

現時美國公共行政概要

李保謙 著

正中書局印行

現時美國公共行政概要

李保謙 著

正中書局印行



究必印翻

有所權版

版初壹月一年三十四國民華中
版二壹月九年九十五國民華中

要概政行共公國美時現

元一價定本基 冊一全

(費匯費運加酌埠外)

謙 保 李 者 著 編
潔 李 人 行 發
局 書 中 正 刷 印 行 發

(號十二路陽衡市北臺灣臺)

司 公 書 圖 成 集 銷 經 總 外 海

(號一一一街老皆亞龍九港香)

店 書 風 海

(地番六五日丁一町保神田神區田代千都京東本日)

旭 (3526) 號八七六〇第字業臺版內 證記登部政內

導言

作者自一九四三年秋離開戰時的陪都重慶，遍歷印度、埃及、和巴西諸國，并橫過印度洋，大西洋，到達美國京城華盛頓。一九四七年夏由太平洋返抵首都南京。

住在美國計時三年有半，大部份時間係在哈佛大學公共行政研究院研究美國公共行政，亦常往各地考察，參觀，和蒐集有關的材料。

實地考察過的機構有華盛頓聯邦政府，紐約(New York)，麻薩諸塞斯(Massachusetts)，威斯康星(Wisconsin)，米歇根(Michigan)，加利福尼亞(California)各州州政府；紐約(New York)，波士頓(Boston)，芝加哥(Chicago)，麥迪森(Madison)，各市政府；麻州的薩法克(Suffolk)縣，紐約州的沈塔侯(Chattanooga)與堪他高斯(Cattaraugus)兩縣，和威斯康星州的鄧(Dane)縣；麻州的布魯克林(Brookline)，和劍橋(Cambridge)兩鎮，紐約州的愛爾福德(Alfred)與翟木士鎮(James Town)兩鎮。

參觀的地方有，Pennsylvania，Ohio，Missouri，West Virginia，Tennessee，Georgia，North Carolina，South Carolina，Virginia，Delaware，Rhode Island，Michigan，Washington等州；Philadelphia，Baltimore，Richmond，Knoxville，Atlanta，Detroit，Cleveland，Buffalo，Denver，Rochester，St Louis，Kansas City，Cincinnati，Columbus，Pittsburgh，Indianapolis，等城，和許多縣鎮。

在以上各州、市、縣、鎮，除了考察，參觀外，并蒐集有關公共行政方面的材料。此外還加入美

國公共行政協會 (American Society For Public Administration)，全國市政協會 (National Municipal League)，兩研究機關為會員，此兩機關網羅全國公共行政專家所組成，前者為美國研究公共行政最有權威的團體，後者為全國研究市行政和地方行政最主要的組織，均出版書籍及定期刊物，極有聲名，作者由此兩機關曾獲得寶貴材料甚夥。

本書大綱係在哈佛大學草就，全文於一九四六年暑期在威爾斯州，麥迪森城郊德維里 (Torrville Point) 完成。該地林木森茂，在曼奴納湖 (Lake Monona) 畔，風景秀麗，環境幽雅，本書在該處完成，當可留供畢生紀念。

本書計分九章，分別介紹美國現時公共行政的情形，貢獻國人，希望對美國行政都能獲有一整個的概念。

美國的聯邦政府，州政府，市政府，和縣政府，各有其行政的範疇，權責分明。

「政治民主，行政集權。」這兩句話，作者在出國之前曾與友人數度討論，現在則信之益堅。美國的聯邦政府，州政府，與市政府，其立法與行政的職權都劃分的相當嚴格。關於政府的大政方針，係經立法機關會議決定；執行時則由行政首長專責辦理。正切合「政治民主，行政集權。」的要義。美國行政制度，亦有很多缺點，如縣以下的行政機構并無行政首長，以致行政不易集中，管理不易一致，現在雖有增設此種行政首長的趨勢，但一時還不能普遍實行。

美國過去的經濟政策，是採取放任主義，自由競爭，造成資本主義的社會，自從實行嚴格的累進

所得稅，和社會安全稅以來，使資本分散，限制富有，救濟貧困，以前一切企業，完全由人民經營，自羅斯福施行新政，設立田納西管理局，是為政府主辦企業的開始，現在美國「經濟民主」的呼聲，亦漸普通全國，主張有關全體人民福利的企業應由政府經營，全國鐵路收歸國有，由此兩點看來，美國的經濟政策和行政方針是轉向社會主義的方向，走向我們三民主義的道路了。

美國工人罷工，似乎是一個嚴重的問題，政府為保護工人的福利，并不限制合法的罷工。現在美國工人團體的組織與活動漸漸複雜起來，所以美國的工人罷工已由單純的經濟要求而變為含有政治性了。

本書完成後，曾於一九四八年與正中書局簽定出版合約，時值大陸淪陷，書未印就，而原稿已失，幸作者將大部參考材料攜帶來台，另加在台蒐集的新材料，經半載之久，重新寫竣，以就正於讀者。

本書所涉範圍太廣，遺漏與錯誤，在所難免，尚祈讀者指教是幸。

中華民國四十一年草於台北

目錄

第一章 行政制度

第一節 聯邦制..... 二

第二節 憲法制..... 六

第三節 分權制..... 八

第四節 政府的行政單位..... 一二

第二章 行政趨勢

第一節 行政基礎的變更..... 一八

第二節 行政趨向集權..... 二〇

第三節 行政上的改革..... 二九

第三章 行政首長

第一節 行政趨向首長制..... 三五

第二節	行政首長的權限與責任	三九
第三節	行政首長的資格、薪金、任期	四二

第四章 行政機構

第一節	幕僚機構	四六
第二節	部署機構	四九

第五章 人事行政

第一節	分贓制度	五六
第二節	功績制度	五八

第六章 財政管理

第一節	徵稅權與分類	七五
第二節	收入與公債	八五
第三節	預算與會計	九四
第四節	支出與稽核	一〇三
第五節	貨幣與銀行管理	一〇八

第七章 田納西管理局

- 第一節 田納西管理局與羅斯福新政……………一一三
- 第二節 田納西管理局的天然背景和發展……………一一五
- 第三節 田納西管理局的行政機構……………一一九
- 第四節 田納西管理局的作用……………一二五

第八章 工人問題

- 第一節 工人的工作情形……………一三四
- 第二節 工人的組織……………一三八
- 第三節 工人糾紛與調解……………一四二
- 第四節 工人需要些什麼……………一五〇

第九章 地方自治與行政

- 第一節 地方自治的進展……………一五四
- 第二節 地方自治與行政集權……………一五九
- 第三節 地方自治的爭論……………一六三

第一章 行政制度

我們要想研究和了解美國的行政，第一須要先知道她的行政制度，這裏有四個項目——（一）聯邦制，（二）憲法制，（三）分權制，（四）政府行政單位——可以說明它的特點。

聯邦制是以各州政府為行政的基本單位。

憲法制是聯邦政府和四十八個州政府俱各有其成文的基本法則，規定行政的權限和範圍。分權制是把政府的權限分為行政權、立法權、和司法權并各自分立。

普通一般公認美國政府的行政單位如下：

（一）聯邦政府的單位：

1. 聯邦政府，

2. 四十八州政府，

（二）地方政府的單位

1. 縣(County)和區(Parish)。

2. 城市(City)、村(Village)、自治市(Borough)、鎮(Town)、鎮區(Township)、和自治鎮(Incorporated Town)。

3. 學校區域(School District)。

4. 特別區域 (Special District)。

第一節 聯邦制

美國聯邦政府是由四十八個單獨的州組合成的。在聯邦制度下，每個州政府都是一個完整的單位。

當初美國的革命是因為被迫而偶然發生的，在那時美洲一般殖民團體參戰，完全是爲了爭取他們的獨立，解脫他們的壓迫，並沒有任何意識想聯合在一起，成立一個政府。

到一七七七年十一月各州代表才集聚在一起，舉行新大陸會議 (Continental Congress)，訂立聯盟條例 (The Article of Confederation)。

新大陸會議就是現在美國國會的前身，那時候每州各派代表由二至七人參加會議，但每州只有一個投票權，由參加這個會議的代表們推選一人爲主席，然而他與現在的行政首長完全不同，因爲當時的一切行政權仍由會議的委員會執行。

這個會議根據聯盟條例的規定，很像一個法院，負責處理州與州之間的糾紛，這也就是聯邦政府的雛形。

那時這個邦聯政府 (Government of Confederation) 不能與人民直接發生關係，她好像一個法團，僅能與各州政府接觸，一切行政和法令不能直接推行及於各州的人民，例如邦聯政府只可以向各州政

府要錢要人，但無權直接向人民徵稅徵兵，邦聯政府的財政和軍隊都是仰賴於各州政府按份攤派和招募的，并且各州政府對這種供給還可以自己高興的程度如何來決定。

不久以後，發現這種辦法有很多缺點，如邦聯政府對州政府的關係，只像一個法團的關係，邦聯政府毫無命令權；它的組織亦無固定的保障；立法、行政、和司法權亦無單獨的組織；一個小州可以有權否決整個邦聯一切的立法、行政、和司法權。

因為聯盟條例有這些缺點，所以在一七八八年九月又重新制訂現在美國的聯邦憲法，此後聯邦政府始有權直接施政於人民。

美國聯邦憲法規定了很多權限給與聯邦政府，至於未經載明於憲法的，都歸各州政府，這一點在一七九一年憲法第十條修正案內，更加強的劃分清楚，其中說明：「凡憲法未規定給與聯邦政府的，都未加限制的權限，都屬於各州政府或保留於人民。」

憲法已載明聯邦政府的權限：

依照憲法規定對州政府權限的限制很多，同時亦就是給與聯邦政府的權限很大。例如：

(一)各州政府不准與外國訂立任何條約和參加任何同盟或聯盟的組織。除得到國會的許可外，不得與其他州政府或外邦訂立任何契約與合同。

(二)各州政府未得國會的許可前，在平時不准保有任何軍隊與戰艦，并不准參與任何戰爭，除非人侵略并且危在旦夕，刻不容緩的被迫起而應戰。

(三)未經國會許可，各州政府不得徵收任何物品的出口稅與進口稅。

(四)各州政府不得製造任何貨幣和印發鈔票。

(五)各州政府不得徵收聯邦政府任何部門與機關的財產稅或徵用任何物品。

(六)各州政府不得利用其警察權，妨礙聯邦政府的行政。

聯邦政府是由各州政府所組成，聯邦憲法所規定的權限亦是以州政府為主體，雖然對州政府的權限有很多限制，但是衛護州政府的權限，亦復不少。

(一)憲法第四條規定：對於州政府既經承認之後，就不能取消，對待新成立的州不能有任何政治上的歧視或不平等的待遇。

(二)憲法保證各州土地的完整：未經州政府的認可時，不能在其領土之內另設新州，亦不能將兩個以上的州合併為一個州。

(三)聯邦政府須保護州政府的安全，并防禦外來的侵略，和弭平州內的變亂。前述聯邦憲法規定不許各州有陸軍與海軍的設備，這就是惟一的理由，各州內如有緊急事變發生，其立法機關可以申請聯邦政府派遣軍隊前往保護，在立法機關不能集會時，由州政府行政首長主持之。

(四)憲法規定各州政府在上議院的議員數目必須相等，其第一條并規定各州政府選派兩個上議院議員參加國會。

(五)聯邦政府徵收各州的稅率必須一致。

(六)聯邦憲法對各州政府的組織須保證其爲一共和政體，雖然共和政體并無正式定義，但有很明顯的意思暗示出政府的主權要大衆化，就是政府的官吏也必須是由人民選舉的，政府要依照憲法的規定去執行政務。

以上幾項都是聯邦憲法保證州政府的權限，另外還規定給予州政府的權限：

(七)聯邦政府一切選舉，各州都負有重要的任務，如上院議員是由州選出的，下院議員亦是由州內各區選出的，並且各州的選舉都是由各州政府自己辦理和監督，絕無聯邦政府官吏的參與，大總統的選舉亦是由各州先選舉總統選舉人，然後由總統選舉人選舉總統。

(八)聯邦憲法的修改，沒有州的作用，是根本不可能的。國會雖可以提出憲法修正案，但必須先將修正提案送交各州立法機關或各州立法會議去審核，任何一州都可拒絕考慮或批准它，并須經四分之三州政府通過，修正案始能成立。修正提案并不一定須要專等國會提出，假如有三分之二的州提議，國會也一定要依照這個提議召開會議，并且提出此項修正案。

(九)憲法規定各州間彼此須有友好的關係，在公務上一定要彼此相互的信任。

(十)憲法規定人民的特權，在任何州內都可同樣享受，人民得以自由出入任何州境，在各州境內都有自由、財產、和享受快樂的權利。

(十一)某一州對其他四十七州的人民不能如外國籍的人民那樣去對待，一個新入境居住或遊歷者，俱可享有普通人民的權利，但也有少數例外，有的州對這種人規定，如果在政府機關服務，須要有

一定的居住時間的限制。

(十二)憲法規定一個叛逆，重罪犯，或其他罪犯由一州逃至他州被逮捕時，一定要引渡交回原州辦理。

美國聯邦制度很明顯的與集權制的國家是不同的，英國、法國和中國的中央政府都有權設立，劃分，合併或撤銷其所屬的地方政府；並且可以任意給與或剝奪其權限；規定辦法令其遵守；中央政府對地方政府有絕對的立法權和監督權。在美國的聯邦制度之下，聯邦政府對地方政府毫無命令權，即使大總統亦無權命令一位州長或市長，國會亦無權增減州政府的立法機關和市議會的權限。

第二節 憲法制

美國是一個成文憲法的國家，聯邦政府與四十八州政府都有其成文的憲法。

憲法制的政府是以人民的共同意志為基礎，因為成文憲法若無大眾人民意志的擁護就等於廢紙了。

美國憲法制度的特點：為政府的組織和權限都是由於人民依照既定的法律所規定的，而不是由於某一人或少數人的意志和情感所決定的。

人民對政府有設立，撤銷和改組的權限，「美國獨立宣言」早經確定，其中曾宣佈：「政府的目的，是為保護人民的生命，自由，和享受快樂，假如政府對這個目的，有所破壞或不能滿足，人民有

權將其撤銷，改組或另建立一個新的。」

聯邦憲法，各州憲法和各城市市章都有關於這種辦法的規定。麥迪生(Madison)曾說：「美國憲法制度，是由於人民充份的自由，寶貴的決定，並由於人類的智慧與政治的經驗所建立的自治政府。」政府的一切最高大權係決定於大眾的選擇，因之給與文官的權限高逾軍人之上，即使華盛頓，美國第一任大總統和總司令的職權，亦為當時國會所授與，並不是未經合法手續而自己攫取霸佔來的。這一點作了後來重要的背景和例證，使現在美國政府文官的權限高出軍人之上。并使美國政府建立的程序，是基於合理的方法，從計劃，討論，建議，到大多數的決定。

憲法是控制政府的基本法條，所有政府的一切權限，一定要由合法政府統一管理，憲法對於政府最高當局有關立法，行政，司法各項都有簡明的法條規定，如對其機構和組織的規定，政府官吏的選派和更調，任期的長短，職權的劃分，與其所屬機構的設立與管理等。

美國聯邦政府的職權是根據聯邦憲法的規定：各州政府的職權是根據各州憲法的規定；但是能夠支配聯邦政府，各州政府和地方政府的只是聯邦憲法。這個憲法是在一七八七年由各州代表會議在費城(Philadelphia)起草，并經各州在一七八九年批准施行的，自從那時到現在曾有十二次的修改，二十一條款的修正，各州的憲法，法律與官吏，上至美國大總統，下至村鎮警察，自村鎮會議，到華盛頓的國會，以及所有的政府機關的行政都在憲法限制範圍之內。

憲法是需要有永久性的，制定憲法的人，都是希望憲法能維持久遠，他們決不會考慮憲法要常常

修改的事情，憲法不僅要經年持久，並且使它能够永遠適應國家人民的需要。馬叟爾(Mashall)曾說：「我們要解釋什麼是憲法？憲法是經年持久的，並且通常適應於人類各種重大事務。」

比德(Beard)教授在他最近所寫的「共和」一書內曾提出關於憲法所含有的四種要素：

- (一) 憲法是國家的根本大法，它的制定必須經過提議，討論和大眾投票決定的程序。
- (二) 所有一切官吏的職權，都要受憲法的限制。
- (三) 所有政府的行政官吏，都應由人民直接選舉或間接任派的。
- (四) 直接被選的官吏，一定要有任期的限制，並且在一定期間重行選舉，使人民有再加審核他的機會。

第三節 分權制

分權制的理論在美國政治哲學中很早就產生了。

分權制的來源，事實上是由於光輝顯赫的法國人孟德斯鳩所倡導的，他當時看到英國的政治制度，政府的權限是分開的，於是使他對政府的組織觀念有了深刻的影響，激發起他的思想而主張「自由政府」，反對行政、立法、司法合併一起。雖然這三種權限絕對分開是不可能的，但是過去由一人或少數人統制所有政府的權限，却是對「自由政府」的一大障礙。

美國原始的各州憲法大多是根據了孟德斯鳩的理論，同時立法權高於一切，後來聯邦憲法的制定