

譯 選 著 名 界 世

府 政 方 地 與 府 政 州 國 美

著 威 樂 郝

譯 瓊 劉

版 出 館 譯 編 立 國
行 印 局 書 中 正

郝樂威著
劉瓊譯

美國州政府與地方政

國立編譯館出版
正中書局印行

翻印必究



版權所有

中華民國五十五年五月三十一日初版
中華民國五十六年三月三十一日三版

美國州府與地方政府 著者名世選譯

全一册 基本定價 二元八角

(外埠酌加運費滙費)

著者 郝 樂 威
譯者 劉 瓊
出版者 國 立 館
發行人 黎 元 書
發行所 正 中 局

(臺灣臺北街陽路十二號)

海外總經理 集成圖書公司

(香港九龍油麻地海街七號)

海風書店

(日本東京都千代田區神田區保町一丁目五番六地)

東海書店

(日本東京都左區京田區前町八九番地)

新開局出版事業登記證 局版業字一〇九一號(4558)滙
(500)

原序

許多年來，國家的活動掩蓋了州與地方政府的活動，但這不是意味着州與地方政府不復重要。美國政府在形式上仍是聯邦的，全國性政府與州政府之間，權力是分開的。對於美國居民提供某些重要服務的，是州與其下級行政區——縣、市、鎮、與鄉。這些政府的職能及其重要性，在本書正文中經特別予以注意。本書旨在綜合聯邦中的州、縣、市政府與行政，提供一簡要的，可供教學用的大學課本。其撰述與其說是為教授與從業人員，毋寧說主要的是為學生與一般讀者。本書未企圖敘述新穎的或革命性的政治理論，或對於地方政府的體制，倡說整個的或急劇的改革。著者想對於州與地方政府制度，提供基本的事實，研討爭訟未決的問題，並啓導建設性的思攷與批評。

本書附註，特別是註解，已減少至最低限度。對於有時間與有興趣作進一步研讀的人，則於每章之末附以選讀書目。如果資料方便，關於讀者現在在地的州政府之補充讀物，應與本書相參證。

本書與其他書籍一樣，不是單獨一個人的著作。我對於在本書編撰中提供資料或為其他幫助的許多人士表示感謝。我對於有關州與市政府各種專著及專門刊物中各種論文的作者申致謝意。我也感佩答覆我書面詢問的政府官員所提供的幫助。我的同事賽特爾博士(Dr. William A. Settle, Jr.)對於本書原稿幾閱過四分之三的章數，並對於每章給予建設性的批評。延波利亞學院麥克利夫院長(Dean D. Harold McCleave of Emporia College)在本書撰稿的最初階段曾經評閱數章。范德畢爾特大學尼克遜教授(Professor H. C. Nixon of Vanderbilt University)關於本書內容的組織給予我有價值的建議。

除上述以外，塔爾薩大學(The University of Tulsa)提供打字的幫助，又有幾位學生，特別是史

威林根 (Mortle Swearingen) 與巴納姆 (Majorie Barnum) 幫助打印最後的文稿，均於此申致謝忱。
在感謝他人的幫助中，我不想將任何錯誤的責任推諉給他們。這是我的責任。

郝樂威 一九五一年於奧克拉荷馬州塔爾薩市

譯序

美國是一個聯邦國家，依聯邦憲法規定，國家權力除明文列舉由聯邦政府行使者外，均由各州保留行使。在不牴觸聯邦政府應行使的權力之下，州政府享有最高無上的自主權，聯邦政府不得干預。但此係就州與聯邦的關係而言，至州與其所屬地方政府的關係，則係採單一政府的體制，縣、市、鎮、與鄉均係州的下級行政區域，也是州在法律與政治上的代理機關，它們由州所建立，從州取得權力，並對州政府負責任。

美國聯邦憲法對於州政府的組織，僅有一條規定，即各州必須採取共和政體，此外則悉讓各州憲法規定。故各州政府的組織互有不同。至州以下的地方政府則更無一致的標準可循。縣市的組織與職能固多差異，縣以下的鎮與鄉尤屬紛歧。凡此皆因聯邦制度容許各州分途試驗的結果。此種制度，由表面上看來，固頗複雜，但即此一點表現美國州與地方政府之多采多姿。我們試將其與英法等單一國家地方政治比較，則發覺凡英法等國所通行的制度，在美國皆可見到，而美國若干重要制度則為英法等國所無。故由一個地方政府學者看來，美國州與地方政府益有研究價值。

就美國制度與我國情形比較，美國聯邦與州的關係，固與我國之中央與省有別，但其州與各級地方的關係，則與我國中央與省，或省與縣、市、鄉、鎮的關係大體相同。它們在組織、職能、監督、及事業施行中所表現的各種差異與得失，適可供我國參攷。

美國塔爾薩大學郝樂威教授所著「美國州政府與地方政府」(State and Local Government in the United States)一書，其內容對於此一課題所應包括的問題，如聯邦與州的關係，州與地方的關係，人

HW 226/40

民在各級政府中的職份、各級政府的組織與職能、以及地方政黨的活動等，都有論述；其對於每一制度與事項的推行，尤注重剖析其沿革，比較各州異同，探討施行得失，介紹各方所提議的改進辦法或意見，使人讀了瞭然於美國州與地方的實況，且可藉以參較我國地方制度的得失。本書原為大學教本，但在我國對於立法者與實際從政人員亦有參攷價值。

譯者遂譯此書，一般係採直譯法，雖一字一語務求盡譯不遺，惟間有因中英文構造不同，如完全遷就原文，則譯文難於達意，在此等處所則酌用意譯，但仍期與原文意義無有出入脫漏。譯文亦求簡練暢達，以期無晦澀難讀之苦。

本書承吾師王館長鳳喈先生囑任譯事，並躬親審閱譯稿，賜予出版，謹此申謝！此外，在遂譯中承同事張隆延、龍名登二先生指教；譯畢承張北海、何欣二先生詳校譯稿，提出寶貴之修正意見；又承鄒文海先生審閱全文，指示疑難，使譯文避免諸多謬誤，均應於此表示謝意。

本書原文於一九五一年出版，迄今十年，其間美國除增加阿拉斯加與夏威夷二州外，所有州與地方政府制度無有變更，故原書所述資料均可應用，當無明日黃花之感。

譯者民國五十一年五月於臺北

目錄

原序	一
譯序	三
第一章 美國聯邦政府制度	一五
政府的體制——聯邦政府與單一政府——美國的聯邦政府	一五
權力的劃分——國家的權力——州的權力——共同的權力——禁止國家與州政府行使的權力——州政府的單一性質	一六
新州的加入聯邦——新州的加入——國會允許新州加入的條件——條件未必履行	一九
州在聯邦的地位——州的重要性——州與聯邦聯合的行動——各州的異同——州參與國家的統治——	二一
憲法對於州的保證——憲法加與州的限制——各州間相互的義務——各州間爭執的解決——憲法以外解決歧見的方法——各州間的障礙——新聯邦制度	二二
第二章 新聯邦主義	三六
權力的分配——國家權力的擴展——國家權力擴展的途徑——商業的權力	三六
補助制度——聯邦補助在憲法上的性質——無條件的補助與借款——對於這一制度的批評與讚許	四〇
擴展國家權力的其他方法——中央集權問題——兩種議論的評價——州務的發展	四四
第三章 州憲法	五二
州憲法的立場與地位——第一部州憲法——早期憲法的特點——州憲法的發展——憲法篇幅的增長	五二

州憲法的內容.....五二

州憲法的修改——州議會提議修正案——由人民用創制請願提議修正案——由一委員會提議修正案.....五八

制憲會議——制憲會議的召集與組成——制憲會議的準備——制憲會議的組織與程序——修正案的

批准.....六一

第四章 州政黨.....六八

麥迪遜的見解——十八世紀對於政黨的反對——美國殖民地時代的政黨——州對於政黨的控制——

政黨的定義——政黨的主要特質——人民加入與支持政黨的動機.....六八

政黨的組織——兩大政黨的組織——州中央委員會——地方委員會.....七二

美國政黨的特性與職能——政黨的地方分權——一黨地區——政黨的職能——政黨責任的缺乏.....七五

競選方法——競選規律——競選的組織——競選經費——拉票活動——競選戰略——競選運動的評價.....七九

第五章 人民的任務：參政權與提名.....八九

參政權——參政權的擴展——現在參政權資格——投票資格的喪失——不投票問題——明智的投票——

選民登記.....八九

提名——提名的方法——提名代表大會——直接預選的開始與普及——預選的種類——越黨提名——預

選的評價.....九七

第六章 人民的任務：選舉.....一一一

選務官員——選舉票.....一一一

投票程序——缺席投票——選票的計算——選舉爭訟.....一一五

少數代表制……………一八

直接參政（創制、複決、與罷免）——直接政治——直接政治的評價……………一九

第七章 壓力團體……………二七

壓力團體的意義——壓力團體的種類——政黨與壓力團體——壓力團體與游說團體——對於壓力團體的非難——對於壓力團體的辯護……………二七

州壓力團體——制憲會議中的壓力團體——壓力團體在州議會——各州中全國性的團體——壓力團體與行政——壓力團體的技術——壓力團體與公共利益——管制法律的模式……………三〇

市壓力團體——市壓力團體的種類——市壓力團體所使用的技術——市壓力團體與州壓力團體不同之點——對付壓力團體應採取什麼行動……………三八

第八章 政黨黨魁與機構……………四八

機構與黨魁的定義……………四八

政治機構的組織——大市一般的政治機構——中市與小市的組織……………四八

黨魁——黨魁與領袖的區別——州與地方黨魁——黨魁的形態——黨魁為什麼存在於美國……………五〇

人事安插——職位作為工作人員的報酬——機構反對功績制度——人事安插是一種懲戒方法——人事安插與企業——贊成與反對分贓制度的辯論——文官法律的逃避……………五六

機構財政——收入來源……………六二

人民缺乏政治興趣……………六四

機構的其他活動——社會與慈善活動——政治機構的辯護——政治機構的害處——對於黨魁統治的

救濟

第九章 州議會：組織

州議會的歷史發展——州議會的名稱與大小——州議員的提名與選舉——州議會選舉區的重新分

劃問題

任期、報酬、會議、與特權——州議員的任期與更動——議會會期——議員的特權與豁免

工作機構——組織——委員會——議會規則——二院制的議會——一院制議會的優點

第十章 州議會工作的進行

立法的權力——權力的委任——對於州議會的限制——憲法限制的結果

立法程序——制定法律的程序——法律的公佈

立法輔助——資料的蒐集——立法資料局——措辭不當的例證——立法會議——美國議員協會與州政

府會議

非立法的權力——權力的分類

評價與建議——州議會衰落的原因——對於州議會的辯護——改進的提議

第十一章 州長

州長職位概觀——州長的資格——提名與選舉——任期——報酬——免職與繼任順序

州長的權力——權力的種類——立法的權力——州長的政治領導——州長的執行權——監督行政事項

——任命權——財政的權力——赦免權——軍事權——其他各種權力

美國州長的特點——州長怎樣處理其職務——州長職務的發展

救濟	一六五
第九章 州議會：組織	一七三
州議會的歷史發展——州議會的名稱與大小——州議員的提名與選舉——州議會選舉區的重新分	
劃問題	一七三
任期、報酬、會議、與特權——州議員的任期與更動——議會會期——議員的特權與豁免	一七七
工作機構——組織——委員會——議會規則——二院制的議會——一院制議會的優點	一八一
第十章 州議會工作的進行	一九三
立法的權力——權力的委任——對於州議會的限制——憲法限制的結果	一九三
立法程序——制定法律的程序——法律的公佈	一九六
立法輔助——資料的蒐集——立法資料局——措辭不當的例證——立法會議——美國議員協會與州政	
府會議	二〇一
非立法的權力——權力的分類	二〇五
評價與建議——州議會衰落的原因——對於州議會的辯護——改進的提議	二〇八
第十一章 州長	二一六
州長職位概觀——州長的資格——提名與選舉——任期——報酬——免職與繼任順序	二一六
州長的權力——權力的種類——立法的權力——州長的政治領導——州長的執行權——監督行政事項	
——任命權——財政的權力——赦免權——軍事權——其他各種權力	二一九
美國州長的特點——州長怎樣處理其職務——州長職務的發展	二三〇

第十二章 行政部門與業務……………二三八

執行的官員——副州長——州務卿——檢察長——財政部長——審計員……………二二九

其他的官員與部門——教育——學校監督——教育委員會……………二四三

公共衛生與福利事項——公共衛生——公共福利——感化——其他有關事項……………二四六

農業——農業的職能……………二五二

第十三章 行政部門與業務(續)……………二五七

公路與公共工程——公路——其他公共工程……………二五七

資源保存——森林保護——鳥、魚、與狩獵的保護——油與瓦斯的保存——州計劃事項……………二五九

州對於營業的管理——一般營業的條件——規定個別營業的法律——州公用事業的管理——專門職業與技藝的管理……………二六二

州與勞工問題——聯邦政府與勞工問題——州勞動事項的發展……………二六八

其他事項……………二七一

第十四章 行政組織與改選……………二七六

政治與行政——公共行政的意義與重要……………二七六

各部的組織——首長的形態——複數領導與單一領導的利弊——各部首長的資格與職能——部內的組織——地區機關……………二七七

行政改組——行政改組的原則——州長權力的增加——現在行政改組的目的……………二八一

州行政改組運動——行政改組的歷史發展——行政改組的形式——完整運動——依利諾斯州的行政改組……………二八二

行政改組的評價——新的觀點……………二八五

第十五章 公共人事行政……………二九一

公務員在公共服務中的重要性——公共人事行政的範圍……………二九一

公共人事行政的發展——分職制度——改革的開始——一個新的重點……………二九二

人事行政的技術——職位分類——薪金制度——公務人員的徵選——考試方法——任命中其他應行者……………二九五

慮的事項——任命的程序——陞遷——懲戒與免職——公務人員的退休……………三〇三

公共人事行政結論……………三〇九

第十六章 州與地方財政……………三〇九

州財政範圍的限制……………三一〇

州經費——經費的項目……………三一〇

州預算——早期財政計劃的缺乏——財政計劃或預算——預算的編製機關——預算的編製程序——財政的行政監督……………三一五

州公債——州公債的增加——借款的方法……………三一五

稅課——歲入的來源——一般財產稅——販賣稅——所得稅——繼承與遺產稅——營業稅——其他的稅課……………三一六

與執照——稅課委員會……………三一六

地方財政——收入來源——稅課與負債限制——地方財政的缺點——第二次世界大戰以後的市財政……………三二二

——公共財政的相互關係……………三二二

第十七章 州司法……………三二八

……………三二八

州法院的職能	三二八
州法院的組織——低級法院——刑事法院與市法院——第一審法院——中間法院——州最高法院——州	
特別法院	三二八
司法人事——法官的遴選——法官的撤免——法官的資格、任期、與報酬——法院的其他官員	三三四
陪審制度——大陪審團——審判陪審團	三三八
法院的工作——執行法律的種類——民事訴訟程序——刑事訴訟程序	三四〇
司法的改革——對於法院的批評——程序中的缺點——擬議中的補救方法——預防性的司法——州司	
法會議	三四三
第十八章 縣	
縣的數目與大小	三五二
縣的法律性質與地位——縣與州的關係——州憲法關於縣的規定——縣的法律地位——縣的有限責	三五三
任——縣的權力與職能	三五四
縣政府的組織——縣委員會——其他縣官員——其他縣官員及機關——縣經理制度	三五六
第十九章 縣：仍是一很少為人瞭解的單位	
近來對於縣的批評——縣應予改造——縣政府的主要缺點——擬議的補救——實施改革的程序——完	三六八
成改革的困難	三六八
第二十章 市政府：法律性質與地位	
都市化發生的問題	三八一

國家政府與市的關係——聯邦活動的發展——聯邦對於市的一般幫助——近年聯邦與市的合作……………三八二

市與州的關係——市隸屬於州——州議會仍保有大的權力……………三八三

市憲章——特別憲章制度——普通憲章——分級憲章——自治憲章——選擇憲章……………三八四

州對於市的行政監督——行政監督的發展——行政監督的性質……………三九五

市的責任——市法人——公的職能與私的職能——一般的損害責任制度……………三九七

第二十一章 市政府的體制……………四〇五

市長議會制——弱市長制——強市長制——比例代表制——議會的權力與職能——法院——缺點……………四〇五

委員會制——委員會政府的起源——委員會制的傳播——委員會制的說明——委員會制的優點——委員會制的缺點……………四一四

委員會經理制——委員會經理制政府的起源——委員會經理制的傳播——委員會經理制的特點——與市經理相似的其他組織——市經理制的採用程序——市經理制所遭遇的問題——市經理與市委員會的關係——市經理的職責——市經理制度的評價……………四一七

第二十二章 市事業……………四二〇

市職能的增加……………四二〇

行政組織——小市的組織——大市的組織——輔助機構……………四三一

警察保護——警察職能——警察組織——巡警的重要——交通管理——女警察——警察訓練……………四三二

火災預防與救護——美國的火災損失——火災預防——火災救護——救火部的組織——救火人員訓練……………四三八

公共衛生與福利行政——市衛生部的組織——公共福利……………四四三

第二十三章 市事業(續).....四四八

設計與區劃——設計的定義與範圍——設計機構的組織——設計的程序——市的區劃.....四四八

公園與娛樂——公共娛樂的重要——行政組織.....四五一

市公共工程——街道——廢物處理——給水.....四五四

其他各種市事業.....四六一

第二十四章 都會區域.....四六六

都會區域的定義——人口的移動——郊區人遷移的原因.....四六六

都會區域的問題——政府單位的衆多——服務的重複與不足——財政的不均——其他各種問題.....四六七

解決都會區域問題的擬議——周圍區域的合併——聯盟市——特別都會區與政府——自願的合作——越境管轄權與中心市的權限.....四七一

市與縣的關係——市縣合併——市縣分開——職能歸併.....四七七

結論.....四八〇

第二十五章 地方政府單位.....四八六

政府單位的意義——地方政府的重要——地方政府的數目與種類.....四八六

新英格蘭鎮——鎮的意義——新英格蘭鎮的歷史背景——鎮政府——鎮官員.....四八九

鄉政府——鄉的設置——鄉的法律地位與職能——鄉的組織——鄉無存的必要.....四九一

村政府——名稱的混淆——法人社區的法律地位——村的權力——政府組織.....四九四

特別區域——特別區政府——各種政府單位的批評.....四九七

附錄

模範州憲法