

張國安編著

美國政府与政治

天序出版社印行

存乙

# 自序

比年以來，屢在各大學校，教授各國政府與政治一課，每以選擇課本爲苦。外國書籍關於是項著作，猶如汗牛充棟，不勝枚舉；惟或則過於簡略，或則失於煩瑣，又或趨於專門，故均不能適合我國學校之用途，及供一般讀者之參考。本國學者，對此研究，雖亦有之；惟關於是類學科之專著，爲數究不甚多。幸而有之，或則成書甚早，已不復有時間之價值；或則雜亂無章，每不能提綱挈領以說之；甚有僅取材於一二外國讀本，而加深思而遽付印者。其不適於用，至爲明顯。著者不敢，爰於授課之餘，勉作是項用書之計劃。其大類有二：一爲獨裁政府與政治，專就蘇，德，意三大獨裁國家之政府組織及其設施而說之，已於前十年交由正中書局出版；又一爲民主政府與政治，係就英，美，法三大國家之政府組織及其設施探討，而此書即其中之一部。其餘之英法二大部份，稍遲當可完功。

本書之編制，亦如拙著三大獨裁政治制度一書。是即每研究某一制度時，不獨對其制之

發展、組織及運用，力求忠實之介紹，即對其發展之原委，經過，及得失，亦時有公允之論見。又說明每一問題時，對其要點與特徵，尤予以明確指出，是則均可私駁者也。惟因值抗戰期間，搜致資料不易，甚至若干書籍爲同所讀者，而今則或燬於轟炸，或已散留於淪陷區域，不得利用。又因戰時印刷困難，致引證各點，亦無法付諸鐫印。至於未及研討之諸章，如關於各邦政府及地方政府者，亦因篇幅有限關係，付諸闕如。而其他錯誤之點，勢所難免，更不待言。尙望海內學者，不吝指示。

稿成，本不欲驟然問世；繼念美國爲民主先進國家，又爲我同盟之邦，我國上下既均高談民主，復以促進對其國情認識爲要義，故不揣冒昧，不顧艱難，在各友好之善意鼓勵下，籌款自印，並躬任校對之責，以期能早供諸社會人士之參攷。業雖不精，而心力則盡矣。

抗戰第八週年紀念日

著者識於齊魯大學

# 目錄

|           |    |    |
|-----------|----|----|
| 第一章 建國經過  | 一  | 一四 |
| 第一節 殖民地政府 | 一  | 一四 |
| 第二節 獨立運動  | 一七 | 一六 |
| 第三節 邦聯殤亡  | 一一 | 一四 |
| 第二章 聯邦憲法  | 一四 | 三一 |
| 第一節 憲法告成  | 一四 | 三一 |
| 第二節 憲法特徵  | 一八 | 一八 |
| 第三節 憲法變動  | 二四 | 二四 |
| 第三章 邦國關係  | 三一 | 三八 |
| 第一節 主權論解  | 三一 | 三八 |
| 第二節 新邦加入  | 三四 | 三四 |
| 第三節 邦國關係  | 三五 | 三五 |
| 第四章 人民權利  | 三九 | 五二 |
| 第一節 公民資格  | 三九 | 四一 |
| 第二節 參政權利  | 四一 | 四四 |

美國政府與政治 目錄

|     |       |    |    |
|-----|-------|----|----|
| 第三節 | 自由權利  | 四四 | 二  |
| 第五章 | 總統制度  | 五二 | 五二 |
| 第一節 | 制度泛論  | 五二 | 九〇 |
| 第二節 | 選舉與就職 | 五八 | 五七 |
| 第三節 | 地位與人選 | 六九 | 六八 |
| 第四節 | 總統權限  | 七四 | 七四 |
| 第一項 | 任免權   | 七五 | 九〇 |
| 第二項 | 行政權   | 七七 | 七七 |
| 第三項 | 外交權   | 七九 | 七八 |
| 第四項 | 赦免權   | 八五 | 八四 |
| 第五項 | 軍事權   | 八七 | 八七 |
| 第六項 | 立法權   | 八七 | 八六 |
| 第六章 | 行政部署  | 九〇 | 九〇 |
| 第一節 | 內閣地位  | 九〇 | 九二 |
| 第二節 | 各部部长  | 九二 | 九五 |
| 第三節 | 行政機關  | 九五 | 一〇 |
| 第一項 | 改組動向  | 九五 | 九八 |

第三項 行政各部

第三項 獨立會署

第四項 國家公司

第七章 文官制度

第一節 過去情形

第二節 革新運動

第三節 現狀分析

第八章 國會制度

第一節 二院產生與比較

第二節 國會組織

第一項 概論

第二項 法定組織

第三項 政黨與國會組織

第四項 一穿堂一組織

第三節 議事程序

第四節 國會權限

第一項 權限概論

美國政府與政治 目錄

九九八

一〇八

一〇九

一一〇

一一一

一一二

一一三

一一四

一一五

一一六

一一七

一一八

一一九

一二〇

一二一

一二二

一二三

一二四

美國政府與政治 目錄

|      |           |     |     |
|------|-----------|-----|-----|
| 第二章  | 財政權       | 一五七 | 一六六 |
| 第三項  | 金融管理權     | 一五六 | 一七二 |
| 第四項  | 經濟管制權     | 一七二 | 一八二 |
| 第五項  | 社會福利促進權   | 一八二 | 一九〇 |
| 第六項  | 軍事權       | 一九一 | 一九四 |
| 第九章  | 司法制度      | 一九四 | 二一七 |
| 第一節  | 法院地位與權限   | 一九四 | 二〇〇 |
| 第二節  | 各院組織與職掌   | 二〇〇 | 二〇七 |
| 第三節  | 法律與令狀     | 二〇七 | 二一七 |
| 第四節  | 解釋憲法與法院改造 | 二一七 | 二二七 |
| 第十章  | 政黨        | 二一七 | 二五六 |
| 第一節  | 概說        | 二一七 | 二二八 |
| 第二節  | 政黨簡史      | 二二八 | 二四一 |
| 第三節  | 政黨組織      | 二四一 | 二四九 |
| 第四節  | 政黨活動      | 二四九 | 二六五 |
| 第十一章 | 「屬地」與特別區域 | 二五七 | 二六八 |
| 第一節  | 發展        | 二五七 | 二五八 |
| 第二節  | 關係        | 二五八 | 二六二 |
| 第三節  | 重要區域      | 二六三 | 二六八 |

# 美國政府與政治

## 第一章 建國經過

### 第一節 殖民地政府

自哥倫布斯發現美洲後，西歐人士對世界地理之眼光，即起大變。故其後之有感宗教信仰不自由，政治活動無出路，或經營生計無着落者，均紛紛遠赴異域。美國大西洋邊緣地帶之開發，即其例之一。在最早時，此邊緣地帶之東北與中部，恆爲法，荷，英三大國家角逐區域。東南部則爲西，法二國所分有。而環繞並散佈其間者，尚有組織散漫，及文化低落之各種紅印第安部落。由於英國人經營政治之有方，爭奪策略之高明，此邊緣地帶及其腹地，均輾轉淪入英國統治。此地計有殖民地十三單位，各自爲政，成立先後之時期既不一，文化水準亦有別，經濟發展尤參差不齊；惟在語言，文字，法律，血統，與生活習慣諸方面，則大多相同。至自政治方面言，以其初非按照同一方式而樹立，故此十三殖民地之政治制度，與其對英關係，遂顯有區別處。茲特就此二點，從簡分別說明如次：

### 美國政府與政治



(一)英國之控制。一六六八年大革命以前，英王權限，尚不受重大限制。故舉凡殖民地之成立及管理，對內對外之關係，莫不受其直接或間接之支配，並聽其號令。當時英國對此十三殖民地之最高管理機關，則為樞密院 (Privy Council)。樞密院向為國王之重要諮詢機關，包含現任或卸任之重要官員，有權處理國內外之重大事件，而對殖民地之外交，商務，稅務，軍事，法令，重要官吏任免，以及司法上訴事件，更有最後過問權。其次於此院者，則為一六九六年後，所產生之商務委員會 (Board of Trade)。此會人選多為國會議員之流，專以管理各殖民地事務為其任務。然當其無法處決重大爭執之事件時，依照規定，該會有權向樞密院報告，由國王召集該院全體委員開會加以決定，然後再由樞密院頒佈院令 (Order in Council) 執行之。惟自國會控制國王之權限日益增強，以及內閣制度逐漸健全成立後，國王與樞密院對殖民地之管理，乃僅有其名而無其實矣。

(二)殖民地之種類。英國之開發美洲殖民地，從無預定之政策，亦從未在美洲各殖民地間，樹立一種統一之中心機關，更未嘗付以同一法律之權限。故其對殖民地政策，乃不得不因時因地及因事而有所不同，對其彼此間之關係，亦不得不聽其自然。又因其缺乏同一法律權限，故此十三殖民地乃分為規約殖民地 (Chartered Colonies)，皇家殖民地 (Royal Colonies) 及地主殖民地 (Proprietary Colonies) 三大類別。規約殖民地包括今之羅德島

(Rhode Island)、康涅狄格帶 (Connecticut)、並一六九一年前成立之麻薩諸塞帶 (Massachusetts) 三殖民地。此種殖民地異於其他者，在其根據欽賜規約而有權組織自治政府。其中之最高權力機關，厥爲民選之議會。依照規定，以其對地方行政事務，有制定法規權，以及該殖民地行政首長與夫行政會議 (Council) 人選之復均由其產生，並向其負責，故其權甚大，因而對母國政府之指示，乃時有抗命事件之發生。麻薩諸塞帶殖民地自治規約之由英政府於一六九一年頒令撤銷，卽英政府對抗命殖民地懲戒之一例也。

皇家與地主殖民地，均無欽賜之規約，以爲政治設施之根本大法。其一切法令，概由母國政府隨時頒佈之。唯其如此，母國對其控制權，遂較規約地爲寬泛與嚴格。所謂殖民地行政首長與殖民地行政會議之人選，更係由母國政府直接或間接任免之。而其議會之權限，尤不若規約殖民地之大。至皇家與地主殖民地之分別，在於一係直隸國王，其官吏由其任免；一係在其成立初期，卽視爲國王寵愛大臣之私產，故其官吏及政治，乃悉由其私人任免，而由國王間接過問之。依照分析，屬於後者之一類，計有賓夕凡尼亞 (Pennsylvania)、瑪麗蘭 (Maryland) 及達勒威爾 (Delaware) 三殖民地。而其餘之七個殖民地，則係屬於前一類。

(二) 殖民地政府 英人自移殖美洲後，其思想與制度等，當隨之俱移。嗣爲殖民地政府處置行政便利起見，英政府遂時付各殖民地以種種法規制定之權限。倘其所制法規，並無違

背英國政令及政策時，自不受其干涉，是又毋煩解釋者也。唯其如此，故各殖民地之對地方政府設置，貨幣鑄造，稅制釐定，防禦佈置，民團組織，民刑事件之辦理，及學校之設立，莫不紛自作主，粗具規模，並相視有別，而此尤可自其政治制度見之。

(A) 行政機關 各殖民地之行政首長，是謂督理 (Governor)。其任免也。視各該殖民地之種類而有別。規約殖民地之督理，係由殖民地議會選舉之，任期一年。皇家與地主殖民地之督理，則一由國王直接任免，一由國王根據各該殖民地地主之建議而任免之，任期均無定。唯其如此，規約殖民地督理，遂視其他督理受議會之牽掣為多，並感辦事之為困難。督理具有母國政府代表人，及地方政府負責人之雙重身分，故對母國政令之執行，派駐殖民地中之官吏監管等事，須負其責，而對於地方，則有任免行政官吏，督率軍隊，制定概算，對外交涉，赦免罪犯，召集並解散議會，以及行使立法之絕對否認諸權。其備督理行政諮詢，而又兼有各該殖民地士議院地位，以參預立法為其職掌者，是為行政會議 (Council)。其人選之產生，有如各該督理然。人選數目，亦不一。惟在若干殖民地中，其對督理任免官吏，督率軍隊，處理對外事件所行使之權限，恆具相當限制之作用。

(B) 立法機關 各殖民地之有議會，遠自十七世紀末葉始。且除賓夕凡尼亞只一院外，其他諸殖民地之議會均採兩院制。上院即行政會議，其人選產生與其權限，業如上述。下院

又稱衆議院，則爲民選之議會機關。顧目實際研究之，由於選舉權之不普及，僅限於資產人士，以及其復對宗教，教育及種族而有所歧視，故在美國革命前，即以實行民主政治最著之麻康二殖民地言，其人民之有選舉權者，僅爲其總數百分之十六而已。他如在羅德島，則只百分之九。而在賓色凡尼爾，亦不過百分之八。又就選舉區劃分言，其大小亦不盡相同。例如在北部諸殖民地，其選舉區每以鎮村 (towns and villages) 爲單位。而在南部，則除南·卡羅利娜之以鄉區 (Parish) 爲單位外，其餘幾均以縣區 (County) 爲單位；第以常時政黨制度不健全，交通不方便，選舉區單位過大，及人民政治意識不發達諸原因，以致實際參加選舉之人民，爲數極少。至立法機關所享權限，則又依各該殖民地之種類而有別。在皇家與地主殖民地中，其權限稍狹隘，僅有制定法律，通過預算，及向政府建議諸權；但在規約殖民地中，則不然。其議會不獨享有此上述權限，對督理與行政會議之人選，亦有產生並監督權。蓋倘後者不遵其命時，議會尙得利用不通過預算之方法而對其威脅。然反之，倘遇強而有力之督理，不以議會之意見爲然時，彼固有權對議會所通過之議案加以否決者也。唯就一般形勢觀察，在大革命爆發前，各殖民地之議會，已皆自比於英國議會，並已有不受母國或各該殖民地督理干涉之象徵矣。

(C) 地方政府 殖民地時代中之地方政府單位，北部稱爲鎮，南部稱爲縣區 (County)。

## 美國政府與政治

而中部則兼有之。鎮人民所組織之鎮民大會，每年至少開會一次。以其均屬由各殖民地政府賦以相當自治權力之關係，故該會除有選舉殖民地議會議員外，尚可制定鎮自治法令，徵收地方稅，成立保安機關，設置市場等。其掌管此項行政事務者，是謂行政會（Board of Selectmen）。其會人數計包括三人至十三人不等，均由鎮民大會選舉之，並向其負行政之責。南部諸地方政府較北部地方政府所管之面積為廣，所管之人數為少；但以其多為資產及貴族勢力所盤據，故其平民乃不得參預政治，其政治遂不若北方之民主化，而地方官吏，亦遂由督理根據資產家之推薦而任免之。中部新英格蘭諸殖民地，雖兼有村鎮與縣區二制，但所謂縣區者，並不享有自治權限，僅備為司法行政區之一；及為便利處理保安諸事項而已。此外尚有所謂特別市區（Incorporated boroughs），如紐約及菲里戴爾菲亞（Philadelphia）者，以其市憲法之由國王頒佈，其所享自治權限，遂較其他地方政府為寬泛。

(D) 司法機關 殖民地之司法，亦如其政治制度，大多均本照母國之制，故凡其用以掌理民刑訴訟事件，自為來自英國習慣法，及各殖民地政府所制法規。暨英母國政府特為各該殖民地所頒法令等。而英人素所享有之陪審，及非依法律不受逮捕及審訊與懲治諸權，自亦包括在內。至照其法院階層言，殖民地法院，大多分為三級。其掌理極輕微民刑訟事宜之最低一級，為治安法官。其人選有人民推舉及督理任命二種之別。較高一級為縣區法院，其

推事悉由督理任命，有權審訊重大之民刑訟訴事項。最上級爲上訴法院，由督理及行政會議人員組織之。如遇重大爭執之訴訟事宜，人民復可上訴於國王。國王根據樞密院之建議，得對其上訴事項作最後之裁判，是則殖民地之司法制度，可謂相當完備也明矣。

## 第二節 獨立運動

(一)獨立經過 十八世紀中葉前，英對美洲殖民地之經營，卽有航行律之頒佈。其用意固在於排斥他國對美貿易，並用以遏止殖民地工商業之發達，而專爲母國工商業及航船業謀利益；第以執行不力，邊患迭起，私販之風盛行，此律迄未發生效力。迨其擊敗法國而囊括北美全部，以及國內民權黨失勢以後，保守黨政府在英王喬治三世支持之下，乃對美洲殖民地政策，忽趨於強硬，而有所謂嚴格執行航行律，黏貼印花稅票，及派軍駐守殖民地三大法案之通過。殖民地人民以不堪忍受此項法令，初則對此表示不滿，出而抵制英貨，並有迫使稅務官吏去職之行爲。終其極，各殖民地人民代表復相約開會於紐約市，以取鈔印花稅法爲請。英政府鑒於殖民地之民氣激昂，及其反抗聲勢之浩大，不得已，允其所請，而於次年（一七六五）取消該項法律，惟迄未認其所持理由爲適當。洵以自其觀之，殖民地爲英帝國領土之一部，徵稅復係用作養兵作戰，而派遣軍隊駐紮其境內，更所以策殖民地之防禦安全，

何所不可？故新內閣於翌年成立時，復懲慮國會，另制徵收五項貨品入口稅，切實執行航行律規程，及嚴懲任何殖民地抵抗軍隊駐紮之三種法律。殖民地人民以英政府措置不當，又雀噪羣起，議論叢生。抵制英貨與侮辱官吏之事，復繼之而發。於是「波士頓屠殺」(Boston Massacre)之事件，遂以產生。英政府初則出兵鎮壓之，繼則退而僅徵茶稅以圖緩和其勢；惟時局推進，已由稅額多寡之爭，而變為英政府能否對殖民地加以有力控制之問題；已由事理及目前之爭執，而變為情感及今後二者間之權義問題；以及復已由純粹地方事件之爭，而擴大至於殖民地爭取自主，自由及自尊之爭矣。會主持反抗運動者，多為各殖民地中之民衆及議會領袖，英政府與其派遣官吏之處刑專變，復未盡適宜，而殖民地中之資產人士與保王黨份子，又持游移之態度，以致事態愈趨惡化，民變日益擴大，終至於不可收拾。及一七七二年，若干波士頓走私商人偷襲東印度公司所屬之茶船，并毀沉其茶葉成功後，母國與殖民地之關係遂惡化至於極點。一則通過五種法律，藉以重振國家之威望；一則有恐患之終及其身，乃挺而走險，更作積極之煽動。大勢所趨，則為各殖民地人民羣應弗基尼亞(Virginia)殖民地議會議員之召請，而於一七六五年，聚會於費尼威爾菲亞城，是曰初次大陸會議(First Continental Congress)，以企求如何恢復母國與殖民間之和好關係，及以圖謀如何保護殖民地人民之權利為其目的。會雙方堅不讓步，各作軍事準備，故戰爭遂於一七七五年降

月十九日由局部擴展至於全北美洲之範圍。同年五月，第二大陣會議集會，議決任命華盛頓爲大元帥，並設法加強作戰之力量，以待英方之讓步。及對英和平已趨絕望，累戰又稍稍勝利，各殖民地益形團結而作殊死戰，并旋於次年（一七七六）七月四日發表獨立宣言，正式宣佈脫離英之政治關係。惟自英政府視之，殖民地之起事，僅爲少數人民之暴動，不足深計。洵以其民團爲烏合之衆，絕非正式軍隊可比。財源兵器，更無大量之出處，故苟大軍一至，則此亂當可於短期內敉平也，乃事竟有出乎其預料者，即不特美方民氣激昂，兵將用命，謀士稱職，且因其能和好若干紅印第安人部落，并曾先後獲取法荷西三國之幫助，以及愛爾蘭與東印度對英同時復有困擾事件之發生，故英在六年討伐戰爭之連敗中，終於一七八二年，會同法西二國代表而與美方相聚於巴黎，舉行和平會議，以承認其爲完全獨立自主之國家。

（二）獨立理由 美洲殖民地爭求獨立之理由，可自其所發表獨立宣言書見之。所謂英政府對其人民身體自由，財產自由，地方自治權限，加以限制或剝奪，以及對其向外貿易發展之任意遏止，皆在其內。顧如從簡分析之，則不外兩點：一爲人民權利爭執之問題，又一則爲英國國會對其控制權限之問題。關於前項，殖民地人民向自視其享有母國人民之一切自由權利，內以徵稅須得代表同意之一項爲最重要。故當母國對其財產一旦課稅時，乃起而力爭此項權利。母國國會中，既無其代表在內，故自其觀之，是對其行使課稅權，乃根本違背英



人基本自由權也。其次，關於後一項之問題，則英國會權限至尊，其由來已久，殖民地本不得起而與之強爭；惟殖民地以其規約，非經由英國國會所授予，故英國會之出而對其干預，是謂不當。又英王對殖民地之關係，按照其成立之規定，固有控制權；惟英王之行使立法絕對否認權，自一七〇七年後，已不見用於本國，何其對殖民地，尙行使無已，是爲其感覺不平之最甚者也。他如行政官吏之濫捕人民，置軍權高於政權，派兵駐紮其境內，若干督理人選之不當，皆爲其次要原因而勿庸詳論者也。

(三)建邦過程 殖民地之爭取獨立，並非具有悠遠歷史，亦非人民一致之主張，更非以改造內部社會爲目的，有如法國大革命然。惟在爭取獨立成功後，對外能完成國家獨立自主之地位，對內能建立共和民主政治之制度，能使貴族勢力消滅於無形，復能由分離及混亂之局面而趨於團結并穩定之形勢，諸革命領袖對創造新政府之功，誠爲偉大之至。

革命勃起時，各殖民地均各以邦自稱。其對外之共同政治組織，是謂大陸會議，對內則紛紛成立新政府以代替舊有。新政府之最高權力機關，是謂會議(Convention)，大抵由各該邦人民選舉之。而獲選者，又悉爲激進之分子。以其位至尊及權至大，而與各邦向所實行之政制，及其所抱之政治思想，迥不相同，故不二三年間，此制均歸於消滅。其起而代之者，則爲根據各該邦憲法所成立之政府。此種種邦憲，大抵均在一七八〇年前完成。其起草與批