

王雲五主編

人人文



美國市制研究

張潤書著

臺灣商務印書館印行

張潤書 著

美國市制研究

臺灣商務印書館發行



張潤書

三十歲

河南安陽人

美國俄亥俄州立大學政治學碩士
現任教國立政治大學

編印人人文庫序

余弱冠始授英文，爲謀教學相長，並滿足讀書慾，輒廣購英文出版物。彼時英國有所謂人人叢書 *Everyman's Library* 者，刊行迄今將及百年，括有子目約及千種，價廉而內容豐富，所收以古典爲主，間亦參入新著。就內容與售價之比，較一般出版物所減過半。其能如是，則以字較小，行較密，且由於古典作品得免對著作人之報酬，所減成本亦多。

余自中年始，從事出版事業，迄今四十餘年，中斷不逾十載。在大陸時爲商務印書館輯印各種叢書，多厲廉售之意，如萬有文庫一二集，叢書集成初編以及國學基本叢書等，其尤著者也。前歲重主商務印書館，先後輯印萬有文庫薈要，叢書集成簡編，漢譯世界名著甲編等，一本斯旨。惟以整套發售，固有利於圖書館與藏書家，未必盡適於青年學子也。

幾經考慮，乃略仿英國人人叢書之制，編爲人人文庫，陸續印行，分冊發售，

定價特廉，與人人叢書相若；讀者對象，以青年為主，則與前述叢書略異。文庫版本爲四十開，以新五號字排印，與人人叢書略同；每冊定價一律，十五萬字以下，或相等篇幅者爲單冊，占一號；超過十六萬字以至三十萬字者爲複冊，占二號，皆依出版先後編次。每號實價新臺幣八元，一改我國零售圖書向例，概不折扣。惟實行以來，發見十六萬字以上或以下，僅萬數千字之差，售價即加倍，頗欠公允。考慮再四，決改定售價，單號仍爲八元，雙號則減爲十二元，俾相差不過鉅。又爲鼓勵多購多讀，凡一次購滿五冊者加贈一單冊，悉聽購者自選。區區之意，亦欲藉此而一新書業風氣，並使購讀者得較優之實惠而已。

抑今後重印大陸版各書，除別有歸屬，或不盡適於青年閱讀者外，當盡量編入本文庫。同時本文庫亦儘可能搜羅當代海內外新著，期對舊版重印者維持相當比例。果能如願，則本文庫殆合英國人人叢書與家庭大學叢書 Home University Library 而一之也。

中華民國五十七年三月一日王雲五識

自序

俗語說：「工欲善其事，必先利其器」，市政工作能否成功，市民福利能否增進，完全以市府組織是否健全合理為標準。作者負笈美國期間，曾訪問參觀許多城市，對彼邦都市建設之成就，留有深刻之印象，詳考其原因，發現其市政府制度具有高度的適應性，故能因地制宜，發揮功能，因此促成了筆者研究美國市制之動機，加以前年返國後，目睹我國市政建設之落後，益發加深了筆者撰寫本書的意念。

在臺灣要研究美國的東西，最大的困擾便是資料的缺乏，所幸筆者自美携回不少有用的參考書籍，而國立政治大學公企中心的圖書館，在這方面的收藏也頗使人滿意，所以能在一年的期間，完成了這本膚淺的小書，同時在撰寫期間，得到筆者父親的指導與鼓勵甚多，他老人家在這方面是很有研究的。

美國之市制具有民主性、分權性、實驗性及多樣性等特質，本書之重心即在於對此等問題加以探討。為研究其民主性與分權性，故有市的法律地位之論述；為證明其實驗性與多樣性，乃有各種市制之介紹與批評。同時，也可得到不少啓示，今後我國在市制的改革與設計方面，就有許多可以借鑑的地方，對其缺失之所在，應力求避免，其優長之表現，應致力學習，本書最終之目

的也在於此。

筆者才疏學淺，錯誤之處，在所難免，尙望海內外賢達，不吝珠玉，惠賜匡正，嘉惠士林。

中華民國五十七年七月二十五日張潤書序於臺北

美國市制研究

張潤書

目錄

自序

第一章 美國都市的成長與發展	一
第一節 都市成長的原因	一
第二節 美國都市的發展	四
第二章 美國市政之演進	八
第一節 市府組織的歷史發展	八
第二節 現有之各種形式	一五
第三節 市制與效率	二二
第三章 市的法律地位	二六
第一節 州與市的關係	二六
第二節 市的權利與責任	三一

第三節	州對市的控制·····	三七
第四章	市長制·····	四七
第一節	弱權市長制·····	四七
第二節	強權市長制·····	五〇
第三節	市長的比較觀·····	五四
第四節	市議會的分析·····	六四
第五章	市委員會制·····	七六
第一節	實施的事例·····	七六
第二節	組織的概要·····	八〇
第三節	制度的評價·····	八二
第四節	發展的情況·····	八七
第六章	市經理制·····	九〇
第一節	興起及發展·····	九〇
第二節	重要的特性·····	九四
第三節	價值的評判·····	一〇一
第四節	未來的展望·····	一〇四

第七章 市行政長制·····	一〇七
第一節 市行政長制的產生·····	一〇七
第二節 市行政長的實施·····	一一二
第三節 市行政長制的將來·····	一一六
第八章 美國市制的特質·····	一二一
第一節 民主化的市制·····	一二三
第二節 分權制的市制·····	一二六
第三節 多樣式的市制·····	一二九
第四節 實驗性的市制·····	一二九
第九章 美國市制的借鑑·····	一三二
第一節 前車之鑑·····	一三二
第二節 他山之石·····	一三六
參考書目·····	一四二
圖 表	
第一表 美國城市人口增加表·····	六

第二表	美國城市人口分佈統計表	七
第三表	美國大城市之市制	一九
第四表	美國市制之統計表（五〇〇〇人以上之都市）	二一
第五表	採行市自治之州	四一
第六表	弱權市長制的組織系統	四九
第七表	強權市長制的組織系統	五二
第八表	市長產生方式的分配統計表	五六
第九表	美國市長之任期（五〇〇〇人以上之都市）	五八
第十表	美國市長之年薪	五九
第十一表	市長否決權的分配統計	六〇
第十二表	美國各市市議會議員人數的統計與分析	六六
第十三表	美國市議會任期統計表（依市制分）	六七
第十四表	美國市議會任期統計表（依人口分）	六八
第十五表	市議員之年薪（五〇〇〇人以上之都市）	六九
第十六表	市議員選舉之方式	七〇
第十七表	市委員會組織系統表	八一

第十八表	市經理制組織系統表·····	九五
第十九表	市長及經理年薪表·····	九九
第二十表	紐約市行政組織簡圖·····	一一一
第廿一表	市行政長制組織圖·····	一一六

美國市制研究

第一章 美國都市的成長與發展

第一節 都市成長的原因

都市對於促進人類進步有莫大的影響，都市更是社會文明的產物，凡是都市發達的國家，其國家亦必進步繁榮，試以美國為例，美國在一九五〇年時，都市人口已達九千六百四十六萬七千六百八十六人，而鄉村人口不過五千四百二十二萬九千六百七十五人（註一）。前者佔美國總人口之百分之六十四，此一事實足以說明都市之發展已成爲社會進步之主要動力。

都市之形成實乃人類進化與發展之必然現象，當人類放棄逐水草而居之漁獵社會，進入畜牧耕耘之農業社會時，村落與鄉鎮實乃具體而微之都市，以後人類知識日增，工作日繁，於是分工益精的工商事業乃日趨發達，都市亦在此工商業發達的刺激下，開始加速形成與發展。

當人們不再依賴土地而生存時，他們開始走向城市，這也就是說，當農業生產技術達到最高階段時，農業產品有足够的剩餘以供給那些不從事生產的人，這時都市就開始形成與發展了。所

以古代希臘、羅馬之能興起許多大城市，就是因為他們的農業技術已經很高明，可以有大量的剩餘農產品由鄉下供應至城市；在亞洲，中國的秦朝曾經聚集了十萬戶的富豪於國都咸陽，其目的除在於便於管理與控制外，更證明了當時的農業技術已生產足夠的糧食供那些不事耕作的富豪們享用，由此證明，都市首先在農業發達之時開始形成。

商業和貿易的發達，也是促進都市成長的條件，因為當農業發達，產量增加之時，人們勢必設法出售此批多餘之糧食，同時，一部份不從事農業生產之人口，以手工或其他勞役從事生產商品，賺取報酬，他們必定使用金圓購買糧食以果腹，因此，商業和貿易的行為便告形成，爲了達到交易、購買、與銷售的目的，人們便會自然而然集中一地，都市於焉開始成長。歷史上許多名城都是因爲此一原因而告發展壯大的。當然，其中還有許多其他條件，譬如地理位置的適中，交通（河流、湖泊）的利便等，人們因此能够容易的將商品運至該地而從事貿易。

工業革命以後，人類的生產方式與經濟供銷情形有了急遽的轉變，其中最足以表現其特色者有下列數點：一、生產量巨額增加，成本減低，造成工商業的空前繁榮；二、高度的分工合作，工人價值改變；三、大規模的產業組織興起，打破以往小規模的手工業傳統；及四、充份的使用機械，減低了人力的浪費。由於這些影響，現代化的城市乃告逐漸形成，這時城市的觀念與價值均與工業革命以前大不相同。

現代城市是工業革命下的產品，而造成工業革命的原因是因為有許多重要的科學發明，而蒸

汽機及電力等發明最爲重要，這樣「能」(Energy)的來源解決，許多問題也告迎刃而解，譬如交通運輸因此得到改善，工廠設備也爲之增進，工廠設備也爲之增進，工廠越來越大，產品越來越多，火車、汽船加速了產品的運銷，並且將原料自遠處帶來，人們和貨物也大量湧進了城市，這樣就大大的提高了城市的地位，招來了更多的工商企業，增加了管理和分配的活動，於是來城市居住的人愈來愈多，不少的大城市乃告風起雲湧般的興起，所以工業革命實是造成現代都市的最主要的原因。

在早期形成的城市中，大部份是依河流或湖泊而建立的，因爲這樣可以利用水運，便利交通，使商品易於流通，像尼羅河畔的埃及古城孟斐斯 (Memphis) 及日堡 (Thebes) 等，而腓尼基 (Phoenicia) 人之所以能建立强大帝國，是因爲他們善於航海及貿易，他們所建立的著名沿海商業城市有臺若 (Tyre) 及西頓 (Sidon) 等，這些都足以說明交通運輸會影響到城市的形成，所以工業革命以後，鐵路公路的發達，使得城市的形成不再依水臨海，內陸亦照樣可以形成大城市，著名的社會學家古里 (C.H. Cooley) 特別強調交通運輸對於城市形成的關係，他說：「不論什麼地方，有了運輸的變換，人口和財富就趨於聚集……所謂變換，就進行的是中止，中止到至少足以使貨物及其臨時的儲藏爲之變更。」(註二) 古里所說的變換有兩種：一種是機械上的變換，就是貨物的實際運輸暫時停止；一種是商業上的變換，就是貨物所有權的易手。因此，根據古里的理論，每當運輸方式必需改變時，就發生人口集中的現象而形成都市。

因政治上之原因而形成都市者，亦不乏例子，美國國都華盛頓，乃一純粹之政治性都市，市內居民多為聯邦政府所雇用之人員，又如巴西新京巴西里亞，本為一片荒原，自從巴西中央政府選擇該地為新京所在地後，人口開始移入，房舍、街道、商場、學校等相繼興建，不數年已蔚然可觀。我國臺灣省政府自臺北選往南投縣之南投鎮，在附近廣徵建地，大興土木，而氣象不凡之中興新村於焉形成。上面之例子在說明都市之形成不僅為經濟上之原因。

此外，因文化教育、國防軍事等原因，亦可形成都市。美國有不少的大學城，本來僅為一片荒土或小村，但自從有大學在該地成立以後，就慢慢有人口集中及日趨繁榮的現象，例如史丹福大學所在地巴拉阿圖（Palo Alto）就是如此。甚至宗教的原因也可形成城市，如同教聖地麥加（Mecca），基督教聖地耶路撒冷等。

第二節 美國都市的發展

美國在革命以前，由於人口稀少，地區遼濶，所以都市之人口不多，以一七〇〇年為例，紐約市之人口為四千五百人，而費城為四千四百人，直至革命前夕，超過八千人者僅五市，各市人口總兵不及十萬，尚未超過十三州人口總額百分之三十。（註三）

美國於革命成功後，於一七九〇年舉行全國第一次人口調查，當時人口為二、九二九、六二五名，沒有任何一城的人口超過五萬，而僅有五城的入口在八千名以上，其中最多者為費城，人

口爲四二、四四四名；其次爲紐約市，人口爲三三、一三一名；第三爲波士頓，人口計一八、〇三八人；第四爲查理士頓（Charleston, S. Carolina），人口計一六、三五九；第五爲巴鐵摩爾，人口爲一三、五〇三名，所有此大都市居民之總數，僅約及全國人口總數百分之三而已。（註四）

據一八〇〇年之美國人口統計，當時人口在八千名以上之城市亦僅得六處，此六大都市人口總數才不過二十一萬零八百七十三人，約佔全國人口總數百分之四。（註五）迨美國之工業革命完成後，大規模之生產制度及工廠制相繼產生，於是大都市之興起乃如雨後春筍。一八四〇年時，都市地區之人口約增一倍，一八五〇年，紐約市的人口首先達到一百萬人以上，其他都市之人口亦急遽增加，南北戰爭以後，美國都市化的傾向愈加強化，一八七〇年時，紐約人口爲一、四七八、〇一三人，芝加哥人口爲一、二九八、九七七人，費城人口爲六七四、〇二二人。至一九二〇年時，紐約已增至五、六二〇、〇四八人，芝加哥增至二、七〇一、七〇五人，費城亦增至一、八二三、七七九人。按照人口調查局對都市人口所下之定義，凡人口在二千五百人以上之城鎮、村落、都市均可稱爲都市人口（Urban Population），依此定義，則在一九二〇年時，都市人口第一次超過農村人口，全美有二千五百人以上之城市二千七百二十二處，而一八五〇年時僅有二百三十六處，在七十年間，增加了十一倍多；一九三〇年時，都市人口已佔全國人口百分之五十六；一九四〇年時，二千五百人以上之城市增至三千八百八十三處；一九五〇年時，都市人口爲九千六百四十六萬七千六百八十六人，而鄉村人口僅得五千四百二十二萬三千六百七十五人。