

大 專 用 書

美 國 政 府

張 金 鑑 著

三 民 書 局 印 行

美 國 政 府

著 鑑 金 張

學士：美國士丹福（Stanford）大學政治學系

學士：政治研究碩士

經歷：國立政治大學教授先後兼治政學系主任

、政治研究主所、公共行政研究主所

、財政部簡派專門委員及高等考試

典、任財政部、教育委員會委員、

立法委員、立法院、中華學術院

行政管理研究所、審議委員會、

理事、長、國立中央大學兼任教授

三 民 書 局 印 行

美國政府／張金鑑著．--初版．--臺北

市：三民，民84

面： 公分

參考書目：面

ISBN 957-14-0222-2（平裝）

1.美國—政治與政府

574.52

80002035

© 美 國 政 府

著 作 人 張金鑑

發行人 劉振強

著作財
產權人

三民書局股份有限公司

臺北市復興北路三八六號

發行所

三民書局股份有限公司

地 址／臺北市復興北路三八六號

郵 撥／〇〇〇九九九八一五號

印刷所

三民書局股份有限公司

復北店／臺北市復興北路三八六號

重南店／臺北市重慶南路一段六十一號

初 版

中華民國五十六年十月

編 號 S 57031

基本定價 叁元肆角

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號

有 著 作 權 ． 不 准 侵 害

ISBN 957-14-0222-2（平裝）

美國政府目錄

第一章

美國政府的背景

一、殖民地政府

二、革命時的政府

三、邦聯政府

四、制憲會議

美國政府的特質

一、成文憲法

二、國民主權

三、代議政治

四、三權分立

五、聯邦制度

六、司法審查

七、限制政府

美國政府的演進

一、憲法的修改

二、司法的解釋

第二章

第三章

第四章

三、立法的設計·····	二四
四、行政的解釋·····	二五
聯邦主義的實際·····	二九

一、聯邦與各州的權限·····

二、各州之間的關係·····

三、聯邦與各州的關係·····

第五章

民意與壓力政治·····	三七
--------------	----

一、民意的性質·····

二、民意的測量·····

三、民意的傳播·····

四、壓力團體·····

第六章

政黨政治制度·····	四七
-------------	----

一、政黨的地位·····

二、黨治的性質·····

三、政黨的演進·····

四、政黨的功用·····

五、政黨的組織·····

六、政黨的經費·····

七、黨治的批評·····

第七章

選民與選舉.....六一

一、選民的資格.....六一

二、選舉的提名.....六二

三、競選與選舉.....六八

第八章

國會.....七三

一、權能.....七三

二、構成.....七四

三、待遇.....七五

四、組織.....七六

五、程序.....八三

六、問題.....八八

七、改造.....九〇

第九章

總統.....九三

一、總統的權力.....九三

二、總統的選舉.....九九

三、總統的任期.....一〇二

四、總統的資格.....一〇三

五、總統的報酬.....一〇三

六、總統的繼任.....一〇四

目錄

四

七、總統的部屬	一〇五
八、美國的副總統	一〇八
行政	一一一
一、行政機構	一一一
二、行政立法	一一四
三、行政裁判	一一七
四、行政行為的控制	一二〇

公務員	一二三
一、功績制度	一二三
二、人事管理	一二六

司法	一三五
一、法院的地位	一三五
二、法院體系	一三七
三、刑法執行	一四一
四、軍事審判	一四五

外交	一四九
一、外交權力	一四九
二、外交機構	一五一
三、外交功能	一五三

第十四章

四、傳統的外交政策	一五七
五、新近的外交政策	一六一
國防	一六七

第十五章

一、軍事權力	一六七
二、軍事機構	一七〇
三、三軍兵制	一七四
四、兵役制度	一七六
五、民防工作	一七八
財政	一八一

第十六章

一、租稅權力	一八一
二、財務行政	一八四
三、預算程序	一八六
四、國家稅收	一八七
五、政府支出	一八八
六、貨幣銀行	一八九
州政府	一九三
一、州憲法	一九三
二、州權力	一九九
三、州立法	一九九

第十七章

四、州行政	一一〇
五、州司法	一一八
市政府	一二五
一、市的法律基礎	一二五
二、市政組織形式	一二八
三、市行政的機構	一三五
四、都市區域問題	一三五

第十八章

縣政府	一三九
一、縣的地位	一三九
二、縣的現勢	一四〇
三、縣府組織	一四一
四、縣下區域	一四四

參考書目

參 考 書 目	一四九
---------	-----

美國政府

第一章 美國政府的背景

一、殖民地政府——哥倫布雖遠在十五世紀之末就發現了新大陸，但直至一六〇七年英國人始於渥金尼亞（Virginia）境內建立一個永久定居的詹姆士城（James Town）。接着而有一六二〇年及一七三二年的教徒移民，卒致在北美洲而有十三州殖民地的成立，殖民地的政府係在英國的管制下，各殖民地政府的法律地位，並不相同，約分之，計有左列三種：

1. 皇家殖民地（Royal Colonies）——在十三州中以皇家殖民地佔數最多，凡八個，即紐亨夏（New Hampshire）、紐約（New York）、紐澤西（New Jersey）、維吉尼亞、北卡羅來那（North Carolina）、南卡羅來林（South Carolina）、喬治亞（Georgia）及麻塞邱塞（Massachusetts）。皇家殖民地置於英皇直接控制之下，由英皇派遣總督（Governors）駐在各州，受英皇之指揮與命令治理各地。總督為行政首長對英皇負責。各州另設置有參議會（Council），由英皇或總督指派若干參議員組織之，以為總督的諮詢或參贊機關。實際上，總督對參議員有任免之權，不過在形式上要經英皇核准。

殖民地另設有人民代表會議，由選民選舉代表組織之。參議會有似立法機關的上院。人民代表會議有似立法機關的下院。殖民地的法官由總督徵得參議會的同意委派之。殖民地議會所通過的法律須報請英皇核准方能生效。人民對殖民地最高法院的判決，如有不服得上訴於英國樞密院之英皇。這種政治制

度一直維持到一七七六年獨立時。

2. 自主殖民地 (Proprietary Colonies) ——在美國獨立革命前，英國在北美洲擁有三個自主殖民地，即瑪麗蘭 (Maryland)、得拉威爾 (Delaware)、及本薛文尼亞 (Pennsylvania)。這三個殖民地的自主權是給予巴爾特莫爾 (Baltimore) 及威廉彭 (William Penn) 兩貴族及其後裔的。英皇頒給特許狀 (Charters) 准許自主者委派總督及其他官吏，並設置議事機關與法院，並享有英皇在皇家殖民地中所有的其他特權。

在瑪麗蘭和得拉威爾各設有兩院制的議事機關，上院曰參議會由自主者或持有者 (Proprietor) 委派參議員組織之；下院則由選民選舉代表，組織代表會。在本薛文尼亞州，議事機關是一院制，由自主者委派參議員組織之，但無立法權，僅是總督的一個顧問機關。英皇對殖民地通過的法律具有否決權；殖民地最高法院的判決案得上訴於樞密院的英皇。

3. 特許殖民地 (Charter colonies) ——羅得島 (Rhode Island) 和康乃克特 (Connecticut) 是特許狀殖民地。英皇所頒給的特許狀是頒給由當地居民所組成的團體，英皇在這種殖民地的權力亦比較的限制。特許殖民地的政府係依主權在民的民主主義的原則組織之。

總督由當地居民選舉之，任期一年。在理論上總督人選須經英皇同意，但是在事實上這只是徒有其名的形式。特許殖民地設有兩院制的議事或立法機關，議員均由選民選舉之。總督對議會通過的法律並無否決權，亦無須送請英皇批准。法官及其他官吏均由議會委派之。不過殖民地最高法院的判決案仍得上訴於樞密院的英皇。當時的殖民地在特許狀的保障下，在政治上享有幾乎和今日相等的民主與自由。羅得島和康乃克特的特許狀，於革命後成為各該州的根本法，一直在一八四二年和一八一八年才各予取消。假使英國當年使十三個殖民地都有這樣的獨立與自主，那美國的獨立革命亦可能不會發生。

美國今天的地方政府制度有許多是淵源於殖民地時代的。新英格蘭的貢獻在市 (Town)、南部的發展在縣 (County)，中部則同時利用了市和縣。新英格蘭各地的殖民地，當時爲了宗教自由，都是羣居在一起的。其次爲了防止野蠻的紅印第安人的襲擊，他們亦只有共同居處，團結一致以抵禦敵人。爲了防禦野獸來侵，及集體禦寒羣居亦屬必要。在立法機關亦正式的劃定市鎮疆界以前，居民即在其住區建立自治的政府。所謂市或鎮就是圍繞着一個教堂所建立成功的住宅區。

市民或選民常定期舉行會議，商討公共事務，因之，市民或鎮民大會就成爲地方政府的主要機構。大會有權徵收租稅，分配土地及制定法規。居民大會選舉『良人會』 (Board of selectmen)，祕書及巡警負責處理地方事務。市或鎮同時是選舉殖民地議會議員的選舉區。

新英格蘭的市鎮民大會乃是純粹或直接民主制度事例。大會不僅是一種政治集會，亦是一種社交的活動，在人民的生活中是十分重要的。哲斐生 (Thomas Jefferson) 曾稱贊這是『實行民主自治政府的最明智最妥善的設計』。美國今天在新英格蘭各州的地方自治中，仍保持着這種直接民主制度；不過因爲今日都市人口大量集中，範圍過大，情形複雜，不能不予以若干修正。

南部各殖民地的地方政府，則以縣制爲主，這是因爲當地的土地與氣候適於作大規模的墾植。在人口比較疏散的農業地區，由總督委派保安官 (Justice of peace) 以治理之。保安官合署辦公的地方稱爲『縣公署』 (County Court)。這是一個立法、司法、行政合一的機關。因之，縣是殖民地一個地方行政區劃，同時亦是居民一個自治單位。

在一縣之內，分設爲若干教區。一個教區係以一個教堂或教會爲中心。每一教區由教區居民選舉『教區委員』 (Vestry) 一人以治理之。這些教區委員都是殖民者的領袖人物。教區的工作除宗教事務外，兼管民政事務。民政事務之重要者爲徵收租稅及救濟貧民。

在中部的各殖民地，地方政府則採取市與縣的並用制。紐約與紐澤西則採市民大會制，實行直接民權，和新英格蘭各地的情形相似，市比縣佔着較重要的地位。在本薛文尼亞及得拉威爾兩地，則縣爲重要。在這些縣中則由縣民選舉委員組織縣政委員會負責治理縣務。

在殖民地時代以工商經濟尚未發達，並無人口大量集中的都市。直至美國獨立革命的前夕，當時只有所謂廿四個都市，市民總數僅佔全體人口百分之三。都市具有法人地位，由總督頒給特許狀規定其權利與義務。紐約是最早的特許市。其他的都市多在本薛文尼亞和紐澤西兩地。其較有名的都市爲阿爾尼亞 (Albany)、費城 (Philadelphia)、安尼堡 (Annapolis) 及納發克 (Norfolk) 等。都市的治理機關爲市議會 (Council)，由選民選舉少數參議員及多數議員組織之。總督另行委派市長及祕書 (Recorder) 參加市議會處理行政事宜。市議會是個立法、司法、行政三權合一的機關。參議員及市長同時具有相當的司法功能。在費城、安尼堡和納發克三市，參議員和議員都是終身職。

二、革命時的政府——自詹姆士城的設置至獨立革命，在此一六九九年間殖民地和英國政府間，常發生不斷的磨擦與爭執。殖民地的總督有些常是貪污無能的。爲了徵稅、徵兵、判罪、發給執照、發行紙幣、組織銀行等問題常發生弊端致引起人民的不滿。英國與殖民地間衝突的開始，是由於英國政府通過法律獨佔對殖民地的貿易，對若干商品如羊毛、毛織品、鐵器等的生产與出口均加以限制，藉以保護英國的工業；至於殖民地的政費開支，亦全着由殖民地徵稅以支付之。殖民地的議會常會不肯撥付殖民地政府的經費及駐軍糧餉，每引起英國政府對殖民地的強制執行。英王喬治三世 (George III) 於一七六〇年即位，對美洲殖民地採行高壓政策，致引起反抗情緒。幾經設法妥協，均歸無效，卒於一七七六年爆發爲獨立革命。

十三州殖民地要想革命成功，不能祇靠零星分散的反抗，必須採取聯合陣線及統一行動，爲互通聲

氣，以便聯絡，各地均成立『通訊委員會』。一七七二年亞當士 (Samuel Adams) 首先在波士頓 (Boston) 組設通訊委員會。在一年之內，麻塞邱塞各地都相繼紛紛的成立這種通訊委員會。其他殖民地受『波士頓茶社』 (Boston Tea Party) 的影響與領導，亦都先後設立通訊委員會。至一七七三年末，十三州殖民地建立起一個完全通訊網。這些通訊委員會有似現代的政黨。政黨委員會不僅互通消息，交換意見，且進而管理殖民地事務。其後這些通訊委員會並推選參加『大陸會議』 (Continental Congress) 的代表，並為大陸會議決議案的執行者。殖民地政府雖然照舊存在着，但這些法外的機關都異常活躍，侵奪了他的不少法定職權。

英國政府企圖懲罰麻塞邱塞州的人民，因為他們的反抗情緒最為高漲，反抗行動最為激烈。這一懲罰企圖更促成殖民地的團結。一七七四年六月十七日麻塞邱塞提議召開『大陸會議』，要求每一個殖民地皆指派代表參加，共商殖民地與英國的關係問題。十三州除喬治亞未派代表參加外，餘十二州均有代表與會。該會議於一七七四年九月五日在費城舉行。這一會議被稱為第一次大陸會議。

大陸會議的代表自然不是殖民地政府所委派的，因為政府仍在英國控制之下。代表多係地方委員會或代表會議選舉產生的。在革命份子較多的殖民地議會，亦都推選代表參加大陸會議。各代表自稱是殖民地善良人民所指派的代言人。

大陸會議通過一項影響深刻的『權利宣言』 (Declaration Right)，一致決議抵制英國貨品，阻止其進口，並拒絕使用之；同時成立了一個『大陸協會』 (Continental Association) 以監督此項決議的執行。大陸協會分設於各縣市，在通訊委員會的指揮監督下推行工作。大陸會議在十月廿六日閉幕時曾作決議，如其要求得不到英國政府的滿意解答，將於一七七五年五月舉行第二次大陸會議。

英國對大陸會議的回答是壓制性的。於是麻塞邱塞州準備作戰，在康卡特 (Concord) 與萊克山頓

(Lexington) 發生流血事件。一七七五年五月十日在費城舉行第二次大陸會議。與會人員多為曾經參加第一次會議者。喬治亞州亦遣派代表參加。直至一七八一年三月邦聯條款 (Articles of Confederation) 發生效力以前，第二次大陸會議一直是各殖民地的聯合的政府機構。

第一次大陸會議集會時，與會人員主張獨立者為數甚少。一七七五年七月華盛頓 (George Washington) 被推為聯軍總司令，一年以後曾說：『當我受命為總司令時，我厭惡獨立，但時至今日，除獨立外，別無他途』。當時的領袖們亦多持與此相同的結論。至一七七六年六月十一日，大陸會議推選五人負責起草『獨立宣言』，以哲斐生 (Thomas Jefferson) 為主席。大陸會議依渥金尼亞代表李亨利 (Richard Henry Lee) 的提議，於七月二日一致通過獨立決議案。二日後，正式宣佈獨立。

獨立革命爆發，皇家總督及其他官員紛紛逃走，各地陷於無政府狀態。大通會議遂指示各州，依民主的原則，建立增進幸福，維護安全的政府。各州並無機構以為過渡憑藉，大陸會議相繼成立州政府。麻塞邱塞州恢復一六九一年的特許狀，直行至一七八〇年通過該州新憲法為止。這一州憲一直實行至今日。羅得島及康乃克特仍維持其原來特許狀下的政府組織。其他各州則依民主原則，自行訂定憲法，成立國家組織政府。在歷史首次出現的民主國家和成文憲法，則是美國獨立革命時的各州。新州憲下的政治機構，大體沿殖民地的舊制。有七個州的州憲中皆載有人民權利條款。選舉採限制選舉制。各州政府皆採三權分立制。不過在實際上，立法機構的權力最重，地位最高。人民厭惡總督，因之把行政機構的權力剝奪了許多，而移轉於立法機關。

州政府的行政首長，所謂州長者，由選舉產生之，任期一年，四州由人民選舉之，其他各州由州議會選舉之。在本薛文尼亞及喬治亞兩州，議會採一院制。其他各州沿殖民地之舊均採兩院制。下院的名稱或曰『紳董院』 (House of Burgesses)，或曰『平民院』 (House of Commons)，或曰『代表

院』(House of Representatives)。下院議員由選民選舉之，任期一年。上院則稱『立法院』(Legislative Council)或『參議院』(Senator Council)。上院議員由選民或下院選舉之，任期一年至五年。上院代表財團利益；下院則代表人民利益。司法制度則沿殖民地之舊，少有變革。

三、邦聯政府——第一次第二次大陸會議均無組織法或憲法。那些會議是適應緊急需要而召開的，係屬暫時性的，戰事既發生，決心要獨立，自然要採取步驟要設立堅固的永久性政府。一七七六年六月大陸會議指派各州代表一人組織委員會，起草各州邦聯的組織條款。此種『邦聯條款』(Articles of Confederation)於一七七七年十一月十七日經大陸會議通過，並經各州議會先後批准生效。

自法律的觀點言，獨立宣言所創造的乃是一個獨立的國家，而非十三個獨立的州；但事實上各州的權利甚大，各具獨立性，大陸會議並非是較高的權力機關，而是以各州的意志為意志。邦聯政府依邦聯條款第三條的規定，乃是『各州基於彼此的深切友愛，相互結合，成為堅固的聯盟』。邦聯不是由各州人民組織成功的團體，乃是以各州為主體的一種聯盟。這一聯盟在推行各州的共同防禦，維護自由安全及相互利益，各州仍是主權者，保持有完全的獨立與自由。

依邦聯條款，邦聯政府乃是脆弱無力的。第二次大陸會議仍繼續維持其存在。這是邦聯政府的唯一機構。只有議事機構，而無執行機構，政務推行，不無困難。邦聯政府中亦無獨立的司法機構，為了解決各州之間的爭執及審判海盜及俘虜，得臨時成立邦聯法院。邦聯會議採一院制，由各州議會推舉代表組織之，每州最少二人，最多不得超過七人。代表任期以三年為限。代表的費用由各州支付之。表決時，分州投票，一州一票。代表可以被各州隨時召回，而換以他人。

依邦聯條款的規定，邦聯政府的權力是宣戰、媾和、主持外交、包括遣派使節、締訂條約，按各州土地價值徵收租稅，按各州白種居民人口徵集充員士兵，舉行公債，發行貨幣，建立海軍，解決各州間

的爭執，建立郵政制度，管理度量衡，爲了審理某些案件成立法院，爲適應事實需要得任用官員及成立委員會。這些權力的行使以及邦聯條款的修改，至少要有九州的同意方能生效。

各州對邦聯政府所負的義務，是遵行邦聯政府的決定；各州相互尊重各州公民的完全權利；各州相互信賴其文書，法案及司法程序；各州相互引渡其逃亡者；各州之間如有爭執送請邦聯會議予以解決；各州之間應准自由交通與貿易。除授予邦聯會議的權力外，各州仍保留有其餘的一切權力。州政府的責任是保護人民的生產及增進一般幸福。

邦聯會議每年在費城舉行年會，偶爾亦在他市舉行。會議代表九十一人，集會時出席者祇約三分之一。議事規則規定，只要代表總數八分之一的反對，就可否決會議的議決案。會議之下設有若干常設的行政委員會以處理外交、財政、軍事、海事等事務。這些委員會就是美國聯邦政府國務院、財政部、國防部的前身。

邦聯政府最大成就是提供各州以政治與軍事的統一思想，俾能促成聯邦憲法的產生。在邦聯政府的主持下，勝利的結束了獨立革命戰爭，英國與美國締訂和約。邦聯政府與外國建立正常外交關係，遣派駐外使節，設立使領館。當時著名的外交使節有富蘭克林 (Benjamin Franklin)、亞當士 (John Adams)、哲斐生 (Thomas Jefferson)、及狄恩 (Silas Deane)。他們都是卓越的政治家，對美國革命有偉大的貢獻。

邦聯政府的重大缺點，是他們本身無執行機構，無權直接向各州人民採取行動；一切措置都要仰仗於各州政府。邦聯政府的公債高達四千萬元之多，所付利息亦甚鉅，但他不能直接向人民徵收租稅，祇能催促各州政府繳納其配額。由於戰爭的關係，各州財政亦陷於支絀，加以各州間的猜忌觀望，繳納攤款者，並不踴躍。一七八一年至一七八六年間各州攤款總數計一五、六七〇、〇〇〇美元，收到者僅二