美國聯邦對都市財政補助發展的背景與趨勢

張家洋

近數十年來，美國聯邦政府的財政補助制度（Financial Aids）不但在財政上逐漸取得重要的地位，而且被用爲協助下級政府推行地方政務及實現國家政策的主要工具，對於各級政府關係的發展具有深切的影響，以致成爲研究該國各級政府關係者所不可忽略的問題。尤其是聯邦對都市的財政補助，在當前都市化的社會中，更含有特殊的時代意義，其發展的背景和趨勢，值得吾人重視，並有作深入探討的必要，藉以了解此種制度在政治經濟方面的效果和影響。聯邦對下級政府的財政補助，其廣義的範圍大致包括實物贈與（Grant-in-Kind）、分成稅收（Shared Revenues）、貸款（Loan）及補助金（Grant-in-Aid）等四種；惟狹義的範圍，則專指最後一種而言，此卽通常所謂聯邦對下級政府的財政補助，本文亦以此種經費補助爲對象，從而觀察聯邦與都市關係的進展。

(一) 都市對美國社會的重要性

根據美國聯邦憲法的規定，其聯邦制度乃由聯邦及州兩個政府層級所構成。至於地方政府則是隸屬於州政府的下級政治單位（Political Subdivision），在憲法上既無明確的地位，其與聯邦政府原來也無直接的往還。可是，由於社會變遷的結果，自一九三〇年代以來，經由補助金制度的運用，聯邦與地方政府的關係不但日趨密切，而且由間接轉爲直接。這種情勢的發展，尤其是以聯邦與都市的關係最爲明顯。要明瞭這種現象的成因和意義，必須就客觀的社會背景以及聯邦與都市雙方的主觀因素加以分析，才能獲致正確合理的解釋。首先擬從客觀的社會背景方面來討論。

(1) 美國社會人口增加與都市化的趨勢

本世紀的初期，留心社會變遷的學者卽曾聲言人類已邁進了都市化的時代（Urban Age）（註一）。事實上，社會都市化的

趨勢早已隨着工業革命的浪潮先後在世界各地區形成。詳言之，城市的工商業發達和農村生產效率的提高，促使農村人口長期不斷地流入城市，助長了社會都市化的傾向。所以，在任何社會中，工業化與都市化的發展愈大，則農業人口愈見減少（註二），這是一個各國普遍存在的現象。在美國，如同世界上其他已開發地區一樣，這種現象乃是近百年來都市成長突飛猛進的重要原因之一。此外，南方解放的黑奴和來自外國的移民，也構成都市人口的大量來源，因有這種特殊的情況，所以使美國社會都市化的發展較其他先進國家具有更多的原動力。自一九二〇年代以來，聯邦政府採取較嚴的限制移民政策（註三），對於外國移民的數量已能作相當有效的控制。但是，由於醫藥衛生的進步神速，自一九三〇年後，國內人口生育率激增，內在的人口膨脹已成爲導致一般都會地區人口快速增加的主因。根據一九六〇年人口普查的統計，發現美國全國一億七千九百三十萬總人口中，約有三分之二居住在都會地區，而此等地區自一九四〇年來人口增加的比率，約佔全國人口增加總額的百分之八十（註四）。同時，城市的規模也大爲擴張，在一九五五年全國已有將近一千四百個人口超過十萬的都市（註五）。到了此時，美國社會的都市化看來已接近成熟階段，大都市的地位已告穩固，整個國家已由農村社會轉變爲以都市爲中心的都市社會（Urban Society）。

從各種統計資料來觀察，可知美國社會人口膨脹與都市化的趨勢，在過去的百餘年中不斷地加速進展，而且這種趨勢在可能預見的將來也不致有所改變。到目前爲止，據估計美國人口約有百分之七十爲都會地區的居民，而且這個比率仍在繼續上升，預測至二〇〇〇年時，則都會地區的人口可能突破三億大關（註六）。這種人口迅速增加和集中的情形，如同一股巨流對於社會都市化的趨勢形成推波助瀾的力量；但在另一方面，都市的成長對於工業社會集中的人口提供了大規模的生活空間。在這些相關的因素交互影響之下，美國的都市無論在數量和規模方面都有空前的發展，因而使人口大量集中和都市迅速成長構成了當代美國社會的兩大特色。

這兩種現象對於整個社會無論在文化、經濟及政治方面當然會發生重大的影響，而且大規模都市化社區形成之後，其所具有的社會組織特性與隨之而來的各種都市問題，更非許多舊有的制度所能肆應。面臨了這種劃時代的社會變遷，聯邦政府遂逐

漸對一般都市的情況予以密切的關注。因爲儘管聯邦政府無權直接指揮監督各州所屬的地方單位；但是，聯邦政府既爲民治民享的政府，負有謀求全民福利的責任，則其對於集中了全國三分之二人口的都會社區自不能不盡力設法促進其興盛和發展。

(2) 都市的各種重要職能及其影響力

在現代一般開發的國家中，都市對於整個社會莫不具有極大的重要性。這不僅是因爲全國大部份的人口集中於都會地區，而且也是由於現代的都市能够對社會發揮各種職能（Functions）和重大的影響力(Metropolitan Dominance)。根據都市社會學的理論，概括地說都市乃是社會上經濟、文化與政治的重心，其四周廣大的腹地均在其影響力籠罩之下，整個國家由許多以都市爲中心的區域（Region）結合而成，所以都市是社會的神經中樞，其在現代社會中的領導地位已經是根深蒂固了（註七）。這種理論在美國的社會中可以獲得充分的例證。茲就各方面的實際情形說明於後：

（A）都市爲交通的樞紐

麥坎西氏（R. D. Mckenzie）在其所著「都會社區」（The Metropolitan Community）一書中，曾將美國社會中都市發展的過程按照各種主要交通運輸方式的演進——水運、鐵路、公路——劃分爲三個時期（註八）。這種見解不但是在強調交通對都市發展的重要性，而且也足以說明都市在交通方面所具有的職能。在南北戰爭以前，美國國內以水運交通構成經濟發展的主要動力。所以當時海港與河港均較依賴陸上交通的都市爲繁榮。自鐵路興築之後，一些陸上交通要衝和作爲原料及半製成品集散地的城市逐漸成爲鐵路交通的中心（註九）。鐵路交通不但促進了這些城市的經濟發展，而且也加速了都市化區域的擴張和新興城市的崛起。本世紀中，汽車的大量生產和普遍使用，使美國的社會發生了重大的變遷。迅速擴展的公路網均以人口集中的都會地區爲滙合點，非但維繫着本區域內部及對外的交通，同時也使都市的文化經濟影響力擴及於整個腹地區域（註十）。所以，公路交通的便利，實有助於加強都市與其鄰近衛星社區的連繫和區域發展（Regional Development）計劃的推行。

此外，近數十年來，美國航空事業的發達，使空運交通的重要性日增，而各大都市均成爲空運交通的中心。這是由於空運

交通具有其特性，對於商業航線據點的選擇主要是以每個據點在區域經濟中的現狀爲依據（註十一）。因之，空運交通的發達，更加強了都市在社會中的領導地位。

總之，作爲一個交通運輸的樞紐，乃屬一般都市共有的重要職能，而交通的發達，也是滙集都市成長所需人力和物資的必要條件。都市的交通職能，一方面對於國內與國際的經濟發展具有重大的貢獻，因爲各大都市巨大的運輸吞吐量爲維持社會經濟活動所不可缺少的動力；另一方面在國防軍事上也具有極高的潛在價值。

（B）都市爲經濟活動的據點

從歷史的觀點來看，滿足社會的經濟需要是城市興起的一大基本原因。因爲有史以來，城市卽爲人類商業活動的據點，所以商業可以視爲一般都市的傳統職能。自工業革命之後，城市四周成爲工業發展的溫床，因之都市又負起工業中心的職能。這種情形主要是由於都市既爲商業中心，自然具有財務上的便利以籌集發展工業所需的資本。至於交通上的地利，則更屬必具的條件；特別是有便利的交通線連繫原料產地與消費地區的都市對於工業尤其具有吸引力。所以各種工業均趨向於集中在此類接近原料供應地和銷售市場的交通要衝（註十二）。據估計，在一八四七年美國各州中，卽已有一百二十七個擁有大都市的縣（County），其勞工人數均在兩萬以上，而這一百二十七個縣的勞工人口總數佔全國勞工人口總額的百分之六十；其廠商總數佔全國廠商總數的百分之六十六；其工業生產價值佔全國工業生產價值總額的百分之六十九（註十三）。近年以來，各大都會區域的工商業務約佔全國工商業務價值總額的百分之七十五（註十四）。雖然，自一九四〇年以後，美國國內發生一種鼓勵中小都市的趨勢，但是就全國的工業擴展情形觀之，大部分的新興工業仍然集中於大都會地區（註十五）。

如前所述，商業是都市的傳統職能，而工業化與都市化的發展對於都市的商業活動亦具有相當大的刺激作用。所以，隨着工業與交通的發達以及都市區域的擴張，美國各地都市的貿易區域及其經濟影響力大爲推廣。就都市的經濟影響力直接達到的範圍而言，則整個都會地區不啻是一個經濟區域，而核心都市的經濟職能隨着交通網的蔓延伸展到區域中的每個角落，在這個區域內形成一個都會經濟（Metropolitan Economy）的體系（註十六）。在這種經濟體系之下，核心都市以其優越的財富和影

響力，構成本區域各種經濟活動的中心，而具備各種工商及服務業的機構和制度以供全區域的人民從事於經濟活動。當然，某些大都市的經濟影響力，非但遍及其四周的鄰近地區，而且可能是全國性甚至國際性的，則此等都市對於社會的重要性，更非一般都市所能比擬。

因爲都市是工商業的中心，財務活動頻繁。所以，在具備各種經濟職能之後，都市又形成爲社會的財政金融中心。誠如格拉斯（N. S. B. Gras）所云：「一個都市只有在其爲所屬的地區履行財務職能的時候，才能成其爲充分發展的都會中心。」（註十七）赫特與賴斯（Hatt and Reiss）也都認爲都市的發展是否已屆成熟階段，可以從其銀行業務佔全國總額的比例中來觀察（註十八）。這項財務職能對經濟發展具有重大的意義，它不但鞏固了核心都市在區域中的優越地位，而且更足以強調都會地區成爲一個經濟區域的事實。目前，美國政府對聯邦準備銀行（Federal Reserve Bank）駐在都市的選擇，也是意欲維持此等都市在區域中所擁有財務上的優越地位，並使彼等發揮控制整個地區金融市場的作用（註十九）。所以，以都市作爲財政金融中心對於調節地方經濟及加強區域的經濟連繫是頗有貢獻的。

綜合言之，都市既具有各種經濟職能，又具有強大的影響力，非但構成區域的經濟活動中心，亦且爲國家經濟（National Economy）的基石。所以，早在一九二〇年代，比爾德（Charles A. Beard）即認爲未來的國家經濟將受都市的控制（註二十）。格拉斯（Gras）更指出現代世界的經濟結構即爲「都會經濟」，因爲大都市在國際經濟活動中擔任決定性的角色（註二一）。這些高瞻遠矚的見解，誠足以充分說明今日美國的都市在社會經濟方面所處的重要地位。

（C）都市爲社會文化的中心

除了經濟方面的職能以外，都市在現代社會中尚具有社會與文化方面的重要性。而且由於都市區域不斷擴張，都市在社會與文化方面的影響力也已遍及於都會地區，使這個區域構成一個以都市爲核心的社會單位。

都市在社會文化方面最重要的職能，乃是形成文化的源泉。有史以來，城市在文化的領域裡一向據有崇高的地位，而現代的都市生活對於整個社會所發生的領導作用更爲顯著（註二二）。目前美國大部分的都市，均爲各種教育文化機構的集中地，除

了高等學府之外，又普遍擁有圖書館、博物館、劇院、廣播電臺、電視臺和報社等社會文化教育機構，藉以發揮都市的文化職能。具備了這樣的條件，不但使都市在教育文化方面佔了絕對的優勢，並且使其一般的居民具有較高的素質（註二三）。在這種情形之下，都市遂成爲社會文化進步的前鋒和新思想滋長交流的溫床，其文化的影響力足以左右附近廣大區域內人民的觀念、風尚和行爲。尤其是當大衆傳播工具日漸普及，報紙發行網和廣播電視接收距離日漸擴張之後，都市文化影響力所及的範圍更爲擴大，都市文化流傳的速度也更爲加快了。

其次，都市既爲人文滙粹之所，又是交通的樞紐，則在此等地區內各種社會活動的頻繁與社會組織的龐雜乃屬必然的現象，而都市的社會活動與組織可藉都市的文化影響力與社會的機動性迅速傳播到其他地區，引起廣大社會的反應，最後可能形成大規模的社會運動或全國性的社團機構。因之，在都會地區醞釀和發展起來的社會組織與運動，往往具有浩大的聲勢，並對社會發生深遠的影響。

如前所言，都市具有其特性，從好的方面來看，都市的各種職能，乃是社會發展的動力；從壞的方面來看，都市一般均具有相當嚴重的社會問題，例如各種團體或社會階層的對立與衝突、失業、貧窮、犯罪與傳染病等，在美國的都市中均普遍存在，而貧民窟地區尤易成爲罪惡的淵藪（註二四）。此等社會問題對於都市的繁榮無疑構成重大的潛在威脅，所以社會與政府應以共同的努力尋求有效的方法來消彌或防止各種由於都市社會不正常的發展所引起的病態現象。近數十年來美國社會工作集中於都會地區的事實（註二五），可以反映出社會與政府對於解決都市社會問題的重視。不過，社會問題的解決，就都市本身而言，實爲一項繁重的責任和長期的挑戰。

（D）都市爲政治的重鎮

政治活動是人類社會生活重要的一環，而這種活動多半以都市爲據點，所以都市在政治方面也具有傳統的重要性。在現代社會中，美國都市的政治地位更有逐漸提高的趨勢。這種事實可以從兩方面來說明：其一，都市通常爲政府機構的所在地，成爲政治上發號施令的中心；其二，都會地區擁有大量人口，他們對政治較爲敏感，投票率較高，故在全國與地方政治上具有較

大的潛力（註二六）。都市政治地位的提高，足以使其在地方及全國政壇上爭取更多的發言權，這種情勢固有助於其他職能的發展；反之，都市其他職能的發達也構成提高其政治地位的資本。

由以上各節就都市各種職能與特性的分析，可知都市已成爲當代美國社會的重心。都市對社會的重要性，固然可以從具體的人口比率上觀察出來；不過，其在社會生活方面發揮的鉅大影響力，則更超過單純的人口比率所能表現的程度。因爲現代的都市不僅是大量集中人口的居住與工作處所，亦且構成啓發與控制人類經濟、政治與文化活動的中心（註二七）。所以，都市實爲國家的神經中樞與社會進步的策源地，其應受到聯邦政府的重視，自屬不言可喻。目前，許多學者認爲未來的數十年中，區域（Region）的重要性在美國勢將增加，如此則作爲區域中心和區域發展基地的都市，毫無疑問將對國家和社會負起更爲繁鉅的責任。因此，若以區域發展的觀點來看，都市今後在社會中的領導地位必然有日益加強的趨勢，而聯邦政府對於都市也將更爲眷注了。

(二) 聯邦與都市的共同利害關係

聯邦政府對於都市的關懷，並非僅僅由於都市在社會中具有其重要性，同時也是因爲促進都市的繁榮對於國家有極大的利益。換言之，都市在文化、經濟與政治方面發揮的職能，固然值得聯邦政府另眼看待；除此以外，現代都市問題的規模與性質均已發展成爲全國性的問題，也需要聯邦政府採取有效的措施（註二八）。基於此等理由，所以隨着都市地區的擴展，聯邦不斷增加對都市的財政補助，乃是一種合理的現象。此等補助毫無疑問地對於市政的改進產生了極大的效果；但在另一方面，聯邦補助都市也是爲了實現國家的政策和目的（註二九）。具體地說，亦卽爲了要維護國家在都市中有關國民經濟與國防安全兩方面的重大利益。茲就聯邦與都市的共同利害關係逐項加以分析，藉以說明聯邦對都市的補助在促進國家利益方面的意義。

(1) 經濟方面

在經濟方面，如前所述都市是工商業與財政金融的中心，甚至在國際貿易上據有重要的地位，所以維持都市的繁榮也就可

以間接促進國家經濟的成長，並確保美國在國際市場上的優勢。從財政的立場而言，聯邦政府最重要的財政收入乃是所得稅（註三十），既然全國人口與各種企業大部分均集中於都市，而國民所得亦以都市化與工業化地區較高（註三一），因此吾人相信聯邦政府的主要財源是來自都會地區。其次，由於就業人口、各種企業及金融市場均集中於都市，所以一旦經濟不景氣的情況發生，都市即直接受到影響，遭致重大損失，而國家也將隨之連帶蒙受災害。根據以往的經驗，聯邦與都市關係的建立就是在經濟大恐慌時期爲了應付社會失業問題及其所引起的其他不幸所作的一種試驗（註三二）。自羅斯福新政時期開始，迄今三十餘年來，聯邦政府不斷推行各種補助計劃，直接或間接以刺激都市的經濟活動及製造就業機會解決失業問題爲目的（註三三）。聯邦之所以採取此等措施，乃是因爲都市的經濟職能及其所掌握的大量人力和財富在經濟方面對於整個國家具有莫大的重要性，而任何一個都會地區的問題均可能對全國各地區發生連帶的影響，所以不能視爲孤立的問題予以個別的處理（註三四）。同時，在國家經濟（National Economy）的體系之下，全國由經濟的力量結合爲一個整體，各區域以及各州之間均有互相依賴的關係存在，而作爲經濟活動中心的都市，乃是國家經濟的命脈，因之對於都市的關懷和援助不啻是對於區域的經濟繁榮和全國經濟的穩定與成長提供最佳的保證。其次，聯邦準備制度的實施，不僅加強了都市在財政金融方面的領導地位，而且也有助於以都市爲中心的區域經濟發展政策的推行。

(2) 國防方面

除了經濟發展的情形之外，聯邦政府近年來對於都會地區的民防計劃也予以密切的注意。在目前這個核子時代，具有驚人破壞力的核子武器幾乎可藉發射飛彈投擲到世界上任何角落，假如第三次大戰一旦爆發，即根本無所謂前方與後方的區別，軍事基地固然首當其衝最先會遭受到敵人的攻擊；此外敵人爲了摧毀一國的戰爭潛力，也必然會選擇人口與工業集中的都市作爲其襲擊的目標。而這種攻擊無疑將造成重大的災害，可能使國家的人力、生產力以及防衛能力幾乎損失殆盡，這是美國的軍事觀察家們對核子戰爭共有的認識（註三五）。近年來，美國國會衆院軍事行動小組委員會（House Military Operation Subcom-

mittee）發表一項民防研究報告內容預測：如敵國對美國的一百五十個大都市發動核子攻擊，將可能摧毀全國百分之七十的工業和百分之九十的人力（註三六）。由於未來戰爭的破壞力十分可怕，一旦爆發之後，短期內即可決定一國的命運，所以處在這種潛在的核子攻擊威脅之下，爲了保護國家的重要都市，民防措施實在有迫切的需要。

自一九五〇年聯邦民防法案（Federal Civil Defense Act of 1950）制定以來，聯邦即開始推行其民防及工業疏散政策，其目的主要即在都會地區採取有效措施，預防戰爭的緊急事變。聯邦政府的行動包括一些非軍事性措施（Non-military Measures），以求減輕敵人攻擊所造成的損失，並在遭受襲擊之後隨即展開善後與恢復的工作（註三七）。在這種政策之下，有關民防計劃的執行，均需要聯邦與市政府間的合作，並且聯邦政府爲了加強市政府的民防能力，乃不得不予以財政和物資方面的補助。

除了民防業務之外，尚有其他與國防有關的原因，促使聯邦政府對都市特別關懷。詳言之，由於都市多具有工業中心的職能，所以許多軍需工業均集中於某些都會地區，而此等都市遂成爲軍方的兵工及補給中心。此外，擁有軍事基地或各種軍事機關及設施的都市，也均對軍方供應土地、人力、物資、房屋及服務事業。凡屬此等都市均爲受聯邦影響地區（Federally Affected Areas），聯邦爲了補償其因供應軍方需要所增加之額外負擔，乃每年予以財政補助作爲改進及擴充公共設施與公用事業之用。聯邦的補助不僅增強了此等都市的財政能力，並且也使駐在都會地區的軍方人員和機構受益非淺。

(3) 政治方面

在美國，都市雖然是屬於州的下級政治單位，而非憲法上聯邦制度的成員；但是，由於都市是國家的精華地區，所以其在全國政治上的比重自非鄉區所能比擬。此外，尚有其他方面非常實際的理由足以用來說明都市在政治上對於聯邦政府所具的重要性。

第一、都市不僅擁有大量的人口，而且一般都市居民的教育水準也較高。在這些都市人口之中，可以說集中了全國的精英

，而他們的意見往往發生全國性的影響力。其次，由於都市有其特殊的社會文化背景，所以都市居民在政治方面，尤其是關於全國性的問題比鄉區人民所表現的態度爲積極，而且投票率也較鄉區爲高（註三八）。因有這些原因，所以都市在全國性的選舉中擁有較多的選票，並在國家政治上具有舉足輕重的實力。這種情勢在總統選舉中特別明顯，因爲在目前的選舉制度之下，總統選舉主要是由大都市的選民所決定的（註三九）。所以都市的情況已日漸受到歷屆總統密切的注意，而都市行政也逐漸形成兩黨政綱上的重要問題。至於國會議員的選舉制度似乎對於鄉區比較有利，所以以往都市一向在國會中不能獲得與其對社會的重要性成正比的聲勢。但是，近數十年來，由於農村人口大減，與部分州的選區重劃，以致使鄉區選票的重要性逐漸降低（註四十），而國會議員們對於這種事實早已有所警覺，所以國會對都市的態度也逐漸發生相當有利的轉變。

第二、都市擁有許多強大的壓力團體，此等團體的利益與各種市政計劃，以及都市的繁榮和發展互相關連，所以它們在謀求自身權益的時候，可能直接或間接地對於都市問題的改善或解決有所貢獻。此外，並有純粹代表都市利益的綜合性社團組織，如美國市政協會（American Municipal Association）與美國市長會議（United States Conference of Mayors），此兩機構均有代表駐在華府，從事於促進都市利益的各種活動。至於各大都市中的領導階層藉私人關係與華府權要爲市政問題交換意見或互相請託也是司空見慣的事（註四一）。總之，從動態政治的觀點來看，都市對聯邦政府具有極大的潛在影響力，足以左右聯邦對都市問題的政策與措施。

基於上述的原因，都市在政治上的重要性已逐漸爲聯邦政府的領袖們所體認，無論國會與行政機關，在近數十年來對於都市行政與問題的關懷有增無已。並且在事實上聯邦政府職權範圍內有關都市行政的事務日益增多，需要設立專門機構負責處理。所以，自一九一二年以來，威爾遜總統、國會衆議員楊格（J. Arthur Younger，一九五五年）、以至於甘乃廸總統（一九六一年）均曾先後爲爭取設「部」（Cabinet Department）而努力，可惜未能早日促其實現（註四二）。所幸聯邦政府在一九四七年即已設立了房屋行政及住宅財務總署（Housing and Home Finance Agency）主管有關都市計劃的事宜，該署目前爲聯邦的獨立機構（註四三），將來可望改組提升爲聯邦的都市行政部（Department of Urban Affairs）。

以上係就經濟、國防及政治三方面分析都市與聯邦的共同利害關係。其實，除了這三大重要部分之外，聯邦在一般市政方面也普遍具有直接的利益。例如都市的交通不但對國家具有經濟價值，而且可供軍事及民防用途；都市的公共衛生與教育是在維護國家有效的人力資源及提高其效率；都市的建設與社會安全計劃，也能夠發揮促進人民福利及助長全面經濟發展的功效。總之，現代的許多市政職務在性質上已發生轉變，它們不再是純粹的地方事務，而與國家的政務互相關連，所以應該納入國家政策與計劃的系統之下，接受聯邦政府充分的援助。

一般說來，由於科學進步與經濟發展的結果，全國各個地區以及地方行政單位均已密切地結合爲一體，而每一個單位與整個國家具有不可分的關係。國內任何地區如有重大事故發生，無論是戰爭、不景氣、疫癘、社會動亂或政治問題，其影響均可能遍及全國。在整個國家處於這種息息相關禍福與共的情勢之下，爲了促進國家的興盛與安全，就必須採取統籌全局的政策與計劃，而全國各級政府間的合作協調更是達到此項目的的必要手段。聯邦政府爲了鞏固國防及促進全國人民的福利，即應以其優越的職權與財力協助下級政府善盡其服務人民與繁榮地方的責任，並充實彼等應付非常變故的能力；而對於都市的情況尤應格外予以重視。因爲都市既然已形成現代社會的軸心，在政治、經濟、社會、文化及軍事各方面具有無比的重要性，則都市的發展與整個國家命運關係的密切，自屬不言可喻。聯邦政府對都市建設所作的貢獻，亦將直接或間接獲致增強國家實力的效果。此種事實足以說明聯邦政府何以對援助都市建設具有深厚的興趣。

(三) 都市對聯邦財政補助的需要

本節原是分析聯邦對都市財政補助發展背景的一個重要項目，其主要內容即從美國一般都市財政困難的情形及其與州政府的財務關係，來解釋都市爲何需要依賴聯邦的補助以充實其財政能力。不過，關於這個問題，本人曾在拙作「美國都市的財政困難與各級政府關係」一文中詳加研討（見政大學報第十四期），故本節僅擬作簡略的說明。

(1) 都市財政困難原因的分析

自本世紀以來，美國都市的迅速成長，引起一般都市市政經費大增，並普遍發生財政困難。大體言之，造成市政經費膨脹的原因約有下列幾點：

（A）都市人口與市區範圍大增，市政服務的地區擴大；

（B）市政的項目與規模逐漸擴充與改進；

（C）貧民窟的蔓延與中上階層市民遷往郊區的趨勢，導致市區人口成分的轉變，加重都市的財政負擔；

（D）市郊社區的成長，造成郊區削剝都市的現象。

在市政經費不斷膨脹的情形之下，都市當然要設法籌措更多的財政收入以應付其財政需要。僅就近三十年而言，地方財政收入即已增加三倍，而一般都市仍然入不敷出（註四四）。這種情形的成因可以從兩方面來解釋：

（A）美國現行的財政制度對各級政府財源的分配，主要是由聯邦政府擁有最豐富的財源所得稅，各州徵收消費稅，地方政府則唯有依賴財產稅爲大宗財源，而財產稅的收入僅足供應市政經費支出總額的百分之三十（註四五），因而都市在財政方面有先天不足的缺點。

（B）都市的財政權力受到市法及州法的限制，不易以提高稅率、創設新稅、或發行公債等方法來開闢財源。目前，許多都市雖已採用所得稅及消費稅等非財產稅以求增加收入，但是此等租稅業經上級政府徵收在先，都市所能分得的餘瀝有限，其重要性遠不及財產稅。此外，市公營事業並無可靠的盈餘，其他收入則更微不足道。至於公債的發行也僅限於籌措部分市政建設計劃的經費。其次，郊區城鎮往往採用減免租稅的方法引誘市區的工商企業及居民遷至郊區，藉以促成郊區的繁榮；或利用州法律規定的住所地優先徵課權防止都市向其轄區中在市區就業的居民徵收所得稅，而與都市爭奪稅源，這兩種情形也是使都市稅收減少並難以提高其稅率的原因。總之，都市在開闢財源方面困難重重，所以無法以其自身的財政權力增加大量收入，滿足其財政需要。

既然都市對其自身的財政問題難以自行解決，則唯有求助於上級政府一途。所以，上級政府與都市的財務關係對於都市的

財政以及一般市政的發展具有重大的影響。

(2) 州與都市關係的檢討

就法理的觀點而言，州爲都市的直屬上級政府，而且州對都市向以「主權者」（Sovereign Role）自居。所以，州政府無論在政治上與法律上均應負責協助其都市解決財政問題。再從事實方面來看，州政府既限制了都市的財政權力，使其自身得以控制州內的重要財源；又課予都市以繁重的行政職責，而其自身保留直接執行的職務較少，所以州政府似乎有能力也有義務對都市提供充分的財政援助。

州對地方政府的財政補助可遠溯自十九世紀的初期，但至本世紀以後才逐漸具有重要性，而且數額也不斷增加。在一九〇二年僅有七千六百萬美元，至一九三八年已接近十億美元。二次大戰後，增加的速度更爲驚人，一九四六年時約爲二十億美元（註四六），至一九六四年則已達一百二十九億美元。不過，自一九三〇年代以後，各州多已無力獨自負擔對地方提供充分財政補助的責任，近年來，這種趨勢更爲明顯。就一九六四年而言，各州一方面對地方政府撥付財政補助一百二十九億美元；同時，也自聯邦獲得九十四億美元的補助（註四七）。所以，實際上各州僅自行籌措了不足三分之一的對地方補助經費。這種情形足以顯示出州的財政也發生了問題，而造成各州財政困難的原因主要有下列兩點：

（A）各州及地方政府的職務大爲擴充，經費逐年膨脹，財政收入無法配合需要大量增加；

（B）州政府的財政權力受到聯邦憲法及法律與各州憲法及法律的限制（註四八），不易開闢新的財源或大量發行公債以解決其財政困難。

州政府自身既已無力對地方政府提供充分的財政補助，其在與地方政府的財務關係上遂逐漸變爲轉撥聯邦財政補助的機構，而都市顯然已無可能直接自州政府的經費中獲得大量的補助。不唯如是，有許多州政府在統籌分配各種對地方的補助經費時，並不按照各地方單位人口的比例予都市以適當的配額。以一九六四年爲例，在州對地方政府補助經費總額一百二十九億美元

中，代表全國大部分人口的都市所獲得的配額，僅爲二十四億美元（註四九）。這種不公平的情形，只有從各州地方政治的背景方面尋求解釋。簡言之，目前美國有許多州其州議會的代表席位，並非按各地區人口的多寡分配，而是按地理區域分配的，並且選區的劃分極不規則，務使對鄉區及小城鎭有利（註五十）。因此，都市地區僅能選出少部分的州議員。據各級政府關係委員會（Commission on Intergovernmental Relations）的調查報告稱，在大多數的州中，鄉區所選出的代表以絕對的優勢控制了州議會的一院，而又在另一院中擁有多數席位（註五一）。於是，就造成了鄉區和小城鎭掌握州中政治權力的傳統形勢，而使都市在各州首府的發言權受到抑制。其結果，凡屬都市財政權力所受限制的難以解除、州對都市財政補助分配額的不公平、都會地區各地方單位財政權力的重疊衝突及競爭等情形的發生，莫不是受這種政治因素的影響所致。

根據上述各方面的事實，可知州本身對都市在財政上不可能提供相當有效的援助，而且在各州實施選區重劃之前，都市在州中的政治地位短期內也不易獲得重大的改善。既然如此，則都市若單獨寄望於州政府來協助其解決財政問題，似乎是不太可能的事。

(3) 聯邦財政補助對都市的重要性

都市的財政困難自本世紀初期以來在美國即已成爲普遍的現象（註五二）。各州的財政情況，近數十年來也是捉襟見肘。這是因爲美國的財政制度是將國家最重要的財源集中於中央，而由聯邦政府以「移轉收入」（Transfer of Revenues）的方式來調濟下級政府的財政需要。但是，在現行的財政制度之下，各州與地方政府即使在經濟繁榮的時期已不能擺脫財政問題的困擾，無法以彼等自身的財力順利完成各種地方建設計劃，一旦經濟恐慌發生，則財政問題更形嚴重。目前各州政府每年需要從聯邦政府獲得將近百億美元的補助，來支援其本身及地方政府的各種計劃，這個數目約佔其總收入的百分之二十（註五三）。全國的都市每年也需要依靠三十億美元的上級政府補助來平衡其預算，這個數目約爲其總收入的百分之十七（註五四）。根據各級政府關係委員會的調查報告，就美國全國而言，各州與地方政府的稅收平均需要增加現額的百分之十三，才能替代聯邦補助的

經費。就各州而言，則需要增加的稅收從百分之六到百分之三十四不等（註五五）。但是，由於現行稅制及各種法律的限制，各州及地方的財源不易擴充，難以自行增加這筆龐大的收入。而且，即使彼等能够勉強以增加稅收的方法來達到自給自足的目的，這種手段對於地方的經濟繁榮也可能發生不良的影響。在另一方面，都市若因無法開源，以致被迫節流，而縮小其市政服務的範圍或降低其素質，則又易引起一些都市的社會與經濟問題。所以，今日儘管大多數的州都在積極尋求開源的途徑，但却從未考慮允許聯邦減少其補助；相反的，各州所希望的是能够藉聯邦補助來消彌其財政上的赤字（註五六）。都市對於上級政府財政補助的態度與此並無二致，由州政府自身經費中撥出的補助，都市固然要繼續爭取；不過，這種補助並不十分重要，因爲各州對於其他地方單位財政補助計劃的成功大體上是必須以聯邦對各州補助計劃的成功爲前提的（註五七）。在這種情形之下，聯邦的財政補助對於都市的重要性，實際上遠較各州的補助爲大，所以無論是直接或間接的聯邦補助都是不可少的。因爲只有聯邦政府才眞正有能力給予都市大量的財政補助，來滿足現代市政建設的需要。

再從政治的觀點來看，大部分的州對其都市均未能充分負起上級政府所應盡的職責，也未能使都市在政治與財政方面享受到公平的待遇。僅就財政補助而言，若謂彼等既無能力又不十分願意給予都市足够的財政援助，誠非言過其實。對於這種難以令人滿意的州與都市關係，都市唯有寄望於聯邦政府採取補救的措施。而且，由於都市認爲他們在華盛頓比在各州的首府有更多的發言權（註五八），所以都市甚願越過州政府與聯邦政府訂立直接的合作協定，以推行對雙方有共同利益的各種計劃。各級政府關係委員會經過對州與都市關係作客觀的調查研究之後，曾就這種事實加以評論。該會的意見認爲「如果各州不能對其都市在州議會中給予適當的席位分配額，則無疑將引起聯邦與都市直接關係的發展趨勢，……。將來僅有一種途徑可以避免這種關係的發展，即各州對於都市問題、都會政府（Metropolitan Government），以及都市的需要應予以適當的關切。否則，都市即將如過去一般向華府找門路，而且可能尋求與聯邦政府建立永久性的直接關係。」（註五九）

總之，在目前的環境之下，都市必須爭取聯邦的援助，才能滿足其財政需要。就聯邦方面而言，鑑於都市在現代社會中的重要性，以及聯邦與都市的共同利害關係，聯邦政府也應該負起責任促進全國都市的繁榮與發展。所以，聯邦與都市關係的加

強，似爲一種自然的趨勢，而這種趨勢的形成，當然有助於都市財政問題的改善。

(四) 聯邦對都市財政補助的趨勢

一種制度的成長，必然有其特定的社會背景存在，美國聯邦對都市的財政補助亦復如此。如前所述，一方面鑑於都市對社會的重要性，及其與聯邦的共同利害關係，聯邦政府應該給予都市充分的援助；另一方面，都市爲了財政的需要，也必須爭取聯邦的援助。在這種情勢之下，聯邦對都市的財政補助自然會迅速的發展了。茲就此種制度演進的過程、趨勢與現狀分述如下。

(1) 聯邦財政補助制度的演進

當美國立國的初期，國家的組織甚爲鬆弛，其憲法採取兩個基本原則，即聯邦制度與三權分立。在原始的憲法之下，聯邦政府的職權受到許多限制，其與下級政府之間也無密切的關係存在。但是，以後由於社會變遷與憲法成長（Constitutional Growth）的結果，聯邦政府的職權逐步擴張，而各級政府間的關係也日趨緊密。爲了實現國家的政策，聯邦政府不斷發展出一些作爲行政工具（Instrument or Device）的制度來執行其職務，其中之一就是運用聯邦的財政權力介入原來屬於各州或地方政府管轄而與國家利益有關的事務（註六十），此即對於下級政府撥給財政補助的制度。這種制度在各級政府關係上自本世紀初期以來即已日漸受到重視。

在聯邦主義的理論中，上級政府負有加強下級政府財政能力的責任，乃是各級政府關係上的一大原則。在此項原則之下，聯邦政府應運用其優越的資源來發動並支援各級地方政府參與推行各種全國性的行政計劃（註六一）。就美國的情形而論，自一七八五年土地法令（Land Ordinance of 1785）頒佈以來，聯邦政府即已開始藉其對下級政府的財政補助制度來達到此種目的。最初聯邦的補助是以土地贈與（Land Grant）的方式協助地方興辦教育。到了一八八七年，自以改良農業爲目的農業實

驗法（Hatch Experiment Act, 1887）開始，才建立了現行的財政補助金制度（Grant-in-Aid）。本世紀以來，聯邦的財政補助已發展成爲政府財務上的一大重要部門。一般說來，聯邦財政補助的主要用途，是以之推行全國性或地方的有關公路、公共衛生、社會福利和教育等計劃。同時，聯邦財政補助的方式已由土地贈與演進爲經費補助，並且從零星補助轉變爲每年補助。而聯邦政府對於接受補助單位運用此種經費的控制也逐漸加強，並經常以比例分擔相對經費（Matching Funds）的方式鼓勵下級政府推行特定的計劃（註六二）。經過這一段演進的過程，聯邦財政補助已發展成爲一種比較確定的制度，而具有共同的形式與程序，以及多方面的目的，各級政府關係也透過這種財政上的特別連繫大爲加強。

經過制度上的不斷改進之後，聯邦財政補助計劃的數目與經費總額也有逐年增加的趨勢，尤其是近數十年來增加特別快速。在一九一五年以前，財政補助的總額，除了國民兵經費之外，每年約達五百萬美元。至一九一六年公路法（Highway Act of 1916）制定後，聯邦財政補助已增至每年一億美元的數額，此後直到一九三〇年，經常保持這個數額，而無顯著的增加（註六三）。就計劃的數目來看，在本世紀以前成立者僅有四個，至一九三〇年共計十三個（註六四）。在一九二〇至一九三〇年的期間，美國國內對於財政補助的問題雖曾引起重大的爭議，但是結果並未發生實際的影響（註六五）。當一九三〇年代經濟大恐慌來臨之時，各州及地方政府普遍遭遇財政困難，聯邦政府乃不得不予彼等以援手，藉擴大各種財政補助計劃，製造就業機會，來解決各地的嚴重失業情況。其結果，在一九三一至一九三八年間，正規永久性的聯邦財政補助大量增加，主要是用於社會安全法（Social Security Act）下的各種新計劃（註六六），以及公共工程和房屋計劃方面。總計從一九三〇至一九四〇十年間，新的補助計劃增加十五個之多（註六七）。在這段時期中，聯邦的財政補助對於各地區經濟的復興貢獻至鉅。

在第二次大戰期間，聯邦財政補助款項銳減，這主要是因爲政府財政以支援軍事爲第一要務之故。但是，到了戰後時期，爲了協助各州及地方政府從事復員工作，恢復平時經濟並防止不景氣的發生，聯邦政府乃運用財政補助爲工具，以促進全國及地方的經濟穩定與成長，因此補助經費的數額增加甚速。到了一九五八年，其數額已達一九四九至一九五二年間各年度平均數的一倍（註六八）。至一九六一年，聯邦對各州之補助經費達六十五億美元，對地方政府的補助共爲七億美元，而聯邦補助經費

約佔各州財政收入的百分之二十（註六九）。在一九六五年，聯邦對各州及地方政府之補助經費，總額共達一百零六億美元之多（註七十），一九六六年聯邦補助經費總額則爲一百三十六億美元（註七一）。在補助計劃的數目方面，自二次大戰爆發至戰後一九六二年爲止，共計增加了三十七個新計劃，此等計劃大部分均成立於戰後時期，其間也不斷有舊的計劃被廢止，所以至一九六二年在繼續執行中者共有六十個（註七二）。目前，這種不斷增加的聯邦補助，主要仍然是用於發展公路、機場、公共衛生、房屋、社會福利、都市重建、區域發展、民防及地方教育等計劃。由於聯邦政府對財政補助運用的範圍日漸擴大，所以看來似乎已遍及於各州及地方政府職權內的各種重要事務。

(2) 聯邦與都市直接財務關係的發展

在聯邦財政補助制度演進的過程中，有一件非常值得注意的事，就是聯邦對都市直接財政補助的發展。本來聯邦透過州政府對都市進行補助，乃是極爲平常的事；不過，在這種補助由間接轉爲直接之後，對於現行的各級政府關係甚至於聯邦制度，多少發生了一些潛在的影響，以致在國內政治上形成對聯邦補助制度進一步的爭議，引起州權派人士不斷的攻擊，反對這種關係的發展。反對者的論調主要是認爲聯邦越過州政府直接與都市建立財務關係，難免有侵犯州權之嫌。但是，從法理的觀點來看，聯邦的這種措施並不是沒有根據的。近數十年來，聯邦法院一向對憲法作寬大的解釋，支持聯邦政府職權的擴張，認爲聯邦政府在憲法上具有某些內涵的權力（Implied Power），而運用經費支出的權力（Power to Spend）進行對下級政府的補助或貸款即爲其中之一，這種權力的行使，只要是以促進全民福利（General Welfare）爲目的，似乎就不應引起違憲的問題。所以，聯邦對都市的直接財政補助，可以視爲行使其本身的職權，而並非侵犯州政府的職權，何況這種關係的建立，仍然是以尊重州對都市的控制權爲原則的（註七三）。其次，再從政治的觀點來看，民主的政府必須以具備充沛的活力、正視人民的需要、與培植健全而有效能的地方行政機構爲基礎（註七四），聯邦政府能夠善用其強大的財力支援各種市政計劃，則正是在履行一個民主政府所必須具備的條件。有了上述的理論鋪路之後，聯邦與都市關係的發展，自然就獲得穩定的立足點，而日趨擴大

了。

從事實方面來觀察，聯邦與都市關係的建立，可以追溯一段長遠的歷史。根據一九三九年國家資源委員會（National Resources Committee）的專題報告稱，早在一八五〇年，聯邦政府即已對都市提供了十一種服務；至一九三〇年，聯邦政府先後對都市提供的服務，共計有七十九種之多。不過，聯邦與都市關係上具有重大意義的發展，還是一九三〇年以後的事(註七五)。若專就財務方面的關係而言，則聯邦政府對於都市的直接財政補助，僅約有三十餘年的歷史，這種關係乃是一九三〇年代經濟大恐慌時期的產物，所以遲至一九三二年國際都市會議（International Congress of Cities）開會時，在四十多個會員國中，只有美國的代表宣稱其中央政府與市政府之間尚無直接關係（註七六）。前此聯邦與都市之間，在財務上僅有間接的或非正式的關係存在。到了一九三〇年代，當時許多都市紛紛陷入財政危機，面臨嚴重的社會失業問題無法解決，而各州既無能力又不願意給予都市以充分的財政援助（註七七），於是聯邦乃負起此種責任，對都市直接加以支援。所以，聯邦與都市的直接關係，乃是在經濟恐慌的壓力之下很自然地建立起來的。在羅斯福的新政時代，這種關係中最顯著的事例乃是公共工程計劃，此即由聯邦公共工程局（Public Works Administration）與各市政府之間就各種重大工程建設計劃簽訂合約，用貸款與財政補助的方式對市政府予以適當的援助（註七八）。此外，一九三七年的房屋法案（Housing Act of 1937）也具有進一步加強聯邦與都市政府關係的作用。一旦這種直接的關係建立之後，而且當時並未引起重大的異議（註七九），所以其規模與範圍就有日漸擴大的趨勢。

這種關係的發展，在聯邦與都市雙方面均可謂具有充分的理由，而加速其發展的原動力，主要是都市成長與人口膨脹兩大因素。詳言之，由於都市的快速成長所引起的社會變遷和社會進步之後人民對政府服務（Governmental Services）的需要增加，所以自本世紀以來，美國各級政府職權均大為擴張。聯邦政府不但經常擴大其活動範圍，而且其與市政府的往還也逐漸頻繁（註八十）。這種情形是由兩方面的事實所造成的，一方面是因為現代市政問題的規模與複雜性已非市政府有限的人力與財力所能處理，使得都市必須依賴上級政府的援助；另一方面是因為許多市政問題直接或間接關係國家的利益。鑑於這些事實，聯

邦政府乃義不容辭地參與對都市成長和市民福利有密切關係的各種計劃的籌劃與執行工作（註八一）。自一九三〇年代以來，經過三十餘年的發展，聯邦與都市的直接關係已遍及於各種接受補助的重要市政計劃方面。雖然這種關係的發展，在戰後一九五〇年前後，曾經一度遭受阻碍（註八二）；但是，逆轉的情勢並未持久，對於以往奠定的基礎和未來發展的前途並未發生若何不良影響。所以，到目前爲止，就各方面的事實來看，今後聯邦政府仍將以日漸增多的資源援助都市，藉以達到加強市政府行政能力、促進人民福利、及實現國家政策等目的。

在一九五七年，據美國聯邦預算局發表的資料稱，當時共有二十一個聯邦補助計劃在都會地區推行。預算局並未說明在此等計劃中，何者爲對於都市的直接補助，何者爲經由州政府分配轉撥的間接補助；不過補助的範圍已屬相當廣泛（註八三）。至一九六二年，聯邦政府各級政府關係顧問委員會（Advisory Commisson on Intergovernmental Relations）在其所發表有關聯邦補助金制度之研究報告中，曾列舉聯邦對都市的直接補助計劃共計二十四種。就各種計劃的內容來看，聯邦對都市的補助經費，主要是用於公共衛生（包括防疫、肺病與性病防治、空氣與水源污染防制、垃圾處理、社區環境衛生等項目）、都市計劃（包括都市重建、公共住宅等項目）、社會福利（包括公共救助、社會安全、就業安全、殘童服務、婦幼保健、傷殘重建等項目）、教育（包括職業教育、殘廢兒童教育、受聯邦影響地區教育發展、學校午餐、高等教育研究機構補助等項目）、交通（包括機場、市區公路及街道、大衆交通工具、港口及河道疏濬等項目）與民防諸方面（註八四）。此等補助計劃頗能針對現代都市的需要，充實市政府的財政能力解決其各種市政問題，而且新的計劃仍然有繼續增加的可能。爲了執行這些數目衆多而規模日漸擴張的計劃，聯邦政府每年均以數額龐大的補助經費撥給都市，經由各州間轉撥的補助固然愈來愈多，而聯邦的直接補助也是逐年增加。根據美國國勢普查局（Bureau of the Census）的統計，自一九五三至一九六三的十年中，全美都市獲得的上級政府補助，已從十三億美元增加到三十一億美元（註八五），其中包括聯邦直接與間接提供的補助，與各州自行籌措的補助在內。又自一九五九至一九六四的六年中，聯邦對四十三個大都市撥給的直接補助，也自一億二千九百萬美元增加到將近二億五千萬美元，各年度補助數額見下表（註八六）：

聯邦對四十三個大都市的直接補助（單位一千美元）

年度	一九六四年	一九六三年	一九六二年	一九六一年	一九六〇年	一九五九年
總額	二四八、六七〇	二二三、五六二	二一〇、四五九	一八五、六八〇	一六八、〇九一	一二九、四八五

由上述的統計資料可以看出，無論聯邦對都市的直接與間接補助均有逐年穩定增加的趨勢；這種情形不但顯示出聯邦補助下各種市政計劃規模與項目的日漸擴大，同時也足以反映出聯邦對都市的重視日增，和雙方關係的不斷加強。總之，聯邦對都市的補助，在客觀的社會背景與雙方的主觀立場方面均有其需要，可以說是一種順應社會潮流的發展；而且就目前社會變遷的情勢來判斷，這種關係仍將繼續向前推進，不致退縮停滯，因爲它的成長是以社會都市化的趨勢爲基礎，並且構成都市社會中各級政府關係上最重要的一環。此外，近年來美國國內主張設立聯邦都市事務部的呼聲此起彼落，這種構想遲早將成爲事實。一旦該部設立之後，目前在聯邦各機構以各自爲政方式主持下的各種市政補助計劃，將可獲得一個統籌策劃與協調的中心，並且有了這個事權統一責有專屬的部級機關，聯邦政府在都市行政方面的職權以及對都市的關係必將會更趨擴大了。

(3) 聯邦對都市財政補助的效果與影響

聯邦政府爲了對都市推行大規模的財政補助計劃，每年耗費的財力與人力頗爲可觀。這種龐大的投資，對於都市當然會發生各種相當顯著的效果與影響。

在財政方面，補助經費充實了都市的財政能力，解決了各種市政計劃的財政困難，減少了市民租稅負擔加重的可能性，對各地大小都市的財富和資源多少產生了一些平均的作用（Equalization Effect），並且經由聯邦政府的統籌運用，使國家的資源在都市地區發揮了最大的功效。這些都是補助計劃最具體的效果，也是補助制度最主要的目的。

在行政方面，補助計劃所附的各種條件（Requirements），可以促使都市政府行政組織、技術與效率的改進、都會地區各地方單位的協調合作、各地都市行政法規及業務的標準化、各種市政計劃範圍的擴大與服務素質的提高、以及新計劃的推行。因此從行政的觀點來看，補助計劃實爲都市政府制度及地方行政進步的原動力。

在經濟方面，聯邦政府經由補助計劃在都市所作的經費支出，具有刺激都會地區經濟活動的作用，並足以加強都市的經濟職能。同時，各種補助計劃實施之後，許多都市問題獲得解決或其嚴重性爲之減輕，清除了都市經濟發展的阻碍，對於都市的繁榮提供了有力的保障；此外，有些以都市爲中心的區域經濟發展補助計劃，對於促進都市在區域經濟中的領導地位具有莫大的貢獻，使都市在國家經濟上的重要性大爲增加。

在政治方面，聯邦藉補助計劃與都市建立直接關係之後，使都市的政治地位爲之提高，成爲各級政府關係中重要的一環，而不再純粹是附屬於州政府的下級政治單位（Politcal Subdivisions）。同時，都市在華府的發言權也因這種直接關係的建立而加強，既便利都市爭取其自身的利益，復有助於增加都市在全國政治上的比重及改善其在各州中的處境。

以上所述，乃是聯邦補助計劃對都市所發生的有利效果，當然這種措施也具有各方面缺點，例如：㈠長期的補助足以養成都市對聯邦的依賴性，使市政府逐漸喪失主動負責的精神；㈡補助條款若缺乏彈性，則足以導致聯邦對都市的嚴密行政控制，使市政府在執行計劃時受到掣肘，無自由變通的餘地以收因地制宜之效；㈢聯邦的補助政策若過分主觀，而不能配合都市的眞正需要與財政負擔能力，則可能使都市爲爭取補助不惜挖肉補瘡變更原定預算計劃，造成各種政務輕重失調的情形。此外，如引起國家權力集中於聯邦的趨勢、侵犯州政府職權、擾亂州與都市的關係、甚至於破壞聯邦制度精神等，均爲經常用來攻訐補助制度的口實。揆諸實際，前三種現象均爲補助制度所發生的病態，絕非無法矯正的缺失，而後面幾點反對的理由，則未免有誇大不實之嫌。總之，以聯邦補助制度的缺點與其優點相較應屬瑕不掩瑜，對於整個制度的價值並無重大的損害，若能繼續改進，則此種制度的效果必將更爲宏偉。

最後，談到聯邦與都市的直接關係對州的影響，首先應說明的就是這種關係是社會的需要所促成的，它的發展完全配合社

會進化的趨勢；它所具有的財政、行政與經濟方面的意義遠超過政治上的意義。假如說因爲這種關係建立之後，使州的政治地位受到不利的影響，則這種影響毋寧說是社會發展的結果，聯邦與都市直接關係的建立只不過是揭開了醞釀已久的變局而已。具體言之，在現代的社會中，不但聯邦、州與都市三者的地位互相消長，而且許多政府的職務在性質上也逐漸發生了轉變，以致使各級政府關係有重新加以調整的必要，而聯邦與都市直接關係的建立乃是重新調整各級政府關係過程中的一項重大發展。這種關係對於州政府的實際影響，可以從三方面來分析。就財政的觀點而言，聯邦直接補助都市，使州政府減輕了龐大的財政負擔；就行政的觀點而言，聯邦對都市的直接補助計劃所涉及的大致限於有關國家利益的市政業務，州政府對於此等計劃似無干預的必要，又何必從中增加行政程序上的煩擾；再從政治的觀點而言，聯邦既無侵蝕州政府職權的意圖，也無促使都市脫離各州的打算，所以直接補助計劃的成立，並不拒絕州政府的參與或過問。根據以上的分析，可知州在實際上並未因此而受到若何不利的影響，有之即爲其對都市的「主權者」尊嚴可能會略有減損而已。所以，一般研究美國各級政府關係的學者們均認爲州權派反對聯邦與都市直接關係的叫囂，多半是用於宣傳方面的政治口號，而未含有多少眞實的意義。因此，這種關係的發展雖會受到阻擾，但始終繼續向前推進。近年來，合作聯邦主義（Cooperative Federalism）與國家聯邦主義（National Federalism）的思想在美國頗爲盛行，而州權派的陳腔濫調已漸趨消沉，這種情形對於聯邦與都市直接關係在將來的發展，當然是更爲有利。不過，若謂這種關係繼續發展下去，將會使州在聯邦制度上淪爲「空殼行政區」，則在目前看來，似乎仍然是不太可能的事。

附註

（註 1）Frederic C. Howe 於一九〇六年在其所著 "The City, the Hope of Democracy" 一書中曾作此論。見 Queen and Carpenter, The American City, McGraw-Hill, N. Y., 1953, P. 80.

（註 11）Berelson and Steiner, Human Behavior: An Inventory of Scientific Findings, Harcourt, Brace and World Inc., 1964, P. 605.

(註 三) 美國國會於一九二四年制定之 Immigration Act 採取 National Origins System 限制外國移民數額，至二次大戰後，於一九四七年復制定 Displaced Persons Act 稍微放寬限制。見 Ogg and Ray, Introduction to American Government, Appleton, N. Y., 1951, PP. 103-105.

(註 四) U.S. Bureau of the Census, "General Population Characteristics" PC (1) B Reports of the 1960 Census of Population, G.P.O.

U.S. Bureau of the Census, "General Population Characteristics" Summary of 1960 Census of Population, G.P.O., 1-P. 17.

(註 五) The International City Managers' Association, Municipal Finance Administration, Chicago, 1962, P. 43.

(註 六) W. Brooke Graves, American Intergovernmental Relations, Charles Scribner's and Sons, N.Y., 1964, P. 654.

(註 七) Hatt and Reiss, Cities and Society, The Free Press, Glencoe, Ill., 1957, P. 46.

Queen and Carpenter; op. cit., PP. 80-81.

(註 八) Ibid., P. 58.

(註 九) Duncan and Reiss, Social Characteristics of Urban and Rural Communities, John Wiley and Sons Inc., N.Y., 1950, P. 2.

(註 十) Hatt and Reiss, op. cit., P. 215.

(註十一) Edward J. Taaffe, The Air Passenger Hinterland of Chicago, Res. Paper No. 24, Dept. of Geography, University of Chicago, 1952, P. 259.

(註十二) A. H. Hawley, Human Ecology, Ronald Press, 1950, P. 247.

(註十三) Wilbur C. Hallenback, American Urban Communities, Harper, N.Y., 1951, PP. 314-315.

(註十四) Carl H. Chatters and Others, Financing Metropolitan Government, Princeton, Tax Institute, 1955, P. 85.

(註十五) Ibid., P. 21.

(註十六) N.S.B. Gras, An Introduction to Economic History, Harper, N.Y., 1922, P. 186.

(註十七) Ibid.

(註十八) Hatt and Reiss, op. cit., P. 212.

(註十九) Duncan and Scott, Metropolis and Region, Baltimore John Hopkins, 1960, P. 105.

(註二十) Charles A. Beard, "The City's Place in Civilization", Nat. Mun. Rev., 17 (1928), PP. 729-730. 見 Queen and Carpenter, op. cit., P. 80.

(註二一) Gras, op. cit., P. 186.

(註二二) Robert F. Dickinson, City, Region and Regionalism, Routledge and Kogan Paul LTD., London 1960, P. 11.

(註二三) John Vaizey, The Economics of Education, Faber and Faber, London, 1962, P. 127.

Leonard Reissman, The Urban Process, The Free Press, Glencoe, Ill., 1964, P. 215.

(註二四) Paul Landis, Social Problems in Nation and World, Chicago, J. B. Lippincott Co., 1959, PP. 31-45.

(註二五) Queen and Carpenter, op. cit., P. 335.

(註二六) Berelson and Steiner, op. cit., P. 424.

Vance and Demerath, The Urban South, Chapel Hill, 1954, P. 4.

(註二七) Hatt and Reiss, op. cit., P. 46.

(註二八) Connery and Leach, The Federal Government, and Metropolitan Areas, Harward University Press, Cambridge, 1960, P. 195.

(註二九) The Commission on Intergovernmental Relations, A Report to the President for the Transmittal to Congress, G.P.O., 1955, P. 113.

(註三十) James M. Buchanan, The Public Finances, Irwin, 1965, P. 275.

(註三一) Edgar H. Hoover, The Location of Economic Activity, McGraw-Hill, N.Y., 1963, P. 105.

(註三二) Graves, op. cit., P. 659.

(註三三) Valdemar Carlson, Economic Security in the United States, McGraw-Hill, N.Y., 1962, P. 72.

(註三四) Harvey and Perloff, Responsibilities of Local, State and Federal Government, Paper prepared for Conference on the Challenge of Metropolitan Government, Washington, American University, 1958, P. 5.

(註三五) O.H. Steiner, Downtown U.S.A., Ocean, N.Y., 1964, P. 22.

(註三六) Connery and Leach, op. cit., P. 212.

(註三七) The Commission on Intergovernmental Relations, A Staff Report on Civil Defense and Urban Vulnerability, G.P.O., 1955.

(註三八) Berelson and Steiner, op. cit., P. 424.

Vance and Demerath, op. cit., P. 4.

(註三九) Alfred J. Juns, Recent Trends in American National Government, Preager, N.Y., 1961, P. 15.

(註四十) Carrol Kirkpatrick, "What Happened to the Farm Bloc", Harper's Magazine, Nov. 1957. P. 57.

(註四一) Connery and Leach, op. cit., PP. 64, 88.

(註四二) Charles M. Kneier, City Government in The United States, Harper, N.Y., 1957, P. 157.

Graves, op. cit., P. 681.

(註四三) HHFA, Housing and Home Finance Agency, G.P.O., P. 1.

(註四四) Sharp and Sliger, Public Finance, The Dorsey Press, 1964, P. 396.

U.S. Bureau of the Census, City Government Finances in 1963-64, G.P.O., 1964, P. 6.

(註四五) Ibid.

(註四六) Alfred G. Buehler, Public Finance, McGraw-Hill, N.Y., 1948, P. 95.

(註四七) U.S. Bureau of the Census, Compendium of State Government Finances in 1964, G.P.O., PP. 15-27.

(註四八) Buehler, op. cit., P. 272.

(註四九) City Government Finances in 1963-64, P. 6.

(註五十) Martin and Others, The Federal Government and the Cities, The George Washington University, 1961, P. 67.

(註五一) The Commission on Intergovernmental Relations, A Report to the President for the Transmittal to Congress, P. 38.

(註五二) 一九〇七年紐約市長麥克里蘭 (Mayor Mc-Clellan) 即曾謂：「據我所知，美國城市無論貧富，在財源短少事務繁多的情形下，均無法充分負起其所應執行的全部職務。」見 Martin and Others, op. cit., P. 14.

(註五三) A.H. Birch, Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and United States, Oxford, 1957, P. 289.

(註五四) City Government Finances in 1963-64, P. 6.

(註五五) The Commission on Intergovernmental Relations, A Report to the President for the Transmittal to Congress, P. 11.

(註五六) Benson and Others, Essays on Federalism, Claremont Men's College, 1961, P. 74.

(註五七) The Commission on State-Local Relations, State-Local Relations, The Council of State Government, 1964, P. 88.

(註五八) Martin and Others, op. cit., P. 22.

(註五九) The Commission on Intergovernmental Relations, A Report to President for the Transmittal to Congress, PP. 39-40.

(註六十) Paul V. Betters, Federal Services to Municipal Governments, Municipal Administration Service, N.Y., 1931, P. 2.

(註六一) Graves, op. cit., P. 481.

(註六二) Ibid., P. 478.

(註六三) U.S. Bureau of the Budget, The Budget of the United States, Government 1964, G.P.O., P. 408.

(註六四) William Anderson, The Nation and the State, Rivals or Partners?, The University of Minnesota Press, Minneapolis, 1957, P. 177.

(註六五) 一九二〇年代美國國內政治上的輿論趨向於限制聯邦補助計劃的發展，一九二五年柯立芝總統(President Coolidge)主張削減聯邦補助經費，猶他州參議員金氏(Senator King)則發表更爲強烈的反對聯邦補助論調。見 Carlson, op. cit., P. 88.

(註六六) Joseph P. Harris, The Future of the Grants-in-Aid, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Jan. 1940, P. 14.

(註六七) William Anderson, The Nation and the State, Rivals or Partners?, P. 177.

(註六八) Graves, op. cit., P. 568.

(註六九) John F. Due, Government Finance, Irwin, 1963, P. 451.

(註七十) Buchanan, op. cit., P. 528.

(註七一) The Budget of the United States Government, 1966, P. 462.

(註七二) William Anderson, The Nation and the State, Rivals or Partners?. P, 177.

(註七三) Ibid., P. 128.

Kneier, op. cit., PP. 137-146.

(註七四) Ibid., P. 157.

(註七五) Ibid., P. 138.

(註七六) Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration, Appleton, N.Y., 1950, P. 182.

(註七七) Kneier, op. cit., p. 143.

(註七八) Robert J. Frye, Federal Municipal Relations: An Overview, University of Alabama, 1963, P. 13.

(註七九) William Anderson, Intergovernmental Relations in Review, University of Minnesota Press, 1960, P. 113.

(註八十) Betters, op. cit., P. 3.

(註八一) Connery and Leach, op. cit., P. 5.

(註八二) 一九四六年聯邦機場及醫院補助法與一九四八年水源污染防制補助法有改變直接補助的跡象。艾森豪總統的態度傾向於賦同由州政府處理都會地區事務，其任內設置之各級政府關係委員會所發表之報告（一九五五年）內容亦較保守。見 Ibid., PP. 80, 130.

Graves, op. cit., P. 861.

Kneier, op. cit., P. 145.

(註八三) Connery and Leach, op. cit., PP. 5-6.

(註八四) Advisory Commission on Intergovernmental Relations, The Role of Equalization in Federal Grants, G. P. O., A-19, 1964, P. 26.

(註八五) U.S. Bureau of the Census, Compendium of City Government Finances in 1963, G.P.O., 1964, P. 4.

(註八六) Ibid., P. 78.