

『美國都市的財政困難與各級政府關係』

張家洋

前 言

美國近百年來已逐漸從一個以農業為基礎的農村社會轉變成一個以工商業為基礎的都市社會 (Urban Society)。在這個社會之中，都市已形成國家政治、經濟與文化的中心，其興盛衰微與國家的命運息息相關。所以，彼邦朝野近數十年來對都市問題的研究不遺餘力，希望藉各方面的途徑，健全都市行政、改善都市的社會與經濟環境、促進都市的發展。財政為庶政之母，財源為推動各種都市計劃的動力；因之，都市的財政情形，乃是市政問題中最重要的一環。同時，由於都市問題往往可能對於整個國家社會發生重大的影響，所以許多屬於市政府職權範圍的重要市政工作，都不僅由市政府單獨負責，而應由上級政府負起共同的責任。詳言之，一方面因為聯邦與州對於重要的市政問題具有共同的利害關係，他方面因為現代市政計劃規模的龐大，多半已超過市政府自身的負荷能力，而上級政府實有直接參與或提供各種援助的必要，不能袖手旁觀。再從相反的方面來看，有些市政問題的形成，不僅是由都市內在的因素所引起的，而往往將其他的政府牽涉在內；所以，吾人今日研究市政問題，不僅要從都市本身的範圍中探索其原因事實，而且更應從較大的角度，以各級政府關係為背景，作廣泛的研討，乃能對此等問題有進一步的了解，本文也就是以這種觀點來討論美國都市的財政問題。

一、都市財政困難原因的分析

(1) 都市成長與人口壓力

自工業革命發生之後，歐美各國的社會經濟環境掀起了重大的變動。迅速成長的工商業吸引住廣大農村的人力資源，使農

村人口不斷流入都市。同時，從另一方面來看，工業和科學愈發達，則農業生產的效率也隨之提高，農村勞動力的需要量減少，以致農村的剩餘勞動人口乃不得不向都市尋出路。由於以上兩方面的原因，所以在任何地區或國家之中，工業化與都市化的發展愈大，則農業人口愈見減少（註一），這是一個普遍存在的現象。在美國，如同世界其他已開發的地區一樣，這個農村人口流入都市的趨勢，可以作為說明近百年來都市快速成長的主要原因之一。在此一時期中，除農村人口的洪流之外，許多都市並大量吸收了南方解放的黑奴和來自歐洲的移民。因有這種特殊的情形，所以使得美國社會都市化的發展遠較其他國家為驚人，當一七九〇年舉行第一次人口普查時，全國約有百分之九十七的人口居住在鄉村或八千人以下的城鎮，至一九一〇年仍僅有不及半數的人口住在都市區域（Urban Area）（註二）。但是，到了一九三〇年，鄉村人口的比例已降至百分之四十九。再就城市的規模而論，在一八二〇年僅有四十五個居民在兩萬五千人以上的城市，其人口的總和僅佔全國人口的百分之七。至一九四〇年，則已有三千四百六十四個規模較大的城市，其人口的總和為全國人口的百分之五十六有餘。同時，在一九三〇年時，即已有九十三個居民在十萬人以上的都市（註三）。到了這個時期，美國社會的都市化看來已接近成熟階段，許多大都市的地位已告穩固，而整個國家已由農村社會轉變成以都市為政治、經濟與文化中心的社會。

科學與技術的進步一方面固然是促進工業發展的原動力；同時，對於公共衛生的改善也具有極大的貢獻。其結果，使得本世紀中生育率的增高和死亡率的降低成爲一般國家的普遍現象。就美國而言，雖然近數十年來，聯邦政府採取限制外國移民的政策，使外國移民的數量較前大爲減少。但是，自一九三〇年後，國內人口生育率的激增，已成爲都市人口增加的主要原因。尤其是在二次大戰後的時期中，生育率一度特別加快，導致一般都市地區的人口膨脹。據估計目前美國人口約有百分之七十爲都會地區（Metro-politan Area）的居民，而且這個比率可能仍將繼續上升。預測至一九七〇年，都市人口將達一億六千萬，這個數目較一九五〇年代全國總人口猶多。若至二〇〇〇年時，則可能有超過三億的美國人口居住在都會地區（註四）。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發展，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。在這些相互關聯的因素影響之下，美國的都市無論在數量和規模方面都有空前的增加

，以致到目前爲止，僅就全國一百七十個公認的都會地區而言，其面積的總和即已達全國面積的百分之七，而居民的總和則超過全國人口的百分之五十（註五）。

根據上述的事實，顯而易見，人口的集中和都市的成長乃是當代美國社會的特色。而都市的成長非但引起了許多社會與經濟的變遷，並且對於當前的都市行政乃至於政治制度也構成一項挑戰（參看本文結論）。詳言之，爲配合都市人口與規模的增加，市政的項目與規模必須不斷作相對的擴充，因此也必然使市政的經費逐年增加；市政府在都市成長與人口的壓力之下，所須負起的財政重擔往往超過了其現有財政能力（註六），而財政困難遂成爲近代美國都市的普遍現象。若要澈底解決都市的財政困難，必須對財源的分配、財政權力的調整，以及其他財務行政與政府組織方面的因素作全盤的考慮。所以，這個問題並不是一個單純的地方財政問題，而與各級政府關係有不可分割的牽連，並具有濃厚的政治色彩。

（2） 市政職務的擴張

如前所述，都市人口與規模的增長，迫使市政項目與規模的擴大，以致引起都市的財政問題，這種現象乃是社會都市化以後無可避免的結果。在早年，當美國仍是農村社會的時代，城市的規模甚小，居民亦少。當時的市政府只有一些簡單的職務，主要是收稅與維持治安而已。即使在本世紀初年，當美國正從農村社會轉變爲都市社會的過渡時期，一般的市政府大致仍只管維持轄區治安、供給用水以及公共衛生等職務（註七）。但是，近數十年來，由於工業發展加快、人口增長甚速，以及都市化地區不斷擴大，使政府的職務受到很大的影響。此外，一方面工業的進步提高了都市的生活水準，以致都市居民的需要不斷增長與更新；另一方面，都市的成長引起了一些內在的社會與經濟問題威脅到都市的繁榮，危害到市民的福祉。在這種環境之下，政府不得不負起日漸繁重的職責來應付不斷增長的社會需要。同時，近代流行的福利國家觀念也促進了政府服務職能擴充。這種情勢在經濟大恐慌之後尤爲顯著，自羅斯福新政時代開始，即有一些有關國民福利的新計劃在都市中實施，而政府職務擴大的趨勢在這一時期中的進展更屬空前。在地方政府的階層中，市政府的負擔增加得最快，需要執行廣泛的職務對市民提供

各種服務，包括水電與煤氣的供應、下水道的敷設、空氣與水源污染的管制、警察與消防、都市計劃與住宅計劃的執行、清除貧民窟、改善公共衛生、維持醫院與醫藥服務、市區公路的興築保養、整修街道與路燈、推動其他公共工程、街旁停車設備、大眾交通工具、港口與機場設備、公立學校、文化機構、娛樂處所、社會福利與民防等。這種情勢的形成，也是由於近數十年來，人民有信賴政府提供此等服務的趨勢（註八），而且市政府又是直接親民的機關，所以人民的願望和意見首先就向政府提出來，希望市政府能夠盡量滿足市民生活方面的要求，為彼等供應各種廉價而有效能的服務和設施。其結果，不僅使市政府的行政組織和事業機構擴充甚速，而更重要的是市政府必須努力設法籌措大量的財政收入以應付日漸增加的經費需要。今後假如都會地區 (Metropolitan Area) 的人口繼續不斷膨脹，市區繼續向外擴張，則各種市政服務和設施 (Municipal Services) 也將隨之不斷擴大，市政經費每年必然繼續增加。不久以前，艾克斯坦 (Ekstein) 氏在經濟開發委員會 (Committee for Economic Development) 贊助之下作了一項研究來預測至一九六八年為止的一般地方政府收支情況，其結論即認為在今後數年中地方政府經費仍有繼續增加的趨勢（註九）。此外，白宮教育會議 (White House Conference on Education) 對於今後數年間的地方教育經費支出曾作一項估計，認為十年以後教育經費可能倍增，即從每年兩百億美元增為四百億美元。洛克斐勒基金的機構也會對未來都市重建的經費作了估計，認為十年後此項經費大約將增加七倍，達每年三十億美元之譜（註一〇）。顯然，都市重建純屬都市行政，而地方教育事業也是以都市地區為主體的，另外尚有各種市政計劃可能在將來開始實施或予以擴大。為了使此等項目日益繁多規模日益宏大的市政職務得以有效執行和改進，市政府即須籌措更多的財源來支持。

但是，在這種市政職務不斷擴張的情勢之下，假如市政府自身不能配合經費的需要迅速開拓財源，即足以造成都市財政的困難。而事實上，自本世紀初期都市成長加速與市政職務擴張的趨勢逐漸形成之後，許多都市即開始有財源短絀之感（註一一），至於將來的預測也顯示着一般都市以其自身的財源仍將無法平衡赤字（註一二）。這種困難發生的原因之一，乃是因為在各級政府之中，從未有其他的政府像市政府一般要執行範圍如此廣大的職務，而其經費又須分散供許多不同的目的使用（註一三）。聯邦政府經費的支出大部分只供一個目的使用，即國防；各州政府經費的支出大部分只供三個目的使用，即教育、公路與社會

福利；市政府則須爲項目家多的職務支出經費，而每一種職務對於都市都是很重要的。如此，則經費的需要既已龐大，而財力的運用又必須分散，無怪乎大部分的都市都經常處於捉襟見肘的狀態了。

(3) 都市財政收入的檢討

以上兩節已就都市成長與人口膨脹的壓力所導致市政職務擴張的趨勢，說明了美國都市遭遇財政困難的根本原因。但是，若要對這個問題作更深一層的剖析，即有對一般都市財政收入的實況加以檢討的必要，如此才能明瞭一般市政府的財政負擔能力與其經費需要配合的情形。關於都市的財政收入，主要幾種財源，即財產稅、非財產稅 (Non-property Taxes)、上級政府補助、及公用事業收入等項。本節僅述及都市自身的財源，而不包括上級政府的補助金在內。

(一) 財產稅：都市的各種稅收中，最重要的即是財產稅。因爲，目前美國各州的地方政府仍然依靠財產稅爲主要的收入來源，這種收入約佔其總收入額的百分之三十，若除去上級政府的補助，則佔其自身收入的百分之五十左右 (註一四)。這種情形並不足以證明財產稅是一種非常合乎理想的租稅，而只不過是在現行的美國租稅制度之下，地方政府所能分配到的主要財源而已。

財產稅在農村社會中固然有其優點；但是，對於都市化的社會而言，其在本質上即具有缺點，如負擔不公平、稅率有累退的傾向、以及收入缺乏彈性等是，這些缺點都是早經公認的事實。此外，市區內貧民窟的蔓延，對於財產稅的收入有相當不利的影響，因爲衰敗地區房屋與土地的價值均有下落的趨勢 (註一五)。市內各種公有與私有免稅財產及其他公益事業免稅財產的增加，也使財產稅的稅源減損不少。而且，儘管財產稅的收入較爲穩定，可是在經濟蕭條的時期，仍不免有驟然減少之虞 (註一六)。由於上述的這些原因，財產稅的收入實無法滿足現代都市的財政需要。目前一般的情形，財產稅收入僅足供應市政經費支出總額的百分之三十 (註一七)。即使再將稅務行政效率提高，或因不動產價格上漲、都市計劃成功及市內建築物的增加與改良等經濟與社會因素的刺激可能使此種稅收稍有增加，但與都市的財政需要的仍將相差很大的距離。所以就事實來看，財產

稅在租稅制度中的重要性已相當地降低（註一八）。從一九四二至一九六〇將二十年的期間中，財產稅收入雖然增加了百分之五六，但是在一九四二年財產稅佔地方總稅收額的百分之六四·九，至一九六〇年則僅佔百分之四四·六，而市政經費約有五分之二必須靠上級政府的補助來維持（註一九）。根據上述財產稅發展的趨勢來看，都市要想藉這種財源來應付市政職務日漸擴張下的經費需要顯然是不可能的事；而且，這種稅收將來也難望大量增加，因為許多都市爲了與郊區競爭，都儘可能抑低財產稅；同時，有些州對於財產稅的提高尙加以法律限制（註二〇）。

（二）非財產稅：由於財產稅的收入，無法應付市政經費的需要；尤其是大都市若專靠財產稅收入來維持，無疑將妨害到市政職務的正常執行。在面臨財產稅收入相對減少的情況之後，有些都市乃開始嘗試採用稅源較廣的非財產稅（主要包括所得稅與各種消費稅），希望藉開拓財產稅以外的稅源來加強彼等的財政地位。這是在都市租稅制度方面近數十年來所發生的有意義的趨勢（註二一）。到了一九六〇年，非財產稅收入已佔市財政收入的百分之十六（註二二），對於補充市政經費的不足確有相當的助力。茲就各種非財產稅分別說明如下：

（A）所得稅：地方政府的所得稅自一九三九年由費城首先採用之後，即逐漸爲許多都市所接受。至一九五〇年所得稅在俄亥俄州與賓州的城市已較爲普遍。至一九六一年全國已有將近一千二百個地方單位採用了。不過，目前在有些州中所得稅的徵收仍受到限制，所以就全國而言，尙不能謂是一種普遍的地方稅。至一九六〇年地方所得稅額已達二億五千四百萬美元，其中大部分來自薪資所得，小部分來自公司所得。在一部分採用此種稅收的都市中，所得稅收入在其總稅收額中已佔了相當大的比例，甚至有超過財產稅收入者（註二三）；但就全國都市的總稅收額而言，其比例仍不重要。這是由於美國大部分的都市仍未採用此種稅收，而已採用此種稅收的都市其稅率也都 very 低的緣故。一般都市所訂的稅率，大概從百分之〇·五至百分之二不等，而多數都市均爲百分之一（註二四）。

一般都市所採用的所得稅，乃是以個人在市區內工作所獲的薪給爲主要的課稅標的，間亦有課及公司所得者；至於由財產所生之所得、不勞利得如來自紅利及無形財產之所得等，則可免予徵課（註二五）。採用這種所得稅的目的，主要是因爲一般人

認為所得稅的稅源充裕富有彈性，可以增加都市的稅收解決財政困難，並緩和財產稅方面的負擔。同時，更可使來自郊區享受各種市政服務和設施的都市日間人口 (Day-time Population) 對其工作處所所在的都市，盡到貢獻一部市政經費的義務 (註二六)；就這一點來看，都市所得稅的徵課也具有政治的意義。因為，這種賦稅可以減少地方政府之間財政負擔的不平衡，並且將來可以更進一步利用這種稅收的財源支持一個對整個都會地區 (Metropolitan Area) 統籌全局的都會政府 (Metropolitan Government) 負責執行一些郡 (County) 政府目前未能執行的職務 (註二七)。根據這些優點來衡量，則都市所得稅尚不失為一種有價值的稅收。

但是，這種稅收也具有一些值得注意的缺點。其中最重要的一點，即是儘管所得稅的稅源充裕而富有彈性，可以用來達到增加收入的目的；然而，這種稅源早經聯邦與州政府徵課在先，似不宜再由地方政府採用，即使採用的話，稅率也必然要受到限制。這種情形對於此項稅源將來的發展難免會有很大的影響了。

其次，都市所得稅尚有一種特別的缺點，即是其所遭受工會及低收入團體方面的反對，較都市所採用的其他新稅更為激烈。例如，在 Denver、Duluth、Fort Worth 與密蘇里州的 Kansas City 等地所舉行的公民投票，即曾將徵收所得稅的提案否決 (註二八)。反對這種租稅的主要理由，即認為其所採用的比例稅率具有累退的作用，而沒有扣除最低生活必須費用與免稅的規定，對於收入有限的平民不利。再就稅務行政方面而論，這種稅收也有其缺點，即有時易引起地方單位間徵課管轄權的衝突；而且，在徵稅的時候，需要檢查各企業的收入、自由職業或獨立營業者的收入、以及郊區居民在市區工作所得的收入等事項。要執行這種任務，即須有大量訓練有素的稅務人員，而大多數的都市均缺乏這種人材。再者，對於課稅提出異議的手續比較困難，所費也較多 (註二九)。最後，在都會地區中，對於在一市區工作而在另一市區居住的人民又可能發生雙重課稅的問題。費城爲了避免這種麻煩，乃規定住所地有徵稅的優先權，賓州法律亦承認此一原則 (註三〇)。如前所述，主張採用這種稅收的一個重要理由就是認為徵課市所得稅可以使都市的日間人口負擔一部分市政經費以補償其所享受的服務。但是，若承認住所地有徵課的優先權，則這種優點即不存在。例如，當匹次堡市採用所得稅之後，結果幾乎所有的郊區城市在同一時間都採行了所得

稅，因為大家都不想讓「肥水流入外人田」，而要把本地居民的財富留給自己地方。

總之，都市所得稅有一些嚴重的缺點，以致使這種稅收至今仍不能為全國所有的都市所採用，已採用者也只能對之作有限度的使用，而不能更進一步利用它來大量增加都市的稅收。就目前的情形來看，這種稅源仍只具有輔助財產稅的性質，其在都市財政上的重要性難望有驚人的進展。

(B) 消費稅：都市所採用的非財產稅，除了所得稅之外，尚有一種重要的新稅收，即消費稅。主要包括下列三類貨物稅：

- (a) 特定貨物稅 (Selective Sales Tax) 即對特定的貨物如汽油、化妝品、烟草、飲料及酒類所課之稅。
- (b) 零售貨物稅 (Retail Sales Tax) 即對一切零售之貨物所課之稅。
- (c) 綜合貨物稅 (General Sales Tax) 其範圍最廣，除對零售貨物課稅外，各州亦有對批發商、包工者 (Jobbers)，乃至製造商課稅者。

在以上三類之中，一般都市所採用者以特定貨物稅與零售貨物稅較為常見。都市之採用貨物稅也是自一九三〇年代開始。當時，由於財產稅源的衰退，市政府均希望另闢新稅源。紐約市在一九三四年首先制定貨物稅的法律（註三二）。此後，其他各州如加利福尼亞、伊利諾、密西西比、路易斯安那、阿拉巴馬、維吉尼亞、科羅拉多、亞利桑那等相繼授權其本州城市採用此種稅收。不過貨物稅的迅速發展，仍是二次大戰以後的事。因為戰後物價上漲，市財需要增加，而財產稅無法充分供應市政經費，這種情勢促使許多都市選擇了貨物稅（註三三）。所以，在一九四五年戰爭剛結束時，採用此稅的都市尚為數不多，可是到了一九六一年，這種稅收已推廣到一千七百九十七個市；此外，各州的郡與教育行政區 (School District) 亦有採用者（註三三）。

都市所採用的貨物稅，有些是由市政府自行徵收；有些則由州政府徵收，然後將稅收分配給都市一部分，是為分成稅收 (Shared Tax)。至於都市貨物稅的稅率通常為百分之〇·五或百分之一。採用這種較低的稅率，主要是因為許多州也徵課貨

物稅，而市稅是附加於州稅之上的；即使並非附加，顯然也不宜再採高的稅率。紐約市的稅率高達百分之三，乃是由於紐約州並未徵課貨物稅的緣故（註三四）。

無可否認，貨物稅也是一種稅源充裕而富有彈性的稅收。但是，不幸的是都市的貨物稅也具有一些與所得稅類似的缺點。第一、這種稅收對於經濟情況的變動相當敏感，其收入的穩定性不十分可靠。第二、貨物稅中的許多種類已先由上級政府徵課，都市已無法由這種稅源獲得大量的收入來滿足其財政的需要（註三五）。第三、其稅率有累退的性質，若不對生活必需品免稅，則勢將影響平民的生活，所以有些地方對食品免稅（註三六）。第四、假如各州對地方貨物稅不作統一的規定，即可能引起地方單位之間減稅或免稅的競爭；尤其是在同一貿易區域或經濟區域（Trading Area）的地方單位，往往以降低稅率來刺激本地的各種經濟活動，而致妨害到其他鄰近地方單位的利益。例如，在某些地區，市貨物稅對於運送市區以外的貨物有免稅的規定時，即可能導致逃稅及稅務行政混亂的現象。同時，市貨物稅的徵課，在郊區城市的競爭之下，可能使市內的零售業務減少，並使企業有遷出市區的可能。

儘管貨物稅具有上述的缺點，但是許多都市在財政需要急迫的情形之下，却不得不加以採用。不過，因為有這些缺點的存，所以使貨物稅對於緩和都市的財政困難並無重大的貢獻。根據官方的統計，自一九六〇年以來，都市貨物稅與所得稅合併起來，僅及都市總收入額的百分之十而已（註三七）。至於將來的發展，尚有待於各級政府之間取得協調，在稅務行政方面達成統一的妥善安排。

（C）公用事業收入：由於市政職務的擴張，都市舉辦各種公用事業與其他公營企業已成爲普遍的現象，而許多都市並從這一方面獲得相當數額的收入。在專統上，一般都市所經營的不外是供應水、電、煤氣與公共交通工具等的公用事業。近代因爲都市職務增多、財政需要增加，以及在市政服務企業化的趨勢影響之下，使市營業的範圍大爲擴充，而包括了機場、港口、市街、停車場、公墓、火葬場、醫院、下水道系統、市場、運動場及其他公共場所等。其中有一部分原來是採用許可稅、服務費或門票（Admission Tax and Special Charge）的制度，現在亦有都市將之納入公營事業之中者。

公營事業收入的多寡，主要是由營運政策與方法來決定。目前一般公用事業的營運標準乃是以收入在收回成本之後稍有盈餘為原則，因為此等事業以服務市民為主要目的，而不求營利，有些事業的維持甚至要靠市政府自總收入中撥款補助。

美國都市公用事業經營的情形，大致尚屬正常。在一九六〇年度，市營的水電、煤氣及交通公用事業的總收入額將近二十八億美元，支付營運經費十七億美元及公債利息二億五千三百萬美元（註三八）。此項收入大部分來自水電公用事業，而交通與煤氣的收入比例甚小。就各都市個別的情形而論，當然未盡相同。不過，值得注意的是其中有少數兩萬人以下的小城市完全靠經營公用事業的收入維持，而不再徵稅。另有幾個大城市如 Texas 州的 Austin、Colorado 州的 Colorado Spring 與 Florida 州的 Jacksonville 等，自公用事業所得的收益約佔其市總收入的四分之一（註三九）。這種現象的發生，當然不能否認與營運的政策和方法有關，此外聯邦與州政府對都市公用事業免稅，也是使此等事業能有盈餘的一項重要原因。

如前所言，公用事業乃以服務為目的，非以營利為目的。所以即使都市在這方面可以獲得一部分收入，但是其數額也不會很多。據一九六〇年的統計，來自公用事業的收入僅佔都市總收入的百分之二一·五而已（註四〇）。固然該年度的淨收入有八億美元之多，但是若將這筆款項分配到全國各都市就微不足道了。而且，公用事業並不能保證每年均有盈餘，有時也會發生入不敷出的情形（註四一）。當然，假如要改變政策藉公用事業營利以獲取大量收入解決都市的財政困難，並不是不可能的。但是，這種政策與舉辦公用事業的原意背道而馳，必然會遭受社會各方面激烈的反對，而不克實行。因為這種政策將加重一般平民的負擔，與採用累退稅率的租稅相似，發生不公平的結果。即使能夠實行的話，除非由政府獨佔經營，否則在民營企業競爭之下，價格也必然受到限制，而難以達到獲得大量盈餘解決都市財政困難的目的。其次，在某些都會地區，一部分公用事業的經營，由具有獨立地位和職權的特別行政區 (Special District) 負責執行，如紐約港區管理局 (New York Port Authority) 負責管理紐約地區的公共交通事業（註四二）。在這種情形之下，市政府即無法利用公用事業為開闢財源的工具了。

總之，公用事業的經營，乃是市政府的一項重要職務，而不能視為一項重要的財源。對於這種事業的收入，應以能維持其自身的業務效率、供應改進業務擴充設備的資本、以及籌措相當數額的基金為原則。只有在無損於公共利益的條件下，才可考

慮獲取適度的盈餘，而不必寄望於這種收入來解決都市的財政困難，加強其財政地位。就事實而言，由於政策上與法律上的限制，這種意圖也是難以實現的。

(D) 其他收入：除去以上三種財源之外，都市尚可能有一部分來自其他方面的收入，包括特徵、規費、以及一些小額稅收，如汽車牌照稅、營業執照稅、財產出售及移轉稅，甚至有些地方仍徵收人頭稅 (Poll or Per Capita Taxes)。不過，這些收入數額都很有有限，在都市財政上不具有重要性，而其中採用得比較普遍者為特徵 (Special Assessment) 是市政府為推行足以使公家及私人財產直接或間接受益的特定事務，而對受益人強制課徵的收費，在都市方面主要是屬於與市街有關的各項工程受益費。這種收入在一九三〇年代以前即曾流行，此後一度減少。至二次大戰後，為了充分利用地方各種財源以應付都市的財政需要，所以再度被廣泛採用。據一九五九年美國都市年鑑 (Municipal Year-Book) 記載，當時即已為八百七十六個超過十萬人口的都市 (約為此一階層都市總數的百分之六十四) 所採用了。但是，這項收入的數額不多，平均為每個市民每年二·八美元，至一九六〇年僅佔都市總收入的百分之二·五 (註四三)。由於特徵是為特定事務所徵課的收入，其性質與租稅不盡相同，所以將來也不可能發展成為都市的重要財源。

根據以上對於各種都市財源的分析，可知在財產稅沒落的趨勢中，沒有一項新的財源能夠滿足都市日益增漲的經費需要。在目前的情形之下，所得稅與貨物稅對於都市而言，都具有一些缺點，而不堪重用。以兩者合併起來僅佔都市總收入百分之十的比率，實在無法輔助財產稅收入來平衡都市財政上的赤字。並且，假如各級政府稅源劃分的安排不變的話，這兩種稅收將來也很少可能有重大的發展，市政府若想賴以增加大量收入，恐將難以如願。至於市公用事業收入，近二十餘年來，雖然增加了十二倍之多 (註四四)，但是公用事業的規模也在相對的擴充，經費不斷增加，除了少數城市之外，一般的都市即使能有盈餘，數額也很有限，不能為都市增加大筆額外的收入來彌補市政經費的不足。此外，其他方面的收入，對於都市的財政需要而言，更是杯水車薪了。固然，都市可藉發行公債來籌措一部分市政經費，但是這種辦法的採用多半限於地方的重大建設計劃，而且又須受法律的嚴格限制以及上級政府的行政控制 (註四五)，所以只能作為一種權宜之計來提供非常的市政建設經費而已。

除了租稅方面的缺點之外，都市的財政尚有另一缺點，即無預備金的設置，因而不能應付緊急的財政需要（註四六）。這種情形一方面固然顯示出都市財政的缺乏彈性和適應社會變動的潛力，但是從相反的方面來看，却未嘗不是由於都市財政困難的原因所致。

要而言之，一般都市的財政情況，都是經費不斷膨脹，而收入未能配合需要作相對的增加，僅靠幾種收入不夠充裕而性質上又潛伏着缺點的財源來維持其日益擴張的職務。在這種情勢之下，毫無疑問大多數的都市均不免發生財政問題，而這種財政困難也就是使得市政府不能充分發揮其效能的主要原因（註四七）。都市的財政問題並非自今日始，如前所言，早在本世紀之初，紐約等大都市即已有財政困難的存在。一九〇七年紐約市長麥克里蘭(Mayor McClellan)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」（註四八）。就近年來的趨勢來看，這種財政困難的情形尚未好轉，即使都市不斷在設法開闢財源，但是欲以其自身財力來改善其環境所作的許多努力均無法滿足地方的需要，自一九四六年來，地方的財政收入增加了三倍，而財政困難仍未獲解決（註四九）。例如在一九六三至一九六四會計年度，美國全國各州城市的支出總額共為一百九十三億元，而不幸的是各城市的收入總額僅及一百五十七億美元（不包括上級政府補助在內），其中來自租稅的收入只有一百一十五億美元，而公用事業的收入又不敷支出（註五〇），所以都市靠自身的財源顯然是無法維持其財政平衡的。長此以往，必將如艾克斯坦(Eksten)的預測所言，今後一般都市不但市政經費將繼續增加，而且其財政上的赤字亦有不斷擴大的可能（註五一）。

目前都市財政的平衡乃是靠上級政府的補助來維持（聯邦及各邦的補助金額約佔地方政府總收入的五分之一），固然這種補助往往是由上級政府爲了推行其政策與計劃而主動撥給地方的，但是此等政策與計劃的內容，主要仍在於改進市政服務或協助都市執行其無法獨立負擔的事務；換言之，亦即鑑於都市財力的不足而分擔一部分供應市政經費的責任，並藉以培養市政府充分執行職務的能力。假如沒有上級政府的補助，則各種市政的推行必將因經費短絀而致困難重重牽延時日，無法達成預期的效果了。

(4) 郊區發展與地方制度的影響

在檢討都市財政困難之時，必須了解在一個都會地區內郊區的成長以及現行的地方制度都有使都市負擔加重與財政問題惡化的趨勢。郊區不僅是核心都市 (Core City) 開闢財源的障礙，而且也是引起都市財政問題的根源之一。同時，由於核心都市與郊區城鎮在某些方面有利害衝突的存在，以致又使地方的財政問題中參入了政治因素。關於郊區發展與地方制度對於都市財政的影響可分下列幾點加以說明：

第一、前已言之，都市人口膨脹，乃是直接構成財政困難的重要原因。除此以外，近二十年來都市人口變動的趨勢，也間接地加深了都市的財政困難。這種趨勢一方面是核心都市人口的移往郊區，另一方面是核心都市發生人口成分的轉變（註五）而這兩種現象實為一事之兩面。詳言之，近代都市人口膨脹的結果，人口密度愈大，則市區內空間即相對減少，除了少數新興都市之外，許多都市內大部分的區域都失去了鄉村的情調，地價高漲住宅範圍不易擴展，而且往往為都市計劃的推行私人土地被利用或出售圖利。加以都市所吸收的人口成分複雜，不免引起鄰居關係、種族關係，社會治安，與公共衛生等問題，以致一部分中上階級的白種人紛紛遷地為良，移居市郊。其次，近年以來都市為了增加收入以供財政需要，即可能加重市民的租稅負擔；而郊區城鎮為了繁榮地方發展建設，不惜以減免租稅為號召來引誘都市人民與企業遷往其轄區。新興工業的廠地需要大量的空間，在市內無法覓得，或地價太高不合經濟原則，所以也只有向郊區發展。同時，公路的發達，一方面使郊區的交通日臻便利，企業的運輸毫無困難，人民也無居住市區的必要；他方面使社會的機動性增加，對美國的社會生活發生極大的影響。在無根家庭 (Rootless family) 的社會文化背景中，人民不僅在州與州間自由遷徙，而且在都會社區間以及市內各區域間的遷徙也加速了。至於都市重建計劃的推行，也具有分散市區內過度集中人口的目的，對於都市人口的遷徙不無推波助瀾的作用（註五）。更加上在都市的商業鬧區以外，衰敗地區 (Gray Area) 不斷擴大，白人家庭遷往郊區者漸多，剩餘許多空屋出租，因而吸收了大量移民、工人、以及其他受僱工作者，使都市中低收入的人口佔了極大的比重。

在上述各種因素交互影響之下，一方面核心都市的人口竟然有減少的趨勢，而都會地區人口增加的重心移轉到郊區。如一九六〇年的人口普查顯示許多都市的人口減少，五個最大的都市中，只有洛杉磯人口增加，芝加哥市區人口減少了七萬，而市區以外都會地區的人口則增加了百分之二十，超過百萬大關（註五四）。目前，全國都會地區中，郊區人口每年平均約增加百分之四十八·六（註五五）；據經濟開發委員會（Committee for Economic Development）的估計，到一九七五年時，都會地區的人口將有百分之五七·一居住核心都市以外（註五六）。在另一方面，市區內的人口成分也與過去不同，在一部分中上階級的家庭遷往郊區以後，核心都市已逐漸成爲有色人種、低收入工人、年青夫婦、以及老年人口集中的地區。城市像一個種族的熔爐仍將繼續吸收新的移民，包括印第安人、波多黎哥人、墨西哥人、鐵幕國家的難民、以及農村的人口等。而且，從一九五〇至一九六〇的十年中，黑人向都市集中的速度也加快了（註五七）。

目前這種都市人口發展的趨勢，對於都市財政直接造成兩種不利的影響。其一，部分中上階級市民與企業遷出市區，與市內低收入人口的增加，使都市的稅收減少，尤其是使財產稅收入的基礎削弱。對於這種情形，有些都市的反應是提高財產稅率，但是稅率提高之後，可能使遷出的趨勢更加嚴重（註五八）。同時，中上階級遷出之後，假如彼等在市內不再擁有財產，則彼等與都市的關係固然日漸疏遠；即使仍在市內擁有財產的話，則他們所關心的事主要是租稅的減低，而對市政服務的改進很少會有熱烈贊助的興趣。其二，市內低收入人口的增加，往往導致衰敗地區日漸擴大，而這兩種互相關連的現象，又會加重市政府對警察、消防、公共衛生、社會福利、公共交通工具、以及都市重建等事務經費的負擔，其結果必然使都市長期陷入財政困難的泥淖。

第二、郊區發展之後，又有剝削核心都市的趨勢。這是因爲都市化地區擴張的結果，使得一些都市的公用事業設施擴展及於郊區，因而可能增加都市的負擔。同時，郊區的許多居民因爲工作關係形成了都市的日間人口，享受都市的各種服務與設施，而很少對都市盡相對的納稅義務。這種情形引起了權利與義務不平等的問題，其結果就整個都會地區而言，郊區的人口比例愈大，則都市對地方事務的財政支出愈多（註五九）。關於郊區剝削都市的事實不乏具體的資料可供說明，即市政府經費以人口

爲單位的費用(Per capita cost)計算，其決定因素與郊區人口數量較都市自身人口的數量關係更爲密切(註六〇)。在目前都市發展的形態之下，核心都市無形中須要對較市區人口多百分之三十至五十的都會地區人口提供各種市政服務與設施(註六一)。所以，郊區人口的成長即可能導致都市經費支出的膨脹。鑑於這種情勢，有些都市乃採用個人所得稅及消費稅以圖補救。但是，從另一方面來看，如郊區居民向都市納稅而在市政府中無發言權，則又將因財政問題而引起政治問題。

第三、郊區對都市的剝削又可從地方政府之間的關係中觀察出來。關於這一方面的事實，就是郡政府大部分的財政收入均依賴其轄區內的核心都市徵稅供給(註六二)，而在支出方面，都市從郡所獲的利益與其對郡的負擔不成比例。

第四、在美國目前的地方政府制度之下，全國一百六十八個都會地區中，共有一萬六千二百一十個地方政府單位存在。這樣每個都會地區中的地方單位數目當然也很可觀，如芝加哥地區就有上千個地方單位，匹次堡地區也多達兩百以上。至於地方教育行政區的數目較少，不過在全國各都會地區中總共也有七千八百六十四個之多(註六三)，此外，其他的特別行政區(Special District)也不在少數。這種情形，非但使地方行政單位在組織方面形成疊床架屋的現象，容易發生彼此之間職權、轄區、與利害關係的衝突，對於有關係個都會地區的事宜往往不能順利獲致協議，採取共同合作的措施，因而使地方財力分散，不能對都會地區內的資源作有效的運用(註六四)。

第五、郊區的地方單位爲爭取工商企業遷入其轄區，或鼓勵新興的企業在其轄區內設立，乃不惜以減免租稅爲號召，以致與都市發生競爭，這是都市與郊區利益衝突的具體表現。因爲郊區採取這種策略，工商企業乃有被誘至郊區的可能。在這種情形之下，都市的稅源就會有一部分移轉到郊區，而且因有郊區的競爭，都市也不敢輕易提高稅率或創設新稅，無法達到增加收入緩和其財政困難的目的。其結果形成財源與需要的分離，而政府的壁壘提供了逃稅的庇護所(註六五)。這種情形對於都市當然是有害的，並且又不免由財政問題而牽涉到政治問題。其解決的方法，除了在上級政府的安排下致力於地方政府之間的合作協調外，唯有成立全面性的都會政府乃可一勞永逸。

(5) 都市財政權力的法律限制

由於市政府是地方政府中的基層組織，而都市也是地方自治體系中的下級單位，所以市政府的職權乃處於上級政府法令的控制之下。從這個觀點來看，都市的地位是十分不利的。就財政方面而言，州政府對都市即加以一些特定的限制，其法律的依據共有數種，即分別以州憲法、法律、命令及都市授權法 (Charter) 規定之。在此等限制之下，都市僅擁有有限的財政權力，實無以滿足市政職務擴張中的財政需要。州政府對市政府財政權力所設的限制，主要包括發行公債、增加現有租稅的稅率、以及在財產稅外另設新稅等項。這些限制都是在現代都市問題尚未形成或未趨嚴重之前設定的，而如今則多已成爲不合時宜的規定。所以一九五五年的總統國家經濟報告書 (Economic Report of The President) 即曾指出「許多地方團體均受到一些不合時宜的調整稅率及發行公債的限制，使其不能充分運用其財政能力」(註六)。雖然，這些限制的存在受到批評，但是因爲是州憲法或法律所規定的，所以不易加以修正或廢止，尤其是當有些州議會爲鄉區代表所控制時，更難望其作有利於都市的興革。同時，有些州法院的意見也多半趨向保守，嚴格執行這些法律限制，而不肯加以緩和，所以此等不利於都市的法律執行起來便毫無伸縮變通的餘地。這些限制不僅使都市財政長期陷於匱乏的狀態，並且堵塞了都市的可能開源途徑，使其無法作增加收入的計劃。

以上所述的法律限制，乃是一般各州較爲普遍的情形。當然，各州對都市所給予的財政權力大小不一，採取開明進步措施的州也不乏其例。近年來，有些州給予都市以財政自治權；有些州允許都市採用一些新的稅收，如所得稅、貨物稅、國產稅 (Excises)、許可稅 (Admission Tax) 等。有的州提高了市現有租稅稅率的限制；有的州允許市採用新稅以供特定用途支出；有的州授權都市對於新稅的採用以公民投票決定(註六七)。尤其自二次大戰以後，各州有逐漸放寬地方徵稅權的趨勢，使地方的非財產稅收入有相當的增加。如賓州在一九四七年授權州內大部分的地方政府開徵任何州政府有權徵收而未徵收的租稅；紐約州也在同年通過了一項法案，後又經過數年的修改，允許市與鄉鎮徵課商業所得稅及旅館營業稅；俄亥俄州在一九五〇年

允許都市採用所得稅。聯邦政府希望各州能像賓州與紐約州一樣，放寬地方的徵稅權。許多地方官吏也曾企圖經由各州的城市聯盟 (Municipal League) 向州議會活動，以求擴大都市的徵稅權。不過，大多數的州仍未採取積極的行動 (註六八)。所以，就美國大部分的都市而言，其財政權至今還是受到相當限制的。

除了這些法律限制之外，州政府尚可能積極地干預都市的財政，而以法律或命令規定都市作某些並不一定對都市有利的支出、或變更其經費用途的分配，或僅指示其增加某些事務的支出而不為其設法開源 (註六九)。此等措施均無疑增加了都市的財政困難，並且因為都市的財源本已有限，若將其有限的財源供更多的用途，則必然削弱了市政府執行其各種職務的能力。

由於近代美國都市已成爲社會的經濟活動中心，所以一般都會地區大致均有充裕的資源來供應地方政府的財政需要，但是在現行的租稅制度之下，都市却無權運用其資源 (註七〇)。其原因不外下列幾點：第一、聯邦政府徵收的所得稅已佔用了都市最豐富的財源，然後州政府又將消費稅據爲己有，以致都市只有依賴財產稅爲主要的財源，而這種財源的重要性已日漸低落。以這樣的財源來供應一般工業化都市的經費支出，無怪乎都市均難以擺脫財政困難的煩惱了。第二、由於州政府嚴格控制着都市的財政權力，都市僅有有限的權力來籌措市政經費。這些限制都市財政權力的措施完全是早期「州權至上觀念」(Creative Concept) 下的產物，而未能考慮到都市成長的可能性與需要。所以到了現代，當都市需要具有彈性的財政權力以充分運用其財源時，此等不合時宜的限制對於都市已形成一種桎梏，使其不能開闢新的財源來應付市政擴張的需要。鑑於這種情勢，地方的租稅制度即應予以調整，授予都市以較大的財政權力，使其能依據需要來增加稅收。同時，從政治的觀點來看，授予都市以較大的自由裁量權亦可促使其政府盡力負起自身的職責。第三、都會地區內地方行政區域的支離破碎對於都市的財政問題也有很大的影響。地方上這種各自爲政的分裂局面 (Balkanization) 容易引起地方單位間的利益競爭及其他的行政問題。從現實的觀點來看，這種情勢，可能對小的城鎮有利；但是站在整個地區利益的立場，則這種情勢即可能阻礙區域的經濟發展，並使地方政府無法對區域內的資源作有效的運用以充裕其財政，發揮其職務的效能。所以，無論基於政治或經濟的理由，均應在都會地區建立一個統籌全局的都會政府；唯有以這種方法才能對都市的財政困難加以改善，並使政治方面的進步能夠與社會經

濟的發展互相配合。

總之，都市的財政困難似乎牽涉到各方面的問題，而且與整個地方政府制度有密切的關係。在現行政治與財政制度的束縛之下，都市好像一個成長壯大的巨人，穿着一套幼年時代的短小衣服，如此非但不足以保持其目前的溫暖與健康，而且對其將來的發展也是一種妨礙。這種情形若以零星的局部性方法來解決其效果必然不大，欲求澈底的解決，則有賴於計劃周詳的全面改革，亦即只能寄望於地方政治與財政制度的重新改組才能收到根本治療的效果。

二、州與都市關係的檢討

由於都市的財政困難不能以其自身的力量來解決，所以唯有求助於上級政府一途。既然都市為州所設立的下級地方單位，則市政府自然首先要向州政府求援，而在以往州的補助乃是都市財政困難時的主要救急財源。在另一方面，州既然對都市以主權者的地位 (Sovereign Role) 自居，州政府當然也負有政治上與法律上的責任來協助其市政府解決問題。而且就事實來看，州政府限制了地方政府的財政權力，使其自身掌握了州內的重要財源，其財力較地方政府雄厚當無疑問。同時，州又課予地方政府以較重的行政職責，而其自身直接執行的職務較少，所以似應有充足的財源可供其自由運用(註七)。因此，則州似乎有義務也有能力來協助都市排除其財政困難。不過，儘管在理論上可以作如此的論斷，而且過去州對地方政府也曾提供過有效的援助，可是目前的情形却不能令人滿意。要明瞭這個問題的實況，即須對州的財政現狀以及其與都市的關係加以剖析。

(1) 州的財政收入

欲了解州的財政情形，首先應對州的財源加以說明。目前，州的主要財源來自幾種稅收，即消費稅、個人所得稅及汽車牌照稅等。據一九六四年的統計，綜合貨物稅收入構成州稅收總額的百分之二十五，特別貨物稅為百分之二十九，汽油稅為百分之十五，牌照稅為百分之十二、個人所得稅為百分之十四。在這些項目之中，消費稅收入合併起來超過州總稅收的半數，應為

州政府的主要稅源（註七二）。州之所以依重消費稅乃是因爲其他稅收數額較少或不適於州所採用之故。其次，儘管消費稅也具有缺點，一般說來這種稅源充足而有彈性，可以產生大量收入，所以其在州稅收中的地位漸趨重要。雖然，許多州現已採用了個人所得稅，但是這種稅收對於州及地方政府均不適宜，容易引起經濟及行政方面的問題，加以有聯邦政府徵收在先，結果使這種稅收的數額有限，無法形成州的重要財源。除去稅收之外，州尚其他的收入。如在一九六四年，州的公用事業及服務收入（Special Charge）約爲四十億美元、酒類收入十二億美元、保險信託基金六十三億美元。合併計算，該年度各州自身的財政收入總額共達三百七十六億美元，但是同年的財政支出總額則爲四百三十六億美元，（註七三）。其間約有六十億美元的差額是靠發行公債及聯邦政府補助來彌補。而該年度各州所獲聯邦的補助共達九十億美元之多，約佔各州總收入的百分之二十，與戰前百分之十二的比例相較，即可看出他們對聯邦的依賴性大爲增加（註七四）。根據上列的資料，可知各州自身的財政收入與其經費需要的差額很大，而聯邦的補助對於解決各州的財政困難是必不可少的。否則，各州的財政亦將發生赤字。

由上述的情形看來，各州與市政府同樣有財政困難的存在。雖然，各州的財富可能相差甚遠，其困難的情形不可一概而論，但是大多數的州以其自身的財力均無法予地方政府以充分的財政援助，則屬事實。即以富有的州而論，其財富大部分集中於都市，而大都市的預算額與州預算額相較，往往達到州預算額的相當大的部分，甚至有超過州預算額者。在這種情形之下，州自然無充分的能力給予其都市大量的財政援助了。

（2） 州財政權力的限制

州的財政既有困難，則如欲自給自足並負起援助其下級地方政府的責任，即必須尋求開源的途徑。但是，不幸的是州對其自身的財政權力亦如都市的財政權一般加以法律的限制。第一、有些州的憲法將州財政收入的大部分指定其用途（earmarked revenue），而州議會的預算權僅能控制不及半數的經費（註七五）。這種限制使州政府運用其財源及制定預算政策的權力大受束縛。第二、有些州的憲法限制州政府舉債的權力，以求盡量減少或者禁止州政府爲地方政府舉債（註七六）。例如俄亥俄州憲

法規定州政府除非爲了擊退外來侵略、鎮壓叛亂、或在戰爭中防衛本州等目的，不得爲任何郡、市、鎮或市自治團體舉債（註七七）。另有大約十七州亦採取同樣的限制。與此有關者，即有些州禁止州政府對市政府作信用貸款，如密西根州憲法規定州政府不得以信用貸款給予或援助任何個人、團體、市政府或私人公司（註七八）；此外，州法院並將此一觀念加以擴大而包括任何形式的直接援助在內（註七九）。第三、有些州的憲法禁止州政府爲市政府而徵課租稅（註八〇）。

由上述的事實，可知州法律所以自設許多權力限制之目的，主要在防止州政府對某些地方單位予以特殊的利益，而這種情勢所以形成之原因牽涉到州內的政治問題。不論如何，在這些限制之下，即使州政府願意援助市政府解決其財政困難，而州政府所採措施之範圍和效果均將受到相當程度的拘束和減損。這些法律的限制是不易修改和廢除的，因爲州憲法條文的修改和廢除程序十分困難，尤其是當州議會在對都市不友善的勢力控制之下，對於都市有利的提案將很難獲得議會的支持。

（3）州對都市的補助

如上所述，因爲州本身亦有財政困難，而且州政府的財政權力又受到若干法律限制，所以都市很難自州政府獲得充分的補助。不過，在事實上，自第一次大戰之後，州政府即已開始對地方政府予以財政補助。二次大戰以後，由於地方政府職務擴張，所以州政府的補助也隨之擴大（註八一）。在一九五六一九六四約十年的期間中，州政府對都市補助的總額已從十三億美元增加到二十四億美元（註八二）。此項事實，從表面上來看，似與上述有關州財政困難的情形互相矛盾，而必須進一步參照一九六四年州政府的財政資料加以說明（見下表）：

各級政府財政補助關係表

（一九六四年）（註八三）

州對地方政府補助	聯邦對州政族補助
總額	總額
一百二十九億元	九十四億元

教育	七十六億元	十四億元
福利	二十一億元	二十九億元
公路	十五億元	三十六億元
其他	十七億元	十五億元

由上列的數字資料，可獲得幾點結論：第一、顯而易見，除了教育經費的補助之外，就其他方面的補助而言，州政府只是一個在聯邦政府與市政府之間的傳遞機關而已。在實際上，對於地方政府的財政補助主要是由聯邦政府負擔，而全體各州政府僅負責籌措了三十五億美元，約為對地方政府補助總額的百分之三十，與聯邦政府的負擔相比，每個州對下級政府的補助是不具重要性的。第二、州對地方補助的經費大部分用於教育方面，這是因為州政府補助的目的，乃是欲對未獲聯邦補助的項目或獲得比例較少的項目予以較多的補助，以補充聯邦補助的空隙（註八四），同時也是因為教育事業的推行主要是州與地方政府的職務之故。第三、在某些方面，州政府可能直接運用聯邦補助執行其所訂立的計劃，而不再將聯邦的補助移轉給地方政府。總之，就一般而言，州的財政能力，除少數最富有者外，均不足以對日漸擴充的地方政府職務提供很有效的財政補助；由各州自身的財源中提出三十五億美元，可能僅夠供支援許多主要市政計劃中的一項，即都市重建計劃。據洛克斐勒基金機構的估計，單單這種全國的都市重建計劃經費就需要三十五億美元（註八五）。這項事實足以說明州政府對地方政府財政補助計劃的成功大體上是必須以聯邦對州補助計劃的成功為前提的（註八六）。而都市自州政府所得到的補助，實際上大部分都是由聯邦政府所撥給的。

除了州對地方的補助經費來源之外，州政府補助經費對於各地方單位的分配原則也是一個值得注意的問題。在這一方面的行情形，對於都市是很不利的。因為在大多數的州，租稅收入的支出是按郡分配，而非按各地方單位人口多寡分配，即使分配聯邦補助金時，也是採用同樣的原則。所以，雖然都市擁有全國人口總額的百分之七十（註八七），但是這種壓倒性的人口優勢對都市並無幫助。在州政府對地方政府補額的一百二十九億美元中，都市僅分配到二十四億美元，約為總額的百分之二十（註八八）。

。當然，這種分配的方式不無平均地方財富的作用，但是却難免造成財源與需要不相配合的結果。此外，有時州政府尚可能拒絕籌措聯邦補助金所要求的相對基金經費 (Matching funds)，使都市無法用以爭取聯邦的補助計劃在本地實施 (註八九)。對於以上所述的情形，可能有兩種補救辦法，此即或由聯邦政府擴大對市政府的直接補助，將對市的補助與對州的補助分離，以保障都市獲得充足的分配額；或者就根據各地方單位的人口數額來決定各種經費或補助分配的比例。在一九四六年以前，美國全國沒有一州按照人口的比例給予都市財政補助，就在這一年，紐約州議會制定了一項對地方單位的補助計劃，以一種按人口比例分配補助金的原則，來代替以往所採用分配分成稅收 (Shared Taxes) 的複雜公式。此項計劃乃是在州與地方財務關係的歷史上一種值得注意的發展 (註九〇)。今後，按人口分配的原則若能為各州普遍採用的話，對於解決都市的財政困難必然會有相當貢獻的。

(4) 都市財政問題的政治背景

如前所述，都市財政問題的形成具有各方面的原因，例如都市財政權力所受的法律限制、州與聯邦補助經費分配的不成比例、都會地區各地方單位財政權力的重疊、衝突和彼此間的競爭等均是。若對這些原因作進一步的分析，則最後必然引出州內的政治問題。追根窮源，都市財政問題的產生，以及其在州中所受到相當程度不公平的待遇，與州議會中各地方單位代表權的分配不無關係。目前，在大多數州中，州議會的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，而且選區的劃分極不規則，務使對鄉區及小城鎮有利 (註九一)。其結果，擁有全國人口三分之二的都市僅能選出小部分的州議員。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的代表席位 (註九二)。由此可知，州的政治權力仍然在鄉區和小城鎮掌握之下，而郡則成爲代表鄉區州議員的大本營。雖然在許多州中，州憲法早已規定地方選區每十年應按人口數額重新劃分一次 (註九三)，但是這種規定實際上形同虛設，而從未執行。因爲現行地方選區的改革是與鄉區地方單位及部分州議員個人的利益相

衝突的，這些地方單位和議員多半趨於保守，所以鄉區代表權在州議會中的優勢當然也受到州中一切保守勢力的支持（註九四）。在這種保守勢力阻礙之下，關於選區改革的建議在大多數州中至今仍被擱置。其結果，儘管都市在全國政治上的重要性日漸增長，而他們在州中的政治地位却未獲重大的改進，許多州議會對於都市仍以漠然的態度視之。

由於社會變遷的結果，近數十年來選區改革的運動已日漸強烈，而且也逐漸獲得法院方面的支持。在一九六二年，聯邦最高法院作了一項判決，內容是以各州公民在州內應享有平等權利的原則來支持地方選區重劃的主張。紐約時報的評論認為這項判決「可能打破許多州中長期存在的選區重劃的障礙，使法院將選區重劃的責任由立法機關移轉到司法機關之門打開」（註九五）。嗣後，至一九六四年，聯邦最高法院對此一問題再度發表同樣的意見（註九六）。同時，有幾州的最高法院也採納此項主張。例如一九六一年紐澤西州最高法院即曾強制州議會通過選區重劃的法案（註九七）。在這種不斷增長的壓力之下，一般州議會可望於將來逐漸轉變態度接受選區重劃的要求，以滿足社會變遷後全國大多數人民的需要。反之，如果州議會不能採取適當的措施來適應社會發展的新情勢，則都市將因其不能在州中獲得合理的地位和待遇，而不斷設法擴大其與聯邦政府的直接關係，以便從聯邦方面求得補償。假如都市在州議會中的代表權獲得合理的分配，則州內的地方政治與財政制度即有逐步改善的可能，而都市將可擺脫在財政方面所受的束縛與制肘，使其財政能力得以加強，財政問題能有相當程度的改進。否則，都市與聯邦直接關係的擴大，亦將有助於都市解決其財政困難。

三、都市對聯邦補助的需要

根據上述的許多事實，可知市政府由於職務不斷擴張，而急需更多的財源以使其跳出財政困難的泥淖。但是，在現行的財政制度之下，外與地方政府無論在繁榮或蕭條的時期均不能擺脫財政問題的困擾，而順利完成各種地方建設計劃。目前，市政府依靠約三十億美元的上級政府補助來平衡其預算，這個數目約為其總收入的百分之十七（註九八）。而州政府也需要從聯邦政府獲得九十四億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。根據各級政府關係委

員會的調查報告，就美國全國而言，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（註九九）。但是，在現行的稅制及州法律的限制之下，各州及地方政府的財源有限，很難自行增加這筆龐大的收入。而且，即使他們能夠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利的影響。在另一方面，都市若因無法開源，以致被迫節流，而縮小其市政職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，今日大多數的州都在積極尋求開源途徑，但卻從未考慮允許聯邦補助的減少。相反的，他們所希望的乃是能夠藉聯邦的補助來平衡財政上的赤字（註一〇〇）。在這種情形之下，無論是直接或間接的聯邦補助都是不可少的，因為他們只有依靠聯邦政府才能獲得大量的財源來補充自身收入的不足。

從政治的觀點來看，州對其都市未能充分負起應負的職責，無論在補助經費的分配及州議會代表權的分配方面，州政府均未能予都市以公平的待遇。大部分的州政府既無能力也不十分願意給予其都市以足夠的財政援助。而且，他們對於在下級地方單位中推行的由聯邦政府支援的一些計劃（如民防計劃）也未能盡力執行（註一〇一）。此外，他們還曾經對聯邦直接補助都市的計劃（如機場計劃）加以阻擾（註一〇二）。對於；聯邦撥給州的補助不予都市以適當比例的分配（如公路計劃補助經費）（註一〇三）；並且對於都會地區各地方團體間的關係也未能加以妥善的協調。

基於以上的種種原因，顯然在目前這種難以令人滿意的州與市的關係之下，都市唯有寄望於聯邦政府採取補救的措施。由於都市認為他們在華盛頓比在他們本州的首府有更多的發言權（註一〇四），所以都市甚願越過州政府而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。除了政府間的接觸之外，聯邦與都市的關係也經由一些非正式的途徑向前推進這就是說美國有由都市組成的社團（如 American Municipal Association 與 United States Conference of Mayors）以及一些私人壓力團體在華府作為都市的代表來促進都市的利益。總之，在目前的环境之中，聯邦的援助對於都市是不可少的；同時鑑於都市在現代社會中所具有的重要性以及國家在都市中所具有的利益，聯邦政府也應負起責任維護全國都市的興盛繁榮狀態。所以，聯邦與都市關係的擴展似為一種無可避免的趨勢，而這種趨勢的形成，當然有利於各種都市計劃經費問題的解決。

四、結 論

在近代美國各級政府關係中，有三種現象值得注意：其一，都市的迅速成長，使其對國家社會的重要性大為增加，因而在聯邦制度上潛在的比重已與往昔不可同日而語。其二，由於社會的發展，各級政府職務不斷擴張，尤以聯邦與市政府為甚，因而使各級政府關係日趨密切。其三，國家的財力有集中於聯邦政府的趨勢。

都市的迅速成長，與市政職務的不斷擴張，是造成都市財政困難的主要原因，而地方政治與財政制度之不能配合社會發展作全面的改進，加重了都市財政困難的程度，堵塞了其自謀解決的途徑。以致都市唯有仰賴上級政府的補助來滿足其財政需要。可是，州政府的財政情形也不理想，所以不得不將大部分援助都市的責任移轉給聯邦政府負擔。聯邦政府在現行的財政制度之下，掌握了國家重要的財源，因而能夠以其強大的財力支援州與地方政府，維持地方政務的正常發展。本來財政權力與資源的集中於中央政府以及補助金制度的廣泛運用，乃是現代國家中普遍存在的現象，而在單一國家中不致發生各級政府關係上的嚴重問題。可是，在美國這個採用附條件補助金制度(Conditional Grants)的聯邦國家中，當聯邦對下級政府的補助日漸擴大之後，却引起了如何能夠妥善運用聯邦補助金制度，而又同時維護州與地方自治權的爭議。近年來，有人認為聯邦補助金制度的擴大，足以導致聯邦對下級政府的控制，而破壞了聯邦制度的精神，以及聯邦與各州之間的權力均衡。簡言之，亦即以擁護「州權」的口號，來對抗聯邦權力的增長。不過，就實際情形而言，這種論調似有誇張之嫌，而缺乏充分的理論和事實根據。所以，聯邦補助制度並未因此萎縮，而每年補助經費的數額仍然保持繼續增加的趨勢；由此可知，在各級政府的財務關係上，補助金制度的價值是不可抹殺的。但是，從另一方面來看，無可否認補助金制度在本質上具有其缺點，所以其使用的範圍與程度必須加以適當的限制。而且，欲求都市財政問題的解決，更不應忽略地方政治與財政制度的調整與改革；唯有依據社會發展的需要，建立一種組織健全而有作為的地方政府才能在上級政府的協助之下，對都市財政匱乏的情形作澈底的改善，並使各級政府關係的發展，在互相依賴的合作協調關係中，能夠維護下級政府職權的獨立行使。

在全面性的地方制度改革未能實現之前，都市政府若能致力於開闢其他未加使用的新稅源、促進地方單位間的協調合作、加強行政收入與公營事業的經營、提高稅務行政效率、妥善運用公債的發行等，均不失為改善目前財務情況的正當有效途徑。同時，儘管財產稅收入有相對減少的趨勢，但是對於這種稅源的經濟價值仍然不可輕視，而應該配合都市計劃善為利用，以求獲致更為良好的效果。最後，尚有應加說明者，即財源集中於中央政府乃屬現代一般國家普遍的傾向，而這種事實也是造成地方財源短少的重要原因之一。就美國的情形而論，今後都市政府應繼續爭取上級政府的充分補助；而上級政府若能對現行的財政補助制度（包括補助金與分成稅收）作適當的改進，針對各地需要公平分配，並減少不必要的控制，使地方政府得以因地制宜，將補助經費加以靈活而有效的運用，則補助制度對於都市財政問題的解決，必將有更為重大的貢獻。

【附註】

- (註一) Berelson and Steiner, *Human Behavior: An Inventory of Scientific Findings*, Harcourt, Brace & World Inc., 1964, p. 605.
- (註二) W. Brooke Graves, *American Intergovernmental Relations: Their Origins, Historical Development and Current Status*, Charles Scribner's and Sons, New York, 1964, p. 654.
- (註三) A.H. Hawley, *Human Ecology*, Ronald press, 1950, p. 373.
- (註四) Graves, *op. cit.* p. 654.
- (註五) Carl H. Chatters and Others, *Financing Metropolitan Government*, Princeton, Tax Institute, 1955, p. 85.
- (註六) *Municipal Finance Administration, The International City Managers' Association*, Chicago, 1962, p. 40.
- (註七) Martin and Others, *The Federal Government and The Cities, The George Washington University*, 1961, p. 19.
- (註八) Larry M. Ellison, *The Finances of Metropolitan Areas, Michigan Legal Publications*, 1964, p. 136.
- (註九) Benson and Others, *Essays on Federalism*, Claremont Men's College, 1961, p. 74.
- (註十) Martin and Others, *op. cit.* p. 39.
- (註十一) *Ibid.*, p. 14.

- (註十一) Benson and Others, op. cit., p. 74.
- (註十二) Sharp and Slinger, Public Finance, The Dorsey Press, 1964, p. 396.
- (註十四) U.S. Bureau of The Census, City Government Finances in 1963-1964, Government Printing Office, 1964, p. 6.
- (註十五) National Bureau Committee for Economic Research, Public Finance: Needs, Sources and Utilization, Princeton, 1961, p. 271.
- (註十六) The International City Managers' Association, op. cit., p. 39.
- (註十七) City Government Finances in 1963-1964, p. 6.
- (註十八) Elison, op. cit. p. 140.
- (註十九) City Government Finances in 1963-1964, p. 6.
- The International City Managers, Association, op. City p. 38.
- (註十) Fred M. Oliver, "State Supervision of Municipal Finances in Utah," Municipal Finance, Vol. XXXVI, Feb. 1964, No. 3, p. 101.
- (註十一) Sharp and Slinger, op. cit., p. 391.
- (註十二) The International City Managers' Association, op. cit., p. 39.
- (註十三) Ibid, p. 49.
- (註十四) Ibid, p. 49.
- Jewell Cass Phillips, "Philadelphia's Income Tax after Twenty Years", National Tax Journal, Vol. XI, Sept. 1958, p. 243
- (註十五) Benson and Others, op. cit., p. 76
- The International City Managers' Association, op. cit., p. 50.
- (註十六) Sharp and Slinger, op. cit., p. 392.

Phillips, op. cit., p. 243.

(註一七) Sacks and Hellmuth, Financing Government in Metropolitan Area, The Free Press, 1961, p. 243.

(註一八) The International City Managers' Association, op. cit., p. 50.

(註一九) Shasp and Slinger, op. cit., p. 392.

(註二〇) The International City Managers, Association, op. cit., p. 50.

(註二一) Sharp and Slinger, op. cit., p. 393.

(註二二) John F. Due, Government Finance, Irwin Irwin Incy 1963, p. 290.

(註二三) The International City Managers' Association, op. cit., p. 48.

(註二四) Due, op. cit., p. 290.

(註二五) Martin and Others, op. cit., p. 42.

(註二六) The International City Managers' Association, op. cit., p. 49.

(註二七) O.H. Steiner, Downtown U.S.A., New York, Ocean, 1964, p. 42.

City Government Finances in 1963-1964, p. 6.

(註二八) Sharp and Slinger, op. cit., p. 394.

(註二九) The International City Managers' Association, op. cit., p. 52.

(註三〇) Ibid., p. 39.

(註三一) City Government Finances in 1963-1964., p. 7.

(註三二) Charles M.Kneier, City Government in the Unites, New York, Harper and Brothers, 1957, p. 307.

(註三三) The International City Managers, Association, op. cit., pp. 43-51.

(註三四) Ibid., p. 38.

- (註四八) Bruce B. Mason, "Local Government Financing of Improvement Projects in the United States," *The Chinese Journal of Administration*, Jan. 1964, No. 2, p. 9.
- (註四九) John N. Winters, *State Constitutional Limitations on Solution of Metropolitan Area Problems*, Michigan Legal Publications, 1961, p. 36.
- (註五〇) Sacks and Hellmuth, op. cit., p. 154.
- Sharp and Slinger, op. cit., p. 386.
- (註五一) Martin and Others, op. cit., p. 14.
- (註五二) City Government Finances in 1963-1964, p. 6.
- Sharp and Slinger, op. cit., p. 386.
- (註五三) City Government Finances in 1963-1964, pp. 6-7.
- (註五四) National Bureau Committee for Economic Research, op. cit., p. 258.
- (註五五) The International City Managers' Association, op. cit., p. 40.
- (註五六) John T. Walsh, "Changing Services and Their Rising Costs.....The Center City," *Municipal Finance*, Vol. XXXVI, Aug. 1963, Part One, p. 46.
- (註五七) Arthur G. Lindell, "Budget Forecasting," *Municipal Finance*, Vol. XXXVI, Nov. 1963, No. 2, P. 66.
- (註五八) Walsh, op. cit., p. 46.
- (註五九) Sharp and Slinger, op. cit., p. 397.
- (註六〇) Walsh, op. cit., p. 47.
- (註六一) Committee for Economic Development, *Guiding Metropolitan Growth*, Aug. 1960, p. 21.
- (註六二) Elison, op. cit" p. 4.

- (註六十一) Martin and Others, op. cit., p. 19.
- (註六十二) Committee for Economic Development, op. cit., p. 21.
Sharp and Sliger, op. cit., p. 397.
- (註六十三) Scott Greer, *Governing the Metropolis*, John Wiley and Sons, New York, 1962, p. 115.
- (註六十四) U.S. Bureau of The Census, *Local Government in The Metropolitan Areas*, Government Printing Office, 1953, p. 1.
- (註六十五) Francis Bello, *The Exploding Metropolis*, Garden City, New York, Doubleday & Co., Inc., 1957, p. 247.
- (註六十六) Economic Report of The President, Government Printing Office, 1955, p. 63.
- (註六十七) Ibid., p. 62.
- (註六十八) Sharp and Sliger, op. cit., p. 392.
- (註六十九) The International City Managers, Association, op. cit., p. 53.
- (註七十) Chatters and Others, op. cit., p. 153.
- (註七十一) Sharp and Sliger, op. cit., p. 399.
- (註七十二) The Commission on State-Local Relations, *The Council of State Government*, 1964, p. 56.
- (註七十三) Compendium of State Government Finances in 1964, Government Printing Office, p. 6.
- (註七十四) Ibid., p. 6.
- (註七十五) A.H. Birch, *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and United States*, Oxford, 1957, p. 289.
- (註七十六) The Commission on Intergovernmental Relations, *A Report to the President*, Government Printing Office, 1955, p. 33.
- (註七十七) Duane W. Lockard, *The Politics of State and Local Government*, New York, Mac Millan, 1963, p. 90.
- (註七十八) Ohio Constitution, Art. VIII, 5.
- (註七十九) Michigan Constitution, Art. X, 12.

- (註七十九) Winters, op. cit., p. 23.
- (註八十) Ibid., p. 20.
- (註八一) Graves, op.cit., p. 732.
- (註八二) City Government Finances in 1963-1964, p. 6.
- (註八三) Compendium of State Government Finances in 1964, pp. 15-27.
- (註八四) William Anderson, Intergovernmental Relations in Review, University of Minnesota Press, 1960, p. 78.
- (註八五) Martin and Others, op. cit., p. 39.
- (註八六) The Commission on State-Local Relations, op. cit., p. 88.
- (註八七) U.S. Bureau of The Census, United States Census of Population, 1960, Summary, Government Printing Office, p. XIV.
- (註八八) City Government Finances in 1963-1964, p. 6.
- (註八九) Theodore M. Hutchison, Metropolitan Area Problems: The Role of The Federal Government, The University of Michigan, Law School, 1961, p. 56.
- (註九十) The International City Managers' Association, op. cit., p. 56.
- (註九一) Martin and Others, op. cit., p. 67
- (註九二) The Commission on Intergovernmental Relations, A Report to the President, p. 38.
- (註九三) Martin and Oherr, op. cit., p. 18
- (註九四) Lockard, op. cit., p. 92.
- (註九五) U.S. Sup. Ct. Opinion, Tenn. Case, The New York Times, March 27, 1962.
- (註九六) Cong. Q.W. Report 22: 1220-6, Je 19, 64.
- (註九七) Lockard, op. cit., p. 313.

- (註九八) City Government Finances in 1963 1964, p. 6
- (註九九) The Commission on Intergovernmental Relations, A Report to the President, p. 11.
- (註一〇〇) Benson and Others, op. cit., p. 74
- (註一〇一) Roscoe C. Martin, Federalism and Regionalism, The Rice Institute, 1957, p. 3
- (註一〇二) Hutchison. op. cit., p. 12
- (註一〇三) The Commission on Intergovernment Relations, A Study Committee Report on Federal Aid to Highways, Government Printing Office, 1955, p. 5.
- (註一〇四) Martin and Others, op. cit., p. 22