

350

解叢書

比較行政法表解
上卷

上海學利
書局印

上海图书馆藏书



A541 212 0005 8729B

123

法律政治經濟學表解叢書

比較行政法表解

上卷



1591465

增訂 普通通學表解叢書每冊價洋二角

◎附實業學表解
 算術表解 一册
 代數學表解 一册
 三角法表解 一册
 平面幾何學表解 一册
 立體幾何學表解 一册
 解拆幾何學表解 一册
 微分學表解 一册
 積分學表解 一册
 動物學表解 一册
 植物學表解 一册
 礦物學表解 一册
 實用動物學表解 一册
 實用植物學表解 一册
 地文學表解 一册

英文典表解 一册
 東文典表解 一册
 漢文典表解 一册
 中國歷史表解 四册
 中國當代史表解 二册
 西洋史表解 二册
 西洋史年表 一册
 東洋史表解 一册
 東洋史年表 一册
 世界史表解 二册
 世界地理表解 三册
 中國地理表解 三册
 日本地理表解 一册
 商業地理表解 一册

物理學表解 二册
 化學表解 二册
 心理學表解 一册
 教育學表解 一册
 教授法表解 一册
 生理衛生表解 一册
 家政學表解 一册
 倫理學表解 一册
 商業學表解 一册
 商業算術表解 一册
 農業學表解 二册
 肥料學表解 一册
 養畜學表解 一册
 論理學表解 一册

上海科學書局總發行所

比較行政法表解上卷目次

第一章 論分權

甲 行政

- 一、行政之意義及分類……………一
- 二、行政之組織……………二

乙 行政法

- 一、行政法之定義……………二
- 二、行政法特別研究之必要……………三
- 三、行政法與私法之區別……………三
- 四、行政法與他公法之區別……………三

丙 分權說

- 一、分權之由來……………四
- 二、分權說之缺點……………五
- 三、分權說之影響……………五

丁 分權說之例外

- 一、立法部之行政作用……………五
- 二、行政官之立法作用……………六
- 三、司法官之行政作用……………七

戊 行政部與他部之關係

- 一、行政部與立法部之關係……………七
- 二、行政部與審判廳之關係……………七
- 三、行政權之位置……………七

己 行政職務之地方的分配

- 一、行政上地方之參與……………一〇
- 二、英國之方法……………一一
- 三、大陸之方法……………一二
- 四、中央行政之範圍……………一二

第二章 論中央行政……………三

095576

第一節 行政權及行政上之元首

首

甲 行政權總說

- 一、行政的元首之組織……………三
- 二、元首之行政權……………三

乙 美國行政權之沿革

- 一、美國制定聯邦憲法時紐約州之行政權……………三
- 二、馬沙諸些州之行政權……………四
- 三、勿爾吉尼州之行政權……………四
- 四、美國人關於千七百八十七年行政權之思想……………五
- 五、初代聯邦政府行政權之沿革……………六

丙 美國行政元首之組織

- 一、大統領……………六
- 二、各州知事……………三

丁 法蘭西之行政權

- 一、行政權之位置……………三
- 二、行政上之諸權力……………四

戊 德國之行政權

- 一、諸侯……………六
- 二、皇帝……………七

己 英國之行政權

- 一、國王之位置……………六
- 二、國王權力之制限……………六

第二節 參事院

甲 美國之參事院

- 一、參事院之位置……………三
- 二、聯邦政府之參事院……………三
- 三、各州政府之參事院……………三
- 四、比較……………三

乙 法蘭西之參事院

- 一、沿革……………三
- 二、組織……………三
- 三、職掌……………三

丙 德國之參事院

- 一、諸侯政府之參事院……………三
- 二、帝國之參事院……………三

丁 英國樞密院

- 一、沿革……………三
- 二、組織……………三
- 三、職掌……………三

第三節 各部長官

甲 事務之分擔及組織之方

- 法……………三
- 一、事務分擔之方法……………三

二、組織之權力……………三

乙 各部長官之任期及保職

法……………三

一、合衆國……………三

二、法國……………三

三、德國……………三

四、英國……………三

五、比較……………三

丙 各部長官之權力及職務

一、任命之權……………三

二、罷免之權……………三

三、指揮及監視之權……………三

四、命令權……………三

五、關於特別適用之件之行爲……………三

六、救濟法……………三

七、行政各部之地方屬官…………… 四七

第三章 論地方行政…………… 四〇

甲 美國村部地方行政之沿革…………… 四〇

一、十八世紀以前英國村部地方行政之沿革…………… 四〇
 二、英國村部地方行政制度之發達…………… 四〇
 三、地方之團體的資格…………… 四〇

乙 今日美國之村部地方行政…………… 四一

一、折衷制…………… 五一
 二、新英蘭之地方制度…………… 五一
 三、南部之地方制度…………… 五一

丙 美國市之組織…………… 四二

一、第十七世紀至第十八世紀英國市制之沿革…………… 四二
 二、美國市制之沿革…………… 四七

三、現今美國市之組織…………… 四九
 四、莊或鎮…………… 五〇

丁 美國地方行政之特質…………… 五〇

一、條令中列舉其權力…………… 五〇
 二、地方官之行政的獨立…………… 五〇
 三、非專門的官吏制…………… 五〇

戊 英國之地方行政…………… 五一

一、自十七世紀至今之沿革…………… 五一
 二、州…………… 五一
 三、村部中州之小區畫…………… 五一
 四、市部中州之小區分…………… 五一
 五、中央之行政監督…………… 五一
 六、一般之特質…………… 五一

己 法蘭西之地方行政…………… 五二

一、大陸一般之方法…………… 五二
 二、法國地方行政制度之沿革…………… 五七

三、	.....	七三
四、郡	.....	七三
五、鎮鄉	.....	七四
六、法國地方行政一般之特質	.....	七五
庚 普魯士之地方行政	.....	七六
一、沿革	.....	七七
二、州	.....	七九
三、郡	.....	八三
四、都府	.....	八四
五、普國制度一般之特質	.....	八五

比較行政法表解上卷目次終

比較行政法表解上卷

無錫孫丕基編輯

第一章 論分權

甲 行政

一、行政之意義及分類

行政一語。有三種意義。一、最廣義。包括政府作用之全部。二、稍狹義。除立法部之作用外。其餘一切之作用屬之。三、最狹義。除立法部及審判廳之作用外。其餘一切之作用屬之。此三義以第三義爲最適當。簡言之。則行政者。即政府行政官吏之行動也。如政府任命官吏、訓令外交官、徵收賦課租稅、練習軍隊、審查犯罪事件、執行審判廳之判決。概稱爲行政。而如議會政府之商議評量。或司法之裁決。皆不得謂之行政。審是則知行政云者。乃發現于執行的作用之上。其所發現之方向。因國家之位置、及政府之職務而定。一、國家與他國家對立。且服于國際法之下。而爲國際的國家。則與他國家自不能無權利義務之關係。管理是等之關係。須一種執行的作用。于是而有外交行政。二、國家因常有內憂外患之侵襲。不可不有防禦之法。易詞言之。即國家不可不有海陸軍。既有海陸軍。不可無一種執行的作用。於是而有軍事行政。三、各國政府。當其住民間生權利義

二、行政之組織

乙 行政法

務之衝突。不可不設備審判廳以裁決之。既有審判廳。又須有執行的作用。于是而有司法行政。**四**、政府欲行其職務。不能不藉金錢之力。管理金錢。亦須有執行的作用。于是而有財務行政。**五**、近世各國。無不以直接增進人民之物質、及知識的幸福。爲政府之職務。如維持創設交通機關、教育制度、公共的救濟之法等是。此類職務。可稱爲內務。內務亦須政府之執行的作用。于是而有內務行政。以上五者。不問其政體之組織如何。皆不可不執行之。

政府云者。本爲抽象的觀念。而非有具體的存在。欲使之執行上述五部之行政。不可不于此五部各組織適當之代理者。且欲使種種方向之行政作用。保其一致。更不可不于行政諸員之上。組織一權力。是爲行政上之元首。故行政一語。實自元首以至其最賤之屬吏。皆總括之。

一、行政法之定義

行政法者。自法律之分類上觀之。即法律之一部分。而支配政府中一切行政官吏關係之法律也。故行政法爲公法之一部分。凡關於行政職務法律之規則。皆包括之。又行政法自確定行政官吏之組織觀之。則爲補充憲法所必要之法律。憲法規定政府組織之大綱領。行政法則分演其綱領。而涉及其細目。並決定關於行政官吏行政上之法律。若個人之權利。有被行政官吏侵害者。可求救濟于行政法。簡言之。所謂行政法者。爲公法之一部分。而規定行政官吏之組織、及其能力。且

二、行政法特別研究之必要

指權利侵害之時。而以救濟之道予個人者也。

行政法爲管理行政官吏組織之法律規則。與支配個人關係之法律規則不同。且其所規定者甚爲繁雜富博。故當列爲一科而特別研究之。

三、行政法與私法之區別

欲區別行政法與私法。頗爲困難。蓋屬於行政法範圍之法律規則。常有同時又爲專設純然私人的權利或鞏固其權利者。如關於法律證書之記錄、及專賣特許所發布之法律規則。此等法律規則。或對於第三者。變更現存權利之效力。或實際新設私法的權利。雖同時有支配行政員關係之事實。而其性質乃爲屬於私法之一部分。易詞言之。凡以增進私人權利爲直接目的之法律規則。同時不問其是否爲支配行政員之關係。皆爲私法之一部分。是爲羅馬法之原則。烏披安氏嘗曰。所謂公法者。關於羅馬國事之狀態。所謂私法者。關於個人之利益。可謂切論。

一、行政法與憲法之區別。憲法者。確定關於國家之組織及作用之大綱。行政法者。演繹其大綱而涉于細目。使補充之或完備之。二者之區別。謂爲異其類。不如謂爲異其度。二者之研究。多涉于同一之題目。二、行政法與國際法之區別。

四、行政法與他公法之區別

行政法爲指導政府代理者之行政官吏之行爲之規則。國際法以假定爲遵守國家與他國關係上之慣例而構成之。以其與他國有關係。而指揮國家之行爲。故有從之則增進平和。不從則引起困難之事。三、行政法與刑法之區別。刑法雖與他之特別法律異其種類。然在法律系統中。其位置有不能明白確定之勢。蓋刑法者。實以法律全部所適用之懲戒的制裁而構成之者也。例如因使強行行政法規則。不得

丙 分權說

不加以刑事上之制裁。但雖加以刑事上之制裁。此法律規則。並未失其行政的性質。且雖加之以刑法之制裁。亦不得以嚴密之意義。謂此加之以制裁之法律規則。爲刑法規則。

一、分權之由來

政府中權力之分劃。爲英國政治的歷史及經驗之結果。中世之初。凡政府一切權力。無論如何。皆以單一機關之君主發表之。其後漸知政府發表權力。其某一部分。應以國家（卽有制定憲法之權者）爲之。而不可全使政府爲之。其結果遂生國家與政府之區別。又政府發表一切之政權時。對於他機關。多保持獨立。而以商量考訂之機關。應一種續出之事件。至其他續出事件。亦恆有對於他機關分離獨立之執行機關應之。此職務即以命之于號稱司法部之第三種機關。以上三權。謂之立法部行政部司法部。近世注意于三權分立者。爲洛克及孟德斯鳩。孟氏著萬法精理一書。痛論三權宜各委任于與其他分離獨立之特別官吏。此說爲一般政治學者所採用。且爲近世文明國家政治的組織之基本。

三權分立說初出時。雖曾風靡一世。然現今之政治學者。多排棄此說。以此說不但理論上不能正確敘述。卽實際組織政府。亦決不能得良果也。蓋政府之行政權立法權及高等裁判權。雖以各別爲要素。而不可不維持原來所特有之權力。但屬于同等位之三權。實皆可爲一體。既共同受委托之義務。則各于其領分接近之處。

二、分權說之缺點

而占有鄰近共同地之範圍。要自有互相寬容之義務。且孟氏所發見之分權之基礎。實惟英國政治之現象。而大陸諸國政治之現象。則又各與英異。有行政權對於立法部及政府之政策。有監督權者。亦有全無監督權者。又有立法權在行政部構成之上。有絕大權力者。亦有全無此權力者。僅依先天的推論。及基于一國之經驗。而欲強設固定不動之規則。以施之于情形不同之他國。未見其有當也。

三、分權說之影響

孟德斯鳩之說。在學理上及實際上之基礎。雖皆有所欠缺。而孟氏以後所編制之政治組織。受其影響者頗大。今猶為多數國家政治組織之基本。但設許多之例外而已。所設例外。各國亦不一律。因各國政治上之經驗及需要。不能強同也。

丁 分權說之例外

一、立法部之行政作用

在立憲國家。不能全禁立法部與于行政之事業。國家制定之根本的法律。各國無不于最重要行政行為之幾分。設立法部施行之條款。即採用分權說之國亦然。如使人民擔負義務。不可不依立法部之承諾或發議是也。又各國之憲法。多以政府費用之豫算確定權。予立法部。凡此行為。或即為立法部之行為。或因得其承認而有法律上之效力。不拘其具備法律案之形式與否。其實皆行政的行為也。此外立法部尚得干與行政部之用人。例如美國立法權之一支部。殆皆有認可重要行政官吏任命之職務。且有目立法部選舉之者。亦有依彈劾之手段。或宣言信任缺乏。而罷免行政官吏者。

二、行政官之立法作用

既不能全禁立法部干與行政事務。即不能全禁行政官干與立法事務。此在君主國固然。即在共和國亦罔不然。如法律否拒之權是也。此在美國聯邦諸州。實爲一般所承認者。又行政官提起法律案之權。亦爲立法的職務。美國雖無此制。而法英德三國。則皆認一般行政官。應有提起法律案之權。此外行政官尙有發一般施行命令之權。蓋人民之利害。依地方而異其趣。因時間之經過而變更。雖如何明智遠識之立法部。亦不能察人民之利害。規定行政法上所有整理之一切事件。故欲適用一般之法律規則。使應人民之利害得失。不可不以絕大任意作用之能力予行政官吏。至行政官吏所發之命令。分爲三種。一、獨立命令。即行政上之元首。藉憲法所與之權力。爲補充法律上未備之處。而立法部未經着手者、所發之命令。此等命令。惟君主政府見之。二、補充命令。此與獨立命令。皆爲憲法上所規定命令權之結果。而自元首發之。其與獨立命令異者。非整理立法部未著手之題目。而在補充現在之條令。亦惟君主政府或君主政治傳說極盛之共和制見之。三、委任命令。爲一切政治上行政官吏所發之命令。而非憲法上賦與于元首之命令權之結果。惟爲立法部以其立法權直接委任之結果。此等命令。不問某國家。無論在某行政局部。皆能發見之。

一般規則。雖有使審判廳專裁決個人間爭論之制限。然政府之要務。恆有以稍帶行政的性質之職務。便宜委任于審判廳者。此事無論在何種國家。無不皆然。在法律上司法的職務。實際不能明白區別之國。尤見其然。例如英國久不欲使司法

三、司法官之行政作用

官吏與行政官吏分離。治安判事爲司法官吏。同時又爲重要之行政官吏。美國重要之地方行政官吏。殆皆自治安判事而出。故審判廳常承認地方行政官吏。爲自己干涉權內之下級法定審判廳。而其結果遂在美國國法及政治思想上。生不能區別司法的職務、與行政的職務之弊。雖以帶行政性質之職務。實際賦與于審判廳。亦不至有反對之異議矣。

戊 行政部與他部之關係

一國行政官之行爲。應屬於立法部之監督。立法部之權力。得向行政官制定其行爲正當之規則。故稱立法部爲行政部之整理者。但行政部雖當執行立法部之決議。亦非絕無任意的作用之能力。立法部整理行政部行爲權力最盛之美國。行政部尙有不必據立法部之條令。而得任意以自己之權能而發動之權限。且行政官吏有兵權任意作用之潛勢力。此勢力當非常危迫時。大可擴張。在美國內亂之危機。最足以證明之。即在其他各國亦然。故不問何國之行政部。雖專在執行立法部依條令所發表之意志。而無不有可用自己裁斷之餘地者。

一、行政部與立法部之關係

蓋行政部之權能。非淵源于立法部。乃淵源于憲法也。各國之立法部。不第規定行政部之行爲。又欲使行政部不出于法律範圍之外。而爲直接之監督。其監督之程度。依立法部與行政官任

二、行政部與審判廳之關係

2. 立法部之監督行政

免之關係而異其廣狹。如法國。立法部用其監督權至于過度之時。則行政官之行爲。不得不全然依賴立法部。如英國。立法部加制限于其行政監督權。苟不出於制限之外。則理論上行政官之行爲。雖全依賴于立法部。而實際上多爲獨立。至美國及德國行政官之位置。無依賴於立法部者。德國全然如是。美國亦惟當絕對的腐敗及不法行爲之件。始有罷免之者。

1. 總說

各國行政官。有在某程度以內。受審判廳之監督。因之審判廳對於行政官監督之廣狹及性質。由于其應監督之行爲之性質而定。由此點觀之。則行政官之行爲。可分爲。一、政治的行爲。二、立法的行爲。三、有契約性質之行爲。四、不適用於一般之特別行政的行爲。政治的行爲。即不問行政官之行爲。其適用爲一般的。爲特別的。凡維持國家外交上之關係、訂結條約、指揮布置政府之兵力等皆是。審判廳對於此種行爲。不有監督權。是爲各國之通則。而法國行政官之對於審判廳。更爲有獨立之權限。故政治的之解釋。亦比之他國爲廣。當民心激動之時。爲保公共安寧而施行之行爲。雖甚專橫。審判廳亦不能過問。

2. 政治的行爲

3. 立法的行爲

行政官之立法的行爲。如發命令權是。對於此種行爲。以審判廳爲監督。各國規則大略相同。即審判廳對於此種行爲。通例有監督之

三、行政權之位置

權。若悖于法律。則宣言其無效。亦有拒其強行者。

4. 契約的行爲。對於行政契約行爲。認審判廳有十分監督之權者。爲現今一般之趨勢。關於此點。英美最後于列國。

特別行政的行爲。即不適于一般之特別行政行爲。此種行爲。其監督甚爲必要。而較之他三種行爲之監督方法。則此監督之性質及廣狹。各國互異。在英美二國。行政官之行爲。不有政治的或契約的性質時。審判廳對之。有絕大之監督權。通例取消之、修正之、解釋之。且有防止行政官之實施者。在法德二國。其規則絕與英美異。法國有所謂行政官獨立之主義。審判廳在特別之行政的行爲之上。不有何等之監督權。德國亦採同一之原則。惟二國皆別設有行政審判廳。其組織與通常之審判廳異。不可爲普通司法制度之一部分。

行政權之位置。在美國行政部。殆全獨立于立法部之外。然其不有政治的或契約的性質之行爲。多受審判廳之監督。俾行政部不致出于法律制限之外。在法國因採用大臣對於立法部負責之主義。其結果行政部爲屬於立法部之監督。且其對於審判廳之關係。殆爲絕對的獨立之關係。在德國行政部。對於立法部獨立。又對於審判廳亦多獨立。在英國行政部爲屬於立法部、及審判廳之監督。其行爲中獨立于審判廳之外者。惟其政治的行爲。與其契約的行爲之若干種而已。由以上之結果觀之。則德法二國行政權。較英美爲強大。

5. 特別行政的行爲

己 行政職務之地方的分配

政府義務。爲國家目的。今與個人目的區別之。可稱爲公共目的。公共目的者。非僅依中央政府之機關而實現之目的也。蓋所謂國家者。爲在一定領土內之人。有不可分的一致也。然不問國之大小。凡構成國家之人民。無不組織許多之地方團體。此地方團體之目的。國家認爲非限于個人之利益。則其與國家依中央政府之組織而求其實現者。同爲公共目的。國家欲達此目的。不必專恃中央機關。而當以權力直接或間接賦與于地方。政府則從而監督補助之。故地方政府居于中央政府權力之下。乃萬國之所同。初非必國家依憲法而認定地方政府之範圍。因而地方政府。有中央政府不得干涉之權力也。但在美國各州政府。對于中央。有美國憲法之保護。即各州之地方區劃。對于各州政府。亦有依各州憲法而予以保護之意見。又在許多之國。憲法上縱無保證地方自治範圍之條款。而人民確信于某程度。不可不有地方自治。其結果遂使立法部因達地方公共之目的。而在某種限制以內。設地方自由活動之條例。夫國家貴有統一的精神。使地方有屬于私人的關係之立法權。未免不當。四國之中。依憲法而以如是之立法權許之地方者。祇一美國。其弊至各州私法互異。莫能統一。次則地方不可有關於司法行政之權力。使地方組織審判廳。以判決人民關於私權之爭論者。四國之中。亦祇一美國。其害于司法權之統一實甚。而行政則尤不可不調和一致。蓋行政一端。自中央爲之。

一、行政上地方之參與

二、英國之方法

不如自地方爲之。此原則雖以中央集權發源之法國，猶承認之。顧在行政職務之支部中。其性質恆有地方不能爲者。例如外交關係。無論如何。不能盡其職務。又如軍事及財務等。地方雖得予預之。亦決不可有獨立作用之權力。惟使爲中央政府之代理者。而服從其監督而已。

英國地方參與行政事務之方法。在使地方可爲中央政府代理者之職務。亦可爲地方政府之職務。至其事項。一依中央立法部詳細確定之。是爲列舉法。美國所採用者。亦屬此法。其地方團體。無有地方的獨立作用之權限者。其地方惟視爲一國或各州之地方區劃。其官吏則爲地方區劃中中央政府之代理者。但使立法部以法律列舉地方權力。雖可保行政上之統一。苟立法部常用此干涉。其有害于國家。亦非淺鮮。故州憲法制限立法部特別之地方立法權者。其例亦不少。不過關於地方行政之一般條令。凡地方政府之權力及職務。皆詳細枚舉之而已。既詳細枚舉其職務權力。則更無使中央監督之必要。故此方法。可謂爲立法監督法。

大陸諸國地方參與行政事務之方法。卽區別爲須中央整理之行政事務。與最宜委之地方之行政事務是。區劃地方行政範圍之方法。先在行政作用者觀其實效。決定爲必須統一。而由中央行政部監督之事項。自行政全局中除去是等事項。以其餘部分構成地方行政之範圍。而此範圍以內整理之權。則總括之以與地方團體及其吏員。是爲總括法。據此法則地方團體之權力。不限于列舉者。苟無拒絕于地方行政之明文。或使附屬于中央行政之明文。無論何事。皆得自由施行之。但中

三、大陸之方法

四、中央行政之範圍

中央政府于某種事務。認定地方為中央之代理者時。地方應服從中央之監督。此監督為行政監督。

在行政職務之中。其性質上有不能使地方為之者。且有使中央行政部為之、而利益較多者。此種事務。中央政府通例設數級與地方團體無關係之官吏處理之。在美國近年。有增加此類行政官職之數之傾向。例如從前多依地方官吏辦理之關稅及間接稅。今則委任于中央政府之官吏。又美國各州管轄工場鐵路貧民癲狂者之監督。及其餘許多事項。皆為與地方無關係之州吏。是等可稱為中央官吏之吏員。頗受中央行政部之嚴重監督。各國皆然。

第二章 論中央行政

第一節 行政權及行政上之元首

甲 行政權總說

一、行政的元首之組織

關於行政元首之組織。有一問題。即元首應為合議制抑應為一人制是也。合議制有精思熟慮之效。且可豫防行政的專制。惟遇事不能迅速活潑。不若一人制之便利。今日無論何國。殆無不認一人制為適當之制度而採用之者。

二、元首之行政權

元首行政權之廣狹及其性質。各國互殊。有種政府之行政元首。為政治的元首。如合衆國各州之行政官是也。又有他之政府。政治權多屬於立法部之監督。其元

首于行政官之位置。比之政務官之位置尤重。如法國是也。又行政上之元首。有認爲政治的長官。同時認爲行政首領者。如德國之聯邦政府是也。

乙 美國行政權之沿革

一、美國制定聯邦 憲法時紐約州 之行政權

據包括紐約州領土最初之二個免許狀。則政府全權。已賦與于約克公爵。公以此權力委任于其所任命之知事。千六百八十五年。約克公惹米斯爲英王。于是殖民地之性質。一變從來私領地之性質。而爲州之性質矣。然其制度之性質。依然如故。夫紐約本爲殖民地。無有免許狀。故紐約知事之權力。惟於英王給與該知事之委任及訓令中見之。據其委任及訓令。則以政府之全權。賦與于國王監督下之知事。知事行用其權力。而有所制限者。惟關於知事某種行爲。須依國王選任參事院之承認。千八百八十八年大革命以後。對於知事權力之作用。又更加一制限。即給與知事之委任及訓令之中。設應召集人民會議之條文。而一切之法律及命令。必得人民會議之承諾是也。但知事有停閉及解散人民會議之權力。是爲知事法律上之位置。其後議會權力漸重。常侵蝕知事之權力。而殖民地之人民。並與知事時起競爭。其競爭之要點。第一、財政之監督。第二、官吏任命之權利。紐約州在殖民地時代。憲法即已發達。至獨立時。立法部在財政上。殆有絕對的監督權。給與資金。必特定其適用。且更參與官吏任命權。獨立以後。當採用新憲法。其憲法創定者。乃以向來與殖民地知事抗爭而欲得其承認之原則。編入於政府新憲

二、馬沙諸些州之行政權

法中。固自然之結果。又權力分立之原則。在新憲法解爲政府之特殊諸權力。必使知事在立法上不有何等之督制力。又在審判上亦絕對無勢力。而分權之勢力乃現。所以生此結果者。因知事之權力中。於赦免權以外。並無何等之司法權。且判決一切爭議之審判院。其組織之規定甚明確故也。

馬沙諸些州之歷史。起源於千六百九十一年。據當時所與該州殖民地之免許狀。則合併以前所在之馬沙諸些灣、及浦利買斯二殖民地。據此免許狀。則知事之外有稱爲總會之立法院。以總會所選出知事之參事院、及殖民地自由土地所有者選出之代議士組織之。而知事有使總會停會或閉會又解散之權。官吏任命之權。在免許狀無特別之定款。則概屬於總會。然知事得依參事院之協贊。而任命許多官吏。又知事對於總會之決議。有拒否之權。而知事司法上之權力。則極爲微弱。止于許可遺言證明及財產之管理而已。知事又有軍事上廣大之權力。但其權力之行用上。或有須參事院之承諾者。

三、勿爾吉尼州之行政權

勿爾吉尼州與紐約州同。皆無殖民地之免許狀。故欲知本州行政權之廣狹。不可不于知事所發委任及訓令中求之。據千七百五十年彭愛黎氏所著之勿爾吉尼史。英國王任命立于其訓令下之知事。對於議會。有停會或閉會或解散及一切拒否其議決之權。知事之官吏任命。通例限于地方官。軍事上之權力雖大。而財政上最重要官吏之任命。則屬於議會。議會之議長。同時又兼會計官。

採用聯邦憲法及各州憲法之時。美國人關於行政權一般之思想。可依前舉之實例

四、美國人關於千七百八十七年行政權之思想

證明之。惟其間除外交權一部。不加之知事之權力中。非以外交權爲非行政權之一部也。以外交上之關係。在殖民地時代。爲母國掌管。及乎各州爲獨立國。又爲大陸會議掌管。故皆不能在知事掌握之中。又知事之行政權。不甚廣濶。其理由亦同。屬于知事兵權之事項外。行政事務。向不爲殖民地中央政府所掌管。而從英國地方政治之原則。由各地方官吏掌管之。審判廳行政之日常事務。或審判廳自處理之。或由審判廳所管轄之地方官吏處理之。內務行政之部分。亦與之同。殖民地中央政府任命治安判事及希利甫等官吏外。爲其所掌管者殆稀。一旦既任命之官吏。則任意處理內務行政事項矣。且知事之行政事項。範圍甚狹。實際所包含者。僅保持治安、救濟貧民、修繕道路、處理地方財務數事。而財務且須受議會嚴重之監督。至官吏任命權。各州互異。除司法官及地方官以外之官吏。任命權屬于知事者甚少。一切任命。得視爲知事權力之一者。惟紐約州。而亦屬立法部之監督。且有一事最可注意者。即無論在殖民地、或爲聯邦一州之時。知事不有一切命令權。不能補充現在之法律是也。

聯邦憲法。設大統領之職。而委之以行政權。此行政權。與屬于各州知事之權力同。如軍事上總督之權、外交權、制限的拒否權、臨時召集議會之權、兩院不合意時停會之權、及送意見書于議院之權是也。此外大統領尚有外交司法官等之任命權。其任命亦要得元老院之承認。又大統領不有發拘束人民一般命令之權。自建國之初以

1. 大總統領原來之位

五、初代聯邦政府 行政權之沿革

2. 自罷免 之權所生 之變化

迄于今。大統領惟一之命令權。惟有在立法部特定以整理其事件之力。委任大統領時。得有發命令之權而已。惟屬于大統領之兵權。得大為擴張。

以上所述大統領權力之思想。自美國發達進步後。又爲之一變。其原因有二。一、因憲法上使大統領負注意于誠實執行法律之義務而生。議院輒解爲有因條令以義務命大統領、或與以權力之權。遂通過無數法律。而大增大統領之位置。以至關於合衆國聯邦政府行政事務之各種細目。輒賦與權力及義務于大統領。二、在最初議院。因官吏罷免之權之解釋憲法。憲法初本未顯以罷免權賦與于何等之官府。當最初議院開會之時。略多數之議員。議決罷免權爲行政權之一部分。而屬之大統領。此解釋雖有名之政治家。亦有不贊成者。然多年之間。一般承認爲憲法之解釋。經七十五年之後。議院故意破壞之。而制定于八百六十七年以至六十九年之官職條令。以罷免權與議院。其後議院復議決凡經元老院之承認而任命之官吏。其罷免權爲屬于大統領及元老院。而此決議爲二十年間一國遵守之法律。但因該官職條令。文辭不甚明瞭。無論何人。不能正確說明其意義。至于八百八十七年。議院遂廢止此條令。依其結果。而最初之憲法解釋。乃不可不認定爲現時正當之解釋。即經元老院承諾而

3. 指揮之權

官吏。亦有罷免之權者。惟大統領也。夫官職條令。雖生一時削弱。大統領權力之結果。然官吏罷免之全權。久存于大統領。聯邦政府之位置。于是確定。生行政上之效力及調和。其利益實非淺鮮。

行政上指揮及監督之權。屬于大統領。然憲法則不之認。憲法中可爲其淵源之惟一條文。但有許可大統領使行政各部局之長官。關於其部局之職務。以文書呈述意見而已。又最初之議院。于不有政治性質之事項。皆以爲大統領無指揮之權。當時政治家欲實行此意見。在組織外務及軍務二部之條令。本擬以指揮此二部重要官吏之權力。予大統領。以此二部有政治的性質也。至組織財政部之條令。則就大統領指揮權。不有何等關係之條文。僅財政大臣。應從指揮而行一切關於財政之職務而已。而所謂從指揮者。乃議院之指揮。而非大統領之指揮。以財務行政。在行政事務中。不有政治的性質也。他如郵政局當初之組織。亦全不受大統領監督。而郵政局官吏之任命。一切委任郵政總裁。惟依某審判廳之解釋。大統領有罷免郵政局總裁之權。蓋大統領指揮及監督之權。無法律明文規定之者。大統領實有指揮官吏之行爲、或監督之權力。其淵源實在此罷免之權。此罷免權之勢最爲強大。大統領有罷免及指揮之權力。如此其結果遂以行政權予大統領。使爲行政上之元首矣。

丙 美國行政元首之組織

1. 行政上之諸權力

此種權力。乃議院就特殊之官職。予之大統領。且命以一定之義務。即大統領應注意于法律之確實施行是也。其中最重要者。為議院于許多處所。委任于大統領之命令權。而行用是等之權力。大統領不須自為之。當大統領行其職務時。其行為之性質。有為一般者。有為特別者。其有一般的性質者。布令或訓令也。二者之所異。前者為議院以發布命令之權。委任于大統領之結果。而政府之官吏。與一般之人民。皆為其所拘束者也。後者僅僅拘束政府之官吏者也。是蓋依大統領有指揮及監督行政全局之權而起。大統領所發之一般命令。如關於領事之布令及官吏職務規則。即為其最重要之一。然行政上布令中之最重要者。不自大統領而發。自各部長官發之。而由大統領認為有責任。至有特別性質之行為。非一般可適用。即大統領對於一部長官而發之指揮或命令。又大統領對於控訴下級官吏裁決時之裁決是也。認大統領有裁決此種控訴之權力者。為時極少。據通則所定。則欲以自己官職的行為。糾正不適任或不忠實之屬官之謬斷。大統領實無此權力。又一個人對於各部長官之裁決。亦無有控訴于大統領之權利。惟對於官吏管轄權之疑問。得控訴于大統

2. 對於大總統 救濟之法

領。是爲例外。

對於大總統行爲。殆可謂無一救濟法。大總統無論在民法上或刑法上。對於審判廳無責任。審判廳與大總統直接衝突時。亦不能檢查大總統之行爲。審判廳得監督大總統者。祇在因執行大總統之布令或命令。而提出于審判廳之時而已。此時審判廳若認大總統之布令或命令。爲越其職權之行爲。則得拒否其施行。而宣言其爲無效。然在是等事情。亦有審判廳認大總統之行爲。爲有政治的性質。而不肯干涉者。

知事本有政務官之性質。其政治之性質。亦有益爲重要之傾向。以制限的拒否權予知事故也。知事之政治的權力。第一、兵權。必從合衆國憲法中所規定之制限而行用之。蓋知事爲各州之長。州無軍務部。故知事有軍事行政之權。卽爲各州國民軍之總督是也。知事既爲總督。凡遇叛亂外寇。或有抵抗法律執行時。有召集國民軍之權。第二、對於立法部作用之權力。例如知事有一般拒否權。此權包含許多豫算案中條項。與通例爲立法部阻遏之議案。要求再議之權。又知事在州議會兩院休會之時間。不能合意時。有使立法院停會之權。有在定期外召集立法會之權。且對於立法部。有送州內事情之報告、或薦自以爲適當之方策之權力及義務。第三、知事有

1. 政務官 之知事

一赦免宣告停止及減刑又免罰金及沒收之權。在某州遇反逆與因彈劾而得罪者。則在知事赦免權範圍以外。而在某州。無論何時。必以得參事院或元老院之承諾爲要件。或以得高等法院之判事及檢察總長或其多數之承諾爲要件。或以得州官吏所組織之特赦局之承諾爲要件。

知事之政治的權力。縱令增長。而其行政的權力。則反爲減縮。就中以任命權爲第一。此權力在各州。以紐約州爲最大。該州之知事。多有任命州內官吏之權。但行用此權力。有應得議會選舉元老院議員所組織之任命評議會承諾之要件。迨千八百一一年。更予該評議會各員以指名其可任命之人物之權。該州中央政府所屬之任官權本大。因此修正之結果。至責任散漫。而大弊以生。于是有創議改革者。因依千八百二十一年之憲法。廢任命評議會。而以行政各部局長官之任命權。委之立法部。是即馬沙諸些州及勿爾吉尼州最初之規則也。州之地方諸官吏。多爲選舉制。即稍稍有以任命權寄于知事者。及至行用之時。則必得元老院之承諾。千八百四十六年之憲法。更減殺知事之任官權。自是以後。贊成增加此權力之反動以起。凡依憲法及條令之修正而設置憲法所無之新官吏。則多因知事及元老院任命之。終則以他之任命法或選舉法無規定之官職之任命權。一般

2. 任命權

二、各州知事

3. 罷免權

皆賦與知事。又重要州官吏之曠闕。多歸立法部補充。至此則悉使知事補充之。在他之諸州。亦有經過如是之塗徑者。至現今之知事。皆有不須以元老院之承諾爲要件。而任命官吏之權。

紐約州知事之任官權。較之他州爲大。因有此權力。至使全州官吏。自最高級以至最下。動輒更迭全體。就中在任命評議會最近之前。任評議員所任命之時。其更迭尤甚。千八百二十一年。任命評議會之所以廢。此罷免權之濫用。亦其一理由也。隨任命評議會之廢止。而知事之罷免權。大爲減縮。幾乎盡失。其後稍稍恢復。至於現今。得罷免者。通例以知事所任命之官吏爲限。紐約州許知事罷免一切重要之州官吏。他州則由知事罷免者極稀。知事行用罷免權時。各州皆以得參事院或元老院之承諾。及有罷免之理由爲要件。其罷免之理由。通例爲官職上之非行。或職務上之過失。亦有以不適任爲理由者。被罷免之人。從合衆國行政法上之原則。知事有審問之權。有時罷免審問未決之際。知事有依條令而使官吏停職之權。又罷免權亦有如任命權。基于憲法之中者。

知事之官吏罷免權甚微弱。故知事對於行政官吏之指揮及監督權亦極小。條令之明以此權賦與知事者。其例甚少。惟有一例外。即檢察總長。視爲知事之法律顧問。知事有指揮之之權。又一般有知事

4. 指揮權

5. 知事在行政職務上之權力

得要求諸官吏報告之規定。諸官吏即有應報告之義務。知事關於行政職務之權力。乃不甚重要之僅少權力。種種之州官吏。以對於知事獨立處理職務爲通例。知事僅有命令權而已。此權力與大統領之命令權。皆爲委任命令權。且州立法部與合衆國議院異。不委任何等命令權于知事者爲多。但諸州有較爲廣大之財政權之知事。例如七州知事。有就政府目的徵收之租稅。編成豫算之權。又有數州。必待知事命令。而自金庫支出之。且在數州。知事有定時或不時檢查財政官吏會計之權。

6. 知事之位置

觀以上各款所述。則州行政中知事之位置。與聯邦政府中大統領之位置異。從可知矣。考知事位置。初本與大統領略同。乃知事行政的權力。旋被剝奪。而行用益限於政治的權力。大統領則反之。而行政的權力益增。故知事在今日。已不能爲州行政之首領。蓋州之人民。固決定知事爲政務官也。彼等既滅殺知事之任命權。又將廢毀知事之罷免權。以致知事不能發達一切指揮之權。然知事政治的權力。却有增長之傾向。拒否權尤然。方今知事之拒否權。至涉於豫算案之各條項。

對於知事行爲之救濟法。大略與對於大統領行爲之救濟法同。但其效力較大。何則。審判廳不欲與州行政官衝突。不如對於大統領之

7. 對於知事 行爲之救濟法

甚也。審判廳對於知事。行用直接之牽制權。以督制知事。誠非良法。然審判廳有不敢遲疑向知事直接發命令之例。此時知事若不遵其命令。則依法律之通規。爲侮辱審判廳。其結果直可監禁知事。

丁 法蘭西之行政權

一、行政權之位置

法國之行政元首。爲大統領。大統領依國民議會之立法部而選舉之。自行政的觀察言。其位置與合衆國之大統領同。然勢力稍勝。以法國多有君主制之傳說。又階級的行政組織。行之既久。能認大統領立于首領之地位也。但自政治的觀察言。則法國大統領之勢力。反遜于合衆國之大統領。以法之大統領。無拒否權。且法爲對於立法部之大臣責任制也。

1. 任命權

大統領關於官吏之行政權。第一在廣大任命權之中。行政部重要之位置。多爲大統領所任命。而無何等之制限。惟其所任命之大臣。須立法部之信任。大統領又不但任命中央行政部之官吏。亦且任命地方許多官吏。如縣知事、郡長、及縣會計官是也。地方行政上重要之官吏。不由大統領任命者。惟鎮鄉長。鎮鄉長自千八百八十二年以來。依鎮鄉會選舉。行政元首之任命權。往時更大。凡地方議事機關之議員。皆由中央政府指定之。至于近世。始改由人民選舉。大統領于罷免純然行政官吏。有無制限之權力。此權力比之任命之

二、行政上之諸權

2. 罷免及指揮之權

權力更廣。不但能罷免大統領所任命之官吏。即鎮鄉長亦得罷免之。且得解散縣會及鎮鄉會等地方的議事機關及立法機關。又大統領之指揮權亦甚巨。然此非因成法之結果。而實爲傳說之結果。蓋罷免之權既大。則指揮之權亦不得不大也。

此權較直接關於官吏者尤多。爲大統領實行行政職務之權力。大統領在立法部不公然委任之時。有以命令補充法律之權。此補充命令權。爲憲法命大統領監督或確保法律施行之義務。乃有此結果。美國亦有同一之條款。而解釋懸殊。法國所以爲如是之解釋者。因法國有君主制之傳說故也。蓋出于舊思想。以爲國家政權之分配。不委屬於他機關之賸餘權。則皆屬於元首。以是元首行政。得發與既存法律之文辭或其精神不相牴觸之命令。以補充其法律。亦有對於此補充命令權。加以許多條令。以立法部所自以爲不宜規定之事項細目。明白委任之者。稱爲公共的行政命令。通例比之補充命令權力爲廣。以大統領于發之之前。應求參事院之助言也。以上二種命令。皆有拘束個人之效力。故犯之者處以法律所規定之刑罰。又大統領不但有發一般行政命令之權。且有發特別事情命令之權。例如大統領以命令開示補充豫算金。又或宣言某種公共的事業之公益等是也。

3. 命令權

戊 德國之行政權

4. 對於大 統領行 爲之救 濟法

個人對於大統領之行爲。得求救濟之方法。較之美國之制度爲大。對於大統領之命令中。其關於刑事審判廳之監督法。與合衆國同。且無論何人。對於大統領之行爲。不有政治的性質者。得直接告訴參事院。參事院有以大統領之行爲爲越權或侵犯法律時。則破棄之。又在傷害個人之權利時。則有修正變更之以存公義者。又無論何人。以爲因大統領之行爲而受傷害者。得請願立法部。使副署之大臣任其責。

1. 有各般 之權力

德國亦如法國。依同一之理由。而關於行政權及行政元首地位之思想。視合衆國爲大。其故因君主制之傳說。乃謂一國政治上之全權。屬于無責任之諸侯。然亦有制限。即諸侯不可不依一定之方法而行。且諸侯之一行一爲。無論對於何人。必當任其責。又諸侯與美國之大統領及知事異。非但有列舉于憲法之權力。並當依憲法而分配政權。有其餘一切不委屬于他機關之政權。故憲法於某種權力。不賦與於他官府。又不指定其權力行用方法之時。諸侯得以自己之任意而行用政權。

憲法上對於諸侯權力之制限。與其爲屬於行政法之範圍。無寧謂屬

一、諸

侯

2. 權力之
制限

于憲法之範圍。考諸侯之憲法。以一切關於人身之自由、及財產上之立法的作用。使爲有效。及確定歲出歲入之豫算、及徵收租稅。必須得立法部之承諾。而司法權則賦與于審判廳。諸侯不得左右之。又諸侯官職上之行爲。不問其性質如何。必不可不由大臣之一人副署之。大臣對之。負責任于立法部或刑事裁判所。至諸侯之政治的權力。亦大受憲法之制限。于是諸侯多失其外交權及兵權。又立法權之一部。就中因私法所管理人事關係之立法權。殆全失之。

3. 諸侯之
行政權

諸侯之行政權。可分爲四項說明之。一、諸侯有廣大之任命權。此權并能及于地方之許多官吏。無論何時。無對于立法部大臣責任制之原則而爲之制限者。二、諸侯有廣大之罷免權。此權亦能及于地方官吏。或使有反對之官吏實際免職。此外多命以非職而不使參于行政實務之例。此時非職官吏。依然視爲官吏。三、諸侯有廣大之指揮權。但此權力必經由大臣而用之。此指揮權之作用。大臣必任刑法上之責。又有時爲立法部負其責任者。四、諸侯有關於立法部一切尙未詳細規定事項之廣大命令權。此命令權。亦不可不經由大臣中之一人而用之。要之自法理的觀察點而言。諸侯之行爲。無論何時。殆皆爲大臣之行爲。個人對于諸侯行爲救濟之方法。不可不就對于大臣行爲之救濟法中求之。

二、皇

帝

1. 皇帝之位置

德意志皇帝爲帝國政府之行政的元首。與帝國各聯邦之諸侯地位絕異。諸侯有不賦與他官府之政權。皇帝則但有特定之權力。故自行政的觀察點視之。則皇帝略與合衆國大統領同。

2. 關於官吏職務之權力

皇帝之行政權力最重要者。爲帝國官吏之任命權。一般之任命權。因憲法而賦與于皇帝。惟應任命之官吏。須自聯邦參議院或其委員提出或認可之。此爲皇帝任命權之制限。又皇帝有任命帝國大宰相之專權。該大宰相爲帝國行政上惟一之責任大臣。其惟一之制限。則大宰相必須爲聯邦參議院之議員。次可記載者。爲官吏罷免權。此罷免權非專制權。蓋德國之行政制度。悉從一般所採用之原則。凡官吏非受刑事審判廳犯罪之宣告。或犯懲戒裁判所官吏義務之判決。則不得罷免之。然有極能任意判斷之官。則多許皇帝命其非職。至指揮權亦爲皇帝所有。以從階級的官職之原則。而皇帝爲其組織之首領也。惟此指揮權。必以大宰相之責任而行之。大宰相對於此權力之作用。宜悉副署。

3. 命令權

皇帝除憲法有明文、或無明文而爲立法部委任之外。不有何等之命令權。憲法雖于一二處以命令權與皇帝。然一般命令權中。如補充命令權。尙不與之。皇帝行用其命令權時。多須得聯邦參議院之承諾。又皇帝之命令一切。須大宰相副署。而大宰相爲之負其責。在

某種事情。有須提出於帝國議會而經其可決者。皇帝行政職務上所有之權力。殆皆在以上制限的命令權之中。惟皇帝無責任。故對於皇帝行爲無救濟法。

己 英國之行政權

一、國王之位置

支配英政府權力之理論。其原則與德國諸侯政府權力之理論同。即國王掌握其政治權之賡餘者是。凡不明確與于他官府之政權。皆屬于國王。惟英國之制度。所以異于德國者。在德國關於政權之分配。及行政官權力行用之制限。存于成文憲法之中。英國則決定國王可行用之權力、及其作用之方法。結局在國會之一點。英國王之位置。所以如是者。乃因初代諾爾曼朝諸王所設立獨裁政治之結果也。蓋最初王位非世襲。至諾爾曼時代。乃改爲世襲。于是國王之權力。遂爲絕對的專制。然此專制權。因必須得國會之協贊。遂有所制限。至第十三世紀之末。國會頗發達。無論賦課租稅。或制定屬于人民個人的關係之一切法律規則。必須得國會之承諾。其後國會又自掌握起草法律及表決之權利。雖國王本有拒否承諾國會決議之權。然因濫用而遂失之。

依如上發達之結果。國會遂掌握立法權之大部。因國會依條令而處理重要之事件故也。然國王猶得處理國會不處理之一切事項。其所有之命令權。無論獨立與補充。皆極廣大。惟國會掌握租稅權之行用。國王無其承諾。則例不得徵收租稅。

二、國王權力之制限

又國王殆失其司法權之全部。雖尙保存其行政權之大部分。與前述之命令權。至行用時。其行爲固大有所制限。此其故在英國一方國會發達。一方稍有督制國王行爲之他團體。亦同時發達。是爲樞密院。今欲使命令有效。則必須得此樞密院之承諾。又國王之一行一爲。須以國王責任的顧問官樞密院一員之責任實施之。但除以上之制限外。無論何事。凡不禁王爲之者。王皆可自由爲之。此與合衆國之大統領相同。依此結果。國王有政治的權力、並行政的權力。有創設官職、并在許多場所。有任命補缺或罷免或指揮之權力。不過地方行政官吏。通例爲選舉者。國王不得任命之罷免之耳。然國王不經由顧問官。無論何事。亦不能爲之。國王之顧問官。必不可無國會下院制多數黨派之信任。實際不可不爲其所指名。因採用此原則。而國王之位置。乃大爲制限矣。至對於議會之大臣責任制。行于英國者。亦如法國。其結果至使國王爲登御者。而不爲管治者。故國王理論上爲無責任。而對於其行爲無救濟法。惟有副署。對於副署之大臣。則有救濟法。然若審判廳認定國王之命令爲不合法時。亦得拒否其施行。此與合衆國及法國相同者。

第二節 參事院

甲 美國之參事院

在行政官一面。參事院往往行使行政監督權。美國爲殖民地時。一皆有所謂知事之

一、參事院之位置

參事院之團體。其議員由英王任命。使知事有種行爲。必經其承諾。始爲有效。于是隨知事而爲殖民地立法部之一局。迨殖民地獨立之後。諸州亦有保存此制以及于今者。賣內州、馬沙諸州等是也。其餘諸州。則已廢絕之。而以其所有之權。予立法部之上院。是爲現今之通則。如聯邦政府及紐約州之政府是也。

二、聯邦政府之參事院

聯邦政府。對於大統領之行政行爲。元老院之權力。但有于大統領官吏任命權之最重要者。不爲承諾而已。一時元老院以其承諾爲要件而任命之官吏。大統領不得罷免。至官職條例廢止。而其權力亦因以消失。元老院又有監督大統領政治的行爲之權。大統領所締結之條約。欲使有拘束政府之效力。必須依元老院三分之二之票數。表決贊成。以上爲元老院對於大統領之權力。非可編入于立法權中者。蓋元老院雖爲立法部至要之一團體。而同時又爲行政上之參事院。且在聯邦政府。爲惟一之參事院。故元老院爲參事院而行動時。與他立法院之代議院。分離而獨立。

三、各州政府之參事院

美國元老院。有監督大統領政治的行爲及行政的行爲之權。然州之元老院。爲參事院而行動。及知事之參事院之行動。但有監督知事行政的行爲之權。知事之參事院。在賣內州爲立法部所選舉。在他州則爲人民之所選舉。凡州內官吏之任命及罷免。皆須參事院之承諾。

如上所述。美國之參事院。其最要之職務。在監督行政長官行政行爲之一部。尤在監督對於其屬官之關係。因是而行政長官失其任意組織行政官吏之權力。如是

四、比

較

制限之結果。足使其責任減少。自不待言。防此惡果。惟有元老院穩當適用其監督權之一法。幸而美國聯邦政府。自行政歷史之開始。元老院之政策即如是。常使大統領得完全自由。是實美國憲法上一習慣的規則也。關於大統領之任命權。元老院恆行使其監督權者。惟司法官之任命。若元老院對於大統領。揮自由之手腕。以行用其政治之權力。固不如是之注意也。又元老院不認可大統領調結之條約。其例亦甚多。以大統領在行政上不可不有最高權。而大統領之政治行爲。則必須監督也。至州參事院。往往不幸而不遵守此安全之規則。以濫用監督知事之權。其結果至銷去知事對於官吏任命之責任。

乙 法蘭西之參事院

法國往時參事院之位置職掌。較美國爲重要。善良無私之政治。殆存于此參事院之識見與公平。參事院之最要者。爲從來國王之大會議。此會議一時殆有執行政府一切之職務之權。由是而發達爲法國最初純然司法機關之巴黎高等法院。與掌握大會議行政權之參事院。路易十回御宇。參事院分爲五局。各分掌行政之諸科。其中最近似現今之參事院。即所謂通信局是也。此組織無變更。至革命時立憲議會。一變法國政府之組織。而廢參事院。及拿破侖出而再興之。以設立新參事院。依拿破侖之指揮。而成莫大之事業。是爲法國參事院全盛之時期。其職務多有立法的性質。至王政恢復之後。政府欲廢之。而計畫失敗。于是參事院仍得保留其

一、沿

革

二、組

織

位置。及七日王政之時代。因立法部設立。而立法事務。歸其擔任。于是參事院乃專管行政事務。然在千八百四十八年之共和制。立法部因欲督制行政官之行爲。而復使用參事院。至第二帝政之際。參事院之立法事務大增。又公平政治之擔保。惟有參事院。現今之共和制。既組織有大勢力之立法院。參事院再復于行政顧問府之位置。今尙保有之。

現今參事院。依千八百七十二年五月二十四日之法律。及千八百七十九年七月十三日之法律而支配之。據其規定。則以普通職務三十二人之參事官。非常職務十八人之參事官。三十二人之委員。及三十六人之會計檢查官組織之。國務大臣得參與其總會議事。且在參事院。不爲審判廳時。得就關於各大臣部務之事項。預于表決。又參事院不爲審判廳時。掌璽官之司法大臣。爲其議長。其不在時。以大統領自普通職務參事官中任命之副議長代理之。組織參事院各員任命之法。依其種類而異。屬于普通職務之參事官。徵大臣會議之意見後。由大統領任命之。屬于非常職務之參事官。由大統領自行政部之吏員中選任之。參事官皆不受報酬。又以參事院爲審判廳時。屬于非常職務之參事官。不預于表決。委員依副議長及參事院各部長之推薦。而大統領任命之。又徵副議長及各部長意見之後。由大統領罷免之。會計檢查官。依競爭試驗之結果而任命之。參事院內分爲四個行政部局。及一個司法部局。行政各部局。有受行政諸部助言之規定。而司法部局之職務。在從事于行政審判廳。

三、職

掌

參事院之執掌。包括立法的事項、及行政的事項。現今立法的職務。不如往時之重大。使彼干與立法。已全屬立法部之隨意。止于附送議案。求參事院意見之時見之而已。行政官本有起草法律案之權。其欲提出于立法部之議案。得交付參事院而求其意見。且得以命令指名參事官之一人。在立法部維持其議案。然參事院重要之職掌。則爲行政的職務。其最重要者。即關於所謂公共的行政命令。必不可不叩參事院之意見。又法國政府之傳說。大統領及諸大臣。有以可爲將來先例之一切疑問。付于參事院之習慣。他如行政部對於地方團體之行爲。及公認之宗教團體之中央的監督。免許狀之給付。及財政上許多之行爲。無不求參事院之意見。惟有宜注意者。交于參事院疑題。其性質殆皆爲法律的及政治的。關於他專門技術之問題。則提出于土木會議、礦山會議、步兵委員、騎兵委員、築城委員等、行政諸部所連帶之會議。夫欲使政府之行爲爲適法。雖以諮詢參事院爲必要。而所謂行事爲一人之職務。乃法國行政之原則。政府固不至爲參事院之意見所拘束。至以法國之參事院與美國之參事院較。實有根本的差違。美國之參事院。祇爲立法院之一部。其職掌在除人民改選行政官之外。就其行政職務之一部分。別無監督之方法者。行其監督。法國之參事院。則以專門家組織之。其職掌在關於重要行政命令之發布。助言于行政官。所謂補充不由立法部規定、而任專門家規定之法律細目是也。

丙 德國之參事院

一、諸侯政府之參事院

德意志帝國之各聯邦。亦與法國同。其參事院爲封建時代、階級的議會消滅之後。制限專制君主政治之惟一機關。在此時代。稱之爲樞密院。後改稱爲參事院。在普魯士斯達英及巴爾敦保執政之中。參事院已成偉大之事業。當時普國無立法部。故其事務多爲立法的。千八百四十八年革命。創設立法部。參事院形式上雖不廢止。實際上自不得不退避于國政之後。至近時又有活動之勢。其理由以政府提出于立法部之議案。得可以諮詢之團體。然其組織。以國王隨意任命之人員成立。因之不能得等于法國參事院之團體。此外在普國有稍具特別性質之評議會。以千八百八十年十一月十七日之命令組織之。稱爲經濟事務評議會。其評議員多自從事于商業製造業及農業者選之。凡七十五人。以適任之大臣爲其議長。其職務在關於經濟上利害影響最大之法律或命令。開陳其意見。

1. 組織

德意志帝國之聯邦參議院。執行參事院種種行政的職務。其職務雖似美國元老院。然比之更重。其行政的職掌之重要。在德國國法解釋者之中。有以聯邦參議院爲行政上之元首。皇帝乃施行其決議。立於屬官之地位者。此聯邦參議院。以帝國二十五邦之代表者組織之。各邦從其大小而有票數多寡之差。參議院定時集會。而參事院雖在立法部之下院不開會之時。亦有集會者。其議長爲帝國之大宰相。

二、帝國之參事院

2. 職 掌

聯邦參議院。有一種特別之位置。既爲立法部之一局。又爲監督皇帝行爲之參事院。且爲得爲皇帝行動之行政官府。但其主要之職掌。在監督皇帝之行爲。其監督權較之美國之元老院有大者、亦有小者。參議院在總會或委員會中。得于預帝國某官吏之任命。理論上其任命雖爲皇帝之所爲。實際上皇帝之任命。或限于參議院所指名之候補者中。或須與參議院或其委員協議。然後能任命之。又參議院有參與懲戒帝國官吏、及確定帝國官吏恩給額之權。而皇帝則不有隨意罷免官吏之權。此外聯邦參議院。亦參與帝國行政之實務。參議院爲發行政命令之主要機關。而有發補充命令之權。使聯邦參議院之命令成爲有效。祇須得多數表決。可否同數。則以議長之發言決之。又聯邦參議院有監督帝國財務行政上之權。以其委員之一。審查帝國各邦所徵收之關稅、及各邦關於間接稅之三個月會計報告書。且在其總會。確定帝國各邦聯合加盟分擔而納於帝國國庫之金額。並爲監督關於關稅及間接稅之行政之最高府。而有救濟其徵收制度上闕點之權力。又聯邦參議院。審查帝國大宰相之會計報告書。而察大宰相使用帝國之歲入。是否適當。又凡皇帝關於軍事會計之命令。必須參議院之承諾。此外聯邦參議院有監督皇帝政治的行爲之權。在開戰之宣告。某種條約之訂結。皆必須得參議院之承諾。且

一、沿

革

丁 英國樞密院

3. 對於其
行為之
救濟法

當帝國聯邦中一州。怠其對於帝國之職務或拒之之時。決定加以制裁者。即參議院。

聯邦參議院。若越其權力而發命令時。審判廳有宣告其命令爲無效之權力。除此之外。對於聯邦參議院之行為。無救濟之道。施行違反憲法之命令。審判廳似無拒否之例。然從德國法一般之原則。則審判廳似有此權利。而帝國審判廳之判決。亦顯有主張此權利之傾向。

英國國會立法權發達。而督制國王行政特權之行用。所謂顧問院者。亦同時而發達。此顧問院。自基利亞列格斯之舊制度而起。最初國會監督王之徵稅權及立法權。即藉乎此。然謂顧問院因監督王之行為而組織。不如謂因補助其行政上及司法上職務之施行而組織。其與國會之關係如何。雖不可知其真相。然在顯理一世之朝。有所謂基利亞列格斯之司法制度。別組織主稅局。以掌管財政。其所謂重要之顧問院。則在顯理三世幼沖之時。可探究其行政各局部作事之事跡而知之。自是而後。遂爲永久常任之制度。此即今樞密院之起源也。至于近世。從前所有許多之權已失之。當星院廢止之時。其司法的職務。亦多爲所奪。其最重要之立法的職務。則爲國會所奪。又行政上國王顧問府之權力。實際上多爲無形式之內

二、組

織

閣一團體所奪。

今樞密院以國王任命之二百人組織之。英國之臣民。皆有被任命之資格。其構成之要素。亦與中世無異。其任期實際爲終身。由現內閣各部長官、前內閣各部長官、某某司法官吏、庶民院議長、以至如大總督之高等官吏、及多數僧俗、兩貴族代表者組織之。每三四星期間。在皇居集會一次。除議官中特別召之者外。皆不能列席。凡開議其必要之定員。合書記官在內。須得六人。而證明樞密院之事。則以書記官之捺印爲必要。

現在樞密院主要之職務。在關於發布命令、陳述意見于國王。故依英國法律。稱命令爲樞密院令。凡命令之提出。以樞密院之贊成爲必要。美國立法部所處理之事件。英國多於樞密院處理之。故該院之命令權。甚爲重要。又在本世紀中。中央行政監督發達。樞密院有審查地方官府所發命令之義務。又樞密院議官。憲法上爲國王惟一之顧問官。各國務大臣。得陳述意見于國王者。惟爲樞密院之議官者。審是。則內閣員不可不爲樞密顧問官。其結果樞密院之作用及意見。爲內閣所督制。故該院之存在。絕不減少對於英國政體上國王特有之行爲之大臣責任。且反發達行政部之各局部。其中如商務部及農務部。今純自樞密院分離而獨立。惟其他之諸部局。猶未至同一之獨立而已。且內閣之所由起。蓋因樞密院員數過多。不能敏活施行其事務。故創設之。因此國王常自樞密院議員中選拔其特爲信任之若干人。而諮詢其意見。如此之人。以其會于宮中之內室。遂與國王選拔而

三、職

掌

陳述意見之大臣。一體附以內閣之名稱。至王政恢復之後。以此慣例爲危險。然內閣益益增長其權力。遂至收攬政府主要之行政權。今且爲英國政治之特色焉。而英國國法。則尙不認有內閣。組織內閣之人。亦無有以公式布告于公衆者。又其議事。無有存之記錄者。是實因其爲支配樞密院之要素。而與之同爲一體之結果也。

第三節 各部長官

甲 事務之分擔及組織之方法

行政元首之下。無論何國。莫不有從事行政細務之官吏。此種官吏。通例以國務大臣名之。國務大臣爲行元首權力而設之憲法的機關。凡元首之一行一爲。皆須任責之大臣爲之副署。考各國皆有五個之行政支部。即外務、軍務、司法、財政、及內務是也。行政上之各種事項。必屬于此五部之一。而整理行政事務之最好方法。皆于各部之上。置一長官。若經驗上更須分科。則自五部之一。分離其特別事務。另設一部以分掌之。例如軍務部分割海軍之事務。別建一部以擔任之。而土木之事務。使一部分掌之者。亦往往而有。又教育問題。甚爲重要。往往有須特別官府之分掌以管理之者。在某國家。于農業及商業亦分掌之。凡各部分掌行政事務之原則。在事務之性質。但歐洲列國。有以原來一種合議局或評議院之單一機關。管掌一切之行政事務者。此機關事務之分擔。則不基于事務之性質。

一、事務分擔之方法

二、組織之權力

而從地理上之經界。地理的分擔法。迄于近世。在英國之一部。猶施行之。

關於行政諸部之事項。其重要問題。爲應自何人組織之乎。有組織之權力者。爲行政權乎。抑立法權乎是也。在合衆國。有此組織權者爲立法部。合衆國憲法。不確定此事。憲法中惟有二處。隱然承認諸部之存在而已。憲法許大統領使行政部長官。關於其部務。以文書呈明意見。又使議院得以下級官吏之任命權。委任于各部之長官。惟以依法律設置之官職爲限。故可謂爲以組織權予立法部。又合衆國議院。不但各部之組織。即其內部之整齊。長官之權力及義務。並各分局長之權力及義務。往往以條令規定其細則。至聯邦之各州。關於此組織權。憲法中鮮有明定條款者。所揭者祇關於行政各部組織之條款而已。有時禁新官職之設置。因如是規定之結果。而行政諸部組織權之所在。即爲憲法制定權之所在。易詞言之。即有此組織權者。乃立法部而非行政部也。法國異是。雖有極少之例外例。而組織行政諸部之權。大概歸于行政元首。但官職變更。或因新設而須費用之增額時。則以訴于立法部爲必要。德國與法國同。英國于理論上。亦與歐洲大陸諸國略同。實際上所異者。在近時新設官職或一部。多由國會行用組織權。其結果凡重要諸部。多依條令而存在。故不能以行政命令變更之。論其得失。使行政部組織諸部。愈于使立法部組織之。蓋行政部比之立法部。知行政上之需要在適當之地位。而于行政部之作用。負有責任。且比之立法部。有活動敏捷之能力。由立法部組織之。雖有增進行政鞏固之利益。亦有不能圓滑之弊害。使立法

一、合 衆 國

部有監督財政之權。已足防止行政部之任意變更。而釀過大之耗費矣。近世行政部濫用其組織權之危險。不及立法部濫用之甚。此其不利。證以合衆國關稅職務之狀態可知。

乙 各部長官之任期及保職法

合衆國憲法與各州憲法。關於此點。大異其趣。合衆國憲法。應解釋爲行政元首有任命各部長官又罷免之又指揮之之權。各州之行政元首。則本無任命各部長官之專權。當初頗有屬之立法部之傾向。在某州爲原有之規則。爾來民選之法行。遂爲一般之通則。惟有少數之例外。如紐約州土木及監獄官等。爲州知事及元老院之所任命是也。至官職任期之長短。與官職補任之法。皆各州互異。而諸部長官之任期。則多以憲法或條令定爲一定之年限。且其期限各官不同。又未必與州知事之任期符合。故其結果。施行州政治之官吏。未必屬于同一之政黨。州行政之施行方法。亦無合一之意見。于衝突時。州知事例不能罷免一部之長官。以保持意見之和合。事實既如此。美國于聯邦行政上。各部長官。因在職無有定期。全依賴于行政元首而服從之。各州則不然。各部長官。苟無不德行爲。則有各從其自以爲適宜者而施行部務之權利。實際上長官獨立于知事之外。知事行政事務上。亦不有何等之勢力。在某州有憲法上。公然承認知事實際之位置。與各部長官之位置。設有條款。規定關於行政官吏之件。而知事不列入行政官吏中者。要

二、法

國

之州行政各部之長官。對於知事有獨立之位置。故行政上之作用。鮮有保持效力與調和之擔保。

法國亦如合衆國聯邦政府。其諸部長官之任期及官職保有法。使各長官表面上。全從屬於大統領。然因法國政治之沿革。國務大臣較合衆國之位置及職務爲重要。現今有效力之憲法的法律。有規定大臣對於立法部有連帶責任之條款。是表示大臣等在代議院。不可不博多數之信任也。因此法律之結果。而大臣全體對於大統領之關係。大有獨立之傾向。若于此外不施以何等方法。則鮮有從一人之指揮。而爲保持行政效力與調和之擔保者。蓋各大臣法律上與他大臣爲同等也。然法國之議會制度。實際却有一方法。即漸次承認以大臣會議之議長爲他大臣之長是也。此議長因探國務大臣對議會的責任主義。遂至以大統領所失墜之權力。由政治的行用于大臣等之上。而爲實際上行政之首領。在組織新內閣時。大統領不可不掣一能博代議院信任之俊秀政治家。任爲大臣會議之議長。苟議長以大臣等之行爲爲不滿意。有強令退官之權。以彼已得法律上有罷免及指揮權力之共和國大總統信任之故也。大臣會議之議長。有兼爲外務大臣者。

德國之皇帝與各邦諸侯。在法律及實際上。爲政治及行政之元首。故以政府之運用。保持一致調和。蓋德國議會政治。猶未有根據。帝國惟一之責任大臣。爲大宰相。他之各部長官。僅爲其屬官。皇帝依大宰相之奏薦而任免之。而大宰相亦依皇帝而任免。因能保持行政上之調和。至帝國各邦。則事情不同。法律上無負

三、德

國

責任之諸侯。而有負責任之大臣。依此理由。各大臣對於諸侯之重要行爲。凡關其本部者。不可不副署而負其責任。此方法微有破壞行政一致及調和之傾向。何則不論他之同僚。是否是認諸侯之行爲。而一大臣得拒副署。以妨阻諸侯之行爲。然諸侯自以爲在其權內之行爲。大臣不肯副署。則有罷免之權力。遂能除去以上之危險。加之有所謂國務大臣會議制者。可以爲維持行政上調和之擔保。此會議以各部之長官組織之。于其會議。通例以諸侯爲議長。否則爲諸侯所指定大臣之一人。是爲大臣會議長。其位置有似于法國大臣會議之議長。或帝國之大宰相。惟大臣會議長之稱號。僅有附帶之榮光。法律上非較他之大臣有巨大之權力。應提出于大臣會議之事項。依法律或命令規定之。又通例無論對於何事。諸侯均得以付之裁決。大臣會議之決議。並不有法律上之效力。且不能拘束不以決議爲是之大臣。但不以決議爲是之大臣。有辭職之自由。若彼不辭職。諸侯有命其非職。而不使從事于行政實務之權利。諸侯政府。所以保持行政上調和之手段如是。

英國選任各部長官。與法國法略同。即國王當內閣辭職。必須召國會之一院或他院。認爲首領。並在庶民院爲占多數之政黨所信任之高邁政治家。組織內閣。如此選拔之人。若承諾王之信任。則彼自選定其同僚。其選定之人。皆大臣也。而彼則稱爲總理大臣。總理大臣。有指揮政府之政策。監督他大臣及內閣員行爲之權。其位置大抵與財政長官之位置相聯帶。財政長官。通例爲總理大臣。以財政長官無特別之部務。得考究一般政策上之問題。且財政長官。較政府中之他官職。有

四、英

國

五、比

廣大之任命權故也。據以上之所述。可知英國實際握行政權者。爲總理大臣。總理大臣督制內閣員及其他大臣之行爲。彼等從屬於總理大臣。却能督制國王及樞密院之行爲。且必須在庶民院爲制多數之政黨所信任。而自爲督制者。各國務大臣。不但法律上與他大臣有同等之位置。且既發達此對議會負責任之主義。大足爲行政調和之保證。

觀上述各部長官與實際上行政元首之關係。使各部之長官。從屬於行政元首。殆一般之通則。若其從屬之關係。不能絕對的鞏固時。則別設一種方法。使行政上之作用。保持調和。不設置此方法者。惟合衆國。然亦依大統領官職發達之結果。而聯邦行政。至以大統領之指揮而統一之。至如各州。則有以爲行政之組織。無互相衝突之機會。衝突之時。亦無互相調和之必要者。然依世界之實驗。則未有不以美國州行政之組織法爲非者。蓋如此組織。不但足以起行政上之衝突。而減殺其效力。在某事情。或且絕對的引起行政事務之停止。

較

丙 各部長官之權力及職務

本書所研究之各國法律。任命各部屬官之權力。類皆賦與于各部長官。合衆國憲法。有議院以任命下級官吏之權。賦與于各部長官之規定。許多法律。均以此權與各部之長。然又有許多法律。使大統領發關於任命方法之規則以制限之。至各州亦有同此規則者。例如紐約州有公共官吏法律。凡法律上別無任命法規定之屬

一、任命之權

官。由長官任命。又中央政府之吏員。在地方者。多由人民選舉。法律明定之。而某州亦與聯邦政府用同一之方法。制限各部長官之任命權。其在法國。各部屬官中之最重要者。大統領任命之。其餘皆各部長官任命之。是爲通則。各部之屬官。從事于地方者。少數由地方人民選舉之。然有可注意者。各部屬官中之多數。如郵政局長。不在要地者。由地方代表中央政府之知事任命之。德國之規則。多與法國同。憲法雖以任命權委屬于皇帝或諸侯。而法律許皇帝或諸侯以任命權委任於其屬僚。惟其法律及命令。規定任命之資格。極爲詳密而嚴厲。關於高等之位置則尤嚴。非他國可比。又關於帝國行政之多數下級官吏。由聯邦諸國之政府任命之。諸侯政府少數之下級官吏。在地方者。間接由人民選舉之。英國規則。亦頗與之同。財政長官。較他部之長官。其任命權爲大。政府中有重要勢力之官吏。皆爲其所任命。各部長官。當行用其任命權。關於任命之方法。不可不從國王所發之規則。又各部之屬官。從事于地方者。多由人民選舉。

合衆國聯邦政府罷免權。必聯屬于任命權。夙爲審判廳所確定。故在各部長官有任命權時。苟條令上無顯然反對之規定。則各部長官。皆有罷免權。州政府亦同。然以條令確定官職之任期者不少。又行用此權者爲知事。而非州之各部長官。法國各部長官罷免所部官吏之權。實際上極爲完全。無論何等官吏。能任命之者。即能罷免之。英國倫敦之地方政務局。有罷免許多救貧法監督會所屬官吏之專權。德國各部長官之罷免權。不如任命權之大。德國法律。一般認以官職賦與于官吏

二、罷免之權

之權利。故有官職者。不由犯罪之宣告或正當懲戒審判廳之判決。無有奪其官職者。各部長官因無罷免權。而有因放棄職務處以過料等輕罰之權。

屬于同一種類之合衆國及英國。初皆以一部之長官。爲列于政府中之一官吏。而許多處所。假定爲有任免權而不有指揮權。在內務行政之部局尤甚。何則。凡事皆地方掌管之。無須中央之監視也。關於官吏之職務及權力。立法部之條令。迄于細目。無不悉爲規定。無受中央訓令及監視之要務。在州亦然。美國各州之一切行政事務。皆地方官吏所掌。此等地方官吏中最重要者。縱有州中央政府任命之事實。而至襲職之後。實際爲獨立。殆全不受中央之訓令。又各部長官之實權。雖比之中央政府爲強。而對於是等官吏。無就法律之施行、而授以訓令之習慣。然昔爲州行政部全不掌管之事件。或向歸地方官吏管理之事件。而今爲州各部長官、及在中央監督之下所屬官吏。直接掌管者。亦往往而有。關於是等事件。州之各部長官。有指揮之大權。與制裁之罷免權。此事于州行政。雖爲除外例。而聯邦政府。則以爲普通之規則。百年間因國民的發達。于此事變革獨多。其結果遂至聯邦政府之行政。認爲階級組織制。而各部之長官。依利害關係人之告發。有取銷下級官吏之處分。或變更其處分以指揮之權力。英國與美國爲同一之發達。且其發達之程度。較

1. 合衆國 及英國

三 指揮及監視之權

美國尤甚。千八百三十四年以來。頗改革地方政治之制度。英國行政。在世界中本爲一最完全之中央集權制。各部長官。向全國所屬官吏發訓令、施指揮、以指導下級行政官吏之行爲。有極廣大之權力。

法國及德國。與英美規則本異。中央政府之官吏。恆有向其所部發布命令之權。法德此制。存之既久。故各部長官之訓令及指揮。較之英美。有絕大之價值。關於官吏之職務。法律所規定。無有如美國之涉於細目。以命令及訓令補充之者。苟不參照關於大臣訓令及指揮之文。則行政法多不能解。故德國及法國。自初卽有最完全之中央集權制。今英美雖有傾于行政的集權制度之趨向。而法德反有傾于行政的分權制度之傾向。

四 命令權

列國各部長官。僅有委任命令權。合衆國聯邦政府議院。多有以用命令規定行政法細目之權力。委任于各部長官者。惟各州則不以立法部委任如是之命令權爲適當。故各部長官之命令權不甚大。各國規則亦大略相同。獨英國爲其例外。凡歐洲大陸。可以行政命令規定者。英國往往由一部長官規定之。

對於以上一般事件之行爲外。各部之長官。爲欲盡其職務。不可不爲對於許多特別之件之行爲。凡因各部屬官之處分。而自以爲受損害者。得訴于長官。請求其可指摘之處分。速行取銷。此爲法德兩國夙所承認者。雖法律不認可其出訴之權。

五、關於特別適用之件之行爲

而亦必許可其出訴。在個人所以有如是之權力者。因行政的組織爲階級的故也。據此階級制。則最上有原來之君主。爲公義之源。無論何時。個人有欲得正義而呈出請願之權利。縱美國行政部。本來不爲階級的組織。而一部之長官。似亦有就其所屬官吏之處分。聽斷其告訴之權利。聯邦政府。多以條令賦與此權。各州雖不之見。而一般之說。則有以爲指揮監督之權。即爲長官受理出訴訂正錯誤之權者。

六、救濟法

向各部長官一般之行爲而承認直接之救濟法者。四國中僅有一國。即法蘭西是也。法國據一部長官越權以發命令之理由。無論何人。欲破毀其可指摘之命令。皆得出訴于參事院。除德國外。列國皆有對於各部長官特別行爲之救濟法。英美爲欲破毀爲訴屈目的之行爲或變更之。皆得依適當之形式。出訴于審判廳。法國則得出訴于行政審判廳之參事院。

七、行政各部之地方屬官

各國行政諸部。有于全國行政區畫。散布服從各部長官指揮監督之屬官者。且有因行政上之目的。而分全國爲許多之區劃者。例如聯邦政府之財務部。于關於關稅及內部歲入之地方區畫。而設收稅官、稅關吏、測量官、檢查官、度量官、秤量官、及檢量官是也。聯邦政府之行政。因中央集權制度頗完備。鮮有使用爲州官吏或州區劃之郡及邑等地方團體之吏員。此在合衆國州政府各部或在他國。無不如是。至如德國聯邦政府之組織。則中央政府。多有使用州之官吏者。亦有官吏兼爲地方團體之官吏。而命以種種之職務者。又或有以職務命之地方團體者。在

合衆國之州。則州之中央政府。有因種種之目的。而以郡及邑之吏員。或即以郡及邑爲代理官而使用之者。以上之地方團體。主要皆爲州中央行政上之目的而設之行政區畫。

第三章 論地方行政

甲 英國村部地方行政之沿革

一、十八世紀以前 英國村部地方 行政之沿革

1. 州知事

英國地方政治之制度。以諾耳曼朝諸王而確定其性質。諾耳曼人與撒遜人時有衝突。國王爲保持全國之平和計。不能不立一種政體。于是遂沿盎格魯撒遜時之舊制。分全國爲州。州置王所信任者爲知事。使掌管州之一切行政事務。其後州知事往往不副民望。乃漸削其權。終至降爲國王審判廳之行政官。而爲選舉覆命者。及保護治安者。州知事之權力。多授之于治安判事。治安判事。兼司司法行政。指揮一切地方官吏。以之與州知事較。頗有地方分權之旨趣。其任免之權。雖操之中央政府。而因其皆爲無俸以選于富有之階級。用能富于獨立。而不至陷于官治制度之弊。何則免職之迫脅。絕不足引起其恐怖心也。故此制于事實上。大可鞏固地方自治。

2. 治安判事

治安判事制度。于北美殖民時。至有勢力。故其主要之特質。移而爲美國地方行政之根本制度。但其制以各殖民地而異趣。一、于英

二、美國村部地方 行政制度之發達

1. 最初地方行政之三種

蘭殖民地。于中部殖民地。三、于南部殖民地。一變而爲三態。而此三種之主要區別。皆以其地方行政區域相對的位置而定。新英蘭諸州。認郡之組織。而其他諸州。則郡之組織。不若邑之重要。中部殖民地。郡邑並峙。行政職務。大半平均分配于其間。或則郡之位置。較重于邑。濱西佳尼尤然。南部社會之狀態。僅以郡制之生存爲必要。殖民時。卽防止其下行政區畫之發達。

2. 最初美國之郡

除新英蘭中數州外。郡制徧行于美國殖民地。郡有治安判事。又有希利甫。希利甫受任于知事。其位置與同時英之州知事同。郡之行政職務。皆集中于治安判事開庭之審判廳。郡制所可注意之第一變化。在以郡民所選之吏員。代任命判事。千六百九十一年。紐約州各邑。皆可選監視員。全州各邑之監視員。相合而組織郡議會。審查各郡必要之公共負擔。未幾濱西佳尼亦採用選舉制。但其趣稍異。郡議會無邑之代表者。以其不見重也。千七百二十四年。以管理郡財政故。規定郡民可選委員三人。而其州之希利甫。亦夙爲人民所選。此二州所用之選舉制。爲後日聯邦各州所採用。今日一切之郡官職。蓋無有不適用此制者。

邑爲美國所創設。其發達各區大異。在新英蘭較前于郡。在中部殖民地。似較後于郡。其起也。或以立法上之規定。或由于初時殖民

三、地方之團體的資格

3. 最初美國之邑

地政府之行政行爲。使邑人選官之原則。其始似爲補任一切邑吏之法。新英蘭之邑吏。皆爲邑會所選。其主要者爲名譽員。掌一切邑務之監督權。執行邑會之議決。而又加以多數吏員。各掌關于一邑之特種事務。其中小吏。或爲邑會所選。或由名譽員所任。其所以設官如是其多者。其職于規則上。皆爲義務。無俸給故也。無論何人。欲其爲公共職務。無報酬而多費時間。殆不可望。

1. 最初無團體的資格

地方行政制度。悉以選舉之原則。爲任官之通規。于是全體之地方行政。其性質爲人民的。且對于中央行政部爲獨立。蓋由中央訓令地方之行政的制裁權。皆以此而破毀故也。然此種行政制度。至地方分權制以後。獨立官吏所掌之種種行政區域。及與此相對之英國行政區域。皆歷久未認爲法人。除中央條令所賦與之範圍外。別無可掌之事。且對于州之中央行政部。則視爲州之代理官。不能自有財產或爲訴訟之原被告。及千八百二十九年。紐約修正條令。乃明言郡邑爲有特定權力之團體。即有所有財產或爲原被告之權利也。自是以後。諸州遂皆採用之。

美國發達之結果。雖認爲地方區域。以爲公共團體。然猶未認其有地方的自治之範圍也。團體及團體內官吏所理之事務。于其本質上。皆認爲中央所當掌管之事項。官吏雖由地方人民所選。而不以爲屬

2. 今日之團體的資格

于地方團體之地方官吏。不過從美國任官之法。由居于其地者所選之中央官吏而已。且其爲團體之價值。僅爲因此而得有土地財產。而此財產。亦屬于立法部之管理。立法部有規定沒收之權。有規定用之于購入目的以外之權。故地方財產。與其謂之地方財產。不如謂之州財產。要之美國地方制度之結果。雖大行地方分權制。明認地方區域之法律的人格。而此法律的人格。乃爲全州利益而使用。非爲地方區域而使用也。

乙 今日美國之村部地方行政

美國殖民時所組織、或殖民後所發達之三種英國的地方行政制。至今猶歷歷如故。紐約及濱西法尼。夙探郡官府代表人民之法。以行政事務。平分于兩重要之地方區域。此制勢力最偉。今日所行亦最廣。幾爲全國採用。是即郡民選郡官之制也。凡郡之重要官吏。皆由郡民選舉。因其可以行政事務平分于郡邑之間。不若新英蘭系統或南部系統之偏于極端。故名之曰折衷制。中部諸州西部諸州及西北部諸州所行者是也。而其制復分兩種。一爲紐約制。亦稱監視員制。以郡官府之代表權。與于各邑。一爲濱西法尼制。亦稱委員制。以郡民所選之委員三人。構成郡官府。監視員制。于郡官府中有各

1. 郡

一、折衷制

2.

邑

地之代表。故郡官府得減殺區別地方而施偏政之害。委員制。其郡官府不必有調和之多數官吏。故有行政活潑。易奏實效之長。如此兩種組織之郡官府。皆掌郡內之一般行政事務。而郡官吏之主要權力。則在郡之財政。以不涉于郡而涉于一州全體之事務費。多以法律規定屬于郡之負擔也。至郡官府與從事于郡職之官吏之關係。諸州間似不無小異。通例郡官府對於其他郡民所選郡官吏之行爲。以不負責任爲原則。

折衷制之邑之組織。其以州而異。較甚于郡。在紐約制。第一、有邑會。從授權于邑之條令。決定關於一邑利害之事項。但郡有監督邑行爲之權者。必受郡官之是認。濱西洼尼制。則無邑會。而由邑人所選之官吏執行邑事。明索多、及達哥太。有微弱之集會。得制定規則。選舉官吏。第二、邑之主要官吏。頗有差異。或有名稱雖異。而實與監視員相同之官。由邑自選。此官爲邑之總務行政者。監督其財產。對於第三者而爲邑之代表。施行種種行政事務。或則此官不如純粹之紐約制。爲郡評議會之一員。如在英釐安納米蘇利。稱爲邑之顧托人。威斯干心。稱爲邑議長是也。以上皆爲由邑人選舉者。其行爲通例由邑評議會監督之。亦有僅以此評議會爲惟一官府者。評議會以監視員、與此相等之官吏、邑書記、調稅員、及今

二、新英蘭之地方制度

1.

郡

猶參與行政之治安判事組織之。又在折衷制。其學校事務。不以委任于邑。別設學區以掌之。又其邑之官吏。皆由邑人所選舉。

新英蘭諸州地方行政制之特質。在蔑視郡之一級。縱以行政上之目的。作為地方區域。而認其存在。要其重要之地方行政職務。亦多集中于邑。洛哀倫雖有郡而甚微。僅一為司法行政目的而存之地方區域而已。似無法律的人格。委任于郡官吏之行政事務。祇有下列之諸權力。一、希利甫之權力。為保護治安者。及屬于審判廳之行政官。又授于監督施行禁販酒類法律之郡吏之權力。二、以監督郡財政。

任命郡會計。及聽斷道路事項之告訴。而授于審判廳判事補之權力。三、每四年以徵稅之目的。欲求各邑課稅之平均。而設郡均稅會議。其授與此會之權力。如不在此三者之列。皆掌于郡審判廳之判事補。而關於郡財政者尤甚。惟今日諸州之郡。于行政上已稍稍進步。占重要之地位。形成團體之例。往往有之。不過尙未能使郡之官府。與州政府之他部相分離而有獨立之權耳。例如于尼底吉、紐罕什爾。則受各邑所擇州代議士之監督。如注滿的。則普通審判廳之判事補。施行郡中最重要之行政職務是也。至其補任郡員之法。則更以州而異。有由郡民選舉者。有由他之官府任命者。

新英蘭諸州。郡無重要之位置。而邑則代之。其施行地方政務。以

三、南部之地方制度

2. 邑

邑爲中心。凡邑皆有邑會。與紐約州同。而權力尤偉。不惟使其通過規則也。且得處理一切邑之政務。至邑吏之組織。州各異法。主要之官吏。亦爲名譽員。名譽員有補充邑吏懸缺之權。又得施行多數事務。

美國地方行政之第三種。即行于南部諸州者也。市府之行政事業。市團體司之。教育事務。設學區以掌之。外此一切行政事務。皆以郡及其官吏爲中心。郡官府之組織法。諸州雖有異同。然皆以民選爲原則。且一般皆採用濱西洼尼制。而以郡民所選之委員三人組織之。惟亦有例外。如勿爾吉尼。則採用紐約制。有監視員評議會。由郡內各行政區選舉之。北加羅萊拿。嘗採用紐約州之邑制。而僅行數年。終于失敗。千八百七十四年。遂設行政區以爲之代。此區之監視員、警察員、及貧民監督員。皆由民選。而無類于邑會者。監視員評議會。亦不如紐約州有獨立之權。不獨法律事項也。即事實問題及便宜問題。亦有不履評議會之處分。而控訴于郡審判廳者。此外南部諸州中。往往有較小于郡之地方區域。而名之爲邑者。然非地方團體。僅爲郡之行政區畫。其中亦無邑會。

丙 美國市之組織

美國之法。使地方參與行政職務。則人口稠密之區。必稍有特別之組織。此特別組織之起源。蓋由以種種特權授之平均人口以上之區。

第十七世紀至 第十八世紀英 國市制之沿革

1. 都市之 起源

而以行使特權。遂構成種種官吏。與村部大異其趣。此等特權。即世所謂法瑪善奇、及戈德利脫者是也。法瑪善奇者。由國王以都會之地。假與住民之謂也。諾耳曼朝之初。都會及村部之居民。有以金錢勞役。奉之國王之義務。而由州知事徵之。但以徵收不甚便易。國王乃與都會之民相約。不設一定之額。其募集之法。一任于都民之。所以爲適宜者。後又以徵收貢納于市民。設市尹之官。由市民選之。而主稅局裁可之。戈德利脫者。許特別土地之住民或莊主。開警察及司法特別審判廳之特權也。此種居民。脫于州知事之審判管轄。通例爲國王賦與之特權。以爲貢納之代。而與法瑪善奇。不久皆視爲一種權利。并有此兩特權。遂成都市。

2. 市評議 會之發 達

都市之組織。以得代表權于國會而一變。國會始于千二百九十五年。自後都市之負擔額。遂以國會而確定。財政上都市之所當爲。僅徵課國會所確定之租稅而已。與其以特別審判會議當之。不如委之少數市民委員爲便。又其時王國審判廳成立。登用通曉法律之判事。且徧設治安判事于村市。一新全國之司法制度。其結果也。都市之集會。失其審判的職掌。而立于陪審員之地位。此職務與其以市民全會議當之。不如以委員掌之。于是遂以施行財政上司法上事務之故。而于市民會議中。設置委員。有管理市之財產。施行一切市務

3. 認可設立之時期

之權。終乃以都市中之重要人物。組織新官府。名曰市評議會。或曰陪審會議。又曰大市民會。其名稱雖不同。而更新其會員之法。例皆由會員選舉。

市之組織既確定。市之政治。歸于評議會。評議員爲評議會所選。乃不久即有與市以特許狀之舉。其特許狀非認全市之住民也。僅認評議會而認其都市也。蓋國王之意。欲以國會中之代議權。授于都市。以左右國會之組織。濫給都市特許狀。及其附帶之國會代議權。則其結果所至。必至市部人民。占過當之代議權于國會。然國王並不能左右市之選舉。則給與特許狀之目的。終于無益。故勉以市之一切權力。置于少數者之掌握。是以恪遵王命之審判廳。遂以少數之市評議會。管理市行政之慣習。爲適于公共上之政策。而承認其效力。迨後因關于不合法或不規則之行爲。更發較前嚴狹之特許狀。其結果也。市之組織又一變。濫用其權力之極。市之有用作用。關於行政上之目的者。殆全行消滅。千六百八十八年革命以後。貴族紳士。綜攬大權。其結果亦與此等。

美國最初之市制。以英國十七世紀之市制爲典型。殖民地之都市。自始即有特別之設備組織。其與村部之邑。有相同之政治者。僅一都府。波士頓是也。紐約及費拉得爾費亞。爲英國之領分。其歷史

二、美國市制之沿革

1. 美國最初之市制

之始。即有特許狀。與周圍之村部區域組織略異。又關於殖民地一般之行政事務。市府外仍設吏員以掌之。與郡及村部地方行政所規定者略同。故美之市制。純然有地方的性質。其結果市評議會。卒不能爲支應地方職務之經費而課稅。至市府之團體。亦如英國。認其以評議會。或評議會與自由人民組織之。

2. 市之位更

州之立法部。大多忘市之本來目的。視爲以一般行政爲目的之中央行政機關。于中央行政事項。與市之行政事項。不爲區別。即以施行于郡邑之監督。施行于市。若其非直接爲中央行政部之機關者。則必自使其吏員。管理關於一般利害之事項。故市常須支應其經費。而教育事項尤然。惟諸州之審判廳。多以爲保護治安。非市之職掌。是其例外。

3. 市組織之變更

以市團體之行政職務。悉統合于市評議會之舊政策。今已放棄。一般分爲審議與執行兩職掌。其區別至明。前者屬于評議會。後者屬于市長。及其後以時而設之行政部局。

市長之始出評議會也。嘗規定市長當由評議會所選。費府于千八百三十年以前。市長爲評議會所選。波士頓則據其最初之特許狀。使市內人民。選舉市長。此似爲今日之通則。市長任命市吏之權至少。即與市政府以行政權後亦然。然以市制之發達。市長之任命權。有

三、現今美國市之組織

1. 市長及行政諸部局

益益增加之勢。今者美之大都市。皆有多數行政部局。此行政部局。向由評議會組織之。自評議會失其選舉市長之權力後。其組織行政部局、指定長官之權。亦隨之而失。而改由立法部設立條令以組織之。此實市民選舉市長。州民選舉州長之趨勢之結果也。蓋民主政治之精神。于十九世紀之中葉。強盛無比。其結果遂至市內行政部局之長官。多由市民所選。紐約于千八百四十六年。生此結果。爾來猶永持未替。但波士頓、聖路易諸市。近年來忽生反動。而以廣大之任命權。予之市長。不過管理市財政之官吏。仍由市民選舉而已。市長之權。擴張至此。于是亦有以罷免權予之市長者。波士頓及費府等大市府。與市長以罷免其所任官吏之絕對權。其他市府。則以得市評議會或其一部之承諾為條件。市長既有罷免權。因亦有指揮權。且更有以檢查會計之權授之市長者。又市評議會之命令。市長有拒絕之權。

對於評議會信任缺乏之結果。遂至分解評議會。設特立于評議會以外之市長。使于市之官職行政上。益有廣大之權。又區別審議職務、執行職務時。其以審議性質而留于評議會之權力。亦使之大減。據舊時之特許狀及普通法。則認市評議會為市團體之代表者。有警察命令權。而此命令權之所以日即衰微。或由于立法部自定市民所當

四、莊 或 鎮

2. 市評議會

守之衛生及警察法規。或由于以命令權授于市行政部之諸局長。又各州于市財政上。亦大減評議會之權。然編造豫算者。仍爲評議會。而各州之立法部。皆有列舉特定市經費事項之傾向。至市評議會之組織。亦頗有變革。或則仍如其初。設立一局。紐約、白克林等是也。或設兩局。波士頓、費府等是也。而評議會之議員。則皆由民選。議員之任期。自紐約之一年以至聖路易之四年。各不相同。市府官吏。通例皆受俸給。亦有僅以市會議員爲例外者。其職務原爲義務制。今則以任意法爲通則。補任市官吏之選舉。以普通選舉爲通則。此通則之例外。僅名簿記入法律而已。

1. 位置

美國法律所認之市制。不僅市府。地方之中。往往有屬于一邑或跨有兩邑之地方要務。其政治既必與邑組織異趣。而又不必如市府組織之綿密。于是遂有此莊若鎮之組織設備。以滿足其要求者。據紐約州鎮制認可法。則凡面積一方里以下之土地。而有居民三百人。得設鎮之組織。鎮與邑之主要差別。在邑政治以邑會爲之。鎮政治則以選拔團體爲之。鎮之組織。雖爲地方的要求。而亦得爲全州一般之行政目的所使用與市府同。

紐約州鎮制認可法中之組織。可視爲美國鎮組織之典型。據此則鎮官府者。以委員三人或三人以上及委員長組織而成之合議會也。外

2. 鎮之組織

此有會計書記、收稅吏、及市街委員等。爲鎮之選舉者所選。委員任期二年。其半數或多數、每年退職。合議會于鎮官吏服務上。權力甚偉。有過得審問而罷免之。又法律上無規定者。有設立規則。確定鎮吏職權之權。委員長會計及其他一二吏員之職權。法律上未明。故從委員聯合會之所定。此外之權力。多有經濟的性質。蓋關於鎮之財政及地方職務者也。如管理鎮之財產。締結鎮之契約。檢查對於鎮之一切要求是。財政權之外。委員等有權發地方警察命令。又以制裁之故。得處百金元以內之罰金。

丁 美國地方行政之特質

1. 以地方事務集中予無責任之中央官府

憲法中規定地方事項者絕鮮。故立法部對於地方之權力。可謂無上。立法部所不能爲者。僅不能由各地地方奪其選舉官吏之特權而已。此事諸州憲法中。有有明文者。故在立法部權力之外。然此憲法之條款。往往以審判廳之解釋。而破毀其效力。例如人民對特洛普之訴訟事件。紐約州控訴院之言曰。知事及上院。從立法部之條令。任命警察委員。于憲法無所牴牾。以警察委員。非地方官吏。而爲州官吏也。嗣後該控訴院。且謂消防員及衛生員。亦可由知事任命。以此等官吏。不惟爲州之公共官吏。且爲制定憲法時所未設。非憲

一、條令中列舉其 權力

2. 地方的 差異

法條款之新官吏也。新官舊官之區別。實始于此。同一州內之行政制度。亦大缺平等之旨。此亦特別地方的立法所生之一結果也。如紐約州。其確保地方團體獨立之憲法條款。價值較少者尤甚。

3. 無地方 的獨立

立法部有監督地方事務之權。使用此權之極。往往難于區別中央行政之範圍與地方行政之範圍。雖認地方區域有法律的人格。而于其地方區域內從事職務。由地方人民所選者。多不過爲州中央行政部之機關。

1. 無中央 的監督

美國地方行政制度之第二特質。在有多數官吏而互相獨立。且獨立于州之中央行政部以外。其官之所以多者。以其行政的性質。非專門的故也。其所以獨立者。以州之行政組織。深分權制度故也。從事于地方區域之官吏。雖多掌關於全州利害之事業。而皆由其地人民所選。既被選後。殆全不受中央行政之監督。而自由行其職務。幾爲全國之通則。其行政官府。有權向地方官吏指揮其履行職務之法。破棄修正其行爲。或行用懲戒權者。殆不多見。惟必從同一之立法案。施行政務。如地方官吏之行爲。其結果或有害于全州之行政。則採中央行政部之監督焉。然至今猶未有完全施行者。對於地方官吏之行爲。不備中央行政之監督微弱。即一地方區域內

二、地方官之行政 的獨立

三、非專門的官吏制

戊 英國之地方行政

美國行政制度之第三特質。在通美國行政制度之全體，其官吏有非專門的性質是也。一切官吏。無一非非專門的性質者。所謂專門的官吏。殆絕無之。官吏通例不受俸給。僅有公費。且任期甚短。期滿之後。各復其舊有之位置。故無養成專門的慣習之機會。又官吏之職務。向爲義務的。今則對於此通則。其例外較多于往昔。義務制似已消滅。

2. 地方行政組織之爲分權制

之行政。亦非集權制度。地方官吏。對於他官吏之行爲。而有行政的監督權者。殊不多見。惟有一例外。即市行政是也。市之行政。頗爲集權制。種種市官吏。獨立于市長以外者固多。然從屬于市長及市會之聯合權力者。稍多于郡邑。夫美國地方行政之所以採極端之分權者。以地方團體之權力。及地方官吏之權力。皆詳悉列舉于條令。故中央及地方。皆無行政監督之必要。重以立法部之規定萬事。至爲綿密。州中央政府、及高等地方官府。亦無發行行政訓令之餘地。

十七世紀初葉以前之英國地方行政。漸以治安判事代州知事。治安判事。實握地方行政事務之總監督權。國會議員之多數。亦皆由其中選出。此制爲地方自治制之大者。然無近世之所謂代議的性質。

一、自十七世紀至今之沿革

1. 舊制之缺點

千八百三十年。增加救貧稅。地方稅額大增。遂有關於地方稅額。必稍與發言權于納稅者之思想。卒乃于千八百三十二年。採國會代議制。其結果政治的權力之重力。去貴族紳士而歸于中等社會。夫當時地方之權力。多授之貴族紳士。故新得政權者流。勢不得不力求增加其勢力于地方。因之而又有一變革之理由起焉。蓋國王及貴族等。爲欲左右國會之代表。干涉市府之選舉。致使市府之組織及制度。行政上殆爲市民所不能堪。欲圖改革。非組織全國統一之行政制度不濟。即必有前此所無之中央監督是也。在理論上言。治安判事。當受中央政府之指揮。苟或不遵。中央政府有罷免之權。惟治安判事。于社會上政治上位置頗高。中央政府欲罷免之。頗爲困難。且雖發訓令。亦難強其實行。

2. 千八百三十四年及三十五年之改革

以改革案通過而成立之新國會。因前述之理由。遂議決先精確調查救貧法之施行及市政。于千八百三十三年。任命有名之救貧法委員。首先從事于此。其結果以千八百三十四年公子世。此改革案主張連合巴利赫爲聯合區。由各區人民選貧民監督等。而以此監督等組織監督會。監督會及其一切官吏。皆受中央救貧法事務局之嚴重監督。此外英國之一切新行政機關。悉與施行救貧法之機關。以同一之方針組織之。州之組織。亦稍稍以同一之計畫。而有所改正。千八百三

3. 現在治安判事之位置

十五年。頒布市府條令。組織全國市府的團體。施行同一之規則。舊有特許狀之惡弊。多使廢棄。此變革之結果。治安判事。多失其重要之價值。其行政職務之大部。多奪而與之特別行政官吏。惟其司法職務。則仍多保留。且有所增。

英國之法律。久有不分司法行政之失。近雖有分離此兩職務之計畫。而由大陸諸國之觀察點視之。則治安判事之性質。仍有屬於行政之職務。即美國之治安判事亦然。治安判事。保護治安者也。故有拘束暴行者之權利。彼等對於一切犯罪而爲豫審。即重罪亦然。或獨于小法庭特別法庭、判決小犯罪。而此等判決。以不用陪審員爲通則。然在市。英國與美國今日。皆有以有給判事、及有給雷戈利達代治安判事之傾向。

1. 州會之組織

千八百八十八年之英國地方政治條令。規定以行政目的而區畫之英國各州。各設州會。州會議員。以占有土地。每年純價格在十磅以上。而自有家屋者之州民選舉之。此州會以千八百三十五年市府條令所設之市會爲模範。以普通議員長老議員及議長組織之。議員之任期爲三年。議長由議員互選任之。其任期爲一年。而職務上實爲治安判事。

州會之權力及義務。第一關於州之官吏職務。第二關於州之行政職

州

2. 州會之權力

務。州會于組織州之官吏職務。大有權力。可任意任命或罷免或指揮州之諸官吏。惟如州會計等。則爲條令所規定。關於州行政之州會權力。一、關於王國全體之行政。故其性質爲中央的。種種條令中。往往規定關於全國事項中之一部。當爲地方官府所掌。地方政務條令。又奪其權于地方官府。以與州會。二、州會爲掌管一切州事務之官府。如發種種規則、或警察命令。監督一切道路。及管理州之財政。爲特定之目的、而編制豫算等。其最重要者也。三、州會對於以下之地方官府、及地方區域之行爲。有種種權力。千八百八十八年之地方政治條令。規定倫敦地方政務。得以國會認可之臨時命令。而以地方政務局或其他中央官府所有對於地方官府之一切監督權。交付于州會。且與州會以整理地方區域之權。

1. 地方區畫之混雜

州以下之狀態。大半混雜。巴利赫者。曾爲州以下惟一之村區畫。然新需要日增。欲滿足其需要。遂組織新區畫。而設新官府于其中。千八百三十四年、組織聯合區。其組織以巴利赫爲基礎。以數巴利赫構成一聯合區。千八百四十八年時所組織之村部衛生區劃。其境地與聯合區同。更分爲市部衛生區、與村部衛生區。又自教育令出後。凡不屬於都市區域內之巴利赫、或巴利赫之部分。悉編爲學區。都市亦自編之。外此猶有所謂國道區畫。其區畫或從巴利赫。或從

三、村部中州之小區畫

2. 聯合區

巴利赫之聯合。或從救貧聯合區。或從都市。又有埋菲區畫。守望路燈區畫。以上之巴利赫。有互相重複者。各區畫之面積。其不相符合如是。故欲以其中所當行之一切政務。悉委之其中所當組織之一官府。其事至難。但有一種計畫。即合其行政職務中之最重要者。歸于貧民監督之掌握而已。

千八百三十年之條令。以救助貧民之故。聯合救貧巴利赫。而爲救貧聯合區。各聯合區之上。有監督會。半以職務上之議員。半以其地人民所選之議員組織之。職務上之議員。即其聯合區內之治安判事也。然治安判事。參與聯合區內之行政職務者殆鮮。監督會中之被選議員。都由聯合區內之各巴利赫而來。當組織聯合區時。各巴利赫即應其人口而定選舉議員之數。監督受倫敦地方政務局之認可。而任命其必要之全體屬員。惟不能罷免。罷免之權。委之地方政務局。故地方政務局。對於監督會之行政。有至強之行政監督權。監督會之設。原以掌管救貧法施行事務爲目的。然既設以後。其他行政事務。亦使掌管。

聯合區之下。有巴利赫。自聯合區設立以來。大失其價值。今不過于地方政治之目的上。爲租稅及選舉之區畫而已。其議事官府。爲納稅人總會。納稅人總會有二。一爲巴利赫全體納稅人所成者。一

四、市部中州之小區分

3. 巴利赫

爲代表納稅人而特選者。各巴利赫有治安判事所任命之貧民監督員二人。如巴利赫而兼爲教區。則有納稅人總會所選之寺監二人。職務上爲貧民監督員。貧民監督員之主務。已非貧民救恤之行政。蓋此項行政。已歸于聯合區之貧民監督、及其所屬官吏。故今日貧民監督員之要務。在徵稅于巴利赫之納稅者。以供巴利赫所負擔之行政費。又村部之巴利赫。皆爲學區。凡美國所以爲應有公立學校之地。皆有學務會。其組織之法。與聯合區之監督會略同。

1. 都市

舊都市之組織。以千八百三十五年之市府條令。全行改造。舉國一律。據此條令而設之市官府。是爲評議會。當時之市會。以市長、長老議員、普通議員組織之。市長爲市會所選。任期一年。市長及退職市長。職務上爲治安判事。市會有掌管都市官吏職務之全權。凡市府吏員。殆皆爲其所任命所指揮所罷免。且得從其所以爲宜者。設新官。定其俸給。而尤有監督市行政之全權。又兼有衛生官府之資格。執行衛生上之職務。市又爲學區。市內有公立學校之處。市會往往有特別獨立之學務會。此學務會以學務選舉而設之方法選舉之。

2. 地方政治區

千八百七十五年。編成公共衛生條令。準之而設地方政治區。地方政治區。與市府同。僅有地方事務之管轄權。于國中一般行政。除

五、中央之行政監督

1. 地方官府之行為必受中央政府之裁可

衛生行政外。一無關係。其主要權力。在管理其市街。美麗其市區。保護其特別專務之公共衛生。且時須受中央之行政監督。

欲使地方官府之行為有效。則必使受中央政府之裁可。例如地方官府之整理地方事務。通例有發警察命令。于一定範圍內。加以制裁之權。然此種命令。必預得樞密院財政部或地方政務局之裁可。

2. 中央之會計檢查

除都市外。地方諸官府之會計。大抵受中央政府之檢查。以是必以其計算書送之倫敦地方政務局。地方政務局。以檢查此等計算書為目的。分全國為會計檢查區。各區設地方檢查官。受地方政務局之監督。如此檢查官之意見。以官吏為違法支出者。得有拒絕其付款之權。往時各地方為中央行政部之機關。往往自脫其法律所命之負擔。自千八百三十四年之改革。遂行中央行政監督。使中央行政部干涉地方之頹唐者。強其施行法律所命之職務。此監督于救貧行政、衛生行政、及公共教育行政。尤為強盛。

3. 強制權

4. 地方官吏之懲戒權

前述諸權力外。倫敦地方政務局。大抵皆有確認救貧監督會任命其屬官之權。及有罷免此等屬官之專權。蓋舊制貧民監督及治安判事。無限使用地方權力。其結果遂至地方政治。陷于混沌之域。欲由此混沌之中。望其恢復秩序。非以強大之監督權。授之救貧行政之中。央監督府不可。

六、一般之特質

5. 給與補助 金及中央 的檢查

法律往往爲補助警察之故。而設中央政府或州會以經費撥補地方政務之條。中央政府。非檢查其需此補助之特別職務。保證其達于法律所定之標準者。不能與以補助。

英國地方制度之一般特質。與美國所行者同。即立法部列舉地方之權。而自行監督其行爲也。惟有一重要之差異。則行用監督之法是。在美關於地方之一切立法。與普通立法。從同一之規則手續。英則不然。立法部用普通立法之手續。督制私案及地方案。爲絕對的不可能。故英國議會。設特別之手續。關於地方之立法案。皆用之。此外英制之絕異于美者。地方組織之有集權的性質。中央行政監督勢力之大。及地方區畫之較多而雜是也。中央行政監督之所由生。蓋以英國地方團體之權力。尤大于美故耳。美以地方上一切行政權力。悉授之郡或邑。與屬于邑之學區。英則有種種之地方區畫。各部行政。大抵各自有其地方區畫。甚或各自有特別之行政組織。惟今已有使此種狀態。漸歸于單純之傾向。又以上所述之制。不適用於倫敦州。亦不適用於倫敦市。

己 法蘭西之地方行政

大陸之法。使地方參與行政事業。與英制全異。先以行政事業之全部。別爲中央行政事務。地方行政事務。前者地方區畫中之可視爲中央官吏者掌之。後者委于地方團體。大抵以其任意或以其吏員掌之。地方團體之吏員。雖受中央官吏之監

一、大陸一般之方 法

督。然地方區畫中。中央行政部之代表者。多自獨立。由于此制。則立法部從一般賦與法。賦與地方權。而使其行用屬于中央行政部之監督。立法部無如英美之制。綿密列舉地方團體之職務者。條令僅規定地方行政之一般原則。施行細目。則放任于地方團體。立法部僅謂地方團體。當掌管地方之事務而已。

1. 革命以前

法國封建時代諸侯所掌之事務。大抵皆為國王行政之一部。王之官吏實掌之。且其官吏。皆從事于嚴重監督之下。如監督及國王之參事院是也。蓋君主擅政。中央集權之制盛行。雖重要之地方官府。亦無所事事。然當時得有倍台泰之特權者。亦有地方議會。稍稍監督監督之行爲。又在大都會。人民亦有保留自選市吏之權者。

2. 革命

革命雖採用政治的原則。破壞專制君主制之社會組織。使人民于政府之管理上。勢力較大于前。然于永久之行政改革。則除以舊制更使均一外。未有所作爲。而于行政組織之一般組織。更無大變更。一千八百八十九年八月四日之夜。著名之夜也。封建時代之餘習。一時廢止。立憲議會中之革命先導者等。即設新行政制度。以地方政治之權利。多與之地方人民。此實可謂自殺的行爲。蓋人民恃政治上行政上之保護。全無自當政治之能力。則自治之成功。渺不可期。其始固謀徵取分權之方針。而人民不能運用此權。故在拿破侖得勢以前。改革之計畫無一成者。

二、法國地方行政 制度之沿革

3. 拿破命 之立法

拿破命之于法。猶諾耳曼朝諸王之于英也。拿破命欲保持革命之社會的原則。則以爲除于政治上設中央集權制。由中央傳發動之刺激。而以有同情于社會上之新制度者。管理此集權制度外。其道無由。然拿破命以後。向于分權方針之進步亦大。此進步以王政恢復時始。至千八百八十四年之鎮鄉條令。而達于極點。其結果遂認重要之地方。有法人資格。中央行政部。稍與干涉外。有獨立作用之範圍。但分權制雖有進步。而法國之行政制度。至今猶保拿破命時之舊制。各縣皆有所謂縣知事。以內務總長之推薦。而由大統領任命之。其位置之性質。宜專力于職務。故受俸亦如其度。知事之于縣。爲中央政府之代表者。兼爲地方行政之執行員。既爲中央官吏。又爲地方官吏。其爲中央官吏也。則爲中央諸部總長之屬官。必注意于實行法律命令。及諸總長所發之中央訓令。任命縣內中央行政所需之官吏。其爲地方官吏也。有權任命一切縣吏。發縣庫所當支付之命令。監督縣財政。指揮屬于縣之一切土木。編製縣之預算。于審判廳代表全縣。又爲縣地方團體之執行官。執行縣會之議決。

1. 縣知事

2. 縣參事 會

知事之旁。有縣參事會。其議員爲大統領所任命。受俸給。此參事會爲行政參事會。兼爲行政審判廳。參事會有時必扶助知事。知事時亦有諮詢參事會意見之義務。

三、

縣

3. 縣會之
常駐委員

千八百七十一年以前。知事以縣執行官之資格而行事。僅稍受縣會之監督。千八百七十一年八月十日之法律。爲關於縣行政之法典。設性質較長于縣會之官府。其目的在對於縣行政。監督知事。又使于地方施行知事職務之一部。所謂縣會常駐委員制是也。蓋做之比利時者。委員以四人乃至七人組織之。以使其代表縣內各區畫爲目的。委員爲縣會所選。無給。其集會通例一月一次。必要之時。不論次。其職務在監督關於縣利益之知事行政。如對於知事于縣豫算。而提出意見于縣會。審查知事之會計報告等是也。

縣會以縣民所選之議員組織之。每司各出一名。司者。不過關於司法及選舉之區域而已。縣會議員。用普通選舉法選舉。任期六年。每三年改選其半。大統領有發特別命令解散縣會之權。縣會通例。每年常會兩次。然以大統領之命令。或議員三分之二以上之請求。可隨時召集臨時會。其會議以公開爲原則。議員無受俸給者。縣會之職權。以關於縣事務爲主。而關於全國、關於鎮鄉之事項。則權力甚少。規定其職權之法律形式。與大陸一般通則。使地方參與行政者異。亦例外也。其法律之中。更不能發見以地方政治權力授之縣會之明文。而列舉地方及一般行政範圍內縣會所得處分之事項。然于地方行政範圍內。其列舉之權力。所包甚廣。凡縣之財產、財政、

4. 縣會

四

郡

及租稅之監督。國有道路外道路之監督。屬于縣之一切土木。屬于國家行政之公共救恤。決定選舉區域等事皆屬之。且又有監督鎮鄉行政之大權。故形式上雖爲大陸行政法之例外。而其實不然。縣會既有此大權。則必受嚴重之行政監督。法律有于一二時地。規定特別立法的監督之法者。

分各縣爲郡。郡有郡長。有郡會。郡長爲大統領所任免。與縣知事同爲專務官吏。郡長爲知事之屬官。法律上雖或與以任意行事之權。而其職務專在以知事命令施之郡中。郡會選舉之法與縣會選舉法同。然郡非地方團體。其實無自掌管之事項。故郡會之職務。不甚重要。縣會及郡會。皆可視爲中央政府之顧問府。中央政府。對於縣與郡之一般行政。往往有微意見于縣會郡會之法定義務。又縣會及郡會。皆有對於其地之政治上事項。發表其願望于中央行政部之權。

郡司之下。又設鎮鄉。最下級之行政區域也。鎮鄉或爲村的。或爲市的。而法律于兩者之組織。未設形式之區別。革命以前。社會的及政治的狀態之結果。法國凡有兩種地方團體。曰鎮四鄉。皆屬于嚴重之中央的監督。此實專制制行政的中央集權之結果也。千七百八十九年之立憲會議。于行政制度之組織上。一掃鎮鄉之區別。規定組織四萬四千之戈密。自千七百九十年至千八百百年之間。試行種種組織。而卒于其年。採拿破侖之立法。據此法則各鎮鄉設鎮鄉長。

I. 沿革

五、鎮

鄉

2. 鎮鄉長

及鎮鄉會。前者掌行政事務之屬于鎮鄉者。與屬于全國一般者。務者僅掌地方事務。鎮鄉長及鎮鄉會議員。皆爲中央行政部所可任免。其議決亦必受中央政府之認可。自拿破侖帝國顛覆以來。此中央集權制。有一變而爲地方分權制之勢。千八百三十一年。鎮鄉會遂爲選舉制。鎮鄉長亦漸爲鎮鄉會所選。

今之各鎮鄉。皆有鎮鄉長。及補助其職務之代理官數人。皆爲鎮鄉會所選舉。知事對於鎮鄉長。頗有監督之權。鎮鄉長及其代理官。均無給。其職務上之費用。則由官府供之。鎮鄉長之于鎮鄉。爲中央行政部之官吏。亦兼爲鎮鄉地方團體之代表者或執行官。法國法律。各鎮鄉長曰民政的公共團體之官吏。鎮鄉長以此資格而爲整肅婚式者。並爲司法警察之官吏。有製造警罪告發潤錄之權。且有得爲維持公共秩序治安衛生。而發必要命令之權。又鎮鄉長有以鎮鄉行政官之資格。任命鎮鄉吏員之權。

3. 鎮鄉會

鎮鄉會議員。以普通選舉法選舉。其任期四年。每年開常會四次。臨時會得隨時召集。鎮鄉會之會議。以公開爲常。鎮鄉長除審查片己之會計報告外。通常爲鎮鄉會之議長。鎮鄉會之職務。殆全關於鎮鄉事務。法律上關於鎮鄉會權力之規定。可爲大陸方法之適例。千八百八十四年之法律。僅謂鎮鄉會從其議決。以掌鎮鄉事務。然

六、法國地方行政 一般之特質

1. 與地方 權力之 全體

亦慮鎮鄉會之流于放恣。或有不當之行爲也。故該法律之六十八條。規定于特定之事件。鎮鄉會決議有效之前。必受中央政府之認可。又鎮鄉會對於中央政府。有顧問之資格。與縣會同。

法國法律。其規定地方官府之權力。不如英美之爲分科的也。法之法律。其所與于地方之權。較大于英美。故法之都會。欲行其所以爲適宜之制度。不必如美之請求于立法部得其許可。

2. 中央行 政的監 督

法國之地方鎮鄉團體。由立法部與以濶大之權。故以爲對於其行爲。必有中央行政監督之設備。此中央監督。以三種目的而實行之。一、地方團體或地方官吏。皆爲中央行政事務而設之代理官。中央行政部。欲其所委任之一般事務。不致以其過失或不注意而損毀。故對於地方團體、地方官吏之行爲。有強制之權。二、地方團體之使用其地方權。侵入中央行政範圍之區域內者。中央行政部。得以是而防止之。三、使中央行政部。得以是而防地方團體之流于放恣。及財政上之失計。此事于中央行政的監督之外。又加以中央立法的監督。

3. 地方官吏 之專務的 性質

從事于行政細務之官吏。多有專務的性質。其爲例外者。僅鎮鄉長及其副官耳。而彼等皆無給職也。法國制度。其無給者。僅議事會之議員。其職務在爲地方事務之行政行爲。制定通則。而尤重于財

庚 普魯士之地方行政

政。從事于行政細務之行政官吏。多爲有給職。必專力于公務。

1. 千八百七十年之狀態

普國地方行政之規制。確定于千八百七年。千八百六年。法兵侵入時。封建的普魯士瓦解。自腓立維廉一世時。相傳而來之行政組織。實官治制度之甚者也。此制之結果。人民遂全不能參與政治。而亦無關係于一國之政治。自然盡失其政治的能力。且以冷淡憎惡之心。視其政府。而人民之社會狀態。亦偏重于一階級。而以他階級爲犧牲。馴至全國皆陷于貧困之域。

2. 斯泰因及哈丁堡之改革

普國顛覆之後。男爵斯泰因。爲行政首領。執行政務者一年。指揮普國之政策。後爲拿破侖之勢力所放逐。彼嘗認普制之缺點。定政綱之方式而公布之。雖任職期短。不克見其政綱之實施。然彼所發布之千八百八年之府制。卒貽繼任者以行政改革之模範。斯泰因又廢農奴之制。使不屬於貴族血統者。亦可得土地而有之。然斯泰因亦與貴族以闊大之地方權。若恐其濫用權力。使行用于中央監督之下之思想。爲斯泰因所不採。斯泰因計畫失敗。而哈丁堡起。哈丁堡之思想。頗與斯泰因異。以爲欲與地方以自治權。必先使社會中之貧民階級。于經濟上依賴于富者階級以救濟之。但哈丁堡不能顛

一、沿

革

3. 自千八百二十
年反動時期

覆斯泰因之所已確立者。斯泰因改革之一端。分國爲縣。于各縣設合議局。名曰縣廳。縣之下設歷史的區畫之郡。置郡長。哈丁堡仍保此組織。而欲于其上增自己之勢力。遂于每二三縣之上設一州知事。使于州爲中央政府之代表者。州知事、縣廳、郡長。皆置于總長指揮之下。總長者。哈丁堡爲自己而設者也。此等組織。亦與前此同爲中央集權的官治制度。惟其組織較善于前。

改革未就。而哈丁堡遽死。于是反動生矣。大地主等。以實行改革之結果。特權大減。遂進說國王。謀僅于純粹之地方政治範圍內。得占權力。于是組織地方立法部。殆全爲大地主等所支配。自後又謀于此等立法部。各出代表者。以組織國會。此計謀以千八百四十八年之革命而破。此革命蓋商工業之階級。對于土地所有者所占政權之主張。而爲抗議者也。革命之結果。憲法遂以成立。以此基礎而組織之立法部。自由主義者占多數。始謀減削土地所有者之權力。以是又引起一反動。千八百五十年至六十年之保守反動是也。以一階級侵蝕他階級。實爲千八百二十二年至六十年時。普國內部歷史之特質。要亦當時君主之微弱。及以大臣責任制度輸入于不知自治者之中之結果也。及排斥對議會大臣責任制之維廉一世即位。君主制遂強。階級之專制亦衰。

4. 千八百七十二年之改革

此改革之主旨。以爲欲使人民正當行用其權力。且認識少數者之利益而行用之。則于地方政治之制度。必爲重要之改革。于是探公法學者戈納伊司之主張。制定千八百七十二年十二月十三日之法律。普通名之曰地方制。此制之成。俾斯麥之力爲多。俾斯麥深信地方自主制、及自治的行政。遂不顧一般社會之反對。同僚及政客之反對。而贊成戈氏所主張之思想。自後十年間所定法律。無非增進其改革者。此改革中。其以爲一定之目的如下。一、擴張地方自治之範圍。二、以豫防爲政黨或社會的黨派之利益。而濫用其行政權。因于行政官吏之行爲。施以司法的監督。三、欲增人民政治的能力。因使平民參與中央的及地方的事務之行政。

1. 州知事

此官爲國王所可隨意任免。所謂高等行政職員之一。純然之專務官吏也。彼爲行政諸部之代理官。爲國務大臣之永久代表者。州知事必每年以其所行。報告于各國務大臣。國務大臣所下之命令。不可不悉與施行。州知事掌關於全州或一縣以上之一切行政事務。

2. 州參事會

千八百七十五年州行政之改革。其目的在使平民參與全國之行政事務。于是而州參事會之組織。遂以成立。此參事會以州知事、一專務的參事會員、五平民參事會員組織之。專務的參事會員。任期終身。平民參事會員。任期六年。參事會之職務有三。一、監督州知

州

3. 縣廳及
縣知事

事之行爲。凡州知事之命令。必經參事會之承諾。二、爲對於縣參事會等下級官府處分之控訴審判廳。三、以行政官府之資格。裁決行政事項。裁決市場之數、時期、時間、及敷設道路之疑問。

分各州爲二縣乃至六縣。每縣設一政廳。謂之縣廳。全以專務官吏組織之。縣知事、課長、縣參事員、及其試補員是也。改革以前。縣廳之管轄權。凡地方官府所可掌管之事項。而他無特別官守者。皆屬之。自改革方案實行以後。民制的官府成。縣廳之組織亦變。因而縣廳之價值亦以少減。縣參事會之新設。蓋與州參事會同爲以平民組織之官府。自有此制。而縣廳中最重要之一課。掌管警察行政。監督直隸于縣廳之中央及地方行政官吏者。遂以廢止爲得策。縣知事占有兩重之位置。或爲有獨立作用之權之官吏。或爲有處決實權之合議制議長。惟其有獨立作用之權者。必受縣參事會之監督。而縣知事同時爲縣參事會之議長。其結果組織雖至複雜。而適應于改革之目的。

4. 縣參事
會

此會以議長（縣知事）及參事員六人組織之。其二人有專務的職掌。由國王終身任命。任命之時。必指定其中之一人。有可代縣知事爲縣參事會議長之資格。名之曰行政審判廳長。即縣參事會。以行政審判廳之資格而理事時。彼即爲其議長也。其餘四人爲平民。非專

5. 州會

務的官吏。由州行政會于縣之住民中選舉之。縣參事會之管轄權。較廣于州參事會。其主要之職掌。在監督縣知事之行爲。縣參事會又有上訴管轄權。一關行政。一關司法。

州會以州內各郡之代議士組織之。代議士之數。以各郡人口之多寡爲標準。爲村部之郡會、及市部滿二萬五千人以上之市會所選。其任期六年。州會每二年由國王召集一次。若有事務。則不論次。州知事有作爲國王之代理。而掌管此事之權。又有作爲國王之代表者。而召其集會。且有發言之權。州會之職掌。殆皆關於州行政之純粹的地事務。州會于法律所定爲州團體之負擔外。議決州團體當行何種地方的職務。徵收州行政所必需之資金。

6. 州行政會

此爲掌州地方行政之官府。其員數以諸州之規則而異。自七人至十四人。由州會于帝國公民中。擇其有被舉于州會之資格者選舉之。任期六年。每三年退其半。此行政會之議員。無以職務而受俸給或報酬者。州惟供給其必要之費用而已。行政會之職務。在從州會議決所定之一般原則。行州之行政。其直隸于此之行政官。實行行政之細務者。州長也。(或不置長而用台議制)州長由州會選舉。經國王之認可。而爲有給官吏。其位置爲監督全州掌管地方事項之文官職務者。彼無任意處分之權。州行政會爲有任意權之州行政官府。州

1. 郡長

長僅執行其議決而已。

郡長以中央行政官吏而爲之職務。與州之州知事縣之縣廳及縣知事所爲者同。郡長爲縣知事之屬官。而又爲施行普通郡地方的行政之官吏。且爲專務官。必有爲地方高等行政官資格。而由國王任命之。

2. 郡參事會

郡參事會。亦爲從事于郡內之中央行政及地方行政者。其于郡行政上之位置。與縣參事會之于縣、州參事會之于州同。即一定有其當爲之行政職務。以平民監督郡長之行爲是也。抑此其以中央行政官府之資格而行事者也。其在地方行政。則爲有任意權之官府。從郡會之議決。施行政務。郡參事會。以郡長及郡會于郡議員中所選之六人組織之。任期六年。當選不就職者。課以罰金。

3. 治安判事

此乃以英之治安判事爲範而構成者。改革後所設重要官職之一也。夫廢止世襲的官制。爲改革運動主要目的之一。而此世襲的官制。尤盛行于普之東部諸州。據此制則地方警察。皆由大地主而施行。此殆爲封建制最後之遺物。改革之目的。在廢止此制。而以地方警察置之一種官吏之手。此種官吏。爲國王所任命。而無專務的性質。猶英之治安判事。爲社會所公選。有不可不就職之義務。而不以盡其公共職務受取俸給者也。故其官爲名譽職。

4. 村吏

凡地方政府之政治的職掌。及其重要之經濟的執掌。多爲州郡之官府所掌管。若村不過管理農業社會之節用事務。及最小之道路學校等公共職務之一組織耳。掌管此項事務。則有村會。村會有監督整理節用事務之權。村會之議決。有村長及村書記二人以施行之。與村之地方制度。稍稍類似者爲莊。僅地方未脫封建制之影響者有之。莊者。屬于一人之村也。莊之所有主。除有財產所有之私權外。且有半政治的性質之職權。于村莊地方自治之發達。有一大障害。即其區域過小。不能負擔道路學校等種種地方公事之經費是也。欲除此困難。則必許村莊之聯合。以其職權讓于新設之團體。且獎勵之。以此聯合而成之新區畫。往往與治安判事區畫之轄境同。新區畫內。得設會議。

5. 郡會

郡會之組織及職掌。至爲重大。其理由不僅以其有勢力于郡治也。以其選舉州會議員。徵收一切州稅故也。凡都府人口滿二萬五千人者。即去屬于村部之郡之管轄權。而組織屬于市部之郡。村部之郡。得就有地方選舉資格之郡之各員中。選舉郡會議員。郡會議員。從其人口而平分于市部級與村部級之間。郡內之市過于一。則所選不得過郡會選員之半。郡內之市僅有一。則所選不得過三分之一。其餘之郡會議員。即由村部級以平分之比例選舉之。大地主級與小地

1. 市之性質

主級。各選其餘數之半。此代表制之結果。遂使郡會中及州會中代表之分配占有各種階級。至選舉之法。各級互異。且其性質甚錯雜。郡會之職務。其爲郡而行者。與州會之爲州而行者同。即制定當掌管郡行政時、郡吏所當守之一般規原。決定郡所當行之業務。爲支應郡行政經費、及繳納州會應負擔之款額、而課必要之租稅等是也。徵收此項資金。可謂郡會之主要職掌。此外尚有當爲之職務。有爲法律所命者。有爲任意自取者。

市之團體。與村部同。頗有自治權之作用範圍。而亦有市區內所能掌管之行政職務。關於全國利害。多受中央行政部之監督。市之團體。又與郡同。從事于兩相異職務之官府。絕不分離。轉以使都府之行政官。兼負施行一般職務爲得策。然于大都府。則有從中央政府之意見。以警察事務之管理。置之于特別中央機關之規定。亦往往實行之。小都府則其都府之行政官。兼掌以上事務、及其他關係于全國之一切事務。此時之都府行政官。可視爲中央行政官府。

市官吏于市。雖有掌管中央行政之職掌。然其主要之職掌。則在其特有地方性質者。此地方行政之總轄權。在都府納稅者所選之市會。市會之選舉法。分都府直接之納稅額爲三。最多額之納稅者等。納總額三分之一。有選市會議員三分之一之權。次多額之納稅者等。亦

2. 市會

四、都

府

3. 市行政官

納總額三之一。所選亦如之。其餘之三之一。則歸其餘之納稅者。市會議決之執行。有委之市長。使掌行政細務之全局者。有委之于行政合議會。而其委員由市會選舉者。此委員會中。一部有專務官吏之性質。一部爲純粹之平民。既被選即有就官之義務。如市之行政權。委任于委員。則市長僅爲議長。其權力不能較大于他委員。然市長道德的勢力甚大。多爲定市行政之特質者。市長爲專務官。受大俸。市行政官。固以執行市會之議決爲主。但亦必保持其法律之範圍。防止其不當之行爲。故必稍稍督制市會。市會與市行政官衝突。卽由正當之監督官府裁決其事。縣參事會是也。

4. 市行政諸部

千八百五十三年之府制。爲規定施行此等事務而設永久之委員。或合議會。以市會議員或行政合議會之議員。或加以平民而組織之。合議會或委員。爲行政官之屬員。指揮其所部之有給諸員。又規定大都府得小分爲區。而置一市會于市民中所選之區長。區長關於一切市行政事務。爲行政合議會之所屬。此制爲一般大都會所採用。頗生善果。

普國封建時之舊制。有一原則。卽謂行政作用之上。殆必有全放任于地方之範圍。立法部于此範圍內。決不可加以干涉。若地方行政上。必有中央之干涉或監督者。必由行政部而來。而以出于行政部

五、普國制度一般之特質

1. 行政的監督

之平民官府爲主。要亦以防制地方過重之負擔爲限是也。因此普國之法律。不如英美之法律。列舉地方之職權。僅謂各區域內之地方事務。當以其地方官府、有地方立法部性質者之裁決而處理。而中央行政部。僅于法律所明與以權力。得爲防制地方不當之行爲而干涉之耳。此制蓋舉地方權與之地方。而或亦認其必爲中央行政部（非立法部）之認可或監督者也。其利益不可勝數。苟採用之。則地方的立法及特別立法之弊。可以悉除。

2. 義務的無報酬制

普之地方政治制。採無報酬義務制之原則。欲使地方行政。多有非專務的性質。普有最完備之官治職務制。故此舉尤覺其必要。此思想蓋採之于英。英之地方政治制度。將有拋棄此制之勢。而普反採用之。

3. 對於地方行政的監督

改革以前之舊制。其地方行政。不問爲地方的事務。爲中央的事務。殆全有自主之權。不惟脫一切中央立法的監督。且脫一切中央司法的監督。迨前世紀之半。普國之經驗。證明欲使地方行政。與滿足于個人。尊重其權利。則必于其上設司法監督。此即千八百七十二年改革運動主要目的之一也。以此司法的監督之設。而普國遂爲長足之進步。今已與英美兩國。占同等之位置矣。

比較行政法表解上卷終

上海图书馆藏书



A541 212 0005 8729B

中華民國二十一年十一月排印
中華民國二十二年十二月發行



編輯所

上海科學書局編輯所

發行者

上海科學書局

印刷所

上海科學印局

分發行所

廣東北京
奉天漢口
杭州
科學分局

代售處

各省大書局

總發行所

上海

科

學

書

局

棋盤街北段九十至九十一號

定價大洋二角

21412

