

蠟山政道著  
黃昌源譯

# 行政學總論

中華書局印行

蠟山政道著  
黃昌源譯

行政學總論

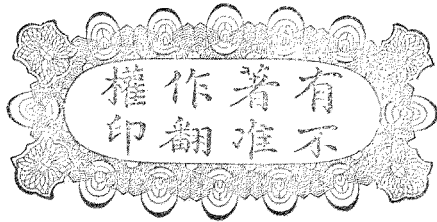
上海中華書局印行

民國二十三年三月印刷  
民國二十三年三月發行

行政學總論 (全一冊)

◎ 定價銀六角五分

(外埠另加郵匯費)



原著者 蠟山政道

譯者 黃昌源

發行者 中華書局有限公司  
代表人 陸費達

印刷者 上海靜安寺路  
中華書局印刷所

總發行所 上海棋盤街 中華書局

分發行所 各埠 中華書局

# 原序

這本行政學總論的小著，是我關於行政學的最初的試作。行政學究應有如何的內容與結構？這是在我着手研究斯學時，很使我用了一番腦力的問題。

在日本，行政學的研究，中絕了很久，降至最近，始又復興，因此，行政學的領域比較的是先人未耕的處女地。從而，吾輩初學者的淺學不敏，對於斯學的發達，『作俑』之譏，在所難免。

這本行政學總論，大體是行政學之方法論的研究及行政諸現象之總論的觀察。此後如有機會，擬再發表一本行政學各論。合此兩書，以成行政學原理。

在日本，雖尚未充分認識行政學的意義與價值，但在歐洲各國，斯學早有相當的發達。要是沒有歐洲各先進國對於斯學的研究在前，那恐怕我這本行政學總論，就無由完成。因為我的一切研究，都是依據此等先進國諸學者的成績的。當然，我亦想用各國學者的研究成績，比較日本的特殊事情，下些獨特的結論；但是此處並沒有可稱爲我的獨特研究的地方，這是非聲明不可的一點。

故在研究日本行政事情的特質與個性時，對於本書的理論與主張，不用說，許多地方是應受批判的。足以促斯學的健全發達之建設的批判，是我對於同學諸兄及海內大雅所不勝企盼的。



行政學總論

二

昭和三年九月二十日

著者於東京帝國大學法學部研究室

# 行政學總論目錄

## 原序

第一章 行政學的意義	一
第一節 行政學的過去的地位	一
第二節 行政學的今後的任務	六
(一) 與行政法學的差異	七
(二) 與經營經濟學的區別	一二
(三) 行政學的固有的任務	一六
第二章 行政學的方法	一九
第一節 行政學的發生原因	一九
第二節 行政學的研究方法	二二

(一) 社會哲學的方法……………二二

(二) 比較法學的方法……………二四

(三) 經營技術研究法……………二八

(四) 綜合的及比較的研究方法……………二九

第三章 行政的範圍……………三二

第一節 行政的現象形態……………三二

第二節 統治秩序與行政……………三四

第三節 私團體的經營與行政的比較……………三八

第四章 行政的性質……………四三

第一節 行政機能的分析……………四三

(一) 機能的目的是與結果……………四三

(二) 視為過程的行政……………四八

第二節	行政的技術的性質	五〇
第五章	行政的要素	五八
第一節	行爲的要素	五八
(一)	支配的行爲	五八
(二)	手續的行爲	六一
第二節	人員及物質的要素	六一
(一)	人員的要素	六一
(二)	物質的要素	六三
第三節	組織的要素	六四
第六章	行政的發達	六六
第一節	行政的發達與行政組織	六六
第二節	行政組織的發達	六八

第三節 行政職的地位的發展	七一
第四節 行政的發達與科學的方法	七八
第七章 行政的地位	八五

第一節 『行政的地位』的意義	八五
----------------	----

第二節 行政與立法院	八七
------------	----

第三節 行政與司法裁判所	九八
--------------	----

(一) 行政在法律秩序中的地位	九九
-----------------	----

(二) 行政中之司法的職分	一〇三
---------------	-----

(三) 屬於司法裁判所中的行政職分	一〇五
-------------------	-----

第八章 行政的組織	一〇六
-----------	-----

第一節 獨立部門的行政組織	一〇六
---------------	-----

第二節 行政組織的決定者	一〇九
--------------	-----

(一)	由於立法機關的決定	一〇九
(二)	由於執政機關的決定	一一二
第三節	行政組織的類型	一一八
第四節	行政組織的集中	一二四
第五節	行政組織的統合	一三二
第九章	行政的機關	一四二
第一節	行政機關的意義及分類	一四二
第二節	長官的類型與其職分	一四三
第三節	內部組織與其統制	一四八
第四節	指導的行政官的資格	一五二
第五節	實務機關的組織	一五三
第六節	諮問機關的職分	一五六
參考文獻		一五九

# 行政學總論

## 第一章 行政學的意義

### 第一節 行政學的過去的地位

行政學這名稱，在許多人，還是初次聽到，所以牠到底是一種怎樣的學問，大多不甚明瞭。固然，行政學是以行政為研究對象；但是，研究行政，究應依據何種方法？對於此點，我們如不了解，那末我們就不能回答：『行政學是否可成爲一種學問』的問題。因此，研究行政學者，既不可事事效法先人，亦不能專以研究他人未曾解決的問題為能事。申言之，即研究行政學者，必須自定研究方法，自行發見研究的問題。

內容豐富的關於行政學的書籍，在日本固不待言，即在西洋，亦寥若晨星。但是，此種現象，決不是事實上沒有行政學存在的反映。就反對方面說，以前各國雖有以『行政學』三字題名的著作，但由今日的我們看來，是不足以為參考的。例如著名的斯泰英的行政學（Lorenz Von Stein, Die Verwaltungslehre, 1865—68），不論其研究方法，或其研究對象，都反而對於今日的行政法學，有較多的貢獻。正確的說：斯泰英對於研究方法與研究對象兩者，未曾有過嚴密的區別。在日本最初擔任行政

學教課的拉德凱，於明治十九年著行政學講義錄一書；但按其內容，祇可說是斯泰英的行政學之亞流。因此，宜乎後來在日本，行政法學與國法學，則日見發達；但行政學的名稱，反漸次遠離了大學的講壇。降至近年，行政學一科，在日本雖已復興；其復興的實際上的動機如何，姑不具論；至其理論上的動機，則完全基源於別一理由。

由上可知：以前關於行政學的著書論文，為數極少；縱或有之，但其內容亦極貧弱。降至近年，各國學者所收集的材料及其研究的方法，雖不用『行政學』的名稱，但與行政學的實質相近似者，則日益增加；這是值得我們大大注意的一點。同時，此種現象，并且告訴我們：何謂行政學的問題，乃有明白解答的必要。著者在本書的開首，最先說明行政學的意義，以為研究行政學的指標者，職是故耳。

斯泰英的行政學，在今日的我們看來，何以說牠是『不完全的』呢？我們說明了其中的理由，就可明白行政學的意義。在斯泰英，有一種根據社會哲學的國家有機體說；但是要用如此專門的術語，說明斯氏的思想，未免費解；故以下試以容易了解的言詞，介紹其思想的要點。他的國家有機體說的內容，此處雖無暇詳述，不過簡單的說，他的國家有機體說，即謂：國家是發展於一定的社會秩序——斯氏認此社會秩序的基礎，是建築在『所有』與『勞動』的關係上的——之下的人格的主體。

(L. V. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 1888, S. 26) 他並依據心理學，使此主體所有的



『意思』與『行動』兩相對立；藉以區別憲政與行政的關係。即憲政是此主體的有組織的意思；行政是此主體依據上述意思的活動。從而，乃有兩者的區別發現。即憲政是規定行政活動的輪廓，行政的內容並非導自憲政。斯氏說：『國家的憲政不能包有 (enthalten) 行政。此恰猶意思的本身，不能就是行爲或勞働一樣。此憲政的最大機能，是對於行政，予以限度 (mass) 與秩序 (ordnung)。憲政不能執行行政，祇是理解行政的任務并予以權利的設定』(Stein, *ibid.*, S. 26) 此種區別非常重要。斯氏下此區別，乃是他的卓見。但此見解，如作進一步的考量，則與其說已經剖明了行政本身的性質，毋寧謂：僅僅明示着憲政與行政具有密接的互相關係而已。次之，斯氏又謂：憲政雖予以行政以行動的限制與秩序，但是因此，憲政乃實現其主體對於外界的意思的活動。所以他說：『憲政，若由其固有的概念而言，如無行政的行動，則此行政的權力，就缺而不備。』(Stein, *ibid.*, S. 28) 然而此處應當注意的，即不可把「行政」與「法的執行」(Vorzichung) 視作一物。蓋後者的概念，較之前者，狹隘不少。又斯氏並視法規草案的作成，即立法的初步，(initiative) 亦爲行政的機能。他認法規是由行政所創造，由憲政所決定的表象。行政的執行法規祇因其熟悉法規的限度及性質的緣故。這就是斯氏的見解。

如此，由行政的概念構成，可以明白行政學的任務與其體系。斯氏以爲：行政學的任務，在究明一

國國民及其時代所有的外界的實在，即爲向「社會文化之實在」進展的活動；又爲依國家權力，提高外界的實在，使成爲人格的意識之作用。於是，乃產生了三大前提；行政學的體系，亦遂以成立。其第一前提，是研究行政組織的基礎。詳言之，就是行政的本身，是統一的國家權力，以統一的意思，把握許多不同的個個人民的生活關係；故爲使此類生活關係，成爲一種人格的生命的活動，并使服從此最高目的計，遂有一方具有決定力，他方具有能力的諸機關之發展。行政學的第一前提，即在研究此各種機關的發展過程。其第二前提，是以行政行爲及命令（Verordnung）爲行政學的研究對象。蓋行政的內容，不獨對於抽象的國家人格，即對於國家人格以外的共同社會，亦有不斷的相互關係；故與憲政的法規，互相獨立，始能發生其獨特的作用。其第三前提，是上述兩部分，即憲政的法規與行政的調和，此謂之合法的行政。行政訴訟與行政裁判等屬之。

上述斯氏對於行政學的解釋，由今日的我們看來，很不完全；此在前面，已經講過。不論其行政組織論，行政命令論，或行政效力論，都是着重於「行政與憲法」及「行政與個人」的關係；而輕視了行政本身的内容與特色。依照斯氏的解釋，行政的輪廓，即國家現象的地位與行政的組織，雖可明白；但行政本身的性質——社會的及技術的——則甚模糊。吾人如果不把行政本身的性質解釋清楚，則如何可以統一地把握「發生於一切領域及諸種形式關係中的」行政呢？這是斯氏解釋行政學

的第一缺點。

又，即如上述的關係，視此爲法律的關係，與視此爲其他的關係，乃非依據完全不同的別種學問不可。然在斯氏的解釋中，可視爲行政法關係的分子，極多存在。此後行政法學的發達，乃從斯氏的體系，而僅認爲純粹的法律關係；此種事實，可說是因爲他的體系不完全的緣故。斯氏沒有把行政學與行政法學區別清楚，乃是其第二缺點。故斯氏研究的成績，對於行政法學，雖多貢獻；對於行政學，則並無何等創見。

關於斯氏的行政學體系的意義，祇有如上分析的說明，尙不能算已充分。吾人縱不遠究官房學（*Kameralwissenschaft*）發生當時的情形，至少亦須考慮自十八世紀末葉至十九世紀初頭，可視爲官房學史上之一大轉期的個人主義啓蒙思想抬頭的影響；申言之，即因個人生活的自由發達，而承認個人的權利思想，結果乃有欲加國家的警察權以限制的思想發生；吾人爲闡明斯氏的行政學體系計，至少尙須考究此種思想發生的歷史的意義。即至十九世紀中葉止，行政學上最大的問題，實是國家行政權的界限與個人生活的關係。換句話講，就是（一）當時業已發達的私法的秩序，對於公權的界限的問題；及（二）予其行政行爲以規矩，藉以限制官吏的橫暴的問題。因此兩問題的存在，放在斯氏的所謂憲法以外，尙有獨立行政法的必要。中經貝格（*Berg*）與模爾（*Von*

Mohl) 後至斯氏，而始告大成的行政學，其所以不能無關於當時的要求，原因在此。(G. Marcht. Studien über die Entwicklung in Deutschland von der Zweiten Hälfte des 17. bis zum Ende des 18. Jahrhunderts, 1885. s. 420) 而斯氏的企圖，雖欲根據哲學，構成行政的積極概念，但其努力的成果，並無促進行政學的發達，反對行政法學，較多貢獻，其原因亦在於此。

此事，在另一方面，吾人如在斯氏手建的偉大的行政學的堂塔伽藍之朽跡下，尋求行政法學的新建築物之所以發達的積極的原因，更可瞭然。自一八七一年德意志帝國成立以來，始有關於普魯士地方行政的組織法之規制，此後，關於行政組織的法規，頻頻頒佈，當時法學者忙於註釋，於行政學中，抽出了歷史學的及政治學的分枝，使變成爲純粹法律學的行政法學。例如一八七六年初版發行的拉般德的大著德意志國法論(P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1876)，是建築基礎於此新傾向上的代表作品。此等事情，乃是德國的歷史的事實，較之他國，固未必盡然，但與明治時代日本的行政學及行政法學的發達，頗相近似，故著者始有如上比較詳細的敘述。

## 第二節 行政學的今後的任務

過去的行政學，未曾占得獨立的地位，已如上述。隨行政法學的發達，行政學失却了自己的地位；至其理由，是因其對於前者，不能主張其獨特的立場。如此，負行政之責者，乃以法規之解釋及立法材料等的研究爲滿足；對於如何可以增進行政能率的一事，皆認爲「行而自知」，毋須特別研究。而在行政官中，由其長久的經驗與個人的才幹，亦有不少所謂「能者」出現。在隨國家職能的增大，而不可與輿論的不時批評與因行政費的日益膨脹，而實行所謂「行政整理」時；雖力圖行政事務的簡捷與行政能率的增進等，但行政學之科學的研究，尙未感其必要。不過，即使由實際行政之間，而感其必要，想要樹立行政學爲行政的指導原理；但其結果，一定不把行政學看做實務學。也不是就行政的目的，以考慮手段的政策學。於是，行政學的今後的任務如何？先有一言之必要。因此，著者擬於與行政學容易混淆的其他諸學科之比較上，以闡明之。

## (一) 與行政法學的差異

要明白理解行政法學與行政學的任務的差異，最好的方法，是去考究行政法學者在行政法學的研究方法上，對於頗多異論的行政法各論的意見。這是什麼道理呢？因爲行政的特色，最有發揮的，是在其作用的與技術的方面；所以就是以同一對象爲研究材料的學問，亦因其如何處理所謂「各論的部門」，而產生其性質的差異。對於此點，業經正確把握着行政法學之法律學的性質，並已樹立

了行政法學之純正的體系者，是法國學者比得爾米、亞拉、奏斯等。受了法國學者的影響，對於舊有德國行政法，頗多貢獻的，是瓦德馬亞。日本美濃部博士，也是建設法律學的日本行政法學之一成功者。

我們現在試觀博士所述以法律概念的認識爲中心，構成並編別行政法各論的理由；因其對於我們，頗多教訓故也。從來的學者，都以行政的目的，爲編別的標準；但是此種編別法，對於法律，未必具有關係；故苟由此而異其法律上的效果，則這不過爲民法學者之所謂緣由或動機而已，不能算是法律上的區別原因。行政法各論的目的，在論國家或公法人與臣民間的法律關係。而法律關係，就是權利義務的關係；權利義務的關係，乃由利益與意思兩要素結合而成。故即於分別行政法的法律關係時，亦非以此兩要素爲其標準不可。根據此種標準的編別，博士定之如次。即(1)組織權，(2)警察權，(3)財政權，(4)軍政權，(5)法政權，(6)刑罰權，(7)企業權，(8)公用徵收權，(9)公物權等。博士謂：

『行政法各論，其目的在於就行政的各種方面，研究「規律國家或公法人與臣民間的關係」的法則。如何編別行政法各論，方算適當？此在今日，學者尙無定見。從來最普通的編別法，是按照行政的目的，區分行政的作用於各種區域；並分類彙集關於各區域的法則，以爲其編別的基础。行政作用的全體，除了爲完成行政組織及監督行政的作用外，通常區分爲內政、外政、財政、軍政及法政的五大區域。』博士又說：『然而，如此的方法，於行政法學的研究上，能否算是得當，頗有懷疑的餘

地。就法律學的研究法而言，可爲其編別基礎的，必須是根據法律性質的分類。不論在法律學的任何部門，其研究的方法，必須從其法律上的性質，分別其可爲研究題目的各種事項……此在行政的研究亦然……若其編別基礎的標準，對於法律毫無關係，則就法律學的研究而言，決不能說是適當。」

『在行政作用的分類上，從來學者所用的分類標準，大都依據行政的目的。所謂內政、財政或軍政，不用說那完全是依據行政目的的觀念；就是內政、財政等下的細別，也都是依據行政目的的區分，例如：以關於衛生的行政，爲衛生行政等。但是，目的的差異，祇此目的有關於法律時，始能成爲法律上的區別的原因。所謂有關於法律的目的者，乃指爲其特定的目的，承認其特定的權利；又爲其他目的的差異而異其法律上的效果者而言。』構成權利義務關係的利益與意思，固可爲分別法律關係的標準，但『國家或公法人與臣民間的法律關係，亦祇能依此兩要素，爲其分類的標準；若就利益的要素而言，則有爲國家或公法人所保護的利益，即社會公共的利益，有私人相互間的法律關係的秩序，有國家或公法人本身財政上的利益；又若就意思的要素而言，則有國家或公法人片面的命令臣民而使其服從的關係；有國家或公法人自行經營各種企業與特許私人經營其企業的關係；有國家或公法人，對於物的所有者，支配其物體的關係；有國家或公法人徵收私人

權利的關係；根據此類的差異，國家或公法人的權利，得有各種的分類；而此分類，就可為行政法編別的基础。』（美濃部博士著日本行政法各論上——九頁）

要之，行政法學的對象，是行政的法律關係；反之，行政學的對象，不是法律關係，乃是事實關係。然而同一現象，其為法律關係抑為事實關係，往往不甚明瞭。即就組織方法而言，例如對於人民的權利義務，並無直接關係的技術上的機關，關於此種機關組織的規定以及作用法上幾多技術的規定，是法律關係呢？還是事實關係呢？不甚明瞭。尤其是，有些技術上的法則，在立法上並無何等規定，在事實上就是一種法規。此等技術的諸法規，對於技術者，固可說是具有一種技術的模範力；但若予此等法規以行政法上的法律的規範力，則非認識前段所述之法律的關係不可。把法律的關係，看做權利義務的關係，并把牠分析成意思與利益的要素；此事究竟是否妥當呢？此時雖有這樣的問題發生；但此問題，乃讓法律學者去討論，此處僅僅說明「技術的法則可為技術的規定」的一點。

對此問題，在行政法學者間，雖然沒有聽到多少的議論；但因在商法學上，亦有同樣的問題存在，故在商法學者間，倒有詳細而且明快的研究。田中耕太郎教授，對於商法上許多技術的規定可成為法規之論理的過程，說：「法規之以一定的技術為其內容者，此不外為達到法規的目的之合理的手段而已。例如教育學上的技術，乃構成了文政上的法規的內容。此時，教育的技術，其本身決無法規的



性質不過國家依其意思，決定並採擇此技術爲法規的內容而已。即國家對於技術，由其本身的目的，而予以價值批判；此恰猶國家之採用交易時所有的習慣於法典中一樣，形成「法的規範內容」之技術，對於法的規範，乃是一種事實，即爲前法律的事實。這是穿着「法的外衣」的社會的事實。所以例如：在造船技術形成了法的內容時，則技術的規範，遂依其目的，而配列以前所有的自然法則。此即第一步的加工。次之，法更予以技術，使適合其文化的目的，並由法的目的，加以批判而形成其內容。此即第二步的加工。要之，一定的法的規範，在其內容雖有技術的規範存在；但技術與法，仍非有嚴格的區別不可。此時，技術不就是法；前者不過用爲後者的手段而已。此時的技術，因其具有爲社會生活規律的價值批判，故得爲法的內容。職是之故，法與技術，在對於自然法則的意義上，雖然兩者都屬於廣義的規範，不過兩者是完全不同的觀念。」（田中耕太郎著爲技術的法之商法登載於法學志林第二十八卷第三號一九——二〇頁。）

關於田中教授的意見，除此論文外，請參照組織法的商法與行爲法的商法（法學協會雜誌四三卷七號）、法律學（社會經濟體系第八卷）及法宗教與社會生活（大正十五年出版）等。田中教授說著者在拙稿行政的概念構成中之技術的意義上，完全沒有論及此問題，對於此事，現在乘便說明一句。拙稿於冒頭上，舉出行政法規中，頗多「技術的規定」存在的事實，證明了行政

與技術的關係密切；但對法與技術的關係，所以未曾論及的原因，蓋拙稿並非以法律論爲目的，而祇是事實關係的研究。即當時的目的，在就技術之能成行政法規的社會的原因，討論其有妨礙「技術的合目的性的實現」之「社會的原因——著者當時視此爲政治的原因——存在的一點。」換言之，即在討論政治的秩序可以成爲阻止行政的技術化的原因。然而田中教授所指摘處，正是重要的問題，確是行政法學問題。而該教授的議論，對此問題的解決，無疑的，是有很大的貢獻。

### (二) 與經營經濟學的區別

觀上述田中教授的說明，可知：技術者所應遵守的技術的規範，未必就是行政法規。此在行政學亦然。雖說行政學就是技術學，但仍非闡明其爲何種技術學不可。此事要是知道了經營經濟學或產業經營學，是一種怎樣的技術學，就可間接得知行政學的任務。

經營經濟學，其發生，是由於經濟社會中大產業的發達；其成立，是由於認識「離開營利的目的，而追求合理的經濟活動」之經營體的對象。然此經營體，是成立爲企業的內包；惟其如此，故經營體自身的構造，並非僅由技術的關係而成立，乃以所謂「支配」、「指揮」、「協力」等社會關係，即人與人的關係爲基本。申言之，資本所有與財務活動等企業的行爲，對於經濟體的內部構造，具有密切的關係；企業的目的，乃反映於經營體的活動。若由企業的觀點而言，則其目的在使經營體的構造，不

致成爲純粹技術的關係；乃使其受適於企業目的——例如利潤的獲得——的社會關係的制約。但是經營學乃於經營體上，由認識「能離此企業目的而存在的」別一目的而成立。

所謂經營體的固有的目的者，卽指經營性（*Wirtschaftlichkeit*）而言。尼克秀、柴菲德、芬萊爾等德國經營學者所唱的經濟性，不外爲經營能率而已；這是以技術的關係爲基礎的技術的生產力的產物，故能有數量的計算。在此意義上，不妨稱經營經濟學爲技術學。然因其技術關係的存在，常被複雜的社會關係所制約，故與以自然科學的法則爲根據之工學化學等自然科學的技術學，完全不同；這一點，我們千萬不要忘記。因此，全經營能率的概念，亦不能有純粹技術的決定，必須與一定價值批判下的標準相對照。

最近日本馬場敬治學士不以產業經營學爲技術學，而於經營體上——這是成立於以支配關係爲中心的企業體的指揮下的，求其對象，使成爲一種獨立的社會科學。我對此方法論的用意，非常贊同。而成立於此方法論下的產業經營論，如何批判「爲經營能率的原技術關係的產物的」事象，實是一個困難的問題，而同時又是一個有趣的問題。總之，此經營的技術性，卽在根據理論，闡明其所以被企業採擇的社會的理由上，也是產業經營學的問題。

關於經營體的技術的組織及方法，其被企業體所採擇的社會的過程及理由，馬場學士乃有

宗巴德的意見之介紹。宗巴德對此過程，分爲三種方式：(1)經營的系統 (System Von Normen)；(2)計算的系統 (System Von Zahlen)；(3)機械並裝置的系統 (Maschinen Apparatsystem)。宗巴德說明在企業家何以採擇此種技術系統的主要理由，是(1)生產原價的減少，(2)由於計算之統制的可能性，(3)勞動力的標準化，即勞動者代替性的增加等。——Sombar, Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus, III. 2. ss. 895—941. 馬場敬治著產業經營之「物的化」

(經濟研究，五卷一號)

產業經營學與行政學的區別和關係，得於兩方面求之。在產業經營學上，區別企業與經營的概念之方法論的方法，可以適用於行政學上，區別政府與行政的概念。在產業經營學上，以企業爲對象者，與在國民經濟上，以企業爲對象者，完全不同。在經營學上，企業的目的或動機，即「利潤」追求的有無，並非本質的；企業對於經營的「社會秩序」，乃是其外部機構之一點，乃是學的認識對象。此點與在行政學上，以統治秩序由政府組織爲前提，始能統一地觀察行政機能，同一關係。由上可知，產業經營學與行政學，其學的構成外形，雖然相同，但其對象則迥異。

然而此處有一問題，即在現代國家的職能中，乃有官業及公企業等產業經營部門的存在。在此部門上，顯然的成爲兩種學問的領域。但因行政的目的，與企業的目的不同，故官、公企業亦能包攝於

行政的上層概念中。換句話講，行政學對此部門，雖非爲產業經營學之重要的補助學科不可；但決非行政學失其本身的性質，而變成了產業經營學。此恰猶土木行政，雖由土木工程之力，解決其技術的問題，但仍不失其爲行政的性質。由此可知：行政雖與產業經營學具有密切的關係，但決非同是一物。

關於企業概念與經營概念的區別及其理由，在經營經濟學者間，意見頗不一致。馬場學士視企業爲根據「資本所有」的財務單位；視經營爲其下級的生產單位。綜合此兩單位，產業體遂以成立。而經營學何以以企業體爲研究的對象？關於此問題，馬場學士沒有說出充分的理由，可使吾人首肯，而反謂此可稱爲產業體的支配關係。然則所謂產業體的支配關係者，果是怎樣的關係呢？馬場學士欲依企業體的目的與經營體的目的所有之獨立性的程度及其性質的差異，說明此種關係道：結果，經營體的目的，是在生產能率的上昇。那末考究經營體的支配關係，對此生產能率增進的事象，究有何種關係？此就可爲經營學的課題了。（馬場學士著產業經營論一五五——一八五頁）

據增地教授的解釋，則所謂企業者，不問其所有者的公私，更不問其目的是否營利，乃是投下經營所必需的資本，且負擔危險之獨立的經濟單位。企業的主體，不問爲他人，或爲自己，祇要其是獨立的生產單位，而從事於貨物或勤勞的給付，那就是經營。即在經營，乃以以經營性爲目標之獨

立的生產單位爲要素。此處的所謂獨立，並非像家計中的消費的獨立，乃指離此消費而獨立之組織而言。故如海軍工廠與被服廠，在制度上，雖是屬於海陸軍部的官業，而非國民經濟的交換組織中的企業；但是一獨立的生產單位。故若問企業與經營的關係如何？就可答說：兩者並非不同的實在，即由經營經濟學立場講，企業是經營的外部機構；經濟是企業的內部組織。由上可知增地氏的解釋，已比馬場學士進了一步，即企業與經營的關係，已有明白的說明。在馬場學士，因其一邊以經營爲生產單位，同時又以企業爲財務活動，故即在後者，亦非於其活動方面，承認有技術要素的存在不可。於是，乃發生了一種疑問，即財務活動是否有離生產活動而成爲獨立之經營的可能性？在增地教授，因其謂：企業祇是所有單位——即經營的外延組織的意思，故由經營學的觀點而言，不能成爲獨立的對象。然則，如像馬場學士所說的財務活動，果當如何處理呢？在此等地方發生疑問，固是因爲著者對於經營學，沒有多大研究的關係，但著者以爲：此疑問的解決，對於行政學與財政學的關係，可有許多暗示。（增地庸治著經營及企業的概念，商學研究七卷二號）。

### （二）行政學的固有的任務

與行政學相類似的行政法學及經營經濟學，其與行政學的區別及關係，由上所述，讀者已可知其梗概。現在所有的疑問，祇是行政學是否爲行政的政策學一點。因爲很多人抱着如此的疑慮，故著

者常常遇到這樣的質問，即謂：行政學的性質是否與經濟政策學一樣？經濟政策學，究竟是怎樣的一種科學，雖不明確；但假定牠是實現一定的經濟目的上所必需的方法體系，那末經濟政策學除開了其目的的探討外，還包含着許多技術的問題。在此意義上，如亦能有行政政策學的存在，則此也是確立並實現一定的行政目的上所必需的手段的研究；而且祇要是關於其手段的研究，就不得不成爲行政技術的體系。那末，此種政策學的行政學，就是此處所說的行政學麼？我毫無躊躇地答道：「這斷乎不是的。」

行政學並非以行政目的的確立爲事。在後章敘述其方法論中，雖亦討論到所謂行政的價值——即雖有社會哲學意義的探究，但此與行政目的的確立，完全別事。行政目的的確立，是行政的應有的目的與方向的選擇，然而行政的價值，則不論其目的與方向如何，皆與其社會的目的，毫無關係，此恰猶資本，不論用在交換經濟上或用在強制經濟上，皆與其價值，毫無關係一樣。行政學不論行政的目的如何，都是認識並記述在各種方面何爲支配其行政的原理或法則的原理學或法律學。故即在處理同一技術的問題時，政策學的任務，在於有系統的研究於實現某一定目的上所必需的手段——技術。反之，行政學的任務，則祇認識某行政技術在如何的行政目的之下，經過如何的手段，方可採擇的過程；並加以有系統的記述。

要之，行政學的任務，在於研究：（一）統治秩序與行政組織的關係；（二）於此關係下，採擇行政技術的過程，及（三）所採用的技術，其對於社會作用如何？當然，此種為原理的記述學之行政學的理論，乃可供「政策學的行政學」的參考；此恰猶經濟學的原理及法則，可供經濟政策學的參考一樣。但是，此種密切的關係，對於所謂「行政學的固有任務，是前述意義的原理記述學，並非政策學」一事，毫無妨礙。



## 第二章 行政學的方法

### 第一節 行政學的發生原因

一切學的發達，皆有其「內的」及「外的」兩原因。外的原因先發生，繼之以內的原因，一種學問，遂以完成。

所謂外的原因者，不用說，就是一種學問的研究對象之「社會的發生」；因此現象，任何既存學問，都不能有適當的處理，於是，始感覺到新學問的必要。

祇要對於法律的性質，稍有理解的人，誰都知道：爲行政法學的研究對象之行政法，與爲行政學的研究對象之行政，表面上兩者似相近似，其實大有不同。要是借耶斯托樂的比喻來說，即在研究家族制度時，僅有親族法的智識，其不充分，恰猶研究一國的行政制度時，僅有行政法的智識一樣。又與以關於商法的法律智識，不能理解商業的理論相同。然此祇是理論上的事；如果兩者的理論不同，則不能成爲使其任何學問發達的原因。可爲行政法學成立原因之制定法的發達，乃有真確的事實在；因有解釋此種事實的必要，始有行政法學的發達。同樣的，行政學的發生，亦非有其外的原因存在不可。

所以，行政學的成立，一面要執行行政的國家機關或行政官吏，有研究行政學的意思發生；同時又要享受行政成果的社會及個人，有希望理解行政意義的傾向存在。此種傾向是與十九世紀中，爲社會組織及政治組織之基調的個人主義的私法秩序，格不相容的。個人主義的私法秩序，雖然也是促進行政學發達的原因；但行政學的發達，並非完全由於牠的刺激。卽此社會的政治秩序，根本上發生了變化，是其先行的要件。

在此先行要件具備時，則社會及個人對於行政的態度，都希望其能率的增進，都注意其目的的實現的方法；此種希望與注意的深切，較之關於行政界限的決定與行政效力根據等的要求爲尤甚。國家之就其官公吏制度，顧及發生於私的大企業內之科學的管理法等；正在此種行政的外部的條件——卽其輪廓——上發生了變化的結果。申言之，就是個人主義，漸次崩潰，團體主義起而代之；隨國家以外諸團體的發達，國家自身的作用，亦因而增大，且有時須爲能率上的競爭。除了社會政策的設施，國家資本主義的企業等新職能外，卽就警察、衛生、教育及其他國家固有的職能而言，（一）足以爲實現其目的的合理手段的探究，（二）由其財政的費用與社會的成果「比較」(Balance)觀察的經濟能率的標準化，及（三）行政的技術等，乃日益重要。

隨上述外部條件的遷易，就發生了人們對於行政的志向與關心的變化；更由此變化，而激起了

內部條件的變化。此處的所謂內部條件，就是行政的輪廓內的諸條件。與此輪廓具有直接關係的，是於行政主體——社會團體——的組織的見解上，所起的變化。換句話講，因為行政，是於一定的法律的秩序下，而由與其秩序具有內而連絡的組織體所運用，故行政的內容如何，容易由其團體之政治的、公法的性質，演繹而得。要之，行政是一定組織的作用，如果離開其組織，就無獨立的實在。

然如上述，隨社會的發達，以致在其組織體之政治的或公法的性質以外，尚有社會學的性質之闡明；在為「社會學之實在」的行政上，公法的或政治的性質，既不能為其直接的要素；於是對於行政，具有直接的因果關係，從而可為行政學之研究對象的組織，不問其政治的或公法的性質之差異，與其地位如何，祇要與行政具有關係，就須有同等的考察。在國家行政上，中央政府的行政與地方自治體的行政，兩者在公法上的差異極大；其上下的體系關係，雖然不可輕視；但由行政學的見地而言，則完全非有同等的考察不可。又若研究行政的社會目的的種類時，則於警察行政與教育行政之間，雖有極大的差異存在；但於其組織內部的行政過程上，則除了特殊事項，並無何等差異。如更進而研究其中的理論，則在「嘉特爾」與「托拉斯」等大企業公司的經營與國家資本主義下的經營間，雖有法制上的地位的差异存在；但關於為行政學之對象的組織，則並無什麼大不同處。

對於內部條件，即對於行政組織的見解，發生如上的變化，是由上述外部條件的變化所直接產

生的結果；但在兩者同時俱備時，始能除去了隱蔽行政的真面目障礙物；社會事象的行政，於是，其所有特徵，乃完全顯露。

## 第二節 行政學的研究方法

由上可知：行政學之能成爲一種獨立科學，全賴正確地把握行政的真相，卽其特徵；並以此爲指導概念，而予行政現象以統一的觀察。那麼，如何可以正確把握行政的特徵呢？又如何可以毫無矛盾的統一底觀察關於行政的各種現象呢？

對於以上兩疑問的解答，乃是行政學研究的「始點」(Alpha)，同時又是其終點(Omega)像一切學問的方法論都是如此一樣，這是隨學問本身的進步與發達而發生的；故卽上述方法論的疑問，若由歷史的見地而言，則因行政學已有長期間的發達，始能發生這樣的疑問。因此，我在討論行政學的方法論上，當極力避免專講理論的無謂；而僅就認爲必要的，實用的議論，稍加發揮。

### (一) 社會哲學的方法

值得吾人考察的行政學的方法論，可分爲三種。第一方法，亦可稱爲哲學的方法，卽着眼於人生或社會的根本的事實，而使行政與此事實相關聯，藉以把握其意義與觀念。

斯太英在國家有機體的勞働的觀念中，探求行政的意義與觀念。此已如上述。而勞働的觀念，使之與意思的觀念相對立，於是，其本質乃更明瞭。這是斯氏所以使國家的勞働的行爲——行政與國家的意思的規範——憲政，兩相對照，並究明其區別及相互關係，藉以樹立行政的觀念。然在斯氏，因其使與行政相對照的，是一國一般的法律秩序——憲政，故其結果，行政與行政法的區別，不甚明瞭；在斯氏的行政學中，且包含着理論上應屬於行政法學的行政法。因此，後來隨行政法學的發達，以致純粹的行政學的地位，亦被其占據。

日本的田村教授也與斯太英一樣，根據哲學的方法，究明此較根本的人生的目的；謂人生的目的，在於人類的生成發達；並以達成其生成發達的目的所必需的直接的行爲，即俗語的所謂公共事務的處理爲行政。（田村德治著行政學與法律學大正十四年出版）田村氏更進而一面使爲達成人類的生成發達的目的所必需的行爲與欲統制其行爲的意思相對比；同時更將其行爲，分做兩方面，一是關於他人的生成發達的，二是關於自己的生成發達的；最後乃謂：行政學是關於行爲的，尤其是關於他人的生成發達的行爲的學問。從而，田村氏用與行政學相對比的，是行政法學；因此，完全可以避免兩者的混淆。他的方法論的特點，是富於理想主義的色彩，長在理論的精緻。對於斯太英所有的非難，不能用之於田村教授。

吾人對於田村教授的方法論，尙有期待處；此卽在以此種論理的意義爲行政的概念時，此種行政的概念，與一定的法律秩序中的行政概念——卽「爲實定法之解釋學」的行政法學中之行政的概念，兩者的關係，應如何規定？又如何可以攝取技術行爲的行政的特質？前者雖可視爲行政法學之論理的再構成問題；但在另一方面，祇要行政法是表示行政之歷史的社會的意義的，那末對於行政學，就是考慮行政法的背境——政治的公法的秩序——問題。後者是於如何程度與何種意義上，可以使行政的技術的性質包含於行政本身概念中的問題。如果有人問：你爲什麼提出此種行政的現實的問題？那末我的回答是：因爲理想主義者爲實現其理想計，當然須有其努力的追求。尤其是在諸如行政之社會的實在；理想主義的意義，要與此等實在問題，同時研究，始能發見其真正的「光」與「力」。

### (二) 比較法學的方法

第二方法，是依行政法規及行政法學之比較法學的研究，說明行政的概念構成，藉以建設行政學的方法。

行政法學與行政學，在論理的意義上，兩者的對象固然不同；但在社會的實在的各方面，因其有內在的因果關係存在，故研究行政法規的意義，對於處理同一實在之另一方面的行政學，非常必要。

例如規定中央官廳與地方團體組織關係的法規，又如規定中央官廳與私團體的關係的法規，又如規定官吏制度的法規，又如社會政策，公企業及其他類似的行政行為之技術的規定，各於其不同的色彩，表明行政的法律關係；結果並供給着可與行政學相對照之「社會的」，「歷史的」意義之行政的內容。這是因在法規本身中，即已包含着許多行政的事實。不論組織與方法，凡技術的法規，大都是屬於此類的。由此可知，即由法規上，亦可推知行政的事實。今日行政學上的重要文獻，不問其內容是關於上述事項與否，對於行政法學的研究與行政學的研究，大都沒有加以區別。認識「具有各種方面之實在」的實益，未必與「依僅把握其論理的一面而成立」之學問的理想相一致。

在研究行政學的許多重要的參考文獻中，如夫俄·普洛斯的普魯士七都市吏員法、普魯士都市制度的發達及帝國洲及地方團體等，雖說都是法律學的研究，但吾人可從其中求得許多足資行政學之研究的法理與資料。又如瓦載特爾夫的近代國家警察思想的發達一書，一面力說有異於行政法學的行政學研究之必要，同時又在研究行政法規的歷史，並描寫警察制度的發展。

瓦載特爾夫的，應離開行政法學，獨立研究行政學的見解，恰與愛利尼克於主張應離開國法學，獨立研究國家學時所述的理由一樣。即愛利尼克的主張，以為在國法學的研究上，為達到其根本的理解起見，須有兩前提，即一邊使國家的法律抽象化，同時並須研究由國家的各方面所發生

的諸原理；愛氏且謂因此，須有國家之社會的研究。換言之，與其說爲樹立國家學起見，毋寧說是要更深刻研究國家學的緣故。瓦載特爾夫的志向，固在行政之社會學的研究，但其實不過爲欲更深刻地理解行政法而已。據他所說，在斯太英以後，行政學的發展，僅有法律的方面；至於行政之社會學的研究，則毫無進步；因此，他想在這一方面，下一些深刻的研究工夫。因爲他是由此種意圖發出，所以他的警察行政研究，祇限於可說是警察行政法的地盤之警察思想與警察制度。若由吾人所主張的行政學的任務而言，那末他的研究，僅止於爲其第一步工作的統治秩序與行政組織的關係的闡明；至其第二步以下的工作，卽爲行政的本質的特徵之行政技術一點，並未論及。（*Vol. eridorf, Der Polizeigedanke des modernen Staats, Einleitung, SS. 1—8*）

着重方法論上之論理界限的德國學者，既是如斯；關於此點，在與德國學者具有反對傾向的英國學者的關於行政學的文獻中，行政法與行政學的區別，頗不明確。例如威佛的二十五年苦心大作英國地方行政，又如費納的英國官吏制度，恐怕誰都要承認牠是行政學的著作。但是，人們何以不能認牠爲其他學問著作呢？這就因在該兩書中，不能發見屬於經濟制度史與行政法制史的部分。反之，此外的種種都市行政史，其所包含的材料，不論在我們行政學徒或經濟史家眼中，都有同等的價值。要之，行政法規的比較研究與行政法制史等，非獨是研究行政學時，必不可缺的材料；且因其本



身具有行政法論與行政法制史的內容故亦認其爲現今行政學上的文獻根據理論區別兩者乃是一事，以兩者互相引證與考量，那又是一事。行政法及行政法制史之與行政學，在此意義上，乃有密接的關係。

## (二) 經營技術研究法

前述種種行政學研究，對於其他學問的研究，缺乏自己獨特的特殊性，而有各種分子的混在；此一半原因，即在其方法論中。此等研究，不論是行政的制度或組織，其所用的文字雖同，但其內容往往異趣。又不論第一的哲學的研究，或第二的法律的研究，其研究的對象，都是人類與人類的價值關係。價值關係一語，雖然含義頗多，而有待於說明；但要而言之，這就是以非合理的，非機械的意慾的關係爲對象的關係。例如，征服、支配、服從、榨取、協同、對立等各種關係，皆不外是此價值關係的多樣的表現而已。以具有此等諸表現的價值關係爲基礎的制度或組織，就是通常的所謂「制度」或「組織」。然而此外，尚有第二種類。這是與價值關係相對立的所謂技術關係。通常稱之爲經營關係。既有人類與人類的直接關係，也有介在於其間的機械與工具的關係。不論其爲何種關係，凡其組織的構造原理，皆足以實現具有一定限制的目的。即依所謂經濟的、工學的、醫學的、或行政的特定目的如何，可以成立各種的經營。在近時經濟方面，經營 (Betrieb) 已脫離企業 (Unternehmung) 而成爲一

種獨立的研究部門；此恰與於執政 (Regierung) 中，使行政 (Verwaltung) 獨立研究相似。經營不問其目的如何，其內包構造或一部構造，乃非以技術關係爲基礎不可。固然，其外延構造或上部構造，雖具有價值關係；但如着眼於前者時，則行政的特徵，更能明確把握。於是，研究一般經營中的行政的地位與特色，或與其他特殊經營的關係相比較，乃是展開於行政學研究者前之絕好的新方法。此即第三的研究方法。

對於此種研究，已有相當成績的，是北美合衆國與德國。又在法國亦有概念精緻，着想微妙的卓越研究者如法耶拉者。英國亦有行政研究會 (Institute of Public Administration)，此會大體是由身爲官吏的實際行政家組織而成；研究的成績，已有「有組織的發表」。但能與美國的大規模的調查研究所相比肩者甚少。紐約市的州政及都市行政研究所，華盛頓的聯邦行政調查所都是其一「模範的」。即在德國，近來隨經營經濟學的發達，致欲應用一般都市行政——尤其是公企業——之研究者，日益增加；故此種研究的前途，頗多希望。在有由研究社會政策設施的行政，而高唱行政學研究獨立的先覺者耶斯托樂存在的德國，雖因歐戰及其他原因，久無此種研究，但近來因爲歐戰及革命後國家再造的必需，以致聯邦政府的事業增加，都市經營 (Kommunal Wirtschaft) 的發達極速；結果必可予行政學以絕大的貢獻。

#### (四) 綜合的及比較的研究方法

右述三種研究方法，即社會哲學研究，比較法制研究及經營技術研究，都是把握着行政的一面的研究方法。若僅依據一種方法，則其結果都是一面的解釋。由此所得的行政概念，乃是片面的概念。故若仔細考究時，則苟以一種方法研究行政學，一旦達到了此種方法的極度，必將感着其他方法的必需。例如依據社會哲學的方法，研究行政的價值時，則其結果，一定要遇着可爲其價值之實現地盤的行政制度的研究。故如「爲其制度的法律表現」之行政法規的比較研究法，就是其有力的研究資料。瓦載特爾夫說得好，在行政的理解中，必有規律此種理解之法律規定的理解存在。

所以，凡是法規，不論其爲如何精緻的技術的規定，但僅依此，總不能完全表現行政機構與行政方法。蓋因此種具有技術意義的機構與方法，其發生，並非由於法規，乃源於人類應實際的必需所設的計劃故也。

由上說明，可知行政學的研究，必須綜合各種研究方法。所謂「綜合」者，非是「毫無關係的合併」，乃是各內面關係的互相連絡。至其連絡的根據如何，那是「爲方法論之方法論」的哲學問題，此處固然沒有詳細討論，其實亦無討論的必要。著者以爲我們祇須知道這種綜合，正如特爾太對於精神現象的特質所說的「內面的關聯」就够。

綜合研究法的必要與意義，有了上節的說明，似已無須詳論；但對實際研究行政學時所有的另一困難，應當討論一下。此一困難，就是：因各種行政團體，各有其內在的特質，故頗難有統一的研究的一點。我雖打算在次章以下，以行政的各種現象形態間之共通的抽象要素為條件，而構成行政的觀念——因為沒有這種條件，一般行政學就不能成立——但如其異質的要素較多於共通的要素時，則行政學之學的存在，必將成為範圍極小的一種特殊學。於是，牠的特質，究竟與其他相共通否？此就有比較研究之必要。至此，遂非承認各個行政學的存在不可。

例如：國家行政與都市行政間，如果常有不能包括於一行政學下的特質存在時，則這就是國家行政學與都市行政學的個別存在的理由。所以若不分析並比較其特質是否與其他相共通，就不能成立一般行政學。此在經營經濟學，亦有同樣的情形。農業森林經營學，商業經營學及工業經營學等，與其說是理論系統一致的一般經營學的分科，毋寧說其各有完全個別的獨立性的學問。此若不用比較的研究的方法，就恐不能成立一般的經營學。行政學的研究，非同時採用綜合的研究法與比較的研究法不可，其原因在此。

現在美國最發達的大規模市政調查，實際上，即採用此兩種方法。又在以前巴德博士受托調查東京市的行政時，其研究方法，亦正如此。對於此種研究法的論理上的意義，縱無說明，但即就先人由

實際上的經驗採用此法一點而言，我們亦總非好好地學牠不可。

巴德博士批評都市行政制度與行政方法時所採用的標準，凡有下列四種。即(1)由研究比較行政法所得的基準，(2)各都市中所採用之技術的設施，(3)各都市的行政的實驗，(4)有限公司的經營方法。以此四種標準為基礎，以應用於實際的設施時，更有具體地分別其系統的必要。其分別的方法，前後共有九條。即(一)全都市地域的管轄權，(二)責任與權限的一致，(三)行政機關與機能的數的一致，(四)財務會計的統一，(五)物質的購買貯藏分配使用的標準化，(六)人事行政，(七)技術的標準化，(八)都市行政的社會化，(九)都市行政的經濟化等。

博士說：『全世界中，關於大都市的調查，誰都沒有「可期完璧」的充分智識，不用說，其實也是不能有如此充分的智識。為實現如此的大業起見，至少需要多方面的專門家十名至十五名。各人根據自身適用的標準，蒐集專門的資料，然後依照上述的結合法，將各人所得資料，合而為一。將來市政的建設，先須採用如此的過程。』(巴德著東京市政論一〇〇頁)

## 第二章 行政的範圍

### 第一節 行政的現象形態

行政是一種社會現象，此種現象乃表現而成各種形態，足供吾人的研究。例如：在地域不同，管轄權互異的官廳，其行政現象，就是兩樣。吾人的研究當自分析此現象的種種形態開始。

一般行政恰猶一般人類或一般勞動一樣，是學問的思惟之抽象物。普通的所謂行政，乃指國家諸官廳的行政，或諸公共團體的行政，或大企業的行政而言；至於行政本身的意義，則完全由吾人的觀念的思惟所產生。然若一般的行政，不能加以分析，則正如埋在地下的礦物，對於世人，毫無用處；而關於行政的智識，亦決不能有常識以上的發見。這是什麼道理呢？因就論理而嚴格地說，由所謂行政的見地看來，則各種社會團體的區別，都是非實在的無用的區別，或對於由其他見地分類的團體，各加以行政的名稱而已。行政學的意義，在撤除此無用的區別，認識其中的共通點，以構成一般行政的概念。

試用其他學問的舉例加以說明，此中理由，就可明瞭。一般勞動的概念，雖已隨經濟學的發達而成立；但在以前，人們都沒有想到牠。申言之，即勞動兩字，在當時人們中，都以為就指奴隸的勞動，手工

業的勞動，工匠（Manufacturer）的勞動，或工場工業的勞動而言；各以其一定的經濟形態為背景，然自經濟學發達以後，即在人們的常識中，亦不知不覺地知道：勞動兩字，乃有一般的意義。馬克思在其經濟學批判的序言中，對於此思惟的發展，乃有極深刻的教訓，他說：『亞丹·斯密拋棄了為創造「富」的活動之一切規定性，不問工業勞動，商業勞動或農業勞動，而樹立了一般的勞動，這是可驚的進步。現在我們，於創造「富」的活動之抽象的一般性外，且更有為富所測定的對象性的一般性，即一般勞動——但為業已對象化的過去的勞動之一般勞動。此種推移的如何困難與偉大，即觀亞丹·斯密自身之時時復歸於重農主義，就可瞭然。』（宮川實譯四三——四頁。）馬克思所謂「一般勞動」的抽象概念的成立，正是近代經濟學的出發點；同樣的，不是中央行政，不是地方行政，也不是都市行政，而僅體驗此一般行政的存在，正是行政學的出發點。

又如重商主義者之根據商業勞動，重農主義者之根據農業勞動，考究勞動一樣；行政亦可依據所謂「事務的名稱」而加以各種的考究。例如衛生行政，學校行政，道路行政與農事行政等種種行政，皆可根據其目的，而加以特殊的考究。但是此等區別，亦如前段所述，依據主體來區別行政一樣，并非行政本身的區別。行政乃超越此等區別；在根據此種區別的各行政中，皆有一般行政的存在。根據此等目的來區別的行政，其所以不論於國家行政或都市行政中，都是共通存在的，可說就是行政本

身并無區別的證據。以防疫爲目的的衛生行政，不論由國家，或由地方團體的都市來執行，都是同一的行政；其根本原因，即因行政本身，并無區別的緣故。

然依反對方面，人們常於新聞紙上，看到關於官吏與議員等的所謂自發性、技能、純正、責任、協力、財政上的監督、指導、或德義等事情的記載；此等事情雖與行政兩字無關，但他們反而認爲牠各種行政上的共通事情。人們何以不把行政上共通的事情，認爲行政的本質；而反把非共通的徵表，認爲有關於行政的事情呢？此處，乃潛伏着我們應當研究的重大問題。

但此問題，不外是在構成行政的概念時，必須處理的兩要點而已。若借黑格兒教給我們的論理法來說，即若謂「最抽象的概念，就是最具體的概念，」那末則抽象的一般性中的行政，乃可適用於一切具體的現象形態中的行政。但祇要這是論理的概念，則就非具有概念的外延與內包不可。今若把概念中應有的構造，嵌入於行政時，則地域或管轄不同的行政團體，乃是構成行政概念的外延的要素；又在事務或目的不同的行政作用中其所有社會的或技術的共通要素，那不就是構成行政概念的內包要素麼？而此處在行政範圍的題下應當考究的諸問題，不外是爲促成此行政概念之「一要件」的外延的問題而已。

## 第二節 統治秩序與行政



諸如上述，一般慣用語的所謂行政，是指一定團體的機能而言。至於何種機能，此處姑不具論，但是要之，總是一定主體的行爲。因爲離開主體，亦能認識其行爲中的共通點，故爲統一行爲的本身計，必須（一）證明可以完全不顧其與主體間的關係，或（二）於其相互關係中，找出一定的統一點來。所以諸如前述的慣用例，恐就以後者爲前提。否則，當構成行政概念時，其行政範圍的限定，就完全是「恣意的」；國家的行政與有限公司的经营，何以前者爲行政學的對象，後者不是行政學的對象？我們就不能明白其中的道理。要是有人以爲行爲，可不問其主體如何，那末他必須證明行爲與主體，并無問其關係的必要；此尤其是在行政。但是，不用說，如此的證明，誰都不能發見。

於是，結果乃以得離開行政主體而研究行政以此爲前提，而所謂異種行政主體間的相互關係的吟味，就成爲一重要的問題。此即決定有了如何的程度與性質，則依據上述前提，可不問各行政主體，而研究行政的問題。

此問題，即在行政法學上，也是一先決問題。要使行政法上所說的一切行政，成爲真正法律的概念計，必須決定以行政命名的各個行爲，對於法律秩序，究有如何的關係。若以達成國家目的故，而謂行政法上的所謂行政，即是法律行爲，那就非真正意義的法律的概念。此點固然是美濃部博士以根據法律概念的分析爲標準，而構成行政法各論之編別的意圖，并亦即開爾塞氏所極力主張的一點。

開氏說：『爲使行政的法律概念進展計，不能提出「何者爲國家的目的，」或「何者爲國家所追求的任務」的問題。反而須問：「被稱爲行政的行爲對於法律秩序的關係」如何。』(Kelsen, *Haupprobleme der Staatsrechtslehre*, S. 495) 開氏的所謂法律秩序，是對於國家意思的諸判斷的總體。

此行政法學上的議論，如果在行政學上，亦可通用；則行政學中的所謂行政，應該是指對於統治秩序，具有何等關係的行爲而言。那末此所謂不論國家機關，或公共團體的機關，各有一定關係的統治秩序，究竟是什麼呢？又是如何成立的呢？關於此統治秩序 (*Regierungsordnung*; *Governmental System*) 的說明，雖非行政學的範圍，而是憲法學政治學的研究對象，茲於便利上，對此略加說明如次。爲統治秩序的成立條件，同時又爲其要素者，乃爲政治的、法律的及經濟的三點。即第一、民主權的成立，第二、法治制度的設定，第三、交換經濟的發生。

第一、因國民主權的成立，而打破了封建的地域的關係；國民的個人，於是可同時參加地方的統治機關與全國的統治機關；而各個機關，於是亦經此個人的意思，保持着統一。此時，地方公共團體，在地方的區域而言，固是一種自治團體；但同時也是全國機關的議會及中央官廳之地方機關的一方。地方中的固有事務與委任事務，一邊具有可爲行政法上區別的根據與概念，此種區別在實質上

是毫無意義。同時又國庫補助制度，一邊是財政的隸屬於國家事務；但在實質上則與地方團體的財政并無劃分區別的必要與意義，此等理由，從此國民主權下的統治秩序的立場觀察，那是很易理解的。

第二、所謂法治制度的設定，不僅有所謂「依法令的根據，執行政治及行政」之形式的意義而已，且使對於國家機關相互間及對於人民的行為，依據一定的基準，保持着統一性。行政所以能成爲法律問題，正如開爾塞之言，並非因其爲國家機關的行為，也非因其是促成國家目的的行為；乃因其對於一定的法律秩序，具有統一的關係。祇要此法律秩序是統一的，則國家諸機關及其他公共機關，自必有統一的行為。

第三、所以說交換經濟的發生，是統治秩序成立的一條件者，並非於唯物史觀社會哲學的意義上，說此是前揭二條件的發生基礎；乃因其對於促成「異種行政主體的統一」之統治秩序的成立，具有直接關係的緣故。因爲交換能使勞動商品化，故結果乃規定了勞動的統一性，促進了勞動組織的合理化與企業的發生。在另一方面，因把國家及公共團體，投入了交換經濟的網中，故致統治秩序與經濟秩序愈益複雜錯綜。在此複雜錯綜的領域內，企業內的經營與公共的行政，遂被作成了可於同一視點——例如企業能率——互相比較的基因。

只要依據以上三條件而成立，依據統治秩序而統一的話，在那一切行政主體的行爲上，亦必有何等的互相關係。國家及公共團體之被統一於此統治秩序以內，可不言而喻。從而，在此兩種團體的行政上，卽不顧及其主體的差異，亦屬無妨。成爲問題的，祇有通過交換經濟的網，以致與統治秩序互相交錯的非政治團體的經營，行政學對此，將如何處理的一點。

### 第三節 私團體的經營與行政的比較

在上節討論統治秩序與交換經濟秩序的交錯時，著者雖說企業中經營與公共行政，若就其能率標準而言，可由同一視點觀察；其實使此兩者，得以互相接近，互相比較的機緣，不僅此點而已。又不獨企業，就是一般的非政治團體，如具有社會的、慈善的、宗教的及教育的目的的各種私團體的經營，亦可互相比較，公共行政與此等和團體相接的原因，可由實際上及理論上的兩點論究。

國家的職能範圍，最初僅限於秩序的維持，繼則進至天然資源及人間力的保護與保守；更由此而至積極的謀社會關係之向上，今則於「爲從來政治團體的作用範圍」之統治秩序外，并擴大其職能及於和團體的內部組織，以工場法統制經營組織，以社會保險法規定雇傭關係，以瓦斯電氣事業與銀行營業法，規定企業組織等；因此等法律的規定，以致各私團體，亦非於一定限度之內，委其企

業組織與經營方法於統治秩序的統一不可。此種事實，在其他方面，因國家及公共團體，就此為社會的托拉斯，及從來置之不問的行政責任與能率，於是亦成了問題。又關於人事行政，從來都在權門勢家的把持與政黨的獵官制度之下，今則行政官須有一定的資格。如此，因上述兩方面的變化，以致從來與政治團體，毫無比較餘地的非政治團體——私團體，亦有了比較的必要。

此外，由理論觀察，各種社會團體的區別及關係，亦發生了很大的變化。其變化的原因，即欲以一定的基本的社會關係為標準，由同一見地觀察各種社會團體的緣故。申言之，即主張：苟有差異，亦是其社會結合形式的差異，至於目的如何，決不能用作區別社會團體本身的理由。從而，祇要其形式相似，不問其團體目的如何，都是行政學的對象。耶斯託樂之謂聖米爾一派的社會學說，對於行政學的復活，很多間接的貢獻；即就此事而言的。此外即觀英國 拉斯金與哥爾的聯合國家說，法國 狄驥羅拉等的社會學說，對行政學的發達，具有密切關係的一點，亦可窺知此社會思想的變遷之有深刻的意義了。

耶斯託樂說：『所謂必須有聖米爾派社會學的根本思想，——即關於離個個社會構造的內容而獨立之社會化（*Vergesellschaftung*）的形式的學問，——又所謂關於社會的水準（*Soziale Niveau*）上下關係，全體對個人構成員的態度與一社會形態對其他社會形態的地位等的學問

都是一樣的；這就是說，不論國家教會學生團或盜賊團，都可同樣處理的意思。而此思想，對於行政學，像對於社會組織學一樣，同樣可以通用。假定這是鐵路或經營，或為軍隊與劇場的管理，則其局課的構成形式如何（任命、選舉、世襲、根據財產及其他類似事項的結着 *heftung* 等），費用的籌集方法如何（實物或貨幣、租稅或使用費等問題），與其他各機關所追求的目的，完全沒有關係。於是，從來未有組織的教科材料可分為兩部分。——一般行政學，即行政的前提、手段及活動方法等的學問與特殊行政學，即個個行政部門的學問。』（Astrow, *Verwaltungswissenschaft, die Form der Staatswissenschaftlichen Studien*, 1920, B. 3. 17）

如此，因上述兩方面的原因，以致行政學的研究，漸次沒有區別私團體與公共團體的理由，那末把此區別撤除，把一切社會團體的經營，都視作行政，而認為行政學的研究範圍，那是對的嗎？

諸如上述方法論所說，吾人既以綜合的及比較的方法，研究行政的概念，則為解答此問題計，須就兩種團體的性質，加以比較研究。

因此，今試舉其相異點而觀之，為使此比較發生效果計，若將其中間物，暫時除外，祇取其兩極端，而觀察時，則國家與股份公司的關係，就是最好的例子。被「為統治秩序之原則的」秩序原理所支配的程度，國家最大，股份公司最小。反之，若由被「為交換經濟的原則的」自由競爭原理所支配的

一點觀察時，則股份公司最大，國家最小，而因此兩種秩序的交錯與接近，乃發生了互相調節的中間狀態。此結果之表現於行政，就在人事行政、財務活動或會計制度上，產生種種特色。此在國家則因尊重前例，而變成前後相應的性質；即在事情不同的時候，亦較多普遍劃一的性質。此在股份公司，則較多隨機應變與承認例外的性質。然即此等性質，除了極端的情形外，亦非性質上的差異，正是程度的不同而已。因此，如謂行政學的對象，應限於國家公共團體，則此僅由於歷史的因由，或為學問研究的便利起見而已。絕對沒有理論上的根據。

以上所舉國家及公共團體的行政特色，即前例尊重主義與劃一主義等諸點，斯太浦總稱之為 Consistency（首尾一貫）的主義。

Consistency means reasoned relation between decisions for one class of Case and decision for another Class, Wherever it is a question of degree. (S. Stamp, The Contrast between The Administration of Business and Public affairs, Journal of Public Administration. Vol. I. Pp. 158—171)

例如根據工場法的災害防止法規，凡同一事情下的一切工場，其內面的事情，雖有多少的差異，但仍可適用。又在都市對於一般因改良設施而受惠者的負擔的賦課與決定等，即對於情形稍

異的一切區域，都能絕對公平適用。然此原理亦徐徐浸入於企業公司中，因此，致其絕對的臨機應變主義，與個別例外的承認，亦漸有改變。據 White 之所誌，隨美國聯邦商業委員會（The Federal Trade Commission）的行政的活動，即在實業界，素認為不平衡的慣行，亦漸次改正，於是乃有一定堅固的（Consistence）規格標準之樹立。（White, Introduction to the study of Public Administration, P. 19.）

然而最後的問題是：即在行政的目的或價值與私團體的目的或價值，顯然不同時，此兩種團體的區別，也完全沒有必要麼？已如上述，為行政學研究對象的行政，不論其目的如何，都不成爲直接的問題。從而，所謂目的的不同，對於行政學之對象性，亦無直接的影響。然而，目的的不同，其有影響於其組織與方法，這是不容否認的。即其目的在重公益的公共團體，與專求私益的私團體，兩者皆受其目的的制約，而予其組織與方法以變化；此時且因此變化的結果，以致統治秩序的統一的程度，也發生變化。我以為：其是否可爲行政的對象，可按其程度而定。

要之，爲使行政的觀察統一起見，第一須要知道爲行政之上部構造之統治秩序；第二須要認識其範圍內諸團體的行政，乃是行政概念的外延。但是，此時，在被此統治秩序所統一之諸團體的統治秩序的關係上，無疑的，乃有其種類的不同，程度的深淺與其態樣的變化等存在。



## 第四章 行政的性質

### 第一節 行政機能的分析

#### (一) 機能的目的是與結果

關於行政的概念構成，尙未討論到的，是其概念的內包的要素。要有怎樣的要素，方可使行政諸團體的行動，成爲行政呢？爲解答此問題起見，著者擬於此『行政的性質』的題目之下，稍加考察。所謂行政的性質者，不外是其全結合要素的總稱。而此等諸要素，表現爲活動的形態時，吾人名之曰機能或職能 (Function)。關於行政的性質的考察，非由分析行政職能着手不可。

機能一語的語源，雖發自生物學，但時至今日，不獨社會科學，即在工學與建築學等自然科學的技術學亦援用之；故其含義頗多。尤其在對社會現象使用時，機能兩字的概念，究竟何所指稱，極不明瞭。學者對此，亦無嚴密的定義，而祇漠然地使用着。

在社會科學上，使用『機能』一語，大別之，有三種意義。其一、因爲一切社會現象，都是有意的行動，故可於其『目的實現』上，觀察其職能。即職能雖有一定的方向，但決定此方向的，乃其目的。由此見地而言，則政策的決定，就是一定的職能的出發點，此所以在行政上，所謂『最高機關的行動』最

被重視。其二、是以其目的行動的實現過程或行程的中心，而觀察其職能。即職能縱有一定的方向，但其實現的行程，則未必能由其方向決定。社會現象雖是有意的，有目的的活動；但其現象過程，既極複雜，而又須受其過程自身的內在法則所規定。在此意義上，離開機能的目的，而着眼於其過程自身，確是根本的重要立場。其三、是觀察機能的結果。此處的所謂結果，乃指由其機能所惹起的社會的效果或責任而言。故所謂『目的的行動』其意與價值，都祇能由其結果判斷。

由此可知，社會的機能，可由三種視點分析與觀察。此三者都是必不可缺的觀察點。那麼，在現在分析行政的機能時，此三種觀察法，應當同時併用麼？此又不然。社會的機能，牠的特徵，是在其有目的的，或有責任的行動一點。此點雖與自然現象不同；但其本質，則非求之於由此上下兩限所制約的行程與過程中不可。此在行政的機能亦然。今若專門着重行政目的，即方向決定的一點，則行政的目的，並非產生於行政本身之內，反由外部環境所形成。蓋行政的目的，並非「自己決定的」。換句話講，行政僅是實現「外來目的」的手段而已。不應由目的意義判斷手段的職能，此事甚明。固然，因為任何社會現象，對於人生的價值體系，都有多少的關係，故不單行政是達成目的的手段。恐怕有人要說：政治、經濟、法律及道德等，在人生的目的手段的體系上，都有體統關係（Hierarchie）。但是，行政之為達成目的的手段，乃有其特色存在，即其目的，是所謂「外來的目的」，申言之，就是由外部環境所形成

的目的故行政這手段不是根據本身價值的本質而自行決定的換句話講行政的本身固然亦有一定的合理的目的存在，但其最大的目的決定，並非由於行政本身內在的合理性的活動，乃是根據政治與法規的規定；這是行政與上述諸現象不同的一點。在此意義上，可說行政是政治的奴隸；又可說行政在政治的任何勢力下都是中立的。此種性質，雖可視之爲一切具有技術性質的行動所共有的特徵，不過關於此事，著者擬於討論一般技術時，再行研究。

但是，以上決不是說行政沒有固有的目的。祇因其目的，是依據一定的合理性之特定的，限定的目的，故僅此不能形成社會現象的行政，即「社會的機能」的行政。申言之，行政乃以努力實現由所部所給與的目的爲目的，乃被其自身本質以外的動因所現象化。此恰與醫化學之可以活人又可以死人，橋梁學之可爲戰爭利用又可爲和平利用一樣。由此可知，此等科學並非沒有固有的合理的目的；惟其表現而成社會現象時，祇於其合理的目的以外，加上了社會的目的而已。因此，可說此種外部的社會的目的，並非此等科學的本質。所謂「行政不是目的，乃是手段」一語，其意義在此。

如此，那末，由其結果，以論行政的機能則如何？行政機能的結果，可由三方面觀察。其一、是財政標準的觀點，其二、是社會功利的觀點，其三、是法律責任的觀點。由此等觀點觀察的行政機能，其機能的目的是社會的實現形態；所以這是觀察行政性質的好方法。即依第一觀點，可以財政的數字爲

標準，對施行同一或類似的行政機能的企业，比較其諸行政機能的大小，及其相互間的平衡。近時日本的地方財政，日益膨脹，其數量幾至與中央財政相等；由此現象，我們可以推知中央行政與地方行政之「行政的平衡」的事實。又，由豫算決算等上財政數字的大小，及其變遷，可以考察該國行政機能的重心與其推移。

又由第二的社會功利的觀點，可以測定行政機能之社會效果的實現程度。社會功利一語，雖含有種種要素，要之是指國民生活的最低限保障，即生活的繼續及安定的保障而言。所謂社會保險，工人罷工調停，工廠法，最低工錢，物價及通貨統制，人口移動的調節等，都可由此等結果的標準測定的。根據此等標準觀察，可知行政的性質，與私企业的性質迥異。蓋前者即由其結果觀察，也是社會的公共的。

又若由第三的法律責任的觀點觀察，則行政的機能，乃有關於人民的權利義務。在人民的權利義務上，所能發生的法律責任的問題及其責任制度的變遷，是觀察行政性質的一種指針。即對於違背法規，有害公益的行政行為，必須採用「防止於未然，矯正於事後」的手段。此即訴願，行政訴訟及私法裁判所的損害賠償等手段。經過此等手段，可以窺知行政性質的事項，即因此等手段，可使行政行為重付審查，並決定其效力；故由此可以觀察行政方法的有無變更。若就此點以觀各國的趨勢，

則非獨可知賠償私人所蒙的損害，與加於行政行為本身的變遷，在制度上漸有區別；且可曉得前者的原理與範圍漸次擴大，反之，後者則愈加複雜與困難，因此，行政機關乃有直接兼任司法裁決的傾向。此即在私團體的經營，如有不法行為時，不獨對其結果，講究矯正的手段，且有進而以法令干預其組織，改革其手續的傾向。這又不是行政中公共的、技術的性質，不能依司法的手段，使之變革的證據嗎？

富拉德敘述美國行政的發達，謂其普通法上的救濟手段，漸次廢止；承認國家責任的公法，日益發達。普通法上之有損害賠償請求權的事項，在官吏方面說，雖然沒有法令根據，或司法權限的行爲；但因此類事實上的行爲，次第增加，故有規定特別的行政的救濟手段之必要。此即不用設置一般行政裁判所的方法，而促進了同時享有裁判權與行政權的機關發達。—Fremont, *Historical Survey, (The Growth of American Administrative Law, 1923. PP. 9—41)* 其實，行政法規與行政行為，一而是法律秩序上的合法性的問題；另一方面是受「社會需要」的推移的；為研究的便利起見，而劃歸於統治術的領域。彭特由此見地，而謂：「在行政機關中，承認司法的權限，未必無理。」這不是偶以一語道破了行政問題的特質麼？—Pound, *Constitutional Aspects of Adminis-*

*tromative Law (ibid., P. 123)*

如此，行政的機能，若由其社會的結果方面觀察，則在某程度上，可以窺知行政的性質。然更進一步研究時，可知其結果，是其目的的客觀的表現；故如目的是行政的「外界物」一樣，結果亦化成行政以外的東西。從而，對其結果的批判，非借用其他學問，例如財政學的，社會政策學的，或法律學的理論的立場不可。換句話講，行政的結果，已發展而成行政機能以外的事物，已化為超越於行政範圍之的東西。故由如此的結果，演繹行政的性質，決非正當。由上所述，我們的結論是：行政的性質，非求之於行政機能的行程或過程中不可。

## (二) 視爲過程的行政

觀察行政機能的實現行程時，第一問題，就是決定其過程之始於何處？終於何處？在概念上，雖可分行政機能爲(1)目的，(2)實現行程及(3)結果的三部門；但實際上，必須規定一區別行政機能爲此三部門的「一種標準。

爲達到此目的起見，今據許多經營學者的言論，試分過程的機能爲兩大要素，即(一)是決定的或政策的要素 (Determinative element or Policy-making element) (1)是管理的要素 (Administrative element)。行政機能的目的與過程，兩者的界限，在於如何觀察此處之所謂「決定的要素」間。關於產業經營上決定的要素，據對此素有研究的孫爾頓說，此要素更可分爲兩方面。第一，是對於

全事業或數部門，樹立目的 (Objectives)；第二是規定——可以支配此等目的達成所必需的——「管理的要素」的諸部門的一般原則。

由論理上說，足資此兩方面的政策決定的作用，牠的發生，是比其所決定的政策的行動先實現。在此意義上，其不能進入過程之中，彰彰甚明。然而問題不是如此簡單。先在第一方面，明確規定何為樹立政策的問題，並詳細究明可以取為政策內容的諸事項，對其政策的實現過程，必能根據經驗與學問，而有相當正確的豫料。又在第二方面，如何可使政策的一般目的與實現此目的所必需的「管理的要素」互相連結？此種工作要是對於「管理的要素」沒有相當的智識，就不可能。由此等事情看來，在論理上，政策目的的樹立，雖先於實現行程；但在實際上，將來可以發生的過程，乃反映而成政策目的。『機關的意義』的行政，乃其目的決定者的立法的 *Intiative*；其為立法草案的作成者，是依據此種理由的。在此意義上，政策決定的基準，對於政策實現的方法，可說是有內面的連絡；此在經營學如此，即在行政學，亦可歸入於應當研究的範圍。蓋因此等事項，是一種技術，是可以離開主觀的意識作用而存在的。即感得政策的必要與認識其文化的意義，是截然不同的兩事。次之，經營機能的過程，終於何處的問題，可以答說：前述「管理的要素」是其活動的終點。然則所謂「管理的要素」者，究為何物？因在產業經營學，以生產活動為中心，故孫爾頓分為(1)現實生產的準備，(2)現實生產的

實行(3)生產補助及(4)分配的四要素。然而此等要素，因行於分業的組織之下，故不能在時間上，決定何一要素是「終局的」。任何部門都是服從「爲決定的要素」之終局的統制作用，並互相調整。從而不論何一要素，祇要以技術的意義，解釋其作用，則終局的界限，就不能發見。界限點乃被其技術的作用所統一，當發揮其全體經營體對於其他主體或單位所有之一定的責任與結果的意義時，在此瞬間，就是其職能過程的終了。(Sheldon, *Philosophy of Management*, pp. 32—63)

以上雖是極抽象的議論，但已把產業經營學上的議論，應用在性質稍異的行政學上。著者以爲此種議論，對於決定行政過程的意義，頗多助力。依照上述行政過程的意義解釋，則行政的性質，確是徹頭徹尾的一種技術的要素。那末，什麼叫做行政的技術的要素呢？又其技術的要素所給與行政性質的特徵如何？

## 第二節 行政的技術的性質

要知道什麼是行政的技術性質，須先知道技術(Technik)的意義及種類。關於技術的意義，從來有廣狹兩義的解釋。以前廣義的解釋即謂：技術是依據經驗與熟練以處理一定行爲的方法或手段。然而降至近代，因自然科學的發達，乃謂技術祇是應用科學的法則，以處理一定行爲的方法或手



段；此卽技術之狹義的解釋。不論廣狹兩義，皆謂技術是對於何等目的的行動之合理的手段。

哥德爾氏曾經詳細研究過經濟與技術的關係，據他說：技術是何種行爲或實際活動中的技術，就是其活動的方法，換句話講，也可說是，人們爲實現其實際的目的起見所使用的手段與方法，簡言之，是「人人應履之道。」然而技術既是個個行動中的技術，故含有主觀的及客觀的兩重意義。在主觀的意義上，技術是對於目的的正當道程；又在客觀的意義上，技術是人類活動的一定範圍內之行動的徑路及補助手段的洗練。哥德爾且進而分技術爲四種類：（一）個人的技術，例如記憶術、自制術、體操術等；（二）社會的技術，例如戰爭術、營利術、演說術、教授術、統治術及行政術等；（三）智識的技術，例如問題解決的諸方法，計算術及將謀術等；（四）物的技術，卽不問其爲有機的或非有機的性質，凡其行爲對於分明的外界，具有關係的，皆名之曰物的技術。且據哥德爾說，通常所用技術一語，卽指最後的物的技術而言。而此等物的技術，乃與第三的智識的技術一樣，都被非人格的事物所應用，從而其方向是依自然法則爲移轉。在人類勞動的生產過程上，其應用物的技術，自不待言；同時，個人的社會的技術，雖亦必需，但物的技術中之非人格的性質，乃是技術的一貫的性質。如此說來，與此正相反對，哥德爾把行政解作關於人類與人類間的行爲的技術，卽社會的技術；其間雖有物的技術介在，但就說是社會的技術，亦屬無妨。（*Goeth-Ochsenfeld, Wirtschaft und Technik im G. d. S. 2 Abt.*）

2 Aufl. S. 7—9 田中耕太郎著「技術的法」之商法（法學志林二八卷三號一三——一五）

要之，技術的概念，若就歷史的發展形態觀察時，乃因時代而異其內容——此處的所謂技術內容的差異，就是由於上述哥德爾的分類。然在其差異的內容中，乃有可稱爲「技術的」理論形式存在。如果忘了此種形式，就要惹起種種混亂的議論。社會的技術與物的技術，兩者的區別，固然重要，但兩者都是「技術的」，這是其共通的性質。從而，此兩者與「自然的」或「社會的」事物的區別，更加重要。像康德想吃麵包而聯想到磨粉車的必要一樣，可以發見——「爲對於某一意圖之手段」——的熟練的一般規則，乃是理論的原理，而不能成爲實踐的原理。同樣的，技術的事物與「社會的」或「自然的」的事物，須有批判的區別。

然而，由拘泥於技術的內容，忽視其批判的意義所生的議論，常於討論技術與經濟之關係發生。在第一次德國社會學會席上，宗巴德教授曾經批評馬克思之對於生產方法與技術關係的見解，而視之爲技術的機能（Funktion der Technik），並說明馬氏見解的不合理。孫氏的理由，即謂：第一、技術有可能的技術與現實的技術，前者雖有存在，但不能現實使用；第二、同一技術既可應用於各種經濟，又同一經濟亦能根據不同的技術的基礎。此種對於馬氏見解的批評，其不適當，縱無柯諾的辯駁，也可明白；惟使吾人感到興趣的一點，即宗氏的所謂「技術」其意義乃與哥德爾之所謂物的技術

相同。然試觀經濟與技術的關係時，此種見解之過於狹隘，祇要一看反駁孫氏意見的斯托鄧亞氏的見解，即可瞭然。斯氏說：「宗巴德雖把技術解成獲得一定財貨的方法；但實行此方法者是誰呢？那是活着的人類。以此人類與技術相對立，確是錯誤；這是因為人類亦被包含於其技術之內的緣故。故在活的技術中，一方有有意創造的人類，另一方面，又有技術的要素。孫巴德把這方面的技術忘了。諸如後者，那僅是死的技術，此在應用於經營上時，始成爲一種技術。」在此斯氏的駁論中，亦有誤解。此即把物的技術看做單純的技術素材是。但他謂使用「物的技術」的全體人間，皆被包含於技術之中，其言固屬奇特，但總算是一種尖銳的批判主義的見解。

馬克思的見解，就其表面的文字看來，雖非所謂「批判主義的」，但因其把握着黑格兒的理性的精神，故其立論的用意，是含有充分「批判的」成分。馬克思以技術與自然的及社會的條件爲生產方法的三構成要素，此可由其種種文句上，推究而知。例如其論勞動行程的要素說：「勞動程之單純的要素是人類的目的活動，換言之，就是勞動本身與勞動的對象及要具。供給「爲人這是因爲品的」生活資料的元來的土地（就經濟上言，水亦包含在內），毋須人類的助力，而爲人技術的要素，固多的對象。一切可依勞動而使與地球體不致直接結合的東西，都是天然的，自然的勞意義。」然勞動對象，但不能說勞動的對象，就是原料。勞動對象，是因勞動而生變化

時始

用具，是勞動者在其本身與勞動對象間，用以傳其活動於後者的一物或諸物的結合體。動者爲從其本身的目的，以一方的物爲手段，使他方的物發生作用起見，而利用前者之機械的、物理的、化學的諸性質。』（資本論高島版，第一卷二、三——四頁。）『如果廣義解釋勞動行程上的要具，則於其中，除傳勞動作用於對象的，從而以何等形式而成爲活動的導子的諸物件以外，尚含有凡勞動行程上所必需的一切對象的要件。』（同上二〇五）

根據以上說明，可知馬克思一面解釋勞動用具之含有對象性，同時並用『勞動者使傳其活動的』（Als Leiber seiner Thätigkeit auf……）一語，而認識其機能。在另一地方，馬克思又謂：『區別經濟上各時代的標準，不是別的，乃是勞動用具的不同。勞動用具不單是人間勞動力發達的尺度，且是社會一切事情的指南針。』（同上，二〇四——五頁。）對這兩個看法，馬克思未曾有明確的說明；故在技術與經濟的關係上，弄得不論在馬克思批評家贊成者間，都發生了混亂的議論。

布哈林會以此勞動要具之社會的體系，爲社會的技術。他說：『社會的勞動要具的體系，即社會的技術，乃是表示自然與社會相互關係之精確的物質的指針；在此技術中，乃有社會之物質的生產力與社會的勞動之生產能力的表現。』（布哈林著史的唯物論檜崎版一六一頁。）如此，若以技術爲勞動要具的體系，則不能認勞動要具是含有對象性的。這不是單純的物件，乃是社會的

體系。布哈林又說：『吾人的所謂社會的技術並非是某一工具或種種工具之一集積的意思，是謂此等工具的一體系，即全社會中此等工具的總體。』（同上，一九〇頁。）所謂對於經濟具有直接關係的技術，是「爲勞動用具之社會的統體的」勞動用具，不是個個物體的要具。此種說明對於馬克思的所謂技術，是否爲正當的解釋？關於此問題的考證，此處毋須究辯，吾人祇要知道布哈林的意見，也是一種解釋就够。

關於馬克思之所謂技術的意義，我雖沒有充分的考證能力，但據我所知，由創造使用價值方面，而認爲自然科學之因果關係的勞動，馬克思名之爲技術的勞動；又由創造價值方面觀察的勞動，馬克思名之爲社會的勞動。例如：在資本之技術構成學價值構成的區別上，就可看到馬氏此種的見解。他說：『資本的組成，可有兩重意義的解釋。若由價值方面解釋，則資本乃由不變資本即生產機關的價值與可變資本，即勞動力的價值（勞銀的總額）所組成。再由生產行程內部的素材方面解釋，則一切資本乃由生產機關與活的勞動所組成。此種組成是依據使用生產機關與使用必需的勞動量間的比率的。我名前者爲資本的價值組成，後者爲資本的技術組成，在此兩組成間，有密切的交互作用存在。爲說明此種作用起見，凡由依資本的技術組成所決定，而反映其諸變化的方面觀察之資本的價值組成，我名之爲資本之有機的組成。普通之所謂資本的組成，即指此有

機的組成而言。』(資本論第一卷八一四頁)

要是如上解釋，則馬克思之所謂技術的意義，並非巴爾德、哥德兒及宗巴德等的狹義解釋；此

縱無柯諾的論駁，亦可明白。(H. Cunow, Die Marxsche Geschichte, Gesellschafts- und Staats-

theorie, II. SS. 162—179—Die Stellung der Technik in der Marxschen Wirtschaftsaufbauung,

Die Neue Zeit, 1921. Nr. 14—15)

馬克思雖承認技術關係與價值關係的交互作用，並名後者受前者的影響而發生變化的關係，為有機的關係；但要理解此相互關係，必須理解「為一切技術要素的基礎之」社會現象。現在我試對此問題，略加敘述。

若以簡單的言詞，說明此問題的意義，就是：技術何以有關於經濟，行政及其他經營的事象？前者並如何予後者以變化；且其變化情形怎樣？據哥爾德的意見，經濟與技術，兩者的發生，乃出於同一根源。即人類因其慾望充足的必要，遂向外界活動；經濟就依存於此必要上。而且其活動並非恣意的，即有與自然法則相結合的必要發生時，技術遂以產生。技術是為經濟而存在；經濟乃依技術，得以遂行。即不論在怎樣的情形之下，皆欲脫離偶然的支配，而設定秩序。從而，所謂經濟者，就是慾望充足行為中的秩序；所謂技術者，即此行為遂行時的秩序。哥爾德更進而根據理論，說明所謂經濟原理(Wirtschafts-

schafliche Prinzip) 與技術之理性的原理 (Vernunftprinzip der Technik) 是互相一致的他說「以最少的費用，收最大的效用」云云，雖是一般的經濟原理，但此原理之難以維持，是顯而易見的；不過吾人在此處祇須遡究此原理的通用性的根源而指明其誤謬就够。一切的行為都有一定的手段與一定的目的。即其行為為所有的理性與原理亦可使經濟的行為與技術的行為相一致。然欲實現此一致，必須經過幾個階段。例如：像鐵道之建設與經營，是由交通的必需所發生一樣；先予技術以生產及其他課題的，就是經濟。即置經濟的基礎於技術，是產生此兩者的關係的第一階段。其第二階段，是予關於經濟，尤其是生產之可能的條件等以技術的情報。第三，技術雖指示經濟的方向，但技術亦因此而受經濟的制約。例如價格的制約，即其顯著的一例。第四是經濟技術之實現。要之，兩者的關係，是經濟予技術以問題；同時並予以解決問題的精神。結果，經濟就是技術的上位概念，指導概念。但沒有技術，經濟就不能實現；在此意義上，可說經濟乃有技術的性質。

於說明行政之技術的性質以前，對於技術的意義及技術與經濟的關係，雖費了較長的議論，但這是因為我認為技術與行政的關係，恰猶技術與經濟的關係相同的緣故。予行政以技術的性質之技術的要素，固然，與經濟的情形不同，但在說明此要素為何物之先，必須正確理解此種技術要素的意義。

## 第五章 行政的要素

### 第一節 行爲的要素

行政的要素，其帶有技術的色彩，是分析行政的機能過程時所得的結論，此已詳前章所述；本章目的，即欲說明行政的要素是什麼？其主要的要素，則有(1)行爲的要素，(2)人員的要素，(3)物件的要素，(4)組織的要素四種。此種分類，並無統一的標準，僅爲研究便利起見而已；因此，同一事實，有時能歸納於二、三類內。其原因，即由於觀察點的不同。

行爲的要素，是以行政上人類的行爲，爲其分類的標準；此更可大別之爲支配行爲的要素與手續行爲的要素兩種。

#### (一) 支配的行爲

所謂支配行爲的要素，即經營學者孫爾頓之所謂最高管理的要素，是政策決定及最終統制所必需的行爲。對於此點，最有精密的研究的，是法國卓越的實際家兼經營學者法育爾。據他說，支配行爲乃含有次述五要素。(H. Fayal, *Administration industrielle et générale*, Pp. 59—158)

#### 豫見

俗語說得好「支配就是豫見」，「豫見 (Prevoyance)」即在行政上，也是重要的行爲。



要素所謂豫見者就是推測將來之現實的準備。其機會與表現的方法，雖有種種；但其最有效，且最主要的表現方法，是行動的次序表（Program）。關於次序表的作成與修正的技術，任何行政學各論，無不根據法育爾的意見，所以此處僅僅介紹法氏對於次序表的具備要件及其作成要件的意見如下。此即所謂統一，繼續，順應及明確的性質。又其次序表作成的必需條件，是作成者的人選，作成時期，道德的勇氣，當局者的安定等。

若於國家及公共團體的行政，以論此行動的次序表，則預算為其一例。預算既不是財政的費用細賬，也非祇是議會對於行政的監督手段。其實，預算是行政行為的次序表。由此見地而言，固雖有預算的編成不可，其實不然。在行政學上，論及豫算論，可說是始於美國威洛比與巴克。又內閣制度與預算的關係，也是重要的問題；此雖與所謂『政府的安定』一事，具有密切的關係，但亦可以行政與議會的關係視之。

**組織** 所謂『組織』（Organisation）的行為，是結合行政之人員的及物質的兩要素而成的行為。我以為關於組織一項，不應由行為方面觀察，而須於被組織的方面研究；故關於組織擬在他各項目下討論。

**指揮** 如果把人類的集團，組織起來，那末使組織活動的這件事，就成了問題。此即稱爲『指

揮』(Commandment)的行為的使命。此種『指揮』雖由各部屬的首長分擔，但是有各單位的監督與責任的。指揮的方法，是由其指揮人員一定的資質及對一般行政原則的智識而定。關於此點，法育爾舉出了下述八點。即謂：凡為指揮者的要件須能：(1)具有關於部下人員的充分智識。(2)除去不適任者。(3)熟習「結合其經營及人員的」規約。(4)示以模範。(5)時時利用一覽表，以檢查人員。(6)招集主要同事開會討論。(7)不拘泥於細末。(8)努力以活動、自發性與誠實等支配各人員等。

**整頓** 所謂整頓(Coordination)者，即予經營的一切行為以調和，藉便其運用，並便其易達目的。故整頓的效果，可予各職務之物的及人的組織以一定的調和，而使之能確實且經濟的，盡其應盡的職務。從而，整頓是各部的行動，因經營全體所惹起的業務與結果的合計；是使收支相合致的妥當的設計。要之，整頓是予一切事物與行為以適當的比例，使其手段適合於目的。在有整頓的經營上，乃有下記事實存在，即(一)各部以同一步調前進。(二)各部內的小單位對於自己應盡的職務與對其他同事應有的協力，都有良好的教範。(三)各部的行動常與周圍的事情，保持着調和的步驟等。

### 統制

所謂統制(Control)，即查究一切的行動，是否與所採擇的次序表；所決定的原理及所予的命令相適合。使已犯者，得以改過，勿再蹈覆轍。故統制可適應於一切事物，人員及行動。申言之，統制的目的，即在確查：(1)行動的次序表有無存在？(2)次序表中的細目，能否適用，且曾否實行？(3)人員的

組織是否完備(4)人員一覽表曾否使用(5)指揮是否從其原理(6)會議與整頓是否實行等

此支配的行爲中，豫見與統制是經營與行政之最高的管理要素。此外所舉支配的要素，雖能委任下級部局分任，但此兩要素是支配的行爲中，最富有特徵的。

## (二) 手續的行爲

所謂手續的行爲，是關於行政的實行手續及其技術的行爲，除了純工學的作業外，主要是指記錄的，文書的勞動而言。據哥德爾的分類，就是智識的，或社會的技術。

其主要的，是(1)通訊文書的處理。(2)記錄的保管。(3)計劃中的，進行中的，及已完成的事業之報告。(4)關於會計及簿記等的記錄。(5)報告的利用及整理等。至其各個技術的內容，雖多有可述之處，因對於此處技術的意義，沒有多說的必要，故從略。

## 第二節 人員的及物質的要素

實行行政時，必須利用人員及物質的要素；此乃吾人日常所目擊之事，很易明白。所謂人的要素之利用者，就是關於官公吏役的任用與選任，昇進或退職，配置及組織，給與和權利等的行爲。至於物的要素，有兩種意義。一是物質的要素之直接利用，二是間接利用。此處所說物質的要素，乃指自日常

必需的紙筆墨水之類以至房屋道路橋樑的建築材料而言。所謂直接的利用者，即為達成行政的目的起見，而對於此類物資的消費；又，間接的利用，是指到達其直接消費的手續而言，如購買、貯藏、檢查等行爲。此處說物質的要素之直接消費，就是技術的行爲；或者有人以為：祇此種技術的行爲，不能算是行政的行爲。但是，在上面論行政之技術的性質時，已經說過，因行政為達成其目的起見，乃有技術的必要，同時，技術亦依行政而存在，故此種純粹技術的行爲，亦得為行政學的對象。即如消費一張紙的行爲，對於行政的目的，既有一定的關係，故亦是行政學的研究範圍。何況間接的利用，顯然是一種行政的行爲。

## (二) 人員的要素

關於人員的要素的議論，因其本身，即成了『為一行政部門的』人事行政論，故現在不能全盤的論究。此處祇須說明：所謂『利用人員的要素』者，究是一種如何的行政要素一點。此外，我們祇要知道何以須有人事行政就够。

任何行政所必須的技術，凡使用之者，都是人類。所謂『行政的能率，』既非機械的能率，也非技術的操作的能率；那是人類集團的能率。這不是無人格的機械的裝置，乃是巨大的神經系統。從而，以此種人員組織為對象的行政，即以勞動關係中的人類性為其對象。這不僅是行政部的總長與司長

的問題，乃是須要心理學者，精神病者，社會事業家的能力的複雜問題。因此，在行政上，除了人員的要素外，尚有以此要素為對象的行政，即人事行政的產生。這是因為行政的執行，必須依賴人員之力的緣故。且其全人員中之一部份，還非有專門的技能不可。因為行政一方面是高能率地實現其目的的方法，同時又是人類的集團，故為顧及其人員的利害起見，須有各種設施；於是，遂有人事行政的產生。即可說人事行政是由人員的能率與人員的幸福兩部份結合而成的。而研究此兩者之如何矛盾並如何使之調和與統一，那是『為行政學各論之一的』人事行政學。

### (三) 物質的要素

所謂『在行政的進行上，必需有物質的要素』者，其意義如何？這就是說：在行政之中，乃含有技術的行爲。即如『為物質的要素的直接利用之』土木事業，不用說，這是純粹的技術。此種技術的本身，雖非行政，然道路行政與鐵路行政，則非利用土木技術不可。此恰猶生產技術雖非經濟，但經濟則必須有生產技術一樣。即因此，行政與經濟乃帶有技術的色彩。

又即『為物質的要素的間接利用之』行政，亦隨直接利用之行政發達而發達；恰猶人事行政之以人員本身為對象一樣，亦有以財物為對象的物資行政之必要；此種行政，且漸次脫離單純的經理事業而獨立。即當購入物品時，因決定並檢查其物品的品質，而必須商品學等的技術；又因須考究

貯藏保管的技術方法並維持利用此等技術所必須的機關，遂有物質行政的產生；研究此種行政的，就是物品行政學。如此，利用物品的要素的行政與購買物質的行政，兩者的分離，即明示着行政中的合理性，乃日在發展。

### 第三節 組織的要素

最後，此處所說的行政的組織的要素，是有關於行政機能的能率的組織的意義。換句話說，即就組織的合理性所予於行政的能率上的意義之考察。再講明白些，組織是行政的能率的要素。

一九一九年英國赫爾登委員會調查該國政府機關的報告上，有一段說：『政府組織，很多事情尚未達到已爲一般所是認的能率的基礎標準，』此言非獨說明該國政府的行政組織，尙多缺陷；且證明爲增進行政的能率起見，行政的組織必須適合一定的標準。

有內容的且有系統的論述此問題，恐就是行政學總論的重要部份。蓋非獨此問題的性質，非常重大；且對此問題，如無充分系統的，理論的研究，則在反面，必因而激起學問研究的必須。此問題，擬在本書第八第九兩章，詳細敘述；此處僅簡單地介紹關於此問題的諸點的所在與其意義如次。

據 White 的意見，則有(1)決定組織之妥當的機關問題。(2)行政組織的形態問題。(3)責任與權限

的配賦。(4)各部分立的原理。(5)連絡整頓機關問題等。即決定此等問題的理論，可為推驗行政組織所有能率的尺度。蓋行政與企業等私團體不同，不能營利及其他類似的動機與方針，故勢非依間接的尺度測驗其能率不可。在此意義上，一切能使組織本身所有的合理性得以發揮的理論，是值得吾人研究的。

例如有權決定行政組織的機關，應是國會呢？樞密院呢？或是政府本身呢？的問題；又如行政的形態，則有自治的或官僚的，中央集權的或地方分權的，單一執行性或複數執行性的，對此，吾人將如何決定的問題；又如責任與權限的結合，須有『有能率的組織』；又如須依機能的數量及種類，以分立各部；又如執行的職務與統制的職務之必須分離，再如設置統一的連絡機關之必須等理論，都須根據多少經驗，始能確認。

在所謂行政能率的測驗上，並無一定的方法，應對何種人員，或應對何種場所測驗能率，不能有理論的決定。不過，將來或許會有研究『測驗行政能率的方法與制度』之學問的分科發生。美國行政學者及政府調查所的研究，已經非常發達，故即在行政學方面，發現可與產業能率測定學併稱的學問之日，恐怕不久可以降臨。

## 第六章 行政的發達

### 第一節 行政的發達與行政組織

行政的發達與行政組織有密切的關係。此種關係，即由『行政可視為政治的手段，方法，並可認為其從僕奴婢』的一點，觀察而知。即一般的政治規定的條件，可說就是行政發達的前提。又即就個別的而言，亦因政治組織的態樣如何，而於行政的形式及能率上，顯現特殊的狀態。例如：因專制主義與民主主義，單一制度與聯邦制度，責任內閣制的存否，或依據議會的立法主義與依據大權的立法主義等的政治組織的不同，而於一國行政形式與色彩上，發生差異。

因為此等諸問題是政治學的範圍，此處固毋須詳述，惟於觀察行政的發達時，必須注意其與政治組織的關係。尤其因政治組織是左右行政能率的條件，故兩者間有密切的因果關係，正是行政學者之所指摘的地方。（W. F. Willoughby *Principles of Public Administration*, P. 1.）

所謂行政的發達對於政治組織的如何，具有『密切的因果關係』者，就是政治常為行政的積極條件的意思。即可說政治常是行政的指導者。然就此點，現在稍有仔細研究的必要。此時的政治，是由其本質着想的，是指創造的公共行為而言。要是根據論理，僅僅抽象的解釋此本質的部份，則或如



上述亦未可知。

然若具體的考察事實上一般之所謂政治與行政的關係，則諸如行政上的必要與達此必要的方法，都足以使政治組織的内部，發生搖動與變革。對此承認並使實現其變革，若由『政治是有指導與決定力』一點而言，則此時的政治尙可說是行政變革的積極條件；但既承認其變革的內面的事情，就可知此時的行政發達與政治的關係之複雜了。

又如許多歷史的，實際的事例之所示，若取某時某地之具體的政治及政治組織與行政的關係觀之，則政治反有阻礙行政發達的時候（拙著政治學的任務與對象四四〇——四四三頁）固然，因爲此種事態，大都是革命的原因，故早晚可以產生新的政治力與新的政治組織；從而，若由一般概觀，則可說結果，政治仍占着指導的地位，亦未可知。而在此時，如由行政的立場言，則此亦可說是作成政治組織之變革原因的進步的要素。

要是如此說法，可知行政的發達，雖與政治的發達，具有密切的關係，但兩者的步調並非完全一致。這不是因爲兩者各有其固有的發達法則存在的原故麼？

要之，政治雖是權力支配之社會關係的表現；但行政則不僅社會關係而已，且包含着自然的技術的關係。此事已詳論於行政的性質一項。從而，具有如經濟現象中之生產關係或生產方法般技術

性質的作用，是經濟本身之發達動因的內面的基礎；此種根據史的唯物論的法則，在相當程度之內，亦可適用於行政與政治上。

## 第二節 行政組織的發達

一面承認行政與政治的相互關係，同時並欲了解行政之固有的發達法則，結局先得解答行政組織的發達。

所謂『社會現象的發達法則』乃與自然科學的法則不同，即其內容的構成要素，不易使之單純化。關於法律、政治、經濟等之史的發達法則，乃隨其觀察者所着眼的要素如何而異。在經濟發達階段說上，所以有種種學說的存在，即其一例。結局正如韋伯所言，祇有視之為顯著的觀念型的配列而已（Max Weber, *Wirtschaftsgeschichte*, SS. 1—16）。從而，歷史發展的前提，必須規定『為其歷史對象』之事物的根本概念。而且以此根本觀念為嚮導的徵表，而行歷史事實的選擇。

然而這終究是如何構成歷史的發達階段的問題，而不能回答此外的歷史法則的課題。與史的唯物論一樣，在樹立一般文化之綜合的、絕對的史觀上，縱無獨斷的要求，但對其個個現象的發達動因，須有一定的見解。在論行政的發達上，何為促其發達的原因，非有其直接固有的原因之探究不可。

要之，我們企圖尋求行政之史的發展遺跡，措定其階段，並規定其發達原因，須由多方面觀察，第一須觀察行政機關實現於國家體制中而成爲統一的組織的過程。次之，須知構成行政機關並職掌行政的行政職，其得以確保獨立的公共地位的路徑。最後，乃『意識的把握使行政發達』之社會的需要；並研究『以完成行政職能的目的，使其能率得有科學的實現』之行政方法的採擇過程。若由此三方面尋究行政的發達，則其結果雖是三種觀念的抽象的行政之一面；但以其綜合的觀察，則可知行政之全面目。

今日通常所謂『行政』，乃與立法、司法併稱，認爲國家三作用之一，並爲統一的組織；但此不能積極的說明其地位。這雖是忽視歷史的考察之三權分立論的缺點，但實因其不若立法與司法之具有比較的新的且限定的性質，而僅有原始的且包括的性質的緣故。在家族生活上，雖無立法與司法的特定的職分，但一種經營，則必然存在。同樣的在原始國家與專制王政上，雖無裁判官與立法官的特種機關存在，但如無國王的執政，則其組織，就不能成立。行政的萌芽即存在於此處所說的執政中。且在上述的司法與行政分化，獨立之後，而依然存續的，乃是行政。三權分立論之所以具有一面的真理，即因其主張已經分化獨立的國家機關之存在，而此種機關始於國家體制上，占得了明白的地位。故在司法與立法不能區別的時代，亦不能有真正意義的行政。正如哲學者之言，『分化就是統一』。

那確是真理。在此意義上，行政的發達不外是此分化的開展而已。愛利納克之以如此的理由解釋行政的消極定義的原因，是爲吾人所首肯的。（G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, S. 612）

由此可知在三權分立論的真實意義的分化的背後，必有統一的存在。行政雖是國家的一部門，但此非爲整個國家的行爲不可。換句話說，行政雖是區別立法與司法的特殊部門，但必是國家的統一的組織。此種意義的剖明，是法治國說（*Rechtstattheorie*）的完成者模爾秀太爾及鄂拉斯德等的功績。於是，行政組織遂完成了國家體制的統一的一面，以此事實爲行政發達之一表徵的理由，亦隨以成立。

如此，發達於法治國主義下之行政組織的統一，其經過階段如何？奧洛於討論與此同樣的問題時，把牠分成四個階段。（Haurion, *Principes de Droit Public*, PP. 314—317）。據他所說，第一是封建時代的初期，君主尙未實行直接統治，而僅爲名目上的主權者。惟依所謂『君主的立法』或『君主的裁判』的制度，由封建諸侯的命令，得以間接保護人民而已。

第二是封建制度崩壞之後，專制王政發達的時期。即波丹著他共和國一書的當時法國的情態。私門的權利，貨幣鑄造的權利及種種命令權，皆集中在國王之手。然實際上的地方政治，則仍由封建的領主所掌權，與國家之一般的組織，缺乏充分的調和。而此時期可說一直繼續至法國大革命時止。

然於政治組織之外，開始發見行政組織與行政職，就在這個時期。爲什麼呢？要把從來在封建諸侯之下的人民直屬於自己的支配下，故如以前之間接的保護與統治，已不充分，申言之，即非盡更多的職分不可。於是，就發生了『有規則的職務』的必要，此即今日行政制度的濫觴。

第三時期是開始於十九世紀當時的中央集權，通過行政組織而完成的時期。此即由於法國大革命及拿破崙的帝政的結果。第四時期，是由此中央集權的完成而失了平衡的政治組織，乃隨德模克拉西的發達，致於政治上，受到遠心的動搖，而於行政組織上，發現地方分權的傾向的時期，即自十九世紀後半以至今日。一八八四年的職業組合法，一九〇一年的團體自由法等，是容許離中央政府而獨立的制度的設定；不僅勞動者階級，即一定的官吏及官業從業員，亦有團體的可能；行政組織的統一，乃愈益複雜。

經過如此的徑路，以致行政組織有『爲國家組織之統一的反映的』的地位；究竟有如何的內容呢？此雖擬於次章加以分析與解剖，但我以爲：即在其統一的過程上，亦可看出行政的發達。其今日正在爭執之中央集權與地方分權的傾向的強弱，雖與國家與時代而有多少的差異，但此畢竟是行政組織的內容的問題，對於統一團體的行政地位，並無關係。

### 第二節 行政職的地位的發展

行政職的地位已經獲得了獨立公共的性質，吾人必須由其發展的歷史，觀察一般行政的發達。行政職是行政本身的實質的執行者。行政職之有獨立公共的地位，由行政的發達看來，確是顯著的表徵。

古代社會，即希臘羅馬時代，暫且別論，在近代國家，行政之有別於軍事及裁判，且具有特殊的公共的職能，可說是始於專制王政之下。在中世的封建社會，領主為管理其土地起見，即為監督農奴與隸民的勞動起見，乃由封建臣屬中選擇執事，以當其任。此執事的執務規程與取締規程，雖可說是後代行政法規的起源，但是此等規程，尚無公共的性質。執事等之為行政官的地位，亦帶有與領主間之封建的私的勞務契約的性質。固然，即在今日，立憲王政的國家，尚有此種遺制殘存。

又在專制王政之下，若王室領有廣大的所有財產時，固有專門的管理財產者在；但是此外，即如今日行政官的職務，大都是於一種『包攬關係』之下，由非官吏的地方有力者管理。國王為支付自己的經費與軍費起見，祇冀徵收租稅，至如今日般的行政，則多不甚顧問。

到了啓蒙主義的黎明期與所謂開明的專制時代，在君主以外的官吏中，最初被承認其獨立的公共性者，不是行政官，乃是司法官。英國對於司法官要求一定的資格，遠始於大憲章；且在一七〇一年的踐社令（The Act of Settlement）上，規定裁判官未經議會的許可，國王不得任意罷免；藉以保

障其地位。然在英國，行政官之成爲非國王的單純的私臣，可說是發端於一七八二年巴克的行政整理案。以前行政職的任命與昇進，完全由於『恩顧』（Patronage）。巴克之後，畢得的改革案，遂成了英國行政職之有今日般地位的基礎。英國行政職之能獲得現代的地位，是在實行國會改革之後；至一八四八年止，關於行政官吏的俸給及其他的費用，未曾提出豫算表，交由國會協議。經托萊佛拉、葛蘭斯頓等的一八六六年的行政職改革，始到達了現行的制度。（Finer, British Civil Service, Pp. 13—26）觀此可知：行政職之於國家機關中，占得獨立的地位，乃與由於國會發達的民主政治，具有密切的關係。

即在法國，上自萊琪姆時代，中經李秀利（Richelieu 1585—1642）、柯爾伯特（Colbert 1619—1683），以至志爾鄂時，皆在此輩有爲的政治家下，行政已於國家體制中，占得重要的地位。但是，中央政府的人員，爲數不多；普通行政，皆由地方處斷。降至拿破崙一世，始以其周圍的樞密顧問（Conseillers d'Etat）爲中心，而行巨大的中央的行政。拿破崙一世在執政官時代（一七九九年十二月二十五日——一八〇四年五月十七日）的努力，表面是順應因大革命所發生的新事態，實質是貫徹了萊琪姆的專制王政所造成的中央集權。

在拿破崙一世的行政功績中，其最著名的，是財務行政與地方行政的改革。關於財務行政，完全

依照哥丁 (Gautin) 的計劃，改採直接稅收納的組織，於各縣置收稅官，並追收了革命中滯納的部份。同時且實行通貨與國債的整理。關於後者，即地方行政，其所有的改革，（一八〇〇年二月十七日）乃使多數傳統的地方團體簡單化，於縣郡置政府直屬的統治一人；又如市鄉村各置長官一人，至其人物，則由縣郡長選任；對於各團體中的民會，僅於直接稅的徵收，予以容喙的權利等。如此，地方行政及稅務行政，就成功了中央集權化。（D. O. Lummley, *Napoleon Bonaparte as an administrator*, *Journal of Public Administration*, vol. 1. P. P. 127—135）

始於拿破崙時代的中央集權制度，其後雖有幾次政治上及憲法上的變革，但其骨子，大體未曾變更。在此中央集權制度下所雇傭的行政職員，他們的地位，雖於拿破崙的執政官時代，由太萊爾蘭的提議，制定了俸給令，但未免有政府官僚之人情的濫用，故僅獲得了不完全的獨立而已。一八四二年托克威對於下院提起質問，此問題始見改革的端緒。一八四四年，地蘭丁 (Girardin) 曾有關於『官吏任用及昇進』的提案。但在實際上，政府仍毫無建樹。

普法戰爭後的第三共和國，隨國會的地位及勢力的增加，提出了許多的改革案；其中最重要的，是一八七一年於下院設置調查委員會一事。該委員於其報告上，乃要求各部設行政職參事會，以為總長或司長的諮問機關，同時並要求規定行政執委員會，每年須派人出席國會一次，報告一切。此外，



關於行政職的等級，選任方法，及昇進等，都有詳細的計劃書。此計劃書經參議院（*Conseil d'Etat*）的精密的批評與修正，再交還委員會之手。又經委員會的整理，草成行政組織之全般的計劃，報告國會。即此報告，雖就是法國中央行政改革大綱的描寫；但因政府最高幹部的反對，國會終於不能使此報告，成爲法規。若借羅法的說話，則可謂當時國會尚未到能實行如此大改革的時候。（*Lefas, L'Etat et les Fonctionnaires, P. 251*）。政府當局者認此爲重要的問題，是在第九屆國會（一九〇六年）以後。要之，當此之時，下級行政官吏與官業從業員之間的組合團體運動，亦漸興起。

諸如上述，英法兩國官吏，獲得法制上的地位，乃經過了幾多的年月與曲折。但在反對方面，有些國家之有官吏法，爲時頗早。這就是普魯士及其他德國諸邦。在德國，行政職之獲得了公法上的地位，雖亦在專制王政時代；但因其繼續羅馬法，尊重法律家，又因行政者所掌事業的發達等，以致行政職形成了一個等族，且有階級的集團的地位。即德國的行政職，其基礎遠築在封建時代的社會組織上。封建貴族與專制王政，雖相繼滅亡與倒潰，但是他們並不與此同其命運，而反發展以至今日。

到了十九世紀以後，大部依斯大英、哈爾德比的改革，乃隨行政的革新，以致此固陋的官僚等族的地位，至爲一般人民而開放。但斯氏的改革，因地方貴族的反抗，而僅收得一部的成績。其改革的完全成功，是在一八七二年，頒佈地方郡縣制之後，久居等族構造下的地方行政，始改置於地方自治的

基礎之上。行政職的法制亦於一八七三年，從新制定；此即德國現行法的先驅。然此法制的精神，是萌芽於十九世紀前半的專制時代，故具有適於農業經濟時代的行政及行政職的傳統觀念。關於此種內面構造的改革，降至二十世紀，隨產業社會的變革，而益有必需；結果依一九〇九年勅令，設置調查委員會。但該委員會並無多大的活動；熱望改革的呼聲，若照沙姆洛的形容，可說是如沙中之水，轉瞬間即洩漏盡淨。（*Stier-Somlo, Grund- und Zukunftsfragen deutscher Politik, S. 87*）其原因，要之，是由於輿論機關的議會，對於行政上的改革，能力過於薄弱的緣故。那在德國，民主的官吏法之制定，歐戰前，尚未實現；迨經戰後革命的變動，始漸趨實現化。

要之，行政職之占得獨立的社會地位，雖依國而異其途徑，但都須要以國會為中心之民主政治的確立。在此以前，『為專制的官僚政治之工具的』行政職，其地位雖比較高貴；但『為行政全般之職能擔當者的』行政職，在其嚴酷的階級區別之下，在法制上大多數不能有何等獨立的地位。

再徵之日本的歷史，自明治二年改革官制，即所謂『據舊官之名，取更始之實』而恢復大寶之制，規定職員令以還，各部官制，曾有數次改正，明治十五年，制定了服務規律；但可說至明治十八年止，未曾有可名為官吏的內容之規定。明治十八年有官紀五章之頒佈；十九年，據各部官制通則（明治二十六年改正），而有簡單的關於文官人數及任用方法的規定，此即明治二十年公佈之文官試驗

規則的前身，完成了『爲現行法之基礎的』明治三十二年的文官任用令（大正二年改正）顯現於此等諸規定上的精神，是一面因襲大化改新以來歷代相傳之中國武官制度，而着重於對官吏的給與制度；同時，嚴格地規定『爲藩閥官僚政治之下僚的』行政職的地位，使減少其情實依怙的餘地。自憲法頒佈以後，由此藩閥及官僚兩要素而成之日本行政職，遂有了憲法上的權威，並具備了法治國的體裁及內容。但時至今日，還無更好的進化。

即在國會的政治勢力，漸次伸張的今日；因國會本身的歷史，爲日尙淺，故其發達，仍不脫爲對於昔日藩閥官僚之消極的反對勢力之歷史的原由，而未具爲真正民主主義的機關的實質；結果，對於行政職制度的改正，僅以可認爲一種獵官制度的方針，而止於討論任用令的改正而已。尙缺乏對於行政職全體，斷行民主的（Democratic）的改正之見識與勇氣。行政職之社會的公共的地位的確立，乃需要國會本身之民主的改造；此種由上述先進諸國的歷史，觀察所得的結論，亦可適用於日本的行政發達。

關於日本上古中世及德川時代的行政職的地位，亦有依據大寶令中的制度的精神而加以討論的人。（例如有賀長雄著國法學上卷六〇五頁參照。）但我以爲：模倣中國唐制的此種制度，其當時的氏族制度乃後代封建制度中的社會關係，會有如何的調和，乃需要特別的研究。即使唐

制完全適合日本的政治關係；但是否應以此制度，與近代立憲制度下的行政職的公共地位，視爲同一呢？至少前者能否視作後者的起源，是一疑問。關於中國式的人文國家中的官吏的公共的性質，寧如韋伯之言，由其經濟制度的實質觀察，此處應以合理的租稅制度與爲其財源的涵養之手段的經濟政策的有無爲標準。（M. Weber, *Wirtschaftsgeschichte* S. 294）由此見地而言，東洋各國最初有近代意義的行政職的，要算是明治維新後的日本了。關於此點，日本憲法上大權的政治的意義，可求之於所謂『王政復古』的作用中，同時，且說明了繼封建制度而興之統一政府的專制王政的必要。此等諸點，著者擬在行政學各論中，詳論日本的人事行政時來敘述。

#### 第四節 行政的發達與科學的方法

前段已經說明：行政的發達，不論其行政組織的統一化，或行政職的地位的獨立化，皆與依據議會政治的民主主義的發達，具有密切的關係。

反過來想，議會政治本來是行政的真正促進者麼？又今日行政發達的動因完全是導源於議會政治麼？對此疑問，根據行政的本質，可以明白地予以否定的回答。因爲政治之於行政，是居於指導的地位；故依其政治組織的如何，常從其自己的法則，而成爲行政發達的障礙。此即前此議會政治之所

以打破專制政治下的狹隘的，階級的官僚行政，並漸使行政及行政職社會化的原因。然在反面，議會對於行政之技術方面的進步，常少理解，並於政黨的利益，內閣的政策前，忽視行政的立場。換句話講，議會政治並非促成行政發達之有利無害的好條件。反之，雖專制的官僚政治，亦可成功於行政之技術方面的利用，並能提高行政的能率。申言之，即官僚政治，並非本質的予行政及行政職的發達以障礙；歷史的事實告訴我們，在有一時期，亦曾爲其指導者。

於是不拘政治組織的態樣如何，必須努力於行政本身的內部法則的自覺，並就促其發達的條件，加以考慮。在行政發展史上，此種條件具備之時，即可認爲行政的重要的時代的發達。

諸如上述，不論行政組織的統一化或行政職的獨立化，雖都是十九世紀的立憲政治的產物，但激動此政治變化的，是經濟產業的發達。現在想把牠當作一個新的發達階段討論的行政方法的科學化，究其極，亦基源於經濟社會的變動。隨產業組織的進展，國家及公共團體對於行政的職務，愈加成爲『積極的』結果，非獨有其行政職能的量的增加，且其質的方面，日益複雜。不論產業政策，社會政策或都市政策，其量與質的增加，皆非前世紀所可比擬。輿論亦承認國家的活動；孟奏斯泰（Manchester）輩之高唱不干涉主義者，不過爲一部份的資本家階級而已。

然即認其積極的設施之必須，而願支出其設施所需的費用；但因要求其能率的提高，故非惹起

新的問題不可。又，對於以要求行政職的社會地位的向上爲目的之集團的利益的確認，而至以行政職一般的能率增進爲條件，亦是當然的歸趨。蓋因爲他們供職於行政者，苟對其自己的職責與境涯而無自覺，又對其社會的地位而無反省，則國家決不會容許他們的要求。

於是，關於行政職的事務上的能率，行政方法的技術及行政一般的諸原理，就有以科學的研究態度、研究、調查、立案、及立法的諸機運發生。此在歐洲各國，最初萌芽於二十世紀初頭；到了此次歐洲大戰後，遂有躍進的發展。至其成果，果可予實際行政上以如何的變化，此在今日，雖難下斷語，但以此現象爲行政發達史上之一轉換期，決非不當。

此行政的科學化的運動，乃發生於各方面。固然，其各方面的運動，都是相互影響的；但其發生，則各有不同的方面。其主要的方面，得大別之爲三種。其一是關於政府行政的調查，其二是行政職之組織的研究，其三是大學及私設行政研究所中的勞作。

第一：政府的調查，乃有兩種。（一）是由臨時任命的調查委員會，就特定的題目，使爲調查報告，藉充立法及行政的資料。（二）是政府常設的調查研究所。後者，因其性質與下述大學及私設研究所的事業相類似，故詳下述。此處祇就調查委員會的事業，略加討論。

就是政府任命的調查委員會吧，但要是爲了經濟及其他立法政策的便宜而設立的，此處亦不

具論。關於純粹行政組織及行政職的調查委員會，在各國不全其實例。例如英國一九一四年的麥唐納行政職委員會及一九一九年由改造部所任命之諸委員會（就中最著名的，是關於荷爾登政府機關的委員會）等。此處所述的兩委員會，皆曾提出了內容豐富的調查報告書；且此報告書實際上，有幾部份即為英國此後的立法及行政改革時所採擇；同時，且成了今日研究行政學的絕好參考書。

在北美合衆國，一九一〇年由大總統塔夫脫任命的『關於節約及能率的委員會』其最初企圖，是欲調查全聯邦行政的組織及方法。又在州行政，則一九一五年伊利諾州的關於同樣目的委員會的報告，異常著名。前者的業績，其表現於實際制度上者，是聯邦豫算局的設置與會計制度的改革，惟該委員會的事業，因戰爭的關係，曾中斷一時，降至一九二三年，又以別種形式，繼續進行其事業。

後者的伊利諾州委員會的報告，曾表現為該州的行政職員法。

在法國，則如上述，歐戰前克利滿沙、白里安等的行政職改革，未曾實現，即遇着大戰的爆發。時至今日，關於此問題的個人意見及提案，雖堆積如山，但政府尚未着手調查此問題，從而，到了今日，法國尚無統一的行政官吏法存在。關於行政組織，在埃里歐內閣時代，雖有過多少的改造，但至普恩開雷內閣，又恢復了舊態。故法國行政改革的潮流，非於他方求之不可。

德國在歐戰的前夜，即已公告有行政改革的必要。一九一四年八月四日凱撒的聲明及一九一

六年二月二十七日彼得曼·荷爾威在帝國議會的演說，都是對此的豫約。但那豫約，後來竟因革命而轉化成爲新憲法與伴此新憲法而生的諸法令及社會化委員會的報告。在此諸般的改革中，關於行政的主要點，是依帝國議會權限的擴張而把責任議院內閣制度（Reichsregierung）置於執政機關的中心。

關於行政職的地位，德國憲法（第二百二十八條——百三十一條及第六百六十五條第三項）上，乃揭載着規律一般行政職基礎的原則。據此，今後關於行政職的基礎原則，可依法律統一的規定，行政職的權利可由法律的規定，獲得保障，此外並承認其於政治上意見及結社的自由。基此憲法上的規定，遂制定了數種的單行法。因此，久不能脫離專制君主或黨派的工具的色彩之德國行政職，乃完全獲得了公共的性質。（杉村章三郎著社會民主國家中的官吏法國家學會雜誌，四十卷，五、六、七號參照。）

次之，要說的，是行政職自身之組織的研究。從來，行政職的組織的運動，多如一般工會一樣，其目的，是在本身利益的伸張與權利的擁護。然至最近，在比較的高級的行政官吏間，亦有就行政職的能率，技術或行政原理，而爲經驗的或學理的研究發生。又在職業團體的行政官吏（大多是下級的）間，不獨關於本身階級的或集團的利益，即對於行政組織及技術，亦有所研究了。



前者的著名的實例，是一九二三年由英國一般行政官吏組織的行政協會（The Institute of Public Administration），其機關雜誌，雖然每年止發行四期，但對於行政的研究者，是一種貴重的資料集。

後者著名的實例，就是法國的 C. G. T. 所屬之官業從業員組合 C. G. T. 在一九一九年里昂大會以後，乃於其內部，設勞働經濟參議會（Conseil économique du Travail），從事研究國有產業及產業國有化的問題。往年一講到工團主義，就可聯想到革命的非政治的行動；但今則竟有此種行政組織之研究；思念及此，真有隔世之感。如此 C. G. T. 所屬的郵政從業員聯合，乃於一九二三年，向國會提出了以著名行政學者法育爾的提案為基礎的郵務行政改革案；並依獲得財務行政的自治，而企圖該事業的經濟化；以其收益，藉資從業員的待遇改善。此種運動的成功，在其背後，必有該事業之理論的研究。

至在日本，則因官吏及雇員從業員的職業的團結權，亦尙未被承認，故到底不能進而期待他們為行政本身之科學的研究。要之，此非兩者相並，或先予以前者的權利不可。在所謂高等官及市鄉村的高級吏員間，雖有部份的關於自己專門研究的發表，然而大多是立法政策的提案資料的研究，或關於法律之解釋運用的敘述；具有教誨下等官廳與一般公眾的態度者較多，為行政本身的組織

及方法之研究者極少。此種情形，還是就個人說的，若就團體而言，則可說是『絕無』。如由內務部的少壯官吏所編輯的自治研究，將來大概是趨向這一方面的吧！到了最近，政府雖開始作成了那出版物的統一的便覽，但即依此，亦可知以前政府的行政調查與統計之不統一無連絡了。在日本，待行政之有科學的研究止，先須政府及行政職之多多努力，自不待言。

最後第三點，似非講到大學及私設研究所不可；但是關於此點，因在討論行政學之發達時，已經說及，故此處不再贅述。（第一章及第二章參照）

## 第七章 行政的地位

### 第一節 「行政的地位」的意義

所謂行政的地位者，乃指行政在國家及公共團體中所占的地位而言，而此處的所謂行政，不一定要是形式上的行政機關，或行政官廳，乃是具有實質意義的行政。此實質的行政，其圍範，較之形式的行政，有時更廣，有時更狹。

惟所謂「行政」或「統治」的現象，是一種連續的行爲或現象；故分此種現象爲立法，行政或司法，乃是由於何等的目的與便利。若認此種分類的概念是互相獨立的實在，那是犯了概念實在論的謬誤。

此處所以要特別討論行政的地位，因爲行政不是獨立的實在，是介在一種連續的相關現象中之一部分的現象。從而關於行政地位的說明，即不外爲說明行政與其相牽連的其他諸現象的關係。何況爲行政學研究對象的實質的行政，通常並不限於行政機關的形式上的行政的申言之，即不論立法機關的議會，司法機關的裁判所，及各種私的團體與政黨等，無不與行政有直接間接的關係。故在國家現象中，行政所占的地位如何，不能一目瞭然。

話雖如此說；因爲以上是就行政現象的本身而言，故並非說：行政與立法、司法及私團體的行動界限，沒有規定的必要。也並非暗示其各個的分類與概念不能規定。不祇有正當釋明行政的地位，始能區別其概念。換句話說，因其前提，須積極構成行政的正當概念，故感到有論及行政地位的必要。

卽由另一方面，亦可考察此種企圖的意義。由前章對於行政的發達的敘述推察，可知行政對於政治，大多立於受動的地位。從而，依政治樣式的不同，行政的樣態亦異。在如德、法等由以專制王政爲中心而進至立憲制度的國家，如北美合衆國之自始卽以民主共和政治爲中心而促成議會政治發展的國家，與如英國早於王政之下以議會政治爲中心，樹立了完全政黨政治的國家間，行政的地位，自有種種的差異。因爲政治權力的所在不同，故在行政的性質上，亦不得不呈「與此權力的關係」不同的關係。

於是，此種種不同的地位，是否永久不同；又在內面，是否有共通的内容？就有攷究的必要。若此種因政治構造的不同，而異其地位，則行政進至相當的發達階段，隨其固有的法則而發展時，其與政治，雖有不同的關係，但至此亦有共通的傾向發生否？從而，行政的地位，不僅止於歷史的考察，亦能由行政自身的本質，而下理論的判斷否？對於此種根本的疑問，行政學非有何等解答不可。

因爲一切社會科學的任務，都是由歷史現象中，發見理論的法則，故關於右述行政地位的諸問

題，對於行政學，總是根本的課題了。

例如：統治 (Government, Government, Regierung) 一語，自邊沁由法國重農主義者的文獻中採用以後，應用者頗廣。(Benham, Principles of Legislation (1789) VII. S. 1.) 而此語乃有一種規範的政策的内容。此統治一語，是否包含行政於其中，當然因國並因時代而異其答案。據赫載克的解釋，在英國，因政黨政治發達的緣故，統治之規範的政策的意义，雖構成了行政的重要內容，但在德國，兩者是分離着的。在德國，此兩者的結合，照馬亞之言，僅有大臣在憲法上，發生了責任的時候。(J. Hatschek, Englishes Staatsrecht, II, S. 662) 固然，此兩者的是非如何，是別一問題，但因此種「術語」的用法不同的小事，以致發生了一國的政治事情與公共意識的差異，這確是事實。

## 第二節 行政與立法院

第一須從行政與立法院的關係上，說明行政的地位。

通常吾人的所謂立法院或議會，乃有兩種意義。一是國家的政治權力之所在或為其把持者的意義。一國的政治勢力，通常是依該國的社會勢力的體樣，而分為幾方面。其分裂的情形，雖依國與時

代而異，但總非完全集中在一方面。根據普通選舉的議會，雖比以前獲得了較多的政治力，但尚不足以排除依賴既成的國家機關或制度而存在的舊政治勢力。又以今日的選舉制度為基礎，乃有不能充分反映其勢力於議會的新政治勢力存在。例如多元的國家學說，即力說着後者的事情。若據如此嚴密的解釋，則即如英、德、法、美等先進諸國的議會，尤其是僅在下院，雖可說已占得優越的地位，但亦並非完全的政權的統一體。既置此事情於念頭，以議會為政權的所在或其把握者的意義，遂以成立。其另一意義，並非就如上述的政治的實權而言，乃指「技術意義上的立法院的」議會。即所謂「立法意義具體化的」機關。三權分立論中所說的立法，其意義當然是與後者相近。

但是，在考察行政的地位時，所稱為「立法院」的議會，當然是指前者而言。蓋技術意義上的議會，是法律學或政治學決定立法的概念，祇是「視為職掌思惟概念」的產物而已。與如此抽象概念同樣的事物，不能有實在的存在。是以對於所謂「不預先概念地設定行政的地位，而欲實質地規定之」的企圖，自非採用後一意義的議會不可。

然則，民選議員的一集團——政治機關的議會，對於行政的關係如何？換句話說，一國的行政，其如何部分，是如何受到議會的貢獻？

穆勒曾論議會的正常職份，其言如次。

「代議政體上的重要點，就是把國家的實際優越歸屬於代議院的一事；但是何種實行的職分，又何種政府機關的具體的部分，應由此議院直接執行呢？這顯然是一個問題。要是不論何事，其最後的統制，能確保為代議院的職能，則關於此點，很多可與代議政體的本質，不相抵觸。

在統制政府的事業與實際實行政府的事業間，乃有根本的不同。同一人或同一團體，或能統制一切的事情；但欲實行一切的事情，那是不可能的。而事實上很多不想親自實行的人，亦有統制一切的……故代議院應統制什麼與實行什麼，是完全不同的兩件事……在許多實際上理解代議政體的國家乃承認代表的機關不能直接執行行政……不論如何的團體，若無完備的組織與嚴密的規律，就不適於正當意義的行動。

代議院不適於行政，或不適為指令行政的責任者。即在出自正直的動機時，但其干涉普通，也是有害的。行政的任何部門，都是已經熟練的事業，各有其特有的原理與傳統的規則，普通除了會於何時實行過此種事業的人們，決不能有充分的理解；又若非與其部門有實際關係的人，完全不能領會。

代議院對於行政事項的正當關係，並非由於自己投票來決定，乃注意可以決定此種關係的正當人物。此即代議院是不適於任命個人的。代議院的正當任務，不是此種不適任的執行的部分，

乃是監視並統制政府，使其行動公開，對於有人懷疑的事，則強使政府詳佈其理由，在認為值得非難時，則加以譴責；而政府當局者如濫用其信任，或行違反民意之事時，則革其地位；或明示的，或事實上任命其後繼者等……即此，已確是充分的權力，已足以保障國民的自由……若使限制代議院的職分，於如此的合理的限界以內，那末，對於民衆統制的利益，就不能與其同樣重要的熟練的立法及行政的要件（人類的諸關係，如愈複雜，又其規模，如愈偉大，則其重要性亦愈增加的）同時享受之。（J. S. Mill, Representative Government, Chap. V.）

以上是穆勒由其對於英國代議政體的經驗及其聰明的理知的判斷，所規定的代議政體對於行政的正當關係的原理，可為吾人研究當面問題的指南針。

實際各國的議會（英國的議會亦包含在內）其對於行政的關係，果如穆勒所言麼？對此問題，祇能有否定的答案。代議院——議會的任務，若由穆勒所示的基準而言，則當然是執行應屬於執政機關——政府的事務，故有時要侵入政府的權限。又，執政機關的政府，大多有專制王政的實質，故時或侵入代議院的當然任務。換言之，此兩機關的相互關係，並不依照穆勒所主張的標準，而必偏頗於其任何一方面，此寧為歷史上政治組織的實情。

今試舉一二稍極端的實例，為其證據。前者的適例，是北美合衆國的聯邦及各州的議會。此議會



是許多行政活動的淵源，即直接干涉着立法、官制、豫算、人事、會計檢查等廣汎的行政。至其干涉的程度，乃深及於極細事項。例如：就官制而言，有關於國家政策的中央行政機關的決定權，已不待言，甚至於中央機關內部各司、課的廢置，俱受議會的干涉。歐戰時，在聯邦政府，下院雖曾一時將官制權委諸大總統，但爲時未幾，即恢復了其傳統的地位。到今日止，美國雖已幾次實行許多重要的行政改革，但從無一次予以行政以決定本身官制的權限。（L. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, PP. 25—27）

後者的適例，是戰前德國的議會。不論聯邦議會或各邦議會，其間雖有多少的不同，但對於執政府——皇帝及宰相——，從而對其下僚的行政府，僅於極小的範圍內，保持其關係而已。執政府及行政院對於議會，不僅幾爲獨立的關係，且反而可左右議會的選舉，並能統制議會的活動。學者謂德國的議會是屬於德皇及普魯士皇帝的統治，從而力說德國並無議會制度，實道破了一面的真理。（G. Barthélemy, *Les Institutions Politiques de L'Allemagne Contemporaine*, 1915, P. 133）

那末，當時德國執政府與行政院是完全脫離議會而獨立，而絲毫不受其限制麼？此又不然。申言之，即仍受其多少的限制與統制，雖其方法是非常間接的。例如：(1) 上奏關於憲法與行政上的不平等的權，(2) 受理請願的權，(3) 任命調查委員調查事實的權，(4) 告訴大臣的權（但無裁制權）等。此外，議

會雖能依預算的協贊，質問的提出等手段，統制行政，至其實效，則頗薄弱。其理由，因政府在憲法上，對於議會不負責任，故預算即遭否決，仍可用緊急敕令的發佈或前年度預算的踏襲手段，不顧議會的反對照常進行。關於後者的方法，則因被議會提出質問的大臣，可借國家利益之名，拒絕公開答辯，或否認事實，無關痛痒地置之不顧。要之，在內閣責任制未曾樹立時，不論議會用何方法都不能有效地統制執政府。從而，此兩者的關係決不能保持妥當的調和。

諸如上述，即在民選團體的議會，成立了政治中心的勢力時，又即在專制君主及官僚把持政府時，行政的地位，祇有「被不當侵害或由正當的統制得以脫離不當侵害」的不同而已，無論如何，都不能保持並增進行政的純正與能率。

上述兩國的情形，雖屬於稍極端的事例，但即在其他各國，亦有介在此兩極端間的事實存在。就是美、德兩國，也各隨其政治的變化，時至今日，其時日的樣態，已大有改變。申言之，德國今已根據歐戰後的新憲法，而以明文規定了責任內閣制度。又在美國，因行政上的必要，已次第限制議會的專權，使執政府直接指導行政，又委以許多的權限。如此，除了一二國的例外現象，在德、美、西發達的國家，其政治組織的樣態，乃漸趨一致。

此處，在論究行政與議會的一般關係時，非釋明下述兩問題不可。其一、是行政責任者的執政府

與議會的關係樣態的問題；其二、是議會統制行政的方法及其範圍程度的問題。關於後者，擬於「行政之統制」題下詳論之，此處祇就前者，加以討論。

此處乘便，對於執政府 (The executive power) 與行政院 (Administrative power) 的用語，略為說明。此兩者雖然幾無區別，而可互相代用，但加以區別，比較正當。所謂執政府者，是代表政府全體之機關，在嚴行三權分立論的國家，大總統即其主要機關。又在不然的國家，則此機關就是君主；但由立憲制度的運用上而言，此種機關，可說是為國務大臣之首班的內閣總理大臣。故行政是職掌「經議會之協贊與天皇的裁可之」一個個立法的遂行。北美合衆國的各部總長，即其適例。然如日本，因各部總長，同時就是國務大臣，故此可視為合議體的內閣，亦備具着行政院的一面。從而內閣的地位，雖有兩方面，比較複雜；但此兩方面，在觀念上應有區別。(第八章第一節參照。)

例如美國，執政府與議會，在憲法上乃居於對立的地位，各部總長乃由大總統所任命，而僅為其下僚而已；但若由行政地位的見地而言，此兩者的關係為如何？不論大總統或議會，各有其憲法上的淵源；又在其任期中，兩者各不受對方的權限的限制。即關於其政策與立法，除了憲法上的規定外，兩者都不能強使對方負其實行的責任。惟大總統對於議會的決定，而有拒絕權而已。即此拒絕權，若有一兩院三分之二之贊成，亦無效力。又議會對於大總統的訓示與提案，並無服從的義務。在如此互相獨立

的關係上，行政如何可以執行呢？

當然，在大總統及中央各部總長與兩院的多數黨，屬於同一政黨時，自可無多大的衝突。但在制度上，有時難保此事的必無。此種懷疑，是誰都容易發生的。關於此點，雖然美國憲法的起草者，亦自始即不認此憲法是可以嚴格實行的。（No. 47 and 48 of Federalist）果然，此後因種種制度與慣行的發生，執政府與立法院遂結了協同關係，以防其衝突。

第一：美國的政黨，黨員之認大總統爲其首領，尤甚於下院的健者；又在總選舉等時，政黨對於國民政策所約束的政策；不論黨員與世人皆對大總統期待其實現。因此，就是議會，亦不能輕視大總統的指導地位。從而普通的情形，對於小問題，固時有爭執，對於大問題，則兩方意見，無不一致。此種政黨內的總統的優越地位，自羅斯福至威爾遜而更甚。

第二：大總統選任議會內的有力者爲其幕僚，藉以連絡政黨。據說林肯的釋放奴隸，亦依法，而始得成功的。

第三：議會審查大總統的提案，或自行提案時，關於其所必需的材料與技術上的意見，專俟執行行政的行政院的供給。大總統遂命其直接支配下的僚屬，援助自黨的黨員，搜集各種有利的材料，供給議會，冀藉以通過其所希望的立法。

第四：關於歲出豫算 (Appropriation) 財政部對於議會，乃有特別的關係。哈密爾頓以來，財政總長對於歲出豫算的通過，雖皆由於特別的議會操縱法，但自一九二一年的豫算法通過以後，因在法律上規定歲出入均衡目錄的作成，權在大總統，故議員於其選舉區的利害關係上，乃更多服從財部的傾向；大總統統制議會的機會，遂以增加。(C. A. Beard, *American Government and Politics*, pp. 212—218)

如此，北美合衆國，在其憲法上的形式，固是三權分立；其實大總統的地位已次第成了政治組織的中心，執政府對立法院的問題，已漸次解決。

反之，若使大總統對議會負責；使大臣置議席於議會，參加議會的討論，並使其受議會的批判，則美國的大總統，就恐和德、法的兩國的總統一樣，失其政治上的實權；結果乃置政治基礎於政黨之上的，內閣總理大臣的地位，遂益重要。此即始於英國，並為今日多數國家所採用的議院內閣的制度。在美國，雖亦有幾次改採議院內閣制的議論抬頭，但其實際的解決，反而樹立了大總統中心的政治，其中原因，當然是由於美國的特殊的政治事情。

那末，在採用議院內閣制的國家，此問題是在如何的樣態？

議院內閣制的本質，是在對於議會，尤其是對於下院，負政治上的責任。換言之，祇要有議會中多

數的信認，內閣對於政策立法的 Initiative 及法規的遂行，乃有一切的權限。同時，在原則上，議會對於內閣僅使其負政治的責任，並不干預其政策及法規遂行的內部。此所以在表面上，內閣固不過為下院多數黨的委員會，但其地位對於國政全般，乃有重大的關係。

以上所謂「立法的 Initiative 在於內閣之手」者，當然並非否認議會的發案權，惟謂其實際的情形，凡重要的法案幾全部有待於內閣的 Initiative。且議會對於政府案，固然有修正的權利，但是對於政府不信任的問題沒有關係的，就不能施以重大的修正。

在議會內，委員會制度發達的國家，若其委員會的構成方法，如非與政府派的全員，有嚴格的正比例，則政府案，乃往往被委員會所傾覆。此曾在法國，見其實例。此種委員會制度，雖然也是防止多數黨專橫的好手段，但與議院制度之所以發達的原理相矛盾。故在英國，限制委員會的設置；重要法案，乃依全院委員會的制度來審議，藉以防止此危險。（Lowell, Government of England, Vol. I, pp. 316—326）

如此，議院內閣對於議會的優越地位，初看雖似內閣的專制，其實不然。內閣，正如羅威爾的批評，「普通乃非置其手指於議會的鼓動上，尤其是與黨的鼓動上不可。又非注意外部的輿論不可。其主要職能，是概括其支持者的希望，樹為一國的政策。與黨採擇其結論，至其實行，則幾乎出自自動的。」

然在採用議院內閣制的國家，因祇要有議會的信任，內閣就能完全專制的實行其職務；故結果在野黨或少數黨對於立法及行政，幾無統制政府的手段。此由行政的見地而言，果是妥當的組織麼？即在議院內閣之下，議會通常對於下述諸點，亦能相當地干預政府的立法及行政。

### 決議案

希圖通過實現某立法或某政策的決議案，即其一例。此種事例，時有發現；其時政府即使予以承認，若不實行，也是無法，蓋此非單在責任問題上，極其薄弱，且因其有背於責任政治的本質，故其實益，將日益減少。

### 質問

此即藉質問施政方針與過去業績，以批判政府政策的方法。實行此種方法的時候頗多；且可說此乃在野黨與少數黨的唯一武器。然此質問，其質問對象為個人的行為與為代表政府者的行為，應有區別。前者幾無效果。蓋在議院內閣，大臣個人的責任，縱無內閣的不信用，亦不得不認為內閣全體的責任故也。

### 豫算案

關於豫算案的討論，是議會批判政府的立法及行政之最有效的機會。因為豫算案的提出手續，各國不同；所以議會所能批判此種行政的程度，亦不一致。要是議會僅僅注意歲入方面，則此種行政的批判，幾乎可說是毫無關係。若進一步而注意到歲出豫算的內容，則就可藉此機會，

### 檢察個個的行政。

關於此種歲出豫算審查委員會的權限及手續，各國雖各不同，但在英國，此即國費支出委員會（Committee of Supply）是。該委員會乃就構成歲出豫算的各項目，批判該行政的事業內容；且因此是就各項目，逐一投票，故在此時，議會既可個別的批判行政的內容，同時又可批判其全體，且能因此激成政府的信用問題。在前一情形之下，財政總長可撤回該項目的豫算，或為相當的削減，藉以緩和議會對於行政的批判或抗議。

反之，若有議會，對於歲出豫算並無批判手續，則縱有關於歲入豫算的拒絕權，但此不能說是真正的議院內閣或責任政治。所以議院內閣制下的議會的行政統制，乃在對於行政責任者的內閣，可以決定其信任問題的一點。

## 第三節 行政與司法裁判所

本節目的，在檢覈為行政責任者的執政府（內閣，大總統）及行政官廳與司法裁判所的關係，以考察行政本身在國政上的地位。

究明了司法與實質的行政關係，固可藉以明瞭行政的地位，但其實欲達到此目的，非連帶說明



形式的執政府及行政官廳與司法裁判所的關係不可。其理由，恰猶於論行政與立法的關係時所述的一樣。

執政府及行政官廳對於司法裁判所，乃有三重的關係。其一是：執政府及行政官廳的行爲，究與法律的解釋並適用——這是司法裁判所的職分——關係如何？即行政在「法律秩序中的地位」如何？其二是：若在執政府及行政官廳的行爲中，而有應爲司法裁判所職掌的準司法的事務存在時，將如何規定其與司法裁判所的關係？此即行政中的司法的職分。其三是：屬於司法裁判所管轄的行政的職分。

## (一) 行政在法律秩序中的地位

此問題，依各國的法制，而異其態樣，故不可一概而論。但是，各國都幾有共通傾向的，第一是執政府與檢察廳的關係。諸如下述，一般行政與司法裁判所的關係，雖各國大有不同，但此執政府與檢察廳的關係，則是與行政法並無關係的部面，其間乃有多少政治的支配存在。

任何國家，都認檢察廳是刑事犯罪的追訴機關；就職業意識的自然結果而言，因與司法官，同有相當程度的獨立地位；但在制度上，乃受「爲內閣之一員的」司法總長的指揮與監督。於是，關於政治上的犯罪，檢察廳乃自動的或他動的被內閣的政治傾向所支配。此所以犯罪的搜查及起訴的行

政行爲乃被置於能由執政府專斷的制度之下。

卽在如英國，所謂「政治的自由已經確立」的國家，對於巴克黑德的反逆罪，也沒有公開正直的判斷；至於共產黨員之常因宣傳的行動而被捕的事，更是不勝枚舉。又如日本的大浦事件一類政治犯罪，其間之有政黨的作用存在，確是事實。大浦事件的結果，雖因檢察廳的活動，至有公開的宣判；但尙不能以此而謂日本的檢察廳已完全脫離內閣與政黨的支配，而獲得了自由獨立的地位。

此問題雖是不能依憲法或行政法示其規準的政治問題，但爲使執政府的行動，不流於專斷，並在可能的範圍接近法的支配起見，必須遵守如下的規範。卽(1)警察或檢察廳的活動的結果，對於一定的政治犯罪，而獲得了證據時，須公表其起訴或不起訴的理由。(2)若不公表，則不可直接將此案情，通達於裁判所。(3)關於其起訴及不起訴，尤其是關於重大的政治犯罪，須使內閣，負其責任。(4)不可予裁判所以拒絕告訴的權能。(5)此種事件皆須通告議會。以上的規準，雖是拉斯基對於英國情形的要求，但在日本，亦可相當適用。近時日本政府對於共產黨事件，雖曾非公式地發表其訴追理由，但應更進一步，承認政治上的責任制度。(Laski, Grammar of Politics, P. 584)

與此同一種類的事項，是戒嚴或類似戒嚴的行政戒嚴。當然，卽在此時，亦並非司法裁判的本身權限，受有何等的變更；惟須明白政府的責任而已。此外，在因政府執政行爲的結果，而誤予私人以損

害時等，非制定「規定其賠償方法的」國家責任法不可。藉此，不獨可使執政府負其行動的責任，且因有一定規準的存在，可使執政本身合理化。

除了執政府即內閣的行爲外，個個行政官廳或個個官吏的行政行爲與司法裁判所的關係，更是需要說明的問題。此問題，因各國的法制，各有其不同行政系統，故不能一概而論。然大概得分之爲兩大系統。一是根據英、美派的「司法權的優越」或「法的支配」的主義，而僅承認普通的司法裁判所的管轄。二是根據大陸派的行政法 (*droit administratif*) 而承認特別管轄的主義。

當然，在此兩派的中間，尙有如日本般的特殊情形存在，即在日本，同一的行政行爲，若因而發生財產上的損害賠償者，則認爲民事事件，而使屬於私法裁判所的管轄。

關於裁判管轄權，雖有上述的異同；但至於行政之受司法的支配，則其根本原理，並無差異。況在英、美，諸如後段所述，關於行政之司法的處理，並不委之於司法裁判所，而有設置準行政機關，承認其特別管轄權的傾向。狄驥即視此傾向，爲一行政裁判所急急發達於英、美的一種證據。 (*Duguit, Transformations du droit Public, P. 177*) 又即行政裁判的祖國——法國的制度，亦如鄧意西之言，是基源於萊琪姆的歷史的事情，至其實質，則隨近時參議院 (*Conseil d'État*) 司法化的進展，在一般的法律秩序中，與私法裁判所的差異，乃漸次減少。 (*Dicey, Law of the constitution, P. 324*) 就法

律的問題說，討論此種異別，固是重要；但在行政學上的研究，並不是一個如何重大的問題。

行政與司法裁判所的關係，若由行政法學的見地而言，雖爲關於行政行爲的權限違犯（*Ultra vires*）與私權保護的關係，或「基於國家與私人契約的法律關係」之諸問題；但由行政學的見地而論，祇是因此關係將於行政上，發生如何的變化？或予其能率以如何影響等問題而已。就是英、美主義與德、法主義的區別，亦僅由此見地立論，而始有意義。

關於行政裁判，我想由所謂「行政的統制」的立場，待另有機會，再行詳論。此處僅舉出其有關於行政的地位的兩點如下。其一，是：因此，以致行政的範圍更有法制的限制，行政的方法，間接的更可明瞭。如就日本的行政裁判所而言，行政裁判所並非單純的破壞裁判所，不僅宣告違法的行政行爲的取消，且代行政廳的地位，而爲其所應爲的行爲，又對於行政廳，乃有命令其一定的行爲與不行爲的權限。（美濃部達吉著行政法提要總論三一九頁）

其二，是：確定或縮小行政的自由裁量。日本在行政裁判所的權限上，尙無關於自由裁量的問題，而僅止審理行政作用是否合法而已；至其是否適於公益，則無權審理。（美濃部達吉同上，三一八頁。）然而有些國家，不能維持如此的解釋。要是不適於公益的行政行爲，是由於不合其行政行爲的目的的緣故，則假令在形式上，似乎合法，但這是一種權限的濫用，當然可爲行政裁判所的審理對象。若

由是見地而言，則以自由裁量區別於法律裁量及便宜裁量，而認前者為行政裁判廳所審理；此種議論亦非徹底。狄驥對於法國的行政裁判，不認其有自由裁量的除外例，即根據此種見地。（Duguit, *ibid.*, Pp. 205—214）申言之，即謂：行政裁判所，在測定行政行為的目的，並與其結果相對照，而認為不滿足時，乃得取消之。

如此，要是行政行為的目的、手段及結果三者，受着司法的批判，則結果所致，所謂自由裁量的餘地，必因而縮少，行政的方法，必因而劃定，對於行政本身的公益性質的促進，必多貢獻，且終於要激起行政地位的變化。

### (11) 行政中之司法的職分

在行政組織尚未充分發達的時代或地方，不會有行政官與司法官的分化。例如英國治安推事（Justice of Peace）之兼理救貧行政與司法事務；又如美國自由地官吏（Public Land officer）之處理關於其土地處分的訴訟。

然於政治組織已經分化的地方或時代，因為事務的性質的關係，行政官必須兼有準司法的職分。此處所欲討論的，雖然即此情形，但這果是使行政的地位替代司法裁判所麼？或是行政本身的固有的性質麼？此乃於論究行政的地位時，必須說明的問題。

此普通皆表現而成上級官廳或監督官廳所有的控訴管轄權或訴願裁決權。到了最近，即在如英、美等國，觀其立法上的趨勢，亦已予行政官廳以對於一定事項的裁決權。前述關於美國自由土地的訴訟，內務部土地司是受理其上訴的機關。又關於外國人入國許可的勞動部，關於出於詐欺的目的的郵便物的郵務部，關於人事行政的行政職委員會等，即其實例。此外則設置關於產業或社會事項的特別機關，使之處理行政上的訴願。例如關於鐵道的州際商業委員會（Inter-state Commerce Commission）是同時兼備立法、司法、行政三職分的特殊機關。上述諸官廳的裁決手續與「爲其終審決定的」高等法院的裁判手續的關係，如不認爲美國憲法的特殊問題，就不能明瞭；故其複雜情形，由此可以概見。由行政學上應該注意的，是將如此的準司法的職分委諸行政官廳，其於行政的能率上，究有如何關係的問題。對此問題，我想在論「行政的統制」時，再行詳述。

按照大陸諸國的實例，此問題大多是用訴願的形式。在依違法或不當的行政作用，侵害人民的權益時，藉向行政官廳請求其復審，以爲救濟其損害的手段。此訴願制度對於行政官廳與司法裁判所的關係，影響如何？此即有時對於訴願的裁決，使行政裁判所充當復審的裁判所。在此限度，行政官廳乃與行政訴訟的場合，位於同樣的關係上。

次之，試觀訴願對於行政本身的内容，有何影響？就日本的制度而言，該行政行爲的目的，是否適

於公益的一點較之行政訴訟尤能明白批判故可藉防止權限的濫用以使行政方法標準化。

### (三) 屬於司法裁判所的行政職分

行政官廳並不職掌一切實質的行政。此即一方表明行政官廳兼司非實質行政的立法的與司法的職分，同時並說明機關的分立與職能的分立並非相併行的，且無併行的必要。

英、美兩國的地方行政，歸屬於裁判官之下，爲時很久，這是人所周知的事實。即在今日，諸如遺產的檢認及其管理、破產申請的處理等，裁判所非暫時擔任其財產的管理不可。此種事務並非裁判事務，乃是行政事務；惟因與前者具有不可分離的關係，故當作裁判所的事務處理。

日本的執達吏規則及關於公證人法等所規定的事項，雖完全是行政事務，其所以以此爲裁判所的管轄者，亦由於同樣的趣旨。又就近時租屋、租地、佃租、商業等各種事件上所承認的調停的事象，雖可說是行政事務的半面，但因其或爲裁判的前提，或有可代替裁判的效果，故當然亦使屬於裁判所的管轄。

## 第八章 行政的組織

### 第一節 獨立部門的行政組織

在通常以「政府」兩字表示的統治組織上，行政組織乃占着獨立的部門。然在「行政」與「執政」混用時，則行政是執政的一部分，不能認識其獨立性。

執政或以內閣的形式，或以大總統的形式，一方與立法院相連絡，同時對於行政，位於指導的及責任的地位，此已詳前章論行政的地位中。但是，此事對於行政之有一個獨立組織，並無妨礙。

此兩者的關係，雖極密接，但也須認其有區別觀察的必要，這是研究行政組織的第一出發點。此兩者的區別乃有下述兩點。其一、「監督諸法令的遂行」與「實行其諸法令所要求的事實」的區別。而此區別，在如後者的實行的職分，非由數機關或數部分分擔不可的情形之下，更加明瞭。蓋在如此的情形之下，非有以(1)統制此種職分的分業，(2)決定應給各部分的特別權能，及(3)注意「規定其相互關係的」諸法令的運用等為其本身職分的機關存在不可。要是沒有此種機關，就不能調和各部，使成一體；更不能保持正常的協調，使有統一的活動，以達到其共通的目的。

其二、是全體的組織行為與各部分的組織行為間的區別。政府內的諸行動，很多非由政府自身



代表一個單位不可。此在現代主權的國家，其一切國家交涉的領域，都是這樣。所以以如此的資格，代表政府全體的機關，無論如何是必需的。

要是想到了此種區別與其必要，則就可明白執政的職分與行政的職分，是有本質的區別。通常用語，雖有以行政之名表示執政政府的；但在學術上的用語，對此兩者，非有上述的區別不可。又如穆勒曾於說明行政時，用了執政 (Executive) 的文字，此即證明其尚未充分認識此兩者的區別。(Mill, Representative Government, Chap. XIV) 就是巴喬德對此兩者，亦不甚明瞭，但由其已經了解內閣的性質與職分，故其前提，當然是「執政與行政非有區別不可。」即因他以內閣爲統治國民的機關，故視之爲選自議會的統制局 (A Board of Control)。(見 Bagehot, The English Constitution, 2nd Ed., P. 13) 又在鄧意西亦顯然以執政文字說明內閣。(Dicey, Law of the Constitution, PP. 480—488)

不獨在觀念上，即在用語上，亦已明瞭此區別的，是法國的公法學者阿克克在區別執政與行政時，以前者爲一切政治事件的指揮的意思，故把牠劃出於行政的範疇以外。(Aucoc, Conférences sur l'administration, etc. I. 78)

狄驥乃由法國憲法的解釋用語例，排斥執政 (fonction executive) 一語，因以間接地釋明了行

政 (function administrative) 的地位。狄氏說：『執政決無可與其他諸行為，即人們想使屬於立法的，行政的或司法的三職分之一的行為，區別的特殊性質。』(L. Duguit, *Traité du droit Constitutionnel* Tome II. P. 138)

更加明瞭此點，而力說獨立部門的行政意義的，是美國的行政法及行政學者哥德諾所謂：『在執政的一語中，乃含有法國法學所謂政治的或政府的職分與行政的職分兩種。而此兩者的區別，固很困難，但現在已有其區別存在，且能構成其概念，』但尙未能下一明確的定義。(Goodnow *Comparative Administrative Law*, 1. P. 50)

威洛比之言如次。他說：『執政的職分是代表政府全體的職分；是監督並使其各部門遵守一切的法令。行政的職分，乃由立法部的制定，司法部的解釋，以現實國法的遂行。而此區別，即謂執政的職分是決定政治性質的，即一般諸政策；當其遂行時，包含判斷的行使而言；又行政的職分乃謂：執行由其他機關所決定的政策。』(W. F. Willoughby, *Introduction to the government of modern States*, P. 232)

要之，欲以簡單的定義形式表明此兩者的區別，確是困難，而且易招誤解；但依右述諸學者的定義，行政組織之能脫離執政部的組織，而加以獨立的考察，則彰彰甚明。

## 第二節 行政組織的決定者

所謂行政組織者，是一獨立的組織，並不包含執政機關，此已如上述；第二步所要討論的問題，是誰有決定行政組織的權能的問題。

像一切社會的組織一樣，行政組織亦非有其組織的合理性不可。惟因其合理性的存在，行政組織始成爲行政之本質的要素，爲增進其能率所不可缺的條件。此已詳於第五章內。

然其合理性是什麼？又如何可以發揮其合理性？此種問題，須當作歷史的事實，加以考察，始有意義。不依歷史事實的分析，始能認識其合理性及其發揮的手段。因此，先須考察現代各國，什麼機關是有決定行政組織的權能，又其方針如何等。

決定行政組織之態樣的機關，各國不同。對於其決定的 *Initiative*，及其修正或承認，而具有正當的權限者，亦各國異趣。但大體得區別爲兩種。一是民選議院，二是執政機關的內閣。何以能有如此的區別呢？對此問題，請閱者參照前章「行政的地位」，即可明白，此處毋須贅述。

### (一) 由於立法機關的決定

穆勒會謂：行政職員的任命，不論爲人民的直接選舉或爲其代表者，都不能依據民選手段，此乃

代議政體中的重要原則。(Mill, Representative Government, Chap. XV)

然在北美合衆國乃有與穆勒的議論適相反對的事實存在。對於決定行政組織的諸重要內容，而有權能的，是爲人民代表者的民選議會。不，不獨如此，又在各州，即依「憲法改正議會」或人民直接選舉，亦可決定行政的組織。要之，在北美合衆國，正如穆勒所反對的，並無行政經驗的人民，于與着決定行政組織的職分，其範圍且有相當的廣汎。

固然，人民的直接選舉與「憲法改正議會」所決定的，不過是一種草案與大綱而已。結局是處決於立法機關的州會。例如：一九一七——一八年的馬塞朱斯州的「憲法改正議會」乃僅決定了行政部的組織不能超過二十部以上。且就是如此的大綱，若由行政的能率觀察，有時亦可成爲極大的障害。蓋此大綱的決定，如有背於行政的原理；又因其含有固定的性質，不易變更，故致不能適應時代的要需，隨時正改。申言之，諸如憲法議會等，其每次開會，必隔相當的時期；其一旦決定的議案，乃不易改廢。

因此，立法機關遂成了北美合衆國的主要的行政組織決定機關。換言之，美國行政組織的主要決定機關是聯邦的下院與各州的州會。(Goodnow, Comparative Administrative Law, P. 132)

別國認爲不適任的民選機關，在美國反而爲參與行政組織的決定的主要機關，且其成績亦斐然可

觀。吾人研究其參與決定的程度，及其決定後的成績如何，實在是很有興味的問題。

固然，其參與程度，乃由地方的事情與人物的均衡等關係，以致因時與地而異其辦法。諸如新的部、司、課、研究所、委員會等的設置，或其構成體樣，其指導者，各機關的相互關係，固不待言；時或甚至決定其職員的人數，薪俸的細目。

然自歐戰以後，方針有了變化。雖非放棄了自己的權能，依其自由的裁量，議會僅止於決定大綱，至於細目，則委之於執政機關或行政機關。時或有未經立法機關的委任，而從事新行政之設施的。伊利諾州的少年調查所 (The Institute of Juvenile Research) 可說是其最初的實例。(White, Introduction to the Public Administration, P. 53) 此外，又如馬塞朱斯州部的設置，亦由立法部決定，至其內部組織的細目機關，即司、課的決定，則聽命於該部總長，惟須經州知事之承認而已。

立法機關不論聯邦下院或州議會，由其過去的成績，可知其並無適應其所有權能的能力。時或陷於機關的濫設，毫無一定的計劃與方針，缺乏連絡與統整，又常惹起了責任的混亂。議會不獨時被不純的動機所支配，且常對其本身行爲的結果，缺少洞察與理解。

在北美合衆國，立法機關掌握行政組織的決定權，固是其政情使然；此即由於所謂「置萬事於民主的統制之下」的趣旨。然此民主統制，牠的目的，即使不由上述，甚至決定「行政組織的細目」

的方法，亦另有方法，可以達到。對於行政的直接責任者的執政機關，在其組織的決定上，予以更廣大的自由。即承認歐洲戰後的傾向，使立於科學的原理之上。即「爲行政組織單位的」行政機關，例如部，其內部組織，則可根據該部的設立原案，再經如豫算局一類機關的報告，而以執政機關的命令來決定。其他人事行政的大綱，須先草成「科學的」草案，經過議會的決定；至其施行上的細目，則可由各部自行規定。此種方法即爲今日北美合衆國行政學者所要求的。（W. F. Willoughby, Principles of Public Administration, PP. 14—35, White, op, cit., 1. P. 54）

### (11) 由於執政機關的決定

在有民主的起源之美國，行政組織的決定者，當然是立法機關；同樣道理，在有專制的起源之許多國家，其行政組織的決定者是專制王政繼承者的執政機關，此可不言而喻。蓋在此種國家，執政機關，其爲政治勢力的表現者，較之立法機關，有遙古的起源。諸如行政，是國政的根本職分，其組織之不易由新興勢力決定，是勢所必然。

於是，此種國家間行政組織的決定問題，內面的，則受同一的法則所支配，外面的，則有與美國的情形正相對的傾向。在此種國家，如何可以不傷行政的能率，而使民意干豫其決定呢？此即其中間問題。何種組織上的要素可與由代表民意的機關決定相適應？從而在其限度上，執政政府將依何種手

續方法服從民主的統制呢？此即其中樞的要點。

同樣是有專制的起源的國家，也不能作同樣的說明。但在今日，任何國家，都在立憲制度之下，議會多少有些政治上的勢力，而參與着執政機關的構成。於是，同是執政機關，但在已行議院內閣制的國家與尚未完成此種制度的國家間，亦有很大的差異。

現在即就現在的當面問題——行政機關的決定權而言，亦須注意此政治的樣態如何？若在憲法的規定上或憲政的慣行上，官制的規定，在（一）盡量表現所謂官制大權的專制遺毒的權能下，毋須議會的協贊，可依勅令決定者，與（二）在議會的協贊——不僅是實施官制所必需費用的協贊，且包含官制本身的協贊——由既成的法律決定者，乃有雲泥之別。

況如日本，由內閣制定的官制的勅令，與人民的意思，毫無關係；例如不負政治上的責任，而實質上等於第三院的樞密院的機關，乃與歐戰前德國的聯邦參議院——這祇是普魯士王的傀儡——的機關，不可同日而語。

故此問題，若非先就各國，研究其特殊性，尋求其推移狀態，察知其間有無何等可視為「一般的傾向」之存在，則即說由同樣執政機關決定，亦不能明其真相。

現試觀爲議院內閣之典型的英國的事例。

敘述其歷史的變遷，過於頹雜；故此處僅觀其現行制度，現在英國，完全沒有執政府可以單獨決定行政組織的立法。於 Proclamations 或 orders in Council 的形式，決定關於行政機構的官制時，除了英國直屬殖民地的特別事情外，祇是有關於海陸軍的條例。關於一切行政組織的規定，都非經議會的協贊不可。

然而，許多實質有關於行政組織的規定，乃由議會委任執政機關。故在英國，所謂「執政機關乃行政組織的決定者」云云，由法制上言，不過爲此委任立法的意義。那末，其範圍及立法手續如何？

十八世紀的英國議會，雖祇干預財政法案的制定，但自十九世紀以後，乃取得了干預一切立法的權利。降至十九世紀末葉，因爲議會職責過重，始對執政機關，開委任立法的慣行。至其委任立法的範圍，據嘉爾的分析。凡有下記四種。(Carr, Delegated Legislation, PP. 8ff.)

**補充立法** (Supplementary Legislation) 補充議會所制定的法律的內容，使易於施行。

**施行令** (Application of statutes) 決定法律的施行區域及期日，使易於實施。

**關係法律的修正** 修正因制定某法律而生之規定關係事項的法律。

**法律的直接修正** 在一定的法律實施後，就與其趣旨相反的事項或須更正當地實現其

趣旨的事項，得直接修正本法的規定。這可說是已經達到了委任立法的極點。



上述委任立法的趨勢，雖是近時英國的一顯著傾向，但此亦有一定的界限。關於行政組織的重大的官制，決不劃入於此委任立法的領域。此關於作用的，較之關於組織者尤多，故吾人很難想像英國的議會，有完全喪失或委任官制制定權的情形。從而英國的事例，民選議院具有極大的權限，在此一點，寧可說與最近有委任其權能於執政機關的傾向的美國議會相似。

同是議院內閣的國家，法國亦與英國不同。信奉所謂二元主義的憲法學者，雖認執政府與議會是平等的國家機關，即兩者是互相協調以決定國家意思的關係；但此主張，不獨不能妥當說明內閣的地位，即以此說明關於行政組織決定權的所在，亦不充分。（Fennell，Duguit等的學說。）

要之，憲法對於此點，並無明文。故有人解釋謂：大總統既有文武官的任命權（一八七五年二月二十五日的憲法第三條）則由此類推，官制制定權亦在大總統；又因大總統有總長的任命權，故制定各部官制之權亦應在彼。據此解釋，則內閣得以大總統令隨意制定官制。惟須向議會要求其所需的協贊而已。然此解釋，是很形式的類推的解釋，實際非獨不能說明議院內閣內總長任命過程的內容，且與議會亦有發案制定官制的權限及事實相矛盾。（Marberg，*Théorie générale de l'Etat*，II，P. 76）

試觀其實際上的事例，重要的官制，皆由內閣發案，經議會的協贊。申言之，即不僅向議會要求其

所需豫算費用的協贊而已。所以法國行政組織的決定，不論憲法上的解釋如何，議會皆有直接干豫此決定的機會。

又，德國在歐戰前，官制的問題，不論在法律上或實際上的解釋，都極簡單。即普通的解釋，謂官制權是行政的一部，因行政是屬於執政機關——即君主的大權，所以若無憲法或法律的特別規定，則其決定，由執政機關，又其效力，應由普通勅令而使之發生。蓋尙無政治勢力的議會，自無直接干預此種官制制定權的機會。

歐洲戰爭後，隨新憲法的制定，乃予德國的行政組織以一大變革；更因民主主義的勃興，關於一般行政組織，又特別的，關於官制，乃發生了其決定權的性質及其所在的新見解。然新憲法，對於具有統治組織之一面的行政組織，例如：國、分邦、及市鄉村的相互關係，雖有規定；但是對於中央行政機關的官制一類，則並無特別的明文。從而，政府乃依所謂「國政府事務令」（一九二四年五月三日）的命令，處理此問題；祇爲其所需的費用，獲得豫算的協贊起見，提出於議會而已。（Hue de Grais Peters, Handbuch der Verfassung und Verwaltung, 28 Aufl., 1926, SS. 38—39.）

然因官制權對於一般法律秩序，頗多關係，故即在沒有特別的法律的規定時，亦應歸屬於議會的立法權以內。所以祇有「有議會的委任」或屬於純粹行政上的自由裁量者，可以命令規定之。以

上是學者議論的一種。(L. Richter, Die Organisationsgewalt, 1926)

要之，此問題，一方依政體的樣態如何，而有爲執政機關對立法機關的權限鬥爭的半面；同時，由所謂「行政的能率」而言，則有排除立法機關的干涉，承認執政機關的自由之半面；至此兩者，何爲其主要的動機，因其事態頗爲複雜，故不甚明瞭。

日本憲法是依照德、法的流派，更爲適應其獨特的政治狀態計，在原則上，凡官制大權及任免大權皆歸執政機關的專斷；至其所以祇就由特別的法律所設定的機關與憲法上的機關，承認例外，恐欲藉以限制議會在豫算方面干涉此種機關設置的趣旨。故以此現行制度，由所謂「行政能率」的見地，增大執政機關的權限，未必困難。然因此事，是欲以類似形骸，求同一精神，故非待立法機關的議會的政治勢力伸張至於行政問題，使以委任立法的形式，恢復執政機關的自由時，到底恐難到達前述各國的階段。因此，其前提條件，就是剝奪樞密院對於此點的權限。（日本樞密院官制第六條第六項參照）

要之，由「行政統制」的見地而言，則因議會應有的權限及其範圍，都極明瞭，故賦以此種權限，實所必需；但在行政學上的結論，則以關於行政組織及官制的決定權，歸屬執政機關，較爲便利。至其理由，乃盡於哥德納所舉的三點。即(1)執政機關及其下僚的行政機關，較之議會，有更多爲行政所必

需的技術的智識，(2)又有對其行政遂行的責任，(3)且其決定權，操諸執政機關時，乃有「運用迅速」的特長。當然，若以法律的形式決定時，則其抑制執政機關的專斷，保持組織安定的效果，但缺少適應時代要求的伸縮性。故若據政治的大勢，而須承認議會統制時，則應依委任立法的形式，實質上予執政機關以決定權，藉免限制後者的正當的自由。

### 第三節 行政組織的類型

所謂行政組織者，不外是有機地結合個個行政為一體的組織，但其構造，則各國不同。這是什麼道理呢？又，其間是否有可視為一般標準的原則存在？此種疑問，就是證明了行政組織所有的諸問題，乃有究明的必要。

又若欲以一國的行政狀態與外國相比較，或欲改革一國的行政的現狀時，如先知道了行政組織的一般原理，那極便利。於是，發見行政組織的類型，別抉其各個的原理，就成了行政學的主要任務。然此企圖，極其困難。從來雖有種種的分類，但或與行政組織以外的組織相混同，或僅抽出行政組織的不重要的一面，而置其與其他的關係於不顧；此兩種方法，都不妥當。固然，不獨行政組織，一切的分類事業，都有如此的缺點；但因現實的行政組織，混有複雜的要素，故更難有絕對明瞭的分類。從

而，不用說，吾人祇能歸納現實的行政組織，以示其觀念的類型而已。

從來的不完全的分類，例如：官僚型與自治型的區別。此種區別乃以行政職員選任制度的不同為標準。即後者（自治型）是指由人民的選舉，任期較短，且無嚴格的資格規定，由政府任命的普通人或技術家所操縱的行政而言。前者（官僚型）在原則上，是由並無任期的限定，須有一定的資格要件，由官廳選任的，以所謂行政職為一己生涯的人們的實施的行政。此分類確可適用於初期北美合衆國的行政；但對歐洲各國及日本的行政組織，決不能適用。蓋若以此區別，而認定所謂「官治行政」與「自治行政」的分類，則其結果，僅於自治行政的名稱之下，說明了統治組織的單位，而不能表現此處所欲討論的「一體的行政組織」的特色。固然，就是自治行政，亦依委任行政的形式，參加「一體的國家行政」。但即因此，而有所謂「官選行政職員」與「民選行政職員」的差別，故不能使一切行政組織成爲一個的類型。此僅是程度的不同，任何行政組織，都有此共通現象，絲毫不足以表示行政組織的原理。如此的缺點，是由於統治組織與行政組織的混同。

第二的分類，是區別中央集權（Centralisation）型與地方分權（decentralisation）型。固然此譯語，並不妥當，惟因在日本，通常都用此名稱，故亦因之。

此分類乃以中央行政與地方行政的關係組織爲標準。如果中央官廳對其下屬地方機關的行

動，而有嚴重的統制權時，此名之爲中央集權型；否則曰地方分權型，從而，此分類的要點，乃存於中央行政官廳與地方行政官廳在行政上的關係樣態。

此處須得注意的一件事，卽如前段所述，此分類亦是統治組織的分類。不，通常的所謂中央集權，所謂地方分權，大多以自治體的地位爲標準而言。自治體是行政機關，同時又是政治機關。具有中央集權型統治組織的國家，其自治體，因其政治的地位不高，故易被僅僅視作行政組織的單位；但在如英、美等國，反因此政治地位的緣故，而有許多問題存在。從而，由統治組織的一點出發，中央集權的國家，例如法國與日本，政治上的地方分權，就是實際問題，又如在英、美等地方分權的國家，行政上的中央集權運動，就成了實際問題。

但是，因爲行政組織與統治組織具有密切的關係，所以兩者容易混同；不過究竟是完全不同的別物。是以政治運動的地方分權論，卽使實現；又在統治組織上，卽使實行地方分權制；但在行政組織上，未必就是地方分權化。不，普通反而在行政組織上，依中央集權的傾向，使一國的統治，得以安定。例如：相當程度的立法權與財政權，如已委於地方團體，則其統治組織雖因而地方分權化，但在其行政組織上，則依種種方法，中央官廳行政統制，必較以前反而擴張。反之，也是真理。卽在統治組織中央集權化的國家，其行政組織大多反而弛緩。蓋非如此，現代國家的統治卽不能成立。

諸如上述，對於中央集權及地方分權的分類，非注意統治組織與行政組織的兩箇用例不可。此處的問題，祇是關於行政組織的分類而已，故以下試在如此的限定上，考察此分類的意義。

爲避免由同一術語說明此不同的兩者而生的誤解起見，在英國，不名統治上的地方分權爲 decentralisation 而通常都用 devolution 一語。僅對於行政組織而用前者。（C. Harris, Decentralisation, The Journal of Public Administration, Vol. III, No. 2, P. 117.）

在日本雖已遇到了此實際問題，但不幸尙無一定的術語，可以妥當說明此種應有區別的事實。惟在理論上，兩者之有區別的必要，已爲學者所承認。而美濃部博士則名統治上的中央集權爲國家的中央集權，以此區別行政上的中央集權。（美濃部達吉著日本憲法的特色，國家學會雜誌，四〇卷八號七〇頁）

所謂行政上的中央集權型，即在中央官廳與地方機關間，分配行政職分的權限及責任時，盡量置其重心於中央，由中央指揮並命令地方的活動之謂。地方分權型，即與前者相反，盡量置其活動的重心於地方機關，使遠離中央的指揮與命令。故前者稱之爲求心的；後者名之曰遠心的。

然此兩類型的本質，在於垂直線地規定行政組織。換言之，即爲表現「構成等級關係的階段的行政機關」間相互關係的組織原理。故實際上的行政組織，雖較多傾向於此兩類型之一，但其傾向

不能爲「絕對的。」即此兩類型可說是一程度不同的實在的行政組織。又即此類型乃表示單純的傾向或過程，並非表示實在的行政組織的構成。

第三的分類，是與前段的分類一樣，值得吾人研究的，此即根據統合 (Integration) 型與分立 (disintegration) 型的分類。此分類凡所指示的行政組織的傾向或過程，雖亦可以前段討論中央集權及地方分權的言詞來說明；但在最近，因其內容，已稍有不同，故應以別的統合及分立的觀念來說明。

關於此種分類的說明，請聽威洛比之言，他說：

『試檢我國（美國）政府（國及州）行政部門的組織樣態，可知其基礎，乃建築在兩個不同的原理上。結果，遂產生了兩個判然的組織型。此兩類型，因無適當的名稱，故暫名之曰獨立的（或對立的）及統合的（或部門的）。所謂獨立的系統，即以各行政事務爲與其他事務毫無關係或無直接關係的獨立的單位。在此組織下，職能的系統，乃直接歸集於下自實務機關，上至行政長官或其機關，行使統制的議會。

在統合的類型，乃把發生於一般同一領域的，從而非保持其相互密切關係不可的一切行政事務，結成一團，再分以部門，乃於各部門之上，設置役員，他們擁有一般監督權，監察各部門，使協力



達成其共通目的，在此組織之下，職權的系統，乃發自各事務，先至爲其下級單位的部，再由而至「對於行政長官或各部具有管轄權的」議會。」(W. F. Willoughby, *The Reorganisation of the Administrative Branch of The national Government, 1923, P. 6.*)

威洛比的說明，本來雖然是以美國的行政組織爲對象，但其分類的意義，可以適用於一切的國家。

統合型，不問其爲如何種類的政府，即不問其爲國、縣或市、街村，都是有關於同一水準上的政府內部的各種行政機關之相互組織。其與水準不同的行政機關，毫無關係。此在與統合型屬於反對傾向的分立型亦然。要之，此分類的本質，在於水平線地規定行政組織。

爲能觀察一體的行政組織起見，必須於何等程度上，有此統合型的原理存在。然而現實的行政組織中，其統合關係的程度，乃千差萬別，各不相同。在同一水準上的許多行政機關間，如有統一與協同，指揮命令出於一途，且有一定的責任的歸着點，則此就能有完全統合的組織。然而講到那程度那實現方法，及其結果的行政能率，影響如何，則自須另加研究。

要之，行政組織原理上的問題，是最後的兩類型，即集中組織與統合組織。固然，對此兩類型，具有反對傾向的分化組織與分立組織，亦成問題。然因此乃當然被包含於上述兩類型中，故無須直接討

#### 第四節 行政組織的集中

集中組織與統合組織是行政組織的經緯。其色彩，雖千紅萬紫，濃淡不同；但一切的行政組織，都有共通的根本的傾向。從而以下試就此兩者，略加論究，先論行政組織的集中。

已如上述，行政組織的集中，是一種中央政府與地方機關的相互關係的樣態。而此樣態，不是固定的，是有動的傾向。此傾向乃隨時代的推移而進展；社會條件的有無，即規定着此種傾向的進展速度。在交通未甚發達，農業經濟為社會組織的基礎時，行政上的集中組織，尚未出現。當時行政的遂行，實由於分化組織，如殖民地時代及獨立以後的北美合眾國，又如封建時代的歐洲各國及日本，即其實例。集中組織的開始，不論政治的或行政的，都是在因商工業發達而激成了產業革命之時如南北戰爭以後的北美合眾國，拿破崙戰爭以後的英國，及一八四八年以後的德國，乃其實例。即在此等已經實施政治上的分權主義的國家，行政上的集中主義，是其必然的傾向。況且如法國與日本，因特殊事情的關係，政治上的分權主義，易被推翻；早就實施政治上的中央集權的國家，行政上的集中主義，亦同時實現。

集中的過程乃發現於各種方面。或對地方團體，擴大監督，統制權；或移全部或一部的地方團體的事務，歸州或國掌管。在租稅、警察、教育、行政施設、慈善事業、公企業、地方財政、道路、河川、職業取締等諸領域，皆有此傾向；而多少成行政集中的對象。結果，在十九世紀的後半，不論任何國家，都有巨大的國家的行政機關出現。

尋求此集中化的原因所在，並對其最近的趨勢，確立妥當的見解，是了解現代行政的社會現象的特殊性所必需的工作。即在此運動的根底，乃橫在着一種社會產業化的現象；人人的生活並非被局限於狹隘的地域，而金融的、商業的及其他經濟上的利害關係的紐帶，反有全國的或國際的擴張，隨此經濟生活的擴張，社會組織的範圍，亦日益膨脹，更因此擴張，以致行政組織，亦有長足的進展。

若由另一方面觀察時，則可說現代的產業社會乃因行政的集中的擴大，而始得以維持於不墜。例如為解決由複雜的現代社會所惹起的諸行政問題起見，關於現代科學的法則及技術的應用，固然是絕對的必要；但此非使用許多專門的技術家不可。所以，狹小的地方團體，不論財政的或智識的，都無力使用此等技術者。已較擴大的地域，例如大都市及國家等中央團體，始克盡此任務。其結果，自然是促成了行政組織的集中的擴大。在現代產業文化的維持與發展上，行政組織的集中的傾向，可說是一種自然必然性。

認識了行政組織的集中化的傾向以後，應當進而考究的，是其集中的方法與形式。

因其集中的程度及事實，各國不同，故其方法及形式亦非一樣。完全的分類到底是不可能的。在統治組織上，已經採取集中組織的國家，因其以法律顯然限定了些地方團體的職務權限，故在行政上，反而頗多必須採用集中組織的。反之，在統治組織上，已經實施地方分權的國家，常於種種方法與形式，力謀實現行政上的集中組織。

吾人既已知道，在行政上的集中組織，乃有種種方法與形式存在；如欲一一敘述其何種方法與形式，實現於具體的國家，則不勝繁雜；今爲避免此種繁雜起見，祇一般地，略述其方法與形式如何而已。在具體的國家，並非採其全部，不用說，有些部份，是沒有必要的。因此，瓦德大體根據英、法、美各國情形所作的分類對此頗多貢獻。（White, op cit., Pp. 85—88）專關於英國的事情，曾於拙稿中央政府對地方團體的統計（國家學會雜誌，四二卷，七號以下）中，有過敘述。

### 情報及勸告

依中央政府的發意，或依地方團體的請求，對於其行政事項，供給地方團體以專門家的意見與關於外國或其他地方的行政事情等的情報。

### 報告的義務

地方團體不抵觸法律的範圍以內，其活動雖全自由；但是對於中央政府，乃有報告的義務。在採用此種方法的國家，因其報告形式，大多已有規定；故中央藉此可以漸次統制地

方團體的行政。

### 非伴於統制權的檢察

中央政府有時不因統制的目的，而派遣其官吏至地方，使檢查特定的地方行政的實情，以供立法上的參考資料。此時，若使地方團體提出根據一定形式的財務計算書，則其結果，恐將課以劃一的制度。固然，此時，對其報告書的發表，或有何等法律上的結果發生，但有時亦能無此結果。

### 伴於國庫補助的檢察

設置國庫補助制度的理由有二。即一：因為財政制度——這是國家統治組織的一部份——過於集中，以致地方團體的財源窮迫；於是就用此制度，以救濟之，這是單由於財政上的觀點的。二：乃由所謂「委任在法律上應歸國家辦理的事務於地方團體」的單純的法制上的理由，而施行此制度的；例如日本。在此制度的起源，固由於盲目的政治家之所致；但其中，亦具備着行政上的側面，即關於補助金的交付，以其受此補助的行政是否達於一定的能率標準為條件，此時得以統制地方團體的行政。要之，吾人得以如此強調行政的側面，因在統治組織上，實施着地方團體的分權組織的英、美等國，乃乘此機會促進行政上的集中組織的目的存在故也。關於此時的檢察行政的方針，請參照拙著財源委讓與國庫補助是對立的政策嗎（經濟往來，昭和二年十月號）

### 會計檢查

即在日本，會計檢查，乃與以上所述事務的報告一樣，於市鄉村條例上，被認為中

中央官廳的監督權。(市一六一條一項，街村，一四一條一項。)然而此處所謂會計檢查，不像上述「隨時的制度」其方法及形式，並無一般的方針；即其實行，是依常設的機關，根據一定的客觀標準的。

### 許可及認可

在欲實行一定的行政事項時，乃使地方團體於事前要求中央官廳的承認。而此要求，通常雖由於團體的發意，但事實上亦有與此相反對的制度存在；此即由中央官廳發意，對此發意，並予地方團體以拒絕的自由。

需要此種許可及認可的事項的多寡，可為推測行政上集中組織程度的標準。此雖是與統治組織上地方團體所占的地位，具有因果關係的當然結果，但由行政組織一點而言，是大須議論的。

### 取消及強制處分

以上諸事項，大多屬於行政學者所謂豫防的監督，但此乃矯正地方團體的行動於事後的手段。即取消一定的行為，或使改正違法的行為，否則，中央政府可代其議決或執行。其執行的當事者，有些國家是中央行政官廳，又有些國家是裁判所。

### 部分的或全部的中央化

行政組織的集中化，論理上，是以全部或一部地方團體的事務，劃歸中央官廳時，已達其極點。諸如法國與日本，早已完成中央集權的國家，即不外早已實行此方法而已。其後，個個的行政事務亦有化為國家事務的。此如日本的道路行政。其他各國，亦依此形式，而漸次完成了行政上的中央集中化。例如美國的道路行政，至二十世紀止，雖為郡 (County) 的事務，

但今已成了州的事務，又如衛生行政，前此雖是市街村的固有事務，但今則歸入國及州的職分中。

經過上述諸方法與形式，各國都趨向行政上的集中組織。這對行政自體有何意義？其中有無需要研究的問題？又其限界如何？此等疑問，當然發生。對於此種問題的解答，正是行政學的任務。

正如本節冒頭所論，行政的中央集權一般是根據於現代社會的必需。又於統治組織上，承認廣大的自治權的國家，因其改革政治，比較困難，且非上策，故在行政組織上，欲行實質的中央集權的傾向，日益強固。

知道了此種大勢，就不能否認行政上的集中組織的一般的價值。例如法國與日本或在相當程度上的德國等國家，若其政治上地方分權的運動，日益熾烈，統治組織日有改革，終於成立了像英、美一般地方分權的制度；但在此時，行政組織上，恐又須採用集中組織並努力以保持之。蓋此乃英、美兩國過去的實例。行政上的集中組織，對於統治上的集中組織其是非如何並無關係；此就一般而論，誰都不能反對；故若因而主張行政上的分權組織，則毫無意義。

雖然，此由行政學的立場言，不用說，是不能無條件地肯定的。蓋在此處，尚有幾多應加嚴密研究的問題在。

## 適能性

中央政府的官吏與地方團體的官吏，在其行政能力上，乃有優劣的差異；此由現代

社會的生活構成推測，頗易知道。惟在大都市，乃稍有例外，即在今日的日本大都市的高級吏員，多是出身中央官廳的。此種現象，即說明中央集權的必然性。

### 發意的中心

中央集中的結果，地方行政的發意不在地方，而在中央。地方行政，乃從中央的發意而行動；申言之，即地方行政，是一種機械的缺少創造性的存在。此確是行政的中央集中的弊害。如何可以除去此種弊害呢？如何可以使中央的發意，能有正當的作用，即以何方法能使中央的發意，予地方官公吏的思想與行動以良好的刺戟？此在行政學研究者，是必須調查與考究的問題。

### 劃一性

行政組織的集中乃有促成行政的劃一性的傾向。劃一性對於某種特殊的行政事項，是有絕對的必需。例如租稅，社會政策與警察等必不可缺的性質。然又有某種行政事項則不然。即此類事項，反須依地方的情形，或事情的性質，予以種種的變化。劃一性對於行政，並非絕對的要件。

### 行政領域

與行政組織的集中相關聯的行政領域的問題，是廢止小的地方團體，併合於大的地方團體中。此由於因交通機關的發達與地方生活的分解，發展等條件，而要求地方行政單位的單純化。結果，中央集中益甚。大都會的隣接街村的併合，廢止郡制等中間的地方團體，即其適例。

以上所述，對於需要研究的行政領域的問題，尙未解決。即對於地域決定的責任機關，關其決定所應守的原理及應採的方法，地域相互關係，與地域相關聯的社會的及物理的條件等，尙無確定的



方針。故在今日，吾人祇知：行政地域的擴大與行政的中央集權，是同一事象的兩作用；至於由行政全體的效率而言，應以何者為正當的地域，則毫不明白。

### 繁文褥禮

因地方團體的行政，多少是要服從上級監督官廳的統制的，故必須有中間團體的介在，而形成了重複的責任。行政組織愈簡明愈好。若依許可及認可的手段，集中行政組織時，則尤多此弊。故官僚制度的繁文褥禮，其須排斥，可不言而喻。是否有此重複責任的弊害，可為決定應否集中行政組織的一標準。

### 民衆的統制

在中央集權的行政的國家，地方團體的官吏，有被中央官廳的政治目的所利用，及被內閣或與黨所操縱的弊害。法國與日本的地方官，當選舉時，公然為選舉機關從事活動，此乃顯著的事實。因此集中組織，結果以致民衆的統制，毫無實行的餘地。一面要保持行政上的中央集權組織，同時又要能有民衆的統制，此確是困難的事業，但此事業，如屬絕無可能，此集中化的傾向必將招致政治上的反動。

此事，在單純行政組織的領域內，早已暗示着不足以矯正中央集權的弊害。此即中央集權不能實現的證明。民衆縱由行政的必需，而是認集權的官僚政府，但亦須於何等方法上，貫徹其自治的要求。總之，行政上的中央集權的價值，應由自治體的政治的要求來批判。

## 第五節 行政組織的統合

行政組織的集中，是垂直線地統一「地位或階段不同」的行政機關的機關。與此是似而非的組織，是行政組織的統合。雖然兩者的目的，都在使行政組織成爲統一的一體，但後者是水平線地統一地位或階段相等的機關的組織。故其規模的大小雖異，但此行政組織的統合制度，乃得實現於國、州（府、縣）及市、街村等各階段。

然則，不採統合組織的，其樣態如何？今假定名「非統合組織」爲分立組織；則如上面已經講過，在分立組織，是同一水準上的各機關，相互獨立，又其事務的執行，彼此間並無連絡。當然，此獨立無連絡的程度是不能「絕對的。」既是追逐着同一的國家目的，故非有何種連絡不可，又非由誰所統制不可。例如日本的各部總長，雖是行政制度上的獨立的機關，但乃在爲內閣閣員的總理大臣統率之下。又財政部的豫算查定權，因與各部，都有關係；因此，各部都須服從財政部的統制。但是，日本的中央行政組織，在其制度上，不能說根據於統合原理。因爲右舉事例，尙不能視爲統合組織的表徵。由於內閣的統一，因內閣原是執政機關，且又受議會及其他行政以外的國家機關的統制，所以此種統一，不是行政組織的統合。由於財政部的查定的統制，諸如後段所述，雖是統合原理的主要方法，但其職分的

意義，尙不明確。加之，此外並無以統合行政組織爲主要任務的行政機關存在。所以我說：日本中央行政，並非建築在統合組織的原理上，府縣及市街村行政，雖有多少不同，但此祇是程度的不同，總之，都未曾採用統合組織。

然幸而日本的行政組織並非積極的肯定着與此相反的分立組織。前此所有能率較高的行政，是官僚制度與議會制度的結果。官僚制度必須有相當程度的統合制度。卽內閣總理大臣乃繼承封建制度的遺制，而擁有行政主腦地位。豫算查定制度亦是一必不可缺的內閣對於議會統一政策的表現手段。但此兩者，若不受行政的動機所推移，則此等制度的含義，將不能再有所發展。若所謂『行政的能率』其動機是有強烈的作用，則決不會停止在今日般的中途的狀態。蓋在其間，尙有許多阻害行政能率的分立制度存在的緣故。

於是不僅由於理論上的趣味，卽就日本的實際問題而言，亦有研究何爲統合組織的必要。

所謂行政組織的統合，乃指結合各種同一水準上的行政機關，使成爲較大的單一組織的傾向而言。(White, *op. cit.*, P. 103)於是，問題是在其結合方法與形式如何？一言以蔽之，在其權限所及的管轄權上及在其所司的職分上，使無衝突與重複，再對職掌其行政的職員，使用的設備，消費的物品等的行政，使互相連絡而有統一的一體的活動，此種方法及形式的究明，就是此處的問題。

(1) 第一問題是各部設立的原理。其實此不限於中央政府的各部，申言之，此乃設立主要機關的原理，即在其他行政院，亦是一樣。不過此處的問題，就是設立幾部，其性質如何，又其設立根據的理論怎樣等。

許多實例告訴我們，部的設立，乃依據歷史的傳統或時代的必需，隨時進行，其間並無一貫的原理。至其改廢，亦是如此。英國的事實，即其好例；其有稍統一的體裁，乃最近的事。(R. H. Grotton, *The Kings Government; A Study of the growth of the Central Administration*, 1913, P. 138)

構成此原理的，有兩要點。一是：使同一種類的一切職分屬於同一部。換言之，不使同種類的事務，分屬於數部。二是：各部對於本身職分以外的別部的事務，不加顧問。

**職分的分類標準** 關於第一要點，應該考究的，是就行政職分的分類，樹立科學的標準。人們僅着重於部數的問題；而謂：部的數量愈少愈好，部數過多，就有壞處。當然，這不是正確議論，乃是極常識的見解。且以幾部爲過多，亦不能有具體的決定。如威拉斯說：由社會心理學立場言，九部以上，始算過多。然重要點，不在嚴格地決定部數，而祇決定可爲獨立職分的分類標準。

然而，關於此點，現代的政治學對於國家行政之科學的分類，尙無定說。牛津大學的亞丹教授例舉左記四種，爲國家職能的基本分類。(甲)秩序及法制的維持，(乙)天然資源、生產及流通的統制，

(丙)社會的福祉的確保，(丁)財政及金融。今即據此分別，但應設幾部，又是一個疑問。即因此區分，是過於包括的且抽象的分類的緣故。(拙稿現代國家的職能問題小野塚教授紀念論文集政治學研究一卷三二五頁。)故今有比較細分且具體的分類之必要。

### 職分的分配標準

國家職分之科學的分類，即使可能，但亦不能即以此為分配各部的標準。此處必需適用統合組織的原理。有些職分在政治學上，不能視為國家職分，且在行政上，又有不足以設置一部。此種職分，可稱為「各種行政事務的行政。」例如：統計、情報、調查及實驗或物件、物資的購買、貯藏、配給或印刷、出版及圖書整理等職分是。職掌此等職分的機關，其地位如何，暫不討論；廢止各部重複設置此種機關的慣行，而使成爲一獨立機關，乃大有必要。因爲此等職分，各部都有，故使之統一，是統合原理之具體的適用。此點另詳後段。

要之，官部設立的原理，可以依照行政職分之科學的分類標準。同時，其行政職分，不單有政治學的意義，且使包含純行政領域內的職分，以此爲行政職分的分配標準。

所謂第二要點，即應避免各部間權限的衝突與重複，當由遵守右述原理而始可能，且可視爲同一事象的反面。今日事實上之有此種弊害，或因對於第一要點，沒有充分的考慮，或因其實行困難的關係，故並無特別論究的必要。

第二問題：是對於技術的行政機關，其地位原理，應如何規定。

此問題，即右述第一問題官部設置的原理，非於職分分配的標準中考慮不可。然此問題單靠考慮，並無多大意義。若徹底此原理時，則可與從來爲官部設置原理的職分的分類標準相衝突，又在行政組織上，有起根本的變革之慮。

已如上述，行政職分的分類標準，乃隨行政的目的，即行政之足爲政治手段的目的而成。換言之，對於行政，是以有外部關係的做標準。故行政之所以爲行政，其意義是在實現此等目的的方法或行程中。此事已詳論於行政的性質一章（第四章）。故若據行政的本質，以定行政組織的原理，則不能不說依據「着眼於其方法的技術性——工藝的、機械的、心理的及社會的——而成的分類標準」，乃是「論理的」。

英國關於政府機關，在「荷典委員會的報告」中，曾有提議：統一那「職掌統計的、情報的作用」的諸行政，而設置一統一的機關，可說就是此種旨趣的表現。又在美國，數年前想把施行於政府各方面的化學的實驗及作業，統一之於一個部或局，藉免其設施及人員的重複，亦出於同一目的。又除了有關於海陸軍者外，凡政府所行的土木、建築等技術的作業，使統一於同一官部，此乃今日各國一般的事實。

然欲依此行政方法之技術的性質，徹底的實行官部的配置分合，實際上是不可能的。此因行政的方法與適用此方法的對象，不能分開的緣故。例如統計與情報之作成，由技術一點而言，或為各種行政統計的共通，亦未可知，但其統計的內容，乃隨行政的不同，而有各種個別性存在。又土木工程與技術的作業，其用為農事用的灌溉設備與用為鐵道或道路用的橋梁建築，雖是共通的；但在其行政的目的上，並無直接的連絡。於是在行政目的的個別性與行政方法的共通性間，發生扞格。故當此分類時，應以目的為中心呢？或應以方法為中心呢？兩者非有選擇不可。由此選擇如何，可以決定技術的行政機關的地位。

對此問題的答案，非常明白。方法在目的之前只能遷就，行政是「實現由政治所賦與的目的」的手段，雖無獨立的目的，但有社會的本質。其本質的所在，即「雖主張行政的方法性，但以對其目的，並無阻礙為限度」。

然則，實際上不以直接實現行政的目的為目的，而僅與其目的的實現方法結有關係的技術的機關，應有如何程度的獨立地位呢？決定此種地位的標準，是依縱斷各官部，而由外部規定行政方法的本身，使行政機關的責任不趨混亂，又非獨使阻害行政的能率，反須使適於較高的統合原理的範圍。

(3) 因此，第三問題就是此獨立統合機關的性質及形式的研究。

在此種機關的性質上，有兩點應當注意。即一：此種機關的性質，並非以直接實現行政之政治的與社會的目的爲事；及二：干預與其他機關相共通的行政方法，以完成統合的效果。此兩點，結局雖僅是同一事的兩表面，但因有此性質，故此種機關的作用，是一種值得研究的行政組織的統一。但實際此種機關，其數並不甚多。

其一是財務行政機關。財務行政機關，在有些國家，竟具有關於直接實現行政目的的職分。例如一般的收稅事務，又如日本財政部的統制銀行金融業。然而此處所欲討論的，是獨立統合機關的職分。此通常稱曰財政部統制 (Treasury Control)。

財政部統制，分爲兩方面。一是各部豫算的查定及決定。二是歲出會計的經理監督。

先考察豫算的查定及決定。此何以不委諸各部而認爲財政部的權限呢？關於此點的理由及實行方法，在前面常引用的美國改造部的關於政府機關委員會的報告中，有一節講得非常扼要。

大體上，經驗告訴我們，納稅者的利害關係，不委之於用錢的官部。其利益關係，一方須有直接

無關於金錢支出的某特定機關的不斷的監督，同時對於公的各項支出，須就其對於其他項目的比率，及所能利用的公收入的關係，加以慎重的考慮。而其監督，委之於對於收入金錢負有責任的



官部，最爲自然而且有效。

然而，如此的統制制度，至少在理論上，因是非常包括的而且綿密的，故其是否成功，乃由其實行的方法如何而定。

某特定的政策，一旦由政府或議會所採用，則調達其執行所必需的費用，當然是財政總長的職責。但是財政總長對此支出，得要求其有正當的目的，與相等於其財政來源的價值。然此統制專是財政的，不能侵入其他各部的責任範圍，不獨如此，且對於各部的境遇與困難，非有妥當的智識與同情的態度不可。

吾人以爲財政部與其他各部間常有的傳統的敵對的態度，若於財政部與其他各部的官吏間，結有個人的密切關係，對其事業與困難的情形，而有充分的智識，則大多可以改正。一切的官部自然易有傾向於冗費的性質，所謂「財政部反對一切出費的增額」這一類傳統觀念，應當設法除去之。

美國的聯邦豫算局與各國的財政部，用財務統制的名義，間接地藉批判費用支出是否得策，得以檢覈國家政策的內容，終至成了全體行政的中心，此即由於此種事情。吾人知道財政部爲獨立統合機關部，得明白承認其職分的重大性，與公然的地位，同時，且非設法防止其制度的隱密的濫用不

可。因爲大總統與內閣總理，得盡其爲統轄行政組織之主要長官的職務，乃因下部尙有此種統合機關存在的緣故，財政部的地位，由政治上而言，已日益增加其重要性。

次之，試述歲出會計的經理監督。此制度，各國並不一致。例如日本，僅止設置如會計檢查院的獨立機關，而從決算與經理的事後檢查，故不能成爲此處所說的統合組織的問題。此僅以豫算的法律關係爲根據，得爲違法事項的矯正而已，不能事前檢查歲出的經理方法是否正當。

所謂歲出會計的經理監督，即財部統制下的監督機關在豫算決定後，對於各部每月的支出額，檢查其支出的理由與金額，以豫防不足額的發生於事前。事業的遂行與金錢的支出，乃有相伴的關係，故在某程度以內，支出非委諸該行政機關的自由不可。然而各部對其事業的遂行順序與速度等，時有計劃的錯誤，又其對於別部的狀態，普通皆不甚明瞭；故應設置一能統一監督各部的機關判斷各部事業對於行政全部的相對的價值，並保持各部間相互的協調，以促進事業的遂行。因此，不獨可以節約全體的行政費，且能確保行政的統一（White, op. cit., P. 162）

由上所述，統合機關的性質及方法，其在財務統制上的，已可大略明白。此外，尙有數個雖不像財務統制這般包括的，但仍可認爲統合機關。此即行政所必需的物資的購買機關、建築物及其土木工程所必需的工務機關及印刷物的統一機關等。此等機關之爲統合機關的意義，無異於財務機關。不

過這是「補助的」「限定的」且「技術的」而已。其技術的內容，當在各論上詳細討論。

要之，着眼於行政組織的統合作用，雖承認有設置此種技術的獨立機關的必要；但至其界限及運用，則大須考慮。從而，即在今日的歐、美各國，此種機關的是非，亦在大議論中。反對者，且舉出了種種的弊害。論爭的要點，是(1)當統制之任的職員的能力問題，(2)有無通曉一般行政實情的情報，(3)在此種統制，乃有政治家的統制侵入之慮。(4)繁文褥禮，(5)責任不專，(6)阻害政策的發意的可能性等。此等諸點，實際雖是值得大大考慮的問題；但就制度的問題言，尙宜有相當程度的理論的究明，惟其大多還是政治家及行政職員的教養與訓練的問題。因其與論行政組織的集中時的所論相重複，故此處省去一一的詳述。

## 第九章 行政的機關

### 第一節 行政機關的意義及分類

此處所謂行政的機關，是指構成全行政組織的個個單位而言。

通常稱曰「官制」的法令，多就此行政機關而規定的。所以行政機關的意義，完全根據行政法的解釋。前段所述的行政組織，因非直接法令的規定，故有特別加以概念的考察之必要；但就此行政的機關，或許有人以為：祇須根據行政法規的解釋毋須再加考察。然而這是誤謬，若取各國法規，互相比較，已是各不相同；何況在明文法規之外，尚有許多問題，為行政學上必需省察的。

前章已經說明了三項關於行政組織的原理問題。第一：行政組織必須是一統一的部門，由執政機關的大總統或內閣總理所統率。第二：於設置各部時，必須把職分相同的事務，劃歸一個機關管理，使置於其長官的權限與責任之下。第三：為盡量謀各部的統一與連絡起見，須設特別的統合機關。

即就現在所欲考究的行政機關的內部組織而言，其範圍雖有大小的不同，但在某程度以內，仍可適用右述三原理。蓋為一部的總長者，必須統一其所屬司、課的職務與權限，明確其各個下屬機關的責任分限，整備妥當的監察與「公明的會計」，確保其互相正當的協力勞動，設置有計劃與有能

力的統制機關，又當予職員以種種刺戟，使能充分發揮其能力。

然而，行政機關，亦有其特有的問題。此特有的問題，即為本章所欲討論的題目。關於為行政機關之長官者的類型，則因其所有職份，與總轄全行政組織的官長不同，故按其性質，自須有別個的考察。何況為行政機關內部組織之構成單位的司課，更因其完全是遠離執政的職分之行政的實務機關，故在其構造原理與統制方法中，寧有可為行政學之本質部分的事象存在。最後，在現代德模克拉西的行政機關中，尚有一種諮問機關。此種諮問機關的構成，不是由於純粹的行政職員，是由社會的各方面，推選代表，組織而成。行政上的諮問機關，其所有職分，因與政治上的諮問機關不同，故須置之於特種的規律之下。以下所述，即在說明此各種問題。

## 第二節 長官的類型與其職分

內閣閣員的國務大臣，未必就是各部總長。無任所的國務大臣，乃為許多議院政治所承認；其理由即謂：國務大臣的主要職分是在政治上。然在未採美國式的議院政治的國家，與未採歐戰前的德國式責任政治的國家，則不承認此種無任所的國務大臣，故其大臣僅是單純的行政長官。至於日本，雖然採用此種制度，但所有各部行政長官，都是國務大臣；無任所的大臣，殆未曾見。

此種制度的是非，暫且不論；凡是行政長官，不論其是否爲國務大臣，但總是行政機關的責任者。然則行政機關所有的責任，都由此機關的長官，單獨負擔麼？那又不然。有些國家，且有不屬於長官權限以內的機關。又，即在長官的單獨責任之下，至其指揮監督的程度與方法，亦有種種樣式。換句話講：所謂「一人統制一機關的原理」，決非普遍的。即有些國家的制度，不用長官而用獨立的委員會執行行政。這就是美國式的民主國家所特有的制度；且在由專制國家發達而成的國家中，亦頗多此種制度。

然則，此單獨制與合議制，由行政學的立場觀察，究竟優劣如何。如在美國行 *Spoils System* 的國家，每當大總統與州知事更迭時，其下屬的許多行政官員，亦隨之更替。在如此的國家，於其職分的性質上，同一政策的繼續，社會的利害關係之公權的代表，法規的制定與遂行上，在在必需協議與商議；故根據此委員會之合議制的行政機關，甚爲有用。然此制度的缺點，即缺乏責任的統一，不能有迅速的決定與活潑的行動。由行政能率的一點而言，則依爲其目的的行政職分的性質如何，單獨制遠爲有效。從而今日美國的趨勢，乃漸由合議制而趨向單獨制。

同時，單獨制亦有缺點，這是容易想像得到的。諸如後段所述，在許多國家，因各部的行政，都由總長負一切政治上的責任，所以下級機關，就不負責，從而，即在能完全確保總長的政治責任的國家，但

其行政的細目，仍無直接及照社會公衆的利害關係之餘地。此點，在近時日益擴大其領域的經濟行政與社會行政上最易求得適例。在如此的國家，雖設置諮問委員會，以爲救濟此弊的手段，但諮問機關的參與行政，乃僅止於一定狹小的限制。

於是，若由今日的趨勢考慮此兩制度的優劣，則可說：應以單獨制爲根本原則，合議制爲補助原則。即主要的行政機關，乃一般地採用單獨制，尤其是司法，更須獨裁。再如應直接反照社會利害的機關，則當採用合議制，並予以某程度的獨立，使立於長官的監督及責任之外。如此，不論民主的國家或官僚的國家，行政機關乃可脫離政治上的影響。在僅採用單獨制的國家，縱令其行政官吏的地位，獲得了保障；但祇此仍不能脫離政黨的影響而獨立；何況還有些沒有地位保障的重要行政官職呢？

威洛比所述美國設立合議制機關的理由及其推賞此制度的根據，即在今日實行政黨政治的內閣制度，且黨弊所及於政治的惡影響日益擴大的日本，亦大足參考。威氏謂採用合議制機關的理由有四，其一就是實行超政黨的行政。

因欲於中央政府確保超黨的行政而設置合議型的機關，其主要實例，就是關稅委員會（The Tariff commission）設置此種機關的一目的，即在超政黨的研究關稅問題中的諸要素。由此目的的官制，乃規定了不能僅由同一政黨內採用全委員會的人員。此種趣旨，即在爲其他目的而設置

的委員會制的機關，亦所是認。例如行政職委員會 (The Civil Service Commission) 州際商業委員會 (The Interstate Commerce Commission) 船舶委員會 (The Shipping Board) 聯邦商業委員會 (The Federal Trade Commission) 聯邦準備局 (The Federal Reserve Board) 等機關，都有如此的規定。(W. F. Willoughby, op. cit., P. 123)

長官制度的類型決定以後，進而討論長官的職分，那是至當的順序吧。

在一行政機關的內部，占得長官的地位者，一是經過大總統或內閣，而對於議會的關係；他方是對其下僚的關係。此處要討論的主點，是後者的關係。

各部的總長，通常皆由政治上的關係而得占據此地位；申言之，即若輩對於該機關的行政，並無特別的經驗學識及技能。若輩大部份的職務，是對國會與對有關於社會的政策問題等事情。行政事務的大部份，皆由次長及各司長執行。

然而對於行政機關內部的問題，並非說若輩絕無職分的存在。依其地位如何，亦能於行政上，盡其積極的職務。尤其是在新設的機關，乃依其長官的態度如何而異。其應有事務範圍的廣狹，即在舊有機關，亦不僅止於追隨先例，申言之，即長官亦有出自計劃的應為事項存在。

總之，長官對其處理專門事務的下僚，其關係得分為兩種傾向。一是：予次長及司長以較多的自



由裁量；除了重大問題外，一切事務的決定權，皆委於彼等；而僅受其結果的報告。在已有秩序的舊部，如此長官的態度，多爲下僚所歡迎。二是長官親自參加負完全責任的決定，隨時監視事業的進行。譬如就股份公司而言，前者是店長的態度，後者是經理人的態度。諸如後者的積極的態度，有時是必需的。然而監督下僚過甚，亦多弊害，蓋若如此，除了大有能的人物外，結果乃易招失敗。

如此，長官的地位及職務，須由其官部的性質，與當面時局的情形，稍有差異；不可予以固定的界限。然其大體的標準，似可遵守如次的方針。

當制定有關於人民的權利義務的部令或規則時，不僅須負名目上的責任，且須實質上參加些自己的意見。又對部內下級職員的任用，固應委之於次長及司長等；至其罷免，則須盡最高審判者的職份。最後對於部內的管轄爭議，又即對於個人鬥爭，都有調解裁定者的任務。

然則，實際上，右述第一事件，即關於制定有關於人民的權利義務的部令或規則，官長的參與，應以何方法？又其程度如何？此問題，如果擴大解答，則不外是長官與其下僚專門家的關係的規律而已。在許多重要政策的決定上，應由該長官的意思，制定大綱。然在技術方面，長官是一「普通人」，故其所決定的政策，結果如何，他無判斷的能力。從而對此結果的豫斷，應順從下僚專門家的意見。又於長官所抱主觀的政策以外，尙有其他種種政策的實行可能性；惟因其缺少妥當的智識經驗，以致

遺漏。故即就此點，長官亦有對其下僚的進言，稍加考慮的義務。至於規定政策的實行方法之技術上的細目，那當然，應當完全委諸下僚專家之手。

優良的行政，祇有各守本分的「普通人」的長官與專家的下僚，協力進行，始能實現。

### 第三節 內部組織與其統制

整個行政組織，不過是指種種行政機關的集合狀態而言；同樣，爲其單位之各行政機關的內部組織，其集合的程度，雖較緊密，但亦不外是種種司課的集合體。今試分析此種集合態的內容，並研究各單位的性質構造，以剔抉其間的相互關係。

如分析行政組織的內容一樣，分析行政機關的內容，亦依據縱斷的及橫斷的兩觀察法，比較便當。我們比方行政機關爲織物，我們得就那織物的經緯，各各加以考察。

先講縱斷的方面。普通行政機關——各部——的內部，都有階段的構成(Hierarchical structure)。然在美國所常見的委員會型的機關，則其階段的構成，已經中斷。然即在美國，就一般的原則而言，可說行政機關的構成，仍是「階段的。」(White, *op. cit.*, p. 172-3)。

構成其階段的單位，是司與課。司是重大職務的分業機關，對於所有的職務，乃有包括的責任。課

更是司的內部的分化，處理某特殊的或補助的事項。即課有兩種，一是處理「司」所處理的事務之更分化的部份；二未必爲司的分化，蓋其所處理的，乃是一般的事項，惟不足設立一司。例如日本的官部，於所謂「大臣官房」的集合名詞之下，置文書課、人事課、衛生課、會計課等；此由行政學上說，此等補助的課的職分，反有重要的意義。這是什麼道理呢？此可於橫斷的考察下，明其意義的重要。

現在進而考察橫斷的方面，此即論行政組織時所述之統合的組織；申言之，就是各部的連絡機關，總理大臣或大總統的統制機關。若由爲縱斷的考察之階段的構成而言，則雖僅是名稱上的「課」而屬於「司」之下；但若由行政職分而言時，則一切「司」「課」都是職掌爲達成各部行政目的之行政的獨立統合機關。

即豫算案的作成，會計出納的事務，人員的採用，昇進、退職、訓練等人事上的行政，物資的購買、統計、文書、印刷的事務，實驗及調查機關的管理，或法律上的事務等，一切「爲達成行政目的」的行政，「就家庭言，即家政方面的事務，概歸此等機關職掌。此等機關，初看似乎無甚作用，但詳察之，始知因此而使擔當行政職分的各「司」「課」容易活動，且可省去不少的手續或給與規制上的統一。一言以蔽之，爲使各司、課專心於「達成其主要行政目的」的任務起見，乃須設置如此的特別機關。

然而實際上，如此的機關常與其他目的的機關間，發生連絡協調的障礙，反使事務停滯；故

其存在，反而有害。於是，各司乃任意採用人員，購入紙筆墨水，委屬地方的印刷店印刷，作成與其他各機關毫無連絡的統計。如此，因為冗費與不規律的原因，連前述統合機關的作用，亦因而消滅。

行政的進步，固不許有如此的狀態；但今日依然在此狀態的，決不在少數。其一半原因，是因兩種機關，未曾有充分的連絡與協力。

由右述統合的諸機關所提示之部內「司」「課」的統制，是值得特別考究的問題。在此問題中，乃有幾多方法與制度存在。統制的責任者雖是長官；但其方法，則不得不依官部的大小與地理的狀態如何而異。其困難的程度，亦依其部內在法制上有無離長官的監督而獨立的半自治的「局」，或有外部的政治勢力的背境的機關存在而大異其趣。

部內統制的諸方法中，第一是常例會議。部內的「司」「課」長，常例地集合，以總長或次長為主席，開會討論。依個人的接觸，以交換消息，開陳意見。

第二、在不能常例地召集個人的會議時，則須依據有規則的報告。報告的種類，得大別之為統計報告與作業報告兩種。報告的種類與其重要性，乃依行政事務的性質而異。報告的趣旨是量的，並質的，使總長或司長理解事業性質與進行狀態的手段，故其表現的技術，非由此趣旨研究不可。不僅單依數字或文字的表現，且須利用表解與圖解。

第三、當金錢支出的時候，統制各司的行動。當然，此因豫算所決定的金額的支付及流用制度如何，而異其統制作用的效果。在直接配給一定的金額於各司時，則無此統制的餘地。又在支出的款項，已有極詳的規定時，亦無由施此統制。否則，即在就部內全體採用「掌管各司的支出」之會計制度，且在流用規定緩和時，此種統制，始有很大的效力。

與此有關，而須考察的，是臨時支出的金錢，應歸何人管理的問題。申言之，即此項金錢應歸各司長或總長抑歸次長管理的問題。若歸次長管理，而由於一般會計的形式保管，則在實際支出時，取總長與財政總長協議而後行的方法，或可成爲部內統制之有力的手段。

第四、在作成部內豫算的時候，統一各司的豫算，於該管長官的責任之下，經財政部的查定並提交閣議。此時，長官的職務，頗爲有力。

依右述種種手段，固能統制部內，但是此時，長官與司課長之間，可以發生意見的相左。當此場合，得依公然的反對或怠業（*Stonewalling*）的方法，反對長官的政策或態度。固然，在實際上，官公吏大多柔順，反對長官的意思者極少。又即由理論上而言，行政之政治的責任，既在長官，故非有服從上官命令的制度存在不可。

然而此項負責者既不傷損其應有的權威，故必須盡量擴大其下僚的自由裁量範圍，尤其是對

於技術的及司法的裁量下的行政職分，長官的內部統制，祇須有「最低度」就够。

#### 第四節 指導的行政官的資格

關於一般行政職員的特別研究，那是屬於人事行政的範圍。在此處論行政的機關中，所應討論的，祇是比較的高級的職員，即如前節所述，在長官之下，占據行政各部之指導的地位者。

即在規定行政官的任用制度的法令中，通常關於此等高級行政官的資格，亦無何等規定，足供行政學上的參考。需要何種職業的或技能的標準，不能積極的規定。不獨如此，反而上級行政官，毋須形式的規定其資格要件，即有採用所謂自由任用制度的傾向。此時，實質的需要何種要件，並非由於法規的規定，寧委諸內閣或各部長官之自由的政治的判斷。故此問題，雖是行政法學上的問題，但其有待於行政學上的研究者反多。

又由下級的地位昇至此高級的地位時，並非單單依據所謂「年功順」(Seniority)的消極的標準，並非依據所謂「政黨關係」的專恣的標準，而以對於行政的實質的成績為標準，但是此類下級人員昇遷的客觀的標準，實在不易確立。從而這方面的科學的研究亦未有很好的成績，此非待諸今後的研究不可。

分析占據此種指導的監督的地位者所必需的心意及性格，且樹立其所應有之法律的技術的智識經驗的標準，是使行政脫離政治之不當的支配，藉使其獨立之一種科學的努力。

尤其是，所謂文官出身者與技術官出身者，竟應依據何種標準，使各能置於妥當的地位呢？今日的行政的成立，在幾多方面，是由於技術的行爲；所以技術者之有占據此指導地位的可能，那是無疑的。然而技術的智識與經驗，不能就用爲行政的指導與監督。在此，必須有如上段縷述之非技術的判斷。由此可知，如非一人兼有此兩方面的相當程度的要件，不能予以司長一類的高級地位。

於是，至少須就構成部的內部組織之司、課的目的及性質，規定何者須有技術家的要件，而明記於其官制之上。例如：在保健行政，土木行政，農業行政及交通行政等，都須確保技術官之應占的地位。

## 第五節 實務機關的組織

在法律制度上，就是一個官部，亦不過爲表示管轄權的所在而已。實際的行政決非在一地方所能執行的。換言之，行政的目的，決非僅在中央官廳的所在地，能够達到的。其大部份的實務，是由散在各處的支局或分署執行。中央官廳的各部，其大部份的事業，是對其支局支所的命令與監督。因此，在論行政機關的內部組織時，須就其實務機關的組織，略加考究。

像在日本般官治國家，由此各地實務機關執行的行政，遙多於人民的自治行政。統治組織上的中央集權，在其反面，即此實務機關發達的意思。例如：郵務局、鐵道局、稅務監督局、稅關、專賣局、山林鑛山局、陸海軍所屬的地方機關等，不勝枚舉。在此意義上，實務機關的組織問題，在日本，具有特別的重要性。

實務機關的個數，配置及管轄區域，都是官制的規定。從而乃依官制制定權者的方針而定。在日本實行官制大權的法理的國家，此等實務機關的存在，即與人民的生活及權利義務，具有直接關係時，如欲加以設置或廢止，除依請願或陳情的形式外，別無對其直接所轄官廳，表明其意思的方法。國會雖無直接的關係，但在政黨政治的今日，代議士的運動斡旋等，亦有相當的效果。從而，弊害亦因而發生。不過最好是：公平標量官廳的方針與民間的要望，予此機關以法律上的地位。

試觀實務機關的組織形態，乃依重要的程度及管轄區域的大小，設置等級，使其全體，形成一個階段的構成。至其原理，則與官部的內部組織無異。不同處，即因其是散在各處的實務機關，故有連絡統制的樣態。

不論何種組織樣態，實務機關的集合態，必須形成一個統一的組織。因此，費用的分配，人員的數量及薪俸的決定與其他一般行政事項，皆有整然的系統。職員與從業員的轉任與配置，都容易實行，



且廣開昇進之道，使他們得在安定的境遇中活動。關於此點，日本諸實務機關的組織，已略完備，可無遺憾。

對於日本實務機關的組織，如果更由行政學上的見地，加以觀察時，則其已立於妥當的原理上者，乃是地方的統轄分局或分所的中間實務機關的設置。前記諸機關都是根據此主義的。依此組織，一方中央官廳的統制，發生效力；同時並因而得以實施某程度以內之行政的地方分權制。中央官廳中之行政上的分權組織，概多弊害，而為一切行政學者所排斥；但在散在各地之實務機關，自須有別個的考察。蓋有地理間隔的機關，其集中組織，費用既鉅，且支所支局的實際上的檢察，如由中央官廳直接施行，頗多物理上的障害。

實務機關的統制方法，乃有作業及會計報告之劃一形式的設施與實地檢察的兩方法。因此，中央官廳作成並發表統一的記錄與情報，就其管轄下的事業，從事比較的研究及一般的觀察，以為統制的手段。在日本實務機關的組織，關於此方面的施設頗多改善與實施的餘地。就此點而言，恐算英國是世界各國的模範了。

此外，法制上所規定的統制方法，尙有事前的許可與事後的處分兩方法存在，更毋待說明。由行政學的立場觀察，若非完備前者的統制手段，則後者的統制手段，必流為形式的；其可為行政能率的

障礙，與地方團體的統制無異。

最後在如右述的中間實務機關，因其活動領域，相當廣闊，故其內部組織，亦可與官部的內部組織，發生同樣的組織問題。此時，就實務機關上，特須研究的，是中央政府，中間實務機關及分所三者的關係。此處有兩系統存在。一是單一監督制度，二是複數監督制度。前者的好例，恐是海陸軍的實務機關的組織。例如：陸軍部的命令聯隊，乃以經過師團司令部為原則。即聯隊的監督機關是師團。反之，後者則不經中級實務機關之手，直接由中央達於分所；故分所乃有複數的監督機關。日本實務機關的組織，雖有多少程度上的差異，但大體是採用單一監督制度的。固然，此兩者的可否，非由行政職分的性質決定不可，但大概要以後者的制度較優於前者。

## 第六節 諮問機關的職分

現代國家的成立乃直接間接由於民間的承認。議會制度是其最大的表現。然僅以議會制度，尚不能說是此承認制度之完全表現。尤其在行政的領域，議會果有，又應有何種職能，已詳前述，毋待贅言。若於行政的分野上，實現此德摸克拉西的要求，設置根據重新的考察所承認的意義的制度，則非先行究明此意義，並為行政學上的考察不可。而行政上的諮問機關，即不外此。

此處所以特別用「行政上的諮問機關」數字，是爲避免與從來諸外國及日本所設的各種政治上的諮問機關相混同起見。政治上的諮問機關，在於國會或樞密院等憲法上的機關以外，再設常設的諮問機關，是違反憲法，或是非立憲的行爲。然在日本，事實上常於某某調查會或審議會等名稱之下，設立與如此政治的諮問機關同其實質的機關。

此處所欲討論的，不是此種政治的諮問機關，乃是行政上常設的諮問機關的職分。所謂行政上的常設諮問機關，是關於已經國會議決的立法的遂行，於官吏以外，由民間人士所組織的機關；與純粹的行政機關相協力，以參加行政本身的遂行。故此爲於一定的地位與職分之下，構成行政機關之內部組織的一單位。

行政的諮問機關的組織，通常是選任所謂「有學識經驗者」，但實際情形，是常選任與該行政對象的社會層，及與學問的研究、實際的情形，具有利害關係的人，豫先參照此等人們的意見，藉使該行政，容易實行，又可借以確保其社會效果的實現。

於是，具有如此目的與構造的諮問機關的職分，應依如何的原理來規制呢？

第一，諮問機關的行動，必須限於「諮問」的範圍。如欲直接參行政，或依實行細目的決定，以規律行政機關的行動，決非正當。

第二：然就一般行政方針，則可表示意見，以刺戟行政機關的行動，間接地決定行政的方針。

爲妥當行使此兩職分起見，對於諮問機關的組織及手續，須有左記之要件。

第一：在除民間委員以外，尙須任命，代表政府方面的官公吏爲委員，使其在諮問機關內，與民間委員，協力進行。此兩種委員，皆須有一定的任期；民間委員尤須給以相當的報酬。

第二：政府委員須另開會議，統一其意見，謀與民間委員，進行全體的會議。政府委員須定期集會；全體會議，則不可過於頻繁，卽於每次會議之間，須隔有相當的時日。

第三：職掌諮問機關的手續與議事錄的作成等事務的事務官，須由政府或人民方面任命。此外，對於某種事項的調查，材料的蒐集等，則須臨時或常時使用具有相當技術能力的官吏或民間人士。

# 參考文獻

## (一) 德文

- V. Justi, Grundsätze der Polizeiwissenschaft, 1756. 3. Aufl. 1782.
- V. Berg, Handbuch des deutschen Polizeirechtes, 2. Aufl. 1802—9.
- V. Mohl, Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaat, 3. Aufl. 1866.
- V. Stein, Die Verwaltungslehre, 1865—8.
- V. Stengel, Organisation der Preussischen Verwaltung, 1884.
- V. Mayr, Verwaltungslehre, im Handbuch, der Politischen Oekonomie, herausg. Von V. Schnöberg (4. Aufl. 1894), 3. Band, 2. Halbbd., S183—198.
- , Begriff und Gliederung der Staatswissenschaften 1906. 4. Aufl. 1921, § 10.
- J. Jastrow, Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft, Band. 1. 1902.
- , Die Reform der staatswissenschaftlichen Studien, Schriften des Verein für Sozialpolitik, 1920.

- F. Schmid, Ueber die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbständiger Wissenschaften, Zeitschrift für die gesamte staatswissenschaftlichen, 1909.
- , Eine Zentralstelle Zur Pflege der Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis, 1916.
- Fr. Stier.—Somlo, Die zukunfft der Verwaltungswissenschaft, Verwaltungsarchiv, 1917.
- K. Wolzendorf, Der Polizeigedanke des modernen Staats, 1918.
- H. Preuss, Das städtische Amtrecht in Preussen, 1902.
- , Entwicklung des deutschen Stadtwesens Band. 1. 1906.
- , Staat, Recht und Freiheit, 1926.
- V. Gottl-ottlilienfeld, Wirtschaft und Tecknik, im G. D. S. (1914. 2. Aufl. 1925) 2 Abt.
- E. Matern, Technische Wirtschaft=Verwaltungs-und Verkehrslehre, 1925.
- K. Brunner, Baupolitik als Wissenschaft, 1925.
- W. Sombart, Das Wirtschaftsleben in Zeitalter des Hochkapitalismus, 3. Band, 1927.

O. Goebel, Taylorismus in der Verwaltung, 2 Aufl. 1927.

A. Merkl, Allgemeine Verwaltungsrecht, 1927.

(11) 法文

Montesquieu, L'esprit des lois, 1748.

St. Simon, De système industriel, 1821-22.

A. Comte, Système de Politique Positive, 1851-54.

E. Laboulaye, L'état et ses limites, 1863.

H. Michel, L'idée de l'état, essai critique sur l'histoire des théories sociales et Politiques en France depuis la Révolution, 1896.

Leroy-Beaulieu, L'état moderne et ses fonctions, 1900.

Paul-Boncour, Le fédéralisme économique, 1901.

L. Duguit, L'état, les gouvernements et les agents, 1903.

M. Leroy, Les transformations de la Puissance Publique 1907.

—, Les techniques nouvelles du syndicalisme, 1923.

M. Block, Dictionnaire de l'administration française, 1905, Supplement, 1907.

H. Chardon, Les Travaux Publics 1904.

- , *L'Administration de la France: les fonctionnaires*, 1908.
- , *Le Pouvoir administratif: la reorganisation des Services Publics*, 1911.
- H. Noël, *L'administration de la France: les ministères, leur organisation, leur rôle*, 1911.
- Georges-Cahen, *Les fonctionnaires: leur action corporative*, 1911.
- A. Lefas, *L'état et les fonctionnaires*, 1913.
- Yves Guyot, *La gestion par l'état et les municipalités* 1913.
- J. Barthélemy, *Les tendances actuelles de la législation et de l'opinion française en ce qui concerne l'organisation administrative*, 1910.
- , *Le problème de la compétence dans la démocratie*, 1918.
- A. Schatz, *L'entreprise gouvernementale et son administration*, 1922.
- H. Fayol, *Administration industrielle et générale* 1920.
- , *L'éveil de l'esprit public*, 1918.

(三) 英文

- J. Bentham, *Fragment on government*, 1776.
- , *Official aptitude maximized, expense minimized*, 1830.



- , *Constitutional code*, 1841.
- E. Burke, *Works, worlds Classics Vol. 11*.
- Lord Russel, *History of The English government and Constitution*, 1823.
- J. S. Mill, *Consideration on representative government*, 1861.
- W. Bagehot, *The English constitution*, 2ed. 1872.
- W. Hearn, *The government of England*, 2ed. 1886.
- H. Sidgwick, *The Elements of politics*, 1891.
- H. Trail, *Central government*, 1892.
- J. Redlich, *Local government in England*, 1903.
- W. And B. Webb, *English local government*, 1906-1926.
- P. Ashley, *Local and central government*, 1906.
- J. Grice, *National and local finance*, 1910.
- K. Gretton, *The Kings government*, 1913.
- H. Higgs, *National Economy, an outline of public Administration*, 1914.
- Haldane, *Committee, Report on machinery of government*, 1918.
- Macdonelle *Committee, The fourth report on Civil Service*, 1914.

- J. Clarke, outline of central government, 1919.
- W. Beveridge, The public Service in War and Peace, 1920.
- C. Burns, Government and industry, 1920.
- , Whitehall, 1921.
- W. Moreland, The Science of Public Administration, quarterly review, Vol. 235, 1921.
- K. Dawson, principles of official independence, 1922.
- Society of civil Servants, The development of the Civil Service, 1922.
- F. Bland, Shadows and realities of government, 1923.
- C. Emden, The civil Servant in The Law and the constitution. 1923.
- H. Finer, Representative government and a parliament of industry, 1923.
- , The Civil Service in The modern state, American Political Science Review, Vol. 19, 1925.
- , The British Civil Service, 1927.
- Haldane, An Organised Civil Service, Journal of public Administration Vol. 1 1923.

- F. Merson, Public administration: A Science, *Journal of Public Administration* Vol. 1, 1923.
- O. Scheldon, *The Philosophy of Management*, 1923.
- J. Stamp, *Current Problems in finance and government*, 1925.
- H. Laski, *Grammar of Politics*, 1925.

#### (四) 美文

- W. Wilson, *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, 1887.
- F. Goodnow, *Comparative Administrative law*, 1893.
- , *Principles of the Administrative law of the United States*. 1905.
- J. Fairlie, *national Administration of the United States of America*, 1905.
- F. White, *Growth and future of State Boards and Commissions*, *Political Science Quarterly*, Vol. 18, 1903.
- H. Ford, *Cost of our National government*, 1910.
- H. Croly, *Progressive democracy*, 1914.
- W. Crozier, *Scientific management in government establishments*, 1915.

- H. Church, *The Science and practice of management*, 1914.  
*The State of Illinois, The report of the efficiency and economy*, 1915.
- A. Holcombe, *State government in the United States*, 1916.
- G. Weber, *Organised efforts for the improvement of methods of Administration*, 1919.
- O. Tead and H. Metcalf, *Personnel Administration*, 1921.
- A. Procter, *Principles of Public Personnel Administration*, 1921.
- L. Mayers, *the federal Service*, 1922.
- W. F. Willoughby, *Reorganisation of the Administrative branch of the national government* 1923.
- , *National budget system of the United states*, 1927
- , *Principles of Public Administration*, 1928.
- W. Redfield, *With Congress and Cabinet*, 1924.
- L. Short, *the development of National Administrative organisation in the United States*. 1923.
- E. Schell, *the technique of executive control*, 1924.

A. Buck, Administrative consolidation in state government, 3. ed, 1924.  
L. White, Introduction to the study of Public Administration, 1926.

(五) 日文

- |         |            |       |
|---------|------------|-------|
| 小野梓     | 國憲汎論       | 明治十八年 |
| 拉德凱     | 行政學講義論(二冊) | 明治十九年 |
|         | 行政學(一冊)    | 明治廿五年 |
| 斯太英著    | 行政學(三冊)    | 明治二十年 |
| 渡邊謙吉譯   | 行政學(二冊)    | 明治廿三年 |
| 有賀長雄    | 行政學論說集     | 明治廿五年 |
| 行政學研究雜誌 | 豫算制度論      | 明治四三年 |
| 工藤重義    | 都市行政及法制    | 明治四四年 |
| 井上友一    | 地方財政學      | 明治四四年 |
| 小林丑三郎   | 官吏學        | 大正七年  |
| 星一      | 官吏論        | 大正十二年 |
| 渡邊萬藏    | 東京市政論      | 大正十二年 |
| 巴德      |            |       |

田村德治

行政學與法律學

大正十四年

田中耕太郎

爲「技術的法」的商法（法學志林二八卷三號）

大正十五年

「爲」及「對」技術的精神進一言（思想七七號）

昭和三年

增地庸治郎

經營經濟學序論

大正十五年

馬場敬治

產業經營的職能與其分化

大正十五年

產業經營要論

昭和二年

標商冊註

