



## 自序

去年上半年寫了上卷總論，直到今年此日才寫成下卷各論，這一部行政法新論方得完全告成。一年來雖則不是專攻行政法這一科法學，但在百忙中却每日總要費點時間留神着新頒法令那幾種是關於行政方面的，那幾種是可以供作編撰各論時參考的需要；行政法規堆積滿前才充實了這一卷書的內容。誠然，我國各種行政法規現在還沒有燦然大備；不過爲了法學方面研究上的便宜却也急待需要一種有系統的，整理過的一切現行行政法令的結晶體了。

行政法的範圍是比到司法法要十分廣泛，並且現代國家的職務越伸張，行政法的範圍也就更擴大。不過呢，這是要在各論上才顯示出來，我們研究總論時却看不見牠的全體。並且，研究行政法，不難在總論却難在各論。這是因爲讀到各論時，須要運用新時代智識才能了知一切；譬如說關於勞工行政，假使不認識現代勞工問題的背景如何，那就對於勞工行政的意義勢必絕無所知。要曉得僅僅知道幾條法令，一些法理，在我們研究行政法各論時是常常要感到

窮乏的。

朱采真十九年六月十四日

# 行政法新論目次

## 緒言

## 第二編 內務行政

第一章 概論……………六

第二章 警察行政……………八

第一節 警察的意義……………九

第二節 警察的分類……………一三

第三節 警察權發動的範圍……………一七

第四節 警察法規和警察罰……………二二

第五節 警察處分……………二六

第六節 警察的強制執行……………三〇

第七節 保安警察……………三五

第一款 保安警察的一般觀念……………三五



3 0646 8264 8

588  
834  
2:2

第二款	出版品	三六
第三款	結社和集會	四〇
第四款	有危險性的特定人	四三
第五款	有危險性的特定物	四四
第八節	非常保安警察	四六
<b>第三章</b>	<b>衛生行政</b>	四九
第一節	傳染病的預防	五〇
第二節	關於醫師藥師助產士和醫院的管理	五五
第三節	關於藥品營業的管理	六二
第四節	關於飲食物或飲食器營業的干涉	六四
第五節	清潔的保持	六七
第六節	衛生事業的獎進	六八
<b>第四章</b>	<b>教育行政</b>	六九
第一節	教育的意義	六九
第二節	教育的宗旨	七一

第三節	教育行政上的集權制和分權制	七三
第四節	我國現行學制	七五
第一款	各級學校的系統	七五
第二款	私立學校設立的要件	七八
第五節	全國教育會議	八三
第一款	全國教育會議的組織	八三
第二款	二十年期的教育方案	八五
第五章	著作權的保護	八七
第一節	著作權的意義	八七
第二節	著作權的主體和客體	八九
第三節	著作權的存續期間	九〇
第四節	著作權的侵害	九一

### 第三編 財務行政

第一章	概論	九三
-----	----	----

第二章	預算和決算	九四
第一節	預算的意義和性質	九四
第二節	預算的種類	九六
第三節	預算的編製方法	九八
第四節	預算的效力	一〇〇
第五節	決算	一〇二
第三章	國有財產和國有營業	一〇四
第四章	賦稅	一〇六
第一節	賦稅的意義	一〇六
第二節	賦稅的種類	一〇八
第三節	賦稅的徵收方法	一一三
第四節	滯納處分和財政罰	一一四
第五章	規費	一一六
第六章	公債	一一七
第一節	公債的一般觀念	一一七

第二節 公債募集的限制	一二〇
第一款 用途上的限制	一二〇
第二款 程序上的限制	一二二

## 第四編 經濟行政

第一章 關於原始產業的行政	一二三
---------------	-----

第一節 農業	一二三
第一款 土地行政	一二三
第一項 國有土地的管理	一二四
第二項 私有土地的整理	一二八
第二款 關於一般農業的行政	一三二
第二節 畜牧	一三六
第三節 狩獵	一三七
第四節 漁業	一三九
第一款 漁業權和入漁權	一三九

第二款	漁業的行政管理	一四一
第三款	漁業的保護和獎勵	一四三
第四款	漁會	一四四
第五節	森林	一四六
第六節	鑛業	一四八
第一款	概論	一四八
第二款	鑛業和鑛業權	一五〇
第三款	鑛區和小鑛業	一五二
第四款	鑛業的限制和監督	一五四
<b>第二章</b>	<b>關於工商業的行政</b>	<b>一五六</b>
<b>第一節</b>	<b>工業的獎勵</b>	<b>一五六</b>
第一款	專利特許制度	一五六
第二款	一般工業品的獎勵	一六〇
第三款	特種工業的獎勵	一六一
<b>第二節</b>	<b>意匠和實用新案</b>	<b>一六三</b>

第三節	商標	.....	一六五
第四節	工廠法	.....	一六八
第一款	工廠的意義	.....	一六八
第二款	工人年齡的限制	.....	一六九
第三款	童工和女工的保護	.....	一七〇
第四款	工人的工作時間	.....	一七二
第五款	最低工資	.....	一七三
第六款	休息和休假	.....	一七四
第五節	勞資爭議處理	.....	一七五
第一款	勞資爭議處理的機關	.....	一七六
第二款	勞資爭議處理的程序	.....	一七七
第六節	工商業團體組織	.....	一七九
第一款	工會	.....	一七九
第二款	商會	.....	一八一
第三款	工商同業公會	.....	一八三

第三章	關於交通通信的行政	一八四
第一節	道路	一八四
第一款	道路是什麼	一八五
第二款	道路負擔和道路使用	一八六
第二節	鐵道	一八七
第一款	鐵道是什麼	一八七
第二款	國有鐵道和民有鐵道	一八八
第三節	航政	一九一
第一款	水上交通行政的範圍	一九一
第二款	船舶的管理	一九二
第四節	航空	一九四
第一款	郵運航空	一九四
第二款	商辦航空事業的監督	一九五
第五節	郵政電信	一九七
第一款	郵務和電報電話的相互關係	一九七

第二款	郵稅	一九八
第一款	郵稅的性質	一九八
第二款	郵稅的定率	二〇〇
第三款	郵稅徵收的方法	二〇二
第四款	郵稅完納的方法	二〇四
第三款	電信	二〇六
<b>第四章</b>	<b>關於貨幣銀行和度量衡的行政</b>	二〇八
<b>第一節</b>	<b>貨幣</b>	二〇八
第一款	貨幣的意義和本位	二〇八
第二款	貨幣的鑄造發行和流通	二一〇
<b>第二節</b>	<b>銀行</b>	二一四
第一款	銀行的意義和種類	二一四
第二款	我國現行銀行制度	二一五
<b>第一項</b>	<b>國家銀行和特許銀行</b>	二一五
<b>第二項</b>	<b>銀行註冊的程序</b>	二一九

第三節 度量衡……………二二〇

第一款 度量衡的意義種類單位和標準器……………二二〇

第二款 度量衡器具的檢定檢查和營業……………二二四

## 第五編 司法行政

第一章 概論……………二二八

第二章 司法行政機關……………二二九

第三章 司法附屬機關……………二三一

第四章 判決的執行機關……………二三五

## 第六編 軍事行政

第一章 概論……………二三六

第二章 軍事負擔……………二三八

第一節 軍事負擔的性質……………二三九

第二節 徵發……………二三九

第三節	軍需工業動員·····	二四一
第四節	要塞地帶和軍港要港·····	二四一

## 第七編 外務行政

第一章	外交機關·····	二四二
第二章	國內外務行政·····	二四六

# 行政法新論

## 緒言

本書卷上是總論，卷下是各論。所謂行政法各論便係把各方面行政法規上的法律現象作為研究的對象，不過關於多方面的行政法規上的資料應該怎樣編別起來成為有系統的科學研究呢？這種編制方法應該把行政作用的目的作為類別標準呢，還是把行政法規上各種法律關係作為標準呢？從來學者間關於行政法各論的編別，本不外於下列的兩種方法：（一）以行政作用的目的為標準；（二）以行政法規上各種法律關係為標準。前一種原是通常的編別方法，所謂行政作用，除了行政組織和行政監督是顯然歸屬於總論範圍以外，其他便得從其目的之不同，分做內務、財務、軍務、法務，以及外務行政等五大部分。就中內務行政的範圍最為廣泛，凡是警察、衛生、教育，以及工商、交通、原始產業等經濟行政一律包括在內。德日兩國學者大多採取這一種方法；如同

George Mayer

的名著德國行政法便是緒論開始，接着第一編總論；等二編到第



五編是各論，包含內務、外務、軍事，和財務行政。在內務行政一編裏面分做概論，人事關係之法，保安警察，衛生行政，教育行政，風俗警察，和經濟行政等章。并且，經濟行政一章中更分爲十一節：土地制度、水法、原始產業、營業、工業、商業、徒弟制度、度量衡與貨幣、信用、交通、保險。此外多數學者的著作在節目上固然有了差異，但於編別的標準却是頗多相同。日本的公法學者大概模倣德國；所以行政法各論的編制也沒有什麼別出心裁的地方。至於法國學者却頗有注重在法律關係的類別，而不把行政目的作爲標準；如同一九一一年Haurion的法國行政法內容分爲國家的行政制度，行政組織，行政及其監督，國家的權利，私人的權利，行政訴訟等六卷；又像Garçon Jones的法國行政法，在總論以外，更分做公事務的觀念，公事務的人格，公事務的物，以及公事務的作用等部分。大凡主張行政法的編別標準應有法律上見地的理由無非說是凡屬法律學上的研究，其編制上的類別基礎，實有依據法律上性質的必要，換一句話說，就是要對於所研究範圍內的各種事項，準據法律上的性質加以分類。譬如說民法的研究範圍是私人相互間的權利關係；那末，就根據着私人的各種權利，從其法律上的性質就可分做人格權法、物權法、債權法、親屬法、繼承法等部分。研究行政法

的時候，對於所觀察的對象也是應該注重牠的法律上的性質是怎樣，然後再決定其研究的方法。

上面所說的兩種編別標準原是各有各的理由，但却不能說誰的理由確係完全無缺，誰的編制確係至當不差。論者以為從來行政法上的分類是國家學上的觀察法，並不是法律學上的觀察法，這種批評也未始不適合。不過行政法雖非行政學，但爲了分類上的便宜起見，在分門別類時參加一點政治學上的眼光，這種研究方法何嘗一定是錯誤呢？無論那一門科學，說到分類問題，常常是感覺到困難。把行政作用的目的作爲類別的標準，有時固然不免發生一種麻煩，就像公用徵收一項，Otto Mayer 說是根據向來的分類方法，這種行政就可歸屬。像這樣舉例證明以行政目的爲標準的分類方法之不當，我却以爲同樣可以批評那種以法律關係爲標準的分類方法。現在且就我國所有關於行政法的著作加以說明吧，以法律關係爲標準的編別，如同朝陽大學法律科講義、行政法各論一門，便是分做警察法、公企業法及公物法、公用徵收法、財政法、軍政法、法政法及外政法，和自治行政法七部。就中像教育行政是歸屬於公企業法及公物法，這却不無問題發生了。因爲關於道路、鐵路、公之通信企業、貨幣

及銀行，權度的行政，原始產業的行政，以及工商業的行政都是歸屬在現代的經濟制度之下；但教育行政却是無關於經濟組織的，並且教育作用的本質比較其他一切公企業也有差別之點。在主張公企業的觀念可以包括經濟的事業以及關於精神的文化事業之立場上，以爲公企業的作用是不以權力的行使爲本質。凡是公企業的目的也和警察的作用相同，重在社會公益；也有和財政的作用相同重在國庫的收入；不過說到手段，那就警察，財政等作用却是以權力之行使爲達到目的之方法；公企業却不然。這種主張和我的意見確係有點不同，其不同之點是不在公企業作用的本質如何這一問題，而在教育是否屬於公企業的一種。公企業的作用固然不以權力的行使爲本質，但像強迫教育却是以權力的行使爲主要的手段；假使一國的教育行政不能從教育的基礎上運用國家的權力而謀國民教育的普及，那就這種教育行政永遠是不健全的。所以教育作用和其他行政作用的區別並不在是否以權力的行使爲主要手段這一點，同時牠和公企業就顯然有了界限。況且，公企業一語，我們不能忽略其經濟上的意義。假使說在經濟上的意義，企業是指農工商等物質上的財貨的生產事業而言，但在法律上的觀念，却專注重於是否以權力的行使爲

其本質所以精神上或物質上財貨的生產，如果並非出於權力的行使，一概都屬於公企業的作用。這一類的主張，無論法理上的見解如何澈底；但把精神上和物質上的生產混在一起，却總不能說是如何切當。

這是我所承認的，不管編制的標準怎樣，總難求得一種十分精當的分類方法。本書雖則依從以行政目的為標準的編制，但却把經濟行政從內務行政中提出來獨立成爲一編。歷來公法學者往往對於經濟、衛生、教育三種國家作用稱做助長行政，（也叫做保育行政）所謂助長行政無非說是這些國家的作用係以助長文化，增進人民福利爲目的。但在現代國家，經濟行政已經不能包括於助長行政而歸屬於內務行政的範圍以內了。這是有了左列兩種理由：

（一）內務行政原是把維持社會的安寧秩序以及增進人民身體上精神上、經濟上的利益作爲直接目的之行政事務。因爲國家的政務，其終局目的無不在於人民的利益；但直接目的却各有不同，如同軍務行政在於實力，財務行政在於國庫收入。不過呢，從來所看做以增進人民福利爲直接目的之經濟行政，現在却使得我們的觀念有了變更。因爲經濟行政之直接目的在於生產方法的改善；至於增進人民福利却是牠的終局目的。說得乾脆點，就是經濟行政

的直接目的在於經濟競爭上弱者的保護，不必空空洞洞的說是增進人民經濟上的利益了。

(二) 國家的職務有經濟的，有非經濟的。非經濟的國家職務像警察和海陸空軍、外交關係、教育、衛生等類；經濟的就是這些經濟行政事務了，經濟的和非經濟的之間，性質上是截然有別。況且，現代國家的職務從人類經濟的生活方面擴大到非常限度；於是在社會經濟政策上所決定的經由立法的程序，一概要歸行政機關去執行了。所以經濟行政一面是有擴大的範圍，一面是現代國家的主要職務，在性質上，在法律關係上，在行政作用目的上，處處不能和保安警察相提並論。

基於上述理由，在編制上經濟行政應該獨立成爲一編；所以本書從第二編起，就分爲內務行政、財務行政、經濟行政、司法行政、軍事行政，和外務行政加以研究。

## 第二編 內務行政

### 第一章 概論

歷來學者間的通說，以爲內務行政是直接維持公共安寧秩序，增進人民福利爲目的之行政作用。在歐洲古代，內務行政是簡單得很，到了中世紀，所謂國家的職務還不過趨重在保安警察的事務罷了。至於文化事業的開展，經濟事業的保護，却在十六世紀以後，由於國家職務的擴張，於是內務行政方才跟着有了複雜而完備的組織。一般公法學者關於行政法上的著作，每每把內務行政分做兩大部分：（一）保安警察，（二）助長行政。所謂助長行政不僅是衛生和教育——這兩者是關於人民身體上和精神上的保育和發展，但却不生產的，非經濟的——就是經濟事業也包括在內。歐洲方面，內務行政是經過這樣的發展；至於我國行政組織向來是很簡單的，尤其在內務行政方面，最近才起來鬧着建設事業，并且中央還設置了衛生專部。不過呢，一般人對於內務行政的觀念仍舊是不大明白。前清時代，中央政府的六部組織，所謂內務行政的地位並非十分重要。那時吏部職掌文官的銓考，任免黜陟，和封爵等事，原是無關於什麼警察行政和助長行政。戶部掌管天下土田，戶口，錢穀，以及平準出納等事，這是財務行政；兵部掌管武官的任免，黜陟，海陸的兵備，以及充實軍用品等事，這是軍事行政；刑部掌管編纂律例和全國的裁判事務，這是司法行政；此

外像禮部掌管國家的典禮以及關於教育貢舉等事，工部掌管公共工事，這些雖可算是屬於內務行政的範圍，但却並非直接爲人民謀福利的行政作用。所以我國在二十年以前，所謂以增進人民福利爲直接目的之助長行政却還沒有發現。民國成立後，行政組織上固然是規模粗具，不過實際上爲人民直接謀福利的行政事務並不發達。現行制度之下，像行政院中設置內政部、農墾部、工商部、教育部、交通部、鐵道部、衛生部，以及建設委員會，如果依照一般的編別方法，把經濟行政稱做助長行政，那就現在內務行政組織的範圍確是廣大極了。因爲行政作用目的之不同，所以學者有把行政法各論分做軍事、外務、司法、財務，和內務五個部分，并且他們以爲內務和財務的本體是純粹的行政，其他三種却是各有固有的事務，其本體並非純屬行政性質。要曉得司法作用的大部分本來是在於刑罰權的行使，和普通行政觀念不同，至於戰爭和外交不能算做純粹的行政却是爲了牠們並非國家和人民間的法規秩序。還有把內務和財務稱做普通行政、軍事、外交和司法稱做特別行政，這却無非要說明各種行政作用的性質罷了。

## 第二章 警察行政

第一節 警察的意義

警察是什麼呢？這可不是一個簡單的問題，雖則我們一經出門走到馬路上去便隨處可以碰見他。大凡一個站在崗位上的警士，我們固然能夠從他的地位，他的職務，他的行動推行開來說明警察的一切；但是，關於警察的整個的意義最好是根據着法律上的性質去解釋。在法律上觀察起來，警察原是一種行政作用，這種行政作用基於警察法規而發生；但是牠的性質怎樣呢？在各種行政作用上，警察原有牠的特殊性質，這是可從左列各要點求得一個結論：

(一) 警察並非內務行政的全體亦非專屬於內務行政之一部。歐洲中古時代，警察的意義包括甚廣，十六世紀以後，所謂警察還是把軍政、財政、司法等事項牽涉在一起。到了十八世紀，司法、軍政、財政和外交等一切國家作用才從警察範圍中完全脫離關係；但警察的觀念仍舊含有內務行政全體的意義。後來因為十八世紀末期，自然法學派興起，倡導尊重個人自由，限制國家權力；於是警察的範圍限於防止危害和維持公安秩序，並且爲了內務行政範圍的擴張，其目的在於積極的增進人民福利；所以警察不復再有概括內務行政全

體的觀念。不過呢，警察一面既非內務行政的全體，一面亦非專屬於內務行政的一部分。因為警察可以分做保安警察和特種行政警察，前一種是有消極目的，防止一切危害的發生；後一種是有積極目的，保護特種行政的利益；如同森林、交通、衛生等特種行政警察。保安警察固然不失為內務行政系統下的一種分科；但特種行政警察却和其他行政都有牽連關係的。總之，說到警察的實質，在內務行政中雖則沒有特殊的領域；但是牠的作用却在內務行政中占有特殊的地位。

(二) 警察有限制人民自由的強制力并且這種強制力的行使直接而單純。人民依於憲法的保障而享有自由，所謂保障本有一定的限度；於是人民所得享有的自由權利就也不能沒有範圍。警察依從警察法規而行使其公法上所付與的權力，在不妨害憲法所保障人民自由權的限度以內，得有一種限制人民自由的強制力。警察依法行使強制力而命令人民作為或不作為的時候，其目的正是為了維護公衆的自由權利。因為個人自由權的行使有時越出安寧的軌道，陷於危險的狀態，以致妨害到公衆的權利；那末，警察所行使的強制力就是制止這種個人自由的最後手段。至於強制力之行使要直接而單純，

那就無非直接在於預防公共危害，維持安寧秩序，却並不涉及其他事項。譬如說因為修築馬路便遮斷車馬的通行；因為撲滅火災便拆毀鄰近房屋；這些都是警察強制力之直接而單純的運用。假使不是出於這種原因而行使強制力；如同強迫兒童去受義務教育或者是強制徵收土地；雖則同為國家權力的行使，對於人民加以強制力，限制他們的自由；但却不屬警察範圍以內。

(三) 警察是以維護公共的安寧秩序為目的。維護公共的安寧秩序原是警察的主要目的，所以當公共安寧秩序被妨害的時候，警察就得依法干涉。不過安寧秩序一語雖則是我們耳熟能詳，但却究竟作何解釋呢？據日本小原新三氏的主張，說是安寧屬於狀態，秩序屬於精神；保全秩序，便係安寧的原因；保全安寧，便係秩序的結果。這種解釋亦可說明安寧秩序在學理上的意義了。

(四) 警察是防止既發或未發的危害却不問其原因出於人為或自然力。警察的目的既然在於維護公共的安寧秩序；那就消除社會上一般的障害，自屬警察範圍內之事。不過危害的狀態有既發和未發的分別，危害的起因有人為和自然力的分別；警察所應防止的却包括一切的危害。德國學者雖有主張警察是專以消滅人為的危害為目的而施行的權力作用；其他由於自然力

所發生危害却不包含在內。這種學說的錯誤，在於把警察權發動的原因和其權力發動的對象混合在一起，以致有此不當的見解。要曉得警察權雖則只能對人行使，但其發動的原因却不必限於人爲的危害。至於危害的狀態或係既發，或係未發；如果是出於人爲的原因，那就未發危害的防止屬於行政警察，既發危害的防止常常屬於司法警察。不過出於自然力的危害却是又當別論；如同預防火災，屬於消防警察；預防傳染病，屬於衛生警察。等到自然力所造成的危害一經發生，那就爲了救火，拆毀鄰近房屋；爲了防堵洪水，強制附近居民救護；這些都是行政警察的作用。

從上面所說各個要點看來，對於警察的意義，已經有了相當的觀念，就是警察便係以維持公共安寧秩序爲目的，防止人爲和自然力的危害，用強制力限制人民自由的行政作用。

說到警察的意義，還有一個問題須要連帶說明，就是警察和警察權的觀念不同。警察權是以警察爲目的之國家權力的發動，所謂警察意義的存在却並不限於這種權力的發動，凡是爲了警察之目的而發生的一切作用都包括在內。凡是以前警察爲目的之作用，不必要對於人民發動了權力而後顯示出來；所

以巡警的站崗，警察官的巡查市街，雖則都是警察的作用，但却還沒有對於人民有了什麼權力的發動，不能稱爲警察權作用。總之，警察權是以警察爲目的，而限制人民自由的國家權力作用，并且這種意義是目的上和手段上同其觀念，即使目的在於排除危害，但却並非出於權力作用的手段，就也不能算是警察權作用。這種警察和警察權的分別見解，雖非確論，但亦可以參照說明警察的意義是怎樣。

## 第二節 警察的分類

關於警察的分類，因爲標準不同，學者間的見解不同，也就沒有一定的類別方法。日本小原氏把警察分做平常警察和非常警察，平常警察再分爲行政警察和司法警察，行政警察更分爲保安警察和特種行政警察，保安警察又可分爲高等警察和私安警察。平常警察就是通常所存在的警察，非常警察却是當國家在戰爭時軍隊指揮官所行使的警察權。這種平常和非常的分別，在法律學上原是沒有多大的意義，又像緒方氏的分類方法是把警察分做（一）行政警察，這是爲達行政目的，預防公共危害，保全安寧的權力作用。（二）司法

警察，這是輔佐司法，制止人爲的危害，搜索和逮捕犯罪人，保持秩序的權力作用。(三) 高等警察和普通警察，所謂高等警察便是維持國家社會的安寧秩序，普通警察便是保護個人的安寧幸福。這種分類說明也是缺乏完滿的理由。至於學者間又有國家警察和地方警察的分別，在分類方法上却也成爲問題。警察的分類，我們雖則並不視爲重要；不過要得到一個較爲適當的結論時，自須參照各種見解而採取一種通說如左：

(一) 國家警察和地方警察 這種分類方法在歐洲方面固然是可以適用，凡屬國家機關所直接行使的警察叫做國家警察，由地方自治團體所行使的警察就叫做地方警察。至於不承認地方自治團體的自治警察制度，那就無所謂國家和地方的分別了。日本學者中有的主張屬於中央官署的是國家警察，屬於地方官署的是地方警察；有的主張涉及國家全體利害的是國家警察，涉及地方一部分利害的是地方警察。這種分別的標準原也沒有什麼價值；不過在歐洲，像普法等國把一部分的警察權委任給地方自治團體，形式上確有可以據爲分類標準之處。法國一七九〇年所規定的地方警察執行事務規則是有下列各項：(1) 道路上的安全便利；(2) 道路上的掃除，點燈，和排除危害物；(3)

危險房屋的拆除和修繕；(4)禁止居民拋弄危險物；(5)維持往來的秩序，禁止喧鬧；(6)度量衡小商賈的管理；(7)飲食店的管理；(8)火災和其他災害的預防及管理；(9)瘋人、獸疫、危險的防禦；(10)原野的管理。還有普國一八五〇年所公布的規則，凡屬地方警察應該管理的事項是：(1)關於身體財產保護等事項；(2)關於公共道路、公園、橋梁、河川、秩序安全和便利等事項；(3)關於市場和飲食物販賣等事項；(4)多數人集會地方維持秩序和適用法則等事項；(5)關於外國人和旅客居宿處所以及茶酒飲食店等事項；(6)關於生命和健康上保險等事項；(7)建築時所應注意火災以及其他有害公眾等事項；(8)關於田圃、原野、牧畜、森林、葡萄園保護等事項。從法普兩國地方警察行政情形看來，比到國家警察，不僅形式上有了差別，并且警察權的行使只是限於一部分法定的範圍以內。

(二) 行政警察和司法警察 這是把犯罪行為做標準而分別警察的作用，大凡在犯罪行為沒有發生以前就加以預防，屬於行政警察的範圍；如果在發生以後加以制止，那就屬於司法警察的範圍。這種分類方法是創始於法國，在思想上無非根據三權分立說而來。因為國家的權力作用既然是鼎足三分，行政和司法對立，所以警察的作用就有了這種界限。但是學者批評這種分

類標準的，以爲司法警察作用的本體屬於刑罰權的作用，專受刑事訴訟法的支配，不受行政法規的支配。雖則執行這種作用的機關和警察權相關聯，然而嚴格說起來，警察權的作用應該限於行政警察。

(三) 保安警察和行政警察 保安警察是防止危害一般安寧幸福的警察。行政警察是防止危害特定行政事項的警察。這裏所稱的行政警察，小原氏把牠叫做特種行政警察，其目的在於增進一般的幸福。總之前一種是有獨立的組織，後一種却附隨於其他行政，沒有獨立的作用，在名詞上，所謂行政警察有和保安警察相對立的，有和司法警察相對立的，不過這兩者的意義，却顯有差異。並且，因爲和保安警察相對立的行政警察是附隨於各種特殊行政警察，所以又有特種行政警察之稱。

(四) 高等警察和普通警察 保安警察更可分爲高等警察和普通警察；前一種是維持社會公共的安寧幸福而行使的警察，後一種是保護個人的安寧幸福而行使的警察；所以又有公安警察和私安警察的稱呼。反對這種分類的，以爲警察本來是要維持公安秩序，即使有時出於保護個人的行爲，實則關於個人的危害未始不涉及公共的安寧幸福。不過呢，保護個人的終局目的固

然在於公安秩序，但當維護個人安寧幸福時，也有全不關涉政治問題的；至於公共安寧幸福的維持自屬有關政治上的事項，所以高等警察也就是政事警察，所防止的危害關於現在政治上的秩序；至若普通警察却是不關政治，而為一種尋常警察事務。

### 第三節 警察權發動的範圍

警察權的發動處處涉及人民的自由；但是人民的自由却是非依法律不得侵犯；所以警察權的發動應在一定的法律範圍以內，並且，警察權發動的範圍可從消極和積極方面加以說明，所謂消極方面的範圍，就是警察所不得干涉的事項，這是如同左列情形：

(一) 屬於人民的私生活事項 警察能夠干涉屬於公生活事項，但對於人民的私生活却不容干涉。譬如說當夏天暑熱的時候，警察可以禁止遊人在公園裏面裸體，却不能禁止居民在自己家屋內有此同樣行為，這是為了公園是公眾游覽的地方，如有妨害公共生活的行為，警察就有權干涉；至於私人家屋裏面原是私生活的中心點，不論何種動作只要不對公共生活發生影響，警

察無從干涉。

(二) 屬於私權爭執事項 屬於私權爭執事項，如同關於債權債務的糾葛，財產繼承的糾紛，無論雙方已經發生訴訟，隸屬於法院管轄之下，或者爭端已起，却未達到訴訟的程度，一律和警察的作用無關，完全超脫於警察權活動範圍以外。

警察權所不得干涉的事項已如上面所說；至於警察權所得行使的積極的界限，那就也有一定的範圍。這是可從一般人民身體、財產、家宅三種對象研究其干涉的程度和範圍：

(一) 對於人民身體警察權所得行使的範圍 人民身體的自由，一面受憲法的保障，一面却又受法律的限制。我國從前曾經公布行政執行法，模倣日本的立法例，其中規定警察的直接強制，關於人民的身體、財產、家宅各點，足以說明警察權發動的範圍所在。大凡對於人民身體的干涉，必須限於一定之人和一定的條件；現在分說如左：

(1) 一定之人 所謂一定之人有如左列幾種：

(甲) 酗酒泥醉或瘋人發狂，非管束就不能救護他的生命身體的危

險以及預防他人生命身體的危險；

(乙) 意圖自殺，非管束就不能救護他的生命；

(丙) 暴行爭鬪，非管束就不能預防其傷害；

(丁) 其他認為須要救護或有害公安之虞，非管束就不能救護或不能預防危害。

上述對人管束，是有兩種目的：一則對於本人的救護，一則對於犯罪的防止。所謂救護本人，雖則同時涉及公共安寧；但是救護的本旨却注重在個人生命身體的保護。

(二) 一定的條件 警察管束須要對於一定之人行使，並須具備左列兩種條件：

(1) 拘束期間不得至翌日之日入以後 對於一定之人，行使警察管束時，拘束的時間不得延到第二日日入以後。即使管束的必要狀態仍舊沒有消滅；但在法定期間以前，必須將他釋放。

(2) 主管行政官署 這是行政官署的權限問題，非主管行政官署就不能行使這種權力，並且負着這種專責的行政官署，便有警察官署的性質。

(三) 對於人民財產警察權所得行使的範圍 人民的財產權固然是受有法律的保障，但除了公用徵收以外，在一定範圍內得被警察權所限制。不過這種限制出於防止危險的必要理由，却和公用徵收的性質不同，因為公用徵收的目的是在積極地增進人民的福利。關於財產警察權的行使，所應具備的條件，有如左列：

(1) 扣留使用處分或限制使用的條件 所謂扣留就是對物而為一時的占有，和沒收的意義不同。沒收是剝奪所有人的所有權，歸屬於國庫；扣留却不過是暫時留置，將來須要發還。至於不發還時，必係另有其他條件可以依據。大凡對物扣留、使用、處分或限制使用，應該有了左列情形之一：

(甲) 軍器、凶器，及其他危險物品，或有危險之虞的物品，若非扣留就不能預防危害；

(乙) 遇有天災事變及其他交通上、衛生上、或公安上，有危害情形，若非使用或處分其土地、家屋、物件，並限制其使用，却不能防護。

(丙) 物之扣留期間最長不過超過三十日；并且，被扣留的物如果不是違禁品；那末，在一年以內尚得請求發還；

(丁) 被扣留之物，如果依法律應該沒收或者應該變價發還，就該照辦。

(2) 歸屬的條件：被扣留之物本有一定的扣留期間，并且或歸公有，或歸私有，應有一定的歸屬。所謂公有，便是屬於國庫；私有便是發還權利人。究應如何歸屬，須要依照左列法定條件辦理：

(甲) 在一定期間內由權利人請求發還。扣留期間是不得超過三十日，扣留期間屆滿以後，如果尚在一年以內，那就隨時得因請求返還。

(乙) 一年內無人請求返還就歸屬於國庫。經過一年之久，仍舊沒有人請求返還，足見所有人已經拋棄權利，主管官署自屬未便永久扣留。

(丙) 非受許可不得私有之物未經許可時不受期間拘束。凡是非經行政官署許可不得私有的物件，歸於官署保管的時候，如果並非曾經受得許可；那末，這所有權應該屬於國庫。

(四) 對於人民家宅警察權所得行使的範圍。無故侵入他人家宅，在刑法上是設有專條。況且，人民的生活狀態有公私的分別，人民在家宅內的私生活本非警察干涉範圍所及；所以警察侵入私人的家宅或場所，必須限於左列

情事之一：

(1) 認為生命身體財產有迫切危害的時候 人民的生命、身體、財產，若被認為有切迫危害的時候，非入其家宅或其場所就不能救護；那末，警察也得加以干涉。這是因為人民的生命、身體、財產，本由警察擔任保護；所以當危害急迫之時，為了公共及個人的安寧幸福起見，自有侵入的必要。

(2) 認為有賭博和其他妨害風俗或公安的行為 當認為有了賭博和其他妨害風俗或公安的行為，非入其家宅或其場所便不能制止或逮捕；那末，就也可以侵入他人的家宅或場所。不過這是要限於現行的行為；否則，不能任意侵入。

因為警察權的活動，對於公生活可以干涉，但私生活却不許干涉；所以像旅店、酒肆、茶樓、戲館等公共生活集中的場所，警察權的侵入，就不受什麼限制了。

第四節 警察法規和警察罰

警察法規也是行政法規而為國家的一種意思表示。大凡警察權的作用，本

不外於命令和強制；所謂命令就是國家爲了要保持或發生事實上的某種狀態，對於人民命他作爲或不作爲；至於強制却是依於權力作用，使其所命令的狀態能夠實現的一種手段。強制是有特定性的，對於各個的特定事件，始得行之。命令却是或有特定性，或有一般性；有時就各個具體的事件，對於特定的人行之；有時設定一般適用的抽象法則。前一種屬於警察處分，後一種却是現在所說的警察法規了。警察法規大都是關於制限人民自由權利的規定，但人民的自由權却是非依法律不得限制；所以警察法規應該出於法律上的形式。不過呢，在法律的委任範圍以內，發布限制人民自由的命令；那末，這種限制直接由於命令，間接却出於法律。法普等國關於警察法規的制定，大概是在一定的限度內，用法律委任給命令。法國一八三二年的修正刑法第四七一條規定違反基於行政權發布的適法命令以及市長或村長根據一七九〇年和一七九一年法律所發布的命令，處以一法郎以上，五法郎以下的罰金；這就是法國警察法規的基礎所在。還有普魯士的警察行政法規規定凡是有警察權限的地方行政官署得發布警察命令，並得在九馬克以下的罰金範圍裏面設定罰則。要曉得行政首長和行政官署所能發布的法規命令，應該直接依於憲法的授權。

或者出於法律的委任，警察法規既然屬於行政法規之一部而為行政官署所發布的法規命令，牠的制定，須要由於法律的委任而來，也就沒有疑義了。

警察法規的目的在於維持公共的安寧秩序；警察法規的內容或者是直接命令人民負擔作為、不作為，或容忍的義務，或者是賦與官署得為特定的警察處分或警察強制的權限，並使人民負有服從處分，容忍強制的義務，或者是對於一定的作為須要經過官署的許可。凡此種種若經人民觸犯時，那就設有一定的制裁。所謂警察罰則就是實施這種制裁的一種方法，並且不論警察法規的形式是為法律或為命令，這種罰則的性質却是一樣。依於警察罰則而行使的制裁叫做警察罰，大凡刑罰中有刑事罰和行政罰的分別，警察罰却是屬於行政罰。警察罰是人民對於違反警察義務時所受的制裁，刑事罰却是對於刑事犯罪人的制裁。因為刑罰上既有警察罰和刑事罰這種差別，同時也就發生了警察犯和刑事犯性質上差別的問題。在學說上關於警察犯和刑事犯區別問題的見解，約有左列三派：

(一) 無差別說 這是主張警察犯和刑事犯性質上並無何等差別，他們以為警察犯所違反道德的程度，雖則較為輕微，但是道德違反程度的輕重常

常跟着時代和事件而發生不同的觀察，並無一定的具體標準。這一說是把刑罰的觀念偏向於道德方面，說是警察犯處罰的理由，在於他的行為違反道德，和刑事犯既然沒有什麼差異，所以這兩者的性質是相同的。這種見解把道德觀念橫梗在法律論中，當然沒有完滿的結論了。

(二) 權利毀損說 這一說主張刑事犯是權利毀損的行為，警察犯却還沒有毀損權利，不過是一種得為處罰的行為。這一派學說中尚有左列兩種不同的見解：

(1) 把是否對於權利的行為當作區別的標準 這是以為刑事犯是特種的行為，不待國家的命令或禁止當然看做毀損國家或人民的權利，因而須受一定的懲罰。至於警察犯的行為本非當然違法的行為，不過曾經國家特為禁止，對於這種禁令的違反，國家認為妨害社會一般的利益，因而處罰。這兩者的行為性質上本已有了差別，所以警察犯和刑事犯是不能等量齊觀。

(2) 把毀損的有無當作區別的標準 這是以為危害和毀損是相對立的，凡是行為僅有一種危害却還沒有構成實際的毀損，叫做警察犯；否則，就是刑事犯了。

(三) 法益的具體侵害說 這一說雖是進步的學說，但却仍舊着重在權利是否毀損這一種區別的標準，不過他們所主張的權利毀損是指法益的具體侵害而言，所謂法益便係生命、身體、自由、名譽、信用、財產，以及公務員的職務，國家的武力等類，凡屬立法者認為有法律上的價值而為法規所保護的一概包括在內。至於法益被侵害的狀態，却有兩種分別：一種是直接的毀損，一種是具體的危害。侵害他人法益時，無論是直接的毀損或係具體的危害，都要屬於刑事犯的範圍。此外還有各種特定的行為，僅有抽象的足以發生法益危害之虞，雖被法規所禁止，但其禁止的理由並非為了對於特定事件有何危害。這一類行為被禁止的理由，無非是足以發生危險，却並沒有直接的毀損或具體的危害；所觸犯的禁令，不過是法規的違背罷了，何嘗另有毀損或危害的具體事實之存在。因此，這些觸犯禁令的行為，只是警察犯而非刑事犯。

### 第五節 警察處分

警察處分是國家一方面的行為對於具體的事件依於警察權而決定國家和人民間的法律關係。警察處分和其他行政處分相異之點就在這是警察權

的作用，並不是通常行政行爲。至於警察處分和警察法規的區別，那就在於前一種所決定的國家和人民間的法律關係是個別的關係和具體的事實，後一種所決定的却是一般的關係而屬於抽象的觀念。並且，警察處分的內容固然包括着作爲令和不作爲令；但是既有命令他人擔負特定義務的權能，同時自必也有免除其所命令的義務之權能。所以警察處分可以分做警察命令和警察許可兩種：警察命令就是以命令人民爲特定的作爲或不作爲內容的警察處分；警察許可却是依據警察法規，就一般所禁止的事項，對於特定人却解除這種禁止，容許他得爲特定行爲的權力作用。

警察命令的內容，既然在於命令人民爲一定的作爲或不作爲；所以就有着爲令和不作爲令的分別。大凡警察權的活動爲了要達警察目的，消極和積極兩方面都要顧到。消極的禁止他人作爲，有時更須積極的命令他人爲特定行爲。還有一種命令的內容是命他人擔負容忍的義務，這就是國家對於特定人的身體或財產加以實力時所負不可抵抗的義務。關於警察命令，我們尚須注意的就在牠處處要拘束人民的自由；所以無論牠的內容怎樣，却必須基據着形式上的法律或法規命令。大凡法令上所規定的每有在一定範圍以內，賦與

官署自由裁量的決定權；那末官署在此範圍內所爲的警察處分就叫做裁量處分。至於法令裏面已經有了明白詳細的規定，那就官署祇能對於合乎法定條件的情事或原因而爲一定的處分，却無自由裁量的餘地，這就叫做執行處分。雖則學說上或立法上也有認爲裁量處分和執行處分的區別屬於法律問題和公益問題的區別標準，凡是裁量處分祇能發生適當和不適當的問題，却無關於法律的違反與否；實則不然。要曉得裁量處分，在發布命令的官署雖有自由伸縮的餘地；但却必須限於一定的範圍以內。如果超出這法令上所規定的範圍而自由裁量；那就當然要發生違法の問題。上面所說的都是關於警察命令的性質以及法律上的根據怎樣，但當官署發布警察命令以後，其所發生的效果又是怎樣呢？所謂警察命令的效果，便係使那受令的人負有依從這命令的內容而實行的義務。不過呢，這種義務有時直接根據着法規發生，有時却基於警察處分而發生。但是，所謂基於警察處分而發生，並非警察處分的本身能夠完全產生這種法律上的效果，必須限於官署所爲處分不背於所根據的法令的效力，然後警察處分的效果，方能完全發生。因此，裁量處分和執行處分所發生效果的情形並不相同。凡屬執行處分，在法令裏面本已確定人民所應

擔負的義務，那就處分的效果無非實現這種義務罷了。至於裁量處分，雖則效果的發生是以適合該處分所依據的法律的效力為前提；但當自由裁量的範圍以內，處分的本身也未始不能發生法律上的效果。並且，自由裁量的範圍越廣，那就本於處分所發生效果的程度，亦是越發增加。

警察處分可以分做警察命令和警察許可，所謂警察命令已在前面說明；至於警察許可就是基於警察法規對於特定人解除一般的禁止。大凡以社會利益為目的而為一般禁止的行為，却在一定條件之下，對於特定之人特為解除這種禁止，這就叫做警察許可；如同跳舞場或飲食店等營業許可，戲館或遊藝場的建築許可等類。警察許可須有法令上的根據，並且要以明文禁止為前提。假使法令上並無禁止明文，那就無所謂義務的解除。還有一層，凡屬可得許可的事項，一面是以法令禁止為前提，一面却以並非絕對禁止為必要條件。法令上常有對於特定事項加以禁止，同時却附有准許解除禁止的條件。這種附條件禁止的事項原是一種相對的禁止；那末，被禁止的行為本非絕對妨害公共安寧秩序的事項，警察許可就是專對這種事件而發。警察許可也和警察命令一樣，主管官署或者可以自由裁量，或者只能依照法令上所規定的原因和事

件執行。凡屬可以自由裁量的事件，必係法令上只規定一個相當的範圍，至於應該具備怎樣的條件才得許可，那就主管官署儘有自由裁量的餘地，這就叫做裁量許可。有時法令上對於應受許可的事項，規定得甚為嚴密，主管官署只能審查人民聲請許可的事件是否合於法定條件，這就叫做法定許可。

#### 第六節 警察的強制執行

違反警察命令的人，雖則有警察罰加以制裁；但是僅僅靠着制裁的力量，却還不夠貫徹警察行政的意思，所以要達警察命令的目的，就不能不認許強制執行的方法。這種強制的法令不外於：（一）對於人民積極的違反法規，須要強制他不作為；（二）對於人民消極違反法規，須要強制他作為。不過呢，人民對於國家的服從，國家對於人民的強制，其程度怎樣，自當在法規上設為明白的規定。在日本，是把這種強制的規定在行政執行法中，我國當民國二年四月一日也曾公布行政執行法，後來又在民國三年加以修正，該執行法第一條是：『該管行政官署因維持公共之安寧秩序，保障人民之自由幸福，及執行法令，或本於法令之處分，認為必要時，得為間接或直接強制處分。』這種強制

處分是可以大別爲：(一)間接強制處分；(二)直接強制處分。

(一)間接強制處分 間接強制處分更可分爲(1)代執行；(2)處三十元以下之過怠金。這兩種處分不是預爲告戒，却不得爲之。但當應該實施代執行的時候，如果有了緊急情形，却不在此限。

(1)代執行 凡依據法令或該管行政官署本於法令的處分，使人負有特定的行爲義務而不履行時，由官署自爲或使第三人代爲，因而對於負有義務的人徵收其費用的處分，就叫做代執行。不過代執行的性質只能適用於負擔作爲義務而不行爲的人，至若對於有不作爲義務的人却不能實施。有時對於特定作爲的義務，也有無從適用代執行的場合；如同兒童種痘的義務，雖則是作爲義務，但當不履行的時候，却是無從替代。並且有了代執行的情形而不能實施間接強制處分；那末，就可以適用直接強制處分的方法。

(2)過怠金 這種間接強制處分的實施，是要具有左列情形之一：

(甲)依法令或本於法令的處分，本人負有行爲義務而不爲，並且這種行爲並非他人所能代爲。

(乙)依法令或本於法令的處分，本人負有不行爲的義務，却仍舊爲

之。

過怠金在學理上稱做執行罰，所謂執行罰本是一切行政上的強制手段，不僅限於警察強制。不過當實際上適用的時候，常常是屬於警察強制。執行罰實施時，應該經過一種預告程序，這種預告無非是依於勸戒和注意的方法使那義務人履行義務。並且，所謂預告須要明示應受代執行或執行罰的附條件義務，不是一種單純警告性質。因為警察所為的警告，也是一種強制方法；不過內容簡單，對那受警告的人就此存在的義務加以注意，却非另有新義務的擔負。關於預告為告戒這一點，在代執行，凡主管官署認為有了緊急情形，就可省略這種程序；但在執行罰，那就無論如何，必須經過預告程序，始能處以過怠金。

(二) 直接強制處分 直接強制處分，就是該管行政官署執行法令或本於法令的處分所命之行為或不行為，認為必要時以及關於得為代執行或執行罰的事項，却認為不能行間接強制處分或者認為緊急時，那就直接強制義務人作為，或不作為以求達到行政目的之手段。如果把這種意義分析開來說，可以得着左列各種實施直接強制的條件：

時候；(1) 執行法令所命的行爲，認爲代執行和執行罰所不能用或認爲緊急的時候；

(2) 執行法令所命的行爲，認爲必要的時候；

(3) 執行法令所命的行爲，認爲代執行和執行罰所不能用或認爲緊急的時候；

(4) 執行法令所命的行爲，認爲必要的時候；

(5) 本於法令的處分所命的行爲，認爲代執行和執行罰所不能用或認爲緊急的時候；

(6) 本於法令的處分所命的行爲，認爲必要的時候；

(7) 本於法令的處分所命的行爲，認爲代執行和執行罰所不能用或認爲緊急的時候；

(8) 本於法令的處分所命的行爲，認爲必要的時候。

關於直接強制處分，爲警察權活動時，干涉人民自由權的最重要部分（參看第三節警察權發動的範圍）并且，所謂警察強制，在學理上也有把牠分做下列兩種：（一）遵由強制，（二）實力強制。所謂遵由強制，就是對於不遵行

警察命令的人，強制他使他遵行的行政作用。實用遵由強制的目的，更可分爲警告，代執行或執行罰的預告，以及執行罰三種。這三種方法的目的，都是使那義務人自己履行其義務；所以屬於間接強制的手段。至於實力強制，却是以直接的實現爲目的，和遵由強制僅以意思的壓迫爲目的自有不同之處。不過呢，在實力強制中原有代執行和直接強制兩種方法，性質上也有不同：前一種是依於他力代爲執行，後一種却是直接強制本人的自力履行，并且；直接強制和行政上的即時強制還有差別。因爲直接強制是被強制的人本來負有應盡的義務，却不爲履行時所適用的方法。但是即時強制由於被處分的人並非限於負有應爲的法定義務，不過危害迫在目前，不能循行命令或警告等程序；於是法律上方容許即時強制的實施。即時強制所得實施的情形，須要合於緊急狀態這一條件。所謂緊急狀態，有如左列情形：

- (1) 水火災害或因其他天災地變，不得不施行應急的防禦手段；
- (2) 個人的生命，身體，或財產有了急迫的危害，若非急行防護，勢必發生實害的時候；

(3) 對於將有犯罪行爲發生時所施行緊急防止手段；

(4)防禦公有物或公之設備之目前急迫的危害。

上而所說的即時強制或為即時的代執行，或為即時的直接強制，都是為了危害迫在眉睫，確有即時排除的必要；於是由國家行使緊急權，侵害人民的正當法益，發生下列幾種結果：(1)對於人得為管束；(2)對於物得扣留、使用、處分，或限制使用；(3)對於家宅及其他場所得侵入搜索。不過這種緊急權的行使，雖則是警察行政上的緊急作用；假使現行法令上沒有根據，那就警察官署濫用起來，却也很能夠妨害人民的福利和自由權利。我國行政官署對於這種權力的法律上根據向來是極不注意，所謂行政執行法，莫說現在就是從前也何嘗被人重視。

## 第七節 保安警察

### 第一款 保安警察的一般觀念

保安警察並非專為保護特定行政利益的警察作用，乃是防止對於一般公共安寧幸福之危害的警察；所以牠是獨立成爲一部分的行政行爲。保安警察中還有所謂非常保安警察，適用於國家發生非常事變的時候。保安警察原是

在平時防止對於公共安寧幸福的危害，至於到了國家發生事變的時節，已經不是普通保安警察的力量所能應付；所以要憑藉國家的兵力，方能達到保安的目的。不過呢，非常保安警察原是不受行政法規的拘束，在研究行政法各論時，無非附帶及之。

保安警察既然是防止對於公共安寧幸福的危害，但危害的原因所在，不外於有危險性的人物和行爲。所以關於保安警察的事項分類，也有把牠分做（一）關於特殊之人的保安警察事項，（二）關於特殊之物的保安警察事項，（三）關於特殊之行爲的保安警察事項。又有把保安警察分做高等保安警察和普通保安警察；前一種是防止從多數人所生的危害，或者這種危害可以遍及於多數人；如同出版警察和集會結社等事項。至於普通保安警察，乃是防止各個特定人所生危害的行政作用；如同對於特殊之人或特殊之物的警察。這些分類方法本無多大關係，現在還是把重要的屬於保安警察的事項，直率地分爲出版品、結社和集會，有危險性的特定人，有危險性的特定物，以及非常保安警察各款分別論究。

## 第二款 出版品

當研究出版警察時，首先所要解決的就是什麼是出版品呢？我國出版法已經廢止了，現在出版條例却還沒有制定；不過根據那中央政治會議第一百九十一次會議所議決的出版條例原則所認定的出版品便是『凡用機械，印刷，或化學材料印製之新聞紙類、書籍、圖畫、影片，及其他文書出售或散布者』就此定義，可得分析說明如左：

(一) 用機械印版或化學材料印製 這是指那出版品的印刷方法而言，凡是用抄寫方法的書狀不能稱為出版品，必須限於用機械印版或化學材料印製。凡屬木刻、石印、鉛印、銅版，以及複寫版等都是印製印刷品的方法，並且這是重在印製方法的差別，却不論結果如何。假使用人工抄寫數百份，裝配成書，也非出版品。

(二) 新聞紙類書籍圖畫影片及其他文書 新聞紙類、書籍、圖畫，固然是出版品，就是影片也包括在內。所謂影片並非活動的電影片，却是指那風景、人物、新聞攝影而言。此類文書須用機械印刷或化學材料印製而成，方能算是出版品；否則，關於文書或圖畫的撰作，那就屬於著作範圍了。

(三) 出售或散布 所謂出售或散布，也是構成出版品的要件，這是對於

多數特定或不特定的人發行的意思。學者間也有主張散布是向着多數不特定人發行，實則不然，即使對於多數特定人傳播這一類的文書，就已成爲出版法上的出版品。不過像這一類用機械、印刷，或化學材料印製的文書，如果僅供著作者自己珍藏之用，並不向外出售或發布，那就可以不受法律的干涉。至於出售和散布的分別；前一種是有償發行，後一種是無償發行。雖則發行的方法有異，但把思想傳播於一般公衆，却是一樣。

關於出版的立法，本有兩種主義：（一）預防主義，（二）鎮壓主義。前一種是以預防妨害公安的出版品爲目的，須在出版以前，由該管官署加以審查許可；後一種是在出版時不加干涉，不過認爲妨害公安時，然後加以鎮壓。本來出版自由，應受憲法上的保障，對於人類思想的壓迫，決無良好的結果。況且，出版品如有妨害公安之處，在刑法上本已有了專條，如同第一百六十條的妨害秩序罪，足以防止一切，更何必在出版以前剝奪人民的出版自由。從前我國出版法已經備受非難；至於將來出版條例的內容怎樣，現在無從深悉；但據出版條例原則上所規定的要點，可以分說如左：

（一）立法的目的 爲了保障出版自由，防止不正當出版品的流行。

(二) 構成出版品的關係人 這是如同：(甲) 編著人，(乙) 印製人，(丙) 發行人。編著人是不僅限於編著者本人，就是依照著作權法第四條享有著作權的承繼人也常包括在內。所謂編著却是指那文書的著述、譯述、編纂，以及圖畫的製作而言，至於印製人和發行人，那就前一種是印製這些文書圖畫的人，後一種是出售或散布的人。

(三) 出版品登記審查的機關 一切出版都要登記，並由國民政府所屬的主管機關辦理登記審查事項。

(四) 不得登記以及登記後應撤消的情事 這是關於出版的限制，凡屬出版品的內容，不得涉及法律所禁止的事項。出版品有了這些禁止事項之一，就不得登記；如果已經登記的，就撤消其登記。所謂法律所禁止的事項，如同：(1) 宣傳反動思想；(2) 違反國家法令；(3) 敗壞善良風俗；(4) 妨害治安。

(五) 對於不法出版的處置辦法 對於不法出版的處置辦法，有如左列：

- (1) 糾正 這是對於出版品內容的指導和改正。
- (2) 警告 這是對於構成出版品的關係人，加以勸戒，使他注意。
- (3) 查禁或拘罰 查禁是禁止發行，拘罰却是或者處以刑事罰，或者處以

行政罰。

第三款 結社和集會

(第一) 結社 結社是以自由的意思求達特定的共同目的之多數人集合而成立永續的團體。結社和集會比較起來，雖則都是依於特定的共同目的而為多數人集合的一種狀態。不過呢，集會是多數人一時的會合，而結社乃是有永續性的團體組織；集會的多數人是不特定的，而結社却是限於特定多數人的團結關係。並且，結社又和依據法規而設立的團體性質不同，所謂依據法規而設立的團體如同商會、同業公會、工會或漁會等類，在人民團體組織方案上稱為職業團體，因為職業團體是依法有組織的必要，並非出於團體員的自由意志。至於結社却以自由意思的集合為要件。據第三屆中央執行委員會第二次全體會議議決的人民團體組織方案，所指人民團體除了地方自治團體以外，是分做職業團體和社會團體兩種：

- 一 職業團體為農會、工會、商會等。
- 二 社會團體為學生團體、婦女團體、及各種慈善團體、文化團體等。

上列兩種團體，職業團體和社會團體，都不是政治結社，這是因為國民黨要一黨專政，不容許黨外另有政治的結社；所以人民團體組織方案上只承認職業團體和社會團體。職業團體固然不能算是結社，至於社會團體中如果是要依據法規而成立的團體，並非出於自由意思的結合，那就也不是我們向來所說的結社。從來關於保安警察上所研究的結社，大概分爲下列的三種：（一）政治結社，（二）非政治結社，（三）秘密結社。通常立法上和學理上也有左列幾點可以說明：

（一）秘密結社的禁止 秘密結社是關於組織方法、主旨，以及一切行動，對外一概保守秘密，不使公衆聞知。這種秘密團體的組織，不問牠是否政治結社，在各國立法例上大都禁止。因爲秘密行動，集合了多數特定人，常常是懷成不良的結果而妨害到公共安寧幸福。

（二）政治結社的干涉 人民的結社自由，往往爲了政治的原因而受到干涉。所謂政治結社的干涉方法或者是限制社員，或者是使其履行報告的義務。至於非政治結社，那就不受嚴格的監督了。現在國民政府對於黨外的政治結社原是禁止的；對於社會團體，亦要在黨部指導，政府監督之下組織之，並須

依法呈請政府立案。

(第二) 集會 關於集會的干涉，因為集會的方法和目的各有不同，所以警察權活動的範圍也就跟着不同。集會雖則是為達一定的共同目的，會合多數的人於一處；不過共同目的有關於政治的，有不關政治的；會合的場所所有在屋內的，有在屋外的。大概關於屋外的，政治的集會，警察上的監督是較為嚴重。至於一般集會所常受的限制，約有左列幾點：

(一) 有犯罪性言論的制止 在集會時，所有言論演講如果是煽動曲庇或贊賞救護犯罪人，刑事被告人，或陷害刑事被告人，以及含有其他犯罪性質，或者足以認為有危害安寧秩序或妨害善良風俗之虞；那末，就得加以制止。

(二) 解散 解散是保安警察對於處理不法集會的重要手段；不過解散權的行使，原是妨害人民的結社自由，須有法規上的根據。我國已廢止的治安警察法上曾有這種規定。

(三) 攜帶品的限制 凡屬軍器，爆裂物等在集會時是不准攜帶，像德日等國立法上都有明文規定。我國工會法第二十七條規定不得有『集會或巡行時，攜帶武器』的行爲，足見集會時的攜帶品，是受有法律上的限制了。

(四) 演講討論時所用語言的限制。德國的集會結社法上曾經規定公開的集會，議事時要用德國語言。這是無非爲了監督上的便利起見，對於公安却是沒有什麼關係。

#### 第四款 有危險性的特定人

所謂有危險性的特定人，就是在一定狀態之下的人民對於公共安寧秩序帶有危險性質。關於這些特定人的處理，如果目的在於消極地排除一時的危害，確是屬於保安警察範圍以內。民國三年所頒布的預戒法（現在已不適用）規定應受預戒的人是限於下列幾種：

- (一) 沒有一定職業，却常有狂暴的言論行爲；
- (二) 妨害他人的集會或者欲行妨害；
- (三) 不問公私，干涉他人的業務行爲，妨害他的自由或者欲行妨害；
- (四) 不知檢束，常有破壞社會道德或阻撓地方公益的言論行爲；
- (五) 意圖妨害他人的集會或他人的義務，或欲行妨害因而使用有上述(一)款至(四)款情形的人。

這種預戒法原是仿照日本明治二十五年一月勅令第十號的預戒命令，徒然侵害人民的自由，助長行政官吏的權威，却在實際上絲毫無補於公安秩序。此外在違警罰法上關於特定人所設的一般罰則，是有左列幾種：

- (一) 遊蕩無賴，行跡不檢者；
- (二) 僧道惡化及江湖流丐強索錢物者。

上面所說的兩種人都有妨害安寧秩序之虞；所以為達保安警察之目的起見，一概處以十五日以下的拘留或十五元以下的罰金。據違警罰法第四十三條規定，除了上述兩款以外，還有(三)暗娼賣奸，或代為媒合，及容留止宿者；(四)召暗娼止宿者；(五)唱演淫詞、淫戲者，該本條的規定是屬於妨害風俗之違警罰那一章裏面，雖則(三)(四)(五)三款是妨害風俗的事項；但(一)(二)兩款所謂遊蕩無賴以及僧道惡化，確是直接有關安寧秩序的妨害，應該歸入關於特殊之人的保安警察事項。

#### 第五款 有危險性的特定物

有危險性的特定物應受保安警察管理的，或者是軍用槍砲子彈和其他有

爆裂性的危險物，或者是衛生上有危害的物品，後一種本已涉及衛生行政；至於保安警察上的重要事項，却是危險物的管理。凡屬軍用槍砲子彈的製造或販賣，本當歸於國家的獨占事業，就是持有和攜帶也要限於軍人、警察，以及由於職務的必要，或經政府許可；否則，私人是不得製造、持有、販運或買賣。我國現行法令，關於危險物的監督管理，可以分做左列兩項說明之：

(一) 軍用槍砲子彈的取締 據民國十七年十月二十五日軍事委員會呈准的軍用槍砲取締條例，內中要點是：

(1) 意圖為犯罪之用而製造或持有軍用槍砲子彈，或販運、買賣者，處六月以上、五年以下有期徒刑，其意圖供給他人犯罪而製造、持有、販運或買賣者，亦同。

(2) 未受允准委任而製造、持有、販運，或買賣軍用槍砲子彈，不能證明出於正當的理由，處三年以下有期徒刑、拘役，或五百元以下罰金。

軍用槍砲取締條例的內容雖則屬於刑事法規的性質，但是該條例第三條却規定巡警所負處分這種犯罪事件的責任，那就屬於保安警察職務上的事項了。

(二) 違警罰法上的一般罰則 雖則不是軍用槍砲子彈，但却尙有其他物品或關於物品的狀態，在公安秩序上有了足生危害之虞；所以違警罰法中對於左列各種就也設定十五日以下的拘留或十五元以下罰金的違警：

- (1) 未經官署准許，製造或販賣煙火；
- (2) 在人煙稠密的地方，燃放煙火以及一切火器；
- (3) 發見火藥以及一切能夠爆裂的物品，却不去告知警察官署；
- (4) 未經官署准許，攜帶凶器；
- (5) 在人家近傍，或山林、田野中濫行放火。

#### 第八節 非常保安警察

保安警察的執行，其最大力量的表現，當然是倚賴於兵力的使用。軍隊的組織，本非出於警察的目的；不過在那非常變故發生的時候，警察的力量不足維持，那就需要軍隊的輔助了。大概由軍隊執行警察的職務，不出下列兩途：

(一) 基於地方行政長官的請求；(二) 基於戒嚴令的宣告。在第一種情形，因為地方上突然發生暴動，通常警察無從鎮壓；那末，軍隊得因該管地方行政

長官的請求，發動其固有的軍令權，行使警察權的任務。至於戒嚴，就是在戰爭或非常變故發生時，用兵力警戒全國或一地方，因而宣告現行法規效力的全部或一部暫行停止。戒嚴原是國家權力上的一種非常作用，影響到憲法上所保障的人民自由權非常重大；所以戒嚴的宣告屬於憲法上的立法事項，並且應該屬於國會的權限。但在我國，從前有戒嚴法（民國元年十二月公布）戒嚴的宣告是行政首長的職權；現今却有戒嚴條例（民國十五年七月二十九日國民政府公布）。由總司令宣告戒嚴或使宣布之。戒嚴的事由，據戒嚴條例第一條所明定的是：『國民政府在用兵時期內，對於所轄地域為確保戰地及內地之安寧秩序起見，』還有戒嚴地域却是分為左列兩種：（戒嚴條例第二條）

（一）警備地域 這是留守部隊分防地區域內爲了預防非常事變的發生，應行警戒的地域。

（二）接戰地域 這是前方作戰區域，凡對敵攻擊，防禦的地帶都是。

戒嚴一經宣告，凡屬地方行政以及司法事務都要受到影響；不過警備地域和接戰地域的情形，却有區別：在警備地域，凡屬該地方行政及司法事務限於

和軍事有關係的，其管轄權便移屬於各該地的最高軍事長官。在接戰地域，是有下列三種辦法：(1)該地域內地方行政及司法事務的管轄權移屬於該地的最高軍事長官；(2)和軍事有關係的民事、刑事案件由軍事裁判機關會同審判；(3)接戰地域裏面如果沒有法院或者和其管轄法院交通斷絕的時候；那末，就是無關軍事的民事及刑事案件也歸軍事裁判機關裁判。（戒嚴條例第五條至第八條。）

戒嚴地域內，司令官的權力，能夠執行左列各款事項，却不負因執行所生的損害責任：（戒嚴條例第九條。）

（一）取締認為與軍機有妨害的集會、結社、罷工、罷市，或新聞雜誌、圖書各種印刷品；

（二）民有物品可供軍需之用，如果爲了時機的必要，就得禁止輸出；

（三）檢查私有槍砲、彈藥、兵器、火具及其他危險物品，有時機的必要，就得押收或沒收；

（四）拆閱郵信電報；

（五）檢查出入船舶以及其他物品，或在必要時得停止水陸的交通；

(六) 監督指導各地民團農團等，如果各團體中有了不法的行爲，以致妨礙軍事動作，就得由總司令隨時勅令繳械解散；

(七) 因爲作戰上不得已的時候，破壞人民的不動產，但却應該酌量撫卹；

(八) 接戰地不論晝夜，如有必要的時候，就得搜查家宅、建築物，以及航行船舶等；

(九) 寄宿在接戰地域內的人民，由於時機的必要，就得命其退出。

### 第三章 衛生行政

衛生行政關於一國民族的健康，人口的消長。我國現在雖則沒有什麼精密的衛生統計，但是國民身體的不健康，平均壽命的短促，人口死亡率的增高，保健事業的不發達，却已成爲無可諱言的事實。國民政府行政院特設衛生部，管理全國衛生行政，在行政組織上，對於國民衛生一項，總算是充分注意的了。姑且不論實際設施上的成績如何，但從法令章則方面看來，凡是關於傳染病的預防；醫師、藥師、助產士，和醫院的管理，藥品營業的管理，飲食物或飲食物器營業的干涉，以及衛生事業的獎勵，就也很可供作我們研究的資料了。

### 第一節 傳染病的預防

傳染病就是富有傳染性的疾病，這種疾病的種類很多；不過要用國家的力量來防禦的，却是限於那幾種很危險的傳染病，這是要有法律明定傳染病的種類，加以預防。至於法定傳染病分類的標準，往往跟着科學的進步和一國的氣候風土而不能一致。我國現行傳染病預防條例（民國十七年九月十八日內政部令公布，同年十二月二十日衛生部呈准修正。）第一條所列記的傳染病是指左列急性各症：

- （一）傷寒或類傷寒；
- （二）斑疹傷寒；
- （三）赤痢；
- （四）天花；
- （五）鼠疫；
- （六）霍亂；
- （七）白喉；

(八) 流行性腦脊髓膜炎；

(九) 猩紅熱。

以上九種傳染病是列記在傳染病預防條例第一條；可是當今交通事業如此發達，傳染病的傳播也來得迅速而普遍；所以凡屬本國向所未有的傳染病，正不難從外國傳入。所以法律上用列記方法分別傳染病的種類，當然是不能完全包括在內。該本條第二項復為概括的規定，說是：「前項以外之傳染病，有認為應依本條例施行預防方法之必要時，得由衛生部臨時指定之。」至於預防方法的要點，據傳染病預防條例上所規定的，如同左列：

(一) 施行清潔和消毒的方法。地方行政長官認為有了傳染病預防上的必要，就得在一定的區域裏面，指示該區域的住民施行清潔和消毒方法。并且，醫士在診斷傳染病人或檢查他的屍體以後，應該把消毒方法，指示給他的家屬。所有傳染病人的家宅以及其他處所，病人以外的人，不論他有沒有傳染，都要服從醫士或檢疫防疫官吏的指示，施行清潔並消毒方法。

(二) 傳染病院和隔離病舍。凡屬人口稠密各地方，應該設立傳染病院或隔離病舍。凡經該管官署認為有了傳染病預防的必要，就得使患傳染病

的人進入傳染病院或隔離病舍。并且，該管官署認為必要時，得在一定期間以內使患傳染的人或疑似傳染病人的家屬和其近鄰隔絕交通。

(三) 檢疫 當傳染病正在流行或有流行之虞的時候，地方行政長官就得設置檢疫委員，擔任檢疫預防事宜。在舟車執行檢疫時，凡屬來客及其執役人等有患傳染病的嫌疑，得定相當的時日扣留之。至於所發見的傳染病人或有傳染嫌疑的人，得使他到附近各地方設立的傳染病院或隔離病舍裏去治療。就是未經施行檢疫的舟車，如果有了這一類的發見，也是這樣辦理。

(四) 地方行政長官的便宜處理事項 依照傳染病預防條例第五條，當地方行政長官認為有傳染病預防上的必要時，就得施行左列各款事項的全部或一部：

- 一 施行健康診斷及檢查屍體之事；
- 二 隔絕市街、村落之全部或一部之交通；
- 三 集會、演劇，及一切人民集合之事，得限制或禁止之；
- 四 衣服、被服，及一切能傳播病毒之物件，得限制或停止其使用、授受、搬移，或逕廢棄其物件；

五 凡能爲傳染病毒媒介之飲食物或病死禽獸等肉，得禁止其販賣、授受，并得廢棄之；

六 凡船舶、火車、工場，及其他多數人集合之處，得命其延聘醫士及爲其他預防之設備；

七 凡施行清潔及消毒方法時，對於自來水源、井泉、溝渠、河道、廁所、污物、及渣滓堆積場，得命其新設，或改建，或廢棄，或停止使用；

八 傳染病流行區域內，得以一定之時日禁止其附近之捕魚、游泳、汲水等事；

九 施行驅除鼠蠅方法及關於驅鼠、除蠅之設備。

(五) 傳染病報告的義務 大凡患傳染病或疑似傳染病或因此等病症致死者的家宅和其他處所，應即聘請醫士診斷或檢查，并且也在二十四小時以內報告於所在地的管轄官署。至於負有這種報告義務的人，如同：(一) 病者或死者的家屬，或者是他的同居人；(二) 旅舍、店肆，或舟車主人，或管理人；(三) 學校、寺院、工場、公司，以及一切公共處所的監督人或管理人；(四) 感化院、救濟院、監獄，以及與此相類處所的監督人或管理人。

上面所說各點，都是關於一般傳染病的預防，此外還有特殊傳染病的預防；如同花柳病的預防，天然痘的預防等類。前一種傳染病的預防所涉及的範圍很廣，不僅關於衛生行政一方面的事務；至於天然痘的預防，無非是倚賴醫藥上人爲的方法減輕或消滅天然病毒的危害。各國的種痘制度就是爲了預防這種天然病毒而設；不過各國立法主義上本有強制主義和自由主義兩種，我國現行種痘條例（十七年七月公布）便係採取強制主義。在強制主義的程度上還有定期種痘和臨時種痘的分別，我國種痘條例上所規定的亦是如此；現在分說於左：

（一）臨時種痘 這是因爲防止天花，應行特別種痘的時候，得由各市縣主管衛生行政機關指定受種人的範圍和時期，施行種痘。（種痘條例第六條。）大凡在天然痘流行時，爲了防止傳染起見而施行種痘，並不限於兒童，成年人也得施種。

（二）定期種痘 這是分做兩期：第一期是出生滿三月後一年以內；第二期是六歲到七歲。（種痘條例第二條。）每年從三月到五月，從九月到十一月，是法定施行種痘時期；如果逾期，沒有種痘或者種痘不出，就得限期命其補種。

(第三、第四條) 應該受種的兒童,假使非因疾病或其他正當事由却不在種痘時期內種痘,除補種外,對於受種人的父母或其他有保育責任的人,得科十元以下的罰金。

## 第二節 關於醫師藥師助產士和醫院的管理

關於醫師、藥師、助產士,和醫院的行政管理,在我國已經有了衛生部呈准公布的修正醫師暫行條例、修正藥師暫行條例、助產士條例、管理接生婆規則以及管理醫院規則;最近立法院亦已通過西醫醫師暫行條例,以便實行立法上的干涉了。

(第一) 醫師 現在根據着西醫醫師暫行條例說明於左:

(一) 醫師的資格 大凡年齡在二十五歲以上,具有左列資格之一,並經考試或檢定合格,得到證書以後,就可執行西醫業務:

- (1) 國立或經立案的公私立醫學專門以上畢業,得有畢業證書;
- (2) 教育部承認的國外醫學專門學校以上畢業,得有畢業證書;
- (3) 外國人在各該國政府得有醫生證書,並經外交部證明。

執行西醫業務的醫師，必須具有法定資格；但當考試或檢定還沒有舉行的時候，那就凡屬合於上列(1)(2)(3)各項資格的，便得繼續執行業務。

(二) 登記和報告 在考試或檢定舉行以後，西醫要在某一地方執行業務的時候，應該向該管官署呈驗證書，請求登記。並且，西醫的開業、歇業、復業，以及移轉死亡等事項應該在十日內由本人或其關係人向該管官署報告。

(三) 執行業務的停止 西醫有了業務上的不正當的行為或者是精神上有了異狀，該管官署得停止他的業務執行。

(四) 西醫的法定義務 關於審判上、公安上，以及預防疾病等事，西醫有接受該管法院、公安局所，或行政官署委託負責協助的義務。

關於醫師的資格，在條例尚有例外的規定；就是畢業不由上開(1)(2)兩項所稱的學校，或者是由醫院出身，如果能在同一地方執行業務三年以上，經過衛生部查核他的學識經驗，認為夠得上做西醫；那就也得去應西醫考試或檢定。在考試或檢定沒有舉行以前，也得繼續執行業務。

(第二) 藥師 我國現在雖則還沒有制定藥師法，但關於藥師的認許，是適用修正藥師暫行條例。凡屬具有藥師資格的人，須由衛生部審查後，給予藥

師證書，方得執行業務。藥師的業務不僅是配發醫師的藥方，并且還得製造，販賣，或管理藥品。

(一) 藥師的資格 凡得呈請衛生部給予藥師證書必須年在二十歲以上，具有左列資格之一：

(1) 在國立或政府有案的公立、私立專門以上學校藥科畢業，領有畢業證書；

(2) 在外國官立或政府有案的私立專門以上學校藥科畢業，領有畢業證書；

(3) 在外國得有藥師證書；

(4) 經藥師考試及格。

具有右列一種資格的人，如同有了下列消極資格之一，仍舊是不得給予藥師證書：(1) 非因從事國民革命，曾被判處三年以上的徒刑；(2) 禁治產；(3) 心神喪失的人。

(二) 註冊和報告 藥師要在某一地方開業的時候，須向該管官署呈驗部頒的證書，請求註冊。至於藥師的開業、歇業、復業，或移轉死亡等事，應在十日

內由本人或其關係人向該管官署報告。這種報告的義務，醫師和藥師並無二致。

(三) 藥師執行業務的限制 藥師一人不得執行兩處藥房的業務。如果開設支店，那就須要另聘藥師擔任。

(四) 藥師的懲戒 藥師在業務上有了不正當的行爲，得由該管官署酌定期限，命他停業；但是，停業的期限却不得超過一年。至於因業務觸犯刑法的時候，就得撤銷他的藥師證書。

(五) 藥劑生 凡是不具藥師的法定資格，却曾在醫院或藥房執行調劑業務三年以上，經過該管官署考查合格，得由該管官署轉請衛生部發給藥劑生執照。藥劑生除了配合醫師的藥方以外，不得自行製造毒劑藥品，或者零賣配方以外的毒藥；至於其他關於法律上的待遇，却和醫師一樣。

(第三) 助產士和接生婆 助產士和接生婆的分別，據助產士條例和管理接生婆規則上的規定是前一種有法定學校畢業的資格，後一種却係非學校畢業而從事於接生業務的女子。並且，這兩者都是限於中華民國的女子。

(一) 助產士 凡以助產士爲業務的女子，須經衛生部核准，給予助產士

證書。至於得請給予助產士證書，却是限於中華民國的女子，二十歲以上具有左列資格之一：

(1) 在衛生部認可的本國助產學校、產科學校，或產科講習所二年以上畢業，領有證書；

(2) 在外國助產學校二年以上畢業，領有證書；

(3) 修學不滿二年，但在助產士條例施行以前，已經執行助產業務三年以上；

(4) 經助產士考試及格，領有證書。

具有上列資格的一種，如果犯了下列消極資格之一，却是仍舊不得給予助產士證書：(1) 曾犯墮胎罪；(2) 五年以內曾受徒刑的執行；(3) 禁治產；(4) 心神喪失。領有證書的助產士開業的時候，須要請求該管地方官署註冊。開業以後，如果在業務上有了不正當行為或重大過失，就要受那該管地方官署的撤消證書或停業的處分。助產士執行業務時，對於業務上應該注意左列兩種義務：

(1) 認為妊婦、產婦、產婦或胎兒、生兒有了異狀的時候，應該告知她的家屬，延請醫生診治，助產士不得自行處理；但臨時救急處置，却不在此例。

(2) 助產士對於妊婦、產婦、蓐婦或胎兒、生兒不得施行外科、產科手術；但是施行消毒、灌腸，以及剪臍帶等類，却不在此限。

(二) 接生婆 凡是中華民國的女子，若非醫學校或助產學校畢業，却以接生爲業務，一概叫做接生婆。所謂接生婆也要向營業地該管官署，請領接生婆執照；在沒有領得執照以前，是不得開始營業。至於得爲接生婆的資格：是中華民國的女子年在三十歲以上，六十歲以下，耳目肢體和精神狀態一概健全，並且沒有傳染病。接生婆請領執照時，雖則沒有學識上的限制，但在註冊開業以後，須受相當的訓練。地方官署應該設立臨時助產講習所，命令核准註冊的接生婆，分班入所練習。她們所應學習的接生上必要知識是：(1) 清潔消毒法，(2) 接生法，(3) 臍帶紮切法，(4) 假死初生兒蘇生法，(5) 產蓐婦看護法。關於接生婆開業、歇業、復業和遷移、死亡等事項的報告，以及所應受撤消執照或停止營業的處分事項統和助產士一樣。

(第四) 醫院 凡是以治療爲目的，設置病牀，收容病人的場所，就叫做醫院。設立醫院，要經該管官署核准，遵照管理醫院規則辦理。

(一) 經營醫院時所應呈報的事項 經營醫院的人，應該依照管理醫院

規則第二條，將法定呈報事項呈經該管官署核准後，方得開始營業。所應呈報的事項是：(1) 經營者姓名、年齡、籍貫、住所；(如果經營者是法人，那就法人的名稱、事務所、代表人的姓名、年齡、籍貫、住所)；(2) 醫院的名稱、位置；(3) 醫院各項規章；(4) 建築物略圖；(5) 病室間數及每間所占面積；(6) 病室區別及病床數目；(7) 火災及其他非常設備。以上各款，如果有了變更，須要隨時呈報該管官署查核。并且，關於醫院所使用的醫師、藥師，及其助手，和看護士的姓名、年齡、籍貫、資格、證書等項，也要呈報該管官署查核。

(二) 醫師、藥師或藥劑生的限制。每一醫院至少要有合格的醫師兩人，藥師或藥劑生一人。即使在非診察時間，亦要有醫員一人當值。

(三) 關於傳染病的設備和處置。醫院對於傳染病的設備和處置，有如下列：

- (1) 醫院中若非設有隔離的傳染病室，不得收容急性傳染病人；不是患着同一病名的人，不得收容在同一傳染病室；
- (2) 傳染病室應該備有傳染病人專用的什器、臥具、便器和醫藥器具；
- (3) 傳染病人使用的什器、臥具，和排洩物、殘餘飲食物，以及其他污染病毒

或有污染嫌疑的物品，須要施行適當的消毒方法；

(4) 傳染病室內物品，除因施行消毒搬出外，不是經過適當的消毒不得搬移到別處；

(5) 傳染病室的污水和排洩物等，不是經過適當的消毒，不得移動到別處；

(6) 傳染病人退出病室以後，室內就要施行適當的消毒方法；

(四) 施行大手術的條件 醫院在治療上要施行大手術時，應該取得病人和其關係人的同意，並須簽立字據。至於未成年的病人或者病人已經失去知覺，那就可以不必取得病人的同意，如果病人並無關係人，就得不取關係人的同意。

### 第三節 關於藥品營業的管理

從事藥品營業的人叫做藥商，我國管理藥品規則上所稱藥商是指中西各藥的批發、門售，以及製藥或調劑者而言。

(一) 藥商註冊的事項 藥商在開始營業時，須要開具左列事項，呈請該管衛生官署註冊給照。

- (1) 牌號，如係公司，其公司的名稱地址；
- (2) 藥商姓名，（如係公司，其代表人的姓名。）年齡、籍貫、住址；
- (3) 營業種類，（中藥或西藥、批發、門售、製藥、調劑。）的專營兼營等；
- (4) 資本若干。

(二) 店夥藥師或藥劑生的資格 藥商所使用的店夥，須要熟諳藥性。至於經營西藥業的須以領有部證的藥師管理藥品；但是，不零賣麻醉和其他毒劇藥品的西藥商就得使用領有部照的藥劑生代替藥師。凡屬未成年者和禁治產者，不得用他管理藥品。

(三) 麻醉和毒劇藥品的限制 凡屬麻醉和毒劇藥品，非有醫師署名蓋章的處方箋，就不得售出，並且經手出售的藥師對於有毒劇藥的藥方，非有醫師通知，只准配賣一次。這藥方應由藥師加蓋印章，添記調劑年月日，保存二年。  
(藥師暫行條例第十四條) 並且，有時購藥的人雖則持有醫師的處分箋，但其人年齡幼稚或形跡可疑的時候，仍舊不得出售。至於麻醉藥和毒藥劇藥的名目是由衛生部指定。

(四) 不良藥品的禁止 有害衛生，或傷風俗，或作偽的藥品，一經檢查人

員查驗屬實，該管官署就得禁止製造、售賣或貯藏，並得銷毀該項不良的藥品。

#### 第四節 關於飲食物或飲食器營業的干涉

關於飲食物或飲食器營業的干涉，現行法規中是有左列各種的條例規則：

- (一) 飲食物及其用品取締條例
- (二) 飲食物用器具取締規則
- (三) 清涼飲料水營業者取締規則
- (四) 飲食物防腐劑取締規則
- (五) 牛乳營業取締規則

上列條例和規則的施行日期及地方，都是以衛生部部令定之。這是中央衛生行政法規，並非省市縣單行規則，其施行地方原是可以普及於全國。

(一) 飲食物及其用品 凡屬販賣的飲食物、飲食器，以及從事飲食物營業的人所使用的飲食器、割烹具等類，如果該管官署認為對於衛生上有了妨害，就得禁止他們製造、採取、販賣、贈與、使用，並得禁止或停止他們的營業。至於飲食物用器具取締規則上所稱飲食物用器具是指飲食器、割烹具，以及其他

調製器、容器、量器和貯藏器而言，大凡從事器具營業的人，應該注意左列各項：

(1) 營業者不得用純鉛或含鉛至百分之十以上的合金製造或修繕飲食物用器具。

(2) 飲食物用器具接觸飲食物部分不得用含鉛至百分之二十以上的合金鑲鏤以及用含鉛至百分之五以上的錫合金鍍布，並且，鑲着於罐頭外部的合金，所含有鉛的成分不得至百分之五十以上；

(3) 施用珫瑯或柚藥的飲食物用器具，如果用含有醋酸百分四之水，經過三十分鐘時間煮沸，能夠溶出砒素或鉛；那末，營業者就不得製造或修繕之；

(4) 營業者不得用含鉛或銻的橡皮製造哺乳器具；

(5) 用銅或銅合金製造的飲食物用器具，其接觸飲食物部分的鍍金屬剝脫或失去牠的固有光澤；那就營業者不得使用。

(二) 清涼飲料水 清涼飲料水營業者取締規則上所稱清涼飲料水是指供販賣用的汽水、果實水、曹達水，以及其他含有炭酸的飲料水而言。凡屬營業者對於左列清涼飲料水不得販賣，並不得依於販賣目的陳列或貯藏：

(1) 水質溷濁或變敗；

(2) 有沈澱物或固形的夾雜物；

(3) 含鹽酸、硝酸、硫酸及其他遊離鑛酸；

(4) 含砒素鉛錳銅錫銻；

(5) 含有害性色素，有害性芳香質，或防腐劑。

(三) 飲食物防腐劑 什麼是飲食物防腐劑呢？據飲食物防腐劑取締規則上所規定的是指那夫脫兒 (Naghttholium) 來曹兒精 (Resorcinum) 知莫兒 (Thymolum) 發兒謨兒台希得 (Formaldehy Ium) 希諾曹兒 (Hynocoe) 蟻酸弗阿兒 (Ethinum) 水素水揚酸 (Acidum Salicylicum) 鹽素酸，素硼酸，安息香酸，昇汞，亞硫酸，次亞硫酸，亞硝酸等物質及其化合物，並含有這些物質者而言。凡以販賣為目的之飲食物，牠的製造或貯藏，不得使用防腐劑；至於已經使用防腐劑的飲食物，却不得販賣或以販賣為目的，把牠陳列貯藏起來。

(四) 牛乳營業的取締 牛乳營業者是不不得從左列的牛榨取牛乳：

(1) 疫病、炭疽、傳染性、胸腹膜炎、流行性鵝口瘡、狂犬病、痘瘡、黃疸、桔核、氣腫、疽、赤痢、乳腺病、膿毒症、尿毒症、敗血症、中毒、亞布答、腐敗性子宮炎、罹熱性病之牛、放線狀菌病；

(2) 現服毒藥劇藥而其藥性可傳入乳中之牛；  
(3) 分娩後七日以內之牛。  
凡是以榨取牛乳和製造乳製品爲營業者，應受該管官署的認可，并且該管官署應派衛生技術員檢視牛乳營業者的牛，如果是病牛，就得在牛角上烙記號碼或符號，或用耳環記載，繫在牛的耳朵上。這種號碼或符號，不得該管官署許可就不能除去。

### 第五節 清潔的保持

保持市街、道路、建築物等清潔的方法，如同排水的裝置是以疏通污水爲目的，污物的掃除是以保持土地清潔爲目的。我國曾經頒布污物掃除條例，施行於城市以及經地方長官指定的區村地方。

- (一) 掃除的義務者 負有掃除污物，保持清潔義務的人共有左列兩種：
- (1) 土地房屋的所有者，使用者，或占有者在其區域內負有掃除的義務；
- (2) 不屬於前項的土地或房屋，由管理市政的機關負責掃除。
- (二) 處置污物的方法 處置污物的方法可分左列兩種：

- (1) 所掃除的污物應該集置在管理市政機關所指定的或容器內；
- (2) 集置的污物由管理市政機關處分牠。
- (三) 收入和費用 處分污物所得的收入，以及所需要的費用，由管理市政機關核實造報，收入如果不符合開支，那就得由地方稅補充。
- (四) 代執行 私人不履行掃除的義務，經過該管官吏勸告限期掃除，仍舊不履行的時候，那就得由該管官吏施行代執行處分，並歸義務者負擔費用。
- (五) 大掃除 每年五月十五日，十二月十五日各舉行大掃除一次，由衛生部和各省民政廳、特別市、縣、市政府聯合各機關，各團體，以及民衆舉行。

#### 第六節 衛生事業的獎進

關於衛生事業的獎勵和促進，除開設衛生展覽會以資提倡外，國民政府對於捐資興辦衛生事業的還有褒獎辦法。

(一) 衛生展覽會 衛生展覽會是以灌輸科學知識，促進社會衛生為宗旨，會場設在首都，展覽期間是一個月，開會期間由衛生部用命令定之。衛生展覽會內分九組；如同：(一) 標本組，(二) 模型組，(三) 免疫組，(四) 藥品

組，(五) 飲食物組，(六) 日用品組，(七) 檢查身體組，(八) 宣傳組，(九) 遊藝組。至於展覽品除由衛生部自行置備以外，還得徵集各方面寄存捐助的物品。本國自製西藥醫療用器以及有關衛生的各項出品著作，若經衛生展覽會審查，認為確有價值，就得分別等第，給以名譽獎勵。

(二) 捐資興辦衛生事業的褒獎 凡屬捐助私財，辦理公共衛生以及醫療救濟事業，却不以營利的目的，得由主管衛生行政機關開列事實表冊，呈請衛生部給獎，至於直接向衛生部捐資，那就由部酌核辦理；華僑方面的捐資，歸各地駐在領事館報部核辦。

## 第四章 教育行政

### 第一節 教育的意義

杜威說：『教育就是生活，』誠然，離開了生活，教育就失其重要的意義；不過我們在法律學上却不能很簡單的用生活這一語去說明教育的一切。關於教育的定義固然是很多，但我們却要基於法律學上的見地認清牠的概念。盧梭把教育分做自然教育，人類的教育，和物的教育三種，無非是一種分類的見解，

却不足說明教育的全體。洛克以爲教育是在訓練健全的身體，養成德性，以及授以善良的規範；斯賓塞以爲教育是在於使得人人有了完全的生活，所謂完全生活，便係包含着安全、職業、家族的維持，社會的政治知識，美術的知能；這些見解都是從哲學方面概括地認識教育的意義。至於現在我們所要解釋的教育是什麼？這一個問題，自然要從現行制度去辨認；那末，所謂教育便是以兒童爲本位，以謀個人身心的發展，社會生活的充實，而爲繼續進行的創造事業。大凡教育的完全意義，並不是以階級爲本位；所以專圖資產階級福利或促成勞動階級覺悟的教育，不過是教育的片面效用罷了。教育是應該以兒童爲本位，却沒有什麼階級的分別。中國國民黨政綱對內政策第十三條說是：『勵行教育普及，以全力發展兒童本位之教育……』那就教育是以兒童爲本位的意義。尤其是顯然可見。至於個人身心的發展，却是關於德育、智育和體育三者的並重。智識和學問雖則是人類精神上所必需的資本；但德性和康健亦是一樣。我國舊式教育注重在心的方面，却忽視身體方面；於是在教育所成就的人每每是片面的發展，體力和智力不能相稱，這是不能了解教育的真正意義。並且，教育的直接效用固然在於個人身心的發展；但其終局目的却在充實社會的

生活。所謂社會的生活，就是包括家族的、政治的、生產的一切社會生活而言；不過爲了達此終局目的，教育決不是斷續的，一時的活動，却是繼續進行的而富於創造性的事業。要曉得在物質上說，教育雖是消費；但在精神上說，教育確是生產的。教育是不斷地創造智慧、康健、完全的生活，以及社會的活力。教育須要逐漸的使適應民族的精神，所謂民族的精神，又要適應時代的生活；所以教育是變遷的，進步的；在某一時代中，我們就確認了某一時代的教育意義。

## 第二節 教育的宗旨

教育既然是繼續進行的而富於創造性的事業；那末，當教育實施的時候，就不可不設定一個目標。這個目標是決定教育的趨向，以便產生一種有次序，有組織的進行方法，但是，怎樣才是適當的教育目的呢？因爲教育是變遷的，進步的；所以教育的目的也就不是永久不變。從來所謂教育的目的或者在於審美，或者在於宗教，或者在於武士，或者在於道德的修養，或者在於人類的自然，或者在於實利，關於這些目的上的觀念原是頗不一律。我國民元曾經頒布教育

宗旨，便是注重道德教育，更以實利教育和軍國民教育輔之，并且還以美感教育完成其道德。民國十一年施行新學制時所公布的教育目的是有下列幾種：

(一) 適應社會的需要，(二) 發揮平民教育的精神，(三) 謀個性的發展，(四) 注意國民的經濟力，(五) 注意生活的教育，(六) 使教育易於普及，(七) 多留各地方伸縮餘地。等到南京國民政府成立以後，社會的環境和需要大變，大家都把視線移到黨化教育方面。據前大學院所頒布的中華民國教育宗旨有如左列：

恢復民族精神，發揚固有文化，提高國民道德，鍛鍊國民體格，普及科學知識，培養藝術興趣；以實現民族主義。

灌輸政治知識，養成運用四權之能力；闡明自由界限，養成服從法律之習慣；宣揚平等精義，增進服務社會之道德；訓練組織能力，增進團體協作的精神；以實現民權主義。

養成勞動習慣，增高生產技能；推廣科學之應用，提倡經濟利益之調和；以實現民生主義。

提倡國際正義，涵養人類同情，期由民族解決，進於世界大同。

國民黨第三次全國代表大會所決定的中華民國教育宗旨是：『中華民國之教育，根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命爲目的；務期民族獨立，民權普遍，民生發展；以促進世界大同。』就此看來，足見現在教育的實施方針，基於三民主義，而所謂黨化教育的宗旨就是這樣了。

### 第三節 教育行政上的集權制和分權制

教育須有一定目標，并且要設定有次序、有組織的進行方法；所以不能完全放任給私人方面去自由行動。教育屬於國家行政事務的一部由國家管理，這是因爲要達到教育的目的，不拘何種階級都在同一趨向中受到平等的教育。却並不是私人的力量所能辦到。教育既然屬於國家行政的一部，於是就有所謂教育行政制度。在歐美各國，教育行政制度可以大別爲中央集權的教育行政制度和地方分權的教育行政制度：

(一) 中央集權的教育行政制度 中央集權制的如同法德等國；法國的教育權是集中於中央政府的教育部和大學區。法國的教育部原是最高的執

行機關；但全國却分爲十七個大學區，每區有一個大學院，掌握着規定全區教育政策的職權。每大學區設有大學區的參議會，是一個立法的機關。至於德國，也是採取中央集權制的，不過却是各邦中央的集權，並非聯邦國家的中央的集權；如同普魯士邦的中央政府設有教育部，就是教育行政權的集中所在。教育部設置總長一人，管理全邦教育法令，規程，任命教育官吏，並監督全邦學校的課程、教科書，以及考試等事宜。

(二) 地方分權的教育行政制度 地方分權制的如同英美等國；英國的教育行政制度本係採取自由主義，中央政府雖則在一九一八年設有教育部；但却仍舊沒有完全集中的權力，教育權是大部分歸屬於地方。并且，英國的教育向來是由宗教機關或私人管理，就是牠的學制也有兩種差別：一種是歸財團或社團設立的，一種却是地方與私立學校。至於美國方面就和英國一樣，沒有國家的教育行政系統，所謂教育權却由各邦分別管理，聯邦政府的中央機關，並非全國教育權的集中所在。

我國教育行政制度素來是統一的，中央集權的，並經一度施行大學區制；不過現在却仍舊是中央政府設教育部，隸屬於行政院系統之下，各省省政府設

教育廳、教育部是管理全國學術以及教育行政事務，並且教育部對於各地方最高級行政長官執行該管事務，有指示監督的職責。

#### 第四節 我國現行學制

##### 第一款 各級學校的系統

我國學制也曾經過好幾次的變更：第一期是從民國紀元前十一年到民國紀元前六年，那一時期中，蒙學的修業期間四年；尋常小學和高等小學各三年；中學四年，和中學同級的還有農工商實業學堂以及師範學堂；高等學堂三年，還有同級的高等農工商實業學堂；大學是預科和本科各三年；最高還有大學院。這種學制後來曾經更改為最初一級是幼稚園，接着便是初等小學五年，高等小學四年，中學五年，高等學校三年，大學三年或四年，通儒院五年。民國成立以後，在民國二年教育部所頒行的學制是初小四年；高小三年；中學四年；大學却是預科三年，本科四年；高小和中學各級還有實業、補習和師範的設備。到了民國十一年，新學制頒行以來，直到現在却還沒有大更改。所謂新學制便是完全小學六年，初級四年和高級二年；中學六年，初中和高中各三年（但却可以

分配爲初中四年，高中二年，或者是初級二年，高級四年。至於高等教育却又  
 有大學，專門學校，和大學院的區別。現在根據着現行法規，對於各級學校，略加  
 分別說明：

(一) 初等教育 這便是小學教育，其修業期限是六年；前四年爲初級小  
 學，後二年爲高等小學。凡是不能設立完全小學的地方，就得單設初級小學，并  
 且小學還得附設幼稚園以及其他初等教育機關。(小學暫行條例第二、第三  
 兩條) 小學的教授科目是：(一) 三民主義，(二) 公民，(三) 國語，(四)  
 算術，(五) 歷史，(六) 地理，(七) 衛生，(八) 自然，(九) 樂歌，(十) 黨  
 童子軍，(十一) 圖畫，(十二) 手工；高級小學得酌量地方情形加設職業和  
 其他科目。凡屬年滿六歲的兒童，都得進入小學肄業。(同上條例第七、第十八  
 兩條)

(二) 中等教育 中學教育是繼續小學的基礎訓練，增進學生的知識技  
 能，預備研究高深學術和從事各種職業，以便達到適應社會生活的目的。中學  
 是分做初級中學和高級中學，修業的年限都是三年；不過依照設科的性質，得  
 定爲初級四年，高級二年，并且初級中學可以單獨設立。初級中學原係實施普

通教育；但得視察地方需要，兼設各種職業科。至於高級中學可以分設普通、師範、農業、家事各科，並得依照地方情形，單設一科或兼設數科。（中學暫行條例第一條至第四條）凡是中等學校的入學資格，在初級中學是小學畢業，在高級中學是初級中學畢業。如果沒有這兩種資格，那就程度相當，並經試驗合格，亦得入學。

（三）高等教育 高等教育是有大學和專科學校兩種，據十八年七月二十六日國民政府公布的大學組織法以及專科學校組織法，其內容有如左列：（第一）大學 關於大學的組織，是有左列幾種要點：

（1）大學的設立 國立大學是由教育部審察各地方的情形設立之；其他由省政府設立的叫做省立大學，由市政府設立的叫做市立大學，由私人或私法人設立的叫做私立大學，這些大學的設立、變更和停辦，都要經過教育部核准。

（2）大學和獨立學院的區別 大學分爲文、理、法、教育、農、工、商、醫各學院，凡具備三學院以上，方得稱爲大學；否則便是獨立學院，得分兩科。

（3）分系和附設專修科 大學各學院或獨立學院各科得分爲若干學系，

並得附設專修科。

(4) 研究院 大學得設研究院。

(5) 大學入學的資格 大學入學的資格限於曾在公立或已經立案的私立高級中學或同等學校畢業，並經入學試驗及格。

(6) 大學修業的年限 大學修業的年限，醫學院要五年，其他學院都是四年。

(第二) 專科學校 關於專科學校的組織，是有左列幾種要點：

(1) 專科學校的設立 國立專科學校是由教育部審察各地地方情形設立之；其他由省政府或市政府設立的叫做省立或市立專科學校，由私人或私人設立的叫做私立專科學校，這些專科學校的設立、變更和停辦，都要經過教育部核准。

(2) 專科學校入學的資格 專科學校入學的資格限於曾在公立或已經立案的私立中學畢業或具有同等學力，並經入學試驗及格。

(3) 專科學校的修業年限 專科學校的修業年限是二年或三年。

## 第二款 私立學校設立的要件

我國現行教育制度，雖則不像英美採取自由主義，放任私人自由經營；但亦不視為國家的專斷事業。大學組織法和專科學校組織法上都有關於私立的規定，又像中學暫行條例第五條第二項是：「私人或團體得設立中學，稱為私立中學，」小學暫行條例第五條後半段是：「私人或團體得設立小學，稱為私立小學。」不過呢，各級學校雖則准許私立；但却要受國家法令的拘束。大凡私立學校的設立，必須依照私立學校規程、大學組織法、專科學校組織法、大學規程、專科學校規程，以及中學暫行條例，具備相當條件，遵照一定程序，呈經教育行政機關依次核准，然後方能合法成立；現在把各級私立學校設立時所應具備的要件和一定的程序，擇要說明於左：

(一) 各級學校呈報的程序 無論何種私立學校設立的時候，須要依照私立學校規程第九條的規定，先行組織校董會，呈請將該會核准設立。校董會一經核准設立以後，須在一個月以內依照同規程第十條的規定，呈請准予該會立案。校董會一經核准立案以後，應即查照同規程第二十二、二十四兩條，按照所設立學校的等級，依據規程上所列各項，循序呈請核准學校的設立，呈報學校的開辦；等到三年以後，再呈請學校立案。

(二) 各級學校的分院或分科 這是共有左列三種學校的不同辦法：

(1) 大學 私立大學的設立，應該依照大學組織法第四條的規定，只能設置文、理、法、教育、農、工、商、醫八種學院；至於獨立學院，那就依照大學組織法第五條第二項的規定，得分兩科，却不能越出上列八種學院的範圍，并且，大學至少要具備三學院，並遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，大學教育須要注重實用科學的原則，必須包括理學院或農、工、醫各學院之一。

(2) 專科學校 設立專科學校，要依照專科學校規程第五條辦理。該本條是把專科學校分做甲、乙、丙、丁四類：甲類分礦冶、機械工程、電機工程、化學工程、土木工程、河海工程、建築、測量、紡織、染色、造紙、製革、陶業、造船、飛機製造，及其他關於工業各專科；乙類分農藝、森林、獸醫、園藝、蠶桑、畜牧、水產，及其他關於農業各專科；丙類分銀行、保險、會計、統計、交通管理、國際貿易、稅務、鹽務，及其他關於商業各專科；丁類分藥學、藝術、音樂、體育、圖書館學、市政、商船，及其他不屬於甲、乙、丙三類各專科。又甲、乙、丙三類所列各專科，如就各本類設置兩種專科以上，甲類得稱工業專科學校，乙類得稱農業專科學校，丙類得稱商業專科學校。

(3) 高級中學 高級中學依照中學暫行條例第四條，是分做普通、師範、農業、工業、商業、家事各科；設立私立高級中學時，須要遵照辦理。

(三) 各級學校開辦費以及經常費的最低限度 這是各級學校各有不同的費用：

(1) 大學 依照大學規程第十條的規定，大學文學院或文科開辦費為十萬元，每年經常費為八萬元；理學院或理科開辦費為二十萬元，每年經常費為十五萬元；法學院或法科開辦費為十萬元，每年經常費為八萬元；教育學院或教育科開辦費為十萬元，每年經常費為八萬元；農學院或農科開辦費為十五萬元，每年經常費為十五萬元；工學院或工科開辦費為三十萬元，每年經常費為二十萬元；商學院或商科開辦費為十萬元，每年經常費為八萬元；醫學院或醫科開辦費為二十萬元，每年經常費為十五萬元；但性質相類的學院或科，如或同時並設，其開辦費得酌量減少。又如各學院或科第一年的經常費至少須各有額定數目三分之二。

(2) 專科學校 依照專科學校規程第十條的規定，專科學校甲類之一、二、三、四等項開辦費為二十萬元，每年經常費為十萬元；甲類之五、六、七、九、十一、

十五、十六等項開辦費爲十五萬元，每年經常費爲八萬元；甲類之八、十、十二、十三、十四等項開辦費爲十萬元，每年經常費爲八萬元；乙類之一、二、六、七、八等項開辦費爲十萬元，每年經常費爲八萬元；乙類之三、四、五等項開辦費爲六萬元，每年經常費爲五萬元；丙類的各項學校開辦費爲六萬元，每年經常費爲八萬元；丁類的藥學學校開辦費爲十萬元，每年經常費爲八萬元；丁類的商船學校開辦費爲十萬元，每年經常費爲六萬元；丁類的二、三、四、五、六、八等項開辦費爲六萬元，每年經常費爲五萬元；又各專科學校第一年之經常費，至少須各有額定數目三分之二。至設立兩科以上的工業、農業、商業各專科學校，其開辦費，每年經常費的數目，應視其所設各科的數目及種類而定，如果性質相同，得照額定標準，酌量減少。

(3) 高級中學 依照私立學校規程第二十六條的規定，高級中學普通科開辦費爲五萬元，每年經常費爲三萬元；師範科開辦費爲五萬元，每年經常費三萬元，農科開辦費爲六萬元，每年經常費爲四萬元；工科開辦費爲八萬元，每年經常費爲五萬元，商科開辦費爲四萬元，每年經常費爲二萬元；家事科開辦費爲四萬元，每年經常費爲二萬元；又各校第一年之經常費，至少須

各有額定數目三分之二。但以上所列高中經費數目係以每科開設三級每級分兩班爲準。至於每級僅設一班，那就經常費得減三分之一。其有合設兩科或與初中合辦時，經主管教育行政機關核准，開辦費得照額定數目酌量減少。

#### 第五節 全國教育會議

##### 第一款 全國教育會議的組織

我國近年曾經舉行兩次全國教育會議：民國十七年的第一次全國教育會議是大學院召集的，今年四月十五日第二次全國教育會議在首都開幕。自從中國國民黨第三次全國代表大會確定了中華民國教育宗旨及其實施方針；第二次中央全體會議復又議決在十九年春間召集第二次全國教育會議，并且要在會議召集以前，由教育部組織教育方案編製委員會，製成實行整頓以及發展全國教育的方案。這一點是和第一次全國教育會議不同，因爲第一次的出席會員是可以自由提案，第二次的提案權却是屬於教育部。至於這一次會議的組織是包括左列各員：

人；

- (一) 各省教育廳長；
- (二) 各省教育廳指定的各該省內市縣教育局或市縣教育科長，每省一

- (三) 各特別市教育局局長；

- (四) 各國立大學校長；

- (五) 教育部選聘的專家二十四人；

- (六) 教育部選聘的華僑教育專家四人，蒙藏教育專家二人；

- (七) 和教育有關係的各部會代表；

- (八) 教育部部長、次長、參事、司長。

我們從法律上的立場論定全國教育會議的性質，當然不是教育行政機關；但是，如果牠爲立法機關；那末，這種立法機關却有左列兩個特殊之點：

- (一) 關於提案權 全國教育會議中所討論的議案，是由教育部所組織的教育方案編製委員會，編成整個有系統的教育方案，交給全國教育會議去討論。

- (二) 關於最後決定權 全國教育會議議決的教育方案，須要送由中央

政治會議核定施行可見這種教育方案的最後決定權是操於中央政治會議。

## 第二款 二十年期教育方案

第二次全國教育會議所議決教育方案，是今後二十年以內努力的方向；內容所包括的是：（一）實施義務教育初步計畫，（二）實施成年補助教育初步計畫，（三）籌備各級各種師資訓練機關計畫，（四）改進初等教育計劃，（五）改進中等教育計畫，（六）改進社會教育計畫，（七）改進高等教育計畫，（八）改進華僑教育計畫，（九）實施蒙藏教育計畫，（十）全方案總預算。至於該會議所決定方案的主要精神和注意點所在，那就可從左列該會宣言中的一段，略見一斑：

「這次會議的方案，分看雖有十章；但合起來是整個的。方案的編製是就全國教育作一個統盤的打算，力矯各不相謀的弊病；所以各章各節完全是互相關聯，所有的精神也是全體一貫。我們在議決全方案時，有兩點特別注意：一是依據事實需要，分定時期步驟；二是根據教育宗旨，力求實現主義，關於第一點，方案的精神是在根據現在和將來的需要，分定出先後緩急；尤其

在訓政六年期內，我們深切感到全國有百分之八十以上不識字的民衆和沒有受教育機會的兒童，是推行訓練和建設的障礙，也就是推進民族文化的大阻力。所以在訓政六年期內，對於義務教育和成年補習教育，主盡量推進，而對於中等教育和高等教育，主整理充實；先求質量的提高，不遽作數量的增進，固然爲應目前最迫切的需要，應該以大部分物質精神的力量集中在義務教育和成年補習教育上面；但爲提高文化的程度，中等教育和高等教育在目前也確實有整理充實的必要；所以這兩方面並不相反而實相成。關於第二點，我們爲求民生的發展；所以在各級各類的教育內都注重科學實驗，培養生產能力，養成職業技能，我們爲求民權的普遍；所以在社會教育和成年補助教育計畫內注重公民訓練，而在各級學校教育內也注重規律和團體協作習慣的養成，以植運用四權的基礎。我們爲完全達到民族的獨立；所以在社會教育和學校教育內注重民族獨立的精神，並規定初等教育不應讓外國人士來代勞。尤其爲實現民族主義，鞏固國家主權，對於華僑教育和蒙藏教育，主張用國家力量來扶助和推進。我們更爲顧到整個的三民主義教育的實現，必須以大多數人民爲對象；所以對於社會教育的設施，有

分期擴充的規定，並且議決了推行注音識字運動的方案，請教育當局以積極的提倡。」

這一部教育方案是樹立二十年以內教育行政的基本標準，而為新教育制度的全般準則，現在我們只是期待牠的循序實行了。

## 第五章 著作權的保護

著作權是一種智能權，著作權的保護，就是對於個人智能的出產物，基於獎勵文藝、學術，或美術之目的而加以保護。不過著作權的保護大多是屬於內政部主管，我國著作權法（十七年五月十四日公布）第二條規定著作物的註冊由國民政府內政部掌管之；雖則牠是和教育行政有關係的，在行政法各論裏，關於著作權的保護常常是屬於教育行政的範圍；但本書却在內務行政一編中另設一章。

### 第一節 著作權的意義

著作權就是關於文藝、學術，或美術上的著作物，註冊而專有重製利益的權

利，分析開來說，便是：

(一) 著作權是關於文藝、學術，或美術上著作物的權利。所謂關於文藝、學術，或美術上的著作物；如同著作權法第一條所規定的是：(1) 書籍、論著及說部；(2) 樂譜、劇本；(3) 圖畫、字帖；(4) 照片、雕刻、模型；(5) 其他關於文藝、學術，或美術的著作物。

(二) 著作權是重製著作物的權利。著作權人能夠享受什麼利益呢？這是著作權法第一條第一項已有明白的規定，說是「專有重製之利益者」，所謂重製便係模造同一著作物的意思；例如文書、圖畫的印刷或攝影等類。但是，就他人的著作開發新理，或者用一種和原著作物不同的技術製成美術品；那就不能算是重製，應該視為著作人而享有著作權。（著作權法第十九條。）

(三) 著作權是權利人所專有的權利。著作物重製的利益是著作人或其承繼人所專有。在著作人，可以終身享有；但在承繼人，却只能繼續享有三十年。

(四) 著作權是因著作物依法註冊而成立的權利。著作權法第一條所稱「就左列著作物，依本法註冊專有重製之利益者，為有著作權」，足見著作

權的享有，是以依法註冊爲要件了。所以著作權須在註冊以後，其權利人始得對於他人的翻印、仿製，或用其他方法侵害利益，提起訴訟。（著作權法第二十三條）

## 第二節 著作權的主體和客體

（第一）著作權的主體 著作人固然是著作權的主體；但有時著作人的承繼人或他人亦得爲著作權的主體；所謂他人，如同（一）讓受人，（二）出資人。著作權是可以轉讓於他人的。（著作權法第三條）受讓著作權的人便能享有此權。還有出資聘人所成的著作物，其著作權，除當事人間另有特約以外，是應該歸出資人享有。（著作權法第十七條）並且，著作權的主體或爲單數人，或爲多數人，就是官署、學校、公司、會所，以及其他法人或團體，一律得爲著作權的主體。

（第二）著作權的客體 所謂著作權的客體，除在第一條列記以外，著作權法上所明定的還有左列各種：

（一）照片 照片得由著作人享有著作權，但受了他人的報酬而著作的

却不在此列。

(二) 譯文 從一種文字著作，用他種文字翻譯成書，得享有著作權。

著作物中亦有不得為著作權客體的，如同：(1) 法令、約章，以及文書、案牘；(2) 各種勸誡和宣傳文字；(3) 公開演說，却非純屬學術性質。並且，有了左列情事之一，內政部得拒絕註冊：

(1) 顯然違背黨義；

(2) 其他經法律規定禁止發行。

### 第三節 著作權的存續期間

著作權雖為保護著作人的著作物重製利益而設，但權利人却不能永遠享有；所以法律上須要設為一定的存續期間。據我國著作權法上所規定的有如下列：

(一) 一般著作權的存續期間 凡是法律上沒有特別規定時，著作權是歸著作人終身享有，並得在著作人亡故以後，由承繼人繼續享有三十年。

(二) 僅得享有三十年的著作權 凡屬不著姓名或假設名號的著作物，

在著作人亡故後始發行的著作物，以及用官署、學校、公司、會所，或其他法人，或團體名義的著作物，其著作權的存續年限，都是三十年。

(三) 照片的著作權 照片著作權的存續期間，除附屬於其他文藝或學術的著作物以外，只有十年。

(四) 譯文的著作權 譯文著作權的存續期間，是二十年。

關於著作權享有年限的計算方法可以分做左列幾種：

(一) 一般的著作物 一般著作權的年限是從最初發行的日子起算。

(二) 編號逐次發行的著作物 凡屬編號逐次發行的著作物，其著作權的年限是從每號最初發行的日子起算。

(三) 分做數次發行的著作物 大凡著作物分做數次發行，那就著作權的年限是從最後部分最初發行的日子起算。但是，這種著作物如果沒有完成，而其應行繼續的部分經過三年還沒有發行；那末，就把已發行的末一部分視為最後部分；不過在第一次註冊時曾經聲明繼續發行的時期，却不在此限。

#### 第四節 著作權的侵害

著作權怎樣才算被侵害呢？在著作權法上是有明文規定，解決這一個問題。却有下列兩種不同的情形：

(1) 凡是接受或承繼他人的著作權，除了曾經取得原著作人的同意或受有遺囑以外，是不得把原著作物改竄、割裂、變匿姓名，或更換名目發行；

(2) 著作權年限已滿的著作物，在法律上視為公共之物，不論何人不得將牠改竄割裂，變匿姓名，或更換名目發行。

(二) 冒人姓名發行自己的著作物 凡是冒用他人的姓名，發行自己的著作物，在著作權法上是以侵害他人著作權論。

(三) 不受強制處分的著作權 未發行著作物的原本及其著作權，是不得因債務的執行而受強制處分；但已經本人允諾，却不在此限。

(四) 他人著作的節選或節錄 屬於左列情形，並且註明原著作的出處；那就不能算是侵害他人著作權：

- (1) 節選衆人著作成書，以供普通教科書和參考的用途；
- (2) 節錄引用他人的著作，以供自己著作的參證註譯。

大凡著作權一經成立，自得依法排除一切侵害；不過著作權的成立須要註冊專利，這是要加以注意的。

### 第三編 財務行政

#### 第一章 概論

說到財務行政，從狹義方面看來，這是國家基於權力作用，對於人民所為的徵收及其所生的效果；至於關於國有財產和國有營業的收入，那就屬於私經濟事項，並非權力作用，不是涉及財政權範圍。不過呢，廣義上所謂財政，原是概括國家一切財產管理以及收入和支出而言；所以財務行政就是為達國家之目的，關於財產管理及其收入支出的行政事務。但是，財務行政雖則包括國家的稅收以及國有財產和國有營業的收入；性質上却仍舊是有差別的。捐稅和徵收金本係公經濟的收入，屬於國家的權力作用，純為行政的性質。此外像國有產業的管理，國有營業的經營，以及國債的募集，都是私經濟事業，既然沒有權力作用，也就常有適用私法的餘地。學者問每每說是國家的財政在法律上是有兩重關係：大凡涉及公經濟範圍，國家便係公法上財政權的主體；涉及私

經濟範圍，國家便係私法上的財產權主體；並且後者又有國庫之稱，所謂國庫和國家並非在法律上成爲兩個相異的獨立人格；不過從私法方面觀察起來，把爲私經濟主體的國家稱爲國庫罷了。還有一點，這裏所稱國庫含有法律上抽象的意義，比到通常所指國家現金出納保管的機關，雖則也稱國庫，性質上却是完全不同。

財務行政原是國家求達其目的而供給財用時所必需的事務；但在從前君主專制時代，帝王有家天下的思想，公法和私法不分，這種行政觀念薄弱得很。那時租稅上的收入既已成爲君主一己的私財，納稅也不是國民爲了國家所盡的義務。近世以來，政治、經濟、法律思想都已有了進步，財務行政有了分明的界限和一定的意義，我們可以從法律上去研究一切。

## 第二章 預算和決算

### 第一節 預算的意義和性質

預算就是關於國家財務、會計上收入和支出的計算，在財務行政上固屬重要事項，同時也爲人民監督財政的方法。自從民主政治發展以來，國家的財政

要受人民的監督，所謂預算便係列計政府的收入和支出要求人民許可的請求書。預算這一個用語原是從英語 Budget 轉譯過來，在我國的書籍上，法規上也沿用了好多年了。但據中央政治會議第一百九十二次會議所議決的設置主計總監部案，其設置主計總監部提案書內關於歲計名稱的說明，以為西文 Budget 擬譯稱歲計書，至於我國現用『預算書』這一個名稱，只是相當於西文 Book of Estimation 不過屬於歲計書 Budget 內中的一部分。這是 Budget 通常係指一會計年度的預算而言，恰合於『歲計』一語的意義；至於『預算』兩字，尋常並不含有年度意義，不足作為 Budget 的譯名。

關於預算的性質，是有下列四種不同的學說：(1) 法律事項說，這一說以為預算是法律事項，國家的歲出和歲入不依照每年的預算，就不得徵收或支出。(2) 財政委任說，這一說以為用法律制定預算，就是議會議決預算，因而把關於國家歲出入的財政處分的全權委任給政府。(3) 財政條件說，這一說以為預算是政府財政上得以實行收入和支出的處分的必要條件。(4) 行政事項說，這一說以為預算並不是關於人民權利義務的準則的法律，不過指示各行政機關對於歲出和歲入要怎樣處分的一種標準。預算經過國會議決，無非是要由國會

參與的意思，並非預算就是法律。此四說中自然要推行政事項說最適於行政法上的說明，預算並非法律，至於政府每年享有徵收的權利和負擔支出的義務，根據着租稅法和會計法等而來，不是基於預算而來。

## 第二節 預算的種類

預算是一會計年度內收支的總計算書，凡屬賦稅和其他一切收納的歲入，一切經費的支出，都要編入總預算書，并且在必要時，得於一般預算以外，另設特別預算和追加預算。所以預算的種類可以分做（一）總預算，（二）詳細預算，（三）特別預算，（四）追加預算。

（一）總預算 總預算，便是關於會計年度內的歲入歲出的概括計算，因為預算是以不可分為原則，所以總預算要包括歲入歲出的種種款目。預算的組織須要簡明正確，同時關於歲出歲入的統系，須要井然有序，所以近世各國都採預算統一主義，所謂預算統一主義就是對於國家的歲出和歲入編成一種預算，非有必要情形，就不得在總預算外另有別種預算。

（二）詳細預算 詳細預算又稱類別預算，是總預算的參考書，列記總預

算的細目，並且說明理由，和前年度的預算比較其增減。詳細預算並非破壞預算的統一，實在和總預算同屬一體。所以論者以爲總預算是憲法上的形式算，詳細預算却是財政上的實際預算。

(三) 特別預算 這是國家對於特別事項，未便依據一般會計法規處理的時候，因而特設資金，另立會計的預算制度；例如我國的鐵路郵電預算上所設特別會計。特別預算從一般預算的總會計提出，另成獨立款項，而計算其收入，在制度上確係破壞預算統一主義，並且特別預算的種類越多，那就全般預算就越發複雜起來。特別預算的流弊是足以增加人民的負擔，助成政府的隱蔽手段，而使國家財政陷於困難紊亂的境地。所以特別預算，非有不得已的特殊情形，是不該設置的。

(四) 追加預算 追加預算並非獨立預算，却是預算額數的事後增加。大凡在預算成立以後，國家歲計上有所不足；那就惟有增加額數，以便適合需要。至於追加預算發生的原因，大概不出下列幾種：(1) 關於編製預算的技能，大凡編成預算時，如能精算無遺，自可減少追加預算。(2) 關於預算成立時間的長短，從預算編成後到議決時，如果經過很長的時期；那就追加預算的發生勢必較

多。(3)關於歲計上剩餘的多少，如果歲計上餘額很多，即使發生意外用途，亦可不要追加預算。(4)關於預算制度的寬嚴，凡屬嚴密的預算制度，對於各條款項不准互相移用；那就在不足項下只好用追加預算補救了。

### 第三節 預算的編製方法

關於預算編製方法上，最重要的問題，是有計算的標準和條款的兩種：

(一) 計算的標準 計算的標準問題就是對於國家的歲出歲入應該依照總額計算呢，還是依照純額計算呢？所以預算的計算標準就有總計法和純計法的差別：前一種是總計國家歲出歲入的總額，後一種是純計國家歲出歲入的純額。總計法對於歲出一概依照原數記載，不計算因支出所得的收入；對於歲入，也是記載原數，不計算因收入所費的支出。反之，如同純計法，對於歲出不記載原數，却從原數中除去因支出所得的收入；對於歲入也不依照原數記載，却要除去因收入所費的支出。要曉得總計法是把支出和收入截然分做兩部，不相參雜，頗合於編製預算的目的；所以各國每多以此為計算的原則，純計法却作為例外。

(二) 條款的分科 所謂條款的分科，在各國現行制度上雖則是極不一律；但大致却不外於先分支出和收入兩種，再就支出和收入部份下分爲經常和臨時兩門。每門再分條款項目。關於歲入，須要明示其性質；關於歲出，須要明示其目的。此外還有預備金的設置，所謂預備金是分做第一、第二兩種：第一預備金是彌補預算額不足而萬難節省的需用；第二預備金却是充作預算外所生必需的費用。

財政部所屬財務機關編製十八年度預算章程中是規定各機關預算分爲歲出歲入兩種，並各按照牠的性質和必要，分爲經常和臨時兩門。凡屬事實上應有的各項收支或意想中當有的各項收入，列入經常門；至於預計中偶有的一次或數次，却非逐年常有的各項收支，列入臨時門。並且，財政部所屬財務機關編製十八年度預算辦法弁言裏，關於編製方法，還有左列的重要說明：

「預算之彙編，以第一級預算爲基本，上級預算各科目內之列數，係由基本預算同科目之列數積計而成。基本預算各科目之名義容量，如無一定標準；則科目相同者內容未必盡同，上級預算便失真相，亦爲編製預算之絕大弊病。爰就一般機關之收支狀況，擬訂財務機關第一號預算書收入科目細

則，與第二號預算書支出科目細則，使基本預算內同一性質之收支，歸納於同一科目之下，以便彙總。

「預算書格式之規定，爲辦理預算之要端。阿拉伯數字之用以計數，已成世界之通例。表格式書類較賬本式書類之便於核對，亦爲顯著之事實。近時新式事業與行政機關之採用新式簿記者，亦實繁有徒。預算書式之宜改直行爲橫行，似屬必然之趨勢。爰就舊時程式酌加變更，規定新式預算書格式一種。爲求印刷之經濟，使同一格式適用於各級預算；爲謀使用之便利，面積不使過鉅，項款力求簡易；爲期填寫之合式，按其號次，附以詳細之說明。」

#### 第四節 預算的效力

預算原是人民依賴議會監督財政的一種方法；所以對於預算要使牠發生一定的效力。所謂預算的效力，簡單說起來，就是政府施行預算時要受各種的限制；如果違反了這種限制就須負責。不過預算畢竟和法律不同，行政官違反預算，其本身地位上固然要負責任，但其實際行爲却不生何等影響，一切債權債務關係是沒有什麼變更的。至於預算上的各種限制，其重要的如同：（一）

預算目的外支出的禁止，這是對於預算目的外的事項不得動用預算中的款項。(二)收支互相抵銷的禁止，這是制限法政官把所得的收入消滅其所費的支出。因為同一年度中，收入和支出應該依照相當的方式分別辦理，却不得隨便抵除。(三)同一年度款項流用的禁止，大凡預算既有一定的拘束力，各款用途是不得移動；所以甲款的事項却不准支付乙款的費用。(四)不同年度餘額流用的禁止，在原則上，甲年度的餘額是不得移用於乙年度，因為每一年度的預算本不能和他年度相牽涉，如有多餘，自當返還給國庫。至於不足的年度，須要另求補充，這就是預算的效力所在。

同一預算中，收入預算和支出預算的效力，却有不同之處；因為通常所說預算有法律上的效力，也是指那支出預算而言；至於收入預算無非是表示一年間收入金額的總積。因此，在收入上超過預算或不足額的時候，是不會發生法律上的責任問題。政府依照法律的規定，取得一切的收入；可是在事實上的收入能否悉合於預算，却沒有什麼一定的限制。反之，像支出預算，政府方面是受有拘束，不但禁止在預算記載外以及超過定額所為各種的支出；即使在預算總額以內，對於特定款項也是不准超過牠的定額。不過呢，關於支出預算，積極

的違反，固然是違法行爲；但消極的違反却不受限制。所謂消極的違反就是對於預算所記載的支出金額未爲支出；因爲預算目的在於決定費用金額是否適當，並非決定各種事業必須舉行。所以由於某種事業未經舉行，以致某項支出金額未曾動用；這種消極的違反支出預算，不能說是政府破壞預算。

### 第五節 決算

預算是定一會計年度的財政計畫，決算却是歲出和歲入的現實計算，因而證明預算執行的結果，在三權分立的政府，決算須經審查機關的確查，連同牠的檢查報告一併提出於國會。要曉得國庫的收入和支出，雖則依於預算而預定，但是實際上的收支額數，却不能在事先預定；所以在每一年度經過以後，要了知預算執行的結果如何，是不能無所對照。這種對照就是決算。並且，總決算的造具和總預算相同，都是歸財政部掌管；關於收入的是要根據歲入主管官署的收入報告書，關於支出的是要根據各機關的決算報告書。總決算造具以後，先要送到審計機關去審查。據我國審計法第四條規定，凡屬預算和收支計算，應該由審計院審查的如同左列六款：

(一) 國民政府歲出入的總決算；

(二) 國民政府所屬各機關每月的收支計算；

(三) 特別會計的收支計算；

(四) 官有物的收支計算；

(五) 由國民政府發給補助費或特與保證各事業的收支計算；

(六) 其他經法令明定應由審計院審核的收支計算。

審計院對於上列各款審核以後，應該編製審計報告書，呈報國民政府。這報告書裏面應該包括左列各款：（審計法第五條。）

(一) 總決算和各主管機關決算報告書的金額，比到國庫的出納金額是不是相符；

(二) 歲入的徵收，歲出的支用，官有物的賣買讓與及利用，是不是和法令的規定及預算相符。

(三) 有沒有逾越預算和預算外的支出。

關於決算的審查，原是審計院的專職，如果發見不正當的收支計算，就該通知各該主管長官或呈請國民政府加以處分。並且，審計院審查各項決算和計

算時，對於不經濟的支出，雖與預算案或支出法案相符，亦得駁覆他。

### 第三章 國有財產和國有營業

國家收入原有公經濟上的收入和私經濟上的收入之區別，大凡關於國有財產和國有營業的收入，都是屬於私經濟的收入。換一句話說，就是國家依於私經濟原則所支配的方法而取得的收入；現在分說如左：

(第一) 國有財產 國有財產的所有權屬於國庫，所謂國有財產的收入就是國有財產所生的私經濟收入。並且，財務行政上所稱國有財產原是指那國家享受收益的不動產而言。動產固然不能包括在內，就是並無收益可以享受的不動產也排除在外。因為國家所有的不動產，並非一律都有收入；如同砲壘、兵營、官署、建築物等類，不但沒有收入，國庫還有支出費用去維持牠。這一類的國有財產，並非財政上的財產，只好稱為行政上的財產。所以國有財產，可以分做左列兩種：

(一) 收益財產 這是以取得收益為主要目的，並非直接供作國家行政的用途；如同國有農田，國有森林等類。國家管理這些財產，是有時要受私法的

支配。

(二) 公用財產 這是直接供作國家行政目的之用，雖則有時也偶然取得利益，却非主要目的所在。公用財產的取得，有由公用徵收而來，且當變賣時亦可取得收益。不過公用財產爲了捨棄公用目的而出售，固然也有收益；但在公用期內，却仍舊不能算是財政上的財產。

(第二) 國有營業 由於國有營業所生的私經濟收入，雖則是國庫收入的大宗；但是國有事業的經營，並非全係專圖國庫的收入。所以在國家經營的事業中也有以單純國庫的收入爲目的，如同菸酒專賣等類；也有以公益爲目的，而以國庫收入爲附帶條件，如同貨幣鑄造和郵電經營等類；也有以單純公益爲目的，如同教育事業等類。至於管理國有營業的方法却有獨占和非獨占的分別：前一種是禁止個人經營，由國家獨自占有；後一種是國家一方面准許私人自由競爭，一方面却又自己經營。各種國有營業，何種應該獨占，何者不必獨占，却也沒有一定的標準，各國制度上也是參差得很，并且獨占的國有營業，雖則由於國家的權力作用，排斥個人事業而成立；但在性質上仍舊屬於私經濟事業。這是因爲這些事業的經營，不能不依據私經濟上的交換原則，並非要

用權力攫取收益。況且，由於國家特許的個人獨立事業，其成立時何嘗沒有權力作用；但却關於個人獨占事業的當然不能稱爲公經濟的收入；於此可見事業成立時的權力作用是不影響這些事業經濟上的性質。

## 第四章 賦稅

### 第一節 賦稅的意義

關於賦稅的意義，重要的學說，有如左列三大派別：

(一) 購買說 這是主張賦稅是對於政府的勞務所繳納的代價；所以各人的納稅額是以政府保護人民所需要的限度做標準。霍布士曾經倡導此說，以爲賦稅是購買安寧的代價。這一說的錯誤，在於不能明瞭國家和人民的關係；況且，如果賦稅的徵收基於交換主義，那就這種購買安寧的代價，確是無從設立一個標準。所謂國家的勞務，用什麼方法去評定牠的價值呢？這派學說却是在事實上全無根據。

(二) 利益說 這一說以爲賦稅正係受益於政府的報酬，亞丹斯密等就是這樣主張，利益說和購買說原是相類同的；不過前一種是以人民的利益爲

立場。後一種是以國家事務的爲立場；其實却陷於同一的錯誤。至於孟德斯鳩的保險說也是和利益說不相上下，所謂保險說便係認爲政府好像一個大保險公司，人民納稅猶如繳納保險費，以便預防盜難損害的危險。然而，這種觀念也是錯誤，國家對於人民的保護，決非一種保險的性質，人民雖有納稅的義務，國家却並不負擔危險損害賠償的義務。

(三) 共同負擔說 這一說主張賦稅便是對於共同費用的共同負擔。賦稅並非出於強制，却是國家和人民間成立一種共同非交換的負擔關係。

上列各種學說中，共同負擔說固然是一般的通說；但關於賦稅是否出於強制，這一點却頗有問題。賦稅本和捐募、贈與的性質有異，徵收時何嘗不用強制手段。不過呢，納稅是人民憲法上的義務，人民盡此義務，本不待權力的壓迫，有時強制徵收却是對於人民不履行憲法上的義務而發。至於國家挾着政治上的力量，不顧民意，一味用強制手段去徵收苛捐雜稅，這是已經超出人民所應負擔的範圍以外，而失去賦稅的本旨了。此外關於賦稅性質上還有幾個特點，現在分說於下：(1) 賦稅是公法上的收入，因爲賦稅是公經濟收入；所以對於滯納的人民，不用民事訴訟的手段處理。(2) 賦稅是以收入爲目的而徵收，這是賦

稅和公用徵收，軍事徵發、罰金，以及過怠金等不同之處。(3)賦稅是無償的徵收，因為賦稅既然是對於共同費用的共同負擔；所以不必要有何種特定利益的享受為報酬。

## 第二節 賦稅的種類

賦稅的分類在學理上雖則沒有多大的價值；但就各種賦稅不同的性質一加研究，却亦足以明瞭一切賦稅的內容。不過呢，關於賦稅的分類，各國的賦稅制度上固然互異，就是學者間的見解也甚紛歧。法國把關稅作為直接稅，美國常南北戰爭時把所得稅作為間接稅；足見因為國情的不同，分類的眼光，就完全差異了。現在不談各國的現行制度怎樣，且就學理上為左列的分類：

(一) 國內稅和國境稅 這是根據着賦稅的徵收地域而加以區別。國內稅是對於本國人民以及僑居本國的外國人民所徵收的稅；國境稅是對於出入於國境的貨品所徵收的稅。國境稅就是關稅，國內稅更可為了課稅權的所屬不同，還有國稅和地方稅的區別。據十七年十一月二十二日國民政府訓令內開劃分國家收入地方收入標準案所規定的中央和各省收入權限有如左

列：

(1) 現行收入的劃分如左：

(甲) 國家收入 (a) 鹽稅, (b) 海關稅, 及內地稅, (c) 常關稅, (d) 菸酒稅, (e) 捲煙稅, (f) 煤油稅, (g) 厘金及一切類似厘金之通過稅, (h) 郵包稅, (i) 印花稅, (j) 交易所稅, (k) 公司及商標註冊稅, (l) 沿海漁業稅, (m) 國有財產收入, (n) 國有營業收入, (o) 中央行政收入。

(乙) 地方收入 (a) 田賦, (b) 稅契, (c) 牙稅, (d) 當稅, (e) 屠宰稅, (f) 內地漁業稅, (g) 船捐, (h) 房捐, (i) 地方財產收入, (j) 地方營業收入, (k) 地方行政收入, (l) 其他屬於地方性質之現有收入。

(2) 將來收入的劃分如左：

(甲) 國家收入 (a) 所得稅, (b) 遺產稅, (c) 特種消費稅, (d) 出廠稅, (e) 其他合於國家性質之收入。

(乙) 地方收入 (a) 營業稅, (b) 市地稅, (c) 所得稅之附加稅, (d) 其他合於地方性質之收入。

(二) 直接稅和間接稅 這是把富的現象, 作為分類的標準。關於直接稅

和間接稅分類的學說很多，也有主張應該依於賦稅的目的而區別：直接稅是立法者的意思，可以預期納稅人就是賦稅的負擔人，却不會發生轉嫁問題；反之便係間接稅。不過呢，賦稅的最後結果是不是轉嫁，常常是不能預期；所以把轉嫁與否作為區別標準，並非科學方法的分類。學者就有主張直接稅是對於富的直接現象徵收，間接稅却是對於富的間接現象徵收。所謂富的直接現象，如同財產收入，這一類的賦稅，就是不動產稅、遺產稅、所得稅、營業稅等類；至於富的間接現象，如同消費行為，這一類的賦稅就是關稅、印花稅、交通稅、奢侈品稅等類。

(三) 人稅物稅和行為稅 這是把賦稅的對象作為分類的標準。人稅是以人身為課稅的目的物，如同人頭稅、家族稅等類；物稅是以物為課稅的目的物，如同田賦、房捐、財產稅等類；行為稅是以行為為課稅的目的物，如同營業稅、消費稅等類。

(四) 分配稅和定率稅 這是把課稅的方法作為分類的標準。分配稅是每年度由政府預定稅額和稅品，分配於各課稅區域；定率稅是用法律預定稅品和稅率，却不問每年度總收入額怎樣，只依照法律對於納稅義務人徵收分

配稅雖則便於政府，但這種稅額分配於地方時，却難得公平。定率稅比較上優於分配稅，像地稅和所得稅都是適用這種徵收方法。並且，定率稅是有比例法和累進法的分別：前一種設定課稅物單位的稅率，即使物量增加，稅率却仍舊比例推算，地租和關稅等都以此法；後一種是因課稅物量的增加，稅率也跟着累進遞加，凡是所得稅就適用這種累進的方法。

(五) 納物稅和納金稅 這是把納稅的物質，作為區別的標準。納金稅是把金錢完納租稅，納物稅却以實物充作租稅的目的。前一種是各國現行賦稅制度上所採取的原則；不過在從前實物經濟時代，國家的支出，每用實物；因而人民亦用實物納稅，至於現今貨幣經濟時代，雖則地方團體偶有徵收實物，却已成爲例外了。

(六) 人身稅財產稅收益稅移轉稅和消費稅 這是把課稅物體的經濟上和法律上的存在，或轉變作為分類的標準。人身稅是基於人的經濟上和法律上的存在所課的稅，從廣義說，連到俸給稅，備金稅，以及其他所得稅都可包括在內。財產稅是基於財產的法律上和經濟上的存在所課的稅，並且是以財產的數量價格爲課稅的物體，却不問其收益如何，收益稅是對於利用收益物

或經營收益事業的經濟變化，因而以其收益為課稅的物體；如同田賦、房屋稅、利息稅、和營業稅等都是。移轉稅是對於財產以及和財產相等的權利利益之經濟上和法律上的變化移轉所課的稅，並且又有交易稅或行為稅之稱，例如印花稅、註冊稅、繼承稅等類。消費稅是基於物之經濟上的變化，對於消費使用所課的稅；例如鹽稅、煙酒稅、糖稅、煤稅、火柴稅以及車馬稅等稅。

(七) 一次稅和重複稅 這是把課稅的次數，作為分類的標準。一次稅是對於一種課稅物體，一次課稅為限。重複稅却是對於一種課稅物體須要課稅兩次以上。當生產事業發達，財產稅制度十分嚴密，一物重稅的事情本已難免。不過呢，重複稅的施行，應該不失其公平和普及的原則；至於不用科學方法，却巧立名目，對於同一課稅物體累次抽稅，那就是苛稅殃民了。

(八) 單稅和複稅 這是從賦稅制度上分別出來的。大凡國家的支出取給於一種賦稅，就叫做單稅；反之，取給於好幾種賦稅，那就叫做複稅。自從十七世紀以來，單稅制已經成爲一種理想的賦稅制度；但是，應該施行何種單一稅制，學者間的理論很多。有的主張消費單一稅，有的主張房屋單一稅，有的主張所得單一稅，有的主張印花單一稅，十九世紀末年法國方面的資本單一稅說

頗流行一時，現在却又推稱土地單一稅說，最爲時髦了。

### 第三節 賦稅的徵收方法

賦稅的徵收方法大概分做左列三種：（這些方法全是關於行政執行上的方法。）

（一）用徵稅令書告知納稅義務人。這是在徵收租稅時先要發布徵稅令書告知納稅義務人，大凡對於地租、所得稅、營業稅，以及其他直接稅，多用這種方法。因爲賦稅的徵收雖則基於法律的規定，但中間還要經過一度行政上的告知程序，並且在收稅機關須得依據徵稅令書所指定的金額和繳納期間執行，一面納稅義務人亦得知悉所應繳納的稅額。這種徵稅令書就是一種行政處分。

（二）直接依於事實上的計算。這是不必要發布徵稅令書，只須對於每次所發生的事實，加以計算徵收。關稅的徵收就是適用這種方法，當貨物通過時便即徵收稅額，其法律上的義務和實際上的執行，不必經過一度的行政處分。

(三) 用印紙徵收 用印紙徵收的捐稅就像現在所施行的各種特稅，每用印花徵收。不過呢，用印紙徵收，雖是一種形式，但非一切印紙的使用，都可認爲徵收捐稅的方法。所以郵票的使用，本來不是徵收捐稅的方法；但在形式上，也是用印紙收費。

#### 第四節 滯納處分和財政罰

(一) 滯納處分 滯納處分原是對於過時不完納的納稅人所爲之強制手段，這種行政處分，雖則不失爲徵收捐稅時的有效處分，但在我國並不通行，不過日本法上是有左列程序：

(1) 督促 這是對於未納稅的人先發督促狀，並須徵收督促規費。  
(2) 扣押 納稅義務人接受督促狀以後，仍舊不繳納；那就可以扣押他的財產；不過對於他的家屬所賴以生活的財產，却不得扣押。並且，納稅義務人的所有的財產，如果有了一種優先債權的存在；那末，除去債權的清償額而沒有剩餘時，滯納處分就該中止。這是因爲滯納處分並非對於義務人處罰；不過是一種以強制納稅爲目的之手段罷了。

(3) 標賣 財產一經扣押，義務人當即履行，自該立將扣押解除。假使義務人仍舊不履行的時候，那就可以標賣。有時不能達到標賣目的或者認為不能達到時，就得以隨意契約賣却之。

(二) 財政罰 財政罰原是一種行政罰，對於侵害財政上利益的不法行為人加以制裁。我國財務行政上雖不常為滯納處分；但對於財政罰却是充分厲行。我國現行各種捐稅條例都有財政罰則的規定；至於單行財政罰章則，如同財政部關務署主管各關局罰款章程、捲菸漏稅處罰暫行章程、及私鹽輕微案件處罰章程等類。大凡財政犯罪本可分做兩種：(1) 脫稅罪，這是依於不正行為希冀脫逃納稅的義務；(2) 財政上的秩序罪，這是依於不法行為違反財政上的規定。在財政部關務署主管各關局罰款章程第二條規定，罰則分為三種：(甲) 漏報罰則，(乙) 偷越罰則，(丙) 私帶禁品罰則。(甲) (乙) 兩種是脫稅罪，(丙) 種却是有關財政上的秩序罪了。

財政罰是以保護國家財政上的利益為目的，和刑事罰自有性質上不同之點。財政罰處罰的重要手段就是罰金，通常關於財政上秩序罪的罰金是由法規上規定牠的最高限度，該管官署在這限度內就可酌定相當的數目。至於脫

稅罪的罰金，却是把他所欲脫漏的稅額做標準，課以若干倍的金額。

## 第五章 規費

規費就是日本法上的手數料，我國向來沒有固有的名詞；不過在法規上或書籍上也有稱為規費的；如同註冊費、訴訟費等類。規費便係特別政費的報償，使那特別關係人所負擔的公經濟收入；現在分析說明如左：

(一) 規費是特別政費的報償 所謂特別政費確是由於特別事項所需要的公費。國家每因個人的請求，特許他使用公有物或行使公務的所需要的費用，一概屬於特別政費。規費便係特別政費而生，這就顯然有異於賦稅，因為賦稅充作一切行政費用，並非特殊用途，所以賦稅是無償的，而規費却是或因官署所為特定行為或因公有物使用的享受，個人既然單獨受益；那就不能說是無償的了。

(二) 規費是特別關係人的負擔 所謂特別關係人就是對於國家有了特別請求的人，如同對於國家所為免許、特許、認可和證明等一切行為的受益人。所以規費必係限於請求的人方負繳納的義務，却不能向一般人民去徵收。

(三) 規費是公經濟收入。規費雖則是有價的，但却並無私經濟上的交換行為；所以不失為公經濟收入。關於這一點，規費是和賦稅相同。

依於各種不同的標準，規費亦得分為數種；不過比較上重要的分類，要算司法規費和行政規費，在司法規費中又有民事裁判上的規費，刑事裁判上的規費，和非訟事件的規費之區別。至於規費的徵收，其標準怎樣，從來是有三種主義：(一) 費用主義，這是把特別政費的費用額作為標準。(二) 利益主義，這是在把行使特別政務時個人所受的利益作為標準。(三) 限制主義，這是在費用主義和利益主義以外，再從行政上的目的，對於一定的職業或行為課以高額の規費；如同律師、會計師登錄費等類。關於徵收的方法，是有直接徵收和間接徵收兩種：前一種是用金錢繳納，後一種是用印紙繳納。這兩種方法中，直接徵收是簡便得多，為一般徵收規費時所採用。

## 第六章 公債

### 第一節 公債的一般觀念

公債的起募或為彌補歲計一時的不足，或為舉辦生利的公用事業，或為應

付臨時的非常變故；雖則常常出於國家理財政策上的必要，却非維持政費和軍費支出的不二法門，從來學者對於公債問題有贊成的，也有反對的，大概是

有左列三派：

（一）公債利益說 這是主張公債是有利益的，甚者視為金鑛，視為鍊金術。并且推重公債，看輕非常準備金的，還以為在信用未發達的國家，不得不把準備金充作臨時政費；但在信用制度發達的國家，非常準備金就是吸收金融市場上有用的資金，藏在無用之地；因此，他們把公債當作支應戰費的最佳方法。

（二）公債弊害說 因為十八世紀英法等國公債額的擴大；於是學者就有起來極力攻擊公債利益說的。孟德斯鳩、亞丹斯密、韓祕路頓等都主張公債的弊害，并且後來學者有以經濟和勞力為立場，反對公債制度。這是以為賦稅取給於一般的收入，公債却取給於流動的資本；所謂流動的資本，原是勞力的報酬所從出；所以公債募集的結果，勢必要減低一般工人的報酬。

（三）公債必要說 這已成為現在主募公債者的通說，以為公債有利益亦有弊害，但在必要時却不失為財政上的救濟政策。所謂公債的必要，大概不

外下列兩種理由：(1)整理財政的必要，這是以爲收支不能適合時，增加捐稅就未免急切難圖，并且加重人民負擔，不如臨時募債，以便他日分期償還。(2)經營公益事業的必要，這是以爲國家經營有利公衆的各項事業，效果的發見須在若干年以後，募債不僅可圖速成，并且使那些後人共同負擔義務，不失公平之道。

公債和私債是顯有差別的；如同(1)公債債務人有絕對的權利，凡屬私債債務人是不得違背契約，對抗債權人；在公債却不然。現代國家雖則力圖信用的健全，不輕易變易公債契約的內容；但公債債務人仍舊享有一種自由行爲的特權。(2)公債證券額面的數目和實際借入額不同，私債的借據上書面和實際借款是應該相符合的；但在公債却往往不相一致，不是超過額面的數目，就是比較額面低落。(3)償還的期限和財源不同，償還私債的財源不過是個人財產上的收入以及勞力所得，償還公債却每每要增加稅率或設立新稅。至於償還的期限，公債可以延長到數十年以後，私債的清償，却沒有這樣的久遠。

我們從上面所說關於公債的一般觀念研究起來，對於公債的性質自有一種相當的了解。通常學者問就公債所下的定義說是：公債是國家基於信用所

負的一種債務，這種定義當然不能包括一切。所謂信用原是債權人預期債務人將來能夠履行契約所供給的信任；但在公債却缺乏這種信用的觀念。公債的募集成功或者由於愛國心的激動，或者出於強制勸募，並非完全含有信用的成分，所以要用信用一語建立公債的定義，不能說是至當。

## 第二節 公債募集的限制

公債的募集雖則基於必要情形，但却不能聽任政府自由決定，增加國庫的負擔；所以起債要經法律的限制和立法機關的干涉。我國公債法雖未公布，但中央政治會議已經議決公債法原則；現在根據這原則加以說明：

### 第一款 用途的限制

凡屬政府所募集的內外債必須限於左列四種用途：公債法原則第四條。

(一) 充作生產事業上資產的投資 所謂充作生產事業上資產的投資，須要具備下列兩種要件：(1) 具有償付債務能力的生產事業；(2) 不增加國庫負

擔的生產事業。這些生產事業如同築鐵路，興水利，以及其他開發富源而非富有冒險性質的事業。

(二) 充作國家重要設備的創辦用費。這是要以對於國家人民有長久利益的事業爲限；如同大規模的國防設備、教育設備、衛生設備等類。這些事業雖則沒有經濟上的收入，但一方面既是對於國家人民確有永久利益，一方面又屬供作創辦基金之用，所以不妨舉債辦理。

(三) 充作非常緊急需要。非常緊急的需要，如同對外戰爭，以及重大天災，特別事變等類。因爲對外戰爭關於國家興替和民族生存，其所需要的費用固然應由現在和未來的納稅人共同負擔，就是救濟重大天災與特別事變，也爲一種非常需要；所以也要利用舉債辦法，平均人民的苦樂。

(四) 充作整理債務之用。這是要以減輕負擔爲限，如同國家有了未能按期還本付息的債務，其整理的方法只在募集新債，以便償還舊債；假使所訂條件，能夠減輕負擔，就也未始不是正當的辦法。

此外凡屬指定用途的公債收入不得移作別用，這是因爲公債用途有關政府信用和人民利害；所以不該移作別用，免得紊亂國家財務政策。並且，中央政

府和地方政府所募集的公債一概是以不得充作經常政費爲原則，這是關於用途上的嚴重限制。

## 第二款 程序上的限制

各級政府募集公債，須要依照左列程序：

(一) 中央政府募債 中央政府募集內外公債，應該把該公債的性質、用途、債額、利率，以及募集、償還的方法，還有其他各項條件，一概編擬條例，經由財政部審查以後，由行政院提交立法院議決通過，呈請國民政府公布，始得發生效力。

(二) 地方政府募債 各級地方政府，非經立法院核議通過，不得募集外債。這是因爲地方政府募集外債，流弊頗多，容易引起國際糾紛，損失國家對外信用；所以要經立法院核准。

(三) 省政府募債一百萬元以上和縣市政府募債五萬元以上 凡屬省政府，非經中央政府核准，不得募集一百萬元以上的公債；縣市政府，非經上級政府核准，不得募集五萬元以上的公債。這是對於下級政府的募債，在一定的

限度以上，那就上級政府須要加以監督，以免公債的濫發而生一切不良影響。本節所說公債募集的限度，全是對於政府所募內外公債期限滿一年以上者而言，就是政府借款或發行庫券的期限滿了一年以上，也都包括在內。至於期限不滿一年的臨時挪借，以及庫券，那就和國庫負擔的增加沒有多大關係。財務機關，自得隨時周轉，調劑盈虛，並無經過立法程序與適用公債法的必要。

## 第四編 經濟行政

### 第一章 關於原始產業的行政

#### 第一節 農業

關於農業的行政可以分做兩大部分：一部分是對於農業生產根本要素——土地——所為整理的行政事務；一部分是對於農業所為一般的行政事務，而以預防危害，推進農產為目的。所謂土地整理在從前農業行政上原已重視，現在却越發視為重要的事項了。

#### 第一款 土地行政

## 第一項 國有土地的管理

我國歷來政治上趨向重農主義，農業可以算是國民經濟的基礎。但是，農業上的經營却多出於小農，所謂占有全國人口百分之七十以上的農民，大都屬於自耕農、佃農和半自耕農，既然沒有農奴制度，也沒有像歐洲中古時代那種大地主，國家土地在我國農業上並不占有何等地位；況且，國家對於土地的管，理，純取自由主義，除抽稅外，不為其他干涉。不過呢，國有土地這一問題在從前雖不怎樣重要，但從學理方面研究起來，大凡國家以私經濟主體的資格享有土地所有權，（這是行政法上的見解，不涉任何社會主義。）其得失如何，是有正反面的理論。

（一）主張國有土地的利益，是有左列三種理論上的立場：

（1）以財政上的利益為立場。這是以為國家在私經濟上所享有的土地增多，每年得有多量的確定收入；那末，人民的租稅可以減輕，國家的信用可以增進。

（2）以社會政策為立場。國家享有多量土地時，就可以調劑土地所有權

分配上的不平。因為全國耕農每每受到地主的壓迫，以致可耕的農田失其平均的支配；那就國有土地，自得基於社會政策上的必要出售或無償分配於人民，扶植一般小農的地位。

(3) 以公益為立場 國家常因公益上的必要，徵收土地，如果國家自有土地，就可不必擾及人民，舉辦公用事業時，就便利得多了。

(二) 主張國有土地的弊害是有左列三種理由：

(1) 國有土地的管理困難 國有土地的管理，無論運用何種方法，却總不及私人管理私有土地的完善。因為私有土地的管理，不致勞費多而成效少，能夠常用合理的經濟的方法。

(2) 國家和人民爭利於市場 國家基於私經濟的資格享有許多土地，雖則能夠增加收入；但和人民爭利於農產品市場之上，不是國家正當的職務。

(3) 減少人民所得享有的土地 國家所享有的土地增多，那就人民所享有的土地勢必減少，對於一般人民的經濟將發生不良的影響。

比較上面兩方面的理論，主張國有土地有弊害的，在思想上不免有點落伍。不過呢，像現行的經濟制度，國家享有多量土地，如果是以社會政策為立場，那

就確能調和土地所有權分配上的不平。至於說到財政上的收益一層，却非正當見解。但當國家既經保有廣大面積的土地，並在沒有依於社會政策而為適當分配以前；那末，在行政上應該怎樣管理，確是成爲問題。當然，這是不能聽任牠一片荒蕪，喪失其生產力；所以應有適當的管理。通常所謂管理的方法，大概不出直接管理法、間接管理法兩種：

(一) 直接管理法 這是把國有土地當作國有營業一般辦理，由國家任用公務員直接經營。批評這種管理法的主張，以爲私人管理自己的土地，自可選擇良善的管理人經營一切，發生良好的效果。但在國有土地，國家和管理國有土地的公務員的關係既然不像私人相互間的關切接近，并且官辦事業往往受到形式上的拘束，不能敏活從事。況且，就農業的性質言，本不適合於官辦；所以直接管理法不是良法。

(二) 間接管理法 這是不由國家直接經營，却租借給人民去辦理；并且在方法上還有左列三種區別：

(1) 定期租借法 國家把土地租借給人民，是設立一定的租借期間，並由租戶納付一定的租金，這就叫做定期租借法。這種方法的利益在於國家有

確定的收入，並能隨着農產物的價格高漲，增加租金率。不過牠的流弊却在租戶只圖租借期內的生產增多，却不顧地方的枯竭；以致將來良田變爲瘠壤。

(2) 世襲租借法 這是租戶對於土地的使用權可以永遠享有的租借方法。關於這種方法，土地的租借權能夠繼承下去，却没有滿期之日；不過每年租戶要向國家繳納一定的租金。世襲租借法是沒有定期租借法的流弊；不過國家既然永遠把土地租借給農民，那又不如直截痛快的施行無償分配的政策吧。

(3) 承辦國有土地法 這是國家選擇一定之人，教他承辦國有土地的方法。承辦人每年須要繳納一定的金額，但爲數甚微，並非租金性質，一面於每年度終計算純益收入，由國家和承辦人公平分配。

關於國有土地的管理，無論何種方法都非適當；因爲在根本上國家以私經濟資格享有土地上的直接生產利益，已經不是現代國家合理的經濟的事業。國家對於國有土地，或者基於社會經濟政策的必要，實行適當的分配，或者基於國有營業的必要，而爲各種使用；至於自行管理耕種的土地，決無良好的效

果。至若我國現在邊疆等處，荒地千里，應該如何計畫，那就不是行政法上所應研究的問題了。

## 第二項 私有土地的整理

實行民生主義的方法是有節制資本和平均地權兩種，所謂平均地權就是要使地盡其用，並使人民有平均享受使用土地的利益，但是，要貫徹這種主張，須要防止私人壟斷土地以謀不當得利的企圖，並且要使不勞而獲的土地增益歸為公有。所以達到這種目的之唯一有效的手段，就在按照地值徵稅和徵收土地增益稅。我國現在整理私有土地的方法，就是這樣；不過土地法尙未公布，但據中央政治會議議決的土地法原則，其要點所在，已經可以說明：

(一) 土地稅的徵收是以地值為根據。在民生主義演講中，徵收土地稅，是要由土地所有權人自由申報地價，就把所申報的地值作為徵稅的標準。如果人民以多報少，政府就得依照所申報的價格買收。但依通常辦法，所謂政府買收，並非政府實行購置，却是將該項土地拍賣了，再將所得賣價除照原地主所申報的價目償還原地主以後，餘額便歸入國庫。不過實施這種辦法，常常為

了社會上和經濟上的情形所迫，以致發生窒礙；如同加拿大的雲加華市在歐戰後數年間把欠繳地租的土地每次拍賣，却少有承買的人；又如從前德人管理青島的時候，關於這一點也曾感受同樣困難。所以土地法原則上就另外擬有補充的辦法。凡屬都市的土地在人民申報地價以後，由政府再加估定；所有每年徵收的地租，統以政府所估定的地價做標準。至於徵收土地增益稅，却是以申報的地價做標準；不過在政府方面可以保留一種按照申報地價收買的權利。

(二) 土地稅率是採取漸進辦法。大凡在根據地值徵收土地稅的原則上，土地稅率本該等於地賃的數目。這是因為國家既然徵收等於地賃的地稅，那就地主除了用人力資本改良土地以求收益外，別無坐享利益的機會；於是土地所有權人既不能壟斷居奇，地價自然不會高漲。這種趨勢是可以使得土地使用權漸漸普遍起來，壟斷土地圖利的資本漸漸轉向於生產事業。但是，這種和地賃相等的稅率能否適用於我國呢？據地值稅專家單維廉雖則曾經主張廣州的土地稅率應試定為按照地值百分之十；（這是假定廣州通行的地賃款利息平均數是百分之十）但在民生主義第二講中却是主張百分之一的

輕稅率，要曉得輕利率的設定無非便於施行起見，或者不願於經濟現狀方面發行重大影響；所以現在採取漸進方法。

(三) 對於不勞而獲的土地增益施行累進稅。地值稅和土地增益稅原是要並行的，所謂不勞而獲的土地增益，因為凡屬地價的增漲由於人口的增多和土地環境而進步而來，並非地主的勞力換來；這種土地的增益本該歸屬於社會所有。民生主義演講中雖則主張不勞而獲的土地增益應該全部歸公；但却爲了施行的循序漸進和便民起見，現在是採用累進稅的原則，對於不勞而獲的土地增益，累進徵稅。並且，土地法上是設定原則，在各地方還有斟酌情形，決定辦法的餘地。

(四) 對於土地改良物施行輕稅。根據地值徵收土地稅的原則上，對於地面改良物，本應一概免稅，以便推進土地的改良。但是，從財政上實際情形觀察起來，所謂關於土地改良物的捐稅如同房捐、店舖捐等類如果全數廢除，誠恐發生窒礙。我國現在各都市中房捐占有市庫收入的一大部分，假使在新稅收入未能抵補以前，就把牠廢止，勢必影響市庫的收入，妨害市政的進行。所以對於土地改良物，並不完全免稅；但却從輕辦理。

(五) 私有土地的收用 國家爲了國防公益或公營事業的用途，得用價收買私有土地；但却不得出於營利目的而收買土地。并且收用私有土地的時侯，所有土地上的改良物，政府應該給付相當的賠償。

(六) 土地的免稅 凡屬政府機關和地方公有的土地，並非以營利爲目的；那就可以經由政府許可而免繳地租。

(七) 土地掌管機關 關於土地掌管機關，有省、市、縣土地局的分別，還有感掌監督和指揮的中央機關，這種機關的職權是：(1) 管理公有土地，(2) 土地測量，(3) 土地登記，(4) 保管土地冊籍，(5) 發起土地契據，(6) 估計地值，(7) 解決由於土地法所發生的爭執，(8) 訂定地稅冊。至於收稅事項是歸財政機關辦理，不涉土地局職權。

(八) 土地權移轉的許可 人民雖有財產自由權，但關於土地權的移轉須要經過國家的許可程序。這是因爲土地是生產的根本要素，并且是有一定限量的物，實爲國民生計的基礎，比到其他財富可用人力增減的自有差別。所以政府對於土地權的移轉，認爲有妨礙國計民生的時候，就得加以制止或取消。

## 第二款 關於一般農業的行政

關於一般農業的行政有助長農業信用的；有屬於警察作用的；有涉及獎勵、提倡和監督的；有扶助農人團體運動的；現在約略說明如左：

(一) 農業信用制度 農業信用制度，原是爲了救濟農業上的困難而起，自從歐洲方面產業革命以來，經濟的中心，移向於工商業；於是農業將要失其經濟上的重要地位。在國家經濟行政上，對於農業的動搖，自不得不講求對策，而確立農業負債的救濟制度。至於現今農業信用的組織如何，那就不出下列兩種：(1) 公法的農業信用機關，這是國立或地方自治團體所設立；(2) 私法的農業信用機關，如同私人設立的不動產抵押銀行等類。這兩種信用機關不僅是組織權的所在不同，並且後一種是以營利爲主要目的，前一種却重在農業負債的救濟。但是，爲了經營的方法和借貸的程序，私法的農業信用機關是較爲便利；所以實際上的效果也就較爲廣大。我國關於這一類的設備，向來是窮乏得很，從前曾經頒布農工銀行條例、勸業銀行條例，也沒有什麼效果可見。現在呢，在原始產業行政上，已經特設農礦部，將來總要積極推進了。

(二) 農業保險 現代農業保險事業，雖則不像工業保險事業的發達，但為預防農業災害起見，這種保險制度的推行也是農業行政上的要務。農業災害的原因，大概不出水患、風災和害蟲等項，關於這些災害的事後救濟，須靠強制的農業保險，這種保險無論是國家經營或地方自治團體經營，凡屬地主、佃農、自耕農，以及農業勞動者，都要使他們從土地或勞動所取得的利益中，抽出幾分之幾作為保險金。等到將來損害發生的時候，受害的人就可獲着保險上的補償，減輕他的實害，而維持他的生活。

(三) 農業警察 農業警察就是基於助長農業的目的，對人排除足以妨害農業經營的不正當或不道德的行為，對物防止一切侵害農業作物和家畜的天然災患，所設立的法規和其執行。農業警察行政中最重要且又制限人民的行為自由，有如左列兩項：

(1) 害蟲的驅除和預防 凡屬蟲類有害於農產物的，須在已發生或將發生的時候，由地方該管官署命令地主或農人驅除，並可依法代執行。至於蟲患將有延蔓之虞的時候，就該立即施行有效的預防方法。

(2) 農產物的檢查 農鑛部為了保持農產物的信用和價格，防杜病蟲害

的輸入，以及檢定肥料品質起見，設立農產物檢查所。凡屬進出口的農產物原料品，動植物子種，以及肥料等類運抵港埠時，須由運物者出具報單向農產物檢查所呈請檢查，並且國內各地所有上述各種產品，亦得向農產物檢查所請求檢查。至於應受檢查的農產物原料品，動植物子種，和肥料，如同下列：（甲）普通農作物產品；（乙）特用農作物產品；（丙）蠶絲、花果、茶及菜蔬等品；（丁）陸產動植物及其產品；（戊）水產動產物及其產品；（己）動植物製造品；（庚）各項子種秧苗，人造或天然肥料。凡屬檢查不合格的物品，得分別禁止行銷或施行消毒，遇有必要時還得下令燒毀或遺棄牠。假使運入病菌、害蟲等標本供作學術研究之用，須要先向農礦部領取許可證。並且關於肥料的檢查，據農礦部核准的農產物檢查所檢驗肥料暫行辦法上的規定，核檢查所對於進口和國內自產的肥料，應該施行檢查和化驗。化驗的結果，如果認為有益農作物時，應該給予檢查執照，並按包發給檢查證；然後方得運銷。至於化驗的方法是以美國農藝化學職員協會所公布的『公用實驗化析法』為根據。

（四）農事試驗場 這是以振興改良農業為目的，對於各種農產物的改

良和增進生產率事項，加以試驗，以便懸為模範。這種試驗場的設置有中央組織和地方組織的區別，中央農事試驗場是歸農礦部直轄，分設下列各課：(1)總務課，(2)普通作物課，(3)園藝作物課，(4)工藝作物課，(綿、蔗、菜、菘、甘、蔗等) (5)蠶桑課，(6)養蜂課，(7)農產製造課，(8)指導宣傳課。中央農事試驗場還附設農產品陳列室，以供衆人的觀覽，并且每年開展覽會兩次，在春季播種前和秋季收穫後舉行之。

(五)農會 農會是一種農民組織，其目的在於增進農民的智識和技能，提高他們社會道德的標準，促進生產力和生產額，因而改善其生計。所謂農民就是指那自耕農、半自耕農、佃農、僱農、農村中的手工業者，以及在農村中為體力的勞動者而言。我國現在關於商會法、工會法等雖已公布；但農會法尚未頒行。農民協會條例雖則暫行援用，可是正式法律的施行當已不遠。人民團體組織方案上是把農會歸屬於職業團體範圍以內；至於職業團體組織程序上最重要的就是申請許可：

(1)凡要組織職業團體，須有在當地有住所的發起人五十人以上的連署，推舉代表，具備理由書，向當地高級黨部申請許可；

(2) 接受申請的黨部，應該立即派員視察；如果認為合格時，當即發給許可證書，並派員指導。

## 第二節 畜牧

關於畜牧的行爲，其目的在於保護家畜，預防獸疫，改良畜種；重要的畜牧行政事務如同：

(一) 家畜保護 這是如同建立種畜試驗場，開設家畜展覽會，以及良種牛馬特別飼養等類。各國多有種牡馬檢查法，產牛馬組合法，馬匹去勢法。種牡牛取締法等畜牧行政法規；我國現在却還沒有頒布。至於種畜試驗場從前曾經設置，這是以家畜的改良繁殖爲目的，由國家設置的營造物。這種試驗場的重要職務：(1) 關於家畜的繁殖和改良事項；(2) 關於純種象養保護事項；(3) 關於畜種比較試驗事項；(4) 關於配種發售產畜事項；(5) 關於畜產製造事項；(6) 關於飼料栽培事項；(7) 關於種畜品評會事項。

(二) 獸疫的預防 關於家畜傳染病的預防行政就有獸疫預防法，大凡獸疫發生的時候，其所有人和管理人負有報告的義務。有病的家畜，須要使牠

隔離，并且要停止獸類的出入往來。凡有病毒傳染的嫌疑物品是不得轉運；從外國侵入的獸疫，應該停止牠的輸入，對於已經染疫的就可以撲殺牠。

(三) 獸醫 醫治獸類疾病的獸醫也和其他醫師一樣，須要取得主管官署許可，方能營業，還有一種蹄鐵工的免許規則，也是屬於這一類的行政法規。

(四) 種畜的配種 種畜的配種，很有關係於畜產的改良，各國通例，大概是人民可以請求國立種畜機關替牠們配種，像種畜試驗場對於配種事項，也是職務之一。

### 第三節 狩獵

狩獵的法律上意義就是用銃器、網罟，或其他機械捕獲野生的鳥獸。因為野生鳥獸原是無主物，並非屬於土地所有人的利益範圍以內；所以無論何人能夠對於野生鳥獸因先占而取得所有權。我國前北京政府曾經頒布狩獵法，對於獵具，狩獵的方法，狩獵的時期，以及狩獵權的取得，都有規定。

(一) 狩獵權的性質 狩獵權就是在法律許可的範圍以內，對於野生鳥獸所得行使的捕獲權利。狩獵權和土地所有權係屬各自獨立的權利，在他人

土地上所捕獲的野生鳥獸，就因先占而取得，並不妨害他人土地所有權。不過呢，狩獵權的行使是沒有對抗第三人的權力，換一句話說，就是狩獵權並非在一定區域內得以排斥他人而獨自享有狩獵的權利。所以狩獵權是一種公權而非私權。

(二) 狩獵證書 這種證書是由該管警察官署核准發給，如果未經許可後領有證書，就不得狩獵。狩獵證書是每年換領一次，每次要繳納相當的規費。

(三) 一定的獵具和獵法 狩獵時所使用的獵具是有法律限制的，通常是限於銃器、網罟等類；至於有了特別情形，經由該管警察官署核准，先期布告，方得使用炸藥、毒藥、劇藥，或陷阱等危險方法。

(四) 狩獵場所和時間 狩獵權和土地所有權雖則是各自獨立，但在有圍障和有種作物的園地上，如果未經所有人或占有人的允諾，就不得狩獵。又如土地所有人取得該管官署許可，把土地劃作禁獵區，也就不准他人狩獵。此外如同禁山、公園、公道，以及寺觀廟宇裏面，或羣衆聚集場所，一概禁止狩獵。至於狩獵期間是以每年十月一日起到次年三月末日止為原則。

(五) 鳥獸的保護 被保護的鳥獸，或者爲了要牠們繁殖，或者爲了牠們

有益，是一律禁止狩獵。至於爲了學術上的研究或其他特別情事，那就須要經由該管官署核准，方得捕獲。

#### 第四節 漁業

##### 第一款 漁業權和入漁權

關於漁業行政的法律，現在由立法院議決公布的已有漁業法和漁會法。所謂漁業，在我國法律上的意義便是以營利爲目的而爲水產動植物的採捕或養殖之業；至於爲漁業之人以及有漁業權或入漁權之人就稱做漁業人。

(一) 漁業權 漁業權是基於該管行政官署核准，在中華民國領海或其他公用水面享有設定漁具以經營採捕業或區劃水面以經營養殖業的權利。大凡漁業本有私有水面漁業和公有水面漁業的分別；私有水面的水產物，原係屬於水面所有人，並無何等問題。至若公有水面的水產物係屬無主物，本來是採捕自由。不過呢，如果是設定漁具或專用水面以營漁業，就該獲得行政官署的許可；因此便發生所謂漁業權了。關於漁業權的一切，可得說明如左：

(1) 漁業權的性質 漁業權是一種物權；不過這種物權不是基於民法設

定的，也不是由於當事人的法律行為產生的。漁業權在漁業法上視為物權，牠的設定，是要由於公法上的行為。並且，在私法上是準用民法關於土地的规定。

(2) 漁業權的存續期間 因為漁業權的創設是基於公法上的規定；所以牠的存續期間應由該管行政官署定之，却不得超過二十年；但因漁業權人的聲請，得更新之。

(3) 漁業權的取得 漁業權取得，是有左列三種分別：

(甲) 一般漁業權 凡屬中華民國人民要在中國領海或其他公用水面設定漁具經營採捕業，或區劃水面經營養殖業，須要呈請該管行政官署核准登記，轉報主管廳部備案。

(乙) 專用漁業權 凡欲專用一水面經營漁業，應該呈由該管行政官署轉呈主管官廳核准，轉報農墾部備案。並且，非經漁會呈請，不得核准。

(丙) 特許漁業權 在(甲)(乙)兩種情形以外，如果農墾部認為另有應予特許的漁業，就得用命令定之。

(二) 入漁權 入漁權便是依契約或地方習慣有入屬於他人專用漁業

權的漁場以內經營該專用漁業權的全部或一部的權利。入漁權在法律上也  
是視爲物權；但除繼承及轉讓外，却不得爲權利的標的。入漁權的存續期間，假  
使未經訂定，那就看做和該漁業的存續期間相同。

漁業權人得向入漁權人收取入漁費，如果怠於交付漁營權人，就得拒絕他  
的入漁。并且，入漁權人連續二年以上怠於交付入漁費的時候，漁業權人便得  
請求入漁權的消滅。

## 第二款 漁業的行政管理

關於漁業的行政管理，其重要的可以分做左列數項：

(一) 漁業的撤消 漁業的撤消，却有左列兩種不同的情形：

(1) 漁業核准以後，如有左列各款情形之一，行政官署便得加以撤消：

(甲) 從核准的日子起，一年內不從事漁業或繼續停業滿了二年；

(乙) 漁業的核准，發見錯誤。

(2) 有了左列各款情形之一，行政官署得限制，或停止已經核准的漁業，或  
撤消其核准。

(甲) 由於保護水產動植物的必要；

(乙) 由於船舶航行碇泊的必要；

(丙) 由於安設水底電線，或國防，以及其他軍事上的必要；

(丁) 有妨害於公益。

漁業人違背了漁業法或根據該法所發布的命令，行政官署亦得限制或停止其營業。

(二) 漁業的檢查 凡依法令的規定，在監督漁業上認為必要的時候，該管行政官署得在漁業的船舶、店舖及其他場所檢查他的簿據和物件。當檢查時如果發見有關漁業的犯罪情事，得為搜查或扣押其足以證明犯罪事實的物件。

(三) 漁業訴訟 可得提起訴訟願或行政訴訟的事由；如同：

(1) 對於漁業的核准登記，期滿更新，或其他呈請事件的准駁有不服時，以及不服行政官署所為撤消、限制，或停止漁業的處分，就得提起訴訟願；至於因違法而害及權利時，便得提起行政訴訟；

(2) 漁業人間關於漁場的區域，漁業權和入漁權的範圍，以及漁業的方法

發生爭執，那就關係人得呈請該管行政官署裁定。如果不服這種裁定，得提起訴願，至於因違法而害及權利，便得提起訴訟。

### 第三款 漁業的保護和獎勵

(一) 關於漁業的保護 行政官署爲了保護水產動植物的蕃殖或取締漁業起見，得發布左列命令：

- (1) 關於水產動植物採捕的限制或禁止；
  - (2) 關於水產動植物和其製品的販賣或持有的限制或禁止；
  - (3) 關於漁具、漁船的限制或禁止；
  - (4) 關於投放有害水產動植物之物的限制和禁止；
  - (5) 關於採取或除去水產動植物蕃殖上所必要保護之物的限制或禁止。
- (二) 關於漁業的獎勵 政府爲了獎勵漁業的改良和發達，應該在預算內特設漁業獎勵金和漁業銀行的基金，並且，有了左列各款情事之一，該管行政官署得呈請主管官廳轉請農墾部核准，給予獎勵金：
- (1) 用汽船或帆船在遠洋捕魚或運魚；

- (2) 設備護船，常在一定水面擔任救護和巡緝；
- (3) 改良漁船、漁具，或採捕的方法；
- (4) 創辦水產學校，著有成績；
- (5) 設備水產物的製造場和其使用的器械；
- (6) 設備水產物的儲藏、倉庫、或搬運的舟車；
- (7) 新闢漁港或船灣；
- (8) 新設水產的蕃殖場、畜牧場、魚種場、人工孵化場；
- (9) 其他有認為應該獎勵的事項。

#### 第四款 漁會

(一) 漁會的意義 漁會是以增進漁業人的智識技能，改善他的生活，並發達漁業生產為目的而組織的社團法人。所謂社團法人，便係法律賦與人格的自然人集合體，漁會便係以漁業人為組織本位的社團法人。

- (二) 漁會的任務 漁會的任務有如左列：
- (1) 改良漁業事項；

- (2) 整理漁村、漁市事項；
- (3) 籌借漁業資金，以及租賃漁船、漁具事項；
- (4) 籌辦航業共同販賣、製造、運輸事項；
- (5) 舉辦漁業教育事項；
- (6) 籌辦水產陳列所和賽會事項；
- (7) 組織生產、消費、購買、信用、住宅等合作社事項；
- (8) 舉辦儲蓄、保險、醫療所、託兒所事項；
- (9) 關於漁業的保護和救卹事項；
- (10) 關於漁業的調查和建議事項；
- (11) 關於官署的諮詢及委託事項；
- (12) 關於調處漁業間的爭議事項；
- (13) 籌設水上標識事項；
- (14) 其他關於會員共同利益的事項。

六歲以上的漁業人或經營水產的製造、運輸、保管各業者，得連署五十人以上

為發起，依照漁會法組織漁會。組織的時候發起人應開創立大會，議定章程，推出代表五人到九人，提出立案請求書，並附具章程，代表人履歷，發起人名冊，向該管行政官署呈請立案。并且同一區域內不得設立兩個漁會；但在重要的港埠，相距四十里以外，却得設立分會。

(四) 漁會的解散 漁會因有左列事由之一，便須解散：

(1) 會章上預定的事實發生；

(2) 依照大會的決議：(漁會會議分做會員大會代表大會或臨時大會三種)。

(3) 漁會的分裂或合併；

(4) 漁會破產；

(5) 行政官署依法所為的處分。

## 第五節 森林

森林業的發達與否，不僅有關於國民經濟力的消長，并且還有涵養水源，預防水患，以及調和氣候的效用。所以對於森林，必須設定相當法規，加以獎勵、監

督和保護。森林因爲所有權的所屬不同，本可分做國有林、公有林、和私有林；國有林屬於國家所有，公有林屬於地方團體和其他公共團體所有，私有林屬於個人或私人所有。國有的取得除了買賣交換方法以外，還有基於公法上的關係而取得；如同左列：

(一) 沒有業主的森林以及依法應歸國家所有的森林，均得編爲國有林；  
(二) 公有林或私有林對於國有林的經營，確有重大關係，得用相當價格收歸國有。

因爲森林所受法律上的制限不同，就有保安林和非保安林的分別。大凡森林有了下列的特殊性質，就得編爲保安林；如同：(1) 關於預防水患，(2) 關於涵養水源，(3) 關於公衆衛生，(4) 關於航行目標，(5) 關於便利漁業，(6) 關於防蔽風沙。凡屬保安林，非經該管行政官署核准，是不准樵採，并且禁止引火物入林，以防危險物的發生。關於保安林的編入，雖則不論國有、公有或私有；但當公有林或私有林因編爲保安林以致有損害時，國家須補償他。至於保安的原因消滅時，那就得爲解除其保安林的特別限制，也是一種行政處分。

森林的影響於社會經濟和公共福利既然很大，并且公有林和私有林如果

完全放任所有人的自由處理，那就易於荒廢；所以國家須要加以獎勵和監督。

(一) 森林的獎勵 凡屬合於造林之用的國有官荒山地，國家對於個人或團體的承領人，得無償給與。此外對於造林有成績的人，給他獎品，以及其他各種獎勵方法。

(二) 森林的監督 所謂森林的監督，或者用積極方法，對於公有或私有荒山，酌定期限，強制所有人造林，或者用消極方法，對於公有林或私有林，禁止或限制所有人開墾。其他像所有人如有荒廢或濫於樵採的行爲，得限制或做戒他。

## 第六節 鑛業

### 第一款 概論

鑛業行政的目的在於鑛業的保護和監督，但是這種行政上的行爲須有一定的範圍；所以鑛業立法上應該設有鑛物的法定種類。我國鑛業法第二條所規定鑛物種類是：金鑛、銀鑛、銅鑛、鐵鑛、錫鑛、鉛鑛、銻鑛、鎳鑛、鈷鑛、鋅鑛、鋁鑛、汞鑛、鉍鑛、鉅鑛、鉑鑛、鈹鑛、鉻鑛、鈾鑛、銻鑛、鎢鑛、鎢鑛、鎂鑛、釩鑛、鉭鑛、鉀鑛、鈉鑛、鈣鑛、鎘鑛、鉍鑛、砒鑛、水晶、

石棉、雲母、石膏、岩鹽、明礬、金剛石、天然鹼、重晶石、硝酸鹽、硼砂、筆鉛、綠松石、弗石、火粘土、滑石、磁土、大理石、苦土石、煤炭類、石油類、煤氣類、琢磨砂類、顏料石類、其他經國民政府指定者。

礦物所有權和土地所有權的關係如何，在礦業立法上向來是成爲問題，雖則土地所有權的行使是以遍及上下爲大原則，但礦物却並非必須歸屬於土地之一部，立法例上關於這一點，是有左列四種主義：

(一) 土地所屬主義 這是礦物所有權歸屬於土地所有權之中，土地所有人得自由開採自己土地內的礦物，英美的法律就是採用這種主義。

(二) 國家獨占主義 這是國家對於礦物有專有權，禁止私人開採，所謂礦業就是國家的獨占事業。不過這種主義行於古代專制國家，現在已不復採用。

(三) 先占主義 這是認爲礦物是無主物，無論何人可因先占取得所有權；所以礦物一經發見，便由發見的人開採，像普魯士就採用這種主義。

(四) 特許主義 這是把國內的礦一概定爲國有；不過國家却並不獨占礦業權，凡屬個人或私法人如果具備法定條件，亦得經由國家特許，而享有礦

業權。法日等國都是採用這種主義，我國亦然；如同鑛業法第一條規定：「中華民國領域內之鑛，均為國有；非依本法取得鑛業權，不得探採。」

## 第二款 鑛業和鑛業權

(一) 鑛業的意義 探鑛、探鑛，和其附屬事業就叫做鑛業，這是我國鑛業的法定意義。(鑛業法第三條。)所謂探鑛便是要探知鑛物是否存在以及質量如何，因而加以探尋試掘的意思。所謂探鑛便係已經確知鑛物的存在，因而以取出鑛物為目的加以探掘的意思。至於附屬事業，那就如同選鑛製鍊等事業。這是因為探得鑛物後，使牠具有經濟上的價值，尚須經過一番必要製鍊手續。這種附屬事業，雖則是屬於工業性質；但為便宜計，法律上就視為鑛業。

(二) 鑛業權的意義性質和效用 凡在政府所特許的一定地域以內得從事於探鑛及開鑛的事業叫做鑛業權。鑛業權是依行政行為所設定的私權，在鑛業法上視為物權，除該法別有規定外，並得準用關於不動產諸法律的規定。鑛業權可以分做探鑛權和採鑛權兩種，這兩種權在法律上的效用是有左列不同之點：

(1) 關於權利的存續期限 探鑛權是以二年為限；探鑛權是不得過二十年，期滿後得呈經農鑛部核准展限；但展限亦不得超過二十年。

(2) 關於權利的處分 鑛業權是除繼承、讓與、抵押、滯納處分、和強制執行以外，不得為權利的目的；但關於抵押，却是限於探鑛權，探鑛權尚不得充作抵押的目的。

(三) 鑛業權的主體 鑛業權的主體如同左列兩種：

(1) 自然人 凡屬中華民國人民都得為鑛業權的主體。

(2) 法人 法人有公法人和私法人的區別：所謂公法人如同縣市政府，當鑛業權取得時，所在地的縣市政府還得享有優先權。至於私法人，如果是公司組織，那就有限公司得許外國人入股；不過要受左列幾種限制：

(甲) 公司股份總額的過半數應為中華民國人民所有；

(乙) 公司董事過半數以上應該是中華民國人民；

(丙) 公司董事長和總經理等職應由中華民國人民充任。

(四) 鑛業權的設定 呈請設定鑛業權的人應該繕具呈請書並附鑛區圖，呈由省主管官署轉呈農鑛部核准。如果在呈請探鑛時，還要添具鑛床說明

書。這種呈請書、鑛區圖和說明書，應該各備一份同時呈報所在地縣市政府。如果縣市政府不在接到呈報後六個月以內，向上級主管官署聲請自行開採；那末，應該視為拋棄優先權。

(五) 鑛業權的消滅 鑛業權有了下列情事之一，便被撤消：(1) 登記後沒有不可抗力的故障，二年以內不開工或中途停工一年以上；(2) 把鑛業權移轉或抵押於外國人；(3) 鑛業有害於公益而無法補救；(4) 沒有正當理由却兩期以上不納鑛稅；(5) 沒有正當理由却不依從下列情事，訂正鑛區：(甲) 鑛業呈請地的一部分和其他人鑛區相重複以致錯誤核准時，經農鑛部或省主管官署限期令原呈請人訂正；(乙) 鑛區的位置形狀和鑛床的位置形狀不合，以致損及鑛利，經農鑛部或省主管官署限期令其更正。至於採鑛權被撤消或自行廢業以後，原鑛業權者得儘一年以內自行處分其他鑛業財產。有特別情形并且無害於鑛利時，還得呈請農鑛部核准展限一年。

### 第三款 鑛區和小鑛業

(一) 鑛區的意義 凡是依照鑛業法取得鑛業之登記的土地區域，叫做

## 鑛區

(二) 鑛區的境界 鑛區的境界，是用直線定之，從地面境界線的直下爲限，有時兩個以上的鑛區相鄰接，其鄰接的界限，至少要有二十公尺的距離。

(三) 鑛區的地面水平面積 鑛區的地面水平面積是有下列三種限制的方法：(甲) 煤鑛是以十五公頃到五百公頃爲限；(乙) 其他各鑛是以二公頃到二百五十公頃爲限；(丙) 在河底不便計算面積的砂鑛，那就沿着河身計算，牠的長度是以二公里到五公里爲限。以上所說三種鑛區的最大面積，如果爲了特別情形，經由農鑛部派員或令省主管官署派員查勘，認爲必要的時候，可以增加。

(四) 國營鑛業的鑛區劃定 凡屬國營鑛業，應由農鑛部劃定鑛區，設定國營鑛業權，呈請行政院備案，并且要令交該鑛區所在地該管官署登記。

(五) 小鑛業 探鑛區域的面積不及法定最小限度，就叫做小鑛業。小鑛業權是以探鑛爲限，并且只有十年的存續期間，期滿後如果無害於鑛利；那就只得呈請展限五年。小鑛業是不得加入外國資本，其鑛業權的取得，須要合於法定條件。

第四款 鑛業的限制和監督

(一) 鑛業的限制 中華民國人民固然得隨時呈請設定鑛業權；但却受有左列的限制：

(1) 應歸國營之鑛 鐵鑛、石油鑛、銅鑛，以及適合煉冶的煙煤鑛，應該由國家經營，歸國家自行探採。如果沒有自行探採的必要，就得租給中華民國人民探採。

(2) 國家保留區 前一項所說的鑛，以及錫鑛、錳鑛、鋁鑛、鎳鑛、鈾鑛、銻鑛、鉀鑛、磷鑛，經農鑛部認為有保留的必要，得劃定區域，作為國家保留區，禁止探採。

(3) 不得設定鑛業權的地域 左列各地域內，不得呈請設定鑛業權：

(甲) 對於砲台、要塞、軍港，以及一切軍用局廠有關係曾經圈禁的地點以內，未經該管官署准許；

(乙) 距離商埠市場地界一公里以內，未經該管官署准許；

(丙) 距離國有或公有建築物、國葬地、鐵路、公用道路，緊要水利，以及

不能移動的著名古蹟等地界十五公尺以內，未經該管官署，或所有人和占有人准許。

(二) 鑛業的監督 鑛業的監督。其目的所在無非促進鑛業的發展，而企圖增加國民的經濟力量，所以用法律規定業務上必須遵守的條件，如同：

(1) 關於鑛業權處分的監督 這是可以分做左列兩種：

(甲) 凡屬 (a) 鑛業權的設定變更移轉，(b) 採鑛權作抵押時，其抵押權的設定變更移轉，應該呈經農鑛部核准，並且要在核准以後，呈請省主管官署登記；

(乙) 凡屬 (a) 鑛業權的消滅和處分的限制，(b) 採鑛權作抵押時，其抵押權的消滅和處分的限制，應該經由省主管官署登記。

(2) 關於呈請採鑛的監督 農鑛部或省主管官署對於採鑛呈請地，確認為適於採鑛，那就得限期令原呈請人呈請採鑛。如果原呈請人不依限呈請，便得撤銷他的呈請案，另行准許他人呈請採鑛。

(3) 更正和訂正 這是可以分做左列三項加以說明：

(甲) 鑛業呈請地的位置形狀和鑛床的位置形狀不合，以致損及鑛

利，農鑛部或省主管官署得限期令呈請人更正；

(乙) 鑛業呈請地的一部分和他人鑛區相重複以致錯誤核准時，農鑛部或省主管官署得限期令原呈請人訂正；

(丙) 鑛區的位置形狀和鑛床的位置形狀不合，以致損及鑛利，農鑛部或省主管官署得限期令其更正。

## 第二章 關於工商業的行政

### 第一節 工業的獎勵

#### 第一款 專利特許制度

關於工業的獎勵方法，專利特許制度最為重要。所謂專利特許，就是對於特定的人，以營利為目的，給與發明專利之權利的行政行為。這種權利，通常叫做發明專利權，這是和著作權、意匠專用權、實用新案權、商標專用權等，屬於同種類的權；而為一種無形的財產權。專利特許制度重在工業上發明的保護；現在說明牠的要點如左：

(一) 專利特許的目的物 所謂專利特許的目的物，通常原是指那關於工業上最先發明的物品及方法而言。可是發明一語應該作何解釋呢？學者間雖則有點參差的意見，但却不外於用一般所未知的方法，綜合利用特定的自然力，因此在財貨上發生特種的新效用。要曉得發明本和發見的意義不同，所謂發見不過是已經存在的事物却為世人所未知，一旦被人發覺罷了。發明的意義既然如此，但是所謂最先發明又該作何解釋呢？最先發明的標準，在學者間也是沒有一定的主張；但在一般通說却以是否最先發明應該根據着內國人民不待發明可得了知與否的狀態而定。譬如說在內國雖非一般人所知曉，但在外國已經取得發明專利權，或者竟是歷來外國一般人所習用的方法；那末，現代交通便利，內國人本屬不難知曉，自無所謂最先發明了。這樣說明最先發明的意義，頗合於我國現行法上的解釋。因為我國現行法上是把首先發明和應用外國成法分別開來，（獎勵工業品暫行條例第一條）足見輸入外國成法是不得稱為發明了。不過呢，我國現行法上得為專利特許的目的物並非限於首先發明，就是特別改良也包括在內，並且，首先發明不僅發明時要占先着，就在呈請時也要不失其為首先。如果首先發明的工業上製造物到了呈請

專利的時候，已被大眾所週知，就不得享特許的權利了。

發明品得為專利特許目的物，須要限於工業上的製造品；因為這種製造品原是專對單純學術上所發明，並可得為實際營業之用的而言，德日等國的專利特許法都有這種限制。我國特種工業獎勵法和獎勵工業品暫行條例也是採取德日立法例，限於工業上的物品和製造方法。但是，同屬發明的工業品，亦有受到限制，而不得享受專利特許的權利；如同飲食品、藥醫品，或有妨害公安風俗之虞的物品。因為這些物品能夠專利，那就不免害及公眾的利益。但在美國，醫藥品亦得專利。

(二) 發明專利權的主體 凡屬發明人或其繼承人自得為發明專利權的主體；但却限於有本國國籍的人民。不過日本立法例上，外國人在該國內地有住所的也得享受這種專利權。我國獎勵工業品暫行條例關於這一點雖無明文規定，但施行細則第一條便是：「呈請獎勵者以享有中華民國國籍為限，特種工業獎勵法第六條也規定為：「凡參有外資之工業，概不受本法之獎勵。」

(三) 專利特許的程序 特許原是一種行政處分，但當付與特許時應有

如何的程序，那就從來是有左列兩種主義：

(1) 審查主義 這是政府對於請求專利特許的發明人，基於審查委員會審查的結果，決定應不應付與特許。審查委員會對於特許請求人的新發明，審查牠是不是合於法律上所定的條件，如果不能符合，就要加以駁斥。德、美、日等國都是採用審查主義，英國對於同時有關同一發明的特許請求人也是依從這種主義。

(2) 準則主義 這是政府對於特許請求人，不必審查他所發明的實質如何，但就形式上審查是不是合於法定程序和發明的種類，便行決定應否付與特許。法、瑞、意、比等國都是採用這種主義。

(四) 特許權的移轉和發明的收買 特許權原有精神的所有權之稱，純屬私法上的權利，自得聽憑所有人的自由意志，買賣讓與。並且，現在學者間頗多倡導關於特許權的強制讓與使用制度，這是因為專利特許制度的目的，所不僅要使發明人受益，還要求供作實際上的利用，以便推進一國的工業；所以主張在一定條件之下，不問所有人的意思怎樣，如有要利用這種發明的人，就該使那所有人讓與他，或者供其使用，同時由承受權利的人給付相當的賠

價。這種強制讓與使用制度在英德立法例上是已經被採用了。至於發明的收買，那就如同受特許的發明品或因公益上的必要關係，或因軍事上的關係，特許官署或者基於自己的意見，或者由於主管官署的請求；那就不僅在呈請特許時得不予准許或加以制限，就在付與特許以後，亦得給付相當的賠償，由國家收買。

## 第二款 一般工業品的獎勵

專利特許雖則是獎勵工業的重要方法；但在我國現行法上關於工業的獎勵方法却不僅專利一種。現行法上有獎勵工業品暫行條例，是關於一般工業品的獎勵；特種工業獎勵法是關於特殊工業的獎勵；本款便係對於前一種加以研究。

(一) 發明的目的物 這就是關於工業上的物品和製造方法首先發明，或特別改良，或應用外國成法製造物品著有成效；但像左列工業品却不在獎勵之列：

- (1) 凡有妨害社會秩序或善良風俗或公共衛生之虞；

(2) 有同樣發明或特別改良，業經核准獎勵在先。

(二) 獎勵的方法 獎勵的方法是分做左列兩種：

(1) 專利 大凡關於工業上的物品和製造方法首先發明，或特別改良，就得呈請工商部考驗合格後，予以專利。專利的年限是分做十五年、十年、五年、三年四種。最高專利年限定為十五年，在各國立法例上最為普遍。

(2) 褒獎 凡是擅長特別技能，製品優良，或者應用外國成法著有成效，就得由工商部審查合格後，給予褒獎。

(三) 專利權的取消 已經取得專利權，但若查明有了左列情形之一，應該立即取消：

(1) 已得專利的工業品，從給照日起，滿了一年，却還沒有實行製造，並且沒有特別情形呈請核准；

(2) 販運外國貨品，冒充自己製造；

(3) 所製物品和說明書或圖樣不符；

(4) 專利期內，無故休業一年以上並未呈請核准；

(5) 有妨害秩序、風俗或公共衛生之虞，或有同樣發明、或特別改良，業經核

准或獎勵在先；

(6) 用詐僞方法朦朧請核准。

已經取得專利權的物品或方法，如果專利的年限屆滿或者已被取消的時候，工商部應該把專利人的姓名，物品名稱或方法，專利執照號數，專利年限，或取消的理由，在公報上公布。

### 第三款 特種工業的獎勵

(一) 可得呈請獎勵的特種工業 中華民國人民所辦的工業，如果合於左列各款之一，并且確具成績，那就得依特種工業獎勵法呈請獎勵。

(甲) 創辦基本化學工業、紡織工業、建築材料工業、製造機器工業、電料工業，以及其他重要工業；

(乙) 製造品能夠大宗銷行於國外；

(丙) 自己發明或輸入外國新發明，首先在一定區域以內製造；

(丁) 應用機械或改良手工製造洋貨的代用品。

(二) 獎勵的方法 獎勵的方法是可以分做左列四種：

(1) 專製權的享有 這是准在一定區域內享有若干年專製權，但至多以五年為限。

(2) 運輸費的減少 這是准減若干年國營交通事業運輸費，但至多亦是五年。

(3) 材料稅的減免 這是准免或准減若干年材料稅。

(4) 出品稅的減免 這是准免或准減若干年出品稅。

凡屬上面所說甲丙兩種工業，得擇用或並用(1)到(4)各種獎勵的方法；乙種工業得擇用或並用(2)到(4)各種方法；丁種工業得擇用或並用(3)和(4)兩種方法。

(三) 獎勵核准的程序 呈請獎勵者應該繕具法定程式的呈請書，呈請工商部核辦。工商部接受這種呈請書，應該交給獎勵工業審查委員會審查。如果審查合格，工商部核准獎勵；那末，就要給予執照，並呈報國民政府備案。所謂獎勵工業審查委員會是由工商部以及有關係的主管機關所派委員組織而成。

## 第二節 意匠和實用新案

(一) 意匠專用權 意匠專用權是一種美術或工業上的思想，關於工業品的形狀、花樣、色彩，或構造的實地應用，經由國家登記後，在一定期間內享有專用的權利。意匠專用權的享受，必須登記。至於登記的要件，那就一般立法例上不外是：

- (1) 關於物品形狀、花樣、色彩，或構造的新思想，須要足供工業上的用途；
- (2) 在呈請登記以前，未曾被人公知、公用，或者已有相類似的存在；
- (3) 非和國家所定的紋章同一或相類似；
- (4) 並無妨害公安秩序和善良風俗之虞。

意匠專用權和發明專利權不同之點，一則在於後一種須有新發生的工業品，前一種不過是對於既存的物品，使牠顯示新外觀罷了；再則意匠專用權的存續年限，大概是比較發明專利權減短。

(二) 實用新案權 實用新案權是對於物品的形狀、構造或配置，設計而得新的實用方法，經登記後所享有專用的權利。實用新案和發明差別之處，在於後一種是作成和既存工業品相異的新物品，前一種却係關於工業品的形狀、花樣、構造等項造作一種新設計，以便增進實用上的效果。這兩者原是程度

上的差別，並非性質上的互異。至於實用新案和意匠的差別，那就後一種是專具美術上的意義和作用，而為一種新思想的顯示，前一種却是對於工業品的用途，加以便利的設計，而為一種新思想的實際應用。實用新案權由於登記而發生，其登記要件如同：

(1) 關於工業品形狀、構造、和配置等的方案；  
(2) 確有實際用途的方案；

(3) 最先方案，所謂最先方案的意義，在德日立法例上，就是在呈請登記以前，未被公眾使用，並且內外國的公刊物上未曾記載；

(4) 這種方案不和國用紋章相類似，並且無礙於秩序、風俗和衛生。

我們從學理上研究，凡屬發明意匠，和實用新案是顯有區別的，但在各國立法例上並非一概沒有特別的規定，頗多把實用新案視為工業品的發明，我國現行制度上也是沒有適用於實用新案權的特別法規。

### 第三節 商標

(一) 商標專用權的意義 凡因表彰自己所生產、製造、加工、揀選、批售，或

經紀的商品所用的文字圖形、記號，就叫做商標。商標專用權就是依照商標法註冊而有禁止他人商品使用同一或類似文字、圖形，或記號的權利。商標專用權和發明專用權、意匠專用權、實用新案權，都是屬於工業上的精神所有權；但是後三者全係保護精神勞力的結果，商標專用權却是專為保護營業上的信用而設。

(二) 商標註冊的制限 左列各款是不得作為商標，呈請註冊：（商標法第二條。）

(1) 相同或近似於中華民國國旗、國徽、國璽、軍旗、官印、勳章，或中國國民黨黨旗、黨徽；

(2) 相同於總理的遺像，以及姓名、別號；

(3) 相同或近似於紅十字章，或外國的國旗、軍旗；

(4) 有妨害風俗、秩序，或可欺罔公衆之虞；

(5) 相同或近似於同一商品習慣上所用的標章；

(6) 相同或近似於世所共知他人的標章，使用於同一的商品；

(7) 相同或近似於政府所給獎章，以及博覽會、勸業會等所給獎牌、褒狀；但

以自己所受獎作爲商標一部份時却不在此限；

(8) 有他人的肖像、姓名、商號，或法人及其他團體的名稱；但若已經得他人的承諾，却不在此限；

(9) 相同或近似於失效後未滿一年的他人註冊商標；但在其註冊失效前已有一年以上不使用時，却不在此限。

(三) 商標專用權的主體 商標專用權的主體不僅限於中國人民，凡是外國人民依照關於商標互相保護的條約，願意專用他的商標時，亦得呈請註冊。在中華民國境內沒有住所或營業所的商民須要委託在中國境內有住所或營業所者做代理人，方得爲商標註冊的呈請。

(四) 商標專用的期間 商標專用的期間，從註冊日起，以二十年爲限；但得依照商標法的規定，呈請續展。每次展限却是仍舊不得超過二十年。

(五) 商標專用權的移轉 商標專用權得連同營業一併移轉於他人，並得隨同使用該商標的商品分析移轉。不過商標專用權的移轉或抵押，非經商標局核准註冊，是不得對抗第三人。

(六) 商標專用權的撤消或消滅 商標專用權除了專用期限屆滿以及

在專用期間內廢止其營業時，應歸消滅外，並得由呈請註冊人隨時呈請撤消。並且，在註冊以後，如果有了左列情事之一，商標局得以職權或據利害關係人的呈請撤消之。

- (1) 自行變換註冊商標或加上附記，以圖影射而使用牠；
- (2) 註冊後並無正當事由，從未使用已經滿了一年，或停止使用已滿二年；
- (3) 商標權移轉後已滿一年，未經註冊；但是基於繼承關係的移轉，不在此限。

#### 第四節 工廠法

##### 第一款 工廠的意義

工廠是一般勞工的生活中心所在，勞資兩方的關係怎樣，工廠內部的管理怎樣，成爲工業政策上的重要問題；所以工廠法便係工業行政方面的重要法規。自從機械生產事業發達以來，工廠實爲工人的大本營；但是工廠在法律上的意義是怎樣呢？大凡法律上所下工廠的定義，或者把僱工人數的多寡作爲標準，或者把工廠是否有危險性作爲標準，或者把工廠資本的大小作爲標準。

在這些標準中自該採用人數多寡這一個標準，因為法律上的最大目的在於保護工人的利益；所以果有多數工人集中的所在，那就對於工作狀況，工人生活情形，法律上均有干涉管理的必要。民國十八年十二月三十日公布的工廠法關於工廠的定義就是把工人的多寡作為標準；如同第一條所規定：『凡用汽力、電力、水力發動機器之工廠平時僱用工人在三十人以上者，適用本法。』工廠平時僱用工人的最低限度是三十人，至於不及三十人的工廠，在行政上應該如何管理，那就要由工商部用命令規定了。

## 第二款 工人年齡的限制

關於工人年齡的限制，勞動立法上視為重要問題。這是凡在法定最低年齡以下的兒童不得在工廠工作。在施行強迫教育制的國家，如果不設定最低年齡，勢必妨害學齡兒童的教育；所以為達普及教育的目的，最低年齡須要相當於學齡最終期。並且，最低年齡不僅基於國民教育的必要，就在國民衛生上也有重大的關係。因為兒童發育沒有充分的時候，完全是不適合於工廠生活。現在各國立法例上，關於工人年齡的限制，最小的是西班牙，定為十歲；最高的是

蘇俄，定爲十六歲。我國工廠法是定爲：『凡未滿十四歲之男女，工廠不得僱用爲工廠工人。』以十四歲爲最低年齡原是適中的限制，而不背於我國的國情，并且國民黨第二次全國代表大會工人運動決議案也是禁止十四歲以下的兒童工作。不過呢，我國素來沒有實行人口登記制度，最低年齡的證明，當然是甚感困難。暫行救濟的方法，只有先由勞工行政機關測驗男女工人的體重及高度，說定各地十四歲工人的標準，以便依照這個標準辦理。

### 第三款 童工和女工的保護

男女工人在十四歲以上，十六歲未滿，便是童工。法律上對於最低年齡以上的工人，每每跟着男女性別而異其保護。關於童工和女工也有設爲共通保護的法則，也有設爲各別保護的法則；現在分說如左：

(一) 工作的制限 童工和女工是不得從事左列各種工作：

- (1) 處理有爆發性、引火性，或有毒質的物品；
- (2) 有塵埃、粉末，或有毒氣體散布場所的工作；
- (3) 運轉中機器或動力傳導裝置危險部份的掃除、上油、檢查、修理，以及上

卸皮帶、繩索等事；

(4) 高壓電線的銜接；

(5) 已鎔鑛物或鑛滓的處理；

(6) 鍋爐的燒火；

(7) 其他有害風紀或有危險性的工作。

(二) 夜業的禁止 童工每日的工作時間是不得超過八小時，並且禁止夜間工作。在童工，是不得在午後七時到翌晨六時的時間內工作；在女工，是不得在午後十時到翌晨六時的時間內工作。因為夜業不適合於工人衛生，對於工作的效果也要發生不良的影響；尤其是童工發育未充分，女工體質柔弱，不應在夜間從事工作。況且，為工人的家庭幸福計，女工的夜業也有禁止的必要。在各國立法例上，關於童工和女工的夜業禁止，已經很普遍了。

(三) 童工的教育 工廠對於童工和學徒，應該使他們受補習教育，並且要負擔教育費用的全部。至於補習教育的時間，每星期須有十小時。

(四) 女工生產前後的保護 女工生產前後，應該停止工作八小時，工資照給。

(五) 男女同工同酬。男女做同等的工作，而且效力相等，應該給付同等的工資。

#### 第四款 工人的工作時間

從前資本家每有一種錯誤的見解，以為工作時間越長，出品就越發加多，利益就越發優厚；實則不然，工作時間的增加和生產的增加，並須成爲絕對的比例。因爲工人經過一定的工作時間以後，其工作能力就漸漸減少，出品也就跟着減少。況且，長時間的工作易於引起工人的過度疲勞，以致發生意外危險，同時還有促短工人壽命的不良結果。現代減少工作時間的運動，已經獲得相當的勝利。我國工廠法上關於這一點，並不算怎樣落後；現在分說如左：

(一) 每日八小時工作制的採取。成年工人每日實在工作是以八小時爲原則；但有左列兩種例外：

(1) 爲了地方情形或工作性質確有延長工作時間的必要，得延長到每日十小時。

(2) 爲了天時，事變，和季節的關係，也得延長工作時間；但每日總工作時間

不得超過十二小時，并且所延長的時間，每月不得超過三十六小時。

(二) 輪班制 工廠如果採用晝夜輪班制，所有工人班次，至少每星期要更換一次。所謂輪班制就是因有許多工業，如同鍊鋼，鑄鑪等類，工作的時間是不能間斷；然而法律上却已明定每日八小時工作的原則；所以每班工人做滿八小時工作以後，便須換一班工作了。至於所謂每星期更換一次，便係指那本星期內，輪着夜班的工人在下一星期內應該換作日班。

### 第五款 最低工資

勞動立法上規定最低工資率，原是適應工人生活上的要求，勞工應該享有生存權，最低工資便係保障勞工的生存而規定。最低工資的實質，雖則並非解決工人生活問題的一種工具；但亦可以保障維持工人生活的最低限度。我國工廠法第二十條規定：『工人最低工資率之規定，應以各廠所在地之工人生活狀況為標準，』這是因為生活程度和生活物品的價格本是隨時隨地各有不同；十年前熟練工人的工資或者不夠充作十年後粗工的生活維持費；甲地工人的優厚工資，或者只夠維持乙地工人的最低限度生活。所以最低工資率

的規定應該把各廠所在地工人的生活狀況做標準，法律上却不能預先訂定。最低工資固然是一種良好制度；但實行上却有下列兩種困難：（一）工資率不能劃一，須要跟着產業的種類，勞工的性質，地方的習慣，和國際上有無競爭而分別訂定；（二）生活費標準不易決定，這是常常要依於男女性別和負擔的多寡而有不同。因此，各國立法例上，關於最低工資率的規定，每每是適用於特定產業，並且把公正工資作為標準。

#### 第六款 休息和休假

（一）休息 工人在工作時所感受的疲勞，不能沒有相當的休息時間，恢復他的工作精神。我國工廠法上所規定的是有左列三種休息時期：

- （1）繼續工作中的休息 工人繼續工作至五小時，應有半小時的休息；
- （2）七日中的一日休息 工人每七日中應有一日的休息，但却並不限於星期日；

（3）應該放假的紀念日 凡屬政府法令所規定應該放假的紀念日均須給假休息；如同一月一日，三月十二日，三月二十九日，五月一日，七月九日，十

月十日，十一月十二日。

(二) 特別休假 工人在工作期間內雖有紀念日和七日中一日的休息；但終年勞動，僅有短促的休息日子，體力和精神方面是不能獲得充分的調和。況且，工人家庭間每有必須親自處理的事務，不無需要相當的假期，以便料理。我國工廠法上是規定凡工人在廠繼續工作滿了一定期間，應有特別休假；如同：

- (1) 在廠工作一年以上，未滿三年時，每年休假七日；
- (2) 在廠工作三年以上，未滿五年時，每年休假十日；
- (3) 在廠工作五年以上，未滿十年時，每年休假十四日；
- (4) 在廠工作十年以上時，特別休假期要每年加給一日；但總數不得超過三十日。

#### 第五節 勞資爭議處理

勞資爭議就是勞工和資本家間關於僱傭條件的維持或變更所發生的爭議，據我國十九年三月十七日公布的勞資爭議處理法適用於僱主和工人團

體或工人十五人以上所發生的這種爭議。凡主管行政官署當勞資爭議發生時，經爭議當事人一方或雙方的聲請，就應召集調解委員會調解，並且得由主管官署用職權付調解。調解或立時就視同爭議當事人間的契約，如果不成立，經當事人一造的聲請，就應交付仲裁委員會仲裁。爭議當事人在仲裁委員會的裁決送達後，五日以內不聲明異議，該裁決就和調解成立時一樣，視同契約了。關於勞資爭議處理，我國法定制度上是有特設的處理機關和特定的處理程序。

### 第一欸 勞資爭議處理的機關

(一) 調解機關 調解機關是採用委員制，稱為調解委員會，設置委員五人或七人，由下列代表組織而成：(1) 主管行政官署派代表一人或三人；(2) 爭議當事人雙方各派代表二人。有時同一勞資爭議事件，該主管行政官署却有二個以上時，是有左列兩種不同的辦法：

(1) 各該主管行政官署如在同一省區，那就得由省政府指定一該管行政官署派出代表，並且在必要時得由該省政府指派代表；

(2) 同一勞資爭議事件不在同一省區，那就工商部得指定一個該管行政官署派出代表，並且在必要時得由該部指派代表。

(二) 仲裁機關 勞資爭議的仲裁是歸仲裁委員會處理，仲裁委員會置委員五人，由下列人員組織而成：(1) 省政府或該管市縣政府派代表一人；(2) 省黨部或該地市縣黨部派代表一人；(3) 地方法院派代表一人；(4) 與爭議無直接利害關係之勞方及資方代表各一人。關於(5)項代表的產出，是要依於一定的名單加以指定。大凡省政府或不屬於省的市政府在其管轄區域內，每年應命工人團體和僱主團體各推定堪為仲裁委員者十五人至三十人，開列名單，送請核定，以便隨時依法指定。

## 第二款 勞資爭議處理的程序

(一) 調解程序 勞資爭議調解的重要程序，有如左列：

(1) 調解程序的開始 勞資爭議的調解有聲請調解和職權調解的分別：前一種是由爭議當事人聲請，後一種是由該管行政官署提出調解。在聲請調解，爭議當事人應向主管行政官署提出調解聲請書。至於職權調解，那就

一經提付調解，該行政官署須將應付調解事項用書面通知雙方當事人。

(2) 調解時的調查 調查程序一經開始，便應召集調解委員會，並須在召集後二日以內，調查下列各種事項：(甲) 爭議事件的內容；(乙) 爭議當事人提出的書狀以及其他有關係的事件；(丙) 爭議當事人雙方的現在狀況；(丁) 其他應該調查的事項。這種調查期間，非有特別的情形，不得超過七日。

(3) 調查成立 調解委員會的調解，若經爭議當事人的雙方代表同意，在調解筆錄上簽名，調解便已成立。

(二) 仲裁程序 勞資爭議仲裁的重要程序有如左列：

(1) 仲裁程序的開始 當勞資爭議事件調解不成立時，爭議當事人的雙方或一方得聲請仲裁；但須向主管行政官署提出合於法定程式的仲裁聲請書。主管行政官署接受後，應該從速在該行政官署所在地或爭議事件所在地召集仲裁委員會。至於仲裁的程序，關於調查事項的進行却和調解程序一樣。

(2) 仲裁的決定 仲裁委員會的仲裁是採取全體委員的合議方式，并且

取決於多數。仲裁取決後應該作成仲裁書送達雙方當事人，並送主管行政官署備案。

(3) 和解的成立 仲裁程序進行中，隨時可以成立和解；但關於和解條件，須要呈報仲裁委員會。

## 第六節 工商業團體組織

### 第一款 工會

(一) 工會的意義 在通常的意義上，工會本係工人的永久團體，其目的在於改良工人的生活而增進其工作地位。這種定義原是不能包括一切勞工組織；但以我國行政法為立場，却也頗有相合之處；那就所謂工會便是同一產業或同一職業的男女工人以增進知識技能，發達生產，維持改善條件和生活為目的組織而成的社團法人，我國工會法上關於工會的組織是有兩個單位：一個是產業組織，把在某種產業系統下的一切同類工作的工人和有連帶關係工作的工人聯合起來；一個是職業組織，把同種類，同性質的勞動工人聯合起來。

(二) 工會的設立 工會的設立，須要基於增進知識技能，發達生產，維持改善勞動條件及生活之目的，集合十六歲以上現在從事業務的同一產業工人一百人以上，或同一職業工人五十人以上，方得依照法定程序，設立工會。

(三) 工會的職務 工會是有左列各種職務：(工會法第十五條。)

- 一 團體協約之締結、修改、或廢止，但非經主管官署之認可，不生效力；
- 二 會員之職業介紹及職業介紹所之設置；
- 三 貯蓄機關、勞動保險、醫院診治所，及託兒所之舉辦；
- 四 生產、消費、購買、信用、住宅等各種合作社之組織；
- 五 職業教育及其他勞工教育之舉辦；
- 六 圖書館及書報社之設置；
- 七 出版物之印行；
- 八 會員懇親會、俱樂部、及其他各項娛樂之設備；
- 九 工會或會員間糾紛事件之調處；
- 十 勞資間糾紛事件之調處；
- 十一 關於勞動法規之規定，改廢事項，得陳述其意見於行政機關、法院、

及立法機關，並答復行政機關、法院、及立法機關之諮詢；

十二 調查工人家庭生計經濟狀況，及其就業、失業，並編製勞工統計；

十三 其他有關於改良工作狀況，增進會員利益之事業；工會如尙未舉辦前項所列或其章程所訂定之互助事業，而主管官署認為有舉辦之必要時，得派員協助辦理之。

(四) 工會的解散 工會的解散，可以分做受令解散和宣告解散兩種：

(1) 受令解散 工會有了下列情事之一，主管官署就得解散牠：(甲) 存在的根本要件不具備；(乙) 違反法規，情節重大；(丙) 破壞安寧秩序或妨害公益。

(2) 宣告解散 工會得因下列事由之一，宣告解散：(甲) 大會決議解散；但却須得主管官署的認可；(乙) 章程內規定解散事由的發生；(丙) 工會破產；(丁) 工會人數不足；(戊) 工會的合併或分立。工會宣告解散後須將解散事由和年月日在兩星期內呈報主管官署。

## 第二款 商會

(一) 商會的意義 商會是以圖謀工商業和對外貿易的發展，增進工商業公共的福利而組織的法人，并且商會和工會、農會等都是職業團體，而屬於人民團體之一種。商會的存在極有關於工商業行政，應受法律的管理；現行商會法是在民國十八年八月十五日公布。

(二) 商會的設立 各特別市，各縣，和各市都得設立商會，就以各該市縣的區域為區域；但在繁盛的區鎮，也得單獨或聯合設立商會。大凡每一區域內要由五個以上工商同業公會發起，無工商同業公會時就由該區域內商業的法人或商店五十家以上發起，方得設立商會。并且，這些發起人應該召集設立大會，依法訂立章程，呈請核准，同時還要依照二中全會所規定的人民團體組織方案辦理。

(三) 商會的職務 商會的法定職務有如左列：(商會法第三條)

- 一 籌議工商業之改良及發展事項；
- 二 關於工商業之徵詢及通報事項；
- 三 關於國際貿易之介紹及指導事項；
- 四 關於工商業之調處及公斷事項；

- 五 關於工商業之證明及鑑定事項
- 六 關於工商業統計之調查編纂事項
- 七 得設辦商品陳列所，商業學校，或其他關於工商業之公共事業，但須經該管官署之核准；
- 八 遇有市面恐慌等事，有維持及請求地方政府維持之責任；
- 九 辦理合於第一條所揭宗旨之其他事項。
- (四) 商會的解散 商會的解散和關於工會的解散立法不同，商會法上並不設定得為解散的事由；不過當解散時須經會員代表四分之三以上的出席，出席代表三分二以上的同意，方得決議。這種決議還要經過工商部核准，方始發生效力；

### 第三款 工商同業公會

(一) 工商同業公會的性質 工商同業公會和我國舊制會館公所，在性質上頗有相同之點。從前的會館公所基於同鄉同業的公共利益而結合，不失為我國工商業團體的基本組織；不過這種組織由於社會進化和工商業發達

而來，本無法律上的根據。至於工商同業公會是在同一區域內，經營各種正當工商業的人，以維持增進同業的公共利益和矯正營業的弊害為宗旨而組織的團體。這種公會在工商業團體組織中自係最小單位，也就是一種基本組織。並且，牠有法律上的地位，受那工商同業公會法的保護和監督。

(二) 工商同業公會的設立和解散 凡在同一區域以內，要有同業公司行號七家的發起，方能設立工商同業公會。這些發起人依法訂立章程後，應該造具該同業公司行號及其行業主或經理人的姓名表冊，連同章程分別呈請特別市政府或由地方主管官署轉呈核准設立。但在同一區域以內，只能設立一個工商同業公會。至於工商同業公會的解散，那就須要限於具有下列情事之一：(1) 違背法令，(2) 逾越權限，(3) 妨害公益。並且，在特別市，得由特別市政府命令解散；在縣或市，得由縣政府或市政府呈准省政府命令解散；但是，都要呈明工商部備案。

### 第三章 關於交通通信的行政

#### 第一節 道路

第一款 道路是什麼

供作一般公衆通行的土地叫做道路；但其間却有公道和私道之分。所謂私道，其供作一般公衆的通行，並非在法律上有何根據，不過出於所有人的自由意志，而爲行使所有權所發生的效果。這種私道在廣義的解釋上，未始不可稱爲道路；但却全屬私有土地的性質，涉及私法的範圍，不是行政法上所研究的對象。至於公道却是依於公之權力，以供公衆交通上所必需的土地，所謂道路行政就是專指公道而言。

道路常因觀察點的不同，就可發生各種分類方法。大凡把使用目的何在作爲標準，就可分做人行道和車道；把交通上的位置作爲標準，就可分做幹路和支路；把建築的方法作爲標準，就可分做石路、砂路、柏油路等類；至於把經營道路的主體作爲標準，那就國家經營的叫做國有道路，地方團體經營的叫做公道路，私人受了國家的特許而經營的叫做私設道路。從前北京政府所頒布的修治道路條例，把道路分爲國道、省道、縣道、和里道，這就是基於交通的位置而分類了。

## 第二款 道路負擔和道路使用

(一) 道路負擔 道路負擔就是對於道路的維持管理，以便保存公眾可得通行之狀態的義務。這種義務或者屬於國家，或者屬於地方團體，並且各國的立法例頗不相同：法國採收集權主義，幹路是由國家直接修理；英、普等國採取分權主義，根據路之大小分配給上級或下級地方團體；日本却是不問國道、府道、縣道、和里道，一面歸國家執行，一面由府縣以下地方團體負擔義務。並且，地方團體基於法律的規定，經營屬於該地方的道路，從牠所負擔義務的內容看來，是有築造義務和維持義務的區別：前一種是關於道路之新造和改造的負擔，後一種是關於道路原狀保全的負擔。

(二) 道路使用 道路本來是供作公眾的自由使用，不能徵收任何費用。有時經國家特許的私設道路，雖則徵收通行費；但在性質上却是屬於民法上契約的反對給付，不得視同公法上的規費。並且，道路使用固然以自用使用為原則，但在例外也得依於道路主管機關特許或警察許可，認許特定人特別使用；如同軌道的敷設，電桿的豎立，廣告牌的設置，以及鐵管的埋設等類。這些都

是依特許而得享有的特別使用權。

凡是接續於道路的橋梁，原可視為道路的一部，自當適用關於道路的法律。私人所經營的橋梁，如果和公道相接續，那就非經特許，不得敷設。

## 第二節 鐵道

### 第一款 鐵道是什麼

大凡在土地上敷設鐵軌，利用蒸汽力或其他原動力轉運車輛，以便供作旅客或貨物之運送的設備，就叫做鐵道。在這種意義之下，還有公之性質的鐵道和私之性質的鐵道之區別：前一種是以供作一般公眾交通用途為目的，後一種却是專供特定的農工礦業上運送之用，所以稱為專用鐵道。行政法上所研究的當然注重在供作公眾交通之用的鐵道；至於專用鐵道原是屬於私企業性質，在敷設的時候雖要經過主管官署的准許，但和私設公道的特許不同。關於專用鐵道的使用，是以不得供作一般交通之用為原則；所以如果運送所營事業以外的物品，須經主管官署的特別許可。

在學理上，可從各種不同的標準，把鐵道分做左列幾種：

(一) 國有鐵道省有鐵道和私有鐵道 這是把鐵道的經營主體作為分類的標準：國有鐵道就是國家自己所經營的鐵道；省有鐵道便是省自治團體所經營的鐵道；私有鐵道却私人或私法人受了國家特許所經營的鐵道了。據修正鐵道部組織法第一條規定：『鐵道部規畫建設，管理全國國有鐵道、國道，及監督省有、民有鐵道，』足見我國現行法上也有這樣的分類。

(二) 幹線鐵道地方鐵道和市街鐵道 這是基於經濟上的意義，而為鐵道的分類：幹線鐵道是構成國內的陸地交通機關的鐵道；地方鐵道是以地方交通為目的；至於市街鐵道却是為了都市的內部或近郊的交通便利而敷設的鐵道。

在公用事業上，還有供作一般交通之用，却不受鐵道法的支配，這就叫做軌道。鐵道和軌道的差別，不在原動力的相異，却在敷設於公共道路上和敷設於專用土地上的不同。如果原動力雖則不用蒸汽，但却並非敷設在公共道路之上，仍舊要受鐵道上的支配。軌道有時敷設在既存的公路上面，有時却要收買土地，擴充公共道路；無論如何，凡屬敷設軌道的土地一概是公共道路。

## 第二款 國有鐵道和民有鐵道

國家經營鐵道事業，雖則是直接目的在於便利交通，但却仍舊屬於私經濟的行爲，不能不適用私法上規定。關於鐵道立法，像鐵道營業法規雖係一種公法；但亦不過規定鐵道營業的必要部分，其他大部分營業却仍舊要適用私法。至於鐵道營業法規上設定各種警察法條，那就無非爲了營業上所生危險，以便保護交通方面的安全。所以鐵道事業並非國家的權力作用，不必限於國家獨占，我國現在也仍舊容許民有鐵道的敷設。要曉得鐵道應不應歸國家獨占一問題，在理論上雖則不無爭執之點，但鐵道屬於國家獨占事業的趨勢却是明顯得很。鐵道本來倡始在英國，當這種制度初發生的時候，各國多採用自由放任主義，後來進步到政府監督主義，現在却頗有國家獨占主義的傾向。在美兩國素來是採用自由放任主義，對於民有鐵道，法律上並不設定嚴格的管  
理規條，美國却更有各種獎勵制度。至於鐵道運輸營業，英國法只設定運費最高額，在此限度以下聽任各鐵道公司自由變更運費的定率，美國并且沒有法定最高額的限制；不過運費定率須要公示罷了。但在歐洲各國，不僅對於民有鐵道的監督甚嚴，數十年來本已漸漸傾向到國家獨占主義。比利時從一八七〇年以來，把特許的民有鐵道漸次收爲國有；意大利當一八七五年時代，用買

收方法，統一國有鐵道，後來又把全國線路租借給私立公司去經營；但關於運費等項加以嚴重的監督；瑞士是在一九〇〇年公布法律，收買全國主要線路，完成國有鐵道的企圖；至於德國，那就現行憲法上雖則沒有規定要把一切鐵道完全收歸國有，但國家的監督權却也十分嚴重。在亞洲，像日本是在日俄戰爭以後，由西園寺內閣提出鐵道國有法案，一九〇五年經國會通過施行，等到一九〇七年，一切鐵道都歸國有了。

鐵道國有在學理上究竟有何根據，這是有待於說明的；一般所主張鐵道國有的理由大概如左：

(一) 鐵道是具有獨占事業的性質。大凡一切私企業的经营常常是具有競爭性的；但是鐵道的性質却是不適於競爭。因為以社會經濟或國家經濟為立場，假使在同一距離的地域以內，有兩條線路由兩鐵道公司經營，那就競爭的結果，無非是浪費資本；所以鐵道事業無益於競爭，應該是抑制競爭，適合於國家獨占。

(二) 鐵道是富於公用事業性。鐵道經營雖則也是一種營利事業；但和其他營利事業不同。鐵道的直接利益在於供給公眾運輸交通上的便利，營業

所得還不得是附隨的利益。所以鐵道事業不是單純的私企業可比，主要目的既然不外公眾的一般利益，營業上所得如何就非所計；爲了達到這種目的，實有國家獨占的必要。

(三) 鐵道的敷設經營應該普及於全國。鐵道和一國的文化、經濟、工商農礦事業都有莫大的關係，十九世紀後半期因爲經濟狀況猛進，成爲鐵道建築時代；所以孫中山所計畫的十萬英里鐵道，確係開發國民經濟的最要工具。在這種意義之下，鐵道的經營自以普及全國爲原則，同時就是應由國家獨占的理由。

### 第三節 航政

#### 第一款 水上交通行政的範圍

關於水上交通的法規有屬於公法的，有屬於私法的；後一種如同海商法，前一種便係涉及水上行政法規。我國現行法上對於有關航運和公水利用的規定，固然還是很欠缺；但中央直接管轄的航政的範圍已由中央政治會議決定；現在列記如左：

(一) 航路行政 這是如同浮樁、燈塔、望台、和其他航行標識的設置、管理；沿海以及內地江河的疏濬；近海、遠洋、平水、急水各航路的劃分；定期或不定期航線的指定和擴張；外國船舶出入的限制；海水衝突的預防等類。

(二) 港埠行政 這是如同港灣、埠頭、倉庫、壘船、船塢的建築、管理修繕、使用等類。

(三) 船舶行政 這是如同船舶的製造、檢查、註冊等類。

(四) 船員行政 這是如同船員（包括輪機駕駛和引水等在內）的養成、檢定、考試，以及核給證書、考核成績、設備保險等類。

(五) 航業的監督經營 這是如同國營航業的創辦、民營航業的監督和保護、遠洋航行的獎勵和補助，以及海運政策的確立等類。

## 第二款 船舶的管理

關於船舶管理的法規，如同船舶登記和國籍證書的付與，船舶的檢查，船舶職員的權義限制，都是船舶行政上的重要事項。這些法律在最近的將來都要陸續制定公布。十八年二月十八日交通部曾經公布修正輪船註冊給照章程，

內有左列要點：

(一) 註冊給照的船舶 應行註冊給照的船舶可以分爲下列兩種：(1) 營業的輪船或夾板船；(2) 非營業的輪船或夾板船。凡屬營業的大小輪船或夾板船，無論是官廳，或公司，或個人所有，一概都要依照章程註冊。

(二) 註冊給照的官署 船舶註冊給照的主管官署是交通部，凡屬輪船或夾板船，非經交通部註冊給照，是不得向海關領取船牌。

(三) 註冊的事項 在呈請註冊給照時所應呈報的事項，有如下列：(1) 船舶所有者的姓名，或其機關及地址；(2) 船舶名稱；(3) 船舶容量及總噸數；(4) 船舶長廣和吃水尺寸；(5) 機器種類；(6) 機器馬力和行駛速度；(7) 航線圖說；(8) 碼頭起迄和經過處；(9) 船舶購置，或租賃，及其價值；(10) 造船年月；(11) 造船廠名及地點；(12) 管理員的姓名履歷。

(四) 船舶執照的換給補發繳銷和調銷 這是應該依照章則，分別辦理：(1) 執照的換給 有了下列情事之一，須要呈報交通部，換給執照：(甲) 變更航線，(乙) 開關碼頭，(丙) 更換船舶名稱，(丁) 其他變更執照中所記載的事項。

(2) 執照的補發 所領得的船舶執照如有遺失或毀損的時候，得聲明理由，呈請交通部補發。

(3) 執照的繳銷 有了下列情事之一，應該立即呈報交通部，並將執照繳銷：船舶損毀不能航行時，(2) 自行停業或者經由官廳以職權令其停業，(3) 船舶轉售、贈與，或租與他人時。

(4) 執照的調銷 凡有違背關於航政各項規則的情事，那就主管官署得呈請交通部，調銷船舶的執照。

#### 第四節 航空

##### 第一款 郵運航空

航空事業和航空立法，在我國現在還沒有發達。所謂郵運航空也是正在幼稚時代；不過國家已經特設主管機關——郵運航空處——秉承交通部的命令，掌理全國郵運航空事務。關於郵運航空處組織上的要點，是有左列幾種：

- (一) 郵運航空處的職權 郵運航空處管理左列各種事務：
- (1) 規劃全國郵運航空線；

(2) 經營郵運航空事業

(3) 籌劃並辦理國際郵航聯運事項；

(4) 核准或指定航空公司承辦郵運事項；

(5) 管理或監督關於郵運航空事業必要上的設備事項；

(6) 檢定承辦郵運航空公司的航空器和技術人員。

(二) 郵運航空處的組織 郵運航空處設置下列各科：(1) 總務科，(2) 業務科，(3) 工務科。并且，郵運航空處的組織，是採取獨任制，只設處長一人，由國民政府簡派。

(三) 郵運航空處的附設機關 郵運航空處在必要時，得附設下列機關：  
(1) 各航空線管理局及航站，(2) 航空器修理廠及製造廠。

## 第二款 商辦航空事業的監督

現代各國的航空事業，大都在政府監督之下，准許私人舉辦，並不認為國家獨占事業；我國亦然。航空事業，除軍用外，均由國民政府行政院交通部經營；但得依於監督商辦航空事業條例（立法院十八年一月二十二日通過。）關於

國辦航空事業，得由公司或個人呈准交通部辦理。

(一) 商辦航空事業的意義 所謂商辦航空事業便是以營業為目的用飛機、飛艇，和其他航空器連續運貨載客以及供作遊覽的商行為。

(二) 經營商辦航空事業的要件 經營商辦航空事業的人，須要先行指定航線，擬具計劃書，營業章程，以及所定資本總額，呈請交通部核准，並須具備左列要件：

(1) 商辦航空事業的資本總額須在二十萬元以上，並須在開始營業以前，收足總額四分之三；呈請交通部查驗；

(2) 經營航空事業，限於有中華民國國籍的人，並且不得參加外資或借用外債。

(三) 商辦航空事業的營業期限 商辦航空事業的營業期限，第一期是七年，此後是每三年為一期；如果著有成效，那就期滿後得呈請交通部繼續營業。所謂著有成效，是指飛航安全、班期準確、便利旅客、裨益運輸等項而言，至於營業獲利却不算成效。

(四) 營業權的轉讓 商辦航空事業，非經交通部許可，是不得把營業權

轉讓於他人；至於在營業期滿以後，交通部得估價收歸部辦。

## 第五節 郵政電信

### 第一款 郵務和電報電話的相互關係

郵政和電信都是公企業上的主要機關，關於這些事務的行政管理，原有相同的性質。不過呢，郵信與電信也和鐵道的性質一樣，本非權力命令的作用；所以不必一定要歸國家獨占。但在鐵道，民有和國有並行；郵政却不然，完全要歸國家經營，就在英美等國，關於郵政也不採取自由放任主義；英國是把電報也歸給國家所有，至於我國，雖則在特殊的情形之下，得由公私團體或個人設置電信；然而特許的範圍也就狹小得很。

所謂郵務，其實質上的意義本該包括書信和物品的傳達；但是現在一般國家所獨占的郵務事業無非關於書信的送達罷了。物品的運輸却未嘗不許私人經營；不過私人所經營的物品運送事業，完全適用私法，而國家所經營的郵務事業却受特別法的支配。書信傳達以外，其他通信事業，那就如同電報的作用在於長距離的急速通訊，電話的作用在於隔地的對話；這些通信事業爲了

滿足公衆的需要，都有由國家經營的必要。並且，論者以爲郵政和電信應該互相結合，那就功用越發能夠顯示出來，國家經營郵政，同時就該附帶經營電信事業。郵務、電報、和電話在效用上的固然互相補助，在設備上也有連帶的關係；所以各國現行制度頗有把這三種企業同屬於一個企業主體。這是在經濟上和事務管理上極有利益；以經濟爲立場，所有的重大利益是：(1) 郵務和電報、電話可以併合經營；(2) 同一電線可以同時供作電報和電話之用；(3) 在同一電柱上架設電報線和電話線。至於這三種事業合併經營時，在事務管理上所可得到的便利，如同：(1) 辦事人員可以減少；(2) 建築物和其他需用品可以節省；(3) 關於業務上的一切事項，便於聯絡管理。

## 第二款 郵稅

### 第一項 郵稅的性質

我人在交給郵局寄遞信件時所繳納的郵費是私法上的貨金呢，還是公法上的使用費呢？郵局和寄遞人間所發生的關係本來不是普通私法上的契約關係，那就郵費自非貨金可比；不過郵稅在公法上的性質是租稅還是規費，却

不失爲一個問題。要曉得郵務事業的獨占雖則也和烟酒專賣的情形相仿，所有的收入也可認爲變相的租稅；但是郵政的目的既然在於公衆的利益，並非專圖財政上的收入，和租稅的性質顯有不同；所以應該屬於規費的範圍。德國學者中頗有以郵稅強制徵收爲立場，主張郵稅爲租稅。這是因爲德國郵務法上規定郵局對於未完納的郵稅金額，得依國稅徵收法辦理。其實呢，德國郵務法上的規定不過在徵收方法上有關於國稅徵收同一程序的適用，並非確認郵稅就是一種租稅。各國郵政制度上，從來沒有可以資爲郵稅屬於租稅的明示或暗示的認定；但却每因預算的編制，把郵稅編列於事業收入，並不編列於規費收入，以致引起郵稅性質上的疑問。

租稅和規費的區別，在於租稅的負擔是以公平普及爲原則，但規費却是對於國家或地方團體之勞費的特別報償，本來無所謂普及與否。所以租稅上所收入的稅金的來源既然重在普遍，其支出時所發生的效果也是一般人享受利益；但在規費却不然。國家經營郵務事業，固然是以增進公共利益爲目的，但郵稅的繳納却是限於特定人要利用這種機關而享受傳遞信件的利益。所以郵稅的性質明係對於國家特別勞費的報償，是規費却不是租稅，也就並無疑

義了。因為郵稅是一種報償；所以收入額和支出額應該相適合，即使郵務事業十分發達，收入上有了贏餘，也該用在改良或獎勵通信機關方面。至於企圖國庫的充實，因而增加郵費，這却未免背於郵稅性質和國家經營郵務的本來目的了。

## 第二項 郵稅的定率

(一) 郵稅制定的原則 郵稅既然不是租稅，那就制定郵稅時自有其應該遵守的原則，這是不外於下列兩種：(1) 稅率要低廉，須以足償其勞費為最高度；(2) 計算稅額的方法要力求簡單明瞭。因為不合第一種原則，勢必發生下列兩種弊害：(1) 有背於國家經營郵務事業的本來目的；(2) 失去勞費和報償的平衡；至於不合第二種原則，那就又必發生下列兩種弊害：(1) 業務管理上多出不必要的麻煩；(2) 一般公衆感受不便和困難。現在制度上，寄遞一封平信，無論本省或邊省遠地，一律取資四分，這就是適合於稅率低廉和計算簡單明瞭的兩個原則了。

(二) 郵稅制定的標準和稅額遞加法 郵稅的制定，因欲適合上面所說

的兩種原則；所以對於各種郵件，不能不比例勞費的大小而設定一種分擔額，關於決定標準上却有左列兩種不同的制度：

(1) 距離差別制 這是根據發送地和到達地距離的遠近，設定郵稅多寡的分別，或依里程計算，或按地點計算。這種制度從前曾經在歐美各國施行；但是有背於簡明和低廉的原則；所以現在已經不復採用了。

(2) 重量差別法 這是採用全國均一制度，不問郵遞路程的遠近；但在重量上分別郵稅的多寡。大凡重量增加，郵費也就跟着增加，關於增加重量和增加郵費的比較，各國間又有左列兩種不同的方法：

(甲) 比例法 比例法是把稅率的單位先行決定；於是單位增加若干倍，稅額也就跟着若干倍；如同預定單位是郵件每重三錢，稅額一分；那末，如果重量增加到三兩，稅額就要增加到一角。法、美、比、西、葡、日等國都是採用此法。

(乙) 遞減法 遞減法雖則也是稅額跟着郵件重量增加，但却並非正比例的增加，換一句話說，就是重量越增，稅額增加的程度反見減少。英、荷、瑞典、那威等國都是採用此法，還有德國是把郵件重量分做十五格蘭

姆以下與十五格蘭姆以上到二百格蘭姆兩個階段。

### 第三項 郵稅徵收的方法

(一) 郵稅徵收方法的種類 郵稅的徵收是有完納稅、未納稅、和未足稅的區別：發送人在發送時已將郵費繳足，這就叫做完納稅；發送人並不繳納郵費，却當郵件送達後，由受取人完納，這就叫做未納稅；至於發送人繳付不足額，却由受取人完納其餘一部分稅額，這就叫做未足稅。各國現行制度上，像美國和西班牙是單獨採用完納稅制，發送人不繳足郵稅，郵局就不為寄遞；塞爾維亞是三種方法並行，並且聽任發送人自由，稅額也是一律；至於大多數國家却是一面兼取三種方法，一面却對於未納稅和不足稅的郵件加重所徵收的稅額。

(二) 未納稅制的增稅方法 未納稅制雖為論者所非難，並且曾經萬國郵務聯合會議議決廢止；至於反對這種制度的重要理由無非是在郵費的徵收和郵件的管理上感受麻煩。不過呢，為了公衆的充分便利起見，未納稅制未始不可行；但須用增稅方法補助牠罷了。所謂增稅方法就是不拒絕未曾納稅

郵件的寄遞，同時却對於這種郵件增加稅額。關於增稅的方法在各國制度上又有左列兩種區別：

(1) 倍徵法 這是對於未納稅的郵件，照原來稅額加倍徵收；英、法、日、比、葡、羅馬尼亞，以及我國都是施行這種方法。

(2) 罰金法 這是對於未納稅的郵件，課以定量的罰金；如同德、荷、瑞典等國。

(三) 不足稅制的增稅方法 發送郵件人所完納的郵稅不足額時，郵局爲他寄遞，也是和未納稅制一樣，採用增稅方法；但却可以區別爲左列兩種：

(1) 不足額倍徵法 這是對於不足的稅額加倍徵收，譬如說應繳郵稅四分，發送人只納兩分；那末，對於其餘不足額的兩分加倍計算，就要徵收四分。英、法、日、比、葡等國都是採用此法，我國也是一樣。

(2) 全額倍徵法 這是不足額納稅的郵件，視同未納稅的郵件，不論已納多少，一概依照原額加倍計算，不過可以除去已納部分；譬如說原額四分，已經繳過三分，但却仍舊依照原額四分加倍計算是八分，除去已納三分；那末，應再繳納五分。德、意、丹、荷、瑞典、瑞士、那威等國都是採用此法。至於(1)(2)兩種

方法比較起來却是不足額倍徵法較爲公平。

#### 第四項 郵稅完納的方法

郵稅完納的方法不必限於貨幣的直接繳納，通常是購用郵票、郵片、封套和封緘紙等類，以代替金錢的臨時給付。現在分說於左：

(一) 郵票 郵票是一種有價證券，由政府發行，郵件發送人貼用郵票，就是履行郵稅的完納義務。這種完納方法，在郵務機關方面可以減省手續，在公衆方面可以預先購買，隨時貼用，當然是十分便利。關於郵票的種類，大概跟着各種定額的郵稅而爲適當的分配，在我國是把半分郵票作爲最小額面。郵票的製造發行權完全操於政府，并且對於偽造變造的郵票是有刑法上的制裁，對於失效的郵票是有政府收買的辦法。至於郵票失效的原因，通例是有下列幾種：(1) 污染，(2) 破損，(3) 曾經消印，(4) 稅額字樣不明。關於未經貼用的郵票，如有污染、破損、或稅額字樣不明情事，以致失其效力，那就爲了減少持有人損失起見，各國多施行由政府用低價收買的辦法。

(二) 郵片 郵片制度是開始實行於一八六九年的澳國，這是爲求簡易

通信的便利起見，假使內容沒有秘密的必要，那就經濟上或時間上都可節省。郵片可以分做通常郵片，往復郵片，和封緘郵片三種，所謂封緘郵片本和通常信件並無區別；不過在發送人方面有時却頗多便利；如同旅行的辰光用封緘郵片發信，就是秘密的話也不妨寫上了。這種郵片制度是比利時在一八八二年創設，後來由各國漸漸仿行。

(三) 封套和封緘紙 封套是由郵務機關製造發行的信封，面上印有一定的稅額；封緘紙是印有郵稅定額的紙片，供作封寄報紙等類的用途。英、法、德、日等國都已採用這種制度；不過因為封套的製造所需要的費用較多於郵票，所以在定額郵稅外，不得不徵收少許製造費。這種制度，頗受非難；至於批評的論調大概是：

(1) 製造費的徵收，對於公衆經濟上並無便宜之處，不會引起購用的興趣，如果不收製造費，那就國庫的損失太大；

(2) 書寫一有錯誤，不僅損失封套的代價，并且連帶郵費也損失在內；

(3) 封套是有一定的格式，不能適合一般公衆的心理。

(四) 貨幣完納法 郵稅的完納，直接使用貨幣的原是少見得很，通常總

是預先購用郵票或郵片。至於發送信件，臨時到郵局用現金支付郵稅，不過是形式上的貨幣完納；因為當時仍舊要購買郵票貼用，並非直接繳付貨幣。還有未納稅額和不足稅額的補納，雖則是直接使用貨幣，但在性質上已經含有罰金的意義，不是純粹的郵稅了。

### 第三款 電信

(一) 電信的意義和種類 凡屬電報、電話，不論有線、無線，以及其他任何電氣通信，一概叫做電信。所謂電信是有下列四種分類：(1) 電報，這是用電氣由金屬導線傳遞的符號、字母、文字、形象和數目字；(2) 電話，這是用電氣由金屬導線傳遞的語言聲音；(3) 無線電報，這是用電波在空間傳遞的符號、字母、文字、形象和數目字；(4) 無線電話，這是用電波在空間傳遞的語言聲音。

(二) 私設電信事業 電信事業是以國營為原則，但像左列電信經國民政府行政院交通部或其委託機關的核准，得由地方政府，公私團體，或個人設置：

(1) 供作鐵路、鑛山，或其他特別營業的專用；

(2) 供作船舶和航空機航行時通信的用途

(3) 因圖收發的便利，其當地電信機關接線通電；

(4) 專供在一宅地範圍以內的用途；

(5) 專供廣播有益於公眾的新聞、演講、氣象、音樂、歌曲的用途；

(6) 供作學術上試驗之用；

(7) 在沒有電話聯絡的一定區域以內，設置電話。

(三) 電信的祕密 國營電信機關及其職員、工役，對於往來電信的有無和其內容，一律負有嚴守祕密的義務。職員和工役就在退職以後也是一樣。

(四) 電信利用時的法律關係 由於電信利用時雙方所發生的法律關係，其與普通私法顯然差別之點，如同左列兩種：（電信條例第十條和第十五條）

(1) 行為能力 關於電信的利用，無行為能力人在特別法上視為有能力人，就是關於郵政的利用也是一樣，未納稅的發信人即使未成年，也要負擔行為責任。

(2) 賠償責任 電信若因特別事故和不可對抗的障害，以致遲滯或不能

傳達；遞信人是不可要求損害賠償。至於可得請求賠償的事由，法令上却另有規定。

## 第四章 關於貨幣銀行和度量衡的行政

### 第一節 貨幣

#### 第一款 貨幣的意義和本位

貨幣的意義是有廣狹兩種解釋，廣義貨幣便係經濟上意義的貨幣，大凡可為債務償還的方法，並有實際受領的利益，都是屬於這一種貨幣的意義；至於狹義貨幣便係法律上意義的貨幣，我們對於貨幣本難下一確切的定義；不過就通常意義說，貨幣就是一種財貨，並由國家公認為法貨，因而供作一般社會交易的媒介和價值的標準之用。所以貨幣須要具備下列三種要素：（一）交易的媒介，（二）價值的標準，（三）法貨的公認。所謂法貨的公認，就是基於國家權力而發生的法律上的貨幣，這種法貨有強制的通行力，其與經濟上的貨幣不同之點，譬如說關於債務的清償，在經濟上的貨幣，如果當事人間沒有

特約，債權人就可以拒絕受領；但對於法律上的貨幣却不然。

貨幣是有硬貨和紙幣的分別，硬貨便係依於公之權力證明牠的重量和成色的金屬貨幣，并且凡屬一國貨幣制度上基礎的金屬就叫做本位貨幣。本位貨幣是有法定的流通力，無論數量的多少，交易時受領人不能拒絕。現今各國所用爲本位貨幣的金屬不外金銀兩種，單用一種金屬的稱爲單本位制，兩種金屬並用的稱爲複本位制。在單本位制，採用金的是金單本位制；採用銀的是銀單本位制；在複本位制，通常是把金銀兩種金屬同時作爲本位貨幣，用法律定其比價，一律准許人民鑄造。不過呢，關於複本位制，還有下列幾種變例：(1) 採用金銀複本位制，却禁止銀貨的自由鑄造；(2) 採用金單本位制，同時把銀貨作爲任意流通的無限制的法貨，這是叫做跛形本位制；(3) 政府鑄造發行金銀兩種本位貨幣，但却不用法律限定其比價，這是叫做並行本位制。上面所說三種以外，還有一種金匯兌本位制，是由政府採用金本位制，同時却鑄造和金本位貨幣價值相當的銀貨，保有法定比價而流通。一般人民如果爲了對外支付而使用金貨的時候，那就依照法定比價向政府兌換金貨或國外匯票。至於政府方面却預先在外國銀行存有大宗準備金，以便應付國外匯兌的用途。大凡由

銀單本位制改革爲金單本位制時，就可採用這種金匯兌本位制，作爲過渡的救濟辦法。

本位貨幣以外，尙有一種補助貨幣，又稱輔幣。這種貨幣的支付額須受法律的限制，超過法定支付額，就沒有強制的流通力。輔幣是禁止人民鑄造，就是政府也不能濫造，對於社會的需要須有科學方法的計算，而設定一個標準。我國的貨幣制度原來是紊亂已極；但法律上的具文却又未嘗不規定得有條有理。從前北京政府所頒布的國幣條例，關於補助貨幣的限制流通額，是有左列規定：

(一) 補助銀幣 五角的銀輔幣，每次授受不得過十元；二角以下的却不得過五元。

(二) 鑲幣銅幣 這是每次授受，須以一元爲限。

## 第二款 貨幣的鑄造發行和流通

貨幣是有本位貨幣和補助貨幣的分類，在鑄造上也有自由鑄造和制限鑄造的分別。不過呢，關於貨幣的鑄造，現在各國都是鑄造權集中於政府，所謂自

由鑄造無非是對於本位貨幣，得由人民自備相當於貨幣原料的金屬，向造幣廠請求鑄造，我國現行制度也是這樣。要曉得關於貨幣的鑄造本有兩種行爲：一種是用一定的重量和一定的純分製成金屬片的行爲；一種是證明這種金屬片確有一定重量和一定成分的行爲。前一種是單純技術上的行爲，非以國權的發動爲要件，後一種却是公之權力作用，屬於國家的行政行爲。大凡國家設立造幣廠，就是兼有這兩種行爲。如果國家不自鑄造貨幣，採取外國貨幣，加以公證力，證明牠是具有一定的重量和純分，却也未始不能成爲法貨。但是，貨幣的品質數量既然對於國民經濟發生重要關係，并且造幣要政也該自行舉辦；所以進步的國家，鑄幣權都是集中於政府的。如有私行鑄造，在刑法上的處罰很重。

關於貨幣的鑄造發行和流通，還有幾種要點，須要說明：

(一) 價值單位的制定 價值單位就是貨幣價值計算的起點，這是對於充作貨幣的一定金屬的一定分量的價值，用一定的名稱以便表示他種財貨的價格。我國是把庫平純銀六錢四分八釐（一元銀幣的總重是七錢二分，成色是銀九銅一；所以純銀只有六錢四分八釐）作爲價值的單位，叫做圓。

(二) 貨幣的算則 貨幣的算則就是依據價值的單位計算各種物價的方法，現在各國多採用十進法的算則，我國亦然。但是，也有不用十進法的，如同英國是把鎊做單位，二十先令為一鎊，十二辨士為一先令，四法興為一辨士。

(三) 貨幣的種類 貨幣流通於社會，其功用在於能夠表現財貨的價格；但在市場上既有各種參差不同的物價而發生大小懸殊的金額計算，所以貨幣須要足以供應這種支付的需要。大凡貨幣種類的決定，不論本位幣或輔幣，一面要有適度的大小和分量，一面要以少數貨幣表示各種金額的功用。我國貨幣雖則混雜得很，但法定的本位幣却只有圓之一種；至於輔幣是有半元、二角、一角的銀幣三種；五分的銀幣一種；二分、一分、五釐、二釐和一釐的銅幣五種。所謂五釐、二釐、一釐的銅幣在實際上是已不存在，並且十進的算則尤其是從未實行。

(四) 參和成色純分及總重 貨幣是用金銀鑄造，但却要有抵抗性質，並不專用純粹的金銀，必須參入若干卑金屬，如同一元銀幣須要混合十分之一的銅質，這就叫做參和。這種貴金屬和卑金屬參和的成數就叫做成色。還有貨幣中所包含貴金屬的分量叫做純分。至於貴金屬和卑金屬參加的總共分量

叫做總重。

(五) 貨幣的公差 本位貨幣純分的價額本該等於額面的價額；所以純分和其價額不能不保有相當的重量與成色。但是，貨幣的鑄造，雖則盡其技術上的能事，却不能辦到重量和成色全不走失。法律上因而設定這種實際上重量和成色相差的最大限度，各種銀幣中的任何一枚，其實際的重量成色，和法定的重量成色相比，不得出此最大限度以外。這種最大限度就叫做公差，這種公差分別開來說，可以分做重量公差和成色公差，重量公差中又有每枚公差和大數公差之別。

(六) 貨幣的通用最輕重量 貨幣在社會上流通，輾轉於各個使用人之手，不能沒有磨損之處；但在一定限度內的磨損，却無害於法律上貨幣的性質，仍舊可以通用。所謂通用最輕限度就是指此關於磨損的法定最輕限度而言，超過這種限度，便應由政府收回改鑄。不過貨幣的磨損須要限於行用磨損；假使出於故意損壞，却不能強制他人收用。至於政府收回行用磨損的貨幣，加以改鑄，從來是有兩種方法：(1) 同額收換，這是用同額的新幣和磨損的舊幣交換；(2) 減成收換，這是對於磨損的貨幣，要依照牠磨損的程度折算為新幣的若干

成；然後用同等價值收回。

## 第二節 銀行

### 第一款 銀行的意義和種類

銀行是依於自己的計算，站在貨幣的需要者和供給者之間而為信用交易的營業。這種意義雖則不足包括銀行的一切，但却不失為關於銀行的一種抽象的共通觀念。銀行既然是信用交易的機關，國家為了保護信用，以及推進牠的發達，或者自己設立銀行，或者對於一切私設銀行，規定管理的法律，至於銀行的種類，從行政法方面看來，是有左列的分別：

(一) 普通銀行 這就是通常的商業銀行，依於一般銀行法則而設立，所經營的重要營業如同國內匯兌，票據的貼現，放款和存款的收受的等類。這種銀行就是把收入存款轉貸與人，或支發票據證券，以及經營匯兌等業務的營利行為。關於銀行營業，自須適用一般私法；至若國家所頒布的銀行條例，無非是規定國家對於銀行的特權罷了。

(二) 特別銀行 特別銀行是有特種目的，並且要受特殊法律的支配。這

種銀行大都是股份有限公司，設立時或受國家特別的保護和補助，或有營業上各種特權的享受，國家對於這種銀行，不僅是消極的監督，並須加以積極的干涉。因為特別銀行的營業對於公眾利害所關甚大；所以政府監督權應該如何行使，銀行營業權應該如何限制，一切須有特別法規的準據。並且，特別銀行有受國家委任，經營國庫出納事務；不過這却不是銀行存立的本來目的，而為一種特殊職務。特別銀行還有下列各種不同的種類：(1)發券銀行，(2)匯業銀行，(3)不動產抵當銀行，(4)儲蓄銀行，(5)拓殖銀行，這些都是基於業務的差別而發生的分類。就中像發券銀行便是享有發行兌換券特權的銀行，所謂兌換券的發行權有集中於國家銀行的，也有分屬於多數銀行的；但普通銀行却無此特權。

## 第二款 我國現行銀行制度

### 第一項 國家銀行和特許銀行

研究我國現行銀行制度，尚難為有系統的說明；現在且根據修正中央銀行條例，（十七年十月六日國民政府公布）中國銀行條例，（十七年十月二十

六日國民政府公布) 以及交通銀行條例 (十七年十一月國民政府公布) 說個大概, 以便觀察我國國家銀行和幾家重要的特許銀行在法律上的性質是怎樣。

(一) 國家銀行 中央銀行就是國家銀行, 由國民政府設置經營, 其組織要點如左:

(1) 資本 資本總額定為國幣二千萬元, 由國庫一次撥足, 開始營業。如果為了業務上的必要, 增加資本的時候, 得由理事會議決, 監事會同意, 呈請國民政府核准, 擴充資本總額, 並得招集商股; 但商股却不得超過資本總額百分之四十九。

(2) 特權 中央銀行是由國民政府授予左列幾種特權:

(甲) 遵照兌換券條例, 發行兌換券;

(乙) 鑄造和發行國幣;

(丙) 經理國庫;

(丁) 募集或經理內外公債事務。

(3) 業務 中央銀行得為左列各項業務:

務：

- (甲) 國庫證券及商業確實票據之買賣、貼現、或重貼現；
  - (乙) 辦理匯兌及發行期票；
  - (丙) 買賣生金銀及各國貨幣；
  - (丁) 收受各項存款，并代人保管證券、票據、契約、及其他貴重物品；
  - (戊) 以金銀貨及生金銀作擔保品為借款；
  - (己) 代理收解各種款項；
  - (庚) 以國民政府財政部發行或保證之證券作擔保品，為活期或定期借款；但其金額及利率須由理事會議定之。
- (4) 業務的限制 中央銀行是不得為投機性質的營業以及左列各項事務：
- (甲) 購入不動產或承受不動產為借款之抵押品；但業務上必要之不動產不在此限；
  - (乙) 購入或承受各項公司之股票及債票；
  - (丙) 承受貨物為借款之擔保品；
  - (丁) 直接或間接經營各項工商事業；

(戊) 無擔保品及無市價擔保品之借款及透支

(二) 特許銀行 中國銀行和交通銀行都是特許銀行，而為股份有限公司。中國銀行是經國民政府特許為國際匯兌銀行；交通銀行是經國民政府特許為發展全國實業的銀行。中國銀行的股本總額是定為二千五百萬元，交通銀行却是一千萬元。至於這兩家銀行的法定業務有如左列：

(1) 中國銀行 中國銀行的營業種類，是有左列各項：

(甲) 國內外匯兌及貨物押匯；

(乙) 商業確實期票及匯票之貼現或買入；

(丙) 買賣生金銀及各國貨幣；

(丁) 經收各種存款，并代人保存證券、票據及其他一切貴重物品；

(戊) 代表有交易之銀行、公司、銀號、及個人收取各種票據之款項；

(己) 有確實擔保品，為抵押之放款；

(庚) 受政府委託，募集或經理內債事務；

(辛) 酌量營業情形，得買賣公債證券。

(2) 交通銀行 交通銀行所得為的業務，如同左列各項：

(甲) 國家、地方、或公司債票之經理、應募、或承受；  
(乙) 國家、地方、或公司債票及確實股票為擔保之放款；  
(丙) 實業用動產不動產及實業繁盛地域不動產為擔保之放款；但放款總額不得超過已繳資本二本之一；

(丁) 商業確實期票之貼現；

(戊) 收受存款；

(己) 信託業務；

(庚) 代理收解各種款項。

中交兩行均得經由財政部的特准，發行兌換券，并且因受政府的委託，代理一部份的國庫事項。

## 第二項 銀行註冊的程序

關於銀行註冊的程序，我國現在是有銀行註冊條例可以遵照辦理，這是在十八年一月三十日經國民政府核准備案。大凡開設銀行，經營存款、放款、匯兌、貼現等業務，非經依照章程註冊，不得營業。經營這些業務，即使不稱銀行，卻稱

爲公司、莊號、或店鋪，也是一律要註冊。

(一) 銀行的設立 開設銀行時，應該先行擬具章程，呈由地方政府轉呈，或直接呈請財政部核准。章程上應該訂入下列各款：(1) 商號，(2) 組織，(3) 資本總額，(4) 總行所在地，(5) 營業範圍，(6) 存立年限，(7) 創辦人姓名、籍貫、住址。如果是招股設立的銀行，那就須要等到招股章程經部核准以後，方得招募。

(二) 營業的開始 已經核准設立的銀行，應該備具各種文件，呈由地方政府轉呈或直接呈請財政部驗資註冊，發給營業執照，然後方得開始營業。至於應該備具的文件，如同：(1) 出資人姓名、籍貫、住址清冊；(2) 各出資人已交，未交資本數目清冊；(3) 各職員姓名、籍貫、住址清冊；(4) 所在地銀行公會或商會之保證；(5) 註冊費。並且，獨資或其他無限責任組織的銀行還要添具下列各件：(1) 出資人詳細履歷；(2) 出資人財產證明書；至於股份有限組織的銀行却要添具下列各件：(1) 創議會決議錄；(2) 監察人或檢查員報告書。

### 第三節 度量衡

#### 第一款 度量衡的意義種類單位和標準器

(一) 度量衡的意義 度量衡是用在測定物的長短多少和重量；度是度長短，如尺；量是量體積，如同升；衡是權輕重，如同秤；所謂長短多少和輕重原是一種比較的說法，因為要比較，所以定出一種比較的標準，尺升秤就是拿來做度量衡標準的東西。但是，在學理上研究起來，度是用在面積，量是用在體積；至於面積和體積都由線的堆積而成，量可以包括在度之中；因此，度量衡又稱為權度。

(二) 度量衡的種類和單位 關於度量衡，要有統一的制度；那末，方便人民獲到交易上的便利，我國十八年二月十六日公布的度量衡法是以萬國權度公會所制定鉞鈹公尺公斤原器做標準，並且採用萬國公制為標準制，另外暫設輔制，叫做市用制；所以我國現行度量衡制度是有標準制和市用制的分類，凡屬私人間的交易買賣，就得暫行市用制。

(1) 標準制 標準制的度量衡單位有如左列：

(甲) 長度 這是以一公尺（一米突）為單位，一公尺就是等於公尺原器在百度寒暑表零度時首尾兩標點間的距離。

(乙) 重量 這是以一公斤（一千格蘭姆）為單位，一公斤等於公

斤原器的重量。

(丙) 容量 這是以一公升(一立特或一千立方生的米突)為單位,一公升等於一公升純水在其最高密度七百六十公釐氣壓時的容積。這容積在尋常適用時是作為一立方公寸。

(2) 市用制 我國舊時的度量衡和萬國公制比較起來,那就舊尺不如公尺之長;舊秤每斤不如公斤之重。立法上因為兼顧國民的習慣和心理,暫定一種輔制,叫做市用制。市用制的度量衡有如左列:

(甲) 長度 這是以公尺三分之一為市尺,(簡稱尺。)計算面積時以六千平方尺為畝,其餘都是用十進計算,市尺是和北方舊官尺相等。

(乙) 重量 這是以公斤二分之一為市斤,(簡稱斤,就是五百格蘭姆。)一斤仍舊是十六兩。

(丙) 容量 這是以公升為市升,(簡稱升。)和通常所用的升差不多。

(三) 標準器 要劃一全國的度量衡,除了明訂法定單位以外,應該更由政府製發準確的標準器,以便人民有所遵從。度量衡法上是有左列的規定:

(1) 原器 原器就是要使所表示的基本單位之值一定不變，並由國家保管之唯一的度量衡器具。中華民國度量衡原器是由工商部保管。

(2) 副原器 工商部依照原器製定副原器，分存國民政府各院部會和各省。

(3) 地方標準器 工商部依照副原器，製造地方標準器，經由各省頒發各縣、各市，作為地方檢定或製造時標準之用。

副原器每屆十年，須要依照原器檢定一次；地方標準器每屆五年，須要依照副原器檢定一次。工商部曾經製造劃一度量衡新制的標準器，每套計有標準制的尺一枝，市用制的尺一枝；標準制和市用制通用的升一個；標準制的法馬全副，市用制的法馬全副；一律都是銅質。不過呢，標準器是重在法律上做公證用的，是製造上，檢定上的最後標準；至於為了民間便於仿造起見，工商部又製造了一種標本器，依照民間習慣上所用的度量衡器具，做成標本；如同木尺、木升、木斗、桿秤、戥秤等類。這一類的標本器，全國各商會都可以備價承領全份，各同業公會都可以備價承領他們行業上所需要的一部份，就是經營度量衡用器的工廠也可領來做模範。

第二款 度量衡器具的檢定檢查和營業

(一) 度量衡器具的檢定 凡屬政府或民間所製造的度量衡器具，爲了全國度量衡的劃一整齊起見，須要經過檢定的程序。

(1) 檢定的機關 檢定度量衡器具的機關是全國度量衡局，或地方檢定所，或分所。

(2) 檢定的場所和方法 度量衡檢定的場所應在乾燥靜穩之處，並且檢定時應在堅牢平坦的地面和檯棹上舉行。

(3) 檢定的順序 檢定度量衡器具時，應該依照左列順序施行：

- (甲) 記載呈請檢定的人名、或機關，及其負責人，並住址；
- (乙) 記載所檢定器具的記號、圖印，或曾經檢定的憑證；
- (丙) 記載所檢定的器具爲度量器、量器、或衡器，及其件數；
- (丁) 記載所檢定器具是爲標準制、市用制，或兩制並用；
- (戊) 記載所檢定器具的種類、形狀、物質，及購造式樣；
- (己) 記載所檢定器具的分度，以及度器的長度，量器的容量，或衡器

的秤量；

(庚) 記載所檢定器具的公差；

(辛) 記載檢定年月日及檢定時的溫度；

(4) 檢定的處分 度量衡器具在檢定以後，若經認為合法；那就由局所加蓋圖印或者給予證書。如果檢定時不能通過，那就又有左列兩種處分：

(甲) 復檢 檢定時發現不合法的度量衡器具，應該在一定時期以內修整完善，送請復檢。在復檢後認為合格，方准出售或使用。

(乙) 毀壞或沒收 檢定時如果認為不堪修整，或者復檢時仍舊不能合格；那就應該加蓋作廢圖記，不准出售或使用。若不遵從，便得毀壞或沒收牠。

(二) 度量衡器具的檢查 政府各機關公用以及民間營業用的度量衡器具都要依照工商部公布的度量衡器具檢查執行規則實行檢查。要曉得檢查和檢定不同之處，因為檢定是對於新製造的度量衡器具而言，經檢定合格以後，方能使用買賣。至於檢查卻是對於已經檢定合格的度量衡器具，經過使用若干年以後，物質上不免發生磨損變更的地方，或者還有人為的變動；所以

須要加以檢查，方能維持度量衡的劃一。檢查是在每年定期施行一次，遇有必要的情事，還得臨時施行檢查。凡屬應該檢查的度量衡器具，是由檢查人員率同警士在每日業務時間以內，到各機關和各戶檢查，並且檢查的區域和日期是要先期布告週知。

(三) 度量衡營業的許可。度量衡器具的檢定或檢查是關於度量衡統一的事後監督，營業的許可卻是一種事前的監督方法。

(1) 營業的種類。因為營業的種類不同，許可的程序也有左列的差別：

(甲) 以製造度量衡器具為營業者。這是應該呈請地方主管機關轉請全國度量衡局核准，發給許可執照，並由該局報請工商部備案。

(乙) 以販賣或修理民用度量衡器具為營業者。這是應該呈請地方主管官署核准，發給許可執照，並且轉報全國度量衡局備案。

(2) 許可的期限。度量衡營業許可的期限，是從發給執照之日起算，滿了十年為限。期滿以後，如要繼續營業，可以再行依章呈請。

(3) 許可的限制。有了左列各款情事之一，就不得受營業的許可：

(甲) 受一年以上有期徒刑執行，尙未終了；

(乙) 受破產的宣告;

(丙) 褫奪公權;

(丁) 犯中華民國刑法第十三章所規定各罪而受刑罰的宣告,自執行終了之日或免除執行之日起,尙未經過一年;

(戊) 曾依度量衡器具營業規程或度量衡法第十八條規定,取得度量衡營業的許可執照,因故撤消或停止其營業處分後,尙未經過一年。

凡屬未成年人或禁治產者,由法定代理人呈請度量衡營業的許可的時候,如果他的法定代理人有了右列各款情事之一,亦是不得受許可。

(4) 許可執照的撤消 已經取得度量衡營業的許可執照,遇有左列各款情事之一,便要撤消:

(甲) 違背度量衡法及其施行細則的行爲;

(乙) 受一年以上的有期徒刑;

(丙) 破產或褫奪公權;

(丁) 犯中華民國刑法第十三章所規定各罪,而受刑罰的宣告。

## 第五編 司法行政

## 第一章 概論

司法行政是直接補助國家司法權行使的行政事務。司法行政並不涉及司法權的作用範圍，但却伴隨於司法權而存在；如同關於法院的設置，法院管轄區域的變更，法院及其附屬機關的維持和監督，以及檢察事務的指揮，判決的執行等類。這些都是直接補助司法權行使的行政事務；不過這些事務或者屬於民刑訴訟法範圍，或者屬於法院編制法範圍，在行政法上所研究到的不過一小部分罷了。

最高司法行政機關，在通常民主國，原是屬於司法部總長。所謂司法部總長是內閣中的一員，職掌全國司法行政事務；但在我國現行制度却有不同的組織。國民政府司法院設置（一）司法行政部，（二）最高法院，（三）行政院，（四）官吏懲戒委員會。就中像司法行政部便係純粹的司法行政機關，牠是承司法院院長之命，綜理司法行政事宜。司法行政部設部長一人，綜理本部事務，監督所屬職員和各機關。司法行政部或最高法院雖則同為司法系統下機關之一，但性質却絕不相同；前一種是司法行政機關，後一種是司法審判

機關。還有最高法院院長，他事綜理全院事務而不得指揮審判，他固然是職掌全院司法行政事務；但却並非純粹的行政官，他是和司法行政部部長的地位頗有差異。

## 第二章 司法行政機關

本章所研究的是司法行政機關，並非司法機關的一般組織；所以有異於法院編制法。我國現在最高司法行政機關固然屬於司法院院長；但司法行政部却是全國行政事務的專管機關。司法行政部行使職權時，是要依於各級法院和首席檢察官而為運用，並且，關於各省區司法行政制度，我國是採取高等法院院長制，所有全國司法行政權原是集中在中央；但由中央司法行政機關分寄其職權之一部於各省高等法院院長。在這種制度下，各省高等法院院長的職權是完全受成於中央，經過中央通盤籌算後的事項，交給高等法院院長去執行，據修正各省高等法院院長辦事權限暫行條例第四條規定，高等法院院長應該依照司法部長的命令分別處理的行政事項，是有左列幾種：

### (一) 籌劃添設法院及監所事項；

- (二) 司法教育事項；
- (三) 呈請派署薦任職職員事項；
- (四) 呈請委派委任職職員事項；
- (五) 所屬職員做告或懲戒事項；
- (六) 所屬職員請假或辭職事項；
- (七) 所屬職員臨時委派代理事項；
- (八) 所屬職員敘給官俸及敘進等級事項；
- (九) 核轉法官辦案成績書類事項；
- (十) 編製法院及各縣司法經費之預算並核轉其決算事項；
- (十一) 考核法院及各縣司法收入事項；
- (十二) 各縣辦理命盜案件之審限、記功、記過、懲戒事項；
- (十三) 各縣不遵院令之懲戒事項；
- (十四) 承審員之任免，及升用、懲獎事項；
- (十五) 監督所屬各監所一切事項；
- (十六) 監所職員之任免懲獎事項；

(十七) 疏脫人犯，呈請交付懲戒事項；  
(十八) 律師登錄及懲戒事項；  
(十九) 其他，不屬於高等法院院長職權或應召集臨時委員會議處理的重要事項。

高等法院院長和地方法法院院長依職權所得處理的行政事項是有下列六種：(一) 指揮監督全院之司法行政事項；(二) 分配民刑案件事項；(三) 督促民刑訴訟進行事項；(四) 考核職員成績事項；(五) 撰輯、收發、保存文件，並編製統計及報告事項；(六) 登記及其他非訟事件事項，但是，此外還有幾種行政事項，要由該兩院院長自行召集臨時委員會議處理的，如同：(一) 各該本院會計事項；(二) 各該本院所轄之官產、物產事項；(三) 稽核罰金、贓物，及沒收事項；(四) 報告證據保存事項；(五) 報告保證金保存事項。臨時委員會是以各該本院院長、庭長、和首席檢察官組織而成。

### 第三章 司法附屬機關

司法附屬機關是什麼呢？所謂司法附屬機關便係構成司法制度之一部的

律師。律師是受當事人的委託或法律的命令得在通常法院執行法定職務，并且得依特別的規定，在特別審判機關行使他的職務。律師的法定職務是和法官的審判職務，檢察官的檢舉職務同其重要；所以律師的資格義務，須受法規嚴格的限制。

(一) 律師的地位 律師雖則不是公務員，但當民治國家表現其司法作用時却為不可缺的機關。律師的地位和公務員顯然差別之處，是有下列兩點：  
(1) 律師的地位非由任命取得；(2) 律師所行使的職務是一種自由職業。

(二) 律師的資格 律師應該具備左列資格：

(1) 年滿二十一歲以上的中華民國人民；

(2) 依律師考試法令考試合格或依律師章程具有免試資格。  
所謂免試資格，就是具有左列資格之一，得不經考試，可充律師：

(1) 依司法官任用法令，具有司法官資格；

(2) 經甄拔律師委員會審議合格；

(3) 依照律師章程充任律師以後，請求撤消登錄，或者爲了兼任公職（律師章程第十三條）或兼營商業（第十四條）以致撤消登錄；

(4) 在律師章程施行以前（律師章程是在十六年七月二十三日司法  
部令公布施行。）已經領有律師證書。

具有律師資格，但若有了左列情形之一，却是仍舊不得充任律師：

(1) 曾處拘役或法定五等有期徒刑以上之刑，但是已復權的國事犯却不  
在此列；

(2) 受破產之宣告確定後尚未復權。

有了律師資格，還要向司法行政部取得律師證書並經該部把該律師列入  
總名簿，再由該律師聲請指定一高等法院管轄區域，經由該高等法院院長登錄  
於律師名簿以後，方能行使職務，并且限於一地方法院管轄區域。但是，有了特  
別情形，亦得呈請高等法院核准，兼在一其他地方法院內行使職務。

(三) 律師的義務 律師是負有法定的義務；如同：

(1) 除了國會，地方議會議員，國立公立私立學校講師，或執行官署特命的  
職務以外，在執行職務時是不得兼任官吏或其他有俸給的公職；

(2) 除了和職務無礙並得律師公會許可以外，在執行職務時是不得兼營  
商業；

(3) 不是證明具有正當的理由，不得辭去法院所命的職務；  
(4) 在受訴訟事件的委託時，如果不欲承諾，應該即行通知委託人；否則應負賠償責任；

(5) 律師不得收買當事人間所爭的權利；

(6) 行使職務要誠篤和信實，對於法院或委託人，不得有欺罔行爲；

(7) 除了約定公費以外，不得別立名目，索取報酬，并且不得利用委任關係，另爲利益自己，損害委託人的法律行爲；

(8) 處理委託事務，要有善良管理者的注意，若因懈怠過失，以致委託人受有損失；那就應負賠償的責任；

(9) 律師不得故意延滯訴訟的進行；

(10) 律師對於下列事件，是不得行使職務：(甲) 曾受委託人之相對人的商告而爲之贊助或受其委任；(乙) 做推事或檢察官時曾經處理的案件；

(丙) 以公斷人資格依照公斷程序曾經處理的事件。

(四) 律師公會：律師不加入律師公會，是不得行使職務。凡在地方法院或高等分院附設地方法院分庭所在地，應該設立律師公會。律師公會的會則

議定以後，應由地方法院院長經高等法院院長呈准中央司法行政機關核准。

#### 第四章 判決的執行機關

判決的執行已經不是屬於司法裁判範圍，而為一種司法行政事項。關於刑事判決的執行，除了刑事訴訟法上所規定以外，還要適用監獄規則。所謂監獄便是刑事判決的執行機關。監獄是屬於中央司法行政機關管轄，並有左列分類：

(一) 徒刑監 這是監禁被處徒刑者的處所；

(二) 拘役監 這是監禁被處拘役者的處所；

(三) 幼年監 凡是未滿十八歲的人是要監禁在幼年監，但當滿了十八歲後還有三個月刑期就可終結時，仍舊得監禁在幼年監。並且因為被監禁人的精神身體發育情形被認為必要時，亦得不拘定年齡，監禁於幼年監。

各種監獄應該嚴格分別男監和女監。在監獄以外，還有看守所；雖則是羈留刑事被告人的處所；但有左列情形之一，亦得暫行監禁在看守所：

(一) 受死刑宣告者；

(二) 有不得已時，被處徒刑及拘役者。(準用監獄法令的規定) 看守所是由高等法院院長監督；但得以其監督權委託於高等法院分院長和地方法院院長。現行制度上還有所謂管收所，是管收民事被告人的。凡屬民事被告人有了左列情形之一，却沒有相當保證人或保證金，得被管收：

(一) 有逃匿之虞；

(二) 有犯刑事之嫌疑；

(三) 具有前兩款原因之一，而原保證人死亡或聲明退保以後，不能另有其他保障；

(四) 判決確定後顯有履行義務的可能，却並不遵判履行。

## 第六編 軍事行政

### 第一章 概論

軍隊是代表國家的實力，對外防禦外侮，對內保持國內的安寧；所以無論平時戰時，凡屬軍隊活動時的固有軍務本係國家的一種非常作用，並非行政性質。因為行政一面是不離國家命令權作用，一面却行於國家秩序的法規之下；

至於軍隊的固有作用却是立於法規的秩序以外的行爲。不過呢，本編所研究的並不涉及戰爭或軍事訓練等事項，無非專對有關一般人民的軍事行政而言。並且，關於軍事的國權作用，原有軍令權和軍政權的區別，所謂軍令權就是軍隊的統率權，大凡世界上的民主國或君主國，軍令權總是屬於一國的元首。在五權政府的組織上，統率陸海空軍的權屬於國民政府，同時國民政府主席兼任陸海空軍總司令，軍令權的行使原是憲法上的事項而爲元首的特權，不涉及通常行政範圍；至於行政法上所研究的當然是屬於軍政權的作用了。軍政權是關於兵力的養成和維持的作用，分開來說，那就一則是軍隊組織的作用，一則是軍需供給的作用；所以前一種稱爲軍隊編制，後一種稱爲軍事負擔。所謂軍事負擔却是限於準據國家的權力以充軍隊需要的行爲；如果出於私法上的行爲，那就不屬軍事行政範圍了。

軍事編制上最重要的問題就是兵役的徵集，關於兵役徵集制度，歷來是有徵兵制和募兵制兩大區別。採用徵兵制度的國家，人民服務於軍隊是憲法上的義務。所謂兵役義務基於法律而來，沒有階級地位的分別而爲人民一般的義務；不過徵兵制度的實施却要依於徵兵法規，憲法上無非規定一個大原則

罷了。至於募兵制度，對於兵役並不視為法律上的義務，募兵時應募的人民出於本人自由意旨的承諾，而成立一種公法上的僱傭關係。現代各國多採用徵兵制度，我國也已提倡多年；但在實際上却仍舊施行募兵制。關於我國軍隊編制上兵役問題，現在尙缺乏有系統的法令可以根據着說明；不過在徵兵制度上所謂兵役義務原是實行加入軍隊組織而服特別勞務的一種狀態，通例是要一般國民達到一定年齡，那才發生這種義務。至於兵役的種類大概是有常備兵役，後備兵役，補充兵役，國民兵役，以及志願兵等分別：常備兵役還可分做現役和預備兵役兩種；預備兵役期滿以後就成爲後備兵；至於補充兵役却是徵兵合格的男子，由於抽籤結果未曾編入現役時所服的兵役。本國男子名列兵籍，却並非編入以上各種兵役，那就叫做國民兵役；還有志願兵，大概多在海軍方面徵集，或者是在一定的學校畢業，經由陸軍試驗委員試驗合格，縮短現役年限所服的兵役。補充兵的召集常常爲了補充現役兵的缺額；至於國民兵的召集却在戰爭或事變發生，後備兵召集後仍舊需要兵額的時候。

## 第二章 軍事負擔

### 第一節 軍事負擔的性質

軍事負擔是爲了應付軍需上的必要，限制人民財產權的軍事行政處分；牠的內容或者是積極的財產之供給，或者是消極的財產權行使的限制；前一種便係徵發，後一種如同要塞地帶或軍港和要港的限制。大凡軍需的取給每每是基於私法上契約而來；至於軍事負擔却是人民所負擔公法上的義務，在必要時由主管機關用命令權強制施行。軍事負擔是一種財產上的義務，這一點就和兵役義務不同。雖則徵發時也有徵及人民的勞力；但這種勞力的供給是可得用金錢價格來計算的，得使他人代爲；至於兵役却是各個人的特定義務，不能替代。軍事負擔又和賦稅有異：一則軍事負擔是有償的，再則並非以充作一般國庫的收入爲目的；所以賦稅是均平普遍的負擔，軍事負擔不過是局部特定的負擔罷了。還有一點，軍事負擔是出於軍需上的必要而限制財產權；所以在戰爭或非常事變時，警備地域內人民財產所受各種事實上的損害，不能算做軍事負擔。

### 第二節 徵發

(一) 徵發的意義 徵發就是國家在軍隊的整旅或行軍演習的時候徵收軍需必要品的軍事行政處分。大凡當軍隊活動時，因為不能依照尋常私法上秩序滿足其需要，所以對於徵發區域內的人民，課以必要的經濟上負擔。至於徵發的事由本以軍隊的整旅為原則，所謂軍隊的整旅便係戰爭或事變時軍隊的動用；但在平時行軍演習，對於必要的軍需品亦得徵收。

(二) 徵發的目的物 徵發的目的物通常是不外於各種動產；但有時却也徵及勞力和不動產的所有權；大概如同(1)馬糧、食料品、薪炭、飲水、煤等類；(2)人夫；(3)乘馬、馱馬、駕馬、車輛和其他供作搬運用的獸類，或器具；(4)宿舍、廐園、和倉庫；(5)船舶、鐵路，或汽車；(6)演習用場所；(7)演習用材料、器具等類。對於徵發的目的物，是以補償損失為原則；但補償的方法，却是向徵發區先為概括的交付，然後再分配給被徵發的人民。

(三) 徵發的程序 徵發權的主體是國家，實行徵發的機關却常常屬於軍隊司令官。實施徵發的程序，大概是依照徵發目的物的種類，劃定徵發區，把徵發書發交給該管地方行政機關。不過在接戰地域或警備地域事機急迫的時候；那末，就得不發徵發書，自行直接向人民徵發。

### 第三節 軍需工業動員

在戰爭時，關於軍需品的生產、修理、或運輸，依法強制利用民間的工業，就叫做軍需工業動員。所謂軍需品，如同兵器、彈藥、船艦、航空機、軍用器具機械、鐵路軌道和其附屬品、燃料、被服、糧秣、衛生材料、獸醫材料，以及通信物品等類都是。至於強制利用民間工業的方法，是有左列各種：

- (一) 工場的強制管理、使用、或收用；
- (二) 土地、家屋、倉庫、其他工作物和附屬設備的強制管理、使用、或收用；
- (三) 船舶、鐵路等交通機關的強制管理；
- (四) 關於以上三種民間事業上作業人員的徵用；
- (五) 關於軍需品讓與、使用、消費、持有、以及輸出入的限制；
- (六) 勞役的徵用，使從事於國家所經營的軍需品工場。

#### 第四節 要塞地帶和軍港要港

- (一) 要塞地帶 因為保持國防設備上的必要，在國防設備的周圍地點，

跟着距離的長短所劃分的制限區域，就叫做要塞地帶。要塞地帶的劃定是以完成國防設備的效用爲目的，對於制限區域內的財產權加以種種的干涉。并且，制限區域不僅限於陸地，就是海面也包括在內，依照距離的遠近，由陸海軍部劃定宣告。要塞地帶內的制限可以分做兩種：一種是對於制限區域內財產權的制限，一種是對於一般人民行爲的禁止。所謂財產權的制限，如同關於一定建築物或工作物的新設、變更、增設，以及一定物件堆積的絕對禁止，或者非得要塞司令官的許可，就不得爲此種工程。

(二) 軍港要港 軍港和要港是屬於海軍管理的範圍，大概軍港屬於管轄軍區的司令官，要港却屬於要港該管司令官。在此境界內的陸地和水面，爲了軍事上的安全起見，對於一定的行爲加以禁止或制限；如同船艦的出入碇泊，火器和爆發物的發射，山林原野的焚燒，建築物的建造，以及航空、測量、攝影等類。

## 第七編 外務行政

### 第一章 外交機關

所謂外交原是國際間的交涉，這種國與國間的交涉並無權力服從的關係而為一種對等者間的協定關係；所以外交關係和行政作用自有不能混同之處。不過呢，國際交涉雖則並非就是我們所說的外務行政；至於國法上所規定的外交機關，以及對於僑居外國的本國商民所施保護和獎勵的國家行動；那就未始不是屬於國家內部的行政事務。並且，助長本國人民向外發展的國家行動，在性質上固然不免涉及內務行政的範圍；但大部分却屬於外交機關的權限，被我們稱為外務行政了。至於外務行政機關是有三種：（一）外交部，（二）使館，（三）領事館。

（一）外交部 外交部管理國際交涉，以及關於在外僑民，居留外人，中外商業一切的事務，這本是外務行政最高的機關。不過我們所要注意的，所謂外務行政比到外交上大權作用。是有顯著的差別；外交上大權作用是屬於一國元首，或者要經國會參與，並且全為國際交涉事項；但是外務行政却完全屬於外交部主管，包括那些在外僑民，居留外人，中外商業的一切行政事務。

（二）使館 使館就是在外交部系統之下，而為駐在外國主管外交事務的官署。我國使館是分做左列三種：

(1) 大使館 全權大使一人，參事一人，秘書二人或三人，隨員一人或二人；

(2) 公使館 全權公使一人，秘書一人至三人，隨員一人或二人；

(3) 代辦使館 代辦一人，秘書一人或二人。

全權大使，全權公使，以及代辦都是承外交部的指揮，辦理本國和所駐國的外交事務，並監督所屬職員和領事。大凡公使所執行的職務要受外交部的指揮，這是因為外交事務重在祕密和統一；所以行政權集中在中央行政機關。至於公使所應執行職務的內容，大概如同：

- (1) 敦睦邦交，保全本國的光榮和利益；
  - (2) 報告和本國有直接或間接利害關係的事件；
  - (3) 監視駐在國條約的實行；
  - (4) 保護本國僑民；
  - (5) 處理法令所委任的事務。
- (三) 領事館 領事館是分做左列三類：
- (1) 總領事館 總領事一人，副領事一人或二人，隨習領事一人或二人；
  - (2) 領事館 領事一人，隨習領事一人或二人；

(3) 副領事館 副領事一人，隨習領事一人或二人。總領事，領事，和副領事都是承外交部的指揮，保護駐在地本國僑民和本國在外商業，並監督所屬職員。領事原是純粹的外務行政機關，他的職務可以分做四大類：(1) 關於國民的事務，(2) 關於通商的事務，(3) 關於航海的事務，(4) 關於國家的事務：

(1) 關於國民的事務 這是如同：(甲) 僑民戶籍登記事務；(乙) 兵役事務；(丙) 旅行事務；(丁) 送還僑民事務；(戊) 保護僑民事務；(己) 公證事務；(庚) 保佐和遺產管理事務；(辛) 和解或仲裁事務等類。

(2) 關於通商的事務 這是如同：(甲) 監視通商條約執行事務；(乙) 商事的報告事務等類。

(3) 關於航海的事務 這是如同：(甲) 入港船舶的檢查；(乙) 入港船舶內秩序的維持；(丙) 船舶碇泊時海員脫逃的追捕；(丁) 被難船舶的救助和監督；(戊) 海損事件的決定以及關於船舶非訟事件的處理等類。

(4) 關於國家的事務 這是如同：(甲) 政治上的報告；(乙) 和本國軍艦相互間的協助等類。

## 第二章 國內外務行政

自從十八年十二月二十八日國民政府公布享有領事裁判權之外僑自十九年一月一日起應一律遵令中國法令以來，我國和列國的外交關係，自將走上一條新的途徑，這是有關於國內外務行政之處確非淺鮮。並且，我國現在把國內所有交涉署完全裁撤，各地外交案件統歸外交部辦理，也是外務行政上的一種新變遷。據裁撤交涉署善後辦法（十八年八月十二日國民政府指令行政院）內載，是有左列要點：

（一）外交案件的處理 各地方所有外交案件統歸中央政府處理，地方政府不得直接對外以及設立類似交涉署的機關。

（二）中外人民事件一律辦理的原則 除了法令上另有限制外，所有外人一切事件都和中國人民一律辦理。

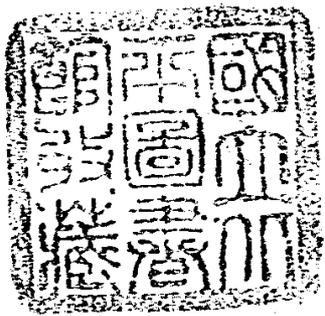
（三）不關外交的外人事務之辦理 凡屬不關外交的外人事務，如同通商貿易，租地給契，遊歷護照，入籍，以及關於僑商外人保護和取締等事項，在設有特別市政府地方，由特別市政府辦理；在各省，由各市政府或未設市的縣政

府辦理。但當各特別市或市縣政府辦理這些事務，發生交涉的時候；那末，應該即行送交外交部處理。

(四) 外交部的指揮 外交部對於特別市或市縣政府辦理關於外人的事務，認為必要時，就得直接指揮。

(五) 華洋上訴案件統歸相當法院辦理 當交涉署裁撤時，所有未結的華洋上訴案件暫交各該省特派交涉署接辦。等到特派交涉署裁撤以後，那就一律移交相當法院辦理。

(六) 護照的發給 關於出國護照是分做兩種程序辦理：(1) 外交護照，這是仍舊歸外交部發給；(2) 普通護照，這是由外交部通商口岸的特別市或市縣政府照章發給，按月彙報外交部備查。



# 世界書局出版 民法總則集解

鄭爰誦編 一冊七角八折

民法為法律中和人  
民有切身關係的法  
律。最近國民政府頒  
布民法總則，本書就  
根據民法總則，逐章  
逐條加註理由，使讀  
者知本法原意所在。  
極合法校取為民法  
教本之用。也是各個  
民衆在法律上必須  
具備的智識。所附的  
前大理院判例解釋  
例，都經詳加校閱，極  
便引用。

## 最高法院判例要旨彙覽

鄭爰誦編

硬面洋裝一冊一元五角 八折

本書根據最高法院判決例解釋例而成。所錄判決，以業經採作成例者為準。解釋例則自十六年起至最近為止。各依其義類，分別歸納於各法中。如屬於民事者歸入民法，屬於刑事者歸入刑法，屬於訴訟秩序者，分別歸入民事訴訟法及刑事訴訟法等。類編清楚，檢閱極為便利。章節概以新頒布之法律為準，未頒布者則以學理上之編次為準。

## 刑法集解

鄭爰誦編

硬面洋裝一冊定價二元 八折

本書根據新頒刑法而成。共分二大編。第一編為總則，第二編為分則。註釋理由，非常清楚，使讀者在研究條文之時，得知各條的理由，同時可明瞭立法的意義所在。並附前大理院判例解釋例及刑法草案與暫行新刑律損益表等，以便參考。以為法科刑法教本極為相宜。

## 刑事訴訟法集解

朱鴻達編

硬面洋裝一冊定價二元 八折

本書根據國民政府公布的現行刑事訴訟法，逐條加註理由，條理井然，理論確鑿，並附前大理院判例解釋例以資參考。現已有各大學法科採為刑事訴訟法教本。蓋本書編制極合於學校教本之用，同時又可供法官律師及一般民衆關於刑事訴訟時的參考之需。

中華民國二十年六月三版

新法學行政法新論編下(全一册)

【每部定價銀一元五角】

(外埠酌加郵費匯費)



印	發	出	校	著
刷	行	版	閱	作
者	者	者	者	者
世	世	世	朱	朱
界	界	界	鴻	采
書	書	書	達	真
局	局	局		

發行所

暨上

各

省海

世界書局

