

行政法 三

朝陽大學講義

江庸題



中華民國六年

月付印

非賣品



朝陽大學校出版

公記印刷局印刷

行政法各論目錄

第三編 外務行政及軍事行政論

緒言

第一章 外務行政之組織

第一節 國之元首及外交總長

第一款 行政首長

第二款 外交總長

第二節 外交官及領事官

第一款 外交官之性質及其必要之理由

第二款 外交官之種類

第三款 外交官任務之終結

第四款 一部外交官

第五款 領事

第一項 領事之性質

第二項 領事之種類

第三項 領事之接受

第四項 領事之職務

行政法各論 目錄

第五項 領事任務之終結

二五

第二章 關於通商之行政

二七

第一節 關稅制度

二七

第二節 最惠國條款

四二

第三節 關於船舶之行政

四九

第一款 船舶之國籍

四九

第二款 船舶之權利

五四

第三章 關於居留外人及在外僑民事務

五七

第一節 外國人之法律上之地位

五七

第一款 外國人之法律上之地位之沿革

五八

第二款 外國人之權利義務

六三

第一項 公權

六三

第二項 公法上之義務

六七

第三項 私權

六八

第二節 在外僑民之保護

七一

第三節 關於居留外人之司法上之例外

七二

第一款 領事裁判權之發生及存在

七三

第二款 混合裁判制度

第四章 國際行政

第一節 交通行政

第二節 衛生行政

第三節 動植物之保護行政

第四節 關於學藝技術之行政

第五節 關於經濟之行政

第五章 軍政事務

第一節 軍政之性質

第二節 軍隊之編制

第三節 軍事負擔

第一款 徵發

第二款 所有權之制限

第四編 地方行政論

第一章 緒言

第二章 自治之主體

第一節 古代之自治行政

行政法各論 目錄

七五

七七

七七

八三

八五

八七

八七

八八

八八

九一

九五

九六

九七

七 三

行政法各論 目錄

第二節 中古之自治行政

第三節 近世之自治行政

第一款 國家欽定主義之自治制度

第二款 國家保護主義之自治制度

第三款 國家對抗主義之自治制度

第三章 自治之趨勢

第一節 普國自治之趨勢

第二節 法國自治之趨勢

第三節 英國自治之趨勢

第四節 美國自治之趨勢

第五節 匈牙利自治之趨勢

第六節 俄國自治之趨勢

第七節 日本自治之趨

第四章 自治法制之大要

第一節 普國之自治制度

第一款 都市

第二款 村制

四

七

八

八

九

一一

一二

一三

一五

一六

一八

二〇

二二

二四

二五

二五

二六

二八

第三款 郡制

第四款 州制

第二節 法國自治制度

第一款 縣制

第二款 町村

第三節 英國之自治制度

第一款 州

第二款 村部

第三款 市部

第四款 中央行政監督

第四節 日本之自治制度

第一款 市町村

第一項 市町村之區別

第二項 市町村之設置及廢止

第三項 市町村之區域

第四項 市町村之住民

第一目 住民之意義

行政法各論 目錄

二九

三七

四三

四三

四八

五三

五六

五八

六一

六五

六七

六七

六七

六八

六九

七〇

七〇

行政法各論 目錄

第二目 住民之權利義務

第三目 公民

第五項 市町村之機關

第一目 市町村會

第二目 市參事會及町村長

第六項 市町村行政之監督

第二款 府縣及郡

第一項 府縣之成立

第二項 府縣之機關

第一目 府縣會

第二目 府縣參事會

第三目 府縣知事

第三項 府縣行政之監督

第四項 郡

第五節 我國現行之地方自治制度

第一款 自治之區域

第二款 自治區之住民及選民

七一

七一

七三

七三

七六

七七

七七

七七

七八

七八

七九

八〇

八二

八二

八三

八三

八四

第三款	自治之機關	八五
第四款	自治事宜及自治機關之權限	八六
第五款	自治經費	八七
第六款	自治之監督	八七

行政法各論目錄

第三編 外務行政及軍事行政論

緒言

行政事務中。最重要者。爲內政事務及財務行政。本講義故於第一編總論中。講述行政作用之一般原則。第二編就內務財政各行政事務。殫加論究。而自治行政。則於第四編研究之。至外務行政。屬於政策問題者居多。一部分爲國際法之範圍。一部分爲外交史之領域。行政法規之關於外交事項者。殆屬無幾。若夫內務行政中。其有涉於國際關係者。則又當屬於所謂國際行政法矣。軍事行政。乃國家之非常作用。往往不能以通常之行政法規拘束之。故第二編論述各種行政時。特略於此二部分。茲爲便於參攷起見。復於本編就外務軍事兩種行政中。擇其最重要者。稍加研究。其與國際法等相重複之處。雖當盡力屏除。藉免虛糜時間。然講述之次序上。或有未能完全省略耳。

第一章 外務行政之組織

外務行政之組織。可分爲兩種而論之。其一爲國內關於外務行政之機關。其二爲駐在於國外之機關。前者爲國之元首及外交總長。後者則外交官及領事官是已。

第一節 國之元首及外交總長

第一款 行政首長

一國之行政首長。不問其爲君主。爲大統領。對於外國。要皆爲國家之代表。關於外政事項。如外交

官之任免。派遣使節。接受外國政府所派遣之使節。以及締結條約。通例恆屬於元首之權限。固無論矣。即在非常之際。如宣戰講和。亦必由元首行之。一國之國法上。關於元首此種權限之行使。雖有其他之條件或制限。然此則屬於憲法上之責任問題。國內法上之關係也。至就國際法上而言。則各國家固祇認外國之元首。為其國家之代表。所有外交上之責任。即不得不責諸元首。而在元首。亦決不能以國內法所定之條件。或制限為藉口。對於外國國家。而解免其責任耳。

一 外交官之任免。官吏之任免。純係行政作用。通例屬於行政首長之權限。各國憲法上。有制限者絕少。惟美合衆國憲法。規定大統領除他之任命法有規定者外。法律所設定之全權公使及其他之外交官。得依元老院之勸獎及承諾。而任命之。故外交官之任命。雖屬大統領之權限。然非經元老院之勸獎或承諾。則於憲法為違反。若他之國家。任命官吏。既屬於元首之專權。則外交官亦自別無問題耳。

我現行臨時約法第三十四條。大總統任免文武職員。但任命外交大使公使。須得參議院之同意。而依其第二十八條。參議院以國會成立之日解散。其職權。由國會行之之規定。則此同意權。須由國會行使。與美國元老院之性質。又不相同。蓋制限實較嚴也。憲法草案。已不設此規定。不得不謂為進步耳。

二 條約之締結。條約以經條約國元首之批准爲成立要件。關於條約之批准國內法上之條件如何。約可分爲三種。

(1) 條約締結之權限。專屬於元首。別無何等制限者。依此制度。不論何等條約。不必經國會或國會中之任何院之議決或同意。得由行政首長自由決定。至因此條約而發生之結果。或足以引起內閣之責任問題。則全屬政治上之事項。而非法律上之制限也。日本英國等行之。

(2) 依條約之內容。而分別有制限或無制限者。條約之性質。有政治上者。有非政治上者。政治條約。如同盟協商之類。關係外交秘密。若付議會討論。轉無益而有弊。非政治之條約中。其與人民有直接利害關係者較多。就中如通商條約。所關尤鉅。故各國憲法。往往列舉應經國會同意之條約。略舉二三之例如左。

(1) 通商條約。關係於人民之權利義務之條約。增加國庫負擔之條約。及變更領土之條約。須經國會之同意者。此例甚多。如法蘭西。比利時。意大利等是也。

(2) 關於領土之割讓之條約。須經國會之承諾者。丁抹行之。如此。凡條約之應經國會之同意者。祇限於特種事項。則憲法所列舉以外之各種條約。當然可由元首自由批准也。

(3) 條約之締結。不問其性質種類之若何。須經國會或其他機關之議決或同意者。

(a) 須經國會議決者。智利憲法。大總統於各項條約。均須於批准以前。經國會之承認。卽其例也。

(b) 須經元老院同意者。美合衆國憲法。大統領有與外國締結條約之權。但須經元老院議員三分之二以上之同意。此元老院。雖係國會之一部分。然此種同意權之行使。非以國會之資格。乃具有國會以外他之機關之性質。與法國之參事院。英國及日本等之樞密院。略相近似。蓋凡國會之權限。在兩院制之國。均須由兩院共同行使。不能由兩院中之一院單獨行使故也。

(c) 須經國會及其他機關之同意及承認者。德意志帝國條約之締結。由皇帝行之。然須經聯邦參事會之協贊。欲保持其條約之效力。並須得帝國議會之承認。

現行臨時約法第三十五條。規定大總統經參議院之同意。得締結條約。憲法草案第七十條。則以媾和及關係立法事項之條約爲限。非經國會同意。不生效力。

三 派遣使節及接受外國國家所派遣之使節。一國國家對於外國國家所派遣之外交官。有承認或拒絕之權利。此種權利。有對於事件者。有對於所派遣之自然人者。由前之說。關於常置外交官固已別無問題。惟臨時外交官。如媾和談判及其他因特別交涉或儀式上之事項。而派遣之大使公使等。則承認或拒絕。其關係於外交者。甚爲重大。由後之說。則派遣使節。雖已有成

例。或業經承諾。然因其現在所派遣之人。駐在國之政府。認爲不適當時。得以拒絕其派遣。或要求其撤回。故派遣使節及接受使節。實爲外交權之一重要部分。又一國當承認外國之變更國體時。往往以接受其國之外交代表。或派遣代表。使之駐在於其國。爲意思之表示。其關係尤爲重大耳。惟此等權限。不論何國。大都專屬於行政首長。別無何等之制限也。

四 宣戰講和 宣戰講和兼涉外交軍事之兩方面。一國國家之行政上。最重大事之項也。各國憲法對於行政權之此等作用。恆有由國會參與而不能一任行政首長之獨斷獨行者。惟關於媾和。其結果。必須締結條約。條約之締結。若須經國會之承認。則媾和權之行使。自不能專依元首之自由意思行之。至於宣戰。雖曰兵凶戰危。於一國之生存發達。所關甚大。非先謀之於議會。則或由元首一人之雄才大略。或由政府一時之意氣用事。致國本因之而動搖。殊不足以昭鄭重。然戰爭之中。有攻擊。有防禦。攻擊志在進取。非迫於萬不得已也。防禦則敵先啓釁。實偏處此。刻不容緩。若欲用兵自衛。而猶必從容坐待議會之議決也。不亦迂闊而貽誤事機乎。各國憲法關於宣戰講和有三種之制度。

一 專屬於行政首長之權限者 日本英國卽其例也。惟英國尙有一制限。無他。若王位歸於非出生於英國者之手時。非經國會之承諾。不得因防衛不屬於英國之領土而起戰爭之一事是也。

二 須經國會之同意者。不問宣戰之原因之爲攻擊爲防禦及媾和條約之締結。均須經議會之議決。法國智利等行之。

三 攻擊戰爭。須經國會之同意。防禦戰爭則否。大多數之國。皆採此制。

現行臨時約法。大總統經參議院之同意。得宣戰媾和。憲法草案。亦以經國會之同意。爲宣戰之條件。惟防禦戰爭。得於宣戰後。請求追認。至媾和條約之締結。則非經國會之同意。不生效力。茲既述之矣。

以上就國內法上。元首關於外務行政之權限而言之也。至從國際法上而言。即所謂國家之代表機關者。有政治上之代表機關。與經濟上之代表機關之兩種。前者爲外交官（大使公使）後者爲領事官。若一國之元首。對於外國。實爲代表國家之最高機關。故兼有政治上之代表與經濟上之代表之兩種性質。特元首雖爲國家之代表。究之其所謂代表者。專指外交上對於外國。負有完全責任之點而言。至其身歷外國。代表本國之事。殆屬例外耳。

第二款 外交總長

元首對於外。爲國家之代表。負有外交上之完全責任。凡關於外交之一切事項。皆以元首之名義行之。固已然。元首豈非能就各種政務及事務。一一躬親之也。元首以下。必更有專掌外交之機關之存在。爲外務行政之中樞。此所以各國之行政組織。雖各有不同。然關於外務。要莫不特設專官。

即外交總長是也。採用內閣制度者。各部總長大都皆爲內閣之一員。然實有兩種之資格。亦有二重之責任。蓋在內閣。負有連帶之責任。凡百政務。各國務員。皆有贊襄之職。即須共同而負其責任。不問其事務之屬於何者之主管也。至各部總長。就其所主管之事務。則又各有單獨之責任。前者大部分爲政治上之責任。後者則法律上之責任也。外交總長。雖亦爲內閣員之一。然在內閣。其所與聞者。不限於外交之一端。其所負之責任。亦不僅以外交事務爲範圍。至以外交總長之資格。處理其權限內之事項。則純係單獨制之機關。即應負單獨之責任耳。

以下就重要各國外交總長之地位及其職權而略述之。

第一 美合衆國 美合衆國現今之行政部。由八人之長官組織而成。此八長官維何。曰國務卿。

Secretary of State 曰財政卿。 Secretary of Treasury 曰軍務卿。 Secretary of War 曰檢察

卿。 Attorney General 曰海軍卿。 Secretary of Navy 曰郵務卿。 Postmaster General 曰內務

卿。 Secretary of the Interior 曰農務卿。 Secretary of Agriculture 既不若英法等國之有所謂

內閣制度。各長官之行爲。皆視若大統領之行爲。由大統領負其責任。各長官皆爲大統領之補助官吏。各就其主管事務。對於大統領負其責任而已。關於外交事務。悉由國務卿主持。故別無外交卿之設。而國務卿。雖有 Secretary of State 之稱。實則與各國之內閣總理不同。殆以處理外交。爲其專責。惟因外交事務。關係較大。故在各長官中。亦以國務卿之地位。爲最重要。美國人

恆以是爲大統領之階梯。其大統領之由國務卿被選者甚多。

第二 法國 法國之中央行政官署。分爲十二部。而以外交居首。外交部掌理交涉事務及保護僑民。爲單獨制之機關。以外交總長一人當之。惟因各部總長。卽爲國務員。故外交總長亦屬國務員之一。必於兩院議員中選任之。

總長以下。設置次長三人或四人。補助總長。各次長之職務。從前本得由總長以部令制定。其任命之權。雖屬於大統領。然與總長相同。亦必出於兩院之議員。總長因有事故不克出席於議院時。可由次長代表。厥後論者頗有反對此種制度之議。於是次長之職權。乃不復以部令制定。而由大統領直接制定之矣。

次長以下。設置事務廳。秘書廳。及交際司。政務司。商務司。庶務司。記錄司。會計司。分掌部中各行政事務。各司各設司長。副司長。科長。副科長。科員。書記等職員。此外尚有各種之委員會。協贊部務。如行政事務及駐使事務委員會。交涉記錄委員會。訴訟事務顧問會。領事職務顧問會等。

第三 英國 英國之外交大臣。爲國務官之一。國務官之沿革。始於亨利二世。Henry II, 其始僅止一人。厥後漸次增加。遂成爲五大臣制度。外交內務陸軍殖民及印度事務大臣是也。自內閣制度確立以來。列席於內閣者。既不僅此五部之大臣。則所謂國務官者。亦自不以此五大臣爲限。然此五大臣。則必加以於內閣大臣之列。故國務官之稱。迄今猶沿襲之耳。

外交之事。古來君主之特權中最高重要。蓋英國之人民。尙未進步之時代。關於外交。悉任君主之所爲。而毫無所容喙於其間。當愛德華三世 Edward III 卽位之第二十一年。因英法將啓戰端。曾由國王詢及衆庶之意見。僉以不諳外交事情。而一辭莫贊。亦可見當時之人民之冷淡於對外交事務矣。暨乎一六八八年之革命以來。立憲制度確立。責任內閣之主義。亦已決定。獨至關於外交事項。仍委諸君主之專權。蓋事實雖違背憲法之原則。然國民之心理。未必皆以是爲厭惡。且轉有希望之者矣。

自十六世紀之中葉以來。往往設置國務官二人。共同掌理內務及外交事宜。此二人之職務。本自相同。因實際之便利起見。乃以外交事務。依地理上之關係。分爲南部與北部之兩部分。由二人分別担任。北部爲德意志帝國及其聯邦各國。丁抹荷蘭俄羅斯波斯瑞典及其他 Baltic Sea 近傍之各國。南部爲法蘭西葡萄牙瑞士西班牙意大利土耳其及其他未開之諸國。此區別。至一七八二年時代。始行廢止。同時分內務外交爲兩部。各以專任之國務官掌理之。

外交大臣之職務。雖不若內務大臣之煩雜瑣細。然其關係則甚大。使其措置稍一不慎。則不獨英國之失敗已也。於歐洲全局之政略上。亦不無影響。關於外交之大主義之決定。雖由內閣員全體負責連帶之責任。至其主義之實行。則外交大臣之專責也。故因外交大臣一人之失職。而致顛覆內閣者。嘗數見不鮮矣。以下就外交大臣之重要職務。而略述之。

(a)關於住居外國之僑民之保護。如受外國人之損害時。對於外國政府。要求賠償之事項。

(b)關於與外國派遣之使節接洽交涉。及保護其特權事項。

(c)英國政府所頒布之條教布告。其有關係於外國者。須報告於外國政府。

(d)關於英國駐外之外交官領事之選任派遣事項。

外交事務。非若他部之可以委任於補助官吏也。凡事之稍涉重要者。必由外交大臣自行決定之。至若對於駐外使節或領事有所指揮。通例應由外交大臣擬具訓令。經由內閣總理轉達君主認可。始得發送。蓋慎重之至也。

又外交大臣對於國會之責任。及國會關於外務行政上之監督。恆以檢閱文書之方法行之。即凡外交事件於一定之時期。或由國會之要求。或雖未有要求。外交大臣應以駐英外國使節與外交大臣之間。來往之文件。悉行提出於國會。俾國會檢閱之下。藉以窺知其政策。而議定贊成或反對。反對之結果。隨事件之大小。或由外交大臣引責而辭職。或因是而致內閣員全體之辭職。亦嘗有之。惟國會對於外交行政之監督程度。究不能如對於他種政務之監督之周密。蓋實際上。有不便之理由在耳。

一 外交事件。首重秘密。若必於事前一一宣布於國會。其結果不免於國家有不利利益之虞。故交涉事件正在進行之間。國會縱有質問。外交大臣。不必定負答覆之責。當此之際。國會雖明

知外交當局所持之外交政策。未必得宜。然因材料之缺乏。欲抗論而有所不能。第能於事後贊成之。或非難之而已矣。

二 外交大臣。關於外交事件。微特不必於事前預行告知國會已也。卽該事件終局後。亦往往有不必要報告於國會者。此等措置。雖於憲法上之習慣。不無背戾之處。然因事務之性質。宜於秘密。雖在國會。亦不得強迫之也。

此等行爲。就大臣責任之原則而論。則雖出於權宜之計。有如上所述者。然究不得謂爲正當。惟是憲法上之原則。苟因實際之便宜。又不致有重大之侵害。則亦不必墨守之。故英國之外交大臣。秘密而處理對外關係事項。可謂之爲大臣責任之原則之例外。特此種例外。要自有其一定之限度。苟以不必秘密之事件。而外交大臣。乃欲藉口於秘密。冀免除其責任。則仍有所不能耳。蓋大臣責任之原則。本出於計圖國民之利益之目的。既欲謀國民之利益。在外交上。不得不使政府對於外國政府。有便於競爭之地位。故雖其行動。或與憲法上之原則稍有出入。亦不得不曲諒之。徒苛繩之無益也。

第四 日本。日本外務大臣。亦係內閣大臣之一。故一面爲合議制之內閣會議之一分子。輔弼元首。而負其責任。一面又就其主管事務。爲單獨制之行政官署。單獨而負其責任。以外交而言。凡外交政策之決定。雖須由內閣員全體負責。至其政策之實行。則純係外務大臣一人之權限。

及責任也。此點凡採用內閣制度之國大抵相同。

外務大臣之職權其重要者如左。

一 關於外交之政務之施行。

二 關於在外國之本國商事之保護。

三 關於僑民之保護事項。

四 外交官及領事官之指揮監督。

外務大臣之補助官吏爲次官一人參事官局長秘書書記官及屬官並得設置繙譯官四人。部內事務之分配除大臣官房外設置兩局曰政務局曰通商局。政務局掌理關於外交事務。通商局掌理通商航海及移民事務。各局得視事務之繁簡分設數課。其各課之職掌由外務大臣定之。

現行外交部官制大致與各國制度相同。依現行臨時約法國務總理及各總長均稱爲國務員。故外交總長一面以國務員之一分子輔佐大總統而負其責任。一面就其主管事務爲單獨制之行政官署單獨而負其責任也。

外交總長之權限其重要者如左。

一 管理國際交涉事務。

二 管理居留外人及在外僑民事務。

三 保護在外商業事務。

四 外交官及領事官之指揮監督。

外交總長之補助官吏。爲次長參事司長僉事等。部內事務之分配。除總務廳外。設置三司。曰政務司。掌關於國際交涉事項。曰通商司。掌關於通商事務。保護在外僑民及關於路鑛郵電關稅外債等交涉事項。曰交際司。掌關於國際禮儀事項。各司因事務之繁簡。得分科治理。其分科之方法。及各科職掌。由外交總長定之。

第二節 外交官及領事官

第一款 外交官之性質及其必要之理由

外交官。不問其爲常設爲臨時。要之以政治上之目的而派遣。由外國政府正式接受。駐在於外國。掌理本國對於所駐國之政治的行爲之官吏之謂也。故外交官之要素可分爲左之二種。

一 其職務須爲政治上之行爲。故領事官。因募集外債而派遣之。駐外官吏及其他。凡因政治以外之行爲而駐在於外國之官吏。均不得謂之爲外交官。

二 須派遣於外國。經外國政府之正式接受。故外交總長及其他特設外交機關。（如現行制度之外交特派員）雖亦以對於外國爲政治上之行爲爲職務。而不得謂之爲外交官。

臨時之外交官。古代夙已存在。常設之外交官。則近時始行發達。希臘之使節 *Legati* 羅馬之使節 *Oratores* 皆臨時外交官之例也。至常設外交官之起源。學說頗不一致。Martens (1756-1822) 氏謂中古羅馬法王對於 *Franken* 所派遣之代表使節。已開常設公使之端緒。德人 *Helffer* 則謂始於希臘羅馬之使節。究之代遠年湮之事。姑置勿論。國際法上常設使節之約定。實始於一八四八年 *Wesphalia* 之會議。自是以來。各國家不莫派遣使節。常駐外國。以便不論何時。遇有交涉事件。即可隨時處理之。

常駐之外交使節。是否必須互相授受。關於此問題。如 *Martens* 一派之學者。雖主張苟無特約。即不必負有接受派遣之義務。然現今各國家。既加入國際團體。互相交際。國家之代表機關。外交官之授受。一方面爲義務。一方面即爲權利。故各國家。除財力薄弱。不克派遣常駐使節於外國者外。要無拒絕派遣或接受使節之事也。

常駐外交官之必要之理由。果若何。可一言以蔽之曰。在於使本國與駐在國之關係之親密。蓋以兩國之交際而論。縱不設常駐使節。亦未嘗不可藉音書電信。以傳達意思。互通消息。然此等通信方法。往往易生誤解。反不足以表示相互間之真意。故莫如選擇適任之人。俾之常駐於對手國。庶可以達修好睦鄰之目的耳。更進一步而言之。則常駐使節。於交際交涉而外。駐在國對於本國及第三國之政策若何。是否有敵視之意思。或不穩之舉動。亦有注視之職責。可藉是以決定適當之

外交方針。然此則屬於政略上之理由。而非國際上之理由也。

駐外使節。相集而組織之團體。曰外交團。Corps diplomatique。外交團者。以關於駐在各使節全體之共同利害問題及儀式等事。爲一致協同之活動爲目的者也。外交團之團長。Doyen 通例以大使充之。駐在使節中。無大使時。以全權公使充之。

外交使節之必要。及其派遣與接受。屬於各國家之權利。同時卽爲各國家之義務。固已。然此第就常駐使節而言之也。至臨時外交使節。則不能認爲當然之權利與義務。故當派遣以前。必先經派赴國之同意。

常駐使節之派遣與接受。雖已成爲一般通例。別無問題。然其所派遣之人。是否爲國際法上之適任之人。則接受國固有審擇之權利。所謂使節接受之拒絕者。卽此意耳。惟拒絕使節。雖屬駐在國之權利。要非可毫無理由。一任駐在國國家之自由意思也。其對於何等特定之人。得以拒絕其以外交使節而駐在之問題。大要不出左之數者。

一 女子得以爲使節與否。學說尙未一致。實際亦少此等事例。古代之使節。固嘗有以女子充之者矣。現今國際法上。亦未有絕對可以拒絕之理由。學者中。至有謂國家本屬女性。故應以女子爲其代表機關云。

二 駐在國之本國人民。得充外國國家之使節與否。關於此問題。有認爲應行拒絕者。法國荷蘭

是也。其他各國亦有接受之者。國際法上並無確定之成規。一任各國國內法之自由規定。

三 以第三國之人民爲使節時。駐在國得以拒絕與否。國際法上學說上均不認一國之國家對於外國國家所派遣之使節。以其爲派遣國以外之國之人民。而拒絕之理由之爲正當也。

四 一國國家對於外國使節。確指其特定之人之不適當之事實。而拒絕其接受。國際法上所許

可也。例如一八八五年時。北美合衆國派遣 Kelly 氏爲駐在意大利之公使。意國政府指摘

三 氏嘗批評意大利國王對於羅馬法王之措置。而深加非難。故拒絕其接受。旋又派遣之於

澳大利。澳國以曾經同盟國拒絕之人。不便接受爲理由。而亦拒絕之。一八四七年。普國派遣公

使於 Hanover 因其所派遣之人係信仰天主教者。而遭拒絕。又意大利國曾有拒絕普國派

遣之使節之事。(一八二〇年)其理由則以該使節之妻係曾犯叛逆罪者之女云。

外交使節之派遣。而遭駐在國之拒絕。不獨被拒絕之自然人之恥辱已也。於派遣國國家亦大有

損礙。因此恆足以引起相互間之惡感情。故現今國際慣例。派遣國必先以其所欲派遣之人。預行

通知於對手國。而徵求其同意。所謂 Agreement 者是也。

上所述者。乃就未經接受之使節。拒絕其接受者而言之也。若夫一國國家對於外國國家派遣之

使節業已正式接受以後。執行職務之間。如發見有國際法上不適當之情事。亦得而拒絕之。例如

北美合衆國。曾因英國之使節。有放浪之行爲。認爲不適當於駐美外交使節。而請求英國政府撤

回。日本曾因荷蘭公使關於條約改正之談判。有漏洩機密情事。而拒絕其駐在等是也。外交使節之數。通例爲一人。蓋因關於政務代表一國國家之全權者。以一人爲已足。且如有二人以上。轉於所謂全權之性質。不相符合故也。臨時代表使節。雖間有任命數人者。然要必於其中指定一人爲主要之使節。凡國際會議。此例極多。惟一國之國家對於各外國。非必每一國派遣一人也。依事務之繁簡。對於數國。派遣一人使之駐在於甲國。兼駐在於乙丙等國。固亦無所不可耳。

第二款 外交官之種類

現今外交官之種類。依其階級而區別之。有全權大使。特命全權公使。辦理公使。及代理公使之四種。以下順次而略加以說明。

第一 全權大使 *Ambassadeur* 全權大使之派遣。接受。有主張惟有所謂王之榮譽之國家。始能有此權利者矣。顧 *Martens* 一派之學者。則反對是說。而謂不問何等國家。皆有對等之權。所謂有王之榮譽之國家。享有特別之權利。僅屬事實問題。在法理上。固並無正當之理由也。惟是學說與慣行。不必盡相符合。國際上之慣行。又大都足爲國際法之淵源。關於全權大使之授受。在慣習上。固已有認爲有王之榮譽之國家特權之傾向。又實際上。全權大使之派遣。不必相互實行。故甲國雖接受乙國之全權大使。然其對於乙國。仍派遣全權公使。亦不得謂爲國際法之違反也。

全權大使。不僅爲其本國之政治的機關。而實有代表本國之元首之性質。從前維也納之公使規則第二條。約定惟全權大使爲有代表之性質。Keper'sentative Character 蓋卽此意。故凡有大使之駐在者。駐在國之國家。恆與派遣國之元首之駐在。爲同一之待遇。大使所享有之特權。有非普通外交官所享有之特權所可比擬者。茲分別實質上之特權與形式上之特權之兩者。而略論之。

一 實質主之特權。實質上之特權者。指得以與駐在國之元首。直接開始談判之權利而言。若他之一般外交官。則無此權利。不能直接與駐在國之元首談判也。

二 形式上之特權。形式上之特權。如關於稱號儀式及與他國家之公使之禮節等。大使與公使之間。顯有特異之點。其詳屬於國際法之範圍。而非行政法之領域。茲故不復贅焉。

第二 特命全權公使。Envoye' extraordinaire et ministre plenipotentiere 特命全權公使。亦係由本國元首之任命。而派遣於外國之使節。其所以異於大使者。惟在公使祇能代表本國。不能代表元首之一點。蓋國際關係。本係國家與國家之關係。國際交涉。卽屬國家與國家之交涉。元首雖亦不過爲國家之代表。然因國際上。視一國之元首。爲外交最高機關。故大使卽有代表外交最高機關之性質。而公使則否。

第三 辦理公使。Ministre resident 辦理公使。與全權公使。大略相同。惟其地位。降於全權公使。

一等因之關於儀式等事亦自不無少遜耳。

第四 代理公使。Charge d'affaire 代理公使。有兩種。其一爲臨時代理公使。其二爲普通之代理公使。

一 臨時代理公使者。其本職非因代理公使之目的。而始行派遣。乃因公使有事故。而暫時代理其職務之謂。故可謂爲公使之代理。

二 通常之代理公使者。以代理公使爲目的。而派遣之外交官之謂。代理公使。非由君主任命。乃由本國之外交部派遣。故與上述之大使公使等不同。蓋全權大使公使及辦理公使。皆係本國元首。對於外國元首。所派遣之使節。而代理公使。則係本國外交部。對於外國外交部。而派遣之者也。

常設公使之種類。因其階級之不同。可分之爲右之四種。固已。若以外交官所執行之職務爲標準。而區別之。則又有二種之區別焉。

第一 儀式上之使節。Ambassadeur de Ceremonie 以嚴正之意義言之。此等使節。非真正之外交官。惟國際之慣例上。恆與外交官爲同一之待遇。故亦可謂之爲外交官之一種。例如參列於戴冠式之慶賀使。謝罪使等是也。

第二 有實質上之職務之談判使節。Ministre, négociateur 此等使節。又有二種。

一 一時之外交官。關於特種事件。臨時派遣之使節。如媾和談判之全權委員。出席於仲裁裁判之委員等是也。

二 繼續之外交官。常設之大使公使是也。

外交官之地位之取得。在國內法上。以任命之程序完竣之日爲始。與他之官吏相同。固已然。在國際法上。即其對於駐在國之關係。則必俟該使節到達於駐在國。并以信任狀 *Letter de cre'ance* 提出之後。而始發生。此信任狀。在全權大使公使。及辦理公使。皆係以派遣國之元首之名義。送致於駐在國之元首。至代理公使。係由派遣國之外交部。送致於駐在國之外交部。至一時之外交官。則於信任狀以外。更須授以全權狀 *Letter patent*。蓋因其職務。在於特定事項之談判。故須以全權狀。出示於駐在國。表明該使節所有之權限。若常設公使。則無此必要也。

第三款 外交官任務之終結

外交官任務之終了云者。即外交官地位之消滅之意。當分別國際法與國內法之二者而言之。第一 國際法上外交官終了之原因如左。

一 派遣國或接受國之國家之滅亡。

二 外交官之死亡。

三 外交官之免職或免其爲現駐在國之外交官時。自駐在國之方面言。其外交官之地位。當然

終了。惟便宜上於一定之期間。仍與以外交官之待遇而已。

四 受駐在國之拒絕時。

五 派遣國與駐在國兩國家間戰爭之開始。

六 外交官本國或其駐在國之元首之死亡讓位或退職。在法理上亦足以爲外交官終了之原因。惟實際上則外交官恆以繼續任務爲通例耳。

七 一時之外交官之特定任務之完成。

第二 國內法上外交官終了之原因。當於次款論述外交官領事官之資格時詳加研究之。

第四款 一部外交官

一部外交官者。其職務具有一部分外交之性質者之謂。約舉二三之例如左。

一 因政治上之目的而派遣於外國。在本國雖有信任狀或全權狀。於外交官之形式上之要件並無所缺。然駐在國之方面不爲明示的接受者。

二 經本國政府之信任。並由駐在國正式接受。然其派遣之目的非出於外交專門者。

三 國際法上所謂一部主權國之外交官。亦一部外交官之一種也。

第五款 領事

第二項 領事之性質

領事乃本國之經濟上之代表。就其駐在外國執行職務之點而言。與公使雖無異致。然實質上不同之點甚多。舉其重要者言之。

一 公使乃政治上之代表。領事則非政治上之代表。此其根本上之差異也。

二 公使對於一國。祇能派遣一人。縱有派遣二人以上者。亦必指定一人為主要之使節。且大都係臨時代表。若常設公使。則決無派遣二人之事。前既述之矣。若領事則其數別無制限。通常設置數人以駐在於同一之國之各地方。蓋政治上之關係。唯一無二。經濟上之關係。則一國之內。因其地方之不同。遂各有所差異故也。

三 公使之授受。不必待特別之條約。若領事之駐在。則必以條約為根據。

四 公使駐在之地點。通常必為駐在國中央政府所在地。領事則於駐在國之各地方分駐之。在駐在國之方面。對於外國派遣之領事。原則上不拘國內之何等地方。均得許其駐在。惟就現今國際上之實例而言。關於此點。有兩主義。

(1) 駐在國得指定不利益於駐在國之地點。而不許容派遣國領事之駐在之主義。

(2) 駐在國對於派遣國。先以條約限定其領事之駐在地之主義。

現今文明諸國。以採用(1)之主義為多。

第二項 領事之種類

領事之種類可從國際法上與國內法上之兩方面而區別之如左。

一 國際法上領事之種類。此蓋以領事發生之原因及其權限之若何爲標準。而區別之者也。依此區別領事之種類如左。

(1) 任命領事及名譽領事。任命領事乃派遣國之本國之官吏。名譽領事係以外國人而使之執行領事之職務者也。此兩者之間性質上有重大之差異。舉其最著者言之。

(A) 任命領事有一定之俸給。名譽領事則否。

(B) 任命領事以領事之本職爲其專務。名譽領事則第於其本來之職業而外兼理領事之任務而已。

(C) 任命領事之採用有一定之資格及程序。名譽領事則否。

(D) 任命領事不得兼營商業。名譽領事則無此制限也。

(E) 任命領事必爲派遣國之本國人民。名譽領事則以外國人充之。此亦外交官與領事不同之要點。蓋外交官不論何國。未聞有任命外國人者故也。

(F) 任命領事在駐在國得享有種種之特權。名譽領事則否。

(2) 通商領事及裁判領事。此分類非出於國際法之原則。特就事實上而言耳。領事之爲領事。既屬經濟上之代表。本祇有通商領事之一種。至裁判領事乃派遣國對於駐在國享有領事

裁判權之際。所派遣之領事。即於領事固有職務之通商事務而外。兼掌理裁判事務之領事。非因裁判之目的。特別派遣於裁判而外。不掌理關於通商事務也。裁判領事之設置。須經條約之約定。依此條約。對於居留於駐在國之本國人民。得行使本國國家之裁判權。至其裁判之範圍。亦必以條約限定之。

二 國內法上領事之種類。以國內法上之階級爲標準。可區分領事爲四種。

- (1) 總領事。
- (2) 領事。
- (3) 副領事。
- (4) 代理領事。

總理事雖有監督其所駐在國之本國各領事之權限。然其管轄區域。則仍以駐在國之一地方爲限。副領事之地位。較領事又差一間。然其權限。大略相同。代理領事。則因領事有事故或偶離駐在地時。臨時代行其職務。故可稱爲領事之代理。

第三項 領事之接受

現今國際上。一國之國家。對於列國。雖有派遣領事之權利。然並無接受外國領事之義務。其理由。蓋因拒絕外國所派遣之領事。不得視爲國際的交際之拒絕故耳。此亦領事與外交官之不同之

點也。顯此種理論各國並未實行。在法理上亦究非正當。何則各國既互相交通。則權利與義務自不可有所偏廢。故已國派遣領事於他國。既認爲正當。他國派遣於已國之領事。卽不可不接受之。如前所述。現今各國相互派遣領事。恆出於條約之結果。故關於接受與否之問題。無自發生。惟對於所派遣之特定之人。如有特定之情事。則駐在國之國家。得以拒絕。與關於外交官接受之拒絕所述之原則相同。

第四項 領事之職務

領事職務之範圍。各國各因其國內法之規定。及派遣國與駐在國間條約之約定。而有所不同。雖未可一概而論。然就一般國際法上而考察之。其大要不外左之數者。蓋領事雖係派遣國本國之官吏。然其職務則在在與駐在國之外國。有密切之關係。故關於此之國內法。仍不得置國際法之原則於度外也。

第一 注視本國在所駐國之經濟上之利益。而謀所以發展進步之方法。

第二 考察本國與駐在國間之關於通商交通之條約。駐在國是否切實適當而履行。

第三 保護居留於駐在國之本國人民。

第四 對於出入於駐在國之港灣之本國船舶之保護或監督。

第五項 領事任務之終結

領事終了之原因。與外交官大略相同。其重要者如左。

一 派遣國或駐在國之國家之滅亡。

二 領事之死亡。

三 領事之免職。或免其爲現駐在國之領事時。

四 領事之認可狀被取消時。領事之接受也。通例由駐在國交付領事以認可狀。方得開始執

行職務。一旦駐在國政府因特定之情事。要求派遣國之撤回時。得由駐在國將其認可狀取消。

五 駐在國與本國間戰爭之開始。關於此點。有爲反對之說者。謂戰爭雖杜絕國交上之關係。

然經濟上之關係。要因此而杜絕。故政治上之代表之外交官。既無可以執行之職務。不得不

以是爲終了之原因之一。若領事官之職務。則依然如故耳。不知領事之計圖經濟上之利益也。

本以平和之狀態爲前提。而始行派遣。一旦平和之關係業已破裂。則領事之職務。當然終了。且

開戰之後。一國之國家。不惟不必顧慮敵國之經濟上之利益。並得妨害敵國之經濟上之利益。

此際雖有領事之駐在。恐亦無所裨益也。

至若本國或駐在國之元首之死亡。讓位或退職。在外交官。雖足以爲職務終了之原因。而在領事

則否。蓋外交官。乃政治上之代表。故其派遣也。必經本國元首之信任。其接受也。又基於駐在國元

首之信任。一旦元首更易。實際上。雖大都繼續任務。在理論上。固不得不認爲外交官職務之終了。

其繼續也。或出於駐在國新元首之默認。或由派遣國之新元首賦與以新信任狀。而不必變更其人耳。

第二章 關於通商之行政

外務行政者。關於國際交涉事項。通商事項。以及在外僑民居留外人之保護等設施設備之總稱也。此等事務。行政法上所應攷究之問題。殆不多觀。其中如關於國際交涉事項。大都屬於國際法之範圍。茲故無煩贅述。惟就通商事務及關於在外僑民或居留外人事項之有關涉通商行政者。加以研究而已。

關於通商事務。行政上所應研究者。為關稅制度。最惠國條款。及船舶等事項。茲順次而論述之。

第一節 關稅制度

古代不論何國。皆以鎖國為主義。全然與外國杜絕交通。時至今日。絕對不與外國往來之國家。已不容存在於世界。原則上。往往對於外國人民。許其於一國國境內。自由而為通商貿易。一面對於己國人民。亦許其移住外國。或於外國經營商業等事。顧試攷求條約之歷史。則各國之互相關通。要以修好條約為始基。由是而更進一步。乃有通商條約之締結。通商條約之內容。雖各隨其國情。與外交上之關係。國際上之地位。而各有不同。然通例要不外關於左列諸大端。

第一 關於條約國之人民。相互於各該國境內。居住旅行及移轉之自由事項。

第二 關於條約國人民相互於各該國境內生產及製造各種貨物之自由。此等事項所包甚廣。不僅商業已也。蓋人民對於國家之公權。非外國人所能享有者。一。出於公權之性質上之必要。各國固莫不採用此原則。至關於私法上之權利。則原則上當以不問內國人。外國人。一律平等爲主義。惟各國各因其國情及政治上之理由。對於外國人。往往有所限制。此種限制。雖係對於一般之外國人而設。然因條約之結果。則又或解除其限制之全部或一部。坐是而條約國之人民與非條約國之人民。往往異其待遇者有之。關於此點。當於次章更研究及之也。

第三 關於關稅事項之規定。各國之間。既互相交通。締結通商條約。則關於貨物之輸出入。自不復有所限制。關稅之賦課。本屬國家財政上之活動。雖有時因保護貿易政策。而課以較重之稅率。然要無絕對禁止外國物貨輸入之國家也。且現今各國之關稅制度。以出於財政上之必要者爲多。純然之保護貿易主義。殆鮮有採用之者。惟無論關稅賦課之目的若何。關稅之稅源。既在於輸出入之物品。則恆與外國有關係。故關稅法。雖屬國內公法之一種。然時不免因條約而受其影響耳。

各國間之輸出入。除關稅之賦課外。原則上雖以自由爲原則。然因輸出入貨物之性質。或因特別之時期地點及其他情事。往往設有一定之限制。其重要者如左。

一 貨物之反於公之秩序善良風俗者。或於健康有妨害者。及輸入國之國家之專賣品之輸

入通例以禁止爲原則。又如伊大利因保存其國特有之美術品之目的。而禁止古物之輸出等。皆本於物品之性質之限制也。

二 一國與他國戰爭繼續中。煤炭及其他食料品輸出之禁止。及傳染病流行中。特種物品輸入之禁止等。乃關於特定之時期之限制也。

三 不論何種物品。於軍港往往禁止其輸出入者。關於特定之地點之限制。蓋即出於軍事上之必要耳。

通商條約之大要。既如上之所述。茲先就關稅而略述之。關稅亦租稅也。就關稅之性質而言。乃消費稅之一種。就關稅之徵收官署及其徵收之方法等而言。乃間接稅之一種。夫關稅既不外租稅。則關稅法之釐定。即屬一國國家之自由。惟如上所述。因關稅賦課之結果。於外國貿易上有重大之關係。往往因條約而受其影響。故各國之關稅制度。通常有兩種方法。其一爲國定稅率。General tariff。其二爲協定稅率。Conventional tariff。前者以法律就各種之輸入物。制定輸入稅率。不問輸出國之關係若何。概適用同一之稅率之謂。後者對於特定之國。以條約協定輸入稅率者也。此兩種稅率。因法律及條約等之關係。純然採用一種之國家。較居少數。從各國現行制度而考察之。關稅稅率。大要可分爲左之數種。

第一 單一稅率制度

一 單一國定稅率制度。

二 單一協定稅率制度。

第二 複合稅率制度。

一 最高及最低稅率制度。

二 國定及協定稅率制度。

第一種之制度中。不論何種。純然適用其一者。實居少數。既如前之所述。蓋單一國定稅率制度。以租稅法之性質而言。雖屬當然之事。然不問已國與通商國之經濟關係若何。專注重於國內產業之狀態。或獎勵外國品之輸入。或妨阻外國品之輸入。得隨時斟酌情形而變通其稅率。固屬有利之制。然從輸出之方面。以考察之。則有未必適當者矣。何則。因獎勵內國產業之發達。隨時以法律制定較高之關稅定率。俾外國貨物。不得競爭於內國之市場。固足以達保護之目的。然現今世界各國。既以通商自由爲主義。爲戰爭及其他事變計。雖不能不謀經濟之獨立。然在平時。既不能舉全國人民所消費之各種物品。悉取給於國內之生產物。亦不能以一國所生產之物品。專供內國之消費。由前之說。如有必要時。不妨低減其稅率。獎勵外國品之輸入。藉以滿足一國之需要。屬於立法上之自由。固自別無窒礙。由後之說。吾國對於外國。關於關稅。既不容以條約而開特例。一惟法律是依。通商國之貨物。因稅率之苛重。業已受排斥於吾國之市場。其對於吾國之輸物。自無

歡迎之理。縱不至以關稅戰爭爲報復之計。然至少亦必與吾國採同一之態度。卽其對於他國之輸入品。可用協定稅率者。對於吾國之輸入品。則必依其國定之稅率課稅。亦不失爲公平正當之舉。信如是也。吾國之貨物。亦不克競爭於其國之市場矣。縱尙可勉力支持。然國定稅率。既可由一國之國家。自由改變。則吾國在外國之商業。究不免處於不穩固之地位。詎得謂爲得策乎。此第就經濟關係而言之耳。至一國與他國外交上之關係。亦於通商條約。有至大之影響。故此種制度。要不克終始維持之也。

單一協定稅率制度者。不問對於何國。關於關稅定率。皆以條約定之。此際其關稅法中。或絕對不設稅率之規定。或雖有規定。而亦無可以適用之輸入物。與全行廢止者相同。此等制度。一出於條約之結果。就中大都受最惠國條款之形響耳。否則不論何國。決無對於各通商國。一一皆有稅率之協定也。協定稅率。爲經濟上計。爲外交上計。雖不能不採用之。然協定之結果。至於不復可以適用國定稅率之時。則微特於一國產業之保護上。有所不利已也。卽以財政關稅而言。於國庫之收入。亦不免蒙其損失。蓋此種稅率制度。非經條約國之同意。不能變更。絕少伸縮之餘地故也。協定稅率。又有兩種之區別焉。其一。爲相互協定稅率。其二。爲單獨協定稅率。前者甲國對於乙國之輸入品。許其協定稅率。同時乙國對於甲國之輸入品。亦必以協定稅率課之。之謂。後者則甲國對於乙國之輸入品。須依協定稅率。乙國對於甲國之輸入品。則依乙國之國定稅率課稅之謂也。

最高及最低稅率制度者。以法律就稅目之全部或其大部分。設有高低兩種之稅率。對於未經協定稅率之國。及並無最惠國條款之約定之國之輸入物。適用最高稅率。至最低稅率。則適用於對於已國之輸出物。許與相當之利益。或受最惠國之待遇之國之貨物者也。依此制度。對於通商國。雖得為稅率之協定。然其協定也。以最低稅率為限度。較諸單一國定稅率制度。徒標榜不為協定稅率主義。以招外國之惡感者。倍形其圓活。固不待言。即以國定及協定稅率制度相較。亦不得不以此為得策。試舉其優點之重要者言之。

一 國定及協定稅率制度。其協定之範圍。毫無限制。不得不隨通商國之意為轉移。在己國之輸出貿易上。雖得因通商國之讓步。而受幾許之利益。然對於通商國之輸入品。則協定之結果。不免使一國之產業。為之犧牲。且其犧牲之程度。既難預測。則生產者莫不懷抱不安之念慮。而不敢輕投資本矣。此際若採用最高及最低稅率制度。則業已斟酌於己國之生產狀態。明示對於通商國所得讓步之限度。國內之工商業者。自不致因外國之競爭。而遭意外之損失。經濟上之位置。較為安全也。

二 最高及最低稅率。皆以己國產業之狀況為基礎而定。協定條約。僅能就此高低兩種稅率之間。加以伸縮於一國之經濟。既無虞其蒙非常不利益之影響。且此兩種稅率。皆以國內之法律規定。條約不過定其適用之標準。故不論何時。仍得以法律為適宜之修正。不至若國定及協定

稅率制度之動輒受關稅之束縛也。

三 最高及最低稅率。均出於議會之議定。外交官祇能以最低稅率爲範圍。對於外國而爲協定。非若國定及協定稅率制度之可由外交官自由伸縮也。故採用此制度之國家。議會於稅率之協定上。亦有重大之勢力。若一國之憲法。以條約之締結。屬於政府之權限。不必經議會之議決。則此制度。尤形其必要耳。

最高及最低稅率制度之利益。雖如上之所述。然其弊害。亦有不可不顧慮者在也。試舉其要。

一 採此制度。於一國之輸出貿易。不免有不利利益之影響也。對於通商國所可讓步之範圍。即最低稅率。既以法律明定。且不問何時。可依立法之手段。而爲之變更。則縱令協定條約。適用最低之稅率。在通商國之方面。亦未必認爲最大之讓步。其對於吾國之輸入物。必不能與以十分之利益也明矣。

二 對於通商國。要求其爲特別之讓步。通商國如認吾國之法。定最低稅率。爲不甚滿足時。若必嚴守其立法之精神。既足以遭外人之惡感。其或引起關稅戰爭。亦屬不可測之事實。然如爲結好於通商國起見。而修正法定最低稅率。則又與純然之協定稅率。無所差異。於此制度之主旨。相爲背馳矣。

關稅定稅之制度。大略如上所述。至其課稅之標準。有從價稅與從量稅之兩種。

第一 從價稅。從價稅者以輸入貨物之價格爲標準。依法定之稅率。而課徵之之關稅之謂也。

第二 從量稅。從量稅者以輸入貨物之重量長度或個數等爲標準。依法定之稅額。而課徵之之關稅之謂也。

從價稅與從量稅二者之中。以採用何者爲宜。不可不比較兩種方法之優劣。而決定之。

一 從價稅之優點。大要有四。

(1) 稅額之計算簡單明瞭。適合於租稅之原則也。從價稅以輸入貨物之價格爲標準。按照其所值之數目。而課以百分之幾。計算上既極簡單。納稅人亦易于明白了解。

(2) 納稅者之負擔得其公平也。既以價格爲標準。則雖以同一之稅率。課之於同種類之貨物。然價格高者。所負擔之稅額。自較價格低者。所負擔之稅額爲多。例如對於輸入穀物之課稅。其稅率爲百分之五。穀物每百石之價格五百元者。其納稅額爲二十五元。若其價格爲每百石千元。則其納稅額。即達於五十元矣。

(3) 有間接保護內國產業之效用也。價格較高之輸入物。關稅之負擔。因之而重。既如上所述。凡貨物之價格較高者。其品質必較精良。競爭上易占優勝之地位。惟因關稅之負擔重。則輸入亦因之困難。內國之同種類之產業。自間接而受其保護矣。

(4) 關稅之收入。常有增加之傾向也。課稅之標準。既在於輸入物之價格。則因市價之騰貴。關

稅之徵收額自因之而增加矣。惟此種利益乃相對之利益。蓋一旦市價低落。關稅之徵收額亦不得不與之相應而減少故也。

二 從價稅之缺點。從價稅之優點。雖如上之所述。然實際上。此等長處。往往不能發揮之。蓋理論上。從價稅雖若極公平之制度。實則恆足以發生不公平之結果。其唯一之原因。無他。即輸入物之價格之難於明確之一事是也。從價稅之缺點云者。蓋亦不外乎此耳。

如採用從價稅制度。其首先研究者。為國家對於輸入物應以何等價格為課稅標準之問題。關於此之標準。大要有三。

(一) 輸入物之原價。

(二) 輸入地之同種物之市價。

(三) 於輸入物之原價。加入裝置費。運送費。保險費等。而合計之總額。

此三種標準價格。理論上。自以第二之標準。即依輸入物當輸入之時。輸入地之同種物之市價而課稅。為最明確。然實際上。則有未易行之者。第一之標準。美國採用之。日本舊法亦然。現今各國之關稅制度。以依第三之標準價格者為多。惟所謂原價及其他費用之額數。稅關官吏不能一一知其詳也。勢不得不以輸入者之報告為憑。此報告果為正當與否。實屬困難問題。於是又須設定種種證明之方法焉。其重要者如左。

(1) 輸入者對於稅關官吏而爲報告時。須附具各種證明單據。如販買輸入貨品之單據。或其原料品之單據。或可以證明該貨品生產地同種貨物之價格之書類。關於運送保險等之單據等是也。日本行之。

(2) 報告者對於稅關官吏。須爲其所報告之價格正確無僞之宣誓。英國行之。

(3) 駐在於輸入物生產地之輸入國領事之證明書。

此項說明書。須由輸入者於報告價格時。同時提出於稅關官吏。北美合衆國。即採用此方法者也。

以上三種方法。雖寬嚴各有不同。然要之以防止虛僞報告爲目的。則一。惟不論何種方法。實行上均不免有不確實或困難之弊。此各國所以更設有他種之救濟方法也。其重要者有二。

(1) 稅關之先買權。稅關官吏對於輸入者所報告之價格。認爲有疑義時。得自行決定適當之價格。以爲課稅之標準。輸入者如有異議。稅關長認其異議爲不當時。即依輸入者所主張之價格。由稅關收買之。此方法。最足以資虛僞報告之制裁。惟行之不當。不免致國庫之損失。故縱使法律定有明文。稅關之實際行使此權限者。亦甚少也。荷蘭比利時葡萄牙等國。皆採用之。

(2) 評價制度。稅關官吏對於輸入者報告之價格。認爲不當。而自行決定其價格。輸入者若有

異議時。則由評價委員會評定之。評價委員會之人數。各國雖各有不同。通常自四人至六人。其半數。由稅關長於稅關官吏中選派。其半數得由輸入者自行選定之。

從價稅。在理論上雖為適當之課稅標準。然因其標準價格。確定為難。故徵稅之實行。倍形不便。納稅者之方面。又轉不免有不公平之感。蓋法律規定從價稅率。雖極明瞭。然實際納稅者之負擔。一隨稅關官吏之意思而定。又輸入者之正直與巧猾。亦於納稅上有重大之影響。且其結果。往往為反比例。此所以理想上之良制度。事實與目的。不必相符合耳。

由上所述者而推之。從量稅較諸從價稅。轉有優勝之點。蓋從量稅。乃先調查其國之生產狀況。然後以此為標準。於法律設定一定之稅額。稅關官吏。應乎輸入物之重量長度或個數。依法定之數額。徵收稅款。純係機械的行動。盡人可以優劣。更無上下其手之餘地。此制度之性質上。所發生之不公平。雖不能免。然要之依此標準。就課稅之程序及輸入者所受之影響而言。有左之利益存焉。

- 一 徵收方法之簡單。從價稅率。無論採用何種價格。苟欲求其公平確實。須經種種之程序。若從量稅。則稅額既有一定。臨時所實行者。不過秤量計數之勞而已。其簡單為何如乎。

- 二 當事人無異議之餘地。從價稅。原則採用輸入者報告主義。惟因欲預防虛偽之報告。不可不與稅關官吏以決定價格之權限。輸入者不服之觀念。由此起矣。前述之稅關先買權及評價制度。即為救濟此不服而設。卒也程序愈繁。徵稅者與納稅者之不便愈甚。若從量稅。則稅關官吏既

不過爲機械的行動。輸入者亦自無異議之餘地矣。

三 時間之節縮。徵收方法既極簡單。輸入者又無容異議。則措置自然敏速。稅關官吏及輸入者。兩獲其便。而尤以後者之利益爲多。

四 負擔額之明確。輸入者可於事前預行籌備。蓋稅額既有一定。輸入者自可按照其輸入物之總額。而計算之。就此點而言。其便益亦非淺鮮也。

本於上述之理由。從量稅之設定。但使立法者於事前就其國之生產狀況。詳細調查。然後對於各輸入物。釐定適當之稅額。則立法之精神。可以貫徹。實遠出從價稅之上。此現今文明各國之關稅。所由大都以從量稅爲原則。而以從價稅爲補助。獨北美合衆國。則尙以從價稅爲主。以從量稅爲輔耳。

從量稅之優點。雖如上之所述。然一利一弊。事之常也。從量稅之缺點。亦有未可忽視之者。試舉其要。

一 同種類貨物之間。因價格之不同。而致負擔失其公平。此實從量稅劣於從價稅之顯著之點。其結果。輸入物之品質優良者。較諸品質粗劣者。負擔爲輕。蓋兩者之稅額而既同矣。自其價格上而言。自不免失其均行之感。例如同種類之毛織物。均課以每一百尺二元之輸入稅。然其販賣價格。一爲每百尺三百元。一爲每百尺一百元之際。則前者之負擔。爲百分之六六強。後

者爲百分之二。謂得謂爲公平。

二 稅額制定之當時。雖比例於各種物品之價格。而爲適當之課稅者。迨歷時稍久。則因物價之變遷。漸生畸重畸輕之弊。蓋從量稅之設定。大都以一定時期之價格爲標準。以一定之從量稅率相乘。其所得數。卽爲稅額。例如米百石。平均市價千元之際。以百分之五之稅率。乘千元。得五十元。卽定爲每米百石。稅額五十元。立法者固自有一定之準則。然時移勢易。設如米價騰貴。至每百石三千元之際。若採用從價稅。則三千元之百分之五。爲一百五十元。而採用從量稅者。則仍祇需五十圓。故立法者之目的。求欲課以百分之五之輸入稅者。至是而乃僅得百分之六六矣。反是輸入物市價低落之時。其不公平之結果。亦與此相類。特前者爲減輕輸入者之負擔。後者爲增加輸入者之負擔。有所不同耳。

從量稅之缺點。雖如上之所述。然要不得執是而遂謂其不足以資課稅之標準也。蓋尙有補救之方法焉。試略述之。

對於第一之缺點。雖未能絕對使之消滅。然運用之際。若斟酌于左之諸端。則所謂負擔不公平之弊。或可稍減輕於萬一乎。

一 雖以從量稅爲原則。然課稅物之性質上。有不適當於從量稅者。不得以從價稅率課之也。輸入物品中。其價格之變動。最頻繁而又迅速者。或因品質之不同。致價格之高下。相差甚遠者。

又或無一定之價格者。其性質上。概不適當于從量稅。惟有以從價稅率課之。較有伸縮之餘地耳。

二 等級從量稅之設定。亦可以劑其平也。輸入物。因品質材料製造方法等之不同。而其價格亦自有種種之差異。以此為標準。對於同種類之物品。分別數多之等級。然後按其等級之高下。設定輕重不齊之各種稅額。即等級從量稅之謂也。

以上乃對於第一之缺點之補救方法。至第二之缺點。則尤為困難。惟有于稅額制定之先。及其實施之後。加以相當之注意而已。

一 稅額制定時之注意。從量稅額之決定。大都以課稅物之價格為標準。前既述之矣。為防止因價格之變遷。而發生負擔不公平之弊害起見。則其標準價格。不能以立法之當時為依據。必須採用最近數年間之平均價格。又考查該物品之性質。而為適宜之加減。然後決定其稅額。則此後市價縱有變動。出入或不甚大也。

二 稅額實施後之注意。稅關官吏須常注意于輸入物品之價格。若變動太甚。依其法定之從量稅額。納稅者之負擔。有過于苛重。或過於輕微之情事時。應隨時報告于政府。而為稅率之修正。惟此種方法。于國定稅率或最高及最低稅率制度。固自可以適用。別無困難之問題。若協定稅率。則因條約之拘束。有不能隨一國家之意思。而自由增減者矣。欲祛除此不便。惟有于協定

之際或減縮其年限。俾期限滿後。可以爲適當之修改。或于協定時。留保其于一定之範圍內。得隨時依物價之變遷。而改定稅率之權利。較爲得策耳。

輸入稅之賦課。現今各國雖大都出于財政上之目的。然多少仍不免含有保護稅之性質。即協定稅率之必要。亦原因于產業上之關係耳。至輸出稅。則其目的。與輸入稅迥不相同。約可分爲三期而論之。

第一期。關稅之爲關稅。近世商業政策上。專置重於輸入稅。固不待言。然試考查關稅之性質。則不外對於經由國境之貨物而課之租稅。故包含輸入稅輸出稅及通過稅之三種。溯關稅之起源。遠在羅馬帝國時代。當此之際。視一國之港灣。爲君主之所有物。凡經過其港灣者。不問其爲輸入。爲輸出。爲通過。概徵收一定之稅金。此項稅金。性質上可謂之爲特權之收入之一種也。

第二期。輸出稅之賦課。在重商主義之時代。諸國皆以促進工業之發達。增加貨幣之輸入爲目的。故對於工業品之輸出。概免除其課稅。惟原料品之輸出稅。則依然存在耳。

第三期。重商主義之經濟政策。各國皆不能繼續實行。于是漸次發見輸出稅之賦課。實於一國之經濟上有所不利。何則。對於原料品輸出之課稅。其目的。在於獎勵工業。欲以一國之原料品。供製造工業之用耳。不知工業如果發達。因運送費及其他之關係。自無舍己國之原料品。而輸入外國原料品之理。否則供給超過於需要。雖欲以關稅之賦課。而抑制其輸出。實際仍屬不可

能之事耳。至原始產業中之穀物。乃人民生活上之必要品。若盛行輸出。必至騰貴其價格。故須課徵輸出稅。以防止之。雖似有正當之理由。然自交通機關發達以來。輸入倍形便利。穀物與工業品不足之際。均可購自外國。則有餘之時。亦不妨輸出於外國。故除飢饉戰爭及有其他特別之原因而外。國家要不必藉輸出稅。以阻遏之也。職是之故。現今世界各國對於輸出稅制度。莫不漸次廢止。即仍有徵收此稅者。其稅率亦大抵較輸入稅率爲輕。且專以增加國庫之收入爲目的。決不以之作爲商業政策上之手段也。

如上所述。關稅之性質。雖包含輸入稅。輸出稅及通過稅之三種。然現今各國專注重於輸入稅。至輸出稅則漸次廢止。繼因財政上之目的。不得不徵收之者。其稅率亦較輕微。固已。通過稅。乃對於經由關稅區域之貨物。而課徵之租稅。自商業政策之見地而言。較諸輸出稅。尤無可以課稅之理由。即因財政上之目的。而課以幾許之通過稅。亦徒使貨物之負擔加重。生產者與消費者。皆蒙不利益之影響。卒也此等貨物。因欲祛除關於此之損失。不得不擇他之通路。俾由生產國到達於消費國之間。不必經由課稅國之關稅區域。時或轉於課稅國。有所不利矣。職是之故。現今各文明國對於通過貨物之課稅。殆已全行廢止。間有存在此制度者。大抵出於財政上之不得已耳。

第二節 最惠國條款

現今各國之通商條約。可分爲左之四種而論之。

第一 協定稅率與最惠國條約並存者。締約國之間。一面消極的依最惠國條款。不至因第三國較己國有特異之待遇。而蒙其不利益之影響。一面又本於兩國之經濟關係。相互協定關稅稅率。通商條約中之最完備者也。

第二 僅有協定稅率。而無最惠國條款之存在者。此種類之通商條約。現今各國之採用者。較居少數。

第三 雖有最惠國條款之存在。然協定稅率則無之者。

第四 協定稅率及最惠國條款皆無者。

通商條約之種類。大要不出上述之四者。協定稅率前節已說明之矣。茲就最惠國條款。而一言及之。

最惠國條款者。對於締約國。約定現在業已許與。或將來有許與於第三國。以一切權利或利益。許容締約國。得以均霑之條款之謂也。此所謂最惠國。即指第三國而言耳。

往時之通商國。因種種之關係及必要之理由。分別協定輸入稅率。所謂國別稅制是也。惟己國因輸出之必要。要求通商國之讓步。同時即於國內之產業上。財政上。犧牲數多之利益。對於通商國。許容其協定稅率。以爲對價。然一旦此通商國。對於第三國。若協定較對於吾國之輸入物。尤爲低減之關稅率。則吾國之生產。在此通商國之市場。仍不足與第三國相競爭。前此之犧牲。不幾徒勞。

而無補乎。故當此國別稅制盛行之時代。各通商國之間。往往約定對於第三國。不得爲較吾國尤爲優異之待遇。即在通商國所協定之輸入稅目之範圍。當以對於吾國之待遇爲最優。此最惠國之名稱之所由昉也。惟是此種契約。束縛過甚。各通商國互有不便之感。於是漸次變遷其意義。謂通商國之間。雖已有稅率之協定。他日對於第三國。許與特別之利益。締約國固不必限制之。惟當然須受同一之待遇。即其所許容於第三國之特別利益。吾國亦須一律均霑。則仍不失其優勝之地位。且因此而吾國與通商國之經濟關係。乃益形其鞏固矣。

最惠國之利益之均霑。不僅以關稅爲限也。凡關於他之通商事項。如人民之待遇。人民之私法上之權利之取得等。亦包含之。此等事項。姑置勿論。即就關稅而言。最惠國條款之適用。有左之重大之利益焉。

第一 可使其國之關稅定率。漸臻統一。其結果。關稅行政簡而易舉。輸入者亦可免選擇之勞。

第二 可消除諸國之關稅之障礙。而謀世界經濟之發展。

最惠國條款。雖有上述之利益。然適用上。亦不免有種種之障害存焉。舉其重要者言之。

第一 於輸出貿易之利益。有妨沮之虞也。吾國對於特定之國。要求其爲特別之讓步時。固須許與以特別利益。以資報償。然因吾國對於第三國。有最惠國條款之存在。此際所許容於特定國之利益。第三國亦同時均霑。自特定國之方面而言。其所得之利益之價值。不免因此有所減

損。既不能認吾國之讓步爲滿足。則其所許與於吾國之利益。亦必不能十分充足也明矣。

第二 對於特定國所許與之利益。雖甚輕微。然已國所損失者。已屬巨大。卒因此而未肯輕易讓步也。蓋凡有最惠國條款之國。皆須受同等之待遇。故對於特定之國。許與以特別之利益。在特定國之方面。所獲之實益。縱不甚多。在許與國之犧牲。則已不可勝數。職是之故。爲獎勵輸出貿易計。雖不得不要求通商國之讓步。然一念於因報償特定國之讓步。所受損失之巨大。有未能輕易行之者矣。

第三 最惠國條款適用之結果。益使經濟力強大之國。於通商上。占有最多之利益。經濟力微弱之國。終不免因此等邦國之競爭。而遭失敗也。如英國標榜自由貿易主義。對於通商國。既不肯爲何等之讓步。然因最惠國條款之適用。則又可獲得多數之利益。卽其例也。

最惠國條款之意義。及適用上之利弊。大略如上所述矣。顧最惠國條款。因種類之不同。而其效果亦異。有不可不注意之者。

一 最惠國條款。因義務之負擔之不同。有單獨之最惠國條款。與相互之最惠國條款之兩種。前者惟締約國中之一國。有均霑與最惠國同等之利益之權利。後者則約定締約國之間。不論何國。現在許與或他日。可以許容於第三國之一切權利利益。締約國互有要求均霑之權利。此兩者之區別。於締約國通商上之利害。關係甚形重大也。

二 最惠國條款。因條件之不同。又可分爲有償之最惠國條款與無償之最惠國條款之兩種。惟第一之分類。卽單獨與相互最惠國條款。必於條約中。以明文規定。固自別無疑義。至關於有償與無償。則其記載之方法不一。解釋上。往往有困難之問題焉。

(1) 對於最惠國有償者。締約國須與最惠國爲同一之補償。而始得以均霑之條件。於條約中明定之者。

(2) 條約中明言絕對無償者。此則最惠國所享受之權利或利益。雖係有償。締約國亦不必與最惠國爲同一之補償。而卽可以均霑也。

(3) 最惠國有償者。均霑國亦須爲同樣之補償。最惠國無償者。均霑國亦無償之約款。

(4) 關於有償無償。條約中不設明文者。此種最惠國條款。僅約定受最惠國之待遇而已。至許與最惠國之利益。或出於有償。或出於無償。無償者無論矣。有償者。均霑國是否須爲同一之補償。則非徒恃條約之明文。所能解決。例如有甲乙兩國。約定互受最惠國之待遇。他日甲國對於第三國。受一定之補償。而許與以一定之利益。乙國於此。是否可以依據條款。要求均霑。抑須先以與第三國同一之補償。提供於甲國。然後均霑其利益之問題。解釋上有兩說。

(a) 有償說。最惠國條款之目的。在於締約國間之待遇。須與最惠國同等。不至因第三國之特別權利或利益。而蒙其損失耳。故使第三國所享受之權利或利益。既有相當之補償。則

均霑國亦自不得不負同一之義務。否則其所均霑之利益將遠出於最惠國以上矣。不與此種條款之性質相矛盾乎。故以有償爲正當。

(b) 無償說。此說之論據有三。

(1) 條約中既不明示何等之條件。自不能解釋之爲有償。

(2) 最惠國條款之主旨在於利益之均霑。非並其不利益而亦均霑之也。第三國即最惠國因欲享受利益而必出以補償。是即其不利益之處。締約國自無與之爲同一之補償之必要。

(3) 最惠國條款締結之當時。締約國業已爲相當之讓步。他日要求利益均霑之際。若因最惠國係出於有償。故締約國亦必有償爲條件。是二重之讓步也。揆諸最惠國同等待遇之主旨。毋乃有所矛盾乎。

現今各國之通商條約。雖以有最惠國條款之存在者爲多。然其適用之區域。則漸有趨於狹小之傾向。其方法或於締結條約之初。以明文示其限制。或於適用此條款之際。以解釋定其範圍。約舉如左。

第一 依條約之明文而縮小其適用之範圍者。

一 有條件主義之採用。締約國之間。約定對於第三國。無償而許與以利益者。締約國雖得

以無償而均霑其利益。然第三國所享受之利益，苟有相當之報償，則締約國亦與之相同。非有償不可。此等條款，通常稱爲 Anglo-Libarian Clause。蓋始於一八四八年十一月二日英與 Liberia 之條約故也。

二 最惠國條款適用之範圍之約定。卽於條約中，明言最惠國條款之適用，以對於少數之重要通商國所許容其協定之貨物之範圍爲限。其以外之貨物，則對於第三國，縱有讓步，締約國亦不得要求均霑。如德法兩國間之最惠國條款，德國與法國約定，以德國對於英比荷蘭瑞西澳俄六國有協定稅率之貨物爲範圍。法國得受最惠國之待遇。其許容於意大利丁抹等國者，則不在此限。卽其例也。

三 不適用最惠國條款之情事之約定。於條約中，明言凡對於鄰接諸國之讓步，不在最惠國條款之適用之範圍。近來南美諸邦與歐洲各先進國之通商條約，大抵採用此主義者也。

第二條約雖無明文。然依國際法之通義解釋上，不能適用最惠國條款者。

一 國境貿易。一國爲謀其國內特定地方人民之便益起見，對於隣接於該地方之外國輸入品，得設爲例外，不受一般關稅法之支配。此卽所謂國境貿易制度也。此種利益，通商國不能適用最惠國條款，而要求均霑。各國之國境貿易制度，大都於法律規定，以特定之地域爲限。其住民從他國輸入之生產上必要品，如器具牛馬等類，及特種之飲食物，得免除關稅之

賦課。至此地域之範圍。各國雖各有不同。然要不得逾二時間之行程。或十公里 (Ten miles) 也。

二 關稅同盟。關稅同盟者。經濟關係最爲密切之二以上之國家。締結條約。一面互相撤去關稅之障壁。或設較寬大之關稅。以謀同盟間貨物交通之便利。同時又設定共同之關稅制度。對於他國。實行鞏固之商業政策之謂。故關稅同盟之目的。不外各同盟國相合而成一大關稅區域。同盟國以外之通商國。自不得利用最惠國條款。自由而輸入其貨物於該區域也。

第三節 關於船舶之行政

第一款 船舶之國籍

船舶乃動產之一種。惟因其容積巨大。價直昂貴。各國之法律。往往與土地房屋等不動產。爲同一之規定。而稱爲水上之建設物。或法律一面明言其爲動產。一面又準用關於不動產之規定。顧無論法律之明文。若何。船舶之爲船舶。要不過一種物件。則固無容疑之事也。

船舶雖係一種物件。且其性質上。又當然屬於動產。然究不得與普通之動產。視同一律。其差異之最著者。卽在於船舶之有名稱。住所。與國籍之一事。就此點而言。船舶之爲船舶。殆幾與國民相類似矣。此三者之中。尤以國籍之關係爲大。國家之政策上。所不可不注意者也。蓋在平時。如船舶之檢查。徵稅。檢疫。沿岸貿易。獎勵金。或補助金之賦與等。行政上之保護與監督。船舶之抵當。運送契約之締結。及其履行之狀態等。私法上之關係。以及戰時之捕獲。封鎖等。國際法上之關係。皆須視

船舶所屬之國籍之如何。爲施行之標準故耳。

船舶之國籍之決定。其標準條件有三。至此三者。是否均屬必要。或於三者之中。任擇其一。種或兩種。以爲取得國籍之條件。則各國各隨其海運發達之程度。國民經濟之狀況。及對於外國之關係。而有寬嚴之不同。未能出於一致也。此三條件維何。曰船舶之所有人。曰船舶之執事人。曰船舶之製造地。

第一 船舶之所有人 船舶之取得一國之國籍者。其船舶之所有人。須爲本國之人民。蓋一國之國家。對於外國人所有之船舶。而加以保護。與以獎勵。或許其爲沿岸貿易。既屬不利益之事。且行政上之監督。亦有種種之困難。故不論何國。既莫不重視船舶之國籍。而船舶所有人。須爲本國人之條件。則又爲共通之主義也。英國德國之法律。且以此爲唯一之要件。法國在一八四五年以前。亦然。厥後因欲發展其航海事業。不得不輸入外資。乃改爲所有權之半分以上。若爲法國人時。亦得爲法國之船舶云。

第二 船舶之執事員 關於船舶之執事員。有三種之主義。

- 一 船舶欲取得一國之國籍者。其船長須爲本國人。
- 二 船長及其他運轉士機關士等職員。須爲本國人。
- 三 除船長運轉士機關士外。普通船員之全部或其一部。亦須爲本國人。

英國德國關於船舶之執事員。不設何等制限。美國法國採用第三之主義者也。船長以外之執事員。或以本國人爲限。或不設制限。均尙無重大之關係。獨至船長。則實有限定。其須爲本國人之必要焉。蓋因船舶之特性。不得不如是耳。一國之船舶。當航行於公海之際。適用國旗國之國法。日本國之國家視之。恰與領土之延長相似。此際在船舶中。如有出生死亡婚姻等事之發生。船長得兼執行公吏之職務。又若遇有犯罪事件。則關於逮捕監禁及調查證據等司法或行政警察權之行使。亦惟以船長爲適當之人。一國之官吏公吏。既非已國人民。不能任用。則一國之船舶之船長。亦自不得以外國人充之。若夫戰事之時。以民有之商船。而供軍艦之用者。此條件之必要。更不待言矣。英德國之法律。雖不禁止外國人爲船長。然實際上。則仍以本國人民爲限也。

第三 船舶之製造地 船舶之製造地。以本國爲限者。出於保護政策上之必要。蓋欲藉是以促進一國之造船業。及關於造船之製造工業之耳。依此主義。原則上。非在本國製造之船舶。不得享有本國之國籍。惟由委棄捕獲者之原因。而取得之船舶。則設爲例外。而賦與以國籍。英法諸邦。一時曾採用此政策。旋因經濟上轉有不利之處。乃廢止此限制。惟對於在外國製造之船舶。不得請求獎勵金。或當賦與以國籍之先。課以一定之租稅。以間接之方法。保護本國之造船事業而已。

關於船舶之國籍。如以在本國製造爲要件之一。則非並大修繕而亦制限之不可。否則不能貫徹此主義。蓋狡猾之徒。往往藉大修繕之名。以行其製造之實故耳。

船籍之決定標準。大要不外上述之三種。茲就重要各國之實例。而略言之。

一 英國。英國以專屬於左列各人之所有者。爲英國之船舶。

(1) 英國之人民。(指固有國籍而言)

(2) 依英國或其屬領地之法令。而登錄本籍之人民。

(3) 歸化人。

(4) 依英國法設立之法人。於英國有主事務所者。

二 德國。德國以屬於左列各人之所有者。爲德國之船舶。

(1) 德國之人民。

(2) 在德國領土內設立之法人。

(3) 在德國領土內之各公司。其無限責任社員。均屬德國人民者。

三 日本。日本以左列各船舶。爲日本船舶。

(1) 日本人民所有之船舶。

(2) 屬於日本之官署或公署所有之船舶。

(1) 屬於在日本領土內有主事務所。且其代表者之全體。均為日本人民之法人之所有船舶。

(4) 在日本領土內設有本店之商業公司所有之船舶。但因公之種類不同。尚有左之條件。

(a) 無限公司(合名會社)之社員全體。須為日本人民。

(b) 兩合公司(合資會社)及股份兩合公司(株式合資會社)之無限責任社員全體。須為日本人民。

(c) 股份有限公司(株式會社)之董事(取締役)全體。須為日本人民。

英德日之法律。關於船籍之決定標準。僅採用一種條件。若法美等國則反是。其制限之程度。較為嚴重。然試徵之實際。則英德諸邦。時或以特別之法令。各種之政策。試行種種之干涉。就中尤以德。國為甚。美國則法定之條件。雖若苛重。事實倍形自由也。

四 法國 法國之船舶。須具左之各要件。

(1) 所有權之半分以上。須屬於法國人民。或法國之公司。

(2) 船長以下。運轉士。機關士等。重要執事員之全體。及其他普通海員之四分三以上。須為法國人民。

惟航行於東洋及亞非利加之船舶。其普通海員。得雇用土人充之。則不在此限耳。

五 美國 美國之船舶。須具備左列各要件。

(1) 專屬於美國人民或美國法人之所有者。

(2) 船長以下各種執事員之全體須爲美國人民。

(3) 其船舶係在美國領土內製造或因捕獲委棄等原因而取得者。

上所述者船舶之國籍之取得之實質上之要件也。至形式上之要件則又有二種。

一 國旗。

二 船舶國籍證明書。

以國旗表彰船舶之國籍本屬最簡明之方法。然詐欺之行爲往往乘機而生。有難保其確實者。故國旗而外更有船舶國籍證書制度。即以前者爲對於外部表彰其國籍之用。後者則於船內備置之。以便有疑義時證明其實質之具耳。

第二款 船舶之權利

船舶之國籍既於前款述其大要矣。至船舶之權利於外務行政上有重大之關係者。當分別船舶之所在地而研究之。

一 船舶在公海內時。

二 船舶在外國領海內時。

三 船舶在領海內時。

船舶之國籍各國各有一定之法律以決定其所屬其結果於一國行政司法之作用及船舶所享有之權利有重大之影響固已。顧有特定國之國籍之船舶中尚有兩種之區別焉。

一 代表國權之船舶。

二 非代表國權之船舶。

關於此種區別學說頗不一致。英國學者區分為公船 *Public Vessel* 與私船 *Private Vessel* 之兩種。德國學者則多分為軍艦與商船。顧公船私船意義既欠明確。軍艦商船又不足以爲船舶全體之分類。而祇可謂之爲船舶之部分之分類。德國學者中有欲於軍艦以外以可享有與軍艦同一特權者爲準軍艦。其他則爲準商船以補其缺點者。至英國公私之區別之標準則大都以屬於國家之所有與否爲衡。然國家所有之船舶時亦有以之供私用者。當此之際固與一私人所有之船舶無以異也。故吾人於此毋甯以代表國權與非代表國權而區別船舶之種類。於船舶之權利之說明上較爲得當耳。

代表國權之船舶之最要者爲軍艦。軍艦之性質及其特權屬於國際法之範圍。茲故無煩贅述。惟就非代表國權之船舶而一言及之而已。

第一 公海內之非代表國權之船舶。公海內之船舶除服從船籍國之行政權裁判權而外。不論何國之權力概無服從之義務。蓋公海不論何國胥不能以之爲國權統治之範圍。故揭載特

定國之國之旗船舶。自有受國旗國之保護之權利。及服從其國權之義務也。

第二 外國領海內之非代表國權之船舶。一國之船舶。停泊於外國領海內時。以服從領海國之國權爲原則。蓋領海乃領土之一部分。屬於國權統治之範圍。其對於停泊於領海之外國船舶。與對於居留於領土內之國外人之關係相同。惟此第就停泊時而言之耳。若一國之船舶。通過於外國之沿岸。而爲航行之際。則與在公海無異。爲沿岸國之國權所不及。司法裁判無論矣。即租稅徵收之義務。亦不負擔之也。

第三 領海內之船舶。一國之船舶。停留於外國領海。既須服從於外國之國權。則外國之船舶。停留於己國之領海。亦自相同。領海國家之警察權。裁判權。課稅權。原則皆得行使。與對於己國之船舶無異。

此所謂領海者。指開放之港灣而言。若未經開放之港灣。則往往禁止外國船舶之停泊。又在內地各港之運送事業。外國船舶。不得經營。關於此點。原則大抵相同。惟因國際交通。日益頻繁。此種原則。有不能絕對拘守之者。於是有多數之例外焉。其重要者如左。

(1) 條約中有特別規定者。一國對於特定之國。以條約許容其國之商民。於未經開放之商埠。停泊船舶。或爲沿岸貿易時。自不能不依照約定之條款而履行。惟於此有須注意者。條約之效力。雖祇及於當事國之間。然設對於他國。有最惠國條款之存在。則此等例外。不得不擴張。

之。

(2) 外國之船舶。遭海難而避入於一國之港灣時。

(3) 其他因特別情事。經主管官署許可時。既無條約上之拘束。又無上款之情事。雖應適用一般之原則。然因國際之交通愈繁。則政治上經濟上之關係。倍形複雜。例如交際國之元首及其他重要人員之來港。在禮意上。勢不得而拒絕之。此直接雖與政治無關。然間接乃大有影響於政治者也。又如一時因內國船舶缺乏。特別獎勵外國船舶之沿岸貿易者。亦經濟行政上所常有之事也。

第三章 關於居留外人及在外僑民事務

第一節 外國人之法律上之地位

國家統治權之行使。以領土及人民為範圍。所謂人民者。指有一國之國籍者而言。即因法律之結果。而認其為屬於特定之集合體之人之謂也。顧自國際交通日益頻繁。一國人民之移住於他國。及他國人民之來往者漸多。於是國權統治之範圍。不能絕對墨守之。即一國之人民。原則雖應服從一國之統治權。然一旦移住或滯留於外國。則本國國家之統治權。有所不能及。轉不能不服從於所在國之國權之下。同時外國人之來住者。因領土之關係。亦不得受己國之統治。如此。因移住來住之結果。一國之國家。對於外國人民。既有統治之權利。與保護之義務。一國之人民。駐在於

外國雖仍不得不服從本國之統治權。然本國國家對於此等人民。因國際上之關係。其統治權之行使。惟於與所在國之國權。不相抵觸之範圍內行之。此外務行政上。所由有對於居留外人及在外僑民之管理保護之必要也。

一國之國權。對於居留外人。雖亦得以行使。然此際外國人之服從於其統治者。第因領土之關係。非絕對無制限也。又一國之人民。原則雖應絕對服從一國之統治權。然一旦移住或滯留於外國。則因外國之領土。非一國國權所可及之範圍。自不得不受外國國家之統治。夫一國國家對於居留外人及在外國之本國人民。既不能完全行使其統治權。則行政上之管理。自與在一國之領土內之本國人民。有所不同。吾人所欲研究者。亦即在於此也。

關於外國人之法律上之地位。所應討論之問題。爲內外國人之區別。及外國人之權利之保護等事項。前者即人民之國籍。憲法及國際私法中。當已詳加研究。茲故惟就後者而論述之。

第一款 外國人之法律上之地位之沿革

外國人之法律上之地位。隨時代而不同。以此爲標準。而區分之。可大別爲五時期。古來各國之法制。對於外國人。概以敵人視之。決無與以權利而保護之之事。此蓋從部落時代以迄有國家之組織之初期。而皆然也。可稱之爲敵視主義。厥後漸次進步。外國人不必皆視爲敵人。然要之較內國人爲劣等。雖間或與以幾許權利。而加以保護。究屬例外之事。原則上對於外國人。仍採用無權利

主義也。可稱爲夷視主義。迨經過此時期。而國際交通日益頻繁。於是排斥外國人之思想。亦漸次發達。外國人之在國內者。雖以有權利爲原則。然重要之權利。則爲內國人所專占。外國人不得而享有之。若是者。稱爲排外主義。由是以迄第四期。各國家間。乃互相廢止此等排斥的觀念。對於外國人之權利之保護。漸次增高其度。可謂之爲相互主義。時至今日。則其範圍更形擴張。以內外國人之平等爲原則。而以對於外國人之權利之限制爲例外。可稱爲平等主義。以下擇要而略說明之。

第一期 敵視主義 古代國家與國家之關係。以戰爭爲常態。不問何國。皆惟其國之四圍所存。在之他之國家是懼。謂非征服之。己國卽不免於滅亡。故視外國皆爲敵國。且敵國之國家與敵國之人之區別之觀念。自十八世紀以來。始漸發達。古代固無此思想也。故視外國人皆爲敵人。敵人不認其爲人格。凡敵國人之所有財產。概視之爲無主物。固不待言。卽敵國人之生命身體。亦一任內國人之自由處分。此種現象。歷史上之事實。及歐洲各國古代之法制。均可考見。當此之際。對於外國人及居留外國之本國人之行政管理。固絕對無此必要也。

第二期 夷視主義 國家與外國國家之交際。及各國民間之往來交通。稍形發達。於是漸知敵視外人之非計。仇讎之觀念。一變而爲鄙夷之觀念矣。蓋古代國家之團結力。至爲薄弱。歐洲各國中。不問何國。類皆藉宗教之力。以爲團結之基礎。凡不屬於同一宗教同一種族之團體之人。

輒視爲劣等之人類。而鄙夷之。此時代之法律。權利之保護。以內國人爲限。外國人則惟依內國
人以外之特別法律。與以較少之權利。羅馬古代之法。所以有市民法。The *Civitas* 與萬民法。The
Jentium 之區別者。蓋卽本於此思想耳。

第三期。排外主義。國家間及國民間之交際交通。愈益頻繁。一國於外國之情形。已漸次明瞭
而後。於是始知對於外國人。長此出以鄙夷之態度。殊屬非計。然若任外國人與內國人相競爭。
又不免爲內國人之不利益。不得不謀所以預防之。卽一切之權利。以內國人享有爲原則。惟於
僅少之範圍內。得作爲例外。而賦與於外國人。是謂排外主義。此主義與夷視主義之異點。惟在
夷視主義。以外國人不受其國法律之支配爲原則。而在排外主義。則原則上使外國人服從內
國法。惟其在內國所享受之權利。遠在內國人以下。此權利制限之大小。各國雖各隨其時代而
各有不同。然古代各國之立法。要莫不經過此時期。則可斷言也。

第四期。相互主義。十八世紀之末。諸國之立法者。咸有見於極端之排外主義之實行。於已國
轉不免有不利益之處。漸次謀以排外爲主義之法制之改良。惟一國對於外國人。加以優待。外
國之國家。若不能取同一之態度時。則仍屬己國之損失。於此而欲調和之。惟有依國際條約。相
互廢止從前之制限。庶幾互有利益耳。法國民法第十一條及第十三條。卽採用此主義。外國人
在法國。得享有何等之私權。以法國與該外國人之本國國家。以條約而承認之。相互主義爲斷。

厥後澳大利之民法採用法律上之相互主義。即不論何國之人民在澳國所享有之私權之範圍與澳國人在該外國人之本國國家法律上所享有之私權相等。如此依條約上或法律上之相互主義次第採用排外主義之法制。自十八世紀之末以迄第十九世之中葉。乃漸次廢止。至一八六〇年以來。歐洲諸國間莫不以國際條約互相消除一切排外的規定。固可謂爲法制上之一大進步。顧自現今之法律思想而言。外國人之權利之保護。僅依相互主義與私權保護之精神。仍不免有所背馳。何則。如法國之例。若條約上不采相互主義之外國人在法國即不能享有何等之私權。固不待言。即條約國之人民。一旦因國家間之戰爭條約歸於消滅或中止之際。亦遂無權利之可言矣。法國學者中有解釋私權爲包含民權與自然之權利之兩種。自然權如關於生命身體財產等權利。不必有相互之保障。外國人亦當然可以享有之。此所謂私權。乃指民權而言。即原則非法國人民不能享有之權利。則以條約上有相互之保障爲限。始得賦與於外國人云。此等解釋殊少實益。惟欲爲法律規定之不便之救濟。不得不出此。實則迥非立法當時之本意可知。又如澳國之採用法律相互主義。私權之保護頗有不確定之嫌。蓋均是外國人待遇上不免紛歧百出。殊屬非計。故自第十九世紀之下半年期以來。學說上立法上莫不排斥此主義。而採用最進步之新主義也。

第五期 平等主義 內外國人之交通。至十九世紀後。非常發達。因之外國人之權利之增進。倍

形必要。歐洲各國之間。一面以通商及其他之條約。保障己國人民在外國之權利之保護。同時己國對於外國人。亦擴大其權利之保護之範圍。漸次採用內外人平等主義。此主義之最先實行者。爲荷蘭之法律。實在十七世紀之初期。排外主義。未盡消滅之時代。至一八六五年。意大利之民法。絕對以內外人平等爲原則。設有外國人享有屬於內國人之私權之規定。一時國際法學者。莫不推崇意國之法典。爲最進步之主義。厥後如一八六八年葡萄牙之民法。一八八九年西班牙之民法。皆模倣意大利民法。而稍有變通。即除法律或條約有特別規定外。以外國人享有與內國人同一之私權爲原則。他若不成文法之國。如英美諸邦。關於外國人之權利之保護。亦廢止從來之制限。以內外人同等爲原則。彼一八八〇年。國際法協會。嘗於 *Oxford* 會議。明言不論外國人之國籍宗教若何。應享有與內國人同一之私權。並希望各國採用此原則。定爲條約。蓋即欲傳播此等思想於全世界耳。此時代之比利時民法。乃規定「人享有私權」省略從來關於外國人之權利之特別規定。德意志民法。亦不設外國人享有權利之明文。蓋以是爲當然之事也。

要之自十九世紀之後半期以來。各文明國。莫不採用內外人平等主義。惟因政治上及其他之理由。或不能完全適用此原則。須以特別法律或條約。而規定其例外。又公權。因其性質與私權不同。對於外國人。有不得不稍加以限制者。行政上對於內外國人之管理之不同。亦即由是而

起耳

第二款 外國人之權利義務

第一項 公權

外國人之公權。當分爲三種而論之。一自由權。二積極之公權。三參政權。

第一 自由權。外國人之公權中。其限制較少者。爲自由權。蓋自由權。本係消極之公權。詳言之。卽對於國家。得以要求不得於法律範圍外。命令或強制之權利。人民之自由之限制。除政治上及其他特別之原因外。內外國人。自以同一爲原則故耳。茲擇其重要者。分別論述如左。

一 往來居住之自由。各文明國之法律上。通例凡一國領土內。不問何地。均得任外國人自由往來居住。所謂內地雜居制是也。至以通商口岸。或由一國政府許可之地點爲限。外國人得以居住移轉。所謂居留地制度者。現今殆居少數耳。

外國人之往來居住之自由。雖爲一般之原則。然尙有與內國人不同之點。舉之如左。

(1) 入境之制限。不問何國內國人之歸自外國者。不論何等原因。要不能拒絕其入境。至於外國人。則國家當非常之際。得一般拒絕其入國。又雖在平時。因入國之外國人之爲人或他情事。例如浮浪者。犯罪者。傳染病患者等。國家因警察上之目的。得以禁止其入境。國際法上所認許者也。

(2) 放逐 一國之國家對於內國人。不問何等原因。不能驅逐之於國外。若外國人。則國家認為妨害公安。或有妨害公安之虞時。得放逐之於國外。被放逐者。不得以條約之保障為藉口也。惟關於此點。各國之規定不同。有依行政處分而行之者。有於法律設定一定之放逐條件者。國際法協會。欲祛除因放逐而致國際紛議之發生。希望各國。皆以放逐之事。由列舉之於法律云。

(3) 犯罪人之引渡 外國人居住於內地。若因犯罪。應引渡於其本國時。則居住之自由權。因而消滅。關於犯罪人之引渡。國際公法或刑法中。當已論究及之。茲姑從省略。惟於此有須注意者。即內外國人之區別是已。入境之禁止與放逐。對於內國人。絕對不能有此制限。至犯罪人之引渡。則在大陸主義。雖皆以內國人不引渡為原則。若英美主義。則內國人亦可互相引渡也。

二 身體之自由 關於身體之自由。即非依法律。不得逮捕拘禁之原則。外國人與內國人大抵相同。別無區別也。

三 財產保有之自由 所有權不可侵者。人民對於國家。有要求不得於法律之範圍外。制限或剝奪其所有權之謂。此原則。外國人與內國人亦自相同。別無區別。至關於特種之所有權之目的。如不動產所有權。鑛業權。各國之法律。對於外國人。有加以限制者。此屬於私法上之

權利之問題當於次款更論述之。

四 住所及書信秘密之自由。人民之家宅。非依法律。不得搜索。及書信秘密之原則。不問內外國人。一律適用。固自別無問題。惟各國中間。有於條約明定之者。

五 精神上之自由。可分爲三種而論之。

(1) 信教之自由。宗教之信仰。一任人民之自由。除因防害公共之安甯秩序。得依法律禁止。或制限者外。國家不得干涉阻遏。各國憲法上之原則也。此原則對於外國人。亦與內國人相同。並無區別。間亦有互相規定之於通商條約中者。

(2) 言論之自由。如關於出版物。報紙等之警察上之制限。內外國人。固當適用同一之法律。此外則憲法上之保障。雖係對於內國人民而設。然對於外國人。亦自相同。而不能於法外濫行干涉也。

(3) 集會結社之自由。關於政治上之集會結社。外國人不能與內國人享有同一之自由。各國之法律。大抵採用之。至政治以外之目的之集會結社。則以內外國人平等爲原則。

六 營業及職業之自由。各種營業中。有純然放任於個人之自由者。有須經國家之准許者。外國人之經營各種事業。原則上當與內國人受同一之保護。惟所謂准許營業。則因政治上及其他之理由。外國人所受之制限。有較內國人爲多者。此種制限。各國之法律。寬嚴互異。又

因條約之關係。往往以制限爲原則。對於條約國人民。得以不受制限爲例外也。各種職業中。須有一定之學識。而始可以從事者。如醫士。船長。船員等。各國中有絕對不許外國人從事者。有外國人與內國人相同。依一定之法定程序。經國家之准許。而卽可以從事者。惟律師。則外國人。大抵不得爲之。

第二 積極之公權。積極之公權者。人民得以要求國家之作爲。或給付。或利用國家之設備之權利也。關於此種權利。外國人有與內國人相同。得以完全享有者。有僅限於內國人。得以享有者。舉其重要者言之。

一 訴願權。對於違法或不當之行政處分。得以依法定之程序。請求原爲處分之官署。或上級官署。撤消或變更之。是爲人民之訴願權。以內外國人同等享有爲原則。

二 訴權。可分爲行政裁判上之訴權。與司法上之訴權之二種。

(1) 行政裁判上之訴權。行政訴訟之提起。內外國人之間。原則上無所區別。

惟實際上。外國人遇有違法不當之行政處分。其權利利益。因而受損害者。雖得依上述之訴願權。及行政上之訴權。提起訴願。或行政訴訟。然在外國人。與其以此等程序。請求取消行政處分。不若依賴其本國政府之外交上之保護。藉外交談判。以資補救之較爲便利。故行使此權利者。實居少數也。

(2) 司法上之訴權。司法上之訴權亦以內外國人同等爲原則。各國中有於條約明定關於司法上之權利。外國人與內國人受同一之保護者。蓋因司法獨立之結果。屬於司法裁判之事件。與行政事件不同。不能依外交談判而爲之解決。故不得不藉條約之規定。以保障之也。

三 請願權。請願是否積極之公權之一種。學說頗不一致。如認爲公法上之權利。則內外國人之間。不無區別。蓋各國之憲法或議院法。雖大都有關於人民之請願之規定。然解釋上。要以內國人爲限也。

四 利用國家之設備之權利。公之營造物之利用。亦以內外國人同等爲原則。

第三 參政權。參與國家之政治之權利。不論何國。大抵皆以內國人爲限。外國人不得享有之。

第二項 公法上之義務

外國人既可享有公法上之權利。自應負擔公法上之義務。惟如上所述。公權之享有。有與內國人相同者。有較內國人有所制限者。則義務之負擔。亦自不能與內國人無所區別。茲擇要而略說明之。

第一 一般之服從義務。除一二少數之國家。其人民之在外國。享有領事裁判權之保護者外。依國際法上之原則。居留於一國領土之外國人民。當然須服從其國家之裁判權。行政權。就此

點而言。與內國人無所區別。所異者。外國人之服從義務。祇限於滯在於其領土之時期。一旦舍而之他。則此義務即因而終了。非若內國人民。雖在外國。亦不得不服從本國國家之統治權也。學者中有以服從之義務。分爲積極之服從義務與消極之服從義務。即忠實之義務之兩種。前者內國人與外國人相同。無所軒輊。後者則外國人之負擔。較內國人爲輕。蓋積極之服從。內國人一旦滯在外國。對於本國國家。亦自無由盡此義務。若忠實之義務。即一個人對於其所屬之國家。不論何時。不得爲損害之行爲。此義務縱一旦去國離鄉。亦不得不恪守之。惟本國人爲然。不得以是律諸外國人也。

第二 兵役之義務。外國人對於其滯在國之國家。無給付勞力之義務。就中尤以不負擔兵役義務爲原則。直接服兵役之事。無論矣。即凡足以替代兵役義務之金錢上之給付。亦不得課及於外國人也。

第三 納稅之義務。往古之國家。對於外國人之課稅。恆有較重於內國人者。蓋當此時代。採用內外人平等主義。外國人不與內國人適用同一之法律。不問公法上之關係。與私法上之關係。莫不皆然。近世各國間之條約。因欲防止此等弊害。往往相互規定。國家對於外國人。不得課徵較重於內國人之租稅。故關於此之義務。亦以內外人同一爲原則也。

現今各文明國關於私法上之權利。莫不採用內外人平等主義。既如前款所述。此平等之原則。因政治上及其他之理由。容或有不能完全適用者。然要之其例外固甚少耳。私權之最要者。爲人格權與財產權之兩種。茲略說明之如左。

第一 人格權。外國人在公法上。既得以爲權利之主體。享有人格。在私法上。亦自當受同一之保護。卽身體權。生命權。名譽權等。與內國人完全相同。苟此等權利。受他人之損害時。自可依關於不法行爲之規定。請求損害賠償也。

第二 財產權。財產權。可分爲物權。債權。及智能上之財產權之三種而論之。

一 物權。物權之種類。各國各依法律而設定之。惟不問何種之物權。原則上皆以內外人平等爲主義。古代對於不動產之所有權。往往限制外國人不得享有。現今歐洲各國。則對於外國人。皆許其有土地所有權。北美合衆國諸州中。有內外人同一者。有禁止外國人所有土地者。日本則以外國人不得享有土地所有權爲原則。惟因此等限制。於政治上並無何等之理由。由於經濟上轉有種種之不便。故現今對於條約國之人民。得作爲例外。而所有土地也。動產之所有權。對於外國人。本以無制限爲原則。惟世界諸國中。不論何國。皆禁止外國人之享有者。內國船舶之所有權是也。其理由。已於前章論述之矣。此外又有所謂準動產之所有權。如特種銀行證券。交易鑛業等公司之股票所有權。通例亦禁止外國人之享有。惟此等股

票所有權有絕對禁止者。如中央銀行之股票是。其他爲相對的禁止。則隨各國之法律或條約而各有不同耳。

- 二 債權 關於債權。不論何國。對於外國人。要設何等之制限。與內國人爲同一之保護也。
- 三 智能上之財產權 智能上之財產權。乃本於人類智能之作用。而成立之各種著作物。發明特許。意匠商標等之保護之權利也。此等權利。就其得以對抗於世人一般。具有絕對權之性質之點而言。固與物權相同。然就其權利之目的。不在有形之物體之點而言。則又與物權相異。又此等權利。雖與人類之身體精神。有密切之關係。然又非人格權之比。蓋凡關於身體生命名譽等權利。均附屬於人格者之一身。而不可分離。若此等權利。則不然。而可以爲買賣讓與之目的。故性質上實爲物權債權以外之特種財產所有權。關於此等權利之保護。內外國人之間。往往有所區別。自近世以來。乃依國際條約。而漸採用平等主義。此國際條約有二種。其一爲國際共同之條約。其二爲特定之兩國家間之特別條約是也。

外國人之權利義務。大要如上所述。要而言之。外國人滯在於一國領土之內。原則當服從於滯在國國家之統治權。而受其保護。公法上之權利義務及私權中之一小部分。因政治上及其他之理由。與內國人雖不能無所區別。然此外則固大略相同。故關於居留外人之監督保護。除依國際法國際慣例及條約外。行政上固無特別之法規也。

第二節 在外僑民之保護

一國之人民。滯在於外國時。當服從於滯在國國家之統治權之下。其對於本國國家之義務。僅有忠實之義務。前既述之。國家對於在外人民。既爲統治權之所不可及。則其監督保護。亦僅有消極之性質而已。略舉其要如左。

第一 關於保護者。

一 條約締結時之注意。凡通商及其他條約中。有關於在外人民之權利義務者。當慎之於締結之始。法國憲法。關於在外國法國人民之自由權或財產權之條約。非經議會可決。不得批准。卽本此旨。

二 條約實行中之注視。一國與外國所締結之條約。條約國是否切實適當而履行。於在外人民之利益。有重大之影響。此考察駐在國與本國之關於通商交通之條約之履行狀態。所以爲領事之重要之職務也。

三 關於外國國家之立法之注意。外國國家制定法律。有制限外國人之權利義務之規定。本屬一國之國內法。非他國國家所能容喙。然使其與現行條約。有抵觸時。則不得不藉外交談判。以資補救。是亦關於僑民之保護所應有之事項也。

四 外國國家對於在外僑民有違法或不當之行政處分之救濟。關於行政上之訴權。既以

內外國人平等爲原則。則遇有違法或不當之行政處分。本可依訴願或行政訴訟之程序。以資補救。惟國家對於在外僑民。既有保護之職責。則僑民如請求國家以外交上之手段。而爲救濟時。所實行之外交談判。亦國際法上所認許者也。

第二 關於監督者。對於在外僑民之監督。不外違反忠實義務之制裁。其最著者。如關於內亂外患罪之處罰。及國籍之剝奪是也。惟現今國際法上之原則。政治上之犯罪人。通例不得引渡。故此制裁。有不能完全實行之處。又懲罰的國籍之喪失方法。現今各國之國法。採用者之較少。惟法國尙存此制。凡未經政府之許可。就外國之各種公職。或從事外國之事務者。認爲違背對於本國之忠實義務。故使之喪失國籍。我現行國籍法。亦規定無中國政府許可。爲外國官吏或軍人。受中國政府辭職之命令。仍不從者。喪失中華民國國籍。蓋即採用法國主義者也。

第三節 關於居留外人之司法上之例外

關於居留外人之服從義務。因領土之關係。原則當與內國人相同。受滯在國國家之統治。凡一切行政權。裁判權。除依法令條約及國際法之原則。有二三之特例外。莫不應服從之。既如前節所述。顧現今各國中間。有對於居留外人。不能行使裁判權者。則大都出於條約之結果。所謂領事裁判制度及混合裁判制度是也。

領事裁判及混合裁判之研究。屬於國際法之範圍。惟此等制度。於一國之司法行政。有重大之關

係。且關於此之條約。一旦成立。則對於居留外人之行政權之行使。亦不免受其影響。茲故擇要而略述之。

第一款 領事裁判權之發生及存在

領事裁判之觀念。古代與近世不同。溯此制度之發生。其原因本出於法律及裁判權之屬人主義。其最先發達者。爲土耳其。顧均是領事裁判制度也。在近世之觀念。因歐美各國之文明程度。既日趨於進化之域。而土耳其則依然故步自封。各種制度。均不完備。其中猶以司法官署之組織。法律之制定。裁判官之資格學識等之缺點爲甚。於是各國爲保護其居留土耳其之僑民計。乃各使其所派遣之領事。掌理對於其本國人民之裁判事務。然此等觀念。與往昔設置領事裁判之初。正相反對。蓋在當時之根本觀念。土耳其國。因居留外人之人數。達於衆多。對於此等外國人。適用已國之法律。於已國裁判所爲之裁判。非土耳其國之國家所欲。謂一國之法律。非附著於一國之領土。而附著於一國之人民。故其適用之範圍。祇以已國人民爲限。而在他之方面。土國又自信其法律制度。爲已臻於完備。以嫌惡外國人之觀念。遂不屑使外國人。受本國法律之支配。各居留外人之國家。迫於不得已。乃各派遣領事。掌理關於已國僑民訴訟事件之裁判。此實各國在土耳其國。享有領事裁判權之起源也。關於領事裁判權之條約。最先與土耳其締結者。爲法國。時維一五二八年。厥後英國於一五八〇年。澳國於一七三〇年。相繼締結此等條約。他如波斯。則法國於一七〇

八年。英國於一八一四年。亦先後取得領事裁判權。我國不幸亦有此制度之存在。英國於一八四三年。法國於一八四四年。俄國於一八五一年之條約。皆設定關於此之權利。歐洲各國相互間。前此雖曾有領事裁判權。後因各國文明程度。大抵相同。乃漸次撤廢。現今已無復有其存在矣。

歐洲各國之於日本。亦嘗有領事裁判權。肇始於一八五六年。日本與荷蘭之條約。至一八五八年（安政五年）之所謂安政五國條約。即日本與北美合衆國。俄國。荷蘭。英國。法國。分別締結之條約。均有關於領事裁判事項。明治二年。又與澳大利締有此等條約。其他各國。亦莫不依條約。而於日本享有領事裁判之權利。自明治二十六年。葡萄牙首先廢止以來。厥後日本對於英國及其他歐美各國。改正通商條約。以日本須制定完全之法典。及加入萬國工業財產保護同盟著作權保護同盟爲條件。而撤廢領事裁判權。至明治三十二年七月以後實行。故現今日本國內。諸外國已無復有領事裁判權之存在矣。

日本在我國之有領事裁判權。始於日本明治四年。當時之條約。乃規定相互享有領事裁判權。故我國在日本。亦得實行領事裁判。至甲午之役。乃以媾和條約。規定日本之單獨領事裁判權。由是以迄於今。

國家以獨立支配其領土內之人民爲原則。即一國之領土。乃國家統治權行使之範圍。故雖係外國人。苟居留於其領域內。即不得不服從其裁判權。領事裁判。本屬一種例外制度。甲國領土內所

居住之乙國人爲甲國裁判權之所不及。乙國國家轉得使駐在甲國之領事於甲國領土內對於乙國人民而行使其裁判權之謂。此等例外之成立以條約爲根據。故其範圍亦各於條約中明定之也。

第二款 混合裁判制度

混合裁判者一國裁判所之裁判官中。加入外國人以組織之。而行使其裁判權之謂。此制度於一國之司法權。實有重大之制限。蓋不論何國其司法法院之編制。當然以本國人爲限。決無使外國人參與裁判之義務之存在。故此種義務乃對於國家之獨立權之一大例外也。

混合裁判制度。必由條約以爲之約定。此等條約之締結。大都因一國之法律制度。未能完全。其裁判。每有不公平之虞。外國國家爲保護其僑民起見。顧此制度一旦成立。則較諸領事裁判制度。其制限一國之司法權也尤深。前此歐美各國曾與 *Danion* 締結關於此之條約。名雖爲混合裁判。實則不啻外國人之單獨裁判所。尤爲例外中之例外。厥後 *Danion* 卒爲英美德諸邦所分割。此制度亦因而消滅。現今尙存在混合裁判者。惟土耳其與埃及而已。

土耳其自一八四七年以來。關於商業及刑事事件。屬於混合裁判所之管轄。卽凡歐洲人與土耳其人之間之商業上之訴訟。及歐洲人之犯罪事件。必由混合裁判所裁判之。此裁判所之組織。歐洲人與土耳其人各居半數。其審級爲二審制度。第一審及第二審之裁判所均於 *Constantinople*。

設置之。

埃及於一八六七年一八六九年一八七〇年及一八七三年屢與歐洲各國締結關於設置混合裁判所之條約。就中依一八七三年之條約。英法澳德及意大利等相會合而制定埃及混合裁判所之組織法。一九〇〇年時曾修正一次云。蓋此混合裁判所設置之初。本以五年爲繼續時期。後乃屢次延長。定爲至一八九九年爲限。卒乃於期限未滿以前。卽一八八五年時。又以條約規定永久存續。

埃及之混合裁判。亦係二審制度。第一審裁判所。於埃及全國。設有三處。其組織爲三人之合議制。歐洲人二人。埃及人一人。每次開庭。須設陪審官四人。亦以歐人充之。

第二審裁判所。以歐洲人十人。埃及人六人組織之。每有裁判。須由歐洲人五人。埃及三人之合議庭行之。歐洲人之裁判官。雖由埃國王任命。然必依歐洲各國之發議。且各國所提議者。埃及國王不得拒絕任命也。

埃及混合裁判所之管轄權限。大要如左。

一 關於民事事件。其重要者如左。

(1) 關於在埃及國境內之不動產之權利之爭。

(2) 國籍不同之外國人間之一切爭訟。

(3) 外國人與埃及人之間之一切爭訟。

二 關於刑事事件。其重要者如左。

(1) 違警罪之全部。

(2) 對於混合裁判所之重罪輕罪。

(3) 對於混合裁判所之裁判官之重罪輕罪。

(4) 因欲妨害混合裁判所之判決執行而犯之重罪輕罪。

(5) 混合裁判所之裁判官之關於職務上之犯罪。

埃及於混合裁判所以外。尚有裁判其本國人民間之訴訟及刑事事件之純粹國內裁判所。又歐洲各國對於其居留僑民間之爭訟。及刑事事件。又有領事裁判制度之存在焉。

混合裁判之侵害一國之司法權也。實較領事裁判權爲尤甚。然在外交政策上。或有欲避領事裁判制度而設置之者。日本當各國之領事裁判。尙未撤廢以前。曾屢有此計畫。明治四年改正條約之際。擬於首都之東京。設一大裁判所。加入外國人而迄未成立。厥後在明治三十二年以前。曾兩次提議及此。卒不果行。

第四章 國際行政

第一節 交通行政

國家關於交通及交通機關。雖屬內務行政之範圍。原則應有完全之獨立權。然因條約之結果。恆不免有數多之制限。舉其重要者言之。

第一 郵政。國家於郵政事業。有兩種之制限。其一。為特定各國家間之制限。其二。為萬國一般之制限。

一 特定各國家之制限。此種制限。大都由慣例而生。例如因甲國之郵政制度。尙未臻於完善之域。乙國乃於其國境內。設立郵政機關。以資甲乙兩國間通信之便利者。是也。又或有因特殊之條約。而受其制限者矣。日本當未加入於萬國郵政同盟條約以前。歐美各國。皆曾於日本設有郵政機關。故欲從日本通信於歐美各國。必經各國之郵局。為之遞送。厥後其郵政事業。日益發達。各種設備。漸次完成。於是諸外國之郵局。次第裁撤。現今外國之在我國國境內。設立郵局者。正復不少。我國與諸外國間之通信。大都須經由之。此亦不可謂非一種之制限也。

二 萬國一般之制限。此乃基因於萬國郵務同盟之條約。郵政事業之效用。非獨限於一方一國已也。有推及於世界各國之必要焉。蓋通信之原因。非出於商業之交易。即由於社會之交際。人類之智識。愈開明。則其交際之範圍。愈廣汎。又經濟愈進步。則通商貿易之區域。亦愈擴張。時至今日。交際也。通商也。微持不以一地方一國家內為限。且並不止於一二少數國

之間。而實推行於世界全體。則通信機關中。郵政事業。亦自漸具有世界的性質矣。溯萬國郵務同盟。尙未成立以前。各國雖各有郵政機關之設。然其通信方法。既各有異同。且皆未臻美備。自一八七四年。始由英法德諸邦。締結郵務一般同盟條約。union generale des postes（加入此同盟者。英、法、德、澳、美、合衆國、比利時、丁抹、希臘、意大利、俄國、土耳其、瑞典、挪威、威、荷、蘭、葡、萄、牙、埃及、西班牙、羅馬尼亞、瑞西、盧森堡、及塞爾維亞、二十一國）厥後因此條約。無永久之性質。至一八七八年一月一日。又由各代表者會於巴里。議定萬國郵務同盟條約。union postale universelle。世界各文明國。皆加盟於此焉。一八八五年。一八九一年。一八九七年。疊開會議。對於此條約。有所追加修正。此郵務同盟。於瑞西設有事務所。以謀各條約國關於郵務事業之共通利益。如此。各國間視通信事業。非常重大。卒使合同盟各國。爲一大郵政區域。以謀關於郵政事務之統一。故雖於一國之郵政上。不免有所制限。而亦勿恤耳。我國於一八九七年。後。亦加入之。

第二 電信 電信可分爲電報、海底電信及電話之三種而論之。

一 電報 關於電報。歐洲大陸各國間之條約。雖有數多之種類。至萬國共通之條約。則自一八六五年五月十七日。於巴里締結之一般電信同盟條約。union telegraphique universelle。爲始。此條約與郵政同盟條約之異點。即在郵政條約。關於郵稅。不問距離之遠近。概採用均

一制度。而此條約則關於電信之費額。仍採用距離等差制耳。其中央事務所亦設於瑞西。一八九五年時。因欲議定電信費均一制度。曾於匈牙利開萬國電信會議。而此議迄未成立。

二 海底電信。關於海底電信。一八八四年。曾於巴里締結海底電線保護條約及其附則。此條約。議定於是年之十一月。至翌年即一八八五年三月。公表其宣言。此條約中之主要各國。爲德澳英法等。日本亦加入之。惟此條約之適用範圍。僅限於公海。而不及於沿岸海。蓋沿岸海屬於沿岸國之統治區域故也。又其適用之時期。以平和之時爲限。而不及於戰時。故當戰爭之際。關於海底電綫之切斷問題。學說頗不一致。一九〇二年時。國際法協會。曾於比利時開會。而爲左之決議焉。

(1) 交戰國間之海底電線。雖得切斷。然當其通過於中立國之時。則不在此限。

(2) 中立國之海底電線。不得切斷。

(3) 中立國與交戰國間之海底電線。交戰國惟於交戰國之領海內及公海中曾經封鎖之一部分。得以切斷之。

(4) 中立國雖得切斷海底電線。然不得對於交戰國之一方或其他方面與以助力。

(5) 此決議。不問海底電線之屬於國有或民有。並不問其屬於何國國家之所有。或何國人民之私有。概適用之。

其在平時若有因故意或過失而切斷海底電線之行爲。則依國內法而處罰。惟此等電線之監督權限。屬於軍艦。故不論何國之軍艦。遇有企圖切斷海底電線之嫌疑者。均得而逮捕之。至此所謂國內法。乃指船舶所屬國之國法而言。又此海底電線保護條約。因欲達保護之目的。規定各加入國。負有根據於此條約。制定國內法之義務云。

關於無線電信。一九〇八年七月五日。於倫敦議定之國際無線電信條約。自一九一三年七月一日實行。

三 電話 關於電話。尙未有萬國電話同盟條約之成立。蓋電話之發達。又較電報爲遲。其適用之範圍。不若電報之廣汎耳。惟歐洲各國相互間。關於此之條約。則已不乏其例。其最著者。如一九〇二年。法國瑞西間之條約。一八九五年。荷蘭與比利時之條約。比利時與德國間之條約。及一九〇八年之德法條約是也。

第三 鐵道 關於鐵道。各國間得相互以條約協定各種事項。乃當然之事也。惟鐵道與郵政電信稍有不同。其數設也必於一國領土內行之。故關於此之行政。完全屬於國內行政之範圍。於他之國家。初無關涉。顧自國際交通日益頻繁。各國間之鐵道。有互相聯絡之必要。即一國之列車。往往經由外國鐵道而運轉。當此之際。最重要之問題。厥惟運費。以原則言。國家對於他國列車之通行於國內者。本有禁止之權利。故甲國之列車。輸送旅客或貨物於丙國。而通過乙國時。

乙國國家本可令其改乘乙國之列車。惟此等權利之實行不免徒增無益之勞費。故現今之通例往往不拒絕其通行。例如意大利之列車經由瑞西馳赴德國。以一運送而經過三國之國境。此時之運費果以何等方法而計算之乎。實際上之慣例此等運費非每通過一國之國境而輒支付其一部分。乃於發車地之意大利爲全部之支付。其所經由之各國祇能按照其里程而受其支付而已。此計算之必要之所由生也。職是之故。特於瑞西之 Bern 設置事務所。關於此之條約於一八九〇年十月由德法荷蘭比利時意大利澳大利俄國瑞西及盧森堡之九國締結。英國之所以不加入者。因與其國境不相接觸故耳。至一八九七年丁抹亦加盟焉。此條約所規定之事項其最要者如左。

(1) 於瑞西之 Bern 設中央事務所。

(2) 各國家間關於鐵道運送若有爭議之發生時。即以中央事務所掌理仲裁之事。

(3) 一國欲請求運費之支付者。須經由中央事務所行之。中央事務所遇有此等請求得命令有支付義務之公司。使其對於有請求權之公司實行支付。

(4) 運費之計算期每月二次。

(5) 有支付義務之公司如拒絕支付時。其拒絕之理由果爲正當與否由中央事務所決定之。

(6) 有支付義務之公司受中央事務所之命令後。已逾兩星期。尙不支付時。得由中央事務所向

該公司所屬之國家而請求之

(7) 若係國有鐵道。由中央事務所對於其國家請求支付。自請求之日起。已逾六星期。並無何等之通知時。視為默認有支付之義務。

(8) 關於上述諸事項。有爭議時。中央事務所得以仲裁裁判者之資格。而判定之。

第二節 衛生行政

衛生行政中。其對於國家之惟一之制限。無他。各國相互間。因條約之結果。於國境附近之一定範圍內。得許容經外國政府准許之醫士助產婦等之執行業務是也。蓋醫士助產婦。乃准許營業之一種。外國人之執行此等業務。雖不能採禁止主義。然必以與內國人受同一之准許為原則故耳。關於衛生行政。於國際上最有關係者為防疫事務。現今各國對於航行於一國之領海之外國船舶。或通行於一國國境之汽車。類皆依國內之法律。而檢驗病疫。此檢疫之目的。在於預防外國之交通機關所包含之病毒。俾不至傳播於內地。檢疫之結果。以隔離之方法行之。此等方法之實行。起源於第十四世紀之中葉。當時因土耳其有百斯脫Plague之流行。意大利國懼其蔓延傳染也。乃於Venice行檢疫隔離之法。藉以防止土耳其之病毒之輸入。而奏其實效云。

一八五六年時。因拿坡崙第三之發議。於巴里開國際衛生會議。至翌年。即一八五七年。欲締結國際衛生條約。而未成立。其後屢以同一之目的。招集會議。大抵未有結果。卒於一八九二年一月。始

有 Venice 條約之締結。此條約之關係僅及於埃及與蘇彝士運河。其署名於此條約者為法國、德意志、澳大利、俄國、比利時、荷蘭、希臘、丁抹、英國、西班牙、土耳其、瑞典、諾威等。

一八九三年開萬國衛生會議於 Dresden 約定關於歐洲之虎列刺 Cholera 之撲滅事項。其重要者為檢查旅行人之身體及行李。凡加入於此條約之國家。其國內如有虎列刺之發生。實有通知於他之同盟各國之義務。對於傳染病患者之所有物。須以國內法律為相當之處分。俾不至妨害他之旅行人。又關於船舶之檢查。係以謀海上之交通之安全為目的。檢查之結果。分船舶為三種。

一 病船 病船者。船舶所載之旅客中。業已有傳染病患之發生者之謂。得扣留之。

二 傳染病嫌疑船 雖無病患之人。然有傳染病患之疑似者。乘載於船舶之謂。須命其實行消毒之方法。

三 無病船 得以自由通行。

一八九七年各國以撲滅百斯脫為目的。而會合於意大利之 Torino。此會合之原因。蓋因印度之 Bombay 百斯脫病患。非常猖獗。恐其侵入於他之歐洲各國故也。其條約中之主要事項如左。

第一 凡歐洲以外之國。有百斯脫之發生時。須通知於各國。對於從傳染病發生地而來之旅人。禁止其入境。若係船舶。更須為嚴重之監督。

第二 關於歐洲各國發生傳染病之事項。

第三 關於消毒之事項。

第四 關於監視本條約之實行之事項。

此條約之成立。其原因雖肇端於百斯脫。然其所謂傳染病。則並包含虎列刺及黃熱病等。加盟於此條約者。爲德、澳、比利時、埃及、北美合衆國、英國、法國、意大利、盧森堡、Montenegro、巴西和蘭羅馬尼亞、俄國、波斯、瑞典、挪威、西班牙、墨西哥、葡萄牙諸國。

關於花柳病之預防。一八九八年時。曾於比利時之 *Brussels* 開萬國會議。至一九〇一年。又有同一之會議。而迄未能成立關於此之條約。

第三節 動植物之保護行政

關於動植物之保護。歐洲各國之間。有以驅除狂犬病患爲目的。而締結條約者。又現今各國以葡萄爲重要植物之一種。因欲防護蟲患。歐洲各國。於一八七八年。締結驅除葡萄害蟲之條約。厥後一八八一年及一八八九年。曾兩次締結補充條約。此條約之大要。加盟國須以國內法。規定關於害蟲驅除之事項。並各以其所制定之葡萄害蟲驅除法。分送於加盟各國。又因蟲患而斫伐之葡萄樹枝。不得輸出於外國。此條約之署名者。爲法、德、澳、意大利、匈牙利、葡萄牙、瑞西、比利時、意大利、盧森堡、荷蘭、西班牙、羅馬尼亞、塞爾維亞諸邦。惟此條約。雖早經成立。然關於實行此條約之國際的

事務所並未設置。至一九零五年於羅馬設立萬國農事協會。關於此協會之條約之第九條中。始有世界中不論何地。如新有植物病之發生。加盟各國。務須以發病地域。病毒傳播之狀況。及驅除該病毒之有效方法。通知於協會之規定也。

一國之沿岸海之漁業權。外國人不得享有一般之原則也。至公海之漁業則不論何國之人民。均有經營之權利。變詞言之。即不論何國之國家。均不得以獨占。職是之故。欲謀各國間之調和。自有締結條約之必要。一八八二年英法德荷蘭比利時丁抹等國。曾有關於北海之沿岸海以外之漁業之條約。其重要之約款。爲(1)條約加盟國之漁船。須有一定以標幟。且須明瞭易見。(2)關於此等漁船之衝突及其他之監督。屬於同盟各國軍艦之權限。(3)監督軍艦。有檢查此等漁船。並將其漁船送還各該本國之權等。又關於 Bering 海之鱧虎漁業。英美兩國間。曾於一八九三年。定有條約。其內容之重要者。爲兩國各劃定一定之漁業區域。漁業之經營。須經政府之許可。漁業之實行。不得使用火器彈藥等。美國並依據此條約。制定國內法。至一八九七年。美國又與俄國及日本締結關於此之條約焉。

貫通於各國間之河流。其漁業權。亦非一國所能獨占。德意志。法蘭西。荷蘭。瑞西諸國。嘗締結關於萊因河之漁業之條約。其保護之規定。並禁止小魚及魚子之捕獲云。

關於鳥類之保護。一八九五年時。歐洲各國。嘗派遣委員。協議約條之締結。未能告厥成功。至一九

零二年始由德澳法比希臘盧森堡西班牙葡萄牙瑞典及 Monaco 諸邦締結保護鳥類之條約。至以亞非利加之動物保護爲目的之條約。於千九百年時成立於德法英意葡西班牙之間。明定關於狩獵期間及方法之制限等。

第四節 關於學藝技術之行政

關於學問技藝。各國家之行政上。受其制限者。爲文學美術之著作物保護同盟。及工業所有權保護同盟。蓋在古代。關於學術。亦以鎖國爲方針。己國之學藝。既不欲傳播於外國。他國之學術之流入於己國者。亦在阻遏之列。然時至今日。各國之文化。日益進步。此等閉關主義。既不復可以維持。文明程度較高之國之學術技藝。始成爲世界的共有物。於是保護之必要生焉。此工業所有權保護同盟（一八八三年成立。千九百年曾修正一次）文學美術之著作物保護同盟（一九零八年成立）所由次第成立也。

第五節 關於經濟之行政

關於經濟事項。國際同盟之最重要者。爲貨幣同盟。權度同盟。糖稅同盟等。略述如左。

一 貨幣同盟。貨幣之鑄造。紙幣之發行。外國貨幣及紙幣之通用之禁止。制限價格之決定等。皆屬一國國家之獨立權。關於此之法規。卽爲一國之國內法。於外國國家。初無所關涉也。其因條約之結果。而受其制限者。惟左之二種。

(1) 拉丁同盟。此同盟成立於一八六五年十二月二十三日。締約國爲法比意瑞西之四國。至一八六八年十月八日。希臘亦加入焉。厥後一八七四年。一八七八年。一八八五年。一八九三年。及一九零八年。曾屢有修正。然大體迄無變更。此同盟國皆尙維持所謂兩本位制。以金一銀一五五之比例。而通用云。

(2) Scandinavia 同盟。此同盟於一八七三年成立。同盟國爲瑞典。挪威。及丁抹之三國。皆採用金單本位制。以 Krone 爲單位。品位九百。同盟國間之貨幣。得以互相流通。與拉丁同盟相同。

二 權度同盟。此萬國權度條約。於一八七五年。在巴里締結。同盟國均採用第二編所述之萬國權度通制。惟英國不加入焉。

三 糖稅同盟。國際糖稅同盟。於一九零二年三月成立。其重要之內容。在於廢止糖之輸出稅。並統一糖之輸入稅也。

第五章 軍政事務

第一節 軍政之性質

關於軍事之國權之作用。分爲軍令權與軍政權之二者。故欲明軍政之性質。不可不先研究軍政與軍令之差異。軍令權。乃軍隊之統率權。質言之。卽關於運用兵力之作用之謂也。軍隊之統率權。各國莫不屬於政行首長。試舉二三之憲法上之規定以明之。

一 英國 國王統率陸海軍。

二 德意志 德意志皇帝統率陸海軍。

三 日本 天皇統率陸海軍。

四 法國 大統領有指揮陸海軍之權。

五 北美合衆國 大統領統率陸海軍。

關於此點。不問其爲君主國或共和國。要莫不相同。其他之軍事機關。掌理關於兵力之運用之事務。如參謀部陸海軍司令部等官署。亦皆直接隸屬於行政首長。蓋此等作用。以活潑敏捷爲主。不得以行政法規拘束之。故恆屬於國務員輔佐之外。關於軍令之發布。亦不以國務員之副署爲要件。現今學者中。有謂國家作用中。除立法行政司法而外。尙有非立法非司法亦非行政之第四種作用。其作用維何。一爲榮典之授與或剝奪之行爲。一爲軍隊之統率。夫榮典之授與或剝奪。乃行政處分之一種。謂其爲非行政作用。未必盡屬適當。若統率軍隊。不論平時或戰爭。要屬國家之非常作用。立於法規之秩序以外之行爲。誠不能與通常之行政作用視爲同一也。軍政權則異。是非直接運用兵力之作用。而爲養成及維持兵力之作用。舉凡兵員之徵集。兵器及軍需品之準備等。皆屬於是。故軍隊之編制權。無論其專屬於行政首長。或由行政首長與國會共同行使。其性質上。當然屬於軍政。而非軍令之範圍。軍政作用。與一般行政相同。通例須經國務員之輔佐。而負其責。

任。此等事務之執行。屬於陸軍總長海軍總長之職權。

軍政與軍令之性質。雖有如上所述之不同。其機關亦各有其系統。然二者之間。要自有密切之關係。時或不能截然而區分其界限者。如國防之計畫及用兵之事項。本應屬於軍令之範圍。然因此而需要之經費。則不得不依軍政權之作用。而爲之籌備。故縱令行政首長。以海陸軍元帥之資格。決定關於此之方策。於此而欲實行之。仍不能不由陸海軍總長處理也。

關於軍政之範圍。尙有應行研究之事項。無他。軍事教育及軍事裁判之制度是也。軍事之實行。需要特別之智能。故關於此之教育。亦必與一般教育相分離。而爲特別之組織。此現今各國之通例也。其教育之種類。可分爲高等教育。軍官教育。技藝教育。及預備教育之四階級。此等學校。直隸於陸軍總長。或於陸軍總長之下。設置獨立之陸軍教育機關。承陸軍總長之揮指監督。掌理軍事教育事宜。軍事裁判。乃對於陸海軍軍人。而爲之特別刑事裁判。由軍法會議。依陸海軍刑法之所定。處理之。關於軍事裁判。有兩種主義。

一 以訴訟當事人爲標準之主義。凡陸海軍軍人之犯罪。不問其違犯軍法即陸海軍刑法或違犯普通刑法。均由軍法會議之特別裁判所裁判之。

二 以訴訟事件爲標準之主義。陸海軍軍人。違犯普通刑法時。仍由通常裁判所裁判。其由軍法會議特別裁判者。以違犯軍法爲限。凡違犯軍法即軍事上之犯罪。雖非軍人。亦由軍法會議

裁判之。

第二節 軍隊之編制

關於軍隊之編制。最重要之問題。爲兵役之徵集。兵役之徵集。歷史上及各國之現行制度。大要有四種方法。傭兵制度。抽籤徵兵制。國民皆兵制。及國民軍制是也。

一 傭兵制度者。不以兵役爲法律上之義務。乃依雇傭契約。由應募者自由意思之承諾。而從事於軍隊之服務之制度也。中世紀之歐洲各國。大都採用此制度。英美等國。迄今猶沿襲之。

二 抽籤徵兵制。此制度。雖以國民皆有兵役之義務爲前提。至實際服務於軍隊之兵士。則依抽籤之方法。徵集定額之人數。當籤者。得以完納兵役稅。而免除其義務。或委託他人代充。拿破崙一世。曾採用此方法。編制陸軍。惟因其弊害較多。故後世行之者甚少。

三 國民皆兵制。此制度。乃實行憲法上人民之兵役義務之原則。一國之人民。除老弱病廢者外。皆須從事於軍隊之服務。不得委託他人代充。亦不得以金錢義務。要求免役。惟於特定之情形。有猶預之特典而已。所謂徵兵制度者。是也。

四 國民軍制。此制度。乃以全國人民。均有兵役義務爲原則。惟在平時。實際不必從事於軍隊之勤務。當萬不得已之際。始行徵集之者也。

現今各國之兵制。雖各有不同。然大抵皆有採用國民皆兵制。即徵兵制之傾向。其仍維持傭兵制

度者。殆居少數也。蓋徵兵制度。有種種之長處。約舉如左。

一 國民與國家之兵。合爲一體。其扞衛國家也。不啻扞衛一己。與傭兵制度之關係。自有疏密之不同。

二 軍隊之編制上。所必要之兵員。得以自由伸縮。故兵力易於充實。

三 兵役之支給費及其他之費用。可以節約。

四 軍隊與社會。有聯絡之機會。社會之發達進步。既可以吸收之於軍隊。軍隊之精神上形式上之訓練。亦得以普及於社會。

徵兵制度之利益。雖有如上之所述。然此制度之創立。要非易事。蓋徵兵制之實行。必因其國家非成爲大陸軍國。不能存立。一般國民。鑒於內外之形勢。咸曉然於非犧牲其血稅不可。方能行之而有效耳。

現今各國。皆以人民對於國家之服兵役之義務與納稅之義務爲憲法上之大原則。實際軍隊之編制上。亦大都採用徵兵制度。惟二三少數之國。尙採用募兵制度。既如上所述矣。茲就徵兵制度之概要。而略述之。

第一 兵役之種類。兵役義務。可隨其負擔之程度。而分爲左之四種。

一 常備兵役。常備兵役。又可分爲現役及預備兵役之兩種。現役者。於成年以上之本國男

子中。按照所需要之兵額。依抽籤之方法。而使當籤者於一定年限內。置身軍隊。從事操練之謂也。其年限。各國雖各有不同。大抵爲二年乃至三年。日本陸軍三年。海軍四年。預備兵役者。現役期滿後。尙未編入後備兵役以前所賦之軍事勤務之謂。實際不必終年置身軍營。從事操練。惟於戰時或有事變之際。有應召集之義務。在平時。每年於一定之期間內。須爲軍事演習。或簡閱之而已。其演習期間。日本爲六十日。預備兵役之年限。則陸軍爲四年零四個月。海軍三年。

二 後備兵役。預備兵役期滿後。爲後備兵。其服役年限。陸軍十年。海軍五年。後備兵役之勤務。在於戰事或其他事變發生時之召集。至於平時。則惟於必要之際。簡閱之。或爲軍事演習而已。

三 補充兵役。補充兵役者。徵兵合格之男子。因抽籤之結果。未編入現役者。所服之兵役之謂也。其年限。陸軍十二年四個月。海軍一年。蓋因徵兵合格者之人數。超過於是年所需要之兵額。此超過之一部分。概爲補充兵。除現役兵因故缺額。依次補充外。不必置身軍隊。從事操練。惟於戰時及其他事變之際。有應召集之義務耳。

四 國民兵役。國民兵役者。本國之男子。於一定年內。不服以上各種兵役者。及後備兵役期滿者。所服之軍事勤務。其年期。在日本爲自滿十七歲以迄滿四十歲之間。實際並不從事

於軍事演習。惟於戰時及其他事變之際。召集後備兵後。尙需要兵額時。始行召集之而已。上述兵役之種類中。實際負有軍事勤務之義務者。惟現役兵而已。日本之徵兵制度。有所謂一年志願兵者。凡年滿十七歲以上。二十八歲以下。畢業於一定之學校。或經陸軍試驗委員之試驗而合格者。得以一年爲限。從事於陸軍現役。但現役中。所有服裝膳費。均須自備。非若普通現役兵之仰給於國庫也。且一年志願兵之許可。大抵限於有預備將校之希望者。現役期滿後。應服預備兵役及後備兵役之年限。得以命令定之。

又因教育普及之目的。對於小學教員。往往有設特別之例外者。如日本之徵兵法。規定年滿十七歲以上。二十八歲以下之男子。畢業於師範學校。現充小學教員者。得使之服六星期之陸軍現役。期滿後。卽作爲國民兵。在現役中。所需之費用。亦由國庫支給。

第二 兵役之除斥及免除。

一 兵役之除斥者。剝奪人民服兵役之資格之謂也。兵役雖係人民對於國家之義務。然法律上。則認爲有榮譽之義務之一。故對於特定之人。國家得爲剝奪其資格之處分。通例凡曾處重罪之刑罰者。不得服各種之兵役。若日本之一年志願兵。則凡受徒刑以上之刑者。胥不得許可之。

二 兵役之免除者。對於廢疾及其他因有恆久之故障。不堪從事於軍事勤務之人。特別免除

其義務之行政處分也。

第三 徵集之延期、免除及猶豫

一 延期 徵集之延期者。對於特定之人。因一定之事故。而展緩其現役徵集之期限之謂也。其原因之重要者如左。

(1) 體格雖完全。而身長尚未達於一定之尺度者。

(2) 疾病中。或疾病後。尚不堪服勞役者。

(3) 負有扶養家族之義務之人。若應現役之徵集。其家族即不能支持生計。有確實之證明者。

(4) 因刑事犯罪之嫌疑。在訴訟程序進行中者。

二 免除 因上述第一第二之原因。而展緩徵集者。至次年。其故障仍未消滅。不能徵集時。即使之服國民兵役。其因第三之原因。而展緩者。至滿三年後。仍不能徵集時。亦然。凡此。未經徵集現役。而即編入於國民兵者。謂之為徵集之免除。

三 猶豫 因獎勵學術之目的。凡在一定學校修業之學生。雖已達服兵役之年齡。得依本人之志願。展緩其徵集之期限者。謂之為徵集之猶豫。

第三節 軍事負擔

軍事負擔者。兵役義務以外。國家因軍事上之目的。對於一個人所課之財產上之負擔也。其性質。

與兵役義務不同。蓋兵役義務以普及於人民全體爲原則。而軍事負擔對於特定之人行之。且原則上亦不必以本國人民爲限。又兵役義務國家無補償之責任。而軍事負擔則以補償爲原則。此兩者之觀念所以顯有區別也。軍事負擔可分爲徵發與所有權之制限之兩種而論之。

第一款 徵發

第一 徵發之性質。徵發者國家當軍隊之整旅。或演習行軍之際。徵收軍需物件之處分也。故

欲明徵發之性質。須研究徵發之事由及其目的物之二者。

一 徵發之事由。以軍隊之整旅及演習行軍爲限也。

(1) 軍隊之整旅。於戰時或有其他事變之際行之。當此之時。不論其爲全部出征。或一部出征。要皆可行徵發之處分。是謂戰時徵發。

(2) 演習行軍。於平時行之。雖無戰爭及防禦其他事變之情形。亦得行徵發之處分。是謂平時徵發。

二 徵發之目的物。概言之。爲軍需物件。通常以動產爲主。然亦有時及於不動產之使用權及勞力。又其物件不以代替物爲限。有時並及於特定物。例如因行軍演習。而需要之土地宿舍。倉庫。工作場。病院等之徵發。乃以不動產使用權爲其目的物。又因勞務之必要。而徵發人夫工匠等。則其目的物。即在於勞力矣。至以特定物爲徵發之目的物者。雖居少數。然如馬匹。車

其輪船舶等之徵發固亦事所恆有也。凡此不動產之使用權及特定物之徵發與公用徵收殆幾相同。惟其原因有所異耳。又以代替物或勞力爲徵發之目的物者。其形式與古代實物及夫役之課稅相類似。惟在課稅乃依金錢上之價格而徵收。故可以金錢代納。且國家對於納稅人初無何等之補償。而在徵發則以供給軍需爲目的。非現物及勞役不克滿足軍事上之缺乏。故不得以金錢代納。且國家對於被徵發者所受之損失。須爲相當之補償。

第二、徵發權及受徵發之義務人。徵發權之主體爲國家。實行徵發處分之機關。通常屬於軍隊之司令官。蓋司令官之職權。以行使關於運用兵力之軍令權之作用。爲其範圍。徵發之爲徵發不外此等作用之一部分。惟徵發之性質。乃純然之行政處分。故此際之司令官之職務。可謂之爲軍政事務耳。至受徵發之義務人。則爲該地方之住民。即在戰時徵發。則爲警備地域或接戰地域之住民。在平時徵發。則行軍演習所至之地方之住民。實負有此等義務焉。

第二款 所有權之制限

國家因軍事上之目的。對於私人之所有權。有加以重大之制限者矣。例如因國防設備之保持之必要。於國防設備之周圍之地點。隨其距離之長短。劃分制限之區域。其最重大者。爲關於一定之建築物或工作物之新設變更增設及一定物件之堆積之絕對禁止。或須經軍隊司令官之許可。其有違反此禁制者。得以行政上之強制執行。而令其除撤。是謂要塞地帶之制限。又關於軍港要

港內船舶之停留及漁業等亦有種種之制限焉。

第四編 地方行政論

第一章 緒言

地方行政者。自治行政也。自治行政。乃對於國家之直接行政而言。然從學理上研究其意義。則學說頗非一致。有謂其爲純係政治上之觀念者。有謂其爲純係法律上之觀念者。由前之說。學者之主張。大都不出左之兩端。

一 自治者。以非專任之官吏。而參與於國權之行使之謂也。

二 自治者。於一定之限度內。地方團體。有法律上之人格者。離乎國家而獨立之謂也。

第一之觀念。實發源於英國。英國之所謂 *Self Government* 較德國之 *Selbstverwaltung* 之範圍爲廣。無論立法司法行政。苟非由政府之官吏行之者。皆稱之曰自治。國會固可稱爲自治之最高機關。即在司法區域中。以人民所選之陪審官。而參與於裁判者。亦自治之一端也。顧真正之意義之所謂自治。仍以行政之範圍爲最顯著耳。第二之觀念。由歐洲大陸諸國肇其端。歐洲大陸。當中世紀時代。市府團體。廣有勢力。暨乎十七八世紀以後。漸趨於中央集權。而市府之勢力。遂漸式微。至近世自由民權主義勃興。而地方團體之政治上之自由。與個人之政治上之自由。同爲要求之重要目的。其發端最早者。厥惟法國。自法國大革命以後。其影響遂及於德國及其他大陸諸國矣。英國地方制度之發達。其始本與大陸不同。並無地方團體獨立之思想。地方行政。亦國家行政。不

過由名譽職執行而已。而名譽職實爲貴族及大地主所壟斷。迨一八三二年改正選舉法而後。國會組織漸變其貴族的性質。而近於平民政治。於是地方行政亦改厥舊觀。所謂救貧組合學校組合道路組合等。因特殊之目的。設立各種地方團體。其後州 County 自治之成立。實以此等團體爲基礎。而擴張之者也。蓋至是而英之地方自治制度。乃漸與大陸諸國相類似矣。

由是觀之。上述兩種觀念。雖各異其沿革。實殊途而同歸。今日之所謂自治。不外使地方團體爲獨立之人格者。不受國家之干涉。自行處理團體之公共事務。且又不以專任之官吏膺其責耳。惟是此種意義。第屬政治上之理想。以是徵諸實際。殊難適相符合。何則。假令地方團體絕對獨立。不受國家干涉。則已非地方團體。而自成爲國家矣。卽名譽職主義。亦未能完全貫徹。各國現制。可考而知也。

自治之法律上之意義。以 Lalant 及 Rosini 等之主張爲適當。其要旨。謂自治乃對於國家之直接行政而言。自治團體以執行國家公之行政爲目的。於一定之範圍。得於國家監督之下。依其一己之獨立意思。而處理其一己之事務之謂。我國地方自治試行條例第一條規定。地方自治。依本條例之規定。由地方公選合格紳民。承縣知事之監督。辦理地方公益事宜。卽本斯旨也。

自治之政治上之意義。與法律上之意義。不相一致。故如公共團體。不全依其一己獨立之意思。而處理一己之事務。必於國家之指揮命令之下行者。以政治上之意義言。已不得謂之爲自治。然

在法律上固不失其爲自治。至若以國家之官吏兼爲公共團體之機關而執行團體之行政。在法律上雖仍屬自治行政。而非國家之直接行政。然自政治上而言。實與自治之精神大相矛盾矣。法律上之自治。雖以地方團體爲最主要。然地方團體以外之公共團體。凡以特定之事項爲目的。且此事項又屬於公共之利益。而有公之行政之性質者。亦自治團體之一種。其所行之事務。卽自治行政也。

自治行政之性質。及此制度之立法上之理由。與夫地方自治與地方分權之意義之不同。均於第一編總論行政組織章中殫述之。茲故惟就自治之意義。而略述之耳。

第二章 自治之主體

自治之主體。卽國家內之公共團體也。公共團體。乃法律上之人格者。故爲法人之一種。關於法人之性質。學說雖有多端。然大要不外法人擬制說。法人否認說。及法人實在說。此則憲法講義或民法講義。當已研究及之。茲故不復贅焉。

法人可別之爲公法人與私法人之兩種。公法人之最顯著者。莫如國家。固不待言。茲之所謂公共團體。其性質上。亦當然屬於公法人。蓋公共團體。於國家之下。以行公之行政。爲其成立之目的者也。其與私團體之所以區別者。卽在於此目的之不同耳。此區別之標準。爲現今一般之通說。似若無可非難。惟均是事務也。何者爲公。何者爲私。其區別之標準。頗形困難。夫公之行政。爲關於一般

公益之事務。固屬當然之事。然凡公益事務。不必皆爲公之行政。例如教育事業。非關於公益者乎。然以私人設私立學校。則非公之行政也明矣。如此以同一之事務。在國家行之。卽爲公之行政。而由私人行之。卽不得謂爲公之行政者。其數正復不少。故謂公共團體之特色。在於以執行公之行政爲目的。究不足爲與私團體相區別之標準耳。

目的說既有缺點。於是學者中有以公私團體區別之標準。求之於團體對於國家之義務及國家對於團體所行之監督權者矣。其說之要旨。謂私團體以私之事務爲目的。其事務與國家之利益。初無直接之關係。故國家對於私團體。亦不必使之負擔義務。至公共團體所認爲目的之事業。則反是。蓋既公之行政。則其事業之成否。直接關於國家之利益。是以國家對於公共團體之事務。不能放任其自由。而必使之負執行之義務。由此觀之。可知對於國家。負有執行其事業之義務者。爲公共團體。否則爲私團體云。此說雖亦爲近時學者所稱道。然實仍非適當之見解。何則。雖在私團體。其對於國家。亦嘗有負執行之義務者。例如國家認可私立學校。同時卽令其負有依一定之程度。而實施教育之義務。又如對於民業鐵路公司。於一定之線路及其他之設備。一定次數之列車之運轉。旅客及貨物之運送等。恆有責令負此義務之例。良以私之事業。其影響所及。關係於公益者。既甚密切。國家有時。勢不能放任之。而必於私團體之自由。加以限制或督責。然要不得因是而愈謂私立學校民業鐵路公司。爲公法人也。

然則公私團體之區別。其標準果安在乎。曰公共團體之特質。惟在於其爲自治權之主體之一點耳。自治權卽統治權之意。公共團體者。受國家之賦與。於一定之範圍內。享有統治權之法律上之人格者之謂也。其所以異於私團體者。蓋卽於是而在。夫國家乃統治權之主體。已成爲一般之通論。今乃謂公共團體亦係統治權之主體。雖足以明公私團體之差異。然公共團體與國家之間。不幾無所區別乎。是又不然。蓋國家之統治權。本於其一己所固有。而國家之下之公共團體。所有之統治權。則必由國家賦與之。前者爲原始之統治權。後者爲承受之統治權。此其所以不同耳。公共團體所以爲統治權之主體者。其特徵觀於左述之二點。而可知矣。

一 其組織分子之團體員。不能任意加入或脫退也。蓋在私團體。則爲團體員者。其加入或脫退。悉本於各個人一己之自由意思。決無反其意思而強令其加入。或抑制之。俾不得脫離關係者。是公共團體則反是。凡團體員。不問其意思若何。苟具有法定之資格。或因法律所規定之事實之發生。則法律上當然認爲團體之一員。其加入或脫退。非可以任意出之。此公共團體所以爲統治團體之最顯著之特徵也。

二 有強制徵收之權也。凡私團體對於團體員之不履行金錢上之義務者。不能自行其強制徵收之權力。惟依民事訴訟以資救濟而已。若公共團體則與國家相同。得以強制徵收之權力行之。此亦其爲統治團體之特徵也。

公共團體。可大別之爲二。曰地方團體。Communitätverände。曰公共組合。öffentliche Yonossenschaft。

一 地方團體。地方團體。乃領土團體。Yeditskärparochial。之一種。與國家同其形體。以一定之土地爲基礎之人民團體也。故地方團體對於其地域之關係。與國家對於其領土之關係相同。於其所屬之地域內。有發動國家所賦與之統治權之能力。凡居住或寄留於其地域內之人民。概須服從之。又於同一之地域內。不容有與之同等之他之公共團體。發動其權力焉。

二 公共組合。公共組合。乃專以人類之組織爲其成立要素之團體。故公共組合之構成。通例雖亦有地域之界限。然其對於地域之關係。與地方團體之凡居住或寄留者。因居住或寄留之事實。當然須服從其權力者不同。蓋公共團體之基礎。既在於一定之組合員。其地域之限界。不過藉以決定得爲組合員之一條件而已。至組合之權力。惟對於其組合員。得以行之。苟非其組合員。縱令居住或寄留於其地域內。固與組合毫無關係也。

地方團體與公共組合相異之點。可以兩者之目的決之。卽地方團體。於國家之監督之下。以執行一般公之行政爲目的。而公共組合。則惟以特定之一種或數種事務爲目的。故公共團體之爲國家行政組織之一部分者。要以地方團體爲限。而公共組合不與也。

古今中外情勢不同。固不能以彼例此。然欲知自治之進化。即不能不攷世界自治之沿革之大要。爰爲分別時代。略述於左。

第一節 古代之自治行政

學者有謂古代希臘羅馬之自治。卽爲歐洲自治體之起源者。茲就古代之自治政治分析之。實含有種族的要素。與宗教的要素。蓋當此時代之自治團體。視其人民如家長之於家族。而人民亦服從之。受其保育。遵其指揮。當時希臘於都市備有神爐。其火不滅。家長常集於此。以行禮拜。時或撤神饌。以此縱飲。習以爲例。至兒童生時。必告之於神。年稍長及於弱冠。則必導向神前。令宣誓信奉團體之宗教。於是始有市民權。又有所謂神巫者。巧逞其模稜兩可之詞。預言其市之休咎。而市民則尊崇之。信其爲神寄託。又當時每屆四年。集衆大祭。祭時盛招伶人奏樂演劇。然得參列於此祭典者。惟以古來之舊民族爲限焉。次及羅馬。此二種要素亦尙遺存。然因有擴張帝政之必要。不得已泯其種族之見。不問種族之同異。概與市民權。當時羅馬廣設浴場。又設鬥牛場。能容二十八萬人。設公立倉庫。積穀類以備荒。其公立圖書館藏書至七十餘萬卷。顧其市政。因極膨脹。而羅馬之財政。遂益紊亂。而至於亡國焉。

第二節 中古之自治行政

時至中古。希臘羅馬之都市模範。已就漸滅。而入於封建制度之黑暗時代。當此時代。國家並無統

一政治。故各地之團體不能不自籌保護防禦之策。其重要之團體厥惟商業都市。蓋當時之商業團體概以都市爲發展之中心。如德意志自由都市。至依其同盟之力以對抗君主。又如英國當亨利第七世與他國締結商業上之條約。對於內國之商業都市亦有徵求其同意之事實。顧商業都市之權力。既若斯稱盛。於是有自蓄兵馬以防諸侯之侵略者。此中古時代之特色也。

第三節 近世之自治行政

近世中央集權之端緒一開。而中古之商業團體遂爲所壓制。而自歸消沈。當時各國君主銳意圖政治上之統一。力排各地方諸侯之權力。而進謀地方團體之保護。因是君主與自治團體之間。自生親密之關係。至自治團體例得受君主所予之一種特權。然亦有因君主之權力尙爲薄弱。而由自治團體進與對抗。出於要求而得自治之特權者。故依是等歷史上之關係。以區別近世自治制度之沿革。可分三種。卽第一爲國家欽定主義之自治制度。第二爲國家保護主義之自治制度。第三爲國家對抗主義之自治制度。茲就其大要分述於下。

第一款 國家欽定主義之自治制度

歐洲之關於自治制度。取國家欽定主義者。首推斯底因 *Stein* 氏所制定之普魯斯市制。當時普魯士拿破崙之侵略。幾瀕於亡。斯底因氏爲徐圖國家再興之計。適其時閣議因制定市制。開始調查。彼遂主張國家再興之策。不外於發揮人民之公共心。卽由地方之愛國心。以期恢復國家之元

氣。而欲養地方之愛國心。必先使人民自行參與其地方之經營。是以普魯士地方制度之組織。首以地方人民之公共心爲基礎。而使之擔任自治行政者。有由來也。前此德意志有詩人 *Vand* 其人者。鼓吹愛護祖國之思想。同時有哲學大家 *Herder* 氏。盛唱國民必須自立之義。一時其說風行。凡斯先民所闡發之愛國思想。皆所以助成 *Herder* 之理想者也。斯底因氏歿後。代執政權者爲 *Hardenberg*。不欲繼先哲之政。雖圖變更地方制度。惟當時貴族與平民之間。屢起爭端。雖行變法。而完全之地方政治。無由表見。而止。及於維廉第一世之時。以英邁之姿。總攬萬幾。一依統治者之力。圖貴族平民之調和。暨乎 *Stein* 氏所起草之郡制。爲俾相所採用。乃見施行。顧普魯士於千八百五十三年。實施市制。同五十六年。實施町村制。至此次實施郡制。而地方制度。乃告完成。觀其立法要旨。實由君主特與自治之權。以增進地方之公益。此普魯士之自治制度。取純然之國家欽定主義爲其本旨者也。

第二款 國家保護主義之自治制度

英國之自治制度。與其謂爲政府所特與之權利。毋寧謂爲政府保護其中古以來舊日有之權利。英國創立國會。實爲中央政權普及地方之端緒。然因其當時政策。意在利用地方團體。以保護中央之政權。地方之自治團體。致受政治上之餘弊。其財政極形紊亂。蓋當時君主給特許狀於都市。而其代價。則要求遵奉君主所執持之政略。於是各地盛行政治運動。馴至賄賂公行。而自治現象。

日趨腐敗。地方人士困於積弊，莫不希望改革地方制度，以確定團體之權利。其時有識者多主張回復從來固有之習慣，輿論所趨於一千八百三十五年，竟得制定市制計二百六十九條，殆可謂絕大法典。其地方自治之根本法於是告成。次於一千八百八十八年續行州制，一千八百九十四年續行邑制，而地方制度乃臻於完全之域矣。

英國之制度素崇實際，因是法制之體裁實遠遜於法德等國。德國之學者嘗譏英國之地方制度謂爲繁雜無章，缺少秩序與統一之二種要素。又英國之財政家亦論其本國之地方制度謂爲法律上之混沌界，更細別之爲機關之混沌、地域之混沌及租稅之混沌。蓋英國人不尚形式而趨重於實用，乃其特性也。法國學者之著書有稱爲英國人關於英國之立法有所評論，其言曰：英國人之制法律猶之工業家之造機械，彼等雖遇有新奇之發明，而對於無須改造之部分往樂於保存，是與法蘭西之工業家凡欲造機械之一部分必及於其全部者大異其趣云。其言如此，亦足以見英人之富於保守性，故其立法之例亦好保存古制，惟改其必要之部分以應時勢之要求而已。英國之制度無論公法私法莫不錯雜混亂，然惟地方制度尙較爲完備，就中如市制尤爲秩序整然，殆成爲歐洲諸國之模範法典，其價值可知矣。雖然此等地方制度初非出於新思想所制定，蓋多就古代之自治團體所舊有之條理以爲立法之根據，要之以保護地方自治之舊習慣爲其理想者也。故英國之地方制度實非國家欽定主義，乃爲國家保護主義，殆無疑義焉。

第三款 國家對抗主義之自治制度

法蘭西之歷史。一政府與人民戰鬥之歷史也。又君主與人民爭競之歷史也。蓋其先時諸侯與市民屢爭權力。卒至市民不勝。諸侯之壓制。尤以千六百年之際爲尤甚。至以諸侯之權力兼併市邑之財產。當時因宰相（Cromwell）氏之建議時。發勅詔。略謂諸侯挾勢兼併團體。爲君上者。宜拯民於水火。不能不消除諸侯之勢力。以保護自治之權力云。自是地方團體。一時雖受君主之保護。然未幾因民約論勃興。馴至成爲反抗君主之勢。於是向爲團體與諸侯之爭者。一變而爲團體與君主之爭矣。當路易第十四世時代。設公職買賣之制。時因財政支絀。乃改公選制度爲官選制度。以官制之授受。爲國家財源之一種。當時專制之弊害最深。而尤以貴族與君主之爭競爲盛。國民介於其間。殆莫知所適從。至路易第十六世之際。經閣臣（Mirabeau）起自治制度之草案。意在救政治組織之混亂。蓋其用意。欲收地方各貴族之權力。統一於國家。再由國家分配之於地方。以造成自治之基礎。惟此改革案。亦未獲採用而去位。是以地方團體之基礎。頗形薄弱。降至拿破侖帝制時代。又大施其中央集權之政策。當時人口在五干以上之團體。其議員卽由國家選任之。是謂無制限官選主義。迨第一帝政就衰。至路易斐理浦之小康時代。一時欲反公選主義制度不果。比及一八四八年之革命。曾一舉行普通選舉制度。然未幾及於拿破侖第三世卽位。再回復無制限官選主義。當時乘帝政之勢力。盛興各種木土事業。而地方議會。依然陷於盲從之狀也。迨第二帝政就衰。入於

第三共和政治時代。其一躍而立。民選主義制度者。事勢固屬易易。然當時之政治家 Thier 氏。特持鄭重態度。謂法國秩序未定。驟行極端之自由制度。反足以動搖自治之根本。輿論然之。於是於重要都市。先留保一部官選之主義。其後共和政治之秩序漸次就緒。始入於自治制度之編纂時期。至一千八百八十四年。乃發布一種市邑制度。當時除巴里昂二大都市以外。概取民選主義。今則官選市長。惟巴里有之。其他俱由於市邑議會選舉矣。顧其制度之大體。仿自英國。先是法國學者 Lewis Beaulieu 氏。盛稱英國市制之善。謂法國國民宜仿其主義。以改良地方政治。至是乃見實行也。

要之法國地方制度。其最後雖近於保護主義。然尋其沿革。多由人民對抗國家而後得自治之權利。故對於德國之欽定主義及英國之保護主義。而不得不謂為國家對抗主義之自治制度也。

第四章 自治之趨勢

古代之希臘羅馬。後世稱為自治的國家。蓋其都市即國家。所謂國家之政治。不外乎都市之自治。迨中古時代。歐洲之君主及諸侯權力薄弱。無統一全國之實力。因之自治團體。各自獨立。其權力之強大者。甚至自擁兵隊。為自衛之計。時或對抗諸侯勢。不相下。至近世封建之勢日衰。中央集權之業漸成。於是自治團體。亦併入國家組織之中。而地方自治。始立於國家統治之下矣。約言之。泰西自治之沿革。由自治及國家之時代。一變而為自治與國家相對之時代。再變而為隸於國家之

下之地方自治時代也。

在今日一國之地方自治。乃以國家爲中心。而爲行政組織之構成分子者也。故與國家全體利害相關。休戚與共。自治團體對於國家。其奉公之念愈厚。而對於地方公益。自愈竭其進行之力。惟當十九世紀之初。歐洲近世之國家。嘗乘其政權集中之勢。徧收國內一切之權力。而統於一尊。地方團體之勢力。自不能不因之滅殺。而昔日之市邑。乘中央政權脆弱時代。勃興於一時者。亦不能不卽於衰微。顧受此影響較遲於列國者。惟德意志而已。其他如英法二國。其市邑之獨立。爲此趨勢所驅。一時衰弱。乃達極點。於是凡向由市邑所執行政治上之任務。亦舉而返還之於中央政府矣。然至第十九世紀之中葉以降。人口日加繁殖。民力之發達。自然銳進。地方經營。漸有不得不擴張之勢。於是自治體之活動。復見進步。綜觀泰西各國於近世紀之初葉。所可注目者。當首推普國之自治制。蓋普國地方自治制度之歷史。實有最特異之事實。卽曩時普國之君主。先旣吸收地方自治之權力。旋爲振興國家之計。復自進而整頓地方自治是也。當時封建制度。已不復存留於北部德意志之市邑。是以新出而參與公務者。非地方侯伯。乃概屬於普通之公民。故凡普國市邑。其地方人民。概能各竭其自治力。其自益進步。而一般國民。皆得享其福利也。

第一節 普國自治之趨勢

普國之市邑。先於歐洲各國之地方團體。而啓活動之端緒。已略述於前矣。是以其自治行政迄今

視英法二國之市邑。其大勢恆進一步也。顧普國自治之再興。遠肇於千八百八年地方制度改革之業。爾來地方行政。始與國家行政相對立。而明定其區別。國家對於地方事業。蓋取最廣汎之分任主義。中央立法機關。殊不加以干涉也。

德國之自治。詎今二十年來。行政之發達。駸駸乎年盛一年者。實由於其對於地方自治。採概括委任主義。以地方權力。歸諸地方。有以致之。然其國民公共心之發達。亦爲其自治進步之一大原因也。顧其公共心之發達。計其原因有二。蓋富普法戰爭之後。乘國家戰勝之勢。其士民羣思增進國力。而於地方行政。亦竭盡全力以赴之。故收效最速。其原因一也。又當時德國民間產業上之進步。實遠遜於英美兩國。且其個人單獨之資力。殊不足追隨近世之文明。以振興必要之事業。故凡關於社會公共利益之事業。毋寧由團體之力以振興之。其原因二也。且普國地方團體。當其經營事業。具有特長者。又有二點。其一。凡一切行政。務注重於學術研究。蓋卽彼等之經營公益事業。必先以學理爲標準。對於其經營方法。必加以精密之研究。期於毫於無遺算。一經決定。則力排羣議。而毅然行之。居民亦利賴自治之經營。深信不疑。此團體公營之事業。所以日見其多者。非偶然也。其二。則於其行政之組織。務注重於專門人才。夫自治事業之成敗。視乎其人爲轉移。而普國之自治。獨深致意於此。小之爲一部一局之吏員。大之施政統轄之機關。靡不憑此理想。期於網羅人材。故其地方制度。尙依然保持階級選舉之制。迄無變更。蓋德人非單以代表制度之改革。謀自治事業。

之進步。實信賴自治機關之人物。以力求政務之刷新。專置重於人才主義者也。又其自治之議會組織。雖依然守階級主義。然如救濟事業。儲蓄銀行。公立質業保險事業。補修教育。公立圖書館。公立劇場等各種制度。凡對於社會各種階級。足以增進其幸福者。莫不極力經營。日見進步。此皆自治當局之人物與實力有以致之也。

第二節 法國自治之趨勢

法國之自治行政。雖因拿破崙帝政時代。中央集權。達於極點。一時甚形退步。然依一千八百八十四年之自治制度。則已回復舊觀。當革命擾亂之際。政治之秩序墜地。依千八百年之法律。其國內組織。實統全國市邑。而為中央之行政之區劃。且其行政吏員之任免。專由政府掌之。故自治之活動。因中央集權之結果。大受牽制。自不待言。其後國內政治之秩序。再歸統一。於是關於自治行政。實採用地方分任主義。而其監督之權。非如英國之存於中央議會。蓋依然存之於行政官署也。法國自治之權利。其範圍之廣。汎略等於德國。故其行政之發達。亦亞於德國。而與英國相比肩。蓋法國之自治行政。於學術的研究。固遠遜於德國。然於吏員之組織。則亦能如德國之尊重人才。此在政變劇烈之法國。尤屬難能可貴。其中如巴黎之老吏亞爾芬氏者。終其身從事於巴黎市之公共事業。歷數十年之久。治績卓著。遺愛至今。美國公法學家伊敦氏。嘗稱道法國之市邑。以警其國人曰。法國巴黎之議會。自普通選舉法實施以來。往往失其專門有識之士。故不能與德國自治媲美。

美。然猶幸其選專門之吏員。取最嚴之試驗制度。足以償前失而有餘。其言深堪尋味也。是以法國之地方行政。其秩序較優於美國者。實由於此。但於庶民社會之間。時倡詭激之民主主義。致令地方政治。屢受此影響。流弊所極。往往徒耗公共之資產。而養成惰民。是故法國之對於地方團體。其監督權特嚴。而於其地方財政。尤極慎密。蓋其監督官署對於地方團體之一切預算。在其施行前。須預加以特別之審查。他如救貧事業之施行。亦不屬之地方議會之權限。而委任於特別之機關。其他類是。若夫巴黎之都市行政。依然未改官選市政之制。又如國都之救貧事業。業務介紹事業。典質事業。乃以官民兩選之特別機關經營之。皆不能不謂為世界特異之制度也。

第三節 英國自治之趨勢

英國之自治行政。至近世大見進步。然其發達之順序。視德法二國。固稍異其趣也。英國中古之地方行政。受受制於中央議會。當時自治之事業。較諸德法二國。甚形不振。無可諱言。在昔歷代之政府。務抑制自治市邑之活動。而令從屬於王權之下。有時由官專選自治之名譽公民。以抑制一般之公衆。而對於堪任自治之公民資格。則務狹其範圍。而抑減其責任之觀念。及其反動。致演成一八五三年之改革。於是始與都市公民以都市行政之責任。尋有一千八百八十二年。市制改正之舉。而自治行政之發展。更進一步。其時英國之都市。頓形活動。面目一新。自是村邑之自治制度。亦從而擴張其權利。此英國自治制度發展之順序也。顧以之視德法二國之制。亦自有一種特異。

之點。蓋在英國凡自治事業之重要者。必須訂爲法律。經議會之認許。所謂議會之立法的認可權者。依然存在。此乃英國自治制度之特色也。

英國都市中。以進步主義著稱者。在蘇格蘭南部。爲格刺斯哥市。其經營之事業。極爲繁多。經議會之認可。始見推行。計其認可條例。自千八百年都市再興以來。至積有二百五十有餘之多。云。要之英國之自治行政之範圍。非如德法二國之自治行政。取概括委任主義。蓋取法律指定之主義。故其地方行政之進步。一時較後於德法二國者。殆爲此也。

然至近世紀。乃一變其方針。漸改議會認可之制度。而爲行政機關監督之制度。自此制度施行後。英國始設有地方政務局。此於英國地方行政史上。可謂開一新紀元者也。此等監督制度。最易振起其自治事業。如千八百三十四年。救貧條例之改正。卽爲監督制施行後第一期之制度。旋於第十九世紀之中葉。有公共保健條例之發布。此爲監督制施行後第二期之制度。嗣於千八百七十五年。更扶助自治事業。底於大成。卽地方之庶民教育。依一千八百七十年所制定之國庫補助。加以擴張。氣象一新。此爲監督制施行後第三期之制度。其成效俱有可觀者。略述於左。

千八百三十四年。英國始創救貧監督局。當局者對於較貧事業。銳意改良。前此救貧行政。頗涉濫費。弊端百出。徒足以破勤儉之風。而起偷惰之漸。嗣立監督制度。對於救貧事業。亟除其弊。於是因新法實行之結果。從前七百萬磅之救貧費。竟減爲四百萬磅。而每年受救助之私生子之數。亦減

少一萬之多。觀於此不可見英國之救貧事業之進步乎。

至於公共保健條例。一經發布。地方政務局。據以振興自治行政。亦有成績可觀。地方政務局。以千八百四十三年及千八百四十五年。就地方人民之生活狀態。一再施行極精密之實地調查。當時政府。尤注意於地方之衛生狀態。力圖改良。合全國五十都市。切實查之。其結果。溝渠須改良者。四十三市。水道須改良者。三市。房屋建築事業。以及公立浴場。洗濯場之設備。公立市場。屠場及公園。散步場之經營。在各都市。皆自認爲必要而不可缺之事業。凡此等公共保健事業之日見進步。皆監督制度之作用也。爾來英國都市之人口。較諸村落。雖異常增加。而都市之衛生狀態。乃益見進步。觀其死亡比例之減少。即可觀其成效之顯著矣。

次對於庶民教育。施行國庫補助制度。其成績有更優於救貧行政及保健行政者。蓋當教育制度改革之際。以全國二千萬之人口。僅有百十萬人之就學兒童。今則對於三千萬之人口。實有四百三十萬人之就學兒童矣。考英人之關於無教育者。施行統計之調查。恆於婚姻登記之際爲之。在教育制度改革之際。無教育者。於千人中。實占百十人之多。至二十年後。乃銳減。計千人中。僅止二十人。然則英人就其近世之教育行政。深自誇耀。非無故也。要之英國之地方團體。較諸憲法二國。雖進步稍遲。然一經制定行政監督制度。立見長足之進步。實自治史上之一種異彩也。

第四節 美國自治之趨勢

美國爲民主國。而其自治行政。則採中央干涉之制。其政體不無矛盾。姑置不論。惟其國係新造。尙未進於成熟之域。是以自治之活動。亦較歐洲大陸之地方團體不免有遜色。今觀其市邑之成立。與其權限之範圍。恆以單行條例。就以一事一物。特別定之。并無地方制度之普通法典。其條例種種不一。悉出中央議會所定。故其自治行政。較諸英國之制。尤爲墨守議會干涉之主義者也。

美國之地方行政。本以英國爲母法。然視英國制度。有特異之點。凡二。蓋在英國。就近世自治之行政。實依行政監督制度。以資整理。而促其進步。而在美國。則無所謂行政上之監督。其對於地方團體。乃採議會干涉主義。故中央政治之變動。勢不免波及於地方之行政。甚至中央議會不俟地方團體之請願要求。徑行議決意外之條例。強以不急之事業。徒耗無益之公費。而奔走於政治之運動者。流轉因之。資爲衣食。此皆美國之弊政。而與英國自治特異之第一點也。其次則美國之自治。多欠活潑。往往泄沓不振。蓋其行政之運用。恆不免於拙劣者。其故在當局之機關。概不注重于專門技能。此較諸英國。已有遜色。而較諸法國。乃更輸一籌。若與德國相較。全然立於反對之地位矣。現今美國之自治制度。其當局之各機關。皆以不支俸給爲原則。而多採報酬之制。加以任期過短。卽有專門技能。亦困於無施展。以視德法之都市。其專門博識之人士。有願終身從事於自治行政者。在美國市邑。未見有此事實也。晚近自治行政。益形發達。美國迫於時勢。亦思改良吏員之組織。非無採用俸給制度及久任制者。然至終身職之制。則絕不得見。要之美國之地方制度。不能使吏

員久於所事。發揮專門之技能。下至巡警與救貧監視人之流。亦有一定任期。常事更換。且公吏多隨市長爲進退。五日京兆之心。自不能免。故近年其國學者主張改良自治。必先以改革吏員任用之制度爲言者。非無故也。是又與英國自治特異之第二點。而其不及法德兩國者。亦實在於此焉。美國地方制度。雖有此缺點。然其富力。則逐年增進。而近來都市之繁盛。有非各國所可比倫者。蓋人口有二萬五千之都市。已有一百六十。而人口在十萬以上者。其數幾及四十之多。其中爲學術之淵藪。而堪爲市政之模範者。首推波士敦。有某市長嘗於任滿去職之時。對於市民告別之言曰。中央政治之問題。雖足動世人之耳目。然於國民之生活。有密切之關係。於吾人之休戚。有直接之影響者。厥惟市邑之經營。所望努力爲之云。其言可深長思焉。近來美國有識之士。研究地方行政者。日益加多。羣思力矯前弊。就中尤爲注重者。爲國民社會與地方經營之關係。有極論此事者。謂自治之經營。實爲增進一國文化之動機。其言曰。世界文化之盛衰。猶海洋潮汐之有漲落。故歷史所造。恆不免有人事榮枯之變。然吾人對於地方自治之事業。當隨一國文化之潮流。務有進而無退云。然則美國地方人士之對於自治事業。其堅忍可知矣。

以上略述歐美先進國自治行政之趨勢。既畢。次更就後進國而其民政具有新興氣象之匈牙利及歐洲大陸中其公益事業號稱未開國之俄羅斯地方自治之趨勢。略述其概。以資考鏡焉。

第五節 匈牙利自治之趨勢

匈牙利之地方行政。挾其新興之勢。銳意猛進。有足令人感嘆不置者。蓋其國民。富於獨立之性質。凡事雅好進步。觀其自治之活動。而可知矣。彼等夙抱振興祖國之志。而未得其時。故集注全力於民政。匈牙利首都蒲達伯斯特。爲少壯政治家施展之地。市民亦靡然從風。自多惱河之開鑿。及其埠頭之建設。相繼告竣。市區之改正。計畫已成。市民乃得專注其全力於社會公益之事業。其野多植小麥。用其國人發明精巧無比之機器。製成麵粉。輸出於南歐諸州。其額極巨。且都市特建設極大之市場。以爲農產物聚散之所。於是農商得以市場爲中心。而相交易。又匈牙利政府。以首都爲中心。劃定周圍若干里。在其範圍內者。不問鐵道之遠近。概行車費均一之制。由是都市與鄉村之間。凡其社交及生產事業。皆生密接之關係。人民之住居於郊外者。因是便利無窮焉。

交通機關既備。而民政之目的。乃轉移於保健制度矣。於是聘統計大家克勒西氏。爲終身顧問。乃採其建議。從事於市民生活之研究。初克勒西氏。聲言市民死亡比例甚高。市民頗不謂然。然克勒西氏。抱堅忍不撓之志。終無倦色。其後依千八百七十一年之民勢調查。其真相始大白於世。於是都市斷行住居改良之業。其結果。一年至少可保全一萬之市民。故市民至今。崇拜克勒西氏如神云。其他該市建立屠場。使市民易得新鮮價廉之食品。夏期設備免費浴場。與幼童以無限之娛樂。至點燈事業。都市雖未自營。然當其與特許於私人時。附以特別之條件。即依消費總額之加增。而使遞減瓦斯之價值是也。由是觀之。匈牙利國。本富有獨立之氣概。而究心民政。如是縝密宜其國。

勢方興而未艾也。

第六節 俄國自治之趨勢

俄國地方行政。比之歐西各國。頗異其趣。夫在尊重中央集權之國家。其都市與一般社會之風化。有至大之關係。本屬自然之理。特兩大都市。互相對峙。其對於社會風化之勢。又適相背馳。如俄國新舊兩都者。蓋他國所罕覩也。聖彼得堡。俄之新都也。當文明之門戶。居政治之中心。常鼓吹進步之思想。而莫斯科爲俄國開創之舊都。號稱神聖之都市。則排斥新文明。發揮國粹。世人目聖彼得堡爲國際的都市。而稱莫斯科爲國粹的都市者。非無故也。俄國都市對於社會之風氣。雖其勢力之大如此。然至其都市行政。殊爲不振。亦可異矣。學者常謂俄國於村邑有自治。而於都市無自治。蓋俄國村邑之治。猶不失古來自治之本體。有所謂米爾之制度者。以共有之耕地爲中心。而爲純然之家族的行政組織是也。米爾云者。有小國家小天地之義。米爾議會。卽同族議會。不外各家長之集合。其村邑之長。稱斯他羅斯。蓋卽族長之意。由團體之長老。出任村邑長之職。當其執行公務之間。懸青銅鎖爲其標識。然米爾之制。因採土地共有主義。其結果適足助長人民之惰志。而妨害耕作之改良。故近時有識之士。頗有主張改革論者。然一般人民。尙以米爾之制爲俄國固有之自治制。而篤守之。

至其都市自治。與所謂米爾制度。大異其趣。蓋其自治。非由於歷史之結果。而出於人爲之制定。常

不免於變遷也。俄人有恆言曰：萬能之君臨於上，自治之民在於下。俄國固有之政策也。公然此政策實根據於米爾之制。而不能行之於俄國之市會。夫一千九百七十一年亞歷山大第二世之改革。今尚依然保守當年之精神。然當時之改革。往往不適於社會之實況。法律與事實不相調和。就中以都市制度爲尤甚。在都市凡貴族及小民等之勢力。頗形薄弱。而中流社會之商民。獨極專橫。馴至市會爲各種實業團體互相割據之現象。更夔用普國市政實施階級選舉之制。其結果資產家恆占勢力於市會。市會之權常歸商人掌握。故獨偏重商業問題。於是都市之政治。爲專以權謀術數爲事之投機者流所把持。羣以市政爲利益爭奪之具。其甚者且多置冗員濫用公費。計其委員之俸給。竟過於市費之半。而社會之公益民衆之福利。則置之不顧。商人派之於都市極其專橫。有如此者。加以彼等多爲猶太人。其數達於三百五十萬人。素與固有之俄人如冰炭之不相容。欲其政治之協同一致。豈可得哉。俄國之都市政治。其市民不能團結一致。既若此。加以都市之資力。未能充實。故財政之基礎亦形薄弱。是亦爲事業不振之一大原因也。蓋俄國今尙舉地方費之大部分。消費於警察監獄及軍事。而用於一般公益事業者。其額頗少。識者夙論國民教育宜採義務就學主義。然市邑因其財政之困難。恆未果行。今就首都言之。若以全市兒童悉令就學。則於既存之學校外。尙須增設五倍或六倍。其現象可知矣。要之俄國市政之不振。其原因雖由於制度之不善。亦由於一般社會教育程度之過低。有以致之。今卽改革選舉制度。使一般庶民相率

而參與市政。然公德之素養不足。亦不能有何等進步也。彼等於米爾之制雖已習於共同之生活。然一旦擴張都市參政權。彼等果能移村邑共同之風氣發揮於都市之行政與否。實爲俄國社會之一問題也。

第七節 日本自治之趨勢

日本國民教育之程度較優於俄國。故其運用自治權之能力亦較俄國爲勝。近年來都市之事業。自日俄戰後。頓呈振興之氣象。在二十年前。府縣郡市町村自治經營之費用。合計不過九千萬元者。今則有一億六千餘萬元之多。其中府縣郡費約六千萬圓實占全地方費之三分之一。有餘其一億萬元則屬於市町村之經費。就中關於町村者。在二十年前。不過三千八百餘萬元之數。近則達於六千六百餘萬元。都市之經費。在二十年前。不過一千餘萬元者。近則有三千九百餘萬元之鉅額矣。顧都市經費之所以驟行增加者。以築港與水道事業之經營爲其主要之原因。而近年如東京、京都、大阪等市之電車事業亦屬於市之獨占收入。雖增支出亦因之而大矣。夫都市之發達。往往致農村之衰退。已爲歐洲各國之通病。日本亦以其都市事業逐漸擴張。朝野之間。咸主張都市與農村之調和。而講求二者并立之策。亦務本之圖也。考日本古時地方情形。較我國不甚懸殊。且仿行我國古制之處。尤屬數見不鮮。乃一旦發布新制。而百廢具舉。成績燦然可觀。其故蓋可深長思矣。

第五章 自治之法制之大要

自治之法律上之意義。乃對於國家之直接行政而言。自治團體於國家監督之下。以獨立之意思。自行其政之謂。既如前所述矣。然則自治以團體之獨立。與統治權力之授與。爲其要素。而必立於國家權力之下。受其監督。猶恐國家或濫用其權力。致團體之自治。爲之破壞。於是凡關於監督權之行使。有種種之積極的範圍。或消極的限制。皆以法律爲其根據。且設行政裁判制度以確保之。此近世國家所採自治法制上之重要原則也。

卽如英國之地方制度。倍極複雜。然自一千八百三十五年。頒布市制以後。亦漸認團體之獨立。與大陸主義相近。而日本則取法大陸法制。規定市制及町村制。以爲自治之基礎。並於府縣制及郡制。認府縣郡爲法人。而自治體之組織權限之根本法。於是完成。皆足供我之參考者也。惟各國習俗既異。民情互殊。關於自治之法制。自不免互有出入。茲分別敘述其要。而以我國現行制度殿焉。

第一節 普國之自治制度

普國最下級之自治體爲 *Gemeinde*。其與市部相當者曰 *Stadtgemeinde*。與村落相當者曰 *Landgemeinde*。其上尙有州縣郡三種塔級。其中惟縣純爲官治體。宜稱爲官署。茲不具論。而州與郡。則各爲自治體之一級也。

州郡事務爲官治與自治混淆制度。如財產之事。則由團體自治。而屬於官治之事。則由政府官吏

掌之。但必與區內公舉之名譽職協議而後行。此與法國制相異者也。又法國制各團體代表人由各團體直接選舉。如州之事務。由州民公舉之議員議之。普國制則下級以至上級。如由町村議員選出郡議員。更由郡議員中選出州議員。而非於各團體中自行選舉也。故其徵稅法亦非如法國制。各團體直接課稅也。州之經費出諸郡。郡之經費出諸町村。町村始對於人民課稅焉。又普國制有市府與村落之別。而法國則否。蓋商工諸業集於市街。而村落人民祇事農業。職業之關係既異。則其法制亦不能強同故也。其他尙有私領地。亦爲獨立之區劃。乃由於歷史上之關係者也。至於地方警察亦爲內政中最要之事。除大都市特設警察廳外。其在都市警察事務。由市長或市廳中職員管理。在村落中。則因警察事務而特設區劃。卽所謂 *Urban District*。又稱爲治安判事區者是也。

第一款 都市

普國市制自一千八百〇八年發布以後。屢經修改。至一千八百五十三年始爲定法。凡都會中營業及經濟之狀況異於村落者。歷史上卽自成爲市。及以法律定市町村制時。於是施行市制。至人口有二萬五千人以上之都會。則與郡分離。而隸於州。市有三種機關。一市會。一市參事會。一市長是也。

一 市會 市會有決議都市事務及監督全市行政之權。故其決議果否實行。收入如何支出。均須調查明晰。無稍瞻徇。但市會決議之事。除財產之外。尙須經行政合議會。卽市參事會之認可。若

行政合議會否認。宜明示其理由。市會不服。則兩方面選任委員協議之。委員尙不能決。則由縣參會裁定。至其決議之事。若違法越權。或損害公益時。而行政合議會置之不問。則縣參事會得強令取消之。

選舉議員。係採用三級制度。以各選舉人所納之直接稅（即地租所得稅房產稅及營業稅等）之總額分爲三部分。若有人所納之稅額與此納稅額之三分之一相當。則爲第一級之選舉舉人。二級三級仿此。如共舉六十人。則每級選舉人各舉二十人。較諸一般選舉法。可免一塔級獨占之弊。而得平均貧富之勢力。

市會議員任期六年。每二年改選總員三分之一。故其三分之二常諳習公務。不受更迭之影響也。市會解散之權。操諸政府。須由內閣發議。而國王命之。其所以不以此權畀於地方官長者。蓋鄭重之也。普國曾解散柏林市會一次。此外未見其例。但此次亦祇改正其選舉區。而非取消。其會議解散後。六個月內。必須召集。當新陳不接之交。市之行政。由內務大臣選派委員任之。無論何人得充委員。

二 市行政員。City Executive 市之行政員爲合議制。而非獨任制。以市長及餘員組織之。市長之次有副市長。此種合議制。即市參事會（City Committee 或稱爲行政合議會 Executive Board 柏林之市參事會員共三十四人。其中十七人爲名譽職。任期六年。其他十七人爲有給職。任期十

二年。市長副市長卽在其內。名譽職員於常人中之具有名望經歷者選任。而有給職員則遴選專門之人才任之。期滿後往往連任。俾得久於其事。市參事會執行市會所決議之事。對於外部爲市之代表。而市長實爲議長焉。至於人口在二千五百人以下之市。大抵不設市參事會。市之行政專由市長執行。蓋取獨任制者也。

市長於自治行政外兼分任國州縣郡之行政。其條目以法律或命令定之。但得依便宜委諸市參事會員。惟須以得其承諾爲必要耳。

三 市行政委員。關於都市之學校租稅貧民救助及其他細密之吏事。別有委員之設。除市會議員市參事會員之外。更加選市民充之。以廣其參與市政之途。此等委員概係名譽職。如柏林市各部局委員不下二三千人。與其他有給職吏員鞅掌市政。故事無不舉也。

其在地廣人稠之都市。得分爲數區。分割之職由市參事會掌之。每區置區長(Wards Overseer)其位置在市參事會以下。受其節制。但由市會于市民中選任之。不必皆爲市會議員也。試舉朋市爲例。分爲十區。各區置區長一人。如公共救卹行政。由區長執行。而有市民之委員。審查貧民救卹之要求。以定准駁。委員既衆。疾苦情僞。無不周知。亦一良制度也。

第二款 村制

村邑重要之吏員爲村長(Dorfschulzen)凡地方政府之政治及經濟之職掌多屬州郡各官司故關

於村邑之限牧畜耕作共同農事及最小之道路學校教會等公共事務則屬之村邑其議決機關爲村會以村中一切選舉人或以選舉人之代表者組織之村會關於村邑之公益事務有議決及監督之權故得檢查村長所管之簿書若政府諮詢時並得陳述意見惟不得違背法律耳。村長執行村之行政事務所謂行政事務者包括自治行政及由法律所委任之國家行政而言。村長以下有書記 *Schaffner* 一人爲之輔助在封建時代往往有世襲者今則改由村會選舉但須經村長之認可。村長任期爲六年其執行警察事務必承治安判事之命但緊急時不在此例。至村長之職純爲義務制固不待言也。

至於與村邑類似之地方區劃爲私領地之組織私領地乃封建時代之遺物其領主有半政治的性質之職權以村長之資格執行公務時亦須受治安判事之指揮也。

村及私領地之地方政治不能發達之原因由於區劃過小對於道路學校諸公務之經費往往不克負擔於是新制 *Landgemeindeförderung* 許村邑及私領地之聯合此等聯合而成之新團體常與治安判事之區劃爲同一之經界且須設置議會其議員選舉法依上述之三級選舉制行之。

第三款 郡制

郡管轄村及私領地若人口有二萬五千人以上之都市得便宜與郡分立名爲市郡 *Stadtkreis* 分立時常由市發議經內務大臣之認可若以勅令命其分立則不問人口之多寡矣。

昔日郡祇爲國家行政區。今則爲獨立之法人。別有財產而負擔義務。其行政事務。有由國家委任者。有屬於固有者。如軍旅之事及種痘之經費。此由國家委任者也。關於道路橋梁之費用。則爲固有之事務焉。

郡有定郡內條例之權。但必須(一)法律所特許者。(二)法律上載明須從該地之條例者。(三)法律上無明文者。此外又得訂立使用公物之規則。其權屬於郡會。而須受國王之認可。郡會蓋有自主權者也。

凡居於郡內者。皆有爲郡民之資格。併得代議郡之行政使用郡之公物。其義務則爲任名譽職及負擔郡稅也。

郡之行政機關有三。一郡會。二郡常任委員。三郡長是也。郡會議員選舉之方法。當初有主張直選法者。有主張三級制者。終以贊成者少。採用生計主義之法。分爲大地小地及市之三種。務使各階級之人民。不至偏枯也。

因選舉郡會議員。而設選舉組合如左。

一 郡中中等以上地主之選舉組合。凡納地稅及房產稅二百二十五馬克以上者。營業者及鑛山主之納高等稅者屬之。

二 村落之選舉組合。凡郡內各村。不屬於第一等組合中之私領地主。納中等以下之稅之營

業者。鑛山主屬之。

三 市郡之選舉組合。即郡中市部。若無市部。即無此種組合。

議員數。依全部人口。以法律定之。凡一萬五千人以下之郡。二十五人。二萬五千人以上。十萬人以下。每五千人增一人。十萬以上。每萬增一人。

議員數既定。則選舉時。務使三種組合之被選舉人。分配各得其所。故(一)先依市部人口定被選舉人之數。但不得過議員總數之半。若市部只一處。則不得過三分之一。(二)除前項議員外。其餘由中等地主組合與村落組合各占其半。若中等地主組合人數過少。不及所分配議員之數。則選舉議員之數。與組合員同數。餘由村落組合選舉之。如所分配之議員。應得十人。而組合中祇七人。則組合中選七人。而村落選三人是也。

各組合選舉之法。其在中等地主組合。則由組合中人。依法集合於郡廳所在地。郡長爲主席。每一人投一票。凡有選舉權者。必須爲德國人民。具有獨立之資格。且有榮譽權者。法律並許其委人投票。故官吏。法人。婦女。未成年。人。而有土地者。准其委託代理人。代行選舉。所以保護其經濟上之利益也。惟其代理人。必須在郡內有土地或住宅者。若村落選舉組合。則方法尤爲繁瑣。常另設選舉區。依人口數選出議員。其中選舉人有三種。郡內各村之代表一人。不入中等地主組合之獨立地主。二也。未納高等稅之營業者。或鑛山主。三也。第二及第三之選舉人。須本人親自投票。第一之

選舉人。則由代表人行之。代表人數。依村民多寡而定如左。

四百人以下。一人。

四百人以上八百人以下。二人。

八百人以上一千二百人以下。三人。

一千二百人以上二千人以下。四人。

二千人以上三千人以下。五人。

三千人以上。每千人遞增一人。

代表人由村總會或代議會選之。但須在其村內有選舉權者。方為合格。

各區既選定選舉人。屆期集於郡常任委員所指定之地投票。由郡長指揮之。

分區之意。在平均各組合之生計。故中等以上之地主及高等營業者。各自投票。而小地主及下等

營業者。則合成團體而投票。蓋使各階級經濟上之勢力。反映於郡會也。市郡亦以人口為標準。若

分配之議員。額數過少。則數市聯合而設一選舉區。凡由市選出之選舉人。由市會議員。凡市參事

會員。會同選定。屆期赴郡廳所在地。而行選舉。由郡長指揮之。

凡市部組合中。必居市內有選舉權者。得為選舉人及郡會議員。而地主組合及村落組合中。必居

郡內一年以上有土地。且於選舉會有選舉權者。方得為選舉人及郡會議員。

郡會議員任。期六年。每三年改選總數之半。由各選舉組合補選之。若總數爲奇數時。則多數之一半應解任。第一次應解任者。由郡長於郡會抽籤定之。

郡會爲郡自治體之議決機關。所有議員。皆係名譽職。不受月俸旅費。茲舉郡會之權限如左。

議決郡條例及各種規則。

當稅法無明文時。(如軍興時徵發車馬稅之類)定徵稅之法。

議決經費。(即法律所規定之經費及營造費是也。若其事無關公益。則不得開支。)

議決稅則。

議決郡預算及審查其決算。

議決管理公地。基本金及諸營造物諸章程。

議決郡治諸職員之組織人數及俸給。(此職員係指學校委員。建築委員等而言。若任用吏員之權。則屬於郡參事會。)

選舉郡參事會員及特別委員。

官署詰問時陳述意見。

處理法律或勅令所委任之事項。

由是觀之。議決經費及稅則。實爲郡會重要之職掌。但須注意者。即郡會對於徵收新稅之權力。頗受限制。因新稅易亂全國之稅制故也。法律於郡之歲入。有徵收直接國稅百分之幾之限制。此等

租稅或課土地或課營業或課所得負擔各異其人影響亦自不一。若全任郡會自由定稅容有不公平之虞。是以郡會課特種之稅時必有其不可踰之一定稅率也。且郡稅總額亦有限制。即郡會欲徵收較郡之國稅總額五成以上之稅額時必須得中央政府正當監督官署（即柏林之財政大臣）之許可焉。

郡會爲謀郡之利益得酌定制度。如教育慈善機關之設立。本爲管轄範圍以內之事。自屬於郡會之職權。若非關於地方之事項。如設立裁判所之制度。則權限所不及也。然創設新制。又恐以負債或重稅使郡蒙過當之負擔。故課稅既有一定之限制。而非法律所許可之負債。亦須經中央官署之許可。以實行其行政監督之權也。

郡參事會爲郡之執行機關。以郡長以上七人組織之。由郡會選任。不必定須郡會議員。方爲合格。其在大郡則另聘法律家到會。以備顧問。但不加入議決之數。此等職員任期六年。每二年改選三分之一。得連任。其期限定爲二年者恐有不勝任之人。隨時得以更換也。其職掌如左。

(一) 提出議案於郡會。且執行議決之件。（但依成法或郡會決議特設委員或主務吏員者不在此例）

(二) 執行郡之行政事務。（但必依郡會之決議及法律維持其預算）

(三) 任用郡吏監督其所行之事務。

(四) 官署諮詢時陳述意見。

(五) 掌理法令所委任之官治事項。

郡參事會長。由郡長充之。郡長之資格須高等行政官或高等法官或居郡一年以上在郡有土地住址者。列郡籍爲法官四年及候補行政官者。或爲自治行政吏員四年者。由國王任命之。郡人中具有此資格者。郡會得推薦而不能指派也。蓋郡政之良窳視乎郡長之得人與否。故取官選制度。昔普國多用本郡人爲郡長。今則不盡然。所以杜爭競之風氣。而期郡長之得人也。

郡長有代理員二人。由郡會選本郡人充之。任期六年。當選者須受州長之認可。且對於郡長宣誓而後就職焉。

郡長有兩種資格。一爲國家行政官。執行一般行政事務。一爲郡參事會及郡會之議長。執行自治事務。今第述自治行政上之職務。其屬於官治者不贅焉。

郡長視察自治行政之全體及郡參事會員之職務。其尋常之事無須經郡參事會員全體會議者。則單獨執行之。又提出議案於郡參事會執行其議決之件。對於外部以郡參事會之名義爲郡代表署名於文書。但使郡負義務之事必有郡參事會員或特別委員二人連署。契約上亦須記明郡會及郡參事會之同意。其須受長官認可之件亦同。

凡有營造事業時。恆令郡人充特別委員監察之。派遣之權屬於郡會。郡長亦臨會場充議長。並得

投票。

市郡 *Stad og Amt* 乃市部之特成一郡者。或稱曰府。往往不設郡會及郡參事會。惟視郡制中所缺者。配用數人。故以市長及市參事會員四人爲委員。其職務略似郡參事會。所不同者。惟在執行國家行政事而已。

郡以下之自治行政事務。由縣長視察之。縣則由州長視察。但須與縣參事會或州參事會商酌行之。

視察之目的。在視察自治行政。是否遵依國法。其設施是否有條不紊。故視察官得命其屬下之吏員。報告事務。呈閱簿冊。並得檢查預算決算檢點郡庫。

郡參事會。郡會或特別委員所決議。倘有違法越權時。郡長有駁斥之權。所謂駁斥之權。即停止是也。但必明示其不合之處。若郡長以爲可。而其長官以爲否。則郡長必須從其命而否之。郡參事會等不服。得訴於縣參事會。其終審機關。則在高等行政裁判所。惟事件發生十四日後。即失控訴之權。視察官有解散郡會之權。但必須內閣發議。由國王命之解散。後六個月內。須重行選舉。此選舉未成立以前。其參事會及特別委員。仍依舊服務焉。

郡之官司。尚有治安判事。 *Amtsvorstand* 爲一千八百七十二年之郡制所創設。分全國爲五千六百五十八小區。 *Amtsbetjere* 由國王任命。治安判事。掌理其區內之地方警察。惟此等官吏。並

非專務之性質。純爲名譽職。蓋取法於英國之 Justice of Peace 者也。治安判事。有指揮村長及巡警之權。而其自身。不屬於郡長之懲戒權之下。而服從郡參事會之懲戒權。對於郡參事會之裁判。得控訴於司法裁判所焉。

第四款 州制

州制係千八百七十五年公布。千八百八十一年復改正之。依州制之規定。州亦爲自治行政之組合。故有法人之資格。凡州內市府。郡村皆屬之。西伯林亦屬波登堡州。今獨立別稱爲州部柏林。此其特別者也。

州由郡組成。故郡之人員。亦係州之人員。其資格與他自治區中所通行者相同。有參與自治行政及使用營造物之權利。納稅之義務。

州亦無立法權。但有時得發布章程。與郡相同。州會組織之法極簡。以郡爲基礎。議員從郡會代議士中選充。其數視人口比例而定。平均計算。每郡得二人。但每五萬人以上。則增一人。各郡所出州會議員之數。由州常置委員定之。既經議定。必須宣布。關係人若不服時。得訴諸該委員。由該委員裁決。惟市郡議員中。常由市會議員與市參事會商選定。以市長爲議長。將來村法若漸完密。其選郡會議員。恐亦應如州會之法也。

選舉州會議員之細章。州法揭載之。其選舉權之要項有四如左。

(一)須爲德意志國民。而年在三十歲以上者。

(二)須有獨立之資格者。

(三)須有榮譽權者。

(四)須於州內有土地或住址。或一年以上者。

州會議員。任期六年。舉行選舉。由州長命之。若關係人有違言時。得訴諸選舉會長。由會長提出於州會。使調查其是否。要之與選舉有關之事。均由州會議決。若有人不服州會之裁決。得訴諸高等行政裁判所。

州會議員。由國王召集之。每年至少必有一次。若有要事。臨時亦得召集。

又有所謂王國委員者。對於州會而代表國家。以保護國家之利益。常由州長充之。但不妨舉人自代。凡州會之召集開閉。會場中一切庶務。及官與州之交涉。均主持之。故國家有所命於州會。由其傳達。州會有所陳於官署及其輔佐之官吏。亦由其介紹。故常得赴州會。或州常置委員之會。議會中遇有質問。必須答復。惟無投票之權。

州會議長及副議長。由州會直接選充之。議長開閉會議。整理會場之秩序。選舉議會。常由其中之年長者任主席。州議會與郡會。異其體制。略同於國會云。

州會之事務有二種。一爲自治行政事務。二祇對於官署。陳述意見。凡關係於州之事。皆得條陳之。

若政府諮問。則答復之。但採用之權。屬諸政府。州會所得議決者。其事甚多。如賦稅方法一也。基本金及年額金之支出法二也。州財產收入金之支出法三也。公債之募集四也。保證金五也。（保證村之公債也。大約多爲築造鐵路而起。但築造鐵路。祇保證其利金。）出賣動產不動產六也。預算與決算七也。訴願於政府之方法八也。法律或勅令所委任之件（如地方貧民救恤。慈善癡。懲治州中別設裁判所以懲戒十二歲以下之品行不良者與官中所設之監獄不同。試驗產婆並第其等級。盲癡院癲狂院是也。）九也。並定規則條例設置職員。選舉州長。與其補助之高等官吏及州常置委員。此外並須担保補助金庫。補助金庫蓋備經營公益之人借貸而設者。其年息極低。如町村大興土木。或償還公債之所不足。皆得向金庫借之。即以私人資格而營公益者亦然。以上其權限義務之大略也。州常置委員。乃爲自治行政而特設。其職務略如郡參事會。所異者。惟不管理國家行政耳。州之國家行政。由州評議官任之。以其重要故也。州常置委員。以議長一人。會員七人以上。十四人以下組成之。由州會選舉。凡有選舉權者。均有被選舉權。奉職之官吏。皆可被選。但州長縣知事。則不在此限耳。

常置委員任期六年。每三年改選其半。既經被舉。必行宣誓式。因懲戒例而免職。常置委員會會議期以法定之。但有要事。州長或常置委員之半數請求時。均得臨時開會。其辦事規則。由該委員自擬。州會認可之。該委員之職務。大略如左。

（一）作州會之議案。執行其所決議。

(二)管理財政及建築等事。但必據法律或政府命令或州會中所議決之規則。且其經費必不能溢於預算表之外。

(三)選舉及監督州之官吏。(州長雖由州會議選定。然亦受該委員之監督)

(四)各部大臣或州長諮詢時。陳述意見。

州長爲自治行政最重要之官吏。由州會選定。任期六年。以至十二年。受月俸。須經國王之認可。若國王不認可。則必更選。猶不認可。則由內務大臣命代理委員代之。但一切費用。仍由州認之。若州會不肯再選。或再選者。仍係前次之人。亦然。及認可後。代理委員。乃解任焉。

州長提出議案於常置委員會。且執行其議決之件。對於外代表其州。以州之資格。與他之職官或個人有文書之往還。必須簽名。然若令州負擔特別之義務時。必有常置委員二人連署。若係契約。須載明常置委員或州會決議之情形。倘其決議必經長官認可者。亦必載明其故。缺一則全約作廢。

當州長與人訂約時。其所署之名。應否作爲自治體絕對承認之證實。一大問題也。此事不可不以鄭重出之。故定例州長外。又須有委員二人連署。昔有某部大臣與外國締結條約。既署名。政府實不贊成。顧外國則將以其約爲左證。而政府不得有所負擔。大可危之事也。

州長有時置補助官。使之分任郡事。陳述意見。但用否。由州會議決。選定之權。亦在州會。

州長屬吏之最要者則州評議官、工務評議官、法律評議官是也。此等評議官一經聘定，須向州長宣誓。

屬于局所或金庫等之次官不必由州會議決。由常置委員任命之。州會僅以其等級月俸等載諸算預而已。

總之州之官吏蓋所謂有間接官吏之義務權利者也。（普國有直接官吏與間接官吏之別，所謂直接官吏者指國家之官吏而間接官吏則指自治團體中之官吏。）

州特別委員因監督一事或處分一事而特設者，酌量其事之情形而定人數。其權限組織由州會議定。但由常置委員選舉之。

州之歲計預算由州常置委員定之。其收支款項條目均須一一記載。呈諸州會請其議決。州長須查核之。使無浮濫之弊。非有州長命令不能開金庫。其出納有委任狀。由州長發之。

若其費用超過預算中所定之數或臨時有急需則視爲全州之義務。州長及常置委員可設法籌措之。但異日州會若不認可須負其責任。

決算表歸會計主務製就。由常置委員提出於州會。州會查核之。決議其當否。

徵收租稅亦由議會議決。大約分賦之於各郡。其率以各郡直稅爲標準。常不用州稅之名而併入郡費中收之。蓋既可省一次徵收之勞且自治組織大小不同可無使有浪費之患也。

分賦州稅於各郡。由州常置委員定之。各郡不服。得援成例。訴諸該委員。該委員判定之。若仍不服。則得訴諸高等行政裁判所。

若有營造事業。而甲郡乙郡之利益不均。則其義務亦應有厚薄之殊。得由州會議決之。此與郡會相同者也。

州長爲視察官。如縣知事之於郡。而州長之於郡。如內務大臣之於州。

州會議決之事中。須受國家行政部之認可者。大略如左。

一須受國王認可者。如設州事規則是也。

二須受內務大臣認可者。有三。

(甲)分賦於各郡之稅額。

(乙)公債。

(丙)保證。

三須受內務財政兩大臣之認可者。有二。

(一)課稅過國稅百分之二十五者。

(二)使其州負義務及五年以上者。

四須受該管大臣認可者。如教育產婆等事。須經教育大臣認可之類是也。

州若不盡法律上之義務。則視察官可質問之。不服至於爭訟。則由高等行政裁判所裁決。視察官有解散州會之權。但須由內閣發議。國王命之解散後三月以內。必重行選舉。但其間州常置委員或特別委員。仍續行辦事。與郡會無異。

第二節 法國自治之制度

法國之行政區劃。分爲縣郡與町村三級。卽分全國爲若干縣。Department 縣分爲郡。Arrondissement 郡分爲鄉。Canton 鄉分爲町村。Commune 其中之鄉。純爲選舉。縣會及郡會議員之選舉。區并非行政區劃。郡則單爲國家之行政區劃。而又非自治區。惟縣與町村各有獨立之財產。固有之事務。爲自治團體。法國地方行政之長處。在其區劃之編制。有條不紊。故其事輕而易舉。卽郡之與縣町村雖不同類。而常有密切之關係。得直接辦事。其各種團體。遞相統屬。亦非如英國制之各自獨立者。日本地方行政制度。頗似法國。故其區劃亦極簡明也。惟法國經拿破侖之立法。頗取中央集權制度。其後屢經變更。頗有進步。如一千八百八十四年之町村條例是。The Communes Act 而其最著者。其結果凡重要之地方。皆令有法人之資格。除特定事項須受中央行政部監督之外。亦各具有獨立作用之範圍。已漸趨於分權。然其行政制度。仍未脫拿破侖時代之舊原則較之英美各國不可謂非集權制度也。茲專敘述縣與町村制度之大要。而純爲行政區劃之郡亦旁及焉。

第一款 縣制

縣爲掌管一縣之中央行政之區劃并爲處理一己固有事務之地方團體。其機關有四。卽縣知事、縣參事會、縣常置委員及縣會是也。

一 縣知事 *Præfect* 各縣有知事。由內務總長推薦。由大總統任免之。知事純爲事務官吏。法律並無須具何等資格。故其位置又有政務官之性質。知事一方面爲中央政府之代表。而他方面又爲執行地方自治行政之長官。其執行中央行政之際。須受中央各部之指揮監督。對於分理中央事務之各種官吏。有監督及任免之權。且知事爲中央代表。故對於縣所屬之町村之行政。有廣大之監督權焉。

至其爲地方行政之長官。則有任免縣之官吏。對於縣金庫發支付命令及監督縣財產之權。並指揮一切土木事務。編制縣之預算。且執行縣會之決議焉。

二 縣參事會 *The Council Of The Prefecture* 縣有縣參事會。其議員由大總統任免。均受俸給。不得從事於他業。其職務重在行政裁判。蓋初審之機關也。又爲縣知事之諮詢機關。凡最重要之行爲。非經其審議之後。不得施行。然其決議。亦非概有拘束縣知事之效力。蓋因法國取政權集中主義故也。至於町村。非縣參事會之同意。不得提起訴訟。則屬於縣參事會之獨立職務也。

三 縣常置委員 縣常置委員。係依一千八百七十一年之法律所設置。其目的在於監督縣知

事之行政。代表縣之各區劃。由縣會互選四人至七人。任期一年。其中擇年長者充議長。此種委員。概係無給職。得兼營他業。每月必開會一次。其職務。如就縣知事所計算之縣費。提出意見於縣會。或審查縣知事之會計報告。每月縣知事應提出所發支付命令書及計算簿。聽其審核。委員編制縣之財產目錄。當縣知事締結重要契約及縣爲當事人之一。提起訴訟或辯護之際。必須經委員之同意。此縣政監督之重要者也。此外委員尙有獨立處分行政事務之權限。如決定土木事業先後之順序。當縣會不能整理時。確定處置縣公債之方法。及關於道路之種種職務。與協助土地稅之徵收等是也。又縣會得以其權限委任於縣常置委員焉。

四 縣會 The General Council 縣會以縣民公選之議員組織之。每 (Tanton) 各選一名。 (Auto) 僅爲關於司法及選舉之區劃也。縣會議員。依普通選舉法選舉。凡年在二十五歲以上之選舉人六個月住居於町村者。皆得被選爲議員。縣會議員中四分之一。如納直接稅於縣。或有土地所有權時。則雖非住居者。亦無妨也。惟政府之專任官吏。例不得被選。又一人不得在二縣會爲議員。議員任期六年。每三年改選其半。然大總統有發特別命令解散縣會之權。當此之時。須通知立法部。使於命令發布後。第四星期日。爲選舉之準備。

縣會每年通常開會二次。然因大總統之命令。或議員三分之二之請求。無論何時。皆得召集。縣會自行選任吏員。自行制定其規則。以過半數爲開議定員。由議員六分之一之請求。行可否之

呼喚。可否同數時。決於議長。其集會係公開。議員不受俸給。

縣會以縣之事務爲其主要之權限及職務。然關於國家事項及關於縣內町村之事項。亦有屬於其範圍之內者。規定縣之權限及職務之法律之形式與大陸一般之通則。所謂概括委任主義。使地方團體參與行政者不同。固無賦與地方政治權於縣會之條款。惟於地方及一般行政範圍內。枚舉縣會得處分之事項而已。然地方行政之範圍爲列舉權限所包括者甚大。故形式上雖爲大陸行政之例外。實則不然。如縣之財產財政及租稅之監督。國道以外道路之監督。縣之一切土木屬於國家行政之公共救恤。分配縣所應納之直接國稅於縣內各區劃之事。及決定選舉區劃之事。皆法律委任於縣會者。又監督縣內町村之行政。亦縣會權限之重要者也。如上所述。縣會權限之大。頗如一八八四年町村條例之於町村。法律不啻賦與地方政治之總權於縣會。惟法律所賦與於縣會之權限中。有不關於縣行政而關於國家一般行政者。并有對於縣內町村之行政監督權。縣會既具此擴大之權限。於是不得不加以重大之行政的監督。亦理之當然也。惟法律亦有認立法的監督者。如縣會每年欲超過議會通過之預算法律。或法律所確定之負債權之限制時。則以特別法律爲必要。雖然此種立法的認可權。在法國實爲僅見。惟縣會之行爲。法律上須經中央行政部之認可者。不一而足。如縣會對於縣所屬之營造物。而爲國家一般行政之目的所使用者。如裁判所。師範學校。知事官署。監獄及警察署所有之營造物。

物等。或出賣或欲變更其用法時。關於此種之決議。必須經中央行政部之認可。而其認可例以大總統之命令行之。又關於賦課或增收 (Contribution) 之縣會之決議。亦須經中央行政部之認可。此外凡賦與於縣會之一切權限。須經中央認可者尚多。中央政府對於此等之決議。如以為不當。有否認之權。倘中央行政部不行此否認權。則縣會之決議。即為有效。間有必須公然之認可。始生效力者。如預算是也。縣會對於縣之預算。雖有一般之管理權。然非經大總統之命令。公然認可後。不得實行。此規定之目的。蓋使縣會對於縣所應負擔之經費。不致怠於準備也。縣會若怠慢或拒絕。則大總統俟其預算案之提出。得強制之。使其加入必要之款項。有時并得規定特別徵稅方法之權。且大總統審查預算以為縣會之決議。超過法律之限制。徵收租稅或負擔債務時。得以越權為理由。宣告無效。如此對於縣會之行爲之最後決定權。若專歸於大總統。又有流於專制之虞。於是依法國之行政法之通則。對於大總統之裁決。得上诉于最高行政裁判所之參事院 (Council of State)。若參事院以大總統之裁決為不當。例如發見縣會之決議。本屬於權限範圍之內。而大總統認為越權時。則有宣告大總統之行爲為無效之權。然則對於縣會之行爲。有最後決定權者。固不在行政部之當局。而在最高行政裁判所也。

縣會之權限職務及關於中央行政并其對於中央政府之關係。既如上述。至於提起純為地方事務之法案。自屬於縣會之職掌。若縣會之決議。經中央部認為越權時。亦有駁斥之權。而對於

中央行政部之駁斥。仍以行政裁判所爲最後決定之機關。且縣會對於法律所命之職務。不得懈怠。自不待言。要之法國之縣較之英美之 County 其權力頗爲廣大也。蓋美國所賦與於 County 團體之權力甚少。如有新設施之企畫。必須請求立法部。而在法國則縣有廣大之地方權。不過當其行用權力之際。應受中央行政部之監督。不令其超越權限。致傷全國之利益而已。以上縣制之大略也。至於郡。雖非自治團體。然係位於縣與町村之間之行政區劃。茲附論之。縣分爲郡。各郡有郡長。T. Intendant 又有郡會。郡長由大統領任免。與縣知事同爲事務官吏。郡長爲縣知事之屬官。雖亦有任意處分之權限。然其職務多在實行縣知事之命令於郡中。在法國頗有廢止郡制之議。終未實行者。蓋以郡長一職。可養成爲縣知事之人材。且便於中央政府任官權之行使之故也。

郡會備中央政府之諮詢。亦與縣會同。但政府絕無必從其意見之義務。此法國行政上之原則也。郡會關於與地方區劃有利害關係之事。并得建議於政府焉。

第二款 町村

郡鄉之下有町村。爲下級之地方團體。稱曰 Commune。Commune 之中或爲町。或爲村。若就其住民之職業與經濟之狀況言之。亦自有顯然之區別。然法律關於二者之組織形式上並不畫分。皆適用一千八百八十四年四月五日之法律者也。

法國之縣本出於革命時代之人爲的創設。而 Commune 則本於自然成立。當革命以前地方團體依社會的及政治的狀態。可分爲町與村之二種。町設一官吏處理行政的事務。各地名目不一。其外尚有評議會。而村則有行政諸吏員及住民之總會焉。一千七百零二年以勅令設 Syndic 公吏於各村。受州知事 The Intendant of the generality ar Province 之命從事公務。當時因專制君主採用中央集權主義之結果。此等公吏頗受嚴重之中央監督。一千七百八十九年立憲議會改革行政制度。廢去町村之區別。全國設四萬四千之 Commune。自一千七百九十年至共和政治第八年。卽一千八百零八年之間。屢經變更。遂有拿破崙之立法。其法制於各町村設町村長 Mayor 及町村會 Municipal Commune。前者掌管町村團體之事務及國家一般之事務。後者祇處理地方事務。町村長及町村會議員皆由中央行政部任免。而町村會之決議。卽關於町村之地方事務亦須經中央行政部之認可。及拿破崙帝國顛覆以來。此種極端之中央集權制。漸有變爲地方分權制之趨向。一千八百三十一年。町村會採用選舉制。町村長亦漸由村會選舉。然在一千八百八十四年以前。町村會尙無議決之實權。大抵皆須受中央行政部之認可。迨一千八百八十四年之法律。關於此點。始爲根本的改革。町村會之決議。除依法律必須中央認可者外。皆絕對爲最後之決議矣。

一 町村長。現制各町村置町村長及代理吏員數員。皆由町村會選舉。被選者卽限於町村會

議員。其任期與町村會議員之任期同。縣知事得命一個月間之停職。內務大臣得命三個月間之停職。而大總領得罷黜之。被黜後一年以內。不得再被選舉。且縣知事對於町村長。有極廣大之監督權。町村長遇有法律上應爲之事而不爲時。知事有干涉之權。先對於町村長加以督促。或自行執其事。或指定特別吏員代爲執行。町村長及其代理吏員。皆爲名譽職。但其職務上之費用。由官府支給之。

町村長一方面爲町村之中央行政官吏。一方面又爲町村地方團體之代表者。或執行機關。關於中央之行政。須受縣知事之監督。如住存生理統計。關於出生死亡結婚等之統計之記錄。卽中央職務之一也。法國法律稱町村長爲民政的公共團體 *Etat Civil* 之官吏。依此資格町村長主婚姻之

儀式。並以司法警察官吏之資格。編製違警之告發簿。有時執行檢察官之職務。又町村長於町村內之公布執行一切之法律及命令。編製選舉人名簿及徵兵之人丁簿。並公布課稅表目。町村長關於地方警察。有廣大之命令權。但必須有法律上之根據。自不待言。町村長維持公共之秩序。保安及衛生。有發命令之權。又關於確定特別營造物之界限及其建築之許可。障礙物之除去等特別事件。有發布一般所不適用之命令權。以上諸命令中。得設制裁之規定。凡違背適法之命令者。得處以罰金。町村長當執行中央行政時。應受縣知事之監督。如町村長發布命令後。一個月以內。縣知事得取消之是也。

町村長以地方團體之機關之資格。有任命町村吏員之權。其屬於例外者。大抵皆爲中央官吏。如屬於中央監督之地方警察員、森林監守及町村會計是也。又町村長掌管地方財產之細則。並監督町村諸種行政職務。故町村長關於地方財政編製町村之收入及支出之預算。發一切支付命令書。管理町村之歲入及財產。履行町村之契約。又監督町村之會計及公共營造物。以上町村長之職務。要皆爲執行町村會之決議。蓋町村會對於町村一切事項。有最後決定權者也。

二 町村會 町村會議員。依普通選舉法。凡成年男子皆有選舉權。選舉。選舉人須六個月間。居住於該町村。或於該町村納直稅者。選舉人須先記載於選舉人名簿。關於被選人之規則。與縣會議員之規則同。任期四年。町村會每年開通常會四月。並得隨時召集臨時會。町村會議。通常公開。町村長除自己之會計報告被審查時外。常爲町村會之議長。縣知事得命令町村會一個月間之停會。大總統有解散之權。

町村會之職務。大都全爲町村之地方事務。而關於一般行政之職務甚少。法律規定町村會之權限。係依大陸主義之方法。即一般使地方團體參與行政事務。一千八百八十四年之法律。即今之町村條例。僅言町村會依其決議管理町村之事務。即採用概括委任主義是也。然因欲防止町村會越權或不正當之行。爲該法律第六十八條。規定町村會之決議。於特定之事項。須先受中央

官吏。即縣知事之認可。而後發生效力。如町村財產之售賣或永久出賃。巨額土木工事之計畫。一般行政所用營造物使用之變更。市街之整頓創設或廢止。逾一定制限之課稅及募集公債。與關於 *Ordinary* 之賦課。均須受中央行政部之認可者也。又町村之預算。須提出於中央行政部。得其認可。其所以取嚴重之監督者。蓋恐町村會於法律所要求之義務經費。不列於預算。又或列有不當之支出也。預算中偷漏列義務之經費。或有超過限制之借款。或以公債與臨時歲入充町村之經常費時。中央行政部得修正其預算。使合法律之規定。爲適當之分配。此外則中央行政部不得變更町村會議決之預算也。

又恐町村會關於純粹地方行政。或有超越管轄權之範圍。或侵越有中央的性質之職務。中央行政部得宣告町村會之決議爲無效。此時町村會或利害關係人。得出訴於行政裁判所。故行政裁判所對於決定地方管轄權之疑問。有最後之權限者也。

町村會又爲中央政府之諮詢機關。於特定之事項。中央政府須諮詢町村會之意見。又町村會關於公共之事項。有建議於政府之權。但以不涉及於政治問題爲限。則與縣郡會相同也。

以上所述。皆普通地方行政法。若巴黎里昂。則有特別制度。巴黎有兩種長官。一爲縣知事。一爲警察總監。縣知事執行縣務。警察總監執行警察事務。市內有二十區。各區有區長。職權頗狹。巴黎市會。有議員八十人。掌警察及結婚死亡普通小學校（有時兼及中學校或藝徒學校）道路衛生

及其他農工商之事務。其所以稱爲市會者。蓋視巴黎爲一市街。如日本之東京市。然其在於縣。則於自郡出之議員外。再加八人組織縣會。

第三節 英國之自治制度

英國自愛德華第三世。設置治安判事 Justice of Peace 一職以來。州知事 (Sheriff) 之權限。暫移於治安判事之手。治安判事。實掌握地方行政事務之總監督權。而國會議員之多數。亦出於其中。此變從前之中央集權制度。爲地方分權制度。影響不可謂不大。然治安判事之人物。往往爲特種階級所壟斷。非有近世所謂代議之性質也。一千八百三十年。因救貧稅之增加。地方稅額。大加膨脹。於是對於納稅者。勢不得不與以發言之權。且自製造業應用汽力以後。工業上之方法。爲之一變。人口愈集中於都會。而商工業者在社會上之價值。亦因之增高。社會各階級之價值與權力。既有消長。於是國會代議制。自不能不受其影響。此一千八百三十二年。有名之改革案。所由成立也。自此以後。政治權力之中心點。已不在貴族與紳士。而歸於中等社會矣。此等中等社會。新得政權。益謀增加一己之勢力於地方。因致力於地方行政之研究與改革。亦自然之勢也。

此外尚有促進改革之一大原因。卽市政之失態是也。當時國王及貴族等干涉市府選舉之結果。致市府之組織及制度。徒爲病民之具。不堪其苦。且在一千八百三十二年以前。數年之間。救貧稅日益增加。地方官府。各懷地方偏見。因欲誘貧民救助之責任於他處地方。於是施行不宜於進步

的工業社會之住居法律。此救恤行政之所以不振也。蓋非改革全國統一之行政制度。由中央政府加以積極之監督。而欲求地方政治之發達。勢必不能。此等事務。從前多委於名譽職之治安判事之手。而治安判事。雖云受中央政府之指揮監督。其罷黜之權。亦在中央政府。然治安判事。本為義務之職。即令被黜。於彼並無損失。此中央政令對於治安判事。實際上不發生重大效力之唯一原因也。故英國治安判事。殊鮮免職之事。而中央訓令之權力。亦歸於有名無實。當時有識者深悟其弊。乃先謀國會之改良。而地方政治。繼續更張。非無故也。

國會經改革案通過之結果。旋告成立。於是決議對於救貧法之施行及市政。先加以詳密之調查。一千八百三十三年。任命救貧法委員。俾任其事。一千八百三十四年。調查報告書成。其所主張之改革案。即令地方行政。為地方納稅者之代表。且嚴定中央政府之監督。一千八百三十四年。救貧法改正條例。即採用此主義者也。舊制寺區 (Parish) 負擔貧民救助之義務。茲組織為聯合區。各聯合區以區民所舉之貧民監督。組織監督會 (The Board of Poor Law Guardians) 監督之職務。非如舊制。全為名譽職。凡救卹分配及其他諸細務。皆由有給官吏司之。此監督會及一切吏員。皆受倫敦之中央救貧法事務局之監督焉。

救貧機關。既經改革。而市政及州之制度。亦有更張之必要。一千八百三十五年。發布市府條例。 (The Municipal Corporations Act) 全國一般。始有市府團體之組織。一掃從前特許狀之積弊。迨

一千八百八十八年。發布地方政治條例。而適用於市府之組織。亦適用於州矣。以上屢經改革行政之結果。於是治安判事之職務及價值。因之頓減。除司法事務。仍保有其權限外。多歸新設之特別官吏管理矣。

英國法律。向無司法與行政明確之區別。故治安判事之職。往往有屬於行政之性質者。治安判事有保護治安之職。對於暴行者。得檢束之。並就一切犯罪。行預審或單獨或開小法庭與特別法庭。(Petty or Special Sessions) 判決輕微犯罪。此等裁判。以不用陪審官為原則。

關於重要之職務。每年四次。全州之判事。集合開庭。為四期法庭。(Quarter Sessions) 如有陪審官。則構成最下級刑事裁判所。不用陪審官時。則構成行政控訴院。對於治安判事。單獨或開小法庭。所下之命令及宣告。有判決之權。此等職務。兼有司法與行政之性質。蓋其職務。本屬於行政。而形式上則與司法行為。頗難區別也。依英國行政法。凡作為命令。與不作為命令之處分。皆有刑事上之制裁。而處罰之權。即屬於治安判事。其職分內之警察。頗為廣大。至於市府。多不用治安判事。而用有給判事及所謂 Recorder 之有給官吏焉。

治安判事。除上述職務外。尚有行政事務。得以自由裁量者。如關於貧民救恤及衛生法之官吏之罷免。與地方稅之賦課等事件。治安判事。有裁決其法律上及事實上之疑問之權。此等行為。則純屬於行政之性質者也。

又治安判事。於特別小法庭。間有任命地方小官吏之權。如貧民監督官吏及無給警察官是也。且對於地方掌管之各種內務行政。亦有管轄之權。如關於道路之行政。自有州會以來。治安判事之權。已漸減少。然仍有屬於其權限者。此外如更正陪審官之資格名簿。許可酒類之販賣。皆治安判事之所有事也。

以上乃英國自十七世紀至現今之制度之變遷之大要也。至於各種地方區劃及中央對於地方行政之監督。當順次而略述之。

第一款 州

一 州會之組織。依一千八百八十八年地方政治條例。於各州設州會。其議員由每年有十磅

以上純價格之土地占有者及不限價格之房屋占有者之州民選舉之。州會以通常議員 *Commons* 長老議員 *Aldermen* 及議長組織之。州會議員之選舉人。國會議員之選舉人。或不居於州而居於距州十五英里以內。於州內占有一定價格之財產。又或納一定額之救貧稅者。皆有被選為州會議員之資格。州會議員任期三年。通常議員皆係同時退職。長老議員居通常議員三分之一。由州會選舉。凡有州會議員之資格者。皆得為長老議員。然實際上。長老議員均由通常議員為之。長老議員之任期為六年。每三年選其半。

州會議長與都市之市長同其位置。由州會選舉之。凡有州會通常議員之資格者。皆得被選為

議長。然習慣上多由長老議員中舉之。此亦與都市之慣例相類也。議長任期一年。職務上當然爲治安判事。州會議員中受報酬者僅議長而已。其報酬金額由州會決之。

二 州會之權限。州會之權限。有關於州之吏員者。有關於州之行政者。州會對於州之吏員。頗有權力。除州會計官別有規定外。州會有任免指揮一切吏員及定其俸額之權。尙有一大例外。卽掌管州之警察行政者。爲州會。于其議員中指定一定數之委員。及于四期法庭所任命之同數之治安判事等所組織之聯合委員是也。至關於州行政之職務。第一爲國家一般之行政。依各種條例。中央行政之一部分。向委于種種之地方官府。自地方政治條例發布以後。此等權限皆移屬州會。惟有一萬以上住民之都市。仍有權力如舊。故此等都市之市會及州會。依條例之委任。均有處理中央行政之權也。第二州會管理州自治團體之一切事務。故有發布種種規則及警察命令之權。并監督一切道路管理主要之道路。掌管州之財政。編製州之預算。徵收租稅。保管財產。及爲法律範圍內之借債。此等權能。概由國會通過之條例所列舉。非有概括之委任。除列舉者以外。無論中央事務或地方事務。州會皆無自由處分之權也。第三州會對於州以下之地方官。及地方區劃之行爲。亦有種種之權力。英國行政。于近世紀大有進步。卽對於地方區劃及地方官吏之行爲。取嚴重之中央監督是也。其結果。凡小行政區劃之地方官府。大抵須受倫敦之中央諸官府之指揮監督。然此種中央集權之制。頗爲世所詬病。故依一千八百八十八

年之地方政治條例之規定。地方政務局。得以經國會認可之臨時命令。將地方政務局或其他中央官府。對於地方諸官府之一切監督權。委任于州會云。又州會得整理錯雜之地方區劃之經界。亦地方政治條例之所委任也。

第二款 村部

一 地方錯雜之狀況。州以下之區劃。頗為錯雜。昔時 Parish 為唯一之村部區劃。及其後。遇有行政之目的發生。即新設區劃。此等新區劃。通例固以 Parish 為基礎。然 Parise 與州之間。本為一種特別之關係。故現今之新區劃。對於州殊無土地上之關連。蓋 Parish 並非限于一個連續之區劃。當一千八百七十三年。一州有分裂為七十以上之 Parish 者。且每一 Parish 于其區域外。尚有十餘之斷片者。其錯雜情形可以想見矣。一千八百三十四年聯合區成立時。其組織係以 Parish 為基礎。合數 Parish 為一聯合區。然 Parish 往往有橫斷州之經界線者。故其聯合區亦往往橫斷州之經界線。一千八百四十八年成立之村部衛生區。原則上與聯合區同其經界。衛生區分為市部與村部兩種。市部衛生區。依住民之情形。而組織。有時包含二聯合區之部分。及數 Parish 之部分。組織市都衛生區。所餘之聯合區域。稱為村部衛生區。村部衛生區之吏員。即以村部之貧民監督任之。嗣後教育條例發布。凡不屬於都市區域內之 Parish 或 Parish 之一部分。(此種部分往往貫通州及都市) 悉為學校區。都市則自編學校區。為以上區劃之外。尚有國道區劃。

Highway District 埋葬區劃。巡更及點燈區劃。各區劃之面積。不相符合。故其行政事務。亦各有所屬。不能委諸一官府之手。勢使然也。惟近時之方針。有舉行政職務中之重要者。屬於貧民監督會之計畫耳。以上各種官府。各有徵稅權。且各有收稅之機關。故住民之生活。一屬於 Parish 并屬於聯合區。又屬於州或道路之區劃。其一種之財產。常有數重之負擔。錯雜煩累。莫可名狀。學者謂英國地方政治爲官府之混沌。徵稅之混沌。及區劃之混沌者。非無故也。

二 聯合區。千八百三十四年之條例。因救助貧民。設救貧寺區之聯合區。各聯各區。設救貧監督會。半爲職務上之議員。半爲寺區有選舉權者所選之議員。所組織職務上之議員者。聯合區內之治安判事也。被選議員。由聯合區內各寺區選舉。於組織聯合區時。各寺區據人口之數。以定議員之數。選舉人爲寺區內之有財產及納稅者。選舉方法。爲複數投票法。凡有五十磅以下之納稅財產者。有一票。五十磅或五十磅以上百磅以下之納稅財產者。二票。二百五十磅並其以上之財產。則有六票。投票人以財產所有者之資格。及財產占有者之資格。並得投票。故一人有投十二票者。惟十二票爲最多之限耳。監督會經倫敦地方政務之認可。得任命必要之屬官。然不得罷免之。此罷免權。屬於地方政務局。地方政務局。對於監督會。握有極大之行政監督權。監督會本以施行救貧法之目的而設。而自設立以來。並兼及他之行政事務。例如村部衛生區。以監督會爲衛生官府。卽由聯合區之村部所選之監督等爲聯合區內村部衛生區之衛生官。

吏也。監督會又爲村部道路之官府。蓋寺區本爲道路區劃。往往合爲大道路區。而大道路區大致與聯合區之經界相同。此等地方之道路管理權亦委任於監督會焉。關於監督之行政事務之細目。大都由監督等所任命之官吏掌之。監督會設立日久。遂成爲合議團體。於是有徵收金錢之權。其屬官須受倫敦地方政務局之監督。且受俸給。實爲專門的職務。與從前治安判事之地方分權制。大相逕庭矣。監督會所籌備之行政費。出於地方稅及州會。由國稅中撥給者。地方稅爲救貧稅、衛生稅及道路稅等。會所撥給者。雖屬中央政府所徵之稅。然因分配於聯合區及其他區劃。故委其權於州會也。但其分配。須依種種條例之規定。且由中央政府證明其係遵守地方政治之標準耳。

三 寺區 聯合區之下。有寺區。此區劃自聯合區設立後。頗失其價值。今則僅爲地方政治之目的。上租稅及選舉之區劃。并爲謀住民福利。有施行種種免許規則之權。例如浴場及洗濯場之規則、埋葬規則、點燈及巡更規則、公共圖書館規則及公共改良等規則是也。寺區處理此等事務。由寺區任命之檢查官及委員會任之。施行以上諸規則及決定屬於寺區管內事務之議事官府。爲 *Parish Vestry*。有由寺區納稅人總數組成及由納稅者代表人所組成者之二種。*Vestry* 之納稅者投票方法。與聯合區之選舉略同。即納五十磅以下之評價財產之稅之各納稅人。每人有一票。推至一百二十五磅之納稅者。一人有六票。惟不得以所有人及占有人之資

格以一人而投二票。故無一人投六票以上者。各寺區有由治安判事所任命之貧民監督員二人。如寺區並爲宗教上之寺區時。則由 Justice 所選舉之寺宰二人。爲職務上之貧民監督員。貧民監督員之主要職務。現已不專在貧民救卹之行政。而在對於寺區之納稅人徵收租稅。以支給寺區之各種行政費用。因救恤事務。已歸於聯合區之貧民監督會及其所屬之吏員故也。各稅皆附帶於救貧稅。否則種種行政費用。皆由救貧稅中支付。故貧民監督員實爲地方專門稅吏。此外間有設有給貧民監督補助員及有給收稅吏者。寺區之組織。不惟村部爲然。且普及於市部。惟村部有實行免許規則之例。較市部尤爲重要耳。

又村部之寺區。皆爲學校區。大都採少數者代表之制。卽以宗教上之少數人參與公立學校之事也。一千八百九十三年。提出於國會之議案。至翌年通過。依此法律。由寺區人民選舉組織區會。使寺區行政變爲代議政治之性質。亦地方政治改良之一也。此議案卽以區會 District Council 代監督會且廢止複數投票之制度云。正與一千八百八十八年之法律。以州會代政府任之州行政吏員同一宗旨也。

第三款 市部

英國之市。有所謂 Borough 或 City 者及所謂市部衛生區或改良規則施行區 Improvement Act Districts 之二種。都市之大者。行政上殆全脫 County 官府之管轄。別有如 Borough 之組

織以市之官府任之。

(一) 都市。依千八百三十五年之市府條例。全改舊時 Borough 組織。爲全國一律之制。此條例以詳密調查都市狀態之結果。而後成立。故規定其權限。大都限於地方事務。而中央行政部以普通行政之目的利用 Borough 爲機關者甚少。例如市之貧民救卹。全歸聯合區貧民監督之手。不屬於市會之掌管。學校行政亦然。於設公立學校之處。則有學務會管理之。此學務會與村部寺區所選舉之學務會。用同一之方法。於都市之學校區行選舉。故 Borough 之事業。全在管理其財產。且國會以特別條例。賦與特別之權力。於全國之 Borough in Borough 遂有種種之特權。其範圍甚廣。因都市之權力。雖列舉於條例。而關於純粹地方事務之事業。甚爲廣大。較勝於美國之市府團體也。一千八百八十二年之編成市府條例。即現今關於都市行政之法律也。該條例不外採取千八百三十五年之條例。所採取爲何。即以評議會爲 Boroughy 之機關之組織是也。市會以市長。老及通常議員組織之。通常議員由市民 Electors 卽於市有特權者選舉之。此特權由納稅而得。凡土地所有者與占有者。皆須納稅。故凡住居六個月之戶主。皆得選舉。然依裁判所之判決。不許旅居人有此特權。其結果。遂使非有永久之土地所有者。不得有選舉之權。爲市民者。有選舉通常議員之資格。雖不住居於市。而住居距市十五里以內。於市府有財產或納定額之稅者。亦得選舉議員。通常議員任期三年。每年改選三分之一。市會議員

之選舉法。係依一千八百七十二年之秘密投票條例。The Ballot Act 選舉人須記錄於選舉人於名簿。長者之數。爲通常議員三分之一。由通常議員選舉之。實際由通常議員中互選。其任期六年。較議員爲長。每三年改選其半。市長由市會選舉。實際上由長老中選舉之。任期一年。市長及退職市長職務上當然爲治安判事。市長兼爲市會議員。得以受領俸給。其就職有義務之性質。如拒絕市長之職。有課以重罰金之制。如與市長以俸給時。其俸額由市會決定。

Borough 會議有掌管關於市之官吏職務之全權。Borough 之吏員。全由其任免指揮之。並得酌設新官職。並定其俸給。且有監督市行政之全權。決定於法律之範圍內。應爲 Borough 掌管之行政事務。如對於煤氣製所或在市之區域設立維持軌道以謀交通之便等事皆決定之 又有確定維持市行政所應徵收之稅額及管理市之財政之全權焉。

Borough 既有關於地方事務之諸權力。於是中央政府就其行政。應有極廣大之監督權。而行此監督權者。多屬財政部及地方政務局。Borough 之議決與執行。其間無所差別。凡一切之地方行政事務。皆由唯一機關之 Borough 議會掌之。市會爲監督行政上之細務。例分行政事務於各部委員。使各掌事務之一部或數部。如管理警察事務 Borough 設有 The Watch Committee 使掌管 Borough 之警察行政各部委員之下。各有屬官一人。如警察行政之警察監督の superintendent of Police 是也。Borough 議會尙有執行之職務。即依一千八百七十五年之公共

衛生條例使以衛生官府之資格兼執行衛生職務是也。又 Borough 爲學校區。如 Borough 內有公立學校。則 Borough 議會爲特別之學務會。此學務會之選舉。依特定之方法行之。如無學校區所維持之公立學校。則市議會有勸學委員。監視強迫教育條例之實行。此委員在學校區不與不 oracy 同一之處。則以聯合區之貧民監督或市部衛生區之地方吏員任之。

(二) 地方政治區。自有千八百七十三年之條例之發布。卽分畫衛生區。今則依一千八百七十五年所編成之公共衛生條例行之。因之遂有市部衛生區及市部衛生區之設。前者以不屬於救貧聯合區之市部衛生區組織之。後者以 oracy 或地方政務局所定爲市部衛生區。或地方政治區者組織之。此外依種種之特別條例。以他之部分爲有特別組織之市部衛生區。稱之爲改良規則施行區。Improvement Act District 此係以特別之免許狀行之。此地方政治區或市部衛生區。受各地方衛生事務會之支配。該會用聯合區之複數投票法。由納稅人及財產所有人選舉之。會員任期三年。每年改選三分之一。仍得再選。此等衛生事務會。在衛生區內。有與 Borough 議會在 Borough 內之同一權力。第一對於區內一切屬官有監督之全權。第二對於區內公益事務。皆有決定權。但不得管理區內之警察官。因警察官屬於州警察之一部分之故也。地方政治區之事務。純爲地方事務。與 Borough 同。除衛生行政外。不涉及一般行政。如公共救恤行政。屬於聯合區之貧民監督。公立學校行政。屬於學校區之寺區。二者皆非地方政治區。

之所轄也。至其主要之權限。則在管理市街。整頓市區。保護公共衛生。並與 *Municipality* 同受中央之行政監督。所以杜濫支公帑之弊也。

第四款 中央行政監督

英國自近世以來。地方權力益見增加。而中央對於地方。施行行政上之監督。亦愈為嚴密。茲說明其方法如左。

(一) 中央政府對於地方官府之行爲之認可權。地方官府之行爲。在未施行以前。往往須經中央政府之認可。而後發生效力。例如地方官府因整理地方事務。通例得發布警察命令。并於一定限制之內。有規定制裁之權。然此種命令。在施行以前。必須得樞密院財政部或地方政務局之認可。又關於地方財務行政重要之行爲。亦然。如地方債之募集。大都須經財政部或地方政務局之認可。又依工人住家條例之規定。都市爲地方改良之大計畫時。其實行條例之決議。亦以得認可爲必要。而操此認可權者。即爲地方政務局。且其認可。非經國會之同意。尙不發生效力。

(二) 會計檢查 除都市外。地方諸官之會計。大抵皆須受中央政府之檢查。故其計算書。通例須送中央之地方政務局檢查。該局分全國爲會計檢查區。各區有地方檢查官。地方自治之官吏。員有違背法律條款。而支出金錢時。有拒駁之權限。但不服時。得控訴於地方政務局。

都市之會計則不受中央檢查。都市自有會計檢查官以檢查之。其中二人由市民選舉，一人由市長任命之。稱爲市長之會計檢查官 *The Mayor's Auditor*。

(三) 強制權 一千八百三十四年以來，改革地方政治之理由，即恐各地方不克盡法律上所命

担負之義務。於是有利於人民各種政務，亦因之頹廢不舉。故中央有干涉地方之怠弛強制之使行法律所命職務等之權。而尤以救貧行政、衛生行政、公共教育行政爲重。關於救貧行政，地方政務局有定聯合區貧民監督會一般之管理規則，並強制貧民監督等支備貧民救助所必需之供給之權。關於衛生行政，地方政務局亦有強制地方執行公共衛生必要之事項之權。假使地方官府若不遵行該局，即任命臨時委員以執行之。委員所消費之款項，得以課地方納稅人之方法徵收之。關於教育事項，亦然。教育部即樞密院中之教育委員，認爲私立學校對於一地方之幼童設備不完全，不能滿足政府之要求時，得命學務會 *The School Board* 之改選。而此種學務會，因設立維持公立學校，有課稅及募公債之權。此等學校稱爲 *Board School*。假使地方官府不爲必要之處置時，教育部亦得以前述代執行之方法，強制之。關於救貧行政教育行政，固屬於都市權限之外。然關於衛生行政，都市亦爲同屬於地方政務局監督之地方官府。故中央行政部對於地方無市都村部之區別，頗有完全之監督權也。

(四) 任免權 除前述權限之外，地方政務局有認可各救貧監督任命地方下級吏員及罷免此

等下級官吏之權。蓋因舊制貧民監督及治安判事。往往濫用權力。致地方政治紊亂不振。故對於救貧行政之中央監督機關。以強大之權限。以矯其弊也。

(五) 補助及檢查 法律因補助警察事務。往往命中央政府或州會。對於地方官府補助其經費。於是中央更得檢查受補助之特別職務。且非保證其合乎法定之標準。即可不給以補助金。此種監督權之作。用亦所以謀地方利益。而保行政之統一也。

第四節 日本之自治制度

日本之自治團體。分爲市町村郡及府縣之三級。於市町村有市町村制。於郡有郡制。於府縣有府縣制。自治法制於以畢具。茲簡單說明之如左。

第一款 市町村

第一項 市町村之區別

法國之制。無市與町村之別。凡最下級團體。稱爲 *commune*。普魯士則於最下級團體中。分市與町村。制度各異。日本自治制度。即取法於普魯士。而稍加改易。茲述其區別之點如下。

第一 市爲獨立之團體。與郡相等。町村則屬於郡區域以內。

第二 市之執行機關曰市參事會。爲合議體。町村之執行機關即町村長。爲單獨體。

第三 市會議員之選舉。爲三級選舉。町村會議員之選舉。則爲二級選舉。或一級選舉。

第四 市長由市會選舉候補者三人俟天皇之裁可而定。町村長由町村會選舉。而府縣知事認可之。

第五 町村之直接上級監督官署爲郡長及郡參事會。市之直接監督官署爲府縣知事及府縣參事會。

第六 市會議長由市會選舉。町村會議長卽以町村長兼充之。

市町村制中尙有各種細微之區別。如關於市町村會議員選舉區之區別等是也。

凡施行市制之地。必斟酌地方狀況。由府縣知事申請。而內務大臣指定之。日本自發布市制以來。以迄於今。經內務大臣指定爲市者。計六十有餘云。

凡町村有二萬五千以上之人口。又有負擔市費之資力。始可升之爲市。而施行市制。

第二項 市町村之設置及廢止

市町村區域。宜仍舊日之習慣。如團體之財力不足。不能負擔市町村之費用。致不能獨立自治。則亦可廢置分合。惟市町村之廢置分合。必採市町村會及郡參事會之意見。由府縣參事會議決。經內務大臣之認可。始得見諸施行。廢置分合之事。計有數種。

一 合併町村於市。

二 分割市爲數町村。

三 合併數町村爲一町村。

四 分割一町村爲數町村。

五 割數町村之一部爲一町村。

六 廢一町村而分併於數町村。

凡市町村有廢置分合等事。必經內務大臣之認可。因市町村爲自治團體。而市町村之區域。同時爲國家之行政區劃也。又必徵市町村會之意見。而使上級團體之機關議決之。因自治團體原爲社會自然之狀態所集而成。不可徒因行政上之便利。輕率以更動之。至市町村廢置分合時。有處分財產之事。則由前述各機關。合力以議決之。

廢市以爲町村。市町村制中。無特別規定。然此爲變更施行市制之區域。關係至重。不可不以法律定之。又變更市町村之名稱。如以町爲村。或以村爲町之程序。定於明治二十三年法律第七十七號之中。此等事。亦必採意見於市町村會及郡參事會。由內務大臣許可。蓋名稱之變更。於團體實際之存置。雖無關係。然自歷史上之沿革而言。實爲根本之區別。故亦不可輕率變更者也。

第三項 市町村之區域

市町村自治權所能及之範圍。爲市町村區域。但其區域。一面爲自治公共團體之基礎。他之方面。又爲國家之行政區劃。就原則論之一國領土。莫非市町村區域。然亦有例外。如宮城離宮及附屬

庭園不能不別立於市町村外。壤地利德意志索遜等國皆特定明文。日本市町村制雖無此項明文。察其實際則旨趣亦屬相同。蓋皆免除市町村稅者也。

變更市町村區域之程序。與變更府縣郡區域之程序不同。不必發布法律。僅依市町村會及有關係各地主之意見。由郡參事會或府縣參事會議決之。變更區域時有處分財產之事。亦令此等機關決定。市町村之區域甚小。異於府縣郡之區域故也。町村境界遇有大變更時。則不得僅委諸郡參事會之決議。

市町村境界有爭議時。市則由府縣參事會裁決之。町村則由郡參事會裁決之。若牽連及數郡境界者。亦由府縣參事會裁決之。不服得訴諸行政裁判所。蓋市町村區域不僅為國家之行政區劃。又為自治團體之基礎。故侵其區域。即犯其團體之自治權。不得不盡力以防禦之也。

第四項 市町村之住民

第一目 住民之意義

凡現住於市町村內。為市町村團體員之人民者。不問男女成年或未成年。內國人或外國人。皆為市町村住民。所謂現住者。指有居所於市町村內者而言。所謂有居所者。屬於事實問題。不得以理論斷定之。但此所謂居所。與民法所謂住所大異。民法之住所。為一人生計之根據地。有一無二。市町村制之所謂居所。則一人不妨有數處。此其異也。

各國市町村制有以全體住民爲市町村之團體員者。有必具特別資格始爲市町村之團體員者。採用後說之國。市町村團體員資格之得喪。殆與國籍制度相同。凡非相同之血統。或得特別許可者。不能取得團體員之資格。近世各國探此說者漸少。凡爲住民。皆得爲團體員矣。

第二目 住民之權利義務

既爲住民。卽有權利。凡市町村之公共營造物。及市町村財產之直接供住民之公用者。皆得使用之。其義務。卽分任市町村之負擔是也。

雖有住所於市町村內。而不得爲住民者。外國公使及居住館內之公使館員是也。此蓋出於國際法上之慣例耳。

第三目 公民

第一 爲公民之資格要件。

市町村住民中。分爲二種。一曰公民。一曰非公民。取得公民資格之方法有二。

一 爲市町村公民之子孫。而有一定之資格者。或因市町村特與以公民之資格者。始得爲公民。

二 凡備一定之資格要件。無論何人。皆得爲市町村公民。

採第一種制度之國。亦有參以折衷主義。對於備一定資格要件之住民。特與以公民權者。日市本町村制採用第二種制度。凡備左列資格要件者。皆得爲市町村公民。

一 爲日本國之臣民。普魯士制爲公民之資格。以本國國籍爲準據。日本制度亦然。德意志帝國中之巴威倫國。則雖外國人。亦認其有公民權。

二 有公權之獨立男子。此公權。非對私權而言。指非因刑罰之宣告而受公權之制限者而言也。獨立男子云者。滿二十五歲以上。不受他人之扶養。能以一己之資產或勞力。自營生計。獨立構成一戶者之謂。年齡之制限。各國率以二十五歲爲標準。惟普魯士則以二十歲爲限。實爲特例也。

三 爲住民後。已分任市町村之負擔。在二年以上者。

四 於市町村内。納地租或其他直接國稅。至二元以上者。

五 不受公費之救助。或雖受而已過二年以上者。

此外尚有特別原因。依市町村制所規定。而認其爲公民者。如雖非公民。一旦被選爲有給市町村長。或被選爲市町村助役。則當然得有公民權是也。

第二 隨公民資格而生之權利義務。

能選舉市町村之機關。及能擔任市町村之名譽職。是爲公民之權利。擔任名譽職。固爲公民權利之一。就不能不擔任之點而言。又爲公民之義務。若公民無故辭退名譽職。即停止其公民權。或受特別負擔之制裁。市町村制 第八條

第三 停止公民權

依市町村制。應停止公民權之事有五。

- 一 停止公權之時。
 - 二 受租稅滯納處分之時。
 - 三 受分散家資或破產之宣告。尙未復權之時。
 - 四 犯剝奪公權或停止公權之重罪輕罪。裁判尙未確定之時。
 - 五 服陸海軍現役或應召集之時。
- 他如公民不擔任名譽職時。則依市町村會之議決。停止其公民權。
- 如上所述。公民權。即從公民資格而生之各種公法上之權利也。既屬公法關係。則關於公民權之有無。或因不法處分。而被停止其公民權。得依訴願及行政訴訟之方法。以救濟之。

第五項 市町村之機關

第一目 市町村會

第一 組織及選舉。市町村會爲市町村之議決機關。但町村之公民。其數若甚少者。經郡參事會之決議。得不設町村會。而以町村公民之總會代之。

市町村公民。皆有市町村會議員之選舉權及被選舉權。又有本非公民。依特例特別賦與以選

舉權者。即對於市町村納高額之直接稅者是也。所謂高額直接稅者。即其所納之市町村稅之額。較其市町村稅總額三分之一爲多。其合此條件者。雖非獨立之男子。未成年人。女子。或法人。亦均得有選舉權。選舉權原則雖由本人躬自行使。然依此特例之選舉人。則可以代理人行之。

市町村會之選舉。爲等級選舉制度。等級選舉制度者。各人之選舉權不相均等。依其納稅額之多寡。而分其等差。藉以謀負擔與權利相均衡之制度也。其方法乃以市町村納稅之總額。設爲一定之等級。市爲三級。町村爲二級。即以總稅額分爲三部分。或兩部分。以選舉人各人之納稅額爲標準。自最多額者起。依次編入第一級。第二級。或第三級。各級有平等之選舉權。例如一市之直接市稅總額三十萬元。分爲三級。每級各爲十萬元。自其選舉人中最多額納稅者爲始。順次編入。至達於十萬元爲止。爲第一級之選舉人。二級。三級。仿此。各級各選出市會議員總數之三分之一。蓋採普國市會議員之選舉制度也。至被選舉人。則由各級自由投票。不以同級之人爲限。又市會議員之選舉。必分三級。若町村則因土地之狀況。人口之多少。財力之厚薄之不同。不必定設二級。議員之人數。凡人口未滿五萬人之市。爲三十人。五萬人以上者。三十六人。十五萬人以上者。二十九人。二十萬人以上者。四十二人。三十萬人以上者。四十五人。自此以往。每增十萬人。至人口超過五十萬之市。每增二十萬人。增加議員三人。町村會則人口在千五百人以

下者八人。滿千五百人以上者十二人。五千人以上者十八人。一萬人以上者二十四人。至二萬人以上之町村。則爲三十人。

議員爲名譽職。任期六年。每三年各級各改選半數。若各級之議員爲單數時。則改選其多數之一半。

第二 權限 應經市町村會議決之事項。大要如左。

- 一 條例及規則之設定及改正。
- 二 以市町村費籌辦之事業。
- 三 預算決算之議定及預算外支出及支出超過之認定。
- 四 租稅規費之課徵。
- 五 不動產之買賣交換移轉。
- 六 基本財產之處分。
- 七 除歲出入之已列於預算者外。新有負擔義務拋棄權利之事項。
- 八 管理財產及營造物。
- 九 吏員之信用保證金之徵收及決定其額數。
- 十 關於市町村之訴訟及和解事項。

十一 其他法律勅令所委任之事項。

第二目 市參事會及町村長

第一 組織及選任。

(一) 市參事會 市參事會以市長助役及名譽職參事會員組織之。市長由市會推薦候補者三人。經天皇之裁可後任之。助役由市會選任。但須經府縣知事之認可。任期均為六年。為有給職。名譽職參事會員由市會於年滿三十歲以上之市公民中選舉。任期四年。每二年改選其半。

市長各市皆為一人。助役則除東京三人。京都大阪各二人外。亦均為一人。名譽職參事會員特別市如東京_字大阪等。得以市條例增加至十二人。其他各市均為六人。

(二) 町村長 町村長由町村會於年滿三十歲以上之町村公民中選舉。經府縣知事之認可。任期四年。而名譽職。

第二 權限 市町村之執行機關之權限。有執行其市町村之自治事務及國家或上級團體之事務之兩種。前者為關於市町村會議事之準備及執行其議決之一切事項。惟其議決如認為違法或不當時。得依參事會或町村長之意見。或監督官署之指揮。停止執行。請求再議。若市町村會仍堅持前議時。得訴諸府縣參事會或郡參事會。如係違法問題。并得提起行政訴訟。後者

依法律命令之所定。屬於國家之直接行政。或上級團體之自治行政事務而委任於有市町村之執行者在。町村由町村長行之。在市由市長單獨執行。不屬於市參事會也。

第六項 市町村行政之監督

市以府縣知事爲第一級之監督機關。內務大臣爲第二級之監督機關。町村之行政監督。則有三級。第一級爲郡長。第二級爲府縣知事。第三級爲內務大臣。至關於特別情事。財政大臣亦有監督市町村行政之權限。他若上級參事會及行政裁判所。對於市町村之行政。亦間接有監督之權限者也。

第二款 府縣及郡

第一項 府縣之成立

府縣乃日本最上級之地方自治體。依從來之區域。包含郡市及島嶼地方團體之成立要素。爲土地及住民。各團體之區域。雖各有大小之不同。然直接有此等成立要素者。祇在於下級地方團體之市町村。若上級團體。則以其區域內之市町村之土地及住民。間接爲其一己之土地及住民。此府縣之所以包括郡市及島嶼也。至所謂依從來之區域者。乃指府縣制未施行以前之區域而言耳。

府縣之區域。雖以不變更爲原則。然因公益之必要上。有不能絕對禁止其變更者。其變更之方法

有二。

(一) 府縣之境界之變更。此則與府縣之存廢無所關係。僅於其所屬之區域有增加或減縮而已。

(二) 府縣之廢置分合。不僅區域之增減問題。而實關於府縣之存廢者。

二者之中。不問何者。要皆須以法律定之。非若市町村之廢置分合。僅依町村會及有關係之各地主之意見及郡或府縣參事會之議決。而即可行。蓋因府縣之設置變更或廢止。尤爲直接關係於國家之利害故也。

第二項 府縣之機關

第一目 府縣會

第一 組織及選舉 府縣會以各選舉區所選出之議員組織之。選舉區以各郡市爲其區域。特別市則以市中之各區爲選舉區。未施行町村制之島嶼。合爲一區。議員之人數。以三十人爲最小限。隨人口之增加而廣其額。

府縣會議員之選舉資格。須具備左之三要件。

一 其府縣內之市町村公民。

二 有市町村會議員之選舉權。

三年納直接國稅三元以上已滿一年以上且繼續完納者。

被選舉權之要件亦同。惟納稅額須滿十元耳。至選舉權與選舉權之消極制限則與市町村同。

第二 權限。府縣會爲府縣自治體之議決機關。其權限如左。

(一) 預算之議定。決算報告之認定。

(二) 府縣稅及規費之課徵。

(三) 關於不動產之取得及處分事項。

(四) 公積金穀之設置及處分事項。

(五) 於歲出入預算以外。新有負擔義務或拋棄權利事件。

(六) 財產及營造物之管理方法。但法律命令之有規定者。須從其規定。

(七) 依法律命令屬於府縣會之權限之事項。

(八) 依法律命令之選舉事項。

(九) 對於官署諮詢之答覆事件。

第二日 府縣參事會

第一 組織。府縣參事會。以府縣知事。府縣高等官二人及名譽職參事會員組織之。名譽職參事會員。由府縣會於其議員中互選。其任期與議員之任期同。參事會員之定額。府爲八人。而縣

六人。

第二 權限。府縣參事會與府縣會同爲議決機關。其權限如左。

- (一) 屬於府縣會之事件。經府縣會之委任者。
- (二) 屬於府縣會之事件。事機緊急。不及召集府縣會時。由府縣參事會代行議決之事件。
- (三) 於府縣會議決之範圍。關於管理財產及營造物之重要事項之議決。
- (四) 關於以府縣費籌辦之工事之執行之規定。
- (五) 關於府縣之訴訟及和解事項之議決。
- (六) 依法律命令。屬於府縣參事會之權限之事項。

第三日 府縣知事

府縣知事。一面爲國家之官署。同時又爲府縣自治體之執行機關。其職權在於統轄府縣。及對外爲府之代表。此府縣制第七十八條第一項之規定也。故府縣知事之權限。實及於府縣之一切事件。不問其應經府縣會。或府縣參事會之議決與否。皆有執行之職責。統轄之所以爲統轄。蓋在是耳。至府縣制中所列舉者。不過舉示其概目而已。茲就其對於府縣會及府縣參事會之職務上之關係。而略述之。

一 發案權。知事有提案於府縣會及府縣參事會之權。惟議事之性質上。不必待知事之發案。

或不能由知事發案之事件。則不在此限耳。知事對於府縣會之提案。須先經府縣參事會之審查。若兩者之意見不一致。則由府縣參事會以其意見連同原案。一併提出於府縣會。

二 取消權及其他監督權。知事於府縣會或府縣參事會之議決事件。如認為違法或越權時。得依一己之意見。或內務大臣之指揮。聲明理由。令其再議。如仍持前議。得取消之。至若其議決而僅為不適於公益者。知事雖得令其再議。然使再議後。仍堅持原議時。祇能請示於內務大臣。而不得直接取消之。又府縣會府縣參事會對於縣知事之取消權之行使。有不服時。如關於越權違法之問題。得以提起行政訴訟。

三 專決權。應經府縣會或府縣參事會議決之事件。府縣知事非經其議決。不得執行。固無專決之權限也。然有左之例外。

(1) 府縣會或府縣參事會不成立時。府縣之自治行政事務。不可中輟。故當此之際。府縣知事得請示內務大臣而處分之。但於議決機關成立後。須負報告之義務。

(2) 府縣會或府縣參事會於應行議決之事件。故意不為議決時。府縣知事亦得依上述方法處分之。

(3) 府縣會於關於召集前所宣告之事件之議案。不為議決時。此則以臨時會為限。蓋通常會無於會期前宣告議案之必要故也。

(4) 應經府縣參事會議決之事件。因事機緊急。不暇召集時。不必待內務大臣之指揮。得由府縣知事。以專決處分之。

(5) 屬於府縣參事會之權限之事件。經府縣參事會之議決。委任於府縣知事者。

第三項 府縣行政之監督

府縣之自治行政。內務大臣監督之。關於特定事項。財政大臣。亦有監督之權限。他若行政裁判所。亦得以間接而行監督。則與市町村之行政之監督相同。

第四項 郡

郡之法律上之地位。與府縣同。故郡制與府縣制。大致為共通之規定。茲就其特異之點。而略述之。郡與市併立。而為構成府縣之中級地方團體。依從來之區域。包括町村。其廢置分合。與關於府縣之所述者相同。郡之機關有二。議決機關與執行機關是也。議決機關。與府縣相同。為郡會及郡參事會之二種。郡會議員。由各選舉區選舉。其選舉區。即以町村為區域。議員之人數。為十五人以上。三十人以下。凡郡內之町村公民。有町村會議員之選舉權。且於郡內。一年以來。納直接國稅。年額三元以上者。有郡會議員之選舉權。被選舉資格亦同。惟納稅額。須五元耳。郡參事會。以郡長及名譽職參事會員五人組織之。名譽職參事會員。由郡會於議員中互選。郡長統轄一郡。對外為郡之代表。有執行一切郡自治事務之權。

郡自治行政之監督爲兩級制度。第一級之監督府縣知事行之。第二級之監督屬於內務大臣。至關於特定事項。財政大臣亦有監督之權限。他若府縣參事會及行政裁判所對於郡自治行政亦爲間接之監督機關。

第五節 我國現行之地方自治制度

我國現行自治制度。依三年十二月二十九日公布之地方自治試行條例爲一級制度。可謂之爲區自治。以下就其概要而略述之。

第一款 自治之區域

第一 一縣之自治區數。區從縣而分割之。一縣之自治區域得設四區至六區。其二縣以上合併之縣得增至八區。

第二 自治區之種類。自治區以該行政區域管縣若干。除該行政區域戶口總額稱爲一縣戶口之平均額。再折衷以六區除一縣戶口之平均額。爲一區戶口之平均額。以此平均額爲標準。分自治區爲兩種。

甲 合議制自治區。區之人口。滿一區平均額以上者。爲合議制自治區。又分三級。

一 第一級合議制自治區。戶口多於平均額二倍以上者。

二 第二級合議制自治區。戶口多於平均額一倍以上者。

三 第三級合議制自治區。戶口較平均額多不及一倍者。

乙 單獨制自治區。區之戶口不滿一區之平均額者。但其財力能籌自治經費等。於他合議制自治區者。亦得爲合議制自治區。

縣境內之偏僻村落戶口稀少財力薄弱者。得緩設自治區。但須由縣知事詳請該管長官核准。

第二款 自治區之住民及選民

第一 住民。凡居住於自治區內之男子。不論本籍與否。均爲住民。各國於地方團體之區域之住民。大都無以男子爲限者。蓋住民之權利。不外利用自治團體之公共營造物及其財產之直接供公用者。而其義務。則爲分任自治團體之負擔。故各國雖對於外國人。苟居住於其區域以內。亦認其爲住民。享有住民之權利。而負擔其義務焉。

第二 選民。有自治職員之選舉權及被選權者。爲選民。其資格如左。

一 有本國國籍者。

二 年滿二十五歲者。

三 居住本自治區。接續至三年以上者。但品學素爲地方所尊崇。或捐助募集鉅資。辦理地方公益事宜。或年納直接國稅二十元以上。或有價值萬元以上之不動產者。不必拘此條件。

四 年納直接國稅十元以上。或有不動產價值五千元以上者。但品學素優。或以鉅資辦理地

方公益事宜者不拘此條件。

以上選民之積極資格也。此外尚有消極之制限如左。

一 不得爲選民者 品行悖謬營私武斷確有實據者。曾處徒刑以上之刑未復權者。營業不正者。失財產上之信用被人控實尙未清結者。吸食鴉片者。有心疾者。不識文字者。此七者中苟有其一。雖具備上述之要件。亦不得爲選民。

二 停止選民權之行使者 現充本地方之官吏軍人巡警學校肄業生僧道及其他宗教師。因職務上之關係。雖係選民。然須停止其選舉權及被選舉權。

第三款 自治之機關

自治之機關爲自治職員。自治職員分兩種。

一 區董 一人。

二 自治員 六人乃至十人。

合議制自治區。須二種兼備。自治員之人數。一級十人。二級八人。三級六人。由本自治區選民公選。選出定額二倍。經縣知事遴選充任。區董由本自治區選民中選出三人。由縣知事委任之。其任期俱爲二年。但自治員每年改選半數。任滿後再被選者。得連任一次。連任滿逾一年後。仍得再被選。單獨制自治區。僅設區董一人。無自治員。

合議制自治區。由自治員組織自治會議。會議時以區董爲議長。通常會議每年二次。以三月十月爲會議期。每次會議以二十日爲限。臨時會由縣知事因區董自治員三分二以上之請求。臨時召集之。

第四款 自治事宜及自治機關之權限

自治區之事務。採用概括主義。凡本區衛生慈善教育交通及農工商事項。不屬於國家之直接行政者。皆屬之。又依法律命令以國家行政事項委託者。亦得由自治區辦理。自治會議爲議決機關。區董爲執行機關。其在單獨制自治區。則區董兼有執行及決定之權。

一 各種自治事宜。

二 自治規約。

三 自治經費之籌集及財產之處理方法。

四 歲出入之預算決算及預算外之支出。

五 關於本地方公共利害之訴訟及和解事項。

區董有提案之準備及執行自治會議所議決之一切事項之權限。但議決事項。須經縣知事核准後。方得執行。又區董認自治會議之議決。爲違法越權或不當時。得經縣知事之核准。提交覆議。區董所定執行方法。自治員認爲違法越權或不當者。亦得經縣知事之核准。停止執行。縣知事并得

逕行停止執行或提覆議。

第五款 自治經費

自治經費爲左之二種。

第一 本地方原有之公款公產。以在自治範圍內。經縣知事認爲應歸地方自行管理。詳經該管長官核准者爲限。就中有爲私人所捐助。曾經指定用途者。除其指定事項業經法令變更或廢止者外。不得移作他用。

第二 地方公益捐。指附加稅及各項雜捐而言。

第六款 自治之監督

自治行政直之接監督。爲縣知事。間接監督。爲地方最高行政長官及內務部。至關於自治監督之不服。得以提起行政訴訟與否。地方自治試行條例。既無明文。而行政訴訟法。又祇規定人民對於行政官署之處分之不服。自治團體乃公法人。是否可以適用。不無疑義也。

