

內務部編定

地方自治講義

泰東圖書局印行



內務部編定

地方自治講義

泰東圖書局印行

現行關係地方自治各項法規

現行關係地方自治各項法規目錄

第一篇 行政組織

第一章 概論

第二章 大總統

第三章 中央官制

第四章 地方官制

第二篇 行政救濟

第一章 概論

第二章 訴願

第三章 行政訴訟

第三篇 關於內務行政之重要法規

第一章 概論

第二章 警察

第三章 民籍

第一節 概論

第二節 國籍

第三節 戶籍（此屬於戶籍要義之範圍故略之）

第四章 衛生（此屬於衛生行政之範圍故略之）

第五章 產業

第一節 概論

第二節 原始產業

第一款 概論

第二款 森林

第三款 漁業

第四款 漁獵

第五款 農業

第六款 墾牧

第三節 工商業

第一款 概論

第二款 權度

第三款 國幣

第四款 銀行

第五款 其他關於工商事項（凡屬於勸業及公共營業者略之）

第六章 土木（此屬於道路水利及土木行政故略之）

第七章 交通

第一節 概論

第二節 運輸

第三節 通信

第八章 教化

第一節 概論

第二節 教育（此屬於教育行政之範圍故略之）

第三節 著作權之保護

第四節 禮制宗教及祭祀

第九章 救濟（其屬於慈善行政之範圍者略之）

第四篇 關於財務行政之重要法規

第一章 概論

第二章 官產

第三章 國家收入

第一節 概論

第二節 田賦

第三節 鹽務

第四節 其他稅務及雜收入

第五節 公費

第六節 國債

第四章 會計

第五章 審計

第五篇 其他軍務法務外務之有關於自治者之法規

第一章 軍事事務

現行關係地方自治各項法規講義

目錄

第二章 外交事務

第三章 司法事務

現行關係地方自治各項法規講義

第一篇 行政組織

第一章 概論

行政法上之所謂行政組織。原包括國家直接行政與地方自治行政而言。地方自治行政之組織。已另有專講。茲篇所述。僅爲國家直接行政之組織。但汎論國家直接行政之組織範圍極廣。亦無詳細說明之必要。茲略述梗概。而就其與地方自治有關係之處。加以說明。國家行政之組織。大別之爲行政首長與行政官署。

第一行政首長 行政首長組織。有合議制。有單獨制二種。現今各民主國。惟瑞士尚沿用合議制。其他各國。大都均爲單獨制。蓋欲謀行政之迅速活潑。不得不採此制也。至其權限。一部分爲政治上之職務。一部分爲行政上之職務。政治上之職務。即別於通常行政事務。如國會之召集解散外之關係赦免之作用等皆是。行政上之職務。則凡國民之集合的需要。而爲一

私人或私團體之力量所不能滿足之事項。悉屬於此範圍。要而言之。即維持社會之秩序。增進一般之幸福之職責。皆其權限也。

第二行政官署 行政官署者。隸屬於行政首長之下。受其委任。就行政事務之一部。決定國家意思之國家機關也。試就此定義分晰如左。

一 行政官署者國家之機關也 官署爲國家之機關。其所有之權限。乃全爲國家之目的而存。故其權利皆屬國家之權利。官署特代表國家之機關耳。

二 行政官署者行政首長委任者也 國家機關。有直接間接兩種。直接機關。不依國家他機關之委任。因一定法律或事實之發生。憲法上當然在國家機關之地位者也。若官署則純屬間接機關。其權無論直接間接。皆由行政首長委任者也。

三 行政官署者限於行政事務之一部。有決定權之機關也 凡處理行政之事務之國家機關。非皆爲行政官署。必有自行決定國家意思之權者。方有官署之地位。其僅有決定意思之任。準備務者。名爲行政官署之補助機關。

四 行政官署者隸屬於行政首長之機關也。此無論爲直接監督或間接監督。要之屬於一種機關之下。而有一監督者立於其上。爲官署所不可缺之要素也。

至其權限可分爲事務分配及地域分配之二種。事務分配者。依事務之性質。而限定官署之權限者也。地域分配者。依土地之區域而限定官署之權限者也。其組織除特種官署用合議制外。大概皆爲單獨制也。

自治團體。與行政官署絕對不同之點。卽自治團體係一種公法人。得爲權利之主體。依自己之自由意思。以行其目的。而行政官署不然。故學者謂國家利用官署者。其關係適如人之利用其手足。若利用自治團體。則如一人使用他人之關係。然公法人之性質。其設立變更解散。恆於一定限度內受國家之干涉。其目的事業。亦以國家事務爲前提。故地方自治制度之發生。一方面爲防止國家權力之濫施。一方面實補助國家權力之不逮。是其舉動無在不與國家行政組織有密切之關係。苟不明乎國家行政組織。則積極一方面。必致以團體之意思。干涉行政而妨害國權。消極一方面。或專聽行政官署之指揮。團體事業不能

發達。所以講述關係地方自治之各項法規。行政組織。不得不說明也。

第二章 大總統

共和國關於大總統之法制其主義約有三種。

第一 大總統當直接行政之衝。對於國民負責任。國務員不過爲大總統之補助。亦不設內閣總理。是爲總統制。美國是也。

第二 大總統超然於行政之上。而以內閣總理及國務員當行政之衝。使對於國會代負責任。是謂內閣制。法國是也。

第三 行政權在由七人組成之聯邦行政會。大總統殊無特別權限責任。不過爲其議長。此外亦不設內閣者。是爲合議制。瑞士是也。

以上三種。後者爲合議制。前二者爲單獨制。單獨制又有內閣制。與總統制之分。現今共和國家。除瑞士外。其所採主義。均不外此二種。至其孰優孰劣。已爲學者間爭論之問題。要當視其歷史國情及民性如何。而爲斷定。固不能下一概括之判斷也。我國臨時約法。倉猝制定。又承

君主專制之餘。反動益烈。故其第四章第五章之所規定。純取內閣制。而統觀三四五各章。其統治之權。實偏重於議會。卽行政權能亦復嚴其限制。此其當否可批評之處甚多。今以非本講義之範圍。茲不具述。今試依據約法就大總統職權之規定。與地方自治關係之點。而說明之。

前述大總統行政之權限。凡國民之集合的需要而爲一私人或私團體之力量。所不能滿足之事項。悉屬於此範圍。故維持社會之秩序。增進一般之幸福。皆其職責。顧大總統以一人之身。不能庶務躬親。勢必分其職於多數輔助者。行政官署而外。又劃出地方公共事業之部分。歸之自治團體。故論理上言之。必先有國家而後有自治團體。自治團體之權。能實爲國家所付與。與國家原來具有統治權者。截然不同。正如私法上所有權與賃貸借權之關係。賃貸借權之權利。乃根於所有權者而後發生。非如所有權者之權利。爲本來獨立者也。自治團體之權能。既爲國家所付與。而國家意思。又非國家自身所能表示。必須有爲其機關者。依種種之形式。而始發動。大總統既爲國家機關。又復專爲行政部首長。則自治團體之權能。雖云受之

國家。要當假手於大總統。依現行約法。大總統付與自治團體統治權。其方式大要有三。

一 公布法律（約法第三十條）國家法律。經國會制定。必由大總統公布。始發生拘束之效力。此憲法上一般之原則也。雖大總統公布法律。有無交覆議權。各國立法例頗不一致。而公布為法律完成要件之一。則各國所公認者也。自治團體統治權之範圍。必以法律規定。故大總統公布法律為付與統治權形式之一。

二 為執行法律而頒布命令（約法第二十六條）學者謂之執行命令。以執行法律所必要。為其積極之界限。蓋欲實際通用其法律。非有一定之程序不可。而關於其程序。又非有一定之法則不可者。始得以命令制定其法則。故執行命令者。關於執行程序之法則也。如縣自治第六十八條本法施行細則。以教令定之。此施行細則。即執行縣自治法之程序法則。此教令即所謂執行令。

三 受法律委任而頒布命令（約法第二十六條）學者謂之任委命令。以法律之委任。為積極成立之界限。必法律所委任之事項。始得以命令定之。如縣自治法第六十七條第二項。

縣自治職員懲戒條例以教令定之。此種教令之所以得發布者。即基於法律之委任也。然無論執行命令。委任命令。皆有消極之界限。二。即一不得抵觸法律。二不得規定立法權所保留之事項是也。且此種命令。亦不必祇限於大總統名義頒布。并得使其所屬行政官署發布之。亦約法三十六條所規定也。無問其爲自己頒布。或令所屬發布之。其爲直接間接。就法律所規定自治團體統治權之範圍。而付與之。則一也。故均得認爲付與之形式。

第二章 中央官制

我國自改建共和。中央官制。凡經三變。初爲內閣制。設國務院。領以國務總理。復分設外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農林、工商、交通、十部總長。總理及各部總長。爲國務員。代總統對於國會負責任。嗣於民國二年十二月。廢農林工商二部。併爲農商部。是謂第一期。三年五月。改用總統制。廢國務院。設大總統府政事室。置國務卿及左右丞。各部官制。亦多所修改。國務卿及總長。對於總統負責任。左右丞特贊襄國務卿之機關。均不爲國務員。是爲第二期。五年四月。復改內閣制。頒布政府組織令。仍設國務院。各部官制亦次第規復。五年之舊。延至於今。

是爲第三期。此外雖不時小有修改。而大體固不出乎此。今就現行官制略爲區述如左。

第一國務院 國務院乃以各國務員組織之合議機關。(政府組織令第一條)而爲國務總彙之所也。(政府組織令第六條)大總統提出法律案頒布法律及發布命令。國務員須副署之。法律命令關於行政事務之全部者。則國務總理及全體國務員均須副署。僅關於一部者。則惟國務總理及主管之國務員副署之。至國務院行使職權重要之形式。卽在國務院會議。(政府組織令第四條)國務院會議之事項。依國務會議規則之所定。凡十一項。(國務會議規則第一條)自第一至第八及第十各項均採列舉主義。第九第十十一兩項設有概括之規定。要而言之。凡事務非專屬於一部。或雖係專屬於一部。與他部有關係者。或依其法律命令所定。或由國務總理或各部總長之認定。均須經國務會議議決行之。至各部總長之命令或處分。國務總理認爲有礙行政統一時。得中止之。而取決於國務會議。亦當然之解釋也。蓋各國務員雖就其主管事務負其責任。然各部之主管事務。往往互相關聯。互相維繫。始克達國利民福之目的。不論何部。斷不能與他部毫無關係。完全獨立。而處

理其事務也。故必通籌全國之利益。而權其輕重緩急。以決定一般之施政方針。苟其不然。由各部自爲決定。必至顧此失彼。國家全體之發達。又安自而期乎。是以行政事務之處理。雖不能不分屬於各部。而自調和其全體。以謀統一之政策。則必不可不有相當之方法。此內閣制度之所由來。卽國務院之設置。所以爲必要也。

第二國務總理 國務總理一方面爲國務之首領。國務會議時爲其議長。（政府組織令第四條）一方面又爲單獨制之行政官署。担任不屬於行政各部主管之行政事務。對於所屬之機關。有直接指揮監督之權。國務總理直轄機關。就現制所定爲秘書廳。法制局。銓敘局。印鑄局。統計局。（修正政府直屬官制第一條）

(1) 秘書廳 設祕書長。祕書。僉事。主事等。掌宣達法令。撰擬公文。保存機要文書。與守印信。及國務院一切庶務事項。

(2) 法制局 設局長。參事。僉事。主事等官。掌擬審法律命令案。禮制案。調查編譯各國法制。保存法令正本事項。

(3) 銓叙局 設官同法制局。掌文官任、免、陞、轉、存記、考試、及審查資格。並勳績考核。恩給撫卹授爵、授勳、及其他榮典。外國勳章受領。及佩帶事項。

(4) 統計局 設官同法制局。掌統一各部院統計。刊行統計報告。交換各國統計表。各官署統計會議規例。及不專屬各部統計事項。

(5) 印鑄局 設官同法制局。加技正技士。掌製造印刷官文書。及各項用紙。刊行公報鑄造勳章印信圖記及其他物品事項。

第三各部總長 各部總長一方面以國務員之資格。為國務院之一分子。一方面又為單獨之行政官署。各自負擔行政之一部分。就其主管之事務。對於下級官署。有監督指揮之職務者也。依現行官制。分為外交內務財政陸軍海軍司法教育農商交通九部。

(1) 外交部 主管國際交涉。及關於居留外人。並在外僑民事務。保護在外商業。總長之下。設次長、參事、司長、秘書、僉事、主事、等官。分政務通商交際三司。

(2) 內務部 主管地方行政。及選舉、賑卹、救濟、慈善、感化、人口、土地、警察、著作、出版、土木工程

程、禮俗、宗教、衛生等、行政事務。設官同外交部。加技正、技士、分民治、職方、警政、土木、禮俗、衛生、六司。

(3) 財政部 主管會計出納租稅公債泉幣政府專賣儲金銀行及其他一切財政。並監督地方公共團體之財政。設官同內務部。分賦稅、會計、泉幣、公債、庫藏、五司。

(4) 陸軍部 主管陸軍軍政。總長之下。設次長、參事、司長、秘書、科長、副官、纂議官、科長、科員、軍法官、技正、技士、等官。分軍、衛軍、軍械、軍學、軍需、軍醫、軍法、軍政、八司。

(5) 海軍部 主管海軍軍政。總長之下。設次長、參事、司長、秘書、副官、視察、科長、科員、技正、技士、等官。分軍、衛軍、軍械、軍學、軍需、軍法、六司。

(6) 司法部 主管民事刑事訴訟事件。人口戶籍登記監獄。及出獄人保護事務。並其他一切司法行政。設官同內務部。分民事刑事監獄三司。

(7) 教育部 主管教育學藝及歷象事務。設官同內務部。加視學。分專門教育、普通教育、社會教育三司。

(8) 農商部 主管農林、水產、畜牧、工商、鑛務。設官內務部。加技監。分鑛政、農林、工商、漁牧、四司。

(9) 交通部 主管路政、郵政、電政、航政、監督、水陸運輸。及關於電氣事業。經畫全國路郵航電各事項。設官同農商部。加視察分路政、郵政、電政、航政、四司。

各部職官之分任職務。大抵次長輔助總長整理部務。監督各職員。又總長有一時之故障時。除出席國務會議副署及發布部令而外。凡總長職務均得代理之。參事掌擬定審議法律命令案。秘書掌理機要。司長分掌一司事務。而以僉事主事襄助之。技術官各就其專門學藝。而掌技術事宜。地方自治團體之事務。就現行官制之規定。爲內務部民治司之所專轄。（內務部官制第五條第二款）而內務部之職方司、土木司、財政部公債司、教育部之普通教育司、社會教育司。及農商所屬之各司。就其職掌皆關涉地方自治行政之一部。且就新頒布之縣自法第六十三條觀之。則由道尹層累而上。中央行政各官署。均可認爲自治團體監督之機關。此又不可不知者也。

此外尚有特別官署。如平政院掌行政訴訟。審計院掌審定決算。當於第二篇第四篇中述之。其他姑從略焉。

第四章 地方官制

我國自改建民國後之地方官制。亦可分三時期而論之。

第一 都督時代。當民國初元。國基甫定。秩序未復。各地方猶未離軍政之狀態。各省皆以都督兼長民政。故都督即為地方最高級行政長官。省以下之地方官署。則廢前清道府縣三級之制。僅有一級。或稱府。或稱縣。或沿用州廳之名稱。而以知事為之長。依當時中央官制各部總長。雖有監督指揮之權。而實際固不能實行也。

第二 民政長時代。二年一月以教令公布。畫一現行各省地方行政官廳組織令。設民政長為省行政長官。而以司長秘書科長科員技正技士為之補助機關。其司長等為簡薦任職者。均由中央任命。都督則專管軍政。其事實上不能另設民政長者。亦係以都督兼民政長。以一人而兼兩行政官署。形式上固猶是軍民分治也。其下級行政官署。復就各道原管

之區域。設觀察使。各縣設縣知事。以爲三級制之預備焉。

第三 巡按使與省長時代 此制與中央官制之改行總統制同時發生。增高地方行政長官之權限地位。直隸於大總統。與從前民政長之以中央各部爲上級官署者大異。然亦以當時各部總長。既不爲國務員。僅爲一種高級事務官。其權限當然縮小。當時內外官制。其主義固爲一貫者也。民國五年自中央恢復內閣制而地方官制則相沿未變。僅變將軍督理軍務之名爲督軍。變巡撫使之名爲省長而已。今就現制區述如左。

一 各省 卽直隸等二十二省之普通地方官制也。分爲三級。

(1) 省 省之行政長官爲省長。省長之普通權限爲管理全省行政事務。統轄全省巡防警備各隊。發布省令。請求兵力。監督下級地方官署之行政。及所轄官吏等。(省官制第一至第七第十二條等特別權限則)爲受政府之特別委任。監督財政司法行政。及特別地方行政官署。(省官制第一條第八條第九條)其補助機關。惟政務廳長。由中央簡任。其餘僚屬由省長自辟之。

(2) 道 道之行政長官爲道尹。道尹之普通權限爲執行道內行政事務。其餘限於所管區域內。與省長同。(道官制第一條至第六條第八條第九條)其特別權限亦受省長之委任。而監督財政、司法、行政及其他特別官署之行政。其補助之橡屬亦由道尹自辟之。

(3) 縣 縣之行政長官爲縣知事。縣知事執行縣內行政事務。得發縣令。及調遣巡防警備各隊。請求兵力。監督所轄官署。其橡屬亦得自辟之。

縣以下尙有縣佐一職。設於縣境要津。地方不得與知事同城。其職務爲巡徼彈壓。及其他勘災捕蝗。催科堤防水利。並縣知事委託各項職務。其官非遍設。亦不得與於地方官制階級之一也。

此外財政廳。掌全省財政。警務處。掌全省警務。特派交涉員。掌全省及通商巨埠交涉事宜。高等審判廳檢察廳。一部分以行政官署之資格。掌全省司法行政。教育廳。實業廳。掌全省教育實業。皆爲地方行政官署之重要機關。其地位略與道尹相當。各就其所管一部事務之範圍。而監督縣知事。並其餘所轄官署。就中惟警務處長所管事項。皆省長普通權限範

團以內之事。應受省長直接監督。財政廳。特派交涉員。高等審判檢察兩廳。均隸於中央主管各部。而依省長特別權限。受省長之監督。教育實業兩廳雖亦同爲普通權限以內之事。受省長之監督。而仍直隸於中央主管各部。

依現行地方官制。實爲三級制。縣知事應直接受道尹之監督。間接受省長之監督。其呈報事件。苟非特別重要者。應一律稟承道尹。再達省長。（縣官制第四條）而就現在實際觀之。普通事件。亦多逕達省長。分呈道尹。省長處分。往往遂生兩歧。道尹爲避兩歧計。率多不自處分。而一聽之省長。道尹一官。幾同虛設。是雖有三級制之名。而其實則未盡劃也。

依新頒縣自治法之所定。縣知事爲縣參事會會長。道尹爲直接監督縣自治團體機關。而省長又道尹之直接監督者。其關係於自治團體者固矣。抑現設之省議會。其會所須設於省長駐在地（省議暫行法第一條）其開會由省長召集（省議會暫行法第二十二條）其議決事件。亦往往涉及國家之地方行政。而由省長公布之（省議會暫行法第十六條第三十七條）省議會是否爲自治團體。現在尙屬疑問。第就現行省官制觀之。省長純爲國家行政官。省

之區域。純爲行政區域。而非自治區域也。

二特別區域。現行地方官制。屬於特別區域者。爲京兆尹。及熱河綏遠察哈爾三都統。其與省長異者。惟京兆尹隸屬於內務總長之下。其公文程式對於內務總長不用咨。而用呈。無監督司法行政權。都統無發布省令權。其餘權限。則大略同。於省長至所屬道縣。則與普通道縣無異也。特別區域無省議會。其應受省議會監督事項。由原省省會監督之。

第三外藩。爲蒙古青海回部西藏。其官制多沿襲舊日制度。尙無劃一之規定。亦無關於地方自治。茲不具述。

第二篇 行政救濟

第一章 概論

一國之行政。原以利國福民爲目的。然處理此行政之官吏。要亦猶是自然人。則不能無過也。審矣。故行政行爲。欲求其絲毫不違反法規。已屬甚難。况國家行政。不僅守法規。爲足盡其能。

事也。必於遵守法規之中。而又適合乎公益。方足達利國福民之目的。欲求事事悉合公益。尤爲難能。蓋不獨行政官署或參以私念已也。人之精力有限。見聞所不到。致慮所未周。皆足以發生違反公益之結果。由前而言。謂之違法。由後而言。謂之不當。違法不當。統爲不法之行政。行政救濟者。卽救濟此不法而已。雖然國家設官層累。而監督之下級官署。苟有不法之處。分上級官署原可撤銷或停止之。立憲國家之國會。及吾國現設之省議會。其重要目的。亦在抑止行政官署之不法。而負有匡救之責。似亦足爲救濟之方法矣。特是此等制度。皆以保護國家全體之權利或利益爲主旨。設不法僅侵害個人之權利或利益。則徒恃國會省會或上級官署之監督。殊不能達周密之保護。而權利之爲權利。亦危殆甚矣。此訴願及行政訴訟所以爲行政救濟之方法。而不容已於規定也。以下分章詳述之。

抑於此有一問題。所謂行政之救濟。是否官治行政外兼及自治行政。以理論上言。人民苟受自治行政處分之侵害。而不得提起訴願。或行政訴訟。將權利保護之謂何。於以知行政之處分。無論其出於官治機關。抑出於自治機關。所以救濟其侵害之道。似應爲解釋也。

第二章 訴願

第一 訴願之性質

訴願者何。簡言之。即對於人民對於上級官署。請求其撤消或變更下級官署之行政處分也。夫一切行政處分。以原則言。上級官署苟認爲違法或不當者。固得撤消或停止之。即該原處分之官署。縱不能溯及既往。而爲根本上之取消。要亦未嘗不可廢止於將來。凡此皆係官署依其一己之職權。當然可爲之事。又何必訴願之規定爲也。殊不知人民之權利。苟爲官署所蹂躪。而必視上級官署之意向。以定受救濟與否。誠慮有覺察難周之處。况法律苟不特定人民有訴願於行政官署之權。則凡對於已往行政上之侵害原因。雖得爲請求除去其侵害之聲明。然既無法律上之效力。則官署對於此等聲明。不負有必須受理而再行審查之義務。故今日法律上用語。所謂訴願者。即認爲人民之一種應享公權。而我臨時約法第八條規定云。云亦本此議。蓋必如此然後救濟行政。與保護人民。乃能兩達其目的也。

雖然人民對於行政處分。除訴願外。尚有依行政訴訟以請求救濟之方法。則欲明訴願之性

質。而於此兩者關係如何。又有不能不加以說明者。在他國立法例。有分別訴願。爲救濟因受不當處分之侵害。而行政訴訟。則爲救濟因受違法處分之侵害者。普國其例也。又有無分訴願事件與行政訴訟事件。而最初必經訴願。訴願至上級行政官署之決定後。仍有不服。乃得提起行政訴訟。日本是已。然奧國立法例。又與日本微有差別。卽凡訴願。須經最高行政官署之決定後。仍有不服。始行提起行政訴訟是也。由上述以觀。前後兩例之得失。固有可言者。蓋在前者彼一般人民。未必能嚴確區分何者爲違法。何者爲不當。則因之請求權利之救濟。往往至於訴訟手續錯誤。其失一。况受理行政訴訟之機關。大抵祇設於中央。遠處邊僻。每苦於訴訟之煩難。直無異阻絕其救濟之道。其失二。然而在後者之例。亦未覩爲便民也。夫受不當之處分。苟訴願至中央。或地方最高行政官者。猶許提起行政訴訟。彼行政裁判機關。何以勝其受理之煩。况受責任較重之違法處分。更如何保護之。以兩劑其平。再就受違法處分者而言。訴願至最高行政官署後。如不服決定。得又提起行政訴訟。設原處分者。卽爲最高之行政官署。則將若之何。我國有鑒於此。故於訴願法規定。凡因違法或不當處分。皆得提起訴願。

惟訴願之提起。其出於不當處分與出於違法處分者有別。一則經中央或地方最高行政官署之決定。卽別無救濟之道。一則于茲決定之不服。尙得提起行政訴訟。是其所異也。至行政訴訟之規定。凡提起行政訴訟。必受違法之處分。惟該處分出於中央或地方最高行政官署。則直接向平政院提起。其非然者。必先依訴願法規定。以提起訴願。如仍不服而後得向平政院請求救濟焉。然則訴願與行政訴訟之關係如何。亦大略可知。而欲求兩者區別之要點。要不能謂其出於性質上之差異。特在於處理官署之不同已耳。蓋從我國之現制而觀察之。固得有如此之論斷也。

第二 訴願之範圍

所謂訴願之範圍者。卽得以提起訴願之事件之範圍也。各國關於此之規定。有概括主義。與列舉主義之分。惟各事件而一一列舉。殊難免缺漏而不周。故我國訴願法。以概括出之。其第一條云。人民對於左列各款之事件。除行政訴訟及其他法律別有規定外。得提起訴願。

- 一 中央或地方行政官署之違法處分。致損害人民權利者。

二 中央或地方行政官署之不當處分。致損害人民利益者。

依上所述。則訴願之範圍。有左之三要件。

其一。訴願者對於行政官署之行政處分爲之也。夫行政處分。與行政命令有別。一則爲具體的意思表示。僅得適用於特定之人。一則爲抽象的意思表示。得以適用於一般之人。茲既明定對於行政處分爲限。而不及於行政命令者。其立法上之理由。蓋以命令苟有瑕疵。可請願於國會。以法律變更之。不宜出於訴願也。

其二。訴願者對於違法或不當之行政處分爲之也。違法處分。指處分而違背法令者。不當處分。指處分而過重過輕者。我國訴願法規。定於不當處分。外對於違法處分。亦許提起訴願。是訴願乃爲行政訴訟之階級耳。

其三。訴願者因權利或利益受損害之行政處分而爲之也。何謂利益。事實上能滿足人類欲望者是已。何謂權利。法律上所示利益之界限。而認許個人得以自主者是已。是則人民之出於訴願。必其權利或利益受有損害。可不待言也。

第三 訴願之提起

訴願之提起。首應說明其提起之人。即訴願權屬於何人之問題。此必其人有權利或利益。爲行政處分所損害者。而後有此權也。權利惟此是否僅限於一人。抑法人亦能以其名稱提起訴願否也。在訴願法第七條規定。法人固得提起訴願者。即縣自治法第六十四條第二項規定。自治團體亦得依法提起訴願。而同法第九條固明定自治團體爲法人也。至受損害者爲多數人。自應得爲共同訴願。特須由該訴願人中選出三人以下之代表者。此代表者。應提出委任書證明代表之事實耳。（訴願法第十條）次說明提出之法定期間。於受處分書或決定書之次日起。六十日內提起訴願。其因事變或故障致逾限時。應聲明理由。請求受理。訴願機關之許可。又凡期限之末日。爲國慶星期及其他休息日。毋庸算入。（同法第八條各項）其以郵遞訴願者。則郵遞日數。亦不算入。（同法第十八條）蓋其所以設定期限者。俾行政處分不至永取不確之狀態也。又須說明提起之程序。凡提起訴願須具書狀。載明訴願者姓名。年齡職業住地。若爲法人。則其名稱及住址。又原處分或原決定之行政官署。訴願之事實理

由證據年月日等。均須記載。其有證據書狀者。須具繕本。業經訴願者。並須附錄原訴願書及原決定書。由訴願人署名簽押。此則提起程序之大略也。(同法第九條)至訴願提起後。在受理官署未決定前。其原行政官署之處分或決定。毫不受訴願之影響。即其效力仍然存在。惟法令別有規定。或受理機關認為必要時。得停止其執行焉。(同法第十六條)

第四訴願之受理及決定。

訴願之提起。其受理之行政官署。對之得審查其實質及形式之要件。果能適合與否。如其不合。則於收到訴願書後三日內發還或駁回之。或令其於一定期限內改正程式。(同法第十五條)惟受理訴願之機關。以原則言。因係原處分行政官署之直接監督官署。(同法第二條)要亦有不盡然者。即凡經訴願而不服決定。仍再訴願。則以原決定行政官署之直接上級官署為受理機關。(同法同條第二項)此其例外。一又如原處分行政官署之上別無監督官署。則惟以原處分行政官署為受理訴願之機關。(同法第五條)第此等訴願。祇限於不當處分之原因。實則即對於此處分。提出異議而已。此又其例外。一至對於地方最高行政官署

不當處分之訴願。則不特定中央最高級行政官署爲受理機關。(同法同條第二項)蓋恐提出異議於原處分之地。地方最高行政官署必鮮有效。不得不出此例外之規定也。訴願如經受理。則應決定之。決定者。對於訴願原因之行政處分。而審決其適當或合法與否之謂也。故訴願決定之內容。質言之。非出於駁斥。則撤銷或變更之二者。必居其一矣。所謂駁斥者。卽認訴願爲無理由。而爲維持原處分或決定之謂也。或撤銷或變更者。乃認許訴願而使原處分失效之決定也。然撤銷與變更。又自有別。一則僅撤銷原處分而止。一則於撤銷原處分外。更須爲新處分以代之。夫訴願之決定。其効力不僅直接及於訴願人。且足以拘束原處分或原決定之行政官署。特不能及於處分以外之事項。所以然者。行政處分之性質。原祇限於特定之人事而決定。固爲處分之一種也。

第三章 行政訴訟

第一 行政訴訟之性質

行政訴訟者。行政裁判機關所管轄之訴訟也。換言之。卽人民因權利受損害於行政官署之

違法處分。而對於行政裁判機關。請求撤消變更之一種方法也。我國實行此制度。則在民國三年平政院成立後。蓋民國成立之際。臨時約法第十條。雖規定人民有陳訴於平政院之權。然平政院如何組織。以及陳訴如何規定。茲事體大。一時草創。未能輕議。及此。故兩年間。關於行政救濟。亦繼依普通訴訟或訴願之方法出之而已。在英美兩國。及其領地。關於行政訴訟之審理。不另設有行政裁判之機關。故人民之權利自由。皆受所謂普通法之保護。而大陸各國。除比利時外。凡人民對於行政官署損害權利之訴。必由行政裁判機關為審理。此兩者制度之利弊。姑不具論。而我國則固採大陸派主義也。

行政訴訟之本質。是否為訴訟。此亦一問題。在民刑訴訟。係對於一私人之不法行為為之。而行政訴訟。則對於行政官署之違法處分為之。故其審理機關。判然有別。其判別之理由。則以審理行政訴訟。必需行政法上之知識。未必通常司法官所能勝任愉快。且恐行政事件。若屬於司法權之監督。有妨行政之獨立也。然行政訴訟。並不因是而失其訴訟之本質也。蓋從我國行政訴訟法上觀察之。當提起訴訟時。固明明有原被告兩造。互相反對之主張。平政院亦

得使兩造出庭對審。而後宣告。且審理必由合議制之法。應行之。凡訴訟之形式。固無不備具。然究不能謂與普通訴訟無異者。蓋行政訴訟法。固明定平政院不得受理要求損害賠償之訴也。原平政院之設。祇裁決行政處分之取銷或變更而止。若損害賠償之要求。顯非行政事件。而爲民事事件。平政院自不得侵越司法權限而爲審理。故行政訴訟之界限。卽專以裁決行政處分是否合法爲目的之訴訟也。

第二行政訴訟之範圍

我國採用奧大利制度。以概括之標準。定行政訴訟之圍範。故行政訴訟第一條云。人民得提起行政訴訟於平政院之事件如左。

- 一 中央或地方最高行政官署之違法處分致損害人民權利者。
- 二 中央或地方行政官署之違法處分致損害人民權利。經人民依訴願法之規定。訴願至最高行政官署。不服其決定者。

試就上列得提起行政訴訟之事件。以觀其範圍可得而斷定之。

一 行政訴訟對於行政官署之違法處分而提起之也。夫行政處分苟非違反法規。僅屬公益上不適當之處分。則雖有不服。亦不得出訴於平政院。試徵民國六年一月十日所發限止平政院受理訴訟範圍之訓令。則知行政訴訟事件。祇限於法律問題。而不及自由裁量問題。蓋自由裁量。本無法規以爲準據。(參照六年二月指令平政院請解釋前訓令呈)自無從惹起行政訴訟也。

二 行政訴訟須以權利受損害於行政處分爲原因也。學者有謂行政訴訟專以維持法律爲目的。而豈知其目的尤注重保護特定人之權利。故我國行政法特明定人民權利被損害者。卽有提起訴訟之權。至權利之損害。是否爲直接被處分之人。抑在於第三者。皆非所論。蓋往往有因對於他人之處分。而身受權利之損害。故得提起行政訴訟者。祇須因某種處分而權利受損害之人。不問其是否直接被處分之人也。

三 行政訴訟專向平政院提出之也。行政訴訟之提起。原則上須先訴願。至對於最高官署仍不服其決定時。始得行之。惟對於中央或地方最高官署之處分。不必經訴願之程序。可

直接出訴於平政院。蓋處分而出於最高官署。或訴願至於最高官署。此時非有特設獨立之機關將不能決定其可否。故以平政院雖直轄於行政首長。而爲獨立之行政裁判機關。且行政訴訟採用一審制。凡經平政院裁決之事件。不得請求再審焉。（行政訴訟法第四條）

第三行政訴訟之當事人

行政訴訟上處於當事者之地位者爲何人。汎言之。凡受裁判之拘束者皆是。即合提起訴訟之原告與其相對者之被告。及一切參與訴訟者。均可稱爲當事人也。茲分述如下。

一 原告及被告 人民提起行政訴訟。必因其權利受損害也。則此權利受損害之人。卽爲原告。不問而知。法人亦然。惟行政訴訟法上。不言人民被處分之者。得提起訴訟而言。人民權利被損害者。亦得提起訴訟。誠恐事實上被處分之人。未必卽爲權利被損害之人。故特以權利被損害之人爲原告。其注重保護特定人之權利。蓋可知也。至原告之提起行政訴訟。勢必指定被告之行政官署。果爲何等官署。法律上未有明文。亦一疑問。若因違法處分。

而提起行政訴訟。則以該處分官署爲被告。可不待言。惟已經訴願之決定後。仍有不服。則以決定官署爲被告。或以處分官署爲被告乎。抑兩者皆得爲被告官署乎。在普奧之行政訴訟法。有明文規定。凡已經訴願之決定事件。應以最終決定之官署爲被告。其立法上之理由。蓋以原告既不服決定。則其標的在決定官署。故亦從而以之爲被告官署。此在我國行政訴訟法上。雖未明白規定。而亦條理上當然解釋。平政院裁判例。亦大都採用此解釋也。

二 代理人及參加人 我國行政訴訟法規定。行政訴訟上當事人得委任代理。是原被告均得使代理人實行訴訟之行爲也。(行政訴訟法第六條)此代理人之資格。各國多以律師充其選。我國祇規定行政官署爲當事人時。傳命屬官或聲請主管長官特派委員爲訴訟代理人已耳。(同法同條第二項)又所謂參加人者。即凡與行政事件有關係。從而參加訴訟者是也。其出於自願參加訴訟者有之。或由平政院所命者亦有之。(同法第八條)行政訴訟。所以有參加人之必要者。誠以平政院之裁決。直接受其效果者。固不僅行政官署

已也。或有謂參加人究非當事人而不知參加人之地位。一與當事人無異。故亦受裁決之拘束耳。（同法第三十條）

第四行政訴訟之提起及裁決

行政訴訟之提起。須依一定之形式。首先具備訴狀。就中應記載事項。與前章所述訴願書狀相同。可不復贅。（同法第十五條）

出訴期限亦爲六十日。（同法第十一條）倘逾越期限。必須聲明理由。受平政院之許可。（同法第十三條）平政院受理此訴狀與否。先加以審查。其提起之人有無訴訟權。程序有無違反。或駁回或發還改正。均有一定之程序。（同法第十九條）但平政院如受理訴訟。則應將訴狀副本及其他副本發交被告。限期作成答辯書。答辯書到院後。平政院又須將其副本發交原告。其第一次答辯。如認不足。仍得令原被告互爲第二次答辯。（同法第十七條第二十條第二十二條）此與訴願差異之處。所宜注意。蓋訴願者。訴願人對於處分官署所提出之辨明書。匪特無如行政訴訟上之互相答辯機會。且又無副本。自無從得悉其內容。行政訴訟之効

果。特較訴願爲強者。蓋亦以此歟。

平政院審理行政訴訟。亦以對審主義爲原則。由評事五人組織之合議庭行之。（平政院編制令第二條）或派遣評事與被告官署所在地之最高司法官混合組織之合議庭行之。（行政訴訟法第五條）其未審理之前。曾經指定日期。傳集當事人出庭對審。而該當事人屆時縱不出庭。審理不因之中止。（同法第二十九條）匪特此也。平政院並得依其職權。或由原被告請求逕就書狀裁決之。其裁決之効力。亦不因是而受何等之影響。（同法第二十三條）當事人等對於裁決。固無所上訴。且亦不得請求再審。此以視民刑事訴訟上對於終局判決書。許於一定原因請求再審者。則又大相逕庭矣。豈非行政裁判特異之効力乎。

第三篇 關於內務行政之重要法規

第一章 概論

一國之行政。大別之可分爲五。卽外務行政。內務行政。財務行政。軍務行政。法務行政是也。依

現制中央各部所管之事務。外務財務軍務法務各行政。爲外交財政海陸軍司法各部之所專司。惟內務行政範圍較廣。凡教育農商交通各部所主管。均爲內務之一部分。而其餘一般之內務行政。則均屬內務部主管者也。本篇所述第五章屬於農商部。第七章屬於交通部。第八章之一部分屬於教育部。其餘均屬於內務部焉。夫國以民爲本。故國家行政其重要部分。實在於民事內務行政。卽直接處理民事者也。東西各國皆於內務行政之法令規定特繁。且近世國家以爲官治行政。處理民事未必能至纖至悉。受劃出一定之事項。屬諸自治團體。而付與以自由處理之權。以補官治之不逮。是自治團體之事務。實爲內務行政之一。而依新頒縣自治法之規定。自治團體制定公約。以不抵觸法令爲限（縣自治第十條）然則預備自治。關於內務之重要法規。得不加以研究乎。

抑於此有應聲明者。世界革新。百度俱舉。關於內務事項。細若蠅毛。而我國諸事。草創規定多未完全。且地域廣漠。東西南朔。風氣異宜。情形各別。各省發布單行章程。具有法規性質者。往往不能相同。茲編所述。僅限於中央公布各法規。暨各省單行章程之曾有正式公文。認爲足

資援引者。擇要敘述。其僅爲一省或一地方適用者。應由學者將來處理實務時。互證參考。茲不及焉。

第二章 警察

第一 警察之性質

國家行政之目的。一方面在積極的增進社會之幸福。一方面在消極的排除社會之障害。如振興教育。保護工商。皆屬於積極的。警察則消極的也。顧學者持論。有謂警察之作用。不僅限於消極的。往往積極的事業。亦有警察作用存乎其間。例如謀殖產之發達。而取締肥料。保存風致。而限制建築。是皆出於增進福利之權力作用。其於警察固無權也。殊不知等事業。其目的固屬於積極的。而就取締限制言之。亦不外於排除障害而已。蓋天下之事。原有排除障害而福利自然增加。不必於排除障害之外。別謀增加福利之方法者。故謂以消極的手段。助積極的事業。則可。謂其手段卽爲消極的。則不可也。

警察者。主以排除社會障害爲目的之行政。而其作用。則在於以國家之權力。限制人民之自

由且有時得加以強制手段。是故有目的在排除障害。而手段非制限自由。如以預防水患爲目的。而爲制禦之隄防。起高固之建築。非警察之作用。反之。手段在制限自由。而其目的非以排除障害爲事。如徵兵徵發之目的。在於國防之必要。強迫教育之目的。在於教育之普及。此二者。固亦出於強制制限自由之手段。然亦不能謂之警察也。由是知警察之作用。實有權力服從之關係存乎其間。足人民之行爲。有足以發生社會之障害。警察均得干涉之。而憲法上所規定人民之自由。遂受莫大之影響。故國家行使警察權。必以法令爲準據。而警察命令。又必爲法律所委任。豈非以其侵及人民之自由。不得不慎重之歟。警察又爲本於國家一般統治權之作用。而直接排除社會障害以保持公共利益者也。國家命令強制之作用。有基於特別權力關係者。例如對於軍人官吏學生權力之使用。必具有此等特種資格。方有服從此特別權力之義務。警察基於一般統治權。卽服從統治權之一般人民皆有服從警察權之義務也。且國權之作用。復有特種之設備。間接保持公益者。例如財政權軍政權等。警察則就社會一般之現狀。直接排除其障害而保持其公益者也。

就上述各節可下一定義如左

警察者。爲排除社會之障害。以保持其公益。本於一般統治權。限制人民之自由。有必要時。可加以強制之國家權力之作用也。

第二警察權之組織

依現行官制。內務總長爲總司警務之中央官署。願警察作用。本爲各種行政所必需。舉凡經濟行政衛生行政文化行政交通行政。無一不有待於警察之助。故凡內務行政一部分之官署。如教育農商交通各總長。於主管事務範圍內。對於地方最高級行政長官。有監督指揮之責。是此等官署。對於警察之行使。雖未有直接之作用。其得施間接也明矣。至於各省省長及其他各地方最高級行政長官或道尹。於其管境以內。皆爲有警察權者之上級機關也。

京師首善。在各國莫不有特別制度。我國前清光緒末葉。始設立巡警部。後改民政部。並設內外城巡警總廳。然設廳爲二。實沿五城司防工巡局之舊。不足爲劃一之組織也。民國初元。改設內務部總司全國之警務。其下有警政司爲其補助機關。二年併內外城巡警廳爲京師警

察所。於是首善之警政。乃漸臻完備矣。京師警察廳設總監一人。其下有都尉勤務督察長警正警佐爲其補助機關。並劃分轄境爲二十區。設警察署管理之。其在警察署直接執行警察事務者。則警正警佐及巡官巡長巡警也。

其在各省自前清之季設巡警道。管理全省警務。規模粗具。改革以後。歸併警務於內務司。而內務司爲民政長之補助機關。旋亦裁廢。於是警察行政。直隸於省長。或道尹。在各省省會及商埠地方。設地方警察廳。商埠如無設廳之必要時。得以警察局代之。地方警察廳之與省長同城者。直隸於省長。與道尹同城者。直隸於道尹。其道尹駐地。如非商埠。而斟酌情形。有設廳之必要時。亦准道尹呈由省長聲敘情形。咨達內務部呈大總統核定。其瀕海沿江濱湖連河各地方。得置水上警察廳。亦隸屬於道尹。或因與省長同城。及轄境關涉數道時。直隸於省長。各縣則設警察廳。以縣知事兼任所長。並得置警察分所於縣境繁盛地方。其於縣屬未設警察地方。得設立保衛團。以縣知事爲總監督。遴委地方公正紳民協籌辦理。近復因各省區整頓警政。准其設立全省區警務處。處長承省長之指揮監督。督飭警察廳及各縣知事。統籌整

頓全省警政。以期收迅速統一之效。自七年一月公布各省區警務處組織章程。各省區已次第設立此地方警察機關之大要也。

此外省有警備隊之組織。各警察廳各縣有警察隊之組織。皆所以維持治安警備非常者也。又憲兵官軍士。本司軍事警察。而一方面復爲司法警察官並兼及一般行政警察焉。

在德法諸國。有將關於地方利害之警察權。委任市町村長執之之例。而吾國之縣自治法所規定。則自治團體無執行警察事務之權。不問其關於國家一般之利害。或關於一地方之利害。其警察權固皆操之國家行政官署也。

第三警察權之行使

欲說明警察權之行使。不可不先說明警察法規。警察法規者。定警察權行使之範圍者也。包括法律命令二者而言。以原則言。凡法規必經議會之決議。而以法律之形式定之。警察法規亦何莫不然。實際上主要之警察法規。固多以法律規定者。但警察事須至爲繁瑣。警察法規尤應因時因地而制宜。故東西各國。如日本之天皇。得發獨立命令者。無論矣。其餘各國。亦多

將制定關於警察法規之權。以法律委任於命令。但此種委任命令。不獨行政首長得發布之。凡有警察權之行政官署。皆得發布之。如省道縣及各警察廳之單行章程。固均具有法規之性質者也。

警察權根據法規所定而行使之。其使行之形式。則有左之數種。

一 警察處分 處分與命令有別。已於第二篇述及。而處分又可分爲二。一曰法規處分。又曰執行處分。一曰便宜處分。又曰裁量處分。前者限於執行法令。其處分內容及執行之情形。皆以法令限定。後者爲法令所未經規定事項。得於不抵觸法令範圍內。自由爲適當之處分。蓋社會事項。萬有不齊。決非法規所能網羅罄盡。假使無特別之法規。行政官署卽不爲適當之處分。則社會之安甯。將何以保持。警察處分中。尤以裁量處分爲最多。職是故也。警察處分種類頗多。舉其重要者。分析如下。

(1) 警察下命令 警察下命令者。乃以警察之目的。就實際之事件。命人民以行爲或不行爲之義務之處分也。如達衛生行政之目的。命施行清潔法卽作爲令。爲預防傳染病之蔓延。

延而限定一定之區域。禁人出入。卽不作爲令。而豫戒法第四條規定各款。皆警察下命之處分也。

(2) 證明 證明者。證其事實爲正確之處分也。例如檢驗汽車人力車而付與執照或號牌之類是已。

(3) 警察許可 警察許可者。爲警察上之目的。凡一般禁止之行爲。於特定情形解除其禁止。而認爲適法行爲之處分也。蓋以許可爲必要之行爲。大都有害公共秩序之行爲。故對於一般之人禁止之。惟視其人與設備之方法。倘無妨礙。則對此特定之人解除禁令。其許可必須有法令上之根據。倘法令並無規定。則其行爲當然屬於個人之自由。無庸受官署之許可。如與當商之營業。獎券之發行。皆警察許可之類也。

(4) 認可 認可者。使特定之行爲。發生法律上效力之處分也。其行爲本非法規所禁。一般本得自由而爲之。不過未得認可。卽無法律上之效果而已。認可非如許可。爲一般禁止之行爲。亦不因認可而新增何等之權利。惟基於固有之權能。官署認其行爲並無違禁情形。

而付與以法律上之效力而已。

二 警察強制 警察強制者。因警察上目的對於個人身體或財產加以實力。使實現其所以期之特定之狀態也。其與警察處分不同之點。一為法律的行為。由意思表示而成。一為事實的行為。以實力使外界生事實上之變化之作用也。

警察強制。依行政執行法所規定。可分間接強制處分。直接強制處分兩種。（行政執行法第一條）

一 間接強制處分其方法有二。一曰代執行。一曰科三十元以下之過怠金。（同法第二條）

(1) 代執行 代執行者對於違怠得以他人代作為之義務之人所施之強制手段也。無論官署自己代為執行。抑命人代為執行。皆得向義務者徵收執行費用焉。（同法權三條）

(2) 過怠金 過怠金者。以強制警察處分之遵由為目的。於為該處分之時。或為該處

分之後。豫行告誡。以若不遵用此處分。當課以一定罰則。本於此豫告而實行之強制之法也。於此有應注意者。無論爲代執行或科過怠金。原則均須豫行告誡。但在代執行認爲有緊急情形時。得不行豫告逕行執行。若科過怠金則必須經過豫告程序也。

(同法第二條第三項)行政執行法規定得用間接強制者如左。(同法第四條)

一 依法令或本於法令之處分。本人負有行爲義務而不爲者。

二 依法令或本於法令之處分。本人負有行爲義務。而不爲其行爲。非他人所能代理者。

三 依法令或本於法令之處分。本人負有不行爲義務而爲之者。

有以上第一款情形時。得爲代執行。有第二第三兩款情形時。得科以三十元以下之過怠金。

二 直接強制處分。其方法有三。曰對於人得爲管束。對於物得扣留使用處分。或限制使用。對於家宅及其他場所得侵入搜索。(同法第六條)

直接強制處分。係以實力加於人民之身體或財產而施以壓迫。爲最有效最確實之強制手段。然稍一不慎。卽不免爲國權之濫用而侵害人民之自由。故必以法律限制之。依行政執行法規定。必施之強制手段不能達其目的。或事機急迫時始得行之。（同法第八條）而實施之際尙有種之制限。卽（一）人之管束不得至翌日入後。（二）物之扣留除依法應沒收或應變價發還者外。期間至長不得逾三十日。（三）家宅及其他場所之侵入。除事机緊迫認爲於人民之生命財產有危害或於公安有妨害時。及旅館酒肆茶樓戲園其他公共出入之場所外。限於日出後日入前。若在日入後日出前侵入時。非告知本人不可。（同法第七條第二項）至得爲強制處分之事項如左（同法第七條）

甲 以保護個人及他人爲目的之直接強制。

子 酗酒泥醉者之管束。

丑 瘋人發狂者之管束。

寅 意圖自殺者之管束。

卯 暴行或爭鬥之人之管束。

辰 人民之生命身體財產認爲危害迫切時。因救護而爲家宅或其他場所之侵入。

乙 以維持公安爲目的之直接強制。

己 認爲須救護或有害公安之虞者之管束。

午 軍器凶器或其他危險物品或有危險之處之物品之扣留。

未 天災事變及其他交通與衛生或公安上有危害之情形時。土地房屋物件之使用

處分。或使用之限制。

申 認爲有賭博及其他妨害風俗或公安之行爲時。家宅或其他場所之侵入。

警察上強制手段。除適用行政執行法外。其最顯著者。卽使用警械。依警械使用法所規定。警械之種類。爲棍與刀槍三者。通常期間。警察官吏。例應佩帶警棍警刀。若內務總長警察官署長官。因維持安甯秩序認爲必要時。得命其執持鎗械。(警械使用法第二條)但非事機危迫。不能以他種手段達其目的。時不得拔刀或放鎗。(同法第四條)且警察強制之目的在除去

違警察之狀態而止。假因拔刀或放鎗而其人卽有畏服之情形。自應立時中止。（同法第五條）若非異常急迫。當注意勿傷及其人致命之部位。（同法第七條）對於被強制者以外之人。尤須注意。勿使負傷。（同法第六條）如傷及以外之人時。除加害之警察官吏應依刑律處斷外。國家對於被害人應給與以撫卹費。（同法第九條）又已拔刀或放鎗後。無論曾否傷人。應將必要情形卽時報告該管官署長官。（同法第八條）蓋以此種強制手段最爲嚴重。故不可不有詳密之規定也。

以上所述。爲一般警察之概念。茲更就關於警察現行諸法規。說明如左。

第一節 保安警察

保安警察者。保持一般之安甯幸福之謂。申言之。對公共之安甯秩序。人民之自由幸福。有加以危害之虞者。行政官署依其職權。施以防止之謂也。從廣義言之。司法警察。非常警察。皆具有警察之性質。惟前者其行政統系之所屬既殊。屬于刑事訴訟附屬的法規。後者多籍兵力以達保安之目的。大抵不受行政法規之拘束。與普通所謂保安警察不相干涉也。

保安警察在防止一般之危害。既如上述。其危害之原因若何。不外人物及行爲之三種。故保安警察之事項。亦可區爲左之三種說明之。

一 關於人之保安警察事項。

二 關於物之保安警察事項。

三 關於行爲之保安警察事項。

第一款 關於人之保安警察事項

所謂關於人之保安警察事項者。卽依其人之性質。恆足以引起社會危害之虞。不得不需警察上之處置之謂。然於此有一問題。若乞丐不良少年之救助感化事項。性質上已屬於救貧行政教育行政之領域。不專屬於保安警察之範圍。精神病者之永久處置。亦與他之行政相關連。非純然保安警察之事項。蓋保安警察事項僅消極的防止。一時的危害而已。依違警罰法之規定。關於特殊之人之處罰如左。

一 游蕩無賴行跡不檢者。

二 僧道惡化及江湖流丐強索財物者。

三 暗娼賣姦或代爲媒合及容留止宿者。

四 唱演淫詞淫戲者。

以上所定之罰。皆爲十五日以下之拘留。或十五元以下之罰金。

依預戒法之規定。關於特定事項。應受預戒之人如左。

一 無一定職業常狂暴之言論行爲者。

二 妨害他人之集會或欲行妨害者。

三 不問公私干涉他人之業務行爲。妨害其自由。或欲行妨害者。

四 不知檢束。常有破壞社會道德。或阻撓地方公益之言論行爲者。

五 意圖妨害他人之集會。或他人之業務。或欲行妨害。而使用有上述第一及第四之

情形之人者。

凡受此預戒之人。命以一定之作爲或不作爲之義務。並預告以若以一定之期間內。違反此

義務時。須處以相當之罰則。且在預戒期內居住移轉。受有一定之限制。規定甚嚴。蓋不如此。不足以達預戒之目的故也。

於此有一問題。所謂游蕩無賴行跡不檢。及僧道流丐之強索財物。與應受預戒之無一定職業。常有狂暴之言論行爲者。同異若何。如以爲同。則適用之法律何以各異。如以爲有異。其區別又將安在。不可不加以研究也。

第一 因違警受罰。與受預戒命令之人。兩者之地位如何。

違警之處罰。或出於故意。或出於過失。國家因欲達其一己或國民全體之利益之目的。必須實行其命令。故對於違反者。不得不加以制裁。受此等制裁之人。於社會上初無喪失廉恥之虞。若預戒命令。雖未必課以一定之罰。然制限受預戒命令之人之自由者甚大。故在預戒期間內。往往有停止其公權之行使者。此兩者之地位之所以不同也。

第二 違警罰與預戒其處分。既以預戒爲重。則應受預戒之原因之情事。亦自較重於違警行爲也。

故無一定職業常有狂暴之言論行爲者。與游蕩無賴行跡不檢及僧道乞丐之強索財物者。相似而實非。蓋前者乃一種之常習。若不加以檢束。俾之矯正。恐將成爲不容於社會之共同生活之惡性。後者則第屬一時之事。故施以一次之罰。而卽期其足資儆戒耳。兩者之間。固不可同日語也。

第二款 關於物之保安警察事項

所謂關於物之保安警察事項者。卽依其物之性質。對於社會有危害。或有足以發生危害之虞者。及其他一切事變。不得不需警察上之處置之謂。關於此之保安警察。可分爲四種。說明之。

一 危險物 危險物凡銃炮火藥及其他有爆裂性之物品。並一切物件之有軍器凶器之裝製設備者皆是。此類物件。既不僅以國家專用爲限。故無國家獨立之必要。然放任自然。則不免發生危險。現在各國關於危險物皆設有嚴密之規定。如營業之許可。不時之檢查。皆是不甯惟是。卽一般需用此物之人。亦有相當之檢束焉。

危險物關於公安者甚大。約而言之。有左之二種。

(1) 物質上之危險。此類物品之製造運輸。須於適當之處所。依一定之裝置。藉防爆發之虞。若私自製造搬運。其設備難保安全。脫有疏虞。一般公衆受害。何堪設想。

(2) 人爲上之危險。凡不經官之檢查監督。則此類物品以之供給何等之人及何等目的之用。皆屬不可知之數。其危險之大。有不待煩言者。

依現行法規。對於危險物之處置。得分爲左之二種說明之。

(1) 製造運輸軍器及爆裂之製限。凡未依法令經一定之許可。而製造運輸軍器或爆裂物者。由警察官署扣留其軍器或爆裂物。認爲有違犯嫌疑時。得向本人或爲之隱庇者逕行搜索。

(2) 儲藏攜帶軍器及爆裂者之制限。除軍人警察官吏及其他依法令得攜帶軍器外。不得攜帶軍器。有違犯者。扣留。認爲有嫌疑者。得逕行搜索。又行政官署因維持安甯秩序。認爲必要時。並得禁止私藏。

其他違警罰中。恐於社會有發生危險之虞。亦設有一定之罰則。其重要者如左。

(1) 未經官署准許製造或販賣煙火者。

(2) 於人烟稠密之處燃放烟火及一切火器者。

(3) 發見火藥及一切能炸裂之物。不告知警察官署者。

(4) 未經官署准許攜帶兇器者。

(5) 於人家近旁山林田野濫行放火者。

以上所定之罰則皆爲十五日以下之拘留。或十五圓以下之罰金。

二 衛生上有危害之物。如傳染病或其他疫病流行時。病者之物品及飲食物之售賣。以及一切污濁之物品之處置監視。皆保安警察所應有之事項。

三 事變 天災事變之際。關於警察上之作用行政執行法。有一般之規定。(第七條第七款。遇有天災事變及其他交通上衛生上或公安上有危害情形。非使用或處分其土地家屋物件。並限制其使用不能防護者。得行直接強制。)及違警罰法設有一般之罰則。(第三十二條第七款。當水火及一切災變之際。經官署令其防護救助。抗不遵行者。處十五日以下之

拘留。或十五圓以下之罰金。而已。

第三款 關於行爲之保安警察

依現法令關於行爲之保安警察事項得分爲出版集會結社及羣衆聚集等第三項說明之。

一 出版警察

第一 出版之意義

出版者。印刷文書圖畫而出售或散布之謂也。依通常之意義解釋。所謂文書圖畫者。依一定之方式。以文字或形象表章之。所謂印刷者。將文書圖畫以手書以外之方法模製之。所謂出售或散布者。對於多數而發行之。故僅爲文書圖畫之撰作。而未印刷屬於著作之範圍。固不得謂爲出版。僅爲印刷而未出售散布。其思想尙未傳布於公衆。仍不得謂出版。但既印刷矣。則或以機械或以印版。又其他化學材料皆無不可。既發行矣。或爲有償之出售。或爲無償之散布。皆在所不論也。

第二 出版之立法主義

關於出版立法上有二大主義。一預防主義。一鎮壓主義。所謂預防主義者。於出版之前。檢閱其文書圖畫。而後與以許可。故又稱許可主義。所謂鎮壓主義者。出版任各人之自由。惟認爲有妨公安時。以一定之方法鎮壓之。故又稱自由主義前之主義。惟能防患於未然。而於人類之自由。未免有干涉過甚之嫌。依吾國出版法之規定。似取自由主義。蓋著作刊行之自由。載在約法。固應如是也。

第三 出版之責任

關於出版事項。依出版法之規定。法律上應負責任之人有三。

- (1) 著作人。以著作人及有著作權者爲限。
- (2) 發行人。以販賣文書圖畫爲營業爲限。但著作人及著作權承繼人得兼充之。
- (3) 印刷人。以代表印刷所者爲限。

第四 出版之制限

關於出版之內容。若涉及法律所禁止之事項。應受一定之制限。

甲 絕對禁止事項。

(1) 淆亂政體或妨害治安者。(2) 敗壞風俗者。(3) 煽亂或匪犯罪人刑事被告人或陷害刑事被告人者。(4) 輕罪重罪之豫審案件未經公判者。(5) 訴訟或會議事件禁止旁聽者。

乙 相對禁止事項

(1) 應經許可之事項。如揭載軍事外交及其他官署機密之文書圖畫是。
(2) 以保護私人爲目的者。如攻訐他人陰私損害其名譽是。

第五 不法出版之警察處分。

- (1) 禁止發行。
- (2) 沒收其印本及其印板。
- (3) 罰金。

二 集會。

集會者欲達一定之共同目的。多數之人一時會同於一處之謂也。關於集會警察之行動。隨

其目的及方法之不同。而有寬嚴之別。以目的言。有政事集會。與非政事集會之異。以方法言。有屋內集會。與屋外集會之分。因政事集會及屋外集會。關於公安者大。較之非政事集會及屋內集會。常從嚴處置焉。

第一 政事集會。警察上之注視。及監督方法。分爲三項說明之。

一 報告。政治集會。須於十二小時前。呈報於所在地之該管警察官署。關於公共事務之集會。認爲維持安甯必要時。得命令其呈報。此政治集會。與非政治集會之異點也。

二 集會人之制限。依治安警察法。惟政事集會有此規定。

三 警察官之監臨。政治集會。以警察官監臨爲原則。非政治集會。惟認爲必要時。得設監臨而已。

第二 屋外集會。不問其目的如何。皆與公共之安甯有關。故於集合之二十四小時前。必須呈報於警察官署。如認爲有妨害之虞時。且有限止禁止。或解散之權限焉。

三 結社

結社者。因欲達一定之共同目的。本於特定之多數人之合意成立之團體之謂也。其種類可大別爲政事結社。非政事結社。及祕密結社三者。關於政事結社。非政事結社。警察之行動略與政治集會。非政事集會同。至祕密結社。依治安警察第九條第一款解散之規定。蓋絕對的禁止焉。

四 羣衆聚集

羣衆聚集者。集合結社以外之多數人之行爲。有影響於公安者。亦不得不需警察管理之謂。依治安警察可分爲二項說明之。

- (1) 屋外集會及公衆運動遊戲或衆人之羣集。
- (2) 通衢大道及其他公衆聚集往來場所。黏貼文頁圖畫或散布朗讀。又或爲其他言語形容。並一切作爲者。
- (3) 勞動工人之聚集。

第二節 非常保安警察

第一款 戒嚴

一 戒嚴之性質。戒嚴者。遇有戰爭或其他非常事變。對於全國一地方以兵備警戒之謂也。依此定義。戒嚴之要件。可分爲二。卽戒嚴之事由。須爲戰爭或非常事變。戒嚴之地域。須爲全國一地方。須劃定區劃而布告之。

二 戒嚴之效力。戒嚴之效力。可分爲權限之移轉及自由之限制。所謂權限移轉者。於戒嚴之區域內。以行政權及司法權之全部或一部。移轉於軍隊司令官之掌管。所謂自由之限制者。於戒嚴之地域內。以司令官之權力。對於人民之自由。得爲種種之限制。（參觀戒嚴法第十四條）

第三章 民籍

第一節 概論

國家欲達行政之目的。不可不明人民之身分及屬籍。以定其對於國家之關係。身分者。人於

社會有法律上地位之意也。屬籍者。人於居住地域生法律上之關係也。民籍者。二者之總稱也。欲明此二者之行政。即民籍之行政。換言之。民籍法之重要事項。乃戶籍法與國籍法也。戶籍法者。規定關於各個人身分及屬籍之事項也。（我國現尙無完全之戶籍法。僅有調查戶口章程）國籍法者。特關於中國人民定必要之條件。以明人民之身分及對於國家之關係。（民國元年十一月公布法律第四號國籍法）極而言之。國籍乃戶籍法一部分之事項也。唯國籍法之所定。祇以國民之身分得喪變更爲主。而戶籍法則證明身分之得喪變更爲目的。故其立法之趣旨亦不同也。

汎稱民籍。即關於法人事項亦應包含其中。然於民法及國際私法業已說明。至論國籍之原理。屬於民法之範圍。戶籍之原理。屬於民法之範圍。固不俟言。且關於國際私法上問題亦復不少。此唯述其概要耳。

第二節 國籍

中國人民依法令之所定。享有公私法一切之權利。外國人匪特無通常之公權。即於私權亦

於吾國法令及條約無禁止者。始得有之。故國籍之有以法律上之種種之點。而得知其關係也。

第一國籍之取得。國籍之取得。有生來之中國國籍。與外國人取得中國國籍二種。生來之國籍。因出生之事實而定。外國人之取得中國國籍。皆謂之歸化。歸化亦有在法律當然歸化者。亦有依特別之處分者。前者出於親族法上之關係。後者對於其一定之條件而經內務總長之許可。普通曰歸化者。乃狹義之歸化。專指依特別之處分而言也。取得中國籍者。以與中國人民享有一切之能力為原則。其中有二三種之國籍取得者。即歸化人與歸化人之子。取得中國國籍。及中國之義子。或因招贅而取得中國國籍者。須制限公權。不得任一定之官職及公職。但在中國有特別之殊勳。許可歸化者。除大總統副總統外。依國籍法第八條。歸化者自取得國籍日起。十年以後。得由內務總長提出國務會議。解除其制限。

第二國籍之喪失。國籍之喪失。有依親族法上之關係。有因特別之原因者。乃與自己之志。望取得外國之國籍是也。凡關於國籍喪失有二個重要之制限。(一)成年之男子服陸海軍

之現役。或有服兵役之義務尙未服役時。(二)現任文武官職或各議會議員。雖其有喪失國籍之原因。亦不准許其喪失國籍。

第三國籍之回復。國籍之回復者。乃喪失中華國籍者具備一定之條件。再得復歸中國之國籍。毋須從一般國籍取得之規定。祇依簡易之方法可也。

第五章 產業

第一節 概論

自十八世紀經濟學機械學大明之後。農林工商之業發達非常。物與物相競。國與國相爭。非出力以從事於殖產興業之途。不足以生存而均勢。故近數十年來。各國經營政治武力。大都為擁護其生計。維持其生計起見。我國值改革之後。處積弱之時。金融益見恐慌。民生日形彫敝。尤非切實振興產業。以裕國計厚民生不為功。願言之匪艱。行之維艱。國家及地方團體。依如何程度而干涉保護之。並依如何之方法。以定國家與地方權利義務之界限。此產業行政

之不可不攷求也。

第二節 原始產業

第一款 概論

殖產興業。首宜力圖本計。利用厚生。故歐美富強之邦。無不以提倡農林墾牧漁獵諸政爲先急之務。然農林行政。頭緒紛繁。必須國家官廳。與地方團體調劑得宜。挈其綱要。方是以利設施而期實效也。

第二款 森林

第一森林之種類。及森林之所有者。森林分爲國有林。公有林。私有林三種。國有林屬於國之所有。公有林乃地方團體及其他公共團體所有之森林。私有林則一個人或私法人所有一森林之謂也。國有林有自來卽屬於國所有者。或由國家依買賣交換方法而取得之者。及依公法上之關係而取得其所有權之兩種。由前之說。固別無疑義。由後之說。其原因有二。

(1) 確無業主之森林。及依法律應歸國有者。均編爲國有林。

(2) 公有林或私有林。於國有林之經營有重大關係者。得以相當價值收歸國有。國有林由國家一己之經營。原則屬於農商部之管理。但除有左列情事之森林而外。得委託地方官署管理之。

(1) 森林之關係江湖水源者。

(2) 森林之面積跨越兩省以上者。

(3) 森林之關係國際交涉者。

第二森林所有者之權利義務。森林所有者。關於其森林之權利義務。純屬於民法上之權利義務。不屬於行政之範圍。茲所論述者。唯在依公法上之法律關係。所有之特殊權利義務耳。所謂特別之權利義務者。卽土地之收用及使用是也。森林之性質。與他之產業不同。其有關於公益者甚大。蓋森林可以調和雨暘。防禦風災。於衛生上農事上頗關重要。卽以經濟言之。林業之經驗。萬不能求速效。故往往非私人之力所能勝任。如前所揭國家於經

營森林有重大關係時。對於公有或私有之森林有徵收之權利。又因保安林之編入。得以使用公有林或私有林。並禁止其樵採森林之所有者。對於國家此等權利即負有犧牲其所有權之義務。至關於森林之徵收或使用。不適用一般之土地收用法。收用時之價值。及編入保安林之損害賠償。皆由農商部認定。所有者有不服時。僅得依訴願法或行政訴訟法提起訴願或行政訴訟。藉資救濟而已。

第三保安林 保安林乃保持公安之森林之意也。蓋森林之種類。不問其屬於公有的或私有的。祇須於法律上有編入必要之目的。而加以特別之制限。與特別之保護。均為之保安林。茲舉森林之性質得編為保安林如左。

- (1) 關於預防水患者。
- (2) 關於涵養水源者。
- (3) 關於公衆衛生者。
- (4) 關於航行目標者。

(5) 關於便利漁業者。

(6) 關於防蔽風沙者。

一 保安林之編入及解除 保安林之編入。不問其所有者之爲國家公共團體或個人。但使其森林之性質有上述六項之一者。卽得行之。惟公有林或私有林因編爲保安林致受損害時。國家須補償之耳。保安林之編入時。或業已編入保安林厥後認爲無必要之時。得解除之。其認定權屬於農商部或地方最高行政長官。

二 保安林編入之效果 蓋不論公有林私有林。一經編入爲保安林。則屬於國家管理之下。而行政官應卽可加以特別之制限。與夫特別之保護也。凡關於伐採竹木。傷害樹林。開墾土地。或掘採土石。切定樹根草根埋木等項。非經地方長官許可。不得任意行之。又主管官應得對保安林之所有者。制限其使用收益或禁止之。並可指定其施業及其保護之方法。若保安林之所有者。違反其以上之制限與官廳意旨者。地方長官得命其造林及其他復舊必要之行爲。至保安林之所有者。因其禁止而蒙直接之損害。或依指定致增

造林之費用。政府當負補償之義務。固不待言。若公共團體或私人因保安林之編入。亦增若干之利用。蓋亦當有賠償之責任。無妨令其負擔其全部或一部分也。

抑保安林以外之森林。凡於國土公安有重要關係。經主管官廳之認定。亦得指定區域得制限其開墾或禁止之。蓋不僅保安林也。

第四營林之監督及獎勵 (一) 監督。國家對於公有林或私有林之有權者。有貪圖私利怠其經營。而於經濟上或保安上有危害之虞。主務官廳得干涉其經營。即謂之營林監督。其監督之方法。有積極消極兩種。積極之監督者。對於公有或私有荒山得酌定期限。強制造林。消極之監督者。對於公有或私有森林禁止或限制其開墾。又所有者如有濫伐或荒廢之行為時。得限制或儆戒之。(二) 獎勵。國家所有之官荒山地。合于造林之用者。對於個人或團體之承領人。得無償給與之。依其申請限其造林之部分。自承領之日起。得于五年以外三十年以內免除其地租。此外對於造林之有成績者。並可有勳章之獎勵焉。

第三款 鑛業

第一鑛物及鑛物所有權。鑛業之盛衰與國家經濟之消長有重大之關係。又其業務之性質。有不得不為特別之監督。此鑛業行政之所尤為重要也。鑛業行政之目的。在鑛業之保護及監督。故專門學上之所謂鑛物。與此目的無關。不適用鑛業之法規。此各國之鑛業法。所以有法定之分類也。我現行鑛業條例第六條。亦分之為三類。而一一列舉之焉。土地所有權。涉及於土地之上部及下部。雖為羅馬法以來法律上之原則。然關於土地一部分之鑛物所有權。則夙為立法之大問題。現今各國之制度。尙未一致。約而舉之大要如左。

(1) 併有主義 依此主義。鑛物所有權包含土地所有權之中。土地所有權者得自由探掘其所有地內之鑛物。英美兩國之制度。蓋屬於此種主義者也。

(2) 非得有主義 此主義乃土地所有權與鑛物所有權。各相獨立。土地所有權者。對於其所有地內之鑛物。不得任意探掘者也。然此主義之中。又有二個之相反主義。卽專有鑛業主義。及自由鑛業主義是也。專有鑛業主義者。鑛物獨歸政府之專有。禁止私人之探掘。此主義乃古代專制政治之遺物。現今殊未有採用之者。自由鑛業主義。

乃現今各國所通行。其中又別爲先占主義及特許主義各種。先占主義者。礦物所有權不屬於土地所有者。又不屬於國家。恰與無主物同。不問何人。可依發見而探掘之。普國之制度。卽探此主義者也。特許主義者。礦物雖爲國有。然其旨趣。專使礦物所有權從土地所有權而獨立。非若專有主義之必由國家探掘也。私人或私法人苟具有
一定之條件。特許其探掘權。法日兩國之制度。卽屬此主義也。

我國現行鑛業條例亦係特許主義。

第二

鑛業及鑛業權 探鑛探鑛及其附屬事業謂之鑛業。探鑛者。欲知鑛物存在及其良

否而試掘之謂。探鑛者。業已確知鑛物之存在且良好。以取出其鑛物爲目的而探掘之謂也。然鑛物如欲使之具有經濟價值。則選鑛製鍊之事業。必不可少。此等事業。大抵附屬於探鑛。或探鑛者居多。故其事業雖屬于工業。而與原始產業有異。然在法律便宜起見。亦與鑛業同視。惟既云探鑛探鑛之附屬事業。則其範圍自有一定之限度。卽以關聯于礦物之探探之必要爲準則。若純然之製造工業。例如以產出之金屬製造金屬器具。以產出之石

類而爲種種之彫刻。則雖與礦物之採探同時經營。亦不得謂之附屬事業也。

探礦權及採礦權爲礦業權（第二條）探礦權及採礦權於政府所准許一定之土地區域內得享有之。稱爲礦區（第十二條）此兩種權之取得方法。及其行使時制限。大都適用共通之規定。然于現行法尙於二者之間。有特異之點。其最著者如左。

(1) 期間之有無 探礦權爲無期之權利。卽礦物存在之間。具有探礦權者。得以享有行使其權利。探礦權則反之。乃有期之權利。不得存續二年以上。卽過二年之後。當然消滅也。

(2) 礦物之處分 探礦權者。於採礦時所得之礦物。得任意處分之。而有探礦權者。則不然。非經礦務官署之許可。不得出售或消費。

(3) 抵當權之目的之適否 探礦權不得爲抵押之目的。（第二十六條）探礦權得爲抵押之目的。準用物權不動產諸法律之規定。但同一礦區內礦業權及其他物權同歸於一人時。其他物權依然存在。又礦業權不可分割。

第三 礦業權之主體 礦業權之主體以中國人民及依中國法律成立之法人爲限（第三條）故外國人雖得與中國人民合股取得礦業權而外國所占股分究不得逾全股之半也（第四條）至二人以上合辦礦業謂之共同礦業權共同礦業以共同出資爲鑄業者其事業通常視爲合夥事業故在法律亦認爲合夥契約又此種合夥事業在法律上一一爲行政之處分徒增無謂之手續耳故命選定一人爲代表其代表者對於國家固有一般之代表權即對共同礦業志願人亦適於此種之規定

第四 鑛區 鑛區者鑛業權者也政府探鑛或採鑛之土地區域之謂也其境界以直線定之地中開鑛之界限之所寄也故在同一鑛區不許有同一之鑛業權同時並存但異種目的之礦質則不在此限耳關於鑛區之制限各國之立法大都設定最大限度以防鑛業爲少數人所壟斷之弊也我國現行鑛業條例規定煤鑛區之面積以二百七十畝以上十方里以下其他各鑛以五十畝以上五方里以下爲限是並最小限而亦設定之蓋因鑛區過小亦足妨害鑛區之發達故也

第五 鑛業權之設定變更移轉及消滅 (1) 設定鑛業者。乃依行政行為而設定之私權也。鑛業權之特許。乃行政處分之一種。所謂設權行為也。蓋既採用特許主義。則鑛業權利之取得。自非依法定程序。經國家之准許不可。此種處分。雖係公法上之行為。而因准許之結果所取得之鑛權。其性質屬於私權而非公權也。(2) 變更鑛業權之變更者。乃鑛業範圍生伸縮之時。即鑛區之分合增減訂正及改正之場合之謂也。鑛區之分合。從業務之情形而生。唯採鑛權者得為申願鑛區之增減。亦依業務情形。况採鑛探鑛均得出願鑛區之訂正。有鑛區之位置形狀有相異之處。而損鑛利者。有與隣接鑛區掘進必要之場合。而行訂正者。前者固須採鑛者之聲請。官廳亦得令其更正。後者專俟申請。即可訂正也。(3) 移轉鑛業權之移轉者。鑛業權發生繼承讓渡。強制執行。及滯納處分之場合。大都適用民法之規定。而於森林法規尤為設用。(4) 消滅鑛業權消滅之原因。有採鑛探鑛權共同者。有各殊者。共通之消滅原因。又別為廢業與取消兩項。廢業。即權利之放棄。鑛業權因之而消滅。取消。有下列之各種。(甲) 鑛業認為有害公益。(乙) 發見因錯誤許可鑛業者。(丙) 一定期間事業之不

着手或休業之場合。(丁)滯納鑛業稅者。(戊)探鑛權特有之消滅原因。即存續期間之終了。(己)探鑛權有消滅之原因。即不依施工計畫之探掘。及不奉行訂正鑛區之命令是也。

第六 鑛業之制限 鑛業於國家及國民經濟上有重大之關係。雖屬有利之事業。然其危險往往相因而生。不可不防之於先。故法律應設種種制限。茲舉其重要者如左。

(1) 基於事業性質之制限 鑛業之有害於公益者。不得准許。即業經准許後。如現有妨害公益時。當撤銷之。其認定何者為妨害公益。純在事實上認定。法律上不能為具體之規定。例如鑛毒之流布。致害衛生。為保持公安者起見。固當制限。然為相當之設備。防止其危害。或對於他人所受損害為相當之補償。則不得拒絕其准許。或撤銷其准許也。此法律所以妨害公益之鑛業准許。一面又規定。凡認為鑛業上有危險或妨害公益之虞時。鑛務官署得命其為危害豫防。或停止其業務。蓋無非欲貫徹此主旨也。

(2) 本於土地形狀之制限 特定之土地。其鑛區應有一定之距離。因防止鑛業上之危險。或絕對不得設定鑛區。或須經主管官署之許可者。

第七 土地之使用及收用 礦物所有權與土地所有權分立之結果。非以法律使鑛業權與土地所有權得其調和。不足以資保護。其方法維何。即設定鑛業上必要土地之使用及收用之要件。不放任當事者之自由。庶鑛業權者與土地所有者。不致有損失耳。此種規定。大略與土地收用法之內容相同。

第八 鑛工 從事鑛業之勞働者。謂之鑛工。既云勞働者。則其範圍惟以勞力付給爲限。其關於學術上之技能供給者。固不在此限。即如搬運機械。建築房舍等。雖係勞力之一。且間接有關於鑛業。而均不得謂爲鑛工。鑛業權者對於鑛工之關係。乃僱傭關係也。法律上於此設有種種制限者。蓋爲保護勞動者之生命身體與自由耳。

第九 鑛業之監督 鑛業之監督。可分爲生產上之監督。與警察上之監督之二種。警察之監督已詳於警察行政論中。姑不必論。茲專就生產之監督而言。

生產監督之目的。在使鑛業權者。實際得享受其權利而發生之利益。不致徒擲資本勞力於無用之地也。其監督最重要者如左。

(1) 採鑛與探鑛之共同條件 就中最要者在一定之期間內。須事業之開始。及繼續在坑內實測圖及鑛業簿之設置。亦當呈報。倘註冊一年後。延不開鑛。或中途停止至一年以上者。農商部即取銷其鑛業權。

(2) 關於探鑛之特別條件 探鑛權者。應隨時將施工計畫繪具圖說。呈請農商部鑛審。後然後依法開採。有變更時亦然。如違反此規定時。應即取銷其鑛業權。

(3) 關於探鑛之特別條件 探鑛所得鑛物。非經主管官廳許可。不得出售或消費。並須將探鑛區圖及探鑛工程表之備付。此蓋欲攷求其鑛產之有價值與否故也。

第十鑛稅 鑛稅者。乃對於鑛業權者所賦課鑛特種租稅。收益稅中鑛營業稅也。關是鑛稅之性質。及其他種種政策。當於財務行政中與他種租稅比較證之。茲特專就現行鑛業條件而言耳。

(1) 鑛稅之種類 鑛稅之種類。分爲鑛區稅。鑛產稅二種。鑛區稅者。乃地面租稅以外之租稅。以所領鑛區之面積爲標準。而定其稅額者也。鑛產稅者。乃以鑛物之生產總額爲

課稅物體也。

(2) 鑛稅之稅額及稅率 鑛稅之稅額及稅率。又可分爲鑛區稅鑛產稅兩種。鑛區稅如金屬煤炭金剛石寶石等鑛質以畝爲單位。每畝年納稅額二角。水晶大理石等類之鑛質。每畝年納稅額一角五分。惟沙鑛則以十丈爲單位。每十丈年納稅額三角。若係探鑛則以五分計算。鑛產稅如金屬煤炭金剛石寶石等類之鑛質。按出產地平均市價納千分之十五。水晶大理石及其他等類。按出產地平均市價納千分之十。此則探鑛與產鑛相同。無此區別也。

第四款 漁獵

第一項 漁業

漁業者。以營利爲目的。而從事水產動物之採捕或蓄殖之謂。凡私有土地人爲或自然之水面而缺乏水源之漁業。乃屬于土地所有權之作用。不以行政法干涉爲通則。又於國之領海外。大洋之漁業。多依國際條約設規定也。唯定置漁業。區劃漁業。水面專用漁業。及主

務官廳特許之漁業。乃謂之漁業。但漁業之免許權。仍屬之於行政官廳耳。蓋漁業無論何人。不能排斥。而于一定區域或有獨占行爲。又各人于獨占一定之區域。放任捕漁之時。其間殆不免生利益之爭奪。故公共之殖產。公益上不可不有一定之取締也。

第一 漁業之種類 漁業之種類。大別爲自由漁業。免許漁業二種。自由漁業。不適用漁業法。固不俟言。至免許漁業。則當按之法規。其又分專用漁業。特許漁業。區劃漁業。定置漁業四種。至種類之如何規定。亦當依主務長官之所定耳。

第二 漁業權 漁業權。受許可而爲前四種漁業之權利也。漁業權之效力。雖準用物權法。上關於土地之規定。定然於理論上。漁業權是否有物權之性質。尙不免有批難之點也。

第三 入漁權 入漁權者。卽在他人專用漁業權之場。而入用其全部或一部之權利也。入漁權雖與漁業權同等類視。但其效力。稍有制限耳。繼承及讓渡之外。不得爲權利之目的。又其讓渡時不得漁業權者之承認。不得有入漁權。

第四 關於漁業之紛爭 其關於漁業之區域範圍及方法。

漁業權者之間。有爭執時。須申請行政官廳求其裁決。不必屬於通常法院也。若其裁判不服。得提起訴願或行政訴訟。此乃各國普通規定也。

第五 土地之侵入及其使用 漁業權者。因建設標識及其他設備測量調查。有侵入他人土地。或有使用之必要。得就一定場所。經官廳許可。俾入他人土地。或使用之。惟土地所有權。因此而受損失。得請求補償。

第六 漁業組合及水產組合 漁業組合者。即在一定區域有住所之漁業者。經行政官廳之許可。得設置之組合之謂也。取得法人資格。得官廳之許可。並能設漁業組合聯合會。至水產組合。乃漁業者以及製造或販賣水產動植物之人。爲水產之改良發達。及水產動植物之蓄殖保護。並圖其他水產業共同利益所設置之組合也。

第二項 狩獵

狩獵者。即在地上捕獲鳥獸。而先占無主物之鳥獸。依私法之原則。爲私權之作用。然而濫許狩獵。不獨有傷造物好生之仁。且因此而捕獲有益之鳥獸。往往絕滅農作物之間接保護。此

對於狩獵所以設一定之取締規定也。茲舉狩獵之制限如左。

(1) 所用之獵法獵具 狩獵應按法定之獵具及方法。其種類及制限。依農商部長所定。地方長官亦得便宜設取締規則。而請農商部之認定。惟禁止以爆裂物或以危險之物及陷穽而捕護鳥獸也。

(2) 禁獵之期間及場所 日出前日沒後為槍獵禁止之時間。市街及人衆稠密之場所。為槍獵禁止之所。又若向建築物船舶汽車之方面。而發槍射擊者。亦當取締。

(3) 在一定場所須受他人之承認 柵欄圍障在他人之所有地。非受占有者之承認。不可。又於他人共同狩獵地。亦非被許可者之承認。不得狩獵。

(4) 不捕獲保護鳥獸 保護鳥獸與農產物關係甚大。使之蕃殖。可以驅除害蟲。故關於此種之鳥獸。亦當禁止其捕獲也。

第三節 工商業

第一款 概論

第一 工業 工業者加工生產而供人生之需要。謂之工業。國家對於工業。應圖保護獎勵。助長其發達。又須防止危害。保持秩序。經濟行政之一大要旨。憲行行政法規對於特種之工業。爲特別之保護。所謂營業法內容。實注重特別工業也。

又對於外國工業之競爭時。保護內國之工業。須於輸入輸出加以制限。或與以補助。又檢定生產物之品質。以證明其真實。至關於保護發明者權利商標之制。不圖爲公益起見。兼保護私人之專有利益也。故特以法令規定也。

第二 商業 商業者。以有價物之運轉。而應社會之需要爲目的之營業也。商事爲私權之作用。特付之於商法。茲行政法規方面。以保護獎勵商業爲目的。但因保持秩序爲必要之設備。又不得不設取締之規定耳。而爲此種之行政行爲。不在直接制限私人之自由。大都爲達公益之目的。又其取締。多用一般之秩序警察方式也。

又商業。別爲國內商業。國際商業。國內商業。大半依商法及商事行政法規。固不俟言。國際商業。雖依國法以行政權爲之規定。其基礎多由國際通商條約而定。至其詳細規定。須俟

之研究國際法。茲無說明之必要也。

第二款 權度

第一 權度之意義 測定物之長短多寡輕重者。人類生活上所必要之事。否則貨物之分量亂雜。實爲交易之一大患害也。權度在外國通常名之度量衡。我國所以命名曰權度者。蓋引用權然後知輕重。度然後知長短之古語耳。

第二 權度之名稱及定位 權度之名稱定位。可分爲長短與輕重二項。

甲 長度

(1) 線 以尺爲單位。尺之十倍爲丈。百倍爲引。尺之十分之一爲寸。百分之一爲分。千分之一爲厘。萬分之一爲毫。又關於土地之丈量。依舊來之習慣採用步（五尺）與里（一千八百尺）之名稱也。

(2) 面 面者。卽地積也。以畝（六十方尺）爲單位。百畝爲頃。畝之十分之一爲分。百分之一爲釐。千分之一爲毫。

(3) 積。積容量也。以升爲單位。升之五倍爲斛。升之十倍爲斗。百倍爲石。升之十分之

一爲合。百份之一爲勺。

乙 重量。以兩爲單位。兩之十六倍爲斤。兩之十分之一爲錢。百分之一爲分。千分之一

爲厘。萬分之一爲毫。

第三 權度之基本及原器。權度本因欲使其所以表示之基本單位。一定不變之獨一無二之器具也。國家既欲權度之畫一。即不能不使權度之基本單位畫一不變。此其所以確定權度之基本及原器也。依權度法比較確定。作成一定之原器。原器由農商部保管之。另依原器作副原器四份。以一份存農商部。餘三份分存內務財政教育各部保管之。

第四 權度行用之範圍。權度法之目的。在統一權度之種類名稱。俾買賣交易。有一定之標準。則權度法屬於公法。而有強制之性質。故權度法有下列之規定。

(1) 權度法以外之權度。不得而行之。(第十四條)

(2) 權度法以外之權度名稱。不問公私交易售賣購買契約字樣及一切文告。均不得用。

之(第十二條)

然上所述。乃一般之規定。抑尙有制限者。卽各部得就主管事務於權度法所規定之權度。指定一種分別應用者。又農商部認爲必要時。得限制其權度行用之範圍。蓋二者均因海禁大開。各國互市以來。各國加入萬國權度公會者。日漸其衆。權度制度亦進於大同之境。故不得不謀採用萬國所用之權度制也。

第五 權度器具之檢定及檢查 凡公私所用之權度器具。非依法令檢定。不得販賣使用。此乃爲劃一權度重要之行政設施也。權度器具。往往有使用數年或數十年。其中難免不因磨損而致變更。且又難保其無更易輕重者。故雖經檢定合格之器具。仍須在一定時期。或隨時加以檢查。以保權度之畫一。交易之公平也。其檢定檢查。均於辦理權度事務之官署。或在其檢定所行之。

然權度之在改革釐定創始時代。持之過激。則於國民一般經濟。轉覺不安。當此過渡時代。不得不設權變之法。以期完善。此各國之改革權度。莫不經此階級。我國權度法。亦有二項。

之規定。

(1) 權度法施行前之權度器具。其種類名稱與權度法之規定相合者。自權度法施行日起。五年爲限。得使用之。

(2) 其與權度法之規定不合者。自權度法施行日起。以二年爲限。得使用之。

上述二種。均須經權度檢定所或辦理權度事務之官署之檢查認定。並須受定期或臨時之檢查。一經期滿。卽不能再行用此種規定。唯在京都。若外省及特別區尙未推行。蓋亦因習慣驟難改革也。

第三款 貨幣

貨幣者。乃財貨之一種。由國家認爲法貨。而以之供一般社會之媒介。及價值之標準之用者也。

第一 造幣權 造幣權。有屬之於地方團體者。有屬之於中央政府者。現今文明各國貨幣之鑄造權。莫不操之中央政府。其理由蓋在確定物品之價格標準。使交易得其公平。流通爲

之便利耳。自我國國幣條例規定國幣之鑄造權。專屬於政府。殆本此種意義耳。

第二 定貨幣本位 貨幣本位者。不問數目若何之多。交易上均可通用之。謂定貨幣本位者。在決定以何種金屬爲本位。貨幣以立貨幣制度之基礎。決定本位貨幣。通常有二種。一爲單本位制。卽以一種金屬用之爲本位貨幣。採用金者。是爲金單本位制。採用銀者。爲銀單本位制。二爲兩本位制。乃以金銀兩種。同爲貨幣本位。此二者之比價。則以法律定之。且不論金貨幣銀貨幣。均不禁止自由鑄造也。此外尙有二種方法。一爲跛行本位制。乃兩本位制之變例也。卽採用金銀兩本位制。而禁止銀兩之自由鑄造。或採用金單本位制。而仍以銀貨爲無制限法貨而流通是也。一爲並行本位制。卽由政府鑄造發行金銀兩種本位貨幣。其間之比較。不以法律定之。而一放任於市場之市價。除上述四種貨幣本位制度外。尙有金匯兌本位制。金匯兌本位制者。卽由政府鑄造銀幣。使具有與金本位貨幣相當之價值。依法定比價。而流通於內地。此種銀幣。禁止自由鑄造。人民若因支付外國需要金貨時。得按照法定比率。以銀貨與政府兌換金貨。或外國支取之匯票。此匯票之準備金。由政府

府預行存置於外國銀行。如此則所兌換之金貨。一一歸於政府之手。而減少其流通額。既可防銀價之低落。且在人民之於外國貿易。亦不至因金銀價格之變。而受其損失。此乃由銀本位制移於金本位制。過渡時代之良策也。

我國國幣條例。用銀單本位制。(第六條一圓銀幣用數無限制)惟近來主張用金本位制者。亦頗不少。但一時難於實行耳。

第三 補助貨幣 補助貨幣者。其支付之額。有一定限制。若逾此限度。即無強制流通力之謂也。我國幣第六條之規定。補助貨幣流通額。五角銀幣。每次授受以合二十圓以內。二角一角銀幣。每次授受。以合五圓以內。銀幣銅幣。以合一圓以內爲限。但對於租稅之納付。及國家銀行之兌換。不適用此種限制。蓋藉以補救之耳。

第四 關於貨幣之鑄造發行及流通之規定

一 定價值之單位 價值之單位者。乃于貨幣之一定金屬。一定分量。而與以名稱。以表示他種財貨之價格也。

國幣條例第二條。以庫平純銀六錢四分八厘爲價格單位。定名爲元。

二 貨幣之算則 貨幣算則者。乃準據價值之單位。以計算各種物價之方也。

我國國幣第四條規定。乃以十進法計算也。

三 貨幣種類 經濟社會上。各種買賣交易。其金額大小初無一致。故供此種之支付。須求

其精密而表現其價值也。貨幣種類。爲本位貨幣。補助貨幣二種（參照國幣條例第三條）

四 貨幣之品位及重量 鑄造貨幣。不能僅用純分金屬。須以劣等金屬混和之。此名之曰

雜分。金分與雜分之和。曰貨幣之重量。重量與純分之比。即貨幣之品位也。

我國國幣條例第五條規定。一圓銀幣。總重七錢二分。銀九。銅一。

五 自由鑄造 鑄造貨幣。有自由鑄造與制限鑄造之別。貨幣之鑄造權。雖屬之政府。然於

本位貨幣。一般人民。若以相當重量之原料金屬赴幣制局。請求鑄幣者。不可不應之。此即

自由鑄造也。自由鑄造。各國幣制法。均皆認可。我國國幣條例之規定。亦准許自由鑄造。但

須託政府代鑄。並納鑄費庫平六厘。即人民有六錢五分。得問政府請求鑄造銀幣一

元也。

第四款 銀行

銀行者。在公開之店鋪。而為營業者也。凡關於國庫證券商業確實期票。及匯票之貼現或買入。辦理匯兌及發行期票。經收各種存款。並代人保存證券票據。及其他貴重物品。又以金貨銀貨作抵押為借款。及其關於公債證書。或政府發行或保證之證券。作抵押為定期借款。或活期借款。皆屬之於銀行營業。總之。銀行係媒介信用計劃資本之流通為目的者也。

銀行雖按商法之規定為營業。然金融之制度關係公益甚非淺鮮。故以特別之法令規定之。茲從行政上之見地。可分銀行為普通銀行與特別銀行二種。

一 普通銀行 普通銀行。乃依關於銀行之一般法規。而設立之者也。此種銀行。通常稱為商業銀行。國家對於此種之銀行。大都採用消極之監督。如設立之認可。營業狀況之報告。及必要時之檢查。既未有特別之獎勵。亦不必設嚴重之條件。至其組織。則單獨經營與共同經營。均屬營業者之自由。即共同經營。亦不問其採用何種公司之組織。故關於此種銀

行之法規。乃銀行之普通法。凡特種銀行。除各以其特別規定外。應設定之許可。又其營業。當按照一定之章程也。

二 特別銀行 特別銀行者。乃以特種之目的而設立。受特別法規之適用之銀行也。國家對於此等銀行。非僅爲消極之監督已也。其關於設立。或賦與以特別之權利。或給以相當之補助或貨款。關於其營業。或加以特別制限。或設立特種之條件。此其異於普通銀行也。茲舉特別銀行之種類者如左。

(1) 發券銀行 發券銀行者。有發行兌換券特權之銀行之謂也。兌換券之發行。政府與銀行。皆可行之。而其由銀行發行者。有屬於多數之銀行。有專屬於中央銀行兩種。總之發券銀行。與一般商業銀行有異。且有兌換券發行之特權。並有經理國庫及募集或償還公債事務。中國之發券銀行。如中國銀行交通銀行。皆有此種之性質也。

(2) 不動產抵當銀行 不動產抵當銀行者。以不動產爲抵押品而爲長期放款之銀行。農業上信用機關也。如勸業銀行農工銀行。卽屬此類也。此種銀行。與他種銀行不同。蓋

具有農業性質之銀行。其投資較工商業亦異。其收效較遲。而獲利又不甚厚。故對於農業者之放款期限宜長。利率宜低。又須採用按年分償之方法。庶於債務者有利益也。又其抵押之不動產。歷時既久。則有高下之慮。且債務者若不履行義務。則其處分方法甚覺困難。而在未至償還期限之內。又不如票據等之易於拆賣或轉質也。故此種銀行須有特別之保護獎勵。以圖農業者之便利也。

(3) 動產質銀行 動產質銀行。乃工業上之信用機關。以對於動產之担保。而放款為其主要之業務。中國目前。因工業尙未發達。尙未有此種銀行之設立也。其所謂動產者。乃指有價證券而言。如國債地方債票公司債票及股票等。均為最好之担保品。其資金之融通。恆於較短期間行之。而與不動產抵當銀行。成反比例也。國家對於此等銀行。雖不與以特別權利。然其制限則較他種特別銀行為寬大也。

(4) 拓殖銀行 殖民地及內地未開化之地方。經營殖民或移民之事業。乃人口政策之實行上最重要之事業。然為扶掖開拓殖民之事業。非有特殊之信用機關。則無從發展。

此拓殖銀行之所由設也。此等銀行大都須由國家賦與特別之權利。或許可發行兌換券。俾之流通於移殖地。藉以活潑其金融。又或由國家酌予補助費。或認墊股本以促進其事業者。故國家對此種銀行之監督。亦較普通銀行不同。須適用特別法規。如邊業銀行。即含有拓殖銀行之性質也。

貿易銀行 貿易銀行者。乃對外國貿易為匯兌之媒介之營業機關也。此種機關大都屬於銀行之重要之事。不待論矣。然其與普通銀行之事業。性質上自有異趣。故國家對此監督之方法。亦不無有特殊之點。中國之懋業銀行與匯業銀行。即本此宗旨而設立也。惟一則恃美之資本。一則恃日之資本。其金融操縱之權。假手外人。殊為可惜耳。

(6) 儲蓄銀行 儲蓄銀行亦銀行業務之一種。惟以收受存款為其主要之營業。且其與普通銀行之存款不同。乃專為中產以下之人。謀儲畜之便利起見。而設之特種銀行。其收受之存款。類皆零星小款。且通常恆以複利之方法行之。故其設立及營業之條件。較普通銀行為嚴。而須適用特別法也。我國之新華儲蓄銀行章程。即本此旨也。

第五款 其他關於工商業事項

第一項 工業所有權

一 特許權

特許權者。乃對於工業上有新發明之人。于一定期間。賦與以該發明品專用之權利。其權利須經國家機關登錄而後取得之者也。通常名爲專賣特許權。

一 專賣特許權之目的。在於工業新發明之保護。故新發明實爲專賣特許之重要原因。茲略述其必備之條件如左。

(1) 發明 發明之意義。及其與發見之區別。學者之間。頗有議論。要而言之。發見者。宇宙業已存在之物。於一般人尙未知覺以前。而首先認識之謂。發明者。以一般所未知之方法。綜合利用特定之自然力。由此而於物質之上發生特種之新效用者也。

(2) 新發明 所謂新發明者。必其所發明之物。尙未爲一般世人所知。或利用者也。若其物已爲一般人所共知所共用。則不足以取得特許權。惟此所謂一般所共知一般所

共用者。乃專指國內而言。不及於他國之領土。故以特定之發明品。卽在外國已屬聞見。而在內國尙未有人知及利用之者。仍不失爲發明。當可取得專賣特許權。

(3) 工業的發明 工業的發明者。其發明須有工業上價值之意。卽可實施於工業。或有益於工業之發明。方得享有特許之權利。蓋因真主旨在工業之保護獎勵也。

(4) 須受登錄 特許權者。須經登錄後始生效力。故其雖爲新發明。而不爲發明之登錄。不得有特許權。我國獎勵工藝品暫行章程第四條及第六條業已明白規定也。

二 關於工業發明目的物之制限 發明之目的物。如係飲食品無益之嗜好品及醫品等。通例不賦與以專賣特許之權利。至其關於傷風俗紊秩序害衛生等之發明工業品。當在禁止之列。更無專賣特許權。又不俟言矣。(參照獎勵工業品暫行章程第二條)

以上數種之發明固。絕對的不能受特許也。此外尙有因一定之理。不與特許或加限制者也。唯公益上必須普及之類。軍事上必要保守祕密者。不與以特許。或加以制限。然其發明者。本有特許之權利。政府遽加制限。不亦使發明者陷於不利益地位者耶。故政府於此種

場合。須支付相當補償金。以填補其損失也。

三 特許方法 關於特許方法。各國有採用審查主義者。有採用準則主義者。前者德意志澳大利美國日本俄羅斯等國行之。後者法蘭西瑞士意大利比利時英吉利等國行之。我國獎勵工業章程。則係採用審查主義。其第四條謂發明或改良之製造品。經農商部致驗認為合格者。分別等差給與獎勵之。第六條領有執照之工廠或製品人。在專賣年限內。應受該管官署之檢查。即本斯意也。

四 特許權之移轉 專賣特許權。性質上乃一種之所有權。則其關於賣買讓與或擔保。一任所有者之自由意思。國家不必加以何等之制限。固不俟言。惟技術上之發明。須供實際之利用。庶足以資工業之進步。苟發明者雖有權利。而無利用資力及其維持方法。既乏實在之利益。而於公益亦無效果。詎不大可惜哉。是故各國學者及實際家倡道特許權之強制讓與使用制度也。即於一條件之下。不問其所有者之意思若何。苟有欲利用此發明。當使之讓與。德國之特許法規定。有取得特許權之日起。三年以後。他人以正當條件。向所有

請讓與或供其使用。所有者若拒而不納。政府得取消其特許權。英國法上特許權者。如非於國內利用。或不滿足公共需用。或因缺乏資力。不能十分利用。政府得命其強制讓與。我國因工業發明。尚在幼稚時代。雖未有強制讓與之規定。然獎勵工藝章程第七條亦有受獎勵權者。得讓與規定之明文也。

二 意匠權

意匠權者。乃一種之美術或工藝上之思想。關於物品之形狀花樣色彩及構造之足以實應用者。經國家之登錄。亦得於一定期間享有專賣權之謂。意象雖亦人類智能上之生產物。然其思想。第爲關於物品之形狀花樣色彩及構造。乃於業已存在之物品所應用之。衆能因此而發生新工業品也。故與發明者不可相提並論。其期間通例至多不得過十年。至其准許之權。則仍屬之農商部耳。

三 商標權

商標者。商人因欲表彰其商品而使用之標識。依一定條件經國家之登錄。得在一定期間享

有專用之權利也。其標識以文字圖畫記號。或此三者之結合。以特別顯著爲目的。並與法律不相抵觸者。一經登錄。得專用二十年之權利。所謂商標權是也。但欲取得商標權者。不得與他人已登錄之商標相重複。或相類似。及以國旗軍旗或有妨害於風俗之圖形爲商標之一點。又商標之效力。祇及於登錄時所指定通用。該商標之商品。若商標未經登錄。國家不任保護之責。即無專用之權利也。又其關於商標之移轉及消滅。有應行之注意者。(一)商標權非與營業權共同。不得移轉。(二)營業廢止。商標權亦同時消滅。蓋商標之目的。在於表彰商品。故其性質上當然與營業相終始也。

第二項 商會

商會者。因商業之維持及發達之目的而設立之公共團體。私法人中之公益法人也。茲就現行商會法而略述其梗概。

一 商會之種類 分爲總商會及商會之二種。

甲 總商會 於各地最高行政長官所在地。及工商業總匯之各大商埠。由該區內有合

會員資格者五十人以上之發起。請農商部核准設定之。

乙 商會 於各地方行政長官所在地。或所屬地工商業繁盛者。由該區域內者合會員資格者三十人以上之發起。經農商部核准設立。

二 商會之組織 總商會及商會之會員。其額數無所限制。然以發起人定數而言。則會員至少須有五十人或三十人。至會員之資格。除褫奪公權受破產之宣告。或有精神病者外。凡中華民國國籍之男子。可認如有商業經驗者。皆得爲之。國籍（參照國籍法）有認爲有商業之經驗者（參照商會法第六條）

三 商會之職員 總商會商會之職員爲會董。其額數總商會自三十人至六十人。商會十五人至三十人。於各會董中選會長一人。副會長一人。會董由會員選舉。商會會員。皆有選舉權。至被選舉權亦無特別之資格。惟年齡須在三十歲以上耳。選舉用記名投票法。任期爲二年。任滿後。再被選者。得連任。但以一次爲限。

商會除會董外。尙得由會董推選富有資力或工商業之學術枝藝經驗者。爲特別會董。其

任期無定限。會董由會員選舉。而被選人必在會員之中。至特別會董。乃商會之諮詢機關。故不必限於會員。且亦不必限於該商會區域以內也。

四 商會之職務 商會目的。在於補助商業行政之不足。及促進商業之發達。故其職務。亦以此規定也。商會之職務如左。

- (1) 籌議工商業之改良。
- (2) 關於工商業法規之製定修改廢止。及與工商業有利害關係。得陳述其意見於中央。或地方行政官吏。並答復中央或地方行政長官。關於工商業事項之調查或諮詢。
- (3) 調查工商業之狀況及統計。
- (4) 受工商業及委託調查工商業事項。或證明其商品之產地及價格。
- (5) 因賽會得徵集工商物品。
- (6) 因關係人之請求。得調處工商業者之爭議。
- (7) 維持市面之恐慌。並請求地方官與以維持。

(8) 得設立關於工商業之公共事業。如商品陳列所工商學校之類。以上乃總商會及商會共通之職務也。總商會尚有特種之職務如左。

(1) 因各商會之請求得調處商會間之爭議。

(2) 於中央行政長官或地方行政長官委託之事件。遇必要時。得商同各商會處理之。

五 商會之經費 總商會及商會之經費。分爲事務所之經費及事業費二種。然就商會經費之性質而言。則事業費本不在商會經費之列。故法規上特標明事務所經費由會員担負之。以示區別焉。

六 商會之監督 商會之監督。屬於農商部之權限。其最著者。爲商會設立職員之選任。及商會解散時之核准。他若農商部認爲必要時。得調取商會之預算決算。或令職員退職。亦監督方法之重要者。惟此等監督權之行使。得屬諸地方最高行政長官權限內也。

第六章 土木

(此屬於道路所水利及木行政。故略之)

第七章 交通

第一節 概論

交通爲國家之命脈。故歐美文明之邦。無不提倡鐵道輪船郵便電信諸政。我國自改革以來。亦復仿效推行。惟以經費拮据。多假手於外人。殊爲可惜耳。蓋其關鐵道輪船等之原理及法規。則俟諸專門學之研究。茲專述運輸通信之法。規。以備諸君之參攷焉。

第二節 運輸

運輸有二種。一爲鐵道運輸。一爲輪船運輸。

第一款 鐵道運輸

鐵道關於旅客及貨物之運送。爲一大設備。而其業務。須使其敏速穩固。又從業務或對於業務所發生之危言。要爲相當之預防。故鐵道無論國有私有。就業務之設施。不可不有一定之準則。其準則又分爲一般鐵道共通之規定。及私有鐵道特別之規定。

第一項 一般法規

鐵道無論其爲國有鐵道與私有鐵道均適用一般之法規。鐵道之設備乃技術上之事。姑省之。至關於旅客之運送。貨物之運送。則依民法商法上之運送契約爲準。茲將其概要分述之如下。

(鐵道享有之權) (1) 得拒絕一定之旅客及貨物之運送。 (2) 對於運送人得請示貨物之種類及性質。(其負擔之義務) (1) 凡增加運費及變更運送條件。須在必要之車站布告。經一定期間後。方能實施。 (2) 在一定之場所。不得拒絕旅客及貨物之運送。 (3) 運送貨物除有正當理由及與公益有關外。一經承攬須按順序。不得顛倒。至鐵道賠償之責任。在法律設三種標準。 (1) 運送人對於貨幣有價證券及其他貴重物品。非經被運送者明示其物品之種類及性質。並收取特別運資之後。不任賠償之責。 (2) 運送人對於牛馬及其他之獸類。不明告其價格時。在一定之限度內。任損害賠償之責。 (3) 既無惡意。又非因重大之過失。對於手提物之遺失毀損。在一定之限度內。任賠償之責。此種損害賠償之原因。雖屬於不法行爲。然與民法上之損害賠償不甚相同。賠償金額。大抵以法令規定。往往與損失之實價。迥不侔也。

第二項 私設鐵道特別之規定

私設鐵道。依前述一般法規之外。尙有本於公益之理由。須守一定之限制。今述其主要者如左。

一 關於鐵道之連接者 私設鐵道公司。不得拒絕其鐵道與國有鐵道及其他私有鐵道相連接。又農工商業者。爲運送貨物建築鐵道請求接續。公司無正當之理由。亦不得拒絕之。又主管官廳得命公司與其他私設鐵道及國有鐵道連絡運輸。又直接運輸。

二 關於運輸章程並列車之件 私設鐵道公司。制定運輸章程。須經主管官廳之許可。又列車之開到時間及次數亦同。交通部若認爲公益上必要。得規定列車之種類。開車時間及次數。命其遵行。

三 關於運費之規定 私設鐵道公司。規定旅客及貨物之運費。須經主管官廳之許可。又定減價及免費之規則。亦須呈請核准。至旅客運費額。不得超一定之制限。且非經主管官廳之許可。勿論何等之名義。亦不得請求增費。

四 關於公用運送之規定 私設鐵道公司。關於鐵道事務來往之事務員。攜帶免票券者。不收票價。又對來往海陸軍人軍屬及警察官吏。得用半價輸送。至依法令之規定。平時戰時。鐵道有供軍用之義務。

第二款 船舶運輸

船舶輸送者。在湖川港灣江海以船舶輸送貨物或旅客者也。惟船舶輸送之貨物。凡能裝載之物品均能輸送。惟通信輸送。屬於國有事業。列於通信範圍。而海上輸送。雖在船舶輸送之列。然其大半依海商法之規定。而非按民法商法之規定也。關於船舶輸送。我國因造船事業不甚發達。而海上江中之輪船。除三數公司。殆無有與外人能競爭者。茲述其船舶運輸最重要之事項如左。

一 運輸義務 輪船運輸。既為社會上所必需。交通上最重要。故法律對於輪船之轉運。不取放任主義。而任企業者之自由意思。舉凡乘客運送。貨物運送。除有特別情事。不得拒絕其輸送之要求。此意徵特公法上之義務。而兼有私法上之性質。蓋社會之各人於一定條

第一 郵政之意義

郵政之意義。須從實質上及形式兩方面觀察。自實質攷察之。實包含書信及物品之傳達。自形式而言。則郵政者。不外政府所掌管之書信及物品傳達之事耳。現今多數國之立法例。郵政事業大都取一部分獨占主義。即書信之傳達。非經由政府所設之郵政機關不可。至物品投遞私人經營之。不在禁止之列。故依賴政府之郵務機關與否。一任私人之自由。且即以書信而論。國家獨有之結果。亦祇在禁止私人。以此為營業已耳。若因偶然之便利。或依親友之委託。或受特別之報酬。代他人傳達書信。亦不在禁止之列也。列國中有對於運送營業者。特加以制限。除關於運送品物之單據外。不問報酬之有無。不得以其所營業之運送方法。代人傳達封口函書者。如日本即採用此主義也。

第二 郵政物件之種類

郵政物件之種類。雖因各國之制度而有所不同。然綜其大要。可別之為兩種。一為通常郵件。一為小包郵件。通常郵件中。又有封緘書函與明信片之區別。他若新聞雜誌及其他物品。經

交通部之認可。亦得列入通常郵件。至通常郵件與小包郵件之區別。除書函及明信片之外。本無絕對之制限。故以同一物件。或依通常郵件而寄送。或以小包郵件而寄送。一任發信人之自由。在郵局方面。唯郵稅之增收額及管理之方法。較爲不同耳。

第三 關於郵務業之權利義務

一 權利 關於郵政物件之發送分配爲敏速確實起見。法規上特於郵局及信差與以一定之權利。茲述其大要如左。

(1) 強制運送權 郵局對於運送業者。得依其方法要求運送郵件。而運送業者不得拒絕也。

(2) 通行權 凡附於關津運河道路及其他之場所。郵務執行之人員車馬得爲免費通行。設遇有道路發生障礙。運行艱難之時。得通行私人之土地。

(3) 助力請求權 郵務執行之信差車馬遭遇事故。得請求夫役爲之助力。其被請求者若無正當之理由。不得拒絕。

(4) 開閱權及開示請求權 書信祕密實爲保護私人之利益。郵政局無故不得開閱。不俟言矣。然於特定之場合。亦偶爲之。如不知受件人之所在。歸還寄信人。又不可能之時。郵政局亦得依主管官廳之許可。得開閱之。又郵政物件內封入禁止品。又違反定章而寄出之物件。郵政局得請求寄件人開示。

二 義務 公益上於郵政局及信差與以種種之權利。同時爲保護私人之利益。又須負有一定之義務。茲述之如左。

(1) 損害賠償及報酬之義務 損害賠償。卽因通行權使用私人之土地所生之結果。又所謂報酬者。卽因請求助力之結果。總之本諸權利行爲而生者。國家固無支付賠償金與報酬金之義務。若爲屬諸私人之請求。則不能免焉。

(2) 不侵害書信之祕密及他不正行爲之義務 書信祕密。爲憲法上之保障。若郵政局更加侵害。則有背憲法之精神。故對於書信當然有不侵害之義務也。

(3) 損害賠償之義務 損害賠償。郵政局對於遺失快信或小包郵件及毀損之時。或遺

失匯票及失其效力之時。應依章程之所定。賠償其損害。但其損害。須非寄件人或受件人之過失。及非因不可抗力。並所寄物件本體並無瑕疵而後可。若當交付物件之際。外部無破損之痕跡。且重量無變易者。更無所謂賠償也。其性質與鐵道營業法之損害賠償相類似。不可不知也。

第四 郵政附帶事業

郵政附帶事業。其最重要者。爲郵局匯兌。及郵局儲金二種。郵局匯兌可參攷匯兌章程。業已行至多年。頗稱便利。至郵局儲金。我國現已開辦。但尙未能普及也。

第二款 電信及電話

電信及電話。除左列各項經政府之許可。得由個人或團體私設者外。概歸國家經營。

- (1) 供鐵路鑛山及其他特別營業之專用者。
- (2) 個人團體或官署。因圖遞送之便利。設於其所居之處。與電報局相接續者。
- (3) 個人團體或官署。專供一宅範圍內通信之用者。

(4) 船舶航海時所用者。

(5) 供學術試驗上之用者。

(6) 電話之通信範圍。限於一定之區域者。但以該區域尙未有電話之連絡者爲限。

以上係就有線電報及電話而言。若無線電報。則惟以船舶航海時所用及供學術試驗上之用者爲限。得由個人或團體經政府之許可。而私設之也。

電信電話事業。爲期其敏速確實。殆與郵政事業相同。政府及使用人。要有一定之特權。故電信法與郵政法略設類似之規定。但對政府之義務頗有差別。卽電信電話之承辦。政府無賠償之責任是也。此種無責任主義。乃爲現今各國多數之所認定。萬國電信條約亦認之。蓋因電報之誤謬遲延。其他承辦上之怠慢。又電話交換之不注意等事。所生之損害。使一一賠償之。則問題頻生。不獨要巨額之賠償。且因慎重太過。卻令司機生之遲疑。事務之澁滯。勢必與敏速爲貴之精神。適得其反。此其所以採用無責任主義也。

電信電話之自由使用。爲共通之原則。然於與公安有礙。主管官廳。得命令停止通信。或制限

之。至其保障祕密電信電話亦當適用。然對於用電報之祕辭隱語亦復有特別之規定。卽電報局認爲必要時對於發電人得命其說明祕密。蓋因公安上之理由而定一種之制限也。

第八章 教化

第一節 概論

教育之意義。雖極廣汎。然普通之所謂教育者。以發達各個人精神之生活爲目的。直接且繼續實行之方法之謂也。蓋人類之生活。自然界之因果法而制御自然界之法則耳。故欲使目的法完全實行。必不可不以人類對於自然界之智識爲最大要件。然則所謂智識者何也。人類觀察自然之現象。而知覺認識其因果法之權力也。統括其智識。而使之有一定之秩序或系統者。卽學問之謂也。智識與學問乃人類精神生活上所必須之資本。資本之豐富。卽隨教育爲轉移。是故教育者。因欲達此目的。不徒行之於一時爲已足。必於一定期間無所間斷。始克有成耳。其所以發達各個人精神之生活爲目的。直接其繼續的實行方法者也。教育之性

質。既如上所述。似應於各個人之自由。國家初無干涉之必要。然現今各國。莫不以教育爲行政事務之一部。而設有所謂教育制度者。其故果安在耶。蓋依各個人之能力。自有生以來。既不能概爲平等。且又不可以人力強使之平等。惟有因勢利導。就各人不平等之能力而啓發之。使之爲相當之發達。斯亦可矣。然欲達此之目的。必先使無貧富智愚之別。皆有受務育之便利。苟非藉國家之力。固非一私人或一私法人所能優。爲此教育行政之所由見爲重要也。又國家對於人民。僅僅啓發各個人之能力。猶未謂已足。必更進而使之尊重社會之秩序。理解對於國家之義務。此尤非藉重教育之力不可。而教育行政。於是更爲國家所不可缺之任務矣。

教育行政之必要。觀於上之所述。可略知梗概矣。故現今諸國。大都於中央政府。特設獨立之行政機關。俾之掌理教育事業。而地方自治之行政中。亦以教育事務爲重要事項之一。我國現行制度。於中央亦因教育特設專部。蓋誠重視之矣。惟教育之範圍。本甚廣汎。故雖在設置獨立教育機關之國家。亦非關於教育事務巨細無遺。悉屬之於教育部也。其間接有關係於

教育者。如著作權之保護。各國類多屬於內務部之專管。又直接教育中之軍事教育。均由海陸參謀各部任之。固無論矣。卽此外之特殊教育。各依其所主管而分屬於特別官署之管理。蓋亦不乏其例。就中如內務部之警察學校。地方自治講習所。統計講習所。司法部之於司法講習所。交通部之於南洋公學。唐山工業學校。郵電學校。財政部之稅務講習所。鹽務學校。蒙藏院之於蒙藏學校。均各就其所主管事務而兼從事於教育。論者雖有病其不統一者。不知教育之統一。乃主義之統一。換言之。卽教育方針一貫之謂。而非教育職掌於統一機關。歐西各國。亦有此種制度。要須參酌實際上沿革上適宜而行之。故關於教育行政之編制。本無一定或不變之理論也。

第二節 教育（此屬於教育行政之範圍故略）

第三節 著作權之保護

著作權之保護。乃對於人之智能之產生物而行之。以獎勵文藝學術或美術之發達爲目的者也。故其與工業所有權之保護相較。其所保護之物體。雖各不同。至其旨趣。在以一人之利

益與社會公共之利益相調和則一耳。歐洲諸國自一千八百八十年即于瑞士國締結文學美術文著作物保護同盟條約。厥後日本亦加入之。我國現正籌議加入而國內法中則自前清以來即有著作權之施行。民國四年公布著作權法。即現行法也。

第一款 著作權之性質

第一 著作權之意義 著作權者關於文藝學術或美術上之著作物。依法定程序註冊。專有複製之利益者。爲著作權。試分解如左。

一 著作權乃關於文藝學術或美術上之著作物之權利也 著作權法列舉得享有著作權之著作物。爲文書講義演註樂譜戲曲圖書帖本照片彫刻模型及其他關於學藝美術之著作物之五種。其範圍固有一定也。

二 著作權乃複製著作物之權利也 複製者以同一之著作物而仿造之謂。不問其形體方法若何。要不失爲複製。如文章圖書之印刷或攝影。講義演述之筆記或講演皆是。

也。惟其著作物之性質不同。且作成此著作物時。所需之技術各異者。則不在此例。如仿他人之圖畫以爲圖畫。卽不得視爲複製耳。

三 著作權乃著作者所專有之權利也。著作物之複製。除著作人或其權利之承繼人外。不得爲之。

四 著作權之成立以註冊爲要件也。各國立法。著作權與工業所有權不同。前者自著作之事實完成之日而卽發生。登錄不過爲對抗第三者之要件。而非成立之要件。後者則以登錄爲成立之要件也。

我國著作權法。乃以註冊爲著作權取得之原因。故權利之期間之計算。亦須由註冊之日爲始也。

第二 著作權之主體 著作權之主體。當爲著作者。不俟言矣。然著作物非必盡出於一人之手筆。亦有數人之合同著作者也。此種之著作權。爲各著作人之共有。從其分担部分。定爲股份。又有編輯多數之著作。而編爲一種著作者。苟其適法則於其所編成之著作。亦得

有著作權。又著作物除以個人所發行之著作外。而以官署學校公司局所寺院會所之名義發行之著作。此等機關或團體。亦得爲著作權之主體。

第三 著作權之物體 著作權之物體。有採用抽象主義。有採用列舉主義。我國著作權法。乃係做用列舉主義也。惟此等著作物中。有公益上不得與以著作權者。或出於著作者自由意思。不願享有此權利者。則法律亦自無用其保護也。茲述其大要於左。

- (1) 法令約章及文書案牘。
- (2) 各種教會宣講之勸戒文辭。
- (3) 各種報紙記載關於政治及時事之論說新聞。
- (4) 公開之演說。
- (5) 依出版法之規定。禁止出版之著作物。
- (6) 久經通行之著作。
- (7) 著作者自願任人翻印之著作物。

第四 著作權之繼承及轉讓 著作權之繼承。乃於著作人死亡之後。由承繼人繼承其權利。若係共有之著作權。則由各著作人中有死亡時。由各該繼承人繼承之。著作權之轉讓。乃由著作人依其自由意思。以著作權轉讓於他人。蓋著作權雖曰精神的所有權。要亦財產權之一種。而有金錢上之價格。自當許其任意授受。惟於此有須注意者。無論繼承或讓受。非得原著作人之同意或受有遺囑。不得就原著作加以割裂改竄。及變匿姓名或更換名目而發行是也。

第二款 著作權之存續期間

著作權之所以為專占之權利者。其主旨蓋不外保護著作人之利益。藉以獎勵文藝學術或美術之發達進步。已如前所述矣。惟此等獨占之利益。若永久享有。則與社會之公益。又不免相反。故法律定為有期之權利。然因各種著作物之性質不同。故其權利之存續期間亦不能一律也。

一 一般著作物之著作權。著作人終身並其死後三十年享有之。

二 著作人死亡後自其承繼人發行之遺著。不著姓名或以別號發行之著作及以官署學校公司局所寺院會所之名義發行之著作。其著作權得享有二十年。

三 照片之著作權。除附於他著作物者而外。得享有十年。

著作權之存續期間。大要如上述。就中不著姓名。或以別號發行之之著作物。若於期間未滿以前。即三十年以內。改真正姓名。則與一般之著作物之著作權相同。得由著作人終身享有。死亡後。並得由其承繼人子三十年間享有之。

著作權之年限。其計算方法。原則自註冊之日起算。蓋因現行著作權法。以註冊為權利之成立要件故也。

惟關於繼承之著作權。及非一次發行之著作權。則其計算方法別有規定。

一 承繼人之著作權。自著作人死亡之翌日起算。此種承繼人者。專指著作人死亡後之繼承者而言。蓋著作權之轉讓。既為法所不禁。受讓者以廣義言之。固承繼人之一種也。

然按法律之規定。其移轉之時。隨經註冊。而關於權利期限。別無明文規定。因著作權一旦移轉。則讓受人即與原著作人有同一之權利。可以終身享有。其死後并得由其繼承人享有至三十年也。

又數人共同之著作權。其各承繼人之權利。存續年限。自各著作人中最後死亡者從死亡之翌日起算。

二 編號逐次發行之著作物之著作權。其年限自編號呈報之日起算。分數次發行之著作物之著作權。其年限自最後部分呈報之日起算。但該著作雖未完成。其應行繼續之部分已逾三年尙未發行者。以業已呈報之部分視爲最後之部分。惟於第一次註冊。特豫行聲明繼續發行之期限者。則不在此例也。

著作權之法定存續期間。既屆滿了。則其權利當然消滅。著作權之消滅。以專有權之物體。屬於社會公共之利益之謂。然此尙有種種限制。即不論何人。不得加以割裂改竄及變匿姓名或變更名目發行之一事。是也。著作權消滅之原因。固以期限滿了爲原則。然使著作人死亡

而無承繼人時。則權利之主體。既已失其存在。若不以之視爲公共之物。轉使其著作湮沒。不獨不獨於公益相反已也。恐亦非著作人之本意。故當此之際。法律特認爲消滅焉。

第三款 著作物之註冊

著作權以著作物之註冊爲成立要件。茲關註冊事項略述如左。

一 註冊機關 著作物之註冊。由內務部執掌。

二 註冊之義務人 以著作物註冊通例爲著作人著作權之接受人或承繼人。其以官署名義發行者。由該管官署於未發行前呈報內務部。以學校公司等名義發行者。應以該學校等名稱附以代表之姓名呈報內務部。若不著姓名或人以別號發行之著作。業已註冊。而欲改正真實姓名時。仍由原註冊人呈請註冊。

三 註冊時及註冊後之義務 著作人以著作物呈請註冊。須具樣本二分。陳送內部。惟照片彫刻模型及其他關於工藝美術之著作物。有不能備具樣本之情形。得以圖畫或說明書代之。

編號遞次發行之著作或分數次發行之著作。均應於首次註冊時。預行聲明。嗣後每次發行。仍應呈報。至業已註冊之著作在著作權無限期內。重製發行。本無再註冊之必要。惟重製時修改章句。或插入圖畫者。仍應以樣本呈送於原註冊之官署耳。

四 註冊之官費 著作物註冊。直接為著作人或著作權接受人或承繼人之利益。故對請求註冊者。得徵收規費。其定額如左。

- (1) 註冊費承繼及接受著作權之註冊費。均為銀五元。
- (2) 著作權執照遺失後。補領費銀三元。
- (3) 查閱著作權案件。及抄錄著作權案件費。均為銀五角。但字數過百字以上者。每增加百字。遞加銀五角。

第四節 禮制宗教及祭祀

第一款 概論

禮制宗教祭祀。關係於一國之政治風俗。甚非淺鮮。我國所以有四千餘年之歷史者。實賴此

三者以維繫耳。自民國肇造以來。年少輕躁之士。誤認自由共和真理。欲將一切典章文物。廢除淨盡。緣飾哲學。比附名詞。厚誣先哲。私遂己過。抑知立國各有本末。豈是將立國之大本。一掃而空。是以內務部有禮俗司之職。掌機關。專司禮制宗教祭祀事務。今年政府又有禮制處之設立。獨立於內務部之外。蓋鄭重其體制也。

第二款 禮制

禮制者。國家之大典。於社會人情風俗習慣。俱有莫大之關係。我國素崇禮教。歷數千年之沿革。一切典章文物。燦然大備。特習俗固日趨於浮華。士大夫以虛文相尙。轉不免有繁文縟禮之譏。入民國以來。大事改革。如政府所公布之謁見禮相見禮以及陸軍禮節。均力做歐俗。而於中國之社會習慣。多未嘗注意。似有矯枉過正之嫌。故在今日而談禮制。正有研究之餘地焉。不得謂禮制已有明文規定。而即可一成不變也。

第三款 宗教

宗教實與人類之社會生活亦有偉大之勢力。古來對於國家之關係。頗爲密接。因宗教之衝

突。而釀成政治上之紛亂。固不俟言。卽至今日宗教之關係。於政治社會風俗習慣。仍非淺鮮。茲就宗教之制度述其概要。

第一 宗教制度

古來諸國之宗教制度。大別之可分爲三種。

一 政教一致制度。政教一致制度。乃以政教兩權。出於唯一統治者之上。爲其主義。卽國家之統治者。具有統轄政治上及宗教上之最高權力。人民皆服從於其權力之下者也。而此制度。又有教國制度。與國教制度之別。不可混同也。所謂教國制度。以宗教爲基本。國家不過一宗教之構成物。故此制度。國家之統治者。乃仰神意而掌教權。且以政權而臨人民者也。所謂國教制度。原非以宗教爲本。乃以教務爲政務之一部分。藉國家之權力。而對人民強行其宗教之主義也。唯其國家之統治者。仰承神意。統治政教兩權之意。殆與教國制度相同耳。

教國制度行於古代國家。國教制度行於中世之歐洲諸國。今則與國家政體不相容。殆均

歸於消滅矣。

二 政教分離制度 政教分離制度。乃信仰宗教爲各人之私事。全然任其自由。國家除與公共之安甯秩序有關外。對於一切之宗教。固不加以何等之干涉。又不與以特別之保護。美國首採用此制度。法國最近亦採用此種制度也。

三 公認宗教制度 公認宗教制度。國家中於一切宗教。不加禁止。然對於某種宗教。與以多少特權。或加以特別之監督是也。公認宗教之中。又有公設教主義與單純公認教主義。公設教主義。唯存於英國耳。該國定國教。國王爲其首長。關於教費及其他重要之事件。須經議會之議決。其監督爲上議院議員之特權。所謂國教者何。卽耶教是也。然該教以外之宗教。亦均許可。毫不加以阻止。是英國公認國教。其制度之精神。全與國教制度不同。惟於設國教之點。而與單純之公認教制有區別耳。在單純公認教制度之國家。雖不認何等宗教爲其國教。然因沿革上之理由。或對於某種宗教。與以特別之保護。或加以特規之干涉。例如教會之設立。維持之費用。教師之薪俸。均由國庫及地方支給。或補助之。至宗教團體

選出議會之議員。執行行政權之一部。以及設置教職。任命教師。均須經政府之許可。又如教會之命令及其他事項。在政府監督之下。均有一定之制限。德奧及其他大陸制度。均採用此種制度也。

我國宗教問題。殆不如歐美各國之甚。然從國法精神上攷之。大抵屬於政教分離制度。殆無疑義也。

第二 信教之自由

信教自由。國家對於人民之信仰。不加強制之謂。故各人對於任何宗教。其信仰與否。絕對的聽其自由。而前舉三制度中。政教一致制度。全然與此相反。所以與近世國家政體不相容也。與信教自由主義最能適合者。雖爲政教分離制度。然於公認宗教制度。亦非強人人必須信仰。近世立憲國家。並半保障信教自由。且同時採用公認宗教制度者。亦非無故也。

信教自由。理論上得分信仰之自由。與宗教之自由。信仰之自由。屬於各人心理之作用。不在以國家權力之干涉。故國法初無保障之必要。至宗教之自由則反是。其表示於信仰之外形

者。凡禮拜、儀式、說教、集會、結社等一切之行爲。國家均可以權力干涉。是保障信教之自由。實卽保障宗教之自由也。而反乎公共之安甯秩序。或人民對於國家之義務。不相容之行爲。在國家存立之必要上。得加以限制。雖於政教分離制度。亦無所異。故信教自由。與國家對宗教爲行政之取締。並非不兩立也。

我國因憲法未成。宗教問題。採用國教主義。抑採用信教自由主義。目前尙未能決定。唯外觀世界之大勢。內察社會之情狀。已有採用信教自由之趨向也。

第九章 救濟 (其屬於慈善行政之範圍者略之)

第一節 概論

救濟事務。在歐美各國行政事務。頗占重要之地位。而關於此類之法規。亦甚完備。蓋歐美諸邦。由前世紀以來。社會上之個人主義。與政治上之自由主義相維繫。遂生社會上之不平等。貧富懸殊日益加甚。社會問題。亦日形重要。而救濟之制度。益日見其發達。我國人民。在社會上多從事於農業生活。貧富之階級未甚懸殊。救濟事務。亦未重視。故其法規之不完全。自在

意中。近來生活程度日漸其高。海外潮流日迫一日。貧民因感生活之艱難。終有覺悟之一日。國家不於此時設種種之救濟。則前途之隱憂。正未可測也。

第二節 一般之救濟

救濟之範圍。頗爲廣汎。除依特別之規定外。欲從事於普遍的救濟。實非易易。現今各國制度。其規定大抵不外年齡疾病及困窮三種。三者有其一不能生活者。須行救濟。茲特將其事務之範圍。述之如下。

一 年齡 以年齡爲救濟之標準。當分爲幼弱與衰老。幼弱係未滿十五歲之兒童。衰老乃滿七十歲以上之老人。又幼兒須區別孤兒、棄兒及精神的棄兒之三種。幼而無父母者。謂之孤兒。父母所遺棄者。謂之棄兒。父母所放棄其教育之幼兒。謂之精神的棄兒。

二 疾病 救濟疾病。其目的有單出於救貧。與兼重衛生之二種。所謂救貧之目的者。乃因疾病而不能營生計者。與以一定之救濟也。所謂出於衛生之目的者。不問其能營生計與否。均與以相當之治療及施藥是也。

三 困窮 救濟困窮。實行最難。蓋困窮之真否。頗不易知。歐洲諸國。對此種之救濟。多施行於貧民宿泊所及住所。日本則依其恤救規則行之。

我國法規對於救濟一項。甚爲幼稚。僅有勸報災歉條例。義賑獎勵章程。賑米免稅辦法。諸項條規耳。

第三節 特別之救濟

我國法規對於特別之救濟。並無一定之明文可以參證。茲將歐美日本共通之規定。略舉如左。

第一 行旅病人及死亡之處置

行旅病人者。在羈旅中染病。既無療養。又無救護之謂也。行旅中死亡者。乃在路途患病而死。且無引取者之謂也。此二者之救護處置。乃所在地市鄉董事之職務。又當必要之時。市鄉董事亦應救護病者或死者之同伴。至救護之經費。由被救護者之負擔。死亡人處理之經費。則以其遺留物件或繼承人負擔之。如被救護者或死亡者之遺物及繼承人不能負擔時。則歸

被救護者或死亡人之所地州縣之負擔。其住所地不分明時。則由救護或處置者之州縣負擔之。又其救護或處置之經費。一時不及呈報府縣。可由市鄉經費項下。臨時撥用。

第二 精神病者監護

精神病者無法定之監護人。或有不能履行其義務之自由。其精神病者住所地或所在地之市鄉董事。須行監護之職。至其監護經費之措辦。及其追繳方法。亦適用行旅病人及死亡人承攬規則之規定。

第三 罹災救濟

於一地方。而罹水旱或疫癘等非常之災害。多數人民一時無生路者。地方官廳及公共團體對之。不可無救助之方法。因此目的。則州縣不可不貯蓄相當之經費。而為末雨之綢繆。此種貯蓄金。名之曰罹災救助金。或罹災救助基金。以為救濟州或縣之全部或一部罹非常之災害而支出之費用。但此種支出。須經地方議會之議決。受內務財政兩部之許可。方為合法。

第四篇 關於財務行政之重要法規

第一章 概論

財務行政直接的關係國家之行政。間接的關係國民之經濟。故關於此類之法規。須視國家之情狀與夫民力之盈虛以爲準繩。我國自改建以來。所最難解決者。卽財政問題。茲將財務行政之重要法規。述之於下。以備參攷。

第二章 官產

官產者。國家所有之財產也。凡非私有者。均謂之官產。在專制時代。人人有普天之下。莫非王土之觀念。則國家所有者。固爲官產。卽人民私有者。隨時可取爲官有。從可知法律上規定官產與非官產。已屬國家之進步。迨至今日。除國家直接使用外。已無官產存在之必要。然尙有若干官產者。殆多屬於歷史之遺留耳。

第一節 關於管理官產之通則

我國行政法規。就官產之管理以及詳細規定。謂之管理官產規則。該規則命名官產。其範圍以國有之不動產及動產。均爲官產。故雖非涉及國家財產之全部。而其包括金錢以外之財

產固不俟言也。而此等之官產須分屬於各部總長主管之。(1)使用官產屬於內務總長。

(2)收益官產屬於財政總長。(3)開墾地森林屬於試驗場及其他農業上之官產。屬於農林總長。(4)工廠鑛山及其他工商業之官產屬於農商總長。(5)船舶屬於交通總長。但供公益事業之用者屬於內務總長。(6)營造物及其他官產由各部總長依其種類及性質協定其主管。

官產之處分除依特別法外均須依據於官產管理規則。茲述其大略如左。

第一 官產之讓與

官產亦財產之一種。可以讓渡於人。唯以有償讓與為原則。但因關於地方公益地方團體營造物之設備得為無償讓與。又同負擔維持保存之義務。得以承讓不使用之官產。然此均須經主管官廳之許可。又官產若為政府現時所需用不得讓與。蓋官產以國家財產權之主體。則官產與國家關係至為密切。其處分之權悉操之於政府。政府既使用官產同時不得讓與。其理甚明。不待煩言而解矣。

第二 官產之租借

官產之租借。亦以有償爲原則。唯因公益之使用爲例外耳。我國法規。載借用官產。應納相當之租價。但借供公益事業之用者。不在此限。又官產之租借。須納租價。但有特別之規定。不在此限。又官產之租借。較之讓與有不同者。租借有一定之期間耳。租借土地。不得過三十年。其他財產不得過三年。

官產租借。雖屬契約之一種。唯政府如有需要。得在租借期間解除契約。若承租者。因此情事。直接受有損害。得請求政府之賠償。而租借官產之人。對於官產。應負保存原狀之義務。若未經主管官署許可。變更其形狀性質。或有毀損之情事者。應爲相當之賠償。又租借官產者。若轉租與他人。須經主管官署之許可。此一般之規定也。至官產之清查。有清查官有財產章程。可以參攷。官產之處分。有官產處分條例。可以依據。茲無一一說明之必要也。

第三章 國家收入

第一節 概論

國家收入可分爲私法上之收入與公法上之收入二種。私法上之收入者。國有財產之財貨取得。及官業權利之取得之類是也。公法上收入者。稅租及印花稅之類是也。

現今國家之進步。公法上之收入。佔國家收入重要部分。國家之費用。以人民分擔爲立國之大原則。國家本其固有權力。向人民徵收之。而徵收之方法。有直接的。有間接的。因之徵收之形式。乃有租稅印花稅類之區別也。

國家由權力徵收私人之資產。有直接爲行政上之目的。有直接爲財政上之目的。二者不可混同也。前者以公用爲範圍。如土地收用或軍事征發之類是也。後者以收入爲要件。如從價稅從量稅之類是也。但行政上目的之徵收。在行政各部分研究可也。茲所論者爲財政上之徵收。

第二節 租稅

第一 租稅之性質

租稅者。爲支付國家一般政務之費用。無償且強制的徵收之資付也。

一 租稅由於服從國權強制徵收者也。租稅因充國家政務之費用，不得反對給付。國家不獨徵收本國人民之租稅，即外國人員在國權之下，亦能強制徵收，並不能與徵發及公用徵收捐並論也。學者或以租稅為人民對於國家之報酬，或謂係人民身體財產之保險金。然此等議論，不免以國家行為而以私法的觀念解釋，于現行法規不相容也。

二 租稅者法律上之義務也。近代國家依種種沿革上之理由徵收租稅，然又制種種法規以期得其平允公正。我國約法亦復規定人民有納稅之義務，立納稅義務之範圍，並根據法律之規定，行政官不得隨意變更也。

第二 租稅之種別 租稅種別可分為性質種別與課稅種別二種。

甲 性質上之種別

一 分配稅與定率稅 此區別依租稅賦課之方法區別之。

(1) 分配稅 分配各稅年度，必以收入之總額，分配於各地方團體，各地方團體更分配於住民所徵收之租稅也。

(2) 定率稅 定率稅者。預以法律而定課稅之物件稅率。不論各年度必要之總收入額如何。委之於法律之規定。向納稅者徵收之租稅也。

二 國內稅與關稅 此區別依課稅地域爲準則。

(1) 國內稅 國內稅又分爲國稅地方稅二種。

a 國稅 國稅以充國家一般之費用爲目的。所徵收之租稅是也。以全國爲課稅之區域。

然有時單限於一地方賦稅之租稅。稱之爲限地稅。例如在外省。有特別出產。從而賦課之。

b 地方稅 地方稅以支付地方費用爲目的。而於他方團體徵收之租稅是也。唯此限於地方之住民耳。

(2) 關稅 關稅者。以出入國境之物件爲目的。而賦課之租稅是也。其徵收之方法分而爲二。

a 從量稅 從量稅者以物品之分量爲基準。從而徵收之謂。

(b) 從價稅 從價稅以物品之價格爲基本。從而徵收之謂。

三 直接稅與間接稅 此種區別在財政學原不視爲重要。而在行政法則不能不有此區別。

(1) 直接稅 直接稅者如財產收入或人之身分。立法機關認爲固定的。豫先能得調查之事實。依根據而得課稅種類之租稅也。

(2) 間接稅 間接稅者乃非永續物件。又非繼續行爲。不能得之預算。每遇發生事實。臨時課稅各種之租稅也。

乙 課稅上之種別

(一) 地租 地租者以地價爲標準。依一定之稅率而賦課之謂也。

(二) 所得稅 所得稅乃對於納稅者之收入而賦課之謂。在法律施行地有住所或有一年以上之居所。卽有納稅之義務。此外於法律施行地有資產營業時。或有職業時。亦得

就其所得而令其負納稅義務。惟課稅方法。多採用累進率。

三 營業稅 營業稅凡在法律範圍之營業。以其全年交易價額。及資本總額爲課稅之標準。依一定稅率而賦課之謂也。

四 登錄稅 登錄稅乃對於法律行爲。應登錄官廳之帳簿時。而徵收之謂也。

五 造酒稅 造酒稅者。對於酒類製造行爲而賦課之租稅也。

六 酒精及飲料稅 根據於製造之數目而定稅率。從製造者而徵收之。

七 麥酒稅 麥酒稅。對於麥酒製造行爲而賦課之謂也。

八 醬油稅 醬油稅對於醬油製造之行爲而徵收之謂也。

九 砂糖消費稅 此種稅乃以內地消費爲目的。而從製造場或稅關引取之時賦課之。

十 織物消費稅 徵收織物消費稅。分爲二種方法。從製造人徵收之。但毛織物之消費稅。乃由製造場稅關引取毛織物時。從引取人徵收之。

十一 賣藥營業稅 賣藥營業稅。從製造者徵收之。

十二 鑛業稅 鑛業稅。有採掘鑛區稅。試掘鑛區稅。砂金採取稅等。各異其稅率。而徵收之。

十三 取引所稅 取引所稅者。對於商品及有價證券國債或地方有價證券之定期賣買。依其賣買約定代價之多少徵收之。

十四 兌換銀行券發行稅 銀行兌換券之發行。惟國家銀行有此特權。故不得不納相當之租稅。

十五 印花稅 印花稅爲財產權之創設移轉或消滅之證明。而徵收方法。依金錢之多少。及事件之種類。而定其稅率。

十六 賣藥稅 賣藥稅。對於販賣藥品之人而徵收之。

十七 噸稅 噸稅者。凡往來貿易於外國之船舶。當其入港之時。依登錄噸數或積量賦課之。

十八 海關稅 海關稅者。乃對輸入輸出之行爲所徵收之稅。其稅率有從量從價之分。

十九 通行稅 通行稅。於乘火車輪船購票時徵收之。

二十 繼承稅 從繼承開始之地。無論其在國與否。又不問其被承繼人或承繼人之本國國民與否。凡在法律施行地。即得就其承繼財產而賦課之。惟家長繼承與遺產繼承異其稅率耳。其課稅方法。大都用累進法。

第三 納稅主體課稅物件之稅率

一 納稅主體 租稅之轉稼。雖在經濟學及財政學上爲困難之問題。而於行政法上則不拘爭此也。行政法所謂納稅主體者。即直接納稅於國家之人。租稅結果。歸於何人之負擔。則非所問也。

二 課稅物件 課稅物件。法律上課稅之標準所選擇之事物也。此種目的。有物件。有行爲。例如地租之課稅物件爲土地。而所得稅之課稅物件爲所得。故此等皆以物爲目的。然營業稅則課稅以營業爲目的。造酒稅則課稅以製造爲目的。是不均以行爲爲目的也。

二 稅率 稅率者。對於保稅物件之單位。賦稅租稅之比例也。如斯則納稅之主體及物件。均可定準徵收。至稅率定後。則納稅義務乃確定而不可移也。

第四 租稅之徵收 徵收租稅之方法。有直接間接二種。

一 徵收方法

(1) 直接方法 直接方法。以特定之行政處分而徵收之方法。通常用納稅通知書。或納稅傳令書爲之。此種處分。非使其發生新義務。乃於已定義務範圍內規定納稅特定之時間。與特定之場所耳。

(2) 間接方法 間接方法。乃依貼用印花之方法。故於此場合。納稅義務者。爲貼用印花之行爲。而納稅之義務手段。亦不外貼用印紙耳。

二 納稅義務之消滅

(1) 依直接方法納稅義務消滅之事由。

a 完納租稅之時。

b 終了滯納處分。

○ 因時效而消滅。

(2) 依間接方法納稅義務之消滅。唯限於印花之貼用及於法律有特別之規定。從時效而消滅也。

三 租稅之免除 免除租稅。從歐洲沿革之理由攷之。賦課租稅。雖以法律定之。而其豁免亦得以命令或處分爲之。然以法理論之。則不能採用者何也。蓋法律可變更命令處分。而命令處分不能變更法律。乃自然之理也。例如水旱災荒之地。雖依特別處分。可豁免錢糧。然細論之。納稅義務者。依法律而創成。若不以法律而欲變動其義務之實質範圍及其效果。蓋亦不能也。故其因災荒豁免錢糧。亦係根據法律。無俟言也。

四 關於處分租稅之救濟 納稅乃法律上之義務。而徵收資產。最宜適用嚴密且精確之法規。若滯納處分有不法者。許用訴願及訴訟爲之救濟。

第一 手數料之性質

手數料者。對於一私人之利益。國家或有特別行爲之場合。以及對於使用營造物之場合。所徵收之資產也。茲欲明其性質。不得不先與租稅而比較異同。茲述之如左。

甲 同點

- 一 手數料爲國家收入之一大宗。與租稅同。
- 二 手數料強制私人資產而徵收之。與租稅同。
- 三 手數料之納費義務者。不限於國民之身分。凡服從國權者。均一律徵收之。與租稅同。

乙 異點

- 一 其新設及變更手續之差異。凡新課租稅及變更稅率。須以法律定之。若手數料及其他收納金。則必不然也。此其形式之差異也。
- 二 其實質之差異。從來國家徵收租稅。爲充一般之支出。非有其他之目的。故國家或因私人所出之費用。或私人特受利益之費用。若依從前一般人民徵收之租稅。而供給

此等費用。則人民之負擔。未免不使之平均。是以關於受此等之利益。從特定之私人徵收其費用。實爲理之所當然。國家以此爲理由。徵收私人資產。即所謂手數料是也。

三 其目的之差異。即徵收手數料。因以充當國家之行爲。或營造物使用之費用爲目的。同時依其行爲或其使用。而不可不顧私人相當之利益。否則單爲一般之收入用目的。而徵收資產者。皆非手數料。乃一種之租稅耳。不但此也。若量私人資力之厚薄而定手數料多寡者。亦租稅之一種也。

四 其徵收方法之差異。徵收手數料。以特定人爲目的。其徵收方法。亦與徵收租稅不同。乃限定的徵收法。換言之。即租稅係對一般人民劃定課稅物件及稅率。從而賦課之爲原則。手數料則限於請求國家之行爲。或營造物之使用時。而使其負擔之。

第二 手數料之種別。

一 公法上之手數料。

(1) 狹義之手數料。

a 行政上之手數料。

b 司法上之手數料。

(2) 使用費。

公法上之手數料。在人民要求國家之行爲。又於使用營造物之場合所徵收之手數料。分爲狹義之手數料。及使用費。

(1) 狹義之手數料。乃對於國家行爲之報酬。更分爲行政上之手數料。及司法上之手數料。

(2) 使用費。對於使用營造物之報酬也。

二 私法上之手數料。人民向財產權主體之國家所要求之行爲。及因使用財產權主體國家之收益財產而支出之代價也。此種手數料。純然由契約成立。故不謂之行政上之手數料。

第三 手數料之徵收方法。收規費之征收方法。大別之。得分爲直接征收法。及間接征收

法之二種。

- 一 直接徵收方法者。官廳直接向人民以金錢徵收之方法也。
- 二 間接徵收方法者。以貼用印花徵收之方法也。

第三節 專業

專業之性質。爲國之財用起見。對於各種事業禁止私人經營。而政府獨佔以期收入之增加也。

政府對於警察衛生教育交通軍事及其他之公益事業。往往由官經營。不許私人爲之。此雖可認爲專業。但其直接之目的。不在增加國家之收入。究非財政上之專業。

財政上之專業。同時不妨爲公益上之官業。且同一官業能同時達公益及財政兩方面之目的。爲最善。然有時偏重公益。則收入不利。若偏重收入。又不便公益。故於不得已之場合。政府專以收入爲目的。而營專業。例如郵政電信之事業。爲政府之專業。實包含公益與收入二種之目的。而煙酒專賣。則專以收入爲目的之專業也。我國財政之收入。鹽業亦爲大宗。此即由

專賣之力。惜烟酒尙未達完全專賣之域耳。

第四節 國債

第一。財政上之債務與行政上之債務。

國家之債務。得分爲財政上之債務與行政上之債務二種。行政上之債務與財政上之債務之差異如左。

(1) 其目的差異

一 行政上之債務 通常進行政。藉達行政之目的。因此發生債務。以通常歲入充之。而於本會計年度內贖還終了爲通則。蓋行政之債務。由於直接達行政之目的而發生者也。

二 財政上之債務（即公債） 特因增加國家之收入而起。故財政上之債務。直接之目的在收入之臨時增額也。

乙 其形式差異

一 行政上之債務 行政債務。由於國家私法上行爲。或行政處分及法律規定而發生。於歲計預算中已預爲料定。故主管官廳得以國家名義而發生債務。

二 財政上之債務 通常於募集公債之方法行之。

第二公債

一 公債之性質。公債者。由於政府與債權者之契約。雙方當事者發生私法上之關係。但政府以公債條例規定債務之方式。如利率償還期限及償還之方法之類是也。

二 起公債之場合。(1) 一年度收入不敷所出時。以公債充其支出之目的。(2) 一年度收支相合。但因一時支出甚巨。而收入尙未收齊時。以公債爲暫墊之目的。二者均名爲通常公債。前者須經議會議決。後者則可以教令公布之。

(1) 民國元年八厘公債 專以臨時軍需及保衛治安之用。

(2) 民國元年六厘公債 乃爲籌辦左列之事項。

一 撥充中國銀行之資本。

二 整理各種零星短期借款。

三 整理各省從前之紙帶。

(3) 民國三年六厘公債 爲整理金融補助國庫。

(4) 民國四年內國公債 爲整理舊債補助國庫。

(5) 民國五年六厘內國公債 爲履行預算。

(6) 民國七年六厘短期公債 爲歸還中國交通兩銀行欠款及補助兩行準備金起見。

又發行國庫證券。乃因歲計之必要而起之證券。唯其收回時。不得逾本年度。是以與公債性質不同耳。

三 公債之種類 公債種類。細分之甚多。茲依使用之目的。大別爲財政公債及興業公債二種。

四 公債償還之方法 公債償還。按照公債條例。經過一定年限。若干年內。用抽籤法償還之。

第四章 會計

第一節 會計年度

第一 會計年度之意義

國家之歲入歲出依預算而定。政府爲執行其預算。當區劃一定之時期。爲必然之事。是其所以有會計年度之制也。故會計年度者。卽預算年度之義。以表明預算發生之效力。及存續必要之期間。然政府之出納事務。未必能與會計年度相終始。而事實際上。亦實有不相終始之處。於是不能不另定一出納完結期間。此二者。至有密切關係。而其性質。固不可同日而語也。蓋會計年度。於預算之效力劃分界線。而出納完結期間。不過從便宜上與以整理會計必要之時日耳。

第二 會計年度之分界

會計年度之制。各國不同。有採一年制。或二年三年四年不等者。或及十六年之長。其期間過長。則預算有失正確之虞。且社會事物概以一年爲循環。故國家會計亦以一年爲限。實隱隱

應社會自然之數。我國法採用一年制。洵得其當也。至年度之開始。我國先以一月一日開始。十二月三十一日終。嗣因與國會會期不相銜接。遂以七月一日起。訖次年六月末日爲一年度。

第二節 預算

一 歲入歲出總預算。應於上年度交立法機關。除因必不可免之事經費。及本於法律或契約所必需之經費。致生不足外。不得提出追加預算。

一 歲入歲出總預算。分經常臨時二門。每門須分類分項。

總預算所提出立法機關時。附送參照書類如左。

- (1) 各官署所管歲入預算書。區分爲款項目。
- (2) 各官署主管歲出預算書。區分爲款項目。
- (3) 前會計年度之歲入歲出現計書。截至六月三十日終止。

一 預算中應設左列預備金。

(1) 第一預備金。

(2) 第二預備金。

預算內所生不足之數。係必不可免者。以第一預備金充之。遇有預算外必需之費用。以第二預備金充之。

一 支用預備金。須於次年立法機關開會時。求其承認。

一 政府於歲計必要時。得發行短期國庫證券。經期國庫證券發行之程序。以教令定之。

第三節 收入

一 國家之租稅及其他收入。依法令之規定徵收或收納之。若無法令上確定之該管官吏資格者。不得徵收國家之租稅。或收納其他之收入。

一 各年度歲計有剩餘時。應將剩餘之款。轉入次年度歲入。

出納完結年度之收入。及其預算外一切收入。均編入現年度歲入。

一 因誤付透付及依法令預付估付墊付所繳還之類。在出納期完結以前。仍歸入原經費定額內。在出納期完結後。編入現年度歲入。

一 各官署所管之歲入。統由國庫收入之。

第四節 支出

一 每會計年度內政府應支各項經費之定額。以該年度歲入充之。

一 各官署長官不得於預算所定用途外使用定額。或將各項定額彼此流用。但官署因特別情事有流用各項定額必要時。應聲敘事由。呈請大總統核辦。經大總統認為必要時。准其流用者。不在此限。

一 各官署所管各項歲入。不得於未交國庫以前。先行使用。但法令有特別規定者。不在此限。

一 預算定額之使用。由財政部對於國庫發支付飭書。

一 財政部得依法令規定。得委任相當之官署發支付飭書。

一 支付飭書。違背法令者。國庫不得支付。

一 財政部及其所委任之官署。非對於國家之正當債權人或其代理人。不得發支付飭書。

一 左列各項經費由財政部委任主務官署。及政府指定之銀行發給現款時。得預付支付飭署。

- (1) 國債之本利。
 - (2) 軍隊軍艦或官有船舶經費。
 - (3) 在外各公署之經費。
 - (4) 前款以外凡在外國支付之經費。
 - (5) 交通不便地方。及未設立國庫地方。所支付之經費。
 - (6) 各官署常用雜款。每年不滿五千元之經費。
 - (7) 無確定地點辦公處所需之經費。
 - (8) 各官署直接自辦工程之經費。但一主務官以付一萬元爲限。
- 一 凡經費定額爲預算內許其展至次年度使用者。及一年度內完竣之工程製造。因變故

遲延在該年度不能支訖者得轉入次年度使用。

一 工程製造及其他事業。必須數年竣工。定有繼續費之總額。若每年度剩餘之款得遞次展用至完工年度爲止。

一 各官署所管一切歲計。統由國庫支付之。

第五節 決算

一 總決算先經審計院審定後。由大總統提交立法機關。其分門及款項之次序與總預算同。并須開列左列各事項之計算。

- (1) 歲入部 歲入預算額。 查定歲入額。 已收訖歲入額。 歲入虧短額。
- (2) 歲出部 歲出預算額。 預算決定後增加歲出額。 支付飭書已發之歲出額。 轉入次年度歲出額。 歲出剩餘額。

一 總決算提交立法機關時。由大總統提出報告書。并附送左列書類。

- (1) 各官署所管歲入決算報告書。

- (2) 各官署主管歲出決算報告書。
- (3) 各官署主管特別會計決算報告書。
- (4) 國債記算書。

第六節 期滿免除

一 凡應納於政府之款。經過本年度從五年以內。不經政府通知令其完納者。得免完納之義務。但以特別法令規定免除之期限。不在此限。

一 政府應發之款。經過本年度後五年以內。未經債權人請領支付飭書。或已領支付飭書。未經請發現款者。免除給發之義務。但以特別法令規定免除之期限者。不在此限。

第七節 工程及買賣貸借

一 凡政府之工程及財產物品之買賣貸借。除法令別有規定外。均應公告招人投標。但左列事項不在此限。

- (1) 購買及租借物品。係一家專有或一公司專賣者。

- (2) 政府于工程及財產物品之買賣貸借時。應守祕密者。
 - (3) 凡工程及購買租借財產物品。在非常緊急時。不及用投標方法者。
 - (4) 特種之物質。或特別之需用。須經由生產地製造地或生產人製造人直接購買者。
 - (5) 非特別技術家不能製造之物品及器械者。
 - (6) 購買租借土地房屋。限於一定之位置或構造者。
 - (7) 訂立工程及購買租借財產物品之合同。其價格不滿一千元者。
 - (8) 出售官有財產物品。其估價不滿二百元者。
 - (9) 購買軍艦軍器。
 - (10) 試驗所需之工作製造及品物。
 - (11) 直接買賣政府設立之農工業場罪犯習藝所或公立各慈善團體生產及製造物品。
- 一 凡政府之工程製造及購買財產物品。不得預付價金。但軍艦軍械及其他有特別情形者。不在此限。

凡特別事項不能依據以上規定者得設立特別會計。特別會計。法律定之。

第五章 審計

第一 審計院之機關。

審計院關於國家歲入歲出之決算。實行稽查。後報告於參衆兩院。審計院在各國均爲憲法上之機關。而檢查附定國家之歲入歲出也。我國雖因憲法未能成立。然其權限亦復無異。唯其機關隸屬於國務院。抑於國務院外特別保有獨立之地位。尙不能確定耳。然欲保審計之公正無私。則不可不與以獨立之地位。而所有職員。亦不可不審計與以相當之保障也。

第二 審計院之職務權限規定。

一 審計院除法令規定之大總統副總統歲費暨政務祕密費外。應行審定者如左。

(1) 總決算。

(2) 各官署之每月收支計算。

(3) 特別會計之收支計算。

(4) 官有物之收支計算。

(5) 由政府發給補助費。或特與保證之收支計算。

(6) 法令特定為應經審計院審定之收支計算。

二 審計院於其所受之各種決算報告。審查其計算之正確否。收支之現計與其報告符合否。又不僅審查計算之正確否。並政府之收支遵守法令否。均得一審查也。

三 審計院審查政府之會計出納。準投於預算否。即對於收入。則審查現計與預算之差遲。對於支出。則檢定預算規定之目的與定額之範圍。又預算超過及預算外之支出。審查求議會之承認與否。

四 審計院檢查出納官吏之計算書及證明單據。若經審查為正當者。應發給核准狀。解除出納官吏之責任。審查為不正當者。應通知該主管長官。執行處分。審查為應負賠償之責者。應通知該主管長官限期追繳。除大總統特免外。該主管長官不得為之減免。前項事件之重大者。應由審計院呈請大總統行之。

(五)審計院依法令審定應編制審計報告書呈報大總統。

第五編 其他軍務法務外務之省關於自治之法規

第一章 軍事事務

第一 戒嚴之性質

戒嚴者。遇有戰爭或其他非常事變。以兵力之警戒一定之區域之義。其效果將行政司法之作用離普通之職權而歸於軍事官廳。蓋國家之生存及安全有危害之際。處以國家之常法。制止其危害。頗不適宜。從一定之要件。取臨時之變例。而其變例。則為宣告戒嚴。其戒嚴大權。則屬之於大總統也。

第二 戒嚴之要件

嚴戒要件得分為二。

(1) 警備地域。

(2) 接戰地域。

警備地域爲過戰爭或其他非常事變之際。應警戒之地域。接戰地域。爲因敵之攻擊或包圍。應攻守之地域。前項之地域。應時機之必要。區劃布告。

戰爭之際。要塞海軍港海軍造船所及其他鎮守使地方。遭受包圍或攻擊時。該地司令官得臨時宣告戒嚴。出征司令官因戰略上須臨機處分亦同。唯司令官得將戒嚴情形呈請大總統核准。但時機迫切。且通信斷絕。無當該地司令官得臨時宣告戒嚴。

第三 戒嚴之效力

戒嚴之效力。以行政權及司法權之一部。歸於軍隊司令官之掌握。故於戒嚴之地。行政官廳。司法官廳。亦當隸屬於其他軍隊司令官承其指揮也。茲將戒嚴之執行各款述之如左。

- (1) 停止集會結社。或新聞雜誌圖畫告白等之認爲與時機有妨害者。
- (2) 凡民有物品。可供軍需之用者。或因時機之必需。禁止其輸出。
- (3) 檢查私有槍砲彈藥兵器火具及其他危險物品。因時機之必要得押收或沒收之。
- (4) 拆閱郵線電報。

- (5) 檢查出人船舶及其他物品。或停止陸海之交通。
- (6) 因交戰不得已時得破壞燬燒人民之動產不動產。
- (7) 接戰地域內不論晝夜。得侵入家宅建築物船舶中檢查之。
- (8) 寄宿於接戰地域內者。遇時機之必要。得令其退出。

第四 解嚴

解嚴者。解消廢止戒嚴之效力。使其恢復原來行政司法事務之常態。而與宣告戒嚴爲同一形式公布之。故假使戒嚴宣告之原因爲戰爭事變。雖平之後。而仍未解嚴。則戒嚴仍不失效力也。

第二節 軍事負擔

軍事負擔者。爲國家課私人之負擔者也。其負擔專行於財產之上。且非限於一般人民。特對於特定人民耳。軍事負擔分徵發及所有權之制限二種。

第一款 徵發

第一 徵發之性質

徵發者。國家際軍隊動員或演習行軍徵收軍需物件之處分也。茲欲明徵發之性質。不可不就被徵發之場合及其目的物加以解說。

一 行徵發者。乃於軍隊動員或演習行軍隊場合。軍隊動員之徵發乃戰時或際事變之徵發。故其所徵發之目的物。較之平時爲多。若演習行軍。則於平時行之。其所徵發之目的物。較之戰時爲少。前者又名戰時徵發。後者又名平時徵發。二者之性質。亦各不相同也。

二 徵發之目的物。徵發之目的物分爲三項。(1)動產。蓋其目的爲軍需物件。以動產爲常。(2)不動產之使用權及勞力。不動產之使用權如土地宿舍倉庫工作所病院之類。勞力如徵發人夫職工以勞力爲目的物。(3)代替物(特定物)。如徵發馬匹車輛船舶汽車之特定物爲目的者是也。

第二 徵發權及應徵發之義務

徵發之權雖屬之於國家。然按其實際行徵發者。通常爲軍隊之司令官也。蓋司令官徵發不

外國家命令權之行動徵發。其純然爲行政事務。故於此之際。司令官之職務。其性質不可不謂屬之軍政也。

應徵發之義務者。乃地方住民。蓋無疑義也。徵發令者。明定賦課其所要之軍需於地方人民。且規定被徵發者怠其義務之時。爲代執行處分。又徵發須依徵發物件之種類劃分徵發區。而向縣鄉鎮發徵發公文。使縣知事及鄉鎮事爲徵發之供給也。

第二款 所有權之制限

所有權之制限者。蓋爲軍事上之目的。對於私人之所有權。加以重大之制限。其主要乃於國家防設備保全之必要。而所謂要塞地帶法。卽規定此種之制限。要塞地帶者。係國防上設備周圍之地域。依距離之長短分爲三區。其對於區內之土地物件。加以制限。各有差異。其制限對於一定之工作物。或建造物之特設變更改築增築或絕對的禁止。或須要塞司令官之許可。而其違反禁止或制限之工作物建造物或物件。則規定期限。其除去復舊於其必要之時。得爲代執行。此外就軍港亦有多少之制限。

第二章 外交事務

行政法上。攷究外交事務之問題固少。而其關於地方自治者尤不多見。唯駐外領事與地方自治行政法規不無有若干之關係耳。茲述其領事官之職務如左。

領事官職務雖甚錯雜。大別之關於國家之事務。關於人民之事務。及關於通常航海事務之三種。

一 關於國家之事務 領事官視察駐在國。依條約或國際法。對於我國有遵守義務否。又我國僑居國民之利益。及關於通商航海之利益。若有被侵害之際。則對於駐在國之官廳不可不爲必要之措置。是關於國家之職務。若我國軍艦航入時亦須爲必要之扶助以盡其職掌也。

二 關於僑民之職務 領事官關於僑民事務甚多。如名簿登錄之事務救助。或取締之事務財產。或遺產保護管理之事務。公證事務。或仲裁私解事務等是也。要之不外保護註在國之僑民耳。

三 關於通常航海之事務 領事官對於本國通常航海之利益。有保持增進之責任。就其通商事務。於職務法規中雖列無規定。實際上於駐在國爲商事之調查報告。乃其主要之職務也。其在駐在國關於本國船舶及其船員。須爲必要之保護及取締。此關於領事官之航海之職務也。

要之領事官之職務。依法令及條約之規定。而在所駐國管轄區域內以發展本國商務撫僑商。爲其唯一之職掌耳。

第三章 司法事務

司法事務者。爲完成國家司法權之行使起見。直接具備必要手段之行政也。而其關於審判廳之組織。審判之準備。及其執行之事。皆屬之。故審判廳之組織權限。或關於監獄之事務。均得視爲司法之事務。但此等事務。均可於刑訴訟法或民事訴訟法中說明。監獄制度。又與刑法相關聯。故此處不妨從略也。