

美國哥倫布大學教授葛德羅原著
日本中央法學士江西謝曉石迺譯

美法
英德
比較行政法

發行者南昌普益書局

354
9

分類

美國哥倫布大學教授葛德羅原著
日本中央法學士江西謝曉石迻譯

美法
英德
比較行政法

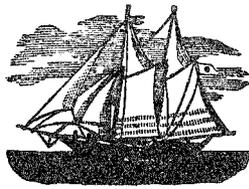
發行者南昌普益書局

敘言

謝君曉石譯葛德羅氏所著比較行政法既成。授汪嶽讀之。屬爲之序。汪嶽嘗讀經濟學史。自德國杜壇學派出。本其歷史上比較之究竟。以推論經濟學應用之所由。於是歐洲重農主義。向所推爲正統經濟學者。胥於是而戢其鋒。蓋理想事實。功用不侔。事實固母於理想。而理想又不得不徵諸事實也。最近世紀。乃師其意。以掣法律。而比較法學乃盛興。學者咸殫力於比較憲法之一途。譯著如林。茂矣備矣。竊謂制定憲法。固爲今日要圖。然憲法根本法也。猶可執法理以相繩。若最繁至賾之行政法。則參伍錯綜。非薈萃列國之成規。會通而比較之。欲求應用。奚將適從。民國肇興。政體丕變。而政象混棼。冥行擿埴。其異於昔者幾何。秉政者視國民如狙。暮四朝三。以緣飾其政策。論政者視國家如奕。六張五角。而橫決其政談。悲夫。政之不綱。國何以立。撫今追昔。詎敢謂今是昨非。而鑿吾人之望耶。讀是書者。果能徵事屬例。明分使羣。衡量是非。斟酌損益。毋炫驚而鑿其本能。毋緣附而循其積習。則譯者之用心爲不虛。而吾人之醉心於共和政治者。亦不致望長安樂西向而笑也。讀竟促筆書其端。

杭縣汪嶽

比較行政法 總言



例言

一是書爲北美合衆國哥倫布大學教授葛德羅氏 Frank J. Goodnow 所著原名 Comparative Administrative Law 葛氏爲行政法專家著作甚富而本書尤其得意之作出版以後大受社會之歡迎倫敦泰晤士報及紐約演壇報曾爲評語曰

“An important contribution to Comparative Jurisprudence.” — London Times.
“A work of great learning and profound research.... remarkable for analytical power and lucidity of method.... unique and of permanent excellence.” — New York Tribune.

由是觀之則本書之價值不難想見矣

一是書都二卷上卷言行政組織分三編一曰分權論二曰中央行政論三曰地方行政論下卷言行政法規亦分三編一曰官吏法二曰行政部之作用三曰行政部之監督其說明之法以美法英德四國爲綱而以事繫之統系整然最便瀏覽

二原書之在就範圍最廣之行政法提要鉤元使學者得就世界各大國之行政組

織行政法規爲比較之研究故全書無一語無所本且所引用之書均詳記其書名著者頁數等使讀者易於考證實研究斯學者最有益之事也唯所引用各書我國多無譯本如戴雪氏憲法論邁耶氏德國行政法皆譯者現正從事彙譯之書也

一 是書之譯固在供治斯學者之參考而尤欲我國爲國服務者得藉此略覘世界各大國之行政組織行政法規於治事之時不致無所依據則譯者之幸莫大焉

一 是書係從英文原本譯出非從日本文重譯者然高田氏之日文譯本其資助於譯者之處實非淺鮮不敢掠美特誌之以謝其賜

一 是書爲書肆豫約期所限脫稿之後無暇修飾蕪詞俚句在所不免校正修訂當俟再版閱者諒之

中華民國二年一月譯者識

比較行政法卷上目錄

第一篇 分權論

第一章 行政

第一節 行政之意義

第二節 行政組織

第二章 行政法

第一節 行政之定義

第二節 行政法特別研究之必要

第三節 行政法與私法之區別

第四節 行政法與其他公法之區別

第三章 分權說

第四章 分權說之例外

第一節 立法部之行政作用

第二節	行政部之立法作用	二十三
第三節	司法官之行政作用	二十六
第五章	行政部與他部之關係	二十七
第一節	行政部與立法部之關係	二十七
第一款	立法部之行政整理	二十七
第二款	立法部之行政監督	二十九
第二節	行政官與裁判所之關係	三十
第一款	政治的行爲	三十一
第二款	立法的行爲	三十一
第三款	契約的行爲	三十二
第四款	特別行政行爲	三十二
第三節	行政權之位置	三十三
第六章	使地方參與行政職務之方法	三十五

第一節	總論	三十五
第二節	英國之制	三十八
第三節	大陸之制	四十
第四節	中央行政之範圍	四十一
第二篇	中央行政論	四十三
第一部	行政權及行政上之元首	四十三
第一章	行政權概論	四十三
第二章	合衆國行政權之沿革	四十七
第一節	概論	四十七
第二節	紐約州之行政權	四十八
第三節	馬沙渚石 Massachusetts 州之行政權	五十二
第四節	維的尼亞州之行政權	五十三
第五節	美國人對於千七百八十七年之行政權之觀念	五十四

第六節 聯邦政府初葉之行政權沿革

第一款 大統領固有之位置 五十六

第二款 因罷免權而生之變遷 五十八

第三款 指揮權 六十

第三章 合衆國行政元首之組織

第一節 大統領 六十四

第一款 行政上之權力 六十五

第二款 對於大統領之行爲之救濟法 六十七

第二節 各州知事 六十七

第一款 知事之位置 六十七

第二款 知事之任命權 六十九

第三款 知事之罷免權 七十一

第四款 知事之指揮權 七十三

第五款	知事於行政職務上之權力	七十三
第六款	知事之位置	七十四
第七款	對於知事之行爲之救濟法	七十五
第四章	法蘭西之行政權	七十六
第一節	行政權之位置	七十六
第二節	大統領之行政上權力	七十六
第一款	任命權	七十六
第二款	罷免權及指揮權	七十七
第三款	命令權	七十八
第四款	對於大統領之行爲之救濟法	八十
第五章	德意志之行政權	八十一
第一節	諸侯 <i>The Prince</i>	八十一
第一款	諸侯之權力	八十一

第二款 諸侯權力之限制

八十二

第三款 諸侯之行政權

八十三

第一節 皇帝

八十五

第一款 皇帝之位置

八十五

第二款 行政上之權力

八十五

第六章 英國之行政權

八十八

第一節 國王之位置

八十八

第二節 國王權力之限制

九十

第二部 參事院 Executive Councils

九十三

第一章 合衆國之參事院

九十三

第一節 參事院之位置

九十三

第二節 聯邦政府之參事院

九十三

第三節 各州政府之參事院

九十五

第四節	聯邦參事院與州參事院之比較	九十六
第二章	法蘭西之參事院	九十七
第一節	法蘭西參事院之沿革	九十七
第二節	法蘭西參事院之組織	九十九
第三節	法國參事院之職掌	一百一
第三章	德意志之參事院	一百三
第一節	諸侯政府之參事院	一百三
第二節	帝國之參事院	一百五
第一款	帝國參事院之組織	一百五
第二款	帝國參事院之職掌	一百六
第三款	對於參議院之行爲之救濟法	一百九
第四章	英國樞密院	一百十
第一節	英國樞密院之沿革	一百十

第二節	英國樞密院之組織	一百十一
第三節	英國樞密院之職掌	一百十二
第三部	各部長官	一百十四
第一章	事務之分擔及組織之方法	一百十四
第一節	事務之分擔	一百十四
第二節	組織之權力	一百十六
第二章	各部長官之任期及官職保有法	一百二十
第一節	合衆國	一百二十
第二節	法蘭西	一百二十三
第三節	德意志	一百二十四
第四節	英吉利	一百二十七
第五節	比較	一百二十九
第三章	各部長官之權力及職務	一百二十九

第一節	任命權	一百三十
第二節	罷免權	一百三十二
第三節	指揮監督權	一百三十四
第一款	合衆國及英國	一百三十四
第二款	法國及德國	一百三十七
第四節	命令權	一百三十八
第五節	特別之行爲	一百三十九
第六節	救濟法	一百四十一
第七節	行政各部之地方屬官	一百四十一
第三編	地方行政論	一百四十三
第一章	合衆國村部地方行政之沿革	一百四十三
第一節	十八世紀以前英國村部地方行政之沿革	一百四十三
第一款	州知事	一百四十三

第二款 治安推事

一百四十四

第二節 合衆國村部地方行政制度之發達

一百四十六

第一款 最新地方行政之種別

一百四十六

第二款 美國最初之郡制

一百四十七

第三款 美國最初之邑制

一百五十

第三節 地方之團體的資格

一百五十二

第一款 初無法人之資格

一百五十二

第二款 現今之位置

一百五十三

第二章 現今美國之村部地方行政

一百五十七

第一節 折衷制 The Compromise System

一百五十七

第一款 郡 County

一百五十七

第二款 邑 Town

一百六十一

第二節 紐英蘭之地方制度

一百六十三

第一款	郡	一百六十三
第二款	邑	一百六十六
第三節	南部諸州之制度	一百六十七
第三章	合衆國之市制	一百七十
第一節	十七世紀至十八世紀英國市制之沿革	一百七十
第一款	都市之起原	一百七十
第二款	市評議會之沿革	一百七十一
第三款	設立認可之時期	一百七十三
第二節	美國市制之沿革	一百七十五
第一款	美國最初之市制	一百七十五
第二款	都市位置之變遷	一百七十八
第三款	都市組織之變遷	一百八十三
第三節	現今美國市之組織	一百八十四

第一款 市長及其他之機關

一百八十四

第二款 市評議會

一百八十八

第四節 鄉若村 *The Village or Borough*

一百九十三

第一款 鄉之位置

一百九十三

第二款 鄉之組織

一百九十四

第四章 合衆國地方行政之特質

一百九十七

第一節 條令列舉主義

一百九十七

第一款 地方事務集中於無職任之中央政府

一百九十八

第二款 一州之中各地方之制度不能劃一

二百

第三款 危害地方區劃之獨立

二百一

第二節 地方官之行政的獨立

二百一

第一款 中央行政監督之缺乏

二百一

第二款 地方行政組織之分權制

二百三

第三節 非專務官

二百四

第五章 英國之地方行政

二百五

第一節 自十七世紀至今之沿革

二百五

第一款 舊制之缺點

二百五

第二款 千八百三十四年及千八百三十五年之改革

二百七

第三款 現今治安推事之位置

二百九

第二節 郡制

二百十一

第一款 郡會之組織

二百十二

第二款 郡會之權力

二百十三

第三節 郡之小區劃之屬於村部者

二百十五

第一款 區劃之混雜

二百十五

第二款 聯合區

二百十八

第三款 巴力胥

二百二十

第四節 郡之小區劃之屬於市部者	二百二十三
第一款 都市	二百二十三
第二款 地方政治區	二百二十七
第五節 中央行政監督	二百二十九
第一款 行爲之裁可	二百二十九
第二款 會計之檢查	二百三十
第三款 強制權	二百三十
第四款 懲戒權	二百三十二
第五款 補助金給與之檢查	二百三十二
第六節 一般之特質	二百三十二
第六章 法蘭西之地方行政	二百三十四
第一節 大陸一般之方法	二百三十四
第二節 法國地方行政制度之沿革	二百三十六

第一款 革命以前

二百三十七

第二款 革命之時代

二百三十八

第三款 拿破侖之立法

二百三十九

第三節 縣

第一款 縣知事

二百四十一

第二款 縣參事會

二百四十二

第三款 縣會之常置委員

二百四十三

第四款 縣會

二百四十四

第四節 郡

第五節 鎮村

第一款 鎮村之沿革

二百五十一

第二款 鎮村長

二百五十三

第三款 鎮村會

二百五十五

第六節 法國地方行政制度之特質

第一款 不取列舉主義

第二款 中央行政監督

第三款 專務官吏

第七章 普魯士之地方行政

第一節 沿革

第一款 千八百零七年之狀態

第二款 司太因及哈登柏克之改革

第三款 千八百二十二年至千八百七十二年之反動時代

第四款 千八百七十二年之改革

第二節 州之機關

第一款 州知事

第二款 州參事會

二百五十七

二百五十七

二百五十八

二百五十九

二百五十九

二百六十七

二百六十七

二百六十一

二百六十三

二百六十五

二百六十六

二百六十七

二百六十八

第三款	縣廳及縣知事	二百七十
第四款	縣參事會	二百七十一
第五款	州會	二百七十三
第六款	州行政會	二百七十五
第三節	郡之機關	二百七十八
第一款	郡長	二百七十八
第二款	郡參事會	二百七十九
第三款	治安推事	二百八十一
第四款	村長	二百八十二
第五款	郡會	二百八十四
第四節	都府	二百九十二
第一款	市會	二百九十四
第二款	市官	二百九十五

第二款 市政之分科

二百九十七

第五節 普國地方行政之特質

二百九十八

第一款 行政的監督

二百九十八

第二款 義務的就職制

二百九十九

第三款 對於地方行政之司法的監督司

二百九十九

比較行政法卷上

美國哥倫布大學教授葛德羅原著
日本中央法學士江西謝曉石彥譯

第一篇 分權論

第一章 行政

第一節 行政之意義

行政 Administration 二字含義甚廣。用法不一。如私領地之行政、商業行政、政府行政。皆數見之用語也。參照斯登格爾氏德國行政法第一卷而本書之用此二字專指關於政府之行政而言。不含其他之意義。惟政府行政之意義亦頗不一。而至少有三種意義。一曰最廣義。包括國家全部之作用而言。二曰狹義。指國家全部作用中之除却立法作用者而言。三曰最狹義。指國家全部之作用。除却立法作用及司法作用者而言。參照戴爾亨此最狹義之行政。其意義等於政府行政官之動作。如政府之任命官吏、訓令外交官、賦課租稅、練習軍隊、檢察犯罪事件、執行裁判所之判決。皆其例也。而集議研究

或司法上之裁判。均不得稱之爲行政。故狹義之行政云者。乃指政府居於活動中之狀態而言。亦卽表現於執行的作用上之狀態也。雖然其表現之方面。每依國家之位置及政府之職權。而有不同。故行政之種別。甚不一致。然約言之。略如左舉。

第一 外交行政。今世之國家。既不能閉關自守。孤峙獨立。與他國斷絕關係。則不能不於國際之間。占一位置。於國際法之下。得爲權義主體。以與他國相周旋。此外交行政之所由來也。而治理是等事務。卽須一種執行的作用。而構成行政職務之一支部者也。

第二 軍事行政。國家於對外一方面。當其權利被侵害時。既不可不有防禦之具。而於國內。因保持社會之安寧秩序。對於人民之暴動。亦不能不有鎮靖之力。此國家所以必具備相當之海陸軍也。而國家因此等兵力之存在。亦須一種執行的作用。而別構成行政職務之一支部者也。

第三 司法行政。人民間之權利。往往互相衝突。而不能已於爭。國家於此。不能不爲之裁決。而欲行裁決。必須有裁判所之設置。然裁判所非能自動者。亦不能不有待

於執行的作用。此行政之第三支部之所以構成也。

(註) 司法行政云者。非指於爭議之時。要求裁判所行判決而言。乃指設置裁判所。使之得行其職務之行政機關之動作而言。如任命裁判官及其屬官。或黜陟之分配。是也。故司法行政之與裁判作用。大有區別。萬不得混同也。

第四 財務行政。國家於履行其職務時。不能不有待於財政上之計畫。而資財之管理分配。尤須執行的作用。此行政第四支部之所以構成也。

第五 內務行政。或有主張政府之職務。除上列之四支部外。從理論上而言。即無構成其他支部之必要者。政治哲學者之持論。大抵然也。雖然。自實際觀之。僅由四支部構成之國家。實未之前聞。况近世之國家。於直接增進人民物質的知識的幸福。已認為政府之義務。而有交通機關、教育制度、公共的救濟之創設維持。以為履行其義務之階。且以之為重要之政治問題。而討論其應於若何之範圍。延長其作用。何事應由政府自為。何事可任人民私理。至今社會學家、政治學家。苦思冥索。而未得正當之解答者也。

伯哲士政治學及比較憲法第一卷第四章

要而言之。今世家國之政府。不能不有增進人民幸

福之職務。所謂內務行政者。即指此而言也。而行是等職務。亦有待於政府之執行。此行政第五支部之所由構成也。

上述之五行政支部。無論國家政體之組織若何。皆爲政府必執行之職務。而惟第五支部。即內務行政之執行。各國政府。每大異其趣耳。推原其故。則以各國所行之政治哲學。互有異同。而一國之政治。常支配於其國之學說故也。

(註) 近來大陸派之行政學者。往往於上列之行政支部外。更立第六支部。如戡爾亨漢氏、斯登格爾氏。皆其流亞也。而觀其第六支部之內容。則政府與教會之關係事項也。雖然此種分類法。實與一般之慣例相反。徒使閱者生雜糅之感。非正確之論也。

本書所用之行政二字。可視作政府之作用。其意義略如上述。易詞以言。則國家之全部作用中。除却立法部之作用。及裁判所之裁判作用外。凡政府諸般之作用。均可包涵於其中。而總稱之曰行政也。而更從其事務之性質分之。則得外務、軍務、司法、財政、內務、五支部焉。

第二節 行政組織

政府者理想的觀念，而無實質的存在者也。故欲使之於活動世界，振其實力，不能不有待於自然人之代理者，以爲之代表。卽對於前節所述之各行政支部，應各組織適當之代表焉。然因總括此等既區分之行政作用，維持其相互間之統一，則又不能不於行政各支部之上，而組織一共同之權力。所謂行政上元首者是也。是故行政學者，除研究行政作用之規則外，尙須於行政組織，而消費其數多之時間，以討論之也。行政組織一語，其在行政上，往往指行政組織全部而言。自元首以至最下級之官吏，均得包含於其中。如是則所謂行政云者，一方爲政府職務之意，他方更有國家行政組織之義。故政府之執行職務，可稱爲行政，而有行政的權力之全體，亦可稱爲行政也。

第二章 行政法

第一節 行政法之定義

法律者何？支配種種之關係者也。然美國與英國，尙無依據是等關係區分法律之企圖。故居斯二國也，行政法一語，殆等於無意義。指行政爲政府之職務，指行政爲行政

之組織。其用語之法。雖甚完全。然英美之法律家。其承認所謂行政法之一種法律者。實極罕觀。如彼享盛名於當世之戴雪氏。據氏之主張。則英國及如美國曾繼受英國文明之國家。他姑勿論。即行政法之制度。及行政法之原理。亦恐無知之者也。夫以戴氏之學之識。尚且如此。則餘子更可想見矣。雖然。戴氏之意。非否認有真正之大陸的意義之行政法也。不過對於法國所稱 *Trait Administrative* (行政) 之意義。而否認其存在。謂其觀念無鞏固之根據耳。蓋英美二國之所以否認行政法者。非英美二國無行政法之存在也。實以該二國者。於法律之分類。頗多缺點。至於有真正大陸的意義之行政法。英美二國自古即有。且此種法律。其依盎格羅索遜之政治的發達。所受之影響。或較多於英國法律之其他部分。亦未可知也。而自近年歐洲大陸。注意行政問題以來。行政法一語。漸次侵入美國之法學界。受近世最進步之法學者之承認。其事甚昭昭也。荷蘭德法理學初步第四版第百二十二頁第三百零三頁第三百零四頁。新條遜氏美國條令。八頁乃至三百一十一頁。賴託特氏成法之性質第四百零二頁。斯條遜氏美國條令。法律參照。故吾人今日之用行政法一語。決不得謂之為不適當。不過當用此語之際。應附加說明而已。抑法律因其支配之關係。種種不同。而得區法律為若干種類。此

一般法學者之所承認者也。今試依據此法而解釋之。則行政法者法律之一部。支配政府一切行政官之關係之法律也。故行政法爲公法之一部分。亦僅爲其一部分而已。凡關於行政職務之法律規則。均屬於行政法。而亦惟於此等法規始屬於行政法也。雖然。執行行政職務。尙須設置行政諸官吏。此行政諸官吏之全體。稱曰 The Administration。故行政法匪特規定支配行政諸官吏之關係。并須規定其組織。且除規定行政一部分之官職外。其就官職者之關係。亦須規定及之也。

抑自規定行政官之組織之點觀之。行政法者。補充憲法之必要法也。憲法規定政府組織之大綱。行政法則敷衍此大綱而規定細目者也。行政法不特於規定政府之行政組織爲憲法之補充而已。卽於規定行政官吏之行爲。亦爲憲法之補充。蓋憲法以個人之權利爲立脚地。而研究政府與個人之關係。而行政法則以行政之權力爲立脚地。而研究政府與個人之關係者也。故憲法重權利。而行政法則重義務也。氏博由夫照法參 行政法既注重政府之權力。人民之義務。是以個人之權利被侵害時。其救濟之法。亦不得求之於行政法。蓋行政法於限制行政作用之範圍內。凡行政部當尊重之

個人的權利均應規定之。且因使行政部不得侵害既經規定之個人的權利。不得不爲個人設立救濟之法。

要而言之。行政法者。公法之一部分。規定行政官吏之組織及其能力。且於個人權利被侵害時。而指定其救濟之法者也。

第二節 行政法特別研究之必要

或有疑者曰。行政法有自法律全體分離之必要乎。支配行政官吏關係之法律。與支配個人關係之法律。當遵據論理分類法律時。行政法有位諸特別範圍之必要乎。曰。有分離之必要也。何以故。以支配行政官之組織之法。規與支配個人關係之法。規。其間大有區別。而此等法規之目的。不在個人之福利。而在公共之福利故也。雖然。此僅就行政法規之第一部言之耳。若行政法規之第二部。其整理行政部行爲之法。規。與整理個人行爲之法。規。有以異乎。無以異乎。抑其相異有不得不然者乎。是實不可不另行研究者也。據數多之先例言之。則政府之行爲。與個人之行爲。往往毫無區別。是政府之行爲。有時亦得以支配私人之法。規支配之也。例如政府之經營鐵道事業。或

個人營業之目的在於獲利而個人之福利亦與於公益國家之增進一般之公益而不伴其福利

遞送郵件以供交通之便或所有土地財產以增進私的收益凡政府爲是等行爲多以一私人之資格行之是當適用支配個人之法規也洵如是則特別之法規或無設置之必要乎曰否否政府之整理是等事件亦有制定特定法規之必要也蓋政府之遞送郵件決不得與運送通常物品之運送者視爲一律其目的之所在大有不同通常之運送者其目的在得私利而政府之遞送郵件則在增進社會之福利此實公共事業之所以異於私人之營業也服爾亨漢氏行政法亞丹斯氏公債論參照故政府因支配運送郵件之關係於支配通常運送業者之關係之法規外得制定便於政府之特別法規是卽郵政規則而亦構成行政法之一部分者所以支配執行此等特別職務之行政官吏之行爲者也

此外政府以一私人之資格所行之行爲殆極罕見蓋政府者代表國家之主權藉行政官之手對於服從政府之人民得要求其財產以供國家之犧牲或限制其行爲之自由者也故政府之於人民得命其折毀房屋完納租稅呈報傳染病狀以及強行檢疫而人民不得反抗之乃世界之公例也雖然政府當行是等行爲之際偷毫無限制

任意擅爲。則又世界各國之所不能承認者也。職爾亨漢氏行政法參照蓋行政部若享有是等任意的權力。則個人之自由。不足維持。必陷於極危險之地。故人民對於行政部之行。使主權常欲扞制其任意的行動。此各國之所以制定特別法規限制行政部之行爲。及其任意的作用之範圍也。而制定此法規者。大抵爲人民之代表者。或假定爲個人權利之保護者之立法部也。沙維氏行政法通論參照雖然行政部雖立於法律之範圍內。然其爲國家主權代表者之位置。則仍無毫末之傷。是以縱然當此民權極盛之世。於民主制之國家。其行政部之行爲。與一私人之行爲。其間仍大有差別。而不得混爲一譚也。

行政部以代表主權之結果。凡支配因代表所生之關係。其所用法律與私法大不相同。其位置高出於契約與私犯之上。蓋契約與私犯。雖爲私法之重要基礎。然於公法或行政法之中。則不能占何等之地位。何以故。以行政部所生之關係。非契約的關係。其淵源及限制。概存於主權者。經由立法部所賦與之義務。若權利中故也。是以行政部以行政部之資格。侵害個人之權利時。不稱之爲私犯。而稱之爲無傷之損害。Damm-na absque injuria如行政部行使徵稅權。對於個人所生之關係。殆無契約的性質。以

租稅非負債。乃公法對於個人所命之義務。谷勒氏租稅論二版第不受私法之支配

也。又如行政部與其官吏間所生之關係。其事或有類於主人與婢僕之關係。然決不能以私法上之傭僱規則。而支配官吏之關係。亦以官吏關係非契約的關係。乃公法之作用也。參觀本書第二卷第一節第一節又政府與私團體間之關係。據美國之法律言之。往往

有支配於契約之原則者。如合衆國憲法云。不得通過使州政府減輕契約義務（假定州憲法中有此規定）之法律。即此意也。雖然政府與公共團體之關係。則應受公法之支配。而不受契約之支配也。

又據美國裁判所之判決。亦可證明行政法有特別研究之必要也。蓋美國之裁判官。以注重私法研究及私法適用之結果。不注意於公共的關係及私人的關係之區別。往往欲以私法之原理。適用於公共的關係。其影響所至。匪特有害社會之利益。即民主國家之特質。亦往往受其影響。使封建制度之原則。復活於公法之上。例如對於拋棄徵稅權之州政府。而據私法上契約之原理。以為判決。則此既拋棄之徵收權。當永無恢復之日。而此判決之結果。則使人民中另生出一階級。而享有公共的特權。與尋

常私人的特權有別。國家永遠不能自享有者，收回其權利，此非封建制度之下，寧有是事耶？谷勒氏租稅論第六十七頁，柏哲士政治學及比較憲法第一卷第二部第二編第二章參照。又據同一之原理，而判決州政府不得修正私立公司之特許狀，其結果亦復相同，而此等判決於公共之政策上，其結果之不良，已爲聯邦諸州於實施憲法後之所明認，因而使諸州有修正免許狀之權者也。且合衆國高等法院現今對於警察權之判決，大事擴張，亦足證明彼邦之人漸知以契約之原理適用於公法上之關係之不當也。然則行政部無論其以實務家之資格而行動，以一個人之資格而行動，以代表主權者之資格而行動，均有一種特別之位置，故從實際之狀態，區分法律，姑無論其用何等方法，而行政部之法律的關係，均有特別研究之必要，其理至易明也。

第三節 行政法與私法之區別

以法律之特性爲標準，區分法律之種類，行政法當予以特別之位置，固也。然行政法與法律其他之部分，欲明示區別，極形困難者，亦往往有之。況分割行政法與私法之範圍，與其重論理，毋寧重實際，此又不可不知者也。

此等者有二種
一則謂行政法
一則謂行政法
此等者有二種
一則謂行政法
一則謂行政法

行政法者。法律之一部分。支配行政官之關係者也。據此定義。則不可不屬於行政法。範圍之法規。而同時專為設定私人之權利。或鞏固私人之權利。而制定者。必復不少。如關於法律證書。記錄之法規。關於專賣特許。決定之法規。即其最著者矣。蓋是等法律。或變更對於第三者現存權利之效力。或實際新設私法的權利。其性質則皆私法。是以是等法規於事實上。縱令支配行政官吏之關係。而仍不得不視為私法之一部分也。易一詞以言之。凡以增進私人之權利為直接目的之法規。無論其支配行政官之關係與否。而仍為私法之一部。戰爾亨漢氏行政法第二十二頁參照實羅馬法之原則也。彼羅馬法學家吳必安氏之言曰。公法者。關於羅馬國事之法。而私法則關於私人利益之法也。

第四節 行政法與其他公法之區別

行政法與憲法之區別。既如上述。憲法規定國家組織及作用之大綱。行政法則對於此等大綱。而設細目。或補充之完備之者也。故二者之區別。非性質上之差。乃程度上之異。二者研究之問題。往往一致。而後者之視前者。多涉於細目之問題。且研究關於行政機關之事項。尤為後者最重要之目的。何以故。以是乃實際活動執行事務之惟

一、機關故也。

行政法與國際法之區別亦極易明。蓋行政法為指導政府代表者之行爲規則。而國際法乃國家間之關係上應遵守之假定習慣也。故國際法雖指導國家間之行爲。從之者可以增進和平。違之者困難立至。然除採用國際法之規則加入行政法中。則各國政府之官吏於自國政府之關係不負遵守國際法之義務也。此德儒張龍氏以國際法視爲外部公法。而論究之者。卽此意也。張氏帝國公法第二卷第四百十九頁。伯羅氏奧國公法第三百四十八頁。參照

據普通之法律分類法。刑法當位置於公法之中。果爾則行政法與刑法亦有區別之必要。然刑法之於他法。其範圍頗難確定。而自學理上觀察之。則刑法與其他之特別法律。雖異其類。然於法律之系統中。無明瞭之位置。乃不可避之結論也。蓋刑法者。集合適用於法律全體之懲戒的制裁而成者也。博由夫氏行政法第四章。類多德氏成法之性質。第三百九十六頁至四百零

二頁參照而凡法律規則。因維持其實行。無不具有制裁。如支配個人間關係之法。規。僅依私人的行爲。有難施之於實際者。則政府從而干涉之。而加以刑事上之制裁。卽其例也。其他之法律。亦無不如此。往往以具有刑事上之制裁爲必要。而規定是等制裁之

法規別爲法律之一體稱之曰刑法。然此等法律不足構成特別之一支部而爲制裁保護法律之全體者也。顧刑事的制裁之法律雖不能與行政法相同而保其爲法律之一支部之位置。然欲保持個人之權利。強行法律之服從。適用嚴重之刑罰。必誘起若干之重要問題。對於此問題欲施以正當之解答。則不能不有待於特別之思想。特別之研究。此關於刑事上制裁之法律。所以別成法律學上之一特別支部也。自刑罰學之觀念發達以來。刑法之構成要素無不自刑罰學上之理論。然則因刑事上之制裁而受保護之法規。從其實際上之性質言之。皆應屬之於行政法。倘學者因其爲刑事的制裁之保護。視爲刑法之一部分。而置諸行政法研究之範圍以外。則大謬矣。何則。當強行行政法之規則。而加以刑事上之制裁。實最普通之方法。而亦最有效力之方法。決不能因侵害行政法規之行爲。曾加以處罰。遂指此等法規謂其無行政的性質。而擯之於行政法之外也。參照第二章第一節易詞以言之。則雖有附加處罰之一事。亦不得謂此等法規。遂爲有嚴密意義之刑法規則。而與普通之刑法毫無區別也。

(註)

(註)司鐸立氏有言曰：「從法律言之。凡命令處罰之法律。皆爲刑法。卽對於被告之利益。應從嚴解釋之法律也。至於豫防詐僞。鎮壓共公的害惡。以及因增進共公的福利而制定之法律。則縱令加以刑罰。而從嚴正之意義言之。則仍不能稱之爲刑法的條令也。」司氏此言。實極嚴正。吾人對於歲入諸法律。亦抱同一見解者也。此種區別。求之於犯罪與違警罪之間。尤爲易見。惠頓氏之刑法論。言之最詳。閱者可就同氏之書研究之。惠頓氏刑法論第九版第一卷第二十三節第二十
八節。谷勒氏租稅論第二版第二百七十一頁參照。

第三章 分權說

分權說

惠頓氏三卷論因各已極分達凡國賦稅及其配餉關係之法律。均因各主承認。蓋蘇頓氏之言。制也。又後因今日蓋哲達取得自行起草法律及表決律之權。

行政之意義。爲除却立法部裁判所作用外之政府作用。卽政府行政機關之作用。既如上述。此政府之作用。在中世紀之初。多爲單一機關之君主所獨攬。其間惟歐羅巴之英國。以政治的歷史。政治的經驗之結果。略具權力分化之形跡。此稽諸史事。信有徵也。然所謂經驗者。則以政府諸作用中之一部分。而使國家卽有制定憲法之權者。掌之。使政府不得干涉。故國家與政府之間。發生最大之差異。政府當發表政權時。對於他之機關。類能保持獨立。及議事機關成立之後。則分離獨立之執行之機關。亦應

排斥孟說之理
 由大抵以國家
 本意神廟有權
 總統條三組織
 係其所以能具
 神權三功用以有
 王治執國者云
 朕括身使到
 聖治執國者
 之不稱原王部
 分則國家成
 一體伊集云云

時而出。所謂司法部者。即由是而成立之第三種機關也。其分化之三權。即立法部。行
 政部。司法部是也。近世之學者。對於三權分化之事實。從事研究者。則英之陸夫氏。法
 之孟德斯鳩氏是也。孟氏以三權分化之事實。剋為三權分立說。主張政府之立法。行
 政。司法。三大權。應委任於分離獨立之特別機關。而痛論三權混合於一機關之弊。彼
 有名之法意一書。即為發表此主義而作者也。參照孟氏法意第十篇第六章孟氏既沒。其說盛行於
 世。當時一般政治學多採用之。其甚者。或更敷衍孟氏之義。主張絕對之分權。亦所在多
 有。要而言之。則當時之文明國家。無不視孟之說。為一種政治組織之格言者也。例如
 千七百八十九年法蘭西之憲法議會。宣言凡三權分立之事。不分明之國家。當視作
 無憲法之國。即其最著者矣。法國人權宣言書第十六條
 雖然。現在之政治學。則又無不排斥孟氏之說者矣。戰爾亨漢行政法參照何則。孟氏之說。於理
 論上。雖不失為正確。然當實際組織政府之時。若適用之。則決不能得良好之結果。故
 也。羅斯加洛奈州高等法院之裁判官有言曰。「政府之立法權。行政權。司法權。應永
 久分離獨立。雖為真理。然政治學之為實際的學問。亦為真理也。故各自維持本來特

有之權力固爲必要。而屬於同等之三權。自是同胞一體。若委託以共同之義務。則各自之權力範圍。縱有侵占之事。亦不得不互相讓步也。參照沙維氏行政法通論第二十六頁由是而言。則孟氏之說。其受攻擊之處。卽以政權委任於分離獨立之機關。認之爲別種之權力。誤解英國議會最重要之職。爲制定法律。遂以制定法律。認爲英國議會惟一之義務。且假定有此權力。亦惟有議會之一機關。然此等見解之與事實相違。實人之所共知者也。况讓一步。縱令孟氏之言。合於事實。由論理而演繹之。亦不過英國立法部之權力。在制定法律。而制定法律。爲英國議會之職務已耳。豈知孟氏之徒。竟以其不完不備之歸納的論理。而爲概括之結論。以爲在英國既爲事實。則無論何國。皆可實行。且無論何國。皆不可不實行也。豈正論耶。

孟氏既誤認地方的現象。爲政治學之真理。而以英國人之經驗。謂其存於爲己所發見之分權基礎中。此從大體言之。英國確有此等事實。亦不容疑。然歐洲大陸之沿革。決不能同於英國。則其構成之分權基礎。亦不能無異。於此而欲以一國所分之政權作用。施之於他國之同一範圍中。於事實上爲不可能。何則。國家政治組織。各不相同。

至一百一十五年
至約翰維伯大
至卷章
至一百一十四年
創設而後制之
國會

英國政權
行政權與
立法權之
分列有英
憲法之司
教有言曰
國則全依
主權者得
行政司此
部或得補
云即存儲
亦不以實
亦不以實

有行政權對立法部及政府之政策而有數多之監督權者亦即有毫無監督權者又有立法權對於行政部之構成上而有極大之權力者亦即有雖極微之權而不得享有者故從理論而言各政權之作用範圍若何國家（即有制定憲法之權者）之作用範圍若何均應取決於歷史上之沿革政治上之必要而不能以先天的推論或援他國之沿革以歸納之論法而立不動之規則強施於一國之政治上則其不失敗而能抵於成功者蓋絕無也。

孟氏之說於學理上實際上雖均失其立腳之根據然孟氏以後所組織之政治其不受孟氏之說之影響者則又絕無也蓋孟氏之說雖至今日而猶為多數國家政治組織之模範縱令其間變更之部分雖亦不少然不妨視作例外也惟此例外各國甚不一致今試於左方分述之。

夫立法部之作用通常雖稱之曰立法權其實不過由立法部發布政權為國中之萬民及官吏以制定其行為準則之法規而已由是而言則通常稱為行政權之行政作用乃以此等法規適用於具體事實之行動通常稱為司法權之裁判官或裁判所之

作用。則為決定個人與個人之間所生之爭論。或裁決因適用法律。個人與政府之間所生爭議也。基於此理論所分割之權力。若能使獨立之機關準之而行。其結果之良。可以預卜。雖然。此不過言其原則耳。若夫例外。則視其國之不同。而有不同。且微特不同而已也。實有不可苟同之勢。存於其間也。何以故。以國家政治上之沿革。及其要求。各有不同。決不能以同一之理論。而支配之。然分權之說。則一單純之理論。故也。抑分權之說。若止於學說上之議論。亦未始不可通。惟一旦以之規定於法律之規則中。或採用於實際之制度上。則困難百出。有不可不施解釋者在也。蓋於實際上。立法部既不可不行司法之權力。或行政之權力。而行政部亦不可不有立法。或司法之作用。推而至於司法部。亦萬不能不有立法。或行政之作用矣。馬沙洛石州憲法 第三十條參照抑此等事實。既定之於法規。倘違犯之者。是破壞憲法之規定。其行為當然歸於無效也。故凡學行政法者。不可不先研究自國之憲法。若於裁判官有解釋憲法權之國。則更不能不注重裁判所之研究。苟非然者。分權之原理。於若何之程度。有法律上之效力。決不易明也。而於合眾國之聯邦政府。及諸州政府之組織。尤為必要。何則。美國之根本的規則。

裁判所解釋
憲法之事實
美法之事實
憲法之事實
相異之點
在憲法條
條文之法律
而或國法
則憲法之
可等而由國會議決而成

其大多數皆應用分權之原理。然聯邦政府之規則與各州政府之規則又各不同。而無調和統一之望。故也。例如諸州之中有固執分權之原理以許可離婚。視爲行政作用。雖憲法上無禁制之明文而不認立法部有許可離婚之權者。亦卽有因裁判所之認可。而立法部有許可離婚之權者。又如市之設立。據法人設立認可之條例。則承認裁判所有認可之權者有之。而不承認者亦有之。其不承認者則以認可市之設立。乃屬於行政權之作用。而裁判所則屬於司法部。以司法部而行行政之作用。乃反乎分權之原理故也。

第四章 分權說之例外

第一節 立法部之行政作用

今世之立憲國家。其禁止立法部參與行政之作用者。尙未見其先例。大凡無論何國。於構成國家之根本法律中。無不設有立法部得參與若干重要行政行爲之規定。卽主張採用分權說之國家。亦無不然。其對於厲行分權主義之第一例外。則當國家負擔義務之時。不得不經立法部之承諾。或其發議是也。而此等條款。通例於憲法中規

其後瑣瑣曰王法

權耶

有一種行政官須由立法部之直接選舉而政府無任命之權者參照本書第二篇第二章第一節

雖然若此事猶得謂非各國之所共有不能舉以為例至於立法部依

彈劾之方法或不信任之投票可罷免行政官吏豈非多數國家之立法部所共有之

第二節 行政部之立法作用

立法部之干與行政事務於事實上之不能禁制既如上述則以同一之理由行政官

之干與立法事務亦非得而禁制之明矣雖然此苟以分權之精神言之則行政官之

干與立法實為最惡之結果此在君主政府已為不可況於共和政府之下乎參照行

然而必不盡然也彼法律之拒否權非行政官最著之立法作用耶(註)

(註)孟氏於使行政官專任執行職務之事曾論其事之不可行而主張行政官應

有法律拒否之權孟氏法意第十

行政官之有制限的拒否權乃合衆國聯邦諸州之所同認合衆國憲法第一條第七

而行政官提起法律案之權亦為立法的職務之一此在合衆國之聯邦政

比較行政法 卷上

大總統有以合衆國之情形通知國會或山故呈送國會之職務

府及諸州政府雖無此權。反是若英若法若德則又無不對於行政官而承認其有法律案提起之權者也。況美國之行政官於認爲必要時亦可以其所計畫之策略提出於立法部而聽其採川也。合衆國憲法第二條第三項參照

抑行政官非僅於法律之拒否及法律之發案以干與立法事務已也。此外如發布命令權亦行政官干與立法之一例也。此命令權之享有其程度甚不一致。然無論若何狹小亦必承認行政官之有此權耳。蓋政府之作用當依人民之利害爲指歸。而人民之利害既各以其土地之區域而有不同。復各以其時間之先後而生差別。故利於甲地者未必卽利於乙地。利於昔日者未必卽利於今日。故無論若何敏捷之立法家斷不能網羅政府一切之作用。悉納之於法規之中。而制定一法以爲行政官執行事務之準則也。然則行政官當處理事務之際。除遵據法規外。對於人民之利害得失。必須具有自由酌量之權。然後能施適宜之政。是故國家之憲法縱令有限制行政官僅能執行立法部決議之規定。而行政上之元首亦必有補充行政法細目之權。或卽憲法無明認此權之規定。亦必使立法部有委任此權於元首。若其他官廳之權也。行政法

學者以行政官發布規則之權稱曰命令權。行政官根據此命令權所發之命令其種類有三：曰獨立命令、曰補充命令、曰委任命令。參照谷賴司特氏英國行政法第百二十七頁獨立命令云者，凡法律未經規定之事項，立法部尙未提議而行政上之元首依憲法上之權力因補充此等事項所發之命令也。此等命令之內容以法律尙未經規定之事項爲限，故爲命令權中之最有力者。非在君主政府罕有能發布此等命令者也。補充命令與獨立命令同，亦依據憲法上所規定之命令權，而由元首發布者也。其與獨立命令異者，則非對於立法部尙未規定之事項而設規則，乃對於業已存在之條令而補充其不備耳。故此種命令之內容或規定條令中未具載之細目，或因執行條令而規定其方法。凡君主政府或受君主政治之遺傳之共和政府，類有發布此種命令之權者也。委任命令者，舉凡君主民主之政府一切之行政官所發命令也。其發布之權非基於元首憲法上之命令權，不過出於立法部之立法權直接委任耳。委任命令與補充命令同，乃規定立法部既經規定之事項之細目者也。吾人於行政法中應研究之命令，推此

種命令爲最重要。蓋無論何等之國家。無論行政支部中之任一支部。卽無論何等行政機關。其最大多數。皆得發布此種命令故也。

第三節 司法官之行政作用

從一般之原則而言。裁判所只有裁個人間爭論之權限。然多數之國家。於政府事務中。雖稍帶行政的性質者。亦往往委任裁判所使之執行。更形便利。此徵諸各國之事實。毫不誣也。且卽在主張分權主義之國家。欲於法律上之行政的事務。及司法的事務。而加以明白之區別者。亦無不然也。例如理論上採用分權主義。而於實際上之適用。則設有若干例外之合衆國諸州政府。卽不時以行政的事務。委任於司法官者也。他如英國之現狀亦然。(註)

(註)但各州中。亦有視此事爲違憲者。則不可不知耳。參照第三章分權說

合衆國之有此混合制度。實自英國遺傳而來。英國於司法官行政官之間。其不能有明瞭之區別者。由來已久。彼所謂治安推事。非所謂司法官。而兼爲重要之行政官者。耶。其在合衆國。重要之地方行政官。殆無不出於治安推事。故該國之裁判所。無不承

認地方行政官爲存於自己之干涉權內之下級法定的裁判者也。而其結果則使合衆國之國法思想上。政治思想上。均無司法的事務。與行政的事務之區別。凡帶有行政的性質之事務。雖實際委任於裁判所。亦視爲當然。毫無反對之意議。如紐約州之高等法院。有裁可種種行政委員（如速行運輸委員之類）行爲及決定之權力。此等委員之行爲。若不得裁判所之裁可。不能發生效力。卽其最著之例也。千八百七十五年紐約州法律第六百零六條第二十一節及同州憲法第三條第十八項參照

第五章 行政部與他部之關係

分權主義云者。非僅認互異之三權之存在已也。且當進而要求三權之互相獨立。然三權之互相絕對獨立。爲事實上之不可能。亦猶之三權之分配於各自獨立之機關。而無劃然之界限。是以研究行政法者。除研究行政部之位置外。尙有研究行政部與其他各部之關係之必要焉。今試分左列各節。而說明之。

第一節 行政部與立法部之關係

第一款 立法部之行政整理

無論若何之國家，行政官之行爲大都受立法部之監督，其監督之法第一爲立法部有制定束拘行政官行爲規則之權，故立法部可稱爲行政部之整理者。參照沙維氏法律第二十七頁谷賴同特第十八頁然此非謂行政部無任意的作用之能力，僅爲立法部決議之

執行者而已也。例如合衆國其立法部對於行政部雖有極大之權力，然行政部尙得不根據立法部之條令，主張自由活動之範圍，則其他之國家更可想見矣。彼裁判官馬格勒安氏曾於合衆國高等法院宣言曰：

夫政府一部之長官當其分配職務及責任之時，往往不得已而用自己之裁斷，此稍知政府之現狀者，類能言之。蓋長官之使用權力，固有法律爲之限制，然此非謂長官之所爲事無鉅細均應一一遵據法規也。倘非然者，竊恐無論若何之政府均不能行其職務矣。何則？政府各部之機關至爲複雜，倘極細微之動作亦必以法律爲整理之標準，則一切機關之運轉鮮有不因是而停滯者也。故政府之整理事務也，法律僅能示其行政之大綱，以限制其權力之行使，自餘不能豫測或不能規定之事，則當畀以裁量之自由，使其得行適當之處理，此殆事理之所必至，而政府之

各部亦遂因此而成爲一種習慣法於各自之限制內而有整理執務者權義之權

矣第二篇第一節第二款參照

美者南北戰爭
三和天總統林
肯所布之法
并停止人身保
護律其後國
會皆予以法

況行政官於軍事上有任意作用之勢力在合衆國乃一般之所承認而此權力當危

急之際更得隨事擴張并無限制此徵諸內亂戰爭時之實況甚昭昭也雖然此不僅

合衆國有然也即其他之國家亦莫不然沙維氏行政法通論

律之知
又據其後
解故自
論會
錄自
得事有自由
之能所以亦足
新法亦足以
新法亦足以
新法亦足以

要而言之行政部之職務雖以執行立法部既發表之意思爲原則然無論何國其行政部當執務之時無不有若干自由酌量之餘地且行政部之權能其淵源不能求之於立法部當求之於憲法此亦各國之所同也

第二款 立法部之行政監督

各國之立法部於規定行政部之行爲外對於其行爲更有直接監督使其不越法律範圍之權力而此監督之程度若何則依立法部及行政官任免之關係而有廣狹之別其在英法二國行政官之位置繫於立法部之行爲則立法部之行政監督常視立法部之態度若何以判其程度之廣狹故法之立法部縱令行使過度之監督而行政

官之行爲，仍當依賴立法部。反是在英國，則立法部之行政監督權常有限制，苟越此限制，於理論上，行政官之行爲，雖仍當依賴立法部，然於實際上，則行政官有獨立之權也。其在美德二國，則行政官之位置，與立法部毫無關係，故二國之立法部，對於行政官之行爲，其監督之權，極形薄弱，而二者之間，尤以德國爲最。何則？合衆國之立法部，於行政官絕對的不稱職之際，或有不法的行爲時，尚有罷免之權，而德意志之立法部，則并此權而亦無之故也。

第二節 行政官與裁判所之關係

行政官與裁判所之關係，雖各國大異其趣，然自其大體言之，則無論何國，其行政官未有不受裁判所多少之監督。行政官之行爲，其若干種類，須經裁判所之檢查者也。至於監督權之範圍若何，性質若何，則依被監督之行爲而不能一定。惟從監督之點，區別行政官之行爲，則大別之，都計四種：曰政治的行爲，曰立法的行爲，曰契約的行爲，曰特別行政的行爲。今試於左列各款分述之。

第一款 政治的行爲

政治的行爲者即
政治機關行政
官對之所在以
保護社會或
社會化身之
政府之目的
而不與國家
之存在無涉
行爲也

政治的行爲云者。行政官之行爲也。舉凡維持國家外交上之關係。締結條約。設備軍
事及整理行政部與立法部之關係等。其有政治的性質之職務。皆屬於此類。裁判所
對於此等行爲。不能有監督權。乃各國之通例。其在採用責任內閣制（即政府對於
立法部負責任者）之國家。則此等政治行爲之處理。固無使裁判所行使監督之必
要。即在採用政府對於人民而負責之國家。若行用此等監督。亦徒見其不智焉耳。
行政官對於裁判所。其能保持獨立之位置。無有過於法蘭西者。該國刑法第百三十七條參照故其
政治行爲之解釋。以視他國。其範圍亦較寬。如當該國革命風潮最激之時。因維持公
共之安寧。所施之行爲。縱令流於專橫。常有侵害人民私權之事。而裁判所亦以之爲
政治行爲。而不事干涉。即其例也。（註）

（註）關於此事之實例。其最顯著者。爲當時之行政官。對於言論激烈之新聞。每停
止其發刊。或封禁之。而裁判所視行政官之此種行爲。爲政治行爲。而不行檢查。是
也。都克洛克氏行政法論第一卷第六十四節參照

第二款 立法的行爲

行政官之立法的行爲。其範圍之廣狹。常視其所有之發布命令權之範圍而定。裁判所對於此種行爲之有監督權。各國大略相同。其狀態恰如合衆國之裁判所。對於立法部之條例。而有監督權。故此等行爲。倘違反法律。則裁判所得宣言無效。或拒絕施行也。第二編第一節第三章
第一款參照

第三款 契約的行爲

裁判所對於行政官之契約的行爲。其監督之範圍。漸次擴張。實各國一般的趨勢。此事當於次卷詳言之。不贅於此。第二卷第六編第二節
第二章第一節參照

第四款 特別行政行爲

特別行爲云者。卽不能適用於一般之行政行爲也。其在合衆國。於命令、裁判、訓示、證認、四者。毫無區別。概稱之曰特別行爲。居行政官職務中之大部分。而當行此之際。行政官與在其支配下之個人。往往互相衝突。對於是等行爲。有行監督之必要。而各國於此種行爲之監督。比之其他三種行爲之監督。其性質及範圍頗多差異。今試舉英美德法四國之例。比較言之。抑裁判所對於此種行爲之監督。得區爲二類。第一爲

英美制其行之者爲英美二國。在此制度之下。凡行政官之行為。若無政治的性質。或契約的性質。則裁判所均有監督之權。其監督之法。亦分數種。卽撤銷、修正、或曰變更及解釋。是也。此外尙有防止行政官實施之一法。卽所謂廢止也。第二章第六篇第二節第一款參照

第二曰大陸制。實行此制者。有法德等國。其制與英美制大異其趣。在法國之行政官。因採用分權主義之結果。對於裁判所。本保有獨立之位置。故裁判所之於特別行政。行爲毫無監督之權。其在德意志。亦大致相同。雖然。斯二國者。若因對於個人。保持公益。於某某之特別行政行爲。有設特別之裁判所。以司檢查監督者。卽通常所謂行政裁判所是也。其組織之法。大異於通常裁判所。故非普通司法制度之部分。而另成爲一種之特別裁判所也。(註)

(註)行政裁判之說明。詳本書第二卷第六篇第二部第六章第一節。及第六章第一節。讀者可參觀之。

第三節 行政權之位置

行政官與立法部裁判所之關係。既如上述。今當進而研究行政權之位置。合衆國之

行政部對於立法部。殆保有絕對的獨立。然該國行政部之行爲。除具有政治的或契約的性質者。其大多數。則又無不受立法部之監督。所以使行政部之行爲。不出於法律限制之外。意至善也。法國則以採川責任內閣制（即政府對於立法部負責任者）之結果。而使行政部立於立法部監督之下。然對於裁判所之關係。則仍絕對獨立。德國行政部。獨立於裁判所之外。亦如法國。惟對於立法部之關係。與法國不同。仍保有獨立之位置。至於英國。則行政部既受立法部之監督。復受裁判所之監督。故英國行政部之行爲。其對於裁判所保有獨立之位置者。僅政治行爲及契約行爲中之一部分耳。

由是而言。從行政的方面觀察之。德法二國之行政權。最爲強大。法國於事實上。重要之行政機關。對於立法部。應負責任。是彼行政權之勢力。對於立法部。似覺稍薄弱。然對於裁判所。則保有獨立之位置。毫不受其監督。勢力甚強大也。故在歐洲大陸諸國。行政行爲。較他之國家。甚形重要。而行政學之研究。在大陸諸國。較之英美。興味尤多者。亦以此耳。

英美兩制主
義。法取放任
主義。美得密
主義。三折中英
得密制主又
三極端法得
致往至又之
折中應得放
任主又三極
端。

第六章 使地方參與行政職務之方法

第一節 總論

凡國家之目的（即政府負有實行之義務者）對於個人之目的，可稱曰公共目的。然公共目的之云者，非專指中央政府之機關應實行之目的也。夫國家雖爲定著於一定之領土上之人衆的集合，於理論上爲不可分，然國無大小，其構成國家之人民，必組織多數之地方團體，是乃因各地方之人民，各有地方上特別之共同需要，而此單純的事實，遂爲團體結合之要素矣。而此等地方人民，各因其地方組織，所有之目的，若國家以之爲涉於個人利益之外，則與國家以中央政府之組織，所實行之目的相同。而爲公共之目的，然國家雖以此等目的，認爲公共目的，而不必使中央政府之機關，實行之，不妨以達此目的之權力，直接或間接賦與地方，而使中央政府之機關，從而補助之，監督之，亦各國之通例也。易一詞以言之，中央政府與地方政府者，乃相輔相助，以謀達國家之目的者也。決非謂國家於憲法之上，既認定地方政府之範圍，則地方政府，即取得中央政府不可干涉之權力，可以離中央政府而獨立也。何則，使地方

八、法、社、合
 中、以、作、多、之、上
 政治、性、全、中、上
 在、時、子、大、局、之
 因、係、必、有、不、列
 二、種、形、式、之、一
 種

一、以、同、盟、作
 一、以、為、區、割、制
 而、其、之、解、釋
 共、和、國、如、上
 述、二、種、以、上
 同、盟、之、同、身、也
 而、其、之、同、身、也
 州、政、府、先
 中、央、政、府、而
 或、立、地、中、央
 政、府、而、割、造
 故、不、得、謂、區
 割、制、在、同
 盟、之、同、身、也
 三、向、有、內、作、而、美
 則、不、然、故、不、得、謂
 同、盟、係、也

政府棲息於中央政府權力之下。實各國數見之例故也。雖然如合衆國之各州。則情形畧異。其地方政府對於中央政府。而受合衆國憲法之保護。其各州之地方區劃。亦無不然。對於州之政府。皆受州憲法之保護者也。政治學四季雜誌第一卷第二十三頁柏哲士美國共和政治論參照

又有多數之國。於憲法上雖無保證地方自治範圍之條款。然因人民確信地方制度之必要。立法部由是而制定自治條例。使地方團體。因謀達公共之目的。於一定之範圍內。得自由行動者。亦間有之。至於確定地方自治之範圍。應出於憲法乎。抑可由法律確定之乎。此實一困難之問題。不易解決者也。雖然。若僅由保持國家統一之方面而論。則使地方對於私人的關係享有立法權。決非所宜。在英美德法四國。於憲法中。認地方之有此權者。惟合衆國一國。而其結果。則使各州之私法。不能統一。弊害叢生。故欲挽此流弊。要求合衆國之立法部。對於私人的關係。自行整理。或劃一此等法律者。時有所聞也。(註)

(註)參照政治學四季雜誌第三卷第一百四十七頁。第一百四十八頁。門羅斯密斯州條例及民法論。又近來各州之立法院。凡遇關係重要事件之法律。無不設置。

美國各州
法院不受中
央監督外
尚有法官
幼童法庭
相與地之
不統一于
中央

委員使之調和各地之意見。此亦私法駁雜有害之一明證也。

其次則使地方享有司法行政之權。亦極非宜。即以司法制度。屬於地方的管理。使地方組織裁判所得判決。人民間關於私權之爭訟。其弊害亦有不可勝言者。英美德法四國中。亦惟合衆國採用此制。夫治理國家全部之事務。權在地方。不若在中央之便利。而處理地方之行政。則權在中央。不如在地方之便利。此實中央集權政治故鄉之法國所承認者也。雖然斯言也。自大體言之。固爲正確。然行政職務。於其性質上地方之不能處理者。亦所在多有。如彼關於外交之行政。即其例之最著者矣。況行政職務之支部中。應劃一行政的方法者。亦所在多有。於是若使地方干與之。則不能不服從。地方政府之監督。如軍事司法財務之行政。即其例也。然此等行爲。斷不能使地方有獨立作用之權力。僅能以地方爲中央政府之代理者。於中央政府監督之下。而處理之也。由是言之。則地方自治行政之範圍。僅限於內務行政中之一部分。實不待辨而明者也。且即此自治行政。亦與其他之行政相同。倘有行政上統一之必要。仍當使之服從中央政府之監督。例如公共衛生公共救卹及其他維持公安之事。皆不可放任。

於地方使其離中央之監督而獨立也。至於一國之中央行政與地方行政其作用之範圍若何。以及中央政府對於地方所行之監督其種類若何。其範圍若何。皆不得一概而論。當取決於各國之成文法。蓋各國之成文法上。關於此事之規定。各依其社會上政治上之狀態不同。而內容各異故也。司登格爾氏普國行政組織論第十一頁以下參照今試舉英、美、德、法、四國之例。分論如左。

第二節 英國之制

使地方參於行政事務之方法。得區爲二類。其一凡地方政府之事務。無論其以中央政府代理者之資格而執行者。或以地方政府之資格而執行者。皆由立法部一一列舉之。確定其範圍。此一法也。(註)

(註)德美二國。凡以關於行政的事項之立法權。賦與各州時。各州之立法部。對於各州區劃內之行政制度。卽有行相當整理之權。

此等由立法部列舉賦與地方之權力之法。英美二國均採用之。卽列舉地方行政事務。明示其獨立作用之範圍者也。但其範圍甚不一致。有僅承認地方團體。但能所有

財產或爲訴訟之原告或被告。而不有地方的獨立作用之範圍。以其地方視作一國或各州之中央政府之區劃。以其官吏視爲地方區劃之中央政府之代理者。亦時有之。如合衆國之地方小區劃。卽其例也。此種觀念。得證之於漢密敦對邁爾司事件。Hamilton Co. v. Michels 關於本事件。裁判所之判決有曰。「郡者。不過欲達州內一般之行政目的。所設之區劃耳。」又羅利臘對門羅邑之事件。Torrilhard v. Town of Monroe 其結果亦然。據此事件而論。邑吏員中之查稅官、Assessors 及收稅吏 Collectors 等。皆爲州之公吏。而非邑團體之吏員。故其行爲之責任。不能由邑負之。當由州負之也。由是觀之。則純粹自治團體之如邑郡者。其位置殆與準法人 Quasi Corporations 相同。其權力以列舉者爲限。而不能稱之爲於憲法上或法令上有數多獨立的權力之團體也。戴倫氏市制的團體第四版第一卷第四百四十五頁參照夫是等以法律列舉地方權力之制。立法部例得變更地方之職務。或增減其權力。故於保持行政上之統一。其效甚大。惟立法部擅用此權。干涉過度。則亦有害。如合衆國之州憲法。欲限制立法部。此等權力。卽其證也。雖然。關於地方行政之法律。固以詳細列舉地方政府之權力及職務。

爲原則。然法律之本性。常有固定之嫌。往往有不能應地方之要求。而各得其所。故欲以統一的列舉之規定。而適用於各地。其不能各得滿足之結果。殆事理之當然。欲矯此弊。非各地異其規定。不爲功矣。又以地方政府視作中央之代理者。詳細列舉其職務及權力。則中央監督之必要。必因是減少。故採用此制者。對於地方及地方官吏之監督。每用立法的監督。卽以此也。

第三節 大陸之制

大陸制之要素。在區別須由中央整理之行政事務。及委任於地方整理更形便利之行政事務。爲二大種別。其區分地方行政範圍之法。則在先行決定應由中央行政部監督之事項。卽擇行政作用中之非得中央之統一。不能奏實效者。別爲一部分。再由行政作用中。除此一部分。則所餘者。卽爲地方行政之範圍矣。凡屬於此範圍中之事項。其整理之權。統賦與於地方團體。及其吏員。此法對於上述之列舉法。稱曰概括法。於此制度之下。地方團體之權力。不限於曾經列舉者。但無禁制之明文。或無屬於中央行政之明文。則無論何等事務。皆得自由施行之。此實歐洲大陸各國一般所採用。

之制也。

第三篇第六章
第一節參照

此制之缺點。在實際上決定事件之管轄權之有無。其權屬之於地方。則地方每易僭奪中央之權限。而有敗壞行政之虞。不若英國之制。中央行政官有干涉之權。足以制止地方團體及地方官吏之僭奪也。蓋一國之行政。無不與財政攸關。今若使地方得行使徵稅之權。則國家之財政。未有不。由是瓦解者。欲防其害。惟有於地方可徵收之租稅。其種類若何。由中央之立法部。豫為確定。且使中央之行政官。為地方財政上之監督耳。又地方團體於中央政府監督之下。雖有獨立作用之範圍。然同時中央政府。關於特定之事件。仍得以地方團體。視為中央政府之代理者。使之服從中央政府之監督。此種監督。與其他之監督同。而為一種行政的監督也。

第四節 中央行政之範圍

行政職務中。於其性質上。有不能使之屬於地方團體。當由中央政府行之。始能達其目的者。既如上述。此種職務。須設置若干與地方團體毫無關係之官吏。使之執行。合衆國近年以來。此等官吏。日見增加。蓋昔日由地方官主管之關稅及間接稅等。今均歸中央政府之官吏執行之。（註一）又合衆國之各州。凡關於工場、鐵道、貧民之監督。

癡狂者之監督及其他多數事項均由與地方團體毫無關係之州吏管轄之。而此等官吏實屬中央官吏之一種。須受中央政府嚴重之監督。乃各國之通例也。

(註一)德國關於關稅及間接稅之事實屬於聯邦各國之管轄。由帝國政府監督之。此該國憲法第三十五條及第三十八條之所規定者也。邁耶氏德國行政法第二卷第三百十頁乃至

五百三十五頁參照

通觀各國之制度。其細目雖頗不相同。然自其大體言之。則行政職務常使之與立法職務及司法的裁判職務分離獨立。委任於特別之官吏。使之管轄。其特別之官吏通常區爲中央官及地方官之二種。或更有細別地方官而爲州吏及地方吏之二種者。亦恆有之。據合衆國之法律。凡在他國統一政府之下。稱爲中央官之各種官吏。大抵分配於聯邦政府與州政府之間。故在合衆國之所謂中央官。乃指屬於聯邦政府及各州政府之各官吏而言。非僅指聯邦政府之官吏而言也。其間惟限於各州之域內。有管轄權之下級州吏。始得稱之爲地方官耳。凡中央官。苟於國法上認爲有普通性質之事項。均應有管轄之權。且據行政的監督

法對於地方團體應行之行政監督亦當由中央官行之。反是地方官者乃以中央政府代理者之資格而執行事務之地方團體也。其以地方官視爲有獨立作用之地方團體者亦間有之。然無論何國之地方官未有不受中央之監督者。至於監督之法則視其分配地方職務之制而有不同。用立法的監督者有之。用行政的監督者亦有之。不能一概而論也。

第二篇 中央行政論

第一部 行政權及行政上之元首

第一章 行政權概論

關於行政權之意義。學者之解釋紛歧。而行政上元首之應若何組織。以及若何之行政權。可委任於行政上元首。尤爲政治學者。憲法制定者。最難解決之問題也。何則。此元首之組織。將用合議制耶。抑行獨任制耶。若用合議制。固有臨事縝密。及豫防行政上專制之長。然行獨任制。則一切活動敏捷。無牽掣阻滯之虞。與處理行政事務甚形合宜。此今世各國於行政官無不採用獨任者。實由於此。至於第二之難問。則可委任

於元首之權力其範圍若何其性質若何殊難決定蓋據分權之理論則一切之行政權悉應委之於行政官且亦惟有行政官能握行政權此固極易解決者也然徵諸實際則絕對的適用此原理其不陷行政權於專制則陷行政權於無能力何以故以行政官掌握行政之全權則易行專制而除行政之外不能兼握其他之權則艱於運展等於無能力故也然則當決定行政範圍之際非拋棄單純之理論而按諸一國有憲法以前之歷史及其必要不爲功矣此現今各國之憲法上其行政權之性質及其範圍所以互異而不能出於一轍實構成第二難問之第一因也其次則構成行政權本有二種之職務其一爲法國學者所謂之政治的職務其二則行政的職務也區別此二種職務雖稍困難然於實際上本有此等區別之存在且吾人欲發現此區別亦屬於可能之事也世界學者間於二者之區別言之最詳且最明瞭者推法儒孟收爾澳可克氏蓋法國於二者之區別本較他國更形明瞭且於該國之法制上亦有重大之影響故也今撮錄澳可克氏之說於次

澳可克氏行政法 第一卷 第七十八頁參照

吾人之所以認政治與行政之區別者在以政治的事務之管轄置諸特別之範圍

故也。而所謂政治的事務者，即行政元首與政府之各機關有關係之事項。如因元老院議員及代議院議員之選舉，而召集選舉者，或使之閉會，召集代議院及元老院，或使閉會，締結條約，赦免犯罪，以及給與貴族之尊稱等，皆其例也。

澳可克氏又言。

至於行政官，則全與之異趣。其所負之職務，乃由私人或私人的團體，不能得適當之解決，而有國民的聚合之必要者，即其事非私人或私人的團體之力，所能舉辦。而有待羣策羣力，然後能達其目的者是也。蓋欲使社會之生存永續，或促社會進步，不得不徵收社會之人才及貨幣，如管理土木工事等之公共的職務，不能不有待於社會之實業家，如對於供公共使用之財產，不能不設監督之方法，且為適當之保存，他如維持社會之秩序，增進社會之福利，凡此諸端，均非私人之力，或私人的團體之力，之所能舉者，故均謂之為行政的職務也。

由是觀之，則二者之區別，甚屬明瞭。然世之憲法制定者，及政治學者，往往以為行政權者，僅由第一類之權力構成者有之，或雖認此二者，然置重於行政權之政治的方

面而不注意於行政上元首之有行政的權力者。亦有之。抑更有對於此而唱反對之論。以爲重要之行政官。當一方爲政治家。一方爲行政家者。亦有之。然則行政權之中。孰爲最重要之部分。學者間所持之說。絕不一致。則可委任於行政上元首之權力。其決定之法。亦必不能出於一轍。其故可得而思矣。故以政府之行政上元首。純粹視作政治的元首者。有之。如合衆國各州。卽其例也。(註)

(註)卽純粹視作政治的元首者。其行政官之權力。亦有不同。有有法律案之拒否權者。有無此權者。有有命令之大權者。有除受立法部之委任外。不能有何等之命令權者。且立法部對於此命令權之委任。頗持吝惜之態者。亦有之。然則千狀萬態。互有差別。決不能持一以例其他也。

又有以政府之政治權使之屬於立法部監督之下。而視元首之行政官位置。較重於政務官之位置者。法國之制。從大體言之。卽屬於此。其他如英國亦近似此制。又如合衆國之聯邦政府。則行政上之元首。既爲政治上之長官。且爲行政上之首領。其在德意志亦然。又以元首純然視作政務官之國家。其行政權多掌諸獨立於元首外之官

吏而其最普通之例。則以司法團體掌握其權也。參照第二篇第三章第一節

第二章 合衆國行政權之沿革

第一節 概論

夫合衆國政府組織行政長官極形困難。實自然之結果。而爲世人之所共知者也。雖然其憲法制定者對於本問題似無困難之感。彼等於合議制之事雖有提議及之者。然多數之主張則採用獨任制者也。蓋彼等常決定行政長官之權力時。根據於既知之典型者。多根據於單純之理論者少。而所謂典型者。則殖民地之知事及英之國王也。故迄今世人每稱合衆國之憲法制定者。其決定大統領之位置。乃以英國王之位置爲典型者。卽以此也。雖然此乃皮相之論。若按之事實。則謂合衆國之憲法制定者。當其組織新政府之際。所採用之典型爲英之國王。則寧謂之爲美國殖民地之知事。似較正確也。(註)

(註)關於本問題。著者所得之材料。較之伯賴司氏之所述。更爲正確。伯氏之說見其所著之美國平民政治第一卷第三十六頁。

抑欲知聯邦憲法制定之際各州之知事其權力若何不可不知紐約州馬沙渚石州維的尼亞州知事之位置今於左方分述之。

第二節 紐約州之行政權

現今紐約州領土之全部其最初取得其統治全權者則英國之約克公爵也約克公爵既取得其地然其統治之權則委任於已所任命之知事卜爾氏免許狀及憲法第一卷第七百八十五頁第七百八十六頁及紐約殖民地史料第三卷第二百八十五頁至第三百三十一頁參照迨至千六百八十五年約克公爵堅穆司繼承英之王位殖民地之性質由是一變昔日之爲私領地者今忽變爲州惟其制度則仍與舊日無異蓋紐約之爲殖民地也并無免許狀故紐約知事之權力若何當依英王對於該知事所發之委任狀及訓令而決而據其委任狀及訓令則其地之行政權悉握諸立於國王監督下之知事之手而知事之行使權力時其受限制者不過於特定之行爲須得國王所選任之參事院之承諾而已然千六百八十八年大革命之後知事之行爲除參議院承諾之限制外更須得人民會議之承諾即知事所受之委任狀及訓令中有召集人民會議之規定而知事頒發法令均須得該會之承諾是也。

註二但知事對於該會有使之停會閉會及使之解散之權其他知事之權列舉於委任狀及訓令中者如關於司法行政及法律執行得任命一切必要之官吏遵據參事院之承諾及國王之命令可以組織裁判所對於民事訴訟得與參事院相合組織控訴院受理控訴此外如免赦權及軍事權知事亦得享有之此實紐約知事法律上之位置也其後隨時世之變遷知事之權力漸爲議會所侵蝕而昔日之制度亦遂由是而漸失其故態矣此證諸當日知事上英國中央政府商務局之書可以知其梗概也。

(註二)

(註一)此會千六百九十三年雖曾召集然其權甚微有名無實。

(註二)紐約殖民史料第六卷載有紐約知事上政府之書一通其間有言曰「據陛下授與知事之委任狀及訓令凡欲動用公有之資財必須得參事院之勸告承諾及知事之認可然據近數年來議會所決接濟中央政府之規定實無知事認可之必要甚或僅依議會議長之認可即可動用公有之資財」云云。

又千七百四十九年該州知事寄柏德復特公爵之書有云「余今有事不得不爲

閣下告者。即侵蝕國王特權之端。實開於漢達爾執政之時也。議會乘政府多事之秋。其時因英法戰爭。而有征討坎納大之舉。要求任命會計官之權利。且謂政府。倘不能容此要求。則議會必拒絕贊助政府之舉。書中又謂漢達爾對於此事。雖屢向議會抗議。然政府終不得不讓步者。實有不得已者在也。政治學四季雜誌 第七卷第八頁

約之任命評
議會論參照

殖民地人民與知事競爭之點。其最重要者。厥有二端。一曰財政監督權。一曰官吏任命權是也。而斯二者。實知事權力中之最重要者也。當戈倫伯里氏執政之際。以浪費之結果。惹起人民特定歲費之要求。及議會既得此權。適格林敦氏知紐約事。議會更利用此權。將官吏之俸給。亦列入歲費中。須得其承諾。自茲以往。官吏任命權之大部分。亦操之於殖民地人民之手矣。爾後以憲法發達之結果。當殖民地獨立之際。立法部於財政上之權力。尤形闊大。殆有絕對的監督權。凡金錢之給與。用途之指定。收支官之監督。以及官吏任命權之參與。無不日益擴張。蓋獨立之初。編定憲法。其立法者。對於從來人民與知事抗爭。尙未遂其要求之事項。一一編入於新政府之憲法中。乃

事理之當然也。觀彼千七百七十七年之憲法。紐約州政治的組織。除於前述之事項。加以成法之制裁外。其大體則採用當時流行之政治哲學。而適用人民主權說。及權力分立說之三大原則者也。例如當日人民欲得之財政監督。歸於立法部之掌握。規定於憲法第九條中。認立法部有徵收稅租。及指定資金用途之權。又凡資金之支出。必須會計官之認可。而會計官應由立法部選舉之。不得遵據議會所提出之決議。此憲法第二十二條所規定者也。知事之官吏任命權。亦爲昔日之所抗爭。據憲法第二十三條。凡知事任命官吏。必經任命評議會 The Council of Appointment 之承諾。而任命評議會者。由立法部互選之議員組織而成。故其結果。則官吏任命之權。仍操之於立法部也。又以新憲法採用權力分立主義之故。該憲法第二條第十七條參照知事於立法上。殆毫無參與之權。至於關於裁判之事務。則更絕對的不能干涉。惟免赦一事。依憲法第十八條之規定。則仍保存於知事之權力中耳。若夫採用人民主權主義之事。可由知事當由民選。及知事僅爲法律執行之官。而無自由裁量之力等證明之。參照憲法第一條。其他如英王於獨立之後。卽不能對知事發訓令。則更爲當然之結果矣。

第三節 馬沙渚石二州之行政權

馬沙渚石州之歷史起原於千六百九十一年。據當時給與該州之免許狀，則該州乃合併昔日之馬沙渚石灣及柏里馬司二殖民而成。其政治組織除知事之外，有所謂總議會 The General Court 之立法機關及由總議會所撰之知事參事院。并殖民地之自由土地所有者所選之代議士。知事對於總議會有使之停會、閉會及使之解散之權。關於官吏之任命，特許狀中無明示之規定。其權大概屬諸總議會。惟知事得參事院之協贊後，亦得任命多數之官吏。而其所任命者，地方官居大多數。又知事對總議會之決議，有拒否之權。於軍事上得參事院之承諾，亦有廣大之權。惟於司法上之權甚形微弱。不過得許可遺言之證明及財產之管理而已。

由是觀之，則千六百九十一年之免許狀，其賦與本州立法院之權，凡紐約州議會久欲取得，抗爭不已之諸權力，無不具備。蓋既有官吏之任命權，則其結果會計官之任命權亦當然包涵於其中。而財政之監督權，即由是取得矣。此馬沙渚石州之立法院，侵蝕知州權力之事實，所以不數見。此千七百八十年採用新憲法後，其政治組織所

以無顯著之變化也。雖然所謂無顯著之變化者，亦不過言其舊日之規模，尚有存留者耳。例如據新憲法之規定，知事當由民選，則知事失却監督立法部之權，他如議會之決議，拒否權較之昔日大受限制，關於司法之權力，則全部撤銷，惟關於軍事上之權力，則與昔日無甚差別，且有任命多數司法官及地方官之權，但本州重要之中央官吏，須由總議會任命耳。

第四節 維的尼亞州之行政權

維的尼亞州與紐約同無殖民地之免許狀，故欲知本州行政權之廣狹，當求之於知事之委任狀及訓令之中。千七百五十年出版柏威里所著之維的尼亞史，關於本州政治組織，以當日之委任狀為根據，記述頗詳。見第四部第一篇據該書所載，本州有英王所任命，及受其訓令之知事，知事對於議會有使之停會、閉會及解散之權，且對於議會一切之決議，皆得拒否之。其任命官吏之權，限於地方官之一種類，於殖民地之財政上，有重要關係之官吏，均由議會任命之。議會之議長，同時兼任會計官。關於軍事上之權力，甚形闊大。此當時知事權限之概略也。甘布伯氏維的尼亞史 第五百三十五頁參照

本州之會議亦與馬沙渚石州同。於千七百零五年取得紐約議會，久欲取得抗爭不已之財政監督權。故立法部侵奪知事權力之事，未嘗有所聞。是以宣言獨立時，殖民地人民組織聯邦一州之政府，亦除受當時流行之政治哲學之影響外，并無急劇之變更也。如使人民之代表者之立法院選舉知事，為採用人民主權主義之結果，廢止知事議會之解散權、閉會權、拒否權，而使知事不能監督議會，則採用權力分立主義之結果也。其他如得參事院之承諾，知事有任命地方官吏之權，及得參事院之助言之後，得行使軍事權及免赦權，皆與昔日無異。又如重要之中央官吏及會計官，應歸立法部任命，亦為昔日之制也。

第五節 美國人對於千七百八十七年之行政權之觀念

當聯邦憲法各州憲頒布之時，美國人對於行政權之觀念，證之上述諸例，則行政權之範圍，與行政權中所謂政治權之部分相等。不過未以外交權加入知事之權限中耳。然由此可以證明當時之人士，未嘗以外交權視作行政權之一部分也。而其所以然者，則全出於殖民地之有特別位置，及各州之有特別位置而已。何則，在殖民時代，

外交上之關係。固由母國掌之。逮至獨立之際。則有所謂大陸會議者。以掌外交之事。無使知事掌管之必要故也。

知事之行政權。頗多限制者。亦由於此。如知事除關於軍事之權外。其他之行政事務。必以殖民地中央政府之不能掌管者爲限。此實遵據英國地方政治組織之原則。有以致之也。例如關於司法行政之事項。其由知事掌管者。不過包括於任免權之中。其裁判所之日常事務。則或由裁判所自理。或由屬於裁判所管轄內之地方官處理之。於內務行政亦然。殖民地中央政府。除任命治安推事及執行官 *Magistrate* 等外。所掌之事務極少。而一旦既被任命之官吏。則可任意處理內務行政事項矣。且其行政事務。範圍狹小。其實際所含容者。不過保持治安。救濟貧民。修築道路。處理地方財政而已。是以殖民地中央政府。其有行使權力之餘地者。不過行政支部中之中央財務行政而已。然中央財務行政。於上述之三殖民地。革命以前。其問題早經解決。立法部對於此事。雖無絕對之管理權。然實有重要的監督權。如決定政府之供給。指定資金之用途。以及關於收支官之任命。其權皆存於議會。卽其例也。又任命權者。乃存於行政

全部之行政的權力。其施行之法。各州不同。然知事除司法官及地方官之外。無任命之權。乃事實之最易明者也。故以一切官吏任命權。視為知事權力之一者。惟紐約州有然。非共通之觀念。且即紐約知事當行使此權。亦必立於立法部監督之下。非得獨立而行使之也。然於此尙有一事應注意者。無他。即殖民地變為聯邦。一州後。知事對於一切之命令權。均不能享有。即彼補充法律之命令。亦不能發布。羅宗爾學曼氏不言乎。「行政官非執行自己意思之機關。乃執行由法律所宣言之立法部之意思者也。」云云。即指此而言也。

要而言之。殖民地及各州之中央政府。所掌管之純粹的行政事務。惟財務行政一項。且其權殆全操之於立法部。此實事實上之不可誣。亦當設聯邦政府欲構成一大行政組織之剏立者。所採用之典型也。後之繼任者。雖未嘗無改革之企圖。然終未遂其願者。則以有不能舍舊圖新之理由在也。

第六節 聯邦政府初葉之行政權沿革

第一款 大統領固有之位置

據聯邦憲法設大統領以行政權委任之。第一條第二條參照而在千七百八十七年之時代。謂大統領有行政上之權力。寧謂大統領有軍事上及政治上之權力。蓋憲法中以行政權委任於大統領一語。非概括的規定。其以何種權力賦與於大統領。尙有列舉的說明也。如大統領有總督軍事權。外交權。限制的拒否權。臨時召集議會權。當兩院不合意時。使之停會之權。及對於議院宣布教書之權。皆一一列舉而規定之。故賦與大統領之諸權力。與屬於各州知事之諸權力相同。所謂以行政權委任於大統領云者。其意殆等於使大統領爲政府之執權者。因是而得行使後列諸權耳。憲法中所列舉之大統領諸權。其爲純粹的行政權者。僅一任命官吏之權而已。(註)

(註)憲法第二條第二款第二項云。「大統領因元老院之助言與承諾。有任命全權公使、公使、領事、高等法院推事之權。又將來依法律所設置之合衆國一切官吏。倘關於任命法。無特別之規定。大統領當然有任官之權。但議院視爲適當時。得以法律委任下級官吏之任命權於大統領。法庭及各部之長官。」又其第三項云。「大統領於元老院休會之際。於下次會期之末。可解任之官吏。有任命之權。」又第

三款云：「以任命合衆國一切官吏之權賦與於大統領。」

再試從美國人關於行政權之觀念言之。則大統領雖有補充法律之命令權。然拘束人民之命令。則無發布之權也。至若建國之初。以及現今之事實上。則大統領之惟一命令權。在對於立法部特定之事件。依立法部之委任。而發布命令而已。易一詞以言之。則大統領惟有發布委任命令之權。而無發布獨立命令之權也。然於此有一例外。即在戰時。大統領於軍事上有強大之命令權。此證諸已過之事實。毫不誣也。本書第五章第

一節第一款及菲雪爾氏
人身保護律停止論參照

合衆國憲法上大統領之權限。據上所述。則憲法制定者所持之行政權觀念。與表示於前述之三州之憲法上者。實無不同。即大統領除政治權及行政權之官吏任命權外。於憲法之明文上。對於行政監督。實無毫末之權力也。

第二款 因罷免權而生之變遷

美國大統領之權力。雖如上述。然隨時世之變遷。而受變化者。亦頗不少。其變化之原因。則第一於憲法上。大統領本有注意他人是否誠實執行法律之義務。而議會即根

據此義務之規定。主張議會得對於大統領。命以義務。與以權力。因是通過無數之法律。而大增大統領位置之重要矣。愛爾門司氏行政各部論 第十三頁 第十四頁 參照如於英勒匿格爾 *Verste* 之訴訟事件。其所以得主張大統領之權力。不限於遵議院之明文。而執行其條例者。實因有此權力之存在故也。此權力包含於由憲法自然發生之權利義務中。故大統領對於職務執行中之合衆國官吏。均得施保護之手段也。

使大統領之位置。而生變化者。其第二原因。則最初之議院。對官吏罷免權之解釋是也。夫憲法上關於罷免權。本無何等之規定。故最初議院開會。當討論外交部組織條令時。關於此事。即發生疑問。而議院內之解釋。又不能一致。於是乃取決於多數。而決定罷免權為行政權之一部分。使之屬於大統領。然此種解釋。後來之有名政治家。頗有唱反對之論者。故雖為多年間一般所承認之憲法解釋。而於七十五年之後。議院忽有破棄之舉。於一千八百六十七年。及一千八百六十九年。制定官職條令時。而決議以此權屬之於大統領及元老院。其理由則以關於罷免權於憲法上。既無明示或默示之規定。則決定罷免權之所在。其權當操之於議院。故議院得決議。凡罷免經元老

院承諾後所任命之官吏。其權屬之於大統領及元老院也。此決議之效力。持續二十一年。視作一國之法律。後議院因該官職條令。其條文之用語費解之處過多。意義之所在。往往不能得一致之解釋。遂於千八百八十七年公布廢止。而結果則不得不以最初之憲法解釋。視作現今之正當解釋。即雖經元老院承諾後所任命之官吏。其罷免之權。仍獨操諸大統領。而元老院無干與之權也。抑官職條令之發布。大統領之權力。雖一時被其減削。然官吏罷免權。既久存於大統領。於確定聯邦政府之位置。及聯邦政府行政上之效力。以及聯邦政府行政上之調和。實大有裨益。而為議院之所共知者也。故官職條令之廢止。除條令用語費解外。認大統領之有罷免權。於國家為有利。實最重要之理由也。又由此罷免權漸次進化。大統領於聯邦政府行政之全局上。遂取得指揮及監督之權。而所以承認大統領之有行政權者。亦以此也。

第三款 指揮權

行政上之指揮監督權。雖為使大統領為行政上元首之要素。然於憲法上殆無關於此事之規定。其間惟憲法第二條第二款第一項。有「行政各部局之長官。關於其部

局之職務對於大統領應呈遞意見書」等語似可視作與指揮有關係之規定。然試檢閱議院最初關於政治組織之決議於無政治的性質之事項不認大統領有指揮之權實極顯著。蓋當時之政治家對於行政權均持有此觀念故也。例如外交部及軍事部之組織條令則議院明認大統領對於此二部之重要諸官有指揮其執行職務之權。而於組織財政部之條令千七百八十九年九月發布則關於大統領之指揮權無何等之規定。不過有財政大臣應依據指揮執行關於財政之職務一語。及按諸前後文則所謂遵據指揮云者非大統領之指揮乃議院之指揮也。何則外交軍事皆有政治的性質而財政則否故也。此稽之當日議院之討議可以徵信也。況財政大臣與他部之大臣異不呈年終報告於大統領而必呈年終報告於議院此種事實洵足表示當時之習慣。議院有直接監督財政之權。又如前所述其無政治的性質之行政事務中之財務行政殆為各州中央政府所掌之惟一事務。此實為當時其他純然行政機關之模範者也。例如當日之郵政局乃組織於大統領監督之外。凡郵政局官吏之任命另由郵政局總裁行之。即千八百二十五年因整頓郵政行政所發之法律亦無一語關於大

統領之監督指揮者。郵政行政不受大統領之監督指揮乃當然之結論也。合衆國之裁判所關於此事曾爲解釋之詞曰。

立法部設官職之時或隨時隨事規定官吏之職務若使其職務爲絕對的或特定的於法律上并無執行職務時應受何權力之指揮監督及願受何權力之指揮監督可任意選擇之規定則此等官吏執行職務可由自己之判斷無論何人於法律上無干涉其判斷之權力……抑行政部局之長官若經大統領之要求則關於其官職上之事務有不能不行申報意見者在也蓋大統領既有注意他人是否誠實遵守法律之義務則對於郵政局總裁亦有注意其當執行法律所規定之職務是否誠實之義務矣雖然此決非謂大統領因此而遂有指揮其執行職務方法之權也。

由是而言則裁判所雖不承認大統領有指揮監督郵政局長之權然實承認大統領有罷免郵政局長之權也。然大統領既有罷免之權則指揮監督之權即當然包含於中何則凡於法律之明文上大統領無指揮監督權之部局大統領得以罷免權爲根

據而行指揮監督故也。又此罷免權之勢力頗形強大。千八百五十五年。檢事總長屈星格氏對於承認大統領指揮權。宣布左列之意見。

竊維通則。在使一部之長官。受大統領之指揮。（此指一部之長官。法律上之職務而言。）故余以爲一部之長官。決不能違反大統領之意思。而爲法律上官吏的行爲。且其意思於憲法上有支配官吏的行爲實行之力。苟不然者。則議院不難依條而分割行政權。遷移行政權。以顛覆政府。使之變成如威尼司如英吉利之議院專制。而行政元首之大統領。亦卽由是有名無實。則雖負國王大統領等之名稱。而於維持憲法之疑問。則仍毫無所益也。

屈氏之見解。雖未免流於極端。然此決非謂大統領有法律解除權。可使官吏不遵成法之指揮也。何則。凡適合於憲法之法律。均足以爲官吏行爲之指揮故也。然則屈氏之說。亦不過表示關於大統領位置之輿論。謂當時大統領雖對於法律明文上無指揮權之行政各部。亦可行使指揮權。爲一般世人之所承認者耳。今試徵諸實例。如最初之議院。本置財政部大臣於半獨立之位置。然安德留佳克遜氏爲大統領時。竟利

川指揮權及罷免權。強迫財政大臣。從合衆國銀行。取出國庫存款。卽其最顯著者也。抑議院對於此事。本極反對。然因其事既經決行。則否認佳克遜氏之行爲之計畫。亦遂歸於無効。李的曼氏北美聯邦國法論 第一卷第百七十頁參照而大統領既由是取得罷免指揮之權。則大總統遂因行政權之享有。而爲行政上之元首矣。要而言之。美國以國民發達的結果。關於大統領之行政權觀念。日益擴張。逮至今日。則合衆國聯邦政府之行政權。實包含構成理論上行政權之二種權力。其元首則一方面爲政府之政治的元首。一方面更爲政府之行政的元首。而有指揮監督合衆國聯邦政府各官吏之權也。

第三章 合衆國行政元首之組織

第一節 大統領

合衆國大統領所有之行政權。大別之有二種。其一經有行政參事院資格之元老院之助言。或承諾後。所行使之政治權。其二卽研究行政法者。視爲有特別興味之行政權也。此行政權又得細別爲二。一曰關於行政部官吏之權力。此於述大統領權限之沿革時。業已詳言之。現今大統領根據此權。有任免部下一切官吏。且指揮之權。亦包

含於其中。此現今合衆國之大統領。所以爲聯邦政府行政上之元首也。二曰關於行政上職務之權力。此權非對人的權力。乃一種對物的權力。即大統領於聯邦行政上之諸部局得自行種種行爲之權利也。

第一款 行政上之權力

大統領行政上諸權力存於議院之各種條令中。即議院內特別之官職對於大統領。賦以權利。命以義務。所決議之各種條令是也。此種權義乃大統領於憲法上所負注意他人誠實遵守法律之義務之結果。而不可不實行者也。此權中之最重要者爲議院依多數決委任於大統領之命令權。大統領之行使命令權以有此委任爲根據。否則即不得行使之。不過既受委任之後。大統領對於此權并無親自行使之必要。不妨以此權委任於部下。使其行使之。其他以法律之明文對大統領所要求之職務亦然。無親自執行之必要也。(註)

(註)裁判所於威廉對合衆國事件 *Williamson v. The United States* 所下之判決。足以證明此事。其言曰「除法律上曾明定須大統領特別指揮者外。無論何事。

不必大統領親行指揮也。」但於此有應注意者則政治上司法上之行為似有區別。據裁判所之判決應由大統領親行指揮。

大統領之行為其性質有一般的特別的之分。而二者之所以異則一般的行為乃大統領所有之委任權之結果。故無論對於官吏對於人民均能發生拘束力而特別的行為反是。乃根據大統領對於行政全部之指揮監督權而來。故僅能拘束政府之官吏而不能拘束一般之人民也。一般的行為以布告或訓令之形式表示之。其布告中之最重要者為關於領事官之布告及官吏職務規則。至於行政上之布告則其重要者大都不由大統領發布而由各部之長官發布之。然即由各部長官所發之布告其任責則仍在於大統領也。大統領特別的行為其顯著者為大統領對於特定一部之長官所發之指揮或命令及對於下級官吏裁決之控訴。所行之裁決也。大統領之控訴裁決權其範圍甚狹。蓋大統領之有此權非一般之所承認故也。從通則而言大統領不得以自己之官職的行為矯正不適任不忠實之屬官之錯誤。一私人對於各部長官之裁決亦不得向大統領提起控訴。而控訴至各部長官即不能再上告也。故大統

領可受理之控訴。僅限於關於官吏之管轄之事件。即因管轄權致起紛爭。上級官吏從而裁判之。對於此裁決。倘有不服。得向大統領提起控訴之謂也。

第二款 對於大統領之行爲之救濟法

對於大統領之行爲。幾無一救濟法之可言。因大統領於民法上。於刑法上。對於裁判所皆無責任故也。雖然裁判所之於大統領。尚有一監督之法存焉。無他。即因執行大總統之布告或命令。而以之提出於裁判所。若裁判所以該布告或命令認爲越權。則得拒絕施行。并宣言無効是也。但於此尚有應區別言之者。則大總統之行爲。若具有政治的性質。裁判所仍不能干涉之耳。

第二節 各州知事

第一款 知事之位置

知事從其性質言之。本爲政務官之一。然其於政治上之位置。日益重要。故不得不與以有限的拒否權。此乃事實上不得不然者也。

知事之政治的權力。其第一則兵權也。其行使此權時。不得不從合衆國憲法中所規

定之限制。據合衆國憲法。各州國民軍當服合衆國之現役時。由大統領統率之。是則知事之於各州國民軍。不過居總督之地位。但各州并無專掌軍務行政之大臣。故軍務行政實包含於知事之兵權中也。考此種事實之起原。大概由於當日設置知事之時。英王以軍務行政權。視爲王權之一故也。諸州之中。據立法部之決議。倘不行勸告。則知事并無親臨戰場。以行指揮之必要。如阿拉伯馬州。劍塔冀密司州。湄里蘭特州。黎州皆其例也。又知事於內亂外寇發生之際。或有抵抗法律執行之暴動時。從通則而言。本有召集國民軍之權。然在紐漢布雪爾州。馬沙渚石州。及鄭勒錫州。當內亂之際。非經立法部決議。通過之後。不能行使此權。又在德集沙司州。當外寇之時。亦復如之。

知事之第二種權力。則對於立法部作用之拒否權也。而拒否豫算案中之條項。及對於有窒礙之議案。要求立法部再議之權。亦包含於此權之中。其於議案付再議時。通常以三分之二表決之。然亦有以五分之三。或純粹的多數表決之者。原無一定之制也。又州議會兩院之休會。倘兩院意思不一致時。知事有使立法院停會之權。更得於

定期之外。召集立法院。然知事對於立法部。於本州之事情。應行報告。於自己認為適當之事件。應行建議也。

知事之第三種權力。為赦免權。即對於犯罪而赦免其刑罰也。如免刑、減刑及免罰金、免沒收之類。然知事之行赦免權。其範圍之廣狹。亦不一致。有對於叛逆、彈劾而宣告有罪時。禁知事之行赦免權者。亦有無論何等之事件。若行赦免。必得參事院或元老院之承諾者。亦有以高等法院之推事及檢察總長。或其多數之承諾為要件者。更有以州之各官吏。構成一特赦局。以該局之承諾為必要者。芬夕巴尼亞州是也。

知事之權。除上述之外。有一二州之律法。認知事有宣告選舉期之權者。然此權本屬於州之大臣。The Secretary of State 其有此權者。當視作例外也。

第二款 知事之任命權

知事政治的權力。雖日益增加。而行政的權力。反日益減縮。而其間尤以任命權為最著。例如各州之中。所享之任命權。其範圍較廣者。固推紐約居第一。該州知事有任命該州多數官吏之權。然任命之時。以得任命評議會之承諾為要件。且千八百零一年。

更以指名應任命之人之權賦與評議會則其權尤形薄弱矣。（此修正憲法第五條之所規定也）該州因修正憲法知事之任命權大加減削其結果致使責任散漫爲害無窮實始料之所不及也。註

（註）據格拉格氏之調查千八百二十一年所任命之官吏共計萬五千員文官七千武官八千云。

減削該州中央政府任命權之議既興遂由千八百二十一年之憲法廢止任命評議會而以任命行政各部長官之權歸諸立法部此制起源於馬沙渚石州及維的尼亞州而非紐約州之所創也至於州之各地方官多由選舉卽知事之有任命權者亦必經元老院之承諾及千八百四十六年之憲法再減削知事之任命權自是之後則贊成增加任命權之反動生矣故此後因憲法及條令之修正設置憲法上所無之新官吏時多由知事及元老院任命之而凡無特別之任命法或選舉法之官職其任命之權亦概由知事行使且州之重要官吏出缺時雖由立法部選補而其他則概歸之於知事此紐約知事任命權沿革之概略而其他諸州之經過亦大都如是也。

知事現今之任命權。其第一爲得元老院之承諾後。可以任命不甚重要之州官吏。亦有以任命州之官吏權。使之全屬於知事者。如菲洛里德州是也。該州千八百八十一年憲法第五條第十一

七款

參照 至於任命地方官之權。知事殆全無之。不過於任期未滿。或次回選舉未行以前。

倫官吏出缺時。以及關於任命之方法。無明文之規定者。知事有任命之權耳。知事之任命權。本以法令爲根據。故立法部無論何時。均得減縮之。然亦有根據於憲法者。若規定於憲法。則立法部不得限制之矣。又有若干州。以知事所任命之官吏。及由人民所選舉之官吏。使其任期與知事之任期相同。知事任滿之期。卽官吏任滿之日。故新知事就任之初。其任命之官吏。均可從其所好。其選舉之者。亦可得知事同黨之人。故知事與被選之官吏間。可得政策上之調和。無互相衝突之弊。法至善也。然此制除劍塔冀州、勒布拉司加州、菲洛里德州外。罕有行之者也。劍塔冀州一般條令第二節第二十五節。勒布拉司加州憲法第五條千八百八十一年菲洛里德州憲法第五條第十七款參照

第三款 知事之罷免權

紐約州知事之行政權。本大於各州之知事。據其最初之憲法。除司法官及純然之地

方官須得任命評議會之承諾外。其他州政府之重要官吏所有之任命權無不操之於知事。憲法第二十七條參照然知事往往利用此權擅行更迭。其甚者將全州所有官吏一旦全體更換者亦所時有。於是千八百二十一年以罷免權濫用之結果而有廢止任命評議會之事。而知事之罷免權亦因是大受減削。逮夫此權全失之後。則又以反動之力漸見恢復。遂有今日之現狀矣。

現今州知事之罷免權從大體言之。以其所任命之官吏爲限。然紐約州因憲法之規定。知事對於重要之州官均有罷免之權。其對於地方官所行之罷免權亦頗闊。大迥非他州知事之能所及。至於行此權時必經參事院或元老院之承諾。以及須有罷免之理由。則又各州之所同也。其罷免之理由以官職上之非行及職務上之過失爲最著。若以不適任之故而行罷免。則非數觀之例也。凡因以上之理由而被罷免之官吏。據合衆國行政法之原則。被罷免之人有要求審問之權。本書第二卷第四篇第六章第四節參照有時於審問未決時。知事得依據條令使官吏停職。所以補罷免之不逮者也。英大拉州千八百八十一年修正條令第五千六百四十三節參照又罷免權亦如任命權。有以憲法爲根據者。但有若干州仍以條令

爲根據。其以條令爲根據者，則立法部無論何時得限制其權矣。

第四款 知事之指揮權

知事對於行政官吏之指揮權甚形狹小，乃罷免權之微弱，有以致之也。況於條令上，其明以此權賦與知事者，甚屬罕見。故知事之享有此權實爲例外。其間唯檢察總長因其爲知事之法律顧問而受知事之指揮耳。如里福尼亞政典第三百八十節第五

大拉州修正條令第五千六百五十九節參照但各州知事有要求各官吏行報告之權，是各官吏之於知事實負有報告之義務也。

第五款 知事於行政職務上之權力

各州知事於行政上之對人權，既如上述，頗受限制，而關於行政職務上之權力，亦決非重要。而州之一切官吏，反能離知事獨立處理行政職務也。知事行政職務上之權力，其第一爲命令權，與大統領之命令權相同，所謂委任命令權是也。然州之立法部以命令委任大總統府之重要與合衆國之議院不同，決不以此權委任於知事，故知事實無命令權之可言。次則爲財政權，各州之知事中，其享有此權者，頗不少。例如緝的尼亞等七州，知事得依政府

之目的編製徵收租稅額之豫算。且更有非得知事之命令不能自金庫支出金錢者。下八百八十二年江佐州
法典第七十六節參照亦有許知事對於財政官之會計可爲定期或不定期之檢查者。要之各州知事於行政上雖無命令權。然無不享有若干之財政權耳。

第六款 知事之位置

據上數款所述。則州知事之位置與合衆國大統領之位置本略相同。然知事行政的權力日益減。政治的權力日益增。反是大統領則行政的權力日益增。政治的權力日益減。是以大統領得廢存合衆國之行政部。而知事反不能爲一州行政之首長也。推原其故。實由於州之人民欲以知事爲政務官。故不能不奪其行政上之權力。減其任命權。削其罷免權。而并阻其指揮權之發達者。實有不得不然者在也。(註)

(註)某知事有言曰。「知事之全權。不過存於赦免犯罪。任命公證人而已。」斯語也。實足以表示今日州知事之地位。

知事之爲政務官。在今日尤爲顯著。如彼拒否權之日益增加。拒否權之行使。可及於豫算案之各條項。此非政治的權力十分發達。豈克臻此耶。雖然。知事之權力行使。雖

僅限於政治的方面。然決不能謂知事遂由是而不足輕重。與全州之福利毫無干涉也。何則？知事之拒否權固於立法上有莫大之關係。即彼範圍極小且極薄弱之罷免權。其効力亦頗大。蓋是亦憲法所足徵中央地方各重要官吏之非行也。

第七款 對於知事之行爲之救濟法

對於知事之行爲之救濟法。與對於大統領行爲之救濟法大略相同。其所異者則二者之効力耳。而其所以然之理則大總統對於於裁判所常欲避其衝突。而州之行政官則否也。故徵諸實例。裁判所對於知事直接命令之事實。非特罕見。且知事對於此等命令若不遵從。則依法律之通則。視爲知事侮辱裁判所。知事應得監禁之罰。又知事之行爲。在知事雖以爲業已十分注意。而裁判所仍不妨宣告無効。皆其事之最著者也。(註)雖然裁判所之於知事。倘事事直接行使干涉。以掣肘其行動。亦殊非宜也。參照

海氏非常法律的救濟法第二版
第一百八節及第一百三十六節

(註二) 於佳爾苗司事件。以知事所發之犯罪人移交證書爲依違憲之法律作成者。判決該證書無効。又於伯拉特事件。以知事所任命之官吏爲不合格。而視其任

命行爲爲越權行爲。此等事件甚多。今不過畧舉一二以爲例證耳。

第四章 法蘭西之行政權

第一節 行政權之位置

法之行政元首以大統領當之。大統領之選任由所謂國民議會 The National Assembly 之立法部司之。國民議會者由上下兩院合併組成者也。大統領之位置從行政上觀之與美之大統領無異。不過其勢力較強耳。而其所以然者則以法國久行君主政治。又採用階級的行政組織。不得不以大統領視爲行政上之元首故也。雖然若從政治上觀之。則其位置決不若美國大統領之重要。何以故。以大統領既無拒否權。且採用對於立法部之大臣責任制故也。

第二節 大統領之行政上權力

第一款 任命權

大統領之行政上權力其最重要者爲任命權。凡行政部各重要官吏其任命之權均操之於大統領。不得加何等之限制。其間唯任命各部大臣時須得立法部之信任。而

二七五年憲法
第七條第三項
且其知國大統
領手前之公布
則亦不得由大
理由予通謀或
兩院之再以前
院不得拒絕之

所謂立法部之信任。從先例言之。即代議院之信任之意也。千八百七十五年二月十五日法律第三條柏哲士

政治學及比較憲法第一卷第三百零二頁參照抑大統領之任命權。非特及之於中央行政部之官吏已也。

其地方官吏之如縣知事 The Prefect 郡長 The Under-Prefect 以及縣之會計官亦

無不由大統領任命。其地方行政上之重要官吏。不由大統領任命之者。唯鎮鄉長之

一種。蓋鎮鄉長自千八百八十二年以來。即改由鎮鄉議事會選舉故也。千八百八十二年三月二十

十八之法律參照 其他參事院議員。縣參事會議員及普通裁判所之推事。亦均由大統領任

命之。其在昔日。即地方議事機關之議員。亦出於中央府政之指定。但現今已改由地

方之人民選舉耳。

第二款 罷免權及指揮權

大統領罷免行政官吏之權。亦不受限制。其範圍較之任命權猶廣。非特大統領自行

任命之官吏。可以任其罷免。澳克氏行政論第一卷第一百零六頁參照即鎮鄉長亦得罷免之。千八百八十四年四月

一八四八年之意且解散縣會及鎮鄉會等之地方的立法機關。議事機關

法均明認總統有罷免官吏之權。千八百七十四年四月十五日之法律第三十五條參照及千八百八十四年四月五日之法律第四十三條參照

之權

大統領之指揮權其範圍之大與任命權罷免權相等。不過此權非根據於成法。乃由慣習而來。是其所以異耳。抑在久行階級的行政組織之國家。以大統領爲行政上之元首。乃當然之結論。但既採用對於立法部之大臣責任制。則指揮權固應受限制。而罷免權之強大。更爲減削指揮權之原因矣。

第三款 命令權

大統領雖無立法部公然之委任。亦得以命令補充法律。實法國法律之所承認者也。此補充命令權。在法國法律上稱曰「笛克利司」(Décret) 乃由大統領於憲法上所負之監督法律施行。及確保法律施行之義務而來。一千八百七十五年二月二十五日。之法律。及澳克氏行政論第一卷。第一百零八頁。博山夫氏行政法第十四頁。參照。其在合衆國。雖憲法中之條文。與法國無異。然其解釋。則大相懸殊。蓋法國之所以有是種解釋者。實以法國君主制之遺風。至今猶存。凡於國家政權之分配上。不能委屬他機關之殘餘權。The Residuary (Governmental Power) 皆使之屬於行政上元首故也。是以行政上元首。於不抵觸法律之明文。或精神之範圍內。得自由發布命令。以補充法律之不足。或更有多數之條令。對於補充命令權。明示

委任之規定。於立法部自行規定不適當之事項。一一列舉之者。然既以此二者為根據。所發之命令。無論其曾受明示之委任與否。其性質均與所補充之法律相同。有拘束人民之効力。倘有犯之者。得處以法律上之刑罰也。刑法第四百七十一條第十五號參照

上述之命令中。若根據立法部之委任。由大統領發布者。名之曰公共的行政命令。

Decree of Public Administration 此種命令。較通常之補充命令。其効力更大。故發布

之時。依法國法律之原則。須求參事院之同意。千八百七十二年五月二十四日法律第八條第十三條及笛克羅克氏行政

法論第一卷第 五十七頁參照。然此非謂大統領有求參事院同意之義務。不過於法律上既已規定

諮詢之形式。若不遵守之。則其命令不能發生効力耳。此實通於法國行政法全體之

特性。其目的之所在。不外使重要之事項。須經詳密之審議。而實施之行為。其責任則

由一人負之。故發命令之行為。雖曾經參事院之同意。然不得視為參事院之行為。而

當視為發命令之官吏之行為也。蓋行動為一人之職掌。審議為數人之職掌。乃法國

行政上之基本的原則故也。

大統領之命令權。除發布一般之行政命令外。更得發布特別命令。如公布補充豫算

以種命令再施行
命令在國者厥進三
端以必更的行政
命令者獲得參
事院之意見命
令上仍執有日
國參事院之意
也二語為忘教
此語則可以證
權控請行府而
施行命令則者
口更更或廢止
命令時而上制同

金之命令決定關於公共事業之公益命令即其例也。後者根據千八百七十年七月二十七日之法律乃指施行土地徵收而言。即決定其事件是否有關公益應適用土地徵收與否是也。此外依特別命令對於地方團體之行為可行中央政府所有行政監督權。唯現今此權已大被減削不及昔時之大矣。本書第三篇第六章第二節第三款參照 又大統領對於小鐵道及鑛山與以特許狀或許可亦爲此特別命令權之作用 博山夫氏行政法第十五頁參照

雖然法蘭西者採用對於立法部之大臣責任制者也。故大統領行使此等權力必經國務大臣之副署而不能獨立爲之。此亦當然之結果耳。千八百七十五年二月二十五日之法律第三條參照

第四款 對於大統領之行為之救濟法

個人對於大統領之行為得求救濟其方法較多於美國對於大統領之命令中之關於刑事者得依裁判所之監督以行救濟其制度與美同。即有犯大統領之命令者被訴於裁判所時裁判所得以命令不適法爲理由而拒否宣告何則刑法賦與裁判所之處罰權以犯適法之命令者爲限。若對於犯不適法之命令者裁判所即無加以處罰之權故也。刑法第四百七十一條第十五號及博山夫氏行政法第十七頁參照

此外個人對於大統領之無政治的

克第一行政法論第一卷
第一百十三頁參照

性。質。之。行。爲。得。直。接。向。參。事。院。起。訴。參。事。院。若。以。大。統。領。之。行。爲。爲。越。權。或。違。法。則。得。撤。銷。之。若。以。之。爲。侵。害。個。人。之。權。利。則。修。正。之。變。更。之。以。爲。公。義。之。保。障。又。無。論。何。人。若。因。大。統。領。之。行。爲。而。受。侵。害。得。請。願。於。立。法。部。使。副。署。其。行。爲。之。大。臣。以。任。其。責。亮

第五章 德意志之行政權

第一節 諸侯 The Prince

第一款 諸侯之權力

其在德國關於行政權及行政元首之觀念與法國相同。然更以同一之理由其觀念較美尤形闊大。其行政元首從行政上觀之頗爲重要。一國政治上之全權殆全屬於無責任諸侯之手。朱爾哲德意志國法論第一卷第八十七頁參照雖然此種由君主制沿革而來之原則若絕對的採用往往有專制之憂。是以現今之德國於諸侯之行爲必限之以一定之方法。即諸侯之一舉一動不可不有人爲之負責。邁那氏德意志國法論第一卷第八十六頁參照此實憲法上對於諸侯之行爲所加之重要限制也。但無此等限制時則諸侯仍有政治上之完全權。

力異於美之大統領若知事其權力不限於憲法上之已列舉者。凡據憲法之規定未嘗委之於其他機關之權力皆屬於諸侯之所有。故凡憲法上未以其權力之行使與於他機關或未規定其權力行使之方法者諸侯皆有任意行使之權。然則德國諸侯之權力縱令未嘗特別賦與若憲法上無限制其權力之規定則於政治上行政上之各權力皆得行使之毫無阻滯也。

第二款 諸侯權力之限制

研究諸侯之權力於憲法上之限制自當屬諸憲法之範圍。然欲明德國諸侯在行政上之位置亦不得不畧述之。故特論如左。

第一諸侯之權力受限制於聯邦憲法者。凡關於個人之自由及財產之立法作用欲使之有效以及確定歲入之豫算徵收租稅必得立法部之承諾判決關於私法及刑法之爭議（即司法權）其權概屬諸裁判所諸侯不得干涉之。

朱爾哲氏德意志國法論第一卷第

頁參照又諸侯官職上之行為無論其性質若何必得大臣一人之副署而大臣於此應對於立法部或刑事裁判所以負其責而通例多由裁判所行使之。此徵諸實例甚

昭昭也。

在後聯邦中，軍中常設以第二諸侯之權力之受限制於帝國憲法者。此種限制以政治上之權力為主。如外交
王國亦德意志軍事諸侯無掌管之權及立法權中之關於私法上之人事關係者無發布命令之權
則即之皆其例也。要而言之雖不因此限制而變更諸侯享有殘餘權之原則。即諸侯得享有
戰時之公平凡未賦與於其他機關各種權力之原則。然昔日諸侯所掌管之行政之一部實由是
則使國王自有遷移於帝國政府也。
則何為皇帝

第三款 諸侯之行政權

德意志聯邦之諸侯由上述之原因及其限制現今所享有之行政權實如左舉。

(甲) 任命權 諸侯所有之任命權其範圍頗大多數之地方官均由其任命且不

因對於立法部之大臣責任制而受限制。即選任顧問及其他官吏亦無保持立法部

之信任之必要且不必求其信任也。參照德國憲法第四條 德國法論第七十六頁 耶

(乙) 罷免權 諸侯之罷免權亦能及於地方官且對於受人攻擊之官吏得實行

免職又得任命無職官使之享有官吏之特權負擔官吏之義務而不使之執行職務。

次節第二款及第二部第三章第二節第二款及第二卷第四篇第六章第四款參照 此權與任命權同其範圍頗大毫不受立法部之限制者也。

(丙) 指揮權 諸侯之指揮權其範圍雖大然必經由大臣後始得行使之。大臣對於指揮權之行使應負刑法上之責任。但亦有對於立法部負責任之時耳。朱爾哲德意志國法

論第二百九十八頁及波龍哈克氏普國國法論第一卷第一百四十四頁參照

(丁) 命令權 諸侯對於未經立法部規定之事項其命令權之範圍甚廣。然此命令權之範圍學者之間頗有異議。據最普通之說言之則憲法上命令權之無限制及凡立法部未嘗以條令規定之事項諸侯得發命令處分之實正當之見解也。谷賴行特氏行政司法及訴訟法第七十四節波龍哈克氏普國國法論第一卷第四百三十六頁參照 由是而言則在合衆國應由條令處理之事項在德意志則得以獨立命令或補充命令而處分之也。至於行使此權之必經由大臣及須由大臣負責實無異於指揮權。抑從法理而言諸侯之行爲無論何時殆無不可視爲大臣之行爲。故個人對於諸侯之行爲而求救濟當求之於對於大臣行爲之救濟法中也。

第二節 皇帝

第一款 皇帝之位置

德意志皇帝之爲帝國政府之行政元首其位置實大異於聯邦之諸侯諸侯雖享有凡未賦與於其他機關之各權力而皇帝則僅能享有曾經列舉之權力也故從行政上觀之德之皇帝其位置實無異於美之大統領也(註)

(註)德之國法學者中有根據此理由而以德意志帝國之政體視作共和制者實

特別之見解也約翰帝國公法論第一卷第百六十一頁參照

德憲第十一條

聯邦之首長以

有德意志皇

帝名義之尊

魯士國王爲之

該國憲法曾宣言以普魯士王爲德意志皇帝第十條故普國憲法之規定其關於國王者對於德意志皇帝之位置實最有價值者也雖然其由此而生之諸問題及關於皇帝之政治的權力均屬於憲法之研究範圍故不贅於此柏哲士之政治學及比較憲法第二卷第百六十四頁

德憲第十八條以下參照

皇帝任命帝國

官吏俟之對皇帝

國而爲臣民又

當必要時得免

第二款 行政上之權力

德意志帝國皇帝之行政上權力亦與諸侯相同得區爲四項

(甲) 任命權 皇帝之任命權由憲法所賦與第十八條。然憲法第十八條之規定

如德意志第三十六條關於帝國稅官及國稅監督

頗受憲法之其他條款及條令之限制。如凡欲任命之官吏或須由聯邦參議院 Imperial Council 若其委員提出或須經其承諾皆是也。第二部第三章第二節第二款參照 皇帝於通

常之任命權外更有任命帝國行政上唯一之責任大臣帝國大宰相之特權此權由

憲法特別賦與。非常然包含於通常之任命權中者也。憲法第十五條及約翰帝國公法論第九十五頁以下參照

對於此特權有一限制無他即大宰相必由聯邦參議院員中選任之是也雖然此限

制之効力甚形薄弱。蓋皇帝以普魯士國王之資格得任命數人之聯邦參議院議員。不妨由此數議員中選任大宰相故也。德意志第十五條聯邦議會之議長席及大宰相之職務以皇帝所任命之

德意志第十五條聯邦議會之議長席及大宰相之職務以皇帝所任命之

(乙) 罷免權 皇帝之行使此權頗受限制。從無專斷行之之時。蓋從德國一般行政制度上所採用之原則言之。官吏非於刑事裁判所受犯罪之宣告或於懲戒裁判

所受違反官吏義務之判決後不能任意罷免之

一例外。即以富於自由判斷能力為要件之官吏。皇帝得任意免其現職。而仍給以官

吏之虛位使其官吏關係不因是消滅有受原俸給四分之三之權及享有官吏之一

吏之虛位使其官吏關係不因是消滅。有受原俸給四分之三之權。及享有官吏之一

法憲第十七條第
二項凡皇帝之布
達皆以帝國之名
又行之欲使大勳
乃發生則須得帝
國宰相之副署字
樣亦副署而負責
任責

切權利并負擔義務此實欲使皇帝得藉此以保行政上之一致調和也。

(丙) 指揮權 皇帝之有指揮權乃階級的組織之結果。唯此權必以大宰相之責

任行使之即無論何時非得大宰相之副署不能行使此權是也。憲法第十七條至大宰相之

責任為若何之責任則因關於此事之規定頗形欠缺殊難為正確之解答。然徵諸事

實則所謂大宰相之責任者亦不過出席於聯邦參議院公布自己之政見已耳。

(丁) 命令權 據憲法之規定皇帝為行政上元首。有關於行政職務之權利義務

得代表帝國施行帝國之法律。憲法第十二條第十九條然除憲法上有明示之規

定或受立法部之委任外不能發布何等之命令。約翰氏帝國公法第一卷第百三十二頁參照且憲法上除

列舉之一二命令權外即補充命令之權亦未賦與之。(註)

(註) 憲法第五十條第六十三條即關於郵政電報軍隊之補充命令規定也。

皇帝行使此權必得聯邦參議院之承諾。約翰公法論第一卷第百三十二頁參照且凡發布命令必經大

宰相之副署以明其責任之所在。憲法第七條參照或更有須提出於帝國議會以經其可決

為必要者。約翰公法論第一卷第百三十三頁參照要之皇帝之命令權其限制甚多耳。蓋德意志帝國皇

帝所有之行政職務上權力大抵悉存於此限制的命令權中。至其細目則皆由大宰相及補助官處理之也。

皇帝既無責任故對於其行爲之救濟法從嚴格而言除對於大宰相之行爲以求救濟外餘無所謂救濟之法也。關於本問題詳見第三部第三章第六節及第二卷第六編第二部第二章第二節第二款不贅於此。

第六章 英國之行政權

第一節 國王之位置

英國所採用分配政府權力之理論與德意志之諸侯相同國王享有一切殘餘權凡未嘗明白規定賦與於其他機關之政權皆屬於國王之掌握且行使之時除有明示的限制外國王有行動之自由此實與德之諸侯酷似之點也然則二者之間遂無區別之可言乎曰否亦各有其相異之處如德之政權分配及關於權力行使之限制均存於成文之憲法中而英國反是凡國王應有之權力及其行使之方法皆由巴力門決定之并無其他根據之可言也

柏哲士政治學及比較憲法第二卷第百九十八頁下以參照

而英王之所以有如是之

位置者。洛爾曼朝初葉諸王所設之獨裁政治之結果也。司達卜司氏有言曰「英國之國王實仍支配於洛爾曼王朝之思想者也。其權力則結合愛德加爾王康德王等所行使之國民的主權之全部及當時之法蘭西以及帝國（註一）所行之封建君主制之全權而構成者也。」司氏英國憲法史第一卷第三百三十八頁參照故英之國王一方為國民選拔之首領。他方為全土之封建君主。其職權則以洛爾曼王朝之職權為基礎。而排斥大陸諸國及盎格魯索遜時代所加之限制者也。而所謂大陸諸國之限制者。指封建諸侯。強要而得之特許及僭奪而言。盎格魯索遜之限制者。指賢人會議 The Witan 之憲法的作用也。其王位則始由選拔。繼為世襲。國王權力之絕對的專制。實始於世襲制度之成立。谷賴司特英國行政法二百十四頁安遜氏憲法之法規及慣例第二卷參照逮後國會既興。而專制權大受限制矣。當十三世紀末葉。國會益形發達。則凡關於賦課租稅。及制定關於個人的關係之一切法規。亦須得國會之承諾。蓋從條頓人之古制。國會所制定者均為國法之一部。非經人民代表者之國會發表。人民之承諾。決不能任意變更故也。谷賴司特氏英國行政法第二百零七頁其後國會日益發達。復取得自行起草法律及表決法律之權。至於國王雖亦得拒

否國會之決議。而有所謂拒否權者。然因濫用之故。漸被剝奪矣。(註二)

(註一) 歐洲中世。僅有一帝國。即神聖羅馬帝國是也。故此所謂帝國者。實羅馬帝國之略語也。

(註二) 據普通之說言之。則英王之法律不裁可權。即拒否權。業因濫用之結果。失其効力。然杜德氏則謂此權。不過在蟄伏之狀態而已。將來尙可復活。不得謂其業已失効也。杜氏英國議會政治論第二版第二卷第三百九十五頁至第三百九十二頁及柏氏比較憲法第二卷第二百零一頁參照

第二節 國王權力之限制

英之國會。以上述之沿革。握有廣闊之立法權。即得依條令處理最重要之事件。而國王僅得處理國會所不處理之一切事件。然國王所有之命令權。仍甚廣濶。得發布獨立命令及補充命令。參照柏哲士氏書第二卷第一百九十九頁 唯徵收租稅之權。則在國會。國王非得其承諾。不得行使之。查爾司一世第三年權利請願第一章第十條 威廉及美利第一年權利條令第二章參照 國王於司法權。殆全不能干與。權利條令及威廉三世第十一年第十條 王位繼承確定條令第二章參照 故國王由上所述。僅保有其行政權之大部分及命令權而已。且此等權力行使之時。尙受若干之限制也。何則。蓋英國於

一方既有國會之發達。於他方更有限制國王行為之其他團體發生。如樞密院。The

Privy Council 卽其例之最著者矣。關於樞密院之沿革 詳見第二部第四章今之行使命令權。以樞密院

之承諾爲發生効力之要件。及國王之一舉一動。必由顧問官之樞密院之一員負其

責者。均基於此也。杜德氏書第二卷第八十頁及第一卷 第一百十六頁及二百六十六頁參照雖然按諸英國政治之法理。

既視國王爲絕對的無責任者。則採用以上之原則。殆當然之結果歟。

夫國王不能爲惡一語。於英國之憲法上。乃根本的格言。安遜書第二卷第四十一頁參照然據上述

之限制言之。則國王無論何事。無不可爲。或於議會行之。或於樞密院行之。卽使樞密

院之一員而負其責。則無不可爲之事也。故英王非僅有特定列舉之權力。實於未禁

止之範圍內。有自由行為之權者也。故在英國之限制國王之權力。其重要殆無異於

在合衆國之特定列舉大統領之權力也。抑國王於限制之範圍內。既享有政治的權

力及行政的權力。故國王得創設官職。并有任命。罷免。指揮之權。但地方官吏。通例由

人民選舉。國王不得干與及之。然國王非經顧問官。則無論何事均不得行。且爲國王

之顧問者。必得在巴力門占多數之政黨之信任。其實則由巴力門所指定者。故國王

之位置。由是而大受限制矣。

英國以採用對於議會之大臣責任之結果。國王僅得虛擁王位而不得爲實際的統治者。然其行政部之作用。未受法國分權理論之影響。其顧問官等。無論何事。皆得承諾。決不受分權理論之限制。且國王及大臣等。但得巴力門之信任。則行政上之權力。其範圍之廣闊。決非他國之所能比擬。例如宣告開戰。締結和平條約。此在他國非得立法部之承諾。即至少亦須如德國。非國立法部之一院承諾之後。萬不能任意行之。而英之國王。則立於樞密院。即可爲此等行爲矣。反是若國王及大臣。一旦失巴力門之信任。則雖國王應有之權。當行使之時。亦得多方掣肘。使之不得自由行動。然當此之時。議會亦不得自進而行其權力。不過國王於此。若不散議會。即須選舉新大臣耳。故行使政權者。無論何時。必爲國王而非議會也。

國王於理論上既無責任。則對於其行爲。即無救濟法之可言。然裁判所對於國王之命令。若認爲不合法。得拒絕施行。此與美法之制無所異也。至於副署之責。當於第三部詳言之。不贅述於此。

第二部 參事院 Executive Councils

第一章 合衆國之參事院

第一節 參事院之位置

行政官之旁。每置參事院。使之得行行政上之一種監督。如美國殖民地。則有所謂知事之參事院 The Council of the Governor 者。其議員由英王任命之。知事之行爲中。有若干種非得其承諾。卽不能發生効力。而與知事併合。卽構成殖民地立法部之一局。當紐約州之爲殖民地時。卽行此制者也。參照第二章第一節及第二節及各殖民地獨立之後。諸州尙有保存此制。至今未改者。如湄因州。馬沙渚石洲。紐漢希雪爾州。迄至猶有參事院。凡知事任命行爲。非經其承諾後。不能發生効力。卽其例也。其他業已裁撤參事院之各州。則將其權力。歸併於立法部之上院。如聯邦政府。及紐約州政府是也。又知事之參事院或元老院。現今以行政參事院之資格。所有之權力。其在聯邦政府。與在各州政府。稍有不同。不可不知。

第二節 聯邦政府之參事院

聯邦政府之參事院者。實則指元老院以行政上參事院之資格行動時而言也。大統領之行爲。其必經元老院之承諾者。不過任命重要之官吏一事。其凡以元老院之承諾爲要件而任命之官吏。大統領不得任意罷免之。其承諾之効力頗大。然一旦廢止官職條令。其効力同時消滅矣。(註)

(註)現今元老院。除據議院條令。明白承認者外。不能享有此權。參照合衆國修正條令第三百八十八

八節及三百八十九節

元老院對於大統領之行政的行爲。能行監督者。僅任命一事。此外於政治的行爲。能行監督者。亦唯有一事。卽大統領締結條約。欲使之有拘束政府之効力。必得元老院三分之二之表決贊成是也。憲法第二條第二款參照第二抑元老院對於大統領所有之權。與立法權有別。不得併爲一譚。蓋元老院雖爲立法部之一重要團體。而同時更爲行政上之參事院。且爲聯邦政府唯一之參事院者也。故元老院以參事院之資格。而行動時。其行爲皆獨立。與代議院之其他立法院。毫無關係。名之曰。「在行政的會期中之元老院。」得於代議院之閉會期中開會。是以合衆國於議院休會或閉會時。召集元老

院。開特別會議。乃普通之事也。然此乃爲參事院之元老院則然。若元老院之爲立法部之一部局。而行動時。則於議會閉會中。萬不得開會也。且元老院之爲立法機關。及爲參事院。其議事之法。亦各不同。爲參事院而議事。則以密議爲原則。而爲立法機關。則會議多公開。而以密議爲例外矣。顧二者區別理由之所在。則要不外提出於參事院會議之事件。其性質類皆不利於公布耳。

第三節 各州政府之參事院

據上節所言。合衆國聯邦政府之參事院。對於大統領政治的行爲。行政的行爲。均有監督權。而各州政府之參事院。反是。知事之行爲。其受爲參事院之州元老院。及知事之參事院之監督者。僅以行政的行爲爲限。若政治的行爲。則概不受該院之監督也。知事之參事院。有由立法部所選舉者。有由人民所選舉者。湄因州之參事院。前者之例也。湄因州憲法第五條第二十二條及司勤遜氏著書第二百零二節參照參照抑州之元老院。及知事之參事院。其監督知事之行政行爲也。其範圍實較廣於合衆國之元老院。從各州之通則言之。匪特官吏之任命。卽其罷免。亦必經該院之承諾。紐約州憲法第五條第十一條。湄因州憲法第九條。司勤遜氏著書第二百零一十節。伯賴

司氏美國共和政治第一卷第四百六十八頁參照其他當議會休會閉會時。元老院得以參議院之資格。而開獨立之會議等。則與合衆國之元老院無異。

第四節 聯邦參事院與州參事院之比較

合衆國參事院之職務。其最重要者。爲監督行政長官之行政的行爲之一部。而其間監督行政長官。對於屬官之關係。尤爲重要。其目的在限制行政長官。任意組織行政官吏。而其結果。則使行政長官。責任輕減。此實該制度最大之缺點。欲防其弊。亦唯有使元老院不擅行監督權耳。合衆國聯邦政府之元老院。於此等缺點。尙能豫防。故當大統領選任行政部最重要官吏之際。尙能予以自由。而不甚牽掣。且視此爲憲法上慣習的規則之一也。李吉門氏北美聯邦國公法第一卷第二百七十六頁參照故關於大統領之任命權。其受元老院之限制者。唯司法官而已。雖然元老院於大統領行政的行爲。其不甚限制。雖如此。然於政治的行爲。如締結條約之類。則徵諸合衆國之歷史。實例決不少也。顧考其理由。約有二端。其一條約之締結。於事實上非得元老院三分之二之可決。卽不能成立。其二元老院對於大統領之任命行爲。若過於束縛。卽不得不限其責任。而條約

反是若以爲不利於國家。則干涉防止之。實有利而無弊也。要而言之。欲使政府強有力。則不得不保其行動之一致。而欲使其行動出於一致。不相衝突。則不得不使大統領於行政上有最高之權。此實合衆國憲法上。不甚限制大統領之行政的行爲之習慣之所由來也。

至於州之參事院。則不幸不解此義。對於知事之行政的行爲。往往濫用監督。其結果幾使知事不必負任命官吏之責。其排斥知事所任命之候補者。非以不利於院內有勢力之政黨爲辭。卽因強迫知事。從其可決之政策。若因正當之理由而排斥者。實極罕見也。

第二章 法蘭西之參事院

第一節 法蘭西參事院之沿革

在昔法之參事院。其位置職掌。較重於合衆國。當其極盛之際。善良無私之政治上擔保。殆全存於該院之議論。澳克行政論 第一卷參照 參事院之最重要者。爲國王之大會議。The

Great Council of the King 當時政府一切之職務。殆全由此議會執行。爾後巴黎高

等法院。及參事院漸次成立。此議會之權。卽由是而分。逮路易十四世御宇。參事院復分爲五局。分掌行政諸務。其與今日之參事院最近似者。則五局中之所謂通信局也。The Council of Despatches。革命既興。有所謂立憲議會者。The Constituent Assembly。改組政府之組織。廢參事院。不久拿破侖出。又恢復之。別設新參事院。The Council of State。於拿翁指揮之下。成就莫大之事業。是爲法國參事院全盛時代。斯時之參事院。其職務多具有立法的性質。又政府行政上之難問。亦多由彼解決之。拿翁既敗。王政復古。政府嫌參事院之與拿翁有密切之關係也。謀廢止之。而計不遂。唯當王政復古及七月王政（註一）之際。既有立法部之設。則凡關於立法之事務。均劃歸立法部。故其時參事院專掌行政事務。然千八百四十八年之共和政府。其立法部因干涉行政官之行爲。常假參事院行之。故及第二帝政成立。參事院之立法事務。復大增加。公平政治之擔保。唯此院之是賴。沿至今日。仍復其行政顧問之位置者。實現今之共和政治成立後。立法部之漸次發達之結果也。

（註一）七月王政 The July Monarchy 云者。指千八百三十年七月革命後至千八

百四十八年之君主制而言也。

第二節 法蘭西參事院之組織

法國現今之參事院。實支配於千八百七十二年五月二十四日。及千八百七十九年七月十三日之法律。從其規定而言。於行通常之職務。Ordinary Service 則以參事官三十二人組織之。於行特別職務。Extraordinary Service 則由參事官十八人。委員二十人。Maires des requetes 會計檢查官三十六人組織之。會計檢查官第一級者十人。餘則概屬第二級。國務大臣得參與其總會之議事。且於參事院不組織裁判所時。凡關於各大臣之部務。有參預表決之權。其時由掌璽官之司法大臣爲議長。若司法大臣有事故。則由大統領所任命之普通事務參事官之爲副議長代之。至於組織參事院各員之任命法。各依其種類而異。其掌普通事務者。商之大臣會議 The Council of Ministers 後。由大統領任命之。然大統領之採川大臣會議之意見與否。全屬自由。無必從其意見之必要。其掌特別職務者。由大統領於行政官中選任之。其目的在遇重要之行政事項。可得行政官之助言。然無論若何選任之參事官。均不得受報

酬。又參事院行裁判時。掌特別事務之參事官不得參預表決。其委員依副議長及院中各部長之推薦。由大總統任命之。其罷免時亦然。會計檢查官。依競爭試驗之結果而任命之。其第一級者。則由第二級中選任之。

參事官之各官吏中。有以年齡為任命之條件者。如會計檢查官及普通之參事官是也。其掌普通職務之參事官。其位置重要者。由大總統任命之。似無年齡之限制。然接之立法之精神。則仍有年齡之限制。存於其中。何則。此等參事官。多由委員中選任。而委員則由會計檢查中選任。故其結果。則仍受年齡之限制也。會計檢查官之試驗科目。為法律學、政治學、經濟學。故參事院實一有法政專門智識之團體。其對於行政上立法上所發表之意見。均有最高之價值者也。

參事院共分五局。關於行政者四。關於司法者一。行政各局。有受行政諸省之助言之規定。司法局則專司行政裁判之事項。博山夫行政法論參照院中各局。有獨立執行事務時。亦有聯合執行事務時。更有須開總會。而處理之事項。即於一局或二以上之局。既行審查之後。認其事件重要。未便擅自處理。因是提出於總會。求其審查是也。唯可提出於

總會之事項。法律及參事院規則中。均有明示之規定。倘應提出而未提出時。其處分即不能發生効力。蓋以總會之審查。較局部之審查。更形周密故也。(註)

(註) 澳克氏之行政論第一卷、第四百十四頁、第四百十五頁中。載有參事院決議之原文。可供參考之用。

第三節 法國參事院之職掌

參事院之職掌。本包含立法的事項。及行政的事項二種。然現今於立法的職掌。已漸次減輕。不似往日之重要。且現今所謂立法事項之干與。全屬於立法部之隨意。自己決無主張之權。不過行政官原有起草法律之權。欲以其議案提出於立法部時。應先交參事院求其意見耳。其他以命令指定參事官之一人。使之於立法部維持議案。亦為參事院參與立法事項之一種。然此決不得謂為該院重要之職掌。其重要之職掌。實為行政的事項也。

抑參事院行政的職掌。其第一則關於公共的行政命令。不得不求該院之意見是也。蓋法國之立法部。其頒發條令也。以規定一般之原則為通例。若事之涉於細目者。多

委任於行政部。使其以公共的行政命令規定之。而行政部發布此等命令時。必須得參事院之同意。然則參事院之職掌中。所以推此爲第一重要者。其故可得而思矣。其次則依法國之習慣。凡大統領及諸大臣有疑問。若以爲其事可爲將來之先例。則必提交參事院審議。澳克氏書第一卷第參事院因此習慣而來之職掌。亦頗不少。又

次則行政部對於地方團體之行爲。及曾經公認之宗教團體。所行之中央監督。授與免許狀。以及關於財政之多數行爲。均須得參事院之同意。故法國參事院職掌之繁重。決非他國之所能及。其在英美之以特別法律或地方的法律處理之事項。在法國

則求得參事院之意見後。以大統領或諸大臣之命令而處理之也。佛蘭格威爾氏英國政治及議會第

三卷第百十九頁至二百二十八頁及
戴雪氏憲法論第三版第五十頁參照據千八百六十一年至千八百六十六年五年

間之統計。其提交參事院之事件。多至八萬八千八百八十八件。卽此一端。可見其職

掌之繁矣。澳克氏行政論第一
卷第百四十四頁參照

於此尙有應附言者。卽提交參事院審查之事件。以關於法律上、政治上之問題爲主。其他關於專門技術之諸問題。則另有土木會議、鑛山會議、步兵委員、騎兵委員、築城

委員等。與行政各部連帶之會議。以司其事也。澳壳克氏書第一卷
第四百四十四頁參照

據上所述。是政府多數之行爲。其發生効力。以諮詢於參事院之意見爲要件。然按諸法國行政上之原則。若上述各事項。均應視爲一人之職務。決不能受參事院意見之拘束。故政府對於參事院之意見。其採用與否。全屬自由。有時即排斥之。亦決非違法也。

法參事院之與美參事院。匪特組織不同。即職掌亦異。蓋美之參事院。不過爲立法院之一部。而法則由專門之學問家組織之。美之參事院。其對於行政上之監督法。不過當改選行政官之時。參與任命。而法則於發布重要之行政命令時。必須經參事院之審議。然於大統領之任命權。決不使參事院干預之。所以防責任之散漫也。

第三章 德意志之參事院

第一節 諸侯政府之參事院

德意志帝國之各聯邦。其有參事院。亦如法國。自封建時代之階級的議會消滅之後。限制專制君主政治者。實恃此爲唯一之機關焉。其初名曰樞密院。The Privy Council

司登格爾氏普國行政組織論第五十五頁通耶氏德後始改稱參事院。The Council

國國法論第二百五十八頁及二百五十九頁參照

其在普魯西當司泰因氏漢爾敦堡氏執政之時參事院之事業頗極一時

之盛蓋其時立法部尙未成立凡關於立法之事亦由該院掌之如十九世紀初葉普

國中興之際一切之改革案其大多數皆出於該院即其例也但至千八百四十八年

革命既興有立法部之設則參事院於形式雖未廢止而於實際上則大減其位置之

重要勒任克氏德國行政法第七十頁參照雖然參事院之於歷史上本有重大之功勳故雖暫時被黜

而千八百五十二年復有恢復之計畫惜其計未得實行及千八百八十三年政府再

提出恢復之議亦未得實行而政府之所以屢次欲恢復此機關者其理由要不外欲

使政府提出於立法部之議案有諮詢之團體耳然其組織既出於國王自由任命之

官吏故欲得與法國相等之參事院於事實上爲不可能也波命哈克氏普國公法論下卷三百九十六頁參照

普之參事院其不足恢復昔日之勢力固如彼然此外之特別評議會亦非絕無也如

千八百八十一年以命令而組織之經濟事務評議會The Council of Economical Affairs 即其例也本評議會由商業家、農業家、製造家、所選之議員組織之分爲商業

農業、製造、三部。其議長則以相當之大臣充之。其重要之職掌。在對於上述之事業。發布於經濟上有重要關係之法令時。開陳意見。或研究普國於聯邦參事院。對於上述各事業。應如何表決。雖然。政府對於本評議會。并無必行諮詢之義務也。波倫哈克氏著書第二卷

第三百九十六頁勒任克氏
德國行政法第七十頁參照

又帝國聯邦諸州中。除普之外。亦多有參事院之一機關。如巴威里及威爾登堡即是也。唯其位置。大概與普相同。不甚重要耳。司登格爾氏德國行政法
字典參事院項下參照

第二節 帝國之參事院

第一款 帝國參事院之組織

德意志帝國之聯邦參議院。本為立法部之一部分。而得以參事院之資格。兼司各種行政的職務。猶之合衆國之以元老院。而兼參事院之職務也。雖然。德之參事院。其職掌較重於美。故德之國學者。當解釋國法時。往往以聯邦參議院。視為行政上之元首。而以皇帝視為施行該院決議之屬官也。約翰公法論第一卷第
百三十六頁以下參照此聯邦參議院。由組織帝國之二十五邦各選代表者。而組織之。其代表者之數。各從其邦之大小而有不

同代表者之發言。須從其政府之訓令。則各邦無異。然各邦代表者所發之言。與政府之訓令。是否相符。則參議院并無審查之義務。憲法第六條第七條。邁耶氏國法論第三百十八頁。約翰氏書第一卷第四百四

十六頁參照。參議院之集會。原有定時。然其以參事院之資格。而行動時。則雖當下院閉會

之際。亦得集會。憲法第十二條及第十三條參照其議長以帝國之大宰相充之。憲法第十條參照其議事則

或開總會。或開委員會。由其所議之事件定。并無一定之規則。其委員之由憲法之規

定而設定者有四。由法律之規定而設定者有三。憲法第八條參照其委員之組織。除外務委

員外。委員長概由普國選之。其他則四州之代表也。然憲法往往以永久委員之位置。

賦與特定之州。或使皇帝任命代表之委員。亦事實上所常見。至於外務委員。因欲滿

足巴威里威爾登堡素遜之自負心。故普魯士無代表者。而以巴威里等三邦。及其他

二邦所選之代表者組織之。邁耶氏國法論第三百二十二頁參照但此委員會。自帝國建設以來。未嘗

集會一次。然則該會對於帝國外交之監督。其効力之弱。不難想見矣。約翰氏書第一

頁參照

第二款 帝國參事院之職掌

聯邦參議院者。立法部之一部。而有特別位置者也。其於他方更爲監督皇帝行爲之參事院。而其爲參事院也。不僅監督皇帝之行爲而已。更能獨立於皇帝之外。而爲一種之行政官府。享有相當之職權。然其主要之職務。則仍屬於前者耳。

聯邦參事院有監督皇帝行政的行爲之權。與合衆國之元老院無異。不過監督之範圍。稍有不同耳。據帝國憲法而論。凡徵收關稅之官吏。監督間接稅徵收之帝國委員。賴卜尼楚之帝國裁判所推事。帝國救貧局懲戒裁判所。以及監查院之官吏。羸弱者。資本委員。帝國銀行監督官等。雖均由皇帝任命。其實或限於參議院所指名之候補者。或須經參議院。或其委員會之審議。決無自由任命之權。故參議院之職掌。第一爲參與皇帝之任命權。其次則官吏懲戒。及確定官吏之恩給額。參議院亦有參與之權。蓋德之參議院。可以組織高等懲戒裁判所。對於官吏。得宣告免職以下之懲戒。唯此裁判所之評定官。除由參議院選舉四名外。其餘五名。均由賴卜尼楚之帝國裁判所選舉之耳。

聯邦參事院。除上之職掌外。更有參預帝國行政實務之權。發布補充命令。卽其一也。

憲法第七條第二
款第三款參照 善德之參議院。乃發布行政命令之重要機關。其命令僅依多數之

表決即能發生効力。若可否同數。則由議長決之。憲法第七
條參照 又關於特定事件（如稅

務軍事之類）之議案。倘有變更現在之法律者。議長得絕對拒否之。憲法第三十七條

參照 雖然。參議院發布命令之權實屬有限。何則。所謂補充命令。原以憲法上未將其權

賦與於其他之機關者為限。而憲法上之命令權。其大多數。則已明定發布之機關。且

得以條令指定發布之機關故也。其間唯皇帝或依憲法或條令而發布命令時。則仍

須得參議院之贊成。否則其命令即不能發生効力也。

聯邦參議院。更有監督帝國財務行政之權也。關於關稅及間接稅之徵收。則以委員

審查其每季之報告書。關於確定帝國各邦分擔之中央歲費。則由總會審查之。且為

監督關稅間接稅行政之最高機關。凡徵收之制。認為有缺點時。得矯正之。約翰氏書
第一卷第

百五十七
頁參照 又有審查帝國宰相會計報告書之權。對於此報告書。若以為帝國之歲入。

使用適當。得公然宣布解除大宰相關於此事之責任。此外如關於軍事之會計命令。

必經參議院之承諾。以及掌管帝國公債及帝國銀行事務之委員。其一部分。須由參

議院任命。亦該院監督財務行政之一例也。日千八百七十一年十一月十一日之法律第一節第五節參照

聯邦參議院。於皇帝的政治行爲。亦有監督之權也。開戰之宣告。條約之締結。既必經其承諾。且帝國各聯邦中。對於帝國應盡之職務。倘有未盡。或拒絕之時。其應加之聯邦制裁。亦必經其決定。此實德國帝制下之一種特有的權力也。蓋帝國政府。對於聯盟諸邦。當其不能盡憲法上之義務時。最終之對待法。得以兵力強制之。此乃德意志帝國憲法所明認。而合衆國憲法上之所無也。帝國行使此權之實例。求之於歷史。雖不可得。然帝國於憲法上既享有此權。則苟遇行使之機會。其有利可斷言也。何則。倘合衆國憲法。亦有此規定。則其鎮壓內亂。決不致如彼困難。實事理之當然也。但詳論此事。屬於憲法之研究範圍。故不贅述。

第三款 對於參議院之行爲之救濟法

裁判所對於參議院所發之命令。若認爲越權違法時。得宣告無効。此實對於參議院行爲最重要之救濟法。且亦僅有此一種之救濟法者也。至於裁判所拒否聯邦參議院之違憲命令。雖無先例之可指。然從德國國法一般之原則言之。裁判所實享有此

權。且帝國裁判所之判決亦常有主張此權之傾向也。

司登格爾氏德國行政法第百八十頁及帝國裁判所刑事判

決例第十卷第四十頁及第十三卷第三百二十一頁參照

第四章 英國樞密院

第一節 英國樞密院之沿革

英之樞密院由顧問院變遷而來。而顧問院又以舊制之「鳩利亞勒吉司」[*Tide Curia Regis*] 爲濫觴。與立法部同時發達。而監督王之行政的特權者也。蓋組織國會之初。意雖在監督王之徵稅權。及立法權。而顧問院之設。則謂之爲欲監督王之行爲。寧謂之爲欲於行政上及司法上以補助王之執行職務。司達卜司氏英國憲法史第一卷第三百四十三頁參照至於此二者之關係。其詳固不可稽。然顧問院之制。濫觴於亨利一世「鳩利亞勒吉司」之司法制度。始則有所謂主稅局者。其組織之目的。在監督財政。逮亨利三世以冲齡而繼王位。於事實上不能不有補助執行之機關。於是昔日之主稅局一變而爲顧問院。此徵諸史事。毫不誣也。自是以來。日漸發達。其議員則以國務大臣。宮廷高官。司法官之全部。僧正。諸侯。及其他之評議員充之。唯其議員之資格。則事不可考。其職掌甚

形複雜。除爲永久之法廷外。更兼司行政上之職務。其權力之消長。始則依國王權力之消長爲反比例。凡國王強。則其勢力減。反是則增。繼則有加無已。漸與王權併峙。於是由輔佐一躍而爲監督。此今日樞密院之稱之所由來也。雖然。今之樞密院。不必盡同於昔日之樞密院也。蓋自星院廢止以來。(註一)司法上之權力。既漸減削。而關於立法之職務。又爲立法部所奪。即彼於行政上爲國王顧問府之權。亦漸移諸內閣。故昔日之樞密院。其權力之大。決非今日之所得比擬也。

(註一)星院 The Star Chamber 者。樞密院中之永久法廷。裁判民刑事之最高機關也。加爾司一世第十六年。以法律廢止之。

第二節 英國樞密院之組織

現今之樞密院。由國王所任命之官吏組織之。其員額二百有奇。凡英國之人民。皆有被任命之資格。維克多利亞女王第七年及八年之法其構成之分子。仍與中世無異。即現內閣之各部長官。前任內閣之各部長官。司法官之一部分。巴力門之議長。大總督等之高等官。及僧俗兩貴族之代表者是也。其任期於事實皆爲終身。但樞密院之

顧問官在法律上其任期以當代國王之生存中及死後六個月爲限。然實際嗣王即位後對於舊日顧問官必再任命之。由是而免職者尙未見其先例也。谷賴司特英國行政法千八百

八十四年版第百零三頁及安遜氏書第二卷第百三十五頁參照

樞密院每隔三四星期於王宮集會一次。議官中除受特別之召集者外不得與會。其議事時之定員與書記官合計至少須有六人。所議之事必經書記捺印始能發生效力。乃不可易之程序也。谷賴司特氏其第百九十四頁參照

第三節 英國樞密院之職掌

現今樞密院主要之職掌在發布命令時對於國王條陳意見。故在英國之法律上稱命令爲樞密院令 (Order in Council) 三者實以命令之發布尙未經樞密院之承諾。卽爲無効也。且在英國凡於美國應歸立法部處理之事件多由樞密院處理。故其命令權之範圍頗形闊大。逮至近世中央行政監督漸次發達。樞密院對於地方官府所發之命令亦有審查之義務。尙未經該院審查者卽不能發生効力。第三篇第五章第五節第一款參照 又樞密院之議官於憲法上乃國王唯一之顧問官。各國務大臣之於國王所以能條陳意

見者均因其爲樞密院之議官也。是以凡爲內閣之閣員者，必須爲樞密院顧問官。而其結果，則凡樞密院之作用及意見，決不致與政府衝突，而爲英國政體上之特色。大臣責任，亦決不因該院之存在，稍形障礙。且行政諸局，無不由此發達。例如商務部、農務部，今雖爲獨立之一部，而當日則皆樞密院之一部局。他如通常稱爲教務部之樞密院教育會，雖尙未達獨立之境，其行爲之責任，由樞密院之議長負之。然將來必有獨立之日，殆可斷言者也。此外樞密院，尙有所謂裁判委員者，乃關於教會及殖民地事件之控訴院也。谷賴司氏書第百八十七頁參照

樞密院之作用，於實際上爲內閣所支配。既如上述，而理由實因習慣上，國王得從樞密院議員中，特選信任者若干人，以備諮詢。樞密院之實權，即漸移諸此若干人之手。而被選各員，每會於宮中內室，條陳意見於國王。故有內閣之稱。此實樞密院之實權。所以移諸內閣，亦即內閣之所由成立，及其名稱之所由來也。至於國王得從樞密院議員中，特選信任者之習慣，其所由來，不過因樞密院之議員人數過多，於施行事務，頗形窒礙故耳。杜德氏英國議會政治論第二版第二卷第九十二頁參照 逮乎千六百六十年，王政復興以後，頗

有以此習慣爲危險而思矯正之者。於是大增內閣之權。政府主要之職務無不集注於斯。而視內閣爲政治之中樞矣。雖然英之內閣在事實上固爲政治之中樞。頗多特色。爲世界各國所模範。然於英之國法上。則至今未嘗承認其組織。故組成員之氏名。既不行正式之公布。其議事亦無正式之記錄。杜德氏書第百八十一頁第百七十八頁及馬可勒氏英國史第四卷第百三十七頁參照然則英內閣之權力亦不過支配樞密院之結果。專由習慣而來。非發生於法律者也。(註)

(註)英國內閣之發達史。安遜氏書中言之甚詳。可參照該書第一百頁。

第三部 各部長官

第一章 事務之分擔及組織之方法

第一節 事務之分擔

夫一國元首之組織。無論其爲行政上之元首。或僅爲政府之政治上元首。而從事行政之細務者。必不可不設若干之官吏。此實各國之所同也。此等官吏。通例名之爲國務大臣。Ministers 國務大臣者。行政元首之從臣也。凡元首之行爲。不可不經其手。

乃因元首行使權力。所設之憲法的機關。通例元首之一切行爲。均須由其副署以明責任之所在。且各國類多以國務大臣爲各部之長官。使之分擔行政各部之事務。此在合衆國等。元首之行爲。不由國務大臣負責之國家。猶爲顯而易見。如美國之法律。稱此等大臣爲行政各部之長官。卽其例也。國務大臣之職務。有關於行政者。有關於政治者。政治的職務。當於憲法中研究之。本書之所詳者。唯行政的職務而已。請於左方分述之。

各國之行政事務。其最發達者。得區爲五。卽外務、軍務、司法、財政、內務。是也。故吾人於行政上。應注意之事項。必不能出乎五者之外。而必屬於五者中之一也。整理此等事務。其最善之法。在置一長官於各行政支部之上。倘經驗之後。覺其事務過繁。則不妨另設一支部。使之分掌其事。如由軍務部將關於海軍之事務。使之分離獨立。別設海軍部。而分擔之。卽其例也。(註)

(註)合衆國之海軍事務。本屬於軍務部。然不久卽分離獨立。而另設海軍部矣。堅姆遜氏合衆國憲法史論於行政各部之沿革。言之頗詳。可就原書參考之。

其他土木、教育、以及農業商業等事務，亦往往別設獨立之部，使分掌之。現今各文明國家，多有行之者。此種據事務之性質，以定分擔之法，乃今世各國最通行之例。其他尚有依土地之區域，以定分擔之事務者。今世已罕見其例。然此亦決非萬不可採用之法也。例如歐洲各國，當其以一種合議局，或評議院 (A Board or Council) 掌管一

切行政事務之時代，彼分擔事務之法，即不依事務之性質，而以地理上之經界線為

標準。朱爾哲氏書第一卷第 二百九十一頁參照。英國則至近世，猶採用之。彼之國務部分為南北二部，各

依土地之區域，分掌內務外務。至千七百八十二年，始分內務外務之二部，各依事務

之性質而分擔之。即其最著者也。壳克司氏英國制度論 現今猶採用此種分擔事

務之法者，唯英之印度事務大臣 (A Secretary of India) 維克多利亞第二十二年之條令第百零

六章 蘇格蘭事務大臣 維克多利亞第四十八年及第四 愛爾蘭事務大臣 此外德之

亞爾沙司羅蘭領地、澳匈聯合帝國，此制猶存焉。公卜羅威氏澳國公法 第百六十一頁參照。

第二節 組織之權力

關於行政各部之重要問題，約有二端。其一為各部應由何人組織，其二為組織之者。

今英制內閣大臣十九條下列
外尚有內務理
大臣
大醫藥大臣
大司庫大臣
大法官
長官
四外務大臣
內務大臣
陸軍大臣
海軍大臣
商務大臣
地方政務
教育
農林
鑛務
加爾各答
領事

出自行政權耶。抑出自立法權耶。其在合衆國。此組織權唯存於立法部。此事於憲法上。雖無明示之規定。然有默認之條文。第二條第二節第一款及第二款如憲法承認大統領得使行政各部之長官。對於各自之部務。應條陳意見。及使下議院以下級官吏之任命權。委任於各部之長官等語。從該國憲法上之慣例。均可釋作立法部之有組織權。且自合衆國建設以來。於實際上亦唯議院得設置行政各部。及諸官職也。(註)

(註)李吉門氏所著北美聯邦國法論。第一卷第二十七頁。及邊頓氏著三十年之經驗談。第二卷第六百七十八頁。關於此事。記述甚詳。可就原書參考之。

抑合衆國之議院。匪特各部之組織。即其內部之整理。長官之權義。以及各分局之長局權義。往往得以條令規定之。通例即組織各部之條令。規定是也。蓋議院當宣告某部應爲某事宜時。若因執行此等事宜。須組織分局。固有以其權委任於該部之長官者。然此例現今甚少。即行之亦僅適用於極無關係之分局。不過昔日由是發生之分局。迄今猶存者。尙不少耳。

又聯邦各州之憲法。其明定組織權之所在者。甚形罕見。然於各部之組織法。多有規

定之者。更有於組織規定之外。別置禁設新官職之規定者。倘有此種禁設新官職之規定。則行政各部之組織權。自不應屬之於州政府。或其部局。當屬之於憲法制定者。殆無容疑。然即無此規定。據解釋憲法之普通原則言之。亦不應屬之於行政部。當屬之於立法部。蓋行政部者。僅能享有特定列舉之權者也。而立法部反是。凡憲法無限制之明文。則一切未嘗委屬於其他機關之權。均得行使之故也。但州之立法部。所制定之法律。往往僅規定大綱。不似合衆國之涉及細目。故州條令之中。類多不載關於各部中分局之事項。如每一年或二年。依豫算條令。以金額若干。賦於某部之長官。至於如何分配。決不明定。一任長官自由。即其例也。雖然。於此有應注意者。諸州之各行政部。其分科之周密。實不讓於聯邦政府。故條令上之規定。雖不詳密。然事實則州之行政。與聯邦之行政。并無軒輊之可言也。要之合衆國。無論聯邦政府。各州政府。其組行政各部之權。於事實上。均存於立法部。且規定各部組織之細目。亦包涵於此權之中也。

法國之規則。大異於美。組織行政各部之權。從原則言之。屬諸行政元首。

參照唯官職變更之際。或新設官職之際。須增加費用。則當訴之於立法部耳。

德國之規則與法國相同。其權存之於行政元首。唯該二國之立法部對於不可變更之官職。若認為有變更之必要時。亦得變更之。何以故。以行政命令之効力不能勝於條令故也。(註)

(註)德之聯邦有與美之各州相似。由憲法確定行政各部之權義者。然此實例外。

非原則也。

勸任克氏書第五十五頁至第五十七頁及朱爾哲氏書第一卷第二百零九十七頁參照

從理論而言。其在英吉利與歐洲大陸諸國大致相同。

杜德氏書第一卷第六百零九頁至六百六十頁參照

然

實際上。則近來當新設官職之際。其組織之權類多由立法部行使之。故現今重要諸官職。多發生於條令。不能以行政命令變更之也。

由上所述。則組織行政各部之權。有屬諸行政部者。亦有屬諸立法部者。然屬諸行政部實愈於立法部也。何則。行政部於行政上之事項。知之既切於行政之作用。又負有責任。且其活動亦較立法部敏捷。決無遲滯之虞。故由立法部享有組織權。雖有鞏固行政之利。然兩利相權。必取其重。則由行政部組織。其利較多矣。況立法部原有監督

財政之權。當行政部濫用此權。擅行變更之際。亦不虞無補救之法。而此權存諸立法部。則頗不易防。今試舉例言之。如合衆國之關稅官。其間備數之冗員頗多。財政部長官等。曾屢次向議院提出意見書。要求該院裁撤冗員。而議院竟拒之。迄今裁撤之議。未得見諸實行。推原議院拒否之理由。則不過謂議員等之爲聯邦政府官職之分配者。須因此而受不利益耳。反是。假令合衆國之大統領。享有此權。則此革改之計畫。必已見諸實行。豈非明證乎。

第二章 各部長官之任期及官職保有法

各部長官之於行政元首。其關係若何。至爲重要。凡施政上。能從一定方針。保持行政之調和。或各部長官。相互獨立。不顧他部之需要。及行政元首之願望。自由自主處理。各自之職務。均由此而定。而行政長官與行政元首之關係。又支配於各部長官之任期。及其官職之保有。故本章專言此二事。

第一節 合衆國

合衆國憲法與各州憲法。關於此事之規定。大不相同。其在合衆國憲法。則行政元首

對於各部長官有任命罷免指揮之權。而各州反是。行政元首本無任命各部長官之權。初則或由立法部選任。自改爲民選之後。今已成爲一般之通則。司勤遜氏有言曰：「行政官於行總選舉時。由人民選之。實各州之通例。」一見全氏著書第四十頁第二節B項對於此原則亦有一二之例外。卽紐約州之土木監督監獄監督官。由知事及元老院任命。公共教育監督官由立法部任命是也。(註)

(註)亦有認此爲破壞權力分立說之原則。而視作違憲者。不可不知。官職任期之長短。與官職補任之方法同。各州之規則彼此互異。唯各部長官之任期則大概由法憲或條令定之。其任期之長短視其官職而有不同。且不必與知事之任期相符。故各州施行政治之官吏往往不能出之於一黨。而施政之方針亦卽因是不能劃一。且當彼此衝突之際。知事亦不能罷免一方。以調和意見。其弊實有不可勝言者也。

由是而言。然則美之行政制度。其行政元首與各部長官。果有若何之關係耶。是不得不分論之。其在聯邦各部長官之官職保有既無定期。故對於行政元首全爲臣屬之

關係毫無獨立之資格。至於各部長官之互相間。因其選任全出於大統領。被任者之意見若何。爲大統領所夙知。故其意見能調和一致。無衝突之虞。要而言之。則聯邦政府之所以能保持政見之一致者。全繫於各部長官立於大統領指揮之下也。

其在各州。則與聯邦大異其趣。各部長官。凡無不德之行爲。則有從其所欲。施行部務之權利。對於知事。有獨立之資格。知事於行政事務。殆毫無干與之權。且更有於憲法中。公然承認知事實際之位置。及各部長官之位置。而規定關於州之行政官事項。不以知事列入行政官吏中者。如千八百八十一年。菲洛里德州之憲法是也。第十五條 第十七節

然無論憲法上明認與否。各州之知事。於事實上非行政元首。殆爲一般之所公認。蓋美國之行政法。於孟德斯鳩之三權分立上。更加入行政元首之一獨立部局。而此行政部局。在中央行政部。匪特對於知事。立於獨立之地位。且各管轄者。有獨立位置之官吏者也。至於各州各部之長官。其在法律上。所以得主張如是之獨立權利者。則又因其對於行政作用。無保持統一之計畫也。在聯邦政府。則大統領於施政上。概舉用有同一意見之顧問。卽俗所謂內閣會議者。有定期之會集。各部長官。遇重要問題。

可提出於該會議。以交換意見。而各州則并此會議亦無之。是以各州政府欲使一部之長官變更意見。與知事若同僚相合。殆爲不可能之事。一言以蔽之。則州之各部長官實居於互相獨立之位置。絕鮮調和之法。其各部長官之嫉妬偏宕。以及對於知事之衝突。極其所至。不難使全國之政務沉滯於無可挽救之境。而國亦隨之而亡耳。

第二節 法蘭西

法國各部長官之任期。及其官職保有法。與合衆國聯邦政府之制。大致相同。即在表面各部長官。絕對的從屬於大統領也。然從法國政治之沿革言之。則其大臣之位置。及其職務。較重於美。大臣對於立法部。應負聯帶責任。即被任爲大臣者。不可不博議院多數之信任。乃法律之所明定。千八百七十五年二月二十是以法之大臣。對於大總統。大有獨立之傾向。而各大臣於法律上。又互相同等。倘於此不另施他之手段。專恃大統領之指揮權。則保持行政施行之統一。頗不易爲力也。雖然。法之議會。已漸承認以大臣會議 The Council of Ministers 之議長。爲各大臣首領之制。其議長因採用國務大臣對於議會負責任之結果。大總統既失之權。可借政治的手段。對於大臣等

行使之。故大統領於法律上雖非行政元首，而於事實上則行政元首也。而當組織新內閣之際，其被任爲大臣會議之議長者，又爲俊秀之政治家，能博議院一時之信用。其在法律上雖不能享有優勝之權，然於事實上則爲政府之首領。其他之同僚皆從屬於彼也。何以故？以對於有罷免指揮權之共和國大統領，曾博得較高之信任故也。而大臣會議之議長，通例多以外務大臣兼任之。此法國實際之情況也。要之法之大統領，因採川大臣對於議會負責任之結果，其表面上之權力雖大受限制，然仍不失爲政治上及行政上之元首。其權力則借大臣會議之議長行使之。且因是以維持行政施行之統一者也。

第三節 德意志

德之現狀異於美法。其皇帝及各邦之諸侯，無論於法律上於事實上均兼有政治元首及行政元首之資格。故政府之運用頗能保持一致之進行。議會政治 (The Parliamentary System) 在該國尙未發達。其唯一之責任大臣爲大宰相。朱爾哲氏書第一卷第二百九十九頁 耶氏國法例第四百八十四頁及憲法第十七條參照 各部長官乃其從屬，依大宰相之保薦而皇帝任免之。約書翰

第一卷第二百零二頁參照 大宰相之任免其權亦操諸皇帝故在德國其保持行政上統一之擔

保實較美法爲確實也。

其在帝國之各邦則情形稍異。議會政治雖未植其基而憲法政治 The Constitutional System 則業已發達。如彼法律上無責任之諸侯當行使權力之際不可不經責任大臣之手。卽其證也。唯此主義既經實行則各部大臣於諸侯之重要行爲其有關於本部者不得行副署以明其責之所在而諸侯之行動往往因是而生阻碍矣。故從保持行政之統一言之頗受其影響。大有破壞之虞。雖然在大臣一方固可拒否副署。然諸侯於此亦可行使罷免之權以救其失。勒任克氏書第六十二頁參照 況猶有所謂大臣會議制

The State Ministry 者於救濟破壞行政統一之事具有極大之効力而各邦均已採用者也。考各邦之大臣會議以各部長官組織之其議長則諸侯也。否則卽由諸侯所指定之大臣以充議長名之曰首領大臣 Minister-President 其位置與法之大臣會議之議長及帝國大宰相相似。唯於法律上其權力并不能優於其他之大臣。不過於諸侯巡狩之際得充國務大臣集會之議長耳。(註)

(註)據普國千八百五十二年之命令。通例國務大臣。非經大臣會議長。不能奏事。

波倫哈克氏普國國法論第二卷第三百九十八頁參照

大臣會議之主要職務。在調和行政上之政策。故可提出於該會議審議之事件。類應以法律命令規定之者。至於諸侯。則無論何事。均可付交該會議審議之。如政府議案。命令草案。高等行政官之任命。及不專屬於一大臣所管轄之事項是也。其他一大臣之意見。與諸侯不合時。亦可提交該會議審議之。勒在克書第六十七頁參照至於此等事件。經該會議審議之後。其裁決之權。仍存於諸侯。該會議不過居於顧問之地位。故其決議。於法律上。毫無効力。不能拘束否認決議之大臣。此事從表面觀之。與大臣責任之義。似有牴觸。然大臣訴之於良心。若以爲大臣會議之決議。萬不能施行。本有辭職之自由。若大臣不自行辭職。則諸侯亦有免其現職。使之停止職務執行之權利。朱爾哲氏書第一卷第三百零三頁參照此實德國之諸侯政府。保持行政統一之法也。夫從理論言之。德之諸侯。既爲行政元首。操有任免指揮官吏之權。大臣會議似覺無用。而其實不然。蓋諸侯之行爲。不經大臣之手。既不能發生効力。則欲保持行政之統一。大臣會議。厥功偉矣。

第四節 英吉利

英國選任各部長官之法。畧同於法蘭西。當內閣辭職。由國王召國會一院之首領。或

於巴力門占多數之政黨信任者。使之組織內閣。杜德氏書第一卷第三百三十頁第二卷百八十三頁參照若此

選拔者。承諾國王之信任。則出而自選同僚。同上第一卷第三十二頁參照組織內閣。而此等被選

定者。雖均是大臣。然不必悉為支配樞密院。或國王之無形式的內閣之一員。蓋各大

臣皆為樞密院顧問官。其所以能以已見達於國王者。全憑此資格也。雖然。如是組成

之內閣。果以合議局之資格而行動耶。抑以所謂總理大臣 The Prime-Minister or

Premier 一人之意志。而支配之耶。則一迄今未得解決之問題也。徵諸往事。大臣中

於任命之後。往往有主張僅對於國王負責任。對於總理大臣。乃居於獨立之位置者。

如巴麥司頓氏以女皇信任出而組織內閣時。其所選之外務大臣約翰拉石爾氏因

事與巴氏衝突。巴氏於未受拉石爾氏是認以前曾發送某種書狀。而拉石爾氏以為

未經女皇裁可。則不得發送。主張其僅能於對國王負責。於對巴氏。乃立於同等之地

位者也。而巴氏以為不然。竟由是以罷免拉石爾氏之職。主張總理大臣對於閣員之

行爲有指揮監督之權。閣員對於總理大臣，非立於對等之地位。乃有從屬之關係者也。同上第二卷第二百六十五頁以下及安遜氏書第一百十六頁以下參照由是觀之，則巴氏之說實占優勝，而不難推測英之內閣於事實上爲支配於總理大臣之一人者也。

英之總理大臣通例由財務大臣兼任。其理由則以財務大臣無特別之部務，對於一般之政策有研究之暇，且其任命權較之他部更形廣闊故也。今則因是任命之權更益擴張，凡於政府之政策上有重要關係之官吏任命之時，均由財務大臣監督之。如全權大使、公使、某殖民地之知事、印度總督、海陸軍總督、僧正（監督）及西明司特地方之各裁判所長官皆是也。又凡應由國王勅任之官，財務大臣得保薦候補者。谷特賴

氏英國行政法千八百八十四年
版二百十八頁二百十九頁參照故其任命權之大迥非他部之得比擬也。要而言之

在英國實際握行政權者爲總理大臣，殆無疑義。內閣員及其他大臣之行爲均由其監督之。而國王及樞密院之行爲則反受此等從屬於總理大臣之閣員等之督制。至於總理大臣則唯受制於於巴力門占多數之政黨之信任而已。

抑英國各部長官之位置既如上述，故各國務大臣於法律上與其他之大臣雖立於

同等之地位。似與保持行政之統一稍形障礙。而其實不然。一方面既有不形式的內閣。由總理大臣主宰之。他方面更採用對議會的責任制。則所謂調和政策之手段。足以擔保行政之統一實極完備也。

第五節 比較

由上數節所述。各部長官對於行政元首之關係。雖不必盡同。然從其大體言之。則茲數國者。殆無不以各部長官使之從屬於行政元首。且當從屬關係不甚鞏固時。則更無不別設方法。以保持行政之統一。其間對於此事。無特別之設置者。唯合衆國一國。蓋該國因大統領之指揮權。頗形發達。在聯邦政府。不難由是以謀統一。至於各州。則以爲無調和之必要。故均無此種設備也。雖然。徵諸世界各國之經驗。則美國各州之行政組織法。實有無窮之流弊。何則。行政上之衝突。倘不能調和。非特減削行政之效力。甚至行政事務之進行。不難由是而停滯。斷傷國本之法。未有甚於此者也。

第三章 各部長官之權力及職務

各部長官之從屬於行政元首。由上章所言。已極明晰。然此決非謂各部長官除服從

元首之監督指揮外。即無職務之可言也。蓋各部長官於不受元首積極的命令之範圍以內。猶有獨立行為之權。依此權而行之職務。多具有行政的性質。此非特民主制之國家有然。即君主制之國家。亦莫不然。勒任克氏書第 六十二頁參照而在合衆國之各州尤為顯著。其各部長官。凡與元首無關係之職務。殆無不有處理之權也。

第一節 任命權

據本書所研究之美法德英之行政法而言。則各部長官。至少亦有任命其本部屬官之權利。在合衆國聯邦政府。議院得以任命下級官吏之權。賦與各部長官。乃憲法之所規定。第二條第二款故現今聯邦政府多數之官吏。無不根據法律。由各部長官任命之。然於此有一最大之限制。即大統領根據法律。得發布關於任命方法之命令。以限制各部長官之命令權。如千八百八十三年之文官任用法。即其最著之例也。蓋合衆國政府各部之屬官。其重要者。大概不由大統領任命。即由大統領及元老院任命之也。合衆國修正條令參照

試驗有二
一、及機試驗
一、及機試驗
一、及機試驗
一、及機試驗
一、及機試驗
一、及機試驗
一、及機試驗
一、及機試驗
一、及機試驗
一、及機試驗

合衆國之各州。其規則亦略同。例如紐約州。凡在法律上。未曾規定任命法之各部屬

通官文官規則云凡各官僚應由另定任命之法
外悉由長官自行任命

官其任命之權即操之於該部之長官唯中央政府之官吏之在地方者則概由民選耳至於限制各部長官任命權之法亦有與聯邦相同者如紐約州馬沙渚石州即其最著之例也參照本書第二卷第四編第三章第二節第二款

法國中央各部之屬官其重要者由大統領任命其餘皆由各部長官任命之至於各部屬官之在地方執行職務者則一小部分由人民選任之其他位置不甚重要如地方之郵政局長等則由中央政府代表者之知事任命之此法在美國尤為通行凡應由各部長官任命之官吏而由知事任命之者其數甚多也澳壳克氏書第一各部長官於行使任命權時應遵據大統領所頒任命方法此種命令略同於美國之文官任用法凡具相當之資格者皆得受競爭試驗試驗及格始得任命之是也本書第二卷第四篇第三章參照

德國之規則與法國大同小異據該國之憲法則任命權本屬於皇帝諸侯然皇帝諸侯得以任命權之行使委之於其屬僚亦法律之所明定帝國憲法第十八條邁耶氏國法論第三百六十三頁參照其任命資格由法令規定之極其詳密且對於關係較大之官吏資格之限制尤形

嚴密。迥非他國之所可比擬。又帝國多數之下級行政官。其任命之權。不操諸帝國中
央各部之長官。而由聯邦政府任命之。勒任克氏書第百二十頁及朱爾哲氏書三百三十二頁參照其諸侯政府之
地方下級官。則由人民間接選舉者。亦間有之。

英之規則亦大略相同。

杜德氏書第二卷第
五百三十二頁參照

唯財務大臣之任命權。其範圍較廣。凡於

政府有重要關係之官吏。無不由其任命。

谷賴司特氏英國行政法千八百八十四年版第
二百十八頁以下參照

至於各

部長官行使任命權之際。應據國王所頒之規則。亦無異於他國。其純粹之屬官。通例
由競爭試驗之結果。而任命之。(註)

(註)英國得以樞密院令。使文官任用委員。發布關於任命之規則。此事詳第二卷
第四編第三章第二款。可以參觀。

又英國各部屬官之在地方執行職務者。其大多數均由人民選舉。如從事救貧事業
及衛生事項之官吏。皆其例也。第三編第五章第
三節第二款參照

第二節 罷免權

罷免權必與任命權相聯屬。乃合衆國裁判所所確定。故在該國。各部長官之有任命

權者。倘條令中無反對之明文。亦必有罷免權。此聯邦政府與州政府之所同也。唯關於官職之任期。由條令業已確定者頗多。而尤以代表州政府之地方官爲最著。然則對於此等官吏。非有特別之原因。即不能任意罷免。且得行使此權者。非州政府之各部長官。乃州之知事也。千八百九十二年紐約州法律第又各部長官之罷免權。未嘗因文官任用法。而受限制。亦聯邦與各州之所同也。

法國政府之各部長官。其罷免權。於實際上甚形完全。無論何等官吏。凡由其任命者。即得罷免之。澳壳克氏書第一卷第百十九頁參照英國之情狀亦同。唯在理論上。則罷免權應由國王

經責任大臣之手。以行之耳。杜德氏書第一卷第百三十六頁參照又英之行政各部中。更有

罷免權較大於任命權者。如倫敦之地方政務局。The Local Government Board 得

罷免救貧法監督局。The Board of Poor-Law Guardians 之多數屬官。即其例也。蓋此

等屬官。當任命之時。雖曾經地方政務局之認可。然任命之者。仍爲救貧法監督局長

官故也。維克多利亞第三十四年及第三十五年之法律第七十章參照

德國之情狀。與英法稍殊。各部長官之罷免權。不及其任命權之大。蓋該國之法律。以

官職認爲賦與於官吏之權利。故有官職者。非受犯罪之宣告。或經正當之懲戒裁判所之判決。決不能罷免其官職也。然各部長官。雖無罷免權。而對於放棄職務者。得處以過料等之輕微的懲罰。此亦與各國不同者也。罷免在英法則可在德國則不可。

第三節 指揮監督權

上述四國。其中央各部之任命權及罷免權。雖無甚差異。而於指揮監督權。則其範圍大不相同。今試區爲二類。而分述之。

第一款 合衆國及英國

由英美之意想言之。所謂一部之長官者。乃居於中央之一官吏。雖操有任免之權。而假定其無指揮其屬官之權者也。而其間尤以內務部爲最著。何則。關於內務之事件。大抵於地方執行之。其職務及權力均詳於條令之中。無受中央之訓令及監視之必要故也。至於官吏階級組織之思想。在英美雖不能謂之絕無。然其觀念極爲曖昧。此徵之合衆國稅關長 The Collectors of the Customs 之位置。猶爲易見者也。蓋稅關長在名義上。雖爲財務部之屬官。然在法律上。并未公認其應受財務部之指揮監督。而

於實際上亦即未嘗仰中央之訓令以爲處務之準則也。千八百八十五年財務部長

七款且不服稅關長之裁決。依理論言之則未有不上訴於財務部者。而美國則並此

思想亦無之。又在美之各州其情狀亦同。凡州之行政事務大抵由地方官掌之。而此

等地方官其重要者在昔固無不由州政府任命。然就職以後則實際獨立殆全不受

中央之訓令。而中央之各部長官對於是等官吏因執行法律而授以訓令亦爲習慣

上之所無。今則此等地方官大概改歸民選。故對於中央政府保有獨立之位置。較昔

尤爲顯著。其間縱有一二州於法律上承認各部之長官因施行特定之政務對於地

方官有發訓令之權。然其例亦極罕見也。(註)

(註)紐約州之會計監督官 The Comptroller 依據條令因解送公款整理公款有

發訓令之權。千八百四十三年之法

雖然於此有例外。如美之各州往往有昔日非中央各部所管理之事件。或本爲地

方官所管之事件。今反歸各部。或直隸於中央監督下之官吏管理者。其例甚多。如紐

約州政府之各部長官對於監獄事務貧民癩狂者之事務。以及工場檢查。教育鐵道

監視等有指揮罷免之權。皆其例也。而此事在州之行政。雖視爲例外。而聯邦行政。則視爲普通之規則。且聯邦行政上。因此變更。而承認階級組織制。各部長官。依利害關係人之告發。得取消或變更下級官吏之處分。并有指揮下級官吏如何處分之權。參合國修正條令第二參照。如合衆國現今之財務部長官。對於稅關長。因解釋疑問。得下訓令。參合百五十一節。參照。又凡因內國收稅官之處分。而權利被侵害時。於同上第二千六百五十二節。參照。未出訴於法庭之先。須向財務部呈明。即被害者欲訴諸司法的救濟法。不可不先訴諸行政的救濟法也。(註)

(註) 據合衆國修正條令第三千二百二十六節。於關稅行政亦然。但據此後通過之行政案。則出訴於財務部之行政的救濟法業已廢除。而改出訴於評價役

Appraisers 之法矣。

其他內務部亦有管理多數此等事件之權。參合衆國修正條令第二千二百七十三節。參照。且因此而得變更其屬吏之錯誤處分。亦一例也。

英國之沿革。亦與美同。而發達之程度。較美尤高。蓋英自千八百三十四年改革地方

行政制度以來。第三編第五章第一節第二款參照其行政制度實爲世界最完全中央集權制之一。彼新設之地方政務部及財務部對於多數之地方官均有指揮監督之權利。其影響且漸波及於他部。致使中央各部之長官對於所屬之官吏均得發訓令。傳指揮。以指導其行動。此乃現代最有名之英國行政法學家谷賴斯特氏認爲英國行政之通則者也。同氏行政法第一卷第三百五十四頁以參照

第二款 法國及德國由集權而散分權美由分權而集權

法德固有之規則與英美適相反。中央各部對於其屬官均有發訓令之權利。且其屬官中如英美之所謂地方官者實占多數。因昔日中央政府多遣派各部之屬官代表政府執務於各地方也。爾澳克氏書第一卷第八十三頁第九頁及司登格氏德法行政法第六十四頁參照此種制度行之既久。其各部長官之指揮監督權較英美尤大。實自然之結果耳。且德法關於官吏職務之法律其規定遠不及英美。而其未經規定者例得以訓令補充之。戴氏憲法論第三版第五十頁參照故研究該二國之行政法必須參照各大大臣之訓令等。否則必有若干不易索解之處。卽以此也。由是而言則斯二國者殆與英美相反。自古卽採用中央

集權之制宜其制之在該二國必較英美之漸趨於集權者更形發達矣而實際不然英美之集權制雖漸發達而法德反有採用行政分權之傾向跡其變遷由來甚久如近二十年來在昔由各部長官處理之事件劃歸地方官掌管并賦與自由處分之權各部長官僅留監督之名義者實不勝枚舉也

五十四
頁參照

博由夫氏書第一百八十八頁德格勳氏憲法及行政學論千八百八十三年版第

據上二款所述得一言以蔽之曰無論英美德法其各部之長官現今無不有指揮權就中唯美之各州其各部長官對於所屬之地方官吏關於施行法律無指揮之權實例外也

第四節 命令權

各國之中央各部長官皆有委任命令權為通則然亦僅有委任命令權即在素來不以命令處理事務之合衆國亦莫不然其在聯邦政府則議院多以發布命令規定行政細目之權委任於政府之各部而凡基於此種委任所發布之命令與條令有同一之效力得直接拘束人民

合衆國修正條令第二百五十一節參照

然政府各部之命令權亦以此為限逾越此委

任範圍所發之命令則當施行之際提出於裁判所裁判所得宣言無効也。至於合衆國之各州則其立法部本不認此等委任爲適當故其各部長官之命令權範圍甚狹。此外其他諸國除英國有一二之例外外各部長官之有委任命令權大概相同而英國之所以異者則以在歐洲大陸應由行政命令規定之事件在英國往往得以一部長官之命令規定之故也。

又在美之聯邦凡各部大臣基於委任命令權所發之行政規則裁判所必視作大統領之行爲。即假定爲大統領經各部大臣之手所發之命令也。此種命令與大臣之咨文或訓令異蓋咨文訓令雖具有命令之普通的性質而不能拘束一般之人民。僅能對於應服從指揮權之官吏發生効力耳。博由夫氏書第 二十八頁參照此等區別合衆國較之歐洲各國更形明瞭。唯據合衆國高等法院之判決例則各部所發關於施行事務之規定裁判所因人民之要求得修正之。然則此種施行事務之規定亦不必定有拘束人民之効力也。

第五節 特別之行爲

各部長官除上述之一般的行為外，處理職務時尚有若干之特別行為，如政府之契約多由各部之長官掌管之，即其例也。唯關於特定事件之命令，不可不由長官發布，又依自己之發議或利害關係人之請求，不可不行裁決，如因各部屬官之處分而受損害者，得訴之於長官，請求取消其處分，此在法德二國久已承認，故法律上雖未明認其有出訴之權，而實際則不能不許其出訴，即其例也。

博山夫氏書第二頁八頁及勒任克氏著

書第九十四頁

至於個人之所以有此等權利，則不外採用階級的行政組織之結果。蓋據階級組織而言，君主為最高之階級，乃公義之源泉，個人無論何時，因求正義，例有請願之權也。彼合衆國之行政部，雖非採用階級的組織，然一部之長官對於其屬官之處分，亦有受理、訴願之權，此在聯邦政府由條令而取得此權者，其例甚多。若各州則此等條令雖極罕見，然據一般之通說，則受理、訴願及取消處分之權，均可視作包涵於指揮監督權中也。(註)

(註) 職務上之指揮監督權，縱令法律上無明示之規定，仍可享有上訴受理權。此證伯德華對合衆國事件。Butterworth 最易明顯者也。

第六節 救濟法

美法德英之四國中承認對於各部長官之行爲有直接之救濟法者唯法蘭西一國。考法國之制凡各部長官有越權之行爲時無論何人得出訴於參事院請求取消其命令其他裁判所對於各部長官之越權命令得宣告無効則不僅法國自餘各國亦承認之。司登格爾氏德國行政法第一百八十五節參照又各國除德之外對於各部長官之特別行爲類有救濟法其在英美則因取消或變更此等行爲得依適當之形式出訴於裁判所。第二章第六節第二款參照法國則得出訴於爲行政裁判所之參事院皆其例也。同上第六章第四節第二款及第五節第三款參照

第七節 行政各部之地方屬官

列國之行政各部無不安置若干受其指揮監督之屬官於全國之行政區劃。例如合衆國之聯邦政府其財務部則於關稅及內部歲入之地方區劃內置收稅官。Collectors 稅關官 Naval Officers 測量官 Surveyors 檢查官 Inspectors 度量官 Measurers 秤量官 Weighers 及檢量官 Gaugers 其內務部則置土地管理官 Land Receivers

掌簿官 Registrars 印度人事務官 Indian Agents 及其他諸官吏是也。蓋聯邦政府之行政組織本採用中央集權制故使用州之官吏及郡邑 County and Town 等之地方團體吏員者極爲罕見。然此匪特聯邦政府爲然。卽各州政府以及其他諸國亦無不然者也。其間唯德意志之採用聯邦組織者中央政府每使州之官吏及如司關稅。即其例也。或使官吏而兼地方團體之吏員者擔任種種職務耳。又合衆國之州政府亦往往使用郡邑之吏員。或郡邑之團體代理官吏執行事務。此等地方團體大約兼爲州之行政區劃者。如聯邦各州之過半數無不以郡邑之團體掌管關於全州之財務行政司法行政費一部分之支出及貧民救助事務等。或當總選舉之際而以郡爲調查局 The Board of Canvassers 皆其例也。抑此事英美之制與歐洲大陸之制所以異者無他。卽當地方團體及其吏員以中央行政官或地方團體吏員之資格執行事務時。在英美二國則中央行政各部之監督權較小於大陸諸國而已。耳。蓋英美之地方團體多有選舉官吏之權。而其官吏縱令以中央行政部代理官之資格而行動時。然對於中央各部之長官仍保有獨立之位置。第三編第四章第一款參照而大陸諸國反是。此等官吏大抵由

中央政府任命故無論何時均居於中央政府監督之下。第三編第六章第三節及第七節參照要而言之在大陸之制其中中央集權之程度雖不及合衆國聯邦政府然較之英國及美之各州且遠過之矣。不過英國近來於此事頗置重中央監督而德國反有緩弛中央監督之傾向則又不可不知耳。第三編第五章第五節參照

第三編 地方行政論

第一章 合衆國村部地方行政之沿革

第一節 十八世紀以前英國村部地方行政之沿革

第一款 州知事

英國之地方行政制度。自日耳曼朝諸王以來。早經確定。而日耳曼朝之專制政治。其目的在使全國各階級之人民。從服於國王。司達卜司氏英國憲法史第一卷第二百五十七頁第二頁及二百五十九頁第一註及二百五十九頁第一註及二百五十九頁第一註及二百五十九頁第一註蓋因調和日耳曼人及索遜人之種的衝突。不得不設立一種政體。以國王爲公平之仲裁者。而統御之。谷賴斯特自治及地方自治制并行政裁判所第十四頁參照故國王以全國區分爲若干州。配置足以實行國王之計畫。及受國王命令之官吏。

使之宰治其地。而不以是等地方區劃。視為公共的團體。凡其地之一切事務。均由國王之官吏。所謂州知事 *The Justices of the Peace* 者掌管之。司達卜司氏書第一卷第百七十六頁

政治學四季雜誌第二卷第百三十九頁參照

但國王所任命之州知事。堪以勝任。足副民望者。寥寥如晨

星。於是州知事之權。漸被剝奪。而不得不別設足副民望之行政制度矣。夫英國人民。所以團結而成爲一國民者。全恃彼日耳曼人強有力之中央集權制度。其成功之速。實爲大陸諸國之所不及。而英國地方自治團體發達之機。亦即由是而障礙。雖其後之行政制度。頗置重於地方分權。然從其原則言之。則仍與舊日無異。其地方區劃。既無法人之資格。亦無固有之事務。不過一單純之行政區劃。其事務則由國王之官吏掌管之。彼執行官 *Justices* 之以州知事之資格。掌管地方行政。實亘數世紀之久。逮李加特二世代時。始因事變。降至國王裁判所行政官之位置。一變而爲選舉後命者。及治安保護者。安遜氏書第二卷第百三十六頁參照而治安判事 *The Justices of the Peace* 之設置。亦即發源於是矣。愛德華三世第三十四年之條令及政治學四季雜誌第二卷第百四十四頁參照

第二款 治安推事

治安推事。於一方既承繼州知事權力之大部分。於他方更取得裘特爾朝時代。由教會之關係而發生之地方區劃之行政監督權。而於四期開庭裁判所。Court of Quarter Sessions 以全州官府之資格。掌管職務矣。治安推事。乃地方最重要之官。兼任司法行政之職務。而有指揮其他地方官之權。而與州知事之制度相較。則治安推事。頗帶有地方分權之性質。其吏員皆由地方選舉。雖其間亦有可由中央政府直接或間接任命之者。然從其職務規則言之。則治安推事。雖負有義務。然爲無俸給之官。當由財產家中選任之。此乃使其富於獨立之性質。所以防其陷於官治制度也。蓋對於無俸給官之免職。既無奪其生活方便之意。則免職之脅迫。自受者視之。無足輕重故也。然則此治安推事之制。實鞏固地方自治。唯一之基礎矣。

抑治安推事之位置。既如上述。故中央政府對於彼之監督。甚形薄弱。其間不過國會曾制定關於治安推事之權力及職務之條令。其規定頗詳密。國王之各裁判所得據此規定。以監督其行爲。即凡因治安推事之行爲。而受損害。得出訴於裁判所。而裁判所得強制治安推事。使其遵法律之要求。或取消其不法行爲也。

第二節 合衆國村部地方行政制度之發達

第一款 最新地方行政之種別

治安推事之制。當北美殖民時代。極爲發達。勢力甚大。故其影響。竟及於美國地方行政之根本的制度。但各州所受之影響。其程度決不一致。今大別之。約爲三類。一曰紐英蘭殖民地。二曰中部殖民地。三曰南部殖民地。此三殖民地之制度。各不相同。而其區別之標準。則視其對於行政上區劃之位置若何耳。其在紐英蘭諸州。雖承認郡 (County) 之組織。然其地位之重要。遠不及爲行政區劃之邑 (Town) 也。(註)

(註) 據鶴德氏之合衆國憲法史。則郡之組織。始於千七百三十年。澳德愛蘭州。其位置頗不重要云云。見澳氏書第一卷第三百二十頁。雖然。是說甚不確。如馬沙渚石州。於千六百三十五年。已有郡之組織。非其反證乎。

美國之邑。可謂之以英之「巴力胥」巴力胥爲一種區劃。詳見後。爲模範者。但不得以美之邑。而視作英之「巴力胥」之法律的繼續者。蓋邑之制。乃美國制定法之所創設者也。故適用於英國「巴力胥」之習慣法。決不得適用於美之邑。況言其類似。則謂之爲近於英

之「巴力膏」寧謂其近於盎格魯索遜時代之堡。Tunscipe 堡者村之有圍牆之設置者也。至於所以類似條頓人舊制之原因。則決非出於美國殖民地人民之有意識的模倣。不過其遭遇。偶類於彼日耳曼人之移住於英國之時耳。

中部殖民地郡與邑並存。而其行政職務。大抵平等分配於其間。否則郡之位置。較重於邑。奔夕華尼亞州。卽其最著之例也。蓋該州十八世紀末葉。尙無邑之設置。卽其設立後。其重要亦遠遜於紐英蘭也。鶴德氏書第一卷第三百八十五頁參照至於南部殖民地。則其社會狀態。僅有郡制生存之必要。在殖民時代。曾行防止郡以下之行政區劃之發達。故邑制不能發見於南部各地也。

第二款 美國最初之郡制

美國各殖民地。除紐英蘭之外。無不有郡之一種區劃。然紐英蘭亦非絕無郡之存在也。不過其形蹟甚微耳。而凡以郡爲行政區劃之處。無不有郡之官廳。置治安推事。以行裁判。其推事與英國同。由殖民地知事任命之。(註)

(註) 紐約郡制之沿革等。詳紐約州殖民史料。第四卷第二十五頁。又參照鶴德氏

書第一卷第四百六十頁。

郡之官吏。除治安推事之外。尙有地位與當時英國之州知事相同之執行官。The

Magistrate 卽治安保護者。選舉復命官。及裁判所之行政官是也。此種執行官。亦由知事

任命。卜羅黑德紐約史第一卷第六十三頁參照然郡之行政職務。均集中於治安推事之裁判所。郡之會

計官。由其任命。郡之財政。由其管理。郡之救貧行政。由其監督。而各判事則更有管轄

警察事務。道路工程。及指揮監督從事此等事務之屬官之權也。

關於郡制之變遷。其第一應注意者。卽上述之任命推事。一變而爲民選之吏員也。此

種變遷。在紐約州始於千六百九十一年。然亦有主張始於千六百八十三年者。其實

千六百九十一年之說。較有佐證也。千六百九十一年法律第六章參照該州各邑之選舉監視官。The

Supervisor 亦始於是年。而此郡內各邑所選之監視官。相互集合。組織郡合議會。The

County Board 以監視審查一郡必要之公共負擔。此監視官之名稱之所由來乎。(註)

(註) 此制至千七百一年。卽以法律廢止之。參照是年法律第九章然千七百三年。又以法

律恢復之。參照是年六月十九日之法律故論者往往誤認此恢復之年。爲該制度始創之年。指紐

約各州之設置監視官。始於千七百三年也。

抑郡制之變遷。其理由要不外欲使地方課稅。及地方代表相聯合。此證之最初監視官合議會之主要職務。在郡之財政。甚易明也。紐約州千七百二十二年十一月一日之法律參照

紐約之郡制。既改用選舉。無幾何時。奔夕華尼亞州亦踵倣之。但其制略異。如郡合議會之無邑之代表者。逮千七百二十四年。始承認由郡之人民選舉委員三人。管理郡之財政事務。鶴德氏書第一卷第至其執行官。則夙由人民所選者也。鶴德氏書同上

照頁參

此二州之改革郡制。於合衆國地方行政之發達。影響頗大。鶴德氏有言曰。確定西部各州之地方行政之性質者。第一當推紐約。其次則奔夕華尼亞也。而使郡之裁判所。規復古代代表邑之舊制。則以紐約爲嚆矢。而確定郡之獨立能力。則奔夕華尼亞之功也。蓋該州以選舉之原則。適用於郡之官職。實較英爲尤著。故紐約爲監視官制度 The Supervisor System 之出產地。而奔夕華尼亞則委員制度 The Commissioner System 之發起人也。(註)

(註)據紐約州千六百八十三年之法律。郡之會計官。由郡之投票者選舉。不可不注意。此二州之選舉制。漸次普及於聯邦各州。爲一般所採用。其適用之處。不僅郡之官職。卽後來因行政事務之增加。所設置之一切官職。無不適用之。故現今郡之官吏。無一不由選舉者矣。

第三款 美國最初之邑制

美國最初之邑制。其組織雖與英國十七八世紀之郡制相同。然與英國當時之「巴力胥」有異。蓋美之邑制。前既言之。爲美國所剏造。而非淵源於英。其發達則各地不同。如紐英蘭則邑之設置先於郡。千六百三十九年業已存在中部殖民地。則郡先於邑。亞夕華尼亞州之類且其設置之法。有出於法律者。如紐英州有出於初代殖民地政府之行政行爲者。如紐約州黑布司鐵特邑之類。或更有由移住人民以移住之目的。向印度人購入土地之後。欲行政治的組織。締結民約。由是而成立者。凡由此民約而成立之邑。當時大抵具有政府之特性。但自併合殖民地以後。亦僅享有普通之自治權。其他之特權。均已消失矣。美之邑制。其所以異於英之「巴力胥」者。厥有二端。一曰邑之官吏選任之法不同。二

曰治安推事之位置各異。蓋英之「巴力胥」其治安推事對於「巴力胥」之一切官吏。大概有任命權。及指揮監督權。而美之治安推事反是。其權力甚形狹隘。例如紐英蘭之邑。其一切均由邑之會議選舉之。其會議則有參政權之民人之集合體也。故邑之主要官吏。皆名之曰「塞勒克門」(Selectman)即被選者之意。有監督邑之事務。及執行邑會議之決議之權。鶴德氏書第一卷第七十八頁參照其他多數官吏。掌管關於邑之福利之特種事務者。其中之小吏。或由邑之會議選舉之。或由「塞勒克門」任命之。而其官吏之數。所以若是之多者。則以此等官吏。皆無俸給。且有義務。不得不使多數之人。分擔其責。故也。據紐約州之例言之。自千六百九十一年以來。邑之主要官吏。有監視官、稽稅官二人、警察官一人、收稅吏一人、書記一人、道路委員、測量官、及貧民監督官等。此等官吏。與馬沙渚、石州同。均由邑會議選舉者也。紐約州之邑會議。其施行之職掌。亦與馬沙渚、石州之邑會議相同。不過其行政範圍。較狹隘耳。蓋在紐英蘭屬於邑之掌管之職務。在紐約則多由郡掌管也。千七百三年六月十九日紐約州法律參照又在奔夕華尼亞州。其邑之事務較少。故其官吏之數。亦較少。除由判事所任命之貧民監督官二人外。其由民選者。

不過道路監督官二人而已。考其原由。則因該州夙注重郡制。郡之事務。多自行處理。若使其他之地方團體處理之。反行不便。而邑會議。亦即不能發見於該州地方行政制度中矣。

第三節 地方之團體的資格

第一款 初無法人之資格

地方行政制度。其選任官職之法。既改川選舉。則地方制度之於中央政府。即保有獨立之位置。凡中央政府對於地方官吏。因訓令而加之行政的制裁。均由是而破毀。殆當然之事理也。雖然。美國自實施此等地方分權之行政制度以後。其由獨立官吏所掌之行政區劃。仍與英之行政區劃相同。未嘗承認其有法人之資格。除中央立法部。依條令賦與之事務外。并無固有之事務。對於州之中央政府。乃其代理官。無獨立之資格。亦不能所有財產。或爲訴訟之原告。若被告。如紐英蘭當執行對於邑之訴訟判決時。得沒收其住民之財產。即不視邑有團體的資格之證也。紐約州之以行政區域。認作法人。實始於北亨布司特德對亨布司特德事件。蓋據該事件之判決。邑之行政

區劃。乃享有團體的資格者。非純粹行政區劃已也。但此所謂團體的資格。究屬於若何之種類。性質若何。則仍無明示之解釋。至於此判決之根據。則不外援引昔日由荷蘭人所建設之邑。因受羅馬法之影響。以及歐洲大陸。以行政事務。分配於地方之思想。無不認其有團體的資格。故美州之邑。亦不妨認其有團體的資格也。自有此判決之後。千八百零一年。立法部更頒發條令。明認郡有受土地許與之資格。逮千八百二十九年。紐約修正條令。再宣告郡及邑之爲團體。得所有財產。以及爲原被告。於是邑之爲團體。乃更確定矣。且凡馬沙渚石州。及紐約州。既經採用之制度。則其他之各州。未有不仿行之者。故現今美國之郡若邑。凡有行政的價值者。無不改爲團體組織也。

戴倫氏市制論第四版
第一卷第二章參照

第二款 現今之位置

美之地方區劃。雖如上款所言。已認其爲公共團體。然未認其有地方自治之範圍。故團體或團體之吏員。所掌管之職務。言其本質。則仍中央政府應管之職務。其吏員雖由人民選舉。然不認其爲地方團體之吏員。而仍視作中央之官吏。今試引洛里臘特

對門羅邑事件之判決詞。以說明邑之位置焉。

裁判官於洛里臘特對門羅邑事件 *Lord Chapel v. Town of Monroe* 所下之判決有曰。州內之邑。乃有特定目的。且極被限制之目的之團體也。易詞以明之。則一特定之有限的團體資格者。也在其管轄之範圍內。因供住民之使用。得購買土地。以團體之資格。因行使團體的能力。或行政的能力。得締結必要之契約。及所有動產。且因管理團體之財產。主張團體之權利。強行團體之義務。得爲訴訟之原告或被告。其他關於民法若刑法之施行。公共衛生若道德之保護。道路橋梁之保存。貧民之救卹。租稅之賦課徵收等。則邑爲行使國家政權所組織之政治的區劃與司法區劃集會區劃 *The Judicial or Assembly Districts* 毫無所異。而非團體矣。且邑之吏員之官職及職務。若關於此等事項時。無論於若何之意義。亦非團體之官職及職務也。又曰。一邑之吏員。其任命法。雖以選舉爲便。然一旦既被選之後。則與國家之最高官吏相同。爲公共之官吏。而非團體之職員。故在法律上。決無邑之傭僱人。或代理者之意也。」

據上引之判決辭。邑之位置若何。甚形明瞭。今更引哈密爾敦郡對邁耶事件之判決詞。以說明郡之位置焉。

判決辭曰。郡者不過爲民事行政上之目的。而有若干團體的職掌之地方的組織也。其勑設之目的。在整飭全州之財政、教育、貧民救卹、軍事、組織、旅行、運輸等、政治的制度。及民事的行政。而尤以一般之司法的行政。爲主要之目的。而郡之權力及職掌。無一不與全州一般的政策有直接之關係。故郡爲關於全州政策之一般行政的支部也。

又塔博郡對安皇后郡事件之判決辭有曰。

郡者州之公共的地方區劃之一。因州行政之公共的政治目的。所勑設者也。其負擔之職務。以監督施行社會之地方事務爲主。戴倫氏市制論第四版 第一卷第二章參照

由上所述而言。則地方區劃。雖有團體的資格。然除爲州政府之機關。而行動外。別無獨立作用之範圍。其團體的資格。不過爲公共的政治機關。其價值僅得所有土地財產。且卽此財產。亦係屬於立法部之管理。立法部得沒收之。或以之充其他目的之用。

第三編第二章第二節第二款參照。故地方財產。謂之爲屬於地方之財產。寧謂之爲屬於州之財產也。抑地方之有團體的資格。除享有此性質不明之財產外。其他皆利害參半。何則。地方因有此資格。固得提起訴訟。然亦卽因此。不能免被訴之責。要而言之。裁判所之解釋團體的資格。乃取最狹義。除所有財產。及爲原被告外。不認其別有毫末之權力。且判定其無借債權。縱令實際上。此等地方區劃之官吏。有借債之行爲。亦不能適用上官應負責之原則。此事乃洛里臘特對門羅邑事件。及蔡克司對哈特菲事件之判決詞中。所明認者也。蓋據特別之條令。或一般之條令。因特別之目的。如建設營造物。勸立私立會社。以及助補鐵道等。地方區劃。亦有借債之權。然此決非根據於團體的資格。所取得者也。

是故美國之地方制度。其影響雖大。能使全國之行政組織。一變而爲地方分權之制。且其法律的人格。亦漸被承認。然從其沿革言之。實未嘗有獨立作用之範圍也。何則。美之地方制度。大抵取法於英。而英則自被日耳曼人征服以來。所謂地方制度。實不過中央行政機關之一種。故美國縱令承認地方之團體的資格。而其目的。仍在全州

之利益。不在地方區劃之利益也。

第二章 現今美國之村部地方行政

第一節 折衷制 The Compromise System

第一款 郡 County

美國當殖民時代所組織。或其後漸次發達之地方行政制度。大抵取法於英。而因其各地之發達不同。得區爲三種。既如上章所言矣。而此三種之制度。實至今猶存也。其在紐約及奔夕華尼亞州。於郡之官廳中。夙有代表人民之設備。其行政事務。大抵平等分配於二種重要之地方區域。而此二州之地方行政制度。有最大之勢力。幾爲合衆國全體所模範。彼郡吏員。由郡之人民選舉之原則。尤爲全國之所採用。其選民之資格。今日適用普通選舉制之原理。凡成年男子。均得參與選舉矣。考奔夕華尼亞之制。匪特郡之主要官吏應由民選。卽其他之官吏。亦無不然。如執行官。郡書記。郡會計。掌簿官。或證書登記官。以及地方檢察官。在英國或美國舊制之下。應由州之中央政府。或郡之官吏任命者。今則皆歸民選。若郡之有貧民監督之設置者。亦與上舉之官

同應由民選也。此等民選之制。以之規定於州之憲法中者。亦頗不少。司勒遜氏書第二

百十節
上參照

上述之地方行政制度。其行政職務。大抵平等分配於郡與邑之間。非若紐英蘭或南部諸州之制。偏倚於一方者可比。故名之曰折衷制。如中部諸州。西部諸州及西北部諸州之所行者。皆是也。此折衷制之勢力。甚形膨脹。紐英蘭制及南部諸州制之版圖。已漸被其侵蝕。如維的尼亞州。馬沙渚石州。湄因州之採用折衷制。即其最顯者也。抑折衷制細別之有二種。一曰紐約克制。即使郡內之各邑。各出代表者。以參與郡之事務者也。二曰奔夕華尼亞制。即由郡之全體人民。選舉委員三名。以組織郡之機關。而參與郡之事務者也。前者一名監視官制。The Supervisor Plan 後者一名委員制。The Commissioner Plan 而二者各有所長。在監視官制。則郡之機關中。既有各邑之代表者。可免郡之機關。施政之危險。在委員制。則郡之機關。其吏員之數既少。則衝突可免。而施政亦較敏捷矣。紐約州。密西甘州。伊利洛斯州。謂司康星州。勒布拉司加州。及維的尼亞州。皆採用監視官制者也。鶴德氏書第一卷第四百三十九頁參照第
四百五十三頁第四百六十五頁參照第

夕華尼亞州。澳海州。英大拉州。愛澳州。甘沙司州。密司里州。湄因州。馬沙渚石州。米勒索達州。以及南部諸州之郡，皆採用委員制者也。

同上第一卷第四百三十九頁參照

夫在折衷制之下。郡之機關。或爲監視官之合議會。其監視官由郡中各邑各選一人。或爲三人之委員會。其委員或由郡之全體人民選舉。或分全郡爲三區。每區各選一人。然無論其若何組織。凡郡之區劃內。一切行政事務。皆由彼掌管之。或有謂採用委員制者。則郡之機關。其權較大。其實無甚差異。其主要之職務。不過關於道路、橋梁、貧民救卹。及財政管理而已。至於間接參與之事項。如公布法律。執行郡選舉調查。製作大陪審官名單。以及參與州之軍事費等。雖關於一州全體之利益者甚大。然不能直指爲郡之事務也。要而言之。郡之職務。其最重要者。厥唯財政事項。何則。凡一州全體之事務。縱令與郡無關。然據法律之規定。其費用仍須由郡負擔。如裁判所雖非郡之機關。而爲州之機關。然其經費。通例由郡負擔。卽其例也。究厥淵源。則無非受英國古代。凡行政職務上一切經費。均由州若「巴力胥」負擔之影響耳。

抑各州之郡。其權限雖大致相同。然郡之機關。與其他執務於郡中之官吏。其關係則

各州有別。通例郡之機關對於其他由民選之官吏之行爲以不負責任爲原則。然在紐約州則唯有知事有罷免此等官吏之權。且以有官職上之非行職務之過失及犯職務上之輕罪者爲限。反是在勒布拉司加州則郡之事務集中於郡之機關。凡郡內其他之官吏郡之機關均得懲戒之。且得受理告訴。若此等官吏所犯之罪該當條令中之官職上輕罪時。無論其官吏係由民選抑由郡之機關所任命均得罷免之。勒布拉司加州條令彙纂千八百八十九年第一卷第四百四十五頁及鶴德氏書第一卷第四百四十五頁參照若郡評議會對於此等告訴拒否處分則裁判所得強制之使其處分也。

又郡之機關對於邑之關係亦各州不同。從通例而言則郡之機關對於邑之行爲無監督權。然在採用紐約制之各州則此等監督權頗大。蓋在此制下之邑無徵收租稅之權。凡邑之租稅均應由郡之機關代爲表決故也。紐約州千八百九十二年法律第六百八十六章第十二節又千八百九十三年法律第五百六十九章千八百九十年法律第五百六十八章第三百二十九節參照而紐約州千八百九十二年以前監視官評議會對於邑之行政上其監督權猶不僅表決租稅并得拒否邑之豫算費目及對於邑之事務指揮其施行方法。而其所以有拒否豫算費目之權者則以邑之經費。

倘未經評議會之是認。邑即無負擔之義務故也。摩爾鶴斯氏書第三百零三頁第九百四十四頁曾引用千八百六十九

六年法律第八百五十五章及千八百八十年法律第三百五十五章足供參考

但此權千八百九十二年已由法律廢止之矣。紐約州千八百九十二年法律第六百八十六章廢止法律之日錄參照

第二款 邑 Town

各州之採用折衷制者。其邑之組織。彼此互異之點。較郡猶多。第一則集會之有無也。在紐約制之下。均有邑之集會。紐約州千八百九十二年法律第五百六十九章第二條參照此集會得遵據規定邑之權利之條令。決議與邑有利害關係之多數事件。但在郡得監督邑之行爲之地方。則此等事項。尚須經郡之機關之是認耳。反是。採用奔夕華尼亞制者。則無此集會。其執行邑之事務者。爲民選官吏之一團。不過其間亦有例外。如米勒索達州、德閣達州。則亦有集會。其權雖微。然亦得制定規則。或選舉官吏也。鶴德氏書第一卷第百五十七頁參照

次則主要官吏。大有區別也。或有僅異其名稱。而實質仍與監視官同。由邑民選之。爲邑之總務行政官。有監督財產。對於第三者代表邑之團體。執行公共教育。公共救卹等事務之權。紐約州千八百九十二年法律第八十節參照大抵採用紐約制之各州。均屬於此類。

亦有名稱既異而實質亦非郡評議會之一員者。如在英大拉州。密司里州。甘沙司州。稱曰邑之信任者。The Town Trustee 在謂司康星州。稱曰邑之議長。The Town

Trustee

皆其例也。唯此等官吏。亦由民選。且通例受邑評議會之監督。或更有即

以此評議會爲唯一之機關。而不另選官吏者。例如澳海州。奔夕華尼亞州。愛澳州。米

勒索達州。德閣達州。是也。

鶴德氏書第一卷第百六十八頁第百六十九頁參照

亦有以監視官。或與此相等之

官而兼查稅官。或貧民監督之職者。

密西西州勒布拉司加州是其例也參照

而在密

西甘州。則監視官更兼任戶籍調查。及出生死亡記錄之役矣。

又邑之評議會。其組織亦種種不同。唯通例則多由監視官。或與之相等之官。邑之書

記類之小吏。及參與行政職務之治安推事。或查稅官組織之。其職務則除監督監視

官。或與之相等之官。及自行執行邑之事務外。更得對於邑要求一切。及檢查邑吏員

之計算。紐約州之邑。多採用此制。但近來已有別設邑之會計檢查局之計畫。而密西

甘州。澳海州。則此邑評議會除上述之權。外更有賦課租稅之權也。

此外邑書記。收稅吏。貧民監督官。道路委員。監督役。警察吏等。雖各有職掌。然此皆視

爲在邑之區劃內。執行事務之中央行政官。縱令由人民選舉而不得視爲邑團體之吏員也。凡上所言各官吏。在折衷制多由民選。其選舉在有邑會議地方。於會議行之。否則於邑選舉時行之耳。今尙有一事。不可不述者。卽採用折衷制之邑。無管理學校事務之權。其學校事務。別有學校區 School District 之組織。由其掌管之。不可不知也。

第二節 紐英蘭之地方制度

第一款 郡

紐英蘭各州之地方行政制度。其特色卽在輕視郡之一種區劃。縱令有時因行政上之目的。有認此郡之區劃者。然一切重要之地方行政職務。大抵集中於邑也。如羅特愛蘭州。雖有郡之存在。然僅認其爲司法行政上之地方區劃。而無法人之資格。其郡之官吏。其執行官及或裁判所之書記等。則由州之總會選舉之。卽其例也。又如燕爾蒙特州。地方實權。均集中於邑。委任於郡官吏之事項。僅限於左列三種。

(一) 執行官以治安保護者。及屬於裁判所之行政官之資格。所有之權力。又因監督酒類禁賣法之實施。所選之郡委員有實施酒類禁賣法之權。

(二) 監督郡之財政及任命郡會計官之權。又因聽斷關於道路事項之告訴郡裁判所之候補推事。The Assizean Judge 有裁判此等訴訟之權。

(三) 每四年因平均各邑之課稅郡之均稅會議。A County Equalizing Convention 有開會決議關於此等事項之權。此均稅會議由邑之課稅調查員或查稅官於其同僚中所委任之代理者組織之。

燕爾蒙特州之郡其權力止於上舉且無監視官評議會或委員會之行政機關故屬於郡之事項倘不居於上舉之範圍內者均由郡裁判所之候補推事掌管之而尤以關於郡之財政事項爲最著焉。

又在康勒的加特州其州之總會以一定之時期對於各郡任命委員三人使之掌管郡之財政監視郡之監獄監督郡之囚徒工場及因營繕裁判所監獄得於制限內賦課租稅若有關於郡之財政之事項則於州之立法部由代表郡之元老院議員及代議士之聯合會議掌管之此聯合會議每二年集會於州之首府作郡費之豫算計議郡之租稅檢查郡官吏之會計郡之會計官由委員任命之檢屍吏由最高等裁判

所任命之而執行官則由郡之人民選舉之。

在紐漢布雪爾州各郡有由郡民所選之委員三人然少獨立之權力其行爲須受郡會議 (County Convention) 之監督而郡會議則由郡內各邑所選之州立法部代議士組織之每二年開會一次有課租稅之權更得以發行公債及營繕郡營造物之權賦與委員唯營繕之費用若超過千元時須得會議之認可耳此委員之權力均有限於郡之貧民救卹郡之財產監督及開設道路設立懲戒院各事項但有委任時更得購買土地或讓與土地耳郡中除此項委員外尚有執行官會計檢事證書記錄吏 A Registrar of Deeds 遺言證明記錄吏 A Registrar of Probate 均每二年由郡之人民選舉之(註)

(註) 參照千八百七十八年普通法律第八十頁至第九十四頁又關於紐英蘭之

郡之行政 鶴德氏著合衆國地方憲法史之所記述尙得要領可以參觀鶴德氏書第一卷第

四百五十九頁及第四百六十四頁參照

上述者紐英蘭州各郡組織之概略也由是觀之該州之郡亦漸漸進於重要之位置

其既形成團體者有之。不過郡之機關，尙未能與州政府之他部分離獨立而有特別之權力耳。例如康勒的加特州、紐漢布雪爾州，則郡之事務，屬於由郡內各邑所選之立法部代議士之監督。蕪爾蒙特州，則郡之重要行政職務，均由普通裁判所之候補推事掌理之。然勒的加特州、紐漢布雪爾州之委員，其權力實較大於紐英蘭之其他各州也。又郡中其他各官吏選任之法，頗不一致。由郡之人民選舉者有之，由郡之其他機關任命者亦有之。然則紐英蘭州之各郡，若從其機關發達之點而言，則謂之爲取法於紐約制，寧謂之爲取法於奔夕華尼亞制也。

第二款 邑

紐英蘭諸州之郡，其位置之不重要。雖如上述，然其邑則實占有最重要之位置者也。凡地方行政事務之施行，均以邑爲中樞，且各有邑會議，與紐約州之邑會議相同。然其權力較大。除決議規則外，尙有課租稅，作一切必要之豫算、結契約及處理其他事務之權。且其行爲不受郡機關之監督。會議之外，有各種官吏。其組織之法，各州甚有區別。其官吏中之主要者，亦名曰被選人 *Selecman*。在羅特愛蘭州，則由邑會議選

托富泰等贊舉三人乃至七人之評議員組織評議會 Council 此評議會與西部諸州之邑評議會
相類
制曰紐英倫之邑評議會
The Town Board 相似大抵邑之事務皆由此會施行之在紐英倫州則被選人往
往與羅特愛蘭之評議會相若由邑會議選舉之而有任命邑之其他官吏之權然從
諸州之政治元氣
國政保存自治
之精神而發明
強制其理解未
經之等云

舉三人乃至七人之評議員組織評議會 Council 此評議會與西部諸州之邑評議會相似大抵邑之事務皆由此會施行之在紐英倫州則被選人往往與羅特愛蘭之評議會相若由邑會議選舉之而有任命邑之其他官吏之權然從通例言之則此等官吏亦多由邑會議選舉耳又無論何州其邑之被選人當邑之其他官吏出缺時無不有補充之權利且在紐約制之下應由特別官吏掌管之事務被選人亦往往有掌管之權如馬沙渚石州之被選人得兼理貧民監督官之事務警察吏得兼掌收稅吏之事務即其例也又在紐英倫州通例以邑為學校區劃然學校事務則仍由特別官吏掌管非邑之官吏所得兼理也

第三節 南部諸州之制度

南部諸州之地方行政制度乃合衆國地方行政之第三種別也此制度之特質在凡市府之行政事務除由市之團體及教育行政另有特別官吏掌管者外無一不以郡之團體及其官吏為執行樞紐甚至學校事務亦有使郡之官吏兼掌之者如南北加羅奈拉州江佳州即其例也其在阿拉伯馬州則因教育行政所設之地方區劃稱曰

郡區 Township 自此學校區劃設置以來頗有瓦解昔日之郡。而別建地方小區劃之傾向焉。

南部諸州之郡其機關組織頗有異同。然其官吏之由民選則各地大抵無異。其間唯北加羅奈拉州及鄭勒錫州發達較遲。州總會議所選之治安推事仍握重要之行政權。其執行官亦依然保有日耳曼時代之財政權。得兼收稅吏得兼會計官。其所異者不過係由郡民選舉耳。又就大體言之。在南部之各郡無不採用委員制者。即郡之機關通例由民選之委員三人構成之。至於例外則或採用紐約制之監視官合議會。其監視官由郡之行政區 The Municipal District 選舉者有之。如維的尼亞是也。蓋該州曾以紐約之一人為首領。欲仿行紐約之邑制。而計未遂。乃於千八百七十四年改設行政區以代之。區有監視官警察吏貧民監督官而皆由民選。然無類於邑會議之機關。其監視官合議會亦不如紐約州之有獨立權。微特關於法律之事項。即事實問題。便宜問題。倘不服合議會之處分。亦得控訴於郡之裁判所。其關於道路事項之權。則監視官合議會及郡裁判所平等分割之。課稅事項則由人民投票所選之。歲入委

員The Commissioners of Revenue 掌管教育事項。則由州之中央政府監督。而屬於地方行政之多數官吏。則或由州之中央政府任命。或由郡裁判所任命。合議會亦無干與之權也。至於郡之裁判所。則其行政上之權力頗形廣闊。改正課稅判決選舉爭訟以及罷免郡之官吏。皆在權限範圍之中。不察免官吏更有非帶不過最後罷免之權。當視作非常之權耳。抑例外之例。除維的尼亞州外。江佳州亦其一也。該州既未採用委員會。亦無監視官。而別設一種官吏。稱曰「澳汀來」(Ordinary) 乃一種裁判官之稱也。其位置與中部諸州之遺言裁判官The Surrogate 或紐英蘭諸州之遺言證明推事The Probate Judge 大致相同。而由郡民選舉之遇重大事件。則與大陪審官合議而行。實一種特別之制也。又該州各郡其重要之官吏均由民選。其治安推事之權甚大。得施行各種重要之職務。憲法

第五條第五節第二款。第八百八十二年法典
第一部第六篇第二章。又第五篇第八章參照

南部諸州中。往往有視郡較小之地方區劃。而稱之爲邑者。然通例不以此視作地方團體。不過爲郡之行政區劃。亦無邑會議。其區劃內之道路委員。警察吏等之官吏。雖有由人民選舉之者。然通例則多由郡之機關任命之也。

第三章 合衆國之市制

第一節 十七世紀至十八世紀英國市制之沿革

第一款 都市之起原

夫使地方參與行政職務之法。在人口稠密之區劃。其組織不得不異。乃英國夙所承認者也。然所謂特別組織者。其始也。不過對於有平均以上之人口之區劃。賦以特權。而其繼也。則因行使此特權。其構成之官吏。亦漸與村部之官吏。大相異趣。此種特權。可區爲二。一曰「菲慕柏哲」。一曰「閣特麗」。The Firma Burgi and The Court Leet 今試分別說明如次。

第一 菲慕柏哲 云者。以都會之地。由國王貸與人民之謂也。蓋自日耳曼時代以來。無論都會之民。村部之民。均負有供奉金錢或勞力於國王之義務。而執行官者。國王財政上之代表者也。故此等供奉。類由地方之執行官徵收之。但其後國王欲使此等供奉。易於徵收。遂與都會住民締約。規定應納之金額。其募集之法。則由都民自擇。不加限制。另設徵收之市尹。稱曰「佛魔」The Fermor 又曰「白洛禾司特」

The Provost 亦曰「湄約爾」The Mayor 而此市尹皆由民選。據日耳曼朝主稅局裁可之規則。則市尹乃立於主稅局監督之下。以行其職務者也。

第二 閣特麗 云者。對於特別土地之住民。或莊園之領主。許其設置警。及關於司法之特別裁判所之謂也。蓋是等土地之住民。不受普通裁判所。及執行官之裁判管轄。乃國王因受供奉。而賦與於都會之特權。故其性質。與都會借地料相等。而視作一種之權利也。

上舉二種特權。其來源各異。而兼有之者名曰都市。A Municipal Borough 住居都市之民。稱曰都民。有參豫特別裁判會議。及制定選舉市尹之規則之權。而不納稅者。非戶主者。及在法律上無參頂司法事務之資格者。以不能享有「閣特麗」為通則。故當口有言曰。「除納「司壳特」負擔「羅特」之自由民。按司壳特及羅特云者。即國稅地方稅之謂也。且為戶主者外。皆不得參與「閣特麗」也。」而人民之是否有此資格。其形式上之標準。則以曾否因人民之宣誓。而登錄於「閣特麗」之名簿為斷也。

第二款 市評議會之沿革

都市之組織。當始創之際。本無軒輊。逮後以多數之都會。既於國會取得代表權。於是情形一變矣。國會者愛德華一世之時（一千二百九十五年）所組織者也。自國會成立以後。都會之負擔。概由其決定。而國王對於都市。亦僅能遵據國會所定之額。以賦課之。而此等賦課事務。昔日之由都民全體。即市民會議掌管者。今則改由少數之市民委員執行之。同時更組織國王裁判所。登用通曉法律者。以爲推事。設置治安推事。村部市部一律施行。而全國之司法制度。由是一新。其結果則使都市之集會。失其裁判的職掌。而降於決定事實問題之陪審官位置。此陪審事務。亦與賦課事務同。宜由委員執行之。於是市民會議中。而有委員之組織矣。厥後又因此等委員。有管理市之財產。及施行都市一切事務之權。改由都市最重要之人民。即大納稅者組織之。而此等大納稅者。往往由國王授以治安推事之委任。及其他聯帶之權力。而其委任。更不限於大都市之治安推事。即市之四期開庭裁判所。及其附帶之權力。亦包函於其中。自是之後。昔日之以納司克特。負擔羅特。取得市民權之制度。顛覆無遺。而另以各都市之社會的狀態。經濟的狀態。爲取得市民權之標準矣。故如倫敦等之以商業製造業

爲重之都市。凡加盟於一商社者。以社員之資格。卽得施行市民的職掌。此等市民之集合體。其名稱甚不一致。或曰市評議會。The Town Council。或曰陪審會議。Leet Jury。又曰大市民會。Capital Burghesser。其會員更新之法。則通例由會員選舉之。此第十五世紀。市部村部之地方政治。所以全歸於紳士之手。而市部之紳士。多爲富商巨賈者。其源實發於此也。

第三款 設立認可之時期

市之組織。確定之後。其政治之權。歸於由富者所組織之評議會。其評議員。由評議會選舉之。既如上述矣。然此等狀態。維持未久。卽一變而爲賦與特許狀之制。特許狀制云者。凡市之設立。應由國王認可之謂也。其組織之法。不以都市住民之全體編成之。僅以掌管都市事務之評議會編成之。其目的之所在。不過以財產所有權。爲訴訟原被告之權。賦與是等地方區劃而已。非別有其他政治上之意味。而以特種之政治權。賦與都市之機關也。蓋國王因欲左右國會之組織。而以國會之代議權。賦與都市。且濫發特許狀。使都市之人民。享有過分之國會代表者。由來已久。然苟國王不能左右

市之選舉。則付與特許狀之目的。歸於無用。故不得不使市之權力。悉置於少數人手中。此惟國王之命是從之裁判所。所以承認使少數之市評議會。掌管市之行政。爲適於公共之政策。而并承認其効力者也。且也。司都亞朝之初葉。往往以都市不規則。不合法之行爲。而發許可狀。Charters 沒收其特許狀。待裁判所判決之後。再付新特許狀。則條件必較前嚴酷。而受此新特許狀之都市。雖往往有拒絕之者。然仍無濟於事也。何則。國王欲於國會議員之選舉。左右都市之行爲。非此不克故也。於是市之組織。一變舊日之規模。以濫用權力之極。凡市之行政上作用。其重要者。殆全然消滅於無形矣。千六百八十八年。革命以後。政治之大權。歸於貴族士紳之掌握。其結果亦同。所異者。不過昔日欲利用市之組織。以支配國會者爲國王。而今爲貴族耳。當此之時。非特市之組織。不完不備已也。而國王若貴族。亦僅有支配政府之觀念。若改革之希望。則全然杜絕。故當時市之事務。雖因人口之增加。而日益增殖。而掌管之者。既爲非代表人民之官吏。則日形腐敗。殆理之當然也。

雖然。物極必反。理之當然。故至裘特爾朝之時代。有所謂「巴力胥」之行政區劃者。此

種區劃。不僅限於村部。即都府亦適用之。此制之大要在不以救貧法使都市評議會掌管。而立於治安推事監督下之「巴力胥」吏員施行之。其他若須設備路燈、修築街道時。亦以同一之法而施行之。或委任於「巴力胥」之吏員。或由各都市依地方上特別的立法手段。設置特別信任者。若委員管理其事。而使住民分擔其經費。谷賴司
特氏自

上述者。美國殖民時代之英國都市狀態也。其市之事務。如管理市之財產。發布地方警察命令。及關於司法行政之事項。則由市評議會。或其議員。以治安推事之資格。而掌管之。其評議會之議員。由議員選舉。其他關於市之福利之多數事項。則委任於「巴力胥」。或其他特別吏員。市之評議會。不得過問。要而言之。則國家之行政事務。市評議會均無參與之權耳。至於市評議會之形狀。則與中世無殊。通例由市長、Mayor、書記、長老、Aldermen 及議員組織而成者也。

第二節 美國市制之沿革

第一款 美國最初之市制

英國之村部地方政治。既爲美國最初村部地方行政制度之模範。故英國十七世紀之市制。實爲美國最初市制之典型也。請於左方分述之。

第一 殖民地之都府。最初卽有多數特別組織之設備。其組織如村部之邑者。僅有一處。卽博司敦是也。其在紐約及芙拉特菲亞。則當其爲英領地之初。其周圍村部之區劃。已有組織各異之特許狀。其制度各不相同。而由此等特許狀。所認許之制度。實與當時英國都市之組織。頗相類似。都府之機關。乃市長、書記、長老及補助員。或通常議員所組織之市評議會。The Town Council 市之事務。均集中於此。唯關於行政之權力。不及今日之闊大耳。蓋美之市制。本與英之市制無殊。其設立之目的。不過欲整飭純然的地方要務。故僅使之有管理地方財產及財政之權。或發警察命令之權。已足達其目的也。雖然。亦有使團體之吏員。管理種種司法的。及警察的事務。如英國之制者。例如紐約及芙拉特菲亞兩市。以市長、書記、長老。而爲市之治安推事及裁判官。卽其最顯著者矣。(註)

(註)據紐約市之現狀而論。除最高裁判所外。凡市中現有之地方裁判所。無不由

市長、書記、長老之裁判權發達而來。而其間之書記。殆已變爲純粹之司法官吏。又關於此事。在紐約當參照千七百三十年之特許狀。第二十三、第二十六、第二十七、第三十一各節。在芙拉特菲亞當參照蔣霍布京大學叢書第五卷、第十九、第二十九各頁。

第二 殖民地一般之行政事務。卽在市府。其掌管之官吏。亦與郡部及村部地方區劃相同。如施行救貧法。而有由市中各區所選之貧民監督官。其行政費。則由教會

區 The Church Parishes 分擔。參照哥倫布高等學校大學部政治學科編纂集第一卷第百八十二頁及伯拉克氏曼哈丹島市

有土地沿革史

又如紐約於殖民地中央稅之徵收。而有與邑之查稅官相等之官吏。參千七百三十年特許狀第三節皆其例也。

由是觀之。則美國之市制。純然有地方的性質。故其評議會。不能因支辦地方行政經費。而有課稅之權。蓋課稅權者。主權之作用也。若市評議會。則非經國家之承認。決不能享有此權。故紐約之市長、書記、及長老。所以得以紐約郡監視官合議會之名義。而

徵收州之中央政府對於人民所要求之稅者。實因千七百八十七年。紐約法律第六十二章。曾有關於此事之規定。非因其有「菲慕柏哲」之權也。紐約市之評議會。除市長、書記、由知事及評議會所任命外。其他皆由市府之自由民。即因行政上之目的。所分割之市中各區住民。及自由土地所有者。選舉之。而凡負擔納稅義務之住民。通例由市長及評議會四人以上之長老。賦與市府自由權。然此自由權。其內容甚屬有限。除相當之投票權外。不過許其於市府之境內。得自由經營商業而已。又在芙拉特菲亞。其評議會與英國當時所行之制相同。由議員協同選舉之。其市府團體亦然。有如英制。以市府之吏員。即評議會組織之。或評議會及自由人民相合組織之。乃當日一般之所承認者也。

美國都市之位置及組織。畧如上述。跡其變遷。約分二事。曰都市之位置。曰都市之組織。今分左列二款。而略記之。

第二款 都市位置之變遷

州之立法部。大抵於市之固有目的。不甚措意。而以市視作爲全州一般之行政。所設

之中央政府機關。於中央行政事項。及市之行政事項之間。不立區別。而行於其上之監督。亦與對於郡若邑之監督相同。而無差別。雖然。郡也。邑也。由上所言。乃爲全州一般之行政所設之行政區劃也。而裁判所則往往主張市府及市府之財產。享有與郡邑同等之權利。爲立法部之所承認者。然實際上立法部對於市之監督權。斷不及對於郡邑之強大。此證諸關於市之私有財產之事實。如立法部不得收用市之私有財產。及公有財產。極易明晰者也。抑從美國之法律。及美國之沿革言之。則市頗具有公共的性質。故市之團體。不得僅以吏員組織。當由住居市內一切之人民組織之。至於市之選舉。與州之選舉。本無區別。前已言之。不贅於此。又市及其吏員。往往爲州所使用。卽州之行政事項。往往委任於市或其吏員。使之代爲執行是也。如州之財政事務。或以大市府爲州之行政機關。使之調查課稅。徵收租稅。或以市府爲州稅。卽一般財產稅之完納者。而使市府再由市中之財產所有者徵收之。卽其例也。(註)

(註)從通例言之。大概市府均有課地方稅之權。又現今之市稅。已無遵據財產收入。完納之必要。詳見德侖氏市制論第四版第一卷第六十九頁。

又市縱不以中央行政部機關之資格。然因其事務關於一般之利害。而使市之員吏掌管之。其費用須由市負擔者。亦往往有之。如關於教育之事項。即其最著者也。蓋教育局之執行教育行政。乃以市之區劃爲其區劃。通例以教育局視爲特別準市的團體。其組織員則或由市內之住民選舉。或由市之官吏任命。紐約市及布爾克林市。後者之例也。或更有由立法部任命之者。巴的磨爾市是也。

抑因全州一般之行政。而使用市之吏員者。亦往往有之。如多數之市府之吏員。無論其出於市民之所選。抑出於市之官吏之所任命。無不受監督公共衛生。救卹貧民之委託。以及掌管選舉事務。或製作陪審官表等之司法行政事務者。即其例也。

據上所述。則市住住得掌職其權限外之事務。然此等事務。今昔殊途。在昔雖曾委任於市。或市之吏員。而今則仍歸於州之中央政府掌職者。其例頗不罕見。如保護治安。在若干大市府。均由州政府所任命之委員掌之。即其顯著者矣。(註)

(註) 博司敦市之警察事務。由州知事。及參事院所任命之警察局員管理。馬沙渚石州千八百八十五年法律第三百二十三章又在勒布拉司加州。凡有人口八萬

以上之市府。其警察局員。及火災消防委員。均由州知事任命。千八百八十九年法律彙纂第百四十七頁第百四十八頁巴的磨爾市之警察局員。由州立法部任命之。

然亦有若干之州。其裁判所不認治安保護。爲市之職掌者。而此乃例外也。至於司法行政。則各州皆認其非市之職掌。因此種事務。有統一之必要。不能認爲地方的關係事項。是以現今多數市府之裁判所。其經費雖由市負擔。然不認其爲市之裁判所。而認之爲州之裁判所。其推事及其屬官。皆不視之爲市之吏員也。(註)

(註)紐約之文官任用委員。不以裁判所之吏員。視爲市之吏員。而視爲州之官吏。是殆表示對於司法行政職務。一般輿論之言也。參照紐約文官任用委員會報告第六及德倫氏市制論第一卷第九

頁十九

但於此亦有例外。卽市長裁判所。The Mayor's Court 書記裁判所。The Recorder's Court 及其他各種地方裁判所是也。是等裁判所。其推事無論出於市民之選舉。或出於市之機關之所任命。倘關於市之行政命令。而有管轄權時。當認之爲市之裁判

所也。又市府之長老。現今猶繼續施行司法的職務者。亦可視作例外之一。

抑市府之團體。微特如上述之委任事務。仍歸於州政府之掌管。且純然地方的固有事務。亦漸失其處理之權也。蓋縱令爲純然之地方事務。州政府亦有管理之權。乃法律上當然之解釋。無可疑者也。是以市之事務。即移歸州政府管轄。不得謂之爲違法。而州政府亦遂行之。而無所忌憚矣。又在昔不經市之機關。若市內住民之承諾。而變更修正市府之特許狀者。實極罕見之事。而現今反之。不問市之意見若何。而變更其特許狀者。其例甚多。且立法部往往僅據不足代表市府之地方議員之發議。而通過與市府極有關係之議案。何則。美國現今之思想。蓋以市府與郡同視。謂其爲單純之地方行政區劃。無管理市府行政事務之權。市府之官吏。多爲州政府之機關。故市府雖有團體的權力。而無自主作用之範圍也。(註)

(註)合衆國對巴的蒙阿哈澳鐵道公司事件之判決辭有言曰。市之團體。不僅爲州之代表者。且爲州之政治權力之一部也。乃於狹隘之範圍中。因行使州之權力。所擬設之一機關。而州之支配地方區劃。與支配州之全體同。故市之權力。州得任

意伸縮之。或存廢之也。

夫州立法部之干涉。市府事務憲法上既鮮保護之明文。而州之立法部。遂得乘此無保障之機會。雖明知其事之應由市府自理。而亦擅行干涉。致使市府之位置。驟失其依據民意。處理地方事務之特色。而以市府視爲與郡相同之中央政府之一機關。此實美國市制變遷之概略也。

第三款 都市組織之變遷

在昔市之組織。以市評議會爲最重要。凡市之事務。無不集中於此。而今也不然。市之事務。區爲審議執行之二種。而以審議事務屬於評議會。禁市長之干涉。當評議會行商議時。市長不得出席。以執行事務。屬於市長。及其他先後設置之各行政機關。而評議會不得過問矣。(註)

(註)市之書記。本已變爲一種司法官吏。然有時仍爲市評議會之一員。如現今紐約市。其書記乃償還公債基金委員之一人。卽其例也。至於書記之所以得保存此種位置。則不外書記之爲司法官吏。其位置尙未確時。曾爲此委員耳。參照千八百八十二年公

債償還條令第四百
十章第七十節

區別審議事務及執行事務。最初實行者爲美拉特菲亞州。事在千七百八十九年。其次爲紐約州。事在千八百三十年。然在千八百二十二年。賦與博司敦之第一特許狀。猶認市長爲評議會之一員。故在市府之特許狀中。明白規定審議事務與執行事務之區別。實始於千八百三十年也。(註)

(註)合衆國市之特許狀。其最普通者。見德倫氏著市制論。第一卷第六十八頁。又錫加哥及珊佛蘭錫司哥之制。則至今市長可以列席於評議會。見卜賴司氏著美國共和政治論第一卷第五百九十五頁第五註。唯德倫氏之著書。亦往往稱市長得爲評議會之一員。見同氏市制論。第一卷第二百九十一頁。

第三節 現今美國市之組織

第一款 市長及其他之機關

當禁市長列席評議會之初。市長之選舉。仍由評議會司之。如美拉特菲亞州。千八百三十九年以前。猶繼續評議會選舉之制。卽其例也。市長之改由民選。始於博司敦之

特許狀。至於今日。則殆以由市民選舉爲普通之制矣。市長之任期。各地不同。最長者一年。最長者四年。博司敦前者之例也。養拉特菲亞後者之例也。(註)

(註)紐約之市長。改由民選。事在千八百三十四年。養拉特菲亞在千八百三十九年。

普通之特許狀。無不有以市長爲市之行政長官之規定。然其規定之意義。與大統領若州知事之爲行政長官相同。故市長不能假定其有何等之權力。僅能據特許狀之規定。而享有於市中施行法律之權。然由此而演繹之。則保護治安。鎮定暴動。於必要之時。召集國民軍。亦市長得行之事耳。而此等事務之管轄權。元來專屬於保護郡之治安之執行官者也。

夫市長之任命權。其範圍本極狹隘。此在賦與市政府之行政權後。亦莫不然。雖然。觀美國現今之狀況。則市長之任命權。頗有日益增加之傾向。蓋昔日國中各市府。其多數之行政事務。均由評議會委員掌管之。而此評議會。更有任命多數之下級官吏。及任意整理分配市之事務之權。又得以命令組織特別行政機關。如千八百三十年紐

約之特許狀。以將來應組織之各機關。掌管行政事務。其長官由評議會任命之。其他費拉特菲亞及博司敦之評議會。亦大概有同一之權力。此皆足以證明市之官吏任命權不存於市長也。雖然。及至評議會既失其選舉市長之權。則市中各行政機關之官吏亦大概不由該會任命矣。其原因則因立法部曾以條令組織數多之機關。而凡以條令確定之事。通常不得以命令變更之。乃一般之原則。且十九世紀中葉。正民主政治主義發軔之時。州之行政各部之長官。既由民選。市長復由市民選之。則市府各機關之官吏。應由市民選舉。殆當然之結果也。紐約之採用民選制。在千八百四十六年。但現在業已變更。其仍繼續行之者。唯博司敦、聖特路易、及紐澳勒安、三市而已。雖然。近年以來。對於民選主義。頗生反動。若市長之權力應增加。市長應有任命屬官之權。市長微特於名義上。即於實際上。亦應為市政府之行政長官。此種主張。大占優勝。故輓近之特許狀。無不以闊大之任命權。賦與市長者。實此種輿論之結果也。美國現今之市長。其任命權之濶大。雖如上述。然其間亦有例外。如管理市財政之官吏。所謂監督官。Comptroller。或會計官。The Treasurer。者。至今仍由市民選舉。但博司敦及巴的摩爾由

任命及土木局長官不由市長任命皆其例也是以近來之特許狀雖頗有擴張市長任命權之傾向然仍沿襲舊制市之行政長官由市民選舉者稽諸特許狀之規定亦頗不乏其例也又市長之行使任命權時從一般之通則言之未有不以評議會之全體或其一部之承諾爲發生効力之條件者然近來之特許狀頗不重視此種條件以爲市長之任命權倫必經評議會之承諾其責任反爲不專不若使市長獨操其權之爲愈如紐約市、布爾克林市及費拉特菲亞市卽其例也。(註)

(註)但博司敦及聖特路易二市仍須評議會全部或其一部之承諾。

對於市長之任命權更有賦與罷免權者唯其程度頗多區別如大市府中之芙拉特菲亞、博司敦其市長對於已所任命之官吏得自由罷免之所謂絕對的罷免權也又如大多數之市府須經評議會或其一部之承諾後始能行使罷免者所謂相對的罷免權也其他如紐約市、市長雖得罷免市之各行政機關之長官然必須有相當之理由且經州知事之裁可後始得行使之又如布爾克林則市長無獨立之罷免權僅能依賴裁判所能免各機關之長官則皆特別之規則矣至於市長之所以有罷免權其原

因雖未必一致。然質言之。要不外市長之任期。與市之各機關長官之任期。不能一致。倘於此無罷免以調劑之。則市長之政策。往往不得實行。影響於全市利害者。頗大。此博司敦之特許狀。所以明認劃一市長及其他長官之任期。可以保持行政上之統一也。

通例市之特許狀。不明記市長之有指揮權。故市長有絕對的罷免權者。則於實際亦能舉指揮之實。而罷免權較弱者。則無指揮權之可言矣。雖然。近來之特許狀。往往規定市長。有要求各機關行報告。及得檢查各機關之會計之權。是美國現今之市長。亦非絕對無指揮之權矣。

市長之權力。除上舉之外。更有拒否評議會之命令。及豫算之權。唯此拒否權。經評議會投票。有三分之二同意。仍得使之無効耳。又市長於有特別委員會之市。常爲其會之一員。亦市長之一種權利也。

第二款 市評議會

從昔之特許狀。及普通法而言。美之市評議會。乃市府唯一之機關。其權力頗大。而始

則因信任缺乏。有獨立市長之設置。而以市之事務中之關於執行者。劃歸市長管轄。繼且因信任缺乏。卽審議事務之應由評議會掌管者。亦往往大減其權力。如昔之市評議會。以市團體代表者之資格。本有發布警察命令之權。乃特許狀及普通法之所明認。而今也。以立法部曾自行發布市民應遵守之衛生規則。警察規則。或以命令權賦與市之其他機關。遂至評議會對於此等事件。毫無干涉之權。卽其例也。

又如紐約州之某大市府。大有減削評議會對於市之財政上權力之計畫。亦其例之一。蓋市之團體對於地方。原無課稅之權。然州政府所掌管之事項。其經費多由市府轉付。且近世市府之生活。日益複雜。市之團體。亦往往因執行必要之事務。得享有課稅權。其權由市評議會操之。州政府或豫爲指定市府可徵收之稅之種別。而以決定稅額之權。委任於市之機關者。有之。或并其稅額而亦豫爲限制之。如博司敦者。亦有之。此實一般之原則也。然在紐約及布爾克林。則奪去市評議會之豫算權。以實行其限制評議會徵收稅額之計畫。而以豫算編成權。賦與由市之行政吏員所組織之合議會。其市長則爲合議會之一員。而兩市之合議會。頗不相同。在布爾克林。則評議會

對於合議會所編成之豫算。有減削之權。無增加之權。在紐約則長老評議會。無論增減。均不得變更之。然編成與市政有必要關係之豫算。則其權大概仍在評議會。唯各州之立法部。對於關係市之經費之事項。常有詳細列舉之傾向。時或於條令中。而詳定市政府官吏之俸給者有之。而某州之立法部。并未經市機關之協議。而增加有政治的勢力之官吏之俸給者。亦有之。而立法部既如是詳細確定市之事務。及其吏員之俸給。則豫算權殆全失其任意的作用。而變爲算術的手段。無論何人。凡與特種豫算之成立。有關係者。無不可請求裁判所。強之實施。實不啻一種純然的事務行爲也。此等依立法手段。詳定市之事業。及其官吏之俸給。其最顯者。厥唯紐約市。其他芙拉特菲亞則其評議會。於豫算上。仍有闊大之權力。而於各市府。通例有豫算編成權者。大抵評議會。有設備少數隨意費。及確定其價格之權。

市評議會之組織。其變遷亦頗顯著。如紐約市、布爾克林市、錫加哥市。則仍與昔日無殊。而爲一局。而博司敦市、巴的摩爾市、聖特路易市、及芙拉特菲亞市。則皆爲二局。然無論爲一局。爲二局。其評議會之議員。則均由市民選舉。而採用二局制者。往往分割

市區在聖特路易市。二局之中。其小局之議員。由聯記投票選舉。在布爾克林之市會。則雖爲一局。然其議員中之長老數人。稱曰全市之長老。由聯記投票選舉。在芙拉特菲亞之市評議會。則自行選舉議員。有如英之古制。用永久自存之法。然現今無論何市。已無採用此法者矣。而錫加哥市。則採用少數代表法者也。(註)

(註)據安林遜氏及邊洛司氏所著「芙拉特菲亞」一書。則紐約市之長老合議會。乃採用少數代表法者。然此實誤解也。其致誤之由。則因結集條令。(即關於結社集會之法律)有少數代表法之規定。然此規定。乃自千八百七十三年之法律。第三百三十五章。第四節。及千八百七十八年之法律。第四百章編入者。當與規定多數代表法之千八百八十二年之法律。第四百零三節。參照解讀之。而結集條令所記之年號。雖在規定多數代表法之千八百八十二年之法律。第四百零三節之後。其實該條令。決不能影響於千八百八十二年之法律。第四百零三節之効力。何則。結集條令之末節。曾明記該條令。當視作千八百八十二年一月一日所通過。故結集條令之第二十九節。乃千八百八十二年之法律。第四百零三節之所修正者也。

市會議員之任期。久暫不一。至多四年。至少一年。聖特路易市。屬於前例。紐約市。屬於後例。而在採用二局制之處。小局議員之任期。往往較久於大局。然通例則市會之全部。每同時改選。然其間亦有似聖特路易市。每次僅改選議員之半數者。(註)

(註) 據聖特路易市之特許狀。其小局稱曰評議院。The Council。其議員之任期四年。而代議院 The Board of Directors 議員。其任期僅二年。參照大學叢書第五卷第百五十七頁第

百五十八頁

合衆國各市府之官吏。通例皆有俸給。唯市會議員。當視作例外。其職務昔爲義務制。今已改用任意法。而官吏之任用資格。大抵在高級位置者。無特別之限制。而在下級位置者。必須經競爭試驗。就中尤以書記爲最。如紐約州。馬沙渚石州。及芙拉特菲亞市。皆其例也。

選舉市官吏之法。通例用普通選舉。然其間有一最重要之例外。卽在某州。曾頒行名簿記入法律是也。據該法律而言。對於住民施行選舉時。除短期間居住市內之條件外。毫無限制。其居住之期間。至多不過六個月。其最短限。不過一月而已。然選舉之法。

除上述之外。尚有變例。如芙拉特菲亞市。其選舉者。多出於自由土地所有者。或納地租者。是殆由該市特別之社會狀態。所生之結果也。又被選者之資格。通例與選舉者同。但有一二市府。以曾納若干之租稅爲要件。然此乃例外之事也。(註)

(註)例如巴的摩爾市。至少須納稅三百元。且住居本市三年以上之合衆國市民。始得被選爲市會議員。(紐約千八百八十八年之法律。第五百八十三章。第二編第三節。)又該市之市會。其小局議員。須納稅五百元。住居四年以上。年滿二十五歲者。始得被選。其市長之資格亦同。參照安林遜氏邊洛司氏書第三百二十九頁。又聖特路易市。其市會之議員。須年滿三十歲。爲州之住民。曾經五年。且住居市內一年以上之自由土地所有者。始得被選。皆其例也。參照大學叢書第五卷第百五十七頁。

第四節 鄉若村 The Village or Borough

第一款 鄉之位置

從美國之法律而言。其所謂市制。不僅市府之一種。其他因一地方之事。而與一邑或二邑有關。不能適用邑之組織。有待於特別之設置。然其組織。又不必如市府之綿密。

此美國之鄉若村之所由興也。其在紐英蘭諸州。縱令人口繁盛之地。通常亦適用邑之組織。故鄉村之組織。比較的稀少。反是。康勒的加特州。燕爾蒙特州。大約以接近紐約之故。時見鄉村之組織。至於中部諸州。西部及西北部諸州。則鄉村乃普通之組織。其甚者。往往侵蝕邑之範圍。蓋此種組織。甚適於土地較狹。人口較多之地。而中部諸州。西部及西北部諸州。其社會狀態。亦正如此。今試據紐約州之例言之。紐約有鄉編成認可法。大抵面積一方英里以下之地方。住民三百者。得設備鄉之組織。而鄉與邑之區別。一則邑之行政。由邑會議。即邑住民之有參政資格者之集合體主之。而鄉則由選拔之團體 *The Board or Trustees or Burgesses* 主之。一則邑爲準市的團體。而鄉則爲滿足地方的要求之設備。乃正當之市的團體。與市府相同。可供全州之行政之用。反是鄉與市之區別。不過於實際上。因鄉之範圍較小。除治安保護一事外。供全州行政之用時。甚形罕見耳。

第二款 鄉之組織

紐約州鄉之組織。其規定於鄉編成認可法者。大抵可視作合衆國各地之鄉之模範。

據紐約之制而言。鄉之機關。以三人或三人以上之委員及委員長組織之。乃一種合議會也。除委員之外。有會計、書記、收稅吏、及市街委員。而委員、委員長、書記、會計、稅收吏。均由鄉之選舉者選舉之。委員之任期二年。每年改選半數。或多數。其他會計、書記等。任期皆一年。而被選之資格。其必不可少者。則住居鄉內之一事。其他委員、委員長。以其所有財產。能負擔鄉之經費之課稅者。爲合被選之資格。自餘之委員。由委員合議會。每年任命之。又鄉之消防吏、警察吏、及度量衡捺印吏。亦由委員合議會任命之。又鄉之官吏。皆非義務制。然委員及委員長。皆無報酬者也。

委員合議會。對於鄉官之服務上。有頗大之權力。凡鄉官有過失時。審問之後。即得罷免之。（因其任期短。故除罷免外。不能施他之懲戒法。）又法律上無規定時。得設規則。以定鄉官之權限及職務。如委員長、會計及其他一二官吏之權限及職務。在法律上均無規定。概由委員會規定之。即其例也。此外合議會。於鄉之財政。及地方之事務。亦有權力。即管理鄉之財產。締結鄉之契約。及檢查鄉民等。對於鄉之要求是也。其管理財產。須受鄉民之監督。得分鄉之經費。爲經常費。及臨時費。而臨時費。概有一特定

之目的。其支出之數。在五百元以上。須經有負擔義務之選舉者表決。方得對於表決者。或其妻之財產。加以課稅。其次年度經常費之豫算。於每年行選舉時。提交人民使人民得於投票之前判斷委員之是否稱職。蓋人民之於豫算。并無直接議決之權也。鄉之行政經費。出於財產稅。人頭稅。人頭稅者。凡住居鄉內之男子。年二十一歲以上。六十歲以下者。皆有負擔之義務。而賦課之權。操之於委員。又負債契約。凡年限過長者。不得締結之。但以興鄉之水利之故。而其債額。又未過鄉中能負擔課稅之財產之調查價格十分之一者。不在此限。唯此種資金借入之權。往往由特別之地方的立法手續。賦與之耳。

鄉之委員等。除上述之財政權外。得發布地方警察命令。并科百元以內之警察罰。得保護公共衛生。對於非邑之道路委員。所管轄之土地。得行使邑之道路委員之普通權。又據近來之法律。如千八百七十五年之紐約法第五百一十四章。凡稍大之鄉。經委員許可之後。人民得選舉警察推事。此警察推事。與在鄉之區域內。無管轄權之邑之治安推事。有同一之刑事管轄權。又對於違反鄉之命令者。得處罰之。若不納罰金。得投之於郡監獄。而其

罰金得提起負債訴訟。而取償者也。

第四章 合衆國地方行政之特質

第一節 條令列舉主義

合衆國地方行政制度之特質。其最顯著者。卽以條令詳細列舉關於地方行政組織之事項。及屬於市團體之一切權力。并其官吏之職務是也。雖然。世無百年不弊之政。況各地方之相需。互有不同。則前此列舉之事項。其勢不得不時時變更。此取條令列舉主義者。所以不得不指定一機關。而與以變更此等細目之權也。然此等細目。其列舉之者。既爲條令。則變更之時。亦不得不出於條令。而條令者。立法部之所制定者也。是故美國之立法部。對於地方之事務。得制定特別之地方的法律。以干涉地方行政。而其結果。則一方使各地方區劃。其權限大相異趣。在他一方。則以爲地方事務。不若由州之中央政府管理之。往往不待地方之機關。或人民之請求。而處理地方之事務。及使地方受不當之負擔。而爲不顧地方之利益。但計私利之政治。徒黨所利用。其例已數見不一見矣。(註)

(註)卜賴司氏之市政論有言曰。紐約州之立法部干涉市府行爲。殆其第二天性。實至當之論也。見同氏美國共和政治論第一卷第六百三十頁

今試舉千八百八十六年之會期中所通過之紐約州法律言之。該會期中所通過之法律。其總數爲六百八十一件。而關於地方行政。卽直接干涉郡、市府、鄉邑之事務者。實占二百八十件。殆近於總數二分之一。由此一端。已不難推知州立法部之干涉地方行政。決非尋常之干涉。所得比擬也。而其結果。則不外左舉諸端。

第一款 地方事務集中於無責任之中央政府

憲法於地方之事項。既鮮規定。則立法部之於地方。其權力實至高無上。地方之事務。其在立法部干涉範圍之外者。僅選舉官吏之一事耳。蓋此事各州之憲法。多有規定。立法部倘干涉及之。卽爲違憲。紐約州憲法第十條第二節參照雖然。此等憲法之規定。往往因裁判所之解釋。而失其効力。如紐約州之控訴院。於人民對德勒白事件。主張知事及元老院。遵據立法部之條令。任命警察委員。并非違憲。其決判理由。則謂警察官吏。非地方官。而爲州之官吏。爾後同裁判所。更以類似之理由。而主張消防吏、衛生官。爲州之公

共官吏得由知事任命之。且謂此等官吏當憲法頒布之時，尙未設置，則爲新官吏，不得適用憲法云。卽其例也。自此判決出現後，而官吏有新舊之別，援用之者，更引伸其義，甚至以舊日之市吏員所施行之事務，許其得移交於知事所任命之新官吏。如亞司杜對市長事件是也。夫裁判所之方針既如此，故紐約州諸市府，凡由憲法所保障之自治行政權，殆剝奪無遺，而就中尤以紐約市爲最甚。如該市之自來水事業，當日州之高等裁判所，雖認爲由市經營，然不由有利害關係之市之機關管理，而以其權歸諸州政府所任命之委員，僅許負擔其費用之市之代表者一人，卽市之土木委員，參與其事。或曰：此殆因該事業之利害關係者，不僅紐約市，故不使該市之機關專掌之耳。然此亦非正論。何則？該事業雖非全關於紐約，然當以該市爲主也。又該市之速達運送事業，立法部亦有干涉之傾向。差幸控訴院對於此事，其所持之方針，與立法部大異。如人民對亞爾伯特遜事件，控訴院曾明白宣言曰：紐約州憲法第十條第二節之目的，在對於州之政治區劃，確保地方的政治之權利。故立法部不能因州之政治區劃，以奪地方之權也。雖然，取此等見解之判決，實不多見。其大多數，則仍使立法

部得任意集中州之行政也。至於他州之裁判所對於憲法上此等規定往往有持反對之解釋而認紐約州裁判所之判決爲不正當主張立法部不得以任命市之土木委員之權賦與知事或自行任命公園委員而強制市設立公園者如密西甘州英大拉州皆是也。

立法的中央集權之傾向。紐約州以外之諸州亦頗有表著於事實者。如某州之憲法規定多數關於地方行政之事項。或使地方區劃於法律之範圍內不受立法部之一切干涉。而確保其自由處理地方事務之權使地方區劃對於立法部較之昔日其獨立之位置更形鞏固者。卽其例也。

第二款 一州之中各地方之制度不能劃一

特別之地方的立法。其第二結果。則一州之中其行政制度各地不能劃一也。此在紐約州等憲法上確保地方團體獨立之條文比較之無價值之處尤爲顯著。至於此不能劃一各地之制度。本非重大之缺點。或更由是。可免保持統一而犧牲地方的利益之弊也。雖然。此種制度。在行政法學家以及政治家取之。殊費解決。何則。欲知各地方

區劃之實際的權力如何。不能專以一般之條令爲根據。尙須研究一切之特別條令故也。

第三款 危害地方區劃之獨立

立法部既有監督地方事務之權。則行使此權之際。稍有不慎。中央行政。與地方行政之範圍。未有不因是被蹂躪。以失二者之區別者也。蓋地方區劃。雖有法律的人格。然於其區劃。從事職務。由地方人民所選之官吏。其大多數皆爲州政府之機關。且立法部更得任意變更地方之行政制度。故雖欲謂之爲獨立。又焉能乎。

抑立法部干涉地方行政之結果。除上述三端外。制定之法律。互相牴觸。亦其一端也。

第二節 地方官之行政的獨立

第一款 中央行政監督之缺乏

美國地方行政制度之第二特質。卽有多數之官吏。而互相獨立。不受州政之監督是也。而官吏之所以多。則行政事務各有專門。難於兼任也。位置之所以獨立。則以州之行政組織。無不採用分權之制也。此等數多之官吏。其掌管之事務。雖與全州之利害

攸關。而由該地方之人民選舉。一旦既經選舉之後。則殆不受中央政府之監督。而得自由行其職務。是以對於地方官。而有指揮監督權者。實極罕覯。其間唯事之利害。影響全州之時。如須從統一之方針。而施行之者。或因地方的活動。使州之課稅。不得平均。則中央政府。往往行使監督。然此種監督方法。則至今未得完全耳。如紐約州之知事。對於若干從事於地方之官吏。即執行官、地方檢察官、貧民監督官。得行使限制的懲戒權。即其例也。其他郡之會計。同時兼郡及州之財務官者。昔日本可用同一之法監督之。然現今當視作例外矣。又在紐約州。於衛生行政。州之衛生局。對地方衛生局。有種種之監督權。千八百八十五年公共衛生條令第二節第五節第八節參照於教育行政。州之公共教育監督官。關於小學校之事項。亦有同一或較大之監督權。千八百六十四年學校法律第一章第十八節及第十二章參照（此教育行政之監督。非特紐約有然。大抵各州亦無不如是。）又於稅務行政。因平均郡及州之課稅評價額。使一邑或一郡之查稅官。低廉評定該邑或該郡課稅財產之價格。或於分配州若郡課稅時。使此邑之負擔。由彼邑代為負擔。其若干分。此種方法。亦有行之者。不過其例甚為罕見耳。顧林氏租稅論第二版第四百二十一頁至第四百四十七頁

第二款 地方行政組織之分權制

中央政府對於地方官之行為。其監督之薄弱。既如上述。且不僅此也。卽一地方區劃內之行政。亦非集權之制。地方官之間。亦無行政監督權之可言也。此由郡官卽監視官及委員等之權力觀之。章章較著者也。蓋地方官之於地方官。互相獨立。乃美國地方行政制度之通則。其間唯市之行政。頗具集權制之規模。當視作例外耳。夫近世美國市制之變遷。其最著者。卽漸趨於集權。市長之權力。日益增加。前既詳言之矣。然通例市之官吏。從屬於市長者少。而從屬於市長及市會之聯合權力者多也。

抑美之地方行政制度。從行政上觀察之。所以趨於極端之分權制者。實以地方團體之權力。及地方區劃之官吏之權力。皆詳細列舉於條令之中。無中央的行政監督。或地方的行政監督之必要。易詞以言之。卽立法部對於一切事項。既有綿密之規定。則州之中央政府。或上級之地方機關。實無發布行政上訓令之餘地。而違犯官職上之義務者。又得加以刑法上之制裁。由普通之刑事裁判所執行之。其於保持行政之効

力若公平。已極完備。強大之行政監督。實無相需之勢也。

第三節 非專務官

美國地方行政制度之第三特質。即通於美國行政全體之特質。所謂非專務官是也。夫非專務官云者。言其官吏非以就官職爲專業之謂也。故其官吏。通例無俸給。不過按日與以津貼。且其數極菲。尙不及中等勞動者所獲之工價。其任期又極短。任滿之後。即須復其本業。故官吏之於社會。決不能別成爲一階級。而社會自治之觀念。即由是發生。自治制之名稱。亦即肇基於此乎。官吏之任期既短。斷無反輿論。失民心之虞。則又本制度唯一之所長也。抑對於非專務官。有一例外。即市府之官吏是也。蓋市府之行政上。頗有非得專務官。則不能舉事者。故市之官吏。多與以俸給。且其任期亦較長。是又不可不知耳。

官吏之無報酬。既如上述。而昔日則不僅無報酬。且爲義務制。此殆由英國之行政制度上。向來視行政官吏之職務。與陪審官若軍隊之職務無殊。而爲一種義務。美國倣行之。故如是耳。雖然。現今大抵已改用任意制。其間唯紐約在十九世紀末葉。對於地

方官吏之職務。仍採義務制。凡拒絕任務者。得課以五十元之罰。如監視官。邑書記。查稅官。道路委員。及貧民監督官等皆是也。但千八百九十年。已由法律改正之。現今亦爲任意制矣。參照千八百九十年之法律第五百六十九章

第五章 英國之地方行政

第一節 自十七世紀至今之沿革

第一款 舊制之缺點

十七世紀以前。英國之地方行政制度。既如前章所言。本編第一章參照由州知事之行政。一變而爲治安推事之行政。地方行政之總監督權。握於治安推事之手。雖爲地方自治之權輿。然無近世所謂代議的性質者也。迨千八百三十年。改正救貧稅。地方之稅額。由是大增。地方之財政。日益重要。而關於地方稅。不可不以發言權賦與納稅者之思想。卽由是而興。加以當日汽機之發明。工業上大受影響。一切製造。昔之用人力者。今均改用蒸汽力。市府人口。日益增加。而動產所有者之工商業家。遂別爲一階級。而占市府中之重要位置矣。由此變遷所生之結果。其最著者。爲國會代議制。卽依千八百

三十二年之有名改革案。而成立者也。據此改革案而言。則政治權力之中樞。昔日操諸貴族與紳士之手者。今則一變而歸於中等社會。而此新得政權之羣衆。欲擴自己之勢力。則於地方上。不得不別設新規之地方行政。以鞏固其權力。乃自然之趨勢也。夫市府行政之弊。既如上述。始則因國王欲左右國會之代表。干涉市府之選舉。而貴族繼之。故市府之組織。及其制度。均大背行政上之原則。市民大有不堪其弊之狀。且在千八百三十二年以前。因救貧稅之增加。地方機關。往往以貧民救助之重任。使各地方負擔。而對於進步的工業社會。施行正反對之複雜住居法。然欲行此改革。非組織全國統一之行政制度。即不能見諸實行。而欲實行之。更非廣行中央監督。萬難奏效。顧在理論上。治安推事。本立於中央指揮之下。似治安推事。苟不遵中央之訓令。即不難罷免之。而其實不然。治安推事之於社會上。政治上。其位置既高。則中央政府。雖得發布訓令。然其効力極形薄弱。欲強行之。殊爲困難。何則。蓋治安推事。本爲無俸給之官。免職之威嚇。不足以動其念慮故也。是以英之近世史中。罷免治安推事之事。甚爲罕見。而發訓令之權。亦遂有名無實矣。(註)

(註)威廉三世之時代。蘇墨司卿欲藉罷免權。強迫治安推事。大受世論之攻擊。自是以後。內閣即無敢爲此事者矣。參照谷賴司氏英國行政法千八百八十四年版第三百八十九頁

第二款 千八百三十四年及千八百三十五年之改革

改革案通過之後。第一次成立之新國會。因上述之理由。其最初通過者。即救貧法之施行。及市政之調查二事。而於千八百三十三年。任命彼有名之救貧委員。使之執行。而以千八百三十四年公布之。此等公布書。評者以爲微特英國。實萬國社會史上。應大書特書者也。參照千八百八十一年福魯氏救貧法第七十五頁據此報告書之所載。其計畫約分二事。一爲使地方之納稅者出代表。一爲構成屬於中央監督之地方行政制度。而此二者。終於千八百三十四年。因救貧法改正條令。見諸實施。夫在舊制之下。乃集合若干負擔救助貧民義務之區劃。而爲聯合區。每聯合區內。置監督會。The Board of Poor-law (Institutions) 由區內人民所選之監督等組織之。其權限不過決議應消費之金額。其監督官則與舊制之各項官職無異。不受俸給者也。而此次之改革案反之。在昔由無俸之監督官。及治安推事所掌之行政細務。今均改由有俸之屬官管理。且監督會及

一切官吏皆受倫敦中央救貧法事務局之行政監督。至於施行此監督之理由。約分三端。

(第一) 欲革舊日地方自私之積弊也。蓋從新制而論。縱令地方團體。欲脫其由法律所命之負擔之一部。有中央監督。不難制止。使其遵行。

(第二) 欲官吏之稱職也。蓋在新制之下。對於官吏之品學。亦與舊制同無確實之擔保。

(第三) 欲統一全國之行政也。

社會之要務。既日增加。則行政機關之增設。殆事實上當然之結果。英國是等增設之機關其組織之法。與救貧法施行之機關無異。而郡之組織。亦以同一之計畫改正之。又以調查市府積弊。因知欲改革市政。非使市府之組織。爲市府行政上有力之機關。不能達其目的。於是任命委員。研究市政。於千八百三十五年。參酌研究委員之報告。頒發市府條令。一洗舊日特許狀之積弊。納全國市府的組織。於統一的規則之中。此市府之組織法。復以千八百八十八年之地方政治條令。郡之組織上。亦得適用之矣。

英之地方行政。經此番改革以後。治安推事大失其舊有之權力。其行政職務大抵移諸由改革法律所設之特別行政官。但司法職務則保留未失。而實際上或更由是增加。此在合衆國亦大抵相同者也。

第三款 現今治安推事之位置

英國之法律上自來於司法行政之區別頗無明瞭之標準。故近來雖有使此二種事務分離之計畫。然其現制度上之治安推事。倘從大陸諸國之法律觀念而言。其職掌之應屬於行政範圍者甚覺不少。魏克蘭氏著推事手錄第一章安遜氏著憲法規則及慣例第二卷第二百三十七頁參照 此在合衆國之治安推事亦大抵如是也。夫治安推事者。保護治安之人也。當維持治安之際。有拘束暴行者之權。對於一切犯罪得行豫審。即重罪亦然。若於小法庭或特別法庭。Police or Special Sessions 則更得獨立判決輕微犯罪。其行判決。通例不用陪審官。

司徒氏著小法庭治安推事訴訟手續第九版第一部參照 (註)

(註) 治安推事於細微之事件。則於州中各地方之小法庭單獨行之。於重要之事件則於四期法庭。每年會合四次。以行裁判。

會合全州推事於四期法庭 (Quarterly Sessions) 佐以陪審官則構成初級刑事裁判所

不加陪審官則構成行政控訴院得受理對於單獨推事於小法庭所下之命令及宣

告司密斯氏著四期法庭慣行千八百八十二年版第四頁及本書第二卷第六編第二部第五章第二節參照治安推事之此種職務於司

法行政之特質兼而有之即性質上雖為行政職務而於形式上與司法的職務又無

區別也抑英國行政法於分科一事甚形密緻其規則對於人民於某事之可為某事

之不可為得直接命令之而此等命令有刑法上之罰以制裁之其處罰權則委任於

有警察推事之資格之治安推事詳見第二卷第五編第二章第一節是以英國至今其治安推事之

警察權仍非常闊大其間唯市府情形稍有不同多不用治安推事而以有俸之推事

及其他所謂「立可德」之有俸官 Recorder 代之此在合衆國亦同然也魏克蘭氏書第六頁普洛

賓氏著合衆國地方政治及租稅論第三十一頁第三十二頁參照

治安推事之職務除上述之兼具司法行政之特質者外尙有純粹之行政事務焉蓋

委任治安推事施行之法律其形式大抵為單純之命令無公布於人民者且更有不

得不委任於彼之事項如貧民救卹及衛生上之官吏罷免地方稅之賦課決定其他

事件之法律上。或事實上之疑問。卽其例也。而治安推事對於此等項之行為。與前述之行為異趣。其裁決乃法律違反之宣告。不能繼之以處罰。不過於當然應爲之事。以命令之形式。而使其行之耳。故推事於此。謂之爲司法官。寧謂之爲行政官。其行為則無論於形式上。於實質上。皆有行政行為之特質。其行為非判決爭論。不過因施行政治之必要。命其爲某某事而已耳。司徒氏書第二部本書第二卷
第五篇第二章第二節參照此事在合衆國亦大約相同。

又治安推事。於特別之小法庭。更有任命若干地方下級官之權。如貧民監督官。（但職務上之監督官。不在此限。）及無俸警察官。卽是也。屬於地方掌管之各種內務行政。治安推事亦有掌管之權。如關於道路之重要事項。（此種權限。因新設郡會而被奪者固多。然現今仍保留者亦不少。）改正陪審官資格人民簿。或許可之。以及酒類販賣之許可。皆其例也。至於警察行政。則自千八百八十八年。頒發地方政治條令以後。其權亦頗大矣。參照次節
第二款

第二節 郡制

第一款 郡會之組織

據英國千八百八十八年地方政治條令。凡以行政上之目的所區劃之各郡。應設郡會。此郡會之議員。由州民之每年有十磅以上之純價格之土地占有者。及無價格限制之家屋占有者。選舉之。維克多利亞五十年條令第十章黑爾伯特氏堅京氏同著通常議員必摺錄第二頁參照。此郡會乃取則於據千八百三十五年之市府條令。所組織之市會者。由通常議員。Councillors 長老議員。Aldermen 及議長組織之。維克多利亞五十年條令第四十一節參照。而凡郡會議員之選舉人。國會議員之選舉人。住居於州之十五英里以內。每年占有一定之價格之財產者。或因救助貧民。而納定額之稅者。均有被選為州會議員之資格。每年占有一千磅之財產或納十五磅之救貧稅者議員之任期三年。通常議員皆同時退職。維克多利亞五十年條令第四十一節參照。長老議員之數。為通常議員三分之一。而凡有州會議員之資格者。均得為長老議員。然實際之習慣與都市 The Municipal Borough 同。大抵由通常議員為之。長老議員之任期為六年。而每二年改選半數。由郡會選舉之。

郡會之議長。其位置與都市之市長同。亦由郡會選舉之。凡有爲郡會通常議員之資格者。均得被選爲議長。但仍採用都市之習慣。由長老議員中選舉之。議長之任期一年。在職務上爲治安推事。議長有受報酬之權。其額由郡會定之。其他議員均無報酬。故就職與否。可以任意。似非採用義務制者也。

第二款 郡會之權力

郡會之權義大別之有二種。一曰對於郡官職務之權義。二曰對於郡之行政職務之權義。郡會於郡官之組織上有闊大之權力。但郡會計官等。則另以條令規定之。郡會有任命郡官。罷免郡官。指揮郡官。以及確定此等官吏俸給之權。其間唯警察行政。係由郡會議員中所指定之委員。及四期法庭所任命之治安推事。組織聯合會。以掌管之。故會州無任免郡警察官之權力。郡會對於郡之行政職務之權。約分三端。

第一對於王國行政全體之權力。此種權力。以條令爲根據。即條令往往以關於全國之事項。使地方機關掌管之。其間尤以地方政治條令爲最著。蓋該條令中。甚不乏奪其他地方機關之權。而賦與郡會之規定也。其地方機關之權力。未被奪於該條令者。

唯人口一萬以上之都市而已。而其所以然者。則以英之地方行政。自經此次改革。全國皆認郡會。及人口一萬以上之都市之市會。爲地方機關故也。

第二、掌管全郡事務之權力。蓋郡會爲郡之唯一機關。凡與郡之團體。有關係之事務。無不集中於此。如議決種種規則。發布警察命令。關於一切道路之監督。主要道路之管理。以及管理郡之財政。於特定之目的。編成豫算。徵收租稅。所有財產。若公債之目的。已爲法律所承認。且有借債之權。皆其例也。此諸權力。尤以關於財政者爲最重要。唯在英國支配郡會權力之原則。亦與合衆國同。其權力以國會依條令所列舉者爲限。苟不遵據條令。則無論何事。均不得行之。蓋國會之以權力。賦與郡會也。以國會視爲適於郡之掌管者。爲限在郡會自身。是否以爲有利。非所計也。且其事項。亦無論其關於全國。或關於一地方。苟爲條令之所列舉者。則郡會皆得掌管之也。

第三、對於郡以下之地方機關。及地方區劃之行爲之權力。夫今世紀之英國。其地方組織。漸趨中央集權者。實由於地方區劃及地方官吏之行爲。均有嚴重之中央監督也。如各小行政區劃之地方機關。自千八百八十八年以來。大抵受倫敦中央諸官府

之指揮監督。卽其例也。唯此中央集權。頗受世人之非難。故千八百八十八年之地方政治條令特規定最重要之中央監督機關。倫敦地方政務局。得根據曾經國會認可之臨時命令。將地方政務局及其他中央官廳。對於地方諸機關所有之監督權。交付郡會也。(註)

(註)地方政務局者。千八百七十一年。併合救貧事務局。及公共衛生局。而成者也。又千八百八十八年之地方政治條令。曾規定郡會有整理地方區劃經界之權。卽當地方區劃之經界。淆亂不明時。郡會得分劃之。使其經界分明是也。

第三節 郡之小區劃之屬於村部者

第一款 區劃之混雜

郡以下之區劃。混雜萬狀。「所謂巴力胥」Barrow者。原爲郡內唯一之村部區劃。然爾後以其他種種需要。另組織之新區劃。并設置新機關者。其例甚多。此等新區劃。通例以「巴力胥」爲基礎。然「巴力胥」與郡之間。自來卽有一種特別之關係。故現今縱令另行組織新區劃。然對於郡絕無土地上之關係。蓋「巴力胥」者。非包函於一相聯之

藩籬中之區劃也。當千八百七十三年一郡會區爲七十以上之「巴力胥」而一「巴力胥」於其境域外更有十斷片。加馬司氏地方政治論第三十三頁參照如千八百三十四年組織聯合區時以「巴力胥」爲基礎聯合數「巴力胥」而構成一區。然因「巴力胥」往往橫斷郡之經界線故其聯合區亦即不免有橫斷郡經界線之事。據加氏之說當日郡計聯合區線者實占百八十一區云又千八百四十八年所組織之村部衛生區通例以聯合區之境界爲其境界而衛生區復分爲市部及村部之二種。凡以住民之集合體而組織者曰市部衛生區。其組織得包函二聯合區及數「巴力胥」。如是組織市部衛生區之後若聯合區之不能包函於其組織中者即名之曰村部衛生區。其後組織村部貧民監督官。即以之爲該村部衛生區之衛生官。逮至頒布教育條令則凡不屬於都市區域內之「巴力胥」或「巴力胥」之部分（指巴力胥之聯貫郡與都市者而言）悉編成學校區。而都市則更另自分割學校區。除以上之區劃外更有所謂國道區劃。Highways District 者。其區劃或爲「巴力胥」或爲「巴力胥」之聯合。或爲救貧聯合區。或爲都市種種不一。又有埋葬區劃。巡更及路燈區劃。而此最後各區劃自郡設立警察以來均

變爲路燈區劃。通例與村部「巴力胥」之境域相同。故以上各區劃均與「巴力胥」相重複。其間唯救貧「巴力胥」必以救貧聯合區爲基礎。乃唯一之例外也。然則於此等面積不相符合之區劃。欲以其間一切之行政事務。委任於一區劃內之機關。實事實上之不可能也。雖然。據今日之現狀而論。則行政職務中之最重要者。頗有使之歸於貧民監督會之傾向。吳賴德氏有言曰。

村部「巴力胥」住民之生活既屬於「巴力胥」。又屬於聯合區。亦屬於郡。或更有屬於於一道路之區劃者。是以彼等既受納稅者總集會 Vestry 學校事務會 School

Board 埋葬事務會 Burial Board 國道事務會 Highway Board 之支配。更須受

監督官治安推事之管轄。（此外郡會之支配。自不能免。）且有若干之細微事件。

應屬之於關係區劃。或關係機關者。則更複雜萬狀也。加馬司氏地方政治論第二十一頁參照

上述各種區劃之機關。均各有徵稅之權。或更有因收稅而另立特別之機關者。住民負擔課稅之繁雜。實難名狀。戈哲仙氏有言曰。「都計財產之評價格一千一百磅。每年所受之課稅要求書。平均八十七通。而一「巴力胥」對於十二先令四辨士之合計

額有曾派送查稅書八通者。其實例不必他指。余即曾受此八通查稅書之一人也。由是觀之。地方區劃之糶雜機關組織之糶雜調查課稅之糶雜。殆有通常人之想像所不能及者也。

雖然於此種糶雜糾紛之狀態。倘能指定左列各原則。則關於英國現今之地方政治。亦未始不可得其梗概也。

第二款 聯合區

千八百三十四年之條令。凡因貧民救助所組織之救貧「巴力胥」稱曰聯合區。此救貧「巴力胥」通例與宗教上之「巴力胥」同其境域。然亦不必盡然。各聯合區之上。有監督會。The Board of Guardians 其組織員半爲職務上之議員。半爲由地方上有選舉之人民所選之議員。參照谷賴司特氏自治論第七百二十七頁職務上之議員云者。住居聯合區內之治安推事也。然治安推事。鮮有參與聯合區內之行政事務者。被選議員者。由聯合區內之各「巴力胥」所選者也。當組織聯合區時。「巴力胥」各應其人口之數。出相當之議員。其有選舉權者。則各「巴力胥」內之財產所有者。及納稅者也。其選舉法爲複

數投票制有五十磅以下之納稅財產者。投一票。有五十磅以上。百磅以下者。投二票。而納稅財產在二百五十磅或二百五十磅以上得投至六票。又以投票者。不限於所有財產即占有財產者。亦得投票。是以有一人而得投十二票者。唯十二票以上。則不能再增耳。谷頓司特自治論第七百二十三頁參照監督會得倫敦地方政務局之認可後。得任命一切必要之屬官。然罷免之權。操諸地方政務局。故地方政務局於監督會之行政上。實有甚大之行政監督權者也。監督會設置之目的。固在掌管救貧法施行事務。然自該會設立以來。兼管其他行政事務之權。實日益增加。如村部衛生區。既以監督會爲衛生機關。自聯合區之村部選出之監督等。概爲聯合區內。村部衛生區之衛生官也。監督會更往往爲關於村部道路之機關。蓋「巴力胥」原爲道路區劃。然因謀道路區與聯合區之經界劃一。則往往聯合大道路區。而此等區內之道路事務。其掌管之權。均在監督會也。又凡委任於監督等之事務。通例由監督任命官吏。使之掌管。此習慣積之既久。遂致監督會成爲合議團體。其主要之職務。皆爲被委任之事業。而在徵收必要之金錢。大抵執行細事者。皆爲屬官。多屬於倫敦地方政務局之監督。且有受俸給之

權與從前治安推事之行政。用非專門的地方分權制者。大相異趣。又監督會之行政費。由地方稅及郡會所賦與之國稅支付之。地方稅者。救貧稅衛生稅。道路稅是也。皆由組織聯合區之「巴力胥」負擔之。郡會所賦與之國稅者。本爲中央政府應徵收之稅。因分配於聯合區及其他區劃之故。而交付於郡會者之謂也。雖然郡會之以此等國稅分配於聯合區或其他之區劃。必須遵據各條令中所規定之規則。及受中央政府所發給之證書後。始得實行分配。不能擅自行使之也。參照千八百八十八年之地方政治條令

第三款 「巴力胥」

聯合區之下有「巴力胥」。然此區劃。自聯合區成立以來。其價值日益減削。延至今日。在地方政治上。不過爲租稅及選舉之區劃而已。而以市團體之資格。對於住民之福利。有施行種種有特別關係之免許規則之權。如浴場規則。洗濯所規則。埋葬規則。巡更及路燈規則。公共圖書館規則。公共的改良規則。卽其類也。但巡更及路燈規則。今僅適用於「巴力胥」之路燈。其關於巡更之部分。業已廢止。其効力矣。加馬司氏地方政治論第四十

二頁第四十三頁柏特氏及堅京氏郡會議員摘要參照「巴力胥」採用上舉各規則時。由「巴力胥」所任命之檢

查官及委員會實施之。而「巴力胥」之組織約如左舉「巴力胥」之議事機關。以納稅者之總集會。對上述諸規則之採用。及屬於「巴力胥」管轄內之事件。均有決議之權。而此總集會。分爲二種。一爲由「巴力胥」之納稅者之總數構成者。一爲特選之代表納稅者所構成者。而前者之納稅者。其投票方法。與聯合區畧同。卽有五十磅以下之評價財產者得投一票。五十磅乃至七十五磅者投二票。由是遞加。至百二十五磅。則得投六票。其與聯合區相異者。則所有與占有之資格。不能分計。故一人至多僅能投六票。不能如前述之聯合會。每人得投十二票也。「巴力胥」有貧民監督官二人。由治安推事任命之。「巴力胥」若同時爲宗教上之「巴力胥」時。則由納稅者之總集會。選舉寺宰二人。以司貧民監督官之職務。此貧民監督官。其主要之職務。原爲救卹貧民。然此等事務早已歸於聯合區之貧民監督。及其屬官。故現今各「巴力胥」之貧民監督官。其最重之職務。在對於「巴力胥」之納稅者。徵收其所負擔之「巴力胥」經費。不過救貧稅亦多附帶於此項課稅之中。是以「巴力胥」之行政經費。實際必由救貧稅項下支付。而「巴力胥」之貧民監督官。亦遂爲地方收稅吏矣。此外尙有設置有俸之

貧民監督佐治員。及有俸之收稅吏者。但其例不多耳。「巴力胥」之組織。略盡於此。然此非特村部而已。卽市部亦無不然。唯市部之「巴力胥」其位置不及村部之重要耳。
(註)

(註)而其所以然者。則因村部之「巴力胥」得實施前述之各種免許規則故也。又村部之「巴力胥」皆爲學校區。其在有美國派之公立學校之處。大抵組織學務會 (School Board) 其組織之法。與聯合區之監督會大同小異。其不同者。不過對於宗教上之少數者。有少數者代表之設備耳。

千八百九十三年。有對於議會提出改革「巴力胥」組織之議案者。其目的在組織「巴力胥」會議。與議員由「巴力胥」之人民選舉之使「巴力胥」之政治。而爲純粹的代議政治。更欲改監督會爲區會 (District Council) 及廢止複數投票法。倘此案當日能通過。見諸實行。則「巴力胥」之組織。必較鞏固。「巴力胥」之事務。亦必增加。可使地方制度歸於單簡。以祛向來綵雜之弊。此種結果。實吾人深信不疑者也。
千八百九十三年五月九日評

第四節 郡之小區劃之屬於市部者

英之市有二種。一曰都市。Borough or City。二曰市部衛生區。或改良規則施行區。Improvement Act Districts 而都市之大者。在行政上殆全脫離郡機關之管轄。另行組織市之機關。以爲郡之機關。此事規定於千八百八十八年之政治條令中。今請分述如次。參照政治條令第三十一節第三款

第一款 都市

英之市制。自千八百三十五年。頒發市府條令以來。始全國統一。昔日舊市府之組織。一掃而空。實英國市制上之一大改革也。此市府條令。乃經精密之調查後。始行通過者。其規定甚形適當。凡欲爲市府之地方。所要求之條件。大抵具備。現今國王。依地方選舉人之要求。得於樞密院令。將附帶於市府之特權。賦與於都市。而舊來之原則。依然存在。市府之權力。頗有限制。除關於地方之事務外。餘無他權。中央行政部。以一般行政上之目的。而使用市府之機關者。其例甚形罕見。如市之貧民救卹事務。全存於聯合區貧民監督官之手。市會不得干與及之。其在學校行政亦然。凡有公立學校之

處。均有學務會一切學校事務。均由該會掌管。其學務會之組織。與村部「巴力胥」之學務會同。由都市之學校區選舉之。卽其例也。故英國都市之事務。除管理財產。及國會依特別之條令。賦與之特別權力外。殆無其他事務之可言。雖然上舉之行爲。其範圍甚廣。縱令限於條令之所列舉。然其純然之地方事務。屬於都市之管轄者。實較多於美國市府之團體也。

千八百三十五年之法律。及其後所制定關於市府之各種法律。大抵皆編入千八百八十二年之市府條令彙纂 *The Consolidated Municipal Corporations Act* 此實支配現今都市之唯一條令也。蓋千八百八十二年之條令。乃繼續千八百三十五年之條令所採用之組織法者。其市府唯一之機關。曰評議會。前述英國市制之沿革時。業已詳言之矣。當時之市會。由市長、長老、及通常議員 *The Mayor, Aldermen, and Councilors* 組織之。通常議員。由市民 *The Burgesses* 卽有市之特權者選舉之。其特權由納稅而取得。而凡土地所有者。及土地占有者。均應納稅。故住居住市內半年以上之戶主。無不有選舉權。不過戶主。或所有者之意義。據裁判所之解釋。則僅有居住之一

事。不得享有特權。是以現今非在市內。享有永久土地所有權者。不得參與選舉也。又通常議員選舉者。雖以市民爲限。然所謂市民者。不限於住居都市之內。卽住居距市十五英里之處。若其所有之財產。在市之區域內。則亦可據其所納之稅額。享有選舉權。參照千八百八十二年市府條令第十一節 通常議員之任期爲三年。而每年之退職者。居總額三分之一。市會議員之選舉。採用濠太利亞州之祕密投票法。以千八百七十二年之祕密投票條令 The Ballot Act 規定之。選舉者。應記錄於名簿。長老議員之額。居通常議員三分之一。而由通常議員選舉之。至於被選者之應出於通常議員與否。在法律上雖無明示之規定。然實際則必由通常議員中選舉之也。其任期爲六年。而每三年退職總額之半。市長。通例由長老中選舉之。然此亦非法律上之所要求。其任期爲一年。市長及退職市長。在職務上均爲治安推事。市長於市會議員之中。獨享受報酬之權。故市長被選後。倘有拒絕職務者。得課以罰。乃採用義務制者也。決定市長之報酬額者。市會是也。

都市會議。對於市官之職務上。其權甚大。所有任命罷免及指揮之權。均操諸會議。且

有任意設置新官職。及確定其俸給之權。而對於市行政之監督。猶爲圓滿無缺。在法律之範圍內。得決定都市所掌之一切行政事務。如決定煤氣製造所之設立維持。及決定都市區域內軌道之設置管理。或因維持市之行政。而確定其應徵收之稅額。以及管理市之財產。皆其例也。(註)

(註)此處所舉各權力。多未於規定千八百八十二年之條令中。而規定於其他之條令者。不可不知也。參照普洛賓氏合衆王國地方政治及租稅論第二百八十一頁

抑英之市制。一方面既以純然之地方事務。許市府自理。而於他一方面。則使倫敦之中央各部。對於市之機關及其官吏。有關大之監督權。而其間財務部。及地方政務局之監督。尤爲顯著矣。夫市會之位置。既如上述。於決議事務。與執行事務之間。實無何等之區別。凡一切之地方行政事務。均以都市會議。爲唯一之掌管機關。其因監督行政上之瑣務。通例由市會中分設各部委員。使之各掌一部。或兼理一部以上之事務。而無美國市府之各種行政機關。參照千八百八十二年市府條令第二十二節但近來因警察事務。有巡警委員。The Watch Committee之設。而以都市之警察行政。使之掌管。又各部委員之下。

設有屬官一人。使之施行市會及其他委員之命令及指揮。如於警察行政。而有警察監督。Superintendent of Police 卽其例也。

又市府會議。本爲純然之市府機關。然以千八百七十五年之公共衛生條令。使之兼理衛生事務。故現在之市府會議。實兼有衛生機關之資格者也。其在有公立學校之市府。則市府會議。更有特別獨立之學務會。此學務會依據學務選舉法選舉之。卽選舉人於納稅者外。因代表宗教上之少數者。別有代表少數者之選舉人。其在無公立學校。由學校區維持之市府。則有市府會議之就學勵行委員。A School Attendance Committee 監視強迫教育條令之實施。此委員若在學校區之境界。與都市之境界不同之處。則由聯合區之貧民監督。或市部衛生區之地方官任命之。及教育論第百

參照
十三頁

第二款 地方政治區

英國以千八百七十二年之條令。分割衛生區。而現今支配之法律。則千八百七十五年之公共衛生條令彙纂也。據該條令。可分村部衛生區。及市部衛生區之二種。而前

者以不能編入市部衛生區之救貧聯合區之地方組織之。後者以市府或倫敦地方
政務局所宣言之市部衛生區或地方政治區之人民集合體組織之。其他更有依特
別條令而組織之市部衛生區。稱曰改良規則施行區 Improvement Act Districts
者。乃特別之組織也。此等區劃皆支配於特別之免許狀。其間關於市府之說明。前既
已言之。故於本款應說明者。唯支配於千八百七十五年之公共衛生條令彙纂之地
方政治區耳。地方政治區或市部衛生區之事務。由地方衛生事務會掌管之。衛生事
務會者。用複數投票法。由納稅者及財產所有者所選之會員而組織者也。其會員之
任期三年。而每年之退職居三分之一。退職議員得再被選。此衛生事務會之在衛生
區內。其權力與都市會議之在都市同。對於區內之屬官有完全之監督權。於區內之
一切事務。有決定之權。但不能管理區內之警察官。因警察官乃郡警察機關之一部。
當受郡警察機關之監督故也。要而言之。此種地方政治區與都市無異。僅有管轄純
然之地方事務之權。除一般行政中之關於衛生者外。於國中一般之行政。并無干預
之權也。例如區內之公共救卹行政。則由聯合區貧民監督官掌之。公立學校之事務。

則有「巴力胥」之學校區掌管。與地方政治區毫無關係。然則此種地方政治區之主要職務。亦不過管理市街。修飾市區。及公共衛生之保護而已耳。又此政治區與都市相同。往往受中央之行政監督。然此必與財務行政之重要條令有關。所以防濫用浪費之弊也。

第五節 中央行政監督

中央政府對於地方之行政監督權。近年以來。因地方之權力日益增加。頗形減削。不過得依左舉各法。以行使之耳。

第一款 行爲之裁可

地方機關之行爲。有須經中央政府之裁可後。始能發生効力者。如地方機關。因整理地方事務。雖有發布警察命令。於一定之限制內。附以制裁之權。然施行此等命令之前。必須經樞密院、財務部、或地方政務局之裁可。又關於財務行政之重要行爲。如募集地方公債。須經財務部、或地方政務局之裁可。皆其例也。此外根據工匠住屋條令。都市有改良地方之大計畫時。通例於適用此條令之決議。必先經地方政務局之認

可。然其認可須再經國會裁可。然後能發生効力。亦其例之一也。

第二款 會計之檢查

除都市之外。大抵各地方機關之會計。均須受中央政府之檢查。而使其以計算書。呈交倫敦地方政務局。地方政務局。因檢查此等計算書。得分全國爲若干之會計檢查區。區各置地方檢察官。使之屬於本局監督之下。而此檢查官。於地方官違反法律之規定。支出款項時。有拒絕金錢交付之權利。唯受其拒絕者。得控訴於地方政務局耳。都市之會計。不受中央之檢查。另有都市之會計檢查官。以司其事。都市會計檢查官。都計三人。其由市民選者二人。自餘之一人。由市長任命之。所謂市長之會計檢查官。The Mayor's Auditor 是也。

第三款 強制權

千八百三十四年以來。改革地方政治之理由。決非一端。然使各地方少辦關於全國一般之事務。以防其疏於地方之事務。不能專注於地方之利益幸福。實其理由之最主要者也。故自改革以來。因施行中央之行政監督。而使中央行政部。對於怠於地方

之職務者。得強制其遂行法律所命之職務。而其間對於救貧行政。衛生行政。以及公共教育行政。所施之強制。尤形強硬。於救貧行政。地方政務局。得制定聯合區之貧民監督會。不得不遵守之管理規則。且有強制監督官等。使其備辦貧民必要之供給。於衛生行政。地方政務局。得強制地方機關。使其行公共衛生上必要之設備。倘地方機關。不從其強制時。則地方政務局。得任命臨時委員。代執行之。委員之費用。得依課稅之法。由地方納稅者徵收之。於教育行政。則教育部。即樞密院中之教育委員。倘以爲私立學校。設備不完全。與政府之要求。不能符合。得命其組織學務會。The School Board 此學務會。因設立公立學校。及維持之。有徵收課稅。及募集公債之權。此種由學務會所設之學校。稱曰「會立學校」Board School 若地方於此。不爲相當之處置。則教育部得以強制衛生行政之法。而處分之。其在正式之都市。據上所言。大抵不掌管救貧行政。教育行政。又於衛生行政。則與他之地方衛生會同。由屬於倫敦地方政務局監督下之地方機關掌管之。故上述之強制法。無論於市部之區劃。村部之區劃。凡與一般之福利有關之行政事務。均得行使之也。

第四款 懲戒權

中央政府對於地方行政。除上述之監督法外。尚有懲戒地方官吏之權。如倫敦地方政務局。有確認救貧監督會。得任命其屬官之權。及自行罷免此等屬官之權。卽其例也。蓋舊制貧民監督官。及治安推事。對於地方之權力。太無限制。地方政治之敗壞。悉由於此。故欲施革改。則非使貧民行政。置於中央監督之下。切實施行。決不足以補救之也。

第五款 補助金給與之檢查

補助金給與者。中央政府或郡會。根據法律之規定。因助補行政職務。如警察行政之類。以若干之金錢。給與地方機關之謂也。中央政府對此等給與。有檢查之權。倘其職務。尙未達法律所規定之標準。則得中止金錢之發給。然則中央政府。訴諸地方之私益。爲保持行政上之効力及其統一。其監督之權。頗形闊大也。

第六節 一般之特質

英國地方制度一般之特質。與合衆國地方制度之特質相同。立法部之規定地方之

權力也。概用列舉法。且於其行爲上。有頗大之監督權。然二國亦有相異者。卽行使監督之方法是也。其在合衆國。凡關於地方一切之立法。其程序大抵與一般之立法無異。概適用同一之規則。卽地方之議案。必先付相當之委員。使之審查。而委員或審問利害關係者。或不審問利害關係者。均可自由決擇。然必須經過常數之讀會。卽三讀會。此美國通常之程序也。而英國反是。立法部之於私議案。及地方議案。決不能依通常之立法程序通過之。故英國議會。另設有特別之程序。凡關於地方之一切立法案。均須依此特別之程序。且有所謂條款法律 (Clauses Acts) 者。凡特別議案及地方議案。必須插入重要之條件。又通過此等議案時。須通知利害關係者。及使特別委員。詳細審查之。而審查之時。或採律師之說。或召集證人。而行審問。更有多數之地方議案。須得地方政務局。或其他中央各部之認可者。自此種制度發達以來。法律社會中。別生出所謂議會律師 (Parliamentary Barristers) 之一種階級。其專職在對於地方議案及私議案之審查委員。而代表利害關係者。猶之律師對於裁判官。而代表原被告也。英美二國之地方行政制度。其相同之點。既如上述。然其相異之點。亦頗不乏。今試舉

其重要者言之。則地方組織之採用集權制中央行政監督之強大。及地方區劃之糅雜皆是也。而中央行政監督。英國所以強大者。實由於英之地方團體。其權力較大於美也。唯於此有應注意者。英之地方團體。其權力雖大。然以條令之所列舉者爲限。實無異於美也。美國於地方行政上之計畫。大抵欲舉地方行政上一切之權力。付之於郡若邑。或屬於邑之區劃內之學校區。現已告大成功矣。而英國則以各種之地方區劃。糅雜糾紛。各部之行政。大抵各有地方之區劃。且各有特別之行政組織。此實英國地方行政制度上最大之缺點。但近來已漸有歸於單純之傾向耳。

今於此尙有望讀者注意之一事。無他。卽根據千八百八十八年之條令。新設之倫敦郡。The County of London 不能適用上述之制度是也。蓋此倫敦郡與英國普通之郡。相異之處甚多。一言以蔽之。則其形式。至今仍繼續中世之舊制。乃一種特別之組織。無研究之價值者也。

第六章 法蘭西之地方行政

第一節 大陸一般之方法

在大陸諸國之使地方參與行政事務也。其方法大異於英美。彼之於行政事務。必先分爲中央行政事務。及地方行政事務之二種。而前者於地方區劃。則使視作中央官吏之官吏掌管之。後者則令地方團體自行掌管。或由其吏員掌管之。而地方團體之吏員。雖多受中央政府之監督。然與地方區劃之中央行政部代表者。絕然分爲兩途。而另爲一種類。由此制度而言。立法部每憑一般之許與法。以權力賦與地方。其行使該權力時。必受中央行政部之監督。而立法部決不似英美之立法部。對於地方團體之事務。而詳細列舉之。其條令之所規定者。不過地方行政之原則。若施行細目。則使地方團體自由決議。故立法部但言地方團體。可掌管地方事務。或言已成立團體之某地方區劃之重要機關。得依自己之裁斷。監督地方事務。至於地方事務之意義。若何。立法部檢閱法律。即可知某事之應屬於中央行政部之掌管。於是某某行政事務。應屬於地方之掌管。而不屬於中央之各部。其性質應視爲地方行政事務。亦不難一望而知矣。故地方團體之權力。決不似英美之限於列舉者。凡不顯違法律之規定。及法律之精神。則得從其所欲。依自己以爲適宜之方法而行使之。雖然。倘過於放任。則

難免侵害中央之管轄範圍。而有濫用妄行之慮。此在大陸諸國之制。所以必使地方團體受中央政府嚴重之監督。正爲此耳。

從單純之理論言之。以行政事務分配於中央及地方。應設二種之特別機關。一則使之掌職中央行政事務。一則使之掌職地方行政事務。而因中央行政所設之行政區劃。有與地方團體之區劃相同者。有不同者。雖然。是不過理論而已耳。其能依據此理論。毫無違迕而施行之者。甚罕見也。故法德二國。其中央之機關。既掌中央行政事務。又掌地方行政事務。而地方機關亦復相同。既須管理地方事務。又須兼管中央事務。不過縱使同一之機關。從事兩範圍之事務。然亦必於中央行爲。與地方行爲之間。劃一截然之界線。此中央行政監督。所以對於同一之機關。而視其事務之屬於中央。抑屬於地方。而異其監督之法也。

抑此制度。實胎孕於封建制度之中。蓋地方自治。乃封建制度之極則。而大陸之封建。實較英國更完美也。

第二節 法國地方行政制度之沿革

第一款 革命以前

法國土地之歸於統一也。由來久矣。彼柔弱之君主制。一變而爲獨立君主。其領土則當日所謂大侯國等之版圖。亦漸以獨立君主之發達。一變而爲法蘭西王國之諸州。此法國土地統一之概略也。封建時代。彼諸侯所掌管之行政事項。大抵爲王國行政之一部。由王之官吏掌管之。且此等官吏。無不立於嚴重監督之下。以行其職者。如監督官。The Intendant 及中央之國王參事院。卽當時唯一之監督機關也。監督官之制。創於大宰相李雪樓。及國王路易十三世時代。乃派往各州監視官吏之行動。而仍受國王參事院之指揮者也。倘因監督官之行爲。而被害者。得出訴於參事院。以求救濟。此實君主專制中央集權之結果。無論若何重要之地方官。決不能行動自由也。雖然。中央集權之度。縱已達極點。然彼享有「北德塔」Pays d'Etats 特權之地方。既有地方議會。則對於監督官之行爲。自能加以監督。又在大都會。其住民多享有選舉市官之權。亦漸成爲有效之習慣。此國王勵行中央集權之際。所以欲剝奪大都市此種特權也。當路易十六世。革命風潮正盛之際。王國之全部。均欲效「北德塔」之議會。設立州

議會。而其計未遂。逮千七百八十九年革命。既興行政制度。尤偏於中央集權。地方區劃。殆爲純粹之行政區劃。其以團體之資格。而享有權力者。實不多覯。此等地方區劃之行政事務。縱令不由國王任意任免之官吏掌管。亦必置於中央嚴重監督之下。要而言之。法之革命對於專制政體之根本的改革。其効甚微也。

第二款 革命之時代

法之革命。其目的謂之爲存於行政的改革。寧謂之爲存於社會的及政治的改革也。夫破壞專制君主制爲基礎之社會組織。採用人民於政治上有較優權力之政治的原則。雖爲世界革命之普通目的。然法國反是。於永久之行政改革上。除統一從前之制度外。別無措施。考厥理由。實以革命之目的。與專制君主制之目的。無所區別。其目的在破壞封建制度。從有特權之階級。剝奪其半政治的及社會的特權。免許耳。蓋專制君主制之弊。雖多原因。於是等特權及免許。然專制君主制之弊。實在其責任及與此相伴之義務。既遷於國王。其義務施行之經費。仍由納稅者負擔之。使此等特權及免許。繼續存在也。人民之不滿於專制君主制者。其原因不在君主制之政治。其性質

若何。實因其不能滿足人民欲廢封建特權之希望。是以我輩主張法之革命。其目的爲社會的。其間雖帶有政治的臭味。然決非行政的改革。正爲此耳。不觀彼千七百八十九年八月四日之夕乎。既廢封建時代之餘習。而革命之先導者。更於立憲會議。制定比例稅法。凡當日因居於有特權之階級。所得之免稅權。均由是剝奪。當此封建餘弊。一掃而空之際。倘立憲會議。建設行政制度。以地方政治之權。歸諸人民。是何異於自殺。以自絕其生機也。蓋當日人民之全體。久蟄伏於專制之下。慣受行政上政治上之保護。於參政之能力。形甚缺乏。倘於此驟施自治之制。其結果之不良。殆不難豫卜。故最初之革改。雖亦有採用分權之計畫。然成功難期。且招行政上之瓦解。政治効力之薄弱。其結果遂成爲五人政治。即千七百九十五年。至千七百九十九年之政治。迨拿破侖得勢。再組織之。然其成功。仍不得而期也。

第三款 拿破侖之立法

拿破侖之於法蘭西。實無異於日耳曼朝諸王之於英吉利。拿破侖者。設定法國地方制度之模型者也。當彼掌握政權之際。所通過之法律命令。在今日視之。固已受重大

之變化。然從大體言之。則今日地方行政制度之原則。仍存於拿破侖時代之法令中。也。拿破侖欲保持革命之社會的原則。於行政上及政治上。頗偏於中央集權之說。而其影響。則同情於社會上新制度者。無不可視爲主張中央集權之說者也。雖然。拿破侖以後。分權之說。進步亦速。其事始於王政復古之世。而以千八百八十四年之鄉村條令。 (The Communes Act of 1884 告大成功。註)

(註)關於採用分權制度之法令。其最著者。爲千八百三十三年六月二十二日。千八百三十一年三月二十一日。千八百六十六年七月十八日。千八百八十四年四月五日之法律。及千八百五十二年三月二十五日。千八百六十一年四月三十日之命令是也。參照都克洛克氏行政法第九十五頁以下

自是之後。地方區劃之最要者。無不有法人之資格。中央政府。除些少之監督外。概承認其有不可干涉之獨立作用範圍。唯是分權之制。雖逐漸進步。然法國之行政制度。至今仍保存拿破侖時代之舊原則。故從行政上觀察之。較之美之地方行政制度。仍不得不稱爲採用集權制者也。

第三節 縣

分全國爲若干縣。The Departments 縣者，一方面爲中央之行政區劃。而他方面爲地方團體者也。其爲行政區劃也。則有掌管與中央有關係之多數事務之權力。爲地方團體也。則有掌管團體固有事務之權力。且因掌管是等事務。得設置若干之官吏者也。(註)

(註)參照千八百二年二月之法律。此法律乃關於行政之拿破侖大法典也。

第一款 縣知事

各縣置縣知事。The Prefect 由內務大臣之推薦。而大統領任命之。參照千八百七十

日之命令。其俸給甚優。故其性質。乃以服務爲專業之專門官吏也。法律上於知事之資格。

未設何等之限制。大統領有任意取捨之權。蓋視其位置。純然屬於政治故也。伯拉克氏行政

字典第九百七十五頁第二十三節參照

知事於一縣中。既爲中央政府之代表者。且爲地方行政上之執行官。即一方爲中央之官吏。而他方更爲地方之官吏者也。其爲中央官吏。則受巴黎中央各部大臣之監督。對於國家之一切法令。及各大臣所發之訓令。均有切實施行。

之責。其在縣之區劃內掌管中央行政事務之多數官吏若在合衆國則往往須由中央政府直接任命。而法國則大抵由知事任命之。如監獄看守。小郵政局長。郵件遞送人。下級警察官。屬於郵政局之額外電報管理員。直接或間接從事稅務之官吏。國道監督官。小學校教員。皆其例也。知事對此等官吏。不但有任命權。且有指揮監督及罷免之權。又知事因整理一縣。或數鄉村之事項。有發布警察命令之權。但此權以曾受委任者爲限。何則。知事之命令。倘不根據條令之規定。則不能發生効力故也。知事於中央政府。起訴於裁判所。或被訴於裁判所時。得代表中央政府。以爲原告或被告。知事爲中央政府之代表者。對於縣內之鄉村地方行政。有關大之監督權。

知事之爲地方官也。於縣之區劃內。乃地方行政之執行官。得任命縣之官吏。發布縣之支付令。監督縣之財政。指揮縣之土木事務。編製縣之豫算（即歲入歲出之計算）及於裁判所而爲縣之代表者。知事之爲地方團體執行官。則有施行縣會決議之責。縣會者。於管理縣之事務。而與以最後決斷之機關也。

第二款 縣參事會

縣之機關知事之外。有縣參事會。The Council of the Prefecture 其議員。由大統領任命。有俸給。在職之時。不能從事他項職業。故在性質上。爲專門官吏。此參事會兼有行政參事會。及行政裁判所。兩種資格。其爲行政參事會也。則不可不條陳意見於知事。而知事於多數之事項。亦有諮詢參事會之義務。然此非謂知事。對於某種事件。必須依從參事會之意見而行也。蓋據法國一般之原則。凡行政行爲。既恐其責任之集中。而又恐獨裁之疏忽。故重要之行爲。非經正當之審議。不能施行之也。參事會除爲顧問府外。更得離知事而有獨立行動之範圍。如鄉村非得縣參事會之同意。不能提起訴訟。卽其例也。

第三款 縣會之常置委員

法之知事。於千八百七十一年以前。以地方團體執行官之資格。而行動時。不過受臨時的地方監督而已。蓋知事雖不可不執行縣會之決議。然縣會通例。每年不過集會二次。故知事之爲執行官。其執行事務。除受此臨時集會之縣會監督外。決無其他地方監督之可言也。雖然。自千八百七十一年八月十日之法律頒布後。則縣會之外。更

有常置的監督機關其設置之目的在對於縣之行政而監督知事及使其分任知事職務之一部分是乃取法於白耳義即所謂縣會之常置委員是也此委員以四人乃至七人構成之其組織之法務使其適合於代表縣內之各區劃由縣會司其選舉無俸給服務之時不妨兼事他之業故其性質非專門官吏乃人民之代表也委員之集會通例每月一次但有事時則無論何時均得召集之其主要之職務在監督知事之行為之與縣之利益攸關者其他實際處分行政事項之權亦往往有之又縣會得以其權力委任於常置委員

以上所述皆縣之行政官吏也彼等於純然之地方行政大抵以施行縣會之決議爲主。蓋縣會者乃決定屬於縣之行政之機關也。

第四款 縣會

縣會 The comunal conseil 以縣之人民所選之議員組織之其議員每鄉各選一名而鄉之區劃與行政無關不過司法上及選舉上之一種特別的區劃而已。(註)

(註) 法蘭西之區劃其最大者爲縣縣之下有郡 Arrondissements 郡之下有鄉

Canton 鄉再分爲若干村 Communes

縣會議員依普通選舉法選舉之而二十五歲以上之選舉者。但須在縣之區劃內。住居六個月。卽得被選爲議員。且非縣內之住居者。若爲縣內之納直接稅者。或土地所有者。亦有被選之權。唯此項議員之數。不能過總額數四分之一耳。而通例政府之專門官吏。不得被選。又一人不得同時爲二縣會之議員。此被選之限制也。議員之任期六年。而每三年改選二分之一。然大統領得發特別命令。解散縣會。解散之時。當通知立法部。且發命令之後。至多不得過二十八日。必須使之爲選舉之準備。

縣會通例每年開常會二次。然有大統領之命令。或議員三分之二之請求。則無論何時。均得召集之。縣會得自選其吏員。及制定其規則。然非有過半數之議員出席。不得開會。有議員六分之一之請求。當付表決。可否同數。則由議長決之。但法律上有規定時。不在此限。其集議取公開主義。不禁旁聽。議員皆無俸給。

縣會之權力及職務。以關於縣之區劃者爲主。然關於全國之事項。及縣內之村之事項。亦間有使縣會干與之時。規定縣會之權力。及職務之法律。其形式與大陸派之使

地方參與行政事務之通則大異其趣。其法律中亦無舉地方政治之權力。賦與縣會之規定。而反於一般行政。及地方行政之範圍內列舉縣內得處分之事項。不過於地方行政之範圍內所列舉之縣會權力及職務。其內容甚富。故從形式而論。雖異於大陸派之通則。而實際不然。今試舉法律賦與縣會之事項言之。曰監督縣之財產、財政及租稅。曰監督國有道路以外之道路。曰屬於縣之一切木土事項。曰屬於國家行政之公共救卹。曰分配縣內各區劃應納之直接國稅之稅額。曰決定選舉區劃。其他於縣內之村行政上亦有闊大之權力。皆其例也。千八百七十一年八月十日之法
律第三十七條及第四六條參照

由上所述。縣會對於縣之行政事務其權力之闊大。恰如千八百八十四年之村條令之於村。實無異於舉地方政治之全權。而賦與縣會也。況法律所列之事項中。有與縣之行政無關。而屬於國家一般行政之範圍者。縣內之村行政之監督。亦舉而付諸縣會。然則縣會之權力。實未因列舉而受限制也。明矣。雖然。縣會之權力雖大。然其所受之監督。亦頗嚴重。其以法律而規定特別之立法監督者有之。如縣會對於議會所確定之徵稅權。或法律所確定負責權。欲超過其限制。則非有特別法律之認可。不能行。

使之。唯此等適用立法的認可之規定，僅限於上舉之事項，而其所以有是等規定者，實不過表示此種程序，非法國之常例而已耳。其以法律規定縣會之行爲，非經中央政府之認可後，不能發生效力者有之。如屬於縣之營造物，而供國家行政之使用者，如裁判所、師範學校、知事衙門、監獄警察署之類，倘縣會欲變賣之，或變更其用法，則非經中央政府之認可後，其決議即不能發生效力。而此項認可，通例由大統領以命令行之。千八百七十一年八月十日
之法律第四十八條參照又如與縣之利益有特別關係之土木事項，縱令由中央政府建設，而縣會確定此等土木費用之負擔額，其決議非經中央政府之認可，即不能有效。他如徵收村之生產品輸入稅（*octroi*）或增加此種課稅，縣會縱令決議之後，非經中央政府之認可，不能施行。至於對於此等事件之認可，亦與上述之例相同。依大統領之命令行之，皆其例也。又千八百七十一年八月十日之法律以外各法律，其以權力賦與縣會時，亦多有須受中央政府認可之規定。其例茲不贅舉。要而言之，中央政府對於縣會之決議，倘以爲不合，均有拒否之權。唯中央政府，倘不行使拒否權，則縣會之決議，仍爲有效。然亦間有經縣會之決議，即可發生效力。然施行之時。

須得中央政府之認可者如豫算即其最顯著之例矣。蓋縣會關於縣之豫算上雖有一般之管理權。然非經大統領之命令。公然認可。不能實施。其目的在使縣會於法律上縣所負擔之經費不致怠於準備。倘縣會怠於準備。或拒絕之。則大統領於豫算案提出時得於其中插入必要之條款。或規定特別之徵稅法也。是等義務的費用。乃因縣會於法律上負有設備之義務。而實施之時。不得不有待於費用故也。此設備之義務以千八百七十一年八月十日之法律第六十條規定之。即知事、郡長。爲知事顧問府之縣教育會、警察署、裁判所等之必要房屋。均須由縣會設備是也。雖然。大統領除因是等經費。使之準備外。似不能以其他之變更。更加諸豫算。至於大統領因審查豫算。知縣會不遵法律之限制徵收租稅。借入金錢。則大統領不妨以縣會超越管轄權之理由。撤銷其決議。而實際大統領於縣會越權之決議。亦未有不撤銷之者也。然大統領撤銷縣會決議之命令。非不認可縣會之決議也。不過因縣會逸出管轄權範圍之外。特依命令之形式。宣言其行爲之無效耳。何則。若縣會行爲之果有效與否。其最後之決定操諸大統領。則上述之中央監督權。一變而爲拒否縣會決議之絕對的不認

可權矣。然據法國行政法之原則，對於大統領之判決，似得上訴於最高行政裁判所之參事院。The Council of State。然則參事院若以大統領之宣言與事實相反，縣會之決議并未越權，則參事院有使大統領之宣言歸於無效之權力。由是而言，則關於縣會管轄權之最終判決，其權不操之於中央行政部，而操之於行政裁判所也。縣會之權力及職務，以及縣會對於中央行政及中央政府之關係，略如上述。要而言之，則純粹的縣之地方事務，其計畫之權，悉存於縣會。縣會之決議，若超過法律所賦與之權限範圍，則中央行政部得撤銷其決議，而中央之撤銷權，更當受行政裁判所之監督。又縣會當行使其權力之際，負有必行之義務，倘其事之利害關係於中央及地方之兩方面，則中央政府有監督縣會決議之權，且以不適當之理由，得撤銷其決議。對於此等撤銷，不得控訴於行政裁判所，以是之故，每有唱中央政府對於縣會之決議，有絕對的拒否權之說者。然此決非正論也。又法國縣會權力之大，迥非英美地方機關之所得比擬。而美與法之地方行政制度，其所異者，則美國之郡，由法律所賦與之權力，其範圍甚狹，郡之人民，因謀郡之福利，每有請求立法部賦與特權之必要。

而法國反是縣之機關。其權力甚大。當行使之時。須受中央之監督。以防其越權。而侵害全國之利益。然二者之所以異。實繫於權限之有大小耳。

第四節 郡

分縣爲若干郡。The Arrondissements 郡置郡長。In l'interperfect 設郡會。即千八百

年二月二十八日之法律第八條參照

郡長由大統領任命之。與縣知事同爲專門官。郡長爲知事之屬

吏。在法律上雖有獨立行爲之範圍。然於實際。不過於郡中執行知事之命令耳。參照

千八百六十一年四月十三日大統領命令及千八百六十四年五月四日之法律。因是之故。頗有主張郡長非居重要之位置。可

以廢止者。而迄今未得遂行。其理由約有二端。其一。郡長一職。可以養成適於知事之

人才。其二。郡長一職。於中央政府行使任官權。甚形便利。然此二者皆政治上之理由

也。郡會之選舉法。與縣會之選舉法同。參照千八百七十四年七月三十日之法律。然郡非地方團體。無固

有之事務。故郡會之職務。甚不重要。皆與中央行政有關者也。參照千八百三十八年五月十日之法律。其

間唯郡內之村。所負擔之直接國稅。其稅額如何分配。應由郡會決定之。此實其較重

要之職務也。參照千八百三十八年五月十日之法律。第四十七條。第四十三條。第四十五條。乃至四十七條。

縣會及郡會。皆可視作中央政府之顧問府。中央政府。倘遇關於縣及郡之利害之行政事項。在法律上。往往有必須諮詢縣會及郡會之義務。雖然。據前述之法國行政法原則言之。則中央政府。雖有諮詢之義務。而無必從其意見之義務也。千八百七十一年八月十日之

法律第五十條千八百三十八年五月十日之法律第四條參照

縣會郡會除應政府之諮詢外。有代表地方區劃。請

願於政府之權。但此等請願若不設限制。往往流於政治上之空譚。易惹意見之衝突。故法律特設規定。凡對於政治上之事項。所發表之意見。皆認爲縣會若郡會權限外之事。中央政府得宣言無效也。參照千八百七十一年八月十日之法律第五十一條及千八百三十八年五月十日之法律第四十四條

第五節 鎮村

第一款 鎮村之沿革

郡及鄉 The Canton 之下。有鎮村焉。The Commune 乃最下級之行政區劃也。鎮村之於市。本有區別。然二者之組織。於法律上。并無差異。皆以千八百八十四年之法律支配之。夫法之縣。乃革命時代。依人爲而創造者也。而鎮村反是。其成立全出於自然。蓋法國在革命以前。因社會狀態。政治狀態之結果。所成立之地方團體有二。卽市與

鎮村是也。其在鎮也。設官一人而其名稱甚不一致。大抵爲施行行政之官。此外有評議會其在村也。則行政官之外。往往有住民總集會之設。此事在都市亦間有之。司實氏

法國行政法第一卷 第二百零一頁參照

千七百零二年。各村依勅令而設村長。

法三三三。大抵立於監督

官監督之下。執行職務。

澳克氏書第一卷 第二百零七頁參照

上舉諸官吏。於革命之前。無不受中央政

府嚴重之監督。乃專制君主制之特色。中央集權主義之結果也。迨千七百八十九年

立憲會議。改行政組織。欲一掃鎮村之區別。約區全國爲四萬四千鎮村。

千七百八十九年十二月

二十日。至千七百九十年一月八日之法律 第七條參照

而自千七百九十年以來。十年之間。屢易鎮鄉之組織。

法終於千八百年而採用拿破侖之立法矣。據拿破侖之組織法。各鎮村應置鎮村長。

The Mayor 及鎮村會。The Municipal Council 而以前者掌管關於鎮鄉團體。及

關於全國之行政事務。以後者專掌地方之事務。其鎮村長及鎮村會之議員。均由中央政府任命。且得罷免之。鎮村會之決議。雖僅關於地方上之事務。亦必經中央政府之認可。此種極端之中央集權制。與拿破侖之帝制。同歸滅亡。故千八百三十一年。改鎮村會議員之任命爲選舉。已漸見分權制之端倪矣。千八百三十一年三月二十四日之法律參照自是之

後，鎮村長亦漸改川選舉法。不過千八百八十四年以前，鎮村會仍無決議之實權。一切仍須中央政府之認可。然則法之鎮村，其採用分權制，實始於千八百八十四年四月五日之法律。蓋據此法律，除法律上有特別之規定，須經中央政府之認可者外，鎮村會之決議均絕對的爲最終之決議故也。博山夫氏法國行政法第二百七十六頁二百六十五頁參照

第二款 鎮村長

現今法國之鎮村均置鎮村長。其下更有佐貳數人，稱曰佐理官。鎮村長及佐理官均由鎮村會選舉。其被選者以該會之議員爲限。其任期則與鎮村會之議員同。但知事得命之停職一月，內務大臣得命之停職三月。其罷免之權操之於大統領。凡被罷免者，一年之內不得再被選。千八百八十四年四月五日之法律第七十四條至第八十六條參照知事對於鎮村長其監督權甚形闊大。若在法律上不可不爲之事，倘鎮村長未行，知事得干涉之。其干涉之法，先要求鎮村長使之自行。倘彼不遵要求，則知事或自行之，或使他人代爲，均無不可。同上第八十五條又村鎮長及佐理官皆無俸，與知事之爲專門官者不同。但職務上之費用得開支公款耳。同上第七十四條鎮村長與知事同，一方爲中央之行政官，一方爲鎮村團

體之代表者及執行官其爲中央之行政官也。大抵受知事之監督。其職務在保存戶籍登記之記錄。蓋在法國之法律上。稱鎮村長爲公共團體之民政官。以此民政官之資格。有主持婚禮之權。鎮村長又兼警察官之資格。有製作關於違警罪告發簿之權。其在偏僻地方更得執行檢察官之職務。鎮村長在鎮村之內。有公布一切法令。及執行之責。當選舉之時。則編製選舉人名簿。徵兵之時。則編製兵役人名簿。徵稅之時。則公布課稅規則。關於地方警察。其權頗大。得發布警察命令。其命令權之行使。亦與知事同。以法律上明白規定者爲限。但條令賦與鎮村長之命令權。其範圍甚廣。凡因維持公共之秩序安寧。以及公共衛生均得發布命令。其他因確定特別營造物之建築疆界。因許可建築。因除去障礙物。均得發布特別之命令。參照千八百八十四年四月五日之法律第九十七條且各項命令均有刑法上之裁判。蓋據刑法。凡違犯適法之命令者。當受罰金之制裁故也。知事對於鎮村長所發之命令。自發布之日起一月以內。得撤銷之。此實鎮村長之爲中央行政官。受知事之監督之一例也。千八百八十四年四月五日之法律第九十五條參照鎮村長之爲地方團體之執行官也。有任命多數鎮村官吏之權。其間唯地方警察官。

教員、森林監守。及鎮村會計之受中央監督者。所謂中央官吏也。當視作例外。鎮村長又爲掌管地方財產之細目者。監督鎮村諸種行政職務者。故關於鎮村之財政。鎮村長得編製歲入歲出之豫算。發一切支付命令。管理鎮村之收入及財產。履行鎮村之契約。監督鎮村之會計。及公共的設置。參照千八百八十四年四月五日之法律第九十條。雖然。鎮村長之於上舉之事項。不過執行鎮村會之決議而已。鎮村會者。對於鎮村有關係之事項。而有最終之決議權者也。

第三款 鎮村會

鎮村會議員。由普通選舉法。即成年之男子均選舉之。而住居該鎮村內。共六個月以上。或於該鎮村內納直接稅。即選舉人唯一之限制。選舉人之得行選舉者。應登記於選舉人名簿。參照千八百八十四年四月五日之法律第一十四條。關於被選之規則。與縣會同。同上第三條。任期三年。同上第四條。鎮村會之定期會議。每年四次。而無論何時。均得召集臨時會。同上第七條。會議以公開爲原則。其議長由鎮村長充之。但審查鎮村長之會計報告時。則爲例外。知事對於鎮村會。得使之停會一月。其解散之權。則操諸大統領。

鎮村會之職務。殆全關於鎮村之地方事項。其關於全國者。甚不重要。無特別注意之價值也。至於關於鎮村會之權力之法律上規定。實可視為大陸派。使地方團體參與行政事務之標本。乃大陸諸國。最普通之方法也。現今之鎮村條令。於千八百八十四年頒布之。其間僅規定鎮村會得依其決議。管理鎮村之事務。然因防鎮村會有專擅。或不適當之行為。特於該條令之第十六條規定。鎮村會之決議。有時須經中央官吏。即知事之認可。始能發生效力。如典賣鎮村之財產。大工程之計畫。對於現供一般行政上使用之營造物。變更其使用法。市街之整理。創設廢止。限制外之課稅。定額外之公債。賦課市中消費品之間接稅。凡此等事項。縱令經鎮村會決議後。非得知事之認可。不能施行之也。其他鎮村之豫算實施以前。必須提交中央政府。經其認可。其目的在監察鎮村會。於法律上所負之義務經費。是否列入豫算。及使中央政府。由是而得防止鎮村會之專擅耳。故豫算中。倘未列入義務經費。或以課限制外之稅。募限制外之債。以及臨時之歲入。以充鎮村之通常經費。則中央政府。得修正之。使之適於法律。但除此等之事項外。則鎮村會所決議之豫算。中央政府。不得擅行變更之也。

年四月五日之法律
第四百四十五條參照

鎮村會以地方機關之資格。有越權之舉。以侵害中央之管轄範圍。則中央政府對於此等越權之決議。得宣言無効。而鎮村會或利害關係人。對於無効之宣言。倘有不服。亦得於出訴行政裁判所以求救濟。故行政裁判所者。於地方管轄權之疑問。有最終之決定權者也。同上第六十七條

鎮村會對於中央政府。有顧問府之資格。中央政府當行某某事之前。不可不諮詢鎮村會之意見。而鎮村會地方公共之利益。倘非單純之政治論。更得請願於中央政府。同上第六十一條第七十二條參照

第六節 法國地方行政制度之特質

第一款 不取列舉主義

法國之法律。其規定地方機關之權力也。大異於英美。不取列舉主義。地方之權力範圍。頗形廣闊。故法之都市。得從其所欲。探擇地方制度。以實施之。不似美國之制。事事應訴諸立法部。非得其許可。即不得施行者之可同年而語也。是以苟遵據規定鎮村

之權力之法律。或根據賦與鎮村之地方行政權。縱令法律上無賦與特權之規定。而都會亦得設置煤氣製造所。或敷設地方鐵道。卽其明徵矣。

第二款 中央行政監督

法國之鎮村團體。既由立法部授以闊大之權力。則中央政府對於鎮村之行爲。不能不有監督權。乃當然之結論也。而其理由約有三端。夫地方團體若地方官吏。皆爲中央行政事務所設之機關。則中央政府對於委任彼等所掌管之事務。倘不能強制。使之執行。則或因彼等之過失。或因彼等之不注意。均足防害事務之進行。此不能不行監督者一也。地方團體。在法律上之權力。既甚闊大。則當其行使權力之際。每易侵害中央行政之範圍。倘於此不設監督。以防止之。則中央與地方。必時時起權限之衝突矣。雖然。中央監督之權。若過於強大。則又有阻害地方政治進步之憂。此所以既認中央監督。且使地方團體。若利害關係人。對於中央監督。得出訴於行政裁判所。以求救濟。二也。地方團體權力既大。則專擅之行爲。勢所不免。況財政之計畫。關係地方之利害者甚大。偶有不慎。貽害無窮。此不能不有中央之監督者。三也。而此最後之財政事

項。關係既大。故除中央之行政監督外。更益以中央之立法監督焉。此與合衆國諸州之立法部。以制定特別之地方的法律。而行立法的監督者。同一用意也。讀者於此。有應特別注意者。無他。卽上述之規則。雖可適用於法國一般之地方團體。然巴黎市嶧縣梁市琅縣四處。當視作例外。因此等地方。乃一種特別之組織。其所受之中央行政監督。亦異於他處故也。

第三款 專務官吏

在法國制度之下。凡從事行政細務之官吏。大概有俸。皆爲專務官吏。其間唯鎮村長及其佐理官。當視作例外。蓋法國無俸之官。僅限於縣會及鎮村會等之議事會議員。因是等議員。所從事者。不過制定關於地方財政行爲之通則。與從事行政細務。不能分其時間。兼營他業者。有別故也。凡有俸之官。大抵不能兼營他業。應以其時間。全部消費於公務。無論何等事項。凡關於一國之福利者。必遵中央政府之訓令以行之。且多數官吏之資格。有加以嚴重之限制者。如鎮村之官吏。卽其一例也。

第七章 普魯士之地方行政

第一節 沿革

第一款 千八百零七年之狀態

普國現今之地方行政制度。確定於千八百零七年。而其以前之狀態。謂之爲近世之制度。寧謂之爲封建之遺風。千八百零六年。法兵入普之際。普之封建制度。因之瓦解。然則十八世紀時代。普國諸王之所經營建設者。其基礎極不鞏固。證之於此。殆毫無疑義存於其間也。彼佛勒德力克威廉一世所遺傳之行政組織。實極端之官治制度。*Officialism*。人民非特無參政之權。卽一國之政治。亦視爲與民無關。其結果則人民盡失其政治能力。而發生憎惡政府之觀念。人民之視政府。不啻秦人之視越。漠然無關。且其時之社會狀態。常偏重於一階級。不惜以他之階級。以供此一階級之犧牲。全國之人民均同時陷於貧困。其人民階級之念。甚爲嚴重。大抵皆支配於世襲不動之階級。而於富者之階級的利益。特設人爲的保障。妨害商業及勞動之自由。致使全國各階級。均不能各自利用其機會。活動自由。以若是之狀態。而欲其國之不陷於貧困者。豈可得耶。

第二款 司泰因及哈登柏克之改革

普國顛覆之後。男爵司泰因氏出而執政。唯時雖僅一年。然普國今日之一切制度。無不肇基於此。蓋司泰因氏者。深明普國政治之弊者也。當其執政之初。即首先決定政綱。而公布之。故其政策。雖未得親自實行。然後之繼者。多遵之爲改革之模範。如彼千八百零八年所發布之府制。*The Municipal Corporation Act* 卽其最著之例也。(註)

(註) 司泰因氏所主張之政綱。詳載同氏所著之政治遺言一書。政治遺言之名。乃後之編纂者所附。其實乃司氏被逐於拿破侖去國之際。對於昔日僚屬之贈言也。本書之大意。第一在廢止普國現行之地方官世襲制。次則以關於司法及警察之職掌。劃歸國王所任命之官吏。再次則組織國民的立法部。使凡所有財產諸階級之人民。使之享有參與國家立法及行政之權。且當視此爲國民之義務。此最後之原則。(卽視參政爲義務之制)千八百零八年。司泰因氏所發布之府制。業已實行之矣。

波侖哈克氏著普國行政法史。第三卷第四頁。曾引用司泰因氏之遺書。可供參考。

司氏又廢止農奴之制。

土著之農民而以奴隸視之之謂也。使不屬於貴族階級之人民。亦可取得土地

而所有之。

千八百七十年十一月九日之命令。

一般之行政制度上。由是而得施行重要之改革。然司氏

之改革計畫。實取範於英國當時之制。

參照邁耶氏行政組織之改革論第二百四十五頁。

但司氏對於貴族。仍

予以闊大之地方權。且未嘗使之立於中央監督之下。以防其濫用。洵改革計畫中。唯

一缺點也。至於司氏之計畫。其所以失敗之故。則全繫於千八百十年。哈登柏克氏出

而當局。蓋哈氏之主張。與司氏大異。彼以爲既欲予人民以多數之自治權。必先使社

會中之貧民階級。於經濟上。不必依賴富者。然後能實行之。而欲行此事。據法人既往

之經驗。則第一之急務。在設立強有力之中央集權的政府。使富於自由思想者。以當

其任。然則哈氏於此。非悉顛覆司氏所確立之制。則自己之政策。必不得而行。而哈氏

實無力顛覆司氏之制者也。故司氏所立之縣制。（即分全國爲若干縣。而各置合議

制之縣廳。

千八百零八年十二月二十六日之命令。

凡性質上可由地方掌管之中央行政事務。均使之屬

於縣廳之管轄。其純粹之地方事務。即屬於地方自治之範圍者。若不甚重要。則委任

於市府。及村部之團體。而使此等團體。立於縣廳監督之下。以行使其權力。哈氏并

未能廢止之。而仍存其組織。不過於每二三縣之上。別置州知事。使之爲中央政府之代表者。以增加自己之勢力耳。千八百十五年四月三日之命令又司氏之制。縣之下尙存普國歷史上一種區劃。卽所謂郡 *Circle* 者是也。郡有郡長。今已變爲縣之屬官矣。千八百十三年七月三十日之命令

上述之州知事、縣廳、郡長各官。均立於總監 *Chancellor* 指揮之下。總監者。哈氏爲鞏固自己之勢力起見。而設置者也。屬於此系統之州知事等。大抵爲有俸之官。故其結果。則仍與從前之中央集的官治制度。毫無差別。不過組織較前更形完備。且居於指揮之職者。皆具有進步的自由思想之人。而其權力既大。則於增進國家全體之利益。甚易爲力。是以司泰因氏所創之社會的經濟的改革。均藉此而得見諸實行。則哈氏之功。亦有不可沒者在也。

第三款 千八百二十二年至千八百七十二年的反動時代

哈氏之改革計畫。其著著進步。雖如上述。然千八百二十二年。哈氏既沒。則非特未竟之志。後之來者不克繼之。而反動且隨之而生矣。蓋自哈氏既沒。凡當日因施改革。其

特權被奪之大地主均出訴於王。欲於純然之地方自治範圍內。取得地方的權力。此地方立法部之所由組織。而支配於大地主等也。千八百二十三年六月五日之法律爾後是等地方立法部。漸謀選舉代表。組織國會。National Parliament 千八百四十七年二月三日之特許及命令 事將成。而忽有千八百四十八年之革命。其企圖遂因是消滅。此次之革命。其主因全係於商工業之階級。對土地所有者等。所主張之政權獨占。而行反抗質言之。即因政權分配之未均。有以激起之也。故革命既成。憲法即隨之而成立。千八百五十年一月三十一日發布之 立法部之選舉權。不屬於土地所有者。而屬於財產所有者。故當初成立之立法部。其議員之多數。均係自由主義者。土地所有者之權力。大被減削。然因是而又激成反動。即千八百五十年以來。至千八百六十年之間。所謂保守的反動是也。在此反動期間。行政部之全權。均為保守黨。及土地所有者所獨攬。而其行使之也。往往不顧大局。專為私圖。波倫治克氏普國行政法史第三卷第二百五十六頁參照 除自己之一階級外。其他階級之利益。均為彼等蠶食無餘。此實千八百二十二年以來。三十餘年間。普國歷史上之一種特質。而其由來。則要不外當時君主制之寢衰。及人民尚不知自治之利。而驟輸入。對議會的大臣責

任制有以致之耳。故排斥對議會的大臣責任制之威廉一世。卽位之後。君主制之勢既強。則階級專制。輒歸消滅。殆當然之結果也。而因威廉一世之卽位。其間又發生憲法上之大衝突。使普國之人民。知其已有君并知君主制之國家。其君主乃各階級間之仲裁者。對於強者之侵略。有保護弱者之責者也。

第四款 千八百七十二年之改革

普國之行政。既經此激劇之變遷。於是世人漸知。欲使人民行使其權力。不致失於輕躁。而有持重之態度。且承認少數者之利益。養成其自治之習慣。則非於地方政治。加以重要之改革。其實効難期。如該國近世有名之公法學家。谷賴司特氏。所著之地方制度論。The *Verfassung* 卽發表此意見。且指示實際的方策之書也。谷氏之主張。與司泰因氏略同。亦欲取法於英國之地方制度。蓋英之地方制度。爲普人所熟知。且爲普人所欽仰。故谷氏之說一出。大爲社會所歡迎。千八百七十二年十二月十三日之法律。卽公布谷氏之主張者也。通常稱此法律曰地方制。Verordnungs 而此次之改革。畢司馬克公之力。實居多數。何則。蓋此制既行。則多數官吏等。因哈氏之制度業

已取得之權。必拋棄其一部分。而畢公深信地方自主制。及自治行政之利益。雖有社會一般之反對。以及內閣同僚政府內部多數之詰責。而公毫無顧忌。一意贊成。谷氏之主張。持之以毅力。卒能排除一切之障礙。而告厥成功也。(註)

(註) 欲知畢司馬克公之位置及勢力。可參觀千八百八十六年十月之法律及政治學評論。所載之谷賴司特氏論文

抑自地方制發布以來。十年之間。尙發布若干有關係之法律。無不與改革有重大之關係。而確立地方制之基礎者。約有三端。參照德格勒氏憲法及行政千八百八十三年版第五十頁

第一 擴張地方自治之範圍。

第二 對於行政官之行爲。而用司法的監督。以防將來政黨。或社會的黨派。竊攬政權。以謀私利。

第三 使人民參預地方行政。以養成人民政治的能力。

第二節 州之機關

行政職務。依管轄區劃爲標準。在大陸諸國之法律上。均區爲中央行政。與地方行政

之二種。而爲處理地方的中央行政。特區全國爲州、縣、郡等之行政區劃。各置若干之官吏。而使之受伯林諸行政長官之指揮。至於地方行政。則承認公共之團體。有團體吏員。有獨立財產。使其自治。而當改革之初。中央之行政區劃。與公共團體之區劃。往往不能相符。如爲中央行政區劃之州。與爲自治團體之州。其名稱雖同。而經界各異。且中央之行政官。與公共團體之吏員。大抵不能相同。此千八百七十二年之改革之所由來也。此次之改革。約分三大綱。第一。仍存舊日州縣郡之區劃。而另設治安推事之新區劃。第二。使中央行政區劃。與公共團體之區劃。互相符合。現今普國爲行政區劃之州。與爲自治團體之州。其經界所以相同者。實基於此次之改革也。第三。使同一區劃內之中央行政官。及地方團體之吏員。互相結合。但此事對於州之區劃內。未得實行。故州之官吏。至今區爲二類也。其中中央行政官之種類。則如左列。

第一款 州知事

州知事由國王任意任命之。乃高等行政官之一種。本書第二卷第四節第二款參照而爲純然之專務官也。州知事於州之區劃內。爲中央政府之代表者。即伯林行政各部之代

理官。國務大臣之永久的代表也。而國務大臣視爲經由州知事而行動者。故州知事以大臣代表者之名義而行動時。對於其行爲。不得行上告。然州知事對於國務大臣。負有報告之義務。即地方上一切事務。均應報告政府。且國務大臣對於州知事所發之命令。州知事不得不施行之。但當戰爭之際。或其他非常之危難發生時。千八百二十

二月三十一日之訓令。司登格爾氏普國行政組織論參照。州知事任意作用之範圍。甚形廣闊。於第一審或第二

審。對於下級官吏之行爲。及州郡以及大都府等之種種重要地方團體之地方行政。

有闊大之監督權。千八百八十三年七月三十日普國行政第十節。千八百七十二年

七參照。又於終審。則對於一切事件。均有同樣之監督權。州知事更得任命治安推事。參照

自治制第五十六節。凡關於全州若一縣以上之利害之行政事務。均有掌管之權。如發

布多數之警察命令。行政法第三百三十七條及第三十九條中。監督教會。勒任克氏德

八十三頁參照。執行全軍團之一切事務。爲州參事會。州學務會。及州衛生會等之議長。即其

例也。千八百二十五年之訓令第三節及普通行政法第十節參照。

第二款 州參事會

在未施最近之改革以前。彼專務官之州知事。其執行職務也。毫不受地方上人民之監督。故州參事會之設置。實當視為普國地方行政上之一大改革也。州參事會以專務的參事會員一人。州民之參事會員五人。組織之。而後者既無資格之限制。亦無報酬。凡州民皆得爲之。其議長則州知事也。專務的參事會員。由內務大臣任命。限以高等行政官之資格。其任期於實際則終身也。州民之參事會員。由州行政會 *The Provincial Committee* 於有選舉州會議員之資格之人民中任命之。其任期六年。而此參事會之組織。最應注目之點。則人民之分子。占大多數之一事。至於專務的會員之設。其目的實欲藉其知識與經驗。使參事會之執行事務。不失於敏捷耳。

參事會之職務有三。一曰。監督州知事之行為。凡州知事所發之命令。必經參事會之承諾。二曰。對於縣參事會 *The District Committee* 等之下級機關之處分。有受理控訴之權。三曰。以行政機關之資格。有裁決種種行政事項之權。如裁決市場之數。市場之時間。市場之時期。以及關於道路建設之疑問。卽其例也。司登格爾氏普國行政組織論第四百三十五條參照

而上舉之三種職務中。其第一種類尤爲重要。而因其施行職務。關於州之中央事

務之專務的官治行政上。得行使人民之監督故也。

第三款 縣廳及縣知事

分各州爲若干縣。而其數甚不相同。大抵在二與六之間。卽至多數無過六縣也。縣置會議政廳。稱曰縣廳。*County Council*。悉以專務官組織之。卽縣知事、課長、縣參事員及其試補是也。是等組織員。均由伯林之中央政府任命之。與州知事同。皆高等行政官也。當最近改革之際。縣廳之管轄權。甚爲闊大。大抵凡地方機關可掌管之一切行政事項。或尙未特別設置機關。使之掌管之一切行政事務。均包含於其中。千八百零八年十二月二十六日之命令參照然第二種之事項。往往有業已特別設置機關。而仍由縣廳掌管之者。如關稅行政。卽其最著之例也。參照司登格爾氏德國行政法字彙第二卷第九百七十二頁要而言之。大抵地方上之中央行政事務。均屬於縣廳之管轄。故縣廳於普國之行政制度上。乃極重要之機關。受伯林中央政府或中央政府代表者之州知事之指揮。以行其職務者也。而於實際除執行職務外。更有監督直接從屬於縣廳之種種中央行政機關。及種種地方公共團體之權。

雖然。迨至改革實施以後。民設的機關。既漸成立。於是縣廳之組織。卽由是變更。而其權限亦大加減削矣。如因縣參事會之成立。向來之警察行政。及行政機關之監督。在當日雖爲縣廳重要事務之一部分。而今或歸縣知事單獨之掌管。或由縣知事於縣參事會監督之下。而治理之。或專歸縣參事會之管轄。卽其例也。但此外關於學校、租稅、教會各事項。則仍與昔日無異。依然由縣廳會議行之。而以縣知事爲其議長焉。由上所述。則縣知事兼具二種之資格。或爲有獨立作用之範圍之官吏。或爲有決議權之合議廳之議長。然縣知事以前者之資格。而行動時。必受民設之縣參事會之監督。而縣知事同時爲縣參事會議長。其組織極形複雜。此其改革之所以不容緩也。現在縣廳所管轄之事項。皆其事之不適於地方自治者。如國家所有地、國稅、教育之管理。及教會之監督。卽其例也。但警察行政之管理。及下級機關之監督。如地方團體之監督。則又甚希望人民之得參預於其間也。

第四款 縣參事會

縣參事會由縣知事。及參事員六人組織之。縣知事爲議長。其參事員。則由國王任命

二人乃終身之專務官。其中之一人必爲司法官。他之一人則須有高等行政官之資格。且此二人之中。當任命之時。必須指定一人。可代理縣知事。爲參事會之議長。稱之爲行政裁判所長。The Administrative Court Director。即縣參事會。以行政裁判所之資格而行動時。當以彼爲議長也。參照本書第二卷第六篇第七
章第三節第二次乙之第二自餘四人。從縣之住民中。由州行政會選舉之。非專務之官。故其性質。與州參事會無異。其專務參事會員。雖多一人。然其目的則仍在藉其知識與經驗。使該會之事務。得施行敏捷。其特色則仍在民選之會員。占大多數之一事也。

縣參事會之目的。本與州參事會無異。然其管轄權。較爲廣闊。其主要之職掌。在監督縣知事之行為。而使其行政有民制的性質。縣知事之單獨行為。爲發布警察命令。而此警察命令。必經縣參事會之承諾。且縣參事會更有積極的職掌。有多數之事件。不待上訴。得直接行之。如對於其屬下之行政機關。及地方團體之監督是也。此項監督中。市府監督。尤爲顯著。縣參事會。又有上訴管轄權。得區爲二類。一曰關於行政者。一曰關於司法者。至於何時應以行政機關之資格行之。何時應以司法機關之資格行之。

則全出於法令之規定。參照司登格爾氏普國行政組織論第三百三十五頁大抵關於個人之權利。則參事會通例以司法機關之資格行之耳。要而言之。縣參事會一方爲行政機關。一方爲裁判所。實兼有二種之資格。故其權限較大。而當日縣廳之權限。由是而大受限制。行政上之人民的監督。由是確定。殆自然之結果也。

第五款 州會

州會者州之地方團體機關 (*Organe des Provinzialverbandes*) 也。其職掌在專關於全州利害之事項。卽法律所認爲屬於州之自治範圍之事項也。此種機關。乃自中世以來。通行於州之區劃內之舊封建階級議會之直系遺族也。蓋封建的遺制。在司氏哈氏之時代。雖曾竭力禁其發達。然自哈氏沒後。其勢力卽漸恢復。唯其時之組織。全權悉操諸大地主之手。故爾後之改革運動。其主要之目的。在改造其組織。使當時歸中央政府掌管之事項之一部分。委任於分權制之地方機關。而採用代表全州人民之制。廢止舊日階級代表之法。此卽現今之州會之所由來也。千八百七十五年六月二十九日之州制州會由州內各郡所選之代議士組織之。其各郡所出代議士之數。各依其人口多寡。而

有不同。由村部之郡會及人口二萬五千以上之都市之市會選舉之。其選舉法之目的。在使大都市以及鎮村。均能出相當之代表者。即使全州之各地方。無不可參與州會之選舉也。其議員任期爲六年。其被選之限制有五。一曰。爲德國之公民。二曰。住居州或州之區劃內。至少須一年。三曰。土地所有者。四曰。品性端正。五曰。身體康健。是也。

州制第九節第十節第十
四節第十五節第十七節

州會每二年由國王召集一次。但有事時。則無論何時。均得召集之。州制第二十五節 召集之

事。由州知事以國王之名義行之。州知事以國王代表者之資格。得開集會。并有發言

之權。州制第二十六節

州會之職掌。殆全屬於純粹之地方事務。此外法律上。對於州團體之負擔。尙有若干之職掌。如決議州團體應施行何等事項。及徵收維持州行政之必要資金是也。州制第三十四節至第四十四節

谷賴司特氏之言曰。州會之決議事項。略舉之。不外道路之建設。道路之維持。以及其他公共交通機關之建設。費維持費之給與。農業上之改良。國立救貧院、癲狂院、

盲啞等之慈惠院、美術館、博物館及其他制度之管理……州會又得表決州之豫算。設置有俸之州官。審議州內之規則。參照千八百八十六年十月之法律及政治學評論第二百六十二頁

依州會之決議所定各種規則。如關於選舉細則之類。須經國王之裁可後。始能發生效力。與法律之規定有別也。州制第一百十九頁又州會除法律所命之職務外。於不牴觸州制上之目的之範圍內。尚有自由行動之權。勒任克氏德國行政法第二百十九頁參照其他從事州之地方行政之一切官吏。均由州會選舉之。

由上所述。州會之主要職掌。在決定州行政之特質。蓋州在法律上。有不可不爲之職務。倘州於此等事務。有不遵行之時。則法律得強制之。而法律於州之管轄權。并無限制。無論何事。凡法律認爲州之應爲者。均得許可之。司登格爾氏普國行政組織論第制第六月二十九日之州制第三十七節參照又在新制度。向來屬於中央政府管轄之事務。亦多使州管轄之。且許其對於純然之地方事務。得自由行動。故在新制度之下。頗能應特別之地方的需要。以施相當之政也。

第六款 州行政會

州行政會者。掌管州之地方行政之機關也。其會員之數。各州不同。而至少七人。至多亦不得過十四人也。會員概由州會選舉之。凡帝國公民之有爲州會議員之資格者。均得被選。其任期六年。而每三年改選半數。其執行職務。并無報酬。此無報酬之規則。得適用於州會之議員。不過必要之費用得開支公款而已。千八百七十五年六月九日州制第一百

照節參

行政會之職掌。在遵據州會之決議。所定之原則。執行州之行政。隸屬於該會之行政官。有州長。（或不州長之獨任制。而用合議制者。亦有之。）乃實際執行一切事務之人也。州長由州會選舉後。須經國王之認可。乃有俸之官。有監督全州掌管純然之地方事務。各官吏之權。但州之官吏。非全部均負有服務之義務者耳。州長無任意處分之權。不過執行州行政會之決議。其有任意處分權之機關。乃州行政會也。據當日交議之州法律草案而言。則較現在之州制。更形單簡。州行政會得執行業已委任於州參事會之事務。當時貴族院之保守黨。以此計畫不利於己。乃於純然之地方事務管理上。不與以十分獨立之權。而主張州之行政。應分爲一般之事務。與地方之事務。

不可混同。此上述特別機關之組織之所由來也。司登格爾氏書第百五十五頁參照

關於州之行政。尙有應特別注意者。無他。卽州之歲入。當改正州之行政組織時。全恃中央政府所給之補助金是也。此補助金之用途。均由法律指定。但法律仍許州得應特別之需要。徵收租稅。及其他資金。所以防州之發達。不因法律指定用途。而稍受影響也。州制第百零五節 此種租稅。由州中之各郡分擔。其額之多寡。則以郡民對於中央政府所納直接稅之額爲標準。而決定之。州制第百零七節 其納稅者。爲郡之團體。而非郡之人民。猶之州會之代表者。係由郡之團體所選。而非個人所選也。至於州會之徵收此項租稅。若其額超過國稅百分之五十以上。必須得中央監督官（內務大臣及財務大臣）之承諾。其募集公債時亦然。所以防州會加過重之負擔於郡之團體也。是故州會之行爲。常受中央之監督。如因補充法律之細目。州會所定之規則及決議。往往非經國務大臣之認可後。不能發生効力。卽其例也。又州之機關。若有越權之行動。則爲監視官之知事。有停止其行爲之權。且知事常適用豫算之際。倘州會怠於準備。則知事因支付此項未準備之費用。得徵收必要之租稅。亦中央監督之一例也。但州之機關。對

於知事之處分。苟有不服。得控訴於伯林之高等行政裁判所。則又爲防止濫用監督之法矣。他如國王之得解散州會。亦行使中央監督之一法也。

第三節 郡之機關

在法律上郡之行政。亦同於州。區爲地方行政。及中央行政之二種。但從事此等事項之機關。并無區別。中央行政與地方行政。均由同一之機關掌管之。不過當其執行地方事務之際。其所受之監督。不及執行中央行政時之嚴重。且州之事業。雖多關於國家之全局。而郡之事業。反之。其性質大抵關於一地方。鮮有關於國家之全部者。此又二者大異之點也。又郡之機關。其組織之法。亦與州同。大抵合專務官。及通常之人民二者而成。蓋普之州制。本以郡制爲模範。而制定者也。郡之機關有四。曰郡長。曰郡參事會。曰治安推事。曰郡會。今試分左列各款。而說明之。

第一款 郡長

郡長 *The Landrath* 乃中央行政機關。其於郡之區劃內。所行之職務。與州知事之於州。縣廳及縣知事之於縣。毫無差別。故郡長爲縣知事之屬官。然郡長更兼爲郡團體

之官吏。卽地方行政機關也。其爲地方行政機關也。有施行郡之通常地方行政之責。且當然爲郡參事會之議長。郡制第七十六節郡長由國王任免之。其資格以適於爲高等行政官者爲限。乃專務官之一也。郡制第七十四節

第二款 郡參事會

郡參事會。The Circle Committee 亦與郡長同。兼具二種之資格。其爲中央之行政機關也。對於郡之行政。其位置無異縣參事會之於縣。州參事會之於州。卽其應爲之行政職務。有一定之範圍。且以通常之人民。而監督專務官之郡長之行爲是也。其爲地方之行政機關也。有任意行動之範圍。得從郡會之決議。執行地方行政。郡參事會乃以通常之人民。所組織之機關。卽除議長爲郡長外。其會員六人。均由郡會從郡之議員中選舉之。其會員之任期爲六年。倘被選後。未服務至三年以上。無故辭職者。得課以罰金。乃採用義務的服務制者也。又郡參事會。以中央行政機關之資格。有指揮各種治安推事之權。以地方行政機關之資格。有指揮郡長。以及其他官吏之權。郡制第七節

三十四節 第四百
三十七節 參照

普之郡參事會。大抵以英之治安推事之小法庭。及特別法庭爲模範。而組織者也。其職務之取法於英者。以關於警察行政。爲最顯著。故參事會對於行免許之機關。掌管道路事項之機關。以及治安推事之行爲。均有監視權。而普國之治安推事。亦大抵以英之治安推事。爲模範者也。

第三款 治安推事

治安推事者。乃改革郡制後所設重要官職之一。亦廢止世襲的官吏制度。改革計畫之最主要者也。此世襲的官吏制度。盛行於普國東部諸州。其制度之大要。在以地方警察權。而歸諸大地主。乃封建制度。最後之餘孽也。是以改革之計畫。必廢止之。而將其權移諸國王所任命之官吏。并採用英國治安推事之制。由地方人民選舉之。使之負義務服務之責。且非專務官。無受俸給之權。卽所謂名譽職是也。谷賴司特氏有言曰。

千八百七十二年之郡制。其主要之目的。在模範英國之治安推事。引誘富有且具相當之知識者。使之參與國政。因是區全國之領土。爲五千六百五十八小區。每區

大抵包涵數莊園及村邑。其住民平均約千五百人。區各置治安推事。及其代理者。其任命之法。由郡長編製名簿。呈交州知事。州知事即據其名簿。以國王之名而指定之。……治安推事之職務。以掌管該區中之警察行政爲主。如監查浮浪者。施行貧民救恤。豫防將欲犯法者。仲裁主人婢僕間之紛爭。監視家屋衛生。遊獵規則之適用。監察爲保持秩序。所定盤查旅館等之法律之施行。以及監督道路之維持。及警察是也。治安推事之命令。得附以短期之禁錮。且於不侵害刑事裁判所之尋常管轄權之範圍內。得拘留違反命令者。治安推事對於警察官吏之行爲。有監督之權。倘以爲彼等之行爲。有不適宜。或不正當之處。得隨意修改之。……治安推事。有指揮村長。及警吏之權。彼不立於郡長懲戒權之下。而受郡參事會之懲戒。倘對於郡參事會之判決。有不服時。得控之於司法裁判所。以求救濟也。千八百八十六年法律及政治學評

論第二百六
十二頁參照

改革計畫實施以來。成效昭著。治安推事。於行政上。因腐敗之行爲。而被罷免者。十年之間。不過一人而已。至於爲治安推事之人。雖與舊日警察制度下。無所區別。仍爲大

地主。然昔爲世襲之官吏。今爲任命之官吏。則其性質實大相異趣矣。蓋治安推事之任命權。既操諸知事。則被任命者。苟有專謀階級的利益之行爲。知事卽不難罷免之。且郡參事會。本由各階級之代表者。組織而成。今使之有監督治安推事之權。亦所以防治安推事流於階級的感情也。

第四款 村長

村長 The Dorfschulzen 亦重要官職之一種。蓋地方上政治的事項。及重要的經濟事項。雖多由州及郡之機關管轄之。然其他關於共同牧畜。共同耕作等之農業節用事項。以及一地方之道路、學校、及教會等之公共的事項。其關係於地方者。決非淺鮮。故特設村長。以治理之。或更有於村長之外。組織一種村民會議。略如合衆國之邑會議者。使村中所有之選民。均參與其事。抑或置村會。以村中選民之代表者組織之。不使一般之選民。均參與其事者。亦有之。勒任克氏德國行政法 第五六十五頁參照 村會以監督整理純然之地方上利益節用事項爲主。其決議由村長及書記 *Schreiber* 二人執行之。同上第百六十

九頁第百七十頁參照

此等官職。在改革以前。亦與警察官相同。往往爲世襲之官。而今制則村

長及書記。概由村會選舉。至郡制第二十四節但選舉之後，尚須經郡長之認可耳。而郡

認可即須由郡參事會

蓋村長除爲村之行政機關外，尚兼有國家警察行政權故也。

村長以警察官之資格對於村民，將加以拘留之罰，且對於違犯命令者，得課以少數

之罰金也。村長之服務爲義務的，且無報酬，乃一種名譽職也。郡制第八節第二十

村之團體外，更有類似之組織，所謂莊園 The Manor 是也。莊園之制，僅存於封建制

度猶存之地方。司登格爾氏書第二乃屬於一私人之村也。莊園所有主，除享有通常

之土地所有權外，更兼有半政治的性質之權。彼得以村長之資格，行使其職務，而受

治安推事之監督。而現今之治安推事，既屬於郡參事會之監督，則莊園之所有主，決

不能似從前之得以濫用其半政治的性質之權矣。

抑村與莊園之地方政治，其所以不能發達，進步遲滯者，推其原因，厥唯區劃過小，不

能負擔關於道路學校等之各種地方公費也。欲除去此弊，必先擴張區劃。此千八百

九十年新頒之村邑制，所以許村及莊園互相聯合，而以二者之職掌，歸諸新設之團

體，且從而獎勵之也。此種由聯合而成立之新區劃，其經界往往與治安推事之區劃

相同於其區劃間得設置會議。其議員則據普國地方選舉制所採用之三級制。由地方上選民選舉之。參照本章第四節第一款此種會議。雖各區劃均有之。然其權限大有區別。其在村與莊園之職務。尙未併入會議之處。除監督治安推事之執行警察行政外。卽無他之職掌之可言也。郡制第四十八節第五十節第五十一節第五十三節

第五款 郡會

郡會之組織及職掌均頗重要。其理由則以郡會微特於郡之行政上有參與之權。且州會議員。由彼選舉。州之課稅。由彼徵收故也。郡會之組織。頗形複雜。當記述之先。不可不畧言其沿革。而尤當注意者。則成年男子之普通選舉制。在普國迄今尙無鞏固之基礎。而於村部及市部之區劃。所採用之地方代表制。尤爲顯著。蓋在普國。昔日所謂代表云者。乃視作財產之權利。而不視作人民之權利者也。故當日對於地方上之各種財產。賦以平等之代表。最爲困難。大抵管理地方事務之權。多爲大地主所獨占。此種狀態。當最近改革之時。仍然繼續未改。是以改革案中。雖有廢止此項習慣之計畫。而仍未得採用普通選舉之原則也。

凡住民二萬五千以上之都市。皆不受屬於村部之郡之管轄。而另組織屬於市部之郡。此種屬於市部之郡。常從其人口之多寡。而出州會之代表。故貨幣的資本主。（即土地所有者以外之資本家）得獨立於郡制之外。以享有出州會代表者之權焉。屬於村部之郡。以都市以外之地方。及人口不滿二萬五千之都市。組織之。其郡會議員。由郡民之有選舉資格者。選舉之。而選民云者。約言之。略如左舉。

第一 須住居其區劃內之自然人格者。

第二 自然人格者之未住居於其區劃內。而於其區劃內。所有土地者。或有一定之商業。又營業者。（指外國商人而言）

第三 凡在郡內。有住居地之法人。

據上所列舉者言之。若國家於郡內所有財產。則國家亦得包含於第三項之中也。制郡
第十四節 又當選舉郡會議員時。以全部之人口。區爲甲乙丙之三團。而各團選舉者之資格。及選舉之效力。大不相同。請分述於次。

甲團 本團以法人及郡民之土地所有者。或負擔之地租及房屋稅。在二百二十五

馬克以上者。但州會得增減其額，然至多不得過四百五十馬克。至少須有百五十馬克。或在郡內從事營業其所納之營業稅。其額等於上述之地租及房屋稅者組織之。

凡德國人之屬於此階級者。倘未受裁判宣告。剝奪公民之名譽時。皆得參與選舉。其在法人、婦女、未成年者、無能力者。得用代理人。行使此項選舉。郡制第九十七節此甲團分立之目的。在代表大地主之一階級。蓋村部之郡。其最要之財產。即土地之一種也。至於以納同等之營業稅者。與大地主視同一律。則要不外豫期地方上工業之發達。使之亦可選出相當之代表耳。

乙團

本團以有下列三項之資格者組織之。郡制第八十七節及第九十八節

- (一) 屬於村部之市之代表者。而為市會所選舉者。
 - (二) 莊園所有主之代表者。
 - (三) 在郡內營業。其所納之營業稅。不及甲團者之代表者。
- 乙團之分立。其目的在代表小地主、營業者、工匠等之各階級。蓋所有農作地者。通

例有使之參與村部市會議員選舉之必要故也。至於莊園之所有主亦予以代表權。則當視作例外。其理由不過豫計莊園改爲村部之市後。其費用在法律上當由莊園所有主負擔。故不得不予以特權耳。雖然按諸近來之現狀。則莊園已漸次消滅。果爾則其特權亦終歸於無而已矣。

參照勒在克氏德國行政法第一百六十五頁及司登格爾普國行政組織論第二百三十六頁

一註

丙團 本團以人的財產。Personal Property 若貨幣的資本 Moneyed Capital 之代表者。組織之。所謂屬於郡之都市之市會通常會也。夫從社會的立脚地言之。凡市之財產。如土地房屋。均可視作資本。即英國法律上之所謂人的財產也。所有者以此等財產。作資本而利用。則滋生之利息。非部村土地所有者之利息。乃資本所有者之利息也。

上列三團。其所選郡會議員。視其人口之多寡。分爲村部團。市部團。而等分之。但一郡而有數都市時。則其市部團。所選郡會議員之數。不得過總數三分之一。所餘之額。即由總數中減去市部所選之餘額。由其他之選舉團。平均分選之。即大地主團（甲

(團) 小地主團。(乙團) 各選餘額之半。郡制第八十九節 故其結果。無論何階級。對於郡會。均可選出相當代表者也。至於各團選舉之方法。甚不相同。綽雜萬狀。且無甚關係。在他國人讀之。無異嚼蠟。故不贅述焉。(註)

(註) 司登格爾氏普國行政論。於選舉法記載頗詳。足備參考。參照原書第二頁四十四頁

此郡會之組織。雖頗異於其他之機關。然其職掌。實無異於州會。如制定郡吏應遵守之一切規則。決定郡應舉行之業務。支付郡之行政經費。以及因納州會所決定郡之負擔。而徵收必要之課稅。郡制第一百十五節第一百十六節 此各職掌之中。尤以最後徵收資金之事項。爲最重要。當行此事之際。郡會之自由行動範圍。甚屬有限。蓋郡制上。於郡會之徵收新稅。其限制甚嚴。因新稅之徵收。其影響所及。未有不紊亂全國之租稅制度者也。是郡會在法律上。因歲入而得徵收之租稅。必須以直接國稅百分之幾爲標準。無任意決定稅額之權。郡制第一百十節 但郡會得徵收之稅。其種別甚多。或課土地。或課營業。或課所得。而各稅既不關於同一之財產。同一之人民。其影響自不得不異。如同一人。在本郡有資本。而所有之土地。復在他郡。尤爲重要。故改革案之起草者。以爲郡會應有之

目的。決定各種財產可課之稅之額。并無庸設置嚴重之規則。然使其得自由決定。亦流弊滋多。何則。郡中特種之財產。占有勢力。則多數者。對於少數者。難免不課以過當之稅。是故法律於郡會決定特種課稅之額時。特限以不可踰之額。且使郡中各種財產。悉選出平等之代表者。立於郡會。所以防稅權之濫用。法至周密也。又郡得徵收之稅。其總額。法律上。因保護財政上之利益。亦設有一種限制。即郡欲徵收之稅。其總額若超過國稅總額十分之五時。必須得中央政府（指財務大臣及內務大臣而言）之承諾是也。郡制第一節 七十六節

郡會除上述之徵稅權外。尚有種種之職掌。其間有由法律所規定者。有可以自由行動者。如千八百七十二年之郡制。其第一百十五節。及第一百十六節。即規定郡會得隨其所欲。設立與郡有利益。及與郡制之目的。不相牴觸之各種制度。勒任克氏德國行政

登格爾氏普國行政組織論第二十五頁參照

也。然教育慈善之新制度。則不妨設立。因其事既與郡之特別利益攸關。且在其管轄之範圍內也。但於此亦有限制。即當設立此等制度之際。不得藉此募債徵稅。使郡

受過重之負擔。法律因防此弊。特與中央政府。以濶大之監督權。如郡會募集非法律所許可之負債。須經中央政府之認可。以及不得徵收限制外之租稅。卽其例也。郡制

七十
六節

由上所述則郡會之職掌。與州會實無所異。是二者無獨立之必要。以州之事務。移諸郡會管轄之可也。以郡之事務。移諸州會管轄之亦可也。此等疑問。實人人所應有。雖然。州以地方團體之資格。所掌管之事務。其性質實與郡之所掌管者有別。其具有地方的性質者。實居少數。而改革地方制度之主要目的。在以中央行政之權。分配於地方。故州之一種團體。實不可少。在千八百七十五年之州制。千八百七十三年。及千八百七十五年之資金寄附法。未頒布之前。如救濟院等之制度。大抵由中央政府補助管理。然此等事務。實宜於由地方管理。故中央政府。特以之委任於州。而其所以不能委任於郡者。則又因此等事務。關係重大。不宜於郡之小區劃。且郡之行政能力。以及財政。亦恐有不給之虞也。此州與郡之應獨立者一也。次則州之團體。於是等職務。乃代表中央政府。郡乃代表地方。在純然之地方團體中。郡之位置。最爲重要。此州與郡

之應獨立者二也。

屬於郡之各種重要官職。多爲名譽職而無俸者也。但其就職。則視爲一種義務。凡受任命或被選之後。倘無適法之事由。而拒絕就職者。得停止其三年乃至六年之地方選舉權。并增課四分乃至八分之郡稅。以懲罰之。而所謂適法之事由云者。曰慢性之疾病。曰其營業須不時他適。或長住他郡者。曰年齡已過六十者。曰前三年曾就名譽職者。都計四項。而凡有上舉事由之一者。均得拒絕就職者也。谷賴司特氏對於名譽職強迫制。有言曰。

名譽職強迫制。乃改正之法律。一般所採用者也。先是此制。僅適用於都市。而各地方之人民。不久亦漸習慣。并不覺強迫之苦。故實施之時。甚易爲力。而當時仍恐因是。如治安推事等之有重大之責任者。難得適任之人。乃千八百七十五年。實施改正法律之後。竟得五千以上之治安推事。及同數之代理官。其應以有俸官 *Commisarisarische Amtsvorsteher* 補充之位置。不過百八十三人。其結果之良。可以想見。至於一時不能驟得多數適當之人之區劃。亦間有之。則暫任命之。以待將來之改正。

耳。參照千八百八十六年十月法律及政治學評論第二百五十三頁

抑名譽職強迫制。自千八百零八年之府制發布以來。市府之民。已漸養成共公的精神。政治的能力。實世人之所夙知。至於適用此原則之目的。在養成村部諸階級之人民共公的精神。政治的能力。此徵諸當日之立法精神。亦甚昭昭也。

第四節 都府

對於普之地方制度。其最初著手。爲改革之運動者。厥唯司泰因氏。彼所制定之府制。(千八百零八年頒布)。實後來郡制州制。唯一模範也。(註)

(註)一千八百零八年以前普國及德意志諸都府之沿革。詳賴德猗氏著普國都府法。第二頁乃至第二十頁。

抑司氏之大事業。其所以自都府著手。而能行之無滯者。實因第十八世紀。中央集權之結果。都府人民之社會的狀態。比較的平等故也。佛勒德力克威廉一世。以其強有力之政府。使貧者脫富者經濟上之從屬關係。而助其獨立。新組織之精神。與舊都府之制度。大相異趣。然由新法律而設立之市政府。其形體於實際上。與司泰因氏未著

手改革以前。實無區別。蓋司氏改革之要點。在擴張舊日爲市政府重要機關之市會議員選舉。使市民負擔從事公共的職務之義務。更於市政之管理上。擴張都府所有之自由行動範圍。司氏之後。其計畫稍稍變更。然其變更。自大體言之。不得謂之爲改良。乃出於掌握政權之保守黨。欲減削都府人民之政治的勢力。因有此舉耳。至於更張之大要。不外使中央政府。對於都府。有強大之監督權。且於市政之管理上。限制都府之自由而已。此卽現今之府制之所由來也。請於左方分述之。

市之團體亦與村同。於一方既有自治作用之範圍。而於他方在市之區劃內。更須掌管與全國之利害有關之行政職務。而受中央政府之監督。且亦同於郡。從事兩方之事務之機關。常混合而非獨立。且以爲使都府之行政官。負擔關係於一般之職務。甚爲便利。但大都市之警察事務。有時得隨政府之自由判斷。設置特別之中央機關。使之掌管。千八百五十三年三月十一日之法律第二節此種實例。現頗不少。反是在小都府。則無論中央事務。地方事務。均由其行政官掌管之。此小都府之行政官。當視作中央行政部之官吏。通例立於中央行政官廳。卽縣廳及縣知事監督之下。以行其職。千八百五十三年五月三十日之市制第五十

六節 若都府同時兼爲市部者。(即人口二萬五千以上之都府)則市行政官之職掌。與村部之郡長相同。且有類似郡參事會之一種機關。由人民組織之。所謂市參事會 The City Committee 是也。郡制第七十節市參事會專掌關於中央之事務。其議員由市政委員會選舉之。倘無市行政委員會之處。則由市會選舉。議員之外。市長亦爲市參事會組成員之一。故於都府而掌管中央行政事務者。無非市官也。至於前述之大都市。其警察行政實一種例外耳。

第一款 市會

市官雖無不掌管都府之中央行政事務。然其重要之職掌。則仍存於市之行政。此市之行政之總轄權。存於市會。千八百五十三年之市制第三十五節市會由都市之納稅者選舉之。其選舉之法。不適用普通之原則。其目的在使市政之管轄權。存於富者之階級。故同爲市民。而所有之投票權。常依其所納之稅之多寡而有不同。其法以都府之直接稅總額爲標準。而以納稅最多者爲一級。其所納之稅額。須等於總額之三分之一。次多者爲一級。其所納之稅額。亦須等於總額三分之一。自餘之納稅者。更爲一級。而使各級。各選

議員總數三分之一。十三制節今試舉博梧市之例言之。該市人口之總計爲三萬六千。其有選舉權者都計三千四百二十人。其第一級百六十二人。第二級六百三十二人。自餘之二千六百零七人爲第三級。此各級選舉者之數。雖相去懸殊。而所選出議員之數。則毫無差別。然則市政之管理權。不能分配於各階級之間。而爲富者之所獨占。實此種選舉法當然之結果也。蓋投票既非祕密。則脅迫之事。勢所難免。故第三級之選舉者。與其投票已所不欲選舉之候補者。寧不往投票所之爲愈也。參照拉克臘克氏普國市制論由此種選舉所組織之市會。對於全都府之行政。有絕對的監督權。在法律上僅規定市會可據其決議。管理都府之事務。如千八百五十六年三月十九日魏斯特華利亞州之市制卽其例也其實市會得決定市廳應掌管之事務。且有選舉屬於市廳一切行政官之權也。

第二款 市官

市會所決議之事件。有委任市長。執行之者。有委任於行政合議會。An Executive Board 執行之者。行政合議會之委員。由市會選舉之。其委員之一部分。有專務官之性質。如學校委員。法人評議會。測量委員。土木委員是也。他之一部分。則由尋常之市

民中選舉之。而凡被選者。均有就職之義務。其任期年本爲六年。然至少亦須就職三年也。其被選爲市會議員者亦同。千八百八十七年七月二日抑當市之行政權。委任於委員會時。則市長爲議長。其權力無異於他之委員。不過略大而已。然市長無形之勢力甚大。市行政之特質。往往依市長之德行而定。市長爲專務官。所受之俸甚優。選任市長之法。由市會登新聞廣告徵募之。(選任委員會之委員。其法亦同。)而於應募者中遴選。然大都府之市長。往往從小都府之市長中選任。其任期至少十二年。或終身。故有志斯職者。頗不乏人。而通例非曾受相當之教育。且於市政確有經驗者。不得中選。又選任之後。大抵非經中央政府之認可。不能發生効力。千八百五十三年市制第三十三節 財產法第二十一節蓋市官所擔任之職務。每有關於全國之利害也。又市官主要之職務。雖在執行市會之決議。然因防止市會之違法等。對於市會之行爲。不得不督制之。若市會與市長之間。發生衝突。則縣參事會。居間裁決。千八百五十三年市制第五節 財產法第十七節此參事會係由人民組織。故中央政府。現今已不能干涉市政矣。其他中央政府。對於市政上所加之監督。卽承認市會某種決議。可以發生効力之前。須得縣參事會之認可。可是也。其應受

此種監督之事項。大抵爲募公債。課重稅等之重大財政問題。市制第五十三條 財產法第十六條其規則與前述之郡若州所採用者大同小異。其實州之監督法。自改正司泰因氏府制後。乃取法於都府之監督法者也。

第三款 市政之分科

千八百五十三年之市制因執行市政或設永久之委員。或設合議會。或組織市會議員。或組織行政合議會之議員。或於是等之外。加入若干之尋常市民。其合議會若委員。皆行政官之屬僚。得指揮其部下之有俸官。市制第五十九條此規定之目的。在延攬多數之市民。參與市政。又據市制。凡大都府。得區分爲若干小區。各區之間。設置區長。由市會從市民中選舉任之。市制第六十條是等區長。對於市之一切行政事務。以行政合議會屬僚之名義執行之。現今各大都府。無不採用區制者。其結果頗佳。試舉博梧市之例言之。該市計分十區。各區有區長。公共救恤事務。則由區長下之區民委員執行之。受區長之指揮。審查貧民救恤之請願。而於市之公共救濟事務。舉用多數之市民。請求救濟者之情況。極易明悉。然此種制度。實取法於美國之救濟會。救濟事務所等之私設。

協會者也。

第五節 普國地方行政之特質

第一款 行政的監督

普國之地方行政制度亦如法國。關於地方上之事項。中央立法部。雖得干涉之。然其干涉之範圍極小。即行政作用上。地方團體有任意行動之範圍。立法部在此範圍內。決不干涉之。縱令有中央干涉。或監督之必要。亦僅能由行政部行之。且必須由人民組織之機關行使。其干涉監督之範圍。更須以限制地方。受過重之負擔爲限。此實源於舊封建時代地方自治思想。漸次釀成者也。故普國決不似美國。若英國。地方之權力及職務。一一列舉於法律之中。其各區劃之地方的事務。不過由有地方立法部性質之地方的機關之裁決。而定其管轄。除法律上。有明示之規定。中央行政部。對於地方之行爲。決不擅行干涉也。要而言之。則舉地方之權力。悉賦與於地方。不過於或種行爲。有時須得中央行政部之認可。或監督耳。凡採用此制者。其利益實不可勝數。其最顯著者。則地方的立法。及特別立法之弊。均可因是蠲除。蓋彼無責任之立法的監

督。在合衆國已不能防止地方之擅自行動而於憲法上減削立法部之許可地方的作用之權者。其例甚多。反是若採行政的監督。則執行監督之機關。其責任分明。且有判斷地方上利害之能力。次則既確立地方自由行動之範圍。使之脫離中央之干涉。故足以獎勵地方的自負心及責任心之發達。於自治之前途。關關頗大也。

第二款 義務的就職制

義務的就職制。乃普國地方行政制度中之一種原則。其採用之目的。在使地方行政。漸變爲非專務的事業。人人均可參與之。此實與法國大相異趣者也。（法國之地方官雖亦多無報酬者。然非義務的就職。不可不知。）此種思想。發源於英。然在英國已有漸次拋棄之傾向。而普國則以官治職務制。積弊相沿。牢不可破。非有此極端之制度。不足以一掃其弊也。

第三款 對於地方行政之司法的監督

在舊制度之下。地方行政。無論爲地方的事務。中央的事務。均有自主之權。微特不受中央立法部之監督。且其行爲。若以爲不應受私法之支配。則并可免除中央司法的

監督也。然徵諸十九世紀前半之經驗。若使地方行政與個人以滿足。并尊重其權利。則非於其上。設立一種司法的監督。不可。實千八百七十二年。改革運動之主要目的之一也。普國自立此司法的監督以來。頗得長足之進步。於地方行政上。對於地方機關之行為。其得行使嚴重的司法監督。實無異於久行此制之美。若英也。

中華民國二年三月

日印刷

發行 第一版

著作者 江西謝曉石
發行者 南昌普益書局

代發行處 上海商務印書館

杭州商務印書館分館

印刷者 上海商務印書館

書經
存案
翻刻
必究

定價大洋一元八角

