

內務部編定

地方自治講義

泰東圖書局印行

# 現行關係地方自治各項法規目錄

## 第一篇 行政組織

### 第一章 概論

### 第二章 大總統

### 第三章 中央官制

### 第四章 地方官制

## 第二篇 行政救濟

### 第一章 概論

### 第二章 訴願

### 第三章 行政訴訟

## 第三篇 關於內務行政之重要法規

現行關係地方自治各項法規講義

目錄

第一章 概論

第二章 警察

第三章 民籍

第一節 概論

第二節 國籍

第三節 戶籍（此屬於戶籍要義之範圍故略之）

第四章 衛生（此屬於衛生行政之範圍故略之）

第五章 產業

第一節 概論

第二節 原始產業

第一款 概論

第二款 森林

第三款 漁業

第四款 漁獵

第五款 農業

第六款 墾牧

第三節 工商業

第一款 概論

第二款 權度

第三款 國幣

第四款 銀行

第五款 其他關於工商事項（凡屬於勸業及公共營業者略之）

第六章 土木（此屬於道路水利及土木行政故略之）

第七章 交通

第一節 概論

第二節 運輸

第三節 通信

第八章 教化

第一節 概論

第二節 教育(此屬於教育行政之範圍故略之)

第三節 著作權之保護

第四節 禮制宗教及祭祀

第九章 救濟(其屬於慈善行政之範圍者略之)

第四篇 關於財務行政之重要法規

第一章 概論

第二章 官產

第三章 國家收入

第一節 概論

第二節 田賦

第三節 鹽務

第四節 其他稅務及雜收入

第五節 公費

第六節 國債

第四章 會計

第五章 審計

第五篇 其他軍務法務外務之有關於自治者之法規

第一章 軍事事務

現行關係地方自治各項法規講義

目錄

六

第二章 外交事務

第三章 司法事務

# 現行關係地方自治各項法規講義

## 第一篇 行政組織

### 第一章 概論

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

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



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

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

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

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

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

四 行政官署者隸屬於行政首長之機關也。此無論爲直接監督或間接監督。要之屬於

一種機關之下。而有一監督者立於其上。爲官署所不可缺之要素也。

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

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

發達。所以講述關係地方自治之各項法規。行政組織。不得不說明也。

## 第二章 大總統

共和國關於大總統之法制其主義約有三種。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

三 受法律委任而頒布命令（約法第三十六條）學者謂之任委命令。以法律之委任。為積極成立之界限。必法律所委任之事項。始得以命令定之。如縣自治法第六十七條第二項。

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

### 第三章 中央官制

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

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

第一國務院 國務院乃以各國務員組織之合議機關。(政府組織令第一條)而爲國務總

彙之所也。(政府組織令第六條)大總統提出法律案。頒布法律。及發布命令。國務員須副

署之。法律命令關於行政事務之全部者。則國務總理及全體國務員均須副署。僅關於一

部者。則惟國務總理及主管之國務員副署之。至國務院行使職權重要之形式。即在國務

院會議。(政府組織令第四條)國務院會議之事項。依國務會議規則之所定。凡十一項。

(國務會議規則第一條)自第一至第八及第十各項。均採列舉主義。第九第十十一兩項。設

有概括之規定。要而言之。凡事務非專屬於一部。或雖係專屬於一部。而他部有關係者。或

依其法律命令所定。或由國務總理或各部總長之認定。均須經國務會議議決行之。至各

部總長之命令或處分。國務總理認爲有礙行政統一時。得中止之。而取決於國務會議。亦

當然之解釋也。蓋各國務員雖就其主管事務。負其責任。然各部之主管事務。往往互相關

聯。互相維繫。始克達國民福利之目的。不論何部。斷不能與他部毫無關係。完全獨立。而處

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

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

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

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



(3) 銓叙局 設官同法制局。掌文官任免陞轉存記考試及審查資格。並勳績考核恩給撫卹授爵授勳及其他榮典。外國勳章受領及佩帶事項。

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

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

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

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

(2) 內務部 主管地方行政。及選舉賑卹救濟慈善感化人口土地警察著作出版土木工

程、禮俗、宗教、衛生等、行政事務。設官同外交部。加技、正、技士、分、民、治、職、方、警、政、土、木、禮、俗、衛、生、六、司。

(3) 財政部 主管會計出納租稅公債泉幣政府專賣儲金銀行及其他一切財政。並監督地方公共團體之財政。設官同內務部。分賦稅會計泉幣公債庫藏五司。

(4) 陸軍部 主管陸軍軍政。總長之下。設次長、參事、司長、秘書、科長、副官、纂議官、科長、科員、軍法官、技、正、技、士、等、官。分軍、衛、軍、務、軍、械、軍、學、軍、需、軍、醫、軍、法、軍、政、八、司。

(5) 海軍部 主管海軍軍政。總長之下。設次長、參事、司長、秘書、副官、視察、科長、科員、技、正、技、士、等、官。分軍、衛、軍、務、軍、械、軍、學、軍、需、軍、法、六、司。

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

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

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

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

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

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

## 第四章 地方官制

我國自改建民國後之地方官制。亦可分三時期而論之。

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

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

之區域。設觀察使。各縣設縣知事。以爲三級制之預備焉。

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

一 各省 卽直隸等二十二省之普通地方官制也。分爲三級。

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

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

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

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

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

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

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

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

之區域。純爲行政區域。而非自治區域也。

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

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

## 第二篇 行政救濟

### 第一章 概論

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



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

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

## 第一章 訴願

### 第一 訴願之性質

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

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

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

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

## 第二 訴願之範圍

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

一 中央或地方行政官署之違法處分。致損害人民權利者。

## 二 中央或地方行政官署之不當處分致損害人民利益者。

依上所述。則訴願之範圍。有左之三要件。

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

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

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

### 第三 訴願之提起

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

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

#### 第四訴願之受理及決定

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

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

## 第三章 行政訴訟

### 第一 行政訴訟之性質

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



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

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

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

### 第二行政訴訟之範圍

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

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

試就上列得提起行政訴訟之事件。以觀其範圍可得而斷定之。

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

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

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

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

### 第三行政訴訟之當事人

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

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

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

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

已也。或有謂參加人究非當事人而不知參加人之地位。一與當事人無異。故亦受裁決之拘束耳。（同法第二十條）

#### 第四行政訴訟之提起及裁決

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

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

果。特較訴願爲強者。蓋亦以此歟。

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

### 第三篇 關於內務行政之重要法規

#### 第一章 概論

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

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

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



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

## 第二章 警察

### 第一 警察之性質

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

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

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

就上述各節可下一定義如左

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

## 第二警察權之組織

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

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

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

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

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

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

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

### 第三警察權之行使

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

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

警察權根據法規所定而行使之。其使行之形式。則有左之數種。

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

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

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

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

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

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

而付與以法律上之效力而已。

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

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

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

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

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



分之後。豫行告誡。以若不遵用此處分。當課以一定罰則。本於此豫告而實行之強制之法也。於此有應注意者。無論爲代執行或科過怠金。原則均須豫行告誡。但在代執行認爲有緊急情形時。得不行豫告逕行執行。若科過怠金則必須經過豫告程序也。  
(同法第二條第三項)行政執行法規定得用間接強制者如左。(同法第四條)

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

三 依法令或本於法令之處分。本人負有不行爲義務而爲之者。  
有以上第一款情形時。得爲代執行。有第二第三兩款情形時。得科以三十元以下之過怠金。

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

揚一點，在善的方面容易養成盜名欺世，在惡的方面便會發生老羞成怒，一去不返。中國道德制裁，自來講的「隱惡揚善」，爲甚麼在鄉約制度理面，倒變成揚惡揚善了。以禮教化民的鄉約制度，似乎不應該如此！就是控制精神的外國宗教，也沒有這種明顯的表示。揚善方面還可以說得過去，揚惡方面實在用不着，並且有極大的危險性不是知而不舉，便會挺而走險，使小惡變成大惡，大惡變成極惡。其實只注意禮和教兩方面，每月有一次或二次的行禮，行禮後加以簡要有趣的講演，便可感化於無形，防治於未然，用不着提出某人爲善，某人爲惡的實例。因爲在這種的場合，有善有惡的人，自己會發生無窮的感想，發生愉快的情感，或是悔恨的心緒。不願到會的人，或是毫無感觸的人，就是提出他們的名字來，不一定可以正面的反應。甚至於得到反面的反應。當然鄉約整個的問題，要實地去試辦，實地去考查，纔能找出根本的利弊，纔能施行有效的改良，我們不必多多討論，也沒有甚麼可以討論的了。

(註一) 明末圖書編所載保甲規條有「各保甲人等，止於每月初二日，赴會所申明鄉約條規一次，」每月初二日，保正率諸保甲，同鄉約正俱赴鄉保會所行禮。若實有事或疾病不能赴者，即先期告於約正。或託故不赴會者，即非良民也，約正保正逐一擊牌查點……」保甲審編立會既定，該州縣即移文該學，共推清鄉士大夫數位

爲約正，以倡率士民，二約正或保鄉官，或有德年高，有事不必赴官，保正代之，三右保甲既定，即此舉行鄉約」等條文，可以想見鄉約保甲關係的密切和混雜。(古今圖書集成明倫彙編文誼典卷二十七鄉里部彙考二之五)其他討論鄉約的論文，常

兼及保甲；討論保甲的論及，又兼及鄉約。呂新吾的鄉甲制度(見後)，更明白地把鄉約和保甲打成一片，不分彼此。

(註二) 按藍田縣屬西安府，縣城在府城東南九十里。

(註三) 坊間有宣講拾遺一書，係同治十一年(一八七二年)所撰成，距清聖祖頌行十六諭時代，已經有百零二年，還在那裏解說聖訓六條。該書係光緒三十二年(一九〇六年)重刊，並且藏板可以借印，毫不吝惜，全書亦係印送，以廣流傳，可見聖訓六條還是繼續存在。

(註四) 清代鄉約年表，是從大清會典事例和學政全書兩處綜合成功的，頗有出入的地方，也難免沒有脫略的事件，以後再行修正。

(註五) 自從歐風東漸以後，東西的糟粕，我們視如披髮，而中國數千年的教化，不加選擇，不加改善，竟全部棄置，真是可爲浩歎。自中山先生主張恢復民族精神，振作國民道德以後，孔子人倫哲學地位漸復，不過明爲反對，暗示消極的選大有人在。本文對於這個問題，自然不能多所論列，然而又不是三言兩語可以說明的。作者私意以爲「大可小，能發能收」這八個字，頗能代表中國舊日的精神修養，不似歐美那裏「一鼓作氣」的樣子。其實關於這個問題，梁漱溟先生近來已有許多切確的議論，我們不必在這裏多於說話了。

## 鄉約制度參考書

一 于成龍(清)慎選鄉約論，在子清端公政書卷二黃州書內。

二 王守仁(明)南贛鄉約，在王文成公全書卷十七。

三 尹昉(明)鄉約，在畿輔叢書內。此書多相約守禦方法，而非勸善規惡組織。

四 呂大鈞(宋)在陝西通志卷二十八人物志內。

五 呂大鈞、呂氏鄉約、餘乃昌影宋嘉定本。是書由呂大忠署名。朱子編輯，其實爲呂大鈞主編。

六 呂大鈞、呂氏鄉約，在青照堂叢書次編內，亦由大忠署名，稱上書相出入的地方頗多，另有考證。

七 呂大鈞民議，在陝西通志卷三十二議內。

八 呂大鈞克己銘，在陝西通志卷三十二銘內。

九 呂大鈞誠德集三十卷，未詳。

十 呂大鈞井田圖說，未詳。

十一 呂大臨張載行狀，在陝西通卷三十二行狀內。

十二 呂坤(明)實考錄卷三，民教——教民之道，查理鄉甲條；卷五鄉甲約一卷。

十三 朱熹(宋)增損呂氏鄉約，朱子大全集卷七十四，又古今圖書集成明倫彙編交誼典卷二十六鄉里部彙考內。

十四 范育(宋)呂大鈞墓表，在陝西通志卷三十二墓表內。

十五 徐棟(清)保甲書。

十六 梁延年(清)聖諭廣解。

十七 陸世儀(明末)治鄉三約，在梓亭遺書或陸子遺書內。

十八 章潢(明)圖書編。

十九 許乃釗(清)鄉守輯要合編。

二十 黃六鴻(清)福惠全書卷二十五。

二十一 黃宗竑(明末)宋元學案卷十七，卷三十一。

二十二 莊跛仙(清)定講折道。

二十三 張載(宋)井田議，在陝西通志卷三十二議內。

二十四 張上鳳(清)重修藍田四獻初記，在陝西通志卷三十二記內。

二十五 劉宗周(明)證人社約言，在學海類編內。

二十六 古今圖書集成明倫彙編交誼典卷二十六七鄉里部彙考，總論，二十八藝文，二十九紀事雜錄；又經濟彙編禮儀典卷三〇七至三〇八鄉飲酒禮部。

二十七 開禮地官大司徒。

二十八 儀禮鄉飲酒禮，鄉射禮。

二十九 禮記鄉飲酒義，射義。

三十 宋史卷三四〇呂大防傳附呂大鈞條。

三十一 元典章卷二三。

三十二 明大政要卷十。

三十三 明會要卷五一。

三十四 大清會典(光緒)事例禮部鄉約條。

三十五 聖諭廣訓直解一卷。

三十六 學政全書卷九講約事例。

三十七 州縣事宜宣講條。

三十八 象山縣志卷十。

三十九 臨湘縣志卷六。

四十 宣講大會。

四十一 得一錄。

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

以上所述。爲一般警察之概念。茲更就關於警察現行諸法規。說明如左。

### 第一節 保安警察

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

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

一 關於人之保安警察事項。

二 關於物之保安警察事項。

三 關於行爲之保安警察事項。

第一款 關於人之保安警察事項

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

一 游蕩無賴行跡不檢者。

二 僧道惡化及江湖流丐強索財物者。

三 暗娼賣姦或代爲媒合及容留止宿者。

四 唱演淫詞淫戲者。

以上所定之罰。皆爲十五日以下之拘留。或十五元以下之罰金。

依預戒法之規定。關於特定事項。應受預戒之人如左。

一 無一定職業常狂暴之言論行爲者。

二 妨害他人之集會或欲行妨害者。

三 不問公私干涉他人之業務行爲。妨害其自由。或欲行妨害者。

四 不知檢束。常有破壞社會道德。或阻撓地方公益之言論行爲者。

五 意圖妨害他人之集會。或他人之業務。或欲行妨害。而使用有上述第一及第四之

情形之人者。

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

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

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

第一 因違警受罰。與受預戒命令之人。兩者之地位如何。

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

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

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

## 第二款 關於物之保安警察事項

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

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



危險物關於公安者甚大。約而言之。有左之二種。

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

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

依現行法規。對於危險物之處置。得分爲左之二種說明之。

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

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

其他違警罰中。恐於社會有發生危險之虞。亦設有一定之罰則。其重要者如左。

- (1) 未經官署准許製造或販賣煙火者。
  - (2) 於人烟稠密之處燃放烟火及一切火器者。
  - (3) 發見火藥及一切能炸裂之物。不告知警察官署者。
  - (4) 未經官署准許攜帶兇器者。
  - (5) 於人家近傍山林田野濫行放火者。
- 以上所定之罰則皆爲十五日以下之拘留。或十五圓以下之罰金。
- 二 衛生上有危害之物。如傳染病或其他疫病流行時。病者之物品及飲食物之售賣。以及一切污濁之物品之處置監視。皆保安警察所應有之事項。
  - 三 事變 天災事變之際。關於警察上之作用行政執法。有一般之規定。(第七條第七款。遇有天災事變及其他交通上衛生上或公安上有危害情形。非使用或處分其土地家屋物件。並限制其使用不能防護者。得行直接強制。)及違警罰法設有一般之罰則。(第三十條第七款。當水火及一切災變之際。經官署令其防護救助。抗不遵行者。處十五日以下之

拘留。或十五圓以下之罰金。而已。

### 第三款 關於行爲之保安警察

依現法令關於行爲之保安警察事項。分爲出版集會結社及羣衆聚集等第三項。說明之。

#### 一 出版警察

#### 第一 出版之意義。

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

#### 第二 出版之立法主義。

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

### 第三 出版之責任。

關於出版事項。依出版法之規定。法律上應負責任之人有三。

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

### 第四 出版之制限。

關於出版之內容。若涉及法律所禁止之事項。應受一定之制限。

### 甲 絕對禁止事項。

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

### 乙 相對禁止事項

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

### 第五 不法出版之警察處分。

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

### 二 集會。

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

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

第一 政事集會。警察上之注視。及監督方法。分爲三項說明之。

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

二 集會人之制限。依治安警察法。惟政事集會有此規定。

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

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

### 三 結社

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

#### 四 羣衆聚集

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

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

#### 第二節 非常保安警察

## 第一款 戒嚴

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

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

## 第三章 民籍

### 第一節 概論

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



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

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

## 第二節 國籍

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

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

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

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

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

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

## 第五章 產業

### 第一節 概論

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

之不可不攷求也。

## 第二節 原始產業

### 第一款 概論

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

### 第二款 森林

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

(1) 確無業主之森林。及依法律應歸國有者。均編爲國有林。

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

(1) 森林之關係江湖水源者。

(2) 森林之面積跨越兩省以上者。

(3) 森林之關係國際交涉者。

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

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

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

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

(5) 關於便利漁業者。

(6) 關於防蔽風沙者。

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

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

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

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

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

### 第三款 鑛業



第一礦物及礦物所有權。礦業之盛衰與國家經濟之消長有重大之關係。其業務之性質。有不得不為特別之監督。此礦業行政之所尤為重要也。礦業行政之目的。在礦業之保護及監督。故專門學上之所謂礦物。與此目的無關。不適用礦業之法規。此各國之礦業法。所以有法定之分類也。我現行礦業條例第六條。亦分之為三類。而一一列舉之焉。土地所有權。涉及於土地之上部及下部。雖為羅馬法以來法律上之原則。然關於土地一部分之礦物所有權。則夙為立法之大問題。現今各國之制度。尙未一致。約而舉之大要如左。

(1) 併有主義 依此主義。礦物所有權包含土地所有權之中。土地所有權者。得自由採掘其所有地內之礦物。英美兩國之制度。蓋屬于此種主義者也。

(2) 非得有主義 此主義乃土地所有權與礦物所有權。各相獨立。土地所有權者。對於其所有地內之礦物。不得任意採掘者也。然此主義之中。又有二個之相反主義。即專有礦業主義。及自由礦業主義是也。專有礦業主義者。礦物獨歸政府之專有。禁止私人之採掘。此主義乃古代專制政治之遺物。現今殊未有採用之者。自由礦業主義。

乃現今各國所通行。其中又別爲先占主義及特許主義各種。先占主義者。礦物所有權不屬於土地所有者。又不屬於國家。恰與無主物同。不問何人。可依發見而探掘之。普國之制度。卽探此主義者也。特許主義者。礦物雖爲國有。然其旨趣。專使礦物所有權從土地所有權而獨立。非若專有主義之必由國家探掘也。私人或私法人苟具有一定之條件。特許其探掘權。法日兩國之制度。卽屬此主義也。

我國現行鑛業條例亦係特許主義。

## 第二

鑛業及鑛業權 探鑛探鑛及其附屬事業謂之鑛業。探鑛者。欲知鑛物存在及其良

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

類而爲種種之彫刻。則雖與礦物之採探同時經營。亦不得謂之附屬事業也。

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

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

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

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

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

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

**第五** 鑛業權之設定變更移轉及消滅 (1) 設定鑛業者。乃依行政行為而設定之私權也。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



課稅物體也。

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

#### 第四款 漁獵

##### 第一項 漁業

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

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

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

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

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

第四 關於漁業之紛爭 其關於漁業之區域範圍及方法。

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

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

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

## 第二項 狩獵

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

對於狩獵所以設一定之取締規定也。茲舉狩獵之制限如左。

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

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

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

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

### 第三節 工商業

#### 第一款 概論

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

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

第二 商業 商業者。以有價物之運轉。而應社會之需要為目的之營業也。商事為私權之作用。特付之於商法。茲行政法規方面。以保護獎勵商業為目的。但因保持秩序為必要之設備。又不得不設取締之規定耳。而為此種之行政行為。不在直接制限私人之自由。大都為達公益之目的。又其取締。多用一般之秩序警察方式也。

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

之研究國際法。茲無說明之必要也。

## 第二款 權度

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

第二 權度之名稱及定位 權度之名稱定位。可分爲長短與輕重二項。

### 甲 長度

(1) 線 以尺爲單位。尺之十倍爲丈。百倍爲引。尺之十分之一爲寸。百分之一爲分。千分之一爲厘。萬分之一爲毫。又關於土地之丈量。依舊來之習慣採用步（五尺）與里（二千八百尺）之名稱也。

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

(3) 積 積容量也。以升爲單位。升之五倍爲斛。升之十倍爲斗。百倍爲石。升之十分之一爲合。百份之一爲勺。

乙 重量 以兩爲單位。兩之十六倍爲斤。兩之十分之一爲錢。百分之一爲分。千分之一爲厘。萬分之一爲毫。

第三 權度之基本及原器 權度本因欲使其所以表示之基本單位一定不變之獨一無二之器具也。國家既欲權度之盡一。卽不能不使權度之基本單位盡一不變。此其所以確定權度之基本及原器也。依權度法比較確定。作成一定之原器。原器由農商部保管之。另依原器作副原器四份。以一份存農商部。餘三份分存內務財政教育各部保管之。

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

- (1) 權度法以外之權度。不得而行之。(第十四條)
- (2) 權度法以外之權度名稱。不問公私交易。售賣購買契約字樣及一切文告。均不得用。

之。(第十二條)

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

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

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



之規定。

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

(2) 其與權度法之規定不合者。自權度法施行日起。以二年爲限。得使用之。

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

第三款 貨幣

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

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

適用此方法者。則英國瑞典諸國行之。

依此方法。凡一般人民或住民。除因特別之情形。致缺損其選資格者外。皆有一票之投票權。其財產較多。或受中等以上之教育。達於一定之程度者。得增加一票之投票權。由此進而益上。並有增加二票以上之投票權者。

(4) 特別選舉團體之選舉。此方法乃於依一般人民、住民、或選舉代議員而外。更由特別團體選出特別之代議員者也。所謂特別團體者。如學會、農會、商會、或由此等團體選出代表組織選舉機關者之謂。惟此種主義。學說上。雖有主張之者。而實際上則尙鮮有此等制度耳。

以上普通選舉之大概也。至於制限選舉。本因欲救濟普通選舉之弊害而設。雖非絕對不良之制度。然制限之結果。苟令國民或住民中之大部分。凡中流以下及勞動者之階級。皆不得與於選舉。既不得謂爲正當。又或依此方法。仍不足以救正普通選舉之弊害。則固無所取義耳。

有限選舉有兩種之方法。其一以財產資格爲要件。其二以教育資格爲要件。前既言之矣。

一 財產資格 以財產資格爲選舉權行使之要件。大體雖無甚非難之點。惟關於此問題。在於其制限程度之若何耳。苟其制限過高。既不免使國民或住民中之大部分被排斥於選舉事業以外。反是而失之過低。則又與普通選無所抉擇矣。

財產之標準。甚難確定。各國之採用此制度者。每以納稅額爲依據。學者中更有主張提倡特種之直接稅。如所得稅。田賦等外。此種制度。實際上毫無意義。不寧惟是。納稅額以外。苟有他之適當標準。則勿寧舍此而他求。現今各國。往往有以獨立生計之維持。爲選舉之要件者。殆較足以爲適當之方法也。

二 教育程度 財產資格而外。更有以受教育之程度若何。定選舉之要件者。其在財產資格制限甚高之國。若兼採用此制。殊爲適當。蓋依此方法。可令曾受較高之教育者。雖無相當之財產。亦得行使選舉權。較爲公平耳。然使專以教育程度爲標準。則其結果。亦與專以財產資格爲標準之弊害相同。何則。若制限稍高。既足以使國民或住民中之大

部分不得與於選舉。否則制限過低。又與普通選舉無別矣。惟此二者之中。與其失之過嚴。毋寧失之稍寬。蓋學問與政治上之能力。不必相一致也。世不乏造詣深潛之學者。然頗不適當於政治。政治家者。要在有健全之常識。Common Sense 及實際之經驗。與窮年矻矻。殫精於學術之研究者。固迥異其軀也。故苟欲以教育資格為選舉之要件。其程度當以普通教育為限。而不可過於苛求。各國中有以能讀書寫字為必要者。蓋可謂得其中矣。然在各國國民教育普及之國。則此種制限固與普通選舉無異也。

縣自治法係採用制限選舉。財產資格。與教育資格。二者併用之主義也。縣住民中。除關於國籍、年齡、住居、及完全享有選權等要件外。尚須合於左列資格之一方。得有選舉縣議會議員之權。縣自治法第三條）

(1) 年納直接稅二元以上者(第一款) 何謂直接稅。現行法令尚未有明確之規定。依學理上之見解。則直接稅者。納稅之人即為負擔該租稅之人。質言之。即直接由實際負擔租稅者完納之稅之謂。間接稅則反是。有徵稅權利者。與實際負擔租稅者之間。別有一仲介

人之存在。而即由此仲介人完納之稅之謂也。又此所謂直接稅。專指國稅而言乎。抑並包含地方稅乎。亦一問題。解釋上自以包含地方稅爲正當耳。

(2) 有動產或不動產五百元以上者(第二款) 此係指動產或不動產之價值而言。惟動產之範圍甚廣。非若土地房屋等之有一定限界。如各人所有之現金、存款、公債券、社債券、股票及其他有價證券。固均可視爲動產。此外關於各人日常生活上所需之衣服器具等類。亦不能置之於動產之外耳。

(3) 曾任或現任公職或教員者(第三款) 現行國會議員選舉法、省議員選舉法、均係採用制限選舉。他如文官高等考試有法、文官普通考試有法、司法官、外交官、領事官、亦均有致試之法規。故凡就公職者。非有相當之財產。即須有一定程度之學識。以是爲縣議會議員之選舉要件。亦財產制限與教育資格並用之一例也。

(4) 曾在高等小學以上學校畢業。或與有相當之資格者(第四款) 此則純係教員資格。即並無財產亦未就公職之人。至少須在高等小學畢業。方有縣議會議員之選舉權。所謂

以上者。以高等小學爲起點之意。如有中學以上畢業資格。當然可以行使選舉權。更無論矣。至相當資格一語。係指相當於高等小學以上學校畢業之學問程度而言。惟此種資格。適用時頗多困難。學問程度之相當云者。雖未經高等小學以上學校畢業。而有與此項學校畢業相同之學問之意。然則將何從而證明之乎。故何者果爲相當。尚非有較具體之標準不可耳。

第二 關於選舉權之其他要件 關於選舉權之行使。除積極資格外。尚有其他要件。及消極之制限。雖在採用均一普通選舉制度之國。亦不能無特寬嚴稍有不同耳。

一 選舉權之行使以有本國之國籍者爲限也 此乃各國共通之制度。且不論其爲國會議員之選舉。或地方團體議會議員之選舉。莫不皆然。蓋國家意思之構成者。自當以繼續屬於其國家之分子爲限。若以與一國國家利害相反之外國人民。參與一國之政治上之問題。且由是構成國家之最高意思。其危險也特甚。至若地方團體之自治行政。本係國家行政之一部分。若使外國人參與其間。亦似有所未洽。故各國地方自治制度。外國人雖均

可爲住民。然於選舉權則多在制限之列。縣自治法第三條「縣住民內有本國國籍之男子」云者。即本此旨而釐定者也。

二 選舉權之行使又有一定之年齡之制限也。年齡之制限。各國各有不同。最低者瑞士各州有以十七歲爲選舉年齡者。德意志新憲法亦然。他如英、法、意大利、美合衆國。則均以年滿二十一歲爲行使選權之要件之一。於大英爲二十四歲。比利時、荷蘭、西班牙、諾威及日本則均定爲二十五歲以上云。現行縣自治法第三條。以年滿二十歲爲行使選舉權之要件。

三 選舉權之行使通常又有住所之制限也。即在採用均一普通選舉之國。亦往往有以一定之期間。繼續住居於選舉區域爲選舉權行使之要件。地方議會議員之選舉。則尤多以此爲重要。縣自治法。定爲繼續住居縣內二年以上。（第三條）

四 選舉權之行使對於特種之人尙有消極之制限之存在也。此種制限。雖在採用均一普通選舉制度之國。亦不可缺。縣自治法第五條規定停止選舉權之原因如左。

一 褫奪公權尙未復權者。褫奪公權。乃從刑之一種。依現行刑律第四十六條之規定。褫奪公權者。終身褫奪其爲官員、選舉人、膺勳章、入軍籍、爲學校教職員、及律師資格之全部。或一部。又其四十七條規定於分則有得褫奪公權之規定者。得褫奪現在之地位。或於一定期限內褫奪前條所列資格之全部或一部。但以應科徒刑以上之刑者爲限。由此觀之。現行刑律褫奪公權有終身及定期之兩種。

(1) 終身褫奪公權者。依刑律分期之所定。此則除大總統依約法第四十條宣告復權者外。終身不得復權。

(2) 定期褫奪公權者。分則所定得褫奪公權者。此期限得由裁判官定之。自裁判判決確定之日起。宣告之期限屆滿。當然回復公權。又期限未滿以前。大總統亦得依約法而宣告回復公權。

要之無論何者在褫奪公權之期限內。即不得行使其選舉權。惟於此有問題焉。即除褫奪公權尙未復權者外。雖犯應處徒刑之罪。業經判決確定。亦於選舉權之行使無妨固



已。顧在立公者之用意。初亦非謂此等犯罪人之刑期未滿以前。可以行使公舉權也。第謂刑法既無褫奪公權之規定。則一經刑之執行完竣。自與常人無異。至若裁判判決尚未確定。雖受徒刑之宣告。在法理上國家意思既未確定。即不得以之與犯罪人同視。若判決確定後。刑之執行中。則事實上又決不能行使選舉權。故不必有特別之規定耳。現行刑律分則第八章。爲關於選舉權之規定。其一百六十三條云。犯本章之罪者。得褫奪公權。其宣告三等有期徒刑以上之刑者。於本刑消滅後。仍於十年以下二年以上喪失選舉及被選舉之資格。依此規定。雖未褫奪公權。亦有於一定年限內不得行使選舉權者矣。

二 受禁治產準禁治產。或破產等之宣告確定後尙未撤銷者。關於禁治產準禁治產破產等宣告及撤銷。屬於私法之問題。我國現在民法商法尙未頒行。此等規定。適用時殊苦無所依據也。

(1) 禁治產 禁治產宣告之原因。有以處於癡癲白痴之常況爲限者。如法國民治是。有

以精神病人爲限者。如德民法是。日本民法定爲心神喪失之常況。亦與法國民法相近似也。受禁治產之宣告者。關其財產上之法律行爲。由法定代理人代表。或須經法定代理人之同意。否則可以取消。至其宣告。各國通例。由裁判所行之。禁治產之宣告。既有一定之原因。一旦此等原因消滅。自應撤銷。惟在宣告確定後尙未撤銷前。私法上之法律行爲。既有限制。則公權之行使。亦應得在停止之列耳。

(2) 準禁治產 準禁治產之制度。法國行之以法定之精神不健全及浪費者爲宣告準禁治產之原因。德國民法不設準禁治產。不規定禁治產之宣告。除精神病者而外對於心神耗弱者。浪費嗜酒者。亦得行之。惟精神病者爲絕對無行爲能力。心神耗弱者。等則與未成年人有同一之限定能力耳。日本民法以心神耗弱者。聾者。啞者。盲者。及浪費者爲準禁治產之宣告者。關於特定之財產上之法律行爲。須經保佐人之同意也。

(3) 受破產之宣告者 商人因支付不能。而停止支付時。經本人或其債權人之請求。由該管官署宣告破產。他日受破產宣告人。將所有債務之本利及費用一切清償。始得請

求撤銷破產之宣告也。

三 不識文字者。縣議會議員之選舉。雖採用制限制度。然因財產資格與教育資格並採。故不得不設此消極限制。惟何等程度始為認識文字者。解釋上頗形困難。似以能自行書寫其一己之姓名及簡明履歷。如年齡籍貫住址等文字者。即為合格。而不得以不識文字之較為適當耳。

四 僧道及其他宗教師。此蓋出於宗教與治分離之目的耳。

五 現役軍人。包現任軍職與現役兵士而言。

#### 第四目 被選舉權

被選舉權者。法律上須具何種資格。始得為有效之當選人之謂也。被選舉資格與選舉資格之同異。各國法制可分為三種而論之。

第一 被選舉資格嚴於選舉資格者。選舉權之行使。既以財產資格為要件。至被選舉權。則其財產更須較多於選舉人者。或選舉權不拘財產資格。而被選舉權則以財產資格為

要件是也。此主義英國舊時代之國法。法國一七八九年十二月之選舉法。及一七九一年之憲法。德意志聯邦各國舊時之國法。及其他十九世紀上半期歐洲各國多數之國法皆嘗採用之。然自一八三一年比利時之憲法廢止被選舉權之財產資格之制限以來。盧森堡Luxembourg亦倣效之。迨一八四八年以後。各國相繼廢止選舉權之財產資格之制限。或雖設制限。亦極低下。於是被選舉權更絕對不以財產資格爲必要矣。英國於一八八五年後亦已廢止被選舉權之財產要件。現今尙探此例者。殆可謂絕無矣。蓋此法之弊有二。一 或使一國或一地方之人才未合此資格者。不能當選。

二 選舉人之意思受其制限。致國家採取輿論之宗旨不得貫徹。

第二 被選舉資格與選舉資格相同者。近時各國通例。選舉權用普通制度者。被選舉權亦用普通制度。選舉權用制限制度者。被選舉權亦用制限制度。

第三 被選舉資格寬於選舉資格者。探此制者。選舉權須有財產資格。而被選舉權則不以財產爲要。蓋被選舉者。必以輿論所歸。寬其制限。期其易於收得人之效也。日本。瑞典。盧

森堡等國行之。

關於財產資格之制限。有上述之三主義。得失互見。固未可一概而論。非難制限之說者。謂制限主義。其目的固在於毋使不適當之人材得膺議員之選耳。然此目的。實非徒恃區區財產制限所能達到。其制限較低者。無論矣。縱制限較高。亦決不能使議會之組織。純係穩健之分子也。故此種制度。毋寧廢止之爲愈。反是。主張制限論者。則謂文明程度。較低之國。其被選舉資格宜略加以財產或教育之制度。較爲正當云。現行衆議院議員選舉法及省議會議員選舉法均採用第三之主義。縣自治法第四條。則反是。而採用第一之主義。即必須合於左列資格之一者。方有被選舉選舉議會議員之權。

一 年納直接稅四元以上者。

二 有動產或不動產一千元以上者。

三 曾任或現任公職或教員一年以上者。

四 曾在中學校以上學校畢業。或與有相當之資格者。

除上述之積極資格外各國制度上其被選舉資格尙有他之種種之制限舉其要者如左  
一 年齡制限 被選舉人之年齡以高於選舉人爲原則然各國制度亦不一其揆約分三種。

(1) 被選舉人之年齡較低於選舉人之年齡者。丁抹行之其選舉人以年滿三十歲爲合格而被選舉人則祇須二十五歲即可有效當選。

(2) 被選舉人之年齡與選舉人同一者。如英國選舉權與被選舉權均以滿二十一歲爲要件。前德意志帝國均以二十五歲。瑞時西均爲二十一歲。德意志新憲法均爲二十歲是也。

(3) 被選舉人之年齡高於選舉人之年齡者。現今各國之多數類皆採用此制度。約舉數端以資例證。

國名	被選舉年齡	選舉年齡
普魯士	三十歲	二十五歲
法蘭西	二十五歲	二十一歲

荷蘭 三十歲 二十五歲

意大利 三十歲 二十一歲

日本 三十歲 二十五歲

以上三制度中。當以第三種較為適當。蓋實際參與國政。自非有相當之經驗不可故耳。現行縣自治法以滿二十歲為選舉年齡。而以年滿二十五歲為被選舉年齡（第四條）較諸國會及省議會議員之選舉年齡被選舉年齡。則已形其寬矣。茲列舉於左以資比較。

議會之種類 選舉年齡 被選舉年齡

縣議會議員 二十歲 二十五歲

省議會議員 二十一歲 二十五歲

衆議院議員 二十五歲 三十歲

參議院議員 三十歲 三十五歲

二 國籍制限 選舉權祇須以本國人為要件。不問其為固有國籍抑國籍之取得也。若被

選舉權則對於外國人民之歸化者。大都有所制限。其制限之方法有三。

(1) 經法定年限後。即有被選舉資格者。

(2) 歸化後須於一定之法定年限住居於國內者。

(3) 經法定年限後。更須有特別之許可。始得有被選舉權者。

縣自治法第四條雖祇定「有本國國籍之男子」至國籍之若何。別無明文。然依現行國籍法之規定。則除固有國籍外。有左之制限焉。

(1) 歸化人及隨同取得中華民國國籍之子。不得爲國會議員及地方自治職員。但有殊助於中國之外國人之歸化者。自取得國籍日起。五年以後。其他之外國人之歸化者。自取得國籍之日起。十年以後。內務部得呈請大總統核准。解除此制限耳。(國籍法第十一條第一項第三款第及二項)

(2) 回復國籍人。自回復國籍之日起。三年以內。不得爲各項公職。但此制限。亦得由內務部呈請大總統核准解除之。(國籍法第二十條)



三 住居制限。縣自治法第四條規定。以繼續住居縣內滿二年以上。爲被選舉權之要件。與選舉權同。

四 對於特種之人之消極制限。與關於選舉權之所述者相同。即依縣自治法第五條之規定。住民有左列各款之一者。停止其選舉權或被選舉權。

- (1) 褫奪公權尙未復權者。
- (2) 受禁治產準禁治產或破產之宣告確定後尙未撤消者。
- (3) 不識文字者。
- (4) 僧道及其他宗教師。
- (5) 現役軍人。

五 地位制限。各國選舉法中有特定之人。無被選舉資格。即當選亦無效者。謂之爲當選之禁止。或雖可當選。然二者不可得兼。或辭當選。而保持從來之地位。或辭他職。而承諾當選。一任當選者之自由選擇者。是謂兼職之禁止。依縣自治法第六條之規定。住民有左列

各款之一者。停止其被選舉權。係採用當選禁止之主義者也。

(1) 現任本縣官吏。

(2) 現任本縣縣立學校教員。

本縣官吏以外之官吏。雖不禁其當選。然不得兼任此縣自治法第十六條之規定也。

六 二重議員之制限 採用兩院制度之國。上院議員不得同時兼爲下院議員。又地方議會之議員。不得同時兼爲國會議員。並不得以一人而同時兼爲各級地方議會之議員。各國通例。大都如是。縣自治法第十六條亦規定。縣議會議員不得兼任國會議員、省會議員。或縣參事會參事。或市鄉議會議員及董事。

七 議員之迴避 凡有親族之關係者。不得同時爲同一議會之議員。此在議員最少數之議會。雖無必要之理由。若議員之衆多。則此種制限。殊無意義。現今各國關於國會議員之選舉。設此制限者殆鮮。若地方議會。則間有此種規定。縣自治法第十六條第二項云。父子兄弟不得同時任爲縣議會議員。又其第三項云。父子兄弟同時當選者。應以子避父。以弟

避兄。蓋亦採用迴避制度者也。

縣議會議員之任期三年。(縣自治法第十四條)凡被選爲縣議會議員者。非有左列事由之一。不得謝絕當選。或於任期內告退。

一 確有疾病不能常任職務者。

二 確有他項職業不能常居境內者。

三 年滿六十歲以上而精力衰頹者。

四 連任至三次以上者。

五 其他事由特經縣議會允許者。

如無上述各種事由之一。而謝絕當選或告退者。得以縣議會之議決。於一年以內三年以上。停止其縣議會選舉權及被選舉權。(縣自治第七條第八條)由此觀之。可知縣自治法亦係以就縣自治團體之公職。爲縣住民之義務矣。

選舉方法有公開選舉與秘密選舉之兩種。公開選舉又曰記名投票法者。選舉人於投票紙除書被選舉人姓名外。更須明記選舉人之姓名。謂之秘密選舉。又曰無記名投票法者。選舉人於投票紙祇書被選舉人之姓名。不得記載選舉人之姓名之謂也。無記名投票。即秘密選舉之目的。在於使選舉人無所顧慮。得就其所信爲最適當者而選舉之耳。顧姓氏雖無從稽攷。筆跡究有可探求。所謂秘密者。仍未能完全確保。選舉人即不克十分安心。故現今各國中有以豫定之候補之者。姓名列次印刷於投票紙。由選舉人於其所欲選舉之候補者姓名之傍。加以一定之記號者。則並筆跡而無之矣。惟此等方法。祇限於政黨發達之國。得以行之。其適用之範圍。既非常狹隘。且亦不能以是垂爲法則也。

公開選舉與秘密選舉之利害。爲學者間最有議論之問題。主張公開選舉者。其重要之理由有三。

一 選舉乃公然之事。不宜以詭祕之道行之。選舉行爲。雖屬人民之參政權之行使。然從國家或自治團體之組織而言。選舉人實係國家或自治團體之機關（第一次直接

機關)之資格執行公務。與議會之議事法院之審判相同。夫議會法庭既皆以公開爲原則。何獨于選舉而有所異乎。

二、公開選舉足以引起選舉人之責任心也。若選舉人不必明記己之姓名。則其選舉一己以塞責。縱出以極滑稽極兒戲之投票。亦無徒察知何人之行爲矣。

三、公開選舉可減少賄賂運動之弊也。蓋惟記名投票。縱有此等不正之行爲。而亦易於覺察。選舉人惕於形法上之處罰。社會上之譏訐。稍知自愛者。皆將有所顧忌矣。

反是而主張祕選舉者其理由亦有三

一、祕密選舉可使各選舉人公平判斷。以其自由意思所信爲最適當之人也而投票也。

其原因有二。

一、賄賂運動之無效。蓋在有被選舉資格之人。雖熱中於當選。然一念及。縱以賄賂或

其勸誘方法而得選舉人之承諾。然投票既不記名。則承諾者果能履行此約束與否。終屬不可知之數。何必徒費無益之金錢。或其他手段乎。

二 脅迫之不行 選舉人於投票以前縱遇有以強力之脅迫者亦不妨虛與委蛇迨實行投票時仍可一任其自由意思而爲公平之選舉脅迫者終莫能察知之也。

二 秘密選舉則拋棄選舉權者較寡 選舉人之投票既可無所顧忌則人皆將樂於從國矣。

三 秘密選舉則因當選票額之不足而致再行投票之事較少 公開選舉投票人或因有所脅迫或因碍於情勢不免畏首畏尾大都拋棄選舉權或故意模糊其字跡誤書其點畫卒成爲無效投票者比比矣若秘密選舉則此等弊害不至發生故當選票數較易足額縣自治法關於投票方法未有明文視定其殆以是讓諸縣讓會議員選舉規則乎議現行參議院及衆議院額員選舉法省議會議員選舉法均規定選舉用無記名投票法縣議會議員互選議長亦係用無記名投票法此則縣自治法第十七條已有明文之規定也。

#### 第六目 選舉區

縣議會議員之名額至少十名至多達於三十名縣之幅員有廣狹住民有多寡交通有便與

不便。此十名以上之議員。將以一縣爲一選舉區。於縣議員所在地。或於縣內選擇適當之地點。使住民中之有選舉權者全體集合而行選舉乎。抑分全縣爲若干選舉區。使全縣之選舉人。各於其選舉區內分別選區乎。由前之說。是合全縣爲一選舉區之制度。由後之說。是以全縣分爲數選舉區之制度。此選舉區之設。本係爲選舉上之便利起見。與自治區域有不同。純係假定之區域。與議員之代表毫無關係。縣議會議員。乃縣住民全體之代表。縱分區選舉。亦決非代表該選舉區地方之利益。故選舉既竣。選舉區有變更。或與他選舉區之合併。業經當選之議員資格。初不因之而受其影響也。

其在國會議員之選舉。理想上。本應合全國爲一選舉區。然實際上。無論領土若何狹小之國。亦必不能不分設數多之選舉區。謀選舉上之便利也。至取鄉自治議會議員之選舉。則以市鄉自治區域類多不甚廣狹大。即以一市鄉爲一選舉區。亦自別無窒礙。而在縣議會議員之選舉。則又有不能與市鄉同視者矣。

現行衆議院議員選舉法。以縣爲初選舉之選舉區。而以道或特別行政區爲複選舉之選舉

區。省議會議員選舉法亦係以縣爲初選區。而合數初選區爲一覆選區。縣自治法關於選舉區未有明文。其始候諸他日以教令制度定之。縣議會議員選舉規則乎。

縣議會議員之選舉。如合全縣爲一選舉區。固自別無問題。若分爲數舉選。則其制度又有大選舉區與小選舉區之兩種焉。

一 大選舉區制。每一選舉區可選出二名以上之議員者是。謂大選舉區。各國於上級地方團體議會議員之選舉。如府縣議員之選舉區。每以制鄉之區域爲準。至各區應出議員之數。則恆依人口之比列而定。故各選舉區所出議員有在二人以上。且亦不必其爲均一也。

二 小選舉區制。小選舉區制者。應乎應行選出議員之數。而分爲若干之區。每一選舉區出一名之議員之謂。例如縣議會議員額十人。即將全縣分爲十選舉區是也。以理論言。大選舉區與小選舉區。兩者互有得失。殊難斷定。何則。大選舉區之長處其最著者有二。



一 人才較多。更於選舉。當選者自不患無適當之人。此其利益之最大者。蓋分區選舉被選人雖不必以本區爲限。然在選舉人一方面。則實際上必就其區內選擇。亦人之恆情耳。

二 選舉人衆多。則賄賂脅迫及其他不正之手段有所難行。縱強行之。亦未易收其效果。此亦大選舉較小選舉區之優點之一也。

然其弊害之最大者。亦有二。

一 選舉資格之調查。倍形困難。而錯誤遞滿之弊。在所不免。雖可藉更正之方法以資補救。然程序煩雜。辦理選舉人與住民。均將感其不便。在選舉人之方面。坐視而拋棄選舉權者必多。

二 當選票數不能足額時之再行投票。議員缺額時之補闕選舉。均須使全選舉區之選舉人投票。有一髮牽動全身之弊。

至於小選舉區。則上述兩種之弊害。可以無慮。然人才難得。且選舉人之數寡少。則賄賂脅迫及其他之營謀較易著手。又當選者。僅止一人。競爭愈形激烈。其利害正與大選舉區制相反。

也。

### 第七目 選舉人名冊

選舉人名冊。乃登載一選舉區內選舉人之姓名之冊籍。用以資有選舉權者之公證者也。故住民中選具備有舉權之要件。然非載入于選舉人名冊。即不得行使其選舉權。惟選舉人名冊。僅定以爲有選舉權之證明。而非能使本無選舉權者。發生選舉權。故其姓名。縱登載於選舉人名冊。若並未具備選舉權之要件。仍不能爲有效之投票也。

選舉人名冊。非獨採用制限選舉者。見爲必要已也。即採用均一普通選舉制度。亦不能無消極之制限。故當選票之際。何人果有選舉權。決非倉卒之間。所能審擇。自非預行調查確認。不可耳。

選舉人名冊確定之次序。大要如左。

一 調查 就一選舉區域內住居之人民。分別行之。至其調查之內容。則以選舉法所定之選舉要件爲準。

二 編製 就調查合格者一一登載于選舉人名冊。此登載之行爲。有裁定之性質。可爲行政處分之一種也。

三 確定 選舉人名冊之確定。通常有兩種程序。

(1) 宣示 選舉人名冊編成後。須於該選舉區內一定之地點宣示。即供一般公衆之縱覽之謂。此項宣示。須於法律規定一定之期間。在此期間內。凡與選舉有關係者。不論何人。如以爲遺漏錯誤。均得請求更正。

(2) 更正在左宣示期間內。如無請求更正之人。選舉人名冊當然確定。固自別無問題。如有更正之請求。應由編製選舉人名冊之機關判定更正。其判定及更正之期限。必亦以法律預行規定之。

#### 第八目 舉行選舉之時期

縣議會議員之選舉。除縣自治法施行伊始組織縣議會時舉行而外。應行舉行選舉之事由如左。

一 定期改選 縣議會議員任期三年，每屆三年應將議員全數改選之。

二 解散後之改選 縣議會得依國家監督權之作用，而遭解散。解散後，限三個月內重行選舉。（縣自治法第六十五條第二項）

三 補闕選舉 縣議會議員，因故出缺時，以候補當選人名次在前者遞補之。此縣自治法第十五條之規定也。候補當選人之額數，雖不規定，然依縣自治法第十八條縣議會議員，因故出缺，逾總額三分之一者，應即補選。補選議員之任期，以補足前任未滿之期為限。是補闕缺選舉應於縣議會議員出缺至總額三分之一以上時舉行。候補當選人之額數，亦可由是而推知者矣。

四 再選舉 選舉無效時，須於該選舉區再行選舉。至何謂選舉無效，後當更詳論之。

#### 第九目 選舉之程序

第一 選舉通告 選舉之舉行，不問其為定期改選補闕選舉及其他三原因之選舉，其最初之程序，為選舉通告。選舉通告通例，由地方行政長官或選舉監督發布。縣自治法亦

無明文。選舉規則尙未制定。而現行國會及省議會議員選舉法。則均規定由選舉監督行之。

選舉通告。應於選舉期若干日以前發布。其期限亦必預以法律規定之。選舉通告中。應行揭載之事項如左。

- 一 選舉日期。
- 二 投票所及開票所地址。
- 三 投票方法（記名或無記名）。
- 四 當選人之額數。
- 第二 投票 選舉以投票行之。各國選舉制度間有由選舉人於選舉場口述其所欲選舉人之姓名者。如美合衆國。各州嘗採用此方法。然旋即改易之矣。我國現行各種選舉。均用投票制度。

五 投票之準備 關於投票應行準備之事宜如左。

(1) 投票紙 投票用紙。各國間有由各選舉人隨意自備者。然因流弊滋多。近自澳國爲始。莫不採用公給投票紙制度矣。美國稱之爲澳大利法。我國現行各種選舉亦然。

(2) 投票簿 投票簿。乃記載各選舉區或各投票所之選舉人之姓名之簿冊。選舉人非列名於其區或其投票所之投票簿者。不得領取投票紙。

(3) 投票匣 投票匣。乃容納選舉人所投選舉票之器具。亦由選舉監督依法定之樣式製備之。

二 投票之執行 投票應由投票人躬自赴投票所執行。我國現行國會及省議會議員之選舉。均採用此制度。其理由蓋選舉權。一面爲選舉人之權利。同時即有公義務之性質。必須就選舉人所信爲適當之人而列名於投票紙。方爲能盡其責耳。縣議會議員選舉規則。雖尙未頒行。縣自治法關於此點。亦無規定。然徵諸縣自治法第五條第三款。以不識文字者爲停止選權之事由之一。則其用意之所在可知矣。

投票方法。有記名投票與無記名投票之兩種。前已論之。至投票時。每選舉人所領之投

票紙當然祇以一紙爲限。現行國會及省議會議員選舉法。且均特設明文。至每投一票。所應記載之被選舉人姓名。有以一名爲限者。有得合記數名者。由前之說。是謂單記投票法。由後之說。是謂連記投票法。各國之選舉法。有用小選舉之制者。當然用單記投票法。採用大選舉之制者。則以應乎其應選出議員之數。而爲連記投票法爲多。關於此點。與決定當選票額。所謂多數代表主義與少數代表主義。極有關係。茲先就此二主義而略陳至之。

甲 多數代表主義 多數代表主義 *majoritatsprinciple* 者。議員之選舉。非有多數選舉人之投票。不能當選之謂也。此主義更有數種。

一 過半數法 所投之票。須有投票總數之半數以上。始能當選之方法也。

二 比較多數法 此法以各被選舉人中。得票最多數者爲當選。不必限於投票總額之過半數。亦不必別求他之標準額也。依此方法。其利益祇在於不至因當選票額之不足。致不得不舉行再選舉之一點。然其弊害。則雖曰多數代表。而實際轉不免爲

少數代表。由是而致大多數選舉人之意見爲之犧牲者。比比矣。約舉數端如左。

(1) 例如有一選舉區。其選舉人總數爲五百人。應選出當選人一名。此際除得票較少者不計外。有得票較多之甲乙丙三人。甲得二百票。乙得一百二十票。丙得八十票。就中以甲之得票爲最多。故甲當選。是選舉人全體中少數之二百人之意見爲有效。而其三百人之意見。轉無從而表現之矣。

(2) 又設有十選舉區於此。每選舉區有選舉人五百人。就中六選舉區甲黨議員各得二百票而當選。他之四選舉區黨議乙員則皆以四百五十票而當選。此際乙黨以一千八百票。僅得議員四人。甲黨僅以一千二百票。而得議員六人。是多數者。僅得少數之議員。少數者轉可得多數之議員。其弊不滋甚乎。

(3) 又設以極端之例言之。一選舉區內各選舉人所得之票。絕少相同之人。其結果被選舉人所得之票數有一票者。有二票者。最多亦僅三票而止。此際有三票者。即可當選。縱或有得票相同之數人時。亦可依年齡或抽籤等方法而決定一人之當選。



人也。

## 乙

### 少數代表主義

此主義祇適用於大選舉區。其用意蓋在於使少數政黨亦得選出當選人而不致爲所謂多數黨所壟斷也。故曰少數代表。其方法如左。

一 減記投票法 選舉人於其區應選出當選人之額數中減少一名或數名以投票者。謂之減記投票法。

二 重記投票法 選舉人依其區應舉員數投票其票中所舉固可擇選數人。亦可

連記一人者。謂之重記投票法。

三 單記商數投票法 此方法乃以當選人全額除選舉人之總數。以其所得商數。

或其商數之過半數。或三分之一之數。爲當選之額。行此法者。每一

選舉人祇投一票。每票祇舉一人。而其當選舉額既有一定之數。則實際上往往有

超過此數。或不及此數之事。超過者之當選固自別無問題。然使於不及此數之被

選舉人別無補救之道。則不免有再選舉之煩矣。其補救之方法有二。

一 補選法 當選之額既已定。而當選之票數不足。則應將未當選之票數。按其所

(1) 讓與法 當選者之票數超過定額時。可以其所超過之票數。讓與於不及定額

者。例如應選出當選人二人。當選票額之至少限爲二百票。若得票最多之甲得有二百四十票。得票次多數之乙僅有一百六十票。此際甲之當選尙超過四十票。即以此四十票讓與於乙。則乙亦滿二百票而可當選矣。

(2) 副記法 選舉人當投票之際。於應行選舉之被選舉人一名外。可附記預備被

選舉人一名或數名。若其所舉之被選舉人得票超過定額時。即以其超過之部分。加入副記者。得票中計算。

四 單記投票法 大選舉區不問其當選名額之爲二人或數人。每人祇投一票。每

票祇書被選舉人一名。且以比較名數爲當選。此種方法。凡採用大選舉區制度之國。鮮有行之者。惟日本則尙有襲此制也。

我現行國會及省議會議員選舉法。均係大選舉區制單記商數投票法。其當選票額。則參議院議員以得票滿投票總數之三分之一爲準。衆議院及省議會議員之

初選舉均以應初當選人名額除投票人總數。而以其商數之三分之一為準。覆選舉則以應出議員名額。除投票人總數。而以其商數之二分之一為準云。

三 投票之管理 關於投票之管理。應行論述之事項。如左。

(1) 管理之機關依現行各種選舉法。投票管理之機關。由選舉監督選任管理人員。如左。

甲 投票管理員及監察員。

乙 開票管理員及監察員。

投票開票之監察員。均須於本選舉區內選舉人中遴選。

(2) 管理之事項。分投票與開票之管理言之。

a 關於投票之管理。由投票管理員。於監察員監視之下行之。其重要之事項如左。

子 投票所之啓閉事務。

丑 投票簿、投票紙、投票匭之典守。

寅 選舉人名冊之典守。

寅 投票所秩序之維持 投票人於投票所內除關於投票方法得與投票職員問答外禁止其與他人接談。又投票完竣應即退出投票所。如投票人有冒替及其他違背法令之情事時。管理員及監察員有令其退出之職責權。

卯 投票錄之編製。記載關於投票之始末情形。

b 關於開票之管理 由開票管理員於監察員監視之下行之。其重要之事項如左。

子 開票所之啓閉事項。

丑 投票數目之清算。

寅 投票紙之真偽之調查。

卯 投票之是否合法之決定。

辰 選舉票之保存。

巳 開票所秩序之維持。

午 開票錄之編製。記載關於開票之始末情形。

四

投票之審查 投票之審查其目的在於決定所之投票是否有效。其中有無廢票。以便

計算當選人票額也。審查之程序。首先應以其票總數與投票簿對照。是否相符。然後就各投票而審查之。

選舉票之無效。雖有多端。其無效之事由。當以選舉之法令明定之。然就其最重要者而言。大體不外左之數者。

(1) 於被選舉人姓名外夾寫他事者 各國選舉法。大都規定。如於選舉票中記載被選舉人之職業地位及其他事也者。均以廢票論。我國現行國會及省議會議員選舉法。雖亦禁止於選舉票夾寫他事。然記載被選舉人職業或住址。則不爲作廢票。較形寬大耳。

(2) 字跡模糊不能認辨者。

(3) 採用記名投票法。而未記載選舉人之姓名。或採用無記名投票法。而記入選舉人之姓名者。

(4) 不用正式之投票紙者。

(5) 寫不依式者。用單記投票法。而記載二人以上之被選舉人者。用連記投票法。而所記載之被選舉人不足。應出當選人之數者。採用減記投票法。而並未應依法減記者。均在寫不依式之列。

(6) 記入無被選舉資格之人者。

第三 當選人之決定。當選人之決定。即就有效投票之得票者中。決定何人。應行當選之謂也。以得票滿若干數為當選票額之最低限度。當於選舉法中明定標準。此標準大要如左。

一 以投票總數為基礎者。又有二種。

(1) 過半數法。須得票有投票總數之過半數以上。方能有效當選者。

(2) 三分之二或三分之一法。須得票滿投票總數之三分之二。或三分之一以上。方能有效當選者。現行參議員選舉法。即採用三分之一之制度者也。

二 商數法。即以當選人之數。除選舉人之數。以其所得之商數。或其商數之過半數。或三

分之一之數。爲當選票額之法定最低數是也。

三 比較多數法 即以各被選舉人中得票最多者爲當選之方法也。

以上乃當選決定之標準之大要也。無論採用何種標準。如有得票數相同之當選人二人以上時。通例以年長者爲當選。年相若時。依抽籤法決定何人當選。

除採用比較多數法外。往往有投票之結果。無論何人均不足當選票額者。或當選人不足額（大選舉區制當選人有一人以上故有不足額之時）須定期再行投票。此項投票。又有兩種方法。

一 決選即於第一次投票得票較多者數人中。由投票人投票決選。以得票最多者爲當選。

二 再選 即由投票人任意投票。仍以得票滿法定當選票額以上。始能當選之謂也。

當選人足額後。尙須選出候補當選人若干人。其額數應於選舉法明定之。又爲程序之省略起見。往往以被選舉人中得票滿當選票額以上。因當選人足額。致不能當選者充候補當選人。如仍不足額。則再行投票選舉。若採用比較多數法者。則恆以得票最多數者爲當選人。而即

以得票次多數者爲候補當選人。

候補當選人之名次。以得票之多寡爲序。票數同者。以年齡之高下爲序。年相同者。依抽籤之方法定之。

選舉既竣。一面須將當選人之姓名公告。一面須通知各當選人。當選人應於期限內答覆願否應選。此項期限亦須以法律預行規定。當選人如不願應選時。即以候補當選人名次在前者爲當選人。

當選人逾法定期限。並未答覆者。應作爲願應選抑不願應選乎。有兩種之決定方法。

一 自由應選 當選人應選與否。法律並無強制之規定者。如逾期不覆。以不願應選論。現行參衆兩院議員選舉法。及省會議員選舉法均用此法。

二 強制應選 法律以應選爲當選人之義務。非有法定事由。不能拒絕當選者。當選人如逾期不覆。應以願應選論。現行縣自治法關於當選之承諾。雖無規定。縣議會議員選舉規則。亦尙未公布。然縣自治法第七條既規定。凡被選爲縣議會議員者。非有特定（第七條



各款所列舉者一事由不得謝絕當選。則已採用強制應選之主義矣。

當選人應選時。應授與當選証書。當選証書之授與。不過爲公證當選之事寔之行政行爲而已。非因此而發生當選人之資格也。當選人之資格。自當選定通知後。有願應選之答覆。或依法律之規定。應以願應選論之日。即已確定矣。答覆應選。或依法作爲應選後。如再有謝絕當選之事寔。當視爲任期內之告退也。

當選證書之授與。我國現行參衆兩院議員選舉法。及省議會議員選舉法。均屬於選舉監督之權限。

#### 第十目 對於違法之選舉之救濟

關於選舉之程序。如因違法情事。致選舉之結果。不能正確。既足以妨害選舉人之權利。即與立法之本旨。大相刺謬。故不可無救濟之方法也。此救濟之手段。一面保護選舉人之權利。一面出於維持公益之目的。二者之中。尤以後者爲重要也。

此所謂違法之選舉者。指辦理選舉之程序之違法而言。所謂救濟者。使此項違法選舉爲無

效之方法之謂也。故其性質。爲行政訴訟。而非司法事件。各國關於選舉訴訟。雖有以之屬於司法法院之裁判者。然其實質。固仿行政事件耳。

我國現行國會兩院議員選舉法。省議會議員選舉法。均規定初選舉之選舉訴訟。以地方審判廳爲初審法院。以高等審判廳爲終審法院。覆選舉則以高等審廳爲初審法院。而以大理院爲終審法院。其得起訴之事由如左。

- 一 選舉人確認辦理選舉人員有舞弊及其他違背法令之行為時。
  - 二 選舉人確認當選人資格不符或票數不實時。
  - 三 落選人確認所選得數應當選而未當選時。
  - 四 候補當選人確認名次有錯誤時。
- 至縣議會議員之選舉訴訟。應向何種機關提起。縣自治法既無明文。選舉規則尙未公布。茲固無從懸揣耳。

#### 第十一目 選舉無效及當選無效

第一 選舉無效。選舉無效者，選舉之程序與法令之規定相違背，不論當選者爲何許人，要皆不能視爲合法之當選之謂也。關於縣議會議員之選舉，尙未有明文之規定。現行參眾兩院議員選舉法及省議會議員選舉法，均以左列事項爲選舉無效之事由。然皆須經審判確定。此項審判，即對於選舉訴訟之審別也。

(1) 選舉人名册。因舞弊牽涉全數人員經審判確定者。

(2) 辦理選舉。違背法令。經審判確定者。

上述第一之事由，本亦可包含於第二之違背法令之內。蓋所謂辦理選舉，違背法令，固不問其爲故意爲過失，皆應爲選舉無效之原因故也。至選舉人名册登載之錯誤，致牽涉多數人員選舉，自應無效，亦不必以舞弊爲條件。惟選舉人或辦理選舉人員，如有舞弊之行爲，即足以構成現行刑律第一百五十一條之犯罪，則係刑事裁判之問題，而非選舉訴訟之問題矣。選舉無效，既經審判確定，則關於該選舉區之選舉，無論何人當選，均屬無效。與未經選舉相同。須於該選舉區，再行選舉也。其在採用複選制度者，若初選舉無效，經審判確定時，縱覆選

舉完全成立。亦一併歸於無效。

第二 當選無效 當選無效者。因投票之審查。有欠正確。以並未得有效之法定當選票額者爲當選人。或以並無被選舉資格者爲當選人。此特定之當選人。不能視爲合法之當選人之謂也。我現行參衆兩院及省議會議員選舉法亦明定（一）被選舉資格不符。經審判確定者。及（二）當選票數不實。經審判確定。爲選無效。

當選無效。僅屬特定當選人之不能視爲合法當選而已。於選舉之本體。初無關係。故不發生再選舉之問題。而即以候補當選人爲當選人。如無候補當選人。或候補當選人已經補缺。尙不足額時。須再行投票者。乃補闕選舉也。

#### 第十二目 選舉罰則

選舉罰則。乃對於一般選舉人。或辦理選舉人關於選舉有違法舞弊之行爲之處罰也。現行刑律分則第八章第一百三十八條至一百六十三條設有明文。故國會及省議會議員選舉法。別無規定。縣議會議員之選舉。亦事同一律。惟關於選舉犯罪之訴訟。乃刑事訴訟。其裁

判乃刑事裁判。與前述之選舉訴訟。選舉審判。其性質迥不相同耳。

### 第三項 縣議會之集散

第一 召集及開會。無論國會或地方議會。非終年成立。而能爲有效之活動也。議會之成立。必須於法定期日。由議員自行集會。或由一定之機關召集。始克以議會之機關之資格。而行使其職務焉。依縣自治法之規定。亦非召集不克成立。

縣自治法設於縣知事所在地。(縣自治法第十三條)其召集權屬於縣知事。召集者。召集各議員使之集會之行政行爲也。縣知事之召集權。乃以國家之地方行政長官之資格而行使。非以縣參事會會長之資格而行使。(縣自治法第三十五條。縣參事會置會長一人。第三十六條。會長以縣知事任之)議員非經召集。不得爲適法之集會。故縱令於法定開會期內有法定人數以上之議員集會。然苟未有召集之形式。法律上。即不得視爲縣議會之成立也。

縣議會分通常會與臨時會。通常會每年一次。於四月一日開會。由縣知事於開會期十五日以前。發布召集。其會期爲四十日。但遇必要時。經縣議會議決。得延長會期二十日以內耳。臨

時會由縣知事於通常會會期以外召集。但須於開會期五日以前發布。會期以十五日爲限。至其召集之事由有左之二者。

一 縣知事認爲有必要情事

二 縣議會議員總額過半數以上之請求。此項請求。自應對於縣知事爲之。

關於縣議會之召集及開會。自治法第二十五條二十六條之規定。略如上之所述。通常會與臨時會之區別。前者係因法律上之必要。縣知事之召集。第爲一種之程序而已。苟不召集。即爲違法。如不於法定開會期召集。其召集亦屬違法之行爲而無效。後者則召集與否。一出於縣知事之自由認定。或議員總額過半數以上之自由意思。惟縣知事認爲必要。固可召集。至有議員總額過半數之請求時。則無論縣知事之意思若何。不得不召集之。

通常會與臨時會。又可依其會議事件之性質而區別之。臨時會以臨時所發生之必要事件爲限。得開會議決。若法律上每年須經定期通常會議決之事件。如歲出入預算之議決者。即不得於臨時會行之。就此點而言。雖謂通常會爲議決歲出入之預算之會議可也。

縣議會之成立，以召集爲形式上必要件之一。然自有各法之召集，縣議會雖已成立。至其以縣議會之資格而爲有故之活動，則尙須在開會以後。各國中關於開會，亦有須由地方行政長官宣告者。縣自治法則無此規定也。

縣議者設議長一人，副議長一人。由議員用無記名投票法互選。此縣自治法第十七條之規定也。互選議長時，何人爲主席，議長之當選票額若何，自當讓諸互選規則（第十七條末云互選規則由縣議會定之）矣。

議長副議長之任期，縣自治法未有明文。惟其第十八條有議長因故出缺時，應即補選。其任期以補足前任未滿之期爲限之規定而已。解釋上，似應作爲與議員之任期同。較形妥洽耳。第二閉會乃會期終結之行爲。詳言之，即使議會處於不能議事之地位之謂也。其在國會之集會採用獨立主義者，其閉會亦由國會自行閉會。反是國會之召集，必由行政首長行之者。其閉會亦由行政首長行之。地方自治會議亦然。如日本府議會由府縣知事召集。其閉會亦由府縣知事宣告是已。我現行縣自治法第二十五條，雖規縣議會之通常會及臨時會均

由縣知事召集。至關於開會閉會。則別無須由縣知事之宣告之明文也。

閉會之效果。在於使縣議會之活動之終止。一經閉會。在閉會期內所有未經議決之議案。概行消滅。至次會期開會時。對於同一議題。非履行提案之程序。不得繼續前之議事。而開會。是謂會期不繼續之原則。

第三 解散 解散者。議員任期未滿以前。對於議員全體命其解職之行為也。此乃國家對於地方團體之機關之非常監督。依縣自治法第六十五條之規定。解職之權限。屬於道尹。但須呈由上級監督官署核准。解散之事由。須由道尹認定。然必須有左列三種情事之一。方得行之。

一 違法。

二 越權。

三 妨害公益。

由此觀之。可知縣議會之解散。與國會之解散不同。非出於政治上之問題。純以自治行政之



適法及合乎公益爲目的也。

縣議會之解散。與議員全體之任滿相同。足令縣議會之組織歸於消滅。故每屆議員任滿。必須改選。縣議會之解散。亦係使議員解職。自不能不重行選舉。俾縣議會不至長此中斷。縣自治法第六十五條第二項所由明定縣議會解散後。限於三個月內重行選舉召集也。

解散之效果。既在於使縣議會之組織消滅。則解散後重行選舉召集之新議會。亦應適用會期不繼續之原則。凡解散以前。未經議決之議案。非履行提案之程序。不得繼續開議。

通常會每年一次。會期四十日。臨時會於必要時召集會議。以十五日爲限。此縣自治法第二十五條第二十六條之規定也。

解散後重行選舉召集之新議會。係通常會乎抑臨時會乎。其會期若何。應自治法別無明文。解釋上似應以解散之縣教育會爲準。舊議會如在通常會期內解散。新議會即爲通常會。其會期以開會之日起。以四十日爲限。舊議會如在臨時會期內解散。新議會即爲臨時會。其會期自開會之日起。夜以十五日爲限。較爲適當耳。

#### 第四項 縣議會之職權

法人之行動。必依其機關而表現。前既述之矣。顧法人之機關。非必能以一機關就一切關係表現法人也。特定之機關。祇就特定種類之事務表現法人。此特定種類以外之事務。則又必待特定機關而表現。法人之機關。得以表現法人之事務之範圍。曰機關之權限。無論何種機關。莫不有一定之權限。機關於其權限內之事務。微獨有得以處理之權能。而且有不不得不處理之責任。非能由機關之意思任意放棄其權限焉。故從其責任之方面而言。機關之權限。亦可稱爲機關之職務。縣自治法第二章第二節之標題。所謂職權。即係合職務與權限二者而言也。

法人之機關。表現法人以權限內之職務爲限。若在其權限以外。不論其爲何等之行爲。要不得視爲機關之行爲。即不得謂之表現法人之行爲。蓋惟法人之機關。爲能表現法人。而機關又各有其權限。則權限外之行爲。雖以機關之名義出之。亦仍不過組織之一私人行爲而已。不能以是視爲法人之行爲。而有其效力也。

縣議會。乃縣自治團體之議決機關。其職收除縣自治法第二章第二節第二十一條第二十三條第二十四條第三十三條第三十四條特設明文外。尚有散見於其他之各章者。茲述其大要如左。

第一 關於特定事項決定縣自治團體之意思。縣議會乃縣自治團體之議決機關。其職權亦自以議決事件爲最重要。依縣自治法第二十一條之規定。應經議會議決者如左。

一 以縣自治團體之經費籌辦自治事務。縣自治團體係因自治之目的而成立之公法人。縣議會既爲自治團體之法議機關。則其應行議決之事件。自以自治事務爲其最要之內容。所謂自治事務。不外縣自治法第九條所列舉之各端耳。（參看本講義第四十四頁第四十五頁）

二 縣自治團之公約。縣自治團體關於其住民之權利義務及自治事務得制定公約。（縣自治法第十條）公約之制定亦縣議會重要職權之一也。

三 縣自治團體之預算及除決算每一會計年度之經費。出入之預算。預算之追加及更正。

繼續費及預備費之設置特別會計之設立及每一會計之年度終結後上年度經費出入之決算均須經縣議會議決。（參照縣自治法第五十三條同第五十八條及第六十條）

四 縣自稅規費經使用費之徵收。縣自治法除附屬於國稅徵收者其稅率及徵收方法應以國家之法律規定（縣自治法第四十九條）者外於與國家之法令不相抵觸之範圍內得由縣議會議決規費及使用費以廣義言之二者均屬於規費。蓋廣義之所謂規費乃對於國家或其他之公法人因特定之私人之利益而爲之行爲或供給之或施設之報價向享受利益之該權人而徵收金錢之謂。茲之所稱使用費即指對於縣自治團體所供給之施設之縣價而言。實言之即使用縣自治團體之營造物者所納之費用之謂。至對於縣自治團體因個人之請求爲執行事務時所徵收之費用則爲規費矣。（縣自治法第五十條第五十一條）

五 縣自治團體不動產之買入及處分。不動產者何。學說雖有不同。要而言之。土地及附著於土地之建築物之謂也。不動產之取得方法本有多端。購買、交換、受贈或受質、受抵當。

然皆屬取得不動產之法律行爲。縣自治法第規定不動產之買入。似因買入以外之方法之取得不動產。即不必經縣議會之議決矣。惟不動產亦財產之一種。關於縣自治團體財產之經營。亦須經縣議會之議決。則交換受贈等當亦可以包括之。處分乃權利之捨棄行爲。凡售出交換贈與捐助等皆屬之。他如質權或抵當權之設定。足以致不動產所有權喪失之行爲。亦包括於其中也。

六 縣自治團體之財產營造物公共設備之經營及處分。財產營造物及公共設備之意義。前已述之。（參看本講義第五十二頁至第五十五頁）關於此之管理及使用並監督。屬於縣參事會之權限。（縣自治法第十一條第四十二條第四款第五款）至其經營及處分。則須經縣議會之議決耳。

以上縣自治法第二十一條第一款至第六款。所列舉之應經縣議會議決事項也。

七 縣議會書記之額數及薪給。此亦與縣自治團體之財政有關係之事件。故須經縣議

會之議決（縣自治法第二十條）

八 縣參事會議長選派出納員之同意案議決（縣自治法第三十八條）

九 縣參事會書記員額之議決（縣自治法第三十九條）

十 縣參事會佐理員出納員及書記之薪給。參事之津貼之議決（縣自治法第四十條第

#### 四十一）

其他凡依法令屬於縣議會權限之事項。皆須經議決而行之。此等事項。有縣自治團體之自治事務。亦有國家之直接行政。由國家以命令委任於縣議會者（縣自治法第二十一條第七款）。應經縣議會事件。一經議決。縣自治團體之意思即已決定。不必經他機關之同意。即對於國家之監督官署。亦僅有報告之責任。而不以得其同意為條件（縣自治法第二十二條）。前條議決事項。由縣議會送交縣參事會執行。並呈報監督官署備案。參事會除認縣議會之議決為越權或違法或妨害公益。得申述理由。提交覆議。縣議會如仍執前議。得呈請監督官署核准撤消外。不得不執行之也。

第二 依法令之規定舉行選舉事項。依縣自治法之規定。縣議會之選舉事務如左。

一 縣議會長副議長之互選。互選規則亦由縣議會定之。(第十七條第二項)

二 縣參事會參事之選舉。縣參事會參事四人至六人。其半數由縣議會選舉。(第二十五條第三十六條)

第三 陳述意見及答覆諮詞。

一 意見之陳述。縣議會對於地方行政與縣自治事務有關係事件。得隨時具陳意見。照縣自治法第二十三條之規定也。

二 諮詢之答覆。縣議會對於監督官署或縣參事會諮詢事件。應隨時答覆。(縣自治法第二十四條)

第四 對於參事會之監察事。縣議會對於縣參事會所定規則及執行事務。視為踰越權限。違背法令或妨害公益時。得提案議決。開具理由。請求監督官署核准。停止其執行。(縣自治法第三十三條)

第五 關於縣自治經費出入之檢查等項。此檢查每年至少二次。由縣議會推舉會員三

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

第四 租稅之徵收 徵收租稅之方法有直接間接二種。

一 徵收方法

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

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

二 納稅義務之消滅

(1) 依直接方法納稅義務消滅之理由。

a 完納租稅之時。



b 終了滯納處分。

。 因時效而消滅。

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

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

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

## 第一 手數料之性質

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

### 甲 同點

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

### 乙 異點

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

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

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

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

## 第二 手數料之種別。

### 一 公法上之手數料。

(1) 狹義之手數料。

a 行政上之手數料。

b 司法上之手數料。

(2) 使用費。

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

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

(2) 使用費 對於使用營造物之報酬也。

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

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

## 法之二種。

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

### 第三節 專業

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

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

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

專賣之力。惜烟酒尙未達完全專賣之域耳。

#### 第四節 國債

第一。財政上之債務與行政上之債務。

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

##### (1) 其目的差異

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

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

#### 乙 其形式差異

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

二 財政上之債務 通常於募集公債之方法行之。

## 第二公債

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

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

(1) 民國元年八厘公債 專以臨時軍需及保衛治安之用。

(2) 民國元年六厘公債 乃爲籌辦左列之事項。

一 撥充中國銀行之資本。

## 二 整理各種零星短期借款。

## 三 整理各省從前之紙帶。

(3) 民國三年六厘公債 爲整理金融補助國庫。

(4) 民國四年內國公債 爲整理舊債補助國庫。

(5) 民國五年六厘內國公債 爲履行預算。

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

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

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

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



## 第四章 會計

### 第一節 會計年度

#### 第一 會計年度之意義

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

#### 第二 會計年度之分界

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

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

## 第二節 預算

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

一 歲入歲出總預算。分經常臨時二門。每門須分類分項。

總預算所提出立法機關時。附送參照書類如左。

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

一 預算中應設左列預備金。

(1) 第一預備金。

(2) 第二預備金。

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

— 支用預備金。須於次年立法機關開會時。求其承認。

— 政府於歲計必要時。得發行短期國庫證券。

經期國庫證券發行之程序。以法令定之。

第三節 收入

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

— 各年度歲計有剩餘時。應將剩餘之款。轉入次年度歲入。

出納完結年度之收入。及其預算外一切收入。均編入現年度歲入。

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

— 各官署所管之歲入。統由國庫收入之。

#### 第四節 支出

— 每會計年度內政府應支各項經費之定額。以該年度歲入充之。

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

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

— 預算定額之使用。由財政部對於國庫發支付飭書。

— 財政部得依法令規定。得委任相當之官署發支付飭書。

— 支付飭書。違背法令者。國庫不得支付。

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

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

(1) 國債之本利。

(2) 軍隊軍艦或官有船舶經費。

(3) 在外各公署之經費。

(4) 前款以外凡在外國支付之經費。

(5) 交通不便地方。及未設立國庫地方。所支付之經費。

(6) 各官署常用雜款每年不滿五千元之經費。

(7) 無確定地點辦公處所需之經費。

(8) 各官署直接自辦工程之經費。但一主務官以付一萬元爲限。

一 凡經費定額爲預算內許其展至次年度使用者。及一年度內完竣之工程製造。因變故

遲延在該年度不能支訖者得轉入次年度使用。

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

各官署所管一切歲計。統由國庫支付之。

#### 第五節 決算

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

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

總決算提交立法機關時。由大總統提出報告書。并附送左列書類。

- (1) 各官署所管歲入決算報告書。

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

#### 第六節 期滿免除

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

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

#### 第七節 工程及賣買貸借

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

- (1) 購買及租借物品。係一家專有或一公司專賣者。

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



凡特別事項不能依據以上規定者得設立特別會計。特別會計。法律定之。

## 第五章 審計

### 第一 審計院之機關。

審計院關於國家歲入歲出之決算。實行稽查。後報告於參眾兩院。審計院在各國均爲憲法上之機關。而檢查附定國家之歲入歲出也。我國雖因憲法未能成立。然其權限亦復無異。唯其機關隸屬於國務院。抑於國務院外特別保有獨立之地位。尙不能確定耳。然欲保審計之公正無私。則不可不與以獨立之地位。而所有職員。亦不可不審計與以相當之保障也。

### 第二 審計院之職務權限規定。

一 審計院除法令規定之大總統副總統歲費暨政務祕密費外。應行審定者如左。

(1) 總決算。

(2) 各官署之每月收支計算。

(3) 特別會計之收支計算。

(4) 官有物之收支計算。

(5) 由政府發給補助費。或特與保證之收支計算。

(6) 法令特定為應經審計院審定之收支計算。

二 審計院於其所受之各種決算報告。審查其計算之正確否。收支之現計與其報告符合否。又不僅審查計算之正確否。並政府之收支遵守法令否。均得一一審查也。

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

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

(五)審計院依法令審定應編制審計報告書呈報大總統。

## 第五編 其他軍務法務外務之省關於自治之法規

### 第一章 軍事事務

#### 第一 戒嚴之性質

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

#### 第二 戒嚴之要件

嚴戒要件得分為二。

- (1) 警備地域。
- (2) 接戰地域。

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

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

### 第三 戒嚴之效力

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

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

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

#### 第四 解嚴。

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

#### 第二節 軍事負擔

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

#### 第一款 徵發

## 第一 徵發之性質

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

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

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

## 第二 徵發權及應徵發之義務

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

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

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

## 第二款 所有權之制限

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

## 第二章 外交事務

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

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

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

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



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

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

### 第三章 司法事務

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

