

管歐著

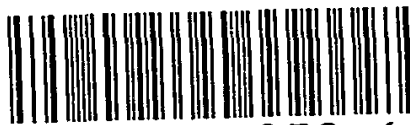
行政法各論

商務印書館發行

管 歐 著

行 政 法 各 論

商 務 印 書 館 發 行



3 0646 8279 6

自序

關於行政法之著述坊間經售者頗少，而行政法各論尤不多載，其原因由於行政法學較諸其他法律學科之發達爲遲緩，復因行政法各論之研究資料，爲國家之現行法規，較行政法總論之研究，爲行政上一般之原理原則者不同，搜羅比類，殊非易事，因之即間有行政法各論之著述，亦語焉不詳，擇焉不精，而陳舊膚泛，失其時間性及空間性者，殆爲通病！學子既無指針可循，實務家亦乏適當之借鏡，是此項書籍應有完善之著述，方足以鑒社會之需要！

歐治斯學多年，復以所任職務，涉及法制事項頗多，爰著此書，稿凡數易，仍多缺點！惟於法規之徵引，要皆現行有效者，爲統系之分析，作得失之比較，探討原理，證諸實用，結果雖未盡如所期，然此鶴未嘗稍變，非敢鳩藏，用以問世。

抑尙有進者：現行行政法規已蔚爲大觀，即專治斯學者，亦覺望洋生嘆，而其中重複、牴觸、或紛歧之處，所在多有，殊有從新估價，刪繁就簡，以整個的整理之必要！是在政府當局與治斯學者共負之責任一；

法律貴在實行，若實際上之運用，與法規並不相符，或竟違反，不僅貽法規等於具文之誚，抑且爲法治國家之累！故如何使法必實行，行必受其規律，是在政府當局與治斯學者共負之責任二；

法律實含有非意識的舊元素(Unconscious old element)與意識的新元素(Conscious new element)，此兩種元素，乃常居互相爭雄之狀態中，社會之改進，即基於此種新元素之滋長發達。行政法規既為國家行政之軌範，一方固應使該項法規適合國情，期切實用；一方亦應不忘以新的意識，融鑄為法規之新元素，以作推進政治之先導，是在政府當局與治斯學者共負之責任三。

茲當拙著鈔版，用序所見，就政高明！

民國二十五年六月二十八日管歐序於南京。

目錄

自序

緒論

第一章 行政之意義·····	一
第二章 行政法各論研究之方法·····	五

本論

第一部 內務行政·····	七
---------------	---

第一類 警察行政·····	九
---------------	---

第一章 警察之意義·····	九
----------------	---

第二章 警察權之觀念·····	一二
-----------------	----

第三章 警察權之界限·····	一五
-----------------	----

目錄

588.19
845

2

第四章 警察法規·····	一九
第一節 警察法規之概念·····	一九
第二節 我國現行警察法規·····	二〇
第五章 警察處分·····	二一
第一節 警察處分之意義·····	二一
第二節 警察處分之種類·····	二二
第一款 警察命令·····	二三
第二款 警察許可·····	二六
第一項 警察許可之類別·····	二六
第二項 警察許可之形式·····	二八
第三項 警察許可之效果·····	二八
第四項 警察許可之消滅·····	三〇
第三款 警察免除·····	三一
第三節 警察強制·····	三一
第一款 警察強制之性質·····	三一

第二款	警察強制之種類	三三
第三款	警察上直接強制之體樣	三五
第四款	警察強制之適法標準	三八
第五款	警察急狀權	四〇
第六章	警察罰	四一
第一節	警察罰之意義	四一
第二節	警察犯與刑事犯處罰原則之異同	四四
第三節	警察犯之即決處分	四六
第四節	警察罰之種類	四六
第七章	警察之類別	五一
第一節	理論上之分類	五一
第一款	行政警察與司法警察	五一
第二款	普通警察與地方警察	五二
第三款	保安警與特務警察	五二
第二節	實際上之分類	五三

第一款 屬於保安警察範圍之分類……………五三

第一項 關於特殊人之保安警察……………五四

第二項 關於特殊物之保安警察……………五四

第三項 關於特殊行為之保安警察……………五七

第一目 出版事項……………五七

第二目 集會結社……………六二

第三目 羣衆運動……………六三

第四目 應受預戒之行為……………六四

第二款 屬於特務警察範圍之分類……………六四

第一項 衛生警察……………六五

第一目 保健警察……………六五

第二目 醫藥警察……………六八

第二項 風俗警察……………七一

第三項 交通警察……………七五

第一目 陸路警察……………七五

第二目 水上警察……………七八

第三目 航空警察·····	七九
第四項 產業警察·····	七九
第五項 外事警察·····	八二
第六項 衛警及校警·····	八三
第七項 稅務警察·····	八三
第八項 保甲及民團·····	八四
第三節 非常警察·····	八五
第一款 戒嚴·····	八五
第二款 緊急處分權·····	八六
第三款 兵力之使用·····	八七
第八章 我國警察制度·····	八九
第二類 保育行政·····	九三
第一編 保育行政總論·····	九三

第一章	保育行政之概念	九三
第二章	保育行政之種類	九五
第三章	公企業	九七
第一節	公企業之概念	九七
第二節	公企業之種類	九九
第三節	公企業之組織	一〇〇
第四節	公企業之利用	一〇一
第五節	公企業之特許	一〇二
第四章	私企業之保護	一〇六
第五章	公物	一〇八
第一節	公物之概念	一〇八
第二節	公物使用之法律關係	一一〇
第六章	公用負擔	一一四
第一節	公用負擔之性質及目的	一一四
第二節	公用負擔之種類	一一五

第二編 保育行政各論……………一一九

第一章 國籍行政……………一一九

第一節 國籍之意義……………一一九

第二節 國籍之取得……………一二〇

第一款 固有國籍……………一二〇

第二款 取得國籍……………一二一

第三款 國籍之喪失及回復……………一二四

第二章 國勢調查……………一二六

第一節 國勢調查之意義……………一二六

第二節 國勢調查之範圍方法及時期……………一二七

第三節 我國歷代之人口調查……………一二八

第三章 交通行政……………一三一

第一節 路政……………一三一

第一款 公路……………一三一

第二款 鐵路·····	一三四
第二節 航政·····	一三七
第三節 公之通信企業·····	一三八
第一款 郵政·····	一三八
第一項 郵政沿革·····	一三九
第二項 郵件種類·····	一三九
第三項 郵稅·····	一四一
第一目 郵稅之性質·····	一四一
第二目 郵稅稅率之原則·····	一四二
第三目 郵稅制定之標準·····	一四三
第四目 郵稅之減免·····	一四四
第五目 郵稅之徵收方法·····	一四四
第六目 郵稅完納之方法·····	一四六
第四項 郵政機關之權利義務·····	一四八
第五項 郵局附隨經營之事業·····	一五〇
第二款 電信·····	一五二

第一項	電信之意義及種類	一五二
第二項	電信事業之制限	一五三
第三項	電信秘密及責任問題	一五四
第三款	國營郵政電信之理由	一五六
第四款	郵政電信結合經營之便益	一五七
第四章	農業行政	一五九
第一節	土地行政	一五九
第一款	土地概念	一五九
第二款	土地制度	一六〇
第二節	關於農業一般之行政事項	一六四
第一款	農村救濟	一六四
第二款	倉庫儲蓄	一六五
第三款	農業機關	一六五
第五章	公水行政	一六八
第六章	林墾行政	一七〇

第七章	漁牧行政	一七二
第八章	鑛業行政	一七五
第九章	工業行政	一七九
第一節	工業概說	一七九
第二節	工業獎勵	一八〇
第三節	工廠	一八三
第四節	工人	一八五
第五節	工會	一九〇
第六節	勞資協調	一九四
第十章	商業行政	一九八
第一節	商業概況	一九八
第二節	商業註冊	一九九
第三節	商標註冊	二〇〇
第一款	商標註冊之條件	二〇〇
第二款	商標註冊之程序	二〇一

第三款	商標專用權	二〇二
第四節	商品檢驗與取締	二〇五
第五節	國貨展覽	二〇六
第六節	商業團體	二〇八
第一款	商會	二〇八
第二款	工商同業公會	二一一
第十一章	關於度量衡之行政	二一二
第十二章	關於文化之行政	二一六
第一節	禮俗行政	二一六
第一款	釐訂禮制	二二六
第二款	改良風尚	二二八
第三款	褒揚撫卹及國葬	二二〇
第四款	監督寺廟	二二三
第五款	保存名勝古物	二二七
第二節	教育行政	二二八

第一款	概說	二二八
第二款	教育設施主義	二三〇
第三款	教育之分類	二三一
第四款	教育宗旨及方針	二三二
第五款	現行教育制度	二三四
第一項	學校教育	二三四
第二項	社會教育	二三六
第三項	特種教育	二三七
第六款	師資及課程	二三八
第七款	學位及留學	二四〇
第八款	教育學術團體	二四二
第三節	著作權之保護	二四三
第二部	財務行政	二四七
第一章	財政概念	二四七

第二章 會計·····	二四九
第一節 會計制度·····	二四九
第二節 預算·····	二五〇
第三節 決算·····	二五三
第四節 國家之收入支出·····	二五四
第一款 概說·····	二五五
第二款 國家收入·····	二五七
第三款 國家支出·····	二六〇
第五節 地方之收入支出·····	二六二
第一款 地方收入·····	二六二
第一項 省收入·····	二六二
第二項 市收入·····	二六四
第三項 縣收入·····	二六七
第二款 地方支出·····	二六八
第一項 省支出·····	二六九

第二項 市支出……………二七〇

第三項 縣支出……………二七一

第三章 貨幣……………二七三

第一節 貨幣意義及鑄造權……………二七三

第二節 貨幣之本位……………二七四

第三節 新貨幣政策……………二七五

第四章 銀行……………二七八

第一節 銀行之意義……………二七八

第二節 銀行之種類……………二七八

第三節 銀行券……………二八〇

第四節 銀行制度之改進……………二八一

第五章 地方財政之監督……………二八三

第三部 外交行政……………二八五

第一章 外交行政機關……………二八六

第一節	使館	二八六
第二節	領事館	二八七
第二章	製發護照	二八九
第三章	華僑登記	二九〇
第四章	管理外僑	二九一
第四部 軍事行政		二九三
第一章	軍政概說	二九三
第二章	軍隊編制	二九四
第一節	軍籍	二九四
第二節	服役	二九六
第三節	職官任用	二九九
第四節	兵役義務	三〇〇
第一款	兵役制度	三〇〇
第二款	兵役法	三〇二

第三章	軍人獎懲及撫卹	三〇六
第四章	軍事教育	三〇九
第五章	軍事負擔	三一〇
第一節	軍事徵發	三一一
第二節	軍事統制	三一二

行政法各論

緒論

第一章 行政法之意義

行政法者，關於行政之公法之謂，詳言之：行政法乃規定國家行政機關之組織及行政權之作用，並規定行政機關對人民及其相互間的關係之一切法規之總稱也。故行政法之研究資料，不外國家之現行法規。

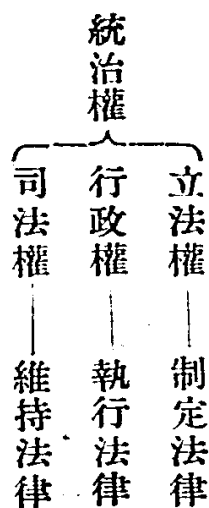
抑就行政之意義而言，得析為左列各種：

第一、形式的行政 此亦得謂為廣義的行政，即國家本於統治權作用所發動，執行或推進之事務，無論其性質上屬於立法方面、司法方面等事項皆包括之，申言之：凡屬國家組織上各種機關之一切作用，即為行政，蓋國家之事務甚繁，斷非某一機關所能勝任，如必須將事務之某部分委任於其他機關以處理之，而此種事務之處理，即國家統治權之作用，亦即屬於行政之範圍。

第二、實質的行政 此亦謂為狹義的行政或純粹的行政，其解釋有二：

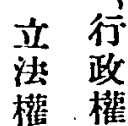
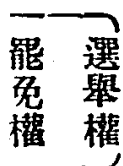


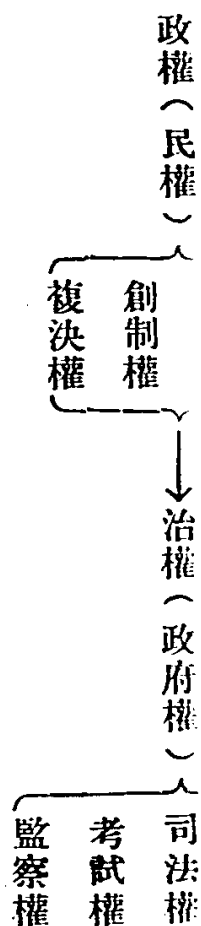
一、三權分立說 自十八世紀法儒孟德斯鳩(Montesquieu)倡三權鼎立之說以來，歐美各國多奉為憲政之圭臬，分國家權力為立法、行政、司法三者，分屬於三種機關，即以立法權屬於議會，行政權屬於行政首長，司法權屬於裁判官，彼此分離，不得相侵，各個本其賦予之權限行使所司之職責，其職權之分配如左：



依三權分立說，行政權既與立法權及司法權截然分離，則所謂實質的「行政」者，僅指不屬於立法司法兩種範圍內之統治權作用而言。

二、五權分立說 孟氏三權分立說有破壞國家統治權之虞，且其分類，亦不完備，影響所及，弊竇叢生，現在各國政黨政治之腐敗，可為明證！中山先生乃考察世界潮流，參酌中外得失，欲謀政治之根本改革，遂有五權憲法之發明，詳言之：即將「政權」與「治權」劃分，政權為人民所享有，其類有四：即選舉、罷免、創制、複決四權，至治權則為政府所享有，其類凡五：即行政、立法、司法、考試、監察五權，分屬於五院行使之，而規定此種治權之行使，及其行使機關之組織與相互關係之根本大法，即為五權憲法。人民運用四個政權，以管理政府之五個治權，有如左表：





依五權分立說之所示，則所謂實質的「行政」者，僅指不屬於立法、司法、考試、監察等四權範圍內之統治權作用而言。

吾國現在以黨治國，以三民主義為治國之原則，以五權憲法為施政之綱領，則吾人於此所謂實質的行政，亦僅指屬於治權中之「行政」而已，因之所謂行政法，亦僅指屬於此種行政範圍內之一切法規而言。

惟所謂實質的行政，尚有應注意者二點：

（一）所謂實質上的行政，雖係就國家統治權作用中除去純粹的立法、司法、考試及監察作用以外之行政而言，然國家之統治權作用，要不能為截然之分離，渺不相涉也，此四權之中，亦不能謂無行政作用附隨於其間，例如立法、司法、考試、監察各院院長，皆有綜理全院院務或指揮其所屬機關之權，此種綜理或指揮，亦實處於公之立場，本於國家統治權之作用所為之行爲，要不得謂非行政也。不特此也：有時實質上的行政，而竟成爲形式上的立法、司法、考試或監察之作用；而實質上的立法、司法、考試或監察，有時則適爲形式上之行政，略述如左。

1. 附隨於立法作用之行政。如預算之決定，實質上本爲一種行政作用，然必須立法院用法律制定，經其議決通過，是以實質的行政，尚屬於立法機關之職權範圍。

2. 附隨於司法作用之行政 司法機關亦非僅對於違反法律之具體事件加以裁判，如關於裁判機關之組織，裁判之準備，及其執行，與乎禁治產或失踪的宣告等非訟事件，其實質上不能謂為純粹的司法，而在形式上則仍屬於司法機關之職權範圍。

3. 附隨於考試作用之行政 關於公務人員之考選銓敘，本屬於行政作用中之人事範圍，各國以之屬於行政權，我國則以之屬於考試院及其所屬機關之職權，（銓敘部及考選委員會）至其考選事宜之籌劃，銓敘機關之設立等事項，其實質上本為行政，然以之附隨於考試權作用之範圍。

4. 附隨於監察作用之行政 如審計事項及監察區署之籌劃設置等事宜，亦為實質上的行政，然以之屬於監察權作用之範圍。

至就行政權方面言之：有實質上屬於立法權之事項，如含有法律性質之條例，有由行政機關以命令制定之者，亦有實質上屬於司法權之事項，如違警處分乃為裁判具體的違法事件，而竟認為一種行政處分，以及訴願案件，而由行政機關受理決定之類而成為形式上之行政是，此外如公務員之考覈降免，本為實質的考試權及監察權作用，然行政機關固得行使之，而亦為形式上之行政矣。

（二）所謂實質上的「行政」與單純的「執行」不無差別，蓋行政乃包括關於行政事務之計劃、設施、指揮、監督及執行而言，其範圍甚廣；而單純的執行，則僅指專門的、科學的實現此項事務之具體的手續而言，其範圍較狹。

第二章 行政法各論研究之方法

行政法之研究，以屬於行政範圍內之一切法規爲其對象，惟其研究方法，通常分爲總論與各論二大部分，即：

第一、總論 凡關於行政作用之一般的原理原則，及適用之法規，提綱挈領，而爲概括的敘述，例如命令、行政處分，公法上之法律關係，行政上之執行，行政組織，地方政制，行政效率，官吏職責，權限爭議，及行政上之救濟等均屬之。

第二、各論 凡行政機關所行之各種行政行爲，在現行法規之下，其分配之內容如何，職權行使之依據如何，以及國家或公法人與人民相互間所受公法上之規律，分門別類，以事敘述者是，本書所研究者，即爲各論。

惟行政法各論之研究方法又有二：

一、以法律關係之性質爲標準而研究之者 此乃就國家各種行政事務，不問其目的若何，惟依其法律關係的性質之異同，而爲研究之標準，例如法國公法學者 Berthelemy 所著之行政法中，分爲行政組織，行政作用及行政訴訟之三卷，於行政作用中分爲國家之必要事務，國家之隨意事務及財政三編。而於國家之必要事務一編中，又分警察、軍政、公產之三章；於國家之隨意事務一編中，則分交通、礦業、商業、農業、教育、美術、保險、及救卹等八章。惟行政法規類多龐雜，一種法規而注及各種事務之性質者有之，同一事務之性質，而散見於各種法規者亦有之。

故此種研究方法，未見適當。

二、以行政作用之目的爲標準而研究之者。此乃按照國家各種行政事務，不問法律關係之性質如何，專依行政作用之目的爲標準，而分爲各部分，再將各部分之法規，彙集調整，以爲編別之基礎。此種研究，雖不免煩瑣，然系統非然，是其特點。多數學者採之，本書亦然。惟本書所論述者，以屬於行政權之實質的行政爲限，分爲內務行政、財務行政、外交行政、軍事行政四部，於內務行政中則分警察行政及保育行政二類，更於保育行政中細分爲國籍行政、國勢調查、交通、農業、公水、林墾、漁牧、鑛業、工業、商業、度量衡、文化、各種行政，並參酌五權制度之意旨，附隨於立法、司法、考試、監察諸作用之實質的行政，則不贅述。

本論

第一部 內務行政

內務行政者，乃指除財務、外交、及軍事等行政作用外之對內一般行政而言，以危害之防止及交通、產業、文化、教育等事項之經營發展爲其範圍，其目的直接在於人民利益之維護及生活之安定，而間接之效果，則爲國家全體安寧之保持，及福利之增進。

就內務行政之事項言，得分爲消極的內務行政及積極的內務行政，前者僅在維持現在，消弭危害，如警察行政屬之；後者則更進而增進一般國民之安寧福利，例如產業、交通、文化、教育等行政屬之。

內務行政之範圍甚廣，分類亦頗紛歧，本書則分爲警察行政，及保育行政二者。

屬於內務行政之事項既繁，因之辦理該項行政之機關亦多，在中央則爲內政、實業、教育、交通、鐵道等部及其所屬機關，在地方則爲省縣市政府及其所屬機關，又公共團體及地方自治機關，依法令亦得辦理屬於內務行政之事項也。

第一類 警察行政

第一章 警察之意義

警察(Police)者，以直接維持社會秩序防止或減少公共危害爲目的，根據國家之統治權，命令或強制人民而拘束其自然的自由之作用也。析述之：

第一、警察以維持公共秩序爲其直接目的。社會之事態萬殊，良莠不一，而危害之發生，在在足以影響社會秩序，妨礙共同生活，必須防阻或排除此種危害，始足以維持公共秩序，而負有此種任務者，卽爲警察。公共秩序既臻安定，人民始有幸福可言，否則救亡圖存，尙恐不贍，奚暇爲福利增進之企圖，故防止或排除危害以維持社會秩序，實爲警察之直接目的。

所謂危害，乃對於現在之治安狀態已有或將有變動之現象也，有出於自然力者：如水災，颶風，海嘯，地震等是；有出於人爲力者：例如於人家近傍或山林田野濫行放火者，深夜無故喧嘩等是，亦有出於自然及人爲者：如乘天災地變之際，而爲妨害安寧之行爲是。對於此種危害，事前卽應豫防，事後卽須減少消弭，以維持或恢復平靜之秩序，斯卽警察之目的。

第二、警察本於國家權力以命令或強制人民而約束其自然之自由爲其手段。警察作用，大別之爲警察命令與警察強制二者。命令者，命令人民爲特定之行爲或禁止之，或使其容忍某種行爲之謂也；強制者，乃對於人民之身體財產加以實力拘束之謂也。前者爲制限人民自由之手段，後者乃實現此種制限之手段，例如欲使患傳染者之隔離，而強制入傳染病院；禁止暗娼賣淫，而稽查旅舍；因防火災之必要，而制限房屋之建築；因救火災之必要，而破壞個人所有之房屋等是。

惟警察所命令強制者，要不外拘束人民自然之自由，凡人天然所享有之身體及精神上之能力，得以一己之任意活動發揮之者，自然之自由也。此與法律上之自由相對立，蓋吾人本於天然所得而活動之自由，惟以事實上之行爲爲限，若以此等之自由認爲權利，或以其行爲認爲法律行爲者，乃依法律之賦與始得享有之，非自然之自由也。例如吾人對於物件，而使用、收益、處分，本爲自然之自由，至法律認爲所有權，必於法令限制之範圍內，始得自由行使其權利。（參民法第七六五條）此係法律之結果，亦即法律上之自由，與自然之自由有別矣。又如民法規定婚姻年齡，禁止未滿一定年歲之男女之結婚。（參民法第九八〇條）此禁止雖係國家之權力作用，然非警察禁止也。蓋民法之規定，惟在對於未達婚姻年齡之結婚者，不認其爲法律上有效之婚姻耳，而非禁止其事實上之夫婦關係。故民法上之制限，乃法律行爲之效力之制限，而非自然的自由之制限。總之，自然之自由云者，各個人事實上行動之自由，必待國家之命令而始受其制限，而警察則基於國家權力，以命令或強制而拘束人民自然之自由也。

第三警察乃本於國家統治權所爲之作用。警察者，權力作用也。因警察乃以命令人民強制人民而限制人民之自然的自由爲其手段，自非以權力爲其本質不爲功，故警察作用，乃本於統治權之當然的權力，若國家之作，用，苟非以權力爲中心而命令人民或強制之者，則不屬於警察之觀念。

歸納上述各點之說明，故所謂警察者，實以維護社會之安寧秩序爲其直接之目的，本於統治權以制限人民自然之自由或行強制之國家的權力作用也。

第二章 警察權之觀念

國家對於人民任務之最重要者，即為維持社會公共秩序及一般利益，國家因欲盡此目的，其實行之手段雖多，例如軍政權、刑罰權、法政權等是。惟軍政權之目的，在先成陸海空軍備，充足國家實力，防禦內亂及外患，以保持社會之秩序；刑罰權則以處罰加害於社會之人以阻止人類及社會性之發生；法政權則以維持私人相互間之法律關係，裁判其爭執，並予以保護監督，以期秩序不受障害。此種軍政權、刑罰權及法政權，雖均以達到維護國家治安為目的，然其最直接而有效之手段，則尤在國家對於人民因欲維持其公共秩序及利益，而命令其特定之行為，或禁止其足以妨害其秩序及利益之行為；或因事實上之必要，而加以強制之權力矣。此種權力，乃國家以統治權主體之資格所當然享有者，本於此種權利，以維護社會公共之秩序及利益為目的，而對於人民以命行禁止或強制為其手段之實行的權力，即為警察權。

警察權與軍政權、刑罰權及法政權各個之涵義不同，已略如上述，而警察權與刑罰權尤有顯著之區別，即：（一）警察權乃係拘束人民自然的自由，刑罰權則係對於法律上預設之規定，加以適用；（二）警察權為維持社會之安寧秩序計，於事前防止違法事件之發生，乃屬於未然之制裁，刑罰權係對於違反法律之規定，於事後加以處罰，乃屬於已然之制裁也。

關於警察權之觀念，尙有應予說明者如左：

第一、警察權之基礎 警察權既以命令或強制人民作爲或不作爲爲其內容，自非本於國家之統治權不爲功，已如前述，故警察權之基礎，卽爲國家之一般統治權，國家與人民間之權力關係，由於當然之結果者有之，是爲一般統治權之關係；由於特別之原因，或其他種之法律原因者亦有之，是爲特別之權利關係，人民服從國家之警察權者，卽根據國家之一般統治權，換言之，人民之服從警察權，非因特別法律關係之結果，乃以一般人民之資格當然負擔之義務也。若夫人民服從於國家特別之權力關係者則不然，如官吏、軍人、學生及囚徒等，與國家間之法律關係，乃非以一般人民之資格而當然服從之，必因公法上之契約，或其他之法律原因，而始發生此特別法律關係，然後本於法律關係而服從其權力也。他如公法人及特許企業者之受國家特別之監督者，亦係根據於特別法律關係，而始服從國家之特別權力，均與人民之服從警察權，係根據國家一般統治之關係者，顯有區別也。

第二、警察權行使之對象 爲警察權行使之對象者，卽爲應負服從警察權之義務之人民，而警察權乃根據國家一般統治權之作用，故應負服從警察權之義務者，卽爲服從統治權之一切人民也。凡有違反服從警察權之義務者，卽得爲警察權行使之對象。

本國人民均有服從警察權之義務固矣，卽滯留於本國領域內之外國人，除有特別原因（如享有治外法權）者外，亦有服從之義務，因領域乃國家統治權行使之範圍，而警察權乃本於統治權之作用，則外國人之在本國領域時，自與本國之人民同負服從之義務。

服從警察權，不僅自然人有此義務，即法人亦然，例如法人所有之房屋，應受關於建築之警察制限，法人之營業，如在警察上有制限者，亦應一律遵行，與自然人固無區別，不過法人非如自然人之有肉體及精神，其所受警察權制限之範圍，較自然人為狹隘耳。又法人之違反警察義務，須與自然人受同樣之制裁，且不獨私法人為然，即公共團體之立於與私法人同樣之地位以經營業務或私有物品者，亦須服從警察權之制限也。

第三章 警察權之界限

警察權爲制限人民自由之權力，其權力愈大，則人民自由之範圍愈小，惟人民之自由，非依法律不得侵害，已爲立憲各國確定之原則，（參我國訓政時期約法第二章第八至第十五各條）國家苟欲以權力制限人民之自由，必先以抽象之法律規定之，遇有特定之事件發生時，惟於此法律所容許之限度內，始得行使其權力，故所謂警察權，應有相當之界限，即國家應在如何之限度內，始得行使其警察權也。

第一、立法上之界限

欲使警察權究在何種程度之下，始得行使，此則應注意於立法問題，即：（一）關於警察之法規，務宜詳密規定，得行使警察權之條件，以縮小警察官署自由裁量之範圍，否則，規定官署自由裁量權過於廣泛，則警察權不免濫用；（二）對於組織完善地位優越之地方自治團體，應規定賦予以一部分的警察權，此亦防止政府官吏濫用警察權之一法；（三）應規定因警察權行使之結果，致人民之權利或利益受有損害者，得由人民提起訴訟，或行政訴訟，以爲對於濫用警察權之救濟方法。要之，國家之權利作用，足以制限人民之自由者，雖不僅警察一端，而要以警察之作用爲尤易於制限人民之自由，故關於警察權之立法，應有嚴格的界限。

第二、行政上之界限

警察權之行使，須有法律或命令之依據固矣，否則，亦須準諸條理，以爲其自由裁量之基礎始可，所謂警察權行政上之界限者，卽行政官署於執行職務之際，究在如何之限度內，始得行使其警察權之謂也。

一、警察權之行使以預防或祛除危害爲界限。所謂預防，卽危害立將發生，或確有卽將發生之可能，而於事前防阻其發生者是；所謂祛除，乃危害已經發生，社會秩序受有障害，而於事後予以消滅之是。否則，既無危害之發生，復無確將發生之可能性者，自無警察權行使之餘地。至於增進人民福利，啓發社會文化，不在警察權行使之範圍，已如前所述矣。

二、警察權之行使，以與豫防或祛除礙害之狀態相適應爲界限。此卽指行使警察權時應注意障害之狀態及程度，以爲預防或祛除之措施，而不能超過豫防或祛除之必要程度。換言之，警察權之行使，須比例於實際之障害。障害之大小，乃爲決定行使警察權之分量之標準也。障害輕微者，施以輕微之制限；重大者，施以重大之制限是矣。

三、警察權之行使以人民所負警察上義務爲界限。警察既以維持公共之安寧秩序爲目的，則人民所負警察上之責任，亦自以其行爲對於安寧秩序有障害者爲限。

人民對於警察上義務是否違反，其決定之標準約如左述：

(1) 屬於個人私生活之範圍，非警察所得干涉。各人之私生活，僅影響其一身或其家庭，而於一般之安寧秩序無礙，警察自無干涉之必要，否則，遇事干涉，徒滋紛擾，則所以維持社會秩序者，適足以擾亂秩序而有餘矣！

惟個人之私生活，直接影響社會者，自得行使警察權以干與之，例如私娼賣淫，與以取締是也。

個人之私生活，多以私住所為其活動之範圍，因之私住所之範圍，幾與私生活之範圍相同，個人於其家宅內之行爲，與公序之狀態少有關涉，自以不受警察干涉為原則，例如私宅內之房屋傾頽，雖能發生危險，亦不得任其自由也。反之，私宅內所表現之狀態，而影響於公序者，則仍得干涉，例如防火警察、衛生警察、風俗警察等多為私生活之干涉也。

(2) 因私人正當行爲致引起其他公序障害之狀態者，警察僅能對於此種障害而干涉之也，例如因私人出殯或結婚之原因，致引起觀衆之擁擠或喧嚷，致礙公序者，亦僅得禁止其擁擠或喧嚷，而不得禁止其出殯或結婚也。

四、警察權之行使以不得干涉私法關係為界限 此即謂民事關係，乃屬於司法權之範圍，自非警察權所得干與，惟此項原則，含有左列二意義：

(1) 警察不得干與單純之民事關係 惟此僅指其關係僅屬於當事者間之私益，直接對社會公序不生影響者而言，若民事關係同時影響於公序者，警察為維持公序計，當然有干與之任務。

(2) 警察不得直接左右法律關係之效力 此乃謂警察非以直接變更一切的法律能力，如權利、權利能力、或法律行爲之效力等為目的者也。然有時因警察權行使之結果，而間接變更私法關係者亦有之，例如因警察上之營業禁止，而使法律行爲之成立受其妨礙，因警察禁止人民結社之效果而致法人之解散是也。

至於私法上關係之受警察制限，其最顯著者如左：

A. 所有權之警察制限 所有權之使用收益或處分，有違反社會公序時，則不免受警察上之制限，例如物品之流通有礙公序者，則禁止其買賣、交換或其他流通行為是；有危害於社會之物，則破壞之或沒收之是。

B. 契約自由之警察制限 契約自由雖為私法上之原則，惟若有違反公序良俗之契約，則受警察上之制限，例如取締幼年勞工使用之契約，及雇女為娼之契約等是。

又各國立法例，關於親屬法上之權利義務，有時亦受警察制限者，例如享有親權者對於少年本得主張保護，教育之權利，惟對感化院所收容之少年則否；家長及享有親權者對於住所，本有指定之權利，夫妻間本得主張同居之權利，惟因衛生及風俗之關係，在警察上受有居住自由之制限者，則不得主張其權利也。

第四章 警察法規

第一節 警察法規之概念

警察法規乃國家因社會公共之利益，對於多數不定之人，而命其負以作爲不作爲或容忍義務，本於統治權作用所定之抽象標準也。析述之：

第一、警察法規以規定人民作爲不作爲或容忍義務爲其內容。因警察乃爲制限人民自由之作用，若非以法規明定其何者爲應作爲，不作爲，或容忍之事項，則人民一舉一動，隨時均有陷於違警之虞，殊非保障人權之道，故人民應負警察上之義務，自以法規明定之爲宜，否則，不論何種行爲，不得處罰。（參違警罰法第二條）

第二、警察法規乃爲對於多數不定人民所定之抽象標準。警察法規僅係規定人民對於警察上所負義務之抽象標準，至於發生某種事件，究應適用某種法條，及如何處罰，乃爲違警處罰之事實問題，與僅爲抽象標準之規定有別。因之，此種抽象標準，並非對於少數或特定之人民而設，凡合於某種違警事件之發生，即得適用某種規定以處罰也。至於有此種抽象規定，而實際有無違警事件之具體事實發生，初無影響於警察法規之性質。

第三、警察法規乃以國家統治權爲根據。此即爲警察法規制定權之問題，警察乃爲制限人民自由之作用，

而人民之自由，非依法律不得限制，故警察法規，無論其所形成者為法律或命令，而要之其制定乃直接本於憲法（國家根本大法）上之授權，或出於其他法律之委任，而以統治權為其根據則一也。

第二節 我國現行警察法規

關於警察法規，我國現所通行而具有一般的普遍的效力者，即為違警罰法（十七年七月二十一日國府公布同日施行）共分九章，即一、總綱，規定應行適用之各種原則，二、妨害安寧之違警罰，三、妨害秩序之違警罰，四、妨害公務之違警罰，五、誣告偽證及湮沒證據之違警罰，六、妨害交通之違警罰，七、妨害風俗之違警罰，八、妨害衛生之違警罰，及九、妨害他人身體財產之違警罰是，凡五十三條。此外關於特種行政事項，而另制定特種警察規程者，例如漁業警察規程，礦業警察規程等是，當於敘警察之類別中再分析述之。

又警察執行職務時，對於警械之使用，則有警械使用條例（二十二年九月二十五日國府公布同日施行）以資依據，各級警察機關對於違警及依其他法令應行拘留之人犯，而予以拘留時，則須依照拘留規則（二十一年十月 日內政部公布同日施行）辦理。上述條例及規則，自其性質言之，亦為一般的普遍的適用之警察法規，至於關於警察各級官署之組織及其他關於警察行政方面各法規，自廣義言之，亦得謂為警察法規也。

第五章 警察處分

第一節 警察處分之意義

警察處分者乃出於國家一方面之意思，就實在之事件，依警察權而決定國家與人民間之法律關係也。析明如左：

第一、警察處分乃就實在事件而決定其法律關係。換言之，警察處分所決定之關係，乃個別之關係，及為具體之事實，此與警察法規所決定之關係，為一般之關係及為抽象之觀念者不同。

第二、警察處分乃國家片面之意思，以定國家與人民之法律關係。法律關係之設立，常出於國家一方面之意思者，乃為行政處分之特徵。因之，警察處分，亦當然係出於國家片面之意思。換言之，即國家一方面之行為。惟警察處分乃使人民負擔法律上之義務，故謂之為用以決定國家與人民間之法律關係，此與以不發生法律上之效果為目的之單純的訓諭、警戒、布告等有別。蓋對於已經完全成立之義務，不過由警察通知負有此項義務者，而引起其注意，並非使從新發生義務者，單純的訓諭也；若全然無公法的法律行為之性質，而不欲發生法律的效果，僅欲以勸告令其聽從者，則為單純之警戒也；若僅欲使一般人民共曉某種事件之內容，而不使之負擔義務者，則為

單純之布告，皆非警察處分也。

單純的訓諭、警戒及布告，其外形上雖與警察處分相類似，然其實質上則無法令之根據，或即依據法令，而對於違反之者，則另無法律上制裁之規定，例如單純的勸諭人民種痘之布告，即不遵行，亦無警察罰以繩其後也。

第三、警察處分乃依警察權所爲之處分。警察處分，乃淵源於警察權，換言之，乃因警察權之發動所爲之處分，此其所以與他之行政處分有別。

警察處分須以法律或命令爲其根據，法令賦予官署在一定範圍內有自由裁量之權者，是爲自由的行政行爲，或謂爲裁量處分。官署苟在其自由裁量之限度內，即有審查決定之職權與責任，惟對於其處分是否必要及適合目的，均須審慎從事，不可輕率行之。至若法令不授官署以自由裁量之權，而於法令本身上限定處分之內容，及詳定處分之條款，必符合其條款，始得爲處分者，是爲羈束的行政行爲，或謂爲執行處分，此時官署僅得審查決定其處分究竟合於法令之規定與否，至其處分是否必要，則無審查之權，亦無審查之責任也。

第二節 警察處分之種類

警察處分乃根據於警察權固矣，而警察權之作用，除事實上之強制外，對於人民命其爲特定之作爲者有之，命其不爲特定之作爲者亦有之，故警察處分之內容，亦得分爲作爲令與不作爲令，統此二者則得名爲警察命令。

雖然，警察處分，一方面就實在之事件，固得積極的對於人民命以特定之義務，惟在他方面亦得就實在之事

件，消極的而免除其對於一般所命之義務。換言之，對於某種事件，固得以警察權禁止其行爲，惟仍得以警察權解除其禁止，使得適法爲之者，是爲警察許可。

由上所述，警察處分得分爲警察命令及警察許可。以下當分別述之。

第一款 警察命令

警察命令又稱爲警察下令，乃警察本於警察權依其目的對於人民命以特定之作爲，不作爲，容忍，或給付之義務也。茲將警察命令應行說明之點分述如左：

第一、警察命令之類別

一、警察作爲令 即警察命令人民積極的爲某種特定之行爲也，警察以維持社會之安寧秩序爲目的，然非僅持消極的禁止所能竟功，故有時必須命人民積極的作爲始可，例如因預防疾病之發生或蔓延，而命人民施行清潔方法，因警察上監督之必要，而命其負特定之呈報義務等是也。

二、警察不作爲令 即警察禁止人民消極的不得爲某種行爲也，其中又分：（一）絕對之警察禁止：如因其行爲於社會有害，應於絕對禁止，不得依許可以解除禁止者，例如吸食鴉片，秘密結社，私娼賣淫等事項之禁止等是。（二）保留許可之警察禁止，即因其行爲對於社會未必有害，惟若任諸人民自由爲之，則又不免爲害社會，特於某種條件之下，許可人民得爲某種行爲之謂也。換言之，不經警察之許可，則禁止其爲某事也，例如游藝場之開設，須先經警察許可，此即保留許可之禁止也。其詳於次目警察許可時論之。

三、警察忍受令 此即警察對於特定人之身體或財產加以實力強制時，人民應負容忍之義務，簡言之，即負有不可抵抗之義務之謂，以廣義言之，本可包括於不作爲義務之內，惟容忍義務之主要性質，不在於禁止特定之行爲，而在容忍一己所受警察上實力的侵害及束縛，與一般之不作爲義務究屬有別，例如對於家宅之侵入或搜索，物品之扣留封押或沒收，身體之檢查或拘束等，係出於有正當權限機關之執行，及爲合法之警察強制者，人民皆有忍受之義務，否則，一加抵抗，即不免構成妨害公務執行之罪。

四、警察給付令 此乃命令人民爲金錢或物品之給付，警察之目的，雖非在於國家之收入，然警察作用因特定人之利益而行之者有之，因特殊目的上之必要而行之者亦有之，則自人民徵收手續費或令繳納物品，自所不免，例如警察徵收代執行費，或命其繳納出版物之樣本是。又警察給付令固可包括於警察作爲令中，惟既以人民之給付金錢或其他物品爲其目的，與警察作爲令亦自有範圍廣狹之不同。

第二、警察命令之根據 警察命令須以形式上之法律或命令爲其根據。法規在一定之範圍內賦予警察以職權，官署於此範圍內所爲之警察處分，又有裁量處分及執行處分之別，已詳見前述。

第三、警察命令之發行機關 有發行警察命令之權限者，乃警察官署及受官署命令之警察官吏，例如我國現行制度之各級公安局長或所長，及各地方行政長官是。至於受此等官署命令而執行警察職務之輔助官吏，於其受命之範圍內，亦有發行警察命令之權。

第四、警察命令之形式 警察命令以使人民服從爲其目的，自不得以形式表示之，通常以文書行之此與

一般行政處分相同。惟行政處分有重式不重式之別，警察命令既屬處分之一，則凡法規如規定有一定之形式者，自應遵守之。若法規於形式並無規定，則以文書，或以口語，或以電話，凡足以使受此命令者明悉其內容即可，固可因時制宜，不必泥拘特定之形式也。至對於多數不定之人所爲之警察命令，自以布告或牌示等形式出之，俾衆週知爲宜。

第五、警察命令之瑕疵及其消滅 關於警察命令之成立要件，在法律上之瑕疵及其消滅原因，與一般行政處分相同，此乃行政法總論所研究之問題。惟警察命令之取消及廢止，與其他行政處分之取消及廢止頗有差異，因警察處分多係對於人民命以特定之義務，並非賦以何種之利益，其取消或廢止，僅足以發生義務之解除之效果，而無侵害其利益之虞，故在不牴觸法規之限度內，隨時皆得取消或廢止，固不必有法令之根據也。

第六、警察命令之效果 警察命令之效果，在使受命者依其命令之內容，負有遵行之義務也。此種義務，謂之警察義務。警察義務有直接依法律命令而發生者，亦有依法律命令之行政行爲而發生者，其根據雖有不同，而要之發生使人民遵從之效果的拘束力則一。

警察命令之對於特定人者，其效果僅得及於特定人爲原則，惟此乃指嚴格的對人所爲之警察命令而言，若對於物之所有者或營業主所下之警察命令，則不得謂爲對特定人之命令，當物品或營業等移轉於繼承人或讓受人時，其權利之繼承人或讓受人，亦當然繼受其效果也。

警察命令之結果，往往使人民受財產上之損失，此種損失且以不得請求補償爲原則，惟其損失過於重大時，

法律亦有賦予受損失者以請求補償之權利，換言之，補償請求權以在法律有規定者始得行使。

第七、警察命令之執行 法律為欲達到警察命令之目的起見；關於強制執行手段，與一般行政上強制執行手段相同，即為代執行、執行罰、及直接強制，此外又有警察罰之制裁，均於後詳述之。

第二款 警察許可

警察許可者，乃警察上就一般所禁止之事項，對於特定之人而解除其禁止，容認其得以為特定之行為之權力作用也。因警察命令中之不作為義務，有絕對禁止人民為某事者，亦有並非絕對禁止，惟在未受許可前，不得為某事者，故所謂許可者，乃對於特定人解除禁止，使得適法為之也。例如戲園浴室之建築及營業之許可，狩獵之許可，及武器攜帶之許可等是。

關於警察許可應予說明之點如左：

第一項 警察許可之類別

警察許可者，乃對於一般人民所禁止之事項，因社會上公共之需要，而解除其禁止也，其類別約如左述：

一、單純許可 許可與否由法令預為規定，官署無自由裁量之餘地，亦不附加任何條件而解除其禁止者，是為單純之許可。

二、附款許可 法令以許可與否之權賦予官署之自由裁量，官署認為在某種情形之下，得予許可者，是為附款之許可。又分左列各種：

1. 附條件之許可 其中又分爲（甲）附解除條件之許可，例如附以一年內不開始營業，則其許可當然消滅而爲營業之許可是也。此種許可之效力，雖即時發生，然若受許可者不能完成其條件，則該許可之效力，即因而解除矣；（乙）附停止條件之許可，例如以具有一定之設備爲條件，而與以營業之許可者，則當該條件尙未成就以前，該項許可固暫行停止其效力也。

2. 附期限之許可 例如於特定之年限內許可其營業，以特定之期間爲有效，而發給車輛檢查證是也。又附期限之許可，乃係依行政行爲之自由限定許可之有效期限，若直接爲法規中所限定者，則非真正附期限之許可也。

3. 附負擔之許可 此即於許可之際附以特別之義務，使被許可者於實行被許可之行爲時，履行其義務也。許可而附負擔，乃爲最普通之現象，例如許可演戲而同時制限其開演時間，及制限所演之戲劇種類；許可集會，同時而制限集會之人數、場所及禁止攜帶武器等是也。

附負擔之許可，其效力之發生與否，乃繫於受許可者自身之意思，若受許可者而不履行其義務時，則官署可撤銷其許可。又官署附以負擔之許可時，雖不必依據法規之明文，然必須斟酌其負擔是否爲警察上所必要，若命以不必要之負擔，是與警察上之不必要而拒絕其許可無異，即不免爲違法之行政處分矣。

4. 保留許可權之許可 官署於許可之際，聲明將來於必要時，仍得取消其許可者，是爲取消權之保留，此於附入有負擔之許可最爲普遍，單純許可亦得附以取消權之保留也。官署於爲許可之際，雖保留取消權，然必須有

公益上之必要，始可實行取消，否則，非僅與原爲許可之目的相反，且適以妨礙人民之權利，至有無取消之必要，由官署裁量行之。

第二項 警察許可之形式

關於警察許可形式之最普遍者，爲對於呈請者之批准，惟法令中亦有規定許可之形式者，例如各種執照，或檢驗證明書，許可證明書之付與，及註冊等是也。

警察之許可，不以當事人之呈請爲要件，因許可乃國家之單獨行爲，而非合意行爲，國家即不待當事人之呈請，而違與以許可，法律上亦當然有效，蓋許可之效果，大抵對於當事者義務之免除，乃屬於被免除者之利益，自不必以本人之希望爲條件，例如關於入口船舶之檢疫完竣後，而許可其入口，固毋待當事人之呈請；又如官署許可新聞紙類關於特種事項之登載，亦未必經當事人之呈請而始與以許可也。

第三項 警察許可之效果

官署對於當事人既予以警察上之許可，則即發生許可之效果，所謂警察許可之效果者，乃在於警察禁止之解除，詳言之，即對於一般人民所禁止之事項，而使受許可者解除禁止，回復其得以適法爲其所許可之行爲之自由也。析述如左：

一、許可之效果並非賦予新權利 警察之許可，僅解除其禁止，回復其自然的自由，換言之，不發生新權利之設定，僅在不作爲義務之免除，例如營業許可，並非營業權之從新賦予，其效果乃僅認其營業之自由；狩獵許可，乃

非新授以狩獵權，其效果亦僅認其狩獵之自由而已。

二、許可之效果僅及於受許可者與國家之間。警察許可對於特定之一人或特定之多數人爲之，乃通常情形也；此時許可之效果，即存在於此一人或此多數人之間，其對於第三者之關係，則不能因許可之故而主張何等之權利；又因許可之效果所獲得之權能，亦不能移轉於他人；故如受營業之許可者，欲以營業轉讓於第三人；或死亡後其繼承人欲繼續其營業時，該第三者或繼承人均須另行呈請營業之許可，不得逕行承受其營業也。

惟上所述者，乃指警察許可，以人爲着眼點，對於特定人行之而言，若警察許可之着眼點，不在呈請者之人的要件，而在於物的要件，或社會的要件，若此等條件無所變更，則許可之效果，不必以呈請人爲限也，例如傳染病死者屍骸埋葬之許可，不問實行者之爲何人，僅認爲有適當之埋葬即可；又如車輛船舶等之檢查，皆係著重於其物體，其所有權雖移轉，經營者雖易人，其許可之效力，仍繼續存在也。

三、許可之效果僅及於警察權之作用。警察許可，僅解除警察禁止，至於根據警察權以外之其他理由所有法律上之制限，依然存在，初不因此而解除，例如因受警察許可之行爲，而侵害第三者之權利，仍須依法負賠償之責任；又如因官吏之關係須受營業之制限，則關於該項營業，雖經警察許可，亦不得經營之也。

四、警察許可之效果不影響法律行爲之法律的效力。此即謂法律行爲之法律上效力，與警察許可毫無關係，即依法律之規定，須經警察許可之行爲，倘不經許可而逕爲之，雖不免於違警，然其所爲之法律行爲，未必概爲無效；反是，本於警察許可所爲之法律行爲，若其行爲而違背公序良俗者，則在法律上仍不能發生效力，例如公娼

雖得受警察之許可而爲之，然以公娼爲目的所締之契約，仍應認爲無效。

第四項 警察許可之消滅

警察許可之消滅云者，即許可之效力之喪失也，有全部消滅及一部消滅之別，至於原因，與一般行政處分之消滅原因相同，約如左述：

一、所許可行爲之完了 以單純行爲爲許可之目的者，則其行爲完了時，其許可即因之消滅。

二、條件之成就或期限之到達 許可依據法律或爲附款時，其附有解除條件者，因條件之成就則許可消滅；附有停止條件者，則因條件之不成就，而許可消滅，若附期限之許可，則因期限之到達而消滅。

三、受許可者人格之消滅 對於特定人之許可，則因其人之死亡其許可消滅；又受許可者如爲法人時，則因法人之解散，其許可亦當然消滅。

四、目的物滅失或其他要件變更 許可之要件，繫於特定之物體，或其他要件者，則因該物件之滅失或其他要件變更，其許可亦因之消滅，例如車輛於檢查後滅失時，則前發之檢查許可證，即歸於無效；限制一定場所之營業許可，則因場所之遷移，其許可亦失其效力是也。

五、法令變更之結果 凡依據舊法令而爲之許可，本不能因該項法令之變更而使之消滅，此本爲法律不訴既往之原則，惟在新法令中若有規定禁止以前所許可之某種行爲者，亦有認爲以前許可之行爲，自新法令施行後，概爲無效者；或須依新法令之規定，再行許可者，則此時許可之效力當然喪失，換言之，許可即歸消滅。

六、許可之撤銷 許可之最要消滅原因，乃為許可之撤銷，即對於某種事項，一旦解除禁止後，再行禁止之行爲，此與警察命令之取消不同，因警察命令之取消，大都為義務之免除，而警察之取消，則非免除義務之行爲，而為恢復未許可前之狀態，其曾受許可之特定之人，使之仍受一般禁止之限制。

許可之撤銷，須依據法令之規定或有特別之理由者始可，茲述撤銷之原因如左：

1. 直接根據法令者 法令若規定某種條件相合之情形，發生時，取消其許可者，則此際許可之撤銷，即係直接根據法令之規定。

2. 由於取消權之保留者 許可之當時，附有取消保留權者，則法令雖別無規定，亦得取消之。

3. 由於許可成立時之法律上的瑕疵者 例如：當許可行爲成立時，即於公序良俗有礙，或超越權限或違反法規，此時毋庸根據法令之特別規定，而得逕行撤銷其許可也。

4. 由於特別之情事者 例如：（一）許可行爲成立後，關於許可之要件有欠缺者，（二）關於許可事業之繼續，影響社會之公序良俗者；（三）受許可者對於許可事業之執行上不遵照法令之制限者。有一於此，除法令別有不得取消之規定外，要皆得認為撤銷許可之原因。

第三款 警察免除

警察免除者，乃對於一般所命令之作爲義務，給付義務或容忍義務，對於特定人而免除其義務之謂也。例如種痘義務之免除，消毒方法施行義務之免除是。警察免除與警察許可之性質相同，所適用之原則亦可類推，惟應

注意者，警察許可乃禁止之解除，即不作爲義務之免除也。至於警察免除，則爲作爲義務，給付義務，或忍受義務之免除，斯則二者之差別也。

第三節 警察強制

第一款 警察強制之性質

警察強制者對於不遵行警察命令之人，而強制其遵行；又或因警察上之目的，以實力之侵害，加於個人之自由或財產上，使實現其所希望之特定狀態之作用也。

所謂強制者，凡反乎本人之意思使之作爲，或容忍者皆屬之，故行政處分大抵屬於強制作用。蓋行政處分乃以國家片面之行爲，反乎本人之意思，使之負有作爲，不作爲，或容忍義務，爲其重要之內容也。一切的行政處分，固淵源於國家之統治權，惟國家統治權乃寄託於國家各種法定機關以爲行使，其由行使警察權之機關所爲之處分，乃爲警察處分。人民對於此種處分不肯遵行而強制之使其遵行者有之；或依實力以侵害其自由財產，直接以使其實現特定之狀態者亦有之，其爲違反人民本人原有之意思也甚明，故謂爲強制。此種強制，乃本於警察權之作用，故謂之爲警察強制。

警察強制與警察命令（包含處分在內）及警察許可不同，警察命令及許可，乃由警察權之意思表示而成，爲法律的行爲；至於警察強制乃係實力之壓迫，爲事實上之作用也。又警察命令僅課人民以法律上之義務耳，而

警察強制則強迫人民履行此種義務，或以實力侵害其自由財產，以實現特定之狀態，因此，警察命令與警察強制恆有因果關係，換言之，警察強制通常以有警察命令為其先決條件，須以人民負有忍受強制之義務為前提，（警察上之即時強制則否）而人民是否負有此種義務，則由命令而決定；又法令規定得以行使警察強制之條款，自他方面言之，即為人民負有忍受強制的義務。

第二款 警察強制之種類

警察強制依其觀察標準之不同，得分為左列各種：

第一、以警察強制之施行政程序為標準，得分：

一、警察上之強制執行 對於負有警察義務者，不履行其義務時，用強制的手段使其履行其義務，或實現與既經履行為同一之狀態也，此必以預先有警察命令（包括處分）及受此命令者不履行其所命之義務為前提，然後施以強制執行，以期完成其義務之內容，其所用之手段若係對於受命者之意思加以壓迫，使其自己履行義務者，謂之遵由強制，例如警告，代執行或執行罰之預告及執行罰是也；若由國家一己用實力直接的使其實現警察上必要之狀態者，謂之實力強制，例如代執行及直接強制是也，詳見後述。

二、警察上之即時強制 即時強制者，乃因警察上直接必要之狀態須即時實現者所實施之強制手段也，詳言之，此並非對於不履行警察義務者而強其履行，乃因警察上之必要情形，直接以實力侵害人民之自由或財產之作用也。

即時強制與強制執行中之直接強制，雖極相類似，然直接強制僅為強制執行方法之一，恆以警察義務之成立與其不履行為前提，至於即時強制非以義務不履行者為其先決條件，此即二者性質之差異也。

警察強制中雖得分為強制執行及即時強制，然要以強制執行為警察強制中之通常情形也，即先依命令使負以必要之義務，義務者任意不履行時始得行使強制權也。若夫即時強制，乃於目前發生急迫之障害，而復有急切除去障害之必要，迫不及待，無暇從容命令人民負以警察上義務者，始得行之，例如當天災地變之際，為防禦目前之危害而制止犯罪行為是；又或依事情之性質不能依警察命令所能達到目的者，亦得行使即時強制，例如對於所有主不明之瘋犬，而予以捕殺，及對於發賣違禁之出版物，而予以扣留是也。

第二、以警察強制之施行手段為標準，得分：

一、遵由強制 此乃對於不遵行警察命令者，壓迫其意思，強制之使其遵行之謂，其方法又分為三種：

(一) 警告 此並非命以新義務之行為，乃僅對於受警告者業已成立之義務，以促其注意或為之勸誘，故與行政處分不同，而為事實上之行為。

(二) 代執行或執行罰之預告 預告雖亦係勸誘或促其履行義務，與警告略同。然既明示若不履行其已成立之義務，即須另受代執行或執行罰之義務而為預告者，則其性質已非單純之警告，而為一種處分矣。

(三) 執行罰 若其義務乃他人所不能代替作為者，或屬於不作為或容忍義務時，則先行預告倘不遵行，則課以罰金是也。執行罰係強制手段之一，若依預告之方法，已足達到強制之目的，則此種處罰，即無實施之餘地。

又若處罰之後，受罰者仍不履行其義務時，則得遞次處罰，並無次數之限制。

以上三種方法，皆屬間接強制之手段，惟其效力薄弱，因義務者若堅決的不肯履行其義務時，則警察上之目的終難貫徹，此實力強制之所以必要也。

二、實力強制 卽由國家一己本於公之權力，以實現警察上必要之狀態之作用也，其方法又分爲二種：

(一) 代執行 其義務係爲他人可以代其作爲者，則由官署或第三人代爲之，而由義務者徵收其費用，以爲補償，又依行政執行法第二條規定，以代執行及罰鍰二者爲間接強制處分。

(二) 直接強制 若事機急迫或非執行罰所能達到目的者，則以國家實力以直接的實現警察上必要之狀態，又凡不作爲義務容忍義務或對於不可代替的作爲義務之不履行者，則非行直接強制不爲功。

吾人歸納以所述，則可知警察上之強制執行，與警察上之即時強制，其異點之最顯著者，卽(一)強制執行須以負有警察義務與不遵行其義務爲前提，即時強制則否；(二)強制執行所實施之手段，不問其爲遵由強制或爲實力強制，均得採用之，至於即時強制則僅能依實力強制之手段，非即時之代執行，卽爲即時之直接強制也。而直接強制與即時強制之異點，亦卽在此，蓋直接強制僅爲即時強制之一種方法，其範圍狹，即時強制則包括直接強制在內，其範圍廣。

第三款 警察上直接強制之體樣

實力強制之方法得分爲代執行及直接強制之二種，已如前述，而直接強制之手段，則各因目的之不同，而難

爲具體的列舉，惟因其對於人民之自由，身體或財產，侵害頗巨，故恆以行政執行法及警械使用法等法規，限定其手段之種類及分量，茲舉其最顯著如左：

第一、警察管束 此乃依警察權之作用以束縛人民身體之自由以防止警察上障害之發生也。其實質本與刑罰上之拘留相類似，故必須由法規設以一定之制限，以免蹂躪人民之自由，依行政執行法第七條第一項之規定，須有左列情形之一，始得對人爲管束之處分：

- 一、瘋狂或酗酒泥醉，非管束不能救護其生命身體之危險，及預防他人生命身體之危險者；
- 二、意圖自殺，非管束不能救護其生命者；
- 三、暴行或鬪毆，非管束不能預防其傷害者；
- 四、其他認爲必須救護或有害公安之虞，非管束不能救護或不能預防危害者。

依上所述，可知警察管束之目的有二，一爲救護本人以免其生命身體之危險；一爲防止犯罪，以免社會秩序之危害；且管束之期間不得逾二十四小時（同條第二項）。

第二、家宅及其他處所之侵入 侵入家宅或其他場所，常足以侵害私住所之自由，非有法規之依據，不得反乎有居住權或占有權者之意思而漫然侵入，依行政執行法第十條規定，對於家宅或其他處所得以侵入之情形如左：

- 一、人民之生命身體，財產危害迫切，非侵害不能救護者。

二有賭博或其他妨害風俗或公安之行爲，非侵入不能制止者，惟此種情形，如在日入後日出前時，應告知其居住者，但旅館酒肆茶樓戲園或其他在夜間公衆出入之處所則否。

第三、土地物件之使用處分或限制其使用。——土地房屋及物品，如人民享有所有權，非依法律自不得侵害，惟若遇有天災地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品或限制其使用，不能達防護之目的時，得使用或處分，或將其使用限制之（前揭第九條），例如爲防止火災之蔓延，而將鄰近之屋宇拆毀，爲便宜行人之來往，而將妨礙交通之障礙物除去，爲防止疾病之傳染，而將患病者之被服燒燬，爲圖路人之安全，而將頻於傾圮之牆垣拆除，又或因防疫而閉鎖房宅，因捕匪而斷絕交通等是。

第四、物件之扣留。物件之扣留，乃因該物件由私人占有足以妨害公安或本人之生命身體由警察官署暫行剝奪其占有權，而代爲保管之也。例如軍器凶器及其他危險物，非扣留不能預防危害時，即得扣留之，惟扣留之期間，除依法律應沒收或應變價發還者外，至長不得逾三十日，又扣留之物，於一年內無人請求發還者，其所有權屬於國庫（前揭第八條）。

第五、物件之沒收。若物品之占有，足以發生警察上之障礙時，警察官吏剝奪該物品之私人所有權者，是爲沒收。其與扣留之異點，即扣留乃一時的，僅爲占有權之限制；沒收則係永久的，乃爲所有權之剝奪，故其結果與刑法上之沒收相同。所異者，刑法上之沒收必須經法院之宣告，乃附加於主刑課之，固不必與刑罰相附麗也。

第六、警械之使用。警察官吏執行職務之際，於必要情形，得使用警械，警械之使用，乃實力強制之最終手段，

自不得濫用之，必先以法律規定，我國現行之警械使用法（二二年九月二五日國府公布同日施行），即為警察使用警械所適用之準繩也。

依該條例之規定，警械之種類為棍、刀、槍。警棍所以供指揮或制止之用，至於刀槍之使用，非有左列情形之一者不可，且其情形如非異常急迫，應事先警告。

- 一、警官警士之生命身體受危害之脅迫，非使用刀或槍不足以抵抗或自衛時。
- 二、警官警士所防衛之土地、屋宇、或人之生命、身體、財產受危害之脅迫，非使用刀或槍不足以保護時。
- 三、要犯脫逃或拒捕，非使用刀或槍，別無他法足以制止時。
- 四、暴徒擾亂公安，非使用刀或槍，不足以鎮壓時。

警官警士將使用警械時，無論為警棍或為刀槍，其已有畏服之情狀者，應立即停止使用。使用時，如非異常急迫，應注意勿傷及其人致命之部位，且應注意勿傷及他人，於使用後，不論傷人與否，應即報告該管長官，至於非遇有前述各款情形之一，而使用刀或槍者，由該管長官懲戒之，其因而傷人或致死者，除被害人由國家給予醫藥費或撫恤費外，加害之警官警士，應依法處罰，凡此，皆所以保障人權，而免警察之濫施職權也。

第七、依軍隊而行之警察強制 若依通常警察之力，不能達到消除警察上障害之目的者，乃藉軍隊之力，以盡維護公序之職責，此乃警察實力強制之例外手段也。

第四款 警察強制之適法標準

警察強制之是否適法，在前述關於警察權界限之一般原則，亦可類推而適用於警察強制也。警察施用實力強制時，若為適法，則受強制者負有容忍之義務，若抗拒之，即構成刑法上之妨害公務罪；反之若其強制而為違法，則抗拒之，乃為正當防衛，即不得謂為犯罪，至於警察強制適法之標準，約如左述：

第一、須由有警察職權者行使強制。所謂有警察職權者，例如警官、警士或特別賦與此等職權之官吏是也，且須服用一定之制服，或持有特定之證件，要使得被強制者易於辨認其為有正當職權之人為尚，否則，執行強制者既非有正當職權之人，或不能客觀的辨識其為行使正當職權之人，則被強制者之抗拒行為，亦自不構成其妨害公務罪。

第二、非以惡意而濫用職權。——警察官吏雖乘有正當之職權，然其自己若有違法之意識，而以惡意濫用職權者，即為違法之行為，須負刑法上及民法上之責，此時被強制者而抵抗之，亦不構成罪責，蓋警察官吏既惡意的而私擅僭用職權，原不得認之為正當國家機關之行為也。

法令上有規定得行使警察強制，而以其手段賦予警察官吏以裁量之權者，其裁量權亦非漫無制限也，依普通社會之見解，認為無施用強制之必要，而竟施用者，要不得謂非逾越必要之程度而濫用其職權。例如一二學童於街市上偶爾唱歌，依通常之見解認為於公安本無妨礙，而竟予管束之，即不免負刑事上或民事上之責任。反之，法令上認許警察官吏之裁量者，其裁量之錯誤，即在普通人之注意亦所不免者，即不謂為濫用職權，仍得認為適法之警察強制也。

第三、非出於法令之不知或誤解者 官吏在職務上有熟知法令之義務，警察官吏對於其違法未有明瞭之認識，如其不識係出法令之不知或誤解而為法令範圍外之強制時，則亦不得不負刑法上或民法上之責，例如警察管束之期間，依管束規則之規定，本不得逾二十四小時，而誤解為以繼續至二晝夜以上，以致久不釋放；又如誤解在夜中亦得侵入私人住宅，因而日沒後而擅行侵入者，皆足發生刑事上或民事上之責任問題。

第四、本於有效長官之職務命令 行使警察強制，若出於長官之命令者，此時須其命令為有效時職務上的命令，始為適法，否則其強制仍不免於違法，被強制者之抗拒，亦不構成犯罪。

第五款 警察急狀權

警察強制權之行使，須有法律或命令之根據，其侵害人民之自由財產，須以警察上必要之最低程度為限，以及受侵害者須負有警察上義務為前提，乃為警察強制權之界限固矣。雖然，警察之職責，在乎維持公安，而危害之發生，事態萬殊，往往遇有緊急情形，迫不及待，不得超越警察權行使之常軌者矣。蓋在急迫事態發生之際，舍即時強制之外，另無術可以除去其障害，則雖逾越警察強制權之界限，固屬事不獲已之舉。要之，因警察上不得已之急迫事變，而侵害人民之法益者，是謂之警察急狀權，亦曰國家緊急權，或行政法上之緊急作用。警察之急狀權，實與民法上及刑法上之正當防衛及緊急狀態之權利相類似，蓋均因一己或第三者之危害迫切，而出於不得已之防衛方法，以致侵害他人之權利也，例如因羣衆集聚之騷擾，而使用警械以制止之，因火災之發生，而拆毀鄰近之屋宇以免蔓延是也。

第六章 警察罰

第一節 警察罰之意義

法律上所課人民應負之義務，固不以制裁爲其要素，且人民對於警察義務之不履行，警察官署有強制執行之權，故卽無處罰之制裁，亦得達到警察之目的。雖然，對於違反警察義務者，若法規上無制裁之規定，則其效力終不免於薄弱，欲使人民確實履行警察義務，俾達國家之目的，則警察罰則之設定，仍爲必要之舉，故警察法規通常對於違反警察義務者，設有一定之罰則焉，凡違反警察義務，而應行處罰之行爲，謂之警察犯，對於警察犯所課之制裁，謂之爲警察罰，析述之：

第一、警察罰乃對於違反警察義務者所課之制裁。警察罰本爲刑罰之一種，因刑罰得分爲行政罰與刑事罰，警察罰乃刑罰中之行政罰也。不過警察罰乃對於違犯警察義務之制裁，刑事罰乃對於刑事犯罪者之制裁耳，因之警察罰與刑事罰之區別，卽不啻警察犯與刑事犯之區別也。

警察犯與刑事犯性質上之區別如何，尙無定論，約可分爲左列諸說：

一、警察犯者，對於他人之權利利益並不侵害，僅爲破壞法規服從之義務，及將加危險於權利而得以處罰之

行爲；至於刑事犯，乃係侵害他人之權利利益之行爲，其犯行以有侵害之事實爲要件也。

此說不能說明二者之性質，因（一）警察犯亦未嘗不以侵害他人之權利利益爲其構成之內容，例如因違警行爲，致損壞或滅失物品者，應依法處罰（參違警罰法第十九條）其損壞或滅失物品以致處罰之行爲，即係侵害權利利益之違警犯，固不獨刑事犯侵害權利或利益也。（二）警察法規固課人民以服從之義務，惟刑事法規大抵爲強制與禁止之規定，人民尤負有服從之義務。凡爲國家之法規或命令，人民要不得違反之，違犯刑事法規之刑事犯，其爲破壞法規服從之義務，與違反警察法規之警察犯之破壞服從義務，固無擇抉也；（三）警察犯固多對於僅能惹起危險之狀態之行爲而予以處罰，然刑事犯亦多處罰未遂犯（參刑法第二十五條）固不以有侵害之事實爲要件也。

二、警察犯違反道德之程度，較刑事犯爲輕微，換言之，警察犯所侵害之法益，不及刑事犯所侵害者之重大。

此說以違反道德及被害法益之輕重，爲二者區別之標準，純屬程度問題，而非性質之差異也。

三、警察犯由有警察權者之行政機關執行處罰權，刑事犯則由有司法權之法院執行處罰權。

此說以處罰之執行機關爲二者區別之標準，殆與前說同爲單純之形式問題，不得認爲性質上之區別也。

四、警察犯乃指人民違反警察命令或禁止之行爲，對於此種犯行所課之制裁，不過欲使其所負之警察上義務，收確實之效果而已。刑事犯乃指人民違反社會生活上應行遵守之必然制限之行爲，對於此種犯行所課之制裁，其主旨不在於實現人民作爲或不作爲之義務，乃爲惡性之懲處。

此說較得理論之正鵠，蓋警察法規與刑事法規，固皆以維持社會秩序爲目的，然刑事法規所命令或禁止之事項，皆爲社會生活上應行遵守之必然制限，其規定之主旨，不在於命人民爲特定之作爲或不作爲，而在對於違反其規定者之制裁；警察法規則反是，其主旨乃命令人民以特定之作爲或不作爲，對於違反此規定者之制裁，僅欲使警察上之義務，得確實之效果耳。

又實害之有無，雖不足爲區別二者之正確標準，然法益之侵害有直接之毀損者，有具體之危害者，有一於此，卽爲刑事犯，對於此種犯人之處罰，卽爲刑事罰，規定此項罰則之法規，卽爲刑事法。反是，僅抽象的有足以發生法益危害之虞，而加以禁止（不作爲），或抽象的課人民以妨阻危害發生之義務（作爲），或容忍某種命令而人民竟違反之者，爲警察犯。故實害之有無，亦恆爲是否警察犯與刑事犯構成之條件矣。例如於人烟稠密之處燃放烟火及一切火器者，爲違警犯，（違警罰法第三三條第二款）因其僅有足以發生危害之虞；若因放烟火或火器而燒燃他人之住宅或建築物者，則爲刑事犯，蓋因其有實害之發生也。（參刑法第一七三條至第一七六條）

第二、警察罰乃附屬於警察法規所爲之必要制裁。警察權之行使，若無警察罰爲其後盾，則其效力終嫌薄弱，此警察罰之所由來也。惟非依法律，不得處罰，乃爲立憲國家之原則，故警察罰應以法律明文規定，不得以命令制定之，因之警察罰乃爲附麗於警察法規所爲之必要制裁。惟警察義務至爲繁複，關於制裁之罰則，若必一一以形式上之法律規定，事實亦有窒礙難行之處，各國對於罰則之設定，雖不得委任於命令，而關於應行處罰之行爲，則得於一定之限度內，以命令規定之，如德意志聯邦中之巴威倫威丁堡及南德意志諸邦是，蓋以罰則之設定基

於法律；至於處罰之事項，得委任於命令，可謂採用折衷主義矣。

第二節 警察犯與刑事犯處罰原則之異同

第一、警察罰與刑事罰適用處罰原則之差異——警察犯與刑事犯之處罰所適用之原則互有異同，蓋二者之性質有別，已如前述，則其處罰自不得純然適用同一之原則，故我國現行之違警罰法特設總綱（第一章自第一條至第三一條）規定應行適用之各種原則，以別於刑法總則，殆仿瑞西德國等之立法例，採取與刑法總則分立義者也，此與十九世紀之中葉以前各國皆以警察犯與刑事犯適用同一之刑法總則者有別。

警察犯與刑事犯所適用之原則其不同者約如左述：

一、刑事犯罪以犯意為其成立之要素，詳言之，刑法規定行為非出於故意或過失者不罰，過失行為之處罰，以有特定規定者為限，（第十二條）違警罰法則無故意與過失之區別，換言之，警察犯則非以犯意為必要，即僅意於保護、監督、或忽於注意者，亦可構成其罪責，有稱警察犯為形式的犯罪者以此，蓋因其僅於客觀的有違反法令之事實，即須負此責任，不必問犯人主觀的有無違反法令之意思與否也。例如夜中不燃燈火而行駛車輛，雖其不燃燈火之原因，由於機械之毀損，而非出於故意或過失，亦不得免其責任；又如編輯人及發行人對於新聞之記載失實，須負責任，不得諉為事實上並未嘗參與其事，而免其處罰。

二、關於刑事犯罪，法人無犯罪之能力，故對法人無處罰之例，警察犯則得處罰法人。例如營業警察，以法人為

營業之主體，其雇用人，或其業務有違反警察義務者，則處罰法人是也。自性質上言之，拘留不得加之於法人，得處罰法人者，以罰金、沒收、及停止營業或勒令歇業爲限。但關於此點，有以法人自身爲警察上之負責任者而處罰之，亦有以法人之代表爲負責任之人而處罰之者，各國立法例亦不一致。

三、刑事犯之責任，須由有犯行者負之，警察犯之責任則不然，非必由有犯行者負之也。例如警察犯爲未成年人或禁治產者時，則處罰其法定代理人也。

四、關於刑事犯罪併合罪之規定，通常不適用於警察犯，例如違警罰法第九條規定：「違警行爲同時涉及本法所列二款以上者分別處罰。」刑法第五十五條規定：「一行爲而觸犯數罪名或犯一罪而其方法或結果之行爲，犯他罪名者，從一重處斷。」彼此規定，顯有不同，此蓋由警察犯非基於犯人之主觀的意思，乃由於法律違反之事實所發生之結果故也。

第二、警察罰與刑事罰處罰所適用之原則，其同點如左：

一、不溯既往之原則 違警罰法第一條規定：「本法於違警在本法施行後者適用之。」此與刑法第一條規定：「行爲之處罰以行爲時之法律有明文規定者爲限」云云，即係謂刑法亦於施行期間有效，而於其頒行前或廢止後之犯罪，俱不得適用之。

二、無法律則無處罰之原則 違警罰法第二條規定：「本法及其他法令或法令所認許之警察章程無正條者，不論何種行爲不得處罰。」此與刑法第一條所謂行爲之處罰，以法律有明文規定者爲限之旨趣相同。

三、無責任能力者之免除處罰 例如年齡未滿十三歲之人及精神喪失之人不負違警之責任（違警罰法第三條第四條）此與刑法第十八條第十九條之規定相同，惟刑法規定以滿十四歲人爲任責年齡耳。

四、行爲卻除違法性 例如正當防衛及緊急避難行爲，皆爲客觀上卻除違法性之原因，得減輕或免除處罰，（違警罰法第五條第六條，刑法第二三條第二四條）

五、未遂犯之不罰及共同犯之如何處罰，彼此原則亦大抵相同（參違警罰法第七條第十條至第十二條，刑法第二五條至三十條）。

第三節 警察犯之即決處分

行政上之警察罰，本爲刑罰之一種，自其科罰之手續言之，固亦須依據刑事訴訟法之規定方可，換言之，須由司法法院之判決行之，惟警察罰既爲行政上之制裁，則對於警察犯之課罰程序，以得逕由警察官署即決處分行之，較爲適宜，是爲即決處分權。即決處分者，不採用正式之訴訟程序，亦不適用審判公開之原則，無檢察官及律師執行職務之餘地，僅由警察官署審理之後，而爲處罰之宣告也。

不服警察官署之即決處分者，得依法提起訴願，以資救濟，是不待言。

第四節 警察罰之種類

警察罰爲行政罰之一種，乃爲對於違反警察義務者所加之制裁，故依現行之違警罰法言之，警察罰卽得謂爲違警罰。

國家制定罰則，以剝奪私人之利益，並與以一定之苦痛，無論刑法及違警法，其用意要不外懲戒犯人，與安慰被害者之心意，以及使一般人民有懷刑之觀念，而收刑期無期之效，不過違警罰則以執行法規以求達到警察上之目的，爲其主旨耳。

刑法內刑罰之種類，與違警罰法內處罰之種類，有不能強同者，如生命刑是，不在違警罰法處罰範圍之內，餘則形式雖異，實質上則兩者無何區別。往昔巡警動輒以軍棍或笞責加諸人民，雖與身體刑相當，然現已禁止矣，茲依違警罰法之規定，析述違警罰之種類如左：

第一、依剝奪違警者之利益爲標準，得分爲自由刑、能力刑、財產刑。

一、自由刑 凡束縛人民之自由者屬之，如拘留是，凡在拘留期內，人民之身體動作不得自由，期滿則釋放之，此與刑法中徒刑及拘役之意旨相當。

二、能力刑 又謂爲名譽刑，卽停止營業及勒令歇業二種，此與刑法中褫奪公權之意旨相當。

三、財產刑 卽罰金與沒收，此與刑法中罰金與沒收之意旨相當，惟程序上不無差異耳。

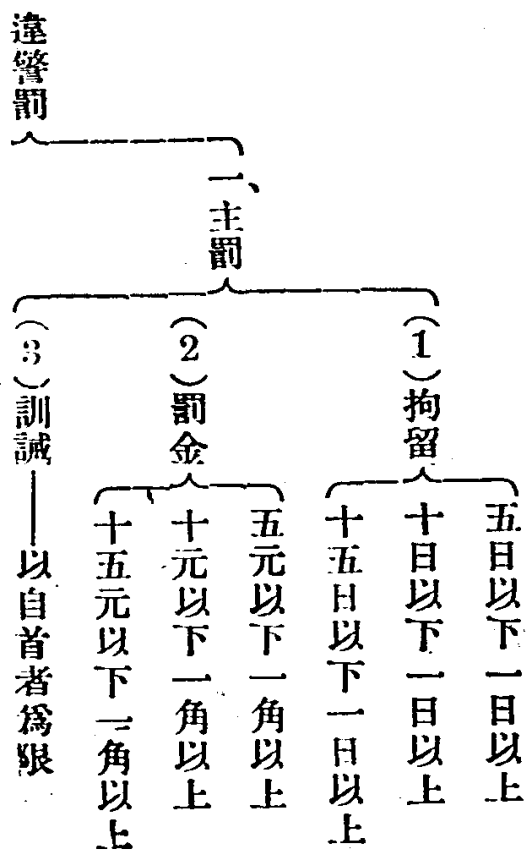
除上列三種範圍外，尚有所謂訓誡，乃爲違警犯處罰之特例，亦爲行政罰執行之特色，所謂訓誡，卽譴責之意，對於違警而自首者行之，刑法中無相當於此之規定也。

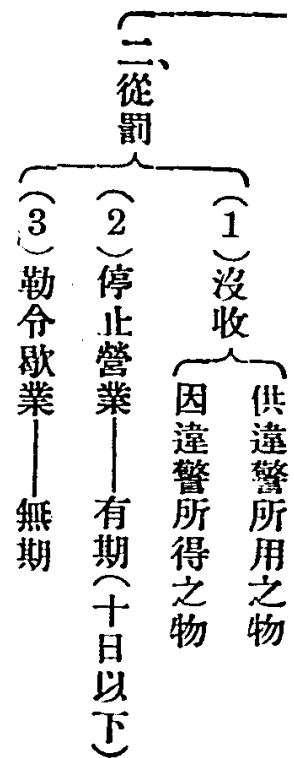
第二、依所處罰則之性質為標準，得分為主罰及從罰二者：

一、主罰 主罰得獨立科處，凡有違警行為之表現，必受違警法之制裁，故主罰為絕對的處罰，拘留，罰金，訓誡三者屬之。

二、從罰 此又曰附加罰，須附屬於主罰而為科處，雖有違警行為之表現，亦不受此從罰之制裁，故從罰為相對的處罰，此外如主罰有加重減輕之規定，從罰則無之，是為主罰與從罰區別之要點，至於違警罰之屬於從罰範圍者，為沒收、停止營業及勒令歇業三者。

茲將違警罰法中所規定之違警罰，列表於左，以明其種類及統系，至於其他法規中另有警察罰則之規定者，不在此列。





依右表所列，有不得不略加說明者，即主罰分爲拘留、罰金、訓誡三種，拘留之最久者以十五日爲止，罰金額數之最多者，以十五元爲限。即違警行爲同時涉及違警罰法所列三款以上分別處罰者，其拘留亦不得逾三十日，罰金亦不得逾三十元（參違警罰法第二二條），其最抵限度，拘留以一日起，罰金以一角計，若因罰金之加減致拘留不滿一日，罰金不滿一角者，得免除之（前揭第二三條），至於主罰中之訓誡，僅於自首減等處罰時施行之，以示限制。

從罰分爲沒收、停止營業、勒令歇業三種，沒收之物，須（一）供違警所用者，或（二）因違警所得者，且二者均須以違警者以外無有權利始得沒收之，是即關於沒收之制限也。雖然，（1）有時雖係供違警所用之物，亦不可沒收或無沒收之餘地，例如利用便溺，污損公共處所者（前揭第四九條第五款），則便溺固爲供違警所用之物，然不能予以沒收也。又如暗娼賣姦（前揭第四三條第三款）之違警犯，則違警者即爲暗娼本身，而供違警所用之物，亦即屬於暗娼本身之上，然亦無沒收之餘地也；（2）有時雖係因違警所得之物，亦不必予以沒收，例如因暗娼賣姦或代爲媒合及容留住宿之違警行爲，所得之金錢，亦不必沒收，因彼輩以此項行爲爲常業，若沒收其

所得之金錢，即於生計有礙，要以酌量情形，處以拘留或罰金為較宜，至於從罰中之停止營業及勒令歇業，在何種情形適用之，應依違警罰法之規定。

第七章 警察之類別

警察之分類，因觀察標準之差異而有不同，概括言之，得為理論上之分類與實際上之分類。

第一節 理論上之分類

第一款 行政警察與司法警察

此乃以犯罪行為為標準，而區別警察作用對於犯罪行為所生之關係也。即：

第一、行政警察 凡於犯罪尚未發生以前，而預防其發生者屬之，故行政警察，又稱為豫防警察。

第二、司法警察 凡於犯罪行為發生以後而抑止之者屬之，故司法警察又稱為鎮壓警察。

此種分類方法，創始於法國，乃出於三權分立之思想，行政及司法作用嚴格分立，故警察職務亦明定界限，惟司法警察本為刑事訴訟程序之一部分，規定於刑事訴訟法者居多，有廣義狹義之分，廣義者，即刑事訴訟法第二〇八條二〇九條所列之司法警察官，如縣長、市長、警務廳長、警務處長或公安局長、憲兵隊長官、憲兵官長、軍士及依法令關於特定事項得行司法警察官之職務者，及同法第二一〇條所列之司法警察，如警察憲兵及依法令關於特定事項得行司法警察之職權者是；狹義者即專以辦理司法警察事務由各級法院自行設置之司法警察是。

也。各法院設置之司法警察，即各該法院之首席檢舉官爲其主管長官，並應受檢察官及刑庭推事之指揮調度。要之，無論爲廣義的或狹義的司法警察，其與行政警察完全受行政法規之支配者不同，故嚴格言之，行政法上之警察作用，自以行政警察爲限，司法警察應視爲特務警察之一種。

第二款 普通警察與地方警察

普通警察者，乃涉於國家全體之警察之意，地方警察者以一地方之區域爲限之警察也，概言之即指地方團體之警察而言，故此種分類，惟在承認地方團體之自治制度者，始有適用之餘地，否則，無此區別之必要及理由也。

第三款 保安警察與特務警察

第一、保安警察 保安警察者，乃對於一般之安寧秩序，予以保持而防止危害發生之警察也。此與其他之行政相分離，而有獨立之組織，僅由其自身之作用，已能達其目的，是爲其特點。故在警察之各種分類中，以保安警察之權限爲最廣泛，其中又得細分爲：

一、高等警察與尋常警察 前者乃保持社會公共之安寧秩序之警察也，亦即公安警察之意；後者乃保持個人之安寧幸福之警察也，亦可謂之私安警察。又高等警察，政事警察也，即關於政治上之事項之警察之謂。例如集會結社、聚衆騷擾等事項，其危害之所及，多影響於現在政治上之秩序，對於此等事項之防止，乃高等警察；其他，則概屬於尋常警察，故尋常警察非政治警察也。

二、通常警察與非常警察 通常警察者，以行政上通常之形式而行使警察之作用者屬之，若僅恃通常警察

之力，不足以達到保安之目的，而假藉兵力以行之者，是爲非常警察。

第二、特務警察 特務警察者，乃對於特定行政事項之危害而加以防止之警察也，此係附隨於特殊的行政事項，而行使其作用，此與保安警察通常不與特種行政相伴，即能存在者有別，例如衛生警察，風俗警察，交通警察，產業警察，外事警察，稅警，衛警，校警，保甲及民團等是，其詳當於後再述之。

特務警察亦有稱爲狹義的行政警察者，蓋廣義的行政警察，則與司法警察相對立，乃包括保安警察與特務警察而言也。又依現行法文規定，保安警察屬於內政部之管轄監督，特務警察則依特殊行政事項之性質，分掌於各該官署。

第二節 實際上之分類

第一款 屬於保安警察範圍之分類

關於保安警察，理論上得分爲高等警察與尋常警察，及通常警察與非常警察固矣。惟所謂非常警察乃因特殊事變，非通常警察所能達到保安之目的，必藉兵力以資鎮攝者，大抵不受行政法之拘束；茲所謂保安警察，其中非常警察尙不屬於此種範圍。

自保安處分之範圍言之，實際上得分爲對人對物及對行爲之三種，蓋保安警察乃在保持一般社會的安寧秩序，以防止危害之發生；而危害之發生，有由於人者，有由於物者，亦有由於特殊之行爲者，故得分爲三種。

第一項 關於特殊人之保安警察

保安警察之對象，有時在乎特殊之人。所謂特殊之人者，如遊蕩不事正業者，乞丐、不良少年、無人監護管束之精神病者等是。警察之目的，乃在維持社會之秩序，此種特殊之人，易為秩序之破壞者，警察自應予以相當之處置，例如違警罰法第四十三條對於遊蕩無賴，行迹不檢者，及僧道惡化、流湖流丐、強索錢物者之處罰是也。所應注意者，關於乞丐及不良少年之救助感化，每多以救貧行政教育行政等方法，以使其化莠為良，改過遷善，因之有時屬於社會政策之問題，而不專屬於保安警察之範圍。

第二項 關於特殊物之保安警察

保安警察之對象，有時着重於特殊之物，所謂特殊之物者，乃指物件之性質上對於社會有危害，或足以發生危害及其他一切事變而言，例舉如左：

第一、危險物 凡銃炮火藥及其他爆裂性之物品，以及有軍器兇器之裝置設備者皆危險物也。此種物品之製造、儲藏、運輸、使用或營業，若不以法令嚴為規定，則在在有危及社會安寧秩序之虞，故各國對於此種物品，大都以之為國家所專有，惟僅在法令容許之範圍內，如個人為自衛計，或以之供狩獵之用，得使用此種物品。對於此種物品之取締，散見於各種法規，其最顯著者，如查驗自衛槍砲及給照暫行條例（十八年十二月三十一日國府修正公布同日施行）、發給旅居中國外人自衛槍枝執照暫行條例（十九年四月二四日軍政部公布，同日施行）等是。

關於危險物之取締可分爲二類說明之：

一、製造運輸軍器及爆裂物者之取締 卽此種事業非經一定之許可，不得私自經營，違者得由警察官署扣留其軍器或爆裂物，因此等物件之製造運輸，其危險之情形有二：

(1) 人爲上之危險 因私擅製造或運輸此種物品，則供給何人及因何種目的而使用，均難預知，其危險於公安者孰甚。

(2) 物質上之危險 因私擅製作或運輸此種物品，則一切裝置及設備，難期完善，公安亦自難免意外之危險。

二、儲藏攜帶軍器及爆裂物者之制限 此種物品之儲藏、攜帶，以現役軍人警察官吏及其他依法令許可或職務上之必要者爲限，爲維持公安之必要，故禁止私藏或攜帶。

上述之軍器及爆裂物，乃危險物之最著者，此外尚有物件及物件之狀態，足致社會危害之程度，雖不若軍器及爆裂物之甚，然爲維持安寧計，在警察上亦有取締之必要者，我違警罰法第三十二條亦有明文之規定，卽有左列各款行爲之一者，處十五日以下之拘留或十五元以下之罰金是也。

一、未經公署准許製造或販賣煙火者，

二、於人煙稠密之處，燃放煙火及一切火器者，

三、發見火藥及一切能炸裂之物，不告知公安局所者，

四、未經公署准許，攜帶兇器者，

五、於人家近傍或山林田野濫行焚火者，

第二、遺失物及埋藏物 遺失物及埋藏物，本屬私法上所有權之問題。參民法第八〇三條至第八〇九條。於此所應說明者，即警察對於遺失物及埋藏物所負之責任是也。遺失物及埋藏物與遺棄物不同，不能係先占而取得，故警察必竭種種方法以之返還於原主，或經過相當期間，則將其拍賣價金交與拾得人，歸其所有。又埋藏物有足供學術藝術無古代歷史之資料者，則其處置方法，應依特別法之規定，例如古物保存法（十九年六月二日國府公布二十年六月十五日施行）其最著者也。

第三、事變 當天災事變之際，警察對於該區域內之人及物，得行使其急狀權，實為維持安寧必要之方法，例如行政執行法第九條規定：「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、物品，或限制其使用，不能達防護之目的時，得使用或處分或將其使用限制之。」及違警罰法第三十二條第七款規定當水火及一切災變之際，經公署令其防護救助，抗不遵行者，處十五日以下之拘留，或十五元以下之罰金是也。

第四、建築物 近代都市，對於建築物之地點種類、式樣、高低、大小設備，類多以法令限制之，違者則令其拆除、改造，或為其他必要之處置，良因建築物為人類工作棲息或娛樂聚集之所，與公共安危有關。違反法令之建築物，自應予以取締。又關於建築物之受制限，於娛樂場所、浴堂、旅店、病院及工廠等類建築物尤為顯著。

第五、衛生上有危險之物 例如傳染病流行之際，病者所用之物品，飲食品之發售，以及有礙衛生之物品之處置毀損，皆屬保安警察應有之事項，容於衛生警察中再述之。

第三項 關於特殊行爲之保安警察

警察之對象，有時在於特殊之行爲，而不在於特定之人及特定之物，如出版事項、集會、結社、羣衆運動、及應預戒之行爲，皆與公安有直接之關係，警察對於此等行爲，自不得不注意監督，限制或取締，是爲關於特殊行爲之保安警察，以下分別述之：

第一目 出版事項

第一、出版之意義 關於思想傳播之工具甚多，如語言、舉動、雕刻及出版皆是，其中尤以出版爲傳播思想之最要工具，出版之客體，謂之出版品，出版者，以出售或散布文書圖畫爲目的，而用機械或化學之方法以印製之謂也（參出版法第一條。）其要件如左：

一、文書圖畫之印刷 凡以一定之方式所排列而成之文字是爲文書，以一定之方式所表彰之形式，是爲圖畫，惟僅爲文書圖畫之製作，則仍屬著作之範圍，尙不得謂爲出版，故文書圖畫必須印刷後，始得謂爲出版。換言之，出版之客體，謂之出版品，出版品者即以機械或化學之方法，所印製而供出售之文書圖畫也。

二、文書圖畫須以機械或化學方法印製 故凡以人工繕寫之文書圖畫，份數雖多，亦不得謂爲印刷，至所謂機械或化學方法，乃指手書以外之方法而言，凡木刻、石印、鉛印、銅版及謄寫版等皆包括之。

三、須以印刷之文書圖書出售或散布 出版之目的，乃欲對於特定人或不特定人傳播其思想，若僅印刷文書圖書，而不出售或散布，尚不得謂為出版，所謂出售，乃有價的，散布乃為無價的，至其傳播思想則一也。

第二、出版品之種類 依現行出版法第二條規定，出版品分左列三種：

一、新聞紙 指用一定名稱每日或隔六日以下之期間繼續發行者而言。

二、雜誌 指用一定名稱，每星期或隔三月以下之期間繼續發行者而言。

三、書籍及其他出版品 凡前二款以外之一切出版品屬之。

新聞紙或雜誌之號外或增刊，視為新聞紙或雜誌。

第三、出版之程序 凡為新聞紙及雜誌之發行，應於首次發行期十五日前以書而臚具法定事項，向主管官署聲請登記（參出版法第七條），登記事項有變更者，應為變更登記之聲請（參第八條），廢止發行者，應聲請註銷登記（參第十一條），其發行人於發行時，並應以新聞紙或雜誌二分寄送內政部及所在地之省市政府其內容涉及黨義黨務者，並應寄送黨部（參第十三條），其刊製圖記，則須依照新聞紙社及雜誌圖記刊製規程辦理。

凡書籍及其他出版品之發行者，僅於發行時以二分寄送內政部，其內容涉及黨義或黨務者，則應寄送中央黨部宣傳部（參第十五條），並無登記之煩雜程序，較新聞紙及雜誌之發行簡便多矣。

第四、出版之關係人

一、著作人 指著述或製作文書圖畫之人，至於筆記他人演述之筆記人，及著作物之編纂或翻譯，其編纂人或翻譯人，視為著作人。

關於用學校、公司、會所，或其他團體名義著作之出版品，其學校、公司、會所，或其他團體之代表人視為著作人（參第四條）。

二、編輯人 謂掌管編輯新聞紙或雜誌之人（參第五條）。

三、發行人 謂主管發售或散布出版品之人（參第三條）。

四、印刷人 即印刷所之名稱（參第十二條第十六條）。

所應注意者，關於新聞紙或雜誌之發行人或編輯人之資格，則有消極之制限，即：（一）在國內無住所，（二）禁治產者，（三）被處徒刑或一月以上之拘役在執行中者，（四）褫奪公權尚未復權者（參第十條）均不得為之，至於書籍及其他出版品之發行人或著作人，則並無此種消極資格之制限。又外籍新聞記者，則須依照外籍新聞記者註冊證規則辦理。

又上述出版之關係人均為出版之責任人，應依出版法各規定，負其責任。

第五、出版品登載事項之限制

人民有發表言論及刊行著作之自由，非依法律不得停止或限制之，乃為憲政國家之原則，我訓政時期約法第十五條亦有明文規定。惟刊行著作為傳播思想之利器，若過於放任，則影響於公共秩序或善良風俗，當非淺鮮，

故法律對於出版品之內容，不得不予以相當之限制，而出版事項是否遵守限制以及違反限制之制裁問題，均屬於警察事項，故關於出版事項之警察，得名為出版警察。

關於出版警察之立法例，約有二主義，一為預防主義，又稱檢閱主義或許可主義，即當尚未出版之前，檢閱其行將出版之登載內容後，始許可其出版，此蓋以預防妨害公序之出版為目的也。一為鎮壓主義，又稱自由主義，或報告主義，即以自由出版為原則，惟認為違法或妨害公安，始以一定之方法鎮壓之，如處罰或取締是，其事前則無限制，僅事後報告即可。現今各國大都採第二主義，蓋仍以自由主義為精神也。惟依照新聞檢查標準之規定，即事前對新聞予以扣留或刪改，又近於預防主義矣。

關於出版品不得登載之事項，依出版法所規定者（第十九條至第二十一條）如左：

- 一、意圖破壞中國國民黨或三民主義者，
 - 二、意圖顛覆國民政府或損害中華民國利益者，
 - 三、意圖破壞公共秩序者，
 - 四、妨害善良風俗者，
 - 五、禁止公開訴訟事件之辨論，
 - 六、戰時或遇有變亂及其他特殊必要時，國民政府以命令禁止或限制關於軍事或外交事項之登載者。
- 以上所述，乃為一般出版品不得登載之事項，共同所受之限制也，至於新聞紙類尚須適用新聞檢查標準

(二十二年一月十九日第四屆中執委會第五四次常務會議通過)關於軍事新聞、外交新聞、及地方治安新聞，有時尚須扣留或刪改，換言之，其被扣留或刪改者，即不得登載之事項也。(參照宣傳品審查標準及重要都市新聞檢查簿法，取締不良小報暫行辦法)

所應注意者：即新聞紙或雜誌登載之事項，本人或直接關係人，請求更正或登載駁辯書者，除其更正或駁辯之內容，顯違法令或未記明請求人之姓名住所，或自原登載之日起逾六個月而始請求者外，編輯人應負更正之責(第十四條)；否則，處二百元以下之罰金。此種情形，乃因登載之內容與事實之真相不相符合，僅發生應否更正之責任問題，並非爲法令上不得登載之事項也。

第六、對於不法出版之制裁 違反法令之出版，不得予以制裁，此爲鎮壓主義之結果，否則，即無由貫徹警察上維持公安之目的，制裁之道，即行政處分及罰則是也，析述之：

一、行政處分 此由有警察權之行政官署執行之，

1. 禁止發行 違反法定之出版程序者，得禁止其發行，國外者得禁止其進口(第二十二條第二十四條)。
2. 扣押出版品及其底版 法律規定不得登載之事項而違反之者，得扣押其出版品及其底版(第二十三條第二十五條第二十六條)。

二、罰則 此因違反出版法各規定而涉及刑事範圍，而予以刑罰之制裁，應經司法官署之判決，其中分爲罰金拘役及有期徒刑，惟出版法上各罪不適用刑法累犯及併合論罪之規定(第四十二條)；又各罪之起訴權逾

一年而不行使者，因時效而消滅（第四十三條）（參照刑法第四十七條第五十條及第八十條）

第二目 集會結社

第一、集會 集會者，多數人民因欲達特殊之共同目的，而一時的聚集於一處之狀態也。其要件如左：

1. 多數人之聚集 所謂多數人，並不限究達於若干人，即有二以上之人之聚集即可，亦不問其為特定人或不定人。

2. 須因特殊之共同目的而聚集 若多數人並無一定之目的，則僅係偶然之聚集，於公安當少影響，至於共同之目的若何，初非所問，祇以足以妨礙公安為依歸。

3. 須一時的聚集 若多數人之聚集為長時期之存續，則已屬於結社，而非集會矣。

關於集會之分類，自其聚集之地點言之，有屋內集會及屋外集會之分；自其聚集之目的言之，有政事集會與非政事集會之別。警察對於屋外集會及政事集會，大抵監督較嚴；對於屋內集會及非政事集會，則監督較寬，蓋以屋外的及政事的集會，影響於公安之危害性較為重大也。又無論其集會為屋外或屋內，為政事或非政治，警察所採取監督之方式，通常不外為（一）集會前之報告，（二）集會人數及時間之限制，（三）警察之臨場監視，（四）討論事項及用語之制限，（五）詢問之答覆，（六）攜帶品之制限，（七）秩序之彈壓制止或勒令退出會場，（八）必要時得解散其集會是也。

二、結社 結社者，多數人因欲達特定之共同目的所組成之團體也。其要件如左：

1. 須爲含有存續性之團體 此與前述爲一時聚合之集會不同。

2. 須爲特定之多數人之團體 凡加入社內者，卽爲構成團體中特定之分子，此與集合不問其爲特定人與否者不同。

3. 由自由意思所結合之團體 故凡因法令而設立或強制加入之團體，如律師公會、醫師公會，與此處所謂結社之性質有別。

結社有政治結社非政治結社及祕密結社之別。政治結社及祕密結社，影響社會公安之程度較大，法令大抵責以負呈報之義務，而監督及取締亦較嚴。至非政治結社，如研究學術、提倡慈善事業等類是，其於社會公安，既無妨礙，故監督較寬（參照民衆團體組織方案）。

人民有結社集會之自由，非依法律不得停止或限制之，本爲訓政時期約法第十四條所明定，而警察對於結社集會之所得停止或限制者，亦自以有法律根據者爲限，要非僅以維持公安爲口實，卽得任意干涉或取締也。

第三目 羣衆運動

羣衆運動者，乃多數人因欲達共同之目的，於公衆得以自由通行之場所，而爲種種行爲之謂之。如示威運動、提燈運動等是。其具有共同目的，雖與集會無殊，然其集會無一定之地點，其舉動亦不限於言詞，此則與集會有異。羣衆運動影響公安實較集會爲尤甚，故凡關於集會之制限，當然適用。

除羣衆運動以外，尚有以文字圖畫之揭示，或言語動作，足以引起公衆之集合或足致妨礙公序良俗之行爲，

要皆爲警察上所應注意者也。

第四目 應受預戒之行爲

關於特殊行爲之保安警察事項之中，尚有所謂應受預約之行爲，換言之，對於放僻邪侈之行爲者，卽予以特別之警察處分，卽預戒是也。故預戒亦係警察處分中之一種。

預戒處分乃對於有放僻邪侈等類行爲之人，命以一定之作爲或不作爲義務，並預告以若於一定期間內而不履行義務時，須處以相當罰則之警察處分也。惟所命之義務，必爲與其行爲有關係之義務，且須以法律爲範圍，例如：

- 一、對於不從事一定職業而常有狂暴之言論行爲者，則命其於一定期間內從事於合法之職業。
 - 二、對於妨害他人之集會或他人之業務或欲行妨害者，則命其不得爲妨害之行爲。
 - 三、對於不自檢束，常有破壞社會道德或阻撓地方公益者，則命其不得有破壞或阻撓之言論或行爲。
- 預戒處分，乃警察處分之一種，故行使預戒權之機關，乃屬於警察官署，至對於違反預戒處分者之所爲之處罰，乃行政上之執行罰，與刑罰之性質有別，故必以預告爲先決條件，且在法定之期間內，並無預告次數之限制，又通常以罰金爲處罰之方法，至拘留、訓誡等罰則，不適用之。

第二款 屬於特務警察範圍之分類

特務警察者，除司法警察外（參見第一款），乃防止對於特定行政事項之危害之警察，須附隨於各種之特

殊行政以行使其作用，此點前已述及。屬於特務警察之種類頗多，如一、衛生警察，二、風俗警察，三、交通警察，四、產業警察，五、外事警察，六、衛警與校警，七、稅警，八、保甲及民團等是，此種特務警察，無論其性質若何，要均屬於國家內務行政之範圍也，分述之：

第一項 衛生警察

衛生警察，乃以消極的祛除疾病，保持人類健康爲目的之警察。惟欲達此目的，須有積極之設施，凡由公之權力所經營及設備關於衛生之事項，卽爲衛生行政，故衛生警察，係附隨於衛生行政之警察。

衛生行政得分爲保健行政與醫藥行政之二種，前者乃指以祛除對於人類健康之障害爲目的所爲之一切措施與設備而言，後者乃指對於恢復健康之方法所爲之制限或設施而言，因之衛生警察亦得分爲保健警察與醫藥警察之二種。

第一目 保健警察

第一、防疫警察 關於傳染病之預防及撲滅之警察，爲防疫警察，乃保健警察中之最重要者。傳染病乃一種急性之病毒，足以危及多數人之身體生命，依傳染病預防條例（十九年九月十八日前衛生部修正公布）第一條規定，傳染病謂左列急性各症：

一、傷寒或類傷寒 (Typhus abdominalis et Paratyphus) (腸窒扶斯)

二、斑疹傷寒 (Typhus exanthematicus) (發疹窒扶斯)

三、赤痢 (Dysenterie)

四、天花 (Variola) (天然痘)

五、鼠疫 (Pest) (百斯脫)

六、霍亂 (Cholera) (虎列拉又名虎疫)

七、白喉 (Diphtheria) (實扶的里)

八、流行性腦脊髓膜炎 (Meningitis cerebra Spinalis epidemica)

九、猩紅熱 (Scarlatina)

傳染病之預防，得分述如左：(參照傳染病預防條例)

1. 境內傳染病之預防 例如當病毒發見時，由患者或其家屬或醫師及其關係人報告行政官署，以俾檢查，又如為防止病毒之傳染起見，而施行清潔及消毒之方法，頒布隔離及隔斷交通之命令，對於因患傳染者之屍體及受病毒沾染之物品，而迅予以埋葬消毒或毀棄等處分是。(參照刑法第一九二條第二項。)至若關於預防事務之各種設備，如傳染病院、隔離病舍、消毒器具場所及檢疫委員會之組織、衛生事務機關之設置等事項，則屬於保育行政之範圍，而非衛生警察所當詳論者也。

2. 境外傳染病之預防 例如船舶之檢疫，乃最顯著者，惟通例對於海外航來船舶之檢疫事項，較之內地航行船舶之檢疫手續，尤為嚴極耳。(參照刑法第一九二條第一項。)

3. 特殊傳染病之預防 此種傳染病多由於氣候風土及人爲原因所特有之病毒，例如花柳病及天然痘是。花柳病之預防，乃涉及教育道德經濟各範圍，且爲風俗警察中應注意之事項，至於天然痘之預防，則多於兒童達到一定年齡時，或當天然痘流行之際，而強制其種痘，以免傳染（參照種痘條例——十七年八月十五日前衛生部公布）

第二、其他保健警察

一、飲食物及其用品之取締 例如販賣之飲食物飲食器，及以飲食物營業者使用之器割烹具等，認爲於衛生上有危害時，該管官署得禁止其製造、採取、販賣、贈與、使用，並得禁止或停止其營業。官署施行此項職權時，得令所有者或持有者廢棄其物品，並得直接廢棄或爲其他必要之處分。所應注意者，檢查上述物品應根據理化學或細菌學上檢驗結果判斷之（參照飲食物及其用品取締條例）

此外關於飲食物用具及關於此等事項之營業者，均予以法規上之制限或取締，其主旨要不外祛除衛生上之危害，以增進人民之健康也（並參照清涼飲料水營業取締規則、牛乳營業取締規則、取締火酒規則）至於投放毒物或混入妨害衛生物品於供公衆所飲之水源、水道，或自來水池者，以及製造販賣或意圖販賣而陳列妨害衛生之飲食物品，或其他物品者，刑法有處分之明文（參刑法第一九零條第一九一條）又違警罰法第四七條第一二兩款規定，應加覆蓋之飲食物不加覆蓋，陳列售賣者，或攙雜有害衛生之物質於飲食物而售賣，藉牟不正之利益者，亦處以十日以下之拘役或十元以下之罰金。

二、掃除污物及保持清潔 土地房屋之所有者、使用者、或占有者、於其地域內負掃除污物保持清潔之義務，其應掃除之污物，爲塵屑、污泥、穢水、糞溺四種。爲保持其地域內或建築物內之清潔，應（一）備適當之容器，以容塵屑污泥，（二）備適當之溝渠，以備穢水，（三）備適當之便所，以容糞溺（參污物掃除條例及其施行細則）——一七年五月三十日內政部。

三、屠宰場之限制 屠宰場者，係指以供人類食用爲目的，屠宰獸畜之場所也，其設立之地點是否適宜，獸類有無疾病，及其清潔消毒之方法如何，關係人身之健康甚巨，各國對於屠場有採公設主義，亦有公設與私設主義並採者，而其對於檢查監督限制，則均從嚴，我國現有屠宰場規則及屠宰場規則施行細則（均於十八年八月十五日前衛生部公布，同日施行）乃兼採公設私設兩主義者，惟私設屠宰場，須經該管官署之許可，並限以一定之期限耳（參該場規則第二條及該施行細則第一條）。

第二目 醫藥警察

醫藥警察，得分爲關於醫生等類業務之警察及關於藥品營業之警察。析述之：

第一、關於醫師等類業務之警察 關於醫師等類業務之目的，乃在對於健康已有妨害者之診治療養，消除其妨害，以恢復其康健也。應包括醫生、接生婆、助產士、看護婦、及醫院等業務而言，此等業務，關係人類生命身體甚巨，自應予以種種之警察限制。

一、醫師 此指純以治療疾病爲職業者而言，我國現有西醫條例（十九年五月二十七國府公布）及中醫

條例（二十五年一月二十二日國府公布）關於執行西醫或中醫業務者之資格、開業程序及取締方法，均有詳細之規定，而其關於警察上制限之最重要者如左：

1. 親自診察及檢驗之義務 即西醫或中醫非親自診察，不得施治療，開給方劑，或交付診斷書；非親自檢驗屍體，不得交付死亡診斷書或死產證明書（參西醫條例第五條，中醫條例第四條。）

2. 記載之義務 醫師執行業務時，應備治療記錄簿，記載病人之病名、病歷、醫法、處方及其他一定事項（參西醫條例第六條第七條，中醫條例第七條。）

3. 報告之義務 醫師如診斷傳染病人，或檢驗傳染病者之屍體時，或檢查死體死產認為有犯罪嫌疑之情形時，應向該管官署據實報告。（參西醫條例第九條第十條，中醫條例第五條第七條。）

4. 協助之義務 醫師關於審判上公安上及預防疾病等事，有接受該管法院、公安局所及其他行政官署委託負責協助之義務（參西醫條例第十四條，中醫條例第六條。）

5. 忠實治療之義務 即醫所關於其業務，不得登載及散布虛偽誇張之廣告，除關於正當治療外，不得濫用鴉片、嗎啡等毒質藥品（參西醫條例第十二條十三條，中醫條例第七條。）

醫生違反各條例規定之義務或處以罰金，或停止其執行業務，其因業務觸犯刑事時，應交法院辦理。

二、接生婆及助產士 依照管理接生婆規則及助產士條例各規定，以接生為業務者，曰接生婆；以助產為業務者，曰助產士；二者皆以具有一定之學歷資格者之女子為限，其執行業務，均應置備接生簿並須保存五年。對於

妊婦、產婦、或胎兒、生兒、除施行消毒及剪臍帶之類外，不得施行外科、產科手術，又凡違反法令規定，則撤銷其許可或停止其營業。所不同者，即接生婆之許可權，係屬於地方官署；助產士之許可權，屬於衛生署。又違警罰法第四十八條亦僅對於產婆無故不應招請，或招請無故遲延而有處罰之規定。

三、看護婦 凡任看護侍候傷病人及產婦之業務之女子，謂之看護婦。多以青年女子及品行端正者充之，並須具有相當之醫學智識，或有一定之學歷者始得許可其執行業務（參管理醫院規則第四條）。

四、醫院 凡以治療為目的，設置病床，收容病人者，為醫院。其設立及設備，均須受警察上之制限，例如非經該管官署許可後，不得開業，該管官署對於醫院之建築物，認有預防危險或適合衛生之必要，得命其修繕或停止使用及為其他之必要處分，該管官署得隨時檢查各醫院是也（參管理醫院規則）。

第二、關於藥品營業之警察 藥品得分為醫療藥品及工業藥品。後者乃為供工業上製造之用，僅對於毒藥劇藥而予取締，前者乃為供醫療疾病之藥品，即為現在所欲論述者：

一、藥品營業者之制限 藥品營業，可分為藥師、販藥商、及製藥者，在警察上均有種種之制限。

藥師或稱藥劑師，除配發醫師之藥方外，得製造販賣或管理藥品，其執行業務之資格、領證程序、所負義務、及應受懲戒之事項，藥師暫行條例均有詳細之規定。

販藥商乃指為中西各藥之批發、門售及沿途或設攤零售者而言，製藥者指以化學將各種藥之原料製成精純之品，或以各種藥品調配成爲丸散膏丹及藥餅、藥膠、藥水者之謂，販藥商及製藥者執行業務，均須受警察上之

種種制限於管理藥商規則管理成藥規則管理注射器注射針暫行規則等法規中見之。

二、麻醉毒劑藥品之制限：

依上述各法規之規定，凡麻醉及毒劇藥品之營業特別予以制限或取締。例如西藥商購存麻醉及毒劇各藥，須將品目數量詳載簿冊，以備該管官署之檢查並應分別貯藏，標明字樣，外加鎖鑰，以防不測。（管理藥商規則第六條）成藥中不得摻用麻醉藥品，若成藥中摻用毒劇藥品者，亦有一定之限制（管理成藥規則第七條第八條）。至於麻醉藥品之銷售輸入或寄遞，則有修正麻醉藥品管理規則（二十年十一月七日國府公布，同日施行）及修正檢查郵件包裹私遞麻醉藥品辦法（二五年二月八日行政院修正公布）之制限或取締，又雖非麻醉藥品而販賣含有毒質之藥劑，未經公署准許者，或售賣春藥、墮胎藥及散布此等告白者，違警罰法第四十六條亦有處罰之規定。

第二項 風俗警察

風俗警察者，乃以維持善良之風俗爲目的之警察也。所謂善良風俗，即國民之道德思想，雖因時間及空間之差異而有不同，而要之當時當地一國人民對於某種行爲法則，均有相當之信仰者，斯得謂爲一國國民之道德思想，亦即爲一國之善良風俗。

善良風俗之維持，其根本方法固賴於國民教育之善良與普及，警察上所能爲力者，僅對於現爲或欲爲有害良俗之行爲顯而易見者，予以整飭、制限、取締，或干涉已耳。又各地習俗頗有不同，因之關於風俗警察之法規，亦有

因地制宜之必要，頗少統一之規定，依據現行法規關於風俗警察之重要內容，約如左述：

第一、有害風俗之出版演唱及其他供公眾閱覽之物之警察。

一、出版品 新聞紙雜誌及其他出版品不得登載妨害善良風俗之事項，違者得禁止其出售、散布、或扣押其底版，其發行人、著作人、編輯人、及印刷人、且須負刑事上之責任（參照出版法）至於散布販賣猥褻之文字圖畫及其他物品，或意圖販賣而製造此項文字圖畫及其他物品者，刑法上亦有處罰之規定（參刑法第二三五條）

二、演唱 演唱而涉及淫穢，及其他有礙良俗之行爲者，亦自在警察取締之列，例如戲劇場、電影院、清唱館及其他遊藝娛樂場所，所攝映演唱之劇本內容，及每次開演之劇名與節目，先應報經主管官署核准後，方准開演是也（參電影檢查法及其施行細則）否則，演唱淫詞淫戲，則予以處罰（參違警罰法第四三條第五款）

三、其他供公眾閱覽之物 例如廣告招帖，及其他陳列之物品，妨害善良風俗時，行政官署應予以取締。又刑法對於公然陳列猥褻之文字圖畫及其他物品，或以他法供人觀覽者，亦有處罰之規定（參刑法第二三五條第一項）

第二、關於娼妓之警察

娼妓實爲最難解決之社會問題，各國亦莫不有此病態之社會現象，而大都市輒爲娼妓之淵藪，其發生原因，不外：（一）經濟之壓迫，（二）男性或女性之不貞，婦女被略誘拐賣，（三）其他環境之驅使。此外男女關於性之道德觀念標準不一，以及城市之人口過多，均易生此弊。至娼妓之弊害如下：（一）有玷道德風紀，（二）破壞

家庭和平，（三）墮落男女意志及人格，（四）浪費社會經濟，（五）妨礙女權之發展，（六）引起惡疾，流毒人羣，（七）婦女多屬不能生育，所生子女多係夭亡，（八）影響民族之健康與繁盛。因之娼妓乃為風俗警察最須注意之事項。

關於娼妓之取締方法，有採絕對禁止主義者，惟娼妓之操淫業，既多為環境所迫，若絕對廢除，則多變為私娼，或流離顛沛，遂生無方，勢將委為溝瘠，故各國多採相對禁止主義，使受警察之許可及監督，得以營業，是即謂公娼制度。其未經許可而暗操神女生涯者，是為私娼，析述之：

一、公娼 此在警察許可與監督之下，而營其賣淫生活，務期其弊害減少，例如樂戶註冊之詳加制限，雖妓上捐之從嚴拒絕，娼妓區域之劃定，娼妓檢驗之認真淘汰，鴇母之嚴厲取締，娼妓學識品格之訓育，及其家庭之救濟，以及濟良所之設立等是。

二、私娼 公娼尚有樂戶捐可稽，至於私娼，則秘密經營其賣淫之生活，其弊較公娼為尤甚，自應從嚴取締，以挽頹風，違警罰法第四三條對於暗娼賣奸，或代為媒合及容留住宿或召暗娼住宿者，均有處罰之規定是也。

第三、有關風俗之營業之警察 例如浴室、茶肆、酒店、旅社、及遊藝娛樂場所，老幼麇集，男女沓雜，不無妨害風俗之虞，故對於此等營業，警察上多予以嚴格之監督與取締。

第四、有害風俗之特殊行為之警察。

一、關於溺女之禁止 我國素有重男輕女之陋習，以女子依賴男子為生，遂生鄙視厭棄之心，貧者生女，輕者

送入收生堂，重則溺斃，惡俗相沿，有乖人道，現在女子解放及男女平等，雖極端提倡，惟溺女陋習，乃未能免，應由各行政官署嚴切禁止，以重人道（參禁革溺女辦法——一八年三月內政部飭行，嚴禁溺女打胎令——一九年一月行政院飭行。）

二、關於蓄婢之禁止 蓄婢惡風，早已懸為厲禁，惟迄今仍未完全廢除，賤視虐待，買賣典質，既乖人道，又觸刑章（參刑法第二百九十六條）應由各主管官署嚴厲禁止，以挽頹風（參嚴禁蓄婢及虐待童媳案——二十年三月內政部飭行。）

三、關於婦女纏足之禁止 各地婦女之纏足者，應由縣市政府設勸導員，飭由村長或街長，會同警察勸導解放，未纏者禁止再纏，違者處罰其家長（參禁止婦女纏足條例——一七年五月十日內政部公布。）

四、關於蓄髮辮之禁止 各地男子之蓄髮辮者，應限期剪除之，如有抗拒，則強制剪除之，並應處以罰金。（參禁蓄髮辮條例——一七年五月一七日內政部公布。）惟此僅禁止男子之蓄髮辮，女子則不在此限。

五、關於未成年者吸紙煙飲酒之禁止 凡年齡未滿二十歲之男女，一律禁吸紙煙，並禁飲酒，違者處罰，並沒收其煙酒及煙具酒具，行使親權人或監護人知未成年者吸煙飲酒，而不制止，及明知未成年者係供自用而以煙或酒吸及煙具酒具賣與者，亦均有處罰之規定（參禁止未成年者吸紙煙飲酒規則。）

六、其他有害風俗之特殊行為之禁止 例如（一）污損祠宇一切公衆營造物，情節尚輕者，（二）污損他人之墓碑者，（三）當衆罵詈嘲弄人者，（四）當衆以猥褻物加人身體令人難堪者，（五）於道路叫罵不聽禁

止者（六）於道路或公共場所而爲類似賭博之行爲或赤身露體及爲放蕩之姿勢，或爲狎褻之言語舉動者（七）奇裝異服，有礙風化者。皆爲風俗警察所應禁止之事項也（參違警罰法第四四條第四五條）

第三項 交通警察

爲保持交通安全之警察，謂之交通警察，乃附隨於交通行政之警察作用也。其中可分爲陸路警察（鐵路警察及車馬警察）、水上警察（國內水路警察及航海警察）及航空警察之三種。學者有以移民警察列爲交通警察種類之一者（參日本美濃部達吉行政法各論）余則以爲關於移民之警察事項，可分別歸納於上述三者之中，蓋移民云者，乃以從事勞動爲目的，個人或攜同家族遠赴外國之謂也。所謂移民警察，不外關於移民是否經過主管長官之許可，及是否具備法定資格，以及運送出發時之監督查驗等事項而已，惟其首途赴外，要必利用陸上或航空之交通工具，則關於其警察事項，自得酌量情形，由上述三種警察行使之，無另行分類之必要。

又若因妨害交通而構成刑事者（刑法有處罰之規定（第十一章公共危險罪章）非屬交通警察所論之範圍，以下就交通警察之種類分述之：

第一目 陸路警察

陸路警察又得稱爲道路警察，即關於一般的道路之構造使用，俾其適合於公共安全之警察作用也。道路本有公道私道之別，其所有權有屬於國家者，亦有屬於自治團體者，爲策交通之安全，要無不可以警察權干涉之也。茲舉其警察制限之重要者如左：

第一、妨害交通行為之禁止 除關於各種車輛之取締外，凡有妨礙交通之行為者，皆得以警察之權力制止之。例如未經公署准許於路旁開設店棚者；於路旁羅列商品玩具及食物等類不聽禁止者；於道路堆積石木薪炭及其他物品妨礙行人者；將冰雪塵芥瓦礫穢物等類投棄道路者；消滅路燈者；凡此皆為妨害交通之行為，應予以相當之處罰（參違警罰法第四一條第四款第四二條第二・四・八・十二各款）。

第二、預防危險之設備 於交通上有危險之虞者，則須為相當之設備，以資預防，例如於私有地界內當通行之處有溝井及坎穴等，應設覆蓋及防圍，違者即予處罰（前揭第四一條第一款），此為關於危險預防之積極設備也。又如毀損道路橋梁之題誌，及一切禁止通行或指引道路之標識等類（前揭同條第五款），而予以處罰者，蓋以標識等類物品，皆為預防交通上危險之設備也。

第三、通行之限制與禁止 道路雖以供公衆之自由通行為原則，惟有時亦須受警察上之限制，例如於公衆聚集之處及灣曲小巷則禁止爭道競行，於諭示禁止通行之處不許擅自通行；又如於道路遊戲不聽禁止者，亦予以處罰是（參前揭第四一條第一款第四二條第九、十三款），此外為維持道路之清潔而督促洒掃，及為防止有害風俗衛生公安之事發生，而為預防取締之行為者，雖亦與道路警察有關，而要以之屬於風俗警察、衛生警察及保安警察之範圍中為宜。

上所述者，乃為一般的道路之警察事項，尚有關於鐵路警察及車馬警察事項如左：

第一、鐵路警察 鐵路警察以維持鐵路安全為目的之警察也。各國均有路警之設置，當我國鐵路建築之

初，則付缺如，普通兵士任保護之責，及鐵路建成通車營業之時，亦僅在車站設有巡警，負維持站臺秩序之責，至於鐵路沿線之治安，仍由各地巡防隊協助，嗣後鐵路營業發達，竊盜及其他應予預防及鎮壓之案件日多，地方巡防隊保護難週，遂應事實上之需要，而具有路警之相當規模。

鐵路警察爲鐵路要政之一，鐵道部於民國二十一年春設立路警管理局，以爲全國路警事務專管機關，在各路則分設警察署，直接受管理局之指揮監督，其職責則爲路防之規劃、警衛、路產路料及客貨之保護、災變消防、清潔防疫、偵查等事項之辦理。

第二、車馬警察 關於車馬警察，除火車之警察事項，應屬於上述鐵路警察之範圍外，其他關於電車、汽車、馬車、人力車、腳踏車、貨物車、及乘用馬等之限制等事項均屬之，此等車馬均爲陸路上交通之工具，有屬個人自用者，有供公衆之利用者，而公衆之利用，又有公企業及私營業之別，其應受警察上之限制則一也，其限制之目的約如左述：

一、不使此等交通工具妨害交通之安全 例如不許於公衆聚集之處及灣曲小巷馳驟車馬，不許於道路橫列車馬或溜飲車馬，或疏於牽繫妨礙行人，又如不許並行車馬，妨礙行人等是（參違警罰法第四一條第二款第四二條第四、五、六各款。）

二、保護此等交通工具自身之安全 例如各種車輛應遵章設置號鈴，及車馬夜行，應燃燈火等是。（參前揭第四一條第三款第四二條第十一款）

三、保護利用此等交通工具者之利益 卽以此等交通工具爲營業者，則對於一般乘客之利益而予以保持也，例如車輛內部須有一定之設置，臨站時之停駛，站位距離之指定，及價目過高之取締等是。

四、維持此等交通工具被利用時之秩序 例如電車公共汽車而有多數乘客時，則應維持車內之公共秩序是。

第二目 水上警察

水上警察乃保持水路交通之安全之警察也，詳言之，關於船舶之登記，船舶之構造，及其外部之標識，營業之限制，船內秩序之維持，航行安全之保護等事項皆屬之。此種警察得分爲國內水路警察及航海警察之二種。與水上警察有關之法規頗多，如海商法、其施行法、船舶法、船舶登記法、及其施行細則、船舶檢查章程、船舶丈量章程、船舶國籍證書章程、輪船註冊給照章程、商港條例、緝盜護航條例、航路標識條例、拖駁船管理章程、機器划船取締規則等是。

第一、國內水路警察 此指國內河川、湖沼、港灣、領海及其他水路交通之警察而言，關於船長船員資格之限定，船舶之行駛，旅客貨物之運送，停泊或到達時間之制限，船體及疫疾之檢查等事項，須受警察權之支配，惟依法規及通例言之，尙不及航海警察之嚴格耳。又違警罰法對於在河岸等處開設店棚者，毀損橋梁之題誌及一切禁止通行或指引道路之標識等類者，並航水路妨礙通船者，以及渡船橋梁等曾經公署定有一定通行費額，於定數以上私行浮收或故阻通行者，或應給通行費之處，不給定價強自通行者，皆有處罰之規定（參該法第四一條第

四五六款第四二條第一七款，蓋認此等事項，均爲妨害水上交通之違警行爲也。

第二航海警察 海禁一開，國際之往返日繁，因之航海事業亦愈形發達，惟遠涉重洋，危險甚多，國際交通，性質複雜，其所航行者，既非領海，不能受國權直接之支配，因之關於航海警察之作用，較之國內水路警察自多差別，其中尤以賦予船長之公權能及其所負之公義務尤爲重大。

關於航海警察監督管理之權，大抵由交通部及管海官署行之，與國內水路警察隸屬於內政部之主管，而由各地方官署執掌之者有別。

第三目 航空警察

機器日益發明，交通工具必愈形進步，交通事業亦日就擴展，由陸路而水道，而空中，乃爲必然之趨勢，蓋航空返還，一息千里，固爲交通之利器，亦已爲極尋常之事矣。我國航空事業，雖尚在萌芽時期，然國內外各航空已陸續成立，飛機之失慎，違警品之運輸，時有所聞，而航空警察尙付缺如，自應亟爲設置，舉凡飛行場之建築及防守，機身機師之登記考驗，旅客及運輸之檢查，航空高度及航線之制限，以及關稅與檢疫事項之稽察，皆屬航空警察之職責，加以國際航空溝通，以後如非本國之航空飛機，仍須得主管官署之許可，始得飛行領空，而國際犯之防範，國防祕密之保守，亦於航空警察是賴，至於航空事項除關於軍事者外，則歸交通部航政司管理（參檢查舟車飛機私運鴉片及其代用品辦法）。

第四項 產業警察

關於國民經濟生活之國家作用，本屬於保育行政之範圍，惟國家為維持經濟生活之秩序計，而以命令強制之權力，限制各種產業及其他之自由者，亦在所難免，此即為關於產業之警察作用，屬於此範圍者頗多，分述如後：

第一、商業警察 工商業之受警察限制，大抵關於經營工商業者資格之限制，營業許可權之保留，資本金額與業務種類之限制，以及營業者負各種呈報義務及服從主管官署之檢查監督及命令權是。例如銀行業、保險業、儲蓄會、交易所、各種公司及重要出口品業，關於度量衡之營業等之檢查監督取締皆為警察上之作用也。（參銀行法、銀行註冊暫行章程、交易所法及其施行細則、保險法、公司法及其施行細則、公司註冊暫行規則及其補充辦法、公司登記規則、商品檢驗法。）

第二、工業警察 屬於工業警察之範圍，例如化學工業、機械工業、冶煉及其他工業之登記檢驗監督等項，又如關於工廠之監督，勞工之保護，勞資爭議之處理，勞働協約之限制等類事項是。（參工廠法、勞資爭議處理法及勞働協約法等法規。）

第三、農業警察 關於農業之警察乃指以保護農業為目的所施行強制之警察作用，例如對於食糧之檢查，害蟲之驅除與預防，藏有害蟲或病菌之植物輸入之禁止，肥料之取締，農場之監督等是。（參進出口及轉口食糧查驗登記章程、私立農場登記暫行規則。）

第四、鑛業警察 鑛業警察之目的，乃在鑛業上危險之預防，鑛區內安全及鑛工利益之保護，技術人員之限制與監督等事項是。（參鑛業法及其施行細則、鑛業登記規則、土石採取規則。）又民國二十一年內政實業兩

部會同公布鑛業警察規程，施行之後，各省設置鑛業警察者，均依照該規程之規定辦理，其警察機關，稱爲鑛業警察所，並得設分所，其職權得分爲二：（一）關於條規之制定，即參酌法規及實地情形，妥訂條規，揭示於鑛場及其他鑛業工作場所；（二）關於鑛工之檢查與處理，即對於鑛工違反條規或有其他妨害秩序情形事者，加以檢查或處理，同時並應通知鑛業權者或鑛業管理人，此外鑛業警察對於重要事變得與地方警察或軍隊聯絡互相協助。

第五、森林警察 森林警察之主要目的，乃在關於森林產物犯罪之遏止，森林火災之預防，森林害蟲之撲除與防阻，以及關於林場之管理監督等事項，（參照森林法，管理國有林公有林暫行規則——二十年五月二六日實業部公布，同日施行）又現在各省區尙無單純的森林警察之組織，僅中央模範林區管理局，設有森林警察而已（參中央模範林區管理局森林警察規約）。

第六、漁業警察 漁業警察之主要目的，乃在保護漁戶之安全，及水產動物之蕃殖，並預防由業務上所生之危害，他如漁場之取締監督，漁業器具使用之限制與檢查皆是也。（參漁業法及其施行規則，漁業警察規程，漁業登記規則及其施行細則，漁業用鹽章程）。

第七、狩獵警察 野生之鳥獸，因爲無主物，可自由捕獲，依先占而取得其所有權，惟若漫無限制，非僅有傷厚道，抑且妨礙鳥獸之蕃殖，故關於狩獵事項，在警察上亦有相當之限制，即關於鳥獸狩獵之種類、期間、地點、方法，所用器具之警察上限制也。例如傷害人類之鳥獸，得隨時狩獵；有益禾稼林木之鳥獸，除供學術上之研究，經特許外，

不得狩獵，此種類之限制也；狩獵期間每年十一月一日起翌年二月末日止，此期間之限制也；凡古蹟名勝、公園、公路及公水道，人民聚居或羣衆聚集之地，未收穫之耕種地，他人園地、耕種地或其他禁止狩獵之地，不得狩獵，此地點之限制也；狩獵不得用炸藥、毒藥、劇藥及陷阱，此方法之限制也；狩獵不得利用汽車、汽船或航空器爲之，此用具之限制也。至於未成年人、精神病人、士兵或警察等，不得狩獵，亦爲關於狩獵警察上限制之一（參狩獵法）。

第五項 外事警察

外事警察，乃根據國內法、國際法及條約三者，處理涉外事件之警察也。較諸對內警察僅依據國內法令以行使其職權者不同。惟國內法、國際法、條約三者之中，尤以條約爲外事警察權之首要根據，因條約乃國與國相互間爲解決某種事件所訂之共守約章，其拘束力自較國內法及國際法爲強。加以我國受不平等條約之束縛，國內法與國際法幾鮮有適用於在華之外人。而居留國內之外人，又有無約國人民與有約國人民之分，有舊約已廢，新約尙未訂立之外人。有約國外人復有是否享受領事裁判權國人民之別，故條約一項，尤應特別注意。

依屬地主義之原則，國家法權之行使，本無內外國人之分，卽無所謂外事警察，然國際往還，國界猶在，各國之利害互異，爲維護本國權益計，勢不能不對於外國之人，訂立各種特殊辦法，以資限制，此乃基於自衛權之發動，故外事警察自有注重之必要與特殊之地位。

外事警察之對象爲外國人，而外事警察之內容，大抵爲外人入境護照之查驗，外人遊歷內地或居留內地之限制與保護，外人傳教、著作、發行雜誌報章之限制與取締，外籍新聞記者之註冊及其他行爲之監督、保護、限制等

事項是。關於外事警察之主管機關爲外交部及內政部，各地方官署或設有專辦外事之組織，或由普通行政警察兼辦之（參查驗外人入境護照規則及施行細則，內地外國教會租用土地房屋暫行章程，外交部頒發外籍新聞記者註冊證規則，外人在華攝製影片規程，臨時特許外國飛機飛航國境暫行辦法，發給旅居中國外人自衛槍枝執照暫行條例，審理無領事裁判權國人民刑事訴訟章程，管理無約國人民章程及其施行細則等法規及有關條約）。

第六項 衛警及校警

我國各行政機關均設有衛警，國立各大學則設有校警，其目的乃在肅門禁而維秩序，均與地方警察有互相聯絡之必要，其職權之行使亦係依據單行規程，又私團體或私人住宅，亦有衛警之設置者，此則因爲維持秩序之必要，有請由警察官署指派者，亦有私自雇用者，前者尙含有公之性質，後者則純屬私法上之行爲，而非公之警察權作用矣。

第七項 稅務警察

我國以關稅鹽稅爲國庫之重要收入，均以財政部爲主管機關，其屬於鹽務者設鹽務署及稽核總所，故鹽務事項分爲行政與稽核兩部分，行政機關主管場產運銷，及緝私事宜，稽核機關主管征收鹽斤，民國二十三年三月財政部將舊有之緝私營隊劃歸稽核總分所管轄，改爲稅警，並將營制改爲區制以專管鹽稅之警察事宜（參私鹽治罪法，緝私條例，私鹽輕微案件處罰章程，私鹽充公充賞及處置辦法，鹽場管理通則）。

其屬於關務者，則設關務署，以指揮監督海關常關及各稅卡，並置有緝私關員，以執行緝私事務，對於船舶航空機車輛，在身體得施行勘驗搜索，對於私運貨物進口出口或經營私運貨物者，起卸裝運或藏匿私運貨物者，收受貯藏或代銷私運貨物者，均處以罰金，至於報運貨物進口出口，而有匿報貨物數量，偽報貨物品質價值之等級，呈驗偽造發票或單據，以及有其他違法漏稅之行爲者，除處以罰金外，並得沒收其貨物，凡此皆爲關務方面之警察事項也（參財政部關務署主管各關局罰款章程、海關緝私條例、出口稅則暫行章程）。

此外關於菸酒、水泥、火柴、棉紗、麥粉、印花，以及其他有關稅收事項，凡有偽報貨價及其他漏稅等行爲，亦大抵有處罰之規定，要皆屬於稅務上之警察事項也（參捲菸查驗處罰章程、土酒定額稅稽征章程、菸酒公賣稽查規則及罰金規則、火柴查驗處罰章程、水泥處罰章程、棉紗統稅處罰章程、麥粉處罰章程及印花稅法）。

第八項 保甲及民團

保甲及民團，均爲我國民衆自衛之舊制，亦爲地方自治之基礎，故中央對於斯二者之設計推行，異常重視，近年來關於保甲制度之實施，其初僅行於豫鄂皖贛勦匪區內各省，繼乃推行於蘇浙各省區，因與地方警衛至有關係，而辦理以來，成效復著也。至於民團制度，乃爲人民自衛武力之結晶，應與保甲相輔而行，蓋保甲之主旨對於莠民爲正本清源之法，而民團則以除暴安良爲職責也。此二者之設置，中央雖有法令可循，要以因地制宜爲尙，因之關於各地方保甲及民團之實際情形，亦不一致（參勦匪區內各縣編查保甲戶口條例、編查保甲戶口總動員辦法、縣保衛團法）。

第三節 非常警察

非常警察本屬於保安警察之一種，故亦有謂爲非常保安警察者，惟因其所警察之對象及時期，均與一般的保安警察不同，而限制人民自由之程度，尤遠在一般的保安警察之上，故通常不以之屬於一般的保安警察之範圍而爲論述。非常警察又得分爲（一）戒嚴，（二）緊急處分權，（三）兵力之使用。

第一款 戒嚴

第一、戒嚴之意義 戒嚴者，遇有戰爭或非常事變，對於全國或某一地域宣告以兵力施行特殊戒嚴之謂也。（參戒嚴法——二三年十一月二十九日公布，同日施行。）蓋戰爭或非常事變之發生，足以危及國家之生命，若尙繼以通常之警察方法，殊不足以制止其危害，故戒嚴之宣告，爲國家非常作用之一種。

第二、戒嚴宣告之程序 （一）遇有戰爭對於全國或某一地域應施行戒嚴時，國民政府經立法院之議決宣告戒嚴，（二）國內遇有非常事變對於某一地域應施行戒嚴時，國民政府不經立法院之議決，亦得宣告戒嚴，（三）戰爭之際或應付非常事變時，該地最高司令官得宣告臨時戒嚴，惟須呈請國民政府追認耳。

第三、戒嚴之要件 戒嚴之實施，須具備下列二要件：即（一）須遇戰爭或非常事變之時，有施行特別戒備之必要，（二）須經國民政府或該地最高司令官之宣告。

第四、戒嚴之地域 戒嚴地域得分爲二：（一）警戒地域，指戰爭時受戰爭影響或其他非常事變之際，應行

警戒之地域而言，(二)接戰地域指作戰時攻守之地域而言。此二種地域於時機必要時，區劃布告或變更之。

第五、戒嚴之效力 在戒嚴時期，其地域內行政及司法之作用，離乎普通官署之職權，而屬於軍政權之下，即：

一、警戒地域內地方行政官及司法官處理有關軍事之事務，應受該地最高司令官之指揮。

二、接戰地域內地方行政事務及司法事務移歸該地最高司令官掌管，其地方行政官及司法官均應受其指揮。

不特此也，戒嚴地域內（包括警戒及接戰地域）最高司令官對於人民之自由，得為種種限制，例如取締認為妨害軍事之集合結社，新聞雜誌告白及標語，拆閱扣留或沒收郵信及電報，檢查出入境內之交通工具或停止交通，檢查旅客及建築物，檢查扣留或沒收私有兵器等危險物及破壞人民之不動產等類事項是。

所應注意者，因戰爭而宣告之戒嚴地域，與因非常事變而宣告之戒嚴地域內，軍政權之行使不無差異，即因非常事變對於某一地域而宣告戒嚴時，在該戒嚴地域內該軍事機關不得侵害地方行政及司法機關之職權，關於刑事案件，如認為與事機關有關，應施行偵查者，得會同司法機關辦理之，偵查後仍應交司法機關依法辦理也。

第六、戒嚴之解除 戒嚴之解除者，乃使戒嚴之效力喪失，使一切行政及司法之事務，恢復常軌之謂也，其戒嚴之解除，須於形式上有解嚴之宣告，否則，戒嚴之情況雖已終止，而並無解嚴之宣告，則戒嚴之效力，仍不消失也。

第二款 緊急處分權

戒嚴之宣告，既限於戰爭及非常之事變，其程序亦較繁重，且對於人民自由之限制甚嚴，故不得輕易行之，為

迅赴事機維持治安起見，不得不賦與軍警以緊急處分之權矣。此種緊急處分之對象，雖均為違反現行刑法及其他法令之行爲，且均屬公安機關依法應盡之職責，然較之普通保安警察之職權，實爲龐大，茲依照國府二五年二月二十日頒行之維持治安緊急辦法之規定，略述如左：

第一、武力制止及排除抗拒之權。遇有擾亂秩序鼓煽暴動，破壞交通以及其他危害國家之事變發生時，負有公安責任之軍警，得以武力或其他有效方法制止。遇有以文字、圖畫、演說或其他方法，而爲上述犯罪之宣傳者，得以武力或其他有效方法排除其抗拒。

第二、逮捕及繳械之權。軍警遇有上述各事變時，應將當場攜有武器者立即繳械及逮捕之，並得搜捕嫌疑犯及藏匿容留或使犯人隱避之人。

依上所述，顯與一般的保安警察之作用不同，因之得謂之爲緊急處分權，其與警察之急狀權有別者，即緊急處分權，爲軍警所共有，而警察急狀權，則以行使警察權之機關所享有爲限也（參照違警罰法妨害秩序之違警罰，警械使用條例及前述警察之急狀權）。

第三款 兵力之使用

各國立法例往往對於異常之事變，不能以普通警察之力消弭時，恆予以軍隊之援助矣，此乃爲警察執行之例外手段，蓋軍隊之組織，本非基於警察之目的，其職務亦不在於警察之執行，不過因其實力較警察爲雄厚，故於特殊事變之時，假手援助耳。

上述戒嚴之宣告及緊急處權，乃為軍事機關執行警察權最顯著之實例，惟上述二種情形，乃法規中所明定為軍事機關應負之職責，與警察機關所負之職責初無軒輊，其執行警察之權，乃為自動的，若軍事機關本無執行警察事項之職責，僅因地方行政長官當羣衆暴動等事變發生，通常警察之力不足制止時，請求軍隊協助消弭者，即所謂兵力之使用也。此時並非以警察權委任於軍隊，不過軍隊乃因行政官署之請求為條件，而發動其武力耳，其行使警察之權限，乃為被動的，此其特點也。

第八章 我國警察制度

我國古代雖無警察之名稱，而有執行警察事務之官職，唐虞以前之官制，文獻莫徵，無從論述。唐堯時內有百揆四岳，外有州牧侯伯；虞舜禪位，分命九官，夏承虞制，稍有變通，殷時內有司徒、司馬、司空、司寇、司士之設，外立方伯連帥之制，設官分職，自有實質的警察存乎其中，周有天下，制度大備，乃有專司警察之官，司虢以禁鬪鬻，司稽以察犯禁，與今之警察職務，實無二致。厥後秦置中尉，職司徼循，漢設執金吾，以禦非常，降及隋唐，趙宋有金吾衛，巡檢司之設，元代則置大都路兵馬都指揮使，警巡院，明朝則有五城兵馬指揮司，錦衣衛，前清置步兵統領，五城御史，其末葉時置工巡總局，京師內外設有巡警總廳，省設省巡警總局，州縣則設巡警局或警察局，皆為執掌警察之機關，不過章制簡略，職權不清耳。

民國成立，警察制度隨之改革，中央則改民政部為內務部，屬於京師者，設內外城巡警總廳為京師警察廳，省設警察廳，省會及商埠以外之地方設警察局，各縣則設警察所，又為維持水上治安起見，則設水上警察，以專責成，其後雖遞有變遷，要無重大之改革也。

迨民國十六年，國民政府奠都南京以後，警察制度亦煥然一新，改內務部為內政部，為全國警察行政之最高主管機關。於首都所在地，則設置首都警察廳，對於各地方舊日警察廳處之名稱，則改為公安局，分設於各省、市、縣

政府所在地。茲分述之：

第一、中央警察機關之組織 內政部爲現制中央最高警察之主管機關，部內設警政司，職掌行政警察，外事警察、團防、出版品登記及警察經費、教育、警察官之任免考覈等事項。內政部對各地方最高級行政長官執行警察事務，有指示監督之責，就警察事務，對於各地方最高級長官之命令或處分，認爲有違背法令或逾越權限者，得提請行政院會議議決後停止或撤銷之（參內政部組織法）。

惟上所述者，乃就內政部對於普通的警察事項之指示監督而言，若各種特務警察，因附隨於各種之行政作用而存在。有特別之組織，其直屬之最高行政機關，即立於主管的監督地位，如鐵道部爲全國鐵路警察之中央主管機關，財政部爲全國稅務警察之中央主管機關。他如因職權之連帶關係，不能顯著的以劃分專屬者亦有之，例如漁業、礦業、森林等警察，則以內政部與實業部爲中央主管機關，司法警察則以內政部與司法行政部爲中央主管機關，外事警察則以內政部與外交部爲中央主管機關是。

第二、首都警察廳之組織 首都警察廳，乃由前江蘇省會警察廳逐漸改革而成，民國十八年始定名爲首都警察廳，爲內政部直屬之警察機關，受該部之指揮監督，掌理首都公安事務，其轄境以南京市之區域爲限，對市政有協助進行之責（參首都警察廳組織法）。

第三、地方警察機關之組織 現制之地方政府，即爲省市縣政府，各爲該省市縣之最高警察行政機關，省政府之下有民政廳，掌理警察事項，民政廳之下，又設警務處，職掌全省水陸警察事務，指揮監督全省各公安機關，故

警務處較之綜轄一般行政之省縣市政府，其職權實有專屬與否之分也。（參照省警務處組織法）惟按之實際，各省有警務處之設置者，極爲少數耳。

各省設有警務處者雖少，而各級之公安局，則殆無不設置。所謂各級公安局，即省會公安局，市公安局及縣公安局是也。此種公安局分別直隸於各該省民政廳，及各該市縣政府，其管轄區域，與各該省會各該市縣之區域相同（參各級公安局編制大綱）。

各地方之警察機關，除上述之警務處及各級公安局外，尚有因水上警察事務之必要情形，設置水上警察機關者，（參各級公安局編制大綱第十一條）亦有因地制宜，而爲特別之組織者，例如威海衛管理公署公安局之設置是（參威海衛管理公署組織條例）。

上述中央及地方各種警察組織，乃爲現行警察制度之梗概，顧我國之警察制度，倣自日本，而日本則又效法西歐，故我國警制屬於大陸系統，其編制與職權一以法規爲依據，惟社會情形日趨複雜，而警察乃維持社會安寧秩序不可或少之工具，因之警察行政，應斟酌情度勢，隨時改進，始能成爲最新式最優越之警察制度，自國際合作而言，則應注意於國際上之警察合作；自鞏固國防而言，則警察應力求軍事化。至於警察經費之應確定與增加，警察官吏之任用，應嚴格考試與訓練，以及其待遇應予提高與保障，猶其餘事也。

第二類 保育行政

第一編 保育行政總論

第一章 保育行政之概念

第一、保育之意義 保育行政亦簡稱保育，國家或公共團體為發展社會文化，增進國民福利起見，自行經營不以行使權力為本質之事業，或特許他人經營或保護私營事業，及為達到此等目的計，而賦課各種負擔於人民之作用也。此乃依國家作用之目的為標準，而解釋保育行政之意義也。與前述警察行政之作用比較而言，則此可稱為福利行政或助長行政，蓋警察之性質為消極的，保育之性質為積極的，國家之任務，非僅在消極的維持人民之治安而已，尤在積極的能增進人民之幸福，一方求其治安之維持，一方則求幸福之增進，並行不悖，相助為理，行政之作用庶幾發揮，國家之目的始能達到。

第二、保育之目的 保育行政乃以開發文化增進福利為其目的，此與警察行政，僅以祛除社會之障害，維持公共秩序為目的者不同。

第三、保育之方法 自保育之方法言之，不以權力之行使為其作用，而以生產精神或物質的貨物供給於社

會爲其特質，此與警察行政，以命令或強制諸作用爲其本質者不同。蓋警察之中心觀念爲權力，乃以行使權力爲達其目的之手段，離乎權力觀念，則無從想像其作用矣；至於保育之中心觀念爲公共事業，而非以命令強制等權力作用爲其要素，國家之權力，僅藉以爲補助之作用而已。

第四、保育之主體 保育既不以行使權力爲本質，而在經營公共之事業，除國家自己行使其作用外，公共團體行使其權能者有之，私法人經受特許，行使其權能者亦有之，故其主體得分爲（一）國家，（二）公共團體及（三）私法人。此與以權力爲本質之警察行政由國家獨占而統一之，僅以國家爲主體者不同。

第五、保育與警察之相互關係 保育與警察二者之間，其性質、目的、方法及主體雖彼此不同，然此不過就兩者主要之點而爲區別之標準耳。惟二者既均爲國家之作用，要常有互相牽連之關係，例如同屬於交通之作用，限制道路之通行及防止妨礙交通之行爲，則屬於警察行政之範圍，至於道路之計劃、修築、擴展等事項，則又屬於保育行政之範圍。又如制止賭博及賣淫等事項，屬於風俗警察之範圍，而提倡正當娛樂及提高男女智識程度，則又屬於保育行政中之教育範圍矣，二者固相輔而行，其完成社會公共利益，則殊塗同歸，特保育行政以更進一步的增進福利爲其直接之目的耳。

第六、爲保育補助方法之權力作用 保育雖不以權力爲其本質，然與警察須相助爲理，已如上述。此外爲達到保育之目的起見，尚須以其他權力作用爲其補助方法者，例如公企業負擔、公用負擔、或公用徵收等作用，皆係欲完成事業經營之目的，所課人民之負擔也，亦卽爲保育行政之補助方法。

第二章 保育行政之種類

保育作用得分爲左列五種：

第一、公企業之經營 國家及其他之公法人，爲社會公共之利益，自行經營非權力的事業，得稱之爲公企業。此種自行經營企業之作用，乃保育行政之主要部分，其爲國家所經營者，曰官營企業，例如官營之郵政、電信、鐵道等屬之。若爲其他公法人（如公共團體）所經營者，曰公營企業，例如地方經營之電氣事業、自來水事業等屬之。此等事業之本質，既非以行使權力爲必要，原可任諸私人之經營，然現今各國往往不放任私人之經營，而由國家或公法人專營之者，其理由約如左述：

一、企業性質上之理由 卽（1）企業之性質有宜全國採取一致之方針者，若任私人經營，難免措施失當；（2）企業之性質，有獨占之傾向者，若任私人經營，不免把持操縱，或惟利是圖之弊。

二、企業經營上之理由 卽（1）企業之本身須以大規模經營之者，而所得不償所失，以私人經營難於成功者；（2）企業經營之目的並非在獲利，僅爲公益上之必要者，則由國家等公法人經營之，顯爲適宜。

三、財政上之理由 特種企業由國家獨自經營，以期增進國庫之收入者，例如專賣事業是，斯卽爲國家之獨占。

第二、公企業之特許 特種企業既不宜放任私人之自由競爭，復不適於官營者，乃將企業之全部或一部之經營，容許他人，且使其負擔經營之義務者，是謂公企業之特許，例如鐵道事業之特許，兌換券發行之特許是也。

公企業之特許，就國家不自行經營之點而言，既與官營不同，就其不放任私人自由競爭之點而言，則又與純然之私營有別，故此種企業乃介於官營與私營之間，即國家使他人經營本來屬於國家之權利，企業人因此特許而取得經營此種企業之權，同時即負有經營此種企業之義務，國家且保留關於經營之監督權焉。

第三、私企業之保護 國家對於私營企業，每予以特別之保護及特別之監督者，此種企業謂稱爲保護企業，因此乃本爲私人所得經營之事業，並無國家企業之性質，國家僅予以特別之保護而已，故與本屬國家權利，而特許他人經營者之所謂特許企業有異。

第四、公物之管理 凡經營企業或其他行政，無不利用土地或其他物件之設備，此等物件既直接供諸公用，其法律上之性質與僅爲經濟上價格之目的物之財產不同，故稱之爲公物管理，此等物件之作用爲保育行政之一種，至關於財產之管理，則屬於財政之作用範圍。

第五、公用負擔 國家因維持公企業之經營或公物之保全，而賦課人民以必要之負擔者有之，國家爲保護企業及特許企業之必要，而課人民以負擔者亦有之，凡此謂之爲公用負擔，賦課此種負擔之權利，曰公用負擔特權。此種特權，乃附隨於公企業之經營或公物管理等作用而始發生，雖非保育行政之本體，而要係其補助方法也。

爲明瞭保育行政之類別起見，特分公企業、私企業之保護、公物、公用徵收各章說明於後。

第三章 公企業

第一節 公企業之概念

第一、公企業之意義 公企業者，有公之性質之企業也，詳言之：國家或公共團體因公益上目的所經營之事業，而不以權力之行使爲其本質者之謂也。惟其有公之性質，故與私企業不同，又因其不以行使權力爲本質，故與警政財政等公之作用有別。茲分別述之：

一、公企業有公之性質 所謂有公的性質之企業者，指其企業屬於國家或公法人之經營者而言，或本屬於國家經營，而特許公法人或私法人或私人之經營者亦爲公企業。企業有公私之分，乃以經營之主體爲標準，其屬於私人之經營者，卽爲私企業，與公企業係由國家或公法人或經國家特許經營者，顯有區別。

二、公企業之作用不以行使權力爲本質 此乃就經營公企業所採之手段而言，不以權力之行使爲其本質。因之其經營之作用，頗與私人之事業相似，然其經營若絕對的不能行使權力，亦難發揮公企業之作用，故有時亦得爲權力之行使爲其補助之手段。此其所以與私人之事業，毫無權力作用攙雜其間者，又有不同也。至於公企業行使權力之情形，約如左述：

(1) 命令人民以公企業負擔；

(2) 公企業主體對於利用此企業者，於一定之範圍內得行使命令強制之權力；

(3) 國家若以公企業特許於私人時，對於受特許之企業者，得行使特別監督權。

三、公企業之觀念與營業之觀念互有異同 營業乃以營利事業，及參加於社會之一般交易為其觀念之要素，至於企業中有非營利行為者，亦有不參加社會一般之交易，就此種情形言，與營業之觀念不相一致。惟公企業中亦有具備營業之性質者，例如國有鐵路可稱為國家之鐵路營業，就此種公企業言，則與營業之觀念亦不抵觸，故曰二者之觀念互有異同。

第二、公企業之目的 公企業經營之目的，有在於營利者，有在於公益者，要均於其性質無所影響。所應注意者：公企業之作用，固不以行使權力為本質，與警政財政諸作用之以權力為本質者有別，然其目的，則有與警政或財政之目的相同矣，如以社會之公益為目的者，則與警察作用相同；以國庫之收益為目的者，則與財政之作用相同也。

公企業之目的，固有以增進社會之利益為目的，惟不必以供公眾之利用為目的，如社會統計之編製，及疾病預防之研究等，又有以滿足國家之需要為目的，而不能供公眾之利用者，例如軍器及其他禁制私人所有之物品之製造是。

第三、公企業與營造物之區別 公企業與營造物觀念之異同若何，尚乏一定之界說，約言之，營造物者，乃指

國家及其他公之行政主體，對於不以行使權力為本質之公企業，所有人的及物的設備之全體之謂也。蓋所謂公企業，乃指事業而言，所謂營造物，乃指規畫及各種設備之整個的全體而言，例如謂鐵道一語，乃包含鐵道事業及鐵道線路、車輛、車站土地物件，以及鐵道官署員司與其他一切設備皆想像其為一體，而為一營造物也。其與公企業之區別，約如左述：

一、公企業指企業之動態而言，即為特定之公的目的，而經營其事業之意；營造物則指企業之靜態而言，即為特定公之目的所為人及物的設備之全體之意。

二、公企業之經營，雖僅為一時的，亦無影響其性質，不以繼續經營其事業為要素，營造物則含有其事業及設備繼續存在之觀念也。

第二節 公企業之種類

公企業之範圍甚廣，包括社會經濟文化之各種公共事業，除其事業變更人民之權義關係者外，毋須法律之規定也，政府如不違反法令，則在預算之範圍內，得任意經營其所認為必要之事業，公共團體亦然，故公企業之種類，殊難一一列舉，茲僅擇現代所認為公企業之舉者，略舉如左，其詳則於保育行政各論中述之。

第一、屬於交通方面者 例如公路、鐵路、郵政、電報、電話、海運及航空等事業是；

第二、屬於產業方面者 例如農業、林墾、漁業、畜牧、及工商鑛等企業是。

第三、屬於文化方面者 例如公立學校圖書館之設立及其他關於教育學術各事業是。

除上述各類外，尚有衛生事業、統計事業及其他關於公營之社會事業，凡由國家或公共團體為特定目的所經營之事業，不以行使權力為本質者，要皆屬於公企業之範圍也。

第三節 公企業之組織

所謂公企業之組織者，即指關於企業主體，企業機關企業之設立及廢止，企業物件等事項而言。

第一、公企業主體 經營公企業者，既為國家及公共團體或經國家特許之企業人，故此三者即為公企業之主體，就慣例言，企業主體恆以一己之計算而經營其事業，故企業主體可以該企業之經費支出及其收入以屬於何人為認定主體之標準，國家之企業，其收支屬於國家之會計，自治團體之企業，其收支亦常屬於自治團體之會計也。惟國家有時雖為企業經營之主體，然其收支之計算，不在國家，而在國家以外之人格者矣，例如其企業之收支計算，則屬於地方團體是也。

第二、公企業之機關 公企業機關之繁簡，固隨各種事業而不同，惟不外左列二種：

一、管理機關 此指關於企業之設計，指揮監督及對外代表企業主體，而為行政行為之機關，如郵局或鐵路管理局長及其補助機關是。

二、事業機關 此指實際上執行企業之業務之機關而言，如郵局或鐵路局之郵務生或技術人員等是。

第三、企業之設立及廢止 企業之行使，原不以行使權力為其本質，並非制限人民之權利，復非使人民負擔義務。其設立及廢止，乃以企業主體之自由意思為原則，固無需根據法律也，惟亦不得軼越法律範圍之外，而為設立或廢止耳。

第四、企業物件 經營企業必須有動產及不動產之設備，此種物件，稱為企業物件，其所有權之主體，與企業主體不必一致，故物件有屬於企業主體之所有者，亦有屬於他人所有者，而要因公之目的而使用，具有公物之性質，其法律關係與私物不無差異也。

第四節 公企業之利用

公企業之利用者，乃因企業者欲達到其事業之目的，對於各個人提供勞務或物件，或使之利用其設備之謂也，例如學校郵局鐵道等是。此種公企業之主體與利用其設備或勞務者，即發生特別關係，是謂公企業之利用關係，亦即通常所謂營造物之利用關係。至於公企業（或營造物）對於人民不提供勞務，亦不使利用其設備，如統計編制觀象臺等企業之經營，與一般人民則無利用關係之發生也。

第一、利用關係之發生原因：

公企業之利用關係，其發生之淵源，約有二點：

一、自由利用 企業主體任諸公眾利用企業之設備，不必依據契約或特別之行政行為，一般公眾當然有利

用之自由者屬之。如道路、橋梁、公園等是，此蓋因公企業之性質使然，而發生自由利用之關係也。

二、法定利用 法定利用亦稱契約強制，企業主體與一般公眾依特別之契約或其他特別之法律原因，而始發生利用關係也。其中有企業主體與利用者之意思表示合致而發生利用關係者，為自由契約，如學生之入校、病人之入院是。有不以當事人之自由意思而法律強制其發生利用關係者，是為契約強制，如屠戶依屠場法規之規定，不得於屠宰場以外屠宰獸類是也。此外尚有本於法律直接強制規定其利用關係者，例如強制勞働保險是。亦有本於警察權之作用，而強制其利用者，例如強制患傳染病人之入傳染病院是。

第二、利用者之權利義務：

一、權利——公企業之利用關係，若一旦成立，則利用者即取得利用企業者所供給之勞務與設備之權利，若企業者因不法行為致侵害其權利時，且得依民法之規定有損害賠償之請求權。

二、義務 利用者對於企業者因利用之關係，一方固享有權利，一方亦負有義務，例如關於金錢上之反對給付義務（通常稱為規費）及服從企業機關之命令，及有關法令等義務是。

第三、利用關係之終了 公企業利用關係終了之原因不一，普通情形，則以利用目的之完結為利用關係之終了。若利用關係出於自由意思者，得以任意脫離關係，若基於法定利用者，則不得任意的廢止其關係也，至於利用者關係終了，則彼此間權義關係，亦自以消滅為原則。

第五節 公企業之特許

第一。公企業特許之意義

國家對於本屬於一己權利之特殊企業，惟不自行經營，而許容其他人格者經營之者，是爲公企業之特許。簡言之，企業特許者，國家賦與公企業經營之權利之行政行爲也。受此種特許之企業者，雖有公法人、個人、或私法人之別，然其所經營者，乃爲國家之企業，而非私人之營業也。

公企業之特許與營業之警察許可頗相類似，因二者均係對於特定之人，賦予以適法經營特定之事業之國權行爲也。惟自法律上之觀點言之，二者之性質大別，警察許可乃屬於免除義務之行爲，以解除警察上之一般禁止，恢復自然之自由爲限，非因是而取得何種之新權利也；公企業則反是，乃爲設定權利之行爲，以本屬於國家權利之事業，賦予特定人以經營之權利，其與警察許可僅爲免除不作爲義務恢復自然之自由者，顯有區別，因之，二者之效果亦有左列之異點：

一、警察許可以其事業於公益上有無障害爲標準，若認爲無障害時，官署卽不得拒絕其許可，否則，卽爲違法之行政處分，得爲訴訟及行政訴訟之標的；若公企業之特許與否，不僅以公益上有無障害爲標準，乃以公益上有無利益而決定之，除法律規定有具體條件者外，屬於官署之自由裁量，人民不得主張特許之權利，故卽拒絕許可，亦非權利之毀損，不得以之爲訴願或行政訴訟之標的。

二、受警察許可者，僅負有不得引起公益上障害之消極義務，而無必須實行其許可之事業之積極義務，因之國家亦僅監督其於公益上有無障害而已，至於公企業之特許，受特許者負有實行其特許事業之積極義務，國家

亦有監督其企業見諸實行之責。

三、受警察許可者僅解除警察上之制限，恢復原有之自由而已，並非新權利之取得，至於受公企業之特許者，則因特許而取得從來所未享有之新權利。

第二、公企業特許與獨占權之關係

國家獨自享有經營特定企業之權利，除受其特許者外，無論何人不得為同種事業之經營者，是為國家之企業獨占權，乃係營業自由原則之例外，惟國家往往賦與特定人格者以企業經營之權利，其結果受特許者亦往往享有獨占之利益，是為受特許者之企業獨占權。

公企業之特許，原則上雖僅係賦與以企業經營之權利，而非賦予企業之獨占權，受企業之特許者，僅取得公法上之權利，而非取得對抗第三者之權利，自不能排除國家或第三者經營同一之企業，惟各種企業中，可以為特許之目的者，性質上多有獨占之傾向，故受特許者事業上亦常享有獨占之利益，若國家特許經營企業之權利，同時復包含獨占之權利，則受特許者對國家固取得公之權利，即對抗第三者之絕對權，而排除他人經營同種之事業也。

第三、受特許者之權利義務

企業人因國家之特許而始享有經營企業之權利，是為特許企業權，因特許企業權之結果，受特許者往往受國家財政上之特別補助者，或享有租稅免除之權利者，有需要土地時則賦予以土地征收或使用之權利，為鎮壓

諸作用起見，國家有時並特許企業人爲警察權之行使，凡此皆爲受特許者之權利。

惟特許企業人亦有依法律規定或特許作用，而負有種種之義務，例如企業實施之義務，服從國家特別監督權之義務，對於國家或自治團體財政上之負擔義務等是。

第四、特許企業之終了

特許企業終結之原因頗多，例如特許期限之終了，特許之失效及取消，企業無繼續經營之必要，而予以廢止者，以及國家實行其企業收買權及回復權者皆爲特許企業終結之原因也。

第四章 私企業之保護

第一、保護企業之性質

私企業之保護者乃指私的公益事業，受國家或公法人之特別保護者而言，或稱爲保護企業。此種企業無國家事業之性質，原屬於私人所得經營之事業，國家僅予以特別之保護而已。故與特許企業之性質有異，蓋特許企業，乃以本來屬於國家之事業，依國家之特許而始由私人經營之也。

保護企業雖非國家事業，而爲私的事業，然其事業既認爲適合公益，若僅恃私人之力，有難完全達到其目的者，國家或公法人對於此等私企業，若不予以特別之保護，以助其進行，亦殊非保持公益之道。此國家或公法人對於私之公益事業有特別保護之必要也。所謂公益事業，與民法上所謂公益法人排斥營利事業之觀念者有別，此之所謂公益事業，即係營利事業，如其事業之實質適宜於公益者亦包括之。

第二、保護企業之內容

保護企業與特許企業之性質雖異，然其對於國家法律上之地位則多類似，因之保護企業所受保護之內容，與特許企業所受之保護相同，例如由企業人之請求或由主管官署之認定，對於私企業而爲補助金之給付，因事業實行之必要，而爲國有或公有財產之特別讓渡及貸與，又或使企業者有土地收用或使用之權利等是。

第三、保護企業者之義務

私企業受有特別保護者。固享有上述之各種權利，惟同時對於保護者（即國家或公法人）負有特別之義務，例如須服從國家之特別監督，或任其他特定之負擔等是。此等義務之發生及範圍，或直接根據法律之規定，或間接根據依法律而成立之補助契約而定，企業者若違反此等義務時，則國家或公法人對於其保護予以停止或撤銷甚或對於已給付之補助金，命其返還焉。

第五章 公物

第一節 公物之概念

第一、公物之意義 公物者，直接供公用之有體物也，公物與私物之區別標準，並不以其所有權屬於公私爲衡，乃視其用途是否供公用以爲斷，故雖爲國家或公法人之所有物，非必具有公物之性質，例如現金、有價證券、非供公用之國有土地等收益財產，若非直接供諸公之目的之用者，其性質上恆與私物無異，反之，雖係私人之所有物，若直接供公用時，在法律上卽有公物之性質，而與私物卽有差異，是卽爲私有公物。

公物者，指有體物而言，故與所謂營造物，包括某種事業目的之一切方法之觀念有別，詳言之，公物乃指供公用之土地及其他有體物之自身而言，例如就組成鐵路之土地或鐵軌之自身觀察之，則爲公物，若綜合鐵道局及其他一切經營方法，作爲繼續的存在之單一體而觀察鐵道時，則爲一營造物也。

第二、公物之種類 公物得分爲公有公物與私有公物之二種，卽：

一、公有公物 乃屬於國家或公法人之所有，而供公用之物，其中又分爲（1）公共使用物，或簡稱共用物或公共用物。乃直接供一般公衆之自由使用者，例如道路、河川、港灣、公園地及其附屬物件是也。（2）行政物通

常稱爲行政財產或稱爲公之用役物者，不以供公衆之自由使用爲目的，直接供國家或公法人自己之公用者，例如軍用物件之軍艦兵營等公物，因公權力作用而設備之物件，如官署職員宿舍等類及因公企業作用而設備之物件，如鐵路用地學校圖書館等公物是也。

二、私有公物 此指物之所有權屬於私人，而直接供公之目的之用者而言，因其供給公用故其所有權，亦受公法上之限制，其中（一）有由國家或公法人供入或受寄私有之土地物件，而以之供公用者，謂爲供用公物；（二）有由國家或公法特許私人經營公企業，關於該企業之設備如土地物件等係供公用之物者，謂爲特許企業物；（三）私有之土地物件，雖非屬於公企業之設備範圍，然有因公之目的，而所有權受法律上之制限者，是謂爲公用制限物。

第三、公物之所有權 公物並非無主物，常得以人力支配之，故爲所有權之客體，非如空氣光線大海洋之水等物，爲人力所不能支配，因而不能爲所有權之客體者有別。

公物之所有權，雖以屬於公物之主體爲原則，然物所有權之主體，不必與公物之主體相同，故：（一）有爲國家公物，而其所有權屬於公法人者，例如道路爲國家之公物，其管理權專使之屬以國家機關，然道路之修築維持多歸於公法人之負擔，因而其所有權以屬於此等公法人爲原則；（二）有爲公法人之公物，其所有權屬於國家者，例如國有財產有時供公法人之用，得無償供與之；（三）有私人之所有物，而爲國家或公法人之公物者，例如私人將其所有土地之使用權，捐於公法人，使供道路或其他公共建築之用者是也。

第四、公物之成立 公物以直接供公用爲目的，其成立也必須具有意思之要素及形體上之要素。

一、公物之意思的要素 所謂公物之意思上要素者，即公物之主體如國家或公法人須有以其物件供公用之意思表示，是爲公用之開始，此雖爲事實上之行爲，然依此行爲使該物件供特定目的之公用者，實爲法律所決定耳。所應注意者：如河川、湖水、海面等類自然公物，乃爲當然供公衆之自由使用之物，固無須國家積極的特別表示供公用之意思，僅以消極的放任不禁止其公用斯可耳。

二、公物之形體的要素 所謂公物形體上之要素者，即公物之成立，更須其物具備足供特定目的之用之適當構造爲必要，若物件自身之構造，尙未能與其目的相適合，實際上不足以供公用者，則國家雖有以之供公用之意思，亦僅爲公用開始之預定而已，在法律上尙難視其物已成爲公物也。

具備上述二要件，公物即爲成立，若有廢止公用之意思，或其足供公用之構造變更者，其公物之性質始行滅失，是謂公物之解除。

第二節 公物使用之法律關係

公物以供人民之使用爲目的，此不獨公共使用物具有此種目的，即在行政物亦有於特定之範圍依特別之許可，而供人民之使用矣，公物供諸人民使用之法律上關係，不外二種，即自由使用及特別使用，分述如左：

第一、公物之自由使用 此乃指人民不必有何等之法律行爲，既無須特別之許可，亦不負反對給付之義務，

而得有平等的使用之自由者而言，所應注意者，卽：

一、公物之自由使用，以公共使用物爲限，行政物不與焉，蓋公共使用物乃公開之，而供一般公衆自由使用之物，行政物乃直接供國家或公法人之公用之物，自不得供公衆之自由使用也。

二、自由使用之範圍，亦有相當之限制，卽依公物主體之意思決定，以爲其自由使用之範圍，故國有公物，可依國家之法令，公法人之公物，可依其法之條例或規章，以限制其使之範圍也。此外對於公物之自由使用，尙有警察上之限制，卽警察爲保護公物及維持秩序計對於人民得爲命令禁止或強制處分，以限制其自由使用也。

三、公物之自由使用，於必要時亦有暫時停止者，此使用之停止，有依警察權而行之者，例如因火災而暫時禁止附近所之通行，有依管理權而行之者，例如因改築工事不能不暫時停止公物之使用是也。至於公物警察權與公物管理權不同，公物警察權係本於國家一般統治權之權力，以保護公物之安全及維持其使用之秩序，必由國家之官署行之，公物管理權乃本於公物主體之地位所有之權力，如關於公物之建築保存，及工事進行等作用是也。

第二、公物之特別使用 此必須依特別之法律行爲，或具備特別之條件者，始得許其使用是也。此無論對於公共使用或行政物均得行之，與自由使用，僅限於公共使用物者有別。

特別使用之容許，其情形有二：

一、有依警察權而行之者——此時其容許之性質與普通之警察許可無異，乃因公物之自由使用，受警察上

之制限，對於一般禁止其使用公物僅以警察許可者爲限，始得認爲適法而使用之也。

二、有依管理權而行之者——此時其容許雖係由管理官署行之，與警察許可有別，然其效力受許可亦僅係反射之利益，並非取得使用之特別權利，與警察許可固無區別也。

第三、公物使用在公法上之法律關係 公物以供一般之使用爲目的，以受公法之支配爲原則，其適用民法之情形較少，公物使用屬於公法之支配其最顯著之點如左：

一、公物之不融通性 公物在國家或公法人管理之下，以供公用爲目的，凡在與其公目的相反對之限度內，具有不融通性，即：（一）在同一之公物上，不得成立與其公用目的不相兩立之法律行爲，例如不得將公物讓渡於私人，而設定質權或抵押權等限制物權於其上是也；（二）公物決不因時效而滅失，而歸私人取得其所有權；（三）公物不得爲民事訴訟上強制執行之標的，因強制執行之結果，則物之管理權即行移轉也。（四）公物不得爲公用征收之標的，因公物本係以供公用爲目的，若更有較大之公用關係，亦非將原有之公用關係廢止後，不能逕行征收也。

二、公物不受鄰地權之限制 民法上之土地所有權，往往因鄰地關係而受種種之限制，此蓋爲私益上着眼，至於公物以供公用爲目的，如有鄰地關係，除可視爲土地私有者之既得權應予保護外，其他鄰地關係之限制，要不得適用於公物也。

第四、公物使用在私法上之法律關係 公物之使用，原則上須依公法所支配，惟亦非絕對的不受民法之適

用也，公物在私法上亦有與私物適用同一之法律關係者矣，即：

一、私法上法律行為之成立 即公物於不妨礙公用之限度內，得與第三者訂立私法上之契約或為其他法律行為，例如以公共建築物，而租與私人為經營商業之用是。

二、損害賠償之責任 公物之使用，因可歸責於公物主體之事由，致他人受有損害者，須依民法之規定，負損害賠償之責，例如因火車之破損，致乘客傷害者，應負賠償義務是。

三、取得時效之適用 即國家或公法人以他人之所有物作為公物而供公用者，亦因時效之完成而取得所有權，例如國家如因錯誤而以他人之所有地闢為公園，或劃作道路，若合於占有之條件者（參民法第七六九條七七〇條），國家即可依時效而取得該地之所有權。

所應注意者：上述各點，既屬私法上之關係，若國家或公法人因而與私人發生爭執時，乃屬於私法上之權利義務範圍，應由司法機關依法辦理，國家或公法人原不得以公物主體之資格，而逕以行政權力自為處置也。

第六章 公用負擔

第一節 公用負擔之性質及目的

第一、公用負擔之性質 公用負擔者，因特定的公共事業之經營或物之保全對於人民或公共團體所課之負擔也。因其為謀公益而根據於國權所課之負擔，故具有公法上之性質，其不稱之曰義務，而曰負擔者，因公用負擔之內容，不僅限制自由，即以權利之限制或變更為目的者，亦包含在內，例如公用負擔包含公用限制及公用征收在內，而公用限制及公用征收不僅為自由之限制，且為財產權之限制或收用，此與警察義務僅命以作為不作為給付或忍受之義務者有別。

第二、公用負擔之目的 公用負擔之目的乃專在經營特定之事業或維持及保全特定物，此乃與其他一切公法上之負擔相區別之特色，非如警察義務僅以維持社會之公共秩序為其直接之目的，亦非如納稅義務僅以增加國家或公共團體之一般收入為其直接目的，又非如兵役義務及其他軍事負擔，以增厚軍備為其直接之目的也。

公用負擔之賦課，通常雖以謀公企業或公物之利益為目的，然有時關於私事業或私物為公益上之必要，法

律亦有特課以公用負擔者，惟無論其爲公企業或私企業，爲公物抑爲私物，而要之須根據法律始得爲公用負擔之賦課，此點與警察限制以命令規定之者，亦有區別。

第二節 公用負擔之種類

公用負擔因觀察之標準不同，得爲左列之分類：

第一、以負擔者爲標準，得分爲：

一、自治負擔 此指賦課於公共團體之公用負擔而言，即對於某種事業之經營或物之保全，由公共團體負擔之是也。例如以公法人爲公企業之主體，以負擔經營特定企業之義務，或負擔繳納費用之義務，或負擔供給物品人工之義務，以及由公共團體之吏員擔任管理國家之事業，或公物之義務者，均屬之。

二、人的負擔 此指賦課於人民之負擔而言。非以權利之限制或變更爲觀察點，乃如警察義務，或納稅義務，命人民以作爲不作爲給付或容忍之義務爲其內容所異者，人的公用負擔之目的，乃在事業之經營，或物之保全而已。

人的公用負擔，有對於一般人民課以均等之負擔者，是謂一般負擔，例如爲國勢調查及統計資料之搜集，法律對於一般國民使均負以真實報告之義務是也。有對於在特殊地位者，而課以特別之負擔者，是爲特別負擔，例如對於因特定事業之經營或物之保全而受有特別之利益者，而賦課以特別的人之負擔是也。

第二、以公用負擔之內容爲標準，得分爲：

一、公用限制 此指因事業之經營或物之保全，對於特定之財產權上所加之公法上限制也。因其爲固着於財產權之限制，而非人的債務，故與人的公用負擔有別，又因其以權利之限制爲主旨，乃係變更其權利之效力者，與警察限制通常以限制人之自由爲主旨，其結果不許權利之完全行使者，亦有差異。

所謂公法上之限制者，卽凡爲公益上着眼所加之限制，有違反之者，得依行政上強制執行之手段，以強制其履行義務，及課以其他公法上之制裁，此與私法上之限制，僅着眼於私人之利益，違反之者，亦係爲民事上義務之違反，僅生損害賠償義務者，固彼此不同也。

公用限制乃對於特定財產權之限制，多適用於所有權尤以土地所有權之限制爲最普通。惟其他之財產權，如特許權，漁業權等，亦有受公用之限制者矣，至於公用限制因其所加限制之目的不同，又得分爲（一）公物限制，此指特定物之所有權在足以妨害其公用之限度內加以限制；（二）負擔限制，此指因特定事業之經營及特定物之保全，對於第三者之財產權加以限制，且使權利者負擔某種作爲或不作爲之義務也；（三）基於公用使用權之限制，此指企業之主體，因負企業實施之義務，於必要時，有使用第三者之所有地或其他財產之權利，土地所有者或其他權利者，負有容忍其使用之義務之謂也。

二、公用徵收 爲特定公共或公益事業之必要，而爲財產權之收用者，是爲公用徵收，其與公用限制之異點：卽公用限制僅爲權利之限制，而在公用徵收，則不僅限制權利，乃得將特定之權利以收供事業之用也。所謂收用

者，乃依收用者一方之意思，不問權利人之意思如何，而將他人之財產權收供公用，依法律之力即生權利得喪之效果，故與買賣之必須當事者雙方之合意，始生權利移轉之效力者迥異其趣也。

公用徵收乃為供特定事業之用，而收用財產權，其事業不必限於公企業，即有關公益之私事業，法律亦承認此種特權者，故公用征收權之主體為事業主體，其征收權除屬於國家者外，亦有屬於公共團體或私人者，蓋公用徵收權之本質，因為國家的公權其淵源固發自國家，惟國家得依據法律，而賦予其權利於為事業主體者之他人也。

公用徵收乃以完成公益上所必要之特定事業為目的，並非以取得特定財產權為目的，故由於徵收所發生之損失，須與以相當之補償，至於公用徵收之目的物，雖以土地為最普通，然並不以土地為限，即特許權動產所有權等，亦得為徵收之目的物也。

關於公用負擔之種類，學者有以土地所有權之整理，列為一類，而與公用限制及公用徵收為均等的分類者，惟所謂土地所有權之整理，不外為增進土地之利用，對於特定之土地區劃及形質，加以改良，因而對於土地所有權，加以交換分合及其他變更之謂，此種情形實與公用限制之性質大抵相同，可包括於公用限制之中，而無與公用限制及公用徵收並列為公用負擔的種類之必要。

第二編 保育行政各論

第一章 國籍行政

第一節 國籍之意義

國籍者，乃爲國家與人民間之政治及法律關係之聯鎖也，凡國民對於國家一方享有種種權利，一方則負有種種義務，而權利與義務之淵源，雖謂由於國籍之關係可也。更就國家方面言：凡國家欲達行政之目的，必先明人民之身分，以定其對於國家之關係，例如國家對於本國人民，則賦以參與國政之權利，同時又課以兵役租稅等義務，對於外國人，則否，所謂人民之身分者，即因法律之結果，而認定其爲屬於某特定集合體之人之謂也。個人屬於特定國家之事實，稱爲國籍。

夫警察行政專以維持一般公共之安寧秩序爲目的，以領域內爲其行使職權之範圍，故應負服從警察權之義務者，涉及於凡居住於其領域上一切之人，而保育行政之目的，既在於增進福利，自以對於本國人民爲限；且本國人民即居住於外國者，亦蒙保育行政之惠澤，例如旅居國外之僑民，而以本國派遣之領事保護之是。此國籍所

以爲內務行政重要事項之一，尤與保育行政有重大關係。

人民乃爲構成國家要素之一，必具備何種條件，始屬於本國國籍或取得國籍及因何種情形，始喪失國籍或回復國籍，關於此等問題，悉以國籍法規定之，關於此等事項之程序法規，則有國籍法施行條例（均於一八年二月五日國府公布，同日施行）國籍許可證書規則（一八年三月三十日內政部公布）。

第二節 國籍之取得

第一款 固有國籍

關於國籍之取得，可分二類：有自出生以來即當然享有之者，是曰固有國籍；有於出生時已取得特定之國籍，而日後更因他種事實而取得他國國籍者，是曰取得國籍。茲先述固有國籍：

固有國籍者，指因出生之事實，而即享有之國籍也，故又謂生來之國籍取得。其中又有二主義即血統主義及屬地主義是，我國籍法規定因有國籍乃以血統主義爲主，而以出生地主義爲救濟之方法採血統主義之理由，大抵爲（1）本國人口繁衍稠密，已毋庸接受外來之移民認爲內國之國民；（2）華僑向國外發展者日衆，對於祖國政治上及經濟上均有裨益，不可不用血統主義以保存其本身及其子女等之國籍；（3）爲保持民族精神起見，血統主義殊有採取之必要。茲更將血統主義及出生地主義下述如左：

第一、血統主義 依此主義兒童應具其父母之國籍，純以血統爲依歸，繼繼繩繩，萬世不變，國籍法第一條第

三款之規定，乃爲極端採用血統主義者，卽左列各人屬中華民國國籍：

一、生時父爲中國人者。此僅須生時其父爲中國人者卽屬於中國國籍，至於其出生地在中國與否，及其母是否爲中國人與否，均無關係。

二、生於父死後其父死時爲中國人者。凡父死而後出生者，若其父生前曾一度或數次改易其國籍，卽以其死時所屬之國籍爲準，蓋所以免紛爭也。

三、父無可考或無國籍其母爲中國人者。血統主義置重於男系，中國尤然，故認定子之國籍，自以父之血統爲準，然父無可考，或無國籍，則不得不認其母之血統以爲例外，而要之其適用血統主義則一也，此於私生子情形多見之。

第二、出生地主義。依此主義規定固有國籍，應以出生地爲標準，以濟血統主義之窮，我國籍法第一條第四款規定「生於中國地，父母均無可考或均無國籍者，亦屬中華民國國籍」，蓋此卽所以避免無國籍者之發生也。

第二款 取得國籍

取得國籍者乃謂外國人因出生以外之其他事實，而取得中國之國籍也，故又謂爲傳來之國籍取得。其中又分爲直接與間接兩種，卽：

第一、間接之取得。出生時本已有一國之國籍，其後因第三者之行爲或國家之意思，以變更原有之國籍，而取得他國之國籍也。國籍之間接取得，乃不問當事者之意思若何，有因親屬法上之關係當然取得新國籍者，如左

列一至四各項情形是，亦有因國際行爲而取得新國籍者，如左述第五項之情形是。

一、婚姻 外國之女子爲中國人妻者，取得中國之國籍，此不問本人之意思願爲中國人與否，乃因婚姻關係所發生之當然效果，蓋所以使家庭間國籍之一致，而免法律關係之紛歧也。但依該外國女子之本國法保留其國籍者，則不在此限，以免國籍之重複。

二、認知 此乃指中國男子或女子在本國或在外國所產之私生子女經認知者而言，即父爲中國人經其父認知者，在法律上發生親子之關係，當然取得中國之國籍，而爲中國之人民，若父無可考或未認知，母爲中國人經其母認知者，亦當然取得中國之國籍。

三、爲中國人之養子者 養子女與養父母之關係，除法律另有規定外，與婚生子女同（參民法一〇七七條），故外國兒童爲中國人之養子後，即離開其本生父母，與其養父母同居發生親屬法上之關係，而取得中國之國籍。

四、隨同取得國籍者 歸化者之妻，及依其本國法未成年之子，應隨同取得中國國籍，但妻或未成年之子，其本國法有反對之規定者，不在此限。

五、領土之併合或割讓 此際被併吞或割讓地之人民，因國際間併吞或割讓行爲之結果，而取得新國籍。

第二、直接之取得 出生時已取得一國之國籍，其後因本人自己之意思而更取得新國籍者，是爲直接之取得，直接取得國籍之方法，惟歸化之一種。歸化者因外國人之請求，而以國籍許予之之謂也。故若當事人並未請求，即不能依血統主義定出生地主義，強認其爲國人，而謂爲歸化，國家允許外人歸化，乃爲一種特惠，有自由酌奪之

權衡，而非請求歸化者之權利，亦非歸化者與允許國間之契約也。至於歸化之條件、手續及其效果，分述如左：

一、歸化之條件 歸化既為特惠，而非權利，故須具備法定之條件，始許歸化。（參國籍法第四條至第五條）即：（一）繼續五年以上在中國有住所者；（二）年滿二十歲以上依中國法及其本國法為有能力者；（三）品行端正者；（四）有相當之財產或藝能足以自立者。

惟外國人有殊勳於中國者，雖不具備上述條件，亦得許其歸化，賦予國籍，是名為大歸化（Grand naturalization）。

二、歸化之手續 歸化條件之寬嚴，足以影響歸化之人數，歸化手續之繁簡亦然。依國籍法施行條例第三條之規定，願取得中國國籍者，應由本人出具願書及住居地方公民二人以上之保證書，聲請住居地方之該管官署轉請內政部核辦，內政部核准歸化時，應發給許可證書，並於國民政府公報公布之。

又依國籍法第六條第二項之規定，有殊勳者歸化之許可，須經國民政府之核准。

三、歸化之效果 歸化須自國民政府公報公布之日起發生效力，其效力僅關將來，不遡既往，此種效果，得分為：

（一）關於歸化者本身之效果 凡歸化人既允其得享受某種權利，同時亦加以某種義務，如服兵役義務及矢志忠誠之義務；惟其所享之權利則有限制，不得任下列各公職，即：（1）國民政府委員各院院長，各部部长，及委員會委員長；（2）立法院立法委員及監察院監察委員；（3）全權大使公使；（4）陸海空軍將官；（5）

各省區政府委員(6)各市市長(7)各級地方自治職員。所應注意者，此種限制，對於有殊勳而歸化者自取得國籍日起滿五年後，其他自取得國籍日起滿十年後，內政部得呈請國民政府解除之。

(二)關於歸化者之妻及未成年子之效果 歸化人之妻及未成年之子隨同取得新國籍，此為各國之通例，我國籍法第八條之規定亦然。但妻或未成年子之本國法有相反之規定者，不在此限。至於隨同歸化者，不得立即充任各項公職之限制，則與歸化人本身相同。

第三款 國籍之喪失及回復

第一、國籍之喪失 國籍之喪失云者，指個人因取得他國之國籍，而脫離其原有之國籍而言，至若人格之消滅，不影響於國籍之存在，故如人死亡時，不得謂其國籍之喪失也。

國籍之喪失與取得，本有因果之相互關係，此方國籍之取得，同時即多為彼方國籍之喪失，因之國籍喪失之原因，亦與取得相同，可分為間接與直接二種：

一、間接之喪失 即因第三者之行爲或國家之意思，而取得他國之國籍，喪失原有之國籍是也，其原因為：

(一)婚姻 中國人爲外國人妻，自請脫離國籍經內政部許可者；

(二)認知 中國人之父爲外國人，經其父認知者，父無可考或未認知；母爲外國人，經其母認知者。惟因此二種情形喪失國籍者，以依中國法爲未成年者或非中國人之妻爲限。

二、直接之喪失 即因個人與國家間之行爲或關係，而喪失其原有之國籍之意也。其原因為：

(一) 任意之脫離國籍 卽依自己之願望，歸化外國，而取得外國之國籍是也。惟須年滿二十歲以上，依中國法須有能力者，且須經內政部之許可，始得喪失中國國籍。至於內政部長對於(甲)屆服兵役年齡，未免除兵役義務，尙未服兵役者，(乙)現服兵役者，(丙)現任中國文武官職者，仍不得爲喪失國籍之許可也。

(二) 國籍之剝奪 戰爭時一國對於住居敵國之己國人民命其歸國而拒絕者，及未經己國政府許可，而充外國之官吏或軍人者，本國政府得剝奪其國籍，各國大抵有此種規定，我國籍法則否。

國籍喪失之原因，無論爲間接或直接，尙有一般之制限，卽若有：(一)爲刑事嫌疑人或被告者，(二)受刑之宣告執行尙未終結者，(三)爲民事被告者，(四)受強制執行處分未終結者，(五)受破產之宣告未復權者，(六)有滯納租稅或受滯納租稅處分未終結者等情形之一時，仍不認爲喪失中國國籍也。至於國籍喪失之結果，卽凡非中國人民不能享有之權利，均歸消滅；非中國人不能負擔之義務，則概行免除是也。

第二、國籍之回復 本係中國人，因喪失中國國籍而爲外國人，再行取得中國之國籍者，是爲國籍之回復。惟亦非凡喪失國籍者，均得回復中國之國籍也，要以中國人因婚姻而喪失中國之國籍及因中國人歸化外國之效果，而致喪失者爲限。若本係外國人之歸化中國，及隨同取得中國國籍之妻及子喪失中國國籍者，則非再依據普通歸化之程序，不得回復中國國籍也。

國籍之回復，須經內政部之許可，而且自回復國籍之日起滿三年後，始得解除受任公職之限制焉。

第二章 國勢調查

第一節 國勢調查之意義

國勢調查，乃全國人口之調查也。故亦曰人口普查，人民為構成國家要素之一，國家欲施行各種行政，必須先知全國人民之確數及人民之狀況，方能立庶政之準繩，而欲知人民之確數及狀況，則非有精確之調查統計不為功，此國勢調查之所以必要也。人口調查既確，國家行政之設施基礎始立，故國勢調查與保育行政有重要之關係，各國多重視之，自一八四六年比利時創始行之，嗣後歐洲各國相繼倣效，旋又有國際統計會議之成立，近世各國遂以國勢調查為其重要行政事項之一矣。

國勢調查以一國之人口為其調查之目的物，惟所謂人口，亦有三種之區別：即

第一、本籍人口 此又稱為法律上之人口，即不問現在居住於何方，凡於調查地有本籍者屬之，我國戶籍法（二十年一月二日國府公布）第四條規定本籍之標準如下：即（一）在一縣或一市區域內有住所三年以上，而在該縣或市為本籍者；（二）子女除別有本籍者外，以其父母之本籍為本籍；（三）棄兒父母無可考者，以發現人報告地為本籍；（四）妻以夫之本籍為本籍，贅夫以妻之本籍為本籍是也。又一人

不得同時有兩本籍，無中國國籍者，不得於中國領域內設定本籍。本籍人口之調查，在交通便利移住甚易之今日，頗難實行。

第二、常住人口 此指以調查地爲住所地之人口而言，所謂常住殆與戶籍法所謂寄籍地相當，卽已有本籍或無本籍或本籍不明，而在他縣市或該縣內有住所或居所者爲寄籍，又一人亦不得同時有兩寄籍也。常住人口之調查，亦難行於交通發達之今日。

第三、現在人口 此指須於調查之當時，在調查地有居住之事實，不問其爲本籍人非本籍人，爲常住人口抑係一時滯留者，均包含之。現今各國所採之調查制度，多係現在之人口調查也。惟通例實爲現在人口與常住人口兼查制度，卽調查固以現在人口爲主體，而於現在人口以外，凡一時不在者亦記入之。

第二節 國勢調查之範圍方法及時期

第一、國勢調查之範圍 國勢調查之主要目的，雖在於人口之調查，然不僅限於調查人口之數已也。卽各人在社會上之生活狀態，亦屬於調查之範圍，故通常所調查之事項，約如下述，卽：（一）姓名，（二）性別，（三）年齡，（四）配偶之狀況，卽現有配偶者或獨身離離婚等項，（五）國籍，本籍地，出生地，住所地，（六）家庭之狀況，如父母兄弟姊妹子女之有無，（七）職業及職業上之地位收入之多少或無職業之狀況，（八）宗教，（九）受教育之程度，（十）兵役關係等是。

此外對於財產上之狀況，如動產不動產所有之數量納稅若干等類，亦同時併予調查者，蓋欲兼籌並顧，一舉兩得也。惟調查之範圍過廣，有時轉難於獲到正確之結果耳。

第二、國勢調查之方法 國勢調查之實行方法，應因時因地而制宜，原不可泥拘一定之方式，惟通例應劃分全國為若干調查區域，製就調查票，派各調查員調查之，有於調查區域之上，設監督區域者，調查員調查完畢，應將調查票送於該管區之調查監督，以便彙集結果。

調查票得分為個人票與家族票之二種，現今各國均採用個人票，惟於調查事項中，則列入家族之狀況，此項調查票，以各人自行填寫為原則，亦得由各人口述，調查員代為填載也。

第三、國勢調查之時期 此指調查之期間及調查之日時而言：

一、調查之期間 國勢調查之實行，耗時需費，勢難每年為之，故以距離相當之年限舉行一次為宜，德法等國每五年舉行一次，英、意、瑞士等國，每十年舉行一次。

二、調查之日時 此以人民處於靜止狀態之日舉行調查為宜，例如年始或年終為人口移動較少之時期，最適宜於現在人口之調查也。

第三節 我國歷代之人口調查

我國昔時雖亦辦理人口調查，然依其性質而論，實為一種人口登記調查(Registration Census)皆依平常

之登記方法，以彙計人口之總數與近代歐美各國之國勢調查，係注重全國在同一調查日內一瞬間之人口狀態者有別。而爲我國辦理人口調查統計之嚆矢者，要自夏禹之時始。蓋禹平治水土，劃分九州，乃總其民戶人口，惟年代湮遠，其編查方法，莫得而詳耳。至周代行鄉遂之法，規模略備，嗣後或沿襲舊制，或創立新規，略述如左：

第一、周鄉遂法 卽以郊門之內爲鄉，郊門之外爲遂。鄉有鄉大夫、州長、黨正、族師、閭胥、比長。遂有遂人、縣正、都師、鄴長、里宰、鄰長，各於其治內掌理男女老幼貴賤廢疾死亡田地收穫六畜車輛之數。另設媒氏，掌出生登記，每屆三年大比一次，以登載萬民之數於版。

第二、漢算賦法 卽算人課稅之法，目的在課人頭稅，而間接可以察知民數，於每年八月行之。

第三、隋輸籍法 卽規定人民概須登錄戶籍，以爲課役之根據。

第四、唐坊村鄰里戶籍法 在邑居者爲坊，在田野者爲村，四戶爲鄰，百戶爲里，遞相督察，登注造籍。

第五、宗神宗保甲法 以十家爲保有保長，五十家爲士保，有大保長，掌理治內戶口，以次達於縣官。

第六、明黃冊編查法 以一百十戶爲一里，每里編戶籍一冊，冊有四本，分存戶部、布政司、府、縣。其上戶部者，冊面用黃紙，故曰黃冊。

第七、清乾隆保甲法 以十戶爲牌，設牌長；十牌爲甲，設甲長；十甲爲保，設保正；每戶給以門牌，登記家長姓名、年齡、職業及丁口，出註所往，入稽所來，以編制保甲冊，各州縣每年據以造具人口清冊，呈送按察使司，由司編造總冊，呈由督撫具奏。

第八、清宣統二年戶口調查。清光緒末葉籌備立憲，訂立六年調查戶口計劃，由民政部主管，通行各省區按期查報，直至民國元年，內務部始將各省查報之結果彙造戶籍表冊行世，是為我國人口調查承上啓下之一大關鍵。雖調查地方未普及全國，辦法亦未完善，然以其為我國近出戶口調查之官方報告，故世人多重視之，常引為推算我國人口增加率之根據。

第九、民國建立後之戶口調查。民國肇造，對於人口調查各項目，較前周密，民國元年內務部舉辦全國各省市戶口調查，十七年國民政府奠定南京，訓政開始，對於戶口之調查統計，異常注意，內政部於是年舉辦各省市戶口調查統計一次，嗣後各地方政府亦多分別為人口之編查，雖其結果未臻精確，要不得謂非注重於斯也。

我國人口號稱四萬萬五千萬，惟究有若干，未能知其確數，而人口之增減影響於民族之興亡，因之國勢調查，在我國今日尤為必要之行政，我戶籍法及其施行細則已於二十三年七月一日施行，嗣後關於國勢調查，自易收效，不過人民智識幼稚，交通梗塞，財政拮据，以及盜匪橫行，均足為舉行國勢調查之障礙耳。

第三章 交通行政

第一節 路政

關於交通行政之範圍頗廣，凡路政航政及公之通信企業皆包括之，故本款分交通行政爲此三者而論列之，茲先述路政：

路政者，即關於道路之行政也，所謂道路，不外供公衆通行之土地之意。若就其效用言之：則道路者，文明之母也，財富之脈也，試觀世界今日最文明之國，即道路最多之國，中國最繁盛之區，亦即交通最利便之地，此其明證也。道路之功效如此，故中山先生以修道路爲地方自治開始六事之一，以與清戶口、立機關、定地價、墾荒地、設學校並重焉。又於建國大綱中明定以四境縱橫之道路修築成功爲完全各縣自治之一條件，而於建國方略之實業計劃中關於交通之開發，則主張修築鐵路十萬英里，及碎石路百萬英里，爲物質建設之重要事項。

道路本可分爲陸路、水路、公路、私路及鐵路各種，惟水路適用航政法規，私路則屬於民法之範圍，故此處所謂路政，乃指屬於陸路的公路及鐵路而言，析述之：

第一款 公路

第一、公路之意義 公路者，依公之權力以供一般公衆通行之土地也。道路有公路私路之別，私路僅在事實上供公衆之通行，而公路則其供公衆之通行，爲法律上所公認者也。故若私人以其所有地作爲道路，而許公衆之通行，乃本於所有權自由行使之當然效果，人人皆得爲之，在法律上並不認其有公路之性質，僅爲普通之私物，一切之法律關係與一般私有地無異也。卽國有地或自治團體之所有地，其目的乃在供他種特定行政之用，僅於事實上容任公衆之通行者，亦不得謂之爲公路，故所謂公路，須以供公衆通行之目的爲法律上所公認者，爲先決要件也。

第二、公路之經營主體 公路有公企業之性質，惟國家、地方自治團體及受國家之特許者方能爲經營之主體，固毋庸法律之明文規定也。蓋公路爲交通之命脈，舉凡其計劃設備，應統籌經營之，方合於公益上之目的，自不能放任私人之自由經營也。

公路除國家經營者外，有由地方自治團體經營者，蓋因其本以處理地方之公共事業爲目的，其經營公道也，出於其任意之決定或出於國家之命令，均無不可。至於私人而欲取得公路之經營權，則須受國家之特許，此種特許，乃公企業特許之一種也。

第三、公路之種類 公路有由國家或地方自治團體，或特許私人經營之者，因之有國道及其他公道之分：

一、國道 其種類爲（一）凡連貫兩省區以上之道路，（二）有關國防之要塞港灣商埠之道路是也。國道之修治，應依國道條例辦理之。

二其他公道 其種類爲（一）省道——即由省會達於各縣治或連貫二縣治以上之道路及本省區內礦區商埠工廠及關於軍事之道路是，（二）縣道——即由縣治達於各重要鄉鎮或各鄉鎮相銜之道路，及由縣治達於港津鑛區工廠各道路是。

第四、公路之管理及使用 公路之管理權，屬於公道之主體，其在國道之管理權屬於鐵道部（參鐵道組織法第一條）其在省道或縣道，如係地方政府爲主體，其管理權則屬於爲該主體之省或縣之地方政府；其由地方自治團體爲主體，或私設公道，以私人爲主體者，則該自治團體或私人有其管理權，至其監督權有屬於國家者，有屬於地方政府者。

公路之使用，以自由爲原則，惟（一）亦有征收通行費者，例如私設公路之橋樑，經國家之特許，而爲通行費之征收是也；（二）有時因警察權之作用，而暫時的限制或禁止其通行，須受警察許可，始得通行者矣；（三）有依特許而設定特別之使用權矣；例如於道路上建立電柱，設置廣告牌等繼續占有道路之一部，而使用之者是也。

第五、長途汽車 以便利未經敷設鐵路之地方交通爲目的，特許組織公司，以汽車經營乘客及貨物之運送者，曰長途汽車；乃行駛於公路之上，故附隨於公路一項中述之。

長途汽車與鐵路相異之點，僅在於行駛於未敷設鐵軌之公路上，至於利用蒸汽力以運轉車輛，輸送客貨，則彼此無殊，且其營業與鐵道營業相同，有公企業之性質，故非經國家之核准註冊發給執照後，不得經營之，核准之權則屬於鐵道部。

長途汽車公司，不得兼營他項業務，其使用國道省道或縣道時，須遵照鐵道部國道運輸計劃大綱及其他公路主管機關一切章程規則，並照章繳納租稅（參長途汽車公司條例——一九二六年六月一四日國府核准修正公布及其發給執照規則與營業規則）。

第二款 鐵路

第一、鐵路之意義 鐵路者，於土地之上，敷設鐵軌，利用蒸氣力或其他之原動力，運轉車輛，以輸送旅客或貨物之設備也。鐵路之作用，固在於便利交通，惟其特質，則在於敷設鐵軌於土地之上，以運轉車輛之一點，否則，與通常所謂公路及長途汽車路之性質無殊，蓋公路及長途汽車路之修築，莫不以便利交通為目的，尤以長途汽車路亦係以蒸氣等原動力運轉車輛，以供輸送之用，其與鐵道之異點，即僅無鐵軌之敷設耳。

第二、鐵路之種類 以鐵路經營之主體言之，得分為國營鐵道、公營鐵道、民營鐵道之三種（參鐵道法——二二年七月二一日公布同日施行）。

一、國營鐵道 中央政府經營之鐵道，稱國營鐵道，鐵道法規定凡關係全國交通之鐵道，以中央政府經營為原則，蓋以中山先生實業計劃中所定鐵路系統，皆應由國家經營之原則為根據也，國營鐵道由鐵道部管轄。

二、公營鐵道 地方政府所經營之鐵道，稱公營鐵道，凡關係地方交通之鐵道，地方政府得依公營鐵道條例（二四年十一月二六日國府公布，同日施行）經營之，公營鐵道路線不得超越各該省市縣政府所轄區域以外，蓋公營鐵道既屬地方事業，自應在各該地方政府所轄區域以內經營之，但有特殊情形，經鐵道部核准者，不在此

限，又公營鐵道應受鐵道部之指導及監督。

三、民營鐵道 私人或私法人受國家之特許所經營之鐵道，稱民營鐵道，凡中國人民集合資本組織公司，建築鐵道以運送客貨為營業者，依民營鐵道條例（二四年十一月二六日國府公布同日施行）辦理之，民營鐵道之經營，以股份有限公司為限，不得加入外股，但在不超過資本總額之半數之限度內，得加入政府股本。又民營鐵道公司應受鐵道部之指導及監督，與公營鐵道同。

所應注意者：除上述三種分類外，尚有所謂專用鐵道，凡建築鐵道專供所營事業運輸之用者，稱為專用鐵道，不得為所經營事業以外之客貨運輸也，但鐵道部因公益上之必要，得令其附帶運輸客貨耳（參專用鐵道條例——二四年十一月二六日國府公布同日施行。）

專用鐵道除由中央政府經營者外，地方政府或人民均得依專用鐵道條例經營之，故其經營之主體，亦不外中央政府地方政府或私人也。惟其性質，則與國營公營私營有別，蓋專用鐵道僅為便利自身之運輸，而不以運輸為營業，至於國營公營民營鐵路，則為便利公共交通，而以運輸為其主要業務也。

第三、關於經營鐵道之主義 各國對於鐵道之經營，每因國民經濟及文化程度之不同，而所採之主義亦異。析述之：

- 一、放任主義 即以全國之鐵道，悉放任私之敷設經營，國家僅負監督及指導之責而已。
- 二、國有主義 純以國家為鐵道經營之惟一主體，不許地方政府或私人經營之。

三、折衷主義 卽鐵道因由國家經營之，惟在一定之條件，亦得由地方政府及私人經營之，又或以國有鐵道委諸私人經營之是。

上述三主義，固互有得失，惟現今則多注重於國有主義，其理由爲：（一）鐵道之敷設經營，乃爲含有社會一般利益之公企業性質，而非單純的圖利之私的營業。（二）鐵道事業不宜於營業上之競爭而有自然的獨占之性質。（三）鐵道乃爲便利交通而設，宜普及於全國，由國家經營之，方能統籌兼顧。（四）鐵道之經營，非有鉅大之財力不爲功，且有時其財政上之收入，不敷支出，自非國家當經營之任，難以維持其事業。（五）自國防上及其他政策上言之，有交通統制迅赴事機之必要，亦自以鐵道國有主義爲宜。

國有鐵道主義之理由，既如上述，惟國家每因財政上之困難及其他環境上之障礙，不能實行國有主義者，則惟有行之以漸，一方由國家所有，一方則許私人經營，並於民業鐵路予以嚴密之監督已耳。至於國有鐵路之成立方法，不外三種：（一）由國家自行敷設者。（二）收買民業鐵路，以移轉民業鐵路公司之權利義務爲國家所有。（三）供用民業鐵道，供用之結果該鐵路之所有權，雖仍屬於民業公司，惟其管理經營權，則已屬於政府，與國有鐵道固無差異也。

第四、鐵道與公路功效之比較 鐵道以行駛火車爲目的，公路以行駛汽車爲目的，火車利於大量運輸及行駛長距離之路程；汽車利於輕便運輸及能深入各方面之鄉鎮，二者各有所長，宜互相聯絡，各盡其用。所應注意者：卽鐵道與公路之建設，宜由主管機關統籌兼顧之，否則，若公路之路線與已成之鐵道不相聯絡，或與鐵道平行，甚

或對鐵道成包圍之勢，則足以促成二者營業上之競爭，而使兩敗俱傷，固不僅徒糜國家之財力已也（並參照鐵路公路聯絡辦法——二五年七月一日第一七次中央政治委員會通過。）

第二節 航政

關於水上之交通爲航行，航行之利器，不外船舶，故所謂航政，要以船舶之管理監督及航線等事項占其重要部分。詳言之，關於船舶之建造與登記，疏濬航路及計劃築港事項，經營國營航業及監督民營航業等事項，皆屬於航政之範圍，所應注意者，現在所謂航政，應包括航空在內，除軍事航空外之公營或民營航空事業，亦屬於航政之範圍。（參中國航空公司條例——一八年四月一五日國府公布，同日施行。）

第一、船舶 所謂船舶自廣義言之，凡構造物中可以供吾人水上航行之用者，均可稱之爲船舶，惟海商法所稱之船舶，謂海上航行及在與海相通，能供海船行駛之水上航行之船舶，此蓋指狹義之船舶而言，本款所謂船舶應從廣義解釋之較妥。

航行有海上航行與內水航行之分，前者專指航行海上之船舶，即海商法所稱之船舶，後者指航行於湖川或港灣者而言，不屬於航海範圍，故不適用海商法之規定。

第二、船舶之登記 航海船舶非經登記，領有國籍證書，不得航行（海商法第五條），至應行登記之事項，爲所有權、抵押權、及租賃權之保存、設定、移轉、變更、限制、處分或消滅等事項，若應行登記之事項而不登記，則不得對

抗第三人（參船舶登記法第三條第四條。）至關於內水航行之船舶有帆船與汽船之分，亦均應向主管官署登記。又內水航行，大抵為國內船舶，若外籍船舶而在中國內河行駛者，則係不平等條約為厲之階，我船舶法第三條規定非中國船舶得在中國港灣口岸停泊者，須有左列各款情形之一者始可：

- 一、法律有特別規定者，
- 二、經中國政府許可者，
- 三、為避難者。

第三、航行之安全設備 政府為船舶航行之安全計，設置各種航路標識，如燈塔、燈船、浮樁、標桿及霧號，（參航路標識條例——二三年五月一五日國府公布，同日施行。）關於緝盜護航事項，水路由海軍部海岸巡防隊負責，陸路及其附近海面島嶼，由內政部督飭沿海各省警察機關所轄水陸警察人員負責辦理（參緝盜護航章程）。又為增進航空機及船舶航行中之安全起見，並有航行安全電報規則，以資適用。

第三節 公之通信企業

社會愈進步，則通信企業亦愈發達，惟通信之方法不一，而其主要者則為郵政電信二種，所謂公之通信企業，不外此二者之設備、管理、推進及監督等事項而已。茲先述郵政，次及電信。

第一款 郵政

第一項 郵政沿革

第一、郵政沿革 我國現有之郵政事業，雖仿自歐美，惟通信方法，則發軔甚早，古時即設有行人之官，孔子謂：「德之流行速於置郵而傳命，」當時所謂郵者，即為驛站，以為傳遞信息之樞紐，有陸驛水驛之別，惟其所傳遞者，僅限於公家文書，如朝廷之詔旨，臣工之章奏，文武之照會咨稟，寮采之案件關移等類文書是，至於普通人民之信件，則不得由此轉寄，迨後漸有民信局發生，以營民間通信之事業，國際間尚無通信機關也。至清季始有客郵之設置，以謀外人通信之便利。

清光緒四年新式郵政事業開始試辦，係由海關兼理，稱海關郵政部，經濟即由海關撥助，主其事者，為總稅務司赫德，光緒二十二年，郵政事業乃脫離海關，正式獨立，歸郵傳部主管，但仍受種種牽制，對外既有客郵存在，對內信局亦甚可觀，郵權不能統一，頗為詬病，至民國郵政事業，進展極速，尤以民國七年至民國十五年間為最，局所增加，業務發展，民國十二年（西曆一九二三年）華府會議後，客郵除南滿區外，均經撤銷，而民信局亦迭經取締，已被淘汰，郵權乃歸統一，此可謂為郵務事業之全盛時代，亦為國營獨占時代之始。

郵政為交通事業之一，應集權於中央，專由國家經營，已為各國通例，我郵政法第一條亦明定郵政為國營事業，由交通部掌管之。

第二項 郵件種類

郵政物件之種類，各國雖異其制度，然後大別為左列兩種：

一、通常郵件 此又有封函與明信片之別，至若新聞雜誌及其他物品，經郵政機關之認可，亦得列入通常郵件。

二、小包郵件 此與通常郵件，除封函及明信片外，本無絕對之制限，故以同一郵件或依通常郵件而寄送，或依小包郵件而寄送，一任發信人之自由，不過在郵局方面，則為郵稅之征收額及管理之方法上有所區別而已。

上所述者，乃為抽象之分類，郵政法第二條，則為具體的分類，共分郵件為十類：

第一類 信函類，

第二類 明信片，

第三類 新聞紙，其中又分平常、立券、總包三類，

第四類 書籍、印刷物、貿易契等類，

第五類 警者所用印有點痕或凸出字樣之文件，

第六類 商務傳單，

第七類 貨樣類，

第八類 掛號郵件，

第九類 平快郵件，

第十類 快遞掛號郵件。

又第七條規定無論何人不得以遞送第一類第二類第八類第九類及第一類郵件爲營業，運送機關或運送業者附送與貨物有關之通知，則不在此限耳。此蓋因各國立法例，關於郵政事業之專占，大抵爲一部分專業主義，即書函之傳遞，除因偶然之便利得委託他人傳遞者外，非由政府所設之郵政機關經營之不可。至物品之傳遞，則私人所經營之運送事業，不在禁止之列，惟須適用私法。（參民法債編第十六節運送營業，第十七節承攬運送）國家所經營之郵務事業，則受特別法規之支配，例如郵政法是。

郵政法係國府二十四年七月五日公布，因其中有關之郵政規程尙待制定，故該法尙未明令施行，現在所適用者，乃爲民國十年十月十二日前北京政府公布之郵政條例及清末沿用之郵政章程。

第三項 郵稅

第一目 郵稅之性質

國家既經營郵政事業，則其所需要之經費，不得有所取償，取償之道，即對於利用此郵務機關者所征收之稅金充之，吾人寄遞信件，向郵局所繳納之郵費，即爲郵稅，此種郵稅非貸金可比。因寄遞人與郵局所生之關係，乃非普通私法上所生之關係也。

郵稅之性質，究屬租稅？抑爲規費？德國學者頗有主張其爲租稅者，惟德國郵務法規定郵局對於未完納的郵稅金額，得依國稅征收法辦理，僅在征收方法上與國稅征收適用同一之程序而已，並非確認其爲一種租稅也，各國於預算編制中，雖以郵稅列入於事業收入，而不列入於規費收入，然亦並未明認郵稅即屬於租稅也。須知郵務

由國家經營，其目的純在於一般公眾之利益，而不在財政上之收入，與鹽、煙草等類之專賣事業不同，而認其有租稅之性質，應視為行政規費之一種，因租稅與規費之異點，即租稅之負擔，以公平普及為原則，其收入既重在普遍，故其支出亦在一般人享受其利益，至於規費乃係對於國家或地方團體之勞費的特別報償，固無所謂普及與否也，郵務機關雖係國家因謀公共利益而經營之，然繳納郵稅者，乃因特定人欲利用此種機關而享受傳遞書信之利益者，其無書信之寄遞者，則不繳納此項費用也，故郵稅認為行政規費，較為妥當。

第二目 郵稅稅率之原則

郵費為行政規費之一種，已如前述，此種規費之制定，須有原則以遵循之，而原則不外左列二點：

第一、稅率低廉之原則 因（一）國家經營郵政之目的，在乎謀公共之利益，若稅率高昂，是以漁利為目的，與本旨殊有未合；（二）郵稅乃為行政規費，其繳納也，乃為勞費之報償，若稅率高昂，則有失勞費與報償之均衡意旨矣，欲免除上述二弊端，故郵稅稅率務宜低廉，以足低廉其經費為最高限度。

第二、稅額計算簡單明瞭之原則 因（一）郵件之寄遞以敏捷為貴，而郵務人員所經營處理之郵件甚多，若郵稅額之計算過於複雜，則耗時費事，甚非所宜，而於事業之經營管理上，必生煩難不少；（二）郵務事業原為公共利益所經營，乃欲社會全體均得利用之，若郵稅額之計算繁雜，則智識淺薄者及婦孺輩，均有難於計算之苦，或遭損失，或誤事機，一般公眾，將生種種不便與困難之感矣，為免除上述二弊端起見，故郵稅計算稅額之方法，宜力求簡單明瞭。

第三目 郵稅制定之標準

郵政事業，雖不以營利爲目的，然亦不可不使其收支相抵，因郵稅爲行政規費，亦以勞費與報酬之均衡爲必要，故應就各種郵件比例於勞費之大小，而使寄件人分別負擔，是不得不有制定郵稅之標準，其標準維何，即：

第一、距離差別制 此制度乃以郵件之發送地與到達地距離之遠近，而定郵稅之多寡，或依里數計算，或以地點定價，或因國內國外而異其揆。此制在理論上雖覺公允，然與郵稅簡明及低廉之原則，頗不相合，故現今各國多不採用。

第二、重量差別制 此制度不以距離爲標準，而以郵件之輕重爲標準，詳言之，不問郵送路程之遠近，而適用全國均一之制度，僅依郵件重量之大小，分別郵稅額之多寡。各國現在多採此制，而其重量增加與郵費增加之比較，又有兩種方法：

一、比例法 先以稅額之單位爲標準，若單位每增加若干倍數，稅額亦隨而增加若干倍數，例如每重一兩之郵件，須稅額二分，若郵件增至五兩，其稅額即須增至一角也，此方法合於計算簡明之原則，日本及美、法、西、比等國採之，我國沿用之郵政章程所定，亦係採用重量差別制中之比例法也。

二、遞減法 此又名爲累減法，稅之增加，雖以郵件重量之增加爲前提，惟其所增加之稅額，不與郵件重量之增加成比例，即重量愈增，則稅額遞加之程度較減是也，此方法合於稅額低廉之原則，英、荷、瑞典、瑞西、諾威諸國採用之。

第四目 郵稅之減免

關於郵件之寄遞，雖應繳納郵稅以爲勞費之報價，惟亦有予以減輕或免除者，即：

第一、特種郵件稅額之減低 例如報章、雜誌、書籍、農產物、種苗及商品之樣本等郵件，則適用特別稅額，較通常郵件倍覺低廉，其理由不外乎國家經營郵務事業，不僅在一般通信之便利，而對於國民智識之啓發，實業進步之誘掖，社會文化與經濟之增長，國家亦須在在負其職責焉，各國大抵如此，我國亦然（參郵政章程。）

第二、關於郵務事項郵件之免稅 各國關於郵務事項之往復函件，免繳郵稅，其理由乃因此種函件，既係由郵務機關發送，則納付郵稅與征收郵稅，純爲同一之機關，不必爲此徒勞無益之舉，且適以虛耗郵票之製造費也。又歐洲各國關於官署之文書，亦與郵務事件之郵件同視，概不納付郵費，蓋以支出者國庫，收入者亦爲國庫，不必多此周折，其理論雖屬正當，惟在郵政事業及財政整理並未完善之國家，則免除官署文書之納付郵費，不免弊竇叢生，爲杜防假公濟私及濫發郵件，與確定各官署之預算計，則以官署之郵件，與人民發送之郵件相同，一律依法繳納郵費爲妥，日本如此，我國亦然；惟我國官署文件僅付單掛號費，仍照雙掛號辦法辦理，第以蓋印公文及關防鈐記者爲限，且此種公文，非納單掛號費不可也（參郵政章程。）

第五目 郵稅之征收方法

郵稅之征收方法約分三種，即：

第一、完納稅 當發送郵件之際，即先由發送人將郵稅金額繳足者是，此制對於郵稅之征收及郵件之管理

程序較爲簡單，美國、西班牙絕對採用之，凡發送人未付繳郵稅金額者，郵局卽不爲之遞送。

第二、未納稅 發送郵件人並不繳納郵稅，俟郵件送達後，由受取人完納者是，此制於郵稅征收及郵件管理程序，不免繁重，故萬國郵務聯合會議議定廢止之。

雖然，郵局之設，原爲便於通信，若發信人未完納郵稅，郵局卽不爲之投遞，於社會亦多不便，故未納稅法亦未可絕對排斥，第須有相當之補救方法卽可，此未納稅制之增稅法所由生也，卽：

一、倍征法 例如對於某種郵件，本應征郵稅五分，若未完納，則加征一倍，則爲一角是也，日、法、英、比、葡、羅馬尼亞諸國採之，我郵政章程亦然。

二、罰金法 凡郵件未納郵稅者，則課以一定之罰金，採此法者，爲德、荷、瑞典、挪威等國。

第三、未足稅 先由發送人納付郵稅額之一部分，其餘部分之稅額，則由受取人繳納者是，此於郵稅征收程序之繁複，亦與未納稅同。

現在各國郵政法上對於未納足郵稅之件，尙未有禁止其郵遞者，且當發送郵件之際，究應繳納若干郵稅，例如應貼用價值若干之郵票，一般人民未必均能瞭然，故不足稅之發生，事實上亦所難免，惟亦須有相當之補救方法，此不足稅制之增稅法所由生也，卽：

一、不足稅倍征法 對於郵件不足之稅額加一倍征收郵稅，例如郵稅定額爲五分，發送人僅貼二分，其不足稅爲三分，乃加征三分之一倍，卽爲六分是也，英、法、比、葡、日均採此制，我郵政章程亦然。

二、全額倍征法 對於不足稅之郵件，與毫未納稅之郵件，視同一律，應征郵稅定額之二倍，惟須從中扣除已經繳納之郵稅，例如郵稅定額為五分，發送人僅貼郵票二分，此時則按應納郵稅五分之二倍計算，是為一角，即係應征一角之不足稅，惟須於其中減去已貼之二分，故實際上增征之郵稅僅為八分耳。德、意、荷等國採用此法，第此方法對於受取郵件人之經濟負擔，不無增重之感，且不免啓惡意發信人之狡詐也。

上述郵稅之征收方法，共為三種，有一併採用，任發信人自由適用何種，且於稅額亦無差別者，如塞爾維亞是；至於多數國家對於未納稅，未足稅，則須征收較高之稅額，已如前所述矣。

第六目 郵稅完納之方法

所謂郵稅之完納方法，乃就發送人之方面而言，與郵稅之征收方法，係就郵務機關方面而言者有別。完納郵稅之方法有二，一為直接繳納貨幣，惟手續較繁，計算不便；一為郵票、郵片、封套及封緘紙等類之購用，以代替貨幣之臨時給付，程序簡便，各國多採用之（參郵政法第八條。）

第一、郵票(Postage Stamp) 郵票乃政府發行之有價證券，發送人購以貼用於發送之郵件，以表明其業已完納郵稅，此在郵務機關可以免除就各種郵件一一收納貨幣之繁瑣程序，而公眾亦僅須購買郵票，隨時貼用，即可達到郵件傳遞之目的，故便宜殊甚。

各國關於郵票之製造發行權，均操之於政府，絕對禁止民間之私製，而對於郵票紙質之精良，花紋之細巧，以及意匠之構造，極其精緻者，乃使人民難於做造，縱有做造亦易辨認，人民如偽造變造郵票，各國刑法多有處罰之

明文以資制裁，我刑法亦然（參郵政法第三十九條第四十條，刑法第二〇二、二〇四、二〇五各條。）

郵票貼用於信件上，既經蓋郵戳送達後，則對於原郵票即不能再度使用，蓋此種郵票，既經消印，其效力即已喪失，惟郵票失效之原因不一，例如：（一）污染，（二）破損，（三）稅額字樣不明等是（參郵政法第九條）基於此種原因致失其效用者，政府大抵採用減價收買之方法以收買之，以免現在持有之損失，至於以此等郵票及曾經消印之郵票再貼用於郵件，無論其故意或過失，則概視為未納稅之郵件，增征郵稅，以免發送人之取巧牟利，此種增征額實含有行政罰之性質。

第二、郵片 (Post Card) 此又曰明信片，信件內容若無祕密之必要，而以封口書緘行之，於時間與經濟，均屬徒勞無補，且轉失敏捷之作用，故不如以郵片通信之簡易便利也，一八六九年，奧國初創此制，厥後各國，均相倣效。郵片可分為通常郵片、往復郵片、封緘郵片三種，惟封緘郵片與封函無何區別，似乏特殊之效用，然在旅途舟車之中，有需通信而其內容須祕密者，則此封緘郵件，亦實足應其需要也。

第三、封套及封緘紙 以一定之郵稅額，印於信封上或紙片上，由郵務機關製造發行，以備發送人爲封寄報紙等類之用者，即爲封套及封緘紙，惟（一）其製造費每多於郵票，若征收製造費，則於發送人之負擔增加，否則，國庫不無相當損失；（二）封套紙限於一定之格式，適用時每感不便；（三）書寫若有錯誤，或偶致污損，則封套及封套紙之價值喪失，因此現德、英、法、日諸國雖已採用，然尙難暢行也。

第四、貨幣完納法 發送人於發送郵件時，直接以貨幣完納郵稅者，乃不多見，至於發送人臨時支付貨幣，購

買郵票貼用，則已非貨幣之完納矣。

第四項 郵政機關之權利義務

第一、郵政機關所享有之權利 得分爲左列各點：

一、免納稅捐之權利 國營事業所需之物不應課稅，例如國家銀行、國有鐵路、國有電信及各種國營製造廠所需之土地、建築物、材料、器具或業務上之收入，對於國家稅或地方稅多在免除之列，郵政亦爲國營事業之一，取費宜求輕微，設局遍於僻壤，非以富國，乃圖便民，故免納一切稅捐，郵政法第十八條亦規定郵政公用物及郵政機關之業務單據，除稅法另有規定外，免納中央及地方一切稅捐，但非關於郵政專用之產業，不得免稅。

二、免費運送之權利 交通事業貴乎迅速，費用尤宜低廉，故各國對於國有鐵路，均規定免費運送郵件，對於民有鐵路長途汽車及以運送爲業之船舶，則分別情形辦理，仍以免費爲原則，酌給津貼爲例外，依郵政法第十五條之規定，凡以運送爲業之鐵路、長途汽車、船舶、航空機，均負載運郵件及其處理人員之責，此項載運，除航空機外，均爲無償，但得給付津貼；對於民營運送業津貼之給付，並得採會商辦法，蓋以我國航空事業，方在萌芽時代，故未便免費運送也。

三、優先通行權 執行業務中之郵政人員，及所遞送之郵件與郵政公用物，經過道路橋梁關津等交通綫路，有優先通行權，並免納通行稅捐，遇有城垣地方，當城門已閉時，得隨時請求開放（郵政法第十九條）。

四、設置專用器具之權 郵政機關得於道路、宅地、商場、工廠、官署、學校、公私團體及其他公眾出入處所，設置收受郵件專用器具，並收取郵件，但除道路外，須得其管理人之同意（郵政法第二十條。）

第二、郵政機關所負之義務 亦得分爲數點：

一、遞送郵件之義務 遞送郵件，乃爲郵政機關根本上之職責，故除禁寄物品外，非依法律不得拒絕郵件之接受及遞送，且應按其表面所書收件人之地址投遞之，無法投遞時，應退還寄件人，無法投遞或無法退還之郵件，應由郵政機關公告之，經過相當時期，無人領取時，始得處分之，違者並應處罰（郵政法第十一、十二、四五各條。）

二、保守祕密之義務 郵務人員因職務知悉他人情形，均應嚴守祕密，且除依法令得拆驗者外，不得開拆他人之郵件，違者並應依刑法處罰（前揭第二三、第二四、第四一各條。）

三、損害賠償之義務 郵件在寄遞中發生遺失、被竊、或毀損時，郵政機關對於受損害人應負損失賠償責任，但郵政事業關係國際交通，取費低廉，收寄繁雜，爲維持事業及通信便利計，每多減輕責任，故郵政法第二十五條規定（一）各類掛號郵件及快遞掛號郵件遺失或被竊時，（二）保價郵件或包裹全部或一部遺失被竊，或被毀損時，寄件人始得向郵政機關請求補償，且如有左列情形之一者，不得請求補償（前揭第二十八條。）

（一）因寄件之性質或瑕疵致損失者，

（二）因天災事變或其他不可抗力致損失者，

（三）在外國境內損失，依該國之法令不負補償責任者，

(四) 寄件係違禁物或違反郵政規程致損失者。

第五項 郵局附隨經營之事業

郵局之主要業務，固在於遞送郵件，惟亦有附帶經營之事業，舉其重要者如左：(郵政法第五條)

第一、郵局匯兌(Postal money orders) 郵局匯兌者，即利用郵局為匯兌金錢之樞紐也，各國皆然，我國因郵局之普設，郵局兼辦匯兌，故亦稱便利，惟近年來銀行設立漸多，通商大埠設有分行，漸及於僻遠城市，肆力招攬，甚至免費平匯，手續簡單，因之公衆匯款，多向銀行交匯，郵局匯業，遂生影響，挽救之法，惟須將匯費核減，手續簡便，始可吸收多量之匯款。

第二、郵局貯金(Postal Savings) 一九一〇年美國採行郵局貯金制度，各國相繼倣效，我國自民國八年，亦創辦郵政儲金，蓋國家創辦儲蓄之目的，乃在鼓勵人民儲蓄，積聚遊動之資金，以供公共事業之建設。英日等國之郵政儲金數額，均超出普通儲蓄銀行，為儲蓄之總樞紐，投資方面在俄則運用於五年計劃，在意則投資於統制經濟下之建設事業，日本則運用於國債地方債勸業債券等方面，其有助於公共事業之興辦及國家之建設者甚巨，我國現在如何使儲金之吸收增多，以及如何運用資金以裨益建設，乃為司郵政儲金事業者之急務。

第三、簡易人壽保險(Simple life insurance) 保險業不得兼營其他事業，經營保險者以股份有限公司與相互保險社為限，本為保險法所明定，我郵政法規定郵政機關得經營簡易人壽保險者，係採用日本制度，因其保險金額甚少，保險費可以多次分繳，且不採取身體檢查之方法，於人民頗稱便利也。(參簡易人壽保險法——

二四年五月十日公布，同年十二月一日施行。

第四、兼營旅客運送 旅客運送，本為私人得以經營之事業，故我郵政法僅規定在交通不便之地方為遞送郵件而兼營旅客運送，蓋採美、德、瑞、奧諸國制度為圖便人民也。

現在各國郵政機關，除簡易人壽保險及旅客運送尚少實行外，至於兼營匯兌及儲金，幾為普遍之現象，其理由約為：（一）撙節經營，因匯兌及儲蓄之手續多與遞送郵件之手續相同，以郵務員兼辦儲匯事業，有舉重若輕之便，辦事經費即可節省；（二）統一事權，因儲匯事業既附屬於郵局，經理人員亦由郵務員兼充，而郵政儲金匯業局復直隸於郵政總局，以調度監督，事權劃一，於進行上自多便利；（三）鞏固擔保，即以國家之資金以供人民儲匯之擔保，自不致發生意外之損失；（四）增加國庫收入，即匯費及儲金所得之收入，為國庫所有，於財政自有相當裨益；（五）調劑國民經濟，若儲匯事業專由銀行及私設儲蓄機關經營，則不免把持操縱，甚或紊亂金融，以郵政機關兼營之，則可免此種弊端。

郵政儲匯便利穩固，惟我國關於儲匯事業尚未充分發達者，其原因約如下述：（一）幣制未定，因我國幣制向未統一，各地復濫發紙幣，影響匯費價率；（二）匪患未靖，因郵件票款及儲金常有被匪劫失情事，致人民裹足不前；（三）無大規模之經濟建設，足以發展國內工商業及改良金融之不景氣；（四）交通梗塞，使匯儲事業受其障礙；（五）民智未啓，對於郵政之匯儲事業，不生信仰之心；（六）銀行業之競爭，致郵政匯儲受其影響。

至於我國現在所適用之儲匯法規，則有郵政儲金法、郵政國內匯兌法、郵政儲金匯業局組織法、郵政之儲金

匯業局，則受郵政總局之指揮監督，而郵政總局則直隸於交通部。

第二款 電信

第一項 電信之意義及種類

第一、電信之意義 凡電報電話不論有線無線及其他任何電氣通信，統稱為電信，此於電信條例（一八年八月五日國府公布，同日施行）第一條有明文規定，電信事業由交通部管理經營之。

第二、電信之種類 依上述意義，得分電信為左列各種，即：

一、電報 凡用電氣由金屬導線傳遞之符號、字母、文字、形象及數字者，謂之電報（電信條例第一條）電報之作用，乃在適宜於遠距離之通信，與郵政通信之遲緩者不同，故有緊急事故發生，欲其瞬息萬里，兩地得通消息，如響斯應，舉凡軍國大事各種計劃，而須迅赴事機者，則非電報不為功，郵政莫能比也。惟郵政適於長文之通信，且得以原函遞送，其費用亦較少。電報則無此效能也。

二、電話 凡用電氣由金屬導線傳遞之語言聲音，謂之電話（前揭第一條）電話亦為一種重要通信機關，至遠距離之電話，其效用有時在電報之上。不特此也，目不識丁之人，或足不出戶者，得與距離遠處之親朋故舊，或其他有關係之人，而能親聞談吐，暢所欲言，不啻晤對一堂者，斯又電話之能事，而非電報及郵政所能及也。且其費用亦較電報為省。

三、無線電報及無線電話 凡用電波於空間傳遞之符號、字母、文字、形象及數目字者，名曰無線電報，其傳遞

之語言聲音，名曰無線電話（前揭第一條第二項。）自無線發明以後，似與有線電成對峙之勢，實則兩者各有所長，例如有線電在重山峻嶺或人煙稀少之處，每易發生阻礙。即裝設亦爲時頗久，需費浩繁，不如無線電收發機之易裝設，僅有氣候之關係，而無地理之隔阻也。惟無線電既易於裝設，亦易滋流弊，如租界內多有私設無線電臺者，以爲刺探國家祕密之利器，而尤足紊亂電政事業之制度，總之，二者宜相互爲用，加以整飭，使成爲有系統之發展方可。

第二項 電信事業之制限

第一、建設電信之制限 電信事業，以國家經營爲原則，除海陸軍及航空機關爲軍用起見自行設置者外，凡國家經營之電信，均由交通部管理之（電信條例第二條。）至於地方政府公私團體，或個人設置電信，須經交通部或其委託機關之核准始可，且以左列電信爲限（前揭第三條）

- 一、供鐵路鑛山或其他特別營業之專用者。
- 二、供船舶及航空機航行時通信之用者。
- 三、因圖收發之便利，其當地之電信機關接線通電者。
- 四、專供在一宅地範圍內通信之用者。
- 五、專供廣播有益於公衆之新聞、講演、氣象、音樂歌曲之用者，惟未向交通部或其委託機關登記領照者，則不得裝用無線電收音機，接收此項之廣播無線電信（前揭第四條。）

六、供學術試驗上之用者。

七、在未有電話聯絡之一定區域內設置電話者。

凡公私團體或個人經營上述各項私設電信事業者，交通部對之有徵收照費並劃定取締規則之權（前揭第五條，）又交通部於必要時，得派員在私設電信機關檢查電信，或依法令之規定，得將私設電信供公眾或軍事通信之用，並得派員管理或出價收買之（前揭第六條，）

第二、電信利用時之制限 國營電信機關既係經營電信事業，則對於電信之傳遞，應以無制限為原則，至於地方政府公私團體或個人既經依法設置電信者，亦自應以電信傳遞自由為原則，惟有左之例外，即：

一、政府因維持公安認為必要時，得指定區域停止或制限電信之傳遞（前揭第十三條，）此無論國營或私設電信，均須受其制限。

二、國營電信機關對於電信之內容，認為妨害公安時，拒絕或停止其傳遞（前揭第十四條，）此指國營電信機關對於電信之利用者所加之制限。

三、電信機關收受或投送密碼或隱語電信，在軍事期間認為有檢查之必要時，得使發信人說明意義，或向發信人或收信人取閱密本，如有拒絕說明或證明不真確，或不交閱密本者，得停止其傳達或投遞（前揭第十七條，）此亦係對於電信利用者所予之制限也。

第三項 電信秘密及責任問題

電信既爲傳遞信息之利器，而一般利用電信者，每欲確保其信息內容之祕密，及欲使其迅速達到，故電信祕密及責任問題，亦有說明之必要。

第一、電信祕密 國營電信機關及其職員工役對於往來電信之有無及其內容，應嚴守祕密，職員工役退職後亦同（前揭第十一條），惟國營電信機關對於法庭或維持公安之機關，爲偵查犯罪之證據，認爲有查閱電信之必要時，經正式公文之請求者，不受上述之限制（前揭第十二條）。

第二、責任問題 此又可分爲二點述之：

一、責任能力 電信機關不過爲傳遞信息之樞紐而已，故電信內之事故應由通信人負其責任（前揭第九條），因之關於電信之傳遞，無能力者之行爲，國營電信機關視爲有能力者（前揭第十條）。

二、損害賠償 此即電信機關在某種情形之下，應否負損害賠償之責是也。

1. 不負賠償責任 電信因特別事故及不可抵抗之障害，致遲滯或不能傳達時，通信者不得要求損害賠償（前揭第十五條）。惟自反而言，則電信遲滯或不能傳遞，並非因特別事故及不可抵抗之障害者，自得要求賠償損害。

2. 得負賠償責任 國營電信機關之線路，經過地點妨害私人之權利時，或「其職員工役於執行職務，而通行宅地田地致損害建築物或種植物時」，經被損害者之請求，由交通部或其委託機關查明確實後，得給以相當之賠償（前揭第十八條第二十條），惟法文僅規定曰「得給以相當之賠償」，則賠償與否，仍屬於該機關之自

由，殊非保障人民權利之道。

第三款 國營郵政電信之理由

郵政電信事業，各國均由國家經營之，其理由大抵如左：

第一、行政上之理由 國家推行政務，貴於迅速安全，而關於外交軍事等要政，尤有秘密及迅赴事機之必要，若郵政電信由私人經營，則惟利是圖，而不以國家利益為依歸，貽誤國事，自非淺鮮，國營郵政電信，則可祛除此弊。

第二、經濟及財政上之理由 郵政電信若許私人經營，則不免以一種事業而為重複之設備，且徒耗資本，有礙國家及國民經濟，若由國營，則於設備可以統籌兼顧，於經濟自可節省。又國營郵電，雖以公益為目的，不專恃此種收入以裕國庫，惟因獨營之結果，如有贏餘，以充國家之所需，於財政上不無裨益。

第三、文化上之理由 通信機關若由私人經營，或則偏重於私益，或着重於特殊地點，於文化之裨益甚少，若由國營，則注意點普及全國，而於傳遞音息，溝通智識，在在以公共利益為前提，於文化推進上自有極大之助力；又如關於新聞報章著作物種苗樣本等物之減費郵寄，皆為啓發國民智識及獎勵工商進步之最顯著者也。

第四、事業本身之理由 此又可分為兩點述之：

一、事業設備上之理由 關於郵電事業之設置推進改良等事項，大抵需費甚巨，例如添設關於斯業之必要器具及養成此種專門人材，均非私人之財力所能勝任，若以國家力量以經營之，自可收輕而易舉之效。

二、事業利用關係之理由 以國家經營郵電事業，則可利用其他各種事業，以為郵電事業之助力，例如國營

電信機關之線路，不論經過何地，得擇便建設，又其職員工役於執行職務時，經過道路關津，無論何人不得阻止其通行（參電信條例第十八條第十九條）至於郵務機關之員役，因執行職務所有郵件包裹及郵政公用物，經過道路橋梁關津及其他交通線上有優先通行權（參郵政法第十九條）。

第五、國際通信關係之理由 社會愈進步，則國際之交接事項愈繁，通信關係亦愈見重要，各國通信機關亦遂有互相聯絡之必要，溯自一八七四年英、法、德諸邦締結郵務一般同盟條約以來，一八七八年各國代表會於巴黎議定萬國郵務同盟條約（*Union postes universelle*），各文明國多已加盟，一八八五年、一八八九年迭開會議，對此條約有所修正，一九〇六年又於羅馬厘訂，一九一九年於西班牙京城開列國會議，議定國際郵政公約，國際郵政互換包裹協約、國際保險信函及箱匣協約、國際郵政代收款項協約、國際郵政匯兌協約。此等協約於一九二一年起施行，我國於是年（即民國十年十月）亦批准加入焉，是不啻合同盟各國為一大郵務區域，以謀郵務辦法之統一也，通信事業既為國際間所重視，若非由國家經營，自不能勝任愉快。

第四款 郵政電信結合經營之便益

郵政電報電話，應以國家經營之為宜，已如前述，且此三種事業如互相結合，尤能顯其便益，析述之：

第一、屬於經濟方面者 以電報電話併合經營，則建築物及其他需用品可以節約，例如（一）得以同一電線同時供電報電話之用，（二）得於同一之電柱，同時架設電報電話之兩線。

第二、屬於事務管理方面者 合併經營郵務電報電話三種事業，於事務之管理上便宜殊多，例如（一）執

務人員可以兼顧，(二)管理易於周全。

第三、屬於利用者之便益 卽此三種事業如合併經營，則利用此三種設備之一般公衆，於時間經濟，有時當感覺便利是也。

第四章 農業行政

我國以農立國，農民佔全國人口百分之八十以上，國家之治亂，又胥以歲收之豐歉以爲斷，故農業實爲我國家之基礎，民族之命脈，而重視農業，自古已然，現在我國之農村經濟已瀕破產，因之社會秩序泯滅不堪，國家生機不絕如縷，故如何提倡農業生產，復興農村經濟，以裕國利民，皆屬於農業行政之要務。

農業行政，可分爲兩大部分以說明之，卽：（一）土地行政，（二）關於農業上一般之行政事務，析述於後：

第一節 土地行政

第一款 土地概念

第一、土地之意義 何謂土地，有廣義狹義之分，自狹義言之，僅指地球上之陸地，自廣義言之，則無論水陸及天然富源均包括在內，亞非馬沙爾（Alfred Marshall）所謂水陸光熱空氣之物質與力量爲土地者，卽此意也。我土地法所稱土地，亦指水陸及天然富源而言，係從廣義解釋，所謂天然富源者，如太陽空氣之類，均在其內，蓋土地若與太陽及空氣脫離，則爲無用之土地，若土地而不包括天然富源，則爲不完全之土地矣，故從廣義以解釋土地之意義，較爲妥當。

第二土地與農業之關係 土地、資本、勞力三者為生產之要素，而農業實為社會的主要生產，無土地則資本與勞力無所附麗，即無生產之可能，所謂皮之不存，毛將焉傅，故土地與農業，實有密切之不可分性。

土地與農業有不可分離之關係者，乃因土地之本質含有三種能力：（一）積載力，即能供給人類以地位或空間以經營農業，（二）生產力，使人類能藉此以利用自然勢力，如太陽光、風力、水力等類以生產植物，（三）培養力，蓋植物成分必需之諸原素，雖從空氣及水中吸收，而發育滋長，則恆仰賴於土壤中礦物質之元素也。

第三、土地本質上之缺點 土地雖有上述三種能力及有存在之永久性，然其面積數量，則為天然所限，非人力可以增減，因之人口增加，而耕地遂不敷農民之分配，需要與供給失其平衡，而糾紛以起，此其缺點一；又土地之生產力，亦有限制，不能與投於土地之勞力資本比例增加，即土地之收穫達到一定程度之後，縱增加較多之勞費，其收穫不能依比例率增加，反為遞減，而受報酬遞減法（Law of Diminishing Returns）之支配，以致農產物騰貴，地租日益高昂，不能僅以農業以維持多數人民之生計，此其缺點二。

第二款 土地制度

土地制度乃因土地觀念之變易而轉移，而土地觀念則隨社會經濟狀況以變遷，在人類原始狀態之漁獵時代，智識簡單，土曠人稀，本無土地之需要感覺，公同享受其自然界之賦與，而無畛域疆界之分，迨至游牧時代，逐水草而居，漸覺土地之需要，至形成為公有公用之狀態，至於個人土地所有權之成立，乃為由游牧時代進而為農業時代以後之事，故土地制度乃由公有制而變為私有制，此後是否由私有制復變為公有制，則視世界潮流及國家

所行之主義上政策以爲斷。茲將土地國有及私有之理由略述於後：

第一、主張土地國有之理由：

一、能增加財政上之收入 國家如能享有土地所有權，則每年能將多量之確定收入，財政上當較裕如，因之人民之負擔亦可減輕。

二、能使土地之需要與供給平衡 國家享有多量之土地，則可以調劑土地之需要與供給得其平衡，而免國內少數大地主之壟斷。不特此也，若土地私有制存在，則土地因投機家壟斷，地價必致漲高，地價既漲，地租亦必增加，勢必促成農民貧富階級之懸殊，而農民之痛苦亦必加甚。

三、於公益甚有裨益 土地若爲私人所有，則國家舉辦公共事業時，徵收土地，則其程序迂緩，其所費亦巨，若土地爲國有，則於興辦公共事業時，既無擾民之煩，復不必動支國庫，以補償地價，其於公益裨助實多。

第二、主張土地私有之理由：

一、能使土地之管理完善 土地若爲國有，則國家不論運用何種方法，要不能使廣漠之土地以管理完善而無弊。反之，若私人管理其所有之土地，則能顧慮周到，措置適宜，勞費既少，收效亦多。

二、能增加人民對於土地之利用 土地若不能私有，則人民對於土地所得行使其權利之狀態，最高限度亦僅能使用收益而已，而無處分之權能，其欲利用土地，以爲經濟上種種活動，勢必不能盡如人意。

又人民如不能取得土地所有權，則對於土地之設施改良，亦必多所輕忽，收益上勢必減少，而難達到地盡其

利之旨。

依上所述，主張土地國有或私有，雖各有其理由，惟吾人以爲社會上某種制度之能否存在，必以社會上之境爲依歸。從歷史上考察，土地私有制本由公有制逐漸蛻化而來，乃爲社會進化中之一過程，及歷史發展中之一產物，而決非永久之制度，若社會上之環境變遷，則此種土地私有制，亦必逐漸失其存在之根據，而趨於消滅也。加以從倫理上方面觀察之，土地原爲自然界之產物，不應由私人擁爲己有；從社會方面觀察之，現在私有土地制之流弊，已不可勝言，故私有土地之改革，乃爲近世紀一般學者及政治家所亟待解決之重大問題。

各國學者關於解決土地問題之學說約可分爲三派：

第一、地租課稅主義派 此派雖承認土地私有制之非，然不主張根本推翻此制，而主張因土地所有而生之「不勞而獲」之地租，不應歸私人所有，須以租稅或其他方法收歸公有，因如此，則其結果即與廢止土地私有制相等，此派得名爲地租課稅主義的土地制度改良派，如英國穆勒（G. S. Mill）及美國亨利佐治（Henry George）等學者是。

第二、農業社會主義派 此派主張廢止土地私有制，收土地歸國家其他之公共團體所有，私人祇有土地之使用權，至於土地以外之資本私有制，則主張仍舊維持，換言之僅於生產手段之中，主張廢止土地私有制，而承領土地以外之資本私有制度，得謂爲農業社會主義的土地制度改革派，如華勒斯（Alfred Russel Wallace）即此派之代表也。

第三社會主義派 此派認現在私經濟的生產方法，爲根本錯誤，而主張廢止一切私有生產制，其主張土地私有制之廢止，不過是主張一般私有制之第一步或一部，此派得謂爲社會主義的土地制度改革派，如馬克斯（K. Marx）等是。

以上所述，乃爲關於解決土地問題之各派學說，至各國所實行之土地政策則因各國所行之主義及社會經濟狀況而定，例如蘇俄則實行土地國有制度，英國則行借地農制度，即擁有雄資者向地主領租土地，利用農業勞工，而爲大規模之經營，法國則行小農經營制度，將土地之私有權，分散於多數之農民，德國則行內地拓殖及剝定自耕農制度，即設立拓殖企業公司，辦理剝立新墾殖地，並維持及擴大原有之小農地，至於波蘭、羅馬尼亞、捷克斯拉夫等國則行限田制度焉。

我國現以三民主義爲立國之最高原則，其中民生主義，則以平均地權與節制資本爲其內容。節制資本乃一面節制私人資本，一面發展國家資本，其詳非本編所應研討。所謂以平均地權解決土地問題者，乃使地盡其利，並使人民有平均享受使用土地之權利，而現行之土地法所依據之原則，爲（一）征收土地稅以地值爲根據，（二）土地稅率採漸進辦法，（三）對於不勞而獲的土地增益行累進稅，（四）對於土地改良物之稅從輕，（五）政府得收用私有土地，（六）政府機關及地方公有之土地，不以營利爲目的者，經政府許可後得免繳地稅，（七）以增加地稅或估高地值方法，促進土地之改良，（八）土地掌管機關之規定，（九）土地權移轉須經政府許可是也（參土地法及土地法施行法）。概括言之，依土地法之規定，乃不採取絕對之私有制度，亦非採絕對之公有

制度，一方雖認土地爲私有，允許人民依法取得所有權；一方則規定以國家之力量採干涉政策，以使土地爲最經濟之使用，及保護使用者之地位，並使土地漸爲耕者所有，以期達到耕者有其田之目的，以貫徹解決民生問題之主旨。（參照一九年六月三十日公布之土地法，二四年四月四日公布之土地法施行法——均於二五年三月一日施行，及二五年二月二二日公布施行之各省市地政施行程序大綱。）

第二節 關於農業一般之行政事項

第一款 農村救濟

第一、農村衰落之原因 我國目前農村經濟之衰落，達於極點，其原因甚爲複雜，最要者厥爲左列各端：

一、基於天然原因者 例如水災、旱災、風災、及蟲災等是。

二、基於人爲原因者 例如（一）貪官污吏之剝削，（二）苛捐雜稅之征收，（三）兵匪之騷擾，（四）土劣之欺凌勒詐，（五）耕地不足，（六）利率過高，（七）交通不便，農產成分配不均之現象，（八）農民智識淺薄，以致農業生產技術落後，而副業亦無增加，且缺乏組織力，以從事農事上運輸、生產、信用借貸等合作組織及其他之改革，（九）產業先進國資本勢力之壓迫，及近年來經濟巨潮之影響。

第二、救活農村之方法 挽救農村之方法，爲（一）注重水利，培植森林及注意災荒之預防，（二）減輕農

民之稅捐，（三）嚴禁貪污之剝削，（四）訓練農民智識，提倡農村自治及合作事業，（五）解決土地問題，（六）

嚴禁高利貸借，（七）流通都市過剩之資金，返入農村，（八）獎勵並扶植農業，（九）佃農制度之改善，（十）農產物運輸事項之改進，（十一）征收外國糧食進口稅等是。（按中山先生謂增加農業生產之方法，約有七種，即機器、肥料、換種、除害、製造、運送、防災等七問題——見民生主義第三講。）

第二款 倉庫儲蓄

積穀辦法，由來已久，漢有貯糶之便，隋有義倉之別，唐有社倉之設，宋有和糶之法，名雖不同，而備荒之意則一。蓋歲有豐歉，若於有餘之時，而不從事儲蓄，則一遇荒年，饑饉立見，近年講求民食問題者，以為救濟民食，不在乎糧食產量之增加，而在國家整個政策之運用，或以為宜採用日本之糧食政策，平衡米價，維護農民者，惟此要不如積穀制度之良法美意，蓋產量雖增，而忽於儲蓄，亦不足以應荒年之需要，若無儲蓄，則奸商操縱糧食，亦難平衡價格也。故倉庫儲蓄實為救濟民食之要政，內政部曾於十九年一月十五日頒行各地方倉儲管理規則，凡各地方為備荒卹貧設立之積穀倉，分為縣倉、市倉、區倉、鄉倉、鎮倉、義倉六種，依該規則管理之。

抑救濟民食，不僅在於倉庫儲蓄，尤貴能調劑民食，吾國向為產米之邦，若能統籌全國，有無相通，裒多益寡，儘能自給，乃邇來各省為政，此界彼疆，限制極嚴，以致缺米之區，則購食外米，成為極大漏卮，而剩餘之省，則任令朽窳，無法周轉，既不能以有餘補不足，復患寡又患不均，農村破產，民不聊生，故如何流通國內米麥，調劑民食，亦為農業之要務。而調劑之法，不外便利交通，禁止禁運，各地設置糧食集匯之倉庫，以為調劑之總樞紐等方法而已。

第三款 農業機關

第一、農業行政主管機關 我國關於農業之行政，以實業部為全國主管機關，該部設置農業司，掌理關於農業之改良、保護、除害、獎勵、監督、調查及農村經濟與合作等事項。

所應注意者：關於計劃復興農村方法，籌集及支配復興款項，並輔助復興事業之進行，則屬於全國經濟委員會之職掌；關於籌劃全國麥稻之改進事宜，則由稻麥改進所司其專責焉。

第二、農業推廣機關 依照農業推廣規程第二條之規定，各省應酌量該省情形，採用左列三種組織之一，於必要時，得由實業部會同教育部內政部指定之：

一、國立或省立專科以上農業學校與省農政主管機關，會同有關係之機關團體，組織一農業推廣委員會，管理關於該省內農業推廣事務。

二、國立或省立專科以上農業學校內設一農業推廣處，管理該省內之農業推廣事務，為扶助其進行，並得設農業推廣顧問委員會。

三、省農政主管機關內設一農業推廣處，或推廣委員會，管理該省內之農業推廣事務。

第三、農民機關 此指屬於農民方面之有關農業之機關而言，例如：

一、農會 農會以發展農民經濟，增進農民智識，改善農民生活而圖農業之發達為宗旨，農會得設置農業試驗場、農產陳列所及農具陳列所，並辦理農業及農民之調查統計（參照農會法）。

二、農村合作社 各地農民得組織左列各種合作社（參照農村合作社暫行規程）。

屬之；

(一) 信用合作 凡放款於社員，以供生產及他種正當事業之用，並辦理儲金業務者屬之；

(二) 供給合作 凡以物品供給社員職業上之需用，或購買物品，加工製造或不加工製造，以供給社員者

(三) 生產合作 凡種植飼養或加工製造社員所有之農產品者屬之；

(四) 運銷合作 凡運銷社員之農產品者屬之；

(五) 利用合作 凡製備職業上所需設備，使社員共同使用者屬之；

(六) 儲藏合作 凡收受社員之生產物辦理保管者屬之；

(七) 保險合作 凡對於生命、負傷、牲畜、水災、火災、風災、雹害、病蟲害等為保險之行爲者屬之；

(八) 消費合作 凡供給農家日用必需品者屬之；

(九) 其他合作 凡不屬於上列之各種合作，如建築合作，改良品種合作等屬之。

至於合作社至少須有社員九人以上，方得設立，又合作社之責任，分爲無限責任、有限責任、保證責任三種，合作社得任擇一種設立之。

第五章 公水行政

水爲人類生活上之必需品，而尤爲農業生產之要素，他如交通運輸等事業，亦重賴於水，惟水之性質流動而就下，一處之水量增減，動輒影響他處之水量，故不能與關於固體物之權利同視，且因其具有流動性，其破壞力亦較強，於此而防禦之，又須爲必要之設備，此關於水之權利，所以不能悉依普通之私法上原則以爲規定。

關於水之權利，有依私法而支配者，（參民法第七七五條至第七八五條）有依公法而支配者，故水有私水與公水之區別。公水云者，乃有公物性質之水，直接供公衆目的之用者也。

公水又可細分爲公有公水與私有公水之兩種，公有公水乃屬於國家或地方自治團體之所有，直接供公用之水之謂；私有公水，則水之所有權雖屬私人，然因其直接供公衆目的之用，故其權利遂不得受公法上之特別制限。至何種之水應作爲公水，以受公法之支配，此則屬於各國之立法問題，雖無一定之標準，然不外供灌溉通航及公衆飲用等公共用途者之水，謂爲公水。

所謂公水行政，不外關於水利事業之經營，而水利事業包括治河、開港、灌溉、防潦、墾殖、航運、水電各種問題，我國以農立國，水利行政，關係民生至切，歷代對於水政，亦尙重視，舜命禹作司空，以平水土，足見對於水政，已設有專官，秦漢置都水，晉魏設都水使者，嗣後均代有專司，如司水大夫、河道總督等名稱是，民國成立後，北政府亦設有全

國水利局以總其成，爾後水利不修，在旱省則時見攘奪水流，而地利依然未闢，在潦區則每以鄰區爲壑，利一隅而害全局，水利機關雖屬林立，惟不相統屬，各自爲政，流弊滋多，國府有鑒於此，因於二三年七月十四日頒行統水利行政及事業辦法綱要及統水利行政事業進行辦法，以全國經濟委員會爲全國水利總機關，各部會有關水利事項之職掌，統歸該會辦理，因之曾屬於內政部之水利調查測繪及水災防禦事項，屬於實業部之農田水利事項，屬於交通部之航路疏濬事項，以及各水利委員會、河務局等水利機關，均移歸該會管理，以便統籌改進，而一事權。

抑水利行政，經緯萬端，於統一水利機關確立水政系統外，尤須積極的進行水利建設，例如（一）劃分全國水利區域，就各河流之天然界限，劃區設計，以爲水利行政之基準；（二）整理各種河治計畫，以規定施工程序；（三）主辦各重要河道之地形水文測量，以爲政治計劃之張本；（四）設置全國水文測量站及雨量站，爲興辦水利之基本資料，他如開闢溝渠，以利灌溉；排洩蓄積，以利墾殖；建築堰壩，以制水力，而發水電，均爲水利事業切要之圖。又我國現在尙無水利法之頒布，因之各級政府處理水利事宜，及私人興辦水利事業，尙乏詳細之法規，可資依據。

第六章 林墾行政

林墾行政，包括林業與墾務二者而言，析述之：

第一、林業行政 森林與人類有極要之關係，非僅人類之居室，器具，柴薪大抵取材於森林，且有防止水災旱災之功能，有澄清空氣之作用，裨益衛生，增加景致，尤其近世飛機戰爭，如有森林掩護，能減少轟炸之能力，是森林對於國防，亦有關係，故各國莫不注重森林政策，德國自斐列得烈帝提倡造林，遂成世界林業之先進國，美國自羅斯福主張開發天然富源，大興林業，至今每年增加國庫之收入不少，法國十八世紀備受水患，遂極力造林，迄今保安林甚多，已能防止災害，蘇俄第一五年計劃即整理烏拉山森林，英國近年則注意於印度山林之經營，蓋均以林業關係國計民生，不容忽視也。

我國古代注重森林，舜設九官，命伯益作虞，虞即為掌理森林之官，周代關於森林之命令機關，由大司徒兼理之，監督機關，山虞主之，實施機關，林衡主之。降及後代，林政漸弛，以致童山濯濯，遍地荒蕪，其原因由於林學之不興，而不知提倡，農民之貧困，而不知種植，交通之阻礙，而不能運輸以獲利，馴至建築木料，亦取給外人，致為一大漏卮。故如何修明林政，振興林業，實為當務之急！

依照現行森林法（二一年九月一五日公布，二四年三月十二日施行）之規定，森林依其所有權之歸屬，分

爲國有林，公有林及私有林，其有下列情形之一者，應編爲保安林，（一）爲預防水害風害潮害所必要者，（二）爲涵養水源所必要者，（三）爲防止砂土崩壞及飛砂墜石沖冰頽雪等害所必要者，（四）爲公衆衛生所必要者，（五）爲航行目標所必要者，（六）爲利便漁業所必要者，（七）爲保存名勝古蹟風景所必要者，（並參照森林法施行細則——二四年一月二五日行政院令准備案）又關於森林之保護獎勵及森林竊盜之處罰，該法亦有詳細之規定，（參照本書產業警察一項中森林警察）

第二、墾務行政 我國幅原甚廣，荒地殊多，尤以邊遠省份爲尤甚，而江海山林新漲及舊廢無主未經開墾者之國有荒地亦多，（參照國有荒地承墾條例——三年三月四日前北京政府公布三年十一月十二日修正，國府令暫准援用）不能利用天然富源，以裕生產，且邊疆荒廢空虛，亦易啓強鄰覬覦之心，故提倡墾務，拓闢草萊，不僅有益民生，亦實鞏固國防。中山先生以墾荒地爲地方自治開始六事之一，以與清戶口，立機關，定地價，修道路，設學校並重焉。政府近年來亦漸注意墾務，而有督墾原則（二二年五月二七日行政院公布）之頒行，依該原則之規定，各省市自督墾單行章則公布後，五年內應督同各縣局設法，將全省可墾荒地全部開墾或招墾。各省市可墾公有荒地，應由省市政府按地段地號劃定墾區，分別緩急，實行墾殖。公荒墾區得准許人民個人或其組織之合作團體，依法承墾，對於私人墾荒，並得予以物質上之補助，及保護與褒獎。（並參照獎勵補助移墾原則——二二年二月內政部會同實業部咨各省政府查照清理荒地暫行辦法，徒刑人囚犯移墾暫行條例——二三年七月十日國府公布同日施行。）

第七章 漁牧行政

所謂漁牧行政乃指漁業及畜牧二種行政而言，析述之：

第一、漁業行政 水產動植物爲天然富源，其有補於人民之生計甚巨，而尤以沿湖濱海之民，則幾以漁業與農田無異，故漁業行政，亦屬保育行政之一，茲依漁業法（十八年八月十一日公布，十九年七月一日施行）之規定，略述如左：（並參照漁業法施行規則——二十年四月四日實業部修正公布同日施行）

一、漁業及漁業人 以營利之目的，而爲水產動植物之採捕或養殖之事業爲漁業，所謂漁業人者，乃謂爲漁業之人及有漁業權或入漁權之人。

二、漁業權及入漁權 漁業權者，對於某種公有水面經行政官署之核准登記，而取得經營漁業之權利也。漁業權視爲物權，準用民法關於土地之規定，其存續期間，不得逾二十年，且非經該管行政官署之核准，不得分割或爲其他之變更。（參漁業法第五、八、九條。）入漁權者，依契約或地方習慣有入屬於他人專用漁業權之漁場內，經營該專用漁業權全部或一部漁業之權利也。入漁權亦視爲物權，但除繼承及轉讓外，不得爲權利之標的，至於其存續期間，未經訂定者，視與該漁業之存續期間相同。（參漁業法第十、十一、十四條）

三、行政及管理 凡欲設定漁具，以經營採捕業，或區劃水面以經營養殖業者，應呈請該管行政官署核准，轉

報主管廳部備案。(前揭第十七條)漁業經核准後，如有左列情形之一者，行政官署得撤銷之。(前揭第二一條)

(一) 自核准之日起一年內不從事漁業或繼續停業滿二年者，

(二) 漁業之核准發現有錯誤者，

又行政官署對於有左列情形之一者，得限制或停止已核准之漁業或撤銷其核准。(前揭第二二條)

(一) 因保護水產動植物蕃殖之必要者，

(二) 因船舶航行碇泊之必要者，

(三) 因安設水底電線或國防及其他軍事上之必要者，

(四) 於公益有妨害者。

四、保護及獎勵 其屬於保護方面者；行政官署爲保護水產動植物之蕃殖或取締漁業，得發布下列命令：

(一) 關於水產動植物採捕之限制或禁止，(二) 關於水產動植物及其製品之販賣或持有之限制或禁止，(三)

關於漁具漁船之限制或禁止，(四) 關於投放有害水產動植物之限制或禁止，(五) 關於採取或除去水產動

植物蕃殖上所必要保護之物之限制與禁止。(前揭第三三條)

其屬於獎勵方面者，行政官署對於有下列各情形之一者，得呈准給予獎勵金，(一) 以汽船或帆船在遠洋捕魚或連魚者，(二) 設備護船常在一定水面任救護及巡緝者，(三) 改良漁船漁具或採捕之方法者，(四) 創辦水產學校著有成績者，(五) 設備水產物之製造場及其使用之器械者，(六) 設備水產物之儲藏倉庫或

搬運之舟車者，（七）新闢漁港或船灣者，（八）新設水產之蕃殖場、畜養場、魚種場、人工孵化場者，（九）其他有認為應獎勵之事項者。（前揭第三八條）

至於違背漁業法之規定者，得按各種情節，處以罰金或沒收其所有之漁獲物及漁具，並追徵其價額。為增進漁業人之智識技能，改善其生活，並發達漁業生產，得依照漁會法組織漁會。（參漁會法——一九年十一月十一日國府公布，一九年七月一日施行。及漁會法施行規則——十九年六月二十八日前農鑛部公布，同年七月一日施行）又各省區為維持漁業區域之秩序及安全，並保護漁業上之利益，得依照漁業警察規程（二十年六月二十六日實業內政兩部公布）之規定，設置漁業警察。

第二、畜牧行政 畜產為人生所必需，毛可衣，肉可食，乳可飲，革骨可製雜物，又可耕種田地，在農業上實占重要之位置，至於邊地畜牧事業，則尤為人民經濟命脈，非獨衣食住行利賴之，即貨幣之往來，亦多以牲畜計算。

我國現在之畜牧事業，因品種不良，產品價低，飼料缺乏，疾病流行，農民缺乏科學智識，以致畜產大受影響，故如何改良品種，研究飼料，防止獸疫，提倡私人畜產事業，增長農民之畜產智識與技能等問題，皆屬於畜牧行政之範圍。

又關於畜牧一般的行政事項，屬於實業部管轄，至於馬政因與軍事有關，故以之屬於軍事範圍之職掌。保護耕牛及狩獵事項，則又多屬於內政部掌理。（參保護耕牛規則及狩獵法）

第八章 鑛業行政

鑛業與農業爲工業上供給原料之主要源泉，鑛業產原料以供機器，猶農業產食物以供人類，無鑛業則機器無存在之餘地，無機器則經濟亦無從發達，故鑛業實爲物質文明與經濟進步之主因。中山先生以鑛業列入實業計劃之一，其重要可知，我國鑛產幾於無處不有，惟鑛業則屬幼稚，貨棄於地，坐而思貧，良可感嘆，故鑛業行政乃占物質建設中之重要地位。

第一、鑛業及鑛業權 探鑛探鑛及其附屬事業，爲鑛業，探鑛權探鑛權均爲鑛業權。我國領域之鑛，均爲國有，非依鑛業法取得鑛業權不得探探，鑛業權視爲物權，除該法有特別規定外，準用關於不動產諸法律之規定。（參照鑛業法——一九九年五月二六日公布，同年十二月一日施行）

鑛業權不得分割，除繼承讓與抵押滯納處分及強制執行外，不得爲權利之目的。鑛業權之行使，亦有時期之限制，探鑛權以二年爲限，探鑛權不得過二十年，至於鑛業權之設定變更與移轉，均須呈經省主管官署轉請實業部核准。

於此應說明者，卽小鑛業權是也。凡有下列情形之一，得設定小鑛業權：（一）交通不便地方，經該省主管官署呈明實業部核准爲小鑛業區域者，（二）鑛量甚微，無大規模經營之價值者，（三）鑛業未發達之區域，其鑛

產物爲該地方所需要者是也。至於小鑛權以採鑛爲限，不得加入外國資本，其經營期間以十年爲限，且其存在，以不得妨礙鑛業權之呈請爲原則。

第二、鑛業權之主體 鑛爲國有，而鑛業權之主體，則不限於國家，因鑛業權乃指探鑛權及採鑛權而言，與單純的鑛產，其意義原有區別，故所謂鑛業之主體，即謂爲探鑛權及採鑛權之主體，亦無不可。其主體可分二種。

一、私人及私法人 鑛業權之主體，原則上以中國人民及依法成立之法人爲限，惟股份有限公司，得許外國人入股，不過其公司股份之過半數應爲中國人所有，其董事過半數以上，應爲中國人，其董事長及總經理等職，亦應以中國人充任之也。

二、公法人 公法人亦得爲鑛業權之主體，此參照鑛業法第五條第一項規定所在地之縣市政府有優先取得鑛業權之意旨可知。

三、國家 國營鑛業，其權利主體爲國家，鑛業法第九條規定鐵鑛石油鑛銅鑛及適合煉冶金絲之烟煤鑛，應歸國營由國家自行探採。第十條則規定錫、鎂、鉛、銻、銻、鉀、磷等八種鑛，得劃定區域，作爲國家保留區，禁止探採。

第三、鑛區與用地 鑛區者，鑛業權者受政府准許探鑛或採鑛之土地區域也。其境界以直線定之，由地面境界線之直下爲限。至於二以上之鑛區相鄰接時，其鄰接之界限，至少須有二十公尺之距離。

用地者，乃鑛業實在使用之地面也。此與鑛區係指取得鑛業登記之土地區域，及其效力及於地下者有別。

第四、鑛稅 鑛稅乃對於鑛業權者所賦課之特種租稅，其性質爲收益稅中之營業稅，得分爲左列二種：

一、鑛區稅 此為地面租稅以外之稅，每年分二期，於一月七日繳納之。

二、鑛產稅 按照鑛產物價格納百分之二至百分之十。鑛產物價格以出產地附近市場之平均市價為標準，

由實業部財政部按照省主管官署報告會同核定之。

鑛稅由鑛業權者繳納之，國營鑛業權出租時，其鑛稅由承租人繳納之。（參承租國營鑛區暫行辦法——二

二年九月六日實業部公布）

第五、鑛業登記監督及警察 分述之：

一、鑛業登記 鑛業登記由省主管官署行之但須呈報實業部其登記事項如左（參鑛業登記規則——二

十年四月四日實業部公布同日施行）

甲、鑛業權事項：（一）國營鑛業權之設定及變更，（二）鑛業權或小鑛業權之設定變更移轉、消滅、展期及回復，（三）鑛業權或小鑛業權處分之限制及限制之消滅。

乙、鑛業權附屬事項：（一）國營鑛業組織公司及解散，（二）國營鑛業權出租及解租，（三）合辦人及合辦人之退出加入或繼承，（四）鑛業權者或小鑛業權者名稱住址之變更，或更正及鑛業合辦代表人之改定。

丙、鑛業權抵押事項：（一）抵押權之設定變更移轉及消滅，（二）抵押權處分限制及限制之消滅，（三）抵押權者名稱住址之變更或更正。

二、鑛業監察 實業部為監察各鑛鑛業起見，得於鑛業繁盛區域或重要鑛場設置鑛業監察員，其監察事項

爲關於奉行鑛業法令工程設施，產額銷售及其他鑛業上應行監察事項。（參鑛業監察員規程）

三、鑛業警察 凡因維持鑛廠秩序保護鑛業安全，由鑛業權者於其鑛區所在地，得呈由民政實業或民政建設兩廳核准，設置鑛業警察其詳由鑛業警察規程規定之（參本書二一年十月二十日實業內政兩部會同公布同日施行，產業警察第四。）

第九章 工業行政

第一節 工業概說

工業者乃對於生產事業繼續的加工之經濟組織也。因生產可分爲原始生產及加工生產，前者如農業、林業、漁業、牧畜業等自然物之獲得，而單純的利用自然力之生產也；後者如紡紗、煉鋼、造紙等類，於原始生產物之上，附加人力勞役，而增加其價值之生產也。所謂工業，卽爲加工生產，且含有繼續行之之觀念，與偶然的加工行爲者不同，而此種事業又與介於生產與消費之間之商業的經濟組織，亦有差別。

自十八世紀機器發明產業革命(Industrial Revolution)肇始以後，社會之經濟組織，變動甚劇，卽因生產量增加，生產費減少，生產方法確實，生產時間縮短。換言之，手工業進爲機械工業，家庭工業變爲工廠工業，預定生產變爲投機生產，馴至形成自由競爭之資本主義，各資本主義國家挾其工業革命成功之餘威，遂不得不向外覓取原料，拓闢市場，而工業幼稚之國家，遂爲其鐵蹄下之犧牲品，故二十世紀之國家，應以工業之提倡與振興爲其國是，庶能角逐於國際間也。

我國自古以農立國，所謂工業者僅屬於手工業，嚴格言之，僅爲農業之副業已耳！自海禁大開，手工業與機械

工業相遇，摧殘無餘，外貨流入，國脈僅存，故欲圖國民經濟之建設，則舍發展工業不爲功。中山先生有言：「各國自推行工業統一與國有後，其生產力大增，與前此易手工用機器之工業革命相較，其影響更深，吾人欲命以第二革命之名，似甚正確……中國今尚用手工爲生產，未入工業革命之第一步，比之歐美已臨其第二革命者有殊！故於中國兩種革命必須同時並舉，既廢手工，採機器，又統一而國有之。」（參照實業計畫）於此可知工業行政之重要矣！

工業行政之範圍甚廣，不僅指工業獎勵而言，即工廠、工人、工會、團體協約、勞資仲裁等事項，均包括在內，此等事項，固屬於勞工行政，有以之分編敘述，不相連繫者，惟勞工行政實爲工業行政之一部分，亦毋寧謂爲工業行政之一種態樣，故本書不另以勞工行政爲標題，概以之列於工業行政之範圍，而論述之。

第二節 工業獎勵

第一、一般工業的獎勵 凡本國人民所辦工業合於左列情形之一者，得依工業獎勵法（二三年四月十二日公布同日施行）獎勵之：

- 一、應用機器或改良手工製造貨物，在國內外市場有國際競爭者。
- 二、採用外國最新方法，首先在本國一定區域內製造者。
- 三、應用在本國享有專利權之發明在國內製造者。

其獎勵方法有五：（一）減低或免除出口稅；（二）減低或免除原料稅；（三）減低國營交通事業之運輸費；（四）給予獎勵金。惟受以上四種獎勵者，如有以非本廠出品冒充影射情事，查有實據時，應將其獎勵撤銷之；（五）准在一定區域內享有五年以下專製權，惟若以詐偽方法濫請核准，查有實據者，或經核准二年後尙未開辦者，或無故休業一年以上者，應取銷其專製權。又若經證明確有供不應求之情形時，得限期令其增加產額，逾期不能增加者，得縮小其專製區域。

呈請獎勵者，應載明法定事項，呈請實業部核辦，由部交獎勵工業審查委員會審查，經審查合格及部核准後，給予執照，並呈報行政院備案。

第二、工業技術之獎勵 凡本國人民對於工業上之物品或方法首先發明者，得依獎勵工業技術暫行條例（二二年九月三十日公布，同日施行）呈請獎勵，受獎勵者享有專利權十年或五年，通常稱爲專賣特許權。其專利權以全國爲限，惟有左列情形之一者，不予獎勵。

- 一、有同一之發明核准獎勵在先者，
- 二、妨害公共秩序善良風俗或衛生者，

關於工業上物品或方法之發明，固得呈請獎勵，予以專權，惟亦有予以限制者，即：（一）凡發明於軍事上有秘密之必要者，不予專利權，但政府應給以相當之報酬；（二）發明受獎勵後，原發明人與他人爲同一之再發明，而同時呈請時，僅獎勵原發明人；（三）凡二人以上爲同一之發明，各別呈請時，應就最先呈請者獎勵之，如同時

呈請，則依呈請者之協議定之，協議不諧時，均不給予獎勵；（四）凡呈請獎勵而其發明之一部分與其他呈請相同者，其相同之部分應就最先呈請者獎勵之。

凡發明而合於法定之條件者，即得予以獎勵，並無次數之限制，亦不限於原發明人也。故（一）因發明受獎勵者，在其專利權期內，對於原物品或方法再有新發明時，得呈請追加獎勵；但其期限至原專利權期限屆滿時為止；（二）凡利用他人物品或方法在其專利權期內再有發明時，得呈請獎勵；但新發明人應給原發明人以相當之補償金或協議合製，原發明人如無正當理由，不得拒絕。

專利權有左列情形之一者，應撤銷之，並追繳其證書：

- 一、並非首先發明，或已有同一之發明經核准獎勵在先者，或妨害公共秩序善良風俗或衛生者；
- 二、得獎勵後滿二年未實行製造，並未呈經實業部核准者；
- 三、專利權期內無故休業二年以上，並未呈經實業部核准者；
- 四、以詐僞方法朦朧請核准者。

關於專利權之核准撤銷之權，均屬於實業部，其受理呈請獎勵案交由審查委員會審查之，蓋採審查主義，與採準則主義者有別，經審查確定後，發給專利權證書，除呈行政院備案及公布並須登載實業部公報，其被撤銷也必須公告及登公報，並將證書繳部註銷。（參照獎勵工業技術暫行條例施行細則——二十一年十一月三十日實業部公布施行）

至於偽造仿造發明品或竊用其方法，損害他人之專利權者，明知爲偽造或仿造之物品，而販賣或意圖販賣而陳列者，均有處罰之規定，凡此乃所以保護工業上之發明，即係促進工業之發達也。

第三、小工業及手工藝之獎勵 小工業據平時使用工人在三十人以下者而言；手工藝指非利用發動機器而製造物品者而言，凡本國人民經營之小工業及手工藝，其製品合於左列情形之一者，得依小工業及手工藝獎勵規則（二十年五月十五日實業部公布）給予獎勵，若以冒充之物品或詐僞方法朦朧請核准獎勵者，一經告發或被查實時，則撤銷其獎勵；

一、對於各種製造品有特別改良者，

二、應用外國成法製造物品確屬精巧者，

三、擅長特別技能製品優良者，

至其獎勵之類別爲獎金，獎章，褒狀及匾額是。

第三節 工廠

凡用發動機器之工廠，平時雇用工人在三十人以上者，適用工廠法（二十一年十二月修正公布施行）

第一、工廠之義務 工廠除負給付工資與工人之義務外，尚有左列各種義務：

一、呈報義務 工廠應將下列事項，呈報主管官署，（一）工人名冊有變更者，其變更部份，（二）工人傷病

及其治療經過，(三)災變事項及其救濟，(四)退職工人及其退職之理由。

其有依工廠法之規定延長工作時間者，全部或一部之歇業或停工在一月以上者，舉辦工人及學徒之補習教育之辦法及設備，以及工廠會議之代表名單等事項，亦均應呈報主管官署。(參照工廠法施行條例——二一年十二月三十日修正公布施行)

二、安全與衛生設備之義務 (一)工廠對於工人身體上，工廠建築上及機器之裝置，與夫預防火災水患等事項，應均安全設備，(二)對於空氣流通，飲料清潔，盥洗所及廁所與夫光線及防衛毒質等事項，均有衛生設備方可。

三、增進工人福利之義務 (一)工廠對於童工及學徒，應使補習教育，並負擔費用之全部，對於其他失學工人，亦當酌量補助其教育，(二)女工分娩前後應停止工作共八星期，其入廠工作六個月以上者，假期內工資照給，不足六個月者，減半發給，(三)工廠在可能範圍內，建築工人住宅，提倡工人正當娛樂，協助工人舉辦工人儲蓄及合作社等事宜，(四)工廠每營業年度終結算，如有盈餘，除提股息公積金外，對於全年工作並無過失之工人，應該以獎金或分配盈餘。

四、津貼及撫卹義務 在勞働保險法施行前，工人因執行職務而致傷病或死亡者，工廠應給其醫藥補助費及撫卹費，喪葬費撫卹費應一次給與，傷病及殘廢津貼，得按期給與。

五、供給工人以工作地方及應用器械之義務。工作契約期滿之後，工人請求給與證書時，工廠有給與之義務。

第二、工廠之權利 工廠所享有之權利如何，工廠法雖無明文規定，惟工廠與工人既爲一種雇傭契約之關係，則工人自應依約服務，換言之，工廠享有工人供給勞作之權利，乃爲雇用關係當然之結果，此外於法令所允許之範圍內，工廠對於工人有指揮監督之權，有自由進退工人之權，有按照勞績酌加工資之權。（參照二十年四月實業部通令各省建設廳令）

第三、工廠之登記監督及檢查 凡中國境內之工廠平時僱用工人三十人以上者，應依工廠登記規則（二十年十二月十八日實業部公布施行）向所在地縣市政府呈請登記，縣市政府接收工廠登記呈請書後，應即查明轉呈省主管官署彙呈實業部備案。

工廠應受主管官署之監督，所謂主管官署，在省市政府，在縣各縣政府。（參工廠法第二條）而主管官署執行工廠法及其施行條例之事項，應受最高主管機關之指導監督（參工廠法施行條例第二條）

工廠檢查事務由中央勞工行政機關派工廠檢查員辦理之，其應檢查之事項，要以工廠法及其他勞動法規與有關各法令爲其依據。（參工廠檢查法——二十年二月十日公布，同年十月一日施行）

第四節 工人

關於工人問題所應研究者，不外左列各端：（參照工廠法）

第一、童工女工之限制 凡未滿十四歲之男女，工廠不得雇用爲工廠工人，因若以體格尙未成育之兒童，違

使之從事工廠生活，無論其工作之種類如何，要不無妨礙其身體健全之發達，各國工場法對於勞動工人年齡限制之高低雖有不同，而其均有最低年齡之規定則一。

男女工人在十四歲以上未滿十六歲者，爲童工，童工祇准從事輕便工作，又童工及女工不得從事下列各種工作：（一）處理有爆發性引火性或有毒質之物品，（二）有塵埃粉末或有毒氣體散布場所之工作，（三）運轉中機器或動力傳導，裝置危險部份之掃除，上油，檢查，修理，及上卸皮帶繩索等事，（四）高壓電線之銜接，（五）已溶礦物或礦滓之處理，（六）鍋爐之燒火，（七）其他有害風紀或有危險性之工作。

第二、工作時間之限制 各國工場法對於勞動時間以限制爲原則，蓋人之勞力有限，若於每日內爲較長時間之勞動，於身體不無妨礙，故規定工作之時間，以保護勞工之健康，惟因特定時期之外界原因或特種業務之性質，始得延長工作時間，依我工廠法關於工作時間之限制，又因成年工人與童工女工尙有不同，析述之：

一、成年工人 成年工人每日實在工作時間，以八小時爲原則，如因地方情形或工作性質有必須延長工作時間者，得定至十小時，惟因天災事變季節之關係，於取得工會同意後，仍得延長工作時間，但每日總工作時間不得超過十二小時，其延長之總時間，每月不得超過四十六小時。蓋如此庶於工廠之業務與工人之健康兼籌並顧也。

又工廠採用晝夜輪班制者所有工人班次，至少每星期更換一次，蓋晝夜交迭勞動方法之工場，最易損害身體之健康，遭罹不測之危險，以及失家庭之娛樂與紊亂風紀也。

二、童工女工 童工每日之工作時間，不得超過八小時，且不得在午後八時至翌晨六時之時間內工作，女工不得在午後十時至翌晨六時之時間內工作，亦以免風紀之紊亂也。

第三、休息日之規定 工人終日勞動，身心交困，若無休息日以資調攝，於健康殊有妨礙，故定期休息，乃各國工場法之一般原則，我工廠法亦規定凡工人繼續工作五小時者至少應有半小時之休息，每七日中應有一日之休息，凡政府法令所規定應放假之紀念日，均應給假休息，工人在廠繼續工作滿一定期間者，應有特別休假。休息日及休假期內工資照給。

第四、工資之給付 工人最低工資率，應以各廠所在地之工人生活狀況為標準，男女作同等之工作，而其效力相等者，應給同等之工資，工廠對於工人不得預扣工資為違約金或賠償之用，至工資之給付，又可分為方法、時期及場所三者述之：

一、給付方法 工廠對工人應以當地十足通用貨幣為工資之給付，是為貨幣支給，與僱主對於工人給與飲食衣服以充報酬之所謂實物支給者有別。

二、給付時期 工資給付時期，影響工人之生活甚巨，因工人無其他財產，若工資給付期間過長，則不免凍餒之虞，且時間延長，則工資一次入手，勢易引起浪費之念，若給付期間過短，則工資入手，即行消耗，易生工資不足之感，而尤無法使其儲蓄，故工資之給付時期，應長短適宜，我工廠法規定工資之給付，應有定期，至少每月發給二次，論件計算工資者亦同，尙覺斟酌得當。

三、給付場所 工資應於工作所在地之工廠給付之，似無疑義，惟亦有廠方利用休息日給付工資於酒館或商店以爲便於消費，乘工人心理之弱點，藉爲羈縻之計者，其於工人之生計有礙，自不待言，我工廠法對於工資給付之場所，並無明文規定，不無缺點！

第五、工作之契約 工作之契約爲廠方與工人間權義關係發生之聯鎖，凡有定期之工作契約，期滿時必須雙方同意，方得續約，凡無定期之工作契約，如一造欲終止契約者，應於事前預告他造。

一、其在工廠方面者，凡無定期之工作契約，如工廠欲終止契約，應於事定期間預告工人，惟：

(1) 有下列情事之一者，縱於工作契約期滿前工廠得預告終止契約，(一) 工廠爲全部或一部之歇業時，(二) 工廠因不可抗力停工在一個月以上時，(三) 工人對於其所承受之工作不能勝任時。

(2) 有下列各款情形之一時，縱於工作契約期滿前，工廠得不經預告終止契約：(一) 工人違反規則而情節重大時，(二) 工人無故繼續曠工至三日以上或一個月之內無故曠工至六日以上時。

二、其在工人方面者，凡無定期之工作契約，工人欲終止契約，應於一星期前預告工廠，惟有下列情事之一者，縱於契約期滿前，工人得不經預告終止契約，(一) 工廠違反工作契約或勞動法令之重要規定時，(二) 工廠無故不按時發給工資時，(三) 工廠虐待工人時。

第六、勞工保險 所謂勞工保險者，乃對於勞動者因衰老、殘廢、死亡或失業時，社會上予以經濟上之救濟，此種救濟爲受救濟者之權利，與昔時視爲慈善事業之性質不同，其中又分爲：(一) 疾病保險，勞工因疾病不能工

作所予之經濟上救濟；(二)老廢保險，對於年老或廢疾不能工作之勞動者所予經濟上之救濟；(三)失業保險，凡勞動者有工作能力與工作意志而不能得工作者謂之失業，對於失業工人之救濟，謂之失業保險。各國對於勞工保險制度，均甚完備，我國尚無勞工保險之法規，應亟為制定，以貫徹保護勞工之主旨。

第七、工人之義務 工人之義務，乃依據工作契約而發生，其最著者如左：

一、工作之義務 此為契約之要素，廠方所要求者，即在工人之工作，惟其工作多寡之量，往往難以契約訂明，大抵廠方希望工作量愈多為有利，工人方面則適與之相反，近世英國勞動界有所謂限制工作量主義(Co-sunty System)者，即工人團體互相約定工作之生產力，不得超過一定之限度，俾得留有餘之工作，以分配於失業之工人。惟為調劑生產力計，美國又有所謂最小限生產力主義(Taylor System)者，即規定工人於一定時間內，而有一定之生產量，此二種制度要各有其理由也。

二、工人負責之義務 例如工人對於廠方之貴重原料及精密機器，應負責使用或保管，不得任意消耗或損壞，若由工人之過失或疏忽而致耗損時，則工人應負賠償責任。

三、嚴守祕密義務 工業品之製造，法律上恆賦與發明者以專賣或特許權，工人對於製造此種貨品時，應負嚴守祕密之義務，否則須受法律之制裁。

四、繳納保證金之義務 工廠為促進工人履行契約起見，往往要求工人繳納保證金，以為其忠於職務之擔保，此種保證金之繳納，論其性質屬於工人之義務也。

第五節 工會

第一、工會之目的 工人之組織工會，乃以增進智識技能，發達生產，維持改善勞動條件及生活爲目的。

第二、工會之組織 凡同一產業或同一職業之男女工人，合於前述目的，集合十六歲以上現在從事業務之產業工人數在一百人以上，或職業工人數在五十人以上時，得適用工會法（十八年十月二日公布，同年十一月一日施行）。組織工會（參照工會法施行法——十九年六月六日公布施行）又雖非屬於同一產業或同一職業之工人，而有左列資格之一者，亦得加入其工會爲會員，但雇主不在此限：

一、曾選任爲其工會之職員者

二、曾爲同一產業或職業之工人者

得組織工會，又不限於私營產業或職業之工人，即國家行政、交通、國營產業、教育事業、公用事業各機關之工人，亦得組織工會，但其職員，僱用員役，及軍事、軍事工業各機關之職員，僱用員役，及工人則否。（參工會法第三條——二二年七月二十日修正）

所應注意者，在同一區域內之同一產業工人或同一職業工人，祇得設立一個工會。工人亦祇得加入於同一產業或同一職業之一工會。

第三、工會內部之機構 工會爲法人，須設理事，以處理一切事務，對外代表工會，理事由會員中選任之，但有

必要時，經主管官署之認可，得選非工會會員任之。

工會得依章程或大會之決議設置監事，以掌理審核工會簿記帳目稽查各種事業進行狀況，及監察各職員之職務，惟理事須由會員中選任之，此與理事得選任非會員者有別。

第四、工會之任務 工會不得為營利事業，惟其職務則頗繁曠：

一、團體協約之締結修改或廢止，但非經主管官署之認可，不生效力，

二、會員之職業介紹，及職業介紹所之設置，

三、貯蓄機關勞動保險醫院診治所及託兒所之舉辦，

四、生產消費購買信用住宅等各種合作社之組織，

五、職業教育及其他勞工教育之舉辦，

六、圖書館及書報社之設置，

七、出版物之印行，

八、會員懇親會俱樂部及其他各項娛樂之設備，

九、工會或會員間糾紛事件之調處，

十、勞資間糾紛事件之調處，

十一、關於勞動法規之規定改廢事項，得陳述其意見於行政機關，法院及立法機關，並答復各該各官署之咨

詢，

十二、調查工人家庭生計經濟狀況及其就業失業並編製勞工統計，

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

第五、工會職權之限制 工會之任務範圍甚廣，已如上述，惟其職權亦有左列之限制：

一、對於下列事項，須經會員大會或代表大會之議決始得為之：（一）工會章程之變更，（二）經費之收支預算，（三）事業報告及收支之維持或變更，（五）基金之設立管理及處分，（六）會內公共事業之創辦，（七）工會聯合之組織及其加入或脫退，（八）工會之解散合併或分立。

二、工會不得強迫工人入會及阻止其退會，會員得隨時退出工會，但工會章程定有退會預告期間者，須先預告，惟預告期間不得超過一月。

三、工會不得拒絕法律章程上認為合格之人入會，亦不得許法律章程上認為不合格之人入會，

四、工會不得妨害未入工會工人之工作。

五、工會對於會員所處之罰款，不得超過其三日之工資，非有正當理由及得會員三分之二以上之同意，不得將會員除名。

六、工會不得要求超過標準工資之加俸，而宣言罷工。不特此也：勞資間之糾紛非經過調解仲裁程序後，於會

員大會以無記名投票得全體會員三分二以上之同意，不得宣言罷工，工會於罷工時，不得妨害公共秩序之安寧，及加危害於雇主或他人之生命財產。

第六、工會之權利 分述之：

一、平等權 工會與雇主團體立於對等之地位，並得開聯席會議，計劃增進工人福利事宜，及解決雙方糾紛事件。

二、自由權 工會在法令之範圍內，有言論出版集會及辦理教育事業等事之自由，

三、免租權 工會免課所得稅，營業稅，登記稅，

四、財產保有權 關於工會之會所，學校、圖書館、書報社、俱樂部、醫院、診所、託兒所、生產消費、住宅購置等合作社之動產及不動產，又工會基金、勞動保險金等項財產，不得沒收。

五、優先清償請求權 工會於其債務人破產時，對其財產有要求優先清償之權利，惟此僅指工會之債權而言，若工人因僱傭關係所取得之債權，則無此種之優先清償權也。

第七、工會之義務 亦可分爲數點：

一、呈報官署之義務 工會在每年六月內及十二月內應將職員姓名履歷，會員名冊，會計簿，事業經營狀況，各項糾紛事件之經過等項，冊、帳簿，呈報主管官署，

二、報告會員之義務 工會每六個月應將財產狀況報告會員，

三、執行會務之義務 工會既以增進智能改善生活等事項爲目的，自以執行職務，實現此種目的，爲其最大義務。

第八、工會之經費 工會得向其會員征收會費，但入會費每人不得超過一元，經常會費不得超過各該員收入百分之二。至於特別基金，臨時募集金或股金，須呈經主管官署核准後方得征收。

第九、工會之解散 工會解散之情形有二：

- 一、由於官署命令解散者 工會有下列情形之一時，主管官署得解散之：（一）存立之基本要件不具備者；
- （二）違反法規情節重大者；（三）破壞安寧秩序或妨害公益者。
- 二、由於工會宣言解散者 工會除依官署命令解散外，得因下列事由之一，宣告解散：（一）大會決議解散，但須經主管官署之認可；（二）章程內規定解散事由之發生；（三）工會之破產；（四）會員人數之不足；（五）工會之合併或分立。

第六節 勞資協調

自機器發明，工業革命以後，資本主義發達，惟因自由競爭之結果，遂致商品過剩，價格暴落，工廠破產，經營停止，而大批勞働者因之解雇，在資家因欲維持其企業，不得不減少工資，增加工時，一方以求其支出之減少，一方則望商品之增加，以獲得其剩餘價值，在工人則因商品過剩之結果，適足造成失業之週期恐慌，(Periodical Cri-

(2) 則要求減少工時，增加工資，二者立於利害相反之地位，而勞資爭議以生，是即為勞資鬭爭或階級戰爭。階級戰爭即工人與資本家之戰爭也，乃由資本家與工人經濟利益之相衝突而不相調和，在工人自以為得最後之勝利，在資本家則決意以為最苦之壓迫，結果惟兩敗俱傷而已。須知「社會之所以有進化，是由於社會上大多數的經濟利益相調和，不是由於社會上大多數的經濟利益相衝突，社會上大多數的經濟利益之所以要調和的原因，就是因為要解決人類的生存問題，人類求生存，纔是社會進化的原因，階級戰爭不是社會進化的原因，階級戰爭是社會當進化的時候所發生的一種病症。」（見民生主義第一講）因之欲消滅階級戰爭，在乎勞資之協調，而勞資協調之方法，約分為團體協約及勞資爭議處理二者：

第一、團體協約 依團體協約法（十九年十月二十八日公布，二十一年十一月一日施行）之規定，稱團體協約者，謂雇主或有法人資格之雇主團體，與有法人資格之工人團體，以規定勞動關係為目的所締結之書面契約。其主旨乃一方防止雇主非法雇用工人，及不妨礙其事業之進行；一方則使工人獲得及保持其適當之勞動。因之主管官署發現團體協約條款中有違背法令或與雇主事業之進行不相容，或與工人從來生活標準之維持不相容者，應刪除或修改之。

團體協約之訂定，乃本於勞資之協調作用，主旨為互助，不在於鬭爭，故團體協約當事人及其權利承繼人，對於妨害團體協約之一切鬭爭手段，不得採用，其當事團體對於其所屬團員有使其不為鬭爭，並使其不違反團體協約之義務，團體協約當事團體，對於違反團體協約之規定者，無論其為團體或個人，為本團體之團員或他團體

之團員，均得以團體名義請求損害賠償，蓋如此始為貫徹勞資雙方協調之目的，而免爭議之發生。

第二、勞資爭議處理 凡勞資雙方已發生爭議，不得不有解決之道，即勞資爭議之處理是。依勞資爭議處理法（十九年三月十七日公布同日施行）之規定，雇主與工人團體，或工人十五人以上關於雇傭條件之維持或變更發生爭議時，適用該法處理之。處理之機關有二種：

一、調解機關 主管行政官署，於勞資爭議發生時，經爭議當事人一方或雙方之聲請，應召集調解委員會調解之；如主管行政官署認為有付調解之必要，雖無當事人之聲請時，亦同。調解委員會由主管行政官署派代表一人或三人，爭議當事人雙方各派代表二人組織之。其所為之調解，經爭議當事人雙方代表之同意，在調解筆錄簽名者，調解為成立，調解成立時，視同當事人間之契約。

二、仲裁機關 勞資爭議事件，調解不成立時，經爭議當事人雙方或一方之聲請，應付仲裁委員會仲裁，仲裁委員會由省政府或該管市縣政府派代表一人，省黨部或該地市縣黨部派代表一人，地方法院派代表一人與爭議無直接利害關係之勞方及資方代表各一人組織之，其仲裁以全體委員之合議行之，取決於多數，並應於二日內作成仲裁書送達於雙方當事人，並送主管行政官署備案，當事人於裁決送達五日內不聲明異議者，該裁決視同爭議當事人間之契約；其聲明異議者，得依法向法院起訴。（參司法院院字第三五一號解釋）又若經法院裁判後，雙方如欲就仲裁解決，於法自亦可許；至勞工與勞工爭議，應依普通民事辦理，不得援引勞資爭議處理法辦理。

（參司法院院字第三七〇號第四〇四號解釋）

所應注意者，即爭議當事人行爲之限制是也。在調解及仲裁期內，僱主不得停業或開除工人，工人不得罷工。又工人或工人團體，不得有下列行爲：（一）封閉商店或工廠，（二）擅取或毀損商店工廠之貨物器具，（三）強迫他人罷工。蓋免糾紛之擴大，而難於協調也。

第十章 商業行政

第一節 商業概況

古時以商賈爲末務，視爲不足輕重，惟懋遷有無，乃人類必須之事，加以自經濟之變遷言之，商業時代亦爲必經之程序，交通愈發達，則通商事業愈頻繁，幾乎以商品銷售之區域，卽視爲國力達到之處所，而帝國主義者，多挾其雄厚之資本，技巧之經營，向國外尋覓原料，以製造商品；既有過剩之製造，則隨而壟斷市場，佔領銷路，以爲其奪取殖民地之先聲。吾國自海禁開放後，各國舶來品充斥市場，每年漏卮甚巨，國內商業不振，國民經濟枯竭，故如何研究商業行政，以振興商業，挽回利權，實爲當今之亟務！

商業本以貨物之製造、運轉、銷售、交易或居間介紹等營業，以供給他人之需要爲其主旨，其供給與需要之雙方當事人間，原爲私法上之權利義務關係，故關於商事之法規，如保險、票據、公司、海商諸法規，均屬於私法範圍，而非屬於公法性質之行政法中所應論述，茲所謂商業行政，乃以行政作用維持商業上之公益，推進關於商業之各種事項，其範圍頗廣，例如關於商業之註冊監督與獎勵，商品之檢驗改良，國貨之陳列展覽，商業團體之登記監督，會計師之登記考核，商約商稅之研究，商埠商港之經營，國際貿易之發展及駐外商務官之監督等事項均屬之，茲

略述較重大者數端如後：

第二節 商業註冊

第一、商業註冊之主管官署 依照商業註冊暫行規則（十七年十二月十日前工商部公布同日施行）第三三條第二項之規定，在商法未制定前，仍適用舊商人通例（三年三月三日前北京政府公布）依該通例第一條規定，所稱商人，謂為商業主體之人，凡下列各種營業謂之商業：（一）買賣業，（二）借貸業，（三）製造業或加工業，（四）供給電氣煤氣或自來水業，（五）出版業，（六）印刷業，（七）銀行業兌換金錢業或貸金業，（八）擔承信託業，（九）作業或勞務之承攬業，（十）設場屋以集客之業，（十一）堆棧業，（十二）保險業，（十三）運送業，（十四）承攬運送業，（十五）牙行業，（十六）居間業，（十七）代理業等十七種，該通例第八條規定應註冊之事項，由該商人各就其營業所在地，該管官府呈報註冊，而依商業註冊暫行規則第一條規定，商業註冊以市政府及縣政府為註冊所，彼此參照，則市縣政府即為該商人所在地之該管註冊官府也。惟上述通例關於商業註冊事項，如有與商業註冊暫行規則之規定相抵觸者，自應適用該暫行規則之規定。

第二、商業註冊之強制性 依上述暫行規則各規定，註冊所於當事人之呈請查有違反法令者，應令更正，始行註冊，當事人於註冊後覺察其註冊事項有錯誤或遺漏時，得呈經註冊所許可請求更正，凡應註冊事項之註冊，及其變更或消滅之註冊，非有當事人呈請或官府知照，不得為之。

第三、商業註冊之特別法規 上述之暫行規則，乃為商業註冊之普通法規，此外關公司之註冊登記，則有公司註冊暫行規則（十七年十二月十日前工商部公布施行）、公司登記規則（二十年六月三十日實業部公布）、同年七月一日施行）關於銀行之註冊，則有銀行註冊章程（十八年一月三十日財政部呈准行政院公布，同日施行）均可稱為商業註冊之特別法規。又如交易所之經紀人所應註冊之事項，交易所法（十八年十月三日公布，十九年六月一日施行）亦有特別之規定。

第四、商業註冊之目的 商業註冊乃便於主管機關之監督考核，此於法文雖無明文之規定，然自法理言之，當無疑義。（參照民營公用事業監督條例——十八年十二月二日公布）

第三節 商標註冊

第一款 商標註冊之條件

商標者，凡因表彰自己所生產、製造、加工、揀選、批售或經紀之商品，而使用一定之標識，呈准國家註冊，得於一定期間享有專用權利者也。茲依商標法（二十四年十一月二三日修正公布）之規定，析述商標註冊之條件如左：

第一、積極條件 商標所用之文字、圖形、記號或其聯合式，應特別顯著，並應指定名稱及所施顏色，是為商標註冊之積極條件。（商標法第一條第二項）

第二、消極條件 左列各款均不得作為商標呈請註冊，是為商標註冊之消極條件。（前揭第二條）

- 一、相同或近似於中華民國國旗、國徽、國璽、軍旗、官印、勳章或中國國民黨黨旗、黨徽者，
- 二、相同於總理遺像及姓名別號者，
- 三、相同或近似於紅十字章或外國之國旗軍旗者，
- 四、有妨害風俗秩序或欺罔公衆之虞者，
- 五、相同或近似於同一商品習慣上所通用之標章者，
- 六、相同或近似於世所共知他人之標章使用於同一商品者，
- 七、相同或近似於政府所給獎章及博覽會勸業會等所給獎牌褒狀者，但以自己所受獎者，作為商標之一部份時，不在此限。

八、有他人之肖像、姓名、商號或法人及其他團體之名稱者，但已得其承諾時，不在此限，

九、相同或近似於他人註冊商標失效後，未滿一年者，但其註冊失效前，已有一年以上不使用時，不在此限。

至於第三條規定，應准在中國境內實際最先使用並無中斷者之註冊，第四條規定聯合商標之註冊，均仍須與上述積極或消極條件不相抵觸，為其先決問題。

第二款 商標註冊之程序

商標專用之註冊，應由呈請人於呈請時照繳規定之註冊費，並應就各商品之類別指定其所使用商標之商品，（參商標法施行細則——十九年十二月三十日實業部公布二十年一月一日施行——及商標註冊須知

——二十年二月實業部頒行，經實業部審查後，認為合法者，除以審定書通知呈請人外，應先登載於商標公報，俟滿六個月別無利害關係人之異議或經辯明其異議時，始行註冊，因之商標註冊程序，有審查程序與評定程序之分：

第一、審查程序 此指商標呈請人於呈請註冊時，經商標局審查核駁者，得請求再審查，對於該審定有不服者，得一再提起訴願。

第二、評定程序 此指對於已經審查認為合法之商標，在登載商標公報之六個月期間或其他法定期間內，利害關係人得聲明異議，一再請求評定，對於再評決有不服時，得一再提起訴願。

第三款 商標專用權

第一、商標專用權之立法主義 商標法全部精神之所在，即為商標專用權問題，我商標法採商標專用權設定主義，以商標註冊為創設權利之要件，按之商標法第十三條「商標自註冊之日起，由註冊人取得商標專用權」之規定可知，此點與德、奧、日、西等國商標法所採之主義相同，而與英美法等國所採之商標專用權認定主義，僅以商標註冊為證明權利之條件者有別。

第二、商標專用權之性質 註冊人自商標註冊之日起，取得商標專用權，本有禁止他人再行使用相同或近似商標於同一商品之權，此種專用權之性質，乃屬於財產權，是不待言，惟為物權抑為債權？按物權除民法或其他法律有規定外，不得創設（民法第七五七條）故商標專用權乃非物權，但商標專用權，非僅為對抗特定人之權

利，乃爲對抗一般人之權利，就此點而言，又與對人權之債權性質有別，故商標專用權實介乎物權與債權之間，而爲一種無體財產權，乃以無形之智能的創作物爲客體者，與著作權特許權等同其性質也。

第三、商標專用權之範圍 商標專用權現有對抗一般人之效力，則其權利之享有，應有一定之範圍：

(一) 商標專用權以呈准註冊之圖樣及所指定之商品爲限，(前揭第十三條) 故若以註冊之圖樣，使用於非原指定之商品者，固不得享有專用權；且其專用權之效力，僅限於已註冊之原有圖樣，若於實際使用，而將註冊時之原有圖樣變換，則此種實際使用之變形圖樣所形成之商標，自不得享有專用權。

(二) 凡以普通使用之方法，而表示自己之姓名商號或其商品之名稱、產地、品質、形狀、功用等事者，不爲商標專用權之效力所拘束，但自商標註冊後，以無意而使用同一之姓名商號者，不在此限。(前揭第十五條。)

第四、商標專用權之撤銷與無效 依商標法第十八條之規定，商標專用權除得由註冊人隨時呈請撤銷外，商標局得依職權或據利害關係人之呈請撤銷之，第二十條則規定商標專用權經商標局評定作爲無效，所謂撤銷或無效，其意義是否相同？其效力是否一致？遡及既往乎？抑僅對將來發生效力？此在表面觀之，一似無論爲撤銷，或無效，其爲喪失商標專用權之享有則一，惟實則不然，茲述如左：

一、依第十八條之規定，商標專用權之被撤銷者，須註冊人於商標註冊後有下列情事之一：(一) 於其註冊商標自行變換或加附記以圖影射而使用之者；(二) 註冊後並無正當事由迄未使用已滿一年，或停止使用已滿二年者；(三) 商標權移轉後，已滿一年未經呈請註冊者；(但因繼承之移轉不在此限) 簡言之，商標專用

權之被撤銷者，係基於商標專用權虛擁註冊之名，而無行使註冊商標之實，經依法撤銷確定後，他人即可以其商標呈准註冊，惟在未撤銷前，他人則固不可以相同或近似之商標呈請註冊也，故其撤銷，亦僅對於將來發生效力，而不遡及既往也。

二、依第二十條之規定，註冊商標經評定作為無效後，則他人不得以其商標為同樣之呈請，而對於原核准註冊之商標，自始即為無效，可謂有遡及既往之效力也，故註冊無效，亦可謂商標專用權絕對的喪失，撤銷專用權，亦可謂商標專用權相對的喪失，兩種處分其意義既不相同，其所生之效果亦異，惟商標法對於二者之效力如何，則無明文規定，每致有混淆二種用語之虞，不無缺點！

第五、侵害商標專用權之制裁 商標專用權既為依法所享有之權利，則凡有侵害此權利者，應有制裁之道，其道維何？即得呈請禁止他人使用相同或近似之商標於同一商品是也，惟此僅為單純的行政上之制裁，其因侵害商標權有時則生民事或刑事上之制裁焉，即

一、使用相同或近似之商標於同一商品，是否即構成民法上之侵權行為？（參民法第一八四條）應否即負損害賠償之責任？在條約及法令上均無根據，依一般條理言，自應以使用該商標者之有無故意或過失為斷，（參前大理院七年上字第一八二號判例）換言之，使用相同或近似之商標於同一商品，雖得禁止其使用，惟在民法上未必即成為侵權行為，而負損害賠償之責也。

二、同一事件，一方受行政處分，一方則受民事或刑事上之制裁者，亦所習見，關於以相同或近似之註冊商標

使用於同一商品者，其刑事上之制裁如何，商標法並無規定，惟刑法第二五三條，則規定偽造或仿造已登記商標之罪，不過該條所謂「意圖」，所謂「偽造或仿造」，亦仍須以故意為犯罪成立之先決要件也。

第四節 商品檢驗與取締

第一、商品檢驗 凡輸出輸入商品有下列情形之一者，依商品檢驗法（二十一年十二月一四日公布，同日施行）檢驗之（一）有羶偽之情弊者，（二）有害毒之危險者，（三）應鑑定其質量等級者，商品之檢驗，應於輸出國外或由國外輸入之地點行之，但有特殊情形，經所在地商會之請求，得就集散市場行之，其應施檢驗之商品，非經檢驗領有證書，不得輸出或輸入，檢驗後有擅改數量或混入劣品者，科三百元以下之罰鍰，至於應施檢驗之商品種類，由實業部定之。

關於商品檢驗之單行法規頗多，例如棉花檢驗規程（十九年十一月二二日前工商部公布同日施行）糖品進口檢驗規程（十九年十一月十八日前工商部公布）茶葉檢驗規程（二十年六月二十日實業部公布同日施行）茶葉檢驗標準（二十年七月十七日實業部公布）生絲檢驗規程（二十年九月十七日實業部公布同日施行）桐油檢驗規程（一九年十一月二二日前工商部公布同日施行）蜜蜂進口檢驗規程（二十年四月十六日實業部公布）蠶種進口檢驗規程（二十年六月二五日實業部公布同日施行）火酒進口檢驗規程（二十一年十月十二日實業部公布，同日施行）此外各商品檢驗局尚有關於各種商品之檢驗細則。

第二、商品取締 商品取締之目的與商品檢驗大抵無殊，所異者，商品檢驗乃着眼於商品真偽之鑑定，與良窳之辨別，商品取締，乃着重於偽品之淘汰，劣貨之禁止，又商品檢驗含有商品數量查核之意義，而商品取締，則純為質量之考核，若商品之應予取締者，不問其數量之多寡，應一律在淘汰或禁止之列。

關於商品之取締，多以單行法規釐定之，例如蠶種製造取締規則（二十年五月九日實業部公布同日施行）蜂種製造取締規則（二十年四月二一日實業部公布同日施行）火酒取締規則（二五年一月一八日行政院修正公布）取締棉花攪水屨雜暫行條例（二五年三月二三日國府修正公布同日施行）

第五節 國貨展覽

依照全國舉辦物品展覽會通則（十七年十二月一七日國府公布，同日施行）之規定，凡在國內各省市縣提倡國貨，徵集物品，開會展覽，以供研究改良而廣產銷者，均名為展覽會。展覽會概分左列三種：

第一、全國物品展覽會 由實業部會商各省或直轄於行政院之市政府指定適宜地點，輪流舉辦，各省市縣均須出品，會期以兩個月至四個月為限，舉辦時由實業部呈請行政院轉呈國府核准，每年舉行一次。

第二、地方物品展覽會 由省或直隸於行政院之市政府指定適宜地點舉辦，即就本省市縣徵集出品，並得酌量徵求其他省市重要出品，參加會期以兩星期至二個月為限，舉辦時由該省市政府咨請實業部呈報行政院轉呈國府核准，並得隨時舉辦。

第三、特種物品展覽會 係徵集特種物品如絲茶磁等類，開會展覽，專為各該專業研究改良而設者，得由各該專業發起，擇於業務有關之地域舉辦，會期以一星期至一個月為限，舉辦時由發起人呈請省或直隸於行政院之市政府核准，轉報實業部備案，並得隨時舉辦。

所應注意者，凡遇世界博覽會經國府發起召集或應徵與會之同一年內，各省市縣不得舉辦展覽會。舉辦物品展覽會經核準備案後，得請實業部簽發免稅證書及減費運單，其列入展覽會之物品，均應審查，分別等第給獎，以示提倡。又關於物品展覽會之單行規程亦多，例如全國農林鑛品展覽會章程（十九年二月七日行政院核准公布，同日施行）、全國鐵路沿線出產貨品展覽會章程（二十一年七月二一日鐵道部公布同日施行）等是。於此尚有應予說明者二，即：

第一、國貨之標準 展覽會之目的，在乎提倡國貨，徵集物品，互相展覽，以資觀摩，而求進步，惟何謂國貨？依中國國貨暫訂標準（二十一年四月九日實業部公布）規定之原則如左：

- 一、資本 股本必須全屬國人，於必要時得利用外資為流動金，但不得附有妨礙主權之條件。
- 二、經營 經濟權營業權管理權應屬國人，但技術各部之管理於必要時，得聯用外人。
- 三、原料 原料應充分採用國產，於必要時得參用外國原料，惟所用之外國原料，以無相當之本國原料，可代用者為限。

四、工作 工作應充分僱用本國工人，於必要時，得聘用外國技師，但不得附有妨礙主權之條件。

此外有所謂參國貨及外國貨者，(一)所謂參國貨，即外國在中國經營之工廠僱用我國工人，並採用我國原料者，則其出品，雖不得視為國貨，然究與與完全之外國貨有別，故名之曰參國貨，其情形有三：(1)中國資本，外人經營，中國原料，國人工作；(2)中外合資，外人經營，中國原料，國人工作；(3)外國資本，外人經營，中國原料，國人工作。是也。(二)所謂外國貨，其情形亦有三種，即：(1)外國資本，外國經營，外國原料，外人工作；(2)外國資本，外國經營，外國原料，國人工作；(3)外國資本，外人經營，中國原料，外人工作。至於以外國貨冒充中國貨者，自應予以取締。(二十年四月實業部通令)

第二國貨陳列 陳列與展覽之涵義不無區別，即陳列含有長期的性質，展覽乃為臨時的性質，故凡關於陳列館章程，多規定其舉行展覽會之期間，(參實業部轄國貨陳列館規程——二十年四月二日實業部公布同日施行——第十一條)

第六節 商業團體

第一款 商會

商業團體之重要者為商會，及工商同業公會之二種，茲先述商會：

依照商會法(十九年三月三日公布，同日施行)及商會法施行細則(十九年七月二五日前工商部修正公布)之規定，述其大要如左：

第一、商會之性質 商會以圖謀工商業及對外貿易之發展，增進工商業公共之福利爲宗旨，其性質爲法人，惟爲公法人抑係私法人頗無定論，即認爲私法人，亦係公益法人，而非營利法人也。

第二、商會之會員 商會會員，有公會會員與商店會員之分，均得舉派代表，出席商會，稱爲會員代表，惟以在本區內經營商業之中國人民，年在二十五歲以上者爲限，且有下列各款情形之一者，不得爲會員代表：（一）褫奪公權者，（二）有反革命行爲者，（三）受破產宣告尙未復權者，（四）無行爲能力者，至於洋商加入商會，於法牴觸，應不允許（參照一九一九年九月二十日行政院訓令前工商部及浙江省政府第三三八〇號）。

第三、商會之設立 商會之設立，須由區域內五個以上之工商同業公會發起之，無工商同業公會者須由商業的法人或商店五十家以上發起之，但旅外華商設立商會時，不在此限。發起人應召集設立大會，訂立章程，連同其他必須事項，呈請地方主管官署，轉呈設立，並轉報實業部備案。

商會法規定商會應由工商同業公會或商店發起者，蓋認定商會之組織基礎，在乎同業公會及商店，而不以自然人爲組織之基礎，立法意旨，係根據中國舊有之習慣，糾正前北京政府所頒布之個人自由入會制度之缺點，同時亦以解除各地幼稚的商民運動之糾紛，因商會之目的在圖商業之發展，並非爲各個商人解決何種私人問題而設，觀乎德奧日本等國之止名爲商業會議所者，已可明瞭其旨趣矣，至於各商店之店員，在性質上以許其加入同業公會爲會員，較爲合理（參照商會組織原則）。

第四、商會之職務 商會之職務如下：（一）籌議工商業之改良及發展事項，（二）關於工商業之徵詢及

通報事項，(三)關於國際貿易之介紹及指導事項，(四)關於工商業之調處及公斷事項，(五)關於工商業之證明及鑑定事項，(六)關於工商業統計之調查編纂事項，(七)得設辦商品陳列所、商業學校或其他關於工商業之公共事業，但須經該管官署之核准，(八)遇有市面恐慌等事，有維持及請求地方政府維持之責任，(九)辦理合於其宗旨之其他事項。

第五、商會之職員 商會之執行委員及監察委員，由會員大會就會員代表中選任之，執行委員至多不得逾十五人，監察委員至多不得逾七人，執行委員得互選常務委員，並就常務委員中選任一人為主席，執監察委員概為名譽職，任期均為四年，每二年改選半數，不得連任，又商會事務所及分事務所，均得酌設辦事員。

第六、經費及會計 商會之經費，分為二種：(一)事務費由會員比例於其所派代表之人數，及資本額負擔之，(二)事業費，由會員大會議決籌集之。

商業經費之預算決算及其事業之成績，每年須編輯報告刊布之，並呈報地方主管官署，轉呈實業部備案。

第七、會議及聯合會 商會之會員大會，分定期會議及臨時會議二種，均由執行委員召集之，定期會議每年至少開會一次，臨時會議於執行委員認為必要或經會員代表十分之一以上之請求，或監察委員會函請召集時召集之。

為圖謀增進工商業公共之福利起見，同一省區內之商會，得聯合組織全省商會聯合會、各省商會聯合會、及直隸於行政院之市商會聯合會，組織中華民國商會聯合會。

第八、商會之解散 商會之解散須經會員代表四分之三以上之出席，出席代表三分之二以上之同意方得決議，其決議非經實業部核准，不生效力。解散時得依決議選任清算人，以代表商會執行清算上一切事務。

第二款 工商同業公會

依照工商同業公會法（十九年八月九日修正公布同日施行）及其施行細則（二十年一月二七日實業部修正公布，同日施行）各規定，述其大要如左：

第一、公會之宗旨 工商同業公會以維持增進同業之公共利益，及矯正營業之弊害為宗旨。

第二、公會之設立 凡在同一區域內經營各種正當之工業或商業者，均得依該法設立同業公會，惟須有同業公司行號七家以上之發起，發起人訂立章程後，應造具該同業公司行號及其營業主或經理人姓名表冊，連同章程呈請主管官署核准設立，又同一區域內之同業設立公會，以一會為限。

第三、會員之資格 同業之公司行號，均得為同業公會之會員，推派代表出席於公會，惟有下列各款情事之一者，不得為代表：（一）褫奪公權者，（二）有反革命行為者，（三）受破產之宣告尚未復權者，（四）無行為能力者。

第四、工商同業公會與商會之關係 商會法關於職員及會議之規定，於工商同業公會準用之，工商同業公會執行委員，可被選兼充商會執監委員，又商會與工商同業公會無隸屬關係，商會無指導監督之權。（參照司法院院字第三七一號第三九二號解釋。）

第十一章 關於度量衡之行政

第一、度量衡之意義 測定物之長短多少輕重者，稱為度量衡。度所以度長短，量所以量容積，衡所以衡輕重，此三者用以爲一切事物比較交換之標準，實與人類日常生活有密切之關係。

第二、度量衡之種類 度量衡之整齊劃一，乃國家經濟行政上重要任務之一，惟欲達此目的，首在擇定度量衡之種類，依度量衡法（一八年二月一六日公布，一九年一月一日施行）第二條之規定，分爲二種如左：

一、標準制 我國度量衡採用萬國公制爲標準制，此即爲適當制，初創於法國，厥後德意瑞等國均採用之，惟英日二國仍沿用其國之舊制，而以適當制互相比較，近年各國加入萬國權度公會者日衆，度量衡制度，有趨於大同之勢，我度量衡法一面採用新制，一面仍暫設輔制者，蓋亦恐人民習用舊制，驟難理解此新制度也。

二、輔制 市用制爲輔制，以市尺度長短（以公尺三分之一爲準）以市升量容積（以公升爲準）以市斤權輕重（以公斤二分之一爲準）。

第三、度量衡之基本 度量衡之基本者，足以表示度量衡之所值之一定單位之謂，蓋即各種事物之分量起算點也。依度量衡法第三條及第六條之規定如左：

一、標準制 長度以一公尺爲單位，容量以一公升爲單位，重量以一公斤爲單位，此外尚有公畝爲地積之單

位。

二、市用制 長度以一市尺爲單位，容量以一市升爲單位，重量以一市斤爲單位，至關於地積，則以畝爲單位。第四、度量衡之名稱定位 度量衡之名稱定位者，基本單位之分數及其倍數之謂也。度量衡既分兩種，則其名稱及定位，自當分別釐定。惟標準制係萬國公制，不能任意變更，自不待言。

一、標準制之名稱及定位法如左：

1. 長度 以公尺爲單位，其分數及倍數從略，至其名稱，即公釐、公分、公寸、公尺（單位）、公尺、公引、公里是。
2. 地積 以公畝爲單位，一百公畝爲公頃，百分之一公畝爲公釐。
3. 容量 以公升爲單位，其分數及倍數從略，至其名稱即公撮、公勺、公合、公升（單位）、公斗、公石、公乘。
4. 重量 以公斤爲單位，其分數及倍數從略，其名稱即公絲、公毫、公釐、公分、公錢、公兩、公斤（單位）、公衡、公擔、公噸。

二、市用制之名稱及定位如左：

1. 長度 以公尺三分之一爲市尺（簡作尺），其分數及倍數從略，其名稱即毫、釐、分、寸、尺（單位）、丈、引、里、是。
2. 地積 以六千平方尺爲一畝，其分數及倍數從略，其名稱即毫、釐、分、畝、是。
3. 容量 以公升爲市升（簡稱升），其分數及倍數與萬國公制即標準制相同，其名稱爲撮、勺、合、升（單位）、斗、石。

4. 重量 以公斤二分之一爲市斤（簡作斤），一斤分爲十六兩，其分數及倍數從略，其名稱卽絲、毫、釐、分、錢、兩、斤（單位）擔是也。

第五、法定名稱之商榷 上述度量衡之法定名稱，有主張全部修改者，其理由爲（一）法定名稱因襲四名，標示新義，過於遷就附會，致發生直覺想像上之困難；（二）法定名稱中質量主單位，不用克，而用公斤（仟克）反以克爲主單位後之小數，稱爲公分，有違萬國公制之科學精神；（三）法定名稱中公分、公釐複出，且其位次亦不一致，混淆視聽，易滋流弊；（四）以完全十進之標準制，與非完全十進之市用制相對擬，易起誤解；（五）法定名稱專名太多，徒滋紛擾；（六）若使命名方案，對於每物理量主單位之進退，只須以大小數冠之，則符合萬國制之精神，便於科學之使用矣。

主張保留法定名稱者，其理由亦有數端：（一）各種單位名稱應以採用習慣常用之字，方適於社會通用；（二）公尺、公升、公斤等名稱便於記憶，易於推行；（三）法定名稱，使用多年，深入民間；（四）公分公釐之複出，儘可加以偏旁，或改用不同寫法，以資區別；（五）米、克、立等名稱，在我國各有專義，且無度量衡之含義，一般民衆不易認識；（六）什米、佰米、仟米等名稱，過於歐化，傳意不能直覺，殊難普及民間；（七）每種物理量只有一個單位名稱，不敷應用。

上述對於度量衡之名稱之修改與否，各有理由，惟度量衡爲人民日常生活所習用之具，自不宜率爾修改，致難推行。其法定單位名稱仍宜保留，但學術上得並用「米」「立」「千克」等名稱耳（例如公尺得稱爲「米」

「公升」得稱爲「立」，「公斤」得稱爲「千克」。（參二四年八月二二日行政院第二二六次會議決議。）

又關於度量衡之現行法規，尙有度量衡法施行細則（二十年十二月五日實業部修正公布）以爲推行度量衡之程序上的依據，又依照全國度量衡劃一程序（一九年一月九日前工商部呈行政院備案）全國各區域度量衡完成劃一之先後依其交通經濟發展之差異程度，分爲三期，以完成劃一。此外有度量衡檢定規則，公用度量衡器具頒發規則（均於一八年四月一日前工商部公布）以爲推行新制之助。有土地測量應用尺度章程（一八年一月一六日內政部公布）其適用僅以土地測量爲限。至於意圖供行使之用，而製造違背定程之度量衡，或行使違背定程之度量衡者，刑法且有科罰之規定（參刑法第二〇六條至第二〇九條）。

第十二章 關於文化之行政

第一節 禮俗行政

第一款 釐訂禮制

關於文武官吏及冠婚喪祭之禮制、服章，爲一國文化之表現，正社會之觀聽，納人民於軌物，胥於是賴，民國之初，雖頒行服制法令，然多沿滿清舊俗，雜以歐美習尚，凌亂無章，識者引爲詬病，故頒布以來，迄未實行，迨北伐完成，實施訓政，十七年內政部組織禮制服章審訂委員會，並草擬婚禮、喪禮、相見禮、文官就職宣誓禮各案。

第一、婚喪禮制 婚喪禮制與民間習尚，至有關係，應根據民法親屬繼承兩編妥爲釐訂。凡與現行法令相牴觸者，或迹近迷信，事涉虛僞，含有封建思想階級性質之繁文縟節，均宜滌除，而易以適合現代國情且易推行之新的禮節，以爲人民之準則，此項禮制，尙付缺如，殊有從速頒行之必要！

第二、祭禮 關於各地舉行公祭及追悼會之儀式，尙無一定準則可循，往往狃於舊習，自成風氣，二十四年內政部呈請行政院核准頒行公祭禮節及追悼會儀式，並附圖式，以滌舊俗，俾歸一致。

第三、相見禮 相見儀節，關係社交，亦甚重要，應從速擬訂，以應國人之需要。

第四、典禮 關於各種紀念日，如國慶日、元旦日、總理紀念週，以及總理誕辰及逝世等紀念日典禮之舉行，均有一定之儀節，以資依據。（參照革命紀念日簡明表——二四年三月二八日第四屆中常會議修正，總理紀念週條例——二二年四月二七日第四屆中常會議修正，先師孔子誕辰紀念辦法——二三年七月五日中常會議通過）

第五、服制 衣服為彰身之具，所以正觀感，而定儀節，故歷朝鼎革，必易服色，民國以還，亦陸續頒行文武職官各種服式，如陸軍、海軍、外交官、領事官、推事、檢察官、書記官、律師、庭丁、警察、蒙藏王公等，均各有特殊之制服，名義所存，冠冕斯繁。其適用於一般者，則有服制條例（十八年四月十六日國府公布同日施行），依該條例之規定，服制分禮服制服二種，男子禮服用黑褂、藍袍，冬季軟胎黑色帽，夏季為白色硬草帽；女子禮服甲種為長衣黑鞋，乙種為短衣長裙黑鞋。惟男女因國際關係服用禮服時，得採用國際間通用禮服，男女公務員之制服，分衣褲鞋外套四類。以上服制，除揀用國際間通用禮服外，其質料均限用國貨。

第六、宣誓受任 分別述之：

一、依宣誓條例（一九年五月二七日國府公布同日施行）之規定，凡文官自委任職以上，軍官自尉官以上，自治職員縣自鄉長或鎮長以上，市自坊長以上，教職員自小學校教職員以上，須宣誓後始得任事，如因特殊情形，先行任事者，須於二個月內補行宣誓，至於宣誓之儀式如下：（一）宣誓於就職地公開行之，（二）向國旗黨旗及總理遺像舉右手宣讀誓詞。（參照國民政府參軍處典禮局辦理宣誓就職典禮規則——二十年三月十一

日參軍處呈准國府公布施行)

二、各省市及中央直轄駐在各省市新被簡任或轉任調任人員，應依簡任人員來京接受任命規則（一七年六月十二日國府公布，同日施行）附表規定之程期，來京接受任命，再行赴任就職，惟遇有緊急情形，國府得飭新被簡任人員，先行赴任就職，緩期來京補受任命。

第二款 改良風尚

風俗之良窳，關係社會人心，影響國家政令，故觀風問俗，自古所重，近世習尚澆漓，民情日偷，良風美俗，蕩然無存，如何整飭改良，以挽頹風，而正人心，亦為當國者應有之職責。

依照民俗改善運動大綱（二三年五月中央民衆運動指導委員會公布）規定改善民俗之原則如下：（一）以科學常識破除迷信，（二）以正當娛樂代替惡習，（三）以節儉宗旨改善禮節，（四）以軍事訓練整齊行動。又依照新生活運動綱要之旨趣。（參二十三年六月十三日國府推行新生活運動令）新生活運動者，我全體國民之生活革命也，以最簡易而最急切之方法，滌除我國民不合時代不適環境之習性，使趨向於適合時代與環境之生活，質言之，即求國民之生活合理化，而以中華民族固有之德性——「禮義廉恥」為基準也。

各級行政機關，頒行關於改良風尚之辦法頗多，茲略述如左：

第一、恢復舊道德 民族特殊精神之表現，是為文化，我國文化闡揚甚早，近則世風日漓，亟應匡救，中山先生早鑒及此，故於舊有道德，特主張恢復忠孝仁愛信義和平七端；於固有智能，則主張恢復格物致知正心誠意修身。

齊家治國，平天下。八日。十七年四月十九日，國府明令遵循。總理遺教，恢復固有道德。二十年六月，復指令行政院轉飭各機關團體自行製成藍地白字之忠孝仁愛信義和平八字之橫列匾額懸掛，以資啓迪，而臻上理。又二十二年一月內政部通飭所屬採取嘉言懿行，或編爲冊本，或製爲歌謠，廣事宣傳，以期恢復固有道德，匡正社會人心。

第二、提倡節儉。吾國素以儉爲美德，惟自海通以還，侈靡之習日甚，舉凡婚嫁之慶賀，喪病之弔慰，歲節之餽遺，親朋之宴會，無不鋪張揚厲，窮奢極欲，甚或鄙視國產，重視洋貨，以爲非舶來品，無以顯其尊貴，競相揮霍，恬不爲怪。國民經濟，影響頗巨，故國府有厲行節約運動令（十九年三月二四日）內政部亦曾咨達各省（二二年一月）限制社會酬酢，以裕國民經濟，此外有公務人員革除婚喪宴浪費暫行規程（二三年九月國府公布）以限制婚嫁生育喪祭壽慶宴會之浪費，且規定一切禮物須用國貨，以塞漏卮。

不特此也，國家當此危急存亡之秋，應傾全國之人力物力，胥出於救國一途，奉行儉約，縮衣節食，力事生產，充實餉糈，以爲抗敵後盾，則國難前途，庶幾有豸。

第三、破除迷信。卜筮、星相、巫覡、堪輿、惑衆斂錢，爲害非淺，應嚴予廢除，強制改營他項正當職業。（參廢除卜筮星相巫覡堪輿辦法——一七年九月二二日內政部公布）凡經營迷信物品，如供鬼神所用之錫箔、紙炮、冥鏹、錢紙、黃表、符籙、文疏、紙馬、像生，及一切冥器者，應勸導取締，限令改營他項正當職業。（參取締經營迷信物品辦法——十九年三月一九日內政部公布）又各地常有施給仙丹、藥籤、神方、乩方，治病等迷信事情，前衛生部亦曾於十八年四月咨請各省轉飭一律禁止，以杜危害。

第四、取締陋俗 陋俗相沿，每多積重難返，自應嚴予取締，以端風尚，除本書警察行政中風俗警察一項所述者外，尚有嚴禁女子穿耳帶環令（一七年八月內政部通飭）查禁營業跳舞場案（二十年十月內政部咨各省通飭）嚴禁械鬪令（一七年六月內政部通飭）等是。

第五、推行國曆 吾國自辛亥年（即公曆一九一二年）十一月十三日起，為採用陽曆之始，因當時民國建立，令採公曆為國曆，而以是日為元旦也。惟民間仍多二曆並存，未能一致，民國十七年國府決意廢除舊曆，普用國曆，其推行之辦法，大要為（一）禁賣舊曆書及新舊兩曆對照表月份牌，（二）仿印及代印國曆，（三）禁止各機關團體在舊曆節令循俗放假，（四）不准商家在舊曆年節結帳，（五）一切契約單據概用國曆，（六）勸導民衆將舊曆年節娛樂移於國曆年節舉行等辦法是。

第三款 褒揚撫卹及國葬

第一、褒揚

一、褒揚之目的 褒揚之目的，在於勸善，我國代有旌表制度，激揚清濁，砥礪名節，使賢者樂於為善，不肖者勇於改過，誠為維護風教納民軌物之道。

二、褒揚之原因 依褒揚條例（二十年七月十一日國府公布）及褒揚條例施行細則（二十一年六月四日內政部公布）之規定，合於左列各款之一者，得褒揚之：

（一）德行優異 凡忠孝仁愛信義和平，足以保存固有之道德者屬之，惟所稱固有道德，以能正人心，厚風

俗，於式人羣者爲標準，其違背人道，如割股療親，望門守節及青年寡居等，均不得援用。

(二) 熱心公益 凡創辦教育慈善及其他公益事業，或因辦理此等事業，而捐助款項者屬之，惟所稱創辦教育慈善及其他公益事業，以能福利社會，昭垂久遠，或救災卹鄰，嘉惠民生者爲標準。

三、褒揚之程序 有德行優異或熱心公益之一者，得由其本籍之鄉鄰親屬，或事蹟表著所在地之公正人民，詳列事實，呈請縣市政府轉呈省政府，咨請內政部請予褒揚。縣市政府查訪有合於褒揚之原因者，亦得詳徵事實，呈由省政府轉請褒揚。

四、褒揚之方法 褒揚方法，分爲(一)匾額及(二)褒章。受褒揚人於呈請時亡故，或亡故後呈請者，僅得頒給匾額。給予匾額或褒章時，並得附給褒揚證書。又具備德行優異及熱心公益兩種情形者，得呈請加給褒詞，但同一事實不得受兩次褒揚。至於受褒揚後查明事實，係屬虛僞者，除撤銷原案外，並追繳褒揚品。

於此應附帶說明者有二：

一、給勳 依頒給勳章條例(三十二年十二月二日國府公布)之規定，凡中華民國人民有勳勞於國家或社會者，除現役軍人應依陸海空軍勳章條例辦理外，得由國府授與勳章。國府爲敦睦國交關係，得特頒勳章於友邦元首，或頒給友邦人民。勳章分爲二種：(一)采玉大勳章，除國民政府主席佩帶外，得由國府特贈友邦元首；(二)采玉勳章，分爲九等，凡公務人員選任及特任初授三等，簡任初授五等，薦任初授七等，委任初授九等，均得累功遞進至一等，若頒給非公務人員勳章初授九等，得累功遞進至一等。(參照頒給勳章條例施行細則及授勳典禮)

式)

二、其他褒獎事項：

(一) 凡以私人或團體名義捐助軍用器具物品，或發明及改良軍用器具物品，有益於軍備者，除法令別有規定外，悉依頒發陸海空軍褒狀規則（二二年十一月二四日國府公布）辦理之。

(二) 凡捐助私財辦理公共衛生，及醫藥救濟事業，而不以營利為目的者，得由主管衛生行政機關，開列事實表冊，呈請衛生署給獎，其直接向衛生署捐資者，應給之褒獎，由衛生署酌核辦理，華僑應給之褒獎，由各駐在領事館報署核辦。（參捐資興辦衛生事業褒獎條例——一八年三月二日前衛生部公布）

(三) 凡捐助賑款品者，與辦賑團體及在事人員辦理賑務著有成績者，應分別依賑務委員會給獎章程（二二年六月行政院核准公布）及辦賑團體及在事人員獎勵條例（二十年十月二七日國府公布二二年七月四日修正）分別獎勵。

(四) 人民捐資救國者則依人民捐資救國獎勵辦法獎勵之。

第二、撫卹 撫卹之目的，乃在示哀矜而彰有功，得分為黨員撫卹，與官吏撫卹二種，分述之：

一、黨員撫卹 凡中國國民黨黨員努力於本黨主義奮鬥或被害殘廢，或積勞病故，而身家貧苦者，得呈由內政部依照黨員撫卹條例（一九九年五月二九日第三屆中常會議增訂），分別議卹。撫卹分為（一）被害撫卹，（二）病故撫卹，（三）殘廢撫卹三種。至撫卹金分為二種卹（一）年撫卹金，按死者或殘廢者應得之撫金，每年給予

其家屬一次（二）一次撫卹金，按死者或殘廢者應得之卹金，給與其家屬一次（參照黨員撫卹條例施行細則——一九九年五月二九日第三屆中常會議增訂）其有子女在就學時期者，並准依革命功勛子女就學免費條例辦理。

二、官吏撫卹 公務員之給卹，除法律另有規定外，（參本書軍人獎懲及撫卹章）依公務員卹金條例（二三年五月二六日國府修正公布，同日施行）行之，惟該條例所稱公務員，謂文官、司法官、警官及長警，且應解釋為以服務於國民政府統治之下者為限。否則不得率行請卹。（參一七年八月二日司司法部指令福建高等法院第二六一五號）

卹金分為四種，即：（一）公務員年卹金，（二）公務員一次卹金，（三）遺族年卹金，（四）遺族一次卹金。是得受卹金者應填具請領卹金之事實，呈由原服務機關遞轉銓敘部核定之。（參公務員卹金條例施行細則——二三年六月七日銓敘部公布，同日施行。）

第三、國葬 凡中國國民有殊勳於國家者，身故後依國葬法（一九九年十月七日公布，同日施行）之規定，舉行國葬，亦崇功報德之意也。國葬之舉行，由國民政府委員會會議決定之，其費經由國庫支出，其儀式依照國葬儀式（一九九年十月十日一五日國府公布）辦理。凡舉行國葬者，其逝世日並依國葬先哲逝世日紀念典禮條例（二二年九月一九日國府公布）之規定，由國葬墳墓所在地政府最高機關領導當地各機關，於墓前舉行紀念典禮。

第四款 監督寺廟

第一、寺廟之意義 所謂寺廟，有廣狹二義，廣義乃指一切宗教上之建築物而言，如佛教之菴廟，道教之觀院，耶教之禮拜堂，回教之清真寺，均包括之；狹義之寺廟，則僅指屬於佛道兩教之寺廟而言，現行之監督寺廟條例（一八年一月七日國府公布，同日施行）第一條所謂「凡有僧道住持之宗教上建築物，不論用何名稱，均爲寺廟」，應指廣義的寺廟而言，此參照寺廟登記條例（一七年十月二日內政部公布，同日施行）第一條之規定而自明，惟亦有謂監督寺廟條例第一條係專指狹義的寺廟而言者，不無商榷之餘地。（參內政年鑑第四冊禮俗篇第一〇九頁）所應注意者：關於先哲先烈祠廟財產之處理，則適用先哲先烈祠廟財產保管規則（二五年二月一四日內政部公布，同日施行）自不包括於此處所謂寺廟之內。

第二、寺廟之登記 寺廟之登記，乃爲監督寺廟之必經程序，依寺廟登記條例第一條之規定，凡爲僧道住持或居住之一切公建、募建、或私家獨建之壇廟寺院菴觀，除依關於戶口調查及不動產登記之法令辦理外，並應依本條例登記之。

寺廟登記分左列三種，由主持之僧道，向寺廟所在之縣政府及市公安局聲請辦理，如查與事實不符，應令廢聲請人據實更正。

- 一、人口登記 以僧道（指僧尼道士女冠）爲限，寺廟內之雇傭或寄居人等，不在登記之列。
- 二、不動產登記 包括寺廟本身建築物及其附屬之土地房屋而言。
- 三、法物 包括宗教上、歷史上或美術上有重要關係之佛像、神像、禮器、樂器、經典、雕刻、繪畫及其他保存之一

切古物而言。

第三、寺廟之監督 監督寺廟，即所以整頓寺廟，亦即爲保護寺廟，我國寺廟林立，而各地因駐兵興學，及地方公益事宜，每多以寺廟財產爲挹注，豪紳莠民，又多藉端侵占，故糾紛迭起，而寺廟之擁有資產，既係來自捐助募化，復不能自動的經營公益事業，徒爲無益之損蝕。故監督寺廟之目的，一方整理其資產能利用爲公益事業，一方面使其資產，受法律之完全保障。

依監督寺廟條例之規定，寺廟及其財產、法物，除法律別有規定外，由該管地方官署依本條例監督之，惟該管官署亦僅有監督之權，至於財產及法物之所有權，屬於寺廟，其管理權則屬於住持，寺廟既有財產所有權，故應按其財產情形，興辦公益或慈善事業。（參照寺廟興辦公益慈善事業實施辦法——二一年九月十二日內政部公布，旋呈准暫緩施行。佛教寺廟興辦慈善公益事業規則——二三年十二月內政部備案）住持既僅有管理權，故於宣揚教義，修持戒律，及其他正當開支外，不得動用寺廟財產之收入。

官署對於寺廟監督權之行使，其顯著者如左：（並參照管理喇嘛寺廟條例——二四年十二月九日國府公布，同日施行。）

- 一、寺廟之不動產及法物，非經所屬教會之決議並呈請該管官署許可，不得處分或變更，
- 二、寺廟收支款項及所興辦事業，住持應於每半年終報告該管官署並公告之，
- 三、有違反該條例之規定者，該管官署得革除其住持之職，或得逐出寺廟，或送法院究辦。

第四淫祠邪祀之取締 信教自由，固為現今各國施政原則之一，惟信教而近於邪辟荒誕，亦失宗教上之意義，且實為社會進化之障礙，我國人民智識不齊，尚多惑於牛鬼蛇神之迷信，淫祠邪祀，所在多有，自應嚴予取締，以啓民智。內政部曾參考中國經史及各種宗教典籍，將神祠之起原，淫祠之盛行，以及祀祠禮節應行改良之點，分別擬定神祠存廢標準如左：

一、應存標準 (一) 對於民族發展確有功勳者，(二) 對於學術有所發明利溥人羣者，(三) 對於國家社會人民，有捍患禦侮，興利除弊之事蹟者，(四) 忠烈孝義，足為人類矜式者。凡各地祠宇有合於上述標準之一者，一律加以保存，以誌景仰。

二、應廢標準 (一) 附會宗教，實無崇拜價值者，(二) 意圖藉神斂錢，或秘密供奉，開堂惑眾者，(三) 類似依草附木牛鬼蛇神者，(四) 根據齊東野語，稗官小說，世俗傳說，毫無事蹟可考者。凡各地祠宇如有上述情形之一者，一律從嚴取締，以杜隱患。

此種神祠存廢標準，爰於十七年十月二十六日內政部呈准國府通飭實行，旋恐各地方政府操之過切，反失中央保護宗教破除迷信之本旨，乃復呈准明令改作參考，一方仍由內政部調查淫祠邪祀，以為存廢之張本。

第五僧道之整飭 僧道雖以精修定慧，救世厲民為主旨，志甘淡泊，不宜於利養上之競爭，惟僧道不事生產，衣食皆仰給於人，有礙國民經濟，因之提倡僧道職業化，實為要圖，故應注意僧道職業技能，並督促各寺廟兼營生產事業，俾能自食其力，以裕國民經濟。

此外佛教中之幼年剃度，有違人道，應切實取締，以資整飭。

第六、宗教團體之監督 關於各寺廟祠宇之僧道及回耶各教徒，每多組織教會，以圖增進共同之福利者，惟亦不免藉宗教團體之名，而招搖誘惑，祕密結社，及爲其他有害公序良俗之行爲者，自應予以監督，以免流弊，對於宗教團體之監督，亦屬內政部之職掌範圍，惟現在尙無單行法規可資依據，僅適用中央黨部頒行之文化團體組織大綱及其施行細則，以及修正人民團體組織方案等規定，以資監督及整飭之而已。

第五款 保存名勝古物

第一、名勝古物之類別 名勝古物關係國家之文化，在歷史上爲民族精神之表徵，自應妥加保存，以垂久遠。依照名勝古蹟古物保存條例（十七年九月十三日內政部公布同日施行）之規定，名勝古蹟之分類爲湖山建築遺蹟等三類。古物則分爲碑碣、金石、陶器、植物、文玩、武裝、服飾、雕刻、禮器、雜物等十類。而依古物保存法（一九年六月七日公布）之所稱古物，指與考古學、歷史學、古生物學及其他文化有關之一切古物而言。

第二、古物保存之方法 所謂古物之保存，包括古物之掘探、登記、保存、移轉與運輸等事項。古物除私有者外，應由中央古物保管委員會責成保存處所保存之。私有之重要古物，應向地方行政官署登記之，不得移轉於外人，違者沒收其古物；不能沒收者，追繳其價金。埋藏地下及由地下暴露地面之古物，概歸國有，如有發現此等古物者，應立即報告當地主管行政官署，其有不報而隱匿者，以竊盜論。採掘古物，應由中央或地方政府直轄之學術機關爲之。（參採掘古物規則——二四年三月一六日行政院公布，同日施行。外國學術團體或私人參加採掘古物規

則——二四年三月一六日行政院公布，同日施行。至於欲將所保存或採掘之古物，運往國外研究時，須依照古物出國護照規則（二四年三月十六日行政院公布，同日施行）之規定辦理。

第三、保存古物之有關機關 關於古物保存事項之中央主管機關為內政部及教育部固矣。此外尚有專設之主管機關，即：

一、中央古物保管委員會 該會直隸於行政院，計劃全國古物古蹟之保管、研究及發掘事宜。（參中央古物保管委員會組織條例——二四年二月一九日國府修正公布，同日施行。）

二、故宮博物院 該院直隸於行政院，掌理故宮及所屬大高殿、清太廟、景山、皇史宬、實錄大庫等處之建築物、古物、圖書、檔案之保管、開放及傳布事宜。（參國立北平故宮博物院暫行組織條例——二三年九月國府修正公布。）

又關於古物之陳列機關，有北平古物陳列所，直隸於內政部（參北平古物陳列所規則——二四年十月十二日內政部修正公布。）南京古物保存所，直隸於教育部。

第二節 教育行政

第一款 概說

教育者，以發達各個人精神上之生活為目的，直接而又繼續實行之方法之謂也。政事之要事，惟教與養，有教

而無養，則教失其依據，所謂：「救死惟恐不贍，奚暇治禮義！」有養而無教，則人類生活，難期其改善，所謂：「逸居而無教，則近於禽獸！」故養爲「教」之先決條件，而教亦爲完成及改善「養」之必要方法，教育爲立國之大本者以此！

教育行政不外對於教育提倡、獎勵設施、監督改良等事項而已。各國無不於中央政府特設專部，以掌管教育行政事宜，我國亦以教育部爲全國主管教育行政之最高機關。惟教育之範圍甚廣，亦有關於特種之教育，分掌於其他主管機關，而並不受教育部之指揮監督者，例如警官高等學校之屬於內政部，鹽務學校之屬於財政部，交通大學之屬於交通部，法官訓練所之屬於司法院等是。此等機關，各就其主管事務而兼從事於教育，自表面言之，似與教育統一之意義相背，惟實則不然，蓋所謂教育之統一者，乃教育主義之統一，亦即教育方針之一貫之意，並非教育之職掌統一於同一之機關之謂也。依教育之性質，分掌於有關之主管機關，有時且覺易於貫徹教育之主旨也。

教育爲啓發民智之利器，國民之受教育，一方爲其應享之權利，一方亦不啻爲其義務，因之男女教育之機會，一律平等以及已達學齡之兒童，應一律受義務教育，未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育，多爲各國憲章所明定，我訓政時期約法亦然（參該法第四八、五十一條）。

中央及地方應寬籌教育上必需之經費，其依法獨立之經費，並予以保障，私立學校成績優良者，國家應予以獎勵或補助，全國公私立學校應設置免費及獎金學額，以獎進品學俱優，無力升學之學生（參訓政時期約法第五二、五三、五六條），以及對於私人之捐款興學，特予獎勵，凡此，要爲發達教育，促進文化必由之道。（參照地方教

育經費保障辦法——二十年五月九日行政院第二二一三號訓令。捐資興學褒獎條例——一八年一月二九日國府公布。捐資興學褒獎條例補充辦法——二三年七月三十一日教育部第九二九九號訓令。

第二款 教育設施主義

近世各國莫不以發展國民教育爲其急務，惟教育貴於普及，非必由國家自己專任其經營，凡國家以外之公共團體及私人，皆可任其設施，各國因其國體之不同，風俗民情之歧異，因之關於教育之設施，有左列各主義：

第一、自由主義 卽一國之教育，可任私人經營，以聽其自然之發達爲原則，國家不必干涉之。

此主義失之過寬，因教育之振興與進步，以經費充裕，監督嚴厲，及師資優良爲其先決問題，若任私人經營，則（一）經費多感不足，設備遂因陋就簡，難以維持久遠，（二）因經營拮据，遂恃學費以資挹注，而濫收學生，監督必弛，學紀日壞，（三）因經營窘迫，難以羅致良善之教師，則課程難望進步，是其缺點。

但此主義（一）非如官辦主義之受嚴格的拘束，能使人民之思想自由發展，（二）學校經費既不仰給於國家，其辦學者亦非由政府之任命，自不致受政局之變動，而影響學務，（三）學校經費既係出自私人，則可減少國家財政上之支出，是其優點也。

第二、官辦主義 卽一國之教育，據爲國家之專有，其負有設施之責者，乃以國家自己，或使其自己以外之公共團體當之爲原則，至私人則不許過問也。

此主義失之過嚴，與自由主義比較，其優劣適彼此相反，惟官辦主義既以發展教育爲宗旨，對於全國教育之

設施情形能統籌兼顧，即交通不便之窮鄉僻壤，亦往往經營及之，非若自由主義對於教育之設施，而有集中通都大邑之弊。

第三、折衷主義 卽一國之教育不歸於國家之專有，亦不全由私人之經營，蓋一面以教育事業爲國家之任務，同時私人亦得自由設施之也，此主義兼有自由與官辦二者之長，較爲完善。

以上三種主義之中，極端之自由主義與極端之官辦主義，各國採用之者甚少，現今大都採折衷主義，至於折衷主義之標準，則又依各國教育程度之高低，及其他情形之差異，而不能強同也。

第三款 教育之分類

教育之種類，因觀察之標準不同，可爲種種之分類，略述如左：

第一、從形式區別者 可分爲通常教育、特種教育兩種：

一、通常教育，包含初等及中等教育二種。

二、特種教育有警察教育、軍事教育、師範教育、技藝教育各種。

第二、從實質上區別者 可分爲預備教育、職業教育、學理教育三種。預備教育亦得謂爲基礎教育、國民教育，或曰普通教育；職業教育亦謂爲業務教育。學理教育則更進而以研討高深之學理爲目的者，當於末後再說明之。

第三、從場所上區別者 可分爲家庭教育、學校教育、社會教育三種。此三種教育之作用，有相互之連環關係，彼此利賴，不能偏廢也。

上述之分類方法，於學理上雖尚妥當，然通常皆由教育程度，或目的上觀察而分類，即：

第一、以教育程度為標準。可分為初等教育、中等教育、及高等教育三種：初等教育，在小學校或與小學校程度相當之學校施行之；中等教育，在中等學校或與中等學校程度相當之學校施行之；高等教育，則在大學或其他之高等學校施行之，此種分類，雖對於小學校中學校及大學校或與此相類似之學校而適用之，然對於其他一切之教育，則難網羅無遺。

第二、以教育目的為標準。可分為普通教育、職業教育、及學理教育三種。普通教育在教國民一般的普遍的所需要之智識，又分為初等普通教育、高等普通教育兩種：小學校及與其程度相當學校所施之教育屬於前者；中學校教育則屬於後者。職業教育，在教授特定職業所必要之專門智識，以增加各人生產之技能；學理教育係以研究學術上之原理為目的，多在大學校及其同等學校與研究院施行之。

第四款 教育宗旨及方針

教育宗旨云者，即關於教育所應奉行之目標也。教育方針云者，即欲達到此目標所遵由實施之準則也。此所稱教育宗旨，係指國家法定的目標，為概括的，統舉的，與法定的實施方針之為分析的，列舉的，異其涵義。又各國因團體、制度、風俗、習慣及其他情形之差異，其所持之教育宗旨及方針亦殊，即一國亦因時代之遞嬗，而異其教育之宗旨及方針焉。茲將我國現在所定之教育宗旨，及實施方針（十八年四月二六日國府公布，二十年十一月一七日中國國民黨第四次全國代表大會修正）析述如左：

第一、教育宗旨 中華民國之教育，依據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命爲目的，務期民族獨立，民權普遍，民生發展，以促進世界大同。

第二、實施方針 前項教育宗旨之實施，應遵守下列之方針。

一、各級學校之三民主義之教育，應與全體課程及課外作業相貫連，以史地教科闡明民族之真諦，以集團生活訓練民權主義之運用，以各種之生產勞動的實習培養，實行民生主義之基礎，務使智識道德，融會貫通於三民主義之下，以收篤信力行之效。

二、普通教育須根據 總理遺教，以陶融兒童及青年「忠孝仁愛信義和平」之國民道德，並養成國民之生活技能，增進國民生產能力爲主要目的。

三、社會教育必須使人民認識國際情況，瞭解民族意義，並具備近代都市及農村生活之常識，家庭經濟改善之技能，公民自治必備之資格，保護公共事業及森林園地之習慣，養老恤貧防災互助之美德。

四、大學及專門教育，必須注重實用科學，充實學科內容，養成專門智識技能，並切實陶融爲國家社會服務之健全品格。

五、師範教育爲實現三民主義的國民教育之本源，必須以最適宜之科學教育，及最嚴格之身心訓練，養成一般國民道德上學術上最健全之師資爲主要之任務，於可能範圍內，使其獨立設置，並盡量發展鄉村師範教育。

六、男女教育機會平等，女子教育並須注重陶冶健全之德性，保持母性之特質，並建設良好之家庭生活及社

會生活。

七、各級學校及社會教育，應一體注重發展國民之體育，中等學校及大學專門，須受相當之軍事訓練，發展體育之目的，固在增進民族之體力，尤須以鍛鍊強健之精神，養成規律之習慣為主要任務。

八、農業推廣須由農業教育機關積極設施，凡農業生產方法之改進，農民技能之增高，農村組織與農民生活之改善，農業科學智識之普及，以及農民生產消費合作之促進，須以全力推行，並應與產業界取得切實聯絡，俾有實用。

上述之教育宗旨及其實施方針，凡各級學校，如小學、中學、大學獨立學院專科學校，以及師範職業各學校均應遵照，並分別明定於各該組織法中，以為各項教育之先決條件。

第五款 現行教育制度

第一項 學校教育

現行教育制度，可分學校教育、社會教育、及特種教育三方面說明。茲先述學校教育，而學校教育又可分為普通教育及高等教育二種析述之：

第一、普通教育 凡初等教育及中等教育屬之：

一、初等教育 此於小學校行之，依照小學校法（二一年十二月二四日公布同日施行）之規定，小學以發展兒童之身心，培養國民之道德基礎及生活所必需之基本智識技能為其任務，其修業年限六年，前四年為初級小

學後二年爲高級小學。初級小學得視地方情形單獨設立，小學原由市縣或區坊鄉鎮設立之，其有特殊情形者，得由省設立之，私人或團體亦得設立。又小學得附設幼稚園，以灌輸幼稚兒童之智識（並參照小學規程——二二年三月一八日教育部公布，同年八月一日施行。）

二、中等教育 此於中等學校行之，依中學法（二一年十二月二四日公布同日施行）之規定，中學應繼續小學之基礎訓練，以發展青年身心，培養健全國民，並爲研究高深學術及從事各種職業之預備爲其任務。中學分初級中學及高級中學，修業年限各爲三年。初級中學高級中學得混合設立之，中學以由省或直隸於行政院之市設立爲原則，但按地方情形有設立中學之需要而無妨礙小學教育之設施者，得由縣市設立，私人或團體亦得設立之（並參照中學規程——二二年三月一八日教育部公布同年八月一日施行。）

屬於中等教育之學校，除普通中學外，尙有師範學校及職業學校，依師範學校法（二一年十二月十七日國府公布同日施行）之規定，師範學校以嚴格之身心訓練，養成小學之健全師資爲其任務，其修業年限三年。並得附設特別師範科，修業年限一年；幼稚師範科，修業年限二年或三年（並參照師範學校規程——二二年三月教育部公布同年八月一日施行。）

依職業學校法（二一年十二月十七日公布同日施行）之規定，職業學校以培養青年生活之智識與生產之技能爲其任務，分爲初級職業學校及高級職業學校二種（並參照職業學校規程——二二年三月教育部公布同年八月一日施行。）

第二、高等教育 凡大學獨立學院及專科學校等屬之：

一、大學及獨立學院 依大學組織法（一八年七月二六日公布同日施行）之規定，大學以研究高深學術養成專門人材爲其任務，得分設文、理、法、教育、農、工、商、醫各學院。凡具備三學院以上者，稱爲大學；不合此條件者，稱爲獨立學院，得分兩科。大學得設研究院，大學各學院及獨立學院，並得附設專修科。大學及獨立學院修業年限除醫學院爲五年外，餘均四年（並參照大學規程——一八年八月十日教育部公布，同日施行。）

二、專科學校 依照專科學校組織法（一八年七月二六日公布同日施行）之規定，專科學校應以教授應用科學養成技術人材爲其任務，修業年限爲二年或三年，凡從前所設之農工商業專門學校，均改名專科學校，至於原有之職業學校，應加以策勵整頓，不得任意改設專科學校也（並參照專科學校規程——二十年三月二六日教育部修正）

第二項 社會教育

學校教育固可以啓迪人民之智識，發達各個之精神生活，然學校之設立有限，等級有差，入學資格亦有異同，於此而欲求國民智識之普及，則非有各種補助制度不可。凡依此目的而設施之教育，概稱之爲社會教育。

社會教育之範圍甚廣，收效亦宏，能補學校教育之不足，復與一般民衆以終身受教育之機會，關係極爲重要。東西各國莫不異常注重我國國民智低下，學校教育既落人後，對於社會教育，尤宜特殊提倡推行，庶幾國民之道德智能陶鑄於高尚優越之境，促進文化，改造社會，於焉是賴。

社會教育通常分爲左列各種：

第一、未成年之社會教育 如貧苦兒童之保護，與不良少年之感化等屬之。

第二、已成年之社會教育 分述之：

一、由國民身體方面着想，而欲使其強壯之者，是爲關於體育之社會教育，例如體育之提倡，遊戲場運動場等之設備是也。（參照國民體育法——一八年四月十六日公布，同日施行。全國運動會章程——一九年三月中央訓練部公布。及民衆業餘運動會辦法大綱——二十年四月十八日教育部公布）

二、由國民智力方面着想，使其智識日見進化，是爲關於智育之社會教育，例如民衆教育之推行，義務教育之實施，識字運動之提倡，圖書館及閱報處等之設立等是。（參民衆學校辦法大綱——一八年一月二二日教育部公布，同日施行。民衆學校規程——二三年六月二六日教育部公布，同日施行。實施義務教育暫行辦法大綱——二四年五月二八日行政院通過。圖書館規程——一九年五月十日教育部公布，同日施行。）

三、由國民情意方面着想，以高尚國民之感情，涵養國民之道德者，是爲關於美育、德育之社會教育，例如展覽會、俱樂部、美術、音樂、戲曲、電影以及其他改良運動、倫理運動等是（參全國美術展覽會組織大綱——一八年一月教育部公布。及電影檢查法。）

第三項 特種教育

教育之設施，有基於特殊之原因與特定之目的，其組織與一般之學校不同者，得名爲特種教育，舉其最著者

如左：

第一、蒙藏教育。蒙藏遠處我國邊圉，關係國防，其教育宜特別注意，惟其文化較內地爲遜，其風俗民情亦與內地迥異，關於教育之設施，亦自未便與內地強同，故其學校之組織，另以單行法規規定之。（參照國立蒙藏學校組織大綱——一八年七月國府公布，及北平、南京、康定各蒙藏學校組織大綱。）爲獎掖及提倡蒙藏子弟求學起見，則有待遇蒙藏學生章程（二四年二月二五日教育部修正公布）、獎勵蒙藏學生求學辦法（一八年五月二十日蒙藏委員會公布）及保送蒙藏學生辦法（一九年一月十五日蒙藏委員會公布）。

第二、華僑教育。華僑乃係中國人民而僑居他國者，其觀感習尚，與祖國亦互有異同，惟其與祖國之關係至切，如何增加其智識，改善其生活，亦惟教育是賴。故有華僑學校立案規程（二三年二月二十日公布）、華僑中小學規程（二十三年二月二十日公布）（以上二規程均係僑務委員會與教育部會同公布）、華僑子弟回國求學辦法（二十年七月十四日教育部修正公布）及僑民教育實施綱要（二二年四月行政院核准公布）等法規，以圖華僑教育之改進。

此外含有特種性質之教育，尙有法官訓練所（參司法院法官訓練所組織條例——二四年三月二日司法院公布）、中央政治學校（參中央政治學校章程——一八年九月五日中央第三三次常會通過）、中央陸軍軍官學校及童子軍教育（參中國童子軍總章及童子軍組織原則）等類，皆得謂爲屬於特種教育之範圍也。

第六款 師資及課程

教育之能否進步，與教員及課程之良否至有關係，分述之。

第一、師資問題 欲求教員之良善，必須嚴爲甄拔，以定去取，現在各級學校之教員，大抵有關於檢定之辦法，例如小學教員檢定暫行規程（二三年五月二日教育部公布）、中學及師範學校教員檢定暫行規程（二三年五月教育部公布，同年七月一日施行）、審查中等學校訓育主任資格條例及審查中等學校公民教員資格條例（均係二二年八月三十一日中央常會通過轉行）及大學教員資格條例（一六年六月一五日前教育行政委員會公布）。

關於教員待遇之厚薄，與保障之有無，於師資之是否得人，亦有關係，現行之小學教員薪水制度之原則（一七年七月前大學院通飭）、中等學校教職員服務及待遇辦法大綱（二一年十一月四日教育部公布）及學校教職員養老金及卹金條例（一五年十一月二日國府公布）亦所以隆其地位，使其安心供職也。

第二、課程問題 課程內容之良善，與學生之品性學業，最有關係，何種課程，適合於某種學校及某種程度，以及能否在法定之肄業年限內完結，均不無鄭重審酌之必要。

一、課程之審定 依教科圖書審查規程（一八年一月二二日教育部公布）之規定，學校所用之教科圖書，未經教育部審定，或已失審定效力者，不得發行或採用。至經審定之圖書，各校得自由採用，各地方教育行政機關不得另行選擇，或據書局呈請通令採用也。又小學、初級中學及高級中學之課程，均分別以單行法規，明定其標準。二、黨義之增加 課程之種類，原因各學校之性質而異其揆，惟爲使三民主義普及全國並促進青年正確認

識起見，各級學校除在各種課程內，融會黨義精神外，須一律按各級學校增加黨義課程暫行通則（一七年七月三十日第二屆中央常會通過）之規定，增加黨義課程。

三、學分之限制 各級學校課程之修習，均有年限之規定，不得自由縮短或延長，惟大學規程第一條第一項規定：「大學各學院或獨立學院各科課程得採學分制，但學生每年所修學分，須有限制，不得提早畢業」云云，蓋放任學生之多修學分，漫無限制，則其流弊：（一）足使學生所修學分，超過其資力之所能翕受，既失修養之暇晷，復遭身心之戕賊；（二）學校被買販學分之名；（三）學生不問學力如何，惟以修滿學分，博得畢業證書為鵠的，故學生每年所修學分，實有限制之必要！

四、假日之規定 課程之修習，能否如期完結，與假日不無關係，因之各級學校之假日應依學校學年學期及休假日期規程之規定（二十年六月三日教育部修正公布）行之，除星期日例假（即暑假、年假、寒假、春假）及各種紀念日外，不得任意休假，各種集會應於星期日舉行，並應充分利用時間，以增進教育效率。

第七款 學位及留學

第一學位 學位之授予，一則以證明大學學生或研究生研求學術之經歷與成績，一則所以崇獎學術，激勵後進，東西各國之授予學位，異常隆重，誠以名器不可以假人，稍或濫施，即損尊嚴，我國學位授予法（二四年四月二二日公布，同年七月一日施行）對於學位之授予，嚴為規定者以此。該法明定學位分為學士、碩士、博士、三種，（並參照學位分級細則——二四年五月二二日教育部公布，碩士學位考試細則——二四年六月一二日教育

部公布）蓋採學位多級制，雖不及單級制之手續簡單，然於計業程功之中，復含獎引造極之義，循序漸進，拾級而升，立法意旨，尙稱得當。

一、學士學位 意在承認學者對於某種高深學術，業已具備基本智識，即凡曾在公立或立案私立之大學或獨立學院修業期滿考試合格，經教育部覆核無異者，由大學或獨立學院授予學士學位。

二、碩士學位 意在承認學者對於研究工作業已受過最低限度之訓練，並已略具獨立研究之能力，即凡受有學士學位曾在公立或立案私立之大學，或獨立學院之研究院或研究所，繼續研究兩年以上，經該院所考核成績合格者，得由該院所提出為碩士學位候選人。

碩士學位候選人考試合格，並經教育部覆核無異者，由大學或獨立學院授予碩士學位。

三、博士學位 博士為最高級學位，故其授予，尤較嚴格，即受有博士學位在上述研究院或研究所繼續研究兩年以上，經該院所考核成績合格，提出於教育部審查許可者，得為博士學位候選人。

又具有下列資格之一，經教育部審查合格者，亦得為博士學位候選人。（一）在學術上有特殊之著作或發明者，（二）曾任公立或立案私立之大學或獨立學院教授三年以上者。

博士學位候選人，經博士學位評定會考試合格者，由國家授予博士學位。

第二、留學 學術無窮，文化各異，借鏡他邦，始有進步，此留學之所以必要。依照國外留學規程（二二年六月三十日教育部修正公布）之規定，赴國外留學者，有公費生自費生之別。

一、公費生 由各省市教育行政機關考取，或由公共機關遴選，派赴國外研究專門學術，供給其研究期間全部費用者，稱爲公費生。公費生並須由教育部覆試決定之。（參照教育部覆試各省市考選國外留學生辦法——二二年九月七日教育部公布。）

二、自費生 凡自備留學費用，或由私法人遣派赴國外研究專門學術供給其費用者，稱爲自費生。無論爲公自費生之出國，均須領留學證書，至於未領留學證書逕赴國外留學者，應受下列之制裁，即（一）不得以留學生名義請領護照，（二）不得請求管理留學機關介紹入學，（三）不得呈請獎學金補助，（四）回國時呈驗畢業證書，不予登記。

第八款 教育學術團體

關於教育學術團體之種類頗多，例如各種學術研究會及文化團體等均屬之。（參照文化團體組織原則及文化團體組織大綱。）

教育學術團體之最著者，爲教育會及學生團體，分述之：

第一、教育會 依教育會法（二十年一月二七日公布，同日施行）教育會爲法人，以研究教育事業發展地方教育爲目的，不得爲營利事業，分區教育會、縣市教育會、及省教育會、行政院直轄市教育會等數種，惟同一區域內，每級教育會以一個爲限，（並參照教育會法施行細則——二十年九月一五日教育部公布同日施行。）

教育會會員以（一）現任各學校之教職員或社會教育機關職員，（會計、庶務、事務員、書記除外）（二）

現任教育行政人員，（三）曾在公立或已立案之高中以上學校或與高中同等之學校畢業者，或在舊制中學畢業，曾在教育界服務一年以上者，及（四）對於教育確有研究，並有關於教育著作者為限。在校學生，不得為會員，若教育會會員入學肄業，其會員資格，在肄業期內，自應取銷。

第二、學生團體 依照學生團體組織原則（一九九年一月二三日中央常會通過）學生團體之組織，其範圍以在學校以內組織為限，其職權不得侵犯學校行政，其目的則本三民主義之精神，作成學生在學校以內之自治生活，並促進其智育、德育、體育、羣育之發展；其名稱則為學生自治會，其方式則採委員制，其設立須呈請當地高級黨部核准後，呈報主管官署備案。（參照學生自治會組織大綱——一九九年一月二三日中央常會通過，學生自治會組織大綱施行細則——一九九年十月九日中央常會通過。）

惟上所述者，乃指中等以上學校學生之團體組織而言，至於小學則適用小學校學生團體組織要點（一九一二年一月九日中央執委頒發）之規定。其目的乃在本三民主義之精神，使學生練習自治生活，發揚互助精神，增進服務能力與興趣，以促進其德育、智育、體育、羣育之發展，須適應各當地學生之環境，不必泥拘於名稱方式之一致，且僅受學校之指導監督為已足，此與中等以上學校學生團體組織之異點也。

第三節 著作權之保護

著作權之保護，與國家文化之行政亦有關係，著作物既為著作人苦心焦思所產生之作品，一旦公諸於世，若

無保護之道，任意爲人模仿剽竊，非僅不能獎勵學術之發明，促進文化之進步，卽稟有聰明才智之士，皆將裹足不前，不肯專心研究，而惟欲坐享其成矣，其足以引起人類之墮落性，及足長社會詐僞苟安之心理明甚！此著作權所以有保護之必要也。茲依著作權法及其施行細則（均於一七年五月十四日國府公布，同日施行）各規定，略述如左：

第一、著作權之意義 著作權者，關於書籍論著及說部、樂譜、戲劇、圖畫、字帖、照片、雕刻模型及其他關於文藝學術或美術之著作物，依法定程序註冊，享有重製之利益者之謂也。此蓋採列舉主義，對於得享有著作權之著作物，而確定其範圍也。

第二、著作權之性質 著作權係以精神的製作爲其客體之權利，爲無體物權之一種，與工業所有權同其性質。惟工業所有權乃以工業的製作爲其客體，著作權則以文藝學術及美術的製作爲其客體，此爲二者內容區別之點。

著作權之註冊，嚴格言之，本爲一種法政作用，與發明權之特許，鑛業權之許可等作用相同，既不屬於警察範圍，亦不屬於保育範圍，一方無警察之命令的強制作用，他方又非如保育以經營公益事業爲其主要作用，乃於兩者之外，在法律上實具有特殊之作用，國家之干預保護或監督之，實與私法上財產之屬於民事司法權之作用相同。惟一般民事司法權之作用，屬於司法機關之權限。關於著作權發明權或鑛業權等之設權行爲，則屬於行政機關之權限，故對於此種作用，得稱之曰法政，因其自形式的意義言之，亦爲行政之一部，而屬於行政機關之權限，爲

敘述之便利計，亦以列於保育行政中而說明之。

第三、著作權之主體 著作權之主體，乃指著作人之所屬而言，著作權主體為著作人；若數人共同著作，則著作物屬於各著作人之共有，惟無論為個人所有，或共有，其權利均得承繼或轉讓。又著作物係用官署學校公會所或其他法人或團體名義者，此等機關或團體，亦為著作權之主體。

第四、著作物註冊之審查 凡著作物欲享有著作權者，均須呈送內政部審查註冊，惟有關教科圖書應依法先送教育部審查後，始送內政部註冊。

內政部對於送請審查之著作物未必均予以註冊，而享有著作權也，故雖屬著作權法所列舉之著作物，然其應否准予註冊而享有著作權，仍有相當之限制，即：

一、公益上不必與以著作權者 左列著作物，不得享有著作權，惟若另以他種文字翻譯成書，則其特質為翻譯之文字，自得依法享有著作權。

1. 法令約章及文書案牘，

2. 各種勸誡及宣傳文字，

3. 公開演說非純屬學術性質者，

二、公益上不能保護其著作權者 內政部於著作物呈請註冊時，發現其有左列情形之一者，得拒絕註冊，

1. 顯違黨義者，

2. 其他經法律規定禁止發行者。

第五、著作物註冊之效力 著作本自著作之事實完成之日起，即享有著作權，觀著作權法第十一條「著作權之年限自最初發行之日起算」之規定可知。註冊不過為對抗第三者之效力，此與各國之立法例相同，質言之，著作物若經政府准予註冊公告給照後，已享有著作權法之保護，第三者不得侵害之也。

著作權經註冊後，其權利人得對於他人之翻印仿製或其他方法侵害利益，提起訴訟，請求將涉於假冒之著作，暫行停止其發行，及得請求損害賠償，並處以罰金，暨將著作物沒收之，凡此皆著作權所生之效果。

第六、外人著作物之註冊 外國人如有專供中國人民所用之書籍，或譯成華文之書籍，均得依我國著作權法呈請註冊，但須以其本國承認中國人民得在該國享有著作權者為限，此蓋基於平等互惠之原則所應有之規定。於此應附帶說明者，即國際間所訂之萬國著作權保護同盟條約，我國尚未加入，故外人著作物除依我國著作權法呈請註冊者應予保護外，其餘雖經其他各國註冊，而未在我國依法註冊之外人著作物，自不在保護之列。

第二部 財務行政

第一章 財政概念

第一、財務行政之觀念 財務行政者，乃國家關於資產之整理，歲出歲入及收支適合等事項之經營設施及支配等作用之總稱也。此種作用，乃以國家本身的利益為其目的，與警察保育行政等行政作用之以社會為其目的者不同，社會與國家固均為抽象的人類集團，互有關係，國家各種行政，一方固為謀社會一般之福利，一方亦係圖自身之繁榮，惟其主要目的，則不無軒輊於其間，警察、保育、法政等作用，則以社會為其目的之主要對象，財務行政則以國家自身之利益為其目的之主要對象，國家為有獨立生命之統一的團體，則以國家之自身利益為目的之作用，其觀念自與其他作用不同，而國家以自身利益為目的之作用有二：一為以經濟的收入為目的之作用，是為財務行政；一為以兵力之維持為目的之作用，是為軍事行政，茲所論者，即為財務行政：

第二、財務行政與財政權之觀念不同 財政權者乃國家及地方團體因欲獲得收入及管理財產諸事項本於一般之統治權，對於人民所行使之權力也。故財務權與財務行政之觀念不同，關於財務行政所想像之範圍，較財政權為廣，於權力的作用外，舉凡經理會計、管理財產等作用，均包含之，因財務行政可大別為權力作用及管理作用二部分，析述之：

一、權力作用 關於財務行政中之權力作用，即與財政權之觀念相當，換言之，財務行政中之權力作用，即財政權之作用，以國家之一般統治權為基礎，對於人民得以命令或限制，此點與警察作用相同，惟其目的不在於保持一般社會之秩序，而在於獲得國家之收入為有異耳。

權力作用可分為財政命令及財政強制二種：

1. 財政命令 此乃以收入為目的，基於統治權對於人民所發布之命令，例如因賦課租稅，乃設定國家之專賣權，對於特定之人命其報告或其他作為工作為及容忍之義務是也。財政命令亦有留保許可權，而禁止人民特定之作為者，此項禁止之解除，可謂之為財政許可，國家對於違反財政命令之處罰，是為財政罰，乃行政罰之一種。

2. 財政強制 國家為達到收入之目的起見，於處罰違反財政命令者之外，又有強制之權力，是為財政強制，或以實力加於人民之財產，或拘束人民之身體自由，或侵入家宅，此等強制程序，可分為財政上之強制執行，與財政上之即時強制之二種，與警察強制相同。

二、管理作用 關於財務行政中之管理作用，與權力作用有別，並非以權力命令或強制人民為其本質，殆與私人或私團體之處理會計管理財產之性質相同，惟國家及地方團體之會計及財產為確保其公正計，乃以公法規律之，以使用行政官署遵循之，故亦屬於行政法之範圍。

管理作用，又可分為收入支出之管理及財產管理之二種，惟前者必須以預算經立法機關之議決，行政官署始得執行之。

第二章 會計

第一節 會計制度

會計制度與國家財政有密切之關係，舉凡預算決算之編製審核，預備金支出之稽考，歲入歲出之統籌，以及各種計算書之檢查等事項之籌劃設施，均包括在內，欲求國家財政收支之合理化，自以會計制度之完善爲其先決問題，依會計法（二四年八月一四日公布二五年七月一日施行）之規定，各級政府及其所屬機關會計制度之設計，及會計事務之處理，均依該法行之。又國府成立以來，對會計上之各種制度，頗多改進，其過程約分四種：（參照財政年鑑一一三頁）

第一、由片段進爲有系統之制度。例如關於預算、決算、月分預計算、簿記報告等辦法，以前散見於會計法、審計法、審計法施行細則、會計則例及其他臨時頒布之法令者，次第整理，各別訂定爲有系統之單行規章。

第二、由局部進爲統一之制度。例如以前各官署會計制度，其內容多不一致，組織亦欠完備，至表報種類，尤屬簡單，編製方法，亦多未能以帳冊爲根據，其所定辦法，亦僅適用於各該官署，於監督稽核，自多未便，國府因於二一年七月十二日頒行中央各機關及所屬統一會計制度，並於二三年四月一七日復令發施行中央統一會計制

度關於審核上之補充及劃一辦法，以資遵守。

又國府於二二年二月一日頒行中央各機關經管收支款項由國庫統一處理辦法以爲中央各機關經管收支各款之繳解領發及報告之依據。

第三、由暫行進爲永久之制度 在二十年十一月以前，所有預算及決算章程，均冠以某年度字樣，專爲辦理各該年度預決算而設，純爲暫行性質，至二十年十一月二日國府公布預算章程（同日施行）並於二一年九月二四日公布預算法（尙未施行）二一年十一月二五日公布暫行決算章程（同日施行）不冠所屬年度，凡在新章未經訂定或施行以前，各年度之預決算，概照各該章程辦理，已較具永久之性質。

第四、由規程進而爲法律 以前各種章則雖係國府核准頒行，然未經過立法程序，故僅爲規程性質，未備具法律形式，現在則均已制定法典，例如預算法將取預算章程而代之，已公布之財政收支系統法（二四年七月二四日公布），如經施行，則劃分國家收入、地方收入、標準案及劃分國家支出及地方支出標準案（均於一七年十一月二二日國府頒行）勢將廢止，俟各該法施行，關於會計上之制度，自更完備。

第二節 預算

第一、預算之意義 預算二字，本由英文 Budget 逐譯而來，遂由皮囊之意，而變爲國家收支之報告，及人民監督財政權之手續等意義，具體言之，預算者，乃關於政府一會計年度間收支之準則，須經立法機關議決之計算

書也。依此定義，則其要件有三，即：（一）收入支出之準則，（二）須經立法機關之議決，（三）其足為收支之準則，須以一會計年度為限是也。夫裕國必先理財，理財之方，制用為先，故凡法治國家，必將全部歲入歲出確數編成預算，然後循此方案促進施行，庶事前有整個之計畫，臨時無蹶竭之虞，因預算書之內容，即國家收入支出之總計算書，政府依此以為收支之標準也。惟現今各憲政國家之預算，以法律規定之必經議會之議決始得執行，而議會為代表民意之機關，學者多以預算制度為人民監督政府之財政權者以此。

國府於二一年九月二四日公布預算法，尙未施行，現在各機關所適用者，仍為二十年十一月二日頒行之預算法，惟預算法既為正式法典，施行日期亦不在遠，茲所論述，故仍以該法為根據：

第二、預算與概算之區別 各機關初步編擬之收支計劃，經核定概數，以作編造擬定預算之基礎者，稱概算。反之，已編定之收支計劃，即為預算。

第三、預算之種類 預算得依其編擬之程序、內容、範圍、及原因為標準，分為左列各種：

- 一、依編制之程序為標準 得分為：
 1. 擬定預算 此指預算之未經立法程序者而言，
 2. 法定預算 此指預算之已經立法程序而公布者是，
 3. 行政預算 此指在法定預算範圍內，由各機關主管長官依法分配經費之計劃者而言。
- 二、依編製之內容為標準 得分為：

1. 總預算 總預算以政府全部歲入歲出編成之，惟仍應具備機關別及基金別之總略。

2. 分預算 又分爲（一）機關別之分預算，此乃按各機關單位爲之，在每一機關單位下其基金別之分類，應與總預算基金別之分類相合，（二）基金別之分預算，又分普通收支預算、營業預算、公債預算、信託預算及其他特種基金預算五種。

三、依編製之範圍爲標準 得分爲：

1. 國家預算 此指預算之編製所包括全國之收支事項而言，

2. 地方預算 此指預算之編製，僅指某一地方政府之收支事項而言。

四、依編製之原因爲標準 得分爲：

1. 常年預算 此即指通常之預算，按照會計年度依通常情形編製者而言，

2. 追加預算 第三級單位以上各機關，有下列情形之一時，得提出追加經費預算：（一）本機關或其所屬機關，因不可避免之障礙，不能依限送達其擬定預算時，（二）本機關或其他所屬機關，依法律增加其職務，或舉辦新事業，致增加費用時，（三）依法律增設新機關時，（四）所辦事業，因發生重大變化，致支出超過法定預算時，（五）依法上年度之歲出，轉入本年度時。

又因發生重大變化，致法定歲入有減少之形勢時，財政部得請求提出追加歲入預算。

3. 非常預算 國家因下列情事之一，臨時發生有大宗支出之必要時，得辦理非常經費預算：（一）國防緊

急設施，(二)重大災變，(三)緊急重大工程

又非常經費之支出，以國庫後備金充之，不足時，財政部得請求提出非常收入預算。

第四、預算之籌劃、擬定、核定、審議及執行，分別略述之：

一、籌劃 國民政府應於每年七月內決定次會計年度之施政方針，令行全國各機關遵照籌備其施政計劃，並各依其計劃，擬編收支概算。

二、擬定 各機關單位經核定之歲入歲出各類概數，編成擬定預算，並由主計處擬定總預算書。

三、核定 擬定總預算書，應於每年三月一日以前編造完竣送行政院會議核定之，非有重大新事實發生，不得為內容之修正，其核定應於三月十五日以前辦理完竣。

四、審議 預算案之審議，先歲出案，次歲入案，最後以全案付表決。

五、執行 各機關應於預算年度開始前按其法定預算之經費數額，編造分月行政預算。各機關普通收支預算及營業預算之各科目，經費除法定情形外，不得流用。又各基金之經費，不得互相流用。

又預算施行之有效期間，以會計年度為標準，吾國會計年度，以每年七月一日開始，至次年六月三十日終止，故每一年度之預算，自七月一日起發生效力，至次年六月三十日止，其效力即行終結。

第三節 決算

預算爲財政收支事前之軌範，決算則爲收支事後之考核，二者相輔而行，據決算以定預算，準預算以核決算，苟缺其一，財政監察即難收其實效，蓋決算爲預算成績之結晶，預算成績之良否，自可於其與決算數字之差額以定之也。惟決算以實際之收支爲根據，必須全國政治完全統一，各級機關咸能奉行中央歲計會計審計諸法令，依時造報，始能完善。我國決算法尙未制定，現在所適用者，爲二十一年十月二五日國府頒行之暫行決算章程，茲述其要點：

第一、總決算之彙編 國家地方第二級決算致送主計處彙編第三級總決算，

第二、未列預算得列入決算之情事 各級歲入歲出決算書內如有新增收入，未列預算及新增支出因情形緊急，當時不及辦理追加預算程序，事後補請追認有案者，均得列入決算，

第三、決算之代編合編分編之原因 各級機關在年度內如有裁撤或改組情事者，照左列規定辦理：

- 一、機關之裁撤者，應由主管機關代爲編製，
- 二、機關之改組者，應由改組後之機關合併編製，
- 三、機關之名義變更者，應由變更後之機關按名義變更之前後分別編製，
- 四、數機關合併爲一機關者，在未合併以前各該分設機關之決算，應由併存機關代編，
- 五、數機關之決算，先合併而後分立者，在合併期內由原機關合併編製，分立以後，由分立之機關各自編製。

第四節 國家之收入支出

第一款 概說

第一、收支之報告 收支報告之作用，在考查各機關之收支狀況，報告期間之長短多依其收支之繁簡，與數額之多寡爲衡，財政部現在對於各機關之經營收支報告制度，可分兩種：（參財政年鑑第一八二頁）

一、屬於歲計者 如月份收支計算書，年度歲入歲出決算報告書等用以表示各月份各年度應收應支之狀況是。

二、屬於現金者 如日報表，旬報表，月報表等，所以表示各該時期內實收實支之狀況也。國庫及代理國庫對於財政部之收支報告，採用日報，每日收付各款，無論現金與轉帳，均須列入表內，翌日送部查考，至各機關之收支報告，則依其收支繁簡，與數額多寡，採用旬報表或月報表。

第二、國庫之出納 我國現制，國庫出納，以政府各機關爲對象，國家收入由各級機關征收轉解國庫，國家支出，亦由各級機關向國庫具領轉給。國庫與納款人，或受領人，不生直接關係，故國庫出納與各機關之出納，其情形不同，而國庫之出納，可得分爲左列各種：

一、解款放款 各機關以經營收入款或支用剩餘款解交國庫，謂之解款，國庫收到上項解款，謂之收款，解款之程序，由解款機關填具五聯解款書分別存繳爲責任解除之根據。

二、直放款 此指國庫以現金發放於各機關而言，各支用機關請領經費由國庫直接支付現金者是，國庫須根據財政部所填發並經審計部核簽之支付書始得照數付款。

三、坐支款 此指支用機關所需經費逕由其應解庫款內坐支者而言，因坐支機關實即解款機關，同時亦即領款機關，此因節省現金往返傳遞之程序，故現金毋庸解國庫，惟爲明瞭責任計，須向國庫辦理抵解手續耳。

四、撥付款 此指由某一機關以其應解庫款撥付於他機關而言，亦須向國庫辦理轉帳抵解手續，以明責任，其程序與坐支款略同。

第三、出納官吏之責任 出納人員因其職掌財政上之保管與收支等事項，故所課之責任亦較嚴格。

一、保證之責任 依審計法施行細則第十六條之規定，各機關應將出納人員姓名履歷及保證金額，錄送審計部備查，遇有交代時亦同，此蓋含有保證出納人員不致發生舞弊侵占等事情之意。

二、清交之責任 依同細則第十七條之規定，經管出納人員交代時，應將經管款項及物品詳列交代清冊，移交人員由該機關長官呈報上級機關，轉送審計部備查，此於公務員交代條例（二十年十二月一九日國府公布同日施行）第四條亦有明文之規定。

三、責任之解除 依審計法（一七年四月一九日國府公布同日施行）第十三條之規定，審計部審查各機關之收入支出計算書及證明單據，認爲正當者，應發給核准狀，解除出納官吏之責任。

四、處分之執行 審計部審查上述各事項認爲不正當者，應通知各主管長官執行處分，或呈請國府處分之，若認定應負賠償責任者，應通知該主管長官限期追繳。

上所述者乃指審計部發覺不正當之情形而言，若因交代不清而逃匿或捏報病故者，除查封其財產抵償外，

並應依法懲處之。（參公務員交代條例第十條）所謂依法懲處，不外構成刑法上瀆職或侵占各罪，及公務員懲戒法應付懲戒之事由。

第二款 國家收入

關於國家收入之種類，現尚適用劃分國家與地方收入標準案辦理，惟該案並未經過立法程序，且其中所定之收入種類，有早已廢除者，例如全國釐金及一切類似釐金之通過稅，已於民國十九年十月十日起經國府明令一律裁撤，嚴行禁止，加以財政收支系統法已於二四年七月二四日公布，不久即可施行，前述之收入標準案，勢將失效，茲所述國家收入，故以財政系統法為其依據。

依該法附表一——收入分類表甲項所定，中央收入（即國家收入）為左列各種：

第一、稅課收入 依附表三——稅課分類表甲項所定之中央稅，為：

一、關稅（1）貨物進口稅，（2）貨物出口稅，（3）船舶噸稅。

二、貨物出產稅（1）鹽稅，（2）鑛產稅，（3）其他以法律規定之出產稅。

三、貨物出廠稅（1）捲菸稅，（2）火柴稅，（3）水泥稅，（4）棉紗稅，（5）麥粉稅，（6）其他以

法律規定之出廠稅。

四、貨物取締稅（1）菸稅，（2）酒稅，（3）其他以法律規定之無益物品或奢侈物品取締稅，

五、印花稅。

六、特種營業行為稅 (1) 交易所證券及物品交易稅，(2) 銀行兌換券發行稅，(3) 其他以法律規定之特種營業行為稅。

七、特種營業收益稅 (1) 交易所稅，(2) 銀行收益稅，(3) 其他以法律規定之特種營業收益稅。

八、所得稅，

九、遺產稅，

十、由直隸於行政院之市分得之營業稅。

十一、由市縣分得之土地稅，

第二、專賣收入 中央為增加國庫收入，或統制生產消費，而經營之專賣收入均屬之，

第三、特賦收入 中央為經辦水利道路及其他土地改良工程而征收之特賦均屬之，

第四、懲罰及賠償收入 中央公務機關因執行懲罰而收入之罰金、罰鍰、沒收金、及沒收物之變價；因損害而

要求之賠償金均屬之。

第五、歸公絕產收入 國庫所受歸公絕產，及其變價均屬之。

第六、規費收入 中央公務機關為司法考試及執行各項行政事務依法征收之規費，及中央所屬之事業機關，或組織合法之收費均屬之。

第七、代管項下收入 中央為公務人員私人或機關團體代管事項受益者，對於中央所負擔之費用均屬之。

第八、代辦項下收入 中央爲省市縣或機關團體代辦事項受益者，對於中央所負擔之費用均屬之。

第九、物品售價收入 國有財產所孳生之物品，中央公務機關及事業機關或組織所出產之物品，與其應用物品中賸餘或廢棄之物品，其售價均屬之。

第十、租金使用費及特許費之收入 國有土地，國有森林，國有水陸空交通之道路及設備，國有建築物及其他土地改良物，國有有形及無形財產之租金或使用費，及國營鑛業權與其他國營事業權，對於承攬經營者所取之特許費均屬之。

第十一、利息及利潤收入 中央所有現金票據證券所獲之利息、折扣、申溢、兌換、盈餘、紅利及其他利潤之收入均屬之。

第十二、公有營業及事業之盈餘收入 造幣廠中央銀行及其他國營金融事業郵政電信及其他國營交通事業，國營電氣及其他公用事業、國營製造業、林墾業、畜牧業、鑛業等所獲之盈餘均屬之。

第十三、協助收入 中央所受省市及其他地方政府協助之收入均屬之。

第十四、贈與及遺贈收入 中央所受人民贈與遺贈地方政府贈與及其他贈與遺贈均屬之。

第十五、財產及權利售價收入 國有不動產或本表甲第九類以外之動產，及其他國有權利之售價均屬之。

第十六、收回資本收入 中央收回其營業或非營業循環基金全部或一部分之資本均屬之。

第十七、公債收入 中央發行公債庫券及其他負債證券之收入均屬之。

第十八、長期賒借收入 中央不以證券借入之金錢及長期賒入貨物之價格均屬之。

第十九、其他收入 中央依法應有之其他收入均屬之。

第三款 國家支出

關於國家支出之種類，現尙適用劃分國家支出地方支出標準案辦理，惟已公布之財政收支系統法即將施行，上述支出標準案勢將失效，茲所述國家支出，亦以該法爲其依據。

依該法附表二——支出分類表甲項所定，中央支出（即國家支出）爲左列各種：

第一、政權行使支出 國民或國民代表對於中央行使政權由國庫之支出均屬之，在訓政時期中國國民黨行使政權由國庫之支出亦屬之。

第二、國務支出 國民政府之各項支出，除所屬機關另有科目列舉者外均屬之。

第三、行政支出 行政院及所屬各機關之各項支出除另有科目列舉者外均屬之。

第四、立法支出 立法院之各項支出均屬之。

第五、司法支出 司法院及所屬各機關之各項支出均屬之。

第六、考試支出 考試院及所屬機關與其在中央或地方行使考試銓敘權之支出均屬之。

第七、監察支出 監察院及所屬機關與其在中央或地方行使監察審計權之支出均屬之。

第八、教育及文化支出 關於教育學術文化等之中央事業及補助之支出均屬之。

第九、經濟及建設支出 關於經濟交通實業勞工建設等中央事業及補助之支出均屬之。

第十、衛生及治療支出 關於衛生防疫醫藥等之中央事業及補助之支出均屬之。

第十一、保育及救濟支出 關於育幼、養老、救災、卹貧、贍給殘廢等之中央事業及補助之支出均屬之。

第十二、營業投資及維持之支出 中央政府自辦或合辦之營業投資及虧空填補之支出均屬之。

第十三、國防支出 關於陸海空軍之支出，及國防特別經費均屬之。

第十四、外交支出 關於使領館等經營外交特別經費及關係外交之事業，及補助之支出均屬之。

第十五、僑務支出 關於僑務之事業，及補助之支出均屬之。

第十六、移殖支出 關於屯墾移民之中央事業及補助之支出均屬之。

第十七、財務支出 財政部所屬辦理國帑收支管理及國債募集償還等特種公務機關之支出均屬之。

第十八、債務支出 中央內外長短期債券及賒借等債務之還本付息，及其折扣申溢之支出均屬之。

第十九、公務人員退休及撫卹支出 中央公務機關及事業機關或組織人員之退休金及撫卹金支出均屬之。

之。

第二十、損失支出 中央各機關關於貨幣票據證券之兌換買賣損失及其他損失之支出均屬之。

第二一、信託管理支出 中央代管及代辦事項之支出均屬之。

第二二、普通補助支出 中央補助各級地方政府未經明定其用途之支出均屬之。

第二三、其他支出。中央依法應爲之其他支出均屬之。

第五節 地方之收入支出

第一款 地方收入

依照財政收支系統法附表一——收入分類表之所定，分爲省收入、市收入及縣收入三類分別述之：

第一項 省收入

依該法附表一——收入分類表乙項列舉，省收入爲左列各類：

第一、稅課收入 依附表三——稅課分類表乙項所舉之省稅，爲：

一、營業稅，

二、由縣市分得之土地稅，

三、由縣市分得之房產稅，土地法施行後併入土地改良物稅；

四、由中央分給之所得稅，

五、由中央分給之遺產稅。

第二、特賦收入 省爲經辦水利道路及其他土地改良工程，而征收之特賦均屬之。

第三、懲罰及賠償收入 省公務機關因執行懲罰而收入之罰鍰，及因損害而要求之賠償金均屬之。

第四、規費收入 省公務機關爲執行各項行政事務，依法征收之規費及省所屬之事業機關，或組織合法之收費均屬之。

第五、代管項下收入 省爲公務人員私人或機關團體代管事項受益者，對於省所負擔之費用均屬之。

第六、代辦項下收入 省爲中央市縣或機關團體代辦事項受益者對於省所負擔之費用均屬之。

第七、物品售價收入 省有財產所孳生之物品，省公務機關及事業機關或組織所出產之物品，與其應用物品中賸餘或廢棄之物品，其售價均屬之。

第八、租金使用費及特許費之收入 省有土地、省有森林、省有水陸交通之道路及設備，省有建築物及其他土地改良物，省有有形及無形財產之租金，或使用費及省營鑛業權與其他省營事業權，對於承攬經營者所取得之特許費均屬之。

第九、利息及利潤收入 省所有現金票據證券所獲之利息折扣、申溢、兌換、盈餘、紅利及其他利潤之收入均屬之。

第十、公有營業及事業之盈餘收入 省營銀行及其他金融事業，省營運輸及其他交通事業，省營電氣及其他公用事業，省營製造業、林墾業、畜牧業、鑛業等所獲之盈餘均屬之。

第十一、補助及協助收入 省所受中央補助及市縣政府協助之收入均屬之。

第十二、贈與及遺贈收入 省所受人民贈與遺贈同級或他級政府贈與及其他贈與遺贈均屬之。

- 第十三、財產及權利售價收入 省有不動產或本表乙第七類以外之動產，及其他省有權利之售價均屬之。
- 第十四、收回資本收入 省收回其營業或非營業循環基金部或一部分之資本均屬之。
- 第十五、公債收入 省發行公債、庫券及其他負債證券之收入均屬之。
- 第十六、長期賒借收入 省不以證券借入之金錢及長期賒入貨物之價格均屬之。
- 第十七、其他收入 省依法應有之其他收入均屬之。

第二項 市收入

市有二種，一為直隸於行政院之市，一為隸屬於省之市，依財政收支系統法附表一——收入分類表關於「市收入」對於市之種類，並無區別。於附表三——稅課分類表中則區分為直隸於行政院之市稅，與隸屬於省之市稅之二種。

茲依照附表一——收入分類表兩項「市收入」所定，列舉如左：

第一、稅課收入 依附表三——稅課分類表中之丙丁兩項而有不同。

丙、直隸於行政院之市稅

一、土地稅。

二、房產稅 土地法施行後，併入土地改良物稅。

三、營業稅。

四、營業牌照稅。

五、使用牌照稅。

六、行爲取締稅。

七、由中央分給之所得稅。

八、由中央分給之遺產稅。

丁、隸屬於省之市稅。

一、土地稅。

二、房產稅。土地法施行後併入土地改良物稅。

三、營業牌照稅。

四、使用牌照稅。

五、行爲取締稅。

六、由中央分給之所得稅。

七、由中央分給之遺產稅。

八、由省分給之營業稅。

第二、特賦收入 市爲經辦道路、隄防、溝渠及其他土地改良工程而征收之特賦均屬之。

第三、懲罰及賠償收入 市公務機關因執行懲罰而收入之罰鍰，及因損害而要求之賠償金均屬之。

第四、規費收入 市公務機關為執行各項行政事務，依法征收之規費，及市所屬之事業機關或組織合法之收費均屬之。

第五、代管項下收入 市為公務人員私人或機關團體代管事項受益者，對於市所負擔之費用均屬之。

第六、代辦項下收入 市為中央或省或機關團體代辦事項受益者，對於市所負擔之費用均屬之。

第七、物品售價收入 市有財產所孳生之物品，市公務機關及事業機關或組織所出產之物品，與其應用品中賸餘或廢棄之物品，其售價均屬之。

第八、租金使用費及特許費之收入 市有土地、市有森林、市有水陸交通之道路，及設備市有建築物及其他土地改良物，市有有形及無形財產之租金或使用費，與市營事業權對於承攬經營者所取之特許費均屬之。

第九、利息及利潤 市所有現金票據證券所獲之利息、折扣、申溢兌換盈餘紅利及其他利潤之收入均屬之。

第十、公有營業及事業之盈餘收入 市營銀行及其他金融事業，市營運輸及其他交通事業，市營電氣及其他公用事業等所獲之盈餘均屬之。

第十一、補助收入 市所受中央或省政府補助之收入均屬之。

第十二、贈與及遺贈收入 市所受人民或其他贈與遺贈均屬之。

第十三、財產及權利售價收入 市有不動產或本表內第七類以外之動產及其他市有權利之售價均屬之。

第十四、收回資本收入 市收回其營業或非營業循環基金全部或一部分之資本均屬之。

第十五、公債收入 市發行公債及其他負債證券之收入均屬之。

第十六、長期賒借收入 市不以證券借入之金錢及長期賒入貨物之價格均屬之。

第十七、其他收入 市依法應有之其他收入均屬之。

第三項 縣收入

依財政收支系統法附表一——收入分類表丁項所定，縣收入之種類如左：

第一、稅課收入 此與上述隸屬於省之市稅名稱種類完全相同，茲不贅舉。

第二、特賦收入 縣為經辦道路、隄防、溝渠及其他土地改良工程而征收之特賦均屬之。

第三、懲罰及賠償收入 縣公務機關因執行懲罰而收入之罰鍰，及因損害而要求之賠償均屬之。

第四、規費收入 縣公務機關為執行各項政務依法征收之規費，及縣所屬之事業機關，或組織合法之收費均屬之。

第五、代管項下收入 縣為公務人員私人或機關團體代管事項受益者，對於縣所負擔之費用均屬之。

第六、代辦項下收入 縣為中央或省或機關團體代辦事項受益者對於縣所負擔之費用均屬之。

第七、物品售價收入 縣有財產所孳生之物品，縣公務機關及事業機關或組織所出產之物品，與其應用物品中，賸餘或廢棄之物品，其售價均屬之。

第八、租金使用費及特許費之收入 縣有土地、縣有森林、縣有水陸交通之道路及設備、縣有建築物及其他土地改良物、縣有有形及無形財產之租金，或使用費及縣營鑛業權與其他縣營事業權，對於承攬經營者所取之特許費均屬之。

第九、利息及利潤收入 縣所有現金票據證券所獲之利息、折扣、申溢、兌換、盈餘、紅利及其他利潤之收入均屬之。

第十、公有營業及事業之盈餘收入 縣營銀行及其他金融事業，縣營運輸及其他交通事業，縣營電氣及其他公用事業，縣營林墾事業等所獲之盈餘均屬之。

第十一、補助收入 縣所受省或中央補助之收入均屬之。

第十二、贈與及遺贈收入 縣所受人民及其他贈與遺贈均屬之。

第十三、財產及權利售價收入 縣有不動產或本表丁第七類以外之動產及其他縣有權利之售價均屬之。

第十四、收回資本收入 縣收回其營業或非營業循環基金全部或一部分之資本均屬之。

第十五、公債收入 縣發行公債及其他負債證券之收入均屬之。

第十六、長期賒借收入 縣不以證券借入之金錢，及長期除入貨物之價格均屬之。

第十七、其他收入 縣依法應有之其他收入均屬之。

第二款 地方支出

依照財政收支系統法附表二——支出分類表之所定，分爲省支出、市支出及縣支出三類，分述之：

第一項 省支出

該法附表二——支出分類表乙項列舉省支出爲左列各類：

第一、政權行使支出 省公民或其代表對於省行使政權由省庫之支出均屬之。在訓政時期中國國民黨行使政權由省庫之支出亦屬之。

第二、行政支出 省政府及所屬各機關之各項支出，除另有科目列舉者外均屬之。

第三、立法支出 省參議會之各項支出均屬之。

第四、教育及文化支出 關於教育學術文化等之省事業及補助之支出均屬之。

第五、經濟及建設支出 關於經濟交通實業勞工建設等省事業及補助之支出均屬之。

第六、衛生及治療支出 關於衛生保健、防疫、醫藥等之省事業及補助之支出均屬之。

第七、保育及救濟支出 關於育幼、養老、救災、卹貧、贍給殘廢及其他救濟事業之省事業及補助支出均屬之。

第八、營業投資及維持之支出 省政府自辦或合辦之營業投資及虧空填補之支出均屬之。

第九、保安支出 關於省保安水陸警察消防等組織及其設備供給補助等之支出均屬之。

第十、移殖支出 關於開墾移殖之省事業及補助之支出均屬之。

第十一、財務支出 省所屬辦理公帑收支管理及省公債募集償還等特種公務機關之支出均屬之。

第十二、債務支出 省債券及除借等債務之還本付息及其折扣申溢之支出均屬之。

第十三、公務人員退休及撫卹支出 省公務機關及事業機關或組織人員之退休金及撫卹金支出均屬之。

第十四、損失支出 省各機關關於貨幣票據證券之兌換買賣損失及其他損失之支出均屬之。

第十五、信託管理支出 省代管及代辦事項之支出均屬之。

第十六、普通協助及補助支出 省協助中央及補助下級地方未經明定其用途之支出均屬之。

第十七、其他支出 省依法應爲之其他支出均屬之。

第二項 市支出

該法附表二——支出分類表丙項列舉市支出爲左列各類，不問其爲直隸於行政院之市，及隸屬於省政府之市也。

第一、政權行使支出 市公民或其代表對於市行使政權由市庫之支出均屬之，在訓政時期中國國民黨行使政權，由市庫之支出亦屬之。

第二、行政支出 市政府及所屬各機關之各項支出，除另有科目列舉者外均屬之。

第三、立法支出 市立法機關之各項支出均屬之。

第四、教育及文化支出 教育學術文化娛樂等之市事業及補助之支出均屬之。

第五、經濟及建設支出 關於經濟交通實業勞工建設等市事業及補助之支出均屬之。

第六、衛生及治療支出 關於衛生、保健、防疫、醫藥等之市事業及補助之支出均屬之。

第七、保育及救濟支出 關於育幼、養老、救災、卹貧、贍給殘廢及其他救濟事業之市事業及補助均屬之。

第八、營業投資及維持之支出 市政府自辦或合辦之營業投資及虧空填補之支出均屬之。

第九、保安支出 市警察保衛消防等組織及其設備供給由市庫之支出均屬之。

第十、財務支出 市辦理公帑收支管理及市公債募集償還等特種公務機關之支出均屬之。

第十一、債務支出 市債券及賒借等債務之還本、付息及其折扣申溢之支出均屬之。

第十二、公務人員退休及撫卹支出 市公務機關及事業機關或組織人員之退休金及撫卹金支出均屬之。

第十三、損失支出 市各機關關於貨幣票據證券之兌換買賣損失及其他損失之支出均屬之。

第十四、信託管理支出 市代管及代辦事項之支出均屬之。

第十五、普通協助有補助支出 市協助中央或省及補助區未經明定其用途之支出均屬之。

第十六、其他支出 市依法應爲之其他支出。

第三項 縣支出

依該法附表二——支出分類表丁項列舉，縣支出爲左列各類：

第一、政權行使支出 縣公民及其代表對於縣行使政權由縣庫之支出，均屬之，在訓政時期中國國民黨行便政權由縣庫之支出亦屬之。

第二、行政支出 縣政府及所屬各機關之各項支出，除另有科目列舉者外，均屬之。

第三、立法支出 縣立法機關之各項支出均屬之。

第四、教育及文化支出 教育學術文化娛樂等之縣事業及補助之支出均屬之。

第五、經濟及建設支出 關於經濟交通實業勞工建設等縣事業及補助之支出均屬之。

第六、衛生及治療支出 關於衛生保健、防疫、醫藥等之縣事業及補助之支出均屬之。

第七、保育及救濟支出 關於育幼、養老、救災、卹貧、贍給殘廢及其他救濟事業之縣事業及補助費用均屬之。

第八、營業投資及維持之支出 縣政府自辦或合辦之營利事業投資及虧空填補之支出均屬之。

第九、保安支出 縣警察保衛消防等組織及其設備供給補助等由縣庫之支出均屬之。

第十、財務支出 縣辦理公帑收支管理及縣公債募集償還等特種公務機關之支出均屬之。

第十一、債務支出 縣債券及賒借等債務之還本付息及其折扣申溢之支出均屬之。

第十二、公務人員之退休及撫卹支出 縣公務機關及事業機關或組織人員退休金及撫卹金支出均屬之。

第十三、損失支出 縣各機關關於貨幣票據證券之兌換買賣損失及其他損失之支出均屬之。

第十四、信託管理支出 縣代管及代辦事項之支出均屬之。

第十五、普通協助及補助支出 縣協助省或其他政府，及補助區、鎮、鄉公所未經明定其用途之支出均屬之。

第十六、其他支出 縣依法應為之其他支出均屬之。

第三章 貨幣

第一節 貨幣意義及鑄造權

第一貨幣之意義 貨幣乃財貨之一種，由國家公認為法貨，而以供一般社會交易之媒介及價值之標準之用者也。依此定義，則其要素有三，即（一）交易之媒介，（二）價值之標準，（三）法貨之公認是也。惟所謂交易媒介及價值標準，實為貨幣之功用，所謂法貨之公認，實為其功用發生之根據，故泰西學者有謂貨幣以具有二種重要功用，為其涵義，即一能為百貨交易之中介，二能為百貨價格之標準，故學者亦有統此兩用而名之曰中準，換言之，貨幣者，百貨之中準也。（參中山先生心理建設中以用錢為證）此定義蓋足表示貨幣之功效所在矣。

第二造幣權 古時貨幣不限於金屬，如皮革等類亦得為之，現今各國則恆以金屬鑄造貨幣，又古代國家與人民各得鑄造貨幣，現今文明各國貨幣之鑄造權，皆集中於中央政府，其理由之瑩瑩者，不外乎確定商品價值之標準，使交易得其平衡，金融之流通為之便利耳，我銀本位幣鑄造條例（二二年三月八日國府公布）第一條規定銀本位幣之鑄造專屬於中央造幣廠，其用意亦在此也，至於私人以銀類請求中央造幣廠請求代鑄銀本位幣者，並不影響造幣權之集中，自為法所許（參該條例第十一條）。

第二節 貨幣之本位

決定以何種金屬爲本位貨幣，乃貨幣制度之基礎也。本位貨幣者不問其數目若何巨大，交易之際，受納者不得拒絕之之謂也，詳言之，本位貨幣應具有二種條件，其一在國內須具有無限制之法貨之資格，其二有可以改成外國本位貨幣之性質是也。

關於本位貨幣之選定，有兩種制度，即：

第一、單本位制 即以一種金屬用之爲本位貨幣，採用金者曰金單本位，採用銀者曰銀單本位。

第二、兩本位制 即以金銀二種金屬同時定爲本位貨幣，此二者之比價，則以法律定之。

此外尚有（一）跛行本位制，凡採用金銀兩本位制，而禁止銀貨之自由鑄造，與去採用金本位制，而仍以銀貨爲無限制之法貨者是，（二）金匯兌本位制，凡在國內仍以銀貨爲無限制之法貨，使之流通，惟禁止自由鑄造，對外支付匯票，則給以金幣，故對於外國則有金本位國之觀，採用此制者，係因國家原爲使用銀貨，每因金銀比價之變動，其對外價值，時有高低，故行此制以免其弊也。

現今各國採用金單本位制者頗多，我國則採用銀單本位制，要各因國家經濟狀況及國民生活計情形而異其揆，至於本位貨幣選定後，則當規定價值之單位，及貨幣之品質重量與公差，以資製造發行焉。

於此應說明者，即輔幣是也，輔幣又稱補助貨幣，於一定額數內始可強制通用，若逾此限度，即無強制流通力，

此與本位貨幣（即主幣）之強制通用額，無限制者有別。又輔幣不獨禁止人民自由鑄造，即政府之鑄造，亦須以社會一般之需要為標準。

第三節 新貨幣政策

第一、貨幣改革之沿革 我國幣制紊亂，久為詬病，本無所謂本位制，自前清光緒末年，始有幣制問題發生，總稅務司英人赫德著「中國銀幣確定金價論」條陳政府，主張採用金匯兌本位制，惟當時亦有主用銀者，有主金銀並用者，惟終因人民習慣關係，仍採用銀本位，雖經數度變更，亦僅為質量及法條之修正，自國府成立以來，對於幣制改革，雖時有擬議，惟久未實行，近年世界經濟恐慌，各重要國家相率改定貨幣政策，不許流通硬幣，金銀比價發生劇烈變化，我國以銀為幣，遂至大受影響，民國十八年政府聘請美國貨幣學專家甘末爾草擬中國逐漸採行金本位幣制法案，亦可知政府用意之所在，然事體重大，未能實行，僅積極從事於統一國內貨幣之工作，例如公布銀本位幣鑄造條例確立銀本位制，實行廢兩改元，禁銀出口，征收銀出口稅，管理外匯，增加中央、中國、交通三銀行官股，取締各地方銀行及商業銀行發行鈔票，以及整理各省幣制等事，皆為改革幣制之先決條件也。

第二、新貨幣政策之實行 白銀價格，既受經濟潮流，而生劇烈變動，我國對外貿易，入超額益巨，復因美國實行購銀政策後，白銀源源外流，嚴禁迄無結果，國內通貨緊縮，百業凋敝不振，因之財政部毅然於二十四年十一月四日公布統一發行，集中準備，禁用現金之緊急命令，是為新貨幣政策之實行，其主旨蓋在謀貨幣金融之永久安

定。以期國家經濟之復興。

第三、新貨幣政策之要點 依財政部二四年十一月四日公布之緊急法令，新貨幣政策之內容，不外統一發行，集中準備，禁用現金三者，其要點如左：

一、自二四年十一月四日起，以中央、中國、交通三銀行所發行之鈔票定為法幣，所有完糧、納稅、及一切公私款項之收付，概以法幣為限，不得行使現金。

二、中央、中國、交通三銀行以外，曾經財政部核准發行之銀行鈔票現在流通者，准其照常行使，惟不得增發，並逐漸以中央鈔票換回。

三、法幣準備金之保管，及其發行收換事宜，設發行準備保管委員會辦理。

四、凡銀錢行號商店及其他公私機關或個人特有金本位幣或其他金幣生金等金類者，應即交由發行準備保管委員會或其指定銀行兌提法幣。

五、苟有以金幣單位訂立之契約，應各照原定數額於到期日概以法幣結算收付之。

六、為使法幣對外匯價按照目前價格穩定起見，應由中央、中國、交通三銀行無限制買賣外匯。

此外對於一般銀行制度，亦須改革健全，並將增不動產抵押銀行修正不動產抵押法令，以俾供應正當工商企業之需要也。

第四、新貨幣政策之正確觀念 分述之：

一、新貨幣制度非放棄銀本位 因銀本位幣鑄造條例並未廢止，而中央造幣廠尙繼續製造銀本位幣，以充法幣之準備金，又政府對法幣發行準備，仍以銀爲本位也。

新貨幣制度，並非放棄銀本位，採用紙本位，因鈔票發行，仍受有限制，法幣與銀本位間非但未曾脫離關係，仍保持原有之固定比例。

二、新貨幣制度非通貨膨脹 因新政策發行法幣，仍須繳足準備金，並非無限制發行。

三、新貨幣政策並非停止兌現 因人民對外貿易需要現貨者，可持法幣向三行買賣外匯，故嚴格言之，應認爲保存現銀之政策。

第五、新貨幣政策之優劣 略述如左：

一、新制優點 約爲（一）樹立合理之金融系統，一掃以往幣制紊亂之弊，（二）集中資力於中央準備銀行，以供應正當工商企業之需要，以使工商發展，（三）物價得以提高，於農村經濟不無裨益，（四）改善銀行制度，以免濫發紙幣，引起經濟恐慌，（五）對外匯價安定，足以推進國際貿易，增加國稅收入。

二、新制劣點 （一）政府不免迫於財政之困難，易陷於濫發紙幣之危機，（二）我國輔幣紊亂，苦不能完全收回，適爲法幣實行之累，（三）外國銀行不免利用租界增發鈔票，以擾亂金融，（四）商民知識不足，實行法幣，適足以使其隱藏現金，而使社會金融枯竭。

第四章 銀行

第一節 銀行之意義

何謂銀行，雖學說不一，然自學理上言之，銀行者立於貨幣之需要者與供給者之間，以自己之計算而與兩者爲信用交易之營業也，至就實際上言之，各國雖各因其商業上之習慣，與法律之不同，然以抽象之觀念而論，則仍不出上述之意義。

依我國銀行法（二十年三月二八日國府公布）第一條之規定，凡營下列業務之一者，爲銀行：（一）收受存款及放款，（二）票據貼現，（三）匯兌或押匯是。惟營上項業務之一，而不稱銀行者，視同銀行。

又依照銀行註冊章程（一八年一月三十日國府核準備案）凡開設銀行經營存款、放款、匯兌、貼現等業務者，須依本章程註冊，經營上項之業務不稱銀行，而稱公司、莊號或店鋪者，均須依本章程辦理（並參照銀行註冊章程施行細則——一八年四月二九日國府公布）

第二節 銀行之種類

就行政上之立場而言，通例可分銀行爲兩大類：

第一、普通銀行 此乃依關於銀行之一般法規而設立之也。此種銀行通常稱爲商業銀行，其主要之營業爲票據之貼現，國內之匯兌，諸種存款之收受，及放款等，至若保管存款，支取或支付之代理，債券股票買賣之承攬，及貨幣之兌換等事，則爲附隨之事業，惟此諸業務中，銀行非必皆經營之，可任擇一二種以爲營業科目也。但放款與存款，通常須兩者同時並營，蓋銀行之性質，有以使然也。國家對於此種銀行，大都惟採消極之監督，如設立之許可，營業狀況之報告，及必要時之檢查諸事項而已。

第二、特別銀行 此以特種之目的而設立，受特別法規之適用之銀行也。國家對於此種銀行，非徒爲消極之監督而已，關於其設立或賦予以特別之權利，或酌給以相當之補助，或貸款，關於其營業或加以之制限，或設立特種之條件，此其所以與普通銀行有異耳。特種銀行之種類，有如左述：

一、發券銀行 此乃有發行兌換券之特權銀行之謂，兌換券之發行，惟政府或經政府特許之銀行得以行之，其由銀行發行者，有屬於多數銀行與屬於中央銀行之兩種。

二、匯業銀行 此乃對外貿易，關於匯兌之營業之銀行也。

三、實業銀行 此乃專以發展國內工商業爲目的之銀行。

四、不動產抵當銀行 此乃以不動產爲抵押品，而爲長期之放款之銀行，農業上之信用機關也。

五、動產質銀行 此乃工業上之信用機關，以對於動產之擔保而放款爲其主要之業務，惟此所謂動產，包括

有價證券而言。

六、儲蓄銀行 此乃專為中產以下之人謀儲蓄之便利起見而設立之特種銀行也。其收受之存款，皆為零星小款，且恆以複利之方法行之。（參儲蓄銀行法——二三年七月四日公布同日施行）

七、拓殖銀行 此乃以經營殖民或移民之事業所特設之信用機關也。

第三節 銀行券

銀行券者，乃發券銀行所發行之兌換券，原為一種紙幣，因紙幣有政府紙幣與銀行券之兩種，現今各國多採用銀行券，即不由政府直接發行紙幣，而由銀行發行之也。分述之：

第一、發券權之特許 銀行券之發行，有集中制與多數制之兩種，現在各國則多集中制，即由政府以兌換券之發行權，特許於中央銀行之制度也，如英國之英蘭銀行，日本之日本銀行是。我國亦以兌換券之發行權特許於中央銀行焉。

第二、銀行券之兌換準備制度 此制度雖各國不同，然其目的則在謀兌換之安全，而又能使銀行券之發行伸縮自在，得以適應金融界之需要耳，關於兌換準備之方法，約有六種。

一、單純準備發行法 此乃以相當於銀行券發行額之正貨，存置於銀行之金庫，以充兌換準備者是。

二、比例準備發行法 發行銀行券之銀行，預定對其所發行銀行券之總券之三分之一或四分之一之比例，依此

比例，準備正貨，以存儲於銀行之金庫者是。

三、一部準備發行法 銀行券之發行，若逾越某種範圍以上，則非有正貨之準備不可者是。

四、伸縮的制限發行法 此乃預行制定保證準備之定額，逾此定額而欲發行銀行券，非有正貨之準備不可。

五、最多額制限法 此乃以法律規定發行銀行券之最高限度，過此以上，絕對不許發行，而在此限度以內，則其中若何之部分須有正貨之準備，一任銀行之自由，毫不加以干涉也。

六、證券存儲法 自第一至第四之各種發行法，皆係特定銀行所有財產之一部以充兌換之保證之制度也。此方法則不然，乃使銀行於所有財產之外，供特別之擔保，以資兌換之保證之制度也。

第三、發券銀行業務之制限 發券銀行非特不可營危險之事業，即凡足使資本固定之業務，皆以力避之爲宜。例如股票之買賣雖有時可獲厚利，然亦不無損失之虞，故當以一己之資金，而經營之，不可流用他人之存款，或發行銀行券以充此項資金也。

銀行券貨幣及紙幣之發行使用，關係社會之經濟及國民生活計甚巨，故不許紊亂或有破壞此種制度之完整，凡有意圖供行使之用而偽造變造通用之貨幣，紙幣，銀行券者，以及行使偽造變造者，或意圖供行使之用而收集或交付於人者，刑法均有處罰之規定。（參刑法第十二章偽造貨幣罪）

第四節 銀行制度之改進

銀行爲運用圓法之樞紐，融通工商業資金之關鍵，國府成立以後，對於銀行制度之改進，有可述者如左：

第一、中央銀行之改組 民國十七年十月六日國府公布中央銀行條例即確定中央銀行爲國家銀行，由國府設置經營之，迨中央銀行法於二四年五月二三日公布後，該銀行之組織益見完密，並由國府授予左列特權：

一、發行本位幣及輔幣之兌換券，

二、經紀政府所鑄本位幣輔幣及人民請求代鑄本位幣之發行。

三、經理國庫。

四、承募內外債並經理還本付息事宜。

第二、中國銀行之改組 民國十七年十月二六日國府公布中國銀行條例，規定中國銀行經國民政府之特許，爲國際匯兌銀行，依照股份有限公司條例組織之，該銀行條例並於二四年六月五日經國府核准修正。

第三、交通銀行之改組 民國十七年十二月十六日國府公布交通銀行條例，規定交通銀行經國民政府之特許，爲發展全國實業之銀行，依照股份有限公司條例組織之，該銀行條例並於二四年六月五日經國府核准修正。

政府爲鞏固金融便利救濟工商業起見，故於二四年六月修正中國交通兩銀行條例，增加中央、中國、交通三銀行之資本，中央銀行則增加理事，中國、交通兩銀行則選派官股董事監察人，以期集中管理金融之力量，俾樹經濟建設之基礎。

第五章 地方財政之監督

財政爲全國庶政之命脈，欲蕪財政之整理，尤在中央與地方間行使職權，均能遵守法令之規定，而關於財政之預算決算，以及臨時之新設稅目，增加稅率，及募集公債等事項，無一不爲中央法令所規範，即無一不受中央政府之監督，如此內外相維，方足以收統一財政之效，而免地方把持浮濫之虞，茲依照監督地方財政暫行法（二一年十二月一三日國府修正公布）及施行細則（二二年八月十二日國府令准修正備案）之規定，略述如左：

第一、監督機關 全國各級地方財政之監督，除法律別有規定外，其財務行政之監督機關爲財政部，惟此乃指監督之主管機關而言，因各省市縣之財政情形及收支實況，仍應報請主計處及審計部查核（參該法第八條第九條）

第二、監督程序 各省或直隸行政院之市遇有變更稅目增加稅率或募集公債時，應由省市政府咨由財政部審核，呈由行政院核轉立法院議決呈請國府令行，若係縣市則應呈報財政廳呈請省政府議決令行並咨送財政部備案

第三、地方政府舉辦稅捐之限制 得分述之：

一、各級地方政府不得預繳賦稅，新增附加稅視同增加稅率。

二、各級地方政府不得呈請舉辦有左列弊害之各項稅捐：（一）妨害社會公共利益；（二）妨害中央稅收之來源；（三）複稅；（四）妨害交通；（五）爲一地方之利益對於他地方貨物之輸入爲不公平之課稅；（六）各地方之物品通過稅。

凡有上開不合法稅捐，自應一律廢除。

第四、監督權之行使 各縣市（直隸省府之市）變更稅目，增減稅率，與法定牴觸時，又募集公債用途不當，或基金不確實時，財政部得分別咨令撤銷，或糾正並停止其發行。（並參照一八年四月一五日內政財政兩部通行之縣財政整理辦法，及縣政府支發辦法，二三年六月二五日國府廢除苛捐雜稅令）

第三部 外交行政

國與國相集而成爲一國際間團體之大社會，不能無交涉往還，所謂外交，即指國際間之交涉而言。惟國家在國際上以獨立平等爲其精義，原無權力之服從關係，與普通行政之作用，自有不同，以之屬於國際公法範圍內研究之爲宜，惟關於外交事項，應有各種之準備與設施，例如外交機關之組織，使領之派遣，本國旅外僑民之保護，以及國內外僑之管理等事，仍屬於國內的行政作用，是即爲外交行政。

第一章 外交行政機關

外交行政以外交部爲主管機關，管理國際交涉及關於在外僑民居留外人中外商業之一切事務，內分總務、國際、亞洲、歐美情報五司，必要時得是各種委員會，例如設置條約委員會擔任關於條約改訂之研究與規畫，及國際法問題之討論事宜是，（參外交部條約委員會暫行組織規程——二十年八月二十日國府備案）

外交機關除使館領事館外，在國內之特定省分，尙有特派員辦事處設特派員，秉承外交部部長之命，辦理一切交辦事件，（參外交部特派員辦事處暫行規程——二五年五月二日公布同日施行）在國外者，有國際聯合會中國全權代表辦事處置全權代表三人，由外交部呈請國府就富有外交經驗資望人員，或現任駐外大使公使中簡派充任或兼任，以辦理對國際聯合會之有關事件，（參國際聯合會中國全權代表辦事處組織條例——一九二九年二月三日公布同時施行）惟使館及領事館之職責，較爲繁重耳。茲分述之：

第一節 使館

第一種類 依照駐外使領館組織條例（一九二九年二月三日國府公布同日施行）之規定，使館分大使館，公使館，代辦使館三種，設置外交官員額如左：

一、大使館 全權大使一人 參事一人 秘書二人或三人 隨員一人或二人
二、公使館 全權公使一人 秘書一人至三人 隨員一人或二人
三、代辦使館 秘書一人或二人

第二、職權 全權大使、主權公使及代辦，承外交部之指揮，辦理本國與所駐國之外交事務，監督所屬職員及領事，至於參事秘書及隨員，則承大使、公使代辦之指揮，分別掌理機要文書各事，茲將大使公使及代辦之職權析述如左：

一、對於本國政府者：

- (一) 窺察駐在國與本國有利害關係之事項，以謀本國之利益，並注意其駐在國之政策與本國之影響。
- (二) 注意駐在國與本國之條約履行事項，及駐在國與第三國之條約關係。
- 二、以所窺察之事項，隨時報告本國政府。
- 三、依本國政府之意旨及自己判斷，與駐在國交涉，以增進本國之福利。
- 第三、對於寄居駐在國之本國人民，妥為保護，並謀利益之增進。

第二節 領事館

第一、種類 領事館分總領事館、領事館、副領事館三類，設領事官員額如左：

一、總領事館 總領事一人 副領事一人或二人 隨習領事一人或二人

二、領事館 領事一人 隨習領事一人或二人

三、副領事館 副領事一人 隨習領事一人或二人

第二職權 總領事、領事館領事、副領事館副領事，承外交部之指揮，保護駐在地本國僑民及本國在外商業並監督所屬職員，嚴格言之，領事館爲一種商務行政機關，惟以其屬於外交部之指揮監督，且其辦理商務事宜，亦以國人之旅外者爲限，故以之列入外交行政機關。

除上述各種領事外，尚有所謂「名譽領事」，在所駐國管轄區域內，以發展本國商業，撫綏僑商爲職務，受所駐國之本國公使及管轄境內之本國領事指揮監督，遇有疑難事件，應隨時商承公使或領事辦理，其有事關緊要，而離公使或領事所駐地較遠者，亦得直接請示外交部，（參二十年九月二六日外交部公布駐外名譽領事職務

暫行辦法）

領事與公使雖皆於駐在國執行職務，然就實質言之，有下列之異點：（一）領事純爲商業事務官，公使則爲外交官，（二）公使享有治外法權，領事無之，（三）公使有直接代表本國向駐在國政府交涉之權，領事無之，（四）公使由各國交撫授受，領事則限於條約，（五）公使職權不列舉於條約，領事職權則依條約定之，（六）公使特權爲國際間所公認，領事特權則依照條約，（七）公使派遣，各國祇限於一人，領事派遣，則以商業事業之繁簡而定其多寡，（八）公使以駐於駐在國之政府所在地爲原則，領事則駐於商業所在地。

第二章 製發護照

國際往還，無論爲遊歷、考察、留學、抑或經商作工均須有護照，以證明其身分與目的，依照護照條例（二十年一月三十一日國府公布）之規定，護照由外交部製定頒發之，分外交護照、官員護照、普通護照三種，因各人之身分而異其適用，外交護照、官員護照，向外交部領取，普通護照向外交部或外交部指定之地方政府或駐外使領館領取。請領護照者，應先填具請領護照事項表，其請領普通護照者，並應出具法定之保證文件，送請發照機關之核准。護照之發給，一以便於請領護照者之通行異國，一則亦以使本國政府機關之便於考核，故領照人到達目的地時，應向當地或附近本國使館呈驗護照，免費登記。

護照之有效期間，應有相當之限制，以杜流弊，故外交護照、官員護照，其有效期間爲一年；普通護照有效期間爲三年，期滿後，三年內如欲繼續使用，得向當地或附近本國使領館呈請延期，至其有效期間，均自發給之日起算。

第三章 華僑登記

華僑散處海外，爲數甚衆，政府若無詳確之統計與調查，則於僑務之整理，僑民之保護，將諸感不便，因之外交部於一九年一月一七日公布華僑登記規則，並分別制定辦事細則及請求書登記證樣式公布施行，二四年十二月十四日行政院將該項規則修正公布，依該規則之規定，僑民登記事宜，由外交部督飭駐外領事館負責辦理，但遇該地尙未設立領館時，得令使館或就近領館辦理之，凡旅外僑民無論向住當地或來自國內，均須依該規則登記。

華僑登記後，除有遷移居留地之情形應再登記外，其登記證永遠有效，蓋如此，一則可以減少華僑登記費之支出，一亦以減少各使領館登記程序之繁複。

又關於本國僑民之移殖保育等事項之掌理，則屬於僑務委員會之職權（參照僑務委員會組織法——二十年十二月七日公布同日施行）其與外交有關事件，自應會同外交部處理。

第四章 管理外僑

凡自國領土內之外人，不問其國籍如何，除有特別原因外，應一律受自國統治權之支配，此為國際間之通例，亦為主權獨立之結果，我國因受不平等條約之束縛，外人在我境內往往享有特殊之權利，如領事裁判權其最著者，惟領事裁判權，僅於司法方面不能充分行使我國之法權，至於行政方面，以及對於無領事裁判權國之在華外人，仍均應予以管理（參本書外事警察一項）

管理外人之最有效方法，即為對於外人入境護照之查驗，凡外人入我國境，除法令及條約另有規定，應從其規定外，其入境護照，應依查驗外人入境規則查驗之，此項護照，應填明姓名、性別、年歲、籍貫、住址、職業、入境事由，黏貼相片，並經我國駐外使領館之簽證方可。

查驗外人由國境之地方行政官署辦理，發見有下列事項之一者，得禁阻其入境：（一）未帶護照或抗不繳驗護照者；（二）所帶護照不合法或為冒頂及偽造者；（三）行動有違反黨國利益或妨害公共秩序之虞者；（四）浮浪乞丐；（五）攜帶違禁或有礙風化之物品者；（六）曾經因案受出境處分者是。被禁阻之外人確係無力離去中國國境時，應就近送該外人之本國駐華領事館處理（參照一九年八月二二日國府公布查驗外人入境護照規則施行細則及二三年一月內政外交兩部會咨各省改良查驗外人入境護照手續辦法）。

管理外人不僅對於其入境護照之查驗，即外人游歷或居留內地，以及外人傳教著作及發行雜誌與攝影等事項，均應予以監督，限制或取締，惟管理外人之目的，一方固在監督限制或取締其非法權利之擴張，一方則在保護其正常權利之享有，蓋外人之生命財產，駐在國亦應盡保護之責，我國府會迭次通飭切實保護外人之生命財產，俾其安居樂業，以敦邦交。

第四部 軍事行政

第一章 軍政概說

第一、軍政之意義 軍政者，國家因欲維持管理其陸海空之軍隊及爲達到其目的所爲之設施，或課人民以兵役及其他負擔之作用也。國家養兵之主要目的，在於扞禦外患，維護國權，故軍政得謂爲國家以自身之利益爲其目的，此點與財政係以國家自己的利益爲目的的者相同。

第二、軍政權與軍令權之區別 關於軍事之國權作用，分爲軍令權與軍政權兩種。軍令權係運用兵力之作用，簡言之，卽軍隊之統率權，各國憲法大抵以明文規定行政首長有統率陸海空軍之權（參訓政時期約法第六條）雖關於兵力運用之事務，分掌於各軍事機關，如參謀部陸海空軍司令部等官署，然要皆直接隸屬於行政首長，以收迅速慎密之效，不得以通常之行政法規拘束之，學者有謂軍隊之統率立於行政司法立法等作用之外，而爲國家之非常作用者以此。

軍政權則不然，並非直接運用兵力之作用，乃爲維持管理及改進兵力之國權作用，舉凡軍士之徵集，軍需軍器之設施準備等作用，其性質與一般之行政作用相同。茲所論者，卽爲屬於軍政權範圍之各種軍事行政。

第二章 軍隊編制

關於軍隊具體的編制，例如各軍師團之實際名額，器械之配置，統屬之關係等事項，均與國防有關，不無秘密性質，加以此種編制，每多因時制宜，變更較速，故無庸敘述，茲將與軍隊編制有關之各事項分別述之。

第一節 軍籍

依陸海空軍軍籍條例（二三年六月一四日國府公布同日施行）之規定，陸海空軍軍人在服役期中，均登記於軍籍，茲述其要點：

第一、軍籍之種類 軍籍依軍人之身分，分爲左列五種：

一、官籍 經任官之軍官佐屬之，並分別陸海空軍編製之，皆分總籍及分籍之二種：

（一）軍官佐總籍 分別現役、備役，以各種官位之軍官佐，依姓名順序，記載官科官階及其隸屬。

（二）軍官佐分籍 爲官籍之分部，分別隸屬及管區，就總籍中所列官佐列載之。

二、准尉籍 經委補之各兵科准尉屬之。

三、准佐籍 經委補之各業科准尉屬之。

准尉籍及准佐籍，準照軍官佐官籍編製之。

四、軍士籍 各兵科及各業科之軍士屬之，並以現役、正役、續役分別立籍。

(一) 現役軍士籍 以師(獨立旅)及其他獨立部隊為單位，分別兵科、業科編製之，其單位較小者，或單位之同科，軍士人數較少者，則以若干部隊合併編籍。

(二) 正役及續役軍士籍 以省或其他管區為單位編製之。

五、兵籍 兵卒屬之，屬於現役者，以團(獨立營)為單位編製之，在團(獨立營)以外之獨立連排，其兵籍合於所隸之司令部，正役及續役之兵卒，依管區或以縣編籍。

第二、入籍轉籍及除籍 軍籍內之入籍、轉籍及除籍如左：

一、入籍 (一) 軍官佐初任敘任時，(二) 准尉准佐委補時，(三) 軍士初補敘補時，(四) 兵卒入伍時。

二、轉籍 (一) 軍人依任官條例而轉任時，(二) 依服役而分別軍籍者，在退役轉役時，(三) 依部隊或地方而分別軍籍者，在變更隸屬或籍貫時是。

三、除籍 軍人依關於服役之法規所定而除役時，或其他應除軍籍時，均除軍籍。

第三、軍籍主管機關 主管軍籍之編製及發行者為軍籍主管機關，各種軍籍之主管機關如左：

一、官籍及准尉籍准佐籍：

(一) 陸軍 軍政部(陸軍署軍衡司承辦)

(二) 海軍 海軍部(軍衡司承辦)

(三) 空軍 航空署(人事科承辦)移送軍政部總掌之。

二、軍士籍 現役者由師(獨立旅)司令部(副官處承辦)及其他獨立部隊主管之,其退役後由所定地方機關主管之。

三、兵籍 現役者由團(獨立營)本部主管之,其退役後由所定地方機關主管之。

軍政部與海軍部關於軍籍事務,須互相聯絡,各地方機關主管軍士籍及兵籍者須與有關係之現役軍士籍及兵籍主管機關聯絡。

各軍籍主管機關所編製之軍籍,須呈請上級機關審核備案。

第二節 服役

依陸海空軍官佐服役暫行條例(二三年六月十五日國府公布,同年十月二七日修正,二四年三月一日施行)之規定,陸海空軍官佐自任官起至服役限齡止,有服役之義務,茲舉該條例之要點如左(並參陸軍官佐服役暫行條例施行細則——二三年九月二八日國府公布,二四年三月一日施行)

第一、股役期間之區分 軍官佐之服役期間,區分為現役及備役:

一、現役 自任官時起役,列入官籍,在平時戰時,均服軍職,是為現役。軍官佐在現役中,依任職條例而免職、停

職，撤職後尙未命其退役者，及奉命入學者，均仍爲現役。

二、備役 軍官佐由現役退役後至服役限齡止爲備役。平時除受召集外，不服軍職，戰時應召任職。

第二、現役軍官佐之停役除役

一、現役軍官佐有左列情形之一者，應予停役，其種類及原因如左：

(一) 外職停役 已受陸海空軍官職以外之他種官職者是，惟至可回軍復職時，則予回役。

(二) 免官停役 受免官之處分者是，惟經復官者，則予回役。

(三) 刑事停役 判處有期徒刑，或因案通緝者是，惟刑期既滿，或業經審結爲無罪，及取消通緝並均經復

官者，則予回役。

二、現役軍官佐（在停役中者亦然）有左列情形之一者，均予以除役，其種類及原因如左：

(一) 限齡除役 滿服役年齡者是。

(二) 殘廢除役 病傷殘廢，不堪服各種役務，而無恢復之望者是。

(三) 刑事除役 判處無期徒刑者是。

(四) 失籍除役 消失國籍者是。

第三、備役軍官佐之停役除役

一、備役軍官之停役種類及原因如左：

(一) 免官停役及刑事停役 此與現役軍官佐停役之原因相同，其回役亦然。

(二) 違召停役 此指備役軍官佐對於召集不應召者，予以停役是，惟至次期召集應召時，則予以回役。

二、備役軍官佐之除役種類及原因如左：

(一) 限齡除役、殘廢除役、刑事除役及失籍除役 此與現役軍官佐之除役原因相同。

(二) 違召除役 此指備役軍官佐連續不應召滿三年者，應予除役是。

(三) 久停除役 備役軍官佐停役滿三年者，應予除役是。

第四、除役停役與官籍之關係 除役停役與軍官佐服役之身分，至有關係，析述之：

一、各種除役均除官籍。

二、外職停役違召停役 均留官籍。

三、免官停役 在未復官以前，失其官位，開除官籍。

四、刑事停役 同時免官，其後得予復官與否，視其案情定之，停役期間，開除官籍。

五、刑事除役，違召除役及失籍除役 同時免官，永不復官。

六、其他停役除役之非免官者 仍保持其原有官位。

第五、軍官佐之服役限齡 依陸海空軍官佐服役限齡表之規定，如下：(一) 上將七十歲，(二) 中將六十

五歲，(三) 少將六十歲，(四) 上校五十八歲，(五) 中校五十五歲，(六) 少校五十三歲，(七) 上尉五十歲，

(八) 中尉四十七歲，(九) 少尉四十七歲。

所應注意者，即空軍官佐空中服務，不論階級，均以四十七歲為最大年齡，退役未達四十七歲者為空中備役。空中備役屆滿而未達服務役限齡者，為地面備役。

第六軍隊內務規則之遵守 軍隊者，乃同甘苦共生死之軍人家庭也。故軍隊之生活，要在涵養軍人之精神，嚴守軍紀與風紀，以完成團結鞏固之軍隊，為達到此種目的起見，國府於二十一年十月二三日公布陸軍軍隊內務規則以規定陸軍軍隊內務及隊內各官之職守，各陸軍官署學校亦準用之。（並參陣中要務令——一九年十二月三十一日國府公布軍艦職員服務規則。）

第三節 職官任用

軍隊乃代表國家之武力，用以抵抗外侮，伸張國力，惟軍隊之優劣，與軍官佐之良否有至要之關係，故確立軍事之銓敘制度，選賢與能，杜冗防濫，乃為軍事行政之要務，近來年政府頒布屬於軍事的人事法規頗多，例如陸軍海軍空軍各軍官佐任官暫行條例（均於二十三年六月五日公布同日施行）陸海空軍官制表（二十三年七月二四日公布同日施行）陸軍軍官佐任官暫行條例施行細則（二十三年九月二八日公布同日施行）陸軍軍官佐任職暫行條例（二十三年七月二四日公布二四年四月一日施行）及其施行細則（二十三年九月一三日核准備案）等是，茲舉其要點如左：

第一、任官之種類 無論陸海空軍之任官，均分爲初任、敍任、晉任、轉任四項，至具備何種條件，始得初任、敍任、晉任或轉任，則因陸海空各軍之情形之差異而彼此不同。

第二、任官之程序 無論陸海空軍各級官佐之任官，概由軍事委員會決定，交軍政部呈行政院，轉請國府任命之。

第三、官制之等級 依陸海空軍官制表之規定，無論海陸空軍，均分爲軍官及軍佐兩種，軍官分爲初中上三等，即尉官、校官、將官是。每等分爲三級，即少尉、中尉、上尉；少校、中校、上校及少將、中將、上將是。軍佐亦分初中上三等，惟其名稱則因陸海空軍而有不同，分別比照軍官之等級，不過無有相當於上將官等之軍佐耳。

第四、職官之劃分 依照現行陸海空各軍任官及任職各法規之規定，「官」與「職」並非一體，得互相分離而獨存。詳言之，官爲一種抽象的資格，含有終身相伴之固定性與永久性，所謂官籍者是；職則爲一種實際上的任務，爲流動與現時的性質。殆與現役之意義相當，因之有已取得官之資格，而並未任職者；亦有所敍之官階與事實上所任之職務之官階並不相當者，關於此點，參照前節所述除役停役與官籍之關係而自明。

第四節 兵役義務

第一款 兵役制度

關於軍隊編制之最要問題，即兵役之徵集是，古代及現今各國，對於徵集兵役，不外左列四種制度：

第一、傭兵制 此制度乃依雇傭契約，由應募人自由意思之承諾，以服務於軍隊至於服兵役與否毫無法律上之拘束。

第二、抽籤徵兵制 此制度雖認國民在法律上有服兵役之義務，惟實際服務於軍隊者，依抽籤定之，當籤者或以完納兵役稅，而免除義務或委託他人代服兵役亦可。

第三、國民皆兵制 此制度認定國民有服兵役之義務，皆須服務於軍隊，除法定之特殊事情，不得免役，或請人代役，是即為徵兵制。

第四、國民軍制 此制度雖認國民均有兵役之義務，惟平時則不服務於軍隊，僅於必要時始行徵集之。現今各國採用傭兵制者極少，要多採「國民皆兵」之制度，因此制之優點為：（一）軍隊之編制得以自由伸縮，易於充實兵力，（二）兵役各種費用可以節約，（三）軍隊與社會有聯絡之機會，精神上得以互相觀摩，（四）國民即國家之兵，關係密切，自易激發其民族意識，而為國努力禦侮，因之各國憲法上殆均以當兵義務與納稅為相等之規定，而國民有應服兵役義務之必要，亦已漸為國民普遍之認識矣。

東西各國之採用徵兵制度，大抵以法國為較早，自一四四〇年即已改革兵制，然執行不力，收效甚少，自一八七〇年普法戰爭敗績，乃毅然實行國民兵役義務，凡以僱人代役納費免役等法，概予廢除，國民軍事知識猛進，終成強國。德國自一七三三年由普魯士採用徵兵制度，至威廉一世，俾士麥為相持鐵血主義，盡力擴張軍備，勝奧勝法，所向無敵，自歐戰後凡爾賽不平等條約之束縛，廢除徵兵制，國勢蹙挫，惟自希特勒當國以來，實行軍區制，將全

國劃爲十大軍區，各軍區司令部設有徵兵處，欲使全德意志成爲兵團化，其用意可知。此外奧國自一八六六年，意國自一八七六年均皆施行兵役制度，美國自建國以來，即以民兵制度爲兵制度之張本，日本自一八八〇年制定憲法時，即實行普遍義務兵役制矣。

我國古時亦曾採徵兵制度，夏商周三代寓兵於農，人民無事則爲農，有事則爲兵，農隙講武，兵民不分，降及漢唐雖非完全徵兵，而其雇兵制度，仍不無徵兵之遺意，趙宋以後，廢除徵兵，改行募兵制度，重文輕武，鄙視當兵，而應募充兵者大抵椎魯無賴之夫，及走險亡命之徒，衛國不足，擾民有餘，千餘年來，每況愈下，軍隊之品質愈低，國家之實力愈微，外侮頻乘，國脈如繆，故實施徵兵制度，以充實國力，實爲復興圖存之必要途徑。

第二款 兵役法

徵兵制度有實施之必要，既如上述，因之兵役法原則，民國十八年七月即經立法院通過，明定中華民國之男子均有服兵役之義務，國府於二二年六月一七日公布兵役法，並於二五年三月一日起施行。又惟新制初施，頭緒紛紜，其實施之程序與管區之劃分等事項，均有妥爲規定之必要，故兵役法如何實施，陸軍兵役之管區，及師團各管區司令部之組織，陸軍常備兵服役之施行等事項，均尙待釐訂法規，以資適用，茲依兵役法及其原則述其要點：

第一、兵役之種類 兵役分左列二種（參兵役法第二條至第五條）

一、國民兵役 男子年滿十八歲至四十五歲，在不服常備兵役時。服國民兵役，平時受規定之軍事教育，戰時以國民政府之命令徵集之。

二、常備兵役 又得分爲現役、正役及續役：

(一) 現役 平時徵集年滿二十歲至二十五歲之男子，經檢定合格者入營服現役，爲期三年，除上等兵及各種特業兵外，均滿二年歸休，輜重運輸兵滿半年得歸休。

(二) 正役 以現役期滿退伍者充之，爲期六年，平時在鄉應赴規定之演習，戰時動員招集回營。

(三) 續役 以正役期滿者充之，其役期自轉役之日起，至滿四十歲止，任務與正役同。

上所述者，乃爲必任義務常備兵，稱爲徵兵，若在地方自治未完成之區域得就年齡合格志願服兵役之男子募充之，是爲志願常備兵，稱爲募兵。又常備各役在戰時得延長其服役期間。

第二、免役、緩役、禁役、停役及除役之原因：(參兵役法立法原則第三條及兵役法實施綱要草案第四章)

一、免役

(一) 各種兵役之免役 兵役適齡之男子，有左列事情之一者，對於各種兵役，均爲免役：

1. 身體殘廢或有精神病終身無治愈之望者。

2. 邊區地方之統治者，及其依世襲制而爲繼承者。

(二) 常備兵役之免役 兵役適齡之男子，有左列事項之一者，免常備兵役，而服國民兵役，在服常備役中

而遇有各款之一或經發覺者，轉爲國民兵役：

1. 高級中學及其同等以上學校畢業者。

2. 依國家官制經政府予以委任以上終身官之任命，或登記者，小學以上教師亦同。

3. 於家庭爲獨子者。

4. 本身歸化者。

5. 僑居外國三年以上者。

二、緩役 現役及齡而有左列事項之一者，得展緩其入營之年期，稱爲緩役，緩役者至原因消滅時，仍按期入營，如至年滿二十五歲而仍不入營者，則服國民兵役中一期，又在緩役中仍受國民兵役之訓練及召集。

(一) 在國外旅行未能回國者。

(二) 身體疾病不堪行動在數月中無健復之望者。

(三) 因擔任官公任務或服工役不能中輟者。

(四) 負家庭生活責任，非本人不能維持者。

(五) 同胞三人以下，其一人現正現役在營者，或同胞四人以上其二人現正現役在營者。

(六) 國籍有疑義者。

三、禁役 兵役適齡之男子，有左列事項之一者，對於各種兵役，均爲禁役：

(一) 判處無期徒刑者。

(二) 褫奪全部公權終身者。

四停役 在各種兵役服役中，有左列事項之一者，停止兵役之服役。

(一) 被選為國家或地方之議員或代表在任期中者。

(二) 在限定期之長期工役中者。

(三) 判處有期徒刑在執行期中者。

(四) 現役中身體疾病不堪行動在半年內無健復之望者。

(五) 國籍有疑義者。

五、除役 其情形約如左述：

(一) 已在服役中而遇有前述各種兵役之免役原因之一，或禁役原役原因之一者，予以除役。

(二) 在服役中而喪失國籍者除役。

(三) 如在回役時或在停役中而年滿四十五歲者，則按時除役。

除上列各種情形外，凡受特任之職務者，予以各種兵役之免役或除役，受簡任之職務者，如未服役，則免常備兵役，而服國民兵役，在服常備兵役者，則照予轉役；服常備兵之正役續役者，受薦任委任之職務時，除「經政府予以委任以上終身官之任命或登記者」外，在任職期間予以停役，離職後仍回應服之役。

第三、起役或回役 卽緩役者及停役者至原因消滅時，仍按期入營者，是為起役或回役。

第三章 軍人獎懲及撫卹

關於軍人之獎勵懲罰及撫卹事項，均適用特別法規，與普通行政官吏不同，茲略述之：

第一獎勵 陸海空軍之獎勵，得分左列各種。

一、獎章 陸海空軍軍人於戰時平時著有勞績，或非陸海空軍軍人於軍事特別任務中著有勞績者，得依陸海空軍獎章給與法（一八年八月一五日公布，同日施行）給與獎章。獎章分爲甲乙二種，每種分爲二等，甲種獎章給與官佐，乙種獎章給與士兵。

二、勳章 陸海空軍官佐士兵著有戰功者，得依陸海空軍勳章條例（一八年五月一五日國府公布同日施行）分別給與青天白日章或寶鼎章，雖非軍人，而對於戰役有直接勳績者，亦得給與之，凡授與勳章者，應依陸海空軍敘勳規則（一八年九月二七日國府公布，同日施行）所定功績款目授與之。（並參陸海空軍勳章授與佩帶規則——一八年九月二七日國府公布同年一二月三日修正）

三、勳刀 凡陸海空軍官佐建有特殊勳績，或勳章進至最高等而建勳績，仍須獎敘時，得依頒發陸海空軍勳刀規則（二十年十一月二三日國府公布，同日施行）頒給勳刀。勳刀等級自一星至九星，分爲九等，各等勳刀，

府特令頒給，或由陸海空軍總司令轉請國府明令頒給，不得由各部隊及其他軍事機關呈請，以示隆重。

此外尚有陸海空軍國際戰爭有功將士獎敘辦法（二一年三月二五日軍政部修正公布）陸軍官佐考績條例（二一年十月一三日國府修正公布）及其施行細則（一九年一月軍政部公布）海軍官佐考績條例（二一年九月二九日國府修正公布）及空軍飛行獎懲暫行規則（二一年六月軍政部公布同日施行）以爲各軍官佐獎勵之依據。

第二懲罰及罪刑

一、懲罰 依照陸海空軍罰法（一九年十月七日國府公布同日施行）之規定陸海空軍官佐或與官佐相當之服務人員，有犯該法第二章所列之犯行者，應受之懲罰如下：（一）停止進級，（二）重檢束，（三）輕檢束，（四）申誡。

陸海空軍學生、士兵、工匠、夫役，有犯該章之犯行者應受之懲罰如下：（一）降等，（二）重禁閉，（三）輕禁閉，（四）禁足，（五）罰役，（六）立正。

二、罪刑 關於陸海空軍軍人之犯罪及審判，亦適用特別法之規定，即陸海空軍刑法（一八年九月二五日公布同日施行）及陸海空軍審判法（一九年三月二四日公布，同日施行）是。

所應注意者，陸海空軍審判法第一條第一項載：「凡陸海空軍軍人犯陸軍空軍刑事法或刑法所揭各罪，或違警罰法或其他法律之定有刑名者，依本法規定審判之。」而二四年一月一日公布同年七月一日施行之刑事訴訟法第一條第二項載：「軍人軍屬之犯罪，除犯軍法應受軍事裁判者外，仍應依本法規定追訴處罰。」兩法規

定，顯然不同，陸海空軍審判法固屬特別法，惟公布在後之刑事訴訟法對於軍人軍屬犯罪之審判管轄，既有明文變更，則該審判法第一條第一項規定與刑事訴訟法牴觸部分，自應失效；惟在剿匪區內軍人軍屬犯軍法以外之罪，可暫照該審判法辦理耳。（參二五年二月十四日國府第一八五號訓令）

第三、撫卹 關於陸海空軍軍人之撫卹事項，分別由陸軍平戰時撫卹條例（二三年十月一六日國府公布）海軍平戰時撫卹暫行條例（二四年一月三一日國府公布）空軍撫卹暫行條例（二四年三月二七日國府修正公布）（以上三條例均於二四年四月一六日施行）規定之，略述如左：

一、傷亡之區別 官佐士兵之傷亡區別，爲：（一）陣亡，（二）因公殞命，（三）積勞病故，（四）臨陣及因公受傷，（五）傷劇殞命。

二、撫卹之分別

（一）一次卹金 按死亡者階級議准給卹時，依照卹金表數目給該死亡者遺族卹金一次。

（二）年撫金 按傷亡者階級議准給卹時，依照卹金表數目分別給與受傷者及死亡者之遺族年撫金。

第四章 軍事教育

現代戰爭，乃爲整個國力之決鬪，故各國平時對於國民總動員，均有嚴密之準備，除國民應服兵役義務者外，對於非在兵役限齡者及婦女均灌輸以相當之軍事智識，俾遇非常事變之際，得以協同動作，發揮捍國衛民之天職，我國對於國民之軍事教育，素未注重，誠有積極提倡，充實國力之必要。

關於現在軍事教育之可述者，卽爲各種之軍事學校，如陸軍大學、中央陸地測量學校、中央陸軍軍官學校、陸軍步兵、騎兵、工兵、輜重兵等類學校，軍政部航空學校、海軍部海軍學校，分別直隸於參謀本部軍政部或海軍部。

爲派遣學員生留學研究各國之軍事學術，以謀本國軍事之改進，則適用陸海空軍留學條例（一八年四月九日國府公布同日施行）爲博採國外最新高等用兵學術及軍事上必要之智識起見，則依考選留學國外陸海軍大學校條例（一八年三月四日國府公布）以考選品學優越經驗豐富之軍官，留學國外陸海軍大學，（並參二十年訓練總監部公布之考選陸軍留學員生辦法）。

第五章 軍事負擔

軍事負擔者，國家因軍事之必要對於特定之人所課之財產上義務也。其內容或為積極的財產之供給，或為消極的財產權行使之制限。而命令為財產之供給或制限之行使，乃出於國家之權力作用以強制行之者，不以當事人之合意為其成立要件。

軍事負擔與兵役義務，同為課人民以公法上之義務，因之有謂軍事負擔包括兵役義務在內者，惟實則二者有左列之差異：

第一、負擔之標的不同 軍事負擔乃令人民以負擔有經濟價值的財產為其標的，軍事徵發雖有時亦徵及勞力，然此僅為負擔中態樣之一種，且其供給之勞力，亦含有經濟上價格之意義於其內，非若兵役毫無金錢價格之觀念於其內，僅以履行忠誠奉公的勞力為其標的。

第二、對象特定與否之不同 軍事負擔，乃對於特定人行之，兵役義務則以普及於全國人民為原則。

第三、國籍限制與否之不同 兵役義務以對本國人民課之為惟一要件，非有本國國籍者，不能強以服兵役之義務；軍事負擔則不以本國人為限，對於特定之外國人，亦得賦課之。

第四、補償有無之不同 軍事負擔以補償為原則，兵役義務，國家無補償之責任。

軍事負擔又與公法上租稅之義務有異，租稅乃對於課以均平普及之負擔，以供一般費用，充實國庫收入爲其目的；軍事負擔則爲對於特定之人負擔，直接以供軍需爲目的者也。

軍事負擔既爲課人民以財產上之義務，故其行使應有法律之根據，不得逕以命令爲之，此與一般公用負擔相同。而軍事負擔中之最要者，卽爲軍事徵發及軍事統制。析述之：

第一節 軍事徵發

第一、徵發之意義 徵發者，國家當軍隊之整旅或演習調動之際，對於人民徵收軍需物品之處分也，有平時徵發戰時徵發之分：

一、平時徵發 雖無戰爭及防禦其他事變之情事，僅於平時軍隊之演習，調動，所行之徵發者是。

二、戰時徵發 當戰爭或其他事變之際，軍隊之整旅動員，無論爲全部或一部之出征，皆可行徵發之處分，是爲戰時徵發。

第二、徵發之目的物 徵發之目的物，卽爲軍需物件，不以動產爲限，卽不動產之使用權及勞力，有時亦得徵發之，茲略述其種類如左：

一、物品徵發 如食料品、馬糧、薪炭、飲水等物之徵發是。

二、勞役徵發 如夫役工匠等勞力之徵發是。

三、使用徵發 如馬匹、車輛、寄宿舍、倉庫、船舶、汽車、演習所需之土地或材料之徵發是。

第三、徵發權之行使 有徵發之權者為國家，通常實行此種權力之機關，則為軍隊司令官，徵發之性質本為純然之行政事務，雖由司令官執行，亦不得謂為軍令權之作用，特以徵發為完成其軍令權作用之一種手段耳。

第四、徵發之程序 軍隊司令官行使徵發權，不必直接對於被徵發一一發布徵發命令，通常對地方行政長官及地方自治團體，代表各縣長市長區長等發布徵發者，再行轉發於負有被徵發義務之人民，實行徵發，由司令官發給領取憑照，以便補償金額，被徵發人如怠於供給義務時，應受代執行之強制處分。

第二節 軍事統制

上述之徵發作用，不過對於軍事上之必需品予以積極的補充而已，惟軍事上之變化萬殊，對於與軍事有關之各種事項，尤須統籌兼顧，方克有濟，其對於軍需品如兵器、艦艇、航空機、彈藥、糧秣等物之製造管理，固無論矣；此外（一）對於工場等之強制管理或使用，（二）土地家屋倉庫及其他建築物與附屬物之強制管理或使用，（三）鐵路河道之強制管理，（四）要塞堡壘地帶及軍港城垣等處之強制管理（參閱要塞堡壘地帶法——二十年九月一八日公布，同日施行）等作用，要皆為達到軍事上之目的起見，對於事物所為之軍事負擔學有謂之為軍需工業動員者，惟不如謂為軍事統制，較為妥當。

本書主要參考書目錄

(一) 中文

- 一、國民政府公報
- 二、立法院編立法專刊
- 三、立法院編中華民國法規彙編
- 四、司法院編國民政府司法例規
- 五、鍾寶言編行政法講義（各論）（北平朝陽大學出版）

(二) 日文

- 一、野村信孝著行政法大綱
- 二、島村他三郎著行政法要論（各論）
- 三、渡邊宗太郎著行政法講義（各論）
- 四、美濃部達吉著日本行政法概要

(三) 英文

1. Justice and Administrative Law. W. A. Roson. 1928.
2. Administrative Law. F. J. Port. 1929.

本書主要參考書目錄

3. Cases on Administrative Law. Ernst Freund. 1928.
4. Administrative Powers over Persons and Property. Ernst Freund. 1928.
5. Cases on Administrative Law. Frankfurter and Davison. 1932.



108
該書店
廿六年三月五日

中華民國二十五年十二月初版

行政法各論一冊

(32137)

每冊實價國幣壹元貳角
外埠酌加運費匯費

著者 管 歐

發行人 王 雲 五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版 翻
權 印
所 必
有 究

(本書校對者朱廣福)

六五九四上

詳

