

中華民國三年出版 上冊

地方行政要義

上海商務印書館發行

地方行政要義敍言

集權之說。視中國今日內外關係。洵稱切要矣。雖然。關於地方行政。集權但可屬官治。倘令自治亦併入官治。則瑣瑣代謀。官治之責任彌重。官治之範圍泛無涯際。甚且并官治亦不能專舉其實。此不獨前清之覆轍可鑒也。凡我歷史上行政停滯不進之故。胥在於是。革命以來。地方行政。弁髦舊法。鑿枘新規。不肖官紳。因以病民肥己。致人民疾首蹙頞。有惡法愈於無法之慨。幸也。元年五月。有大總統認前清法令爲有效之命令。秩序

因以漸復。各項新法令。因有餘暇。以次頒布。然則自治法理。行必爲本書擴其篇幅。自在意中。惟治法治人。相維相繫。昔漢宣帝有言云。與我共治者。惟良二千石。今從事地方行政之官吏。如以大總統國利民福之志爲志。試驗之餘。於此或加之意。則本書以拙速殺青之微意也。

中華民國三年三月武進王倬識

地方行政要義目錄

上編 地方行政概論

第一章 綜論分權

第一節 行政

第二節 行政法

第一款 行政法之定義

第二款 行政法爲公法之一部

第三款 行政法與私法之區別

第四款 行政法與其他公法之區別

第三節 三權分立說

第四節 分權說之例外

第一款 立法部之行政作用

第二款 行政官之立法作用

第三款 司法官之行政作用

第五節 行政與立法司法之關係

第一款 與立法之關係

第二款 與司法之關係

第三款 行政權之位置

第六節 行政職務分配於各地方之理由

第一款 行政上必使地方參與之理由

第二款 中央集權與地方分權之得失

第七節 各國地方行政方法之派別

第一款 英國派

第二款 大陸派

第三款 中央行政涉及地方之範圍

第二章 各國之地方行政

第一節 美國地方行政之特質

第一款 以條令特定其權力

第二款 地方官之行政的獨立

第三款 非專門的官吏制

第二節 美國地方行政之沿革及現狀

第一款 州部行政

第二款 村部地方行政

第三款 市制

第三節 英國地方行政之特質

第一款 英制行用監督方法與美制之異點

第二款 地方組織有集權的性質

第四節 英國地方行政之沿革及現狀

一九

一九

一九

二二

二三

二四

二六

三〇

四〇

五二

五二

五三

五四

第一款 由十七世紀至今之因革

五四

第二款 州(加温志)

五九

第三款 村部

六一

第四款 市部

六六

第五款 中央行政監督之方法

七一

第五節 法國地方行政之特質

七四

第一款 大陸方法之概要

七四

第二款 許與一切地方權於地方

七五

第三款 中央之行政的監督

七六

第四款 地方官吏係專務的性質

七七

第六節 法國地方行政之沿革及現狀

七七

第一款 革命前之擅政君主制

七七

第二款 革命破壞封建之結果

七八

第三款 拿破崙之立法及現今

七九

第四款 縣

八〇

第五款 郡

八六

第六款 鎮鄉

八八

第七節 德國地方行政之特質

第一款 行政的監督

九一

第二款 義務制

九二

第三款 司法的監督

九三

第八節 德國地方行政之沿革及現狀

第一款 千八百七十年之狀況

九四

第二款 司他因及哈丁保格之改革

九四

第三款 千八百二十二年至七十二年之反動時期

九五

第四款 千八百七十二之改革

九六

第五款 州之官司

九七

第六款 郡之官司

一〇三

第七款 都府

一〇九

第三章 中國之地方行政

一一三

第一節 中國地方行政之特質

一一三

第一款 採用官治分權制之弊害

一一三

第二款 治官官多治民官少之原因

一一五

第二節 中國地方行政之沿革

一一六

附歷代地方行政官廳沿革略表

一一七

第一款 三代之地方行政

一二〇

第二款 秦漢以來之地方行政

一二三

第三款 唐之地方行政

一二五

第四款 宋之地方行政

一二九

第五款 元之地方行政

一三三

第六款 明之地方行政

一三五

第七款 清之地方行政

一四三

第四章 行政作用之關於地方者

第一節 行政監督

一四八

第一款 監督

一四九

第二款 訓令

一五〇

第二節 行政法規

一五二

第一款 行政法律

一五二

第二款 行政命令

一五三

第三節 行政處分

一五五

第一款 行政處分之意義

一五六

第二款 行政處分之種類

一五六

第四節 行政執行

第一款 對人強制

第二款 對物強制

第五節 行政救濟

第一款 訴願

第二款 行政訴訟

第五章 行政組織之關於地方者

第一節 行政組織之大體

第一款 地方組織與中央組織之異點

第二款 官治組織與自治組織之異點

第二節 行政組織之種類

第一款 官制官規

第二款 官廳

一五六

一五八

一五八

一五九

一五九

一五九

一六〇

一六〇

一六〇

一六一

一六二

一六二

一六二

下編 地方行政各論

第一章 綜論地方行政之五大分類

第一節 中國地方行政關係之重要

第二節 行政之分科與進化之程序

第三節 行政分科之關於地方者

第二章 內務行政

第一節 綜論內務行政

第二節 警察行政

第一款 警察行政之性質

第二款 警察權之基礎

第三款 警察行政之分類

一四

第四款 警察官廳及執行機關

一八

第五款 警察官廳行爲之形式

二〇

第六款 保安警察

二二

第二節 助長行政

第一款 助長行政之意義及分類

三六

第二款 人事行政

三九

第三款 衛生行政

四五

第四款 經濟行政

五四

第五款 文化行政

七六

第六款 救恤行政

八九

第七款 選舉行政

九一

第三章 財務行政

九三

第一節 綜論財務行政

九三

第二節 豫算

九四

第一款 豫算之性質

九四

第二款 豫算之編製提

九五

第三款 豫算之效力

九六

第三節 國有財產

九七

第一款 國有財產之意義

九七

第二款 國有財產之種類

九七

第三款 國有財產之管理

九八

第四節 租稅

九八

第一款 國家之財政權

九九

第二款 租稅之性質

九九

第三款 租稅之種類

一〇〇

第四款 租稅之徵收

第五節 使用費

第一款 使用費之性質

第二款 使用費之種類

第三款 使用費之徵收

第六節 專業

第七節 國債

第一款 國債之區別

第二款 公債行爲之性質

第三款 公債施行之形式

第八節 決算及審計

附中國地方內債最近調查表

附中國地方外債最近調查表

一〇三

一〇四

一〇四

一〇五

一〇五

一〇五

一〇七

一〇七

一〇八

一〇九

一〇九

一一〇

一一一

第四章 司法行政

第一節 綜論司法行政

第二節 審判及檢察

第一款 審判廳及檢察廳

第二款 審判廳檢察廳之職員

第三款 司法行政之監督

第三節 監獄

第一款 監獄組織之法規

第二款 監獄改良之計畫

第四節 律師及公證人

第一款 律師

第二款 公證人

第五章 軍事行政

第一節 綜論軍事行政

第一節 兵役 一二八

第一款 兵役義務 一二九

第二款 徵兵與志願兵 一三一

第三節 軍需 一三三

第一款 徵發 一三三

第二款 軍事上所有權之制限 一三六

第四節 非常保安警察 一三七

第一款 戒嚴之性質 一三七

第二款 戒嚴之要件及手續 一三八

第三款 戒嚴之效力 一四〇

第六章 外務行政 一四一

第一節 綜論外務行政 一四一

第二節 領事事務

一四三

第三節 中國領事裁判權之沿革

一四五

第一款 會審制之沿革

一四五

第二款 上海會審公廨

一四七

地方行政要義

上編 地方行政概論

第一章 綜論分權

地方行政對於中央行政而言。論二者之界劃如何。勢不可不先論分權。相對之分權。則除立法司法之外。卽行政是也。聯屬之分權。則除中央行政之外。卽地方行政是也。合中央與地方。始完成所謂行政。合立法司法行政。始知分權之所以然。今以次言之。

第一節 行政

欲知地方行政之爲何物。不可不先知行政之爲何物。關於政府之行政。有三個意義。最廣義。係括政府作用之全部而言。狹義。係除立法作用外一切作用而言。最狹義。係除立法司法作用外一切作用而言。此最狹義。卽政府求其行政之適當。以行政官吏行之。而凡任命官吏。訓令外交官。徵賦租稅。簡練軍實。審查犯罪事件。執行

審判廳之判決等。皆謂爲行政。其執行的作用。所發現者。可於各方面徵之。惟其發現之方面。有由國家之位置及政府之職務而定者。而不問各國政體組織之如何。必具有五個行政支部。於下編詳論之爲政府必不可不執行之職務。無論中央行政與地方行政。皆與有絕大關係者也。

第一內務行政

第二財務行政

第三司法行政

第四軍事行政

第五外交行政

第一節 行政法

既知行政之爲何物。更不可不知行政法之爲何物。茲分別言之。

第一款 行政法之定義

法律者。所以支配種種關係者也。然如英美二國。尙未從此等關係。類分法律。所謂

行政法。殆爲無意義之語。其法律家承認行政法爲一種法律者甚稀。惟英美不認識行政法之故。非英美果無行政法也。在英國法學家有不能類分法律之缺點耳。近年歐洲大陸。行政的問題。喚起世人注意以來行政法之語。原於法語爲現今最進步法學家所承認。日本採之。中國復習而用之。故行政法云者。毫無不適當之處。惟不可不附以說明。

第二款 行政法爲公法之一部

從法律所管理之種種關係。類分法律。爲法學者最適宜之方法。依此方法以解釋行政法。則行政法者。爲法律之一部分。政府所以支配一切行政的官吏之法律也。故行政法爲公法之一部分。凡關於行政職務之法規。皆屬行政法。而行行政職務。必有行政諸官吏。總稱此行政諸官吏爲「亞特米尼斯脫洛休痕」。故行政法又不僅支配行政諸官吏之關係。並爲規定其組織者。

由確定行政官吏組織之點觀之。行政法爲補充憲法之必要法律。蓋憲法規定政府組織之大概。行政法則布演此大概而涉其細目者。且非僅規定政府行政組織

之補充憲法。並以決定行政官吏行爲之法規而補充憲法者。蓋憲法以個人權利爲立腳點。定政府與個人之關係者。行政法則以政府之權力爲立腳點。故可謂爲憲法置重權利。行政法則置重義務也。行政法既置重於政府之權力與人民之義務。若個人之權利有被侵害時。則不可不求救濟於行政法。蓋行政法於制限行政作用範圍之程度。並指定行政部必須尊重個人之權利者。此等指定之個人權利。決不能侵犯。如有侵犯。則與個人以救濟之道。故行政法爲公法之一部分。而規定行政官吏之組織及其能力。且於侵犯權利時。指定救濟之道於個人者也。

第三款 行政法與私法之區別

以行政法有特別之性質。故宜與以特別之位置。然多數之事情。以行政法與法律之他部分區別。甚覺困難。而於其範圍與私法之範圍相接觸者尤然。

行政法者。以法律之一部而支配行政員之關係者也。此爲行政法之定義。然從此定義。於不可不屬行政法範圍之法規。而同時專以建設鞏固純然私人的權利之意而制定者甚多。例如法律證書之記錄及專賣特許之發布等法規是也此等法規。或變更對於第三人之現

存權利之效力。或於實際。新設私法的權利。故其性質爲私法的。無論其兼有支配行政員關係之事實。而通常之慣例。固可推想其爲私法之一部。換言之。卽凡以增進私人權利爲直接目的之法規。不論其支配行政員關係之有無。皆爲私法之一部也。此卽羅馬法之原則。歐披盜云。公法者。關於羅馬國事之法。私法者。關於個人利益之法也。

第四款 行政法與其他公法之區別

(一)行政法與憲法 此已如前述。憲法屬大綱。行政法屬細目矣。惟二者之區別。謂其類有異。毋寧謂其度有異。蓋研究二者。多有涉一題目者。後者固多涉於細目。且須僅就其全爲政府之行政機關而講究之。因此爲實際發動執行諸事之惟一機關故也。

(二)行政法與國際法 行政法爲指導政府代理人即行政官吏之行爲所設之規則。

國際法則爲假定國家與他國關係上所應遵守之慣例而構成之者。以此指導國家之行爲。從之卽增平和。不從之卽起困難。然除國際公法採用爲行政法一部之

外。國際法未有以各國政府之官吏使對於自國政府之關係有應遵守之義務者。故德國法學家芝哇侖謂國際法爲外部公法。

(二)行政法與刑法。由學理上觀察之。刑法與其他特別法律皆有異。而在法律系統中。非有明白確定之位置者。蓋刑法實以適用法律全部之懲罰制裁。而類聚構成之者也。凡法律規則期其實行。需此制裁以爲保護者甚多。以此組成法律之一體。而冠以刑法之名。故非爲法律之一部。而實爲法律全部之制裁保護。行政法之非爲法律一支部者亦然。惟爲保護個人之權利。強行對於法律之服從。時有適用嚴重之刑罰。所謂刑事上之制裁者。或謂可以刑法之特別一支部視之。然據披拿洛機之言。則謂因此等刑事上之制裁而保護及於法律規則。其性質上實可爲行政的。蓋以制裁強行行政法之規則。實爲最有效之一種方法。而侵行政法規則之行爲。惟在附加罰之一事。然觀犯罪與違警罪之區別。亦可了然。

第三節 三權分立說

分國家之機能爲立法司法之三者。非近世學者所創設也。古如亞里士多德裴由

各格洛丘斯已論之。而洛克氏始倡須以此等機能分任於各機關。至後乃有孟德斯鳩之說。

孟德斯鳩以執行權宜委託於元首。立法權宜委託於議會。司法權宜委託於審判廳。如以同一之人同一團體行使立法權與行政權。則元首或議會必至專橫執行。或設專橫之法律。如司法權不與行政權分離。則審判權變為壓制權。而立法權與司法權合併時。人民之生命財產又甚危險也。

然近世學者頗反對此說。(一)謂司法行政皆屬行法。當與立法對立。分而為二。(二)謂英國君主實兼為立法行政二機關之要素。且國會可議決行政性質之事。而因責任內閣之慣習。於事實行政有極大之勢力。(三)謂三權分立頗害國家之統一。故孔斯鏗氏主張於三權之外認王權或中立權。

要之三權分立與否。或於三權之外認王權中立權等說。皆非的論。孟德斯鳩所主張者。固為不破之論。依此標準以行分權。固有最良之結果。此則經驗之所證明。惟此標準。必不可無重要之例外。例外維何。即各國政治上之經驗及要求。非可強同。

但主分權。其困難所生固不少。故學行政法者。不可不先詳究本國之憲法。如其國之審判廳有解釋憲法之權利時。更不可不詳究審判廳之解釋也。

第四節 分權說之例外

第一款 立法部之行政作用

在憲法國。有不能全禁立法部與聞行政之事者。國家編製之根本的法律。在各國亦非無以最重要之數行政行為。設有使立法部施行之條款。即採用分權說之國亦然。如於國家負擔義務時。必不可不由立法部之承諾或發議。為憲法所規定之條款是也。又各國憲法。多以確定預算之權與立法部。得其承諾。法律上始有效力。實為行政的行為。即通常立法部所行之行為。多有類似行政部所行之行為也。然此等行為。其形式非行政的行為。故置重分權者。稱之為非實質的條令。而為形式的條令。

但立法部。尚有與立法性質迥殊。且不具備條令之形式之重要行為。如美國立法概之一部皆

有認可重要行政官吏之任命之職務又立法部有以彈劾手段。宣言信任欠缺。而

罷免行政官吏之權力者。其例甚多。

第二款 行政官之立法作用

既不能全禁立法部與聞行政之事。而於行政部亦有不能全禁其與聞立法者。如法律拒否之權。卽其立法作用最著明之一也。至行政官提起法律案。亦爲立法的職務。美英法德皆有此例。

此外尙有發布施行之命令權。蓋人民之利害。因地因時而各有變遷。故不能爲永久之規定。而不可不與行政官吏以任意作用之能力。其在使行政官專執行立法部決議之國。行政元首。有補充行政法細目之立法權。其在憲法不認此等權力之國。則立法部可委任此權力於元首或其下僚也。

行政官發布一般規則之權力。世稱命令權。用此權力之命令有三種。卽獨立命令。補充命令。委任命令是也。

獨立命令者。因法律上未有條令所規定之部分。行政元首。以其憲法所與之權力補充之。而發命令。此等獨立之命令權。僅見之於君主政府。補充命令者。與獨立命

命令。所異者則非在補充未有規定之法律。而在補充現有條令。如條令中無設備之細目。或缺執行之方法。即爲之設備以發命令是也。委任命令者。與補充命令同。立法部雖已以條令規定大體。而未定其細目。凡涉於細目則爲之命令是也。此等命令。不問何國。皆於行政局部見之。而研究之最關重要者。亦多在此。

第三款 司法官之行政作用

普通雖以審判廳爲專判決個人間之爭論者。然政府於應用上。往往以帶有行政性質之職務。委諸審判廳爲便宜。此各國皆然。如英美向採分權說者。實際則例外甚多。如治安判事之類。固常以行政事務委諸司法官吏者也。

第五節 行政與立法司法之關係

第一款 與立法之關係

(一) 立法部之整理行政 一國行政官之行爲。皆須受立法部之監督。蓋立法部對於行政官。有制定法規之權力。故學者稱立法部爲行政部之整理者。惟此主義之意義。非行政部但得執行立法部之決議而不有任意作用之能力之謂。在立法

部整理行政部行爲最盛之美國。其行政部非據立法部之條例。仍有以自己權能爲行動者。而美國之行政官府。並有任意用之兵權。此兵權當非常危難時。勢力且益擴張。要之行政部之職務。雖在執行立法部之意志。而不問何國。固有使之自爲裁斷之餘地。惟其權能之源泉。非求之於立法部。而求之於憲法耳。

(二)立法部之監督行政。各國立法部。不惟規定行政部之行爲。且有直接監督行政部使不出於法律範圍者。其監督之廣狹。以立法部與行政官任免之關係而異。如英國及法國當局之行政官。由立法部保其位置。故必視其行政監督之態度。定其廣狹。而於法尤甚。蓋英國行政官。如不出監督之制限外。理論上雖全依賴立法部。實際上則多有獨立者。因監督權惟在其不法行爲耳。美國則行政官之位置。不依賴立法部。德國亦然。故兩國立法部之監督。其力甚微。

第二款 與司法之關係

各國行政官。時有須受審判廳之監督者。其監督之廣狹及性質。因行政官行爲之性質而定。今分其行爲爲四種。如次。

(一)政治的行爲。此如爲維持國交關係之事。締結條約之事。指揮安插兵力之事。整理行政部與立法部關係之事等。凡行政的職務。不問其適用普通法與特別法。審判廳對之皆不有監督權。此爲各國通則。而法國行政官則對於審判廳爲獨立者。故政治的行爲之解釋。較各國尤廣。當民心激動時。行政官爲保公共安寧而施行之行爲。雖極專橫。如封禁報館之類。審判廳仍認爲政治的行爲也。

(二)立法的行爲。此爲行政官發布命令之權。審判廳監督之之規則。各國略同。卽審判廳對於此種行爲。有監督權。如美國之審判廳。對於此與對於立法部條令之有監督權相同。其違反法律時。或宣言爲無效。或拒其強行。

(三)契約的行爲。此則認審判廳有完全之監督權。係現今之大勢。而惟英美二國最後於各國。

(四)特別之行政的行爲。此於監督之點有二種。其一英美二國屬之。如行政官之行爲。非有契約的或政治的之性質時。審判廳據規則乃大有監督權。或取消之。或修正之。或解釋之。或至防止行政官之實行。其二法德二國屬之。與英美之規則

全反。法國係行政官獨立之主義。審判廳於特別之行政的行爲上無何等之監督權。德國亦用此原則。惟二國爲個人計。於特別之行政行爲。須用檢察監督者。卽與設特別之審判廳。如中國所謂平政院是也。其組織不與尋常審判廳異。而爲普通司法制之一部分。

第三款 行政權之位置

今就各國行政權之位置言之。美國之行政權。全然獨立。然非有政治的或契約的性質之行爲。每須受審判廳之監督。使行政權不至逸出於法律制限之外。法國則採用內閣對立法部負責之主義。故其行政部屬立法部監督之。而其對於司法之關係。則爲絕對的獨立。德國則對於立法爲獨立。對於司法亦多獨立。英國則行政部並屬立法司法之監督。而其行爲中能獨立者。惟其政治的行爲與契約的行爲耳。以此言之。行政權惟德法二國爲最強。在法國雖其重要之行政機關。因負責任故。勢力稍爲薄弱。而對於審判廳固甚強也。

第六節 行政職務分配於各地方之理由

第一款 行政上必使地方參與之理由

國家之目的云者。可與個人之目的爲區別。而稱爲公共之目的。公共之目的。非可僅依中央政府之機關以達之者。不問國之大小。其構成國家之人民。因生活於一定地方。咸有其地方特別之共同需要。故宜組織幾許之團體以從事之。而國家於其從事之目的。信爲在個人之利益以外。故承認之者。則以其目的爲同於中央政府之企圖。卽同爲公共之目的。國家爲達此目的。勢不得不分賦其權力於地方。而設中央政府補助監督地方之方法。此通例也。換言之。卽中央政府與地方政府。皆爲達國家之目的而互相協助互相補救者也。

第二款 中央集權與地方分權之得失

國家據憲法以認定地方政府之範圍。故地方政府。非有中央政府不可得而干涉之之權力。而必使屬於中央政府權力之下。此萬國所同然者。但美國之各州政府。則對於中央政府。有合衆國憲法之保護。而各州之地方區劃。亦因各種之各州憲法。而對於各州政府。遂生不可不與以保護之意見。又多數之國。因憲法上無保證

地方自治範圍之條款。故人民於某種情狀。覺自治之必要。其結果。立法部遂爲達地方公共之目的。於某種制限之內。設有使之自由行動之條例。於是地方自治之範圍。須以憲法確定之乎。抑當用法律設種種之原則。論難益以糾紛。惟國家以統一爲必要。倘使地方有屬於私人的關係之立法權。究不可謂適當。故四大國之憲法。以立法權許與地方者。惟美國耳。而其結果。因各州私法之不同。弊害繁多。此所以主張整理或用其他方法以確定法律者之屢有所聞也。尙有司法行政。其權力亦不可使屬地方。其以地方組織審判廳。使判決關於私權之人民爭訟者。四國中惟美國有之。

夫治國。與其由於地方。無寧由於中央爲善。而行政。則由於中央。無寧由於地方爲善。此雖素主張中央集權之法國。亦承認之。然其性質有不能以地方爲之者。如外交關係之行政。地方恆不能盡其職。又行政之方法。須統一。地方有不可不服屬中央監督之勢。如軍事司法及財政。皆以地方爲中央政府之代理人。除此以外。而認定地方行政自治之範圍。卽在所謂內務行政中者是也。又此種行政。有必須一致

使地方服屬於中央者。例如公共衛生公共救恤及維持治安等行政。亦非可全放任地方。而必由中央爲之監督。要之地方須視爲中央政府之代理人。而中央監督之種類及廣狹。則視各國成法而定。卽各國社會上及政治上狀態各有不同故也。

第七節 各國地方行政方法之派別

各國使地方參與行政事務。其於設備上所採之方法。可大別爲二。(一)則地方應爲中央政府代理之職務。及應屬地方政府之職務。皆由中央政府之立法部爲之詳定。所謂英國派之方法也。(二)則以必須中央整理之行政事務。與必須委任於地方較爲便益之行政事務。爲之分明區別。所謂大陸派之方法也。今分別言之。

第一款 英國派

此爲立法部枚舉權力以與地方者之方法。英美二國均用之。係不以獨立之地方的作用範圍與之地方者。在一國或各州中。有視爲中央政府之地方區劃。其官吏則視爲地方區劃中中央政府之代理人。雖美國之地方小區劃亦然。試觀對於哈

默而吞郡。

美國謂郡爲加溫志。

馬活兒士之訴件自明。

蓋對此訴件之審判。謂郡者惟爲州內一般行政的目的而設之區劃。又洛

里拉特對於孟洛邑(美國謂邑爲坦溫)之訴件亦然。此件以邑之諸吏員如查稅官收稅員等係州之公共官吏而非邑之團體員吏對其行爲邑非應負責任者云。故完全之市制團體。邑與郡。與所謂準法人相同。其權力皆限於枚舉。立法部得以其權力變更地方之職務。或增減其權力。故能保行政上之一致。惟在美國。其立法部行此權力以爲干涉之結果。弊害甚多。故謀以州之憲法。藉爲制限立法部所有特別地方立法權之例不少。然通例。關於地方行政之一般條例。固從詳細枚舉之方法也。此等對於地方及地方官吏之監督。係立法的監督法。

第二款 大陸派

此爲就行政全部。除去中央行政部所必須監督之事項。所餘事項。悉以其整理之權。許與地方團體及其吏員者。此種地方團體之權力。以無地方行政拒否之明文爲限。凡不使附屬於中央行政者。無論何事。皆得自由施行。係歐洲大陸普通採用之方法。惟對於實際事件。決管轄權之有無。屬之地方。遂有僭奪之嫌。致行政不免紊亂。故行此制。必與中央行政官以干涉之權。藉謀防制且一切行政。無不需財。而地方如行用徵稅權時。往往陷害國家財政制度。故必由中央立法部。就租稅之

可屬地方徵收者。確定其種類。使中央行政官吏得爲地方財政上之監督。此通例也。又地方團體。雖得在中央監督之下有獨立作用之範圍。而關於某事。有須認地方爲中央政府之代理人者。此則地方不可不服從一種之中央監督。而此等監督。卽行政的監督也。

第三款 中央行政涉及地方之範圍

如上所述之外。於行政職務中。性質上有不能屬之地方者。或以中央行政部爲之。而利益較多者。則每有由中央政府。設置數級官吏。絕不與地方團體有若何之關係。美國近年頗有增設此等官職之傾向。例如從前歸地方官吏管理之關稅或間接稅。今則委任中央政府之官吏是也。又美國各州。其工場、鐵道、貧民、狂人之監督。及管轄其他多數之事項。亦有與地方團體毫無關係之州吏。此等皆可稱爲中央官吏。皆受中央行政部嚴重之監督。各國皆然。

通觀各國制度。其細目雖互有不同。而於行政職務。要爲分離於立法司法之職務。而委任特別之官吏。各國皆分其官吏爲中央及地方二種。並有細別地方官吏爲

州吏及地方吏之國。美國法律。因分配中央權力於聯邦政府與各州政府。故各州政府。亦爲中央官吏。其有管轄權之下級州吏。則爲地方官吏也。

第二章 各國之地方行政

各國地方行政。有英國派及大陸派之二別。已如前述。惟民主國之地方行政。當以美法二國爲鑒。故本章先美而次及英。

第一節 美國地方行政之特質

第一款 以條令特定其權力

美國之地方行政制。有最顯著之第一特質。卽以條令。詳定地方行政制所組織之一切事項。並屬於市團體地方區劃之一切權力。及在其區劃內從事之官吏職務等。蓋因行政不可以同一之通則。積久實行。且各地方區劃之需要。互有不同。故必以變更行政概目之權力。與之立法部官府。惟此等詳目。旣以條令定之。如有變更。亦必仍以條令。故制定條令之立法部官府。於地方行政必常爲干涉。而各地方區劃因立法部干涉之結果。其權限因以不同。此等立法部。以關於地方事務。制定特

別之地方法律。常有干涉地方行政之慣習。遂謂地方事務。由州之中央管理。係最良之法。往往官府不待人民請求以行事。或課不當之負擔於地方。或犧牲地方有直接關係之真利益以自私。凡爲政黨及不良人物所利用者。殊不尠也。

(一) 州政府之集權。憲法之規定地方事項者甚稀。故立法部之於地方。其權力爲無上。所不能爲者。惟有由地方選舉其官吏之特權耳。此因數州之憲法有特定

條款。故在立法部之權外。紐約州憲法第十條二節然審判廳仍有對此等憲法條款。曲解而破

其效力者。例如紐約州之平政院對於特勒帕之訴件以知事及元老院據立法部條令任命警察委員判爲不抵觸憲法蓋謂警察委員非地方官吏而爲

州之官吏也。此後消防職及衛生官亦漸由知事任命之。謂此等官吏。不惟爲州之公共

官吏。且設官之始。在憲法設定之後。故非憲法條款所能賅。於是遂有舊官吏與新

官吏之別。而新官吏皆據審判廳判決之方針。假定爲州憲法所擔保。奪地方自治

行政之權以屬州權。雖平政院亦宣言紐約州憲法第十條第二節之目的。在以州

之政治區劃。確保地方的政治權利。立法部不能由區劃奪此權利。然其多數判決。

仍似許立法部可隨意集中州權。此等判決。其不當不待言也。

有立法的中央集權之傾向者。紐約州以外。尙有數州。因其結果。某州憲法卽加入條款。規定地方行政之多數事項。或規定地方於法律範圍之內。不受立法部一切之干涉。而得自由管理其地方之事務。地方區劃。對於立法部。大有較從前爲獨立之象矣。

(二)地方之互異。因地方的特別立法之慣習所生之別一結果。則一州之行政制度。大失平衡是也。而於紐約州憲法條文。確保地方團體獨立之價值較少者爲尤甚。此皆與行政法學家及實際的法律家以絕大之難題。何則。因欲發見各地方區劃之實際的權力如何。徒依賴一般之條令。殊不穩洽。而不得不搜索種種特別之條令故也。且此地方的特別立法之結果。恆有制定互相抵觸之法律者。

(三)無地方的獨立。立法部既有權監督地方區劃之事務。乃動輒濫用此權。致中央行政之範圍。與地方行政之範圍。難於區別。無論地方區劃。宜認爲法律的人格。而地方人民所選舉從事職務之官吏。亦不過爲州行政部中央之機關。於是全體行政制度。皆任立法部意志之所左右矣。

第二款 地方官之行政的獨立

美國地方行政制之第二特質。在多數官吏之互相獨立。或獨立於州之中央行政部。以其州行政組織。採用分權制故也。今分述之。

(一)中央行政監督力之薄弱。在地方區劃從事職務之多數官吏。雖所掌者多關係於全州之利害。而一經地方人民選舉任職後。即全不受中央行政部之監督。而自由行其職務爲通例。其對於地方官吏。指揮其執行。或改變其行爲。或行懲戒權於其上。具此等權力者之行政官府。殆不多見。惟有害於全州行政者。則須依一種成案以行。或賦稅有不平均者。則行中央行政部之監督耳。然此手段。至今亦未能完全施行也。例如紐約州州知事。對於從事地方之若干官吏。有制限的懲戒權。所謂若干官吏者。西威利夫、地方檢事、及貧民監督職耳。州及郡之財務官。向雖得罷免之。今則已視爲例外。又紐約州之衛生行政。則州衛生局有監督地方衛生局種種之權。公共教育行政。則州之公共教育監督官。對於小學各事。有同式之行政監督權。或且較大。至如稅務行政。則使州及郡對於課稅之評價。取其一致。一邑或

郡之查稅官。以低廉之價評定在該邑或郡所應課稅財產之價格。於分配州或郡之稅則後。設有以一邑負擔之幾分賦課於他邑之方法。然此等行政監督之例甚稀也。

(二)地方行政之分權制。美國各州。不惟中央行政監督。對於地方官吏之行爲。甚爲薄弱。而一地方區劃內之行政。亦不主集權制。但間見有對於一地方他官吏之監督。證之郡官吏。卽監查員或委員等。可知略有行政的監督權耳。然惟市之行政。係集權制。因美國近世市制發達之傾向。遂大增市長之權力。但亦比較的爲獨多耳。觀察美國地方行政之特質。固在極端的分權制也。地方團體之權力。及在地方區劃內官吏之權力。皆詳定於條令。立法部所規定之各事。既甚綿密。故州之中央政府或高等地方官吏。皆無發行政上訓令之餘地。凡官吏犯職務上之罪者。則加刑法之制裁。由普通刑事審判廳行之。以此確保行政之效力與公平。故不須組織強大之行政監督也。

第三款 非專門的官吏制

美國地方行政之第三特質。則官吏皆非專門的性質是也。蓋官吏通例皆不受俸給。僅與以日費。其額間有因其熟練而較多者。且任期甚短。期滿後即各復其舊業。無養成其專門習慣之機會。故官吏無在社會組成一特別之階級者。此即置重自治制之故也。彼所謂自治制者。國家爲地方的組織。而由社會委任特種之權力於所任命之官吏者也。而短其任期之故。則在使官吏不失社會之民心。此等非專門性質之通則。惟一例外。則在市府。市府於市行政之必要上。有多數專門官吏。並有俸給。且任期甚長。

官吏之職務。不惟無報酬。且往往爲義務的。此在其往時尤然。今則義務制已漸消滅。紐約州往時地方官吏有拒絕任務者罰以五十弗其監查員、邑之書記、查稅官、道路委員及貧民監督員等之邑之官吏。大致略同。至千八百九十年改正法律。遂脫略此任職之義務。漸有任意制之傾向矣。

第二節 美國地方行政之沿革及現狀

自英國殖民權力。擴除法西荷蘭瑞典而獨步於亞美利加時。英國之地方制度。遂

布於美國。故亞美利加。卽化爲英國之亞美利加。而英制卽爲亞美利加之制。其殖民之始。不稱爲諸州。逐漸推廣。至於有序。始由地方以成一州。繼由一州以成國家的組織。惟最初採用之地方制。形狀各不相侔。蓋各地事情不同。取舍折衷。各有所主也。惟皆發源於英制。則可斷言。

當亞美利加殖民時。地方行政上最具勢力者。爲英國之治安判事制。其制始發生於英國利加德二世御宇之時。賦以州知事之權力。而爲派立休地方區劃之行政監督。以四期開庭審判。轄全州之官府。兼有行政司法之職務。頗具地方分權之性質者。其吏員皆就地方富者中選擇之。不與以俸給。故中央政府雖迫以免職。亦非所懼。事實上實大足鞏固地方之自治。中央行政部如設監督之方法。則由國會以緻密之條令。規定其權力職務。以審判廳監督其行爲。

治安判事。實爲美國地方行政之本原。然各殖民地以次漸變。互有不同。於是乃可分爲（一）紐英格蘭卽沿海十三州（二）中部殖民地、（三）南部殖民地、之三種區別。紐英格蘭。並行加溫志（郡）坦溫（邑）之組織。而置重於坦溫。中部殖民地。亦並行加溫

志坦溫之組織。惟以行政事務平等分配於二者間。間亦有置重加溫志者。南部殖民地。則但主加溫志。以殖民時防其下行政區劃之發達而然也。

市制始於殖民地都府之特許狀。迨後合都府而爲大殖民地。政治區乃自然發生。於是結合都會以成加溫志。復約束各加溫志。更設州政治機關。以至於今。其間詳史。不暇贅述。今但就州部行政、村部行政、及市制等。今昔之大較言之。

第一款 州部行政

美國州行政部。實含有中央政府之性質。惟其有關係於地方之行政。故不可不連類及之。茲詳述其始末如次。

(一) 聯邦憲法成立時。州知事權力之舉例。此當以紐約州、馬撒邱塞芝州、額西尼亞州之三例明之。

(甲) 紐約州。其先以包括該州領土之二免許狀。由英政府與全權於約克公爵。

公爵乃委於所任之知事。千六百八十五年。公爵爲英王。其私領地遂爲州之性質。然其制度之性質則仍舊。蓋紐約本無免許狀。故知事之權力。每於英王之委任或

訓令中。見其以政府全權委於知事。迨後知事權爲議會所侵。競爭之點。在財政監督與任命官吏二事。蓋因執政濫費。乃特定資金消費之途。因及官吏任命權之大部分也。至千七百七十七年之新憲法創立時。浸潤於人民主權說。權力分立說。遂於新憲法中。以財政監督屬立法部。會計官亦由立法部選任。而任命官吏權。亦應由立法部議員所組織之任命評議會承諾。政府特別之諸權力。皆以權力分立之原則解釋之。知事無立法上監督權。僅有司法上之赦免權。且更據人民主權之原則。知事必由選舉任之。

(乙)馬撒邱塞芝州。於千六百九十一年。以免許狀合併馬撒邱塞芝灣及普里馬斯二殖民地之始。知事外設有總會議之立法部。以知事及參事院並地主所選代議士組織之。知事有停會閉會解散之權。其任命官吏權。須參事院協贊。惟知事對於決議有拒否權。及軍事上廣大之權。但行軍事權須參事院承諾而司法之權則甚微。迨新憲法主人民主權權力分立之二原則。而因立法院於事前已漸變化故。已具一切之權力。如知事之必須選舉。無督制立法部之權。拒否權之制限。司法權之消滅等。

是也。而重要之中央官吏亦屬總議會任命之。所餘惟軍事上之權耳。

(丙)額西尼亞州亦無免許狀。故知事行政權之廣狹皆出於委任及訓令中。有停會閉會解散拒否等權。任命官吏之權限於地方官。財政上重要官吏則屬議會任命。而議長有兼爲會計官者。惟知事軍事上之權力甚大。當獨立宣言後。雖有新憲法之影響。而立法部因已有財政監督權之故。不甚侵犯知事之權限。惟依新憲法廢其督制立法之權。任命地方官。須參事院承諾而已。兵權及赦免權則以參事院爲之助言。

(二)美國人民當時對於行政權之思想。世之制定憲法者及政治學者間。有以行政權爲第一權力者。有以行政元首不能有行政的權力。但置重於行政權之政治的一方面者。有以有力之行政官不可不同時爲政治家並爲行政家者。美國制定憲法時。卽視行政元首。惟爲政治的元首。於各州之行政官其位置亦然。而所謂政治權之部分。則除去外交權。不加於知事權力之中。此其原因。非以外交權屬行政權之意。乃因殖民時代外交關係皆由母國掌管之慣習。而各州既各自獨立。卽

以大陸會議掌管之。故不屬知事也。知事行政權之不廣。卽緣於此。而其兵權獨擴之理由。則因殖民時代。已不屬中央政府之掌管。且從英國地方政治之原則。兵權本屬各地官吏故也。

(二) 各州知事現時之位置。知事之位置。雖與聯邦政府之大統領位置略同。而

現今知事之行政權力。則逐漸剝脫。僅限於行用政治的權力。反之如大統領。則益增長其行政的權力。故視知事惟爲政務官。任命權罷免權。皆被減削。某州知事嘗

事所有之全權僅赦免罪人任命公證人而已惟其益爲政務官。而政治的權力則有增長之傾向。於拒否

權尤然。方今知事之拒否權。至涉及預算案之各條項。此所以知事尙有謀一州福祉而干涉立法上之勢力。猶爲重要之官也。其他尙有些微之罷免權。卽對於中央或地方重要州官之甚有非行者。得行懲罰是也。

至對於知事行爲之救濟法。雖略如對於大統領。而其效力較大。審判廳有向知事直接發命令之例。知事如有不遵。則據法規之通例。視爲侮辱審判廳。可至監禁知事。且對於知事所實行者。可直爲無效之宣告。

第二款 村部地方行政

(一) 折衷制 (甲) 加溫志 此爲殖民時之組織。胎於英國地方行政制。而今尙依然存在者。如紐約州及噴西威尼亞州。向用以加溫志官府代表人民之方法。而平等分配行政事務於二種重要之地方區劃。迨後此制具大勢力。今且有令美國全體用爲地方行政制模範之趨勢。此卽以加溫志人民選舉加溫志官吏之制也。其人民之資格。如今成年男子之通例。此原則係從噴西威尼亞制之思想。非惟適用於加溫志府正官吏。凡其他官吏均適用之。故重要之官吏皆出於加溫志人民之選舉。如希威列夫加溫志書記加溫志會計簿簿官證書登記官及地方檢事等 英美原制皆以人民選舉之。不由州之中央行政官或加溫志官吏任命之。加溫志之有貧民監督者亦然。多數之州於此項選舉。每規定於州憲法中。

此等地方行政制。不偏倚於紐英格蘭系統及南部系統之極端制度。而以平等分配行政職務於加溫志坦溫之間。故稱爲折衷制。行於中部西部西北部諸州。並延及南部瓦西尼亞州。紐英格蘭部之馬撒邱塞芝州及米因州。此折衷制中復有二

別。(一)紐約制。係與組織加溫志官府之代表權於各坦溫者。亦稱監查員制。(二)噴西威尼亞制。係以加溫志全體人民所選舉之委員三人。構成加溫志官府者。亦稱委員制。監查員制。其加溫志官府。有代表各地方者。故可免官府區別地方而施偏政之弊。委員制。則爲加溫志官府不須調和之多數官吏。故有行政活潑而奏實效之長。行監查員制之州凡六。行委員制之州凡十。或被採用於南部諸州之加溫

志間。

南部諸州通例無加溫志。以下之地方小區劃。

此折衷制之加溫志官府。或於監查員之合議會。由加溫志內各坦溫之人民選舉一人。或以委員三人組織之。委員三人。時有以加溫志全體人民選舉者。又時於選舉。分加溫志爲三區。由各選舉區選舉委員一人者。以此等組織之加溫志官府。掌加溫志區域內一般行政事務。其採用委員制之處。則以廣闊之權力與加溫志官府爲通則。雖組織官府之方法有殊。而其權力大致略同。如關於道路、橋梁、救貧、及管理財政等。又多數之例。加溫志之事務。不惟爲間接之關係。並包含對於一州全體利益所最有關係之權力。如加溫志之官吏。往往公布法律。就州之選舉公告報

告。或以加溫志之選舉調查局而執事。或作大陪審官之表式。或主執行關於一州兵力之財政上職務。然爲加溫志官吏特色之最重要權力。係關於加溫志之財政。何則。因不關加溫志而關一州全體之事務費用。多以法律屬加溫志負擔也。例如司法經費是。蓋審判廳雖爲地方機關。亦認爲州之審判廳。而其經費。例皆由加溫志負擔。此與英國古來行政職務上一切經費。皆使州或派力休負擔之觀念相合者。

加溫志官府。與行政上小區劃之坦溫。其關係亦有異同。加溫志官府。例不能對於坦溫行政有監督權。然採用紐約制之諸州。則頗有此項之監督權。此因該制。坦溫無租稅權。凡坦溫之租稅。皆須經加溫志官府之表決。故至千八百九十二年止。監查員評議會。於紐約州頗與以在坦溫行政上之一種監督權。即認否坦溫經費。或就坦溫之事務指揮施行方法之權是也。惟此權力因千八百九十二年之法律廢止之。

(乙)坦溫。折衷制之坦溫。其組織在諸州亦多有所異。如紐約州。則第一有坦溫

集會。此集會係就條令所賦與於坦溫之權力。決關於坦溫利害之種種事項。但其加溫志有監督坦溫行爲之權者。必須加溫志官府之承認。至純然之噴西威尼亞制。則無坦溫集會。而由坦溫人民選舉官吏以行職務。米內梭他州及狄壳他州。則有集會。略得制定規則或選舉官吏。

第二坦溫之主要官吏。頗有差異。於某州則其名稱雖異。實則與監查員爲同一官吏。而被選舉於坦溫者。此多見於採用紐育制之諸州。此官吏以坦溫地方因團體之總務行政官。監督其財產。對於第三者。代表坦溫。有施行公共教育及公共救恤等種種行政事務之職。於某州則非如紐約制。爲加溫志評議會之一員。如印提阿拉州、密自里州、康惹斯州。則稱爲坦溫芝拉斯梯。如維斯孔新州則稱爲坦溫議長。是也。以上皆由坦溫人民所選舉。此官吏之行爲。例皆在坦溫評議會行其監督。故或以此評議會爲唯一之官府。於某州則監查員與等於此之官吏。有兼查稅官、貧民監督之職者。如米西剛州。則監查員並爲戶籍調查職。及記錄生死職。又前述之坦溫評議會。其組織雖有種種。而通例皆以監查員。或等於此之官吏。坦溫小吏。及

今猶參與行政職務之治安判事，並查稅官、組織之。坦溫評議會則監督監查員及與之相等官吏之行爲。或於自行坦溫事務之外，可檢查對於坦溫之一切要求。及坦溫官吏之計算。紐約州雖用舊法於多數之坦溫。至近年則有設審計局之計畫。如米西剛州及渥哈伊屋州。則此坦溫評議會得賦課租稅。此外雖有如坦溫書記、收稅吏、查稅官、貧民監督職、道路委員監督職、及警察吏等之官吏。各掌特別之行政事務。然多爲在坦溫區域內從事職務之中央行政部官吏。故例雖由坦溫人民選舉。而不可視爲坦溫團體之官吏。又於折衷制。坦溫皆不委以學校事務。因學校事務。別有學校區之組織以掌之。又折衷制之坦溫官吏。皆由人民選舉。其有坦溫會議之所。則如紐約州之坦溫會議。或無會議之所。則如噴西兒威尼亞州之坦溫選舉例。

(二) 紐英格蘭制

(甲) 加溫志

紐英格蘭諸州地方行政制之特質。殆皆漠視

加溫志。卽有以行政目的認加溫志爲地方區劃者。然一切地方要政。皆集中於坦溫。如洛特愛蘭特州。雖略認有所謂加溫志。然亦僅爲司法行政之目的而設。非有

法律的人格。其西威里夫及審判廳之書記等。爲加溫志內之官吏。皆於州總會選舉之。如威爾蒙脫州。地方實權。皆集中於坦溫。所委任於加溫志內官吏之行政事務。惟有左之諸權力。(一)屬於治安保護者。及審判廳之行政官。其西威里夫之權力。則爲監督禁酒法律之實行。而賦與於所選舉之加溫志官吏者。(二)以監督加溫志財政。任命加溫志會計官。及聽斷道路事項之訴等權力。賦與於加溫志審判廳之判事補者。(三)爲賦與於加溫志均稅會議之權力。此會係每四年以徵稅目的。均平種種坦溫課稅而集議者。其坦溫課稅調查員或查稅官。則以其同僚中所任命之代理人組織之。該州又無如折衷制之監查員評議會。及加溫志委員等之加溫志行政官府。凡關加溫志事項。不屬前揭特別之官吏所掌。惟關於加溫志財政事項。則加溫志審判廳之判事補掌之。如孔內欺恰脫州。則州之總議會。以一定之時。任命委員三人於各加溫志。使掌加溫志之財產。並監視加溫志之監獄。監督加溫志之囚徒工場。又爲修繕審判廳房屋及監獄。可課制限內之賦稅。若涉加溫志財政。則州立法部。以代表加溫志之元老院議員。及代議人之聯合議會掌之。此

聯合議會，每二年會於州首府。作加志溫之預算。籌課加志溫之租稅。或檢查加志溫官吏之會計。加志溫之會計官，由委員任命之。檢屍員，由最高等審判廳任命之。而西威里夫，則爲加志溫人民所選舉。如牛哈莫布西耶爾州。有由加志溫人民所選舉之委員三人，亦多有獨立之權力。受加志溫議會以加志溫內之坦溫選出之州立法部代議士組織之之監督。此議會每二年開會。有課租稅之權。又有由委員發行公債以修繕加志溫營造物之權。其修繕費逾一千弗時，須經此議會認可。委員則任救恤貧民、監督加志溫財產之勞。並得開設道路、設立懲戒局。於受委任時，得購求地土，或爲讓與。委員之外，則有加志溫人民每二年所選舉之西威里夫、會計、檢事、證書記錄員、遺言證明記錄員等。

以上略述紐英格蘭特諸州之加志溫組織。可見其諸州之加志溫。雖於行政上稍有進於重要位置者。而尙未以加志溫官吏與州政府他部分離而大有獨立之權。例如孔內、欽恰脫及牛哈莫布西耶爾州。則屬加志溫內由坦溫所選立法部代議士等之監督。又威爾蒙脫州。則以普通審判廳之判事補。爲施行加志溫之最重行

政職務者。至孔內、欺恰脫及牛哈莫布西耶爾州。其委員權力較紐英格蘭特其他諸州爲大。馬撒邱塞芝州之例亦然。惟此等加溫志官府之發達。係摹倣噴西兒威尼亞制紐約制。而太過者。且於加溫志補任他官吏之規則。更不一致。有由加溫志人民選舉者。又有由他之官府任命者。

(乙) 坦溫。 紐英格蘭特諸州之加溫志。雖非重要。而坦溫實代占重要之位置。爲施行地方行政之中心。坦溫皆有議會。與紐約州議會略同。而權力尤大。例如坦溫議會。不惟能通過規則。並能課賦稅。作一切預算。處理結契約等一切之坦溫事務。其行爲不受加溫志官府之監督。然坦溫官吏。則紐英格蘭特諸州。各異其組織方法。惟主要官吏。大都爲西勒克脫曼。如諾特愛蘭特州。則坦溫之官府。以坦溫議會選舉三人至七人之評議會當之。此評議會頗似西部諸州中所行之評議會。惟西部之坦溫評議會。皆行坦溫事務。而紐英格蘭特。則所謂西勒克脫曼者。皆如諾特愛蘭特之坦溫評議會。由坦溫會議選舉。有任命坦溫某種吏員之權利。他之吏員。則皆由坦溫議會選舉之爲通例。無論何處坦溫。西勒克脫曼。皆有補任坦溫官吏。

權。又西勒克脫曼。可如紐約制行其屬特別官吏所掌之種種事務。如馬撒邱塞芝州。其西勒克脫曼掌貧民監督。又爲警察吏。並掌收稅等事。至紐英格蘭特之學校區。普通皆以坦溫爲率。但從事學務者爲特別官吏。

(三)南部制。美國地方行政之第三種。爲南部諸州所行之制。除其全爲市府的行政事務。有市團體以掌之。及關於教育。有學校區之設以掌之之外。一切行政事務。皆以加溫志及其吏員爲中心。此其主要特質也。諸州中間有學校事務屬加溫志官吏掌管者。如南北卡洛奈拉州。齊窩齊耶州。如亞拉巴馬州。則稱其學務行政所設之地方區劃爲坦溫西布。

南部之加溫志官府。組織方法。雖有異同。要之加溫志一切之官吏。皆可謂爲用民選舉之原則。於此點。則北卡洛耐蘭州及挺納西州。遠在諸州之後。由諸州總議會所選舉之治安判事。皆大有行政之權。其西威里夫。則仍多保有古代諾曼朝之西威里夫財政權。但西威里夫。係由加溫志人民所選舉者。今尙任舊時收稅吏之職。並得爲加溫志之會計官。又南部制之特點。則普通皆採用噴西兒威尼亞制。卽委員

制是也。蓋通例加溫志之官府。由加溫志人民所選舉之委員三人構成之。惟此規則有例外。如額齊尼亞州。則採用紐約制之加溫志官府。有監查員合議會。其員各於加溫志行政區選舉之。常以紐約州人爲之首領。每欲設紐約州之坦溫制。而計畫終至失敗。有坦溫者僅數年。至千八百七十四年遂設行政區以代之。此區之監查員、警察員、及貧民監督員。皆由人民選舉。然無有類於坦溫之議會。又監查員合議會。亦無如紐約州獨立之權力。不惟法律事項。卽事實事項及便宜問題。亦多不服合議會處分。而必控訴於加溫志審判廳。其道路事項之權力。亦平均分配於監查員合議會與加溫志審判廳之間。課稅。則以人民投票選舉之歲入委員掌管之。教育。則州之中央政府監督之。而屬於地方行政之多數官吏。或由州之中央政府。或由加溫志審判廳任命之。此加溫志審判廳。行政權極廣。有改正課稅、決選舉訴訟等權。而尤有非常之權力。則罷免加溫志官吏也。南部之加溫志官府。係三人之委員合議會。而齊育齊耶州。則又有除外之例。蓋該州有如中部諸州之遺言審判官。或有紐英格蘭特諸州之遺言證明判事。稱之爲窩特拉利。爲加溫志最重要之

官吏。由加溫志人民選舉之。遇有重大事件。須與大陪審官共掌其事。又齊育齊耶州。其治安判事亦施行重要之職。

南部諸州中。間有以較小於加溫志之地方區域稱爲坦溫者。然通例非地方團體。不過加溫志之行政區劃。其中無坦溫會議。其道路委員及警察官等之官吏。雖有由人民選舉者。然通例則由加溫志官府任命。

第三款 市制

(一) 美國市制之沿革

(甲) 市制之初期。英之村部地方政治。卽美國初期村部地方行政制之模範。故美國初期之市制。卽胎於第十七世紀英國所行之市制。其初殖民地之都府。多爲特別之組織。有與村部坦溫行政同式者。僅波士頓一都府而已。紐約及費拉特費耶。當英國領有時。卽始區畫周圍之村部。有所謂特許狀者。卽特別之制也。因特許狀之認許。故其組織與當時英國之市組織相似。市府之官府。有市長、書記、長老、及補助員。並以普通議員所組織之市評議會。市之事務。皆集中於此評議會。然其行

政權。非如今日之大。與英國市團體同。專以掌地方的要務爲足。如管理地方財產及財政。或發警察命令等。然團體之吏員中。或有仿英國市制。行種種司法的及警察的職務者。如紐約及費拉特費耶二市之市長書記及長老。有爲市之治安判事及裁判官者。而殖民地關於一般之行政事務。雖爲市府。亦有與加溫志及村部地方區劃官吏同式之吏員以掌理之。

以此美國市制。有純然之地方的性質。故其結果。市評議會無爲支給地方職務之經費而課稅之權力。蓋課稅權具主權之特質故也。千七百八十七年之紐約法律第六十三章。規定市長書記及長老。可以紐約加溫志之監查員合議會。由州之中央政府課所要求之稅於市民。都市借地費之主義。固已久而忘之矣。紐約之市評議會。除由知事及評議會所任命之市長書記外。餘皆由市府人民及自由地主選舉之。市府之自由權。由市長及評議會中四人以上之長老賦與於依通例納金之人。惟其自由權。除與以適當事情而投票之權利外。僅許與市府境內之營商業者。費拉特費耶之評議會。如英國當時之例。由議員之協同選舉選舉之。又市府之團

體。則如英國之市府吏員卽評議會。或以評議會及自由人民組織之。

(乙)市位置之變革。此後州之立法部漸忘其市之本來目的。而以全州行政爲目的。視爲中央政府之機關。於是中央行政與市行政無所區別。以施行於加溫志坦溫之上之同一監督。施行於其上。加溫志坦溫已如前述。惟視爲以全州一般行政爲目的之行政區劃。雖審判廳主張於某種訴件。與立法部以對加溫志坦溫之同一權力。加於市府及其財產之上。然實際上立法部對於市之監督權。則非如在加溫志及坦溫所加於准市的團體上之大。經一般所承認最要之點。則關於市之私有財產。立法部不能過問。若公有財產則須保持之。因美國之法律。與美國之發達。頗與市以公共性質之結果。故市團體早已認爲由住居市內之一切人民所組織。而非僅在其吏員。而市之選舉權。多與州之選舉權同也。惟州往往有以州行政之目的。使用市或其吏員者。例如財政事務。大市府恆用爲州之行政機關。行查稅及收稅。並實際上爲支付州稅及一般之財產稅。而由市中有財產者徵收之。市雖非直接爲州之中央行政機關。而於多數事情。市恆由自己使其吏員掌關於

一般利害之事項。且必須支辦關於多數事項之費用。而尤以教育爲甚。教育局在市區內管理教育行政。通例認爲准市的團體。並通例由市區內住居之人民行選舉。間亦有由市官吏任命者。紐約及布爾格林市是也。或有由立法部任命者。巴爾的蒙兒市是也。又市之吏員。往往爲全州一般之行政目的而被使用。如多數市府由市民選舉。或由市官吏任命。委公共衛生之監督及貧民救恤於市之吏員。使掌選舉事項。或使製陪審官之表式。施行關於司法行政事務之種種職掌。

有昔時委任於市或市吏員之職務。今則掌於州之中央行政部者。例如治安保護。在若干之大市府。今已爲州中央政府所任命之委員所掌。至此外若干之州。則如審判廳。皆主非市之職掌。蓋司法事項。今不視爲地方的關係。而應屬全州統一制之事項故也。以此多數市府之審判廳。皆視爲非市之審判廳。而爲州之審判廳。其經費雖仍由所管轄之市支給。其判事及屬官。已不認爲市之吏員。而可謂爲此規則之例外者。則有市長審判廳。書記審判廳。並其他種種名稱之地方審判廳。此等審判廳之判事。或由市之選舉人選舉。或由市之官府任命。要惟關於市之行政命

令有管轄權時。始得認爲市之審判廳。故某市府之長老。今猶有施行司法的職務之例也。

且市府多有失處理純屬於市之事務者。蓋州之中央政府。於純然之地方事務。法律上本有可管理之之權利。而於許多事情固得行此權利者。又往時必經市官府或市民之承諾而修改市府之特許狀者。今則恆有不問市之意見而爲變更之例。不必地方議員之建議。立法部恆迅速通過多數議案。據現今美國之思想。則市府與加溫志同。非有自管地方事務之權利。市府官吏。多屬州之中央政府機關。市府不過行政區劃。雖有團體的權力。自決所可爲所不可爲。然似非有自主作用之範圍也。

往者憲法上。非無對於州立法部之干涉爲保護市府計者。然某州立法部。動則乘市無保障之位置。以干涉市府。自進而管理其市。雖稱從市民願望。對於地方要務機關。求其滿足。而今則殊忽視之。市府頗與加溫志同。而視爲中央政府之一機關矣。

(丙)市組織之變革。其次則市團體之行政職務。向本統合於市評議會者。其政策已全放棄。而於審議之職掌。執行之職掌。區別甚明。前者屬於除市長之評議會。後者屬於市長及其他隨時設置之各種行政部局。此等區別。於費拉特費耶則爲千七百八十九年。於紐約則爲千八百三十年之事。而千八百二十二年所賦與波士敦之第一特許狀。許市長爲評議會之一員者。至千八百三十年以後。市府之特許狀。亦設審議與執行明劃之條款。

(二)美國市組織之現狀

(甲)市長及行政諸部局。在波士敦先有據特許狀由市民選舉市長之制。今則以爲通例。惟其任期。則有波士敦一年、費拉特費耶四年之異。然普通特許狀。雖有市長爲市行政長官之條款。亦不過與對大統領或州知事之條款同一意義。不可據其條款假市長以若何之權力。有之惟在市中施行法律之一權。更尋其意義。市長要不過保衛治安。鎮定暴動。或於要事。可召集國民軍耳。而此職務。本專屬於保護加溫志治安之西威里夫者。

市長本有任命市官吏之權。雖至與行政權於市政府後尙然。迨美國市制發達。市長之任命權乃益有增加之勢。今美國大市府。雖多設行政部局。而本來市府。則無行政部局。事務多以評議會委員掌之。評議會有任命多數下級吏員。並隨意處理市政之權。後則失選舉市長之權。不久又以命令使評議會組織種種行政部局。遂失指定其長官之權。

至市評議會復失行政部局組織權。則以立法部設條令組織多數部局始。蓋確定之條令。不得以命令變更之。爲一般通例。但如波士敦紐約評議會。尙有組織權之例。

奪市長選舉權於市評議會之手。以與普通市民。並使有選舉州行政各部長官之權。此因民主的政治精神所致。自千八百四十六年始於紐約。今則波士敦市、森突魯意斯市、及牛窩勒盎斯市。略有同者。然近年對此傾向有反動。一謂市長宜增加名實。皆宜爲市政府行政長官。又謂須具任命屬官廣大之權。故近時特許狀。皆取此意。惟管理市之財政等官吏。其任命仍由市民選舉。稱之爲監督官或會計官。

士敦及巴爾
啓摩兒則否

尚有例外。市長並得任命土木局長官及其他部局之長官。

波士敦市
森突魯意市

斯市牛窩勒
盎斯市尤然

此亦因擴張市長任命權所致。惟其先市長任命行政部局長官。尚須

市評議會承認。近時之特許狀。則令市長負完全責任。當其任命。無待市評議會承認矣。紐約市、布爾格林市、費拉特費耶市皆然。波士敦、森突魯意斯則尚有一部分須承認者。

至於罷免權。大市府中如費拉特費耶、波士敦。則市長於其所任命者。有絕對之罷免權。然他之市府。則市評議會得參與其一部分。紐約市則特設規則。須州知事裁可。布爾格林則市長囑託審判廳行之。至最近。則特許狀令市長得向部局長官。要求其報告事務。並與以檢查會計之權矣。

且不僅此而已。市長並有實質的特性之行政職務權力。例如市長可拒否市評議會之命令。及關於預算不當之命令。又市長爲其職務上係管理關於一市之利害。得爲特別委員會之一員。

(乙)市評議會。由評議會中分離特立而設市長至具有大權者。因對於評議會

信任之缺乏也。既分執行職務與議事職務爲二。而議事職務亦日即衰微。則因立法部自定衛生或警察規則。或以命令權與市行政部諸局長之所致。又紐約州之某大市府。多願減殺評議會之市財政權。蓋其先市團體本無爲地方事項課稅之權。多由州中央政府劃撥充用。近因市府生活複雜。勢必與徵稅權於市團體。於是由州立法部指市府得徵收之稅項稅額。委任市官府行之。至編製預算權。紐約及布爾格林則賦與於市行政吏員所組織之合議會。市長爲其會員之一。惟二州亦有各異者。布爾格林則評議會就合議會所編製之預算。有減削權。無增加權。紐約則長老合議會。一切不得變更之。然其大概。於市政有編製預算之權力者。則評議會也。但當知各州立法部。有枚舉詳定市經費之傾向。如時於條令中。特揭市政府官吏之俸給。立法部恆不與市官府協議而增加有政治勢力之市官吏俸給。固甚普行之例也。因此預算權。遂全失其任意的性質。不過算術的手段。純然事務的行爲耳。其以立法部的手段綿密確定俸給者。爲紐約市。如費拉特費耶則有預算上廣大之權力。有設數目僅少之隨意費。並確定其價額之權。

市評議會之組織亦頗蒙變革。或則仍其舊例設一局。如紐約市、西卡各市是。或設二局。如波士敦市、巴爾啟蒙兒市、森突魯意斯市及費拉特費耶市是。惟皆由市民選舉其議員。用二局制者。恆有以二局異其市之區劃者。如森突魯意斯市。二局中小局之議員。有由聯記投票全市一區之法以爲選舉之例。布爾格林之議會。雖一局。其議員中之數長老。則稱爲全體之長老。有以聯記投票行選舉之制。如費拉特費耶市。則用英國古制。由市評議會自選其議員。以爲永久自存之法。今則各市無採用此法者。如西卡各。則於一市府行少數人代表法。

市會議員之任期。紐約市爲一年。森脫魯意斯市至四年。各市亦互有異同。其用二局制者。小局議員恆較大局議員之任期爲長。而通例則爲議會全改選之法。然如森脫魯意斯市。則選舉之際。改選半數。

美國市府官吏。通例皆爲受俸給之制。惟市會議員爲例外。因其本爲義務制。而今則以任意法爲通則也。高級之位置。大抵不須特有專門知識。而下級如書記之職務。則爲競爭試驗結果而任用之規則。如紐約州、馬撒邱塞芝州及費拉特費耶市

是。

市之補官選舉。例行普通選舉。其最要之除外例。惟於某州設有名簿記入法律之一事。此等法律。專爲流寓人選舉而設。其居位之期限。短則一月。長至六月以上者甚稀。然如費拉特費耶。則選舉人多指自由地主或付地價者而言。此皆因該市有特別之社會狀態而然也。被選人資格。大抵與選舉人資格相同。但有一二市府。其得爲官吏之資格。必以具若干定額之課稅爲率。

(二) 腓來其及把羅

美國法律所認之市制。非惟市府而已。其屬一坦溫或跨二坦溫之一種地方政治。常有與坦溫組織異趣者。但不須如市府組織之綿密耳。此卽稱爲腓來其及把羅。如中國之之組織。紐英格蘭特諸州。因通常之坦溫制。已足應人口稠密地方之要求。故此項市制比較的甚少。如孔內啟恰脫州及威爾蒙脫州以接近紐約故。卽間見此制。至中部諸州及西北部諸州。則腓來其把羅之組織甚普行。至侵蝕坦溫組織之範圍。蓋土地狹小而人口稠密之所。足容腓來其之組織。固當然之事。如紐約

州認許設腓來其之法律。概以面積一方哩以下居民三百人爲率。其與坦溫之主要差別。則坦溫政治在坦溫議會。腓來其之政治。則在選拔之諸團體。又坦溫爲準市團體。腓來其則專爲滿足地方要求之正式市團體。惟腓來其視市府爲小。事實上使用一般行政之機關者甚稀。以一般行政之一部分。委任於腓來其者。惟治安保護一事耳。

腓來其之制。其官府。爲三人或三人以上之委員及委員長所組織之合議會。此外尚有會計、書記、收稅吏及市街委員、委員、委員長、會計、收稅吏。皆由腓來其之選舉人選舉之。委員任期二年。每年退職其半。或其多數。其餘官吏一年以上。皆須住居於腓來其者。除委員長及委員無報酬外。餘皆非義務制。委員合議會得每年任命其他委員。或消防職、警察吏、度量衡捺印職等。

委員合議會於腓來其官府服務上。有關大之權力。過失則審問後罷免之。惟因任期較短無大懲戒權之必要。或無法律規定時。有設規則定官吏權限職務之權。關於管理財產。則受

人民之監督。經費分爲經常及臨時。臨時費概爲特定之目的。次年度經常費之預

算。於每年選舉時提出於人民。使人民得在投票前判斷委員行爲之是非。爲支給行政費。則委員據通常方法課財產稅或課人丁稅。以男子二十一歲至六十歲之住居腓來其者。人課一弗爲率。涉於永久之負債。則不得爲契約。但以給水於腓來其之目的。課腓來其稅在財產調查價格一成以下之負債。則非此限。然借入資金之權力。往往以地方立法之手段賦與之。在財政權以外。委員有發地方警察命令。處罰金不越百弗之權。至保護公共衛生。則不屬坦溫道路委員之管轄。關於腓來其之土地。坦溫道路委員有通常之權。最近之制。稍大之腓來其。於人民選舉警察判事時。得許可委員等爲之準備。此警察判事。無在腓來其地域內之管轄權。而有與坦溫治安判事同式之刑事管轄權。又有對於違反腓來其命令者之管轄權。其不繳罰金者。得投之於加溫志監獄。其罰金可以負債訴訟而訴求之。

第三節 英國地方行政之特質

第一款 英制行用監督方法與美制之異點

英國地方制之普通特質。與美制略同。卽立法部枚舉特定地方之權力。而自於其

行爲上爲之監督是也。但行用監督之方法。則特有所異。美國關於地方之一切立法。其手續規則。大抵一律。卽附託地方案於適當之委員。從委員之忖度。或審問利害關係人與否。須經過三讀會也。英國則反是。立法部絕對不能以通常之手續。督制私案及地方案。須由議會設特別之手續。又採用所謂條款法律之條令。插入關於特別案及地方案之重要條件。所採用之手續規則。於議案通過後。通知於有害關係之人。並使特別委員。加意審查此等議案。審查之際。或聽律師之說。或召證人問之。又如倫敦地方案。有須地方政務局或其他中央官府認可之例。因此制之發達。在法律社會。遂生一種所謂議會狀師之階級。其職務專以審查地方案及私案之議會委員。代表利害關係之人。

第二款 地方組織有集權的性質

此外與美制全然相異之要點。則在地方組織及如州市有集權的性質也。中央行政監督之勢力既強。而地方區畫亦較美國爲多。更爲其狀態混雜之徵。其中中央行政監督力之強。雖亦如美國。以條令枚舉特定地方之權力。而美國所行者。大抵舉地方

行政上一切權力。賦與於加溫志或坦溫。或屬於坦溫區畫之學校區。英國則有種種之地方區畫。吻合者甚少。各部行政。大抵各自有地方區畫。各自有特別之行政組織。但其狀態。有歸於簡單之傾向耳。

以上略述之制。因千八百八十八年之條令。不適用於新設之倫敦加溫志。此不可不知者。倫敦加溫制之組織。其細密處與英國普通之州頗異。因倫敦市之政治形式上。今尙與中世同式。爲一種特別之制故也。

第四節 英國地方行政之沿革及現狀

第一款 由十七世紀至今之因革

(一) 舊制之缺點 十七世紀之初。英以治安判事行政。代知事行政後。治安判事即實操地方行政之總監督權。國會議員之多數。亦由其中選出。此制雖爲地方自治制之大者。然非有近世所謂代議的性質。旋因增加救貧稅。三十八年地方稅額大增。勢不得不略與發言權於納稅者。又因適用蒸汽力。於製造工業上大起變革。使人口大集於市府。有動產者之商工業階級。其價值驟高。其權力亦異。遂影響於國

會代權制。至千八百三十二年。遂成有名之改革案。政治權力。由貴族紳士移於中等社會。爲新得政權故。益謀增加自己之勢力於地方。遂發見地方行政之方法。或採用之。固自然之勢也。

此後復有一大改革。卽前此國王或貴族等干涉市府選舉。其結果致市府組織及制度。於行政上使民不堪其困。且地方官府。因增加救貧稅。隨處以救貧負擔加於他之地方。新進工業界。乃迫行反對之住居法律。然非全國統一其改革。不能見諸實行。而實行又必須有異於從前之中央監督。蓋治安判事。名雖受指揮於中央政府。中央有罷免之之權。然普通之治安判事。皆不懼免職恐嚇。以其本不受報酬。免之適以減其勤勞。故近世史上。罕見有治安判事之免職者。訓令之權力。雖有若無如此。

(二)千八百三十四五年之改革。因改革案通過之結果。所成立之新國會。先就市政及救貧法。加意調查。爲之決議。至千八百三十三年。任命救貧委員。使之從事。千八百三十四年。公其報告。所主張改革之案。實構成含有代表地方納稅者。或應

屬中央行政部監督者之地方行政制。是年以救貧法改正條令採用之。以負擔重荷。組合派立休爲聯合區。由區內人民選舉貧民監督。以組成監督會。監督官職。皆爲有給。監督會之事務。必使所費皆出於實際而不可過。監督會及一切官吏。須受倫敦中央救貧法事務局之嚴重監督。有許多理由。(一)以力矯舊制之弊。制地方的私心。地方如因新制欲脫法律上命其負擔之幾分。中央政府必期於實行。(二)新制對於方正才智之官吏。不與以與舊制同一之擔保。蓋舊制之治安判事。爲加溫志(州)最俊秀之人物。或自行其職務。或親爲之監督。新制則監督會之有給屬官。爲掌細密之行政職務者。而以行政必須全國統一之故。遂視中央監督爲必要也。

英國社會。因要務日增。須增設新行政機關。而此等新機關之組織。皆取施行救貧法之同一方針。經調查研究委員報告。以千八百三十五年之市府條令。一掃從前所有特許狀之惡弊。令全王國施行同一規則。組織市府的團體。至千八百八十八年。又以地方政治條令。適用於州組織之上。

以此變革。治安判事。多失其價值。行政職務。多據改革法律。移歸特別之行政官吏。惟司法職務。尙保有之。或且因以增加。美國今亦略同。

(二)現。今。治。安。判。事。之。位。置。英國法律。於司法與行政。久有不能明劃之缺點。故現制之治安判事。從大陸諸國之觀念。不令有屬於行政之種種職務。此與美國治安判事同者。其職有保護治安。管束暴行之權。得就一切犯罪爲之豫審。或以單獨。或於小法廷及特別法廷。判決小罪。此等判決。例不用陪審官。四期法廷。則會集全州之判事。加陪審官。時則構成最下級刑事審判廳。不加陪審官。時則以單獨。或於小法廷。構成對於判事所下命令及宣告之平政院。以上職務中。或併有司法的行政的行爲之特質者。卽其職務。雖爲行政的。而形式上固別爲司法的行爲是也。英國行政法。分科甚細。其對於人民可爲或不可爲之事。皆爲直接命令之形式。此等命令。有刑法上之罰爲之制裁。而處罰之權。則委之有警察判事資格者之治安判事。故現制治安判事之警察權。非常擴張。然於市府。則英美二國。有用有給判事。及所謂勒可兒達之有給官吏。以代治安判事之傾向。

如上述治安判事之行爲。其結果爲行政的。而形式爲司法的之外。更有一種顯爲行政的行爲者。蓋委任於治安判事以施行之法律。皆不可無簡單之命令形式以布之人民。而某種事項。則有由判事任意以行者。例如關於貧民救恤及衛生法律上之罷免官吏。課賦地方稅。此外連帶種種事件而決法律及事實之疑問。則委任於判事。判事於此等情形之行爲。與上述情形不異其趣。其判決則爲違反法律之宣告。而不以相當之處罰繼之。實爲以命令示其形式者。此可見判事之行爲。屬司法官。無寧屬行政官。因其行爲之結果之形式。皆爲行政的也。判事非判決爭論。要不外於施行政治之必要上。下應爲某行爲之命令者。此英美大抵相同者也。

又治安判事。於特別之小法廷。間有能任命地方小官吏者。如貧民監督官。除爲職
務上監

督之及無給警察官是。又有關於屬地方掌管諸種內務之行政權力。例如道路行

政。雖大致因州會之新設而失之。然今非絕無。又就陪審官資格名簿。有改正許可之權。並有賣酒免許之權。最後則千八百八十八年之地方政治條令。判事有警察行政上甚大之權。

第二款 州（加温志）

（一）州會之組織。千八百八十八年之地方政治條令。規定以行政目的。分劃各州而設州會。即今之地方行政制也。此州會之議員。以州民每年有十磅以上純價格之土地占有者。及不拘於價格之家屋占有者。選舉之。以通常議員、長老議員、及議長、組織之。其選舉人有不住於州而住州之十五哩以內者。如年占有價格五百磅至千磅之財產。或納十五磅至三十磅之救貧稅。得被選爲州會議員。任期三年。通常議員皆同時退職。長老議員於數爲通常議員三分之一。有州會議員之資格者。皆得爲長老議員。然實際與都市同。僅通常議員有爲長老議員之慣習耳。長老議員之任期六年。每三年退職其半。由州會選舉之。有州會通常議員之資格者。雖不論何人。得選舉議長。然從都市慣例。議長恆由長老議員中選舉。此亦都市習慣沿用於州之一徵。議長任期爲一年。其職務上爲治安判事。州會議員中之受報酬者惟議長。報酬額由州會定之。州會議員之職務。則爲非義務者。

(二) 州會之權力。州會之權力及義務。第一、關於州之官吏職務。第二、關於州之行政職務。州會於組織州官吏職務上。大有權力。但州之會計官。屬條令之規定。州會對於官吏。可任命。罷免。指揮之。或定其俸給額。惟掌管州之警察行政者。以議員中指定委員。及四期法廷所任命之治安判事等。組織聯合委員定之。其次行政職務。則第一關於王國全體之行政。其性質為中央的。而各條令中有規定屬地方某部分者。則由種種之地方官府掌之。至地方政府條令。則奪種種地方官府之權力。以與州會。惟此有重要之例外。如有一萬以上住民之都市。雖地方政府條令皆通過後。仍有與從前同樣性質之諸權力。因此整理之結果。於施行關於全國之諸條令。則或以州會。或以有一萬以上住民之都市之市會。為地方官府。第二州會為掌管州團體一切事務之官府。蓋州會有發種種規則。警察命令。監督一切道路。管理主要道路。並管理州財政。而以特定目的編製豫算。徵稅。得有財產。承認根據法律之公債。而借入金錢等權力。此皆財政權之最要者。蓋州會之權力。與美國加溫志官府之權力為同一原則。係出於國會條令所特定而枚舉者。倘非根據條令。即

不得行如何之權力也。第三州會對於州以下之地方官吏及地方區劃之行爲，有種種權力。蓋今世紀英國於地方區劃及地方官吏之行爲，頗組織嚴重之中央監督。求合集權利。故至千八百八十八年。小行政區劃之地方官府。亦由倫敦之中央官府。指揮監督其行爲。惟非難之者甚多。故千八百八十八年之地方政治條令。規定在倫敦爲中央監督府之地方政務局。得以國會臨時認可之命令。以中央監督地方諸官府一切之權。交付州會。該條令中。並與州會以整理地方區劃經界之權。

第三款 村部

(一)區劃之紛雜 派立休者。昔爲州以下之村部區劃。迨織組新區劃。設備新官府。雖不以派立休爲基礎。而因派立休與州。先有一種特別之關係。故新區劃。今對於州。遂有土地之關係不少。蓋派立休非爲包含於連續藩籬中之一種區劃。千八百七十三年。一州有分裂爲七十餘派立休者。而一派立休復在其境外有十個之斷片。當千八百三十四年組織聯合區時。其組織雖非以派立休爲基礎。而以數派立休構成之。然派立休往往橫斷州之經界綫。故聯合區亦往往橫斷州之經界

綫。至千八百四十八年。又組織村部衛生區。與聯合區同一境界。衛生區分爲市部與村部二種。市部者應住民之必要而由村部中組織者也。其組織可包含二聯合區及數派立休之部分。市部衛生區組織之後。其殘餘者即爲村部衛生區。遂組織村部貧民監督官。爲該村部衛生區之衛生官。此後因教育條令。以不屬於都市區域內之派立休或派立休之部分。派立休者實通州及都市悉編爲學校區。都市又自編爲學校區。此外又有所謂國道區者。其區劃或爲派立休。或爲派立休之聯合。或爲救貧聯合區。或爲都市。又有埋葬區。司更及點燈區。而自州設警察以來。惟有點燈區。凡村部之派立休皆同一例。以上之派立休。有相重複者。惟救貧派立休。則必以救貧聯合區爲要素也。此等各區畫。以面積不相符合之故。頗難委一切行政職務於其中之官府。但有使歸行政職務中最重要之貧民監督會之計畫。則如前所述是也。有此

某君之語可證其事。然某君云。村部派立休住民之生活。屬於派立休。又屬於聯合區。又屬於州。又屬於一。種道路區。而威斯脫拉。派立休。納稅人之總集會。學校。事務。會。理。葬。事。務。會。國。道。事。務。會。皆。須。受。監。督。官。及。治。安。判。事。之。管。轄。今。則。又。須。加。州。會。於。其。上。關。於。以。上。情。形。又。有。爲。許。多。細。事。而。增。加。區。畫。增。加。官。府。及。稅。額。者。其。複。雜。此。如。

以上諸種官府。各有徵稅權。因徵稅又各有機關。據某君之演說云。合計凡對於一千百磅之評價格。一年須受八十七件之要求書。僅一派立休。而對於十二志四便士之合計額。至送八種之查稅書於余。官府組織之混雜。查稅上及區劃上之混雜。至於如此。

(二) 聯合區。千八百三十四年之條令。因救助貧民。設救貧派立休之聯合區。此雖與宗教上之派立休區教同。而亦不必常同。在各區之上更有監督會。半爲職務上之議員。半爲派立休地方有選舉權者所選之議員。職務上之議員者。住於聯合區內之治安判事也。然以治安判事參與聯合區內行政事務者甚鮮。被選議員者。由聯合區內各派立休而來。於組織聯合區時。各派立休有據人口以出定數議員之制。選舉人爲派立休內之有財產及納稅者。選舉法爲複數投票法。凡有五十磅以下之納稅財產者。有一票。五十磅或五十磅以上百磅以下之納稅財產者二票。二百五十磅至其以上之財產則有六票。投票人如爲財產所有者。又爲財產占有者。亦不得投票。故一人有投十二票者。惟十二票爲最多之限。監督等則經倫敦地方

政務局之承認。而任命必要之屬官總數。然不得罷免之。此罷免權。係地方政務局所委任。故地方政務局在監督會之行政上。大有行政監督權。監督會本以掌管施行救貧法之目的而設。而其設立以來。至兼及他之行政事務。例如村部衛生區。以監督會爲衛生官府。卽由聯合區之村部所選監督。爲聯合區內村部衛生區之衛生官吏也。監督會又恆爲村部道路之官府。派立休則往往聯合本有之道路區劃爲大道路區劃。大致道路區與聯合區之經界相同。於此等地方之管理道路權。則賦與於監督會。關於由監督等之手所委任事務之行政上種種實務。以監督等所任命之官吏掌之爲通則。歲月變遷。監督會遂全爲合議團體。主要之職務。在徵收必要金錢。細別之職務。大抵皆由屬官。而受倫敦地方政務局之監督。且以受俸給。故頗爲專門的職務。與從前治安判事行政。非專門的地方分權制大反。監督會所資之行政費。得之於地方稅。及州會由國稅中所撥與者。地方稅者。救貧稅、衛生稅、及道路稅也。州會所撥與者。雖屬中央政府所徵之稅。而實分配於聯合區及其他區畫之納付於州會者。但分配云者。須依種種條令之規定。或用證書要求於中央

政府證明其係遵守地方政治標準之旨者。由中央政府支給之。

(二) 派立休。聯合區之下有派立休。此區劃自聯合區設立後。多失其價值。今則但爲地方政治目的。上租稅及選舉之區劃。其爲市的團體。有謀住民福利而施行種種免許規則之權。例如浴場及洗濯場之規則。埋葬規則。點燈及司更規則。公共圖書館規則。及公共改良等規則。是也。點燈及司更規則。今惟有派立休之點燈。派立休如採用此等規則。則由派立休所任命之檢查官及委員會行之。派立休之組織。大致如左。而決用以上諸規則。及此外屬派立休管內之事之議事官府。爲威斯脫拉。威斯脫拉者。有由派立休納稅人總選之。與代表納稅人所特選之。二種。不用特選。威斯脫拉之納稅人投票方法。與聯合區之選舉略同。卽納五十磅以下評價財產之稅之各納稅人。人有一票。惟不許以所有主及占有人之資格。一人而投二票。故無一人投六票以上者。各派立休有由治安判事所任命之貧民監督員二人。如派立休並爲宗教上之派立休時。則由威斯脫拉選舉寺宰二人。爲職務。上貧民監督員。貧民監督員之主務。不在貧民救恤之行政。而在由派立休納稅人徵收稅

款以支給屬派立休負擔之種種行政費用。因行政皆歸聯合區之貧民監督及所部官吏故也。各稅皆附帶於救貧稅。否則種種行政費用皆由救貧稅中支付。故貧民監督實爲地方收稅專員。間有設有給貧民監督助員及有給收稅吏者。

派立休之組織不惟村部。且普及於市部。惟村部有實行免許規則之例。較市部爲有價值也。

又村部之派立休皆爲學校區。美國於公立學校之處有與聯合區監督會組織略同之學務會。但與監督會異者。英國例設宗教上之少數代表。謀公立學校之便宜。千八百九十三年有提出於議會之一議案。其目的以派立休人民之選舉。組織派立休議會。使派立休政治亦爲代議政治。此議案若通過。則派立休成立強固之組織。派立休之職掌增加。可致地方政治制大覺簡單。又此議案擬以區會代監督會。並主廢複數投票制。

第四款 市部

英國之市。有所謂波羅_{市都}或昔堆者。及有所謂市部衛生區或改良規則施行區者。

之二種。都市之大者。行政上殆全脫加溫志（州）官府之管轄。別有如加溫志之組織。以市之官府任之。

（一）都市。千八百三十五年之市府條令。全改舊波羅之組織。爲全國一律之制。此條令。以詳密調查都市狀態而定其權力。大權限於地方事務。而中央行政部爲普通行政之目的。以波羅爲機關而使用之者甚稀。例如市之貧民救恤。全歸聯合區貧民監督之手。不屬市會掌管之。學校行政亦然。於設公立學校之處。則有學務會管理之。此學務會。以村部派立休所選舉之學務會同一方法。於都市之學校區行其選舉。故波羅之制。事業全在管理其財產。或因國會設某種特別條令。賦與特權於全國波羅。而波羅遂得行種種特權。以上之行爲。其範圍甚廣。因都市之權力。皆可特定枚舉於條令。而純然關於地方事務之事業。甚爲廣闊也。

千八百八十二年編成市府條令。今處理都市之關係者。卽此條令也。該條令不外採取千八百三十五年條令。而繼續其組織方法者。所採維何。則所設備之波羅官府。爲評議會。卽前於英國州會之組織中已詳論之者。舊時以市長長老及通常議員組織之通常議員。

由市民即於市有特權者選舉之。此特權由納稅而得。凡土地所有者與占有者皆有納稅。故凡住居六個月之家長。皆得爲選舉。然審判廳之判決。關於家長及占有者之意義。惟不許寓居人有此特權。其結果遂使非有永久之土地所有者。不許與以選舉權。爲市民者。有選舉通常議員之資格。雖不住居於市。而住居離市十五哩以內。或納定額之稅者。可得選舉同樣議員。通常議員任期三年。每年退職三分之一。市會議員之選舉法。係據澳洲所通行之祕密投票法原則。即依千八百七十二年之祕密投票條令而施行者而選舉人。須記錄於名簿。長老爲通常議員三分之一。由通常議員選舉之。雖非法律上所要求。實則以由通常議員選舉爲例。其任期六年。較議員爲長。每三年退職其半。市長由市會選舉。雖非法律上之要求。實則由長老中選舉之。任期一年。市長及退職市長。職務上爲治安判事。其兼爲市會議員之市長。惟受市會議員之報酬。其職係義務的。如拒就市長之職。有課以重罰金之制。如與市長以報酬時。報酬額由市會決定。

波羅會議。有掌管關於市官吏職務之全權。波羅之吏員。全由其任命指揮罷免之。

且可酌設新官職。並定其俸給。加之特有監督市行政之全權。決定在法律範圍內應屬波羅掌管之行政事務。如對於煤氣製造所或在波羅區域設立維持市行政所應徵收稅額及管理市財務行政之全權。又有確定

既許以關於地方事務之諸權力。而中央諸官府對其官府官吏之行政監督。則甚闊大。行此監督者。多屬財政部及地方政務局。今就市會之地位言之。波羅之議事與執行。其間無所差別。可見純然一切之地方行政職務。皆由唯一官府之波羅議會掌之。非如美國市府有行政諸部局之設備。爲慎重監督行政上之細務。則市會例必分行政事務於各部委員。使各掌事務中之一部或數部。今則爲管理警察。波羅更設所謂更番委員者。使掌波羅警察行政。各部委員之下。各有屬官一人。以執行市會或其正當委員之命令及指揮。如警察監督

波羅議會。尙有執行之職務。即以千八百七十五年之公共衛生條令。使以衛生官府之資格兼執行衛生職務是也。又波羅爲學校區。如波羅內有公立學校。則波羅議會爲特別獨立之學務會。此學務會之選舉。依所設備之方法行之。即選舉人代表

宗教上之少數人所設備之少數人代表之方法

在學校區無可維持之公立學校。波羅會議有勸學委員。監視強迫教育條令之實行。此委員在學校區不與波羅同一之所。則以聯合區之貧民監督、或市部衛生區之地方吏員任之。

(二)地方政治區。自有千八百七十三年之條令。英國即分畫衛生區。今則以千八百七十五年所定公共衛生條令行之。因之遂有村部衛生區及市部衛生區之設。此外種種之特別條令。則以他部分有特別組織之衛生區。稱之爲改良規則施行區。此係以特別之免許狀行之者。而其最要者。惟以公共衛生條令爲地方政治區之一事耳。此地方政治區或市部衛生區。則受各地方衛生事務會之支配。該會以聯合區之複數投票法。由納稅人及財產所有人選舉之。會員任期三年。每年退職其三分之一。退職員仍得再選。此等衛生事務會。在衛生區內。有波羅議會在波羅內之同一權力。第一、對於區內一切屬官。皆有監督全權。第二、對於區內有益事務。皆有決定權。但無論如何。不管理區內之警察官。因警察官屬州警察府之一部。屬該府監督故也。所謂與都市波羅同一地方政治區者。亦除衛生行政外。不涉一般

行政。如公共救恤行政。屬聯合區之貧民監督。公立學校行政。屬學校區之派立休。二者亦無一切地方政治區之關係也。至其主要之權力。則在管理市街、美麗市區、並保護爲其特別專務之公共衛生。與波羅同受中央行政監督。此如波羅連帶財務行政。關於重要之條令。因監督而避濫用失策等弊之組織也。

第五款 中央行政監督之方法

近年因增加地方權之結果。其中央行政監督所用之方法如左。

(一)裁可地方官府之行爲。例如地方官府爲整理地方事務循例而發之一種警察命令。雖於一定之制限內。附有制裁之之權。而大致在施行此命令之前。不得樞密院、財政部、或地方政務局之裁可。關於地方財務行政之重要行爲。亦多類此。例如地方債。均須財政部或地方政務局裁可。又因職工住屋條令等之結果。起地方改良之大計畫時。其決議實行條令。例須地方政務局認可。而其認可。更須國會裁可始生效力。

(二)檢查會計。除波羅外。地方諸官府之會計。大抵皆須受中央政府之檢查。例

以計算書送交倫敦地方政務局。該局分全國爲會計檢查區。各區有地方檢查官。皆受該局監督。檢查官以官吏有違反法律條款而支出金錢時。有拒之之權利。但可被控訴於地方政務局。波羅之會計。則不受中央檢查。波羅自有會計檢查官。以檢查之。其中二人。係出市民之選舉。一人則市長任命之。稱爲市長之會計檢查官。

(二) 強制權。自千八百三十四年以來。行地方政治之改革。因地方人民之福利。不可忽視。故以各地方爲中央行政部之機關。而防其脫法律所命之負擔。中央行政監督。遂有干涉地方怠慢。強制之使行法律所命職務等之權。而尤以救貧行政。衛生行政。公共教育行政爲重。救貧行政。則地方政務局。定有聯合區貧民監督會。所不可不遵之管轄通則。並有使具備貧民所必需之供給之權。衛生行政。則地方政務局。於公共衛生視爲必行之事。有強制地方實行之權。地方官府如不從。該局卽任命臨時委員以行之。委員所用之資金。以課地方納稅人之方法徵收之。於教育亦然。如教育部。卽樞密院中之教育委員。對於一地方私立學校之兒童。以爲設備不完。不合政府之要求時。有命學務會選舉之權。由該會爲設公立學校或維持

之。與以課稅募公債之權。稱此等學校爲僕爾特司可兒。如地方不爲必要之處置。則教育部如衛生行政之例。亦有派員徵稅之權。若正當之波羅。則無如上述掌管救貧或教育之行政者。又衛生行政上。爲與他之地方衛生會同屬地方政務局監督之地方官府。故所謂強制權者。中央行政部。頗有完全監督之權力。無市部及村部區劃之別也。

(四)懲戒權。如前述有直接關係於行政實行諸權力之外。倫敦之地方政務局。大抵有確認各救貧監督會任命下級地方文官之權。及罷免此等下級官吏之專權。蓋因舊制之貧民監督及治安判事濫用地方權。致地方政治紊如亂絲。而謀力矯此弊。使就秩序。遂覺救貧行政之中央政府。必與以強大之中央監督權。實爲重要也。

(五)給補助金及檢查。法律於行政職務。卽補助警察。設有由中央政府或州會給與金錢於種種地方官府之方法。中央政府如檢查此項必須給與之特別職務。或與法律所規定之標準不符。則可不爲給與。此則中央政府顧地方私益及保行

政上效力之一致。頗於地方上有關大之監督力者。

第五節 法國地方行政之特質

第一款 大陸方法之概要

使地方參與行政之大陸方法。與英國方法全異。蓋先分行政事業全部。爲中央行政事務與地方行政事務。前者於地方區畫。以視爲中央官吏之官吏掌管之。後者則使地方團體。任意以其吏員掌管之。而地方團體之吏員。雖多受中央官吏監督。而與中央行政部之代表在地方區畫中者殊異。蓋立法部據一般許與法與以地方權。而其行用則屬中央行政部監督者也。立法部非如英美。枚舉特定地方團體之職務。其條令但規定地方行政之普通原則。而施行細目。悉放任於地方團體。如云地方團體可掌管地方事務。或於成爲團體之某地方區劃。其首要官府。可以其裁決監督其地方事務之謂。地方事務之意義如何。則立法部所規定應屬中央行政所轄者。其性質係行政事務且可轄及地方。而不屬於中央行政官府之一者。卽視爲地方行政事務也。故地方團體。於法律之文字與精神。無所矛盾。皆可隨意行

其一切權力。惟防侵蝕中央政府之管轄權。有濫用失策之行爲。故必使受中央行政部之監督。

至分配中央行政爲中央與地方。則有二種之官府。一爲從事中央職務者。一爲從事地方職務者。是也。然此純然之理論。實際能行者甚鮮。於法於德。中央官府。雖掌中央事務。同時亦使掌地方事務。地方官府。同時亦有使掌中央事務之例甚多。但同一官府。使從事於兩範圍。必於其間截然區別職務之範圍。故中央政府之監督。因其從事之職務爲中央的爲地方的而異也。

此制度之起原。在封建制度之中。蓋封建制度始於英國。而亦完全行於大陸。而地方自治。則由此封建制度所進化而得者故也。

第二款 許與一切地方權於地方

法國法律。規定地方官府之權力。非如英美法律之爲分科者。其立法部。頗以視英美較闊大之權力許與於地方。故法國都會。採用適宜之地方制。無須如美國必屢屢訴諸立法部而得其特許。其規定鎮鄉權力之條款。或許與鎮鄉之一切地方行

政權。雖法律上無特揭明文。固得自由建設煤氣製造所或地方的軌道等也。

第三款 中央之行政的監督

法國之鎮鄉團體。以由立法部與以闊大之權力。故對其行爲。必置重中央行政之監督也。此等監督。係以三種目的行之。第一、地方團體及官吏。皆爲中央行政事務所設之代理人。故中央行政部委其掌管具有普通性質之事務。彼等如因過失或不注意致毀損時。則有對之強制其行爲之權。第二、此中央行政監督之組織。並爲防止中央行政部侵蝕地方團體所使用之地方權而設。故中央行政部。如使用其監督權。致妨損地方行政。地方團體或利害關人。得訴之平政院。此平政院。所以有畫定地方行政範圍之權力也。第三、因此監督。中央行政部得防止地方團體之專恣行爲。及財政上之失計。係以中央立法的監督。附加於中央行政的監督者。在法國制度中。乃有由立法部制定特別之地方的法律。行立法的監督。如美國諸州立法部然。實惟一之例也。

以上所述之制。獨不適用於巴黎市及塞恩縣。與里昂市及洛衛縣。此當注意者。蓋此等地方。係受中央行政監督而行。

特別之組織者。

第四款 地方官吏係專務的性質

從事於行政之細務。其官更多爲專務的性質。而惟鎮鄉長及鎮鄉佐爲例外。則彼等皆爲無給職是也。法國制之無給官吏。通例但屬縣會及鎮鄉會之議員。而從事於行政細務之行政官吏。多爲有給官吏。倘關於一國之福利而爲公務消費時間。則無論如何。不可不遵中央行政諸官府之訓令以行。且多有嚴重制限其資格之例。而於鎮鄉官吏之職務尤然。

第六節 法國地方行政之沿革及現狀

第一款 革命前之擅政君主制

法國土地之統一已久。大諸侯等分領土地。以次被制服於國王。其土地遂爲法蘭西王國之諸州。在封建時代。諸侯所轄之行政事項。大都爲國王行政之一部。由王之官吏掌之。且其官吏均在嚴重監督之下以從事職務。即音坦代脫^{督監}及國王之參事院是也。音坦代脫之制。始於大宰相黎許流及國王路易十三世之時。其職務係在諸州掌其事務。而國王之參事院。則由中央指揮其行爲。或受音坦代脫之處

分而被害者。以參事院聽斷其個人之控訴。此中央集權達於極度時。有所謂配代推者。在地方有特權。間以地方議會監督音坦代脫之行爲。又大都會之人民。有選舉其市吏之權。國王則務剝奪之。當革命之前。路易十六世時。王國全部。做配代推之議會而起。州議會。因所圖失敗。而千七百八十九年之革命時。地方團體有權力者甚少。殆不過在行政區域。而此等行政區劃之行政事務。大抵由國王以任意任免之官吏掌之。或加以嚴重之中央監督者。革命係繼承擅政之君主制。故對於此制根本的變更甚少也。

第二款 革命破壞封建之結果

革命之目的。雖在改革行政。實則在社會的政治的之改革。蓋對於擅政君主制不平之原因。不在以政治與人民。而在廢止封建的特權。以爲秉此方針。君主制之進步。即可休止。然封建雖破。革命之主要改革。雖有幾分之社會的或政治的。而行政改革。仍毫無所見。千七百八十九年八月四日之夜。一時竟廢封建時代之餘習。又於有特權階級者免稅一事。由立憲議會新制定比例租稅法而廢止之。廓清積弊。

後。遂設賦與地方政治權利於人民之行政制度。此不啻自殺行爲。蓋人民習受政治上之保護。全缺參政之能力。一旦令自爲治。其扞格自不待言。故其結果。行政上終至瓦解。而生無效力之政治。遂爲達伊勒克脫利政府。由千七百九十五年至千七百九十九年督政至拿破崙得勢時。再行組織。乃見成功。

第二款 拿破崙之立法及現今

拿破崙之於法。如諾曼朝諸王之於英。爲設定法國地方制之模型者。彼於執政時所通過之法律及命令。雖至現世紀已迭經變革。而現今地方行政制之原則。尙多於其時之法律命令中發見之。拿破崙爲欲保持革命之社會的原則。故行政上及政治上特設中央集權制。然至拿破崙時代以後。向分權之方針以進者亦甚大。此則與王政恢復之政府並起。至千八百八十四年之鎮鄉條令。乃達其極點。其結果則於最重要之地方。有法人之資格。中央行政部。除一二事外不能干涉其獨立作用之範圍。惟至於今。則仍完全保有拿破崙時代之舊原則。而由行政的觀察點視之。頗可稱爲集權制也。

今就法國地方行政制分別縣、郡、鎮、鄉三者言之。

第四款 縣

分全國爲縣。縣爲分掌中央有關係之多數事項之行政區劃。同時並掌自己之事務。而分掌其多數事務之自己官吏。爲地方團體。

(一)縣知事 各縣有所謂布雷菲克脫_{事知}者。爲由內務總長推薦、大總統任免之

之官吏。其俸給殊豐。其位置爲全用時間以專其職務者。故知事皆爲專門官吏。然法律上則無須特具資格。故其位置係純然政治的位置。知事之於縣。爲中央政府

之代表者。同時又爲一縣純然地方行政上之執行官吏。_{即知事爲中央官吏並爲地方官吏}其爲中

央官吏者。係中央各部總長之屬官。凡法令命令及各總長所發之中央訓令。皆不

可不注意實行。知事所屬。用於掌中央政府之行政職務者甚多。如監獄看守、小郵

政局長、及郵信致送人、小警察官、屬於郵政局一部之電報事務定員外之吏員、直

接或間接從事於稅務之官吏、國道監督員、小學校教員等。知事皆有監督指揮其

行爲並任免之之特權。對於全縣或其中數鎮、鄉。有須一致整理之事項。則大有警

察命令權。但此爲委任之命令權。蓋凡知事之命令。必根據條令所定。始有其效力也。中央政府如起訴於審判廳或被起訴時。知事則代表中央政府。而因知事爲中央政府之代官。於縣內鎮鄉之地方行政。有闊大之監督權。

至其爲地方官吏。則知事有任命縣官吏、支用縣庫、發布一切命令、監督縣財政等權。並指揮縣之一切土木。編製縣之豫算。即歲出入之計算於審判廳代表其縣。又爲該縣

地方團體之執行官吏。縣會之決議。知事皆不可不施行之。故縣會係管理縣事之最後決斷者。然知事爲中央政府之代表人。故仍須從中央諸部之指揮監督。

(二)縣參事會。知事之旁有縣參事會。其議員爲大統領所任免而受俸給者。不得從事於他業。故性質上爲專門官吏。此參事會爲行政參事會。同時又爲地方平政院。其爲行政參事會。則須就種種事項助言於知事。知事亦有諮詢參事會之義務。惟知事無論何事。無強從參事會意見之義務。此卽法國之原則。於一切行政行爲。期於責任之集中也。而同時最重要之行爲。非經正當審議之後。則不能施行。縣參事會。非惟爲顧問府。間有一二事由其獨立行之者。如鎮鄉非得縣參事會同意。

不得提起訴訟是也。

(二) 縣會常置委員。 至千八百七十一年止。知事以在縣爲地方團體執行官吏之資格而行事。雖不可不施行縣會之決議。而縣會每年僅集會二次。故知事於行政上。不受較縣會更有強力之監督。迨千八百七十一年八月十日之法律。主設較縣會有恆久性質之官府。其目的在對縣之行政。監督知事。或使於地方施行知事職務之幾分。此係摹倣比利時制者。卽縣會常置委員之制也。此委員以四人至七人組織之。係使代表縣內各區劃者。於縣會選舉之。無俸給而得兼他業。故其性質係人民的。其名卽爲縣參事會。委員集會。例必一月一次。所主爲關於縣之利益。而監督知事之行政者。如參事會就知事所計算之縣費。提出其意見於縣會。或審查知事之報告。知事不可不以所發支付命令書及計算簿。每月提出於參事會。而由參事會度其適當與否。參事會製屬於縣之資產目錄。雖知事爲縣事而結重要契約。或縣對於一方須提起訴訟或辯護。亦必得參事會之同意。此等關於縣事監督知事之行政。爲參事會最重要之職務。然參事會尙有加於此而實際處分行政事

項之權力。在千八百七十一年法律制定以前。此等事項。多由知事處斷。如參事會決定縣屬土木事業前後之順序。或縣會不能整理。而由知事確定處置縣公債之方法等是也。此外又有關於道路之種種職務。及助行土地稅之賦課。又縣會得以其權力委任縣會之常置委員。

以上所述。常置委員。於縣爲行政官吏。關於純然之縣行政。主在施行縣會之決議。蓋縣會實有定關於行政性質之權力故也。

(四)縣會。縣會以由縣民所選之議員組織之。係由縣之一區劃所謂康屯者各選一名之制。康屯僅爲關於司法及選舉之區劃者也。縣會議員由普通選舉法所選舉。凡年二十五歲以上之選舉人。六個月住居鎮鄉。皆得被選爲議員。縣會議員中四分之一。如納直接稅於縣或有土地所有權時。則雖非住居者亦無異。惟政府之專門官吏。例不得被選。又一人不得在二縣會爲議員。議員任期六年。每三年改選其半。然大統領有發特別命令解散縣會之權。於此則須通知於立法部。使於命令發布後第四次來復日。爲選舉之準備。

縣會通例爲一年二次之常會。然因大統領之命令或議員三分之二之請求。無論何時亦得召集。縣會自選舉其吏員。自制定其規則。但以過半數開議定會。由議員六分之一之請求。行可否呼喚。或可否同數時。則以議長決之。其集會係公開。委員不受俸給。

縣會之權力職務。主在縣之事務。亦有關於全國事項。及關於縣內鎮鄉事項之些少權力。其法律規定權力職務之形式。則與地方參與行政之大陸一般通則異。而爲其例外。其法律中無更設賦與地方政治權於縣會之條款。惟於地方及一般行政範圍內。枚舉縣會得處分之事件。然地方行政之範圍。爲列舉權力所包括者甚大。故形式上雖爲大陸行政法之例外。實則不然。法律委於縣會手者。凡縣之財產、財政、及租稅之監督、國道外道路之監督、屬縣之一切土木、屬國家行政之公共救恤、直稅國稅應由縣納之額分賦於縣內各區劃之事、決定選舉區劃之事等。又與之以可監督縣內鎮鄉行政之闊大權力。

如上所述。縣會權力之大。頗如千八百八十四年鎮鄉條令之於鎮鄉。法律單賦與

地方政治之總權於縣會。固無可異。惟其在法律所賦與於縣會之權力中。有不關於縣行政而關於國家一般行政者。並有在縣內鎮鄉之行政監督權。縣會既具此闊大之權。乃以特定之立法的監督方法。限制縣會。如徵稅欲超過法定負債權之制限時。必須特別之法律。是然必法律揭有適用立法的認可權之明文者。始得用以上之例。特揭之者。所以表示此等手續。非法國常例云爾。如縣會行爲爲有效。須中央行政部認可時。則法律所舉示之例甚多。例如縣會欲賣却屬縣團體之營造物。或變更其用法。係出於行政目的。則以大總統之命令與之爲通例。又如中央行政部所建設。並爲縣之利益。對其費用應屬縣之負擔。及課哇克拉稅。法國課輸入鎮鄉生產品或增稅等事。縣會之議決。須中央行政部認可者。亦依前述方法行之。又千八百七十一年八月十日之法律以外之法律。賦與於縣會之一切權力。亦須受同樣之中央認可。以上中央行政部。如以爲不當。有拒否之權。如不行此權。縣會之決議卽有效。間有必須公然認可始生效力者。如最重要之豫算是。縣會雖有縣豫算之管理權。然非經大統領命令公然認可後。不得實行。設此法之目的。係使縣所負擔之

經費。縣會不致怠其準備也。縣會如怠慢或拒絕之。則大統領待豫算案之提出。加入必須適用之條款於其中。若爲必要時。則有規定特別徵稅方法之權。此等義務的費用。法律上縣會應負設備之義務。然大統領所能加入者。亦有制限。千八百七十一年八月十二法律第六十條所揭定款。爲縣之官吏卽知事、郡長、爲知事顧問府之縣教育會、警察署、審判廳、及其他所必須設備屋舍之件是也。惟大統領或審查豫算等事。見縣會有超過法律限制、徵稅或借金等之決議。卽可據爲違法。破棄其決議。此非不認縣會決議也。乃以其逸出管轄權範圍之外。故以形式的宣告其無效。然縣會行爲決其果否適當。固在大統領之手。而或有陷於絕對的不認可權之慮。則法國行政法之通則。縣會可對大統領之判決。上訴於爲最高平政院之參事院。參事院如判大統領爲越權。則有使大統領行爲爲無效之權利。此則關縣會管轄權之最後判決。不在當局之行政部。而在平政院也。然如縣會果怠其職務。其所決議。理應破棄。此則不得訴於平政院。

第五款 郡

分各縣爲郡。郡有郡長及郡會。郡長爲大統領所任免。與縣知事同爲專務官吏。而爲知事屬官。法律上雖與以任意行事之權。而其職務。則必待知事命令。始能實行於郡。向有謂爲冗官應廢止之者。然終不廢止。其理由有二。一則郡長之官職。有可養成知事人物之便。二則實際上具政治的性質。中央政府有行用任官權之便也。郡會選舉之方法。與縣會選舉之方法同。然郡非地方團體。故其實非有可自行管理之事務。而郡會之職務。甚不重要。僅有關係於中央之行政而已。其中最重要者。則縣會以直接國稅之分配。賦課於鎮鄉。而郡會行其賦課是也。

縣會及郡會。同爲中央政府之顧問府。而中央政府。關於縣或郡行政上之利害。恆有必須諮詢縣會及郡會意見之法律上義務。然據法國行政法之原則。固絕無必從其意見之義務。前已述之。縣會及郡會皆有代表地方區劃。以其特有利害之事。發表志願於中央行政部之權利。但防其濫用此權。致有惟知發表政治上意見之弊。故法律條款。特揭明文。謂發表政治上事項之意見。在縣會郡會權限之外。中央行政部可宣告爲無效是也。

第六款 鎮鄉

(一)沿革

郡及康屯

康屯但爲選舉縣會郡會之選舉區

之下。有鎮鄉。爲最下級之行政區劃。稱之

爲可密尤。可密尤雖有爲村或爲市者。而法律上二者之組織。實無形式上之區劃。要皆受支配於千八百八十四年四月五日之法律。蓋縣爲革命時代人爲的所創設。可密尤則自然成長者。革命以前。法國有二種地方的團體。中國所謂鎮鄉。於法則謂市的可密尤及村的可密尤也。鎮有各地異名之一官吏。大抵皆施行行政職務。並有評議會。鄉有行政諸官吏。並有住民之總集會。千七百二年之勅令。各鄉設有所謂性第克之官吏。由州知事監督行事。要之在革命以前。以上諸官吏。皆受中央嚴重之監督。則行政集權之結果也。千七百八十九年。立憲議會組織行政制。一掃鎮鄉舊區。規定人口四萬四千。組織可密尤。至共和政治第八年。即千八百年。試行種種組織。遂採用拿破崙之立法。據此立法。各鎮鄉設鎮鄉長及鎮鄉會。前者掌鎮鄉團體之行政。與關於全國所普行者。後者掌專地方事務。惟此拿破崙之立法。鎮鄉長與鎮鄉會議員。皆須中央行政部任免。而鎮鄉會之議決。雖僅鎮鄉之地

方事務亦必經中央行政部之認可。拿破崙帝國顛覆後。中央集權。有極端變爲地方分權之傾向。千八百三十一年。鎮鄉會遂爲選舉制。鎮鄉長亦漸由鎮鄉會選舉。然至千八百八十四年止。尙未與鎮鄉會以決議實權。皆須中央行政部認可。是年四月五日之法律。乃再規定。除必須認可外。鎮鄉會得爲絕對的終局決議。

(二) 鎮鄉長。現今各鎮鄉。皆有鎮鄉長及補助職務之數代理官。由鎮鄉會議員中互選。任期與該議員同。但縣知事一個月間。內務總長三個月間。得命停職。大統領得罷免之。罷免後一年間不得被選。鎮鄉長如怠行法律。知事先令其執行。否則自進而行其事。或指名特別之人行之。爲法律上所規定之監督權。鎮鄉長及其代理官皆無俸。非如知事之爲專務官吏。但其職務上之費用。由官府支給之。

其與知事同者。在鎮鄉爲中央行政部之官吏。並爲地方團體之代表者或執行官也。法國之法律。稱鎮鄉長爲民政的公共團體之官吏。主婚姻之式。兼司法警察。較小之地方。並得行檢察之職。公布執行法律命令。製選舉名簿徵兵名表。公布稅額表目等事。而於地方警察。特有闊大之命令權。惟與知事同須根據於法律。又爲公

共秩序、公共衛生、有發必要命令之權。又得確定特別營造物之築建疆界。許可建築。除去障害物等。發不適用之命令權。惟以上命令。皆有刑法上之制裁。違法則加以罰金。而以知事監督之之例。則鎮鄉長發命令後一個月內。知事得取消之。

除爲中央官吏。如地方警察員、教員、森林監守、鎮鄉會計、屬中央監督之時。鎮鄉長有任命多數吏員之權。並掌地方財產之細目。監督屬於鎮鄉之諸種行政職務。編製鎮鄉收支之豫算。履行鎮鄉之契約等。但如上之例。不過執行鎮鄉會之決議耳。蓋鎮鄉會關於鎮鄉一切利害。有最後之決議權也。

(二) 鎮鄉會 鎮鄉會議員。由普通選舉法行其選舉。選舉資格。須六個月住居該鎮鄉。而在該鎮鄉納直稅者。被選資格。與縣會議員之規則同。任期四年。鎮鄉會年開四次之通常會。臨時會可隨時召集。會議例須公開。鎮鄉長除審查自己之會計報告時。常爲該會議長。知事有使停會一個月。大統領有解散之之權。

鎮鄉會之事務。全係鎮鄉地方之事務。千八百八十四年之法律。現行鎮鄉條例曾許由鎮鄉會決議。管理鎮鄉事務。此大陸方法。以地方團體參與行政之例也。惟防其放恣。

之行爲。該法律六十八條特有舉例。謂於決議有效之前。須知事中央官吏認可。如賣却鎮鄉財產、或永久貸出、高價土木工程。行政上營造物使用之變更、市街之創設整頓或廢止、超過限額之課稅及公債、課市中消費物品之間接稅。皆須中央行政部認可。又鎮鄉之豫算。於實行前。須提出於中央行政部經其認可。如非違法及在特定舉例外之議決豫算。則不可變更。

又鎮鄉會係純然地方行政之官吏。爲防其越管轄權範圍。侵中央性質之職務。規定中央行政部得宣告其議決爲無效。惟鎮鄉會或利害關係人。有對無效之處分。訴諸平政院之權。故平政院具解決地方管轄權最後之權力。

尙有可述者。鎮鄉會有爲中央政府顧問府之資格。即中央政府於行事前。須諮詢鎮鄉會意見是也。又鎮鄉會與縣會同。除不濫用以生政治上動搖外。凡關於公共事項。有表其願望於中央行政部之權。

第七節 德國地方行政之特質

第一款 行政的監督

德國關於地方事項。其中央立法部之干涉。亦如法國。爲力甚微。蓋今尙有地方自治之舊封建思想。行政作用上。殆有不可不全放任於地方之範圍。在此範圍中。決不可干涉。如須中央干涉或監督。則不可不出於行政部。故其制又略如英美。法律不列記地方之權力及職務。惟各區劃內之地方事務。可由有地方立法部性質之地方的官司裁決而管理之。中央行政部。僅以法律所明與之權力。爲防制地方失策而干涉之而已。此制係舉地方權悉與地方。於某種事情。則須中央行政部。非立法部認可或監督之方法也。此制之利實多。凡地方的立法及特別立法之弊。皆可由此避之。彼用無責任之立法監督之美國。固不能防制地方放恣之行爲也。而憲法減削立法部許可地方的作用之權。其例亦不少。而此權則以有責任且有判斷地方利害能力之官司。爲之監督。此大足保證地方之自由。脫中央之干涉。而獎勵地方自負責任之發達也。

第二款 義務制

與法國異者。德國地方政治之制。係採無報酬義務制之原則。對於地方行政。多欲

使有非專務的性質。以爲此係最完備之官治職務制。法國地方官職雖例無報採用英國制之所長者。酬然無全然爲義務者蓋

第三款 司法的監督

近時其地方行政。全有自主之權。不惟脫一切中央立法的監督。並免一切中央司法的監督。然十九世紀之前半期。以經驗所得。謂求地方行政之滿足。與尊重個人之權利。不可不設一種司法監督於其上。此卽千八百七十二年改革運動主要目的之一因。行此等監督。遂有今日之進步。殆與英美所習行者同一位置也。

第八節 德國地方行政之沿革及現狀

第一款 千八百七年之狀況

德國現行之地方行政制。係千八百七年所定者。前此之德。屬封建的。迨千八百六十年法兵侵入之際。封建的普魯士。倏焉瓦解。其原因則弗勒得克維廉第一世之官治制度爲之。該制殆全不許人民參與行政。非特盡失政治能力。且致疾視政府之心甚深。社會狀態。偏重一階級而犧牲他階級。全國殆皆入於貧困之域而爲富者

之利。設人爲的保障。分割人民於嘉斯脫之制中。之世階級不動致他階級咸不能利用其機會。而妨害商業及勞動之自由。

第二款 司他因及哈丁保格之改革

普國顛覆後。男爵司他因爲行政首領。認普國政治之缺點。定政綱方式以公布之。惟其任職期短。不能及身見其實行。而所發布於千八百八年之最良府制。則爲行政改革之模範。遺於後世。此外則司他因復廢農奴制。農民附著於土地如奴隸凡非屬貴族之血統。皆得以土地爲所有。其模範實取英制。惟與闊大之地方權於貴族。則防其濫用。須令在中央監督之下。而司他因乃未見及此。以至失敗。千八百十年哈丁堡格繼起。謂與地方自治權於人民之先。其貧民階級。經濟上必依賴富民階級者。不可不爲之救濟。故就法國之經驗。第一着手。在設甚強之中央集權的行政部。以有自由思想之人物掌之。然終不能顛覆司他因所已確立者。司他因改革之一端。係分全國爲縣。各縣之上置所謂勒其侖格廳縣之合議局。所掌係地方可管理之一切中央行政。而純然之地方事務。即屬地方自治範圍者及其餘非重要事務。皆委任於市府或村

部團體。而市府村部團體。須在縣廳監督之下以行動。哈丁堡格亦不廢此組織。然爲增加自己之勢力於其上。以二三縣置州知事。使在州爲中央政府之代表。又司他因在縣下並有普國歷史的區劃之瑣爾克兒（郡）設有郡長。今尙爲縣之屬官。以上州知事縣廳及郡長。皆屬腔塞洛耳所指揮。腔塞洛耳者。哈丁堡格爲自己所設置之專職也。屬此組織之官吏。多係有給性質。並爲專務的性質。故較前此中央集權的官治制。組織爲善。且恆以進步而有自由思想之人指揮之。蓋自有司他因創行社會的及經濟的改革。遂具有可驚之有力機關。其後乃益臻進步也。

第三款 千八百二十二年至七十二年的反動時期

改革未成。哈丁堡格已歿於千八百二十二年。於是乃生反動。大地主等因所行頗損其特權。屢說國王。謀於地方政治範圍中擴其權力。於是乃有地方立法部之組織。大地主等幾全操其柄。其後復謀由此等地方立法部。出代表人組織國會。旋爲千八百四十八年革命所破毀。蓋革命之因。卽商工業階級對於土地所有者所主張之獨占政權而爲抗議也。於是憲法因之成立。選舉權不屬於土地所有權。而屬

於各財產所有權。至是則又起一反動。卽千八百五十年至六十年之保守的反動也。彼時行政部之全權。爲保守黨及土地所有者所濫用。每以一階級蠶食他階級。蓋當時君主制微弱。人民未知自治爲何物。而又輸入對議會的責任大臣制之所致也。威廉一世卽位。卽力排此制。並力扶君主制。以制階級的專擅。

第四款 千八百七十二年之改革

柏林大學之博士喬拉伊斯脫爲近今大公法學家。著有地方制論一書。亦如司他因引用英國之地方行政制。表其實際之方策。經討議後採用之。遂有千八百七十二年十二月十三日之法律。卽普通稱爲地方制者是也。此制之採用。出於俾士麥克公全力。蓋公深信地方自主制及自治的行政。雖社會及同僚多數反對。而毅然從喬拉伊斯脫之主張。反對之由。因在哈丁保格所創設制度之上。不欲棄其所有權力之一部也。

此後十年間。非無增改。由經驗而知其不適。要其明確之改革目的。第一、爲擴張地方自治之範圍。第二、爲防政黨或社會的黨派。將來復爲私利濫用行政權。而於行

政官吏之行爲上。施行司法的監督。第三、爲希望人民增加政治的能力。凡關於中央的並地方的事務之行政。爲非專務的要素。即使常人皆可參預者。

第五款 州之官司

大陸思想。以地理的分配行政職務。法律上有二種行政作用。即中央行政與地方行政是也。掌管地方之中央行政。則分全國爲州縣郡等之行政區劃。其官吏皆受柏林行政各部長官之指揮。地方政治。則有市的或公共的團體。各有吏員。各有獨立之特別財產。當改革時。行政區劃之經界。多與公共團體之經界不同。因而所設之官吏亦不同。千八百七十二年之改革。務期其一致。第一、採用州縣郡舊區劃。而加以治安判事之新區劃。第二、無論各區劃境域。必使兩兩符合。故今州行政區與州團體區已一律相同。第三、在同一區域內之中央官吏與地方官吏。大抵結合。然於州則不然。故州之行政官吏。有屬中央有屬地方之區劃。

(二)州知事。此由國王隨意任免之。爲所謂高等行政職務之一員。並爲純然專務官吏。所職係在州爲中央政府之代理官。即代理諸部之行政。並永久爲國務大

臣之代表者也。惟其爲國務大臣代表。故對其處分。不得上訴。州知事每年必爲報告於國務大臣。示其已悉數遵行命令。如遇戰事或非常危難。頗委任以任意作用之權。又於第二審。對於種種重要地方團體之地方行政。有甚大之監督權。於終審亦然。又可任命治安判事。此外則發布種種之警察令、監督教會、執行軍團事務。並於州之參事會、學務會、衛生會。爲其議長。

(二)州參事會 千八百七十五年之改革。主在專務官之州知事外。組織州參事會。使常人得參與關係全國之行政事務。於是州知事爲該會議長。以專務的參事會員一人。與州民之參事會員五人組織之。專務的參事會員。必須由內務大臣任命。而有高等行政官之資格者。任期終身。州民之參事會員。以有可被選之資格。由州民中任命之。任期六年。於此有可注目者。州民之分子占多數是也。

參事會之職務有三種。第一、監督州知事之行爲。凡州知事之命令。皆須經其承諾。第二、爲對於縣參事會等下級官吏處分之上訴審判所。第三、以行政官府之資格。裁決某種行政事項。以上第一種之職務爲最重要。以對於在州之專務的官治行

政。得行用人民之監督故也。

(二)縣廳及縣知事。分各州爲二縣以至六縣。縣之上有合議廳。稱爲縣廳。全以專務官吏組織之。卽縣知事、課長、縣參事員、及其試補員等。皆爲柏林中央政府所任命。與州知事同屬高等行政職務。

縣廳之管轄權。本包含一切。無別設官司之行政。然往往有不然之例。如關稅行政。已有特別官司之設。惟全國通行之制。最重要行政官府。在柏林必受中央官府之指揮。在州必受中央政府代表者州知事之指揮。以行職務。又其實際所加之行政職務。則以種種中央行政官司。直接從屬於縣。並使之監督種種地方的公共團體。然因實行改革案。有民設之官司。縣廳組織。遂生變更。而價值亦減。卽因縣參事會之設。而掌警察行政。發布警察命令等並監督昔隸於縣之中央及地方等行政官司。在縣爲最要重之內務課。至是廢去。惟以上職務。有歸縣知事獨掌者。有在縣參事會監督之下而歸縣知事掌管者。有屬縣參事會掌管者。此外則一仍舊制。卽學校、租稅、及教會等事。縣廳仍以合議制行職。而縣知事爲其議長。

以此縣知事或爲有獨立作用權之官吏。或爲有處決實權之合議制議長。然前者每受縣參事會之監督。而同時又爲縣參事會之議長。其結果雖極複雜。而實適應於改良之目的。現在歸縣廳各課管轄之事項。則以爲非正當適於民制的行政者。之事項。其於管理國家之所有地、國稅、及教育、並監督教會。由人民監督而可生良結果者。殊未注意。然警察事務之管理。及下級官司特受地方團體之監督。則爲人民參與所最希望者。

(四)縣參事會 此以爲議長之縣知事及參事員六人組織之。其二人有專務職掌。由國王任命爲終身官。一係司法官。一係有高等行政官之資格者。皆可被指定代理爲參事會議長資格之縣知事。稱之爲平政院長。其餘四人。則非專務官吏。由縣之住民中州行政會選舉之。故參事會之性質。與州參事會同。惟管轄權。較州參事會爲廣。其要職係監督縣知事。其行政係使有民制的性質者。故於警察命令。有承諾發布之權。且多有不待上訴。直自行事。以監督其管下官司。及地方團體。特爲都府之監督者。又有上訴管理權二種。一屬行政。一屬司法。其遇如何情形。可爲行

政官府或爲司法官府。則從條令之所定。大抵關於個人權利。則以參事會行司法官之事。爲一般原則。而有此二種資格。故其管轄權甚大。且並有絕對的專務官府之特質。足弱縣廳之價值。而合於爲行政監督之旨。

(五)州會。法律所承認屬於州自治範圍之事項。有第二種官府以掌之。卽州的地方團體機關是也。此尙爲封建時代之遺物。中含封建的要素甚強。迨改革運動。主在分權制。遂改此組織。全廢從前之代表制而爲今之州會。此州會以爲州區劃之各郡代議士組織之。代議士之數。從各郡人口多寡。由郡會及市會

有二萬五千以上人口之

府部選舉之。議員任期六年。其被選資格。爲德國公民住居於州。或在州內至少一年間爲土地所有人。及有道德上善良之品格而身體堅固者。開會每二年一次。由國王召集之。或因必要。且數次召集之。州知事代國王掌此事。或爲國王之代表人。有臨會發言之權。

州會所掌。爲州行政上純然屬地方之事務。可徵收爲維持州行政所必要之資金。並選舉從事於州地方行政之一切官吏。法律強制州有不可不爲之職務。然不制

限其管轄權。大抵於可認為正當之範圍內。無不許與於州。以此可適應地方所需。而與以最廣闊之發達機會也。

(六)州行政會 此即掌管州地方行政之官司。其員額各從其州之規則。自七人以至十四人。帝國公民有被選舉於州會之資格者。以州會選舉之。議員任期六年。每三年改選其半。所職不受俸給。惟由州支給其必需之費用。

行政會之職務。在從州會所決議。行州之行政。常時掌管之者有州長。或不置州長
而用合議制由州會選舉。經國王認可。為有給官吏。其位置可監督一州純掌地方事務之文官。惟不有任意處分之權力。權力在州行政會故也。

州之歲入。當改正州行政組織之時。由中央政府給與補助金。然謀州之發達。有特別需要。法律設有許州課稅徵費之條款。此項稅費。以州區劃之諸郡所納於州庫之資金而成。然防州或課郡以過重之負擔。故規定徵收額在國稅百分之五十以上者。須得中央政府監督官吏。內務大臣及財之承諾。起公債時亦同。故常為州會行為之制限者。中央行政的監督也。以此州會為補充法律之細目。所採決之規則及議

決。其有效須待國王或國務大臣認可。國王並得解散州會。又州之官司。所行越其管轄權時。則其監視官之知事。有停止其行爲之權。而知事開始適用豫算。州會以其怠爲準備。則州之官司。對於監視官之處分。得控訴於柏林高等行政審判廳。此又防制中央監督之擅專者。

第六款 郡之官司

法律雖亦認郡如州。有地方行政與中央行政特別作用之範圍。而於郡則以同一官司兼掌此二範圍者。然當其行地方事務時。則非如中央行政事務之須受嚴重監督。蓋州之事業。關係國家全局。郡之事業。純然屬於地方的性質也。至其官司與州異者。州有二種之官司。郡之官司。則郡長、郡參事會、治安判事、及郡會是也。

(一) 郡長 郡長爲中央行政部之官吏。其職務略與州知事縣廳縣知事同。惟爲屬於縣知事以下之官吏。在郡可行通常之地方行政。於此則郡長屬於郡參事會而爲其議長。郡長爲專務官。故不可無高等行政官之資格。而由國王任命之。

(二) 郡參事會 此亦爲郡之從事中央行政並地方行政之官司。與州參事會懸

參事會有同一之位置。其中央行政則一方有一定之行政職務。一方又爲監督專務官。郡長之行爲者。其地方行政則於郡有任意之權力。從其決議以行政。其議長卽郡長。議員六人。以選舉任之。任期六年。其半期卽拒不從職者。課以罰金。故爲義務之職。爲中央行政官司時。則指揮種種之治安判事。爲地方行政官司時。則指揮郡長及一切官吏。

郡參事會。多模型於英國治安判事之小法庭及特別法庭。而特有警察的性質之職務。並爲與免許於一般之官司。及關於道路之官司。又爲對於治安判事行爲有監督權之官司。而治安判事之職。亦爲模型英國之治安判事者。

(二)治安判事。治安判事。爲因改革而設之最重要官職。並爲廢世襲官制而爲改革主要目的之一。世襲官制者。向行於普魯士王國之東部諸州。其地方警察。由大地主行之。此爲封建制最後之遺物。經廢止後。由國王任命。並不有專務的性質。如英國治安判事然。由社會一般所選舉。而有不可不從事職務之義務。因之不受俸給。而以地方警察屬之官吏手中。卽該職純爲名譽職也。至任職之人物。雖與舊

警察制度之人物略同。大地主亦有任職者。然前爲世襲。今爲任命。其性質遂迥殊。如有以專謀階級的利益稱者。決不能安其位。知事有任命及罷免之權。而郡參事會亦時時爲之防制。故改革施行後十年間。治安判事以行爲腐敗而罷職者。僅一見而已。

(四) 鄉吏。此外之重要官吏爲鄉長。蓋地方政府之政治的及經濟的職掌。多屬州郡各官司。故僅鄉邑之牧畜、耕作、共同農事、最小之道路、學校、教會等公共職務。屬之鄉吏。此與美國之坦溫會議略同。以鄉中一切選舉人組織之。以選舉代表人組織鄉會。鄉會有爲地方利益監督整理一切之權力。其決議以鄉長及鄉書記二人之行政官吏行之。改革之前。此等官職亦與警察官職同爲世襲。今則改由選舉。但須郡長之認可。因鄉亦有關於國家警察之一般行政權故也。爲警察官吏之鄉長。可命拘留犯鄉長命者。亦有課小罰金之權。其服務亦純爲義務的。別有類似鄉之地方制度。爲莊園之組織。莊園者。未全脫封建制之影響所留遺也。謂爲莊園。不過一人所有之鄉。因其財產有所有之私權耳。其莊園主有半政治的

性質之職權。以鄉長行事。受治安判事之監督。

鄉及莊園。有不能活潑發達。地方政治之一大障害。卽其區劃過小。道路學校等地方公務。每不能負擔其經費。因之遂有鄉與莊園聯合之新團體。以千八百九十年之新鄉制。許可且獎勵之。此等聯合之新區劃。往往與治安判事同一經界。其聯合成立時。設有會議。議員從德國地方選舉之三級制。以地方選舉人選舉之。

(五)郡會 郡會之組織及職掌。頗關重要。因其非僅於郡治有勢力。並可選舉州會議員。徵收一切州稅。至郡會組織。於丁年男子普通選舉之原則。該國未有根據之事實。以其於鄉部及市部之區劃。尙仍代表制度故也。古來代表。爲財產之權利。非視爲人民之權利。至晚近改革。大地主向占地方事務之管理。雖以廢止之爲目的。而終未採普通選舉之原則也。

凡有二萬五千住民之都府。則除屬於鄉部之郡之管轄。有組織所謂屬於鎮部之郡者。不可不知也。此等屬於鎮部之郡。從其人口。代表於州會。故貨幣的資本主。有就爲郡會而設之方法。有獨立而出代表人於州會之權利。

屬於鄉部之郡。以都會外之地方、及人口二萬五千以下之都會組織之。於郡有地方選舉資格者。選爲郡之議員。屬於鄉部之郡之各員。第一、爲有團體而住居境內之人格。第二、有肉體之人格。倘不住居境內。而於其境有土地或有一定商業及營業者。第三、在郡內有住居地之法人。又在郡內有財產。故國家亦包含於第三之中。以此分郡之總人數爲三團結。因而各團結之資格及其選舉效力遂有異。

第一團結亦包含法人。凡納地租及房捐二百二十五馬克者。或從事地方營業納營業稅最高級中之中等者。爲具郡之一員之人格。其非經審判宣告褫奪公權者。得爲投票法人。婦人、未成年人、無能力人。得以代表人行選舉權。而此團結。爲代表大地主者。則當注意之點也。蓋土地之於郡。自然爲有力之財產要素故也。其納高價之營業稅者。與大地主同視。則爲其勃興地方工業。已具代表之資格故也。

第二團體。則選舉人之一體。一須爲屬於鄉部之鎮之代表人而被選舉於鎮會者。二爲代表與鎮同視之莊園所有主。第三、在郡從事營業者。其稅額次於第一團結之資格。惟於此有當注意者。則此團結。爲代表小地主與營業人、工匠、及製造人之

小者。於他無代表之道者也。

第三團結。以人的財產或貨幣的資本之代表人組織之。據社會的立腳點。市之財產。如土地、家屋。或如英美法語稱爲人的財產。實皆可視爲人的財產。又資本所有人。使用資本之利息。則非如村部有土地階級之利息。而爲所有資本階級之利息也。

由以上三團結。行郡會議員之選舉。依人口等分爲鄉部與市部。但在郡內之市府。有一個以上時。則市部之被選人。不得較多於郡會議員之半數。如僅有一市府。則不得較多於三分之一。其餘之郡會議員。即減去市部議
員數所餘之數則須由他之團結。以平等

之比例選舉之。即大地主之團體與小地主之團結。各選舉其餘數也。此等代表制。意在於郡會州會。使各階級各占有代表。故其方法各異。而性質遂極錯雜也。

郡法律最宜注意者。爲削郡會徵收新稅之權力。此因新稅採用於全國。易紊亂租稅制故也。法律於郡會之歲入。必使負增收直稅國稅百分之幾之義務。或課土地、或課營業。或課所得。因各稅不關於同一財產或人民。故其影響各異。惟防其自由

定稅額。容有不當。法律乃定郡會課特種稅之制限。又關於稅之總額。爲財政上之利益。復加一制限。卽郡會欲於郡徵收較國稅總額五成以上之稅額時。必經中央政府正當監督官司。柏林之財政大臣之承諾也。

千八百七十三年之郡制百十五節及百十六節。郡會得由其判斷。爲郡之利益且爲適合於組織郡制之大體目的。自設制度。然郡不能設審判廳之新制度。因此非地方事項也。至教育慈善等之新制。則屬郡之範圍。得自設之。惟設此等新制。防郡會有過當之負債課稅。法律乃與中央行政諸官府以闊大之監督權。卽非法之負債。須中央官府認可。而課稅則如前述本有一定之制限也。

郡之重要官職。多無俸給而爲名譽職。且爲義務職。卽選舉或任命之後。拒受官職者。如無適法事由。卽停止其地方選舉權三年以至六年。而增加其八分以至四分之郡稅。適法事由者。如有宿疾。或屢離家。或須常在他處爲營業。或年滿六十。或前此三年內已從事名譽職等。

第七款 都府

現今德國都府之制。與鄉部同者。爲市團體。頗有自治權作用之範圍。又市區所掌之行政職務。關於全國利害。多須受中央行政部之監督。其與郡同者。則從事以上二種職務之官司。全不分離。然大都府則從中央政府之意見。有以警察事務專屬中央機關之規定。小都府則反是。而汎掌一切事務。其行政官即視爲中央行政部之官吏。在屬於中央行政官府之縣廳縣知事監督之下以行事。都府有同時爲市郡者。人口有二萬五千以上之都府則爲市郡亦有與郡長相同之市行政官。與郡參事會相同之市參事會。惟所掌僅關於中央事務。要之凡都府掌中央行政者。無一非市官吏。例外惟大都府之警察行政耳。

(一)市會 此雖爲掌都府之中央行政者。而其掌市行政最重要之職。則特有地方的性質。蓋總轄地方行政之權。全在由都府納稅人所選舉之市會也。市民投票。各從其納稅之額而勢力不同。因選舉方法。分直接納都府稅之總額爲三。納最高稅額占總額三分之一者。有選舉市會議員三分之一之權利。次高額及其餘納稅者。亦同此例。

蓬痕者。人口有三萬六千之都會也。其例卽如上之代表方法。以市之管理權。屬於富有者階級掌中。其式如選舉人總數三千四百二人。由百六十二人選三分之一。餘則以二千六百七人選三分之一。其不平均則以第一級選舉人行用選舉權占百分之六十四。第二級占百分之三十六。第三級僅百分之二十二也。卽投票非祕密。故魯迫大行。第三級之選舉人。因投其不欲選舉者之票。寧不赴投票所也。

此等組織之市會。有絕對監督全都府行政之權。法律但言市會可以其決議管理都府之事務而已。而市會卽可決定市廳所應掌管之行政部分。並可由市會選舉一切之市廳行政官吏。

(二)市行政官 執行市會之決議。或委任市長使管理行政細務之全部。或委任行政合議會。由市會選舉其委員掌之。此等委員會之一部。有專務官吏之性質。如

校委員。法官。評議會。市測量員。或土木委員之類。餘則爲純然之常人。而尋常市民。如被選舉。卽有就官義

務。規定之期限爲六年。至少須任半期之勤務。委市行政於委員會時。議長較他委員之權力爲大。而尤以其道德之勢力爲歸。多有因以定市行政之性質者。市長爲專務官。受巨俸。其位置。則市會由志望者中選其最適任者任之。大都府多有選小

都府素有名譽之行政官。任爲市長者。任期有至十二年。或且終其身於此職。故謀此位置者甚多。而所謂志望者。例必以受良教育。及於市行政素有經驗者爲率。選舉之有效。必經中央行政官之認可。至市行政官。雖主執行市會決議。而在法律之範圍內。保護市會。及防其失策。頗可督制市會之行爲。而市行政官與市會有衝突時。則以縣參事會裁決之。縣參事會尙有加監督於市行政之上者。則市會於某種決議。必經縣參事會認可始有效也。此項監督。爲起公債、課重稅等重大之財政方策。

(三)市行政諸部。千八百五十三年之府制。爲施行此等事務。特設永久委員或合議會。以市會議員、或行政合議會議員、或加其他市民組織之。規定其合議會或委員。爲行政官之屬僚。可指揮其部下之有給諸員。此規定之目的。在召集多數市民。使任市政勤務。其合議員之勤務。與市政上其他無給職同爲義務制。府制復規定大都府各爲分區。得由市會選舉市民爲區長。此等區長。關於一切市行政。隸屬於行政合議會。此制行之。甚得良果。今舉蓬痕府行此制之一例。則該府分爲十區。

各區長之下。爲行公共救恤。有區民充當之委員。其職須受區長指揮。而審查其必須救恤之件。蓋公共救恤。所用市民既多。使每人各注意其二三家。自能周知無隱也。

第三章 中國之地方行政

地方行政之源流。及各國歷史上法制上沿革之趨勢。已如第一第二章所述。然世界之大勢。與本國之性習。皆不可不互相參證。因就中國歷代之地方行政。述之如次。

第一節 中國地方行政之特質

第一款 採用官治分權制之弊害

中國之地方制度。自古迄今。雖屢經變革。要之純然封建制度。惟周以前有之。秦漢以還。或并用封建與郡縣。或專用郡縣以爲治。雖魏晉南北朝唐之末葉。五季之世。非無羣雄割據。然究爲政弊官邪之結果。而爾時制度。大都以中央直轄地方。凡地方行政。事無鉅細。皆以遵中央政府之指揮爲原則。與前清設督撫於各省。以司道

加守令之上而統軍民。限以如何程度。許其獨斷專行者。固大異其趣也。

中國有地方行政制之始。實昉於元代。元時設行中書省於全國。與中央政府並峙。使統轄地方政務。建所謂極端的地方分權制。厥後歷明至清。雖略有損益改革。而大體上固仍元制。夫表面上視之。中國自有郡縣制以來。非無集權中央之意。然版圖遼闊。每不易爲畫一之統治。雖名爲郡縣制。實與封建制之性質相似。惟地方長官。爲政府委任之官吏。與諸侯領地不同耳。

此等分權制之結果。中央名雖有監督之權。而一切行政事務。中央對於地方。則如歐人梅耶斯氏之評判。謂不過由中央掌其記錄並爲之掣肘耳。又云。中國中央政府。所職雖云處理二十二省之行政事務。實際上僅占批評行政事務之地位。惟地方官有不法行爲。任免之權。猶在中央而已。

要之近世國家行政之通例。分官治自治爲二大系統。以官治集權於中央。以自治分權於地方。二者調和。始可爲國利民福所資。乃駁論集權者。謂集權宜在立法。分權宜在行政。蓋於此未加之意也。而中國如滿清之失敗。雖末葉非無改革。究之其

官治行政。實採用分權。與現今各國地方行政之原則全反。此其國勢日萎。而積重不可復挽也。

第二款 治官官多治民官少之原因

以官治官。其階級愈多。監督之力即愈弱。此何以故。則因監督人者。復不免爲人所監督。非投鼠忌器。即視官如傳舍。此中國政治家。所以有有治法無治人之歎也。親民之官。惟有州縣。雖令典中亦恆視爲要職。然其階級乃在第七流。對於贓墨溺職者。雖不無刑事上之制裁。而一縮符篆。非求飽颺。即謀遷轉。而法制上防遏弊害之道。復一無所有。如州縣之任期。例不過數年。頗似美國非專門的官吏制。然美制之特點。以置重自治制之故。中國前無自治制。即有自治制。亦決不能如美國之發達。而短其任期。不能實行其經驗。此其一也。又州縣之地方行政權甚大。無論歷史上皆以州縣之行政官兼司法。即如收稅勸學救恤警衛等種種事項。均不設分科專官。而悉集於州縣之一身。一身不能任。則任吏胥窟穴於其間。以視法之許與闢大權力於地方者。更不可同語。蓋法制之地方官吏。係分科之專務官。且爲公務而消

費時間。多爲有給。又一切重要行政。皆以縣會之決議爲其最後之判斷。中國前此之州縣。既如前述。非專務官。且雖有給而廉俸甚薄。又皆併有執行與議決之二權。以行。求其不縱逸於法律範圍之外。決不可得。此又其一也。綜此種種原因。復不得防遏之之道。故惟有多設監督之官於其上。而因此等監督官之多。弊害且以益深矣。

滿清末葉。籌辦地方自治。其進行甚速。然選舉之弊害。轉隨自治之進行而益甚。潔身自愛之士。恆放棄地方事務。不欲與聞。因中國地方行政。素無自治慣習。不知以官治監督自治。但知以官治官。其監督之作用。復以階級複雜故。備多而力分。謀所以補救之。則必行嚴重之行政監督。可無疑也。

第二節 中國地方行政之沿革

歷代地方行政。雖有史可徵。然官廳之組織。代有增設。求其系統。以副名實。確當爲難。茲姑就前清之督撫司道府廳州縣各官廳。分爲六種階級。推演以至三代。列爲略表。更分代述其組織如次。

◎ 歷代地方行政官廳沿革略表

梁宋齊陳	晉	三國	後漢	漢	秦	三代
都督諸州軍事 刺史	州牧 司隸校尉 諸州軍事 都督	州牧 諸州軍事 都督	州牧	州牧		州牧 州伯
持節刺史	持節刺史					州牧 州伯
太守 史相	太守 史相	太守 相	太守 相	郡長 守相 內史	郡守	鄉大夫 遂大夫
內	內	國	國	太		
令長 相	令長 相	令長 相	令長 相	令長 相	令長	州長 邑宰 縣正

五季	唐	隋	後周	北齊	北魏
節度使	牧 大總管 節度使 大都督 略使 經	雍州牧 行臺 總管 省 尚書令	雍州牧 總 管 大都督	尚書大行臺 司州牧	都督府州諸 軍事 都督 三州諸軍事 諸軍 都督一州 書大行臺 司 州牧
節度使	總管 都督 節度副使 經畧副使	總管刺史	總管刺史	持節刺史	持節刺史
	轉運使 營田使 度支 觀察				
團練使 防禦	探訪使 轉 運副使 觀察 副使 觀察 使 團練使 支				
刺史	太守 州刺 史 史	太守 州刺 史 史	太守	太守	太守
縣令	縣令		令長 相	令長 相	令長 相

明	元	金	遼	宋
總督 總理	行中書省丞 相平章總 管府達魯 齊總管	總管府都 總管節度 使	節度使	牧節度使 經畧使
兼巡撫 提督軍務 贊理軍務	行中書省左 丞右丞	同知都總管 節度使	節度使	節度使 撫使 安
右學御史 按察使	儒學提舉使 舉副提舉 行省參知 政宣慰使 政廉訪使 肅	提舉學校官 都轉運使 按察使	轉運使 都提點 使按察 刑獄使 錢帛 觀察 諸道	提舉學事司 都轉運使 舉常平司 點刑獄公事 提
左副使 參政 參議	同知宣慰使 使廉訪副使 簽事屯田 農使團練 安撫勸	同知轉運使 使按察副使 簽事	轉運副使 知轉運使 使副使 使副使 團練	轉運副使 同 勾當轉運使 提舉茶馬 渠諸司 三白
州知府 知	錄事司達 魯曠齊 知府	州刺史	州知府事 州刺史	權知府 州軍監 知州
知州 知縣	達魯曠齊 州尹 縣尹	州刺史 縣	縣令	知州 知縣 縣令

清	總督 學政 提督 河督	巡撫	布政使 按察使 提學使	守道 巡道 兵備水利屯田 等道	知府 知州 知直	知州 知縣
---	----------------------	----	-------------------	--------------------------	----------------	----------

第一款 三代之地方行政

自周以前。皆爲封建制。周禮所載鄉遂各官。皆畿內之治地者。於此亦可略見三代地方行政組織之一斑。茲分別述之如次。

(一) 州。牧。州。伯。方。伯。據路史夏后氏紀云。十國而有長。長有師。五長而一師。師五十國。州十有三師。州有牧。牧稟命於上京。又左傳云。昔夏之方有德也。貢金九牧。案州十二師者。卽十二牧。此有虞之制。羅泌屬之夏后者。蓋彌成五服。禹所手定。而當受命之初。猶仍十二州之制。後乃制爲九牧爾。至殷則有州伯之稱。卽禮記王制所云千里之外。設方伯五國。以爲屬國。所蓋有八州伯。皆以屬於天子之老二人。爲東西二伯。分天下以治之。至周則爲方伯。有長十國。以爲連連有帥三十國。以爲卒。卒有正二百一十國。以爲州。州有伯是也。王制者。殷制也。殷仍九州之制。除王畿外。

春秋傳曰。五侯。九伯。服虔釋之云。五侯公侯伯子男。九伯九州之長。然康成釋之。則謂周制。一州一牧。二伯。佐之。而周禮天官則曰。牧以地爲名。春官又曰。八命作牧。

九命作伯。曲禮亦云：九州之長曰牧。然則二伯佐一牧。云者頗如清制。各省設有總督與巡撫之例。惟當時之地方區劃出於分封耳。

(二) 鄉大夫。遂大夫。周禮地官云：鄉大夫每鄉卿一人。遂大夫每遂中大夫一人。蓋當時分王畿爲六鄉六遂。領鄉者自鄉大夫以下。有州長、黨正、族師、閭胥、比長。領遂者爲中大夫。自遂大夫以下。有縣正、鄙師、鄣長、里宰、鄰長。大小相維。皆所以分地治民者。考其鄉遂之區別。則六鄉係切近王居。如清制之順天府然。其下有州有黨。如順天府之各屬州縣然。而六遂則在二百里外。其下有縣鄙。亦如直隸省之有府州縣然。

鄉大夫各掌其鄉之政教禁令。以歲時登其夫家之衆寡。辨其可任者。以歲時入其書。以鄉射之禮五物詢衆庶。使民興賢。出使掌之。使民興能。入使治之。遂大夫各掌其遂之政令。以歲時稽其夫家之衆寡。六畜田野。辨其可任者。與其可施舍者。以教稼穡。以稽功事。掌其政令戒禁。聽其治訟。令爲邑者。歲終則會政致事。二者與清制之知府及直隸州知州相似。畿內之治地者如此。其畿外之統於諸侯者。亦有三郊三遂之制。其設官分職。必略與王畿相同。特典籍不備。不可稽耳。

(三) 州長縣正邑宰。州長爲六鄉之吏。屬於鄉。周禮地官。州長每州中大夫一人。

下有黨正、族師、閭胥、比長。所謂五黨爲州。五州爲鄉也。州長以下皆舉里中之賢者。

出使長之。蓋三代興賢之典。其任官多出鄉舉里選。頗與今日各國民選官吏之制

相似。卽兩漢三五法行。凡二千石長吏。皆自辟曹掾。多取諸管屬之賢。亦此意也。

在王畿百里之內爲治地。親民之官。其職則地官有云。各掌其州之教。治政令之法。正月之吉。各屬其州之民而讀法。以收其德。行道藝而勸之。以糾其過。惡而戒之。春

秋以禮會民而射於州序。若國作民而師。田行役之事。則帥而致之。掌其戒令。與其賞罰。歲終則會其州之政令。正歲則蒞教法。如初三年大比。則大考州里。以贊鄉大

夫廢興此外復掌祭祀

縣正爲六遂之屬官。猶鄉之州長。如作民而師。田行役。掌其政令。與其賞罰。職守皆

同。要亦爲治地之官。周制諸侯之國。皆有治都治邑之宰。而侯國之小者。僅如今之

一縣。惟畿內不以分國。而鄉遂大夫所蒞之屬。皆有爲邑之名。在邦甸則謂公邑。在

家稍則謂家邑。在都則謂都邑。此卽縣令所從始也。而當時縣正之外。有縣師。係主

人民之數。徵野之賦貢者。隸於王朝。則可知爲中央直轄之地方徵稅官。復有縣士。

掌野之戒令獄訟。則專以治獄爲主。與今司法與行政分科之精神相近。而清制則

二者皆并歸縣之職。掌益可徵周制之善矣。

邑宰係諸侯縣邑之長。傳云。上大夫受縣。下大夫受郡。蓋春秋時列國相滅。多以其地爲縣。縣大而郡小也。其長魯衛謂之宰。晉謂之大夫。楚謂之公尹。而職皆同。孔子嘗爲中都宰。由中都宰爲司空。其證也。至戰國則郡大而縣小矣。

第二款 秦漢以來之地方行政

(一) 州牧 秦廢封建而爲郡縣。漢卽因之。當時郡守與前清知府職近。其上雖有監御史。而秩甚卑。且無專治所。與清制之督撫不同。故郡事皆直達天子。然漢郡百餘。秦郡止四十。轄地尤廣。且如會稽一郡。幾當今之爲省者三。雖爲郡守。其權與前清之總督侔矣。故秦時無州牧之稱。

漢興矯秦孤立之弊。乃立諸侯置封地。直轄於天子者謂之郡。直轄於諸侯者謂之國。武帝元狩元年。分天下爲十三州。每州置一刺史。以郡國悉隸其下。卽司隸校尉。及冀、豫、兗、徐、青、荆、揚、益、涼、幽、交、并各州是也。刺史之職。係奉詔條察州事。周行郡國。省察治狀。黜陟能否。聽斷冤獄。問以六條。事非所問不省。成帝時改稱爲牧。哀帝時

復稱刺史。又改爲牧。光武時置刺史十二州。及司隸校尉一。靈帝時又改爲牧。

三國時州牧一如漢末之制。魏文帝時始置都督諸州軍事。或領刺史。魏晉以後。皆如前表所列。不備述。

(二)秦之郡守及漢之郡長太守內史國相。秦滅諸侯。分其地爲三十六郡。及各縣。據史記漢書。則又有楚郡、郟郡、東陽、河間等郡。蓋其後所增設者。郡置守、丞、尉。各一人。守治民。丞佐之。尉典兵。其郡當邊戍者。則以丞爲長史。掌兵馬。

漢初改秦之郡守爲郡長。其諸侯所封。則謂之國。國以內史治民。其後復以相治民。故內史與相亦郡守之職。後又改郡守爲太守。漢以秦郡過大。漸分析之。至平帝時有百十一郡。然郡之大者尙數千里。蓋以戶口之多寡爲郡地之大小。不以里數計也。

漢之太守。凡在郡國皆掌治民。進賢、勸功、決訟、檢姦。常以春行所主縣。秋冬遣無害吏案訊諸囚。平罪法。論課殿最。并舉孝廉。宣帝以太守爲吏民之本。數變易則下不安。民知其將久。不可欺罔。乃服從其教化。常曰。與我共治者。惟良二千石乎。故漢世

良吏稱盛。

兩漢之郡佐。有功曹史。主選署功勞。倉曹史。主倉庫。決曹。賊曹。掾。主刑法。並有督郵。掌監屬縣。有東西南北中五部督郵。

晉郡守皆加將軍。無者以爲恥。蓋合軍民而兼治之矣。

(三)秦漢以來之令長及相。縣之令長。秦官也。皆有丞尉。漢仍其名。萬戶以上爲令。秩千石至六百石。萬戶以下爲長。秩五百石至三百石。亦皆有丞尉。是爲長吏。秩四百石至二百石。復有斗食佐史之秩。是爲小吏。三國令長之稱。仍沿漢制。晉則縣大者置令。小者置長。所屬各職。職吏自十八人至八十人。散吏自四人至二十六人。各以戶口爲差。此外復置方略吏。六部尉等。至後魏北齊。因用人濫雜。士流至恥爲縣令。後搜揚世胄。慰諭遣之。始以士人爲縣吏。而彼時至分縣爲九等矣。

第三款 唐之地方行政

唐之地方制度。最下級之區劃爲縣。縣之上有州或郡。州郡之上有道。縣置縣令。郡置太守。州置刺史。各處理其區劃內之事務。而道則爲地方最高區。蓋唐制一道之

兵政屬之節度使。節度凡八。民事屬之道觀察使。道凡十。然節度多兼觀察。兵甲財賦民俗之事。無所不領。又各道雖有度支營田招討經略等使。然亦多以節度使兼之。蓋使名雖多。而主其事者每道一人而已。

唐制之始。其地方各官。有西都、東都、北都牧各一人。諸州有總管。加號使持節。武德五年。以洛、荆、并、幽、交、五州爲大總管府。七年改爲大都督府。總管府爲都督府。蓋武德初。邊要之地。置總管以統軍。係漢刺史之任。其後改爲都督。以總十州者爲大都督。後又去大字。高宗永徽以後。都督帶使持節者。謂之節度使。其後遂有八節度使。至德之後。刺史皆治軍戎。遂有防禦團練制置之名。至其後節度屢增。觀察防禦亦多改爲節度。或并。或析。不勝記矣。

(二)道。分天下爲十道。始於貞觀之初。卽關內、河東、河北、山南、隴右、淮南、江南、劍南、嶺南、河南是也。唐初遣大使十三人巡省天下。諸州水旱則遣使。有巡察、安撫、存撫等名。後又置十道按察使。各道一人。又改爲十道按察採訪處置使。又改爲採訪處置使。後復兼黜陟使。又改爲觀察處置使。攷唐之巡察使。察舉州縣。再周而代。卽

後世巡按之比。若觀察使則類爲節度使兼職。無節度之州亦特設之。而道以民事爲主。故唐之地方行政。其第一級長官必屬於道也。

(二)州郡。隋開皇三年廢天下諸郡。置州以統縣。大業中又改稱爲郡。唐武德元年改郡爲州。置刺史。開元中定天下之州府。近畿之州凡四。謂之四輔。此外六州。謂之六雄。其他十州。謂之十望。又十州。謂之十緊。計州府凡三百十五。蓋分天下之州爲上中下三等。各置刺史。上州屬四萬戶以上。中州屬三萬戶以上。下州則三萬戶以下。上中下三州所置刺史等官據六典所載「上州」刺史一別駕一長史一司馬一錄事參軍事一錄事二史三司功參軍事一佐三史六司倉參軍事一佐三史六司戶參軍事二佐二史七儀史一司兵參軍事一佐三史六司法參軍事二佐四史八司土參軍事一佐三史六執刀十五典獄十四問事八日直二十市令一丞一佐一史二倉督二史四經學博士一助教二醫學博士一助教一「中州」自刺史至錄事參軍事均與上州同。惟錄事以下雖官名均與上州同。而員額則略少。並缺司士參軍事佐史而別有帥二人「下州」視上州無長史司功參軍事及佐史司兵參軍事及佐史又無丞餘均同。惟員額略少。

(三)縣。縣爲州以下之地方區劃。其名始於周。已如前述。至唐仍稱其官爲縣令。以處理縣事。縣有上中下三等。武德初戶五千以上爲上縣。二千以上爲中縣。一千以上爲下縣。開元中六千以上爲上縣。三千以上爲中縣。不滿爲中下。千戶以下爲

下縣。但有例外。如赤畿望縣等。則不限戶數。並爲上縣。距京五百里以內及沿邊州縣。在五千戶以上。並爲上縣。二千以上爲中縣。一千以上爲中下縣。以下爲下縣。赤縣者。長安河南洛陽鳳翔太原晉陽等六縣之謂。爲三都之所在。畿縣者。京兆河南太原之三縣之謂。爲三都部內之縣。此等縣官。其位置較高於他縣官。

上中中下下縣各有令、丞、主簿、尉、錄事、史、司戶、佐、史、司法、佐、史、典獄、問事、日直、市令、佐、史、帥、倉督、博士、助教等官。惟員額略有寡。至赤縣畿縣。則有司功、佐、史、司倉、佐、史、司兵、佐、史、司士、佐、史等職。上中下縣。則以此等屬其他小職。

(四)京兆河南太原府 牧一、尹一、少尹一、司錄參軍事二、錄事四、府史三、功曹參軍事二、府六、史十二、倉曹參軍事一、府八、史十六、戶曹參軍事二、府十一、史二十二、帳史一、兵曹參軍事二、府九、史十八、法曹參軍事二、府九、史十八、士曹參軍事二、府七、史十四、參軍事六、執刀十五、典獄十八、問事十二、日直二十四、經學博士一、助教二、醫學博士一、助教一、

(五)地方官廳之職掌

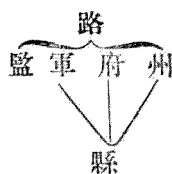
(甲)京兆河南太原牧都督刺史。所掌係肅清邦畿。考覈官吏。宣布德化。撫輯齊民。勤課農桑。敦敷五教。每歲一巡視屬縣。觀風問俗。治囚恤癯。檢閱丁口。訪求疾苦。其有篤學異能。聞於鄉閭者。舉而進之。不孝不悌。悖禮亂常。而不率法者。則糾繩之。其屬官如「尹少尹別駕長史司馬」則掌輔佐府州紀綱。衆務通判。列曹於歲終入奏之事。如「司錄錄事參軍」則掌勾稽日錄。糾正非違。監守符印。若列曹之事。有異同。得以奏聞。功曹司功參軍。則掌官吏考課。選舉祭祀。及關於道佛學校。表疏書啓。醫藥陳設之事。倉曹司倉參軍。則掌公廩。度量倉庫。租稅田園市肆之事。戶曹司戶參軍。則掌戶籍。道路田疇。六畜。調符之事。兵曹司兵參軍。則掌武官選舉。兵械門輪。傳驛之事。法曹司法參軍。則掌律令。格式。鞠獄。定刑。督捕盜賊。糾治姦非之事。士曹司士參軍。則掌津梁舟車。舍宅。百工。衆藝之事。參軍事。掌出使。檢校。及導引。市令丞。掌市廛。交易。禁斥非違。經學博士。以五經教授。諸生。醫學博士。以百藥。平治。人疾等也。

(乙)京畿及天下諸縣令。所掌係導揚風化。撫字黎民。敦四業。崇五祠。養鰥寡。恤孤窮。察冤抑。親獄訟。以知百姓之疾苦。所屬「主簿」掌勾稽省署抄目。糾正非違。監印。給紙筆雜用。「錄事」掌勾檢失誤。「縣尉」掌親理庶務。分判衆曹。「博士」掌以經術教諸生。

第三款 宋之地方制度

宋制地方區劃之最下級爲縣。縣之上有州或郡。府軍。州府軍之上有路。以路爲最上級之地方區劃。至道三年。分天下爲十五路。天聖中增爲十八路。其時內京府三次。府八。州二百五十二。軍四十六。監十三。縣千二百六十二。元豐時更增爲二十路。後且增至二十三路。徽宗時又增爲二十六路矣。

十八路之名稱如左



京東 京西 河北 河東 陝西 淮南 江南東 江南西 荆湖南
荆湖北 西浙 福建 益州 梓州 荊州 夔州 廣南東 廣南西

(二)路。路有監司。州有知州事。府有知府。軍有知軍事。縣有令。其有稱爲郡者。則有太守。各處理其地方區劃內之事務。

監司不過總稱。其中固可分爲四。卽師、漕、憲、倉是也。師爲安撫使。漕爲轉運使。憲爲提刑按察使。倉爲提舉常平司。所掌各異。有一路不必併置而缺其一二者。有以一使併掌他司者。

安撫使

掌一路之兵民。領軍旅。禁令賞罰。肅清。

轉運使

掌一路之財賦。領登耗。上供經費儲積。

監司

提刑按察使

掌一路之司法。領獄訟。曲直囚徒詳覆。

提舉常平使

掌一路之救恤。領常平義倉水利斂散。

(二)州。有知州事通判。凡兵民錢穀戶口賦役獄訟聽斷之事。悉歸所掌。知州事

通判之外。倣唐制設錄事參軍。以糾諸曹之稽違。有戶曹戶籍賦稅司法議刑司理

訟獄勸勸等參軍之稱。司理一稱司寇。

又有巡檢司。巡檢使則有沿邊溪洞都檢巡。蕃漢都巡檢。或為一州一縣巡檢。或為

數州數縣巡檢。皆以訓治甲兵。巡邏州邑。逮捕盜賊為職。

(三)府。有尹。無尹則有知府事。於開封府則有牧尹。又有權知府。屬官則有判官

推官司者。又有司錄參軍功曹倉曹戶曹兵曹法曹士曹參軍各一人。於臨安府則

有浙西兵馬鈐轄。建炎三年改而為府。置知府通判以下各官。於河南應天府則有

牧尹少尹等之設。無尹時則加知府事一人。通判一人。各曹所掌。功曹則考課官吏

祭祀學校表疏等事。倉曹則租稅倉庫等財務。戶曹則戶籍稅賦等事。兵曹則軍器烽候驛傳等事。法曹則讞疑等司法之事。士曹則舟車津梁營築等事。

(四)軍與監。宋初召諸鎮節度留之京師。別出朝臣使守州郡。掌兵者謂爲權知軍事。掌民政者謂爲權知州事。其後軍監亦置知軍事知監事。以掌軍監之事。

(五)縣。有令。統治民政、勸課農桑、平決獄訟、宣布德澤禁令於治境。凡戶口賦役錢穀賑濟給納之事皆掌之。政和二年。令縣令以十二事使勸農事。一曰敦本業。二曰興地利。三曰戒游手。四曰慎時候。五曰戒苟簡。六曰厚蓄積。七曰備水旱。八曰戒宰牛。九曰置農器。十曰廣栽植。十一曰恤苗戶。十二曰勿妄訟。

以上五種地方官吏之外。尚有種種名稱。如經略使、團練使、節度使、承宣使、防禦使、制置使、宣撫使、招討使、招撫使、撫諭使、鈐轄使、路分都監、廟令、丞主簿、都督、鎮砦、諸軍都統制等。

第四款 元之地方制度

前清之地方制度。皆昉於元。元之一統中國也。卽設行中書省於全國。以總轄各地

方之行政事務。其省別爲河南北行省、江浙行省、江西行省、湖北行省、陝西行省、四川行省、遼陽行省、甘肅行省、嶺北行省、雲南行省、征東行省。

因與日本構釁特設於高麗後因軍敗廢

止

省之下有路。路之下有州。州之下有縣。縣爲最下級之地方行政區劃。每省置丞相一人。平章二人。左右丞各一人。參知政事二人。或一人。郎中員外郎都事各二人。其屬官有檢校所檢校、照磨所照磨、架閣庫管勾、理問所理問及副理問等。凡錢糧兵甲漕運及軍國重事。無不管領之。蓋都省總管中央行政。行省統治地方軍民。以互相表裏。自元開其先例。明清因承襲之。比較元以前之地方行政。悉受中央政府之指揮監督者。固迥不相侔也。

(二) 行中書省丞相平章。掌國庶務。統郡縣。鎮邊鄙。與都督爲表裏。國初有征伐之役。分任軍民之事。皆稱行省。未有定制。中統至元間。始分立行中書省。因事設官。官不必備。皆以省官出領其事。其丞相皆以宰執行某處省事。繫銜其後。改爲某處行中書省。凡錢糧兵甲屯種漕運軍國重事。無不領之。

(二) 都總管經略使。此外有都總管之職。蓋節度使也。有經略使。至正十八年。曾派遣問民疾苦。招諭寇盜。

(三) 儒學提舉司。其時關於學務。則有儒學提舉司。設於各行省。省置一司。統諸路府州縣學校祭祀教養錢糧之事。及考校進呈著述文字。有副提舉。其下有府教授。學正。教諭。訓導等。分布於各地方。

(四) 參知政事宣慰司。掌軍民之務。行省有政令。則布於下。郡縣有請。則爲達於省。其於遠服。又有招討安撫宣撫等使。員數品秩。各有等差。此外有併團練安撫勸農三使爲一官以掌之者。稱爲團練安撫勸農使司。

(五) 肅政廉訪使。國初立提刑按察司。至元六年。兼勸農事。二十八年改爲肅政廉訪司。後遂定爲二十二道。每道二使。二副使所掌。實與臺察相表裏。按治帥府漕司軍民司屬。照刷諸司文卷。責違慢官吏。殆如漢之司隸校尉。無所不糾。蓋爲地方之高級司法機關。而兼審判行政訴訟者。金元之制。提刑皆在布政之上。

(六) 錄事司達魯噶齊知府府尹知州。錄事司者。各省之首府。凡路府所治。置司

以掌城中戶民之事。散府則置達嚕噶齊一員，知府或府尹一員外。有同知判官及推官知事提控案牘等職。有隸諸路及宣慰司行省者。有直隸省部者。有統州縣者。有不領縣者。至諸州則其先州縣併視。未有差等。至元三年始定萬五千戶以上爲上州。六千戶以上爲中州。以下爲下州。後定以五萬戶及三萬戶上下爲上中下州之別。掌州治者。上州爲達嚕噶齊州尹。中州爲達嚕噶齊知州。外有同知判官及知事提控案牘吏目等職。

(七) 達嚕噶齊縣尹。元之州縣制。係分路府州縣四等。以路領州。州領縣。而腹裏則路領府。府領州。州領縣也。縣亦有上中下之分。以三萬戶及一萬戶以上一萬戶以下爲率。置達嚕噶齊一尹、一丞、一簿、一尉、一典史。

第五款 明之地方制度

明之地方行政區劃。最下級爲縣。縣之上有州有府。州府之上有布政使司。爲地方行政區劃之最上級。布政使司廢元之行省制而設者也。全國凡十三。十三布政使司之外。有南北直隸。

北直隸 南直隸 山東 山西 陝西 江南 浙江 江西 湖南 四川 福建 廣東 廣西 雲南

太祖初略定地方。本仿元制置行省。其官自平章政事以下。大致與中書省同。洪武九年。罷行省。改參知政事爲左右承宣布政使司。至宣德三年。始有十三布政使之設。其權與中央六部均重。自布政使入而爲尙書。自侍郎副都御史出而爲布政使。是常例也。兩京則不設布政使。而稱南北直隸者。爲中央政府之直轄故也。然布政使視元之丞相平章。其權稍狹。因布政使之外。有提刑按察使及都指揮使二者與之鼎峙。以任一省之統治。而軍務漕務餉務河務等。則以臨時派出之方面大員掌之。有總督、總理、巡撫、兼提督軍務、贊理軍務等稱。要皆出於監督地方官鎮壓人民之目的。由御史中特派者。迨明末。雖有因地方情形永遠設置者。然中央政府。固以一定期限使之任事。惟自有督撫之設。布按等之權力卽較輕。至宣德正統間。已無內任爲尙書之例。茲就明之地方官制列表如次。

(承宣布政使司) 左右布政使

左右參政

左右參議

督糧道

督册道

分守道

兵備道

(提刑按察使司) 按察使

副使
僉事

- 提學道
- 清軍道
- 驛傳道
- 分巡道
- 兵備道
- 兵糧道
- 水利道
- 屯田道
- 鹽法道
- 管河道
- 撫治道
- 監軍道
- 招練道
- 巡海道
- 糧儲道

府
州(直隸)
州

(都指揮使司) 都指揮使

同知
僉事

守禦千戶所
堡
衛

就上表觀之。明制之地方行政。可大別為四級。惟司之與道二者。司總其成而道分其任。雖二而實一。故可合此二級為一。而目為三級。茲就各官廳之職掌言之。

(二) 承宣布政使司。設左右布政使各一。左右參政及參議無定員。其屬經歷司。經歷。都事。照磨所。照磨。檢校。理問。所理問。副理問。提控案牘。司獄司。司獄。庫大使。副

使、倉大使、副使、雜造局、軍器局、寶泉局、織染局、各大使、副使各一。布政使掌一省之政。參政參議則分守各道。及派管糧儲屯田清軍驛傳水利撫民等事。併分司協掌京畿。兩京不設布政無參政參議制使簽事故於旁近布政分司帶管 經廳都事。典受發文移。照磨檢校。典勘理卷宗。理問典刑名。

(二) 提刑按察使司 設按察使一。副使僉事無定員。其屬經歷司經歷、知事、照磨所、照磨、檢校、司獄司、司獄各一。按察使掌一省刑名按劾之事。副使簽事分道巡察其兵備、提學、撫民、巡海、清軍、驛傳、水利、屯田、招練、監軍。各專所事。併分員巡備京畿。明初置提刑按察司。吳元年置各道按察司。十五年置天下府州縣按察分司。以儒士王存忠等五百三十一人爲試僉事。人按二縣。凡官吏賢否軍民利病。皆得廉問糾舉。十六年罷。二十九年改置按察分司爲四十一道。宣德五年除兩京不置。共爲十三按察司。

布按二司之外。尙有關於地方行政司法之官。如苑馬寺掌馬政。都轉運鹽司鹽課。提舉司掌鹽政。市舶提舉司掌海外諸蕃市易之事。茶馬司掌市馬。

(三)都指揮使司。設都指揮使一。都指揮同知二。都指揮僉事四。其屬經歷司。經歷。都事。斷事司。斷事。副斷事。吏目。司獄司。司獄。倉庫。草場。大使。副使。各一。行都指揮使司。設官與都指揮使司同。都司掌一方之軍政。各率其衛所隸於五府。聽命於兵部。凡都司並流官。或得世官。都指揮使及同知僉事。以一人統司事。曰掌印。一人練兵。一人屯田。曰僉書。巡補軍器。漕運。京操。備禦。諸雜務。並選充之。否則曰帶俸。明初置各行省。行都督府。設官如都督府。又置各衛指揮使司。洪武四年。置各都衛斷事司。以理軍官軍人詞訟。又以都衛節制方面。職係甚重。從朝廷中央選擇陞調。不許世襲。八年。詔各都衛並改爲都指揮使司。凡設都司十三。十五年。又增置三都司共十六。又設行都司五。

明自罷中書行省。設都布按三司分治兵刑錢穀。都司序銜在布按二司之上。實爲武職重臣。如前清提督之職。又明初於各行省置都鎮撫司。設官有都鎮撫。副鎮撫。知事之屬。洪武六年罷。

(四)府直隸州。於府設知府一。同知通判無定員。推官一。其屬經歷司。經歷。照磨。

所照磨、檢校、司獄司、司獄各一。知府掌一府之政。宣風化。平獄訟。均賦役。以教養百姓。每三歲察屬吏之賢否。上下其考。以達於省。上吏部。凡朝賀弔祭。視布政使司直隸府得專達。凡詔赦例令。勅劄至。謹受之。下所屬奉行。所屬之政皆受約束於府。劑量輕重而令之。大者白於撫按。布按議允乃行。凡賓興科貢。提調學校。修明祀典之事。咸掌之。若籍帳軍匠驛遞馬牧盜賊倉庫河渠溝防道路之事。雖有專官。皆總領而稽覈之。同知通判分掌清軍巡捕管糧治農水利屯田牧馬等事。無常職。無定員。推官理刑名贊計典。經歷照磨檢校受發上下文移。磨勘六房卷宗。明初改諸路爲府。洪武六年分天下府爲三等。糧二十萬石以上爲上。以下爲中。十萬石以下爲下。計府一百五十九。

直隸州設知州一。同知判官無定員。其屬吏目一。

此外有茶馬司大使副使各一。掌市馬之事。稅庫司大使一。典稅事。權百物而輸其直於府。凡民買田宅。必操契券請印。乃得收戶。則征其直百之三。又有倉大使副使各一。批驗所大使副使各一。掌驗茶鹽引。

(五)州縣。明不設州刺史。而州附於府。置知州同知判官等員。里不及三十而無屬縣者。裁同知判官。或由事添設。無定員。其屬吏目一。知州掌教養州民。凡諸州務。上視府。下視縣。以月計上府。歲計上省。三歲之計上吏部。同知清軍匠或兼巡捕。判官督糧官馬捕盜治農管河。分職任事。而領於知州。吏目典出納文移。或分領州事。諸所屬衙門如府者。職亦如之。

明太祖初定縣三等。賦十萬石以下爲上。六萬石以下爲中。三萬石以下爲下。縣設知縣一。縣丞二。主簿一。屬官有典史一。所屬衙門有巡檢司。稅課局。驛遞。河泊所。倉草場者。其設官則如州。知縣掌教養縣民。凡歲貢學生。三歲貢士。歲攢實徵。十歲造黃冊。民之賦役視丁與產。必調劑而均節之。獄訟必詢其情理。考諸律例而決之。有不服。陳於上爲雪理焉。凡養老祀神表善賑饑卹窮通貨之事。時省而敦行之。凡山海澤藪之產資國用者。按籍而登焉。諸所屬衙門如州者。職亦如之。

洪武元年。徵天下賢才爲州縣職。敕命厚賜。以勵其廉恥。又敕諭之。至再。三十七年。定條例八事行天下。使永永遵守。時有廉能正直之州縣官。必遣行人齎敕往勞。增

秩賜金。仁宣之間尙然。至英憲後遂罕見。此後益重內輕外矣。

此外於洪武三年。因廣西地接獠獞。始於關隘衝要處設巡檢司。以警奸盜。後遂增置於各處。又有稅課局大使。及河泊所官。驛遞有驛丞。掌郵驛迎送。

(六)千戶所。設正千戶一人。副千戶二人。鎮撫二人。其屬有吏目一人。所轄百戶所凡十。總旗二十人。小旗百人。有守禦千戶所。軍民千戶所之制。惟守禦不隸於衛。而直轄於都司。凡衛皆隸都司。都司又隸五軍都督。洪武七年定衛所之制。其先內外衛所。凡一衛總十千戶。一千戶總十百戶。百戶領二總旗。總旗領五小旗。小旗領軍十。至是則每衛五千六百人。分爲前後中左右五千戶。以一千一百二十人爲一千戶所。一百十二人爲一百戶所。每百戶所有總旗二人。小旗十人。至二十三年。置軍民指揮使司。軍民千戶所。計天下內外衛凡五百四十七所。凡二千五百九十三。明制自京師達於各府州縣。皆立衛所。外統於都司。內統於五軍都督府。凡有征伐。則命將統總兵官。調衛所軍領之。其號令。總兵官告都指揮。都指揮告指揮。指揮告千戶。千戶告百戶。百戶告總旗。總旗告小旗。小旗告軍士。

第六款 清之地方行政

清朝地方官制。大抵依仿明朝。而明之三司中都指揮使則廢之。僅存布按二司。並於其上置巡撫或總督。布按二司職務之性質。雖與明同。而權限及地位則大異。督撫爲地方常設之官。雖始於清。而明已有此等名稱。惟臨時派遣。非常設耳。

行省之名。沿元之舊稱。

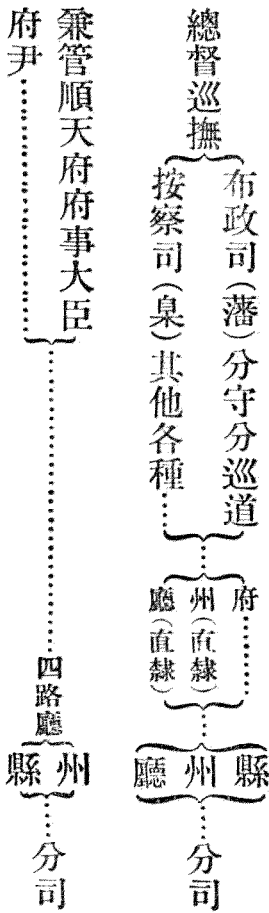
省爲省禁之詞。元以行中書省爲治。故有是稱。明已廢之。而清仍之。不能謂其非誤。

至省之區劃。明之

南北兩京。清改爲江蘇安徽及直隸之省。治明之湖廣。清則分爲湖南湖北。而新疆臺灣皆新設之省。故內地總爲十九省。臺灣後割於日本。

省置巡撫。或併二省三省置一總督。光緒二十四年七月。據康有爲等變法之議。裁汰京外各官。卽廢湖北廣東雲南之巡撫。後又復之。又因滇撫林紹年之奏。仍廢之。他省督撫同城者亦一律裁撤巡撫。而清制督撫皆掌兵權。對提督有命令指揮權。每省皆置布按各一人。以及各道。乾隆二十五年以來。於江蘇省分設江寧蘇州二布政使。因地大物博而然。道員中糧儲鹽法。則統轄全省之所管事務。分守分巡。則在省內定其特別所管區域。恆合二府州以上而管轄之。在分守分巡監督之下者。

府直隸廳州。其長官曰知府、曰同知、曰知州。廳州階在府下。而州縣階又在廳州下。散州長官曰知州。縣長官曰知縣。此外有撫民同知通判、理民同知通判等。府以下有設分司者。實際上多係地方區劃單位之縣及與縣同等州廳之分司。或稱巡檢。因維持其地方之安寧。關於戶婚小事。雖有審判權。究出於行政便宜之組織。非獨立之職權也。茲為圖如下。



(一)總督 關於地方事務有專摺咨請之權。在其管內。有制定省例。陞調黜免文武官、監督文武官吏、節制綠營軍隊、上奏會計及監督藩庫、第四審之審判、外國交

涉、河務鹽務等權。

(二)巡撫。與總督職權上殊難區別。據大清會典。總督統轄文武、詰治軍民。巡撫總理教養刑政。而皇朝通典亦云巡撫於一省文職無所不總。則可知巡撫所掌。以民政爲主。不干與軍政。如不設總督之地。則兼提督職務也。此外則巡撫特有之職權。爲監理關稅釐金、鹽政、漕政、監臨鄉試等。

(三)布政使。掌一省財政報告戶口之調查。於戶部宣布朝廷命令。監督道府以下文官及轉免之。參與一切政務。干與審判事務。此如行政控訴及秋審陪坐等例管理鄉會試特定事務。

(四)按察使。掌省內刑名案件。如審判上控事件監督下級審判之審查督撫委查案件刑之審擬死罪審判之查檢驛傳事。爲大計之考察官。爲鄉試之監察官。參與一切政務。

(五)道。此有普通職務與特別職務之別。普通職務之道員。所掌係彈壓地方監督管內事務。特別職務之道員。則有督糧鹽法鹽茶河工驛傳海關兵備屯田茶馬等名實。

(六)府廳 掌徵收租稅、審判罪犯、警察、試驗教育、監督州縣廳。其補助官有同知、通判。或在府署任其專職。或分駐於管內要地。專職者。如緝捕河捕捕盜總捕督捕鹽捕軍捕糧捕等警察事務之同知。清軍軍隊河軍等軍需事務之同知。此外尚有船政河務管河水利江防分防海防河防撫民撫夷理瑤理苗理番緞緜等同知之稱。通判之分職亦略同。此外補助官。尚有經歷、知事、照磨、司獄、宣課司大使、稅課大使、倉大使、檢校、庫大使、茶引批驗所大使等。直隸廳之職權。略與知府知縣同。

(七)州縣 縣置一知縣。其補助官雖有縣丞、主簿、巡檢、典史、驛丞、閘官、稅課大使、河泊所官、倉官等。惟各因地因事而設置。知縣所掌爲審判、檢屍、徵收租稅、警察。及監獄營繕、公共建築物、試驗教育、賑恤。

散州知州。其職權與知縣同。

(八)幕友 布按兩司以下之官廳。其補助官類皆稱爲佐雜。然僅佐雜。不能舉其事也。况如督撫并無補助官。故自督撫以下。皆不得不倚重幕友。幕友者。卽內顧問之類。聘而任之。待以殊禮。非如僚屬之有統屬關係。俸給謂之束修。出自長官私囊。

雖幕友之種類及多寡。各官廳容有不同。而大要不出刑名錢穀二者。蓋清代官吏。多出於科甲及捐納二途。於刑錢二事。非所素習。故必倚以爲重。不幸其幕友廉隅不飭。民不堪其弊矣。乾隆間有諭旨。令官吏不得以籍在所治五百里內者爲幕友。並令五年卽當更換。自督撫以下年終須記其幕友之履歷住所。報告吏部。然終以難行廢之。此可見幕友之弊矣。

(九)吏胥 凡在官衙掌簿書案牘諸事者。總稱曰吏胥。俗稱書辦。在北京奉職者。曰供事。曰經承。曰儒士。在外省各衙門奉職者。曰書吏。曰典吏。又曰攢典。書吏外別有承差。此外尙有貼寫幫差之名。各因衙門而異。而職務則皆同。

吏胥皆有定額。以民人志願試驗後用之。向例五年更換。然至期非僅難於更換。甚且代代相傳。視爲世業。或有以金錢賣買此等世業者。此於行政上之弊害。不言可知。且清代官吏。多由文字捐納而得。更易養成吏胥之跋扈。故官吏僅爲備員。畫諾吏胥舞文。往往出入甚鉅。而不之發覺也。顧炎武目爲養百萬之虎狼於民間。洵非虛語。雖吏胥之弊害。非

始清代。而於清代爲尤甚。當拳匪亂時。六部各衙門案卷。多被燒燬。書吏亦遁竄四

方。御史陳璧上書。謂乘此機會。棄冗案。留要案。易書吏以司員掌之。朝廷納其說。並命督撫裁撤書吏。然清代地方行政。府州縣之書吏與差役相並。甚且暗結祕密幫黨。非藉公需索。卽玩弄長官。至今其遺毒猶烈也。

第四章 行政作用之關於地方者

行政之性質。國權對於人民之行爲也。其形式或訓示下級官府。以達目的。或直接布告人民。使舉其實。卽行政法家所稱爲行政手段者是也。此行政手段。分之爲二。則一爲止於行政內部者。一爲對於外部生國法上之關係者。前者如因官廳上下級所生之監督及訓令是。後者則國權對於人民之法規及處分是。惟對於法規及處分。雖有監督訓令。而不可無執行及救濟。且機關與機關間不免有種種爭權。故本章特就監督、法規、處分、執行、救濟、爭議、分論之。而此六者。雖爲行政作用之通例。仍無時無事不與地方行政相關聯。研究地方行政者不可忽也。

第一節 行政監督

行政行爲之監督。爲保行政之統一。使行政行爲適法且合於公益。而有違反法令

或妨害公益時。則務匡正之。監視督率以行或訓示指令以行者也。故上級官廳對於下級官廳。必有監督。而監督之方法。則以訓令之形式指揮命令之者。

第一款 監督

監督固爲上級對於下級之行爲。然每有不由行政階級之順序。而以特別機關當監督之任。故於其間細別之。上下級關係之監督爲直接監督。特別機關之監督爲間接監督。

(一) 直接監督

(甲) 徵報告及檢閱。(乙) 取消或停止其違法之命令處分。(丙)

發指揮命令

即指令或訓令不待下級呈請而發者爲訓令待呈請而發者爲指令

(丁) 認可及許可

認可爲完成國法上有効之行為

爲使得對抗於一般者許可爲國法所禁止之行爲於特定之事情許之者 (戊) 對於消極之違法執行臨機之手段。或更

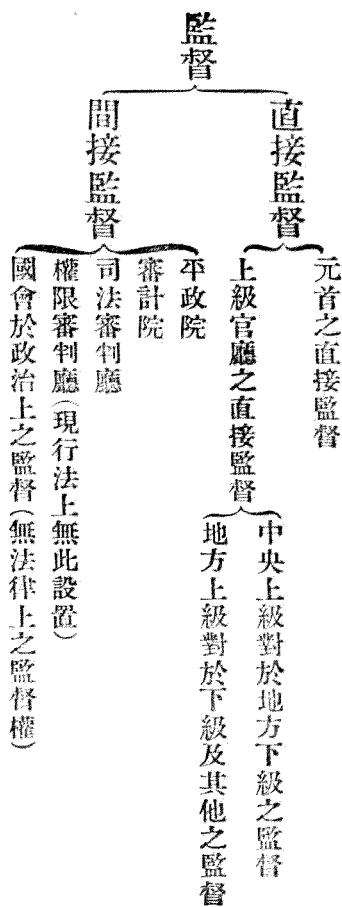
改下級官廳之組織。或由上級官廳直轄下級官廳之事務。(己) 裁決訴願。(庚) 裁決下級官廳之權限爭議。或命解散議決機關之類。

(二) 間接監督

(甲) 平政院之判決行政訴訟。(乙) 審計院之檢查出納。(丙) 司

法審判廳之判決當選訴訟。

茲列表以明之



要之現今通制。不論以上下級遞次為監督。或以特別機關為監督。而總以歸宿於中央之主部為主義。此則大政歸一機務並加敏捷之所由。至於官吏。則一方面以人民服從國法之外。一方面復隨其身分加以特別之紀律。故有官吏服務令為之規定。維持而執行之。皆依監督權之作用者也。

第二款 訓令

訓令爲上級官廳所以命下級官廳者也。惟監督恆在事後正其不法。驗其成效。而訓令則先與以法令之解釋及示以行政之方針者。因於職權。且須具式。故上級官廳之訓令。下級官廳不得以自己之見解拒其執行。

(一)訓令與指令之異同。訓令有概括之命令。又有關於一事件之命令。關於一事件者。卽由下級官廳之呈請而發。所謂指令是也。然同一官廳所發之訓令。無論何事。皆不異其效力。故由同一官廳所發關於一事件之訓令。不妨與概括之訓令相反。且不妨依據指令而變更訓令。惟爲防行政方針之紛亂。當有以避之耳。

(二)訓令之效力。訓令之特別性質。僅對於行政機關有其效力。倘以一私人之名義行之。可以上級官廳爲被告而起訴訟。並不得以下級官廳背上級官廳之命令爲理由而爭其處分之效力。又訓令登載於官報時亦然。蓋登載於官報。非對於人民生一般之效力。乃示其交付於官廳之效力也。

(三)訓令之作用。訓令有取消廢止停止等之作用。蓋上級官廳固得對於下級官廳之命令處分。取消廢止停止之。又得直接對於人民。以下級官廳之處分令取

消廢止停止之。此與前者之異點。卽以同一之形式。對於下級官廳管轄區域內之人民。公布或通告之之方法也。取消云者。因下級官廳之命令或處分令爲違法。而取消其效力。可迴溯於發違法令之當時者也。廢止云者。以下級官廳所發之命令處分令有害公益。惟對於將來有其訓令之效力也。停止云者。其爲違法或害公益尙有可疑。於其認定尙未確實時所發之訓令也。

第二節 行政法規

行政法規者。國家爲達行政之目的所發之法規也。此法規中可區爲行政法律及行政命令之二別。

第一款 行政法律

行政法律者。國家爲達其行政目的所發之法律也。故憲法及其他定國家直接機關之組織權限與活動等之方法者。非行政法律。民律訴訟律等亦非行政法。約言之。卽法律中除憲法而有公法性質者之全體也。

凡法律必具強制性質。強制之方法雖不一。而其最重要者。則爲刑罰。有爲維持國

家之組織者。有爲保護私法所認之私權者。又有爲維持法制目的之法規而設者。此外則爲出於行政目的之法規。有強制之主意者。要之行政法律。爲出於行政目的之法律。及出於強制目的之行政法規之法律。

第二款 行政命令

行政命令者。命令中有公法之性質。由元首或各機關所發者也。此命令根據約法。便宜上可分之爲四種如左。

(一) 執行命令 如約法第三十一條。大總統爲執行法律得發布命令並得使發布之是也。蓋執行命令爲對於人民執行法律之命令。非以大總統之監督權對於各行政官廳所發之訓令。大總統有公布法律之權。訓令即隨其公布而發生。而訓令可拘束各行政官廳。獨不能拘束人民。及審判官。如人民可訴行政官之不法於審判廳。審判廳得以獨立判斷解釋法律是也。反之如執行命令。則可拘束人民及審判官。即人民及審判官不可不基於此命令權而爲訟訴與判斷也。惟執行命令之制限。有範圍如左。

(甲) 執行命令當不出於其法律之範圍。並不得設違反法律原則之規定。以定執行法律之細則。

(乙) 執行命令。不得牴觸憲法及法律。

執行機關。有執行法律之義務。故發執行命令。當然屬執行機關之權限。不必有特別法律之委任。其有委任執行者。則得於制限內自由發執行命令而設其執行之細則。

(二) 委任命令 此爲約法上須以法律規定之事項。由法律委任而以命令規定之。之謂。蓋國家經久實行及國民一律遵奉之制度。雖以法律定之爲適當。惟因時因地。狀態不同。規定不得不異。倘仍據立法手續以行。殊覺不便。故法律以讓之命令爲便。此認委任命令實際上之理由也。又憲法上規定某種事項。雖必出於法律。而關於規定之之方法。則不設何等制限。故雖以其法律之規定。讓一切事項或綱目於命令規定之。仍爲以法律定之之方法。蓋於此則法律以命令之實質爲自己之實質。遵奉法律。卽不可不遵奉命令。因而命令之規定。卽不啻法律之規定。此認

委任命令法律上之理由也。約法三十一條大總統基於法律之委任得發布命令並得使發布之即此也

三三緊急命令。事變不常。如於國家之生活有非常危急時。倘依國家之常道。必

不得達應急之目的。如約法第十五條。本條所載人民之權利有認為增進公益維持治安或非常緊急必要時得依法律

之制限之制限。因必以法律變更廢止法律。勢必先召集議會。提出法律案以議決公

布為常規之手續。而國家或且因之坐失機宜。不得用應急之手段。至國家生活招

不可預期之危害。故於此或設責任解除法。如英法二國使政府得為臨機必要之

處分。或於憲法上認有發緊急命令之權。於一定條件之下。行元首之命令權。

(四)組織命令。此即約法第三十三條。大總統得制定官制官規之例。所以謂之組織命令者。

以其為關於國家機關之組織之命令也。即以命令權分配於種種機關之間而行。

並創設行政機關及定其權限。委任以一定事項之謂。然定機關之組織時。必須有

充任之人。於是乃有任官。任官為創設特別公法上權利義務之雙方行為。而關於

其特別權利中受俸給之權。則得以此組織命令定之。

第三節 行政處分

第一款 行政處分之意義

行政處分者。行政機關爲執行法律命令。及於其範圍內以特定之事情爲特定之行為也。法律命令。唯就某種事實預想其一般之結果。而行政處分則反是。乃以特定之事情。惹起其預想之結果者也。卽以命令使發生某種特定之新事實。或抑止其發生者。行政處分之特質及要件如左。

- (一) 處分之特質 (1) 爲對於特定事件之國家意志之表示。與法令之一般的有異 (2) 爲公德上之權力作用。與行政機關民法上之行爲異 (3) 基於法規之處分與法規共其運命。
- (二) 處分之二要件 (1) 不得牴觸法規。 (2) 有處分權限之官廳以適法行之。
- (三) 須以適當之方法。告知受處分之人。

第二款 行政處分之種類

行政處分。有因處分方法與因有無要求之二種如左。

- (一) 因處分方法而爲區別者 (甲) 依法處分。又稱裁決處分執行處分。係法令之規定已極精密。官廳不得以自己之意爲他之處分者。如賦課租稅徵收公費之類 (乙) 裁量。

處分。又稱便宜處分。係法令之規定甚廣汎。有與官廳以裁量之餘地時。官廳於此範圍。考察國家之目的。公共之利益。自出便宜之判斷。雖有不當或不便。更非違法。如在警察之區域多有此處分。

(二) 因有無要求而為區別者。此有官廳因職權而為之處分。與待人民要求而為之處分二種。(甲) 職權處分。即不要求者。如命令、納付租稅編入軍禁令、即命

為者警察干涉演說之類。示罰、拘留、督促或戒告、命實行所已發命令等指定、為完全法之目的適用。示以方

認定。以完全法之適用為主。(乙) 因要求之處分。如許可、對於特定人解分。如以營

業狩獵建築等之免許。認可、對於公私人之行為使生法律上效力。私權設定、如專

許私權廢止變更、如徵收公用徵發設定。裁決、判斷違法不當之處分之正決定、付

裁決定人民間。受理、受納承認人民公法上。却下、不認許不應受理。登錄、如商標登

記揭其事項於官廳。公證。認定事實之正確者如檢帳簿而確認其事實。公證。認定度量衡鑄造貨幣等。

第四節 行政執行

對於行政上之法令及處分。有缺服從之義務者。不可無強制之使履行義務之方

法。行政執行。即以此方法行之者。民國二年四月一日法律第三號之行政執行法。已明為規定。茲揭其大要如左。

第一款 對人強制

(一)代執行。有特定之行為義務者。不為其行為時。行政官廳則自為之。或使第三人為之。而其費用則得向義務者徵收。此即代執行也。得為代執行處分者以命行為則本無代執行之理。又如他人不能代而為之者亦不得為代執行。如須特別之技能之行為。

(二)怠金。其有行為之義務而不能代執行者。或為強制不行為之義務。則行政官廳得處以一定之怠金。此即強制罰執行罰也。科此強制罰時必須以預定期間戒告義務者使之履行。如其期間

間不履行政義務始得科罰

(三)直接強制。如不能代執行。或用強制罰或有急迫之事情時。則行政官廳得
以實力直接使履行行為或不行為之義務。此謂直接強制。其強制之程度及方法酌如管束其人扣留其物使不能使用或限制其使用並侵入家宅及其他場所搜索之。惟有例外非認為不能行間接強制處分或認為緊急時不得行之。

第二款 對物強制

對物強制者。於國家爲私法上財產權主體之資格。與人民爲法律行爲或於應受物之給付時。從於規定。直接向義務者強制徵收其財產之手段也。於此得依國稅徵收方法。就滯納者之財產封存或賣却之。以充費用及怠金。

第五節 行政救濟

行政救濟者。於行政行爲侵害私人之利益時。使回復之之方法也。其應救濟者有二別。卽純然對於利益之救濟。與對於權利之救濟是也。前者爲訴願。後者爲行政訴訟。

第一款 訴願

此因行政官廳有不當之處分。致侵害利益。其人直接向上級官廳求取消或變更其處分。爲法律上之救濟方法。

第二款 行政訴訟

行政訴訟。因違法之行政處分。致毀損權利。而訴於平政院以求救濟之法律上手段也。

第五章 行政組織之關於地方者

中國歷史上地方行政組織。最爲煩複。要皆組織治官之行政機關。多於治民之行政機關。已如第三章所述。民國正式政府成立以來。卽於大政方針中宣言就省制改組。於是改省爲道之說。最喧於民國二年之末。今道制案雖發表。而因民國初定不便紛更置之。固無庸贅論。而地方行政。往往與中央行政相關聯。將專論地方。必致支離斷碎。殊不便於研究。故本章及第四章。皆連類言之。茲先論行政組織之大體。次論行政組織之種類如次。

第一節 行政組織之大體

欲知地方行政組織之大體如何。則不可不知行政組織由其事務分配之狀態。有中央組織與地方組織之異。及由其機關構成之狀態。有官治組織與自治組織之異。茲分論之如次。

第一款 地方組織與中央組織之異點

中央組織者。爲以中央官廳分掌全國一切事務之制。全國事務。無論鉅細。悉有集

注於中央之狀態者之謂。此所謂分職制也。若地方組織。則設一定之管轄區域。以地方諸官廳。使在其管轄區域中掌管一切之事務者。此所謂分治制也。此二制。決非單獨且絕對而可行者。無論在何時代。在何社會。皆有兩者並行之例。惟偏重前者。則謂爲中央集權之政治。偏重後者。則謂爲地方分權之政治。中央集權與地方分權。則以政治上之觀念。由事實上視其權力之所在者也。

第二款 官治組織及自治組織之異點

官治組織者。國家自處理其政務之狀態也。自治組織者。一地方人民之共同團體。以自主獨立之目的。而處理其地方之公共事務。並以國家行政之一部。爲團體之事務而行之者也。

近世文明國。皆採用立憲制。以行政事務關於國家全體之利害者。屬官治行政之範圍。其僅屬關於一地方之利害者。各委其公共團體之獨立自營。利用其團體之活動。以補助國家行政力所不及。國家但監督此等團體。誘掖指導。而以間接供用於國家之目的。以爲常。

第二節 行政組織之種類

第一款 官制官規

官制官規。皆有中央與地方之別。中央之官制官規。如關於國務院各部及隸屬國務院各部之各局所者是。地方之官制官規。則關於地方各行政官廳之組織者是。要之官制官規。無論中央與地方。皆爲組織行政機關分配職務確定權限之規定。而定官制官規之權。以屬元首爲通例。如約法第三十三條大總統得制定官制官規惟法院之編制及法官之資格。約法四十八條行政訴訟及其他特別訴訟。約法四十九條法官懲戒規條。約法五十二條則以法律定之爲例外。

第二款 官廳

(一)官廳之性質。官廳以一人或數人組織之。限於一定之範圍。由國家機關之委任。而處理國家的事務之機關也。茲分論之。

(甲)官廳以一人或數人組織之。組織官廳之各個人。皆被委任以一定範圍之國家事務者。其有受國家委任一定事務之地位。稱之爲官。而屬於其地位之事務。

稱之爲職。可有其地位之人。稱之爲吏。譬之地方審判廳爲一官廳。判事爲官名。地方審判廳判事爲官職。而其奉職之人則爲審判官吏是也。官廳以帶有官職之官吏組織之。由一人組織之者。謂之獨任制官廳。由數人組織之者。謂之合議制官廳。官吏與官廳異。爲擔任官職對於國家有一定關係之人。故如陪審官。雖爲官職。而非官吏。又有雖爲官吏而不擔任官職者。爲非職官吏。官職則不關現任之者之有無。而仍存在。官廳則雖其組織之各個人。屢屢更迭。依然存在。如無組織之各個人。則不能存在也。

(乙)官廳處理之事務有一定之範圍。元首以行使統治權。故不爲官廳。而官廳處理之事務。或依土地之區劃。或依事務之種類。無不有一定限量。處理此限量內之事務。爲官廳之權能。同時並爲其職務。以權利上視之。官廳惟得在此限量內。爲國家行爲而活動。出此限量。卽不能生國家之行爲。此等權能。爲官廳之權限。其關於理事務之方法。雖多有裁量之自由。而又不與職務權限。於官廳由事務之性質。爲有處理之自由。故其權限同時並爲職務也。職權爲官廳所發命令之處理之。則亦不可不與以對臣民或他機關之命令權。此卽所謂職權。

權
官廳不必皆有命令權。故官廳亦有不有職權者。

(丙)官廳處理之事務爲國家之事務。國家之事務屬於國家命令權所行使之
事務也。此有與國家直接之事務。或屬爲國家機關之地方團體之事務。因此遂生
國家官廳與地方官廳之區別。又官廳處理之事務。有屬司法。有屬行政。因此又生
司法官廳與行政官廳之區別。官廳以處理國家事務爲要素。非僅爲技術的行爲
也。如造幣局鐵道工程局及僅爲命令權之準備行爲之法制局皆非官廳。又僅供
公用之營設物如官立學校官立病院或僅處理私法上之國家事務如支付命
令官亦非官廳。又議決機關則爲處理國家事務之預備而非自處理之者。故不能
謂爲官廳。但如參事會等一方爲議決機關一方又與以裁決權使之執行則以不能
命令權故此等機關
可謂爲兼有二者者。

(丁)官廳處理之事務由其他國家機關所委任。元首議會皆直接於憲法上有
權限者。故非官廳。官廳必不可不由他國家機關之委任。即一切官廳皆由元首委
任。而有其權限者也。地方團體之事務本爲國家之事務。故其官廳之職權可謂爲
間接由國家元首所委任者。

(戊)官廳爲國家之機關。官廳無自主自存之目的。又無固有之意思。且全爲國

家而存在。決不有自己之目的。又其決定之意思。直接對於國家生效力。故官廳不得以人格對抗國家或人民。但如國家之手足。爲國家而活動耳。惟除特別事情。爲如

行政訴訟
之當事人則視爲意思主體。即有人
格者

(二)官廳之權限。官廳在一定範圍內。有處理國家事務之權能。謂之權限。

(甲)非爲官廳各個人之權利。故隨伴其地位所得之榮譽俸入。雖法律認爲屬私人之利益。而所司之事務。固爲一般公益。不認爲屬個人之利益。

(乙)官廳不有人格。即官廳不得爲權利之主體。行其職權。乃國家之權利。非官廳之權利。故一官廳不能對他官廳起訴。即如權限爭議之判決。固決其得行國家之權與否。非決其權利之爭。行政訴訟。雖以官廳爲被告。實則以官廳代表國家耳。

(丙)官廳表示國家之意思。以官廳所行之國權。係國家之權利。故代表之意思。即國家之意思。官廳既表示之後。國家之意思表示。即因之成立。故雖其官廳。他日廢止或失其權限。而已表示之意思。當然無所變更。其有變更官廳之管轄區域時亦同。雖屬新管轄區域。而從前所發之命令。依然有效。惟通管轄區域之全部。性

質上有不可不出一途之規定。則本爲例外。

(丁)官廳不得自由處分權限。並不得使他機關爲代理。官廳之權限。專以公益

爲目的。而非權利。故非私人能自由處分其私權之比。又其權限當自行之。除特有

明文外。不得使他機關爲之代理。屬其權限之諸事。如不能自行處理。則本有補助

機關以分掌之。惟其名則仍屬官廳。其責任亦無旁貸。如地方官制知事有故障時。得以科長代其事。務即此例。

也。惟所謂故障有全然不能處理事務時。其責任屬代理官廳。其因一部之故障。或爲事務上之便宜。俟代理一部之事務時。則法令恆設別段之明文。如於地方官制

中規定使縣之官吏代理一部事務是也。要之非法律上之必要。使代理者。當任其責。或雖使代理而自

己未全失處理事務之權力者。對於代理之官吏。仍有指揮之權。對其行爲。須任監

督之責。而如地方官制與以自由擇人。則選擇之當否。當完全任責也。

又代理之可否。當以法令之精神爲斷。法律之精神。有置重官廳之權限。與置重其

組織之別。置重權限。則如委任於地方官廳之事。知事有故障。以科長代之。科長固

可行法律所委任之事項。若置重組織。則他之官吏不能代之。如縣知事兼爲縣參

事會之議長。倘以非充縣知事之官職爲縣參事會之一部。則法律必特設代理之

規定。

又如官廳得爲事務之委任與否。亦以法令之精神爲斷。代理者以上級官廳代理上級官廳。以下級官廳代理下級官廳之謂。如上級官廳命下級官廳行其權限內事務之一部。則稱爲委任。惟如何事務得爲委任。如何卽不得爲委任。皆當據法令之精神。若度法無反對之理由時。委任固屬官廳之自由。如法令必須官廳之自爲。則官廳本不能委之於下級官廳也。

(戊)官廳有解釋法規或適用之之權。官廳所爲之處分。雖反於法規。亦非當然

歸於無效者。由於有下法規解釋相當職權之他官廳之決定而不變更之限度。則

不可不推爲正當之解釋。然爲關於權限之法規。謂一事項屬官廳權限內。雖不確

對於自身則以官廳自身之解釋不能認爲有決定之效力。然
法官往往有與官廳以決定自己權限之權。如審判廳其例也。

(三)官廳之種類

(甲)獨任制官廳與合議制官廳。此爲組織之區別。獨任制者。以一人組織之。其

他皆附屬而爲補助機關。其意思決定。由於一人。有行動敏捷活臨機處置之便。合議

制者。以有平等職權之數人組織之。其意思決定。必須法令規定。其方法大抵皆以過半數爲率。有慎重審議。勘斷精詳之利。如審判廳二者各有短長。各國皆併用之。中央之行政廳。概爲獨任制。附屬於地方團體之行政廳。如參事會之類。概用合議制。惟合議制官廳。亦參用獨任制。如小事類由議長專決。而事後爲之報告。並有以決議委之議長者。

(乙)分地制官廳與分職制官廳。此爲職權之區別。分地制者。有對於一定土地處理一切政務之職權。凡政務之細則及各地之情態不同。惟此可寬嚴適中。合於應付。分職制者。有於一定事務。涉及全國之職權。凡重要政務。須行政之統一者。惟此可布全國畫一之政。以爲處理。中國現制。各部係採分職制。地方行政官廳係採分地制。

(丙)司法官廳與行政官廳。此爲政務形式之區別。司法官廳即審判廳。行政官廳即審判廳以外之官廳。

(丁)上級官廳與下級官廳。此爲編制系統之區別。上級官廳者。對於某官廳有

指揮監督之權利。下級官廳。則有受其指揮監督之義務。如中央官廳之各部總長。爲上級官廳。地方官廳之民政長觀察使爲下級官廳。而地方官廳之上下級。則民政長觀察使與縣知事之類是也。

(戊)中央官廳與地方官廳。此爲管轄區域之區別。中央官廳者。得發涉於全國之有效命令者也。地方官廳者。得發對於一定地域之有效命令者也。惟此不可與分職及分地制官廳之區別混同。蓋分職分地。以職務權限爲區別之標準。此則以命令有效區域爲標準。故如他日或增設墾殖部。雖爲分地制之官廳。而因可發全國有效之命令故。不失爲中央官廳。

第三款 官吏

(一)官吏之性質

(甲)官吏隸屬於元首。官吏爲組織國家之機關者。國家機關。係行使統治權者。元首有行使統治權及任免文武官吏之權。故一切官吏。皆隸屬於元首。惟議會議員。非直隸於元首者。故非官吏。

(乙)官吏任公法上掌管國家事務之義務。國家之事務。依據法律。官吏有分任各職之一或一職以上之公法上義務。然不必現有擔任事務之事實。即官吏與職。雖有不可離之關係。亦非必與職相伴者。如無所屬審判廳之判事。無任所公使。及休職中之官吏等。皆有官而無職者。

(丙)官吏依國家之任命。取得其分限。其任命必須依任命之形式以行。故自然人雖擔任國家事務。而非由任命。則不稱為官吏。如城鎮鄉之吏員。雖擔任國務。而不由任命。即不稱為官吏也。而官吏之任命。為公法上之契約。故受之或不受之。屬本人之自由。惟任用之後。而辭職。則非本人之自由。須得國家之同意。國家有揣度事情。准許或不准許。或遲延其准許之權。免官除分限令所定條件之外。不須得本人同意。蓋國家以分限令示公法上契約之條件。官吏如承諾任命。即承諾此條件也。

(二)官吏之資格。

(甲)官吏必為本國人。論者謂官吏於負擔義務外。別有依公法上契約負擔特

別之服從義務。對於上官之命令。爲絕對服從者。故如外國人有服從於他國主權之義務。其性質上不能再服從他國主權之命令。故忠實或祕密。不能確保。且歐洲之國法中。如在外國取得官吏身分。失其對本國之忠實者。當然喪失國籍。又任外國人爲官吏時。當然使其取得其國籍。惟此說不能適用於無外國國籍之外國人。日本有賀長雄於其國法學有所主張云。非日本臣民而任爲日本官吏。非違反憲法也。憲法惟規定日本人有其權利。及於外國人。蓋實際上各國於有責任之地。位不任用外國人。此因確保國家之安全。避外國之覬覦。爲政治上之理由。而非根據於國法也。中國約法第十一條。人民有應任官考試之權。一語外。亦未涉及外國人。其解釋當取有賀氏之說。

(乙) 試驗任用官吏之法。試驗官吏而任用之。其資格須對於人民爲一律。此憲

法之原則也。約法第十一條故無族籍宗旨人種之差別。其女子及未成年者。以能力不完

全。故文官試驗法第二條。有男子年滿二十一歲者得應考試之規定。而褫奪公權

未復者。宣告禁治產及準禁治產未撤銷者。宣告破產未復權者。其他法律有特別

規定者。皆不得應文官考試。又知事試驗暫行條例。則其限制爲(一)褫奪公權未復。職未滿二年。(二)品行不端。曾受控訴。屬實。(三)虧欠公

款尚未繳清。(四)使蝕公款。(五)年力衰弱不堪任事等。皆不得應試驗。至於武官之任用。則依教育之結果。別定試驗及

任用規則。

(二)官吏之種類

(甲)依任官之形式而區別者。

(1)高等官。皆由元首行使任免權以任免之之

官。此有二種。第一特任官。如國務總理、各部總長、行政會議議長、顧問官、陸海軍上等將官、參謀總長、軍司令部長官。第二簡任官。國務院祕書廳長、及各局長總裁、各部次長、駐外財政員、各省民政長、道觀察使、都督、鎮守使等。其類甚多。中有一等官二等官之別。(2)判任官。不由元首親行任免。而委任官廳以權限行任免之官。此亦有二種。第一薦任官。爲第三等第四等。如各部局祕書、參事、僉事、司長、技正、科長、調查編纂、視察、及行政公署科長科員、縣知事等皆屬之。第二委任官。爲第六等至第九等。如各部局主事、技士、執事官、科員、副官、及縣知事署科長、科員等皆屬之。(3)待遇官。此爲不有本官而受一定之官之待遇者。通例稱爲準官吏。如官立中學校長、高等女學校長之類。

(乙)依職務之性質而區別者。

文官者。在法規之範圍內。關於國家統治權之行

使。以處理國家事務之機關而活動者之謂。武官者。以國家戰鬪機關而組織統治權力之實體者也。又有於軍務司法及軍務行政之範圍內。兼掌武官事務與文官事務即司法行政官者。或有僅管純然之行政事務者。又軍屬爲軍務行政之機關。爲非軍人之文官。

(丙) 依任用之資格而區別者。此有二。一爲普通任用官。如適合於法定之資格。如中學校畢業等及經一定之機關認定資格者。如教官技衛官等二爲特別任用官。如適合一定

之資格。省視學官等及經一定機關衡其資格之適否者等。如警部長

(丁) 依俸給而區別者。此亦有二別。一爲受俸給者。如僅受本俸之官。大多數併

受本俸及職務俸之官。如外交官等二爲不受俸給者。如絕對無給官及受公費之官

(四) 官吏之義務

(甲) 服從之義務。官吏服從之義務。以對於元首或元首所委任之上官。遵奉其

命令之義務也。此義務以官吏服從上官之命令。即所以服從國家之命令。惟不關於國家之事務。則絕無羈束官吏之效力。又國家事務。分配於各機關。即各有一定

之權限。上官之命令。雖實係國家事務。而出於上官之權限以外時。下官亦無遵奉之義務。而無論何人。如無特別法規。皆無自定權限之權。故官吏執行上官出於權限外之命令。全與執行私人之意思同。不可不自負責任。命令之實體。如出於下級官權限外時亦然。蓋官吏惟在權限內為官吏權限外則以私人視之本無所謂。謂上官故涉自己權限外之事務無奉他官吏命令之理由。又上官之命令。雖不越權限。而不備命令之形式時。則無從認為上官之命令。對之亦無服從義務。

官吏之審查命令權

- (1) 上級官之命令不違法令之規定否(官吏服務令第二條第二項)
- (2) 屬於上級官之權限內否(同上第一項)
- (3) 屬於自己之權限內否(同上第四項)
- (4) 完具必要之形式否(同上第三項)

審查以上之四點。或缺其一而使行使有缺之命令時。則該官吏不能藉口於上官之命令。以免其責。然官吏若誤認此審查。以形式上完全之命令為不完全而拒其執行。則該官吏不可不受懲戒之處分。故官吏審查上官之命令。須冒懲戒之危險。

此則學者間無所異論者。

(乙)忠實之義務。(1)爲守祕密之義務。如官署機密事件。無論署內署外及本

管與否。均不得洩漏。退職後亦同。在審判廳爲證人鑑定人時。關於祕密事件。不得

陳答。官吏服務第五條第一第二項又於該管事件。不得以未發之文書通知該事件有關係之人。

同第六條官署報告文件未發刊者。非得該管長官許可。不得私自宣示。同第七條(2)爲誠

實之義務。如官吏非經本管長官許可。不得擅離職守。或任意離署。同第十一條(3)

無妨害執行誠實義務之義務。如官吏不得兼充他官廳之職及公私商業執事人

員。同二十三條不得受饋遺。同二十六條十九條不得與所管有直接關係之人私相借貸。

如包辦官署工程者。經管官款之銀行莊號。承辦官署物品之商號。受有官署補助

費者等。及爲與所管有利害關係之事。同二十四條不得爲親故關說請託。同七條不

得濫用職權假用權力。同二十三條受外國政府贈與之勳章及其他贈送。須經國

務總理呈請大總統認可。始得領受。同九條

(丙)保品位之義務。官吏不得爲污其地位之行爲。蓋官吏苟污其品位。不恪守

官箴。狎妓聚賭及一切非法舉動。卽失威信而生瀆其尊嚴之結果。官吏服務令第二十六條 文官

懲戒法第二條 蓋應受懲戒者。一爲違背職守義務。二爲玷污官吏身分。且爲喪失官吏信用也。

(丁)此外因官吏身分所附特種之義務及制限。以上三種義務外。尙有特種義務。加於特種官吏者。如一定之官吏。不得加入選舉權被選舉權或政社。又陸海軍人非具備一定條件不得結婚等。各從其法令之規定。須服從特種之義務及制限。

(五)官吏之權利

(甲)受俸給之權。此有私權說公權說之別。私權說謂官吏關係係準據私法上

之僱傭契約。因之俸給權亦屬私權。然官吏實係公法上之官吏關係。此說有誤。或

又謂官吏以全力從事國家事務。不許其別營私權。其財產上所受損失。國家應任

補償。故俸給權爲由此義務所生之私權。然以此說定俸給權之性質。頗類民法之

所謂不當利得。而誤認國家與官吏本來之法律關係。又有謂爲一私人之利益而

設之權利爲私權。爲公益而設之權利爲公權。俸給係與官吏之一身者。故爲私權。

然此更誤解公權私權之根本矣。公權說謂俸給權係公法上對於國家受之者。然此權利無受保障。不伴以救濟權。權訴惟雖不伴以救濟。亦不失爲權利之性質耳。蓋俸給權立法上之理由。因官吏舉其全力於國家事務。非惟不能從事於其他生業。且以官吏之品位。最影響於國家之威嚴。故國家不可不應其地位與以生活之資料。故其俸給之等差。(一)爲應於該官吏社會上之地位。(二)因其官職爲專務與否而決定者。非因其職務之分量或難易而異其等也。蓋俸給之支出。以官吏之職務爲主。非雙方履行契約之謂。

(乙)受支給公費之權 官吏因執行職務所消費之一定費用。得向國家要求支付。公費云者。非爲官吏之一種收入。惟爲官吏職務上均平負擔而設之制度。不拘俸給之有無。皆須支給之。例如旅費伙食交際費等是也。其支給之法。有核實以支給之者。有限額以支給之者。要以指定實際所必需之額以給與之。最爲適當。

(丙)受賜金之權 此項法令。現尙未有規定。惟通例概分爲四種。

(1)恩給 此有普通恩給特別恩給之別。普通恩給如文官委任以上。在官若干

年以上。或因年老至若干歲以上而退官者。或因受傷罹疾不堪其職而退官者。或因廢官、廢廳、及事務之伸縮、休職滿期而退官者。皆有得恩給之權。特別恩給。則因從公受重大之病傷及不具廢疾而退官者。得支給之。

(2) 退官賜金。對於無受前項之恩給者。而設一時賜金之制。其規定或依教令或依法律行之。

(3) 遺族扶助費。此有普通遺族扶助與特別遺族扶助之二種。普通者。如在官若干年而死亡於官中。及受恩給而死亡等。特別者。如官吏因公死亡。不以在官年數為準而給與之者。此外則支給額、遺族之順位、轉給、時效、廢止及救濟手段等。皆以法律定之。

(4) 死亡卹金。此為官吏在官而死亡者。應其俸給或在官年數。而給以一時之賜金也。其有從事於豫防傳染病而感染致死者。對其遺族。亦應別以法律定之。

(丁) 不被濫行免職之權。官吏為完其本分。非容易之事。一方須知國家全體中自己之地位。一方復對於所事須具專門之智識及經驗。此非易言也。故官吏雖不

必以其官吏爲專業。而不可不竭畢生之精力以注之。因之多不遑計及他事。倘今日任職。明日罷免。則忽失生活之路。且國家事業。類須永久一致。果無過失。固無變更其人之理由。以此官吏之地位。以久任爲原則。各國皆然。官吏在此範圍內。保其地位之權利。稱爲分限。分限與其職務有別。職務者爲國家之事業。非對於官吏之非依職務分限而實以有官吏之分限者。授職務也。故職務之斷續無關係於分限之斷續。職務雖有變化。如分限仍繼續。則官吏固不失其地位及待遇。故分限以終身爲原則。而職務則有休職、退職、免職等之變動。

官吏之分限。既以終身爲原則。而限於有特別之事情爲變更。則審判官、審計官、平政院評議官等。以法律規定之。其他文官。則以文官分限令規定之爲適例。
(戊)榮譽權及受特別保護之權。榮譽權者。稱官位、著服飾、佩徽章之權也。普通人如冒用之。須受刑律之處罰。且官吏於此。不惟享有之。且於行職務時有用之之義務。受特別保護者。官吏除以人民受普通之保護外。更爲不妨害其職務直接受公力之保護。又當行職之際。如有抗拒或侮辱之者。間接依刑律之處罰而受保護。要之官吏因此保護。而自己之安全及名譽遂以穩固也。

(六) 官吏之責任

(甲) 公法上之責任。公法上之責任。有官吏法上與刑法上之別。官吏法上之責任者。以官吏分限為根據。因官紀之侵害而生之責任也。蓋官吏與普通人民異。在監督之下。負有特別之服從義務。而不可不遵奉一定之官紀。否則必至紊亂官紀。而澀滯挫頓行政之活動。故官吏有違法行為時。須依其監督權矯正之。稱其矯正方法為懲戒。

(一) 意義

對於違官吏法上義務之官吏。問其責任之制裁。

(一) 矯正懲戒。對於違法官吏。以警戒其將來為目的者。如現行文官懲戒法

第五條第二三四項之降等減俸申誡是。(陸軍懲罰令之罰重檢束輕檢束

亦同)

(二) 淘汰懲戒。其無警戒將來之望。乃由國家機關中排斥之。如文官懲戒法

第五條第一項之褫職是。

懲戒

(二) 種類

(三) 實行

(一) 薦任官之褫職降等、及薦任官以上之褫職降等減俸、均須呈由大總統行之。薦任官之減俸、及委任官之褫職降等減俸、由各該長官行之。申誠均由各該長官行之。惟均須經懲戒委員會之議決報告。

刑法上之責任者。官吏基於分限爲刑律上之犯罪所生之責任也。蓋官吏所爲。不惟足亂官紀。並有害國家秩序者。故刑律定官吏之瀆職罪。設有刑罰。而官吏職務上之犯罪。通常有職務犯罪與準職務犯罪之二種。

官吏刑法 上之犯罪

(甲) 職務犯罪。此有一般官吏得犯之者。又有非特種官吏不得犯之者。前者爲普通職務犯罪。後者爲特別職務犯罪。

(乙) 準職務犯罪。雖爲普通犯罪。而官吏犯之則特須加重者。

懲戒與刑罰之差異如左。

(1) 根據之異。刑罰基於統治權。不問爲外國人與中國人。凡在領土內者。當然有刑法上之責任。懲戒則爲官吏法上之責任。惟對於官吏有之。

(2) 目的之異。刑罰以違反法規。當然與以法律上之惡報爲目的。懲戒則以強

制職務上義務之方法。為維持官紀。非直接以法規之適用為目的者。

(3) 制裁性質之異。 刑罰得科身體財產及自由等刑。懲戒則輕者減俸申誡。重者亦僅止褫職。

(乙) 私法上之責任。 關於私法上之責任。學說有二。

(1) 權限標準說。 官吏於權限外之行為。須以私人對於國家任賠償之責。此外則除法有特別規定者。無私法上(賠償)之責任。此說之圖解如次。

(一) 權限外之行為(有一私人對等之責任)

(一) 對於私人之責任

(二) 權限內之行為

(甲) 屬行政處分者

於法律有規定者。私人得據行政訴願行政訴訟求救濟之。然不得據民事訴訟律主張私法上之權利。

(乙) 屬私法上之法律行為者

從一般法則。私人雖得對於國家求賠償損害。然不得對該官吏求賠償損害。

官吏私法上之責任

(2) 法規標準說。官吏因違法行為。而對於國家或一私人與以財產上之損害時。則於法令設特別之明文。而不能免除該官吏責任之限度。對於其被害者。不得免賠償之責任。此說之圖解如次。

(一) 對於國家
之責任

(一) 權限外之行為
官吏對於國家與私人對等之關係同有私法上之責任。

(二) 權限內之行為
不問官吏之行為為行政處分與為私法上之法律行為。皆無私法上之責任。當專據公法之規定定之。

(一) 對於私人
之責任

不問其為權限外權限內之行為。凡為違法行為。以無認為官吏行為之餘地故。與私人對等之關係有同一之責任。

官吏私法
上之責任

(二) 對於國家
之責任

(一) 違法行為。不問其為權限外權限內之行為。對於國家皆有私法上之責任。

(二) 違反公益之行為。限於不違反法規。對於國家無私法上之責任。

駁前說者曰。以權限爲標準。則權限內之行爲。雖決爲違法。均不失國家之所爲。故國家對於自己喪失官吏之資格。當純然視爲一私人也。然本來確定權限之法規。爲國家之意思。而關於權限外事務之實體法。亦均爲國家之意思。官吏如有違法反於國家之意思。而決定其爲違法後。於反於國家意思之點。固無可區別爲權限法與實體法之理由也。

