

中華民國三年出版 下冊

地方行政要義

上海商務印書館發行

AN OUTLINE OF AMERICAN GOVERNMENT

BY

CHAO YŪN CHI

Edited by

CHANG WEI T'ZŪ

1st ed., Aug., 1921

3d ed., May, 1926

Price: \$1.00, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LIMITED

SHANGHAI, CHINA

ALL RIGHTS RESERVED

中華民國十五年八月初版

世界叢書 美國政府大綱一冊

(每冊定價大洋壹元)

(外埠酌加運費滙費)

編纂者 趙蘊琦

校訂者 張慰慈

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市商務印書館

分售處 商務印書館分館
 北京 天津 保定 奉天 吉林 龍江
 濟南 太原 開封 西安 南京 杭州
 蘭州 安慶 蕪湖 南昌 九江 漢口
 長沙 常德 衡州 郴州 重慶 雲南
 福州 廣州 潮州 香港 梧州 廈門
 貴陽 張家口 新嘉坡

※此書有著作權翻印必究※

地方行政要義

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

行政上五大分類之概目。已如上編第一章第二節所述。惟此五者。雖準據於中央法令與中央機關。然中央行政。但有發縱指揮之能。實際行之者。固無不藉地方行政。蓋中央譬之根本。地方譬之枝幹。枝幹繁榮與否。雖視壅培根本之如何。然或嬰以斧斤。加之摧削。則根本亦可立萎。故中央雖能發縱指揮。而承奉以行之地方行政。倘缺世界觀念。與立國要素。雖執行法令。而法令之精神已失。甚或昧於大勢。驚於私利。則徒法亦不能自行。以此知行政雖分中央與地方二者。而收效之良窳。實以地方爲斷。況中國地方幅員既遼闊。民智通塞又各殊。卽有中央法令。期於必行。終苦鞭長不及。且法令之所未備者。豈無藉地方以補救中央之處。此於本編之五

大分類。言之所以加詳也。

第二節 行政之分科與進化之程序

隨社會之進步。漸增人類之知識。漸擴共同生活之範圍。人所應守之條件乃益增其數。固勢所必至也。蓋初民社會。其共同生活所必須之條件無多。以進步而漸增。至於今日。遂有宗教上道德上法律上種種規則之區分。而法律遂亦有進化之事實。

凡軍事司法財政等。無論何國。其先必皆爲國家的事業而執行之。急其所急。固當然之事也。立國之初。必藉軍事。不待言矣。卽如司法。始以維持國家爲目的。故刑罰法之發達。必先於民事法。其次財務。始不過以國家財產之所入。充國家費用。爲其作用耳。迨國運少進。必要之需。因以日多矣。

內務行政。至近世文化發達。始漸擴其範圍。往昔之內務。不過附屬作用耳。如轄治國家所有土地。處理國家所有財產。因之設官分職於地方。使掌徵收租稅或兼農工商經濟之事。甚且委以軍事上之權力。及維持地方安寧秩序之警察權力。至此

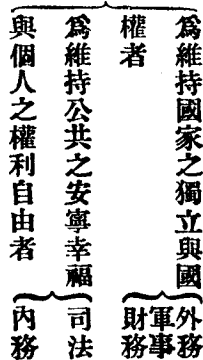
外之增進人民幸福等作用。往往任人民自爲組織。故從前之內務行政。必爲附屬事項。且有全不屬國家者。至十六紀而此狀一變。有所謂警察國者。繼中古之專制國而起。因封建制漸衰。遂生共同團體之觀念。而謀吸集權力於中央。於是國家權力大張。至深入共同生活之各部分。不惟爲維持安寧秩序計。並爲人民福利計。權力所賅。且并組合事業亦同屬國家。迨警察國再變爲法治國。國家之任務。依然不變。且隨社會進步而益增加。社會一切事業。均有國家干涉之傾向。卽今日之狀況也。惟法治國與警察國之異點。則凡行政官廳。其行爲皆有法規爲之制限。無論何事。均不得越制限而行動是也。

至外務行政。則因人類共同之關係。不惟限於疆土而已。且及於數國人民之間。國家任務。乃生對內與對外之區別。況至今日。人類之生存競爭。尤以國際的爲劇。不惟賴樽俎折衝。以平和保國民之利益。事勢所迫。或且相見以干戈。此固爲國權伸張之計。而地方實無不被其影響也。

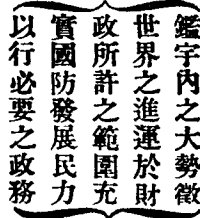
第三節 行政分科之關於地方者

行政之分科。隨時世變遷。學說根據。其區別互有不同。或由實質上觀察而視其目的之所在。或由形式上觀察而視其權利關係之所在。要不勝枚舉。今就現今立法上學理上所通行者。爲表如左。

國家之目的



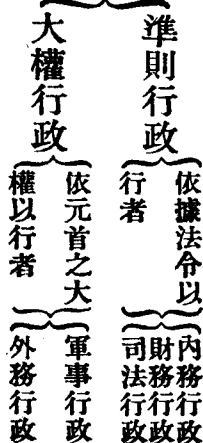
國家之政務



行政之目的

又日本有賀長雄氏所主之區分法如左。

行政



行政之區分法。略如上述。其關於地方。固無更事區分之必要。惟但就地方行政言

之。則亦有不可不與中央明其界劃者。

大抵中央行政與地方行政之界劃。不在五者之區分。而在五者施行之權限。權限維何。卽中央行政。專在發布關於五者之法令。地方行政。則專在執行關於五者之法令。換言之。卽中央行政。以發布法令爲權限。地方行政。以執行法令爲權限也。雖發布法令。期其必行。必有程督。亦可謂爲執行其權限。然實際法令之施行。皆屬地方。中央對於地方。但可謂爲有所監督而已。不可謂爲自當法令施行之任也。

第二章 內務行政

第一節 綜論內務行政

對於地方人民。以維持公共之安寧秩序。及增進其福利爲目的者。卽內務行政也。雖一切行政。皆爲公安公益而設。然辦理外交。蒐養兵力。充實財用。以國權之維持爲其直接目的。司法則以保護私權。爲其直接目的。此其分科界劃之所在也。

內務行政之範圍。因國權消長與社會變動而不同。某國或某時代。國家權限。固有祇在維持安寧秩序。不須涉及國民之福利者。其內務行政。但當解爲警察行政。而

近世文明諸國。則不惟在消極的防社會之危害。且主以積極的發展人民之福利。於是警察行政之外。復以助長行政屬內務之範圍。蓋保全各人之利益。雖以放任個人自由爲通則。而國家之任務。固不可僅域於警察。凡社會共通之福利。必賴有爲之公平處理者。惟個人主義之權能。與國權干涉之界限。當察社會狀況。決之以立法政策。內務行政。卽在此等中央法令之範圍中。以行於地方者也。今以便宜就內務行政作用之目的。分類如左。

內務行政之分類

警察行政

以維持公共安寧秩序爲目的、卽行政之消極作用、以除害爲目的者、

助長行政

以增進公共福利爲目的、卽行政之積極作用以助長爲目的者、人事衛生救恤經濟宗教教育等屬之、

第二節 警察行政

第一款 警察行政之性質

關於警察之定義。有種種學說。今大別爲三種。卽目的說、手段說、折衷說、是也。

(一)目的說。此說謂「警察者、爲內務行政中維持公共安寧秩序之作用也。」駁之者謂。此說失之過泛。倘以此解釋警察之意義。至與其他內務行政中營設物之事務。無所區別。如點電燈於道路。固爲維持公共安寧。卽當謂爲警察作用矣。故其說失之過泛也。

司他因氏獨於目的說中有所說明云。「警察者、爲防禦天然力及人類所加於個人及團體之危險者。而對於由天然力所生之危險。得設必要之建設物以防禦之。至對於人類所加之危險。則國家直接以強制力束縛其人之意思而防禦之。」然此說直以抵抗天然力之作用。謂爲警察範圍。仍失於過廣。如築隄防水。以建築物具防火。卽皆不可不謂爲警察行爲。未見其適當也。

(二)手段說。此說謂「警察者、於公之秩序及安全有必要時。應用國家之權力者也。」係伯倫知理所始倡。然此說固非僅置重手段而不顧目的者。其後鄂爾克、梅爾氏、拉朋特氏、盧沁氏、屋脫麻伊、埃及氏皆主之。惟所謂手段說。皆非僅置重於手段。故今日恆折衷目的說與手段說之二者以行。

(三)折衷說 此有甲乙丙丁四說。甲說謂「警察者，由國家命令權之直接作用，直接爲公共安寧幸福，制限人之自由。於必要之時，強制之之國家行爲也。」乙說謂「警察行政，係以保持社會安寧秩序爲目的，而防止危害制限人自由之行政行爲。」丙說謂「警察行政，係以防止社會危害爲目的，而制限人之自由之行政。」丁說謂「警察者，爲直接防禦有破壞公共安寧秩序之危險，對於人之身體及財產，加制限及強制之行政行爲也。」

第二款 警察權之基礎

此所謂警察權之基礎，非謂國家警察權力之根據也。國家警察權力，與他之國家權力同。不外國家統治權之發動。如徵收租稅權、刑罰權、軍事高權等是也。警察權之基礎，卽國家行政之警察官廳，爲警察作用，必據何種法規爲基礎之謂。

(一)警察行政之基礎 警察者，制限人民之自由。於必要時，用強制之行政也。歐洲近世立憲政體之主旨，在制限主權之行動，保障人民之自由。因法國之人權宣言，德法之憲法，皆取此精神，以不得制限人之自由爲原則。若有限制，則不可不求

其根據於法律。民國約法亦取此主義。故於第二章第六條一二項。均有非依法律不得如何如何之規定。其第十五條亦然。故求吾國約法。制限人民自由之主旨。純然屬於法律之作用。而例外則依據於法律所委任之命令權耳。

人民爲國家之一分子。爲維持國家之生存。固有不可障害之之義務。若無此義務。其人民卽非人民。其集團卽非國家。雖其國憲法無此等明文。其人民固當然有其義務。如服兵納稅。卽人民當然之義務。又國家對於人民。本無無故迫害其生存之權力。維持公共安寧。與增進人民幸福。爲國家應盡之職分。因之使用權利制限人之自由。於必要時。行用強制。卽爲國家當然之權利也。

雖然。法律之制定。手續頻繁。且須着眼於國家一般之利害。有以國會之參與而不得達其實際目的之虞。而警察之作用。又須各應其地方狀況。而不能釐然一致。對於臨時變態。並有迅速爲其處分之必要。故法德諸國憲法上。雖以非依法律不得制限人民自由爲主。因之凡制限人自由之警察作用。以規定於法律爲原則。然法律關於警察事項之規定。仍以委任元首及各部大臣與地方官廳等。使達其實際

之目的。故循法德諸國之例。警察權之基礎。實基於法律及法律所委任之命令所規定者也。約法第三十一條之執行命令及委任命令。即本此意以定者。

要之警察權之行動。以根據法令爲原則。故各種行政官廳。發命令爲處分。不可不以分配權限之法令所規定者爲根據。國家當然有命令強制之權力。人民當然有服從之義務。官廳如不根據法令。當然不得制限人民之自由。法令以規定之事項。分配權限於官廳。其權限即當然屬於官廳。而除法令所特與之之外。固全無命令強制之權限。人民對於非有此職權之官廳命令。即不必服從而受其強制。故關於警察事項。必須根據法令。如無此根據。官廳即不得發警察上之命令或處分也。

(二)現行警察法令。中國現行警察行政之通則有二。一爲前清光緒三十四年四月十日所奏准頒行之違警律。並施行辦法。民國成立後。所認爲有效而適用者。一爲民國二年四月一日公布法律第三號之行政執行法。此外則治安警察條例。等。今言上述二通則之概略如次。

十三年三月二日教令第二十八號詳第六款二及三豫戒條例三十三年三月三日教令第一

(甲)違警律。此規則爲中國自有警察以來。最初根據之法律。定警察權之範圍與根據。主在對於行政機關之警察權能。設其規定。該律發布時。雖無憲法及公文式。而其能純然備法律之形式。固有足多。蓋其發布雖在刑律之先。而刑律草案。彼時實已告成。參互考訂。以吻合國情。故行之至今無所窒礙也。

該律計十章四十五條。第一章爲總例第二章關於政務之違警罪第三章關於公通信之違警罪第六章關於秩序之違警罪第七章關於風俗之違警罪第十章爲附條全律章關於身體及衛生之違警罪第九章關於財產之違警罪第十章爲附條

於各條中。皆逐項詳列。蓋當時刑律尙未頒布。既設警察。其違警罪與刑法上所列之罪。不可不詳爲區別。以示準繩。據憲政編查館原奏所考核之說云。歐洲各國立法例。於違警罪之說有三。一融會於刑法中。不設違警名目者。如紐約芬蘭等刑法是。二因刑之重輕爲違警罪之分類者。如法蘭西墨西哥德意志等刑法是。三因罪之性質爲違警罪之分類者。如奧大利匈牙利荷蘭義大利白爾加利亞那威等刑法是。第一說與當時畫分警政之宗旨不符。姑不論。第二說則易記刑之重輕。而不能知罪之性質。第三說則易知罪之性質。而不能記其刑之重輕。惟各國最新法典。

多採用第三說。蓋因違警罪之預防、搜查、逮捕等。當其衝者。實爲警察。求警察法學知識之完備。使其易於記憶。不如以性質爲之區分故也。該律因求完密。實折衷第二第三之說以爲規定者。

綜觀該律。大抵罪狀較重者。悉入刑律。其輕者則入違警律。而總則中所定罰例則分爲七種。1 十五日以下十日以上之拘留或十元以上十五元以下之罰金 3 五日以下一十元以上之拘留或五元以上一十元以下之罰金 6 五元以上一十元以下之罰金 4 十五元以上二十元以下之罰金 7 各本條所指充公停業及勒令歇業等處分此外尚有正犯、唆使、再犯、累犯、酌量減輕、自首減輕、釋放、不論罪、豁免、

等例。其罰金逾五日不納者。每一元以下折拘留一日。拘留期限長至三十日。罰金多至三十元爲止。

(乙)行政執法。此爲定警察權根據之一般規定。此法律之規定。大約由二種之條目而成立。卽一係規定屬警察行政官廳之權限者。一係關於一般行政上之強制手段者。故由其實質上觀之。可謂爲警察權限及行政強制法也。而此法律對於身體之自由、居住之自由、及所有權之自由。定警察權行動之範圍如左。

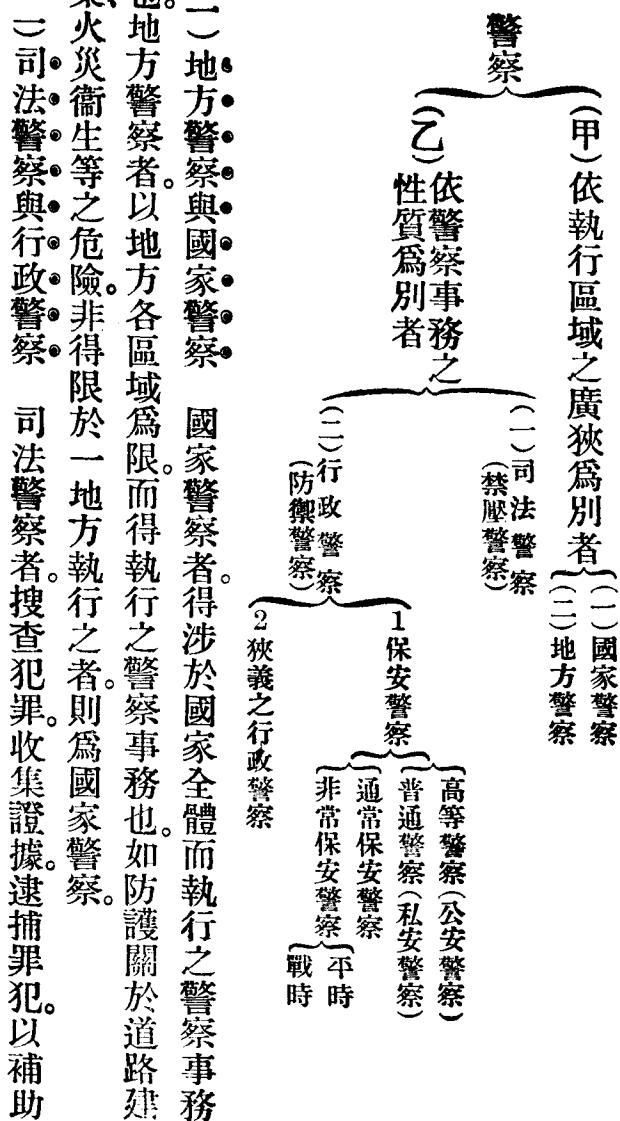
(1) 對於身體自由之警察權。此即該法第七條第一項第二項第三項第四項第五項所規定。謂必酗酒泥醉者、瘋人、發狂者、意圖自殺者、暴行或爭鬪者、其他須救護或有害公益之虞者。皆須加以管束。但不得至翌日之日入後。

(2) 對於住所自由之警察權。此即該法第七條第八項第九項所規定。謂必於人民生命身體財產。認為危害切迫時。或認為有賭博及其他妨害風俗公安之行為時。皆得入其家宅或場所。但旅店酒肆茶樓戲園並其他公眾出入之地方。則以日出後日入前為限。

(3) 對於所有權自由之警察權。此即該法第七條第六項第七項所規定。謂軍器凶器及其他危險物品。或因天災事變及其他交通上衛生上公安上有危害情形。必須扣留其物品或使用。及處分其土地家屋物件。並制限其使用等是也。但扣留物品。除依法律應沒收或變價發還者。不得逾三十日之期。此外有必須經行政官署許其私有者。如未經許可。其所有權屬於國庫。被扣留之物。一年內不請求發還者亦同。

第三款 警察行政之分類

警察之分類。依種種標準。有種種名稱。茲舉眉目較爲明晰者爲表如左。



司法機關作用者也。行政警察者。爲司法警察以外警察作用之總稱。司法警察之爲司法補助云者。卽就有犯罪嫌疑者。蒐集證據。爲司法機關易於起訴審問之準備者。關於此之規定。屬刑事訴訟律。不贅於本論。故司法警察之作用。一方爲警察之作用。一方復爲司法作用之補助。而對於犯罪科以刑罰。則屬司法之作用。如彼違警律之罰例。本非警察之作用。不過以警察官廳爲司法機關而爲作用耳。行政警察。則在司法警察以外。以廣義言之。可分爲保安警察與狹義行政警察之二種。

(三)保安警察與狹義行政警察 保安警察者。以對於國家人民一般之安寧秩序。防禦除却其危險爲目的。於行政中有獨立區域並一定範圍之作用也。狹義行政警察者。爲不有獨立之一定範圍。而附屬於各種行政事務。以保持安寧秩序爲目的之作用。如關於森林行政有森林警察。及礦山警察。狩獵警察。河川警察之類。不得視爲行政之一區域。而保安警察。則有獨立之區域也。保安警察中又有高等警察。普通警察二種。

(四)地方警察之領域及事項 據現行京師及地方警察官廳組織令。所謂地方