

法律政治經濟學表解叢書

比較行政法表解
上卷

增訂 普通通學表解叢書每冊價洋二角

◎附實業學表解	算術表解	代數學表解	三角法表解	平面幾何學表解	立體幾何學表解	解析幾何學表解	微分學表解	積分學表解	動物學表解	植物學表解	礦物學表解	實用動物學表解	實用植物學表解	地文學表解
一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊
英文典表解	東文典表解	漢文典表解	中國歷史表解	中國當代史表解	西洋史表解	西洋史年表	東洋史表解	東洋史年表	世界史表解	世界地理表解	中國地理表解	日本地理表解	商業地理表解	商業地理表解
一冊	一冊	四冊	二冊	二冊	一冊	一冊	一冊	一冊	二冊	三冊	三冊	一冊	一冊	一冊
物理學表解	化學表解	心理學表解	教育學表解	教授法表解	生理衛生表解	家政學表解	倫理學表解	商業學表解	商業學表解	商業算術表解	農業學表解	肥料學表解	養畜學表解	論理學表解
二冊	二冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	二冊	一冊	一冊	一冊

上海科學書局總發行所

比較行政法表解上卷目次

第一章 論分權

甲 行政

一、行政之意義及分類

二、行政之組織

乙 行政法

一、行政法之定義

二、行政法特別研究之必要

三、行政法與私法之區別

四、行政法與他公法之區別

丙 分權說

一、分權之由來

二、分權說之缺點

三、分權說之影響

丁 分權說之例外

一、立法部之行政作用

二、行政官之立法作用

三、司法官之行政作用

戊 行政部與他部之關係

一、行政部與立法部之關係

二、行政部與審判廳之關係

三、行政權之位置

己 行政職務之地方的分配

一、行政上地方之參與

二、英國之方法

三、大陸之方法

四、中央行政之範圍

第二章 論中央行政

第一節 行政權及行政上之元

首……………三

甲 行政權總說……………三

一、行政的元首之組織……………三

二、元首之行政權……………三

乙 美國行政權之沿革……………三

一、美國制定聯邦憲法時紐約州之行政權……………三

二、馬沙諸些州之行政權……………四

三、勿爾吉尼州之行政權……………四

四、美國人關於千七百八十七年行政權之思想……………五

五、初代聯邦政府行政權之沿革……………六

丙 美國行政元首之組織……………六

一、大統領……………六

二、各州知事……………三

丁 法蘭西之行政權……………三

一、行政權之位置……………三

二、行政上之諸權力……………四

戊 德國之行政權……………五

一、諸侯……………六

二、皇帝……………七

己 英國之行政權……………六

一、國王之位置……………六

二、國王權力之制限……………九

第二節 參事院……………九

甲 美國之參事院……………九

一、參事院之位置……………九

二、聯邦政府之參事院……………九

三、各州政府之參事院……………九

四、比較……………三

乙 法蘭西之參事院……………三

一、沿革……………三

二、組織……………三

三、職掌……………三

丙 德國之參事院……………四

一、諸侯政府之參事院……………四

二、帝國之參事院……………四

丁 英國樞密院……………五

一、沿革……………五

二、組織……………五

三、職掌……………五

第三節 各部長官……………六

甲 事務之分擔及組織之方

法……………六

一、事務分擔之方法……………六

二、組織之權力……………六

乙 各部長官之任期及保職

法……………七

一、合衆國……………七

二、法國……………七

三、德國……………七

四、英國……………七

五、比較……………七

丙 各部長官之權力及職務

一、任命之權……………八

二、罷免之權……………八

三、指揮及監視之權……………八

四、命令權……………八

五、關於特別適用之件之行爲……………八

六、救濟法……………八

七、行政各部之地方屬官…………… 四七

第三章 論地方行政…………… 四六

甲 美國村部地方行政之沿革…………… 四六

- 一、十八世紀以前英國村部地方行政之沿革…………… 四六
- 二、英國村部地方行政制度之發達…………… 四七
- 三、地方之團體的資格…………… 四八

乙 今日美國之村部地方行政…………… 四八

- 一、折衷制…………… 四八
- 二、新英蘭之地方制度…………… 四九
- 三、南部之地方制度…………… 五〇

丙 美國市之組織…………… 五〇

- 一、第十七世紀至第十八世紀英國市制之沿革…………… 五〇
- 二、美國市制之沿革…………… 五七

三、現今美國市之組織…………… 五八

四、莊或鎮…………… 五九

丁 美國地方行政之特質…………… 六〇

- 一、條令中列舉其權力…………… 六二
- 二、地方官之行政的獨立…………… 六二
- 三、非專門的官吏制…………… 六三

戊 英國之地方行政…………… 六三

- 一、自十七世紀至今之沿革…………… 六三
- 二、州…………… 六四
- 三、村部中州之小區劃…………… 六六
- 四、市部中州之小區分…………… 六七
- 五、中央之行政監督…………… 六八
- 六、一般之特質…………… 六九

己 法蘭西之地方行政…………… 六九

- 一、大陸一般之方法…………… 七〇
- 二、法國地方行政制度之沿革…………… 七〇

三、	.....	七二
四、郡	.....	七三
五、鎮鄉	.....	七四
六、法國地方行政一般之特質	.....	七五
庚 普魯士之地方行政	.....	七六
一、沿革	.....	七七
二、州	.....	七九
三、郡	.....	八三
四、都府	.....	八四
五、普國制度一般之特質	.....	八五

比較行政法表解上卷

無錫孫丕基編輯

第一章 論分權

甲 行政

一、行政之意義及分類

行政一語。有三種意義。一、最廣義。包括政府作用之全部。二、稍狹義。除立法部及審判廳之作用外。法部之作用外。其餘一切之作用屬之。三、最狹義。除立法部及審判廳之作用外。其餘一切之作用屬之。此三義以第三義爲最適當。簡言之。則行政者。即政府行政官吏之行動也。如政府任命官吏、訓令外交官、徵收賦課租稅、練習軍隊、審查犯罪事件、執行審判廳之判決。概稱爲行政。而如議會政府之商議評量。或司法之裁決。皆不得謂之行政。審是則知行政云者。乃發現于執行的作用之上。其所發現之方向。因國家之位置、及政府之職務而定。一、國家與他國家對立。且服于國際法之下。而爲國際的國家。則與他國家自不能無權利義務之關係。管理是等之關係。須一種執行的作用。于是而有外交行政。二、國家因常有內憂外患之侵襲。不可不有防禦之法。易詞言之。即國家不可不有海陸軍。既有海陸軍。不可無一種執行的作用。於是而有軍事行政。三、各國政府。當其住民間生權利義

二、行政之組織

乙 行政法

務之衝突。不可不設備審判廳以裁決之。既有審判廳。又須有執行的作用。于是而有司法行政。四、政府欲行其職務。不能不藉金錢之力。管理金錢。亦須有執行的作用。于是而有財務行政。五、近世各國。無不以直接增進人民之物質、及知識的幸福。為政府之職務。如維持創設交通機關、教育制度、公共的救濟之方法等是。此類職務。可稱為內務。內務亦須政府之執行的作用。于是而有內務行政。以上五者。不問其政體之組織如何。皆不可不執行之。

政府云者。本為抽象的觀念。而非有具體的存在。欲使之執行上述五部之行政。不可不于此五部各組織適當之代理者。且欲使種種方向之行政作用。保其一致。更不可不于行政諸員之上。組織一權力。是為行政上之元首。故行政一語。實自元首以至其最賤之屬吏。皆總括之。

一、行政法之定義

行政法者。自法律之分類上觀之。即法律之一部分。而支配政府中一切行政官吏關係之法律也。故行政法為公法之一部分。凡關於行政職務法律之規則。皆包括之。又行政法自確定行政官吏之組織觀之。則為補充憲法所必要之法律。憲法規定政府組織之大綱領。行政法則分演其綱領。而涉及其細目。並決定關於行政官吏行政上之法律。若個人之權利。有被行政官吏侵害者。可求救濟于行政法。簡言之。所謂行政法者。為公法之一部分。而規定行政官吏之組織、及其能力。且

二、行政法特別研究之必要

指權利侵害之時。而以救濟之道予個人者也。

行政法爲管理行政官吏組織之法律規則。與支配個人關係之法律規則不同。且其所規定者甚爲繁雜富博。故當列爲一科而特別研究之。

三、行政法與私法之區別

欲區別行政法與私法。頗爲困難。蓋屬於行政法範圍之法律規則。常有同時又爲專設純然私人的權利或鞏固其權利者。如關於法律證書之記錄。及專賣特許所發布之法律規則。是也。此等法律規則。或對於第三者。變更現存權利之效力。或實際新設私法的權利。雖同時有支配行政員關係之事實。而其性質乃爲屬於私法之一部分。易言之。凡以增進私人權利爲直接目的之法律規則。同時不問其是否爲支配行政員之關係。皆爲私法之一部分。是爲羅馬法之原則。烏拔安氏嘗曰。所謂公法者。關於羅馬國事之狀態。所謂私法者。關於個人之利益。可謂切論。

一、行政法與憲法之區別。憲法者。確定關於國家之組織及作用之大綱。行政法者。演繹其大綱而涉于細目。使補充之或完備之。二者之區別。謂爲異其類。不如謂爲異其度。二者之研究。多涉于同一之題目。二、行政法與國際法之區別。

四、行政法與他公法之區別

行政法爲指導政府代理者之行政官吏之行爲之規則。國際法以假定爲遵守國家與他國關係上之慣例而構成之。以其與他國有關係。而指揮國家之行爲。故有從之則增進平和。不從則引起困難之事。三、行政法與刑法之區別。刑法雖與他之特別法律異其種類。然在法律系統中。其位置有不能明白確定之勢。蓋刑法者。實以法律全部所適用之懲戒的制裁而構成之者也。例如因使強行行政法規則。不得

不加以刑事上之制裁。但雖加以刑事上之制裁。此法律規則。並未失其行政的性質。且雖加以以刑法之制裁。亦不得以嚴密之意義。謂此加以以制裁之法律規則。爲刑法規則。

丙 分權說

政府中權力之分割。爲英國政治的歷史及經驗之結果。中世之初。凡政府一切權力。無論如何。皆以單一機關之君主發表之。其後漸知政府發表權力。其某一部分。應以國家（即有制定憲法之權者）爲之。而不可全使政府爲之。其結果遂生國家與政府之區別。又政府發表一切之政權時。對於他機關。多保持獨立。而以商量考訂之機關。應一種續出之事件。至其他續用事件。亦恆有對於他機關分離獨立之執行機關應之。此職務即以命之于號稱司法部之第三種機關。以上三權。謂之立法部行政部司法部。近世注意于三權分立者。爲洛克及孟德斯鳩。孟氏著萬法精理一書。痛論三權宜各委任于與其他分離獨立之特別官吏。此說爲一般政治學者所採用。且爲近世文明國家政治的組織之基本。

三權分立說初出時。雖曾風靡一世。然現今之政治學者。多排棄此說。以此說不但理論上不能正確敘述。即實際組織政府。亦決不能得良果也。蓋政府之行政權立法權及高等裁判權。雖以各別爲要素。而不可不維持原來所特有之權力。但屬于同等位之三權。實皆可爲一體。既共同受委托之義務。則各于其領分接近之處。

二、分權說之缺點

而占有鄰近共同地之範圍。要自有互相寬容之義務。且孟氏所發見之分權之基礎。實推英國政治之現象。而大陸諸國政治之現象。則又各與英異。有行政部對於立法部及政府之政策。有監督權者。亦有全無監督權者。又有立法權在行政部構成之上。有絕大權力者。亦有全無此權力者。俾依先天的推論。及基于一國之經驗。而欲強設固定不動之規則。以施之于情形不同之他國。未見其有當也。

孟德斯鳩之說。在學理上及實際上之基礎。雖皆有所欠缺。而孟氏以後所編制之政治組織。受其影響者頗大。今猶為多數國家政治組織之基本。但設許多之例外而已。所設例外。各國亦不一律。因各國政治上之經驗及需要。不能強同也。

三、分權說之影響

丁 分權說之例外

在立憲國家。不能全禁立法部與于行政之事業。國家制定之根本的法律。各國無不于最重要行政行為之幾分。設立法部施行之條款。即採用分權說之國亦然。如使人民擔負義務。不可不依立法部之承諾或發議是也。又各國之憲法。多以政府費用之豫算確定權。予立法部。凡此行為。或即為立法部之行為。或因得其承認而有法律上之效力。不拘其具備法律案之形式與否。其實皆行政的行為也。此外立法部尚得干與行政部之用人。例如美國立法權之一支部。殆皆有認可重要行政官吏任命之職務。且有目立法部選舉之者。亦有依彈劾之手段。或宣言信任缺乏、

一、立法部之行政作用

而罷免行政官吏者。

二、行政官之立法作用

既不能全禁立法部干與行政事務。即不能全禁行政官干與立法事務。此在君主國固然。即在共和國亦同不然。如法律否拒之權是也。此在美國聯邦諸州。實爲一般所承認者。又行政官提起法律案之權。亦爲立法的職務。美國雖無此制。而法英德三國。則皆認一般行政官。應有提起法律案之權。此外行政官尙有發一般施行命令之權。蓋人民之利害。依地方而異其趣。因時間之經過而變更。雖如何明智遠識之立法部。亦不能察人民之利害。規定行政法上所有整理之一切事件。故欲適用一般之法律規則。使應人民之利害得失。不可不以絕大任意作用之能力予行政官吏。至行政官吏所發之命令。分爲三種。一、獨立命令。即行政上之元首。藉憲法所與之權力。爲補充法律上未備之處。而立法部未經着手者。所發之命令。此等命令。惟君主政府見之。二、補充命令。此與獨立命令。皆爲憲法上所規定命令權之結果。而自元首發之。其與獨立命令異者。非整理立法部未著手之題目。而在補充現在之條令。亦惟君主政府或君主政治傳說極盛之共和制見之。三、委任命令。爲一切政治上行政官吏所發之命令。而非憲法上賦與于元首之命令權之結果。惟爲立法部以其立法權直接委任之結果。此等命令。不問某國家。無論在某行政局部。皆能發見之。

一般規則。雖有使審判廳專裁決個人間爭論之制限。然政府之要務。恆有以稍帶行政的性質之職務。便宜委任于審判廳者。此事無論在何種國家。無不皆然。在法律上司法的職務。實際不能明白區別之國。尤見其然。例如英國久不欲使司法

三、司法官之行政作用

官吏與行政官吏分離。治安判事爲司法官吏。同時又爲重要之行政官吏。美國重要之地方行政官吏。始皆自治安判事而出。故審判廳常承認地方行政官吏。爲自己干涉權內之下級法定審判廳。而其結果遂在美國國法及政治思想上。生不能區別司法的職務、與行政的職務之弊。雖以帶行政性質之職務。實際賦與于審判廳。亦不至有反對之異議矣。

戊 行政部與他部之關係

一國行政官之行爲。應屬於立法部之監督。立法部之權力。得向行政官制定其行爲正當之規則。故稱立法部爲行政部之整理者。但行政部雖當執行立法部之決議。亦非絕無任意的作用之能力。立法部整理行政部行爲權力最盛之美國。行政部尙有不必據立法部之條令。而得任意以自己之權能而發動之權限。且行政官吏有兵權任意作用之潛勢力。此勢力當非常危迫時。大可擴張。在美國內亂之危機。最足以證明之。即在其他各國亦然。故不問何國之行政部。雖專在執行立法部依條令所發表之意志。而無不有可用自己裁斷之餘地者。

一、行政部與立法部之關係

蓋行政部之權能。非淵源于立法部。乃淵源于憲法也。各國之立法部。不第規定行政部之行爲。又欲使行政部不出于法律範圍之外。而爲直接之監督。其監督之程度。依立法部與行政官任

2. 立法部 之監督 行政

免之關係而異其廣狹。如法國。立法部用其監督權至于過度之時。則行政官之行爲。不得不全然依賴立法部。如英國。立法部加制限于其行政監督權。苟不出於制限之外。則理論上行政官之行爲。雖全依賴于立法部。而實際上多爲獨立。至美國及德國行政官之位置。無依賴於立法部者。德國全然如是。美國亦惟當絕對的腐敗及不法行爲之件。始有罷免之者。

1. 總 說

各國行政官。有在某程度以內。受審判廳之監督。因之審判廳對於行政官監督之廣狹及性質。由于其應監督之行爲之性質而定。由此點觀之。則行政官之行爲。可分爲。一、政治的行爲。二、立法的行爲。三、有契約性質之行爲。四、不適用於一般之特別行政的行爲。政治的行爲。即不問行政官之行爲。其適用爲一般的。爲特別的。凡維持國家外交上之關係、訂結條約、指揮布置政府之兵力等皆是。審判廳對於此種行爲。不有監督權。是爲各國之通則。而法國行政官之對於審判廳。更爲有獨立之權限。故政治的之解釋。亦比之他國爲廣。當民心激動之時。爲保公共安寧而施行之行爲。雖甚專橫。審判廳亦不能過問。

2. 政治的 行爲

3. 立法的 行爲

行政官之立法的行爲。如發命令權是。對於此種行爲。以審判廳爲監督。各國規則大略相同。即審判廳對於此種行爲。通例有監督之

二、行政部與審判 廳之關係

權。若悖于法律。則宣言其無效。亦有拒其強行者。

4. 契約的 行爲

對於行政契約行爲。認審判廳有十分監督之權者。爲現今一般之趨勢。關於此點。英美最後于列國。

5. 特別行 爲

特別行政的行爲。即不適于一般之特別行政行爲。此種行爲。其監督甚爲必要。而較之他三種行爲之監督方法。則此監督之性質及廣狹。各國互異。在英美二國。行政官之行爲。不有政治的或契約的性質時。審判廳對之。有絕大之監督權。通例取消之、修正之、解釋之。且有防止行政官之實施者。在法德二國。其規則絕與英美異。法國有所謂行政官獨立之主義。審判廳在特別之行政的行爲之上。不有何等之監督權。德國亦採同一之原則。惟二國皆別設有行政審判廳。其組織與通常之審判廳異。不可爲普通司法制度之一部分。

三、行政權之位置

行政權之位置。在美國行政部。殆全獨立于立法部之外。然其不有政治的或契約的性質之行爲。多受審判廳之監督。俾行政部不致出于法律制限之外。在法國因採用大臣對於立法部負責之主義。其結果行政部爲屬於立法部之監督。且其對於審判廳之關係。殆爲絕對的獨立之關係。在德國行政部。對於立法部獨立。又對於審判廳亦多獨立。在英國行政部爲屬於立法部、及審判廳之監督。其行爲中獨立于審判廳之外者。惟其政治的行爲。與其契約的行爲之若干種而已。由以上之結果觀之。則德法二國行政權。較英美爲強大。