

蠟山政道著
黃昌源譯

行政學總論

中華書局印行

蠟山政道著
黃昌源譯

行政學總論

上海中華書局印行

民國二十三年三月印刷
民國二十三年三月發行

行政學總論 (全一冊)

◎ 定價銀六角五分

(外埠另加郵匯費)



原著者 蠟山政道

譯者 黃昌源

發行者 中華書局有限公司

代表人 陸費達

印刷者 上海靜安寺路中華書局印刷所

總發行所 上海棋盤街中華書局

分發行所 各埠中華書局

原序

這本行政學總論的小著，是我關於行政學的最初的試作。行政學究應有如何的內容與結構？這是在我着手研究斯學時，很使我用了一番腦力的問題。

在日本，行政學的研究，中絕了很久，降至最近，始又復興，因此，行政學的領域比較的是先人未耕的處女地。從而，吾輩初學者的淺學不敏，對於斯學的發達，『作俑』之譏，在所難免。

這本行政學總論，大體是行政學之方法論的研究及行政諸現象之總論的觀察。此後如有機會，擬再發表一本行政學各論。合此兩書，以成行政學原理。

在日本，雖尚未充分認識行政學的意義與價值，但在歐洲各國，斯學早有相當的發達。要是沒有歐洲各先進國對於斯學的研究在前，那恐怕我這本行政學總論，就無由完成。因為我的一切研究，都是依據此等先進國諸學者的成績的。當然，我亦想用各國學者的研究成績，比較日本的特殊事情，下些獨特的結論；但是此處並沒有可稱爲我的獨特研究的地方，這是非聲明不可的一點。

故在研究日本行政事情的特質與個性時，對於本書的理論與主張，不用說，許多地方是應受批判的。足以促斯學的健全發達之建設的批判，是我對於同學諸兄及海內大雅所不勝企盼的。

行政學總論

二

昭和三年九月二十日

著者於東京帝國大學法學部研究室

行政學總論目錄

原序

第一章	行政學的意義	一
-----	--------	---

第一節	行政學的過去的地位	一
-----	-----------	---

第二節	行政學的今後的任務	六
-----	-----------	---

(一)	與行政法學的差異	七
-----	----------	---

(二)	與經營經濟學的區別	一二
-----	-----------	----

(三)	行政學的固有的任務	一六
-----	-----------	----

第二章	行政學的方法	一九
-----	--------	----

第一節	行政學的發生原因	一九
-----	----------	----

第二節	行政學的研究方法	二二
-----	----------	----

(一)	社會哲學的方法	二二
-----	---------	----

(二)	比較法學的方法	二四
-----	---------	----

(三)	經營技術研究法	二八
-----	---------	----

(四)	綜合的及比較的研究方法	二九
-----	-------------	----

第三章	行政的範圍	三三
-----	-------	----

第一節	行政的現象形態	三二
-----	---------	----

第二節	統治秩序與行政	三四
-----	---------	----

第三節	私團體的經營與行政的比較	三八
-----	--------------	----

第四章	行政的性質	四三
-----	-------	----

第一節	行政機能的分析	四三
-----	---------	----

(一)	機能的目的與結果	四三
-----	----------	----

(二)	視為過程的行政	四八
-----	---------	----

第二節	行政的技術的性質·····	五〇
第五章	行政的要素·····	五八
第一節	行爲的要素·····	五八
(一)	支配的行爲·····	五八
(二)	手續的行爲·····	六一
第二節	人員及物質的要素·····	六一
(一)	人員的要素·····	六二
(二)	物質的要素·····	六三
第三節	組織的要素·····	六四
第六章	行政的發達·····	六六
第一節	行政的發達與行政組織·····	六六
第二節	行政組織的發達·····	六八

第三節	行政職的地位的發展·····	七一
-----	----------------	----

第四節	行政的發達與科學的方法·····	七八
-----	------------------	----

第七章	行政的地位·····	八五
-----	------------	----

第一節	『行政的地位』的意義·····	八五
-----	-----------------	----

第二節	行政與立法院·····	八七
-----	-------------	----

第三節	行政與司法裁判所·····	九八
-----	---------------	----

(一)	行政在法律秩序中的地位·····	九九
-----	------------------	----

(二)	行政中之司法的職分·····	一〇三
-----	----------------	-----

(三)	屬於司法裁判所中的行政職分·····	一〇五
-----	--------------------	-----

第八章	行政的組織·····	一〇六
-----	------------	-----

第一節	獨立部門的行政組織·····	一〇六
-----	----------------	-----

第二節	行政組織的決定者·····	一〇九
-----	---------------	-----

(一)	由於立法機關的決定	一〇九
-----	-----------	-----

(二)	由於執政機關的決定	一一二
-----	-----------	-----

第三節	行政組織的類型	一一八
-----	---------	-----

第四節	行政組織的集中	一二四
-----	---------	-----

第五節	行政組織的統合	一三二
-----	---------	-----

第九章	行政的機關	一四二
-----	-------	-----

第一節	行政機關的意義及分類	一四二
-----	------------	-----

第二節	長官的類型與其職分	一四三
-----	-----------	-----

第三節	內部組織與其統制	一四八
-----	----------	-----

第四節	指導的行政官的資格	一五二
-----	-----------	-----

第五節	實務機關的組織	一五三
-----	---------	-----

第六節	諮問機關的職分	一五六
-----	---------	-----

參考文獻		一五九
------	--	-----

行政學總論

第一章 行政學的意義

第一節 行政學的過去的地位

行政學這名稱，在許多人，還是初次聽到，所以牠到底是一種怎樣的學問，大多不甚明瞭。固然，行政學是以行政為研究對象；但是，研究行政，究應依據何種方法？對於此點，我們如不了解，那末我們就不能回答：『行政學是否可成為一種學問』的問題。因此，研究行政學者，既不可事事效法先人，亦不能專以研究他人未曾解決的問題為能事。申言之，即研究行政學者，必須自定研究方法，自行發見研究的問題。

內容豐富的關於行政學的書籍，在日本固不待言，即在西洋，亦寥若晨星。但是，此種現象，決不是事實上沒有行政學存在的反映。就反對方面說，以前各國雖有以『行政學』三字題名的著作，但由今日的我們看來，是不足以為參考的。例如著名的斯泰英的行政學（Lorenz Von Stein, Die Verwaltungslchre, 1865—68），不論其研究方法，或其研究對象，都反而對於今日的行政法學，有較多的貢獻。正確的說：斯泰英對於研究方法與研究對象兩者，未曾有過嚴密的區別。在日本最初擔任行政

學教課的拉德凱，於明治十九年著行政學講義錄一書；但按其內容，祇可說是斯泰英的行政學之亞流。因此，宜乎後來在日本，行政法學與國法學，則日見發達；但行政學的名稱，反漸次遠離了大學的講壇。降至近年，行政學一科，在日本雖已復興；其復興的實際上的動機如何，姑不具論；至其理論上的動機，則完全基源於別一理由。

由上可知：以前關於行政學的著書論文，為數極少；縱或有之，但其內容亦極貧弱。降至近年，各國學者所收集的材料及其研究的方法，雖不用『行政學』的名稱，但與行政學的實質相近似者，則日益增加；這是值得我們大大注意的一點。同時，此種現象，并且告訴我們：何謂行政學的問題乃有明白解答的必要。著者在本書的開首，最先說明行政學的意義，以為研究行政學的指標者，職是故耳。

斯泰英的行政學，在今日的我們看來，何以說牠是『不完全的』呢？我們說明了其中的理由，就可明白行政學的意義。在斯泰英，有一種根據社會哲學的國家有機體說；但是要用如此專門的術語，說明斯氏的思想，未免費解；故以下試以容易了解的言詞，介紹其思想的要點。他的國家有機體說的內容，此處雖無暇詳述，不過簡單的說，他的國家有機體說，即謂：國家是發展於一定的社會秩序——斯氏認此社會秩序的基礎，是建築在『所有』與『勞動』的關係上的——之下的人格的主體。
(L. V. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 1888, S. 26) 他並依據心理學，使此主體所有的

『意思』與『行動』兩相對立；藉以區別憲政與行政的關係。即憲政是此主體的有組織的意思；行政是此主體依據上述意思的活動。從而，乃有兩者的區別發現。即憲政是規定行政活動的輪廓，行政的內容並非導自憲政。斯氏說：『國家的憲政不能包有 (enthalten) 行政。此恰猶意思的本身，不能就是行為或勞動一樣。此憲政的最大機能，是對於行政，予以限度 (mass) 與秩序 (ordnung)。憲政不能執行行政，祇是理解行政的任務并予以權利的設定』(Stein, *ibid.*, S. 26) 此種區別非常重要。斯氏下此區別，乃是他的卓見。但此見解，如作進一步的考量，則與其說已經剖明了行政本身的性質，毋寧謂：僅僅明示着憲政與行政具有密接的互相關係而已。次之，斯氏又謂：憲政雖予行政以行動的限制與秩序，但是因此，憲政乃實現其主體對於外界的意思的活動。所以他說：『憲政，若由其固有的概念而言，如無行政的行動，則此行政的權力，就缺而不備。』(Stein, *ibid.*, S. 28) 然而此處應當注意的，即不可把「行政」與「法的執行」(Vorzichung) 視作一物。蓋後者的概念，較之前者，狹隘不少。又斯氏並視法規草案的作成，即立法的初步，(initiative) 亦為行政的機能。他認法規是由行政所創造，由憲政所決定的表象。行政的執行法規祇因其熟悉法規的限度及性質的緣故。這就是斯氏的見解。

如此，由行政的概念構成，可以明白行政學的任務與其體系。斯氏以為：行政學的任務，在究明一

國國民及其時代所有的外界的實在，即爲向「社會文化之實在」進展的活動；又爲依國家權力，提高外界的實在，使成爲人格的意識之作用。於是，乃產生了三大前提：行政學的體系，亦遂以成立。其第一前提，是研究行政組織的基礎。詳言之，就是行政的本身，是統一的國家權力，以統一的意思，把握許多不同的個個人民的生活關係；故爲使此類生活關係，成爲一種人格的生命的活動，并使服從此最高目的計，遂有一方具有決定力，他方具有能力的諸機關之發展。行政學的第一前提，即在研究此各種機關的發展過程。其第二前提，是以行政行爲及命令（Verordnung）爲行政學的研究對象。蓋行政的內容，不獨對於抽象的國家人格，即對於國家人格以外的共同社會，亦有不不斷的相互關係；故與憲政的法規，互相獨立，始能發生其獨特的作用。其第三前提，是上述兩部分，即憲政的法規與行政的調和，此謂之合法的行政。行政訴訟與行政裁判等屬之。

上述斯氏對於行政學的解釋，由今日的我們看來，很不完全；此在前面，已經講過。不論其行政組織論，行政命令論，或行政效力論，都是着重於「行政與憲法」及「行政與個人」的關係；而輕視了行政本身的内容與特色。依照斯氏的解釋，行政的輪廓，即國家現象的地位與行政的組織，雖可明白；但行政本身的性質——社會的及技術的——則甚模糊。吾人如果不把行政本身的性質解釋清楚，則如何可以統一地把握「發生於一切領域及諸種形式關係中的」行政呢？這是斯氏解釋行政學

的第一缺點。

又，即如上述的關係，視此爲法律的關係，與視此爲其他的關係，乃非依據完全不同的別種學問。不可。然在斯氏的解釋中，可視爲行政法關係的分子，極多存在。此後行政法學的發達，乃從斯氏的體系，而僅認爲純粹的法律關係；此種事實，可說是因爲他的體系不完全的緣故。斯氏沒有把行政學與行政法學區別清楚，乃是其第二缺點。故斯氏研究的成績，對於行政法學，雖多貢獻；對於行政學，則並無何等創見。

關於斯氏的行政學體系的意義，祇有如上分析的說明，尙不能算已充分。吾人縱不遠究官房學（Kameralwissenschaft）發生當時的情形，至少亦須考慮自十八世紀末葉至十九世紀初頭，可視爲官房學史上之一大轉期的個人主義啓蒙思想抬頭的影響；申言之，即因個人生活的自由發達，而承認個人的權利思想，結果乃有欲加國家的警察權以限制的思想發生；吾人爲闡明斯氏的行政學體系計，至少尙須考究此種思想發生的歷史的意義。即至十九世紀中葉止，行政學上最大的問題，實是國家行政權的界限與個人生活的關係。換句話講，就是（一）當時業已發達的私法的秩序，對於公權的界限的問題；及（二）予其行政行為以規矩，藉以限制官吏的橫暴的問題。因此兩問題的存在，放在斯氏的所謂憲法以外，尙有獨立行政法的必要。中經貝格（Berg）與模爾（Von

Mohl) 後至斯氏，而始告大成的行政學，其所以不能無關於當時的要求，原因在此。(G. Marcht. Studien über die Entwicklung in Deutschland von der Zweiten Hälfte des 17. bis zum Ende des 18. Jahrhunderts, 1885. s. 420) 而斯氏的企圖，雖欲根據哲學，構成行政的積極概念，但其努力的成果，並無促進行政學的發達，反對行政法學，較多貢獻，其原因亦在於此。

此事，在另一方面，吾人如在斯氏手建的偉大的行政學的堂塔伽藍之朽跡下，尋求行政法學的新建築物之所以發達的積極的原因，更可瞭然。自一八七一年德意志帝國成立以來，始有關於普魯士地方行政的組織法之規制，此後，關於行政組織的法規，頻頻頒佈，當時法學者忙於註釋，於行政學中，抽出了歷史學的及政治學的分枝，使變成爲純粹法律學的行政法學。例如一八七六年初版發行的拉般德的大著德意志國法論(P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1876)，是建築基礎於此新傾向上的代表作品。此等事情，乃是德國的歷史的事實，較之他國，固未必盡然，但與明治時代日本的行政學及行政法學的發達，頗相近似，故著者始有如上比較詳細的敘述。

第二節 行政學的今後的任務

過去的行政學，未曾占得獨立的地位，已如上述。隨行政法學的發達，行政學失却了自己的地位；至其理由，是因其對於前者，不能主張其獨特的立場。如此，負行政之責者，乃以法規之解釋及立法材料等的研究爲滿足；對於如何可以增進行政能率的一事，皆認爲「行而自知」，毋須特別研究。而在行政官中，由其長久的經驗與個人的才幹，亦有不少所謂「能者」出現。在隨國家職能的增大，而不堪輿論的不時批評與因行政費的日益膨脹，而實行所謂「行政整理」時；雖力圖行政事務的簡捷與行政能率的增進等，但行政學之科學的研究，尙未感其必要。不過，即使由實際行政之間，而感其必要，想要樹立行政學爲行政的指導原理；但其結果，一定不把行政學看做實務學，也不是就行政的目的，以考慮手段的政策學。於是，行政學的今後的任務如何？先有一言之必要。因此，著者擬於與行政學容易混淆的其他諸學科之比較上，以闡明之。

（一）與行政法學的差異

要明白理解行政法學與行政學的任務的差異，最好的方法，是去考究行政法學者在行政法學的研究方法上，對於頗多異論的行政法各論的意見。這是什麼道理呢？因爲行政的特色，最有發揮的，是在其作用的與技術的方面；所以就是以同一對象爲研究材料的學問，亦因其如何處理所謂「各論的部門」，而產生其性質的差異。對於此點，業經正確把握着行政法學之法律學的性質，並已樹立