

行政學總論

蠟山政道著

羅超彥譯

行政學總論

新生命書局發行

行政學總論

全一冊

實價大洋七角

——一九三〇年八月——

版權所有

翻印必究

著者

蠟山政道

譯者

羅超彥

發行者

新生命書局

上海五馬路
棋盤街寶善里

印刷者

華豐印刷鑄字所

總工廠 滬西林肯路一〇〇號
發行所 上海浙江路三四一號

行政學總論目錄

第一章 行政學的意義

第一節 行政學過去的地位

第二節 行政學今後的任務

第一款 行政學和行政法學的差異

第二款 行政學和經營經濟學的區別

第三款 行政學固有的任務

第二章 行政學的方法

第一節 行政學發生的原因

第二節 行政學的研究方法

第一款 社會哲學的方法

第二款 比較法學的方法	二七
-------------	----

第三款 經營技術的研究法	三一
--------------	----

第四款 綜合的及比較的研究法	三三
----------------	----

第三章 行政的範圍	三八
-----------	----

第一節 行政的現象	三八
-----------	----

第二節 統治秩序和行政	四一
-------------	----

第三節 私立團體的經營和行政的比較	四六
-------------------	----

第四章 行政的性質	五三
-----------	----

第一節 行政機能的分析	五三
-------------	----

第一款 機能的目的和結果	五六
--------------	----

第二款 行政之過程的意義	六〇
--------------	----

第二節 行政的技術性質	六三
-------------	----

第五章 行政的要素……………七四

第一節 行爲的要素……………七四

第一款 支配的行爲……………七四

第二款 手續的行爲……………七八

第二節 人員的及物質的要素……………七九

第一款 人員的要素……………八〇

第二款 物質的要素……………八一

第三節 組織的要素……………八二

第六章 行政的發達……………八五

第一節 行政發達和政治組織……………八五

第二節 行政組織的發達……………八七

第三節 行政職官地位的發展……………九三

第四節 行政的發達和科學的方法	一〇〇
-----------------	-----

第七章 行政的地位	一〇九
-----------	-----

第一節 行政地位的意義	一〇九
-------------	-----

第二節 行政和立法院	一一一
------------	-----

第三節 行政和司法裁判所	一二六
--------------	-----

第一款 行政在法律秩序中所處的地位	一二七
-------------------	-----

第二款 行政機關所管轄的司法職務	一三二
------------------	-----

第三款 司法裁判所所管轄的行政職務	一三五
-------------------	-----

第八章 行政的組織	一三七
-----------	-----

第一節 行政組織的獨立部門	一三七
---------------	-----

第二節 行政組織的決定者	一四一
--------------	-----

第一款 由立法機關的決定	一四二
--------------	-----

第二款	由執政機關的決定	一四五
-----	----------	-----

第三節	行政組織的類別	一五三
-----	---------	-----

第四節	行政組織的集中	一六〇
-----	---------	-----

第五節	行政組織的統合	一七一
-----	---------	-----

第一款	中央各部設立的原理	一七四
-----	-----------	-----

第二款	技術的行政機關的地位問題	一七七
-----	--------------	-----

第三款	獨立統合機關的性質及形式	一八〇
-----	--------------	-----

第九章	行政的機關	一八五
-----	-------	-----

第一節	行政機關的意義及其分類	一八五
-----	-------------	-----

第二節	長官的樣式及其職務	一八七
-----	-----------	-----

第三節	行政機關的內部組織及其統制	一九三
-----	---------------	-----

第四節	指導或監督官的資格	一九八
-----	-----------	-----

第五節 現業的機關組織	二〇〇
第六節 諮詢機關的職務	二〇四
附西文參考書籍	二〇八

行政學總論

第一章 行政學的意義

第一節 行政學過去的地位

行政學這箇名稱，在多數人耳中，還是很新奇的。一說行政學，不能立刻了解牠是一種如何的科學。縱能知道行政學是以行政爲對象的，而其研究方法，若不弄箇明白，也不能承認牠就成了一種科學。所以研究行政學的人們，一則不可專蹈先人的足跡，二則不可專解釋從來的問題，一定要自己定出科學研究的方法，自己發見各項問題，纔能成功。

關於行政學的書籍，日本不待言，就是在西洋諸國，也是很少的（我國可算是絕無）。但是因其書籍過少的緣故，不能說行政學實質上就不存在了。不過我

們要注意的，有些書籍，雖號爲行政學，但今日從我們看來，却不能直接供我們參攷之用。譬如有名的斯泰因的行政學（Lorenz von Stein, Die Verwaltungs-lehre, 1865-68），無論在他研究的方法也好，在他研究的對象也好，大半是促進今日行政法學的發達，而於行政學，却無多大的貢獻。正確的說，他沒有把行政學和行政法學充分的區別出來。日本最初以行政學之名刊行的講義，所謂「行政學講義錄」（明治十九年），就是模倣斯泰因學說而成的。所以後來日本只見行政法學和國法學的發達，而行政學反從大學講壇漸次的沒却了。但是近年來又見行政學復活，其實際上的動機不問如何，理論上不能不有別箇原因存在。

如上所述，冠以行政學名稱的著作論文，其數甚少，縱令有其名，而內容又不完備。但至近年來，關於行政學問題及其研究方法的材料，漸漸多了，不問其名稱如何，而於行政學的實質，關係頗多，這是大可注意的一樁事。我們決定行政學是甚麼，不得不從這實質方面著手。現在當研究行政學之初，所以第一要決定行政

學的意義，以爲研究的指標，就是緣於這箇理由。

斯泰因的「行政學」今日從我們看來，是很不完全的，我們說明這不完全的理由，同時就可闡明行政學的意義。本來斯泰因根據一種社會哲學，倡導國家有機體說，他以這種用語，說明國家，議論頗屬難解，其學說的內容，現在我們無暇詳述，只就其要點而言，大致是這樣。他以爲國家乃是於一定社會秩序——這社會秩序則基於所有和勞動而成立——之上發展而成的人格主體(L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 1888, S. 26) 若應心理學的方法，把這主體的意思和行動，互相對立，則可區別爲憲政和行政。所謂憲政，就是這主體的組織意思，所謂行政，就是這主體通過組織意思所作的活動。於是兩者的區別，就從這裏表現出來。即憲政是規定行政活動的輪廓，而行政的內容，不是從憲政引出的。他說：『國家的憲政，不能包含行政。這恰似意思自身不能成爲行爲或勞動一樣。這憲政的最大機能就在對於這行政給與一個限度(Mass)和秩序(Ordnung)』

的一點。而這不是作出行政的意義，不過理解行政的任務，爲他設定權利罷了。』(Stein *ibid.*, S. 26) 這箇區別，根本上是極重要的。斯泰因想出這箇區別，也可算是他的卓見。但是把這見解，更深一步的想一想，與其說他闡明了行政的性質，不如說他示明憲政和行政相互間的密切關係，反覺得當。並且他確實講到這一點。即行政由憲政規定其行動的限度和秩序，因此憲政遂實現了主體對於外界的意思活動。所以他說：『憲政在牠固有的概念上，若無行政就缺乏內容，行政在牠固有的概念上，若無憲政，就缺乏權力。』(*ibid.* S. 28) 但是在這裏要注意的，不可把行政完全看作法律執行一樣的性質。在斯泰因的意思，法律執行的意義，比這還窄狹多了。他把法律草案的作成即立法的提案 (Initiative)，也看作行政的機能。他解說法律是由行政創造的，並且就是憲政自己所決定的意思的表象。所以行政要負執行責任的緣故，不過因牠熟悉事物的限度及性質罷了。

如斯行政的概念構成了，行政學的任務及其體系，自然可以產生出來。斯泰

因主張行政學的任務，在研究憲政向着國民及時代所有的外界實在即社會文化化的實在所表現的一種活動，換言之，即在研究國家權力把外界實在當作有人格意識的一種作用。從這裏生出三箇前提，成立一箇行政學的體系。第一，國家統一的權力，把全部各箇人的生活關係，在一箇統一的意思之下，作成一箇有人格生命的活動體，並因使他服從最高目的起見，把自己分成有決定力及其他種能力的諸機關體系，而行政學即研究此諸機關體系開展的過程。這就是行政組織論的基礎。第二，行政的內容，不僅對於國家人格有關係，並和國家人格以外的獨立的共同社會也常有相互的關係，所以行政的意思，和憲政的法規相並立，站在獨立的地位，表現自己的作用。所以行政行為或命令（Verordnung）的研究，也為行政學的對象。第三，就是以上兩部分即憲政和行政的調和問題，這叫做合法的行政。大概行政訴訟、行政裁判之類，屬於此項。

以上所述，是斯泰因所論定的行政學的意義。現在由我們看來，確有許多缺

點。無論他行政組織論也好，行政命令論也好，行政效力論也好，都是着眼於行政和憲政的關係，甚至行政和箇人的關係，也包含在內。而行政自身的內容及特色，反被輕視了。依他的見解，關於行政的輪廓即國家現象的地位和行政的組織等，或可明瞭幾分，但是行政自身的性質——社會的及技術的——不能闡明出來。行政的性質既不能闡明，而在各種範圍內各種關係中所發生的行政，又如何能統一的把握牠。這不得不是他第一箇缺陷。

把上述的關係，認作法律的關係或認作他種關係，其結果便成爲完全不同的學科，而斯泰因把牠認爲一種法律的關係，分量未免過多。後來許多學者，依斯泰因的體系，只純粹認識法律關係的一方面，以致行政法學大大的發達了，也可說是因他體系不純的緣故。行政學和行政法學沒有明確的區別，就是他體系的第二缺陷。若從促進了行政法學的發達一點看來，他的功績確不可泯滅，但在他當初研究行政學欲使其成爲獨立的一科學，這個功勞，却出自意外，不能作爲當

然的評價。

斯泰因行政學體系成立的意義，僅以上述分析的說明，當然還不充分。縱不遠遠的溯及官房學(Kameralwissenschaft)發生的當時，至少也要把十八世紀末到十九世紀初官房學史上可認為一大轉機的箇人主義的啟蒙思想萌芽的影響（即爲了欲使箇人生活自由發達而容認箇人權利思想，其結果遂發生了一種制限國家警察權的思想）拿來，就其歷史的意義考慮一下。到十九世紀中葉，關於行政的科學思想中，認為最大的問題，就是國家行政權和箇人生活的關係。換言之，對於當時已經發達了的私法秩序，而生出公權界限的問題及規定行政行爲以限制官吏放恣的問題。在這裏，斯泰因於憲政之外，却有使行政法獨立的必要。所以經過柏喜（Berg），摩爾（Mohr）等的法治國思想，到斯泰因所成立的行政學，也不能和這時代的必要毫無關係。（G. Murch, Studien über die Entwicklung in Deutschland von der Zweiten Hälfte des 17, bis zum Ende des 18, Ja-

Irthunders, 1885, S. 420)。他的出發點，本是從哲學上構成行政的積極概念，而其結果，未促成行政學的發達，反致行政法學的發達，其原因想必就在這裏，此外更無理解之可能。

這樁事情，若在他一方面，從斯泰因所建立的行政學巨塔腐朽之跡，探索行政法學新建築的積極的原因，更覺得明瞭。一八七一年德意志帝國成立以來，最初普魯士制定地方行政組織法規，其後關於行政組織法規，屢次發布，一般法學者，皆埋頭於法規的註釋，於是行政學歷史的政治學的分，遂被除去，而純然占得法律學的行政法學的地位了。例如一八七六年第一次出版的拉班特大著作「德意志國法論」(Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 1876)，就是基於這種新傾向而成立的。這些事情，是德國歷史的事實，他國不必完全相同，但在日本明治時代，行政學及行政法學的發達，也和這甚相類似。

第二節 行政學今後的任務