

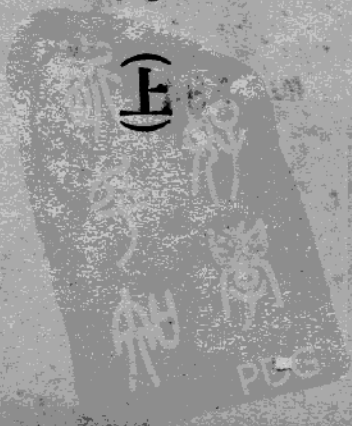
地方自治資料

馬吳題



✓ 浙江省地方自治專修學校編印

地方自治資料 (上)



地方自治資料(下)

引言

馬 異

吾校創辦迄今，已七易寒暑，此七年來之研求，純爲地方自治；關於著述，積稿盈尺，要皆專家之論。過去限於刊物之性質，則僅散見於季刊月刊及校刊，固未嘗印一單行本也。今茲學校行將結束，擬作一系統之搜集，彙自治之專論及鄉運之經歷於一冊，題爲地方自治資料，重行付梓。值茲印行之初，猶有未能已於言者二事，謹述其要，以告讀者：

查吾浙之自治事業，在譽者則推爲全國之模範，而吾儕以學理之觀察，僅認爲初具規模而已。今則憲政之實行，爲期匪遙，設此初具規模之自治，允爲訓政之完成，則建華廈於沙基，非吾儕實尸其咎，故吾校應以學理之供獻，望繼起努力者有所憑藉焉！此其一。

穀賤傷農，鑒諸往昔，水旱成災，現於今日，吾國今日之鄉村，已成啼笑皆非之局，故謀地方自治者，舍努力鄉村而外，其道無由。吾校一年來移重心於鄉村，亦斯意也。惟鄉運之不易，爲意想所不及料，非親歷其境者，每不知

其艱苦，本書所記鄉運諸篇，均得自經歷，倘秉此而進求，當不無供獻也，此其二。

謹以管見所及，以冠其首，望海內同志有以垂教焉。

蘇子如

地方自治之根本理論

自治團體的本質及其地位

在於我國政制下之地方自治

黨治下的自治

地方自治之經濟的基礎

地方自治之事業

地方自治和社會事業

怎樣解決農村問題

農村教育和農村改良

我國之農業問題

耕地整理論

耕者要有其田

訓政時期的地方警察問題

增加人口的方法

米糧問題與倉儲制度

日本社會事業的概觀

日本鄉鎮自治之實際狀況

推行地方自治之方案

地方自治資料目錄

一
一
八
一五
二六
三二
三一
三八
四一
五二
七三
八八
九五
九七
一〇二
一一三
一五三
一六七

地方自治資料目錄

「推進地方自治方案」草案.....	一六七
關於浙省地方自治政教富衛合一實施之管見.....	一七八
如何改善鄉鎮組織.....	一八六
實際問題之研究.....	一九五
本校「地方自治實際問題之研究」的討論紀錄.....	一九五

目錄

地方自治之實驗·····	二四九
--------------	-----

創設分校之緣起·····	二四九
--------------	-----

本校黎明期的教務實施上初步計劃說明·····	二五一
------------------------	-----

第三屆全期各組實習活動項目的一覽表·····	二六一
------------------------	-----

本校訓練的新趨向·····	二七二
---------------	-----

浙江省地方自治專修學校實驗部二十二年度第一學期鄉村活動計劃概要·····	二七七
--------------------------------------	-----

本校地方自治實驗思想系統表·····	二八〇
--------------------	-----

第五屆鄉村活動暫行辦法·····	二八四
------------------	-----

鄉村活動中關於農業指導事項·····	二八五
--------------------	-----

如何推進留下合作社事業之我見·····	三〇一
---------------------	-----

三個月來的鄉村衛生工作·····	三〇四
------------------	-----

我們在留下的教育活動·····	三一—
-----------------	-----

荊山鄉自治之實施·····	三四七
---------------	-----

沈家村自治推行一年計劃·····	三五七
------------------	-----

顧家橋自治推行一年計劃·····	三六一
------------------	-----

橫板橋自治推行一年計劃·····	三六九
------------------	-----

荊山鄉風俗改良委員會對外的活動·····	三七三
----------------------	-----

地方自治資料目錄

荊山鄉農事改良委員會對外的活動	三七五
荊山鄉建設委員會對外的活動	三七七
荊山鄉衛生委員會對外的活動	三七九
發展橫板橋經濟的商榷	三八二
學生農事活動綱要	三八四
本校農場今年預定工作一般	三八五
實驗部農場多收穫競賽辦法	三八六
實驗部合作秧田辦法	三八八
推進合作事業計劃	三八九
合作作用與本校合作工作	三九〇
橫板橋工作報告	三九二
上埠嶺活動區工作報告	四〇二
白廟前工作報告	四一三
橫板橋農民借貸所試辦經過	四二五
鄉村活動中的小手工藝	四三一
鄉村衛生工作概況	四三六
浙江省地方自治專修學校留下分校民衆診療規則	四五二
特約整潔家庭試行辦法	四五六
活動區家庭整潔比賽暫行辦法	四五八
知識分子下鄉	四六〇
中國鄉村運動一瞥	四六五



地方自治之根本理論

自治團體的本質及其地位

劉經旺

引言

自治的概念，有政治上的概念與法律上的概念兩種。政治上的概念的自治，謂之公民自治；法律上的概念的自治，謂之團體自治。前者是自治的目的，後者是實現自治的目的的手段；前者是自治的實質，後者是自治的形式。

法律上的自治，謂之團體自治，已如上述。所謂團體自治者，即自治團體在國家監督之下自己處理其事務的意思。簡單地說就是自治團體的行政。

法律上的自治，既然是指自治團體的行政說的；那麼，欲明瞭自治的內容，當然非對於自治團體的本質及其地位，有相當的了解不可。因此，本篇對於這兩點加以簡單的說明，以供學生諸君的參考。

(一)自治團體的本質

自治團體——公共團體，是在國家之下以處理國家的事務——公共事務為存立目的的公法人。試析其義如下：

(1)自治團體是法人

地方自治之根本理論

自治團體與國家的官廳不同。國家的官廳，不過是國家的機關而已；而自治團體，則其自身有其存立的目的，可以為法律關係的主體，故自治團體是有人格的。非自然人而有人格的謂之法人，所以自治團體是法人。

(2) 自治團體是公法人

法人可分為公法人與私法人兩種。關於公法人與私法人的性質上的區別，學說尙不一致。

(a) 有些人主張以公的事務為目的的法人，謂之公法人；以私的事務為目的的法人，謂之私法人。

這種區別，是不妥當的。因為公的事務與私的事務，是依辦理事務的主體來區別的，不是依事務的性質來區別的。譬如：國家經營的郵政事業與市經營的公立病院的事業，雖其事務的性質與私的運輸事業，私立病院的事業相同，但仍不失其為公的事務。總之，因為是公法人辦理的事務，所以是公的事務，並不是因為以公的事務為目的的，所以是公法人。這點要特別注意的。

(b) 有些人主張公法人是國家機關的法人，私法人則非國家的機關。

機關的觀念與法人的觀念不同。國家的機關，在其機關的地位，沒有自己的目的，乃專為國家的目的而存在的，所以沒有法律上的人格。反之，公法人則有自己的存立目的，有法律上的人格，并非單是國家的機關。所以這個區別，也是不妥當。

(c) 又有些人以為公法人的本質，即在其為權力團體，這點是與私法人不同的。殊不知行使命令強制的權力，即在國家，亦不過為實現目的的手段而已，並不是國家的目的。國家除使用權力外，還有種種非權力的設施，以增進公共的福利及開發文化為目的的。至於其他的公法人，權力的使用，只限於一定的範圍內，並且這種權力的行使也不是公法人的一種不

可缺的要素。所以這個區別，也是不甚妥當。

(d) 更有些人以爲公法人是對於國家負有達到自己的目的的義務的法人，這點是與私法人不同的。

公法人對於國家負這種義務，雖爲公法人的特徵之一；但是公法人根本上與私法人不相同的，全在公法人是公的行政權的主體一點。公法人的特徵，就在有這種權能；若只說對於國家負這種義務，是公法人的特色，那就對於公法人的本質，還是不能明瞭。

總之，法人的個性，專在目的，因目的之不同，而生人格的差異。公法人與私法人的區別，也要依其目的而定，公法人是爲國家的目的而存在的，私法人是爲私的目的而存在的，這就是公法人與私法人的本質上的區別。

(3) 自治團體的目的，是由國家賦與的，所以要用法律規定。這點與私法人之可以拿章程來任意變更的不同。故依法律規定其目的的法人，雖非皆爲公法人，但至少也是公法人與私法人的不相同的一個特徵。法人而依法律規定其目的，且其目的有國家的性質的，大概都是公法人。

(4) 自治團體的目的，既然是由國家賦與的，當然自治團體非由國家設立不可。

私法人的設立，原則上，是任私人的自由，國家不過加以監督使其不妨害公益而已。雖有時私法人的設立，須經國家的認可，但這種認可，不過是基於監督權的補充的意思表示而已，並不是設立行爲。如果私法人的設立，對於公益沒有妨害，就非認可不可，故屬於法律上受羈束的行爲。反之，對於公法人的設立的決定，完全是爲國家的目的，國家自己有決定設立與否的自由，當然是屬於自由裁量的行爲。

(5) 自治團體是爲國家的目的而存在的法人，因此，爲實現其目的的起見，通常在一定限度內，享有一般私法人所不能享有的公法上的特權。

自治團體享有國家的公權的範圍，依法律對於各團體的規定而定。法律如果沒有特別的規定，自治團體，原則上，不過與一般私法人有同一的權利能力及行為能力而已；其享有一般私法人所不能享有的國家的公權，亦并非自治團體的必不可缺的要素，這點，上面已經說過。

(二)自治團體的地位

自治團體與國家相同，可以為公法關係的主體，亦可以為私法關係的主體。以下試分述之。

(1)自治團體與團體員的關係

自治團體乃為國家的目的而存在的法人，因此，為實現其目的起見，通常在一定限度內，享有一般私法人所不能享有的公法上的特權，這點上面已經說過。自治團體在此限度——享有一般私法人所不能享有的公法上的特權的限度內，與團體員的關係，通常是公法關係。在此限度以外，則公法人與私法人的地位相等，同受民法及其他一般私法規定的適用。因為國家與國民的關係，如果有私經濟的性質，也是受私法規定的支配的。自治團體與國家比較起來，當然更有受私法規定的支配的傾向，所以在依國法得享有私法人所不能享有的公法上的特權的範圍外，當與私法人同受民法及其他一般私法規定的適用。在此場合，自治團體與團體員的關係，當然是私法關係。以下僅就公法關係，稍加說明；私法關係，姑不論及。

公法關係，有權力關係及非權力關係兩種。

(a)自治團體是受國家的委任而處理國家的事務的。本來應該由國家處理的事務，委任自治團體處理，所以國家通常把自己處理事務的時候所使用的權力也一併賦與給牠；結果，自治團體也有權力了。

自治團體的權力對於其客體的關係，與國家的權力對於其客體的關係相同；換言之：其權力的內容是一樣的。不過國家的權力是國家固有的；而自治團體的權力，則係由國家傳來

的。國家的權力，普通稱為統治權；自治團體的權力，則可稱為自治團體的支配權。

自治團體由國家賦與支配權的限度如何？這只能依國家的制度而定，不能一概論的。依我國現行法的規定：行政權，一般的自治團體都有的；立法權，只有地方團體及公共組合對於特別的事項有的；司法權，則一般的自治團體都沒有。

自治團體可以對於團體員行使其支配權，這當然是公法關係。

(b) 有時候，自治團體對於團體員雖不行使其支配權，然其與團體員的關係，仍不失其為公法關係的，這點和國家與國民的關係相同。

公法關係，不一定都是權力關係，如國家與國民的關係，如果國家以支配權者的資格支配國民的時候，——如：行使警察權，刑罰權等——，這當然是公法關係。但是國家的作用，有時候，直接以公益為目的，並不使用權力的，——如：國家經營鐵道，病院等——在此場合，國家與國民的關係，雖非權力關係，但仍為公法關係。自治團體對於團體員的關係，也是如此。

(2) 自治團體與第三者的關係

(a) 地方團體有領土團體的性質，(地方團體乃依土地區劃而成立的團體，其土地與國家的領土，同為團體的構成要素，以示行政之範圍，故學者多以之與國家相併，而稱為領土團體)。故其作用可及於在其領土內的第三者。其公法關係之可以分為權力作用與非權力作用，與(1)項——自治團體與團體員的關係——相同。

(b) 公共組合對於第三者，普通不能發生公法關係。但法律有特別的規定時，不在此限。

(c) 營造物法人對於第三者可以發生公法關係的。

營造物法人，就是營造物與行政主體分離而獨立的，故能取得行政主體本來對於營造物所

有的營造物管理權。營造物法人對於第三者使用這種權力的時候，其與第三者的關係，當然是公法關係。

(3) 自治團體與國家的關係

自治團體關於各個事項對於國家的關係，只能就各個事項觀察，不可一概論的。本篇所述，是只就自治團體對於國家的關係的一般說的。

(a) 自治團體的權利

自治團體對於國家有以自己的意思處理其存立目的所在的國家的事務——公共事務的權利。這個權利，當然不待法的規定就存在的。因為自治團體所處理的國家的事務，雖然是由國家委任的，但一旦委任了以後，法上就屬於自治團體的事務了，即國家亦不能妨害牠的。換言之，即自治團體，法上可以對於國家主張處理其存立目的所在的國家的事務。所以自治團體之處理其存立目的所在的國家的事務，法上是自治團體對於國家的權利而非對於國家的義務。這個權利，稱為自治權。

「自治權」一語，普通是指自治團體對於其客體所有的權利說的；但是依我的意思，以釋為自治團體對於國家的權利，似較妥當。

(b) 自治團體的義務

(甲) 自治團體對於國家負有達到自己存立的目的的義務

私法人是為私的目的而存在的，其目的之達到與否，直接與國家的目的沒有關係，國家當然不能命其負達到其目的的義務。反之，自治團體的目的所在的事務，就是國家的目的所在的事務，直接與國家的目的相關的，所以國家非使其負達到其目的的義務不可。

(乙)自治團體，對於國家負有服從其監督的義務

自治團體之能否達到其存立的目的，實際上，就是國家自身的目的能否達到的問題；所以國家對於自治團體，有監督的必要，而自治團體亦非服從其監督不可。

國家對於私法人，因其目的直接與國家無關，故不過監督牠使其行動不違反法規不妨害公益而已；而對於公法人，則把牠置於特別的監督之下，不單是消極地防止牠違反法規或侵害公益，且積極地助成牠使其達到目的。

結論

以上所述，完全是關於自治團體的本質及其地位的說明，雖不能自詡詳盡，但亦不無可供參考之處。茲再將其要點錄後，以代本篇的結論。

(一)自治團體的本質

自治團體——公共團體，是在國家之下，以處理國家的事務——公共事務為存立目的的公法人。

(二)自治團體的地位

自治團體與國家相同，可為公法關係的主體，亦可為私法關係的主體。

(1)自治團體與團體員的關係

自治團體在依法律享有一般私法人所不能享有的公法上的特權的限度內，與團體員的關係，通常是公法關係。在此限度以外，則為私法關係。

公法關係，又有權力關係與非權力關係之別，故公法關係不一定都是權力關係，這點要特別注意的。（參照拙著行政法要論第一四頁）

(2)自治團體與第三者的關係

(a)地方團體有地域的統治權，其權力能及於在其地域內的第三者。其公法關係之可以分

地方自治之根本理論

為權力關係與非權力關係，與(1)項——自治團體與團體員的關係——相同。

(b)公共組合對於第三者，普通不能發生公法關係，但法律有特別的規定時，不在此限。

(c)營造物法人對於第三者可以發生公法關係。

(3)自治團體與國家的關係(就自治團體對於國家的關係的一般說的)

(a)自治團體的權利

自治團體以自己的意思處理其存立目的所在的國家的事務——公共事務，是自治團體對於國家的權利。(自治權)

(1)自治團體的義務

(甲)自治團體對於國家負有達到自己存立的目的的義務。

(乙)自治團體對於國家負有服從其監督的義務。

在於我國政制下之地方自治制

范揚

觀察一種事物，往往要依其觀察點不同而異其所得的結果。研究一種制度，也是一樣。此處要研究的是今後我國的地方自治制度，即總理所計畫的地方自治制。我以為欲了解這個制度，應從這制度的外面觀察。因為在現在訓政時期所能看到的種種關於地方自治的設施，只是過渡期中所實現的斷片，不能拿來判斷其整個制度的真相。好像看一塊大山，只在山脚下就近去看，但看到許多零碎的木石，不能看到其所處的地位，與其整個的山容。欲看出這山的真面目，非離開一二百里去看不可。現在欲觀察今後我國的地方自治制，也要用同一的方法，要從制度的外面來看，換句話說，要從今後我國的政治組織下來研究。