



民國文獻類編

政治卷



86



民國時期文獻保護中心
中國社會科學院近代史研究所
編



國民
文獻
類編

國家圖書館出版社

民國文獻類編

政治
卷
86

民國時期文獻保護中心
中國社會科學院近代史研究所
編

國家圖書館出版社

Z812.6
10/86

det 1370

地方行政會議記錄(二)

一九二一年出版

第八六冊目錄

地方行政會議記錄(二)

一九二一年出版

.....

地方行政會議議事錄 第四號

中華民國十年五月十六日下午一時振鈴開會

本日議事日程列左

(一)鄉自治制案(內務部提出)(初讀)

出席會員二十六人續到八人共三十四人姓名列左

章宗元

呂鑄

萬兆芝

凌文淵

黃錫銓

辛漢

錢家治

卞錫章

白永貞

王世選

朱佩蘭

康世華

吳箕孫

嚴慎修

陳受中

錢崇固

孫蔭

晉恆履

何炳麟

龍欽海

胡恩光

沈鈞業

張履春

高普照

郭毓璋

趙毓靈

趙守愚

袁進業

王學曾

張一氣

梁士模

崔麟台

楊國璋

趙心得

內務部特派員陳彥彬蒞會

會長章宗元主席

地方行政會議議事錄 第四號

一

主席宣告出席會員已足法定人數開會

事務委員長萬兆芝報告文件及會員請假事件畢

主席 本席於未開議之前有須聲明者本日議事日程所列第一案係鄉自治制案惟此案與市自治制案相關之點甚多倘不將此兩案同時提出恐於議事上之進行殊多妨碍但市自治制案內務部於今日十二時始行送到本會故未及列入議事日程現在本席按照議事細則第十三條認為須變更議事日程將市自治制案加入列為第二案諸君有無異議

衆無異議

主席用起立方法以變更議事日程之動議付表決(多數)

變更議事日程列左

(一)鄉自治制案(內務部提出)(初讀)

(二)市自治制案(內務部提出)(初讀)

主席宣告按照本日議事日程開議第一案

事務委員長萬兆芝朗讀第一案議題『鄉自治制案』(內務部提出)(初讀)

主席 請內務部特派員說明提案旨趣

內務部特派員陳彥彬說明如左

本案起草經過情形於提案公函中略已敘述故勿再贅茲惟就本案規定大體分別說明之

(一)鄉之名稱界說 各國自治團體之單位其名稱雖不一致然大概沿用其固有之名稱者爲多我國縣以下之地方區域可爲自治團體單位者如城鎮鄉以及村莊屯集等類名稱既然錯雜而前清自治章程又模擬日本市町村之名於城以外之自治團體單位強依人口多寡分別鎮與鄉兩種名稱仍未盡當故本案就自治團體單位祇分市與鄉兩種而於鄉之名稱特加以一定之界說用示區別

(二)鄉之區域劃分 鄉之自治區域自其利益共通之點觀之宜小不宜大此固各國通例也惟我國各鄉鎮村莊屯集等地方未必盡有一定之境界可循則劃分之際自非先定一標準不可故本案特定鄉之區域在習慣上有固有之境界者從其習慣此因一村落之人民因其世族鄉黨風俗地域公產公益之關係有不能強爲分合者故也但若境界不明必須從新析併者則參酌地理上經濟上關係或以一村落爲一自治團體或合數村落爲一自治團體要當視其有無獨立自治能力爲斷

(三)鄉之自治事務範圍 前清城鎮鄉自治章程於自治事宜係用具體的列舉法雖臚舉

數十款而仍不免於累漏故本案採用概括的列舉法略示自治事務之範圍而大體仍以增進人民之實益者爲限

(四)鄉之自治機關組織 各國自治機關議決與執行互相對峙已成通例前清城鎮鄉自治章程亦採其例惟我國鄉村地方自治事業尙未發達人才及經費亦不甚充裕完全移植東西各國成規民國初元之已事可爲殷鑒故本案於鄉自治機關之組織參酌各國成例略事變通一以簡單爲主其自治會會員名額少者四名多者十名仍依人口爲比例而會長則總董兼充冀於分立之中隱寓調劑之意至執行機關則採單獨制設總董以總其成而以董事爲之輔並參酌舊時慣例總董由地方官就住民中遴選董事由總董推舉藉收爲事擇人之效但書乃一時權宜之計一俟人民積有自治經驗當即改爲民選制以成完全之組織

(五)鄉之自治組合設置 自治事務中如道路水利等類其利益所及之範圍既不以一自治區域爲限而其經費又非一自治團體所能負擔是此等事業宜一方聯合關涉各鄉於其利益所及之範圍以內各依事業之種類組織一特種自治團體如所謂水利組合道路組合等是期與單一自治團體雙方並舉藉收互相輔助之益故本案依此意旨特設鄉組合之規定

(六)鄉之自治經費範圍 凡自治團體無論大小苟無獨立之財源以充經費則自治事業終無發達之望然當此民力凋敝之時籌畫自治經費若不定範圍設有人操縱其間則人民將窮於負擔故本案依此意旨明定自治經費之範圍

此外關於選舉權被選舉權組合組織及經費徵收等多準用市自治制規定當於市自治制內說明之

主席諮詢對於內務部特派員之說明有無疑義

十一號(錢崇固) 本席有質問特派員者查鄉自治制第一條規定凡縣治城廂以外各鄉鎮村莊屯集等地方爲鄉而市自治制第一條規定凡京師省會商埠縣治城廂及其他人口在五萬以上之市鎮等地方爲市請問市鄉之界限究竟何在

內務部特派員陳彥彬 關於市鄉之界限照原草案規定凡縣治城廂以外各鄉鎮村莊屯集等地方爲鄉而人口滿若干萬以上者亦得稱之爲市要之市與鄉並無絕對之界說惟視其組織之繁簡以及人口之多寡以爲區別而已

十一號(錢崇固) 鄉自治制第一條所規定鄉之界說與市自治制所規定稍有不符今既經特派員說明以組織之繁簡爲分別當無甚問題惟本席尙有質問者查現在我國之輿論率

謂各種自治法規近乎日本式之制度不適宜於中國但本席檢閱內務部交議之鄉自治制較日本之範圍更爲縮小在內務部所以如此擬定當然具有理由請特派員將理由一爲說明

內務部特派員陳彥彬 錢會員關於此點之質問本員可略爲答復查本草案乃係民國六年所擬定與現在之情形當然不能十分相同從前城鎮鄉自治章程雖係以日本之市町村制度爲根據而在內務部擬定市鄉草案之時亦有許多改定之點蓋民國初元純粹採用日本市町村制度尙發生許多困難現在時移事易當然應有修正之處例如市鄉自治會之組織人數減少執行機關採用委任之制度皆係與日本不同之點

二十四號(張一氣) 本席對於鄉自治制案大體上主張撤銷查縣自治法市自治法及鄉自治法三種草案皆於六年經國務會議議決提交國會乃中間迭遭事變而自治制度尙未經正式國會議決及然此兩種草案既一併經國務會議議決提交國會而現在正式國會尙未成立如由地方行政會議議決無論各省情形不同易生爭議卽於立法手續及立法效力上亦恐發生問題再就草案內容而論如本案第十九條規定總董由縣知事遴選本鄉住民中有被選舉資格者二人呈請該管長官選任之云云比較前清自治章程尙有未逮蓋以自治原

理而論自治乃係地方固有之事體如總董兼充鄉自治會長且由中央委任復何由發揚共和國家之精神乎本席以爲吾輩今日之會議總宜從現在之趨勢着意現在潮流既係趨重各省自治而本會議不從大者遠者討論恐將來本會議所議決者亦不能發生效力至於市自治制今日始油印分發本席雖尙未詳細檢閱而懸揣其內容亦必與鄉自治制有同一之缺憾也

三十四號(萬兆芝) 本席以爲市自治制與鄉自治制兩案相關之點甚多鄉自治制案業經內務部特派員說明要點復由錢會員質疑特派員亦一一答復市自治制既與鄉自治制有許多關聯可否將市自治制案要點亦請內務部特派員說明再經會員質問特派員解釋後即將兩案合併討論大體若單獨討論恐遇兩案相關之處反至軼出議題範圍以外

主席諮詢對於萬會員之動議有無贊成者

四十三號(龍欽海) 適聞萬會員主張將市自治制與鄉自治制合併討論本席甚爲贊成蓋市自治範圍較鄉自治範圍爲大次序似應在先且兩問題關聯之點甚多故合併兩案討論大體甚爲相宜

主席 本席根據議事細則第十五條以市自治制與鄉自治制兩案合併討論現請內務部特

派員說明第二案市自治制案之旨趣

內務部特派員陳彥彬說明如左

市自治制案之大體與鄉自治制案大略相同故其起草旨趣於兩案相同之點可不再說明至於本案特別之點卽市分爲普通市與特別市二種所謂特別市者如北京上海漢口等都會地方當然不能與最小縣城適用同一制度故須分爲普通市與特別市兩種至於普通市與特別市不同之點卽在組織上繁簡之不同普通市有議事會特別市亦有議事會此爲二市相同之處而普通市執行採用單獨制度特別市採用合議制度此則二市不同之點也此外市鄉組合之組織以及市之界說條文中皆有規定亦可無庸再爲說明

十一號（錢崇固） 請問普通市與特別市如何區別

內務部特派員陳彥彬 特別市有參事會而普通市不能適用此普通市與特別市之所由分也

主席諮詢對於內務部特派員之說明有無疑義
衆謂無疑義

主席 現開初讀會合併討論市自治制鄉自治制兩案大體諸君如有詳細討論可登演臺若

簡單討論即就本席發言可也

三十四號(萬兆芝) 今日本會開議市鄉自治制草案適已由主席宣告付初讀會合併討論本席對於地方自治之組織性質上關於界說稍有意見茲爲諸君陳之方今人士鑒於國勢之危間不容髮羣謀爲救國之主張然如何能達此目的則各人所採用之手段微有不同而地方自治亦救國主張之一惟對於地方自治數字之界說各人觀察又大都不甚明瞭而主張亦因以不同就本席個人意見而言自治界說在法律上當然不能離地方而獨立此種地方自治在英文爲 local Self Government 決不能將此地方與自治剖爲兩事謂地方自治地方自治自治也故此種地方自治之團體本席認爲非寶塔式的而爲平面式的無第一層第二層與夫上下之階級也且既曰地方自治當然就此地方之全體而劃分若干區域非如官治機關有層層之組織也是以本席對於此種自治制度之編制不贊成有一級兩級之組織並聯帶及於縣自治之組織亦不贊成蓋此縣自治之組織列在市鄉自治之上仍不脫階級之意惟以此種縣自治係國會已經通過之案且各省亦因種種之需要堅請施行於是始由內務部將縣自治法之施行細則及縣議會議員選舉規則兩案起草付會議決蓋自治既勢在必行而關於施行此種自治之一切手續與其由各省自行規定何如由內務部規定

在事實上並可收整齊畫一之效非內務部果贊成此種自治之編制也但此種自治既爲地方之事本席以爲即應注重市鄉之自治方爲根本辦法而縣自治尙在其次或以爲地方自治與市鄉並不相干本席以爲此實不通之論夫積人而成市鄉有市鄉始有地方之可言謂地方自治與市鄉並不相干未免本末倒置矣況施行自治原爲使人民辦理地方事務藉以養成其參政之能力也所謂不相干者乃與官治機關不相干耳從前有主張市鄉自治之組織不能視爲平等市長之地位應較鄉長爲高本席亦認爲失却自治之意義蓋自治云者不過謂地方人辦理地方之事而已其地位決無高低大小之別惟或因人口多寡之關係或因財力厚薄之關係與其商務繁盛與否之關係其自治之組織於是有簡單與複雜之別宜於簡單者稱之爲鄉宜於複雜者稱之爲市在法律上固一律平等而非如官治機關有上下級之關係也又況縣之區域爲國家行政區域之一種所有應爲人民之自治者幾爲官治機關侵佔殆盡以言自治則無日不在衝突之中非吾人民無自治之能力也蓋吾人民久已蹙伏於官治機關之下壓迫甚深又安能使其將已失之權利盡數以奉還乎故地方自治必須注重市鄉離開官治而後可否則難望其發展矣抑本席尤有言者此種市鄉自治制度之編制應合而爲一抑應分而爲二誠爲問題本席以爲市之與鄉在地方上其地位毫無分別既無

分別又何妨合而爲一在彼主張分而爲二者亦何嘗不持之有故言之成理然所謂市也鄉也其地位既無隸屬之關係而所有之事權與夫所有之經費不過以人口地理風俗習慣上之標準因以有種種不同之組織耳而所謂組織之不同者即簡單與複雜之分耳鄉自治可以採用簡單之組織市自治則宜採用複雜之組織徵之往古我國亦未嘗無此種不成文法之自治團體固宜以之爲參考材料然時代變遷又非一成而不能易故及今而言規定自治制度非博採各國之成規不可但有一先決問題即我國是何種國家如我國係君主國家則此種自治制度當然採用君主國家之成規若我國而爲共和國家則此種自治制度亦當然採用共和國家之成規就此點立論我國現既爲共和國家則此種自治制度即宜採用共和國家如美如法之成規而不能採用大陸制之國家如德如日之成規又毋庸疑慮者也萬不能謂人民程度不足即不適用共和國家之成規而以君主國家成規編制之至使我國自治事業因以永久不能發達夫立法固貴因時制宜然於維持現狀之中仍不能不寓進步之思想也查美國自治制度約分三期美國受英之遺傳初行之自治制度亦係行政與立法分離無論國家與地方有一政府即應有一議會故自治制度亦立法與行政對待此其第一期也嗣以行之流弊甚大蓋國家立法事業甚多其組織固應取立法與行政分離之形式若

地方上自治則偏於執行事業立法事業甚少並無取立法與行政對待之必要於是又採用一種委員式之制度換言之即是採用立法與行政合併之制度而不採用立法與行政對待之制度也此種委員由人民選舉分股辦事委員長即是市長此種制度自一千九百零一年至一千九百一十二年間美國各城市之自治相繼採用者不下一千餘處此其第二期也其後又有一種較進步之制度因由人民選舉之市長於執行上尙多不甚便利之處以有政黨之競爭也於是又易而爲督辦式之自治制度即由人民選舉七人或九人或十一人或十三人爲城董或市董由此城董或市董會議選舉一曾經辦理地方公益富於經驗及學識之人以爲市長市城行政悉受其支配惟進退之權仍在市董會之手蓋所以謀執行之便利此其第三期也上述三種自治制度皆可供吾人之參考至於我國市鄉區域之劃分本席以爲不應僅就人口之多寡爲標準要在斟酌於此地理經濟風俗習慣四者之中而規定之也有市之自治能力可爲市之組織鄉有之自治能力可爲鄉之組織未便任意規定某也可以爲市某也可以爲鄉焉又如原案於選舉資格爲列舉之規定係仿照國會議員之選舉採用制限主義國會議員之選舉尙可謂因人民程度不高不能採用普通主義若夫地方自治不過地方人辦地方事而已國家所以予地方以自治之權利者要在訓練人民使有政治上能力養

成共和國民之資格選舉爲人民公權之一亦即天賦之政治權能也人民應有行使此政治權能之機會奈何必用列舉之規定爲此嚴格之制限使一般多數人喪失此種權能乎且如選舉中之複選制度此又稍具法政知識者皆知其非也我國現在國會議員之選舉所以採用複選制度則以區域廣大選民甚多於人之賢否必不能鑒別悉當甚至選舉不相識之人以塞其責故必用複選制度方能免去此弊若市鄉之選舉區域既小人數不多所有人民平日已有聞問其選舉者必係鄉望素孚之人決不至有上述之弊本席以爲市鄉選舉之資格宜爲概括之規定未便加以種種制限選舉之方法並宜採用單選制度人民直接投票則被選者必爲多數信仰之人不獨喚起其責任之心於將來辦事上亦必較爲便利也至於市鄉自治之組織本席以爲市自治宜於複雜之組織可以採用立法與行政對待制度鄉自治宜於簡單之組織祇能設置鄉董而鄉董亦須由全鄉人選舉之若由官廳遴派則官廳即可限制之矣上述各項皆本席之主張也但此種市鄉既賦以獨立自治之能力即應有獨立之財產至於此種財產應如何籌畫在會同人或係久官地方富於政治經驗或係研究有素長於法律學問在審查會或大會當能有折衷至當之辦法要之內務部提出此案適間特派員已再三聲明係民國六年之草案而非民國十年之草案然吾人既在民國十年當然要就十