

宣統庚戌孟夏

府廳  
州縣  
地方自治章程箋釋

上海商務印書館印行

日本府縣制郡制要義

六角

日本法學士小合伸著陸輔譯陳承澤校

是書分上下兩編乃將  
改正後之日本府縣制  
郡制逐條解釋詳細說  
明譯筆亦簡潔明淨親  
切有味足備籌辦自治  
者參考之助

第八百五十三號

本館書目提要函索即寄  
內地購書可用郵票代錢另  
有章程載提提要中

宣統二年四月初版

(府廳州縣地方自治章程箋釋一冊)  
(每冊定價大洋貳角伍分)

編纂者 閩縣陳承澤

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路  
商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市  
商務印書館

分售處

京師 奉天 龍江 天津 濟南  
開封 太原 西安 成都 重慶  
商 務 印 書 館  
瀋州 長沙 常德 漢口 南昌  
蘇州 杭州 福州 廣州 潮州

翻印必究

# 府廳州縣地方自治章程箋釋目錄

## 第一章 總綱

### 第二章 府廳州縣議事會

#### 第一節 編制及選任

#### 第二節 職任權限

#### 第三節 會議

### 第三章 府廳州縣參事會

#### 第一節 編制及選任

#### 第二節 職任權限

#### 第三節 會議

### 第四章 府廳州縣自治行政

#### 第一節 府廳州縣長官

#### 第二節 自治委員

府廳州縣地方自治章程箋釋

第三節 薪水及公費

五九

第五章 府廳州縣財政

六〇

第一節 自治經費

六〇

第二節 預算及決算

六六

第六章 府廳州縣自治監督

七一

第七章 文書程式

七六

第八章 附條

七七

附 併設自治職分分股細則箋釋  
議事會議員選舉章程箋釋

七九  
八五

# 府廳州縣地方自治章程箋釋

## 第一章 總綱

第一條 本章程所稱府廳州縣者。指左列各地方而言。

### 一 府之直轄地方。

原摺中云。邊省地方及東三省新設各府。往往卽以知府直轄地面。名雖爲府。實與廳州縣無異。若不分別辦理。似多掛漏之虞。查諮議局章程第二條。府之有本管地方者。均作爲初選區。此次擬訂上級自治章程。自應仿照增入。以臻完備等語。往者憲政編查館所奏定之分年籌備憲政事宜摺中。僅存廳州縣自治之名。而於城鎮鄉地方自治章程。則又有所謂府廳州縣之議事會者。因之解釋之說。頗復參如。自有本次規定。而疑義頓釋矣。

### 二 直隸廳。

### 三 廳。

四 直隸州。

五 州。

六 縣。

第二條 府廳州縣自治區域。各以該府廳州縣行政區域爲準。

府廳州縣行政區域有更改時。自治區域一併更改。

府廳州縣自治區域。卽立基礎於國之行政區劃之上。惟舊來行政區劃之一城鄉鎮而分屬於二以上之府廳州縣者。則照本章程第五條辦理。其分股者。則適用下列之分股細則焉。

第三條 府廳州縣自治事宜如左。

一 地方公益事務關於府廳州縣全體或爲城鎮鄉所不能擔任者。

本項所謂關於府廳州縣全體。其所謂府者。指府之有直轄地方而因列爲自治區域之一者而言。直隸州亦然。惟指其所轄地方之公益事務而已。非併其所屬之州縣而計之也。蓋處理二個之府廳州縣以上之公益事務者。有省之

督撫及諮議局在。府廳州縣則惟處理其自治區域內之公益事務。其合併設置者。則亦惟處理其關於合併設置之區域內之全體公益事務而已。

公益事務。除關於府廳州縣全體者外。更有非屬府廳州縣全體。而須自府廳州縣擔任之者。則以城鎮鄉力所不能任。而又不能以公共組合任之者也。率爲事繁而費大者。而其利益目的。又僅限於一鎮鄉。不能強他鎮鄉加於組合者。又有卽爲組合。而尙不能任之者。皆由府廳州縣理之。

## 二 國家行政或地方行政事務以法律或命令委任自治職辦理者。

國家行政委任自治職辦理者。屬於國之事務者也。地方行政委任自治職辦理者。屬於國以下地方團體之事務者也。法律者。指欽定之律例章程。其在資政院設立後。則資政院所議決之法律案。而奉旨裁可者也。命令之意義有三種。其最廣義則出於各官府之在行政上可立於府或廳州縣監督之地位者。次廣義則出於各官府之在自治上可立於府廳州縣監督之地位者。（卽據本章程第九十四條而有監督權之監督官府）最狹義則祇限於

旨及未成法律之部章而已。（部章既成法律則當入之法律項內）本項所謂命令者。愚意以爲當從最狹義解。

城鎮鄉自治事宜。以列舉的方法規定之。本章程則祇爲概括的。

#### 第四條 府廳州縣自治職如左。

一 府廳州縣議會及參事會掌議決自治事宜。

一 府廳州縣長官掌執行自治事宜。

欲明府廳州縣之性質。則須知其變遷之沿革。昔之府廳州縣。舍爲中央行政官之外無他性質也。而自此地方自治章程實施後。乃並具爲自治機關之性質。夫自治與官治之殊。則以官治行政者。國家直接施其行政也。自治行政者。由自治團體間接以施其行政也。省也。無直轄地方之府也。有官治行政而無自治行政也。省之督撫。固有會議廳矣。然大都以司道各行政官組成。惟審查一科。乃參用省士紳之經諮議局推選者。（見憲政編查館議覆吳士鑑申明議案權限摺）而其數已微。且須由督撫覆選。則固不可謂爲自治機關也。而



其所審查者。祇爲諮議局既議決之議案。而非督撫方提出於諮議局之議案。且僅決諮議局議案之可行不可行。而無與於執行之方法。則未嘗有與自治機關相類之權限也。故純爲官治行政而非自治。若府廳州縣長官。雖代表地方。執行議決之事。而固在參事會中。而爲構成之一員矣。夫自治與官治性質之異。以抽象而說明之。則有如前舉之定義。以實例論之。則凡可稱爲自治者。其一、以政府官吏與他自治職。合成自治機關。如德之參事院而縣長官爲之。長日本之參事會而府縣知事爲之。長吾國之參事會。而府廳州縣長官爲之。長者是也。其二、則由自治團體自選自治職員而任其事。如日本之市町村吾國之城鎮鄉自治是也。要之爲自治主體者。國家內之公法人。而非卽國家也。反是者。皆爲官治行政。夫參事會雖爲府廳州縣之議決機關。而於議事會議決案之執行方法。乃亦得以干與。則於執行固亦有一部之權矣。而況乎府廳州縣長官之列爲其構成之一員。而受其議決之羈束也。（雖得撤銷而惟以踰權限違法令者爲限）是以其權雖視城鎮鄉爲狹。而仍無失爲自治者此

也。(一城鎮鄉職務之執行者由民選。而府廳州縣則否。且城鎮鄉議事會之職任權限。亦較府廳州縣議事會爲廣。)

第五條 府廳州縣所屬城鎮鄉自治職。有照城鎮鄉地方自治章程第十條合併設置者。該府廳州縣議事會及參事會。亦得合併設置。

前項合併設置。以該府廳州縣所屬城鎮鄉之協議。由該地方官會同申請督撫酌奪。咨送民政部。

府廳州縣議事會及參事會合併設置者。除本章程規定外。其分股細則。另行規定。

府廳州縣自治職之合併設置。與其所屬之城鎮鄉。關係最切。城鎮鄉自治。不特照章程頒布之先後。籌備期限之長短。應推爲先於府廳州縣自治。按論理而言之。府廳州縣自治。以城鎮鄉自治爲其基礎。非爲其基礎之城鎮鄉自治成立後。府廳州縣自治固無從著手也。今於府廳州縣合併設置之事。委之於城鎮鄉之協議。從民意也。而協議之機關。在城鎮則董事會議事會。在鄉則鄉

董鄉議事會。議事會苟在閉會期中。則在法當臨時召集。其手續。條文中亦無明定。以愚意擬之。則當由各董事會議事會。依其人數。選出協議委員。舉起草員爲起草後。卽行審議。其既行議定後。則該管地方官祇有會同申請之責。惟督撫有酌奪之權。民政部有核定之權而已。

參事會本稱董事會。由憲政編查館改從今名。（見原摺）

## 第二章 府廳州縣議事會

### 第一節 編制及選任

第六條 府廳州縣議事會議員員額。以所屬地方人口之總數爲準。總數二十萬以下者。以二十名爲定額。自此以上。每加人口二萬。得增設議員一名。至多以六十名爲限。

其照本章程第五條合併設置之府廳州縣議事會議員員額。以合併地方人口之總數爲準。總數三十萬以下者。以三十名爲定額。其遞增之率。照前條規定辦理。但至多以一百名爲限。

「以上」「以下」之解釋。頗滋異議。今以「以上」併其本數。「以下」去其本數言之。則本條所謂自此以上每增二萬。增設議員一名者。即謂自二十萬以下之上。即從二十萬起算。至增爲二十一萬九千九百九十九人時。即可適用本條也。議員定額。至少二十名。至多二十名。惟二十名與六十名之間。則視人數多少而定其比例焉。

據違警律所定。以上以下。皆併其本數而言。（違警律第二十條）如是則法文中定某點以上與其以下。而効力有殊者。其起終不能用同一之點。如資政院中三品以上大員。得充資政院副總裁。則使更爲消極規定之時。必定爲四品以下之員。不得充資政院總裁。而不得復定爲三品以下。然此法用之於以等級判權利優劣者。猶便而用之於以數目判權利優劣者。則不便實多。以其過繁故也。（若以數表次序者多宜解爲併本數計入。如第某某條以下或以上者是。）

第七條 府廳州縣議員額數分配所屬各選區之法。以各選舉區人口之多寡爲

準。

以各選舉區之人口多寡爲準。而不以各選舉區議事會議員額數之多寡爲準。則城鎮鄉人口繁多。受城鎮鄉自治章程第二十四條第七項之制限而出僅少之議員者。而可有適用本條之利益。受城鎮鄉自治章程第二十四條第一項之利益者。仍須照本條分配法選舉議員。誠以府廳州縣者。非城鎮鄉之集合體。而爲處於城鎮鄉人民上之一共同體也。

第八條 府廳州縣所屬城鎮鄉選民。有選舉城鎮鄉自治職員之權者。除左列人等外。有選舉府廳州縣議員之權。

一 現任本府廳州縣官吏者。

二 現充本府廳州縣巡警者。

所謂城鎮鄉選民。卽具城鎮鄉地方自治章程第十六條之資格。及不罹城鎮鄉地方自治章程第十七條各項之規定者也。選民而有選舉城鎮鄉自治職員之權者。卽謂不犯城鎮鄉地方自治章程第十九條各項之規定者也。惟第

十九條之一二項。僅指於本地方充當官吏及巡警者。本條則聲明任充府廳州縣內之官吏巡警者。不得與選。若爲他府廳州縣之官吏巡警。（限於府廳州縣自治職不與本府廳州縣合併設置者。）則固不妨與於選舉人之列矣。

第九條 府廳州縣所屬城鎮鄉選民。有選舉府廳州縣議員之權者。除小學堂教員外。得被選舉爲府廳州縣議員。

本條爲與城鎮鄉地方自治章程第二十條相類規定。而爲制限之目的者不同。城鎮鄉章程。則謂現在學堂肄業者。而本章程則以小學堂教員爲限。然則在學堂肄業者。固可以被選爲府廳州縣職員者耶。不可謂非本章程之遺漏也。

與小學堂同等之學堂。如乙種商業學堂藝徒學堂者。可以謂爲小學堂耶。愚意以爲本條祇指普通教育之小學及其他之屬於義務教育代用之學堂者而言。如簡易識字學堂。亦爲小學堂。而半日學堂夜學堂之不屬於義務教育者。亦非本條之所謂小學堂也。

小學堂堂長之不擔任教科者得爲小學堂教員耶。愚意以爲亦小學堂教員之一種。蓋以其職務不僅管理。且涉於教務也。至於管理員之偶代教員授課者。仍須解爲在小學堂教員之外。

第十條 城鎮鄉居民以不具城鎮鄉地方自治章程第十六條第一項第三款資格。若居本府廳州縣所屬城鎮鄉接續至三年以上。亦得選舉府廳州縣議員。及被選舉爲府廳州縣議員。

本條之規定。以府廳州縣自治職之選舉及被選舉之住居資格爲在於住居府廳州縣內之長短。而不問其所住居之爲何城鎮鄉也。府廳州縣區域之分離時。則其前此在被分離之府廳州縣之住居資格。不得歸入新增此區域之府廳州縣住居資格內計算。何也。以公法上既不認所謂既得權。而此等居民與新增擴區域之府廳州縣之政治關係。及政治感情。未有基礎也。若全行合併之府廳州縣與合併設置自治職之府廳州縣之居民則不然。雖於此數府廳州縣內迭爲轉徙。而仍可視爲接續居住者。蓋以其未合併以前對於其府

廳、州、縣之關係感情。至合併設置後。仍可存續而無所變動。故可併以前之住居資格而計之也。

第十一條 議員以合被選舉資格者。由有選舉權者選任之。

選舉事宜。照另定選舉章程辦理。

議事會議員。不得同時兼任諮議局議員。或該參事會參事員。及城鎮鄉議事會議員。或城鎮董事會職員。鄉董鄉佐。

父子兄弟不得同時任爲議員。若同時當選者。以子避父以弟避兄。

本條第二項所謂不得同時兼任者。非謂不得與於被選之謂也。故與第九條之規定不同。諮議局議員城鎮鄉自治職。苟當選爲府廳州縣議事會議員時。則於兩項職務。必辭其一。其議事會議員當選爲該參事會議員時亦然。

第十二條 凡被選舉爲府廳州縣議員者。非有左列事由之一。不得謝絕當選亦不得於任期內告退。

一 確有疾病不能常任職務者。



二 確有他業不能常居境內者。

三 年滿六十歲以上者。

四 連任至三次以上者。

五 其他事由特經府廳州縣議事會允准者。

本條前四項。則於當選時及在任時。皆有其適用。其第五項。則惟於在任時有其適用而已。以府廳州縣議事會未成立前。固無從適用該項也。

第十三條 無前條所列事由之一而謝絕或告退者。得以府廳州縣議事會之議決。於一年以上五年以下停止其選民權。

本條於一年以上五年以下期間計算之法。當從謝絕或告退之日起算。抑從議決之日起算。耶。愚意主從後說。惟府廳州縣當於接到其謝絕或告退之通知時。迅爲決議。

或曰本條規定之意。以府廳州縣之人。當有任其地公務之責。故爲義務。而與選舉權之爲權利而可任意拋棄者不同。其說未圓。夫選舉權者公權也。所謂