

附城鎮鄉地方自治選舉章程通釋

城鎮鄉
地方自治
章程通釋

上海商務印書館印行

城鎮鄉地方自治章程頒行已經三月曾不聞有起而圖之者卽區區詮釋之事學者亦靳焉弗爲或困於諮議局選舉無力復及地方自治或卑視地方自治意謂未必足以有爲二者皆過也舉辦地方自治繁劇遠不若籌備諮議局之甚各廳州縣幅員數百里別爲城鎮鄉種種階級故在同一自治區域內者率雞鳴狗吠相聞耳目易周情誼易孚自調查造冊選舉以迄於成立可不勞而事集此舉辦之易於措手者一也無論城市村莊凡學務衛生道路工程農工商務及保存古蹟等項俱由自治團體任之其利害涉於當地士民之身家子孫者視諮議局益覺親切有味此關係之非常重要者又其一也舉辦既易於措手關係又非常重要猶遲遲莫之行者官爲蔑視 朝旨在民爲自暴自棄其有害於憲政之進行則厥罪維均吾願官民之有以自白也惟章程簡約容有不能盡得其意者茲特逐條疏證曲者直之與者顯之且力求淺畧俾任事者一目瞭然知地方自治之功用并習其組織之方

法如斯而已若欲得詳備之說以蘄進乎此淺淺者則當別具專書本編未能及也
宣統元年閏月編纂者識

城鎮鄉地方自治章程通釋目錄

緒言

地方自治之緣起

地方自治之意義

地方自治之施行期限

地方自治之籌辦方法

第一章 總綱

第一節 自治名義

第二節 自治區域

第三節 自治事宜之範圍

第四節 自治職

第五節 居民及選民

第二章 城鎮鄉議事會

第一節 員額及任期

第二節 職任權限

第三節 會議

第三章 城鎮董事會

第一節 員額及任期

第二節 職任權限

第三節 會議

第四章 鄉董

第一節 員額及任期

第二節 職任權限

第五章 自治經費

第一節 類別

第二節 管理及徵收

第三節 豫算決算及檢查

第六章 自治監督

第七章 罰則

第八章 文書程式

第九章 附條



城鎮鄉地方自治章程通釋

緒言

(一) 地方自治之緣起

光緒三十四年六月二十四日。恭奉 明詔。將使國民與聞政事。先令各省設立諮議局。以爲採取輿論之地。并著憲政編查館及資政院。將議院未開以前。逐年應行籌備各事。臚列具奏等因。此實 朝廷因時制宜。變法圖強之盛意。俟各事就緒。而後頒布憲法。開設議院。蔚然臻於立憲國之地位。嗣經館院擬具清單。開列各項應辦要政。於地方自治一端。尤三致意焉。定第一年頒布城鎮鄉地方自治章程。第二年籌辦城鎮鄉地方自治。設立自治研究所。並頒布廳州縣地方自治章程。第三年續辦城鎮鄉地方自治。並籌辦廳州縣地方自治。第四年續辦城鎮鄉地方自治。並續辦廳州縣地方自治。第五年城鎮鄉地方自治。限年內粗具規模。並續辦廳州縣地方自治。第六年城鎮鄉地方自治。一律成立。並廳州縣地方自治。限年內粗具規模。

模。第七年、廳州縣地方自治一律成立。此項清單入奏後。特旨報可。於是乎地方自治之名乃確著於法令之中。十二月二十七日。又奉上諭。以地方自治爲立憲之根本。城鎮鄉又爲自治之初基。亟應首先開辦。特頒行城鎮鄉地方自治章程。都凡一百十二條。著各督撫迅卽按照定章。實力奉行。於是乎地方自治之區域始有指定專名。而籌辦之方。又復綱舉目張。井然有定。則可循由是觀之。地方自治之名。與夫地方自治之區域。及其辦法。皆根本。朝旨而來。今日行政官中有視地方自治爲不急之務者。是爲蔑視功令。國民中有以地方自治爲匪所宜聞者。是爲自甘暴棄。夫蔑視功令之罪。必非行政官所敢任。自甘暴棄之恥。必非國民所願受。上以是詔下。下以是勉。上相劑相勵。而地方自治已足以告成立矣。茲特於章首表示其緣起如此。

(二) 地方自治之意義

地方自治者。使地方上人共任地方上事。範圍則由法令定之。其制發源於泰西。傳流於日本。我國卽沿襲其名。然考諸舊籍。如周之比閭族黨。漢之三老嗇夫。歷代之

保甲鄉約。近時之善堂積穀等事。新設之教育商務等會。皆有地方自治之精神。寓乎其間。夫生民日用所需。千端萬緒。莫窮其究竟。國家設官董治。止務其大者遠者。且以一人或數人之耳目心思。必不能周徧於閭閻之間。官非土著於各地。至纖至微之風尚。尤不能事事與之相習。耳目心思不周徧。則情有所蔽。而下民疾苦。有不能自達者矣。風尚不相習。則感觸有所殊異。而官所設施。有利害倒置者矣。在賢者意本出於愛民而受者或轉以爲不便。於是令各地方人按照法令所定自治其地方。上事既免。官多擄民之弊。又無官少廢事之虞。治者與被治者無非親族戚友。朝夕往來。無事不可盡言。則彼此無弗達之情。又相與處者多。歌哭聚族於斯。好惡嗜欲。莫或相殊。如是則氣誼易孚。治者不勞而定。被治者已深蒙其休。此天下至便之事也。準之以著爲法令。是爲地方自治章程。閱者試咀嚼涵泳於上所云云。并合目沈思地方自治以後。吾身吾家究受何等快樂。地方上事究將如何發達。卽於地方自治之意義。思過半矣。

(三) 地方自治之施行期限

城鎮鄉地方自治章程。第一百零九條。本章程施行之期。遵照 欽定逐年籌辦事
宜清單辦理。按清單所載。自頒行章程。至成立之時。就城鎮鄉言。已先後縣、互、至、六
年之久。蓋因關係重要。頭緒紛雜。創辦之始。宜格外示以詳慎。故定限亦不可不寬。
然而此當分別言之。各省土地有廣狹之分。風氣有通塞之殊。交通有便否之別。而
任事者之力量。又有強弱之不同。辦事遲速。於以分焉。譬如幅員在五千里以上者。
一事之成。必需三年。幅員在五百里以上者。卽三月可以成事。風氣開通之地。得人
多而事易集。風氣閉塞之地。人不易得。而事亦不可以猝成。又水陸舟車。朝發夕至
者。與夫重山疊嶂。一府一縣之隔。往返動需兼旬者。施設之難。不可以道里計。且土
地雖狹。風氣雖通。交通雖便。而任事之徒。脆弱寡能。無勇往直前之概。則猶未可以
圖迅速之功。由是觀之。一國之大。東西易轍。南北異宜。不能等量而齊觀之。斷可知
矣。立法者。不便分指某處限若干年。某處限若干年。僅能總挈大綱。限令於若干年
內。一律成立。其所限之年。必預計土地最廣。風氣最塞。交通最不便之地。亦可於定
限內。從容爲之。其意蓋謂以若干年爲限。過此爲越限。不可也未及定限而已告成。

功者量各地之力爲之。非所禁也。否則必恪照定限。遲速皆不可。天下甯有是理乎。故此大城鎮鄉地方自治章程所定之施行期限。其意蓋在乎斯。各省應酌量情形。自於定限內規畫其施行次序。若必自儕於荒塞僻陋之區。則遲遲其行至三四年後。始欠伸而徐起也。吾固末如之何。彼夙負聲名文物之雅望者。不能於一年內普告成功。則吾猶以爲可恥。至執清單定限以相阻撓。則除極惡無道之庸吏劣紳以外。斷斷乎無其人。況去年十二月二十七日。上諭責令各督撫迅速籌辦。則十二月二十八日。應卽爲籌辦地方自治之第一日。又何所容其推諉。深恐不明立法之意者。徒知定限之寬。而不知於定限內迅速圖成。同爲朝旨之所深許。疑阻旣去。則聞風興起者。將齎集而至矣。

(四) 地方自治之籌辦方法

地方自治。在今日爲創行時代。端緒紛繁。苟無提綱挈領之處。爲之主持。則各地官民遇事無所稟承。辦理必多貽誤。故憲政編查館咨行各省。令各就諮議局籌辦處。兼理地方自治一應籌辦事宜。吾今且爲各省諮議局籌辦處。借箸籌之。籌辦次序。

計分三項。

(甲)分別先後。今茲所言。爲城鎮鄉地方自治。創辦之始。容或不能同時並舉。應斟酌緩急。定其先後之次。就編纂者私意論之。先城而後鎮鄉。於事較爲順適焉。

(乙)調查戶口。籌辦地方自治。必以調查戶口入手。(議員名額及爲鎮爲鄉俱視戶口之多寡而定)

(丙)設立自治研究所。研究之方。又分二種。

- (一)學理上之研究
- (二)應用上之研究

因學理而研究者。必闢堂授課。然仍宜行以最簡單之方法。科目取其與自治最切近者。學期以半年爲率。惟應爲自治職員。及於自治事宜能盡力者。未必盡能擲其半年光陰。從事於研究所中。不如別定每若干日。集議一次。先令各州縣紳民。推舉熱心能任事者二三人。屆期赴省與議。就自治章程之範圍以內。討論籌

辦方法。庶推行較便，而主者亦易於爲力。前者除籌辦處設立一所外，應令各地曾設。後者專由籌辦處爲之。蓋學理可以自求，而應用方法，不可不求其畫一。若夫侈事擴張，以完備縝密爲的者，恐非籌辦處所能之事也。

第一章 總綱

第一節 自治名義

地方自治者，各地方人就其固有之區域，以內辦理地方上事務，輔佐官治之所不及辦理自治事宜之人，以當地之合格紳民爲限。按照定章，由公衆選舉之，仍受地方官之監督（第一條）。若藉爲抵抗行政官之計，則去地方自治之本旨遠矣。

第二節 自治區域

就城鎮鄉地方自治之區域而言，計分三種（第二條）

（一）城 凡爲府廳州縣所轄之城廂及近城之向屬城圖之地方皆是。（此所

謂府乃指有轄境之府至府廳州縣有無城之地亦應以該管地方官駐在

地之一鎮爲城）

(二) 鎮 無論市鎮村莊屯集。人口滿五萬以上者皆是。

(三) 鄉 無論市鎮村莊屯集。人口不滿五萬者皆是。

分割區域之法。亦分三種。(第三條)

(一) 各以固有之境界為準。城廂內外之四至界限。各有定域。市鎮村莊屯集亦然。凡某村某莊。應改爲鎮。則其鎮之界限。仍與村莊原有之界限相同。某屯某集。應改爲鄉。則其鄉之界限。仍與屯集原有之界限相同。

(二) 由該管地方官分割。各區域如界限不明。或若干鄉都。須併合爲一鎮一鄉者。或一鄉都須分析爲二鄉。或須分屬於他鄉者。由該管地方官詳確分

劃。申請本省督撫核定。(此惟第一次分割各項議事會尚未成立時行之)

(三) 由各該議事會決定。經第一次分割已定。他日如有應行變更。或彼此爭議之處。由各該城鎮鄉議事會。擬具草案。移交府廳州縣議事會議決之。

城鎮鄉之名稱劃定後。除城永無變更外。鎮與鄉。時有互相改變之事。其別如下。(第

四條)

(一) 鎮改爲鄉 凡原名爲鎮之地。如人口減至四萬五千以下者。應改爲鄉。
(二) 鄉改爲鎮 凡原名爲鄉之地。如人口增至五萬五千以上者。應改爲鎮。
改變時。應用該鎮董事會或鄉董。呈由地方官申請督撫核定。

第三節 自治事宜之範圍

地方自治。所以輔官治之所不及。但何者爲官治之範圍。何者爲自治之範圍。必須確切指定。否則分際不明。或相推諉。或相爭持。甚至生事害公。地方乃坐承其弊。章程中因將自治事宜之範圍。指實條列。別爲款目。在範圍以內者。人民無可自諉。官卽無權可以侵奪。此外非章程之所許。人民亦不容濫涉。今章程中指定自治事宜。計分八項。(第五條)

(一) 本城鎮鄉之學務

(甲) 中小學堂 按中學應就府廳州縣設立。然巨城名鎮之力足以任之者。卽欲設立中學。亦無不可。小學更無論矣。

(乙) 蒙養園 爲教育兒童之地。宜普設。

(丙) 教育會

(丁) 勸學所

按學部定章。省城設教育總會。及學務公所。各廳州縣。設教育會。及勸學所。惟各廳州縣。分畫學區後。應各區設勸學員一人。又有志教育者。皆可入教育會爲會員。是設立教育會勸學所。雖爲廳州縣事。然與城鎮鄉。亦自具互相維繫之關係。本章程將教育會勸學所。列入城鎮鄉自治範圍以內者。意謂各城鎮鄉。俱有維持教育會勸學所之責任而已。

(戊) 宣講所

宣講新法令。及有關自治各事。或定期。或不定期。要以多設爲第一義。

(己) 圖書館

城鎮鄉圖書館。宜多備普通國文之能啟發智識者。庶獲益較易。而瀏覽者稱便焉。

(庚) 閱報社

啟發智識。以閱報爲最善。惟鄉僻之處。苦不易得耳。

(辛) 其他關於本城鎮鄉學務之事

本項爲他日隨時發生之事。留有餘地。不必指定款目以實之。下同。

(二) 本城鎮鄉之衛生

(甲) 清潔道路。如收棄垃圾。改良廁所等事。

(乙) 蠲除污穢。如改良飲水。防止傳染等事。

(丙) 施醫藥局。

(丁) 醫院、醫學堂。以上兩項。皆必取法於今日最進步之東西各國。

(戊) 公園。布置不求其備。而以多設爲宜。

(己) 戒煙會。自治團體既設戒煙會。則外此之以僞藥害人者。宜一律禁止。此

就煙禁期限未滿時而言。

(庚) 其他關於本城鎮鄉衛生之事。

(三) 本城鎮鄉之道路工程

(甲) 改正道路。或易其方向。或更其廣狹。

(乙) 修繕道路。窪者平之。傾欹者直之。

(丙) 建築橋梁。或建木橋。或建石橋。以便交通。適行走者爲主。

(丁) 疏通溝渠 水潦時及居民稠密之地。排洩宜勤。

(戊) 建築公用房屋 此項所包甚廣。如小菜場、廁所等。凡供公共使用之房屋。皆在其內。

(己) 路燈 既便行人。尤易察奸。

(庚) 其他關於本城鎮鄉道路工程之事。

(四) 本城鎮鄉之農工商務。

(甲) 改良種植畜牧及漁業 其說甚繁。當別具專書詳之。

(乙) 工藝廠 不必侈言遠大。各就其本地所固有之工藝而考較之。俾有進步。

(丙) 工業學堂 除授普通工業知識外。應分就本地固有之工業。教以改良之法。

(丁) 勸工廠 各地所設之商品陳列所。即與勸工廠無異。

(戊) 改良工藝 此項與乙項之工藝廠。有互相連結之關係。

(己) 整理商業 如整頓商規。保護商人等事。