

中國各省市自治概論

尙其煦編述

中國各市自治概論

中國地方自治學會發行

中國地方自治學會叢書目錄

之一

縣政革新論

金平歐

山東鄒平之鄉村建設事業

項定榮

江寧自治實驗縣地方自治調查

摘要

張得善

地方自治之實際工作

胡超吾

調查南京市自治概況

朱元俊

青海種族分佈概況

張得善

城市建設之研究

尙其煦

中華民國二十五年四月十五日出版

編述者 尙其煦

每冊定價肆角伍分

(郵費酌加)

發行者 中國地方自治學會

南京新街口國貨大樓四〇九號

地址南京洪武路二十五號

印刷者 東南印刷所

電話二三三九七

有著作權

總經售處 正中書局

南京太平路

代售處 全國各大書局

中國各市自治概論目錄

一、弁言……………一

二、各市自治概述……………三

A 天津市自治之過去……………四

附天津市八自治區新編坊閭鄰戶數目表

天津市選舉坊自治職員經過表

天津市(特別市)街村組織暫行條例

B 青島市自治情況……………一一

附青島市籌辦地方自治歷年進程序表

青島市政府地方自治籌辦委員會組織規則

C 廣州市自治籌辦經過……………一七

附廣州市各自治區坊數戶數公民登記數及市參議員名額表

市地方自治條例(廣州國民政府)公佈二十年七月一日

市參議會組織條例(廣州國民政府)二十年七月一日公佈

D 南京市自治述略.....四三

附南京市分區戶口表

南京市鄉區保甲戶口總統計表

南京市坊公所籌備處組織規則

E 上海市自治概況.....五三

附上海市自治區域劃分表

上海市臨時市參議會之組織及其職權

上海地方自治制度沿革比較表

上海滬南自治機關沿革表

上海閘北自治機關沿革表

F 其他各市之概述·····	六三
三、過去市自治之失敗·····	六七
四、今後市自治之改進·····	七〇
A 法規方面	
B 組織方面	
C 各市必須迅速完成之工作	
五、結論·····	八三

中國各市自治概論

一 弁言

政權，是人人都享有的，不過有許多人會運用，有許多不懂得運用，我們不能承認奪取多數人的政權來供最少數人的運用，這便是懂得政權的運用。但是，也不能承認不懂得的人，就是不能運用。說到「自治」這事，亦不外這個道理。大概就沒有人或某個地方不能自治的，假使有這種現象的話，必定有他的本的不能原因，而這不能的原因，便需要革命的政治力量去爲他解決。解決後充實了他的自治能力，即須歸還他的政權。總理孫先生在『民國建設』之教訓中精詳解釋，固早使人深識而信仰之矣。

近數年之訓政程序中，政治動向，不知到何處去？誠然今日外以整個國際上危機重伏，險狀環生。內的災匪頻仍，經濟破產，雖政府竭全力以謀應付與安定；全國民衆亦皆蒿目前途而對政府深予鑒諒，冀可渡過難關，同登荏蓐。然此一時之策，夫人皆知其爲掩耳盜鈴！而百年大計，奠政治基礎，確立不容稍惑的『民治』，反找不着一個局部或稍具體表現的『地方政治』出來！

過去對於『民治』建設之基礎工作，不敢說是已盡了力去推行，故『地方自治』建設政綱，一面高唱入雲，一面籍推行時之阻礙——所謂教育程度低落，生產方式陳舊，農村經濟破產等等而科以無期徒刑。復以政治的不健全，受不良官治的影響，想要在艱困的環境中謀一可能方法來剷除所謂各種阻礙，幾年的經過，未見有若何大成績。何況所謂阻礙，在空間也有比較上的不同，都市與鄉村即最顯着之實例。

我國重農，商集，倉儲，本着需要與風習的維持，千百年如一貫。工業手製，僅係農村附產，其經濟散佈如此。故昔日的城市僅用以爲『官治』行政中心區，並無若何其他較大的作用。至於今日，迥非昔比，城市日趨現代化，大都市則已形成一切政治經濟文化之樞紐，市民教育程度亦比鄉村人民爲高，工業集中，交通便利，較之鄉村經濟上實趨活躍。雖亟待於政治上的改進，但事實上政治建設，並未見若何成績，策動政治的中心地帶已如是，何能更奢望其他！

農村破產雖足以致都市大傷，然都市的建設，不能因噎而廢食。更不能以復興農村，爲都市政治的先決條件。以都市地位重要及一般需求而言：『市自治』，實有提先推進與完成的必要，但截至現在止，全中國之大城市，在六年訓政時期中，幾無一市完成其政治上之使命。皇皇政策，未能實現，理之所繫，敢就各市略加檢討，更供獻個人一得之見，或亦爲讀者所許也。

一一 各市自治概述

自民國十八年中國國民黨第三次全國代表大會議決實行地方自治案，及民國十九年五月頒佈縣市組織法後。各省市即行開始市自治工作，迄今已經六年。在此期間、各省市自治的成績究竟如何？其推行及其經過又如何？吾人不妨擇數市提示出來；一以窺見一斑市自始的實況，一以籍作研究上的對象而便於今後推行的參考：

A 天津市自治之過去

天津市在民國十七年冬，已着手舉辦自治，惟其時，特別市政府組織條例內，尙無地方自治之規定，所有街村的組織；係參照縣組織法第五第六兩章及山西所辦的村自治之成規，擬定該市街村組織條例。定試辦期限爲三個月，在這創辦短期之內，訂了四項重要工作；A.調查戶口B.選舉街村長副C.推選閭鄰長D.協助冬防。其試辦臨時辦法於左：

1. 先就市街範圍分別編街，定爲主街或聯合街，並用簡單選舉法，選出倍數之街長，副，由市長擇委。所有閭鄰長，則須儘三個月內，陸續選出。
2. 在三個月期內，所有條例規定之街村長副閭鄰長職權，暫不令其行使。但對於各本街

之調查戶口，清潔運動，清查匪類等，應承行政機關之監督指揮，協助辦理自治籌備事項，並寓守望相助之意。三個月期滿，再按條例正式選舉，仍須經過擇委後，方得成立公所，藉昭慎重。

3. 在此三個月內，所選出之街村長副閭鄰長，應領受本市黨務指導委員會之直接指導訓練，俾其認識主義，作練習使用四權之準備。

4. 在此三個月內，所有選出之街村長副閭鄰長等，如有不受訓練，或有實在劣跡，被本街市民告發者，即刻查明，立予解職另選。

按其時選舉僅辦五大區及三特別區之街長副，市外之村長副並未舉辦選舉。三月期滿後，即於十八年三月設立街村事務管理處，八月完成各街村長副之正式選舉，又設立各區街村聯合辦事所並合組公所。至十九年八月任滿，適以市組織法之公布，乃遲至十月依法改組，又改設區坊公所。而街村事務管理處，亦改爲自治事務監理處。迄區坊閭鄰分割後，遂由該市長依法提出區長人選，呈經河北省政府委任，旋由各區公所辦理公民宣誓登記等事項。

天津市之自治工作，除上略述者外，其事業部分工作可記者有數點：A. 各區設清潔委員會辦理衛生事項。B. 舉辦人事登記。C. 辦理街村識字運動。D. 調查學齡兒童。E. 調查貧民戶口。F. 設立貧民施

診所。G.各區籌款修築道路等。該市有一個時期對於地方自治之推行，確實很緊張。九一八事變後北方多事之秋，而市長時時更換。致市自治工作，於焉停頓，殊屬痛心！茲將其法規及統計表檢擇於次，以資參照。

天津布八自治區新編坊閭鄰戶數目表

	第一區	第二區	第三區	第四區	第五區	第六區	第七區	第八區
坊數	三二	四五	二九	二一	一九	六	五	五
閭數	五二八	六〇六	四八〇	三二四	九四	九二	七三	九一
鄰數	二五九一	二八五〇	二一九〇	一六一九	三三九八	四六二	三六二	四〇五
戶數	一四八三九	二二七五三	一四六一五	八一〇	一八三二五	二二二二一	一八〇九	二三三四四
總計	一百八十二坊				一萬三千八百二十二鄰			
	二千八百八十八閭				八萬四千一百〇七戶			

此表係中華民國二十一年六月編填

備註

備註	此表係中華民國二十一年十月二十四日編填	
	編之	
第七區	廿年十一月一日	廿年十一月一日
第八區	廿年十一月二日	廿年十一月二日
	廿年十一月三日	廿年十一月三日
	廿年十一月四日	廿年十一月四日
	廿年十一月五日	廿年十一月五日
	廿年十一月六日	廿年十一月六日
	廿年十一月七日	廿年十一月七日
	廿年十一月八日	廿年十一月八日
	廿年十一月九日	廿年十一月九日
	廿年十一月十日	廿年十一月十日
	廿年十一月十一日	廿年十一月十一日
	廿年十一月十二日	廿年十一月十二日
	廿年十一月十三日	廿年十一月十三日
	廿年十一月十四日	廿年十一月十四日
	廿年十一月十五日	廿年十一月十五日
	廿年十一月十六日	廿年十一月十六日
	廿年十一月十七日	廿年十一月十七日
	廿年十一月十八日	廿年十一月十八日
	廿年十一月十九日	廿年十一月十九日
	廿年十一月二十日	廿年十一月二十日
	廿年十一月二十一日	廿年十一月二十一日
	廿年十一月二十二日	廿年十一月二十二日
	廿年十一月二十三日	廿年十一月二十三日
	廿年十一月二十四日	廿年十一月二十四日
	廿年十一月二十五日	廿年十一月二十五日
	廿年十一月二十六日	廿年十一月二十六日
	廿年十一月二十七日	廿年十一月二十七日
	廿年十一月二十八日	廿年十一月二十八日
	廿年十一月二十九日	廿年十一月二十九日
	廿年十一月三十日	廿年十一月三十日

天津特別市街村組織暫停條例

十八年一月十八日公佈

第一章 總則

第一條 本條例根據國民政府頒布縣組織法第五第六兩章規定之

第二條 本市各街村仍依原屬公安局及特別區管轄之

第二章 街村編制

第三條 各街村均以原有境界為區域

第四條 凡滿百戶之街村或聯合數街村在百戶以上者編為一街村應設街長或村長一人街

副或村副一人其戶數較多者得增設街副或村副但至多不得過四人

不滿百戶之街村因有特殊情形不便聯合其他街村者亦得自編成一街村

第五條

街村居民以二十五家爲閭設閭長一人五家爲鄰設鄰長一人閭鄰應按次序冠以數

目字樣

街村居民團結或不便分配在二十五家以上五十家以下或不滿二十五家者亦得設

閭長一人在五家以上十家以下可設村長一人

第三章 街村長副閭鄰長選舉辦法

第六條

凡街村居民年在二十五歲以上樸實公正相通文義者均有被選街村長副之資格但在外別有職業者不得被選

第七條

街村長副應由各街村市民會議加倍選出由公安局及特別區呈候市政府擇委街村長副選舉時應由公安局或特別區派員到場監視

第八條

街村長副改選每年應於秋節後一月內舉行

第九條

街村長副改選後舊任應於新任奉委三日內將所管一切移交接管並由新任將交接日期報告局區彙轉本府備查聯任者同

第十條

閭長於每年新任街村長接事十日內由本閭居民推選選定後由街村長報告局區彙

送市府給證

第十一條 鄰長於每年間長改選時由本鄰居民推選之

第四章 街村公所

第十二條 街村公所爲執行本市街村自治事務機關其執行人員以街村長副閭鄰長組織之

第十三條 街村公所處理事務應以合議制多數人議決行之但出席街村長副閭長等不得少於

七人

第十四條 街村公所應辦事務如左

一 行政官廳委辦事項

二 市民會議議決事項

三 其他一切應行執行事務

四 報告職務內辦理情形及特別發生事件

第十五條 街村公所經費由街村居民担負之但每屆月終須將用途詳細公佈之

第十六條 街村公所應置記錄簿將處理重要事務之到場人數及所辦事項登記之

第五章 市民會議

第十七條 街村內居民年在二十歲以上者均得參與各該街村之市民會議

但品行不端與有嗜好及曾受刑事處分尚未復權者不得參與會議

第十八條 市民會議對於街村公約及自治事項有創制及複決之權街村長副違法失職時市民

會議得罷免改選之前條之創制複決罷免程序在法律未定以前均應報由局區查核轉呈市府辦理

第十九條 會議分通常臨時兩種由街村長召集之通常會議每年舉行一次臨時會議遇有特別

事件隨時召集之

第二十條 開會時須有應當到會之市民過半數始得開議

第六章 監察委員會

第二十一條 監察委員會於各街村市民會議內各由居民選舉三人或七人組織之

第二十二條 監察委員會職務如左

一 清查街村財政

二 舉發執行事務人員之弊端

第二十三條 監察委員會如查有前條第二項情事應報局區轉府核辦

第廿四條 監察委員會任期一年但得連任

第七章 附則

第廿五條 在省市尚未劃分以前暫就舊市試辦一俟劃定再行修正

第廿六條 本條例各分章內施行細則應由各街村自行擬定呈報局區查核備案

第廿七條 本例條自公布日施行

B 青島市自治情況

青島市於民國十一年收回，於七月間由魯案善後委員會擬訂青島暫行條例草案（草案中包括市自治），提交太平洋會議。旋於十一月間由政府先後頒佈膠澳商埠章程，及青島市施行自治制令，膠澳各鄉施行鄉自治制令。惟未曾頒布施行日期。可見是時北京政府實無施行地方自治之誠意，不過藉以應付外交而已。其後雖經該市商會市民請求內務部速頒市鄉自治實行日期。豈料竟不得覆文，而外僑據魯案條款，屢以參加市政問題為要挾，故曾有一度財政顧問會工程委員會之組織。以杜外僑之口實，而與市自治之籌劃亦毫不相干。

迄國民政府施行自治法令頒佈後，該市乃有地方自治籌辦委員會之設。至沈鴻烈氏任該市市長