

中國地方自治學會調查報告之一

調查南京市自治概况

朱元俊編述

調查南京市自治概況

朱元俊



(甲)前言

查本京籌辦自治，已歷年所，後夙昔注意自治事項，對於京市自治，曾于去歲作有系統之調查，工作之初，以調查京市自治，不能爲現行自治組織所限，舉凡京市施政有地方性質者，雖現行制度，不屬自治範圍，而根據總理遺教，皆爲自治完成時之實際問題，更以欲明自治事業之實體，探究推動自治之成因，應綜觀全局，追本溯源，故調查對象，由基本自治事業，至市政全部，諮詢方面，徧及黨政機關，與民衆黨員，唯以時間所限，懸鶴雖高，涉獵僅及皮毛，計自十一月二日起，至四日而蒞事，茲報告其所得于次：

(乙)京市自治概觀

調查南京市自治概況

南京前爲江蘇省會，鼎革以來，軍閥更迭，兵燹頻仍，政治建設，殊無可觀，地方自治，更鮮成規，僅有警廳及馬路工程局以撐持市政門面而已，直至民十四韓國鈞任江蘇省長，始有市政公所之籌備，後有市政督辦公署之籌設，惟均因故未能實現。迨民十六，本黨定都南京，始成立市政府，數年來，市府組織，時有變更。十八年三月，國民政府，以首都公安關係重要，遂將市公安局劃歸內政部直轄，改稱首都公安局，施又改稱首都警察廳。十九年七月，國民政府依照新制市組織法，明令南京特別市改稱南京市，直隸行政院。二十一年四月，中委石瑛繼長京市，因財政困難，將市屬各機關，分別歸併，現行組織：除首都警察廳，仍舊獨立外，市政府設有秘書處，及社會、財政、工務三局。至地方自治事項，石市長以前，市府設自治事務處主管之；石市長任職以後，裁撤該項組織，將

自治事務，劃歸秘書處兼管。下級自治組織，于民國二十七年七月成立二十一區公所，嗣于二十二年三月一日，依照警區，改劃八區。區以下坊間鄰之劃分，以前雖有成議；現以劃區既已不同，坊鄰常有變異，正在籌畫釐訂中。茲就調查所得，將市府及各區自治概況，略述于次：

1. 黨部指導自治概況

京市黨部對於指導自治，尙未能根據中央所頒地方自治指導綱領，籌畫進行。黨部財力人力有限，黨政之關係，未能密切連貫。工作受其限制，固爲重要原因；而市黨部兼理地方自治之民運科，至今尙無工作計畫，亦不無缺憾。市以下區黨部區分部對於自治事業，亦無顯著之成績可言。若干分部，認爲自治事項，應屬政府之執掌，黨部方面，代爲預謀，困難頗多，此殊值得吾人之研究。惟京市黨員，程度較高；雖以國都所在，五方雜居，對於地方興趣較少；而在以前組織坊間鄰時，黨員領導參加者，亦大有其人。自一二八混戰發生後，市黨部領導成立人民自衛委員會。該會係由中央黨部，市政府，市黨部，首都警察廳，警備司令部分担經費。會址設于市黨部內，辦事人

員均由上列五機關調用，現常川駐會辦公者有三人。該項自治組織，于總會外，各區聯合區公所，區黨部，警察局成立區會，區會下則于各坊間聘選聯絡員，一切進行，頗有成效。且設立民衆學校六所，灌輸自衛常識，並利用民校，以宣傳自治事極。在京市實行自治事業以前，此項組織，實爲自治機關之雛形，爲引導人民自治之善良工具也。

2. 市政府辦理自治之概況

近數年來，市政府對於地方事業，可謂積極進行，其中工程雖大，而于公共最有益者，莫如自來水，辦理雖近，範圍最小，而民衆認爲福音者莫如貧民貸款；雖應舉辦且已舉辦而復歸失敗者，則爲各種合作社與坊間之組織。其餘事業，因經營伊始，成績尙未昭著。最大缺憾，爲各種建設，均憑市府之意旨，人民方面，無參加未議之機會；建設之目的，本以民衆福利爲依歸，民衆之福利，亦惟民衆知之較切，而京市各項建設計畫之規定，人民不獲一言，以申其意，故今日之建設，是否悉爲民衆所迫切需要，實爲一極大問題。再者自治最後之目的，在由民衆自動

的治理，其範圍內各種事項，今日市府以下區長一職，猶係官委，區以下之組織，更付缺各。是去自治之實際尙遠，雖曰人民缺乏自治之能力，是以形成此種現象，但根據總理遺教，訓政時期，本以訓練民衆爲主要工作，今市府成立已歷多年，市民自治能力，尙未養成，歷任當局之忽于訓練，殆無可諱言。查京市人民程度雖低，並不如當局所言之甚，倘集中心力，從成訓練，成效當可預期，其詳請參閱下節。

3. 人民參加自治概況

京市各種人民團體，組織比較健全。將來實施自治，較易着手。惟人民團體區域之劃分，與市自治之區域劃分不同，將來工作，不易適應耳。人民團體，對於京市尙少貢獻，但各職業組合，均能爲其本身謀福利，即間接解決整個市自治問題。現在市府當局，及各區主管人員，尙能與人民團體合作，對於地方自治事業，亦間有請人民團體協助者。如各區農會，頗能協助區公所及人民自衛等事業，以往坊間成立時，人民團體，亦參加工作是也。但市自治之工作，未能緊張，人民團體協助成績，自不顯著耳。

調查南京市自治概況

此外尙有一部分市民，組織有地方自治研究會，其會員分（一）普通行政，（二）建設事業，（三）文化事業，（四）救濟事業，（五）保健事業，（六）風俗改良，（七）工商事業，（八）合作事業，等八組，從事研究；期對京市自治，有所貢獻。雖此項組織，成立不久，成績尙鮮；惟市民對於自治，感覺重要，則已見其端矣。

（丙）調查實錄

1. 京市黨部之調查

市黨部對於主管自治，無法定之組織。其指導自治，著有成績者爲人民自衛會，已見前述，茲再將市黨部同志，對於自治之報告，節錄于後：

一、常務委員張元良同志之談話：

（子）本市自治區數減縮之原因：本市地域雖寬，以人口比例，似覺稀少。原來警察廳，市政府，市黨部三處所劃分之區域，各有不同，以致混淆參差。後由市府召集會議，重行劃定。前爲二十餘區，現改成八區。黨部方面亦有更變。大體以二區（自治區）半改成一區，故仍與自治區相當。

(丑)以前本市各區有區長與各區黨部委員會商區內一切事宜，嗣因本部對於市自治無具體辦法，故爾中止。

(寅)本會對於本市自治，無任何組織。

二、彭爾康同志談話

(子)地方自治之推進，政府與黨部，無統一辦法，致主張各有不同；權責亦未分清，進行頗覺不易，最近內政部所頒，對於地方自治推進辦法，又與前有異，使下級黨部及政府，無法奉行。

(丑)地方自治之基本工作，個人以為應以社會教育之普通，及解決人民之生計為前提。換言之，須從教育生計着手，即人民普遍能得到教育機會與安適生活，使社會基礎穩定，自治自易推進。

(寅)市黨部督促下級黨部進行地方自治工作，希望中央給與原則，以便遵循。

(卯)省與市自治工作，各有不同，擬請中央制訂方案時，加以注意。

(辰)本市之自治工作，推行甚遲滯，其原因在經濟困難與人才缺乏。如區公所經費太少，致工作無法進行，關於調查戶口等項，均賴警廳之力。

三、民運科李永懋同志談話（按該會自治事項，例交民運科辦理）

(子)南京市無地方自治可言，非僅市政府工作不力之故，實由各方粉飾太平無切實之計畫，與推進之決心。以前坊公所將成立時，忽因發生變故，暫告停頓。市黨部處于協動督促地位，亦無能為力。本科前與組織科草擬地方自治計畫大綱，大意分期舉辦各種事業，提高市民興趣；惟該案尚未得委員會之通過。至區公所工作遲緩，本會曾派員與市府會商辦法，因市府方面，興趣不佳，故未獲有結果。

(丑)本市自治之進行，各有關係機關，須積極指導民衆團體；本會自應督促下級黨部，儘力協助，隨時舉辦擴大宣傳。本會前已函知市政府，倘地方自治，需要人才，可設立地方自治人員訓練班，先研究各種方案，亦未有結果。

(寅)劃區實驗，樹立地方自治楷模，亦屬要途。最好中央可劃五洲公園作一實驗區；該地各種條件均備如收入增多，可挪作經費，調查戶口，亦覺便利；並可利用民力進行造林築路保甲種種工作，如無錫之黃巷（一）等處然。

(卯)合作問題；擬先辦農村合作，但要辦好，農會組

組織健全，實為先決條件。現中央尚未將農會法規頒佈，致農會無法改選，本會頗以無法指導為苦。

(辰)本市各人民團體，從前並未檢查，本會費時兩月，始將各團體整理清楚。本市商會之改組，以各階級之不能一致，難于統一意見，以後當設法改進。

(己)本科之組織，分總務，社會團體，青年團體，職業團體，四組，地方自治事業，係兼理性性質。然對於社會事業之推進，自覺惟力是視。除辦民衆學校，本會酌量津貼每校十元八元不等外；各下級黨部社會事業之指導，均歸民運科負責。如解決民衆團體糾紛，市府社會局均會同本科辦理，以致本科形成代市府辦理行政工作之機關。各團體糾紛及店員糾紛，並不直接就區公所解決，必呈本會或社會局會共調解，本會勢不能不受理。總之本科力求民衆組織之完善，以立自治基礎。亦望各方共同努力，以期地方自治，早日完成。

四、南京市人民自衛指導委員會常委袁秋野之談話

(子)本會之組織情形，另詳組織規程，至本會之經費，係由中央黨部，市政府，市黨部，首都警察廳，及警備司令部分担，辦事人員亦由上列五機關調用，其數不等，

常川駐會者有三人。前已開人民自衛成績展覽會一次。本會常委為市黨部，警察廳，警備司令部担任，上列三機關復指派曠運文、袁秋野、何志澄三人到會辦事。

(丑)本會之成立，全因九一八及一二八之役發生，各機關為喚醒人民自衛及鞏固人民國家觀念起見派員組織而成。彼時混戰正酣，工作緊張，成績甚好。經費每月二百五十元，除辦理民衆學校外，他事均無錢與辦，因改變方針，將若干工作，委之各機關辦理。自中日休戰後，似乎國難時期已過，市民已不談自衛矣。

(卯)本會之民衆學校，其課目多關於自衛之訓練，如自衛之重要，自衛之常識，及國民對國家觀念之認識等。現每區成立人民自衛會一所，由本會負指導之責。

(辰)本會職員，不支生活費，前次開自衛常識展覽會時亦由各人自備茶食。

2. 市政府之調查

京市自治事項，原設有自治事務所掌管，嗣因節省經費裁併，而以市府之秘書處兼理其事，並指定參事楊宙康君負其責。當後赴市府時適楊君他往，由秘書處鄧翔海接

洽，搜集各項有關自治材料，時市府舉行區長會議（據云每週一次）後請其介紹，列席旁聽；所討論為提倡國貨問題，尚屬切要。茲將與鄧君談話有關自治者錄之于後：

（一）本市自治，從魏市長辦理起，遵照內政部規定，當時成立南京市自治公所，規模甚大，經費甚多，並組成二十一區公所。石市長繼任，正當國難時期，將其範圍縮小，改為八區；區公所注重實際問題，如平民貸款，戶口調查等項。

（二）關於坊公所坊長之選舉，原定去年七月召開坊民大會決定，因發現不良事件，（例如候選人或以其姓名先為宣傳，或不願參加舉為候選人，憑藉之徒，甚至痛哭流涕，以求避免，稍具智識者即隱匿不見，置之不理，當籌備時期，更有人從中操縱，）故石市長提請中政會議，暫予停止，坊之組織，由是停頓。

（三）現擬從灌輸人民知識入手，各區積極從事公民常識訓練，使其感覺自治重要，取根本上從心理建設政策。

（四）本區區域問題，曾以區數太多，且和警廳市黨部所分區域迥不相同，遂聯合各關係機關，從新劃定為八區。其區長人選，以年高望重，居住本地最久者為合格；但

一般士紳，不願出頭，相當人材，殊難物色，現任之八區長，均經石市長先託人一介紹，登門面請而出者。

（五）本市之戶口調查，因變動甚速，舉辦甚難，且區公所與警廳之調查標準，頗不相同，警廳以職業及戶口清查為主，各區公所調查以人民之教育程度高低及公民資格為主。各區公所辦理調查，重起爐灶，甚非易事，現指定第三區先行試辦，俟有成績，再推行其他各區。

（六）各區長每星期六在市府開會一次，以解決疑難問題，區長有所請示，即條呈市長，市長隨時批答，以減少公事形式上之麻煩。石市長並于禮拜六日輪流至各區視察與各區人民接洽一切，或召開各區士紳會議，藉以聯絡情感而謀全市事業之改革。

（七）各區設民衆學校一所，以區長為校長，前由社會局辦理，後以無法招生遂改今法，施行以後，效力頗大，因各區易與人民接近，並可提高區公所之聲價也。貧民貸款，由市府撥洋五千元，交各區長負責辦理，其他工作：如各區失業工人之調查，及災難貧苦工人之救濟等。亦在分頭辦理中。

（八）自治事務所取消後，關於戶口調查等項，歸市

府秘書第一科主辦，經費等項由第二科主辦，以示統一。各區公所隸秘書處，對外用市長名義。本府並有專人負責，按即楊雷康君。

(九)關於本區自治之意見有下列數點：(一)只有組織之皮毛，而無實際的表現，(二)人民智識太幼稚，不了解自治之意義，(三)過去之正人紳士，不肯出山，新訓練之地方自治人才，信仰不足，用之發生困難，(四)從民衆教育入手，為根本之辦法，(五)以官治輔助自治，是亦治標時所必需。

3. 工務局之調查

工務局執掌市府物質建設，舉凡道路水利，俱為該局辦理，固為市政之要項，尤切于民生實際問題。該局工作情形由陳邦傑同志報告如下：(一)修築本市道路(二)人民建築房屋，加以取締及指導(三)各項工程之測量事業，(四)水道正在預備建築中(五)各區道路，因經費關係，不能同時舉辦，過去均分期擇要建築。(六)水利事項以需用經費浩繁，候統籌有着，即行舉辦(七)各區路燈，分期建設，計畫係建設委員會所規定，現已進行至第五期，另設路燈

調查南京市自治概況

委員會主辦其事。(八)電氣業及各種機器業之改良指導，均歸之首都電廠(九)最近計畫，擬在各要隘加設交通訊號(即紅綠燈)。以指揮車輛行人避免危險。(十)本市公共汽車，原數不敷，現已招商(江南汽車公司)加開各要路，其價目由市府規定，不得超過原訂價目(十一)貧民住宅，已經給有圖樣(十二)本局對於建築材料等件，均須經市府所設之購料審核委員會購辦，該會委員係各局派員組成，本局及各局一切出入品料，均須經該會審核。本市水準測量，前已經財政局測量完竣，圖樣均已繪出。

4. 財政局之調查(據該局賀有年秘書之報告)

(一)每月稅收總額約國幣十七八萬元，稅收種類約十幾種(二)營業稅亦屬財局收徵(三)各局經費，均由財局統籌(四)測量土地等項亦由財局辦理，本市土地曾經分期分段加以測量繪圖，現已完竣；不日可辦理總登記。(五)關於貧民住宅之修理及收租等項，亦歸財政局主管。

5. 社會局「及附屬事業」之調查

社會局主管農工商教及救濟、娛樂、勞資糾外，與其
他公益事項，實為地方事業之中心，該局當道，報告其主
要工作如下：

一、本市農地，面積不廣，並未劃分清晰，改良農業
，無法着手，調查現正舉行，一俟完畢，再訂改良計畫。

二、本市工廠不多，僅有少許之手工業，以前擬將手
工業，加以提倡，嗣以困難頗多，如手工業出貨不良，價
格太高，行銷甚難。緞業有改良研究會，由社會局聘專家
共同研究，現擬從染織方面，加以新法改造，但專門人才
，殊感缺乏。其他由各區調查家庭工業之種類，然後改以
指導，

三、商業方面，本局曾經辦理小商人登記，公司登記
種種。內中以商業註冊，頗感棘手，舉辦初意，對於本市
之合夥商店，限定資本在五百元以上，即須登記，並須覓
擔保，再經調查確實，任其開張；此乃為其虧累數目，超
過資本而發生問題。當時實業部不表贊同，但本局仍舊進
行。又本局以京市金融凋敝萬分，隨時召集各金融巨子及
有關機關，會商整理及調劑辦法。各人民團體及店廠之
勞資糾紛案件，均與市黨部會同調解，昨接實業部來函催

促本市從速成立仲裁委員會。現京市人民團體，大半組織
不甚健全，且糾紛繁雜，解決頗難；其發生糾紛最多之團
體為浴室業，碼頭業次之。

四、救濟事業約分公益和慈善兩種。臨時災害之救濟
，孤兒寡婦之救濟，屬於慈善團體救濟機關，本市有救濟
院，婦女救濟所，育嬰所等之設立；同鄉會（現有三十
七處）同學會，救火會等屬於公益團體。關於失業救濟，以
前成立有職業介紹所及職工介紹所，此類事務頗不易辦，
收效甚鮮，均已失敗。關於本市合作事業，兩年以前，設
立共有十二處，並有合作指導委員會之組織，後因社會上
一般人士認識不清，經理不得其人，致失敗者居多，現僅
存有五處。內中信用合作社一個，其發動份子，公務員居
多，其他農工商方面頗少。豐潤鄉有農民消費合作社，其
性質係辦理貨款交換，亦以成績不良，已無形消沉。本局
現正計畫組織農村合作社不知結果，更復如何。關於慈善
機關，本局祇負指導之責，其機關最大為卍字會，同善堂
存善堂，均有相當田產房產產產不等，平時不向外募捐。
每年冬賑，均由本局召集辦理之。

五、市上乞丐，由警廳捕送救濟院，收容于游民習藝

所，人數約七百，教養設施，經費歸市府統籌。

六、度量衡檢定所現已着手辦理，不久可以完成，刻下中心工作，爲辦理國貨運動宣傳事宜。

七、本地人民，墨守舊章，區公所不能按照所定計畫進行，只有驅激，毫無精神可言，區公所辦事人少，管轄區域太大，加以人民之成見過深，合作之精神缺乏，故事業無由進展。

八、辦理自治之人選，無論新進老成，均以道德高尚，無劣績，無嗜好，並曾經辦理教育之人爲適宜。倘得其人，自治進行當無掣肘之患。

九、糧食方面，過去十七、十八、十九之三年，本市人口，增加太速，糧食問題，事先未加統籌，以致常發生恐慌現象，嗣經調查，得悉安徽劣商從中壟斷，實爲重大原因，遂電該省政府懲辦，其患乃止。本局前有糧食委員會之組織，現已撤銷，另委一人經管其事，效率較前爲大。

十、關於本市旂籍民之管理，原有旂民生計處，指定產業，以爲每年一切開支之經費，後經多次改組，遂由市府設員管理。所辦工作，爲登記旂民，給發口糧，管理住

居等事。

十一、本京兒童，約有三分之二未受教育，連年擴充小學，以限于經濟，尙未能達目的。社會局按區設立民校，（前已言之該項民校，係專辦性質，有固定教師，亦有固定房屋，日夜開課，有早班、中班、晚班之分，早班教兒童，中班教青年，晚班教婦女。另有夜校二十七所，男女兼收，均由各小學兼辦，教師房屋與各小學合用。民校留生，本爲困難問題，在其較學原因，多爲家事所累本京之職業教育，有市立婦女職業補習學校一所，其科目如刺繡、縫紉、打字、編造等，另有夜班，則習商業、會計、電業三班，其畢業期限一年半不等。施教方針，在灌輸職業智識，增長生活技能。京市新校舍之建築費由省市庫撥建，餘款由首都建設委員會原有經費撥充至本京中小學均免收學費，本市私立學校，收費太高，且內容不甚完好，近年加以整理，已略見起色本市有圖書館一所，設于夫子廟內，其中圖書，尙未充實，每月經費，爲一千二百元，半爲職工薪水，半爲增置圖書之用。本市有首都民衆教育實驗區，由市政府與教育部合資興辦，成績尙有可觀。

6. 衛生事務所之調查

市府原有設衛生局，嗣以節省經費，縮小組織，改爲衛生事務所。所之下有診療處六，其一附設于所內，餘五處分設于城南北各地，此外又于下關設傳染病院。各診療所均附設產科，爲民衆代辦「接生」事宜現更創辦禁烟醫院，以爲實施禁烟時，容納烟民，根據醫理，爲烟民斷癮之用。茲據該所報告，現在所辦之模範事業如下：

一、助產事業。前述之診療處，均附設產科，初設時，市民多不注意，後經迭次宣傳，應診者由是日衆，辦理之事，多屬爲「接生」及產婦檢驗，與嬰兒檢驗等，現在每月約有百三四十起，均不取產婦醫藥用費。

二、母親會，該所爲使衛生教育普及起見，特設立母親會，無論孕婦或產婦等均可加入，每星期敦請名人醫師專家講演關於家庭衛生及家庭行政等問題。

三、本市設有健康教育委員會，由衛生署，衛生事務所，社會局三機關組成，經費出自社會局，人員由衛生事務所調用，主辦各級學校衛生教育事宜，每星期派人輪流至各校檢查指導，成效頗著。

四、衛生設施實驗區，設于湯山、由經濟委員主辦，其目的在樹立鄉村衛生之模範，以爲全國倡導。

7. 首都警察廳之調查

首都警察廳，沿革頗久，國民軍未到以前，原爲蘇省警察廳，每月經費爲四萬九千元，鼎革後改屬南京市，稱爲市公安局，經費仍由蘇省負擔，後市庫加以補助，增至月支七萬元，旋脫離市府，改爲首都公安局，經費乃由國庫撥給；十八年冬，後更名爲首都警察廳，直隸內政部，經費仍舊，以其歷史悠久，成績較爲優良，一切事業，與自治攸關者，尤復不少，故亦親往探詢，並商得該廳之同意，抽查分局一所，謹就所知，摘錄于次。

一、戶口調查。該廳戶口調查，不用簿冊，而用卡片，雖經費較巨，而爲用頗便。其法戶有戶片，口有口片，自陳廳長視事，更增一種特別卡片，以登記烟戶，犯戶及娼戶等，于防範奸宄，改良風化，頗著成效。整理統計，每月一次。編造用四角號碼檢字法，亦甚便利。至調查組織，廳方隸于保安科，各局設戶籍員，更分派戶籍警至各分駐所擔任調查統計事宜。戶籍警共約二百五十人，每分

駐所約分派三人至六人，每戶籍警約任五百戶，人口變動統計，亦由戶籍警辦理。就歷年報告，大致死亡統計，甚為翔實，出生統計，頗不精確，常有死多子生之笑話；實則京市人口，新生為多，死亡較少，而統計結果，所以死多子生者，因死者移戶出城，必須至該廳報告，而新生人口，尚無完善方法，限制民衆，至該廳登記也。現經多方宣傳勸告，民智漸開，自動赴廳報告者，為數已較前日增。最近市府亦進行戶口調查，大都各區先派人往警局抄錄名冊，以為根據。然而手續重複，虛費時力，殊不經濟，警政兩界，宜會商統一辦法，以救其弊，此實不可延緩之舉也。

二、衛生，衛生行政，多賴警察助力，然以權責不分，亦時有糾葛現象。各地警廳，例有行政一科，京市亦然，前劉紀文長市政時，謂警無行政，遂改為保安科，衛生行政，劃歸市府辦理，然市民不合衛生之行動，仍由警察取締，因權責不清，工作未免弛懈。近有人倡議，衛生署，市政府，警察廳，聯合成立一京市衛生處；但各方以隸屬問題，久懸未決。

三、消防，警察現有消防警察隊六分隊，分駐城內

東西南北中及下關六處，救火機舊用挽力機，現用勃浦機，並置消發機車一輛，最近擬捐助六千元再購一輛，各消防處，現均用普通電話，不久將設專用電話，以期使用敏捷。十九年，警廳對於消防，曾定有三年計畫，經費共三十三萬元，分六期進行，後以經費無着，計畫未能實現。至最近截止，消防機關已設四十餘處。以上均為官辦消防事業。此外尚有民辦消防事業，民辦消防，以救火會為中心，現已設十一處，其中城內東中西三區各有三處，餘則北區及下關各一處。各處救火會又組織聯合會以總其成。每救火會之設立，定有最低標準，(一)用新式幫浦救火機，(二)有固定維持費，(三)有常備救火員，(四)有電話。救火會之經費，人民多樂為捐助，且定有等級，由一角起至二元止，中間計分七級。一切規劃，堪稱完善。按消防事業，世界各國，皆為民辦，「自治專業之一部」中國消防，北平南京，均為官辦，在此官辦消防之首都，亦有民辦之基礎，殊令人滿意倘再加以改良擴充，不難媲美先進國家矣。

四、交通指揮、京市交通工具登記，歸工務局掌管，(漢口則屬警察局)而執行取締，又屬之警察廳，警廳方

面，並定有陸上交通管理規則，周稿三年，始獲通過；延擱原因，聞亦係與市府權責之爭云。

8. 教育事業之實際調查

京市教育，以校舍不敷，經費短絀，未能充分發展，觀社會局報告，學齡兒童，僅有三分之一就學，可知距離義務教育完成，爲程尚遠。中等學校，市立者，甫設一所，私立者，所在皆是，考其內容，多未完善；私立學校之不易辦理，創辦者類能言之，而政府方面，未能管理得法，亦無可諱言。社會教育，應爲訓政時期之中心工作，而京市民衆學校，猶未統籌設立，辦理地方自治，頗感無從發展，因成年民衆，實爲社會之主幹，而愚如盲瞽，何可望自治之健全。全市教育，以格于時日，未及深切考察，茲編報告，僅以調查所及者爲限。

一、市立第一中學，校長李清棟爲手創該校之人，學校安定，成績尚佳，現有師範兩班，初中九班，內女生三班，男生六班，餘爲男女同班。教師共四十六人。初中新生，已按照教部新編課程標準教學，餘均仍用暫行課程標準。學生組織有幹事會，受訓育處之指導。訓育用級任制

，尚感便利。各級設有分科研究會，每星期輪流開會，教師參加指導，並按時攷其所得成績，公佈于衆，以其提高研究之興趣。每週星期一開教訓聯席會議或校務會議，解決一切有關問題。師範部每週派學生至小學實習，頗能增長實際經驗，且與小學部定有互惠條約，故發生困難問題至少。

查該校原有小學部，現已獨立，師範生實習，頗感不便，現雖覓有解決方法，然終不如從前運系之密切也。該校缺乏學生宿舍。遠道學生，就學不便宜設法救濟。又該校爲唯一之市立中學，設備應力求完善，以爲他校之模範，並應與私立中學，發生關係，以收公私互助之效。

二、市立婦女職業補習學校。地址在夫子廟內，學生一百二十人，分三班教授，初級一班，高級二班，其程度爲高小六年級及中學一年級。課程分爲兩大類，屬於技藝方面，有縫紉、編物、製花、刺繡、簿記等。屬於智識方面，有國語、算術、常識、英文、圖畫、音樂等，經費每月市府撥給四百餘元，學生不收學費僅收材料費二元，以經費短少，事業不能擴充，教員尤難聘請。

查該校學生畢業，既不能執較低之普通手工業，亦不

能就較高之工廠工業，故有職業學校畢業仍無職業之嘆，改良方法，應先調查京市職業需要及社會趨勢，然後設置課目，分授生徒，予公于私，方屬有濟。

三、市立職業補習學校，該校成立於二十二年二月原為市立職業中學，隨因設備簡陋，經費短少，遂改市立職業補習學校，前僅分印刷縫紉二科，學生程度，各科不等有高小畢業者，有初中畢業者。現有日班夜班之分，日班分女職，商業、華文打字及速記三科；夜班分簿記會計電器商科補習三科。其中簿記打字程度為初中畢業生餘為高小畢業生。學生數額，日班各三十人，夜班電器三十人，餘則二十人，學生均一年卒業。學生來源，夜班如簿記科多係各機關職員及銀行店員，商業補習科，則為商店店員，電器科，則為五金號店員，日班則係家境貧寒，無力深造，或天資較鈍，不能升學者，以該校不收費用，時間短促，且能學得相當職業，故多往求學。校內課程，係市府秘書參事會同社會局共同審定而成。公民訓練，日班較好，夜班稍感困難。教員十餘人，電器科係請建設委員會職員充任，餘如縫紉科等，多聘自專門學校。學校經費，每月支一千一百六十元，用于設備者，月約二百元，用于材

料費者，月約三十元，餘則以職教薪居多，教薪比普通中學為高，每小時四元。校內設有職業介紹委員會，為畢業學生圖謀出路，其中打字一項介紹至各機關服務者已有六名，月薪約三四十元不等。

查該校辦理，尚屬切合，現職業教育，高唱入雲，而辦理者有成績者，寥寥不及晨星，社會失業份子，所在皆是，市面外貨之數，遠駕國貨而上，挽回補救，非空言所能奏效，該校位在首都，四方觀瞻所繫，自應儘量擴充改進，以樹他校之模範，市府當局亦嘗以發展生產教育為解決自治之口號，對於該校之改善，當不惜以全力付，吾人且拭目俟之，校內除技能科外，並宜酌加智識訓練，以資成完善之公民。

9. 大中橋蘇省民教館之調查

該館夙信以教育方法，實現地方自治，故雖不屬本市管轄，因關係重要，特為調查，當由該館館長朱堅白君報告其詳情如下

(一)館內分三部，(1)直接施教(2)社教實驗(3)輔導各縣辦理民教，蘇教廳劃定其管轄區域為江寧、句容、

金壇、溧水、溧陽、高淳、江浦、儀徵八縣。

(二)本館與句容縣政府合辦自治實驗區于下蜀，又于本京成立基本施教區，現自治實驗區調查工作業已完畢，其經費由本館發放，施教工作，正在集中精力辦理。

(三)掃除文盲之基本訓練以民衆學校爲中心民衆學校分爲數種(1)實驗民衆學校，一年卒業，現有六班，計兒童兩班，初小一班，高小一班，餘爲成人班及婦女班。(2)中心民衆學校計館內一所，館之附近區域四所，有日班夜班之別，以訓練兒童成人及婦女(3)特約民衆學校，計有兩所，附設于光華門小學及中正街小學，由本館予以補助而加以指導考核(4)推廣民衆學校，聯絡各機關自行設立或由該機關成立委員會辦理之以訓練該機關之文盲，如第一警局自辦之民校等及正在接洽中有久大工廠之民校等。各民校所用之課本，多千字課，間亦有用小學教科書者。此外有流動教學及茶園識字與塾師改進會等以補助各民衆學校之不及。

(四)各民校畢業生聯絡方法(1)組織同學會(2)分別組織兒童成人婦女讀書會，以星期爲會期(3)星期講習班，就各人所短者分別補習。

(五)民衆生計教育(1)農業方面(子)以農場爲標準，

由本館派人指導，使附近農民仿行(丑)特約菜園由本館派員視察指導(寅)集合附近農民，組織蔬菜園藝討論會將來更擬成立園藝訓練班(卯)麥種推廣，選擇優良民衆，分發于各農場及附近民衆栽培(辰)養雞推廣，養蜂推廣，由本館先行試驗，得有成績後即推廣。(2)工業方面(子)賺工班，本館派員訓練，招收附近失業男子，一年畢業，半工半讀，所得盈餘，一半作爲工資，一半作爲工資及獎學金之用，勤勞生徒，每月可賺捌元之譜(丑)縫紉班，學生全係女子，每日下午授課二時後，餘均爲縫紉時間，學生均能按時到校(3)商業方面，現已有簿記班，並擬加打字班

(六)民衆衛生(1)隨時宣傳防疫(2)每年勸導民衆，預種牛痘(3)現擬設立簡易醫院。

(七)公民訓練，此種訓練，從家庭教育着手，以每家庭之男女兩主人爲對象，男子以在外服務，接受訓練不易，故先組織主婦會，以訓練婦女，訓練之目的爲兒童教育(2)道德修養(3)經濟支配(4)衛生講求，每星期開會一次，以灌輸知識，各主婦借集會機會，得益不少現擬特約一家庭作爲模範。

(八)地方自治事業，本館主張從最小單位實驗，前會就館址附近之自治區成立地方專業改進會，討論區內一切有關問題如救火會之設立，衛生事業之宣傳，及民衆本身訓練問題。組織份子，除當地人士外，警察局區黨部區公所，亦均參加，此實爲推進地方自治之最好組織。

(九)科學方面，本館曾組織各種研究會，計冊餘種，每會研究員有廿餘人，每星期輪流集會一次，中大金大學生參加者頗多，本館更利用原有之科學館，圖書館，樂器館，藝術館等原有工具，使人民就其所好者，參加活動，其他如電影，演講，戲劇，音樂各種表演，本館亦時常舉行總之在多方面利用民衆閒暇時間，利用民衆好奇娛樂，興趣，及需要等，以灌輸智識。

(十)自治實驗區，計有兩處，一在江寧西善橋，一在句容下蜀，別詳本館報告。

(十一)本人對於地方自治之意見(1)南京市自治，尚談不到因基礎尚未穩固(2)內政部所頒各種法規實行恐有困難(3)從教育方面改進民衆心理(4)指導民衆自動組織團體，否則一團散沙，事業無由進行(5)所謂地方士紳，不論賢愚，均須請其參加，否則阻礙必多但應分別善惡，

有所偏重(6)曾受訓練之新進份子及民校畢業生之可造者，予以實際工作，使之埋頭苦幹，以免與哲學力衝突，待其著有成績，得人民信仰，然後設法更換，當易成功(7)培植人民自治力，應由下而上，並應從小的組織做起(8)小學校長，事務紛繁且不能常離本職，故不宜兼充鄉鎮長，以免顧此失彼，折中辦法將鄉鎮長之監察委員會權力提高，而以小學校長兼理監察委員職務。

10 各區公所之調查

京市自治現分八區，城內計有六區，下關及浦口各爲一區。區以下無組織，故下層工作，頗難推進，其餘詳情，已略如上述茲更就各區長之談話，節錄如下：

一、坊公所之組織，刻不容緩，但組織辦法，市府方面尚無規定，坊之區域，以較大爲好，坊以下，可不必再有所組織。

二、欲提高人民之信仰，在主持自治者，少說話，多做事，與人民須聯絡一貫，並多請人民參加工作。

三、市民多來自異地，對於地方事業，漠不關心

四、坊長人選，亟宜慎重，倘得其人，自治始有辦法，但

好人不肯出頭，壞人偏會投機，實為一大問題。

五、內政部有人主張，自治之選舉，以職業組織同行公會

為基礎。但中國職業組合尚不健全，且若干事業，須

以地方區域為單位，方易着手，故其說雖不無西洋史

上之根據，在中國實行，究有若干困難

六、各區事業經費，由各區自籌，市府加以少量補助，頗

覺萬分拮据。至區域內之廟宇及公產，被私人佔據者

有之，任其廢置者亦有之，市府既未加注意，各區又

無權過問，殊屬可惜。

七、十七年，市府有參事會之組織，此項組織，亟宜恢

復。

八、籌備自治機關，不可由市政當局包辦，各職業團體及

市黨部，應參加工作。

九、區公所現在不能代表人民意見，而為市之傳達機關。

十、各區此次辦理之國貨運動，頗有成效，區長每週在市

府開會一次，以及市長常至各區巡查，如此聯絡，甚

得其法，石市長規定之條呈辦法，尤覺簡便。

十一、平民貸款，係由社會局扣費，而由區執行，貸款

注意用途，每兩星期歸還，小販最多五元，不收利息

，深得人民信仰，足以解除平民困難。與各種口惠而
實不至為「民參謀利益之宣傳」相差不當霄壤。

十二、戶口異動，人民均向警察局報告而至區公所報告

且區公所人員有限，辦理調查，頗覺困難。

11 區黨部之調查

京市盡分為九個區黨部後為節省時間起見，未能一一

調查，僅就第七第八兩個區黨部調查，以為代表，其結果

如下：

(一)各區黨部，每週與警察局區公所，開談話會一次。

(二)黨部方面，曾訂有推進自治方案，因黨員力量薄弱，

未能推行。

(三)現在注意訓練民衆運用四權。

(四)對於區公所表示不滿之處，謂其無下層組織，運用不

靈，調查戶口，專向警局抄襲，不能實事求是。

(五)前次坊之組織時，本黨黨員，頗為出力。

12 民衆團體之調查

京市農會工會商會為民衆團體之主要機關，後曾一一

探詢，彼等大都無其意見，惟商會常委穆君略有報告：

一、本市以前生活低廉，人口稀少，營業平常，捐稅亦甚簡單；現在人口加多，生活增高，工務方面，稍有發展，但捐稅加多至數十種，一般市民，頗感負擔之重。

二、本市前有地方公會，討論一切公務之進展，該會係一部分紳士組織而成非全民代表之機關，現在該會早經停止，尚無其他組織。

三、現在各區區長，係市政府所委任，以致民衆尙少說話之機會。多數商民主張區長從速民選，坊之組織亦應從速進行，並應設置聯絡員，以探詢人民意見。

13 京市地方自治研究會之調查

本京一部分市民，咸覺京市籌備自治，已歷數年，而成績尙鮮，因組織該會，以研究所得，供獻當局，對於人、民、市、府，並負責督促之責。後亦曾往訪問，乃該會成立伊始，尙無所表現，紀錄從略。

(丁) 調查後之意見

此次調查，所到之處，承各機關當局撥冗接見，推誠

調查南京市自治概況

報告，後得以明瞭行政之概況，及地方自治之真相，不勝愉快。就大體言之，整個京市優點甚多，至其缺點，在各機關方面，大約爲權責不清，缺乏聯絡，工作重複及輕重不一等。在人民方面，大約爲智識幼稚，生活艱難，墨守成規，難于組織等根據此項結果，略抒管見，以供參考。

1. 中央方面

一、頒布各種法規時，宜劃清各機關之權限，以免互相推諉或互相攘奪之現象發生。

二、平立機關，及統系機關應訂密切連合辦法，以收合作之效。

三、確定地方自治工作原則，使下級機關，有所遵循，此項原則，可先令各機關條呈意見，然後加以決定。

四、各項法規，應頒布者，即從速頒布，不可擱置久延，枉費時日。

五、法規頒布前，應指定專人，限以時日，嚴密考慮，草定方案。既頒佈後，不可朝更暮改，使下級機關，疲于奔命，民衆亦無所適從，及金錢浪費等事。

六、各機關發生爭執時，中央應從速處理，其平時成績，

亦宜時加督促考核。

2. 各機關方面

一、凡共同性質之事業非一機關所能處理者，應組織聯合委員會以負其責。民衆糾紛事項，應由市黨部市政府聯合設立仲裁委員會。如衛生事項，應由衛生署警察廳市政府三機關共同組織一委員會辦理等。

二、兩機關均須辦理之事，而甲機關辦理較便，即責成該機關辦理，乙機關毋庸重複再做。如調查戶口，警廳辦理已久，置有戶籍警多人專司其事，人民習慣，亦信任警廳，則行政機關，毋庸再為調查，如欲明瞭戶口變異狀況，逕向警廳調閱卡片可也。卡片可用兩張，警政兩機關，各存一張，調查內容，倘行政機關特別注重，應于每次調查開始時，函知警廳，代為辦理，如此在警廳方面，為惠而不費，而行政機關，則受利不少，人民方面，亦省去若干無謂之應酬與騷擾。其他如消防事務，交通指揮，倘應屬諸警廳，逕歸其管理，何必起無謂之爭執。

三、上級機關與下級機關應求密切連合，指揮靈敏現市政

府與區公所方面已做到一部分，仍宜研究改進，以收指臂之效。

四、黨部方面，工作不免空虛，下級黨部尤然，應建立定進行計畫及工作項目，呈請中央核准施行，其有應與其他機關合作者，應即聯合立定合作辦法，中央亦給與權責，使得推動工作事項。

五、市黨部，市政府，警察廳，下級機關，區域之劃分，應在可能範圍內，求其同一，以便互相聯合，分工合作。

六、區公所僅為市府之傳達機關，市長又非由民選，縱辦理得法，亦不過盡吏治之能事，去真正民治之簡的尚遠，現在即改用民選制度，自有相當困難，然亦應設法，使優秀市民，有發表意見之機會。

七、區公所，經費過少，顯係事實，宜整理本市廟宇公產，以其收入，作為補助。

八、區以下坊之組織，仍宜設法進行，不可因困難而長期中止，倘慮其組織後，發生流弊，宜減輕其實權，多加監督，以訓練其自治能力而補官治之不足。

3. 人民自治訓練方面

京市自治，去直正之簡的尙遠，前已言之，亟應從下方面着手，以培植其基礎：

一、確定設立民衆學校之計畫。查民衆學校，實爲有規律訓練民衆之良好機關，而京市民衆學校，各自爲政；有自衛會所主辦者，有省民教館所主辦者，有區公所主辦者，有附設于各小學而受社會局之監督市黨部亦略加以津貼者。推其設立之動機，固有以訓練民衆爲目的者，然亦有點綴風景爲目的者，辦法既不統一，成效自難預期，市[政府市黨部等機關會商統一辦法，確定經費，按步實施。

二、誘導優秀民衆，參加自治工作。優秀民衆，不願出面問事，應研究其原因，並訂獎勵方法，加以鼓勵，因彼等深得民衆信仰，倘出而任事，則成效易期，若任其寂寞，殊屬可惜。

三、改善人民固有組織，京市人民救火會及慈善機關，已有相當基礎，應指導補助，加以擴充，以求完善。成立與市參事會性質相近之機關，使政府遇有疑難有所諮詢，人民遇有疾苦，有所陳述。人民自衛會，前曾成績昭著

，刻下宜設法提高其興趣，恢復其固有精神，不宜任其消沉。合作事業，成績毫無，其原因何在，宜加研究，設法救濟。

四、救濟貧苦民衆：貧民貸款，已收成效，宜增厚資本，加以擴充。苛捐雜稅，宜酌量減免，此外工業及農業之改良，其規模小者，可參考國內辦理已有成績之處（如無錫鄉平，定縣各社教機關等）採擇辦理。其規模大者，因關係甚多，非本文所能盡。

五、實施時應注意之點，（1）從小規模先行實驗，俟辦有成績，再行推廣，（2）利用民衆力量。根據民衆需要，爲事業之設立與辦理之標準，（3）多做實際工作，少作「不兌現」之宣傳。

附言

1. 上列報告係調查時，根據各機關當局之口頭談話而加以記載，文字既未遑修飾，訛誤亦在所不免，倘爲事實許可，後擬再作詳細之調查。

2. 調查後之意見一節，多係根據各方面之報告，更以第三者之地位，比較綜合，擇其重要者複述之耳。亦有

一部份意見，爲行文便利起見已附于各節報告之內者，未加複述。

3. 各當局發表之意見，多係積年經驗，價值甚高，閱者宜特別注意。

努力地方社會事業

本會議有當爲全黨同志及全國國民告者：

總理所定之主義與方略，不能託諸空言，而在形諸事實，不徒施諸國家之法律政令，而尤宜見諸民間之實際生活，故吾黨同志，與全國國民，今後必當以孜孜不舍之精神，萃全力於地方自治江作，俾三民主義得以從人民之社會生活中，茁發滋長，庶於革命救國之義，乃有實際。以今日社會之衰敗，人民生計之窘枯，舍以全黨同志投身於民間之實際社會事業外，莫由拯救脆弱困苦之人民，而實際社會事業之振興，舍扶植地方自治外，無入手之途徑，故今後黨務，所以必須集中於縣，及縣以下之地方社會事業者，此一義也。

節錄中國國民黨第三屆中央執行委員會第三次全體會議宣言



中國地方自治學會

調查報告

江寧自治實驗縣地方自治調查

摘要

張得善編述

山東鄒平之鄉村建設事業

項定榮編述

縣政革新論

金平歐編述

城市建設之研究

尙其煦編著

本書文長十餘萬言附圖八十幅對

於市政四大建設及娛樂等研究至詳且

盡詢為市政之必需參考書

中華民國二十四年三月出版

每册定價大洋五角

調查南京自治概況

有著作權

編述者 朱元俊

發行者 中國地方自治學會

南京五洲公園與洲五號

印刷者 東南印刷所

地址南京洪武路二五號

電話二二三九七

南京太平路

總代售處 南京正中書局

代售處 全國各大書局

259012

