

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

縣政改革新論

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

中國各省市自治概論

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

電話二二三九七

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行程序表	
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

中國各省市自治概論

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，同登荏苒。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	三二九八	四六二	三六二	四〇五
戶數	一四八三九	二一七五三	一四六一五	八一一〇	一八三三五	二二二二	一八〇九	二三四四
總計	一百八十二坊	二千八百八十八閭	一萬三千八百二十二鄰	八萬四千一百〇七戶				

備註 此表係中華民國二十一年六月編填

天津市選舉坊自治職員經過表

自項別	編坊日期	所公數	登記日期	宣誓日期	呈送宣	召集坊民	呈送坊	呈送選舉	選舉坊地	呈送坊	令發坊	令發坊	各坊公
治別	日期	日期	日期	日期	日期	日期	日期	日期	日期	日期	日期	日期	日期
別	日期	日期	日期	日期	日期	日期	日期	日期	日期	日期	日期	日期	日期
第一區	廿年三月廿三日	廿年八月二日	廿年七月三日	廿年七月十一日	廿年九月四日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日
第二區	廿年四月十三日	廿年六月五日	廿年六月廿七日	廿年九月十一日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日	廿年九月廿二日
第三區	廿年二月七日	廿年一月一日	廿年一月十三日	廿年七月十三日	廿年八月八日	廿年八月八日	廿年八月八日	廿年八月八日	廿年八月八日	廿年八月八日	廿年八月八日	廿年八月八日	廿年八月八日
第四區	廿年三月十七日	廿年二月十一日	廿年六月廿三日	廿年六月廿三日	廿年七月廿二日	廿年七月廿二日	廿年七月廿二日	廿年七月廿二日	廿年七月廿二日	廿年七月廿二日	廿年七月廿二日	廿年七月廿二日	廿年七月廿二日
第五區	廿年四月十一日	廿年九月一日	廿年八月十一日	廿年八月十八日	廿年八月十八日	廿年八月十八日	廿年八月十八日	廿年八月十八日	廿年八月十八日	廿年八月十八日	廿年八月十八日	廿年八月十八日	廿年八月十八日
第六區	廿年二月廿六日	廿年六月十四日	廿年六月十三日	廿年八月廿一日	廿年八月廿一日	廿年八月廿一日	廿年八月廿一日	廿年八月廿一日	廿年八月廿一日	廿年八月廿一日	廿年八月廿一日	廿年八月廿一日	廿年八月廿一日

附載

此按特別第一警區編之

此按第五警區編之

此按第四警區編之

此按第三警區編之

此按第二警區編之

此按第一警區編之

第七區	廿年十一月一日	廿二年二月三日	廿二年五月九日	廿二年六月廿三日	廿二年七月三十一日	廿二年八月十日	廿二年八月十六日	廿二年八月廿七日	廿二年九月九日	廿二年九月廿三日	廿二年九月廿六日	廿二年九月廿八日	此按特別三警區及收同此租界編
第八區	廿年三月二日	廿年十一月七日	廿年七月二日	廿年七月十八日	廿年七月十八日起	廿年八月十一日	廿年八月十八日	廿年八月十八日起	廿年八月廿二日	廿年八月廿二日	廿年八月廿二日	廿年八月廿五日	此按特別第一警區編之
備註	此表係中華民國二十一年十月二十四日編填												

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 鄰長於每年閏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尙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 在省市尙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，屢以參加市政問題爲要挾，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

言聘委員，始於二十一年一月舉行成立會，荏苒數載，可得而記者於次：

1. 調查工作 自地方自治籌辦委員會成立後，決先組織調查班，調查全市住戶狀況，以爲分區之標準。乃分組甲乙丙丁四班，其調查以戶爲主，其他人口職業教育土地交通實業等狀況，一併填查。

2. 訓練人員 自治訓練所於二十一年五月成立，學員六十人，入學資格半屬中學師範畢業者。訓練期六個月，埤教科目約三十門。擇其成績佳者，分派各區組織區公所。

3. 劃分區域 二十二年即從事於劃區工作，以地勢，戶口，距離，交通，風俗，習慣，經濟情形及警務行政等六項爲劃區標準。分全市爲十二個自治區，區設區公所，由各區公所進行訓練坊長及組織坊公所等事宜。

4. 青島市籌辦地方自治，歷年進行程序，擬訂有表，併其組織法規均附於後：

教育狀況固
有之自治組
織及劃分市
鄉各區區域

口調查人事登記
各鄉鎮公民名冊
調查各坊長副
民名冊定坊冊
長候選人名冊
調查各鄉村固
有境界距離及
土地形勢市區
劃分市區分劃
各坊區域
區劃分各鄉鎮區
選人名冊坊定
條定鄉鎮長副
各鄉鎮公民名冊

人名冊

青島市政府地方自治籌辦委員會組織規則

民國二十年六月 日公布
第九十三次市政會議通過

第一條 市政府爲籌辦地方自治附委員會於市政府

第二條 本委員會分左列二種

- 一 當然委員 以市政府秘書長參事秘書科長及直轄各局台所長兼充
- 二 聘任委員 由市長就本市住民聲望素著或有自治學識者聘任委員概爲無給

職

第三條 本委員會設委員長一人副委員長一人由市長就委員中給派之

第四條 本委員會委員長副委員長承市長之命執行本會事務指揮監督所屬職員

第五條 本委員會遇有特種事務得組織分委員會辦理

分委員會之委員名額及其推選由本委員會決議定之

第六條 本委員會事務分組織調條訓練三股

第七條 本委員會設事務處置左列各項職員由委員長呈請市長委派之

秘書一人

主任三人

事務員若干人

書記若干人

第八條 秘書承委員長副委員長之命辦理機要及會議事務主任承委員長副委員長之命分

掌各股事務事務員書記承長官之命佐理各股事務

第九條 本委員會職掌如左

一 關於自治事務之推行計劃事項

二 關於自治章制之撰擬議決事項

三 關於自治區域之分劃及區坊閭鄰之編配事項

- 四 關於自治職員之訓練甄選事項
- 五 關於自治狀況之視察調查事項
- 六 關於自治設施之監督揮導事項
- 七 關於自治統計報告之編纂事項
- 八 關於自治其他籌辦事項

其有涉及各局台所之範圍者應由各局台所協助行之

第十條 本委員會爲執行事務對外得直接行文但重遇大事件仍由市政府行之

第十一條 本委員會之存立期間市自治完成之日爲限

第十二條 本規則如有未盡事得由本委員會呈請市長提交市政會議修正之

第十三條 本規則自公布之日施行

C 廣州市自治籌辦經過

廣州爲革命策源地之大都市，號稱模範市，其舉辦地方自治，在法律上則另有所據。緣民國二十年七月一日經『廣州國民政府』公布一種『市地方自治條例』。同月十二日公布施行細則，并定即日

施行。廣州市政府乃亟令成立『籌辦廣州市地方自治協助委員會』，籌辦全市自治事宜。原定籌辦期限為四個月，後以事務紛繁，一再延期為十個月。計自二十年八月至二十一年五月底，方告結束。其間以經費支絀，曾一度變更組織，將原名『籌辦廣州市地方自治協助委員會』改為『廣州市政府協助地方自治委員會』。

最可注意之經費方面，有發行『自治債券』二十五萬元之事實。此款專係為各區坊公所經費而募集。協助委員會之經費，則另由市政府發給。按該會原定經費，經常臨時兩門，為五萬六千六百四十元，後以期限延長，乃改定為拾四萬一千六百元，每月支出一萬四千一百六十元。是則該市辦理自治全部經費為三十九萬一千六百元。

關於工作實施；除宣傳工作外，僅僅辦理一個『立機關』的事業，然而立機關的方式，可說是很依次序的推行。先以兩個來月的時間，用考取的六十多位助理員，完竣戶口調查工作。然後如下開各點次第辦理之：

1. 劃分自治區。
2. 各區委籌備委員各區先後設立籌備委員會。
3. 派員協助各區籌委會設立各坊籌委會。
4. 舉行公民宣誓登記。
5. 區坊經過視察後，舉行坊委員區代表選舉。區委員選舉，成立區坊公所。
6. 由區及職業團體分別選舉市參議員成立市參議會。

計全市劃為二十八區(按原分為三十區後因將東堤黃埔劃歸番禺縣)得二百七十四坊。每區設區委員五人，每坊設坊委員五人，區代表(按即出席區代表大會者)三人。另由每區設市參議員二人或三人，與職業團體如農會商會工會及自由職業團體選出之市參議員共計得市參議員一百一十餘人或立市參議會。按其時廣州市人口為八十萬有奇，則是每七千二百餘人可得市參議員一席。至此，所謂市自治工作，殆止於此矣，其重要法規別具性質及其統計表特附於后。

廣州市各自治區坊數戶數人數公民登記數及市參議員名額表

區別	坊數	戶數	人數	公民登記數	市參議員名額	備註
東山前鑑	七	四·七六三	二七·〇四三	六·九〇四	二	南洲
大東	九	六·二四八	二七·七八七	一一·四〇三	二	區未
東堤	八	七·一一八	二六·二四六	六·三二三	二	填
賢思	九	七·八〇〇	三五·七七一	一一·五一六	三	
小北	一一	七·五三五	二九·八三六	一〇·四一二	二	

德	宣	八	七·五五一	三二·三一九	一二·〇一三	三
永	漢	一〇	八·二三九	四四·六〇一	七·六七七	三
光	孝	一〇	八·三九二	三六·五九二	一一·三七二	三
惠	福西	五	五·〇〇〇	二三·〇〇〇	七·一二三	二
惠	福東	五	四·八〇四	二一·一三六	四·三七〇	二
西	山	七	四·九一六	二〇·八二一	四·二五一	二
靖	海	二二	八·六九五	五三·三六三	一一·二四九	三
西	禪西	八	五·〇〇〇	二四·〇〇〇	八·九三二	二
西	禪東	八	四·八七一	二二·七五三	八·八〇五	二
長	壽	一一	八·〇五四	四一·八九九	一六·六一八	三
太	平	一〇	五·六一三	三六·七〇七	一七·〇八四	三
陳	塘	七	四·五一三	二三·〇九七	一三·〇五七	二
寶	華	一〇	五·九〇一	三三·六六九	一六·八二六	三
荷	溪	一一	七·二九二	三一·九三〇	一三·三〇〇	二

合	蒙	海	洪	花	芳	黃	南	逢
計	聖	幢	德	地	村	沙	岸	源
二四六	一四	一一	一三	七	七	一〇	七	一〇
一六·六三四	七·四一二	八·七八二	七·七四九	二·七七一	三·〇七九	七·四六七	三·一一六	五·九三五二
九〇六·七七六	三〇·〇〇〇	四六·一五七	四二·四〇九	一六·〇三二	一二·一七四	三〇·三七九	一四·二〇八	四·八二二
二九八·一九二	二一·一五〇	一四·九八二	一三·一二七	五·五六〇	一〇·一一六	一六·〇〇七	六·〇五九	九·九五七
六五	二	三	三	二	二	三	二	三

市地方自治條例 民國二十年七月一日『廣州國民政府』公佈

第一章 總則

第一條 本條例根據建國大綱第八條制定之

第二條 市之區域依其現有之區域

第三條 市之下分爲區坊積五百戶爲坊積十坊爲區但市郊外於坊之下分設里里以二十五戶爲率

前項之戶若不止一家時應以家爲單位之解釋依民法上之規定（第一項區坊里之劃分因地勢或地方習慣及其他特殊情形之關係得酌量變通之）

第四條

中華民國人民無論男女在市區域內繼續居住一年以上或有住所達二年以上年滿二十歲經宣誓登記後爲各該市之公民有出席里民大會坊民大會及行使選舉罷免創制複決之權市公民在該市區域內無論遷入任何區域自登記移轉之日起均有公民權

第五條

市民有左列情形之一者不得享有前條所定之權

- 一、有反革命行爲經判決確實者
- 二、貪官污吏土豪劣紳經判決確定者
- 三、褫奪公權尙未復權者
- 四、禁治產者
- 五、吸食鴉片或代用品者

六、爲不正當營業者

第六條 市地方自治職員一律爲義務職

第七條 市政府市參議會對於區以下自治機關之決議認爲不當時得提經市參議會之決議

由市政府撤銷之

第八條 區公所或區代表會對於區以下之自治機關決議認爲不當者得呈請市參議會議決

交由市政府撤銷之

第二章 市參議會

第九條 市設市參議會其參議員之選出依左列之規定

一、由市民分區選舉每區二人或三人

二、由市職業團體選舉其人數不得超過被區選舉人數三分之二

第十條 市參議會爲市立法機關並監督市行政促進市地方自治其職權如左

一、關於調查人口測量土地辦理警衛修築道路之督促事項

二、議決市有財產之經營及處分

三、議決市預算決算事項

四、議決募集市公債但債額超過市地方總收入百分之二十以上時須得上級機關之許可

五、議決市單行法規但直轄中央之市其單行法規以不抵觸中央法令爲限普通市之單行法規以不抵觸中央及省法令爲限

六、審議市長交議事項

第十一條 市參議員之任期爲一年但得連選連任

第十二條 市參議會每月開會一次其會期以三日爲限

第十三條 市參議會組織法及參議員選舉法另定之

第三章 區

第一節 區公所

第十四條 區設區公所置委員五人至九人處理區自治事務

第十五條 區公所之職權如左

一、執行區代表會議決事項

二、編製區預算決算事項

三、管理區財政收支及公款公產公營事業

四、辦理市政府委托事項

五、處理其他法令規定事項

第十六條 區財政之收支應於每月終公佈之

第十七條 區委員由區民選舉之任期一年

第十八條 區公所爲執行區務得僱員助理并得酌設所丁

第十九條 區民對於區公所及自治事項有創制及複決權對於區委員違法失職有罷免權其施行程序另以法律定之

第二十條 區公所認爲必要或有所屬坊公所五分之一以上之請求時得召集區務會議區務會議以區公所委員所屬坊公所委員組織之區務會議之規則由區公所定之

第二十一條 區公所設立一年後得改用區長制設區長一人副區長二人區長副區長由區民選舉之

第二十二條 區委員選舉法及區公所辦事規則另定之

第二節 區代表會

第廿三條 區代表會由區民分坊選舉代表組織之每坊一人至三人任期一年

第廿四條 區代表會之職權如左

一、審核區預算決算

二、審議區公所交議事項

三、審議所屬坊公所提議事項

四、其他應行審議事項

第廿五條 區代表會每三個月開會一次

第廿六條 區代表會組織法及區代表會選舉法另定之

第四章 坊

第一節 坊公所

第廿七條 坊設坊公所置委員三人至五人處理坊自治事務

第廿八條 坊公所之職權如左

一、執行坊民大會議決事項

二、編製坊預算決算事項

三、管理坊財政收支及公款公產公營事業事項

四、辦理市政府或區公所委託事項

五、處理其他法令規定事項

第廿九條 坊財政之收支應於每月終公佈之

第三十條 坊公所為執行坊務得僱員助理並得酌設所丁

第卅一條 坊公所設立一坊後得改用坊長制設坊長一人副坊長二人坊長副坊長由坊民選舉

之

第卅二條 坊委員選舉法及坊公所辦事規則另定之

第二節 坊民大會

第卅三條 坊設坊民大會其職權如左

一、議決坊單行章程

二、議決坊預算決算

三、議決坊公所交議事項

四、議決坊民提議事項

第卅四條 坊民大會每年開會二次但公所認為必要或有坊民三十戶以上之請求時得臨時召

集之

第卅五條

坊民對於坊公約及自治事項有創制及複決權對於坊委員違法失職有罷免權其施
行程序另以法律定之

第卅六條

坊民大會會議規則另定之

第五章 里

第卅七條

里設里長一人副里長二人由里民大會選舉之任期一年

第卅八條

里民大會每三個月開會一次但里長認為必要或有里民五戶以上之請求時臨時召
集之

第卅九條

里長之職權如左

一、執行里民大會議決事項

二、辦理坊公所委託事項

三、處理其他法令規定事項

第四十條 里民對於里公約及自治事項有創制及複權對於里長違法失職有罷免權其施行程

序另以法律定之

第四一條 里長副里長選舉法及里民大會規則另定之

第六章 附則

第四二條 本條例施行細則另定之

第四三條 本條例施行日期以命令定之

市地方自治條例施行細則

民國二十年七月一日「廣州國民政府」公佈

第一章 總則

第一條 本細則依據現行市地方自治條例第四十二條規定之關於市區坊里自治之施行依

細則之規定

第二條 各省政府奉到市地方自治條例施行日期命令後應於三個月內完成區坊公所之組

織

前項組織完成後須即組織市參議會除有特別情形外其期限不得超過一月

第三條 各省政府如因特別故障不能依照前條期限辦理時應即詳敘理由呈請國民政府核

准展期但展期不得逾兩個月

第四條 區以次第名之坊里依固有之名稱如無固有名稱得以次第序之但區域有變更時經

市政府核准其名稱得變更之

第五條 宣誓須親自簽名畫押於誓詞

宣誓典禮於坊公所舉行由區公所派員監督其誓詞如左

正心誠意當衆宣誓從此去舊更新自立爲國民盡忠竭力擁護中華民國實行三

民主義採用五權憲法務使政治修明人民安樂指國基於永固維世界之和平此誓

中華民國 年 月 日 (簽名) 立誓在坊公所未成立時前項宣誓典

禮於坊公所籌備委員會行之

在區公所未成立時由區公所籌備委員派員監督

第六條 坊民宣誓後坊長副坊長即造具該坊公民名冊三份以一份存查餘二份層報區公所

市政府備案

公民誓詞由坊長副坊長遞呈市政府備案

坊長副坊長未選出時所有關於公民之調查公民冊之造報誓詞之呈遞等事由該坊

自治籌備員負責辦理之

第七條 市政府於市參議會成立後將一切籌備情形呈報直隸機關派員視察並轉呈國民政

府備案

第八條 各級籌備自治人員除僱員外皆為義務職籌備經費由各地方籌撥之

第九條 市參議會區代表會區公所之鈐記坊民大會坊公所里民大會里長之圖記其頒發及

式樣由直隸機關另以章程定之

第十條 公民名冊之式樣由直隸機關制定之

第二章 市參議會

第十一條 市參議員及候補參議員名額由直隸機關依於各區口人多寡及經濟狀況決定之

第十二條 市地方自治條例第九條所稱之職業團體如左

一、商會

二、工會

三、農會

四、自由職業團體

前項團體以依法成立者爲限

第十三條 市參議員由職業團體選舉直隸機關因其團體在社會上之機能實況定其名額

第十四條 市參議員選定後市政府應會同監選員將選舉情形呈報直隸機關指定成立日期

第三章 區代表會

第十五條 區代表會依市地方自治條例第二十五條之規定每三個月開會一次由區公所召集

之

第十六條 區公所認爲必要或有坊公所三分之一以上之請求時應召集臨時會有區公民二十分

一 以上之請求時亦同

前項臨時會如關於區委員（區長副區長）本身事件區公所延不召集時應由過半數之坊公所聯合召集之

第十七條 區代表會有代表三分之一出席方得開會出席代表過半數之贊成方得表決

第十八條 區代表之主席由代表推定之

第十九條 區代表開會期間不得逾五日

第二十條 區代表會議規則由直隸機關定之

第二十一條 區公所未成立時由政府於區公民中遴委籌備委員三人至五人組織區公所籌備

委員會其組織章程及辦事細則由直隸機關定之

第二十二條 區公所籌備委員會於所屬各坊公民名冊編造完畢後即編造區公民總冊并指導監

督各坊選舉坊長副坊長

第二十三條 區公所籌備委員會於所屬各坊長副坊長選定後須依市地方自治條例第十七條之

規定選舉區委員并依同條例第九條之規定選舉市參議員

第二十四條 區公所籌備委員會於區公所成立時撤銷所有冊籍文件公物款項移交區公所接管

并將籌備經過情形呈報市政府備案

第廿五條 區助理員之名額及生活費區公所應呈請市政府核定之

第廿六條 區公所應按月將所辦事務列表呈報市政府

第廿七條 區公所辦事細則由直隸機關定之

第五章 坊民大會及總投票

第廿八條 坊公民行使地方自治條例第三十三條之職權時應以總投票之法行之但於可能範圍內得召集坊民大會

第廿九條 坊公民之投票權不得拋棄如繼續不投票三次以上者即停止其公民資格一年

第三十條 坊公民之總投票以多數決定之

第卅一條 坊公所認為必要或坊公民十分一以上之請求時應舉行坊公民總投票

第卅二條 坊民大會由坊公民三分之一以上出席方開會有出席公民過半數之贊成方得表決

第卅三條 坊民大會以坊長為主席但關於坊長本身事件其主席由到會公民推定之

第卅四條 坊公所未成立時之坊民大會以坊公所籌備委員為主席

第卅五條 坊民大會由坊長召集之

第卅六條 坊民大會開會期間不得逾三日

第卅七條 坊民總投票規則及坊民大會會議規則由直隸機關定之

第六章 坊公所

第卅八條 坊公所未成立時由區公所籌備委員會於坊公民中遴委籌備委員會三人至五人組

織坊公所籌備委員會其組織章程及辦事細則由直隸機關定之

第卅九條 坊公所籌備委員會於坊公所成立時撤銷所有冊籍文件公物款項移交坊公所接管

并將籌備經過情形呈報區公所籌備委員會備案

第四十條 坊助理員之名額及生活費坊公所應呈請區公所核定之

第四一條 坊公所應按月將所辦事務列表呈報區公所

第四二條 坊公所辦事細則由直隸機關定之

第七章 里民大會及里民總投票

第四三條 里民大會之職權如左

- 一、選舉及罷免坊長副坊長
- 二、制定或修正自治公約
- 三、審議坊長副坊長交議事件
- 四、審決所屬公民提議條件

第四四條 里民大會有公民過半數之出席方得開會有出席里公民過半數之贊成方得表決

第四五條 里民行使第四十三條之職權不能依前條規定開會時得由坊民總投票之方法行之

第四六條 里民總投票適用第二十九條至三十一條之規定

第四七條 里民大會以里長爲主席但關於里長本身事件其主席由到會公民推定之副里長如有前項之情事時亦同

里長副里長未選定時里民大會以里自治籌備員爲主席

第四八條 里長副里長有故障或不依法召集里民大會時由坊公民召集之并以坊長爲主席如坊長未選定時由坊委員爲之坊委員未選定時由坊公所籌備委員爲之

第四九條 里民大會時間不得逾一日

第五十條 里民大會會議規則及里總投票規則由該市直隸機關定之

第八章 里長副里長

第五一條 里長副里長未選出時由坊公所籌備委員會於里公民中遴委里自治籌備員一人或

二人負責辦理選舉及籌備一切自治事項其辦事規則由直隸機關定之

第五二條 里自治籌備員造報里公民冊後呈由坊公所籌備委員會核准即召集里民大會依市

地方自治條例第三十七條之規定選舉里長副里長

第五三條 里自治籌備員於必要時得請坊公所籌備委員會派員助理

第五四條 里自治籌備員於里長副里長選定後撤銷所有冊籍文件公物款項移交里長副里長

接管並將籌備經過情形呈報坊公所籌備委員會備案

第五五條 里長副里長應按月將所辦事務列表呈報坊公所

第五六條 里長副里長辦事細則由該市直隸機關定之

第九章 罷免權復決權之行使

第五七條 罷免與複決均以投票行之

第五八條 市參議員如有違法失職情事得依下列之規定提出罷免案

一、由原選舉區提出之罷免案須有區公民五分一以上之簽名或該區所屬坊公所三分一以上之共同負責

二、由原選舉區以外之各區提出之罷免案須有全市民十分一之簽名或該市所屬區公所三分一以上之共同負責

第五九條 區委員或區長副區長如有違法失職情事由該區公民五分一以上簽名或由該區所屬坊公所三分一以上共同負責得提出罷免案

第六十條 坊長副坊長如有違法失職情事由該坊公民五分一以上簽名得提出罷免案

第六一條 里長副里長如有違法失職情事由該里公民五分二以上簽名得提出罷免案

第六二條 依第五十八條第一款提出市參議員罷免案該區公民總投票解決之但須有該區公民過半數之投票經投票公民三分之二以上之贊成始為可決

依同條第二款提出之市參議員罷免案以該市各區公民總投票解決之但須有全市民三分一以上之投票經投票公民過半數之贊成始為可決

第六三條

依第五十九條提出之區委員或區長副區長罷免案須有該區公民過半數之投票經投票公民三分之二之贊成始爲可決

第六四條

依第六十條提出之坊長副坊長罷免案須有該坊公民二分二以上投票經投票公民三分二以上之贊成始爲可決

第六五條

依第六十一條提出之里長副里長罷免案須有該里公民三分二以上投票經投票公民三分二以上之贊成始爲可決

第六六條

第五十八條之市參議員罷免案應提交市政府請求舉行公民總投票市參議會接受此項請求認爲與第五十八條之規定相符須即呈請民政廳遴派監察員依第六十一條之規定舉行公民總投票

第六七條

第五十九條之區委員或區長副區長罷免案應提交區民代表大會區民代表大會認爲與第五十九條之規定相符即呈請市政府遴派監察員舉行區公民投票前項罷免案如非值區民代表大會開會時應提交市政府請求舉行公民總投票

第六八條

第六十條之坊長副坊長罷免案應提交坊民大會坊民大會認爲與第二十條之規定相符即呈請區公所遴派監察員舉行坊公民總投票

前項罷免案如非值坊民大會開會時應提交區公所請求舉行公民總投票

第六九條 市區里坊公民對於市區里坊之自治公約及其他單行法規得提出複決案

第七十條 複決案之提出及投票表決之法定人數適用第五十八條第二款至第六十八條之規

定

第七一條 投出罷免案或複決案之公民得附具理由書被提出罷免案之自治人員得提出答辯

書均須舉行總投票前提出之

第七二條 提票紙應記載案由凡贊成罷免案或複決案者於票上加○號反對者加叉號

第七三條 總投票前應由辦理投票機關製定二聯式投票紙編列號數頒給各公民由領票者於

存根內簽名或畫押

第七四條 辦理公民總投票事務之機關應先期十日發布通告掲載左列事項

一、案由

二、投票日期

三、投票方法

四、有第七十一條之理由書或答辯書則一併揭出

第七五條 罷免票複決票有左列情事之一者作廢

一、夾寫其他文字者

二、不用辦理投票機關所發之投票紙者

第七六條 罷免案確定即以候補人遞補如無候補人應即依法選舉之

第七七條 第六十六條至六十九條之監察員人數由委派之機關決定之

第七八條 罷免案或複決案之總投票應設投票管理員開票管員各三人至五人

前項人員之選派如依第二十二條六十七條之規定舉行總投票時由政府選派之

依第二十八條之規定舉行總投票時由區公所選派之依第二十九條之規定舉行總

投票時由坊公所選派之

第七九條 投票管理員開票管理員之職務及投票開票一切手續適用市參議員區坊里自治人

員之規定

第八十條 關於罷免之訴訟與選舉訴訟同

第八一條 刑法條於妨害選舉之規定於妨害罷免準用之

市參議會組織條例民國二十年七月一日「廣州國民政府」公佈

第一條 本條例根據市地方自治條例第十三條制定之

第二條 市參議會設常務參議員三人至五人由參議員互選之

第三條 市參議會設左列各組

一、法制組

二、社會組

三、建設組

四、財政組

五、地政組

前項規定經市參議會之議決得增減之

第四條 組設委員三人至五人由參議員互選之

常務參議員得將提案分交各組審查或整理之

市參議會認為須付審查或須詳細討論之議案得交各該組審查或討論之

第五條 市參議會設書記長一人書記員三人至五人並依事務之繁簡得用僱員若干人其員額由市上級機關定之書記長書記員由常務參議員提請市參議會議決任用之並須呈報市上級機關備案

第六條 書記長承常務參議員之命督同書記員辦理文書庶務會計及會內一切事務

第七條 市參議會開會由常務參議員召集之

第八條 市參議會由常務參議員互推一人爲主席

第九條 市參議會須有參議員總額三分之一以上出席方得開議

第十條 市參議會以出席參議員過半數之同意決之可否同數時取決於主席

第十一條 參議員對於本人缺席議決之議案不得爲反對之動議

第十二條 參議員對於有關係本身之議案應退出議席

第十三條 參議員提出議案須有五人以上之連署

第十四條 參議員中途退職其續任以補足原任任期爲限

第十五條 市參議會議事規則及辦事細則由市參議會議定之

第十六條 本條例自公布日施行

D 南京市自治述略

南京市之自治詳細情形已載於「中國地方自治學會」出版之『地方自治』創刊號「調查南京市自治概況」一文中，茲另擇要列舉數事於後：

南京市推行地方自治，算是從二十年三月劃區。七月設立『南京自治事務所』，即由該所編訂『南京市自治實施計劃大綱』這個大綱內重要部門，就是下面所列舉的：

1. 先成立二十一區公所，在三個月內，按照宣傳大綱宣傳，并舉行地方自治宣傳週。同時成立坊公所籌備處，協助區公所辦理戶口調查，人民宣誓，人事登記，調查失學兒童，及失學成年人數等事項，此屬於第一步工作。

2. 各區公所成立後，八個月內，由宣傳方式而漸入社會教育工作，如設立國民訓練講堂，小學及國民補習學校，平民閱報所，平民問字處。同時召集街坊民大會選舉坊長，坊監察委員，成立坊公所，並設坊調解委員會等事項，此屬於第二步工作。

3. 各區公所成立後，一年以內，由各閭鄰居民會議選舉各該閭鄰長。并興辦合作，修理道路，提高娛樂，增人民知識等事項；最重要者，為坊公所完全成立六個月後，如經內政部核准，即可

召集區長民選，此屬於第三步工作。

其實，上面三個步驟的工作很少具體的實現，其後因經費的困難；把自治事務所取銷，關於全市事務劃歸市政府秘書處辦理。原有之二十一區，旋改爲十一區，區公所注重實際事項：如平民貸款戶口調查等。茲擇錄「調查南京市自治極况」文中一段以資紀實！

「關於坊公所坊長之選舉，原定去年（廿三年）七月召開坊民大會決定，因發現不良事件（例如候選人，例如候選人或以其姓名先爲宣傳，或不願參加選舉爲候選人，愚蠢之徒，甚至痛哭流涕，以求避免，稍具知識者。即隱匿見，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。故在擬從灌輸人民知識入手，各區積極從民公民常識訓練，使其感覺自治重要，取根本從心理建設政策。本市區地，問題，曾以區數太多，且與警廳市黨部所分區域，迥不相同，遂聯合各關係機關，從新劃定爲八區。其區長人選，以年高望重，居住本地最久者爲合格；但一般士紳，不願出頭，相當人材，殊難物色，現任之八區長，均經石市長先託人一一介紹；登門面請而出者。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。石市長並於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。

至本市之戶口調查，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爲主，各區公所調查以人民之教育程度高低及公民資格爲主。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。各區設民衆學校一所，以區長爲校長，前由社會局辦理，後以無法招生，遂改令法，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。」

至於最近一年來，可得記載者，有由二十三年九月與江蘇省劃界交割之江甯自治實驗縣之鄉區，仍循其原有之保甲制度。（見附表）次則於市自治之推進，擬有各項辦法，茲擇錄『南京市政府二十四年度行政計劃』屬於自治方面者於后，以觀其成！

一、整理區政 本市各區公所，辦理區政，卓著成績，自應益加努力，而以整理區政，尤爲要務，以圖樹立自治之基礎，對於勵行「保」養「教」三者爲推進區政工作之中心，當依照原則，努力進行。

二、調查戶口 調查戶口，爲辦理自治之首要工作，除鄉區業經舉辦保甲，將戶口調查清楚外，城區人口繁多，變動無常，前已參照警察局戶籍底冊初步調查，現擬令各區公所按期挨戶嚴查，

以昭翔實，同時舉辦人事登記，以補戶口調查之不足。

三、公民登記 查本市鄉區人口數約九十萬，公民登記，曾經由各區公所舉行一次，尚無良好結果，茲擬重行舉辦總登記，並擬嚴加訓練，提高其政治常識與興趣，使之能奉行三民主義，執行其公民之權利與義務。

四、編組保甲 本市為增進鄉區民衆自衛力量起見，已編組保甲，現擬嚴密執行戶口異動查報，並訓練保長使之厲行保甲規約及連坐切結。至市區保甲，因警警森嚴，治安鞏固，可緩一步進行。

五、編組保安隊 本市為充實鄉區人民自衛能力及推行政令起見，業已設立鄉區保衛團，茲遵照蔣委員長南昌行營頒布之各省保安制度改進大綱，擬將本市鄉區保衛團，改為南京市政府鄉區保安獨立中隊，加以訓練，以期達到代行憲警職務。

照上述幾點，其第二點戶口還不敢說是翔實，唯一的原因是人口繁多，變動無常，其第四點，市區的保甲，可緩一步進行，為的是已有憲警保安。這兩點在理論上技術上很值得研究者的注意。以外，還得把南京市的統計及法規附列於后，以便研究者之參考：

南京市分區戶口表

南京市自治述略

區	戶數
第一區	五一一二
第二區	五一九八
第三區	五一二九
第四區	五〇四〇
第五區	五三九三
第六區	五一〇八
第七區	四八九二
第八區	五四四九
第九區	五一二二
第十區	四九一六
第十一區	五〇七七
第十二區	五三一六
第十三區	五〇一八

第十四區	五〇六八
第十五區	五〇〇〇
第十六區	五三二五
第十七區	四六五三
第十八區	四八四八
第十九區	四七七四
第二十區	五〇六七
第二十一區	五二三六

附註：本市之戶數據本年度(二十一年)九月份首都警察廳戶籍股之調查，計有十萬零六千餘戶；按照市組織法劃分自治區之規定，每區以五千戶為標準，計將全市劃分為二十一區，每區戶按照規定數目多少均不過五百戶，其分界之處以各街道中心為界。依街道之情形第一區起自本市之東北隅，第二十一區包括浦口全市。以面積言第十七，十八，及第二各區最大，第三，四，五，六，七，九，各區較小；以戶數計第八，五，十二各區較多，十七，十九兩區較少。

南京市鄉區保甲戶口總統計表 民國二十四年四月三十一日

區別	鄉鎮別	保數	甲數	戶數	總人數	男	女	識字人數	壯丁數	備註
燕子磯區	燕子磯鎮	八	七六	八三三	三五六〇	一九一九	一六六一	五八	六四九	
	萬山鄉	一二	九四	一〇七	五三五九	二八三五	二五二五	四七三	九八六	
	烏龍鄉	七	五九	六七	三〇三七	一五六五	一四七二	三九	五〇八	
	筲斗鄉	七	六七	六九七	三〇七三	一六五二	一四二二	四二二	五三二	
	柵欄鄉	二四	二四六	二六九五	九八二五	五四七九	四三四六	九五二	二〇八二	
	七里鄉	七	六四	六五二	三六〇一	二〇五二	一五四九	五四五	三五六	
	金固鄉	一二	二二七	一五〇六	六二七五	三三二九	二八四六	一〇八七	一〇八三	
	和平鄉	一二	二二三	二二九	六四九〇	三四七六	三〇一四	一三〇二	一三六六	
	太平鄉	九	八七	一一三四	五二七三	二七三四	二四三九	五九〇	一〇一〇	
	八卦鄉	一二	一〇九	一一一四	六二二六	三五二六	三六〇〇	八二四	一一八	
上新河區	上新河鎮	二六	二七七	二九五五	一三八四七	七六二六	六三二二	四二六	二八五九	

南濱鄉	一五	一五七	一七五二	八二五	四八二	三六三三	九三九	一六〇九	
北濱鄉	三〇	三六	三三九	一四三六二	七七一六	六四六六	三三六	二八八八	
南圩鄉	一七	二六	一五五	七七五二	四〇二五	三三三七	五〇二	一三一一	
北圩鄉	一〇	一〇一	一〇三三	五六九八	二九六〇	二七三八	一九二	九七	
江勝鄉	一〇	一〇一	九九三	五〇二五	二七七六	二四九	七五〇	八三	
善德鎮	七	八七	一〇七一	五六〇七	三九五	二四二二	四五九	一一九	
鳳台鄉	七	八四	九〇六	四四一七	二三五五	二〇八二	一八一	六八八	
孝陵區	一四	二九	一六五	七五八六	四一七五	三四一一	二五四	一五四二	
孝陵鎮	一四	二九	一六五	七五八六	四一七五	三四一一	二五四	一五四二	
馬羣鎮	一三	一一一	一三四五	六九三九	三五五二	三三八八	九七七	九五九	
仙鶴鎮	九	八七	九一七	五三七七	二三四九	二〇二八	六五一	七六五	
海新鄉	一三	一〇七	一〇〇	五三七	二八五九	二四五八	七四二	九四六	
穀秀鄉	一一	一一〇	一一九	五六八一	三〇三七	二六四四	三三一	一〇二五	
總計	三三	二九二	二六六九	三三二一	一四七四二	七九四六二	六七五〇	二〇一八一	二七〇二

南京市自治事務所組織規則

第一條 南京市自治事務所隸屬於市政府掌理全市自治事宜

第二條 自治事務所設所長一人荐任秉承 市長之命管理所務

第三條 自治事務所設左列兩組其職掌如左

(一)總務組 關於撰擬文書繕校收發監印保管會計庶務職費進退等事項

(二)指導組 關於自治事務之指導及調查編譯統計宣傳事項

第四條 前條各組各設組長一人事務員二人至三人委任承所長之命辦理各該組事務

第五條 自治事務所得設視察一人至二人委任視察各區自治事務

第六條 自治事務所因事務之需要得酌用雇員辦理繕寫事務

第七條 自治事務所辦事細則另定之

第八條 本規則自公布之日施行

南京街坊公配籌備處組織規則

第一條 區設坊公所籌備處以協助區公所分坊辦理左列事項

一、查勘各坊閭鄰界線

二、戶口調查

三、人民宣誓

四、人事登記

五、調查失學兒童及失學成年人數

六、籌備國民訓練講堂

七、籌備小學及國民補習學校

八、籌備平民閱報坊及平民問字處

九、籌備坊民大會

十、其他各坊自治籌備事項

第二條 坊公所籌備處附設於區公所

第三條 坊公所籌備處以區長爲籌備主任

第四條 坊公所籌備處設籌備委員五人或七人除區長爲當然委員外其餘由區長於各坊公

民中遴選加倍人數呈請市政府核定後交由區公所聘任

第五條 坊公所籌備委員會無給職

第六條 坊公所籌備處應按月將各坊自治籌備情形報告區公所轉呈市政府

第七條 坊公所籌備處辦事細則另定之

第八條 坊公所籌備處每區將各坊公所完全成立後撤銷

第九條 本規則自公布之日施行

F 上海市自治概况

戊戌政變，清廷力謀政治上之改革，在地方自治章程未頒布前；上海士紳聞風興起，即自動籌設自治機關，成立城廂內外總工程局，以爲試行之初步基礎。及清廷鎮鄉自治章程頒布後，上海縣即按照推行，次第成立各城鎮鄉自治公所。迨辛亥革命，上海克復，江蘇省臨時議會，有江蘇暫行市鄉制之規定，上海市復按照成立各市鄉公所。民國三年，因袁氏帝制，勒令停辦，各市鄉公所，遂爲官方接收，而城鄉自治機關，（即市政廳）改歸官辦，前之市鄉公所乃由上海縣，遴選地方士紳，充任經董，辦理一切關於地方事件。自民國十三年，江浙戰爭結束，上海地方人士，請求恢復地

方自治機關，得省方允許，仍根據江蘇暫行市鄉制次第成立。

迄至十六年。上海特別市政府成立時，依據其條例，設市參事會，函聘馮培燾等十三人爲市政參事，成立市參事會，其職權爲建議應興革事宜，決議市長諮詢案件及審議市行政之成績等。十七年七月國民政府公布特別組織法，改市參事會爲市議議會，以市民代表組織之，乃將市參事會結束，十九年五月國民政府公布市組織法，其第二十八條，亦有市參議會之規定，上海市參於特殊情形下，復於一二八戰事之後，復興工作，刻不容緩，行政當局與地方俊彥同力合作，方克有濟此偉大之新建設。爰參照市組織法，在民選以前，暫時設立臨時市參議會，呈經國民政府核准備案，當經遴選地方望重資深之人士；如史量才虞和德錢永銘張嘉璈等十九人，復經行政院核准，聘任爲臨時市參議員，其任期至正式市參議會成立時爲止，爲無給職。

該市會於民國十九年，依照市組織法之規定，審度地勢之便利，酌量戶口之疏密，劃全市爲四十自治區。（詳表見後）同年九月，成立地方自治訓練所，冀能將訓練人才，分派各區服務，二十一年，成立上海市自治籌備委員會，負責推行區以下各級自治之組織，原定在二十八年八月，成立各區區公所。於一個年度以內，完成區以下各級自治組織。二十二年五月，爲選舉各級自治職員之時期。但迄未得到固定計劃，總以經濟之不景氣，而自治經費，頗感籌措之難。一面宣告緊縮，一面

無形停頓矣。茲將有關係各表附列於后：

上海市自治區域劃分表

區別	所在地點	劃定戶數	面積(方公里)
一	般行吳淞江灣	四八二六	三六、六四
二	吳淞	五三八一	一四、六一
三	江灣	五一一七	二六、六八
四	引翔	一〇一七一	二二、五二
五	閘北引翔	九九八五	六、五五
六	引翔	一〇〇〇四	〇、六五
七	閘北	一〇〇五〇	〇、六九
八	閘北	一〇〇一九	〇、六〇
九	閘北	一〇一八九	〇、八〇
十	閘北	九八九六	〇、二九

上海市自治概況

廿	廿	廿	廿	二	十	十	十	十	十	十	十	十	十
四	三	二	一	十	九	八	七	六	五	四	三	二	一
滬	法	漕	浦	浦	浦	真	江	彭	彭	開	開	開	開
南	華	涇	涇	涇	法	如	真	北	北	北	北	北	北

一〇〇七〇	九九九五	一〇〇二四	五〇四二	四八八三	四八四二	九八八八	五〇八九	五一六五	一〇二六六	一〇〇二五	一〇〇八九	一〇二二四	一〇一四五
-------	------	-------	------	------	------	------	------	------	-------	-------	-------	-------	-------

一、五九	六、五八	一三、四九	二七、二〇	三三、六九	四八、七二	一七、八八	三三、七三	一七、三九	二、七八	〇、七三	〇、六四	〇、六七	〇、六一
------	------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	------	------	------	------	------

册	册	册	册	册	册	册	册	册	三	廿	廿	廿	廿	廿
八	七	六	五	四	三	二	一	十	九	八	七	六	五	

陸行高行	洋涇	洋涇	洋涇塘橋	塘橋楊思	楊思	滬南	滬南	滬南	滬南	滬南	滬南	滬南	滬南	滬南
------	----	----	------	------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

五一四二	一〇〇三八	一〇一〇五	五〇七七	五一七〇	四九六一	一〇一四二	九九〇三	九九九九	一〇〇二一	九九七二	一〇〇三二	一〇〇一七	一〇〇九八	
------	-------	-------	------	------	------	-------	------	------	-------	------	-------	-------	-------	--

三〇、三〇	二四、〇四	一、八一	四、四一	九、九五	二五、八三	〇、七一	〇、七二	〇、六三	〇、五二	〇、三六	〇、四八	〇、六一	〇、七一	
-------	-------	------	------	------	-------	------	------	------	------	------	------	------	------	--

卅九
四十一

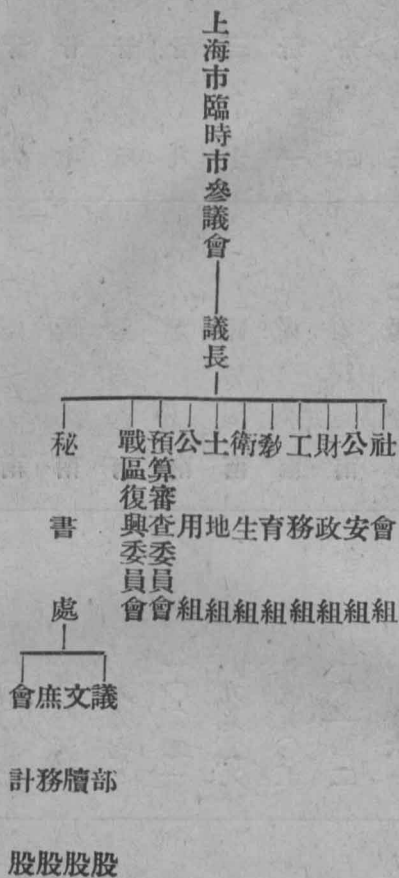
高橋
高行

五二六
七〇八一

三二、六八
四五、八一

上海市臨時市參議會之組織

A. 組織系統表



B. 臨時市參議會職員表

議 長 王孝賚（二十四年二月十二日繼任，原任議長史量才身故）

社會組委員 王延松 陶百川、陸京士

公安組委員 王孝賚 杜鏞

財政組委員 張嘉璈 秦祖澤 徐永祚

工務組委員 虞和德 郭順

教育組委員 劉湛恩 吳經熊 武培幹

衛生組委員 陳輝德 史量才

土地組委員 陳炳謙 王震

公用組委員 錢永銘 李銘

預算審查委員會委員 虞和德 王孝賚 張嘉璈 秦祖澤

陶百川 李銘 徐永祚

戰區復興委員會委員 虞和德 王孝賚 陳炳謙 王震

杜鏞 徐永祚 李銘

秘書長 陳陶遺

三 臨時佈參議會之職權

1. 議決關於市單行規則事項
2. 議決關於市預算決算事項
3. 議決關於整理市財政募集市公及債其他增加市民負擔事項
4. 議決關於經營市公產及公營業事項
5. 議決關於市民生計及救濟事項
6. 議決關於市教育及其他文化事項
7. 市府交議事項
8. 其他應興應革事項

上海地方自治制度沿革比較表

舉選治自	織組治自		自治範圍	區治自		類別
	所公鄉	治所城自 治及鎮自 公所鎮公		目數	稱名	
<p>職最行正歲選凡</p> <p>員多公稅者民城</p> <p>及之正或3.1.鎮</p> <p>被衆本居有鄉</p> <p>賞尤望地本本居</p> <p>爲多交公城國具</p> <p>自者推益鎮國備</p> <p>治亦以捐鄉籍左</p> <p>職作及至2.列</p> <p>員爲納元三男資</p> <p>之選稅以年子格</p> <p>權民較上者滿爲</p> <p>有選民其4.二城</p> <p>舉內他年十五鎮</p> <p>自治納若年約鄉</p> <p>稅素約五鄉</p>	<p>1.議</p> <p>2.事</p> <p>鄉會</p> <p>董以</p> <p>一額</p> <p>名議</p> <p>董員</p> <p>佐按</p> <p>一照</p> <p>名比</p> <p>均以率</p> <p>二若</p> <p>年千</p> <p>爲名</p> <p>期組</p>	<p>1.議</p> <p>事會</p> <p>四以</p> <p>名總</p> <p>至董</p> <p>十二一名</p> <p>名董</p> <p>組事</p> <p>織之均</p> <p>均以二</p> <p>年三</p> <p>爲名</p> <p>任譽</p> <p>期董</p>	<p>凡學</p> <p>營務</p> <p>業財</p> <p>政及</p> <p>其他</p> <p>因</p> <p>地</p> <p>習</p> <p>慣</p> <p>向</p> <p>歸</p> <p>紳</p> <p>董</p> <p>辦</p> <p>理</p> <p>共</p>	<p>一城</p> <p>二鎮</p> <p>十二鄉</p>	<p>城廂</p> <p>地方</p> <p>爲城</p> <p>其</p> <p>他</p> <p>人</p> <p>口</p> <p>滿</p> <p>五</p> <p>萬</p> <p>以</p> <p>上</p> <p>者</p> <p>爲</p> <p>鄉</p>	<p>城</p> <p>鎮</p> <p>鄉</p> <p>自</p> <p>治</p> <p>時</p> <p>期</p>
<p>員公稅元居1.凡</p> <p>之較以本有市</p> <p>權民公上本鄉</p> <p>有公民市本鄉</p> <p>選民者接國居</p> <p>舉內者續籍民</p> <p>自治納他三年者</p> <p>職最行以2.左</p> <p>員多公上男列</p> <p>及之正者子資</p> <p>被衆4.年二格</p> <p>選尤望年十者</p> <p>舉多交納十一爲</p> <p>爲者推直一市</p> <p>自亦以接歲鄉</p> <p>治作及稅者公</p> <p>職爲納二3.民</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>四市</p> <p>十五鄉</p>	<p>城廂</p> <p>地方</p> <p>爲市</p> <p>其</p> <p>他</p> <p>人</p> <p>口</p> <p>滿</p> <p>五</p> <p>萬</p> <p>以</p> <p>上</p> <p>者</p> <p>亦</p> <p>爲</p> <p>鄉</p>	<p>市</p> <p>鄉</p> <p>自</p> <p>治</p> <p>時</p> <p>期</p>

上海滬南自治機關沿革表

創辦時代	機關名稱	成立經過及其變遷	備註
清光緒卅一年	上海城廂內外總工程局	由官方將上海南市馬路工程善後局移交議定章程改設	滬道袁樹勛照會縣紳允准開辦試行地方自治
清宣統二年	城自治公所	由總工程局改設	是年頒佈自治新章籌辦城鎮鄉地方自治
民國前一年	上海市政廳	由自治公所改設迄民國三年停辦除設經董二人外改設上海工巡捐總局	是年上海光復江蘇暫行市鄉制由臨時省議會頒布
民國十三年	上海市公所	民七上海工巡捐局又改稱滬南工巡捐局上海公所由該局改設	是年江浙戰事結束省方允地方人士請求恢復自治
創辦時代	機關名稱	成立經過及其變遷	備註
民國前一年	閘北自治公所	由地方人士呈准滬軍都督陳其美設立	清代自治章程頒行時本將閘北包括於城廂自治區內該年上海光復始別立一區成爲閘北市但事屬初創區域尙未明定

上海閘北自治機關沿革表

民國元年	開北市政廳	由前開北自治公所及臨時設置機關之民政總局合併改組民三由官方接收詳見上表	根據江蘇暫行市鄉制組織成立區域始有協定辦法
民國十四年	滬北市局政	民三南市設上海工巡捐總局開北設分辦處受其統轄民七滬南開北始行分治設滬北工巡捐局不受南市統治至是因自治恢復由地方人士接收	因自治組織未經成立暫定該項名稱辦理事務
民國十四年	上寶兩縣開北市公所	由前滬北市政局正式改組成立但至次年復由官方接收改設滬北工巡捐局由滬海道尹兼管	

E 其他各市之概述

前章所擇述的五個市自治情形，雖屬概略，然實際亦不過於此。至於其他的大都市；如漢口市於十八年曾成立『臨時參議會』後該市改隸湖北省政府，乃無形中斷。迄二十年十月又有臨時參議會之組織，所有參議員均係市政府就市內各法團領袖及資望素著之紳商中聘請之，與上海市參議會略同。事業方面因在剿匪區域範圍，故爾緩辦地方自治。北平市是繼天津市之面而籌辦的地方自治。形式上雖已達到市參議會之成立，然內骨選舉市參議員之糾紛，可謂空前，故現在之市參議會其力量亦殊薄弱。南昌為一新興之城市，位於剿匪區域，雖未舉辦地方自治，然以保甲之組織，舉辦『江西省會公民訓練』頗著成績，特簡述於次：

南昌市公民訓練之起因，爲求新生活運動之推進，由省政府教育廳省黨部行營政訓處省保安處省會公安局南昌市政會等機關，組織「江西省會公民教育委員會」主持公民訓練事宜。其目標爲實施政治的生計的健康的文章的訓練，以養成現代健全之公民。

1. 組織

A. 完成保甲工作 公民訓練在利用保甲組織以實施訓練，在未舉辦公民訓練以前，即責成省會公安局編組南昌之保甲；並對於保甲長施以嚴密訓練。全市分爲十區九十三保二〇七甲五一〇五戶，男女公民共二五五四八五人。爲便利公民訓練起見，每區劃分爲三個訓練區全市共三十個訓練區，每一訓練區設一訓練場所，爲公民訓練之基礎組織。

B. 江西省會公民教育委員會 其委員分兩種：當然委員；一省黨部委員一人，教育廳長一人，行營政訓處長一人，保安處長一人，省會公安局長一人，南昌市政委員會主任委員。聘任委員；由省政府主席延聘熱心公民教育人士充任之，推定教育廳長爲主席委員。內部組織設秘書處總務部編輯部考核部調查部等。

2. 訓練

A. 設訓練場所。全市分十區，每區設三個訓練場所，借用原有之公共機關或租賃私人住宅；以有教室與操場爲準。

B. 訓練分班。公民班不論資格，凡省會民衆二十一歲以上五十歲以下者；每戶每週須有一人出席週會一次，以普及全體公民爲原則。識字班：凡不識字而年在十六歲以上四十歲以下者，均須出席。

C. 訓練方式。公民班分講演操場討論集團活動巡迴指導等。識字班分學校式家庭式兩種。

D. 訓案內容。公民班之學科訓練爲新生活，個人衛生，公共衛生，規矩，新家庭，中華民國，國恥，三民主義，剿匪與國防，世界大勢等。音樂訓練爲黨歌，新生活運動歌，汗血歌，力行歌，救國歌，復興歌等。軍事訓練由立正至隊形變換。識字班之訓練分識字書算常識等課目。

E. 訓練人員。每一訓練場所設主任一人，由公安分局長或巡官兼任。設訓練員若干人，由各處局廳三機關職員分別担任。並聘請各學校各機關職員醫務人員及學生所組織之青年服務團參加服務，担任助教等工作。每戶由戶主指定一人，區保中長於受訓時間率領本區內公民到場參加服務，不得冒名頂替。

F. 訓練時間 全市分四期訓練，每期訓練三個月，約一萬餘人。共經十四週；第一週說明公民應注意之點，第二週名人講演，第三週至第十二週，按照教材進程訓練，第十三週為總溫習，第十四週為大檢閱。每週僅於星期日舉行，時間自上午八時半起至十一時止。

3. 獎懲

凡受訓公民因事不克參加規定訓練期次者，經由區長允許，得延緩或變更期次，平時不得遲到早退缺席。缺席一次由區長警告，二次則拘役三小時，遲到或早退二次，作缺席一次論罰，又凡受訓公民得享受醫藥減免費之利益。

4. 經費

該會工作人員，由各機關所指派或延聘約五百餘人，均係義務無給職，除印刷書籍等費用外，每月經費約八百餘元，由省政府臨時項下支給之。

第一期男女合併受訓，第二期則專注於男子，女子則由婦女團體施以訓練。受訓公民衣服不論長短；冬季以黑色為限。識字班之訓練時期為四個月，因每日有二小時之訓也。當初辦公民訓練之時，人民不無有懷疑者，但以保甲訓練已有基礎。力量尚能集中，並無須若何之強制力，故第二期進

行頗爲順利，大抵踴躍參加，心志樂從，少有逃避推諉者。又據各方考察之結果，以我國民智過於缺乏，訓練時期又促，雖未能達到理想之目的，然一般受訓公民對於新生活各種初步習慣大致已經養成，團體集合紀律亦有進步，民族國家觀念漸具印象，公民應有常識，亦知其梗概矣。上述各點爲江西省會公民訓練之概況，頗足爲全國各地法，而尤其對於城市公民訓練者，故特說明之。其餘各市，尙未得有特到之處，舉一反三，不必贅細。

三 過去市自治之失敗

照前述五個市自治之過去，使吾人注意到有幾點：（一）青島市之收回，重價贖來他人物質設施之成局。太平洋會議之時，對外頗有自新之道。然軍閥當權，官僚柄政，求一極低之民治組織，亦不可能。（二）天津市自治推動，於無成法之前，設計條規，均有其週到之處，事在人爲，固不須藉口於法規環境也。（三）廣州市舉辦『立機關』一事，經時十月，耗費四十萬元。成立一民意代表機關——市參議會，究其內容如何！恐怕還成問題。（四）南京市之不能成立區坊組織，純正紳商不願負區長（名譽職）之責任，使人抱莫大之懷疑與失望！這些事實所統予我們的批評，就是：

1. 靠官治來建樹民治基礎，至少是很爲難的。

2. 市政當局如果不避困難舉辦自治，不見得即有何種窒礙！

3. 經費的多少與事業成績，不是處處成正比。

4. 中央所定的政策及法規，是得看奉行者的運用如何！

其次，這些事實所給予我們的推論，就是：

1. 像這種事實的這樣子下去，可敢說定「一輩子也不會有市的民治出來」。

2. 進一步說：「縣，當然與市一樣的不能夠得到民治，國家呢？根本也就很難達到民治！」

3. 退一步說：像這樣由「黨」變而為「非黨政策」的，再變下去，更難說了！

假若認為這是過火的推論，這表還可隨便舉兩個政治上的口號和現象出來；譬如：提倡『廉潔政府』或云『廉潔政治』，聽去好像是很順耳的，其實仔細一分晰，簡直不成話，『政府』的本身，政治的事件，就談不到廉潔或不廉潔。如改為『廉潔官吏』，這四個字比較還可過得去，如不願指明官吏而以政府及政治二字暗示之，反面一推究，就成為貪污政府、貪污政治，這夠多麼難聽呀！而事實上的貪污官吏，國家沒有法律制裁嗎？再譬如：名譽職與兼職，更是一種痛心的現象，本來地方或社會上的事件，由一個或數個名譽職領導一個團體去負責，是道德上很可寶貴的方法。即名譽的兼職，也無非是本此善意。就是自己職務之業餘或專務職外之餘暇，不受酬的代他人多盡點義務。

確是事實上變成一種名譽職之職業，而社會上畸形的不法組織的首腦，更用此擴大其威權，佈毒之深遍，政府或政府負責人，亦得向其低首下心。至於兼職之流，更是因為他有各色的法寶和各樣的技能。這裏舉出的兩個例子，不過藉說明那退一步說的到無法無天的現象而已，未免有題外之嫌。

政治這件事，固然不能試驗，必須由理論上的研究成功，按方案去實施。確是，假若可能的話，在五六年長期間裏，用化學方法去試驗，起碼亦得着不少次的化驗成績，何以市自治的實施，簡直就找不着免強過得去的成績出來？這個失敗的原因，還得歸於各市政府，恐怕不能夠推辭到什麼各稱阻礙上面。就說教育的阻礙吧；何以事實上家裏小孩子進學校比求官還難，此類現象不僅南京市如此。民衆教育和業餘教育，總是在一小部份市民圈內活動，像南昌市的公民訓練，頗生效力，但是這種方法未見擴佈到許多城市去做行，是這樣下去，所謂阻礙者始終還是阻礙。或者可以說是負責者不曉得不能夠不願意負責，硬把百年大計忽略過去了。

最大的失敗原因，這裏面或者包含着下述四點：

1. 高談理論，在沒有做半點工夫以備相當的基礎之前，來上許多許多的大綱原則，實際上的成績，不能做宣傳的材料。

2. 在未有確定大原則之前，先來一個立機關掛招牌的老套把戲，以後確不管實際上的事業是怎

麼樣了。

3. 黨政機關所派協助或指導的人員，不完全是去協助與訓練市民，而是怎麼樣使市民協助他！怎麼樣市民受他個人的訓練！

4. 法規方案可隨少數人的喜憎去變動，其結果不獨是市民不知道政府施政的所以，舉棋不定的情形，就是政府負責人，也莫明其妙！

自覺這四點是很抽象之論，但也很具體的形容了，似乎不值得再三的推究。在方法上的癥結，確也是失敗的大原因，這點想置在後面去說明。

四 今後市自治之改進

至於說到今後市自治，首先希望政府對於政策加以強力的確定，不使在各負責者憎愛之下而飄搖，市政上多做點實際工夫——教養術——所謂扶持時期的事務實事求是的建設起來，這便是協助或者是協助前應有的工作。夫如是，然後方能談到『協助人民籌備自治』。政府所派協助或指導的人員，務須設法免去前述第三點之弊端，協助是一種善意的幫助扶持，指導是一種師友的訓練，這種意義之下，決不能容許越俎代庖，何能更有趁火打劫的取奪該地方人民政權代表者的地位呢！故過

去北平市參議員選舉浙江縣參議員選舉之糾紛，大半皆因違背此種善意的原則，如能把以前的失敗過錯避免了，我想市民主動的自治，必有很好的形態表白出來。

假如按『地方自治開始實行法』做市自治的開始方法，固然是可以，却是也有許多得加以說明的，這個開始實行法，用之於一縣或一區，是唯一的妥當方法。若用之於都市，就得有所變通，當總理手訂此法之時，地方政治，極形混沌，其時都市雖模倣歐美市政，但亦不過奉行故事而已，尙談不到市自治問題；並且還沒有市的具體組織。其後以迄今日，中國之市已經成立者不下二十處，其在籌備或將來條件完備而須成立之市更不知幾何？即現在之都市，大半對於『清戶口』『修道路』『設學校』已具有相當之規劃，因其列入市政範圍。故已經成立之市籌辦自治，在未樹立民選機關以前，則一切當然仍歸市政府負責，是毫無問題的。所謂『墾荒地』一項，城廂之外，市區管地有限。即使附城荒地爲數亦不大，故性質上不若縣區之重要，至於『定地價』一項，在國家政策上與法律上當係緊要部份，國家固宜有法律與方案。在市政上講，也是重要的。但是，我們的政策上還找不着一個都市政策，在每個都市政治上更找不着一種合乎『定地價』的手腕。如有的話，不過爲市財政開源而已。在政府沒有頒布辦法以前，這種重要問題，作者暫不能有所表示，如要將此事項置之於市自治事項裏去辦，好像是有點故意爲難。這裏能討論的，恐怕首先祇有『立機關』一項了，

『立機關』一項，在地方自治開始實行法中，已有相當演釋，其着重之處有三點：

1. 政治的，為人民行使四權，最先為施行選舉權，并組織立法及執行的機關。

2. 經濟的，首為當地食糧管理調節，次即『衣』『住』『行』三種需要之生產製造機關的管理和支配。

3. 公民勞役之徵，因有享受政治經濟上之權利，如是規定志願勞力以盡地方之義務。

按此項內三點之規定，在都市區域可以力行，惟糧食管理之方法，與鄉村當然有所不同。

目下勞役運動高唱甚囂塵上，且有已經正舉辦起來的，總理倡『人生以服務為目的』『人民對地方團體之義務——志願勞力』，即為此項運動之基本原則。但現在中國人民，並沒有享受什麼權利，盡義務之處太多，城市裏面充足了金錢代價勞苦代價，其現像極不平衡，在沒有積極實施地方自治之前，服役勞動是一件不『隨人民之志願』的事呀！

談到現有的法律，如市組織法及市參議會組織法講，很顯明的不是市自治法規。市民的選舉權到了選舉市參議員而止，市長不經民選而是政府任用的。市參議會為全市人民代表機關，質言之，乃是一種市代議政治，很近乎法國一八四七年的市邑制度。立法院二讀通過之市自治法草案，則具有市長民選之規定，所缺者乃未能規定完全自治之市得選舉代表參預中央政事，而失却建國大綱第十四條之大精神，頗為不足之處！好在此法尚未公布，不過談到這點而已。至於二十年七月一日『

『廣州國民政府』所頒布之『市地方自治條例』乃係根據市組織法所擬之條例，僅冠以一美妙條例之名詞，但亦有足爲吾人注意者，其第二章市參議會第九條『市設市參議會，其參議員之選出依左列之規定；a. 由市民分區選舉每區二人或三人。b. 由市職業團體選舉其人數不得超過被區選舉人數三分之二。』職業團體得選舉市參議員，此點殊可注意。總之所有法律大半均屬開始實行後之法律。而吾人引爲大憾事者；厥係缺乏約法第八十二條『……縣自治籌備會之組織以法律定之』何至今無自治籌備方面之法律。故縣市組織法公布後，各地方疑難不解者，致內部有不勝答釋之煩。而事實上各地方除本『開始實行法』辦理外，別無所根據。迄至二十三年中央政治會議第三百九十六次會議通過『改進地方自治原則』如是乃成爲一切自治法規之最高原則。其經內政部解釋之要點多着重於組上之說明。（請參閱『地方自治』第二期參攷資料第一點）其第十至十六點之解釋，不過使其與縣組織法不衝突，所謂開始時期並無開始之辦法，僅官督民治而已。

現在必須要再說明白，市自治之開始，其組織原則是官督民治，其籌備的組織是要本什麼方式？事業方面是不是能一本『地方自治開始實行法』？如果照上述的情形講，使我們值得再加以研究的！而前述的幾個大城市便是許多的事實。究竟應該要怎麼辦呢？正是本文想要提示出來的。雖不免有欠具體，但就研究上講，這也是一種需要的工作。

一、法規方面

1. 須先制定一種市自治籌備組織的法規，此種籌備組織，在原則上不能多用黨政機關人員，應本『協助人民籌備自治』之旨，或者如合法之民衆團體農工商及學術文化團體代表參加籌備，較之臨時由黨政機關指派者爲合理。

2. 必須頒布市自治法及其施行法，使法律上有所根據。但各市情形不同，爲使其在事業上得着充分的法律保障，不妨採用英法過去的成例，另外分別制定某一地方的單獨法律。實際上是很需要的。如隴之蘭州閩之漳州，其氣候習慣生活語言文化故然是有很大很大的區別，就是他的交通生產等也是幾乎完全不同的。

二、組織方面

1. 各市如能依照法律，從速組織市自治籌備委員會負責籌備，並推進自治工作，當然是一種極正當的途徑。否則，站在市民自動的立場，這種籌辦的工作，決不能全部委之於政府，確是一個應有的原則。

2. 按目前各市政政治上情形，幾乎一切均歸市政府治理，市民殆無過問機會，殊有背政治標榜之目的。如事實上一時不能成立市自治機關，則必須提先組織市參議會。再如市參議會之形成難

期合理想，則不妨組織臨時市參議會，除負監督市行政外，並負籌備自治工作。較之上海市漢口市之參議會之職責，來得積極些來得實際些。

3. 下層組織，可參照立法院第三屆第八十六次議定之『市自治法草案』第八章，即市以下爲區，區以下設閭長鄰長。廢止『坊』之組織，蓋坊之組織，徒增運用上之麻煩，無補於實際。故內政部解釋『改進地方自治原則』已以法律取消矣。若廣州市之自治機關組織，區以下設坊，坊以下設里，里設正里長副里長。在組織上頗嫌其繁複，似不足爲法。（請參閱前附之市地方自治條例）就市自治法草案講，區以下無組織，閭長鄰長不過爲主腦份子而已。

三、事業方面

地方自治事業之繁重，無有過於都市者。在開始實行時既不能完全按照『地方自治開始實行法』必須因時地制宜定工作之綱領，開始時期，行政方面當然仍屬市政，自治方面則歸自治機關主持，一俟政治建設完畢，即行成立市自治政府，有如『市組織法』第一百四十一條。但經濟建設一項，必須另有一種規定，際此整個經濟政策及某一市經濟計劃尙付缺如之時代，似乎不能全據此爲市自治之條件，故開始實施某一市自治時期，必須訂某一市之經濟計畫，土地，生產，等皆屬之。

1. 以建國大綱第八條所規定者，『……以全縣人口調查清楚全縣土地測量完竣全縣警衛辦理妥善四境縱橫道路修築成功而其人民曾受四權使用之訓練而完異其國民之義務誓行革命之主義者……』凡此列諸端，當係縣自治之事業。若以之劃爲市自治事業，在程序中及技術上講，市面積較縣爲小，或較縣之辦理爲容易。

2. 以內政部咨各市政府之各該市自治改進辦法大綱，亦可窺其事實之一部，茲特附於次：

a. 青島市地方自治改進辦法大綱

(廿二年十二月廿六日內政部咨青島市政府)

(一) 確定市爲自治單位所有市區域內之一切事務均由市政府統籌辦理督促進行(市以下之自治區劃及其組織均只爲事務上執行之便利並非可成一獨立單位担負該區內之一切事業)

(二) 在訓政時期籌備市自治應先確實整理市行政並應注重由上而下依照建國大綱第八條之規定實行訓政工作市行政與市自治須融成一氣不可勉強分開

(三) 現有區建設辦事處爲實行官民合作促進地方建設之關鍵自應逐漸充實務使市行政設施得深入民間以確定市自治之基礎

(四) 現有地方自治籌辦委員會應隸屬市政府以下受市長之指揮與監督負籌備市自治之專責除掌理關

於自治之編配調查選舉等事務外並應注意自治人員之訓練指導監督考覈及一般規畫事項

(五) 市政府目前應督飭各局處所及區建設辦事處特別注重辦理下列幾種事業

(一) 辦理社會調查及統計 (特別注意戶口職業教育生活等狀況之調查與統計以爲一切地方事業進行之根據)

(二) 普及民衆教育 (可仿照南京市辦法就各區坊公所及適宜地點設位民衆學校及義務學校經費由市教教經費項下支撥校長即委令區長或坊長兼任教員由教育局檢定分發並製定任用及保障等辦法學齡兒童貧寒者應一律免費入學並供給書籍筆墨等費成人補習教育除識字外應特別注重生計教育以期造成健全之公民)

(三) 發展社會經濟改善民衆生活 (如籌設市民銀行興修水利改良農工商業及農業副產品設立民工廠舉辦貸款設置公共食堂農業倉庫公益當舖建築及改良平民住宅實施衛生檢查提倡各種合作事業等)

(四) 指導并協助民衆組織各種合法團體 (特別注意地方固有組織其不善者應改進之運用地方固有團體之組織與經費以發展地方各種事業并藉此指導民衆實行團體生活發揚團結互助之精神)

(六) 市政府爲發展地方事業應盡量甄用各項專門人才必要時并得參照自治訓練所章程設置市政人員訓練所入所學員名額以足敷用爲度其資格除另有規定外應以土著者爲原則一切課程必須切合實用以造成篤實勤儉而志願服務地方之專門人才爲目的（專門事業如社會調查社會統計會計土地測量土地經營度量衡檢查道路工程營業之管理社會救濟保嬰民衆教育合作組織住宅管理公園管理農工商業之改良管理公共衛生糧食管理禮俗行政勞工行政等）對於此等人才應給予公務員之待遇并應特定任用及保障辦法俾得久於其位安心供職

(七) 市行政經費與市自治經費不能勉強劃分惟應確定預算注重事業費機關經費以儘量減少爲原則并應規定最高限度不得任意超過不必要之機關可以酌量裁併

(八) 在市組織法未修改完竣以前區坊長之選舉及閭鄰之編配均可暫緩舉行以免多所紛更惟應積極指導并協助現任人員盡量辦理地方事業各區坊公所在籌備期間并得聯合辦事以節經費

(九) 市政府應切實指導各區坊公所等逐漸成爲地方事業之中心機關每一公所至少應根據地方需要兼辦一種地方事業（如民衆學校合作社診療所貸款所農業倉庫國貨商場民衆茶園等）以爲地方人民生活聚教訓之中心而引起人民之信仰

(十) 青島係沿海地方對於自衛組織須特加注意訓練民衆尤應注重民族思想與國家觀念

(三)市參議會爲人民意思機關且爲現代都市必備之組織(地方自治開始實行法所謂立法機關者蓋即指此而言)亟應依照市參議會組織法之規定籌備進行如確有困難情形應即擬具意見報部呈院核定行之

b. 南京市地方自治改進辦法大綱

(廿二年十二月十九日內政部咨南京市政府)

(一)市政府負責籌備地方自治應按照以下四個目標進行

一、增進人民政治知能(養成人民參政能力俾可爲政治主體)

二、滿足地方特殊需要(推行政令因地制宜)

三、排除地方障礙發展平民生計(一面肅清貪官污吏一面注意民生建設)

四、減輕中央行政職務(成立地方自治團體依法處理地方事務并代行國家委任之事務)

(二)確定市爲自治單位在訓政時期應注重由上而下實行訓政工作行政與自治須融成一氣不可勉強分開

(三)市政府宜斟酌需要組織市自治籌辦委員會隸屬市政府之下掌理關於自治之編配調查選舉訓練監督考覈及一般規劃事項

市自治籌辦委員會設委員長副委員長各一人委員長應以市長兼任之副委員長宜以專門委員任之
委員人選應注意下列幾種人員

一、市政府各處局負責人員

二、地方上負有聲望而熱心公益者

三、有自治之專門學識與經驗而為專業人才者

前項委員會組織規程由市政府擬定咨報內政部備案

(四) 市政府為實行官民合作促進地方建設可依照青島市辦法分別市區鄉區置設區建設辦事處由市政
府各處局遴派得力人員組織之并協助區公所辦理各種建設事務使市政設施得深入民間以確立
自治之基礎

(五) 市政府對於區長及區公所各種事業之進行應負指導監督之并酌量地方情形分別製定各種事業進
行計劃以為指導監督之根據

(六) 每一區公所應根據地方需要兼辦一種地方事業（如合作社民衆學校業餘體育會公共市場國貨商
場簡易食堂民衆茶園等）以為地方人民生聚教訓之中心而引起民衆對地方自治之信仰

(七) 市政府應督飭各區公所特別注重辦理下列幾種事項

一、辦理社會調查及統計（特別注意戶籍人事職業教育生活等狀況之調查與統計以爲一切地方事業之根據）

二、改進民衆生活（如實施衛生檢查提倡新式平民住宅及各種合作事業設置公共食堂貸款所農業倉庫等）

三、普及民衆教育（學齡兒童皆宜免費入學貧寒者並應供給其書籍衣服等費成人補習教育除識字外並應同時注意政治教育與生計教育俾能成爲健全之公民）

四、指導並協助民衆組織合法團體（特別注意地方固有組織其不善者應改進之藉此指導民衆實行團體生活養成民衆團結互助精神）

（八）各區公所在籌備時間爲集思廣益便利建設起見得呈請市政府核准就本區街坊內邀請正直廉明而熱心公益之人士組織某某區地方建設討論會對區公所有爲建議及協助之權利與義務其組織大綱由市政府定之

（九）市政府爲發展地方事業應盡量甄用各項專門人才必要時并得設置市政人員訓練所入所學員名額以足敷用爲度其資格除另行規定外應以土著者爲原則一切課程必須切合實用以造成誠篤勤儉而志願服務地方之專門事業人才爲目的（專門事業如會計土地測量土地經營衛生行政度量衡檢查

合作道路工程戶籍調查市場經營公產管理公園管理公營業管理民衆教育社救濟保嬰住宅管理農工商業之改良及管理糧食管理禮俗行政勞工行政等均是）對於此種人才應給予公務員之待遇并應特定任用及保障辦法俾得久于其位安心任職

(十)市行政經費與自治經費不能勉強劃分惟應確定預算注重事業費機關經費以儘量減少爲原則並應規定最高限度不得任意超過

(十一)市政府應切實舉辦市民登記並設法獎勵公正士紳辦理地方事業

(十二)市參議會爲全市人民之意思機關且爲現代都市必備之組織亟應依照市參會組織法之規定籌備進行如依法辦理確有困難情事應即擬具意見報部呈院核定行之

照上面兩件市自治改進辦法大綱說，總算是一偏差強人意辦法，但事實上這兩市并未能按照實施。嚴格的說；這種改進辦法，很難顧到市的經濟背景。如南京市是中央政府所在地，過去既無若何工業基礎，現在亦無新興工業的建樹，完全是一個大量消費的城市。就交通商業講，祇有入口貨，毫無出口貨。以之和青島市比，顯然的各有其經濟上不同的情形。而這兩市市民的活動形態多數是不相同的。因此，我們決不能用同一的辦法去改進他們的政治，這是很重要的。

3. 以現在各市的情形概而言之，必須迅速完成的工作，有下列各點：

a. 戶口調查：城市戶口，動變無常，在戶籍法未能實際的施行以前，戶口調查，應認真的辦理，技術上也有改良的必要。

b. 警衛治安：城市治安，多屬諸憲警，大都市似乎可以不必採用保甲制度，一因其住戶時常變動，二因其爲重複組織於不固定職業之市民，殊非自願。

c. 公民登記與訓練：戶口調查完竣，一方面亟速舉辦公民訓練，其方法可採取南昌市。至內容或可加調整。

上述三點，得到相當之結果，一面利用市民職業團體的訓練，一面由民衆教育灌輸以政治知識，不妨規定一短期時間試行『直接民權』有如天津市條例所規定者然。繼之則可正式選舉，再次則可行使『創制』『複決』『罷免』等權矣。

總上列各項，多屬各市業已推行者，皆以人事上之糾紛，而引起事業之停頓者，甚而坐以其他之原因，此固近來事業不能展進之一原因。若以按日計程做去而加以追上前去之精神，從立法方面以至實施方面，都抱定分工合作的方式，一掃以前祇分工而不合作之積弊。

五、結論

當然，決無疑意的，要建設市的民治制度，祇有『地方自治』才是他的基礎！絕對不可以過去的

失敗而想別出心裁；或消極的敷衍。這個方式的成功，可以找得很多的例子，縱令是資本主義國所產生的東西；英國的民治是先由都市民治雛形而胚胎的。法國大革命後一七八九年所產生的民選地方議會，也是由市集而發軔的。若市的民治建樹不起來，而去泛談國家民主，那是高調和空論！

今日中國各都市之建設，仍是留守在落伍陣綫上，都市的市民，祇有重複的納稅義務，並無所權利。就是有自命是代表市民的，其實這些人都是剝削最大多數人的。但是，政府也認為他們能夠代表市民。這點，想必有許多人疑惑而不解的，在這種場合裏去談民治，實在有些不識時務？

然而，一時之策，決不可時時去行，更不可人人去行。否則，終至行不通，而並且更能種下很多很多的惡因，貽後患於無窮！以一時之策，權用於一時的應付，同時必須立下百年大計的基礎，這是我們所需要的。我們並不自作聰明，以為能應付一時的環境，便是了不得的成功，而將政權牢牢的把住，忘却了革命的政策！這種所謂人才辦法，差不多的人都具備了的，何必以革命的大流血來換取這樣的政治現象！

我們所希冀的就是 總理孫先生所主張的『全民政治』由『地方自治』來做全民政治的基礎。一面先從城市自治來擴大我們的政治意識，因為近世潮流所趨，城市是政治的一個樞紐，所以在『地方自治』高潮的當兒，我個人特就市自治發凡一點！