

中華民國二十三年七月

北平市自治之過程及將來

北平市政府刊行

# 北平市自治之過程及將來

## 目錄

### 引言

北平市一年來改革地方自治之經過情形

第一階段成立自治監理處

第二階段合併坊公所

第三階段區坊長改爲委任

第四階段改組區公所裁撤坊公所

### 甲 組織系統

乙 北平市自治事務區公所組織辦法

變更區坊閭鄰制度之基本觀念

改革自治過程中市自治之基本精神

市民與自治

### 附件

北平市自治之過程及將來 目錄

北平市自治之過程及將來 目錄

內政部咨送北平市地方自治改進辦法大綱

內政部咨送改進地方自治原則審查結果

內政部咨送改進地方自治原則要點之解釋

內政部咨送修正改進地方自治原則要點之解釋

關於六月九日舉行區坊長宣誓典禮北平市市長袁良之訓話

一制創立，必有緣起，環境扞格，惟變乃通，此公例也。年來中央因推行地方自治，阻碍歧出，其勉強行之者，則不外如頒示原則所謂爲『削足適履』『生吞活剝』『莫睹成效』『徒滋糾紛』以及……數種弊害而已。於是而有中政會議，通過改進地方自治原則，首先確定自治單位及進行時期之步驟，用以糾正過去之種種誤失，此在自治過程爲必經之階段，而又爲自治前途極佳之曙光也。

本刊所注重事項，則爲經過沿革，以及將來依法完成步驟，茲爲便於明瞭起見，特挈領提綱，列舉三點如左

一、明定市爲自治單位

建國大綱第十八條，規定縣爲自治單位，此次

中政會議通過之改進地方自治原則，亦首先確定縣與市同爲自治單位，誠以前頒之各種自治法規，所定自治單位，過於繁複，故此次改進原則即爲矯正過去單位繁複之失。

二、自治事業，以政府協助人民辦理，爲先決條件。

建國大綱第八條規定，人民辦理自治，首以政府協助，爲必要條件，故此次中政會議通過之原則，分自治爲三個時期，亦即根據建國大綱所示之原則規定，現在本市既經內政部核定爲自治開始時期，（即原則解釋所列爲官督民治時期），則在人民程度，未達到完成時期以前，政府對於人民，自無時不當予以協助，三、地方自治，應受國家行政權之支配。

建國大綱第十六條所載，已達完成自治之地方，其國家行政，仍應受中央之指揮，不得以一經推行自治，即可脫離政府之監督指揮，而自以爲超然階級，因自治原爲國家全般政治中一部份之事業，決非可以分離獨立者。

以上三點，爲今後本市自治新途徑，在改進過程中所必須認識者，至於本市已往自治，其成績若何，已印入一般人之心目，語曰，鑑諸往而知來者，則今後將如何根據法案而力顧事實，實爲本刊所亟欲敘述，以期全市民衆，咸喻斯旨，相與同心努力，以求安居樂業之實現，昔湘鄉曾國藩氏有曰，已往事不可不錄，錄之不獨使其覆按，且可究其得失，爲更易張本，最近湘省府於纂輯施政報告，曾錄此以爲卷首序言，本府是刊，竊以自幸符於曾氏所云之義也，因並述旨趣如此。

## 北平市一年來

### 改革地方自治之經過情形

本市地方自治，自民國十八年一月，迄于二十二年五月，爲籌備時期，在此時期，對於人民之政治知識能力，並未遵照建國大綱第三條之規定，切實加以訓導，而即完成各項民選手續，又自二十二年五月以後，則爲各區坊長已經民選時期，關於地方自治之一切事業，因成績與期望相遠，均有待于設法改善，於是而有內政部同年十二月北平市地方自治改進辦法大綱十九條之頒訂，本市自治遂入于救濟路線之中，茲將本市一年來，地方自治各實況，按其經過，列爲四個階段，分述如下：

#### 第一階段

##### 成立自治監理處

地方自治係以一般社會及全般民衆爲其對象，自非領導得宜，無以宏徵實效，本市辦理自治雖經過五六年之久，而於訓導民衆，以增益其政治知識能力，以及建國大綱第八條所定各種事業，則絕未措意，查地方自治事業，爲現代一切政治之基本工作，又其範疇之廣，舉凡政治法律經濟，與夫社會一切問題，莫不囊括無遺，際茲市自治尙未完成之時，自有賴于政府之監督指導，本府初係于府秘書處，設自治股，以處理自治範圍一切事務，譬

之運用機械，其引擎之馬力過小，自不足發揮其效能，因根據內政部所頒訂之北平市地方自治改進辦法大綱第六條之規定，于本年一月二十六日，成立自治事務監理處，負責計畫督促及指導各級自治人員，辦理自治一切事宜，是為第一階段

### 第二階段

#### 合併坊公所

本年三月間，中央政治會議，通過改進地方自治原則，本府鑒于各坊公所，組織過于散漫，綜其流弊，約有數點：第一，各坊收入，數量極為懸殊，以城區言常有甲坊月僅十數元，乙坊則超過百元者，同此一區，差度如此，經濟本為一切上層建設之基礎，茲以收入之互有畸輕畸重，以致全市自治之推行，往往失其均衡，而不能使其合理化；第二，各坊組織，極形簡陋，所謂坊公所者，十九附設于坊長之家，以言人員之編制，則或為章程所無而竟有者，或為章程所有而竟無者，此其人各為政，尤不能不使其規律化；第三，各坊坊界，向以警段為準，其在城區，則互存畛域，情感多有未孚，至于郊區，尤以坊界之爭，糾紛百出，此為糾正民衆狹隘的鄉土觀念計，實不能不將現有之自治區域，逐漸使其擴大化；根據上述三種原因，當經本府依照北平市地方自治改進辦法大綱第十一條之規定，先將城區之三百一十八坊，合併為一百一十九坊，所有每坊編制

，以及用人標準，悉由本府依據市組織法之規定，釐定劃一辦法，以資遵守，于本年四月間，咨部核准，通令各區實行，是為第二階段

### 第三階段

#### 區坊長改為委任

當本府着手辦理合併坊公所之際，適中央政治委員會通過改進地方自治原則三項，同時又准內政部咨送改進地方自治原則要點解釋十三條到府，按該要點解釋第一條規定『改進地方自治原則，為一切自治法規之最高原則』第三條規定『市為一級制』第七條規定『現有縣市以下之區公所，除在地域人口經濟文化等情況特殊之處，得立為特例，仍繼續存在外，餘均一律取消……但不為地方自治團體，僅為縣市政府之輔佐機關』同時民選區坊長，適于本年五月一日，任期屆滿，因即根據上述各條規定，咨准內政部核定過渡辦法三項，——（1）區坊長改為委任（2）區坊監委一律取消（3）援照合組坊成案，釐訂坊區域——尅期實行，是為第三階段

### 第四階段

#### 改組區公所裁撤坊公所

最近行政院對於內政部擬訂之改進地方自治原則要點解釋十三條，重行修正，計增為二十二條，其第八條規定『現有市以下之坊公所，應一律取消，』是現行之過渡辦法，與最近修正



案未符，此其一。現在庫帑支絀，每設一坊公所，即不能不開支經費，是凡爲區坊長者，即無異變相之官吏，而此百一十九坊坊公所，亦無異于政府之駢枝機關，當經本府再三考慮，咨准內政部民字第一零五一號咨，復准將現有之坊公所，一律取消，並擬將各區公所一律改組爲北平市自治事務第幾區分所，自改組之後，所有區分所應辦事項，並經本府遵照中政會改進地方自治原則第一項，內政部修正原則要點解釋第八條規定，一面參酌地方情形，詳細核訂，（見區分所組織辦法第六條酌予實施）總以促進地方建設，並積極協助民衆，組織各種合法團體，爲最終目的，至於原有區坊公所辦理之各巷垃圾，並經決定劃歸衛生處辦理，各戶公益捐之征收，街燈之管理，仍歸還公安局辦理，以一事權，庶幾官治民治，同條共貫，然後平流競進，以收分工合作之效，想亦爲我全般民衆所樂爲贊同者也，茲將本市自治事務區分所組織系統，及其辦法，分列如左：

甲 組織系統

市議會議

市政府

衛生處

工務局

財政局

公安局

社會局

自治事務監理處

第十五區分所

第十四區分所

第十三區分所

第十二區分所

第十一區分所

第十區分所

第九區分所

第八區分所

第七區分所

第六區分所

第五區分所

第四區分所

第三區分所

第二區分所

第一區分所

(區郊)

(區)

城

)

村

鄉

鎮

(乙) 北平市自治事務區分所組織辦法

一、本辦法係遵照 中政會改進地方自治原則第一項暨 內政部修正原則要點解釋 第八條之規定制定之

二、本市仍劃爲十五區，每區設一分所，名曰北平市自治事務第幾區分所。

三、各區分所係輔佐市政府之辦事機關，直屬於自治事務監理處，其組織及職權暫照本辦法規定辦理之

四、各區分所置所長一人，承自治事務監理處命令，促進地方建設，並協助民衆，組織各種合法團體，如遇執行事務與各局處有關者，並應受各該主管局處之指揮

五、各區分所置股長二人，承所長命令辦理主管事務

股長由監理處遴員，呈請 市政府委任之。

六、各區分所職掌如左

一、關於教育事項

一、關於合作社事項

一、關於改進民衆經濟生活事項

北平市自治之過程及將來

一、關於指導協助民衆組織合法團體事項

一、關於調查貧民及救濟事業事項

一、關於經濟調查事項

一、關於社會風俗習慣及其他一切之調查事項

一、關於戶籍調查及人事登記事項

一、關於公民宣誓事項

一、關於保衛事項

一、其他奉交辦理事項

七、各區分所設辦事員書記若干人

前項辦事員書記由所長遴委呈報監理處備案

八、各區分所辦事細則另訂之

九、本辦法如有未盡事宜得隨時修正之

十、本辦法自核准之日施行

## 變更區坊閭鄰制度之基本觀念

地方自治之一名詞，雖導源甚古，然從其質的方面言，莫不因時所宜，而異其趣。故今之言自治也，不必同於古之比閭族黨，與夫鄉里保甲諸制。而過去自治，又適規定區坊閭鄰，各爲地方自治團體，雖規制不爲不備，惜與社會實際需要，未免相懸過遠。而單位繁複，亦與建國大綱所定自治單位之精神，未能吻合，以本市而論，民選區坊長，已滿一年任期，吾人試一檢討此一年來之各種事業，幾於無可稱述，至於因私害公，復亦數見不鮮，一地方之情形如此，推而至於其他各地方，度亦不能相越。以故中央對於過去之區坊閭鄰制度，最近一律予以廢除，法窮則變，斯固事有必至，非夫人之爲之也。

### 依照總理遺教

無存在之必要

按中政會通過之改進地方自治原則，確定市爲一級制。其理由略謂：『總理遺教中，所規定之地方制度，本以縣爲自治單位，省爲地方自治監督機關，又縣與市爲同等，則市固亦一自治單位，凡縣或市以下之鄉村，不過承認可以聯合爲一試辦區域』此就總理遺教言，亟應廢除現區坊閭鄰制度者一。

各國制度亦

無此種組織

理由書又謂：『各國自治團體之屬於市者，皆爲一級，換言之，即在市議會市政以下，絕不再有自治團體，縱有時因地方層級過少，不便行使政權時，則亦不過另由中央設一行政區，一方面爲謀推行庶政之便利，一方面爲謀自治層級之減少，固彰彰明甚。』此就各國制度言，亟應廢除現有區坊閭鄰制度者二。

經驗告訴我們區以下組織亟應加以變更

理由書又謂：『我國現行制度，規定縣或市之自治團體爲五級，（在縣區域內，爲縣，區，鄉，鎮，閭，鄰。

在市區域內，爲市，區，坊，閭，鄰。）連省一級，共爲六級，各個成爲自治組織，又各個成爲固定單位。此在現狀之下，同一公民，既出席鄰居民會議者，又須出席閭居民會議，不特此也，又須出席鄉鎮或坊民大會，出席區民大會，乃至於市民大會。即其行使選舉罷免複決諸權，亦復重重束縛。似此了無意義之繁擾苛細，不特無濟於事，抑亦扞格難行，此就實際上發生困難言，亟應廢除現有區坊閭鄰制度者三。

許多區坊長不

現在區坊長，自改進地方自治原則要點解釋規定市爲一級制之

「奢變相的官吏」

後，既不為自治團體，而本市場公所，合城郊兩區而併計之，其數又達於二百數十所之多，則值茲庫帑支絀之際，自不能不設法裁撤，以資撙節。否則，一市之中，有許多變相的官吏，不亦駭人聽聞耶？茲將未改組前各區收支與機關費支出數目，按百分比計算計支出數目實占收入全額五一·四六%，此為裁減冗員，撙節公帑計，亟應廢除現有區坊閭鄰制度者四。

區別	每月平均收入數	機關費支出數	與支出比 收入數 機關費 百分比
第一區	2913.23圓	1371.58圓	47.2%
第二區	2514.68	1400.44	55.5%
第三區	1162.93	735.65	64.5%
第四區	1028.43	613.16	59.6%
第五區	638.89	339.64	33.0%
第六區	621.66	351.73	56.6%
第七區	1860.08	787.19	42.3%
第八區	2325.78	1123.61	48.3%
第九區	1033.24	491.46	47.5%
第十區	966.30	573.88	59.4%
第十一區	1360.30	653.94	48.8%
總計	16425.52	8451.68	51.46%

過去區坊辦理自

治之不合邏輯

上述各種理由，固極切中肯綮，然猶不能已于言者，即辦理地方自治，應以地方爲對象。若夫現行之自治法規，規定區坊閭鄰，各爲自治單位，蓋猶沿襲古意，純以戶口爲對象，而以保甲制度而爲制度者也。夫惟以戶口爲對象也，寔假而失自治精意之所在，往往誤以區坊閭鄰之各種組織，即爲地方自治之對象，雖然，今之時，猶或未察其實，徒驚其名，以爲日本有市町村，斯吾國亦不能不有區坊閭鄰，抑知每一制度，其宜于甲國者，未必即宜于乙國，即或同一制度，縱與吾國不相牴牾，然各有其歷史，各有其情感，推而至於種業不同，居處相異，則橘渡淮爲枳，亦難保不於推行之後，發生種種差異，惜乎！吾國民衆，平時對於自治，未嘗計其得失，一旦聞政府變法於上，則又相與論議，推其故，則亦政府平時未嘗舉其中利弊，對於民衆，作一有系統之報告，西儒有言：『欲求市政進步，當先將一切事實，灌入到市民的腦海理去。』斯言也，不獨辦理市政，當奉爲金科玉律，即任何政治，苟非循此而行，亦絕無良好結果，吾國先賢蘇氏子瞻亦有言曰：『哀莫大于上作而下不應，』所望我全體民衆，於瞭然本市所以改革自治之故，相與策勵政府，促進民治，不特政府所當虛懷相接，即繩



以我先儒顧氏亭林所云匹夫有責之義，或亦爲我全體民衆所樂爲歟？

## 改革自治過程中

### 市自治之基本精神

#### 市自治自有

#### 其基本精神

夫所謂地方自治云者，自廣義言之。凡市一切事業，皆其範圍內事也，然自狹義言之，亦自有其基本精神，民衆組織，即自治基本精神之所屬也，茲就民衆組織，加以分析。略舉二說如下：

(一) 固有組織之精神，昔者孔子有言，吾觀于鄉，然後知王道之易，又我總理在民族主義中，主張利用家族及家鄉兩種觀念，以爲聯成大團結之基礎，須知我民族，其所以歷時四千餘年，以最古之國見稱於世界者，則亦先民之家族觀念，擴而及于社會，所謂老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼，推而至於儒家汎愛之說，墨子兼愛之說，皆有以浸漬于人心，而況吾國家族制度之善，久爲世界各國所豔稱，果能以此精神，搏抗於自治之中，不特可以安內，而抑足以攘外？此其一。

(二) 依法組織之精神，夫人之所以異於其他族類者，一言以蔽之，有組織與無組織之分也，文明人所以異於野蠻人者，一言以蔽之，能依法組織與不能依法組織

而已矣，往者之辦理自治也，其所以流弊百出，厥有兩故，其一則弁髦法令，凡法所訂立，有不便于己者，不惜故爲曲解，以取便私圖，其二則原訂各種自治法規，往往自相矛盾，致予人以可乘之隙，最近中央有鑒于此，另行擬訂改進自治原則，則今後本府既立于領導地位，凡一切組織，自應依法而行，以期避免過去之一切錯誤，即爲組織嚴密計，亦不能不根據法理，王充有言，防決不備，有水溢之害，網解不結，有獸失之患，以故今後自治之進行，將欲養其新機，則必自守法始，此其二。

今後所負使命在發揮固有立國精神

總之今後辦理地方自治，所負之最大使命，即爲能發揮我國固有立國精神，換言之，即能利用家族思想，使其社會化，誠以地方自治之一切制度，苟不從此出，徒抄襲個人主義爲基礎之地方自治制度，一意醉心歐化，是人而非己，譬之削足就履，亦不過徒殘個人支體而已。

本市自治之十項工作目標

最近改進地方自治原則之通過，蓋即糾正過去之此種錯誤，且能採取歐美自治之長，定爲法制，而將我國固有道德，融化其中，此自治之基本精神也，以故吾人今後辦理自治，即本此宗旨，並參照最近修正

原則要點解釋，規定市自治應辦事項如左：

- (1) 宣揚三民主義
- (2) 擴大家族精神
- (3) 增進合作能力
- (4) 養成端正風俗
- (5) 促進地方建設
- (6) 普及平民教育
- (7) 講求保衛閭閻
- (8) 舉行社會調查
- (9) 辦理人事登記
- (10) 勵行救濟事業

上述十項，今即以之爲本市自治之工作目標，而仍以政教富衛四者爲之綱，至於其他應辦之一切行政事項，概不闌入于此。

## 市民與自治

本市一年以來，關於改革地方自治情形，業經詳細聲述，想我民衆，對於今後自治之一切措施，當已深切了解，所不能已于言者，即過去自治，其所以敗壞至于此極，雖由于政府督責未周，其實我全體民衆，平時漠不關心，一任少數人之把持操縱，似亦不能獨居于無過之地，即以公民登記而論，凡我中華民國人民，無論男女，在市區以內，繼續居住滿一年以上，或有住所達二年以上，而年滿二十歲者，非經宣誓登記，即不能行使選舉罷免創制複決之權，本府前以各區公民登記，依人口比例，其最多者爲第十二第十五兩區，占全人口百分之一九強，其最少者爲第四第五兩區，僅占全人口百分之二強，而全市公民登記人數，則僅占全人口百分之七，此足以觀我全市市民，膜視民治之一種表徵。去年九月，本府通令各區，舉行臨時登記，同年十一月，本年四月，復兩次嚴催，依限辦理，而截至現在，據報公民登記人數，僅二百十九人，此又以見我全市市民之膜視民治心理，仍無以異于昔，故不得不有一言，致其最後期望之意。

區 別	人 口 數	公 民 登 記 數	人 口 與 登 記 公 民 百 分 比
第 一 區	119.007	6.683	5.6%
第 二 區	113.023	11.009	9.7%
第 三 區	119.513	3.716	3.1%
第 四 區	120.465	2.536	2.1%
第 五 區	91.708	2.732	2.9%
第 六 區	61.783	1.944	3.1%
第 七 區	79.220	4.434	5.5%
第 八 區	101.851	5.723	5.6%
第 九 區	103.518	2.074	2.0%
第 十 區	92.306	5.702	5.1%
第 十 一 區	87.592	5.074	5.8%
第 十 二 區	124.996	24.538	19.6%
第 十 三 區	134.358	7.845	5.8%
第 十 四 區	110.736	7.512	6.8%
第 十 五 區	92.526	18.058	19.5%
總 計	1552.604	109.582	7%

昔者總理在我民族主義中，主張利用宗族及家鄉兩種觀念，以爲聯成大團結之基礎。誠以我民族之自治思想，發達最早，其表著于典章也，如周禮之以九法繫萬民，其見于事功也，如庠序之教，則今之教育事業也。設堂以養老育幼，救濟事業也，推而至於仲淹社倉之記，汝南月旦之評，亦無一不與今之地方自治中之基本條件。

相吻合，故凡今之號爲地方自治者，在我先民，固極優爲之，至於現在政府既首以推行地方自治，爲庶政之嚆矢，並劃定年限，期由訓政而躋于憲政，是其成敗利鈍，即爲國家治亂安危所繫，惟茲事體大，政府一方面努力，決不足以有爲，必也社會民衆，一切總動員，與政府爲桴鼓相應，而後始足以達于成功之域，此本府所爲致其最後誠懇於全體市民之前曰：今後北平市自治之成功與失敗，蓋視我全體市民，對於自治，是否增強其活動力！

## 附件

### 內政部咨送北平市地方自治改進辦法大綱

一、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。市行政與市自治須融成一氣，不可勉強分開。以期官民合作，完成市自治。

二、對於民選之區坊長及區坊公所各種事業之進行。政府應負責指導監督之。并應斟酌地方情形，分別製定各種事業進行計畫，以爲指導監督之根據。

三、對於辦理自治人員之監督，即以辦理各項自治事業之成績爲標準。在市自治未完成以前，行政監督權與民權之行使，不可偏廢。

四、市政府爲實行官民合作促進地方建設起見，可仿照青島市辦法，分別市區鄉區。設置區建設辦事處，由市政府各處局遴派得力人員組織之。負責指導。并協助各區公所，辦理各種自治事業。務使市行政得深入民間，以確立市自治之基礎。

五、市政府應督飭各自治公所，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，以爲一切地方事業進行之根據。

(二) 實施民衆教育限期普及(可參照南京市辦理)以市之名義，就各自治公所及其他適宜地點，設立民衆學校，經費由市教育局經費項下支撥。校長即委令區長兼任，教員由社會局檢定分發，並制定任用及保障等辦法。

(三) 改進民衆經濟生活(如貸款，建築平民住宅，設置公共食堂，舉行衛生檢查及提倡各種合作事業等，)

(四) 指導并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，訓練民衆行使四權，並養成民衆

團結互助之精神

六、市自治籌備委員會既經結束，宜斟酌需要，組織『市自治事務監理處』（現任在天津有此組織）負計畫督促及指導之責任。並便利統籌進行。市自治事務監理處，應網羅下列幾種人員協同辦事，

（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）有自治之專門學識經驗而為事業人才者

七、每一自治公所，至少應兼辦一種地方事業（如舉辦合作社，施藥所，民衆補習學校通俗講演所，業餘體育會，閱報室，簡易食堂，公共市場，公墓，公園，民衆茶園，貸款處等）為地方人民生聚教訓之中心，而引起人民對地方自治之信仰。

以上各種事業之進行，應由市政府擬定辦法，必要時亦得由自治公所擬定計畫呈請市政府核准行之。

八、市政府應事實上之需要，得參照自治訓練所章程，設置自治人員訓練所。入



所學員名額不宜甚多，以土著之成人而有相當資格者爲限。並特別注意民衆教育合作組織公共衛生人民自衛等課程，以造成專門事業人才爲目的。同時須準照區鄉鎮現任自治人員訓練章程之規定，訓練區坊現任自治人員。（在未設訓練班以前，市政府應隨時召集現任自治人員談話會。以便交換意見，促進工作。）

九、自治經費應確定預算，注重事業費，自治機關經費，須由政府規定最高限度。事業費，除原來規定者外，得應事實之需要，由民意機關之決議，政府之核准，另行籌定。

十、區坊自治人員，如有違法舞弊情事，除區坊民大會及區民代表會得依法處理外，市政府得援用各縣市辦理自治人員獎懲條例辦理。（參照本部一四四五號及二四五五號咨文辦理）

十一、對於現在區以下之自治區劃及編配標準，如確有困難不便之處，得就實際需要狀況，斟酌整理編併，咨部核定行之。（爲節省經費發展事業起見，各自治公所，並得聯合組織辦事）

十二、區民代表會之議決案，應由區公所呈報市政府查核備案。如有違法越權或妨害地方公益之議決時。市政府得撤消之。並應咨部備案。

十三、各區坊長辭職，除向原選舉之區及坊民大會提出外，並應同時呈報市政府備案（參照本部二四二號咨文辦理）市政府於必要時，對於區坊長之辭職，有先行准駁權。

十四、市政府應飭令各自治公所，繼續舉辦市公民宣誓登記，并設法提倡及獎勵公正紳辦理地方事業。

十五、市政府應組織自治專款保管委員會，邀約地方人士共同參加，自治專款之支用，應由市政府統籌辦法，提出保管委員會通過行之。

十六、市政府對於區坊之財政有監督之責。必要時得派人審核之，但須於三日前，以文書通告各該自治公所。

十七、區坊長辭職後，不論實任或代理，須一律負責辦理交代。如發見弊竇或抗不交代者，市政府應依法處分，並報請上級機關核准備案。

十八、市參議會之決議案，如有違法越權時，市政府應即報請上級機關核辦之。

十九、市參議會之覆議仍執前議，市長仍認爲不當時，在四權行使法未製定頒布以前，市長得斟酌情形，報請上級機關決定之。

### 內政部咨送改進地方自治原則審查結果

一、確定縣與市爲地方自治單位。

縣爲一級，縣以下之鄉鎮村各自自治團體均爲一級，直接受縣政府之指揮監督。市爲一級，市以下有鄉鎮村則均爲一級，其組織與縣同。在地域、人口、經濟、文化，等情況特殊之處，得立爲特例，設區爲自治行政區域。

（說明）縣以下之鄉鎮村等，各爲自治團體，其等次依人口多寡或地面大小爲定。各自自治團體之人口增加至相當程度時，可升進其等次。各自自治團體等次之不同，在於組織之範圍而不在權限，均直接受縣政府之指揮監督。其在地面廣大，或地處衝繁人口衆多。經濟文化，情況特殊，而附近鄉村，又素有共同關係之處，得立爲特例，設縣與鄉鎮村間之區，但非普遍皆如是耳。

二、地方自治之進行，分爲三期如左

北平市自治之過程及將來

一、扶植自治時期

縣市長依法由政府任命

設縣市參議會，得由縣市長聘任一部份專家爲議員，任籌備自治及執行之責，鄉鎮村長等由各鄉鎮村人民選舉三人，由縣市長擇一委任。

二、自治開始時期

縣市長依法由政府任命。

縣市議會由人民選舉。

鄉鎮村長等由人民選舉。

三、自治完成時期

縣市長民選。

縣市議會民選。

鄉鎮村長等民選。

人民開始實行罷免、創制、複決各權。

以上三期之進程序，由各省市政府決定。報經內政部核准，備案

（說明）以期間論，明年四月爲結束訓政，開始憲政時期。而以條件論。則現在全國尙無具備建國大綱第八條所規定之條件成爲完全自治之縣。故明年之開始憲政，祇能視爲應於國難之必要，至於地方自治，仍應分爲扶植自治，開始自治，完成自治各階段？循序漸進，務期達到完成自治之目的。不可躐等，致驚虛名，貽實禍，故定其循序漸進之方法如上。

三、推行地方自治之程序及方式，應因時地而有不同，中央祇宜作大體及富有彈性之規定。在各縣及隸屬省政府之市，由省政府分別擬定程式。咨請內政部核准行之。在各直屬市由內政部分別擬定程式。呈請行政院核准行之。爲適合各地方之特殊情形，及便利推行政令起見，每省至少應設置縣政建設實驗區一處，或分區設置實驗縣若干處，統一「政」「教」「富」「衛」各種組織與事業，以爲研究及實驗之中心，而期達到政治社會化行政科學化之目的（說明）我國疆域廣袤，歷史悠久，各地方之經濟文化，政教，風俗迥然不同。就種族而言。原有漢滿蒙回藏五族之分，而苗瑤等尙不在內。就經濟而言。則有農工商牧各爲主要產業之不同。就文化系統而言，則有租界文化，

都市文化農村文化部落文化之別。故凡一種法令，適於都市者，未必適於農村，適於漢族者，未必適於蒙回，乃現行自治法規，竟顯以嚴密統一之程序與方式，施於各種情形不同之地域與人民。方枘圓鑿，豈能相容，削足適履，顧彼失此。無怪乎數年以來，一切法令，徒成具文，其勉強行之者，亦都生吞活剝，扞格難通，但見糾紛之時起，絕無實效之可言，故特規定如上。又內政部所擬改進地方自治原則中，下列兩項，請連同說明，交立法院參考

一、凡對於地方自治團體享有選舉、罷免、創制、複決等權之人民，應以曾受民權行使之訓練而完畢國民之義務，誓行革命之主義者爲限。

（說明）現行自治法規，對於「誓行革命之主義」一語，規定綦嚴，即凡爲人民者，除其他條件外必須親簽誓詞，赴鄉鎮或坊公所舉行宣誓典禮，乃能取得公民權，結果徒成形式。民衆能自動親簽誓詞，正式赴場宣誓者，可謂絕無而僅有。或則誓而不行，務爲繁密，何補實際。至於完畢國民之義務「一語，實關重要。而在現行法令，則又漫無規定。未免輕重不分。蓋所謂國民之義務。應包括納稅，受教育服兵役勞役及守法律等義務在內，若不盡此

義務，則不能稱爲國民。本黨對內政策第四條僅規定：「實行普遍選舉，廢除以資產爲標準之階級選舉」並非謂其他一切應有之限制（如納稅受教育服兵役守法律等）皆可廢除也。至於「曾受四權行使之訓練」一語，應指在訓政時期組織各種合法團體，（如合作社等）曾受指導訓練者而言，凡此皆爲極重要之條件，而不可缺少者，故規定如上文。

二、其他各項原則，在建國大綱中已經明白規定者，均應遵照辦理。（說明）其他各項原則：如（一）訓政開始時期之規定；（二）自治創始時期之行政組織與事實；（三）中央與地方政府稅收之劃分；（四）縣市自治政府成立後國民代表會之組織；（五）候選及任命官員資格之銓定；（六）憲政開始時期之規定，及中央與地方權限之劃分等，均與地方自治之推行有重大之關係，允宜切實注意，不可忽視。抑或有進者。年來朝野人士，對於地方自治，頗有誤解。蓋地方自治，實卽民治，民治與官治之別，僅在政權之誰屬。就縣政府言，縣長由上級政府委派者爲官治；由縣民選舉者爲民治。至縣政府所辦之事業，不論官治與自治，實無二致。如縣議員及執行官吏民選

而後，則地方自治即取官治而代之，其所辦之事業亦即一般之行政事業也。但歷來中央與各省所規定分期舉辦之地方自治事業，均另為列舉。以致職權範圍，混淆不清，（本係一個系統誤分為兩個系統）其尤為誤解者，對於地方自治之推行，不論地方環境與人民程度之如何，而一律限期強行，此實不明軍政訓政憲政三個時期之重要結果。非粉飾舊污以為新治，即發揚舊污以遏新治。影響所及，殊非淺鮮，故特概括規定如上文。

### 內政部咨送改進地方自治原則要點之解釋

一、改進地方自治原則，為一切自治法規之最高原則，現行自治法規及最近頒行之改進地方自治辦法大綱。不違本原則者，仍舊適用，如與本原則衝突者，應以本原則之規定為準。

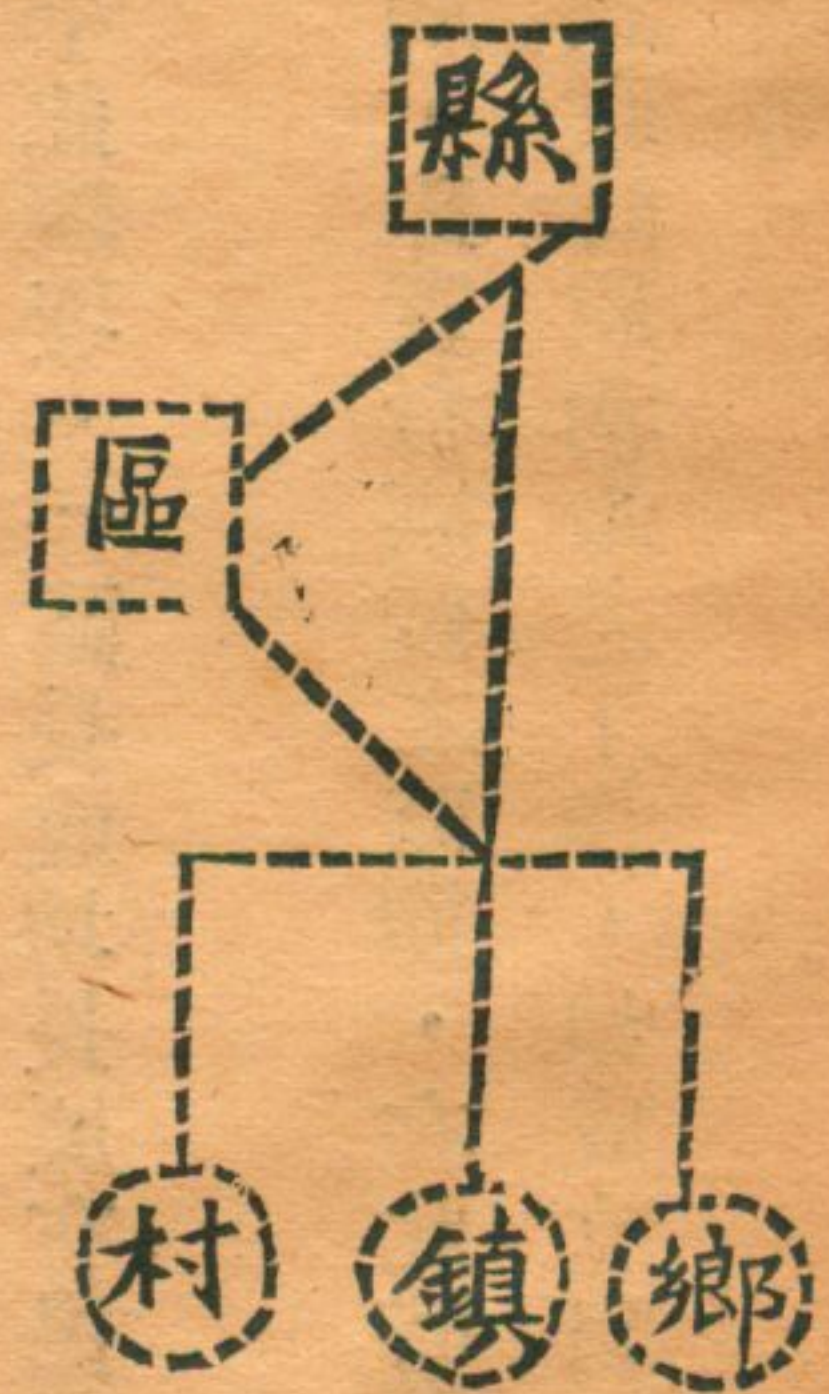
二、現在各級自治組織，如與改進地方自治原則規定不符而不急須改革者，得俟立法院修訂法規公布後，再行辦理，以免多所紛更。

### 三、地方自治團體組織系統

縣為一級，鄉，鎮，村，為一級，係兩級制。在情形特殊之處，可立特例，



設區於縣與鄉鎮村之間為自治行政區域，其系統圖如下



市為一級係採用一級制，但市以下如有鄉，鎮，村者，得為一級。此為變例，非必須設立者，其圖如下



四、鄉與村之區別，凡地方人民，聯合數村而成一自治團體者為鄉。聚居同一之村莊獨成立自治團體者，為村。

五、鄉鎮村自治團體，得依人口區域等狀況，分爲若干等級。依等級而定其組織範圍之大小。但其自治權限，則不因等級而有差異。

六、現有鄉鎮坊以下之閭鄰組織，得由地方政府斟酌情形變通辦理。不爲固定的統一的制度，故在本原則內不加規定。

七、現有縣市以下之區公所，除在地域人口經濟文化等情況特殊之處，得立爲特例仍繼續存在外，餘均一律取銷，如有必要時，得由縣市政府斟酌情形，臨時設置其他相當之組織。（如鄉村建設辦事處之類）但不爲地方自治團體，僅爲輔佐縣市政府之機關。其組織方法及其職權另定之。

現有市以下之坊公所亦準此辦理。（區長或坊長原有民選者，可存續至滿任時爲止。

八、原則上所稱扶植自治時期，即實行訓政之時期，在此時期，政府須運用其行政權，由上而下，完成訓政時期初步之工作，如成立自治機關，辦理戶口調查，公民登記及訓練民衆等。

九、扶植自治時期之縣市長參議會，原則上規定，得由縣市長聘任一部份專家爲議

員，其聘任之成分，及其產生之方法，在法律未經規定以前，可由各省政府及直轄市政府分別擬定辦法，報經內政部核准行之。

十、原則上所稱自治開始時期，即官督民治之時期，在此時期，人民之智識能力尙屬幼稚，政府仍須實施行政監督權。以期完成訓政。故在此期內，人民雖有選舉市議員及選舉鄉鎮村長之權，而議員及鄉鎮村長等免職，及違法失職處分之權，仍歸政府依法辦理。

十一、原則上所稱自治完成時期，即憲政開始之時期。在此時期，建國大綱第八條所規定之條件，業已備具訓政所應有之工作業告完成，故政府實行歸政於民。

十二、關於省以下各縣市之自治進程序（如某縣市已達自治開始時期某縣市尙在扶植自治時期，以及由扶植時期進至開始時期，由開始時期進至完成時期，所需經過之時間等），由各省政府根據各縣市進行實況擬定，報經內政部核準備案後行之。

十三、推行自治之程序及方式。如各期進行之事項，及其進行之辦法等，在隸屬

各省之縣市，由各省政府擬定，報由內政部核准辦理。在直屬行政院之市，由各市政府先行擬定，報由內政部核轉行政院決定辦理。

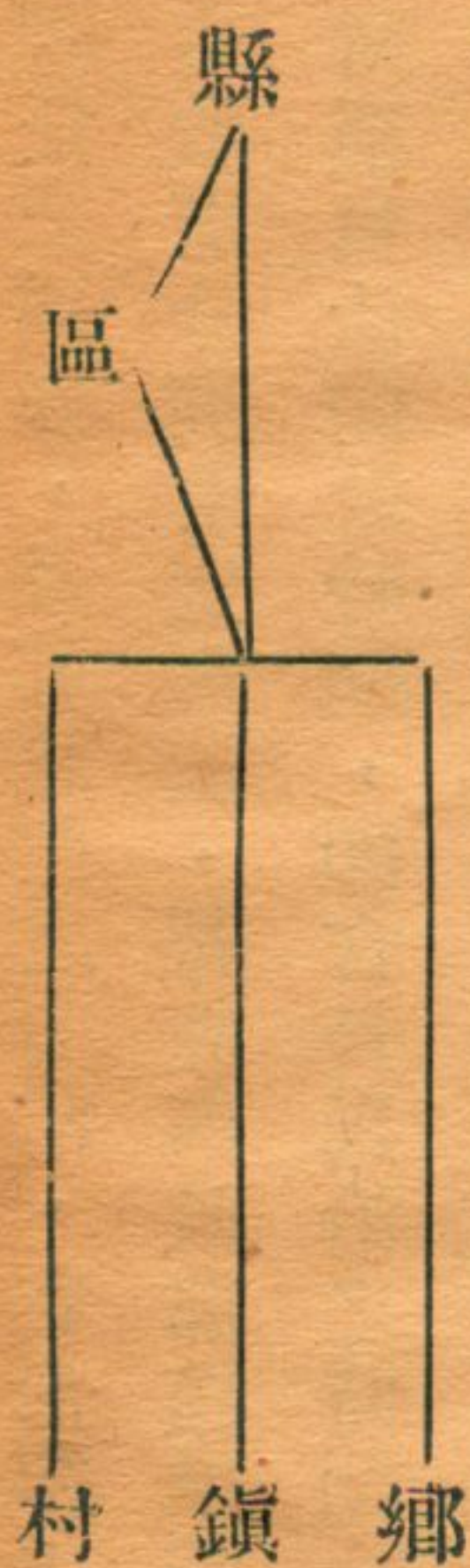
### 內政部咨送修正改進地方自治原則要點之解釋

一、改進地方自治原則，為一切自治法規之最高原則。現行自治法規及最近頒行之地方自治改進辦法大綱，不違背本原則者，仍舊適用；如與本原則衝突者，在未經修訂前，應暫以本原則之規定為準。

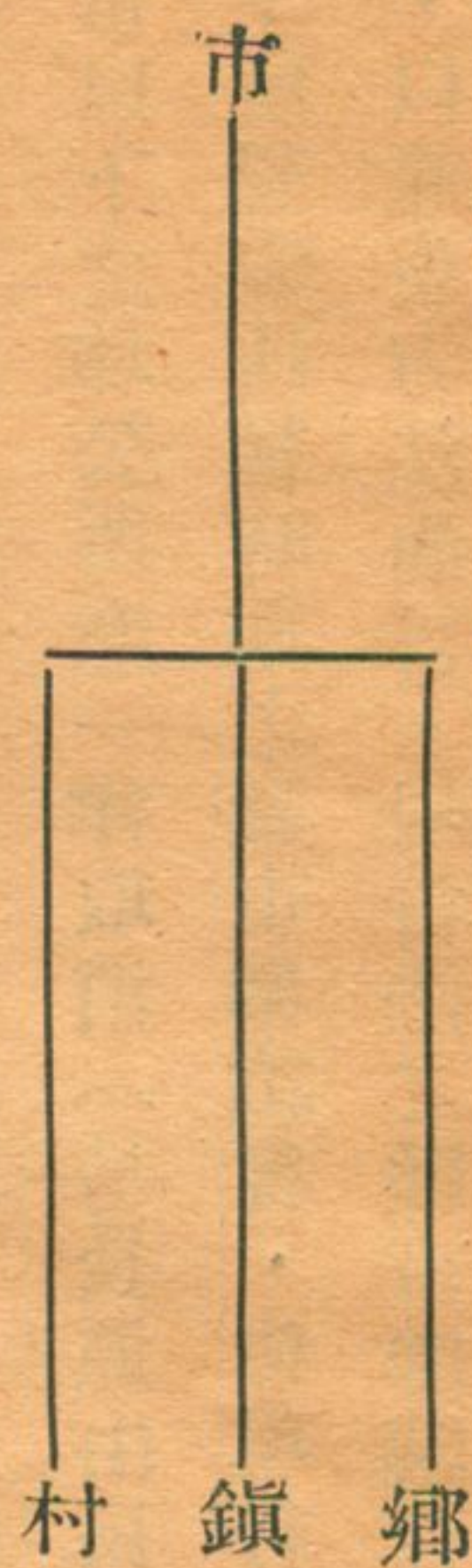
二、現在各級自治組織，如與本原則規定不符而不急須改革者，得俟立法院修訂法規，公布後再行辦理，以免多所紛更。

三、地方自治團體組織系統。

縣為一級，鄉、鎮、村，為一級，係兩級制。在情形特殊之處可立特例，設區於縣與鄉、鎮、村之間，為自治行政區域。其系統圖如下：



市爲一級，係採用一級制。但市以下如有鄉、鎮、村者，得爲一級。此爲變例，非必須設立者。其圖如下：



四、鄉與村之區別。凡聚居同一之村莊獨自成立自治團體者爲村。其不能獨自成立自治團體之小村落，併入鄰近之村，或聯合鄰近之若干小村而爲自治團體者爲鄉。

五、鄉、鎮、村自治團體地位相等。但得依人口區域等狀況，分爲若干等次。依等次而定其組織範圍之大小，但其權限，不因等次而有差異。

六、現有鄉、鎮、坊以下之閭鄰組織，得由地方政府斟酌情形變通辦理。因其非爲自治團體，且不爲固定的統一的制度，故在本原則內，不加規定。

七、現有縣以下之區公所，在地域人口，經濟文化等特殊情形之處，縣政府對於所屬鄉村。有統治上之困難，而其地方已有相當之自治基礎者，得省政府核

准，報由內政部備案，立爲特例，仍繼續存在，成爲自治團體。

八、現有各區公所，除前條規定者外，縣市政府爲便利行政管理及促進地方建設起見，亦得因其必要，酌量保留或改組之。但均爲輔佐縣市政府之辦事機關（如青島市之鄉村建設辦事處）不爲地方自治團體。前項辦機關之設立及其組織辦法，在各縣市，應呈請省政府核准，並咨報內政部備案。在直屬市應咨報內政部查核備案。

九、原則上所稱扶植自治時期即實行訓政之時期。在此時期，政府須運用其行政權，由上而下完成訓政時期初步之工作。——如辦理戶口調查，公民登記，訓練民衆，成立鄉、鎮、村及縣市參議會自治組織等。

現有市以下之坊公所應一律取消（坊長原由民選者可存屬至任滿爲止）

十、原則上所規定扶植時期之縣市參議會，與現行法規所稱之縣市參議會，性質不同，以產生方法而言，現行法之縣市參議會，相當於新頒原則之縣議會

十一、在縣參議會成立以前，應先行完成鄉、鎮、村之自治組織。鄉、鎮、村長以外，仍可設副鄉鎮長，均應各選三人，報請縣長分別擇委。

十二、扶植自治時期之縣市參議會議員，其名額仍依現行縣市參議會組織法之規定。縣市長聘任之專家議員名額，不得超過規定議員全額之半數。

十三、聘任議員之資格，在法律未經規定以前，以具左列條件之一者爲合格；

1 對自治制度有研究者。

2 辦理地方自治有經驗者。

3 從事地方公益及生產事業著有成績，且對地方自治有深切之了解者。

十四、聘任議員之成分及產生方法，暫由各省政府及直屬市政府擬定，報經內政部核准行之，其餘一部份議員，應依照現行縣市參議員選舉法選舉之。

十五、凡縣市之下級組織已經完成，而訓政之初步工作，並經辦到者，即行依照原則第二項第二款之規定辦理。

十六、原則上所稱自治開始時期，即官督民治時期在此時期。人民之智識能力，尙屬幼稚，政府仍須實施行政監督權，以期完成訓政。故在此期內，人民雖有選舉縣市參議員及選舉鄉、鎮、村長之權，而議員及鄉、鎮、村長等免職及違法失職處分之權，仍歸政府依法辦理。

十七、各縣市依本原則第二項第二款成立縣市議會者，可即稱爲縣議會，或市議會。在縣市議會組織法及縣市議員選舉法未頒布以前，現行縣市參議會組織法及選舉法，仍舊適用。

十八、原則上，所稱自治完成時期，即憲政開始之時期。在此時期，建國大綱第八條所規定之條件，業已備具，訓政時期應有之工作。業告完成故政府實行歸政於民。

十九、一省以內之各縣，得根據其自治進展之實況，而分別成立縣參議會（扶植自治時期）或縣議會（自治開始時期）不必勉強畫一。

二十、實驗區或實驗縣之自治組織，及其辦法，既屬實驗性質，得不適用本原則之規定。

二十一、關於省以下各縣市之自治進程序（如某縣市已達自治開始時期，某縣市尙在扶植自治時期，以及由扶植時期進至開始時期，由開始時期進至完成自治時期，所需經過之時間等。）由各省政府根據各縣市進行實況擬定，報經內政部核准備案後行之。



二十二、推行自治之程序及方式（如各期進行之事項及其進行之辦法等）在隸屬各省之縣市，由各省政府擬定，報由內政部核准辦理。在直屬行政院之市，由市政府先行擬定，報由內政部核轉行政院決定辦理。

關於六月九日舉行

區坊長宣誓典禮

北平市市長袁良之訓話

諸位區坊長就職宣誓，已舉行了，本席有很多的話，要向大家說一說：

區坊公所用了這些錢成績何在？

區坊長是從去年五月一日選舉出來的，到現在已有一年多，了！在這一年之中，各位捫心自問，對於地方上怎樣？對

於個人職務上怎樣？有沒有成績？本席替各位設身處地的想一想，很覺慚愧，現在北平市經濟異常困難，而區坊公所用了公益捐已有二十多萬元，假若拿這許多錢，交給市政府來辦別的事，一定比較有成績，隨便找那一個市民來問他，區坊公所用了這些錢，所辦成績又如此，滿意不滿意，他一定說不滿意的，這點不能不責備區坊長

從前對於自治  
觀點根本錯誤

區坊長之中固然也有很努力的人，上次檢閱第五第九兩區，成績比較還好，但是嚴格的說起來，離自治尙且不可道里計，這個原因在什麼地方呢？第一是沒有切實認清自治，自治就是民治，民治是不是一個人來治理呢？當然要整個的人來幹，從前即以區坊公所作為自治團體，區坊長所做的是自治，這是根本錯誤，北平有一百五十萬人，祇有四百幾十坊，以四百幾十人來辦一百五十萬人的事是民意嗎？因有！這種根本錯誤，思想也隨之錯誤，以為我們是民選的區坊長，處於特殊地位，好像國家都管不了，我們要知道國民政府也是全國人民的力量構成的，因為現在是訓政時期，所以促進人民辦理自治，應自上而下，由政府來監督指導區坊長的地位，是服從政府的命令，去輔助或指導人民來辦自治，決不是少數區坊長就能夠替這一百五十萬人來包辦一切自治事務，從前因為少數人的利令智昏，不惜拉攏私黨，參加選舉，結果不過是結黨營私，實在與民治這兩個字毫不發生關係，這是過去的錯誤，我們要改進將來，不能不明瞭既往，否則將來還要錯誤，所以本席把過去的錯誤說明一下。

中央將區坊長改爲委任這  
是改革制度不是摧殘民治

現在中央也知道從前對於自治有不完善的地方，因爲生吞活剝，硬把別國的制度，整個的搬到中國來用，可是別人的國家，教育早已完成，其他一切也有充分的設備，所以由中政會決議，通過改進地方自治原則三條，作爲一切自治法規的最高原則，已由本府通令各區，大家想亦看到，但是內政部又恐所改原則各省市政府還有誤會，曾經兩度加以解釋。對於自治原則說得非常明顯。既以市爲自治單位，則非關於市政的一切設施，即係地方的事業，如公安局辦理地方治安，社會局辦理教育農工商事等等也都是關於自治的，不過在此行政範圍以外的事，例如合作社，民衆教育，人事，戶籍各項登記，都劃歸人民去辦理，政府則立于指導地位，但是指導這些事的仍須用人，所以內政部把區坊公所改爲市政府附屬機關，區坊長改爲委任，這決不是摧殘自治，乃是中央鑒於已往的錯誤，把從前的制度切實改革一番，在這一點，各位是應當加以明瞭的。

自今天起區坊  
長要首先明瞭

本市區坊公所自五月一日改制至今，已有一月零九天，今天宣誓就職以後，手續均已完備，嗣後責任是很重大的，希望

### 自己的立場

大家要明瞭自己的立場，是政府的輔助機關，是北平市自治事務監理處的區坊，所有國家的法令要絕對服從，並且還要階級服從，就是說區長今後要服從監理處，坊長今後也要服從區長，從前的習慣絕對不能存留，設若存留，不但市政府不允許，就是地方上市民也不允許，所以今後對於自己的立場是要首先明瞭，然後再切實去進行。

有十分力量  
不能僅拿出  
九分九

進行什麼事呢？僅僅辦理清潔嗎？清潔是自治裏千百分之一的事情，我們重要的事務，是：民衆教育，救濟社會事業，促進人民各種組織……以及辦理戶籍人事各種登記，調查社會各種情況，社會情況調查清楚以後，再去分別何者應救濟，何者應督促，或加以指導一件一件的切實去進行。同時希望各位有一分精神，用一分精神，有十分力量，不能僅拿出九分九，盡力的幹，幹不了才引咎不幹，千萬不要說經費少，事務多，各位要知道，北平市比任何特別市都要重要，歷史比任何特別市悠久，文化比任何特別市進步，市民除上海市外比任何特別市多，處於這種地位，今後希望區長應該督促坊長切實負責去做。

只要大家肯認真作事政府自然負責去拿錢

至於經費，這是政府要來負責，市政府對區坊長所希望的，是在經濟範圍內所能辦到的，並非希望用一個錢得兩個錢的收穫。今後祇要區坊長辦事真有成效，真能負責進行，如果公益捐不夠支配，市政府自然要負責拿出來。否則再過兩年三年還是這樣。那麼過去一年就延誤一年，北平自治的生命也就短促一年。並且這事與繁榮北平有重大關係，希望今後與市政府同站在一條線上，極力去促進人民自治。

有功者賞有過者罰這是市政府應盡的責任

市政府一面在經濟上負責，一面處於監督的地位，當然要盡監督責任。怎樣盡監督的責任呢？有功的獎，有過的罰，毫不客氣的執行，不但市政府破除情面，各區坊長也要破除情面，因為國家的事一講情面，就沒有辦法了。

國家彷彿一缸水人民彷彿是魚

關於以後應該實施的事情，希望大家自動的推進，有建議，坊長可以報區長，區長可以報監理處，監理處報市府，上下一致進行，不要敷衍，希望大家為市民為地方為國家服務，國家的事情當作家裏的事，地方的事情當作個人的事情，切實的去做，國家彷彿一缸水

，人民彷彿是魚，國家一糟就是缸裡水腐臭了，所有的魚自都不能活的，這是本席所最希望大家覺悟這一點。

其次還有幾件小事情請大家注意

官產處非法舉動今後自治坊要設法阻止或報告本府

第一件；日前在報上看到官產處派了無數的人員到鄉下去調查，祇要找到一點差錯，就把他的地當作官產，令地主繳款，鄉民受其騷擾苦不可言，此事已由公安局財

政局調查，自治坊也應加以注意，凡不合法舉動，自治坊應該設法阻止或報告本府

希望將本府設立小本借貸處的好處轉告鄉民

第二件；小本借貸處目的，諸位應該明白，市政府現在窮困之極，爲什麼籌了二十幾萬銀元來辦小本借貸處呢？目的在救濟小農小工小商，中國農民比任何國人還能刻苦耐

勞，所以弄到農村經濟破產的原因，第一交通不便，生產不能運銷，第二資金不流通，農民不能生產，墾地種子都要錢，同時中國農村沒有銀行，要想生產，惟有去借印子錢，利息至少五分，結果所收穫的僅夠還利錢，小工小商也是如此，

現在印子錢雖說早經布告禁止，但事實上的確需要，所以始終不能禁絕，本府有鑒於此，纔設立小本借貸處，利息七厘至一分，借錢手續很簡單，祇要是爲種地或還印子錢，有人擔保，就可借出。這件事郊區本來可以交自治坊辦理，當時因制度沒有決定，所以由公安局代辦，希望大家把小本借貸處的目的，轉告鄉民，極力提倡，如此遊民減少，社會安寧，又能增加生產，那麼繁榮北平也不是一件難事。

本府最近勸種美棉提倡  
打井將來還要改良肥料  
希望大家也要注意農事

特別加以注意。

此外希望時常到監理處親自接洽，不要專靠公文徒費時日，力求增加效率，其餘要說的話很多，以後隨時再談。

第三件；本府對於農事深切注意，很想改革，今年種了一萬多美棉，現在正在打井，將來對於肥料等等也要改良，希望區坊長對於發展農村事業，也要

南支  
VI, B  
11  
10

+352-11  
3606

北平市自治之過程及將來

中華民國廿五年拾月卅一日

北平





台北科技大學圖書館



3102644



2.11