

清末民初的山東地方自治

張 玉 法

清末籌備憲政，民初試行民主，都曾實行地方自治，這在中國是空前的創舉。地方自治思想的鼓吹，約始於戊戌時代。庚子以後，由於立憲運動的興起，鼓吹地方自治的言論漸多。光緒二十七、八年，張謇著「變法平議」，康有為著「公民自治篇」，均將國會與地方議會並舉，且均提到地方議會的選舉；康有為且主張在未開國會之前，先辦地方議會^①，以為地方自治的張本。光緒三十二年，清廷發佈預備立憲的上諭，到光緒三十四年開始逐年實施，並從籌辦地方自治開始。山東在此籌備憲政期間，像全國其他省區一樣，對地方自治亦按照統一的政令舉辦，預計自宣統元年正月六日起，至宣統五年八月一日止，全省地方自治一律成立^②。宣統三年，清朝覆亡，憲政籌備中止，但在民國元、二年間，地方自治繼續舉行，直到民國三年初，才被袁大總統下令停辦。清末民初所實行的地方自治，除省級外，分為州縣自治（上級自治）和城鎮鄉自治（下級自治）兩級，茲將山東推行的情況，分述於下：

一、省級自治

省級自治機關在清末為諮議局，試行兩年；民國元年有臨時省議會，民國二年有省議會，共亦試行兩年。

清末於各省設諮議局，作為省議會的預備，是籌備憲政的一部分。光緒三十四年六月，憲政編查館奏定諮議局章程及諮議局議員選舉章程。依據諮議局章程，山東諮議局議員定額為一百名，是依照學額的百分之五估定的^③。至於選舉資格，諮

① 張玉法「清季的立憲團體」頁三〇二～三〇四。

② 「山東諮議局籌辦處第二次報告書」頁九〇。

③ 諮議局章程規定，各省諮議局議員額數，以各省學額及漕糧之數定多寡，以各省學額總數百分之五為準，漕糧每三萬石加一名，山東漕糧當時已完全改折，故悉以學額為準。

議局章程規定：凡屬本省籍的男子，年滿二十五歲以上，具有下列資格之一的，就有選舉議員之權：①曾在本省地方，辦理學務及其他公益事務滿三年以上，著有成績者；②曾在本國或外國中學堂及與中學堂同等或中學以上的學堂畢業得有文憑者；③有舉貢生員以上的出身者；④曾任實缺職官文七品武五品以上未被參革者；⑤在本省地方有五千元以上的營業資本或不動產者。凡非本省籍的男子，年滿二十五歲，寄居本省滿十年以上，在寄居地有一萬元以上的營業資本或不動產者，亦得有選舉權。被選舉權的年齡資格比選舉權大五歲：凡屬本省籍或寄居本省滿十年以上的男子，年滿三十歲以上者，得被選為諮議局議員。凡有下列情形之一者不得有選舉權及被選舉權：①品行悖謬營私武斷者，②曾處監禁以上之刑者，③營業不正者，④失財產上之信用被人控實尚未清結者，⑤吸食鴉片者，⑥有心疾者，⑦身家不清白者，⑧不識文義者。下列之人停止其選舉權：①本省官吏或幕友，②常備軍人及徵調期間之續備後備軍人，③巡警官吏，④僧道或其他宗教師，⑤各學堂肄業生。現充小學堂教員者停止其被選舉權④。

山東諮議局，設於宣統元年九月，其籌備、選舉、成立、議事，均為創舉，其表現之良窳，反映山東紳民的自治能力。

山東諮議局籌辦處成立於光緒三十四年十月十九日⑤。由官紳共同組織，並延聘嫻習法政人員，分科辦事。該處於十一月初考取司選員，加以訓練，使熟習諮議局章程，然後派往各府及直隸州宣講，各州縣選派士紳赴所屬之府或直隸州聽講，然後各回本州縣辦理調查選舉等事宜⑥。如泰安府司選員孟某被派至泰安後，知府玉構於十二月一日率文武僚屬在初級師範學堂招集全府士紳講演諮議局章程及選舉辦法，參加聽講的與事人員及來賓三百餘人，至九日，講演結束，次日各屬調查員即返里預備調查事宜⑦。至宣統元年二月，各州縣選舉事務所大部成立，選舉人初選合格人數亦大體調查清楚，計共一〇七州縣、兩處駐防，得合格選舉人十一萬六千三百五十一人⑧。其後經更正添補，由諮議局籌辦處審核，共得合格選舉人十一萬九千三百二十一人⑨。

④ 光緒三十四年六月二十六日「政治官報」，諮議局章程。

⑤ 「東方雜誌」五年十一期記載頁一二五；「山東諮議局籌辦處第二次報告書」頁二一。

⑥ 宣統元年二月十八日「政治官報」，東撫袁樹勛奏。

⑦ 宣統元年一月七日「順天時報」，山東通訊。

⑧ 宣統元年閏二月十四、十六、十八日「順天時報」，各省諮議局彙報；「山東諮議局籌辦處第二次報告書」頁九。

⑨ 「東方雜誌」六年五期記載頁二三四～二三五。

選舉人的調查分爲兩方面，一方面是被調查人，一方面是調查人。調查人中認真辦理者固多，亦有玩忽責任者，如聊城縣所派調查員某赴府聽講後，即被派往各鄉鎮調查，但某並不下鄉，只就素所明曉者隨意登錄^⑩。被調查人中，因選舉資格有財產一項（有五千元營業資本及不動產者），鄉民以爲是抽捐，多極力規避，以放棄選舉權爲幸事，甚至有納賄情託懇令轉移他戶者^⑪。即以選舉權利再三勸告，亦卒若罔聞^⑫。可能是受此種觀念的影響，各州縣選舉人，多則三、二千人，少則數百人，與實際合格者當有很大的距離。

選舉人調查完畢經審定合格後，諮議局籌辦處按照定章，將各屬應得議員額數，與初選當選人額數，分別配定，分飭各府州縣遵行。山東議員定額百名，全省冊載選舉人總數爲十一萬九千三百二十一名，平均每一千一百九十三名，得選出議員一名。山東以州或縣爲初選區，府或直隸州爲複選區。無論初選區或複選區，每一千一百九十三名選舉人得選議員一人。若各選區選舉人仍有零數，致議員不足額者，以零數較多之區增選一人^⑬。茲將各府及直隸州議員分配額數列表如下^⑭：

| 複選區 | 選舉人總數 | 除以1193人所得之整數 | 零數比較 | 應加額數 | 應出議員數 |
|-------|---------|--------------|-------|------|-------|
| 濟南府 | 17,309 | 14 | 607 | 1 | 15 |
| 東昌府 | 9,825 | 8 | 281 | | 8 |
| 泰安府 | 14,401 | 12 | 85 | | 12 |
| 武定府 | 7,792 | 6 | 634 | 1 | 7 |
| 臨清直隸州 | 3,539 | 2 | 1,153 | 1 | 3 |
| 兗州府 | 5,908 | 4 | 1,136 | 1 | 5 |
| 沂州府 | 14,557 | 12 | 241 | | 12 |
| 曹州府 | 7,998 | 6 | 840 | 1 | 7 |
| 濟寧直隸州 | 3,958 | 3 | 379 | | 3 |
| 登州府 | 13,495 | 11 | 372 | | 11 |
| 萊州府 | 5,337 | 4 | 565 | | 4 |
| 青州府 | 10,230 | 8 | 686 | 1 | 9 |
| 膠州直隸州 | 4,972 | 4 | 200 | | 4 |
| 總數 | 119,321 | 94 | 7,179 | 6 | 100 |

⑩ 宣統元年二月十二日「順天時報」，山東通訊。

⑪ 「齊河縣志」卷三四頁三一。

⑫ 宣統元年二月十二日「順天時報」，山東通訊。

⑬ 光緒三十四年六月二十六日「政治官報」，諮議局議員選舉章程。

⑭ 「東方雜誌」六年五期記載頁二三四～二三五；「山東諮議局籌辦處第二次報告書」頁四三～四四。

又青州駐防專額議員二名，德州駐防專額議員一名（兩處選舉人數只二百二十八名），不在山東百名定額議員之內。

議員選舉方法，依照諮議局議員選舉章程，投票用無名單記法，每票只准書寫被選舉人一名，不得自書本人姓名。初選當選人額數，按照議員定額加多十倍。初選得票應超過選舉人總票數二分之一始能當選，因得票不滿二分之一使當選人不足額時，就得票較多者以缺額加倍開列，再行投票決選。初選完畢後，初選當選人定期集於府或直隸州，依照分配額數，選出該複選區的議員。

諮議局選舉，由諮議局籌辦處統理。宣統元年二、三月間，籌辦處製備初選投票時應需各項印刷品、各種規則、投票匭、清冊等分配妥貼，專札飭差分送各府及直隸州轉發各州縣備用。投票匭每處各發一具，各州縣可按照區數多少照式仿造^⑮。按照規定，諮議局議員選舉，州縣為初選區，府及直隸州為複選區。山東省規定於宣統元年五月一日實行初選，五月十日實行複選^⑯。實際進行，多較預定日期為早，然準備並不周妥，選舉人亦未必熱心。如泰安縣於四月一日初選，分八區投票，選舉人有不識字義者，調查員事先傳令其專臨仿候選人姓名^⑰。又如歷城縣，亦於四月一日初選，選舉人總數為一、五五六人，參加選舉者一、〇四六人，直到四日始借浙閩會館開票^⑱。這些都是現代選舉所少有的現象。

山東初選區一百零七州縣，複選區十府及三直隸州。初選完畢後，各州縣之當選人即赴府或直隸州複選。如壽光縣初選額為十五人，赴青州府複選，當選者有崔亦文、王志勳二人^⑲。又如萊陽縣初選額十三人，實際選出七人，赴登州府複選，當選者有孫孟起、蓋有均二人^⑳。山東一〇七州縣暨青州、德州兩駐防，共選出議員一〇三人。次年成立資政院，山東諮議局膺選議員六人，另遞補六人為諮議局議員，故山東諮議局議員，先後共一〇九人，茲表列如下^㉑：

^⑮ 宣統元年三月二十日「順天時報」，山東諮議局籌辦處紀事。

^⑯ 「東方雜誌」六年六期憲政篇。諮議局議員選舉章程規定，每屆選舉年限，以是年正月十五日為初選日期，三月十五日為複選日期。見光緒三十四年六月二十六日「政治官報」。

^⑰ 宣統元年四月八日「順天時報」，山東通訊。

^⑱ 宣統元年四月十六日「順天時報」，山東通訊。

^⑲ 「壽光縣志」卷七頁六四。

^⑳ 「萊陽縣志」卷二之一頁四一。

^㉑ 宣統元年五月廿四日「時報」，山東全省議員題名錄；「東方雜誌」六年七期記載一頁三四八～三五五；「宣統三年中國年鑑」頁五六～五七；張朋園「立憲派與辛亥革命」頁二八四～二八七。

| 姓名 | 字號 | 當選年齡 | 籍貫 | 出身 | 備註 |
|-----|----------|------|----|------------------|-----------|
| 丁世嶧 | 佛言 | | 黃縣 | 廩貢，日本法政大學肄業 | |
| 于普源 | 弗航 | | 濰縣 | 進士，曾任安徽靈璧縣知縣 | 普或作善 |
| 于廣慶 | 子餘 | | 鉅野 | 廩生 | |
| 于樹封 | | | 莒州 | 廩膳生 | |
| 于 埔 | 金壽 春軒 | | 文登 | 附生，東京洪大學校肄業 | |
| 仇純吉 | | | 長山 | 廩生，山東法政學堂畢業 | |
| 孔昭萃 | 蘭生 | | 陽穀 | 增生 | |
| 孔廣淇 | | | 定陶 | 附生 | |
| 王九州 | | | 武城 | 附生 | |
| 王永貞 | | | 樂安 | 廩生 | |
| 王玉年 | | | 魚臺 | 附生 | |
| 王志勳 | | | 壽光 | 日本宏文學校普通科畢業 | |
| 王治鄉 | | | 黃縣 | 廩貢 | |
| 王東玕 | | | 蒙陰 | 廩生 | |
| 王昱祥 | | 43 | 長山 | 附貢，勸學總董 | |
| 王峻範 | | | 蘭山 | 舉人 | |
| 王景禧 | 燕泉 | | 費縣 | 進士，翰林院編修 | |
| 王煒臣 | | | 諸城 | 舉人 | |
| 王學錦 | | | 黃縣 | 廩生 | |
| 王賡颺 | | | 莘縣 | 增生 | |
| 王鍾芳 | | | 掖縣 | 附生 | |
| 尹祚章 | | 36 | 肥城 | 增貢，山東法政學堂畢業，試用訓導 | |
| 弁宗海 | | | 萊蕪 | 舉人 | 弁或作元 |
| 左序誥 | | | 平陰 | 舉人 | 左或作尹 |
| 艾矜郎 | | | 濟陽 | 保甲總董 | 矜或作於，郎或作鄉 |

| | | | | | |
|-----|----------|----|-----|----------------------------------|--------|
| 朱承恩 | | | 泰安 | 附生 | |
| 安作賓 | | | 費縣 | 廩生 | |
| 曲卓新 | 黎齋 荔齋 | 31 | 寧海州 | 進士(甲辰科)，日本早稻田大學畢業， 內閣中書，度支部主事 | |
| 呂上智 | | | 博平 | 廩生 | |
| 汪岱霖 | | | 泰安 | 舉人 | |
| 汪懋琨 | | | 歷城 | 進士，曾任上海知縣 | |
| 孝錫恩 | | | 濱州 | 增生 | |
| 李訪賢 | | | 利津 | 廩貢 | |
| 李傳煦 | | | 肥城 | 廩生 | |
| 李廣居 | 東奎 | | 長清 | 增生，董事 | |
| 李蔭棠 | | | 臨清 | 廩貢 | |
| 李瞻泰 | 運昌 | | 陽穀 | 廩生 | |
| 杜朝賓 | | | 嘉祥 | 廩生 | |
| 杜榮楨 | | | 掖縣 | 舉人 | |
| 邱桂喬 | | | 膠州 | 舉人(癸酉科) | |
| 金玉桐 | | | 高唐 | 歲貢 | 桐或作相、箱 |
| 金毓珍 | | | 清平 | 增生 | |
| 周正峴 | | | 卽墨 | 附生 | |
| 周祖瀾 | | | 聊城 | 廩貢 | 瀾或作潤 |
| 周樹標 | | 33 | 安邱 | 舉人，日本法政大學肄業 | |
| 述培 | | | 滿人 | 附生，鑲白旗青州駐防 | |
| 尙慶翰 | | | 平度 | 舉人 | |
| 俄方楷 | | | 東阿 | 增貢 | |
| 姜宗漢 | | | 福山 | 附生 | |
| 范德如 | | | 東平 | 廩生 | |
| 姚際元 | 長卿 | | 陽信 | 舉人 | |

| | | | | |
|-----|----|----|-------------|-----------|
| 高鴻文 | | 新城 | 四氏學教授 | |
| 畢松齡 | | 萊蕪 | 拔貢 | |
| 徐書年 | | 鄒縣 | 拔貢 | |
| 袁清臣 | | 沂水 | 富紳（資產五千元） | |
| 常全 | | 滿人 | 附生，德州駐防 | |
| 孫丕承 | | 招遠 | 舉人 | |
| 孫孟起 | | 萊陽 | 拔貢 | |
| 張介禮 | | 安邱 | 舉人 | |
| 張壬弼 | | 萊蕪 | 舉人 | |
| 張允符 | | 東阿 | 舉人 | |
| 張光第 | | 荷澤 | 附生 | |
| 張志淵 | | 鄒城 | 附生 | |
| 張良弼 | | 淄川 | 副貢 | |
| 張威之 | | 曹縣 | 廩生 | |
| 張其偉 | | 安邱 | 廩生 | |
| 張清廉 | | 平原 | 附貢 | |
| 張連彙 | | 莘縣 | 歲貢 | 連或作運，彙或作柔 |
| 張殿卿 | | 長山 | 長山官立高等小學堂堂長 | |
| 張樹庭 | | 海豐 | 舉人 | |
| 張燦之 | 秀文 | 齊河 | 廩生 | |
| 崔亦文 | | 壽光 | 副貢 | |
| 陳命官 | 36 | 蓬萊 | 舉人 | |
| 陳毓海 | | 費縣 | 附生 | |
| 莊余珍 | | 莒州 | 拔貢 | |
| 梁協中 | | 汶上 | 廩生 | |
| 馮紹京 | | 夏津 | 拔貢 | |

| | | | | |
|-----|----|----|------------------|--------|
| 郭連科 | | 商河 | 廩貢 | 連或作逸 |
| 彭占元 | 39 | 濮州 | 附生，日本法政大學肄業，同盟會員 | |
| 溫式曾 | | 招遠 | 附生 | |
| 鄒染卿 | | 即墨 | 舉人 | |
| 董廷榮 | | 惠民 | 廩生 | 榮或作啓 |
| 楊秀嶺 | | 平原 | 增生 | |
| 楊振清 | | 范縣 | 廩生 | |
| 楊毓泗 | 運東 | 濟寧 | 進士，翰林院編修 | |
| 趙光勳 | | 利津 | 歲貢 | |
| 趙陽山 | | 冠縣 | 附生 | |
| 趙貴三 | | 膠州 | 附生（生員） | |
| 緒恩 | | 滿人 | 附生，鑲紅旗青州駐防 | |
| 蓋有均 | | 萊陽 | 廩生 | |
| 劉清範 | | 高唐 | 廩生 | |
| 劉誠衿 | | 沂水 | 附生 | 衿或作全、淦 |
| 劉漢東 | 西園 | 昌樂 | 廩貢生 | |
| 劉儒珍 | | 益都 | 歲貢 | |
| 劉鵬齡 | | 鄒平 | 附生 | |
| 鞏象臨 | | 東平 | 恩貢 | |
| 蔣鴻斌 | 47 | 滕縣 | 舉人，京都法律學堂畢業 | |
| 鄭熙嘏 | 54 | 日照 | 舉人，掖縣教諭 | |
| 霍省三 | | 禹城 | 董事 | |
| 鞠美 | | 沂水 | 廩生 | |
| 魏壽彤 | | 德州 | 歲貢 | |
| 竇培增 | | 陵縣 | 附生 | |
| 顧石濤 | | 沂水 | 附生 | |

| | | | | | |
|-----|----|--|----|--|---|
| 王清溪 | 雪樵 | | 博山 | | ② |
| 董會川 | 海峯 | | 博山 | | |
| 胡福田 | | | 曲阜 | | ③ |
| 徐慎宜 | | | 郟城 | | ④ |
| 王毓崑 | | | 高密 | | |
| 尙鵬展 | | | 高密 | | |

上表列議員一〇九人，進士五人，舉人十九人，廩貢六人，拔貢五人，副貢二人，恩貢一人，歲貢五人，增貢二人，附貢二人，廩生二二人，附生二二人，增生六人，無功名者六人，出身不詳者六人。其中七人受新式教育。在一〇九人中，有六人係王昱祥、尹祚章、陳命官、彭占元、鄭熙嘏、蔣鴻斌被選為資政院議員^⑤後遞補，故山東諮議局成員仍為一〇三人，另秘書長張漢章（倬甫）一人，不在選舉之列。

諮議局是督撫的諮議機構，其應辦的事件凡十二項：①議決本省應興應革事件，②議決本省歲出入預算事件，③議決本省歲出入決算事件，④議決本省稅法及公債事件，⑤議決本省擔任義務之增加事件，⑥議決本省單行章程規則之增刪修改事件，⑦議決本省權利之存廢事件，⑧選舉資政院議員事件，⑨申覆資政院諮詢事件，⑩申復督撫諮詢事件，⑪公斷和解本省自治會之爭議事件，⑫收受本省自治會或人民陳請建議事件。會期分常年會及臨時會二種，均由督撫召集。常年會每年一次，會期以四十日為率，自九月一日起至十月十一日止，其有必須接續會議之事得延長會期十日以內。臨時會於常年會期以外，遇有緊要事件，經督撫之命令，或議員三分之一以上之陳請，或議長、副議長及常駐議員之聯名陳請，均得召集，其會期以二十日為率^⑥。

選出之議員於宣統元年七月十日齊集省城，研擬議案^⑦。八月，諮議局會所建成，共費時四閱月，耗費三萬二千兩，堂舍一百四十餘間，議堂容積約五百人^⑧。

② 博山二人見「博山縣志」卷九頁卅九。

③ 曲阜一人見「曲阜縣志」卷六頁十九。

④ 郟城一人，高密二人見「宣統三年中國年鑑」頁五六～五七。

⑤ 宣統元年十月二十八日「順天時報」，山東資政院議員覆選已定。

⑥ 光緒三十四年六月二十六日「政治官報」，諮議局章程。

⑦ 宣統元年七月三日「政治官報」，署東撫孫寶琦奏。

⑧ 「山東諮議局籌辦處第二次報告書」頁六二～六四。

九月一日，諮議局正式開幕，東撫孫寶琦到會演說，聲明凡諮議局議決之事必秉公裁奪，而於詢問事件必詳為答覆²⁹。在諮議局開幕前後，諮議局組織逐漸完成，計議長楊毓洵，副議長王景禧、于普源，辦事處書記長張漢章³⁰。常駐議員朱承恩、金毓珍、孫丕承、楊振清、張壬弼、姚際元、張燦之、李廣居、呂上智、郭連科、李瞻泰、梁協中、張允符、趙陽山、寶培增、李蔭棠、張光第、王玉鯤³¹。另有書記四人，局員、書役等多人。

諮議局是督撫的諮議機構，但對於省政也有監督之權，諮議局議員集思廣益，提出議案，將決議交督撫執行，其執行情形，督撫須於下一屆諮議局會期提出報告³²。山東諮議局的議案，在宣統元年第一屆會期提出者共六十八件，關於整頓及推廣教育者八件，關於整頓稅捐徭役者六件，關於改良農業及興辦巡警者各五件，關於興辦鐵路及整頓金融者各四件，關於整肅吏治、增進行政效率、加強行政統計調查、籌集行政經費者各三件、關於財政審查、法案處理、興辦自治、整理商務、改良鹽政、整頓司法、興辦水利、整理軍隊者各二件，關於刊布租界條約、保護利權、融合滿漢、融合民教、提倡工業、發展林業、維護治安、考試用人者各一件³³。略可看出山東紳民的政治意向。

清末諮議局共有三屆會期，一始於宣統元年九月，一始於二年九月，一始於三年九月。第三屆會開於武昌革命爆發後，召集不久，山東醞釀獨立，諮議局取銷。民國元年四月設臨時省議會，議員由各縣駐省城之名流及奔走國事有功共和者選舉一部分作為初選，各縣亦初選一人送省，會同在省初選者合同複選。各縣當選者有陵縣楊敬軒、壽光李炳南、夏津郭佑賢、東平王慶雲、牟平郝士林（山東優級師範畢業）、掖縣王鍾芳、昌樂王永昌（庠生，本縣高等小學堂堂長、青州師範學堂學監）、廣饒（樂安）張立垣、焦梅清等³⁴。山東臨時省議會於四月十七日開成立會，選張映竹為議長，劉冠三、王訥為副議長³⁵，其主要活動，以爭都督民選最為

²⁹ 宣統元年九月十六日「順天時報」，魯省諮議局開幕紀事。

³⁰ 「東方雜誌」七年六、七期，三十日旅行記。

³¹ 宣統元年十月二十八日「順天時報」，山東諮議局選舉紀事。

³² 宣統三年八月十日「順天時報」，山東通訊。

³³ 「東方雜誌」六年十三期記載頁四八二～四八四。

³⁴ 「陵縣續志」卷三頁二二；「壽光縣志」卷七頁六四；「夏津縣志續編」卷七頁三四；「東平縣志」卷十頁三五；「牟平縣志」卷七頁二四～二五，八〇；「四續掖縣志」卷四頁四三；「昌樂縣續志」卷二一頁二〇；「續修廣饒縣志」卷一八頁二五；「續修清平縣志」選舉頁八三。

³⁵ 一九一二年五月十二日「時報」四版，山東省議會成立電；民國元年五月二日「政府公報」，署山東都督余則達呈報山東省議會成立並啓用關防日期文。

觸目³⁶，但無成就。民國元年九月，公布省議會議員選舉法，與諮議局議員選舉法比較起來，有許多改變，最重要的是對選舉資格的放寬，選舉權的年齡由二十五歲減為二十一歲，被選舉權的年齡由三十歲減為二十五歲；教育程度由中學以上改為小學以上；財產限制由五千元以上改為五百元以上；被剝奪選舉權者僅限於褫奪公權尚未復權者、受破產之宣告確定後尚未撤銷者、有精神病者、吸食鴉片者、不識文字者，而將品行悖謬營私武斷者、曾處監禁以上之刑者、營業不正者、身家不清白者等條款廢除；停止選舉權者略同諮議局選舉章程，但將各學堂肄業生的選舉權恢復；停止被選舉權者，除小學教員外，增加各學校肄業生一項。其他與諮議局議員選舉章程不同者尚有：①初選日期由陰曆正月十五日改為陽曆七月一日，複選日期由陰曆三月十五日改為陽曆八月一日（實際上均未按此日期實行）。②初選當選人由定額的十倍增為二十倍。③初選當選最低票數由投票總數的二分之一以上改為三分之一以上。④由複選當選人以初選當選人為限，改為不以初選當選人為限³⁷。從議員選舉章程看來，共和初建時代的民主精神較預備立憲時代為進步。

山東省議會於民國元年十一月初選，十二月複選，當選人全部名單不詳，茲查得其一部分於下：

| 姓 名 | 字 號 | 籍 貫 | 出 身 | 備 註 |
|-----|-----|-----|----------|-----|
| 于之鳳 | | 萊陽 | | ③⑧ |
| 初濟清 | | 萊陽 | | |
| 邱景參 | | 陵縣 | | ③⑨ |
| 高翔龍 | | 膠縣 | 廕生，世襲雲騎尉 | ④⑩ |
| 夏侯先 | | 臨沂 | | ④⑪ |
| 宋志昌 | | 掖縣 | | ④⑫ |
| 王麟章 | | 掖縣 | | |

③⑥ 一九一二年五月二十四日「時報」四版，山東省議會力爭都督民選電。

③⑦ 省議會議員選舉法，民國元年九月五日「政府公報」。

③⑧ 「萊陽縣志」卷二之一頁四一。

③⑨ 「陵縣續志」卷三頁二二。

④⑩ 「增修膠志」卷二七頁二五，卷二八頁一。

④⑪ 「臨沂縣志」卷二頁一九。

④⑫ 「四續掖縣志」卷四頁四三。

| | | | | |
|-----|----------|----|------------------|----|
| 邱丕振 | | 掖縣 | 留日歸國學生，富紳，參與辛亥革命 | |
| 劉蔭岐 | | 德縣 | 隸國民黨 | ④③ |
| 陳銘鼎 | | 德縣 | 隸國民黨 | |
| 楊光樾 | | 高密 | | ④④ |
| 劉鴻書 | | 高密 | | |
| 趙榮武 | 滋生 | 鉅野 | | ④⑤ |
| 高騰封 | 梅岩 | 鉅野 | | |
| 張樹德 | | 臨清 | | ④⑥ |
| 鮑雲墀 | | 臨清 | | |
| 李良選 | | 廣饒 | | ④⑦ |
| 隋葆琪 | | 廣饒 | 隸共和黨 | |
| 盧峯三 | | 平度 | | ④⑧ |
| 于清津 | 芹泉 琴泉 | 牟平 | 舉人 | ④⑨ |
| 唐嘉禾 | 性軒 | 牟平 | 廩生 | |
| 宋繼盛 | | 陽穀 | 廩生 | ⑤⑩ |
| 胡學乾 | | 陽穀 | | |
| 邵晉蕃 | | 齊河 | | ⑤① |
| 李象晉 | | 齊河 | | |
| 宋一清 | | 冠縣 | | ⑤② |
| 吳臨春 | | 冠縣 | | |

- ④③ 「德縣志」卷六頁廿五。
 ④④ 「高密縣志」卷十三頁四三。
 ④⑤ 「續修鉅野縣志」卷四頁九。
 ④⑥ 「臨清縣志」選舉志頁六〇。
 ④⑦ 「續修廣饒縣志」卷一八頁二五。
 ④⑧ 「平度縣志」卷四下頁一。
 ④⑨ 「牟平縣志」卷七頁二四、八〇。
 ⑤⑩ 「陽穀縣志」卷六頁二一。
 ⑤① 「齊河縣志」卷二三頁八三。
 ⑤② 「冠縣縣志」卷七頁五三。

| | | | | |
|-----|----|----|----------------|---------|
| 郭廷勳 | | 冠縣 | | |
| 李汝枚 | | 利津 | | ⑤③ |
| 趙福謙 | | 利津 | | |
| 胡康侯 | | 長清 | | ⑤④ |
| 徐書麟 | | 長清 | | |
| 盛際光 | | 清平 | | ⑤⑤ |
| 房金錡 | | 清平 | | |
| 王永昌 | 紹文 | 昌樂 | 廩生，青州師範學堂學監 | 候補議員 ⑤⑥ |
| 孔祥柯 | | 曲阜 | | ⑤⑦ |
| 喬新民 | | 曲阜 | | |
| 蔣衍升 | | 博山 | 留日，同盟會員，參與辛亥革命 | ⑤⑧ |
| 張登愷 | | 博山 | | |
| 王樹森 | | 陽信 | 附生，山東優級師範學校畢業 | 候補議員 ⑤⑨ |

山東省議員名額共一三二人^{⑥⑩}，上表列議員三十八人，候補二人，來自二十二縣，約為總數的三分之一強。

省議會與諮議局的功能有所不同，諮議局是督撫的諮議機構，而省議會是與司法、行政並重的立法機構^{⑥①}。諮議局受督撫的監督，而省議會則有監督地方官廳之權^{⑥②}，與官廳處於對立的地位^{⑥③}。省議會不僅為省的立法機構，且為省的監察機

⑤③ 「利津縣續志」法制頁二。

⑤④ 「長清縣志」卷一三頁二九。

⑤⑤ 「清平縣志」選舉頁三九。

⑤⑥ 「昌樂縣續志」卷二一頁二〇。

⑤⑦ 「曲阜縣志」卷六頁一九。

⑤⑧ 「博山縣志」卷九頁三九。

⑤⑨ 「陽信縣志」卷四頁一二。

⑥⑩ 各省第一屆省議會議員名額表，民國元年九月二十六日「政府公報」

⑥① 民國元年五月二日臨時大總統令：「民國成立，各地方設立議會，為該地方立法機關，與司法、行政機關並重。」民國元年五月二日「政府公報」。

⑥② 民國元年五月十二日臨時大總統令：「地方官廳，按法應受省議會之監督，亦惟省議會乃得直接行法定之職權。」民國元年五月十二日「政府公報」。

⑥③ 民國元年七月十二日臨時大總統令：「各省議會，立於監督官廳之地位，論名義則顯相對待，論事實則隱相維持。」民國元年七月十三日「政府公報」。

構。立法權方面，其議決事項與諮議局大同小異，茲不列舉。監察權方面，為諮議局所無，要點如下：其一、省議會對於本省行政長官認有違法行為時，得以出席議員三分之二以上之可決，提出彈劾案，經由內務總長提交國務會議懲辦之。其二、省議會對於本省行政官吏有違法賂賄情事，得咨請省行政長官查辦之。其三、省議會對於本省行政事項有疑義時，得以十人以上之連署，提出質問書於省行政長官限期答覆。其四、省議會議員對於省行政長官之答覆認為不得要領時，得要求省行政長官自行到會或派員到會答辯。

除職權外，省議會的會期長短亦與諮議局有所不同。常年會期，諮議局以四十日為率，必要時得延長十日，省議會以六十日為率，必要時得延長二十日；臨時會期，諮議局為二十日，省議會為三十日。省議會的召集人，則與諮議局一樣，仍為省行政首長⁶⁴。

省議會於民國二年二月二十六日開幕，國民黨與共和黨爭持頗烈⁶⁵，未及一年，即為袁世凱通令取消。

二、城鎮鄉級自治

省級自治應包括省級行政首長民選，中國從未能做到這一步。中國所做到的，在清末為省級行政首長成立一民選的諮議機關，即諮議局；在民初省於中央委派的行政首長之外，由民選一立法機構，即省議會。在本文所研究的時代，中央政府從未把省劃為自治區，故省級自治止於民意機構之成立。

清末民初推行地方自治，主要在府州縣及其以下，當時分為兩級：府州縣的自治稱為上級自治，城鎮鄉的自治稱為下級自治。城鎮鄉自治先實行，府州縣自治後實行。像選舉諮議局一樣，實行這兩級的地方自治亦從設立推動機關和訓練自治人才着手。在設立推動機關方面，省設地方自治籌辦處，初由諮議局籌辦處兼理，諮議局選舉結束後，即完全掌理地方自治之事⁶⁶。在訓練自治人才方面：省由自治籌辦處設自治研究所，飭各州縣選送自治員二人入所學習，為期一年，畢業後回各州縣籌辦地方自治。省自治研究所設於宣統元年一月六日，二月一日正式開學，規定

⁶⁴ 省議會暫行法，民國二年四月三日「政府公報」。

⁶⁵ 一九一三年三月六日「時報」三版。

⁶⁶ 「東方雜誌」六年五期記載頁二四四。

每縣二人，肄業一年⁶⁷，初有學員二百餘人，曲卓新、丁世嶧等均在所內授課。該所間亦請外界人士講演，如宣統元年十月九日「東方雜誌」記者某去濟南訪問，該所即請其演說，述地方自治之意義、功效，及江蘇籌辦地方自治之次序和方法等⁶⁸。自治籌辦處除於省城設自治研究所外，並於各府設立分所，三直隸州歸依附近各府，不另開辦。濟南府分所設於宣統元年五月十五日，附在省城自治研究所內，學員由濟南府各縣選送，大縣八人，中縣六人，小縣四人，為期八月。其他各府分所，亦於宣統二年一月成立，由省自治研究所畢業者分派任講員⁶⁹。

自治籌辦處對州縣級設立自治籌辦機構和培養自治人才有統一規定。依照規定，各州縣應於宣統二年二月一日以前設自治籌備公所，三月一日以前設自治研究所⁷⁰。各州縣自治籌備公所或同等機構設立情形，茲列十州縣作為示例如下：

| 州 縣 | 名 稱 | 設立年代 | 主 持 人 | 重 要 紀 事 |
|-----|-----------|---------------|-------|--------------------------|
| 泰 安 | 籌備自治公所 | 宣統二年 | | 附設自治研究所 ⁷¹ |
| 掖 縣 | 籌備自治公所 | 宣統二年 二月一日 | 王 鍾 芳 | ⑦ |
| | 沙河鎮籌備自治公所 | 宣統二年 二月十五日 | 杜 榮 楨 | |
| 壽 光 | 自治籌備處 | 宣統元年 | 姜 廼 升 | 姜為知縣 ⁷² |
| 寧海州 | 自治籌備公所 | 宣統三年 | | 劃全州為八區 ⁷³ |
| 陵 縣 | 自治籌備所 | 宣統二年 | 邱 景 參 | 邱為省自治研究所畢業 ⁷⁴ |

⑥⑦ 「東方雜誌」六年六期記載一頁三〇一～三〇二，但謂自治研究所於一月廿六日開學；東撫袁樹勛奏謂二月一日開學，見宣統元年二月十八日「政治官報」頁八，「山東諮議局籌辦處第二次報告書」頁九二。

⑥⑧ 「東方雜誌」七年六、七期，三十日旅行記。

⑥⑨ 宣統元年六月一日「順天時報」，山東籌辦地方自治紀事；「山東諮議局籌辦處第二次報告書」頁九三。

⑦⑩ 宣統元年十一月二十七日「順天時報」，自治研究所畢業試題。

⑦⑪ 「重修泰安縣志」卷四頁十三～十四。

⑦⑫ 「四續掖縣志」卷五頁五四～五五。

⑦⑬ 「壽光縣志」卷八頁六。

⑦⑭ 「牟平縣志」卷四頁十一。

⑦⑮ 「陵縣續志」卷三頁二一。

| | | | | |
|-----|--------|------|----------------|----------------|
| 夏 津 | 自治籌辦公所 | 宣統二年 | 霍 毓 瀾 | ⑦⑥ |
| 德 州 | 自治籌備會 | 宣統元年 | | 主持人由各里長、村正選舉⑦⑦ |
| 濰 縣 | 籌備自治公所 | 宣統二年 | | 附設自治研究所⑦⑧ |
| 冠 縣 | 籌備自治公所 | 宣統二年 | 殷 壽 仙 馮 翰 臣 | ⑦⑨ |
| 萊 陽 | 籌備自治公所 | 宣統二年 | | ⑧⑩ |

各州縣自治研究所或同等機構設立情形，茲列十餘州縣作為示例如下：

| 州 縣 | 名 稱 | 設立年代 | 主 持 人 | 重 要 紀 事 |
|-----|-------|------|----------------|--|
| 陽 信 | 自治講習所 | 宣統二年 | (知縣) | 留日學生劉永升、附生姚式偃為教習，劉、姚皆省自治研究所畢業回縣者。每鄉選送一、二人入所學習，數月畢業，派赴各鄉講演地方自治之義及選舉辦法⑧① |
| 夏 津 | 自治研究所 | 宣統二年 | 管 淑 涵 劉 文 霖 | 管、劉皆省自治研究所畢業回縣者⑧② |
| 青 城 | 自治研究所 | 宣統二年 | 張 鎔 之 張 有 誥 | 二張皆省自治研究所畢業回縣者。學員四十人，半年畢業⑧③ |
| 德 州 | 自治研究所 | 宣統二年 | | 由省自治研究所畢業者十人主持，學員四十人，三個月畢業⑧④ |
| 寧海州 | 自治研究所 | 宣統二年 | 常 建 璉 趙 作 家 | 常、趙皆省自治研究所畢業回州者。令各鄉選送學員，畢業後分派調查自治事宜⑧⑤ |

⑦⑥ 「夏津縣志續編」卷六頁三八～三九。

⑦⑦ 「德縣志」卷六頁三〇。

⑦⑧ 「濰縣志稿」卷十三頁一四～一五。

⑦⑨ 「冠縣縣志」卷二頁四四～四五。

⑧⑩ 「萊陽縣志」卷二之一頁三九～四〇。

⑧① 「陽信縣志」卷四頁二。

⑧② 「夏津縣志續編」卷六頁三八～三九。

⑧③ 「青城縣志」第四冊頁一。

⑧④ 「德縣志」卷六頁三〇。

⑧⑤ 「牟平縣志」卷四頁十一。

| | | | | |
|-----|-------------|--------------|----------------|--|
| 曲 阜 | 自治研究所 | 宣統二年 | 顏 錫 均 孔 繁 澂 | 顏、孔皆省自治研究所畢業回縣者。按四隅十六社，每處送學員二人，肄業一年 ^{④⑥} |
| 冠 縣 | 自治研究所 | 宣統二年 | 殷 壽 仙 馮 翰 臣 | 殷、馮皆省自治研究所畢業回縣者。招各鄉學員六十名，半年畢業，分任各鄉選舉事務 ^{④⑦} |
| 萊 陽 | 自治研究所 | 宣統二年 | | 由省自治研究所畢業者二人主持，學員六十人，畢業派赴各鄉調查 ^{④⑧} |
| 陵 縣 | 自治研究所 | 宣統二年 三月 | 邱 景 參 竇 培 仁 | 邱為廩生，竇為附生，邱、竇皆省自治研究所畢業回縣者，輔之者有自濟南府自治研究所畢業之馬鴻聲等五人，招研究員四十二人，每里各送二人，限六月畢業 ^{④⑨} |
| 壽 光 | 自治研究所 | 宣統二年 | 王 雲 湘 溫 書 齋 | 王為廩生，溫為孝廉 ^{④⑩} |
| 掖 縣 | 自治研究所 | 宣統二年 三月一日 | 張 金 鑑 翟 樹 聲 | ^{④⑪} |
| 鄒 平 | 公民講習所 | 光緒三十 四年 | (知縣) | 全縣分三十學區，每區保送一人，一班畢業，再招一班，以期造就公民，為實施地方自治張本 ^{④⑫} |
| 利 津 | 自治研究所 | 宣統二年 | 崔 廷 選 | ^{④⑬} |
| 長 清 | 自治研究所 | 宣統二年 | | 招收學員四十四名 ^{④⑭} |
| 臨 清 | 自治講習所 | 宣統元年 | | 每里選送學員一人，此後縣議會之議席大半為該等學員充任 ^{④⑮} |
| 高 密 | 地方自治研究 所 | 宣統二年 | 高 鴻 漸 | 劃全縣為十一區，保送每區學員四至二人，八月畢業，所有調查戶口，調查選民及關於 |

- ④⑥ 「曲阜縣志」卷四頁二五。
 ④⑦ 「冠縣縣志」卷二頁四四~四五。
 ④⑧ 「萊陽縣志」卷二之一頁三九~四〇。
 ④⑨ 「陵縣續志」卷三頁二一。
 ④⑩ 「壽光縣志」卷八頁六。
 ④⑪ 「四續掖縣志」卷五頁五四~五五。
 ④⑫ 「東方雜誌」五年三期教育頁八六。
 ④⑬ 「利津縣續志」卷二頁二。
 ④⑭ 「長清縣志」卷五頁三五~三六。
 ④⑮ 「臨清縣志」選舉志頁六一。

| | | | | |
|-----|-------|------|-------|-------------------------------------|
| | | | | 自治選舉事項皆由學員擔任 ⁹⁶ |
| 臨 朐 | 自治研究所 | 宣統二年 | 朱 繼 榮 | 令各社保送學員，畢業後分發各區宣講自治大意 ⁹⁷ |

城鎮鄉地方自治章程，於光緒三十四年十二月發佈，凡府廳州縣各官衙所在地稱城，其他市鎮村莊屯集人口五萬以上者稱鎮，五萬以下者稱鄉。城鎮鄉自治的範圍是學務、衛生、道路、農工商務、慈善事業、公共事業。凡城、鎮均設議事會及董事會，凡鄉均設議事會及鄉董。議事會由選民互選產生，選舉資格：①有本國國籍者，②年滿二十五歲以上之男子，③在該城鎮鄉連續居住三年以上者，④每年納正稅或公益捐二元以上者。城、鎮議事會以二十名為定額（五萬人），每超過五千人多選一人，以六十人為限。鄉議事會議員按人口定額，二千五百人以下者六名，二千五百至五千人者八名，五千至一萬人者十名，一萬至二萬人者十二名，二萬至三萬人者十四名，三萬至四萬人者十六名，四萬人以上不滿五萬人者十八名。議員任期二年，為名譽職，不支薪給，每年改選半數。

城鎮鄉議事會置議長、副議長各一人，由議員用單記法無記名互選之。議長、副議長任期二年，亦為名譽職，但得酌支辦公費。城鎮鄉議事會每季召開一次，即於二、五、八、十一月內各召開一次，每次會期十五日以內，必要時得延長十日以內。城鎮鄉議事會得議決下列事項：①興革事件，②自治規約，③自治經費的預算，④自治經費決算報告，⑤自治經費籌措方法，⑥自治經費運用方法，⑦選舉爭議，⑧自治職員職務過失，⑨城鎮鄉間的訴訟及其和解。

城鎮董事會設總董一人，董事一至三人，名譽董事四至十二人。董事數為議事會人數的二十分之一，名譽董事數為議事會人數的十分之二，總董由議事會就選民中選舉二人，報請督撫選任一人。董事由議事會就選民中選舉，報請知府、知縣或知州任用。名譽董事亦由議事會就選民中選舉。總董、董事任期二年，到期改選，名譽董事任期二年，每年改選一半。總董、董事依規定支薪，名譽董事不支薪。董事會的職務是：①議事會議員選舉及議事準備，②議事會議決事件執行，③依照法令規章及知府、知州或知縣的訓示委任，執行事務，④執行方法的決定。董事會每月開職員會一次。

鄉於議事會外設鄉董一人，鄉佐一人，由鄉議事會就選民中選出，由知府、知

⁹⁶ 「高密縣志」卷十一頁二一。

⁹⁷ 「臨朐續志」卷十二之十四頁一八。

州或知縣任用，任期二年，期滿改選。鄉董、鄉佐均依規定支薪，鄉董職權略同城鎮董事會。

地方自治經費來源，一為地方公款及公有財產，一為公益捐，一為依自治規章之罰金。公益捐有二種，就官府徵收之捐稅附加公益捐者為附捐；另定名目徵收者為特捐。城鎮鄉地方得就自治事宜，公定規約，規約內得設十元以上之罰則，及五年以內停止其選舉權⁹⁸。

依照上述城鎮鄉地方自治章程，山東自治籌辦處於宣統元年七月通飭各州縣劃分城鎮鄉自治區域，調查各區戶數及人口，呈報五萬以上人口的城鎮，限三個月內辦竣⁹⁹。各州縣自治區大約於宣統二年劃定，茲表列數例於下：

| 州 縣 | 城鎮區數 | 鄉 區 數 | 總 計 | 重 要 紀 事 |
|-----|------|-------|-----|--|
| 泰 安 | 1 | 14 | 15 | 區設自治公所，有議員、鄉董等職，皆由選舉而來，民國三年取消 ¹⁰⁰ |
| 德 平 | 0 | 5 | 5 | 鄉各十里，里各十甲，大村一村數甲，小村一甲數村 ¹⁰¹ |
| 臨 朐 | 1 | 8 | 9 | 各區皆設議事會、董事會 ¹⁰² |
| 掖 縣 | 1 | 12 | 13 | 城區包括四隅四關，鄉區十二，由六鄉劃成 ¹⁰³ |
| 濰 縣 | 1 | 15 | 16 | 由八隅五鄉七十四社區劃而成 ¹⁰⁴ |
| 壽 光 | 2 | 13 | 15 | 凡教育、實業、選舉、自治、清鄉等事皆以區為單位 ¹⁰⁵ |
| 高 密 | 1 | 10 | 11 | 民初鄉區九，城區一 ¹⁰⁶ |
| 東 平 | | | 11 | 民國元年始劃定 ¹⁰⁷ |

⁹⁸ 「宣統三年中國年鑑」頁五九～六四。

⁹⁹ 宣統元年七月廿七日「順天時報」，山東籌辦地方自治紀事。

¹⁰⁰ 「重修泰安縣志」卷四頁二。

¹⁰¹ 「德平縣續志」卷一頁六。

¹⁰² 「臨朐續志」卷八之九頁十一。

¹⁰³ 「四續掖縣志」卷二頁三九～四四。

¹⁰⁴ 「濰縣志稿」卷六頁一二～一五。

¹⁰⁵ 「壽光縣志」卷二頁三二～三三。

¹⁰⁶ 「高密縣志」卷之十一頁三～六。

¹⁰⁷ 「東平縣志」卷七頁四三。

| | | | | |
|----|---|----|----|---------------------|
| 萊陽 | I | 17 | 18 | 宣統三年劃定 ^⑧ |
|----|---|----|----|---------------------|

自治區劃定後，城鎮鄉地方自治即分區辦理，惟各縣辦理情形不一，或遲辦，或早辦，或只辦城區，或並鄉區亦辦，惟其辦法均依城鎮鄉地方自治章程，茲表列二十餘州縣情形，作為示例於下：

| 州縣 | 自治範圍 | 議事會組織及演變 | 董事會組織及演變 |
|-------------|------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| 濰縣 | 城區 | 宣統二年五月選舉議員 ^⑧ | |
| 膠州直隸州 | 城區 | 宣統二年五月選舉議員二十人，由議員選舉正、副議長各一人，至民國三年二月取消 | 由議事會選舉董事七人，不以議員為限 ^⑩ |
| 壽光 | 城區一 鎮區一 | 宣統二年成立 | 宣統二年成立 |
| | 鄉區十三 | 宣統三年成立 | 宣統三年選出鄉董、鄉佐 ^⑪ |
| 濟寧直隸州 | 城區 | 宣統二年十一月成立 | 宣統二年十一月成立 |
| 金鄉 | 城區 | 宣統二年十一月成立 | 宣統二年十二月成立 |
| 魚臺 | 城區 | 宣統三年成立 | 宣統三年成立 ^⑫ |
| 寧海州 (牟平) | 城區 | 宣統二年成立 | 宣統二年成立 ^⑬ |
| 臨朐 | 城區 | 宣統二年十一月選舉議員二十人，互選正副議長各一人，民國元年八月改選議員半數 | 設總董一人，董事四人 |
| | 鄉區八 | 民國元年八月成立議事會，議員九至十六人不等，均置正、副議長各一人 | 各置鄉董一，鄉佐一，惟五井區置鄉佐三 ^⑭ |

⑧ 「萊陽縣志」卷二之一頁三九~四〇。

⑨ 「濰縣志稿」卷十三頁一四~一五。

⑩ 「增修膠志」卷五十二頁十二~十三。

⑪ 「壽光縣志」卷七頁六五。

⑫ 「濟寧直隸州續志」卷五頁二六~二八。

⑬ 「牟平縣志」卷四頁十一。

⑭ 「臨朐續志」卷十二之十四頁二〇~二八。

| | | | |
|----|------------|---------------------------|----------------------------------|
| 萊陽 | 城區 | 宣統三年二月成立，選議員十八人，民國二年五月改選 | 宣統三年二月成立，置總董一，董事一，名譽董事四 |
| | 鄉區十七 | 民國二年五月成立，各區選議員十四至十八名不等 | 民國二年五月成立，各區置鄉董、鄉佐各一 ^⑮ |
| 長清 | 鄉區 | 民國元年開辦 ^⑯ | |
| 歷城 | 城區 | 宣統二年五月成立 | 宣統二年五月成立 |
| 德州 | 城區 | 宣統二年五月成立 | 宣統二年五月成立 |
| 臨清 | 城區 | 宣統二年五月成立 | 宣統二年五月成立 |
| 福山 | 鎮區 (煙臺) | 宣統二年五月成立 | 宣統二年五月成立 |
| 長山 | 鎮區 (周村) | 宣統二年五月成立 | 宣統二年五月成立 ^⑰ |
| 泰安 | 城鎮鄉區 | 宣統三年開辦 ^⑱ | |
| 掖縣 | 城區 | 宣統三年四月選議員二十人，互選正、副議長各一人 | 置總董一，董事一，名譽董事四 |
| | 沙河鎮區 | 宣統三年選議員十九人，互選正、副議長各一人 | 置總董一，陪董一，董事一，名譽董事四 ^⑲ |
| 高密 | 城區一 鄉區一 | 民國元年八月選舉成立，民國三年奉令解散 | 民國元年八月選舉成立 ^⑳ |
| 利津 | 城區 | 宣統二年成立 | 宣統二年成立 ^㉑ |
| 平度 | 城區 | 宣統二年選議員二十二人，互選正、副議長各一人 | 設總董一人，董事一人，名譽董事四人 ^㉒ |
| 陵縣 | 城鎮鄉區 | 民國元年五月分十四區興辦 ^㉓ | |

⑮ 「萊陽縣志」卷二之一頁三九～四一。

⑯ 「長清縣志」卷五頁三六。

⑰ 歷城、德州、福山、長山、臨清，見「東方雜誌」七年四期，魯撫覆民政部電。

⑱ 「重修泰安縣志」卷二頁四七。

⑲ 「四續掖縣志」卷四頁四二；卷五頁五五～五六，掖縣鄉區自治於民國元年呈准緩辦。

⑳ 「高密縣志」卷十一頁二二。

㉑ 「利津縣續志」卷二頁二。

㉒ 「平度縣續志」卷四下頁一。

㉓ 「陵縣續志」卷三頁二二。

| | | | |
|------------|------|-----------------------|---------------------|
| 樂安 (廣饒) | 城鎮鄉區 | 民國元年六月興辦 ^⑭ | |
| 夏津 | 城區 | 宣統二年成立 | 宣統二年成立 ^⑮ |

上表所列，不過爲示例，據宣統三年調查，山東城區百、鎮區三，已全部成立議事會、董事會^⑯，惟鄉區辦理較遲，許多州縣根本未辦。

三、府州縣級自治

府州縣級自治稱上級自治。宣統二年，清廷公布府廳州縣自治章程，規定以府之直轄地方及廳州縣爲自治區域，設議事會。議員以人口總數爲準，不滿二十萬者設議員二十人，自此以上，每加人口二萬，增設議員一人，至六十人爲限。每年九月開會一次，會期一月。其召集及開會、閉會事宜，由知府、知州或知縣掌之，又設參事會，以知府、知州或知縣爲會長。參事員由議事會於議員中互選，以議員十分之二爲額，每月會議一次，議決事件，由地方官執行。知府、知州或知縣得置自治委員，輔佐執行自治事宜^⑰。

山東的府州縣級自治，部分創行於宣統二、三年，部分實行於民國元、二年，惟在此以前，有的州縣已有類似的組織，如光緒三十三年，署東阿縣令孫方墜以新政繁興，非設集議機關不足以總其大成，非參以研究不足以底於精微，乃設立公議研究會一處，以爲將來組織議事會基礎。凡縣境各事，應由民間酌捐雜費者，由縣傳集首事等會議，秉公捐辦，如學堂、巡警等要事，均集議興辦^⑱。不過，這總是少數的例子，地方官真正會同民意代表辦理地方政事，是下、上兩級自治興辦以後的事。

上級自治較下級自治爲單純，沒有城區、鄉區的差別，而各府州縣所實行者亦大體一致，茲列表示例如下：

^⑭ 「續修廣饒縣志」卷七頁二。

^⑮ 「夏津縣志續編」卷六頁三八～三九。

^⑯ 「宣統三年中國年鑑」頁二九。

^⑰ 「東方雜誌」九卷七號，「中國政治通覽」頁三十二。

^⑱ 「東方雜誌」五年二期內務頁一四二。

| 府州縣 | 議事會之組織及演變 | 參事會之組織及演變 | 自治委員數 |
|-------------|-------------------------------------|---|-------------------|
| 昌樂 | 宣統二年選議員二十，互推正、副議長各一，民國元年改選 | 縣長兼會長，另會員四人 | 一人 ¹²⁹ |
| 濰縣 | 宣統二年六月選舉議員 ¹³⁰ | | |
| 平度 | 宣統二年選議員四十二人，互選正、副議長各一人，民國元年改選議員八十二人 | 參事員八人，民國元年改選仍為八人。 | 一人 ¹³¹ |
| 泰安 | 宣統三年選議員三十九名 | 參事員七名 | 一人 ¹³² |
| 樂安 (廣饒) | 宣統三年閏六月選議員十八人，互選正、副議長各一人，民國元年六月重選 | 參事員四人，民國元年六月重選 ¹³³ | |
| 臨朐 | 宣統三年六月選議員二十五人，互選正、副議長各一人。民國元年七月改選 | 參事會長由知縣兼，另參事員六人，民國元年七月改選 ¹³⁴ | |
| 東平州 | 宣統三年選議員二十七人，互選正、副議長各一人 | 參事員六人 ¹³⁵ | |
| 掖縣 | 宣統三年十一月成立，議員三十一人，互選正、副議長各一人 | 知縣兼參事會長，參事員六人 | 一人 ¹³⁶ |
| 寧海州 (牟平) | 宣統三年選議員三〇人，互選正、副議長各一人，民國元年十月改選 | 會長由知州兼，參事員六人 ¹³⁷ | |
| 濟寧 直隸州 | 宣統三年成立 | 宣統三年成立 | |
| 金鄉 | 宣統三年成立 | 宣統三年成立 | |

¹²⁹ 「昌樂縣續志」卷廿一頁一八~二〇，惟始選記在宣統元年，擬誤。

¹³⁰ 「濰縣志稿」卷十三頁一四~一五。

¹³¹ 「平度縣續志」卷四下頁一~二。

¹³² 「重修泰安縣志」卷四頁一三~一四，卷二頁四七謂宣統二年開辦。

¹³³ 「續修廣饒縣志」卷十八頁二五~二六，卷七頁二謂選議員二十二人。

¹³⁴ 「臨朐續志」卷十二之十四頁一八~二〇。

¹³⁵ 「東平縣志」卷十頁三四~三五。

¹³⁶ 「四續掖縣志」卷四頁四一，卷五頁五五。

¹³⁷ 「牟平縣志」卷四頁十二。

| | | | |
|-----|---|-------------------------------------|--------------------------|
| 嘉 祥 | 宣統三年成立 | 宣統三年成立 | |
| 魚 臺 | 宣統三年成立 | 宣統三年成立 ^⑬ | |
| 博 山 | 宣統三年成立，民國元年七月改選 | 參事員四人 | 一人 ^⑭ |
| 壽 光 | 宣統三年成立，選議長一人，副議長二人，民國元年改選 | 參事員六人 | 一人 ^⑮ |
| 高 密 | 宣統三年六月選舉成立，按照全縣人口，由各區分配選舉，每區一至四人，民國元年改選 | 由議員複選六人為參事員 ^⑯ | |
| 長 清 | 宣統三年選議員二十八人，互選正、副議長各一人，置庶務、速記、書記各一人 | 由議員選出參事員五人 | 三人，掌管全縣自治款項 ^⑰ |
| 陽 信 | 宣統三年組成，議員五鄉各選四人，城區一人，共二十一人，互選正、副議長各一人，由議長任用文牘、庶務，常駐辦事 | 為自治會之常設機關，參事員四人，由議員推選之 ^⑱ | |
| 青 城 | 宣統三年春選舉成立，選正、副議長各一人 | 宣統三年秋選舉成立，縣長兼會長，參事員四人 ^⑲ | |
| 萊 陽 | 宣統三年十月分區選出議員四十名，互選正、副議長各一人，民國元年十月改選 | 選參事員七人，會長由知縣兼任 ^⑳ | |
| 夏 津 | 宣統三年成立，民國成立以後改選 | 宣統三年成立，參事員四人，會長由知縣兼充 ^㉑ | |
| 冠 縣 | 宣統三年選議員二十二名，互選正、副議長各一人，每月開會二 | 宣統三年成立，參事員四人，會長由知縣兼 ^㉒ | |

⑬ 「濟寧直隸州續志」卷五頁二六～二八。

⑭ 「博山縣志」卷九頁三八～三九。

⑮ 「壽光縣志」卷七頁六五。

⑯ 「高密縣志」卷十一頁二二。

⑰ 「長清縣志」卷十二頁二八，卷五頁三六。

⑱ 「陽信縣志」卷四頁二～三。

⑲ 「青城縣志」第四冊頁一。

⑳ 「萊陽縣志」卷二之一頁三九～四一。

㉑ 「夏津縣志續編」卷六頁三八～三九。

㉒ 「冠縣縣志」卷二頁四四～四五。

| | 次，決議交參事會執行 | | |
|--------|---|---------------------------------|--|
| 膠州直隸州 | 宣統三年十二月成立，選議員三十人，互選正、副議長各一人，每年九月開會一次，民國元年八月改選 | 參事員六人，知州兼會長 ^⑭ | |
| 陵縣 | 宣統三年一月成立，選議員二十人，民國元年三月改選 | 由議員舉參事員四人，民國元年三月改選 ^⑮ | |
| 利津 | 宣統三年成立，民國元年改選 | 宣統三年成立，民國元年改選 ^⑯ | |
| 德州(德縣) | 宣統二年成立，議員二十名 | 執行議事會決議，及籌措自治費用 ^⑰ | |
| 臨清 | 民國元年四月成立，議員二十二名 | 由議員選出參事員五人 ^⑱ | |
| 朝城 | 民國二年成立 | 民國二年成立 ^⑲ | |
| 德平 | 宣統三年成立，議員二十人，民國初年改選 | 參事員四人，民國初年改選 ^⑳ | |

由上表的例子分析，上級自治大部興辦於宣統三年，民國元年經過一次改選。議事會的主要職權是議決自治事件及預算、決算、歲出、歲入、自治經費等事項，參事會為常設執行機構^㉑，故由知府、知州或知縣兼會長。

四、結 論

清末民初的山東地方自治，是在中央政府的統一政令下進行的，與全國其他省區比較，並無突出之處，但對山東而言，不能不說是政治和社會上的重大變遷。惟這種變遷，形式多於實質。就參與的普遍程度而論，有選舉資格的人不足全人口的三分之一(當時山東省人口以三千四百萬計)，不足成年人口(以二十歲以上人口

⑭ 「增修膠志」卷五十二頁一二～一三。

⑮ 「陵縣續志」卷三頁二一～二二。

⑯ 「利津縣續志」卷二頁二。

⑰ 「德縣志」卷六頁三〇，但謂為宣統元年成立，似不可能。

⑱ 「臨清縣志」選舉志頁六一。

⑲ 「朝城續志」卷一頁八。

⑳ 「德平縣志」卷五頁七。

㉑ 「增修膠志」卷五十二頁一二～一三。

佔全人口五分之三計)的一百九十分之一，不足成年男子人口的百分之一；實際參加選舉的人數當更少。就被選入省級民意機構的成員而論，清末諮議局議員幾乎完全為得有舊功名的士紳；民初省議會議員雖有不少革命黨人被選入，舊士紳的勢力仍然很大^⑮。傳統中國的政治，是官紳合治的類型；清末民初山東的地方自治也是一種官紳合治的類型，因為選舉權受財產、學歷等限制，一般人民並無參政的機會。惟傳統制度中紳與官的結合是自然的；選舉制度建立後，與官合治的紳是由士紳階層公議產生。這樣看來，變動雖然不很大，但多數決的精神即由此孕育產生。譬如，諮議局章程第三十五條規定：「凡會議非有議員半數以上到會不得開議。」第三十六條規定：「凡議案之可行與否以到會議員過半數之所決為準。」^⑯可以說是民主政治的一個起步。

^⑮ 在省議會中，國民黨與共和黨對立，共和黨舊士紳較多，民國二年參議員選舉，國民黨與共和黨各當選五人，其對壘的情形可知。見「憲法新聞」第二十四期國會紀聞頁六。

^⑯ 見光緒三十四年六月二十六日「政治官報」。