

清末地方自治之萌芽

(一八九八——一九〇八)

沈 懷 玉

- 一、前言
- 二、湖南的保衛局與南學會
- 三、山西崞縣的公民局
- 四、東三省保衛公所及自治之試辦
- 五、上海總工程局與江蘇自治的試辦
- 六、天津自治局與直隸自治的試辦
- 七、其他地區
 - (1)廣東
 - (2)湖北
 - (3)廣西
 - (4)浙江
 - (5)福建
 - (6)江西安徽
- 八、結論

一、前 言

地方自治是人民參加實際政治的起點，是民主政治的基本工作。^①十九世紀中葉以來，中國在政治改革的運動中，就有一批理念建構者（知識份子）與理念實行者（政治精英）^②提倡和推行地方自治。由於他們的努力，地方自治得以萌芽。至

* 本文完稿後，承蒙陸寶千、蘇雲峰、張朋園、陶英惠等諸位先生斧正，謹此表示誠摯的謝意。

① 邵元冲，「三十年來中國社會建設之演進」，東方雜誌，第三十一卷，第一號，頁廿八，總頁九三七〇六。

② 引用葉啓政先生的說法，葉先生先後兩次到中研院近史所講演「知識份子與社會變遷」（民國六十八年十月十八日）及「近代中國的社會變遷」（民國六十九年一月廿六日），都強調在近代中國的改革運動中，這兩種人都扮演著重要角色。

一九〇八年，因九年預備立憲以地方自治為基礎，才全面推行。但由於辛亥革命爆發，地方自治的試驗因而暫告停頓，故論者一般印象都認為鮮少成績可言。加以學術界對中國試行西方民主，一向只重視資政院與諮議局的研究，而忽略了地方自治的探討。^③甚而認為根本沒有付諸實行，^④這是以偏概全的錯誤看法。因此，本文擬從地方自治的萌芽來看中國早期地方自治史發展的一斑，以彌補學術界研究之不足，並澄清一般之誤解。

清末自治的試辦，在地方自治基本法尚未頒布以前，^⑤已有許多地方開始實驗，最早的是戊戌變法時的湖南，日俄戰爭前後，南北各地紛紛試辦。這可以說是自治萌芽之始，就萌芽的意義而言，由於自治的試行，是開中國實驗西方民主政治之端緒，具有其歷史意義。就萌芽的時間而言，涵蓋一八九八（光緒廿四年）至一九〇八年（光緒卅四年八月）。由於這一時期，大多由紳商或地方官吏倡導推動，各地自立章程，自由發展，充份顯示出濃厚的地區色彩。就萌芽的內涵而言，包括了自治的籌備及自治的實行等方面。

由於各地自治的萌芽互受不同因素的刺激，同時各地官紳對自治的認識及態度也因人而異，故充分顯示了地區差異的特性。本文處理此一問題，在方法上，不得不採取區域層次分類的原則，即同一區域，按其自治萌芽的程度、性質歸類，再作分析比較。

二、湖南的保衛局與南學會

甲午戰敗以後，光緒帝有感於非維新不足以自存，因此起用新黨，變法維新，而當時各省奉行最力的是湖南巡撫陳寶箴。^⑥他得自按察使黃遵憲的幫助，實行新政。黃氏與本省士紳譚嗣同、熊希齡等相應和，以提倡實學喚起士論，完成自治政體為主義^⑦。黃氏的自治思想^⑧，就是要鄉民能「自治其身，自治其鄉」。他與陳

③ 近年來王樹槐先生與張玉法先生，已有區域性的探討，分別討論江蘇與山東舉辦地方自治的情形。（詳見中央研究院近代史研究所集刊，第六期，「清末江蘇地方自治風潮」及「清末民初的山東地方自治」。）

④ 一般有關地方自治理論的書，由於沒有印證史料，都認為至清朝覆亡止，自治章程尚未付諸之實施，這是錯誤的說法。如羅志淵，地方自治的理論與體系（民國五十九年，臺灣商務）；楊一峰，中國地方自治新論（民國五十一年，臺北正中）；江繼五，地方自治概要（民六十七年，臺北大中國）等書，都持同一看法。

⑤ 光緒三十四年八月以後，先後頒布「城鄉鎮地方自治章程」、「府廳州縣地方自治章程」、「京師地方自治章程」。章程頒布後，全國才全面推行，關於這方面將另有專文討論。

⑥ 尤炳圻，黃公度先生年譜，見人境廬詩草（民廿二年，北平文化學社），附錄三，頁四四。

⑦ 「戊戌政變記」，卷八，見戊戌變法（1955年，上海神州），I，頁三〇〇。

⑧ 詳見拙著「清末西洋地方自治思想的輸入」，中央研究院近代史研究所集刊，第八期，頁一七一。

寶箴都主張士紳應有議政之權^⑨，因此，在他們規劃下曾試驗了西方民主，最具體的就是南學會與保衛局。上述兩者都是本諸參與原則，再以親身體驗的西方制度為模型^⑩。南學會可以說是議員養成所，而保衛局的「紳議官辦」性質，已隱寓地方自治精神。

保衛局成立於光緒二十四年二月，是黃遵憲將同治十年湖廣總督李瀚章所設的保甲局，仿天津、上海等處租界巡捕成法改設。由官、紳、商合辦，於總局設總辦一人，會辦大員及會辦士紳各一，另設議事紳商十餘人，凡事先交議妥，然後交付總辦執行。局中財政收支及清理街道，雇募丁役等事，由紳商負責經辦，而判斷訟獄、緝捕盜賊、安置犯人等事，則由官吏處理^⑪。此外，城中東西南北及城外各設分局一所，每分局則各轄小分局六所，共設小分局三十所。小分局設理事委員及理事委紳各一，巡查長一名，巡查吏二名，巡查十四名^⑫，負責維持治安，教養等事。因此，保衛局的性質實兼有管教養衛功能，而最大的特色是「紳議官辦」，由人民發現問題，提出問題，將問題交由政府解決^⑬。已經隱寓地方自治的精神，與現今全為政府權力之警察制度稍有不同^⑭。這從黃遵憲給梁啟超的信中可以看出。

「警察一局，為萬政萬事之根本，誠使官民合力，聽民之籌費，許民之襄辦，則地方自治之規模，隱寓於其中，而民智從此而開，民權亦從此而伸。」^⑮由此可見，黃遵憲設立保衛局的意義，在於舉辦地方自治，開民智，伸民權，以實現他的地方自治主張。本來警察制度的建立，應屬政府職權範圍，而黃氏必「處處公之紳民，……參以紳權」^⑯，就是他主張「士紳應有議政之權」的實踐。也因為保衛局有士紳的參與其間，開辦以來，商民稱便，雖然戊戌政變以後，「百舉皆廢」，只有保衛局因紳民維持，得以不廢。所以譚嗣同說這就是「與民權的利益。」^⑰

南學會是由湖南官紳共同發起，成立於光緒二十四年。立會宗旨在「開濬知識，恢張能力，開拓公益」^⑱。雖名為學會，實兼地方議會之規模^⑲。以「振興政

⑨ 同註⑦。

⑩ 張朋園，中國近代化之區域研究——湖南，第三章政治的近代化（稿本），頁三。

⑪ 「湖南保衛局章程」，湘報類纂丁集（光緒廿八年，中華編譯印書館），（下），頁四。

⑫ 同註⑪。

⑬ 張朋園，中國近代化之區域研究——湖南，第三章政治的近代化（稿本），頁九三。

⑭ 林能士，濟季湖南的新政運動（民國六十一年，臺大文史叢刊），頁七七。

⑮ 「黃公度與冰室主人書」，梁任公先生年譜長編（民五一年，臺北世界書局），（上），頁一九六——一九七。

⑯ 「戊戌政變記」，卷八，見戊戌變法 I，頁三〇二。

⑰ 同注⑯引書，頁三〇三。

⑱ 「南學會大概章程」，湘報類纂丁集（上），頁五。

⑲ 同註⑦。

治之權輿」為目的，有計劃的模仿地方議會的形式^①。這從講演會中，主講答覆會友的討論可以看出：

「各國有上下議院，公議政事，此是國制，下不敢干。若府縣市町村會議員選舉，本學會已略仿其意。」^②

至於南學會仿府縣市町村會議的形式，在於入會聽講的學員，都是選自州縣，「每縣皆必有會員三人至十人之數」，膺選者必須「好義愛國」^③此兩種條件，前者顯示名額的分配，後者則是高度參與感的要求^④。會中每七天演說一次，巡撫、學政率領官吏蒞會，由黃遵憲、譚嗣同、梁啟超及皮錫瑞等輪日演說中外大勢，政治原理、行政學等，以激發愛國心，養成地方自治的能力^⑤。此外，如遇有地方重大興革事項，亦進行討論^⑥。半年以後，會員中成績優良的留為「省會會員」，次等的，則各回本州縣，「為一州一縣之分會員」^⑦。會員不僅被動聽講，還要積極發問，自由表達個人意見。可以質問省政，亦可提出建議^⑧。可見南學會已具西方議會雛型。由於陳寶箴與黃遵憲都主張士紳應有議政之權，而實際上「民不自知其當有權」。^⑨因此，利用學會方式開紳智，使了解自治的實際與參與的觀念。雖然南學會僅維持半年，但維新派所主張的西方式政治參與，在湖南得到了實驗的機會，可以說是西方議會制度首次在中國萌芽。

三、山西崞縣的公民局

上述湖南南學會雖略具地方議會雛型，但在戊戌政變後就已停廢，為時僅半年而已。然由於維新派與立憲派的鼓吹，開明的地方官吏對西方地方議會制度，已能接受，而且嘗試實行。

光緒二十九年（一九〇三），山西崞縣知縣唐桂首先辦理公民局。他以為歐美乃至日本，郡縣以下都實行自治，有府縣鄉鎮議會，因此，權限分明，綱紀嚴整。反觀中國的基層政治，雖然以往有鄉官，但卻無明文立法，以致權限不明，地方渙

① 王爾敏，晚清政治思想史論，頁一一八。

② 湘報類纂丙集，卷上，頁五。

③ 「戊戌政變記」，卷八，見戊戌變法 I，頁三〇一。

④ 張朋園，中國近代化之區域研究——湖南，第三章政治的近代化（稿本），頁十三。

⑤ 同註④。

⑥ 同註④。

⑦ 同註④。

⑧ 同註④。

⑨ 同註④。

散不整，「官商紳民情意隔閡」^②，補救的辦法，應實行地方自治，開設議會。所以他就任崞縣知縣後，「就中國公所會館遺意，上法周漢，旁參歐美」，擬訂公民局章程，交付晉報館排印一百多張，分散四鄉酌量設立。公民局設立的原則，是以「本村之人辦本地之事，證以公論，決以多數。」^③因此，四鄉紳民反應良好，三個月後，已經成立十餘處。他並計劃三十年春（一九〇四）成立公民總局於縣城^④。換句話說，他實行自治是有程序的，就是先成立鄉鎮議會，然後再設立縣議會。

至於公民被選的資格，唐桂指出必須合乎下列四項條件：一、身家清白，二、沒有犯過，三、每年納稅五千文以上，四、年滿三十五歲以上。只要合乎上述標準，無論士農工商都有被選資格，顯示擴大參與的觀念。並有名額分配，大村三、四人，小村一、二人。必須票滿三十才能當選，如不足額，也必須達到三分之二之數，不能「專憑一二人私意」，亦無須地方官「預派」。^⑤這就是投票公舉之意。

各村公民舉定之後，再進行縣城總局公民的選舉，由四鄉公民會議推選，舉議員八名。這一層次的選舉較為慎重，選舉之前，先將各村公民齊集縣城；進行選舉時，由地方官率同城士紳監選，投票時「不得彼此接談」^⑥。投票再由地方官與士紳開票。但如四鄉公民因路遠，不能前來投票，可以將所舉之人「開列名條，滙齊託人送城」^⑦。這顯然易造成舞弊，但不論其舞弊與否，投票選舉的觀念已經嘗試實行了。

公民的權限，在協同討論有關地方教育、稅收、治安及應興應革之事。「小事自了」，大事則稟請地方官核辦。而地方官如要辦理「某事」，亦應先交公民局議定後才能實行。議事時，採取公開討論的方式，以「三占從二」，不能僅憑一二人私見。有大事請地方官為議長，地方官並有解散議會之權^⑧。可見公民局雖已具有議會性質，但地方官的勢力仍凌駕於公民局之上，而不是與議會立於平等地位，有背議會精神。

唐桂既然主張實行地方自治，他亦與變法維新論者有同樣的識見，了解開民智的重要，而成立了崞陽學堂，「以設立憲政為基礎，以地方自治為起點」。^⑨

② 「山西崞縣知縣唐桂稟請辦理公民局全稿」，光緒癸卯（二十九年）政藝叢書（臺北文海影印本），上編，頁三二二—四。

③ 同註②。

④ 同註②。

⑤ 同註②。

⑥ 同註②。

⑦ 同註②。

⑧ 同註②。

⑨ 同註②。

⑩ 「崞縣崞陽學堂課程綱領」，光緒癸卯（二十九年）政藝叢書，上編，內政通紀，卷四，總頁三四七—三五〇。

綜觀唐桂在崑縣所辦理的公民局，可以說是中國鄉鎮縣自治的首次實驗。由於他對於地方自治有深刻的認識，因此有計劃的推動，由鄉鎮而後全縣具體實行。雖然沒有足夠的資料證明其試驗的成果，但由其三個月中推動，能有十餘處公民分局的成立來看，已屬可觀。

四、東三省保衛公所及自治之試辦

東三省由於地處邊陲，甲午戰爭，庚子拳亂，日俄戰爭以來，兵連禍結，受害慘烈。日俄兩國的權勢乘機入侵，分別在該地成立自治會或指派鄉約，中國主權名存實亡。而且自庚子以後，地方官除將軍以外，州縣各員形同虛設。士紳有感於處境的危急，同時受立憲自治論的影響，為自保計，亟亟以實行地方自治，培植公民為務。而有光緒三十年（一九〇四）東三省保衛公所的設立，受到朝廷的重視。三十一年令奉天省先行試辦，此後吉林亦跟著推行。以下就以保衛公所的設立及自治的試辦分區討論之。

(1)東三省保衛公所

東三省保衛公所設立的目的，在抵制日本的私設鄉約。原來日俄戰爭期間，凡日軍佔領地區，均由日官齋藤分別指派鄉約^⑦。因此，奉天張榕即聯絡團練辦理人洪東毅、鄭俊卿、何九皋、朱常慶、王振邦、張煥伯、曾有翼等人於光緒三十年七月創辦東三省保衛公所^⑧。以保衛本地商民之生命財產及養成地方自治能力為宗旨^⑨。在奉天省城設保衛公所總局，所屬各縣成立分局^⑩，但僅限於日軍尚未佔領地區，如興京、海龍等八個縣。原來上述地區，為自衛自保之需要，已成立有村團組織^⑪。張榕等人即以原有的組織為基礎，加以制度化，廣為聯絡，使之成一自治體，可以說較諸傳統的團練立意更新。

保衛公所的性質是模仿西方地方議會的形式，設立有會議股^⑫，由董事及議員組織成立。董事設有正副總董及分局分董，負責行政事宜。各議員則負責討論內外要事，立章程或訂條約。議案採取多數決議的辦法，如「泰西之鄉邑議院然。」^⑬至

⑦ 徐世昌，退耕堂政書（臺北文海影印），(四)，卷三十二，總頁二六二二。

⑧ 飲冰，「東三省自治制度之公布」，新民叢報，第三年，第八號（光緒三十年十月一日），頁六〇。

⑨ 同註⑧引書，頁五七；「奉天保衛公所實行新章」，東方雜誌，卷三，期一，總頁五六九四。

⑩ 「奉天保衛公所實行新章」，東方雜誌，卷三，期一，總頁五六九四—五。

⑪ 依可，「東三省權宜策」，東方雜誌，卷一，期八，總頁二〇一七。

⑫ 除會議股外，尚有裁判、交涉、財政、武備等股，各自獨立，梁啓超謂其組織已具備行政、立法、司法三機關。

⑬ 同註⑧引書，頁五八。

於董事及議員的產生，規定應由人民選舉。由於民智未開，尚不能實行普選，只有由本地有產業的紳商選舉產生。可見早期自治因限於客觀因素，實質上只是紳治。

另方面，保衛公所為培養人民自治能力及訓練自治人才，除了廣立學校外，並在總局內設立講習所，分門講習，為期一年，成績優良的則留總局或派至分局辦事^④。學員除聽講外，還必須討論地方興革事宜。其性質完全與前述湖南南學會類似。

由於張榕等人創辦「保衛公所」，態度積極，規定一個月內各屬一律實行^⑤。因而引起輿論的注目^⑥，朝廷也因此重視奉天地方自治的試辦，光緒三十一年七月，議准在奉天實行，開了東三省舉辦自治的序幕。

(2) 奉天自治的試辦

光緒三十一年，政務處議准在奉天實行地方自治，命盛京將軍趙爾巽會同直督袁世凱，訂立奉天自治章程^⑦。原來趙爾巽在山西布政使任內，就擬設鄉官，實行地方自治，由於風氣未開，乏人資助，屢議未成。至任職盛京，正好奉令實行，三十二年成立自治局，以管鳳蘇為總辦（奉天府知府），留日法政畢業生傅彊為左參議，陳漢為右參議^⑧。開局時，趙氏蒞會演說，認為：

「……奉天程度非他省可比，若驟實施〔地方自治〕，不特地方官難以選擇組織之人，且恐勉強成立，仍不免易于散渙，遂改易方針，以編訂制度，培養人才入手，……俟制度成立，人才養成，再議組織地方自治辦法。……此時局中所辦事業，僅可為地方自治之預備，非地方自治之實行。」^⑨

可見趙爾巽雖贊成地方自治，而基本態度是主張先行奠定地方自治基礎^⑩。因此，奉天地方自治的試辦，至趙氏調任川督（光緒卅三年三月）時，還只是籌劃階段而已，側重調查，在自治局內附設調查員養成會，遴選各屬士紳入所肄習^⑪，並聘請

^④ 同註^④引書，頁五六九三。

^⑤ 其章程創議於光緒三十年七月，限同年八月在興京各屬一律成立。

^⑥ 輿論界對於東三省實行地方自治極為重視。光緒三十年十月，梁啟超在新民叢報發表「東三省自治制度之公布」一文，認為東三省極有實行地方自治之必要。此外，同年東方雜誌社說「東三省權宜策」，亦主張朝廷應贊助東三省自治的推行。該雜誌轉錄光緒三十年八月三日的「中外日報」，「論東三省自治」一文中，亦認為東三省只有實行自治制度，才能解決其前途。

^⑦ 東方雜誌，卷二，期九，總頁四九五八——九，「雜俎」。

^⑧ 東方雜誌，卷三，期十二，總頁八一二六——七。

^⑨ 「趙留守關於自治之訓詞」，順天時報，光緒卅三年一月十九日，(四)。

^⑩ 光緒三十三年趙氏調任湖廣總督，在湖北推動地方自治，亦是本諸奠定自治基礎為主，先行籌辦，然後再實行。

^⑪ 調查員養成會徵召的對象以二十五歲至四十歲的士紳為主，並規定必須在本省居住二年以上，而且沒有犯國法，不吸食鴉片者，才合乎所求。見順天時報，光緒三十三年一月十六日，(四)。

日本法學博士松末任教習。修習科目包括：法制經濟大意、行政法、地方自治論、戶籍法、統計學、本省地誌、算學等。受訓為期八個月。畢業後選優等一〇八人，於三十三年十月，前往各州縣實地調查^②。調查項目包括土地氣候、戶口生計、教育、政治、農工、商鑛、交通、民事風俗等。至三十四年六月完成調查，計得全省調查日記表冊共五、九五〇件，圖一九一件^③，據此作為籌辦地方自治進行的方針，亦是地方自治的基礎工作。

此外，為鼓吹地方自治，三十三年，管鳳蘇創辦了自治白話報^④，以開通風氣。並成立自治期成會，宗旨在改良鄉屯固有團體，研究地方自治之大意^⑤。以袁金鑑、徐珍為正副會長，學警各紳任會員，並通飭各屬一律成立。

由於自治局成立之始，就以籌劃為主要方針，至卅四年一月，才開第一次會議，邀集各屬州縣商會代表、勸學員等，集議自治辦法^⑥。

(3)吉林自治的試辦

吉林由於長春、哈爾濱受制於日俄，「既無強策以為保存，復無團體以為抵制」^⑦，在立憲自治思潮，及天津試辦自治的影響下，官紳感到吉林之實行自治，「雖難於他省，而又急於他省」^⑧。光緒三十二年十一月，由於士紳的請求，將軍達桂設立自治會。投票選舉正副會長，發起人松毓為會長，並分設總務、法制、文書、會計、調查、慈善六課。經費來源除官方補助外，另撥清查廟產充公諸款^⑨。此外，並仿日本辦法，於同年設立政治考察局，三十三年改為調查局，以學部郎中馬濬年為總辦。並設憲政講演員養成所，以開通風氣，養成各府州縣之調查員。為進行調查起見，除到天津購備考察應用器物外，且派譯員至俄國採擇書報，譯寄回國。並編印蒙話報，月出一冊，以開通蒙旗風氣，便利自治之進行^⑩。此外，還辦自治報，每月出三冊，分內外篇，內篇研究自治範圍以內之事，外篇記載法律。三十四年改為吉林公民日報，以求普及^⑪。並附設閱報室。

② 東方雜誌，卷三，期十二，總頁八一二六——七；徐世昌撰，東三省政略（臺北文海影印本），民政，奉天省，頁十六；順天時報，光緒三十三年十一月廿五日，（六）。

③ 徐世昌撰，東三省政略，民政，奉天省，頁三四。

④ 東方雜誌，卷五，期六，總頁一二四八五。

⑤ 同註③。

⑥ 「奉天地方自治定期開會」，順天時報，光緒卅四年一月廿五日，（四）。

⑦ 徐世昌，東三省政略，民政，吉林，總頁四二四三。

⑧ 同註⑦引書，頁四二六九。

⑨ 同註⑦引書，頁四二五七；軍機處檔案，光緒三十四年十二月二十三日，徐世昌奏片。（國立故宮博物院藏，編號169,113）

⑩ 同註⑦引書，頁四二五七；政治官報，光緒三十四年九月十一日，第三三九號，總頁二一五。

⑪ 東方雜誌，卷五，期六，總頁一二四八五。

三十三年，又設自治講習所，除吉林府屬由自治會會員入所肄業外，其餘各屬名額，計長春、雙城、賓州、伊通、榆樹各六人，延吉、五常各四人，濱江、新城、依蘭、綏芬、農安、長壽、敦化、磐石各三人，臨江、大通各二人^⑫。可見松毓雖出身旗籍，但洞達時務，提倡立憲自治不遺餘力，在他的影響下，烏拉紳民亦成立自治研究會，以開通風氣^⑬。

此外，農安縣令李樹恩亦甚積極，於三十三年在城內設立地方自治局，以奠定縣參事會基礎，分三期籌劃進行：第一期設課任事，組織自治機關，並派員赴各區鎮選舉公吏；第二期在局內附設「公吏育成會」，令當選人都入會研究「法理」，四個月畢業，以養成自治的能力；第三期，飭局員各回本區本鎮實行自治，以確立執行機關，並一面進行選舉，以期區鎮各會漸次成立^⑭。

同年，濱江廳何子璋司馬，因俄人在哈爾濱辦理自治，舉行選舉，為免俄人越俎代庖，而邀集紳商學界成立自治局，以迅速辦理中國界內的選舉事宜^⑮。

可見外權的入侵，使官紳覺醒，雖然自治的範圍僅限於籌劃，但是態度卻是積極的，有計劃的。

除奉天、吉林外，黑龍江在三十三年，亦有士紳凌瑞等，仿北洋天津成例設立地方自治研究會^⑯。

五、上海總工程局與江蘇自治的試辦

(1) 上海的總工程局

上海由於毗連租界，紳商鑒於租界內法公董局及英美工部局實行自治的成效，且受自治思潮的影響，有感於「外權日張，主權寢落」^⑰，非仿文明各國地方自治之制，必不足以圖強^⑱。因此，光緒三十一年（一九〇五），縣紳李鍾鈺、郭懷珠、葉佳棠、姚文枬、莫錫綸等向滬道袁樹勛建議，「自動整頓地方，以立自治基礎」，擬創辦「總工程處」^⑲。袁氏頗表同情，也贊成「以地方之人與地方之利，

⑫ 東方雜誌，卷五，期二，總頁一一五〇三。

⑬ 東方雜誌，卷五，期二，總頁一一五〇三。

⑭ 東方雜誌，卷五，期二，總頁一一五〇三。

⑮ 「俄人擅訂哈埠市制章程」，順天時報，光緒卅三年二月廿四日，(t)；「俄使照稱實行哈埠自治」，順天時報，光緒卅四年一月七日，(u)；東方雜誌，卷五，期五，總頁一二一二六。

⑯ 東三省政略，民政，黑龍江，頁九。

⑰ 「上海市自治志大事記」，見楊逸纂，上海市自治志（民國四年刊本，臺北成文影印），(一)，頁一二九。

⑱ 李平書，且頑老人七十歲自敘（臺北文海影印本），頁四〇四——五。

⑲ 「清末上海地方自治與基爾特」，上海研究資料續集（民二十八年，上海中華書局），頁一五四。

以地方之款行地方之政」的地方自治，認為「人人有自治之能力，然後可保公共之安寧，人人有競爭之熱心，然後可求和平之幸福。」^⑩故在七月六日照會許可，由原有的南市馬路工程局改辦，樹立地方自治基礎。

原來，以前上海地方本無所謂市政，關於清道、路燈、造橋築路、修建祠廟、舉辦團防等事，都由慈善團體同仁輔元堂經辦。雖然到了光緒二十一年（一八九五），有南市馬路工程局成立，二十三年（一八九七），改稱南市馬路工程善後局，但其組織，既不完善，成績也無甚足述。直至清廷推行立憲，上海紳商得風氣之先，即乘機要求，將地方上事情自己組織起來，自己擔任^⑪。因此，上海地方自治的試行，就在紳商提倡於先，滬道贊成於後^⑫，籌備進行。

八月十二日，李鍾鈺等人在學宮明倫堂開會，召集紳商參加，宣布滬道宗旨，申說自治關係；並且集議討論選舉章程。由於事先已請教過曾游歷外洋的政法學家，了解東西各國自治規制，不是一蹴可及，估量上海目前情形，普選制度，還不能立即實行，只有「就向來辦事諸紳商中公共選舉」^⑬。十九日投票，選出及格者三十人，又規定各商業各舉代表一人。二十六日，開第三次會，投票公舉，得及格者二十八人；此外，又選定眾論公推的十八人，共計七十六人，呈請滬道從中派定總董、幫董、議董名額，組織「城廂內外總工程局」。經袁樹勛選定總董李鍾鈺，辦事總董莫錫綸、郁懷智、曾鑄、宋佩珍等四人，議董姚文枬等三十三名^⑭。可見，總工程局的選舉由於初辦，不便試行普選，雖然董事、議董是經紳商由各行各業的董事中選出，但最後仍需由滬道選定後任命，是紳選官派，而不是人民投票公舉。

但無論如何，由「總工程處」的擬議，而實現為「上海城廂內外總工程局」的自治組織，已是開了上海地方自治的序幕。

議事會成立後，又重行擬定「上海總工程局暫定章程」^⑮，將城廂內外管轄區域分為七區，城內有東西南北四城區，城外有東西南三區。

總工程局內部組織體系分為兩部，以議事會為代議機關，參事會為執行機關。

^⑩ 「蘇松太道袁照會邑紳議辦總工程局試行地方自治文」，見楊逸纂，上海市自治志(-)，頁二三七。

^⑪ 「清季上海地方自治與基爾特」，上海研究資料續集，頁一五四。

^⑫ 陳三井，中國近代化之區域研究——上海，第三章政治的近代化（稿本），頁一〇。

^⑬ 「邑紳呈復開會選舉總送名單摺文」，上海市自治志(-)，頁二三七——八；「清季上海地方自治與基爾特」，上海研究資料續集，頁一五四。

^⑭ 「蘇松太道袁照會選派總工程局總董議董文」，上海市自治志(-)，頁二三八；端方，端忠敏公奏稿（臺北文海影印本），卷十，頁十九。

^⑮ 原有「上海縣城廂內外總工程局章程」，「上海城廂內外總工程局簡明章程」。

議事會以議董三十三人組織之，設議長一人，由議董互選，每年選舉一次。議董任期四年，每二年改選一半，連選得連任。參事會以領袖總董、辦事總董、各區長、各科長等組織之。領袖總董一人，即參事會議長，由辦事總董五人中互選，其餘二人為常川駐局辦事總董，二人為常川到局辦事總董^⑥。

在總工程局時期內，兩任董事與議員，除出身傳統功名外，大半是商界領袖，（如表一、表二），而且多數是當時會館公所的董事，可見商界力量之大^⑦。

表一：董事出身統計

出 身	第 一 屆 (光緒31.11~34.10)		第 二 屆 (光緒 34.10~宣統 1.10)	
	人 數	%	人 數	%
傳 統 功 名	2	40	2	40
商 界 領 袖	3	60	3	60
共 計	5	100%	5	100%

表二：議董議員出身統計

出 身	第 一 屆 (光緒31.10~33.10)		第 二 屆 (光緒 33.10~宣統 1.10)	
	人 數	%	人 數	%
傳 統 功 名	11	33.33	13	39.39
留 日			1	3.03
商 界 領 袖	12	36.37	10	30.30
未 知	10	30.30	9	27.27
共 計	33	100%	33	100%

至於議案內容與議決執行情形，據上海市自治志公牘及大事記歸類如表三：

⑥ 見「上海總工程局暫定章程」，東方雜誌，卷三，期十二，總頁一〇八一〇六；蔣嶺吾，「上海市政的分治時期」，上海通志館期刊，第三卷，第四期，頁一二二五。

⑦ 見「清季上海地方自治與基爾特」，上海研究資料續集，頁一五五；及附表一，附表二。

表三：城廂內外總工程局議事會，參事會議決執行案件(1905~1908)

類別	項	時 間	提 議 與 執 行
財 政	1. 浦江船捐招商承包	光緒 31.11	總工程局提出，議會議決執行
	2. 徵收十六舖地方月捐	光緒 32.1	同 上
	3. 借撥工程借款	光緒 32.2	同 上
	4. 籌貸兩度地方公債	光緒 32.2	議會議決，總董議董募借
建 設	1. 電燈廠改成股分公司	光緒 32.4	議會議決執行
	2. 拆城築路	光緒 32.1	紳商、議董姚文枬提議，議會議決通過。
	3. 添闢城門，築造馬路	光緒 33.4	紳商、議董曹駿提議，議會議決通過執行。
	4. 收回粵商自來水公司	光緒 34.11	議會議決執行。
警 政	1. 接收十六舖南北中三局開放警察	光緒 31.11	總工程局提出
	2. 釘立門牌	光緒 31.12	滬道與上海縣照會辦理
	3. 劃定自治區域	光緒 32.5	紳商請求，議會議決執行
	4. 編查東西南三區戶口	光緒 34.6	上海縣照會總工程局辦理
	5. 選舉警務長	光緒 33.6	議會議決，議員選舉。
教 育	1. 設立警察學堂	光緒 32.3	董事會提議，議會議決設立
	2. 派遣學生胡憲章，張玉倫赴日考察監獄工藝並肄習警察學	光緒 32.3	同 上
	3. 派警官學生陳學詩赴金陵習警務	光緒 32.4	同 上
	4. 設立法政講習所城內二處城外一處	光緒 33.3	議會議決設立
立 法 司 法	1. 擬訂總工程局總章及議會章程	光緒 31.10	議會全體
	2. 區長選舉	光緒 33.5	議會議決執行
	3. 附設裁判所，公推正副裁判官	光緒 31.10	議董兩會公推
外 交	阻止法國電車公司接設電車爭回開路權	光緒 33.9	議董兩會議決
社 會 救 濟	1. 設平糶局十處	光緒 32.6	滬道與上海縣照會總工程局辦理
	2. 辦理平價官米，設平價處城內一處，南市六處，北市四處	光緒 33.3	同 上
	3. 拆除粥廠，改建勸生院	光緒 33.6	議會議決執行
禁 烟	1. 勸令禁烟館限期禁閉	光緒 33.3	滬道照會總工程局辦理
	2. 籌設工藝所，以備煙館幫傭習藝	光緒 33.5	同 上

資料來源：楊逸霖，上海市自治志(一)，頁 275~487。

根據上表再歸納，可以發現：議案由紳商提出的佔11%，議董會提出的佔62%，滬道及上海縣照會執行的佔27%。（見表四）

表四：議案提議對象(1905-1908)

提案者	年別	第一年	第二年	第三年	第四年	合計	比例
董事會	議事會	3	7	5	1	16	62%
滬道及上海縣		2	1	3	1	7	27%
共計		5	10	9	2	26	100%

自總工程局成立後，上海紳商對於自治，除踴躍參加選舉外，並紛紛組織研究團體⁷⁸，最先成立的是「地方自治研究會」，該會為士紳梅豫振與雷奮在光緒三十一年發起。梅豫振，上海縣人，舉人出身。他以為地方自治是開「二千年來未有之局」⁷⁹，唯恐上海在試行之初，守舊士紳或貪權官吏，破壞自治的推行，因而發起地方自治研究會，由留學日本，熟精法政的雷奮擬訂章程，並擔任講演，得上海商界領袖的支持⁸⁰。

此外，三十二年多並有「地方公益研究會」的組織，由附貢蔡正蒙聯絡紳商學界創立⁸¹，立會宗旨為研究路政、社會、教育、衛生等有關地方公益事項。該會成員亦包括商界人士四十四名⁸²之多。

由此可見，上海地方自治的試行，固有士紳的推動，而商人的參與，則扮演重要的角色，他們不但是上述兩團體的中堅，而且多數是董事、議員，對自治的推行居於領導地位。由於他們都有會館、公所及商團的組織，因而形成一股力量，使得上海自治的試行頗具成效。這與西方地方議會由商人推動的類型相似。

(2)江蘇各縣的試辦

⁷⁸ 「清季上海地方自治與基爾特」，上海研究資料續集，頁一五五。

⁷⁹ 同註⁷⁸。

⁸⁰ 如王震，大阪公司總買辦；郁懷智，老公茂紗廠經理，顧履桂，永慎和米行經理；葉遠，源昌源豐號主；顧徵錫，中西大藥房號主；孫多森，阜豐麵粉廠經理；李厚祚，華通水火保險有限公司總經理；李厚祜，上海製造絹絲公司總理；劉樹森，勝利公司經理；樊榮，奏辦江浙漁業總公司總董。（見「清季上海地方自治與基爾特」，上海研究資料續集，頁一五六。）

⁸¹ 吳馨等修，姚文四等纂，上海縣續志(三)，頁九九九——一〇〇〇。

⁸² 「清季上海地方自治與基爾特」，上海研究資料續集，頁一五七。

由於上海的創行自治，江督端方亦在江蘇各縣試辦，他認為江蘇民智發達最早，士紳都能熱心公益，克盡義務，應試行自治。他或許認為天津自治章程較上海總工程局完備，而且更適於江蘇各縣，因而捨近求遠，派員到天津考察章程內容及辦理情形，主張由官紳引導實行。光緒三十三年十一月，在省城設立自治總局，以候選道宗舜年等籌辦⁸³，由上文及江寧兩縣先行試辦。並附設地方自治研究所，實地調查所，訓練自治人才，籌設議事會、董事會。由財政局墊款三千元開辦⁸⁴。

就在江督端方設局籌辦之前與同時，已有地區試辦，或立會研究，或設局（會）籌設議董會等。以立會研究言，光緒卅二、三年間，已有揚州等五個縣相繼成立⁸⁵，其性質都以研究及促進地方自治為主，有一地同時設立兩會的，如揚州、寶山。上述自治會都由士紳發起創辦，可見彼等倡辦自治之積極。就設局（會）籌辦而言，有成立自治期成會的，亦有成立選舉局的⁸⁶，前者如武進、陽湖、青浦，後

⁸³ 該局設法制、調查、文書、庶務四課，除候選道宗舜年外，並任補用道金鼎、前山東知府魏家驊、前浙江知府伍元芝、調補奉山海道朱恩紱、署江寧知府許星璽、署上元知縣田寶榮、江寧知縣龍耀樞，應補知縣羅良鑑合同籌辦。

⁸⁴ 「奏為地方自治先就省城設局籌辦摺」，順天時報，光緒卅四年一月十四日，(5)；首都志（民廿四年，南京正中書局），上，卷六，頁五三九—五；東方雜誌，卷五，期二，總頁一一五〇五；端方，端忠敏公奏稿，卷十，頁二七~八。

⁸⁵ 其立會研究各地如下表：

州 縣	名 稱	成立時間	主持人	立 會 性 質
揚 州	法 政 研 究 會	光緒卅二年	盧晉恩	研究法政預備地方自治。
常 熟	地 方 自 治 會	光緒卅二年	鄭寶慈 陸懋宗	辦理清釐財政、振興實業、保衛治安、規劃工程、補助教育、改良風俗等事。
昭 文	地 方 自 治 會	光緒卅二年	同 上	同 上
蘇 州	地 方 自 治 研 究 會	光緒卅三年	胡玉縉	研究並促進地方自治。
揚 州	自 治 會	光緒卅三年	徐聯芳	研究並促進地方自治。
寶 山	地 方 自 治 會	光緒卅三年	施贊唐	研究並促進地方自治。
寶 山	地 方 自 治 研 究 會	光緒卅三年	潘鴻鼎	同 上

資料來源：東方雜誌，卷三，期七，總頁七五三〇；卷四，期四，總頁九二三六；卷四，期五，總頁九四七九；卷四，期十，總頁一〇六三二；卷五，期二，總頁一一五〇四。

⁸⁶ 茲將成立會局各縣列表如下：

州 縣	名 稱	成立時間	主持人	立 會 重 要 活 動
武 進	自 治 期 成 會	光緒三三年	(士紳)	1. 分設法制，調查、文書、庶務四課。 2. 附設研究所、宣講所。 3. 商界捐款開辦。
青 浦	自 治 期 成 會	光緒卅四年	趙夢泰 (知縣)	1. 以養成自治人才為宗旨，以成立議事會為歸。 2. 設講習所。 3. 設宣講所。 4. 進行調查，以預備選舉。
常 昭	地 方 議 會 選 舉 局	光緒卅三年	陸懋宗 (士紳)	以成立議事會董事會為主。

資料來源：東方雜誌，卷五，期二，總頁一一五〇四；卷五，期三，總頁一一七一三；期四，總頁一一九一五。

者如常熟、昭文。武進、陽湖、青浦等地，都在會內附設研究所、宣講所，分別訓練自治人才，派員宣講自治利益，以開通風氣。青浦並已進行調查，預備選舉⁸⁷。

此外，在三十二年有吳縣木瀆鎮士紳顧彥聰稟請蘇撫試辦自治，設立法政講習所，訓練人才。成立議事會，公舉議董十六人，內推一人為議長，另舉參事總董四人，負責執行⁸⁸。三十三年，鎮洋縣紳顧暄等邀集紳商學界成立中區議事會，選舉議事員廿八人，諮議員十人，並擬推及各鄉各鎮⁸⁹。

就江蘇各縣試辦自治來看，除官方設局籌辦外，各地士紳亦頗積極，或立會研究，或設局（會）推展，吳縣、鎮洋並已有議董會之設，其他各地都在積極籌備中。

六、天津自治局與直隸自治的試辦

(1) 天津的試辦

天津的試辦自治，是袁世凱有計劃的推動。日俄戰爭以後，由於立憲自治思潮風起雲湧，官吏奏請立憲的呼聲日益高昂，直督袁世凱亦是其中之一。他受留日學生的影響，贊成地方自治。光緒三十二年六月，開始在天津試辦。早在三十一年三月，就派士紳到日本調查地方自治法，並擬准村正、村副參預地方政務，以為地方議會張本⁹⁰。所以袁氏的試辦地方自治，是採日本模式。首先在天津府設立自治局，以天津府知府凌福彭（廣東番禺人，進士出身）、翰林院檢討金邦平（日本東京專門學校畢業生）會同籌辦。該局以籌備地方自治為宗旨⁹¹。設有法制課（訂章程）、調查課（調查戶口、風俗、教育、生計）、文書課（辦文牘、編白話報、講義）、庶務課；並附設自治研究所。袁氏認為地方自治初次創辦，「非先預備，則不能實行」，⁹²所以初期的重點工作在於籌劃。以開民智為主，分別派留日法政速成畢業的直隸舉人高振銓、趙宇航、步以韶、附生高振偉任宣講員，在天津府已設立的宣講處，輪日講演地方自治的法理及其利益。此外，並推及四鄉。且編印白話講義，每月一冊，由自治局印送，以便家喻戶曉，開通風氣⁹³。又編印法政官報，

⁸⁷ 東方雜誌，卷五，期四，總頁一一九一五。

⁸⁸ 東方雜誌，卷三，期二，總頁八一二九。

⁸⁹ 東方雜誌，卷四，期十，總頁一〇六三二。

⁹⁰ 順天時報，光緒三十一年三月十八日；轉引自林明德，中國近代化之區域研究——直隸，第三章政治的近代化。

⁹¹ 「天津府自治局督理凌守福彭金檢討邦平稟開辦簡章」，北洋公牘類纂（臺北文海影印本），（-），卷一，自治一，頁一。

⁹² 「奏報天津試辦地方自治情形摺」，沈祖憲輯錄，養壽園奏議輯要（臺北文海影印本），卷四十四，頁八七五。

⁹³ 「天津府自治局稟籌設地方自治研究所暨派員宣講自治法理編輯白話講義文並批」，北洋公牘類纂（-），卷一，自治一，頁一——二。

分發津屬州縣，「以資傳習」⁹⁴。除婦女外，袁氏認為不論官紳士民都應該講習研究，如此才能促進自治的推行。

此外，並在天津初級師範學堂內設立地方自治研究所，其宗旨在研究地方自治學理、法則，學員選自天津府七縣屬的紳董，大縣八名，小縣六名，共五十名；並招學法政及熱心自治的旁聽生五十九名，一律限期四個月畢業。至於研究科目，規定如下：一、自治科，二、選舉法，三、戶籍法，四、憲法，五、地方財政論，六、教育行政七、警察行政，八、法學通論。第一期在光緒三十二年十二月畢業，計有最優等趙春芳等四名，優等邊達鴻等二十二名，中等王紹憲等六十名，一律發給畢業文憑。而不及格的二十三名，令其在第二班開班時再參加補習⁹⁵。畢業學員都回籍辦自治學社⁹⁶，以研究法政知識，培養議事人才，講求地方公益為目的⁹⁷。因此，除前述湖南南學會外，天津自治研究所的開辦，可以說是官方有計劃的訓練自治人才之始。

除宣講及訓練人才外，並仿日本期成會辦法，成立天津自治期成會，會員除自

⁹⁴ 同註⁹²。

⁹⁵ 「天津府自治局稟准籌設自治研究所規則」；「天津府自治局稟自治研究所第一班學員畢業文並批」，見北洋公牘類纂(-)，卷一，自治一，頁二——三；十三——四。

⁹⁶ 天津自治研究所畢業學員回籍辦理自治學社的情形表列如下：

縣別	學員	成立年月	備考
	鄭文選	一九〇七	
青縣	黃騰壇	一九〇六	縣令撥雜費京錢二百串，火食費由黃君供給。
平谷	王錫綸	一九〇七	
獻縣		一九〇七	由縣令呂調元會同紳董開辦。
武邑	賈玉鐸	一九〇七	
遷安		一九〇七	
臨榆		一九〇七	
景州		一九〇七	
塩山	周晉昌	一九〇七	
長垣		一九〇七	由官紳創設自治研究會，後改為自治學社。
永平		一九〇七	永平府太守恩佑設立，原為自治研究會，後改為自治學社。

資料來源：東方雜誌，卷四，期四，總頁九三〇六——七；卷四，期九，總頁一〇三四一；卷四，期十一，總頁一〇八三五；卷五，期六，總頁一二四六六。

⁹⁷ 「試辦天津府屬自治學社通則」，北洋公牘類纂(-)，卷一，自治一，頁十四。

治局員外，並由該局公舉紳士十二人，學會公舉二十人，商會公舉十人，並派本省富有經驗的官吏四人為諮議員，共同草擬自治章程。計開會十九次，議定章程一百一十一條⁹⁸。經袁督批准實行，開始籌劃選舉事宜。

至於選舉人資格規定：(一)年滿二十五歲有業男子，(二)不仰地方公費賑恤者，(三)能自寫姓名地址者，(四)非本籍人士，而在本地居住滿五年以上，並在本境內有二千元以上資本或不動產者，都具有選舉權。但犯國律刑罰者，經營不正當之營業者，財產信用尚未清了者，有心疾者，吸鴉片者，現為官吏胥役者，僧道及其他宗教師者，都沒有選舉資格⁹⁹。而候選人資格除上述規定外，必須具備下列條件：(一)高等小學堂畢業，(二)有二千元以上之營業或不動產，(三)曾辦學務或地方公益，(四)曾出仕或得科名者，才有被選資格。

光緒三十二年二月，設選舉總分課，依巡警區域劃為八選舉區，由自治研究所畢業學員任分課員，分別調查選舉人與被選舉人名單。當時官方可能估計選民大約近二十萬，因而印製調查表二十萬張。由於自治初次創辦，人民不無誤解，分發調查表時，往往拒而不納，只散發七萬張，結果共交回一三、五六七張，不到 20% (19.38%)。計合格者有一二、四六一人，只佔人口的百分之三（一九〇六年，天津人口總數四一八、二一五人），其中有被選舉資格者二、五七二名¹⁰⁰。可見投票人數之少。投票人數少的原因，除前述選舉人的財產限制過高外；另方面，進行調查時，人民不接納表格，而且因為調查表內有「財產」一欄，大多數人「惑於加稅之謠」¹⁰¹而不予繳回，因而影響了投票人數。

雖然投票人數，不盡理想，但調查完畢，仍照章舉辦選舉，採用複選舉制，先舉辦初選。其法是憑選舉執照換取初選票，各寫所選一人投入票箱。三十三年五月六日至八日，舉行城內初選投票，三天之中，出席投票的只有一、三〇〇餘人。不參加投票的原因有二：一、對投票選舉之事一知半解，如懷疑表上既無己名，可以不投，或是懷疑表上既有名，可以不投。二、根本不知道選舉為何事。因此，自治局只好登告白，貼廣告勸諭，限兩天內補投。結果，只增加四百餘人。這是風氣

⁹⁸ 「奏報天津試辦地方自治情形摺」，養壽園奏議輯要，卷十四，頁八七五——八〇。

⁹⁹ 「天津府自治局設立天津縣自治期成會簡章（議事規則附）」，北洋公牘類纂(一)，卷一，自治一，頁六。

¹⁰⁰ 「天津府自治局詳報開局起至議事會成立止一切情形懇請據奏飭部立案」，北洋公牘類纂(一)，卷一，自治一，頁二十三；「天津初次選舉開票盛事」，順天時報，光緒三十三年五月二十七日，(四)；「天津府自治局詳開辦選舉各情形文」，順天時報，光緒三十三年六月廿三日，(四)。

¹⁰¹ 「天津初次選舉開票盛事」，順天時報，光緒卅三年五月廿七日，(四)。

開通的天津城試行投票的情形。五月十六日至十八日，為四鄉投票日期，催促投票方法比城內簡易，計投票者共七、〇〇〇人，城鄉合計共八、七六三人，投票率達70%，這是官紳努力推動的結果。此種成績，金邦平亦認為「尚不惡」^⑭。五月二十四日，初選完畢，將投票箱帶到河北學會開票，前往參觀者不下二千餘人^⑮，這是初選的情形，計當選票數共五、九九七張，廢票四二七張，選出初選當選人一三五名^⑯。

六月十五日，在學會舉行複選。複選是由初選當選人互舉，當天前往投票者共一二七人，每人投三十票，共得三、八一〇票，當選者最多二〇〇票，最少者十三票。計選出議員三十名。七月十日成立議會，開會選舉在籍度支部郎中李士銘為議長，分省補用知縣王邵廉為副議長。並由議長籌議董事會^⑰。

以上是中國第一次創行投票選舉的情形，也是普選制度的首次試行，雖然選民不能完全了解投票的意義，但初選有70%的投票率，複選投票率達90%，如果上述投票率可靠的話^⑱，這種成績在當時已屬難能可貴。尤其在普遍參與的意識觀念尚未完全建立之前，由官方的推動與宣導得此成果，顯示官方的重視參與。較之上海初辦自治時，不敢試行普選，可以說更為進步。

至於議案內容的討論，據北洋公牘類纂所輯自治類歸納，初以議訂議事會本身章程規則為主，並討論地方自治經費問題，尚未涉及地方建設問題。和上海總工程局相比較，可以發現，由官方的推動自治與紳商的主動要求，有顯著的不同。後者對地方的建設採取積極的態度，而前者則較為緩慢消極。

(2)直隸各縣的試辦

由於天津試辦已有成效，因而於光緒三十三年推廣至天津府屬及以外各縣。惟因各縣官紳的認識與態度不同，故試辦重點亦有差異。如直隸井陘丁大令以實行自治僅在報章宣講，因而創辦自治研究白話報，並經袁督批准通飭各屬一律仿辦^⑲。肥鄉縣令孫德成亦以開民智為首務，就城內已設的宣講所，每逢集期，會同講員，

⑭ 「天津初次選舉開票盛事」，順天時報，光緒三十三年五月廿七日，(四)。

⑮ 「天津府自治局開辦選舉各情形文並批」，北洋公牘類(一)，卷一，自治一，頁二十；「天津府自治局開辦選舉各情形文」，順天時報，光緒卅三年六月廿三日，(四)。

⑯ 初選是按被選舉人所住地區分為八區，分揀各本區得票最多者四人，共三十二人，復將所餘各票分揀得票最多者一〇三，共一三五人。

⑰ 「天津府自治局詳報開局起至議事會成立止一切情形懇請據奏飭部立案」，北洋公牘類纂(一)，卷一，自治一，頁三—四；「天津自治局通告」，順天時報，光緒卅三年六月五日，(四)。

⑱ 沒有代投，冒領選票，或一人投數票等舞弊現象。

⑲ 東方雜誌，卷四，期三，總頁九〇八一。

輪流演說地方自治宗旨。並推及四鄉，暫借巡警分局，責成各警董一律仿照城內講演；並從各種報紙中選錄有關地方自治的文章，編成白話，使鄉民易於了解，開通風氣^⑩。長垣縣令朱佑保，亦在城內設立宣講所，仿照鄉約之例，並附以各項報章，選派士紳按期講演，年餘以後，下層社會已漸開通^⑪。

此外，也有仿天津自治局辦法，成立公益會或自治期成會的。前者如光緒三十三年（一九〇七），寧津縣紳王文泉等所議設，以便本地紳民研究地方自治規則，經直督批准試辦^⑫。後者為清苑縣紳李廷楨等稟准直督所設立，辦理戶口調查、劃分自治區、調查選舉人與被選舉人資格，起草議事章程及籌措經費等，至議事會成立後取消^⑬。是為籌設議事會的前奏。

前述井陘、肥鄉、長垣等縣係從開民智着手；寧津、清苑則以籌設議事會為準備，而在同年亦有獻縣、大興、趙州、景州、廬龍等縣分別成立自治會、公議局、會議所，予士紳議政之權。

獻縣令呂調元到任後，籌劃自治，於三十三年在城區設立會議所，每月約集全屬士紳開會一次，藉以「瞻士紳之品，概詢鄉里之下情」，隱然具有舉辦自治，開設議會之規模^⑭。但實際上，「會議所」只是縣官的諮詢機關而已，距離西方的地方議會尚有一段距離。大興縣亦有類似組織，由各紳創辦自治會，議定每月初會議一次^⑮，昌平州亦設有自治研究會，每月十五日會集各學董、董紳開會一次，各抒所見，以備採擇施行^⑯。而同年廬龍、趙州、景州所設立的公議局，則較具議會規模，趙州牧嚴以盛在該州原設有義務公所，訪選地方正紳十九人，聯合團體擔任義務。預備立憲諭下後，即在該所內設立地方公議局，以州官為議長，州判吏目為議員，紳士為議董，每月定期開會，凡公共利益之事，都由公眾決議施行。分交議、提議二類，自九月起，已開會三次，討論劃分區域，選舉區董，裁汰保正，保地及裁革各衙門雜票陋規等案。是為議事會、董事會開辦的起點^⑰。雖具有西方議會性質，但就地方官同時兼任議員而言，顯然有失議會精神。因此，雖經直督批准立

⑩ 東方雜誌，卷四，期六，總頁九七〇一。

⑪ 東方雜誌，卷五，期一，總頁一一三二七。

⑫ 東方雜誌，卷四，期十，總頁一〇六二二。

⑬ 東方雜誌，卷五，期四，總頁一一九一五；政治官報，雜錄類，光緒三十四年二月十九日。

⑭ 東方雜誌，卷四，期七，總頁九九二五。

⑮ 東方雜誌，卷五，期二，總頁一一五〇二。

⑯ 「昌平州史牧廷華稟設立自治研究會及息訟公所文並批」，北洋公牘類纂(-)，卷一，自治二，頁二七。

⑰ 東方雜誌，卷四，期二，總頁八八一〇；「署趙州直隸州嚴牧以盛稟督憲設地方公議局文」，北洋公牘類纂(-)，卷一，自治二，頁二〇。

案，直督認為公議局的性質，亦不過是地方自治的過渡而已^⑩。此後調任景州，嚴牧亦在該州成立地方「公議局」，性質與趙州同^⑪。此外，並成立地方自治研究會，由公議會、教育會、同鄉會、學界諸人公同選舉「明白事理，輿論推服之士」組織成立，並附設地方自治局與研究所^⑫。廬龍縣令迎喜亦仿日本府縣會之例，成立公議局，宗旨在「謀公益，發公理，概以公論見諸實行」，凡由知縣提議之案，必經公認後，才交由諸紳實行；同樣的，紳士提議的案件，亦須經公認後，才由知縣裁決^⑬。可見公議局已具有地方議會性質，開辦以來，城鄉各紳都歡欣鼓舞，翕然響應^⑭。

此外，另有慶雲縣的自治公所，亦具備議決與執行機關。該縣原設有親民局，光緒三十二年冬，天津自治研究所學員六人畢業回里，將親民局裁併，改名慶雲自治局，後經直督及天津自治局批准，又改為自治公所^⑮。其組織有董事會與議事會。董事會由舊親民局員四人，自治學員六人組成，以地方官為督理，公舉蔣芳辰為總理，解茂菽、劉炳蔚為參議，其餘七人為局董。而議事會則舉劉彥彬等二十人為名譽員（相當於議員），由於「民間尚不知選舉為應享之權利」，因此，議員的選舉暫由知縣及平常辦事各紳董，慎選「素負聲望，而有經驗者」^⑯擔任。三十三年三月一日開辦。凡地方興革事宜，不論地方官或局員提議，都必須議決後才能執行。執行單位是董事會，為獨立的行政機關，如議案執行發生困難，議會可以收回另議，地方官對議決之案，亦有議駁交回另議之權，但議駁至三次，如仍維持原議，無論「官紳均須遵守」^⑰。充分發揮制衡的作用。

從以上各州縣的試辦自治來看，以趙州、景州、廬龍、慶雲較具規模。而其中嚴以盛在趙、景二州的試行，由於議、董權限混淆不清，出現地方官身兼議員的不合理現象。因此，上述二州的議會性質，是介乎官府議會與西方議會之間，只是過渡的自治而已。而慶雲的自治公所，其試辦自治，雖尚未試行普選，但其議董兩會

^⑩ 「景州嚴牧以盛稟創設地方公議局試辦簡章文並批」，北洋公牘類纂(-)，卷一，自治二，頁二四。

^⑪ 選訪紳耆十六人為議董，嚴牧自任議長，吏目林書鼎，議董萬毓保（生員）、劉潤堂（教諭）、趙景森（勸學總董）為副議長。開辦三個月以來，亦開會三次，凡區域的劃分，各社各村董正的選舉，以及學堂巡警常年經費的籌措，都由州牧建議，具帖交議。見同註^⑩引書及東方雜誌，卷四，期十，總頁一〇六二二。

^⑫ 東方雜誌，卷五，期二，總頁一一五〇二。

^⑬ 東方雜誌，卷四，期十，總頁一〇六二一——二。

^⑭ 同註^⑩。

^⑮ 東方雜誌，卷四，期十，總頁一〇六二二；「慶雲縣章令紹洙稟創自治局情形文附再稟並批」，北洋公牘類纂(-)，卷二，自治二，頁一六一——二〇。

^⑯ 「慶雲縣章令紹洙稟創自治局情形文附再稟並批」，北洋公牘類纂(-)，卷二，自治二，頁一六。

^⑰ 同註^⑯。

職權劃分清楚，充分發揮了議會精神。

(3)京師自治的試辦

京師為全國首善之區，其試辦自治，是民政部尚書徐世昌推動，他一向贊成地方自治，認為京師應迅速籌劃，以樹各省風聲，光緒三十二年底（一九〇六），派參議陳有璋至天津，調查自治會章程，並成立自治會，以陳任會長^⑭。三十三年二月，續派內外城市政公議會士紳五名，前往日本考察自治市宜，以為實行自治之準備^⑮。原來京師在三十二年五月，就有巡警總廳與地方紳商所籌設的市政會，辦理市政建設，如設路燈、建博濟教養工廠、設公園、市場、勸學所等。上述各項雖屬市政建設範圍，但距離真正的地方自治還有一段距離，因為「其制猶未備，其義猶未詳。」^⑯也就是說「市政會」並未具備自治法人的地位。後徐氏調任東三省，由肅親王善著繼續推動，三十三年七月，成立北京地方自治局，並設立自治研究所，成立編纂局編輯自治章程^⑰。這是官方的推展情形。

就士紳方面，三十三年，有內城第八區區長鄧心章邀集紳商組織的地方自治研究會，楊文炳等集資創辦的自治研究會^⑱。七區官紳更為積極，成立會議所，約集該區紳董按期會議，以便公決一切議行事宜，次第照辦^⑲。

雖然京師是在官紳引導下試辦自治，但「一年以來，尙未收實效。」官方惟恐士紳心灰意冷，只有婉慰辦理諸紳，振作精神，努力前進^⑳。可見京師的成績，非但無法與天津並駕齊驅，更不足為各省之模範。

七、其他地區

(1)廣東

廣東地方自治萌芽於會社，而試行於官廳。

光緒三十年早在官方籌辦自治之前，南海沙頭鄉同人，就在該鄉創設勵學社，研究自治方法^㉑。三十二年，嘉應保安局紳黃遵謨，邀集學界士紳設立研究地方公

⑭ 順天時報，光緒卅三年一月十六日，(廿)。

⑮ 「議派紳考查地方自治」，順天時報，光緒三十三年二月廿二日，(廿)。

⑯ 東方雜誌，卷四，期十，總頁一〇六二〇——一。

⑰ 「肅邸整頓事宜」，順天時報，光緒卅三年六月廿五日，(廿)；東方雜誌，卷四，期八，總頁一〇二七四。

⑱ 東方雜誌，卷五，期二，總頁一一五〇二。

⑲ 東方雜誌，卷五，期五，總頁一二二五——六。

⑳ 「京師勸士紳辦自治」，順天時報，光緒三十四年六月十四日，(廿)。

㉑ 東方雜誌，卷一，期十一，總頁二六二一。

益會，分農務、工業、商務、學部、詞訟五部，每逢星期日開會^⑫。三十三年改爲自治研究會^⑬。同年，普寧學界爲振興學務，改良風俗，辦理地方公益，處理爭訟，亦成立自治會^⑭。粵紳梁閱、讀慶桂等在西閱文園開辦廣東地方自治研究社，訂有社章，且開會公舉社董^⑮。此後，各地自治會風起雲湧，除上述外，潮嘉兩屬數月之間，先後開辦者，有海陽縣自治會，澄海縣自治會，澄屬蘇灣自治會，鮑江自治會，二都自治會，嘉應各堡自治分會，凡十餘處^⑯。其中比較特殊的，是粵漢鐵路股東聯合所有廣東大商家組織的粵商自治會，成立於三十三年。其最初目的在反對清廷鐵路國有政策，後來每遇有關內政外交問題，均隨時開會，批評政府^⑰。由於康梁派人士操縱其間，三十三年曾參加國會請願運動^⑱。該會並且設壇講學，聘請法政畢業生爲講員^⑲。學生都是各商店的經理和店員^⑳。可見粵省商人得風氣之先，對政治參與的要求頗爲熱烈。

除前述自治會外，三十三年，在廣州並有丘逢甲、張六五、鄒魯等組織的自治期成會^㉑；梁小山、易蘭池、丘逢甲、江孔殷發起的廣州自治研究社^㉒。

三十二年，東莞縣士紳陳子礪倡議舉行自治，由該邑士紳公舉沙田局自治議員，並將所刊章程及選舉議員格式分布各鄉，以期普及^㉓。這是實際行動的開始。三十三年，從化縣令史允端亦仿天津地方自治成例，抄取其章程，令紳商仿辦；撥給開辦費一百元，在九、十月間借該縣勸學所開辦^㉔。

於民間地方自治風氣日盛之際，兩廣總督岑春煊亦有試辦自治的計劃。三十二年擬先在廣州府屬擇地試辦，俟有成效，再推行全省。惟未幾岑督去職，計劃擱淺^㉕。護督胡湘林繼任後，又決定仿照前議分區試行，曾擇地設立宣講所，派生員宣講法政各事^㉖。至周馥繼任，適迭奉旨倡辦地方自治，以爲立憲預備。因此，乃

⑫ 東方雜誌，卷四，期一，總頁八五八四。

⑬ 東方雜誌，卷五，期三，總頁一一七一四。

⑭ 東方雜誌，卷四，期三，總頁九〇四二。

⑮ 東方雜誌，卷五，期二，總頁一一五〇五。

⑯ 東方雜誌，卷五，期四，總頁一一九一六。

⑰ 鄒魯，鄒魯全集（民65年，臺灣三民書局影印），（一），回顧錄，卷一，頁二九。

⑱ 張玉法，清季的立憲團體，頁三七八。

⑲ 法政學堂畢業的鄒魯，曾受聘爲該會教員，任職半年，諮議局成立，改任該局書記。

⑳ 同註⑲。

㉑ 同註⑲引書，頁九三。

㉒ 同註⑲引書，頁九四；該社發起人之一江孔殷，爲粵商自治會會員。

㉓ 東方雜誌，卷四，期三，總頁九〇四二。

㉔ 東方雜誌，卷五，期二，總頁一一五〇五。

㉕ 順天時報，光緒三十三年六月廿六日。

㉖ 「批核地方自治章程」，順天時報，光緒三十三年四月六日，（四）。

揀派精明強幹的候補知縣，以及對地方自治素有心得者，授以大權，前往各大縣，會同士紳悉心籌辦^⑭。

就廣東的試辦自治而言，雖然該省開埠較早，風氣開通，光緒三十年以後，紳商已成立自治會社，研究地方自治，但實際上試辦自治的地方寥寥無幾。官方雖計劃試行，顯然態度不够積極，因此，全省首善之區——廣州，亦僅限於籌劃階段。

(2)湖北

湖北自治的試辦，是由鄂督推動。張之洞以地方自治為立憲基礎，在光緒三十三年四月，即派道員高凌霨前往天津考察地方自治，並調查全省自治章程，回鄂仿辦^⑮。此外，並挑選「考優未取」之學生數十名，入法政學堂研習^⑯。但自治的籌劃工作僅進行三個月，張即調京。同年七月，趙爾巽繼任鄂督，一本他在奉天辦理自治的態度，於年底成立自治局。任布政使李岷琛為總辦，梅光義為坐辦，知府朱曜為提調，縣令楊壽昌為副提調，李盛銜為參事兼調查科長^⑰。自治局的組織與天津同。並仿奉天設立調查員養成會，「以期採訪精確，足為草案之依據」。為便於自治之進行，在法政學堂附設自治研究班，令各屬州縣選送明達士紳入所肄業，講授各國自治制度及組織方法，畢業後各回本地分設講習所，使人人「抱自治之思想，具自治之資格，守自治之制度。」「然後行之而無弊」^⑱。並撥給開辦費七千兩，常年經費四萬六千兩^⑲。可見趙爾巽之重視地方自治的推行。

此外，在地方議事會未成立之前，並在自治局內附設議事會研究所，以討論應與應革要政及實行地方自治各事^⑳。卅四年一月廿八日開第一次常會，分別由自治局參事、提調、科長等提議自治局辦事規則及調查辦法^㉑。審議通過，在五月從事

⑭ 東方雜誌，卷四，期五，總頁九四七九。

⑮ 「鄂省擬仿行地方自治」，順天時報，光緒三十三年四月十七日，(四)；「電飭調查自治章程」，順天時報，光緒三十三年五月十日，(四)。

⑯ 「鄂督注意地方自治」，順天時報，光緒三十三年四月廿二日，(四)「漢口通信」。

⑰ 「湖廣總督趙爾巽奏設立地方自治局片」，政治官報，光緒三十四年二月廿四日，總頁三五三；東方雜誌，卷五，期三，總頁一一七一四。

⑱ 「湖廣總督趙爾巽奏設立地方自治局片」，政治官報，光緒三十四年二月廿四日，總頁二五三。

⑲ 其中包括調查局開辦費二千兩，常年經費二萬兩；自治局開辦費五千兩，常年經費二萬六千兩。見「奏設立調查局片」及「設立自治局片」，同前引書，頁二五二——三。

⑳ 東方雜誌，卷四，期四，總頁一一九一五——六。

㉑ 其議案內容如下：

議案內容	提案者
一、編制科治事規則之審議	科長李盛銜 科長曹履貞 科長楊嘉紳 參事李盛銜 提調朱曜
二、調查科治事規則之審議	
三、總務科治事規則之審議	
四、研究所之辦法	
五、關於調查之籌劃（包括調查方法、調查員之考驗、調查表式之編擬、養成會之籌劃）	

見順天時報，光緒卅四年二月十二日，(四)。

各州縣之調查^⑮。

以上是官方推動的大概，而地方士紳對於自治的態度，並不積極，順天時報說「各省之設立自治會者接踵而起，惟鄂省寂然」^⑯可見一斑。至卅四年二月，才有江夏縣紳王某等邀集各鄉士紳創設自治研究會一所^⑰。在此之前，僅三十年（一九〇四）興山縣士紳設立議院一所而已^⑱。

(3) 廣西

廣西自治萌芽於學校之講演與報紙之鼓吹^⑲。三十三年巡撫張鳴岐即倡辦自治。他認為廣西因地處邊瘠，開通較各省為晚，以目前人民程度而論，「未足遽議自治」，正因為程度不及，「愈當力予提倡」^⑳。因而成立自治局，籌劃推展，以到過日本考察法政的劉士驥任總辦。會同各郡守牧令體察情形，籌議各州縣議事會，並先就臨桂縣試辦^㉑。同年廣平縣士紳組織臨時議事會，由各里選出議員一二〇人，大里七人，中里五人，小里三人，以勸學總董任臨時議長^㉒，討論地方興革事宜。

桂省學界，為提倡地方自治，亦辦桂報^㉓鼓吹。

足見桂省巡撫與學界士紳等態度之積極。但亦有反對的，如三十三年，桂平縣士紳程大璋、程修魯、朱金鐘、廬天佑等，草擬自治章程，訂自治事務為「勸學、辦團、理財、興業」等項，並劃分議事與行政權限，呈知府唐爾銜轉請於省府，卻未獲准^㉔。可見唐爾銜態度是消極保守的。

(4) 浙江

浙江由於文風鼎盛，士紳熱心公益，尤其同光以來，善堂、書院、土木工程等地方公共事業，大都由士紳議定，請地方官執行，或自行辦理^㉕。日俄戰爭以後，受立憲思潮及留日學界的影響，浙省各縣士紳紛紛成立各種自治會，推行自治。最早是光緒三十二年潮州士紳沈譜琴創辦的地方會議公所，推舉趙翰卿等四人為議長。邀集各紳會議一切^㉖。已具有地方議會性質，其後有山陰朝坊紳商在三十

^⑮ 「自治局通發表式」，順天時報，光緒卅四年五月十九日，四。

^⑯ 「鄂省自治會之萌芽」，順天時報，光緒卅四年三月四日，四。

^⑰ 同註^⑮。

^⑱ 東方雜誌，卷二，期二，總頁三二五三。

^⑲ 程大璋纂，桂平縣志（民國九年鉛印本，臺北成文影印本），卷廿七，頁八九五——六。

^⑳ 「奏留道員劉士驥總辦自治局片」，政治官報，光緒卅三年十月七日，總頁九九。

^㉑ 同註^⑳；東方雜誌，卷五，期四，總頁一一九一六。

^㉒ 東方雜誌，卷五，期三，總頁一一七一四。

^㉓ 東方雜誌，卷五，期六，總頁一二四八六。

^㉔ 同註^㉑。

^㉕ 匪石，「浙風篇」，浙江潮，第五期，頁十五——六。

^㉖ 東方雜誌，卷三，期四，總頁六三七〇。

三年所辦的公益會^⑭，及杭州乍浦兩防旗人所設的自治會^⑮，性質都與潮州同。

三十二年，奉化縣紳江迴因寧波知府諭勉試辦自治，也糾集士紳，成立奉化自治會，由長壽鄉先行試辦，選出孫盞等鄉董四人，段董十三人，村董一五六人^⑯。

此外，尚有公益社與自治會的組織，由士紳集議，辦理教育、警察、衛生、戒煙、禁賭、察盜等事，前者如三十二年嘉興縣新豐鎮計廷拔所創設的^⑰，後者如鄞縣范清笙所創辦的^⑱。以後類似組織，相繼成立，計有長興等十幾個縣，諸如公約會、保衛公益社、鄉約、自治公益社^⑲等，名目不一而足，都以辦理自治相標榜。但究其內涵，卻不是完全之自治體，由於議事之士紳只有自然人資格而無法人

⑭ 東方雜誌，卷四，期十，總頁一〇六二三。

⑮ 東方雜誌，卷五，期三，總頁一一七一四。

⑯ 東方雜誌，卷三，期十一，總頁八一二九。

⑰ 東方雜誌，卷三，期十一，總頁七九〇三。

⑱ 同註^⑰。

⑲ 茲將成立的各縣列表如下：

立 會 名 稱	創 辦 人	創 辦 時 間	立 會 性 質 與 內 容
長 興 公 益 社	周鳳歧	光緒三十三年	聯合農商學三界合辦，以講求地方自治，規定有身家田產者才能入會。
孝豐縣自治公益社	縣 紳	光緒三十三年	專辦地方公益，以為今日自治之萌芽，將來立憲之預備。分四科(一)擴充全邑學務(二)推廣全邑警察(三)議辦全邑善政(四)創興全邑實業。
長興縣保衛公益社	縣 紳	光緒三十四年	以研究自治講求農商諸務為宗旨。公舉社董，並於各村莊分立村董、區長、參贊。
秀水縣王江涇公益社	縣 紳	光緒三十四年	奠立自治基礎。
鎮 海 自 治 會	劉崇照	光緒三十三年	
新昌縣彩烟自治會	楊霞秋	光緒三十三年	辦理禁烟禁賭各事。
甬江江廈公約會	紳 商	光緒三十三年	以興利除弊，崇實黜革為目的。
慈 北 鄉 約	沈衍周	光緒三十二年	一、寢息訟端，二、查拿窩盜，三、禁演淫戲，四、緩議設警，五、保護良儒，六、革除敝俗，七、禁宰耕牛，八、勸懲痞棍，九、禁止賭博，十、訂正煙冊，十一、稽查煙館，十二、阻遏械鬪，十三、慎選里牌。
象 山 縣 鄉 約	紳 董	光緒三十二年	定大綱九條目五十七。
慈 鎮 鄉 約	翁 標	光緒三十三年	一、清查戶口，二、嚴究匪類，三、懲治盜賊，四、查拿奸宄，五、禁止賭博，六、禁宰耕牛，七、禁扮串客，八、戒食鴉片，九、禁止宿廟，十、慎重租庸，十一、調和民教，十二、理息詞訟，十三、勸辦學堂，十四、清潔地方，十五、裁節經費，十六、巡丁章程。

資料來源：東方雜誌，卷二，期十一，總頁八一二九——五〇；卷四，期二，總頁八八一二；期三，總頁九〇四一；卷四，期四，總頁九二三六；期十，總頁一〇六二三；卷五，期二，總頁一一五〇四；期三，總頁一一七一四。

資格。故只能說是傳統士紳的集議組織而已。而這類組織都是在自治思潮影響下，由士紳呈請知縣批准立案，可見上述諸縣官紳對於自治的意義尚未了解。以浙江士紳之熱心參與公益，如能導以正確的自治觀念，浙江地方自治的萌芽應該會更有發展。

除上述會議公所及會社組織的成立外，在三十三年並有胡晴波等創辦浙江日報，^⑭以鼓吹地方自治。

(5)福建

福建的自治運動以通商大埠廈門為最早，光緒三十二年，由保董集議，辦理衛生、保安等事，仿照上海總工程局章程，將十八保聯為一體，設立公局，聘請「公正通達」之士紳任局長，各保董為議員^⑮。粗具議會規模，但其性質仍與前述浙江湖州地方會議公所相似。同年南關外茶亭等各鄉亦創辦自治，有三十六鄉響應^⑯。

此外，尚有鄉約組織的成立，如三十三年南安縣紳陳英等所立是^⑰，雖均以講求地方自治為名，但與真正的地方自治相去還甚遠。

(6)江西、安徽

光緒三十一年，江西信豐縣令向步瀛，模仿西方下議院制度，創設議局，選舉議紳到局會議地方興革事宜。並訂章程，頒發各縣實行^⑱。這是江西各地試行地方自治最早之縣。三十三年，建昌府官紳亦議設議事會^⑲。同年有大庾縣官紳合辦的自治公會^⑳，樂安縣李慶恩創設的自治會^㉑等，都是聯合士紳講求地方自治的組織。

光緒三十年，安徽士紳馬方（候選中書，廩貢生）以「喚起合羣自治之精神，共保權利」為宗旨^㉒，與蕪湖在籍士紳籌款創辦皖報^㉓，是為安徽鼓吹地方自治之始。三十三年，南陵縣知縣馬曉喧成立自治會，公舉士紳辦理警務、實業等事務，並捐助「廉俸」充開辦經費^㉔。可見其態度之積極。

⑭ 東方雜誌，卷五，期一，總頁一一三二九。

⑮ 東方雜誌，卷三，期七，總頁七〇三五。

⑯ 東方雜誌，卷三，期九，總頁七四四九。

⑰ 東方雜誌，卷四，期三，總頁九〇四一。

⑱ 東方雜誌，卷二，期四，總頁三六八七。

⑲ 東方雜誌，卷五，期五，總頁一二二二六。

⑳ 設有勸學所、保商所、勸農所、習藝所、息訟所五課；見東方雜誌，卷四，期十，總頁一〇六二三。

㉑ 東方雜誌，卷五，期三，總頁一一七一三。

㉒ 「創辦皖報章程」，東方雜誌，卷一，期八，總頁一九〇二。

㉓ 「候選中書科中書馬廩貢生方創辦皖報繕章呈請立案稟」，東方雜誌，卷一，期八，總頁一八九六。

㉔ 東方雜誌，卷四，期一，總頁八五八四。

八、結 論

清末由於政治改革運動，而有立憲自治論的鼓吹、提倡，因而形成一股自治思潮，外力的入侵，也刺激官紳的覺醒，租界自治成效的啟示，留日學界的提倡等，都直接間接蘊釀了地方自治的萌芽。

自治萌芽最早的是戊戌變法時的湖南，至光緒三十四年八月，自治章程頒布以前，各省陸續試辦，前後約十年，但僅限於風氣開通地區。由於民政部尚未頒布自治章程，各地乃各立規章，湖南因係維新派人物的集中地，故多由維新派人物策劃；山西崞縣仿自歐美；上海以租界為例，並兼取東西各國規劃；天津則取法日本。其中以上海、天津的章程最為完備，為全國各地模仿的對象。

就試行而言，或成立自治局籌劃，或立會社研究，設所訓練人才，發行報刊鼓吹等。綜合所得資料，自一八九八至一九〇八年間，成立自治局的共計十四處，以光緒三十二、三年間設立者最多，分布地區，有東三省（奉天、吉林），華北（直隸、山西），華中（江蘇、湖北），華南（廣東、廣西、福建）等風氣開通各省。其中天津、奉天、廣西等省都有留日法政學生參與其事。而立會研究的更多，粗略估計，不下五六十個，以三十二、三年風氣最盛。立會名稱不一，計有自治會、自治研究會、自治期成會、公益會（社）、公約會、鄉約等名目。分布地區華北以直隸、華中以江蘇、浙江，華南以廣東為最多，上述各地所立會社在十處以上，合計幾佔全國80%。其中浙江由於官紳對自治的意義尚無深刻了解，立會的形式以鄉約居多。由於自治係初次創辦，人才缺乏，故設所訓練人才，與設局立會往往同時並進，或只單設研究所。研究所的性質，有附設於自治局或法政學堂的，有單獨設立的；有官方開辦的，亦有士紳自請設立的。訓練為期四至八個月，人數一般在五六十名至一百多名左右，徵召的對象以士紳為主。訓練完畢，從事自治籌劃或各回本籍推廣。就設所訓練人員比較，以直隸江蘇居多，故較有成效。可見設所多寡，對自治的推動頗有影響，多者則快，少者則慢。浙江雖立會研究自治者不少，但卻未見設所訓練人才。此外，有辦報鼓吹的，但並不普遍，往往一省只一種而已，最多的也僅兩種，設立地區呈點狀分布，如直隸只三個縣（天津、井陘、肥鄉），而福建、廣東、湖北、江西卻未見端倪。

不論設局籌辦或立會研究，設所訓練人員等，都以成立議事會為指歸。因此，就試行的成果而言，湖南由於戊戌政變，除保衛局外，南學會只維持半年，有如曇

花一現。上海與天津最具成效，前者由紳商推動，商人居重要角色；後者則在官紳引導下實行，並有留日法政學生參與其事，兩地的試辦雖都進行選舉，並成立議董兩會；但上海初次選舉是紳選官派，並不是人民投票公舉，只有天津試行普選。就參與的程度而言，有選舉資格者雖僅佔人口的百分之三，如未成年人口不計，則選舉人占成年人口的百分之四一，這在中國第一次選舉而言，參與的程度並不算低。其他地區如江蘇吳縣、鎮洋，直隸趙州、景州、慶雲，廣東東莞、江西信豐、廣西廣平等縣亦有議員的選舉或議事會的成立，由於缺乏資料，無法比較參與選舉的大概。此外，東三省、安徽、湖北、福建、浙江，及江西、廣東、廣西、江蘇、直隸等省上述各縣外，大都仍在籌劃階段。其中東三省由於處境特殊，雖於光緒三十年有保衛公所的創立，並在次年奉朝廷之命試辦，但實際成效卻不如天津。

各地的試辦，大致都由士紳主動發起，或官紳互相引導，由於當時中國教育尚未普及，以人民的程度而言，無法立即實行地方自治。正因為人民程度不及，故有待官紳之推動。在當時能有此認識的有督撫袁世凱、趙爾巽、張鳴岐、岑春煊、端方及任幕友的留日學生等，各地士紳也頗積極，由立會及成立類似議會組織之踴躍可見一斑。

綜觀清季自治的試辦，由於財產與學歷的限制，一般人民並沒有參政的機會。因此，萌芽時期的自治，只限於士紳層次，而選舉由於只選議員，並不包括地方首長在內，所以自治的型態仍舊是官紳合治，但因為有議會的多數議決，較諸傳統的官紳合治已有進步。

附表一：城廂內外總工程局總董董事出身表

第一屆 (光緒 31.11~34.10)				第二屆 (光緒 34.10~宣統 1.10)			
職稱	姓名	出身	簡歷	職稱	姓名	出身	簡歷
總董	李鍾鈺	舉人	武昌武備學堂提調，上海江南製造局提調。	總董	李鍾鈺	同左	同左
董事	莫錫綸	恩貢	光緒32年與顧言等創辦上海東區第一小學。	董事	李厚祐	商	農工商部四等議員，分部郎中，商船會館董事，光緒33年創辦商船小學堂。
	郁懷智	商	老公茂紗廠經理，洋布業商團會長，光緒33年創辦日華小學堂，商餘學會。		王震	商	大阪公司總買辦，大連輪埠公司經理。
董事	曾鑄	商	泉漳會館董事，上海總商會董事，光緒33年創辦泉漳小學。		郁懷智	同左	同左
					莫錫綸	同左	同左

朱佩珍	商	四明公所董事，上海商會總理。	名譽董事	曾 鑄	同左	同左
				葉佳棠		五品銜，光緒32年與莫錫綸等辦震修小學堂。
				陸文麓		光緒32年與曹驥等辦和安小學。
				顧徵錫	商	中西大藥房號主。
				張嘉年	商	米麥雜糧業公所董事，光緒32年創辦米業初等商業學堂
				趙增垣		

附表二：城廂內外總工程局議員出身衣

第一屆（光緒 31.10~33.10）				第二屆（光緒 33.10 宣統 1.10）			
職稱	姓名	出身	簡歷	職稱	姓名	出身	簡歷
議董	姚文枬	舉人	米業公所董事，上海勸學所總董。	議長	姚文枬	同左	同左
	劉汝曾	商	光緒32與姚文枬等創辦貞元小學。	副議長	沈恩孚	舉人	光緒30年赴日本考察教育，31年創辦教育研究會。
	林曾賚	附貢	先春公所董事，商務評議員，光緒32年與姚文枬，劉汝曾辦貞元小學。	議員	程鼎	商	花業公所董事，地方公益研究會會員。
	嚴應鈞				劉汝曾	同左	同左
	郭懷珠	增貢	浙江候補知府兼浙江金華府水利通判。		王宗駿		
	葉佳棠		五品候選縣丞，光緒32年與莫錫綸等創辦震修小學堂。		李厚垣		
	陸文麓	商	光緒32年與曹驥等辦和安小學堂。		干城	商	木業公所董事。
	顧徵錫	商	中西大藥房號主。		邢祖鑾	舉人	招商局文案，光緒32年創辦時化小學堂。
	曹驥	附貢	光緒32年與陸文麓等辦和安小學堂。出使英俄隨員，候選郎中。		穆湘瑤	舉人	警務長，光緒31年創辦南區第一小學，32年聯合花業公所辦花業公學。
	王震	員	大阪公司總買辦，大達輪埠公司經理，光緒32年捐資辦飛虹義務小學，上海東區第一小學，33年與李鍾鈺發起南市商業體操會。		袁希濤	舉人	上海廣方言館教員，光緒30年赴日本考察教育。
	蘇本炎	商	參藥業商團會長，光緒30年捐資設立民立上海中學，33年辦商學補習會。		沈熙		
					吳馨		光緒28年辦務本女塾，29年辦上海幼稚舍，33年發起滬西體操會。
					沈功章	商	典業公所董事，光緒32年聯合典質同業辦典質小學。
					施兆祥	商	光緒31年聯合金業同人辦金業學堂。

議董	干城	商	木業公所董事	議員	黃慶瀾	附貢	湖北補用知縣，署德安府赴日考察教育工藝，光緒32年辦三育小學及三育女學堂。
	穆湘瑤	舉人	警務長，光緒31年辦南區第一小學，32年聯合花業公所辦花業小學，33年設滬學會。		陳瑞邦		
	王豐玉				張煥斗	監生	廣東試用縣丞，捐升通判。
	祁祖鑾	舉人	招商局文案，光緒32年創辦時化小學堂。		梅豫棧	舉人	選用知縣。光緒31年成立地方自治研究會。
	吳馨		光緒28年辦務本女塾，29年辦上海幼稚舍，33年發起滬西體操會。		曹驥	附貢	候選通判，出使英俄隨員，候選郎中。
	王納善				王納善		
	張煥斗	監生	廣東試用縣丞，捐升通判。		姚文棟	增貢生	出使日本俄德隨員。
	王宗駿				朱開甲		
	黃慶瀾	附員	湖北補用知縣，署德安府知府，赴日本考察教育、工藝，光緒32年創辦三育小學堂及三育女學堂。		蘇本炎	商	參藥商業團會長，光緒30年捐資設民立上海中學，33年辦商業補習會。
	程鼎	商	花業公所董事，地方公益研究會員。		顧履桂	商	永慎和米行經理。
	李厚垣				葉遠	商	源昌源豐號主。
	沈功章	商	典業公所董事，光緒32年聯合典質業辦典質業小學。		葉正蒙	附貢	候選訓導改縣丞，光緒32年聯合紳商學界創立公益研究會。
	劉桂馨				沈懋昭		
	施兆祥	商	光緒31年聯合金業同人創辦金業小學堂。		林曾賚	附貢	商務評議員，先春公所董事，光緒32年創辦貞元小學。
	楊高存				鍾浩志		光緒32年創辦東明小學。
	趙烜				張在新	廩生	在山西大學堂譯書院五年有成，光緒33年賞給譯科學人。
	張嘉年	商	米麥雜糧公所董事，光緒32年創辦豆米業初等商業學堂。		黃炎培	舉人留日	
	朱開甲				郭廷鈴		
	沈熙				姚曾榮		
	張美翊		候補知縣，隨薛福成出使外洋，創辦上海南洋公學。				
	袁希濤	舉人	上海廣方言館教習，光緒30年赴日本考察教育，31年辦教育研究會。				
	沈恩孚	舉人	光緒30年赴日本考察教育，31年創辦教育研究會。				

資料來源：「清季上海地方自治與基爾特」，上海研究資料續編，頁一五五——六。

上海市志(一)

上海縣續志(二)

政治官報，光緒三十三年十一月三十日；光緒三十四年四月二十七日。

時報，宣統二年一月十三日。