

因為代表都是由真正民意選舉出來的，故應把他們的治理，視為和全民的治理或「眾人」的治理一樣。所以，我們認為間接民主制乃是真正的「政治」制度。

從前及現在有許多政治學者，祇把間接民主制視為一種「良好的」政治制度。照我的看法：它乃是唯一的「政治」制度。它和君主制及貴族制，乃是根本不同性質的東西。它們的不同，正如亞里士多德所說的一樣，乃是主人和奴隸，家長和家人之與政治關係不同。

在人類歷史中，有許多民族的政治生活，實際上都不是「政治」

中美關係之史的檢討

黃俊升

中美兩國的友好關係，在外交史上，真是絕無僅有。這是歷史的事實，固勿庸加以誇張，更不能任意抹煞。茲將中美關係作一歷史的檢討。

一 最初的中美關係

中美正式國際關係，始於一八四四年的中美望廈條約。當時美政府積極擴充遠東商場，在中英江寧條約締結之前，即曾請求滿清政府允諾將戰後給與英國的一切通商利益公諸美國；及中英江寧條約（一八四二）與虎門副約（一八四三年）訂立，美政府乃與中國訂立望廈條約，英法聯軍戰後發動之前，美政府與倫敦有同一意志，欲與中國改訂舊約，以擴展對華商務。既而戰事發生，美國並未捲入漩渦，惟於一八五八年六月十八日與中國訂立中美天津條約。

自中英鴉片戰役以至英法聯軍戰役（一九四〇——一八五八），美國在中國既無侵佔領土野心，且不欲捲入列強政治漩渦，所以兩

生活。其歷史也不是「政治」歷史。有許多民族的生活，祇是：由一個或多個牧羊人驅策的羔羊生活，是主人統治奴隸的生活，是家長之與子女關係的生活。

明白了這一點之後，我們纔可以知道：在民主運動中爭取民主不祇是爭取一種「好的」政治制度，乃是爭取唯一的「政治」制度。擺在我們面前的，只有兩個選擇：一個是要「政治」制度，另一個是不要「政治」制度。

次戰役，美國均未參加。

一八五八年中美締結天津條約之後，美國內部不久即發生南北戰爭（一八六〇——一八六五），戰後數十年，復忙於國內的復興，更無暇西顧。中日馬關和約（一八九五年）成立後，列強乘中國戰敗，積極侵略中國，同時中國境內因受列強侵略而引起的排外運動日益推進。美國為保護僑民與既得的經濟利益，雖不能不有所動作，但亦未嘗放棄避免參加干涉行為與捲入列強政治漩渦的政策。一八九五年八月十二日美政府訓令駐華美使丹比（Denby），謂美使的「行動，宜超然，宜慎重。任何政策，任何行動，倘與美國的利益無關，縱然於英國的利益關係甚大，汝亦不應參預。」

二 門戶開放政策

一八九八年，菲律賓羣島併入美國版圖；同年，美國併有夏威夷島。從此美國就成為太平洋要角，在太平洋及遠東的利益，就不再是

純粹經濟性的，而且具有政治性。因此，美國在中國就不得不放棄消極的政策而採取積極的行動了。自俄德法三國干涉日本退還遼東（一八九五年）之後，列強侵略中國，更加兇獍，忙着爭取租借地和劃分勢力範圍，中國的瓜分之禍，已迫在眉睫。美國此時目覩列強在華巧取豪奪，深恐在遠東的經濟利益，遭受打擊；因於一八九九年九月六日由國務卿海約翰（John Hay）向英法德俄日意六國發出『門戶開放機會均等』的通牒，其要點有三：

（一）各國不得干涉在華利益範圍或租借地內的『條約港』或投資利益。

（二）中國協定關稅稅率，對於在中國各口岸上陸或轉運的各國商貨，應一律適用；其所征關稅，應繳納中國政府。

（三）通過各該國勢力範圍所屬海口的任何國船隻，不得征收較該本國船隻更高的碼頭稅。在各該國勢力範圍內，由各該國興築、管理、經營的鐵道，對於任何國家的貨物，應與各該國的貨物，征收同等的運費。

此時英國見俄國在滿州方面勢力的發展，以及德國在山東方面的積極經營，深覺此種情況若繼續下去，就必致因遠東利害衝突而發生戰爭，所以對於美國所提『門戶開放機會均等』原則，予以贊助，日意德法皆無異議，俄國亦未反對。於是一時緊張的遠東局勢與中國危機就得到相當的和緩。

門戶開放政策與擴充勢力範圍的觀念根本上完全衝突，要想門戶開放政策得到有效的實行，必須積極支持中國政權。一九〇〇年當義和團事變重新危及中國獨立的時候，海約翰對美國各個外交代表所發出的通令內有這樣一段話：『美國政策是要求一種解決方法，由此可使中國獲得永久安全及和平以維持中國領土及行政的完整，保障各友邦日條約及國際法所獲得的一切利權，並為全世界保證對華貿易平等及公正的原則。』在將要簽訂庚子條約以前的幾次會議中，美國堅持不容有過度削弱中國政權的條款。因此，一九〇一年列強與中國訂立

的庚子條約，規定中國償付戰敗賠款，並准許外國軍隊駐紮華北若干城市，但是並不割讓領土。——至於庚子賠款，美國在一九〇八年首倡退還，後來中國用以設立清華大學並派遣留學生，以後英法等國也都仿行。

一九〇四年至一九〇五年的日俄之戰，因美國調停而訂立的朴茨茅斯條約，其中有一條限制日俄兩國不得妨害中國將發展東北工商業所採取對各國有共通關係的方策。雖然在中國的東北，後來演成日俄平分勢力範圍的局面，而中國仍得保有東北的主權。

自一八九五年至一九〇五年，是中國國勢最危殆的時期，美國竟能阻止列強將勢力範圍變為獨佔的保護領土，這可算是美國外交的極大成功。雖曾發生義和團事變，然而中國並未因此再被侵佔領土，日俄當時企圖併吞東北的計劃亦因此不能實現，這都是美國在遠東方面採用審慎外交政策的結果。

二 華盛頓會議與九國公約

朴茨茅斯條約的效力，維持遠東的局面將近十年；至一九一四年第一次世界大戰爆發之後。在三年之內，日本竟利用時機，爭取在東亞的優越地位。一九一四年秋，日軍佔領青島。一九一五年，對中國提出二十一條件。一九一八年，出兵西伯利亞。一九一七年美國參戰之後，日本乘機派遣專使石井赴美，是年十一月二日與美國簽訂『藍辛石井協定』，雖一面壓制日本遷就門戶開放政策，聲明不侵害中國的獨立與領土的完整，但一面却承認了『土地的毗鄰造成日本在華的特殊權益』。巴黎和會爲了日本與協約各國在戰時所訂的密約，不得不承認將往日德國在山東的權利移歸日本。結果事實上造成了日本獨霸東亞的局面。

巴黎會議期中，中國因山東問題而拒絕簽字於凡爾賽和約。美國在華的傳統政策原與日本對華政策衝突，巴黎會議之後，美國上議院亦因山東問題拒絕批准和約，美日兩國的衝突因是而日形嚴重。加以

英日同盟條約此時尚在有效期中，美日兩國一旦發生戰爭，英國因英日同盟的關係，有助日攻美的可能，因而英美兩國都感不安。並且，大戰之後，協約各國仍在努力擴充軍備，若不限制軍備，不但各國都感覺財政上的困難，而且第二次世界大戰亦將隨時爆發。於是美國在一九二一年召集華盛頓會議，以結束因歐戰引起的遠東危急階段。

華盛頓會議產生了三個重要的條約，一是一九二二年二月六日成立的九國公約，一是同日成立的五強海軍限制條約，一是一九二一年十二月十三日成立的英美日法四國協定。九國公約用以永遠消滅在中國爭奪權利與勢力範圍的情形，除中國外，英美日法意荷比葡等簽約各國共同允諾：

(一)尊重中國的主權與獨立暨領土與行政的完整。
(二)給與中國完全無礙的機會，以發展並維持一有力鞏固的政府。

(三)施用各國的權勢，以期切實設立並維持各國在中國全境商務實業機會均等的原則。

(四)不得因中國狀況乘機營謀特別權利而減少友邦人民的權利，並不得獎許有害友邦安全的舉動。

英美日法意五國的海軍協定，規定英美日三國主力艦噸數的比例爲五·五·三，凡在太平洋特定地域內的海軍根據地，都維持原狀，不得有所增建。

英美日法四國協定，是關於『太平洋上各國所有島嶼並自治領地』的條約，其目的在於維持太平洋與遠東的和平。根據此項協定，各締約國相約彼此尊重在太平洋諸島的權利，如其中兩國發生紛爭，或因其他國家侵入而發生危險時，各締約國當共同集會討論與調解。英日同盟條約從此廢棄，藍辛石井協定亦得取消，而日本却失去侵東亞的護符。

此外，因英美的斡旋，中日在華盛頓會外締結解決『山東懸案條約及附約』，將戰前德國在山東的權利歸還中國。

至於日本代表在華盛頓會議中對於西伯利亞撤兵的聲明，使日本的大陸政策受一挫折，因而影響及於日本對於中國東北與外蒙的態度，亦有利於中國。

在華盛頓會議期間，中國代表堅決反對中日所訂立的各種條約，因日本代表態度強硬，堅持保有日本在中國東北條約上所規定的新權利（即二十一條件關於東北的條款），結果華盛頓會議雖然無法恢復東北在歐戰前的狀況；然就美國遠東問題的觀點看來，九國公約實爲華盛頓會議最有意義的成就，使國際間第一次正式完全接受對中國的門戶開放政策，用了比以前更加具體更加明確的字句以確定門戶開放的定義。就華盛頓會議時的情形而論，不僅英美等國對於中國實具有同情的諒解，即日本對華的政策亦頗能歛跡。

四 史汀生的不承認主義

華盛頓會議的結果，使遠東的安定，維持了將近十年。到了一九三一年九月，歐洲列強和美國正遭遇風起雲湧的經濟恐慌，日本乘機發動九一八事變，更進而造成傀儡的『滿洲國』。一九三二年一月七日美國國務卿史汀生 (Henry Louis Stimson) 由美國總統的授命，對中日兩國正式發出他的「不承認」聲明，表示美國政府「不能承認任何所謂既成事實的合法性，無意承認任何政府或其代理人間所訂立的各種條約，如該種條約有害於美國及其僑民的在華權利，或有害於中國的主權獨立與行政的完整，或有害於其衆所週知的中國門戶開放的國際政策，並無意承認任何情勢或條約，如該種情勢或條約有違一九二八年八月二十七日所訂立而中美日三國均爲簽字國之巴黎公約的約束或義務。」

一二八上海事變爆發之後，史汀生復於一九三二年二月二十四日致參議員波拉書中，對美國地位作片面聲明，謂：『一月七日，由總統授命，美政府正式通知中日兩國，聲明美國不能承認由破壞條約的政府所造成的任何足以影響美國及其僑民在華利權的情況條約或諒

解。如其他各國亦能有同樣決定，採同樣立場，吾人相信此後必能阻止任何以壓力或破壞條約之方式所獲得的名義及主權成爲合法，而按照過去歷史所示，最後必能使中國恢復其被奪的名義及主權。……』該函對於公開國際行動的呼籲即於一九三二年三月十一日爲國聯大會所接受。一九三三年二月二十四日國聯大會的報告，贊同李頓調查團的建議，規定條款責成各會員國不得承認『滿洲國』。

據最近所發表的文件，吾們知道史汀生也是不願對日本採取強硬政策之一人，他於維護公約條約所抱的態度，並不比英國外相西門（Sir Simon）爲積極。因爲國際間缺乏精誠合作實行有效的制裁，縱輿論皆主張應伸正義，然而徒託空言，無裨實際。『不承認主義』雖則並不能推翻侵略所得的結果，然而究因他的『不承認主義』獲得一般的承認，使日本所掠奪的贓物不能取得法定的名義，這是我們不能不知道的。

五 赫爾維護九國公約

自一九三三年五月三十一日塘沽停戰協定以至一九三七年七月七日蘆溝橋事變，在這四年中，日本在『滿洲國』加強軍事和政治的統治，實行鐵路建設和發展重工業的經濟計劃；同時在長城以南對中國施行緊張程度不同的壓迫。在此時期之內，美國政府雖仍繼續支持華盛頓會議所定的各項原則，但却極力避免任何積極的行動；因爲羅斯福總統正在致力於應付因經濟恐慌造成的各種國內問題，美國已退而採取久遠之計，以圖恢復已遭日本破壞的遠東均勢。國務卿赫爾在遠東方面第一件棘手的事，就是遇到一九三四年的『天羽聲明』。東京外務省發言人在該聲明中要求日本有權單獨維持『東亞和平及秩序，』他聲明『列強任何對華的聯合舉動，即以技術合作及財政援助爲名，亦均在獲得政治上的重要地位。』日本將特別反對『以飛機供給中國，在中國建設飛機場，以及派遣軍事教官，或軍事顧問，或成立用於政治方面的借款。』於是美國駐日大使於四月三十日向日本外相

致送照會，謂：『美國與中國，與日本，或與中日二國及其他國家對於遠東方面的權利及義務，訂有各項多邊條約，並訂有一世界各國幾皆爲簽字國的大多邊條約。各項條約，只有經簽字諸國的指定或承認，始能正式加以修改或廢止。……依據美國人民及美國政府的觀點，如未經有關各國認可，凡有關各國權利義務或法定利益之處，任何國家皆不能擅作主張。』天羽的聲明囊括整個中國，顯然是對門戶開放政策挑戰，這種舉動在『滿洲國』內更爲明顯。

一九三五年日本策動中國北方五省的所謂『自治運動』，是年十二月五日赫爾對報界發出聲明，謂：『中國北方各省現正進行一種異乎尋常且足以產生嚴重結果的政治鬭爭。……無論其原因如何，推行者爲誰，及方法若何，事實表示目下有人企圖——同時亦有人在抵抗——使北方數省的政治狀況在實質上有所改變，……在該地區內，吾握有權利及義務，居有相當數目的美國僑民，並有若干美國財產，以及商業及文化的實際事業，美國政府對該地區所發生的任何事情極爲注視。……余過去果次聲明在此全世界政治不安經濟動搖之時，美國政府認爲一切國家與其人民極應共同遵守各項原則及誓約。……美國政府對於所參加簽訂的各種條約，仍本初衷，並繼續尊重爲相互共同利益而調整各簽字國的關係所簽訂的各種條約。』

在這一期內，赫爾維護九國公約，僅限於一九三四年四月和一九三五年十二月的兩次聲明，他仍舊只是再度聲明美國不贊成日本的舉動和美國要保留條約的權利，然而並不能以恢復原有狀況來有效地支持九國公約，不能推翻日本已得的侵略成果，終致於海軍限制失敗，而且九國公約無法實施。

此外，當一九三四年擴大海軍限制條約爭論嚴重的時候，美國仍竭力支持想使各協定不受破壞，但日本却表示不願繼續接受海軍比率的原則。日本在中國的軍事行動既已破壞了九國公約，復於一九三四年十一月二十九日通知美國，謂欲廢止華盛頓海軍條約，結果無法簽訂新約，海軍限制條約遂定於一九三六年十二月三十一日廢止。

六 由中立法案到對日禁運

一九三七年五月一日，正當盧溝橋事變兩月之前，美國國會通過了一個改訂的而且加强的中立法案，說明一九三五年以來即已發展的美國孤立派至此時其情緒更加強烈。按照該項法案，美總統在任何時候發現在某些國家間有『交戰狀態』存在，或者在某一個國家內有『內戰狀態』存在，而足以危及美國和平的時候，就可以實施禁止軍火出口；此外，美總統有權指定某些物品限於『現購自運』，使此等物品在所有權轉移交戰國家之後，只有外國船隻纔能運輸。

盧溝橋事變初起時，美國的各项決定大都是關於保護在華僑民的方法和希望實施中立法條款。後因日本狂暴的轟炸手段激怒了美國和歐洲的輿論，要求實施中立法的事情漸見減少。羅斯福總統亦會一再發表演說，猛烈攻擊孤立派，並且極力承認國際共同行動制止侵略的必要。一九三七年十月羅斯福在芝加哥發表演說，謂：『一切愛好和平的國家必須聯合努力以反對破壞條約及蔑視人道的行爲。此種行爲且下已造成國際混亂及動搖的狀態，僅恃孤立或中立，決不能避免此種危險。』然而十一月內在不魯塞爾召集的九國公約簽字國會議，限於調解；當日本兩次拒絕邀請參加之後，會議因此告停頓。

一九三八年十月六日，美國向日本政府抗議日本連續在中國破壞門戶開放政策，並聲明美國有採取經濟報復行動的可能；然而日本的復文，雖不承認有破壞門戶開放政策的行爲，但却暗示門戶開放政策的原則已不能應用於日本正在東亞建設中的『新秩序』了。局勢至此，顯然已無可轉旋了。於是美國政府復於十二月三十一日對日本發出第二次照會，重述不願因爲片面的行動而改訂條約，對於日本『不願條約的保證及其他有關國家的既得權利而在遠東任意建設「新秩序」的行動，極不以爲然；』並謂：『美國政府及其人民決不承認任何其他國家的代表或官吏以橫暴行爲廢止美國的權利或其義務；』復聲明『保留一切現有權利，並不承認任何對於此種權利的修改。』

一九三九年七月二十九日，美國廢止了美日通商航海條約，以後可無限地對日本的商業加以限制。這使日本感到恐慌，因爲日本要繼續在中國作戰或維持工業，非靠美國的廢鐵、銅、油、合金、銅、和汽車的源源輸入不可。一九四〇年夏，許多軍用器材——包括飛機用的汽油——都已對日禁運，接着更禁運了百多種主要物品，其中包括機器和鋼鐵。

七 抗戰時期美國對華的援助

第二次世界大戰爆發以後，美國的輿論漸漸脫離了『孤立主義』的羈絆，並且在美國政策上起了反應。美國對於中、英、希臘爭取自由的奮鬥，堅決地而且迅速地表示支持。對於中國，更特別採取了有效的援助。

說到美國對中國的援助，在經濟方面，當追溯到一九三五年。自一九三五年起，中國改革幣制，爲求安定外匯，曾於一九三五年、一九三六年、及一九三七年、與美國三次訂立白銀協定；一九三八年中國以桐油輸出爲擔保，由美國貸華二千五百萬美元的信用貸款。一九三九年有一千五百萬元的航空器材信用貸款，一九四〇年又有錫和鎢擔保的兩次借款。一九四一年五月，羅斯福總統派其長子詹姆斯到重慶，親交致蔣主席手書，決定協力安定法幣，並派技師再建滇緬鐵路。在軍事方面按照一九四一年三月中旬的租借法案，中國和英國一樣，得到美國的軍火和物資。六月，羅斯福總統推薦遠東問題專家賴迪讓（Owen Lattimore）爲蔣主席的政治顧問。七月，派空軍將校團，協定增強中國空軍的具體方案。又七月初，成立滇緬鐵路的美貸借款。七月二十五、六日中美英三國協議防衛滇緬路與雲南西南國境對策。此外，並協助中國整編軍隊。至十二月八日，太平洋戰爭爆發，從此中美兩國就同在東亞戰場並肩作戰了。

在太平洋戰爭初期，軍事與物資方面，只能由駝峰空運。到一九四三年冬，開羅會議認定歐洲戰局雖優先一着，亞洲戰場亦關係重

要，決定打通印緬一線，隨戰事進展而修築來多公路；於是，由美國運入中國的物資，大量增加，中國軍隊的整編亦更加迅速而開始反攻，到日本投降時，已奪回了若干城市。自日本投降後，美軍即協助中國解除日軍武裝，並遣送戰俘。

八 現階段的中美關係

自日本投降以後，中國國內的衝突日趨激烈，至今烽火蔓延。美國自始即從事斡旋，冀能獲致和平。前任美駐華大使赫爾利及現在美駐華特使馬歇爾，都竭力幫助中國調處政府與中國共產黨間的關係。去年十二月十五日美總統杜魯門發表對華政策聲明，謂：『美政府之堅定信心爲一強大統一民主之中國對於聯合國組織之成功及世界和平，乃最爲重要之事。由於外來侵略，一如過去日本之所爲，或因強烈內爭所釀成之紊亂與分裂之中國，將爲今日與未來世界安定及和平之破壞潛力。美政府久已謹守之原則，即國內事件之處理，乃各主權國家人民之責任。本世紀來之各項事件，顯示世界任何一隅之和平遭受破壞，即足以威脅整個世界之和平。因之，爲美國暨所有聯合國之主要利益計，中國人民不可忽視以和平商談方式即時調整國內歧見之機會。……美國及其他聯合國會承認現在之中國國民政府爲中國境內之唯一合法政府，中國國民政府爲達成統一之中國之目的之適當機構。美國及英聯合王國依據一九四三年之開羅宣言，及蘇聯依據其所參加之本年七月之波茨坦宣言，與本年八月之中蘇條約與協定，均有致力中國解放之約定，其中包括將東北歸還中國統治。上述諸協定，俱係與中國國民政府所締訂者。美國爲與中國國民政府繼續其過去爲進行戰爭而建立之經常密切合作，並依據波茨坦宣言，及清除日本勢力留存中國之可能起見，特於解除日軍武裝並使其撤離中國之工作中，擔負一確定之任務。因之美國會協助國民政府解除收復區內日軍之武裝，並使其撤退，且將繼續如此。美海軍陸戰隊刻在華北即係如此。……美國業已被迫以鉅大代價恢復自由日本侵略東北而破壞之和平。除

非日本在中國之勢力徹底清除，又除非中國成爲統一民主昇平之國家，則太平洋之和平非化爲泡影，亦可能遭受破壞。此即美海陸軍暫時留於中國之目的也。美國聞知今日之中國國民政府爲「一黨政府」，並將信此政府之基礎如能龐大，而包含國內之其他政治份子，則必能促進中國之和平統一與民主改革。……自主軍隊之存在如共產黨軍隊之存在，實與中國政治團結背道而馳，而實際上使中國政治團結不能實現。廣泛代議制之政府建立之際，自主之軍隊即應裁除，而中國境內所有武裝部隊，應有效歸編於中國國軍。美政府本其過去一再宣示關於自決之立場，認爲造成政治團結之詳細步驟，應由中國人民自行釐訂，任何外國政府干預此事，均屬不當。……中國按照上列所述途徑向和平團結之道邁進之際，美國準備以一切合理方式協助國民政府，從事建國，改善其農工業經濟，並建立其軍事體制，俾能克盡中國對本國及對國際所負維護和平之責任。……』

本年一月二十一日杜魯門總統對國會咨文，二月八日，美國務卿貝爾納斯在記者招待會中，皆曾一再重申須有一個強大統一民主之中國。六月十五日杜魯門總統致國會咨文，謂：『延長租借法案對華之援助，對該國之接收淪陷區工作，殆屬必要，』並重申『美國不願以武力干涉中國的內爭』。七月一日，美代理國務卿艾克遜發表書面聲明，重申美國對華政策的基本原則，謂：『美政府爲援華所採取之各種行動，僅係履踐早經協議之方案之步驟而已。且此種方案係爲協助整個中國，補救中國在長期破壞之抗日戰爭中所受之災難；在情理上，絕不能被解釋對中國任何軍事集團派別之繼續支持。此種方案之目的，係在加緊中國之統一，而非破壞統一；且在鼓勵中國人民，就其國家內部問題上，以民主方式及和平協議而覓求解決，而非訴諸武力。』並指出『中國當年因力量薄弱，致成爲第二次大戰之起點。』又謂：『獲見中國於此次大戰後能趨向統一自由及民主，乃美國之義務。』復宣稱：『美國對華政策之主要原則，在見中國自由統一民主。』

現階段的美國對華政策，其基本原則是「爲謀協助建立統一自由民主的中國」，希望遠東的局勢能夠穩定，以免現在及未來世界的和平與安定遭受危害。因爲遠東不安定，世界和平就不免遭受威脅。以往中國的積弱不振，已經造成了第二次世界大戰的起點，不但破壞了美國對華的貿易關係，而且使美國受過了重大的犧牲。所以，要想穩定美國對華貿易關係，就必須維持遠東的安定；要安定遠東，就必須

論縮小省區與調整省縣區域

施養成

有一個強大統一民主的中國。中國強大統一民主之後，纔能確保領土完整，纔能實行門戶開放。倘若中國不能強大統一民主，經濟利益與領土必致被人攫奪，這當然要妨害美國的商業利益，並且危及美國對華門戶開放政策。從中美關係的歷史上觀察，美國的對華政策，是以維持門戶開放爲目的，自一八九九年海約翰的通牒以至今日「爲謀協助中國自由統一民主」，其傳統的政策是前後一貫的。

既然很大，所以有人便主張把它縮小。

省在法律上成爲我國最高地方行政區域，是從民國成立纔開始的，雖然它在元代以後便事實上成爲我國最高地方行政區域。清末有把省變爲法律上地方行政區域的嘗試，不過沒有完全成功。民國元年全國共有二十二省，以後逐漸增加，到十七年共有二十八省，去年台灣收回，東北三省改爲九省，全國乃增至三十五省。三十五省的總面積約八百七十三萬方公里，平均每省達二五二，三〇〇方公里，以前二十二或二十八的總面積約八百七十萬方公里，平均每省竟達三十一萬方公里或四十萬方公里。秦代的郡，最初是三十六，較今日的三十五省還多一個，以後增加到四十。可是秦代全國的疆域，並反比今日三十五省的總面積爲小，足見今日的省區較秦代郡區還大。兩漢有一百多郡，郡區更小。南北朝以至清代，全國最高地方政區經常在三百左右，其區域又更小，大概只是今日省區的十分之一。所以就我國歷代最高地方政區比較，今日省區是最大的。再和外國的情形相比，英、法、德、日、意等國的最高地方行政區域，都比我國省區爲小。省區

主權縮小省區的，最早要算康有爲，他主張把清朝的道定爲最高

地方政區，而把當時事實上成爲最高地方政區的行省——就是今日的省——取消。民國二年熊希齡內閣也主張取消省，全國地方政區定爲四道和縣兩級，那時全國共有一百道，而且省道縣形成三級制。他們的理由，不止是覺得省區太大，並且認爲在三級制下，階層太多，中央對於最低級的縣，不易監督。民國六年內務部也有縮小省區的提議，在它的「改劃全國行政區域意見書」中，主張將中國本部十八省和新疆省分劃爲四十九省，東三省仍舊，另設七個特別區。這些主張，都沒有得到最高當局的採納。十九年中國國民黨中央執行委員會舉行全體會議，委員伍朝樞自美國拍電提出一個「縮小省區方案」，同時胡漢民陳銘樞也提了一個「改定省行政區域原則案」，經合併討論，最後通過：「省區重新劃定，並酌量縮小，其如何劃分及其實施辦法，交由中央政治會議組織專門委員會，詳細研究，擬具方案，送中常會提交全國代表大會或國民會議決定。」；但是以後並未聽說研究，更無具體方案宣佈。二十年內政部擬劃全國（蒙藏除外）爲六十