

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

主張縮小省區的，最早要算康有爲，他主張把清朝的道定爲最高的地方政區，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

九省，也未奉准施行。二十一年、二十八年中國國民黨中央執行委員會全體會議，都有縮小省區的決議，也都未付之施行。二十八年中國國民黨國防最高委員會命令行政院設立省制問題研究委員會，其研究主要對象之一便是省區的縮小。這個委員會認為省區是應該縮小的，並且具體擬定全國二十八省，除新疆熱河察哈爾綏遠寧夏青海西康七省外，每省分成兩省至四省，全省除蒙藏外，凡六十餘省。這一計劃，經國防最高委員會發交中央設計局和二十八年中央執行委員會通過的縮小省區案一併審查，但該局的意見，認為省區不應該縮小。這一意見是很難得的，因為至今還有很多人在高唱「縮小省區」，把它當做一種時髦的「進步」的理論，雖然那些人對於問題的本質，並沒有充分的認識和澈底的了解。現在，東北三省已經改為九省，可以說是當局對於縮小省區的一個試驗。這個試驗，在政局未穩定之前，自然還不易得到結果，而足資研究依據。但是，省區縮小之說演至今日，論者談到「省區」，必然聯想到「縮小」。這是一個非常重要而值得討論的問題，我們不能不加注意，不能不加釋辯。

## 一

縮小省區的論者，除引徵古代和外國政區和省區比較外，其所持的中心論點不外是下列三點：（一）省區大，治理難周。（二）省區大，必轄縣多，轄縣多則不易監督。（三）省區大，易成地方割據之局。這三點理由，我們認為是不能成立的。

（一）省區大，治理難周——這句話是極不正確的。常常還有人用「鞭長莫及」的成語用來補助形容，更是含糊不妥。首先，在觀念上，我們必須糾正「治理」的錯誤。在君主專制時代，政府對於人民，是「統治」，是「治理」。在民主政治時代，政府完全是社會的一種工具，它是要聽命於人民的。也許說者的意思不是這樣；也許他們所說的治理就是「管理」，因為任何政府，總是以管理政事為目的。但是，這話也只在十九世紀以前講，二十世紀的政府，雖然也不能放

棄對於私人行為和事業的管理，却是以「服務」為主要任務。今日辨別行政的良否，或者考慮行政的條件，決不能以「治理」或「管理」來做標準，而應該以「服務」為標準。今日的政府，不是去「鞭」人民，而是「被」人民「鞭策」。

其次，這一理據在觀念上還患了第二個毛病，便是無形中把今日的中央「治」省認為當然。他們無形中已經宣佈治理省的是中央任免控制的官吏。這一錯誤，比前一錯誤，更為嚴重。在先進的民主國家裏面，地方行政，無不採用地方自治。縱使認行政為管理，地方自治的原則，還是不變。今日行政為服務，地方事業，更需要本地方人士來辦理，因為人之恆情，對於鄉土，總是比較願意服務的。我們忽略這點，便根本不能談省政，談省區。

我們再看看：省區大，是否一定影響行政？所謂「行政」，便是執行政務。政務是那裏來的？政務是存在於客觀的社會環境裏面的。先有地域，然後有社會，有社會後有政務，有政務然後有行政。因此，地域是決定行政的，不是行政決定地域。大省有大省的行政，小省有小省的行政，我們決不能憑空創造一個「標準省行政」，然後以之創造「標準省區」。這樣做官當然最好，但是這樣行政便是大大的笑話。其實，地方政區的劃分，是有一定的數目的。孔庚氏有一句話：「中國國大，故省亦大，省大可縮小，則國大將若之何？」推「標準省政」之論，必可有一「標準國政」，假使中國之大，不合標準國政，豈不要把中國分成數國？

我們再可以承認「標準省政」的理論可以成立，只問：促進行政的辦法是縮小區域嗎？誰也知道：不是的。今日造成省政滯頓的主要原因，是交通的不便，只有發展交通纔是解決問題的正當辦法。如果一省之內，鐵路公路輪船飛機電信廣播都很發達，就行政的技術而論，不但未必把省區縮小，擴大幾倍還是可以的。如果省內交通還要依靠原始的「傳驛」「飛騎」，就是把省縮成縣，行政依然沒有辦法。再退一步來說，即令縮小省區是解決省政困難的一個辦法，也至少要

先發展交通，再談省區。

(二) 省區大，則轄縣多，轄縣多，則監督難周——這句話也是沒有經過考慮的。第一，行政和監督二者的關係，是監督去配合行政，縣多有縣多的監督，縣少有縣少的監督。監督的辦法是活動的，儘可有變通的餘地。先確定一個「標準監督」，再去決定縣的數目，在觀念上便錯了。當然，監督的辦法和程度，多少可以有一個標準，但是這個標準決不是絕對的。並且，一個省政府監督幾十個縣政府決不是一個省長監督幾十個縣長，前者是制度的關係，而後者是人的關係。這一點，今日各國最有權威的行政學者還不能認識清楚。以省政府的組織，它可以交錯行使各種分區和分職的監督，這些監督，是法律的，不必個人操勞操心。只有省政府對省政府各廳處長的關係是人事的，這種關係的限度，一人至多能夠監督十人，省縣的關係，必不能是人事的，有兩個理由。第一，省行政長官不能和縣行政長官相處一處，像省政府主席和委員廳長相處一處一樣。第二，縣行政長官是國家代表（如果中央任命）或人民代表（如果民選），不是省行政長官的屬員，如果是屬員，則縣必非地方政區。同時，省縣的關係也不可能是人事的關係；因為一個省長官已經有很多屬僚，那有精力再去親身管縣長？恐怕把一省縮成十省，一省只有二十個縣，甚至省再縮而縣再減，省長依然無法從人事上去監督縣長。這是一個基本問題，不能不予注意。

其實，省應該自治，縣也應該自治；並且建國大綱明定：「縣為自治單位」。發展自治，勢必減少監督。而我們主張縮小省區的朋友，却反要加強監督，不知是何道理？

這些朋友，還忘記了一點。縮小省區可以減少省內縣的數目，在他們看來，這樣省對於縣，更容易監督。殊不知省區縮小之後，全國省區數目必定加多。照他們的理論，省多了，中央豈不又無法監督？假如他們認為省多不是問題，那末縣政遠較省政簡單，而縣多更不必去管了。

(三) 省區大，易成地方割據之局面——這更是不明事理之論。地方割據的原因，並不是省大，而是軍人把持或干涉省政。假如軍人不許過問地方行政，省再大，也成不了割據之局。否則省縮小，必仍無法避免軍人割據。南北朝和唐代的州，都有三百多個，州的區域，不算不小；可是南北朝的「將軍」「都督」和唐代的「節度使」都可吞併數州甚至數十州而造成「藩鎮之禍」。吳佩孚稱十三省巡閱使，孫傳芳稱五省總司令，則省界豈能限制軍威？防止軍人割據，只有實行軍民分治，纔是真正辦法。縮小省區，恐怕不但不能阻止割據，並且吞併一小省必較吞併一大省來得容易，反要助長割據了。

談到軍民分治，省政府組織法本有規定：「現任軍職者不得兼任省政府委員或主席」。不過這一條文，不止沒有實施，反而各省省政府主席，無不由現役軍人兼任，這實在是一件公開違法的事。今日實現軍民分治，防止地方割據，只要嚴格執行省政府組織法的規定便可以，何必大事鋪張，弄一套縮小省區的方案呢？

當然，僅僅禁止軍人兼任省官員是不夠的。我們還須把軍區和省區分開，並且禁止軍隊私有。再軍民雖然分治，兵民却須合併：在徵兵制度之下，必不能造成可以割據的私人武力。不過，在這些補充辦法當中，縮小省區絕對不是一個辦法。

上述三點，是主張縮小省區的主要理由，但是都是不能站立的。此外，還有一些其他的「陪伴」理由，不外是說到財政人才等方面，幾乎都可以不攻自滅，我們自無討論的必要。總之，省區不必縮小，是可以確立的。

### 三二

省區不但不能縮小，實在不能縮小。這一點，中國秦漢以來一千七百年的地方行政區域的變遷史，可以充分證明。除南北朝和民國北京政府時代行三級制外，秦漢以來，我國地方行政，都是兩級制，這是中國地方行政制史的特色之一。並且，在最高級地方政區之上，有

一種分區設置，代表中央監督全國地方政府的「監司」，這是中國地方政制史的另一個特色。茲將歷代監司和地方政區的演變表列於後。其中縣為最低級政區，從未改變，可以算是第三個特色。

| 時代     | 地方政制       | 最高級政區數目       | 監司  |
|--------|------------|---------------|---|
| 秦      | 郡          | 36-10         | (每郡置監一人，故監司區與郡區相同。)                         |
| 兩漢     | 郡(國) 縣(道)  | 77-110 (約)    | 十三郡或十三州，每州置刺史(或牧)                           |
| 南北朝    | 郡(國) 縣     | 150十          | 十九州(後增為二十一州)刺史                              |
| 隋      | 郡(州) 縣     | 200(約)-300(約) | 州名之上仍為監司，實成為最高政區，州之上有正式上之總管府，其數未詳。州刺史，州數不詳。 |
| 唐      | 州(府) 縣     | 360           | 十道(後增至二十道)按察使，後改為採訪使。道又稱路。                  |
| 宋      | 州(府軍監) 縣   | 300-          | 分十三道，後增為十五路，最後增為二十六路。路置經略、提刑，常平轉運四司。        |
| 元      | 路(府州軍) 縣   | 300+          | (一)二十二道肅政廳訪使(二)十一(後增至十六)行中書省，又簡稱行省。         |
| 明清     | 府(州) 縣(州)  | 350十          | 十八行省(後增至二十二)，每省置布政按察二司。督撫為非正式的監司。           |
| 北京政府時代 | 省(特別區) 道 縣 | 略22省區4        | 無   |
| 國民政府時代 | 省 縣        | 12-1-35       | 無   |

這一表中可以注意的有幾點。

(一) 漢晉的監司州，到南北朝便實際上變成了最高地方政區，到了唐宋兩代便成為正式的最高地方政區。唐宋時代監司的路，又成為元代的最高地方政區。元明清三代監司的省，到了民國，也變成了最高政區。

(二) 秦郡數目和今日省數目都在四十以下，則無須另設監司(今日監察使署與古代監司性質雖同，但無實權)。到了最高政區達到六七十以上或者一百至三百，則非設監司不可。

(三) 監司數目總是在二十左右。

從這兩個事實，我們看出一種趨勢：最高政區數目增多，當然同時也是區域縮小，必然需要二十個左右的監司，而這些監司，終又成

為最高級區。這就是說：最高政區縮小後，必然又自形擴大，而常欲達到全國二十左右的數目。這是中國一千七百年史實所表現的原理。今日縮小省區必然是違反這個原理，其結果必然是蹈歷史的覆轍，而使中國的地方行政制度永遠在不安定的狀態當中。根據歷史，省區不能縮小，是很明顯的。

再看外國：法國有九十部，所以不得已要在部之上設二十二個區，每區設一區行政法院，也就是一種監司。到了一九四〇年，這二十二區已經變成了法國的最高政區。其發展和上述三原則，如出一轍。英國的英格蘭和威爾士共分為六十二郡，也不得不在那些郡之上設五個審計區，每區有一個審計視察官，也就是英國的地方監司。法國中央監督以行政為主，故區行政法院為監司。英國中央監司以議會為

主，故監司爲審計官。唐宋以前的中央監督以御史台爲主，元明清三代以皇帝領導的行政部爲主，所以監司也各不相同。然中外古今，原理却是一樣。最近英國的監司，也有變成最高級地方政區的趨向。英國著名政治學者穆爾（Muir）在所著英國政府及政治（How Britain Is Governed）一書中，便主張把六十二郡地方分成七部，每部設一議會，爲部政府最高機關。這種理論叫做「分治」（Devolution），在英國相當風行，很有實現的可能。所以從世界的潮流觀察，省區也是不能縮小的。

#### 四

省區不能縮小，是沒有疑問了。這並不是說，今日的省區便是合理的。不，省區是極不合理的。我們所謂省區的合理與否，完全是根據它是否合乎自然條件。今日省區，大多不合自然條件，所以非常不合理。不合理便要改正，改正就是使它合乎自然條件。今日的省區是大有問題的。但是問題不在大小，而在不合自然條件。如何調整，使之合乎自然條件，這便是我們要解決的問題。

什麼是自然條件？簡單的說，自然條件就是地理條件。但是，地理條件，又有人文地理條件和人文地理條件之別，我們所謂的自然條件，是地文地理的條件。這些條件，主要的是氣候、地質、溫度、雨量、海拔、山原、水流等等，完全是客觀的，相當固定的。人文地理的條件包括人口，文化，和居民的作業和生活方式。人爲的交通，也屬於人文地理。這些都是由地文地理決定，是人對地的適應和利用。人文和地文的分別只是表面的，其區分的價值，在便利事實的了解。其實，真正研究起來，地文既然決定人文，地文現象就是全部地理現象了。

我們爲什麼要把自然條件作爲調整省區的標準？我們的理由，有兩方面。消極方面，通常學者和立法者把地文——自然的、不變的——和人文——人爲的、可變並且常變的——條件並作爲劃訂地方政

區的條件。但是，我們既然知道人文條件是決定於地文條件，那末只有地文或自然條件是厘訂政區的唯一標準了。況且，行政的目的，就是如何利用自然條件去創造人文的文化，如果把人文文化當作政區的標準，雖然「治理」感覺便利，豈不是使行政故步自封，沒有進步？這是我們的一個理由。另外，積極方面，我們覺得省區的劃分，應該是側重它的經濟意義。二十世紀和前代是不同的，二十世紀的行政是最重要的，並且最基本的，我們幾乎可以說人類一切的行爲是經濟的行爲。所謂經濟行爲，就是生產，生產就是利用自然。因此，我們認爲自然條件是行政的資本，所以劃分地方政區，應該以自然條件爲唯一標準，至少爲主要標準。

我們決定了一個標準，現在應該問：如何去應用這個標準？我們的答覆很直捷，很簡單——就是「區域生產原則」。這個原則，就是每一區域應該生產它最適宜的產物，並且集中力量只生產這種產物，不生產其他不適宜或不很適宜的產物。這一原則，在訂定省區，是有絕對需要的；因爲中國是一個大國，省是他的最高政區，省足爲一個理想的經濟生產單位區域，使之完成這一作用，必須把省成爲一個單純的生產區域，而達到這一目的，又必須使一省的自然條件是一致的。這就是我國調整省區的第一個原則。其次，各地的自然條件是不同的，它們的生產能量當然也大有出入。從純理的觀點，行政既然是利用自然，從事生產，那末，我們便可以大致設定一個衡量行政的單位。這一單位，必可與自然的生產能量互相融通。我們劃分全國省區，這點必定不能改變，便是各省的政務應該大致相等。做到這點是很容易的，那便是使各省的自然生產能量大致相等就是了。以今日倫理和經濟農工等科學的發達，做到這點是很可能的，雖然不很容易。本來，劃分省區是國家的百年大計，我又豈能輕易爲之？這是我們調整省區的第二原則。最後，省區的數目，也要研究。四十以內是合乎我國歷史原則的，越過四十恐怕就不妥貼。並且，省區大小，將失去

經濟生產區域的意義和作用，倒不一定是一個迷信歷史的看法。至就中央的監督而言，省區小則省數多，省區大則省政繁，都是不容易監督的。我們主張中央根本不應過事監督，全國四十個完全自治的省是一個理想的新中國的設計。

此外，省區而外，縣區也要調整。現在一縣之內，有所謂「插花地」「飛來村」，這些畸形，必不容繼續存在。縣是省裏面的區分。省既然是單純的自然區域，縣必然也是單純的自然區域。所以我們調整縣區，可以無須注意這點。但是，縣的性質和省是不同的。最低級的地方政區是和人民生活直接接觸的，它毋寧是一個「社會」單位。

而幾希是一個「行政」單位。因此，人口、民俗、傳統、宗教等因素，縣區調整的時候，必須考慮。易言之，調整省區以地理為主，調整縣區則以人文地理為主。至於縣的數目，我們認為以一千五百為度（現在有二千縣），這是中國歷代縣區的一個大致平均數。今日縣政苦於財政和人才的短絀是一個事實，並且是迫待解決的事實。重新調整縣區，使之完全合理而略約擴大，對於這一不良事實的補正是很有必要的。至於調整縣區必須和調整省區同時進行是無待解釋的，因為這兩件事，實際上是「二而一，一而二」的整個工作。

## 儒道兩家之論身心情欲

李源澄

春秋以前，禮教未壞，士大夫薰陶於禮教之中，循禮則為君子，悖禮斯為小人，禮教之外，無所謂修養之道。迨春秋之末，社會日變，民志不定，禮失其效，而道德日以凌夷，於是修養之道，始為時之哲人所論究，至於漢初，歷時數百年，吾國人之道德修養率奠定於此，舉凡宋明儒者所致意者，率已發其端，是亦不可無述也。

### 孔子

孔子曰，吾從周，此孔子對周文化之態度，是以孔子之教，亦以禮為先，論語顏淵問仁，子曰，克己復禮為仁，顏淵曰，請問其目，子曰，非禮勿視，非禮勿聽，非禮勿言，非禮勿動。克己復禮四字，注家各不同，吾謂復禮為復周禮，證之孔子之政治思想，若合符契，春秋時代新舊社會之衝突，乃起於人心之思奮，於是舊禮失其效用，欲復周禮，必須節制自己以就禮之範圍，故曰克己復禮。孔子雖以禮

為教，然特重禮之本質，乃以救周禮之失，論語，子曰，人而不仁如禮何，人而不仁如樂何，以仁為禮樂之本故也。論語所記孔子細行，皆有禮度，為當知知禮君子，然孔子不僅為謹守禮法之人，乃澈於禮樂之意。論語記孔子之生活云，子之燕居申申如也，夭夭如也，子溫而厲，威而不猛，恭而安，望之儼然，即之也溫，聽其言也厲，皆於嚴肅中寓沖和之意。後人於孔子氣象雖景仰嚮往，而僅能以渾然天然理中之氣純亦不已以形容之，蓋孔子生長於周人禮教之中，而又有仁者渾然與萬物同體之氣象，故其人格之完全，只可意想而難於實言也。

古者士為人仕者之稱，一命之士，祿足代耕，孔子之時，無田無祿之士興起，欲利惡貧，人之同心，孔子乃倡安貧樂道之教，以安於義命去其欲物之情。論語，子曰，不義而富且貴，於我如浮雲。又曰，富與貴是人之所欲也，不以其道得之不處也，貧與賤，是人之所惡