



# 憲法中的省制問題

陳柏心

## 省制問題論爭的檢討

中國應採取何種地方政制，是歷年來討論政制上所密切注意的問題。清末的地方組織分做省、道、府、縣四級。辛亥革命後曾廢除府道，創立省縣兩級制。袁世凱時代恢復道制。國民政府成立以後，仍改為省縣兩級制。二十一年以後，在省縣之間增設行政督察區，但其職權着重於督察，並不自成一級。為求行政程序的簡化，以及權責的明確，兩級制的原則，並無變更的必要，而問題在於省縣兩級究竟應該採取何種制度，纔能適合實際政治發展的需要。

縣應為地方自治團體，是公認為一種確定的原則，但中國的地方自治是否限於縣的一級？換言之，省的地位與性質應該如何決定？由於歷史上的高級地方政府，在政治全局發展上影響太大，轄境遼闊，人民衆多，力量強大，中央與地方的關係是否正常，政治設施是否有利於人民，胥視此組織運用的是否得當而定，所以特別為一般人所關心。

地方政府的組織原有地方自治團體及地方行政組織兩種，前者由人民自治，後者由中央派遣官吏主持。有人認為省僅能為地方行政

組織，其理由為三：一、省區的設置，原依中央監察州縣之便而劃分，元代的行中書省，係基於中央行政權的分授，設置駐外機關以掌理轄區內行政事務，其後雖由機關的觀念演變而為區域的觀念，然其本質究不脫為國家行政便宜而設的中央區域，維持省的地方行政組織的地位，可使國家整個行政的運用，得以靈活。蓋各省如以中央派出機關的地位，接受中央的指揮監督，自足增加全國行政設施的便利。

二、省的面積過大，包括複雜的民情風俗，不同的經濟條件，因此並非為一適宜的自治單位，就瑞士英法的歷史以觀，自治區域愈小，自治訓練愈易，而民治的進步亦愈速。中國之省，本為封建殘骸，實施自治，更易發生流弊。省地位的提高，將使縣的地位為之降低，分省自治將使縣自治受其箝制，無由健全發展。

三、中國歷史上統一之時治，分裂之時亂，省權的過大是分裂的張本。過去，省無自治權，但往往為野心者以為割據的憑藉，「有其土地，有其人民，有其甲兵，有其財賦」，自然容易形成割據的局面。現在如果再

授以自治權，更可把持民意以凌中央，僞託自治之名，以行其割據之實。國家統一的威脅不除，勢將阻礙建國工作的開展。

有的人主張省必須爲地方自治團體，其理由爲：

一、中國幅員遼闊，交通不便，各省環境互異，中央的直接統治，不僅爲中央的能力所不勝負擔，同時對事務的處理，亦決難收因地制宜之效。地方自治制度係近代產生，過去省縣地方機構，均爲國家的地方行政組織，自不能因過去並未實行自治，而必須以省的一級，保留官治的制度，使中央與縣之間，留一官治的空隙，實有背於民權發展的本義。

二、省有悠久的歷史，廣大的面積，而各自的環境不同，人民需要的緩急不一，必須授以自治的權能，然後可爲適宜的處理。民治制度適用的範圍，可自地方擴展至於一國家，面積的廣大，不成爲不能推行自治的理由。相反的廣大面積的地區，人力物力均較雄厚，更有利於自治事業的進展。

三、地方割據的原因在於地方權力劃分的不當，自治並非獨立，僅能就其應有的權限爲活動的範圍，如不賦地方以重權，不使現役軍人擔任地方行政，則割據自將無從發生。實際上實施地方自治，正所以消滅地方割據，只有發揚社會中的民治力量，纔有減少個人專制的可能。政府的行動受民意的控制，纔可避免地方割據的重現。政方自治係在中央監督之下進行，地方如有違法亂紀的行爲，中央仍有制止的權力，而各級政府的關係均一依法律的規定，省如果要阻礙縣自治的發展，

以其中中央官吏的身份較之上級自治團體的地位，實有更多的機會。

前面所說的是關於省的體制問題，而在主張省應爲地方自治團體者之間，對於地方究竟應有怎樣的自治權一問題，另有不同的意見。有的人主張省應爲普通的地方自治團體，如一般單一國家裏面的地方自治團體一個樣子。有的人主張，省的地位應等於聯邦國家以內的邦一樣，要使國家組織從單一制變爲聯邦制。這個爭論實際上是地方權限的如何劃分問題，也是地方權限的強弱問題。

中國應否採取聯邦制，不但議論紛紛，而且在民國九、十年間曾有一個轟轟烈烈的聯省自治運動，這個運動，也就是一個實施聯邦制的運動。其時正當南方護法政體解體以後，澈底的武力統一，南北雙方均無成功的希望，因此模倣聯邦國家的制度，主張由各省自己制定省憲，組織政府，在省憲範圍以內，免去中央的干涉，和省與省間侵略的糾紛。同時由各省選派代表，組織聯省會議，制定省憲法，以完成國家的統一。提倡者認爲如此既可以解決南北護法的爭議，又可以將國家事權劃清界限，藉此把軍權收歸中央，免去軍閥割據之弊。其在理論上主張聯省自治的理由如次：

一、中國疆域遼闊，各省情勢複雜，省的半獨立觀念早已造成，因此具有適用聯邦制的基礎，糾正地方軍閥割裂國家的現狀，惟有因勢利導，採用聯邦國家高度分權的辦法，劃分中央與地方的事權，一方促成中央的統一，一方發展地方自治。

二、聯省自治以後，軍閥政客擾亂的範圍，可縮小於本省以內，而欲鞏固其政權，又不能不順從本省的民意，人民集中注意力以監察本省的政務，亦較為容易，因此聯省自治足以打破中央集權式的武力統治，同時更可打破地方割據式的武力統治。

不過聯省自治運動雖然有普遍的發展，但正式實行的僅有湖南一省，這個運動實際是失敗了，為什麼失敗的呢？

一個很明顯的原因，就是這個運動並不能夠打破中央集權式的武力統治，卻給地方割據式的武力統治所利用，作為維持現有地盤的工具，盤據中央的大軍閥自然要反對這種現象，所謂促成國家統一的理想並無成功的可能。同時就實施的程序來說，先以省自治的方法求一省的獨立，再聯合各省以求全國的統一，但地方人民根本無法從實力派手中接受政權，自治徒託空名，反被假託自治之名，行割據之實，各省軍閥政權有了獨立的藉口，國家更陷於分裂的危機，原來是一個國家，勢將成為許多獨立的小國家，而那些利害不一的小軍閥聯合成為大一統，豈非夢想。

聯合自治運動失敗了，這個運動，原來的目的想發展地方的自治，以謀全國的統一，現在地方人民既不能實際掌握政權，自然不會有成功的希望。這個運動，在進行中間已經變質，所以亦不能因此即認為聯邦制絕對不適於中國，主張聯邦制者仍大有人在。

所謂聯邦政體，是以聯邦憲法將國家權力分配於中央政府和參

加聯邦的各邦政府的一種制度。一方面有共同的憲法及政府，以直接行使其共同關係的事務，另一方面，地方的自治權為憲法所保障，而非中央可以任意限制及撤銷的，在憲法規定的範圍以內，各邦自有其獨立的、超越的、不受中央任何干涉的地位，亦即在某種範圍內有其最高的權力。

聯邦政府實質上的特徵，就是地方的權限高於單一國家以下的地方組織，是與中央集權相對的一種高度分權的制度。歷史家福禮門 (Edward Augustus Freeman) 曾謂：「聯邦政府可用於任何由各分子邦所組成的聯合，其分子相互的聯合程度，遠在單純的同盟以上；而各分子的獨立程度，遠在單純的地方自由者之上。」這是單一原則和聯治原則的一種混合。但就各聯邦國家的實際情形說，其權限的強弱亦甚有出入，因此有完全的聯邦和不完全的聯邦之分，前者接近於單一制，而後者接近於邦聯制。

聯邦政府的優點：在於兼具國家統一與地方自治政府的利益，其在各種勢力複雜的國家，可以得到向心力及離心力的平衡，應該一致的事情歸於一致，應該分別的事情可以因地制宜的處理。這種制度特別適宜於土地廣大而情形複雜的國家，這正是中國聯邦制度提倡者最有力的理由。但是聯邦制亦有其缺點：中央與地方權力的分立，在外交事務的處理上往往不能為統一有力的應付，而在對內事務上，中央政府缺乏必需的權力，亦使許多問題不能得到有效的解決，同時權力



的列舉往往適應於一時，環境一有變遷，困難即隨以發生。

省應爲地方行政區域，抑應採取聯邦式的分治，正好代表兩個極端，這兩極端的意見，在確定地方政制的過程中，都占有很重要的力量。

五五憲章規定省爲行政區域，省長由中央任免，省參議會的性質爲一諮詢機關並無決定意思的權力。至中央與地方權限的劃分，僅作原則的規定，即「凡事務有因地制宜性質者劃爲地方自治事項，地方自治事項，以法律定之。」省既非自治團體，則所稱地方自治事項，應係指縣地方自治事項，中央與地方的關係，實係指中央與縣之間的關係而已。

這種規定的用意，在防止國家的重陷分裂，幾十年分崩離析的國家，造成無窮的災難，推行中央集權政策以加強國家的向心力，實爲針對時弊的良藥。制憲者有鑒於十年來實際政治經驗，省各自爲政，或軍人在地方上掌握政權軍權，形成一種半獨立狀態，以至妨害國家統一，而事實上國家應絕對統一，既要統一，則不能讓地方權力過分發展，重蹈覆轍。至於中央與地方權限未在憲法內規定，則因中國是單一國家，所以不採聯邦國家由憲法劃分權限的辦法。

民國二十九年國民參政會憲政期成會所擬憲章修正案，對於省的地位，大體仍維持原來規定，但省參議會改爲省議會，有議決省預算及省中應興應革事項等權力，似予省以某種限度內的自治。三十四年憲政實施協進會發表憲章意見研討結果，關於地方制度，認爲「中央

與省權限之劃分，在憲法上不必詳細規定，惟建國大綱所定均權制度

與省長民選兩原則，應充分表現，故憲草省之一節，須重行擬訂，又省不必另定省憲。」演繹其義，似乎認爲應把省的地位從地方行政區域改變爲地方自治團體，惟不宜由憲法劃分權限，省自定省憲的聯邦制的方式。修改的用意，認爲過度集權，容易引起反響或反有礙於國家的統一。地方以縣爲單位，數額太多，欲求地方的發展，不能不有省之一級。至省的權力擴大，可以減少人力集中中央之弊，並可藉此培養和訓練意政的人才。同時國家大體已完成統一，此時不必再強調權力的統一集中，故省長應改爲民選。

政治協商會議對於地方制度的修正，規定四項原則：「一、確定省爲地方自治之最高單位。二、省與中央權限之劃分，依照均權主義規定。三、省長民選。四、省得制定省憲，但不得與國憲抵觸。」如此修正，省的地位與聯邦制國家的邦沒有區別了。

論者認爲中山先生所提倡的均權制在理論上就是聯邦制，聯邦制實際上是調和集權與分權的一種制度，與均權的特性並無差異，中山先生所以反對聯省自治制，是反對把統一的中國變成二十幾個獨立的單位，反對割據式的聯省，故在方法上主張須全國統一，地方自治完成以後纔開始實行而已。

聯邦制的成立原來有兩種方法，第一種是由許多有主權的獨立國自願聯合組成，這是普通的程序。第二種是由集權的單一國，經單方

的憲法行爲，設立各省爲自治邦並分與權力，這是由於單一國中央政府的創議和行動而變成聯邦政體。中國如果要採取聯邦制，當然是第二種方式，不是像聯省自治運動一樣。先求各省獨立，然後再聯合成爲一個統一的國家。

主張聯邦制的人更認爲聯邦制最適合於民主政治的實施，強國如英美蘇，都是聯邦國家，瑞士也是聯邦制，其民主成績最爲卓著。中國地大人多，更適宜於聯邦制。集權與統一不能混爲一談，集大權於一人並非真正的統一，英美蘇等國家是真正統一的國家，因此不應迷信秦始皇式的集權統一，與武力統一，應知聯邦制是民主的統一。

此外單一制與聯邦制之爭，也是現實的政治勢力衝突的一種反映。國民黨的政治力量較大，在中央政府內可以占到優越的地位，各黨各派很難在中央競爭，希望加強地方力量，可以因此減弱國民黨占優勢的中央政府的地位。同時其他黨派已經占有的地方，可以利用聯邦制提高地方地位的規定，鞏固其對於地方實際控制的力量，同時減少中央政府對地方政府的干涉以後，對於各該地方有控制實力的政黨的地位，亦可因以增強。

不過中國的省雖然應該賦予自治的權力，但其地位是否應提高至與聯邦國家的那一樣，這問題仍是值得研究的。現代的聯邦國家，實際上有一個很顯著的趨勢，就是聯邦以內的各邦，逐漸化除成見，消滅畛域，而傾向於單一的原則，換言之，所有聯邦，皆有藉中央集權的步驟，由聯治性變爲統一性的趨向。一九一九年的德國憲法，幾乎把德國變成單一國的性質，與比利時聯邦共和國也模仿德國的制度，有顯明的單一性質。原夫聯邦的成立，大多是迫於國際的需要，而非由於內部的需要，因此國際間的關係愈緊張，其聯合的程度自必隨之而加強，至於其他聯邦國家，中央政府之權，亦已較前大爲增加，在這種政治潮流中，中央集權固不可行，但應否採取極高度的分權制度，自亦值得加以考慮。

協商會議的修改原則，曾引起很多的爭議，後來根據國民黨二中全会的建議，由憲草審議會與綜合小組聯席會的協議，決定省憲改爲省自治法，以減低聯邦制的色彩，其餘的幾個原則不變，新憲法內的地方制度，就是根據修正後的政協原則訂立的。新憲法公布，對於省制問題的討論，在理論上算是告了一個段落，但隨着政治局勢的演變，仍有重起波瀾的可能。