

# 中央與地方

王贛愚

## 中國統一的一個基本問題

### 一 引言

世界上的大小國家，在政府組織上，都分爲中央與地方。兩者本屬一體，似分實合，而互異之點，僅在憲法上的地位和其所執行的事務而已。不論在單一制或聯邦制下，中央與地方的關係，都不得不力求適當的調整。這個問題沒有解決，乃是國家分裂的癥結所在。

中央與地方的關係，確是我國政治上懸而未決的一宿題。考此問題所由生，可說是歷來我國徒重地方制度的變革，而忽略了中央與地方權界的劃定；縱使注意到雙方的權界，又不講究其交互的關係。中央與地方之間，權界不定，關係混沌，儘管制度上屢加改易，政局未見澄清，而反使禍亂相尋了。自秦漢以來，地方政制雖然每代不同，然在組織上大致以縣爲下層基本區域。縣以上究有幾級，隨代更易，莫能斷言。有時監司察使，亦往往因利乘便，自成一級。不過自秦代統一中國以後，地方長官莫不由皇帝任命，以收極度集權之效。政府誤把「統一」與「集權」混爲一談，總以爲硬使一切權力集中於中央，國家就算達到統一了。至於究應採取何種集權的方法，却從未加過問。殊不知以中國幅員

之遼闊，交通之不便，中央高懸「垂拱而治」的理想，決非徒靠階梯式的行政組織所能促其實現。統一未必就是集權，妄想集權反要促成割據分裂。證諸史實，此乃不易之理。

秦代廢封建立郡縣，厲行中央集權。當時天下諸郡，中央還能抓握得住，但以縣境之廣，治理實在不易，結果六國王侯後裔，分匿各縣，執竿而起，斬木爲兵，而秦祚以斷。漢朝採用郡國制，分天下爲「國」與「郡」。「郡」歸天子直轄，以「國」封諸王侯，封建復萌，卒釀成七國之亂。到了景帝三年，實行「郡」「國」兼併，諸王侯名存實亡，中央派國相直接治「國」。從此漢室名雖加緊集權，而實未完成統一。當時刺史督察畿輔直隸中央，巡行無固定治所，監視各郡以「六條」問事，其權勢不可謂不大。迨東漢末年，盜賊蜂起，靈帝復增地方政權，改刺史爲州牧，州牧兼握兵權，乃有所憑藉，與中央對峙相抗，造成羣雄割據，三國鼎立。魏晉南北朝未除西漢的舊習，刺史如同王侯，集軍政大權於一身。尤其是晉朝的刺史，任重者爲使節都督，輕者爲持節，軍民合治名實相符。自武帝強行此制以還，不二十年，遂有八王之亂。至晉室東遷，中央集權幾乎完全解體，而五胡亂華之禍又相繼而生。此後隋唐兩代大致仍襲舊制，

114466 但唐代分天下爲十道，道置巡察使。景雲二年以後，又以領兵之官——節度使——連制數州，與漢末的州牧同出一轍，割據的局面因而形成。中樞莫能制止。宋初鑒於唐季藩鎮與五代權臣的跋扈，傾力推行集權制度。府、州、軍、監以及縣事，均由朝臣出守，漸罷節度使的兵權；且分天下爲路，各路的兵民、刑獄、財賦等政，設專官分掌。府州屬路，縣屬於府，層層控制，中央集權已達於極點了。但於集權制下，地方官的權力大削，內不足，外亦無以衛邊疆。所以在南渡以後，反集權派（如葉適、陳亮等）的呼籲，高唱入雲，終使大家都覺悟加重地方權力是捍內禦外的要訣。元制大抵改行「權」，但在實質上仍帶着「集權」色彩，以「行中書省」統府路，以府路統州縣。明代沿襲行省的舊制，設布政使司，以掌省政。其集權程度雖較南宋有遜色，而較元季則過無不及。至若前清的督撫，除民政以外，國家的軍政、財政、司法諸大權，均入其掌握中，在政治上造成尾大不掉的局勢。清室因強行集權之故，竟把朝代都弄顛覆了。

綜觀民國以前的史實，統一是一歷來政府的最高理想，而集權便是實現這個理想的唯一手段。集權容或可以促進統一，但集權而不得其法，結果總是造成分裂。自秦漢以來，幾乎無一次不想實行中央集權，考其所以失敗之由，據我個人觀察，大約有可值注意的兩點：

第一：歷代所行的集權，僅是「君主集權」，而不是「政府集權」。這就是說全國行政權係集中於君主一人，並不集中於中央行政各部。

地方長官乃直接受君主的支配而不受中央大臣的監督。雖然間有監司察使輔弼君主，以收集權之效，但他們都是逐漸改行行政官。譬如漢初的刺史，唐代的觀察使，宋朝的各路使司，明季的布政使，以及清初的督撫，都是經過行此演變的。一國擁有實權的專制君主，總理萬機，對地方政務勢難親自指揮。當時要厲行中央集權，祇有置地方長官於中央行政各部監督之下。但事實上則不然，那時地方長官均得直接上奏君主，事事秉承諭旨，而中央大臣始終不得從旁過問。所以，這班地方長官，縱然在受任之初是精忠愛國的，到了後來，有時因爲與君睽離，監督日疏，有時因爲帝王更迭，隔閡遂生，有時因爲久守一地，權勢積增，他們漸漸渲染了封建思想，逐步造成割據的局勢。其實，以往中國的「集權」固與「大一統」理想不相違悖，然而與現代所謂「統一」卻是背道而馳的。

第二：從前中央對地方軍政兩權，未予嚴格的劃分，也是印翼割據的途徑。地方長官握有兵權，自固壁壘，使中樞莫能統馭。秦代郡縣之制，劃分軍政兩權不稍寬假。漢初原承秦制，太守都尉分掌軍政，降至後漢，又取消了都尉之職，把軍政兩權併歸於太守之手。靈帝五年，改刺史爲州牧，郡之兵權，既授予於太守，州之兵權，又旁落於州牧。漢室分裂而至滅亡，不因地方制度本身之有何流弊，卻因地方軍政兩權之未加劃分。晉代刺史多帶將軍開府，州制與封建合流。唐初的地方制度，初具「軍民分治」的規模，但後來因爲中原用兵，一變而爲「軍民合治」，於是

又產生了藩鎮割據到了宋朝形勢沒有大變，不過中原的將領都解除了兵權。到了清季，在督撫制下，以省爲單位，各自練兵，各自籌餉，尾大不掉，積重難返。康有爲會痛快的說：「方今保國，莫要於兵，不革督撫之制，則兵無由治。」任何國家，如稱其是統一，除其他大權外，軍權必須劃歸中央，要促進全國軍權的統一，最少在地方政制上要做成「軍民分治」。

——這就是使職位相等的官員，分掌地方軍政兩權，各守畛域，互不侵犯。如此，中央不獨容易防止擅權割據，而且可以劃一軍令軍政。自來地方行政長官，兼握軍權，在邊疆可以捍禦外患，在中原亦可鎮壓變亂。其用意固未嘗不好，無奈他們一有憑藉，便想稱雄抗命，今日獨立，明日問鼎。如此而欲根絕禍亂，試問如何做得到呢？

民國以前，「大一統」之局，垂二千餘年。其間忽亂忽治，時分時合，而中央與地方的關係，始終莫由澈底調整。民國以後的情形究竟如何，讓我再作一番論述。

## 二 集權與分權

民國以後中央與地方的關係，並未改觀。根本問題絲毫沒有解決。辛亥革命，原發端於憲政運動，卒觀成於軍隊起義，「變相的督撫」——各省都督——竟成了操縱時局的人物。中央之對地方，鞭長莫及；地方之對中央，擁兵抗命。雙方權限之爭，實隨民國誕生以加厲。早在民元制憲時代，集權與分權兩派已展開無窮的爭辯。前者代表爲進步黨，後

者代表爲國民黨。當初袁世凱也會想利用集權，以收回各省軍權於己身。集權派暗中得其贊助，聲勢漸見浩大。但至熊希齡內閣成立後，發表所謂「大政方針宣言」，其中所陳的「廢省改道」一項，袁氏以事涉各省現狀，堅持從長計議，故不久有所謂「行政會議」之召集。該會構成份子純由各省行政長官派遣，一開廢省，羣起反對，整個計劃，終致擱淺。須知熊氏內閣籌備「縮省」之日，正是北洋軍權擴張之時。袁氏身爲北洋派首領，蓄意坐鎮心腹軍佐於各省，永遠可供自己操縱。倘一旦縮小省區，便難收舉國奉己之效了。平情論事，那時袁氏如果竭誠推行集權，國內統一也許有實現的希望。可惜這個機會已錯過了。一到他做了皇帝的迷夢，集權云云，僅成空談。民四洪憲以後，國會復活，制憲續議，國民黨鑒於項城專制之弊，愈感分權的必要，乃提出省制法案於「憲法會議」。進步黨依舊反對，國中軍閥又助之張目，反而促成督軍宣告獨立和國會再度解散的越軌行動。當時實際的混亂，就是中央與地方權界問題；而問題的癥結，則顯然是督軍的跋扈。恣睢所謂「省制入憲」的主張，恐怕也是無補時艱的。

中央集權之在當時，無其事且無其人。袁世凱心目中，祇有個人專制的理想；名義上雖要伸展中央威力於地方，實則要使北洋軍人操縱全國。他的政治野心，既值世人指謫，他的政治誤解，尤不容寬恕。試讀民二袁氏公布的增修「臨時約法」經過一文，不難窺出蟠結其腦海裏的一套傳統謬見。其中有云：

14468 「查中國有歷史數千年，治亂興亡之迹，代各不同；然無論何種時期，其國家之能治與不能治，率視政權之能一與不能一以爲衡。是以春秋著「大一統」之文，孟子垂「定於一」之訓，微言大義，深入

人心，此與最近世紀憲法學家之統治權「惟一不可分」之原則，實爲先後同符。歷稽史乘，斷未有政權能一，而其國不治；亦未有政權不一，而其國不亂且亡者。方今共和成立，國體變更，而細察政權之轉移，實出於因而不於創，故雖易帝國爲民國，然一般人民心理，仍實望於政府者獨重，而責望於議會者尙輕。使爲國之元首而無權，即有權而不能完全無缺，則政權無由集中，羣情因之渙散，恐爲大亂所由生。」

在此文中，集權與統一，混談並舉，殊不知普通國家所謂集權，乃集之於中央政府，未必徒集於元首個人；所謂統一，乃指全國人民的團結，非指一黨一系的專擅。袁氏明明企圖個人勢力之增厚，卻硬說是集權；明明求得北洋軍權之擴張，又偏稱是統一。縱令其所謂集權，即能完全貫徹，恐怕軍閥割據存在如故，中央也好，地方也好，誰都配不上做全國統一的中心。所可痛心者，因袁氏擅權之故，竟引起國人對集權制度之恐懼心理。這種心理的養成，直接是洪憲以後政潮的導火線，間接又是民九「聯省自治」運動的遠因。

項城死後，軍人爭雄，南北如一邱之貉，南方自陳炯明叛變，北方自直皖戰爭後，兩方各有唱「武力統一」之說，實則軍閥混戰，重演再演。

彼此攘奪政權，由甲移乙，由乙移丙，終是同類而已。民九「護法」戰事結束，國人鑒於統一之無望，乃轉倡「地方分權」或「聯省自治」，究其用意，似乎以爲中央威信失墜，既致各省分立，反不如因勢利導，改建聯邦，尙可由分以求合。聯治運動，醞釀已久。早在辛亥革命初成，即有改建聯邦之議。但那時一般人總想南北一日不統一，即政府一日不得各國承認，故一聞聯邦之說，便認爲分裂的厲階，往往置諸一笑。由此以觀，民九「聯省自治」運動的由來，與其說是世界潮流的浸灌，不如說是袁氏專權的反動。

嚴格說來，曇花一現的聯治運動，不過是國人暫棄統一強求苟安的表示。關於所謂「分權自治」的涵義，根本沒有正確的認識。那時，如有實行聯邦的誠意，或者可以擺脫軍閥割據的狀態，達到統一的希望。但實際上，一般人所斷望的，亦僅是各省閉關自治，互不侵犯，使擾亂範圍縮小於各省之內。督軍轄境以省爲範圍，尙可隨「聯省制」而實行自治，無如最大的障礙，是擁有幾省軍權的巡閱使——「太上督軍」。「聯省自治」局成，則他們便無存在的餘地。所以，民十一年間，國中又有所謂「分治合作」的倡議，主張劃分全國爲若干聯治區域，而不必以「省」爲範圍。各區事務統歸自理，而全國事務劃歸中央。換言之，此制不必以一省爲自治基礎，而在可能範圍內，亦以數省相聯而實行分治。似此可見當時人士求治心切，不惜遷就靜據事實，而求得虛偽的統一，誠非釜底抽薪之計。



在聯治運動中，軍閥各以自己利害的懸殊，表示贊成或反對。事實上贊成者居多，而反對者殊少。軍閥之所以贊成聯治，乃在希望割據分治，脫離中央管轄，甚至反要從中牽制中央。誰都知道他們個個都是地盤主義者，而偏偏假借「自治」來搪塞國人。難怪乎聯治運動還未銷沈，而彼此便埋頭內戰了。反對「聯治」者實際祇有直系的軍閥，因為自民九直皖戰爭及民十一直奉戰爭以後，曹錕、吳佩孚等早已擴充勢力於北方各省，依然做着「武力統一」的迷夢。從理想上說，聯治運動就是統一運動。各省促成自治之後，又須制定聯省憲法，以完成國家的統一。但自民九至十三年間，「聯治」的呼聲，雖已遍及全國，然其成就僅限於幾省的制憲。

總之，改元以後，中國始終徘徊於「集權」與「分權」之間，殊不知兩制本身上並無先天利弊，祇須實行有誠意有決心，何愁沒有效果。當時的弊病，即在主張「集權」者大半是軍閥，主張「分權」者大半也是軍閥。甲以割據地方而反對「集權」，乙以竊佔中央而否認「分權」，彼此易地而處，豈非同執一說，集權固可促進統一，而分權亦何獨不然。但是，當時軍閥所稱統一，目光不在國家，而在個人。集權而不集之於中央政府，却集之於元首開揆之個人；分權而不分之於地方政府，却分之於督軍省長之個人。機關與個人的區別，既已混淆不明，而中央與地方權限的劃分，不論出以何種方式，總不免為個人所壟斷。如此而欲謀國家的統一，實在戛戛乎其難。

統一的真義，本極明瞭，而在中國人因受傳統思想的影響，始終不了解「大一統」與「統一」有若何差別。我國自秦代以後是專制帝國，總以「一人定國」為政治常軌，而從來沒的「多數政治」的觀念。「天無二日，民無二王」成了政治上的基本信條。民本主義精神，雖常見於實際政治，而一國政權的主體，仍在君主一人。在專制的國家中，中央非有強大勢力，無以保持統一。一旦中央勢力稍形脆弱，國內便造成羣雄的割據，直至羣雄失掉實力的時候，中央又重建權力的基礎。俗語有云：「分久必合，合久必分」正是描寫這種輾轉循環的狀態。

歷史上「大一統」之局，雖然表面上呈着「定於一尊」的氣象，然封建的勢力，仍然磅礴於國內。秦代以後，正統朝代，不絕如縷，而割據之風，却未見破除。漢有諸王，唐有藩鎮，明末有三藩，清代有督撫，民國有督軍。這些封建孽餘，破壞中央集權，先後如出一轍。其實，在「大一統」的時代，權既不集而又不分，集權與統一混為一談，分權與割據相提並論。中央政令，不出都門，祇要在無損特殊個人利益的條件之下，求得粉飾昇平，便認是政治上的最後目標。

過去中國所謂「大一統」主義，實可比為丹丁(Dante)心目中的陳舊羅馬帝國主義。却不能比為馬克維尼(Machiavelli)所倡導的簇新民族主義。現代所謂統一與民族主義，實不可分，二者都是以全民為主體，以法治為精神。以全民為主體，則權的分配限於國家機關之間，而不由私人壟斷；以法治為精神，則權的行使，各有一定界域，而不至互

114470 相侵奪。「大一統」的時代早經過去了。無論那一個國家，要解決中央與地方權界的問題，都得在整個國家利害的算盤上來計算，而不應祇

在私人關係或局部權利中去摸索。試看現今世界上已經根本解決這個問題的國家，大致就是已經達到真正統一的國家。就中實行集權制（單一制）者很多，而實行分權制（聯邦制）者亦不少。權的分集，僅有程度上的差別，而無性質上的不同，這是值得我們注意的。

### 三 均權與自治

中央與地方權限的適當劃分，是解決現代中國統一問題的鎖鑰。雙方權界不定，即爭所由起，亦亂所由生。歷代政府總想運用集權制度，而運用都不澈底，徒滋與窮糾紛。到了民元，孫中山先生便刀斤清廷集權之非，而期於地方政制上另闢一條蹊徑。他在「臨時大總統就職宣言」中曾說：

「國家幅員遼闊，各省自有其風氣所宜。前次清廷，強以中央集權之法行之，以遂其偽立憲之術。今者各省聯合，互謀自治，此後行政期於中央政府與各省之關係，調劑得宜，大綱既挈，條目自舉，是曰內政之統一。」

或許我們可以說民元是中國改建聯邦的絕好機會。辛亥革命初成，各省獨立，外為連衡。所謂「臨時政府組織大綱」就是由各省代表制定；且臨時大總統的選舉，每省投票亦以一票為限。此時聯邦的思想，

不獨隱約可聞，且似乎已見於實施了。如果各省決然制定聯省憲法，把中央與地方權限劃清，中國也可成一個天然的聯邦國。但是這個絕好的機會錯過了。「臨時約法」成立後，改建聯邦的聲浪已十分微弱。從此，地方制度在制憲的過程中成了黨派爭辯的焦點。國民黨人初則主張「地方分權」，意欲牽制袁氏之無理專權，繼則反對「聯省自治」，亦欲避免軍閥之藉辭割據。在該黨人看來，所謂中央政府，確是大軍閥挾持的非法政府，倘不謀所以根本毀滅其暴力，而徒憑藉各省小軍閥的實力以共禦，結果國內僅能相安於一時，決不能統一於永久。在「軍民合治」的局勢下，集權分權，鬧來鬧去，終是窒礙難行。這一點孫中山先生早就看得很清楚的。

至中山先生倡導「均權制度」以後，中央與地方的關係，便無人再認是單純官制上的一個問題了。官制的實施，便成「官治」。「官治」的良窳，幾乎全視官吏的賢愚以為斷。大多數民衆雖處着主人翁的地位，而對公共事務反不得過問；在過去中國的官治下，集權的結果是如此，分權的結果亦是如此。中山先生窺破「官治」的弊根，遂主張「分縣自治」，以實現我國的真正統一。民十年他在「非常大總統就職宣言」中有下段的話：

「集權專制，為滿清以來之秕政，今後解決中央與地方永久之糾紛，惟有使各省人民完成自治，自定省憲法，自選省長，中央分權於各省，各省分權於各縣，庶幾既分離之民國，復以自治主義相結合，以

歸於統一。」

由此以觀，民九國人僅僅在各省官治的前提下倡「分權」，而民十中山先生則在各縣自治的前提下倡「分權」。原來「分權」本可施行於官治與自治之下，如謂官治即集權，或謂分權即自治，均屬含混之談。明白了這一點，我們始知國民黨反對民九聯治運動之有相當理由在。民十一年，中山先生蒙難後「告同志書」中，力斥黨人附和「聯治」之非。民十二年，國民黨「第一次全國代表大會宣言」中，又嚴厲抨擊所謂「聯省自治派」，謂其目的「不過分裂中國，使小軍閥各佔一省，自謀利益，以與挾持中央政府之大軍閥相安於無事而已，何自治之足云。」換言之，在地方自治未發達的時候，分權的弊端必較集權為多。往往因「軍民合治」之故，大權旁落於少數軍人之手，擁兵割據一省或數省，視中央如仇敵。如此，人民所要求的自治，並不因中央未行集權而成功，反因軍閥跋扈恣睢而難行。自從聯治運動發生以來，中山先生更堅決主張地方自治，希冀於補救官治流弊以外，有以掃除割據之風。

114471  
在「分縣自治」的大前提下，中山先生對地方制度主張採用所謂「均權制度」，不偏於「中央集權」或「地方分權」。什麼叫做「均權」？這是很值我們研究的。若使我們以為「均權」就是把中央與地方的權限先加悉數列舉，然後再去平均分權，事實上殆成不可能的。如果列舉了中央的權限，而盡把剩餘的劃歸地方，這樣非「地方分

權」而何反？倘祇列舉了地方的權限，而盡把剩餘的劃歸中央，這樣又非「中央集權」而何？依我個人觀察，中央與地方之間權的分配，不是「中央集權」便是「地方分權」。「均權」並非集權分權以外的第三種制度。其所見於實施者，祇有精神上的獨優，而無形式上的奇異。不但聯邦的國家可以推行「均權」，就是單一的國家亦何嘗不可。世界的各國中，未有絕對集權者，亦未有絕對分權者。權的分集之程度不盡相同，柔性的「集權」可說是「均權」，柔性的「分權」也可說是「均權」。中山先生於「建國大綱」（第十七條）中，說明中央與地方權限的時候，不用「集權」或「分權」而用「均權」的字樣，自然有其特殊用意。除「建國大綱」外，他還曾在「中華民國建設之基礎」一文中，會對「均權」的真義，又有剴切的闡述。分析起來，我們對「均權」須有如下的認識：

（一）中央與地方權限的分配，不以中央或地方為對象，而以政事性質為對象。政事宜屬於中央的，正恐其不集，宜屬於地方的，祇嫌其不分。例如軍事、外交及關稅等事，宜劃一不宜分歧，如國家已達到統一了，無論在聯邦制或單一制下，都應該劃歸中央。至如教育、衛生等事，往往隨各地情況而互異，勢須因地制宜，所以在相當範圍以內，以其權劃歸地方較為妥當。現代政事愈趨複雜，行政效率尤需提高，倘一切都恃中央籌劃，勢難顧慮周全。執古以例今，使中央就地設官分治，又非現時情勢所容許。因此，「均權制度」的實行須以地方自治為先決條件。地方

114472 自治發達之後，政府的作用多在於「治事」，少在於「治人」，「治人」畢竟是政治的手段，「治事」纔算是政治的目的。「均權制度」就是建築在「治事」觀念上面的，完全以「事」的性質做分配權力的標準。因為不注重「治人」，中央與地方的權力，所以容易改「地域的分類」而為「科學的分類」。

(二)所謂「均權」不是指權力平均分配而言。中央與地方之間，地位職務本不相同，怎樣享受平等的權力，況且其所應分配的事權，也無從悉數列舉，儘管列舉仍不免掛一漏萬的。在「均權制度」下，權的分配不是機械式的分配，却是因時制宜的分配。平時屬於地方的事權，可因時勢需要而移歸中央；其原屬於中央的事權，亦可因時勢需要而劃歸地方。在一定範圍之內，以時勢需要為標準，劃分中央與地方的權限，同時使國家政治上仍然不掉均衡的狀態。尤其在國家遇着危急的時候（不管是戰爭、內亂，或其他非常事變，也不管這些事變是已經發生的，或是急迫的。）中央與地方儘可開誠佈公地磋商事權的分集，俾使各有充分的力量，以應付瞬息萬變的危機。換言之，除許多具有絕對性質的事權（如軍事、外交等）外，國家事權的分集，不應作剛性的規定，到了非常時期，為對付層見迭出的事變，便可酌定其伸縮的程度。從這項意義上說，所謂「均權」，既非分權，又非集權，却是依時勢需要以促成中央與地方事權的分配之合理化。

(三)在「均權制度」下，所謂「地方」本來可以同時指縣（市）

及省。而在中國的情形之下，均權的對象，應是孫中山先生所主張「自治單位」的各縣。至於介乎中央與各縣之間的省，他也承認其存在並無妨害「分縣自治」。在其「中華民國建設之基礎」一文中，他曾說過：「以吾之意，此時省制即存，而為省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務；一方則為各縣自治之監督者，乃得為之。」依其主張，各省不應為縣以上的自治團體，而祇應為純粹的國家行政區域。中央與各縣兩級的「均權」，既已不甚容易，如果再加上一級，勢必發生更大困難。中山先生的「分縣自治」主張，無非要使各縣在憲法上取得地位，而於若干縣市之上，設置一「行政區域」。此種「行政區域」未必即現今的各省，但主張存省者，亦有其相當理由在。總之，在「均權制度」下，縣市的自治權儘可酌量擴大，而各省的獨立性却不可無限增加。就是中央與縣市間事權的劃分，也應有適當的限度；前者的控制權，無論如何嚴密，不該阻礙地方發展；後者的自治權，無論如何寬廣，也不該破壞國家統一。這是實行「均權」所當遵循的途徑。

上述的三點，是我們所應認識於「均權制度」的主要原則，並非實施該制的具體方案。真正均權的實現，必先假設統一的國家。在分裂對抗的局面之下，中央與地方之間，隔閡未除，利害相悖，實難相見以誠，怎樣能確立共信互信的基礎呢？讓中央遷就割據事實，終致大權旁落，威信不振，讓地方保持地盤主義，也會使混戰加厲，紛擾日增。縱令雙方得到釐定權界的具體方案而實施之際，必感窒礙難行。實際上所得做



到的，祇是暫時的「均勢」，不是長久的「均權」。「均勢」本難於持久，往往反而種下了政治擾亂的根苗。所以，一國在應用「均權」原則之前，當先切實促進國內的統一。統一的最大保障莫如地方自治，因為地方自治即是培養人民的自治能力，人民有了充分自治能力，漸漸移「官治」於「民治」，庶幾避免國事操縱於軍閥官僚之手。完成「分縣自治」是「訓政時期」內的主要工作。任何一省如其所轄各縣均成了「完全自治」的縣，便算是已達到「憲政開始時期」。全國之中，如有過半數省分已達到「憲政開始時期」，全國乃進入所謂「憲法實施時期」。在這個最後時期中，民選的中央政府與自治完成的各縣，互相磋商，而釐定中央與地方權責的最切實際的標準。何者宜屬於中央，又何者宜屬於地方，都要依「均權」原則以定綱要。如此按序做去，我們敢信必定一掃以往割據或形同對抗的形勢。

中國面積為世界最遼闊，求自治之發達必先劃定單位。省失之過大，區失之過小，折衷於二者之間，故定「縣」為自治的單位。國民黨專政以來，祇假「均權」之名，而行「集權」之實，忽略了「分縣自治」的推進，而偏重着對省的控制。在現行省制下，省達既無法人資格，又無自治權力。而中央對省的控制權，在各項行政法上，確是漫無限制。如此，各省行政，處處掣肘，往往發生反抗中央的心理，甚至釀成極可憂慮的政治糾紛。十七年北伐成功以後，割據局面，依舊存在；內戰叛變，相繼而生。中央越欲以武力求統一，越不易達到統一，祇有高倡「國內問題取決

於政治」之說到了嚴重關頭，大家又回到中山先生所提倡的「均權制度」，似乎以為藉此便可消除中央與地方的隔閡，又可收和平統一的實效。在「訓政時期約法」上規定了「均權制度」，但其中所提示的，祇是劃分權限的抽象標準，不夠適應國內政治上的實際需要。二十三年四屆五中全會，汪精衛、蔣介石兩公會聯名提出「劃分中央與地方權責綱領案」，經大會議交政治會議擬具體辦法。但辦法公布之後，中央始終未見切實施行，殊為憾事。二十五年五月，國府頒佈的「憲法草案」所規定的政制，顯然是單一而非聯邦。這並不能證明將來的中國決不採用「均權制度」。其實，該制的實施，倘以法律規定之，則更富有伸縮性，因時因地，各得其宜，而無「削足適履」之病。

不過我們當知：在孫中山先生政治思想的體系之下，「均權」的對象應是「自治單位」的縣市，而不應是「行政區域」的各省。雖然同時各省也應有相當的決定權，以便監督地方自治。近幾年來，國人誤以「省」為中山先生所謂之「地方」，故其所談的「均權」，祇是中央與各省間的「均權」。今後如果不注意到「分縣自治」，中國的政制必定走到官治下的「地方分權」之一途。真正的「均權」却是建築在「分縣自治」基礎上面的。到了「分縣自治」完成，全國統一始見開展，而實行「均權」的條件，便於此時具備了。

訓政開始以來，自治制度逐漸確立，惟以國難日急，政府對於地方自治不能如期完成。本年四月間，國民黨臨時全國代表大會，仍認推進

114474 地方自治，為從抗戰中建國的根柢要着，絕對不容鬆懈。該大會議決的「抗戰建國綱領」中（第十二條）規定：「實行以縣為單位，訓練民

衆自衛能力，加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的，社會的基礎，並為憲法實行之準備。」際茲抗戰建國時期，一切建設事業，關係於中央者尚微，而關係於地方者實大。屬於中央者大抵是空泛的原則，

屬於地方者則全是事實問題。以往中央政府監督權之漫無限制豈非地方自治的一大障礙。須知地方自治完成之後，「均權制度」的實施，纔有堅牢妥實的保障。當然，自治的完成，尚需相當長遠的時日，不過妄想提早實行「均權制度」終久要遭意中的挫頓。（未完）

四〇

von General Ludendorf:  
Der Totale Krieg

### 全民族戰爭論 張君勸譯 定價八角

全民族戰爭論為德國老將魯屯道夫現身說法之傑構，其價值盡人所知。譯者張君勸先生為研究德國政治經濟有數學者，且當世界大戰之始與戰事結束後曾在歐陸實地觀察，於現代戰爭之內容頗多領悟。今據德文原本漢譯，復得多數軍事學家之協助，益見正確。讀此書者不僅可以增進軍事常識，且得習知戰略戰術之原理與歷史上大戰方略之得失。正文前有張肖梅、熊式輝、蔣方震、湯住心諸先生序及魯屯道夫小傳。

- 新兵制與新兵法 蔣方震譯者 定價一元
- 孫子兵法之綜合研究 李浴日譯者 定價二元三角
- 練兵實紀 明威繼光撰 定價五角五分
- 紀效新書 明威繼光撰 定價五角
- 將興我之大戰經驗 周濟民譯 定價三元
- 歐戰時之德國 魏以新譯 三冊定價三元

版出館書印務商

\*[H]C355(25)h-27:10