

中央與地方（續）

王贛愚

四 推行法令與省政

我們一向是名雖統一，實則分裂的國家。中央之於各省，省之於各縣，在推行法令上，感到莫大扞格，難收指臂之效。這種不健全現象的產生，固應歸罪於人事，然制度亦不能全辭其咎。然以往我國當局祇斤斤於制度的更易，而不注意實際行政的改善，可說是政治統一的一大阻力。所謂政治統一，其中一極重要的意義，是地方政權獨立性的消滅。中央之於省縣，只該有合理的控制，而不該有過分的束縛。凡利害限於一地方的事務，勢必聽地方自理，而中央干涉權亦須有相當的限制。然不論處何種情勢之下，在法令推行上都得除盡一切的矛盾和摩擦，俾使中央政權得以強化或鞏固。中央倘使沒有澈底推行法令的力量，則國內政治充其量也不過是封建割據的混亂政治，或是貌合神離的虛偽政治。

114577
一直到了現在，中央與地方之間，發號施令，往往是一件事，遵守執行，又是一件事。法令初出於中央，每是冠冕堂皇的，一到了地方，便成強弩之末。事實上，向來中央對於法令的推行，以遷就環境之故，祇求形式

上的普及，莫管精神上的乖離。中央法令所到的境地，未必就是中央勢力所能控制的範圍。地方政權的獨立性，沒有完全消滅，中央在推行法令上，始終免不了有其內在的困難。近來當局為補偏救弊計，總想從地方制度中，求得切實可行的種種辦法。殊不知制度屢加變革，而不予以充分試驗的機會，結果反滋紛擾。在現行地方政制度之下，人選上的缺點，或更甚於機構。這裏，我們姑以維持原有制度為原則，略論目前法令難行的癥結所在，並從原則上說明今後省政改進的途徑。

在現制下，省是地方機構的最上一級。一般人始終以省為因國家行政便利而劃分的區域；就是中央當局亦始終不願意承認省是具有人格的公共團體。就事實言，現今所謂「省」不啻為介乎行政區域與自治團體之間的一個畸形組織。說它單純是行政區域，它在財政上却有相當獨立的地位，可與中央處着對立的地位。若認它是自治團體，則非但它的政府沒有民意做根據，並且它的權限從來未經中央法令明確規定。「建國大綱」第十八條有云：「縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」幾年前，立法院草擬憲法草案初稿，曾規定省為中央直接管轄的行政區域。初稿審查修正案亦定省為「國家行

114578 政區域。二十三年十月間，立法院修正通過的草案，却將「省爲國家行政區域」刪去。二年後五月國府頒佈的「憲法草案」對省的規定則是「執行中央法令及監督地方自治」。這種說法，雖未明定省是行政區域，然否認其法人資格則甚顯明。

我們姑不問省的地位將有如何改變，祇要考究在現制下省的存，在如何利便中央法令的推行。我國各省，幅員過於遼闊，於法令推行上誠多不便。除新疆、西康及四川等大省外，普通省份面積，幾達五六十萬方里，平均不下九十餘萬方里。各省所轄縣治，多者逾百，少者亦在六十以上。且省區的劃分，仍承元明制度的舊貫，流弊所及，一省之大，幾同一國，而中央因交通梗阻，又往往無力控制，漸漸造成軍閥割據的局勢。歷來議者多以爲倘使省區縮小，地方失所憑藉，中央便容易克服推行法令上的天然困難。縮省之議，發端於清季，極盛於民初。國府奠都南京以後，此議會復引起一時注意。十九年三屆四中全會，關於縮省問題，曾有少數中央委員的提案。當時大會並以宣言說明此案的要義，其中有云：「此一決議，將爲元明以來行政上最大之改革，而於地方自治之發展，中央指揮之靈活，及國家統一之保障，必有最顯著之影響。」在該屆五中全會，內政部對此問題亦擬有意見，足供國人檢討。到了二十一年夏季，所謂「行政督察專員制度」，漸受普遍採行，論者都認這是「縮省運動之潛形的進展」。此種制制對於中央法令推行的影響如何，讓我在下文再加討論。但我們總以爲在現今情勢之下，縮小省區却未必能

收上述的效果，綜其主要理由如下：

(一) 加強中央的控制權，原不必求之於縮省，而較重要的途徑，還是加速發展國內的交通。現今的鐵路、飛機、電報、電話等新式工具，用以傳遞政令，無論就空間或時間而言，也不難打破現有的種種障礙。重劃省區所應顧慮之事甚多，倘不周全，反要使中央法令有扞格難行之虞。

(二) 省區改造，把一省分爲數省，全國「行政區域」幾倍增多，在中央指揮上能否達到靈敏，却成問題。近些年來，行政院管轄二十多個的省府，已有顧此失彼的憂患。如果再使其直統較多的行政單位，其爲鞭長莫及，自可想而知道了。中央之於地方，固須督促內政的推行，然內政的推行，却未必是單位愈多愈便利。證諸實際，單位增多，省際衝突也因之日見頻繁了。

(三) 中央法令的澈底施行，確與地方的財力人力息息相關。一切行政上的新事業，類多非蕞爾小省所能舉辦起來。在現制下，專由一省從事規模較大的建設，往往已感力有不逮。倘使細分省區，無異分散地方的力量，徒滋一籌莫展之苦。且以各省富瘠懸殊，地勢互異，使其合辦較大的事業，恐怕未獲預期的成效，而先召意外的糾紛了。

綜觀上述各點，可見縮小省區對於中央政權的建樹，並沒有直接的有力的幫助。雖然本着其他理由，容或有相當根據的。省制在中國雖已有長久的歷史，然以往割據局面的造成，却未盡由於省區過大。就經難上說，欲求消除地方政權的獨立性，首須求之於其他釜底抽薪的辦

法。據我個人看來，至少有下列的幾件事非做不可：（一）省府必須實行『軍民分治』，全國軍權絕對要劃歸中央。關於軍與警的區別，亟應確定標準，以軍隸中央，以警隸地方。各省既無權私組軍隊，必失其所憑藉。縱令擁有調遣警隊之權，究亦不敢藉以違抗中央。（二）中央亟應推行『分縣自治』，以消除省府專制。我們固然不反對各省自治，但總認在縣市自治未充分發達以前，就讓各省實行自治，似乎容易被蓄意割據者所利用，增加統一的障礙。『分縣自治』一旦完成，則各省雖不受中央的嚴密控制，也不會釀成割據之局。（三）關於中央與各省的財政，又須明確劃分。凡屬國稅的規則與收支，絕對歸中央確定管理，而各省不得稍加干涉。以往截留國稅的事實，絕對不許其發生。不然，一省以內，各種稅收都得自由支配，結果恐怕所支配的十之八九，都會用於養軍隊，以遂其叛逆的計謀。

114579

近幾年來，以國難深重，需要強有力的政府。故於政制改革上，當局斟酌實際政治經驗，力求組織簡化，事權集中，責任確定，以貫徹中央法令的推行。不獨中央政權的運用應是如此，各省亦應有同樣的趨勢。要做到這一層，各省推行法令的權責，似當劃歸單一的行政首領，同時使其他實際執行的人員對其負責，以收身使臂臂使指之效。可是在現行省委制下，情形大不如此了。一省主席實少統率指揮的全權，許多政務係決於會議。人多言雜，貽誤事機，職任不明，權責相諉。如此，推行法令與舉辦事業，怎樣不遭莫大困難呢？所以，國府頒佈的『憲草草案』已定

採用省長制，實是針對時弊的措置。其中還規定省長的產生，係經由中央政府任命，而不是民選的，可見他祇能在中央控制之下，負責督促全省政務的進行。不過在省長制未實行之前，尤其在目前抗戰期間，要使政權運用靈敏，法令推行迅速，無疑的須給予各省政府以應有的決斷權，俾得於酌量地方情勢中，作便宜行事的處置。在加重省府權力的前提下，再就現制中切實改善實際行政，使中央與地方間減少隔閡，避免衝突。至於這項具體辦法，我們僅將下列兩點，供提當局參考：

（一）督促各省政府厲行『合署辦公』。『合署辦公』是省委制未經取消以前委曲求全的一種過渡辦法。實行此種辦法，就是使省府下各機關（民、財、教、建、四廳、秘書、保安兩處）聯絡而成一個單位，對外行文統一於省府，各廳處對省府負責，省府對中央負責。如能澈底進行，確可逐漸糾正現制下所謂『濡滯、矛盾、重複、隔閡、推諉、齟齬』等等弊端。不過『合署辦公』的採用，尚不普遍。內地各省還未遵行，就是在運行的省份合署情形亦不一致。當然，在試驗期間，許多疑難問題難免發生。如合署後處理公文的手續應如何改進？如省府秘書處與各廳處間的職權應如何劃清？又如各機關會計庶務應如何集中？這些主要問題，多有賴乎漸次解決，以策萬全。到了今日，大家都已承認『合署辦公』是在推行法令上所不可缺少的一種改革。今後中央當局祇有督促全國省份積極實施，以應目前環境的急需。

（二）力求中央與各省行政人員間的聯絡貫通。我國以幅員之

寬廣，交通之不便，從政人員都感到上下的扞格，以致中央法令每到各省，不能如願的推行。雖然，近年來國內交通略有進展，地域上的困難漸次破除；可是中央的意旨之不易傳達內地，各省實情之不易盡達中央，始終還是一樣的。今後爲矯正這種隔閡起見，應該着重下列的三種改革：(1)中央與各省的行政人員，互相遷調，輾轉任用，使法令與實情融會貫通，溶成一片。(2)中央按期遣派專員分赴各省，一面考察當地的實況，一面宣示法令的意旨，俾使已往的誤會渙然冰釋。(3)酌量革除中央與各省官員間俸給的不均，原則上，俸給應與職責相稱，不可因地域關係而生畸形差別。中央與各省官員待遇的懸殊，無形中又增加了一層隔閡。如此對於法令的推行實有不良的影響。

上述的兩項辦法，祇是對現制下的實際行政期其改善，以求逐漸消除中央法令濡滯難行的積弊。此時，我們固不必在制度上強加劇烈的變革，然在改行省長制以前，如能認真在行政上逐步刷新，我們敢信對國家統一的前途，未始沒有很大的裨益。

五 推行法令與縣政

縣是國家推行法令的根基，政制改革非從縣着手不可。孫中山先生主張以縣爲建國的礎石，一反我國歷來重省輕縣的惡習。近年來，中央政制雖經過了不少變革，然縣制仍有待全盤改造。從政治上說，關係國家治亂最大者，莫如親民的縣府。但在現制下，縣府責任之重，事務之繁，而機構之不健全，尤遠過於上級政府，這是國家法令窒礙難行的弊

根。今後縣制改革的目標，應是使省府指揮自如，縣府秉承靈便，上下一貫，職責分明，減少行文手續，增加命令效能。

近年來，有人主張縮小縣區，以便利法令的推行。其理由以爲：我國土廣民衆，僅劃爲一千九百餘縣。以面積言，各縣中最大者不下三四千方里，最小者亦在一千方里以上。以人口論，多則六七十萬，少亦一二十萬。而現今社會關係，日趨複雜，縣官所理事務，亦日見其繁。不先縮小縣區，勢將事務叢脞，政令濡滯。然我們試從事實上觀察，便以爲我國縣區，要加理想上的重新劃分，似乎沒有急迫需要。在現今情形之下，實際改革却是如何整理縣界，以謀行政管理之便利，及矯正太不自然之形勢。我國內政部，除於十九年公佈「省市縣劃界條例」外，復於二十年頒有經行政院核准之「縣行政區域整理辦法大綱」，釐定了整理縣界的一般原則。惜因爲環境所限，迄今還未見付諸實施。

縣區過大，於行政上諸多不便，確是實情。然在境界未加整理以前，不得不從制度中尋找一補救的辦法。近來當局在地方制度上所做到的，僅是以下兩方面的改革：一面於省縣間設置「行政督察專員」，一面又於縣以下分設「區公署」。這兩項改革，本在補救縣區遼闊的流弊，其對法令推行的影響究竟如何，這裏略加討論。

(一)一省轄境過大，省縣之間不免許多隔閡，尤其在指揮監督上有鞭長莫及之勢。省縣間應否設置一中間的行政階級，是多年來頗費斟酌的一個問題。在現制下，「行政督察專員」的設置，其原始動機雖

起於便利當時剿匪清鄉及辦理匪區善後，然其終極目的却在於糾正大省區制的積弊。就形式上看來，專員制度的產生，似乎使地方行政上形成了三級制，而中央法令多經一層轉折，反要減少行政效率。實則不然，專員公署並不構成地方政府之一級，究其實不過是省政府推行中央法令，促進地方自治的輔佐機關。蔣介石先生曾說：「專員為省縣間之樞紐，按之兩級之原則，並非相反而實以相成。」這就是說該制與「建國大綱」所定及現在所行的兩級制並不抵觸。現制下的各省所轄縣治，多者逾百，少者亦六十以上。以省府端拱於上，定使秉承督察，兩俱難周。分析說來如省府施以劃一法令，往往因各縣情形懸殊，勢必陽奉陰違，扞格難行。如縣府請示緊急政務，又因交通不便，以致公文輾轉，貽誤機宜。如各縣或省縣間合辦某種事業，亦不時因缺乏聯絡機關，卒使彼此睽離，協作無從。現制下的專員公署，不但是省縣間的法令承轉的中間機關，而且成為省府指導縣政的輔佐機關。姑不論在實施上有否亟應改進之處，然從原則上說，專員制度本身對法令的推行，直接間接均是莫大的阻力。

114581

(二)在我國，縣區大者三四百里，小者亦不下百餘里；人口多則五六七十萬，少亦達十萬以上。在滿清時代，縣以下有輔佐官吏，如縣丞、巡察等職。縣以下的組織健全，當可使縣府便於推行法令，否則反成一個贅瘤。原則上，我們雖承認有設置輔佐機關的必要，然對其本身的組織應該如何，則不得不加一番苦心擘劃。二十三年南昌行營頒佈所謂「分

區設置辦法大綱」擬於剿匪省份內縣以下分設「區公署」俾為補助縣府的下級行政機關。此種辦法本鑒於往昔自治區組織之欠健全，辦理自治之無成績，特將區分所一變而成官治機關，而為縣府耳目不週的補充。上以遵行縣長命令，下以領導保甲人員。縣以下分區設置，用意本在補救縣區遼闊治理難周之弊。但因此制的施行而停辦地方自治組織，改為保甲制度，誠不免來噎廢食之譏。從法令推行上言，關於區的存廢問題，論者意見從未一致。主存者以為法令須有賴乎區署代為傳達，主廢者却認法令經此一層轉折，不直達於民，反易助長官民隔閡。撇開理論而談事實，各省分區設置的情形未必盡同；有的業已澈底實行，有的則徒變形而不變質。須知區署非但是承轉機關，而且是執行機關；非但是佐治機關，而且是服務機關。但實際上，各地區署對地方行政的貢獻，僅僅是盡一點調解區民爭訟的任務。至於法令的推行，則毫無協助。在一縣以內，除縣長外，親民之官要算是區長。區長的產生，出以選舉的方式，實予土劣營私舞弊的機會。區署未能得人，仗勢揚威，勒索敲詐，地方民衆反受其苦。本年七月間，「國民參政會」第一期集會，鑒於區署的積弊，曾有「廢除區署」的議案，一般主張為廢除區署後須充實鄉鎮公所組織，並提高鄉鎮公所的職權。在抗戰建國期間，此項下級政治機構的改善，固屬非常重要，但我們對區署的存廢問題卻無成見。原則上，我們總以為縣以下的組織，必須力求簡單完整，以易於推行法令為主要目標。

114582

向來中央法令之窒礙難行，與其推因於地域之遼闊，不如推因於交通之落後；與其歸罪於縣制之欠健，不如歸罪於縣政之不良。交通發達可以破除地域上困難，縣政改進，亦可彌補制度上的缺陷。在推行法令上縣府的地位既是非常重要的，我們試一探討現狀下縣政弊根所在，並從原則上指出應加改革的各點：

(一) 縣府組織過於散漫有礙事權之統一，早是有目共觀的現象。十八年以後，縣府設局分掌政務（公安、財政、建設、教育），在原則上似是分工合作，但在實施時則流弊畢露。縣府與各局形成對立，而縣長並無指揮監督的實權。局長類多薦自省廳，實際上地位與縣長平等，呈下行都不必經過縣府。省府與各廳處均是縣府各局的上級機關，彼此直接行文。流弊所及，一面使縣府形成虛設，一面又使縣府職權割裂。除各局以外，還有形形色色的各種委員會，處處牽掣着縣長，結果使他雖有嘉猷宏謀，亦無從實現了。二十三年在南京舉行的內政會議中，內政部鑒於各局分立的流弊，提出所謂改局為科的建議，其文中有云：「現時各縣政府高懸於上，各局分立，儼同割據。甚至事業進行，省府各廳直令各局各局亦直呈各廳事權既不統一，事業自難通盤籌劃。救濟之法，惟有將各局併入縣府成一整個機關。」次年十二月南昌頒佈「剿匪省份各縣政府裁局設科辦法大綱」，此為改局為科見諸實行之始。改局為科本以統一縣府事權為主要目的，雖未必能收預期的效果，但許多省份採行之後，縣政漸見順利了。在縣長制下，權力的集中，是當然的

結果。縣府組織，無論為局為科，領導指揮的全權應歸着縣長。不但任用佐治人員之權當操於其手，而且對外行文亦須用其名義行之。倘非如此，莫由收到事權劃一的功效。

(二) 現今縣政上的最大矛盾，就是一面視縣長為萬能，一面使縣長無力量。如要改進縣政，忘不得改革縣政監督的制度。在原則上，監督縣政，務求防止縣長的獨斷妄行，而在實施上自然不應步步阻撓縣政的進行。但在目前監督制度下，縣務無論大小重輕，概須呈請上級機關而後行，各種上級機關都可以依法令隨時增加縣府的任務。任務越多，監督亦越緊，弄得結果不免有下列的弊端：(1) 各種上級機關（省府廳處等）對縣府發布的政令，紛歧不一，矛盾衝突，徒使縣長莫知適從，祇好苟且遷就，敷衍因循，只求無過，不求有功。(2) 偶遇意外事變，有待當機立斷，倘須請示上級機關，公文往返，勢必貽誤事宜。然不請示則迹近越權，又為法令所不許。(3) 監督機關端拱於上，大都不諳各縣實情，其所定的辦法往往祇能統籌全局，而不能顧全環境，以致一縣創辦特項事業，雖請命而不易獲准，或雖預知不易獲准，而不得不出請命一途。總之，不論在平時或戰時，許許多多的政務，不得不有待縣府來貫徹推行，而縣長於執行職內之權時自不能沒有相當決斷之權的。倘事無巨細概須請命而行，必使行政效率均斷送於公文往返之間了。在現制下，普通縣份的監督機關大致有四：(1) 省政府及各廳處，(2) 監察使署，(3) 行政督察專員公署，(4) 縣黨部監察委員會。至以

縣長資格所兼任的職務，又各有其主管機關的監督權與指揮權，其額數不勝枚舉。縣政固需監督，但監督不應變成牽制。法令之中，不得不為縣府保留相當決斷之權；即於執行法令之時，亦須為縣府保留相當活動餘地。目前癥結所在，就是只加縣府的職責而不給予以自由決定的權力，弄得縣府事事都可做，事事都做不到。縣府是最重要的地方行政機關，權限必須確定，地位必須提高。不但素無直接關係的機關，不應依命令牽制縣府的自由；就是直轄的上級機關，亦不宜濫發命令，以侵犯縣府應有的權限。

114583

(三)省府及上級機關以事務委任於縣，容或有其需要在。然委任事務而不付以執行的經費，乃是現制下的一大病象。法令的推行，除了組織和人才以外，還要靠財力。談到財政狀況，現今大多數縣份，都是紊亂貧乏。紊亂足使民不堪命，貧乏又能阻礙事業發展。除少數實驗縣外，許許多多縣份，尙未確立新式的預算、決算及會計制度；賦稅徵收又是凌亂雜難的。人民負擔有加無減，而公家收入有減無增，中飽浪費，處處皆是。縣府是執行法令的根基。種種事務或由省自行委任於縣的，或由中央委任於省，省又以之委任於縣的，都集合到縣府的身上。過去各縣勉強遵辦事業時所表現於財政上的，就是支出膨脹，收入短絀，捉襟見肘，窘迫萬狀。上級機關祇知課加縣府的事務，而所撥助的經費不是太為微小，便是分文不給。原則上，遵行上級機關令辦的事務，是縣府的職責。然無米之炊，又為事實所不許。縣府為遵行法令計，如何籌補膨脹的

支出實為當前各縣財政上的嚴重問題。縣長處於兩難之間，往往走上方便的途徑。一面於各項合法的稅收外，間有法外的徵收，以致人民負擔日益繁重；一面又在省府默認或明認之下，實行所謂「自由攤派」，稅率無定，便生無窮弊端。上級機關不能體貼縣府財力的不足，所發法令大半是昧於事實，所以到了各縣，無異變成空頭支票，欲完全兌現根本做不到。矯正此弊，必須將縣府的事業費與行政費酌量增加，在目前狀況之下，各縣大都祇有最低小的行政費，而無充分的事業費，甚至連這兩項經費一概沒有的，事多而錢少，賢者也是束手無策的。近年來，地方行政改革漸由消極的「無為」的政治，變為積極的「有為」的政治。然在推行「新政」的過程中，上級機關隨時強令縣府舉辦種種事業，而不隨時為縣府籌劃財源。這樣看來，各縣與其過分增加人民負擔以敷衍功令，實不如衡量財力與民休息之為愈。各縣的財政基礎，實在支持不住「新政」的推行。今後縣政的改革，要使縣府增加事業費，減少行政費。事業是利民厚生的建設，而行政不過是因舉辦事業而發生的事務。一切政治的推動，以事業為主體，而以行政為副業，纔是一個健全的觀念。

總之，縣府組織之複雜凌亂，監督機關之衆多，縣府財政之支絀，其表現於實際政治者，就是法令停滯難行，諸事趨名避實。有人針對縣政病根，有這樣極致的描寫：「看機關，問名稱，則應有盡有；然考其實際，則一事無成，通常慣例，上以文書相催，下以報告相應，文書之外無事功，報

114584 告之外無政治。欲促法令推行，必先嚴密縣府組織，提高縣長權限，增加全縣經費。組織權限與經費，三者宛如形影。組織如能嚴密，權限纔可運用裕如；同時權限如能運用裕如，則經費必定無形增多。我國縣政早有改革之必要，除了注意制度或行政改革以外，還不能忽略人事調整的問題。我們每一推求法令所以窒礙難行的原因，其誤在制度欠健或行政不善者固然居多，而其誤在人事不臧者也算不少。「令行惟法，成效在人。」縣政亦莫能例外。縣長之不安於職，佐治人員之俸給微薄，訓練之缺乏，考核之懈弛，足使賢者裹足不前，不肖濫竽充數。親民之官，竟成了擾民之吏，官民隔閡，便是必然的結果。

六 如何鞏固統一的基礎

中央與地方的關係，是中國政治上自來未決的一個問題。這個問題在抗戰期間應求一相當解決，在抗戰以後應求一根本解決。

民國以來，國人斬望這個問題解決，每於集權分權兩制之間，躊躇莫定取捨。處中央者往往以集權爲念，處地方者則以分權爲言。在統一的國家中，權的分集問題，就早已加相當解決，而實際問題便是如何施行「分治」。所謂「分治」，在集權與分權兩制下，雖然有不同程度，但是我們卻不能說分治與集權是相反的。在任何一个國家，事權未有絕對集而不分，同時也未有絕對分而不集。從這一點上說，「分治」已成了世界政治上不可抑遏的一種趨勢。以前專權政治，就現勢言，實不足以應付時代所加於國家的繁複事務。地方於不抵觸中央法令的範圍

內，因地方利益的要求，勢須自理其事，而中央干涉權不能無相當限制。當代英國政治學者拉斯基(Laski)除主張「職能分治」(Functional devolution)外，還贊成「地方分治」(Territorial decentralization)。他曾在「政治典範」一書中說：「我以為確定中央與地方的關係，莫如分全國爲若干單位，各單位界以若干事權，以今日集於中央政府的權，分別授之於各地方單位。這樣一來，地方必定要樂於負責而任其事。」其實，孫中山先生所揭櫫的「均權」歸根就是「分治」。如果從早就改用此名詞，相信可以避免許多誤解。他在「中華民國建設之基礎」一文中也曾說過：「此（均權制度）乃近世政治學者所已知已行，初無俟聚訟爲也。」「建國大綱」說明中央與地方權限的劃分，以事務之性質爲準，就是按政府應治各事的性質分別其何者應屬於中央，何者宜屬於地方，非謂整個國家的治權，由中央割讓部分於各地方。由此以觀，所謂「均權」不過是國家事務執行上的分配問題，而非政府治權系統上的劃分問題。

從這項意義上說，「均權」與「分治」名雖殊而義實同。或者有人以爲：近些年來，國民黨政府所採行的，顯然是「集權」，豈不是違反「均權」的原則呢？殊不知證諸實際，「集權」未必與「均權」相背馳，有時倒是相輔相成的。尤其是在統一尚未完成的中國，均權仍然無法實現，而集權的推進確有其必要。中央權力先求其有，再求其大，終求其均。按切事實，逐漸釐定中央與地方的權責關係。國家不可缺少整個

機構，上下聯繫，脈絡貫通，始能收身使臂，臂使指之效。依此目標，使中央與地方之間消除隔閡，在今日實不容再緩。

居今日而談「均權」，首要促進「分縣自治」。『分縣自治』的完成，是實行真正均權的先決條件；因為真正均權制度，祇能行之於「自治完成」的各縣與「操有實權」的中央之間。至如我國的省，可說是封建的遺骸，轄境之廣，幾等一國，衡以近代「分治」的原理，似不宜把它作為自治的單位。依據中山先生遺教和歷次憲草的規定，省是立於中央與各縣之間，受着中央的指揮，辦理國家行政，代行自治監督，而不是自治的單位。倘誤以自治之權，授予大如一國的各省，非僅不能收中央與各縣間聯絡的實效，且必釀成分割盤據的局勢。明白了這一點，我們今後促進地方自治，當知有所遵循了。

然而，在「分縣自治」未完成以前，調整中央與各省的關係，在政治上卻有不可否認的重要性。省在我國有悠久的歷史，不但是傳統的政治單位，同時亦是傳統的經濟單位，一旦驟加改變，對國對民有百弊而無一利。原則上，省是國家的「行政區域」，其對中央政府應以遵行命令為第一要義。所以省與中央之間祇有權力服從關係，而無所謂「均權」關係。但是在割據遺習未除的今日，中央如果對省行使過分嚴峻細密的控制權，必致彼此捍隔格日增，促成重大糾紛，往事猶歷歷在目。懲前毖後，亟應將控制方法重新亟加改進。向來我國中央對地方的監督，類多偏重於縱式，即從上而下的監督，而忽略了下級機關本身內部互相

牽制的作用。此種現象在中央與各省之間，尤為顯著。中央祇知委任事務於省，而吝於授權，尤吝於資助，徒使種種事務無法執行，執行亦不澈底。這是現行省制中最大的弊病。在矯正這個弊病上，中央的責任比較各省為大。現在所應做的是中央與各省兩方，依照中山先生的「均權」原則，竭誠釐定一種切合實際的權責標準，掣提大體，共同遵守，彼此不致再有歷來矛盾衝突，相抵相銷之患。此種暫時辦法，是目前我國內政的對症良藥，並非釜底抽薪的妙計。不過中央與地方之間，果能因此開誠相與，親密合作，地方自治始可循序發展，而地盤主義的消滅，亦必當於此求之。孫總理有云：「地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則石不固。」要鞏固全國統一的基礎，必須從促進地方自治做起，這是毫無疑義的。

地方自治制度之成立，未必即是真正地方自治之實現。欲實現真正地方自治，首在加速經濟建設。實則地方自治的初步工作，即是民生經濟的建設。所以中山先生說：「此種建議之自治團體，不止為一政治組織。亦並為一經濟組織。」至其所定的「地方自治開始實行法」，步步都想到發展國民經濟，由地方推至中央，以鞏固真正統一的基礎。但就事實言，關於一切經濟建設，實際上多由地方負責推行，而統盤籌劃卻須賴乎中央。中國在百廢應舉的今日，中央與地方尤應協力完成國家經濟的單位。在推行建設的過程中，各地方都得培養國家經濟的意識，處處要想以最小可能的國家成本，獲得最大可能的國家效用。一切地方建設的計劃，於一定範圍以內，應該呈請中央核定施行，俾得統

114585

114586
盤計算，兼籌並顧。重複務求避免，浪費務求消除。全國各地有無相通，長短相補，因相需而相求，因相求而相合。須知現在已不是閉關自守的時代，各地方妄想自給自足，結局必是一條死路。

自來中國的經濟，是地域經濟，而不是國民經濟。全國不能由經濟的連鎖，而凝結而為相需相求的一體。中國本是農業的國家，生產組織始終不脫地盤主義的窠臼。以致一國以內含有無數自給自給的單位。貨幣不一，稅制互殊，交易亦只限在各單位內的交換。農業的「自足經濟」與商業的「資本經濟」顯然相異其趣。前者大抵是貨物相通，以錢幣為補助的工具，因此不必把其交易範圍由小而擴大。至於後者則出以追逐利潤的生產方式，為市場而生產，交易範圍愈大，獲利愈多。近幾十年來，帝國主義的經濟勢力侵入，國內農業受了外國工業的影響，而「自足經濟」的條件，因之逐漸消除。不過這種現象不是到處可見的，其實僅限於交通便利的地方。沿海各省和內地各省之間，經濟情形相差甚遠，這固不足為怪。即大都會與小城市之間，經濟發展程度，也不能互相比擬。地域經濟未完全打破之前，國內政治上的必然現象，是中央與地方間不能發生密切的關係，中央與邊省間便似毫無關係。全國各地，形同割據，省自為政，漠不相關。

在今日，這種殘留的封建社會，顯然足以阻礙新中國的發展。新中國所急需的是真正的統一，而真正統一的完成，與其靠武力的運用，不如靠經濟的貫通。幾年前，汪精衛先生曾說：「武力必用之於國防，統一

必求之於建設。」誠然，處現勢下，當務之急，首在赴全力於經濟建設，使全國各地關係加密而發生一種不能分離的趨向。談經濟建設而不注意發達交通，則一切都無從做起。過去我國交通梗塞，乃與地域經濟互相適應。交通落後在人民思想上的表現，就是深根固蒂的地方觀念。各地人民極端愛護自己的家鄉。幾乎想不到超省界縣界的中央政府，更顧不到至高無上的國家民族。國家觀念或民族意識的銷沉，自然容易為軍閥政客所乘，一切不從國民經濟着想，而從地域經濟打算。開發寶藏不讓中央過問，籌辦實業亦不受中央統制。截留國稅，大半充於養地方軍隊；濫發紙幣，用意在於操縱地方財力。在經濟上，地方觀念的作祟，無形中便成了政治統一的莫大阻力。

因為交通梗塞所造成的分割經濟的局面，在中央政府力量沒有做到政治統一之前，恐怕是難於完全消除的。我們目前政治統一的最目的，莫如完成國家經濟的單位，以此為基礎，使在最近期間內，建樹一個富強自主的新中國。政治統一與經濟統一本不可分離，今後誰能操縱全國經濟實力，誰就是全國的統治者。在封建經濟的時代，固然以政治來統馭經濟，有了政治的實力，就可得到經濟的優勢；但到了國民經濟時代，卻以經濟來統馭政治，沒有經濟的實力，隨時都可失掉政治的優勢。前項時代的特徵，是經濟單位的零碎縮小，其結果祇能產生宗族和鄉土的團結，而不能超越地方限界而為民族的團結。而後項時代則把經濟範圍由地方的而擴張為全國的，順應天然的演化，加以人

力的促進，中央政權必然的建立起來，民族團結亦必然的加強起來。

國民黨執政以來，積極鞏固政治統一的基礎於經濟建設之中，從遠處大處看來，這是最穩固的最切實的途徑。經濟建設千端萬緒，而交通為現代交換經濟的命脈。欲自中古式的地方經濟，走入現代化的國民經濟，非有四通八達的鐵路網，公路網，航空網，及電信網不可。十年前交通建設，祇以溝通沿海各省經濟為鵠的；直至國民政府成立以後，趨向為之一變，漸由沿海區域而移向內地。究其目標卻着重於聯絡內地省份與沿海省份。——這種傾向，單就政治上言，確應從早促其發展，雖然在經濟上或許暫時會產生不健全的現象（如使內地變成洋貨的新市場，影響及我國對外的資易平衡。）現代新式的交通工具，既操之於中央，在推行法令上，必然得有絕大的便利；且以用兵神速之故，使割據稱亂者無以展其技。其次，金融建設的重要，不亞於交通建設。二十四年十一月施行『法幣政策』以來，在經濟上固不外要達到統一幣權及穩定外匯的目的，然就政治上言，中央政府的勢力，將要借着法幣的途徑，漸次伸長足於地方。地方當局對此種劃時代的措置，縱然不肯竭誠贊助，而一般人民（尤其是農民）爲了愛護零碎的所得，不得不愛護法幣；又爲了愛護法幣，不得不愛護中央政府。至言工商業建設，近來也有相當進展。在我國，工商業所以發達遲緩的主要原因，實是歷來政局的机陞不寧。一個工商業發達的國家本身，就是整個的大市場，商品增多，運輸便利，促進各地交易，彼此互相依賴。省縣的經濟境界到這

裏必然被打破了，國內市場的分割又爲時勢所不許了。我們本是農業的國家，固要以振興農業爲先務，然單按政治上的需要，已夠證明加速發展工商業的重要性了。最後，講到財政建設，則中央與地方財政，自國府成立以來，已經改良之處很多；不過最值注目的，就是十六年後中央與地方稅源的劃分。國稅概由中央直轄徵收機關經徵，同時地方亦有一定的獨立的稅源，不如以前雙方財政混淆不清，往往發生利害衝突。在現制下，地方的主要稅收是田賦。財源的限制，大可減少募兵之患。但在過渡時期中，地方財政倘確有不足，則須由中央斟酌補助，以爲調劑。證諸各國成例，中央協款制度，不失爲加緊監督地方的一種有效手段。要想以經濟建設求統一，則所謂經濟建設，必須有通盤計劃和完整機構。中國幾年來非無經濟計劃，猶嫌其零亂破碎，漫無系統；又非無經濟機構，惟其病在事權分散，組織複雜。在現階段的中國社會中，統制經濟本不易施行，而最大的障礙，便是中央與地方隔閡之未完全消除。須知到了現在，經濟單位不應是省縣，卻應是全國，省縣行政境界與經濟境界，早已不相符合了。今後一切經濟建設，都得看做建立或強化中央政權的基本設施。交通網絡的完成，金融組織的嚴密，工商業的發達，終久要使中央與地方，或全體與局部的關係日漸密切。順應這個自然的趨勢，而完成全國的統一，纔是真正的統一。倘若故意違背這個趨勢，中央與地方，全體與局部，必定同受其害。際茲民族存亡續絕的關頭，無論中央或地方，對此層意義，更當加以深刻瞭解的。（完）