

573.9
9006

桐城光昇著

省制大問題

附刊

一 所謂強有力政府之根本研究
二 論中國今後必無帝制發生之機會

桐城光昇著

省制大問題

附刊

一 所謂強有力政府之根本研究

二 論中國今後必無帝制發生之機會

省制大問題

吾國挾此擁腫不靈之行省制於政治上。有百害而無一利。前清時卽有倡議廢之者。顧當時世論趨於革命。清廷欲借立憲之名行中央集權之實。非留此龐然大物之省。不能相結以與之抗。爲將來脫離地步。故反對集權及維持省制極爲必要。記者亦嘗同此主張。卒之辛亥之役。果以各省獨立響應。以覆清鼎。此見立言者之別有用心。非政治之本計也。民國成立。改革之目的已達。而各都督據地阻兵。勢重於前。之督撫中。央政權不絕如帶。於是廢省之議復起。蓋激於尾大不掉之事勢。所持理由大抵以中央集權爲前提。而趨重於圖謀統一之一點。今經內亂創懲之後。所以爲統一之梗者。排去之殆盡。且將分畫軍區（軍區亦非善制。當別論之）實行軍民分治。則此理由大爲減殺。然廢省之理由實不因之減殺也。夫今日廢省理由其最重大者。則**破棄行政統系之障礙也。促致政務條緒之縝密也。解除地方內部之軋轢也。**雖然非常之原。黎民所懼。習俗移人。賢者不免自廢省說之興。而非廢省說亦應鋒而起。綜其持之有故言之成理者。約有五說。一**地理**

說。一歷史說。三自治團體說。四保障民權說。五地方財力調劑說。今先與此五說者辨。然後及於前述之三大理由。而終之以新地方制度畫分法焉。

地理說者之言曰。中國土宇遼濶。有鞭長莫及之勢。重以交通不便。聲教易阻。濟以省制。庶收臂指之效。舉而廢之。是滋擾也。此說殆爲一般維持省制之常譚。於廢省政策。阻力極大。然實則似是而非者也。夫古代國家組織疏陋。無深固一貫之繫屬。故地愈大而統馭愈難。若今法治國家。事明爲之制。應屬於地方政治範圍者。不惜授權爲之。卽曰指揮監督。亦但挈其大綱。課其結果。而不徒以簿書期會束縛馳驟爲事。則地域之遠近。與行政統系。殆無巨大之關繫。今日以大國而採大行政區制者。中國而外。則有美俄兩國。皆各有特殊之原因。而與其土宇之廣大。絕不相關。美聯邦國也。政治學者稱聯邦國家爲兩重國家。蓋其聯邦之各部國。強半

帶國家性質。少半帶地方性質。柏哲士之比較憲法論曰。吾美之各州。非行政之區。蓋乃聯邦組織之支體也。此善說明聯邦各部國之性質者。美初以十三基本州聯合。後次第加入組織。乃成今之四十五州者。各有獨自發生之歷史。而爲聯邦構成之一部。故比於支體。猶人之四肢五官不能割截增損者也。故美之大州小州。有相差極遠者。而德亦聯邦。其最小之雷斯與最大之普魯士。殆百與一之比例。而皆不能削長以埤短。若爲單一國之行政區。豈能華離不均至此大如美德。有四十五州及普魯士之不可分割。猶小如瑞士。有二十二州之不可合併也。若夫俄羅斯則單一國矣。顧其勃興也。晚其領土。率新奪白各亡國之民族。如波蘭。芬蘭。土耳其。其人韃靼人等。時有蠢蠢欲動之慮。故雖內國亦略採殖民地辦法。分爲八大部。波蘭。芬蘭。兩部。仍其固有之區域。其跨邊之大俄羅斯。東俄羅斯。南俄羅斯。三部。尤獨廣漠。而且有代表皇帝統轄軍政民政之五大總督府。以鎮之。此專以制御統攝爲事。而不以發達政治爲事。俄之地方政治。所以極粗陋疲靡。

者亦由於此。英吉利者久爲統一王國。其三島之地。截長補短。不過吾國一大省耳。然其蘇愛聯合之迹。尙未盡泯。至今愛爾蘭且有太守。而蘇格蘭爭務代辦事。務尙書。愛爾蘭爭務尙書（前清時有倡議以督撫列入內閣。如英國蘇愛之制者。實爲不倫）且入而佔政府一部之地位。此則種族宗教之關繫使然。亦與其地域之遠近無與也。中國旣非若德美之聯邦。又非有英俄之特別事情。所謂行省。全爲歷史上。一偶然之事實。如曰非此則難於統馭。則秦之三十六郡。數殆倍於今之行省。而唐宋且以二三百府州直接受成於臺閣。亦不聞有何等之叢脞者。且必以遠近交通爲辭。則何解於國都所在地之直隸。及近畿之山西山東河南。況以今日舟車所至。除新疆陝甘四川雲貴兩廣外。又何有建省之必要耶。此地理說之不足維持省制也。歷史說者之言曰。人類之政治制度。率皆歷史留遺之結果。非一時人力之所能作成。

卽有改造祇能就其固有之基礎而損益之不能舉其固有之基礎而顛覆之省制行之數百年而攷其蛻化之原素且數千年一旦廢之是破壞歷史基礎反乎政治之原則也云云此爲維持省制最有力之論記者亦素好以歷史說政者與說者當有同一之信據今所質於歷史說者則所謂**歷史基礎**無論何時必無廢棄之餘地否而中國省制究竟於歷史之關係如何攷中國之行政區分二種一監制的行政區一基礎的行政區基礎的行政區者率以山川風土之異同爲其分界出自天然者十之七八而出自人爲者十無二三如今之**府州縣**是也監制的行政區反之僅爲國家統治之一手段其區畫強半定於人爲而與天然殆無關係如今之**省**是也省之制肇於元而前此實已有此類似之制周以前不論矣秦於縣之上而置郡（秦之郡數少於漢而地之大遠過之如九江郡跨今江蘇安徽江西三省之地）漢縮小郡制而於郡縣之上置州唐於州縣之上設道宋於府州縣之上設路至元爲行省遂爲省府州縣之制以至於今夫縣也郡縣也州縣也府州縣也皆基礎的行政區也而郡

州道路與省則監制的行政區也。蓋古者專制國家，以保固統一爲惟一之目的。爲君主者宅都於中，環顧宇內，時惴惴焉叛裂是懼，故其立制恒採多方牽制之方針。加於基礎的行政區之上而有監制的行政區，純爲牽制主義。其於政務發達阻礙實多，而獨與此簡陋之統一政策爲緣，遂因循而不廢。秦之郡制，守以治民，尉以治兵，監以察吏。漢因之而以察吏之事屬之州刺史，然軍民分治則一也。唐以府轄兵，不與民事，宋置各使於路，畀以專職，又設軍與府州縣地犬牙相錯，而府州縣之政仍直接於臺閣與唐無異也。獨元創中書行省之制（元亦仍宋路制在行省之下）中書省其出政之地行省者猶日本之言出張，即中書省之出張者集軍民之權於一身，蓋彼以外族入主防患特深，且其地跨歐亞塞外四汗國皆奉元爲宗主統馭甚難，故本其粗野之征服政策，設爲此制與現今各國殖民地總督制度略似。顧氏讀史方輿紀要引王氏之論元制有曰：要荒之甸不分，即謂此也。明因元制而清襲之，雖別設布政使，事實上軍民兩權盡爲督撫所獨占，而府州縣乃與中央成間接之勢。然則郡州道路爲監制的。

行政區而省則謂之監制的行政區。毋寧謂之羈縻的行政區。尤爲適當也。今之政治既與專制國家之目的不同。以暢通貫注爲善。而不以形格勢禁爲賢。單純之監制的行政區行之。且有利不敵弊者。況此羈縻殖民地之制乎。夫歷史之關於人之身心性命者不可破。關於外部之制度組織者非必不可破。法革命而廢基督教及耶穌紀元。終以回復此歷史之不可破也。而近世政體改革及吾國摧帝制而建共和。豈不與歷史反乎。此歷史之可破者也。且即以制度組織論。其切於人民之生活習慣者不可輕破。且有不易猝破者。不切於人民之生活習慣者無不可破。且有必至於破者。基礎的行政區。以山川風土爲根據。切於人民之生活習慣者也。監制的或羈縻的行政區。隨各朝代之政略爲變遷。不切於人民之生活習慣者也。故自秦漢而後。由郡而州。而道而路。而行省。已不知已經廢置分合。而獨府州縣之區域。大致仍數千年來郡縣府州縣之舊。而紛更特少者。

此也。此歷史說之不足維持省制也。

夫地理歷史兩說皆就已然之情實立論。是謂事實說。自餘三說者皆就將來之計畫立論。是謂理想說。以理想與事實較。則事實切於理想。事實說既不能成立。理想說更不煩言而解矣。今且言自治團體說。其說曰：凡行政區皆一面帶官治性質。一面帶自治性質。自治者於法律上有獨立之人格。有獨立之人格者不可反其意思而破壞之。故行政區自治性質言之可以意為變置。而自治性質言之不可以意為變置也。吾國之省最高自治團體也。故不可廢是說也。**坐不明瞭吾國省制之性質。尤先不明瞭所謂自治團體之意義。**夫國家本義本不容有他之獨立團體。於其中惟一國之內地域廣袤參錯。非國家共同政策所能曲致。而人民最切己之生活。又有非國家所能代謀者。故以其形勢氣候風習相近利害關係相同。而自為一區者。使於官治之外自謀其範圍內至近至小之事。謂之自治團體。**自治團體者。乃對於官治而獨立。非對於國家而獨立也。即所謂有人格。亦以其能享有權利義務。不似**

官治機關之純爲機械作用。非離法律而自爲人格也。譬之個人。亦法律上之一獨立人格。然生命財產自由。亦豈絕對不得而左右之者。況自治區域。猶然國家構成之一部。焉有於自身一部而不能自由處分之理。吾國領土變更條件約法。雖無明文。然衆議院議員選舉法。第十一條第二項。曰地方行政區畫及其名稱。未改正以前。云云。又第十二條。曰行政區畫有變更時。云云。此皆言行政區之可以更改者。而日本府縣制。則有專條規定。及此。且其市町村區畫之變更。猶徵取關繫者之意見。而於府縣獨否者。誠以上級政區之直接關於國家利害。不似最下級政區之影響於人民生活者大也。若如說者所云。則法何以有千七百八十九年立憲會議之新府制。英何以有千八百八十八年之沙利士勃雷侯之地方制度改正乎。彼所謂自治團體不可破壞者。殆因聯邦之制而誤之耳。聯邦各部國之性質。既如前述。其所謂自治與自治團體之自治。一爲固有的一爲承受的。截然不同也。吾國既非聯邦。而各行省以其爲監制的。且羈縻的。行政區之故。適於變置廢更。又不得以通常自治團體爲例。此

自治團體說之不足維持省制也。

保障民權說視自治團體說較有根據而實亦薄弱其意略謂中央集權之國易流於專制存省以厚地方勢力庶可限制國權以保障民權云云是欲揉造中國爲聯邦而後已也夫民權二字在今日殆不成名詞蓋民權者乃專制時代對於君權而主張者今日代議政體國民主義尙何民權之可言且置國家於何地即君主立憲之國且然况共和乎英美人言政好襲民權之說而美學者且謂以地方之力牽制中央可以防專制鞏自由以爲其聯邦制度之辯護夫國家者自**法律上言之則一有能力之人格自政治上言之則一有機能之生活體**人有一支體之活動不完非健全之人國有一支體之活動不完非健全之國國之有聯邦猶人之拳一手或跛一足抑周身血脈不調之類實非進步制度各國特以歷史遞嬗之結果不能驟革並非爲保障民權而後設爲此制也

言者徒見法以集權而帝制疊乘美以聯邦而共和永保乃

有此利用地方勢力以保障民權之說果爾則墨西哥以各州自治而成總統專制英以統一王國而進於立君共和其又何說之辭吾嘗謂專制政體之所以發生皆人民自召之耳故言民權不如言民智苟民智發展則以多數人之政治能力自足進入於國家之內部而成一優勢雖有秦皇帝克林威爾之雄略豈能恣睢於今日英美之國中而不然者徒藉地方之力以抗國家吾恐國家之力既弱而地方專制轉甚於中央歐洲中世之封建諸侯吾國光復後之各省都督可爲殷鑒蓋無智之民無所往而不可得專制也省制云乎哉此保障民權說之不足維持省制也

地方財力調劑說者以謂共和國家首重地方自治求地方自治之盛以厚裕地方經費爲第一義國內各地肥瘠不同通以省之大區畫可以盈絀相補割而離之則肥者有餘瘠者將永無企及之一日矣云云言之頗娓娓動聽而其蔽在未了然於自

治行政與國家行政之性質。何也。國家行政之目的在發達自身不

以。一地方一人民之利益爲前提。其結果之利於地方人民者。乃其政策反射之所及。所謂反射的利益。非其本質也。譬如國家獎勵農業。非農業的地方之人民不得以此。僅爲農業的地方之人民之利益。而反對之獎勵工商業。非工商業的地方之人民不得以此。僅爲工商業的地方之人民之利益。而反對之。卒之農業興而穀物增加。全國之民食胥被潤澤。工商業興而貿遷有無。全國之經濟因之活潑。亦終非一地方一人民之關繫。蓋其利益在遠漠無形之間。非可操左券以責之者也。自治行政則不然。其範圍甚狹。其關於人民甚密切。其功效又類在短時月間。近而易睹。雖曰發達團體自身。亦以求團體內分子之利潤平均。施報適稱爲目的。與國家之發達自身者不同。故自治事業。有釀金集資辦理者。而於一小地方有特別土木工事。如道路橋梁水利等之需款。往往取之該地直接受益之人民。而不動團體之公費。是

故調劑財力之說。施之國家行政則可。施之自治行政則不可。江蘇漕糧之重。甲於全國。蘇州一府之田賦。抵一中省。而有餘。前清所謂協餉。且以肥省接濟瘠省。而皆不聞異議者。實爲國家行政之故耳。而各地方以公款自辦之教育實業。則爭學額。爭職員位置者。日有所聞。蓋重近而忽遠。篤小而遺大者。人之情也。範圍愈小。則利害愈明。競爭亦愈烈。如曰存省以劑盈絀。吾恐瘠者時立於依賴之地位。而肥者且有不平之惡聲。未收財力調劑之功。先見社會傾軋之禍。各國地方行政。有因特別事務聯合。二自治體以上共同處理者。謂之自治組合。此僅下級自治有之。而亦不聞因此遂歸併組合。各分子之地域。爲一區畫者。蓋限於組合事務。而按分出资。可以不失其平。非截長補短之作用耳。且地方行政費額。當比例國家行政費額。以爲標準。非必多多益善也。目前國家與地方稅目。未分各省。攤千餘萬。或數百萬。以自娛多財善賈。以與中央周旋。此豈可以爲訓。省制既廢。將略仍舊。府州之區畫。爲區畫（其詳見後）其包括地域。亦非

甚隘。即以財力調劑爲言。亦未始絕對不能見此作用也。此地方財力調劑說之不足維持省制也。

以上五說之破綻如此。此外尙有謂國內各地風氣之通塞不同。人民之文野異致。有省以參綜融合之使互相濡染補益。則文化可冀調和。此亦誤地方行政爲國家行政者也。夫調和。文化爲國家行政之作用。如弘教育。拓實業。利交通。無一非助長此作用者。若地方自治之所謀。僅限於切近公益。豈有此弘大冶而鑄一爐之力。且人食味別。聲被色以生。氣候風土之所拘。有必不能化一之點。故先王修其教。不移其俗。行其政。不易其宜。而今日國家行政與自治行政之分。亦由於此。使其不可歧異者。受同一之支配。其不可強同者。爲各自之發達。以通塞不同。文野異致之民。合而謀最近切已之事。恐轉以相形相耀之故。而妨害且多。觀江蘇地域北踰淮。泗南薄江海。然徐海之民。不易其樸僿好武之風。同化於蘇常。而終

與沂兗曹濟各地爲近。此外各省內部複雜情態大率類此行省之力於文化何有哉此亦不足爲維持省制之理由也。

夫維持省制之說既窮請言廢省之三大理由其一則**破棄行政統系之障礙也**。通常所稱一國之行政統系則一中央機關一地方機關地方機關所以奉行國家法令政策致之地方而又爲地方自治團體之代表所以內外相維上下相貫者恃此耳獨聯邦國家既帶有兩重國家之性質聯邦政權取列舉主義各州政權取概括主義論名義則聯邦之權高而強論實際則各州之權廣而大例如美國其聯邦政府中央機關也各州政府對於聯邦似爲地方機關而對於其州之自體實爲中央機關故稱之曰各州之中央政府而其真正之地方政府卽其各州所領都市及縣之政治機關此等政治機關直接奉行其州之法令聯邦中央機關之於各州祇於其列舉之政權內有直接之聯繫而與真正之地方政府卽各州所領都市及縣之政治機關殆並無間接之聯繫**故此等組織自國家性質言之固非完全而自行行政統系言之猶無何等之叢雜也**中國之省如行