

中山文教研究叢書

中山文化教育館 主編
張 金 鑑 編著

均權主義與地方自治

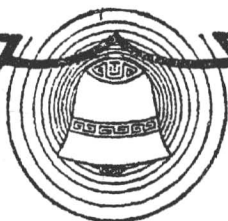
正中書局印行

中山文教研究叢書

中山文化教育館 主編
張 金 鑑 編著

均權主義與地方制度

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十七年一月初版

中山文教研究叢書

均權主義與地方制度

全一冊 定價國幣五元八角

(外埠酌加運費匯費)

主編者 中山文化教育館

編著者 張金鑑

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(2023)

序

孫中山先生對於現代的政治學說，有三大發明與貢獻：一曰權能區分的政治原理，二曰五權憲法的中央政制，三曰均權主義的地方制度。關於前二者時賢論著尙屬不少，其闡揚發揮之處亦正多，已爲國人所注意；惟後者則甚少有人作有系統之研究，著者承此虛乏，寫成此書，期對此政治理論與制度之闡揚上，略盡棉薄。

世人著書以闡揚 孫中山先生遺教者亦甚多，其致力勤，用心苦，允足佩服；但其研究方法實尙多可批評的地方。或則引、先生之言，證 先生之論，反復引述，毫無闡揚與補充；致有所謂「黨八股」之譏，這是「詩云」「子曰」派的學究，是經院學派的三段論法，在學術上價值實小。或則採機械的公式主義，把 先生的學說，牽強附會，張冠李戴，使清白的學術沾染上污穢的色彩，殊爲可惜！本書的研究方法，則在力避此種錯誤，習以科學方法客觀態度闡揚均權主義的理論與制度；簡言之，就是從科學理論及客觀事實出發，以均權主義的根據，乃是由事實推出的歸納法，不是由結論概括事實的演繹法。

本書的內容分爲五章，第一章從理論上說明均權主義的正確性及科學性，第二章及第三章論我國二千年來歷史經驗上及各國地方制度的趨勢上，說明均權主義底地方制度的必

然性，第四章在本均權主義對中國今後建樹新地方制度時提出若干合理的主張，第五章論中央與地方的關係，就事權分配與控制方法加以論列。

本書的寫成，乃因孫哲生先生的特約及楊幼炯先生的鼓勵。在屬稿時承高亨庸、劉伯玲、周策縱諸同學協助搜集材料，得力不少。均此誌明，聊表敬意。

中華民國三十三年四月十五日張金鑑序于巴縣南溫泉寄寓。

目次

第一章 均權主義的理論基礎 一

第一節 均權主義與機能一致 一

第二節 均權主義與萬能政府 一二

第三節 均權主義與全民政治 二四

第四節 均權主義與地方自治 四二

第二章 均權主義的歷史背景 五五

第一節 政治離亂的史跡 五五

第二節 集權主義的誤用 六三

第三節 分權主義的貽害 七一

第四節 均權主義的產生 七八

三章 地方制度的比較觀察 九三

第一節	各國地方制度的現狀	九三
-----	-----------	----

第二節	各國地方制度的趨勢	一三九
-----	-----------	-----

第四章	均權的地方制度之結構	一五一
-----	------------	-----

第一節	省制	一五一
-----	----	-----

第二節	縣制	一七五
-----	----	-----

第三節	鄉制	二一六
-----	----	-----

第五章	中央政府與地方政府的關係	二四二
-----	--------------	-----

第一節	中央與地方事權的分配	二四二
-----	------------	-----

第二節	中央政府對地方政府的控制	二五〇
-----	--------------	-----

第一章 均權主義的理論基礎

第一節 均權主義與機能一致

一 政治力量的平衡引攝

均權主義是孫中山先生在現代政治學上的一個偉大的發明和貢獻；亦是解決從來糾纏不清的中央集權與地方分權的嚴重問題時，所必須遵守的最高原則。因為政治學所研究的對象是強制性的人羣組織，即國家與政府。我們常說：「組織即力量」，這句話的意義，不是說組織就等於力量，而是說人羣或物資的適當組合與配備，才能產生偉大而奇異的力量。政治學所研究的就是在平衡均適的配合各種政治力量，使國家和政府的效能都得到美滿的最高的發揮。在政治上中央與地方政府的權責與力量的分配問題，從來不曾覺得圓滿的途徑，不是集權過甚，流於專制；便是分權逾度，形成分裂。「內外輕重」、「枝幹強弱」的問題，在中國歷史上久已成為聚訟紛爭未獲解決的問題。其原因是爲了過去的政治學說與政府當局，都不曾本均權主義的理論，對中央與地方的權力作平衡而均適的分配。

奧儒羅素(Russell)曾著權力(Power)一書，其標註曰：「一個新的社會分析」，綜其

要義無非說社會構成的基礎，不外是力量。不過我們應知道這力量必須適當配合和協調運用，才能維持這社會的存在；否則力量若不能一致使用，甚而相互衝突磨擦，必致消失無遺，莫由發生其作用。希臘哲學家皮達葛拉斯（Pythagoras）以爲「一切事物都是數」（All things are numbers），即是說一切事物的產生和存在，是數字比例的配合。國家和政府構成的原素或單位，無疑的是無數的政治力量；這力量必須在數量上是巧妙的分配，而在形式上有適當的組織，然後才能有完好政治制度的出現和運用。社會一切的存在是「力」，又是「數」。這不僅是哲學名言，亦是科學至理。宇宙間一切東西都不外是九十餘種元素，在一定數量的結合下而形成的；進一步說，一切東西都是原子或電子力量的相互引攝，在均適平衡的狀況下而產生。就是「萬物之靈」的人，亦不過是各種化學元素一定數量的配合，或無數電子相互吸攝的結果。如果我們能發現出這神祕的「力」與「數」的計算公式，則化學家或者可以在實驗室裏製造出能言語動作的人類。力與數的適當組織與配合，實有這樣神祕驚人的奇妙偉觀。

政治的力量若能得到機能一致的配合平衡均適的吸攝，必能產生健全合理優良勝任的國家和政府。孫中山先生說：「政治裏頭有兩個力量：一個是自由力量，一個是維持秩序的力，政治中有這兩個力量，正如物理學裏頭有離心力和向心力一樣。離心力是要把物體裏頭的分子離開向外的，向心力是要把物體裏頭的分子吸收向內的。如果離心力過

大，物體便到處飛散，沒有歸宿；向心力過大，物體便愈縮愈小，擁擠不堪。總要兩個力量平衡；物體才能够保持平常的狀態。政治裏頭的自由太過，便成了無政府；束縛太過，便成了專制。中外數千年來的政治變化，總不外乎這兩個力量之往來的衝突」。又說：「自由同專制這兩個力量，不要各走極端，像物體的離心力和向心力互相保持平衡一樣。如果物體單有離心力或是單有向心力，都是不能保持常態的。總要兩力相等，兩方調和，才能令萬物均得其平，成現在宇宙的安全現象」（五權憲法）。這是在力與數的適當配合以造化萬物的宇宙定律中而歸納出的政治原理。均權主義的理論基礎和實際目標，要把中央與地方的力量作平衡的分配。若集權過甚，便是向心力太強，不但不能使權力集中，發揮偉大的效能，且必致情塞事壅指揮不靈，能收不能放，易密而難疏，亦不克造成堅強有力範圍廣大的政治團體。若分權過甚，便是離心力太強，很可演成各自爲政，分崩離析的政治混亂局面，使自由流於空虛，個體無所依歸。均權主義的政治設計，在使中央與地方權力有平衡的分配，一致的運用，均適的吸攝，不偏於中央集權或地方分權，以收收放自如，疏密兩宜的效果，則自由無礙於團結，統一不損於自由。

均權主義的政治制度，不僅於宇宙定律，政治原理中有其顛撲不破的基礎，就是於實際的事物中，亦足以得到顯而易見的證明。政治制定就是推行政務時所運用的工具或機構。這工具就比如一部政治機器。而所有的機器不論新舊或大小，率由三大部分構成：一

曰發動機 (motor)，其功用在於推動全部機器的工作。政治機構中的中央政府適足以當之，所以發動領導統籌督策；二曰傳達系統 (transmission system)，其功用在於加強並傳送發動機所生的原動力於工作機，使之發生實際效能。中間政府所以承上啓下聯繫彼此，恰足以比此；三曰工作機 (job)，其功用在於擔任實際工作，使原動力達於工作對象，製造出其所需要的出品，地方政府就好比是機器中的這一部分。這三部分的力量，必須有均適的比例配分，才能發生和諧一致的動作，完成機器的應有功能。否則，這三部分中無論任何一部分的力量過大或過小都足以使全盤機器發生障礙，不能工作，甚而會使機器本身自相碰撞毀滅。均權主義的真義，就在謀政治機器中這三大部分（中央政府，中間政府，基層政府）的力量均適配合，使之協同一致順利有效的推動其工作。一部政治機器的全部力量，未必就完全等於這機器各構成部分各自所具有力量的總和，其力量的大小是以各構成部分在協調步武中所產生的實際工作效力。各部分的力量雖大，若不能用於同一方向彼此配合，相加可以等於零，甚而可成爲負數。

國家是發展到很高級狀態的人羣組織，其本體內所包含的政治力量和因素，是非常錯綜複雜的；均權主義的政治制度，就是要把這些分立、矛盾、對抗、衝突等因素，加以融合，使之平衡，同化爲一物，融結爲一體。更具體的說，在使政治機器中各部分的力量或權能，能相互幫助，彼此引攝，分工合作，協同一致，使無論何時都能靈活의共同工作。這

亦就是使國家裏的離心力 (centrifugal forces) 和向心力 (centripetal forces)，得到協調的配備和均適的引攝時所造成的良好的政治組織。只有這種的政治設計，始足以產生健全有效的政府，無論遇到什麼危險或困難時，都能團結一致，協力工作。

二 政府機能的協同一致

所謂政治力量的均適吸攝，不是機械的而是機能的，不是數量的而是質量的，不是形式的而是運用的。換句話說，均權主義者所應用的政治原理，不是從物理學上能力抵消說引伸而來，乃是由生物學上機能一致說轉變而成。威爾遜 (W. Wilson) 說：「治政治學者不當完全引用牛頓 (Newton) 的力學，應兼及斯賓塞 (Spencer) 的生物學」。他說這話的用意雖在於批評「權力制衡」的錯誤，然對政治制度的締造，確亦是個重要的啓示。政治機構是個有機體，其構成部分間都要有一種脈脈相關，息息相通的密切關係，使成爲相依爲命，憂戚相與而不可分離的整體。良好的政治組織，各部分間的權力，不但要有平衡均適的分配；而各部分間的機能尤其要有分工合作的布置，使能協同一致的朝一個方向努力，以完成其共同的使命。

均權主義不是使中央與地方政府間權力數量的相等，形成兩力抵觸牽制平衡的狀態；而是使其機能運用的一致，造成異曲同工運轉自如的有機體。均權主義與孟德斯鳩 (Mon-

tesquien)「以權制權而防濫權」的制衡原理 (Principles of Checks and Balance) 決不可混爲一談。制衡原理在使政府各機關間的牽制牴觸，分割支解而陷於無能爲力。均權主義則欲以謀各機關間平衡發展與密切合作，使政府在「集中中有分工，統一中有自主」的情形下，發生偉大的力量與功能。若是求中央與地方權力的數量相若，旗鼓相當，使地方能以對抗中央，免受其過分壓迫，或使中央能以鎮攝地方，免致發生國家分裂，都尙不是均權主義的真意義。均權主義的政治制度，是調和中央集權制與地方分權制的優點而化合成功的新產物。有人以爲政治上的施設不偏於集權便偏於分權，亦就是說只有集權與分權兩種體制的存在，並無第三種所謂均權制。豈不知這均權制度並不是與集權制和分權制相並立平列的第三種形式，亦不是介於二者之間的折衷辦法，更不是數量上「二一添作五」的平分數，乃是把集權制和分權制的優良因素抽出來，再加以適當的配合與精密的製造而鑄成的嶄新出品。它能够跳出集權與分權所纏繞的「權力分配」(location of powers) 的舊窠臼，更於「業務分理」(division of functions) 及「勞動分工」(division of labor) 的新問題上謀適當的解決。所以均權主義者不祇注意政治「權力」的「集」與「分」，並着重於行政「業務」(service) 及「機能」(function) 的「分工管理」與「一致運用」。均權主義的政治制度，其特色不但要於「集權」和「分權」的問題上求得合理的解決，並且於「集治」與「分治」的實施上有適當的運用。所謂「均」，「方」要使政治權力有均適的吸攝，「

方又求管理機能有一致的功效。如果我們拿均權制與集權制分權制等相提並論，那不但是誤解了均權主義的意義，並且貶低了它在政治思潮上的貢獻與價值。均權的妙用，有時提高集權而使分權成立，有時提高分權以強化集權，它不必是天平的中點，而是支配鐘擺左右擺動的彈簧和地心吸力。

均權主義的主旨，在謀政府機能的一致。欲謀政府機能之一致，則不可僅以中央與地方爲對象而定政治權力之分配，須視政府職能之性質及工作之內容，而決定其應歸屬的掌理機關。所謂機能一致的要訣在於分類集中，以確定其責任，統一其事權，所有全國有一致性質的事務統歸於中央政府，有因地制宜性質的事務，均分屬於地方政府。所以 中山先生說：「權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象，權之宜屬於中央者屬之中央可也，權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事外交宜統一不宜分裂，此權之宜屬於中央者也。教育衛生隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教育也，海濱之區宜側重於水產；山谷之地宜側重於礦業或林業，是固宜予地方以措置之自由，然學制及義務教育年限，中央不能不爲留一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣」。（中華民國建設之基礎）。民國元年國民黨宣言亦云：「畫分中央行政與地方行政及中國宜採之制度，有三要義焉：一曰中央行政消極的多，地方行政積極的多也；一曰

中央行政對外的，地方行政對內的多也；「曰中央行政政務的多，地方行政業務的多也」。這種以行政職能的性質，決定其管轄機關的主張與見解，乃是從政治組織的機動效能上及動態的政治學上所研究歸納出的結論；必如此政治機關的各構成部分，方能適應其特殊性之所在，發揮其最高的效能，國家的政務與業務，方能隨其所宜，獲得切當的管治而無絲毫之廢棄。這樣，政府機構便得以上下配合，內外呼應，在協同一致異曲同工的情形下，完成其所擔負的使命。

三 國家體系的完整統一

歷來論中央與地方權力畫分的人，或研究地方制度的人，最容易犯兩種錯誤：一是以中央與地方為對象，把政府權力作機械的或數量的平分，一是視中央與地方為兩個對抗或獨立的單位。關於前者的錯誤，已在前節用政府機能協同一致的觀點加以說明和指正。這裏當就後一種的錯誤看法加以解釋。大概擁護中央集權的或當權於中央的人，總怕分權過甚，致形成國家的分裂，甚而以為自治就是獨立或割據。反之擁護地方分權的人，或在地方服務的人，總怕集權過甚，致形成政府的專制，甚而以為中央集權就是壓迫地方違反民主的精神。這固然是因為過去所行的中央集權制和地方分權制，都不曾在實際運用上留下圓滿的成就和良好的榜樣，所反映出的心理狀態；但其錯誤觀念所由產生的基本原因，

還是在於他們把中央與地方看作是兩個分離的對立體。殊不知中央與地方本爲一體，中央者乃地方的集體表現，地方者乃中央的構成單位；中央不能遺棄地方而自爲存在，地方亦不能離開中央而恢宏光大其效能；如以人體喻之，中央者猶人的頭腦，地方如五臟六腑，彼此相依爲命，不可須臾分離，其所司之功用雖各有不同，然所以共同維持一完整的生命則無別，合則俱遂其生，分則皆歸於滅。因爲國家就是由中央政府及地方政府所構成的高級的嚴密的政治組織。所謂組織的基本意義，是說全體與部分間具有一致而協調的關係。這一致而協調的關係之具體表現，可以從四點看出來：（1）這全體自具有其特性與功能，（2）各構成部分亦各自具有其特性與功能，（3）然這部分的個性與功能決不能離開全體而表現或存在，（4）同時全體若不能統攝運用任何一部分的功能，則其本身亦將歸於消滅，至少其功能必難有完滿的表現。

我們必須先認識了中央與地方本爲一體的完整統一的關係，始足以建立合理的政治制度。均權主義的運用，能以消弭融化中央與地方間的界限，使各有其應有的權力，各盡其應盡的責任，分工而合作，一體而兩用，不偏上偏下，不畸重畸輕，無分於內外，不問於彼此，中央者地方之中央，地方者中央之地方，其功用與地位雖各有不同，然同爲國家的器官，同爲人民用以實現其意志的工具；且此器官與工具復同構成一完整人格及全部機器，則並無何等區別。自彼此獨立言之，無論中央或地方固各有其特殊的個性與功能地位

之相等，價值之相若，固均爲獨立的單位，無分於高下輕重。自相互依附言之，中央既不能遺棄地方而存在，地方亦不能脫離中央而獨立，輔車相依，指臂運如，皆爲全體的一部，皆無單獨存在的可能。必須從這有機體的國家完整性上觀察，來認識中央與地方的關係，及所謂彼此依附相對獨立的內容，才能瞭解均權主義的真精神。

完整統一的國家有機體性的學說，本有很早的淵源。柏拉圖(Plato)把共和國比作一個大人；說最有紀律與秩序的國家，就和一個人一樣，個人的全體，無論何處有痛苦自己都會感覺到；社會的分子如受到傷害，社會全體亦受影響。浩布斯(T. Hobbes)在所著巨靈(The Leviathan)一書中將國家的弱點比之與人體的疾病，他說由於制度的不完全而生的國家疾病，就同於人身上由於先天不足而來的疾病。斯賓塞(H. Spencer)亦拿生物比喻國家，以爲國家全體同動物的有機體一樣：把社會的生產當作動物的營養作用，說是「保育的官能」；把社會的交通機構當作人體的循環系統，說是「分泌的官能」；把軍隊看如腦筋，說是「管理的官能」。極端主張國家有機體說的是白郎芝齊(J. K. Bluntschli)，他認爲國家乃是「人類有機體的偶像」，因爲人類的天性，除個人的差別外，還有羣體的協同一致的傾向，這傾向逐漸發達，人民自然發生共同的意識，產生共同生活的社會傾向，因而有民族及國家的組織。

國家有機體說，很明顯有力的說明構成國家的各部分，無論是中央或地方，無論是人