

服務叢書

中國地方行政制度討論集

第一集

中央政治學校畢業生指導部發行

中華民國三十三年三月一日出版

服務
叢書

中國地方行政制度討論集

第一集

定價 每冊五十元

主編者 周異斌 王一廔 張海生

發行者 中央政治學校畢業生指導部

重慶小溫泉

總經理 鮑博文書局

重慶南溫泉

印刷者 倫光印書館

重慶大同路特二十四號

版權所有
翻印必究

提 要

中國政體制度小史

此篇論我國政體如何由部落酋長，漸進爲專制君主，更一躍而躋於民主，說理精深，證據確鑿，與國體小史可稱二難。其中特別考據，如三皇五帝之爲誰，唐虞禪讓之真相，共和傳說之歧異，蒙古選君之制度，我國民主思想之根原，近人以老子許行之說，附會無政府主義之謬誤等，無一不精切不移，言人之所不能言，而又爲人人之所欲言。

然而地方政制的改革與確立，是需要經過相當時間的實驗和運用。一種政制的更張，利因易視，而弊亦易見，如：宋鑒於唐代藩鎮的專恣而屬符中央集權，其於消弭割據，固收到預期的效果，然而地方權輕勢微，遂又致無方抵禦外侮因以亡國。可見地方政制的更張，必須謹慎將事，不容輕易改革。我國現行地方政制，係肇基於民國十五年公布之省政廳組織法，而粗備於民國十八年日縣組織法之頒行。中雖經幾番變革，如有省政府之合署辦公，縣政府之裁局改科，以及設置行政督察專員，亦因設置與編組保甲等，然其結果，非特善制未立，反而使大家聚訟紛紜。二十八年縣各級組織綱要頒布，國人耳目中新，但在試行期間，其詳細內容與辦法，均有待於補充和釐定。因此我們將服務月刊中發表有關地方行政制度的文章，擇要編為專集，目的就在使大家對該問題能作一系統的認識，更進一步而研究一個相當具體的討論問題。本集中所蒐的十四篇文字，就其內容，討論省制的五篇，討論行政督察專員制的二篇，討論市縣制的四篇，其餘三篇，都屬於縣政方面各項問題。自省制以迄於最低層的保甲組織，差不多一切有關的重要問題，都一一加以討論。我們這種不以一級為討論對象的編制方法，在方面固為研究地方政制者參攷的便利，他方面也是因為地方政制，有其連繫性，是完整的，不容任意分割。

執筆諸作者，有的是在各大學任教，有的是在從事研究工作，有的是在各級地方政府中服務，因而本集中的文字，或則爲理論的結晶，或則爲經驗的報道，這比之一人的專門著述，容或難有一個顯明的思想體制，但廣採衆長，決不致失諸一偏。

此集問世，只是我們一個初步的嘗試。付梓匆匆，掛漏在所不免。我們竭誠歡迎各方面的指導和批評，希望能在第二集出世時，改正本集中所有的錯誤。

服務叢書

中國地方行政制度討論集

第一集

目次

弁言

現行省制之檢討

論省性質和地位的演變

省制問題之研究

省制改革芻議

省區縮小問題

行政督察專員制度改造問題商榷

改進行政督察專員制之意見

新市制議訂中幾個重要問題的商榷

中國地方行政制度討論集

編者

周異斌

王碩如

王蔭佐

程方

張溥生

羅志淵

丁曉九

汪振國

中國地方行政制度討論集

縣行政的戰鬥編制與行動

新縣制實施後八個重要問題的研討

新縣制與縣行政區劃之調整

基層政治建設論

論鄉鎮與保甲任務之劃分

保甲編組方法論

金平歐

汪振國

張金鑑

劉樹鵬

高亨庸

簡鈞夫

現行省制之檢討

周興斌

實行更替之省制，在中華民國憲法草案中，曾有一條，規定省制之變更，應由國民大會決定。此項規定，固屬重要，但省制之變更，應由國民大會決定，固屬重要，但省制之變更，應由國民大會決定，固屬重要。...

總理所主張之地方自治，以分縣自治為原則，建國大綱第十八條明白規定省為中央與縣間之聯絡機關。中華民國憲法草案，規定省政府為執行中央法令及監督地方自治之機關，省長由中央任免，省參議會但為省府諮詢機關而非權力機關。中華民國訓政時期約法規

定省政府由中央設置，受中央之指揮監督以處理政務；國民政府二十年三月所公布之現行省政府組織法，規定省政府委員由中央任免，省政府職權由中央賦予，省政府根據中央所賦予之職權活動並受中央之指揮監督；國民政府二十一年八月九年九月所公布之縣各級組織綱要第一條規定以縣為地方自治單位；本黨五屆八中全會所通過之改訂財政收支系統及田賦暫歸中央統管兩案，以及第三次全國財政會議對此兩案所作之詳細具體規定，使省無獨立財政收支權，變為中央之派出所，代表中央監督或指揮縣政之機關，由上述之種種，可知根據總理遺教，證以政府法令，而觀察事勢之趨向，在憲政時期內省之體制勢將明白確定為國家之行政組織而非地方之自治團體，實屬毫無疑義。退一步言之，省之體制，將由中央統一之體制，變為地方自治之體制，一面為國家之行政機關，一面為地方自治之機關。我國歷來之省政府組織，均採首長制，自國民政府成立後，開始採用合議制，廢除省長改設省政府委員會，行之既久，流弊漸生，於是改單省政府組織之方案甚多，最具體最積極之主張為改委員會制為省長制。但二十七年國民參政會第一次會議，則對此主張予以否決，決定省組織以維持現狀為原則。因此，近幾年來，中央政府對於省政府之組織，迄未變更。語云：『利不百，不變法。』國家對於一種政治制度之更張，固不宜輕易從事，事實上現行之省組織亦確有予以維持現狀之理由：

一、合議制與獨任制，本各有利弊，并無絕對優劣之標準，故不可根據合議制本身原有之弊端以斷定現行省組織之必須改革；
二、制度不能以自行，若以人事上之惡果，歸咎於制度本身，不僅「隔靴搔癢」，且亦終無最良好之制度可供採擇；
三、政治制度之第一條件，厥為適應實際環境，但求因利乘便，以應事實上之必然，不能膠柱鼓瑟，徒求理想上之當然。

今日之抨擊現行省組織者，大半觸犯上述之三種錯誤，故不免失當，且現行之省組織其本身上確具有使其存在之價值：

一、現行之省組織，在其所具有之合議制優點中，尤合乎今日時代需要者厥為吸收人才之一點，依現行省政府組織法之規定，省政府設七至十一委員，其地位與省主席平等，如此既可以使中央政府安置有功於黨國之高等人才，復可以使高等人才走向地方服務。

二、現行之省組織有示範民主政治之作用，示範民主以促進地方自治，在訓政時期極其必要，英美蘇聯諸國之各級地方政府均由委員會主持，可為吾人之借鑑。

三、自二十三年省政府合署辦公制度施行，以及抗戰以來迭次加強省政府主席職權後，^其省主席之地位無形提高，事實上現行之省組織已兼採首長制之長，在處理政務二、上亦能糾正所謂合議制中之劣點如系統不明，責任不清，運用不靈，公務不經濟等弊端。此種演變，又正與世界各國趨向於權力集中制之原則相適應。

不過現行之省政府之委員制雖可以維持現狀，但目前省政府之內部組織中及其外部奉行之組織中之超過法定之其他機構則應分別加以裁減或調整，依據二十一年國府公布之省政府組織法，省政府之組織只有四廳兩室，而目前各省實際上之額外機構多至二十種，或即過去省政府之政令紛歧權責不清之原因，此後省之體制既確定為中央之官治組織則裁撤此種額外機關，以回復省組織本來法定面目，自為必要之措施。中央當，且更宜、省縣辦

三、省區區域

縮小省區，為現行省制中爭訟未決之問題，查縮省運動，肇始於戊戌政變時代，以康有為氏主張最力，民國二年熊希齡氏繼之，民三段祺瑞內閣發表改劃全國行政區域意見書，聲明為縮小省區之草案，國民政府奠都南京後，宋淵源等曾發起改劃省區運動，民國廿九年本黨四中全會伍朝樞氏提出「縮小省區案」，皆縮省運動之有力主張，四中全會並決定「省區重行劃定，并酌予縮小」，但以茲等體大，困難孔多，至今仍延擱未行。

主張縮小省區之理由，俱不外：（一）縮小省區，可以防止割據。（二）省區過大，對各縣監督困難。時至今日，此二種理由皆已不存在。蓋抗戰以來，中央軍權統一，而省之體制又確定為中央之行政組織，非地方之自治團體。無獨立省財政權。則省之區域縱過大亦永無割據之患。且省區與省權非一事，縮小省區未必能縮減省權，而縮小省權亦未必必須縮小省區。至於省政府對各縣之監督難易問題，并非區域問題而係交通問題。果省內交通發達則省區雖大亦無形縮小，對各縣不難指揮，故與其謀區域之如何縮小，不如謀交通之如何發展，況開發交通為完成地方自治之四大條件之一，在今日準備實施憲政時期，對此問題，可謂已間接解決。若謂省區過大，所轄縣份太多，省政府照顧難周，試問縮省之後，勢必使省分加多，豈非使中央政府同樣照顧難周？

我國各省面積與外國之地方區域面積相較，固屬廣狹懸殊，須知中國全國面積與外國之全國之面積相較，亦為廣狹懸殊。國家幅員小，則地方區域面積隨之小，國家幅員大，則地方區域面積隨之大，此固毫不足驚異者。故余以為時至今日，吾國省區之縮小與否，已非重要迫切之問題。不過現行省區中有違反天然形勢或區域過於廣僻，或形勢險要，或有省界犬牙相錯以及「飛地」「插花」「不管」等情形，則確有從速加以調整之必要。

王貽敬

論省性質和地位的演變

王碩如

自改進全國財政收支系統和田賦暫歸中央接管等案，經第五屆八中全會和第三次全國財政會議通過以後，省的性質和地位將有怎樣的演變，已引起一般學者的注意。本人對於省政制度，向具深切的熱忱，私自以為關於這個問題的解答，可從下面的幾方面來看：

一 歷史上的回憶

中國之省的歷史，雖來源很早，但「省」的名詞，則是脫胎于元的行中書省。明清因之，以至現在，代有變更。

(一) 元的行中書省，元人入主中華，鑒于中國幅員廣大，不易統治，乃將地方單位減少，地方區域擴大，而以中央機關分駐各地，以資鎮攝。于是處於宋朝的各路之上，設置了行中書省，以受中央中書省的節制。本來中書省是中樞最高行政機關，起源於魏晉，其地位相等于今日的行政院。而行中書省，則好像是行政分院似的。不過當時的行中書省，完全是中樞在京城以外，為中央統治上的便利和監督地方官吏的一種流動機關，沒有固定的區域，故其性質，實乃中央行政機關之名，而為中央行政機關之實體。其後

因兵亂頻仍，始應事實上的需要，逐漸演變為地方行政的一級，擁有強大的權力，儼然好像一個小國家，至是始失掉了原來設置行中書省的意思，而將行中書省變為地方行政的一級了。但元末的行中書省，事實上雖已變了質，然而名義上，却仍舊是屬於中樞的機關的。

(二) 明清的行省，有明之初，因嫌元末的行中書省，事實上的權力過大，乃罷行中書省，而存行省之名，且將行省以內的行政司法軍政，分交承宣布政使司，提刑按察使司，和都指揮使司，負責管理，以使三司獨立，互相牽制，而收中央集權之效，故明初的行省制，可以說是三權分立制，而行省的地位，是直屬於中央的。迨至永樂以後，因為中央對外時常用兵的原故，各鎮總兵，不能互相聯絡，以赴事機，乃常以中央官吏的尙書侍郎等要員，總督軍務，以統制各鎮總兵，後來又因軍事上的調度，總督軍務者，不能不有指揮監督地方文官之權，於是「常加總督軍務者以『都察院右都御史』的兼銜，使其對於地方官吏，有指揮監督之權，故布政按察兩司，至是亦皆受其節制了。行巡的三司，既均須受總督軍務的指揮調遣和節制，這已喪失了明初行巡直屬中樞的地位，故在永樂以後的行省，名義上雖仍直屬於中樞而變為地方行政的一級，但事實上已與中樞隔了二層，而被總督壓低其地位了。此外，永樂以後，地方官制，又有所謂「巡撫」者，其設置目的，原

來本是因地方有水旱饑饉等災歉，中樞選派尙書侍郎等前往巡視撫綏而設的，故其性質完全爲「差」而非「缺」，後因各省時生爭議，中央乃使巡撫常以駐在其巡視的區域，遂漸享有督率巡按御史，指揮布政按察兩司，兼管地方文武的大權，而與總督同樣的變爲方面的大臣和三司的直接上級長官了。故永樂以後的行省官吏，又被巡撫壓低壓小了。迨至清朝，其行政區域雖仍仿元制，但省的官制，則略踵明法而稍有變更，因爲明之督撫（即總督和巡撫的總稱），在原則上是因時因地而臨時設立的，事畢復命。職位即了，且又不以固定區域爲其管轄範圍，故其管轄地域是不一定的；清朝則不然，清朝已改督撫爲「缺而非「差」，爲永久的管制，而非臨時派遣，且規定其管轄地域于亦有固定，例如浙江巡撫專管浙江，陝甘總督專管陝西甘肅兩省，故清朝的真正行省官吏，如民政長官的布政使，刑事長官的按察使等，更須仰其鼻息，而唯督撫之命是聽，所以清朝行省的地位可更因督撫制的固定，而被其壓低壓小。

（三）民元以後的省 辛亥革命以後，鑒於清朝督撫制的有利于割據，無益於統一，乃欲恢復明初的省制，而想使省直屬於中央。但因爲當時軍事紛亂，民元各省，大都均是以都督兼管民政，民二始將軍民分治，民三省設巡按使，民五改爲省長，爲二省最高行政長官，而以省議會爲一最高立法機關，至是，省的地位，始相當於法國的道，日本的

府，一面爲國家的地方行政組織，一面又爲高級的地方自治團體。民九聯省自治運動，雖風起雲湧，但正式實行的只有湖南一省，且不久即已消滅，故國民政府成立後，即以縣爲地方自治單位，省爲純粹的國家行政組織，以至於今。

總上歷史上的回憶，吾人得知：（1）省的名詞是脫胎於元的行中書省；（2）元設行中書省之目的，是在便利於中央的統治和中樞行政的行使；（3）當時的行中書省，只是中樞行政機關的外府或行營，既無固定區域，且非獨立的地方行政機構，其後雖因事實上的需要，逐漸演變爲地方行政的一級，但名義上仍爲中樞行政的一體；（4）明清兩代，省的性質，雖已確定爲地方行政的一級，但省的地位，則已被督撫壓低壓小；（5）辛亥以後的省，雖曾一度具有國家行政和地方自治的雙重資格，但爲督撫壓低壓小，且限於一隅，故國民政府成立後，即確定了省爲純粹的國家行政組織，以上的五點，是中國省之歷史的暗示。是研究中國省之演變史的人所不宜否認的。

（二）法令上的註明

省人治省問題，起於二十一年勸諭文中，其中略言：「一種法令的制定和公布，常能代表說明某種制度的面貌和精神，故從法令本身的研究上，常能發現該種法令所屬制度的成因和價值。」吾人今日假若要問現行省的性質和地位，