

荆部長指正

楊

棟

林

郭經

杜英

海山名瓦向還一冊

楊棟林述

縮小省區問題

漢文題



民國二十年一月初版

縮小省區問題

又中華民國地方制度商榷書

實價大洋捌角(外埠郵費照加)

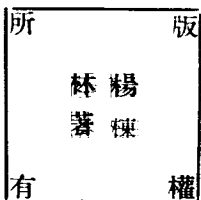
郵票代價九折計算

著述者 楊棟林

代售處 南京新街口成賢街四十八號
上海四馬路中市各大書坊

印刷者 南京東南印刷所
上海四馬路中市各大書局

分發行所 各地大東書局 及各大書坊



卷頭語（本書旨趣）

欲矯正目前政治上「百廢俱舉，一事無成」之病，惟有極力剷除「頭痛醫頭，腳痛醫腳」之傳統的陋習；根據「久，大，簡，易，」四字之原則，集中全國信仰於中山先生遺教之下，澈底的向「黨政聯絡，內外溝通，上下一貫」之目標做去而已。

至其辦法之關鍵，似乎在「縮小省區與削減省權」；就其事務之有全國一致性質者，集諸中央；有因地制宜者，任諸自治焉。至如「劃分軍事管轄區域，明定經濟行政方針」；則又為縮小省區問題之兩翼，相輔而行，不可一缺者也。

代序

論「縮小省區問題」致某先生書

（前略）……竊以爲今日國人對於「縮小省區問題」有兩種心理：一則設想幼稚，視之過於簡單；一則認爲頭緒紛繁，無從着手。

抱第一類見解人士，以爲「縮小省區」，不過將舊日省區劃分爲二，爲四，爲六，爲八；或就全國地面，重行劃定，只須在中國輿地全圖上，加繪若干紅線，即可辦到。其最簡單者，擬採取美國經緯度劃分法，意以爲既合於科學，又簡便省事。其較進步者，亦不過認爲此乃輿地學專家之事，聘請一二地學專家任之而已足。蓋作此等主張者，不知縮小省區之前，尚須有理論與原則之確立；縮小省區後，尚須有「省權削減」「另劃軍區」等之重要

問題，立待解決也。其見解幼稚，可不必加以討論。

抱第二類見解人士，認爲此事太麻煩無辦法。其懷疑之根本原因，則在未能將實現此案之層次分清，遂不免有下列三項錯誤：一過於重視小節目及局部問題；二只知縮小省區而未嘗注意及削減省權；三則未曾注意及此事須設專管機關辦理；因而覺其頭緒紛繁，無從着手也。

今若分清層次，認清目標，則一切問題，或可迎刃而解。

第一步 理論之確立及原則之設定

有人以爲「縮小省區」，即縮小之已耳。不必有理論；應當重劃，即其理論。不必有原則；「縮而小之」，即爲原則。吾以爲若當此事已成之日，此言或無大誤。然目前此事，雖經四中全會議決；但在一般人民心目中，尙覺其新奇可怪，且深與歷來畏難守舊之習慣相妨。故非將反對

者或懷疑者，心目中應有盡有之疑竇，完全冰釋；則將來向國民會議提出此案時，難免不有所懷疑，羣衆當前，易滋誤會，非事前爲之詳細說明，或將以「事不經見」，而加以取消，亦未可知也。

現在即應仍由中央政治會議主管之組延聘專家，根據西中全會決定之原則，草擬「縮小省區之理論」，並製定「全部工作計劃大綱」，以爲着手進行之準則。

而此項專家，往往有人誤認爲輿地專家；蓋將此事與「省市劃界縣市劃界等」局部糾紛問題，視同一律。不知此案絕非僅地「面上」插立界碑問題；乃與黨義，歷史，法制，政治，經濟，行政法，實際政治，測繪，等皆有關係。且須要相當時間，工作方可完成。若僅注意形式上「自然地」理之劃分，誠如上文所云「就中華全圖上，加繪若干紅線，即可了事」也。

第二步 具體方案之制定 分爲二項

(甲)通則：根據總理遺教及四中全會提案原則及決議案制定之。就中如「省區命名，領縣多少，面積大小，人民富力，地方財政，省治所在，風俗習慣等」，皆爲應當注意事項。

(乙)具體方案：若沿用舊制道區，則應於可能範圍內，盡量沿用，其絕對有障礙者，方可變更。舉例如左：（其有民情風習相異，舊時同省異道，而今已照道區劃爲一省，如江蘇之徐揚分離，陝南陝北之各自爲區者，不具舉。今惟就舊時同道，而今須另劃；以及舊時異道，而今須合併者，列舉之耳。）

(1)因特殊情形而犬牙相錯，今情勢已變，須求整齊以便管理者：如山西，山東，河南，河北，四省之邊界；湖北，湖南，四川，貴州，四省交界

處之各道區。(2)以全國計，每新省應領縣二十三、四爲最適中。蓋領縣過多，則等於未縮；若領縣過少，則地方無力擔負。其領縣過多爲數在四十左右者：如河北之保定道(四十縣)，津海道(加前京兆若干縣約有五十左右)，山西之冀寧道(四十餘縣)，陝西之關中道(四十三縣)，雲南之滇中道(四十二縣)等；而河南之開封道，河北之大名道，四川之東川道等；所領之縣，爲數皆在三十五以上也。(3)領縣過少，只十數左右者：如江蘇各道(十二、三縣)，福建廈門道(十二縣)，廣東嶺南道，高雷道(十一縣)，廣西之蘇南田南道(十二、三縣)等；而湖北之施鶴道，廣東之欽廉道，不過七縣或四縣而已。凡此諸道，皆須重行劃定者也。邊境諸省之道，如吉林，黑龍江，熱河，察哈爾，綏遠，寧夏，青海，西康等；領縣數皆極少，而面積特廣；目前可不必變更，以爲後日開發屯殖地步。

雖然，此等事業，絕非僅與地專家所能勝任，亦非任何私人所能勝任。

必須由政府從事實地調查，徵集材料，乃於實際有裨。紙面空談，絕不能了事也（詳見本書正文）

第三步 實施步驟之擬議 分爲二項

甲 負責機關：凡屬於造意及決議等，由中央政治會議擔任之。凡屬於討論，研究，籌備及執行者，應由行政院另行組織「地方制度整理委員會」主持之。因此項問題，關係行政全局，非僅內政部所管，故非內政一部所能主持者也，該會內應分「設計委員會」及「秘書處」兩處，辦理一切會務。（詳見本書正文）

乙 工作事項：（詳見本書正文不贅述）

吾人若依照上列各項步驟依次進行，斷不至無從下手。今再就其全般事項

，根據「久，大，簡，易」四字之原則，而以之解決一切困難問題。

「曰『久』」。宜顧及國家久遠計畫，不可只圖目前之便利。一般人士關於縮小省區問題，多有以各地方之交通，財政，富力，風習，爲慮者。此誠應注意之事，然吾以爲今日交通問題，完全可以人力於短時間內解決之。蓋大規模之建設雖難；而以一省之力輔助中央修築一省幹道，縱極貧之省，亦優爲之也。次則財政富力問題亦然；將來之開發，與目前之貧瘠，國家勢難兼顧；苟其地有開發之可能者，政府宜忍痛爲之，不可稍存姑息之念也。最後習俗一項，雖亦應注意；然「習俗」云云，語意頗爲空洞。任何地方人民，欲保存其固有封建關係，封建勢力，皆可借口「違反習俗」，從中阻撓。主持其事者，須以久遠之精神貫徹之；不應避一時糾紛，有所瞻徇而遷就之。此則「久」之義也。

二曰「大」。中政會應就此事，從大處落脈，全部着想；如「理論的樹立」，「原則之確定」，「大綱之草擬」，以及「縮小省區，削減省權」等之通則等項皆是。至如某某等縣，應劃入某省；又如因某某等區，程度不齊，環境不良，不能同時舉辦劃分等；皆應讓諸負責研究人員及執行機關處理之。蓋一二縣之誤劃，一二區之緩辦，皆係較為輕微之事；整個計劃，不必因之而有所變動，則不致因小失大，而「大」之目的達矣。

其尤重大者，不可因注意小節目而遺却「縮小省區」大目的，一為「因縮小省區而劃除軍閥割據地盤之憑藉」，二為「因縮小省區而促進中央政府發展經濟的職能」是也。討論縮小省區問題及規定省之組織者，應時時注意及此，否則縮小與不縮等耳。此則「大」之義也。

三曰「簡」。考茲事體，重大而繁雜，即應求「執簡馭繁」之術，不宜更以

繁瑣自擾。

甲 即以「省之命名」論；所貴乎名者，爲其指而可數，識而易別也。今由十八省而二十八，更增至七十餘，合邊疆計之，將來應增至一百省。

一般人士，固覺難以指名；即在機關服務者，亦將感到省名之繁多，方位之難辨；辦理公務，接洽人員，皆非隨時攜帶地圖參考不可，則不便甚矣。此宜注意者也。（吾於此有一較妥之稿，既合於科學，又簡便易記，可以彌補此項缺憾，詳見本書中編第二章）。

乙 又就省權方面言之；則分晰其性質，定爲三大類別：一，有全國一
致性質者，集諸中央；二，有因地制宜者，歸諸自治；三，定省爲聯絡機
關；由此三項，以規定省之職權，則簡而得要矣。此則「簡」之義也。

四曰「易」。凡百政務——尤其是處中央地位者——皆因其簡而易行，乃能

行而有效。若目前遽然打破道區府區之單位，而完全從新劃分，則不易矣。故已定「整理道區以爲省區」之原則，則以舊道區境界，爲基本疆域，非不得已時，不變更之。蓋前此道區，皆合併數府區而成。府之成區，又各自有其相當歷史。除前項具體方案所列舉有特別事故者外，皆以「仍其舊貫」爲原則。此則「易」之義也。

以上諸項，僅就本書大旨約略言之，根據原則，略示重心所在而已，至於詳說，請閱正文。

民國二十年二月

弁言

弁

言

1

一 本書內容，除有關黨義部分爲新近增入者外；餘皆就舊稿「中華民國地方制度商榷書」而加以整理者也。該文曾於民國五年在學藝雜誌第一卷第一號發表一部分；去年十二月初，應中華學藝社之囑，將整理之稿，作爲論文，在該會年會提出。故其行文遣詞，多仍舊調，沿用文言，未能直用白話寫出，似覺稍欠時髦耳。

二 縮小省區問題，經四中全會將原則決定；並由中央宣傳部通告各級黨部，將本案與開國民會議案，作爲目前宣傳及討論之重要問題。今遵此意，將本書刊布，冀以供各地討論省區問題者之參考云。

三 本書上編第五第六兩章後半，中編第二章「劃分新省區地誌述略」全部，

（即省區之命名，配置，及領縣等實際問題）及第三章「特種行政區域地誌述略」，亦自知應修改應增刪之處極多。此種實際問題，非經實地調查後，加以確實週至之商討不為功。個人實無此力量，亦無此時間。

此書之作，自難免「閉戶造車」之謂，然知其不可而為之者，竊欲效燕市馬骨請自隗始之意。苟因此而引起各地討論此項問題者之興趣，並因此而促成一有經練有研究較為妥善之切實方案。則雖將此書拉雜燒之，亦無憾焉；惟冀此事之即早着手，並樂觀厥成而已。

四 全書曾自加檢點，核與黨義及四中全會決議，宣言，並提案原則，尚無違背之處；此應行鄭重申明者也。

五、本書付印前，因職務關係，及問題之重大，未便擅自主張，曾將全會目

錄，送請中央各委員指政；然文責仍由著者自負之。

六 本書各統計表中之數字，多由徐準起，周步光，兩同志代爲核算。校讎文字之勞，則煩吳新良，謝卓茲，兩同志任之。特此鳴謝。

棟 林 二十年一月五日