

東方文庫續編

國政制論

王雲五
李聖五
編主

東方雜誌
三週紀念
社十周年
紀念刊

商務印書館發行

中國政制論

目次

- 一 中國最近之政制問題……………樓桐孫（一）
- 二 民國二十年來政治組織的演進……………張明養（五四）

中國政制論

一 中國最近之政制問題

樓桐孫

一 題外之言

今余於未着題前，認為有應聲明者兩事：茲篇之作，純以客觀之地位，作理論之商榷，文中或引甲言以抨乙，或假丙言以駁丁，胥無絲毫成見存於其間；誠因不引則未免以人廢言，隱名則又恐掠人之美，故輒將原著者之姓名附註於旁，以昭翔實，其人之政治主張，社會地位，概所不問。此應聲明者一也。東方約余為元旦號撰稿，匆匆未及握管，既越期矣，而東方復來函催取，遂不願失信而勉成茲篇。故文

中徵引，罣漏錯誤之處，自所難免，而余個人「集權分治」之主張，尤不過略發其端，未暇以詳細方案貢諸國人。此應聲明者二也。

二 何謂『政制問題』

政制問題者，關於討論一國家政治組織之制度的問題也。自廣義言之，小而行政自治，大而國體政體，無不包括在內。

吾國自「驅除韃虜」（註一）叛立共和，外國學者如精琦氏古德諾之流，頗謂中國國情最適宜於君主立憲，而不可抄襲歐美，輕行共和。雖袁世凱之帝制自爲，實受古說之暗示，而十餘年來政局蜩蟬，國勢衰弱之種種事實，似亦足證明古等之非盡誣，是猶「強不諳水性之人，習泳深淵」（註二）其艱難危險之狀，自在常人意料之中；但「謂不諳水性之人，不當入深淵以習泳則可；若懼其溺而遂禁

其近水，則終其身於不能泳而已矣。」（註三）又胡可者？中國人民，數千年來，習於專制，不宜遽採極端之平民政治，致貽畫虎類狗之譏，固爲吾人所公認。若謂吾國應永戴專制之君而不可提倡民權，以漸臻於共和之治，是殆因噎廢食之說，斷爲吾人所不取。故『民主國體，本已早定，』（註四）決不容任何人再有絲毫之疑問。此所謂政制問題，當然划出「國體」於論範之外。

然所謂「政制」者，「政治」之制度乎？抑「行政」之制度乎？關於此點，泰西學者所見初不一致。卽就「集治」（La centralisation）言之，有謂集治有二：曰政治集治（La centralisation politique ou gouvernementale），曰行政集治（La centralisation administrative）。前者，事實上恆使法律歸於統一（L'unité du droit ou de la loi），而後者則使法律之執行及事務之管理歸於統一也。（註五）集治如此，分治（La décentralisation）亦然。（註六）有謂『政治與行政

之區別，絕無實際上之對象……吾人之所願者「岱桑脫拉里薩遜」(decentralisation)之音譯，即「分治」而已。此岱桑脫拉里薩遜之爲政治的抑爲行政的，人儘可各以其名而名之，但求其實，字所不爭……且行政何自而始？政治何屈而終？余料終無一人能與我以明確之界說，則曉曉於字面之爭，殊屬無謂已極。」(註七)是以本文所謂「政制」與其專指政治或行政之制度而言，毋寧包舉兩義之爲愈也。

三 聯邦制

國體問題應劃出於本文論範之外，既如上言，故今所將與閱者諸君略加論列者，厥爲關於政體組織之部而年來國內政士互相爭持較量之種種建議也。舉要言之，可分七項，即：

一、聯邦制，

二、聯省自治，

三、委員政府制，

四、民主集權制，

五、國會委員行政獨裁制，

六、分治合作，

七、集權分治

是也。請先論聯邦 (Le fédéralisme, L'Etat fédéral) (註八)

聯邦制在最近世界政治之潮流中，姑無論其本質之變遷，若何，其在政治上，實占有重要之勢力，此為稍治政治之學者所共知，固勿論矣。其在中國，自辛巳年以來，中央的權限一天天的縮小，地方的自覺一天天的增加，到了辛巳年，革命起，

「省的獨立」遂成一件歷史的事實。當袁世凱的時代，這個現狀的意義已有人看出了，所以有民國二三年間的「聯邦論。」（註八乙）『蓋各省聯合之始，實有類於美利堅十三州之聯合。因其自然之勢，宜建爲聯邦國家。』（註九）『竊嘗謂國本不搖，必俟地方制度之確定，其需要較制定憲法尤急……今之地方制度，係仍前清之舊，勢在必變。識者因謂非順其自然，爲聯邦之組織，不足與圖治。』（註十）故『聯邦之說，倡始於民國初元。時革命初成，中央集權之說，深入人心，和者蓋寡。洎袁氏解散國會，蔑棄約法，帝制自爲，國內政家，乃復倡聯邦之論，以掎擊袁氏。然猶取其實而避其名，其公然揭櫫聯邦者，惟章秋桐先生一人而已。』（註十一）是亦谷氏所謂『……雖不必有聯邦之名，要必以聯邦組織之精神，使中央政局之變遷，不影響於地方，而後國基安固』之意也。（註十二）『厥後袁世凱帝制失敗，而民黨又取消其聯邦之主張，他黨中亦有似此者。』（註十三）

此爲中國聯邦運動之史略。

但民黨雖已取消其聯邦之主張，而論士之戀戀不捨者尙頗不乏人。胡適之先生謂『打倒軍閥割據的第一步，是建設在省自治上面的聯邦的統一國家。』（註十四）陳達材先生謂『我國應立刻採用聯邦制……我們現在欲打破武人割據，只有軍權統一之一途，而軍權統一可行的方法，只有採用聯邦制度，俾各省保留一部分之民政，而中央收回全部之海陸軍權。』（註十五）陳茹玄先生著聯邦政治（商務印書館民國十四年初版）兼採美瑞德加澳諸國之長而有「理想聯邦」之建議。（註十六）謝瀛洲先生著法文中國聯邦論，亦以『採用聯邦制爲統一中國之方法』（二〇三頁）惟張東蓀先生在東方雜誌第二十二卷第六號聯邦論辯一文中，謂『聯邦與單一，在性質上已沒有什麼分別』且他『也不願再討論此類政治問題，因爲政治究竟是一件實施的問題，若所說與所主張都不能

見實行，而實際反相距漸遠，則說時安能有興味呢？……若所言不求切於實際，便是在腦中日造一烏托邦，當然不算討論政治。可見現在中國的政治，真是無法討論了。『聯邦論在中國實際政治上之絕未見有若何影響，於此已可概知；即其理論是否圓滿與中國國情民性是否確係適宜亦余之所不敢妄同，因與聯治分治多有關連，俟後再論。』

四 聯省自治

「聯省自治」簡稱「聯治」；又有謂應稱「聯省民主」者，蓋以「民主爲國體，聯省爲政體，民主國體本已早定，今日聯省，乃政體之正名，以示吾國爲聯省之民主國，非單一之民主國耳。」（註十七）又有謂應稱「聯合的共和國」以避單一聯邦之爭者，（何人所言，見於何處，一時不及查出。）其實一而已。

夫『吾國改建共和，名爲主權在民，實則主權在軍……軍閥實屬應運而生，於理於勢，無法排除，惟有尊重省之地位，共組中央，則軍閥退而聽命……』（註十八）此爲袁世凱帝制失敗，北洋軍閥漸起分化以後之情狀，故『至民國九年，自治潮流，奔騰澎湃，聯省之說，風靡一時。』（註十九）於是湖南首倡制憲，於十一年元旦公布施行，黔，桂，川，粵，蘇，浙，閩，贛，滇諸省紛紛響應，風馳電掣，大有一日千里之觀。是聯治運動者，蓋本與各省軍閥相因而生者也。六七年來，鼓吹聯治運動者，武人有陳炯明，唐繼堯，趙恆惕等，文人有章太炎，唐紹儀，褚輔成，熊希齡，鍾才宏，徐佛蘇，梁士詒，甘豫立等。民國十三年間，有所謂上海聯治社者，通電全國，略謂：『欲謀民國之統一，首在打破蹂躪省權之勢力，而以各省爲同流共進之單位；欲謀國憲之成立，首在消滅謬託法統之國會，而以聯省會議爲根本解決之樞紐；欲得聯省自治之實際，首在卻還僞憲賦予之自治，而以人民自決爲特立獨行之主張……』可

知「聯省自治運動之目標有二：一在打破中央集權式的武力統治，故對於中央與地方之關係，主張聯邦制；一在打破各地方之武人政治，故對於各邦（省）之政治，主張人民自治。」（註二十）然則聯省自治而果成者，則中國不將分裂乎？是蓋不然。陳國鈞先生在其聯省自治釋義（註二十一）中，明謂聯省自治之「唯一目的，在於依現時之國情，而求永久之統一，非破壞統一之成局，而縱各省之獨立也。」並提出聯省政治三大原則：一曰「在聯省政治，中央與各省，其權限同以憲法爲根據；」二曰「在聯省政治之下，國家之政權雖分，國家之主權則不分；」三曰「聯省政治由聯省自行改造，非由中央組成聯省。」（註二十二）自國民黨反對聯治，發爲宣言，（第一第二兩次全國代表大會宣言，均有指斥聯省自治派之語。）而地方自治與國民革命幾相敵視，實則「革命攻邪，自治培本，」（註二十三）誠有如褚慧僧先生所言。故「聯省」雖有商榷之餘地，而「自治」究爲民主之基礎。必

對內能治，而後對外可聯。若如『湖南首行省憲，而自治徒托空言；衡諸製憲自治之初衷，可謂全然失敗。失敗之原因，一部分固由於四圍外力之壓迫；大部分則由於本省武人全無實行省憲之誠意，而徒假自治名義以維持地盤；而在另一方面，人民亦無了解自治之識力及擁護省憲之決心。如此而言自治，亦是自欺欺人。省既不能自治，聯省直爲軍閥之同盟，何利於時局之解決？吾以爲今後非至各省有充分的人民的實力爲省憲後盾以擁護民治，聯治運動未可恃爲解決時局之方法也。』（見太平洋第四卷第十號松子君時局問題與民衆勢力。）此與前引張東蓀先生在聯邦論辯中之態度如出一轍，亦即聯治運動未能奏效之主要原因也。

*

*

*

*

*

於此有尙須附帶論及者：聯省自治與聯邦兩詞，果異名而同實乎？抑名旣不同而實亦有異乎？俞大同先生以『聯省自治制有二種意義可解釋：（一）各省

以聯盟之意味互相聯結，擁護各省之自治。（二）各省自制省憲，自選長官，自立政府，先造成一自治省，然後再連合各省，共制國憲，立政府而建設一聯邦政府。故聯省自治制，也可以說是聯邦制之一種。（註二十四）陳獨秀先生亦謂『總之，聯省自治，就是聯邦，聯邦是一種政制，政制是不限於變態的。』（註二十五）陳達才先生在前曾引及之我國的聯邦問題中，並直謂『聯邦與聯省自治，實名異而實同』（註二十六）胡適之先生以辛亥革命時『省的獨立』已爲一件歷史的事實；而褚慧僧先生亦謂『辛亥武昌首義，各省風從，軍事未終，各省即自定省之根本組織。於是湖北，湖南，廣東，浙江等省，臨時約法，相繼產生，一省之自治成焉。嗣以十七省之代表，選舉中山先生爲臨時大總統；其後各省選派同數之代表組織臨時參議院，制定民國臨時約法；其於民國領土，明定爲二十二行省，內蒙古，西藏，青海，於是聯邦之基礎定焉。』（註二十七）皆含有省即邦，聯省即聯邦之意。其他學者之主

張，大概類此。至陳茹玄先生在其聯邦政治中則謂『在分別討論各國聯邦政治之先，學者必先明聯治普通之原則與界說。』（註二十八）似聯邦係包括於聯治範圍之內，而聯治之涵義實等於聯合（fédératif）。若謂『聯治者，反對君治實質：同時主張自治者也。』（註二十九）則『地方自治重在城鎮鄉的自治。地方自治團體擴大到中國各省這樣的範圍，已經不是簡單的地方自治問題，乃是採用聯邦制，屬於國家組織問題了。』（註三十）若依俞大同先生第一種意義之解釋，各省以聯盟之意味，互相連結，擁護自治，則聯治云者既非通常之自治，亦非美瑞之聯邦，而明明爲瑞士在一八四五年以前，美國在一七八七年以前之聯盟（或稱邦聯 Confédération d'Etats）矣。由斯以觀，雖『聯省自治，一時曾爲政治上有力之主張』（註三十一）而其涵義及界說，初未見有人能立一明確之觀念以供國人之研討，又何怪徐季龍先生譏聯省自治四字爲『不成學理上之名詞』哉？（註三

十二余思倡聯治之說者，其意似重在地方之自治，但因中國之省區，乃地方現成之界說，故即主張以省爲單位，然後再進而謀全國之聯合。（太平導報第二期趙厚生先生謂『必標榜不規則之聯省，先息軍閥間之爭，然後進於有規則之聯省制，以圖長治久安，』即此意也。）若因欲提倡自治而輕援辛亥「獨立」之例，以省爲邦，則民國初年，既早有聯邦論之鼓吹，又何必別立新名以淆惑人民之耳目？且當辛亥之役，各省「獨立」純係爲反抗中央而表示脫離之意，雖當然成爲歷史的事實，但各省在事實上究初無何種獨立之歷史也。即以此「獨立」二字作爲聯治之張本，亦未免稍嫌牽強。中山先生曾謂『美國之所以富強，不是由於各邦之獨立自治，還是由於……各邦統一的結果……中國原來是統一的，便不應該把各省再來分開。中國眼前一時不能統一，是暫時的亂象……萬不能再有聯省的主張，爲武人割據作護符。』而論者亦多疑鼓吹聯治的人，至少有一部分

『想利用聯治的旗幟，爲公開的活動，以攻擊現政府，攫取政權……』（註三十三）雖立論稍苛，似亦非盡誣蔑之說也。

余意聯省自治一語，求諸西文，惟蒲魯東之 *Régionalisme* 頗爲相當。至聯省之「省」，既非美德獨立之邦，亦非地方自治之域，與台斯馬萊之 *Etats Provinciaux* 庶乎近之。惟聯治之定義與界說，究係如何，更望主倡斯說者有以明白宣示也。

五 委員制

委員制者，一多頭之行政組織也（*Plural Executive*）。瑞士自一八四八年之聯邦憲法施行後，即行此制，名曰聯邦委員會（*Conseil Fédéral*），以聯邦議會（*Ständerath, Conseil des Etats ou Conseil National*）所選出之委員七人組