

中山文教研究叢書

中山文化教育館 主編  
張金鑑 編著

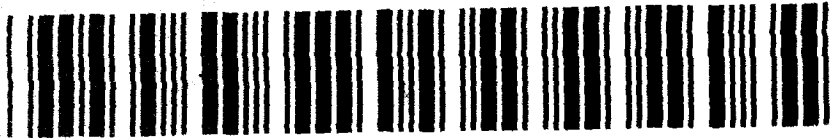
均搖  
五  
林  
興  
地  
方  
志  
度



正中書局印行







80751115

## 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，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論均權主義的根據，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

序

一



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
第三章	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

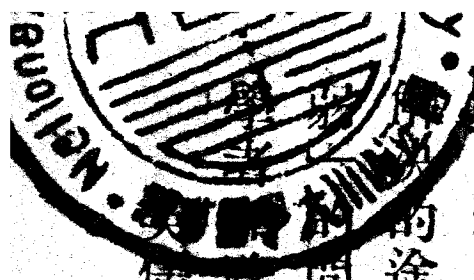
# 第一章 均權主義的理論基礎

## 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圓滿的最高的發揮。在政治上中央與地方政府的權責與力量的分配問題，從來不曾覓得圓滿的途徑，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爲聚訟紛爭未獲解決的問題。其原因是爲了過去的政治政府當局，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。

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，很可演成各自為政，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 (tool)，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的工作。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。

## 一一 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，形成兩力牴觸牽制平衡的狀態；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 (Mont-

tesquier)「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」，一方要使政治權力有均適的吸攝，一

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為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，不當以中央或地方為對象，而當以權之性質為對象，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，中央不能不為留一範圍，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，甚而以爲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，甚而以爲中央集權就是壓迫地方違反民主的精神。這固然是因爲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关系，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，不間於彼此，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，固均為獨立的單位，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，皆為全體的一部，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，就同於人身體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，以為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. Buntschli)，他認為國家乃是「人類有機體的偶像」，因為人類的天性，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



民或政府，無論是個人或團體，都是同樣的重要，彼此相依而並存，相得而益彰。這正是均權主義的良好理論基礎。可惜主張國家有機體說的人，往往只看重了整體性能表現，而忽略了部分的功用，常致變為絕對中央集權的擁護者。這種見其一不見其二的偏蔽見解，但不能解決國家的政治問題，簡直是根本誤解了生物有機體的意義。中山先生一方面承認國家有機體說，一方面又主張均權主義的政治制度，對國家中各部分的地位與功能，都一視同仁的平等看待，既不偏於中央集權，亦不偏於地方分權，既不放縱個人自由，亦不忌妬政府的權力；這樣才符合於國家有機體說的原理，亦才能建立協調一致的經濟有效的政治工具，以解決繁難艱鉅的政治問題。孫文學說中有云「古人言，人爲一小天地，……無寧謂之爲一小國家也。蓋體內各臟腑各司全體之功用，無異於國家各職司分理全國之政事。惟人身之各機關，其組織之完備，運用之靈巧，迥非今世國家之組織所能及」。足以見中山先生認國家爲一有機體，且希望國家的組織與運用，能如人身之完備與靈巧。實現這種理想的方法，自然不祇一端，然均權主義確是其中一個良好而有效的規畫。因爲只有在權力均適分配的狀態下，才能使國家的各種官能和機關，各得其所，各當其位，各盡其功。否則，頭重腳輕的國家，必以基礎的不穩固而易於顛撲；脚大頭小的政府，亦因指揮領導官能的脆弱無力，而不能完成其所擔負的使命。

## 第二節 均權主義與萬能政府

### 一 集權集治的專制政府

國家的維繫與存在，靠着兩個偉大的政治力量和功能：一個是藉主權的名義強制人民服從國家而團結為一體，以外抗強權，內維治安，這是統治「權力」，其作用是消極的，亦可以說是「必要的罪惡」，宜集而不宜分，應由集中的全體的政府或中央政府行使之。另一個是政府機構和官吏適應人民需要為社會服務責任，這是行政「權能」，藉此以增進人民幸福與社會利益，其作用是積極的，應因事制宜適應環境，分別的交由中央及地方政府權宜處置。我們討論中央與地方事權的畫分時，必須先認清這「統治權力」與「行政權能」的區別，才能有合理的解決。統治權力是全民意志的表現，所以維持整體的團結與存在，故應集中於代表全體人民及受其控制的中央政府。行政權能乃政府各機關及各官吏的治事機能，其任務的完成是靠才能，不是靠力量。國家的政務和行政，內容繁多，種類不一，性質不同，當然不能籠統的說全歸於中央或地方，自應視其實際的需要與便利而決定其歸宿。「權力」所以「管人」，是「保」與「衛」的事，「權能」所以「治事」，是「教」與「養」的事。政治的管制與保衛應以集中為原則，而行政的治理與教養，應以分



掌爲合理。

可惜過去有很多的政治學者及政治家，都不曾認清這個基本觀念，他們總想把這「政治權力」與「行政權能」均集中於代表全體的中央政府。他們以爲這樣集權集治的辦法，可以建立強固統一的政府，然其結果，往往適得其反。因權力與權能，亦即政權與治權，不經適當畫分，而盲目集於一體，遂致形成專制政府，欲統一反分裂，欲強固反無力。丹丁（Dante Alighieri）著君主論（*De Monarchie*）以爲欲謀國家的和平統一，必須將國民置於普遍集中的權力統治下，因人之大慾爲和平，定於一方能抵於平。布丹（*J. Bodin*）著共和六論（*De Republica Libri Sex*）主張主權之最高性和不可分性，以爲最良好的政治制度便是專制政體和絕對君權。馬克維利（*N. Machiavelli*）爲促進意大利的獨立與統一，著霸主論（*The Prince*）以爲立國的基礎在於力量與權術，這力應集於霸主，此術應祕於霸主。浩布斯著巨靈論，以爲國家的任務在於自衛，主張集權的政治，因而說暴君優於無君，惡政府勝於無政府。他們這種集權集治的政治理論雖在於造成統一和平的國家與穩固有力的政府，然而所反映於實際政治的情形並不如此。我們知道丹丁所謳歌的羅馬帝國，卒以無法控制地方而趨於分崩瓦解。馬克維利所推崇的霸主，則以重威力尙權術而引起政治的傾軋與紛爭。而布丹的最高「主權」和浩布斯的警人「巨靈」，則促成十七世紀及十八世紀間的專制君權制度的產生。詹姆士第一（*James I*）以爲「君權神授」則「天子聖

明，惟天惟討」；路易十四（Louis XIV）以爲「朕即國家」，則「君教臣死，臣不敢不死」，集權集治的政治學說竟成了專制君主的護符。而專制政府不但未能促成國家的統一與和平，反而加強個人對國家的反抗力，地方對中央的離心力，而引起波濤汹涌，沛然莫之能禦的民權革命風潮。

民權革命的結果，推翻了集權集治的絕對君主，在政治上可以說是成功了；但未能建樹起有力量有效率的政府，行政上反而失敗了。所以十九世紀以來，又有唯理的倫理的國家觀念的產生，想建立起集權的國家，有效的政府，然而與前人犯了同樣的錯誤，未能先將「權力」與「權能」畫分，然後定其歸宿，於是所謂極權主義的國家，無異是個人獨裁的政府。近代極權國家的理論淵源，應歸屬於社會學的始祖孔德（A. Comte）。他倡社會有機連帶關係的學說（Organic Solidarity of Society），以爲國家是有機進化的最高形態，是組織與行動底自然和諧的最高發展。這樣國家成爲一種超有機體的實在物，自有其自覺的獨立的意志與感情。黑格爾（G. W. Hegel）亦認國家是一自然的有機體，乃各種社會功能的協調者，故居於最高的地位祇有經過國家始有個人的真實性，國家是目的，個人不過是手段罷了，鮑生葵（R. Bosanquet）認爲國家是最後的道德實在體，個人與國家之間並無衝突；國家爲一有機體，自有其獨立之人格與意志，個人之人格與意志被之吸收同化而成爲一新生生命新靈魂。這些政治學說的立意，並非想糾正民主與分權之失，而把國家

理想化，人格化，使他成爲超越個人及其他社會組織的真實體，以集中國民的意志與力量，而建立統一有效的政府。但是他們既未分別國家的「權能」與「權力」，而適當的決定「集」與「分」的程度，矯枉過正，爲全體而犧牲了個人，密而不疏，中央政權反減弱了立足的基礎。這種政治理論被野心家所利用，便產生墨索里尼所領導的法西斯主義底意大利，和希特勒所操縱的國家社會主義底德意志。德、意兩國都是集權集治的政治制度。過分的把國家地位擡高，使之神祕化，理想化，個人祇是完成國家目的時所使用的工具和手段，爲國家而犧牲了個人；代表全體與國家的中央政府具有至高無上的權力，地方政府不過爲其利便應用的工具。國家既經人格化，這個超人或巨靈的意志和職能，事實上不能不由一自然人表現之行使之，於是這自然人便藉理想化的超人爲護符而作威作福，爲所欲爲，致形成個人獨裁的政府。

君主專制的政府和個人獨裁的政府，都是因集權集治的辦法，而形成的，政治的權力固集於一體，行政的權能亦不分於各司；事權集中的結果，固然有不少的地方可以表現出指揮統一、行動敏捷、命令貫徹、紀律嚴明，在表面上看來，好像是一個很堅強有效率的政治組織，其實這種絕對集權的政府，基礎並不穩固，團結亦很鬆懈。力量過分集中，常易引起自身的爆炸和崩潰，事權的極端擁擠，反致形成職能的廢棄與麻木。所謂國家的意志與需要，實際上不過專制君主或獨裁領袖的意見，很難以獲得全體人民自動積極的擁

戴。在絕對集權的國家裏，地方政府不過是代表中央統治地方的工具，其努力的方向，往往忽略了地方的利益與需要，以致地方的社會、經濟、文化等事業，皆日趨於凋敝；地方的衰落，便使國家的統一無法維持；地方官吏不過是君主和領袖所派在外邊以防止叛亂的爪牙，其一切措施每每壓制或犧牲人民以討好或獻媚於其君主或領袖，人民因厭惡代表中央的地方官吏，遂亦厭惡中央，而發生離心的力量與反抗的心理，卒致引起摧毀絕對集權政府的大革命。秦始皇、詹姆士第一、路易十四等專制君主的慘遭失敗，乃集權集治所造成的必然結果。希特勒、墨索里尼以暴力維繫的獨裁，亦遭遇這同樣命運。絕對集權的結果，常會使地方空虛，無力自衛，一旦遭受外力侵略，因不克應變，每致土崩瓦解。羅馬帝國的崩潰，和宋朝的無力禦侮，而慘遭滅亡，亦是受了這絕對集權的影響。葉適上孝宗劄子，論宋朝重內輕外的流弊甚是透澈。他說：「昔之立國者，知威柄之不能獨專也，故必有所分，控制之不可盡用也，故必有所縱。三代以上星分棋布，悉爲諸侯，其自居者千里而已。歷史相承，莫之或變，蓋非不欲其密，而亦不能不使之疏也。然則一總權變，一總事機，視天下之大，如一家之佃，孰有如本朝之密者歟？嗚呼！靖康之禍何爲？遠夷作難，而中國拱手歟！小臣伏死而州縣迎降歟！豈其能專而不能分，能密而不能疏，知控制而不知縱舍歟？」（水心文集卷一）。

## 二 分權分治的庸弱政府

因爲絕對集權的流弊，使人民飽受專制和獨裁的痛苦，於是在政治思想與行動上遂引起與此相對抗的潮流和勢力，而有所謂民主主義的政治制度之產生。可惜這一派的政治學者和政治家却又犯了另一種的錯誤，知分而不知合，能放而不能收，結果使國家不易統一，政府減低效率，這一派的人所表現於實際政治問題的主張，歸納言之，約可分爲三種：一是着重自由輕視國家的個人主義，二是畏懼政府減弱其力的制衡原理，三爲降低國家地位使同於其他社會組織的國家多元論。三者立論的着眼處，雖各不同，然他們具有一種相同的目的，就是要防止國家和政府權力的過分強大專橫以保障個人的自由。爲要達到目的，所以都主張把政治的力量儘量的分散於多數機關；地方政府與人民相接近易被人民控制，所以主張加重地方政府的責任，而減弱中央政府的事權。但是他們同時亦犯了一種共同的錯誤，亦就是未能把「政治權力」與「行政權能」分畫清楚，而決定其歸宿，因爲要以分治的方式來處理應該分的職能，亦連帶主張以分權的方式來分裂不應分的國家的權力。這種分權分治的主張，造成過度分權的政府，結果是機能分割，支離破碎，致國家無力政府無能，彼所企求的個人自由與社會利益，亦反成爲空虛之物，而無從實現。

自由的個人主義，原有其歷史的淵源，遠在希臘時代詭辯派的哲人(sophists)就說：



「個人爲評判萬物的準則」，每人都得自憑其信仰與意願以決定其是非，不當受制於國家或政府的權威。文藝復興後的宗教改革論者，亦認定個人有自由以決定其信仰，憑其良知自解聖經，不當受教會權威的束縛。斯賓挪莎 (B. Spinoza) 以爲國家的權力實受國民之自然權利所限制，國家所以保障個人之自由，最有力的個人主義者的代表當推洛克 (J. Locke) 盧梭 (J. J. Rousseau) 斯密斯 (A. Smith) 彌勒 (J. S. Mill) 潘因 (T. Paine) 等。他們都主張極端維護個人的自然權利和自由，反對國家和政府的干涉，社會上的事，務讓其本所謂自然法則者自由自在的去轉動，「國家放手，讓之自走」，是他們的政治主張和要求。國家和政府都是必要的罪惡，最好把他們的權力減縮到最低的限度，政輕刑減，與民休息，最不管事的政府，便是最好的政府。這種主張的自然結果，遂反對中央集權而贊成地方分權，因爲集權則政府的力量強大，易於威脅到人民生命財產的安全；分權則政府的威勢削弱，易於保證人民的自由；中央政府範圍大而遠離人民，人民權力難於控制之，故其權力宜小，地方政府範圍小而接近人民，民權易於控制故其權力可大。這種畏懼國家和政府力量強大的結果，足以使政府庸弱無能，無力擔當其應負的使命。自由過甚反足造成社會上無政府狀態的競爭與衝突，遲緩與浪費，無力與吵鬧，使人因而感覺集中與統一，權力與效率的重要。

制衡原理在政治制度上的主張與設計，由來亦已甚久。柏拉圖在所著法律論中即作過

這種的主張，他以為專制君權應加以限制，不使致於暴虐，人民自由亦當有所規範，不使陷於無政府的混亂狀態，專制與自由應相互牽制制衡，勿使各趨極端。鮑里布斯(Polybius)著羅馬史以為只有把專制政體、貴族政體、民主政體的力量相互牽制制衡，才能保證羅馬政府的不腐敗。不過柏鮑二氏所提倡的制衡原理，是在於採取各種政體的優點而建立折衷的混合政體，不一定是反對中央集權而贊成地方分權。真正倡權力制衡之說，以反對國家政府的集權而保障個人自由的人實是孟德斯鳩。他在法意一書中，對於政治問題有很深刻的分析，他認為人類有兩個重要的天性：一是權力的追求與貪得，二是有權的人必濫用其權；所以他主張用以權制權的方法，來防止政府濫權。孟氏制衡原理的應用，在把政府的權力分配於立法、司法、行政三個不同的機關，使之彼此獨立相互牽制，才能以保障個人的自由而防止政府專暴。制衡主義者，既然主張權力的分散，與相互牽制，當然願意把政治權力分配於多數的地方政府，不肯使之集中於一個中央政府。制衡原理的根本精神，是分權的政治制度。分權的結果，致使政府庸愚無能，脆弱無力，行動遲緩，貽誤事機，效率低減，政務廢弛，這是知分不知合，能放不能收，所引起的政制流弊。

個人主義者及制衡原理者，因為太重視自由，把不應分割的政治權力硬要分割，然對應當分治與分職的行政功能却不曾注意到。國家多元論者雖談到政府職能的分治與分理，然因要分職便主張分權，同樣的因分權分治而使政府無能力，國家易分裂。近世國家多

元論者，應以狄驥（L. Duguit）、拉斯基（H. J. Laski）、龐德（R. Pound）、克蘭璞（H. Krabbe）、柯爾（G. H. Cole）及浩布生（S. G. Hobson）為代表。他們以為所謂國家的人格與意志，只是一種幻想，只有自然的人才是真實的，人的互賴形成社會，國家的地位不是最高的，國家的性能在於為社會服務，不在於其統治的權力。國家不是至高無尚的，因為國家的行動必須受社會道德及實際需要的限制。非政治性的社會組織所代表的利益較之國家更為切實。國家非唯一的或最高的組織，其他的人羣組織和社會團體，與國家是同樣的重要真實而自然，主權可分割，國家不最高，國家的行動應受道德律的限制，其本身並非目的。因是之故他們主張成立經濟國會，實行基爾特主義及工團主義。國家多元論者主張國家的分職與機能的分治，確是很正確而有價值的，但因此而並要將主權分割，團體獨立，使強制性的國家，綜合性的政治都發生動搖，確是很大的錯誤。分治而又分權的辦法，不但會使政府無力，甚而能引起國家的混亂與分裂，致形成中古分崩割據的黑暗局面。

### 三 均權均治的萬能政府

集權集治的主張，造成暴戾恣橫的專制政府，分權分治的辦法，造成不能勝任的庸弱政府。我們為懲前毖後補偏救弊，便應建樹均權均治的政治制度，一方面要政府有力量



有效率，然不流於專橫致危害民權，一方面要人民有機會有權力控制政府，然不使牽制過甚，致政府行動遲緩，無力工作。換句話說，我們應本均權主義為指導原則，以畫分中央與地方的事權，既不使集權過甚，頭重而腳輕，亦不使分權過甚，能放而難收；應以「權能劃分」之最高理想而確定國家與個人的關係，既不使代表國家的中央政府權力過大流於專制，以國家名義而犧牲個人自由，亦不使接近人民的地方政府分權過甚形成分裂，藉民主的美名而妨害國家的功能，因為必須如此才能建立起「為人民謀幸福的萬能政府」。

怎樣去建樹這「為人民謀幸福的萬能政府」呢？中山先生在理論上有「權能劃分」的啓示，在實施上有「均權主義」的主張。他說：「現在講民權的國家，最怕的是得到了一個萬能政府，人民沒有方法去節制他，最好的是得一個萬能政府，完全歸人民使用，為人民謀幸福。所欲所怕都是在一個萬能政府；第一說是人民怕不能管理的萬能政府，第二說是為人民謀幸福的萬能政府。要怎樣才能够把政府變成萬能呢？變成了萬能政府，要怎樣才聽人民的話呢？在民權發達的國家，多數的政府都是弄到無能的。各國自實行了民權以後，政府的能力便行退化，就是人民怕政府有了能力，人民不能管理。所以人民總是防範政府，不許政府有能力，不許政府是萬能。實行民治的國家，對於這個問題，便應該想方法去解決。……我們革命，主張實行民權，對於這個問題，我想到了一個解決的方法，解決這個問題的根本方法，……就是權與能要分別的道理」（民權主義第五講）。又說；

「現在分開權與能，所造成的政治機器，就是像物質的機器一樣，其中有機器本身的力量，有管理機器的力量，現在用新發明來造新國家，就要把這兩種力量分別清楚。……在我個人計畫之中要造成的新國，是要把國家的大權，分開成兩個。一個是政權，要把這大權，完全交到人民的手內，要人民有充分的政權，可以直接去管理國事，這個政權，便是民權。一個是治權，要把這個大權完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務，這個治權，便是政府權」（民權主義第六講）。

權能劃分的政治原理，固然是調整國家與個人的關係，以建設新國家的指導原則，但同時我們亦可以應用這種原理和啓示，用以確定中央與地方政府的職權，使之能放能收亦疏亦密而建立均衡的萬能政府。政府權固然同叫作「治」權，然此「治」權復可分爲兩種：一種是「統治性」的治權，是以「力量」爲基礎，就是「行使命令」「制服羣倫」的政治權力，其特性在「管人」，所以維持政治社會的團結與存在，乃強制的（compulsory）獨佔的（exclusive）；一種是「管理性」或「工作性」的治權，是以「才能」爲基礎，就是「爲民服務」「經營事業」的行政權能，其特性在「治事」，所以發揮政治機構的功能與效用，乃自願的（voluntary）非獨佔的（inclusive）。一般說來，統治的治權，消極性的，多應歸於中央政府，管理的或工作的治權，積極性的多，應歸於地方政府，所謂均權主義就是集權分治的辦法。然這只就大體原則言之則可，若於政治的實際施設論，尙不能這樣

的概括與籠統。同是統治性的治權，仍須視其性質，就其利便，分別畫歸於中央或地方，務期其均適平衡。同是管理性工作性的治權，有的則宜由地方政府作因地制宜的經營，有的則宜由中央政府作集中統一的處理。若是把所有的統治權力，都集中於中央政府，很易於流為專制，成爲壓迫地方人民畏懼的暴力政府；且中央政府實際上行使這種權力時，必須憑藉地方政府爲其運用的工具或手足；否則中央政府自身亦感情塞事壅之弊，而有一「腦充血」的危險。若是把所有的行政權能都分歸地方政府，則中央政府固將陷於空虛無力，不能成爲爲人民謀幸福的萬能政府，而有一「腦貧血」的危險，就是地方政府亦將因力量分散，聯繫不足，而無以有效的表現其功能。不管是統治權力或行政權能都要切實的分辨其性質之所宜，而決定其應屬於中央或地方，以期其均勻稱適。均權主義的真實意義，就是用這「均權均治」的辦法，建立爲人民謀幸福的萬能政府。

從現代國家的性質與職能上觀察，分權與集權，分治與集治的政治問題，看來實是個彼此矛盾，進退維谷的困難局面，就國家或政治社會的演進言，則由小的團體到大的團體，非實行集權與統一，不能維持這廣大的組織，就政府職務的發展言，則由簡單的事務到複雜的事務，不以分治與分工的辦法，實無以處置這艱劇的工作，若只見其一端便會產生絕對集權論者和極度分治論者。在獨裁制度下，固然有極權國家的主張和法西斯主義的實行，以造成絕對集權的政治制度；就是在民主主義及聯邦制的美國及瑞士亦表現有明顯

的中央集權的趨勢。然同時那國家多元論者却大唱積極的分治主義以與之對抗。英人愛希來 (B. Ashley) 在所著中央與地方政府 (Central and Local Government) 一書中說：「近代國家的職能，由簡而趨繁，由易而趨難，在從前中央專權的政治組織已感應付之困難，而在今日則非有地方分治的實行，實不足以處理這艱難而複雜的公務；這是根據以往的經驗，適應現在的需要所得確立不移的結論」。法人狄驥 (J. Duguit) 則更進一步主張法令分化 (morcellement de la loi) 之說，以為法律並非中央唯一的命令，地方亦可因其利益與需要而自定法律，因非此不足以發展人民的優點及興辦地方事業。實則「集」與「分」並非絕對相反，乃相反而又相成的，正如分工與合作的關係，蓋欲分者必須合之，欲集者必須分之；若分而不合，必為分割與分裂，若集而不分，必成壅塞與笨重。集權集治則集之過甚，國家職務不能專精，地方事業無從發展；分權分治則分之過甚，民族生命，莫由寄託，政治團體無從維繫。而合理與有效的解決辦法，則當採取均權均治的實施，斟酌事權之性質，適應時地之需要，其應集者集之，應分者分之，然後國家的機關才能各具其應有的力量，各負其應盡的責任，我們所理想的為民服務的萬能政府，亦才能够產生。

### 第三節 均權主義與全民政治

#### 一 人民總意與均權制度

三民主義的新國家所要建設的政治制度，乃是「民有」「民治」「民享」的全民政治。所謂全民政治的實質就是以「人民總意」為依歸的政治；亦就是說，人民要有機會與權力能真實的表現其意志，政府要忠實的有效的執行人民的意志。全民政治下的政府一定要能完全受人民總意所支配，並能以充分的滿足人民之意志與要求。全民政治亦就是主權在民的國家，所以中山先生堅持「中華民國之主權屬於全體國民」的主張。在實行全民政治的國家，政府的一切措施，須完全以民意為依歸。民之所好者好之，民之所惡者惡之。孟子所謂「天聰明自我民聰明，天明畏自我民明威」「天視自我民視，天聽自我民聽」；管子所謂「政之所興，在順民心，政之所廢，在逆民心」，都亦足說明以民意為依歸的全民政治底基本觀念。

以人民總意為依歸的全民政治底觀念，雖可以這樣概括的作理論上的說明與領會，然而在實際的運用上，究竟怎樣才能使民意真正的表現出來呢？究竟怎樣才能使政府的一切措施都以民意為依歸呢？這就不是一個可以簡單回答的問題。甚而一談到實際運用時，連民意是什麼，都會有各種不同的見解。自然，人民總意不一定是每個國民個人意志相加的總和，因為個人的意見往往是不相同的，彼此衝突，意志既不一致，便無從相加。所謂人民總意必然是一種集體的一致意志。但這集體一致意志的基礎是什麼？其表現的方式又是怎樣的？對於這問題的答案，亦有種種的說法。有人以為人民總意的表現為「輿論」或



「公共意見」。這輿論或公共意見的具體化身就是報紙。殊不知一國內的報紙，往往為數甚多，並且各報紙的意見亦很不一致，到底以那一家報紙去代表人民總意呢？若是說以規模最大銷數最多的一家報紙底言論為人民總意的代表。而這家報紙亦許恰巧是一個大資本家或大商人的私人報紙，其言論係完全秉承於其主人的意見。豈非這一個大資本家或大商人的意見，便是人民總意了？這種理論當然講不通。有人以為人民總意的表現在於人民團體的議決案。但是我們知道，人民團體為數很多，就地域論，有中央、地方、全國的不同，就職業論有士、農、工、商、軍、政的區別，就性質論有男、女、老、幼、社會、經濟、政治、文化的差異；並且這些人民團體的議決案又常是彼此衝突的。到底以那一個人民團體的議決案來代表人民總意呢？所以這種說法在事實上亦說不過去。

比較合理的還是盧梭的說法。他說人民總意之唯一表現為國家主權；這主權則屬於一完整不可分的政治體。人民總意相當於全國所有國民的共同利益。人民總利之所在，便是人民總意之所在。所謂法律就是以這人民總利或總意為基礎。政府與人民的關係，乃是一種社會契約關係，法律之所以有效，必須以被治者的同意為先決條件。康德（Kant）亦說國家主權屬於全體國民，人民總意就是法律的淵源，人民總意的表現在於憲法的通過與採行。邊沁（J. Bentham）和赫巴（P. d'Holbach）都認為國家和政府的目的都是在謀求「最大多數的最大幸福」，這種說法與盧梭所說的人民總意不啻是人民總利，亦可說是不

謀而合。

儘管大家都承認人民總意之所在，在於全體的共同利益，或最大多數的最大幸福，其抽象的命名為主權，其具體的表現為憲法或法律，然而到實際政治主張上可以成爲兩種極不相同的，甚而完全相反的國家或政府。布丹（Bodin），浩布斯諸人，把主權或人民總意視爲一種空洞的觀念，只有整個的國家或代表國家的中央政府，才能行使這主權，才能實現這總意，所謂社會契約或憲法與法律，乃不容毀滅的一致紀律。這種主張推演的結果，自然造成絕對中央集權的政治制度。布丹的專制君主，浩布斯的驚人「巨靈」，便是明顯的代表。就是「朕即國家」的專制暴君，亦可以曲解人民總意的意義，以爲其個人的專暴行爲作辯護。現在那些個人獨裁的魔王像希特勒、墨索里尼等，明明爲了個人的自私自利不惜犧牲國家民族的利益，然而口口聲聲却以代表全民總意及全國總利相召號。這種以人民總意爲空洞觀念所造成的專制的絕對集權國家，決不是我們所希望的全民政治；因爲那只是以專制君主或獨裁大王一人意志爲意志的暴戾國家。孔德說：「所謂國家主權只是玄學的詭辯，所謂平等不過是欺人的空談」。這自然是對那借主權與民意爲口實而實行專制集權的政治制度所發出的譴責。至於洛克、盧梭、孟德斯鳩諸人，却又把人民總意當作比較具體的東西。這具體的東西，就是個人的自由，個人的安全，和個人的財產。他們認爲這些東西都是天賦的人權，亦就是不可剝奪的自然權利。政府的責任和法律的目的，

均在保障這自然權利。爲防止人民的自然權利受到強權的威脅，便要防止那強大有力的政府出現。要防止政府權力的強大，最好使權力不集中，多處分散，彼此牽制，便不會產生專制集權的政府。全國的政治權力不當集中於一個中央政府，應該分散於多數的地方政府。就是一個地方政府或中央政府所分配到手的權力，仍要再分散於幾個不同的機關。其目的莫非是要把政治權力分而又分使政府脆弱無力，不致危害及人民總意寄託所在的自然權利。這種以個人自然權利爲人民總意所在之理論所造的分權而無力的政府，自然不足以爲人民謀利益，所謂「最大多數的最大幸福」亦不過等於空談而已。威爾斯 (H. G. Wells) 說：「現代的民主政制，均可於五分鐘內一擊而摧毀之」，可見以個人自然權利爲民意所在的極端分權政制，是異常的脆弱而無力。且個人自由着重過甚，有形成無政府狀態的危險，或造成暴民專制的流弊。所以泰里蘭 (Talleyrand) 視民主政治爲「流氓組織的貴族」；克萊爾 (Carlyle) 笑指人民爲「愚昧之徒」，錯次克 (Treitschke) 喻民主領袖爲「狂醉的雄辯政客」。

我們理想中所要建立的以人民總意爲依歸的全民政治，必須在這兩種極端的集權和過分的分權中間，找出一個均適妥善的辦法來，解決這根本的政治問題。這種辦法，無疑的是中山先生所主張的均權主義和均權制度。亦只有採行均權主義的政治制度，才能真正實現以人民總意爲依歸的全民政治。均權主義者對於人民總意的看法，既不以玄學的眼光



把牠當作一個空洞的觀念，以代表國家的中央政府全權操縱取舍之；又不從功利的立場把牠當作個人的自由，而以多元的權力者為消極的保障；而是以個人幸福為基礎的國家民族的整個利益。人民總意就着眼於這整個利益。這整個利益的實體是由兩方面所構成：一面是共同的利益。一面是部分的利益。二者結合才成爲人民總意所在的整個利益。代表國家的中央政府去擔當起保障並增進共同利益的責任；主管一區域的地方政府去擔當起保障並增進部分的利益。如果只着重前者，則集權過甚，將因全體而犧牲部分；如果只着重後者，則分權過甚，會以部分破壞全體；只有兩者兼籌並顧的均權制度，才能真正造成以人民總意爲依歸的全民政治。

我們若僅從人民總意的性質上檢討均權制度的需要，實尙嫌不足，應進一步再從人民總意的表現上而申論均權制度的實際運用。人民總意的具體表現，就是全民所共同遵守的憲法與法律。這憲法與法律所以能發生效力，全民所以肯共同遵守，其根本原因不外兩端：一則是因爲這憲法與法律的內容或實質，和人民總利或社會幸福是相一致的；一則是因爲這憲法與法律在形式上或手續上，是經過人民同意而產生的。關於法律實質與社會福利相一致一點已經申說過，茲當進而討論法律成立的手續與人民總意的關係，並從此以見均權主義的運用。

憲法和法律可分爲兩類：一是制定法 (positive law) 或成文法 (written law)，一是習

慣法 (customary law) 或不成文法 (unwritten law)。制定法或成文法是要經過立法機關通過或由政府以命令頒布施行的。這法律制定機關和法律命令機關的組織，必須遵照均權主義的原則而運用之，才能建立以人民總意為依歸的全民政治。就法律制定機關或命令機關的管轄範圍言，至少應分為全國性質和地方性質的兩種。國家的法令，就其性質與範圍論，當然亦應分為全國的與地方的兩種。若是採絕對集權的辦法，那地方性質的法令，亦將均由全國範圍的權力機關制定之頒布之；其結果必以統一通籌與整齊畫一的美名使法令硬化，失却其伸縮性、適應性、膠柱鼓瑟削足適履，決難因事制宜、因勢利導，促進構成國家的各地方各單位的圓滿發展，則所謂人民總意者，勢必因這集而不分被抹殺犧牲。如果採極端分權的辦法，那全國性質的法令，亦將須由地方範圍的權力機關表示同意才能施行；其結果必以自由自治特殊要求為藉口，破壞國家的統一與行政的完整。所以只有依據均權主義的原則，把那全國性質的法令交由國家的或中央的權利機關決定之；把那地方性質的法令，交由單位的或地方的權力機關決定之。然均權制度的實施並不以這樣的簡單辦法為滿足，因為若僅是如此的話，只不過集權主義與分權主義同時並存，分立罷了，尚不能算是真實的均權主義。均權制度的真實而合理的運用，在於「集」之中有「分」，而「分」之中亦有「集」，集權而分治，分治而集權，集治而分權，分權而集治。國家的權力機關在決定或推行全國性質的法令時要不違背於全國國民總意，要能適應各地方的共同需

要；同時這機關的存在建築於全民及各地的同意上，這機關的組織，則由人民或各地的代表構成之；而且這法令的執行，有時並完全假手於地方的分支機構，這便是集之中有分，集權而分治。地方的權力機關在決定或推行地方性質的法令時，決不能與國家法令相抵觸，不能與人民總意相違反；同時這權力機關的存在與組織，則是依據國家的意志而產生；這便是分之中有集，分治而集權。如此而後，則在整齊畫一之下，不礙於因地制宜，在統一統籌之下，仍合於各特殊之需要；整體與部分間取得一致和諧的關係，形成均適平衡的狀態，共同意志與特殊意志，因之得以兼及並顧，這樣的均權制度，才是符於人民總意的全民政治。

我們知道無論什麼法律或制度都是生長起來的 (by growth)，不是製造出來的 (not by creation)，是發現的 (to be found)，不是發明的 (not to be made)，法律既是着根於人羣社會需要中逐漸滋長成功的，所以習慣便成爲重要的法律淵源。習慣自身乃人羣的生活規範，其約束人羣行爲的力量，幾乎與法律有同等的效力；就是制定法，若是其內容與社會習慣或情勢違反過甚，亦決不能行得通。社會所共同遵守的習慣，便亦是人民意志之所在；故法律的制訂，亦當參酌社會習慣。不過一個現代的國家，其區域多很廣大，其人口亦甚衆多，因之其各地的風俗習慣，亦往往差異不一。政府究竟當怎樣參酌這不同的風俗習慣，以制定國家法令呢？如依集權主義者的見解，必將不管這些各地參差不齊的

習慣，甚而完全消除這些不同的習慣，而制定一全國所共同遵行的行為規範，以保持國家的統一與人民的團結。這種一致的理想，自然是必要的，但是不顧事實的理想，必不能實現，勢必流為幻想，所謂統一與團結，亦將成爲空言罷了。依分權主義者見解，則以爲各地的特殊風俗習慣，必須完全尊重，以保障個人的自由而適應地方的特殊需要。這種主張若推演到極端，便會形成地方割據，引起國家分裂。均權主義者之主張，認爲政府法令的制定，應視其性質與內容，以決定如何參酌各地不同的風俗和習慣。於此則有兩個重要的原則，應當遵守：第一，全國性質的法令，應不受地方特殊習慣的拘束，而處理地方事務的法令，則當儘量尊重與適應各地的不同風習。第二，國家自有其立國的一貫精神與馭衆的統一政策，在不妨害這統一政策與一貫精神的範圍內，應充分的尊重並適應各地的不同風習。一致的共同需要和特殊的地方風習合爲一體，攝爲一宗，便構成人民總意。我們一方面自「集合」中以滿足共同的需要，一方面自「分散」中以適應地方的風習，這種的均權運用，可以說是以人民總意爲依歸的全民政治。

## 一一 全體福利與均權制度

全民政治是民有民治民享的政治。以人民總意爲依歸的均權制度的運用，是在建立民有的政治，這以全體福利爲旨趣的均權制度底鵠的，是在建立民享的政治。我們知道現代

國家，已不再是僅以力量為基礎，統治為目的的警察國家，而進為以促進人民經濟文化等福利事業為任務的保育國家。現代的政府，不再是掌刑罰司稅斂的消極機關，而進為增進社會幸福的積極機關。國家和政府的責任，就在於為人民服務，以增進社會全體的幸福。管子有云：「政之所興在順民心，政之所廢在逆民心」。實在說：「順之之道莫如利之，逆之之烈在於害之」。現代政府的任務，既在於為民服務，故彼必須能為社會造福，才能得全民的擁戴。愛民者，民必愛之，而愛之之道，則莫如利之。孔子雖「罕言利」，以為「小人喻於利」。然亦主張「富之」「庶之」之道，以為德教的輔助。孟子雖曰：「何必曰利，亦有仁義而已」。然亦極力提倡「五畝之宅，樹之以桑」；「土地闢，田野治」。全民政治的基礎，建築在被治者同意上，然能以社會全體福利為依歸的政府措施，人民必然同意。古人說：「弗信民弗從」，進一步說：「弗利民更弗從」。

政府的一切措施，應以促進社會全體福利為鵠的，這是天經地義的政治原理。但是所謂社會全體福利，究竟是什麼東西？到底在實際政治上，怎樣去運用，才能達到所期欲的目的呢？這到是我們應該切實研究而謀合理解決的重要問題。若是我們把全體福利，解釋為是無數個人福利或許多地方福利相加的總和，那就不免陷於機械化，只知重數量，而忽略了質量的重要，太注意部分而誤認全體。這種理論如應用到實際政治上，便產生過度的分權制度；把個人和地方的福利，看得太具體太接近了，結果反足以使這福利落空，因為

部分決不能離開全體而存在。若是把這社會全體福利，看作是一種抽象的超越個人與地方的共同利益或國家利益，以爲這同一致的利益是至高無上的，個人利益只不過是手段罷了，只有超絕的國家利益才是目的。這種理論如應用到實際政治上，自然產生絕對的集權制度，把個人和地方的福利看得太抽象太空洞，卒至以國家與全體爲藉口，而犧牲了個人與地方。

均權主義者對於社會全體福利的看法與解釋，和集權主義者或分權主義者都不相同，我們不像他們專從這事物的一端或一點來觀察，既不蔽於個體而忽視全部，亦不眩於全部而犧牲個體。實在說，所謂社會的全體福利，是應合個人福利與全部福利統攝爲一體而言之。我們要以構成社會全體福利的所有內容及全盤關係上，以見其真實性質和其合理運用。若將社會全體福利所包括的內容和因素一一枚舉，則又舉不勝舉了。不過就支持這內容和因素的骨幹及維持這全盤關係的綱領來說，所謂社會全體福利，可分析而歸納之爲個人福利、共同福利、區域福利、及職業福利。這些福利的充分發展和真切的滿足與享受，尙有賴於政治上均權制度的運用。這裏當依次加以說明。

所謂個人福利，嚴格的說很難成立，因一個「自然人」決不能離開「制度人」或「社會人」而生存，除非他是個神仙或是野獸。因之，個人福利亦不能脫離社會福利而單獨存在。不過一個自然人究竟是件實在的東西，亦自有其特異於社會人或制度人的地方，自然



亦應有所謂個人福利。我們說個人福利不能離開社會福利而存在的意思，是說個人福利不能與社會福利相衝突相違犯，不是說絕對沒有個人福利。普通所說的個人福利，是指個人的身體、居住、言論、信仰、職業及財產等自由而言。我們一方面可以採用自由主義或放任主義者的一部分主張，對於個人的自由與權利盡量的尊重，盡量的保障，使之得到充分的發展與圓滿的享受；因為在某種程度內個人對於其自身利害的判斷與選擇，是最明瞭的最正確的。尊重個人的自由，減縮政府的干涉，這是分權主義的極至。但是個人對其自由和權利所能選擇或享受的範圍，不是絕對的，必須由公共權力者或政府為之劃定加以限制，使個人福利決不致與共同福利相違犯。同時這權力者或政府還以種種的方法和努力造成利便的環境，供給有效的資料，予以適當的指導，使個人對其福利追求能入於正當規範，趨於正當方向。這些又含有不少集權主義的成分。均權主義者，即在於參酌集權與分權的優劣利弊，而為均適合理的運用，使個人福利不因社會福利而湮沒，社會福利亦不因個人福利而破壞，使在相反相成相因相生的情勢下各有平均的發展。

共同福利 (common interest) 亦名社會福利 (social interest)，其表現與完成，則係憑藉於若干個人所共同組織成功的各種宗教、藝術、文化、消遣、等社會團體。人類是社會動物，具有合羣的天性，且其生活興趣與活動乃多方面的，為要滿足其生活需要，充實其人生享受，完滿其個性發展，自必參加各種社會團體，以為達到其目的的憑藉。這些社團



的福利，亦就是構成社會全體福利的重要部分。社會團體與國家或政治團體的性質，是很不相同的。社團是自願參加的，而國家則是強制性的；社團的活動限於特定某種事務，而國家的活動則是獨佔的拒他的。如果依分權主義者認為社團與國家實處於平等的地位，社團各有其獨立自主的人格，國家對之不得加以干涉或壓迫；因為社團所給予各人福利，較之國家所給予的更爲親切而具體。不過分權的主張，實足以釀成國家機能分割與社會組織分裂的慘禍；因爲沒有綜合性的國家加以調節，不但是「散錢滿屋，只少繩串」的紊亂現象，且各社團間亦必自起衝突磨擦而不能並存。而集權主義者則認爲國家高於一切，只有國家的意志，沒有社團的意志。這種主張自然會引起絕對集權制度所能產生的各種流弊。我們要以均權制度的運用，來調劑這社團與國家的福利，使之得到兼籌並顧的均適發展。各種社會團體的活動與福利，要儘量的去扶植去尊重；但是這些社團的活動範圍和其福利內容，則須由國家的權力加以規範，以綜合的立場，獲致其完整的有機的均適關係。

區域福利是指人民以居民資格及空間關係，所應享受的各種權利。國家或政治團體，本以土地或區域爲成立的基本要素。人不能離開土地而生存，於是生存在同一區域內或同一土地上的人羣，便發生共同的利害關係；諺曰：「遠親不如近鄰」「鄉土同者氣味同」，便是這種道理。爲要處理其公共事務，促進其共同福利，便產生以區域爲基礎的團體。國家和政府，就是這種團體的顯明代表。不過國家的區域相當廣大，這整個的廣大區域，

是由若干部分區域所構成，因之在一個國家之內，和國家政府同時並存的，尚有很多的地方政府。整個區域的國家政府或中央政府與部分區域的地方政府，既然同時存在，然則在推行以區域為基礎的共同福利時，二者的職權如何劃分，彼此關係如何確定，實是值得研究的重要問題。對於這問題的解決辦法，則見仁見智，莫衷一是。集權主義者，認為國家是溶化各地方而形成的超越單位，獨立存在的有機體，地方只能依附於國家，自己已溶化於整體內並無單獨人格，所以關於區域福利推行的事權，應完全由國家或中央政府全權行使之。分集主義者，則認為國家不過是各地方單位的聯合體，係滙集各地方的意志為意志，國家不過是地方為實行其意志時所憑藉的手段，所應用的工具，國家並不具有超越的獨立人格，所以主張以地方政府負責推行區域福利，如有必要，並經地方同意時，中央政府才得以行使推進這區域福利的特定事權。其實這兩種看法，都是蔽於一端而不見全體。而均權主義者，則能執其兩端用其中道，不蔽於一偏而窺其全豹。我們的主張有兩大要旨：第一、凡純粹地方性質的區域福利，則全權由地方政府處理之；凡完全國家性質的區域福利，則全權由中央政府處理之；凡兼具國家與地方性質的區域福利，則劃定範圍共同處理之。第二、地方政府不得藉口地方區域福利破壞國家的統一，而地方政府間所起關於區域福利上之爭執，不能自行解決時，由國家政府裁定之。

法儒雷拿德 (G. Renard) 著 [La Régime Socialist-Principes Etson Organizations] ]

書，以爲民族的結合，基於兩大因素：一是區域的基礎，一是職業的基礎。若欲求民族生活的圓滿，文化的發揚，生存的繼續，必須聯絡區域與職業兩種因素使之密切結合。可見社會全體福利中，職業福利亦佔很重要的地位。職業福利雖很重要，然不能視此爲唯一要素，以組織國家與政府。這是工團主義者和基爾特主義者的國家多元論，實不免分權過甚易於釀成國家機能的分割，而演出分崩離析的局面。然使國家的政治組織，純粹以區域爲基礎選舉代表締造之，不免是以地緣壓倒一切，亦會引起國家絕對一元論下所起集權流弊。均權制度的運用，則在調和這兩種因素，使國家的政治機構，由區域利益的代表與職業利益的代表混合組織之；有區域代表所以保持政治團體的統一，有職業代表所以發揮政治運用的分工；統一不害於分工，分工不離於統一，這亦是均權主義的妙用。

### 三 直接民權與均權制度

全民政治不僅是「民有」「民享」的，並且必須是「民治」的。所謂民治，就是以人民來管理衆人之事。如果說只要政府爲人民謀求福利就夠了，人民不必自己參加政府或有權控制政府，那就是「民可使由之，不可使知之」的腐論，那就是「民可與樂成，而不可與慮始」的偏見；其結果縱然不致產生獨裁暴君，但至多亦不過是成爲「開明專制」的政府，這自然不是我們民權主義者所能滿意或接受。我們的理想是以直接民權爲基礎的全民

政治，要全國公民都能親自表示其對政治問題的意見，並有機會與權力，以直接處理公共事務。

人民參加政治或處理政務的方式，不外兩種：一種是由人民選舉代表受其委託以處理之，這叫間接民權或代議制度；一種是由人民親自表示其政治意見或躬親處理公共事務。這叫直接民權；包括創制、複決、罷免諸權，證之各國民權發展的史實，只辦到代議制度，而我們的政治理想還要進一步實行直接民權。我們知道：「現行代議制度，已成民權之弩末，階級選舉，易為少數所操縱。欲踐民權之真義，爰有下列之主張：（一）實行普選制度，廢除以資產為標準之階級選舉；（二）以人民集會或投票之方式，直接行使創制、複決、罷免各權」（中國國民黨宣言十二年一月一日）。中山先生說：「人民選舉了官吏議員之後，便不能再問。這種民權是間接民權，間接民權就是代議政體，用代議士去管理政府，人民不能直接去管理政府」（民權主義第六講）。又說：「如何而後可舉『主權在民』之實，『代議制度』於事實於學理皆不足以當此」（中華民國建設之基礎）。足見我們要實現主權在民的全民政治，必須於代議制度外另行直接民權。

間接民權的代議制度，在理論上事實上雖有種種的缺陷，然今日還未能完全廢除之；直接民權雖為我們所標揭的政治理想，然實際運用時，亦尙有其必然限制。因為一個國家所包括的區域很大，所構成的人民很多，若使全體國民集聚在一地或若干地同時集會，商

討國是，縱然在交通很方便，幅員很狹小的國家，亦有很多的困難；若在廣土衆民的大國家更不易做到；又因爲政治事務的內容，已日趨複雜，其性質亦漸趨專門化，必具有這專門知識與技能的人才能了解之處理之，亦決不是每一個平常的老百姓都可以勝任裕如的，選用合格的人員代爲辦理，亦是很經濟而有效的合理運用。在今日若欲於政治問題爲圓滿的解決，間接民權的代議制度與直接民權的創制、複決、罷免各權，實不妨同時並用。

這種間接民權與直接民權兼顧並用的辦法，亦即所以補救集權制度與分權制度下所生之偏弊，而收均權制度所具之良好功能。間接民權的使用，每易流爲政府集權，而反對人民對政府的牽制。論者認爲只有以多數人推舉少數合格議員和勝任的官吏來組織負責的政府，讓他們全權的放手的去處理政務，才能力量集中、行動迅速、運用靈活、使政府的效能發揮到最大的限度，他們認爲民主政治不能祇重形式，而要注意其內容，不能祇重數量，而要同時注意質量；只要能勝任能爲民謀福利的政府，便是民主的政府，不必管這政府，是由人民自己或是由其代表所組成；甚而說爲了促效率主義的實現，有時便不得不相當的犧牲民主主義。這是擁護間接民權者，可以演變爲政府集權的理論，忽視人民的政治地位，重視政府的治事權能與利便，其結果容易造成政府專制，容易產生官僚制度下所發生的流弊。直接民權的使用，固然很符民主主義的真精神，但一則因爲事實的困難，這制度不易爲完全而普遍採行；一則直接民權使用過度，則是人民牽制政府過甚，反使政治

權力者不能發揮其效能，以有力的爲社會造福爲人民服務；一則因爲一般人民的見解多是平凡的，其政治趨向常是保守的而畏難更張，亦不易促成社會的進步。並且因爲人民太看重了自己的地位與權利，對其代表或政府又疑懼太甚，毫不信任；其流弊所及，將造成完全以個人自由爲重的絕對分權主義，其極也則反對一切政府權力而趨向於無政府主義。而均權制度的運用，則在使間接民權與直接民權同時並存，互爲調節、救濟，使均能發揮其優良特性，一方面使政府有效率有力量，而人民可以控制之，不使流於專斷或官僚化；一方面使人民有權力有機會表現其政治意見，而不妨害政府效能，致引起政治混亂與無能。

然則在何種情勢下使用間接民權呢？在何種情勢下使用直接民權呢？間接民權與直接民權之間，又當發生如何之關係呢？大體言之，地方性質或自治範圍內的公共事務，則宜行使直接民權以處理之；國家性質或全國範圍的政治事務，則宜行使間接民權以處理之；所以中山先生說：「一完全自治之縣其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官吏之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權」；又說：「每縣地方自治政府成立之後，得選代表一員，以組織代表會，參預中央政事」（建國大綱第九條第十四條）。其次，凡普通性質及關於政治權力與權利的事務，宜行使直接民權以處理之；凡專門性質及關於行政活動的各種事務，宜行使間接民權，以委託於合格的代表人員以處理之。在原則上國家性質的事務，固以代表制處理爲宜，然全體人民對之仍應具有其最後的控制權，如有必



要時或經選民若干人以上的請求，對於某項全國性質的政務，行使直接民權，以全國公民總投票的方式決定之；這是在代議制度下，仍留有直接民權運用的餘地。在原則上，地方及自治性質的事務，固宜以直接民權的方式處理之，但其中專門性質的政務，則又不妨授權其合格的代表以處理之；這是在直接民權的制度下，亦可輔以間接民權的行使。只有這樣的運用直接民權，才是真正的全民政治，才真正合於均權主義的精神。

#### 第四節 均權主義與地方自治

##### 一 集權的國家官治

均權主義的目的，是在建立中央政府或國家政府對於地方政府的合理關係，而造成健全有力的國家和地方制度。這個問題解決的前提，就是在確定地方政府的地位。地方政府的地位高下與權力大小，則以國家對地方控制權的強弱為轉移；這亦就是說，地方政府的地位，視國家政治體制的集權或分權，而異其旨趣。在集權主義的國家，地方政府的地位是國家官署 (state agency)，在分權主義的國家，地方政府的地位是公共法團 (public corporation)，在均權主義的國家，地方政府的地位是地方自治團體 (local self-governing body)。

考之中國的歷史，一向採行中央集權的政治制度；所以歷代的縣，都不曾取得自治團體的地位，只不過國家官署罷了。在歐洲大陸上，法國和意國亦是採行中央集權的制度，所以意之「Commune」法之「arrondissement」，都是居於國家官署的地位。採行這種制度的國家，其政治理論，則認為國家權力高於一切，地方政府僅是國家的附屬機關，其自身並無獨立自主的地位。縣府郡邑等單位，乃國家為其自身需要與便利而定立的行政區畫，主權的國家對之有絕對的統治權。地方政府是在國家或中央政府的權力下所產生的政治組織，乃是國家為完成其政治目的時候，所憑藉的有效工具；中央政府對其權力的大小增減予奪，有完全的自由，地方政府對中央政府的命令及法律，有絕對服從的義務。

地方政府乃依中央政府的意志而產生，以中央政府的生命為生命。地方政府的設置，原在於利便中央政府的行政。因為中央政府所管轄的土地，面積往往很廣大，中央政府若想直接的去處理許多地方的事務，不但在工作進行上諸多不便，且在事實上亦屬不可能；為迅速的有效完成其使命起見，中央政府自然要把它所屬的境域，劃分為若干地區，各地設置地方政府，使之秉承中央政府的意志代為推行其職務。地方政府乃中央政府的手足和工具，其任務在推行中央政府的法令，並辦理其委託的事項。集權主義者並認為現代的社會經濟和工商事業，都有飛騰猛進的發展，地方交通亦日趨利便，人羣關係乃因之而日趨複雜與擴大，於是所謂地方政治遂漸喪失其重要性。若欲對這內容複雜，關係密切的社

會，作有效有力的統治與管理，自須以範圍較大，權力較高的中央政府作通盤的籌畫和統一的處理。倘以這種性質的事務，交由地方政府主持之，地方政府間必易發生相互推諉或彼此衝突的流弊。這亦是集權主義者必欲降地方政府為國家官署，而實行中央官治的另一藉口。

簡單的說，主張地方政府居於國家官署地位的中央集權論者，其基本觀念，認為中央政府乃主權者的代表，其政府權力乃是固有的（*inherent*），最高的（*supreme*）；而地方政府只是主權國家的代理人，其政治權力乃是引伸的（*deprived*），附屬的（*dependent*）。依此理論，地方政府的組織形式，權力大小，都要由中央政府決定之。地方官吏則由中央政府委派之，對其上級機關負責，不向人民負責。地方政府不得上級政府的許可不能自行訂立法律，在執行職務的進程中，隨時受到上級政府的指揮與監督，自己本身亦無獨立的財產所有權及管理權。地方政府既是國家的代理人，所以不得國家同意不被控告，亦就是說在原則上不負法律責任。

這種以地方政府為國家官署而實行中央官治的集權制度，其主張的理由是認為如此才足以保持國家的統一，對全國的政務能够作兼籌並顧的通盤打算，行政力量易於集中，能以加強政府的工作效能，系統井然層層節制，則指揮靈活便利命令易於貫徹。這種說法，在表面上看起來，好像很有道理，實在說事實上的表現，決不是這樣美滿的。集權主義者

實蔽於一端，而忽略了集權的國家官治所可能發生的重大流弊。集權的國家官治，其重大流弊，可得而言者，約有五端：第一、在統一通籌的情勢下，政府的一切措施，都只見其整體而易忽略部分，知其集合而忘其分散，圖整齊畫一的外表，而失却因地制宜的實效，各地方因之不能適應其特殊需要作因利乘便的處置，實事求是的運用，偏枯呆板，扞格不入，全國的各構成單位，便不能得到充分圓滿的發展，使國家福利民族文化有繁華燦爛的滋長。第二、在集權的國家官治之體制下，各級官署構成一層層節制的管轄系統，界限森嚴，有似一尖頂的寶塔，由上而下，由外而內，所有政治權力最後集中於一機關或一人。這種形態的權力分配，頭重腳輕，力量擁擠到上層，基礎脆弱而欠穩固，隨時有顛撲傾覆的危險；且最後力量集於一處，亦很有形成政府專制或個人獨裁的可能。第三、國家官治下的各級政府，工作人員都是對其上司負責的官僚或官吏，其一切行政行為，完全秉承上級政府或長官的意志，處處受其指揮與監督；因之，官吏作事完全陷於「奉命而行」的被動地位，消極態度，很不容易發揮自動努力積極奮發的精神，於是行政官僚化，工作效率遂大見低減。加以命令傳遞迂迴曲折，政務商決上下推移，遲緩拖延費時費事，最足遺誤事機，亦國家官治體制下所不免之流弊。第四、地方政府的地位，既是國家官署，推行職務時則多着眼於中央的需要，對於地方性質的事務與利益，每每不甚注意，諸委於廢棄，結果各地的經濟事業及社會文物，必日趨凋敝衰落。我們知道國家統一的基礎，建築在各地

的經濟繁榮及其相互依賴上；所以各地事業的委棄和衰落，必將使維持國家統一的力量，亦日趨削弱，這是集權過甚，反足以妨害統一了。第五，地方官吏既是中央政府的代表，不是地方人民所雇用的公僕；他們爲要討好與取媚於上司，必將不惜犧牲地方的利益，不惜違反人民的意志，以圖保持並鞏固其地位。這樣的地方官吏，必將引起人民的反感與厭惡，因爲這官吏是中央政府的代表，人民遂亦因之對中央政府發生一種离心力的傾向；這樣遂亦於國家統一發生不良的影響。這種癥結，決不是採用與集權主義相反的分權主義就可診治的，必須參酌集權分權的利弊而融會損益之，施行均權主義，方能得到合理的根本的補救與解決。

## 二 分權的社團分治

分權主義者對於地方政府的看法，則又和集權主義者所持的理論，完全異趣。分權論者認爲地方政府的地位，係一種具有獨立自主資格的公共法團或社會團體，他們認爲地方政府，乃地方居民爲處理其公共事務時所組織的政治機關或獨立團體；在一定的地方區域內居住的人民，自必有其特殊的共同需要，爲適應這種需要以改進其日常生活，維持其社會秩序及增進其全體福利起見，自必須自有其政治機關的設立，以擔任這使命。所以地方政府乃是這區域內居民爲適應其特殊需要，促進其共同利益時，所自動成立的公共法團或

社團，並非是中央政府爲自身利便而設置的行政工具。大抵這種理論和主張，在採行充分民主主義的國家才易流行，美國的 *city* 和英國的 *borough*，其政治地位，都相當於公共法團，或自主的政治團體。

地方政府既是一種獨立自主的公共法團或社團，所以其基本任務和原始目的，自在於增進地方的公共福利。地方政府的權力淵源於地方居民，地方政府的意志，應以地方居民的意志爲依歸。居民對其本身或地方公共事務，有自由決定的全權，中央政府不得妄加干涉。地方政府在其地方範圍內，實具有最高的政治權力，地方居民對地方政府的法令，有絕對遵守的義務。中央政府或國家縱使對地方政府有所干涉，亦決不得違反地方居民的幸福和利益。這種理論的根本含義是說地方政府享有固有政治自主權力，中央政府或國家不能剝奪之或毀滅之。

所謂公共法團或社團，是說這地方政府具有獨立自主的法律人格，這是就處理地方公共事務時治權的行使而言。若就政權的運用論，地方政府乃是地方居民的代表機關。居住在同一地方區域的人羣，因種種的相互依賴與共同需要，便形成一個同利害共休戚的共同社會，因之亦就要形成一種共同的政治意識；這共同的政治意識，便可發生有效的力量，於是自然而產生一個政治單位或政治集團。爲採取一致的政治行動，以表現其政治意識起見，自必須有一定的政治組織。地方政府，就是地方居民爲表現其共同政治意識或主張



時，所運用的政治代表機關。地方政府既然是這種性質的政治機關，中央政府或國家自不應抹煞地方居民的政治意見，而為違犯民主精神的施設。

根據這種理論而成立的地方政府，其組織的形式與權力的大小，可由其自身或居民自由決定之；地方政府對所管轄的政務，則自行訂立法律以處理之；自身有獨立的財產所有權及管理權。地方政府既是個公共法團或社團，乃一法人的資格，自須擔負法律責任，若其措設對人民權利有所損害時，人民得控訴之，請求賠償。政府的官吏應由人民選舉之，乃為人民服務的公僕，乃實現人民意志的代表。

主張確定地方政府為公共法團或社團的人們，以為這樣便足以消除集權的國家官治制度下所發生的各種流弊。其積極的作用，可以因地制宜，使地方的公共事業及福利，都能充分的發展，實事求是，對症下藥，自然容易得到輕而易舉事半功倍的效果。一切政務都能適應地方的特殊需要，隨時隨地而商決推行，無往返曲折上下推移的流弊，當然可以運用靈活行動迅速。地方政府既是人民為了自身的利益而成立的政治組織，自易於發揮其積極自動精神，不致於發生行政官僚化的危機。分權式的地方政府，符於主權在民的民主精神，政府官吏受有人民的大量控制，統治權力不致於過分集中，可以防止政府的專制與獨裁。

這種論調亦是蔽於一偏的觀察，矯枉過正的辦法，不但不能以診治集權制度下所發生

的各種流弊，且這種過度的分權制度，其自身亦將發生很嚴重的不良結果。因為所謂地方或地方政府，祇不過是構成整個國家有機體的一部分，其個性的存在和功能的表現，決不能脫離全體而獨立的作為之。如果使國境內的地方政府，都具有完全獨立自主的權力，國家的統一，必將因之而被破壞，而形成四分五裂分崩離析的局面。良以分工者必須合作，才能達到異曲同工，機能一致的目的；若是只有地方的分工，而無統一的合作，則所謂分工者，便成為分裂，所謂自主者便成為割據。並且我們知道一切的力量統一、集中、聯合則強大，分裂、離散、對抗則脆弱，若實行分權的社團分治制度，無異是將國家的政治力量分離，散布於無數的地方單位；中央政府固然將因地方牽制不能有效的擔當其使命，就是地方政府亦必因力量分割過甚，人力財力均趨削弱，對其自身所需要的各種事業，亦不能充裕勝任的順利舉辦。其結果是國家統一局面既被破壞，而地方的單位事業亦同時趨於廢棄不振，斯乃一舉而有兩弊的顯明道理。分權主義者對此實未深加研索之，主張實行分權的社團分治，未始不以為這是十分合於民主主義的良好制度；豈不知各個獨立自主的公共法團，不但彼此間容易引起種種衝突摩擦，就是其本身亦會發生許多的糾紛與鬭爭。在這種情勢下，最足予官僚政客及具有特殊勢力的紳董財閥以操縱把持的絕好機會，他們正好趁此機會因利乘便，大施其縱橫捭闔之伎倆而收趁火打劫混水摸魚的實利；於是所謂社團分治的結果，變成劣紳包辦把持，與民主主義的精神恰相違反。

### 三 均權的地方自治

我們經過深切的研討後，知道無論是集權的國家官治，或分權的社團分治，都是弊端重重，均不足以解決現代的政治問題；必須參酌這兩種制度的利弊優劣而另開闢第三種出路，創造第三種的新制度，才是根本的救治。這新出路新制度就是中山先生所主張的均權主義的地方自治制度。在均權的地方自治的體系下，地方政府的地位，同時具有雙重的資格：一方面是公共法團，一方面又是國家官署。地方政府以公共法團的資格，得以適應各該地方的特殊需要，而獨立自主的去發展地方自治事業，去處理地方公共事務；以國家官署的資格，在全國的通盤籌畫下以整齊統一的步驟去執行中央的法令，處理國家性質的事務。這樣地位的地方政府，我們可以叫作「準國家官署」(quasi-state agency) 或「準公共法團」(quasi-public corporation)，都無不可。我們採取這樣的施設，一方面不妨害於國家的統一，可以力量集中，造成強有力的萬能政府；一方面不抹煞各地的特殊需要，可以因地制宜，使各構成單位都能得到圓滿的發展。民國元年國民黨組黨宣言曰：「發展地方自治，將以練國民之能力，養共和之基礎，補中央之所不逮。……地方爲一區域之行政主體，而在中央之下者有二：(甲)地方官治行政主體，即地方官；(乙)地方自治行政主體，即地方自治團體」。中山先生說：「民治實行之次第，莫先於分縣自治。」

蓋無分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治必莫由實現；無全民政治，則雖有五權分立，國民大會亦未由舉民權在民之實也。以是之故，吾夙定革命方畧，以爲建設之事，當始於一縣，縣與縣以成一國。如此則建設之基礎在於人民，非官僚所得而竊，非軍閥所得而奪。積數年之亂離與痛苦，當知中華民國之建設，必當以人民爲基礎；而欲以人民爲基礎，必當先行分縣自治」（中華民國建設之基礎）。建國大綱明白規定「縣爲自治單立」，可見這裏所說的分縣自治就是地方自治。中國國民黨第一次全國代表大會宣言有云：「真正地方自治，必待中國全體獨立之後，始能有成，中國全體尙未獲得自由，而欲一部分先獲得自由，豈可能耶？故爭回自治之運動決不能與爭取民族獨立之運動分道而行，始能有自治自由之地方」。足見中山先生對於地方自治的根本主張，是一面培植主權在民的民治而反對官治，一方面又顧及國家民族的全體獨立與自由，不使因自治而礙於統一，這是折衷於分權與集權的均權主義。均權主義下地方政府的地位，實兼具有國家官署與公共法團的雙重資格與功能。

中山先生說：「我所主張的地方自治，是要在兵事完結以後，把全國一千六百多縣，盡劃分開，將地方的事情讓本地人民自己去治，政府毫不干涉」（國民要以人格救國）。地方自治開始實行法中特別規定清戶口，立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校六先行舉辦後，則進而推行農業合作、工業合作、交易合作、銀行合作、保險合作等事

宜。建國大綱第八條說：「全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境之縱橫道路修築成功，而其人民曾受四權行使之訓練而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲完全自治之縣」。由此足見地方自治的目的，是在實行民治發展地方事業。但是這種自治與事業並不是獨立歧離，分崩割據的，其最後的目標及活動極限，仍是以建設整個的中華民國爲依歸；所以中山先生在「自治制度爲建設之基石」中說：「自治者民國之礎石也，礎堅則國固，國固則子子孫孫同享幸福」。「今建中華民國與古不同，既立以後，永不傾仆，故必築地盤於人民身上，不自政府造起而自人民造起」。由此看來，地方自治的目的，在一方面固在於建設各個地方，同時亦在於建設整個國家。地方自治的雙重目的，便構成地方政府的雙重使命與地位。具有雙重政治運用的地方自治，是不偏不依完整健全的均適正道。只有這種性質的均權制度，才真能根絕集權的國家官治和分權的社團分治所發生的各種流弊，並足以保持二制所具有的優點與利益。

本來，一個地方區域內的政事或公共事務，大別之可分爲三種：一種是純粹國家性質的政務，而發生於這區域內或須在這區域內執行的；一種是純粹地方性質的政務，應由地方居民自行治理，國家政府不得加以干涉；一種是兼具有國家性質與地方性質的政務，中央與地方政府都有過問的權力。純粹國家性質的政務，應由國家政府或中央政府，以自己

的派出機關或分支機關直接負責處理，這派出或分支機關完全受中央政府的支配與控制，自身決無獨立與自由之可言。純粹地方性質的政務，應由地方人民所組成的自由機關或公共法團獨立處理之，中央政府不得加以干涉。那兼具有國家與地方性質的共有政務，既不便應中央派出機關來處理，致侵害及地方的權利與自由，而蹈集權的國家官治之流弊，又不該交由地方自治機關來辦理致破壞了國家主權的統一與行政體系的完整；最適當而合理的辦法，就是交由地方自治機關以國家官署的資格去處理之。地方自治機關既係以民治精神而組成的政治團體，其成立基礎建築於區內居民的同意上，其執行中央政府所委託的共有政務時，自不會完全不顧地方的意見與需要。這自治機關於執行這種政務時，其地位是國家官署，須以中央法令為依據，並受上級機關的指揮，自亦不致完全偏袒地方，或只顧其特殊需要而妨害了國家民族的整個利益。

均權的地方自治制度下的地方政府，既是一個準國家官署或準公共法團，具有雙重資格負有雙重使命，所以它的組織形式和權力大小，不能完全由中央或地方一方面單獨自由決定之，而應由雙方共同表示意見成立之。其實行的方法，或者先由地方人民代表所自成的立法機關通過組織法案，再經過中央的權力機關核准施行；或者先由中央的權力機關制定原則畫定範圍，在不違反這原則不超出這範圍由地方代表機關自由決定之；或者由中央的權力機關制定若干種的組織法案，讓地方代表機關自由表示意志任選一種施行。至於



那些政務是全國性質的，那些政務是地方性質的，那些政務是國家與地方共有性質的，則應由各地代表所組成的全國制憲會議決定之，而明白規定於憲法條文中；這憲法於必要時應由全國公民總投票複決之。地方政府既具有雙重使命，其工作人員亦因之而具有雙重資格，在處理地方自治事務是人民的代表，在執行中央政府所委託的政務時則是國家官吏。這種性質的工作人員的產生，亦應讓中央與地方都是表示意見的機會。其實施方法，或者先由中央政府規定出資格與條件，由地方依照選用之；或者先由地方提出若干候選人，再由中央於其中選定之。必須這樣的兼籌並顧，才能使部分的地方與整個的國家，發生協同一致的和諧關係，才能建樹起不偏於中央集權或地方分權的均權制度；亦只有如此，才能真正完成地方自治的使命。

## 第二章 均權主義的歷史背景

### 第一節 政治離亂的史跡

中國自秦始皇正式建立集權的統一帝國以後，兩千餘年來，歷史上許多紛擾糾纏的政治離亂事變，可以說是由於中央政府與地方政府權力分配的失其均適。中國的一部政治史不啻是「一治一亂」，「分久必合，合久必分」的循環現象。所謂「治」就是「合」或「統一」與「集權」，所謂「亂」就是「分」或「割據」與「分權」。中國傳統的政治理想或所謂「太平盛世」，總是國家的統一與集權。然而因為他們對集權與統一，都不能作機能一致力量平衡的均適運用。結果使集權與統一，反而成爲分權與割據的重要原因。換句話說，中國歷史上政治離亂的因跡，實在於集權主義的誤用與分權主義的爲祟。

在秦以前的部落國家或封建國家時代，政治組織各自獨立分離，星羅棋布，離心力的傾向甚爲烈強，國家的構成單位，皆是自主自立自給自足的政治體。故當時尙無所謂「內外輕重」「枝幹強弱」一類問題的發生，也就是說，尙無所謂「集權」「分權」「統一」與「割據」的政治或糾紛；至少這問題在當時並不嚴重，並不重要。到了秦併六國，統一四海疆宇廣大，中央應如何有效的控制指揮地方；地方應如何在中央提攜統籌之下，有效

的發揮其力量遂適其發展，使「上下合爲一體」「內外鎔於一爐」，使部分的地方與全體的中央能成爲息息相關脈脈相通的有機體；這便成爲政治上急待解決的嚴重問題。所謂地方制度或集權與分權的討論，這時才真正的發生。從此，中國歷代的大政治家都費了不少的心血精心擘畫，謀對這問題作適當的解決。但是歷史的事實告訴我們，這種計畫和努力，都不曾完全成功。

秦始皇厲行中央集權之制，大權獨攬，日理萬機，「躬操文墨，晝斷獄，夜理書，自程決事，日縣石之一」「天下之事無大小，皆決於上，上至以衡石量書」；廢封建，立郡縣，徙豪富，實咸陽，一文字，同度量，坑儒生，箝思想；地方單位的郡縣皆直隸於天子，其治事長官之守與尉復成對立牽制的局面，以弱其勢而分其權；中央更派監察御史以監臨之；使勿相違越；其專權不爲不甚，用心不爲不苦，滿以爲「關中之固，金城千里，子孫帝王萬世之業」。豈不知地方面積遼濶，地方權力削弱過甚，遇事不易靈活應付；一旦六國潛伏於各地的孤臣孽子，斬木爲兵揭竿而起，內重外輕的秦帝國便土崩瓦解，無法挽救了。這是誤用集權主義爲個人專制而引起的政治離亂；亦就是說中央與地方的事權，未有均適的分配，所造成的不良結果。

漢興鑒於秦以「孤立」而亡（實在說是個人專制過甚），乃採郡縣與封建並行之制，大封同姓與功臣，「同姓爲王者九國」，「功臣侯者百餘邑」，而諸王侯的領土很大，「連

城數十，地方千里」，並擁有一切徵稅權、任免權、軍事權、紀年權、致使中央與地方的權力，分配失却平衡，國家雖名為統一，實際上却是政治分立的局面，內外力量相頡頏，上下權利起衝突，結果遂釀成吳楚七國之大亂，景帝懲此喪亂，對諸侯勢力，力謀減削，使諸侯受封不就國，天子爲之置吏，以治其事，是夷王侯於郡縣之列了。加以推恩之令，酎金之律相繼推行，王侯之地或被分割或遭罰削，遂致「大國不過十餘城，小國不過數十里」。武帝繼之厲行中央集權的政策，加強對地方的控制，設置十三部刺史以監臨各郡，大量編組軍隊以鎮壓地方，國營事業，相繼舉辦，財政大權，盡量集中，經濟統制次第施行，雄才大畧，勵精圖治，其政治雄心，固未嘗不想建立一強固有力永久統一的大帝國。可是他只看見國家全部的周延的需要，而忽畧了部分的地方的利益，犧牲了構成員而欲成全全體；結果，地方的部分的即構成單位的力量日趨虧竭，維持統一與集權的共同基礎遂見動搖；武帝竟及身而見政治的大難，以致輪台下詔罪己。武帝而後，皇室大權漸趨旁落，外戚、權臣和宦官交相傾軋，爭鬪變亂，歷朝相循，中央政府的權力與威信，日見削弱與低減，卒至王莽篡竊、王郎、銅馬、赤眉之徒，揭竿並起，漢祚遂告中斷。這是武帝對於政治權力的分配，只知集而不知分，只能收而不能放，所造成的必然結果。

光武帝復興漢室，對於始皇及武帝集權主義誤用的教訓，並不能引爲前車之鑑，懲前毖後對中央與地方權力的分配來一個均衡的處置，乃以「愠數世之失權，憤疆臣之竊命」的

緣故，又照樣的來一套不顧地方利益的，以個人爲中心的集權制度，國家宰執，置而不用，機樞重任歸於私人所信賴的尙書令，三公成爲尊而不親之官，史所謂「事歸台閣，三公備員而已」。西漢舊制，刺史奏郡守長吏不任位者，事皆先下三公，三公遣掾史按驗，然後黜退。光武則事皆自任，不復委三公府，長吏黜退，成爲刺史或州牧的權力。窺其用意，無非要建樹一強固有力的中央政府，以爲保持國家統一的有力工具。然其結果，因人治的集權，則「人亡政息」，欲以「重內」者，反以頭重腳輕而易顛撲；欲以「弱枝」者，反弄成尾大不掉的局面。東漢自明帝以後，便是宦官與權臣相互搶爭傾軋的歷史，王室不過居中受其擺弄罷了，中央政府實不足以言控制與領導。自桓靈而後，光武曩所信賴頤使認爲中央心腹的刺史州牧，竟得自置別駕治中，權勢重大，浸成外台，遂形成崩離析地方割據的局面。

自獻帝建元元年曹操遷帝於許昌，到隋文帝開皇九年滅陳，爲時近四百年，其間祇有西晉二十三年的統一，其他時期都是天下分裂的局面。先則是魏蜀吳三國的鼎足并立，繼則有魏晉六朝的南北對峙，最後成爲五胡十六國的羣雄爭逐的局面。在這時期政治及軍事的領袖，都懷着爭權奪利的私慾，稱霸爭雄的野心，逞威勢，尙詐術，唯力是視，相互殺伐，強弱兼併，不但國與國間族與族間，是干戈相尋，戰亂不息，就是一國之內，一族之間，亦是禍起蕭牆，骨肉相殘。這種政治慘劇和人類浩劫，是由於那些政治野心家誤用了

分權主義。他們以爲分權就是割據，統一必須憑藉於武力。

隋承五胡十六國大亂之後，能重建統一大業，其勳功的偉大，實不亞於秦朝；至於文帝煬帝集權手段的高強，亦不在始皇之下，文帝則猜忌殘酷，妄殺大臣，不一而足；煬帝則暴厲恣橫，窮奢極慾，爲所欲爲；都是十足的專制集權的君主；他們未始不以爲這樣的實施，才能以永保集權統一的政治威權。那知不久李密起兵，振臂一呼，羣雄並起，九宇分崩，滅亡之速，與秦若同出一轍，其原因蓋亦在於集權主義的誤用。

唐之承隋，頗似漢之承秦。唐太宗雄才大略，勵精圖治，用種種的方法以爲中央集權制度的實現，想永保統一無失的國祚，用心不爲不苦，致力不爲不勤；然其失處一則在於重人治而輕法治，一則集權的基礎未建築在地方的協力上，所以其成就不過又是一個漢武帝。他的集權施設，在中央則使宰輔權職，分析於尚書省、中書省、門下省、形成三權分立，相互牽制的局勢，宰相的名位亦使之顛倒錯亂，混淆不清，以便皇帝個人的任意操縱；在地方則每道設置巡察使代表中央以監臨之，後又改稱按察採訪使，與漢朝的部刺史約略相似；另置三司使，即所謂「計相」者，專掌天下的財政大權；各地復遣派度支使、轉運使、鹽鐵使等官，以代表中央統制地方的經濟。這樣的集權規畫，從表面上看起來，好像是很有力量，但是統籌的中央，並不曾完全顧到各構成部分的利益與合作，因之地方基礎本不穩固，加以中央集權又繫於一人，所以爲時不久，藩鎮割據的禍亂，遂一發而不



可遏制。開元天寶之後，節度使得兼掌軍政、民政、及財政大權，事實上尾大不掉，中央對之並不能指揮控制，節度由軍士廢立，中央反授以旌節承襲；諸鎮之逐節度使者命知留後，權知留後者旋爲節度。地方爭端已起，中央威信掃地；德宗時竟致有李希烈、朱泚、李懷光諸節度的先後犯闕，使乘輿播遷。從此，藩鎮跋扈益甚，地方戰亂益烈，河南北三十餘州則目無天子，不供貢賦，盧龍、成德、魏博諸鎮逞兵構亂，先後叛變。禍亂激盪，愈演愈甚，民不聊生，盜賊蜂起，於是由唐末藩鎮割據的禍亂，卒造成五代十國分崩離析的局面。這是集權主義者與分權主義者，都不知本均權主義的理想作不偏不陂中庸正道的運用，所引起的不良結果。

朱溫篡唐爲梁據有中原，繼之者爲後唐與晉、漢、周，此即史所謂五代。當時和五代並立對峙者，有吳、南唐、前蜀、後蜀、南漢、楚、吳越、閩、南平、東漢等十國。五代歷時才五十三年，便易八姓十三君；其變亂的劇烈，可以想見。五代十國，都是唐世方鎮的支系與流裔，得國多不正，唯力是視，篡奪不息，對外固須與鄰國以干戈相周旋，境內亦有節度，蕭牆之禍亦所在多有，武夫暴亂的罪惡，軍人跋扈的流毒都很劇烈。至於京師與藩郡間的橫征濫刑，其酷亦爲前世所少見。諸國的爭戰，以梁晉間者爲最烈，河北諸鎮，忽附梁，忽助晉，猛將勇卒，虎噬鷹搏，糾結不解。自侮者，人亦侮之，於是異族之沙陀、契丹、黨項，遂乘機而起，陵侵中夏。極度分權主義的流弊，在這時期又作一度

的猖獗。

宋興統一天下，太祖鑑於「唐季以來數十年間，八姓十三君僭竊相踵，兵革不息，生民塗炭」，復懲於守將擁兵，方鎮割據的禍害，於是以種種的方法而為集權統一的實施，收禁兵，罷節鎮，將財政大權完全掌握於中央，藉金錢的力量，以僱傭軍隊與官僚而鎮壓地方，統治小民；為加強中央對地方的控制復實行所謂特派制度，而有「官」「差」的區分，「以文臣知州，朝官知縣」，皆不去底缺，「以京朝官監臨財賦，又置轉運使，並置通判」；這些辦法都是充實中央的力量，剝奪地方的權力；亦真做到了「朝廷以一紙下郡縣，如身使臂，如臂使指，無有留難，而天下之勢一」。然而因為地方的權力不足，便不能以有效的靈活的應付當地的變亂。南渡以後，中央政府仍不明白外患的入侵，由於地方防禦無力和人民不能自動的應付地方事變，仍一意削弱地方，強化中央，卒致內亂頻仍，外患日熾，而無法救平。陳邦瞻以為：「當時務強主勢，矯枉過直，兵財盡聚京師，藩籬日削，故主勢強而國勢反弱」；葉水心亦稱：「視天下之大如一家之佃，孰有如本朝之密者歟？嗚呼，靖康之禍何為？遠夷作難而中國拱手歟？小臣伏死而州縣迎降歟？……豈其能專而不能分，能密而不能疏，知控制而不能縱捨歟？」這都是一針見血的點破了誤用集權主義的癥結。

南宋與遼、金、西夏成南北對峙的局面，相互殺伐侵陵，干戈相尋，生靈塗炭，又一

度的發生分權主義下的各種罪惡與流毒。至元統一中國以後，政治上集權主義的施設，便日見擡頭。元於路府之上設行中書省，行御史台，行樞密院，以分理地方的民政、監察、軍事。這些機關的設置，無非是想加強中央對地方的控制。但是到了後來，行中書省的長官權力漸重，尾大不掉，一省儼然成了一國。政出多門，號令不能貫徹，政治腐敗，民不聊生，變亂蜂起，紅巾賊白蓮教起事於前，四方豪傑響應於後，朱元璋遂能一舉而定天下。

明太祖刻薄寡恩；貪權力，崇威勢，尚權術，廢中書省，罷丞相而不設，析其權於六部尚書而直隸於皇帝，蓋欲以分散其力量以便個人的操縱；對於行省把元朝行省的丞相，平章政事等官，一概撤廢之，行省行台行院的組織亦一併取消，每省祇設布政使、按察使，分掌民財及刑事。所謂使乃是朝廷遣派的欽差大員，並非地方的封疆大吏，這和宋朝的特派制度是一樣的用意，都是在削弱地方的力量，而提高中央集權的程度。其後，各省復有總督巡撫的設置，亦是在代表中央監督地方，並藉以牽制布按二司的權力與行動，是想進一步的厲行中央集權。但是這督撫制度發展的結果，反成爲地方割據的厲階。到明末，三藩四鎮雄據一方，太阿倒持，終於使勤王的軍政，陷於無法開展。清朝的政治制度，幾乎是完全的因襲於明制。滿清以外族入主中原，無非要借用明朝的一套中央集權的現成工具，來有效的統治各地方和人民。但是總督的權力過於強大，「掌綜治軍民，統轄文武考

覈官吏，修飭封疆」，舉凡軍民，財刑諸務，莫不在其管轄之例。自洪楊捻苗諸亂役後，督撫的權力益趨膨脹，自練兵勇，擅留田賦，保舉要員，「省自爲政，督撫欲如何則如何，部不得與聞」。庚子之役，江南諸省督撫，竟公然倡局外中立之說，與外人協議互保江南，不以爲怪。到了辛亥革命時，武昌舉義，天下響應，轉瞬之間，清廷傾覆。這亦是中央與地方權力的分配，未能均適平衡所造成的結果。

## 第一節 集權主義的誤用

統觀中國兩千餘年的史跡，執政的當局和襄贊政治的謀士，都懷着一個共同的理想，就是希望實現並永遠維持一個「大一統」的國家。中國人在政治上的傳統觀念是「統一」。歷代的政治思想家是如此，政治領袖亦是如此。孔子提倡「尊王」，孟子說：「天下定於一」，無非都是鼓吹統一運動。所以董仲舒對策的時候說：「春秋大一統者，天地之常經，古今之通誼也」。秦始皇自以爲：「寡人以眇眇之身，興兵誅暴亂，賴宗廟之靈，六王咸服其辜，天下大定」，故不好不做到「海內爲郡縣，法令由統一」。基於這一統思想，便產生了積極的政治集權措施。但是歷史所昭示我們的事實，則是集權的結果，總不能始終成功。每當開國之初，雄才大略的君主，常能建立種種中央集權的辦法，對地方能爲有效的控制；可是到了後來，弄來弄去，終於弄到地方權力日見擴張，造成尾大不掉，

分崩離析的結果。

這樣說來，難道統一和集權是不應該或不可能的麼？這又不然。統一是一切國家謀生存和致強盛的基本條件，中國當然不能例外。中國的政治一樣宜於統一，把握統一的條件，是中國政治上不可少的努力。西漢和盛唐能够建樹赫赫的武功，主要的原因，還在於政治上有了統一之局，這是誰都知道的事實。不過好景不常住，集權政策往往不能維持統一到相當長久的時期。這其間的原因不在於統一思想的本身，而在於集權政策的誤用，即在於中央與地方權力分配的不平衡，集權與分權觀念的誤解。分析起來，中國過去政治上對於集權主義或政策的誤用，有下列幾點：

第一 是統一與集權混爲一談，以集權爲統一的唯一手段，而又誤認專制便是集權。過去的中央政府皆以統一爲政治的理想境界，以爲要統一便必須集權，甚且認爲集權即是統一，分權即是分裂。統一的唯一辦法，便在把一切政務完全收歸中央管理，中央對地方要有完全控制的權力，不使地方有自動自發的政治力量。國家若有不能統一的危機時，亦往往不究察實際的原因，而仍昧然鼓吹內重外輕之說，以削弱地方，爲其挽救方法。殊不知統一與集權雖有關係，並不完全是一回事，集權固然可以統一，但絕對的集權，或不以地方爲基礎的集權，反足以破壞統一，割據式的分權才形成分裂，分工式的分權，則未始無補於統一。況且集權與分權，本如合作與分工，欲收合作之效，必須爲分工之計；故欲

集權，便須將政治權力作有計畫有條理有系統的合理分配，按其性質分別歸屬，應歸中央者盡歸中央，應予地方者給予地方，不畸輕畸重，不疏不擠，方能形成指揮如意，綱舉目張的集權體制。不然，不合理無體系的集權，難免成爲權的擁擠或權的濫用。權力擁擠的結果是壅塞，內外不通，運用失靈；權力濫用的結果是專制，上下仇視，政治解體。

第二、統治權與管理權，未能加以辨明而妥適劃分。統治權與管理權不同，前者是國家強制人民服從的權力，其作用在於維持國家的存在與團結；後者是政府治事的能力，其作用在於完成政府的功能，滿足人民的需要。簡單一點說，統治權的基礎是力量，其性質是強制的，在替國家管人；管理權的基礎是能力是知識，其性質是相互的，在爲人民服務。統治權是否完整，乃國家是否統一的尺度，國家無完整的統治權，則不能算作統一的國家，所以統治權不可分，應集中於中央。管理權則不然，政府行政應因事制宜分工合作，什麼事權應歸中央，什麼事權應歸地方，須視事實的需要而定，所以管理權須要有合理的分配，而不宜完全集中於中央。如果把分權的理論用於統治權，國家將四分五裂不能統一；如果把集權的理論用於管理權，政治將成爲無理的專制，行政將成爲半身不遂，手足失靈，決無效率可言。中國歷來的政治即犯了這個錯誤，地方分權便分去了中央的統治權；中央集權便獨占了地方的一切管理權；流弊所至，不是割據便是衰弱。

第三、是法治精神未能確立，個人與機關混淆不清，政府集權則流爲個人專制。過去



政治上所說的統一，便是「朕即國家」，所謂集權，便是把一切權力集中於皇帝個人。孟子所謂「定於一」，便是指定於天子一人。春秋繁露上解釋「一統」的意義，也說「一統乎天子」，可見古人所說的統一，都只有個人的意義，而沒有制度的精神或法治的意義。因為這種的集權統一，並不是集中權力於政府機關，而是集中權力於皇帝個人，所以事無大小，都要皇帝親自過問。秦始皇「以衡石量書，日夜有呈，不中呈，不得休息」，正是缺乏組織與制度觀念的明顯例證。在這種情形下，皇帝固然有時亦遣派官吏去指揮監督地方，但這些官吏，後來往往變成地方最高行政長官，不復是中央政府（其實就是皇帝）的代表。地方官吏對於中央也只是向皇帝個人負責，這種辦法，流弊很多，即是皇帝是個英明君主，能够控制全國，但以一國的元首而「躬操文墨」，未免要應接不暇，疲於奔命。如果地方勢力稍稍增漲，則地方官吏心目中早已只有一個「今上」，地方「欲如何便如何，都不得與聞」。要是皇帝一旦是孤兒寡婦或庸懦無能，地方官吏心目中那裏還有中央，中央那裏還能監督指揮地方？這樣便非形成變亂與割據不可了。我們固然不承認中國民族是一個「沒有政治天才」的民族，可是我們却不能不承認我們的祖先的制度精神的不足和法治觀念的薄弱。我們前代的政治家和政論家，不但沒有近代公法上所謂官署的觀念，簡直連機關是什麼，都認識不清。他們只知道有官吏和衙門，而衙門就是官吏，官吏就是個人。在那種情況下，當然建立不起恰當的中央集權與地方制度。

第四 是政權與軍權的合一。中國過去的分權，既然不是分管理的行政權，而是分統治的政治權，把一切權限交給地方，已經使地方易於割據了；而且不止於此，在若干朝代，地方政府的一切事權，又不分掌於數個地方官之手，却統授於一個最高的地方官。在一切權力中間，民政權與軍事權，都是很重要的權，中國政治史上地方政府，幾乎莫有不掌握這兩大權柄。固然也有不少的人士倡導過「兵民分治」，可是事實演變的結果，往往仍成爲「兵民合治」。兼握軍政大權的文官，如變異思逞，固然已不像「秀才造反」的無力；至若將軍開府，武人干政，其禍害便更不堪設想了。漢末州牧兼理太守與都尉之職，漢室因而滅亡；晉代刺史都督軍事，晉朝亦因而滅亡；唐末節度兼領觀察，唐朝亦因而滅亡；清季督撫「統轄文武」，滿清亦因而覆滅。這些昭彰的史實告訴我們：「兵民合治」下的地方分權，無不引致分裂滅亡，而多少朝代竟都悲慘的踏上了這個覆轍。

第五 是中央與地方的財政權，未能適當劃分。中國過去的政治，對財政缺乏釐然的系統，用錢無合法的制度可循，而最爲混淆不清的便是中央和地方財政權的劃分。在封建制度之下，諸侯領土封戶，地方財權大部屬之地方官吏；即推行郡國制的漢代，全部戶稅亦歸地方所有。但是有時候地方財權又往往全被剝奪。例如宋朝置轉運使，由中央派遣於各路，「掌一路財賦，而察其羨耗有無，以足上供及郡縣之費，歲行所部，檢查儲積，稽考帳籍」；於是天下錢穀通通由中央支配，地方不復有過問的權力，因此地方不能自動舉

辦應興的事業。又如滿清時代，地方全部賦稅，盡數劃歸中央，地方沒有獨立的經費，省款除賑饑外，非奏請中央許可，不得動用；中央控制全部財權的結果，使地方政務難於發展。可是到了洪楊亂後，督撫却可擅自截留田賦；咸豐時，督撫截留海運漕糧，動輒數十萬百餘萬元之多，中央於默認之後，甚且明令許可。封疆大吏可以任意用錢，一報即可了事；於是地方財政濫用，中央則瀕於枯竭。這些例子都可以看出過去國地財權劃分的畸重畸輕，無適當的標準，而影響政治的正常發展。

第六 是地方行政區劃的多少與大小，未能劃分恰當。地方行政區劃的確定，應注意兩個基本要點：一是政治上易於控制，一是行政上便於管理。欲控制易，則地方行政區域宜小；欲管理便，則地方行政單位宜少。但是在同一大小的國土內，這兩個條件總是互相矛盾的。區域小則單位必多，故易於控制者必難於管理；單位少則區域必大，故易於管理者必難於控制。中國過去的地方制度。往往忽視職權的劃分，而多半循環往復，專門在區域大小和單位多少上的大矛盾內繞圈子。秦代地方最高行政區域是郡，全國共有郡四十二個，就當時的領土而論，區域尙覺甚大，故控制頗爲困難；不過，始皇厲行專制，所以沒有割據的流弊。西漢的地方最高行政區域也是郡，但數目已增至一〇三，且參有諸侯王的封國，區域縮小而單位增多，控制雖易而管理實難。因此武帝時不能不添設部刺史，周行郡國以收監督之效而補管理之不足。東漢末年，十三部刺史改爲州牧，於是州成爲地方最

高的行政區域，州的區域大而單位少，情形與西漢相反，管理雖易而控制實難，故形成三國割據糾紛之亂局。至晉州仍爲地方最高行政區域爲數十九，其弊與漢末相同，管理易控制難。南北朝時，宋州二二，齊州二三，梁與齊同，陳州四二，宋齊梁陳領土日削而州數反增多，則州之區域較前當爲縮小。北魏州一一，北齊州十七，北周州二一一，可見北朝的地方最高行政區域亦不大。南北朝的地方政治，就行政區畫的數量與大小論，是控制易而管理難，應該不發生分裂與割據的現象，但當時的地方軍人都兼領數州，實際上一個地方長官全部兼領的土地才算是一個地方行政區域。如此計算，南北朝時地方最高行政區域實際上是單位少面積大，所以結果仍是易於管理而難於控制。隋朝鑑於過去之失，定地方最高行政區域爲郡或州，爲數一九〇，唐初仍隋制，郡數二二二八，地方單位多，區域小，故回復到西漢的流弊，就是控制易而管理難，所以貞觀時不能不分天下爲十道，唐末增爲四十餘，大者領州十餘，於是單位雖少，區域却大，不易管理的流弊雖告解除，而難於控制的困難，却又發生，宋朝的路不是地方行政區域，地方最高行政區域是州、府、軍、監四種，當時有州二五二、府十一、軍四六、監十三，共計三二二個單位；數目既增多，區域乃縮小，所以仍是控制易而管理難。元朝地方最高行政區域，名目不一，單以路而論已有一八五個，單位多，區域小，其流弊和宋朝相似，亦是控制易而管理難。明以行省爲地方最高行政區域，全國共有十三省。清朝內地分爲十八行省，外加關外三省，新疆一省

及蒙古，西藏共二十四個單位。由此可見明清恰與宋元相反，地方制度是區域大單位少，行政上之管理易，政治上之控制難，又回復到漢末、魏、晉、和南北朝的弊病。從各代政府對於地方行政的區域與單位的變遷，可以看出過去政治上都會把這件事當作一個大難題。區域大而單位少呢？還是區域小而單位多呢？二者各有其利弊，得不到一個適當的調整辦法。不少的人都在這個區域和單位上兜圈子，不少的人都歸於失敗。因為他們急於求取並穩固統一，而且僅從區域的劃分上去求解決，謀集權的成功，而不知從事權的適當劃分上去謀合理的解決；所以反復循環，終歸失敗而如出一轍。

我們仔細研究中國政治制度上的錯誤，便會發現其中最根本的原因，在於過去的人們對於中央和地方的權力，缺乏一種正確的認識和適當的劃分，更具體的說，便是集權主義的誤用。凡是過趨極端的行動，必產生相反的結果此是「物極必反」的自然道理。他們不知道於集權主義和分權主義作調和運用，而建樹中和的均權制度，乃誤認統一與集權為一物，又誤認集權為專制，加以法治觀念的不清，政務性質辨識不明，集權以個人為中心而不求其制度化，統治權與管理權混為一談，軍事與民政併為一體，財政無分明的系統，區域無適當的劃分，遂致發生絕對的集權主義的重大流弊，這極端的絕對的集權主義，在中國歷史上不知引起多少的政治離亂，葬送了多少王朝。我們今後應該沈痛的接受這重大教訓，切實有效地調劑集權與分權，而建立均權主義的地方制度。

### 第三節 分權主義的貽害

中國二千多年的政治離亂，一方面固由於集權主義的誤用，另一方面亦是在於分權主義的貽害，中國人傳統的政治理想雖然是「大一統」「定於一」的集權主義，然而「重地方」「強股肱」的分權主義，亦一樣的在中國政治史上占有重要的地位。秦始皇併六國一四海後，究竟在政治上應如何措施？當時即有分權主義者與集權主義者的熱烈爭執。雖然始皇依李斯議採行集權的郡縣制，但分權的主張，如淳于越的封建論，王綰的地方重兵說，仍為多數大臣所贊同。西漢時代賈誼的治安策，董仲舒的大一統，晁錯的弱枝強幹等集權理論固有很大的力量，但同時代表封君利益的安集策派，如曹參、張釋之、汲黯、張蒼、淮南子輩則崇尚道術，反對苛細，主張無為而治以豐裕地方；這些分權主義主張，當時亦有相當的聲勢。在東漢時集權派與分權派的理論，仍然是旗鼓相當的對峙着，前者可以王符、仲長統、荀悅等代表，後者可以王充、桓譚、崔實等為代表。六朝時代天下紛亂，反對強權，崇尚自然的老莊哲學最為流行，鮑敬言、王宴、何弼、阮籍諸人都明顯的主張無政府主義，其反對專制與集權的程度更遠超於分權主義者。隋唐時王通以「文中」之說堅持恢復漢朝體制，韓愈持「性三品」之說，以為出號令的君主便是聖人，都是為絕對的專制君主制度作辯護。而柳宗元的封建論則主張「有里胥而後有縣大夫，有縣大夫而



後有諸侯，有諸侯而後有方伯連帥，有方伯連帥而後有天子」，是不免有濃厚的分權主義底色彩。宋雖爲中央集權制度最盛行的時代，然分權主義的理論却一樣的流行着。張載明白的主張道：「所以必要封建者，天下之事分得簡，則治之精，不簡則不精；故聖人必以天下分之與人，則事無不治者」。南宋時代代表集權思想的朱熹學說雖甚有勢力；然浙學派的領袖如葉適、陳亮、陳傅良等則很注重地方的權力，以爲政治上要「能操能舍」「宜密宜疏」；是分權論者亦有其相當的地位。明清兩朝，專制君權甚是強烈，所盛行的政治思想，當然是中央集權主義，但分權主義的理論，亦有不少的人在主張。明之吳與弼，胡居仁主張行屯田寓兵之制，及賓興薦舉之法，並說：「正官命於朝廷，僚屬大者薦聞，小者自辟」；清之黃宗羲說：「我之出而仕也，爲天下非爲君也；爲萬民，非爲一姓也」；顧炎武說：「夫使縣令得私其百里之地，則縣之人民皆其子姓，縣之土地皆其田疇，縣之城郭皆其藩垣，縣之倉廩皆其困窳」。王夫之說：「土非王者之所得私也，天地之間，有土而人生其上，因資以養焉，有力者治其地，故改姓受命，而民自有其垣疇，不待王者之授之」；這些說法，都是在爲分權主義作辯護。

中央集權主義，如果能有適當而合理的運用，當亦能求致國家的統一和政治的安定，可惜歷史上的君主與大臣常是把它誤用了，所以不曾獲得良好的結果，歷代主張地方分權主義的人們，其立意亦未嘗不是想全國各地，無論上下內外都有均適平衡的發展，免生畸

重畸輕之弊，其用意未必不善，其理想未必反於統一；可是這種思想和理論，一到了被壓迫的民衆手裏，一到了地方實力派手裏，就完全變質了；其影響於實際政治者，便是人民的反叛，和軍人的割據。因爲這地方分權主義的政治理論，其中包含有兩個基本因素：一個是「無爲而治」的自然主義或個人主義，反對干涉，崇尚自由，進而厭惡一切的「強制權力」，在專制淫威壓迫下，這種思想最易爲人民所接受所瞭解；漢末「太平道」「五斗米道」，唐之黃巢，宋之方臘，元之白蓮教，明之流寇，清之洪楊及捻匪諸變亂，都是受「無爲而治」的自由主義底鼓盪而掀起的政治風潮。一個是國家係由許多「獨立單位」所構成的「地方主義」，地方既是個獨立的單位，那地方權力者，或實力派便由地方的自給自足的獨立，進而謀本單位的擴張與發展，其結果不是尾大不掉脫離中央而獨立，形成地方割據的局面，便強陵弱衆暴寡相互殺伐，造成國家的分裂，羣雄的並峙；戰國的紛擾，三國的鼎立，南北朝的對峙，五胡十六國的變亂，唐末藩鎮的割據，及五代的爭篡，都由於這種思想的作祟。極端的分權主義，在中國政治史上不曉得製造出多少的慘禍與戰亂，其貽害之烈，實猶甚於集權主義的誤用。綜其爲害可得而言者，亦有數端：

第一 認「權」爲「力」的別名，於是「分權」成爲勢力的攘奪；戰爭之禍，遂莫由避免。政治權力本可分爲兩種：一種是以力量爲基礎的統治權，一種是以治事爲目的的管理權。在力量集中國家統一的原則下，這以力量爲基礎的統治權或主權本不可分；所當分者

乃治事的管理權，即所謂「分工」或「分治」的意思。錯誤的分權主義者，把政治權力完全看作是統治的力量，並且要把這政治力量分配於各地方，以獲得力量爲目的，自不免於勢力的搶奪。政治力量本來是治理國家管理人民處理事務的工具或手段；而錯誤的分權主義者乃以力量的獲得爲目的，一切的行動都唯力是視，自然引起殺人越貨，爭城爭地的戰爭。就南北朝及五代爲例，戰禍的劇烈很足驚人。南北朝自劉裕稱帝至隋文滅陳爲時才百七十年，易七代而歷五十君；這五十君中被廢殺或俘獲者就有三十人之多，帝室慘禍爲空前所未有。五代爲時僅五十三年，即易八姓而歷十三君，其爭殺篡奪的禍亂，亦不減於六朝。在這很多的戰亂中，人民的死傷，財產的損失，文物的破壞，大得難以計算，都不能說不是錯誤的分權主義所招致的惡果。

第二 過度的分權和無體制的分權，實足造成政治上的紊亂，致典章制度悉遭破壞而蕩然無存。政治的目的，便在建立典章制度以規範人羣的行動。政者正也，就是要使凡百事務，就是所謂「衆人之事者」，都納入正常的軌道。治者理也，簡而曰治，就是要使繁亂而複雜的庶政都簡單化條理化。所謂軌道，所謂條理，就是規範人羣行爲的制度。制是法制，王言曰制，天子之書曰制。度是尺丈或標準，制度就是依政治權力者的法令或意志所規定的生活準則。故歷史上隆盛昌明時代，都是文物制度燦然大備的時代。雖然各家因政治理想的不同，而要求生活準則有所區別：如儒家尙德治，則以「君君、臣臣、父父、子

「子」一類的倫理爲社會行爲準則；法家尙法治，則以「據一止亂」「齊衆使民」的律法爲政治準則；然集權主義者總主張在一國之內這準則是統一的一致的。但是那錯誤的分權主義者以爲每一個地方單位都應該自有其生活規範和政治準則；地方單位爲數既多，而所謂規範與準則亦必繁亂多端，並且這些不同的規範與準則間，必然發生彼此的衝突。於是「分」而「紛擾」而「紊亂」，推演至於其極，必使道德倫理，典章制度，法律紀綱皆被破壞而蕩然無存。在羣雄蜂起地方割據的時代，只有搶殺虜掠，干戈相向，彼此戕賊的流血慘劇，決不足以言共同的紀律和一致的準則。若以南北朝的史實爲例而言之，臣弑其君，子弑其父，骨肉相殘，同室操戈，真是無法無天，倫理綱紀都蕩然掃地了。南朝宋文帝爲二子劬、濬所弑，可謂人倫大變，後魏有六主不得善終，禍皆出於家庭之間。劉裕篡位即戕殺其故君，以後齊、梁、陳、隋、北齊、後周始主得位後大都亦害死其前君。當國祚更易時，王族亦多慘遭殺戮，宋齊革易盡殄前朝子孫，梁武竊位亦盡誅齊明子嗣。社會風尙亦唯貪婪卑私是鶩，不顧禮義，喪盡廉恥，朝代更易，一切臣下「乃宴安寵祿，曾無釋位之心，報使獻誠，但務隨時之義」。

第三 分權過甚，力量因之渙散，國家統一莫由保持，外族侵略乃得乘隙而入。中山先生說：「國家是用武力或霸道所造成的團體」。又說：「人類要能够生存，就須有兩件最大的事：第一件是保，第二件是養」。這國家就是人類所以謀自保或自衛的工具。因爲

藉國家的運用，才能使意志統一，力量集中，以與自然爭、野獸爭、敵人爭以自謀生存。荀子王制篇說：「人力不若牛，走不若馬，而牛馬爲用何也？曰人能羣，彼不能羣也。人何以能羣？曰分；分何以能行？曰義」。國家是以義以分的方法，使人合羣以增強力量而圖自衛的憑藉。在統一集權的國家裏，力量方能強大，使外來禍患不能侵入。但是分權主義的過度使用，必使國家力量分離渙散而至於衰弱無能；甚而這分離的力量又彼此磨擦衝突而至於抵消，使自衛力量等於零。在這種情形下，那異族外患自然要乘虛而入了。三國的紛亂與對峙遂使異族戎夷的勢力逐漸南下。曹魏採華夷雜居的辦法，引狼入室，爲害益深，至晉遂有懷、愍二帝被虜之恥，晉亦因之不能不偏安江左了。踵而起者便是五胡十六國的大亂。在諸國更迭侵擾中，漢族受禍最甚者當數永嘉五年之事，當時石勒劉曜所殺晉人不下數十萬，其被驅掠轉徙者，更不可數計。其後石符、苻生、赫連勃勃等戎狄殘獷，政刑慘虐，戕凌中夏，尤慘無人道。唐末藩鎮割據的局面延長而爲五代的變亂，華夏之人禍起蕭牆，夷狄之族遂坐收漁利，石敬瑭以燕雲十六州之地獻於契丹，實種異日宋室南渡的禍根。明末流寇蜂起，致引起清兵的入關。這些事實都很自然的說明因分權與割據的結果，致國力分散而遭受異族侵陵的慘禍。

第四 分權過甚，引起政治的紛擾；因政治的紛擾，致阻礙於經濟的發展；因經濟建設的破壞及經濟事業的凋敝，遂使人民生活陷於困苦艱難的絕境。政治亦可以說是達到經

濟目的時所憑藉的手段。政治既因錯誤的分權主義，引起國家的混亂而陷於無能爲力的境地，社會經濟自將因而失却其憑藉而不易發展了。因爲我們知道在物質上或經濟的立場言，人類愈是羣處協作愈是方便，愈有利益；但是在倫理上或精神的立場言，人類愈是羣處協作愈易發生糾紛與衝突；如何求致人類羣處協作之利而避免其弊，便是政治的功能與作用。政治離開了經濟，便失掉了他的實在性，經濟離開了政治亦會落了空。在國家紛亂地方割據的情勢下，社會經濟事業，亦必日趨凋敝與敗壞。在極端的分權底政治局面下，國家分成許多的獨立的地方單位。這些單位在政治上則彼此殺伐，使生產力量大量消耗；在經濟上則祇求自己贍足與利便，各地貨物不能暢通，彼此的相互依賴與交通大受阻止。在這種情形下工商事業自然不易發展，因工商的不發達農業亦將隨之日趨凋落。然而這時的戰費，軍費都是很龐大的，人民收入不足而擔負奇重，焉得不陷於民不聊生的絕境。晉書食貨志稱：「漢自董卓之亂，百姓流離，穀石至五十餘萬，人多相食」。魏書食貨志稱：「太祖定中原，接喪亂之敝，兵革並起，百廢農業，萬事雖殷，然經略之以食爲本」。宋書武帝紀稱：「晉自中興以來，治綱大弛，權門併兼，強弱相陵，百姓流離，不得保其產業」。食貨志稱：「自永嘉喪亂，百姓流亡，中原蕭條，千里無烟」。魏書韓麒麟傳稱：「今京師庶民，不田者多，遊食之口，三分居二」。從這些記載中當可以窺見因天下離亂，政治割據所引起經濟凋零民生困窮的一斑。



綜觀中國的一部政治史，因集權主義的誤用和分權主義的貽害，製造出無數的戰亂與紛擾；在這些戰亂與紛擾中，不知犧牲了多少的生命財產，不知發生了多少的罪惡與慘劇。由於這些錯誤的政治思想的作祟，不幸的政治離亂的發生，使中國在人類競進的進步長程中，又不知遲延了落後了多少年代。這種重大而沈痛的歷史錯誤與教訓，在過去屢犯而屢不能改，屢教而屢不能受，真是萬分的可惜，萬分的可歎！今後我們必須能以前車覆轍爲殷鑑，把集權主義與分權主義的弊害完全革除，而抽出其中的優良因素而重新鑄造新的政治理想與制度，以根本的解決政治上的大病。中山先生的均權主義，便是接受了中國二三千年的政治教訓而苦心孤詣的提供的完美政治方案。我們要依據這均權主義去建樹地方制度，才不會再犯過去所發生的重大政治錯誤。

#### 第四節 均權主義的產生

過去中國政治的離亂，主要的原因，由於集權主義的誤用與分權主義的作祟。從這些慘痛的歷史事實中，我們對於地方制度，不難得到幾個寶貴的教訓。

第一 就政治的原動力而論，自由與組織須保持平衡，既不偏於中央集權亦不偏於地方分權，才能維持政治的平衡發展，而不致分崩離析。政治是管理衆人的事，政權就是管理衆人之事的力量。管理衆人的事有兩種方式：一種是趨向自由，一種是趨向組織；所以

管理衆人之事的力量，也可分爲兩種：一種是集權主義，一種是分權主義。分權主義是人類自由思想的表現，集權主義，是人類組織能力的發展。這兩種主義產生於政治內兩種矛盾對立的思想，而這兩種矛盾對立的思想，却都起源於人類固有的政治本能。

人類既不甘於離羣索居，過孤獨的生活，故必須羣居共處，形成集團的政治行動；但在集團生活裏，又不能完全泯泯愛好自由，自適其適的天性。人不能像獨來獨往的獅虎，也不能像機器上的螺絲釘，它在自由與組織之間，不能偏取偏廢。這個矛盾反映到政治上來，成爲分權主義與集權主義的對立並存。羅素（B. Russell）曾以爲一八一四年至一九一四年間的政治變動的主因，是自由與組織的對立和相制。其實豈止十九世紀的歷史是如此，整個人類的政治史，又何嘗不是這兩種力量的對立與相制。

在政治社會裏，過度的自由和極端的分權，往往造成分崩離析的局面；反之，過度偏重組織和極端的集權，亦每每流爲專制，結果也是不免於天下大亂。歷史教訓我們的是：自由與組織兩種力量，必須平衡發展，才能維持政治的安定。

中山先生對於這一點認識得最深切，指示亦最清楚。他在五權憲法裏說：「政治裏頭有兩個力量：一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量。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。總要兩力平衡，物體才能夠保持平常的狀態。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動」。這裏所謂「維持秩序的力量」，也就是組織的力量。中山先生反對專制，也不贊成無政府，所以他提倡自由與組織兩力的平衡，亦就是集權與分權調和的均權主義。

古希臘以城邦為政治單位，邦國大小事務，多由全體市民公決，這種政治傾向於自由的成分太多，後來外族入侵，政務日益艱鉅，便無法持續。中古以來，君權擴張，成為極度的專制，政治偏重於組織力量的發展，人民自由大受限制，下級政府機關的權力亦逐漸減削。結果引致現代民主政治的勃興。民主政治體制的的基本原則，在於實施「制衡原理」，使立法、司法、行政諸機關對立牽制，其目的亦在於謀自由與組織兩個力量的平衡發展。但是實行的結果，因流為政黨政治而自由仍只少數人能夠獲得，因權力的牽制使政府組織力量不能發揮。於是又引起獨裁與專制的反動潮流。到了現在，許多國家在國內則加強組織，犧牲自由，在國際間則任意自由，毫無組織。在這種自由與組織二力失調的狀態之下，世界政治那能不弄到戰亂擾攘，民生凋蔽。

三民主義接受了這個歷史教訓，極力謀政治的向心力與离心力的平衡，從而創造一種「新制衡原理」。這個新制衡原理，包括兩個意義：一個是權能區分，一個是均權主義；

權能區分否定了三權制衡，均權主義則否定了集權主義與分權主義。所以均權主義的實現，是世界政治上的曙光。

第二 就政治的運用而論，中庸適度是最好的原則。每一種學說或制度，一用到極端，都不免要發生重大流弊，惟有用得其度，不偏不依，才能收到正面的效果，避免反面的弊害。

中山先生曾說他自己「所持的主義，有因襲吾國固有之思想者，有規撫歐洲之學說事蹟者，有吾所獨見而創獲者」。均權主義可以說是他的創見；可是他這種創見，也正是他融會貫通古今中外正統思想而得來的結果。吾國固有思想與歐洲學說中，對於政治的運用問題，有一個很有力量的見解，就是中庸適度的原則。

中國的傳統思想實以一個「中」字為骨幹。宋儒所謂「道統」，堯傳舜的「允執厥中」，舜傳禹的「人心惟危，道心惟微，惟精惟一，允執厥中」。孔子對舜至為贊歎，他說：「執其兩端，用其中於民，其斯以為舜乎！」由此可見他之所以贊歎舜，是因為舜能「用其中於民」。儒家的子思為了「傳授孔門心法」，記下「中庸」一書。我們從這書裏可以看到孔子所說的：「君子中庸，小人反中庸」，「中庸其至矣乎」等稱贊中庸的話。數千年來，中國人的政治哲學大都守着這個「天下之正道」的中的原則，儒家所贊成的專制，只是開明的專制，而不是專暴政治，所以能減少許多專制的禍害；但一到專制失去中道，走向極

端的時候，政治的變亂，便無可避免了。

不但儒家的思想是如此，就是道家的老子，也極力提倡中道。老子說：「多言數窮，不如守中」。他所謂「守中」，也就是他所說的：「聖人去甚、去奢、去泰」，即是不做到「滿」的地步，不做到「盈」的境界。他爲什麼反對「滿」與「盈」呢？因爲事物一到極端便會變爲相反的事物，「物極必反」乃是自然的定律；所以說：「天之道其猶張弓乎！高者抑之，下者舉之；有餘者損之，不足者與之。天之道損有餘以奉不足；人之道不然，損不足以奉有餘」。天道既然不尙盈，做人行政，亦應該如此。他說：「古之善爲士者，微妙元通，深不可識。天唯不可識，故強爲之容，豫焉若冬涉川，猶兮若畏四鄰，儼兮其若客，渙兮若冰之將釋，敦兮若其樸，曠兮其若谷，混兮其若濁。孰能濁以止，靜之徐清？孰能安以久，動之徐生？保此道者不欲盈。夫唯不盈，故能蔽不新成」。這是說做人不要做到極端。他又說：「治人事天莫若嗇，夫唯嗇，是謂早服，早服謂之重積德，重積德則無不克，無不克則莫知其極。莫知其極，可以有國，有國之母，可以長久，是謂深根固柢長生久視之道」。這是說政治上亦不要做到極端。老子的政治論以他的道爲基本原理，他的所謂道，是「沖而用之，又弗盈」，和儒家所謂「從心所欲，不踰矩」頗相似，都是一個中的道理。

中國人以中名國，中字原代表中國的立國精神，所以中國過去贊揚中道的人實在舉不

勝舉。其實外國人亦很稱贊所謂「golden mean」，其意思就是中庸或適度。亞里斯多德亦認爲最理想的政治應依於最理想的生活，最理想的生活，必須合乎一種道德的生活，這種道德亦是「金律」(golden mean)或「中庸」。他把中庸用在政治之上，有種種的含義：

第一、從國家的組成分子上看，一切國家莫不具有三種分子，就是極富階級，極貧和中等階級。富者驕奢淫佚，遊手好閒，謾藏誨盜；貧者卑賤怨嫉，愚昧無知，挺而走險；所以國內這兩種人如太多，必易於引起變亂和革命。惟有中等階級不偏不倚，富於創造和安定的力量，所以中等階級占多數的國家，才是最理想的國家。第二、從國家的革命上看，統治力量能保持最久遠的國家，常是統治者不把統治權行使到極點的國家。過去許多王國，都因王權過於強大，引起反感而釀成革命。馬洛斯人(Molossians)和拉斯德蒙族(Lacedaemonians)的政治所以能長期安定，即是因其能將君權做到適可而止的地步。第三、從國家的教育上看，他更極力主張以中道教人民，即以音樂爲例，他以爲青年最宜教以杜令調(Dorian)，因爲這種音調能使人心氣和平。至於一般國民學習音樂應止於何種程度爲好呢？他以爲只要對高尚音樂能够欣賞而又遜於音樂專家，即算最合適。他在政治論(The Politics)一書中即說：「教育的三個基本原則，應該是：中庸的、可能的、適度的」。不但亞里斯多德對於中庸適度的政治，是如此的悉心嚮往，在他之前的福希力慈(Phocylides)亦說：「世間一切，中庸最好，願我國家，永保此道」(Many things are



best in the mean; I desire to be a middle condition in my city.)。由此可見西洋政治思想史中，對於中庸適度的理想，亦很重視。

中西的政治思想，雖都重視這中庸的道理，但這種道理却很少被人應用到中央與地方職權劃分的問題上來。中山先生推而廣之，避去集權專制與分權離散的偏執之見，創造了均權主義，使中央與地方的權力劃分，得其中道。可以說他是把這個中外政治思想的精華加以發揚光大而具體化起來。

第三 就政治的本質而論，中央政府與地方政府原為一體，只有分工的目的，沒有對立的性質。

過去的人們誤用集權主義，不但弄不清官署的意義，毫無公法觀念；而且把中央與地方分成對立的兩件東西。他們以為中央是代表國家政府的，地方是代表各地的人民或各個小集團的。因為中央與地方有此性質上的不同遇着利害關頭，便不免有中央與地方之爭，中央要統一集權，地方却要割地稱雄。這種看法完全是一種錯誤，其錯誤的癥結，便在於不明白中央與地方本是一體。

國家設立政治機關，本來是為全體人民辦理公務的，而不是為一部分人民辦理公務的，所以政治機關原是屬於全國人所有，不是為一部分人所有。政治機關之所以分為中央與地方，乃是因為：（一）國家面積很大，人口很多，一個機關無法管理這廣闊的區域和

這衆多的人民，勢不得不分設許多機關來分別管轄；（二）一國的政務很繁，而政務的性質又不盡相同，並且這些政務對於各種地方和各種人民都有不同的利害關係，不得不分別來加以管理；（三）政務的推行必須分工，有的機關偏重設計，有的機關偏重監督，有的機關偏重執行。有了這些原因，國家便不能不在中央機關之外，分設許多地方機關。所以中央與地方的劃分，並非機關本質上的劃分，而只機能運用上的劃分。

中山先生常常把機關比成機器，他說：「機關就是機器，……所以行政機關，就可以說是行政機器」。這個比喻是很恰當的，我們由此推論，也可以看出中央與地方不是截然可分的兩件東西。因為機關之分為中央與地方，就某些方面論，亦如機器之分為大大小小各種不同的機件，這些機件的機能與工作範圍雖有不同，但其同屬於此機器的一體，並無二致。這些機關相互間的關係，應該是分工合作，決不是互相對立互相妨害的，即使其間有一種制衡作用，但就機器的全體而言，則仍是協同一致，而非彼此對立。中央與地方亦復如此，決不是兩個全體，而只是一個全體中的數個部分。

不過就中央與地方的真實含義而言，誠如中山先生所說：「欲劃分中央與地方之行政，須先明中央與地方之區別。中央為全國主體，即中央政府是也，地方為一區域之行政主體，而在中央下者一：（甲）地方官治行政主體，即地方官；（乙）地方自治行政主體，即地方自治團體」。由此可見「地方」一詞不僅含有地方政府機關的意義，而且含有

地方自治團體的意義；而中央則只是指中央的政府機關，而沒有自治團體的意義在內。這樣說來，似乎中央與地方不能算是一體了，但其實不然。官治與自治雖有性質上的差別，但官治的事務與自治的事務，同是國家政務的一部分，自治行政并不能絕然與官治行政劃分而毫不相關，所以中央與地方含義範圍的不同，並不能否認其爲一體。

中央與地方既爲一體，但過去一般人往往視之爲對立的，所以總不能找出中央與地方間的適當關係來。今後我們要解決這個問題，必須認清中央與地方不可分割的本質，從機能的運用上確定其功用、職權、與地位，才是正當而合理的辦法。

中山先生對於中國歷史上集權主義的誤用和分權主義的作祟的慘痛教訓，完全接受了認識了。但是單有這些歷史教訓，還不能產生出均權主義的政治理想，均權主義的產生，還有中山先生所處的時代環境需要有以促成之。

當滿清末年，一方面有個腐敗的專制皇帝，想維持中央的威權；一方面有若干實力強大的督撫，想擴張地方的勢力；政治上的集權與分權的矛盾，已是十分的嚴重了。民國成立，承其遺緒，集權分權的問題，便隨之而惹起軒然大風波。袁世凱當政的時候，國內的政黨或主集權或主分權，議論紛然。進步黨爲袁氏專制野心而張目，堅倡中央集權之說；然而他們所謂集權，仍不免落於過去所謂「一統乎天子」或「個人專制」的窠臼，是要把權力集中於元首一人，而且統制權與管理權又不分。民二袁氏公布的「增修臨時約法經

過」一文道：「查中國有歷史數千年，治亂興衰之迹，代各不同；然無論何種時期，其國家之能治不能治，率視政權之能一與不能一以爲衡。是以春秋著『大一統』之文，孟子垂『定於一』之訓，微言大義，深入人心，此與最近世紀憲法學家之統治權惟一不可分之原則，實爲先後同符。歷稽史乘，斷未有政權能一，而其國不治，亦未有政權不一，而其國不亂且亡也。方今共和成立，國體變更，而細察政權之轉移，實出於因，而不出於創，故雖易帝國爲民國，然一般人民心理，仍責望於政府者獨重，而責望於議會者尙輕。使爲國之元首而無權，即有權而不能完全無缺，則政權莫由集中，羣情因之渙散，恐爲大亂所由生」。由袁氏這篇文告中，可以看出他有下面的幾點錯誤：（一）以爲統一就是集權；（二）把管理權看做統治權；（三）以爲中央便是元首，機關與個人分不清。這些錯誤觀念，也正是中國政治史上傳統的謬誤。

袁氏極力提倡集權，其實骨子裏只是一片專制皇帝的野心慾念。這種錯誤觀念和專制野心，引起當時國人的反感，羣起而反對集權。護國軍的四條誓言，其中一條是：「畫定中央與地方權限，圖各省民力之自由發展」。於是集權分權之爭，正式見於軍事行動。其實當時有識之士之所以反對集權，並非反對正確意義的集權，而是反對軍閥專制式的錯誤觀念的集權，並非爲反對集權而反對集權，而是爲反對「洪憲帝制」而反對集權。但可惜一般人不明此義，因噎廢食，從此以後，連集權也不敢提起了。

民九以後，大家對於統一運動大覺失望，率性提倡分權主義的「聯省自治」，這個運動一直鬧到民國十三年，各省軍閥贊成「聯省自治」或「分治分作」的目的，全在達到自己割據稱雄的野心。而霸占中央，做着「武力統一」迷夢者，則又反對「聯省自治」挾中央以制異己，以期鞏固自己的統治地位。無論贊成或反對「聯治」的，他們的目的都在自私自利，根本不在謀合理的地方制度的建立。

至於實際的政制情形，在辛亥革命以後，由於軍事的變亂不定，地方制度即失去釐然的系統，而且變動無常。民初各省多以都督爲首長，兼理軍政與民政，成爲「兵民合治」的局面。同時感於府道的無用，便廢除之而行省縣二級制。此時省自爲政，組織上並不統一；直至民國二年公布「畫一各省地方行政官廳組織令」，於各省設置民政長，才分去都督的民政權，但有不少的省分民政長並未設立，都督的權力，仍舊不變。這時却又恢復了道，而行省、道、縣三級制。民國二年，袁世凱改內閣制爲總統制，頒行省、道、縣三種官制，省設巡按使，爲地方行政長官。民國五年改巡按使爲省長，其權力頗爲龐大。國民政府成立以後，又廢除道而恢復民元的省縣二級制，省政府設主席，縣政府設縣長，以爲其行政長官。從這些遭變上，我們已很容易看出民國以來地方制度的變亂無常，而事實更不止此，因爲上面所說的只是法令的變動，實際上當時中央政令，不出都門，各省軍閥自爲制度，不相統屬，其零亂的狀況，是難於想像的。即以民國五年到十五年這十年間而論，

國內大小軍閥，分裂割據，混戰做一團。其間牽動到全國的大變亂，有所謂直皖之戰，直奉之戰，及國民軍之役；至於規模較小的戰亂，如省與省間或一省之內的軍閥戰鬪，更舉不勝舉了。在這種混亂的局勢下，要談建立地方制度，要談分權與集權，自然是一件萬分困難的事。

中國國民黨處在這種惡劣的環境下，奮力苦鬪，初則反對袁氏的集權專制，繼又反對各省督軍的分權聯治。黨內人士不惜時而反對集權，時而反對分權，「不惜以今日之我攻擊昨日之我」，實具有一番苦心，企求國家的統一。然而這樣頭痛醫頭，腳痛醫腳的對策，終究不是辦法。在革命建國的過程中，地方制度的建立，必須一種長治久安的根本原則。

此時不但需要一種久遠的地方制度的原則，而且這個原則必須合乎現代政治的特殊需要。現代政治已由消極的進而為積極的；政府的功能亦隨之擴張改變，由權力的政治擴張到服務的政治。換句話說，現代政府的管理權與統治權，幾乎有同等重要性，因為政府存在的理由，尚不在於統治全國國民，而尤在於替全國人民服務，替全國人民管理公共的事務，這些公務，不祇是消極的應付，而且要積極的去開展；在過去，政府只須對人民沒有苛政，與民安息，便盡了政府的本分，政府好像只是為了統治人民而設立的。現在便不同了，現在的政府必須積極為人民謀福利，因為它要替人民服務所以它要統治，管理是目



的，統治是手段，治事是目的，管人是手段。固然，目的和手段有時也不可分離，但是管理公務才是政府存在的主要理由。所以現代的人民有充分的權力，可以要求政府爲人民作正當的服務；美國的人民因市區公路上的積雪而跌傷時，可以向法庭控告政府失職，這件事在過去的政治觀念下會當作笑話，而在現代的政治觀念則不以爲奇。政府任務既然已大量增加，政府職權便不能像過去一樣，可以籠統劃分了事；而必須加以精細的分析，視事務的繁簡、大小、難易和人民的需要狀況等，而分配於中央或地方。我們要建立地方制度的久遠原則，不能不適應這種特殊的政治需要。

其次，我們要考慮，適應這種特殊政治需要的原則，是否有實現的可能。自十九世紀以來，由於科學和工業的進步，政治上行政上逐漸有了一個新的發展，就是政治的科學化和工商管理演化爲行政管理。現代政府不但因爲利用科學發明的新工具，而發揮了極大的行政效率，而且因爲採用了工商管理上分工合作的原理，而使整個政治組織與運用，爲之改觀。分工合作原理的實現，必須建立在科學的分類方法上，現代行政能應用科學的分類方法，實施職位分類與分級，實施政府功能的劃分，已是極可能的事情，再加以設備工具的方便，分工合作原理的應用，自然更不成問題。這種進步，正可以促使由職權上確立中央與地方關係的均權主義的實行。

由上面的分析，二千年來的歷史教訓，使我們痛感中央與地方的關係，必須中平適

度，而客觀環境需要又急須建立一種新的原理，於是中山先生對於地方制度，乃提出他所創立的根本原則——均權主義。

中山先生的均權主義的思想，很早便露端倪，他在辛亥革命時，曾首倡自治學說，並於「臨時大總統就職宣言」中指出：「今者各省聯合，互謀自治，此後行政，期於中央政府與各省之關係，調劑得宜。大綱既挈，條目自舉，是曰內政之統一」。民國元年八月，在「國民黨宣言」中又說：「從來中央與地方官權限多不明晰，權限極應劃分，行政始可着手」。因而歷舉某種權力應歸中央，某種權力應歸地方，且詳述地方自治與地方分權的區別。他所謂中央與省的關係要「調劑得宜」，所謂中央與地方「權限極應劃分」，與按權限性質以定其中央與地方之分屬，以及地方自治之強調，都可以說是均權主義的雛型。民國十年他更提出「分縣自治」的主張，至十一年發表「中華民國建設之基礎」時，明白指出：「權之分配，不當以中央或地方為對象，而當以權之性質為對象」；又說：「事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央，事之應因地制宜者，以其權屬於地方」。這時的均權思想已經成熟。到了民國十三年發表「中國國民黨第一次全國代表大會宣言」及「建國大綱」時，便正式提出均權主義，說「中央與地方之權限采均權主義，凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方；不偏於中央集權制或地方分權制」。均權主義的政治理想和地方制度的根本原則，遂告確立與完成。

總之 中山先生的均權主義，決不是偶然產物，決不是憑個人的一時的感想而提出的，乃是把古今中外的政治經驗與原理，經過融會貫通及深思遠慮後而創獲的完備主張。他一方面接受了中國二千餘年集權主義的誤用和分權主義的作祟的慘痛教訓；並親歷民國以來因集權與分權之爭而惹起戰禍頻仍的苦楚；一方面體會中外政治哲學上的「中庸」與「金律」的原理，並體察現代政治的實質與需要，乃創建出這應運而生完備優良的均權主義。

## 第三章 地方制度的比較觀察

### 第一節 各國地方制度的現狀

#### 一 集權式的地方制度

歐洲大陸諸國的地方制度，率多採用集權制，屬於極權國家的德、意二國姑無論矣，即向以民主國見稱的法國亦然。茲以法、德、意三國地方制度爲例，分別說明於後。

甲 法國 法國現行地方制度，爲實際兩級制，即郡 (département) 縣 (commune) 是也。在縣之下，固亦有所謂保 (canton)，然保乃爲司法與選舉的目的而設，其不足以構成地方制度之一級，自屬顯然。至於郡縣之間雖有區 (arrondissement)，然亦純爲虛級，區政府僅爲郡政府的輔助機關。法國之區，在一九二六年前爲數二七六，是年縮減爲一七〇。區之行政長官稱爲郡佐 (sub-prefect)，顧名思義彼之地位，只是郡長之助理人，自己無獨立之權力，乃郡縣間之承轉機關，有人目之爲郡長的「信箱」罷了。區雖亦設有區參議員，由各縣之保選舉參議員組織之；但區參議會既無財產，復無預算，它的職權，不過一面備郡政府的諮詢，得向中央及郡陳述爲保護本區利害的意見與願望，一面得分配各

縣的直接稅稅額而已。故在名實兩方面，區均不能被視為實級。

(一)郡 郡在法國行政系統上之地位，相當於我國之省，介於中央與地方之間，以收聯絡之效。一九三一年，郡之總額計有九十；其人口自九九、四〇三至四、九三三、八五五不等；其面積少者有一八五方哩，多者有四、一四〇方哩，平均超過二、〇〇〇方哩。郡之行政長官，為郡長(Prefet, prefect)，彼由內政部部长提請大總統任命之；各郡的首邑建築有莊麗的衙門，曰郡長署(prefecture)，以為其執行公務之所。郡長具有雙重地位，一為中央政府之代理人，一為郡之行政首長；以前者的地位在郡內執行中央頒布之各種國家法令，處理交通、建設、衛生、警政等行政事務，並監督各縣之活動；以後者之資格，執行郡參議會所通過之各種法案。

郡設參議會 (conseil-général, council-general)，為郡之立法或議決機關，議員少者十七人，多者六十七人，由每保選出一人組成之。參議員任期六年，每三年改選半數，參議員之年齡至少須滿二十五歲，並須為選舉人或有選舉權人，郡之官吏，不得當選為參議員，一人亦不得為一個以上郡參議會之參議員。參議會自舉主席，並自訂議程，每年開會兩次，並可以中央政府之命令，或三分之二議員之請求，召集臨時會。

參議會的職權，係由國會法案——主要為一八七一年八月十日之法律——所明定，舉其要者，為：將擔負之直接稅額分配於各區，在法定範圍內規定郡稅，許可郡借款，維持

郡道路及其他公共建築物，初級及中級師範學校，撫養貧苦無依之孤兒，並設立與維持窮苦救濟院，瘋人院等機關。參議會雖為人民之代表機關，但其職權受有下列之限制：第一、郡參議會所能議決之事務，須為中央法令所明定者，而各郡的重要事務，則又皆已由中央政府之法律與命令處置之。第二、郡參議會不得討論所謂政治問題，而此政治問題一語，又向來採用最廣泛的解釋，因此其職權，被剝奪去不少。第三、中央政府可以推翻郡參議會的決議。第四、任何事件若非郡長提交，則參議會無權討論，而郡參議會又無權罷免郡長或削減其職權。

自一九二六年之命令頒布以來，郡參議會所受的限制，雖稍稍減輕，但使其免於中央官吏的控制者，亦不過限於無足輕重的一二點罷了。依此命令：（一）郡長對於郡參議會之議決，不得再藉口不便而予以取消，祇能因其越權或違法時始能取消之。（二）郡議會所通過之議決案，若中央政府不以其越權，而下令予以取消，則在六星期內即須執行。以此種民選的代議機關，其所享地方自治權的範圍如此狹小，實無怪世人目法國式的地方制度，是中央集權制的典型。

郡尚設有所謂郡常務委員會（*commission départementale, department standing committee*），由郡參議會每年指定四人至七人組成之。會期每月至少一次，行使郡參議會所委託之事權，但郡參議會僅得委託以特定之職務，不得概括的拋棄其固有之職權。郡常務委



員會自身固定的職權，爲審查郡長的預算案並提出報告，調查郡長的財務行政情形，並對郡長締訂的契約予以許可，但無徵稅及舉債之權。

(二)縣 縣 (commune) 爲法國最基本的行政區域，亦是實現地方自治的單位。縣在古時即已存在，但今日縣的組織，則淵源於大革命時代，自一七八九年國民會議發布命令，規定每個「城 (city) 鎮 (town) 村 (parish) 或鄉 (rural community)」應爲一縣以來，舊日市鎮與村之區別，遂化爲烏有，現時制度，除巴黎與里昂 (Lyons) 兩市而外，所有縣市，無論其爲一工業隆盛的城市，或爲一小鎮，或爲一純粹鄉區，其職權及其組織之形式，皆無甚區別。所以法國城區 (urban area) 與鄉區 (rural area)，或縣與市的觀念，絕不若英、美等國的分明。

就法國縣之區域與人口言，僅當於我國縣下之區；但從其縣政建設與縣政府職權及地位而言，則確相當於我國之縣。現今法國縣之總數，約計有三八、〇〇〇，其中有二〇、〇〇〇以上，人口不及五〇〇〇人，有一五、〇〇〇，人口在五〇〇〇與二、〇〇〇之間，有十二個，人口在一〇〇〇、〇〇〇與四〇〇〇、〇〇〇之間，有兩個，人口在四〇〇〇、〇〇〇與一、〇〇〇、〇〇〇之間；至若縣之面積，則有十畝至四〇〇〇方哩不等，平均爲三、六四五畝。

縣政府爲縣之執行機關，縣政府設縣長與縣佐 (maires adjoints, deputy mayors)。

縣佐人數，視縣人口之多寡而定，少者一人，多者可至十七人。縣長及縣佐治員之甄拔，自第三共和國存立以來，即採用選舉方法，由縣參議會選舉之，用不記名投票法，以得票絕對多數者為當選。如不能得絕對多數，則連續投票三次，而以得票之相對多數者為當選，如票數相同，則以年齡最長者為當選。被選舉之條件，則為原係縣參議會之參議員；一般公務人員：如財務機關之職員與僱員、郡會計員、公私企業之徵收員、稅務員、森林管理員、郵電兩局的職員及公私營造物的保管員等，均無被選舉權。受撤職處分的縣長與佐治人員一年以內，亦不得當選。縣長與佐治員之任期與縣參議員同，均為六年，但在任期以內，如因辭職及受懲戒而去職者，亦應停止職權。縣長與佐治員應向郡長辭職，但須郡長批准後，方可離職；如被批駁，一月以後，方可再辭。至對縣長及縣佐的懲戒，則有撤職與停職若干時日之處分。即郡長有停止縣長及縣佐職權一個月之權力，內政部長有停止其職權三個月之權力；惟撤職處分，則須由元首以中央命令宣告之。為防止此種懲戒權的濫用，縣長與縣佐治有權以書面或口頭申述答辯之；上級機關之停職命令，與中央政府之撤職命令，均須載明理由。

縣政府除縣長與縣佐外，各縣均設有祕書 (*secrétaire de maire, mayoral secretary*)，在較小之縣，普通由縣校長兼任，惟在較大之縣，縣祕書則為一專任官吏。此外縣長所屬之其他員吏，則大多由縣長委任之；其薪給，亦由縣長規定。

縣長的職權，有兩方面，一方面爲中央政令的執行人，故以中央官吏的資格，掌理中央政府的若干職務；一方面復爲縣自治事務的執行人，故以地方自治的行政長官資格，掌理縣政職權內的若干職務。縣佐本身無固有權力，只能代表縣長，行使縣長之職權。就其爲中央官吏的一點言之，其權力復分爲兩類：第一、爲司法的權力，此項權力，包括：(1)接收並保管身份證、結婚證及死亡證等職責，而爲戶籍之官吏；(2)偵查刑事罪犯之管轄權，得搜集一切證據，並在法庭上宣告之，是縣長又爲司法警察之官吏；(3)在未設警察局之縣內，縣長得代理檢察官之職務，以出席警察法庭。第二、爲縣長之行政權，縣長行使此項權力，係直接隸屬於郡長管轄下，其權力爲：(1)保證法律及法規之公布與施行；(2)執行中央政府所規定的保安法令；(3)履行法律上所規定的若干特殊職務，如審查選舉名單，製成應召兵役的人口審查表冊，調查行政情況及費用，以便國家擬製若干公共職務的概算書。對於法律所規定應作的行爲，縣長如抗不遵辦，或有意玩忽，郡長得再催促之。如仍無效，可逕自代替縣長行之。就縣長爲縣自治的行政長官言，彼亦具有兩種的地位，即縣長爲參議會的執行機關，與保有一種固有的權力，屬於前者，如縣長執行縣參議會所通過之預算案，徵收縣政府之歲入與支付其歲出；爲適應縣政之需要而締結債務契約，以及爲縣政訴訟而代表縣政府出庭等是；屬於後者的，則縣長對其屬員，有任命權、銓衡權、及懲戒權。其限度僅以法律明文無相反的規定者爲限；縣長得發布各種法令，藉以保證縣政府各

項公私財產之經營，惟其所發布之命令，須以法律明文有特殊規定者爲限；縣長得採取一切必要方法，以保障縣境內的治安。惟縣長對於上述各方面權力之行使，雖屬自治範圍內的行政行爲，亦應受上級機關嚴格的行政監督。

縣設縣參議會 (conseil municipal, municipal council)，爲縣之立法或議決機關。縣參議會雖亦若郡參議會，同受上級機關的監督，但其所具地方自治的權力，則較郡參議會者爲高。縣參議員數額，視人口之多寡而定，最少者十人，最多者三十六人。縣參議員以普選制選出之，凡年齡滿二十一歲以上，並在縣境內住居六個月之法國人，均有選舉權，選舉方法，各縣統採用連記名投票法，惟居民在一〇、〇〇〇以上之縣，得分區選出參議員若干人（至少四人）；第一次開票當選之限制，爲得票須占絕對之大多數，其票數爲全體已登記之選民的四分之一，如不足此數，則第二次開票當選之限制，相對多數即可。當選之條件，須年滿二十五歲之該縣選民，或已繳納縣稅者。不能當選之限制，則除一般的不能當選者外，尙包括舊王室後裔與現役軍人，凡接受貧民救濟者，受法律處分或受法院監督者，本區域之國家官吏，以及縣之受俸官吏，教員與家僕等，均不得當選。郡縣內若干公務員如當選，可予以六日的猶豫期間，聽其決定取捨，但縣參議員一人不得兼領兩縣。

縣參議員任期爲六年，任期滿後，全部改選，惟遇下列情形之一者，則縣參議員即行

解除職務：（一）縣參議員的死亡或失踪。（二）自動辭職者，縣參議員之辭職書，係呈郡佐，並須經郡長的批准，如郡長拒不接收，須俟一月後方可再辭，並可自動離職。（三）如發現縣參議員不合於當選的條件時，得由郡長宣告其失權。（四）勒令辭職，凡法律規定縣參議員應履行的公共職務，如縣參議員拒絕履行，得由郡長或評政院勒令其辭職。（五）縣參議會之被解散，為防止政府濫用解散權起見，故法國現行法，對於解散權的行使，規定甚嚴，即須由內閣會議通過，而以大總統命令行之，並須附具理由，於政府公報上公告。如遇事態緊急，而必須即行解散者，則由郡長以載明理由的指令，宣告停止其職權，但新選舉須兩個月之內舉行，且在解散期內，應由中央命令，委派三人至七人以代其職權。

縣參議會之會議有兩種：其一為常會，每年開會四次，除討論預算案可將會期延長至六星期外，其他每次會期，均不得超過十五天。其二為特別會，其舉行係出於郡長的提議，與縣長的召集，或全體參議員三分之一的請求。會議採公開方式，准許民衆入會旁聽，開會時，以縣長為會議之主席。

縣參議會之權力，在名義上，除法律所禁止者外，凡關於縣地方福利的公共事務，均有權議決，並有使縣長執行之權，但此權的行使，須受下列之限制：（一）徵稅權上之限制，（二）大多數財政計畫，須得郡長的許可，（三）關於商場決議，須得郡參議會的許

可，（四）縣參議會所為議決，在某種情形下，郡長或郡佐保有撤消權，（五）對於縣參議會，郡長有停止權，中央政府有解散權，縣參議會對於縣長的監督權亦甚微弱。依法國縣組織法規定，縣參議會得要求縣長，向參議會報告執行其決議案之各種法令之內容，縣參議會並有權責難縣長，但不得強迫縣長辭職；對於縣長所發布之命令，縣參議會亦無權予以撤消，或命其停止執行，或改變其法令；易言之，縣參議會對於縣長，並無嚴格的監督權，所有者，只不過是一種監視權而已。有人譏法國的縣參議員，不啻是縣行政組織中的職員，或因此而云然。

一九二六年之代法律命令，顯然有趨向於分權之途，例如依該命令規定，縣參議會不須郡長同意而自由行動之權限較為擴大，尤其關於財產之徵發與房屋之建立，只須不為此借款，即得自行處理，又如縣參議會之議決，必須獲得郡長之許可者，若於請求後四十日內無答覆即認為業經許可，而在以前，若於三十日內無答覆，則認為業經拒絕。

（三）中央與地方的關係 中央與地方的關係，實際上包括兩個具體問題，我們通常說某國採行中央集權制，某國採行地方分權制，就是由這兩個具體問題上表現出來。這兩個具體的問題是：（一）中央與地方間的事權分配問題（二）中央對地方的控制方式問題 由前者決定地方政府權限的廣狹，由後者決定地方政府權限的強弱。不過實際上中央與地方分權的分界線，還是決定於後者。比如在法國，自治權授予的方式，係採取



「概括授予主義」——一次頒給制。在表面上，這似乎是地方政府的權限非常廣泛，但因為中央對地方的嚴格控制，所以在實質上，地方政府於處理地方事務時，差不多事事都須先呈請上級政府的裁可，權限就很有有限了。相反的例證是美國，其自治權授予的方式，係採行「列舉授予主義」——逐漸頒給制。地方政府所可處理的地方事務，均經國家法律一一列舉，其未經列舉者，除呈請上級政府逐漸頒給外，地方政府均不得任意為之。從表面看來，似乎美國地方政府的權限非常狹小，但由於中央對地方控制的薄弱，所以在實質上，地方政府對於列舉的地方事務，得自由處理，而不必經上級政府的裁可。因為集權與分權決定於中央對地方控制的強弱，所以法國被視為中央集權制的代表，而美國被視為地方分權制的典型。

法國地方制度的主要特點，就是最高度的中央集權，中央的內政部長，憑藉着郡長與郡佐的活動，對於地方事務的控制，異常嚴密集中，以致地方政府的自治範圍，極為狹小。

郡政府的最高長官為郡長，彼之地位乃國家官吏，為中央權力的代表。彼對於民選的郡參議會，以及郡內的縣長與縣參議會，均有絕大的控制權。就其對縣的控制言：郡長有停止或取消縣長的命令之權，有停止縣長縣佐治員與縣參議員的職權之權，有取消或駁斥縣參議會某種決議之權，有審核縣預算決算之權，有許可縣稅超過一定最高限度與舉行不

須中央命令認可的借款之權，有對縣之建築，認爲其有裨公益，而予以准許之權，有制定條例，以保障公共安全，衛生與秩序之權，有藉「添加預算項目權」而徵收地方稅之權，有任命若干縣行政人員之權，此外郡長復可建議中央解散縣參議會，與委託郡佐執行控制權。

就郡長與郡參議會的關係言：郡參議會雖爲郡的代議機關，但一則無權罷免郡長；再則郡的重要事務，均經中央法令規定，郡參議會不能任意議決；三則郡參議會不能討論政治問題；四則中央政府可以推翻郡參議會的決議；五則一切議案，均須由郡長預備提交，未經郡長提交的事件，郡參議會即無權討論，每年的地方政府預算案，亦須由郡長提出；六則大批的郡地方官吏、如學校教師、稅務徵收員、衛生視察員，以及郵政局長與郵務人員等，均由郡長任命，郡參議會一概不能過問；七則當郡參議會與郡長相持不下時，基於內政部部長的意見，總統復可將郡參議會解散。

就郡長與中央政府的關係言：郡長雖由內政部長推薦而經總統任命，但實際上關於郡長的選擇權，皆操於內政部部长之手。郡長對於本郡的行政措施，皆須秉承內政部的訓令，通常此項訓令，對於地方行政，皆予以詳細而明確的規定，雖則關於各郡隨時發生的特殊問題，郡長可運用決斷權，但此等決斷權的範圍，則異常狹小。

由上所述，可知法國中央集權制的運用，是以郡長爲樞紐，即一方面郡長代表中央，

對於地方行政，行使最嚴密的監督；他方面郡長的重要行政設施，復向中央請示遵辦；最後使一切權力，都集中到巴黎的內政部長之手。所以法國式的地方制度，是一種最高度的中央集權。

法國的地方制度，在中央集權制之下所表現的有幾個特色：

第一 是中央與地方的關係的間接化，即郡長立於中央與地方之間，以收聯絡之效。不若英美二國，中央與地方的關係是直接的，這樣固足以使中央與地方的關係迂迴複雜，致中央意志，不能直達於地方政府；但其優點，則可免除中央政府因直接控制地方政府的數目過多，而至於耳目難周，控制無力。

第二 是中央政府監督地方政府的方法，為一種純粹的行政監督制。即地方政府的職權，雖由中央的立法機關所賦予，但監督地方政府的權力，却不在立法機關，而完全由行政機關行使之。這一點，和美國立法監督制固屬不同，即和英國立法監督是名，行政監督是實的方法，亦復有別。

第三 是法國的地方行政控制權，經郡長的中介，最後均集中於中央的內政部；此與英國分散於中央各部，恰成顯明的對照。這種控制機關的一元化，自可免除政令重複、矛盾與隔閡等弊端。

第四 是中央政府所任命的官吏，均參加地方行政事務的執行。這又和英美二國恰恰

相反，所以有此差別，殆由於集權制與分權制的根本精神所在有不同。

乙 意、德 意大利與德意志，都是極權國家 (totalitarian state)，其國家觀念，簡單的說，就是國家高於一切，無所不包。墨索里尼說：「一切在國家之內，無物在國家之外，無物與國家相反」，可謂為極權國家觀念的最好說明。但是表現國家意志的是政府，而決定政府政策的是領袖，所以在這種國家，一切地方權力均集中於中央，集中於獨裁的領袖，而根本無地方自治之可言。因為這兩個國家的制度根本精神，既完全相同，其地方政制的設施，亦是高度的中央集權制的典型，所以這裏歸在一起敘述。

意大利的地方制度，在一九二二年前，大體上與法國相似，其地方區域的劃分，有省 (province)、縣 (district) 與市 (commune) 三種單位，省設省長 (prefets, prefect) 及省參議會 (provincial council)，省長由內政部任用，省參議員則由省公民選舉，惟省參議會之權力甚小，處處要受省長的節制。縣亦設有縣長與縣參議會，縣長一如省長由內政部任用，權力大於縣參議會；縣參議員亦由縣公民選舉，惟縣參議會的權力甚小，並不能發生重大作用。至於市，亦同樣設有市長 (mayor) 與市參議會 (communal council)，市參議員由市公民選舉，向市公民負責，市長則與省長及縣長不同，由市參議會推選，而非由中央委任。市除預算及其他財政事務須受省長指揮監督外，享有較大之自治權。大體說來，自一八六一年以迄於墨索里尼獨裁之前，中央集權的趨勢，雖然逐日增強，但各級

地方政府，仍能相當保持其地方特性。

自一九二二年墨索里尼實行獨裁後，地方政府原不甚大的自治權，遂逐漸的被取消了。首先基於一九二六年二月的勅令，規定不滿五千人之市，不得選舉市參議會與市長，市長自是改由中央政府任命。只在省長的許可之下，各市始可於市長之下，設立一個市參議會（the consults），但市參議員人選，由省長任命三分之一，其餘三分之二，則由省長就該地方合法團體所呈繳的名單中選定之。市長對於市參議會，雖在若干行政事務的執行上，須向之徵詢意見，但市參議會的意見，對於市長並無拘束的權力。次於同年九月，上述勅令的效力，又達於人口較多之市，於是向採民選的代議團體——參議會至此乃全部廢除。只有在人口超過十萬以上的城市，市參議會的設置，才有法律的根據，其他人口較少之城市，市參議會應否成立，則完全由省長自由決定。此種市參議會的特色，不僅變成了地方政府的諮詢機關，而其人選，亦在省長的控制之下。就省而言，省長仍由中央委派，向來的省參議會亦經取消，其後雖亦有省參議會（retorats）之設，但其人選，既由中央就當地士紳中指定；而其權力，復不過備供諮詢而已。至於縣方面，非特自治機關一律撤消，而且縣之單位，亦先後於一九二六及一九二七年廢除。自此以後，中央政府遂以代表中央的省長為樞紐，對於各市，行使嚴密的控制權。由此吾人可知意大利現行的地方制度，為十足的中央集權制，其集權之程度，較之向以中央集權着稱的法國，尤為完全而徹

底。

德意志爲一聯邦國家，在第一次歐戰以後國社黨登台以前，德國的地方政府，大體上是在各邦政府的統治之下，在這段時期內，各級地方政府的自治權甚大，只要不抵觸國家的法律，即可不受限制的舉辦有關地方公共事業。茲以普魯士邦爲例，簡略說明如左。

依照一九一九年的德國憲法，普魯士共分爲十四個省 (Province)，每一省再分爲若干行政區 (government district)，行政區又再分爲若干縣 (circle)，爲便利行政的推行，每縣復分爲若干鄉 (rural commune) 與鎮 (urban commune)。此外，在人口稠密的地方，復成立市 (town circle)。行政區的主要職務，乃爲一行政法院，其餘各個單位，均設有一個民選的參議會，與一執行機關，參議會不僅有通過關於行政政策及財政議案之權，且在鄉及市，有選舉鄉長 (Vorsteher, headman) 及市長 (Bürgermeister) 之權。自取消戰前三級選舉制，而改用普及參政制 (universal suffrage) 以後，所有人民，不論男女，不分貧賤，只須年在二十四歲以上，即可參政。是以人民得以參加地方自治工作，範圍更因之而擴大。於此，可知在這個期間——(大戰後與國社黨執政前)內，德意志的各級地方政府，是享有很大的自治權的。然應加說明者，即在德國，與此地方自治政府之組織並行的，尚有地方上的中央行政之組織，其首長，在有些場合，與地方自治長官同爲一人，而以雙重資格辦理中央及地方之事務；如縣長 (Landrost)，一方面既爲縣的執行長官；他



方面復爲中央的地方官吏。

自一九三三年希特勒專政以後，德國各級地方政府的自治，遂先後橫遭摧殘。例如在省方面，省參議會的軀殼雖存，而參議員的產生，一部分則由省政府現任高級官吏兼任，一部分則由國社黨選派黨員充當。致省行政的一切大權，均集中於代表中央的省長之手。至在縣與市方面，表面上地方自治雖仍繼續推行，但實際上，自治政府的權力，業已剝削殆盡。例如一九三五年，希特勒內閣所宣布的德意志市政法令 (The German Municipal Government Act)，便根本上推翻了向來的市政府之組織及運用。根據這個法令，民選的市參議會完全廢除，另由黨代表會同市長任命若干義務職的市參議員，以供隨時諮詢之用；市長爲市參議會的主席，有任免本市官吏及其他工作人員之權，並有決定市參議會開會的時間、地點、及議事日程之權。雖則關於任何行政事務，特別是若干特定事項，如市單行法規的製定及市政府預算的採用，市長必須予市參議員以發表意見的機會。但市參議員除能發表意見而外，並不能行使表決權。關於新市長的選擇，亦皆由黨代表於徵詢市參議員的意見後，提名呈請上級政府任命。除上述的重要變更之外，內政部長之權限亦被提高了，即內政部長爲監督各市行政的最高首腦，並握有極大的行政決定權。總之，從這個法令中，我們可以看出：市的立法與行政的權限，統集中在市長一人之手，而市長的產生，又係受黨代表的操縱，這樣一層一層的，遂使國社黨的勢力，滲透到地方政府中去；

而使黨變成了幕後的牽線人；至於市政府須受名正言順的上級政府之嚴格控制，那當然猶其餘事了。

由上所述，可知德意志中央集權的程度，實際上是超過世界上任何國家，其可與匹配者，只有意大利而已。

## 二 分權式的地方制度

甲 美國 美國為聯邦國家，其邦政府權力的來源，與中央政府相同，皆本諸最高的憲法；這和單一國地方政府的權力，本諸普通法律，而完全由中央政府所轄統，並得由中央政府隨意變更者，迥不相同，所以此處所說地方政府，係指揮邦政府以下的各級政府而言，而與邦政府本身無關。

美國的地方制度，在細微處，各邦間千差萬別，不能遍述，這裏僅取具大體相同者，述其特點，而將其小不同處一概從略。依現制，美國各邦的地方政府，普通分為四種單位即：(一)縣 (county) (二)鄉 (town) 或鄉區 (township) (三)村 (village) 或市邑 (borough)，(四)市 (city)。茲依次說明如左。

(一)縣 美國全國四十八州所有縣的數目，依最近統計，共為三、一〇七個，每州平均計有六十五縣，縣數最少的是達拉威 (Delaware) 州，只轄三縣；縣數最多的是塔克塞

斯 (Texas) 州，計轄二五三縣，其餘較大之州，轄縣大都在一百左右。

縣的自身在人口和面積上，亦相差甚遠，紐約縣的面積最小，只二十二方英里；加州聖巴拿丁縣 (San Bernardino) 的面積最大，達二〇、一七五方英里，在人口稀少的西部各州，縣的面積均較大，阿利松訥 (Arizona) 州的縣，平均為八、一二二方英里，新墨西哥 (New Mexico) 州的縣，平均三、九五一方英里，美國各縣的代表面積，約為六〇〇方英里。在三千一百餘縣中，有三分之二的縣，面積在三〇〇至九〇〇方英里間，其中最普通的面積，為四〇〇至六五〇方英里。

在人口方面，各縣的情形，更是懸殊甚遠，全國各縣中有二十六縣人口數額均各不及一千，而其中復有五縣，人口尚不足百人；但在相反的方面，美國則有三個縣，人口均在二百萬以上，即伊利諾 (Illinois) 州的寇克縣 (Cook County) 居於首位，計有三、二八六、五五二人，紐約州的紐約縣居於第二位，計有二、二六七、〇〇一人，金斯縣 (Kings County) 居於第三位，計有二、一五六、六八七人；至人口在百萬以上者，則有加州的洛杉磯縣 (Los Angeles California)，密斯根州的威尼縣 (Wayn County, Michigan)，歐海歐州的庫頁哈狗縣 (Cuyahoga County, Ohio)，本薛文尼州的愛列痕縣 (Allegheny County, Pennsylvania)，以及費列達費亞縣 (Philadelphia County)，等五個縣。一般說來，美國東部各州的縣，面積小而人口較多，西部各州的縣，則面積大而人口少。其各縣人口

的平均數，約爲三、五〇〇人。

就縣的法律地位言，它只是一種「準公共社團」(quasi-public corporation)。即一方面，縣可以作原告與被告，可以訂立契約與徵收租稅，可以舉債並有財產權，而享有社團的權利和權力；但是另一方面，縣却不能享有城市自治團體的全部權利和權力。除憲法上有明定的保障外，縣完全是由各邦立法機關所產生，立法機關可以隨意的變更縣政府的職權和組織。

就縣的行政組織言，美國各州的縣行政組織，既未依照傳統的制衡原理，而組織立法、司法、和行政三權鼎立的分權的地方政制；亦未曾依據進步的完整原則，而建立事權集中的行政首長制。概括言之，各州的縣政組織，均仍採用一種責任不明的合議制，即各縣都有一個民選的委員會 (county board)，握有課稅和決定地方行政政策的權力，另外還有幾個民選的地方官吏，分別掌理各種司法和行政的事務。

(1) 縣委員會 美國四十八州除羅得島一州外，各州的縣政權力機關，都有一個縣委員會的組織，而具有行政和有限的立法的權力；它對縣內其他官吏，亦具有若干指揮與監督的能力。這些委員會的名稱，在各州頗不一致，最普通的有監理委員會 (boards of supervisors) 縣委員會 (boards of county commissioners)，縣理事廳 (county courts)，籌款委員會 (boards of revenue)，財務廳 (financial courts) 及業主代表會 (boards of

chosen freeholders) 等，此等委員會普通雖常被稱為縣的立法機關，但因受邦憲法和邦政府法令的各種規定，其立法權力是很有限的；並且，它除立法外，還兼管行政與司法上的事務。委員會的法律地位，雖不是個完全獨立的自治機關，但各委員的身分，乃對縣民直接負責，並不能算作邦政府的官吏。

縣委員會的組織情形，因歷史和環境關係，各州千差萬別，在新格蘭的五個州，縣委員會普通是由委員三人組織之，委員人選由全縣選民選舉之。其中只有康乃克特(Connecticut)州的縣委員會，是由邦議會選舉之。在中部各州，如紐約、密希根、威斯康辛及伊利諾等州的縣監理委員會，由各鎮各區分別選舉代表組織之。其委員會的人數，在人口稀少之州，有十五人至二十五人，在人口稠密之州，則多至五十人以上，南部各州的縣委員會，則情形複雜，不易作概括敘述，坎達柯(Kentucky)，潭泥溪(Tennessee)，和阿坎塞斯(Arkansas)三州仍沿襲舊制，由保安官(justices of peace)所主持之理事廳處理縣財政和行政事務；不過這些保安官，在今日都已改由縣民分區選舉，故實質上理事廳亦變為縣監理委員會，所不同者，僅名稱而已。另有渥金泥亞(Virginia)州，係將每縣劃分為三個至十個管理區，每區選舉代表一人，組織縣監理委員會，而在南部各州的縣委員會，復是將行政和司法的事務，混由同一機關掌理的。至於西部各州的縣委員會，則是由很少數的縣民代表組成之，如阿利根(Oregon)州之縣，由縣民選舉委員二人，和縣法官

組織縣理事廳處理縣務。加里福尼亞州之縣，由民選委員五人組織縣委員會是。

縣委員會的開會次數及會期，各州並不一律，大抵委員人數較多者，開會次數則較少，在中部各州，縣監理委員會普通每季開會一次，多半在四月，六月，九月和十二月舉行；每次會期，少則兩天，多則三天，間亦有每月開會一次的，在紐約和伊利諾州，縣委員會的會次較多，事務較繁，且在休會期間，常指定委員會辦理各種縣行政事務，各邦政府對縣委員會的報酬，都有法律的規定。開會有出席費每日四元至五元，交通費按里數計算；一般說來，縣委員的報酬，除了幾個富庶的大縣外，都是非常低微的。

縣委員會的職權和管轄的事務，係由邦議會與邦政府以憲法或法令明文規定之，非經明文授予的權力，縣委員會不得行使。蓋因縣不是個完全自治機關，所以只有獲得權 (deprived power)，而無固有權。縣委員會所管轄的事務，歸納言之，可分為三種：(1) 財政權及對公路救濟與建設等事務的管理權；(2) 對於縣的其他官吏及鄉或鄉區的指揮監督權；(3) 在若干州中具有立法權和監察權。

財政權係指租稅的課徵，預算的決定和經費的支配而言，這是縣委員會最重要的權力。不過在稅額稅率和財政的用途上，都經邦政府明文加以限制。有不少的州，縣委員會有發行地方公債的權力，但是這項決議，普通須經縣民複決通過後方能有效。只有在康奈克特，紐享夏 (New Hampshire)，印第安那和阿坎塞斯四州的縣，這些權力不歸縣委員



會，而由其他的機關行使之。在康奈克特州的縣，是由邦議會的參眾兩類議員開會決議之。在紐享夏州的縣，由縣民大會行使財政權。在印第安那州的縣，則由各縣分區選舉參事四人，不分區選舉參事三人，合組縣參事會主持其事。至在阿坎塞斯州的縣，則由縣法官和縣保安官組織課稅廳 (levying court)，行使這項財政權。

縣委員會對於公路和其他建設的統制權，亦頗有差別。縣境內較重要的道路及橋梁的建造，彼往往具有監督權或統制權，有的縣分，亦常交由縣委員會自行建造，縣道建造最多者推加里福尼亞、阿利根、華盛頓、納渥達 (Nevada) 四州。在路易聖納和泥布拉斯克兩州，縣委員會可以自行建造堤堰和碼頭。在阿坎塞斯和北達克圖 (N. Dakota) 兩州，縣委員會可以建造陰溝或下水道，有些州的縣委員會，且可建造公園，運動場，游泳池和灌溉工程，而縣法院、縣監獄、縣紀念堂、縣圖書館的建造，亦多由縣委員會主持之。

救濟事業的辦理，普通亦是縣委員會的重要工作之一。除賑貧、恤孤、扶養殘疾等消極事務外，其他衛生方面的事業，復由縣委員會主持之。至於治安權或警察權，縣委員會在規定的範圍內亦可行使。關於跳舞廳、酒飯館、旅館以及屠宰等營業執照的發給和管理亦多歸之管轄。

縣委員會因為是縣的一般或主要權力機關，所以對其他的官吏，更有若干委用權和監督權。縣救貧主任或救濟院長，縣財政局長以及陰溝管理員等，普通均由縣委員會委任

之。對於民選的若干官吏，縣委員會亦有相當的監督權，如對其所管帳簿的檢查，擔保字據的核對，以及對其薪額的決定等是。至於鄉或鄉區的組織與縣境內選舉事務的進行，縣委員會對之，亦有若干的監督權和管理權。

(2) 縣的其他行政官吏 縣行政機構中其他重要官吏，當推財務人員，這些人員應提出敘述的，有稅值評價員 (assessors)，會計員 (treasurers)，收稅員 (collectors) 及審計員 (auditors)。美國邦政府和縣政府的主要財政收入都是普通財產稅，而這種稅的徵收，是要以財產的價額規定稅率的，所以各縣都有稅值評價員的設置，一般說來，稅值評價員是縣的官吏，但由邦政府逕行委派的亦有之。稅值的評價原是件困難的工作，且最易引起納稅人的不滿和批評，故非有特別的技術和經驗不足以勝任。評價員的產生，普通多是由縣民直接選舉，但是為縣民所擁護的人，往往不是具有這種專門技術和經驗，所以近年來採用委派方式的逐漸增多。路易聖那和南加拉林那兩州由州長委任，北加拉林那州則由州稅務委員會委派，而在康特克州的縣稅值評價員，則須經過考試及格後，才能被列為被選的候選人，評價員職務由邦政府以法律規定之，情形頗不一致，不過一般言之，他的主要工作，是在編造一種徵稅名冊，將納稅人的財產種類和數額，記載明確，並按規定稅率算出其應付稅款。各納稅人亦自將其所有財產價值分類開列，以備評價員評價時之參考。有少數的州，評價員除估計稅值外，還兼辦其他事務，如在渥金尼亞州，他們兼管人

口出生死亡的統計，在喬治亞州，他們兼辦學齡兒童的登記和農工業的統計是。

除羅得島一州外，美國各州的縣都有會計員之設。會計員普通是由市民選舉，但亦有少數的州是用委派方式，如健奈克特和紐加塞州，就是由縣委員會委任，浮芒州就是縣法院委任，南加拉林那州，就是由州長委任。會計員的任期，普通都是二年，祇南部少數的州規定為四年，按各州的規定，會計員只能連任兩次，但亦有少數地方，可以連任到六次。會計員於任職時，須有一定數額的財產抵押擔保，以防止其虧空或捲逃公款。會計員的薪俸，有的以法律規定數額，而由政府支付，有的抽取一定的手續費作為報酬，並有以公款存放的利息作為會計員的開支者。會計員的職務，在於管理縣公款的出納，納稅人或收稅員將稅收交給會計員，各用款機關依照預算由會計員支付經費，會計員除管理縣公款出納外，有的縣分且使彼等兼管稅收員或評價員的事務。

收稅員在很多縣分是單獨設置的，然亦有不少的地方是由會計員、評價員、典獄吏 (sheriff) 兼辦稅收的事務。收稅員的職務是在催徵收款，他的工作性質完全是事務的照例的。收稅員的產生，多半採用選舉的方式，至於待遇，則仰賴於手續費，不過在稅額甚大之縣，他的報酬規定有一定的限度，超出的手續費須交給會計員，作為縣的正收入。

縣審計員的設置，只有三分之一的州是實行的，而在實行的州中，有的是普遍採行，有的則是部分的採用，如康塞斯州的縣，人口在四、五〇〇以上者才設審計員就是一例。

審計員的產生，多半是用選舉制，但亦間有用委任方式的。如浮芒州的縣審計員是由縣法院的法官委任，紐享夏州的縣審計員是由邦最高法院委派，紐加塞州的縣審計員是由縣委員會委派。審計員的名額普通是每縣一人，但亦間有多至二人或三人者，如紐享夏州的各縣及密希根州的若干縣便是如此。審計員的報酬，有的是薪給制，有的是手續費制，審計員的職務，是在依法審查並簽徵縣的帳目和各項支出，他不但辦理事後的稽核，並且還辦理事前統制，至於縣概算，亦多由他編造，所以他的地位相當重要，非有專門會計知識和經驗實難以勝任。

除了這些財務人員外，縣行政官吏中應另行提出敘述的，還有縣秘書（county clerks）。美國有二分之一以上的州，在縣裏都設有縣秘書一職。他的產生普通是由選舉而來，但間亦有採用委任方式。縣秘書的職務，是在受縣委員會的指揮，辦理其會議紀錄和其他文書事項，至於縣選舉事務如選票之備製和選民的登記等，亦係由縣秘書辦理。有的地方縣法院的書記官，亦係由縣秘書兼任，有時縣秘書並辦理結婚證書和打獵執照的發給。在事實上，縣秘書往往成爲縣委員會的執行人員，其地位之重要，可想而知。

由上所述，吾人可以看出美國縣制，有幾個應加改進的地方。第一，就是美國的縣行政機構，並不會建樹起一個健全的統一的重心。縣委員會既不是個立法機關，又不像個純粹行政組織，而委員會間復是地位相等，羣龍無首，權限不明，這樣行政的效率自然不會提

高，縣所負的使命，自然難以順利完成。所以在美國，有不少縣政改革運動者，主張仿照市經理制的辦法，採行縣經理制。這種運動雖然目前還沒有什麼顯着的成績，然已有若干地方逐漸付諸實行了。如在一九三〇年時，北加拉林那州即有五縣採行縣經理制，固然縣經理制是否完全無弊，尙待探討；但縣制之趨向於事權統一與責任集中，則彰彰明甚。第二，就是民選的官吏太多，縣的行政官吏用選舉方式產生，自然亦是美國人迷信於民主主義的具體表現，但選舉制度毫無限制的運用，亦會發生種種流弊的。因為一般事務官不同於代表人民利益的議員或高級的政務官，他們是需要具有專門知識和特殊技能的，這班技術人員既無縱橫捭闔的本領，復無活動選舉的資本，所以常常不能為選民所選出；而所選出的，則往往是善於迎合羣衆心理的政客或劣紳，以及錢多通神的富豪。美國因為濫用選舉制度的結果，所以他們的縣行政人員常常是能力不足，而為世人所詬病。第三，就是縣的許多官吏，不由政府給以一定的薪給，而以各人經辦事務的手續費作為報酬，這種辦法，自然是欠妥當的。因為財務行政的原則，最好是要統收統支；公務員的待遇標準，亦應該同工同酬，如果漫無標準，而僅靠手續費作為報酬，則不但鼓勵稅收吏從中舞弊；抑且鼓勵檢驗吏（Coroner）為多得手續費之故，而故意檢查不必要檢查的屍體了。

（二）鄉或鄉區 鄉是美國的縣以下之小區域，它和縣的關係，在各邦中並非一律，一般說來，我們可以把各邦分成三類：即（一）在新英格蘭各州，鄉是地方行政的單位，它

的地位比較縣重要多多；（二）南部各州，縣是地方行政的單位，縣的地位較之鄉重要得多，而且鄉的組織也極不完備；（三）有幾州的地方政治制度，是介乎上述兩種制度之間，縣與鄉都立於同等重要的地位，但是鄉須受縣的管轄，比如紐約州便是這樣。茲以新英格蘭各州爲例說明於次。

新英格蘭各州的鄉，是享有「城市自治團體」(municipal corporation)的一切特權，但是並未獲有「自治特許狀」(charter of incorporation)各鄉均完全隸屬於邦的立法權力之下，鄉能享有的種種權力，有好多由邦立法機關用法律規定，舉其要者，鄉可以訂立契約、徵收賦稅、借債、保有財產；可以作原告或被告，制定法令和附屬的法律。總之，有好多事項在別的邦由各縣辦理者，而在新英格蘭，則歸鄉辦理。

鄉民大會(town meeting)，過去原是鄉政府的立法兼行政機關，後以鄉民大會兼理行政，殊多不便，遂另選委員(selectman)三或五人，組織行政委員會(board of selectman)以執行鄉民大會所議決的事務，鄉民大會規定每年五月開常會一次，遇有特別事故時，可以召開特別會，開會時，凡本鄉選民均可以出席參加，只有麻沙朱色得州的伯路克南(Brooklyne)鄉因人口過多，才分區選派代表若干人參加鄉民大會，凡一切重要事務，如制定附屬的法律，徵收賦稅、借債、公款支出、以及選任官吏等等，均由鄉民或代表大會決定之。



行政委員會是鄉政府的執行機關，它沒有立法權，只有若干不重要的行政職務。委員會負召集鄉民大會之責，可以照本邦法律的規定頒發營業執照，可以預定修築街道和溝渠的計畫，以便交鄉民大會取決，可以管理本邦公有的財產與籌備邦及地方選舉事宜，可以管理公共衛生，監督濟貧事業及估計人民財產的價值等等。但是在各大鄉中，就連這些事，往往仍交其他獨立機關管理，而不受行政委員會的管轄的。

各鄉除去行政委員會以外，還有別的行政機關，如教育委員會或學務處，衛生事務所和濟貧事務處，差不多每鄉都設有一個；而在各大鄉，還設有別的事務處，以管理公園，圖書館和水的供給事項。此外各鄉還設有其他的行政官吏，其最主要者當推書記，許多的行政事務，都由他管理，如結婚證書的發給，生產死亡的註冊，契據和押當（mortgages）的紀錄本鄉案卷的保管，以及製作送達邦政府的報告等統屬之。至於書記的產生方式，也是由鄉民大會所選舉的。由此可知美國新英格蘭各鄉的行政權力，仍和美國的縣一樣，並未集中在一個機關。如自其整個鄉政府組織觀之，則又立法權與行政權分離獨立，而含有箝制與均衡的特色。

（三）村或市邑 村或市邑，乃是一種尚未達到市地位的小城市團體。緣各邦法律的規定，凡是人口稠密的地方，都可以改成自治團體，這個自治團體就叫作村或市邑，也有的地方叫作別的名稱的，通常改村的手續，是由本地居民向本邦法律所指定的主管官請願；

請願之後，即由此主管官將請願書交人民公決。得人民認可後，就可以改成村或別的名稱。某地經改村以後，就脫離本鄉，而成爲自治團體。

村之政府，稱爲理事會 (board of trustees) 或村議會 (village council)，普通由民選理事或議員五人至七人組成之。在有村長之地，彼係由直接民選所選出，否則議會即選出主席一人，此種理事會或議會，僅可辦理在受明白許可範圍內之事項，如在紐約列舉出六十二種權力是。

(四)市 城市的發達，是美國近百年來一種最顯著的社會現象。因之城市政府，在美國政治制度中之地位，極爲重要。其他各國的市政設施，率多借鑑於美國，而美國所以被目爲地方分權的國家，亦是具體的表現於城市政府的組織形式之上。茲就城市的市憲 (city charter) 種類與市政府的組織形式，分別說明於次。

(子)市憲 市憲是市政府的根本大法，每個市政府在成立以前，必須有一個市憲，在這市憲裏面，規定市政府的組織形式，官吏權責，及官吏如何產生等重要事項。市憲的制定，各邦並不一律，其最通行的，計有以下五種方式：

(1)普通市憲制 普通市憲制 (the general charter system)，就是立法機關祇能用一種普通法案，而不能用特殊法案，規定本邦各城市的組織，和各城市應有的權利。換言之，就是本邦各城市，無論其人口多寡，面積大小及情形如何，都應適用一個共同的市

憲，立法機關不能使甲城市較乙城市享有什麼特權，或有什麼特別的組織。此制在美國推行甚早，當時人以爲立法機關對各城市，應當一律待遇，不應有厚此薄彼之分，在此種思想支配之下，所以這種制度在當時普遍風行。但是各城市的人口面積都不相同，環境性質又復互異，今勉強納於同一市憲之中，自然是削足就履，扞格難行，比如臨海的城市，需要有港灣事務處之設，如普通市憲無此項規定，則不能應其所需，如規定設立，則其他不臨海的城市也隨之虛設，豈非成了笑話。因爲這個制度太呆板，不能應環境的需要，所以現在已逐漸的廢除了。

(2) 分類市憲制 分類市約制 (the classified charter system)，是將一切的城市，按照人口數目分成等級，凡屬於同一等級的城市，均給以同樣的市憲，藉以補救第一制削足就履的弊端。但這個制度也有缺點，一則城市人口的數目雖同，但內部的情形，彼此不一定一致；僅以人口爲標準，自然會顧此失彼。二則城市人口的數目往往變動，所以改易等級的事實，便會常常發生，因而某城市的市憲，也要隨之常常改換了。

(3) 特殊市憲制 特殊市憲制 (the special charter system)，就是各城市的市憲，由邦立法機關根據各城市的特殊情形，分別予以制定。這個制度從表面看來，似乎可以因地制宜，但因立法人員，往往囿於地域觀念，因而於制定市憲時，每每爭取自己區域的特別權利，而忽畧各該地域的實際情形，其結果非特不能收因地制宜之效，且常違反公平立法

的原則。故自自治市憲制推行以後，此制已漸漸失去勢力了。

(4)自治市憲制 自治市約制 (the home-rule charter system)，就是由各城市自己制定城市的市憲。就因地制宜的原則而論，此制似較特殊市憲制為佳，因特殊市憲制，雖依照當地特殊情形而制定，但立法者大半非當地籍貫，對於當地實情，總難免有隔膜之處，今由當地公民制定，自無隔靴搔癢之弊。不過地方政府既為上級政府所產生，其組織及職權，自亦應由上級政府所規定所賦與。美國各城市人民，因對本城市的自治，操之過急，任意妄為，故往往違反地方自治的精神，而引起地方的譏評。

(5)選擇市憲制 選擇市憲制 (the optional charter system)，就是由邦立法機關事先制定幾種不同的市憲，各城市的公民可以用投票方法，於其中自由選用一種適用之。此制既不剝奪上級政府統制地方政府的權力，又不減損地方公民自行決定地方政府組織的機會。故自此制推行以後，美國一般採用自治市憲制的各邦，現都紛紛改用選擇市憲制了。

(丑)城市政府的組織 美國城市政府的組織，共有三種形式即：(一)市長與議會制 (mayor and council plan)，(二)委員會制 (commission plan)，(三)市經理制 (city manager plan)。當十九世紀時，美國通行的是市長議會制，即由市長一人，各行政官吏及城市議會，分掌市政府的各項職權。此制的特色，在於仿模聯邦政府及邦政府所依據的

分權制衡之原則。而將立法權與行政權對立起來。

一九〇一年，加爾夫斯頓 (Galveston) 市創設了一種委員會制的市政府，自此以後，各城市相繼仿行。委員會制的主要特色，就是打破分權制衡的觀念，而將一切立法與行政大權，悉付諸一委員會。

一九一四年，又有幾個城市創設了市經理制或議會經理制 (council manager plan)。此制係起源於委員會制，其產生旨在補救委員會制的兩大缺點，即：責任之分散，與將各局付予無專家資格之人直接掌理的傾向是。委員會制經此一變，則原先的委員會，至此竟取有議會的性質了。茲就三種制度之內容，分別說明如左：

(1) 市長議會制 此制現雖失勢，但仍推行於人口五十萬以上之城市，這種市政府的主要機關，共包括市長，各行政局 (或委員會) 及市議會三部分。

市長直接由人民選舉，任期普通為二年，為有給職，彼在今日，權力極大，對於議會，差不多立於一獨立與命令之地位，他雖不能干預議會的立法事務，但可以向議會提出建議書，可否決議會所通過的一切決議案。此外有的城市，且將高級官吏的委任權，交付市長的手中。

除市長外，各市都設有各局，以辦理各項行政事務，局的數目，通常是五個，但亦有超過五個以上者。局的長官，有的市直接民選，有的市由市長任命，並向市長負責，而在

其他場合，亦有民選與任命互用者，在過去期間，曾有各行政局不受市長與議會節制之制度，但至今日，已遂漸絕滅了。

市議會爲市之立法機關，其議員數目之多寡不等，最多者爲紐約與芝加哥兩市，前者有議員七十一人，後者有七十人；較普通之數目，爲十人至十五人，但亦有許多市議會，議員不超過四人者。議員由人民選舉，其方式，有時由選區選出，有時由全體人民選出，有時由二者合併選出，但晚近數十年，已顯然有廢除選區制與小議會之趨勢。市議會在大市，每星期開會一次，在小市每二星期或每月開會一次。至市議會之權力，則各市之間，無完全相同者，概括言之，約有：(1)財政權，(2)給予公共事業以「特許權」之權，(3)制定「地方的法律 (local laws)」之權。然而實際上，因市長具有否決權，各局 (委員會) 常時亦有獨立權力，以及邦立法機關制定之法律頗爲詳細，邦政府行使之行政控制權逐漸增大，與法院實行嚴格解釋主義，遂使上述市議會的幾種權力，在在受有限制。例如市捐稅之種類，所能課徵之數額與用途，以及借款權，均經憲法或法律予以規定，且須受市長之控制，市議會不能任意決議。而時至今日，由於城市政府行政事務的增多，市長的權力逐漸增加，市議會遂有附屬於市長的趨勢。

(2) 委員會制 此制初行於加爾夫斯頓，依該市之市憲規定，每兩年由人民選出委員五人組織委員會，作爲市政府之立法兼行政機關。委員會下設四個行政局，分別掌理市政府



的各項行政事務，各委員互選一人爲市長主席（mayor-president），彼爲一切會議中之主席，但無特別權力，僅能對四局行使調和的監督，至各局長官，則以多數表決方式，而由其餘各委員充任之。其他行委員會制各市，多少均有不同之處，委員選任之期，少者一年，多者六年，但最普通之任期，爲二年與四年，委員普通爲有給職，其薪俸每年少者數百元，多者數千元，也有幾個市，各委員直接被人民選入某某局，而不由彼等自己分配。

(3) 市經理制 市經理制或議會經理制，乃是委員會制的變相，它的目的，不過是將市的行政事務由委員會中劃出，而交給一個素有經驗的人辦理，以便使行政責任集中於一人。實行市經理制之市，在細微處雖然顯有差別，但普通原則都是一樣。通常市經理的職務，爲：(1)他是委員會或議會的顧問官，可以向委員會建議或陳述意見，但無投票權；(2)執行一切的法令；(3)任免一切的官吏（須受文官任用法之限制），規定每個官吏應辦的事項，以及監督各官吏並考核其成績；(4)預備每年行政經費的預算，以便送交委員會審查。總之，市經理在市政府中的位置，就如同公司中的總經理一樣。

至於委員會或議會，則以下列的權力，完全控制市經理：(1)任命市經理之權，(2)隨時罷免市經理之權，(3)通過一切法令與決議而不受否決之權，(4)控制支出之權，(5)隨時調查其帳簿與行政之權，與(6)在大多數場合，市經理有出席一切議會的會議，並答覆一切有關

市行政之措施的正當問題之義務。

茲依據一九三一年之統計，將美國超過三萬人口之市的組織形式列表如下，用資參考。

人口數額	市之數目		市長議會制		委員會制		市經理制	
	數目	百分比	數目	百分比	數目	百分比	數目	百分比
五〇〇,〇〇〇與以上	一三	九二	一	一	一	八		
三〇〇,〇〇〇至五〇〇,〇〇〇	一四	四三	五	三六	三	二一		
一〇〇,〇〇〇至三〇〇,〇〇〇	六〇	四七	二〇	三三	一一	二〇		
五〇,〇〇〇至一〇〇,〇〇〇	九九	四五	三四	三四	二二	三一		
三〇,〇〇〇至五〇,〇〇〇	九八	五三	二三	二三	一三	二四		
總計	二八四	五〇	八二	二九	六〇	三一		

(五) 美國地方政制的特點 從上面各級地方政府的敘述中，我們曾經附帶的指出美國地方制度的特點，不過為清眉目計，我們不妨再用比較的方法，作一次概括的說明。

美國地方制度第一個特點，是邦政府與各地方政府的關係是直接的，在大陸國家，如法、德等國，中央與地方的關係則是間接的。以法國而論，中央的命令，須經由郡政府始

達到各縣、市，反過來，如地方向中央有所請示，亦須經過同樣間接的手續。在美國則不然，無論縣、鄉、市或最小之市邑，都無一不是立於邦政府的直接監督之下，而毋須其他高級地方政府，從中作介的。

第二個特點，是美國地方政府的職權，採用純粹列舉式，不若大陸國家籠統的不受限制。以法國而論，地方政府只要不與國家的法律相抵觸，便可舉辦任何地方事務，雖則實質上於執行之前，須呈請上級政府裁可。至若在美國，地方政府的職務，則均具體列舉於邦憲法或邦政府法令之中，在此項列舉的事務以外，地方政府概不得舉辦任何事務，雖則是對於既經列舉的事務，地方政府享有充分的自治權。

第三個特點，為美國中央對地方的控制，乃是一種剛性固定的立法控制，如法律規定某級政府應如此如此做，或不應如此如此做，則該級政府只能遵照執行，其間毫無決擇的餘地。這一點，與大陸國家純粹的行政控制，固不可同日而語；即與英國富有彈性的行政控制，亦復大異其趣。試以市政公債為例而言，在美國市政公債的發行，通常皆由邦憲法或邦法律規定其最高數額，在此限度以內，市政府可以任意借款，而不須預得邦政府的同意，設若市政府所借的公債額，已經達到最高限度，則除設法修改邦憲法，或請求邦議會為之通過一項特別法 (special act) 以外，市政府便不能發行額外的公債；在未達到限度以前，市政公債的發行未免太易，在達到限度以後，市政公債的發行，又未免太難了。其結

果，或則市政府浪費公幣，或則欲有所設施而無法籌款，這一切，都是由於立法控制，所引起的板滯現象。反觀英國，市政府如欲籌借公債，就毋須注意何種法律的嚴格限制了，只要能請准議會爲其通過一項地方法案，或能求得政府的批准，市政府就可以發行公債，這種行政控制辦法，既能減少立法機關的許多時間，又能適應個個情形的需要，較之美國所採行的立法控制方法，自然靈活高明多了。

第四個特點，是美國各地方政府的行政機關，大都採用委員會制。責任不明，事權混淆，實以此爲厲階。

第五個特點，是美國的分權制衡的原理，間亦運用到地方政府的組織之中。如市長議會制便是如此，此種束縛政府作爲之原理，在求政府積極有爲之今日時代，顯然已成陳跡，而須予以新的檢討。

最後一個特點，是美國各級行政官吏，大都由選舉方法產生。能得到選民擁護的，常不是具有專門知識與行政能力的人，而多是善於逢迎羣衆心理的政客，以這樣的人來作行政官吏，自然難於勝任。

乙 英國 英國現行的地方制度，既不像美國那樣側重地方分權，又不似法國的地方制度，採行金字塔式的集權。所以嚴格說來，在地方政府的分類上，它應該屬於另一類型，不過因爲英國的地方政府，是向以地方自治政府著稱，只要各級地方政府能從中央的

立法機關（國會）獲取了他們所要求的法案，則他們便可以不受中央各部的約束。加以關於地方政府的統率，係分散於中央有關各部，並非集中於任何一部，所以通常皆以「地方分權」一詞，來表現英國地方制度的特色。此雖與實際現狀未盡相符，然亦確含有九分真實性。

現時英國本部（即英格蘭、威爾斯、蘇格蘭及愛爾蘭）的地方政府，共分做縣（county）區（district），村（parish），市（borough），縣市（county borough）五類。茲將各類的政府組織，分述於下：

（一）縣 英國的縣共有兩種，一為舊制縣（historical county），其起源甚古，今日視為國會選舉區，並為組織民軍及司法的區域；另一為行政縣（administrative county）。數凡六十三，乃由一八八八年的地方政府法案所建立。此處所謂的縣，即指行政縣而言。縣的面積人口，各不相同，人口最少的是羅特蘭（Rutland），只有一九、七〇九人，最多的是蘭開夏（Lancashire）共有一、八二七、四二六人。

行政縣是一種具有法人資格的地方自治機關，它有財產所有權與財產處分權，有訴訟權與被訴訟權，每一行政縣都設有一個縣議會（county council），由議員若干人及參事（aldermen）若干人組成之，議員的任期是三年由縣公民分區選出，其數額之多寡，視縣的人口數目而定，不過一般的數目，都約有七十五人或以上。參事的任期是六年，每三年

改選二分之一，其數目相當於議員的六分之一，其產生係由議會自議員中或從會外人物中選出之，此種辦法，一則可使議會能獲有一部分富有經驗的分子，二則可使不願參加選舉運動的分子，也有方法加入地方議會，以貢獻他們的經驗與才能。參事和議員的職務完全相同，所不同者，不過是參事的任期較長，地位或者較高而已。

縣議會的職權至為繁雜，並且近年來又在逐漸增加，一八八八年的法律，將保安官 (justice of place) 行政和財政方面的職權，都移交縣議會，而僅保留司法職權於保安官。根據該法規定，縣議會的職權中最重要者，就是籌款，付款與借款；保管一切的公共財產、房屋、橋梁、瘋人院、感化院與工業學校；任命行政官吏；發給營業執照（賣酒執照除外）；保護公路與泉水；執行各種關於飛禽、走獸、魚類、蟲類的規章。一九〇二年的教育法律，又使縣議會變成全國的教育行政機關（城市除外）。一九二九年的地方政府法律，又把濟貧行政的全部責任交付於縣議會，同時又增加其對於公路與鎮村設計的責任。最後，議會又能制定縣的附法 (by-law)，監督鄉區議會的工作，甚而至於代行其職務。

縣議會普通一年開會四次，每次會期，僅有一日，集如此衆多之人，在如此短促期間，而欲處理一切問題，自然是事實所不許，故在縣議會閉會期間，另由各種委員會負責處理所有事務。此種委員會，有由法律規定必須設立者，如財政、教育、衛生、農務等委員會是；有視需要而隨時設立者。此外，縣議會復派代表與其他機關組織種種聯席委員



會，其中最重要的，就是縣法庭指派的保安官與縣議會代表組織的警務聯席委員會，其職務是選派警察長與監督警務。各委員會的委員都是由縣議會指派。

各縣日常的行政事務，固非由議會執行，然亦不是由委員會直接辦理的，目前不少的縣議會，雖亦注意到行政方面的事務，但所注意的不過是一縣的普通利益，與擬定政策以求縣民全體的幸福的增進，實際上一切行政工作，都是由一批常任官吏負責執行。此種常任官吏，統由縣議會選派，並對縣議會負責。其中主要者，有書記官、會計員、度量衡檢查員、土地專員與衛生員。在美國，這一類的地方官吏都由民選，他們不是屬於共和黨，就是屬於民主黨或其他黨，所以在他們當選之後，總不能以全部時間盡其職守，總難望其才能恰與其職位相稱。至在英國，除了議員以外，便沒有民選的地方官吏；所有的行政人員，都是由議會所選出。英國的縣政府雖未採用文官考試制度，但因縣議會選任行政人員時，完全能注意其人品資格與專門技能，而不問其政治背景，所以被選出的行政官吏，常常是勝任愉快。英國吏治的良好，這未始不是一個主要的原因。

(二) 區 區是縣下的一種區劃，分區的用意，乃為便於行使衛生權，區共有二種：一為鎮區 (urban district)，另一為鄉區 (rural district)，兩者的區別，在於衛生行政權的大小，鎮區以居民密集，易生疾病，故其衛生行政權甚大；鄉區以居民稀少，疾病傳染機會較小，故其衛生行政權也小，但亦有許多鎮區，包括有廣大之農田；而同時復有許

多鄉區，顯然具有城市性質者。

不論鎮區或鄉區，均設有區議會 (urban district council or rural district council)。區議會為本區內的衛生機關，依照公共衛生與其他的法案，它負有管理區內公共衛生，修理和保護道路，以及實行城市設計之責。區議會的議員均由民選，多半係三年一任，但通常每年改選三分之一。

議會的職務，由幾個委員會分擔，委員會的分子不僅包括議員，別的合格人員經由議會委任者也得加入。因為委員會是由議會所產生，所以它處處要受議會的支配。此外，委員會內尚設有議會選出的常任有俸官吏若干人。

(三) 村 村為英國地方政府的最小單位，係由原始的教區演變而來，每村有一村民大會 (parish meeting)，包括村內所有的選民。在居民超過三百人之鄉村，村民大會必須選出一村議會 (parish council)；較小之村，如得縣議會的同意，亦得由村民大會選出一村議會；村議會通常包括議員五人至十五人，任期為三年。

村議會的主要職務，為維持小路與通行權，並供備分配之土地，如村民大會採用必要之法案時，它且可辦理街燈、公共浴所、葬埋場、圖書館等、關於衛生或其他辦理欠妥的事項，它可向區或縣議會提議。鄉區議會可將其權力若干部分，委託於一管理村區域的村議會，在無村議會之小村，則由村大會執行此諸權力的若干種，並可由縣議會將委託予村

議會之其他權力委託之。

(四)市 市與縣市不同，兩者間的區別，是前者在地理上為縣之一部；後者與縣並立，直隸於中央。

市的最高權力機關為市議會 (the borough council)，市議會的組織，在原則上幾與縣議會相同。英國市政府組織的特點，是在於將一切權力，均集中於市議會一個機關，這和美國採行的立法權與行政權分立的制度迥不相同。市議會分子，包含議員 (councillors)，參事 (aldermen) 與市長 (mayor)。議員由人民選舉，任期三年，每年改選三分之一。參事的數目，相當於議員的三分之一，由市議會以投票方法，從議員或有充當議員資格之人中選出之；參事的任期是六年，每二年改選三分之一，(議員如當選為參事，則其遺缺另由市民選舉補充)。議員與參事的區別，也和縣議會中一樣，祇是任期不同與後者地位似乎略高而已。參事的人選，因其多來自會外，而具有豐富經驗與專門技能，所以幾個主要委員會的委員長，都由他們充當。至於市長，亦由市議會選舉，依法規規定，市長人選本可由會外選出，但在實例上，悉選舉會內的人員充當，市長的地位，等於縣議會的議長，僅是一種榮譽職，在市行政的各種問題上，他和一般議員相同，只有表決權，而無對決議案之批准權，以及如美國市長之否決權。又因市長為無給職，少許辦公費，不足以抵消其開支，故往日英國市長，均羅致富有之貴族充當，期藉其身分與金錢，以接待盛大之宴

會，但自工黨勢力膨脹，工人階級無力爲此，此市長無給職之辦法，遂不能視爲善良的制度了。

市議會的職權，包括立法、財政和行政三方面。在立法方面，市議會得制定一切城市的單行法規，亦稱附法 (by-law)，只有中央衛生部可以否決關於衛生的和其他少數幾種的法規。在財政方面，市議會是城市財產的保管者，同時又得徵收市稅，擬定與決定市預算，收支一切款項，並且在得到中央政府的認可後，還可以用市政府的名義，發行市政公債。在行政方面，市議會可以任命所有的行政官吏，並有權切實監督城市行政的各方面。

市議會的會期，並無一定，有者每月一次，有者每一週或每二週開會一次，要皆視事務的多寡而決定。議會的大部分工作，也和縣議會的一樣，由各種委員會負責執行。委員會的委員和委員長，亦均由議會選派，此種委員會，有由法律規定必須設立者，如財務、教育等委員會是；亦有視環境之需要，而隨時設立者。各委員會對其任務內大部分事項，並不能作最後的決定，但有權向市議會提出建議。市議會對於各委會的建議，向例予以重視，蓋因各委員會於處理各項事務時，均縝密的徵詢專家的意見，並經常與市政府的各常任官吏，取得密切之聯絡故也。

市政府常任官吏中，最重要者，當推書記官 (clerk)，會計員 (treasurer)，警察長 (chief constable)，工程師 (engineer)，衛生官 (medical officer of health)，以及其他

各行政事項的領袖，他們除了處理任務內的各種工作外，還同時列席各種委員會的會議，雖其本身沒有表決權，但可以盡量討論，盡量提出意見，藉與各委員會保持密切的聯絡。

(五) 縣市 一八八八年的地方政府法案中，曾列舉某某大城市應為縣市，其特點在於與縣並立，而同隸於中央。依該法案規定，凡人口不少於五〇、〇〇〇者，均得請求改為縣市，此項數額現已改為七五、〇〇〇人。市須以國會的法案，始能改成為縣市，關於縣市政府的組織，與市並無不同之處，不過其權力較廣大耳。

(六) 中央與地方的關係 英國中央政府與地方政府的關係，有的地方是和大陸國家不同，也有的地方和美國異趣；英國的制度顯然是介於大陸制與美國制之間，而另成一種特色。大陸制對於地方政府權力的頒給，一概採用純粹概括式，如一八八四年法國的市政條例所規定：「市議會議決一切關於市地方事務」，至於何種地方事務，則概不列舉。因不受法律條文的限制，故法國的地方政府，在名義上得舉辦任何地方事務，而毋須另立法律；但是實際上，地方政府於舉辦地方事務之先，必須先得上級政府的裁可。所以大陸制乃是一種絕對集權的制度。美國制恰和大陸制相反，其對地方政府權力的頒給，則採用純粹列舉式。凡屬地方政府的事務，均詳盡的列舉於邦政府的各項法律之上，地方政府對於列舉的事務，可以自由處理，不必經上級政府的許可；其未列舉者；地方政府如欲舉辦，

須呈請邦政府爲之立法，所以美國制乃是邦與地方分治的制度。至於英國制度，中央對地方政府權力的頒給，雖亦採用列舉式，但所列舉的事務，而由地方政府獨自處理者，決不若美國的詳盡，許多事務，須經由中央政府核准後，方可照辦。同時對於未列舉的事項，亦不若大陸國家得自由舉辦。所以英國制既不偏向於中央集權，又不側重於地方分治。這也是英國地方制度中的第一個特點。

英國中央對地方政府的監督方法，亦和美國及大陸國家不同。大陸國家如法國，是採用一種純粹的行政監督制，就是地方政府的一切行爲，於執行之前，須得到中央的行政機關（內政部）或上級政府的准可，在未得到准可之前，地方政府不能自由行使職權。美國的監督方法，採用一種純粹的立法監督制，就是地方政府，只受邦議會的監督，而不受邦政府的行政機關之監督，換言之，就是邦議會須用立法手續，始可變更地方政府的組織，或增減地方政府的職權。如前所述，美國地方政府的權力，皆由法律條文列舉，對於列舉的事務，地方政府得自行處理，而不受邦政府的干涉，但未經列舉者，地方政府如欲舉辦，就必須呈請邦議會立法准可。至若英國的監督方法，則是另創一格，與法美二國迥不相同，謂之爲行政與立法監督的混合制，固無不可；但謂之爲立法其名行政其實的監督制度，亦未始不當。英國地方政府的職權，係由國會列舉於特種地方約法（Special charter），或普通地方政府組織條例（general local government act）之中，但所列舉的職權，自不



能一時包羅盡致，故於相當時間以後，當社會情況有新的變動時，地方政府就須得請求中央頒給新的權力，以適應新環境的需要。請求的方法有二：一為私人法案立法 (private bill legislation)，二為臨時命令 (provisional orders)，三為批准計畫書命令 (special order confirming schemes)。私人法案立法，曾於一八四〇年前後盛極一時，其手續係由地方政府請求國會，為之通過某種私人法案，藉以取得對於某項事務的處理權。國會接到此項法案後，照例交付有關的行政機關審查，然後再依審查的結果，作通過與否的決定。不過一向的慣例，如行政機關認為滿意，國會即沒有不通過的道理，因之，國會只有監督的名義，而實際的監督權，則落在行政機關的手中，私人法案立法因為呈上轉下，手續麻煩，不足以適應緊急的事務處理，所以又有臨時命令起而代之。臨時命令的程序，較私人法案程序大為簡易，因請求付予某種權力的地方政府，不須再向立法機關請求，而只須直接向行政機關請求，此項臨時命令，發布以後，即生效力，雖然以後須經國會的追認，但追認不過是一種法律的手續而已。到了批准計畫書命令實行以後，手續更是簡單了。因為地方政府只須呈繳其計畫書於其主管的行政部，而在得到主管的行政部批准後，其效力即與私人法案相同。此項辦法，既不似私人法案須由國會通過，復不似臨時命令程序下半截須經由國會追認。簡單直接，自可以節省時間，但不管是臨時命令或批准計畫書命令，其發布權與批准權，固均操縱在中央的行政各部，尤其是衛生部；即以私人法案立法而論，中央

的立法機關亦是將監督地方政府的權力，委託於行政機關。所以說英國中央對於地方政府的監督方法，是一種立法與行政監督的混合，是一種立法其名行政其實的監督制度，而與法國的和美國的均不相同。這是英國地方制度的第二個特點。

再次，就行使控制權的機關而言，英國與法國也不一樣。在法國，一切地方行政的控制權，皆經郡長的中介，集中於中央的內政部長之手；而在英國，則將地方行政的控制權，分散於中央各部。其中最重要者，首推衛生部，其控制地方政府職權的範圍最為廣泛，計可掌管布種牛痘、衛生清潔、自來水供給、濟貧、地方帳目的審查，以及地方舉債的批准等事項。其次是內務部，有監督地方警察的職權。其三是教育部，掌理地方教育的監督指導事宜。其四是農漁部，督導關於農業市場、食料、藥品、牲畜疾病及其他事務的法律之執行。其五是交通部，監督一切道路、海港、船塢、碼頭及電氣事業。最後是財政部，批准一切關於地方教育、警察、衛生及公路等類事項的協款。（尚有其他的行政部未予列舉）。這是英國地方行政制度的第三個特點。

## 第二節 各國地方制度的趨勢

### 一 集權中的分權趨勢

從前述幾個國家的地方制的現況中，可以分爲中央集權制與地方分權制兩大類，而集權制的國家，以德、意、法三國爲典型的代表，固然在德意二國，我們還不能見到有若何地方分權的象徵，但是在兩國人民的內心中，誰又敢斷言對於希墨二氏獨裁以前的地方自治制度，不流連憑弔呢？只不過祕密警察與其他各種的恐怖使人民不敢發爲議論而已。我們若以法國爲例，很可以看出集權中的分權趨勢。

法國現行的地方制度，雖然是行政集權的典型，可是在這種集權的潮流中，却產生一種區域主義（regionalism）的反動。首先在政治家與學者方面，如韋來爾（Ville），克里蒙梭（Clemenceau），白里安（Briand），樸安卡來（Poincaré），孔德（August Comte），杜奇微勒（Alexis de Tocqueville），那勃來（Leplay），及蒲魯東（Proudhon）等輩，都對集權制度深致不滿，且曾於不多年以前，建議將現行的九十郡（department），合併成二十五區，並於每一區設立一個立法機關及向之負責的行政部。這個建議，在原則上曾一度爲下院所採納，只因上院拒不同意，始作罷論。

其次，在政治方面，亦表現有分權的趨勢。當一九〇〇年，一切反對過度中央集權制的人士，曾聯合起來，組織一個「法蘭西區域主義者協會」，他們主張廢除現行之郡，而代以較大的區域，俾作爲行政、司法、經濟、文化的分區。一九一三年所成立的「職業代表及區治行動協會」（Ligue de Representation Professionnelle et Action Regionaliste），

則進一步主張，除設立區域單位之外，區域會議的選舉，亦應由經濟團體與職業團體的代表合組而成。後雖因政府反對而無若何成就，但至少可以反映中央集制，已有許多流弊發生，而需要一種分權的改革。

再次，在經濟方面，那勃來既基於經濟的觀點，發為社會改革的計畫，建議行政單位內農業與工業的協調；而布拉希 (Uidal de la Blache) 復同樣的建議一個計畫，主張將全國畫為十七個實業區。至於各地的方言復興運動，則可解釋為文化上的區域主義者運動。

除了區域主義的運動之外，我們還可找出例證，證明法國是趨向於分權之途。如一九二六年之代法律命令，法國縣參議會不須郡長同意而自由行動之權就較前擴大，尤其關於財產之徵發與房屋之建立，只須不為此借款，即得自行處理。可見法國地方制度，由集權而趨向於分權，不僅止於運動而已。

法國集權制所發生的流弊，既然遭人攻擊，但為何區域主義運動，迄無具體的成就可言呢？此中原因，一方面是由於議員與閣員們恐因改革而剝奪其特別權益，故多願墨守成規，畏難更張；他方面則由於一般人民，尤其是鄉村民衆，習慣於行之已久的中央集權制，而對於新興的分權制度或區域主義，並不感覺有何迫切的需要。雖然法國的區域主義，至今尙未有具體的成就，但它却並未因此而失去其重要性；相反地，它依然是地方行

政改革中的一個主流，將來在法國的地方制度改革上，必將發生重大的影響。

## 二 分權中的集權趨勢

(一) 英國 再從另一方面看，分權制的國家，在地方制度上却又表現出集權的趨勢。英國的地方政府，雖然向以地方自治政府 (local self-government) 著稱，但是近數十年來，却有逐漸走向集權的趨勢。就立法方面看，由於委託或授予立法的新近發展，中央行政部的立法權逐漸增大。其原因乃是由於社會關係日漸複雜，政府的職務日漸增多，國會議事時間的短暫，議員的專門知識不夠，所以多在法案之內，規定幾項概括的立法原則，而將其施行細則，委由中央各部用命令方式加以補充，以求法令能適合社會的需要。此外，國會又以空泛籠統的決定權力，付之於行政機關，使其得任意制定規章。因此地方所提出的私人法案，一方面既為中央的行政部所操縱，他方面復多為臨時命令與批准計畫書命令所代替。故從立法方面言，中央各部，尤其是衛生部，實已掌握了控制地方政府的一切大權。

再從行政統制方面看，中央行政部對於地方政府的控制，也是相當的日趨嚴格了。若干類地方行政官吏，如健康醫師、清潔衛生視察員、濟貧法員吏、中小學教師、及各縣的警察長等，都由主管的行政部規定其資格及任期，因行行政司法權 (administrative justice)

的行使，使得中央的行政各部，有裁判地方政府因推行中央法令而引起的爭訴，愈益增高了行政部的權力。此外，行政各部，復保有一般的監督權，及行使地方考查（local inquiry）與視察（inspection）之權。

最後就財政方面言，中央對地方的控制更漸嚴密。第一個控制的方法，就是地方政府舉債時，須將舉債的目的、數量、償期、以及地方財務的情況，送交中央的衛生部審查；衛生部於詳細考察認為合格後，才開始批准。第二個方法，是所有各地方政府的帳目，除却少數的例外，皆須經中央的官吏區審計官（district auditor）之審查。第三個方法，是中央給地方的補助金制度。地方政府或因地方稅有限，不足以舉辦某種大規模的事業；或因增加地方稅款而引起居民的不滿，常向中央請求補助金。中央政府遂利用這一點，而擴張其對於地方政府的控制權。比如某地方政府欲興辦水利，因而請求中央協款；中央於接到請求後，不但可派員前往視察，且可對該項事務加以監督指揮，地方政府因欲取得中央的協款，故往往樂於接受中央的控制。於是隨着中央補助金數量的增加，地方的獨立地位，便愈見降低了。

（二）美國 美國的地方制度，雖然向以地方分權著稱，但是近數十年來，邦政府的行政監督權，在許多方面都日漸加強，甚且為着貫徹邦的政策，而將原屬於地方的職權，移置於邦政府之手。今試舉若干事例以明之。



第一 關於地方財政的控制，美國是一向採行憲法或制定法限制的方式，但近年來的趨勢，則逐步採用邦政府行政監督的方式。邦稅務委員會（state tax commission）的活動範圍，日漸擴大；邦政府干涉的各種新方式，次第出現。目前，邦政府雖尚未取得對於地方稅吏（local tax officials）的任免權，但地方稅吏的行爲，在許多方面，須受邦政府的干涉，比如地方財務帳目規定須由邦政府審查者，就有三十三邦之多，地方財務帳目的形式，須經由上級決定者，就有三十二邦之多。至若邦政府對於地方預算表及預算項目的控制，近二十年的發展，亦採用兩種方式：其一，是由邦政府規定預算表的形式，同時爲便於考查起見，另由地方政府呈送預算表若干分備查。其二，是由地方有關的團體請求，而邦政府保有修改地方預算項目之權者，如新墨西哥（New Mexico）邦，便是如此。再就稅務的徵收制度言，過去是採行地方代邦徵收的辦法，今則改由邦政府直接徵收，例如所得稅及汽油稅等，就是由邦的財務官吏直接徵收的。

第二 關於地方教育事務，自一九〇〇年以來，邦的監督權，亦日漸擴張與增強。爲達成監督的目的，各邦政府通常都採取下列幾種辦法：（1）用考試，訓練與發給證明書的辦法，以提高教師的水準。（2）學校的設立，必須合於邦政府規定的各項標準；此項標準，通常包括校舍的建築與設備、圖書館、學校的組織、課程、以及教師的資格等項，不合於此種標準者，則邦政府即可不准其設立。（3）邦的補助金辦法，尤其是邦政府控制地方教

育的最良武器，一般地方學校爲取得邦的補助金，總常常樂於接受邦政府所訂的條件。這樣，邦政府對於地方教育的控制權，遂逐漸地擴大增強了。

第三 關於地方公共衛生事務，邦政府的監督權，亦在日漸擴張。此等權限運用的範圍，計包括統計材料的搜集、自來水的供給、污水排除的方法、縣市醫院的督察、性病傳染的防止、以及兒童健康的保衛等等。至於邦政府的監督方法，則爲：（1）發布命令規章權，藉以規範地方衛生行政人員的行動。（2）邦衛生事務的設備，如生物實驗室，可供地方人員的利用。（3）地方規章的批准權。（4）在邦的指導與資助之下，實行邦縣或邦鄉之間的合作。（5）地方官吏的任免權。（6）地方如未能履行其職務，邦可直接代行其職權。

第四 關於公路的統制，自一九〇〇年以來，美國各邦對於建築公路所爲之監督，顯然分爲三個階段，第一個階段，是由各縣建議興築，及至得到邦政府的批准之後，再由各縣主辦，而略受邦政府的監督與資助；第二個階段，是樹立了邦政府嚴密監督的地位；第三個階段是在邦的獨有權力之下，完全依照邦的公路系統興築，與地方政府毫不相關。但同時對於較次要的路線，仍續行邦補助金政策，由地方政府興築。至其統制方法，則爲諮詢意見的供給，地方報告書的呈繳，規程條例的制定，地方員吏的任免，地方計畫書的批准，中央協款，地方視察，以及地方權限的轉讓與中央新的權限之取得。

除上述四項以外，在農業、救濟事業以及地方公用事業的各方面，亦無不表現有中央

集權的趨勢。

### 三 今後地方制度的依歸

在集權的地方制度中，何以有分權的趨勢？在分權的地方制度中，何以又有集權的趨勢？我們於此應加闡明，由此闡述中，我們可以正確的認識今後地方制度的依歸，一定是不偏於分權或集權的均權主義。

稍讀過歷史的人都會知道，近代西洋政治史上的一件大事，就是自由主義的思潮，滲透到經濟、政治、社會各種領域之內。這件事的背景，是由於產業革命後工商業者勢力的擴張，他們為求工商業的自由發展，而不受政府的壓迫限制，所以不惜用流血革命的方式，爭取自由，反對干涉。於是風氣所被，在政治思想及經濟思想上，無不共謀此一目標的追求。在經濟方面，首有英人亞當斯密士（Adam Smith）力倡政府權力的限制，而認為政府只應做：（一）保護國土不受鄰國的侵略，（二）在國內維持正義安定社會與（三）舉辦私人所不肯經營的事業三件大事。繼亞氏而起者，復有英國李嘉圖（David Ricardo）演出了所謂「工資的鐵律」，主張政府少管閒事，而讓每個人追求其「開明的私利」。在政治方面，則有法人孟德斯鳩為自由主義的思想張目，孟氏不僅止於如亞李二氏，說明政府應有的職權與人民應行保留的權利；且更進一步設計一套政治制度，使得政府的權力，不但

縮減到最低的限度，抑且使政府在運用此僅有的權力時，各部分彼此牽制均衡；這一套制度，就是大家所熟知的三權分立學說的運用。總而言之，無論從經濟或政治的立場，當時的思想，都歸結到政府的權力，應縮減到最低的限度。

自由主義的思想，既然是十九世紀不可遏阻的狂潮，其影響所至，自然會貫徹到地方制度之中，依照自由主義的理論，政府的權力既須縮減至最低限度，則地方上的事務，應由地方人民自行處理，而不准中央的干涉，自是自由主義理論的一貫運用。英美二國都是自由主義的策源地，所以在十九世紀，兩國均先後改組地方政府，而予地方政府以最高度的自治權，甚少受到中央的干涉，特別是美國爲然。

可是由於晚近發生的兩種因素，使得分權式的地方制度，已感到陳舊過時，不能適合新的環境了。這兩種因素，一個是內在的，一個是外在的。就內在的因素說，當自由主義正在蓬勃時期，另外一個趨勢也正在萌芽成長，這個趨勢，就是社會立法的制定。社會立法的背景，是當資本主義繼續發展時，其產生的後果，並非如自由主義的學者所說的樂觀；相反地，由於自由放任的結果，却產生了社會的貧窮與痛苦現象，而尤以工廠中的工人爲然。這種情形，遂使一般社會人士，反對政府放任，而主張依人道主義的原則予以改善。一八三三年英國的工廠法，算是開了社會立法的端倪；自此以後，各國遂相繼仿行，終而成爲普遍於世界的一種運動。由於社會立法的勃興，使得政府職務亦因之而驟增，對於國

家的概念，亦因之而改變，其所產生的後果，可以由以下幾點說明之：（一）從前的國家；僅為保障個人自由而存在，現在則須制頒及執行社會立法；從前的政府可以消極無為，現在則須積極有為的為社會服務及圖謀福利。由於這種轉變，於是一般學者，遂認定前此的國家，為放任國家；現時的國家，則須為社會服務或為社會謀幸福的國家。國家既然是為社會服務或為社會謀福利，則執行國家意志的中央政府，為實現此項目的，自應將以往不適於地方政府興辦的事務，劃歸自身辦理。（二）政府職權的增加，使得往日簡單的政治機構不合時宜，而工作性質的日趨繁瑣複雜，更不是徒憑常識所能勝任。因此近數十年，各國都趨向於專家政治，而因為專家均薈萃於行政機關之中，遂使行政權極度的提高，駕凌於立法之上。英國新近的委任立法制度，由立法機關制定立法原則，而由行政機關用補充法律或命令來執行，便是一個最好的例證。由於委任立法的採行，遂使原受中央立法機關監督的地方政府，一變而受中央的行政機關之監督。而同時地方政府因財力有限，不能羅致專家，故若干專門技術上的事務，遂又不得不轉交中央辦理。總之，由於國家的內在因素，遂使向採地方分權制的英美，不得不走上逐漸集權之路。

就外在的因素看，新興的民族主義思潮，也是一種不可過阻的狂流。在各民族國家劇烈競爭的國際社會中，一切措施，自須以國防為觀點，為戰爭作準備。但是充實國防，準備戰爭，就必須由握有最高權力的中央政府，作統籌全局的打算；就必須有迅速的行動，

以求預定計畫的完成，但是地方政府的一切設施，都是以地方利益爲出發點，很少顧及到整個國家的需要。中央政府爲避免步驟凌亂，達到國家政策的推行計，自有將原屬於地方政府的若干職務，移置到中央來辦理的必要。比如前述美國各邦關於公路的興築，就是由地方自築的階段，走到由邦政府全權統辦的階段。至於仍由地方政府舉辦的事務，自亦有受中央嚴格監督的必要。再從另一個角度去看，若干地方事務，由中央主持，則在中央的一律待遇之下，既可免除畸重畸輕的弊端；而政令出自中央，以同一方法施之於全國，復可收節用省時事功易舉之效。這在國際劇烈競爭的非常時期，自更符合於講求效率的原則，由於這個外在的因素，所以向重地方分權的英美兩國，也必須改弦易轍，而逐漸走向中央集權的道路了。至於世界戰爭爆發，英美二國捲入戰爭漩渦之後，中央集權程度的加強，自屬意料中之事了。

英美二國由分權走向集權固矣，但是已經操行高度中央集權化的法國，又爲什麼反有地方分權運動的發生呢？這個原因，就是由於過度的集權，也有其弊害。第一、中央所製定的法律，都是刻版式的一律通行全國，結果，自然會抹殺各地方的特殊情況與個個需要。第二、行政效率反因過度集權而流於弛緩。例如法國的市政府，若未得省長的批准，連一個街名都無權更改；地方之事，不論大小，皆須向中央或省長請示，其結果，公文往返，耗日費時，自然沒有什麼行政效率可言。第三、過度集權的結果，往往使地方上的中



央官吏，有操縱選舉的事實發生。例如法國的郡長與郡佐，名義上雖均為行政官吏，但實質上則皆是中央政府的選舉運動之代理人，他們可以利用其優越地位，用盡種種方法，以達成中央所期望的結果；而選舉運動的成敗，復又成了他們升遷與貶降的標準。這樣一來，所謂民主國家，已不是主權在民了。第四、過度集權的結果，又會發生行政舞弊的惡果。如在墨索里尼的意大利，地方政府的重要位置，既都用為論功行賞的禮物，而市集長（*podestà*）沒有代表人民之議會的監督，不須公開逐年帳目。自更可以貪污舞弊，暢所欲言。最後一個弊害，就是在中央集權制之下，人民對於地方行政事務的參與，必須降至最低限度；其結果，自會養成人民對於一切公共事務漠不關心的心理，因而失去了創造的才能了。法國因過度集權而產生許多流弊，所以近來許多政治家，思想家以及社會一般人士，都倡導一種地方分權運動，作為行政改革的張本。

過度的中央集權，既有許多流弊，而過度的地方分權，復為時勢所不許，則今後的地方制度，究竟以什麼為依歸呢？自然，很簡單，而肯定的答案，就是均權主義的地方制度，使中央與地方權責的分配均適化、機能運用一體化、不偏於中央集權或地方分權。所以均權主義，不但在理論上有宅永垂不朽的價值，在政治哲學上占極重要的地位，就是從中國及外國地方制度發展的趨向上，亦證明均權主義是今後政治制度演進長程中一個必然光明目標和康莊大道。

## 第四章 均權的地方制度之結構

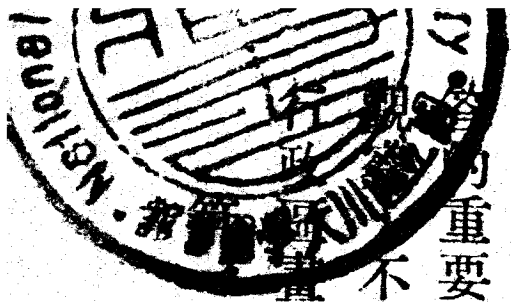
均權制度的理論基礎，歷史背景及各國地方制度近日所表現的均權趨勢，皆已切實的說明；由此證得締造地方制度的最高原則，確是均權主義。茲依此原則，對於今後中國建立理想的地方制度時，所應當解決的實際問題，分爲省制、縣制、鄉制三者，申論於後。

### 第一節 省制

#### 一 省之地位問題

省在今日乃中央直轄的地方行政區域，省政府的地位，乃一國家官署，而非地方自治團體；但將來省的法律地位，究當變爲自治組織？抑仍爲中央的行政區畫？確是應先予解答的重要問題。我們對這問題，欲爲合理的解答，須高瞻遠矚，用綜合的眼光，作周延的不可有所偏蔽。我們從多方研討的結果，認爲今後的省，應仍是國家官署，或中央直轄的地位，不應使之變成一個最高級的地方自治團體或單位。

從歷史的教訓觀察 我國現行的省制，脫胎於元代的行中書省，而行中書省之均權的地方制度之結構



設，乃中央用以加強統治及監督地方的一種分治官署，原非地方行政區畫。明代鑒於行省組織的龐大，始罷行中書之機關，而僅存行省之名，以爲行政區畫，設布政使、按察使、指揮使，分掌省政，彼此獨立，互相牽制，權力甚大，乃中央的派出機關，頗使意指，頗收指臂運如之效。永樂以後，三使之上又有總督巡撫的設置，事權頗重；然係臨時的遣派，尙未足爲大害。清因明制，總督巡撫設爲定制，兼統軍民，權勢甚大，各省漸有尾大不掉之趨勢；其後愈演愈甚，致八國聯軍之役，各省竟有局外中立的怪論。省若使取得自治地位，權力過大，頗有形成割據，破壞統一的危險。省之一級，溯之相當於漢的部、州，唐宋的道、路。西漢的十三部，原爲制使的巡視區域，地位甚低，權力甚小，代表中央監臨郡縣，並無所謂行政權。東漢改部爲州，設牧爲長，權勢極大，地方割據，國家分裂，遂因此而起了。唐宋道路，原爲軍區或臨時設置的財區，其後演變爲行政區域，地方長官兼掌軍事、民政、財賦的大權，藩鎮的割據，五代的變亂，乃不可遏抑。證之史實，省一級若權勢過大，未有不演成分崩割據的禍亂。懲前毖後，知往馭來，省實不可以爲自治單位，只能抑之爲中央的行政區域。蓋縣是自治單位；乃國家的基石；中央統籌全局，一國的主腦；省只是承轉機構，居中收聯絡之效罷了，不必具有獨立的人格與地位。

第二 從各國的政制觀察 各國的政治制度，雖千差萬別，各不相同；然就其組織形態言，大體皆爲蜂腰式。所謂蜂腰式，就是一端爲龐大有力的中央政府，一端爲充實健全

的地方自治組織；至於中央與地方之間，或則根本無所謂中間組織；或則縱有之，亦不過代表中央監督地方，藉收聯絡之效而已。屬於前一類的，如英美一國的縣（County），便是直隸於中央；屬於後一類的，如法國的郡（department），便是立於中央與地方之間。各國的政制形態，所以都是蜂腰式，一致趨向於兩端發展，殆由於政制的作用使然。蓋中央政府的作用，在於統籌全國，發號司令，且有其直接辦理的國家事務，故其組織不能不龐大繁複；地方自治組織的作用，則在於實際辦理地方事務，或執行中央委辦的國家事務，故其組織亦需要充實與健全；至若中間組織的作用，則不過在於承傳與聯絡，故無擴大組織的必要。據此以衡我國的政制，同樣的國家事務，有中央政府為之統籌辦理；地方事務，有自治單位的縣，為之實際推動。就此推論，我國的省，實應僅為中央與地方的聯絡機關。建國大綱第十八條明定：「省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」，其用意也就在此。否則，果如某些人主張，而認省為一高級的自治團體，則其結果不僅將變蜂腰式的政治形態為橄欖式，致失國家創制之原意，而且因省權的擴張，省縣的事權，也難以劃分清楚。

第三 從現行的法令觀察 中華民國訓政時期約法明白規定：「省置省政府，受中央之指揮，總理全省政務」。由條文的精神來看，可知中央設置省政府的目的是，乃在於便利處理國家的行政。因為省是中央的行政區域，而不是地方自治區域，是中央行政單位，而不是地方自治單位，所以條文中特別揭出「指揮」二字，以強調這種作用，其次在「省政府

「組織法」二十一條的條文中，我們決找不出省爲地方自治團體的字樣來；相反的，我們却處處可以發現省乃是國家的行政組織，比如說省政府主席和委員，都是由中央任免的；省政府的職權，都是由中央所賦予的，而省府根據職權所爲之一切活動更是要受中央嚴格監督的，這種由上而下的省政府之組織當然是屬於國家官署的範疇。二十八年九月所公布的「縣各級組織綱要」中，第一條便揭出：「縣爲地方自治單位」。縣既爲地方自治單位，那末省不是地方自治單位，而應爲國家的行政單位，自然是異常明顯。否則「縣爲地方自治單位」的規定，便毫無意義了。最後三十年五屆八中全會和第三次全國財政會議所通過的改訂「財政收支系統」，及「田賦暫歸中央接管」諸議案的通過，實質上使省的性質完全變爲中央的派出機關。這些議案的內容是：（一）將全國財政劃分爲國家財政與自治財政兩大系統，省財政併入國家財政之內，原有省收支，容納於國家總預算之中，省級預算已不復存在。（二）縣自治財政系統之收支預算，概由縣編造，經縣參議會通過後，送省府審查，再呈中央核定。（三）各省田賦由中央接管，統籌整理，於省市縣分別設立田賦管理處，辦理田賦徵收及土地陳報事宜。（四）凡屬國家財政之收入，俱繳入國庫；凡屬國家財政之支出，俱由國庫支付。中央爲管理全國租稅，實行統一經徵起見，於全國各地設立統一經徵機關，徵收國稅，並代徵自治財政之捐稅，由中央直接管理監督。綜合以上各項的議決，可知省已無獨立的財政權。其對於各縣的預算，亦只有幫助中央核定，並沒

有最後的決定權。而全國統一的經徵機關之設立，更使省不復有獨立存在的稅收機關，至於直隸於中央的田賦管理處處長一職，雖得由財政廳長兼任，但僅為委託的性質。所以說自從這些議案通過以後，省的性質和地位，已經變為中央的派出所，連地方行政的一級資格亦幾乎被剝奪了。

第四 從面積的比例觀察 我國二十八省的面積，往往都超歐洲一般國家全國的面積，即以最小的浙江省而論，也比歐洲的捷克，匈牙利、奧地利、葡萄牙、立陶宛、丹麥、瑞士、比利時、荷蘭、愛沙尼亞等國為大，而畧當於保加利亞。更就各國國內的高級自治區域而論，更沒有像我國省區之大。省區的面積既如此之大，則一省之內的人民，利害分歧，不能互相關切，自屬意料中事，以利害不相同痛癢不相關的人民，又如何望其協同一致，合力舉辦地方的事業呢？所以照面積來說，我們的行省，亦絕不宜賦有自治權。

第五 從目前的事實觀察 目前有幾件重大的事實，已於無形之中，使省地位不能不日益附屬於中央。第一件事，是隨着抗戰的延長，使中央需要取給於各省的人力與物力日漸增加，這個形勢的繼續發展，便愈會使省變為中央的附庸或供應處。第二件事，是有不少的省分，漸不能自足自給，而需要中央的各項補助；中央遂可以利用這補助方法，以加強對各省的控制；而在各省，亦因為仰賴中央財力，致於無形中變成為中央的附庸了。第三件事，是因為增加生產，充實抗戰力量，而使中央與省合辦的事業日漸增多，這「合辦」



二字的意義，乃說明中央的事權已滲透到省的事權之內，如將來合辦的事業加多，事業的規模擴大，則以中央的人力財力，自可以壓倒各省而漸使「合辦的局面變為中央獨辦的局面；果爾，則中央事權日漸擴大，亦即是省的事權日漸縮小。總之隨着長期抗戰的發展，省的事權是在逐漸減少了，省的獨立性是在逐漸的降低了；而這些現象，這些事實，都無一不是與省為地方自治團體的希望背道而馳的。

第六 從建國的立場觀察 我們建國的任務，首須着重於國防建設；而國防建設的中心，又在於經濟建設或工業化的實施。但是這些工作都含有全國一致的性質，在國家的要求上自須通盤籌畫，統一辦理，而不能如過去聽從各省各自為政，漫無目標漫無計畫。比如說省境內公路的鋪設，就不能僅着眼於一省的利益，而必須高瞻遠矚，求符合於國家國防建設與經濟建設的要求。就這一點而論，我們未來政治上的設施，勢必是由地方分權而走上中央集權。再就目前的省區言，站在行政的立場固嫌其過於遼濶，但如站在經濟建設和國防建設的立場，則又嫌區域過小。因為經濟建設和國防建設，都是需要大量的人力和財力，而且常常以全國或數省的空間界限為範圍的。省的面積過小，人力財力有限，又如何負起這種使命？目前的事實不僅在經濟上有打破省界的趨勢，即在財政上也超越了省境的範圍。

綜上所述，我們可得到以下的結論：（一）省的性質和地位，只是中央的行政區畫，

國家的行政組織；而不是地方行政的一級，更不是高級的地方自治團體。（二）省對縣自治的監督，或指揮縣執行中央委辦的事項，都是基於代表中央的地位；易言之，即省享有監督權與指揮權，都不是省本身所固有的。（三）如有若干重大建設，非一縣之力所能辦，而其事又無關於全國之利害且須以省單位辦理為適宜者，則在此種情形下，中央可以予省以特權，使代表中央主持其事。但應說明者，此種權力之賦與，乃為行政上的分權，而非統治上的分權，即中央政府仍為此權力的主體，省所表示的意思，仍完全為中央政府的意思；省所行使的權力，亦完全為中央政府的權力；只不過使省以代表中央的資格，得行使此項權力而已。所以省非地方自治團體，並非只事空言而不能做事的機關。

## 一一 省區縮小問題

省區縮小問題的討論，不自今日始，早在滿清末葉康有為即力倡此議，康氏列舉八大理由為其立論根據，其八大理由是：(1)省區面積疏濶，不適用於至纖至悉之治；(2)省界觀念如不打破，有礙國民團結；(3)省區畫分，多不合自然形勢，民情風俗，不適用於地方自治；(4)不去行省，則府州地位卑微，人才不願屈就；(5)不廢行省則行省之層級過多，上下隔閡，費時誤事；(6)裁去行省，可減輕人民負擔；(7)不去行省，中央不能集權；(8)行省不廢則多黨將起而危亂中國。康氏之議，雖旨在廢省，但究其實，却與縮小省區同一意義，蓋康氏

只省去省之名，而仍以道爲高級地方行政區域；迨後復主張改道爲省，而以省爲最高地方行政區域。是則康氏之議，實可視爲縮省運動的開端。民初以後，各省都督，擁兵自雄，各據一方，專恣跋扈，以後縮省運動，又復盛極一時，民二熊希齡內閣的施政方針，竟以之爲主要標題，其內閣宣言中有云：

「……行省區域太大，政難下逮，且監督官層太多，則親民之官，愈無從舉其職；元明清之制，所以不及前代，職此之由。今擬略仿漢宋之制，改定地方行政爲兩級，以道爲第一級，以縣爲第二級」。

熊氏此一主張，因受袁世凱及省軍閥之反對，遂阻而未行；未幾袁氏稱帝，縮省運動，乃大受挫折。國人因對集權制度，存畏懼心理，遂改弦易轍，而高談「聯邦救國論」。迨袁氏身死，各地軍閥，陷於混戰狀態，國人渴望而不得，遂復倡「聯省自治」之主張，縮省問題一時無人復道。然聯省自治之主張，並非源於學理，出自正常，只不過在軍閥專橫之下圖維持苟安的局面而已。故當時 國父於告同志書中，嚴斥黨人附和聯治之非。自北伐成功軍閥消滅之後，聯治論調遂亦化爲烏有。十九年冬，中央召開四中全會，伍朝樞陳銘樞等均有縮小省區之提議，當經大會決議：

「省區應重行畫定，並酌量縮小。其如何劃分及實施辦法，交由中央政治會議組織專門委員會，詳加研究，擬具方案送請中央常會，以備提交全國代表大會或國民會

議決定之」。

大會宣言中，更特別強調此議曰：

「此一議案，將爲元明以來行政上最大之改革，而於地方自治之發展，中央指揮之靈活，及國家統一之保障，必有顯著之影響。……舉國應不辭任何犧牲以赴之」。於此可見中央對於縮小省區的決心。未幾，九一八事變爆發，中央正忙於剿匪軍事，遂使縮省之舉，僅止於決議。抗戰以還，此舊問題又引起國人之注意。國民參政會第四次大會中，曾通過川康建設方案，擬將四川劃爲三省；而於五屆六次中央執行委員會中，彭學沛等復有提請縮小省區之提案。

我們所以不厭其詳的縷述縮省運動之經過，一則前人之議，有供吾人參考的價值；再則藉歷史的追溯，證明省區之須待縮小，已不是今日偶發的問題。惟今昔之情勢不同，我們更不可舉往以範今；我們同意於縮省的原則，但我們的觀點和動機，則非完全盡合於前人。質言之，我們贊同縮，但亦不主張縮至督察專員區那樣小；我們反對不縮，但亦不是基於怕割據的原因。

主張縮小省區者，列舉的理由雖然很多，但其主要的動機，則無非欲藉省區的縮小，而消弭封建的割據。所以他們的觀點，是政治的原因多，行政的原因甚少；消極的作用多，積極的作用少。這在軍閥割據一方，獨掌兵財兩項大權的過去，當然有其必要；可是

現在的情形不同了，省的兵權已收歸中央，幣制的改革，與省財政之併入中央，已使各省失去了財力的憑藉；而在長期抗戰的過程中，或大或小的軍閥更已次第的清除了。誠如反對縮省者所云：「省區與省權原爲兩事，縮小省區未必能縮減省權。中國數千年外重內輕之病，根本癥結，非由於省區太大，實由於地方行政長官兼掌軍民之權。軍民不能分治，省區雖形式上縮小，亦無益也；軍民若能分治，省區雖不縮小，地方亦決不至爲患」。所以說，僅爲避免割據而縮省，理由殊欠充分。

然則我們爲什麼又主張縮小省區，而反對縮至專員區那樣小呢？我們要解答以上兩個問題，對於上段所述的一切，不能再加引申。

第一 從前維持大省區的一個理由，是着眼於一省的財力；就是說：有的省區雖然過大，但往往地瘠民貧，不足以舉辦若干重大事業。如果再把這一類省分縮小，則其財力將更形支絀。所以爲了輔助省事業的發展，不得不維持大的省區。這種削足適履，分割自然形勢的辦法，本來就偏於消極，而應加以縮小調整，但國家爲了保持各省的均衡發展，究亦不能使榮者終榮，枯者終枯。可是今昔的情勢不同，這種顧忌已經沒有存在的理由了；因爲各省的財政，已次第的併入中央財政範圍之內，在中央統籌全局調節挹注的情形下，自會不分軒輊，而無畸重畸輕之弊了。所以就這一點言，現行的若干大省區，確乎須待縮小。

第一 前面說過：就政制的作用和國家的建設而言，省的性質，已逐漸變為中央的行政區域，而少有獨立性的事業可辦了。省獨立性的事業既然減少，則往日為利於省事業的建設而保持大的省區，自亦無存在的理由了。或者有人說：省變為中央的行政區域後，則省的主要職責，將在於監督各縣，專做監督工作，而無他事分其精力，豈不是省區還可以因此擴大嗎？誠然省在將來，是以督導各縣自治為主，而少有省事業可辦；但督導各縣，並不能解釋可以維持或擴大現行省區，而省於變成中央的行政區域後，更不是省除了監督工作外，就沒有事務可辦的。相反的，在國家建設的過程中，省代中央辦理的事務反會增多，而在各縣自治事業發展後，省對縣的督導如不偏於消極，亦正需要減少其督導的單位，所以認省性質變更後，而即主張維持省區者，實在缺乏根據，或再有人說，省既然有事可辦而且事還增加，則維持大省區以利於省事業的辦理，豈不是必要嗎？驟視之，似乎這一問便顯出我們的主張前後相矛盾，但細查之，則覺似是而非。蓋省事業與省事務，二者的涵意完全不同，如謂省事業，則事業的性質，便含有獨立性，便含有以省為自治單位的特色。如稱省事務，則其性質，無論是出於中央的委令，或各縣的請託，都是含有代辦性，而非謂省本身的事業。就中央委令的一點而言，中央為辦事的便利計，自可將國家事務的一部，劃歸各省就近辦理；就各縣請託的一點言，各縣為辦事的便利計，自亦可將地方事務的部分請託各省代辦。但省辦的事務無論屬於那一種，與省事業在實質上都是不同的。緣省所以



有其本身的事業，乃在於省界的範圍，適於作為建設的空間或單位，至省所代辦的事務，其性質或則以全國或數省為範圍，或則僅涉及數縣以上，而不一定以省境為建設空間或單位者。只不過這些事務，恰有一部在本省境內，而由中央令之辦理；或一縣不適宜獨辦，而由縣請託省辦而已。事業的單位既不在省，則縮小省區，固無妨省事務的辦理。

第三 我們主張縮小省區：一個最重要的理由，就是便於省發揮積極的督導作用，以助長縣自治事業的發展。無疑的，無論從國家建設或地方建設的立場言，完成縣單位自治，都是我們的當務之急；但是我們的人民，向來就不過問政治，我們的縣，向來就是一個官治機構；以毫無自治經驗的人民，突然試行地方自治，勢必要有許多的弊端發生。所以在縣開始自治的時期，上級政府不僅要消極的監督之，而且要積極的指導之，輔助之。但是這項工作至艱至鉅，如欲至纖至悉達到預期的結果，則省督導的縣數不宜過多，自屬是先決條件。像我們現行的省區，面積廣數百里，轄縣常在一百以上，且自然單位常被分割，風土俗習多不相同，以之消極的監督各縣已感於鞭長莫及耳目難周，更遑論積極的輔導各縣了。因之我們主張把現行的省區，酌量縮小，以便於省發揮真實督導作用。難者將曰：「省區縮小，省的數目增多後，則中央監督各省，豈非也感鞭長莫及耳目難周嗎？」這種顧慮誠不無相當理由，但我們覺得中央監督各省，與省監督各縣，在許多方面均不相同。第一，省乃是中央的行政機關，其長官是由中央任免的，其所行使的權力，也是中央所賦

予的；換言之，省乃爲中央政府的代理人，其所表示的一切意思，完全爲中央政府的意思，省固不能有自身的意志和權力也。反之縣乃是一個地方自治團體，其長官是由人民選舉的，其所表示的意志，即爲其本身的意志；其所行使的權力，雖亦由中央所賦予，但一經賦予之後，此項權力亦即變爲縣自身的權力。因爲省縣的性質不同，所以中央可以無條件的控制省，而省則不能無條件的控制縣。第二，省乃是居於聯絡縣與中央的地位，其主要職責在於監督各縣，所以在性質上，它又是一個治官之官。至於縣，則爲地方事務的辦理機關，其長官純粹是一個治事之官，監督治官之官易，監督治事之官難，不僅要消極的防範考核，而且要積極的就各項工作加以指導。所就監督工作的難易言，中央之監督各省與各省之監督各縣，又不可同日而語。除開以上兩點不談，且再就目前的事實看：現時各省爲數只二十八，而省轄的縣數，則通常都在一百左右，兩者相較幾有四倍之差；今假定省的轄縣，減至五十左右，是省單位的增加，亦不過在五十上下，兩者相平，在彼此的監督上並不見得就有耳目難周之感，如說中央監督的單位，仍嫌過多，則站在省的立場上，不也感到同樣的困難嗎？

第四 我們主張縮省，而又反對縮至專員區那樣小，其理由甚爲簡單，約而言之，就是省區縮得太小了，不但因省單位增多，使中央監督各省感到不便，而且省辦中央委令或縣方請託的事務時，也不易發揮最大的效能了。因爲省儘管本身無事業，但代中央或縣辦

理事務時，一個適合天然形勢的區域或單位，還是十分需要的，如果省區縮得太小，則分轄天然形勢的弊端，勢將難以避免。其結果，省於辦理各項委託的事務時，非特感覺不便，而於全國事業的聯繫上，亦必嫌破碎支離；但如劃得太大，則前述弊端仍然存在，是亦等於未縮，又何足取。故縮省以後，比較理想的省之數目，當以在四十至六十之間為最宜，至省所轄的縣之數目，則以在三十五至五十之間為妥。但應聲明者，我們此項主張，並非說符合於上述數目標準的省區，其區域就可無須調整，相反的，儘管某省的轄區不用縮，但如其境內人民利害不一致，語言風俗不相通，且又有高山大川之隔，以致割裂自然形勢者，則尤須撥劃與調整。至於如何縮劃，我們以為應依以下之原則。

(甲) 消極方面：

(一) 不以財賦多寡為標準 因省財政已併入中央，中央為保各省均衡發展計，自須調節挹注，而使榮者榮，枯者亦榮；如仍以財賦多寡為標準，則貧瘠之省，轄區未免過大，而富庶之省，轄區又未免過小。

(二) 不以人口疏密為標準 人口稀疎之省，率皆地瘠民貧，如中央以人力財力開發之，其人口必趨於增加，是以我們從遠處看，自不必太遷就目前的事實。如省之縮劃，太遷就各省的人口數目，則大省區與小省區之差，亦必懸殊過甚。

(乙) 積極方面：

(一) 應以適和天然形勢便於經濟建設爲標準 今後建國工作偏向於經濟，固無論矣；但所謂地方自治事業，又何常不以經濟爲中心，省既須代中央及各縣辦理事務，則此項事務，自亦必以經濟爲中心。縮劃省區使適合於經濟建設的標準，始能便利省的各種活動。再者所謂天然形勢，又差不多與適於經濟建設的標準相吻合。蓋各項經濟建設，大都是受天然形勢所限制的。所以這兩點，可以並行而不背，果爾，則在天然形勢完整的情況下，省對各縣的督導，自亦感到無窮的便利了。

(二) 應依歷史傳統民情風俗爲標準 所謂歷史傳統，就是說我們今後縮劃省區，在可能範圍內，應盡量參考利用過去的郡、道、府、州及現時行政督察區，以免引起糾紛，致影響人民的團結。至於民情風俗，則關係今後省的活動尤大。如省區的縮劃，能使轄境內民情風俗相同，則省不僅於代辦中央及各縣的事務時，得到許多便利；而且對於各縣的督導，也可以齊一步驟，不致因對付某一特殊區域的特殊問題，而分散其精力了。但我們還須說明者，就是民情風俗，率皆由歷史的傳統而來，所以這兩者又是吻合一致，不致因顧此而失彼。

(三) 省府之組織問題 前事不忘，後事之師，在設計今後的省府組織之前，我們對於國府成立後省制的演變，實有回溯之必要。依據民國二十年三月最後修正的省政府組織法，我國的省組織，是一變歷來的首長制，而爲委員的合議制。它的特色，就是各省設

有委員七人至九人，組成省政府委員會，而爲一省的最高權力機關，舉凡省單行規程的制定，省內官吏的任免，以及省的一切政務之執行，均須要經這委員會的議決。省主席的法律地位，是和委員平等的，只不過委員會的決議，由他代表執行，省內所屬各機關，由他代表監督，以及委員會開會時，由他充當主席而已。當時所以要行合議制，一則是鑑於省權過重，再則是鑑於省無代議機關，故用這個「析權」的辦法，以防止政治的專橫。但合議制推行的結果，却發生了許多的流弊：第一、一省之政務異常繁複，如事事均須提交委員會，則失之於瑣屑；如擇要提交則又難劃定一明確之界限；於是各省在運用上，遂使委員會變成了一個無所不議的機關。第二、省政府委員會不能天天開會，而省事務的執行則須先經會議決議的，於是在運用上，遂有遲笨不靈之感。第三、行政上沒有一個重心，因爲各委員地位都是平等的，而省府各廳廳長又是由委員兼任的，如果委員意見不能一致，則一項提案便常常是議而不決，決而不行。第四、有的委員因爲不兼職務，對於提案原委多有不明瞭，所以常常是以主管長官之意爲從違，其結果遂使會議形同具文。第五、大家負責就是大家不負責，推其極，則消極的流於推諉，積極的流於爭權。

我們如從省府的內部組織看，則當時省制的另一特色，就是採行各廳分治之制。依照修正省組織法之規定，省政府各廳原是隸屬於省政府以下的，但這種隸屬關係，僅僅是名義上的；實質上，省府各廳，都是些直接對外的獨立機關；其對中央的關係言，則各廳有

事均直呈中央各部會，而巡視部會爲其直接的上級機關；中央各部會，對於各廳亦直接發出命令，而巡視各廳爲其直屬的下級機關。從各廳對各縣的關係言，情形亦完全相同，各廳既直接令縣，縣亦直接呈請各廳；其結果，遂使行政院及省縣政府成爲一個系統；行政院所屬各部會與省縣政府所屬各廳局又成另一系統，以致完整的省組織系統，分裂爲二。因爲系統不同，故各自爲政的結果就發生了政令的重複與矛盾；又因爲各廳分立，故各自辦事的結果就形成了組織龐大與人員的繁冗。

依「修正省組織法」所規定的省制，既然發生了上述種種流弊，則省制的改革，自成爲上下一致之要求，如在二十二年二月第四屆中央執行委員會，第三次全體會議時，石英等七委員就有「取消省政府委員制改行省長制」的提議；而於翌年四月第四次全體會議時，黃紹雄等六委員復有性質類似的提案。全會對於這兩項提案，在原則上均曾予以採納，惟以當時中原多事，根本改革牽涉太廣，故未能見諸實行。二十三年七月，軍事委員會委員長南昌行營，頒發了一個「省政府合署辦公辦法大綱」，算是過渡時期的一種補救辦法。這個大綱初僅推行於剿匪各省，後因成效頗著，故復於二十五年十月由行政院正式制頒「省政府合署辦公暫行規程」，通令各省奉行。省政府合署辦公制雖未能改委員制爲省長制，但它却是針對當時省制的各種缺點而發的。在行營頒發「省政府合署辦公辦法大綱」的訓令中有云：



第一 就現制之本身觀察：則爲頭重腳輕，基礎不固，論組織則省龐大而縣縮小，論經費則省極鉅而縣極微，治官之機關太多，而治民之機關太少，伴食高官之人員太多，而深入民間之人員太少，政令均成具文，實以此爲最大之癥結，……然無論何省，每月平均每縣皆不過千元上下。縣爲執行一切政令之中堅，其重要如此，而行政經費之微薄則如彼，實無從充實組織，延用人才，以爲匡助，百舉俱廢，亦固其所。故欲革此大頭小腳之弊，首在縮小省府之編制，擴大縣府之組織；削出省府之節餘，移增縣府之經費，庶幾調濟得宜，推行盡利。

第二 就橫的方面觀察：各廳處並肩而立，各成系統，各固範圍，各私財用，凡屬甲廳主管之事件，率不喜乙廳過問，而事涉兩廳以上者，又往往遷延不決，權則互爭過則互諉，且一切設施，多以本廳處之立場爲觀點，實缺乏抑己伸人共維全局之精神，於是各認主管之事件，爲當前最要之急務，同時督責於縣，……故欲革除今日省政滯滯、矛盾、重複、隔閡、推諉、齟齬之弊，惟有打破各廳處並立之分割局面，而併爲整個一體之省政府庶克收齊一，簡捷，協和之效。

第三 就縱的方面觀察：省府與各廳處，縣府與各局科，均各截然成兩級，中央部會往往認省之廳處，爲其直屬機關，省之廳處亦認縣之局科爲其直屬機關，而彼此直接行文。流弊所及，遂使省府與縣府不克層層節制，頓失以身使臂，以臂使指之效。所謂主

席代表省府監督所屬執行省政，各縣長綜理縣政之規定，乃徒託空言，系統不明，層級凌亂，何以率屬而責效？故欲革除此弊，必須使整個省府對中央院部負絕對責任，整個縣府對省府負絕對責任，凡省之廳處，縣之局科，及省與縣之補助組織，不可離而爲二，一切斜枝旁出之行文辦法，自應毅然革除。

從行營的訓令中，我們可以知道合署辦公制的動機，完全爲針對省制的流弊而發；同時地方行政的重心，在縣而非在省，也完全由訓令的首一段表現出來。至於合署辦公制實行後，影響於省制者究如何？則我們可從行政院頒發的「省政府合署辦公暫行規程中」，得到以下兩個要點：

第一 是省主席權力的提高與集中，使他能握有指揮監督的全權，藉收統籌之效，而謀行政效率的增進。暫行規程第四條：

「省政府合署辦公後，除本條第二第三兩項規定外，所有文書，應以省政府名義行之。」

各廳處對於行政院所屬主管部會署之命令，應逕行呈復。

各廳處依其職權監督指揮直轄職員，或直轄機關之事務進行者，在不抵觸省令之範圍內，仍得自發廳令處令或布告」。

及第五條：

「省政府合署辦公後，一切文書，概由省政府祕書處總收總發。凡用省府名義之文書，由主管廳處分別或會同主稿，呈主席判行，並由主管廳長副署。

前項呈判文書，主席認為有修改意義或辦法之必要時，交由各主管廳處修改之」。

的規定，便是這一個目的的貫徹。

第二 是省組織的縮減與冗員的淘汰，使節餘之經費，作為補充縣行政經費之用。規程第七條：

「省政府合署辦公後，應以左列各原則徹底改革：

一 各廳處及其所轄各機關之組織，暨各科股之職掌，應依現在實際之需要，重新畫定。

二 省政府及各廳處之經費應集中管理，其材料物品應集中購辦，其一時不便完全集中者，亦應酌定項目範圍，先行集中其一部或大部」。

及第九條：

「省政府各廳處實行合署辦公後之節餘經費，應悉數撥增各縣行政費」。

的規定，也就是這一個目的的貫徹。

由以上的各種規定，可見合署辦公的精義，不是在形式上做到各廳處合署在一起便認為滿足；而是要在實質上做到事權的集中，指揮監督的統一，使省府上對中央下對縣府，

成爲一整個的有機體；同時更必須縮減其組織；裁汰其冗員，而真正做到有節餘之經費撥充縣經費的目標。

自合署辦公制實行以來，雖然在這兩方面收到一點成效，但距原來的目標，還一直相差甚遠。此中原因，可以由兩方面來說明：其一是制度的本身未能盡善，即合署辦公的範圍，僅包括省政府各廳處，至於其餘的部會等駢枝機關，則另成系統，單獨發令，而不在合署辦公之列，這樣一來，所以集中權力，統一指揮與監督，自然是有名無實。其二是各省奉行不力，只在形式上做到幾個機關合署在一起，而各廳處原有的組織與職權，却絲毫未加變更，對於公文處理，檔案保管，以及物材購置等技術問題，亦仍多未盡完善。因爲上述兩個原因，所以各省雖然採行了合署辦公制，而在實質上，並未能使經費節省，權力集中；至於委員制的各種流弊，當然更非該制所能補救的了。

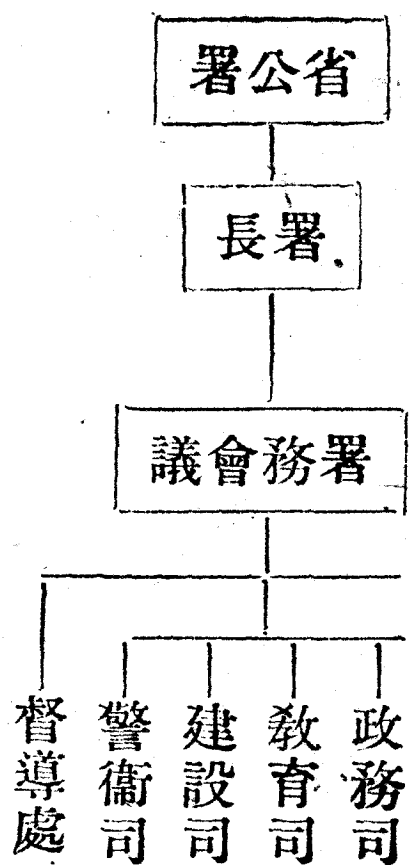
總上所述，吾人可知省組織是由合議制趨向於單一制，由分立制演進爲完整制。從合署辦公制的觀點看，又闡明今後地方行政之重心，實在於縣而不在省。這幾個要點，都是十年來時勢推移的結果，在我們今後設計組織方案時，自須要吸取這些寶貴的經驗。不過以往省組織的改革，都是基於兩個前題而來的：第一、是把省當作地方行政的一級來處理。第二、是仍基於原有的省區而設計。今假定省區須加縮小，省的性質須變爲中央的行政區域，則前提不同，往日的種種設計，自亦須要分別更張了。從省區的縮小一點而言，則今

後省的組織須酌量縮減，自不待言，從省性質變更的一點而言，則今後省的職掌，自亦發生相當的變化，職掌是因組織是果，我們如欲省組織達到靈活合理的目標，則我們對於今後的省之職掌，自須有申述之必要。

依省的性質和地位來看，今後省的職掌，顯然可以分爲兩大類：第一類的職掌，比較帶有固定性，就是省經常以代表中央的資格，監督各縣辦理自治與指揮各縣執行中央委辦的事務。第二類的職掌比較含有臨時性，就是中央爲辦事的便利計，得將國家事務的一部分委省代辦；此外有若干純屬地方性的重大事業，而爲一縣之力所不能辦者，或須由省統籌辦理爲宜者，則各縣亦可單獨或聯合請託省方代辦。比如比較大規模的消極救濟事業，既非各縣的能力所能舉辦，又非中央所願意自辦，自應由中央委託省辦爲宜。再如數縣以上的水利工程，以及較大規模的農作物實驗，都是含有特殊技術性的事業，由中央辦理，固嫌瑣屑；但由各縣辦理，則又非其人力財力所可負擔；在此種情形下，自亦應由中央命令或各縣請託省辦爲宜。右所舉者雖僅限於一二事，然要皆將中央與各縣辦理的剩餘部分劃歸爲省辦的事務，根據省所掌理的兩類事務，以及以往改革省制的經驗，我們試擬省的組織系統如下表，然後再分別說明之。

設計委員會

秘書處



說明：

(1) 省政府改名為省公署，藉以表明今後之省，乃為中央的行政區域，而非為地方行政的一級。

(2) 省公署設署長，改委員制為首長制，藉收權力集中之效。

(3) 公署內部組織，可分為三大類：第一類為設計機關，司省內一切事務之規畫，由設計委員會主持之。第二類為執行機關，司省內一切委託的事務之辦理，由各司主持之；當然各司於縣事務之辦理，還須負有監督之責，此處不過說明其主要性能而已。第三類為督導機關，司各縣工作之監督與指導，由督導處主持之。

(4) 改廳為司，並縮小其編制，因省的性質已變，省的區劃縮小，故無需過去龐大之組織。

(5) 署內設四司：政務司主要職掌，為辦理中央委令或各縣請託之有關民政財政

均權的地方制度之結構



事項；因省財政已併入中央，無單獨設司之必要，故與民政廳合併，改設政務司綜理其事。

教育與建設，同為建國之迫切工作，在國家建設的過程中，省之此類事務必劇增，故須分別設司辦理之。

警衛司之職掌，為辦理有關地方治安事宜，蓋各省軍權收歸中央後，地方警衛，力量亟待充實，故須設司專司其事；警衛司設置後，保安處取消，所有以往之保安團隊，均由警衛司分別編遣。

(6) 祕書處之職掌，為經理文書、會計、庶務等事宜；今後省署之物材，均採集中購置制而由祕書處統辦分配之。

(7) 設計委員會負責辦理各項政務的計畫、調查、統計、編譯等事宜；其委員人選，宜多聘請熟悉地方情形之人士，及富有學識經驗者充任之，俾學理與事實兩相溝通，而使行政計畫能符合國家之理想，與實際之需要。

(8) 督導處之職責，為實際（非名義的）監督各縣自治事業的舉辦，與實際指揮各縣執行中央委辦的事務；第以實際指揮與監督，應在於積極的輔助與指導，而不在於消極的防範與束縛，故欲達上述的理想，督導處之人員，體制須隆，人選須當，且須廣設各項專門技術人員，以備督導處督導各縣之需。至督導處之組織，可設處長一

人，專員若干人，專員人選，由曾任行政督察專員者充任之，另置技術室，直隸於督導處長。

(9) 署務會議：爲省公署內部之會議，其組成人員，包括署長，各司司長，處長專員及各設計委員，由署長召集，每週開會一次；此會之作用，在於消除各司處會間之隔閡，而謀工作上之聯繫與感情上之增進，故其性質與現時各機關之會報相類似。

於此，尙有一問題須附帶說明者，即在省制改革以後，行政督察專員公署是否應予廢除，緣行政督察專員公署之設，乃因省區遼闊，省政府監督難周，故不得不設立此中間組織，作爲省縣間之連繫。果將來省制如前述之原則而改制，則省區縮小省的性質變更後，行政督察專員的作用全失，自無須再有此中間組織的必要了。

## 第二節 縣制

### 一 舊制的回顧

我國縣制，自秦確立郡縣制時算起，到現在已有二千餘年，中間雖然代有變革，但縣

的性質，終跳不出官治行政的範圍；且往日政輕事簡，崇尚無爲，故縣的組織又總是比較簡單，無足取法，其演變歷史，亦無庸引述，茲就國民政府成立後的縣制演變，略加敘述，藉以窺其得失。

從國府成立後頒行的各種縣制法規而言，則自民十八年「縣組織法」公布時起，至二十八年「縣各級組織綱要」公布時止，爲時恰爲十年，此十年中，縣制的變革層見迭出，幾使人撲朔迷離，然究其演變的痕跡來看，大抵可分爲兩個階段：第一個階段，是「縣組織法」適用的時期。第二個階段，則是裁局改科制施行的時期。茲分別說明如下：

甲 縣組織法的施行 照縣組織法的規定，縣設有立法機關與執行機關，前者爲縣參議會，於區長民選時設立，以縣民選舉之參議員組織之。其職權是：(1)議決縣預算決算及募債事項；(2)議決縣單行規則；(3)建議縣政興革事項；及(4)審議縣長交議事項。後者爲縣政府，設縣長一人，綜理縣政爲縣之最高行政長官，由民政廳提出合格者二至三人，經省政府會議議決任用之。不過縣參議會規定於區長民選時始設置，故縣一級實際上只有縣政府一個機關。依「縣組織法」第十三條及第十六條規定，縣政府設一科或二科，及公安、財政、建設、教育等局，辦理有關公安、財政、建設及教育等事項。至縣政府之職權，則包含立法權與行政權二種，如縣組織法第三條「縣設縣政府，於省政府監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務」，是爲縣之行政權；第五條：「縣政府於不抵觸中央及省之

法令範圍內，得發布縣令，並得制定縣單行規則」，是爲縣之立法權。但不論何者，其特徵都是一種概括式的授予。

「縣組織法」的創制理想雖然很高，但因爲人民智識水準較低，向少地方自治的習慣，故操切躡等的結果，不僅不能實現縣單位的自治，抑且使縣組織在運用上發生了許多的缺點。其缺點所在，約而言之，就是各局自成系統，使力量分散。從名義上講，各局原均統屬於縣政府，受縣長的指揮與監督。但在事實上，各局局長率由省主管廳委任，各局局長因有恃無恐，故咸抱與縣長分庭抗禮之心，不甘爲縣長的掾屬。而各主管廳對於各局，又復直接行文，置縣政府於局外，於是縣長對於各局的指揮監督權，遂完全等於具文。縣長因有責無權的結果，致使一縣行政，常陷於停頓的狀態之中，再就局與局的關係言，因各局來自不同系統故各樹壁壘，各固範圍，甲局與乙局之間，祇圖個別發展，毫無統一的意志，甚至爲謀本局的利益，不惜犧牲他局，功則互爭，過則互諉，在一縣之中，形成各自爲政的狀態；「且各局駢立，規模擴張，更不能不分科設課，濫置職員，以張皇門面，於是地方經費，悉撥之以養此各局之冗官，尙慮不足。致各縣預算中，祇有機關費，而無事業費之可言」（見行營頒發「裁局改科辦法大綱」的訓令）。總之在各局分立的狀態之下，權力與財力均無法集中。所以「縣組織法」施行不久，就有裁局改科的運動發生。

乙 裁局改科制的推行 裁局改科運動不自行營製頒「剿匪省分各縣政府裁局改科辦

法大綱」始；在二十一年十二月間，內政部召集全國第二次內政會議時，陝西、江蘇、廣西等民政廳，即均有裁局改科的提案；蔣委員長於所提之修正地方行政機關組織案中，於縣政府組織方面，亦主張「縣政府各局應改爲科」；同時內政部在縣政改革草案中復說明：「縣政府爲整個機關，其依現行縣組織法所設立之各局科，均爲縣政府之一部，受縣長之統一指揮；原則上必須合署辦公，不得以科局爲名義，對外行文」。後經大會議決：（一）縣政府以一律設科爲原則；（二）科或局須合併於縣政府內辦公；（三）概以縣長名義對外行文。此案由內政部呈請行政院第八十六次會議議決，並咨送立法院參照修正縣組織法，嗣後立法院通過「縣自治法」，第三十八條規定：「縣政府設左列各科……」，及第三十九條規定：「……如因必要情形，……得酌改科爲局，或減併科數」。是該法在原則上，亦係改局爲科。由以上各項提案與議決看來，可知裁局改科，乃爲當時一致的要求，但此項運動，亦僅止於議決，而未見具體實行。迨至二十三年年底，爲適應剿匪軍事的需要，委員長南昌行營遂正式頒發「剿匪省分各縣政府裁局改科辦法大綱」，分飭豫、鄂、皖等省政府一體施行。後因在以上數省推行以來，尙能收相當效果，行政院乃於二十六年六月公布「縣政府裁局改科暫行規程」，以代前項辦法。並令飭各省施行，至此裁局改科制乃普及於全國。惟行營所頒發之大綱，與政院所公布之規程，有兩點不同：依大綱之第三條規定：「縣政府所屬公安、財政、教育、建設各局，現經設置者概行裁撤，將其

職掌分別歸併於縣政府之各科管理」。而規程中雖亦有「應實行裁撤」之規定，但在第三條則曰：「但在人口衆多，事務繁劇之縣分，有必要時，得由省政府議決設置之」。是則大綱之規定屬於硬性，而規程之規定則含有彈性了。此其不同點一。又依大綱規定，建設與教育應合併爲一科，以期密切合作；而在規程中，則並無此項規定。此其不同點二。

裁局改科運動，既然是針對「縣組織法」施行後所發生的權力分散、組織簡陋、以及財力分散等弊端而發；則在新制確立後，自須謀上述流弊的消除，故規程第一條明定：「……行政院爲謀縣政府權力責任之集中，並充實其組織，以增進縣行政效率起見，特制定本規程」。更析而言之，則有（一）縣政府上行下行文書，概以縣政府名義行之（規程第二條）；（二）縣佐治人員，概由縣長遴選（第五條）；與（三）縣政府所屬公安、財政、教育、建設各局，應實行裁撤，將其職掌分別歸併於縣政府現設之各科，或另設各科辦理（但在人口衆多事務繁劇之縣分，有設局之必要時，得由省政府決議設置之）。根據（一）之規定，則獨立對外權已完全歸於縣長。根據（二）之規定，則縣佐治人員的遴選權亦已完全在縣長，而裁局改科之實行，更使縣長操有統一指揮權與監督權了。關於財務行政的變更之處，則最要者，有各縣財政之收入支出及保管事項，應設置縣金庫獨立辦理，是縣財政已能統收統支，而不似以往各局自收自支，形成紊亂的現象了。至於縣政府組織的充實，則依規程規定：縣政府設秘書一人，必要時得設助理秘書一人或二人，輔



助縣長綜理縣政，各科設科長一人，科員若干人（教育科、建設科、得酌設督學及技士等職），分別辦理各科事務。此外復於縣政府內設警佐一人，警長警士若干人，辦理各項警察事務。其餘規程中所未列者，則仍依「縣組織法」與其他有關法規之規定。

自裁局改科辦法實行以後，對於縣府權力之集中，固已收到相當效果，但按之各省的情形來說，縣一級所表現的各種流弊，依然很多，這些弊端，有的可由法令中看出，有的則不見於法令之中，而須由各省的實況中得之，我們必須把這些缺點一一指出，然後始可知新制之所以進步，與今後縣制究應如何確立，茲就其犖犖大者，分述於下。

第一 法令失之紊亂，使中央對各省縣難以統率而責效。我們知道自裁局改科辦法推行以後，關於縣制的法規，已有自治式與官治式兩種同時並存。因為法規未能統一，所以各省的情形，便異常分歧紊亂；尤以抗戰以後，新的事務發生，各省縣制組織，遂更多改弦更張，有者徹底改局為科，如皖浙；有者部分裁局改科，如閩豫，亦有者獨創一格，如廣西；在這種矛盾紊亂的情況之中，中央政府自感於難以統率而責效了。固然我們為廣土眾民的國家，各省的情形不同，不應有硬性齊一的法規，以致削足適履，但這並非說不可以有一種統一的法規的；相反的，愈是國家地廣人多，情形複雜，則愈是需要統一的法規，以便於國家的統率，只不過在統一的法規之中，應注意各地情形的差異，而多作彈性的規定而已。

第二 縣政府地位貧弱。這可從三方面去看：其一、從監督的機關講，縣政府除了要受省政府及各廳處當然的指揮監督外，尚有各種部、會、處、署，如軍管區司令部，行政督察專員公署，肅清煙土督辦公署，省傷兵管理處，省國民經濟建設委員會，省農村合作委員會，省禁煙委員會，省財務委員會，省賑務委員會等四五十個機關，均可委縣以各種事務，而對縣行使指揮權與監督權，因為這些機關，多半來自中央系統，與省政府甚少聯繫，所以常常是政出多門，甲處認為是，乙處認為非；甲機關令急，乙機關又令緩，在這種多頭監督制的情形之下，縣政府便感到「數姑之間難為婦」，而不知何去何從了。其二、是省方對縣監督過嚴，以致喪失了縣政府自動自發的精神，本來權與責二者應該是相輔而行的；但當時的作風（今日亦然），却僅責成縣府以事功，而不予以相稱的權力。這個事實，就是各地的縣政府，除例行公事外，幾乎事無鉅細，概須先請示省方經核准後，始可施行，在這種嚴格的控制之下，縣政府遂被束縛得一件事都不能做，也不敢做了；但有些臨時偶發的緊急事件，是必須縣政府當機立斷，迅速處理的，如須按照手續，請示省方，則往往在省方指示辦法之前，或已使事態變僵，不可收拾，或已時過境遷，而失去再作之價值了。我們不難想像，縣府在此種嚴格的束縛之下，真不知貽誤了多少時機，浪費了多少人力物力。其三、是縣政府只有行政費，而無事業費，以致縣政建設工作都限於財力，不能進行。我們知道在「縣各級組織綱要」頒布以前，無論是從「縣組織法」或「縣政府裁局

「改科暫行規程」中，都找不出一點關於縣財政的規定的，所有一切的地方稅收，如田賦、契稅、營業稅、屠宰稅等都爲省稅，縣只能於各稅之上附加若干，毫無獨立的稅源可言。但是奇怪的，就是縣政府乃是一個治事的機關，無論從它爲國家官署或爲地方自治團體而言，它都是地方建設的重心，而有許多事業待辦的，事須辦，錢沒有，這種矛盾現象，真是不近情理。抑有進者，縣不但有其自身的事務須待辦理，而同時又爲國省事省的總滙機關，但當中央或省令縣辦事時，却又不准縣以相稱的辦事經費，最通行的辦法，只是在命令上附帶註明一句：「經費由各縣自籌」。就在這種情形下一個已經貧困不堪的縣政府，又須爲中央及省苦心張羅了。諺云「巧婦難爲無米之炊」；一個「無米」的縣政府，自無怪其只有紙面工作而無實際的活動了。

第三 縣政府組織簡陋，不足以負起各項工作。查我國各縣幅員的遼濶，都是英、美的 county 與法國 commune 望塵莫及的。就人口言，各省屬縣的平均人口數多的如青海，有七十萬以上；少的如甘肅，也有十餘萬強；而大部縣分，則總在三十萬左右，就面積言，各省屬縣的平均面積數，廣的如青海要達十六萬四千餘方市里；就是小的如河北，也有四千三百十五方市里，而大部縣分，則在五干至一萬方市里之間。至於縣所要辦理的事務呢？則在民政方面，有保甲、衛生、救濟、禁煙、倉儲，及自治推進等重要事項；在財政方面，有田賦、稅收、公有財產、公營產業以及全縣有關的財政事項；在教育方面，有學

校教育、社會教育、教育行政、文化及名勝古蹟的保存等事項；在建設方面，有農林、工礦、合作、交通、水利、工程及其他有關國民經濟生活等之事項；保衛的方面，有兵役（衛國）、保安（自衛），以及國民軍事訓練事項；所謂管教養衛四件大事，均無一不在縣的事務範圍之內。以一縣面積的廣闊，人口的衆多，和事務的繁雜，照理縣這一級的組織，應該要相當充實了，但當時不過人員二三十名而已，又安望其積極有爲，推動各項縣政建設工作呢？而尤足怪者，就是各縣之中外勤的人員都甚少，技術人員的比率，更不到十五分之一。我們知道縣政府的工作，主要者應爲外部活動，而在事務日趨專業化的現代，各種技術人員尤爲亟需，這種人員的畸形分配的現象，更是縣府組織簡陋中最不合理的點。

第四 駢枝機關太多，以致事權不能集中。裁局改科未能徹底實行，固足以使縣的事權支離分割，但除了各局之外，還有許多的駢枝機關，也立於縣政府的組織系統之外的。這些駢枝機關，或則來自省及中央，或則在縣內單獨形成，但不管出自何種方式，其分散縣的事權，破壞縣組織的完整，則初無二致。如禁煙委員會、地方財務委員會、賑務分會、義務教育委員會、民衆教育委員會、兒童健康委員會、清理教育財產委員會、社訓促進會、教育經費稽核委員會、國民經濟建設委員會、地方建設協進委員會、農田水利委員會、農村合作促進會、度量衡檢定委員會、倉儲保管委員會、新生活運動促進會等單位便

是。這些駢枝機關，對於縣政府的影響，則是力量牽制，事權分散，行動遲緩。

第五 忽畧民力的啓發。我們知道，不管是官治抑或自治，其事務的內容和辦理的方法，總是一樣的，要事務辦理得好，都需要人民積極參加。當時的毛病（現時亦然）就是忽略這一點，以爲官治是政府包辦的，自治才需要人民參加的。因爲這一個觀念的作祟，所以在縣政府組織之外，便看不到任何民衆團體與民衆組織；一切的活動，祇知由上而下的代民衆包辦，而不知道監督誘導民衆去作，其結果遂使民衆與政府分成兩截，甚至立於互相對立與互相仇視的地位了。抗戰以後，各地雖積極注意及此，但一般的毛病，仍是只有軀殼，沒有內容；只見招牌空懸，而不見有民衆的真正活動。

第六 黨政關係失調。黨部與政府，工作內容雖不相同，但其目的，則同在謀黨的主義之實現，其活動對象，亦同爲中華民國之人民。因之，黨的工作多推進一步，應該就是政的工作多得一分力量，一分幫助；而同時政的工作多有一分進展，也應該就是黨的主義，多實現一分，完成一分。可惜十數年間，由於認識不清，人事失宜，致各縣黨政之間，時生磨擦。這個原因，固半由於人事所引起，但黨政關係之未能合理調整，黨政力量之未能切實配合，也是其中的主要原因。

第七 是太過與不及，使地方自治的基礎，始終未能適時奠定。如「縣組織法」之所示，縣自治制度，從縣一直到閭鄰，都是採用最理想的直接民權的原則，中間並未規定一

種漸進的步驟；而對縣自治體的主要要素，即縣的財權則付諸闕如，至於縣自治事業，應該包括些什麼以及如何循序完成？也都含混模糊，未見具體規定。所以就縣組織法言，確乎理想太高，操切躐等，其結果非但是縣自治工作毫無進展，而且因為鬆懈空虛，不切實用，致不得不為後來的裁局改科制所代替。裁局改科制，變自治而為徹底的官治，從補救縣政機構鬆弛空虛的流弊說，固能收到相當的效果，但太牽就事實，囿於近功而忽略國家的政治理想，忘記其培植地方自治的使命，也是矯枉過正，毫無足取的。可惜荏苒蹉跎，整整的十年，我們的地方自治基礎，都在太過與不及的情況下，始終未能適時奠定，只不過於縣政史上，徒留一點文字的記載而已。

舊縣制因為有上述種種流弊，所以改革縣制的呼聲，在當時已高唱入雲，而時賢學者，更不惜深入鄉村，作種種縣制的實驗。到了抗戰軍事延長之後，因為新的任務次第增加，物力的開發與人力的啓發，刻不容緩，舊日的縣制，遂更感運用不靈，不足以負起新的使命，在客觀情勢的要求之下，於是一套嶄新的縣制，就應運而生了，這就是大家所熟知的「縣各級組織綱要」的公布。

## 二 新制的分析

新制的頒訂，不是憑空製造突然而來的，它乃是針對舊縣制的各種缺點，適應客觀事



實的需要，並經過相當時間的醞釀才產生的。我們僅從二十七年四月總裁第一次發表「改進黨務與調整黨政關係」講演時起，中經二十八年四月發表第二次講演「確定縣各級組織問題」，以迄於二十八年九月九日「縣各級組織綱要」公布之日止，就知道新縣制之出現，乃是歷時一年有半，與幾經熟慮研究的成果。

在第一次講演中，總裁認定：「縣是自治單位，鄉村是民衆集合的中心；改進黨政，非先從縣以下的地方着手不可」。根據這個認識，總裁遂提出三項改進意見，即：(1)改進縣以下黨政各級機構：使其自上而下，逐級健全，層層銜接，愈至下層組織愈嚴密，力量愈廣大。(2)調整黨政兩方相互關係：在管教養衛共同事業範圍之內，黨員負責傳倡導和促進的責任，地方政府負執行的責任。(3)振發民衆自覺自動的精神；鄉鎮會議之下，創設自衛、民事、保健、救濟、財務、合作、教育、建設八股，分別事業部門，由人民自己負管理之責。區縣兩級，各設參議會，使地方一切設施，均能依民意的反映，獲得適當的改進；同時嚴密民衆組訓，使其參加地方事業。

第二次講演，對於充實基層組織的精神，雖與第一次講演相同，但內容則更爲詳盡，方案則更爲具體。撮其要點，不外八端：(1)方案的根本精神，在於喚起民衆發揮民力，加強地方組織，促進地方自治事業。(2)政教合一，使教育與政治打成一片，以增進教育在社會上的效率，同時並謀事權的集中，與解決基層組織的人才與經濟問題。(3)縣各級地方組

織，均採十進制之原則，使一切計畫設施，皆有準則。(4)民衆團體，注重以職業爲劃分的標準；民衆組織則爲依年齡及性別而區分的綜合體；爲促進地方建設事業計，二者均須嚴密組織，切實運用。(5)各級民意機關，自保而鄉鎮而縣，須自下而上遞級成立，以期建立民權，樹立民主監督制度。(6)就地取材，勤加訓練，以儲備基層幹部人才。(7)利用地方勞力，注意雙手萬能，廣爲造產以籌措地方自治經費。(8)抱定決心，於實行中解決困難，以求新縣制的貫徹實施。這次的講演，對於新縣制的內容，差不多已具體化，所以以後頒布的「縣各級組織綱要」，祇不過就此次講演，加以若干修訂並使之條文化而已。

自二十八年九月「縣各級組織綱要」公布以後，接着又頒布了許多補充的條例及章則，以求新縣制的完滿實施，茲依時序的先後，舉其重要者，並略加說明。

(一)實施辦法原則三項：這是二十八年十月行政院公布的，在這個原則中，把新縣制實行上的時、地、事三個要點，都規定出來，即：(一)各省須普遍實行，但有特殊情形者例外。(二)完成期限，定爲三年。(三)施行順序，機構調整自上而下；事業進度，斟酌地方情形分別決定。

(二)縣參議會組織暫行條例 縣參議員選舉條例、鄉鎮組織暫行條例、鄉鎮民衆代表選舉條例，這都是三十年八月由國民政府同時公布的，這四種條例公布以後，把綱要中所未說的各級民意機關的組織、職權、以及選舉方法等等，都加以具體規定了。

(三) 地方自治實施方案 這是三十年十月行政院公布的，共包括兩部分（甲）地方自治條件及其完成標準。方案中列舉：編查戶口，規定地價，開墾荒地，實行造產，整理財政，健全機構，訓練民衆，開闢交通，設立學校，推行合作，辦理警衛，推進衛生，實施救卹，及厲行新生活等十四項。（乙）實施及考核，有了這個方案，則所謂地方自治事業，方才有一種衡量稽核的尺度，而不致如過去空無標準了。

新縣制的確立經過，約略如此。茲進而分析新縣制的特點和內容。

第一 新縣制的出現：原爲糾正舊縣制的種種缺點而來，故舊縣制中一切流弊的革除，也就是新縣制中所表現的內容和特點。它的第一個特點，就是自綱要公布後，使一切紊亂矛盾的法規都統一起來了。在綱要的最後一條中，明白規定：「本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部分，暫行停止適用」。所以自綱要公布施行以後，縣制的組織，已有準則可循，而不致如過去五花八門各自爲政了。

第二 縣的地位加強：這可由綱要中下列的條文看出，綱要第一條明定：「縣爲地方自治單位」。及第五條規定：「縣爲法人」，都是把縣的地位確定和提高了。換句話說，就是今後的縣，得爲權利義務的主體，有其獨立的財產權（參看綱要第十八條），不似過去之受省方嚴格束縛的狀態了。再從綱要的創制精神，及第十三條第二項「縣綱要所無之機關不得設置」的規定去看，則今後多頭監督的流弊，是要設法糾正，而逐漸樹立單純化

的監督系統的；蓋以省方各機關的系統若不統一，則到了縣政府，組織系統在實質上亦必隨之分歧，如是綱要十三條二項的規定，便是毫無內容和意義了。所以說縣地位的加強，是新縣制中的第二個特點。

第三 縣政府組織的充實：舊縣制中的縣府組織異常簡單，更沒有注意到縣的功能活動而設計，所以等到事務增加不能推動時，便有許多委員會之類的駢枝機關出現。至於新縣制中的縣政府組織，則不僅注意其充實，而且充分表明，是以縣的功能活動為背景，是有通盤籌畫的。我們看綱要第八條規定：縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，便知道全部縣政建設事業，幾無不包括於其活動範圍以內；而軍事、地政、社會三科的出現，尤值得我們特別標出，抗戰建國期中，辦理兵役、組訓壯丁、指導民衆活動、訓練人民自治能力，藉以發揚民力，充實國民力，凡此種種，當然都很重要，而須有軍事社會兩科的設置；同時我國目前猶為農業國家，土地問題，占民生問題的大部，自然更須單獨設科，以便推行地政。所以說新縣制中的縣府組織，就其創制精神言，實不僅注意目前縣的功能活動，而且高瞻遠矚，照顧將來。但是新縣制也不是作刻板式的剛性規定的，也許在鄰近戰區之縣，時空上均不宜舉辦百年大計的地政事業；也許在財政力量特別的薄弱之縣，事實上難以做到這樣的組織，所以綱要第八條後半段又有：「設科之多寡……由各省府依縣之等次及實際需要擬定……」的規定。既不因理想而抹殺實際，亦不因牽

就事實而犧牲理想，這又是於統一之中，仍然寓有彈性。

第四 駢枝機關的裁併：舊縣制中有許多駢枝機關，都立於縣政府的組織系統之外，自成系統，以分割縣政府的事權，而在新縣制中，則特別明定：「縣政府所無之機關，不得設置」。所以在新縣制實行後，先前的各種駢枝機關，是必須大加裁併的；駢枝機關裁併後，縣政府的組織，自可以變成一個完整的有機體，而做到機能一致事權集中。

第五 着重民力的啓發：在舊縣制施行期間，一切都靠着官治機構活動，決少有注意到民衆組織與民衆團體的扶助和發展，掛起一塊招牌，便算了事，根本就沒有發生過任何作用。新縣制鑑往籌今，故特別注意民衆組織與民衆團體的扶植及指導，以期官民合作，助成政令，此殆爲過去所未嘗思及，可說是新縣制中最重要的特點。

第六 黨政關係的條整：過去縣政府與縣黨部的關係，不是彼此不相爲謀，就是互相磨擦；而在新縣制實施之時，則特別注意到黨政關係的聯繫。這一點，雖然不見諸於綱要的條文，但總裁的第一次講演，却差不多全以此爲出發點。綱要的條文所以略而未及，蓋以其非屬於縣制的範圍之故。至於調整之道：則爲：(1)發揮黨團作用，樹立黨員監督網，藉以實施以黨監政之新機構。(2)在工作的劃分上，政負執行之責，黨負宣傳倡導之責，俾能殊途同歸，相得益彰。(3)在人的溝通上，黨員均須透過縣政機構，以行政人員的身分，倡導與推進各種活動，如是，則已往人事的磨擦，自可一掃而空。

第七 積極推進地方自治以謀民權主義的實現：這一點，可說是新縣制的根本精神。總裁在其第二次的講演中，便特別標明：「本方案之根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業」。而所謂喚起民衆，發動民力，和加強地方組織，歸根結底，都無非是推進地方自治的條件和手段而已」。接着 總裁更強調的說：「或謂中國教育，尙未普及，一旦允許民衆參與政治，不無困難；實則民權主義的政治，原植基於民衆，苟必待教育普及以後，方許人民參加政治，則所謂『革命民權』還有什麼意義？民權行使，必須從實際中加以練習；訓政的意義，便在於訓練人民行使四權。訓政與黨政的劃分，僅有程度上之不同，並無根本上之差異。故訓政必須引發民衆的參政志趣，而遂其生長，然後訓政的實施，始能不背憲政的目的，由訓政以達憲政，仍能一貫無間，所謂自治開始時期與完成時期的解釋，意義也在於此。這便是本方案重新確定的要義」。除了總裁的講演之外，我們從新制縣的各種規章中，更可以找出關於推行地方自治的具體法規。綱要第十五條規定：「縣設縣參議會由鄉（鎮）民代表會選舉縣參議員組織之……」。這項條文，不僅說明新縣制實行後，縣須設置代表民意的議事機關，而且它裏面還包含有兩個要點：其一、縣參議員的產生，採用遞級選舉制，而不用直接方法，這比之「縣組織法」好高騖遠，規定由縣民選舉，自然簡捷易行。其二、由「鄉鎮民代表會選舉」一語觀之，是知縣參議會應在鄉（鎮）民代表會成立後始行設置。再者過去只知談自治而對於自治



的範圍和具體的自治事業，則毫未確定一明白的界限，所以弄到結果，自治不過是徒托空言。新縣制懲往察今特別公布「地方自治實施方案」，對於地方自治條件，及其完成標準，都有詳盡具體的規定。他如縣地位的增強，縣政府組織的充實，縣自治人員訓練辦法的頒布（二十八年十一月行政院公布有「縣各級幹人員訓練大綱」），以及縣財政整理方案的擬議，都無一而非為推進地方自治着想的。所以說新縣制的根本精神和要點，就是在促進地方自治事業的發展。

新縣制的重要特點業已簡述如上，茲進而究其內容，略加說明。

(1) 縣公民 新縣制對於縣公民的資格，規定甚寬。消極的資格，凡是：(一) 褫奪公權者，(二) 虧欠公款者，(三) 曾因贓私處罰有案者，(四) 禁治產者，及(五) 吸食鴉片或其他代用品者，有上列情形之一，即不得有公民資格，積極的資格，是凡屬中華民國的男女只須年滿二十歲，居住縣區六個月以上，或有住所達一年以上，即得為縣公民；而有依法行使選舉、罷免、創制及複決之權。其所以從寬規定。蓋欲使大多數民衆，均有行使四權的機會。

(2) 縣區及縣等 縣之區域；原則上依其現有之區域，如縣的面積過大，或有特殊情形，得分區設署，以便治理。不過應特別說明的，第一，這個區與舊制中區公所或區署的區，都不相同，舊制中的區是普遍設置的，而這個新區則只在縣之面積過大，或有特殊情

形之地方始有之。第二，區公所之區是爲了縣與鄉鎮間的一個層級；區（舊制）署的區，法令雖解爲縣的橫面擴張，但事實上亦變成了縣下的一級，至於新縣制的區則純爲分區督導之用，其所設的區署，僅爲縣政府的輔助機關，用以代表縣府督導各鄉鎮，決不似過去的區公所或區署，立於直接執行的地位。縣等則因各縣人口、面積、經濟等條件的懸殊，而有分別，所以在縣區未適當整理以前，不能不分等以治。照新縣制的規定，縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分爲三等至六等。這一來，把「縣組織法」一律分爲三等的硬性規定，變爲較富有彈性的規定。

(3) 縣的事權 新縣制雖未將縣的事權，詳細列舉出來，但綱要對於縣權力的提高，則明白規定於第七條中，就是縣於辦理全縣自治事務時，只受省的監督；於執行中央及省委辦事項時，始受省之指揮，而且於公文紙上，還應註明係何方所委辦。

(4) 縣的財權 關於縣的收入，新縣制規定爲：(一) 土地稅之一部（在土地法未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加全額）。(二) 土地陳報後，正附溢額田賦的全部。(三) 中央劃撥補助縣地方之印花稅三成。(四) 土地改良物稅（在土地法未實施之縣爲房捐）。(五) 營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）。(六) 縣公產收入。(七) 縣公營事業收入。(八) 其他依法許可之稅捐。此外縣還可應建設上的需要，經縣參議會的決議及省政府的核准，得依法募集縣公債。關於縣

的財務行政，新縣制則規定統收統支，及預決算之應于事前監督。關於其他方面，新縣制則又規定委辦事項，由上級給款，貧瘠縣分，由上級補助等。

(5) 縣的執行機關 依綱要規定，縣的執行機關為縣政府，設縣長一人，為一縣的行政首長，至縣府設科之多寡，以及佐治人員的名額，則由各省依據縣等級及實際需要而定，最多的可以設到七科。此外尚有若干事業機構，為條文所未定，而由綱要的附圖所表示者，則有學校、合作、衛生，以及國民兵等等的機構。為謀各項事業的聯繫及集思廣益起見，縣政府復有縣政會議之設，參加會議的人員，包括縣長，科祕及各項事業的主管人員，其所議決的事項，綱要明定為：(一) 提出於縣參議會之案件，及(二) 其他有關縣政之重大事項。不過此會之性質，乃為縣政府內部之會議，其所為之議決，對於縣長並無拘束力。

(6) 縣的議事機關 縣的議事機關為縣參議會，由鄉鎮民代表會選舉縣參議員組織之。每鄉鎮各選一人，(未滿七鄉鎮之縣，亦應選出七人，) 並得酌加依法成立之職業團體代表若干人(但不得超過縣參議員總額十分之三)；縣參議員任期二年，連選得連任，其在會議時所為之言論，對外不負責任，縣參議會設議長副議長各一人，擔任會議之召集，並為會議時之主席；縣參議會規定每三個月開會一次，每次之會期，由三日至七日，必要時並得延長之。至縣參議會之職權，則依「縣參議會組織暫行條例」之規定，共有下列十項：(一) 議決完成地方自治各事項；(二) 議決縣預算，審核縣決算事項；(三) 議決

縣單行規章事項；（四）議決縣稅。縣公債，及其他增加縣庫負擔事項；（五）議決縣有財產之經營及處分事項；（六）議決縣長交議事項；（七）建議縣政興革事項；（八）聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問事項；（九）接受人民請願事項；（十）其他法律賦與之職權。惟上項職權之行使，受有三點限制，即：（一）如其決議與中央法令抵觸，則無效；（二）其議決之預算，審核之決算，及所議有關人民權利義務之單行規章，應於執行之先，報請省政府備案（即審查其是否合法）；（三）如其決議案，省政府認為有違反三民主義或國策情事者，則得由省政府開明事實，咨由內政部轉呈行政院核准後，予以解散重選。

（7）縣政府與縣參議會之關係 縣政府為縣的執行機關，它對於議事機關（縣參議會）有報告施政狀況的權，它的首長（縣長）更可以提出議案交縣參議會決議。從這個關係來說，縣政府與縣參議會，可說是互相結合的。但是從另一方面看，縣參議會乃是代表民意的機關，為積極地保證民意政治的實現，和消極地防止縣政府的違反民意，它對於縣政府就又不能不有相當的控制權。前段所列的縣參議會之職權，包括立法權、財政同意權以及監督權等等，都是為這個目的而設的，從這個關係來說，則縣政府與縣參議會，又是互相對抗的，但是這裏便有一個問題發生了，就是縣參議會的決議，縣長如果延不執行，或執行不當，則縣參議將如何處置，或用什麼方法對抗呢？反過來說，縣政府的重要行為既須

先經縣參議會的議決，則萬一縣參議會通過的議案失當，縣長又將如何處置，或用什麼方法對抗呢？新縣制對於這兩個問題的解決，曾規定了兩項辦法，就是：（一）縣參議會的決議案，縣長如延不執行，或執行不當，得請其說明理由。如仍認為不滿意時，得報請省政府核辦（縣參議會組織暫行條例第二十一條）；（二）縣長對於縣參議會之決議案，如認為不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果，如仍為不當時得呈請省政府核辦（同條例第二十二條）。

### 三 今後的縣制

所謂今後，乃係指憲政開始，地方自治完成的時期而言，因為新縣制既是開始自治時期的縣制，則在完成自治時期，人民已知運用四權後，我們自須隨社會的進步，情勢的推移，而重新確立嶄新的縣制。當然今後我國的縣制，是不能憑空而降的，它必須承受新縣制推行的經驗。它必須參照各國地方自治制度的得失；但最重要的，還在於根據自己的立國精神，而建立起自己特有的地方制度，蓋以地方制度，乃為整個政治制度的一環，而整個政治制度的設計，又是根據一個國的立國理論而來的，所以一國的地方制度，往往總力求其與中央制度的精神相一貫。俾能保存其固有的特色。比如說美國的中央政制，是依據權力制衡的原理而設計，故在其地方政制中，即表現有制衡的作用，再如英國立法與行政不分的

原則，亦同樣地運用到地方政制中，至於獨裁國家的集權理論，則更是徹上徹下的貫徹到一切的政制中去。我們既有我們自己的立國主義，我們的中央政制既有我們特有的理論背景，則我們今後的地方制度無論在精神上或運用上，自亦須力求其與之相銜接相一貫。

當然我們今後縣制的設計，必須要吸收國父遺教中的各項主張，但是提綱挈領，具體說來，我們尤須注意國父所獨創的兩大政治原理：即權能區分的理論和均權主義的學說。前者規定了政府與人民的關係；後者則規定了中央政府與地方政府的關係。這兩項指導原理，雖已經把我們地方政制的特色描繪出來，但究如何運用到我們今後地方政制上，則尚有待於我們縝密的研究與設計，茲以這兩項原理為經，而以其他有關縣制之問題為緯，綜合說明今後的縣制輪廓如下：

第一 關於縣的法律地位。縣綱要規定，縣為地方自治單位，而具有法人資格。這是說縣在法律上有其獨立的人格，得為權利義務的主體；得行使國家的一部分統治權（在縣稱為自治權）。雖然每個國家的地方自治團體，都具有法人資格；雖然每個自治團體所享受的權力之大小，常隨各國之國情而不同，我們這項規定，並不能把縣自治體的特徵表現出來，但是這規定，對於縣自治的發展，則是異常重要的。因為我國的縣，一向是處於省的附庸地位，如不給它以法律的保障，則在上侵下權的情形下，我們的縣自治，便難以自由的發展。如果縣經法律的認可，取得了法人地位，則上侵下權便構成了違法行為，上級行



爲違法，縣便可以用訴訟的手段，以保障自身的權利。如此則縣於法律許可的範圍內，便可自由行使其意志及權力了。不過一個地方自治體是常常具有雙重資格的，就是當國家委以事務辦理時，它便兼成爲中央的行政區域；它的執行機關的長官，亦兼爲國家的行政官吏，蓋國家在處理其分散於各地的事務時，除另設機關直接辦理外，只有委託地方政府就近代爲辦理，如地方政府拒不執行，則殊失國家設立地方政府以求分治之原意，所以理論上純粹的自治體在事實上殆爲難有之事。綱要規定縣政府職權爲：（一）受省政府之監督，辦理全縣自治事項；（二）受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。其意亦在於此，綱要的創制精神，雖以開始自治時期爲出發點，但開始自治與完成自治時期，只有程度上的不同，並無根本上的差異，所以即在憲政開始，完成自治時期的將來，綱要對於縣所賦予的法律上的地位，仍然是一樣適用的。

第二 關於縣的事權範圍 欲確定縣的事權範圍，首須就中央與縣的權責適當分配。我們所以稱權責而不曰權力，殆表明權之所至，責亦隨之，而特別注重責任感，俾打破過去中央與地方對立爭權的觀念。權責適當分配了，然後縣的事權範圍，方始有個明確的界限；縣的事權範圍確定了，然後縣爲法人的規定，才有內容而不致落空，而上級指揮權與監督權的行使也才能根據分配後的事實，確定明白的界限。但是中央與縣的權責，究竟根據什麼標準分配呢，這個問題，就是 國父均權學說的精華所在。我們且節錄 國父一段精闢的主

張：「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歧，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，國防固宜屬之中央；然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教也，海濱之區宜側重水產，山谷之地宜側重礦業或林業，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。是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下，屬之地方。……要之，研究權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質爲依歸。事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央，事之應因地制宜者，以其權屬於地方」。這裏的地方二字，依照我們前面關於省地位的種種說明，當然是指縣而非指省，易言之，就是今後事權的劃分，只以縣與中央爲對象；至於省，則純爲中央的行政區域，不爲事權分配的主體。雖則它在將來，也許有更多的事務要辦，但這些事務都是出於委託方式，與縣自治體，有其本身的固有事務者完全不同。不過國父這一段言論，僅是原則上的指示，而如何依據原則去作具體的劃分，則尙有待於我們縝密的研究。

第三 關於縣自治權的取得方式 縣的事權範圍既須確定固矣，但是縣的職權，究由國家法律作個別的列舉，抑由國家法律概括地規定其大綱呢？這又發生了縣自治權取得的

方式問題。照各國的現行的制度來看，地方政府權力的取得，不外有三種方式：其一爲大陸制，其二爲美國制，其三爲英國制。大陸制對於地方政府權力的頒給，係採用純粹概括式——一次頒給制，就是地方自治團體的權限，法律僅規定其大綱，至其詳細內容，則概不列舉，而由上級行政機關，隨時予以補充。從表面上看，似乎地方政府，不受法律的拘束，而可自動的舉辦任何地方事務；但按之實際，因上級政府採行嚴格的行政監督制，故下級政府反得不到行動上的自由。美國制與大陸制恰是相反，它對於地方政府權力的頒給，則採用純粹列舉式——逐漸頒給制。就是地方政府的職權，均一一列舉於地方政府組織法上，其未列舉者，地方政府得因事實的需要，呈請邦政府逐漸頒給。但是既經列舉的事務，地方政府得自由處理，而不若大陸制之必先經上級行政機關的裁可。故純粹列舉制，地方政府在規定範圍內，行動反較自由。英國制則介於大陸制與美國制之間，其對於地方政府權力的頒給，雖亦採用列舉式，但所列舉的地方事務，則不若美國的詳盡，而且僅限於普通性質；至於特殊性質的地方事務，法律條文概不列舉，須由各地方政府按當地情形分別呈請中央核准時隨時舉辦。這三種制度各有優劣，在採用概括規定的國家，就其優點言；地方政府因不受法律條文的限制，故對於任何重要或不重要事務，只須經上級的裁可，均可因地制宜隨時設法辦理。不過地方事務不論巨細，統須經上級的裁可，而後始可處理，這又未免束縛了下級政府的手足，而與地方自治的精神有悖。美國制過猶不及，其餘列舉的地方

事務，地方政府固可獨自自由處理，但法律係靜的條文，社會乃動的形態，這種純粹列舉的辦法，究竟過於板滯難隨環境而應變。至於英國制，則比較折衷，既可因時因地制宜，又不致束縛地方政府的權力和活動。我們是奉行均權主義的國家，對於過分集權的大陸制與過分分權的美國制，當然都無足取。而且就在採用上述兩種不同制度的法美二國，近亦因流弊滋生，而趨向於由集而分由分而集了。鑒於各國制度的得失，復根據均權主義的理論，我們覺得很可以吸收英國制之長，而確定我們縣自治權的授予方式，其具體辦法，就是就一般的或較普通的或極適於地方辦的地方事務，由法律條文具體列舉出來；反之，其他特殊性的或事務性質不易確定屬於中央抑屬於地方的，則可作概括的規定，而由上級保持其最後的裁可權。誠如是，則一方面即可收因地因時制宜之效，他方面又不致妨礙地方自治的發展。

第四 關於上級對縣的控制，地方政府之應受中央或上級政府的控制，這在任何國家皆然。蓋因地方的利害，常常羈雜在全國的利害之內；而地方政府的權力，亦是由中央政府所賦予；如令其自行其是，脫離了國家的管束，是無異在一統一國家內，形成無數獨立的小國家。所以中央政府為使地方政府的活動，消極的不致違法，積極的能貫徹國家政策，能不予地方政府以適當的控制了。至於行使控制權的機關，各國多不一致，有者中央直接行使，有者由中央委託最高級的地方政府行使；而在中央或最高級地方政府中，



又有的把控制權歸屬於立法機關或行政機關。行使的機關雖各有異，然率皆代表國家而行使者。這種控制權，共包括指揮權與監督權二者，所謂指揮即決定之權操在中央，地方政府僅能就中央的決定，遵照執行；至若監督，則決定之權由地方政府自己行使，中央不能越俎代庖，不過中央為免其越權、違法、或違背公益計，得對地方政府為事前的防止或事後的糾正。

各國對於地方自治團體的控制，除國家委以事務託其辦理外，通常僅行使監督權而不及於指揮權。蓋地方自治團體，亦為一統治主體，如國家干涉過甚，則無異摧殘其自治性能，而使之變為上級政府的附庸了。縣各級組織綱要規定：「縣政府（一）受省政府的監督，辦理全縣自治事項；與（二）受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項」。便是本諸斯義而將監督權與指揮權二者分開的。依據這項規定，無異於說明將來，中央或省對縣所施的控制，有行政監督權與行政指揮權；其運用時則視其事務為自治性質或委託性質而定。

第五 關於縣自治體的機關 自治體的作用不外兩種：一為意志的表示，一為意志的執行，表示意志的機關，普通稱曰議決機關或立法機關；執行意志的機關，普通稱曰執行機關或行政機關。依我國縣制中慣用的名詞，則縣參議會為縣自治體的意志表示機關，縣政府為意志執行機關。關於將來縣參議會的組織，仍可沿用縣參議會「組織暫行條例」的辦

法、置議長副議長各一人負召集議會之責，並爲會議時之主席，另設祕書一人，事務員書記若干人，司會內文書之繕發，檔案之保管，以及辦理其他雜務等。此類職員宜由議長派充，俾利指揮。此外大會之外，應設各種審察委員會，以審查提案。因爲現代行政事務的性質，都是比較複雜專門的，如由大會討論審查，非但是意見難以集中，時間多所延誤。且因多數議員們，缺乏經驗，學非所長，致以一時之誤，而作不適當的議決。因此我們主張；某項提案於提交大會之前，應先就提案之性質，分別交付某組審查委員會，經其詳細研究審查後，然後再由該審查會的負責人，向大會作有系統的報告，與說明，而聽取大會的議決，至於審查委員會的人選，除推選相宜的參議員爲委員外，不妨再延聘各項專家與富有行政經驗的人士充任之。

縣參議會既是全縣人民的代表機關，則在「人民有權」「政府有能」的原則下，其職權不妨規定如下：（一）議決縣單行章則；（二）議決縣預算，審核縣決算事項；（三）議決縣稅，縣公債，及其他增加縣庫負擔事項；（四）議決縣有財產之經營及處分事項。以上三點，是屬於縣參議會的財政同意權。（五）議決縣長交議事項；（六）聽取縣政府施政報告，及向縣政府提出詢問事項；（七）對違法官吏提出彈劾事項。以上三點，爲縣參議會監督權之行使。至若其他的職權，則有：（八）選舉及罷免縣長；（九）接受人民請願事項；（十）建議縣政興革事項；（十一）其他法律賦予之職權。當然縣參議會在行



使上述的職權時，一方面固不能與中央法令抵觸，他方面尚須就其重要之事項，報省核准或備案。

其次，關於縣的執行機關——縣政府，我國縣政府的組織，一向是採用首長制，而自治體的行政首長應由民選，這都是沒有問題的；所成問題的，只是縣長應由直接選舉抑或間接的方式產生，以及其他官吏是否也由民選。先說縣長的產生，我們前面已規定縣參議會會有選舉縣長之權，根據這項規定，縣長應是用間接選舉的方式產生了。我們所以作此項規定，當然是有理由的：（一）現代的行政事務，日趨於專門複雜，作一個行政機關的首長，是必須具備有豐富的知識與實際經驗的，以一縣面積的廣袤，選民的衆多，他們又怎能從茫茫人海中，選出既孚衆望又有學術經驗的人選啊！如果改由縣參議會選舉，則因縣參議員知識水準較高，對於縣長人選自較易識別。（二）縣長如由人民直接選舉，那末縣參議會自不能對之行使直接罷免權，這樣一來，縣長便亦覺其爲人民的代表，而容易與縣參議會立於敵對的地位了。如縣長與縣參議會一旦敵對，而縣參議會又無直接罷免之權，則除了縣長任期屆滿不再被選外，似只有聽其處於互相牽制互相對抗之中了。這與政府有能，人民有權的原理，都是背道而馳的。倘使縣長改由縣參議會選舉，則縣參議員等因其由自己選出，在心理上自能對之愛護，在意見上自亦可彼此溝通了。但是這裏便有兩個問題發生：其一、如果參議會與縣長藉這個方法互相勾結，狼狽爲奸，又將怎樣防止

呢？其二、縣長既由參議會產生，又由參議會罷免，這樣一來，豈不是使縣長變為參議會的附庸嗎？關於前者，我們覺得參議會是由人民選出，直接對人民負責的，如果縣參議員違反民意，人民可以用罷免的方法，使之去職；人民手中既握有此項武器，則縣參議員自然有所顧忌。關於後者，我們覺得也可以用兩種方法杜絕，第一個方法，就是使縣長有交還復議的權，以免縣參議會作不當之決議，迫令縣長執行；第二個方法，就是罷免權的行使須受限制，當選六個月前，不得提出罷免；並不得對同一人提出第二次罷免案，同時縣參議會提出的罷免案，須有出席參議員三分之二以上的贊同，贊同之後，尚須呈省裁可，省方贊同則縣長去職，否則由省方交付縣公民投票表決。至若縣政府的其他官吏，我們主張一概由縣長遴選，而不由縣參議會選任，蓋一則彼等均為事務官，須具有特殊知識與專門技術，再則縣政府的一切行為，已有縣長向縣參議會總負其責，故應由縣長遴選，始克達指揮靈活的目的。

第六 關於縣公民的參政方式，遵照 國父的遺教，公民對於一縣的政治，本可行使選舉、罷免、創制及複決四權。總理這種主張，固然說明了今後縣公民參政權的範圍，但同時也間接規定了縣的四權自治制度。四權自治制度的特點，乃在於它既異於全民自治制度（即直接民主制），又不同於歐美的代議自治制度。因為在全民自治制度之下，全體公民均參與公民大會，用公民大會方式制定或修正法律，或無所謂複決權；而在代議自治制

度之下，全體公民又不是直接決定地方事務，祇是用選舉會議的方式，代替他們去決定，其所享有的自治，無非限於選舉議員而已。至於四權自治制度，雖亦有代表人民的議會存在，但公民除選舉議員的權限之外，還享有罷免權、創制權與複決權。

先說選舉權的運用。所謂選舉，乃指公民用投票方式，行使其委任權，這其中包括幾個具體問題：第一、是選舉權適用的範圍，換言之，就是那一類的人員應由選舉的方法產生？我們在前面已經指出縣參議員及縣長應由人民選舉，並說明其他官吏不宜由選舉產生。但是縣參議員的產生方式，究由公民直接選舉抑由公民間接選舉呢？我們是贊成由公民直接選舉，而不同意由鄉鎮民代表會選舉，蓋以：（一）縣參議員不同於縣長，他祇須具備普通常識與判別能力即可勝任，故此類人選，選民易於物色識別。（二）間接選舉因投票結果，只能產生第二選舉人（在我國為鄉鎮民代表），不能直接產生議員，故不易激發選民的注意。（三）由於第二點的原因，第二選舉人所選出的議員，更難能孚合選民的希望。（四）第二選舉人人數甚少，很容易發生恫嚇賄賂等弊端。因此種種原因，所以我們主張縣參議員應由人民直接選舉。第二、是選舉資格的限制，現今世界各國都一致採行普遍選舉，取消財產、階級、與別性等等的限制。因之此處所指的限制，自非限制選舉時代所謂之限制，而乃在普遍選舉之下，所加的適當的限制。蓋人民選舉議員或官吏，對於國家及地方，均有極大的利害關係，所以國家對於選舉人不能不要求一定的資格，只惟

有這個資格的人，纔給與以選舉權。選舉資格不論在任何國家，都一律分爲兩種，一是取得選舉權時不必具有的資格，二是取得選舉權時必須具有的資格，前者叫做消極資格，後者叫做積極資格。關於消極資格的設定，或則是出於生理的理由，或則是出於道德上的理由，或則是出於政治上的及其他的原因，如縣各級組織綱要規定：凡（一）褫奪公權者，（二）虧欠公款者，（三）曾因贓私處罰有案者，（四）禁治產者，（五）吸食鴉片或其代用品者，均不得有公民資格。這也就是本於上述的理由。不過我們於此之外，應該加一條，即不誓行革命之主義者，亦不得爲縣公民，我們這項主張，並非基於我們特有的制度，其他各國也不乏成例，比如法國革命之際，就剝奪了貴族階級的參政權，俄國革命時期也剝奪了資產階級的公民權，這些事實都可證明民權並非天賦，而是可以由革命的理由加以限制的。至於積極資格的設定，大體上各國都設有三種限制，其一爲國籍，就是本國人才有選舉權（蘇聯規定外國工人和農民，如在其國內工作也有選舉權）。其二爲年齡。各國規定不一，大抵在私法上達到成年之時，就有選舉權。其三爲住所及居住期間，各國的規定也不一律。徵之我們縣綱要的規定，也是包括以上三項就是：「中華民國人民無論男女在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者，爲縣公民，有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權」。這個規定，我們覺得大體上頗爲適用。第三、關於選舉團體的種類，徵之各國辦法，有採用區域代表制的，有採取職業代表制的，間亦有採用

兩者混合制的。前者是以地方團體如一鄉、一鎮之類爲選舉團體；後者則以職業團體如工會、農會、商會之類爲選舉團體。這兩個制度，各有其適用的對象，大抵在農業社會中，人民的鄉土觀念最爲強烈，其彼此的利害關係也至密切，此時如以區域爲一選舉團體，則所選出的代表，倒反能代表人民的利益和意見。反之，在一個工業發達的社會中，人民的利害關係，乃以同行同業爲礎基，而非以地域爲基礎，也許比鄰而處，彼此各不相識；也許兩地遠隔，而因職業相同，彼此利害息息相關；此時如以職業爲標準，則所選出的代表，方能代表人民的意見和利益。我國目前固仍爲農業國家，但我們不久的將來，一定要積極工業化的；所以爲使選出的代表，能代表各種人民的利益，我們允宜採用區域代表與職業代表的混合制；至於這兩種代表分配的比例，則應視社會的發展情形而定。

次說罷免權的運用。所謂罷免，乃指公民用投票的方式，行使其撤回權。因爲議員和官吏在選舉時，爲達到被選的目的，常會掩蓋自己的真面目，而故意示好於選民，如果選民一時受其欺騙，而不能享有罷免之權，則除待其任滿不再選任外，只有聽其專擅胡爲了。所以現時各民主國家，爲防止員吏當選後的專恣，常使罷免權隨選舉權以俱來。不過罷免權的運用，也有幾個具體而重要的問題須待討論：第一、是關於罷免權的適用範圍。在美國有少數的邦，公民不但對於選舉的議員和官吏得行使罷免權，就是對於任命的行政官，亦得直接罷免。像這樣漫無限制的行使，我們覺得無足取法。蓋委任官吏乃國家官署



之代表，而非人民之代表，如令其對雙方負責，受雙重箝制，非特在理論上說不通，而且在事實上，亦使其地位不安定。是以在將來我們縣公民行使罷免權的範圍，應該僅及於直接選出的縣參議員和間接選出的縣長。第二、罷免權的行使，應對於縣參議員個人還是全體？從理論上講，參議員雖由各區或各職業團體中選出，但既選之後，他們却是代表縣區全體人民利益的。所以對全體參議員罷免，在理論上是可以說得通，再從實際上講，如罷免權的行使，僅及於參議員個人，而不能及於全體，則每個參議員爲示好於其本區選民計，勢將特重其本區之利益，而忽略全縣共同的利益了。反之，如罷免權能對全體參議員行之，則每個參議員除顧及其本區利益外，勢須要兼顧到全縣之利益。所以這種連帶負責的辦法，是有其客觀存在的價值的。但是從另一方面看，這個辦法，却又有不少的流弊；其一、是多數公正的參議員，要帶少數甚至一個不肖的參議員負責，於理顯欠公平。其二、如因罷免少數甚至一個不肖的參議員而連累全體，則全縣重行選舉，手續將不勝其煩。其三、如恐因罷免少數而累及全體，則爲保障其他的多數參議員計，對罷免權的行使，勢須設定嚴格的限制，如是則少數不肖者，反可借多數作掩護而逃避其責任。所以罷免權對參議員個人或全體行使，確是利弊互見，各有得失的。我們將來的辦法，最好是兩種互相採用，就是當參議員個人不稱職時，由各該選區罷免其個人；倘係多數或全體違反民意，則由全縣公民罷免其全體，而另行選舉。第三、是關於罷免的方法和手續。先說縣



參議員的罷免。如罷免係對個人或少數，則先由各該區的提議人預備請願書，說明罷免的理由，經各該區法定數目的選民簽字後，再呈送至縣政府，縣政府接到請願書後，隨即通知被罷免的參議員；如彼個人自覺不能代表民意，可以自動辭職，以免舉行公民投票的麻煩，否則由縣政府交付該區選民投票表決之。如表決結果，投票選民有過半數贊同罷免，則該議員撤職，而另由該區選舉參議員接任。至於對全體參議員的罷免，其手續與方法亦可同樣辦理；所不同者，祇是法定人數的提議，係以全縣的選民為比例；同時參加投票的公民，亦係包括全縣的選民，而非為某一區域。不過我們應指出者，就是罷免全體參政員非特手續過繁而且影響極大，故須得投票人數三分之二的贊同始可。以上是關於縣參議員的罷免。茲再論縣公民對於縣長的罷免。縣長雖是由縣參議會所選出，但參議會委任權，乃是代表人民行使的，人民既是真正的主人，當然也可以行使罷免權。其罷免的方法，先由法定人數的公民提議到縣參議會，然後再由縣參議會交付全縣公民投票表決之。如表決結果，投票公民有三分之二以上贊同罷免，則縣長撤職，另由縣參議會選舉新縣長。不過縣長乃一縣的行政首長，其地位若不安定，勢將引起全縣的紛亂與工作的停滯，所以縣公民罷免縣長，須得全縣投票數目的三分之二贊同，始可罷免。而同時縣參議會對於罷免縣長所受的兩項制限（縣長就任六個月後始可提出且對於同一縣長僅能提出一次罷免案），縣公民亦須同樣遵守。

再次說到創制權的運用。創制權之運用於地方，就是地方上法定人數的公民，得擬定提案，要求通過之爲議決案。公民於提出議案之後，其議決的方法，通常分爲兩種：一是直接創制，就是交付公民自己表決；二是間接創制，就是先交議會表決，如議會通過，提案即成爲議決案，而咨送行政機關執行；如議會不通過或加以修正，然後才將原提案和議會的修正案，一同交付公民複決之。故公民創制，乃包括公民提案與公民複決兩者而言。如公民只有提案權而無複決權，則公民創制權便是有名無實，形同虛設了。間接創制比之直接創制，既可減少公民投票的麻煩，復可節省公民投票的費用。故除美國各邦外，大多數國家均採用間接創制的辦法。我們將來自亦以行此法爲宜。但是這裏便有問題，就是縣政府對於此類議案，可否交還縣參議會覆議，及可否交付公民複決呢？關於前者，我們認爲議案既由縣公民所提，又經代表人民的參議會之議決，縣長實不應再交還覆議。關於後者，我們覺得縣長認爲該項議案未必爲大多數公民所贊同，則在原則上亦可交付公民複決。不過爲防止縣長濫用此權起見，我們須設定兩項限制：其一、凡縣公民的提案，已得參議員人數三分之二的贊同，則縣長便不得提付公民複決；其二、縣長欲交付公民複決，須先呈省核准。

最後說到複決權。所謂複決，是指會議通過或否決的議案，交付公民投票表決之謂。複決的種類有二：一是強制的複決，即議案經議會表決之後，必須交付公民投票複決，以

作最後的決定。二是任意的複決，即議案經議會表決之後，須在某種條件下，才交付公民投票複決。強制的複決，通常只限於公民創制而被議會否決或修正的議案（議會通過的議案尚須交付公民複決的，僅限於憲法修正案，但地方政府無憲法，故可不談）。至於任意的複決所以須加限制，蓋以議會原為代表人民立法的機關，如其通過的議案毫無限制的交付公民複決，則議會便成為贅物，而無存在的必要了。強制的複決，應僅限於公民創制而被縣參議會否決或修正的議案，這一點可無疑義。我們現在須要討論的是任意的複決應包含那幾種？第一種是由公民自己要求的，即縣參議會通過的議案，由法定人數的公民要求複決。因為前述強制的複決，乃是創制權的附產品，並非基於公民行使複決權而來的，如果公民除強制的複決外便無要求複決的權，則所謂複決權就根本等於零，所以公民有要求複決的權，實是理所當然的。不過投票複決的手續，至為麻煩，如公民濫用此權，則參議會將不能立法，人民亦將不堪其擾；因之各國對於公民要求的複決，都設有達到法定人數與自行負擔投票費用的規定，此外更有不少的國家，還規定須先經議會少數議員要求延期公布，而後法定人數的公民方可要求複決，凡此種種，我們將來都可以酌量採行的。第二種是由縣政府提交複決的。屬於這類的議案，僅限於公民對縣參議員的罷免案。第三種是由縣參議會交付公民複決的。屬於這一類的，僅限於公民對於縣長的罷免案。第四種是由省方交付公民複決的，這只限於縣長與縣參議會糾紛的案件，如前面所述縣長認為參議會

之議決欠當，與縣長延不執行縣參議會之議決案，則省方爲遵從或探求民意計，可將案件原委公布而由公民投票複決。

第七 關於縣自治區域：行政區域是一個政府功能活動的客觀對象，亦即政府力量所由寄托、所自產生；我們如想謀縣自治事業積極開展，則對於縣區的劃分就必須要求其合理。查我國縣的區劃，係肇始於秦始皇廢封建改行郡縣制，自秦迄今垂二千餘年，其間或因歷史上的經濟原因，如屯田、寄莊、轉賣、沒收等關係；或因主管地籍的胥吏爲營私舞弊，運用飛灑詭匿的結果，致使現行縣區，幅員懸殊，怪象層出，有者犬牙相錯，彼此牽制，有者形狀奇特，管理不便，他如插花地、甌脫地等，亦所在皆是。其影響所及，非特政令的推行難立標準，事業發展難得均衡；抑且因地形複雜，難於管轄，致令插花甌脫等地帶，成爲宵小奸宄滙集之所。當然一個縣區的形成，有其深厚的歷史性與固定性，未可強施人力驟然改劃，致影響政治地位的變更，與人民視聽的動搖；但我們堅決主張，全般的改劃固非所宜，而像前述條件相去太遠之縣，特別是甌脫插花極不合理的地帶，亦必須迅速設法整理。這個整理辦法，我們認爲二十年三月內政部擬定的「縣行政區域整理辦法大綱」便很周密。依該大綱規定，縣區整理辦法計有四種：（一）釐正。即將毗連各縣邊界交錯之地，劃歸整齊，勿使參差。（二）互換。即爲管轄及地形上之便利，毗連各縣地段，互相更換一部分或數部分。（三）劃分。即將土地遼闊施政不易之縣析爲兩縣，或以其縣區

的一部分併入他縣，俾便治理。(四)歸併。即割數縣之一部重新設縣治，或將舊治取銷與他縣歸併，另成新縣。這幾項辦法，實已包括無遺，問題只在各省能否認真執行耳。各省在其多年的施政經驗中，對所屬各縣之轄區，當能大體明瞭，我們縱不主張全盤的加以整理，但對於縣區極不合理的縣分，亦可以次第實行。其法即由省方派員赴此類縣分，會同縣政府，就該縣行政區域，作實地的考查，並與縣政府會商調整方案，擬具整理圖說，然後再由省方延聘專門人材及熟悉地方情形人士，組織臨時委員會，縝密研究，訂出具體方案，轉請中央核准施行，如此逐漸做去，則數年之後，全省的縣區自可得到合理的調整。甚望各省當局，不畏困難，不避麻煩，破除因襲心理，悉心研究事實全力以赴之。

其次，在我們的縣區中，並未嚴格注意到鄉村區域 (rural area) 與城市區域 (urban area) 的劃分，此亦為最大的缺點之一。蓋市與鄉的社會組織與事業性質，均不相同，如令具有市性質的地方，亦須適用縣制，則鑿圓柄方，勢必扞格不入。故近代各國除法國外，莫不有市與鄉區的區分，並適用不相同的制度。至各國設市條件的人口限制，日本規定為三萬人以上，英德均為一萬人以上，美國各邦規定自二五〇至五、〇〇〇人不等，俱不如我國規定在二十萬以上的嚴峻（指我國省屬市人口的限制而言）。因為我們設市條件，既須受此嚴格限制，而同時鎮的人口又規定不得過於二萬人，是以人口在二萬以上，二十萬以下的市區，就須強用縣制，而致令形成一自然單位的市區，勉強割裂，劃分為數個以



上的鎮了。固然我國工業猶屬幼稚，縣制尙能普遍適用於廣大之農村；但我們在建國期中，一定要積極發展各項工業的，如果我們不能預爲主謀，而消除這種不合理的限制，則其結果，將使各省省會，各縣城廂，以及工商業發達的鎮市，均因市鄉不分組織無別，而發生種種難以解決的問題（如保甲的適用警察的管轄以及市鎮建設等問題）。即以目前的情形而論，受此人口限制，致應設市而屬縣地方，亦已有一百九十餘處（省會約十三處縣治約百處，二萬人口以上的鎮約七十多處）；如將來工業發展，城市發達，此種地方當日漸增加。

第八 關於縣政府的組織：縣政府乃一縣的執行機關，執行機關唯一的要求，就是要行動敏捷，以謀行政效率的提高；而提高行政效率的前提條件，又必須指揮能統一，事權能集中，與各部機能之相互一致。我們過去的縣政機構所發生的毛病，就是責任混淆，事權分散，與機能之被分割。爲正本清源以符合執行機關的要求起見，我們今後實應本完整制的原則，以建立一套新型的運用靈活的縣政機構。所謂完整制，就是在一個行政首長指揮之下，使政府內各運用機關彼此間及其內部巧適配合，而布置成休戚相關、脈絡相通、異事同功、不可分割的工作有機體或統一單位。易言之，亦即各工作單位間分開來，事有專司，責有專歸，合起來，巧適扣合，脈絡溝通，所謂既能分工，復能合作是也。這類型的組織特色；是事權統一，力量集中，責任確定，行動迅速，及易於延攬專門人材。



其次，關於縣政府所管轄的組織單位，大體上可分爲三大類別：第一爲設計機關由專家各人民團體組織之，其責任在司縣內一切事務的規畫。第二爲執行單位，屬於此類的單位爲縣政府的各科。第三部分爲督導機關，司各鄉鎮自治事務的監督與指導。如是則計畫、執行與考核（督導即含有考核作用）三者，可彼此銜接，聯爲一體，以發揮行政三聯制之精神。

### 第三節 鄉制

#### 一 舊制的回顧

所謂鄉制，係指我國縣以下的組織而言。國民政府成立後，自「縣組織法」迄「縣各級組織綱要」之公布止，爲時十年，其間的鄉制演變，大體上亦可分爲三個階段：第一個階段爲自治式，其所依據的法規，以「縣組織法」及其子法爲代表。第二個階段爲官治式，其所依據的法規，以剿匪時期的各項章則條例爲代表。第三個階段爲自治與官治的合流；關於二者合流的辦法，中央雖經確定原則（主要者爲「改進地方自治原則」），但具體方案迄新縣制公布以前猶未頒定。茲依次分述於後：

甲 自治式之組織 自治式之組織，區爲最高級，由若干鄉鎮組成之；區下爲鄉鎮，

由百至千戶組成之；再下爲閭，包括二十五戶；最後爲鄰，包括五戶。照「縣組織法」的規定來看，區不僅是推行地方自治的重要樞紐而且採用全民自治制度。它的特點就是：（一）由區全體公民直接開會議決區內事務，而非選舉議會代替公民議決區內事務；與（二）執行機關區公所由區內全體公民直接選舉，而非由議會產生。區的組織照規定共包括區公所、區民大會、及區監察委員會三部分。區公所爲區的執行機關，它的內部組織，通常是設區長一人，助理員一兩人，區丁二三人。區長規定是由區民大會選任，但在民選實行以前，區長則由省政府民政廳委任之。除這些人員的編制外，區公所尚設有區務會議，由區長、區助理員、及本區所屬的鄉鎮長組成之，區務會議由區長召集，至少每月開會一次。此會的性質，亦同縣政府的縣政會議，爲區公所內部之會議。凡（1）區公所的經費事項，（2）區公產的處分事項，以及（3）區公約及其他單行規則之制定及修正事項，統須經這個會議的審議。此外區公所亦得附設區調解委員會，以調解鄉鎮未曾調解或不能調解之事項；調解委員半數由公民中選出，半數由鄉鎮調解委員會中選出，在區長民選以前由區務會議推選，區長民選後，由區民大會選舉之。

區的議事機關爲區民大會，凡區內居民年在二十歲以上者均得參加，普通以每戶出席一人，區民大會由民選之區長召集，於區長任滿一月以前舉行，集會期間不得超過六日，但有特別事件或經區公民十分之一以上的請求時，應即召集臨時大會。至於該會的職權則

爲：(1)行使選舉、罷免、創制、複決四權；(2)制定或修正區自治公約；(3)審查預算決算；(4)審議縣政府交議事項；(5)審議區公所或區務會議交議事項；(6)審議所屬各鄉鎮公所或區公民提議事項；(7)議決處分區公產事項。

區的監查機關爲區監察委員會，由區民大會於選舉區長時，一併選出監察委員五人至七人組織之，任期一年。其職務爲：(一)監督全區財政；(二)向區民糾舉區長違法失職等事項。

次言鄉鎮。鄉鎮的組織，與區的組織大體相同，其執行機關爲鄉鎮公所（鄉鎮公所設有副鄉鎮長），其議事機關爲鄉鎮民大會，其監察機關的鄉鎮監察委員會。其各機關的職權分配，係仿照區一級的事例。

最後說到閭鄰。閭鄰各設長一人，由各閭鄰居民會議選舉，任期一年連選得連任。閭鄰長的職權爲：(1)辦理法令範圍內經居民會議議決之一切自治事務；(2)辦理上級自治機關所交辦之事項；(3)向鄉鎮公所及居民會議報告辦事情形；(4)居民會議有違反法令或自治公約時，應報鄉鎮核辦。閭鄰除各設長負執行之責外，也同樣設有閭鄰居民會議，議決閭鄰中的一切事務；凡閭鄰內居民，年在二十歲以上，而無不良嗜好與反革命行爲者，均得參與會議，閭鄰居民會議的職權爲：(1)選舉及罷免閭鄰長；(2)決定閭鄰長辦理法令範圍內之一切自治事務；(3)聽取閭鄰長關於辦理事務之經過情形的報告；(4)聽取閭鄰長關於本閭鄰

經費收入報告；(5)關於本閭鄰特殊需用經費之籌集。

於此，我們應附帶說明者，即右述種種，係就法的規定而言，事實上區民大會，鄉鎮民大會，以及閭鄰居民會議，就沒有有一地真正舉行過；而區及鄉鎮的監察委員會，也是有名無實，從未發生過作用。故實質上，區只有一個區公所，鄉鎮只有一個鄉鎮公所，閭鄰只有閭長與鄰長而已。

乙 官治式之組織 官治式之組織，發軔於剿匪區內，而後始逐漸普及於全國。當時所以變自治式為官治式，乃緣於自治組織鬆懈散漫，陳義過高，既不能切合實際，更不能配合軍事的需要。故在剿匪區內，先後有「剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」，及「剿匪省分各縣設署辦法大綱」的頒發，而以保甲組織代替鄉鎮閭鄰，以官治的區署代替自治區公所。後以剿匪區內施行頗著成效，行政院遂於二十三年遵照中央政府會議的議決，通令各省市提前辦理保甲；並於二十六年頒布「各縣分區設署暫行規程」以代大綱。至是我國的鄉制遂正式確立為官制式。茲就此二者，分別說明於後：

(子)分區設署：分區設署的動機，簡單的說：乃在於針對過去區公所的空虛鬆懈而謀區一級組織的充實，藉以充實縣政機構，增進行政效率。行營於頒發分區設署辦法大綱中有云：

「查縣為行政單位，自中央逮省之一切政令，悉由此下達於民衆。而我國各縣之

幅員，大者三四百里小者亦百餘里；民衆多者五六十萬，少者亦達十餘萬。在昔滿清之世，縣以下尙多設縣丞巡檢分司等職，勉資佐治；然今之縣制所以治理此廣土衆民者，僅恃一端拱縣城之縣長而已。依現行『縣組織法』縣以下之各鄉，原定劃分爲若干區，各設區公所，以爲地方自治機關。第組織既不健全，人選亦甚濫雜，經費則尤行短絀，地方民衆之視區長，無異昔日之團董莊頭，絕不特加重視。於是地方士民之賢良者，多趨趨引避，不肖者則奔競而進，結果各地區長，大都爲貪污土劣所把持，助行政令則不足，壓迫民衆則有餘。故縣長與民衆之間，既無居間聯繫之樞紐，自失指臂相使之效用，以致一切政令，逮縣之後，即等於具文，無法推進，訓政數年，迄未能樹立憲政之基礎。職此之由……認定徹底改善區制，分區設署實爲目前之要圖」。復次，在暫行規程第一條中，也特別揭出：「行政院爲充實縣政機構，增進縣政效率，特制定本規程」。雖然大綱與規程，時間有先後，細節有出入，但兩者的精神與動機，則是始終一貫的。

分區設署的辦法，可分三點來說：其一爲區劃。區公所時期之區，一縣可由五或六個到十五六個，因爲區的數目太多，人力財力分散，故於改制後變更原來之區劃，而規定：「各縣府應依其轄境面積、地形、戶口、交通、經濟狀況及地方習慣，將縣行政區域酌劃爲三區至六區，設立區署」（規程第二條），以期管理統率之便利，與夫人力財力之集中。其

二爲組織。區署設區長一人，任期三年，由縣長就訓練合格成績優良之人員，遴選加倍名額，呈由該管行政督察專員公署轉請省政府核委；並以迴避本縣原籍爲原則。區員一人至三人，協助區長處理一切區務。巡官一人，秉承區長辦理區內警察事宜。並得設事務員一人，助理事務員一人，錄事二人，承區長區員巡官之命，撰擬繕寫文書及襄理區署事務。區丁二人或三人，承辦一切雜役。至區長之職掌，則爲承縣長之命辦理：(1)關於所屬區員、巡官、雇員暨區內保甲壯丁隊等之監督指導事項；(2)關於區內民衆之組織及訓練事項；(3)關於中央與省縣法令之執行宣達及區內現況之調查報告事項；(4)關於區內合作事業之指導事項；(5)關於區內小學及民衆學校之籌畫設立及監督指導事項；(6)關於區內農林水利之改進事項；(7)關於區內戶口調查、土地清丈、工役分配、衛生、公安、交通之執行事項；(8)關於區內各職業團體之監督指導事項；(9)關於縣政府交辦事項。此外區得設區有款產保管委員會及調解委員會，以保管區有款產及調解區民糾紛；於必要時，並得組織其他委員會，以利區務之進行。其三爲經費。過去區公所經費，係由各縣地方款內自治經費撥充，其經費能否充足須視地方款收入的旺否而定，所以區公所的經費，常陷於不穩定的狀態中，致區公所的活動，亦因之常受束縛。在分區設署暫行規程中，對於經費一層，則確定有固定的來源，如規程第十五條的規定：

「區署最低經費，暫分甲乙丙三種，除附設縣政府之區署，兼職人員不得兼薪



外，餘均由各縣政府依縣分等次，參照各區地方實際需要情形，斟酌比照編制，列爲縣政府經費之一部，按年度編製概算，呈請該管行政督察專員公署轉請省政府依法核定後，由縣庫支給之。

前項經費，不得就地籌措，應先就各該縣政府裁撤各局之經費，及原有區公所辦公經費，支配抵補，不敷之數，由省庫補助之。

分區設署的特色，亦有足述者：第一、是區署爲官治機關，而非爲自治機關。雖然區公所也僅有自治之名，並無自治之實，但在法制上解釋，它依然是一個自治組織；至於區署，則純粹爲官治機關，與區公所的性質迥不相同。第二、是區署組織之擴大與經費之增加。過去區公所僅有區長、助理員、區丁三四人，每月經費最多不過百餘元，而區署則有區員二三人以及事務員、錄事、區丁等，其經費最少者，每月亦有二三百元。第三、是區長區員地位之提高。行營訓令中規定：以有縣長資格者，乃許充任區長；以有相當學術經驗者，乃許充任區員；且更保障其任期，確定其出路，凡區長區員任職著有成效者，得分別以縣長區長任用或存記。至在規程中，亦規定區長須具備縣政府科長或局長之資格，區員巡官，須具備縣政府科員之資歷，如區長任職三年以上，區員巡官任職二年以上，經考核成績優異者，亦得分別以縣長或區長任用存記。第四、是區署權責之加重。舉凡區內一切管教養衛工作，統由區長秉承縣長之命，負責執行。

(丑) 保甲組織：依行營所頒的「修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」規定，保甲的編組，以戶為單位，戶設戶長，十戶為甲，甲設甲長，十甲為保，保設保長；但編餘之戶不滿一甲者，六戶以上得另立一甲，五戶以下併入鄰近之甲，編餘之甲不滿一保者，六甲以上得另立一保，五甲以下得併入鄰近之保；至於船戶寺廟及公共場所則概編入保而不入甲，且須另立字號分別編組。

保甲人員，保有保長甲有甲長。甲長之產生規定由各戶長公推，區長加委並呈報縣政府備案；保長之產生由各甲長公推，縣政府加委，並呈報行政督導專員公署備案。但此僅為法令上的規定，事實上各地的保甲長，都是由縣政府飭區直接指派的。保甲長的資格，修正條例中雖未正面規定，但可由其消極資格中求之。依修正條例第十六條規定：「凡(1)年未滿二十歲者；(2)非本地土著者；(3)有不良嗜好者；(4)有危害民國行為曾受處刑之宣告者；(5)褫奪公權尚未復權者；與(6)曾為匪脅從雖邀准悔過自新而尚在察看管束期中者。有上列情形之一，均不得充任保甲長」。由以上的規定，是知保甲長的積極資格，須具備本地土著，品行端正，且年滿二十歲等條件。但事實上，各地保甲人選的濫雜，是遠出我們想像之外的。至於保甲長的職務，依修正條例規定，保長承區長指揮監督負責維持保內安寧秩序之責，其具體職務為：(1)監督甲長執行職務事項；(2)輔助區長執行職務事項；(3)教誡保內住民毋為非法事項；(4)輔助軍警搜捕人犯事項；(5)曾參加反動或曾受匪徒脅從現已

邀准悔過自新者之察看管束事項；(6)檢舉違反保甲規約事項；(7)分配督率保內應辦防禦工事之設備或建築事項；(8)執行規約上之賞卹事項；(9)經費之收入及預算決算之編製事項；(10)保內壯丁隊之編成及督率事項；(11)其他依法令或保甲規約之規定，應由保長執行事項。相似地，甲長之職務爲：(1)輔助保長執行職務事項；(2)清查甲內戶口，編製門牌取具聯保連坐切結事項；(3)檢查甲內奸宄及稽查出境入境人民事項；(4)輔助軍警及保長搜捕人犯事項；(5)教誡甲內住民毋爲非法事項；(6)其他依法令或保甲規約之規定應由甲長執行事項。保甲長的職務，雖然列舉得很多，但一言以蔽之可以說是一切爲了自衛，在於自衛。

總而言之，保甲者乃以兵法部伍其民，俾達成自衛目的之政制也。我們可從三方面加以解釋：第一是保甲的編組富有強制性及嚴密性，即以保統甲，以甲統戶，復編民入戶，以戶統人，凡屬民衆住戶，不問其地位，職業，性別，年齡，莫不一律強制編入保甲之內，此即所謂軍事部勒是也。第二是保甲的作用富有聯帶責任性，即知某人犯法而不報官，則聯保各戶均受同樣之處罰，此即所謂聯保連坐是也（聯保連坐一點各地雖未切實執行但仍應視爲保甲的主要精神之所在）。第三是不論保長和甲長的職務，都一切爲了自衛在於自衛。所以無論就保甲的組織方式，或就其性質作用言，上面的界說，實在並未過甚其詞。修正條例第一條規定：「國民政府軍事委員會委員長行營爲嚴密民衆組織，徹底清查戶口，增進自衛能力，完成剿匪清鄉工作起見，特製定本條例」。也就是異詞同曲，說

明了保甲這種要義。

丙 官治與自治組織的合流 當新縣制產生之前，我國鄉制，已有上述自治與官治兩套法規；這兩套法規，在性質上是完全相反的，在理論上是不應讓二者同時並存的。於是此兩個組織系統鎔合為一體，遂成為中央研究的中心。茲先言區。本來在分區設署制推行以前，中央就已有「改進地方自治原則的公布，規定我國縣地方制度採縣及鄉鎮村兩級制，只在情形特殊之處始設為特例，置區為自治行政區域，所以依照這個原則的規定，無論區署或區公所，在原則上都是不應存在的。即使存在，而亦不能普遍設置的（因改進地方自治原則，為一切自治法規的最高原則）。但是後來內政部頒行了一個「改進地方自治原則之解釋」，又說明各級自治組織，如與原則規定不符，亦可不急須依照改革，以免多所紛更。這樣一來，遂在官治與自治兩套法規之外，又加上了這個可伸可縮的原則。其結果區制是益形紊亂，有的地方依縣組織法仍設區公所，有的地方依分區設署辦法改設區署，也有的地方遵照「改進地方自治原則」而將區廢除了。所以就區制來說，直至二十八年縣綱要頒布之前，迄未有調和解決之道。

次言保甲組織。保甲組織乃屬於官治式的自衛系統，辦理保甲後，是否就停辦自治，抑讓二者並存呢？其時內政部以地方自治為憲政之基礎，國本之所繫，當然不容廢止；但認為自治組織與保甲組織，同為地方組織的基礎，保甲雖側重自衛工作，然自衛工作亦為

自治組織的職務之一種，故保甲與自治二者，不無可合併之處。內政部據此，迭向中央建議納保甲於自治之中，俾地方自治系統，得以畫一。民國二十四年五全大會成立地方自治計畫委員會，對自治與保甲問題，復加研究，認為內政部納保甲於自治之中的建議，尙可採納，遂將此項建議納於所擬定的地方自治法規原則內，經中央政治委員會通過，交立法院修正自治法規，迨後縣自治法規修正通過（將原第三條第一項「縣以下爲鄉鎮，鄉鎮內之編制爲閭鄰，十戶爲鄰，十鄰爲閭，十閭以上爲鄉或鎮……」修改爲「縣以下爲鄉鎮，鄉鎮內之編制爲閭鄰，十戶爲鄰，十鄰爲閭，十閭以上爲鄉或鎮……」）。根據此修正法所製訂之保甲條例草案，亦於民二十五年九月通過，雖未經國府明令公布使發生法定效力，但各省率多依之爲張本，分別採納其精神。

保甲既與自治治於一爐，於是在自治與自衛組織之外，又加上一個混合的組織；益之以區制未能確定，遂使我國縣以下的組織，更陷於紊亂的狀態。一般言之，在新縣制頒布之前，我國的鄉制，約可分爲三大類：第一類爲純粹自治式，如山西省，閭鄰各爲一級，閭上爲鄉鎮，再上爲區縣，至於保甲任務，則仍藉原有自治組織實施之。第二類，爲純粹官治式，屬於這一類的又有兩種形態，其一是依保甲法令規定，不普遍設聯保，亦不是聯保爲保上的一級，其另一是依事實的演變，而承認聯保爲一級，並且普遍設置，前者如豫、鄂、皖、閩等省是，後者如川贛兩省是。第三類爲官治與自治的混合式，屬於這一類的又

有不少種種的形態，一是蘇省制保甲各爲一級，保上爲鄉鎮，再上爲區縣；二是魯省制，保甲各爲一級，保上爲鄉鎮，直屬於縣不設區；三是湘省制，保甲各爲一級，保上爲鄉鎮，直隸於縣區之一級，完全取消，另於縣政府內設置督導員，輪流指導監督各鄉鎮。

過去鄉制的組織及運用，都欠合理與健全，茲舉其缺點評論如次：

第一 法令的複雜與紊亂。依前所述，鄉制所適用的法規，一共就有自治式，官治式與混合式三大套。這三套法規，有的是互相衝突，有的是零章斷片，有的是牽就事實，有的是過於理想，其結果匪特是下級政府徘徊歧路，無所適從，且使上級政府不能依確定標準，以統率與督責下級。

第二 鄉制的層級過多，根本沒有一個基本組織能作爲推行政令的核心。如前所述，政令從縣政府到人民，通常要經過區，聯保（或鄉鎮）保、甲、四級。而下情的上達，也須要經由同樣的程序。其結果，自然會使時日稽延，事功貽誤，而直接的影響到行政效率的增進，間接的使政府與民衆遠遠隔離了。

第三 各級的組織欠充實，使得任何一級都不能發生確切的作用。先說區，不論是區公所或區署，通常不過是兩三名佐治人員，配着每月二三百元的經費，但若問其所要辦的事，則又是管教養衛，無所不包，試問客觀的條件如此，又如何能望其推動全般區務呢？次言鄉鎮，不管鄉鎮的組織是鄉鎮公所抑爲聯保辦公處，其組織的簡陋與經費的短絀，更



是捉襟見肘，試問以鄉鎮的二三名人員（連鄉鎮長在內），配着每月七八元的經費，就能擔負起各項管教養衛的職務嗎？

第四 各級任務不確定，以致層層推諉。確定各級的任務，可說是革新地方政治的首要條件，因為任務確定後，各級才可以在自己的職務範圍內努力推行。雖然其時的區事，鄉鎮事，保甲事，有許多混同着不易嚴格劃分，但每一級中心任務的確定，都是可能做到的。可惜當時沒有看清這一點，只知道盡量列舉各級職務，而絲毫不管職務的重複與劃分。其結果弄得任何一級都不知道自己的職權範圍，都摸不清自己應負什麼責任，而徒令一切大事小事，都以等因奉此的形式，一層一層滙集到聯保主任（或鄉鎮長）和保甲長的肩上。而我們行政上組織的特色，又是頭重足輕，愈到下層愈脆弱，於是下面推動不了，只好一拖了事，如果上面逼得緊，那也只好敷衍塞責或胡作胡爲了。

## 一一 現制之分析

現行鄉制所依據的主要法規，乃是「縣各級組織綱要」中有關縣以下的部分，除了這個母法外，還是許多的子法或補充法，如「鄉鎮組織暫行條例」，「鄉鎮民代表選舉條例」等，也是在分析現行鄉制時應當注意的。在前述縣制的分析中，我們已說過縣綱要之產生，乃是針對舊制中的種種缺點而來，現行鄉制既爲綱要中的一部分，則其能針對以往的

病源，糾正過去的錯誤，自亦爲意料中事，關於此點，我們如就現行鄉制的內容和特點加以分析，則立可發現。

現行鄉制的主要精神，乃在其對於基層組織社會性能的確認，且將基層組織的重心，放置在鄉鎮；所以鄉鎮以上的區，在以往成爲地方自治區域，在今則變爲縣的行政區畫。同樣地保甲組織，在以往無形中成爲鄉鎮下的層級，在今則變成鄉鎮內部之編制。這種種涵意，就是說今後縣自治制度，乃爲縣及鄉鎮二級制，而區及保甲無與焉。茲分別說明於後。

甲 區 依縣綱要規定區的劃分，一縣可由十五鄉鎮到三十鄉鎮，區置區署，爲縣政府輔助機關，它的職責是代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務。但是這個區署並非是普遍設置的，只在縣之面積過大或有特殊情形的地方，始得分區設置，否則逕由縣政府派員指導。區署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項。因區長暨指導員統非自治人員，故均爲有給職，且須甄選訓練合格人員，始得委用。

由以上的幾點規定，可知新制中之區署，與舊制中的區署或區公所，性質均不相同。

第一 舊制中的區公所，法理上乃爲自治組織；而新制中的區署，則爲官治的行政機關。

第二 舊制中之區署或區公所，既屬普遍設置，又是立於直接執行的地位；而新制中的區

署，則只在縣之面積過大或有特殊情形之地方設置，且僅以督導為職責的。由於這兩點不同，所以現行的區署只是純粹協助縣長，深入民間推行政令之機關，實等於縣政之支部，這辦法使久懸未決的區制問題，得到一個合理的解決了。

乙 鄉鎮 鄉鎮既被認為基層組織的重心，故綱要特明定其為法人，使得為財產權的主體，再則鄉鎮既為縣以下的小自治體，故宅也和縣一樣有執行機關與議事機關之設；至鄉鎮應有其特定的區域，當然更不待言。茲首言鄉鎮的區劃。照綱要規定鄉鎮之劃分以十保為原則，但不得少於六保，多於十五保；這是怕割裂自然形勢，所以有這項彈性的規定。

次言鄉鎮的財權。依綱要第四十一條規定鄉鎮的財政收入，計有：(1)依法賦予之收入；(2)鄉鎮公有財產之收入；(3)鄉鎮公營事業之收入；(4)補助金；(5)經鄉鎮代表會決議徵收之臨時收入，但須經縣政府之核准。鄉鎮除了這些法定的收入之外，其主要財源，還是利用鄉鎮人民的義務勞動，厲行鄉鎮造產，以充裕鄉鎮的收入，俾達到地方自給的目標。

再次言鄉鎮的組織。鄉鎮既為縣以下的小自治體，故他也和縣一樣，有執行機關與議事機關，鄉鎮的執行機關為鄉鎮公所。鄉鎮公所置鄉鎮長一人副鄉鎮長一人至二人，均由鄉鎮代表會選出，鄉鎮公所比較理想的組織為分設民政、警衛、經濟、文化四個股，各股設主任一人，幹事若干人（須有一人專辦戶籍），由鄉鎮長及鄉鎮中心學校教員分別擔任；

此外並應視需要而酌設專任的事務員。這個組織編制，乃是就比較富裕的鄉鎮而言的，如在經費不充裕地方，則各股得酌量合併，或僅設幹事。在鄉鎮公所組織中的另一特點，就是所謂「三位一體制」的採用。其辦法，即鄉鎮長，鄉鎮中心學校校長。及鄉鎮壯丁隊長，都由一人兼任，只在經濟教育發達之區域，鄉鎮中心學校校長，始以專任為原則。以上為鄉鎮執行機關的組織概況。至於鄉鎮的議事機關，則為鄉鎮民代表會，由各鄉鎮的保民大會選舉代表二人組織之。鄉鎮民代表會的職權：照規定是：（一）議決鄉鎮概算，審核鄉鎮決算事項；（二）議決鄉鎮公有財產及公營事業之經營與處分事項；（三）議決鄉鎮自治規約；（四）議決本鄉鎮與他鄉鎮間相互之公約；（五）議決鄉鎮長交議之本鄉鎮內公民建議事項；（六）選舉或罷免鄉鎮長；（七）選舉或罷免本鄉鎮之縣參議員；（八）聽取鄉鎮公所工作報告及向鄉鎮公所提出詢問事項；（九）其他有關鄉鎮重要興革事項。不過上項職權的行使，有的是受有限制的，如：（一）鄉鎮民代表會議決的概算，就須經縣政府核准，並編入縣概算，其審核之決算，亦應經縣政府覆核；（二）鄉鎮民決議事項，與現行法令抵觸者無效；（三）鄉鎮民代表會的決議案，如有違反三民主義或國策，則縣政府可呈請省政府核准予以解散重選。此外為解決鄉鎮公所與鄉鎮民代表會兩者間的糾紛，在「鄉鎮組織暫行條例」中，亦設有兩條規定即：（1）鄉鎮民代表會決議案，送請鄉鎮長分別執行；如鄉鎮長延不執行，或執行不當，得請其說明理由，如仍認為不滿意時，得報

請縣政府核辦；與(2)鄉鎮長對於鄉鎮民代表會之決議案，如認為不當，得附具理由送請覆議，對於覆議結果，如仍認為不當時，得呈請縣政府核辦，這樣一來也和縣的情形一樣，把糾紛的解決權支給上級政府了。

綜合上面的敘述，可知新制中之鄉鎮，共包括有四個特點：第一是確立鄉鎮為縣以下的基本單位，並明定他為法人，使得為財產權的主體。易言之，即鄉鎮的地位增強提高，有其確定的財源，而變為基層政治建設的發動機或核心組織了。第二是鄉鎮公所的組織大為充實，可置鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人至二人，並於鄉鎮公所分設四股。各股設主任幹事等職位，第三是三位一體制的採用，使管教衛三項事權集中一人，俾可收通盤籌畫協調連鎖之效。第四是鄉鎮的議事機關，採行間接民權，使能循序漸進，而不流於躐等。我們如將這幾個特點和舊制中之鄉鎮作一比較，則立可發現：(一)舊制中的鄉鎮地位貧弱無能，新制中的鄉鎮地位則提高增強。(二)舊制中的鄉鎮公所（或聯保辦公處）組織空虛，新制中的鄉鎮公所則特別充實。(三)舊制中鄉鎮的事權分散（如合作自成系統是），新制中的鄉鎮則事權集中。(四)舊制中的議事機關，採用直接民權，操切躐等不切實際；新制則採行間接民權，循着漸進的步驟。由這樣一個簡單的比較，可見新制中的種種，確為針對舊制的缺點而來。

丙 保甲 照縣綱要規定，保甲乃為鄉鎮內的編制，因為它不是鄉鎮下的小自治體，

所以他不能取得法人的地位，不能成爲財產權的主體。不過地方自治雖以鄉鎮爲起點，但因鄉鎮的面積甚廣，人口甚多，故又不能不利用這個內部編制以推行各項自治工作。

茲先言保。照綱要規定，保之編制以十甲爲原則，不得少於六甲多於十五甲。但在人口稠密地方，如一村或一街爲自然單位不可分離時，得就一保或三保聯合設立國民學校，合作社及倉儲等機關，推舉保長一人爲首席保長，以總其成（惟壯丁隊仍須分別編隊訓練）。保的組織也和鄉鎮一樣，有議事機關與執行機關，執行機關爲保辦公處，置有保長一人，副保長一人，均由保民大會就公民中選舉之。保辦公處的組織，照理想應設民政、警衛、經濟、文化幹事各一人（民政幹事得由副保長擔任，警衛幹事由保國民兵隊隊附兼任，經濟或文化幹事，由國民學校教員擔任之），但在經濟不充裕地方得僅設幹事一人，保辦公處的組織，除了比過去大爲充實外，它的另一特點，就是保長、保國民學校校長、及保壯丁隊隊長，規定由一人兼任（但在經濟教育發達之區域，國民學校校長仍以專任爲原則），而也和鄉鎮一樣，採行三位一體制。至於保辦公處的職務，則爲受鄉鎮之指揮，辦理本保自治事項及執行縣政府委辦事項。保的議事機關爲保民大會由保內各戶推出一人組織之。其職權如下：(1)議決本保保甲規約；(2)議決本保與他保間互相之公約；(3)議決本保人工徵募事項；(4)議決保長交議及本保內公民五人以上提議事項；(5)選舉或罷免保長副保長；(6)選舉或罷免鄉鎮民代表會代表；(7)聽取保辦公處工作報告及向保辦公處提出詢問事項；(8)其



他有關本保重要興革事項。至若保民大會與保辦公處間的糾紛，則也和鄉鎮一樣，把解決的權歸至上級政府。其辦法，即保長對於保民大會的決議，如延不執行或執行不當，則保民大會得請其說明理由，如仍認為不滿，保民大會得報請鄉鎮公所轉呈縣政府核辦；同樣的，保長對於保民大會的決議案，如認為不當，亦得附具理由送還保民大會覆議，倘覆議結果保長仍覺不當，則亦得呈報鄉鎮公所，轉呈縣政府核辦。

次言甲。甲的編制以十戶為原則，不得少於六戶，多於十五戶。甲設戶長會議，為一甲的議事機關。由本甲各戶戶長組織之。戶長會議的職權為：(1)選舉或罷免甲長；(2)政令之執行事項；(3)本甲內戶口之稽查填報事項；(4)本甲內之清潔衛生事項；與(5)本甲內應興應革事項。甲的範圍因為僅包括十戶左右，故不設辦公處，而只設甲長一人，以執行戶長會議的決議案。

我們如將現制的保甲與舊制作一比較，則可發現兩者間共有四點不同：第一、舊制中的保甲，照立法原意看本是一個自衛組織，但到後來却逐漸變為行政工具，而形成為鄉鎮下的一級；迨後政府復倡議容納保甲於自治之中，期變保甲組織為自治組織，所以從這個意義上說，也可認為保甲是一個自治組織。至於現制中的保甲，其性能則完全改變，它既不是狹義的自衛組織，也非地方自治團體，質言之，它僅是基層自治團體（鄉鎮）的內部編制，是達到鄉鎮自治的一座橋梁。我們從上述的保甲組織和活動來看，便可得到充分的證

明。第二、舊制中的保甲編組，只着重戶口數字的整齊，而絕少注意到保甲後面的區域。現制則特別規定：「在人口稠密地方，如一村或一街爲自然單位不可分離時，得就二保或三保設立國民學校，……推舉保長一人爲首席保長，以總其成」。是知現制中的保甲編組，是以區域作背景的。這一點關鍵很大，未可忽視。蓋以區域對於保甲組織的活動影響至鉅，如保甲編組純顧及戶口數字的整齊，而沒有區域作爲背景，則自然單位被分割，同保同甲內之人民散居各處，就使保甲的活動發生許多障礙了。第三、現制中的保甲組織特別注意其充實，這更是過去保甲組織望塵莫及的。第四、現制中的保甲組織，也是採用三位一體制，這又是和過去不同的一點。

### 三 今後之鄉制

現行之鄉制，乃以開始自治時期爲出發點，至於在今後憲政開始，地方自治完成的時期中我們的鄉制，自須根據我們的立國精神，針對新的情勢，而重行確立一套新型的制度。不過自治開始時期與完成時期，在精神上本是一貫的；所不同者，僅只是程度上的差別而已。所以我們今後鄉制的設計，還應當盡量吸收已有的經驗。

先就今後鄉制的整個系統言，新縣制把區變爲縣的部分，把保甲變爲鄉鎮內之編制而使鄉鎮變爲縣以下的基本單位，變爲基層組織的重心，這一點是特別值得我們重視和採取

的。因鄉鎮乃具有悠久的歷史，為農村的自然單位，與人民一切活動的中心，且其範圍適中，不過大也不過小，與人民相處甚邇，感情上綿密融洽，故以鄉鎮為基層組織的重心而使之成為縣以下的自治體，實在是最自然最適合不過的。至於區和保甲，一則範圍失之過大，一則範圍失之過小，且二者同是政治力量創設的，不是社會經濟關係形成的，故均以缺乏先天的經濟基礎，不適於作為基層的建設單位。準此以言，則今後之區已入了縣的範圍，而不在鄉制之列；所待討論的問題，就只有鄉鎮和保甲了。茲分別討論於後：

甲 鄉鎮 鄉鎮既為地方自治團體，它當然也和縣一樣，與上級政府，與議事機關，及人民都構成一定的關係。因此關於鄉制中應該討論的問題，也和縣相類似，而有：（一）鄉鎮的法律地位，（二）鄉鎮的事權範圍，（三）鄉鎮自治權的取得，（四）上級對鄉鎮的控制（五）鄉鎮自治體的機關，（六）鄉鎮公所與鄉鎮民代表會的關係，（七）鄉鎮公民四權的行使，以及（八）鄉鎮區劃與鄉鎮公所組織等問題。這些問題的性質，因為和縣制中的完全一樣，故於節省篇幅計，一概從畧，讀者於參閱前述縣制部分時，只須將「縣」字易以「鄉鎮」二字而已（如「縣」自治權取得，可易以「鄉鎮」自治權的取得是）。惟我們應附帶說明者，即鄉鎮自治權，是由國家取得而非由縣授予的；縣對鄉鎮之監督權，也是由國家賦與，代表中央行使的。

乙 保甲 照縣綱要的規定，保甲原屬於鄉鎮內部之編制。保甲既為鄉鎮內的編制，

則它不應變為鄉鎮下的小自治體，自是理論上必然的結論。不過理論上為一回事，事實上又是另一回事，我們如果翻閱縣綱要及鄉鎮組織暫行條例的各項條文，則立即感到保甲中的保，似是鄉鎮下的小自治體，蓋以：（一）保既有保辦公處為執行機關，復有保民大會為議事機關。（二）保的後面也有區域範圍的。（三）在保的範圍內完全和鄉鎮一樣，要設立學校、合作社、壯丁隊以及戶籍等機構的；這一來，保也是管教養衛無所不辦，而有其本身的事業或固定的事權了。（四）法令中雖未規定保有財產，但從保民大會可以議決，「本保重要興革事項」的規定來看，似乎間接規定了保有財產權，因為辦事必須有財產，如無財產而徒作紙上的議決，則議決要辦某事，就會完全落空，如果這點引申是合理的話，則保已完全具有地方自治團體的一切要素了，如果具有自治體一切要素的保，仍被解釋為鄉鎮內之編制，那末我們又何嘗不可以解釋鄉鎮為縣內之編制呢？我們覺得「內部編制」的特色，是在其不能取得事務的概括管理權，更不能具有地方自治團體的一切要素，如二者兼而有之，則這個「內部編制」，就不僅要變成一級，而且要變成為小自治體了。所以就理論與事實來說，「保甲為鄉鎮內之編制」一語，是顯然名不符實的。

不過從新縣制的創制精神來看，顯然沒有使保變為小自治體的企圖的。它之所以使保具有小自治體的各项要素，毋寧謂為暫時的權宜之計，毋寧謂為適應客觀情勢的需要，而使之作為促成鄉鎮自治的橋梁。蓋以我國人民知識太低，對於政治向來漠不關心，如驟言

鄉鎮自治，則匪徒託空言，而且會使地方上土劣，乘機把持操縱，所以爲了肅清基層社會中的惡勢力，建設良好的地方自治環境，就必須有一段過渡期間，就必須利用最接近人民與範圍最小的保甲組織，以訓練人民運用四權。但是爲什麼不利用別的組織，而却用保甲組織以訓練人民自治呢？這個原因是由於：（一）目前我國仍爲農業國家，職業的及其他的組合，遠不及區域組合的堅固而有力；（二）家在我國，有其深厚的歷史基礎，保甲的基點在家而非在個人，此正可表示保甲組合對於目前環境的適應性；（三）保甲制度推行已垂十年，在人民視聽上，已有其固定性、歷史性，捨此則別無憑藉。因爲這些原因，所以新縣制中仍以保甲爲鄉鎮內之編制，而隨客觀情勢的轉移擴張其功能，加強其組織，使之作爲達成鄉鎮自治的橋梁。準是以言，則新縣制中保甲組合的意識，固係方法的，手段的，而非目的的；易言之，即保甲制度之施行，其始也在以官治力量，使民衆納於組織，繼之在使有組織之民衆有訓練，終其極，則在於使有組織有訓練之人民，能有高度的政治認識，與強有力的自治能力，以達到在鄉鎮中共同自營的目標。保甲組織，因其爲方法的手段，故於鄉鎮自治完成的將來，它的性能便會轉變另外的一種。

於此，或有人疑問說：爲什麼保甲不會由訓練人民的自治階段，自然的轉變爲小自治體呢？爲何具有暫時性與過渡性的保甲組織，在其本身以外的目的「促成鄉鎮自治」達到後，還有存在的價值呢？對於這兩個問題，我們可以分別解答如下：



先說保甲爲什麼不能變爲小自治體。關於此點，我們可簡單的提出三點來說：（一）保甲的範圍過小，人力財力均不足以言地方自治，如勉強使之變爲自治體，則鄉鎮與保甲同爲自治體，不僅使二者的事權混同難以劃分，抑且使人力財力分散，而影響每個自治體事業的發展。（二）自治組織必須同時爲一經濟組織，保甲是用政治力量造成的，不是社會經濟關係形成的，故其本身缺乏先天的經濟基礎。（三）保甲組織是一種不分年齡、性別及職業的綜合組織，因其爲綜合的組織，故組織體以內的人民，利害極不一致；同時因保甲的基點在家而非在個人，故亦不適合於將來民主政治的精神。因此種種原因，所以我們說保甲雖負有訓練人民自治的使命，但終不能成爲鄉鎮下的小自治體。

次言保甲在其使命完成時，爲何還有存在的價值。關於此點我們也可以從兩方面簡單的說明：（一）保甲組織的特點，乃在於不分年齡、性別、職業及階級，因其爲一混合組織，所以它才是爲國家民族利益而有的組織，不是爲少數人或某一階級與某一地方而有的組織，這種全民的混合的組織方式無論在目前或將來，都是適合國家需要的。（二）保甲制度，在我國已有幾千年的歷史，即從民國時代起算，它的推行也垂十年，這個制度既然在人民視聽上，有其歷史性與固定性，我們自應利用舊有的基礎，盡量發揮其作用，至其作用爲何，我們在下面就要討論到。

保甲之應有存在的價值四點，但將來保甲的作用究何在呢？或者換句話說，我們在將



來究如何運用保甲呢？對於這個問題的回答，我們主張今後（鄉鎮自治完成時期）的保甲運用，應該僅限於嚴密民衆組織與充實自衛的力量；如析而言之，則今後之保甲；只應管徵兵、徵工、戶籍編訓壯丁四項工作。此中理由，可得而言之者，不外以下數端：

第一，從我國的歷史看，歷代對於保甲的運用，無論是主於兵或主於刑（如齊與秦），主於捕盜或主於戶籍（如漢與晉魏），主於檢察或主於組織（如隋與唐），主於自衛與雜役或主於役民制民（如宋與明清），都無一而非以「嚴密民衆組織與充實自衛的力量」為中心的。於歷來保甲組織的共同要點，均奠立在以兵法部伍其民的編制上，因保甲具有軍事部勒的特性，故其運用亦隨其特性而來。

第二，就最近的事蹟看，民國以來，辦理保甲的最初目的，也顯明是在於自衛，「修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」中，所謂「嚴密民衆組織，徹底清查戶口，增進自衛能力，完成剿匪清鄉工作」，更把這一目的明白揭示出來；迨後保甲雖由自衛組織轉變為政治機構，但因為遠背其原有特性，超過其能力極限，故使保甲組織產生出許多流弊來。這一段近事，我們實應該引為前車之鑑。

第三，從理論上講，保甲既為鄉鎮內之編制，則它應負擔幾項特定的工作，而不應負擔所有管教養衛的工作，自屬理應當然；否則它將變為鄉鎮下的一級，而不是鄉鎮內部的編制了。其次就實際情形來說，保甲的範圍究竟過小，人力究竟有限，如毫無限制的濫加運

用，也決不是它的能力所可負擔。

第四 保甲組織是含有強制性、嚴密性、普遍性與混合性，因其根本的性質如此，故它所管的工作性質，也應如此。我們所以主張今後之保甲，應僅管徵兵、徵工、戶籍、與編訓壯丁，殆因這四項工作的性質，也完全與保甲組織的性質互相一致之故。於此應附帶說明者，即保甲工作縮減後，並非說保甲內就不能設立學校、合作社、或其他組織了，相反地，當鄉鎮自治完成，鄉鎮事業發達之日，保甲內或許還會超過新縣制中的希望而設立各種事業機關的。不過這些機關，這些事業，都是由鄉鎮的名義設立和辦理，而非由各保甲的名義設立和辦理者。

## 第五章 中央政府與地方政府的關係

### 第一節 中央與地方事權的分配

#### 一 政府事權分配方法

政府事權分配的方法，通常有二種：一種是機能的分配法（functional distribution）或權力分離制（separation of powers），即同級政府間權力的縱斷分配；一種是地域的分配法（territorial distribution）或權力劃分制（division of powers），即上下級政府間權力的橫斷分配。前者是按政府間事權性質的不同，將政府事權分爲幾類，希臘時代的學者亞里斯多德即用議政、行政、司法來區分政府的事權。十八世紀法國的政論家孟德斯鳩，把政府事權分爲立法、司法、行政三類，造成了三權分立的學說。中山先生參酌中外貫通古今，復倡立法、司法、行政、考試、監察分立的五權憲法論。後者是按政府權力施行的對象及國家事務的性質，將政府事權分爲二部分，一部分由中央政府去行使，一部分分配給地方政府去行使。

機能分配法非本文所討論的範圍，無庸申述。此處所欲論列者，乃是地域分配法；易

言之，即中央政府與地方政府間事權的分配。政府事權地域分配的方法，普通不外三種形式：一是集權制，二是分權制，三是均權制。集權的分配法則內重外輕，能密而不能疏，知控制而不知縱舍，頭重腳輕，易於因事權壅塞而顛覆。分權的分配法，則枝幹須大而根底弱小，疏而不密，能放不能收，亦易造成崩離析的局面。只有均權的分配方法才是不偏不倚，取長舍短，亦密亦疏，能放能收的合理制度。

均權的事權分配方法之行使與應用，係根據於左列的幾點基本認識與信念：

第一 均權的分配方法，在使中央與地方（省縣）間的政治力量有平衡均適的相互攝引。中山先生說：「政治裏頭有兩個力量：一個是自由的力量，一個是組織的力量。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離子離開向外的，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，物體才能夠保持平常的狀態。政治裏頭自由太過，便成無政府，束縛太過，便成專制」（見五權憲法）。均權分配方法，就在使中央與省縣間的政治權力有平衡的分配，一致的合作，均適的攝引，不使向心力過大偏於中央集權，不使離心力過大流於地方分權，使自由無礙於團結，使統一無損於自由。

第二 均權的分配方法在使中央與地方（省縣）間的機能，作分工合作異曲同工的一

致運用。均權主義不是機械的而是機能的，不是物理的而是生理的，不是數量的而是質量的，不是形式的而是運用的。均權主義一方固要使中央與地方各有其固定的權責，同時又要使彼此間構成一脈脈相關，息息相通的有機體，相依爲命，不可分離。均權主義與「制衡原理」決不可同日而語。制衡原理在使政府間牽制抵觸，分割支解，使之陷於無能。均權主義則欲以謀各機關的協力發展，使「集中中有分工，統一中有自主」，而產生偉大的政治力量。因爲均權的分配方法在跳出集權與分權所纏繞的「權力分配」(Location of powers)的舊窠臼，而更於「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。均權主義不僅注意中央與地方間政治權力的集與分，並且着重於行政機能的分治與合作，以謀機能之一致。

欲謀政府機能之一致，則事權之實際劃分，便不當僅以中央與地方作分配的對象，而須視政府職能的性質及工作的內容，而決定其歸屬。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。更分析而言，同一軍事也，國防固宜屬於中央，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）。

第三 均權的分配方法，在劃分中央與地方事權時則視二者爲一體，不存畸重畸輕的觀念。過去的人總把中央與地方，看作是兩個對抗或獨立的單位，於是主張集權的或當權於中央的人，便畏懼或厭惡分權。甚而以爲自治就是獨立或割據；反之，主張分權的或服務於地方的人，便畏懼或厭惡集權，甚而以集權就是專制或獨裁。其根本錯誤之所在，就是把中央與地方當成兩個分離的對立物。殊不知二者本爲一體，中央者乃地方的集權表現，地方者乃中央的構成單位，中央不能遺棄地方而自爲存在，地方亦不能脫離中央恢宏其效能。若以人體喻之，中央猶人的頭腦，地方如五臟六腑，彼此相依爲命，不可須臾分離，其所司功用雖各不相同，然所以共同維持一完整的生命並無區別，合則各遂其生，分則俱歸於滅。

第四 均權的分配方法，係確遵「權能區分」的政治原理去分配中央與地方（省縣）的事權，以建樹爲民服務的有力政府。權能區分的政治原理，固然是確定人民與政府關係的最高指導原則，但由於這種原理的啓示，亦可應用之以確定中央與地方的事權，使之能放，能收，亦密亦疏。政府權固然同時叫作「治權」，然就此「治權」之性質，復可分爲兩種：一種是「統治的」的治權，是以力量爲基礎，就是「行政命令」「制服羣倫」的政



治權力，其特性在「管人」，所以維持政治社會的團結與存在，乃強制的、獨占的。一種是「管理性」或「工作性」的治權，是以「才能」為基礎，就是「為民服務」「經營事業」的行政機能，其特性在「治事」，所以發揮政治機構的功能與效用，乃自願的、相互的。一般的說來，統治性的治權消極的多，應歸於中央政府；管理性或工作性的治權，積極的多，應分屬於地方。均權主義在於集權而分治。所謂統治權歸中央，管理權分歸地方，只不過原則的說法罷了。到實際上，同是統治性的治權或管理性的治權，亦尚須視其性質，就是便利其決定分屬於中央或地方的分量與程度。否則，所有統治權力都集於中央，則易流為專制，成為人民所畏懼的暴力政府。若是把所有的行政權能都歸屬於地方政府，則中央固將陷於空虛無力，不能為社會謀幸福，就是地方亦將因力量分散，聯繫不足，無以有效的表現其功能。不論是統治權力或行政權能都要切實分辨其性質之所宜，而決定其應屬於中央或省縣，以期其均衡稱適。

## 二 地方權力授與方式

中央與地方政府間事權的分配，除極少數依「習慣法」外，地方政府的權力概為中央政府以法律所授與者。至其授與之方式，大別為二種：一為概括式的一次授與方式；一為列舉式的逐次授與方式。茲分論於後。

概括式的一次授與方式，是中央對地方政府以法律授與概括籠統之權力，通常係在地方政府組織法中作如此的規定；地方政府在其地域範圍以內，除有明令規定地方政府不得行使之事權外，所有一般的政府事權均歸之行使。在這種授權方式下，地方政府所享有之權力，似為廣泛而強大。然地方政府行使此事權時，則須受中央政府之指揮與監督；甚至純粹地方性質的事務，亦須秉承中央意志以為措施。在中央集權的國家，地方政府不過是中央的派出機關，率用這種的授權方式。概括的授權，普通皆採行政監督。而行政監督則每失之苛細，遂使地方政府不能為因地制宜之措施，以發揮其強大之力量。

列舉式的逐次授與之方式，是中央政府對地方政府權力的授與，係以「普通法」(general act)，將授與之權力分別列舉，地方政府只能行使普通法明白授與之權力；若欲要求此普通法以外未授與之權力，則須按照法定手續，呈由中央立法機關通過「特別法」(special act) 授與後，地方政府方能行使。故地方政府的權力，係列舉的逐次授與的，淵源於多數不同的法令，此種授權方式，地方政府所獲得的權力，雖甚有限制，是特定的而非一般的，然地方政府在行使這既得的權力時，中央行政機關很少加以干涉，易言之，即不受嚴格之行政監督。地方政府若有違法越權情事，中央的司法機關則加以裁制，即所謂司法監督。在地方分權的國家，地方政府的地位是公共法團，中央授權多採用這種方式。為要發展地方自治，防止中央對地方的過分干涉，這種授權方式，亦有採用的價值。

### 三 事權劃分的舉例

中央與地方（省縣）事權之劃分，在實行時，應把國家的所有政治活動及政府各種職務，加以詳確的調查與分析，辨別其性質，考察其內容，再根據均權主義決定其應屬於中央或省縣。這種工作，不但是國家的重大政治問題，應由國家的制憲會議或代表人民的政權機關加以審慎的討論，而且是行政上一個最繁難最專門的任務，需要很多的專家去作實事求是的仔細研究。中央與省縣事權的具體的劃分，既然是如此重大而繁難，以個人的才智見解，決不敢於此提出整個的完全的方案，不過願供一得之愚，就中央於省縣事權的劃分如左的舉例說明，以供制定憲法時或研究此問題者之參考。

（一）純粹國家性質的事務 由中央政府立法並由自己或其派出機關直接執行之；非萬不得已時不得委託地方自治政府代為辦理；如委託代辦其費用亦須由中央擔負之。外交、國防、國籍法、國家銀行、貨幣、國稅、國債、國防工礦事業、國際貿易、國家官吏之考詮、國有財產、著作權、專利、專賣、商標、研究院、大學、國立圖書館、博物院、國家選舉、大規模之墾殖、國有鐵道、國營公路、郵政、電政、航政、全國衛生設施、省以上範圍的賑濟及救濟事務等均屬之。

（二）國家與地方共有的事務 這種事務復可按其性質分為左列三種而酌量分配於中

中央及省縣政府處理之。

1. 由國家立法分由中央及省縣執行之事務 省縣政府在執行這種事務時，其地位為國家官署，即中央政府的代理機關，在執行的進程中，中央對之有完全的指揮監督之權。民法、刑法、商法、監獄制度、兵役、軍事徵發、禁煙、禁毒、地政、警政、宗教、禮俗、保安制度、專科及中小學教育、經濟統制、國民工役、度量衡、戶政等事務均屬之。

2. 由省立法呈經中央核准由省自己執行之事務 在執行此種事務的進程中，中央對之祇有監督權而無指揮權。省稅徵收、省公債發行、省有財產、省財務行政、省道修建、省營事業、省銀行、省內墾殖、省立圖書館、博物館、醫院、省救濟事業等均屬之。

3. 由省立法呈中央核准或備案交由縣執行之事務 縣在執行這種事務的進程中，中央對之祇有指導之權、省對之則有指揮監督之權。土地測量、土地陳報、公共衛生、社會教育、家庭教育、職業教育、勞資及佃業爭議、農村生產、農業經濟、合作事業等均屬之。

(三) 純粹地方性質的事務 這種事務，亦可按其性質分為兩類而酌量分配於縣及鄉鎮，分別處理之。

1. 由縣立法呈省核准或備案並由縣自己執行之事務 縣在執行這種事務時，係處於自治的地位，省對之祇有監督之權，而無指揮之權。縣稅徵收、縣公債發行、縣財務行

政、縣救濟事業、縣立圖書館、醫院、縣銀行、縣道路、縣之工程建設及農田水利、消防、公墓、縣營工商礦企業、縣境手工藝、縣公產管理、墾荒、農倉、公園、積穀、公營典當、縣選舉及其他地方自治事宜均屬之。

2. 由縣立法呈省備案委交鄉鎮執行的事務 鄉鎮在執行這種事務的進程中，省對之有指導之權，縣對之有指揮監督之權。鄉鎮公產及財政，鄉鎮公共造產、調解爭訟、鄉鎮建設及農田水利、及其他有關鄉鎮公益之事宜均屬之。

## 第二節 中央政府對地方政府的控制

### 一 中央控制的重要性

近世紀以來，因社會經濟改變，政府機能擴充，和國際間競爭的影響，使各國行政趨向於中央權力之增強，其增強之方式有二：一為積極的，就是中央政府委託或原屬地方政府的事務，收歸自己直接辦理。一為消極的，即為擴張中央政府對地方政府之控制權力。現在就是地方分權制度的國家，不論地方政府所享受的自治權強至如何程度，地方均須受中央政府控制，並非一實行地方自治，地方即有完全的自主權。中央對地方何以必須施以控制呢？其理由可申論如次：

1. 防止地方政府之稅政 從各國地方政府之發展史上觀之，地方政府若無中央政府的適當控制，最容易趨於腐敗，發生錯誤。若有此，既可防止此事發生於事前，復可糾正制止於事後，使主持地方行政的人有所畏懼，不敢明目張膽，為所欲為，致生假公濟私因私害公之不良現象。

2. 保護人民之利益 孟德斯鳩對於人性曾有深刻的批評說：「有權力者，若無適當之制止必濫用其權。主持地方行政的人，若無中央機關的監督與控制，自亦不免濫用其權力，使人民蒙受財政上之損失，或其自由遭受束縛」。倘中央政府對地方政府予以有力控制，則主持地方政務的人，當不致毫無顧忌的濫權枉職。使民權民利民益都有保障。

3. 協助地方政府的技術與財力 現時政府之職務，日益增多且漸趨專門化，絕非具有普通常識之人所能負擔，必須任用各種專門人員方能勝任。地方政府範圍狹小，財力不足，無法延攬專才，充實設備，實有賴於中央供給或代為羅致。英人密爾 (John Stuart

密爾) 有言：「權力可以分配與地方，但知識必須集中於中央」，實含有至理。至地方政務日見擴張，用費浩大，亦非地方財力可能擔負，而現時世界各國之趨勢，財政權日趨集中，多數稅收歸於中央，地方財力更感困難，須賴中央予以財力上之補助。

維持「全國最低限度之效能」 (national minimum standard of efficiency) 1 國內人口、經濟、文化、交通等狀況，每各不相同，欲使全國地方行政，皆完全達於一



致，固屬不易，但亦不能任其過分參差不齊，懸殊太甚。且各地區間彼此關係，日益密切，中央政府應在不抹殺各地方特殊情形之範圍內，着眼全局，統盤籌畫，力謀各地方事業達到全國最低限度之效能，以期為平衡均衡的發展，達於共同繁榮的境界，勿任有偏枯與畸形。

## 一一 中央控制的種類

中央政府對地方政府控制的種類，可依四類的標準來劃分，茲分述如後。

1. 以控制權之發動時期為區別標準，可分事前控制與事後控制。事前控制者，即在地方政府所為某種行為尚未成立以前，對於該行為，由中央行使其控制權，其意在於預防；最普通之情形，係以中央之同意為地方政府行為成立之要件，「認可」「許可」之類，即屬於這種方式。例如中央對地方之預算保留審核之權，將不必要之支出剔除，必要之支出列入，即為一種對於財政上事前控制之方法。又如中央對地方之意思議決，保留最後決定權，或前者代後者決定其應議決之事項，亦為事前控制。事後控制者，即地方政府已為之某種行為，如認為不適宜或不妥當之時，中央可行使其控制權，對於該不適宜或不妥當之行為，加以制止或糾正。普通情形即為中央對地方政府違法越權行為的取消，對於地方政府之不適宜行為，施以強制之代執行代決定等，均屬此種控制之方法。例如中央政府對於

地方政府有越權失職之行爲，經查明屬實者，得宣布其行爲無效，或糾正其行爲，或懲戒其構成此種行爲之人員。又如中央政府對於地方政府之決算，保留最後審核承認之權，使地方財政實支實收之確數，受事後嚴密之控制。

2. 以控制權之發動狀態爲區別標準，可分爲積極控制與消極控制。消極控制云者，即中央政府對地方政府之不法或不當行爲，加以懲治之措施；地方政府如有違背法令或妨害公益之行爲，中央政府即行使其控制權，予以懲治，加以矯正，防止以後不敢再有此類事件之發生。積極控制云者，即中央政府控制地方政府有所作爲也。地方政府若有當執行之事務，而不執行時，或不履行其應擔當之義務時，中央政府則迫以強制力，使其必行之，以完成任務。因地方政府之事務，亦國家事務之一種，其執行與否，非僅於地方有關，於國家亦有重大影響，故不能不加以積極的控制，使其執行。例如「強制預算」即爲積極控制之一種。

3. 以控制行爲之目的爲區別標準，可分爲業務指導之控制，及以公益保護之控制。以業務指導之控制者，即中央對於地方政府之行政或行爲，予以方針上之啓示，方法上之指引及技術之輔導，使之納入正軌而免紊亂，以增進其工作效率而收事半功倍之功。公益保護之控制者，即中央對於地方政府之行爲，施以一定之限制，以保障地方居民之權益，前者所以加強政府功能，此則所以保障民權。中央對於地方政府之課徵租稅及發行公債，常保

留其同意權，其目的即所以防止人民擔負過重而保障其權益。

4. 以控制權施行之性能為區別標準，可分為立法控制，司法控制和行政控制。在這三類控制中，司法控制較有一致性，各國無甚重大之不同，故實際上能影響或決定中央與地方之關係者，却為立法控制和行政控制。一般說來，以立法控制為主而輔以行政控制之國家，其地方自治程度則較強，反之，以行政控制為主而輔以立法控制之國家，其中央集權程度必較深。此種說法，證之各國地方制度實況，亦大體無誤。不過實際上集權與分權程度之高下，尙未可只憑控制方式而判斷，尤須視各種控制的內容如何為轉移。一個國家對地方政府若採用立法控制，其所授予事權復甚為廣泛而普遍，地方政府請求增加新事權時又不甚困難，如此，其地方自治程度才高強，倘使中央對地方雖採用立法控制，但所授予之事權，極為有限，地方政府請求增加新事權力時，又十分困難，則地方自治之程度，亦未必甚強。故立法控制與行政控制，雖為決定中央與地方關係之重要因素，但衡量其分權與分權之程度時，實尙須視其控制之內容如何，方能獲得正確之結論。

就控制的性質論，行政控制與司法控制的性質相似，同為就地方政府的特殊的或具體的行政行為，而行使其控制權力，是個案化的，而立法控制則是概括的或分類的給予地方政府以一定的權力，使其事權行使獲得合法根據。立法控制的對象，是地方政府的一般行政行為，行政控制司法控制就控制程序效果及目的論，亦尙有甚大的不同。

就控制程序言，行政控制與司法控制至少有兩方面可以加以比較；第一、行政控制不必採取不公開之程序，而司法控制普通皆採取公開之程序。第二、行政控制是自動的，而司法控制是被動的。就控制效果言，行政控制是一種事前之監督，司法控制是一種事後之救濟；行政控制乃保障國家或社會一般利益之手段，司法控制則着重於個人權益之保障。行政控制每用以積極的增進政府效能或社會利益，而司法控制則多消極的防止政府之違法與失職。

### 三 中央控制的方法

中央控制的種類，就其性能為區別標準，可分為立法控制司法控制和行政控制三種。這三種控制在實際運用上所採用的具體方法，實尚有申論之必要，茲分述之。

1. 行政控制的方法 行政控制的方法頗多，歸納言之，約有下列幾項。

(1) 補助金 補助金的意義，即指中央政府給予地方以財政上的援助或接濟，積極方面所以促進地方政府各種政務之平衡發展，消極方面所以收間接指導監督之功效。質言之，其目的，乃在於調劑各地區之貧瘠，使地方事業獲得平衡發展，而免偏枯，促成共同繁榮鞏固國家政治基礎；並藉此以加強中央對地方之控制力量，間接予以輔導，增進地方行政效率。補助金的給與，每附有一定之條件，必待地方事務之效率，達到某一定標準

後，方能撥付。因此，地方政府爲獲得中央之補助金，勢必盡量提高行政效率，期能符合中央之要求，中央政府藉此亦得以增加控制地方之權力。補助金的給與雖不能不附以一定條件，然亦不可失之過於苛細。否則地方政府鑑於接受補助金須受有繁苛之限制，必不敢輕於嘗試，此實有礙於國家設補助金之原意，條件太苛，事事受制於中央，則地方人士不能本其經驗，自動興辦其事業，亦有害於地方之自治精神。

(2) 視察 中央政府遣派視察人員分赴各地方，作各種之調查與考察及予以指導，是謂之視察。視察員分爲二種：一種是常任視察員，經常巡行各地，考察地方行政事務；一種是臨時視察員，多爲專門學者或技術家，僅於必要時，派遣到地方去視察。視察之功效，約有三點：一曰報告地方實況，溝通內外，貫通上下，可免除中央與地方之隔膜。二曰調查地方執行現行法令及推動一切行政事務之真況，以爲施行獎懲之根據；并可觀察中央法令是否與地方相合宜，以供釐定及改進之參考。三曰技術上之指導，中央派遣專家學者及技術人員爲臨時視察，分赴各地負技術上輔導之責。

(3) 報告 中央政府要求地方政府，將政務推進之概況，按時報告，亦爲行政控制之一法。地方政府向中央所呈報告之內容，有以法令詳細規定其應報告之事項及形式，使之必須遵辦；有不以法令作詳細之規定，授予地方以較大之自由裁量權，由地方政府自行決定報告之事項與形式。前者則過於機械，或不免有太繁與遺漏之處；然因係法令規定，



帶有強制性，則可收致實效。後者不受限制，雖能伸縮運用，因事制宜，然因缺乏法令規定，不免放任過甚，每不能達報告之功效。報告之功效有二：在消極方面，使地方政府不敢怠忽工作，蒙蔽欺騙中央；在積極方面，則可以激勵地方政府努力服務增進效率，並供給中央政府決定其行政政策時之參考。

(4) 建議與輔助 中央政府應各地方政府之請求，設置各種專門人員，成立顧問團體，向地方政府貢獻意見或予以技術輔導，期以改善其處理政務之方法，是謂之建議與輔助。

(5) 同意和批准 某種行政行為，地方政府在其正式執行之前，須呈經中央政府之同意或批准；否則，不能發生效力。同意或批准之依據，係就地方所呈請行政行為之性質而定。有者不但審查其是否合法，並進而考察其是否適當。審查其合法與否者，乃比照法令，究考其和法令有無抵觸，而加以客觀之裁定。審查其適當與否者，係就公益及其他原則，究考其是否妥善，而加以主觀之裁定。有者則只審查其是否合法。而不審查其是否適當，合法則准許，不合法則予以駁斥或糾正；至於其是否適當，則信任地方政府之自行裁量之，不加以主觀之裁定。

(6) 審核 某種行政行為，地方政府在其正式執行之前，無須經呈中央政府同意或批准；但在執行期中，或已完之後，須報中央政府審核。其目的：消極方面，在阻止地方



政府之違法行爲；積極方向，在使地方政府務必依照法律上明文規定之事項執行。

(7) 審計 中央政府派遣審計員分赴各地，對於地方政府之財政行爲，爲嚴密之審計，以考查其財政之實施是否忠實，是否合法。其目的，即在使地方政府對於公款，用得其當，合於法令，如查出有不法、舞弊、或錯誤等情事，就報請懲戒機關處分；同時亦使地方政府務須忠實執行預算。

(8) 強制政策 地方政府如未施行法律上所規定應辦之事項，中央政府可以直接干涉，強制其執行，是謂之強制政策。此種政策，多半用於預算方面，預算上所列各項費用，即爲地方政府所擬辦理種種事務之張本；若地方政府對於依法律規定必須支出之某項款目，不列於預算之中，即表明不擬執行該項事務，中央政府於審核地方預算時，則強制列入。

(9) 代執行 在法定的某幾種場合之下，地方政府要是有決定並執行某幾種事項之義務，而不加決定並執行，中央政府得代其決定並執行。但事務之代執行，不論在何種情形之下，必須具備兩個先決條件：第一、事務之代執行祇能適用於某一件特殊的事情，而不能爲一般之適用；第二、在中央政府代地方政府執行事務以前，必須曾正式加以催促而無效果，或已逾執行之法定期間。

(10) 任免 地方政府之官吏和其他人員，中央政府得爲任用或免去其職務。

(11) 解散 地方政府如有違背法律，或蔑視命令之嚴重情事發生，中央政府可下令解散。解散多用於地方議會團體，即地方議會團體如違背法律或蔑視命令，中央政府可下令解散，重新選舉，臨時指定或任命一委員會，代辦例行公務。解散為中央政府對地方行政控制最嚴方法之一，若濫於施用，則流弊甚大，故對於解散權之運用，頗多限制，如解散權握諸最高監督機關，或於解散權施行之前，先予以停會，以示懲戒，如不能生效，而後再下令解散。

(12) 撤銷 地方政府之命令或決議案，若侵越權限，違背法令，或損害公共利益，和妨占私人利益，中央政府可下令撤銷，停止其執行，使其不能生效。此種作用是消極的，地方政府之決定，因中央政府撤銷而失去其法律上之效力。撤銷可以為被動，亦可以為自動，前者乃因受理訴願而行，後者則為職權所行使。

## 2. 立法控制的方法 立法控制之實際運用方法，可分為左列的五種形式：

(1) 一般法案制 就是由中央制定一種法案，普遍一律的適用於地方政府，如民國十八年的縣組織法就是這種性質。在此方式下固可以一律平等的待遇各縣，中央不能對某一縣或地方有過嚴過寬的處置。但是很多的地方自治單位，不論其實際情形如何，面積的大小，人口的多寡，事務的繁簡都差池不齊，奈使用一個共同法律，當然不無削足就履，閉門造車的毛病。

(2) 特殊法案制 就是由中央根據各地方或各縣的特別情形，每地方制定一種法案以規定其組織與事權。這種辦法的好處在於能因地制宜，適應各處的特別需要。但是中央常能藉此對於某一地予以特別寬厚或苛刻的待遇，致違犯公平立法的精神。

(3) 分類法案制 就是將所有的縣政府，按其人口、面積、財政、政務等分爲上中下或甲乙丙丁若干類；中央即於每一類的縣或地方頒布一種法案以適用之。這種辦法的用意，一方在避免一般法案制下削足就履之弊，一方面在收特別法案制下因地制宜之效。

(4) 選擇法案制 就是先由中央制定幾種不同的縣政府或地方政府的組織法，各地的公民可以投票表決選擇此法案的一種適用之。這種辦法既不剝削上級政府統制地方政府的權力，亦不減損地方公民依地方情形決定其政府組織形式的機會。

(5) 自治法案制 就是縣的或地方的立法機關或人民的代表機關自行決定其政府的組織與職權。此制既合於民治的精神，又符於因地制宜之義，自亦不失爲一種良好辦法。不過地方公民在行使此權力時，不能與憲法或國家法令相抵觸，但宜經上級核准後，這法案才能發生效力。

3. 司法控制的方法 中央政府對地方政府司法控制的方法，歸納言之，約分下列二種：

(1) 起訴 地方政府如發生妨害公益或違法行爲，被害人或檢察官可向法院起訴，

請求審理處分。

(2) 頒行特權命令 此種命令主要者，有下列二種：

(甲) 禁令 法院對於地方政府犯法或越權之行爲，無論在預備中或已實行或尙繼續進行之時，可頒布禁令，以制止其行爲。

(乙) 令行狀 法院對地方政府未盡其所應盡之責任，得頒令行狀，以強制執行其所負職責。

#### 四 中央控制的機關

中央政府對地方政府控制的機關，按立法控制司法控制和行政控制三類，分別申述於後：

1. 中央政府對地方政府立法控制的機關 中央政府對地方政府立法控制的機關，單一國家和聯邦國家不同，在單一國家則爲中央立法機關(國會)，在聯邦國家則爲邦議會。但不論是單一國家之議會，或聯邦國家之邦議會，對於地方政府行使立法控制時，均須受憲法上之限制，在聯邦國家則受制於邦憲法或聯邦憲法。

2. 中央政府對地方政府司法控制的機關 中央政府對地方政府司法控制的機關，在英美國家和大陸國家不同；英美國家，對地方司法控制之機關即爲普通法院，一方面認爲

如欲保障人民權，使人民權益不受行政行為之侵犯，其最良之方法，即在使普通法院握有大權，人民受政府之損害，即可至普通法院起訴，以要求賠償。以爲必如此才能做到真正法律前人人平等，官民犯罪，應同樣受一類法院的審判，不應有所歧別。在歐洲大陸各國，幾均各設別於普通法院、行政法院，凡行政訴訟，皆歸此種特別法院裁判；此種法院，不隸於中央司法機關，而屬於中央行政機關。按照此種制度，一切行政上之案件，皆由行政法院自行裁判，普通法院絕對不得干涉，雖行政機關與公民個人所發生之糾紛和訴訟，普通法院亦不得受理。

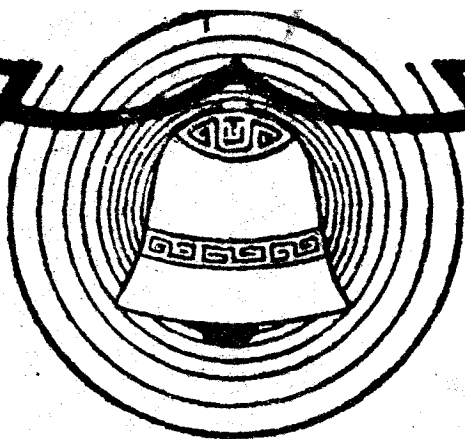
3. 中央政府對地方政府行政控制之機關 中央政府對地方政府行政控制之機關，在縱的方面，可分爲直接和間接二類，前者是指中央行政機關直接控制地方政府，後者是指由在地方之中央代理機關控制地方政府，中央行政機關直接控制地方政府，因人才集中，考慮周詳，不易發生錯誤，然若國之幅員廣大，各地情形懸殊，中央遠隔，對地方實情，勢難週知，總難收因地制宜之圓滿效果。中央政府若假手其在地方之代理機關間接控制地方政府，亦有其優點：一則因中央控制權之分散，中央行政機關不必監督各地極瑣碎的事務，因而可免鞭長莫及之虞；中央代理機關都爲分駐各地方的官員，久居一地，易於熟悉地方之情形與需要，對地方行政之控制，易收因地制宜之效。二則中央行政機關可因此節省大部時間致力於一般政策之決定，而將控制地方之責付諸中央之代理機關，同時又保留

對於代理機關行使指揮監督之權；如此，既足收控制之效，又可致分工之利。但此種間接控制，亦往往發生其他弊端，中央代理機關因係中央代表，難免恃勢橫行，傲慢弄權，必致大拂輿情；或在地方較久，與地方發生濃厚情感，中央官吏之色彩漸輕，視地方利益爲重，對於控制地方之任務，則怠於執行；欲免除此弊，對於此輩在地方之中央代理機關，須予以合理有效之控制。

中央政府對地方政府行政控制之機關，在橫的方面，可分爲集中與分立二類，前者是指中央以一個行政機關專負控制地方政府之責，後者是指中央由各個行政機關分別司控制地方政府之責。以一個機關負責控制，因組織簡單，事權集中，對地方政府能爲一貫與有系統之控制，指揮監督亦較靈活。但現時政府事務日增而性質又不相同，若將對地方行政控制之責集中於一個機關，則不免有控制不當或失其實效。反之，如由中央各種行政機關分別負責施行控制，可按職權範圍與業務性質，爲因事制宜，切合實際需要的措置；然因機關分立，往往不能取得聯系，政出多門，不免衝突矛盾，使地方政府莫所適從。且控制機關單位過多，地方政府必感受控制繁擾之苦。故各控制機關，彼此須得聯系，密切合作，始能合理而一致之控制。







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)



封 底