

樂平王登又著

# 廢省議

憲法新聞臨時增刊

[

GG  
0929.6  
858



3 1799 3768 9

# 廣省議目次

諸言

廣省之四問題 省制果否適於地方行政 省制廢是緩急  
廣省後最高地方區域大小 最高地方區域上仍否置特別監  
督機關

## 上篇廢罷論

### 第一 省制廢否問題

先決問題 自治集權分權與官治集權分權 官治立法宜采  
集權主義自治立法宜采分權主義 兩主義進行有一定範疇  
省制廢罷由三方面之觀察

#### 一 自治(即獨立普遍人格)顯現方面

甲 自我人格(自然人)普遍人格(地方團體)絕對人

廣省議

### 格(國家)之範疇

人格與人格相合必攝去一部之內包，外延內包之關係

### 乙 三人格遞進之程序

差別與無差別 無差別方面之發展方法 普遍人格之認定者 認定謬誤之害

### 丙 省制不能存在之理由

自治之根據 地方領地愈增則差別方面愈減 就自然上之觀察 就進化上之觀察

### 二 官治(即表現人格)區劃方面

重學與地區之比較 重心與中心之關係 重心太遠之證明

### 三 社會心理方面

對抗心理 自治團與國家對抗 慣習與流行 推理之錯誤

不能得價是近似之代表價 革新建設須全部抵拂

## 第二 廢省緩急問題

主緩廢省說之四理由 財政困難與否不能單作憑據 統計  
全國維持省制經費 每省所得經費及每區分得經費 每區  
所須經費 實算並不另再籌款則得數用 地方騷擾問題事  
實上騷擾之有無 精神上騷擾之有無 國勢散渙及人  
材缺乏問題 平時散渙與變時散渙 平時之積極消極兩面  
均不因分省而致政務叢脞變時散渙 地方大小與外患無涉  
地方大小與內亂無涉 慮散渙者在誤將督撫將軍觀念而  
繩於新分區之地方長官 分省正爲人材缺乏之故

## 下篇建設論

### 第一 區域分劃大小問題

存續存廢兩說無成立理由 道非爲普通行政而設 各省道  
區之真相 存府說不能成立之所以 測定區域大小之標準

### 一 各國現行最高地方區域制度

歐美各大國最高地方區域濶範制度 歐美各小國最高地方  
區域制度 以各國標準數測定我國應分之數

### 二 我國過去及現在之地方區域制度

漢時分郡大勢 唐時分州大勢 宋時分州大勢 漢唐宋分  
區之標準數 現制可參攷之三區域

### 三 分區

設文限與最小限 不能倣唐宋 外倣普制古倣漢制 交通  
方術之觀察 中央關係方面之觀察 屬縣關係方面之觀察  
町村關係方面之觀察 善法日三國州縣轄町村之標準數

邊四省之政策 分區方法之五原則 假定新區曰郡 黃河  
流域三十八郡 長江流域四十二郡 珠江流域三十郡 關  
東十五郡 西域五郡 共百三十一郡

## 第二 新區域上特別監督機關設否問題

定區域說與不定區域說 中央政府與郡之間不必再設直系  
監督 誤認必須另設之故 清制爲官制的地方分權 歷代  
設巡按使之弊 行政監督之內容 重要之監督事項 今日  
監督手續不必多用參劾 監督事項分配法 不另設監督機  
關之七利 中央另設地方政務部

## 結論

地方立法政策 英美法系與大陸法系之沿革 大陸系 英  
美系 兩系之關係 英美及大陸地方立法之趨勢 英國

美國大陸趨勢 中國應采之方針可期之二果

# 廢省論

王登又著

## 緒言

政府提議廢省新劃行政區域案。曲盡理想者。遲回者。終結未始過。今仍降縮未解決矣。本問題所爭持者。約有數端。

一省制果否適於地方行政

二省制廢能緩急

三廢省後最高地方區域大小

四最高地方區域上仍否置特別監督機關

廢省之四  
問題

主張不廢省說者。意謂中國疆宇遼闊。如將省分爲若干區域。益散渙難收拾。中國人情。區域太分。若由二十二省。分爲八九十州或道。此疆彼界。益同散沙。省制已爲歷史上之產物。不得輕與破壞。變置自治特權。

主張緩廢說者。以民國建設。今尚在恢復時期。財政之困難。人材缺乏。地方秩序之紛擾。廢省非今日要政。急爲之將受其病。

主張分省而不願分之過小者。以可依舊日道區。適合其大小。舊有區域。無變更之爭議。而其主張小區域說者。嫌道區太大。以府最古。全國可得二百餘府。實爲自治適當區域。

最高地方區域上。主張設置特別監督機關說者。以地既廓遠。吏治不易督察。二十餘區之舊制。遽分爲百十區。其上無當監察任者。恐地方

曼羨無統核。吏治不易舉。宜置察吏者。以爲改革之過渡。稱周密也。夫分省議。倡於清末。際輻舛良阻。至今未有成議。鯁鯁者大抵皆出於歷練家之理想。或則鄙學理。不有思察。利害關係。苟安不爲遠計者。亦時爲梗阻。倡者屢倡。而畏事畏言。無得一次之實行。洪淋神州。聆啜疏關。以至於今日也。總上四問題。可分二面詮度之。一廢罷論。一建設論。



# 上篇 廢罷論

## 第一 省制廢否問題

本段理較深縝而熟語亦略不普通然論  
詮釋本題覺非此不足以表著者之意耳

通用名詞又無相當譯語幸不過文僅數  
片以下則均爲事實之指呈讀者諒之

先決問題

研究廢省之先。尙有一先決問題。卽國家地方行政絕對人格。（卽國家）方面。與普遍人格。（卽地方團體）方面。認定法之形式。及範圍。將取何等政策是。我國自法制改革以來。多取官治自治分離主義。所謂大陸主義。前清地方行政各章程。亦可及的爲官治自治兩方之分劃。故所謂認定法之形式。無研究之必要也。第二卽集權分權問題。國中一部分學者。受十六七世紀原子說之影響。時有主張分權主義者。此

自治集權  
分權與官  
治集權分  
權

在民國甫成之際。猶占優勢。至分權說尙未全部實行。而國中惡潮鼎沸。奔潰不可收拾。一般學者。則盡趨於集權主義。今爲規劃地方制度。先決問題。兩主義之孰爲優劣。在今日已成問題。然以真正集權。分權。理論論之。一般人所主張之集權。其目的。不過指集權語中之一部分。其他部分。一般學者。指爲集權者。在理論上。實爲分權。曷言之。集權分權。有二義。一自治的集權。分權。一官治的集權。分權。（如於中央政府外特限一地域設地方政府對於國家行政與以廣大之自決權其委任事務範圍益廣則受中央監督範圍益狹其分權之程度亦益大然其行政性質決非自治也故法國人常以分權（*Dicentralisation*）當自治之語其實自治不過分權一方法耳）如將地方自治劃爲若干小區域。使揮發自治之本能。此自治分權也。我國幅員廣漠。利害懸殊。

官治立法  
宜采集權  
主義自治  
立法宜采  
分權主義

兩主義進  
行有一定  
之範疇

嗜好風俗生業。各相崖異。若不效一般自治趨勢。於或範圍假地方以自治特權。使依地依人。各自爲特殊之揮發。則馳驟而束縛之。將無以收起着助從之效。故對地方行政。於或範圍與自治者以自決權。應亦集權。說者所樂爲承認也。集權分權。理論上既生種種區別。則我國對於地方行政。可下左之定義。官治立法。宜采集權。自治立法。宜采分權。主義。

主義既定。繼可研究者。卽爲達此兩主義之方法。是夫兩主義之進行。實有一定之徑路。自體自然。表現之內。包胥具一數學的範疇。表現分界。各依其直接間接之自性。分藏於各方面之種子。已生羣分。類聚之差。其潛勢的。密布。隨同個我精神。顯現之品量。亦遂生此疆而彼界。個我精神活動上。擴張之外。延或經濟上及其他物質上。擴張之外。延要

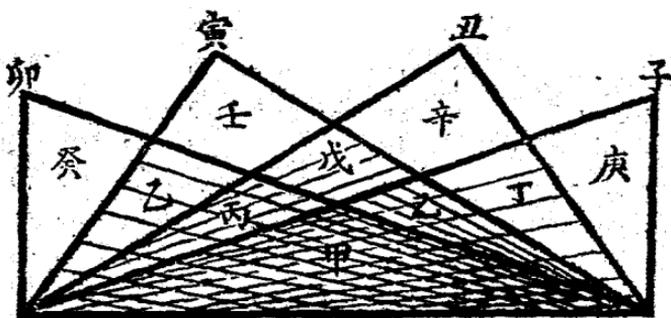
省制廢罷  
由三而之  
觀察

皆爲此等種子。附着於外延之內幕。各爲自性。適合之分布。故外延顯現。與官治自治之自性。已生相結不解之關係。若任意的不留意於自性之潛勢。而忘爲自由認定其關於事物根本之發達。已連塞隘受其病矣。吾人精神須有附着顯現於物質上之界限。充足變易精神上之界限。地區規劃於或方面。尤爲精神範圍自然之鴻溝。故欲實現上述之二目的。不得不先籌適當之區域具體言之。則現今省制龐大實有礙於上二政策之進行也。今欲解決此問題。可由三方面觀察之一自治區劃方面。二官治區劃方面。三國家社會心理方面。

一 自治（即獨立普遍人格）顯現方面

甲 自我人格普遍人格絕對人格之範疇

廢省職



子丑寅卯四三角形

甲 絕對人格 (即國家)

乙 丙 稍大之普遍人格  
丁 戊 己 稍小之普遍人格 (即自治團體)

庚 辛 壬 癸 自我人格 (即獨立民衆)

國家者一絕對人格也。然由自我人格而擴張於絕對人格。其所經之程序。果何爲而適成其爲自我人格。何爲而適成其爲大於自我之普遍人格。何爲則成爲大於普遍人格而爲絕對人格。其普遍人格所包括精神物質（略言之地方大小亦包在內）兩面之內包。何爲則爲適當之分際。何爲則侵及自我人格或絕對人格之界限。此不可不先爲研究者也。

先就圖說明之。子丑寅卯各於同一基礎上作三角形。四任取其一觀之。亦有與他三者有相歸一之點。卽其本性歸一之點也。卽其本性普遍歸一之點也。易言之。子丑寅卯就全部相對關係時言之。子有子之概念。丑有丑之概念。寅卯有寅卯之概念。各相獨立也。進而引子與卯相合。則子與卯之概念於或部拋去無數內包。（何以拋去內包此卽

人格與人  
格相合必  
拋去一部  
之內包

團體不能過大之原因請注意）而成。子卯之共同概念即成第一次之甲概念更進而引丑與子相合則又拋去無數內包而成丁乙範圍內之丁概念又與卯相合則亦拋去無數內包而成第一次之丙概念同時子丑卯三者亦相合也故子丑卯三概念又拋去無數內包而成子丑卯之共同概念即成第二次之甲概念更進而引寅與丑相合拋去無數內包而成戊概念與卯相合拋去無數內包而成己概念更寅與子丑相合拋去無數內包而成之概念與丑卯相合拋去無數內包而成第二次之丙概念而同時子丑寅卯四者相合也則子丑寅卯四概念拋去無數內包而成第三次甲之概念其數次所拋棄之內包而各獨立於各同一範圍外者即庚辛壬癸之四者也就內包之最多言則以庚辛壬癸爲最就外延之最廣言則以甲爲最庚辛壬癸因內包之

外延內包  
之關係

最多。故欲擴張於或程度之同一。則不得不棄。或程度之內包。甲因外延之最廣。故欲含或程度之內包。則不得不縮。其或程度之外延。其概念每擴張一次。則內包必減。却一次。內包最多之時。卽外延最少之時。內包拋却之部分。卽原來概念所自認之獨有特色。而非普遍共有特色。亦卽所以相合於普遍共有特色之所以也。就人格論之。子丑寅卯。各人間。各具有各自之特色。而爲獨立之生活者也。各人間於或程度而共爲擴張時。則成或程度之普遍人格。或絕對人格。其最普遍者甲也。仍不失獨立人間之特色者。庚辛壬癸也。其間種種程度之普遍人格。介居其間者。乙丙丁戊己也。丁戊己近於獨立人間。故其普遍程度亦尙淺。乙丙近於絕對人間。故其普遍之程度。遂益深深之。又深以達之極。而絕對之人間見矣。自我人格者何也。經種種經驗。認識爲特殊。

之。自。我。卽。自。我。人。格。也。自。我。人。格。一。方。連。於。或。程。度。之。普。遍。人。格。也。則。自。我。於。深。一。層。之。自。性。思。之。卽。自。然。埋。藏。一。種。普。遍。人。格。其。一。切。普。遍。性。莫。不。押。入。於。自。我。人。格。中。甲。之。普。遍。直。藏。於。乙。丙。之。內。也。甲。乙。丙。之。普。遍。直。藏。於。丁。戊。己。之。內。也。丁。戊。己。之。普。遍。又。直。藏。於。庚。辛。壬。癸。之。內。也。就。發。達。之。深。淺。言。之。庚。辛。壬。癸。實。於。丁。戊。己。基。礎。之。上。而。爲。一。層。發。榮。之。花。實。丁。戊。己。實。於。乙。丙。基。礎。之。上。而。爲。一。層。發。榮。之。花。實。由。此。遞。推。終。歸。一。於。甲。而。細。思。之。甲。之。至。性。最。終。埋。藏。莫。不。押。入。於。自。我。人。格。中。此。三。者。關。係。之。大。略。也。

### 乙 三人格遞進之程序

由自。我。人。格。到。達。於。普。遍。人。格。更。到。達。於。絕。對。人。格。其。所。取。之。徑。路。有。

二。一差別方面。一無差別方面。自我人格對於普遍人格。普遍人格對於絕對人格。其差別方面。消極的方面也。無差別方面。積極的方面也。自我人格欲擴張於普遍人格時。必先認定自我人格之差別方面。消極的爲普遍人格之擴張。並須認定自我人格之無差別方面。積極的爲普遍人格之擴張。普遍人格擴張於絕對人格時。亦必先認定普遍人格之差別方面。消極的爲絕對人格之擴張。並須認定無差別方面。積極的爲絕對人格之擴張。其絕對人格欲發達絕對人格之擴張。則不得不借普遍人格之勢力。普遍人格之擴張。既用差別無差別連鎖之方法。則絕對人格對於普遍人格差別方面。不得不守消極的擴張。對於無差別方面。不得不守積極的擴張。又絕對人格原始的擴張。不得不歸原於自我人格。則對於自我人格。亦不得不與對於普遍人格。

無差別方面之發展之方法

普通人格之認定者

守同等方法之擴張。故欲爲無差別方面之發展。不得不爲差別方面之發展。欲爲差別方面之發展。不得不先爲無差別方面之發展。則差別與無差別等也。卽積極與消極亦等也。然所謂差別無差別。是就現世精神開闢程度比較的。合於真理上區別之也。非任定的區別也。且差別無差別。既如上述之複雜。則識別亦非易。故到達之手續。應用上須先除卻二重障礙（就分區一面言大小之真理卽存於是）一自我人格對於差別無差別認識之誤之障礙。二絕對人格對於差別無差別認定之誤之障礙。自我人格未發達時。特殊之界限未分明。故普遍之界限亦未分明。差別與無差別不相等也。消極與積極亦不相等也。時稍進化。或因外圍之種種制限。感情認識之失中。不當差別之者。有之。不當無差別而無差別之者。有之。此皆自我誤爲認識而生之障。

總定議誤  
之害

礙也。其自我人格。普遍人格之程度。範圍。若無絕對人格之認定。其自我人格之果。爲何處而起。何處而止。茫然也。普遍人格之果。爲何處而起。何處而止。茫然也。然認定之果。合於被認定方面之程度。與否。能扶植之。使充分發達。與否。則全恃認定方面之智識程度。而被左右也。故其認定。偏於無差別方面者。有之。偏於差別方面者。有之。認定各種無差別之範圍程度。或過大。或過小。或階級太繁。及太簡者。有之。忤時塞勢。未適序宜。遂使自我人格。普遍人格。不能發越其自然埋藏之本性。因之絕對人格。亦不能發越其自然埋藏之本性。此絕對我之誤。爲認定而生之障礙。卽國家立法良窳之。所以此吾人。所以對於省制。而汲汲研究者也。

## 丙 省制不能存在之理由

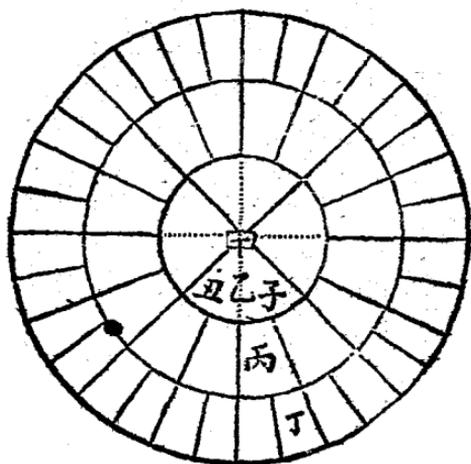
省制現象就一面言之。地方團體也。地方團體亦自治團體之一種。自治取分權主義。地方團體之認定亦取分權主義。無待言也。分權主義云者。在多延攬自治之內包。以寬其各自我特色發揮之餘地。是多延攬地方團體之內包。則是欲增加合理的地方團體之內包也。如前所論。欲爲合理的增加自治之內包。則不得不縮小其自治概念之外延。地方團體自治也。故欲縮小地方團體概念之外延。則不得不縮小地方區域之外延。夫地方團體領地團體之普遍人格也。其領地內之精神物質種種普遍擴張對於絕對人格爲差別的。對於自我人格爲無差別的。對於絕對人格理論上自治之成立必有差別方面。即比較的。近於真理應行無差別之事業也。對於自我人格理論上自治之成立必有無差別方面。即比較的。近於真理應行無差別之事業也。前云差

別與無差別。既爲普遍人格擴張之二手段則此等手段之適用實與領地範圍有最大關係。向上的言之地方領地愈增則差別方面愈減。領地之外延增一次則差別之內包必減一次。減之又減以至於無而自治之必要泯矣。向下的言之地方領地愈減則差別方面愈增。領地之外延減一次則差別之內包增一次。增之又增以臻其極而非自治（官治）之必要亦泯矣。歷觀文化諸國團體愈下級者自治範圍愈廣。由此遞增範圍遞減其明証也。故近於絕對方面即普遍外延方面無差別漸多之方面也。近於自我方面即普遍內包方面差別漸多之方面也。然則分區愈大則差別方面自然之存在愈少明矣。分區愈小則差別方面自然之存在愈多亦明矣。於此省制廢置觀察點得有一第一就自然上論之地方團體普遍人格也。絕對人格統括之普

遍人格也。一部對全部之關係也。故其存在發達必生絕對人格之監督權。監督權者絕對人格對於普通人格恐有妨害其普遍擴張。依全部之力保衛而防範之使爲差別無差別之雙方發揮。因以達絕對人格擴張目的所行使消極積極之二手段也。申言之尊重被統括力（普通人格）而生之絕對人格之權力也。因物性容量關係地方團體必設若干之級數則監督權亦必設若干之級數。夫就法理上言之最終監督權即絕對人格之監督權最衡平也。最真正也。最神聖也。故亦即以各種普通人格益接近於絕對人格之監督權益得受其真正之保障。此盡人所承認也。今假定級制以最少爲宜則據我國幅員論之尙不得不採三級制更假定我國現在級制以第二級制（例如縣）爲適宜則可議者爲一級制（如町村）及三級制（如省或道或府）一級

制移後論之。所餘則三級制也。吾人既探自治分權主義。故必欲發現多數差別性。光大而發揮之。以造自治之梟極。如是則府之差別方面必多於道也。道之差別方面必多於省也。如權以省爲第三級地方團體之普遍外延。勢不得不犧牲道或府之差別方面。則道或府所含差別方面之自治性必因省制而被其埋沒。倘自我人格對於省制之外延而妄爲一部分的擴張。則是變擴張爲卷縮。省制外延遂生部分之破裂。將呈搏擊攻距之狀。自然之勢也。例之第十五圖。普遍概念如以乙爲外延時。則乙概念中只得以乙爲範圍。必不能含子丑兩特殊概念。爲範圍。卽不能顯現子丑各含之差別性。既不能發揮其差別性。卽是摧殘子丑之比較的合理之自治也。以乙之內包差別之少。以較子丑內包差別之多。其探自治分權主義者。應取何方認定爲最高地方。

省制廢罷  
由三制之  
觀察



- (甲) 絕對人格國——家  
 (乙) 最高地方團體——省  
 (丁) 中級地方團體——縣  
 (丁) 最下級地方團體——町村  
 省內道或府之分界  
 (子) 或(丑) 省內之道或府

團體。以免最少之自治犧牲。此至明之理也。普遍。因外延大小。既生一定之概念。則絕對人格對於普遍人格概念之範圍。所應取消極積極。極。二手段。自然上至有一定之界限。普遍人格對於絕對人格之概念所。

先決問題

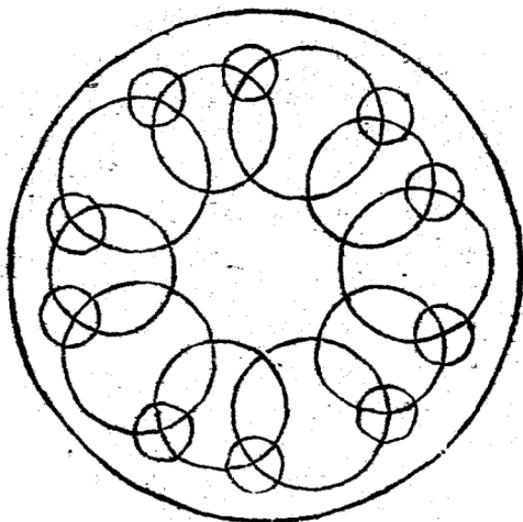
應取消極積極。二手段。自然上亦至有一定之界限。此事實上。界限與認定上。界限之差度。不必其盡同。而不可過遠。延省殊區域隸屬。預自治。容性狹薄。不成立。勢將攘絕對之事業。爲已有。否將推攘而睨爭也。夫使妄爲認定。則雙方天倪。杌隉。不自適。終無以達絕對人格圓滿建極之域。此省制維持說之根據。終無以成立也。且物反常。必戰。普遍人格者。精神活動之結體也。若對於比較的。存有多部分之自治性。掩塞而夭遏之。則認定上。既無明確之劃分。必就自然趨勢。於精神物質各方面。自尋其團結之中心。倪守旗壘。分殊事。互黨伐而鴟爭焉。內幕之暗鬪。既須費若許調和攻擊之精神。又必須糜消極積極之物質。政治之諳練。無望而經濟已侵耗於無形。所謂絕對人格精神物質。已陰受無量數之損失。尙不知其底止也。此緩廢說之根據。亦終無以成。

立也。

第二 就進化上論之。夫以單純理論言之。領地範圍既與普遍範圍爲同等之伸縮。則自治領地範圍必增之。而與絕對我領地範圍相等時。而後自治之必要原素始等於零度。否則仍存自治必要之一線也。必減之。而與自我範圍相等時。而後自治之必要擬量始達於極度。否則仍存自治量未充之遺憾也。然以近世對絕對人格各方面之化分發達。普遍人格各方面之化分發達。自我人格各方面之化分發達。其領土團體之自治區域實無過大之必要。亦無過小之必要。今就各種團體之成立發達而論定領土團體適當之大小。

夫領地團體在國家中不過爲普遍團體之一種。非爲達普遍擴張獨一之手段也。文明國普遍人格之方法實以特殊普遍爲擴張普遍人。

格至。要之。法門。其借領地。團體以爲。普遍擴張者。僅擴張普遍方法中。



甚少。而團體則甚多。棲於一地。域標以一團體。各無共同性。亦各無共同性。各自一色。各無特色。團體內存在之自我。蠢蠢其蟻。同也。甲團體。

之一種也。經種種分化。除比集類。團之外。其應存於領土團體之必要。事務實不能擴張區域。而與絕對人格相同。時而後無自治之必要。他一面亦不必以個人爲自治單位。而後充自治之內。包襟杯初。開智慮。事簡。所謂團體。茂乎小矣。又非繼續的也。團員之自我。人格。

內之人。間。勒。之。入。於。乙。團。體。無。異。也。乙。團。體。內。之。人。間。勒。之。入。於。丙。團。體。無。異。也。各。無。異。同。而。各。不。相。共。同。團。體。中。生。一。特。色。之。新。現。象。共。排。斥。焉。詆。侮。焉。必。驅。逐。淨。盡。而。後。已。所。謂。有。常。習。而。無。常。識。也。及。向。上。心。日。進。交。通。頻。繁。團。體。基。構。漸。臻。粹。秘。團。體。自。我。稍。有。特。色。之。發。現。同。時。亦。卽。爲。普。遍。我。之。發。現。壇。演。遞。進。團。體。之。分。業。由。之。而。生。而。其。別。具。之。特。性。遂。爲。結。合。團。體。之。基。址。甲。性。團。體。之。中。〔十六圖參照〕有。甲。焉。有。乙。焉。有。丙。丁。焉。乙。性。團。體。之。中。有。甲。焉。有。乙。焉。有。丙。丁。焉。甲。性。團。體。有。甲。而。乙。性。團。體。亦。有。甲。甲。性。團。體。有。乙。而。乙。性。團。體。亦。有。乙。而。甲。乙。生。共。同。性。焉。卽。甲。乙。有。共。同。特。色。焉。甲。乙。如。是。丙。丁。等。亦。如。是。各。自。有。特。色。各。自。有。共。同。不。以。個。人。爲。共。同。而。以。特。色。爲。共。同。團。體。種。類。之。數。益。多。而。團。體。雷。同。之。數。益。少。自。我。人。格。發。達。其。各。自。之。特。色。以。爲。自。我。之。

擴。張。因。之。以。爲。普。遍。人。格。之。擴。張。終。以。歸。一。於。絕。對。人。格。之。擴。張。異。國。  
 體。之。中。而。生。共。同。之。普。遍。同。團。體。之。中。而。存。各。自。之。特。殊。其。特。殊。之。顯。  
 現。於。精。神。上。者。生。種。種。之。精。神。團。體。顯。現。於。物。質。上。者。生。種。種。之。物。質。  
 團。體。顯。現。於。生。理。上。者。生。種。種。生。理。團。體。各。就。各。性。各。成。團。體。各。團。體。  
 所。含。之。分。子。亦。爲。他。團。體。所。含。之。分。子。聯。珠。疊。錦。錯。雜。離。迷。途。殊。而。歸。  
 一。大。而。無。不。掉。之。虞。共。以。達。絕。對。人。格。擴。充。之。目。的。所。謂。領。地。團。體。之。  
 普。遍。人。格。經。上。種。種。分。業。割。奪。其。內。鑰。秘。華。所。餘。必。要。事。務。之。遮。藏。性。  
 質。未。達。之。臬。極。而。已。消。盡。無。餘。其。領。域。達。於。或。程。度。將。至。盡。殺。其。治。自。  
 之。內。包。而。無。餘。他。方。更。因。向。上。心。共。同。生。活。之。發。達。亦。不。必。以。獨。立。單。  
 純。人。爲。自。治。團。體。之。起。點。也。此。等。區。域。範。圍。有。無。自。治。必。要。及。能。否。自。  
 治。完。成。之。測。定。雖。不。同。物。質。數。理。得。爲。積。極。的。證。明。而。尙。得。爲。消。極。的。

證明其最大外延。人力經濟其他物質實力上足妨絕對我之統一。易馴成二種政府之狃習者。則已乏自治必要之界限也。其最小區域人力經濟其他物質可及的能負擔現時程度之自治設置者。即適爲外延最小之界限也。此省制對於進化一面亦無可存之理。而第一級區域之大綱亦並於此略定矣。

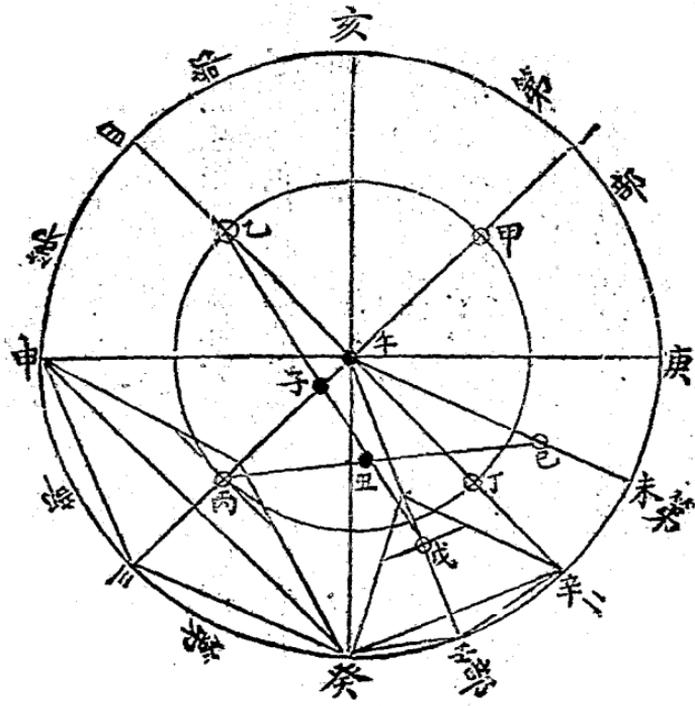
## 二 官治（即表現人格）區劃方面

地域愈大則絕對人格應發揮之方面愈廣。上屢言之矣。然則官制地方區劃似無妨其過大。是又不然。官治區域之大小與自治迥異。範圍大小之增減對於絕對我內向毫不生多寡之關係。而實生大小之關係。官治界區是分割也。非分類也。其割相集等於絕對人格合之和割。

重學與地  
區之比較

與割相較。或割與合相較。其蔽正出焉。官治既便於採集權主義。故地方區劃亦應合於集權主義。爲宜。集權云者。鈇搨中央。比例的有攝引。地方之重力。是申言之。卽中心與重心。裁截分配於適度距離之謂也。中心與重心。合於同點時。集權之極軌也。馳於極邊時。分權之極軌也。封建時代。中央與地方爲比例。統一時代。地方與地方爲比例。我國中央集權制。對於地方區劃。實地方與地方爲比例也。今先就重學上。簡單說明之。如十七圖。亥庚癸申。等於一體之全部。午爲中心點。假定四邊等厚。則重心點亦著於午。設以庚申亥癸兩綫。平分全部。割爲第一第二第三第四部。復將第二部。割爲庚午辛及辛午癸二部。按重學理。求得辛午癸重心在戊。庚午辛重心在己。庚午亥重心在甲。申午亥重心在乙。申午癸重心在丙。如將圖之全部。取去八分之一。設取去

庚午。辛則第一。第二。第三。第四。各部與辛午。癸之公共重心。則離午而  
之子。而子午間。距離之關係。更如將全部。取去四分之一。設取去第  
一部之庚午。亥則第二。第三。第四。各部公共重心。則又移子而之。丑而  
丑午間。距離之關係。夫子午之距離。遠近與丑午之距離。遠近。此易  
見之事理也。如此遞推。以達於極。則部分中心。據還元之法理。必將易  
午而居之矣。蓋重心與中心。以部分多寡爲比例。部分益多。則所分之  
分量益少。即所分之重力亦益少。因之重心之離心力亦益少。此至然  
之勢也。就地方區域言之。地方區域之積。即國之總和。無區域。無國家  
矣。各個區域之內。均含一國精神。勢力。經濟。勢力。及其他物質。勢力  
之各種分量。分量相積。則爲一國之重量。亦即構成一國之重心。故地  
方區域之大小。則分合重心大小之比例也。其所分之部分益大。則所



分之重心益多。即  
 重心距於中心之  
 距離亦益遠。遠之  
 最極之時。則分權  
 最極之時也。近之  
 而等於無距離之  
 時。即集權最極  
 之時也。此等重心  
 之移動有形式的  
 (如立法)有實質  
 的。(如事實之大

重心太遠  
之證明

小多寡)認定之形式。如過與實質相反。則形式每被實質所吸。收例之欲爲官治集權而不能分割。其適當之區域。則精神方面物質方面。既有取精用宏之雄。則勢長根生大而愈肆。政治上之重心。已逐漸轉移於遠點。而莫之禦。所謂理論與事實相接近。而後能爲實行也。夫重心與中心。如合於同點。此極端集權。今已無其先例。而其相距遠近。欲得適當之距離。亦得以消極的證明之。其部分分子。皆被中心重心所吸引者也。如部分分子對於中心重心。易生遠心力。而常起各求重心於部分。卽被部分重心所吸引者。必重心遠於中央。而近於地方之徵候也。又一區域卽絕對人格之一部分也。絕對人格一部分之表現。卽絕對人格之一表現。人格者是等人格者之表現。亦不外借區域內之精神物質種種分子之勢力。而爲絕對人格或部分之表現。如表現者。

不易爲絕對人格之表現而常爲獨立人之表現（如都督不奉命等）則重心必遠於中央而近於地方之徵候也更就統括的言之地方區域爲絕對人格之一部分其生或種之動搖亦不過爲絕對人格之一部分如一部分之動搖易生絕對人格之動搖即易生中心與重心之動搖此亦重心遠於中心而近於地方之徵候也夫此數者我省制無一不呈其現象而尤無須贅述者此又省制無存在理由之一也。

### 三 社會心理方面

省制睽於自治官治自性既略論及之矣然省制不適於統一政策尙有一理由在即省界之社會心理是省制妨於元設行中書省分轄軍民財政純然官治區域也而就他方面觀之劃分深意尤以軍事形勝。

爲標的。故嚴格論之。謂之爲普通行政區域。不如謂之爲軍事行政區域。爲尤宜。明清雖仍元制。省權尤張。官治分權之結果。已呈區域對抗現象。彼界此疆。各自爲政。中央無得而調度。而他一面亦駸駸爲地方團體之成形焉。及晚清政府。詰敗國民覺醒之故。地方中央遂演成對抗心理。日杌隉也。鄂州軍興。各省獨立。是又以自治的對抗。一變將成自主的團體。夫團體與團體對抗。中央與團體對抗。已成數十年數百年社會心理之慣習。因對抗心理之結果。將進演爲自主的團體之成形。雖尙非慣習之成立。然已爲一般心理之流行焉。夫此等慣習及流行。對於破壞之先。爲必不可少之要素。對於建設之後。爲必不可存之心。蓋建設時代。以權限分擔爲標的。非以權力對抗爲能事。其對抗心理。影響於建設進行最危險者。心理的聯想。錯誤及論理的推測。

慣習與流  
行

推理之錯  
誤

不能得國  
是近似之  
代表價

錯。誤。是。推。理。上。之。錯。誤。因。此。等。對。抗。心。理。之。感。觸。凡。有。一。切。政。治。的。制。斷。必。生。論。理。上。之。觀。察。誤。謬。隱。蔽。誤。謬。概。括。誤。謬。想。像。誤。謬。先。入。誤。謬。等。現。象。其。結。果。必。為。地。方。團。體。概。念。以。外。之。競。爭。而。呈。天。光。分。耀。之。景。象。不。可。逃。者。也。聯。想。上。之。錯。誤。不。為。正。常。聯。合。而。為。表。象。觀。念。等。不。正。式。之。聯。合。此。心。理。錯。覺。之。重。大。原。因。也。其。起。因。因。現。情。刺。戟。之。朦。朧。依。其。元。來。之。感。情。狀。態。及。想。像。勢。力。合。為。刺。戟。之。補。充。則。中。樞。之。冉。生。表。像。及。現。在。刺。戟。之。知。覺。間。遂。起。不。正。式。之。類。化。而。生。種。種。之。謬。想。此。等。聯。想。錯。誤。如。連。合。於。對。抗。心。之。激。刺。則。搏。擊。蕩。沸。其。弊。不。堪。設。想。不。待。言。矣。夫。對。抗。精。神。非。有。意。的。而。無。意。的。非。假。想。的。而。實。想。的。非。惡。意。的。而。好。意。的。也。一。事。之。測。定。既。未。得。單。價。正。確。之。前。提。則。因。之。而。得。之。平。均。價。終。無。以。接。近。於。真。實。價。之。界。地。而。國。是。近。似。之。代。表。價。終。無。有。發。

明之一日矣。夫前之對抗者，對抗清政府也。清政府消滅，似無所用。其對抗矣。前之自主者，對清政府而自主也。清政府消滅，而無所用。其自主矣。然所謂對抗社會心理之慣習也。所謂自主社會心理之流行也。流行爲根，抵未深之慣習，若加以適當之手段，尚可消滅於無形而已。曷絕不易制也。慣習者社會演出之成果，一度成立，無論原因之存否，猶尙綿延以存續。改良之以補其惡，慣習之缺可也。如欲爲根本打消，或聽其自然消滅，實爲不可得之數。法國歷史，政府與人民對抗之歷史也。始則以團體與諸侯相對抗，則以團體與君主相對抗，及共和屹立，尙津津爲民選主義之爭執，而法國未至分裂者，一因用茄爾一時之集權政策之實行爲對抗慣習之改良，一因市邑團體狹小，尙無各自獨立之能力，保育改善若干年，今始復其自治原來之真價，而較之。

革新建設  
須全部抵  
拂

普撒猶局促也。中國若欲爲對抗心理改良之着手。若單以一紙空文。就形式的爲精神上之規定。其成果所期當在不可必之數。蔓延日久。勢長根生。將演成膏肓不治之疾。建設事始尙遲遲。而談攘鷄之見後。何望者。急應利用此國體革新之心理。全部抵拂。而爲徧體的物質上之根本改革。廢撤省制。鉅析其對抗實力之憑藉。卽藉此等心理。漸以馴其自治之良慣習。此時弗可失之時期也。夫革精神者。必先革形式。革理論者。必先革事實。徵之全球。改革史無不如此。形式上之改革。實心理上。改革第一導綫。如治墜然。欲易金剛之像。而塑佛陀。必將金體。搗毀別爲坭。始得徧體精神。髣髴其拱手垂眉之狀。若只易一頭顱。遂詡爲畢肖佛陀焉。恐氣一動。志終無改。其張拳怒目之態。既不能分割省心理之抗拒。復不能滅削抗拒行使之實力。徒曰取統一政策。

是猶蒸沙求飯磨麵希鏡烏可得者如不欲爲澈底之改革也無論已若其未也則何惜此不國家不團體之省制終妨其全部革新之進行証明我國民之無大決心無大魄力此地方行政良楛之惟一關鍵不可不慎思而熟察之也

## 第二 廢省緩急問題

第二所當研究者卽廢省緩急問題是也緩廢說之主張理由有數曰財政困難曰地方騷擾曰國勢散渙曰人材缺乏數者爲主張緩廢說之重要理由皆蹈於非事實之懸想請分別研究之財政困難說謂一省之歲出歲入均有限數若分爲五六區域則經常維持費必難敷用若在重取之民恐不勝此負擔此主張財政困難說之大意也夫財政

財政困難  
與否不能  
單作懸揣

統計全國  
維持省制  
經費

困難與否。不能以一懸揣。則可斷定其真際。今卽民國二年度預算案。切實比較言之。據預算表所列。以陸軍部所管爲大宗。其次則司法費及內務行政費。軍政既須特別劃其區域。則陸海軍費。當不在計入之列。今除陸海軍費及以外分省與不分省相等不計外。統計全國每年維持省制經營。約略如下。外交費一百十四萬二千元。內務行政中之各省民政署經費五百零三萬八千元。觀察使署經費二百三十八萬五千元。省會商埠警察廳等費二百九十四萬八千元。典禮費三萬六千元。慈善費十三萬一千元。財務費一千零五十五萬六千元。教育費一百零七萬元。司法費一千六百九十四萬二千元。農林費二十三萬五千元。工商費五十三萬五千元。交通費四千元。又此外臨時費約一百萬元。統計各省共須經費約四千二百一十二萬二千元。除熱河西

每省所得  
經費及每  
區分得經  
費

每區所須  
經費

藏順天等七處一百餘萬元不計外。二十二省共需維持費四千萬元。則存在省制每省（縣行政不在此內因省之存廢與縣無關故不計）之維持費得一百九十萬元。每省平均以六區分之一區約得三十餘萬元。此則國家對於最高地方區域不事另籌而現有之維持費也。如設立新區。則區中需款大宗。為最高行政公署之經費。按現在所謂地方官制草案。其署內組織最要者。為道民政長一人。秘書二人。僉事三人。觀察二人。主事十餘人。官之等級如何。俸給如何。未見定規。尚難得其確數。略與今之觀察使署組織比較論之。大約今每一觀察使署。經費平均不過三萬餘元。（若以今所傳之觀察經費言之。則至多者二萬四千元）即信計之。道民政長署之經費。不過七八萬元。其餘則道會財務行政教育司法行政農林行政工商行政交通行政等是。

已。其中需款大宗爲司法費。及教育費二者。而一地方審判廳之組織。多不過四萬元。其他高等審判廳。另有司法區域。非每區必設之。至教育則高等學校。及高等師範學校。亦非區區遍設。計一切行政費。多不出三四十萬元。此與現有之歲出果否軒輊。此不待辨而明矣。且不僅此也。凡每省之維持費。除國家預算外。尙有省預算。省預算之多寡。各省尙未探得確數。就知者言之。山西省預算得一百二十三萬三千元。以六分之。則每區尙得二十萬元。此二十萬元。亦現有之維持費。合前則共約五六十萬元。就現在行政之繁簡論之。每區之維持費。并不用另再籌款。只撙節其大要。則無不足之虞矣。其所應籌者。則開辦費也。開辦費之大宗。爲建築費。然長官所駐。不外趁舊日之府治。或州治。並非純事新築。不過增築或補葺耳。所費既少。每最高地方區域。所轄約

實算並不  
再籌款則  
得數用

地方騷擾  
問題

事實上騷  
擾之有無

在十餘縣。指此區區。自當易爲也。其謂分省。則經費太窘。果何所指。而云然乎。

緩廢省說所持第二理由。卽恐地方騷擾。是此亦不得爲懸想之揣察也。騷擾有事實上之騷擾。有精神上之騷擾。事實上之騷擾。如差徭丁役。財產上之損失。及對於一切行政命令之履行。及法律手續之履行等。是精神上之騷擾。與廢省相關聯者。似難想像。舉之如素不協之地方。而絕使之劃爲一區域等是。近來田賦稅課。以縣治爲履行地。與省有關係者。不過縣之收稅機關。由縣解省已耳。而解於省與解於新區。有何差異。況其便利。尤爲後勝於前乎。此外則修葺衙署監獄等事。近日此等事業。多用私法上之手續。並無丁徭差役之苦。至如舉行最高地方會選舉及召集。此則分省後新加之事件。然選舉分區。前年

已行過者。不召集於省而召集新分區。便否奚如。又如民形各事件。分區與存省。其便否又奚啻霄壤。即謂衙署內部之更換。組織。屬員差役之任用雇傭。此即所謂最大之騷擾者。而此於一般人民。亦無直接之關涉。吾樂平前年嘗改鄉爲縣矣。開辦費不及二千元。其由州署接收。署中用人。知縣稟請。不及一月而大綱具。兩月而事畢矣。然則所謂事實。上之騷擾。按之實。在情形。似難想像也。精神上之騷擾。強舉之。如以不相契合之地方。驟使之屬於同區。是誠爲精神上之軋轢也。然分區之能否適合地方人情。手續上極有有力之救濟方法。（詳下編分區中）實不爲慮。況吾輩主張所分之新區。可及的亦前日之同道同府或同省。舊以同道同府同省不相軋轢。一併爲新區域。則生軋轢。事情上似難想像。故所謂地方與地方感情之問題。不過一種虛懸揣測。

精神上騷擾之有無

國勢散漫  
及人材缺  
乏問題  
平時散漫  
與變時散  
漫

已耳。況以現在情勢言。卽不分省。而各省中自成爲團體者。已無一省無之。陝西有山南北之分。江蘇有江南北之分。山西有北中南路之爭。廣西有桂林南寧之爭。又其昭昭可見者乎。然則緩廢派所謂騷擾地方。按之實在情形未必當也。

緩廢派所持之第三理由卽國勢散漫及人材缺乏是。夫國勢散漫亦非空存理想可以判斷而得者。今將散漫剖分之有平時散漫變時散漫二種。平時散漫又可分爲積極行政之散漫及消極行政之散漫。積極方面如學務農林工商交通財務之類。此等事業因分省而致散漫亦頗難想像。學務如大學高等各學校。卽應另劃爲學區。不能以普通區域爲限。卽不分省。聞去年已有此計畫。故與分省無關也。農林工商交通財務等。在省制存立之前。不聞有合全省力方足以籌辦一事者。

平時之積  
極消極兩  
面均不固  
分省而致  
政務叢脞

變時散漫

有之亦僅耳。鐵路水利亦多劃爲特別事業別設機關管理之。至漕運鹽務等事亦應劃爲特別區域治理。不得歸入普通地方區域以內。此在各國地方行政亦類如此也。消極方面最著者卽消極的警務行政是。地方治安秩序之保持督奸戢暴鋤稂莠而安善良者端賴乎是。而其所貴者不在地區廣大而在監察布置之細密。何也。例如盜賊強劫在貴辦理神速。其他尙非問題。故不聞須合全省警察之力始得辦一案者。舊時有案跨數縣時常以關文求共助之法。然則不分省時亦曾有之。若至秩序紊亂匪勢猖獗非請兵不足以平定者則又爲軍區問題而非地方區域大小之關係也。變時散漫之可想像者亦有二。一外患時。一內亂時。如有外患逼來則所防禦者在兵而不在民。無督兵之權而帥一省兵民與敵相抗者實不多見。甲午之戰。庚子之戰。越南

地方大小  
與外患無  
涉

地方大小  
與內亂無  
涉

慮散渙者  
在誤將督  
撫將軍之  
觀念而繩  
之於新分  
區之地方  
長官

之戰。廈門之戰。皆外兵侵入一省以內者。一省所出之抵抗力有幾。往  
事均可按也。故普通地方區域之大小。與外患之防禦毫無關係。所餘  
者即內亂也。既如所論。內亂平定。全恃兵力。不恃兵力之內亂。則縣區  
之警察。亦可收鎮壓之效。兵力之可恃不可。又視軍區之配置。及軍政  
之整飭。理想家之口頭禪曰。一經有事。則彼此相推委。然則以普通行  
政官所推何事。所委何事。實非切合事實之論。況所轄地區益小。則責  
任心益重。將何所委而何所推之也。以分省而慮。及國勢散渙。其原因  
總在因舊日之理想。軍政民政不能分別觀察。而以督撫將軍職守之  
觀念移之。以視察最高地方之行政長官也。至謂人材缺乏。此誠第一  
首肯之理由。然試問即不廢省。而人材足用否。以得二十餘之民政長  
爲易。得一百餘之最高地方行政長官難。誠爲大惑不解者。人品經濟

俱見優長者。方足堪民政長之任。若分爲新區之長官。則只人品爲要。經濟副之足矣。故以普通理論言之。求百餘之新區長官易。求二十餘之省區民政長官難。况設官分職。斷不能以四萬萬人中。祇可得此二十餘人之民政長。二十餘人以外。則爲不可必得之數。而亦因之不敢爲積極的改革。二十餘之民政長。固不欲妄加批評。然亦何視以外人之太相懸絕也。夫吾輩所以急急於廢省者。正在因人材不足之故。人材果足。則治人或可補治法之不足。人材不足。則應籌治法以補治人之不足。此吾輩所以亟亟於廢省之真意也。

分省正爲  
人材缺乏  
之故。

廢罷論中之兩問題。絕對不廢省說。既無成立之理由。而緩廢省說。亦祇顯預不切之空理想。非有得於真正之實驗論。論事不詮度以事實。而徒嘆喑馳辨。鱗鱗徒作呂岱十思之勞。恐非明通而類者也。夫省制

廢罷。既無可以猶豫。則廢省後。所應籌議者。卽建設事業也。下改編論之。

## 下篇 建設論

### 第一 廢省後區域分割大小問題

建設中可研究者有二。一廢省後。最高地方區域之大小。二最高地方區域上。仍否設置特別監督機關。先論第一問題。

今之諍然分爭者。曰存道。曰置州。曰存府。吾輩以存道存府之說。實不能成爲問題。姑無論府或道定爲最高行政區域。大小皆不適宜。卽就其舊有疆界論之。同爲一道。其大小相差數倍。同爲一府。其大小相差。

存道存府  
兩說無成  
立理由

道非爲普通行政而設

數倍。且因種種變遷沿革。插花斗入。地形奇離。若即劃爲最高圈體區域。交通往復之不便。形勢閼隔。人視之。若異域。以煩劇如今之政令交際。如今日之頻繁施之於此等地域內。將以責之成績。是猶索領而倒之。裳未見其能得也。先就現存道說論之。清道制非普通地方團體。依省中特殊事業爲設置標準。所有鹽法道。糧儲道。河道。兵備道。及其他分守分巡等道。故其分區。亦各依事實之特性質。析疆域而分治之。清末際。改定外官制。鹽糧河關等道。間仍其舊。其他分守分巡。悉歸裁撤。祇遠省留兵備道。此外則新設巡警勸業二道。若依清末道制論。道之名義。不但有專轄地。與無專轄地之分。卽省中雖有專轄地之道。存而州縣非盡屬於道治。民國成立。各省時有實行分道者。然非各省皆見施行。如安徽浙江廣東等省。則全未設置。江蘇江西湖南黑龍江等省。

則或在擬議之中。或尙未全置。今欲以道爲標準。事實上已不可貫徹其主義。如欲強以道爲分區。只可就舊道制牽強言之。既如所論。道之存在。既爲特殊事業而設。故地區無普通之標準。道制區域。與自治制區域。形式上迥相殊異。先就各省道區大小比較論之。直隸地方十一萬哩。(凡哩字俱係英里)舊道區六。除熱河道地曠人稀不計外。最大者如通永清河二道。天津大名兩道。僅各當其半。若口北一道。則更狹乎小矣。山西地方八萬哩。舊道區。而冀甯道獨大。歸綏邊漠地雖廣。而人口不及冀甯三分之一。河南地方六萬七千哩。舊道區四。而河北道。不過僅及南汝道之半。陝西地方七萬五千哩。舊道區五。平均道區。已不及直隸山東山西之大。而陝安道倍於鳳邠。而大於同商。故若取鳳邠而與山西冀甯相較。則不啻屬縣矣。甘肅地方十二萬哩。舊道區七。

分道大小。雖同直隸。而人口僅及其半。七道之中。平度及萊蕪兩道。獨大。合蘭州甯夏兩道。僅及其半。此黃河流域者。分道區不合。普通行政區之明證也。江蘇地方三萬八千哩。舊道區五。平均尙不及直轄道區之半。卽人口亦並不密於直隸。而鹽巡道小於淮揚道五倍。小於甯鎮通海道三倍。蓋當日設道。本有特別事業。故不計轄地大小之不拘也。安徽地方五萬四千哩。舊道區三。較江蘇地方三萬八千哩。而分四道觀之。則其大小懸絕。不啻霄壤矣。江西地方七萬哩。舊道區四。吉南贛甯道。雖不及東北二道之富庶。而地廣幾占全省之半。且鹽法道所轄三府。僅當東北二道之半。吉南贛甯道三分之一。湖北地方七萬哩。舊道區四。而僅武昌一府。則爲一道。其小殆不及他道之半。四川地方二十一萬八千哩。大倍於直隸。而僅分五道。浙江地方三萬六千哩。小

於直隸四倍。亦分四道。貴州地方六萬七千哩。舊道三。而貴西道獨大數倍。雲南地方十四萬哩。舊道區五。糧儲道僅轄雲南武定兩府。領州縣十三。臨安開廣道。僅領州縣十一。而迤東道領州縣二十二。迤西道領州縣二十五。其大小相差。判天淵矣。夫腹地道區共八十餘。（邊地因情節略異故不計入）大道與小道相較。差度有在十倍上下者。若以此爲分區標準。將恐益失廢省之本意。且不特此也。道制原爲特殊事業而設。其所轄地面。亦自就其事業之標準。而畫定區域。故在道一方面適合其執行事務之方便。而一作爲普通地方區域。則派邪離絕。紛綸交沓。尤失分區本意矣。特舉一二例言之。陝西鄜州與西安同道。商州與同州同道。各東西畜處。不過數十哩。而南北相距。則八九百里。江西督糧道。跨贛江東西。相距八百里。而南北畜處。不過二十里。廣饒

九南道。據鄱陽東西。相距亦七八百里。湖北漢黃德道。同丁字形。三邊夾長。安襄鄖荊道。與荊南道。皆夾長未便控扼。湖南長寶道。橫亘湘貴兩江。辰沅永靖道。綿延南北。各約七百里。廣西右江左江兩道。皆邇粵紆譎。華離不可控制。貴州糧儲貴西兩道。甄甄塊比。斜貫南北。而貴西所屬五府。北接四川。南連滇桂。亘千餘里。雲南迤東迤西兩道。亦皆夾長不可治。民國成立以後所分之道。雖亦間有更易。然大都沿舊日道區所轄區域爲準。故亦無特別詳述之必要。夫以現勢論之。如特標出一以道爲標的。爲分區之繩矩。果以何種之道。何時之道。爲斷實有離迷不可依據之苦。必欲定準。恢復前清已廢之道制。實又覺其無謂。而大小之不均。地形之華離。又無一長可相依據。則存道說之不能成立。無疑義也。

存府說不  
能成立之  
理由

存道說既不成立。則存府說如何。曰亦不適用也。無論府之大小。相差太遠。益不能得適當之區域。而因種種沿革。交雜錯迂。離奇不可究結。姑舉數例。言之如直隸東鹿屬保定。而其地實遠隔於深趙之間。山西興嵐岢嵐屬太原。而遠隔於忻汾之間。汾西爲霍隰之袋地。而屬於平陽。江西南昌。東西相亘五六百里。而過滕之處。不過二十里。又有球山梅嶺。橫斷南北。治者苦焉。九江南康。亦皆夾長不受制御。甘肅鞏昌屬之西和。而遠絕秦階之交。階屬西固。斗入鞏昌內地。廣西梧州之懷集。隔絕於廣東連肇之外。枕轅錯踪。紆譎不可枚數。不更正之。行政上生無限之阻礙。更正之則更不甚更。分割者既無唯一之標的。擇捨決擇反資地方口實。徒見紛擾而已矣。存道存府兩說。按之事實。確無成立之理由。即所謂存道曰存府者。不過對於新區域之命名。謂之曰道。

謂之曰府而已。或新區域之大小可分之。如普通之道。大普通之府。大而已。

測定區域  
大小之標  
準

舊日之道府區域。既須改絃更張。則應行研究者。即區域之大小之標準也。測定大小之標準。就理上言之。在自治方面。(一)先須有或分量之差別要素。(參觀省制廢否問題節)(二)因分化發達之原則。須減去已分化之分量。(參觀省制發否問題中之就進化上一段)在官治方面。即重心與中心距離之測定。(參觀省制廢否問題節中官治方面一段)就此兩標的。爲事實上之應用。比較的爲物質上之區界之測定。其法有二(一)旁考。先進各國已經試驗之成績。(二)近徵我國歷代良好政治之沿革。

### 一 各國現行最高地方區域制度

各國地方制度最可參考者。卽普。法。英。意。俄。西。美。日。等。國。是。也。普。魯。士。地方制度之革新。實基礎於一千七百二十年佛勒得力維廉一世之改革。十九世紀中。東普魯士亦接踵爲改革之完成。地方共十三萬哩。略可當吾雲南。最高地方區域凡十四。每區之大。平均當吾兩府。法蘭西地方行政基礎。成於一千八百年之立法。全國地方二十萬哩。大可當吾吳越皖贛四省。最高地方區域。凡八十六。每區之大。平均可當吾兩縣。英吉利地方區域。甚爲複雜。上下階級。各區大小。因沿革上之關係。離迷不可窮結。略就英倫威耳士言之。最高行政區。基於古時所設之高翁的。(亦有譯爲州者)地方五萬八千哩。共分五十二高翁的。而地區人口。懸隔殊甚。然最大者不過等吾一縣。小者僅同一村落耳。意大利地方十一萬哩。畧當吾直隸。最高地方區域。凡六十六。直隸分州

縣一百四十四。故每區之大。平均可當兩縣。俄羅斯地跨歐亞。合併鄰國。及東俄屬地。因特別情勢。自不能與普通地方區域等量而齊觀。今特就俄本部計之。地方一百九十萬哩。適當吾腹地及東北之二十一行省。分最高地方區域凡五十一。每區之大。平均可當吾大道分區之大。在歐洲實少見者。西班牙地方十九萬哩。可當吾吳皖贛越四省。最高地方區域凡四十九。大可等吾小府。或直隸州。美國地方三百七十萬方哩。當吾國腹地及滿蒙之域。就其南大西洋北大西洋南中北中四部。比較觀之。適當吾二十二省。四部共州三十八。可當吾半省。稍顯。而人口稀疏。不過等吾甘陝滿蒙之密度。且爲聯邦國。故伸縮不易。州中之分區。亦極細密者也。日本除北海道不計外。日本四國九州三島。地方十一萬哩。可當吾直省。最高地方區域凡四十六。大可當吾兩縣。

歐美各小  
國最高地  
方區域制  
度

以各國標  
準數測定  
我國應分  
之數

此。歐。美。東。西。各。大。國。對。於。地。方。區。域。現。行。之。制。度。最。足。資。我。國。所。參。考。也。其。餘。小。國。如。瑞。典。地。方。十。七。萬。哩。最。高。地。方。區。域。二。十。五。那。威。地。方。十。二。萬。哩。最。高。地。方。區。域。二。十。大。小。均。可。當。吾。一。府。比。利。時。地。方。萬。哩。最。高。地。方。區。域。九。荷。蘭。地。方。萬。二。千。哩。最。高。地。方。區。域。十。一。均。可。當。吾。一。縣。羅。馬。尼。亞。地。方。五。萬。哩。最。高。地。方。區。域。三。十。六。大。可。當。吾。兩。縣。葡。萄。牙。地。方。三。萬。六。千。哩。最。高。地。方。區。域。十。七。可。等。吾。直。隸。州。此。小。國。對。於。地。方。區。域。之。分。劃。也。夫。地。方。分。區。大。小。以。大。量。觀。察。之。似。不。因。國。之。大。小。而。即。影。響。於。地。方。區。域。之。大。小。就。各。國。情。勢。論。之。除。聯。邦。國。外。區。域。最。大。者。莫。如。俄。普。而。俄。不。過。當。吾。大。道。普。不。過。當。吾。大。府。其。餘。則。至。小。亦。可。等。之。州。縣。如。鄉。鎮。者。抑。亦。僅。矣。今。舉。大。國。所。分。之。最。高。地。方。區。域。大。小。爲。標。準。數。以。度。吾。國。十。八。省。地。域。各。國。應。分。之。數。所。得。結。果。如。

下。

| 十 八 省<br>(一五三〇〇〇〇方哩) | 原 區 城<br>依各國標準分數 |
|----------------------|------------------|
| 一五〇九〇〇               | 英                |
| 六七〇六五〇               | 意                |
| 二八〇一七〇               | 法                |
| 四二四三一二               | 日                |
| 六一〇                  | 西                |
|                      | 普                |
|                      | 俄                |
|                      | 共                |
|                      | 平均               |

據以上各國分區標準。為大量數平均觀之。則我國當分六百餘最高地方區域。似方合近日地方團體行政之趨勢。然此等歸納的觀察法。實亦未能絕對的得其正確之標準。何也。蓋歷史不趨勢同不同。地方行政。及慣習人情不同。若僅據機械的分類法。而將地方分為六百餘

區。事實上實難推行。且便否尙未可知也。故此等標準的推測。不過就一般趨勢比較。衡量。足以見各國分區之細密而不能即取而效倣之也。以下再論我國之情勢。

## 二 我國過去及現在之地方區域制度

我國吏治之盛。莫不稱漢。唐宋漢唐宋吏治之善。其原因有二。一因於官制組織之適法。二因於分區大小之適法。僅論第二問題。漢時腹地共分百餘郡國。（各代均多廢置且其中尙雜以封建此所學者不過大概耳唐宋亦同）今特就前漢郡制考之。直隸分上谷漁陽有北平遼西涿郡勃海魏鉅鹿常山清河東郡等十一郡。及廣陽趙廣平正定信都中山河間等七國。山東分平原千乘濟南齊北海東萊東山陽濟

陰泰山琅瑯東海等十二郡。及淄川膠東高密成陽東平魯等六國。山西分太原上黨西河雲中定襄雁門河東代郡等八郡。河南分河內河南宏農潁川汝南魏陳留南陽淮陽等九郡。國。陝西分三輔及上郡朔方漢中等六郡。甘肅分天水安定武都武威酒泉張掖敦煌金城等八郡。江蘇分丹陽會稽東海臨淮楚國廣陵泗水等七郡。國。安徽分廬江九江沛郡。汝南六安等五郡。國。江西分豫章等郡。浙江分會稽丹陽等郡。湖北分江夏南郡等郡。湖南分桂陽武陵長沙零陵等郡。國。四川分廣漢犍爲沈黎汶山牂牁越巂等六郡。福建分會稽等郡。廣東分南海蒼梧合浦珠崖儋耳等郡。廣西分蒼梧鬱林零陵等郡。雲南分益州等郡。貴州分牂牁武陵等郡。統計郡國約百餘。當漢書地理志百零三之數。漢時文化中心在黃河流域。故於北方分郡最密。北省可占郡國十。

唐時分州  
大勢

宋時分州  
大勢

分。之。六。七。其。大。畧。可。當。今。之。府。制。蓋。亦。以。治。理。既。繁。不。得。不。析。之。稍。密。也。

唐時分州益多。直隸約分三十州。山東十餘州。山西二十州。河南十餘州。陝西三十餘州。甘肅十餘州。江蘇十餘州。安徽十餘州。江西七八州。浙江八九州。湖北十餘州。湖南八九州。四川三四十州。福建八九州。廣東十餘州。廣西二十餘州。貴州六七州。共約三百餘州。畧。唐。書。地。理。志。三。百。三。十。一。州。之。數。與。今。腹。地。府。及。直。隸。廳。三。百。之。數。相。較。則。其。大。同。今。小。府。也。其。時。亦。以。黃。河。流。域。分。州。最。密。大。江。以。南。與。漢。等。也。

宋分州畧同唐制。雲南在唐天寶末。爲南詔地。宋爲羈縻州。故不列入。共分州二百六十。亦疏於南。而密於北。南之分州甚密者。厥爲兩廣。約分州四十餘。大於唐而小於漢。宋制之精於後世者。亦在此也。平均計

漢唐宋分  
區之標準  
數

之漢之郡。可當今之兩府。唐之州。可當今之直隸州。宋州則可當今之府。統計漢唐宋所分之州郡。與十八省。每省平均面積相較。分之如下。

| 數分應省每   | 標<br>準<br>數           |
|---------|-----------------------|
| 六<br>區  | 漢<br>$\frac{18}{103}$ |
| 十九<br>區 | 唐<br>$\frac{18}{331}$ |
| 十四<br>區 | 宋<br>$\frac{18}{260}$ |

觀以上所分之區域。似為我國古時對於地方行政分區之真相。其實三朝地方制度。如上所論。在黃河流域。分區尚為細密。故每省分得之數。尚多於表中所列。數數倍。大江以南。則甚疏闊矣。茲再就前清及現在省區以下所分區域列舉之。

現制可參  
致之三區  
城

各省內部區域。可供參考者。曰道。曰府。曰國會選舉區。今分表如下。

| 直隸 | 州   | 府   | 新道  | 舊道 | 區省別 |
|----|-----|-----|-----|----|-----|
| 七  | 二十  | 二十  | 五   | 六  | 直隸  |
| 二  | 十   | 十   | 三   | 三  | 山東  |
| 十  | 九   | 九   | 三   | 四  | 山西  |
| 五  | 九   | 七   | 四   | 四  | 河南  |
| 五  | 七   | 八   | 五   | 五  | 陝西  |
| 六  | 八   | 八   | 六   | 七  | 甘肅  |
| 三  | 八   | 八   |     | 五  | 江蘇  |
| 五  | 八   | 八   |     | 三  | 安徽  |
| 一  | 三十  | 三十  | 設擬三 | 四  | 江西  |
|    | 一十  | 一十  | 設已一 | 四  | 浙江  |
| 一  | 十   | 十   | 三   | 四  | 湖北  |
| 四  | 九   | 九   | 設已一 | 四  | 湖南  |
| 八  | 二十  | 二十  | 五   | 五  | 四川  |
| 二  | 九   | 九   | 四   | 四  | 福建  |
| 七  | 九   | 九   |     | 六  | 廣東  |
| 二  | 一十  | 一十  | 五   | 四  | 廣西  |
| 三  | 四十  | 四十  | 四   | 五  | 雲南  |
| 一  | 二十  | 二十  | 三   | 三  | 貴州  |
| 四七 | 一八一 | 一八一 | 五五  | 一八 | 計共  |

廣東

六十三

| 選 | 區  |
|---|----|
| 八 | 四  |
| 八 | 一十 |
| 七 | 一  |
| 四 | 一  |
| 六 | 一  |
| 八 | 一  |
| 四 | 一  |
| 八 | 一  |
| 六 | 一  |
| 四 | 一  |
| 八 | 五  |
| 五 | 六  |
| 八 | 六  |
| 八 | 四  |
| 七 | 二  |
| 六 | 五  |
| 八 | 一  |
| 八 | 一  |
| 一 | 二  |
| 一 | 三  |

以上道區共八十一合東西四省計之。共得道百數左右。新道區已設及擬設者五十五府直隸州廳。以全國計之。共得三百餘。選舉區共得一百五十餘。此現在對於地方分區最可參攷之標準數也。

總上歐美東西各國。及中國古代情形觀之。若就最小限言之。則外倣英意。每省當分區八九十。十八省共分爲千餘。最高區域。古倣唐宋。每省當分區十七八。十八省共分爲二三百最高區域。若就最大限言之。

最大限與  
最小限

不能做  
唐宋

則外如普國。(俄地方制度在歐爲最下故不取例)每省當分十區左右。十八省共分爲一百七十八。最高區域。古如漢制。每省分爲六七區。十八省共分爲百區以上我國疆圍廣漠。既非他國可比。而唐宋之制。事實上亦難驟行。故從府說。不僅地勢上之不合。即以數目相衡。其情形亦與不能做唐宋無異也。府區之數。既不可爲標的。其餘者則道區數。與選舉區數。二者而已。腹地選舉區數一百二十一。(二十二省共一百二十六區)平均言之。畧形近似。而其時參議院分區議案。祇限以消極之制限。非統合全局而爲分割。當日所定標準。少不得下至三。多不得過至九。制限以內。則由各省議員自由分定。故其斟酌於分合歸併之處。雖較恰於本地情形。而測定各區之大小。毫無統一之標的。同面積之省分。而少則僅爲四區。多則竟分八區。徃徃然也。依道區

外做普制  
古做漢制

交通方面  
之觀察

腹地僅八十一（二十二省共九十二）若以之作爲標準。則一道平均須轄三四州府。以之爲標準數。大小亦未能盡合。新道區較道區尙有合併之處。故相差尤遠。今斟古准今。旁參歐美。其最信爲我國地方適當之區域者。外之可做普魯士之州區。內之可做漢之郡區。每區以十萬方里爲度。每省平均應分爲五六區。十八省共分百二三十區。其數若今選舉區之譜。此爲最適當之數也。其理由亦有數。

一就交通方面觀之。凡區治之中心。爲一區出治之原泉。一切行政事務之分配。送達及人民對於官署交涉或商務交通中邊不可隔離。過遠至多二三日須可達到我國交通不便。以每區十萬方里。開方則四邊相距三百餘里。除崎嶇盤折未能直達之數。則相距各四百里左右。半折之則各邊地距區之中心二百里左右。約二三百可以達到不一。

中央關係  
方面之觀  
察

屬縣關係  
方面之觀  
察

週。間。可。往。來。一。次。則。交。通。稍。靈。便。矣。若。再。闊。大。則。諸。事。阻。隔。雖。有。良。法。亦。無。由。得。收。其。效。矣。

二。就。中。央。關。係。言。之。析。之。稍。大。其。數。少。中。央。易。於。監。督。固。矣。然。如。前。所。論。區。域。既。不。能。太。大。須。可。及。的。以。最。小。限。爲。標。的。而。又。不。可。過。繁。我。國。地。大。物。重。中。央。檢。核。不。易。太。小。則。反。致。叢。脞。矣。分。爲。百。區。以。上。以。內。務。部。管。理。此。百。餘。地。方。長。官。尙。爲。力。所。能。及。（若。就。以。爲。太。繁。則。可。於。內。務。部。另。設。機。關。如。英。所。深。地。方。政。務。局。者。亦。可）此。對。於。第。一。理。由。之。大。意。也。

三。就。屬。縣。關。係。言。之。漢。郡。國。一。百。零。三。而。縣。邑。一。千。三。百。一。十。四。平。均。每。郡。轄。十。二。三。縣。唐。分。州。三。倍。於。漢。而。縣。數。不。過。增。三。四。百。每。州。轄。縣。五。六。宋。州。二。百。六。十。縣。一。千。二。百。九。十。每。州。轄。縣。亦。五。六。佛。國。州。數。八。

十六縣三百六十二平均每州轄四五縣普國分州十四縣三十六每州平均僅轄二三縣然以縣下尙有郡實言之郡實爲地方團體之第一二級故縣之數獨少日本府縣四十六郡六百三十七每縣平均轄十三四郡蓋日本縣之大當吾兩縣一郡不過當一鄉之大故郡雖多地區並不增大此廢郡說所由起也我國既欲地方制度之細密則州之所轄至多不得過十五縣而已信於歐而等於日矣

最下級地方自治關係之觀察

四就最下級地方自治言之最高地方團體對於最下級之地方團體爲間接之監督機關最高地方團體無特殊領域卽以最下級地方團體之領域爲領域故兩者間實有密切之關係而所屬最下級地方團體多寡亦於政治上生莫大之影響清時鎮鄉分區太大已失町村自治之本意故創行不及一年均感不便今就普法日三國言之普國地

方十三萬四千六百哩。全國町村數三萬七千六百六十八。則每町村約四英里。弱合中里約三十六里。開方四邊相距得六里。故其中雖有數村聯爲一村。時而村村相距不過一二里而已。蓋必如此。町村自治所得之利益。方可以均霑矣。統計村町上之郡四百六十一。每郡約轄八十餘町村。郡上之州十四。每州約轄三千村。上下此普國州內町村之大略也。法國地方二十萬七千哩。全國町村三萬六千。則每町村約得六英里。弱合中里約五十餘里。開方四邊相距得七八里。故町村聯合中之小村。約相距不過四五里。村町上之郡數三百六十二。每郡平均轄百町村。郡上之州八十六。每州約轄四百餘町村。則較普又減七八倍矣。日本地方十一萬哩。計町村一萬一千七百八十八。每村約一英里。合中里不及十里。開方四邊相距得二里許。則其中小村之聯合。

相距不過一半里而已。村町上之郡數六百三十七。每郡轄町約二十。三郡上之府縣四十六。每府縣約轄町村二百七八十。則較法又少二倍矣。夫最下級自治區域既不能太大而觀上列三模範國多不過三千村。少則僅二三百村。預籌我國最下級地方自治區域。每町村之大即取普魯士模範國町村之三十六哩計算。積三千村之數適當。每最高區所分十萬之數。蓋町村既不能太大而所轄之町村事實亦不能再多。否則監督不便。百弊發生矣。此吾輩對於腹地分區標準主張之大意也。

腹地十八省既如所論。則東省新疆之邊署亦自略有依據矣。邊省地曠人稀。自治事業萬難遽施之煩劇。分區不妨稍大似也。惟以吾輩主張邊省須亟施拓殖政策。分區亦不過大。且盜賊縱橫。人各自衛。置都

市宜密。不宜疎。故邊省行政。分區宜多。而設官宜少。城市密布。可養各方面文明繁盛之況。且可爲町村警政之便利。同城官少。經費可以節省也。然則全國分區。廣狹之標的。於此略矣。

廣狹標準既定。所研究者則分區之方法。出已。若爲理想的區域。須將以前省道府州之舊沿革。一切置之度外。純准物質上之形勢。品物以定唯一之標的。此書生論也。凡一種之習慣養成。由於意造者半。由於自然者亦半。由於自然而沿革爲一種分界疆者。必將於吾輩所主張之區域暗合。固須尊崇。由於意造而沿革成爲一種分界者。可及的亦應爲習慣之尊崇。以不如此。必將爲無益之紛擾也。據此標的。分區手續。得下之原則。

一地區大小。可及的。須爲適當之區劃。

二每區屬縣可及的須爲舊日之同省。

三每區屬縣可及的須爲舊日之同道。

四舊日之府或直隸州廳可及的須將其全境劃歸一區。

五每區長官駐所可及的須擇其舊日之繁盛之城市。

假定新區  
曰郡

據以上五標準。假定最高地方區域曰郡。（曰道曰州曰郡均無甚關係道之名始於漢漢有三十二道唐有十道及羈廣州之六道皆與清時稱道大小迥異清之道實同元之路也事實與名目均未稱當州名雖古而大小亦均與今所分之新區不同本著既欲做漢郡分區郡名爲妥）其各省分郡之大勢如左（此不過其大綱也至實不如卽以行時尙須詳細調查）

直隸

舊道區六。新道區五。選舉區八。今略加更正。亦分八郡。如下。

范陽郡 轄順天府故地。治大興。領縣二十四。

大興 宛平 良鄉 固安 永清 東安 香河 通 三河

武清 寶坻 甯河 昌平 順義 密雲 懷 柔 涿

房山 霸 文安 大成 保定 薊 平谷

勃海郡 轄天津河間故地。治天津。領縣十八。

天津 青 靜海 滄 南皮 鹽山 慶雲 河間 獻

阜城 肅甯 任邱 交河 甯津 景 吳橋 故城 東光

北平郡 轄永平遵化故地。治盧龍。領縣十。

盧龍 遷安 撫甯 昌黎 灤 樂亭 臨榆 遵化 玉田

豐潤

廣寧郡 轄宣化等故地。治宣化。領縣十三。

宣化 赤城 萬全 龍門 懷來 蔚 西寧 懷安 延慶

保安 多倫 張北 獨石

兼轄錫林郭勒一盟察哈爾左翼四旗及各牧廠

常山郡 轄正定定州趙州故地。治正定。領縣二十三。

正定 獲鹿 井陘 阜平 欒城 行唐 靈壽 平山 元氏

贊皇 晉 無極 藁城 新樂 趙 柏鄉 隆平 高邑

臨城 寧晉 定 曲陽 深澤 東鹿

清苑郡 轄保定易州深州故地。治清苑。領縣二十二。

清苑 滿城 安肅 定興 新城 唐 博野 望都 容城

完縣 蠡 雄 祁 安新 高陽 易 淶水 廣昌

深 武強 饒陽 安平

鉅鹿郡 轄順德廣平冀州故地。治邢臺。領縣二十五。

邢臺 沙河 南和 平鄉 廣宗 鉅鹿 唐山 內邱 任

永年 曲周 肥鄉 雞澤 廣平 邯鄲 成安 威 清河

磁 冀 南宮 新河 棗強 武邑 衡水

烏桓郡(或即曰承德郡) 轄承德故地治承德領縣十四

承德 欒平 平泉 隆化 豐甯 開魯 林西 圍場 朝陽

建昌 阜新 建平 綏東 赤峯

兼轄卓索圖昭烏達兩盟及小庫倫喇嘛游牧地

山東

新舊道區皆三。選舉區八。而地半濱海。交涉頻繁。擬分郡六。如下

濟南郡 轄濟南武定故地。治歷城。領縣二十六。

歷城 章邱 鄒平 淄川 長山 新城 齊河 齊東 濟陽

德 德平 禹城 臨邑 平原 陵 長清 惠民 陽信

海豐 樂陵 濱 利津 霑化 蒲臺 青城 商河

平原郡 轄東昌臨清及泰兗兩府西北故地。治聊城。領縣二十三。

聊城 堂邑 茌平 博平 清平 莘 館陶 高唐 恩

冠 臨清 夏津 武城 城邱 肥城 平陰 東阿 東平

阿城 陽穀 壽張 汶上 寧陽

濟陰郡 轄曹州大名濟寧故地。治荷澤。領縣二十二。

荷澤 曹 濮 范 觀城 朝城 鄆城 單 城武

定陶 鉅野 濟寧 金鄉 嘉祥 魚台 魏 元成 南樂

清豐 東明 開 長垣

齊北郡 轄秦堯東南及沂州故地。治泗水。或滋陽。領縣十八。

滋陽 曲阜 寧陽 鄒 泗水 滕 澤 汶上 蘭山

郟城 費 莒 沂水 蒙陰 日照 泰安 新泰 萊蕪

東萊郡 轄登州故地。以南北濱海。交涉日繁。故不兼轄。治蓬萊。領縣

十。

蓬萊 黃 福山 棲霞 招遠 萊陽 寧海 文登 榮城

海陽

黔陬郡 轄膠州萊州青州故地。治膠。領縣十八。

膠 高密 卽墨 掖 平度 濰 昌邑 諸城 益都

博山 臨淄 博興 高苑 樂安 壽光 昌樂 臨朐 安邱

山西

舊道區四新道區三選舉區七。適今地方人情略加更正。擬分七郡如下。

太原郡 轄太原汾州平定故地。治陽曲。領縣二十一。

陽曲 榆次 太原 文水 交城 太谷 徐溝 祁 清源

汾陽 永露 孝義 平遙 介休 石樓 臨 寧鄉 平定

孟 壽陽 樂平

樓煩郡 轄寧武忻州代州故地。治寧武。領縣十五。

忻 定襄 靜樂 保德 河曲 代 五臺 繁峙 崞

寧武 神池 五寨 偏關 崞嵐 嵐 興

恒山郡 轄大同朔州故地。大同領縣十四。

大同 渾源 應 懷仁 山陰 陽高 天鎮 廣靈 靈邱

朔 右玉 左雲 平魯 馬邑

歸綏郡 轄歸綏十二廳故地。治綏遠。領縣十三。

歸化 托克托 清水河 薩拉齊 五原 和林格爾

寧遠 興和 陶林 武川 豐鎮 東勝

兼轄烏蘭察布一盟伊克昭盟鄂爾多斯左翼二旗左翼之杭錦扎

薩克二旗察哈爾右翼四旗土默特

上黨郡 轄潞安澤州沁州故地。治長治。領縣十九。

長治 長子 屯留 襄垣 潞城 壺關 黎城 平順 鳳台

高平 陽城 陵川 沁水 沁 沁源 武鄉 遼 和順

榆社

平陽郡 轄平陽霍州隰州故地。治臨汾領縣十八。

臨汾 吉 洪洞 浮山 鄉寧 岳陽 曲沃 翼城 太平

襄陵 汾西 隰 大寧 永和 蒲 霍 趙城 靈石

河東郡 轄解州蒲州絳州故地。治安邑。領縣十七。

永濟 臨晉 虞鄉 榮河 萬泉 猗氏 安邑 夏 平陸

芮城 新絳 垣曲 聞喜 絳 稷山 河津 解

河 南

新舊道區皆四。選舉區四。而開歸陳許道及南汝道。太。均分之爲  
二。共一設六郡。如下。

陳留郡 轄開封許州鄭州故地。治開封。領縣二十二。

開封 陳留 杞縣 通許 尉氏 洧川 鄆陵 中牟 蘭封

再 密 新鄭 許 臨潁 襄城 鄆城 長葛 鄭

榮澤 汜水 榮陽

淮陽郡 轄陳州歸德故地。治淮寧領縣十六。

商邱 甯陵 鹿邑 夏邑 永城 虞城 睢 考城 柘城

淮甯 商水 西華 項城 沈邱 太康 扶溝

伍城郡 轄衛輝彰德懷慶故地。治汲。領縣二十四。

汲 新鄉 穰嘉 淇 輝 延津 濬 滑 封邱

安陽 湯陰 臨漳 林 內黃 武安 涉 沁陽 濟源

原武 修武 武陟 孟 溫 陽武

洛陽郡 轄河南陝州汝州故地。治洛陽。領縣十九。

洛陽 偃師 鞏 孟津 宜陽 登豐 永甯 新安 緱池

嵩 陝 靈寶 閭鄉 盧氏 臨汝 魯山 沁 寶豐

伊陽

南陽郡 轄南陽故地。治南陽。領縣十三。

南陽 南召 葉平 唐 泌陽 桐柏 鄧 內鄉 新野

舞陽 葉 浙州 裕

汝南郡 轄汝甯光州故地。治汝陽。領縣十四。

汝陽 正陽 上蔡 新蔡 西平 遂平 確山 信陽 羅山

光 光山 固始 息 商城

陝 西

新舊道區皆五。魏秦區六。亦分六郡。而略加更正。如下。

長安郡 轄西安故地。治長安。領縣十六。

長安 藍田 咸陽 咸甯 涇陽 醴泉 興平 三原 臨潼

整厓 高陵 渭南 輝 鄠 富平 同官

漢中郡 轄漢中故地。治南鄭。領縣十二。

南鄭 甯羌 褒城 沔 城固 略陽 洋 佛坪 西鄉

定遠 鳳 留壩

魏興郡 轄襄安高州等故地。治安康。領縣十五。

安康 漢陰 平利 磚坪 洵陽 白河 紫陽 石泉 甯陝

孝義 西 鎮安 雒南 山陽 商南

岐山郡 轄鳳翔雍州乾州故地。治鳳翔。領縣十五。

鳳翔 麟遊 淳化 岐山 汧陽 長武 寶雞 隴 乾

扶風 郿 武功 郿 三水 永壽

華山郡 轄同州鄜州故地。治大荔。或白水。領縣十四。

大荔 朝邑 郃陽 澄城 韓城 白水 華陰 蒲城 華

潼關 鄜 洛川 中部 宜君

雕陰郡 轄綏德延安榆林故地。領縣十九。

膚施 安定 延長 宜川 安塞 延川 甘泉 定邊 保安

靖邊 榆林 葭 米脂 神木 懷遠 清澗 府谷 綏德

吳堡

甘肅

原分七道。新道區六。選舉區八。然地曠人稀。分區稍宜闊大。擬分郡五如下。

金城郡 轄蘭州及平原鞏昌此境故地。治皋蘭。領縣十六。

狄道 河 臬蘭 紅水 安定 金縣 靖遠 渭源 靜甯

隆德 通渭 隴西 會甯 岷 臨潭 漳

北地郡 轄寧夏慶陽固原涇州故地。治甯夏。領縣十五。

兼轄伊克昭盟鄂爾多斯右翼之烏審鄂托克二旗及阿拉善額魯

特

正甯 安化 合化 環 鎮原 中衛 平羅 因原 平遠

海城 鹽池 甯夏 寧朔 靈武 金積

武威郡 轄涼州西甯故地。治西甯。領縣十二。

兼轄青海二十九旗玉樹等四十族三司

永昌 鎮番 武威 古浪 平番 西甯 碾伯 大通 貴德

澤源 巴戍 循化

張掖郡 轄甘州肅州安西故地。治酒泉。即今肅州。鎮縣十一。

敦煌 安西 玉門 酒泉 山丹 張掖 高台 撫彝 東樂

金塔 毛目

兼轄額濟納一旗

天水郡 轄秦州階州及涇州平涼南境故地。治天水。即今秦州。領縣

二十一。

文 武都 禮 成 兩當 天水 秦安 徽 清永

伏羌 甯遠 西固 西和 涇 靈台 崇信 華亭 莊浪

平涼 化平 靜

以上黃河流域六省共分郡三十八。

江蘇

舊道區五。選舉區四。卽就原選區分四郡如下。

丹陽郡 轄江寧揚州故地。治江寧。領縣十三。

江寧縣(舊江甯上元二縣) 句容縣 溧水縣 高淳縣 江浦縣

六合縣 江都縣(舊江都甘泉二縣) 儀徵縣 東台縣 鹽化縣

泰縣(舊泰州) 寶應縣 高郵縣(舊高郵州)

中吳郡 轄蘇州松江太倉故地。治吳。領縣十四。

吳縣(舊吳洲元和吳三縣) 常熟縣(舊常熟昭文二縣) 崑山縣(舊崑山新陽二縣)

吳江縣(舊吳江震澤二縣) 華亭縣(舊華亭婁二縣) 上海縣 南匯縣

青浦縣 奉賢縣 金山縣 川沙縣(舊川沙廳)

太倉縣(舊太倉州) 鎮洋縣 嘉定縣 寶山縣 崇明縣

毘陵郡 轄常州鎮江南通故地。治武進。領縣十四。

武進縣(舊武進陽湖二縣) 無錫縣(舊無錫金溪二縣) 宜興縣(舊宜興溧水二縣)

江陰縣 靖江縣 丹徒縣 丹陽縣 金壇縣 溧陽縣

大平縣(舊太平廳) 南通縣(舊通州) 海門縣(舊海門廳)

如皋縣 泰興縣

淮陰郡 轄淮安海州徐州故地。治山陽。領縣十八。

山陽縣 清河縣 桃源縣 安東縣 阜甯縣 鹽城縣

銅山縣 豐縣 沛縣 蕭縣 碭山縣 邳縣(舊邳州)

宿遷縣 睢甯縣 東海縣(舊海州) 贛榆縣 沭陽縣

灌雲縣(舊海州析置)

安徽

舊道 三。選舉區八。擬分五郡。如下。

廬江郡 轄安慶廬州六安故地。治懷寧。領縣十四。

懷寧 桐城 潛山 太湖 宿松 望江 合肥 舒城 巢

無爲 廬江 六安 英山 霍山

新都郡 轄徽州池州故地。治歙領縣十二。

歙 黟 休寧 祁門 婺源 績溪 貴池 銅陵 陽青

石埭 東流 建德

宣城郡 轄寧國太平廣德故地。治宣城。領縣十一。

宣城 涇 旌德 太平 甯國 南陵 廣德 建平 當塗

蕪湖 繁昌

新昌郡 轄滁州和州泗州故地。治滁。領縣九。

泗縣 五河 盱眙 天長 滁 全椒 來安 和 含山

鍾離郡 轄鳳陽潁州故地。治鳳陽。領縣十四。

鳳陽 定遠 壽 鳳台 懷遠 宿 靈璧 阜陽 太湖

亳 蒙城 渦陽 潁上 霍邱

江 西

舊道區四。新道區亦擬設四。選舉區六。適與州區相合。分郡六如下。  
豫章郡 轄南昌南康九江故地。治南昌。領縣十八。

南昌 新建 豐城 進賢 奉新 靖安 武寧 義寧 銅鼓

德化 湖口 德安 瑞昌 彭澤 星子 都昌 建昌 安義

鄱陽郡 轄饒州廣信故地。治鄱陽。領縣十四。

鄱陽 餘干 樂平 浮梁 德興 安仁 萬年 上饒 玉山

弋陽 貴谿 鉛山 廣豐 興安

臨川郡 轄撫州建昌故地。治臨川。領縣十一。

臨川 金谿 崇仁 宜黃 樂安 東鄉 南城 新城 南豐

廣昌 瀘溪

宜春郡 轄袁州臨江瑞州故地。治宜春。領縣十一。

宜春 分宜 萍鄉 萬載 清江 新淦 新喻 峽江 高安

新昌 高上

廬陵郡 轄吉州故地。治廬陵。領縣十。

廬陵 泰和 吉水 蓮花 永豐 安福 龍泉 萬安 永新

永甯

南康郡 轄贛州寧都南安故地。治贛。領縣十七。

贛 雩都 信豐 興國 會昌 安遠 長甯 龍南 定南

甯都 瑞金 石城 大庾 南康 上猶 崇義 虔南

浙江

舊道區四。選舉區四。皆爲自然之區域。仍分四郡。如下。

餘杭郡 轄杭州湖州嘉興故地。治杭。領縣二十。

杭 海寧 富陽 餘杭 臨安 新城 於潛 昌化 嘉禾

嘉善 海鹽 石門 平湖 桐鄉 吳興 長興 德清 武康

安吉 孝豐

會稽郡 轄紹興甯波台州故地。治紹興。領縣二十一。

紹興 上虞 餘姚 嵊 新昌 鄞 慈谿 鎮海 奉化

象山 定海 南田 紹興 蕭山 諸暨 臨海 黃巖 太平

甯波 天台 仙居

新都郡 轄嚴州衢州金華故地。治建德。領縣十九。

建德 淳安 遂安 壽昌 桐廬 分水 龍游 江山 常山

開化 金華 蘭谿 東陽 義烏 永康 武義 浦江 湯溪

衢

東甌郡 轄處州温州故地。治麗水。領縣十六。

麗水 青田 縉雲 雲和 松陽 遂昌 龍泉 慶元 宣平

景甯 永嘉 樂清 瑞安 平陽 泰順 玉環

湖北

舊道區四。新道區三。選舉區八。擬分五郡。如下。

江夏郡 轄武昌黃州故地。治江夏。領縣十六。

江夏 武昌 咸甯 通山 通城 嘉魚 蒲圻 崇陽 夏口

黃岡 黃安 黃梅 蘄水 羅田 麻城 廣濟  
沔陽郡 轄漢陽德安故地。治漢陽。或安陸。領縣十三。

漢陽 漢川 黃陂 沔陽 壽昌 大冶 興國 孝感 安陸  
雲夢 應山 應城 隨

江陵郡 轄荊州安陸荊門故地。治江陵。領縣十四。

江陵 公安 石首 監利 松滋 枝江 宜督 鍾祥 京山  
潛江 天門 荊門 當陽 遠安

襄陽郡 轄襄陽鄖陽故地。治襄陽。領縣十三。

襄陽 穀城 宜城 棗陽 南漳 光化 鄖 鄖西 竹溪  
竹山 房 保康 均

建平郡 轄施南宜昌故地。治恩施。領縣十四。

恩施 宣恩 建始 咸豐 來鳳 利川 鶴峯 東湖 宜昌  
秭歸 興山 巴東 長陽 長樂

湖南

舊道區四。選舉區五。略加更正。擬分郡六。如下。

長沙郡 轄長沙岳州故地。治長沙。領縣十三。

長沙 湘潭 湘陰 甯鄉 瀏陽 醴陵 益陽 湘鄉 安化

臨湘 華容 平江 巴陵

武陵郡 轄常德澧州故地。武治陵。領縣十。

武陵 桃源 漢壽 沅江 澧 石門 安鄉 慈利 安福

南州

衡山郡 轄衡州郴州故地。治衡陽。領縣十四。

衡陽 衡山 耒陽 常寧 安仁 邵縣 郴 永興 宜章

興寧 桂陽 桂東 攸 茶陵

零陵郡 轄永州桂陽故地。治零陵。領縣十二。

零陵 祁陽 東安 道 寧遠 永明 江華 新田 桂陽

臨武 藍山 嘉禾

昭陵郡 轄寶慶靖州故地。治邵陽。領縣九。

邵陽 新化 城步 武岡 新寧 靖 會同 通道 綏寧

沅陵郡 轄辰州沅州永順鳳凰永綏乾州晃州故地。治沅陵。領縣十

七。

沅陵 瀘溪 辰溪 淑浦 芷江 黔陽 麻陽 永順 龍山

保靖 桑植 辰溪 淑浦 乾 永綏 鳳凰 晃

## 四 川

地方二十餘萬英理。與腹地比例。當分二十區上下。性西北人口稀。疏應畧爲擴大。擬分郡十二如下。

成都郡 轄成都資州故地。治成都。領縣二十。

成都 華陽 雙流 溫江 新繁 新都 郫 灌 彭

崇寧 新津 崇慶 什邡 廣漢 金堂 簡 資州 資陽

仁壽 內江

眉山郡 轄嘉定眉州及功州南境故地。治嘉定。領縣十六。

嘉定 峨眉 洪雅 夾江 犍爲 榮 威遠 峨眉邊 彭山

大邑 眉山 青神 丹稜 井研 功州 蒲江

瀘川郡 轄瀘州敘州北境敘永廳等故地。治瀘。領縣十四。

瀘 納溪 合江 江安 叙永 古蘭 古宋 永甯

符廳 舊仁懷 懷仁 興文 隆 富順 南溪

犍爲郡 轄叙州南境及雲南昭通故地。治昭通或宜賓。領縣十六。

宜賓 慶符 長寧 高 筠連 珙 屏山 馬邊 雷波

恩安 大關 魯甸 鎮雄 靖江 彝良 永善

漢嘉郡 轄雅州邛州北境打箭爐故地。治康定(舊打箭爐)領縣十

四。

康定 雅安 天全 名山 榮經 蘆山 清溪 懋功 安良

化林 瀘定 雅江 道孚 太寧

巴安郡 轄舊日巴塘裏塘等地。治巴安(舊巴塘)領縣二十四。

巴安 義敦 德榮 武城 鹽井 甯靜 昌都 察種 貢

察隅 科麥 忍達 鄧科(舊登科) 甘孜 瀘霍 石渠 德化

白玉 同普 理化(舊裏塘) 懷柔 定鄉 稻城 貢嶺

越嶲郡 轄甯遠故地。治甯遠。(舊西昌)領縣七。

西昌 冕甯 鹽源 昭覺 會理 越 鹽邊

巴州郡 轄重慶故地。治巴。領縣十五。

巴 江津 長壽 永川 榮昌 綦江 南川 合川 涪陵

銅梁 大足 璧山 定遠 江北 鄰水

梓潼郡 轄錦州潼川故地。治錦。領縣十四。

錦 德陽 安 錦竹 梓潼 羅江 潼川 射洪 鹽亭

中江 遂寧 蓬溪 樂至 安岳

巴西郡 轄保甯順慶故地。治閬中。領縣十六。

圓中 蒼溪 南部 廣元 昭化 巴 通江 南江 劍

南充 西充 蓬 營山 儀隴 廣安 岳池

巴東郡 轄夔州綏定忠州石柱故地。治雲陽。或奉節。領縣十八。

奉節 巫山 雲陽 萬 開 大甯 綏定 東鄉 新甯

渠 大竹 太平 城口 石碛 忠 酆都 墊江 梁山

文山郡 轄茂州松藩龍安故地。治茂。領縣八。

茂 松藩 汶川 理番 龍安 江油 石川 彭明

以上。長江。流域。七。省。共。分。郡。四。十二。

福建

新舊道區皆四。選舉區八。道區形勝廣狹適成天然。仍分郡四。如下。

建安郡 轄福州福甯故地。治閩侯。領縣十四。

長江流域  
四十二郡

閩侯 福清 長樂 閩清 古田 羅源 連江 永福 屏南

霍浦 福安 福鼎 寧德 壽甯

延平郡 轄延平建寧邵武及汀北故地。治南平。領縣十九。

南平 順昌 沙 永安 將樂 尤溪 建甌 崇安 建陽

政和 松溪 浦城 邵武 光澤 建甯 泰甯 寧化 歸化

清流

漳浦郡 轄漳州龍巖汀州南境故地。治龍溪。領縣十五。

平和 海澄 詔安 長泰 漳浦 南靖 雲霄 龍巖 漳平

寧洋 長汀 上杭 武平 永定 連成

清源郡 轄泉州興化永春故地。治晉江。領縣十一。

晉江 同安 南安 安溪 惠安 思明 莆田 仙遊 永春

德化 大田

廣東

舊道區六。選舉區七。略加更正。合廣西數縣。擬分郡七。如下。

南海郡 轄廣州故地。始番禺。領縣十四。

南海 番禺 順德 香山 龍門 從化 花 清遠 增城

東莞 新會 三水 新甯 新安

龍川郡 轄惠州故地。治歸善。領縣十一。

歸善 惠陽 博羅 河源 永安 海豐 陸豐 龍川 和平

連平 長甯

義安郡 轄潮嘉應故地。治海陽。領縣十四。

海陽 潮陽 揭陽 澄海 普甯 饒平 惠來 大埔 豐順

嘉應 興寧 長樂 鎮平 平遠

始興郡 轄韶州連州南雄連山故地。治曲江。領縣十一。

曲江 英德 翁源 乳源 仁化 樂昌 連州 陽山 連山

南雄 始興

信安郡 轄肇慶羅定陽江故地。治高要。領縣十八。

高要 新興 開平 封川 德慶 四會 高明 鶴山 廣甯

開建 陽春 恩平 羅定 東安 西甯 陽江 懷集

合浦郡 轄高州廉州欽川雷州及廣西之鬱林故地。治茂名。領縣十

八。

茂名 化 信宜 電白 石城 吳川 海康 遂溪 徐聞

靈山 合浦 欽 防城 鬱林 博白 北流 陸川 興業

珠崖郡 轄瓊州故地。治瓊山。領縣十三。

瓊山 定安 文昌 澄邁 會同 感恩 樂會 陵水 臨高

昌化 儋 崖 萬

廣 西

下。舊道區四。新道區五。選舉區六。今南去鬱林。西去泗城。擬分五郡。如

桂林郡 轄桂林平樂故地。治桂林。領縣十八。

桂林 興安 靈川 陽朔 永寧 永福 義寧 全 灌陽

龍勝 平樂 恭城 富州 賀 荔浦 修仁 昭平 永安

朗寧郡 轄南寧思恩故地。治南寧。領縣二十三。

南寧 新寧 土忠 隆安 橫 永淳 歸德 安化 武鳴

武緣 賓陽 遷江 上林 那馬 定羅 都陽 白山 安定

古零 興隆 舊城 上思 遷隆

潯江郡 轄潯州撫州及柳州南境故地。治桂平。領縣十。

桂平 平南 貴 武宣 蒼梧 藤 容 岑溪 象

來賓

龍水郡 轄慶遠柳州故地。治宜山。領縣十一。

宜山 天河 河池 思恩 東蘭 馬平 雒容 羅城 柳城

懷遠 融

鎮安郡 轄鎮安百色太平歸順故地。治天保。領縣二十。

上林 下旺 天保 奉議 上映 向武 都康 百色 恩隆

恩陽 龍 養利 左 永康 寧明 明江 憑祥 靖西

鎮邊 下雷

雲南

舊道區五。新道區四。選舉區八。略加改正。並合廣西泗城亦分八郡。如下。

昆明郡 轄雲南潞江武定故地。治昆明。領縣十八。

昆明 晉甯 嵩明 安甯 昆陽 宜良 富民 祿豐 呈貢

羅次 易門 河陽 新興 路南 江川 武定 元謀 祿勸

建甯郡 轄曲靖東川故地。治南甯。領縣十。

南甯 宣威 霑益 尋甸 馬龍 陸涼 羅平 平彝 會澤

巧家

甸町郡 轄開化廣南廣西故地。治文山。領縣八。

文山 安平 廣西 彌勒 師宗 邱北 寶甯 富

建水郡 轄臨安元江故地。治建水。領縣十二。

建水 個舊 石屏 阿迷 甯 通海 河西 嶧峨 蒙自

元江 新平 南安

普洱郡 轄普洱鎮沅景東鎮邊故地。治甯洱。領縣七。

甯洱 思茅 威遠 他郎 鎮沅 鎮邊 景東

永昌郡 轄永昌順寧故地。治騰越。領縣八。

保山 騰衝 龍陵 永康 永平 順寧 緬甯 雲

大理郡 轄大理楚雄蒙化故地。治大理。領縣十八。

太和 彌渡 趙 賓川 鄧川 雲龍 洱源 雲南 楚雄

姚安 鎮南 大姚 定遠 廣通 鹽興 鹽豐 漾濞 蒙化

麗江郡 轄麗江永北故地。治麗江。領縣九。

麗江 鶴慶 劍川 維西 中甸 蘭坪 阿墩 永北 華坪

貴州

新舊道區皆三。選舉區八。西兼雲南昭通。南兼廣西泗城。擬分郡六。如下。

牂牁郡 轄貴陽安順故地。治貴筑。領縣十七。

貴陽 開 定番 廣順 羅斛 貴筑 龍里 貴定 修文

郎岱 歸化 普定 安平 清鎮 安順 鎮甯 永寧

黎平郡 轄黎平都勻故地。治古州。領縣十二。

都勻 清平 荔波 麻哈 獨山 八寨 都江 丹江 開泰

永從 古州 下江

夜郎郡 轄石阡鎮遠思州銅仁平越故地。治石阡。領縣十七。

石阡 龍泉 鎮遠 鎮遠 施秉 天柱 黃平 臺拱 清江

思 玉屏 青溪 銅仁 常豐舊銅仁影 平越 甕安 餘慶

播州郡 轄思南遵義松桃及四川之酉陽故地。治思南。領縣十五。

思南 安化 婺川 印江 遵義 桐梓 綏陽 正安 赤水

松桃 湄潭 酉陽 秀山 黔江 彭水

羅甸郡 轄大定及雲南昭通故地。治大定。領縣十三。

大定 平遠 黔西 威甯 水城 畢節 昭通 大關 魯甸

鎮雄 靖江 彝良 永善

盤州郡 轄興義普安及廣西泗城故地。治興義。領縣九。

興義 盤 貞豐 興義 普安 安南 凌雲 西林 西隆

以上。珠。江。流。域。五。省。共。分。郡。三。十。

珠江流域  
三十郡

奉 天

東三省地雖僻野。而當日俄之衝。故設官宜多。亦移殖之一道也。奉天原道區四。選舉區四。而洮南地勢遼闊。應別設一郡。擬分郡五。如下。

瀋陽郡 轄奉天故地。治瀋陽。領縣十三。

瀋陽 撫順 鐵嶺 開原 遼陽 遼中 海城 蓋平 復州

本溪 金州 營口 法庫

遼東郡 轄錦州新民故地。治錦。領縣十。

錦 寧遠 義州 廣甯 綏中 錦西 盤山 新民 彰武

鎮安

昌圖郡 轄昌圖海龍故地。治昌圖。領縣十一。

昌圖 奉化 康平 遼源 懷德 海龍 西豐 西安 東平

柳河 輝南

鳳凰郡 轄鳳凰興京故地。治安東。領縣十四。

安東 鳳凰 岫巖 安東 寬甸 莊河 長白 安圖 撫松

興京 通化 懷仁 臨江 輯安

洮南郡 轄洮南故地。治洮。領縣六。

洮 安廣 靖安 開通 醴泉 鎮東

吉林

舊道區五。選舉區七仍分五郡。如下。

肅慎郡 轄吉林伊通等故地。治吉林。領縣七。

吉林 伊通 濛江 盤石 雙陽 舒蘭 樺甸

雙城郡 轄雙城五常新城長春等故地。治雙城。領縣八。

雙城 五常 新城 榆樹 農安 長春 長嶺 德惠

甯安郡 轄甯安琿春延吉等故地。治甯安。領縣八。

甯安 東寧 琿春 延吉 額穆 敦化 和龍 汪清

依蘭郡 轄依蘭濱州等故地。治依蘭。領縣八。

濱州 濱江 阿城 長壽 穆林 樺川 方正 饒河

臨江郡 轄臨江密山等故地。治臨江。領縣七。

臨江 綏遠 寶清 富錦 勃利 虎林 臨湖

黑龍江

舊道區三。舉選區三。地勢荒莽。邊據龍江。不可分區太少。擬置郡五。

如下

挹婁郡 轄黑龍江之嫩江流域。治龍江。領縣九。

龍江 武興 大賚 甘南 納河 布西 嫩江 諾敏 林甸

呼蘭郡 轄黑龍江呼蘭河流域。治呼倫。領縣十六。

呼蘭 已彥 蘭西 木蘭 青岡 海倫 通北 綏化 餘慶

鐵驪 大通 湯源 鶴岡 拜泉 安達 肇州

璦琿郡 轄黑龍江西部流域。治璦琿。領縣七。

璦琿 車陸 佛山 烏雲 羅北 興化 春源

臚濱郡 轄黑龍江東境。當西北利亞鐵道入黑省之衝。治臚濱。領縣

三。

臚濱 呼倫 舒都

漠河郡 轄黑龍江北境。治漠河。領縣三。

漠河 呼瑪 室韋

以上關東三省共分郡十五。

關東十五郡

新 疆

舊道區四。選舉區八。擬分郡六。如下。

迪化郡 轄迪化故地。治迪化。領縣六。

迪化 昌吉 阜康 綏來 奇台 孚遠

鎮西郡 轄鎮西哈密吐魯番故地。治鎮西。領縣四。

鎮西 哈密 吐魯番 鄯善

精河郡 轄精河庫爾喀喇烏蘇伊犁塔城故地。治精河。領縣六。

精河 庫爾喀 喇烏蘇 塔城 綏定 寧遠 霍爾果斯

焉耆郡 轄焉耆庫車溫宿故地。治焉耆。領縣六。

焉耆 塔羌 輪臺 新平 庫車 沙雅

疏勒郡 轄疏勒烏什英吉沙耳莎車和闐故地。治疏勒。領縣九。

疏勒 疏附 伽師 巴楚 烏什 英吉沙爾 溫宿 阿克蘇

拜城

和闐郡 轄和闐莎車故地。治和闐。領縣七。

和闐 于闐 洛浦 莎車 葉城 皮山 蒲犁

以上西城一省共分郡五。

統計黃河流域分郡三十八。大江流域分郡四十二。珠江流域分郡三十。關東三省及西域一省分郡二十一。共分百三十一。郡而其中變更。

西域五郡

共百三十

一郡

省界變更。府界不過數見而已。

## 第二 新區上特別監督機關設否問題

定區域說  
與不定區  
域說

中央政府  
與郡之間  
不必再設  
直系監督

全國既分爲百餘區。繼此而起之問題。則新區上。應否再設特別監督機關是也。近人對此問題之主張。有數說。一定區域說。一不定區域說。一定區域說。主張劃定一定地域。設巡按使。當監督責任。在邊省尤爲稱要。不定區域說。以巡按區域不必預定。簡任時可隨時指定。亦所以根除省界積弊之一法。兩說要皆於閣部之下。最高地方區域上。設定一級之直系監督機關無疑。吾輩主張中央政府與地方郡之間。在今日行政事務分配系統上論之。實無另設直系監督機關之必要。我國數百年來行官治的地方分權日久。今之當改革任者。又皆爛熟前時官

誤認必須  
另設之故

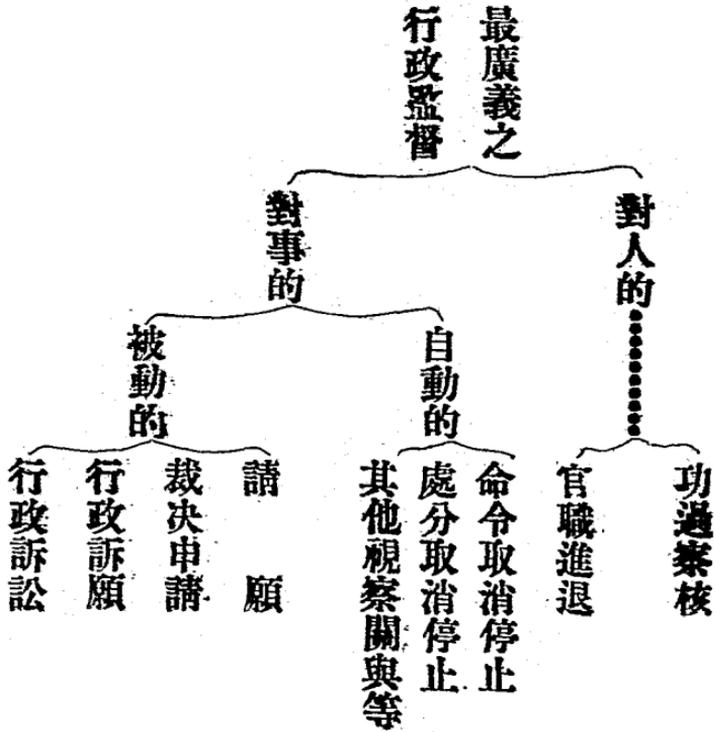
清制爲官  
制的地方  
分權

歷代設巡  
按使之弊

制。組織。之。人。物。一。時。遽。集。權。於。中。央。理。論。徧。徧。政府。未。閱。歷。其。境。總。總。不。敢。當。事。遲。迴。審。慎。遂。覺。本。問。題。之。重。大。也。清。官。制。中。央。與。地。方。之。關係。非。階。級。的。統。系。地。方。官。廳。對。於。中。央。官。廳。不。有。直。接。監。督。權。地。方。之。監。督。者。直。接。隸。於。元。首。故。閣。員。與。督。撫。並。不。有。系統。上。階。級。之。統。轄。此。蓋。因。帝。制。而。采。地。方。分。權。之。結果。所以。成。尾。大。不。掉。之。勢。也。今。如。於。新。區。上。設。特別。監。督。機關。雖。直。接。隸。於。內。務。部。而。新。區。長。官。與。內。務。部。之間。另。生。一。可。以。隔。闔。兩者。之。大。階。級。勢。所。必。至。仍。係。一。種。官。治。的。地。方。分。權。無。疑。也。在。政府。固。可。脫。卸。一。層。責任。然。必。使。一。部。監。督。權。畫。境。析。疆。分。寄。於。地。方。機關。則。與。未。分。省。之。制度。相。去。幾。何。內。務。部。劃。分。全。國。行政。區。意見。書。論。之。甚。得。要。領。謂。巡。按。之。制。防。自。漢。代。漢。時。刺。史。之。職。不過。以。六。條。察。郡。國。不。與。守。令。事。惟。增。劃。爲。十三。部。猶。不。免。侵。越。權。

限之舉。終漢之世。守令之爲。循實吏者。前後相望。刺史則設。設無弊。亦規定。各部之缺點也。顧亭林曰。自刺史之職。下侵而守令始不可爲。天下之事。猶治絲而棼之矣。所以明之巡。按分省設置。亦刺史之遺。慮卒至吏治窳敗。天下騷然。可知巡按使我國已屢試之而不便。云云。可謂深切著明矣。卽就前清官制論之。藩司本治吏正官。然設巡撫而藩憲無權設。總督而巡撫無權。徃事均可按也。夫治民之官多。則吏治易舉。治官之官多。則擁隔難通。權限分際原有定量。多分一層等。級則多分一層。權限上有權。則下無權。此至然之勢。官之賢否。尙爲別項問題。此吾輩不主張。另設置監督之所以也。

既不主張再設直系監督機關。則其監督事項。當可屬之何人。此又繼起之問題也。以今日行政系統言之。監督事項之內容。畧分類如下。



上列監督事項。請願及裁決申請。多對於議會及政府爲之。行政訴訟。則爲別系統之組織。不在直接監督之系內。處分之取消停止。多以所願及行政訴訟之手續爲之。出於自動者甚少。故亦無研究之必要。可論者。卽對人的黜陟功過之監督。自動的命令取消停止。其他視察。關與及訴願等是也。對人監督之立法。如日本地方官制第九條知事指揮監督所部官吏。奏伍官之功過。具狀內務部。判任官以下。自行進退之。關東都督府官制第十二條都督統督所部官吏。奏伍文官之進退。呈外務部。經內閣總理大臣上奏。判伍文官以下。自行進退之。等是。自動的命令取消停止之立法。如日本地方官制第十一條知事對於郡長島司之處分命令。認爲違反成規。害公益。犯權限時。得取消或停止之。警視北海道停官制第十四條長官對於支廳長處分或命。認爲

今日監督  
手續不必  
多用參劾

違反成規。害公益。犯權限時。得取消或停止之。臺灣總督府官制簿。其  
條總督對於廳長之命令處分。認為違反成規。害公益。犯權限時。得停  
止或取消之。等是。其他視察關與之立法。如各種之檢閱訓令指令是。  
訴願則各國皆特別規定訴願法。多為處分取消之一手段。此現在各  
國所用最普通。分配行政監督權之大略也。我國前清時對於地方官。  
功過進退執行之手續。除大計外。最重者則為參劾。乃督撫惟一之監  
督方法。對事的監督訓令指令為最多行用。此外如命令取消停止等  
用者甚少。夫參劾雖對人的監督。而所據事實多包括訴願訴訟之事。  
今日行政。訴願訴訟既為分化發達。而延攬許多之內容。故所謂參劾  
事項已被他種手續分其內容之大半。不必專恃對人的監督而後能  
達其目的也。

至訓令指令用之於事前。監督者最要。而內務部直接為之。無不可者。今將新區上所應用之監督權。擬分配如下。

監督事項  
分配法

一 最高地方行政長之功過。黜陟訓令指令等事項。一操之於內務部。

二 訴願事項。則使屬之於地方行政裁判所。承測以新區而更屬之者。大判則行政裁判所專為訴願而設。我國亦效之。惟使地方行政裁判所判最高地方之訴願。須有特別組織方能行之。此問題當別為文論之。

然上所論。不過專對行政部所用之監督方法言之也。其實以今日立憲政體言之。地方議會實分監督權之大部。故決無漫散羶勝之虞。蓋以吾輩主張其利有數。

不另設置  
督機關之  
七利

- 一 內部直接。最高地方長官。則調度自如。無尾大不掉之虞。
- 二 地方長官。得以直接內部。則情疏以達。可泯對付地方。暨。

官吏之苦。

三 得直接內部。則品位既尊重。而信任服官者當益。保持名譽。而不自菲薄。

四 內部傳達文件。無中間之隔閡。故可迅速靈敏。

五 使訴願屬於行政裁判。則性質上既爲司法的組織。較之專屬之行政官。可得裁決之公平。

六 注重行政訴訟。訴願對事的監督多。則事輕易舉。便於事之救濟。

七 對人監督手續。既不輕用。則地方官吏不至積弊叢生。因至位置之動搖。

以上數者。皆鑿鑿大端。顯而易見者也。更生一問題。以一內務部而統

中央另設  
地方政務  
部

轄此百餘之地方長官其事亦至爲繁重事實上果否無弊亦最有利  
研究者吾輩主張行政事業強半爲內務部權限其事之繁雜重要迥  
非他部可比國之大治以內部握其要樞應效英國於內務部外另設  
地方政務部專使察核管理此百十餘地方長官事務事有專責將無  
繁而不治之虞矣

總之吾輩之主張一認省制爲必不可存在二廢省並不惹起經費問  
題及散渙騷擾等問題三廢後劃區宜使適中交通既便而後收分省  
之效使僅分爲五六十區則因地理上之關係仍難收分省之利益四  
新區上不可再設監督機關使省制餘毒仍有名亡實存之患此吾輩  
主張之大意也

## 結 論

地方立法  
政策

廢省置郡。物質上之構造。已得大略矣。然郡中行政。所取政策。亦與地方政治。有密接關係。今紹介各模範國內部行政立法善。而後廢省之效果始成。立法之趨勢。以當本著之論結。

### 一 英美地方行政法系與大陸地方行政法系之沿革

英美法系  
與大陸法  
系之沿革

歐洲地方制之起原。有曰起於希臘都市神意制者。有曰起於羅馬之市邑制者。又以起於中世之意大利制者。姑措無深論。今就歷史上。爲近世自治沿革之纂統者。約分兩大系。一大陸系。一英美系。

大陸系

第一大陸系。大陸自治制。發軔於中世地中海沿岸之意大利諸市。漸延及於佛獨二國。其時因意國商業住民不堪諸侯之聚斂。又苦戰。

亂弗息也。結團賂日耳曼皇帝。請求自治特權。日皇亦以諸侯跳躑。國帑匱乏之故。遂特許以無限權力。凡立法司法行政兵權皆得自由。行之一時。展轉風行。自由市接踵而起者。不知凡幾。此等思想。雖防於拉丁民族。而日耳曼人比較的自治權較之法伊爲尤。張十七八世紀間。中央集權。厲行之故。自治制略形中衰。而因專制反動之結果。遂一變而爲近世自治之勃興。時代其自治認識程度。必欲脫離中央指揮。而爲行政之主體。爲自治目的。此尤近世自治制之主要觀念也。及拿破崙治法後。自治分權之制。在法爲少。縮而獨逸及他諸大陸國。其市邑町村皆比較的。或程度有盛大之自治權。不受國家干涉。得以獨立自爲。此大陸自治沿革之大略也。

第二英美系 美之地方行政法系。以英爲母法。故最始之發達。亦以

治安裁判制度爲發軔。今請述英法系之特性。英國地方制度之組織。十九世紀以前與大陸系顯異其趣。中世紀時國會制度。英已盛行。自治制亦相併而發生。時州郡及牧師管理區均見自治發達。其最要機關卽治安判事是也。凡輕微犯罪有處罰權。并得有地方警察行刑權。而最重目的此等職務組織人。雖由國王選任。而皆名譽職。且皆由地方利害關係人中選任之。對中央政府立於獨立地位。除服從自治外不受政府指揮。所稱自治非以地方團體之獨立爲主眼。全在國家法律用地方稅支辦其經費。以名譽職員行村郡政務爲要素。此十九世紀以前純英國系自治制之大略也。

第三兩系之關係 英國自治制十九世紀以前全不認大陸所講地方團體獨立思想。祇依名譽職爲國家行政者。卽稱爲自治。故其範圍

爲甚。廣惟是行名譽職者。皆貴族之大地主也。依一千八百三十三年選舉法之改正。貴族政治既倒。而平民政治遂勃興。因之地方行政。舊來慣習亦在不能維持之列。救貧組合。學校組合。道路組合等。凡特別目的。爲組織之團體。各由一般人民選設。議會與以或程度之決議權。此實接近大陸系特性之始也。其後郡邑制之改革。亦設地方議會。與政事或程度認有獨立之自決權。而大陸式之特性。遂益輸入於英倫焉。而就大陸一面觀之。十九世紀之下半期。大陸諸國地方改革。亦竭力以英國自治制爲摹倣。獨逸克乃斯的尤其極端之紹介者也。該當時獨逸行政改革。新晉以英系爲模範。用非專任之官。願以當地方之行政。其爲專任官吏當行政者。亦必使非專任職之合議體參與輔助之。蓋此數次改革。其理由約有三：(一)以圖國家之發達。須先備

人民揮發公共心。長其愛國精神。斯達伊之自治案。改革實以此爲主目的。(一)以不採英國系之自治制。則憲法政治必受多數黨之壓制。無以脫其範圍。(二)以英國法系得有擴張自治之實。而不至復中世自由市制之專橫權力之大。有妨統一也。故孜孜倣英之所爲。一方自治權之獨立。與以適當範圍。無國本分割之患。他方以非專任的官吏。當行政事業。可以避政黨變革之潮流。近今大陸現行地方政策。非純大陸系。實於本來系統土臺之上。而參以英國系之原素。此兩系關係之梗概也。

## 二 英美及大陸地方立法之趨勢

甲 英美趨勢 英美地方制度發達之順序。既與大陸不同。故地方制之立法主義亦異。其特質之最異者。卽地方權力爲枚舉的。非一般的。

爲條項的非概括的也。凡自治事業之重要者，必作爲法律提案，而經議會之認可。所謂議會立法認可制，是因此等之束縛地方自由的發揮餘地甚少，其發達遠不及普法。此最重要之理由也。然二國根本上雖守同一法系，而分歧發達之故，近亦生重要之差異如下。

英國 英國地方監督權，雖屬於議會，取立法認可制，而與美稍異。美則關於地方法，認定與普通法認定同其手續。英則議會設特別手續。凡此等議案之通過，必通知於利害關係者，又須派特別委員爲議案之審查。審查之際，又須徵辨護士、證人等之意見。此等制度，厲行之故，法律社會上，因生一種議會狀師之階級。以此輩之立法參與者，爲其議案利害關係之代表。此與美國之大異點也。且近世更一變，其步調逐次立法，漸排斥議會監督之舊法，移之行政機關行其監督權。因特

設地方政務局專屬厥事。所謂行政監督制是。此實爲英國地方行政史上開一新紀元也。且十九世紀之疊次改革實皆本此主義爲立法。此尤與美國別其進行趨向。而英國自治較美爲進步者亦在此也。美國其取議會認可主義。雖與英同。而干涉程度較英更甚。市邑成立權限範圍官吏職務中央議會皆以個個條例爲特別之指定。其行政的監督權除一二例外不及英國遠甚。而他一面因採三權分立主義。地方制上亦生若干之影響。合上二因。其結果較之英國又生種種差異。

(二)立法部既對於地方事務一一制定特別之地方法律。遂使地方行政呈干涉現象。因之不待地方官府或人民之請求而爲意外之條例。議決強以不急要之事務糜冗費以重負擔者。徃徃有之。

(二)州之憲法關於地方事項規定者甚少故立法部對於地方實有無限之權力除憲法特別規定外凡一切行政實多被立法部所左右。

(三)中央行政監督在地方行政上尤所罕見蓋地方多數官吏由其地人民選舉後皆得自由行其職務全不受中央行政官廳之指揮故對於地方官吏職務施行上指揮命令或就其行為取消修正又懲戒等制除一二例外實不多見也。

(四)地方行政各官廳監督權亦極式微其團體權限及該區域之官吏權限皆詳細規定以條令地方高等官廳實無發訓令之餘地因之地方長官遂致無監督實行之地步倘有職務犯罪則為刑罰上之制裁而轄於普通刑事裁判所此尤其特異者。

(五) 凡膺地方之任者皆非有專門學識之人。蓋以地方官吏不受俸給爲原則。任期亦短促。因無專業學識養成之機會。此尤輸於英國。現行制之一籌。近今該國學者倡地方制之改革。首以吏員任用制爲入手。第一着良有以也。

要之政治上論之。英美對於地方政策爲一種干涉的政治。無可疑也。而英國則漸以行政監督爲改良着手。因生接近大陸式之傾向。美則以立法的監督爲重要。且因三權分立厲行之結果。故地方政策實行立法的集權。而行政的分權。此英美系之特質也。

乙大陸趨勢 大陸地方行政策與英美方全異。爲大陸代表者。首先普法。普法地方行政。先將行政事業全部。就其性質。別爲中央行政。事務。地方行政。事務。中央行政。事務。以其區中中央官吏掌管之地。

方行政事務。以地方團體官吏掌管。而受中央官吏之監督。但與中央行政之代表全爲兩事也。

地方立法權中央立法部依一般許與主義賦與地方團體。而受中央行政部之監督。中央立法只規定地方行政之一般原則。並無枚舉特定之例。凡事務性質屬行政事務。而合於地方掌管之性質。法律上未定爲中央官府所屬者。皆看作爲地方行政事務。故在不反中央行政之許限。則得隨其所欲。以行一切之權力。而他一面爲防侵蝕中央政府權限。且恐陷於權限濫用失計之顛危。地方團體須受中央行政部各階級之監督。此其與英美之異也。

夫事務既有中央地方之別。則分配此事務之官廳亦應各設兩系統。以爲分別管轄。方爲理論上之貫徹。故中央所設之行政區劃與地方

規。劃。之。團。體。區。域。不。必。不。同。不。必。盡。同。同。其。偶。然。者。也。然。此。等。純。然。選。論。的。組。織。因。經。濟。及。其。他。原。因。事。實。上。亦。所。罕。見。大。抵。皆。以。中。央。官。府。認。定。法。上。爲。中。央。事。務。之。表。現。組。織。人。亦。隨。帶。爲。地。方。事。務。之。表。現。組。織。人。地。方。官。府。認。定。法。上。爲。地。方。事。務。之。表。現。組。織。人。亦。隨。帶。爲。中。央。事。務。之。表。現。組。織。人。故。就。其。組。織。之。自。然。人。言。之。一。人。格。也。而。爲。雙。方。之。表。現。組。織。人。言。之。二。人。格。也。各。從。其。表。現。範。圍。各。爲。其。表。現。職。務。職。然。有。區。別。不。羈。雜。也。故。中。央。政。府。行。政。監。督。事。實。上。對。於。一。自。然。人。而。行。監。督。權。而。被。監。督。之。事。之。爲。中。央。的。或。地。方。的。其。監。督。之。形。式。方。法。亦。自。區。區。別。異。也。

惟。是。近。世。普。法。立。法。亦。漸。鑒。自。國。情。形。消。形。區。異。略。述。數。端。如。下。法。國。吏。員。組。織。專。取。專。門。學。術。尊。崇。主。義。除。一。二。例。外。多。置。專。給。吏。員。凡。吏

員。選。用。試。驗。極。嚴。重。因。之。得。才。適。當。地。方。行。政。比。之。他。國。亦。最。善。然。有。次。第。普。國。則。以。輓。近。改。革。多。效。英。制。之。故。地。方。制。度。於。或。籠。網。以。無。暇。酬。爲。原。則。蓋。因。官。治。制。既。有。完。備。之。組。織。則。地。方。行。政。取。此。別。異。主。義。補。其。不。足。此。其。稍。異。者。一。又。法。民。主。國。也。因。民。主。主。義。之。波。盪。地。方。政。治。多。爲。迎。合。的。行。爲。不。免。曠。消。公。產。助。成。游。民。之。弊。救。法。制。上。對。於。地。方。團。體。之。財。政。監。督。較。之。普。爲。尤。嚴。其。豫。算。特。別。審。查。制。救。貧。施。行。制。委。任。特。別。機。關。彰。彰。其。爲。此。也。此。其。稍。異。者。二。又。普。國。輓。近。改。革。以。地。方。行。政。充。分。與。個。人。以。圓。滿。權。利。之。尊。重。則。司。法。監。督。之。設。立。爲。尤。要。其。動。機。雖。在。效。法。而。司。法。監。督。之。組。織。在。法。取。行。政。司。法。極。端。分。離。注。義。在。獨。於。或。範。圍。取。行。政。司。法。併。合。主。義。此。其。稍。異。者。三。要。之。大。陸。保。比。之。英。美。系。爲。放。任。的。救。放。任。之。失。爲。行。政。的。監。督。而。德。國。之。逐。次。救。

革。擇。取。英。美。系。之。長。者。甚。多。法。則。民。主。政。治。之。故。比。較。的。多。取。大。陸。系。的。中。央。集。權。此。其。所。異。者。也。

### 三 中國應采之方針

定。我。國。取。則。方。針。酌。奪。地。方。之。特。別。情。勢。爲。第。一。之。前。提。我。國。地。大。物。重。中。央。政。府。未。得。徧。觀。而。盡。識。也。故。宜。效。普。法。之。概。括。立。法。制。不。宜。效。英。美。之。枚。舉。立。法。制。以。監。督。委。於。立。法。部。易。流。於。無。責。任。的。監。督。不。如。委。於。地。方。利。害。判。斷。最。切。之。官。司。其。監。督。適。用。爲。適。合。於。事。情。故。宜。效。普。法。行。政。的。監。督。制。不。宜。效。英。美。立。法。的。監。督。制。既。官。治。取。集。權。自。治。取。分。權。則。官。治。自。治。之。界。限。宜。分。劃。其。詳。悉。故。宜。效。普。法。官。治。自。治。之。分。別。制。不。宜。效。英。美。官。治。自。治。之。聯。合。制。共。和。初。成。政。治。思。想。未。能。普。及。任。自。治。責。者。若。絕。對。的。委。之。一。般。人。民。將。易。生。進。步。上。之。阻。力。故。或。

可期之二  
果

程度宜效普法之官吏專門技術制不宜效英美之官吏非專門技術制共和名義我國在政治上初行採用恐人誤會而流於戕攘也故宜效行政監督之稍嚴制爲得策共和初成憲政方始各班官吏既少專門之材而幅員廣漠行政決難保其持平故行政司法監督尤宜取各國精密主義爲尤要拘質及立法上果能如上論見諸事實想像上可期二果積極方面言之自治組織本性原爲自我特色之擴張而擴張因各方面之關係易受不適性之制限如採上主義必能使國民到達於圓滿積極的擴張之域又特殊擴張不專在積極方面也又必劃一定之界限使循內幕進行擴張於消極的方面始得相即無礙而得妙法之圓融如於是等分權基礎上而設定前所開陳精神上物質上之監督必能盡納民於軌物使圓滿到達於消極的擴張之域此吾輩對

---

於。廢。省。主。張。之。微。意。也。

---

廢者議

一有四十

民國三年一月二十號出版

(定價大洋貳角)



著者 王登乂

印刷者 宣元閣

北京前門外琉璃廠

發行者 憲法新聞社

北京前門外八角琉璃井

572

10/14

