

宋淵源著

縮小省區論

蔡元培題



目次

- 一 緒論
- 二 歷代行政區域之沿革
- 三 地方分權與均權制度
- 四 縮小省區可排除均權制度之
- 五 縮小省區可促進中央與縣之
- 六 縮小省區與軍政統一之關係
- 七 縮小省區與教育發達之關係
- 八 縮小省區與各縣自治之關係
- 九 省區大小與各方面關係之比較
- 十 省區縮小後對於中央之我見

附錄

縮小省區論 目次

MG
1-928.2
18



3 2168 5958 1

縮小省區論 目次

1. 解決川省糾紛之演詞
2. 對馮玉祥歌電之演詞
3. 中執五次會議之建議案

縮小省區論

十七，四，一五，於首都

一 緒論

縮小省區問題，爲國家根本大計。近日爲謀解決川事之糾紛，故於國民政府紀念週，根據夙昔所主張，發表意見，希望就四川先行試辦。惟講演時，僅能撮述梗概，且因川事複雜，以致對此問題之重大意義，尙有未盡明瞭者。竊以爲此項問題，實關於剷除封建思想與地盤主義，而爲長治久安之根本問題。亦即關於訓政與憲政時期，排除一切障礙，及促進一切建設之根本問題。至講演時所擬解決川事辦法，不過爲行政上一時權宜之計，乃因此而懷疑於根本問題，殊爲遺憾。茲擬將川事另行討論，專就縮小省區詳述所見。冀此國家根本問題，不至爲偶然現象所搖動，則幸甚矣。

一一 歷代行政區域之沿革



省區縮小，無異於歷代行政區域之變遷，固非好事紛更標新立異之比。稽諸史冊，黃帝拓地九州，列爲萬國。舜改爲十二州，禹復爲九州，商周因之，惟邦國則多有分合變更之事實。秦廢封建，置郡四十。漢分天下爲十三部，晉則改爲十九州。唐合州縣而設道，宋則改道爲路。此吾國未改省以前，歷代行政區域沿革之大略也。省之制度始於元，其時置中書省於燕都，並置十一行中書省於各路。明代改爲十五省。清沿明制，至康熙時始分陝西爲陝西、甘肅、分湖廣爲湖北、湖南，分江南爲江蘇、安徽，是爲本部十八省。後又就滿洲分置東三省，並收伊犁回部爲新疆省，至是共有行省二十有二。故以元明清遞爲比較，其省區之變遷，已有縮小之趨勢。

三 地方分權與均權制度

辛亥革命、民國草創，萬幾叢脞，遑計省區。况國人徒慕南北統一之美名，而以神州大器，付託之於袁世凱。袁氏志在帝制，才足濟奸，吾黨防患未然，故當同盟會改組國民黨之時，即揭櫫地方分權主義，制定政綱，意在保持各省之實力，以防止袁氏之野心。迨袁死，而段祺

瑞曹琨等襲其餘威，仍以北洋正統自命，冀圖其武力統一之迷夢。故當時吾黨仍未變更策略，而汲汲於各省勢力之鞏固，區域大小，寧復成爲問題。民九以後，直皖之戰，繼以直奉之戰，北洋內部，勢已潰崩，帝制與復辟，皆無死灰復燃之希望。乃各方不察，猶泥於地方分權之說，更倡爲聯省自治之制，政客武人，沆瀣一氣，倡和標榜，舉國若狂。吾黨總理以聯省自治，實武人割據之託詞，曾迭表示反對，並思所以矯正之。故於十三年手訂建國大綱時，特標明均權制度，以分割中央與省之權限。夫總理既不採中央集權制，然何以對於民元吾黨地方分權之主張，亦不採用者，蓋深悉吾國省區過大，如不限制其權力，中央不免有尾大不掉之虞也。

四 縮小省區可排除均權制度之障礙

中央與省之權限，雖劃定於均權制度。惟吾國省區龐大，各有特殊之歷史。凡事務有因地制宜之性質者，仍舊歸其辦理，固無問題，而有全國一致之性質者，究竟能否悉歸中央處置，不至發生阻礙，則視中央統馭之實力如何，與夫各省擁護之誠意如何耳。蓋各省區域

過大，非有相當之兵力，不足以維持治安。倘遇匪氛未靖，當局更有所藉口以擴充兵力。甚有因內爭而各自擴充之者。故省區較大者，軍隊亦較多。因之餉糈不給，遂不得不設法挹注。始則截留中央稅收，繼則把持中央機關，嘗試之後，其志益逞，終且飛揚跋扈，視中央之命令如弁髦矣。似此，均權制度，雖可限制各省之權力，而省區龐大，仍爲均權制度之障礙。故吾人欲望總理主張之實現，省對中央不至有侵權或抗令之行爲，則不可不注意於排除均權制度之障礙。排除之策維何，卽縮小省區是也。

五 縮小省區可促進中央與縣之聯絡

縣爲自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。是省爲承上接下之樞紐。省區過大，則樞紐之運用不靈。中央與縣之間，恆易失其聯絡。對內對外，遂不免發生莫大障礙。竊嘗譬之，中華民國如一航行全世界之大商船，各省如內河駁運之小商船，各縣如若干之實業場所。對外貿易，固須各實業場所之出品豐富優良。而駁運之輪船，尤須便利快捷。始可與世界大市場及時競爭，而獲厚利。若內河駁運亦用大輪船，有時或因河水淺濶，及其他

阻力，則運輸不免遲滯，時機因而坐失。不但對外貿易莫獲利益，恐若干之實業場所，皆將蒙其損失。茲欲謀中央與縣之聯絡，乃仍沿用大省區制。是何異內河駁運而用大輪船，其結果可以類推而得之。若將省區縮小，則省對中央，既乏反抗之能力，當無不承宣唯謹。其對於各縣，亦未敢加以壓迫，因之自治易於實現，民情易於上達。庶乎中央之於省，省之於縣，有如身使臂，臂使指，可收聯絡之效，而無上下隔閡之顧慮矣。

六 縮小省區與軍政統一之關係

查各國軍制，多以師爲單位。將來北伐完成，軍事收束，自亦應採以師爲單位之制。（有主張仍編軍者，但只可爲過渡辦法。）惟各省區域如不縮小，則一省駐防軍隊，或須二師以上者，關於節制指揮，恐不免仍有變相督軍之存在。有變相之督軍，以司省內之軍政，則軍隊便不易裁，兵工政策便不易實行，恐更將擴充武力，以造成變相之巡閱使。由是而封建思想及地盤主義，不特不能剷除，且將潛滋暗長，以貽害國家於無窮。換言之，所謂變相之督軍與巡閱使者，大省區之產物也。大省區者，封建思想與地盤主義之製造廠也。故若實

行縮小省區，則除邊防及要塞地帶外，一省之內，可不必有一師以上之駐軍。或且無陸軍駐紮之必要。於是所謂變相督軍及變相巡閱使，便無所依附以生存。然後軍政大權，實行統一於中央。對於裁兵計畫，兵工政策，以及徵兵籌防諸重要問題，始可以推行無阻。

七 縮小省區與教育發達之關係

當茲國民智識稚弱時代，心理建設，尤爲當務之急。教育者心理建設之根本問題，亦卽國民智識之生死關鍵也。吾國教育設施，未足以應時代之要求，而高等專門學校，尤於省會或繁盛之區，僅見之。貧寒子弟，赴省求學，不遠千里，往返舟車，既耗寶貴之光陰，又需浩繁之資本。故父兄多因力有不及，而致子弟中途輟學者，是誠教育前途之障礙。若省區縮小，則高等專門學校，各省不得不各謀設備。倘或財政困難，不妨酌量各區內情形，而分其先後緩急。例如依山者注重森林，面海者研究水產，因地制宜，並可予求學者以實用之利益。况程途縮短，經費與時間較少虛耗，莘莘學子，庶不至於裹足不前。如是，則各縣增加高等專門之人才，以分擔教育之責任，卽不難依照學制系統，增設各級學校，並以厲行教育之

普及。由是觀之，省區之大小，與教育之盛衰，其關係固非淺尠也。

八 縮小省區與各縣自治之關係

訓政開始之時，各縣亟應籌備自治。省爲自治監督，有協助各縣籌備之責。惟省區過大，則關於各縣之籌備自治事宜，如調查戶口、測量土地、辦理警衛、修築道路，及以四權訓練人民等項，皆不免有協助疏虞進行遲滯之處。若將省區縮小，以一省管轄十縣至二十縣，則聲氣易通，耳目易周，人才易於調劑運用。各縣亦易於互相參觀，互相模倣，互相鼓舞競進。然後省內全數之縣，庶可於最短時間，皆成爲完全自治，而入於憲政時期矣。或曰：縣爲自治單位，若各縣實行自治，則全國千餘縣，不啻劃爲千餘省，何必縮小省區，徒滋紛擾。曰：縣固爲自治單位，而省則有監督之權，自治之縣，能離省而獨立乎。縣而各自獨立，不受省之監督，凡百事務，直接於中央，其紛擾當何如乎。况現有省區廣大，其權力亦雄大，各縣多不得仰其鼻息。故縣之自治，恆恃省之協助，尙何有獨立之能力。蓋省與縣各有其地位與職權，因而能力亦有厚薄大小之分。若視千餘自治之縣如千餘省，而混爲一談，以爲反對

縮小省區之理由，則竊以爲未當也。

九、省區大小與各方面關係之比較

省區大小，與國家及地方關係極鉅，不易縷述。茲更撮舉重要者數端，則於縮小省區問題之利害得失，益可以比較而瞭然矣。

甲、大省區勢力雄厚，對中央敢任意反抗，對各縣可任意壓迫。
子、小省區勢力微弱，對中央多恭順，對各縣多親愛。

乙、大省區交通梗阻，風氣閉塞，故人民之地
丑、小省區交通便利，風氣易開，人民樂聞國
方觀念重，而國家觀念輕。
事、故地方觀念輕，而國家觀念重。

丙、現有省區，風俗習慣多不同，如閩粵等省，
寅、省區縮小時，可就風俗習慣及語言相近
語言且各異，故人民之團結力甚薄弱。
者劃爲一省，故人民之團結力較強固。

丁、省區遼闊，派別紛歧，政潮易起，內爭常劇
卯、省區縮小，派別因而減少，遇有內爭，亦較
烈而延長。
易鎮定。

戊、大省區之省政府，與各縣人民多隔膜，故施政亦多困難。

己、大省區道途修阻，選舉與考試難齊集，故人才多屈抑。

人才多屈抑。

人才少埋沒。

庚、省區太大，稽核難周，故弊竇叢生，財政之

整理不易收效。

政上之積弊，較易廓清。

辛、舊有省區，積習相沿，辦事人員易腐化，故

一切政治難改良。

一切政治易進步。

十 省區縮小後對於中央之我見

或曰省區縮小，固可減少地方之反抗，而政令易於實行。但中央或有把持一切，濫用權威，以宰制各省者。則不免仍為均權制度之障礙。將奈何？曰：是有預防之策。自吾黨總理逝世，同志及國人，均失卻唯一之領導者。故黨與國之組織，均不得不採委員制。將來如並確定

此制於憲法。則凡事須經多數之議決、個人或少數人何從把持。此可預防者一。中央拱衛之軍隊、應就各省平均酌調、按期瓜代。或規定兵額、就各省平均徵集、加意訓練、以爲全國模範。而不容許有一派一系之隊伍、專駐首都、以養成其特殊之勢力。此可預防者二。黨權提高、中央執監委員、應常依期集會、行使其最高職權、以收監督指揮之效用。無論何人有專擅之行爲、或藉黨以便其私者、應卽立予裁制、使無從厚植其勢力、以資把持。此可預防者三。抑淵源尙有言者。國民革命、雖卽成功、對外政策、仍須努力、凡諸黨國元勳、革命鉅子、或身經百戰、勞苦功高、或奔走多年、資深望重、洵皆國家柱石、身繫天下之安危。當此時期、對地方亟須擺脫一切。集中首都、本其學識經驗、與耐苦奮鬪之精神、而一致努力於對外政策、以完成總理之遺囑。至關於對內事務、則應以黨國先進之丰度、注意於指導督促、而不親負繁衝之責。庶可提高人格、並以提高國家之地位。保持令名、卽以保持國家之元氣。而况中樞主持、以多數人共同負責、互爲輔助、互相匡正、則將相調和、上下感孚、國家有新興氣象、人民皆熱烈信仰、縱令有不世出之才、亦不慮有把持中央宰制地方之事實矣。淵源憂患餘生、學疏才短、何敢妄談國家根本大計。祇以揆之將來情勢、證之已往事實、深

知非縮小省區，不足以排除一切障礙，促進一切建設，而措國家於長治久安。故特貢其愚誠，草擬此論。至各省應如何劃分，蒙藏青海，應如何並改爲若干省區，及如何分別先後緩急，而定其進行程序，則甚望黨國先進與海內賢達，有以教之。

附錄

解決川省糾紛之演詞十七，三，二十六，於國府紀念週

今日紀念週，關於軍事政治及外交各重要事項，譚主席已報告甚詳，無俟贅述。茲因近日有未解決之四川政治問題，因而聯想及於各省政治糾紛問題。淵源對此略有所見，用特簡單說明，極盼諸同志詳細指教。

國民政府成立將及三年，自北伐軍連戰皆捷，由珠江流域發展至於長江流域，黃河流域，青天白日旗幟之下，已有十六行省之多。且依建國大綱所規定，各省皆已停止軍政，而入於訓政時期。對於黨務政治之統一，與夫一切建設事業之進行，早應風馳電掣，而成績斐然可觀矣。乃今環顧各省，軍隊之複雜如故，土匪之猖獗如故，黨務政治之糾紛亦如故。各省人民，不特無增進福利之希望，且疾苦益甚焉。如四川一省，雖亦為國民政府所統治，然各軍割據一方，互相雄長，甚並主持地方行政之省政府，迄今未能成立，其紛亂之狀態，實

較各省爲尤烈。近日國民政府籌畫川事，曾召集會議討論兩次，川省同志以及各方代表多列席陳述川人疾苦，並多提出意見書。本月十六日國府例會，仍未決定救濟辦法，因推李于二委員及淵源爲審查員。淵源既爲負責審查之一，自不能不研究其致亂之由，並聯想而及於各省。或謂各省之糾紛，當以封建思想及地盤主義爲最大之禍源。然試更進而推求封建思想地盤主義，何以循環起伏，蒂固根深，不易打破之，剷除之，使不爲黨國之害，是又必有以造其因者。此造因問題，實爲黨務政治未能統一之根本障礙問題，蓋省之區域過大是也。

歐美各國省區，均未有如吾國之大者。先以瑞士爲比較，其全國疆域，尙不及吾國兩縣之大，而其全國則分爲二十二邦。法國疆域，雖較瑞士爲大，然僅可比吾國之一省，而其全國則分爲八十七州。美國各州疆域之大，亦有偶與吾國各省相等者，然其全國分爲四十三州。况美爲聯邦制，尤與吾國省制不同。吾國既採用單一制，乃各省疆域之大，仍沿明清之舊，實爲世界各國所僅見，不大可怪耶。省區過大，統一殊難，不能統一，則內訌迭起，民不聊生。幸而得一強有力者以統一之，則又得隴望蜀，勃勃野心，視中央命令如弁髦，視人民生

命如草芥。是以推究省區過大之弊，不統一則害民，統一而屬於野心家，則害國害民兼之矣。欲除此害，當以縮小省區爲唯一根本之策。舍此而求所以打破封建思想，打破地盤主義，直緣木求魚耳。

縣爲自治單位，省爲監督自治機關。省區過大，恒有鞭長莫及及上下隔閡之現象。若將省區縮小，則省與縣之聲氣易於聯絡，自治尤易進步。此事淵源籌思已久，原擬俟北伐大功告成，全國完全統一，第三次全國代表大會開會時，提出建議書，請求採擇。茲以四川問題，亟待解決，甚望中央諸委員及川省諸同志採納鄙見，就川省先行試辦。即將四川劃爲數省，各令組織臨時省政府，如劉湘鄧錫侯劉文輝田頌堯等各重要領袖，願爲臨時主席，均可任命之。區域既定，當可各戢統一全川之雄心，不必各爲擴充軍隊之準備。如是，則四川積年紛亂之癥結，當可根本清除，川人積年所受之疾苦，當可依次減免。中央並可責令各自收束軍隊，各自維持治安，更進而使各謀政治之刷新整頓，各謀建設事業之積極進行。若鄧劉田等欲於國民革命歷史上，佔一光榮地位，亦可推人代理省政，親率川中百戰健兒，出助北伐，共奏膚功。然則縮小省區之策，不獨有利益於川省人民，其於國民革命前途，關

係亦大。倘能達到以上希望，可謂縮小省區確有成績，將來更可推行全國，則匪特封建思想及地盤主義，可以根本剷除，即黨務以及軍民各政，均可完全統一。如是，則所謂裁兵問題、兵工問題、建設及財政整理各重要問題，均可迎刃而解。蓋省區縮小，中央之命令易行，無復有尾大不掉之患。故吾敢斷言，省區實行縮小之後，真正之黨治，始可完全實現，軍閥之靈魂，必將永墜於九幽十八獄，不至再產生於吾國。帝國主義者，亦從此無所利用其工具，以資搗亂，而吾國民平等自由之幸福無量矣。

今日時間匆促，故僅能撮述大意。淵源已並商李于兩委員，於開審查會時，仍邀集川省同志列席，詳加討論。如贊成川省先行試辦，當再商定具體方案，轉請中央政治會議公決。惟淵源以爲縮小省區問題，實爲提高黨權統一軍民各政之唯一根本問題，亦即吾中華民族生存及發達之唯一根本問題，竊願黨國諸先進及全國賢達，發抒偉論，以共商榷，故預表示意見，幸諒察之。

對馮玉祥歌電之演詞十七，七，九，於國府紀念週

主席、各位同志、淵源因十數年來未暇讀書、無學問貢獻諸位、故少發言。今天乃要說幾句話、因昨天在報上看見馮煥章同志所發歌電、對時局發表六項意見。府中尙未接到此電、大概由北平發出、新聞消息較快、申報上載得很詳。馮同志所陳意見、其中最要者、爲第一項之各軍事領袖、應常駐首都、參加中央工作數語。淵源認爲關係時局之根本問題、因特提出、與諸同志及全國同胞共商榷之。

適纔李委員所說裁兵、理財、及廢除不平等條約各問題、如果各軍事領袖皆駐首都、共商一切、組織裁兵委員會、國防委員會、各總司令、各總指揮、均任委員、共負責任、則對內定可做到化兵爲工、財政統一、對外想要廢除不平等條約、亦必不成問題。故淵源甚望各同志一致主張、全國民衆亦如是要求、則國家前途、定有良好結果。

此次馮煥章同志所陳意見、與我三月前之主張、頗有相同之點。那時因四川問題、我曾主張縮小省區、外間有誤會者、加以反對之評論、致迄今計畫不能實行、川事紛爭、較前更烈。

嗣後我又著『縮小省區論』擬先請中央各委員詳細評閱，然後發表。未幾濟案發生，全國注重對外，故不得不暫行擱置，將俟中央五次全會，或第三次代表大會時，提出建議，藉供採納。該論內分十節，所與馮同志主張相同者，即第十節中之一段。曾云『抑淵源尙有言者，國民革命，雖即成功，對外政策，仍須努力。凡諸黨國元勳，革命鉅子，或身經百戰，勞苦功高，或奔走多年，資深望重，洵皆國家柱石，身繫天下之安危。當此時期，對地方亟須擺脫一切，集中首都，本其學識經驗，與耐苦奮鬪之精神，而一致努力於對外政策，以完成總理之遺囑。至關於對內事務，則應以黨國先進之丰度，注意於指導督促，而不親負繁衝之責。庶可提高人格，並以提高國家之地位。保持令名，卽以保持國家之元氣。而况中樞主持，以多數人共同負責，互爲輔助，互相匡正，則將相調和，上下感孚，國家有新興氣象，人民皆熱烈信仰，縱令有不世出之才，亦不慮有把持中央宰割地方之事實矣。』當時淵源所以主張各革命領袖，集中首都一致對外者，因就中國歷史上看，有許多開國元勳，分封疆土，恃功而驕，往往因違抗中央，致不能全其終始，前功盡沒。其能保全功臣者，惟宋太祖，因其能以杯酒釋諸勳臣兵權，仍使各本其聰明才力，供職中央，國家元氣，得以不受損傷，政治

故易於進步。證以最近事實，如此次北伐之唐生智，因恃有兩湖地盤，敢於反抗中央，故雖對革命不能謂其無功，亦不得不將他犧牲了。現在各總司令各總指揮，均屬黨國元勳，若仍在地方負責，難保將來不發生與中央齟齬之事實，至是，則黨國前途，危險實甚。我們希望對內能裁兵理財，對外能廢除不平等條約，然究竟能否達到目的，即要看多數軍事領袖之覺悟如何。我甚望全國同胞，對馮同志之意見，一致主張，以促實現。至淵源之縮小省區意見，所以與馮同志意見有密切關係者，因省區小，則事務簡單，各軍事領袖，始得擺脫一切，而來中央常駐。否則，必不易辦到。如前次李任潮同志，剛到中央，廣東即紛電促回，發電最力者，爲戴季陶同志。戴同志爲革命先進，謀國精忠，是大家知道的，爲何如此呢。因廣東省區太大，事務繁多，必須李同志親自處理鎮懾，庶不至發生意外，故李同志不得不回粵。昨李同志又經南京赴北平，與蔣馮閻李各總司令開會，我們很望開會後，李同志能常在中央，與各領袖共同負責，實行本黨對外政策，不因粵事而又早回，但不知能否達到。故照此看來，省區必須縮小，馮同志之主張始能貫徹。即要裁兵計畫實現，亦須縮小省區。因省區小，駐軍始可減少，如省區過大，則重要省區之駐軍，須有兩師以上，又要有司令指揮

以資統轄了。司令指揮，我敢說實爲變相的督軍，故我們欲各省擁護中央，實收統一之效力，必須省區縮小，纔能免把持之弊。我因馮同志各軍事領袖常駐首都之主張，關係重大，而新聞報且未登載，恐全國同胞未加注意，故特發表意見。至縮小省區論，因與此問題關係密切，故並提出。尤望各報皆予登載，詳加批評，俾得與馮同志意見同時實現，黨前途，諒不無多少裨益也。

縮小省區以定國家根本大計建議案

十七，八，五，建議於第二屆中央執行委員會第五次全體會議

省之名稱確定於建國大綱其地位則立於中央與縣之間爲施政之樞紐惟各省仍沿元明清之舊疆域過大對中央有尾大不掉之弊對各縣亦有鞭長莫及之虞此於歷史上經過之事實與現在中央政令之不易統一各省內部之迭起糾紛已有確實之證明而不可不亟謀所以改善之道况際茲北伐成功全國統一訓政開始建設萬端準施政之方針謀進行之順利尤不可不從新劃分省區以確立國家根本大計劃分之標準應鑑於大省區之流弊而力求縮小其範圍卽斟酌於各地方之地理風俗語言習慣而劃分一省爲二省以上或以甲省之一部與乙省之一部合爲一省在消極方面言之可以剷除地盤主義封建思想使國家永無尾大不掉之憂在積極方面言之則裁兵之實行財政之整理交通之設備自治之實施教育實業之振興以及關於一切軍民各政之統一皆有指臂相聯輕而易舉之利而無鞭長莫及及進行遲滯之虞凡諸利害得失於淵源所著縮小省區論中言之頗詳爰並附呈以備採擇抑更有進者省之區域縮小則施政之範圍較簡責任亦較輕集

才必多收效尤速而各軍領袖黨國元勳自毋須坐鎮地方任其繁劇咸可集於首都共籌國防努力於對外政策以雪國恥而張國權如是則居中馭外政令統一劃分軍區自非常務之急而政治分會之存在與否似亦無關宏旨矣淵源以此問題實有關於國家根本大計應一勞而永逸勿畏難而苟安如視爲好事更張以滋紛擾則誤矣且古今中外其政區歷有沿革屢有變更從未有一成而不易者用敢提出建議案請予列入議程付諸討論並准予到會說明理由倘得通過大體交由國民政府詳細計畫明晰區分淵源尙當續貢獻誠協同內政部擬定具體方案呈候核奪施行以定國本是否有當唯祈

公決

建議者宋淵源

SKBC
IG
928.2
8