

均权与均势



《独立》二〇八号《论中央与地方的关系》一文里面,陈之迈先生提出了一个很重要的政治问题。陈先生以为“自从秦代统一中国以来,我们一向的理想是中央集权的政制”。但是事实上“地方的官吏不一定是绝对服从中央的,不服从中央有时是很方便的,并且是很有利益的”。所以集权理想和地盘主义的趋势是永远相冲突,因此引起了政制上的重大纠纷。陈先生主要的结论是:

二千多年来,中央政府总是高悬集权为理想,制为层层监视的官员或机关,希望监视者与被监视者彼此牵制,中央从中贯彻其势力。同时,二千多年来,地方政府的官吏纵然在拜命

之初是最忠君爱国的，一到了地方，便感到中央统制的掣肘，而发生一种反集权的心理。

这种反集权心理可用四种方法表现：

第一，他们把他们的“地盘”封锁起来，……拒绝执行中央的命令，拒绝解款到中央去。

第二，为保持其地盘不为中央的武力征服，他们征集人民，组织有力的军队。……

第三，他们希图扩张势力，故有时与别的地方联合起来对抗中央，组织所谓“联防”。

第四，最可耻的是他们时常凭借着外国的势力来对抗中央。……

陈先生所提出补救的方法是：

（一）中央政府应该放弃其集权的梦想，而产生一种合宜的“中央地方权责划分纲领”。……

（二）地方政府应该同中央政府通力合作。……

但是陈先生又加以声明，“在这两点上，中央的责任比地方的责任重要”，而实现均权的途径，在中央与地方的诚意磋商。

我对于陈先生所主张的“均权”原则是无条件的接受。但我以为陈先生所举的理由和所得的结论似乎还有可以补充的地方。现在提出几点以就正于陈先生及读者。

自从秦代统一中国以来，政府总以“统一”为理想而未必总以集权为理想。“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”，成了政治的基本信条。但是改朝换代的时候总要闹一闹“因革损益”的大问题，而“扶衰救弊”是解决这问题的通用公式。集权与分权的政制便大体上

更迭或参杂使用。我们姑且就统一的朝代说。秦代的郡守丞、县令长都是直接由皇帝任命,并且每年要向中央呈报政务。这是集权的郡县制。汉朝采用的郡国制,在景帝三年以前诸王自治之权较大,酿成了七国的叛乱。三年以后把“国”权减削,中央且派相国以监视之。两汉的刺史各主一州。在西汉时代,刺史每年之末要亲到京师奏事,东汉时权力逐渐广大,至灵帝时竟专州郡之政,养成了割据的风气。两汉虽没有尽“革”秦代的集权制,却也没有完全因袭它。此后隋唐两代的刺史虽名存实亡,非汉时之旧,但唐代的各道巡察使(后屡改名)尚不失集权的色彩。景云以后节度使统掌数州的军兵庶政,割据的局面比汉末还要严重。宋徽唐末及五代的失误,极力推行集权的制度。例如知府州军监县事的地方官都由朝臣京官出任,如巡按地方的使官甚多,都由中央差遣,如各路的民兵、刑狱、财赋由中央派官分掌,每遇较重要的事件须呈报中央施行。因为宋代集权制度实行比较彻底,所以在南渡以后每有人把政府无力御侮的过失算在集权制的帐上。陈亮曾说:“郡县太轻于下而委琐不足恃,兵财太关于上而迟重不易举。”其结果是“郡县空虚,本末俱弱”。元代的行中书省制倾向于分权,明代虽沿袭前代的行省,集权的成分却比较增高。清代总督、巡抚的权力,比较明代因事而设,发置不定的总督巡抚较为重大,集权的程度又不及明代。到了末年竟有北洋打仗,南洋中立的异闻。

如果上面我对于历代中央与地方关系的见解尚非尽误,我们似乎可以说:(一)在理想和事实上二千年来并没有贯彻集权的政制,(二)陈先生所描写的反抗中央心理及行为是一代政治衰败后的非常现象而不是“天下一统”盛世的正常现象,(三)“地盘主义”的盛行,除其它原因外,每由于地方之“集权”——地方长官总揽一方之兵民财运种种大权——而不一定是中央集权的反响。其实,就历史的事实看来,反抗中央集权举动的发生,往往在地方集权成功以后。东汉的州牧,唐代的藩镇,民国的督军,都是如此。

均权或分权的原则,在政治学上有不容否认的价值。但在实际应用之先,必须认清其成功的条件。第一,实行均权,须以政治统一为条

件,而不可用“均权”为应付地盘主义的工具。理由是很明显的。试看欧美各洲,已经根本解决了中央与地方政府关系问题的国家,也就是早先已经解决统一问题的国家。倘若统一问题没有解决,地盘主义依然猖獗,在这种情形之下而行“均权”,想由中央政府与地方当局的磋商而产生合宜的“中央地方权责划分纲领”势难有效。地盘主义者的欲望甚大,而且态度无常。要他们放弃割据的利益,差不多等于“与虎谋皮”。让中央迁就割据,牺牲统一,也不免像“削足就履”。第二,均权制度的施行,必须待各级政府大体上已养成“法治”的习惯,国内重要的政治或军事纠纷已经解决。不然,任何均权的规定,不免成为具文。

根据以上的见解,我觉得陈先生过于热心均权制度的实现,同时似乎过于轻视政治统一的价值,而有对地盘主义让步的危险。也许我误解了陈先生的意思。但无论如何,我相信与统一不兼容的中央与地方分权,实在只是均势,而不配称为均权。我相信真正均权的实现,当从比较基本踏实的工作上努力,不可把希望放在一切应变的政治磋商上面。有两件事至少是必须要做的;为消灭地方集权起见,地方政府必须军民分治,而全国的军令必须统一于中央。为培养地方健全的政治能力起见,必须推行地方自治,消除地方专制。这两件事虽然已是“卑之勿甚高论”,实行起来也要相当长远的时日。要想已经尝到地方集权专制滋味的地方当局接受现代法治精神的均权制度,不是一桩容易的事。除非是他们认识了国家的立场,自动放弃不合理的特权,或者是中央贯彻统一,使他们不得不就范;均权的理想同中央集权的理想一样的不能实现。如果统一的均权可以和平的代价取得,我们应当努力于和平的方法。如果和平的方法行不通,万不得已的实力手段也未尝不可用。北美合众国一八六五年以后的统一和均权制度比前更形稳固了,就是一个很好的例子。据这几天报纸上所登载的消息,因广东军人中深明大体者表示服从中央,所以两广问题和平解决的希望又扩大起来。这的确是一件值得庆幸的事。但同时我希望和平解决的结果,不是暂时的均势,而是统一的均权。

均权与联邦



在本刊二一〇号里我曾略论均权和均势的分别,藉此与陈之迈先生讨论中央与地方关系的问题。多承陈先生不弃,在二一一号里发表了一篇约近五千字《论均权与统一》的文章,对于我的意见有所辩驳。如此一来一往,几乎有酿成“笔战”之势。陈先生声势浩大,我决非他的对手。但是在被迫投降之先,我还有“余勇可贾”,再略述我的意见。

陈先生《论中央与地方的关系》一文虽然讨论一个政制的基本问题,似乎也是针对两广事件而发的。我同意他所主张的均权原则,但不同意他所建议实行这个原则的方法。为便利读者起见,他把我在《均权与均势》一文里所提出,并且现在仍坚持的几点,简述如下:第一,要实行均权,须先统

一,须先除去地方的“集权”。第二,要除去地方的“集权”,须促成军权的统一(地方的军民分治)及人民的自治。第三,均权制度成功的条件,是各级政府大体上具有法治的习惯。这是我对于中央与地方关系所抱的见解,且承陈先生表示,“当然是要紧的”。倘若我没有误解他的意思,我以为我们主要的意见是相当地接近。

陈先生最不满意于我的地方是我没有区分集权与统一。他反复譬解,博引旁征,以求铲除“统一与集权混谈的恶习”。因为:

我们得根本承认实行联邦均权的国家也是能统一的国家。统一的对待名辞是瓜分割据(例如一省或数省或一地方宣布独立);联邦(分权,均权)的对待名辞是单一(集权)的国家。如果我们弄清楚了这一点,我们便不必学民初之时一样,提到联邦便认为是存心破坏统一,而能在合理的原则上建造一个中央地方权责清明的“均权制度”。

这一段话说的非常明快。倘若我果然把集权与统一混为一谈了,陈先生的袭击当然要使我“全军覆没”。但是微幸,我虽未曾明白地区分统一与集权,却并没有使他们亲善之极,合为一体。陈先生如果注意我在前文里曾说,“北美合众国一八六五年以后的统一和均权制度比前更形稳固了”,必定不会说我把统一与集权混为一谈,或把均权与统一认为两不兼容——除非陈先生以为一八六五年以后美国变成了单一国。“稍通西洋史者都能承认这是不可通的看法”。民国初年政论家的“恶习”因为我尚未曾染上,不敢“掠美”,而陈先生这方面的袭击虽然有力,但其结果只等于现代国家中之战斗演习,所“战胜”者不过是自己安排的假想敌。

陈先生把联邦与均权或分权看成完全同义的名辞。在原则上这是不错的。但似乎也有可能考虑的地方。一切联邦的国家都采用分权制,但是分权的程度或情形不尽相同。一切单一的国家都是集权的国家,但是集权的限度不必一样。法国可以代表高度集权的单一

制,美国可以代表高度分权的联邦制。加拿大的分权程度不及美国,英国的集权较之法国亦有逊色。《建国大纲》说明中央地方权限的时候不用分权而用均权的字样,似乎有特殊的用意。《建国大纲》所指示,宪法草案所规定和现行的政制,显然是单一而非联邦。现在我们的问题是:单一的国家能否均权?如果我们严守陈先生的界说(即单一=集权,联邦=分权或均权),我们的答案当然是:不能。但如果我们略为变通,拿均权这个名辞来表示程度较低的分权(或程度较低的集权),我们的答案是:可以。我们不妨把上面的意思,用图表明如下:

		集权
统一的国家	单一	均权
	联邦	分权

“地方”一个名辞的含义也颇复杂。至少它可以同时指自治的单位(如我国之县)和介乎中央与这些单位之间的组织(如我国之省)。陈先生和我以往的讨论都偏于后者。其实在中国的情形之下,均权的对象应注重前者。均权的要义不过是把有全国一致性质的事务和有因地制宜性质的事实分别划归中央与地方政府。我们可以按照均权的原则,充分扩张县市的自治权,却并不必须增加省的独立性。我们的理想略近于英国的地方自治而与美国的各邦联治不同。如此我们可以避免联邦制的分崩离析可能的危险(如 Bryce 所说)而受均权制的实惠。

关于中国历史上集权分权的事实,我以为本刊八十一号陶希圣先生的一篇论文可以供我们的参考。陶先生说“从来的行政只有地方的行政”。这是极敏锐正确的观察。历来的县官,在他一县范围之内,职权甚为广泛。就拿号称集权的宋朝说,县令的职权是“常总治民政,劝课农桑,平决狱讼……”(《宋史·职官志》)。因为职权广泛,所以地方官可以不必秉承中央而自办“因地制宜”的事务。例如王安石知鄞县时行青苗法以便利农人,如崔立知江阴军教民浚港溉田,开河通运,如吴遵路知常州预市米借荒等事务,都不是彻底一贯的集权制下所许可

的。其实中国以往的制度固然不是现代的分权，亦何尝是真正的集权。我们如说“地盘主义”是集权的结果，恐怕不很确当。

上面探讨的结论是：“我们所赞同的均权制不一定是联邦制，而单一的国家也可以均权。”这样说法，也许不合政治学者普通的论调。但我希望陈先生和读者能“不以辞害意”对于鄙见加以实质的指正。末了还要附带声明，陈先生所抱中央与“带有割据色彩的地方当局”商谈均权而得着消灭地盘主义结果的“幻想”，我认为是近乎“美言不信”。但是关于这点，我不坚持。而我希望陈济棠、李宗仁、白崇禧诸公能证明我的错误。

（七月三十一日）

原载《独立评论》第二一三号（民国二十五年八月九日）