

# 鑑往知來論中國的聯邦制

麥瑞台

壹、前言  
貳、均權制度與自治  
參、聯省自治與中國的統一  
肆、廬山國是會議的幻滅  
伍、以文治感化統一中國  
陸、建國大綱與聯邦制  
柒、結論

## 壹、前言

六四兩週年的今天，香港立法法通過人權法案，卻遭中共嚴重抗議；東西德統一帶給中共的並非省思與改革，否則六四屠殺之後的中共就不會變得更蠻橫專制。雖然，今（八〇）年四月三十一日，李總統登輝先生正式廢除「動員勘亂時期臨時條款」而終止「動勘時期」，致力於全球中國人的心願——中國和平統一能夠早日實現；然而迄今為止，似有漫長的路途待跋涉，有諸多的困難要克服，中國的和平統一也隨著中共的橫暴而飄浮不定了。

在國父逝世六十六年後的今天，我們可以發現中國現代化的歷史過程中，以「治本」方式進行根本改革者，首由中山先生發端探源；今日看來，三民主義雖是幾十年的老東西，但其原則無一不深中今日人類問題之核心，這正因為國父對資本主義與共產主義有深入透澈之認識，才能指出一條超越資本主義與共產主義的出

路，不僅是我們解決今日問題的法寶，必然也會是未來中國統一的依據。茲將中山思想針對時弊的優越性簡述如下：

一、民族主義：基於國家民族的利益，要求國家獨立與民族平等；不僅是堅持廢除不平等條約，更主張世界各族一律平等；艱苦的奮鬥歷程不僅完成民族的獨立自主，也實現了經濟、政治的獨立自主，擺脫了「邊陲地區」的陰影，為第三世界樹立最佳典範。

二、民權主義：基於全民政治的理想，以五權分立與權能區分來建立萬能政府；一則可改良「以『權』制『能』」的代議政治，二則可超越「以『能』制『權』」的極權政治。再加上傳統的考監制度來彌補西方選舉制度的缺失，期能建立民主自由的中國。

三、民生主義：基於對全民利益的保障與經濟地位的平等，主張「合理分配求均」及「發達生產致富」；對土地則因其為有限而力主「平均地權」，對資本則因其為無限而力倡「節制資本」。故能避免過度干涉所滋生的「均貧」困境及自由放任所引發的「貧富懸殊」，使人民在利己利人的情境中發揮生產力與創造力。

今日我們已經終止動員勸亂時期，卻因未獲中共善意回應，故僅將中共由「叛亂團體」降為「敵對團體」的位階，由於中共迄今仍然秉其「四個堅持」高唱「一國兩制」，堅稱我們是「地方政府」或是「子政治實體」，我們絕不能一廂情願的採行浪漫的作法；但是在評沽政策時，宜從樂觀面來看，至少台海兩岸已在認真對話，如果不久將出現被雙方接受的意識形態，很可能會因為中山思想對當前世局的關聯性與台灣成功的經驗，使中共對中山思想產生興趣，進而發展出一個合理的共識，那麼中山思想將再度成爲中國統一以後建國的指導原則。（註一）

在國父的民權主義體系裡，權能區分是他最基本的理論架構；兩岸經過認真的對話後，遲早會膠著在治權的範疇內，尤其是政府的體制與權力的分配上；既然中山思想是兩岸統一的基礎，本文乃依據國父遺教來探討未來統一後政府體制是「聯邦制」或「均權制」或「聯省自治」。尤其兩岸在政治、社會、經濟背景

的差異，復又缺乏互信基礎的情形下，三者擇一而行應爲上策；然而一般人的印象中，國父堅決反對「聯省自治」是不爭的事實，至於另外兩種政府體制就值得我們詳加研判再作抉擇了。

## 貳、均權制度與省自治

近日閱讀傳記文學叢刊之三時，有段文字：「他（宮崎龍介）取出珍藏多年的國父在一九〇七年給他尊翁的委任狀一紙，原文是：『中國革命同盟會總理孫文逸仙，委任宮崎寅藏君在日本全權辦理籌資購械之接濟革命軍，所有與資主交涉條件，悉便宜行事。此委。天運歲次丁未（一九〇七）年九月十三日。』（在總理孫之下，蓋有中國同盟會圓形印章，內有英文 The China Federal Association 字樣）。」（註二）這幾個英文字引起我的注意，特別是 Federal 這個字；根據梁實秋先生主編的遠東英漢辭典及楊景邁先生總校訂的文馨英漢辭典的解釋，Federal 有下列四種解釋：①聯邦的②聯合的③聯邦政府的④同盟的（遠東版無）。

如果 Federal 乃指「同盟的」則應優先用 United 或 Allied，何況 Association 根據前述字典即含有「聯合、結合」的意義，是以「人」爲單位所組成的團體，異於 Alliance Union 兩名詞是以「團體」爲單位的聯合。所以國父在同盟會印章中以「The China Federal Association」作「同盟會」的英文名字時，Federal 此字一定含有「聯邦的」或「聯邦制的」含意；我們可從民前一年臨時政府組織大綱及臨時參議會各省有三名議員卻只有總統選舉票一票，看出當時深受聯邦制的影響。嗣後則因中國政治的紛亂及斟酌國情而融合中西政治制度創立了「均權制度」。

中國國民黨第一次全國代表大會宣言主張：「關於中共及地方之權限，採均權主義。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。」（註三）就近代人類政治制度史而論，中央集權都出現在單一國，或爲共和國，或爲專制國；地方分權大約均爲聯邦國家所採行的

制度。又以地廣人衆者較多。在中國的歷史裡，政治方面大體是個「大一統」的單一國，在民族方面則是漢族占絕大多數比例的「單一民族國家」，雖然早有「民貴君輕」的思想；在兩千年君主專制的高壓統治下，中央集權卻也行之無礙，然轉入民主政治的環境裡就困難重重了。於是 國父創立「均權制度」以利地方自治的實行，他曾說：「在單一國制，立法權固當屬諸中央，然中國地方遼闊，各省情形各異，不能不稍事變通。」（註四）如何在遼闊的大國行充分的地方自治而又不違單一國傳統呢？謹將 國父的主張列述如下：

(1) 主張省行政官由民選制以進於委任制：吾國省制，行之數百年，已成爲全國政治上之重心。將來欲謀吾國政治之發達，仍不得不注重於省行政。省之行政長官，歷來皆爲委任制。將來地方自治，既不能不以省行政長官爲官治行政機關……故吾黨主張以省長委任制爲目的，而以暫行民選爲逐漸達到之手段。（註五）

(2) 主張劃分中央地方之行政：中央爲全國行政主體，即中央政府是也。地方爲一區域之行政主體，而在中央下者有二：一、地方官治行政主體，即地方官；二、地方自治行政主體，即地方自治團體。……今世人之所謂地方分權，皆指地方官治言，而地方分權，實與地方自治不同，吾人不重在地方分權，而重在地方自治也。本此定義，中央之行政權，宜重以政務之性質與便宜，分配於中央與地方，而中央則統括的，地方則列舉的。（註六）

(3) 主張省爲自治團體有列舉立法權：故各省除省長之官治行政外，當有若干行政，必須以地方自治團體掌之，以爲地方自治行政。此自治團體，對於此等行政有立法權，惟不得與中央立法相抵觸。至於自治行政之範圍，則當以與地方關係密切之積極行爲爲限，其目的有六：1. 地方財政；2. 地方實業；3. 地方工程；4. 地方交通業；5. 地方學校；6. 慈善公益事業。（註七）

前述關於省自治三點係錄自民國元年八月的「國民黨宣言」，其主旨與民國十三年元月的「中國國民黨第一次全國代表大會宣言」的省自治之主張若合符節，茲將後者之相關主張列述如下，藉以彰顯 國父一貫的主張：

(1) 各省人民得自定憲法，自舉省長；但省憲不得與國憲抵觸。省長一方面爲本省自治之監督，一方面受中央指揮，以處理國家行政事務。（註八）

(2) 關於中央與地方之權限採均權主義。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。（註九）

(3) 對外政策之七召集各省職業團體、社會團體組織議會，籌備償還外債之方法，以求脫離因困頓於債務而陷於國際的半殖民地之地位。（註一〇）

國父說：「我們國民黨提倡三民主義來改造中國，所主張的民權，是和歐美的民權不同。我們拿歐美以往的歷史來作材料，不是要學歐美，步他們的後塵。」（註一一）所以民權主義的政治體制是依據權能區分的原理而規劃如下：

(1) 既非中央集權的單一國，亦非地方分權的聯邦制，而是充分地方自治的均權制度（就治權的分配而言）。

(2) 既非俄國的「人民獨裁」政治，亦非歐美的「間接民權」的代議政治，而是「直接民權」的全民政治（就政權的行使而言）。

總之，如果中國一如美、德兩國，原係多主權國家的結合體，國父一定會將中國定爲聯邦制，俾能漸進發展成強固的單一國；然而中國自古以來均爲單一主權國家，實在沒有理由違反進化趨勢與世界潮流，反而實行聯邦制，故提出混合式的「均權制」。乃針對我國國情圖一勞永逸的設計，藉由省縣的充分自治排除「聯省自治」所帶來的立即且明顯的危機——瓜分或共管，更因民主自治的紮根促成國家的統一，乃可早日實現民主、自由、富強的中國。國父的政制設計一直是以「省」爲對「中央」均權的樞紐。自民國元年八月的「國民黨宣言」始，一直到民國十三年四月的「國民政府建國大綱」，其一貫的主張是「均權制度」，以求適合國情、避免極端、賦有彈性的優點能改良中國的政治問題；直到建國大綱的正式提出時，則更進而提出以縣自治來落

實全民政治的理想，來達成「既不偏於中央集權也不偏於地方分權」的政制設計。

## 參、聯省自治與中國的統一

民國十一年陳炯明叛變，國父被困於白鵝潭，以英美爲首之列強無理干涉永豐艦行動，登艦詰責的英國稅務司夏理士遭國父義正辭嚴的斥退；國父旋因北伐軍回援無望，乃於八月九日搭乘摩漢砲艦赴香港再轉上海徐圖發展；國父在砲艦上對幕僚講話說：「美國素重感情，主持人道；法國尊重人權，又尚道義；而英國外交，則專重利害。惟其主張，中正不偏，又能識別是非，主持公理，故其對外態度，嘗不失其大國之風，在在令以敬愛。吾國建設，當以英國公正之態度，美國遠大之規模，以及法國愛國之精神爲典範，以樹吾民國千百年永久之計。」（註一二）身處當時情境猶爲斯言，乃知國父所反對的是列強依不平等條約所帶給中國的傷害；所景仰的是歐美完備的社會科學及政治制度。尤其是「美國的遠大規模」。國父在民權主義第四講中說到：「美國獨立後，國內便沒有敵人。但是那三百萬人，分成十三邦，每邦不過二十多萬人，各不相下，大家不能統一，美國的國力還是很弱，將來還是很容易被歐洲吞滅，前途的生存是很危險的。於是各邦的先知先覺，想免去此種危險，要國家永遠圖生存，便不得不加大國力；要加大國力，所以主張各邦聯合起來，建設一個大國家。」（註一三）

美國當時並無立即而明顯的危險，但他們的建國諸傑如麥迪遜、傑佛遜、富蘭克林等人，以其憂國的心情與先見之明，於一七八九年修正了一七八五年的邦聯憲法，建立了聯邦的美利堅合衆國，並依據新憲法選舉華盛頓爲第一任總統。國父與美國建國諸傑有同樣的心情與眼光，因此他反對「聯省自治」，他宣揚美國、瑞士的聯邦制，其動機可從下述遺教中看出：「美國自結合、聯邦成立憲法以後，便成世界上頂富的國家；經過歐戰以後，更成世界上頂強的國家。：：我國一般文人志士，想解決中國現在的問題，不根本上拿中美兩國的國情來比較，只就美國富強的結果而論，以爲中國所希望的不過是在國家富強；美國之所以富

強，是由於聯邦，中國要像美國一樣的富強，便應該聯省。美國聯邦制度的根本好處，是由於各邦自定憲法，分邦自治。：：質而言之，就是將本來統一的中國，變成二十幾個獨立的單位，像一百年以前的美國十幾個獨立的邦一樣，然後再來聯合起來。這種見解和思想，真是謬誤到極點，可謂人云亦云，習而不察。」（註一四）筆者謹將民權主義第四講的其他相關內容，歸納成四項反對聯省自治的理由如下：

（一）中國的各省在歷史上都是統一的，不是分裂的，不是不能統屬的；而且統一之時就是治，不統一之時就是亂的。

（二）美國之富強，不是由於各邦之獨立自治，而是由於各邦聯合後的進化所成的統一國家，所以美國的富強是各邦統一的結果，不是各邦分裂的結果。

（三）中國眼前一時不能統一，是暫時的亂象，是由於武人的割據；這種割據我們要鏟除他，萬不能再有聯省的謬主張，為武人割據作護符。

（四）聯省自治不是有利於中國的，是有利於個人的；這種割據式的聯省，是軍閥的聯省，不是人民自治的聯省。（註一五）

民國六年七月，國父率領海軍及部份國會議員南下，九月護法軍政府在廣州成立，國父任大元帥，轄有粵、桂、滇、黔、湘五省；北洋政府由段祺瑞決定派兵入湘圖以武力解決，護法軍政府派粵桂聯軍援住湘軍以禦北洋軍；南方護法軍政府由桂系陸榮廷把持，並非真正護法，且時思與北洋政府妥協；特於民國七年五月改組軍政府，改設七政務總裁，由岑春煊為主席，用以排擠公忠為國的國父，國父見事不可為，乃辭大元帥職，專心整理黨務。中國從此就陷入長期混戰之中，尤其自直皖戰後，中國四分五裂，統一愈無希望，為遷就現實，於是有一「聯省自治運動」的出現。換句話說，在民國七年至十三年間，「新思想」盛極一時，除了學生發起的一五四運動，也另有一種政治運動發生，即「聯省自治運動」。

根據歷史學者李雲漢的敘述：「聯省自治運動並非『新思想』，其理論基礎顯可溯源於辛亥革命前後的聯

邦論。：：及北京政府爲段祺瑞等武力控制，弁髦法統，擴張武力，又因護法戰爭起後湖南等省飽受戰火之苦，因而有不少人提出『聯省自治』的主張，想藉聯省自治來保全地方，消弭戰禍。」（註一六）倡導最熱心者爲湘人李劍農，他從民國六年起，以純理論之立場主張：中國之統一必須經由聯省自治以制定聯邦憲法，始可確立。當時贊成的人頗衆，有學者、有黨人、有政客、有軍閥，至民國九年時，確已發展爲全國性的政治運動，而且聲勢相當浩大。

另據香港歷史學者郭廷以敘述：「辛亥革命期間，已有仿行美國聯邦政體之議，但民國政府仍然是中央集權制。二次革命後，袁世凱實行獨裁，地方分權之說又起。及南北分治，主張聯邦制者漸多，爲避用『邦』及『分權』字樣，改稱『聯省自治』，先由各省制成省憲，組織省政府，實行自治，再由聯省議會，制定聯省憲法，組織中央政府。」（註一七）根據其分析，「實際是爲了遷就軍閥割據，希望達成表面的統一。南方軍閥地狹力弱，但圖自保，殘餘皖系督軍恐被吞噬，均表贊同。直系軍閥地廣兵衆，吳佩孚踵行段祺瑞的政策，思席捲海內，故反對最力。孫中山認爲中國之亂，由於軍閥之目無法紀，大軍閥自恃暴力，攘奪權利，固然須予以摧毀，聯省自治無異保護小軍閥，使各占一省，說不上自治，徒只削弱中央，不能統一。」（註一八）僅有 國父始終站在反對「聯省自治」的立場，是因爲要謀全中國之最大利益，綜觀當年中國各政治實力團體，也只有中國國民黨的主張始終在謀國家統一及主權完整。

## 肆、廬山國是會議的幻滅

民國十年，湘軍總司令趙恆惕以援助鄂人自治名義，進攻湖北，趙與兩湖巡閱使吳佩孚爲舊識，力勸吳贊成聯省自治，南北政府一併取消，另組統一政府，召開國民大會，先制省憲，再制國憲。復經梁啓超之游說，吳仍以直系之現實利益爲重，不假辭色的水陸並進而大敗湘軍。待吳佩孚聲望如日中天，黎元洪、梁啓超、胡適、王正廷、張紹曾等人再度對吳加以勸說，吳佩孚又因個人利益而於民國十年八月二十七日發表了



倡議召開廬山國是會議之感電，呼籲南北政府捐棄成見，其方法爲「略仿美國十三州會議」，開國是會議於廬山，另一方面藉此解決以往之紛爭，消滅內戰之根源，一方面共商國家之未來，策畫建設之程序。（註一九）廬山國是會議的醞釀使聯省自治的聲勢達到最高潮，其目的在對外爭取中國利益，對內改革政治，並圖擁吳佩孚爲領袖，促成南北統一和實施聯省自治；然因吳未與各方諮商便宣布國是會議的主張，再加上「國軍會議」之構想，有抬高武人身價之嫌，產生了下列二種負面作用：

（一）吳佩孚擴張個人勢力之餘還以領袖自居，使北方之武力統一派（直、奉兩派）十分不悅，東南之聯省自治派（皖系殘存督軍）也更加疑慮不安了。

（二）廬山會議中除國民會議外，尚有國軍會議，又規定由國軍會議推舉一人，保障兩會議之尊嚴；因此更增添「非兵」的士紳與知識分子不滿。

因此廬山國是會議在熱鬧中籌備了一個半月就流產了，因爲吳佩孚還是放不掉「武力統一」的迷夢，趕赴宜昌討伐劉湘，發動直川戰爭使中國經聯省自治而和平統一的幻想也破滅也。（註二〇）儘管聯省自治運動曾經鼎盛一時，但經由省憲進而制定聯省憲法以實現統一的構想，卻犯了過於天真的毛病，試想任何軍閥均基於「做皇帝」的心態妄想武力統一，怎麼可能使大家甘於放棄私有部隊而臣服他人呢？國父說：「謀中國的統一，只有兩條路：一條路是用兵力去征服各省，一條路是用文治去感化各省。用兵力去統一中國的事絕對做不到，也絕對不可做，這是人人曉得的了。用文治感化來統一中國就是要靠宣傳，祇是空言的宣傳是沒有真實的力量。」（註二一）國父終其一生都是在宣傳三民主義，用文治感化來爲中國統一鋪路，他義赴北京、病逝北京，爲中國和平統一犧牲了性命，正是爲國民革命軍做最好的宣傳，爲蔣公的北伐勝利及完成統一大業奠定了不敗的基石。

對聯省自治批評最深刻的而且能始終反對態度者，只有國父；不爲勢劫不爲利誘，最簡明深切之批評莫過於中國國民黨第一次全國代表大會宣言：「推其結果，不過分裂中國，使小軍閥各占一省，自謀利益，以

與挾持中央政府之大軍閥相安無事而已，何自治之足云？」（註二二）廬山會議之發起正值華盛頓會議之前，希望能產生出席九國會議的中國代表；巴黎和會後，山東問題懸而未決，美國輿論至爲不滿，擬透過華盛頓會議，約束日本，補救巴黎和會的不當措置。中國朝野寄予之厚望甚於對巴黎和會，然當時國際氣氛對中國殊爲不利，有共管之說。英國謂滿洲不屬中國，法國謂中國並無代表全國人民的政府，來替日本幫腔（註二三）；所以聯省自治在不平等條約未廢除之際，必然加深各「自治省」的軍閥與列強之勾結，故而更增添了完成中國統一的阻力。民國十三年十一月二十二日 國父在北上輪船中與日本記者談話時說：「中國頻年內亂，多半爲外人直接或間接造成，如廣州商團事件，暗中均有外人從中指使，無非欲達其侵略政策耳。」（註二四），兩天後， 國父在神戶登岸，回答記者採訪時又說：「統一是中国全體國民的希望。能夠統一，全國人民便享福，不能統一便要受害。……中國革命以來連年大亂，所以不能統一的原因，並不是由於中國人自己的力量，完全是外國人的力量！……這個原故，就是因爲中國和外國有了不平等條約，每個外國人總是利用不平等條約來享特別權利。」（註二五），從這段訪問乃知他爲防範軍閥與列強勾結出賣國家，故而反對聯省自治又增添兩大理由：

（一）中國是次殖民地與德國、美國不同，無法仿效實施，故不宜聯省自治。

（二）會造成瓜分共管而妨害統一，嚴重違反全體國民的利益，因爲統一是中国人民的心願，惟有統一才能使人民享眞幸福，故不宜聯省自治。

民國十一年， 國父著「中華民國建設之基礎」爲上海新聞報三十週年誌慶，文中說：「然試問今之聯省自治者，其所謂一省之督軍、總司令、省長等，果有以異於一國之皇帝、總統乎？一省之內所謂司長等之大小官吏，果有以異於一國之內所謂總長等之大小官吏乎？……中央政府以約法爲裝飾品，利於己者從而舞弄之，不利己者則從而踐踏之；省政府則亦以省憲爲裝飾品，利於己者從而舞弄之，不利於己者則從而踐踏之。……其爲官治，固無異也，所異者，分一大國爲數十小國而已。」（註二六），充其量「聯省自治」就如同一七八一至一七八八年間美國的邦聯政府，然而中國內有割據自雄目無法紀的軍閥及貧窮落後的社

會，外有不平等條約的壓榨及環伺圖瓜分共管中國的列強，只有將中國推入險境的可能，絕不可能讓中國像美國一般，由分立的各州而團結成邦聯，最後締建成統一的聯邦國。當年幸有 國父能以全中國為念，竭盡心力的反對聯省自治，復因各省軍閥都抱有武力併吞他人的野心，終能拯救中國於「自求速亡」的險境。

## 伍、以文治感化統一中國

大陸歷史學者李澤厚在「大鳴大放」運動中，於一九五六年為文評析 國父說：「中國社會歷史的特點，規定了孫中山的特點：一方面，作為啓蒙者，孫中山他們剛從沉沉昏睡的封建古國的愚昧裡驟然驚醒過來，他們滿懷希望和信心去迎接了那個在封建制度面前顯得那麼優越的西方文明，；；；但從西方的經驗看來，它又必將產生嚴重的後果。先進人們希望只取利，免去其害。」（註二七）原文雖然是針對著 國父的民生主義思想而論，事實上整個中山思想的產生就是在西學東漸的歷史背景下，在去惡存善的進化原則上建立起來的。民生主義部分自不待言，在同文中李澤厚又說：「因為正是民生主義才使中國革命和中國思想具有明確的近代性質，使它區別於太平天國和義和團，；；；作為整個世界的時代思潮，它本應能開花結果。但嚴酷的事實是，數千年的封建社會傳統土壤，使向西方學習來的資產階級民主思想，在中國沒能生根。」（註二八）然而三十五年後，中山思想經艱苦卓絕的奮鬥後，終於在台灣生根，開出了令大陸人民欣羨的花與果；筆者以為：同為中國人的兩岸，應該珍惜這份中山先生留給我們的資產，面對事實與真理，為民族與國家謀最大的利益，才算確實遵循中山思想。

中山學說在台灣創造中國近代史上最佳政績，在資源不足、人口激增、國際橫逆的考驗下，成為第十五大貿易國；近年來，多黨政治的建立、言論自由的確立、公平開放的選舉，在在都使台灣邁向民主憲政的坦途。台灣在政治與經濟的傑出成就，令我們充滿自信欲與全民族共享，那麼我們不妨把眼光看遠點，超越國統綱領

的三個階段，提昇至終將面對的統一後的新中國，因為國家與政府的體制將深刻影響到全體中國人民的生計，我們如何才能確保台灣兩千萬國民的福祉，並提昇十一億同胞的幸福呢？如果能採行民權主義的均權制度固然好，否則我們應該如何根據 國父遺教及政治學理，定出確實可行的制度呢？這些都是我們必須預先規劃妥當的要務。

不管是「一國兩制」或「一國兩府」，迄今尚未得到海峽兩岸雙方的接納，「一國兩區」能否成爲新寵？則有待時間的考驗；時間會掩蓋掉許多歧見與成見，當然也會產一些變因，所以就將不變的部分先謀求解決；「一國」則是雙方認同的部分，那麼統一後的中國，其政府體制如何較易爲雙方所接受呢？謹試擬四種國體進行評析：

(一)中央集權的單一國：雙方隔絕四十年後，任何一方均對「被統」有強烈的恐懼，尤其地狹人寡的台灣地區最憂懼共產式專制的中央集權。

(二)聯省自治的邦聯國：雙方均長期堅持「一個中國」的原則，爲了符合三千年來的歷史與人民的願望，故不到萬不得已，應不致選擇易走向四分五裂的邦模式，更何況這原本是中山先生所堅決反對的模式。

(三)均權制度的單一國：此乃中山思想的精華，中共如果仍然貫徹其「四個堅持」，絕不願見共產主義被拉下來，卻實行三民主義。

(四)地方分權的聯邦國：雙方若能視對方爲獨立的政治實體，又因缺乏充分的互信，而過度的自我防衛時，建立此種模式的政府，可以避開「一國兩制」與「一國兩府」的角力困境，又頗具開創的彈性以應付變局的出現。

上述的(一)或(三)顯然是雙方各自企盼的終極目標，但目前卻分被海峽兩岸中之一方所堅決排拒，現階段就(二)與(四)進行評估是合理的假設。惟其如此才能符合 國父的由革命而統一，再團結而富強的理念。本此理念 李總統登輝先生於民國七十九年十月七日成立國家統一委員會，並於民國八十年二月二十三日由國統會發「國家統一綱領」，過了兩天北平「新華社」向大陸各地報紙播發了國統綱領的消息，並介紹了綱領的前言

與三個進程，又指出綱領的最高理想是「建立民主、自由、均富的中國，……這實質上是台灣當局三民主義統一中國的內涵。」而大肆批判。目前中共的態度是：除了「一國兩制」以外的其他構想或主張皆一律反對，而且明白的指出「一國」非地理的中國或文化的中國，而是「中華人民共和國」；同時強烈暗示台灣當局是地方政府，頂多是子政治實體。並且一再指責台灣當局，並且應該「少說空話、多做實事」，就是要我們政府開放三通和雙向交流，這是中共目前「對台工作」兩手策略之一，對政府面是「以戰迫統」。另一面手法則對民間的作法是「先統再戰」，民國七十九年七月中共國務院對台辦負責人透過北平「新華社」發佈「做好海峽兩岸人員往來工作的四項要求」，其四項要求摘錄如下：

(一) 提高服務品質接待台胞，爭取好感。

(二) 要積極工作宣傳自己，又要因勢利導，爭取認同感。

(三) 赴台人員行前工作要加強，擴大島內的影響。

(四) 加強管理使兩岸人員往來工作逐步規範化。

目前兩岸互動只是處在剛開始階段，不必理會中共的催促，我們應先透過溝通接觸來縮短認知差距，使兩岸在政治上、文化上、經濟上能去異存同，否則談判將無利有害。因此面對這些障礙與中共的兩手策略，我們應謹守國統綱領的原則，才能保障我們國家的利益及兩千萬人民的福祉。但是也不能因此而消極等待，必須利用「動員勘亂時期」結束之便，透過所有管道將各種訊息傳播深入大陸，達到和平轉變的效果。正如 國父在「統一中國須靠宣傳文化」中所說：「現在我們有了廣東這一省，我們就希望大家一心一意的團結起來，把這兩個主義（民權、民生）從事實上實現……至於謀中國的統一，只有兩條路，一條路是用兵力去征服各省，一條路是用文治去感化各省。用兵力統一中國的事，絕對做不到，也絕對不可做，這是人人曉得的了。用文治感化來統一中國，就是要靠宣傳。」（註三三）近日政府開大陸記者及中共科長以下的官員來台訪問參觀，便是積極有效的宣傳，亟盼在安全的原則下，隨情勢之移轉，政府能增加此類深入宣傳的管道，實現國父

「以文治感化統一中國」的理想。

四十餘年海峽兩岸的實踐經驗，以及自「六四民運」以來東歐的和平演變，讓我們找到了「中國何處去？」的答案，我們很願意支持中共繼續其經濟自由化的開放改革，更期望他們能致力政治上的開放改革，和我們進行和平競賽，唯有如此才可能縮短兩岸間政治、文化、經濟上的差距，再透過聯邦政府的建立；逐漸完成中國的真正統一，否則兩岸的互動會遭遇到瓶頸而滯礙和平統一的發展！

## 陸、建國大綱與聯邦制

民國十三年冬天，國父通電討伐的曹錕兵敗出亡，國父應邀北上主持大計，除了一再昭示：召開國民會議及廢除不平等條約，另外曾發表「爲說明『建國政府』之任務昭告國人」，文中有云：「誓率同義諸軍，勅立建國政府，務期平昔方略，一一徵諸實現，三民主義、五權憲法亦得以次第發舒。今謹以政府任務昭告國人：一曰統一全國；二曰發揚民治；三曰修明內政；四曰輯睦邦交。」（註二七）國父始終反對「聯省自治」的理由可從本段文章再獲印証。至於「聯邦制」國父始終因客觀條件的不符合而認爲不適宜在中國實施，不但未曾貶斥且多次稱讚美國、瑞士及德國的聯邦制之優異；事實上，同盟會時期國父亦曾「私淑」美國的聯邦制，我們雖然無法取得直接的證明資料，但是在辛亥革命前後黨人談論聯邦論倒是盛極一時。尤其民國元年四月一日國父辭去臨時大總統後，袁世凱繼任卻厲行中央集權制，國父乃思建立聯邦制以防制袁的過分獨裁，聯邦論乃大受歡迎。黨人中以戴季陶鼓吹聯邦制最烈，先於民國元年提出「地方分治論」的主張，民國三年發表「中華民國與聯邦組織」專文，主張中國應仿效德國、美國兩強，實行聯邦制。待袁氏洪憲帝制失敗後，聯邦論的聲浪更爲普遍，連原先以國權黨自居，專反對地方分權的進步黨張東蓀、丁世嶧等也發表了主張「聯邦自治」的言論。（註二八）這風潮並未引起國父的嚴辭反對，亦足以間接證明只要客觀條件適合，他並不反對中國實行聯邦制了。從國父一生行事，可明顯看出他是非常重視中

國的固有傳統的先知先覺；民國八年五四運動後，直到十四年三月 國父逝世爲止，中國學界溺於「全盤西化」的聲浪中，惟獨 國父言時人所不敢言，在民族主義第六講中極力主張要恢復固有道德、要恢復固有知能。因此他縱然稱讚美國的聯邦制，但也能尊重中國固有的行省制度，權衡了利弊得失而放棄了聯邦制。雖然他明白聯邦制並不會如「聯省自治」般破壞國家的獨立，至少會有「扞格難行」之困，豈不徒增苦惱而有損中國之利益？如果實行聯邦制會有利於「一曰統一全國；二曰發揚民治；三曰修明內政；四曰輯睦邦交。」建國政府四大任務時，他想必會大力鼓吹「中華聯邦」了。

國父在民權主義第四講，第六講中，多次稱揚美國、德國、瑞士的聯邦制度，但是他並不盲目的崇洋，故不主張全盤西化，他理性的從歷史傳統，從進化團結，從國利民福的觀點，認爲應實行省縣自治。 國父在建國大綱中明確規定：「縣爲自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」稍後在「制定建國大綱宣言」中更詳細說：「先以縣爲自治單位，於一縣之內，努力於除舊佈新，以深植人民權力基本，然後擴充以及於省。如是則所謂自治，始爲真正之人民自治，異於僞託自治之名，以行其割據之實者。而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民亦可本其地方上之政治訓練以與聞國政矣。」（註二九）在建國大綱裡，省的地位與權限有更清楚的規定，實即將傳統的行省基於國情，適當的融和了德、美、瑞士的優點組成的；綜觀 國父一生，僅民國十二年二月回廣州主持軍政府以後，才算是真正掌握實權的主政者，有比以往更多的機會在實際執政過程中，檢視其多年的論著與思想體系，因此民國十三年四月十二日問世的建國大綱就具有無與倫比的價值了，謹將全部條文中，有關省、縣自治及人民政權部分略述如下：

(一) 建國大綱第一條：規定建國的根據是三民主義與五權憲法。

(二) 第二十四條：論建設之首要在民生，其次民權，再其次爲民族。並於第三條規定人民擁有選舉權、罷免權、創制權、複決權。

(三) 第五十七條：規定軍政時期之起訖時間及中心任務。

(四) 第八條：規定訓政時期自治縣應完成之準備工作。

(五) 第九條：規定訓政時期人民擁有之四種政權。

(六) 第十一—十三條：規定自治縣可執行之權限。

(七) 第十四條：規定自治縣可選一國大代表參與中央政事。

(八) 第十五條：規定第方政府官吏須經中央考試詮定及及格者方可任命，候選人亦同。

(九) 第十六條：規定一省全數之縣答完全自治時，則為憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。

(十) 第十七條：規定「在此時期，中央與省採均權制度」。

(十一) 第十八條：規定縣為自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

(十二) 第十九—廿一條：規定憲政開始時期，中央政府之院及部之組織。

(十三) 第廿二—廿五條：規定憲法草案的擬定及通過之時機，憲政告成時還政於民。

我們可以很清晰的看出這廿五條建國大綱，奠基於國父獨創的「權能區分」的架構上，參酌歐美直接民權的聯邦制，以充分的省縣自治為重心所構建起來的均權制度，既非聯邦制，也不全然是傳統的行省制度。可以說是將元朝以來的行省制度，輸入了民主的血液，動了「均權制度」大手術，即期望透過地方自治來完成全民政治的理想的大工程。就事實而論，國父當年並未主張中國應行聯邦制，同時亦未反對聯邦制，卻可以在多篇遺教中明顯看出歐美聯邦制對省縣自治的均權制度的深遠影響。

何謂聯邦國？其與邦聯有何不同？根據「雲五社會科學大辭典」的解釋：將國家政治權力，以成文憲法的規定，分配於中央政府與各邦政府者，謂之聯邦國。另外對於邦聯，其解釋為：是若干國家為促進或完成某些特殊目的而設立的一種聯合組織體。邦聯與同盟相似，卻多了個中央組織，以表示分子的意志。一般政治學者將聯邦國與聯邦之主要不同條述如下：

(一) 邦聯的分子國有退出的自由，聯邦的分子則無權退出。



(二) 邦聯的權力以各分子國政府為對象，聯邦政府則可直接對各分子國民來頒布法令並強制執行。

(三) 邦聯只有中央的議事機構，聯邦除了更強而有力的議事機構外，尚有行政機構與司法機構。

(四) 邦聯政府非主權單位，須經分子國同意決方能有所行動，聯邦國則是完全主權之政治實體，不允許各分子行使獨立之主權。

(五) 邦聯的結合基礎是條約，聯邦的聯合基礎是憲法。

若就「大中國」的領域內而論，目前亦非標準的多主權政治區域，除了中共、外蒙、中華民國外，至少另有香港、西藏為具自治傾向的、非主權地區，在諸多因素交錯之下，兩岸未來的互動及國家統一的發展，不妨以「中華聯邦」為規畫的方向，既可在「一國」的共同前提下，有足夠的空間容納「兩制」、「兩府」或「兩區」，甚至於「多區」的調和，更能夠在可大可小的多方參與，又合乎各方容忍下限的務實彈性，來解決中國統一過程中的瓶頸困境！那麼「中華聯邦」的各邦就可發揮「省」在建國大綱的「憲政開始時期」所扮演的憲政過渡的重責大任，各邦亦可參考建國大綱中訓政過渡的精神及經驗運用聯邦制，逐漸重建省縣充分地方自治的單一國，完成近百年中國人的願望，使建國大綱的精神能發揮到極致，再創國家前途、民族大業的新峰頂！

## 柒、結論

分裂國家的統一概分暴力與和平兩種模式，國父曾說：「用兵力統一中國的事，絕對做不到，也絕對不可做」，越南的統一即採暴力模式，使南北越付出了慘痛的代價，迫使南北韓為統一走上了談判桌。東西德的統一是和平模式，比起南北越的統一成功多了，印証了國父的：「用文治感化來統一中國，就是要靠宣傳。」但不容諱言的是兩德統一後的蜜月期已結束，今天兩德統一的功臣柯爾陷入了深沉的痛苦中；原因無他，非武的和平統一不宜太快，快則使雙方政治、經濟、文化上的差距太大而無法融合，僅僅為形式上的統

一，而非實質上的統一。中共目前就是急於統一，而且是爲統一而統一，免談步驟，只希望愈快愈好，這只是殺雞取卵式的統一，絕不是真正的統一；惟有「和平演變」式的文治感化才是真正的統一。

古云：「臨淵羨魚不如退而結網」，我們的國家統一綱領是漸進的、有階段性，先溝通建立共識，再因互信而交流互訪，在認知差異與現實差距縮小到雙方均可接納對方且能謀得最大福祉時，再進行統一談判。退而結網？結什麼網？個人以爲雙方均應退而編結「民主的」網，尤其是中共方面，書經云：「民爲邦本，本固邦寧」，中共必須用民主進行醫療全民的傷口，否則「楚雖三戶，亡秦必楚」。基本上，兩岸的和平統一是一漫長的過程，而且是需要耐力的和平競賽，如果我們要獲取最大的成功，必須要更深化我們的經濟建設，要更強化我們的憲政建設，才能站穩腳步提出「地方分權的聯邦國」或者「均權制度的單一國」的主張，提早實現中國的真正的和平統一，爲十一億中國人謀最大的福祉，否則縱然中共終以和平的方式統一了中國，只要是急就章的統一，尤其是共產制度的統一，所衍生的問題必然比統一後的德國嚴重百倍。因此今天我們必須未雨綢繆的，先研擬出統一的方法與統一後的政府的體制，才能減少不必要的阻礙與困擾，爭取更大的成果與勝算！

最後我必須再次強調，從國家前途、民族利益以及歷史文化和國民願望來看，中國的統一最後必定以中山思想爲主導，是以文治感化爲方法的統一，也建議政府在逐步實施國統綱領時，不妨以聯邦模式來思考兩岸互動的趨向；因爲歷經適當的過渡期後，統一的「中華聯邦」必然會因中山思想提供了民族獨立、政治民主和經濟自由的成功坦途，快速的邁向自由、民主、均富的建國之路，終將追隨東歐而揚棄共產主義，爲中國人揭開歷史的新頁！

## 註 釋

註 一：鄭竹園，中山學說是中國統一的思想基礎，「中山學說與中國前途」論文集，四七頁至八五頁，太

平洋基金會印行，民國八〇年。

註二：陳固亭，國父與頭山滿及宮崎兄弟，我怎樣認識國父孫先生，台北傳記文學出版社，民國五十六年二月再版，二四二頁。

註三：國父全書第一冊，中國國民黨黨史委員會編訂，民國六十二年六月出版，八八五頁。

註四：國民黨政見宣言，國父全書第一冊，中國國民黨黨史委員會編印，民國六十二年六月出版，七九八頁。

註五：同前註，七九七頁。

註六：同註四，七九九頁。

註七：同註四，七九八頁。

註八：同註三。

註九：同註三。

註一〇：同註三。

註一一：民權主義第四講，國父全書第一冊，中國國民黨黨史委員會編印，民國六十二年出版，一一八頁。

註一二：外交上應取的態度，國父全集第二冊，中國國民黨黨史會編印，民國六十二年出版，八五七頁。

註一三：同註一一，一〇八頁。

註一四：同前註，一〇八頁。

註一五：同前註，一〇九至一一一頁。

註一六：李雲漢，中國近代史，三民書局，民國七十四年九月初版，三七四頁。

註一七：郭廷以，近代中國史綱，香港中文大學出版社，民國六十九年再版，四八九頁。

註一八：同前註。

註一九：廬山國是會議及上海國是會議，歷史月刊三十期，民國七十九年七月發行，二四頁。

註二〇：同前註，二十三頁。

註二一：統一中國須靠宣傳文化，國父全集第二冊，中國國民黨黨史會編印，民國六十二年六月出版，四〇二頁。

註二二：同註三，八七九頁。

註二三：同註十七，四九一頁。

註二四：中日兩國應親善攜手共禦他國之侵略，國父全集第二冊，中國國民黨黨史會編印，民國六十二年六月出版，八七一頁。

註二五：日本應幫助中國廢除不平等條約，同前註，八七五頁。

註二六：中華民國建設之基礎，同前註，一七八頁。

註二七：同註三，第九二三頁。

註二八：同註一六，第三七四頁。

註二九：同註三，第九一八頁。

註三〇：論孫中山的民生主義思想，中國近代思想史綱，五〇頁，原載「歷史研究」一九五六年一一期。

註三一：同前註，四八六頁。

註三二：同註廿一。