中國為什麼錯過了省憲與聯邦主義的歷史機會?

下載：PDF · DOCX

1920 年到 1926 年之間，中國出現過一場今天很少被提起的憲政實驗——省憲運動。從湖南到廣東，從浙江到四川，十多個省先後起草或頒布了省憲法；「聯省自治」「聯邦制」成為報刊上熱議的政治方案。這是中國離「地方自治基礎上的統一」最近的一次，也是唯一一次自下而上的立憲嘗試。

但這場運動來得快，去得也快。1926 年北伐軍興，省憲被一張張廢止；到 1928 年全國名義上統一，省憲運動已煙消雲散。中國錯過了這班車，而且一錯過就是一百年。為什麼?

一、省憲運動是什麼

省憲運動的背景是中央權威的真空。袁世凱死後北洋分裂，南北對峙，沒有任何一個中央政府能號令全國。在這種局面下，一種聲音興起：既然中央立不了憲，不如各省先立憲——各省制定省憲、實行自治，等條件成熟再聯成聯邦式的統一國家。

走得最遠的是湖南。1922 年 1 月 1 日，《湖南省憲法》正式公布施行，這是中國第一部真正實施過的省憲法：省長由省議會選舉產生，行政權由省長與省務院共同行使，還規定了縣、市、鄉三級自治。一時間，湖南成為全國矚目的「立憲模範省」，浙江、江蘇、四川、廣東等省也先後起草省憲，知識界群起響應。

二、聯邦主義設想的吸引力

省憲運動的思想內核是聯邦主義：反對用武力統一，主張用契約聯合。它的吸引力有三層。第一，和平：各省自治後和平協商統一，避免無休止的內戰。第二，民主訓練：地方自治被看作民主的學校，老百姓先在縣、省層級學會選舉和議政，再參與全國政治。第三，制衡中央：聯邦制下中央權力有限，避免再出現一個不受制約的強人。

在當時的語境下，這套設想相當有說服力。軍閥混戰的現實讓「武力統一」名聲掃地，而美國的例子擺在那裡——十三個州先自治、再聯邦，不也建成了大國嗎？不少自由派知識分子都脖為聯邦主義辯護，稱這是中國走出軍閥混戰的理性出路。

三、為什麼錯過：四個結構性原因

第一，省憲多由軍閥主導制定，成了割據的合法化工具。湖南省憲的推手趙恆惕本人就是湖南的軍事統治者；省憲規定省長選舉，可選出來的還是他。廣東的陳炯明、四川的軍閥莫不如此。省憲越是「自治」，軍閥的地盤就越是穩固——「聯省自治」變成了「聯軍閥割據」。

第二，缺乏真正的民意基礎。省憲多由省議會或學者委員會起草，普通民眾既沒有參與制憲，也沒有機會對省憲投票。沒有全民制憲的程序，省憲就只是精英的文本，風一吹就倒。湖南省憲施行後，省議會選舉舞弊叢生，民眾很快失去熱情。

第三，各省只「自治」不「聯省」，陷入集體行動的困境。每個省都想保衛自己的地盤，沒有一個省願意先交出軍權、財權去組建聯邦。聯省自治喊了多年，連一次像樣的各省代表會議都沒開成。沒有「聯」的機制，「自治」就只是分裂的別名——這正是孫中山咦國民黨批判它的理由。

第四，被更大的歷史力量碾過。1924 年國民黨改組、聯俄容共，1926 年北伐開始，國民革命軍所到之處，省憲近同舊省議會一併廢除（湖南省憲 1926 年 7 月被廢止）。國民黨要的是黨治下的統一，不是聯邦式的分權。省憲運動就這樣被掃進了歷史。

四、失去的機會意味著什麼

省憲運動的失敗，意味著中國失去了一次自下而上建立憲政秩序的機會。此後中國的統一模式就只剩下兩種：國民黨的黨治統一，咦後來大陸中共政權的中央集權統一。地方自治這個選項，從政治議程上消失了大半個世紀，直到 1947 年憲法的地方制度設計（見本系列第九問）戡重新把它寫進國家根本大法——但那已是另一段故事。

教訓是清楚的：地方自治必須與全國性的憲政框架同步設計。單省的自治，在沒有憲法保障、沒有全國性法治的環境裡，只會淪為強人的工具。今天討論未來的地方自治（見導讀 I05 與本系列第三十三問「聯邦制是否適合未來中國」），必須同時回答：自治的權力從哪裡來？用什麼全國性制度來保障它不被收回？省憲運動沒有回答這兩個問題，所以它只能是一場曇花一現的實驗。

繼續閱讀

- 《中華民國四十問》索引
- 導讀第五篇：地方自治與日常生活
- 1947 年《中華民國憲法》如何劃分中央、省與縣的權力？

參考資料

- 《中華民國四十問》索引
- 導讀第五篇《地方自治與日常生活》——地方自治概念，本問引用
- 公開史料：《湖南省憲法》1922 年 1 月 1 日公布施行；趙恆惕 1922 年 9 月當選湖南省長；湖南省憲 1926 年 7 月被廢止

其他語言版本：简体中文 · English · 繁體中文 · Français · Deutsch · Español

由簡體中文原版翻譯（原版發表於 2026 年 10 月 31 日）。