1947 年《中華民國憲法》如何劃分中央、省與縣的權力?

下載： PDF · DOCX

1946 年 12 月 25 日，制憲國民大會通過《中華民國憲法》；1947 年元旦公布，同年 12 月 25 日施行。這是中國第一部正式施行的全國性憲法。在中央與地方的關係上，它沒有選擇中央集權，也沒有選擇聯邦制，而是採取了一條中間道路——孫中山主張的「均權制度」。

均權是什麼意思？簡單說：中央與地方的權力劃分，不由誰強誰弱決定，而由憲法明文規定。憲法第十章（中央與地方之權限）與第十一章（地方制度），用二十多條條文，把中央、省、縣各自管什麼寫得清清楚楚。這是中國憲政史上第一次用根本大法來回答「誰管什麼」的問題。

一、均權主義：中央集權與聯邦制之間的第三條路

孫中山的均權思想針對的是兩種極端：一種是中央集權，一切權力歸中央，地方只是執行機關；一種是聯邦制，地方是主權單位，中央權力來自地方讓渡。均權制度主張，中央與地方的權限都直接來自憲法，地位平等、互不隸屬——用孫中山的話說，是為了「達均權之目的」而劃分中央與地方的權限。這一思想後來也被寫進五權憲法的整體架構，成為中華民國憲法區別於一般三權分立憲法的重要特徵之一。

憲法第 111 條是均權原則的總開關：除了憲法列舉的事項，凡未列舉的事務，「有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣」；發生爭議時，由立法院解決。這意味著：劃分權力的最終裁判者是民意機關，而不是行政命令。

二、中央管什麼：第 107 條與第 108 條

第 107 條列出由「中央立法並執行」的事項，共十三款：外交、國防、國籍法與刑事民事商事法律、司法制度、航空國道與郵電、中央財政與國稅、稅制劃分、國營事業、幣制、度量衡、國際貿易政策、涉外財政經濟等。這些是典型的「全國一致性質」事務，地方無權插手。

第 108 條列出由「中央立法」、可交地方執行的事項，共二十款，包括省縣自治通則、行政區劃、教育制度、銀行交易所制度、警察制度、公共衛生、土地法、勞動法等。中央定規則，地方可執行；省在不抵觸國家法律的範圍內，還可以制定單行法規。這是一種「中央立法、地方執行」的分工模式。

三、省與縣管什麼：第 109 條與第 110 條

第 109 條列出由「省立法並執行」、或交縣執行的事項，共十二款：省的教育衛生實業交通、省財產、省市政、省公營事業、省農林水利漁牧、省財政與省稅、省債、省銀行、省警政實施、省慈善公益等。值得注意的是，經費不足時，「經立法院決議，由國庫補助之」——憲法預見了地方財政困難，並給出了制度化的解決渠道。

第 110 條列出由「縣立法並執行」的事項，共十一款：縣的教育衛生實業交通、縣財產、縣公營事業、縣財政與縣稅、縣債、縣警衛實施等。縣是憲法保障的最基層自治單位。此外，第十一章（第 112 條至第 128 條）進一步規定了省、縣兩級的地方自治制度：省、縣分設民意機關與行政機關，層層都有民選基礎。

四、寫在紙上的分權：設計與現實的落差

均權制度的設計是精密的，但它的命運是悲劇性的。憲法 1947 年 12 月 25 日施行時，國共內戰正酣；1948 年《動員戡亂時期臨時條款》通過，憲法中關於中央地方分權的大量條文被凍結。中華民國政府遷台後，長期處於戒嚴與動員戡亂體制之下，省、縣自治始終未能按憲法落實——台灣省長期由官派省主席治理，直到 1990 年代後地方自治才逐步恢復。

但這套設計的價值並沒有消失。第一，它是中國唯一一部以根本大法形式磎立地方分權的憲法文本，任何未來的憲政重建都不需要從雹開始設計中央地方關係——均權條文稍加增修即可適用，這正是制憲者留給後人的制度遺產。第二，它的均權邏輯——權力劃分由憲法明定、爭議由民意機關裁決——正是今天討論未來大陸地方治理（見本系列第三十一至三十五問）時可以直接援引的現成框架。1947 年憲法沒有機會在中國大陸施行，但它為「統一而分權」的中國保存了一份制度藍圖。

繼續閱讀

- 《中華民國四十問》索引
- 《中華民國憲法》文本與解讀
- 七法示範法總覽（擬議中的示範法律，非已生效法律）
- 中華民國為什麼有憲法，卻長期未能實現正常憲政?

參考資料

- 《中華民國四十問》索引
- 《中華民國憲法》文本與解讀——第十章第 107–111 條、第十一章第 112–128 條之結論，本問引用
- 七法示範法總覽——七法是擬議中的示範法律，非已生效法律
- 公開史料：《中華民國憲法》1946 年 12 月 25 日通過、1947 年 1 月 1 日公布、1947 年 12 月 25 日施行；《動員戡亂時期臨時條款》1948 年通過

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）。