如何防止地方軍閥化和新的權力壟斷?

下載：PDF · DOCX

舊政權崩潰之後，最常見的結局不是民主，而是碎片化：各地實力派各自為政，新的強人以「維持秩序」為名建立新的壟斷。本系列第七問與第八問的教訓早就說明了這一點：陳炯明的聯省自治失敗，省憲運動夭折，共同的原因是沒有全國憲政框架的地方自治，遲早會變成割據的藉口。

防止軍閥化與新壟斷，必須同時堵住三條路：軍事上不讓任何人擁有私人武裝，財政上不讓任何地方截留全國性稅收，政治上不讓任何職位變成終身制。三條路堵住一條，另外兩條遲早會被繞過去。

一、軍事上：不許有私人武裝

第一條防線是軍隊國家化（見本系列第二十囚問的結論，本問引用而不展開）：一切武裝力量統一歸屬國家指揮，禁止地方擁有獨立武裝，地方武裝與民兵必須收編或解散，武器逐項登記。地方安全由受法律約束的警察負責（見第二十二問的分工結論），警察向法律負責，不向地方實力派負責。

歷史的教訓在這裡最直接：省憲運動時期，各省的實力派都歡迎「自治」，卻沒人真心想要「聯省」——省憲成了軍閥合法化的工具。沒有國家統一指揮的武裝，地方自治就只剩下一盤散沙的「省自治」，而散沙最容易被最有槍的人重新捏成一塊。

二、財政上：分權必須配審計與公開

第二條防線在財政。地方財政自主是必要的，但自主必須配上審計與公開：地方預算公開、轉移支付規則法定化、全國性稅收不得由地方截留、地方債務全額公開。沒有審計的分權，不是自治，而是給地方諸侯發執照。

中央與地方如何分配財政權，是本系列第三十二問的主題，本問前向引用而不展開。但可以先定下原則：分權的規則應當由憲法與法律確定，而不是由中央與地方討價還價的結果——討價還價得來的分權，實力強的地方拿得多，寧力弱的地方拿得少，最終仍然是強者通吃。

三、政治上：選舉、任期與自由是護欄

第三條防線在政治：地方首長與議會由選舉產生並實行任期限制；媒體自由讓地方的濫權行為見光；司法獨立讓受到侵害的人有地方申訴；政黨競爭與公民組織讓任何壟斷者都面對挑戰者。這四樣東西缺了任何一樣，地方選舉都會變成走過場。

還需要記住本系列第十六問的前提：民主制度不會在舊政權崩潰後自動出現——它需要被有意地建立起來。同樣，本系列第十七問提出的問題也適用：重建不能僅靠中華民國（台灣）現有政府的移植，大陸自身的制度——選舉、議會、法院、媒體——必須就地生長。移植的制度沒有根，風一吹就倒。制度建設的速度可以因地制宜，但方向不能含糊：每一次地方選舉、每一次預算公開，都是在為全國性的憲政秩序打地基。

四、全國框架與地方自治的平衡

三條防線之上，還需要一個全國框架。地方自治需要全國憲政框架的保護：1947 年《中華民國憲法》的均權設計（見本系列第九問的結論）試圖回答的正是中央與地方如何分權又不分裂——中央管全國性事務，地方管地方性事務，爭議走憲法與司法程序，而不是走武力。

平衡的兩面都要守護：一面是中央不得以「統一」為名取消地方自治——取消自治的地方，居民對新秩序的認同會迅速流失；另一面是地方不得以「自治」為名拒絕全國性的基本權利保障——一個可以隨意剝奪居民權利的地方，篁不上自治，只能篁小號的專制。七法示範文本中與地方自治、權力制衡相關的制度選項（擬議中的示範法，不是現行法律）可以作為討論起點；最終的規則，要由未來憲政秩序下的立法程序來確認。

中央與地方發生爭議時，應當走憲法與司法程序解決：由獨立的憲法審查機構裁決權限歸屬，雙方都接受裁決結果。任何一方以武力或單方面行動解決爭議，都是對憲政框架本身的破壞——今天用武力解決爭議的一方，明天就會成為新的壟斷者。爭議解決程序的存在本身，就是對雙方最有力的約束。

繼續閱讀

- 《中華民國四十問》索引
- 第十六問：如果中共政權崩潰，為什麼民主制度不會自動出現？（本系列後續問題）
- 第十七問：為什麼重建憲政秩序不能僅靠台灣現有政府？（本系列後續問題）
- 如何處理軍隊國家化與軍人個人權利？
- 陳炯明的聯省自治主張為什麼失敗？
- 中國為什麼錯過了省憲與聯邦主義的歷史機會？
- 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
- 七法示範文本（擬議中的示範法，非現行法律）——制度選項，本問引用

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）。