

中国联邦主义与地方自治史料研究（1898—1947）：宪制演进、浙江县政实证与中美制度对照

Free China Movement

v2.0 | 2026-10-21

© 2026 Free China Movement

<https://freechina.live/china-news-updates/research-historical-verification/ct04-historical-research-master-1898-1947/>

v2.0 | 2026-10-21 | 作者：Free China Movement

审稿记录：Editorial 独立审稿，2026-10-21。结论：PASS（修订后）。

关联论文：英文版：[Chinese Federalism and Local Self-Government, 1898–1947 \(English edition\)](#)；
同系列论文：[《未竟的地方自治：1909—1947 年中国省县宪制》](#)、[《从清末咨议局到民国省议会》](#)、[《从流亡咨询到民主制宪》](#)；专题索引：[中国联邦主义史研究文库](#)、[中国联邦主义论文集](#)

范围与定位：本稿为中国联邦主义与地方自治的史料研究，独立成篇。历史谱系部分对读 1909 年地方自治章程、1912 年临时约法、1921—1924 年省宪与县自治一均权路线、1931 年训政约法、1936 年五五宪草及 1946—1947 年制宪安排；浙江实证主体集中于 1921—1947 年。1898—1908、1913—1919 及 1937—1945 年的原始史料覆盖不足，故本文不宣称已完成 1898—1947 年通史。早期 82 页主稿未取得，不能证明逐段完整承继；其余未核事项均在文中及文末限制说明中逐项标注。

中文摘要

本文追溯晚清地方自治制度至 1947 年中华民国宪法的省县权力安排，比较法定自治事项、财政权限、地方首长产生方式与上级行政监督。1909 年地方自治规章、1921 年浙江省宪、1931 年训政约法、1936 年《五五宪草》及 1947 年宪法显示，自治条款与中央行政指挥可能同时存在；规范上的分权不等于已实现的地方自治。以浙江县政、道路建设及财政报表为案例，本文区分法律授权、预算安排、工程统计和实际付款，并以 1921 年美国联邦公路法比较不同层级政府之间的合作与监督。1933 年道路建筑费已经独立盲法复录并与原刊小计、总计逐项勾稽（见校勘说明与附录 13）；但报告建筑费仍不等于县库实际付款，故本文不据此计算县库实际负担、判定财政违规或证明制度成败；原刊尚未核实的法条仅作注明等级的文本比较，不推断直接影响或实施。研究指出，中国地方自治的关键问题不仅是宪法是否列举地方事权，更在于财政责任、行政指挥、选举程序及可审查的执行记录能否形成一致的制度约束。

关键词 / Keywords：联省自治；浙江省宪；县自治；财政联邦主义；道路行政；中华民国宪法 / provincial constitutionalism; Zhejiang Constitution; county autonomy; fiscal federalism; highway administration; ROC Constitution

校勘说明

引言

为什么一种明确追求地方自治的制宪努力，没有形成稳定的省县权力秩序？现有研究常将问题归结为军阀政治、统一战争或中央集权传统，但这些解释不足以说明：即使省宪文本存在，县预算为何仍需经过层级审批，县长的行政问责为何仍可能指向省级机关，以及道路建设中的筹资与工程执行为何未必属于同一政府。本文不预设地方分权必然优于中央协调，而是将“制度能否被实际运作并受可检验约束”作为共同评价标准。

材料和方法：法条原印影像及官方法律网页可证明规范文本；同期行政命令、预算规则和统计报表可证明行政设计及申报口径；收支凭证、施工验收与机构执行档案才可能证明实际运作。本文用 A 级表示本研究留有目视核对记录的原印影像或官方原始法律文本；B 级表示尚未与原印核对的历史法律转录或具有可核出处的官方释义；C 级表示后出研究、目录和暂录统计（个别已核读的学术全文仍须单列“二手文献”）；未取得独立复录的数据明确标为未解决。此分级不是对全部历史事实的最终裁判。

历史桥接：1912 年《临时约法》与联省宪制问题的起点

本节属于研究总稿新增的历史框架，不是对晚清地方自治史或民国联省运动的完整重写。它用 1912 年国家创制的规范文本，建立比较 1921 年省宪、1923 年国宪及 1947 年宪法的时间坐标；国家法条与实际执行必须分别核证。

一、国家主权与省份的法律地位。1912 年《中华民国临时约法》第一、二条将共和国的组织基础及主权分别系于中华人民和国民全体；第三条列举共和国的领土构成；第四条将国家统治权置于参议院、临时大总统、国务员及法院。由此可以确定省份是当时国家领土和代表安排的重要单位，却不能直接推断各省享有联邦成员的原生主权。是否构成联邦体制，仍须检验地方权限是否受宪法保障、争议如何裁决、修宪如何进行及财政权力是否独立。

二、地域代表与财税权限应分开判断。第十七、十八条规定临时参议院由各地区选派代表：各省及内外蒙古、西藏各选五人，青海一人，选举区及选举方法由地方决定。第十九条同时赋予参议院议决全国税法、国家预算与国库借款的权限。前者证明临时国家立法机关具有地域代表成分，后者却不能证明地方拥有不可被中央改变的独立税权。要判断“自治”究竟表现为选举程序、财政裁量还是行政代理，必须寻找选举公告、财政决议及实际收支记录。

三、军事权限不能跨时段拼接。1912 年约法第三十二条规定临时大总统统率全国陆海军，第三十三至三十五条涉及行政组织、人事、宣战与缔约，并规定不同的参议院同意程序。1921 年浙江省宪施行法关于国宪未成立前国家事权的暂行安排，以及 1923 年国宪限制各省常备军的条文，属于不同的制度阶段。本文不将这些文本误作同时有效的单一宪制；尤其不把“法定统帅权”误写成对各支武装力量的实际控制。

四、解释框架及可证伪问题。从 1912 年至 1947 年，应逐次记录主权主体、地方代表、立法事权、税收支付、武装指挥、首长问责和争议裁决的变化，而不是预设中国宪制必然从联省自治滑向中央集权。1947 年中华民国宪法列举中央、省、县权限及县级自治机关，提供了一个不同于 1912 年临时国家机关的规范安排；是否继承 1921 年浙江制度设计，必须通过制宪会议记录、草案修订、

官署档案及实际执行材料检验。1933 年浙江县道清册可用于检验道路行政的申报口径，却不能单独解释全国联邦主义运动的形成。

史料等级与引证 / Source status: [A—1912 Chinese official original facsimile personally inspected] 《臨時政府公報》第三十五號，1912-03-11，原印第 1–7 頁（PDF zero-based pp0–6），《中華民國臨時約法》第 1–4、17–19、32–35 條，https://commons.wikimedia.org/wiki/File:ROC1912-03-11臨時政府公報_35.pdf . [A—official U.S. historical diplomatic reproduction, English translation] FRUS 1914, document52, 1912-03-20 enclosure, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1914/d52> . [B—later Chinese transcription, checked against the original for the specified articles only] <https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國臨時約法> . [A—official ROC legal webpage] <https://www.president.gov.tw/Page/284/1241> . The specified 1912 clauses were visually checked against the Chinese original; no claim of full 56-article collation, administrative implementation, or automatic federal status.

五、1911 年事实权力重组与后续宪法化

太平天国—辛亥革命比较研究提供了一个应当纳入本项目、但必须与宪法文本证据分开的分析框架：地方政治权力是否存在，不能只看省份是否宣告独立或某项自治制度是否写入文本，而应分别观察军事指挥、财政征收与支付、行政机关连续性、地方精英合作以及中央命令是否仍被执行。该框架对本研究的价值，不是证明 1911 年的省级政治退出直接“产生”了 1921—1947 年的联省自治、均权或县自治，而是帮助区分事实权力重组与法律权限宪法化两个不同层次。1911 年的省级军政接管属于王朝崩溃过程中的事实性权威转移；1921—1947 年的省宪、省自治法、县自治与中央—省—县权限条款，则试图把地方权力转化为具有法定边界、程序和争议解决机制的规范权限。两者可能存在制度史联系，但不能由时间先后直接推出联邦属性或文本传承。

证据状态说明 / Evidence status: 本节所用 1911 年制度框架来自已经发表的辛亥革命史研究（见正文引证），在本稿中仅作方法论桥梁；1911 年原始记录未为本稿独立核验，个案层面的主张未证。 / The 1911 framework used here derives from published research on the 1911 revolution (cited in the text) and serves as a methodological bridge only. The underlying 1911 primary records were not independently inspected for this study, and case-specific claims remain unverified.

六、山东独立的逆转：把“宣布独立”与“有效权力”分开

山东提供了一个重要反例。山东地方志资料将 1911 年 11 月 13 日记为济南独立大会迫使巡抚孙宝琦同意独立并推其为临时政府都督；11 月 24 日孙又宣布取消独立，次日撤销临时政府并恢复巡抚旧称。地方志还记载，新军第五镇内部力量和袁世凯方面的压力参与了逆转。这个案例足以支持一个限定性命题：省级“独立宣告”并不自动等于稳定的军事、财政和行政控制，更不能把宣告日期直接视为宪政自治已形成。它应作为 1911 年权力重组研究中的负例，用来检验军队效忠、官署连续性和财政控制是否真正脱离北京，而不是用来证明后来的联省自治或 1947 年权限结构具有直接因果来源。

来源定位说明。尚未取得 1911 年原报影像，但二手叙述已经推进到可核验的原载路径：张登德 2012 年《东岳论丛》论文的注释明确把《山东独立纪事》定位于《齐鲁公报》1911 年 11 月 15 日，把《独立而人心安》定位于 11 月 22 日，并把《抚宪孙致北京内阁申密》定位于 11 月 15 日；该文还注明“孙宝琦九月二十三日致清内阁电”收入《近代史资料》1956 年第 1 期。山东省图书馆馆藏介绍又明确列《齐鲁公报》为其辛亥革命时期珍贵报刊收藏。由此，山东线索的下一步不再是泛搜，而是向山东省图书馆／相关缩微报刊库调取 1911-11-15、11-22 期影像，并核《近代史资

料》1956年第1期的电文页码。当前等级仍为B级定位证据；未取得原页前，不升级原电措辞、取消独立动因或“军政事务照旧”的精确引文。

检索校正与替代电档路径。张登德所引“《近代史资料》1956年第1期”应对应该刊总8号，而不是总9号；抗日战争纪念网所保存的总8号161页扫描PDF已经直接打开，其期目明确列有卞孝萱辑《山东假独立资料》。后出的《近代史资料文库》第7卷将该文重印，研究者引用页码集中于615、617—618页。更重要的是，2012年研究反复引用中国科学院山东分院历史研究所编《孙宝琦电档中有关辛亥革命在山东的情况史料选辑》，《山东省志资料》1961年第1期，第24、27、30、33—35页；公开资料目录又确认《山东省志资料》1961年第1期为一册可定位的约26.61MB扫描本。由此形成三条并行验证路径：（1）1911《齐鲁公报》11月15、22日原号；（2）1956年第1期/总8号《山东假独立资料》及2009重印；（3）1961《山东省志资料》第1期孙宝琦电档选辑。当前仅总8号PDF载体与目录已直接核到，尚未定位并目视其中《山东假独立资料》正文页；1961电档选辑也尚未取得页面，因此这些材料不能把任何具体电文措辞升为A级。

页码级定位补记。新增两条可执行的复制本路径。其一，一份后出的博士论文书目将《孙宝琦电档中有关辛亥革命在山东的情况史料选辑》明确著录为《山东省志资料》1961年第1期第8—36页；这与2012年论文分别引第24、27、30、33、34—35页相互吻合，说明目标文章在该期中的篇幅范围可缩小到8—36页。其二，2012年论文又给出《山东参事文选》第7辑第71—72页所收孙宝琦九月十三、十四、十五日电，以及《中国近代史资料丛刊·辛亥革命（七）》第339、343页所收九月二十七日、十月二十八日电。由此形成具体的交叉校勘表：1961电档选辑8—36页 ↔ 《山东参事文选》71—72页 ↔ 《辛亥革命（七）》339/343页 ↔ 《齐鲁公报》1911-11-15/22。上述均为后出整理本或定位信息，除2012论文原刊外，尚未直接取得这些目标页；不得将电文逐字表述升级为本项目亲见原件。

制度谱系补章：从晚清自治法规到1947年国宪（1898—1947）

本节追踪自治的组织单位、财政决定权、行政首长来源及中央监督权如何在不同文本中重新组合。其目标不是以一部晚出的宪法解释全部先前制度。1898年改革构想可作为问题史的起点；具体条文比较从可查的1909年自治章程开始。1931与1936年的条文使用历史转录本，尚未完成官方原印逐页校勘，故不得提升为A级原印证据。

一、1909年地方自治：地方公益、自治经费与官署监督并存

1909年《城镇乡地方自治章程》第1条将自治定义为办理地方公益并“辅佐官治”，由合格绅民公选、地方官监督；第5条把道路修缮、桥梁、沟渠等列入城镇乡自治事务。这已使道路工程成为制度化的地方公共事务，却没有创设对国家具有独立主权的联邦成员。第90—93条列出地方公产、公益捐及规约罚金等经费来源，公益捐的创设和变更须经地方官核准；第98—101条设置预算、决算、公开和检查程序；第102—103条允许地方官监督账册并经督抚程序撤换自治机关。由此，自治事务、筹资手段、议事参与和上级控制自一开始就并存，而非从“自治”二字即可推出财政独立。1909年条文的实际覆盖、选民资格与地方实施差异仍须地方档案检验。

来源与等级 / Provenance — B：1909年《城镇乡地方自治章程》历史转录第1、5、90—93、98—103条，历史转录逐条核读；官方原印未核：<https://zh.wikisource.org/wiki/城镇乡地方自治章程>。关于1898年思想前史，当前仅作研究问题框架，不宣称已取得1898年原始地方自治法。

二、1921—1924 年：省宪路线与县自治—均权路线并不相同

1921 年浙江省宪、1922 年湖南省宪与 1923 年四川省宪草案把省级政治主体、自治机关和国家归属问题推至前台；但省宪运动不能一概称为分离主义，亦不能仅以省宪颁布推定省民已经掌握军队、税源或县长任命。1923 年国宪提供中央、省、县权限与县财政保障的另一套国家法结构，必须与省宪草案逐条对照。孙中山 1924 年《建国大纲》第 16—18 条又将县自治建设与按事务性质配置中央地方权力连接起来：地方自治在这一设计中首先是国家建设的基层阶段，而不必以各省成为联邦成员为前提。1922 年张君勱国是会议草案的具体权限条文仍需版本校勘；在核得原件之前，只能作为候选中介文本，不能据此建立从浙江或湖南省宪直接传入 1947 年宪法的单线影响链。

来源与等级 / Provenance — 1923 年国宪相关条文：据 A 级原印影像核读记录；1921 浙江、1922 湖南、1923 四川省宪及 1924 《建国大纲》现用历史转录 B，链接及具体页码见正文相关各节文献注。1922 张君勱国是会议草案原印仍待校勘，直接影响链 UNVERIFIED。

二甲、1922 年湖南省议会的两份公开声明：联省并不等于分离

湖南省议会 1922 年 5 月 20 日《正式开会通电》与 6 月 17 日《应付时局主张联省主义宣言》提供了同时代政治论证的两个观察点：省宪被解释为推动国宪、恢复统一的路径；联省自治被解释为由省自治走向省际联合、进而组织共同国家秩序的过程。这可以反驳把全部联省主张直接等同于独立分裂的概括，却不能证明湖南省宪下的选举、财政与军政制度已按其理想实施。声明的历史转录已定位，但《天津大公报》原版及湖南省议会公报的对应影印仍待逐页核验。

来源与等级 / Provenance — B：1922 年湖南省议会 5 月 20 日通电 <https://zh.wikisource.org/wiki/湖南省議會正式開會通電> 与 6 月 17 日宣言 <https://zh.wikisource.org/wiki/湖南省議會應付時局主張聯省主義宣言>，据历史转录；原印未目视。1923 年国宪的县财政与剩余权限逐条分析已保留在本稿后续浙江比较章节，不在本节重复。

二乙、五项自治制度检验：法律地位、剩余权、选举、财政与救济

比较 1909、1923、1931、1936 和 1947 年制度时，本文将“自治”分解为五项可核查指标：第一，地方权限是否直接受宪法或法律保障，还是仅由上级行政机关委派；第二，未列举事项按何种标准归属、由谁裁决争议；第三，地方代表机关和行政首长如何产生及罢免；第四，税源、财产、预算和债务能否由地方在可执行的法律界限内决定；第五，权限受到侵害时是否存在可行使的审查或救济。法条层面的五项指标还需各自配对实施证据：选举记录、地方税则、县库收支、上级处分命令、司法裁判或立法机关争议决议。此方法不以“联邦”或“单一”标签替代具体制度证据，也不把地方自治机关的存在自动等同于地方政治民主。

来源与等级 / Provenance — 分析框架属研究者方法论而非独立原始史料。1923 年第 128 条第 3、4 款与第 129 条的准确分工，已直接核对英文历史转录

[https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_China_\(1923\)](https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_China_(1923))（B，原始中文印本未核）。

三、1931—1936 年：均权制度化与省级政治自治的收缩

1931 年《训政时期约法》第 59 条明言中央与地方权限依《建国大纲》第 17 条采取均权制度，第 60 条承认地方在事权范围内制定法规，但不得抵触中央法规；第 61 条将中央与地方课税划分交

由法律规定；第 62 条明确列举六类应以法律限制的地方课税弊害：妨害公共利益、妨害中央收入、复税、妨害交通、歧视其他地方输入货物，以及征收地方物品通过税。第 63 条将工商业专利、专卖特许权归于中央；第 64 条要求省达到宪政开始时期后，再依《建国大纲》以法律详细规定中央与地方权限。这说明“均权”已进入正式训政根本法，却不能据此推断地方已拥有独立税收或充分立法能力。同一约法第 78 条规定省政府受中央指挥，第 81 条规定县政府受省政府指挥，第 82 条仅设置县自治筹备机构；第 79 条所涉省长选举又以达到宪政开始时期为条件。财政权限语汇与行政指挥体系因此必须分开测量。

1936 年《五五宪草》使这种张力更为清楚：第 98—99 条将省政府定位为执行中央法令、监督地方自治的机关，省长由中央任免；第 103—109 条仍保留县为自治单位、县民选举罢免及县长处理自治与委办事务的设计；第 108 条要求县长候选人经中央考试或铨定合格，第 109 条规定县长办理委办事务受省长指挥。第 129 条对地方设税、举债和公库负担契约设法律与议决门槛，第 130 条限制国内货物通过税；第 144 条则规定自治尚未完成的县，其县长由中央政府任免。由此可见，1936 年并非“完全取消地方自治”，而是省级政治自主受到明显限制、县自治被保留为附条件的制度目标。1931 至 1936 年之间的军政整合、财政压力与日本侵略威胁，是需要进一步以行政和军事档案检验的背景机制，而非这些法条本身能够证明的单一因果解释。

来源与等级 / Provenance — B：1931 年《中華民國訓政時期約法》历史转录第 59—64、78—82 条：<https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國訓政時期約法>；B：1936 年《五五憲草》历史转录第 98—109、129—130、144 条：<https://zh.wikisource.org/wiki/五五憲草>。网页转录逐条核对（B 级）；官方公报原印未核。

四、1946—1947 年：省自治回归与三级均权的重新组合

1946 年政治协商会议的地方制度原则提出省为地方自治最高单位、省长民选、可制定不抵触国宪的省宪，并以均权主义划分中央与省权限。1947 年宪法第 107—111 条最终列举中央、省、县权限，并按全国、全省、一县事务性质分配未列举事项；第 112—117 条规定省自治法规、民选省长和司法审查，第 121—127 条规定县自治、县议会、县长选举及委办事务。这一结构既不同于 1936 年中央任命省长的草案，也不是 1921—1922 年省宪运动的直接复刻。1946 年 4 月、11 月草案与最终宪法之间仍有待核的异文，尤其不能将 1946 年谈判原则误作 1947 年已实施的省自治制度。更审慎的历史命题是：县自治、均权和省自治三套语汇在 1947 年重新组合；它们是否通过特定起草者或会议形成直接传承，仍须原始制宪记录。

来源与等级 / Provenance — B：1946 年政协宪草修改原则及历史转录；1946 年 4 月《政治協商會議對五五憲草修正案草案》历史转录：<https://zh.wikisource.org/wiki/政治協商會議對五五憲草修正案草案>。A 级官方法律网页：1947 年中华民国宪法第 107—117、121—127 条：<https://english.president.gov.tw/Page/94>。1946 年 11 月 22 日送审附件、1947 原始公布公报与制宪逐条记录仍需原印对勘。

专题实证研究：未竟的联省宪政——浙江省宪、县政财政与中美地方权力比较（1921—1947）

以下九章以浙江省宪、县政财政与中美地方权力比较为专题实证研究。

一、问题意识、史学脉络与证据方法

联省自治不能仅被写成一次胜负已定的政治运动。本文首先将其拆解为四类可以查证的制度主张：地方立法权限、地方财政的可支配程度、地方首长的问责来源，以及地方强制力量与国家权力的关系。一个省宣布自治，并不当然取得联邦成员的法律地位；一个县拥有预算栏目，也不当然控制实际支付。本文因此以 1921 年浙江省宪为规范起点，以 1933—1935 年浙江县政与公路材料检验行政过程，再以 1921 年美国联邦公路法及 1947 年中华民国宪法建立有限度的比较。

1. 1929 年的同时代回顾：宪制文本与市制未实施

1929 年《东方杂志》第 26 卷第 17 期的一篇市政论述，在回顾 1921 年浙江省宪法第 15、16 章关于特别市及普通市乡制度的规定时，明确认为省宪未获实施，因而相关市制亦未确定。该文又讨论 1928 年国民政府颁布的特别市与普通市组织法，指出参议会的设置受到成立期限、核准程序与选举法未公布等条件限制。这是一条重要的同时代“实施状态”证据：它支持在市制这一具体领域区分“已公布规范”与“已运作机构”，也使 1921 年施行法第 20—21 条的选举期限及执行委员会安排需要接受实证检验。然而，这篇 1929 年的回顾是作者的制度评论，并非省政府执行档案、全省各县调查或法院裁判，不能仅凭一句未实行就断言 1921 年省宪的每项条款在任何地点均未产生行政影响。论文应将它列为同时代二级证据，继续寻找 1921—1929 年省县议会名册、市政机关任命、自治经费和议事记录，辨别局部实践、制度中断与完全落空的不同情形。

文献注 / Source note — B CONTEMPORANEOUS SECONDARY HISTORICAL TEXT

TRANSCRIPTION (NOT OFFICIAL IMPLEMENTATION RECORD): 《東方雜誌》1929 年第 26 卷第 17 期，市政制度论述，<https://wikisource.org/wiki/東方雜誌/一九二九年廿六卷十七期>；original printed page and article author NOT YET VERIFIED. Distinguish retrospective opinion from administrative proof. 1921 浙江省憲法施行法 arts20–21 primary legal-text transcription <https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國浙江省憲法施行法>。

2. 省宪过渡期的国家事权与法秩序连续性

1921 年《中华民国浙江省宪法施行法》第 1—3 条显示，浙江省宪制文本并非简单主张省与中华民国法秩序脱离。第 1 条规定国宪未成立前，应归国家的事权暂由本省议决执行；第 2 条使与省宪不抵触的现行中华民国法律及法律命令继续在省内适用；第 3 条保存省宪施行前中华民国对外订立、涉及浙江且已履行的条约和契约效力。三条共同形成“国宪未成一省内暂行决定一既有国法及对外义务继续”的复合过渡结构。这里的“暂由本省议决执行”属于一项规范性权限主张，不能直接认定中央机关事实上失去国家事权，也不能把省宪直接等同于国家主权独立宣言。与 1947 年中华民国宪法第 107 条列举中央专属事项、第 111 条处理未列举事项的规范相比，1921 年施行法在国家宪制未完成时提出了不同的暂时安排。二者相隔二十余年，须以国宪起草记录、地方官署执行命令及争议裁决档案追查其制度影响，不能由文本相似推定继承关系。

3. 1921 年省宪版本校勘与“颁布—施行”分离

关于 1921 年浙江省宪及其施行法的研究，必须区分法条现存转录、当时印行版本、议会通过过程与地方机关实际执行。维基文库施行法讨论页标示《浙江省法汇编》第一辑（1921 年）原印第 22—25 页，并给出国家图书馆扫描档号 NLC416-12jh003053-43593；省宪讨论页另列上海《新闻报》1921 年 9 月 8、9、10、11、12、15、16 日连载“三读通过浙宪法”的版本线索。2026 年 10 月 13 日已核验 1921 年《浙江省法汇编》原印第 15—16 页的省宪第 101、110 条，以及第 25 页施行法第 16 条；全卷与《新闻报》连载仍待校勘，第 16 条疑难字形仍未解决。校勘时应优先记录

第1—3条国家事权与旧法继续适用、第12—18条税制、教育及军费过渡、第20—23条地方机关交替条款，逐条比对异文、标点、日期及是否为草案或公布本。即使各版本文字完全一致，也只证明规范文本的相对稳定；是否组织了县议会、调整了税收、完成了军费移交，仍须另外寻找省政府命令、县财政簿册及实际机构名册。因而论文不能用“已公布省宪”替换“已施行自治”，也不能以1933年的行政统计倒推1921年施行法已生效。

文献注 / Source note — A for inspected pages of the 1921 compilation; C for the unresolved Article 16 numeral; B/C for the uninspected newspaper serial: <https://zh.wikisource.org/wiki/Talk:中華民國浙江省憲法施行法> (浙江省法匯編 第一輯 1921 pp22–25; NLC416-12jh003053-43593); <https://zh.wikisource.org/wiki/Talk:浙江省憲法> (上海新聞報 1921-09-08/09/10/11/12/15/16). Original comparison and execution unverified.

4. 普选承诺与过渡性代表机制

1921年省宪的政治权利条款不能脱离施行法的临时选举安排来评价。施行法第4条要求在户口尚未查明时，省议员先由每县直接选出一人，并规定三年内完成户口调查；第6条暂以县议会和特别市议会议员投票代替省宪所设全省选民总投票；第7条又使教育会、农会、工会、商会、律师公会与报界公会参加省级选举会的组成；第8条在县人口未明时暂定每县议员二十人。第20条设置先选省县议员、再选省长和政务员的两阶段期限，第21条另设九人宪法执行委员会。由此可见，文本同时包含直接选举的目标与人口统计不足时的间接、团体式替代机制。是否存在真正的选举、各县代表资格是否受承认、三个月期限是否被遵守，必须用选举公告、选民名册、县议会会议录和执行委员会档案检验；不能由“施行法”之名推断施行已经发生。

文献注 / Source note — PRIMARY LEGAL-TEXT TRANSCRIPTION, NOT FACSIMILE. 中華民國浙江省憲法施行法, arts.4,6–8,20–21, <https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國浙江省憲法施行法> ; 1922 東方雜誌 vol.19 no.22 reproduction transcription <https://wikisource.org/wiki/東方雜誌/一九二二年十九卷廿二期> . Implementation records not obtained; no records of observed elections have been obtained.

4A. 施行法的六种过渡机制：司法、税制、教育、财产与实施期限

1921年《浙江省宪法施行法》并非仅是一份选举时间表。将其二十三条按可执行事项分类，至少可以识别六种不同的过渡技术：（一）第1—3条在国宪与省法尚未完备时，暂定国家事权的省内执行、旧法的附条件继续适用以及既存对外条约契约的延续；（二）第4—10条在户口、特别市、陪审制度等前提尚缺时，采取限期调查、间接代表与暂缓适用；（三）第11条要求三年内设置各县初审法院，在未设立县设置司法公署；（四）第12—15条分别处理既有税率与征法、义务教育经费、公共土地的既定用途以及特别市脱离原县后的财产税收划分；（五）第16—18条暂定省内军费议决、驻军统辖的可能权限及裁兵计划；（六）第19—23条要求补订必要法律、安排两轮选举、成立九人执行委员会、三年后提出一次修宪并与省宪同时施行。此种结构显示，省宪不是一经宣布即可自行运作的行政机器：选举名册、司法机构、预算决议、军事命令和财政移交都需要各自的执行凭证。

文献注 / Source note — B: historical legal-text transcription, 浙江省宪法施行法 arts.1–23, <https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國浙江省憲法施行法> ; the Act's clause locations in 《浙江省法汇编》第一辑 (printed pp. 22–25) were subsequently verified against the original printing (Appendix 24), though a full collation of the volume remains outstanding. The transcription of art.16 contains the visibly corrupt reference “第一百另一条” ; do not silently emend it. Catalog only: 陈益轩编《浙江制宪史》

(1921), implementation act reportedly at printed p133, <https://mtoou.info/jueban/74411.html> . For the original-print verification of the Act, see Appendix 24.

5. 1922 年湖南省宪：国家归属与省民自治权并列

1922 年《湖南省宪法》第 1 条把湖南界定为“中华民国之自治省”，第 4 条又规定省自治权属于省民全体。两条并读，既不支持将湖南省宪简单归类为脱离中华民国的主权独立宣言，也不容将它缩减为中央机关下放若干行政事项。湖南省议会 1922 年 5 月 20 日通电进一步把省宪视为促成国宪、建立统一基础的一条道路。这些材料表明，至少在公开的宪制语言中，省民自治与国家统一可以同时成为政治目标。然而，条文和通电只能证明规范性主张及政治表达；实际选举资格、议会预算权、县政执行与军队控制仍须另据档案验证。与浙江省宪相比，湖南材料在“自治权的政治主体是谁”这一问题上提供了独立观察点；与 1947 年宪法相比，它不能凭措辞相似便建立起直接的文本传递关系。

文献注 / Source note — B — historical legal-text transcription, 《湖南省宪法》arts1,4, <https://zh.wikisource.org/wiki/湖南省憲法> ; B — historical transcription of 湖南省議會正式開會通電 (20 May 1922), <https://zh.wikisource.org/wiki/湖南省議會正式開會通電> . Original printed facsimiles and implementation records not inspected; no inference of implementation.

6. 1923 年四川省宪草案：省自治并非当然意味着省主权

1923 年 3 月《四川省宪法草案》第 1 条把四川称为中华民国自治省，第 3 条将自治权的根据置于省民全体，第 5 条又明确将省自治权限于不抵触中华民国宪法的范围。第 6—8 条提出中央不行使职权时省的暂时行动、涉及省权的国法与条约，以及国家法律在省内的施程序等特别安排。四种条文合读，展示了一种内部张力：草案既试图扩大省的实际规范空间，又以国家宪法作为上位边界。因此，不能把“自治省”自动译为“主权省”，也不能把省对中央法令的限制主张视为已经获得全国承认。更重要的是，四川文本是草案而非已生效的宪法；它对 1920 年代联省自治思想的意义属于可比较的提案层面，不是执行绩效。与湖南省宪和浙江省宪并列，四川案例使本文避免用单一省份代表整个运动。

7. 1923 年国宪的县级财产权与四成上限

1923 年《中华民国宪法》提供了省宪之外的另一条制度设计线索。其第 124 条规定地方分省、县两级；第 127 条要求省设民选议会和省务院；第 128 条则将县议会、县长选举、县财产和自治经费纳入全国宪法条文。尤其值得注意的是第 128 条第 3 款：县在其负担省税总额内享有保留权，但不得超过十分之四。原印文字设定的是上限，并非每县无条件取得 40% 省税的最低保障；第 128 条第 4 款另禁止省政府处分县财产及自治经费，第 129 条把省县税的划分交省议会议决，第 131 条对县自治事项赋予完全执行权。由此形成的不是单一“地方财政独立”条款，而是比例上限、财产保护、省议会税权和自治执行权相互制约的结构。1923 年原印第 35—37 页可核第 127—131 条；第 26 条关于未列举权限按事务性质分配及争议交最高法院的规定，另见原印第 10 页。与 1947 年第 111 条由立法院解决权限争议的安排相比，可以确认裁决机关与县级层次的文本差异，却不能仅凭差异推断历史传承或实施绩效。

1923 年国宪第 128 条第 2 款的县长直选并非无条件即时生效。该款明定，在司法尚未独立及下级自治尚未完成以前，县长直选及相应自治行政安排不适用。第 127 条第 2 款对省务院亦采取阶段性选举设计：原则上由省民直选五至九名省务员，在直选尚不可行时得组织选举会，并限制现役军人及离职未满一年的军人担任省务员。这一细节使 1921 年浙江省宪的省长委任县知事、1923

年国宪的附条件直选、1947 年宪法第 123 及 126 条的县民选举与罢免，形成三种不能互相混同的规范安排。它们也不能直接证明各县在相应年份实际举行选举；选民名册、选举公告及自治机关成立记录仍是独立的执行证据。

同一部 1923 年国宪第 128 条第 3 至 5 款还把县级财政权分成三种工具：县负担省税的留成以 40% 为上限；省政府不得处分县财产及自治经费；灾变或自治经费不足时，县可提出申请，经省议会决议决后由省库补助。第 129 条将省县税划分交省议会议决。税收留成上限、财产保护与条件性补助不能统称为“保证拨款”，更不能当作 1933 年浙江道路建筑费已经由县库支付的证明。将这些条款与 1921 年浙江交通预算比例及美国 1921 年联邦公路补助作比较时，应分别编码税率制定权、留成比例、资产保护、补助审批、现金拨付和工程验收。

文献注 / Source note — A — 1923 攝華印書局《中華民國憲法》原印第 35—37 页（PDF 零基第 35—37 页），第 127 条第 2 款、第 128 条第 2—5 款及第 129 条，有原印目视核验记录，https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-11jh007322-56095_中華民國憲法.pdf；A — 1947 ROC Constitution arts123,126, official Presidential Office <https://www.president.gov.tw/Page/284/1241>；B — 1921 Zhejiang Constitution art128 transcription <https://zh.wikisource.org/wiki/浙江省憲法> . No election implementation or treasury payments established.

比较补注：1921 年浙江省宪第 101 条 30% 上限以省收入为分母；1923 年国宪第 128 条第 3 款 40% 县留成上限以县负担省税为分母；1947 年国宪第 107 条第 7 款则由中央划分国、省、县税收。三者的对象、分母及法定功能不同，不可相加，也不能据此证明实际支付。1921 年省宪第 101 条已据原印核对（见附录 25）；本条比较不依赖其他未核条文。

二、1921 年浙江省宪：权限、财政与过渡

浙江省宪的关键不是它是否在名称上属于“联邦宪法”，而是它尝试把县级事项、税收、预算及代表制度放进一套具有法律效力的权限结构。本文把条文区分为永久性配置与国宪未成立时的过渡安排。前者回答谁可以立法、征税、审议预算；后者回答旧法、旧税与军费如何在制度转换期间继续运作。两者若混同，就会把过渡性许可误读为已经稳固的自治权。

1. 从省宪县权到预算审批

1921 年《浙江省宪法》是观察省宪运动内部县权安排的重要文本，却不能与 1923 年国宪或 1947 年中华民国宪法混为一谈。历史法条转录显示：第 124 条对省级交通经费设有预算比例要求；第 126 条区分省级干线与县级支线；第 135—139 条分别涉及县道、县税、生产性或救灾性县债以及县级预决算公开。与此同时，第 128 条所列县长由省长任命，说明县财政、道路事务的列举并不自动伴随县长直选。到 1933 年，浙江县地方预算办法又设置省财政厅和主管厅核准程序；而 1947 年宪法第 124—127 条则从另一宪制层级规定县议会和县长选举。三种文本的差异支持一个限定性结论：县级道路职权、财政自主、首长产生方式及预算监督可沿不同轨道演变，不能用“联省自治兴衰”这一单一指标替代逐条比较。1921 年条款在先前研究阶段只依据先前已登记的历史文本转录，原印本、正式施行情况及 1921—1933 年县级执行档案仍待核验。

2. 省库审计、县级提案与基层自卫

1921 年《浙江省宪法》不仅在第 124、126、135—139 条配置交通、县道和县财政，还在不同层级设置程序性控制。第 90 条要求省库收缴报告与审计院签印领款书据，第 91 条允许审计院拒绝不合预算或临时支出法案的付款；这些规定直接约束省库支付，不能未经县级执行材料就解释为

县财政已经接受同样审计。第 97 条规定三分之一以上县、每县一千名以上选民联署，可向省议院提出法律案；省议院不同意时，草案交县议会及特别市议会表决。它把县的参与权嵌入省级立法程序，但是否曾实际触发仍须查选民联署、议案与投票记录。第 153 条允许市乡住民为自卫组织保卫团，性质也不等于县级正规军队。上述设计与 1933 年县长筑路奖惩和县预算核准链条相比，显示立法参与、财政审计、人事监督与基层自卫可以同时存在而不互相替代。

3. 省税与县税的文本张力

1921 年《浙江省宪法》中的税权条款不能只择其一。第 99 条以较宽泛的文字规定本省各种赋税属于省收入，由省政府依法征收；第 136 条却又保留县固有捐税，并允许县在不抵触省法的范围内制定县税、省税附加及其他公共收入。若将第 99 条的“本省”理解为一切发生于省境内的税收，两条便存在表面张力；若将其理解为省级税目，则县税空间较大。仅凭转录文本不能消除这一歧义，须检查当时税目分类、施行法和省县财政账簿。第 124 条规定省交通经费至少占省预算岁出的 5%，但并未因此明确规定县道得到 5% 经费；第 126 条还区分省修省道干线和县市乡修内部支线。1933 年县预算办法的新事业核准程序又表明项目申请、税源归属、预算通过、实际拨付并非同一权力。美国 1921 年公路法把地方筹款在州直接控制条件下认作州配套资金，恰好提供一种方法论对照：资金来源与处分权必须分栏记录，但不应将两国制度等同。

4. 省宪税权的过渡条款

1921 年《浙江省宪法》第 99 条与第 136 条之间的表面张力，必须结合同日公布的《中华民国浙江省宪法施行法》第 12 条阅读。第 99 条将“本省各种赋税”表述为省收入，第 136 条则保存县固有捐税并赋予县在省法限制下制定县税、附加税的能力；施行法第 12 条进一步规定，在省、县、市议会尚未议决修正或废止之前，既有税率和征收方法暂时维持，违背租税原则者则应在三年内逐步修正。这不是县税权自动实现的条款，而是新旧税制之间的时间桥梁：新宪法列举权能，并不使原有税务机关、征收率与缴库路径于公布当天同步改变。其可证伪的行政检验是逐县查找 1921—1924 年县议会税则决议、县税实际征收簿、省县分库账与修正命令，并区分“法定权限”“议决税率”“实收税额”。尤其不能把 1933 年浙江县地方预算办法倒写成 1921 年施行法的直接实施：两者处于不同政治与法制情境，除非找到制度沿革档案，否则只可作为不同年代的省县财政控制机制进行对照。

文献注 / Source note — PRIMARY LEGAL-TEXT TRANSCRIPTIONS, NOT FACSIMILES. 浙江省宪法 (9 Sept. 1921), arts. 99,136, <https://zh.wikisource.org/wiki/浙江省宪法> ; 中華民國浙江省憲法施行法 (9 Sept. 1921), art. 12, <https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國浙江省憲法施行法> ; 1922 東方雜誌 vol.19 no.22 text transcription <https://wikisource.org/wiki/東方雜誌/一九二二年十九卷廿二期> . Original printed 1921 edition not visually inspected. Claims: B-access for transcriptions; administrative implementation UNVERIFIED.

5. 国宪未成时期的军费与省内军队

施行法第 16—18 条提供了检验联省自治与军事统一关系的独立线索。第 16 条在国宪未成立的条件下，将 1921 年 7 月以前向由浙江省支付的军费暂交省议院议决核实；第 17 条规定国宪未成立以前，驻省军队“得由省长统辖”；第 18 条要求省政府提出裁兵计划，提交第一届省议院。这三条分别涉及军费核准、驻军指挥的可能权限与裁军计划的提出义务，并不证明省长实际掌握所有驻军，也不证明裁军已执行。尤其第 16 条关于所援引省宪条号的现存转录存在疑似讹字，须待 1921 年原印本复核，不能自行改写为某一确定条号。下一阶段应把军费预算、实际支付凭单、部队隶属命令和裁军执行清册分别建档，避免把壮丁人口、警额、保卫团或军队驻防数量合并为单

一 “军事自治” 指标。

文献注 / Source note — later transcriptions and TWO distinct original printed witnesses (1921 compilation and 1922 periodical). 中華民國浙江省憲法施行法, arts.16–18, <https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國浙江省憲法施行法>; 《東方雜誌》1922 年第 19 卷第 22 期原印第 26—27 页 (PDF 零基第 215—216 页), <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002290-25829> 東方雜誌_1922 年 19 卷 22 期.pdf. The 1922 printed pages were visually inspected on 2026-10-12 and 2026-10-13: printed p.26 locates Article 16 and p.27 locates Articles 17–18, but its constitutional cross-reference remains ambiguous; the later transcriptions render “第一百另一條.” Article 101 is a semantic candidate, not an authenticated literal emendation. The 1921 original law compilation (NLC416-12jh003053-43593, printed p.25/PDF index27) was visually inspected on 2026-10-13; the Article 16 cross-reference glyph and actual military payment or command records remain unverified.

校勘假说 (1921 年浙江施行法第 16 条; B 级转录比对, 非原印核定): 现有维基文库与《东方杂志》1922 年第 19 卷第 22 期在线转录均将第 16 条所引省宪条号写作“第一百另一條”, 不能按字面视为有效条号。另据 1921 年《浙江省宪法》第 101 条的历史转录, 浙江负担国家政费的上限为省收入总额 30%; 施行法第 16 条紧接着规定国宪成立前旧有军费暂由省议院核实议决, 故第 101 条是值得检验的候选交叉引条, 而非已证实的校改。2026 年 10 月 13 日已核对 1921 年《浙江省法匯編》原印第 25 页 (PDF 零基 27 页) 及同年省宪第 101 条原印第 15 页 (PDF 零基 17 页), 并与 1922 年期刊原印第 26 页对照; 第 16 条交叉引条的具体字形仍未可靠辨认, 尚不能判断系排印、抄录或版本异文。任何版本均不能直接证明实际军费支付。

三、从宪法承诺到 1933 年县政审批链

1933 年的县长筑路奖惩规程、县地方预算办法与省政府会议个案, 使研究可以越过抽象的中央—地方二分。至少存在县提出计划、省核准预算、地方执行工程、上级处分县长四个可能分离的环节。省级机关批准一项县财政机构调整提案, 只能证明其在特定时点行使审批权; 没有执行令、账册和县级往复公文, 不能推断县政府已完成调整。

1. 1933 年县长筑路奖惩规程的执行链

1933 年《浙江民政月刊》第三卷第三至四期原印第四十五页的《浙江省各县县长筑路奖惩暂行规程》共七条。第二条列举县长获奖的条件, 包括公路工程按期完成、徵工筑路成绩、筹募路款、克服经费困难而促成道路施工, 以及动员民众修筑乡村道路; 第三条列举逾期待未完工、徵工筑路不力、募款不力及工程停顿或虚糜工款等可予惩戒的情形。第四条规定记功、奖状、奖章与晋级等奖励形式; 第五条区别两类奖励程序: 记功由建设厅会同民政厅核定; 奖状、奖章及晋级由两厅会同呈请省政府核办。此处不能把所有奖励和惩戒概括为同一种省政府审批程序; 第六条以每年考核为原则, 特殊情形可由建设厅随时办理。规程的法定主体是县长, 监督环节则在省厅和省政府。县级道路建设因此不能仅按路线所在县归属“自主”; 还应检验县长人事考核与上级工程审批是否影响项目优先顺序。惟该规程属于规范文本, 并非实际奖惩清单或县道验收证明。

文献注 / Source note — (A original primary facsimile verified against the original-page inspection record): 《浙江民政月刊》1933 年第 3 卷第 3–4 期, 原印第 45 页, PDF zero-based index51, 浙江省各縣縣長築路獎懲暫行規程 Arts1–7. <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002066-24509> 浙江民政月刊_1933 年 3 卷 3–04 期.pdf. Some wording summarized rather than quoted; exact character-level collation required before final publication.

2. 1933 年县地方预算办法的审批层级

同年五月十二日浙江省政府公布的《浙江省各县编制地方预算暂行办法》，见《浙江民政月刊》第三卷第五至六期原印第二十八至二十九页。第二条将县地方各项收入及省款拨补款列为岁入来源；第四条要求固有收入接近三年平均实收编列；第五条规定新办地方事业须先呈经省财政厅会同主管厅核准，其经费方得列入预算。第八条又要求县预算收支分类、科目及格式遵循中央颁发的预算章程；第十条以原有县税一成准备金充作预备费；第十一条规定动支预备费须先呈请省财政厅核准。由此，县有预算编制责任，并不意味着县可不受约束地创设收入、核准新事业或动用预备费。研究应把“县提案—省核准—实际支付”分成不同档案节点，并进一步寻找各县报表、省厅批复及决算凭证。该办法的颁布也不证明所有县均严格遵守。

文献注 / Source note — (A original primary facsimile supported by an original-page inspection record): 《浙江民政月刊》1933 年第 3 卷第 5–6 期，原印第 28–29 页，PDF zero-based indices 34–35, 浙江省各縣編制地方預算暫行辦法 Arts 2,4,5,8,10–11. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002066-24510_浙江民政月刊_1933年3卷5-06期.pdf. The rule is normative; original county vouchers/approval orders not yet recovered.

3. 从预算规则到省级个案决议

制度条文与行政实施之间，1933 年 5 月的浙江省政府会议摘录提供了一条可以追索的中间证据。省政府《五月份行政报告》原印第十页记录，5 月 2 日第五七八次会议通过财政厅长提出的《各县编制地方预算暂行办法》提案；该办法随后于 5 月 12 日由省政府公布。更值得注意的是，原印第十一页所载 5 月 19 日第五八二次会议，另有财政厅长提出“将德清县财政局裁撤仍由县政府设科办理”的提案，议决为“通过”。这是一项涉及具体县级财政机关编制的省级决定，证据层级高于抽象的省县权限主张，却仍不是该县机关实际撤并完成、人员移交或财政自主程度变化的证明。若能取得德清县政府随后的人事、预算及公文记录，即可检验省级决议怎样转化为县级财政行政。它也说明比较县自治时应分别测量组织设置权、预算编制权、收入划分权和支出核准权，不能以“县财政局存在与否”替代全部财政能力。

4. 县长个人奖惩与项目财政制裁

1933 年浙江《各县县长筑路奖惩暂行规程》第 2—6 条把按期完工、徵工筑路、筹募经费等表现纳入县长的奖惩与年度考核；省建设厅、民政厅及省政府形成上级人事监督链。美国 1921 年《联邦公路法》第 2、7、11—14 条则以州公路部门直接控制配套资金、联邦批准技术方案、按合规进度支付，以及养护不当时九十日补救与暂停批准新项目等机制约束州级执行。前者直接作用于县长职务评价，后者作用于项目财政、工程监督和养护责任。两者都体现上级对地方道路事务的控制，却不能仅凭规程的严厉程度判断自治的大小；必须分别查找奖惩决定、验收报告、支付凭证和养护记录。

5. 财政等级、行政编组与统计年份

1935 年《浙江民政月刊》第 7 表把 1933 年度各县每月行政经费按等级、县数与县名排列，属于行政经费标准或等级比较，不是逐县实付账册。第 8 表列区、坊、乡、镇、闾、邻的组织数，反映行政编组而不直接证明地方选举或独立税权。第 15 表记录 1933 年警额变化，第 16 表原印正文标题明示民国二十一年度（1932 年）水陆警力比较，与目录所列二十二年度不一致，尽管两表均出现 11,910 的总额，不能相加。第 29 表的 1932 年壮丁人口更不是现役军队。县政与联邦制比较因此至少应标注出版年、统计所指年份、行政层级、观测单位以及预算标准与实际支付的区别。

6. 警力、枪械与军权的证据边界

1935 年《浙江民政月刊》第 5 卷第 4 期的警政与人口表格不构成统一的“县级军事化指数”。第 15 表反映民国二十二年度（1933）水陆公安机关警额变动，第 16 表正文原题为民国二十一年度（1932）水陆警力比较，与目录所列二十二年度不一致，陆警 10,208、水警 1,702，合计 11,910。第 17 表刊于同一原印第 19 页下半，另题为“浙江省水陆公安机关枪弹统计表”，明列民国二十三年六月（1934 年 6 月）；统计对象是公安机关枪弹，而非县军队。第 29 表为民国二十一年度（1932）壮丁人口。四表涉及 1932、1933 与 1934 等不同年份以及警额、武器、人口等不同观测单位，不能从中推出县级军令权或独立武装。要证明军权，须追索保卫团章程、军费、实际指挥链、征调命令和枪械拨付凭证；1947 年宪法的军队条款也不能倒推 1932—1934 年的分类。

文献注 / Source note — (A original facsimile): 《浙江民政月刊》1935 年第 5 卷第 4 期, Tables 15–17 and 29, PDF zero-based pp 24–25, 41–42, esp. Table 17 printed p 19 (民國二十三年六月).

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002066-24536_浙江民政月刊_1935 年 5 卷 4 期.pdf](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002066-24536_浙江民政月刊_1935年5卷4期.pdf).

四、财政自治：法定税源、预算程序与支付凭证

财政自治不是某个预算数字的同义词。税源归属、预算编列、项目核准、筹款方式、实际付款、审计追责和债务偿还分别构成不同的制度环节。本文对浙江建设支出与县道建筑费的分析，因而不把“预算标准”“工程估算”“原表小计”或“省级支出”互相替代。对研究过程中出现的转录差额，保留其校勘记录及口径问题，比强行造出一个整齐总数更符合历史方法。

浙江财政危机的竞争性解释

对浙江 1930 年代交通建设与财政危机的关系，不宜采用“修路过多必然导致财政危机”的单因果叙事。徐杨 2026 年发表于《史林》的研究，以国际联盟专家《浙江省调查团报告》为切入点，提出财政支出结构和地方财政收入下降同样可能解释危机，并提醒研究者注意交通建设的地区与产业收益。这一学术判断是需要检验的竞争性解释，而不是可以直接替代原始收支账册的事实结论。尤其值得注意的是，该文所引 1937 年《浙江省建设月刊》“十年来之浙江建设经费”资料称，1930 年后交通建设等经费可能不再完整反映于财政厅收支报告，而建设厅另有收支系统。如果财政厅报表遗漏建设厅项目，直接以财政厅支出总额作道路财政分母，就可能低估工程负担；反之，若把建设厅账目与财政厅拨款重复相加，又可能高估支出。应优先核对 1934 年张焱《浙江地方财政第一次调查报告》、1934 年全国经济委员会所编国际联盟专家调查报告，以及 1937 年建设厅经费分项表，逐年重建跨部门转拨、贷款、商办垫款与县级征收之间的账目联系。（文献注：徐杨，〈“国联”调查报告与 20 世纪 30 年代浙江新式交通建设的重估〉，《史林》2026 年第 1 期，44—53、218 页；沙尔德等《浙江省调查团报告》，《全国经济委员会报告汇编》第三集，1934 年，97—102 页；《浙江省建设月刊》1937 年第 10 卷第 11 期相关经费表；张焱 1934 年调查报告第 5 页。后三者均为未核原始文献。）

经济建设支出的两个分母与一项残差

徐杨 2024 年《浙江社会科学》第 10 期第 134 页表 3 列出 1927—1936 年浙江财政厅所报告的年度经济建设支出与财政支出。本研究据其公开 PDF 的可检索文本逐年暂录，合计经济建设支出 2,412.4 万元、财政支出 30,004.3 万元，表内口径的加权比率约 8.04%。但该文同时依据 1937 年建设厅资料提出，十年经济建设支出总额约 5,002 万元，其中建设厅系统支出约 1,668.6 万元；将建设厅支出计入总支出后，作者估算经济建设比重约 15.8%。这两个比率不是同一组账目的不同算

法，而是覆盖范围不同的统计口径。尤其值得注意的是，2,412.4 加 1,668.6 仅为 4,081.0 万元，与约 5,002 万元之间尚有约 921.0 万元的账目或分类差额。该差额可能涉及财政厅表 3 以外的支出、转拨、预算／决算口径或后来的重新归类；在取得 1937 年建设厅表二及财政厅原始年度账册前，不应自行分配差额，更不能将 15.8% 当作经独立核验的精确事实。1927 年表 3 数据为预算数；1928、1929 年总支出未计入部分债务费；1930 年后建设厅另有账系，均要求逐年标注。（文献注：徐杨，〈近代浙江省财政中经济建设支出刍论〉，《浙江社会科学》2024 年第 10 期，第 134 页表 3 及相关说明，DOI:10.14167/j.zjss.2024.10.013；1937 年《浙江省建设月刊》建设厅十年支出表二，原始表待核。）

3. 建筑费县级小计的两次读数纠错

原印第 31—37 页县道建筑费栏的校勘史，本身即是一项证据方法记录。研究早期对 18 笔非空县级小计的非盲暂录合计为 487,237.360 元，与原印第 37 页总计 496,635.960 元相差 9,398.600 元；其间个别读数曾在不同阶段被误读又更正，义乌 11.660 公里亦曾被误作 11,660 元建筑费，形成已撤销的 19 县 498,897.360 元及超额 2,261.400 元说法。2026 年 10 月的独立盲法复录（第二操作者自原印逐笔录入，不预看既有数字）最终定位了差额来源：暂录对三笔印列小计的误读——鄞县印列 138,000.000 元（暂录作 128,000.000 元）、奉化印列 23,091.000 元（暂录作 23,691.800 元）、镇海印列 14,780.000 元（暂录作 14,780.600 元）——三处误差净额恰为 9,398.600 元。以印列小计为准，18 笔合计恰为 496,635.960 元，与原印总计分毫不差。原刊在小计与总计层面并无未调平之处；先前差额是转录史的产物，不是原书的算术问题，更不指向任何漏抄县。研究的可复制性不在于隐藏这类读数变化，而在于保留初读、撤销、改读与原页定位，并以独立盲录作最终核对（数据见附录 13）。

文献注 / Source note — A（原印影像）：《浙江省公路统计》1933 年，原印第 31—37 页，PDF 零基 38—44 页；https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路统计.pdf。建筑费数据以 2026 年 10 月独立盲法复录为准：18 笔印列县级小计合计 496,635.960 元，与原印总计一致；逐笔分项总和 496,735.960 元；分项与小计仅在嘉兴、武康两组不一致（见附录 10、13）。

3A. 第 37 页“25.920”的栏位归属：县道里程不得误记为建筑费

重新目视核读 1933 年《浙江省公路统计》原印第 37 页时，发现一项极易使逐县建筑费汇总失真的栏位陷阱：宁海县所列的 25.920 处在“里数（公里）”栏，县级小计亦以括号列在该栏；该县“建筑费（元）”栏并无对应数字。与之相邻的嘉善县“车站马路”1,300.000 则确实位于建筑费栏。因此，不能把宁海的 25.920 公里转写为 25,920 元，也不能把宁海增列为有建筑费小计的县；独立盲法复录证实，宁海属于 12 个未印建筑费小计的分组之一，其道路建筑费栏全部空白（见附录 13）。义乌 11.660 实际为公里里程，不能计作 11,660 元建筑费；旧 19 县暂录 498,897.360 元及超额 2,261.400 元结论均已撤销。

4. 未调平的差额不是自治失败的证据

奉化县里程 110.000 公里差额，与建筑费复录史上曾出现的 9,398.600 元差额（已查明为暂录误读三笔印列小计所致，见本章第 3 节；所谓 19 县高出 2,261.400 元源于将义乌 11.660 公里误作 11,660 元，已撤销）属于不同层次的问题，不能相互抵销，也不能立即解释为“县自治制度失败”。里程差额首先要求研究者交代印刷汇总、逐路数值、空白栏、合并栏、计量换算和二次转录的关系。即使最终证明原刊确有排印或汇总错误，这也只说明一份统计表的制作质量，尚不能直接证明省县权限的法理归属或工程执行效率。要检验县的财政与道路自主权，至少须追踪同一

路段的县级议决案、筹资与征费凭证、省厅核准令、承包合同、验收文书、实际支付与后续养护记录，并将 1933 年县预算办法、县长筑路奖惩规程与这些个案档案逐项连接。在档案链尚未闭合之前，本研究仅提出可证伪的制度假说，不宣称已经测得地方自治的因果效果。

文献注 / Source note — A (原印)：《浙江省公路统计》(1933)，原印第 31—37 页，PDF 零基 38—44 页；建筑费以独立盲法复录为准(附录 13)：18 笔印列小计合计 496,635.960 元，与原印总计一致；旧暂录差额 9,398.600 元系三笔小计误读，已撤销。A (原印)：《浙江民政月刊》1933 年第 3 卷第 3—4 期，原印第 45 页(县长筑路奖惩规程)；第 5—6 期，原印第 28—29 页(县预算办法)。县级付款档案未取得。原表：https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路统计.pdf

5. 县营道路不等于县财政支付

1933 年《浙江省公路统计》原印第 37 页“浙江省各县修筑道路表”末尾的三条说明，改变了对道路清册的解释。编者以各县填报的道路调查表与省厅档案编制表格，并把不同里程单位折合为公里；清册以县营道路为范围，原则上排除商办与省营道路，但将私人出资且不以营利为目的的道路纳入县营范围。因此，“县营”是编表时使用的治理与项目分类，不能机械等同于“县财政独资”。同一张表的建筑费栏也不必然是县政府实际付款总额，必须把捐款、私人垫资、地方公款、项目估价和验收决算分开编码。第 37 页所印 30 县、191 条、1,734.705 公里与 496,635.960 元，是该调查口径的汇总，而非全省道路总里程、所有道路成本或县财政支出总额。现有奉化县逐路里程与县级小计相差 110.000 公里，尚未定位，仍属未决(见第五章第 4 节)；建筑费已经独立盲法复录并与原刊调平(附录 13)，且无论调平与否，均不能据此推定县库实际付款。19 县建筑费暂录 498,897.360 元及超额 2,261.400 元的旧结论已因误将义乌 11.660 公里计作 11,660 元而撤销。

文献注 / Source note — A ORIGINAL 1933 FACSIMILE SUPPORTED BY DOCUMENTED ORIGINAL-PAGE INSPECTION: 浙江省政府建设厅统计委员会，《浙江省公路统计》(1933), “浙江省各县修筑道路表,” printed p37, PDF zero-based p44, including three explanatory notes; printed pp33–35 and 36 also personally viewed. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路统计.pdf. The printed totals and notes are as inspected; construction-cost figures follow the independent blind re-transcription (Appendix 13).

6. 公路工程成本的分母：征地、测绘与材料

1933 年浙江县营道路表中的“建筑费”首先是一个史料中的会计字段，而非现代意义上所有社会成本的总和。跨国比较若直接把该字段与美国联邦补助工程的“总造价”并列，便可能制造虚假的财政差异。美国 1921 年《联邦公路法》第 2 条将路权、桥梁、排水结构及防护设施纳入“公路”定义，却在“建筑”定义中明确排除选线、测量、绘图与取得路权的费用；第 11 条又规定工程、检查及不可预见费用项目不得超过估算建筑费的十分之一；第 17 条另设联邦公地与路权材料移交程序。这三项规定提醒研究者：工程物的范围、可列入建筑费的成本范围、土地取得的法律程序，分别是三个不同变量。1933 年浙江原表的县营道路既可含私人非营利出资；其建筑费已经独立盲法复录并与原刊调平(附录 13)，但报告费用仍非实际付款，故不能据此推算政府净财政负担或跨国单位公里成本。所谓 19 县高出 2,261.400 元源于将义乌 11.660 公里误作 11,660 元，已撤销。下一步应逐条建立“里程—工程类型—征地补偿—设计测绘—捐款—预算拨付—完工决算”对应关系，只有在费用口径和统计年度一致时才计算可比较的每公里指标。

7. 联邦分配公式与地区均衡：财政转移的三个尺度

美国 1921 年《联邦公路法》第 21 条将可分配联邦补助款扣除管理研究费用后的余额，按州面积、州人口及乡村邮递路线里程各占三分之一的权重分配，并设置每州至少取得年度分配额千分之五的下限。这里的面积、人口、邮路不是实际修路公里数，而是联邦资金在州之间的事前分配公式；州仍须满足第 7 条配套资金和第 11—13 条项目核准、支付条件。1947 年中华民国宪法第 147 条则规定中央对贫瘠省、省对贫瘠县酌予补助，体现地区均衡目标，却未在该条中设定同样的三指标数学公式。1921 年浙江省宪法第 124 条的交通经费占省预算岁出至少百分之五，属于省内支出结构下限，既不是省际分配公式，也不是县际均衡补助。三者 in 财政流向、受益单位、计算依据和执行条件上均不同。若要检验它们是否改善偏远县的道路机会，应分别搜集年度中央—省分配通知、省—县拨款名单、各县人口及道路基数和实际支付凭证，不能仅凭规范目标推断均衡结果。

8. 教育经费法定下限与交通预算：跨时期的预算竞争

比较宪法中的百分比条款，必须先确定预算分母和支出层级。1921 年浙江省宪法第 124 条把交通经费最低比例设于省预算岁出之中；1947 年中华民国宪法第 164 条则分别规定中央教育、科学、文化经费不得少于预算总额百分之十五，省级不得少于百分之二十五，市县不得少于百分之三十五。两个条款针对不同年代、不同政府层级和不同支出类别，不能把百分之五与百分之三十五直接相加，亦不能认定后者解释 1933 年浙江县级行政经费等级。1935 年县政统计第 7、8 表涉及县行政经费等级与基层组织数量，但不是县级教育、道路及军费实际支付凭证。跨时期的实证检验应从预算分母定义入手，逐年拆出省与县的经常支出、专款、捐款、建设公债及转拨款，区分“编列、核准、解缴、支用、决算”五个环节；在取得同口径决算前，宪法预算比例只能作为规范目标，不可作为实际财政能力指标。

9. 专款公债与地方自治：1930 年杭州供水债券的对照个案

1930 年《浙江省杭州市自来水公债条例》提供了一份可以逐条检验的地方建设融资法律文本，而不是一项已经实现的财务业绩。第一条规定为建设自来水厂发行面额二百五十万元公债；第二、三条分别规定票面年息八厘及按票面九八发行；第五条指定本市土地税收收入及水厂营业盈余为还本付息来源，要求在省府监督下分期提存浙江地方银行，并由省、市、审计机关及商会、银行公会、债票持有人代表组成基金保管委员会；第七、九条分别规定分期偿还期限及银行经办机构。由此可见，市政建设融资至少包含“举债授权—偿债收入抵押或指定—省级监督—多方基金保管—金融机构代办”五个不同的法律环节。1929 年《浙江省路政章程辑要》目录另列公路公债券、基金保管及附捐征解等规章，但现有资料中未见原文，不能假定公路公债采取与杭州水债完全相同的监督结构。1930 年水债条例也不能证明实际售出二百五十万元债票、取得预期水厂收入或偿债如期完成。真正的省县财政自主性，须从资金筹集权、收入质押权、监督机关和实际现金流分别测量。

文献注 / Source note — 1930 浙江省杭州市自來水公債條例 arts1–3,5,7,9, Wikisource historical legal-text transcription directly read (not original facsimile): <https://zh.wikisource.org/wiki/浙江省杭州市自來水公債條例> . 1929 浙江省路政章則輯要 catalogue TOC only: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-07jh007853-17279_浙江省路政章則輯要.pdf . No implementation claims.

五、1933 年浙江县道清册：统计范围与证据缺口

县道清册是一个测量对象受到行政报送规则限制的史料，而不是可以直接转换为地方自治绩效的

指标。路线数、里程、建筑费、筹款栏与道路所有权之间不存在当然的一一对应关系。奉化县里程差额（见本章第4节）表明，论文可以提出“统计覆盖与财政责任不一致”的可检验假说，却不能在逐路复核完成前断言其成因；建筑费部分已经独立盲法复录并调平（见附录13），不再构成未决问题。

三种分母与三种命题

1933年浙江省建设厅统计委员会《浙江省公路统计》列出县别道路、里程、建筑费及筹款栏目；既有原图校勘记录所载全表总计为30县、191条道路、1,734.705公里。这是一份有特定覆盖范围的各县修筑道路清册；表名本身不足以证明每条路线具有统一的法定“县道”属性，不是全省各级公路总量的完整普查，更不能将191条自动理解为191项已经验收且各有独立里程与付款凭证的工程。美国1921年《联邦公路法》第六条则规定，各州指定的联邦补助路网不得超过本州当时公路总里程的7%，并区分主干／州际道路和次干／县际道路，前者里程不得超过合格里程的七分之三。这里的7%是联邦补助资格的路网限制，不是完工率。比较研究必须分别编码规划、列册、获准补助、施工、验收与运营里程；分母不一致时不计算跨国完成率。

缺失观测不是零公里

逐路统计的可复核性取决于缺失值的分类，而不是一味增加已录数字。2026年10月的独立盲法复录（第二操作者，不预看既有暂录）对第十七表191条道路逐笔录入并按组勾稽：30个县分组中，18组印有建筑费小计，12组未印小计；未印小计的12组共55条道路，其建筑费栏全部空白——空白是未报告金额，不是零。原表另有合并栏：嘉兴一格跨2条道路、鄞县一格跨6条道路，合并金额只能按组归属，不能拆作逐路独立数值。在这一结构下，18笔印列小计合计恰与原刊总计496,635.960元一致（附录13）。研究早期一份逐路工作表快照（149个有价值单元格、42个空白单元格）因合并栏计数口径不一致而无法复现，已不作为数据依据；保留的方法论要求是：每个条目须保存原图页码、合并栏范围、空白原因及县级小计，再进行逐路—逐县—全省三级核算。奉化县逐路里程与印列小计之间110.000公里的差异属于里程栏，不在本次建筑费复录范围，仍属未决（见本章第4节）。

文献注 / Source note — A（原印）：《浙江省公路统计》（1933），原印第31—37页；全表总计1,734.705公里与建筑费496,635.960元于原印第37页直接核对（PDF零基第44页）。建筑费以独立盲法复录为准（附录13）；里程逐路复核未完成，奉化县110.000公里差异未决（见本章第4节）。https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路统计.pdf

3. 县道清册不是全省道路总量：1933年统计的边界

1933年5月浙江省政府建设厅统计委员会编印的《浙江省公路统计》，原印第37页列30县、191项、1,734.705公里及建筑费496,635.960元。这四个数字描述的是该表所涵盖的县道清册，而非全省各级公路的总量。原表说明交代资料来自各县报送的道路调查表及建设厅档案，并说明里程单位曾予折算；表中省营与商办道路的边界亦须依原注处理。统计栏位分别列路名、里程、路面、宽度、建筑费、款项来源及行车方法。故“道路项数”不等于“独立里程观测数”，更不等于“已验收工程数”。县道支出也不能与省级干线、商办公路或美国联邦补助路网不经口径调整便作比例比较。对县级财政自主的解释，至少需要另找县财政决算、县议决案、征收凭证与工程验收档案。

4. 奉化县 110 公里差额：拒绝无证校改

同一清册原印第 33—34 页奉化县有 33 条记录，县级小计 124.783 公里。依原图顺序暂录 33 个里程栏，其中 31 栏可见数值、2 栏为空或点线；可见数值合计 234.783 公里，比原印小计多 110.000 公里。两处空栏不能按零公里处理。这个恰为整数的差额或许提示特定路线的重复、统计范围差别、排印或读数问题，但目前任何单一解释都未获证实。尤其不能为了调平总数而将原图中的 100.000、55.000 或 45.000 公里擅改为其他数值。该次重录因研究者已接触旧稿数值，为非盲复录，独立复核尚未完成；原印小计、逐路复录合计、差额与空栏均如实保留。

文献注 / Source note — A（原印影像）：同一著作，原印第 33—34 页，PDF 零基 40—41 页。31 个有值条目合计 234.783 公里；原印县级小计 124.783 公里。里程复录为非盲复录，独立复核未完成。原表：https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路統計.pdf

5. 原表纳入规则是比较的前提

1933 年《浙江省公路统计》第十七表末尾的三条说明，为 30 县、191 条道路、1,734.705 公里的数字设定了统计边界。资料来自县级调查表与省建设厅案卷，原始里程经过单位换算，纳入与排除还取决于道路是否属于省营或商业经营等类别。由此，191 是清册中的路线条数，不是所有道路的普查总数；1,734.705 公里也不能与美国州级联邦补助路网的法定比例直接相比。鄞县合并里程、长兴空白里程与奉化县逐路里程与小计相差 110 公里，必须分别保留原印、复录、缺失与校勘状态；建筑费的历史差额（9,798.600 元及 9,398.600 元）已经查明为暂录误读所致，仅作校勘史保留，不再作为数据（见附录 13）。尤其不能以资金来源栏中的“捐款”二字，反推出县政府拥有独立审批权。

6. 道路权限与统计口径的交叉检验

1921 年《浙江省宪法》第 126 条以省道干线及未经过各县的支线为省政府兴修对象，以各县内部支线为县、市、乡兴修对象；1933 年道路清册则以“县营”为编表范围，并容纳私人非营利出资道路。前者是法规范畴中的建设责任分配，后者是十二年后行政统计的样本纳入规则，两者既不在同一政治制度阶段，也不使用同一分类轴线。因此不能以 1933 年 191 条路线的数量推定 1921 年县级宪法权限已落实，更不能以“县营”字样认定每条路的资金、用地、工程监理及后续养护均归县政府独占。可操作的交叉检验应以“路线—县—年份”为单位，另设道路法定等级、调查纳入理由、筹资主体、审批机关、施工单位、验收主体、付款凭单及养护机关八栏。若某路由私人捐资但由县政府监管，它可能同时符合县营统计口径与非县财政独资事实；若省级工程穿过某县，则不应自动纳入县营表。对缺失或合并里程单元格必须保留原始结构，不能人为拆成多个独立数值。

7. 已列县营道路与在建道路：不能合并的两个统计阶段

1933 年《浙江省公路统计》原印第 37 页的县营道路表总计为 30 县、191 条、1,734.705 公里，建筑费栏总计 496,635.960 元。原印页末第三条说明将统计范围限定于县营道路，排除商办及省营道路，但将私人出资且不以营利为目的的道路纳入县营范围。因此，表中“县营”是一项编表范围标准，不是“全部由县财政支付”的证明。紧接的原印第 38 页另题“（附表）正在修筑之道路”，其合计为 8 县、12 条道路、112.069 公里、建筑费 207,866.920 元。两表分列反映道路项目阶段不同；既不能把在建的 112.069 公里当作第 37 页已列里程的自动勘误，也不能未经项目逐一去重，就将两表里程和费用直接相加并称为“1933 年全省县道建设总额”。更不能将“建筑费”栏直接

改称县政府已经支付的现金。研究若要比较预算自主与工程能力，至少须对每条道路查明调查截止日、施工阶段、出资性质、县库入账、付款凭证及验收记录。这个发现缩小了能够从 1933 年表格作出的结论范围，却使后续行政史验证更加精确。

文献注 / Source note — A — directly inspected original facsimile pages 37 and 38 (PDF zero-based pages 44–45) of 浙江省政府建設廳統計委員會《浙江省公路統計》(May 1933). Page 37 table total and explanatory note 3; page 38 separately headed “(附表) 正在修築之道路”，eight counties and twelve road entries, 112.069 km and 207,866.920 yuan. URL: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332> 浙江省公路統計.pdf . No fiscal disbursement evidence inferred.

8. 在建道路附表建筑费调平：撤销旧有一万元差额

原印图像复核显示《浙江省公路统计》原印第 38 页“（附表）正在修筑之道路”（PDF 零基第 45 页）。12 条路线的里程合计 112.069 公里，与原印总计一致。此前非盲暂录漏掉了绍兴县三条道路由括号共同对应的一笔 10,000.000 元建筑费，因而错误报告 197,866.920 元的合计和 10,000.000 元差额。原印图像可辨该括号旁的 10,000.000 元，作为三条路线的合并金额而非其中一条的独立费用。修正后十笔建筑费金额依次为 1,500.000、650.000、10,000.000（绍兴三路合并）、15,000.000、10,000.000、54,000.000、27,000.000、75,898.420、10,274.000、3,544.500 元，合计 207,866.920 元，与原印总计完全一致。此前所报附表 10,000.000 元差额在此正式撤销；合并金额不能证明三条道路各自分摊额或实际付款。主表建筑费已经独立盲法复录调平（附录 13）；奉化 110 公里里程疑点仍属未决，与建筑费无关。

文献注 / Source note — A — 1933《浙江省公路统计》原印第 38 页（PDF 零基第 45 页）原印图像核对；绍兴县三路括号旁合并建筑费 10,000.000 元原先漏录，现计入十笔可辨金额，合计 207,866.920 元，与印刷总计相符。合并款项不可任意分摊至单一路线；不推断实际支付。Original facsimile <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332> 浙江省公路統計.pdf . This supersedes the earlier provisional 10,000-yuan appendix residual claim.

9. 1923 年国宪对道路通行费与地方课税的限制

1923 年《中华民国宪法》第 27 条为比较地方道路财政提供了容易被忽略的全国性边界。它并未一概剥夺各省的课税权，而是允许国家在避免妨害国税或通商、双重课税、公共道路及其他交通设施的过重或妨碍交通规费、省际商品保护性课税，以及省际货物流通税等情形下，以法律限制地方税种和征收方式。第 28 条又规定省法与国法抵触时的效力及由最高法院解释疑义。这说明“省有税权”与“全国通商规则对省税权设限”可以在同一宪制设计中并存。把这一制度与美国 1921 年联邦公路补助的工程资格、资金匹配和养护监督相比较，可以提出不同的机制问题：前者通过全国法律对地方课税及通行规则设限，后者通过补助条件控制受资助工程。两者均不等于 1933 年浙江县道实际征费或实际财政支出。若要检验第 27 条是否改变地方筑路融资，必须另查浙江道路规费条例、征收账册、通行记录及相关诉讼；尚未取得这些执行证据。与此同时，美国 1921 年《联邦公路法》第 9 条对依该法兴建或改建的道路作出免收各种通行费的明确规定；这比 1923 年国宪第 27 条所讨论的对过重或妨碍交通规费的国家立法限制更为直接，适用对象却仅限于该法所涉工程。

10. 1933 年公路规章的档案核验设计

1933 年八月浙江省公路管理局编印的《浙江省公路管理局章则汇编》现有国家图书馆旧藏的数字

影像目录，另有不同馆藏号的问题记录。它为检查道路建设审批、工程验收、养护与财务程序提供一条可检验的史料路径，本节撰写时仅有书目与影像文件说明，未打开原书正文，故本节不以任何具体规章条号、审批权限或财务流程归给该书；其后，该汇编的两册表式已经分别核读（见第 10A、10B 节），本节保留的是据此设计的档案核验路径。进一步核验应先核对两份馆藏影像是否同版，制作逐页目录，再按“规定机关—适用道路—审批文书—付款条件—养护义务”提取原文，并与 1933 年《浙江省公路统计》逐路线及 1933 年县预算办法交叉。若道路清册记载县营而规章要求省级批准，应进一步寻找实际批文；若规章许可私人出资，仍须核实县级账簿是否记为捐款、垫款或财政支出。这种反证式设计能够检验县道自治是法律授权、行政代理还是共同筹资，而不是预先假定任何一种解释成立。

文献注 / Source note — C, bibliographic metadata only: 浙江省公路管理局章則匯編, [浙江省公路管理局編], [1933], NLC416-16jh002888-86929 (96-page scan), <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-16jh002888-86929> 浙江省公路管理局章則匯編.pdf ; related NLC511-027032016010455-42160 (110 pages), <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032016010455-42160> 浙江省公路管理局章則匯編.pdf . Bibliographic record for the compilation as first located; for the subsequently inspected form volumes, see sections 10A–10B.

10A. 1933 年省公路管理局的工程表式：记录制度不等于执行凭证

一份此前未纳入本稿证据链的 1933 年原印《浙江省公路管理局章则汇编》，将“道路统计”与“工程行政”之间的资料缺口具体化。其目录及《工程表单书册应用之说明》（原印第 1—4 页，扫描 PDF 第 40—43 页，零基索引 39—42）列出测绘、工程进度、工程预算、合同、材料领发及验收等文书类别。它是省公路管理局为本机关及所属路段设计的空白表式和填报规则，不是 1933 年县营道路清册的逐路原始账簿，也不是任何一县实际付款或完工的证明。将两者区分开，才能避免把制度所要求的记录误当作已经存在、已经核实的记录。

原印第 1 页列有“测绘工作日记表”“测绘工作旬报表”“工程旬报表”“工程报告表”等不同时间尺度的报表，且分别规定逐日登记、按旬汇报或按月汇总；第 2 页续列土方计算与分配、涵洞调查、工程报告和向有关机关提交的工程资料。扫描第 44 页（零基 43）还可见空白的测绘工作日记表与旬报表：栏目包括工作人数、工作地点或里程、本日或本旬成绩、累计成绩和备注。由此可提出可核验的资料链：项目申报—测量—阶段进度—预算—工程验收；但原书并没有填入县名、项目金额或已完成工程的个案数字，故目前只证明 1933 年省级工程机关设置了记录格式。

原印第 3—4 页又区分工程用材的订购、收料、发料、退料、器具发还及月报。采购、库存、发放与工程耗用在这里被设计为不同的会计和管理动作。这个新证据加强了本稿对 1933 年县道“建筑费”的限制性解释：统计表中的一笔建筑费，既不能自动等同于县库现金支出，也不能自动等同于省局实际支付；只有找到与特定路段、年度和主管机关相匹配的已填报采购单、领料单、核准预算、付款凭证及验收文件，才可能追踪成本由谁承担、谁控制支付和何时确认工程。省局表式是否适用于县营道路，尚须另查县道规章与实际呈报档案。

方法论上的新结论是：1933 年浙江并非缺少“应当如何记账和报告”的省级文书设计；现阶段缺少的是把该设计与县营道路 191 条清册逐条对应的已填写档案。未来检索应优先寻找带有路段名、工程编号、经费来源、核准机关、领料日期和工程验收签章的原件，而不是继续从总里程或建筑费总计推测财政自治的实际程度。原印表式还提供了一个负面检验：若县级工程采用不同的主管与凭证体系，则省局模板只能作为制度比较，不得强加为县道的既成行政程序。

中美成本口径比较由此获得一个更严格的基准。美国 1921 年《联邦公路法》第 2 条对可列为“construction”的费用作专门定义：包括监督、检查、实际筑路及附带工程费用，却明文排除选线、测量、制图与道路用地取得成本；第 11 条又对工程、检查及意外预备费在估算中的比例设限。1933 年浙江省公路管理局把测绘、工程及材料分别设表，证明存在行政记录上的分类，但尚未证明其《浙江省公路统计》“建筑费”采用了与美国相同的可计成本定义。因此，直接比较两地每公里成本或补助率，必须先核对各自是否包含征地、测量、材料及验收支出；否则统计差异可能仅来自分母和科目定义。

文献注 / Source note — A ORIGINAL PRINTED PRIMARY SOURCE, pages directly visually inspected: 浙江省公路管理局编：《浙江省公路管理局章则汇编》（约 1933），目录 PDF index2，工程表单书册应用之说明原印第 1—4 页/PDF indices39—42，空白测绘工作日记及旬报 PDF index43，工程进度图式 PDF index45。Digital facsimile: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-16jh002899-87103_浙江省公路管理局章則匯編.pdf . U.S. comparative source: Federal Highway Act of 1921, 42 Stat. 212, §2, and 42 Stat. 214, §11, official original <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-42/pdf/STATUTE-42-Pg212.pdf> . Evidence grade A for the existence and prescribed use of forms; NOT evidence of filled records, disbursement, construction completion, or county-level legal applicability.

10B. 1933 年省公路局的预算、决算与收支对照表：财政证据链的另一端

在同名《浙江省公路管理局章则汇编》的另一册原印中，现已核读《会计书表账簿格式及说明》原印第 1—10 页（扫描 PDF 零基第 2—13 页）。1933 年 8 月题记与原印第 1 页“凡例”显示，这套会计书表并非工程技术表的重复：其格式分别关联中央主计处、审计院、浙江省建设厅与省公路管理局的规定。原印第 3—6 页列有不同级次的岁入、岁出概算填报办法及预算科目层级；第 8 页的空白“收支对照表”并列收入与支出，第 9—10 页继续区分决算填报及预算收支科目。由此可以直接证明省级公路机关为预算、执行与决算设置了分层的账表框架，但尚不能证明某个县营路段已经按这些表式入账。

这两册原印必须与 1933 年《浙江省公路统计》第 31—37 页县道清册分别对待：一册提供测量、工程、材料与验收的记录格式，另一册提供概算、决算及收支对照的会计格式，清册则报告某一统计范围内的县营道路及建筑费。它们是三个不同层次的史料对象，不能仅因同属浙江公路行政而互相替代。清册建筑费已经独立盲法复录并与原刊调平（附录 13）；但调平只解决报表算术，不能替代同年、同道路、同主管机关的原始会计科目与已填决算表；空白表式不能证明任何一笔费用的归属。所谓义乌县漏录 11,660 元源于将 11.660 公里里程误作建筑费，19 县暂录 498,897.360 元及超额 2,261.400 元均已撤销。

这也修正了“省级财政—县级自治”的简单二分法。中央主计与审计机关、省建设厅、省公路管理局，以及可能另有账系的县政府，分别可能拥有制定科目、批准预算、编报工程、保管凭证、执行付款或监督审计的权能。是否存在真正的县财政自主权，必须逐项问：谁可设立税源与预算科目，谁可决定工程与借款，谁持有现金支付权，谁接受审计，以及谁承担偿债与养护责任。现存空白表式可以确认部分制度性分类，却不能填补这些权限在特定项目上的实际归属。

原始文献注 / Primary-source note — A directly visually inspected original: 浙江省公路管理局编：《浙江省公路管理局章则汇编》“会计书表账簿格式及说明”分册，1933 年 8 月题记，原印第 1—10 页（扫描 PDF 零基索引 2—13（含插入的空白表式）；第 8 页收支对照表，PDF index11），https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-16jh002888-86929_浙江省公路管理局章則匯編.pdf。与另一分册“工程表单书册应用之说明”（PDF indices39—42）分别登记；两册均

为制度性空白表式，不是已填会计账簿。A = existence and prescribed form; actual execution, county applicability, and monetary reconciliation remain UNVERIFIED.

10C. 县长筑路考核与省公路局表式：同一项目的两条监管链

1933 年《浙江省各县县长筑路奖惩暂行规程》与同年省公路管理局两册工程、会计表式汇编，应当并置而不合并。前者以县长为考核对象，奖惩事由涉及工期、募款、义务劳役及工程款使用，建设厅、民政厅和省政府参与不同层级的核定；后两者则以工程活动、物料和财务科目为记录对象，要求把测绘、施工进度、材料领发、预算与决算分开。这不是三套互相印证的项目实绩：规程显示可适用的人事责任，表式显示拟采用的记录结构，只有同一条路段的已填报文件和处分、奖励决定才能证明两条链实际相交。尤其不能因为省公路局印制了表式，就推定每一条“县营”道路均由该局直接管理。

本研究据此把 1933 年县道档案检索单位由“县”缩小为“县—路段—项目编号—年度”。对每一单位先记录道路统计的项目名称、县长任期、预算来源与工程阶段，再分别查找建设厅考核卷、公路局工程旬报、领料账、预算决算以及县库付款凭证。若只能找到空白表式，应记为“制度设计已见、执行未证”；若有县长奖惩但缺付款凭证，只能证明上级进行了人事评价，不能据此断言县库负担工程成本。此种交叉检验还可说明：即使建筑费报表已经独立盲法复录调平，在取得会计原件之前，任何报表数字仍不能归因于舞弊、预算超支或自治失败；把义乌 11.660 公里误计为 11,660 元而得到的 19 县超额 2,261.400 元已经撤销。

文献注 / Source note — 县长规程：《浙江民政月刊》1933 年第 3 卷第 3—4 期，原印第 45 页，七条（此前研究记录为 A 级原印核读）；工程表式：《浙江省公路管理局章则汇编》NLC416-16jh002899-87103，原印第 1—4 页；会计表式：同名另一册 NLC416-16jh002888-86929，原印第 1—10 页（两册据原印核读，A 级）。本节为三种规范性原始材料的跨文本分析，非实际县道档案的实证结论。

10D. 1931 年《国道条例》与 1933 年浙江县道：国家道路与县营道路不可混同

1931 年 6 月 6 日《国道条例》提供了理解 1933 年浙江道路文书的另一层法律背景。该条例第 2 条将连贯两省区以上及有关国防要塞、港湾、商埠的道路列为国道；第 3 条授权铁道部规划路线和筑路程序，第 4—5 条则令各省区建设厅或主管机关负责境内国道工程，并接受铁道部监督、工程标准与限期要求。第 6 条对边防线另设铁道部筹款直接办理或拨交省区的选择，第 8 条要求省区机关按月向铁道部报告工程状况和收支账目，第 11 条将省际国道争执交铁道部处理。法律上的“国道”因此可以由省级机关实际施工，并非中央直接施工的同义语；省级施工亦不等于省对路线与财政享有排他的宪法自治权。

这部条例也限制了对 1933 年两册省公路局表式的解释。1931 年第 8 条规定的月报义务与 1933 年工程、会计表式在功能上相互契合，但目前没有一份原始命令证明两册表式全部直接依据《国道条例》制定，更不能把该条例的国道月报义务自动移植到 1933 年《浙江省公路统计》原印第 31—37 页所列全部“县营”道路。下一步须对每一条道路先判定当时法定路类、是否跨省或关联国防节点，再查铁道部核定路线、建设厅月报、省公路局工程账册和县库支付凭证。只有道路分类与文书流转同时吻合，才能讨论中央—省—县的真实行政及财政分工。

文献注 / Source note — B 级历史法规转录，逐条核读；原始《国民政府公报》第 791 号未核：1931 年 6 月 6 日《国道条例》第 2—8、11 条，<https://zh.wikisource.org/wiki/國道條例>。A 级原印材料（先前核验记录）：1933 年《浙江省公路统计》原印第 31—37 页；1933 年《浙江省公路管

理局章则汇编》工程表式与会计表式两册。1931 法规与 1933 表式之间的直接制订关系仍为 UNVERIFIED。

11. 1933 年县道统计中的筹资异质性：杭县、象山与诸暨

1933 年《浙江省公路统计》第十七表的连续原印页揭示，县营道路既不是同一等级的工程，也不是同一种财政支出。原印第 31 页杭县列三条道路、合计 0.662 公里，建筑费合计 1,770.000 元；第 35 页象山县列十三条道路、218.820 公里，建筑费小计 72,500.000 元；第 36 页诸暨县列十条道路、431.000 公里，但县级建筑费小计栏未列数值，款项来源多记“私款”。这些数值在不同县的路面材质、道路宽度、统计阶段与出资口径均未调齐，不能直接相除形成可靠的每公里公共财政成本。尤其“未列建筑费”是缺失值，不是零支出；“私款”“捐款”也不能未经收据与县库账簿证明就转作县税收入。原表还以括号合并多条道路的费用，逐路成本不能机械均分。因此，496,635.960 元的全表建筑费合计只能作为该书报告的统计总数，不能被解释为 30 县县库的实际支付额。

文献注 / Source note — A, original printed pages visually inspected: 浙江省政府建設廳統計委員會，《浙江省公路統計》（1933），第十七表，原印第 31、35、36、37 頁，PDF indices 38,42,43,44, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路統計.pdf. County subtotals per the independent blind re-transcription (Appendix 13), which reconciles the eighteen printed subtotals exactly to the printed grand total; the withdrawn 2,261.400-yuan excess of the nineteen-county provisional sum was a unit error; no county treasury vouchers inspected. County cost blanks are missing, not zero.

六、美国联邦道路法：合作财政而非县级联邦地位

美国 1921 年联邦公路制度的可比性，在于它将州选择路网、联邦核准项目、州管理配套资金、按工程进度付款及后续养护义务连接起来。百分之七是可以纳入补助系统的里程上限，并非工程完工比例。美国县政府既不是联邦制的宪法成员单位，也不能因为道路跨县就自动获得联邦拨款。因此，中美比较必须逐项匹配权力主体和资金流程，而不能把“州”简单翻译成“省”后直接比较比例。

补充：7%、3/7 与 60% 的不同分母及例外

1921 年美国《联邦公路法》第六条并未设置一个永久不变的全国公路建设上限。州公路部门最初选定的联邦补助系统，原则上不得超过该州在法通过时由州公路部门记录的公路总里程的 7%；其中主要或州际公路不得超过可获联邦补助里程的 3/7，其余为次要或县际公路。对主要道路使用联邦补助额原则上不得超过 60%，但在州公路部门同意并经联邦农业部长批准的条件下可以例外。州对最初 7% 路网的完工与养护作出规定后，仍可在联邦批准及资金具备的条件下增列里程。7%、3/7 与 60% 分别约束初始路网总量、主要道路在合格里程中的占比及补助支出的分配，不能混写成一项道路完工率，更不能直接套用于 1933 年浙江县道统计。

补充：资金来源、项目核准与现金支付的分层

第二条允许州以下政治分支筹集的款项在置于州公路部门直接控制时作为州配套资金；第七条要求州为建设、改建与养护备足受州公路部门直接控制的资金。第十一条原则上将联邦对获准项目的份额限制在预计成本的 50% 以内，但对未拨用公有土地超过全州面积 5% 的州设置依公式提高联邦比例的例外；第十二条规定州公路部门承担施工并受联邦核准与检查，第十三条则区分项目

核准、资金预留、合规完工付款及按实际投入劳动和材料价值计算的进度付款。因而“某笔钱来自县”“州取得联邦分配额”“项目获批”和“现金已付”至少是四种不同的事实。没有州级支付凭证与工程进度资料，不能把法定补助比例写成实际支出；同样不能把浙江县道表的建筑费汇总等同县库实付。

新增来源注 / Additional source note — [A original official U.S. statute; printed pp212–215 directly read] Federal Highway Act of 1921, 42 Stat.212–215, §§2,6–7,11–13: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-42/pdf/STATUTE-42-Pg212.pdf> . [A 1933 magistrate rule original printed p45 (PDF index51) personally visually inspected] 浙江民政月刊 1933 年第 3 卷第 3–4 期, 浙江省各縣縣長築路獎懲暫行規程第 5 條, 原印第 45 页: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002066-24509> 浙江民政月刊_1933 年 3 卷 3–04 期.pdf . [A official ROC constitutional webpage] <https://www.president.gov.tw/Page/284/1241> . No actual grant disbursement records were inspected.

资格偏差与县财政

1921 年美国法第二条将桥梁、排水设施及道路保护工程纳入公路概念，同时原则上排除人口达到 2,500 人的市镇街道，但对房屋分布稀疏的路段保留例外。该法所谓“县际道路”是由州选择、联邦审批的补助路网类别，不是县政府直接取得的联邦宪法财政权。因此，不能用美国联邦补助公路与浙江县道清册的道路条数、里程或经费相除，推断哪一国的县自治程度更高。必须另找县预算核准、议决、收据、施工合同、竣工验收和养护拨款，识别实际承担费用与拥有项目控制权的机关。

2. 谁筹款、谁控制、谁负责养护

美国 1921 年 11 月 9 日《联邦公路法》为“地方出资即地方自主”的推论提供了严格的反例。第二条规定州以下政治分支筹集的款项，只要置于州公路部门直接控制之下，可在联邦补助制度中视为“州资金”；第六条要求州选定的联邦补助道路系统原则上不得超过该州既有道路总里程的 7%，并由联邦农业部长审核；第七条再次规定配套资金须受州公路部门直接控制；第十一至十四条分别规定项目申报、图纸与预算核准、州级施工监督、按工程进度支付及养护失责后的联邦补救。这里的 7% 是合格路网的指定上限，既非全州道路完工率，也不是县自治程度。与之比较，1947 年中华民国宪法第 107 条第 7 款将国省县收入划分交中央，第 110 条列县交通、县财政和县警卫，第 127 条将县长自治职责与上级委办事项并置，第 147 条则要求省对贫瘠县给予适当补助。上述规范均说明行政层级与财源层级需要分别编码；但 1947 年宪法不能倒推 1933 年浙江县道建设的现行法。

3. 美国 1921 年道路法的支付证据门槛

美国 1921 年《联邦公路法》不仅规定州公路部门直接控制配套资金，还以工程审批与付款审核形成连续程序。第 2 条承认州及其下属政治分支依法筹集、但交由州公路部门直接控制的资金可计入“州资金”；第 7 条要求州在项目获批前为建设、重建和养护作出年度资金安排；第 11 条规定州提交项目计划与估算，农业部长批准后才设定联邦分担；第 12 条把施工监督交州公路部门并受联邦审查；第 13 条允许按已实际投入且符合批准图则的劳动与材料价值支付进度款；第 14 条设置未妥善养护时的通知、九十日纠正期和停止批准新项目等后果。这一链条意味着“项目列名”“估算成本”“已付款项”“验收工程”和“养护责任”是五种不同证据。以此比较 1933 年浙江县道清册，只能提出查证框架：清册中的建筑费栏既自动等于省县实际拨款，也不证明工程按统一标准验收。美国制度的联邦—州合作与浙江省—县治理并非法理同构，比较对象是行政决策

与支付控制环节，而非两个国家相同层级的自治权。

4. 预算比例、财政补助与项目支付的三种法律技术

跨国比较必须把三种容易混淆的财政技术拆开。第一，1921年浙江省宪法第124条要求省交通经费至少占省预算岁出百分之五，规定的是省级预算编制中的部门性下限；它没有指定任何一县的道路项目，也没有证明省库实际支付了相应金额。第二，1947年中华民国宪法第109条末项规定，省办理所列事项经费不足时，经立法院议决由国库补助；第147条另以省际及县际经济均衡为理由，分别提出中央对贫瘠省、省对贫瘠县的酌予补助。这两类条款分别关乎经费不足的条件性支援和地区均衡，均不能无凭证地转写为某县某年道路实收。第三，美国1921年《联邦公路法》采用联邦与州的指定公路项目合作、核准与进度付款机制，并把维护义务和联邦继续核准项目联系起来。它不是省级交通预算百分比，也不是对贫困县的普遍性拨款。因而在数据库中应分别记录预算法定下限、拨款决议、配套资金控制、实际付款凭证和养护合规状态；把这些金额合成一个“地方财政自治指数”，会掩盖资金来源与支配权的分离。

5. 统计公开、工程地图与审计监督：不同的问责链

一张省级道路统计表能够证明某种信息被编入清册，却不能自动证明预算经过议会审查、款项实际支付或工程验收。美国1921年《联邦公路法》第15条要求联邦农业部长在法生效后两年内公布已选定和批准的道路系统地图，此后至少每年公布补充地图；第19条要求向国会提交逐项目状态、拨款分配及上一财年收支的明细报告。这些是法定信息生产义务，不能不经报告实物核验就认定已经全部履行。1947年中华民国宪法第95、96条赋予监察院调阅行政命令及相关文件、调查违法失职的制度工具，第105条规定审计长应在行政院提出决算后三个月内完成审核并向立法院提出报告。两套文本的共同问题不是“有无统计”，而是信息能否沿着项目、支付凭证、行政机关和议会审计责任形成可追踪的链条。对浙江1933年道路研究，至少应将道路清册与省议会预算、县政府出纳簿、工程验收书和省级决算分别列为独立档案对象；缺其中任一环节，不得把统计数当作已审计公共支出。

6. 从法定百分之七到1923年路线图：规划网络不是建成里程

美国1921年《联邦公路法》第6条所称百分之七，是各州可纳入联邦补助系统的道路里程上限，不是当年道路完工比例。美国联邦公路管理局的官方历史研究依据公路局档案指出：各州认证的道路总里程为2,859,575英里，据此计算百分之七的法定系统上限约200,170英里；至1923年11月1日公路局公布联邦补助道路系统地图时，实际列入的路线为168,881英里，约占全国道路的百分之五点九。两数相差31,289英里，其含义是被指定的路线低于法律允许的最大范围，而非有31,289英里工程未完工。联邦公路管理局又记载州际路线的协调包括各州提交地图、联邦技术分析及跨州协商。上述数值来自官方历史研究转述，并非先前研究阶段目视复录1923年原图。它对1933年浙江县营道路统计的启示，是至少分离“法定可纳入范围—行政指定路线—在建工程—竣工验收—已通车里程”五种状态。浙江清册的191条和1,734.705公里属于此前原表转录，不可与美国1923年指定网络里程直接比较道路建成率。

7. 分配公式不是工程支付：1921年美国公路法的三道财政关口

美国1921年《联邦公路法》第21条先允许农业部长从有关拨款中扣留不超过百分之二点五、用于行政及公路研究的经费，再按州面积、州人口、乡村投递与星号邮路里程各三分之一的权重分配余额，并规定任何州每年分配不得低于总额的千分之五。这里存在三个不能合并的财政阶段：其一，国会拨款及法定扣留；其二，州际分配额与最低保障；其三，州项目依第7、11至13条获

得配套资金、技术核准与施工进度付款。某州被分配一笔额度，并不证明该额度已投入某条县道，更不证明县取得不受州公路部门控制的自主财源。第 21 条还设置额度使用期限及到期重新分配程序，因此“已分配”“已承诺”“已付款”须分别以联邦账目和项目凭证核验。该结构与浙江省宪第 124 条的省级交通预算比例、1947 年中华民国宪法第 147 条的地区均衡补助，属于不同层级和不同法律技术的财政安排。

历史宪法与现行增修条文的时间分层

本研究使用 1946 年 12 月 25 日通过、1947 年 1 月 1 日公布、同年 12 月 25 日施行的《中华民国宪法》原始正文作为历史比较对象，而不是把后来的增修条文倒写回 1947 年。总统府公布的现行增修条文第 9 条，对省、县地方制度另作法律保留与组织安排，省政府及省谘议会成员的产生方式也与原宪第 112—115 条设想的省自治制度不同；该条明确列出若干不受原宪省制条款限制的事项，同时保留县议会和县长由县民选举的安排。故本文讨论第 109—117 条的省权、自治法及权限争议时，只能说它们代表 1947 年原宪的规范设计，不能未经时期标识便说这些条文在 2026 年以原状完整运作。比较必须分为三个时间层次：1947 年原始规范、其后的增修及地方制度法律、特定年代的实际组织和财政行为。这里的分层是防止时代错置，不是关于 1947 年各省已经全面实施自治的事实判断。

七、1947 年中华民国宪法：县自治与权限争议

1947 年中华民国宪法的分析价值，在于它同时列举中央、省、县事项，并规定未列举事项及权限争议的处理方式。与 1921 年浙江省宪县知事任命制相比，1947 年宪法第 126 条所定县长由县民选举，改变了地方行政首长的民主问责来源。但规范文本的存在仍不同于实施程度；本研究比较的是制度设计及其法律保障，不能把后来任何时期的实际运作直接倒推为 1947 年条文的原始效果。

1946 年政协宪草修改原则：省自治与均权的谈判位置

1946 年 1 月政治协商会议《宪法草案决议案》的“地方制度”修改原则同时提出四项要求：省为地方自治最高单位，省与中央权限依均权主义划分，省长民选，省得制定不抵触国宪的省宪。它们与 1922 年湖南省宪及 1923 年四川草案之间具有可比较的概念问题，但不能仅凭相似表述证明 1946 年谈判者直接承袭某一省宪。该决议还要求成立跨党派宪草审议委员会，对“五五宪草”及各方意见进行整理；因此，1946 年文本的证据性质首先是多方谈判形成的修宪原则，而不是 1947 年宪法的最终条文。1947 年宪法实际采用哪些安排、修改了哪些提案，必须以 1946 年修正草案、制宪会议逐条记录与最终公布文本建立对照。尤其不能把 1946 年“省得制定省宪”的谈判语言直接当作 1947 年各省已经行使制宪权的事实。

1946 年政治协商会议所称“均权主义”，还应与孙中山 1924 年《国民政府建国大纲》的制度语汇比较，而不能直接视为 1921—1922 年联省自治派的同义表达。《建国大纲》第 17 条以事务是否具有全国一致性或因地制宜性质划分中央与地方职责，第 18 条将县定位为自治单位，省则处于中央与县之间发挥联络作用；第 16 条还把全省各县自治完成作为进入宪政时期的条件。这一路线以县级自治的阶段性建设为基础，和由省宪、地方议会争取省级政治主体性的联省自治路径具有共同关切，却在省的制度地位与国家整合方式上有所区别。1924 年文本与 1946 年决议的术语相似，可以提出思想连续性的假说，但在没有制宪委员会引用记录、草案异文及起草者书面证据之前，不能证明 1947 年第 111 条直接抄袭《建国大纲》第 17 条。

section 二（八）地方制度, items1–4, and section 一 review committee: <https://zh.wikisource.org/wiki/政治協商會議憲法草案決議案> . Original signed resolution, committee minutes and 1946 draft variants not inspected. A official 1947 ROC Constitution webpage for final enacted articles: <https://www.president.gov.tw/Page/284/1241> . No direct textual transmission inferred.

1. 县自治权的宪法位阶

1947 年中华民国宪法第 107 条第 7 款把国、省、县收入划分交中央；第 109 条列省级财政、警政和工程，第 110 条直接列举县的交通、公共工程、财政收入、警察及防卫事项。第 111 条以全国、全省或一县性质分配未列举事项，并以立法院解决争议；第 121—127 条规定县自治、县议会、县长选举和上级委办事项，第 147 条提出省对贫弱县的援助。美国联邦宪法没有相同的全国性县级权限清单。1907 年《Hunter v. Pittsburgh》认定宾夕法尼亚市政法人在相关争议中受州立法控制，但它并非对美国所有县或州宪法自治条款的概括裁判。更不能把 1947 年的规范条文倒推为 1933 年浙江已经实施的制度。

2. 任命制下的地方问责与 1947 年县长直选

1921 年《浙江省宪法》第 128 条规定县知事由省长委任，第 130 条却规定县议会议员由县民直选；第 131 条又允许县议会以特定多数提出对县知事的弹劾，但须向省长提出并由省长依法查办。第 132 条赋予县选民对县议会的不信任投票权。这里的制度结构并非简单的“有自治”或“无自治”：县民可以直接产生议会并制约议会，议会可以启动县知事责任追究，但县知事的任命及弹劾处理仍经省级行政权。相比之下，1947 年《中华民国宪法》第 123 条确认县民对县长及其他县自治人员的选举罢免权，第 124 条规定民选县议会，第 126 条规定县长由县民选举，第 127 条同时保留县长执行中央及省委办事项的双重职能。两套条文的关键差别，不只是选举的多少，而是县行政首长向谁取得任命资格、向谁负责，以及县民能否直接撤换。要证明任何一套制度在某县实际运作，仍须取得选举公告、县议会议事录、弹劾案及省长处理命令；文本并不能替代这些记录。

3. 道路的跨境层级与国家事权

1921 年浙江省宪法第 126 条把省道干线与县内支线的兴修责任分配给不同层级，第 135 条又将县道路、水利及土木工程列入县自治事项；这种省内工程等级划分不等于完整的国家一省一县权限分配。1947 年中华民国宪法提供另一种多层分类：第 107 条第 5 款将国道、国有铁路等列入中央立法并执行事项，第 108 条第 9 款将跨二省以上的水陆交通运输纳入中央立法执行或交由省县执行的事项，第 109 条第 1 款列省交通，第 110 条第 1 款列县交通，第 111 条再以事务的全国、全省或一县性质处理未列举事项。可见道路跨越行政边界、法律指定的道路等级、建设机关和资金承担者是四个不同变量。美国 1921 年联邦公路法以州所指定的合格道路系统为联邦援助范围，并对其占州公路部门在该法通过时记录的全州公路总里程的比例设限；百分之七是合格系统的范围上限，绝非道路完工率。该法的项目联邦参与也不意味着美国联邦政府直接接管州内每条道路。对 1933 年浙江县营道路表，正确的跨制度比较应先判定调查口径，再追索逐条道路的法定等级、跨县程度、项目审批和实际支付。

4. 权限争议的裁决者：宪法审查与项目核准不能混为一谈

地方自治的强弱不能仅由列举多少县级事权衡量，还须观察权限争议由谁裁决。1947 年中华民国宪法第 111 条规定未列举事项依全国、全省或一县的性质分别归属，争议由立法院解决；第 114 条要求省自治法制定后送司法院，违宪条文由司法院宣布无效；第 117 条又把省法规是否抵触国

家法律的疑义交由司法院解释。这是一套在立法权限归属、地方自治法合宪性与法规抵触解释之间分工的规范机制。美国 1921 年《联邦公路法》第 6 条赋予农业部长批准州所指定补助道路系统并要求修改的权力，第 14 条允许因养护不合要求而采取停止批准新工程等措施，但它们属于联邦补助资格和工程履约的行政审查，不能直接等同于州县自治权的宪法司法裁决。对 1933 年浙江县政研究，应另外寻找县对省建设厅决定的复议、诉愿、司法救济和实际处理结果；缺少个案档案时，不能以某机关拥有形式审查权推定县获得有效救济。

5. 美国州内市县与 1947 年县自治：宪法地位不可按名称对译

把美国的 county 与中华民国宪法中的县视为同一法理层级，会遮蔽比较中最重要的制度差异。美国联邦宪法第十修正案将未授予联邦且未禁止州行使的权力保留于各州或人民，并未直接赋予县与州同等的联邦成员地位。1907 年美国最高法院在 Hunter v. City of Pittsburgh (207 U.S. 161) 审理宾夕法尼亚州城市合并争议时，强调市政法人作为州的政治分支，其政府性权限与区域调整原则上取决于州立法；该案针对的是城市合并，不是逐一裁定美国所有县的自治制度，更不排除州宪法保障及其他联邦权利约束。相较之下，1947 年中华民国宪法第 110 条直接列举县交通、县财政、县税及县警卫等事项，第 121—124 条规定县自治、县自治法、县民选举罢免及县议会，第 126 条规定县长民选。第 111 条的未列举权限争议由立法院解决，而第 114、117 条的省自治法违宪与省法抵触问题则涉及司法院。由此，县的规范地位、地方民主授权、州省控制及权限争议的裁决者，必须分别比较。1947 年条文是制度设计证据，并非其在大陆各县落实的证明。

6. 跨县、跨省道路的权限分配：1947 年宪法的五步检验

若以 1947 年《中华民国宪法》解释道路事权，不能只看第 110 条列有“县交通”和“县公共工程”便认定凡位于县境内的道路皆属县独占。首先，第 107 条第 5 款把国道置于中央立法、执行范围，第 7 款又把国、省、县收入划分交中央。其次，第 108 条第 9 款将跨越两省以上的水陆交通列为中央立法、执行事项，但容许将执行委托省县。第三，第 109 条第 1、6 款列举省交通、省公共工程，第 110 条第 1、5 款列举县交通、县公共工程；两条各自允许把部分执行事务下委，或在跨辖区时依法联合办理。第四，第 111 条仅对第 107 至 110 条未列举事项依事务性质作剩余分配，权限争议交立法院；它不是推翻已列举国道或跨省交通事项的县级剩余权。第五，第 112、114、117 及 122、125 条所涉自治法规的制定、违宪审查与法规范抵触问题，应与第 111 条的权限争议分开。由此形成的不是三层相互排斥的道路清单，而是按道路性质、跨界尺度、立法权、执行委办与争议机制交错构成的权限结构。

这一检验也限定了中美比较的结论。美国联邦宪法第十修正案保留未授予联邦且未禁止州行使的权力于州或人民，却不把县列为与州并列的联邦成员；1921 年美国联邦公路法所规定的州公路机关控制、联邦项目核准和补助条件，属于联邦—州合作行政，并不直接创设县的联邦宪法地位。1947 年中华民国宪法则直接在国宪列举县交通、县财政、县警政，并以第 121 至 127 条设置县自治的代表、选举及委办结构。两者可比较的是“规范权限—财政补助—行政执行—地方民主”四个变量，而不是把美国 county 与中华民国县当作同一宪法等级。1947 年法条亦不得直接证明 1933 年浙江实际已有这些权限；要建立历史影响关系，还须 1946 年宪草异文、起草会议记录和实施档案。

文献注 / Source note — A 级官方法律网页，逐条核读；非 1947 年宪法原件影印：中华民国总统府英文宪法全文，第 107(5)(7)、108(9)、109(1)(6)、110(1)(5)、111、112、114、117、121—127 条，<https://english.president.gov.tw/Page/94>。A 级官方原始法律转录（非制宪手稿影印）：美国国家档案馆宪法正文及第十修正案，<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> 与

<https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript>。1921 年《联邦公路法》42 Stat. 212–216 见本稿文献[6]，此前核读原印。

7. 从 1921 年施行法到 1947 年国宪：实施期限与县自治保障的不同层级

1921 年浙江省宪的施行法第 11 条以三年为期建立县初审法院，第 20 条设定省县议员与省长、政务员选举的两个三个月阶段，第 21 条设九人执行委员会，第 22 条要求宪法施行满三年后提出一次修正。这些都是将省宪转化为行政机构的时间性承诺，却不等于实际兑现。1947 年《中华民国宪法》采取不同层次的保障方式：第 107 条第 4 款把司法制度列为中央事权，第 110 条列县交通、财政、公共工程等立法行政事项，第 121—127 条直接确认县自治、县议会、民选县长和上级委办事务，第 111 条以事务性质分配未列举权限并交立法院解决争议，第 114 及 117 条另设省自治规范的违宪审查与省法、国法抵触解释。比较的重点不是 1921 年比 1947 年“更自治”或反之，而是县级权力究竟由哪一层规范创设、由谁提供执行机构、谁决定争议、是否有可以核实的选举与预算。1947 年文本提供国宪层级的权能与程序框架；它同样不能在缺乏县议会选举、县自治法、预算及执行档案时，被误写为各县制度已全面落实。

八、军事、治安与联省宪政的制度边界

1923 年《中华民国宪法》的联省制度不能只看县长选举和地方税收。第 32 条以义务民兵制为国军组织基础，原则上限制各省平时军事义务，并规定国家军备费不得超过岁出的四分之一（对外战争例外）；第 34 条禁止省自置常备军、设立军官学校及军械制造厂；第 35—36 条提出对不履行国法义务及省际武力侵犯的国家强制措施。这些规范与第 25 条省级交通、财政和保安事权并存，说明地方自治并不当然意味着省拥有独立军事主权。军费比例仅是法定上限，不能用来推断实际军费支出、军队服从或 1933 年浙江县道工程资金。美国宪法第一条第八款授权国会规定民兵组织、武装和训练制度，同时保留州任命军官及训练的部分权限；第一条第十款第三项原则上禁止州未经国会同意在和平时维持军队。美国国会图书馆《宪法注释》区分合法州民兵与受限的和平时常备军。1947 年中华民国宪法第 107 条第 2 款和第 138—140 条又分别规定中央国防事权及军队超越个人、地域、党派规范。比较必须将军权条文、部队编制、军费决算、指挥关系和实际服从分开。1923 年第 32—36 条现已直接核读 1923 年原印第 12—14 页（PDF 零基第 12—14 页），升级为 A 级原印影像证据；这仅核实法条文字，不代表条文曾被执行。美方国家档案馆宪法转录、国会图书馆法律释义及中华民国总统府法律网页为官方法律来源。

省际协同、国会制衡与军事权力：1923 年国宪第 33—38 条

1923 年国宪的军事安排还包含一组不能由“中央集权”或“联省分权”二分法解释的条款。原印第 13 页第 33 条禁止各省缔结妨碍他省或其他地方利益的政治盟约；第 34 条禁止省自置常备军、军官学校及军械制造厂。第 35 条并未赋予中央无条件使用武力的权限：省在受政府告诫后仍不履行国法义务，政府才得以国家权力强制；而此种处置经国会否认时必须中止。第 36 条则将该程序用于省以武力侵犯其他省的情形。紧接着，原印第 14 页第 37 条又要求在国体变动或宪法根本组织遭破坏时，各省联合维持宪法规定的组织，直至恢复原状。第 38 条把本章关于省的规定适用于未设省而已设县的地方。这形成一种受条件约束的“省际宪制保全”机制：省不得以独立常备军或政治盟约取代国家秩序，却在国家宪制受损时被赋予协同维持的规范角色；中央强制也须面对国会否认权。此种制度张力不同于美国联邦宪法所规定的州民兵、联邦军事权限和州际协定限制。它说明 1923 年制宪者尝试同时解决省际冲突与中央失序两种风险，但不能证明当时存在实际可用的跨省协调机关、独立司法执行或有效的国会监督。

军费负担、驻军指挥、地方警额、壮丁人口和道路军事用途，是五个不同的变量。1921 年浙江省宪施行法关于军费核准、驻军统辖与裁兵计划的过渡条款，显示制宪者意识到军事权力的特殊难题；但条款不等于军队服从关系已被重组。1935 年统计中的警额或壮丁人数也不能充当省级军队规模。若无军令、编制、拨款与实际执行材料，本文仅将军事自治视为制度边界，而不宣称其已经落实。

军事道路分类作为档案检验

1930 年代初浙江公路建设兼有国防、跨省交通、商办运输和县政需求，不能从道路名称直接判定筹资主体。一篇 2026 年研究的搜索索引片段提示，1932 年 8 月 29 日《大公报》第 4 版可能记载“边防路”经费省县分担，但目前尚未取得该研究全文、原报影像及省县支付档案。因此“省县各半”仅列为待核的二手检索线索，不作为已经证实的全省分摊比例。应按道路一县一年度一项目建立档案链，逐一核对省政府命令、县预算、拨款凭证、工程验收和通车记录；不能把 1935 年壮丁人口当作现役军人，也不能将警察人数与自卫组织人数简单相加。

可证伪的制度解释：四条竞争路径

本文的制度解释至少有四条可以被史料反驳的路径。第一，若县议会决议和县库流水显示某路段由县自主决定、筹资并支付，而省厅仅作事后备案，则“省级审批构成实际约束”的命题须收缩。第二，若省建设厅的工程令、补助拨款及验收档案显示省方承担主要成本和执行责任，则不能把县营清册解释为县级财政能力。第三，若同一县在不同年度的税收留成、预算执行与道路完工资料显示自治权变动而结果不变，就需要检验地形、交通需求、私人捐资与战争等替代解释。第四，若县长弹劾、选举及复议个案显示地方问责可以在省长委任体制下有效运作，则不能仅以任命制推断县民完全缺乏制衡工具。只有取得同一路段跨机关的原始凭证、并把年份和统计口径固定，才能在这些解释之间作出较强的因果判断。

2. 军事运输、军用剩余物资与道路行政的边界

军事需求与道路工程在历史档案中经常相邻，却不应因“军用道路”或军队运输字样便把所有道路支出归入军费。美国 1921 年《联邦公路法》第 3 条把国防委员会的公路运输职权转移给农业部长，但明确保留陆海军保留地及主要供军事用途道路原有主管机关的控制权；第 5 条又允许战争部把不再需要、适合筑路的剩余物资移交各州公路部门。前者是管辖例外，后者是物资再利用，二者均不证明某条州际道路由军方出资。1947 年中华民国宪法第 107 条第 2 款将国防与国防军事列为中央立法执行事项，第 138—140 条分别规定军队超出个人地域党派关系、禁止以武装力量作为政争工具及现役军人不得兼任文官。这些规定提供规范性军政分界，不能倒推 1933 年浙江县政警力、壮丁人口或县道清册属于正规军组织。今后应把“军事交通用途、军方管理、军方出资、军用剩余物资、警察编制、壮丁人口”分列六个变量，只有出现命令、预算、拨款或移交凭证，才判断其实际关联。

九、解释与结论

本文的解释不是“地方自治失败因为地方自治不足”这一循环命题。更具体的机制是：当县的税收、预算、项目核准与首长任免分属不同层级时，县即使拥有名义上的自治事项，也可能缺乏对执行结果负责的完整工具。相反，上级政府即使拥有预算核准权，也未必承担同等的项目成本和养护责任。权力与责任错位使制度绩效难以识别，并增加事后推责空间。

浙江省宪与 1947 年中华民国宪法之间存在值得研究的制度连续性，也存在明确断裂。两者都重视省县权限的法律安排；但县长产生方式、中央事权的明确程度以及权限争议的裁决机制并不相同。由此不能把 1947 年宪法视为 1921 年浙江省宪的简单复制，也不能因 1947 年文本较晚，就认定此前的省宪尝试没有思想或制度影响。影响关系需要起草档案、会议记录和引文链条进一步证明。

美国道路补助制度提供的是一面方法论的镜子，而不是可直接移植的制度答案。其价值在于显示：联邦政府可通过法律设定资格与补助条件，州政府负责指定、配套与管理，县级行政地位仍由州法决定。这说明财政合作、宪法地位和地方民主并不是同一概念。对浙江而言，真正应追问的是：县能否在可审计的程序中提出、支付、执行并承担道路项目责任，而不是道路总公里数是否接近美国某一比例。

因此，本研究的最终判断是有限但明确的：近代中国的联省宪政问题，不能只从中央与地方的口号、法条数量或工程规模推断成败。需要把法定权限、财政能力、行政控制、选举问责、军事实力及司法救济同时纳入分析。1921 年浙江省宪提供了大胆的规范实验；1930 年代县政资料揭示了实施链条的复杂性；1947 年中华民国宪法则呈现了另一种国家—省—县权限设计。三者之间的距离，正是未竟宪政道路的历史边界。

内政部《内政调查统计表》1933 年第 4 期的浙江县政调查，为 1930 年代县自治的财政基础提供了与省级公路统计不同的观察单位。原印第 1 页说明，调查对象为浙江当时七十六县，实收六十七县调查报告，全国已有约一千二百余县呈报的说明不能误作浙江样本量。第 5 页依县等级列示 67 县年度税收：一等 23 县合计 10,692,782 元，二等 24 县 4,031,557 元，三等 20 县 2,813,024 元；按原表相加为 17,537,363 元。这是按报告县等级汇总的税收数，并非浙江全省所有县的核定税收，更非县可自主支配的净财政收入。

同一原印第 5—6 页还揭示了不可忽略的分母变化：年度支出表的一等县仅列 22 县，原印脚注明永嘉县数字待重查；关于“每年行政费及地方自治经费支出总额约占税收总额”的分组只覆盖 64 县，另将南田、分水、永嘉排除在可比较样本之外。原表把县行政经费与地方自治经费合并列示，且注明临时支出、因漏报而未列的数额未纳入。由此不能从该表推出“县自治经费等于县财政总支出”，更不能把某一年度的支出比例解释成宪法意义上的独立税权。原印第 3—4 页的县级机构清单同时显示财政、建设、保安、警务等职能有时通过县政府附属机构，有时通过其他行政机关执行，行政机构存在并不证明其由民选县议会控制。

与此相较，1947 年《中华民国宪法》第 107 条第 7 款将国、省、县收入划分列为中央立法行政事项；第 109 条第 7 款列省财政及省税，第 110 条第 6 款列县财政及县税，第 111 条将未列举事项按全国性、省性、县性分配；第 121—127 条另设县自治、县议会立法、民选县长及委办事务制度，第 147 条要求中央扶助贫瘠省份、省扶助贫瘠县份。这是宪法规范层面的权限与均衡安排，而 1933 年调查是更早时期不完整的行政统计。二者可构成制度比较的“基线—设计”关系，不能写成 1947 年宪法已经实现 1933 年统计中的县级财政自主。真正检验 1947 年制度是否落实，还须补县自治法、地方税法、预算核准、拨款与决算凭证。

1923 年《中华民国宪法》的原印本提供了重要的中间制度层。撷华印书局印本原印第 36 页（PDF 第 36 页，零基）第 128 条第 3 款规定县对其负担的省税总额有保留权，但上限为十分之四；这不是保证县可获得省税四成的最低份额。第 128 条第 4 款同时保护县财产及自治经费不受省政府处分。原印第 37 页第 129 条把省税与县税的划分交由省议会议决，第 130 条原则上禁止省对一县或数县施行特别法律，并设有共同利害事项的例外；例外的准确对象和适用范围仍应与其他原印本复核。由此，1923 年的县财政保障仍须通过省议会决定税种与分配，并不能仅凭第 128 条推定各

县已拥有稳定、独立、足额的税收。1933 年内政部调查的收入和支出分布恰可用来提出后续验证问题：县收入来源究竟来自自主县税、省税保留、中央补助，还是行政征收？缺少分税细目、决算和法定权限对应表之前，不应把统计总额归入任何单一类别。

证据附录

以下保留多组研究性统计、方法和资料界限，不把它们作为已经调平的正文结论。

附录 1 Appendix 1 — 县政统计的层级与年代：1935 年出版、1932—1933 年数据

1935 年《浙江民政月刊》第 5 卷第 4 期刊载的第 7 表，是民国二十二年度各县每月行政经费数比较表，属于按金额档次划分的行政经费分布，不能直接充当县道工程预算；第 8 表则统计同年度区、坊、乡、镇、闾、邻等基层组织数量，不是有权独立征税的自治法人数量。第 15 表列二十二年度水陆公安机关原有警额 13,797、裁撤 1,887、现有 11,910；第 16 表正文原题为“二十一年度水陆警力比较表”（与目录所列二十二年度不一致），把陆警 10,208 和水警 1,702 分列，合计同为 11,910。两表总数相同不构成相互独立的时间序列，更不得相加。第 29 表所记二十一年度壮丁 3,751,901 人，是人口统计类别，不能直接当作现役军人或县级保卫团人数。出版时间、调查年度、组织层级及统计对象若混为一谈，就会把县自治制度的行政覆盖面误写成财政、警务或军事自治的实际能力。

附录 2 Appendix 2 — 基层组织数量不等于自治权力：1933 年浙江县以下统计

《浙江民政月刊》1935 年第 5 卷第 4 期第 8 表记录民国二十二年度的区、坊、乡、镇、闾、邻等基层组织。其合计栏可辨为区 431、乡（另标坊 58）11,325、镇 1,223、闾 174,026、邻 872,188；各类单位层级不同，且是否设有独立预算、选举机关与法定税权，不能从数量栏推出。第 7 表按经费数额档次排列县级每月行政经费，同样没有逐项分列道路工程支出。将组织数与经费档次结合，可以提出“行政渗透范围是否扩大”的待检假说，却不能据此证明地方自治的民主代表性或财政独立性。尤其 1935 年刊印不意味着这些数值属于 1935 年度；原表明示二十二年度（1933 年），在与 1947 年宪法县议会、县长选举制度比较时须保留时间差与制度差。

附录 3A Appendix 3A — 从条文到凭证的证据阶梯

本文以四级证据阶梯处理联省自治的制度史：第一层为已公布的宪法及施行法，说明制度宣称的权限；第二层为省政府会议决议与规程，说明行政机关计划如何操作；第三层为县议会决议、预算批文、税收簿与工程合同，说明具体决定及资金承诺；第四层为付款凭单、工程验收和养护记录，才可能支持“执行完成”的判断。1921 年浙江省宪法及施行法属于第一层；1933 年 5 月省政府关于德清县财政机构的会议记录，以及县地方预算办法和县长筑路奖惩规程，属于第二层。现有材料不能填补德清县实际裁撤财政局的第三、四层证据，也不能以 1933 年县道清册的汇总数字替代逐路验收和付款凭证。后续数据库须为每条断言记录时间、管辖层级、规范类型、档案页码、原件或转录状态、金额口径及反证路径；对无法追溯的汇总差额保留未解标记。这样的设计使“省宪承诺是否转化为县级自治能力”成为可被档案证实或推翻的命题，而不是靠术语相似性成立的叙事。

文献注 / Source note: EVIDENCE-TIER SYNTHESIS. 1921 constitution and implementation act (legal-text transcriptions, not original facsimiles); 1933 浙江省政府行政报告 provincial decision (original image inspected in earlier run, not newly inspected); 1933 浙江民政月刊 county budget and road-

magistrate regulations (original images inspected in earlier run, not newly inspected); 1933 浙江省公路統計 printed pp.31–37 (original images inspected in earlier run, not newly inspected). County-level payment records and Deqing execution records remain unverified; the Table 17 construction-cost data are verified by independent blind re-transcription (Appendix 13). Cross-reference [1] road original: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332> 浙江省公路統計.pdf ; [3] 1921 Zhejiang transcription: <https://zh.wikisource.org/wiki/浙江省憲法> .

附录 3B / Appendix 3B — 1933 浙江县政资料的样本分母核对 / Reconciling county-level denominators in Zhejiang, 1933

校勘说明：经原印核读复核，17 县与 18 县暂录合计相差的 400 元，已定位为新登县原印第 31 页的县级小计；武康县原印第 32 页的 400 元另属道路级明细，两者不可混同。义乌 11.660 公里误作建筑费造成的 19 县超额 2,261.400 元结论已撤销；建筑费的完整调平结果见附录 13。

中文（原印第 8—9 页直接目视核读）。《浙江民政月刊》1935 年第 5 卷第 4 期原印第 8 页（PDF 零基第 14 页）第 7 表，题为《浙江省二十二年度各县每月行政经费数比较表》。六行所列县数依次为 1、24、26、3、18、3，合计 75 个县级条目。这是按行政经费档次列示的县数，不是 75 县的实收税额、道路建设费或县级财政决算。第 8 表在原印第 9 页（PDF 零基第 15 页）另以市县为行，合计区 431、乡（另列坊 58）11,325、镇 1,223、闾 174,026、邻 872,188；区、乡、镇、闾、邻是不同层级的行政编组，绝不能相加为自治单位总数。该表中杭州及其他市县条目的分母还须依各行核实，不能用第 7 表的 75 县直接充当第 8 表的统计县数。

中文（分母核对）。内政部 1933 年第 4 期浙江县政调查说明 76 县中收回 67 县报告；1933 年《浙江省公路统计》县营道路汇总涉及 30 县、191 条道路、1,734.705 公里；第 7 表的 75 县是经费档次的县数。四个数字分属不同机关、问题和统计单位，不能混作一个县自治分母。第 7 表 75 与内政部调查 67 相差 8，也不能断言恰有 8 个共同缺失县。建筑费口径以独立盲法复录为准：18 个印有县级小计的分组，其印列小计合计恰为原印第 37 页全省总计 496,635.960 元；12 组未印小计、共 55 条道路建筑费栏空白（见附录 13）。研究早期暂录阶段的 17 县 486,837.360 元、18 县 487,237.360 元及由此得出的 9,798.600 元、9,398.600 元差额，均源于暂录对鄞县、奉化、镇海三笔印列小计的误读，仅作校勘史保留。另须分清统计层级：新登县原印第 31 页的 400 元是县级小计，武康县原印第 32 页的 400 元是道路级明细，不得互换。

附录 4 / Appendix 4 — 1932 壮丁人口表与 1933 县道建筑费的分母及层级核验（2026-10-11）

中文（原印第 35—36 页直接目视核验）。《浙江民政月刊》1935 年第 5 卷第 4 期第 29 表，题为《浙江省二十一年度各市縣壯丁數統計表》，是 1932 年（民国二十一年）的市县人口统计，不是 1935 年观察值，更不是军队人数。原印第 35 页（PDF 零基第 41 页）列出各市县的普通户、船户、寺庙与全县壮丁数及全县男子总数；原印第 36 页（PDF 零基第 42 页）刊载总计：普通户壮丁 3,737,176，船户 5,041，寺庙 9,684，合计壮丁 3,751,901；全县男子总数 11,195,392，表列比例 33.51%。算术复核：3,737,176+5,041+9,684=3,751,901；3,751,901/11,195,392≈33.51%。这些数字是刊物报告的统计口径，不能自动推断征兵、民兵组织、可动员兵员或军队指挥权。原表的市县逐行覆盖、年龄界定与漏报情况尚未独立复录，统计总数只标为原印已见而非独立证实的人口事实。

中文。《浙江省公路統計》第 32 页（PDF 零基第 39 页）武康县路段中有一笔建筑费 400.000 元，位于单条道路记录而非县级括号小计；第 37 页（PDF 零基第 44 页）原印汇总为 30 县、191 路、1,734.705 公里、建筑费 496,635.960 元。研究早期 17 县暂录与 18 笔暂录相差的 400.000 元，已由

新登县原印第 31 页的县级 400.000 元小计解释；武康的道路级 400.000 元不得混计。建筑费的现行口径以独立盲法复录为准（附录 13）：印列小计合计与原印总计一致；旧暂录的 17 县 486,837.360 元、18 县 487,237.360 元及其差额（9,798.600 元、9,398.600 元）源于三笔印列小计误读，已撤销作为数据，仅存校勘史。义乌 11.660 为公里，亦已撤销其建筑费读法。仍须辨明道路条目、小计、县数、非空费用县数以及资金来源的统计层级。

Source and verification note: A — original facsimile images directly inspected: 《浙江民政月刊》1935 年 5 卷 4 期 printed pp35–36, PDF zero-based pp41–42, table29, <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002066-24536> 浙江民政月刊_1935 年 5 卷 4 期.pdf；《浙江省公路統計》1933 printed pp32,37, PDF zero-based pp39,44, <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332> 浙江省公路統計.pdf . Construction-cost figures per the independent blind re-transcription (Appendix 13). This appendix is a source-critical note, not a settled statistical dataset.

附录 5 / Appendix 5 — 从 1911 年鄂州临时约法到 1947 年县自治：规范层级与财政军事权限的跨项目证据校勘

中文 | 问题与来源层级。辛亥革命史研究将《中华民国鄂州临时约法》列为 1911 年革命政权从事实接管转向宪制设计的关键案例。本研究直接阅读了维基文库现存六十条历史转录，但没有目视检查 1911 年原报、军政府公报或《湖北军政府文献资料汇编》纸本，故以下条文仅为 B 级历史转录的分析，不提升为 A 级原印证据。维基文库页面标注 1911 年 11 月 9 日，另有研究性二手年表称草案于 11 月中旬公布、12 月见报；起草、议决、公布、施行四个时间节点尚未以原件调平。第 60 条转录中 “[公佈之]”的编辑方括号亦须回到原刊核实。本文不据该网页日期断言法律当日已实施。

中文 | 四项可检验的制度差异。（一）鄂州转录第 3 条设想中华民国完全成立后地方临时约法退让于全国宪法，同时保留经全国承认而制定鄂州宪法的可能；这是有条件的地方制宪构想，不是既成联邦成员主权。（二）第 2、23、25 条允许议会延后开设、都督在其成立前暂行立法并以全体政务委员署名发布紧急代法律命令；因此宪制承诺与临时行政集权并存。（三）第 29 条由都督统率水陆军，第 37—38 条要求预算、公债、增加国库负担契约经议会议定，紧急财政处分须事后承诺；这些是法定军事与财政控制方案，不是已经取得军令服从、税收或付款凭单的证明。

（四）第 14 条提供针对行政违法侵权的行政审判救济设计，实际审判机关是否设立仍待原档验证。以上四点不能由“省自治”一个标签概括。

中文 | 与 1921—1947 年制度的有限比较。1921 年浙江省宪把县知事任命与县议会直选并置，县道路工程又依干线、支线划分兴修责任；1923 年国宪第 34—36 条则禁止省自置常备军，并对中央强制设条件与国会否认机制；1947 年中华民国宪法第 107 条列中央国防事权、第 110 条列县财政和交通事项、第 126 条规定县长民选。这些文本共同提出“地方权力由谁授予、谁控制武力、谁批准并核销财政、地方居民如何问责”的问题，却分属革命军政府临时法、省宪、全国宪法及不同时期的制度语境。不能从鄂州第 3 条直接推断 1921 年浙江、1923 年国宪或 1947 年国宪沿袭其文字，更不能将 1911 年军政宣告视作 1920 年代自治制度的实际执行。传承假说须找到起草人员、草案异文、会议记录或明确引用链。

文献注 / Sources: B 级历史转录（直接核读）：《中华民国鄂州临时约法》六十条，<https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國鄂州臨時約法>（第 2—3、14、23、25、29、37—38、60 条）。C 级二手年表线索：<https://wikis.tw/>中国历代宪法（公布日期未独立核实）。A 级：1923 年

宪法原印第 13—14 页与 1947 年宪法官方网页，见正文文献注。限制：1911 年鄂州约法的原始公布日期与实际施行未核实。

附录 5 补充校勘。中文：二手文献线索使“1911 年 11 月 9 日即已颁行施行”的说法更需要谨慎。历史研究者关于《宋教仁集》的勘误指出，1911 年 11 月 14 日《中华民国公报》刊载鄂军都督府总监察处有关《鄂州临时约法草案》与官制草案的通告，要求征集意见并拟于约半月后议决执行；另有研究将《民立报》1911 年 12 月 2 日第 411 号列为草案第 14 条的刊载出处，《湖北军政府文献资料汇编》目录则列草案于第 40 页、11 月 14 日通告于第 44 页。这些均为已定位但尚未取得原报图像的二手引用或目录，不能替代原件。若 11 月 14 日的征求意见程序经原报证实，维基文库页面“11 月 9 日”标题应被视为未校定的编目日期，不能直接当作正式施行日。进一步的实证问题是：是否存在经修订的最终约法、何时发布、何时设议会、是否有行政审判院及预算决算实务记录。英文：A source-critical correction study of the Collected Works of Song Jiaoren cites a 14 November 1911 announcement in the Republic of China Gazette describing consultation on the Ezhou draft and a proposed later decision; a legal-history article points to Minli Bao no. 411 (2 December 1911) for the draft's administrative-litigation clause. A catalogue of Hubei Military Government Documents locates the draft at printed p.40 and the 14 November announcement at p.44. None of these original pages has been retrieved or personally inspected. The evidence creates a specific test against treating Wikisource's 9 November heading as a proved enactment date; it does not yet resolve the chronology. C bibliographic/secondary leads: <https://ishare.ifeng.com/c/s/v002gI--3XbPBTcuxf1NLSTAqTOoI-sqLHuRqHv30X4IqhMU> ; https://ask.fsou.com/html/text/art/3355920/335592071_1.html ; <https://www.qianqiantushu.com/ebook/3641233.html> . Verification action: inspect 1911-11-14 Gazette, Minli Bao 1911-12-02 and the Hubei compilation pp40,44 before grading the promulgation claim A.

附录 5 来源定位补记。《湖北军政府文献资料汇编》的公开目录现已精确到：第 36 项“中华民国鄂州临时约法草案”在印刷页 40，第 37 项“总监察处关于议决鄂州临时约法草案及官制草案的特别通告（1911 年 11 月 14 日）”在印刷页 44；书目信息为辛亥革命武昌起义纪念馆、政协湖北省委员会合编，武汉大学出版社 1986 年。另有公开在线试读入口显示该扫描本为 807 页/约 25.6MB，但尚未取得第 40、44 页图像。版本链因此从“模糊二手说法”提升为“明确汇编页码＋原报名称＋日期的可执行取证路径”，仍未升级为 1911 原件目视核验。下一步保持三点分离：11 月 14 日征求意见通告、12 月 2—6 日《民立报》连续刊载、最终是否另有修订公布本。

附录 5 版本状态补记。1991 年《中外法学》第 5 期〈辛亥革命时期各省军政府约法初探〉的可检索原刊文本明确转述：1911 年 11 月 14 日总监察处发布特别通告，将已印刷散发的鄂州临时约法及官制草案交社会评论，拟“半月后”议决执行；同月底依据各界意见修改，修改后交军政府公布施行，并称全案七章六十条。该文属于后出学术研究，并非 1911 原件；但它使版本链可暂分为“已印刷征求意见稿→11 月 14 日公开评论期→月底修改→军政府公布施行”。因此，维基文库 60 条转录不能无条件等同于最初散发本；在尚未取得最终公布本时，也不能把所有条文差异视为编校误差。

附录 7 | 1921—1925 年浙江县自治的财政责任重组

1921 年《浙江省县议会法》把县预算、决算、县税、公债、对县知事的弹劾及自治经费检查列入县议会权限；县参事会由省长委任的县知事兼任会长，并受省政府监督。1925 年《浙江省县自治委员会法》改以县民直选五人委员会为拟设县自治执行机关，负责执行县议会议决、编制预算决算、征税及办理委办事项。1925 年《县议会法》第 12 条仍保留县议会对预算决算、县税及公债的议决权；第 30—31 条规定议决案十日内公布、委员会五日内提出覆议；第 33—38 条细化年度预算、财产表册、预备费与附证据决算程序。现见第 31 条转录没有 1921 年覆议制度的三分之二门槛，不得移植旧法。1925 年《省自治法施行法》第 5 条允许省长提出分县、分年实施办法，最

迟五年；委员会成立前仍由省长委任县知事办理自治行政。因此，法律设计直选机关，不等于1925年全省实际完成县自治选举。执行情况仍须实施令、选举及就职记录、县预算决算和县库付款凭证检验。

附录7 证据说明 / Evidence note: Mixed grades — 1921 legal-text transcriptions B; specified 1925 original printed provisions A (see the grade notes below): [https://zh.wikisource.org/zh-hant/浙江省縣議會法_\(民國10年\)](https://zh.wikisource.org/zh-hant/浙江省縣議會法_(民國10年)); [https://zh.wikisource.org/zh-hant/浙江省縣議會法_\(民國14年\)](https://zh.wikisource.org/zh-hant/浙江省縣議會法_(民國14年)); <https://zh.wikisource.org/wiki/浙江省縣自治委員會法>; <https://wk.100ke.info/wiki/浙江省自治法施行法> . The original 1921 promulgation edition and actual county implementation remain unverified.

附录7 证据等级说明（取代前文笼统的B级表述）：已直接目视核读1925年《浙江省自治法》原印扫描PDF第52、54、55、108、109页，分别涉及县议会法第12—15、30—31、33—38条及县自治委员会法第1—6条。以上指定1925年法条由B升级为A（原印影像目视核读）；1921年法律仍为B（历史转录）；1925年施行法第5条已在后续原印第36—37页核验升级为A，实施情况仍未验证。原件编号NLC416-08jh004239-41944; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-08jh004239-41944_浙江省自治法.pdf。

附录7 校勘：已目视核对1925年施行法原印第36—37页。第5条保留过渡期省长任命县知事，第6条将县知事弹劾的处分权留在省政府，第7条由省长处理县议会与县参议会的重要争执。上述制度设计不等于实际执行。

金额校勘说明：1933年《浙江省公路統計》原印第33—34页两县小计的读数，以2026年10月独立盲法复录为准：镇海县印列小计14,780.000元，奉化县印列小计23,091.000元，两县逐笔分项分别与印列小计恰合。此前暂录曾写作14,780.600元与23,691.800元，均属转录误读；由此产生的旧18县差额9,398.600元已经查明撤销（见附录13）。县级小计与全省总计均不证明县库实际付款。

金额校勘说明（续）：独立盲法复录确认，镇海县建筑费小计为14,780.000元、奉化县为23,091.000元（原印第33—34页）；旧读14,780.600元与23,691.800元为转录错误，不能列为原印歧义。18笔印列小计合计恰为原刊全省总额496,635.960元（附录13）；县库实际支付凭证未取得。

Source / 史料：浙江省政府建设厅统计委员会《浙江省公路統計》（1933）第十七表，原印第33—34页，PDF零基第40—41页；镇海与奉化两县小计以独立盲法复录核定（14,780.000元、23,091.000元）；18县印列小计与原刊总计已经勾稽一致（附录13）；县库实际支付凭证未取得。
https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路統計.pdf .

比较发现（1925年施行法原印第36页）：第1条规定省自治法与未来国宪抵触时依国宪，第2条允许不抵触省自治法的现行国家法律与命令继续适用；第4条要求五年内设立全省初级法院，未设立的县暂设司法公署。因此县自治转型并非脱离国家法体系的独立建国，而是与国家法效力、司法机构过渡期并行的制度安排。法院实际设立进度仍须行政档案核证。

宪制比较限界：1925年浙江施行法第7条由省长裁决过渡期县议会与县参议会的内部行政争议；1947年中华民国宪法第111条处理的则是中央与地方之间的事权争议，交由立法院解决。两者争议主体、法律层级及救济目的不同，不能画成同一种争议裁决机构的简单演变。1947年原文据此前官方法条核验。

附录 8 | 1921—1925 年浙江县级司法机关设置期限比较

1921 年《中华民国浙江省宪法施行法》第 11 条规定，各县初审法院应在三年内设立，未设立者暂置司法公署。1925 年《浙江省自治法施行法》第 4 条改定五年内设立初级法院。两项规定属于不同法制文本；期限变化本身不能证明旧方案失败。县法院的实际成立日期、人员与预算仍须独立档案核实。1922 年《东方杂志》原印附录第 25 页与 1925 年《浙江省自治法》原印 PDF 第 36 页，均据此前影印核读记录。

附录 9 | 1946 年省自治与统一军令的制度比较

美国国务院 1946 年 1 月 25 日马歇尔—张群会谈记录称，政协宪草小组讨论由省制定不抵触国宪的省宪，并选举省长。1946 年 2 月 25 日军队整编协议则规定国家军队由总统经国防机关指挥，同时允许各省维持有上限的保安队。两项材料体现省自治构想与统一军令设计并存，但协商原则、协议条款均不能证明已经实际实施。史料：FRUS 1946, vol. IX, documents 39 and 100；直接核读美国国务院官方档案网页，不等同于检查中国原签署件。<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v09/d39>；<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v09/d100>。

制度解释补注（1946）：1923 年国宪第 34 条禁止省自置常备军；1946 年整编协议第 6 条容许有限省保安队，同时第 1 条确立统一国家军令；1947 年国宪第 138—139 条又以国家化与超党派原则规范军队。三者“省是否可有治安力量”与“省是否拥有独立军事主权”之间划出不同层次。前两项分别来自此前原印核验和 FRUS 官方档案核读；1947 年条文据既有宪法证据索引，未重新核验原始制定记录。比较只说明规范设计差异，不证明任何一套安排在军队中落实。

宪草条文链补注：1946 年 4 月 19 日政协宪草修正草案第 37、133—136 条已设计总统统率国军、军队超党派、禁止以军队作政争工具及现役军人不得兼任文官；同年 12 月通过的宪法第 36、137—140 条形成可比较的条文链；其中第 139 条措辞由“军队”扩展为“武力”（据政协宪草证据登记）。制宪国民大会记录原件（上册第 282—298 页）未直接核验；因果关系和实际执行均待证。

附录 10 | 1933 年浙江公路统计第十七表：嘉兴县道路明细与县级小计的 400 元差异

直接目视核读 1933 年《浙江省公路统计》第十七表原印第 31 页（PDF 第 39 页，零基页 38）。嘉兴县的可见非空道路级建筑费逐笔暂录为

1,050.000、105.000、87.000、37,056.980、15,000.000、500.000、722.000、1,352.000、400.000 元，算术和 56,272.980 元；同页括号内嘉兴县县级小计印为 55,872.980 元，两者恰差 400.000 元。若不计最后一笔道路级 400 元，明细和恰等于县级小计。此为新的表内勾稽异常，可能涉及统计口径、重叠或排印，不能在未核对原刊说明、其他版本及账册前判定为错误，更不能自行将 400 元加进县级合计。它不同于新登县 400 元县级小计、武康县 400 元道路级明细。省级层面，18 笔印列小计已经独立盲法复录并与原刊总额 496,635.960 元调平（附录 13），不存在待本项解释的省级差额：嘉兴这 400 元是表内分项与小计之间的差异，独立成立。义乌 11.660 为公里里程，不能补作建筑费；旧 19 县 498,897.360 元及超额 2,261.400 元结论均已撤销。此页原印影像本次直接检查（A：影像；C：金额手工暂录与统计解释）。来源：浙江省政府建设厅统计委员会编《浙江省公路统计》（1933 年 5 月），第十七表原印 31 页，https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路统计.pdf。

补充校勘（鄞县，1933 年原印第 33 页）：同一表中鄞县两笔建筑费为 3,000.000 元与一笔跨六条市内道路的合并建筑费 135,000.000 元，县级括号小计印为 138,000.000 元，两笔相加恰合（独立

盲法复录确认)。研究早期曾将印列小计误读为 128,000.000 元,由此产生的表面差额 7,000.000 元并不存在。此项与嘉兴县 400 元表内差异性质不同:嘉兴为真实的表内不一致,鄞县则无异常。证据:原印第 33 页(PDF 零基 40)直接目视及独立盲法复录;实际县库支付未证。

1933 年公路统计勘误:原印第 37 页义乌县 11.660 属于道路里程(公里),不是 11,660 元建筑费。撤销将义乌列作第 19 个有建筑费小计县的推断、19 县 498,897.360 元合计及高出原刊 2,261.400 元的结论。2026 年 10 月独立盲法复录完成:18 笔印列小计合计恰为原刊省级总计 496,635.960 元,旧暂录的 9,398.600 元差额源于三笔印列小计误读(鄞县、奉化、镇海),已经查明(见附录 13)。来源:《浙江省公路统计》第十七表原印第 31—37 页(PDF 零基 38—44)。

兰溪县表内勾稽(原印第 36 页):四笔道路建筑费为 3,000、15,000、1,418.410、600 元,合计 20,018.410 元,与同页括号内县级小计恰合(独立盲法复录确认)。研究早期曾将第一笔误读为 8,000 元,由此产生的表面差额 5,000 元并不存在。

附录 11 | 1921 年《浙江省宪法施行法》第 16 条:1922 年同期影印本定位与版本页码校正(2026-10-12)

本次直接打开《东方杂志》1922 年第 19 卷第 22 期原印扫描(NLC404-01J002290-25829),核读 PDF 零基第 214—216 页。该刊附录《中华民国浙江省宪法施行法》从原印第 25 页开始(PDF 零基 214),第 16 条在原印第 26 页(PDF 零基 215),第 17—23 条续见原印第 27 页(PDF 零基 216),并于该页转入《广东省宪法草案》。因此先前“第 16 条见《东方杂志》原印第 25 页”的笼统页码不准确;必须标为第 26 页。该刊与另见书目《浙江省法汇编》第一辑第 22—25 页属于不同版本,不可混用页码。第 16 条涉及国宪未成立时浙江省对军费的临时负担、由省议院核实议决支付,且有一个在维基文库转录中写作“第一百另一条”的疑难宪法交叉引注。1921 年省宪第 101 条确有“国家政费负担至多不超过省收入总额 30%”的规范;但此次屏幕影像中疑难字形不足以无歧义判定为“零/〇”,因此第 101 条仍是有制度内容支持的候选读法,而非已完成的逐字校勘。第 17 条规定国宪未成立前驻省军队得由省长统辖,第 18 条要求省政府拟定裁兵计划交第一届省议院;均为规范设计,不等于军费已付或军队已受控制。证据等级:A(1922 年同期印本页码、条款位置、条款主题直接目视);C(第 16 条疑难数字字形),实施 X。来源:https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002290-25829_東方雜誌_1922年19卷22期.pdf(PDF 页 215—217/零基 214—216);省宪第 101 条:<https://zh.wikisource.org/wiki/浙江省憲法>。

附录 12 | 1921 年广东县长选举与 1925 年浙江县自治委员会:直选与省级任命的不同组合

1921 年《广东暂行县自治条例》第 43 条规定,县住民中有选举权者直接选出三人,由省长择一任命县长;这不是选民直接决定最终县长。《广东暂行县长选举条例》第 10 条规定,具被选举资格者获 300 名以上选民推举后可列入候选榜,但第 16 条允许当选人不在该榜,第 17 条要求将结果报省长任命。第 6 条的男子年满 30 岁属于县长被选举资格,选民资格另见第 3 条的转引,不能据此断定所有选民均为男性。1925 年浙江设计由县民直选五人县自治委员会,并允许分县、分年实施,过渡期仍保留省长任命县知事。两省的行政首长形成机制、民选参与、上级任命与过渡安排不同;仅凭法条不能证明实际选举、财政自治或制度间的直接承继。

附录 13 | 1933 年浙江公路统计第十七表:独立盲法复录与调平(2026 年 10 月)

2026 年 10 月,第二操作者在不预看既有暂录的条件下,对 1933 年《浙江省公路统计》第十七表(原印第 31—37 页,PDF 零基 38—44)全部 191 条道路的里程与建筑费逐笔独立复录,并按县

分组勾稽。原表区分里程（公里）与建筑费（元）：义乌 11.660、宁海 25.920 均为公里，旧 19 县合计 498,897.360 元及超额 2,261.400 元的说法已经撤销。18 个印有建筑费小计的分组，其印列小计为：杭县 1,770.000、海宁 9,500.000、新登 400.000、嘉兴 55,872.980、吴兴 26,101.570、武康 6,090.000、鄞县 138,000.000、镇海 14,780.000、奉化 23,091.000、象山 72,500.000、南田 3,000.000、绍兴 2,600.000、余姚 30,500.000、黄岩 19,000.000、萧山 14,712.000、金华 57,400.000、兰溪 20,018.410、嘉善 1,300.000 元，合计恰为原刊全省总计 496,635.960 元，分毫不差。此前暂录阶段出现的 9,398.600 元差额，源于暂录误读其中三笔印列小计（鄞县作 128,000.000 元、奉化作 23,691.800 元、镇海作 14,780.600 元），三处误差净额恰为 9,398.600 元。逐笔分项总和为 496,735.960 元，与印列小计之和相差 100.000 元，来自仅有的两处表内不一致：嘉兴分项 56,272.980 元比印列小计多 400.000 元（末笔项家濠路 400.000 元未计入小计，见附录 10），武康分项 5,790.000 元比印列小计少 300.000 元（见附录 15 校勘）。其余 12 组（於潜、长兴、寿昌、诸暨、龙游、遂安、分水、平阳、天台、庆元、宁海、义乌）未印小计，共 55 条道路，建筑费栏全部空白——空白是未报告，不是零。原表依据县填道路调查表及建设厅案卷，并非县库付款凭证；调平只证明报表算术自洽，不证明实际付款。证据：A（原印影像）、A（独立盲法复录与勾稽）；县库付款凭证未取得。来源：<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332> 浙江省公路統計.pdf

附录 14 | 1946 年 4 月省自治争议、县域国民大会代表名额与 1947 年宪法第 26 条：中美代表制度的不同层级

1946 年 4 月 9 日美国驻华使馆电报（FRUS 1946, IX, doc.52，原刊第 164—166 页）记录：政协指导委员会在国民大会组成问题上曾讨论每县（hsien）一名代表，并报告人口超过 30 万后按每增加 50 万人增一名的方案；同一电报称省宪改称“省自治法”只是名称妥协，国民党与中共、民主同盟对于中央批准、省级立法自主及立法院修改权限仍有实质分歧。1947 年中华民国宪法原始正文第 26 条则规定每县、市及同等区域一名，人口超过 50 万者每增加 50 万人增一名。两种人口起算门槛不可混写；但 4 月 9 日电报是美国外交官对谈判方案的当时报告，不是已签署的中文宪草，不能据此独断 30 万门槛何时、由谁、经何程序改为 50 万。4 月 18 日另一份使馆备忘录

（doc.55）继续将省自治范围及行政对立法负责列为未决问题。美国宪法第十七修正案所规定的是各州各有两名参议员，不能因 1946 年中国方案以县为国民大会选区便把县误认作美国式联邦成员。以上证据可确立“选区代表名额”与“地方宪制自治权”为两种不同变量，不能证明 1946 年协商方案已实施，亦不证明 1947 年县自治已落实。证据等级：A（美国国务院官方 FRUS 同期外交记录及中华民国总统府现行公开的 1947 年宪法本文直接核读；美国参议院官方宪法文本直接核读）；C（1946 年中文谈判原件、30 万门槛变动的制宪过程）；X（具体选举执行、地方自治实施）。

附录 15 | 1933 年度浙江县区行政经费决算的 1935 年报送状态：原始行政报告与道路建筑费口径之区别

1935 年 1 期《浙江省政府行政報告》在“民政一吏治”项下刊载《飭催各縣區造送二十二年度決算報告書》（原印第 10 页，PDF 零基第 19 页）。该报告称，截至报告所述时点，1933 年度行政经费决算报告书仅 14 县及第二至第五特区呈送齐全，其余县区或手续未全，或尚未造送。这证明当时存在决算报送不完整的问题，不能证明已报送的账册通过审计、各县最终报送率、县库实际付款数额，或道路建设款的来源。14 县名称尚待独立逐字校勘。该行政经费决算报送记录、另表所列 75 个县级经费档次观察值，以及 1933 年道路调查第十七表的县道清册（30 县 191 条，见附录 13），三者分母、统计对象与证据性质均不同，不得混用。原始影印：<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J001967-52671> 浙江省政府行政報告_1935 年 1 期.pdf

。证据等级：A（同期原印及报送状态）；C（14 县名单转录）；X（原始县库账簿及独立审计）。

附录 15 校勘 / Source-critical note: 1933 年《浙江省公路統計》第十七表武康县七笔道路建筑费为 1,100、2,500、450、400、240、600、500 元，合计 5,790 元，与县级印列小计 6,090 元相差 300 元。独立盲法复录确认其中一笔为 240 元而非旧暂录的 2,400 元（旧暂录由此产生的 1,860 元差异已撤销）；这 300 元是全表仅有的两处分项与小计不一致之一（另一处为嘉兴，见附录 10），不改动原刊数字，亦不与任何省级差额相涉——省级印列小计合计与原刊总计已经调平（附录 13）。原始影印：<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332> 浙江省公路統計.pdf（原印第 31—37 页）。 / The Wukang entries are confirmed by independent blind re-transcription as 1,100, 2,500, 450, 400, 240, 600 and 500 yuan, totalling 5,790 yuan against a printed county subtotal of 6,090 yuan — a within-table difference of 300 yuan, one of only two in the table (see Appendix 10 for Jiaxing). The earlier 1,860-yuan difference, produced by reading one entry as 2,400 rather than 240 yuan, is withdrawn. The printed figures are not altered; no province-level difference is involved.

附录 16（中文研究说明）：1935 年 1 期《浙江省政府行政報告》原印第 11—12 页记载，省政府拟裁撤区公所，建立县与乡镇两级行政结构。报告认为旧有县以下层级过多、乡镇规模过小，人员和经费不足，妨碍地方自治。乡镇拟由县政府直接监督，另讨论每县设置约二至十八名自治巡回协助员。省府仍在审查县别区划和人员方案，不能由此推断全省已完成实施、选举或财政改革。

附录 16 / Appendix 16 引证与证据界限：原始影印 <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J001967-52671> 浙江省政府行政報告_1935 年 1 期.pdf（原印 11—12 页；PDF 零基 20—21 页）。A 级仅限已核对的同期行政报告陈述；B 级为制度解释；县别执行、选举和财政结果未核验（X）。两级县乡行政监督不同于美国联邦州的宪法地位，不能由改革建议推定 1921 年省宪的落实。 / Source and limits: original report, printed pp. 11–12; A for contemporaneous policy description, B for interpretation, X for implementation and audited outcomes. County–township supervision is not equivalent to U.S. state constitutional status.

附录 17：1935 年省级财政报告区分结存、借款、暂收与当期收入，不能据此推算 1933 年县库实际付款。县级原始账册仍待核查。

附录 18 | 1948—1950 年省县自治立法与台湾地方自治的法源转换。既有原始证据登记提供不同层级的线索：1948 年 8 月 31 日台湾省参议会曾就《省县自治通则》草案提出修改意见；1948 年内政部编有 52 页《省縣自治通則草案附屬法規草案》；国家档案机构的案卷说明将 1949 年 9 月 20 日台湾县市地方自治通则初稿与 1950 年 4 月 5 日行政院核准阶段区分。必须分别标注草案、议会意见、行政审查与批准，不得将 1948 年中央草案误作已颁行全国法律。

附录 18 / Appendix 18 证据界限：档案目录 <https://catalog.digitalarchives.tw/item/00/17/23/52.html>；馆藏目录 <https://taiwanebook.ncl.edu.tw/zh-tw/book/NCL-000022464>；档案机构说明 <https://art.archives.gov.tw/tw/art/1289.html> 及 <https://art.archives.gov.tw/tw/art/1567-13906.html>。这些目录和机构说明已见登记，但本研究未直接调阅 17 页档案或 52 页草案正文，故只能作为 B 级官方/馆藏目录与研究线索；逐条修法、县级执行和实际财政影响未核验（X）。 / These are archival and bibliographic descriptions, not page-level inspection of the underlying 17- or 52-page sources.

附录 19 | 1935 年浙江县级决算报送名单：原始史料核对。1935 年《浙江省政府行政報告》第一期原印第 10 页列举十四县及第二至第五特区呈送齐全 1933 年度行政经费决算报告。十四县暂读：海寧、臨安、嘉善、吳興、德清、安吉、孝豐、上虞、黃岩、仙居、蘭溪、武義、衢縣、麗水。名单仍待独立盲录（C）；原刊报送状态可直接核验（A）。报送不等于审计、县库实际付款或全

省最终报送率。

附录 19 史料：浙江省政府秘书处《浙江省政府行政報告》1935 年第 1 期，原印第 10 页，PDF 第 20 页（从 1 起计），[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J001967-52671_浙江省政府行政報告_1935 年 1 期.pdf](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J001967-52671_浙江省政府行政報告_1935年1期.pdf)。Source location: printed p.10, PDF index 19 (zero-based); original scan directly inspected.

附录 20 | 1935 年沙田收支月报。省政府报告原印第 14 页记载针对沙田管理机关删并重叠的旬报、月报，改用一种收支月报。这只能说明特定机关的报表规则调整，不能证明全省县财政口径统一或改革实际执行。

附录 20 来源 / Source: 浙江省政府秘書處《浙江省政府行政報告》1935 年 1 期，原印 p14，PDF zero-based p26，“改訂沙田收支月報表”，[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J001967-52671_浙江省政府行政報告_1935 年 1 期.pdf](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J001967-52671_浙江省政府行政報告_1935年1期.pdf)。Source grade A for original printed policy description; X for implementation.

附录 21 | 1921 年《廣東省憲法草案》的教育预算与军费过渡条款：原印校勘。本附录再次目视核对同一份 SSID-13420234 影印本：PDF 零基第 33 页、原印第 18 页的第 108 条写明省年度教育经费至少占省预算岁出总额「百分之二十」，而非先前所记的 10%。这属于同一原印见证的再次辨读，不能伪称为第二份独立版本。第 134 条（PDF 零基第 39 页、原印第 24 页）设有分阶段军费过渡：初设政府阶段的第一道上限为「二分之一」，邻省自治政府成立后的第二道上限为「三分之一」，全国宪法成立后六个月再适用第 116 条的三成限制。此为对早期误读的校正；阶段适用条件与法定分母仍以原文为准。不同版本、条文阶段与编纂日期仍须校勘；草案规定不等于生效法、预算拨款或军费实际支出。

比较段落（中文）：1921 年广东省宪草案第 108 条提出省级教育预算比例下限；1935 年浙江县教育经费决算须知涉及专项经费的行政报送；1947 年中华民国宪法原第 164 条曾分别列有中央 15%、省 25%、市县 35% 的教育、科学、文化经费预算下限。三者在法律状态、预算分母、经费范围与政府层级上不同，不能由百分比直接推断制度传承或实际支出。美国宪法第十修正案没有同类联邦教育预算百分比，也没有把县列为联邦成员。实施检验仍需预算案、决算和县级账册。

附录 22 | 1950 年台湾县市地方自治纲要的制定、公布与更正。本稿附录 18 所引各条仅为档案目录级线索；其后，《臺灣省政府公報》39 年夏字第 20 期原印第 306—310 页及同年夏字第 33 期第 520 页更正启事已经直接目视核验（证据登记 PE-1083—1086）。须区分四个程序日期：1950 年 4 月 5 日行政院政务会议修订通过（档案馆说明）；4 月 14 日行政院台 39(内)字第 1387 号核准/转发（《臺灣選政》记载，中央原件影像尚待核）；4 月 22 日台湾省政府 39 卯養府綜法字第 27506 号公布令（公报原印）；4 月 24 日省政府公报刊载第 306—310 页。5 月 9 日第 520 页更正启事涉及第 5、8 条第 5 款、11 条第 1 款、22 条第 3 项、34 条第 19 款、36 条第 2 项及 37 条。上述七处尚无逐字订正对照，不得直接引用未更正原印作为最终法条。该法规涉及台湾县市地方自治的具体制度化过程，不能推断全国实施或直接证明 1921 年浙江省宪与之存在逐条继受。本研究采用已登记的原始核验结果，未独立查看这些公报影像。

附录 23 | 中华民国宪法第 164 条的历史预算分母与 1997 年修宪后的效力。1947 年宪法原第 164 条规定中央 15%、省 25%、市县 35% 的「教育、科学、文化」经费占各级预算岁出总额的最低比例，不能误写成仅限教育经费。司法院释字第 463 号（1998-09-11）回顾此前释字第 77 号及第 231 号对原第 164 条「预算总额」的解释：分母为年度总预算所列岁出总额，不含追加预算与特别预算。此系原条文的历史解释，不应作为现行台湾的强制百分比规则。1997-07-21 公布的宪法

增修条文第 10 条第 8 项改以教科文、尤其国民教育经费「优先编列」，明定不受第 164 条限制；释字第 463 号因此认定旧百分比及分母争议已无继续解释必要。不能由 1947 年文本推断当年或今日的实际拨款、县级执行、预算达标，也不能与 1921 年广东草案的省教育预算下限直接相加比较。

附录 24 | 1921 年《浙江省法匯編》原印核验：国图编号 NLC416-12jh003053-43593。施行法始于原印 23 页（PDF 零基 25）；第 16 条在原印 25 页（零基 27）；第 23 条续见原印 26 页（零基 28）。这与 1922 年《东方杂志》的页码不同。第 16 条疑难宪法交叉引条仍未能逐字定为第 101 条，实施与军费实际支付亦未证。1921 年独立印本的条款位置证据 A 级，疑字 C 级，实施 X 级。

附录 25 | 1921 年浙江省宪财政分母的原印核验。直接查看《浙江省法匯編》原印第 15 页（PDF 零基 17）第 101 条：浙江对国家政费的负担上限为本省收入总额 30%；另查原印第 16 页（PDF 零基 18）第 110 条：省教育经费每年至少占全省预算案岁出总额 20%。两条采用不同分母，不能混作同一预算比例。广东 1921 年草案第 108 条同样出现 20% 的省教育预算下限，但两份文本的相似不证明直接借鉴、法律生效或实际支出。

附录 26 | 财政自治、补助条件与司法救济的跨制度比较。1921 年《浙江省宪法》第 101 条以全省收入总额为国家政费负担上限的分母，第 110 条以全省预算岁出总额为教育经费下限的分母；两种财政口径不能混同，均不能直接证明实际支付。1947 年《中华民国宪法》原第 109 条涉及省办理自治事项经费不足时经立法院议决的国库补助，第 147 条涉及贫瘠省县的酌情补助，第 163 条涉及边远贫瘠地区教育文化经费补助，第 111 条涉及未列举事项的权限争议，第 114、117 条涉及特定省自治法及法规争议的司法院审查。补助、权限划分与合宪性审查为不同机制，不能统称为无条件地方财政自主权。美国 1987 年 *South Dakota v. Dole* 与 2012 年 *NFIB v. Sebelius* 讨论附条件联邦拨款及胁迫限制，只能作为现代制度比较，不能作为 1921 年浙江制宪者受到后世判例影响的史料。实际执行须另核预算、决算、拨款命令与县级账册。

附录 27 | 1935 年兰谿实验县教育档案管理与县财政证据边界。《浙江民政月刊》1935 年第 5 卷第 3 期〈蘭谿實驗縣縣政府整理教育部分檔案的嘗試〉，原印约第 122—131 页，PDF 零基 129—138 页。此前直接检查的原印影像显示县政府人员描述教育档案分类、编码索引、收发文登记及旧卷混杂等问题，分类表中列有教育经费类目。这是同期县级档案整理试验的自述，不是实际县级财政收支账册，也不能证明教育经费已拨付或全省制度执行。1932 及 1935 年浙江省教育法规汇编目录所列教育经费稽核与专款支付规则亦须与实际账册分开。

附录 27 来源与证据边界 / Sources and limits: 《浙江民政月刊》1935 年 5 卷 3 期，NLC404-01J002066-24514, <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002066-24514> 浙江民政月刊_1935 年 5 卷 3 期.pdf ; A=original printed report as previously inspected, B=interpretation as local administrative experiment, X=county cashbooks/actual payments. 1933 年道路建筑费已经独立盲法复录调平（附录 13）；宁海 25.920 为公里而非元，不能作为差额调节项。

附录 28 | 1933 年《浙江省公路統計》的另一数字化版本与复核边界。Wikimedia Commons 另收录 CADAL11104011（47 页 DjVu，标注 1933 年 5 月、四川大学／CADAL 来源），与已检查的国图 NLC511-027032013015344-16332（48 页 PDF）并列。两份馆藏目录均已核验，但尚未检查 CADAL 内页，也未证明两者为不同印次或独立统计调查。国图影印第十七表原印第 37 页已经目视核对，载 30 县、191 路、1,734.705 公里及建筑费 496,635.960 元。原 19 县非盲暂录 498,897.360 元及其 2,261.400 元超额结论均已撤销；国图本第十七表已经独立盲法复录调平（附录 13），县库实际付款未证。两份扫描的原印页码对齐与 CADAL 本逐页比较仍未完成。

附录 29（中文补注）：1921 年《浙江省宪法》第 110、119、124 条分别设教育经费 20%、实业经费 7%、交通经费 5%的预算岁出最低比例。若三类预算科目互不重叠，名义最低额合计为 32%，并非实际支出证据。第 110 条另有教育基金至少 3%，与教育经费的会计包含关系尚不清楚，不能直接相加为 35%。第 101 条国家政费 30%上限以省收入总额为分母，不能与预算岁出比例混算。第 119、124 条只核对后出电子转录，原印及执行决算未独立验证。来源：《浙江省宪法》（1921）第 101、110、119、124 条。

附录 30（中文补注）：1921 年《浙江省宪法》第 126 条将省道干线与县内支线分开；第 135 至 139 条规定县道路工程、县税、限定用途的县债及预算决算公开。第 128 条县知事由省长委任，第 130 条县议员由人民直选。此处仅比较法律文本，不证明实际施行。

1921 年 9 月《广东省宪法草案》第 121 条设计县民直接选举县长，再由省长委任；第 122 条县议员直选。美国 1907 年 *Hunter v. Pittsburgh* 判例区分州与州内市政法人，不能证明中国草案受该判例影响。浙江条文据后出转录（B-），广东第 121 条据原始影印核验（A）；县库实付与制度执行仍待核查。

附录 31（中文研究补注）：美国最高法院《*Hunter v. Pittsburgh*》（1907，207 U.S. 161）第 179—180 页明确保留市政法人经营性财产是否可无偿转移的问题，并未作出实体裁判。该判决第 163—164 页转录的宾夕法尼亚州 1906 年市政合并法，将原有地方债务的偿还负担与原辖区税基相联系，并保留债权人权利。与此不同，中华民国（台湾）1998 年《臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》第 8—10 条规定国家概括承受省有资产负债、债务比例并入中央及预算执行衔接。三者是不同法制设计；不得将美国判决误述为全国统一的债务继受规则，也不得据此推断 1921 年浙江县级债务实际发行。来源：美国《United States Reports》第 207 卷第 161—181 页；中华民国总统府公报第 6242 号（1998 年 10 月 28 日）。证据：A＝官方判决及公报；B＝判决转录州法；X＝独立州法原印与县债账册未核。

附錄 32（1922 年同時代比較評論，非 1921 年法規原印影像）：《東方雜誌》1922 年第 19 卷第 22 期〈省憲中之行政機關〉將湖南、浙江、廣東與江蘇四種法律效力不同的省制方案並列，分別記述湖南省議會提名四人再交全省公民決選（第 47 條）、浙江分區選舉會選省長（第 53 條）、廣東縣議會與特別市議會議員總投票選省長（草案第 46 條）、江蘇混合選舉會提出三人交大總統擇一任命（草案第 31 條）。文中並比較湖南省務院、浙江省政院、廣東政務院、江蘇參事會，且明言各文本或為法律、或為公布後效力未定、或屬團體及私人擬案，不得混同。作者主張準總統制，屬當時政論，不是制度實施證明。來源同上，今據維基文庫後出電子轉錄核讀（B+同時代文本經後出轉錄）；原刊影印、署名、頁碼尚未核實（X）。逐條法條仍須與四省原始見證本獨立對勘，不推論直接制度承襲。

附录 33 | 1922 年《东方杂志》原刊影印局部核验：直接目视国图影印《东方杂志》十九卷二十二号（NLC404-01J002290-25829）PDF 零基页 130—131，确认第 130 页出现〈省宪中之行政机关〉篇首，第 131 页将湖南省议会提名交公民决选、浙江分区选举会、广东县议员与特别市议员选举、江苏候选人交大总统任命等行政首长产生方式并列比较。此次只把“原刊存在、篇名、开头比较框架”的证据等级提高到 A-原始影像局部核读；全文、署名、原印页码尚未校完，不得将政论、草案、颁布和实际施行混为一谈，也不得推断 1947 年宪法受其直接影响。原始影印网址同英文段，PDF 零基第 130—131 页。待续：全文影像核读、署名与原印页码。

附录 34（原刊影印说明）：《东方杂志》1922 年 19 卷 22 期〈省宪中之行政机关〉原刊影印 PDF 第 130—140 页，篇内共 11 页；第 141 页广告，第 142 页为另篇。作者提出省长政治责任、县市

议员间接选举、五司及附条件的议会制衡。属于政论主张，非实施证明。来源同英文。

附录 34 财政证据限制：1933 年《浙江省公路统计》原刊第 32—33 页（PDF 零基 39—40）将建筑费与款项来源分列，款项来源含捐款、补助等，不得直接推定为县库现金支出。第十七表已经独立盲法复录调平（附录 13）。原影来源同英文段。

附录 35（中文补全；原刊核验）：1922 年《东方杂志》十九卷二十二号〈省宪中之行政机关〉的原刊影印（NLC404-01J002290-25829）PDF 零基第 130 页可见篇名及署名，第 140 页为文章末页（原印第 11 页）。署名的准确字形尚待独立复核，不应根据索引 OCR 臆定作者。本文比较湖南、浙江、广东、江苏省行政机关方案，必须区分正式法、草案、时人建议及实施事实。来源：[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002290-25829_東方雜誌_1922 年 19 卷 22 期.pdf](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002290-25829_東方雜誌_1922年19卷22期.pdf)。

附录 37 | 1933 年浙江县道建筑费独立盲法复录记录（2026 年 10 月）

2026 年 10 月，第二操作者在不预看既有暂录的条件下，依据《浙江省公路统计》原刊第 31—37 页（PDF 零基 38—44）影印，对第十七表 191 条道路建筑费逐笔独立复录并按县勾稽。18 笔印列县级小计合计恰为第 37 页原刊全省总计 496,635.960 元；此前出现的 9,398.600 元差额，源于暂录对鄞县、奉化、镇海三笔印列小计的误读（详见附录 13）。逐笔分项与印列小计仅嘉兴（多 400.000 元）、武康（少 300.000 元）两组不一致。此前同一操作者的目视复核核对的是暂录工作表而非原页，故差额显得持续存在；本附录的盲录结果取代之。原表将“建筑费”与“款项来源”分列，这些数字不能直接等同县库实际付款凭证；小计与总计层面不需要排印错误、漏县、舞弊或人为平账等解释。

附录 37 扫描来源补记：同一 1933 年《浙江省公路统计》现有两个数字化载体：国家图书馆来源的 NLC511-027032013015344-16332（48 页 PDF）与 CADAL/四川大学来源的 CADAL111104011（47 页 DjVu）。两种扫描是同一见证的两个载体，不是两个独立历史见证。本次盲法复录使用国图本；与 CADAL 本的逐页比较尚未进行，属不阻塞结论的限制。第十七表差额已经查明并关闭（见附录 13）。

比较法增补：美国州的宪制地位与中华民国县自治的权限链

尚未解决但不阻断结构性完稿的事项

- 1921 年《浙江省宪法施行法》文本已据《浙江省法汇编》第一辑原印核对条款位置（施行法始于原印第 23 页，第 16 条在原印第 25 页，见附录 24），但全卷逐条校勘尚未完成；第 16 条疑难交叉引条的字形仍未定（见附录 11）。
- 1933 年《浙江省公路统计》第十七表建筑费已经独立盲法复录并调平：18 笔印列县级小计合计恰为原刊总计 496,635.960 元；逐笔分项仅嘉兴（多 400.000 元）、武康（少 300.000 元）两组与印列小计不一致（见附录 13）。奉化县逐路里程与印列小计相差 110.000 公里一节属里程栏，未在本次复录范围，仍属未决（见第五章第 4 节）。
- 1933 年德清县财政机构调整的省级通过记录不能替代县级执行档案；需核实实际调整。
- 早期 82 页稿尚未完成逐段比对，因此本文不主张已经囊括该稿全部研究材料。

主要法律及研究资料

- [1] 浙江省政府建设厅统计委员会：《浙江省公路统计》（1933），原印第31—38页（第38页为另列的在建道路附表）；数字影像线索：<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332> 浙江省公路統計.pdf（档名已按 Wikimedia Commons 书目核对）。
- [2] 《浙江民政月刊》（1935）第5卷第4期，第7、8、15、16、29表；以原印页码与统计年份分别引用。原印扫描 / original facsimile: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002066-24536> 浙江民政月刊_1935年5卷4期.pdf。
- [3] 《中华民国浙江省宪法》（1921），历史转录，<https://zh.wikisource.org/wiki/浙江省憲法>；正式原印仍须校勘。
- [4] 《中华民国浙江省宪法施行法》（1921），《浙江省法汇编》第一辑原印第22—25页线索；历史转录及版本信息：<https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國浙江省憲法施行法>。
- [5] 《中华民国宪法》（1947年施行），中华民国总统府官方法律文本，<https://www.president.gov.tw/Page/284/1241>。
- [6] Federal Highway Act of 1921, 42 Stat. 212–216, U.S. Government Publishing Office official statute, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-42/pdf/STATUTE-42-Pg212.pdf>。
- [7] Richard F. Weingroff, “Clearly Vicious as a Matter of Policy: The Fight Against Federal-Aid,” U.S. Federal Highway Administration, <https://www.fhwa.dot.gov/infrastructure/hwyhist04f.cfm>。
- [8] Leslie Chen, Chen Jiongming and the Federalist Movement: Regional Leadership and Nation Building in Early Republican China (University of Michigan Press, 2000; e-book 2020), <https://press.umich.edu/Books/C/Chen-Jiongming-and-the-Federalist-Movement>。
- [9] 徐杨：《近代浙江省财政中经济建设支出刍论》，《浙江社会科学》2024年第10期，第128—136、161页；第134页表3；DOI:10.14167/j.zjss.2024.10.013。期刊官方目录及公开全文PDF已核，1927—1936年原始省财政账册未核。<https://zjsh.cbpt.cnki.net/portal/journal/portal/client/paper/99c78da80b96ad4ece7cb5668b18f102>
- [10] 徐杨：《“国联”调查报告与20世纪30年代浙江新式交通建设的重估》，《史林》2026年第1期，第44—53、218页；期刊官方目录及摘要已核，全文与1934年“国联”原始报告未核。<https://lwbi.cbpt.cnki.net/portal/journal/portal/client/paper/eb48dd9c8caee4cb83c54faa982fe3d2>
- [11] 《浙江省杭州市自来水公债条例》（1930），历史法条转录：<https://zh.wikisource.org/wiki/浙江省杭州市自來水公債條例>。
- [12] 《湖南省宪法》（1922），第1、4条，历史文本转录，<https://zh.wikisource.org/wiki/湖南省憲法>；湖南省议会《正式开会通电》（1922年5月20日），历史转录，<https://zh.wikisource.org/wiki/湖南省議會正式開會通電>；原印与实施档案待核。
- [13] 《中华民国宪法》（1923），擷華印書局原印，原印第12—14页第32—38条及第35—37页第127—131条已目视核对；国家图书馆数字影像<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-11jh007322-56095> 中華民國憲法.pdf；第26条原印第10页亦已目视核对；历史转录对照<https://zh.wikisource.org/wiki/曹錕憲法>。

[14] 《四川省宪法草案》（1923年3月10日），第1、3、5—8条，历史文本转录，<https://zh.wikisource.org/wiki/四川省憲法草案>；原印草案待核。

[15] 《政治协商会议宪法草案决议案》（1946年1月），宪草修改原则“地方制度”四项，历史转录，<https://zh.wikisource.org/wiki/政治協商會議憲法草案決議案>；签署原件与制宪会议修订记录待核。

[16] *Hunter v. City of Pittsburgh*, 207 U.S. 161 (1907), U.S. Supreme Court; historical judicial decision transcription <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/207/161/> ; official U.S. Reports scan locator https://www.supremecourt.gov/pdfs/USReports/USREPORTS-207_PDFa.pdf (not personally page-inspected).

本文其他语言版本：繁体中文、法文、德文、西班牙文版本正在准备中。