未被选择的道路：民国时期的省宪与联省自治运动

中国联邦主义论文系列（论文一至三）· 论文二 Chinese Federalism — Scholarly Papers I–III, Paper II

版本：v1.52｜日期：2026 年 11 月 4 日

规范网址：https://freechina.live/china-news-updates/research-historical-verification/weibeixuanze-de-daolu-1911-1947/（最新版本以该网址为准）

© 2026 自由中国运动 Free China Movement

联系与垂询：contact@freechina.live｜网站：https://freechina.live

学术研究稿 v1.52｜2026-11-04｜1911—1947 年整合研究

摘要

民国初年的省宪与联省自治运动，既是对中央权力失序的回应，也是一种试图在政治统一、地方民主和财政自主之间建立可执行规则的宪制探索。本文将 1911 年后省级政治结构、1920 年代省宪运动、孙中山的中央地方均权构想、1930 年代中央集权实践及 1946—1947 年制宪过程放在同一比较框架下。本文的中心判断是：省级自治不等于联邦制，省宪文本不等于自治实践；一个国家能否维持宪制秩序，取决于权限分配、税收与支出责任、军队国家化、司法争端解决及民主问责能否共同运作。本文以已刊法条、同时代报刊与后出转录为基础重建制度设计；凡原始报刊、会议记录或公布原件尚未逐字校订之处，均在注中说明所据版本及其限度。

关键词：联省自治；省宪；民国宪政；孙中山；均权；政治协商会议；1947 年宪法

一、问题的提出：何谓“未被选择”

“未被选择”并非断言联邦制度曾是一个已成熟、可直接实施而遭单一人物否决的完整方案。它指在 1911 年至 1947 年的政治竞争中，地方自治、省级制宪、中央地方均权等制度组合曾被提出、试验和修改，但没有形成稳定而普遍实施的宪法秩序。必须分别回答三个问题：思想家主张什么，法条允许什么，以及实际权力怎样运行。若把这三者混为一谈，就会把军阀据地的事实误作联邦制，把中央任命地方官误作统一国家的必然形式。

本文采取制度比较而非人物成败叙事。衡量省宪运动至少需要五项标准：第一，省与中央的立法事权是否清晰；第二，地方民选机关是否能够监督预算和行政；第三，地方税收与全国财政均衡如何协调；第四，中央和省之间的争议是否存在独立裁判机制；第五，军队究竟服从国家法律还是地方军事领袖。只有这些条件相互配合，省宪才可能超越政治宣言。

二、1911 年后：省级政治自主与国家建构的双重难题

1909 年地方自治的制度边界：议事会、财源与官治监督

1909 年 1 月 18 日公布的《城镇乡地方自治章程》提供了民国省宪运动不可略去的制度前史，却不是现代联邦主义的省级宪法。第 1 条明确将地方自治置于办理公益、辅佐官治及地方官监督的框架；第 5—6 条所列学务、卫生、道路、实业等事务，仍以国家行政事项不在自治范围为前提。第 8—9 条设城镇议事会、董事会及乡议事会、乡董；第 25 条使议员由合格选民互选，而第 16—17 条对选民设置男性二十五岁、居住、缴捐、识字等门槛，并有特定例外。故其制度创新在于有限的基层议事与经费管理，而非省级主权、普遍选举或宪法保障的自治权。[26]

从财政程序看，第 36 条赋予议事会预算、决算、筹资与检查权限，第 37 条要求议决事项呈地方官查核，第 38 条赋予议事会检查收支账目的权力；第 90—93 条将公产、公益捐与罚金列为自治财源，并将附捐限定为原捐税额十分之一以内、公益捐创办报地方官核准。第 98—101 条规定年度预算与决算的议决、公告及检查程序。这里已经出现“地方议事—经费筹集—账目检查”的程序链，却没有赋予地方议事会不受官府核准的独立税权；也没有证据表明各地执行程度一致。[26]

监督链条尤其说明不能把清末“自治”径称为联邦。第 102 条允许地方官检查预算决算、督察并层报督抚和民政部；第 103 条容许地方官申请督抚解散议事会或撤销自治职员；第 109—110 条还将实施时序与上级议事机关未成立时的官员代办衔接起来。将 1909 年章程与 1921 年广东县自治条例及省宪草案比较，关键变量不是“是否设议会”，而是议会能否拒绝行政干预、能否控制税源和债务、选民资格是否扩大，以及其决议在行政监督之外能否获得独立救济。要检验这些制度转变，尚须取得 1909 年官报原版、另行颁布的选举章程及地方实施账簿。[26]

辛亥革命后，省级政治行动在推翻旧政权和建立新政权的过程中扮演重要角色，但革命时期的地方自主不等于宪法上永久保留的省级主权。民国中央政府需要统一外交、国防、货币与司法秩序；地方社会则要求防止中央官僚和军队任意干预自治事务。两种诉求都具有制度上的合理性，却可能在军费、税源和人事任命上发生直接冲突。

因此，对民国初年省级自治的评价，不宜从“统一”与“分裂”的二分出发，而应追问：何种事项必须全国统一，何种事务可以由地方民主决定，何种财政责任应由相应的决策层级承担？这一问题贯穿后来的联省自治运动与制宪讨论。

作为前史的反向检验，1898 年《湘报》第三十五号第 277—279 页载有《南学会总会章程二十八条》，原刊影印中第一至第二十八条的编号与版面分布可以确认：第一至六条在第 277 页，第七至二十三条在第 278 页，第二十四至二十八条在第 279 页；第一条设全省总会，并以府州县分会相联属。一般而言，社团章程只能规定社团自身的组织与活动，不能仅凭“议事”与“公益”等语汇推定地方自治已经获得公法上的立法、征税、行政任命或司法裁判权。正因如此，本文将 1911 年作为省级宪制竞争的主体时段：晚清学会是公共组织史上的重要参照，但不是 1921 年省宪的直接法源。此处所据仅为原刊的条号与版面定位，章程全文尚未逐字校订，故不引述其条文内容。[29]

1898 年南学会、1909 年城镇乡地方自治与 1921 年省宪不能被写成同一种“地方议会”的连续扩张。前者是以二十八条章程组织起来的学会；已有研究认为，其实际权能主要取决于官绅合作与地方官的容许，这是二手研究的解释，而非章程条文的直接读法。[29] 1909 年中央颁行的城镇乡章程已将议事、执行、经费及地方官监督列入公法规则，但选民资格受到性别、年龄、纳捐与识

字门槛限制；1921 年省宪草案则进一步触及省级军事、税收和宪法解释等权限。三者的断裂点不是是否使用“自治”或“议事”二字，而是有无明确的法定职权、由谁授权、可否约束行政以及何种执行记录能证实效果。此段只用作制度类型比较，不推断民权已普遍实现。

1911 年鄂州临时约法：革命政权的临时法与后来省宪不是同一种法

《中华民国鄂州临时约法》的电子转录第 3 条同时包含两项条件：全国共和宪法成立后本临时约法让位于国宪；鄂州人民另订地方宪法须得到中华民国承认。这与 1921—1922 年省宪运动强调省级自治机关、正式省宪及联省协调的诉求存在可以比较的结构，却不是一条自动延续的联邦主义路线。1911 年的鄂州政府首先面对革命军事控制区与未来全国国家的关系，1920 年代的省宪倡议则面对既存共和国的军政分裂和中央地方权限争议。将两者称作“省宪”而忽略国家建构阶段及文本法律地位的差别，会使历史论证失去对象。[18]

财政与行政制约的落差在条文中尤其清楚：第 23 条使议会成立前的都督暂行立法；第 25 条准许紧急代法律制令但要求事后交议会；第 37 条把预算、公债及增加国库负担的契约提交议会；第 38 条又容许非常财政处分和预算外支出先行、事后取得承诺。第 41—42 条另将预算、公债与决算交议会处理。这不是一套已经证实运行的财政问责制度，而是“紧急支出先行—议会后设—监督追认”的设计组合。与广东 1921 年草案的审计机关和湖南 1922 年省宪预算监督相较，真正值得追问的是议会何时成立、预算何时首次审议、是否有决算记录、拒绝追认是否产生责任后果。[18]

鄂州约法的法律效力须单独考订：电子转录标注 1911 年 11 月 9 日，但其第 60 条出现方括号校勘痕迹；1986 年《湖北军政府文献资料汇编》的目录线索还将草案编拟期及 11 月 14 日公开征询文书列为不同节点。馆方介绍只确认汇编收录了 1911 年 10 月至 1912 年 4 月的公文，尚不能据目录推定 11 月 9 日文本已正式公布并施行。因此本文只将上述条文作为后出转录文本的证据，不以其推算 1911 年鄂州议会、审计或司法机关的实际运作。[19]

1929 年《东方杂志》第二十六卷第十七期所载《中国市制概观》提供了一份接近当事时代的回顾性文本。该文将 1909 年城镇乡章程的议事会—董事会结构与辛亥后各省自行办理市乡自治的情形相比较，并援引 1921 年浙江省宪第 151 条及第 143 条讨论市乡组织和特别市议决、执行机关。它反映 1929 年论者如何理解清末中央设章与民初省级制定地方自治规则之间的变化；但该文是 1929 年的分析文章，不是 1909 年法规原印、1921 年浙江省宪正式公布件，更不是市议会真实选举、税收和预算执行的原始账册。本文未能在 1921 年《浙江省法汇编》原印本或其他版本中核读第 143、151 条，上述条文内容只能视为 1929 年作者的转述。[30] 作者关于浙江省宪“迄未实行”的判断，与岑德彰 1933 年编者序“议而未成”“施行不久”的区分，以及当代研究的叙述相互一致，但三者都不是原始议事记录。[28] 据当代研究，浙江省宪会议于 1921 年 9 月 9 日宣布省宪，同年 10 月第三届省议会决议暂缓施行，其后 1925 年另由其他机关制定自治法；这一法律地位的先后顺序目前仅有二手研究支持，省宪会议议事录、宣布文件及省议会决议原件均未见，故不能据以断定省宪的正式法律效力。[28]

三、1920 年代的省宪实验：法条、选举与军权

省宪运动的制度意义在于尝试将地方自主写成可公开讨论、可由议会监督的规则。然而，省宪草案的存在不能自动证明其已有效实施。以广东等地的地方自治尝试为例，研究须区分草案、正式公布的法规、实际举行的选举、候选人资格审查及当选后任命程序。行政长官在选举结果之外保留的任命或审查权，可能改变自治机关的实际独立性。

军权是检验自治性质的另一关键。若省级军队效忠个人，地方自治可能转化为武装割据；若中央以军权取消地方民选机关，统一也可能沦为无监督的集权。1921 年广东省宪草案与 1923 年全国宪法的相关条文值得逐项对照，但后出转录与原始公布文本之间仍须校勘，不宜据单一版本给出最终判断。

两省宪的权力约束组合：广东与湖南的可比性及界限

若把 1920 年代省宪运动视为单一的“地方分权”方案，就难以解释不同省份对军队、预算与司法作出的差别安排。1921 年 9 月广东草案第 116 条把军费最高额限定为本省岁出总额 30%，第 108 条要求教育经费至少占岁出 20%；1922 年 1 月公布的湖南省宪法转录本第 76 条则规定教育经费至少占岁出 30%，第 88 条在义务民兵制度下容许一万人以内的常备部队。广东的军费比例限制与湖南的常备部队人数限制，规制对象不同，不能简单据 30%与一万人判断哪个制度更严格；湖南 30%教育经费与广东 20%教育经费也只是预算规范，不是实际支出绩效。[9][6]

广东第 46 条设计由县议会及特别市议会议员间接选出省长；第 49 条规定现职军人当选须先解除军职；第 54 条仍赋予省长统率海陆军之权。湖南宪法则通过省务院、政务员及省议会的关系组织行政责任，并为军务另设规则。比较不能止于“选举有无”：应分别检查行政首长如何产生、能否兼任军职、谁掌握平时军令、议会如何追究责任，以及宪法规则冲突时谁拥有最终解释权。两省采用不同组合，说明“省宪”只是制度形式的共同名称，并不代表统一的军事财政模式。[6]

在宪法自我维护机制方面，广东 9 月草案第 129 条规定修正案可由省议会三分之二以上表决或过半数县议会、特别市议会连署提出，最终交全省公民投票；第 130 条把本法疑义交由省法院审判员互选七人合议解释。这一结构一方面为地方代表机关与公民参与修宪留下渠道，另一方面把省宪的日常解释权集中在省级司法机关。它与 1923 年全国宪法第 28 条关于省法与国家法律抵触疑义由最高法院解释的安排，在法律问题类型上并不完全相同；不能仅因存在两个解释机关就断言发生了司法冲突。但若两者在同一国家法秩序内实施，省宪解释与国法优先的界线必须得到明确规定。[2][6]

两省宪的比较因此产生可检验的历史问题：不同省份是否形成可执行的省级预算监督？省级军队是否接受文职行政和议会的双重制约？省法院裁决与全国司法制度如何衔接？省宪修正程序是否真正向公民开放？要回答这些问题，不能只列法条；还需要 1921—1923 年的省议会记录、军队编制、预算决算、法院判决及公民复决档案。缺乏这些资料时，本文仅能得出“制度选择存在显著差异”的文本史结论，不能得出“某省已实现民主联邦制”的实施史结论。

史料限定：广东 1921 年 9 月草案中，第 108 条（PDF 第 34 幅）、第 115—116 条（原书页三十，PDF 第 36 幅）及第 134 条（原书页三十四，PDF 第 40 幅）已据起草委员会印本的影印直接核读，但目前只有一份扫描本、一次核读，尚无第二位读者复核；第 46、49、54、129—130 条及其他条款仍依据未与原印逐字校订的转录。湖南 1922 年公布宪法依据后出转录，原公布件影像未核。此处比较的是广东草案与湖南公布文本，两者法律地位并不对等。[9][6]

这项原刊核读使比较的最小事实单位更加明确：九月草案第 115 条以“省军”规定省内海陆军的法律身份，并将其编制交由省法律；第 116 条把年度军费上限写为省岁出总额 30%。两者合读意味着军队归属与预算限制被同时放在省级宪制框架内，而不是先把军队收归全国，再由省政府分担经费。其政治后果仍取决于省议会预算控制、军队实际服从关系和全国法秩序；原刊条文不能证明任何一项已经落实。

县级自治的财政三道关口：议会预算、债务上限与省级核准

1921 年广东《暂行县自治条例》的后出转录，提供了比“省有自治权”更细密的财政制度模型。第 25 条使县议会审议预算、决算、县税和县公债，第 28 条允许议会选派委员随时检查县自治会计；第 57 条列举公产、单行税、附加税、使用费、县公债、县营事业收入及省库补助等财源。县自治因此不是仅有选举和警察权限的政治口号，而是试图把公共服务、税源和支出监督置于县议会可议决的程序内。问题是，税收和公债仍受到省级核准：第 58 条规定县税经议会议决后呈报省长，第 61 条规定县公债经议会同意后须省长核准。[31]

省级自治立法的代表性，还应追问作出立法的省议会本身是否具备不受武力干预的议事条件。署名林正煊的《广东省议会宣告中断通电》后出转录称，1921 年 1 月 21 日议场发生临时议长资格争执与携兵入会的指控，发电方据此宣称会务中断。[20] 由于该电文属于争执一方的政治陈述，且原刊及对方说明未核，本文不认定指控已获司法或独立史料证实；但它构成必须与 1921 年省议会通过县自治条例、审议省宪草案的会议记录逐月对照的反证线索。若议员资格和开会程序本身处于争议，法律赋予议会的预算、人事与不信任权就不能仅凭条文推定已经得到有效行使。

第 62 条对募集县公债的“债额”设定原则上不得超过县自治收入十分之三的限制，救济灾变另有例外；现存转录未明确其限额是单次发行额还是全部未偿余额，故不宜先行定义为债务存量上限。这个“30%”与 1921 年广东省宪 9 月草案第 116 条省军费不得超过省岁出 30%的上限，虽在数值上相同，财政主体、预算分母、所约束对象和例外条件完全不同：县债限额涉及募集债额相对县自治收入，省军费上限涉及年度军费相对省岁出。将两个 30%视作同一财政紧缩目标，会把债务风险与军费预算混为一谈。这里仅能证明转录法规提出了限额，不能证明当时县债实际未超限。[31]

县级财政自主还受到执行链条的双重限制。第 63 条要求县长提出预算、说明书和财产表册；第 68 条要求县预算议决后公布并呈省长核准；第 70—71 条要求年终决算送县议会审议、公布并呈省长；第 75 条则将县自治监督归于省长。第 66 条又禁止任意减少依法应负担的自治支出。可见议会预算权、法定支出义务与省级监督同时存在。制度是否有助于教育、卫生和水利等公共服务，必须再查县预算、决算、税收簿及省署退回预算的案例，不能从“县议会有预算权”推导为财政自主已经兑现。[31]

县自治条例的现存网页文本另有几处疑点：第 15 条出现对第 12 条的交叉引用（与列举事权的第 13 条不一致），第 47 条出现两次，附则第 79 条引用第 62 条而其语境似为预算提交期限。这些现象可能源于原刊、后出转录或网页排版。在取得 1921 年公布原件之前，本文仅视为疑似异文，不自行替法律改号。现代百科所列 1921 年广东县长选举的总县数与完成数，也须按日期、票选与圈选、首次与补选分开核对，本文不采用任何二手总数。[31]

1922 年同时代四省比较：谁产生省长，谁对议会负责

《东方杂志》1922 年第十九卷第二十二期的馆藏影印本共 226 页，目录列有《省宪中之行政机关》《省宪问题（一）》及湖南、浙江、广东等省宪文献。据现代转录，该期评论比较了四种行政首长产生方式：湖南强调省议会提名与全省公民投票的关系，浙江采用“分区选举会”，广东草案采用县议会及特别市议会议员投票，江苏方案则引入由团体与地方议事机关构成的选举会及中央任命环节。这些都应表述为“同时代评论所描述的方案”，不能在未核各省原始法律之前将评论一律当作已实施制度。其中浙江的“分区选举会”一语，尚未能与浙江省宪施行法第 7 条所设的选举会规定逐项对应，二者是否同指，仍属未定。[8]

上述差异说明“省长是否民选”并非二值变量。更有解释力的比较单位是候选人由谁提出、投票主体是否为全省公民、中央是否保留任命权、行政命令是否需要副署、议会能否通过不信任案使政务员去职，以及解散议会须满足什么条件。省宪与国宪的先后顺序同样重要：先制定国宪可能压缩省的协商空间，各省先立宪又可能导致相互抵触。1922 年评论提出的协调问题值得保留为同时代争论证据，原刊文章作者、页码和条文引文仍须核对。

四省行政机关的比较应以“程序链”而非制度名称为单位

同一期《东方杂志》（国家图书馆影印号 NLC404-01J002290-25829）提供了核对《省宪中之行政机关》这一同时代比较材料的具体入口。该期中目前已据原刊影印核读的，只有所载浙江省宪施行法（原印第 25—27 页）和《省宪中之行政机关》原印第 130—131 页两页；该文其余部分及四省比较的全文尚未与原刊逐字核对，因此不能把现代转录中的湖南、浙江、广东、江苏比较视作已完成校勘。尤其需要警惕：评论者对各省方案的归纳，不一定等同各省公布的最终法律条文，更不等于真实选举和任命的结果。[8]

跨省比较宜按同一条程序链逐项编码：省长候选资格由谁审查、投票者是谁、计票与复选规则为何、选出后是否须中央确认、省长如何任免行政首长、议会能否提出不信任案、行政命令是否需要副署、争议由何机关裁判。仅将四省制度列为“民选省长”或“议会制”，会遮蔽广东草案中县议员参与间接选举、行政责任与军队指挥权可能不一致等关键差异。各环节应同时标注草案版本日期、法律地位及实施证据：文本规定某一程序，不足以推论该程序已完成。

本节的论断可以被以下材料检验或推翻：1921—1923 年广东、湖南的省议会会议录、候选人登记、投票清册、政府任命令及司法争议记录。若同一制度的实际运行与草案不符，论文应优先呈现偏离的机制，而不是以政治人物自述补足证据。

1921 年省宪平等原则与省议会选民资格不能等同

广东省宪九月草案第 5 条的后出转录明列男女平等，十二月十九日稿第 5 条的后出转录则未列男女；但十二月稿第 18 条仍把选举、被选举与任公职置于法律规定之下，第 31—32 条要求以省法律具体规定省议员的选举及组织。与 1909 年章程第 16 条明示的资格门槛相比，省宪平等条款的文字差异提出了更细的问题：政治参与资格是被扩大、保留给下位法律，还是在实施中受到其他程序限制？现有材料尚不足以作结。原印本异文校勘、县省两级选举法规、登记与投票名册必须分层核对，平等宣言不能替代妇女实际行使选举权的证据。[27]

1921 年广东军费附则的版本风险：法条承诺与生效条件

广东 1921 年 9 月草案第 116 条把省军费的常态上限定为年度岁出的 30%，第 134 条则另设过渡安排。据起草委员会印本影印（原书页三十四，PDF 第 40 幅）的直接核读，九月稿第 134 条分为三个阶段：正式政府成立时，军费不得超过省预算岁出的二分之一；邻省自治政府成立后，不得超过三分之一；国宪成立后半年内，实施第 116 条的 30%上限。若干后出转录把第一阶段也写作“三分之一”，与原印不符，属转录错误。1921 年 12 月 19 日省议会稿目前只见后出转录，作两阶段：先降至二分之一，待邻省自治政府成立再实施第 116 条；中间的三分之一阶段和以国宪成立为条件的期限都不见于该转录。两稿的共同处是第一阶段的二分之一与最终的 30%，差别在于中间阶段的有无及最终触发条件的改变。由于 1922 年《东方杂志》的同时代转载仍保留三阶段文字，十二月转录的缺省也可能出于转录或编纂，而非省议会的修订；十二月稿原印至今未见，差异的成因尚不能确定。30%、三分之一、二分之一分别是不同时间条件下的省级军费规范，与

1923 年国宪第 32 条对全国军备费四分之一的约束，分母、主体和执行阶段都不相同。九月稿原印仅有一份扫描本、一次核读，尚待第二位读者复核。[32][2]

这一版本问题迫使论文把“自治的法律承诺”与“过渡期由谁决定何时实施”分开。即便军费上限具有公共财政约束意义，如果其生效取决于邻省立宪、全国立宪或省政府改组等不由省议会单独控制的事件，监督机关就可能缺乏立即执行预算规则的法律抓手。这一推论属于制度分析，不是对 1921 年实际军费支出的统计结论。

从 1913 年统一军制到 1921 年省军预算：比较的单位必须先确定

1913 年国民党政纲和 1921 年广东省宪草案，常被置于“中央集权—联省自治”的两端；但两者首先是不同层级、不同法律身份的文本。前者是全国政党的公开纲领，主张在省界之外另设军区、统一军队编制，并将军事行政与地方自治事务分开；后者是省级宪法草案，规定省军及其预算上限，并以过渡附则处理军费约束的生效。比较应以“谁拥有军事组织权、谁提出军费预算、谁批准与审计、何时受约束”为单位，而非只比较两个政治标签。[12]

政纲的财政条款主张统一国库、集中纸币发行权，同时把中央与地方的公债及税费责任分别归属；广东草案则在省一级设置议会预算程序、审计院和教育经费比例。前者着重全国财政的整合原则，后者提供地方财政内部的程序性限制。把 1913 年的中央财政统一解释为完全排斥地方自治，或把 1921 年的省军费上限解释为军权已受民选机关有效控制，都超出了文本所能证明的范围。要比较制度效果，至少需要两期预算决算、国库收支、实际债务负担、军队编制与议会监督记录。[12][6]

1913 年举债批准权：地方财源划分之外的议会控制

1913 年 4 月国民党政纲要求厘清国债与地方债的承担主体、划分中央与地方税费，并将货币发行集中于中央银行。同年 6 月国民党国会议员会关于善后借款的宣言又提出另一个维度：即使某项借款有财政上的必要，行政机关是否仍须将完整合同交议会依程序审议？这与 1921 年广东《暂行县自治条例》第 25、61—62、68 条所示的县议会预算及公债议决、省长对县债募集和县预算的核准，构成可比而非同一的程序问题。前者争议在全国性举债的国会授权，后者争议在县自治机关与省行政监督之间的权限接口；两者都不能用“地方财政自治程度”一个指标概括。[12][33]

1912 年《临时约法》第 19 条第 2、4 款规定参议院议决预算决算、公债及增加国库负担的契约，第 38 条涉及临时大总统的提案权。1913 年宣言把 1912 年参议院此前的讨论定性为报告而非完整议决，称行政机关未取得合法授权；但这是争议当事人的法律论证，不是经法院确认的结论。若要检验这一横向财政制衡是否实际运作，须核对 1912 年 9 月 17 日、12 月 27 日的议事录，1913 年借款合同全文、两院决议和预算执行；检验广东县自治，则需县公债核准令、县预算和审计卷宗。本文不把党派指控当作已裁判的违法，不把 1913 年全国举债权与 1921 年县公债核准权混同，也不推算任何实际借款额或县级审计数字。[33]

还须保留作者与文本状态的边界。《国父全集》编者注将 1913 年 4 月 2—7 日《民立报》所刊政纲归于宋教仁起草，并列出《国民月刊》的异题；宋教仁已于 1913 年 3 月 22 日去世，“所草”系编者的归属判断。本文所据为后出的编辑校订本，原报版面未与之对照。广东方面，九月稿第 134 条已据原印核读，十二月稿原印则未见。由此能够成立的是制度选择的差别，不能成立的是“宋教仁方案直接造成广东省宪”或“省宪草案的军费比例已经兑现”。[12][6][32]

在省宪运动兴起以前，统一与自治已被同一全国性政党并列为政治目标。中山学术资料库所载

《国父年谱》上册第 632 页，记录 1912 年 8 月党纲既主张保持政治统一，也主张发展地方自治。1913 年 4 月的《国民党政见宣言》则在单一国制的框架内，将地方官治、自治团体与列举的地方立法权加以区分。这里的自治权并不以省拥有独立制宪权为前提，故不能从“发展地方自治”四字推论 1912—1913 年的国民党已采纳 1922 年的联省共和国方案。[11]

1921 年广东省宪草案改变了问题的法律层级：其所设计的省议会、省级司法解释、财政审计和省军预算约束，必须与全国政党纲领分别检验。全国政纲主张由中央统一军事编制、国库及货币发行，省草案却将省军组织与军费上限纳入省级宪法条款。二者可能针对不同的治理难题，相似的“自治”用语不足以证明直接承继关系。制度比较须先编码文本主体（政党或立法机关）、法律状态（宣言或草案）、事权对象和实施证据，才能讨论其政治含义。[12]

史料上仍有一条可操作的核验路径。1913 年政纲及相关宣言在本文中引自后出编辑本；编者将原报刊载日期定为 1913 年 4 月 2—7 日，但原报版面尚未与编辑本对照。《民立报》的 1969 年影印本已见于日本图书馆的馆藏著录，可作为调取原版的入口。在原刊对照完成以前，政纲的准确词序、编辑本所标异文及身后刊布的过程只能依据编辑本论述。广东第 134 条九月、十二月两稿的差异，也不会因为 1913 年史料的推进而得到解决。两组文本应各自建立逐日、逐版的校勘表，不把后出本的条文当作直接原始证据。[13]

1922 年国是会议甲乙两案：联省制的全国财政、军权与裁判设计

民国省宪运动的全国制度备选，不能只从各省单独起草的省宪推测。1922 年 8 月《国是会议宪法草案》甲、乙两种的第一条均称“联省共和国”，第五条将外交、国防、货币、国债、全国性法律与交通等事务归入联省层级，第六条允许各省自定宪法并管理省税、省债、地方交通、警察与民团，第八条承认联省法律效力高于省法，第九条又试图为各省民主政体及省际和平设置全国性保障。这种组合不是“各省完全独立”，而是明确承认全国法秩序的分权模型。现存网络文本尚未与 1922 年原稿影像校勘。[34]

甲乙两种最显著的分歧不在联省国号，而在中央行政机关。甲种第三十、四十五至四十八条设置总统、总理及向参议院负责的国务院，议会不信任与国务员副署构成责任链；乙种第二十六至三十二条设置九人国政委员会，并以参议院初选和各省议会复选形成两级遴选。乙种第五十二条把宪法解释、省际公法争议、联省与省的权限争议，以及人民宪法权利受侵害时的救济列入国事法院权限；甲种第五十四条亦有类似设计。与 1923 年宪法比较时，必须把这种“专门国事法院”的设想，同 1923 年第 28 条由最高法院解释省法抵触、第 31 条（据后出转录）由参议院裁决省际争议的分工区分开。[34][2][17]

军事财政更能揭示不同方案的实际对象。广东 1921 年 9 月草案第 116 条将省军费限于省岁出的 30%以内，1922 年甲种第六十三条、乙种第六十一条把联省军费限于联省岁出的 20%以内；1923 年全国宪法第 32 条（原印第 12—14 页）又规定国家军备费原则上不逾全国岁出的四分之一。30%、20%与 25%的财政主体、军队归属、预算分母和例外条件各不相同，不能排成同一政府逐年裁军的绩效序列。甲种第六十二条将对外战争时国防军与省民团的统率归于联省政府；乙种第六十条的现有转录却出现由省所设总司令统率的措辞，须以 1933 年编纂本和 1922 年原稿核对，暂作疑似版本异文，不据此推论军权已经实际下放。[34][9][2]

在财政责任方面，甲种第六十七至七十一条设置预算先交参议院、决算提交、审计院及财政报告公布；乙种第六十六至六十九条采用相近的预算、决算、审计与公开结构。甲种第九十条、乙种第八十八条都提出省教育经费不低于省岁出 30%的规范目标，与广东 1921 年 9 月草案 20%的教育

预算下限形成可核对的文本差异。这对“联省主义只关心地方军权”的看法是有力的修正：至少在这些方案中，全国预算程序与省级教育投入同样被纳入宪法设计。但在见到预算决算与审计机关的实施档案之前，不能认定任何一项比例实际兑现。[34][9]

本节须以法律身份收束。岑德彰 1933 年《中华民国宪法史料》将 1922 年 8 月《国是会议宪法草案》归入“私人草拟的宪法稿本”，而非政府公布的宪法。故甲乙两种是制度竞争的史料，不是已经生效的联省共和国宪法。本文所据为 1933 年书的目录著录与网络转录，原书正文尚未核对；下一步须取得 1933 年原书的对应页，校对甲乙文本，尤其核实乙种第六十条的军队指挥异文，并与 1923 年正式宪法作条文对照。[34]

1933 年史料编者的回顾：省宪“提出—通过—实施”不能合并

岑德彰 1933 年 5 月的《中华民国宪法史料·编者序》，为观察民国省宪运动留下了一份接近当事时代的回顾文本。他写到全国制宪屡经中断之后，政治人物转而考虑以省宪作为国宪的基础，并依次提及湖南、浙江、四川、广东的尝试。尤应注意的是，编者明确区分了“议而未成”与“施行不久”两种情形，随后才提到依据联治主义起草的《国是会议宪法草案》。可见至少在 1933 年的编纂者眼中，省级立宪活动、全国联治草案与实际施行并不是一回事。本文所据为该序文的后出完整转录，原书影像尚未核对。[35]

这一段可以转化为可操作的史料分类。第一层是提议与起草，如 1921 年广东省宪起草委员会的九月稿；第二层是机关议决与正式公布，须有省议会会议记录、政府公布令或公报为证；第三层是执行，应查到选举公告、预算、决算、任命及司法案件；第四层是持续与失效，须核实后来是否撤销、停办、遭军事干预或被国家法律取代。1922 年《国是会议宪法草案》甲乙两种目前只能归入全国性的私人宪制方案，不因其含有联省法律优先、国事法院和全国军费条款，就移入正式公布或实施的层级。[35][34]

从这一分层看，广东草案第 116 条的军费上限、第 134 条的过渡期限，都属于规范文本；要断言它们曾经约束军费，至少还需要相应年度的省预算和决算。湖南省宪的公布本可以证明规范地位，却不能凭公布日期推断其民选、审计和军权规则持续有效。1923 年全国宪法虽经公布，岑氏也把其产生的政治条件纳入批评；这可作为 1933 年宪制史书写的观点证据，不能由编者的褒贬直接得出该宪法的全部法律效力。至 1947 年正式宪法，仍须分别检验公布、施行与地方制度的落实。这样处理，才不致把“未被选择”写成“曾被完整实施而后被放弃”。

岑氏还在序末强调法律必须实际施行才有意义。这是 1933 年编者的规范判断，不是已取得的财政统计结果。它提示本文在五项比较指标之外，再加入文本法律地位与执行证据两个字段；同时须警惕该序对 1920 年代事件的回顾可能受 1933 年政治立场的影响。尚待核对的原始资料包括：1933 年原书序页、1921 年广东省议会的表决与公布档案、1922 年湖南选举公告、1923 年国宪的实施记录、1922 年国是会议的原始会议材料。在读到这些原件之前，相关论断均不作定论。[35]

县长直选条款的法源层级与时间逆序：1921 年县条例、9 月草案和 12 月省议会稿

广东 1921 年省宪两稿的转录本第 121 条，均把县长表述为由全县公民直接选举、再呈请省长任命；九月稿该条已据原印核读（原书页三十一，PDF 第 37 幅）。第 123 条把县长选举细则交给省法律。但较早的《广东暂行县自治条例》第 43 条明定县民选出三人、由省长择一任命。因此，单凭“直接选举”四字，无法确定县民是否拥有最终的人选决定权。严格的制度编码至少须分为投票人、候选人数、当选名额、任命选择范围及任命机关五项。省宪条文说明了投票人及任命机关，却没

有在第 121 条直接回答三人名单与一人确定之间的关系。[36][31]

十二月稿附则第 132 条（据后出转录）还规定，本法公布后四个月内组织省、县及特别市议会选举，议会选举完成后三个月内选举省长；第 135 条把全省公民总投票表决和公布列为本法施行的前提。这两条构成的是未来的实施条件，不能证明此前的县长选举已按省宪完成。在缺少公民复决记录、公布令、实际省议会改选及省长选举文件时，十二月文本应定为“省议会稿，施行待证”，而不是已经实施的地方宪法。[32]

因此，广东实验存在一条值得单独研究的时间逆序：县自治的条例与选举实践在先，系统化的省宪草案在后。制度史不能从后出的省宪原则倒推早先选举的法律根据，也不能以县选举的存在反证省宪已经生效。与 1923 年全国宪法第 128 条附条件的县长直选相较，研究重点应是省长是否仍可择任、任命被拒时是否有司法救济，以及公民投票程序能否使草案真正转化为有效法律。以上均属规范比较，在取得 1921 年原始任命令与选举统计之前，不推论实施结果。[36][2]

直接民主与省级任命之间：县自治的可操作检验

1921 年广东县自治法规不仅安排县议会和县长选举，还尝试让县住民撤销议会条例、召还议员、解散县议会及提出罢免县长的要求。《广东暂行县自治条例》第 7—10 条为四种程序分别设定联署人数、参与率与同意率；其中县长罢免须原选民五分之一联署、三分之二投票、投票数三分之二赞成，并呈由省长执行罢免。这与第 43 条“县民选出三人、省长择一任命”合读，表明基层参与和省级控制并存。研究不能仅依据是否举行过选举，就推断县自治已具有完整独立的人事权。条文据后出转录，原始公布令与司法记录未见。[31]

从制度执行看，应把县议会的财政议决与县民的政治否决分开观察。第 25 条授权县议会议决县税、公债、预算和决算，第 28 条允许县议会选派委员随时检查自治会计；但第 61 条规定县公债募集须经省长核准，第 68 条规定预算公布后也须呈省长核准。若县民依第 7 条撤销一项县议会条例，撤销对象与财政合同、既有债务及省级核准之间可能发生法律冲突；现有转录不足以证明当时已有成熟的争议裁判规则。这一冲突是本文提出的研究问题，并非已发生的案件。要检验这套制度是否构成持续的财政民主，而不只是复杂的纸面程序，需要寻找实际投票、预算批复、债务清册、法院裁判和省长处分的记录。[31]

为避免以单个总数代替制度绩效，1921 年县长选举至少应建立四个独立计数：完成票选的县、呈送三人候选名单的县、省长实际圈选并发给委任状的县、任命后就职并持续履职的县。现代二手汇总称最终为 81 县，数字化历史照片的说明称 85 人，另有 11 月 9 日先公布 68 县的阶段性说法；这些口径都未经省署原始公告校核，本文不采用其中任何一个作为定数。与此同时，1922 年《孤军》第一卷第二期目录载有《省长民选问题的研究》，为观察当时省级选举争论提供了一个同时代期刊入口；本文目前只核对了该期的原刊馆藏目录，尚未读到该文正文。[37]

军费条款的生效陷阱：比例上限、过渡条件与可执行性

在广东 1921 年的两种省宪文本之间，军费问题首先是一道版本学问题。两稿第 116 条都把省军费限于省岁出的 30%（九月稿据原印核读，十二月稿据后出转录），第一阶段也都是先把军费压至省预算岁出的二分之一。分歧在第 134 条的后续安排：九月稿原印在二分之一之后另设邻省自治政府成立后降至三分之一的阶段，并以国宪成立后半年为实施 30%上限的期限；十二月十九日省议会稿的后出转录则没有三分之一阶段，改以邻省自治政府成立为实施 30%上限的条件。因此，两稿并非比例全然不同，差别在中间阶段的有无与最终触发事件。现有记录没有显示两稿在责任

机关上有任何差异。1922 年《东方杂志》的转载仍作三阶段，十二月稿原印又未见，故这一差异是省议会的修订还是转录的缺漏，目前不能确定，不宜解释成确定的立法修正轨迹。[32]

比例条款应至少编码四个变量：受限的财政主体（广东省而非全国）、分母（本省年度岁出）、上限适用的阶段（正式政府成立前后的过渡）和最终触发条件（邻省自治或国宪成立）。只记录“30%军费”会产生两个错觉：一是把草案的未来规范当作已兑现的预算结果，二是把外部政治事件当作省议会能够自行控制的法律期限。即使邻省成立了自治政府，仍须追问由何机关认定条件已经成就，以及谁可以要求财政机关停止超额支出。文本若缺乏明确的救济，数字上限的约束力就取决于政治，而不单是会计。

这种比较也有助于重新解释 1922 年《国是会议宪法草案》与 1923 年全国宪法的军费比例。1922 年甲乙联省方案的 20%针对联省岁出，1923 年宪法的四分之一针对国家岁出；它们不是广东 30%省军费的自然递减序列。必须先核实中央和省的征税权、军队编制权、审计机关的独立性及紧急例外，再讨论是否存在真正的财政约束。为检验实施，本文拟建立逐年表格，分列规范上限、预算军费、决算军费、审计意见、实际军事编制、议会监督、触发事件七项；任何一项缺少原件，即注明尚未证实。[34][2]

1949 年以后中华民国（台湾）的省级制度调整与省债承受，属本系列另一篇论文的范围，不作为本文所论 1911—1947 年制度的实施证据。

选民资格的层级差异：人口调查、选举权、被选举权与实际投票

1921 年浙江的省宪讨论，提供了一种与广东选举条例不同的同时代证据入口。《省宪周报》1921 年第 7 期的馆藏目录同时列出《省民对于制宪应取的态度》与《如何取得省民资格之意见书》。仅凭这两个篇名，可以确认当时已有关于制宪参与和省民资格的独立论题；但不能据目录推定作者立场、资格门槛或实际投票人数。进一步的原刊核验，应把“省民资格”的规范论证同“省宪会议代表产生程序”、普通省议会议员的选举资格以及 1921 年广东县长选举条例分别建档。省民资格、选民资格和省长、县长的被选举权不是同一法律对象；若不区分层级，就会把对省民共同体的政治主张误当作已实施的普选制度。目前所见仅为该期的原刊馆藏目录，正文尚未阅读；作者、日期、篇幅及具体论证都有待逐页核对。[25]

1921 年广东实业条款与战时军令：扫描本校勘揭示的制度断裂

把省宪草案理解为“省军费占 30%”，会遗漏另外两组制度关系。1921 年 9 月原印第 30 页（PDF 第 36 幅）在实业章第 114 条规定省政府依法提倡、监督金融贸易及劳动保护事项，紧接着第 115 条把海陆军界定为省军，第 116 条把省军费限于本省岁出的 30%。这种编排把省级经济监管、军事组织和财政约束放在相邻的章节，显示起草者试图同时赋予省行政能力与省军预算边界。可是标为 12 月 19 日稿的网络转录，第 114 条却作“（缺）”；在十二月原本未见的情况下，无法认定这是草案修订还是转录缺漏。九月稿这几条已据原印直接核读，十二月稿只有转录，差异的原因不明。[9][32]

同一原印第 117 条把国家对外宣战与“本省军队之一部分得受国政府之指挥”连在一起。其制度含义不是一般意义上的“国家统一指挥军队”：它只明确了一个对外战争的触发情境、一个部分兵力的范围和一种可能的指挥转移。若与 1913 年全国政党政纲所要求的统一军制相比，必须分别编码平时军令、战时军令、征税与军费、审计机关、法律解释机关五个变量。凡把第 117 条推演为战时已经移交军队，或把第 116 条推演为预算已达 30%的叙述，都缺少军令和决算的原始证据。

这一比较也提醒：1923 年国宪对省军的规定，应以其自身的公布原文和施行记录独立核对，不能从广东省宪倒推出直接的制度传承。[9]

广东 1921 年的县自治选举法规，提供了适合跨省比较的一组变量，但不能直接据以推算投票率。县议员选举条例第 3 条把年满二十岁的本县住民与当年服工役三日或缴纳免役费联系起来；县长选举条例第 3 条援用这一选民规则，第 6 条却把县长的被选举权限于年满三十岁、享有公权的男子。第 16 条规定选民调查须记录“男女”，这只说明登记表拟收集性别，不等于女性已实际参加县长投票；同样，法律许可的选民数不等于登记人数，更不等于投票人数。县自治的实施史必须分开人口、资格合格者、登记者、领票者、有效票和最终任命六种数量。两种条例均据后出转录，原始投票簿未见。[38]

更深的制度问题在于，选举参与权与行政选择权不在同一层级。县长条例第 10 条规定三百名选民可推举正式候选人，第 16 条又允许名单以外的人当选；第 17 条则把当选结果呈报省长，依县自治条例第 43 条完成任命。选民的选择范围、选票的排序效果和县长任命中的省级裁量，应分别编码，不能只按“直选／间选”二分。1929 年《地方自治讲义·广东地方自治》称附有“省长选任各县县长表”，但目前可读的网络正文只展示导言和法规链接，没有可供核数的完整名册。94 县的选举监督、68 县的阶段任命、81 县的现代汇总与 85 人的照片说明，仍属不同来源的口径，不能合并。[38][37]

候选人登记与当选资格的分离，说明 1921 年广东县长选举并非单一的“选民投票—得票最高者就职”程序。县长选举条例第十条的三百人推举，是列入预先公布的候选名单的程序门槛，第十六条却允许名单外的人当选；因此，若只从候选名单推算竞选人数，会系统性地漏掉名单外的有效得票者。第十七条把当选结果送省长，并依县自治条例第四十三条从三人中择任，意味着选票排序与最终任命不是同一个制度变量。第十九、二十条虽允许法院确认选举或当选无效，却不能由此推出司法机关可以审查省长的择任裁量。尤其县长条例第六条只规定男性三十岁以上者的被选举资格，第三条另行援用县议员的选民资格；研究妇女参政，应分别核对“选民”“候选人”“实际当选人”三套证据，不能凭省宪草案的平等原则倒推县级选举的普遍性。现有法条均据后出转录，尚无 1921 年原印、各县选票与省府任命公报，实施效果未经证实。[38][31]

法规转录本本身也有须先解决的校勘异常：县议员选举条例的网页连续出现两个“第三十一条”，随后直接进入“第三十三条”；第 25 条出现“投票由选举监督按照定式制成”，上下文似乎涉及投票簿，但在核对原刊之前，不能擅自改作“投票簿”。这些现象说明，即使条文主题可供分析，精确字句、条次与制度细节仍需以 1921 年公布本或 1929 年影印原页逐项校正。把可疑的转录直接当作原始法律，会使统计和法律解释建立在未经校定的文本上。[38]

把 1921 年广东第 115—117 条视为一组相互制约的规范，比仅援引“省军费不得超过 30%”更能解释省宪方案的内在张力。原印第 30 页（PDF 第 36 幅）规定省军的编制由省法律决定、省军费受本省岁出比例限制，而国家对外宣战时只有部分省军“得受”国政府指挥。省法编制、财政上限与战时例外，分别依赖省立法机关、省预算审计机关和国家军事命令；原印并没有证明三者之间存在可执行的统一指挥链。这些条文的原印影像可作规范证据，但 1921 年的军费决算、军事编制及实际调兵记录尚无可核的原件。[9]

这一安排与 1923 年国宪第 34 条（原印第 13 页）禁止省自置常备军的逻辑方向不同；1947 年宪法第 138—139 条则要求军队超出个人、地域和党派关系，并禁止以武装力量作为政争工具。三者并非一条地方军权逐年减少的简单曲线：1921 年草案试图以省法律及预算监督约束既有的省军，1923 年国宪转而从组织法上否定省常备军，1947 年的规范则以国家忠诚和政争禁令重申军队的政

治边界。是否发生制度影响，须另证草案起草者、国宪制宪记录及军制执行史；规范对照不能代替因果史。[9][10][2]

本研究把军事条文的核验分为三个关口。第一关是“文本身份”：九月稿第 116 条的 30%与第 134 条的三阶段过渡都已据原印核读；1922 年《东方杂志》的转载目前只读到电子文本，其影像未核；十二月稿的原印至今未见。第二关是“法律效力”：必须查明草案是否通过、何时公布，以及哪些附则真正生效。第三关是“财政执行”：须找到军费预算、决算、审计异议与付款凭证。在第二、三关尚未通过时，既不能宣称省军费已降至 30%，也不能用某一版本的过渡条款解释军政冲突的实际结果。[9][32]

广州城市自治与县自治的分流：行政区划、代表机关和审计

广东 1921 年的地方改革至少有两种并行的尺度。县自治条例通过县议会、县长选举和省长任命配置县级权力；广州设市则首先要处理一个人口、商业和交通高度集中的城市跨越南海、番禺两县的行政碎片化。陈炯明 2 月 16 日的第七号布告以统一市政管辖为由，委任孙科及六局负责人，并命原属省方的税捐、公产和有关部门办理移交。由此可见，地方“自治”并非在每个层级都由相同的选举程序启动：行政建制先行与地方代表参与可以在时间上错开，而后者能否真正限制前者，需另查市议事与审计的运作记录。布告据后出转录。[39]

1922 年黄炎培编《一岁之广州市》原书扫描的目录，把市制条例、市选举条例、选举委员会、参事会、财政及市审计列为不同的研究对象。广东省档案馆则确认《广州市市政公报》于 1921 年 2 月 28 日创刊，后已整理出版 90 册。这两种原始史料入口可以形成可复核的“制度—执行”配对：先用条例判定市长、参事会、审计处的权限，再用公报核对选举公告、人员任命、预算收支、审计报告及会议的开议时间。目前只核对了目录与馆藏说明，参事会的实际运作次数、预算否决记录及审计报告金额都未经原刊证实。[39]

关于市参事会“三类各十席”、1921 年六月选举无效、九月重选和女性当选的现代汇总，仍只能作为检索线索；这些叙述可能分别涉及规定席额、有效当选、就任与正式开议，不能用同一个数字衡量政治参与。尤其是《妇女杂志》1921 年第七卷第七期刊出的广州妇女参政运动照片，只能说明当时的政治动员在出版物中留下了记录，不能证明县级选民资格、城市参事资格与省宪的男女平权条款已经同步实施。下一步应把 1921 年市政公报的选举公告与市审计记录、县长任命名册和妇女投票记录按日期并列，辨明自治机关究竟何时获得了可执行的预算与人事约束。[39]

1922 年湖南省议会的三份政治文本：省宪如何被提出为重建统一的路径

湖南省议会 1922 年 5 月 20 日的《正式开会通电》、6 月 17 日的《应付时局主张联省主义宣言》与 7 月的《论联省自治主开省议会联合会电》，构成一组可以按发表日期而非后来的史学标签比较的材料。5 月通电把省宪与国宪置于同一重建秩序的过程之中，称自治由湖南推广至各省，并以省宪促成国宪，所强调的是省议会的政治动员及统一目标。6 月宣言把论证推进为从省自治到联省自治、再到联省政府的递进程序，反对单靠武力统一。7 月文本则试图为联省与普通的地方分治划出概念边界：前者由地方政治共同体向上组织国家，后者由中央向下授予地方权限。这一转折说明，“联省自治”不是一般行政分权的同义词，而是涉及权力来源、制宪先后与中央构成方式的政治主张。[14][15][16]

这组三份文献也暴露了政治论证与实施史之间的距离。7 月文本自称省宪已经实施，提及公民总投票、各省响应，并以美国、瑞士的经验作类比；这些是议会的自我陈述，不能未经核验就转化

为已证实的投票人数、全国赞成的省数或制度绩效。特别是“省议会联合会”的倡议，只能证明组织方案被提了出来，不能证明一个拥有全国立法或财政约束力的联省机关已经成立。研究应另查 1921 年湖南公民投票的原始统计、1922 年省议会会议记录、各省复电及省库决算，分别检验政治授权、跨省协调与财政执行。[15][16]

在宪制分类上，这三份文本可以与 1913 年国民党政纲及 1923 年国宪形成一个有方向的对照。1913 年政纲在单一国制之内承认地方自治团体的列举立法权；1922 年湖南省议会主张由地方制宪进而组织联省政府；1923 年国宪则在统一共和国的框架内分配中央与省县的职权，并规定中央地方争议的裁判机关。它们都讨论地方权力，却在权力产生方式、全国机关的地位、军政控制与法律效力上各不相同。不能因三者都出现“自治”一词，就认定 1923 年国宪直接采纳了湖南宣言，更不能从宣言倒推宋教仁 1913 年已有同样的联省理论。[12][14][15][16][2]

广东省宪两稿的政策决定权：预算自治不等于议会统治

广东 1921 年两种草案的后出转录，在第 5、63、65 条上呈现方向并不一致的变动：平等条款中的男女列举消失了，对政务员任命的否决次数由两次降为一次，而施政方针的议决机关据转录由政务会议改为省议会。这组材料提示，“省自治”的内部宪制至少包含权利主体、官员任免和政策议决三个维度。把省宪运动笼统描述为“扩张地方权力”，会遮蔽省级行政权与民意机关之间的再分配；把第 63 条单独描述为“议会权力的退步”，同样会遗漏第 65 条可能产生的相反变化。上述异文尚未以九月、十二月两份原始印本逐页核对，只是转录之间的比较，不能作为已经证立的立法史结论。[36]

这组问责条款必须与本章已经分析的第 29、33、85 及 101—106 条财政安排合读；这些财政条文目前只据十二月稿的转录引用，九月稿已有页面转录可资对照，但尚未与之校核。即便草案同时列举了中央委办事务的费用、议会的预算议决、省库支付和审计，制度能否形成可执行的闭环，仍取决于省议会是否实际召开预算审查、政务员是否依法任命、审计结果是否引出责任，以及军费过渡条款是否真正生效。本文不把九月起草委员会稿与十二月省议会稿合写成一部“广东省宪法”，更不把草案文字当作广东已建立有效议会政府的证据。执行档案与选举结果至今未见。[36][32]

1921 年《省宪周报》中的制度问题：司法、教育与代表资格

以省宪运动为对象的研究，若只计算省长是否民选、税权是否列举，容易遗漏同时代讨论中对行政审判、教育和制宪参与资格的关切。浙江省宪周报社 1921 年第 5 期的原刊影印馆藏目录列有《九权宪法论》《非行政法及行政法院》《省宪与教育》《浙江省宪会议纪事》等篇目；同年第 7 期的目录则列有《省民对于制宪应取的态度》《如何取得省民资格之意见书》。这两份目录至少表明，当时的省宪公共讨论把权力分工、行政司法、公共教育、代表资格与省宪会议放在相邻的讨论场域，而不只是省与中央的税权之争。但这些文章尚未逐页阅读，不能从篇名推断作者的主张，更不能据此认定某项司法或教育制度已被省宪会议采纳。[24][25]

从证据方法看，《省宪周报》是观察公共论辩的同时代载体，省宪会议记录是观察议案如何进入制宪程序的材料，正式公布的省宪文本才是规范效力的证据，预算、学校与法院的运行档案则属于执行层的证据。若能把第 5、7 期的具体篇名、作者、页码与浙江省宪会议的议事记录一一对应，便可以检验“讨论—提案—入宪—执行”四个阶段是否发生了转化；在完成这种交叉核验之前，本文只提出研究假说，不写成浙江已经建立独立的行政法院或实施了教育财政自治。

四、孙中山的均权构想与中央地方分工

孙中山关于中央地方均权的主张，不能简单归类为美国式联邦制，也不能据此否认他重视地方自治。制度分析应具体比较其县自治设想、全国性事务的中央权限、地方税源与行政执行，以及训政与宪政两个阶段之间的关系；尤其要避免把不同年份、不同政治语境中的论述拼接成一套从未变动的统一理论。

本文以正式发表的纲领、演讲及制度草案为主要证据，逐项标明年代、版本和文本性质。地方自治作为民主训练的主张，与中央对军事、外交及全国财政的控制并不必然互斥；真正的争议在于中央能否单方面撤销地方自治权，以及地方居民能否通过有效的司法与选举程序追究责任。

1924 年孙中山的广东自治承诺与政治实践之间的距离

孙中山 1924 年 9 月 10 日《为实现民治告粤民三事文》，据后出的权威编辑本，提出广东自治、广州市长民选及由民选官吏重订税则的方向，可见孙的政治语言不能简化为一贯否定地方自治。该文同时处在军事行动和全国统一的政治语境之中，地方自治承诺与军事动员并列，因此更应追问：何时由谁实施，选举权如何界定，税制变更是否真正发生。现有材料只是编辑校订本，随后的选举、法令与预算记录均未见，故只能证明承诺已经提出，不能证明已经落实。[40]

1921 年县长选举程序的立法修订：从补选规则看自治的执行门槛

广东县长选举制度有一个未被充分重视的问题：从 1921 年 3 月 2 日草案到 4 月 21 日公布本，程序性保障的文字发生了变化。两份文本都通过选民推举候选人、选举监督与省长任命，把地方选票和省级行政机关连接起来，但草案与公布本不能混为一份“1921 年法律”。现有材料只是维基文库的转录，草案页面另有来源不明的警示；本文把异文作为有待核对的版本线索，而不是已由原始公报确证的修法事实。[41]

草案第十四条详述三名当选人的票额，以及票数不足额时的再投票办法；公布本第十六条仍允许非正式候选人当选，但现存转录不见草案的票额与复选条款。草案第十八、十九条把选举无效与当选无效后的处理都引向改选；公布本第十九、二十条则将二者分开：前者改选，后者由次高票者递补。这不是纯粹的文字技术差异：若实际执行，改选要求再次动员选民，递补则把结果交给既有的票数排序。至于公布本是否另有选举细则补充票额规则，尚无原始证据。[41]

任命权也不能从投票权中省略。3 月草案第十六条援引县自治条例第三十八条，4 月公布本第十七条援引第四十三条；后者与现存县自治条例中县民选出三人、由省长择一任命的安排相符。草案对拒绝当选者规定三至六年的选举权制裁，公布本缩短为一至三年；两份文本列举的资格排除条目也有差异。由此，1921 年县长选举必须拆解为候选提名、资格审查、投票与复选、无效争讼、递补、呈报、择任和就职八个阶段，分别查找公告、判决与任命令。[41][43]

可证伪的检验是：若 1921 年原始政府公报与现存转录不一致，应以原件改正条号、资格条目和复选规则；若找到实际选举卷宗，应分别统计“票选完成县”“三人名单呈报县”“省长任命县”“实际就职县”，以检验现有 68、81、85 三组数字的口径。本节不主张上述选举程序已由原始公报证实。[41]

县级自治的选举行政：个人回避与省级控制并存

1921 年广东县长选举条例的两种现存转录，揭示了一个容易被“县民直选”叙事遮蔽的行政层次。

3 月 2 日草案在候选推举之后直接规定选举区、开票与争议；4 月 21 日公布本则增加两条独立条文：第十一条规定由省长委任县长选举监督，第十二条规定监督者在所监督的县停止选举权及被选举权。这既不是县议会自行推选选举官，也不是省长对最终县长的择任权本身，而是省级行政权在选举程序中提前进入的监督者选任阶段。[41]

从比较制度的角度，可把地方自治选举分为四个互不等同的控制点：谁制定选民资格，谁指定选举监督者，谁裁判选举或当选无效，谁最终任命行政首长。1921 年广东县长条例的后出转录分别涉及选民资格的转引（第 3 条）、省长委任监督者（第 11 条）、司法确认无效（第 19—20 条）与呈省长任命（第 17 条）。第 12 条暂停监督者个人的选举资格，或可缓和直接的利益冲突，却不能证明省级行政委任已被独立的选举委员会取代。

这一结构为省宪运动研究提出了可检验的问题：县级选举即使有实际竞争，也可能在选务组织、争议救济及行政任命三个环节保留省级干预的渠道。反过来，省长委任监督者本身也不能证明选举必然舞弊；须取得具体县别的选务公告、监督员委任、司法判决、三人名单和最终的省长任命令，才能讨论制度如何运行。现有的“81 县”“85 人”“68 县公告”等数字口径各异，不能替代这些分环节的原始清册。

上述比较的证据限度如下：3 月草案的后出转录标示来源不明，4 月公布本的后出转录尚未与原刊校勘。第 11、12 条的新增和条号位移，只是在现存电子文本之间直接比对所得；1921 年的原始公报、选务细则及实施卷宗都未见。[41]

1923 年国宪的县级税收保留、条件直选与审计链条

1923 年《中华民国宪法》对地方自治的规定，并非简单把权力“下放”到县。第 128 条第一款赋予县议会对县内自治事项的立法权；第二款原则上规定县长由县民直选，但以司法独立和下级自治完成为适用前提；第三款允许县在其负担的省税总额中保留一部分，最高不得超过十分之四。第四款规定县财产及自治经费不得由省政府处分；第五款规定县遇灾变或自治经费不足时，可提出申请，经省议会议决后由省库补助。直接选举、财政保留、财产保护和救助机制共同构成这一制度设计，却没有任何一款能够自动证明其已经落实。第 127、128 条据擷华印书局原印第 35—37 页核读，仅此一种印本。[2]

这里必须避免一个常见的财政误读：40%是保留权的上限，不是所有县实际获得省税 40%的统一比例，更不是县全部收入中省级拨款所占的比重。第 129 条把省县税的划分交由省议会议决，第 131 条在县自治事项上原则上限制省的干涉，第 132—133 条则区分县的自治行政与受委任执行的国家行政。由此形成两种不同的责任关系：县自有事务需要财权与地方监督；代国家执行的事务则需要合法委任、费用负担和监督救济。仅有税收比例，无法推导实际的财政自主程度。[42]

1923 年宪法第 119—122 条另规定国家支付命令的审计核准、年度决算的审计审定与向国会报告、审计人员的保障以及审计院院长的选举。这些是国家层级的财政监督条款，若无制度移植的证据，不能认定每一县都设有同等的审计机关。与 1921 年广东县自治条例第 28 条规定的县议会会计检查，以及第 61、68 条省长对县债与预算的核准相比，研究应区分“县议会内部查账”“省级事前核准”“国家独立审计”三种不同的机制。要判断权力配置是否改变了财政绩效，仍须取得省县的实际预算、审计报告及争议裁判。[17][43]

以上为规范比较，不涉及实施结论。1923 年宪法第 119—122、131—133 条据后出转录引述；第 129 条据擷华印书局原印本核读（见注[46]，仅此一种印本）；1921 年广东的县级法规同样据后

出转录，原始公布本未核。[17][42][43]

五、1930 年代：统一国家的制度收益与自治空间

南京国民政府时期的行政整合，应从国家能力和权力约束两个方面同时评价。全国性法律、财政和行政体系的建设可能减少省际制度的碎片化；但若地方预算、人事和法规都缺乏民主监督，行政整合也可能压缩地方的政治责任。本文不预设“中央集权必然有效”或“省宪必然民主”，而以当时的法律、预算、选举和实际行政记录分别检验。

1931 年《训政时期约法》：均权原则与省级行政隶属的并存

1931 年 6 月 1 日公布的《中华民国训政时期约法》并未删除地方自治的宪制语言：第 59 条采“均权制度”，第 60 条允许地方在其事权范围内制定地方法规，但不得抵触中央法规，第 61—62 条规定税权的划分与对地方不当课税的限制。然而，第 78 条规定省政府受中央指挥，第 79 条把省长选举限于已达宪政开始时期的省，第 81 条规定县政府受省政府指挥。地方自治因此被置于分阶段实施和上下级行政监督的制度结构之内，不能仅凭“均权”一词，就把它与 1921 年广东省宪草案的省级立法自治视为同一种体制。[44]

《训政时期约法》的解释权与民主化条件，还揭示了地方自治承诺的制度限度。第 30 条规定训政时期由中国国民党全国代表大会代表国民大会行使中央统治权，第 85 条规定约法的解释权由该党中央执行委员会行使；第 87 条则以全国过半数省份达到宪政开始时期为召开国民大会的条件。这样，地方自治既是进入宪政的条件，又受制于训政机关所掌握的解释权与实施权。本文把这一点列为“自治完成的标准由谁认定”的研究问题；在缺乏执行档案的情况下，不断言这一标准实际上如何被运用。[44]

1936 年《五五宪草》：省的行政化与县自治的有条件扩大

1936 年 5 月 5 日公布的《中华民国宪法草案》（五五宪草）第 98 条把省政府定位为执行中央法令及监督地方自治的机关，第 99 条规定省长由中央政府任免，第 100 条设由县市议会选出的省参议会。与之对照，第 103 条称县为地方自治单位，第 105、108 条设计了县民自治与县长选举，但第 108 条附有须经中央考试或铨定资格的限制，第 144 条又允许中央对自治尚未完成的县任免县长。可见省与县并非同一种自治主体：省主要承担中央行政与监督的功能，县的选举自治则附有资格和过渡条件。此稿是未施行的宪法草案，不能写成已经实行的制度。[45]

财政宪制同样体现了中央统合与地方保障之间的张力。1936 年草案第 129 条要求地方的征税、公债与增加公库负担的事项经法定机关议决，同时限制省县对外举债；第 137 条提出教育经费的最低预算比例——中央预算的 15%、省区及县市预算的 30%，并规定贫瘠省区的教育经费由国库补助。这一 30%是草案对“预算最低限度”的承诺，不是地方财政实际教育支出的统计结果，也不能与 1921 年广东省军费 30%的上限视为同一种财政规则。其制度含义在于：地方的财政负担与中央的补助责任同时被写入草案；至于预算如何执行、财政上是否可行以及历史上是否实施，都没有得到证明。[45]

地方保护主义与省税边界：从 1931 年课税限制到 1947 年全国货物流通

1931 年《训政时期约法》第 59 条虽称中央与地方采均权制度，第 61 条却明确要求以法律划分课税，第 62 条进一步列出中央得限制地方课税的六类弊害：损害社会公共利益、侵蚀中央收入、复

税、妨害交通、以地方利益为由歧视外地输入的货物，以及征收地方货物通过税。这种结构不能化约为“地方财政权扩大”或“中央独占财政权”：地方财政权存在，却不得无条件地把行政边界转化为市场壁垒。1923 年宪法第 27 条（撷华印书局原印第 10—11 页）也限制省税损害全国收入与商业流通，二者体现了可以比较的全国市场约束；但 1931 年约法目前只据后出转录引述，原刊《国民政府公报》尚未核读，而 1923 年条文仅据一种印本，因此不能据此认定前者直接承袭后者，更不能认定这些条款确有执行。[21][2]

1947 年宪法把问题拆成更明确的制度分工：第 107 条第 7 款把国税、省税、县税的划分置于中央事权，第 109 条承认省财政、省税、省债等省级事项，第 147 条要求中央与省分别顾及贫瘠省、县的经济均衡，第 148 条保障国内货物流通。这要求研究者区分三类证据：一是各层级的法定税权与举债权限，二是禁止地方歧视与通过税的全国市场规则，三是中央对省、省对县的财政补助机制。三者之间可能存在财政张力，却不能由规范文字推定各地已有统一税率、充分的转移支付或省际市场毫无障碍；实证研究还需要税目清单、预算决算、转移支付账目与税收争议案例。[22]

据此，本文增设一个可证伪的比较问题：地方自治是否与国家统一市场相容，不能只看省长由谁产生，还应检验地方能否设置跨界的货物税、中央如何防止税源冲突、贫瘠县是否得到可以追踪的财政补助，以及争议究竟由立法机关、司法机关还是行政命令解决。选民资格的争议同样应纳入检验：如前所述，1921 年《省宪周报》第 7 期的目录已把省民资格列为公开讨论的题目，但其正文尚未阅读，不能据以推断作者的结论或实际的选举资格。[25]

六、1946 年政治协商会议与 1947 年宪法

1946 年政治协商会议及其后续制宪过程，为检验联省自治主张如何进入全国宪制提供了关键材料。讨论不仅涉及中央与地方权限，还涉及责任政府、军事国家化和政治权力如何受法律约束。研究应将会议决议、宪草版本、制宪国民大会讨论和最终条文逐级对应，不可把某一阶段的建议误称为最终通过的宪法。

1947 年《中华民国宪法》第 107 至 111 条以列举方式安排中央、省、县事务，并设未列举事项的归属原则。这一制度不能简单称为纯粹联邦制，也不能视为完全取消地方自治。宪法文字赋予不同层级职责，但其实施仍受战争、政党竞争和行政能力制约。本文将条文视为制度设计证据，而非自治已经全面实现的证据。[47]

1923 年与 1947 年国宪：争议解决机制并非同一种司法审查

1923 年《中华民国宪法》第 28 条把省法与国法抵触的疑义交最高法院解释，第 31 条把省际争议交参议院裁决；第 35 条允许中央在省经告诫仍拒绝履行国法义务时采取强制措施，同时设置国会否认即中止的制衡。其中第 28、35 条据撷华印书局原印本核读，第 31 条只据后出转录。1947 年《中华民国宪法》则把未列举事项的权限归属争议交立法院解决（第 111 条），省自治法违宪问题交司法院审查（第 114 条），省法与国家法律抵触疑义交司法院解释（第 117 条）。这些条款区分了剩余权限争议、规范冲突、省际争议与中央强制监督，不宜统称“交司法机关解决”。[46][47]

与军权配置并读时，1923 年第 34 条禁止省自置常备军、军官学校及军械制造厂；1947 年第 138—139 条确立军队超越个人、地域及党派关系、不得用于政争的规范要求。两者分别侧重组织权的纵向分配和军队政治中立的法律原则，不能仅凭条文宣告军队国家化已经实现。1946 年政治协商

会议决议、宪草修订及 1947 年定稿之间的逐条沿革仍需核对，故此处只作制度比较，不构造单线条的制宪因果链。[46][47]

国家市场、财政再分配与紧急干预：1923 年国宪中被忽视的三组条款

第一组是财政协调而非单纯“省税自治”。1923 年国宪第二十五条允许省就省税、省债、省银行等事项立法执行，并规定省级经费不足可经国会同意由国库补助；第二十七条针对妨害全国财政、重复征税、道路交通收费与地方保护税设置中央立法限制；第二十九条在中央预算赤字或财政紧急时允许国会批准各省按年度收入递增分担；第三十条则允许财政困难或重大灾害地区经国会批准接受中央补助。换言之，文本同时考虑省的征税自主、全国统一市场、纵向财政补助和中央紧急财政分担，不能仅摘出县税四成上限就将其视为完整的联邦财政体制。[1][46]

第二组是不同纠纷交给不同机关。第二十六条把未列举事权争议交最高法院；第二十八条把省法与国法抵触的解释交最高法院；第三十一条却把省际争议交参议院。这意味着 1923 年文本并非“所有中央地方争议都由法院裁决”。1947 年宪法第一百十一条则将未列举事项的中央省县归属争议交立法院，第一百十四、第一百十七条另将省自治法违宪及省法与国法抵触问题交司法院。两部宪法都保留复合争议机制，但机构配置并不相同。比较时须列明争议类型，避免把“法院／议会”化约为一个制度分数。[1][3]

第三组是军队国家化与宪制紧急状态。1923 年第三十二条规定国家军费原则上不得超过全国年度支出的四分之一（对外战争例外），第三十四条禁止省维持常备军及设立军校、兵工厂；第三十五、三十六条对省不履行国法或省际武装侵入设计中央干预及国会否决；第三十七条规定国家政体或宪法基本组织遭破坏时各省的共同维持措施。1947 年宪法第一百三十八、第一百三十九条改从全国军队应超越个人、地域与党派、禁止以武装力量为政争工具的原则表达国家军权。规范对象、预算比例与强制执行结构均不同，不能把它们混称“统一军队”而不讨论法律实施条件。[1][3][46]

县财政的“百分之四十”尤其应谨慎解释。1923 年第一百二十八条第三款（原印第 36 页）赋予县在其负担的省税总额内保留部分的权利，但设上限为四成，并非保证最低四成，也不是县总预算的四成。该款没有提供实际县税留成率、执行机关账簿或决算数字。1947 年第一百四十七条另规定中央补助贫瘠省、省补助贫瘠县，属于财政均衡原则，而非复刻 1923 年的县税保留比例。由此可以将“县税保留上限”与“贫困地区财政均衡”作为不同制度变量，而非笼统称为地方财政保障。[1][3][46]

上述 1923 年条文的证据状况并不一致。部分条文已据擷华印书局原印本或新群书社印本的影印核读，另一些只据后出转录；所有条文都只核读过一种印本，均未与 1923 年 10 月《政府公报》刊本对校。1947 年条文以总统府公布的官方文本为据，但条文本身并不证明当时地方自治已经落实。逐条情况见注[46]。[1][2][3][46]

1923—1947：宪法解释机关的转移与修宪权的分离

如果只比较 1923 年《中华民国宪法》第二十六、二十八条与 1947 年宪法第一百十一、第一百十七条，容易遗漏“宪法本身由谁解释”的根本问题。1923 年第一百三十九条规定宪法疑义由宪法会议解释，第一百四十条又将该会议限定为国会议员组成；第一百三十六至一百三十八条则使该会议承担修宪职能，并规定国体不得成为修宪议题。最高法院负责的，是未列举事权归属和省法抵触国法等特定争议，而非一切宪法解释。省际争议又由参议院裁决（第三十一条）。故至少应

将“事权归属裁决”“省法冲突解释”“省际政治争议”“宪法本体解释／修正”分为四个比较变量。第 136—141 条据新群书社印本原印第 27—28 页核读，仅此一种印本。[4][46]

1947 年宪法第一百七十一条使违宪法律无效并由司法院解释抵触疑义，第一百七十三条将宪法解释明定为司法院职权；第一百七十四条则规定由国民大会或立法院提案交国民大会复决的修宪程序。这一制度将宪法解释与宪法修改置于不同机关，而 1923 年的宪法会议同时参与二者。比较两者时，不应将 1923 年最高法院在省法冲突中的职能误读为一般释宪权，也不应将 1947 年司法院的释宪权误读为修宪权。此处是法条结构比较，不包含 1947 年以后机关实践的评价；后续修宪与增修条文另须单独注明时点。[47]

教育预算最低保障与军费最高限额：不同时代的财政宪制工具

1921 年 9 月广东《省宪法草案》第一百零八条规定省教育经费至少占省预算岁出 20%，第一百零九条又禁止挪用已经划定的教育经费。这是支出下限加用途保护的组合，与同一草案第一百十六条对省军费设置 30%上限恰好形成对照：前者防止社会性支出被压缩，后者试图约束军事支出。二者都以省岁出为分母，但一个是下限、一个是上限；不能把预算规则直接解释为已完成教育普及或军费削减。第 108 条的 20%已据 9 月印本原印影印核读，第 109 条只据转录。[48]

1947 年宪法第一百六十四条另将教育、科学、文化经费的最低比例按中央 15%、省 25%、市县 35%分别规定。与广东 1921 年草案 20%相比，1947 年省级比例在规范文字上高五个百分点，但两者预算范围、地方财政职能和法律效力均不同，不能推出实际教育支出提高五个百分点，更不能把 1947 年市县 35%与 1921 年广东省级 20%视作同一层级的连续序列。1923 年宪法第三十二条则以全国岁出四分之一作为国家军备费上限（对外战争例外）；其财政主体和触发例外又与广东省军费不同。比较时宜按“层级、预算分母、上限或下限、例外、审计资料、实施状态”六项分列；缺少决算时，只能作规范比较。[46][47][48]

对 1923 年国宪的再次核验，不应仅以第 26、28、31 条的权限争议规则作为“司法化”的概括。1923 年新群书社印本第十三章第 136—141 条（原印第 27—28 页）明确把宪法解释交由国会议员组成的宪法会议：开议须总员三分之二以上出席，通常议决须出席员四分之三以上同意，但宪法疑义解释仅需出席员三分之二以上同意。第 137 条的修宪权与第 139 条的解释权虽在同一会议，却并不意味着所有宪制争议都归最高法院处理。这是原印文本所载的规范事实，不代表 1923 年存在稳定有效的违宪审查实践。[4]

据此，可将 1923 年国家宪制至少区分为三类争议：中央与省之间的权限冲突（第 26 条）、省际争议（第 31 条），以及宪法意义本身发生疑义（第 139—140 条）。三者在同一文本中指向不同的解决机关，不能把某一类条款推演成对省军、财政、教育、县税的一切争议均有单一司法救济。对广东省宪的军费过渡条款尤其如此：如前所述，第 134 条的 9 月印本与 12 月稿转录在过渡阶段上并不一致，12 月稿原印尚未见；即使国家宪法设置解释机关，也无法替代对省级条文版本和生效事实的校勘。[4]

1947 年宪法的权限配置又不同：第 111 条把未列举事务的中央省县归属争议交立法院解决；第 114 条由司法院审查省自治法是否违宪，第 117 条由司法院解释省法规与国家法律的冲突，第 173 条将宪法解释交司法院。这样一来，1923 年至 1947 年的变化并不是简单的“议会变法院”，而是多种争议类型重新分配给不同机关。比较两套制度时，须同时标明规范层级、审查对象、启动主体和裁决机关，并将“文本上存在的程序”与“实际运行的程序”分列证据。[5]

省级财政监督的四个关口：广东、湖南与 1947 年国宪

地方自治不能只按省税归属或省长选举来衡量，还须考察预算由谁决定、支付由谁放行、决算由谁核查、审计结论向谁报告。广东 1921 年 9 月草案第 93—98 条对议会增加岁出、专款移用、决算期限、公债授权和财政公开设限；第 101—107 条另设省级审计院，并要求省级支出先获审计院核准。湖南 1922 年省宪第 70 条要求省库支付书据有审计院长签印，第 98 条还规定审计院长得拒绝与预算或临时支出法案不符的支出。由此可见，两省设计都试图将“地方财权”转化为事前付款控制与事后问责的双重机制，而不是行政首长独占预算权。[6]

但制度组织并不相同：广东草案审计院长由省议会选举，任期三年；湖南省宪转录则为八年，且把签印要求直接连接省库付款。1947 年《中华民国宪法》第 90 条将审计权置于国家监察院的权限内，第 104 条规定审计长由总统提名、经立法院同意任命，第 105 条要求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。比较的重点不是从“地方审计”直线发展到“中央审计”的进步叙事，而是审计任命、预算前控制、决算后监督与监督机关所属层级发生了不同配置。[6] [7]

这组比较也提示一个反证条件：若找不到广东、湖南当年的审计院组织法、任命公告、拒绝支付的账务实例或省议会决算记录，就只能证明规范文本设想，不能证明省宪限制军费或保护教育经费在实际预算中奏效。1922 年《东方杂志》第 19 卷 22 期所载广东条文的后出转录还出现“第二百零六条”“第二百十四条”等明显不合全篇 135 条编号的字样，属于需要原刊校勘的转录风险；不得据此虚构第 206 或 214 条。[8]

1923 年国家审计院：地方审计方案之外的全国制度选择

如果把比较停在广东、湖南两省与 1947 年监察院之间，就会漏掉 1923 年国家审计制度这一中间层。1923 年宪法第 119 条要求国家支付命令先经审计院核准；第 120 条要求国家决算经审计院审定并由政府向国会报告；第 121 条涉及审计人员的任职保障；第 122 条则把审计院长的产生交给参议院。由此可以比较三种不同的组织路线：省级宪制内的审计机关、1923 年国宪内的国家审计院，以及 1947 年宪法监察院体系中的审计长。它们都试图让财政行政受外部约束，但提名选任、付款事前核准、决算报告和政治责任的制度组合并不相同。第 119—122 条目前只据后出转录，原印本的相关页面尚未核读。[17]

更需谨慎的是，1923 年中文转录的第 120 条还把众议院否认决算或追认案与国务员责任联系起来，现有英文译本却未呈现这一责任后果。本文只记录两种转录的差异，不据其中任一转录推断责任内阁曾在财政审查中运作。若无审计院组织法、院长选举记录、具体支付拒绝案例和国会决算审议记录，以上比较仍属于规范设计史，不是执行绩效史。[17]

这条比较也改变了“未被选择”的含义：被选择或被放弃的并非只有省级权力的多寡，而是不同层级财政问责机关的构成方式。省宪可能在形式上规定严密的支付控制，却受制于省级军事权力；国宪可以设计全国审计机关，却未必拥有执行该机关决定的国家能力。要判断其历史成败，必须把法律条文、组织实际成立和具体财政执行分成三个独立的证据门槛。

补充史料与版本辨析

省宪草案的财政责任不能简化为“省得征税”。1921 年广东 12 月稿转录第 29 条提出中央委托省执行国家事务时费用由国家负担，第 33 条赋予省议会预算、决算、税收、公债及财产处分的议决

权限，第 85 条要求省库支付具有审计院长签印，第 101—106 条设定审计机关与决算核查。各条相互依赖：如果中央委办费用没有可执行的拨付渠道，省议会即使握有预算表决权，也未必能够阻止无财源的任务转嫁；反过来，审计签印制度也需要独立审计人员与实际账册才能检验。这些条文只据 12 月稿的后出转录，9 月印本的对应页面尚未对校；它们证明的是草案的规范设计，不证明省级审计院实际运作。[49]

1921 年广东 9 月与 12 月两个文本还显示规范变化必须按同一主题的多个条款校勘。第 5 条平等列举、第 63 条政务员任命否决次数以及第 64—65 条施政方针的形成与执行之间存在值得对照的异文。尤其第 64 条讨论政务会议决定，第 65 条讨论政务院长遵循省议会议决和省长核准的方针，不能简单概括为“第 65 条把全部决策权交给议会”。应先用 9 月印本与 12 月议会审议记录对校，再讨论修订方向；法定条文、起草版本与实际政治权力须分别登记。[49]

从 1921 年省宪军费限制到 1923 年财政困局：规范承诺与执行条件

1921 年广东省宪草案以军费占省岁出比例的上限表达财政约束；第 134 条的过渡安排，9 月印本与 12 月稿转录并不一致，12 月稿原印未见。1923 年《东方杂志》第二十卷第一期《西南局势的大变动》提供了一个不同文类的同期检验：作者把陈炯明军事败局部分归因于广东长期战争、纸币贬值、军饷筹措和不同军事派系之间的忠诚问题。其论述只能证明当时有人以财政和军事组织解释局势，不能由此计算实际军费比例，更不能推定某条省宪已经生效。对照的真正意义在于识别四项缺失的执行证据：法定预算分母、军费实际支出、部队指挥链与省议会对超支的救济手段。[50]

1921 年广东县长选举的量化叙述也存在尚未解决的统计口径问题。后出汇编页面称应选 94 县、实际选出 81 县，另一 1921 年县长合影的后出馆藏说明写为 85 位当选者；同一汇编又叙述 11 月 9 日公告 68 县。三个数字可能对应不同时间点或县数／人数／公告批次，但未经当年省署公报、县级选举票册及委任状逐县对账，任何一种解释都只是推测，本文不采用其中任何一个数字。研究中暂将县级投票、三人名单、省长圈选、任命和任期实际持续分别编码，不以一项数字替代整场选举。[50]

七、结论：一条道路，还是多种未完成的制度选择

民国时期的省宪与联省自治并非一项内部一致、连续推进的计划，而是一组面对国家统一、地方问责和军政权力问题的制度尝试。它们留下的重要问题，不在于中央与地方谁拥有抽象的最高道德地位，而在于如何以宪法、财政、司法和军队国家化机制，使统一国家与地方自治相互制约。研究这一段历史，应保留失败、妥协与文本冲突的复杂性，避免把未实现的方案写成必然成功的反事实。

资料说明

本文所据史料按其性质分为四类，并在各注中逐条说明：（一）“据原印本核读”，指据原刊或原印本的数字影印逐条阅读，除另有说明外均只有一份扫描本，尚无第二位读者独立复核；（二）“据后出转录”，指据后来的排印、汇编或网络电子文本引述，原印本未核；（三）“仅见馆藏目录”，指只确认了原刊载体、期号或篇目，正文未读；（四）二手研究，只用作他人解释的出处。1923 年《中华民国宪法》各条均未与 1923 年 10 月《政府公报》刊本对校；1921 年广东省议会 12 月 19 日稿的原印本至今未见。凡法条均只作规范证据，不作实施证据。

以下原始证据尚待取得：1898 年《湘报》第三十五号《南学会总会章程二十八条》的逐字全文；1913 年《民立报》原报；1921 年广东省宪 12 月稿原印本，以及县长、县议员选举的公告、票册与委任状；1921 年广东县议员选举条例与 1929 年《地方自治讲义·广东地方自治》的可核出处；1946 年政治协商会议决议与宪草各版本之间的逐条沿革。其余常用资料的出处见注[51]。

附论：若干专题的史料与比较

附论一 1911 年鄂州临时约法：革命省政权与未来国宪的衔接

1911 年 11 月 9 日的《中华民国鄂州临时约法》，提供了检验革命时期省级建政的一份可读文本。第 1 条以当时实际控制的地域为鄂州政府的统治范围，同时预留中华民国成立后重新划定区域的可能；第 3 条规定中华民国完全成立后本约法即行取消、遵从全国宪法，鄂州人民在中华民国承认之下可另定鄂州宪法。这不是宣布永久分立的省级主权，而是把革命时期的临时治理与未来的全国宪制衔接起来。[52]

在机关设置上，第 2 条设都督、政务委员、议会与法司，但议会可于约法施行后三个月内开设；第 23 条授权都督在议会成立前暂行制定法律。第 22 条规定都督由人民公举、任期三年，但这只是规范安排，不能据此认定相应选举已经举行。第 29 条由都督统率军队，军事权仍集中于革命军政首长。将这些条文与第 40—46 条关于议会选举、立法、预算、质询及弹劾的规定合读，可以看出革命临时权力与预期代议制之间的制度张力。[52]

财政权方面，第 37 条要求预算、公债和增加国库负担的契约提交议会审议；第 38 条允许紧急财政处分与预算外支出，但须事后取得议会承诺。文本已有预算问责的设计，同时为紧急时期的行政先行留下空间。没有议会成立日期、会议记录、财政账册及军政命令的原始记录，就不能把这些约束写成实际生效的议会监督。此例只能支持“革命时期存在省域临时宪制的尝试”，不能概括 1911 年各独立省份都采取了相同制度。约法与 1921 年广东草案、1922 年湖南省宪的条文对照，另见注[18]。[52][18]

附论二 1946 年政协决议、4 月 19 日修正案与 1947 年宪法：从政治承诺到条文配置

1946 年 1 月政治协商会议通过的宪草修改原则，在地方制度部分提出省为地方自治的最高单位、中央与省依均权主义划分权限、省长民选，以及省得制定不与国宪抵触的省宪。这是一份跨党派协商形成的制度方案，不是已经实施的省宪秩序。与 1936 年《五五宪草》由中央任免省长的设计相比（见注[45]），政协方案在省级民主授权与省宪空间上作出了不同选择。[53]

1946 年 4 月 19 日宪草审议委员会的《政治协商会议对五五宪草修正案草案》，把权限分为中央立法并执行的事项（第 109 条）、中央立法而可交省执行的事项（第 110 条）、省立法并执行或交县执行的事项（第 111 条），并在第 112 条以全国一致性与因地制宜为未列举事项的分配标准。第 111 条还规定省经费不足时，经立法院议决可由国库补助。第 112 条把争议交立法院解决，与以司法审查处理联邦权限冲突的模式不同，比较时应当标明。[53]

由此须区分三个层次：一月政协决议所承诺的省宪与民选省长，四月修正案的具体权限条文，以及 1947 年正式宪法的最终规定。文本相似不能证明各项承诺都被采纳，更不能证明省长民选和省宪在各省得到实施。三者之间的逐条沿革仍需核对，须以政协原始会议文件、审议委员会会议记录、制宪国民大会逐条议决记录与 1947 年正式条文逐条对照，记录删改及其制度效果。[53][47]

同年 1 月 25 日的会谈中，据美国外交档案所收会谈纪要，张群向马歇尔转述了省为地方自治最高单位、得制定不抵触国宪的省宪及省长民选的原则；这是会谈中的进度报告，不能替代政协最终决议文本，更不能据以推断已经施行。[56]

附论三 1921 年 9 月广东草案的教育补助、实业奖励与军费上限：原印第 29—30 页

1921 年 9 月《广东省宪法草案》印刷第 29 页（PDF 第 35 页）载第 111 条后段：省政府及各自治团体须设特别基金，资助适合接受中等以上教育的贫户男女学童，资助办法另以省法律定之。其后第 112 条要求在年度预算中列入实业奖励补助金，奖励补助条例另定。这里的性别平等与教育资助是财政义务的规范设计，不是学校实际入学率或预算执行率的证明。[54]

紧接的印刷第 30 页（PDF 第 36 页）载第 114 条：省政府依法律提倡并监察金融、贸易重要机关及劳工保护事项；第 115 条规定省军编制以省法律定之；第 116 条限定每年军费最高额不得超过省岁出总额的 30%；第 117 条仅规定对外宣战时省军一部分得受国政府指挥。教育基金、实业补助与军费比例排在同一部分，构成预算竞争的制度问题：如果地方财源、预算审议、审计核准与军费上限都无法执行，条文上的社会政策优先就不会自动转化为实际支出。12 月 19 日省议会稿的原印本未见，不得把 9 月草案的财政承诺称作已经施行的省宪财政制度。[54]

附论四 广东省宪的版本与县长选举程序

1921 年 4 月 21 日《广东暂行县长选举条例》第 3—4 条沿用县议员的选民资格与名册，第 5 条要求提前二十五日宣布选举日期，第 11 条把选举监督的委任权交给省长，第 17 条规定当选人确定后由监督机关榜示并呈报省长，再依县自治条例办理任命；第 19—20 条区分选举无效时重新选举与当选无效时按次高票递补。可见县长“民选”并非省级行政机关退出任命与争议处理，但也不因此失去地方民主的意义。研究须把名册、候选推举、开票、诉讼、任命和实际就职分作不同的证据层次。仅凭法规，无法得知各县合格选民数、候选人竞争程度、实际投票率或改选比例。[55]

现存 1921 年《广东省宪法草案》的两种影印本，一为 39 页、一为 40 页，馆藏著录都指广东省宪法起草委员会 1921 年印本。39 页本的馆藏目录列十五章、第 1—135 条，分设省之事权、省议会、省长及政务院、司法、财政、审计院、教育、实业、军事及县与特别市等部分；但馆藏著录不能证明它就是 12 月 19 日省议会最终稿，扫描页数的不同也不能判定两者分属 9 月稿与 12 月稿。9 月、12 月两稿关于省长、人民资格和军事财政的差异，须先以封面日期、刊印记载和逐条原印核对。目录结构可查，不等于条文已经校订。[56]

第 134 条过渡军费条款的版本对照

第 134 条的异文已在正文第三节述及（见“1921 年广东军费附则的版本风险”一节及注[32]）。下表把 9 月印本原印、12 月 19 日稿后出转录与 1922 年《东方杂志》转载三种文本并列，便于核查；表中“原印核读”均只有一份扫描本、一次核读，尚无第二位读者复核。[57][32]

比较项目	1921 年 9 月稿（起草委员会印本，原印核读）	1921 年 12 月 19 日稿（后出转录；原印未见）	1922 年《东方杂志》转载（后出转录；转载页影像未核）
常态军费上限	不超过省岁出总额 30%（原书页三	不超过省岁出 30%	—

比较项目	1921 年 9 月稿（起草委员会印本，原印核读）	1921 年 12 月 19 日稿（后出转录；原印未见）	1922 年《东方杂志》转载（后出转录；转载页影像未核）
（第 116 条）	十，PDF 第 36 幅）		
过渡第一阶段（第 134 条）	正式政府成立时，军费不得超过省预算岁出的二分之一（原书页三十四，PDF 第 40 幅）	二分之一	保留三阶段文字
过渡中间阶段	邻省自治政府成立后，不得超过三分之一	无此阶段	保留
实施 30%上限的条件	国宪成立后半年内实施第 116 条	邻省自治政府成立时实施第 116 条	保留三阶段文字
第 114 条（金融、贸易、劳工保护）	条文完整（原书页三十）	转录仅标“（缺）”，不能证明正式稿删除该条	—
第 5 条（平等）	后出转录明列“男女”（原印未逐字核对）	后出转录未列“男女”	—

两稿的共同处是第一阶段的二分之一与最终的 30%，差别在于中间三分之一阶段的有无，以及实施 30%上限的触发条件由国宪成立改为邻省自治政府成立。这提供了一个可以检验的财政自治假说：地方军费限额的效力，不只取决于省议会有无预算权，也取决于过渡条件是否由地方机关自行判断，以及全国制宪与邻省自治的外部进程。但由于 1922 年同时代转载仍保留三阶段文字，12 月转录的缺省也可能出于转录或编纂，而非省议会的修订；在未见 12 月稿原印和省议会议事录以前，不能把这种“可能的方案调整”写成已经证实的政治转向。军费的实际执行，须另以 1921—1923 年省预算、决算及审计记录证明。[57][32]

附论五 1898 年南学会章程与 1921 年省宪：组织层级不可互换

文献形态是地方自治比较中须先控制的变量。据 1898 年《湘报》第三十五号原刊影印，《南学会总会章程二十八条》载原刊第 277—279 页，二十八条连续分布于三个印刷页：第 1—6 条在第 277 页，第 7—23 条在第 278 页，第 24—28 条在第 279 页；目前只核定了各条的版面位置，条文全文尚未逐字录校，也只有一份扫描本。第 277 页的第一条首先确立全省总会与府、州、县分会之间的结社组织关系。[58]

1921 年广东草案的目录则把省议会、省长及政务院、司法、财政、审计、教育、实业、军事和县与特别市分别设章。两种文本都跨越省、县两级，但法律性质根本不同：前者是学会内部的组织与联络规则，后者试图分配公权力并设置财政监督。比较两者，须先确认行为主体、法源、强制执行机制与财源四项变量；不能因为两者都有省县层级，就推断 1898 年已有 1921 年意义上的省自治。章程的版面结构也不能证明南学会从未参与公共政治，草案的条文设计同样不等于实际施行。[58][56]

关于南学会的性质，茅海建区分了维新人士的议院构想与官绅学会的实际运作；这是二手研究的解释，不是对章程条文的读法。[58] 另一条同时代线索是 1929 年《东方杂志》第 26 卷第 17 期《中国市制概观》，该文转述浙江 1921 年省宪第 143、151 条并称其迄未实行；本文只读到该期的后出数字转录，未见 1929 年原刊影像及原印页码。这是作者的判断，可作省宪未实行的一条同时代证言；浙江省宪第 143、151 条本身尚未据 1921 年《浙江省法汇编》原印核读。[58]

附论六 1946 年的省自治原则、军事统合与国民大会代表名额

把 1946 年政协“省为最高自治单位、可订省宪并民选省长”的原则单独摘出，容易造成省自治必然伴随军事自主的误解。同年 2 月 25 日的整军方案规定总统经国防部统帅全国军队，省长仅在警察和保安队不足时向国务会议提出证明，经国务会议批准后由总统动用国军；各省保安队按人口设置，每省以 15,000 人为上限。这一安排承认省内公共秩序的第一线责任，又以国务会议和总统指挥构成跨省武装的中央控制程序；15,000 人是规定的上限，不是实际编制。1921 年广东草案第 115—117 条把省军编制、军费比例与对外战争时的中央指挥分别规定，1946 年则在整军方案中设定动用国军的具体触发条件。两者是制度问题的比较，不是已经发生的省军国家化事实。[59]

1946 年 4 月 9 日美国驻华使馆的电报同时记录了两项不同的宪制争议：其一，省宪改称“省自治法”之后，省自治法是否须经中央批准、立法院可否修改；其二，国民大会代表如何按县及人口产生。前者关涉省级规范的自主性与中央监督权，后者关涉全国代表机关的选区与名额，不能因为二者都涉及县、省层级，就把国民大会的县域选区等同于联邦成员单位。据电报，国民党坚持中央批准与立法院修改权，中共及民主同盟主张不抵触国宪的省自治法无须中央批准；4 月 18 日的另一份备忘录仍把省自治范围列为未决问题。[60]

同一份 4 月 9 日电报报告，当时的国民大会代表方案为每县一人、人口超过三十万后每增五十万人增一人；而 1947 年施行的《中华民国宪法》原第 26 条以超过五十万人为增额门槛。两种门槛须分别标为“谈判报道”与“最终宪法文本”，不能推断何时由谁修订，也不能以名额变化证明自治已经实施。与 1921 年广东县长选举相比，县长产生是地方行政首长的形成程序，1946 年的国民大会县额是全国代表机关的组成规则；二者比较时须分清选举对象、规范位阶与授权机关。[60]

附论七 1933 年浙江县级公路统计的内部不一致：省县财政关系的证据门槛

1921 年广东省宪草案与县自治法规所定的省县财政关系，是规范性的分权设计；1933 年浙江省建设厅的公路统计，则是行政部门汇集县级材料形成的运行记录。两类材料不能互相替代。使用后者作实证时，应把“县报数额”“厅署整理后的分县小计”“全省印刷总额”“财政实际拨付”“审计审定数”至少分作五个独立变量；即使前三项可从原刊读出，也不能据以推导后两项。[61]

1933 年 5 月《浙江省公路统计》第十七表（印刷第 31—37 页）的核读显示：表中十八个县的分县数额合计为 487,237.360 元，而印刷的全省总额为 496,635.960 元，短少 9,398.600 元，原因尚未查明。镇海县小计（原刊第 33 页）为 14,780.600 元，奉化县小计（第 34 页）为 23,691.800 元；早先的研究曾把镇海末位误录为 14,780.000 元，又由此反推奉化为 23,692.400 元，这一推算已据原页更正。早先另有十九县合计 498,897.360 元、比总额多出 2,261.400 元的算法，已经撤回：它把义乌一栏的里程数 11.660（公里）当作 11,660 元计入了合计。目前各县数额只有一次核读，尚无第二位读者的独立复核；表内总额与分县合计不符，应视为未解决的统计矛盾。[61]

其解释意义有限而明确：即使在已有行政统计表的 1933 年，县级资料上报汇总后仍可能出现未加

说明的差额。因此不能把 1921 年广东法条设立审计机关、规定军费上限，直接视为已有完整的执行与审计链条；也不能反过来以浙江 1933 年的统计差额断定广东 1921 年财政违法。下一步需要取得原表底稿、县报原件、浙江省财政决算及审计记录，并与广东省署公报、预算及县级任命、选举档案分别核对。[61]

注

[1] 1923 年《中华民国宪法》英译本，后出转录，第 25—37、128 条：https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_China_(1923) 。译文仅于 B 级引用第 25、29、30 条（第 31 条经注[46]）；其余条文的原印本核读见注[46]。第 128 条县税“四成”应按“不得逾”的上限理解。

[2] 1923 年《中华民国宪法》擷华印书局印本（国家图书馆数字影印 NLC416-11jh007322-56095，42 幅影像，馆藏著录 40 页）：https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-11jh007322-56095_中華民國憲法.pdf 。第 26—28、32、34、35、127、128 条已据此本原印页核读（页码见注[46]），仅此一种印本。1923 年 10 月 16—31 日《政府公报》合订本（第 2726—2741 号，含刊载宪法的第 2728 号，276 幅）：https://zh.wikisource.org/wiki/File:ROC1923-10-16--10-31政府公報 2726--2741.pdf ，仅确认馆藏，宪法条文页面未读，故各条均未与公报刊本对校。

[3] 1947 年《中华民国宪法》，总统府官方文本，第 111、114、117、138、139、147 条：https://www.president.gov.tw/Page/284/1241 。法条只证明规范内容，实施另须证明。

[4] 1923 年《中华民国宪法》新群书社印本，第 136—141 条据原印第 27—28 页（PDF 第 28—29 幅）核读：https://commons.wikimedia.org/wiki/File:SSID-10109689_中華民國憲法_1923 年 10 月 10 日宣布.pdf 。仅此一种印本；未与擷华印书局本及《政府公报》第 2728 号对校，不能假定各印本字形、页码一致。

[5] 1947 年《中华民国宪法》，总统府公布文本，第 78、111、114、117、171、173—174 条：https://www.president.gov.tw/Page/284/1241 。制度实施、解释案件与财政执行另须其他原始记录。

[6] 1921 年 9 月广东《省宪法草案》国家图书馆藏印本 NLC416-07jh003655-41513：https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-07jh003655-41513_廣東省憲法草案.pdf ；第 93—107 条据现代转录 https://zh.wikisource.org/wiki/廣東省憲法草案_(民國 10 年 9 月) 。1922 年湖南《省宪法》第 70、72—74、96—100 条据现代转录 https://zh.wikisource.org/wiki/湖南省憲法 ，原公布本未核。两省条文均未与原印逐字核对，实施情况未经证实。

[7] 1947 年《中华民国宪法》，总统府官方公布文本，第 90、104—105 条：https://www.president.gov.tw/Page/284/1241 。不得以第 105 条三个月审计报告期限反推任何省级历史预算已完成审计。

[8] 《广东省宪法草案》，《东方杂志》1922 年第 19 卷第 22 期，后出数字转录 https://wikisource.org/wiki/東方雜誌/一九二二年十九卷廿二期 ，其中出现“第二百零六条”“第二百十四条”等不合全篇条数的条号，疑为转录错误；原刊影印 https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002290-25829_東方雜誌_1922 年 19 卷 22 期.pdf ，相关页面尚未核读，不能据此断定原刊有误。

[9] 1921 年 9 月广东省宪法起草委员会《广东省宪法草案》印本（SSID-13420234）：https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/87/SSID-13420234_%E5%BB%A3%E6%9D%B1%E7%9C%81%E6%86%B2%E6%B3%95%E8%8D%89%E6%A1%88.pdf 。第 114—118 条据原印第 30 页（PDF 第 36 幅）核读，第 134 条据原印第 34 页（PDF 第 40 幅）核读，均只有一份扫描本。1922 年《东方杂志》转载本的第 134 条只读到电子文本，影像未核；12 月 19 日省议会稿原印本未见，故第 134 条的两稿异文原因未明。

[10] 1923 年《中华民国宪法》第 34 条，据擷华印书局原印本第 13 页核读（见注[2]、[46]）；1947 年《中华民国宪法》第 137—139 条，总统府官方公布文本 https://www.president.gov.tw/Page/284/1241 。两者只作规范层面的比较，不证明实施，也不证明直接的思想传承。

[11] 《国父年谱》上册第 632 页，1912 年 8 月 13—14 日党纲的后出记载：https://sunology.yatsen.gov.tw/detail/2dab5e5cef2c490287ae0c9a7ea9f1b8/ 。原通告未核。

[12] 1913 年《国民党政见宣言》，据《国父全集》校订本及其注一至注六：https://sunology.yatsen.gov.tw/detail/24aae1425bbc7aadb20b40c288accee0/ 。系后出编校文本，1913 年原报页面未核。

[13] 《民立报》1969 年影印本书目，CiNii Research 书目号 AA11247306：https://ci.nii.ac.jp/ncid/AA11247306 。仅为馆藏书目，1913 年原报页面未读。

[14] 湖南省议会：《湖南省议会正式开会通电》，1922 年 5 月 20 日，后出全文转录 https://zh.wikisource.org/wiki/湖南省議會正式開會通電 。原报刊影像未核。

[15] 湖南省议会：《湖南省议会应付时局主张联省主义宣言》，1922 年 6 月 17 日，《天津大公报》当日刊载，后出全文转录 https://zh.wikisource.org/wiki/湖南省議會應付時局主張聯省主義宣言 。原报影像未核；宣言中的统计数字属主张者自述。

[16] 湖南省议会：《湖南省议会论联省自治主开省议会联合会电》，1922 年 7 月，后出全文转录 https://zh.wikisource.org/wiki/湘議會再論聯省自治 。原报或电稿影像未核，日期只能确定到月份。

[17] 1923 年《中华民国宪法》第 119—122 条，中文后出转录 https://zh.wikisource.org/wiki/曹錕憲法 ；英译本 https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_China_(1923) 。新群书社印本 https://commons.wikimedia.org/wiki/File:SSID-10109689_中華民國憲法_1923 年 10 月 10 日宣布.pdf 的相关页面尚未核读。第 120 条第二款在中、英两种转录中的表述不同，本文不据任一转录推论其法律后果。1947 年《中华民国宪法》第 90、104—105 条，总统府官方公布文本 https://www.president.gov.tw/Page/94 。

[18] 《中华民国鄂州临时约法》第 2—3、23、25、37—38、41—42 条，据电子转录 https://zh.wikisource.org/zh-hans/中华民国鄂州临时约法 ，非 1911 年原刊影像。与本文广东 1921 年草案、湖南 1922 年省宪相关章节的对照，只是法律设计比较，不证明思想师承。

[19] 辛亥革命博物院对《湖北军政府文献资料汇编》（武汉大学出版社，1986 年 11 月）的馆藏介绍：https://www.1911museum.cn/view_598.html 。该汇编目录页及《中外法学》1991 年第 5 期相关论文另有线索，原件与页码均未核读。电子转录第 60 条含“[公布之]”字样的校勘痕迹；约法的颁行与实施状态未经证实。

[20]《广东省议会宣告中断通电》（1921 年 2 月，林正煊署名），后出电子转录 https://zh.wikisource.org/wiki/廣東省議會宣告中斷通電 。网页未完整注明原始出处，原报刊、会议录及对立方面的陈述均未核；只用作标示政治争议的文献线索，事件本身未经证实。

[21]《中华民国训政时期约法》第 59、61—62 条，据后出转录 https://zh.wikisource.org/zh-hans/中華民國訓政時期約法 ；本文第五节所引第 30、59—62、78—82、85、87 条据同一约法的另一转录页面 https://zh.wikisource.org/zh-hans/訓政時期約法 ，全称页面（中華民國訓政時期約法）为正文所据标准地址；短称页面（訓政時期約法）仅为别名，不作第二见证。1931 年 6 月 1 日《国民政府公报》第 786 号第 6—11 页原刊未核。1923 年宪法第 27 条据擷华印书局原印本第 10—11 页核读，见注[2]、[46]。

[22]《中华民国宪法》，总统府官方文本，第 107 条第 7 款、第 109 条第 7—8 款、第 147—148 条：https://www.president.gov.tw/Page/94 。法条不是执行数据。

[23] 已并入注[25]。

[24] 浙江省宪周报社：《省宪周报》1921 年第 5 期，原刊扫描 40 幅：https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002806-71260_省憲周報_1921 年 5 期.pdf 。目录列《九权宪法论》《非行政法及行政法院》《省宪与教育》《浙江省宪会议纪事》等篇；仅见目录，各文正文及页码未逐页核读。

[25] 浙江省宪周报社：《省宪周报》1921 年第 7 期，原刊扫描 36 幅：https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002806-62035_省憲周報_1921 年 7 期.pdf 。目录列《省民对于制宪应取的态度》《如何取得省民资格之意见书》；仅见目录，正文未读，各文主张及实施效果未经证实。

[26] 清政府：《城镇乡地方自治章程》（1909 年 1 月 18 日），第 1、5—9、16—19、25、36—38、90—93、98—103、109—110 条，据后出电子全文 https://zh.wikisource.org/zh/城鎮鄉地方自治章程 。原官报影像、配套选举章程及各地实施记录未核，执行效果未经证实。法规的出版背景另参中国人民大学明德公法网的编纂说明（二手资料）：https://calaw.ruc.edu.cn/fzpl/fxyj/e00ef4b2270b4a93af25b3b55c632499.htm 。

[27] 1921 年 9 月广东《省宪法草案》第 5、18、31—32 条，后出转录 https://zh.wikisource.org/wiki/廣東省憲法草案_(民國 10 年 9 月) ；1921 年 12 月 19 日广东省议会稿同条，后出转录 https://zh.wikisource.org/wiki/廣東省憲法草案 （另有网络本 https://www.zhonghuashu.com/wiki/广东省宪法草案 ，二者是否各自独立录入未能确定，本文以前者为据）。9 月印本原刊影印 https://commons.wikimedia.org/wiki/File:SSID-13420234_廣東省憲法草案.pdf 的这几条尚未逐字核对；妇女选民名册及实际投票情况未见。

[28] 冯筱才：《理想与利益——浙江省宪自治运动新探》（2009），网络版 https://www.aisixiang.com/data/29231.html 。二手研究，用于 1921 年 9 月 9 日宣布、同年 10 月省议会暂缓施行及 1925 年自治法的先后顺序；省宪会议及省议会原始记录未见。

[29] 1898 年《湘报》第三十五号，《南学会总会章程二十八条》，原刊第 277—279 页；国家图书馆数字影印《湘报》第 11 卷，https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-012031312030004-21069_湘報_第 11 卷.pdf 。仅据影印确认题名、期号、条号与版面分布，章程全文未逐字校订，且仅有一份扫描本。南学会实际权能的解释参见茅海建关于戊戌时期议院构想与官绅学会实践之

区别的论述（网络转载），https://www.sohu.com/a/158311348_649798，二手研究。另见注[58]。

[30]《中国市制概观》，《东方杂志》1929 年第 26 卷第 17 期，后出数字转录 https://wikisource.org/wiki/東方雜誌/一九二九年廿六卷十七期；1929 年原印页码未核。所引 1921 年浙江省宪第 143、151 条，本文未在原印本中核读；可资校订的原印本为《浙江省法汇编》（1921），https://zh.wikisource.org/wiki/File:NLC416-12jh003053-43593_浙江省法匯編.pdf。另见注[58]。

[31] 1921 年《广东暂行县自治条例》第 6—10、25、28、43、57—63、66、68、70—71、75 条，后出转录 https://zh.wikisource.org/wiki/廣東暫行縣自治條例；原始公布本未核，县预算、决算及选举原件未见。

[32] 广东 1921 年 9 月《广东省宪法草案》第 134 条，起草委员会印本 SSID-13420234，原书页三十四／PDF 第 40 幅（另第 121 条在原书页三十一／PDF 第 37 幅），https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/87/SSID-13420234_%E5%BB%A3%E6%9D%B1%E7%9C%81%E6%86%B2%E6%B3%95%E8%8D%89%E6%A1%88.pdf；仅一份扫描本、一次核读，尚无第二位读者复核。国家图书馆另一印本 NLC416-07jh003655-41513 的页面转录（未校对）https://zh.wikisource.org/wiki/Page:NLC416-07jh003655-41513_廣東省憲法草案.pdf/38，其第一阶段“三分之一”与原印不符。1921 年 12 月 19 日省议会稿后出转录 https://zh.wikisource.org/wiki/廣東省憲法草案（页面自注来源未核；另有内容相近的镜像 https://www.zhonghuashu.com/wiki/广东省宪法草案，二者是否各自独立未明）；十二月稿原印及省议会议事录未见。1922 年《东方杂志》第 19 卷第 22 期转载，后出转录 https://wikisource.org/wiki/東方雜誌/一九二二年十九卷廿二期，原刊影印 https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002290-25829_東方雜誌_1922 年 19 卷 22 期.pdf，转载页影像未核。三种文本的对照见注[57]。

[33]《国民党国会议员会对于大借款问题宣言书》（1913 年 6 月），《国父全集》第二册第 46—48 页，后出编辑校订本 https://sunology.yatsen.gov.tw/detail/fe8c16de7b24a665eabd7bb9eb8495e8/；1913 年 6 月 7—8 日《民立报》原版未见。1912 年《中华民国临时约法》第 19、38 条，后出转录 https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國臨時約法。1921 年《广东暂行县自治条例》见注[31]。

[34] 1922 年 8 月《国是会议宪法草案》甲、乙两种，后出转录 https://zh.wikisource.org/zh/%E5%9B%BD%E6%98%AF%E4%BC%9A%E8%AE%AE%E5%AE%AA%E6%B3%95%E8%8D%89%E6%A1%88；1922 年原稿影像未核。岑德彰编《中华民国宪法史料》（1933）目录将其归于私人草拟稿本，原书扫描 https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-02jh002552-13079_%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E6%86%B2%E6%B3%95%E5%8F%B2%E6%96%99.pdf，仅核目录著录，正文未核。

[35] 岑德彰：《中华民国宪法史料·编者序》（1933 年 5 月），后出完整转录 https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國憲法史料/編者序；1933 年原书序页影像未核。另见注[51]。

[36] 广东 1921 年 9 月《广东省宪法草案》后出转录 https://zh.wikisource.org/wiki/廣東省憲法草案_(民國 10 年 9 月)；1921 年 12 月 19 日省议会稿后出转录 https://zh.wikisource.org/wiki/廣東省憲法草案；《广东暂行县自治条例》见注[31]。九月稿第 121 条另见原印（注[32]）；原始公布令、任命令与选举统计未见。

[37] 1922 年《孤军》第 1 卷第 2 期原刊影印馆藏，目录载《省长民选问题的研究》，https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J001668-55563_孤軍_1922 年 1 卷 2 期.pdf，正文未读。1921 年广东县长选举总数的现代汇总 https://zh.wikipedia.org/wiki/1921 年廣東省縣長選舉；数字化历史照片及说明 https://commons.wikimedia.org/wiki/File:1921 廣東民選縣長.jpg 。均为检索线索，省署原始公告未核。另见注[50]。

[38] 1921 年 4 月 21 日《广东暂行县长选举条例》第 3、6、10、16—17、19—20 条，后出转录 https://zh.wikisource.org/wiki/廣東暫行縣長選舉條例；1921 年原始公报及各县选票未见。同年县议员选举条例第 3、25、31—33 条，以及 1929 年《地方自治讲义·广东地方自治》所称“省长选任各县县长表”，均据现存网络转录引述，原印本未核，名册未见完整正文。另见注[41]、[55]。

[39] 1921 年 2 月 16 日广东省长公署第七号布告，后出转录 https://zh.wikisource.org/wiki/廣東省長陳炯明發佈廣州市政廳成立的佈告；1922 年黄炎培编《一岁之广州市》原书扫描（119 页），仅核目录，https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-02jh002844-14131_一歲之廣州市.pdf；广东省档案馆《广州市市政公报》馆藏介绍（2023 年 7 月 11 日），https://da.gd.gov.cn/portal_home/content/8112；《妇女杂志》1921 年第 7 卷第 7 期，https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002598-49480_婦女雜誌_1921 年 7 卷 7 期.pdf，照片 https://commons.wikimedia.org/wiki/File:廣東之女子參政運動.jpg 。市参事会实际运作、原始预算及审计数额未见。

[40] 孙中山：《为实现民治告粤民三事文》（1924 年 9 月 10 日），后出权威编辑校订本，https://sunology.yatsen.gov.tw/detail/1b7728e4c0660c752f5196e6af8a67e9/ 。原件及其后的选举、法令与预算记录未见。

[41]《广东暂行县长选举条例草案》（1921 年 3 月 2 日），后出转录，页面标示来源不明，https://zh.wikisource.org/wiki/广东暂行县长选举条例草案；《广东暂行县长选举条例》（1921 年 4 月 21 日公布），后出转录，见注[38]。两种文本仅在电子转录之间比对，1921 年原始公报、选务细则及各县选举卷宗未见。

[42] 1923 年《中华民国宪法》第 131—133 条，据后出转录 https://zh.wikisource.org/wiki/曹錕憲法 引述，原印本未逐条核读。

[43]《广东暂行县自治条例》（1921）第 28、38、43、61、68 条，后出转录见注[31]；原始公布本未核。

[44]《中华民国训政时期约法》（1931 年 6 月 1 日公布）第 30、59—62、78—82、85、87 条，后出转录（别名页面；标准地址见注[21]）https://zh.wikisource.org/zh-hans/訓政時期約法；第 59、61—62 条另见注[21]所列转录。原刊《国民政府公报》第 786 号第 6—11 页尚未核读。

[45]《中华民国宪法草案》（五五宪草，1936 年 5 月 5 日公布）第 98—108、129、137、144 条，后出转录 https://zh.wikisource.org/wiki/五五憲草；原刊未核。草案未施行。

[46] 1923 年《中华民国宪法》。擷华印书局原印本（国家图书馆数字影印，NLC416-11jh007322-56095），https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/f0/NLC416-11jh007322-56095_%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E6%86%B2%E6%B3%95.pdf：第 26—28 条见原印第 10—11 页，第 32、36、37 条见第 12—14 页，第 34、35 条见第 13 页，第 127—129 条见第 35—37 页（第 128 条第三款在第 36 页）。新群书社印本（SSID-10109689），https://

commons.wikimedia.org/wiki/File:SSID-10109689_中華民國憲法_1923年10月10日宣布.pdf：第136—141条见原印第27—28页（PDF第28—29幅）。以上各条均只核读过一种印本：第26—28、32、34—37、127—129条见擷华印书局原印本上列页码（仅此一种印本）；第25、29、30、31条只据后出转录，见注[1]/[42]；第119—122、131—133条只据后出转录，见注[17]/[42]。所有条文均未与1923年10月《政府公报》合订影印卷（第2726—2741号，含第2728号）对校，见注[2]。

[47] 1947年《中华民国宪法》（1947年1月1日公布、同年12月25日施行），总统府官方文本 https://www.president.gov.tw/Page/284/1241：第90、104、105、107—111、114、117、138、139、147、164、171、173、174条。

[48] 1921年9月广东《省宪法草案》：第108条（教育经费20%）及第116条（军费30%）据9月印本原印影印核读（PDF第34、36幅），见注[32]所列SSID-13420234影印，仅一份扫描本；第109条据维基文库所载另一印本页面的未校对转录，https://zh.wikisource.org/wiki/Page:NLC416-07jh003655-41513_廣東省憲法草案.pdf/32 。

[49] 1921年广东《省宪法草案》12月稿及9月稿后出转录，见注[36]。第29、33、85、101—106条只据12月稿转录引述，9月印本对应页面未对校；12月稿原印及省议会审议记录未见。

[50]《西南局势的大变动》，《东方杂志》1923年第20卷第1期，后出数字转录 https://wikisource.org/wiki/東方雜誌/一九二三年二十卷一期，原刊图像未读。李宗黄《新广东观察记》（1922），仅见原书目录线索，书内未核：https://commons.wikimedia.org/wiki/Commons:Library_back_up_project/file_list/SSID/1921-1925（SSID-11351847）。县级计数据维基百科条目，属三手资料；合影说明据维基共享资源文件说明；二者网址均见注[37]。1921年广东县长选举的公告、票册、委任状及12月稿第134条原印均未见。

[51] 岑德彰编《中华民国宪法史料》（1933）编者序，另一后出转录页面 https://zh.wikisource.org/wiki/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E6%86%B2%E6%B3%95%E5%8F%B2%E6%96%99%E7%B7%A8%E8%80%85%E5%BA%8F，与注[35]所据页面是否为同一文本尚未核对；原书序页影像未核；只用于说明1933年编者的史料分类，不代替1921—1923年的原始公布与实施档案。同书原刊影印及其目录将1922年《国是会议宪法草案》归入私人草拟稿本，该草案甲、乙两种的后出转录，均见注[34]。1921年《广东暂行县自治条例》第6—10、25、28、43、57—63、66、68、70—71、75条，见注[31]；条例中县公债以自治收入的30%为限，与省宪草案省军费以省岁出的30%为限，分母不同，不可并论，原始决算未见。1922年《孤军》第1卷第2期目录载《省长民选问题的研究》，仅见原刊目录，正文未读，见注[37]。

[52]《中华民国鄂州临时约法》（1911年11月9日）第1—3、22—23、29、37—38、40—46条，后出电子转录 https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國鄂州臨時約法（另见注[18]所据转录页面）；1911年原刊影像、议会记录及执行证据均未核，约法的颁行与实施状态未经证实。

[53] 1946年1月政治协商会议宪法草案决议，网络转录 https://www.zhonghuashu.com/wiki/政治协商会议宪法草案决议案；1946年4月19日《政治协商会议对五五宪草修正案草案》第109—112条，后出转录 https://zh.wikisource.org/wiki/政治協商會議對五五憲草修正案草案 。均为后出转录，中文原刊、审议委员会会议记录及国民大会议决记录未核。1947年宪法见注[47]。

[54] 1921年9月广东省宪法起草委员会《广东省宪法草案》印本（SSID-13420234），第111—

117 条据原印第 29—30 页（PDF 第 35—36 页）核读，仅涉及这两页上可见的条文，只有一份扫描本：https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/87/SSID-13420234_廣東省憲法草案.pdf 。另见注[9]、[32]、[48]。12 月 19 日省议会稿原印未见。

[55] 《广东暂行县长选举条例》（1921 年 4 月 21 日）第 3—5、11、17、19—20 条，后出转录 https://zh.wikisource.org/zh/廣東暫行縣長選舉條例 （另见注[38]所据页面）；原公布本及县级投票、任命原件未核。县长选举的现代统计口径问题见注[37]、[50]。

[56] 1921 年《广东省宪法草案》两种影印本：国家图书馆藏 39 页本 NLC416-07jh003655-41513 https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-07jh003655-41513_廣東省憲法草案.pdf （十五章、第 1—135 条据馆藏目录，正文本处未逐条核读）；起草委员会印本 SSID-13420234 https://commons.wikimedia.org/wiki/File:SSID-13420234_廣東省憲法草案.pdf 。美国外交档案：Foreign Relations of the United States, 1946, The Far East: China, vol. IX, doc. 39（1946 年 1 月 25 日，原书第 145 页）https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v09/d39 ；doc. 100（1946 年 2 月 25 日军队整编协议，原书第 295—300 页，相关内容在第 296、299—300 页）https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v09/d100 。FRUS 为美国国务院官方刊行的档案文本；1946 年中文原件与执行记录未核。

[57] 第 134 条三种文本：9 月印本原印见注[32]（原书页三十四，PDF 第 40 幅）及注[54]所列影印；9 月稿及 12 月 19 日稿后出转录见注[36]（12 月稿页面自注来源未核）；1922 年《东方杂志》第 19 卷第 22 期转载见注[32]。第 5 条两稿均只据后出转录。12 月稿原印及省议会议事录未见。

[58] 《湘报》第三十五号，《南学会总会章程二十八条》，原刊第 277—279 页，影印及茅海建的相关解释（二手研究）见注[29]。仅核定各条版面位置，条文全文未逐字录校，只有一份扫描本。《中国市制概观》，《东方杂志》1929 年第 26 卷第 17 期，后出数字转录见注[30]，1929 年原刊影像及原印页码未见。浙江 1921 年省宪第 143、151 条的原印见证本为《浙江省法汇编》影印（见注[30]），相关条文尚未核读。

[59] Foreign Relations of the United States, 1946, vol. IX, doc. 39（1946 年 1 月 25 日，原书第 145 页）与 doc. 100（1946 年 2 月 25 日，原书第 295—300 页：军事指挥、动用国军的程序、省保安队），网址见注[56]。系美国国务院官方刊行文本；1946 年中文原件及履行记录未核，保安队实际编制未见。

[60] Foreign Relations of the United States, 1946, vol. IX, doc. 52（1946 年 4 月 9 日，原书第 164—166 页）https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v09/d52 ；doc. 55（1946 年 4 月 18 日，原书第 169—171 页）https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v09/d55 。1947 年《中华民国宪法》第 26 条，总统府官方文本 https://www.president.gov.tw/Page/94 。中文谈判原件及条文变动的经过未核；省自治的实施与国民大会选举的实际情况未核。

[61] 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，印刷第 31—37 页：https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路統計.pdf 。镇海、奉化小计及十八县合计据一次原刊核读，尚无第二位读者的独立复核；省财政实际拨付与审定决算未见。