中國聯邦主義與地方自治史料研究（1898—1947）：憲制演進、浙江縣政實證與中美製度對照 – Free China Movement

Free China Movement

Version: v2.0 | 2026-10-21

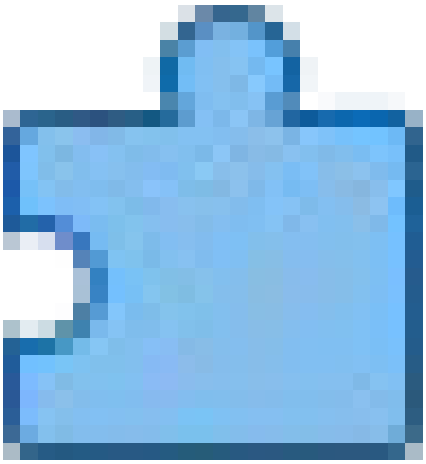
© 2026 Free China Movement. All rights reserved.

Canonical edition:

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

This document was generated from the final published text. The PDF is the authoritative download copy; the online edition above is the version of record.

中國聯邦主義與地方自治史料研究（1898—1947）：憲制演進、浙江縣政實證與中美製度對照 – Free China Movement



下載：PDF（權威版） ·Word（DOCX）

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

關聯論文：英文版：Chinese Federalism and Local Self-Government, 1898–1947（English edition）；同系列論文：《未竟的地方自治：1909—1947 年中國省縣憲制》、《從清末咨議局到民國省議會》、《從流亡諮詢到民主制憲》；專題索引：中國聯邦主義史研究文庫、中國聯邦主義論文集

範圍與定位：本稿為中國聯邦主義與地方自治的史料研究，獨立成篇。歷史譜系部分對讀 1909 年地方自治章程、1912 年臨時約法、1921—1924 年省憲與縣自治—均權路線、1931 年訓政約法、1936 年五五憲草及 1946—1947 年制憲安排；浙江實證主體集中於 1921—1947 年。1898—1908、1913—1919 及 1937—1945 年的原始史料覆蓋不足，故本文不宣稱已完成 1898—1947 年通史。早期 82 頁主稿未取得，不能證明逐段完整承繼；其餘未核事項均在文中及文末限制說明中逐項標註。

中文摘要

本文追溯晚清地方自治制度至 1947 年中華民國憲法的省縣權力安排，比較法定自治事項、財政權限、地方首長產生方式與上級行政監督。1909 年地方自治規章、1921 年浙江省憲、1931 年訓政約法、1936 年《五五憲草》及 1947 年憲法顯示，自治條款與中央行政指揮可能同時存在；規範上的分權不等於已實現的地方自治。以浙江縣政、道路建設及財政報表為案例，本文區分法律授權、預算安排、工程統計和實際付款，並以 1921 年美國聯邦公路法比較不同層級政府之間的合作與監督。1933 年道路建築費已經獨立盲法復錄並與原刊小計、總計逐項勾稽（見校勘說明與附錄 13）；但報告建築費仍不等於縣庫實際付款，故本文不據此計算縣庫實際負擔、判定財政違規或證明制度成敗；原刊尚未核實的法條僅作註明等級的文本比較，不推斷直接影響或實施。研究指出，中國地方自

治的關鍵問題不僅是憲法是否列舉地方事權，更在於財政責任、行政指揮、選舉程序及可審查的執行記錄能否形成一致的制度約束。

關鍵詞 / Keywords：聯省自治；浙江省憲；縣自治；財政聯邦主義；道路行政；中華民國憲法 / provincial constitutionalism; Zhejiang Constitution; county autonomy; fiscal federalism; highway administration; ROC Constitution

校勘說明

引言

為什麼一種明確追求地方自治的制憲努力，沒有形成穩定的省縣權力秩序？現有研究常將問題歸結為軍閥政治、統一戰爭或中央集權傳統，但這些解釋不足以說明：即使省憲文本存在，縣預算為何仍需經過層級審批，縣長的行政問責為何仍可能指向省級機關，以及道路建設中的籌資與工程執行為何未必屬於同一政府。本文不預設地方分權必然優於中央協調，而是將"制度能否被實際運作並受可檢驗約束"作為共同評價標準。

材料和方法：法條原印影像及官方法律網頁可證明規範文本；同期行政命令、預算規則和統計報表可證明行政設計及申報口徑；收支憑證、施工驗收與機構執行檔案才可能證明實際運作。本文用 A 級表示本研究留有目視核對記錄的原印影像或官方原始法律文本；B 級表示尚未與原印核對的歷史法律轉錄或具有可核出處的官方釋義；C 級表示後出研究、目錄和暫錄統計（個別已核讀的學術全文仍須單列"二手文獻"）；未取得獨立復錄的數據明確標為未解決。此分級不是對全部歷史事實的最終裁判。

歷史橋接：1912 年《臨時約法》與聯省憲制問題的起點

本節屬於研究總稿新增的歷史框架，不是對晚清地方自治史或民國聯省運動的完整重寫。它用 1912 年國家創制的規範文本，建立比較 1921 年省憲、1923 年國憲及 1947 年憲法的時間座標；國家法條與實際執行必須分別核證。

一、國家主權與省份的法律地位。1912 年《中華民國臨時約法》第一、二條將共和國的組織基礎及主權分別繫於中華人民和國民全體；第三條列舉共和國的領土構成；第四條將國家統治權置於參議院、臨時大總統、國務員及法院。由此可以確定省份是當時國家領土和代表安排的重要單位，卻不能直接推斷各省享有聯邦成員的原生主權。是否構成聯邦體制，仍須檢驗地方權限是否受憲法保障、爭議如何裁決、修憲如何進行及財政權力是否獨立。

二、地域代表與財稅權限應分開判斷。第十七、十八條規定臨時參議院由各地區選派代表：各省及內外蒙古、西藏各選五人，青海一人，選舉區及選舉方法由地方決定。第十九條同時賦予參議院議決全國稅法、國家預算與國庫借款的權限。前者證明臨時國家立法機關具有地域代表成分，後者卻不能證明地方擁有不可被中央改變的獨立稅權。要判斷"自治"究竟表現為選舉程序、財政裁量還是行政代理，必須尋找選舉公告、財政決議及實際收支記錄。

三、軍事權限不能跨時段拼接。1912 年約法第三十二條規定臨時大總統統率全國陸海軍，第三十三至三十五條涉及行政組織、人事、宣戰與締約，並規定不同的參議院同意程序。1921 年浙江省憲施行法關於國憲未成立前國家事權的暫行安排，以及 1923 年國憲限制各省常備軍的條文，屬於不同的制度階段。本文不將這些文本誤作同時有效的單一憲制；尤其不把"法定統帥權"誤寫成對各支武裝力量的實際控制。

四、解釋框架及可證偽問題。從 1912 年至 1947 年，應逐次記錄主權主體、地方代表、立法事權、稅收支付、武裝指揮、首長問責和爭議裁決的變化，而不是預設中國憲制必然從聯省自治滑向中央集權。1947 年中華民國憲法列舉中央、省、縣權限及縣級自治機關，提供了一個不同於 1912 年臨時國家機關的規範安排；是否繼承 1921 年浙江制度設計，必須通過制憲會議記錄、草案修訂、官署檔案及實際執行材料檢驗。1933 年浙江縣道清冊可用於檢驗道路行政的申報口徑，卻不能單獨解釋全國聯邦主義運動的形成。

史料等級與引證 / 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 年事實權力重組與後續憲法化

太平天國—辛亥革命比較研究提供了一個應當納入本項目、但必須與憲法文本證

據分開的分析框架：地方政治權力是否存在，不能只看省份是否宣告獨立或某項自治制度是否寫入文本，而應分別觀察軍事指揮、財政徵收與支付、行政機關連續性、地方精英合作以及中央命令是否仍被執行。該框架對本研究的價值，不是證明 1911 年的省級政治退出直接"產生"了 1921—1947 年的聯省自治、均權或縣自治，而是幫助區分事實權力重組與法律權限憲法化兩個不同層次。1911 年的省級軍政接管屬於王朝崩潰過程中的事實性權威轉移；1921—1947 年的省憲、省自治法、縣自治與中央—省—縣權限條款，則試圖把地方權力轉化為具有法定邊界、程序和爭議解決機制的規範權限。兩者可能存在制度史聯繫，但不能由時間先後直接推出聯邦屬性或文本傳承。

證據狀態說明 / Evidence status: 本節所用 1911 年制度框架來自已經發表的辛亥革命史研究（見正文引證），在本稿中僅作方法論橋樑；1911 年原始記錄未為本稿獨立核驗，個案層面的主張未證。 / 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、山東獨立的逆轉：把"宣佈獨立"與"有效權力"分開

山東提供了一個重要反例。山東地方誌資料將 1911 年 11 月 13 日記為濟南獨立大會迫使巡撫孫寶琦同意獨立並推其為臨時政府都督；11 月 24 日孫又宣佈取消獨立，次日撤銷臨時政府並恢復巡撫舊稱。地方誌還記載，新軍第五鎮內部力量和袁世凱方面的壓力參與了逆轉。這個案例足以支持一個限定性命題：省級"獨立宣告"並不自動等於穩定的軍事、財政和行政控制，更不能把宣告日期直接視為憲政自治已形成。它應作為 1911 年權力重組研究中的負例，用來檢驗軍隊效忠、官署連續性和財政控制是否真正脫離北京，而不是用來證明後來的聯省自治或 1947 年權限結構具有直接因果來源。

來源定位說明。尚未取得 1911 年原報影像，但二手敘述已經推進到可核驗的原載路徑：張登德 2012 年《東嶽論叢》論文的註釋明確把《山東獨立紀事》定位於《齊魯公報》1911 年 11 月 15 日，把《獨立而人心安》定位於 11 月 22 日，並把《撫憲孫致北京內閣申密》定位於 11 月 15 日；該文還註明"孫寶琦九月二十三日致清內閣電"收入《近代史資料》1956 年第 1 期。山東省圖書館館藏介紹又明確列《齊魯公報》為其辛亥革命時期珍貴報刊收藏。由此，山東線索的下一步不再是泛搜，而是向山東省圖書館／相關縮微報刊庫調取 1911-11-15、11-22 期影像，並核《近代史資料》1956 年第 1 期的電文頁碼。當前等級仍為 B 級定位證據；未取得原頁前，不升級原電措辭、取消獨立動因或"軍政事務照舊"的精確引文。

檢索校正與替代電檔路徑。張登德所引"《近代史資料》1956 年第 1 期"應對應

該刊總 8 號，而不是總 9 號；抗日戰爭紀念網所保存的總 8 號 161 頁掃描 PDF 已經直接打開，其期目明確列有卞孝萱輯《山東假獨立資料》。後出的《近代史資料文庫》第 7 卷將該文重印，研究者引用頁碼集中於 615、617—618 頁。更重要的是，2012 年研究反覆引用中國科學院山東分院歷史研究所編《孫寶琦電檔中有關辛亥革命在山東的情況史料選輯》，《山東省志資料》1961 年第 1 期，第 24、27、30、33—35 頁；公開資料目錄又確認《山東省志資料》1961 年第 1 期為一冊可定位的約 26.61MB 掃描本。由此形成三條並行驗證路徑：（1）1911《齊魯公報》11 月 15、22 日原號；（2）1956 年第 1 期/總 8 號《山東假獨立資料》及 2009 重印；（3）1961《山東省志資料》第 1 期孫寶琦電檔選輯。當前僅總 8 號 PDF 載體與目錄已直接核到，尚未定位並目視其中《山東假獨立資料》正文頁；1961 電檔選輯也尚未取得頁面，因此這些材料不能把任何具體電文措辭升為 A 級。

頁碼級定位補記。新增兩條可執行的複製本路徑。其一，一份後出的博士論文書目將《孫寶琦電檔中有關辛亥革命在山東的情況史料選輯》明確著錄為《山東省志資料》1961 年第 1 期第 8—36 頁；這與 2012 年論文分別引第 24、27、30、33、34—35 頁相互吻合，說明目標文章在該期中的篇幅範圍可縮小到 8—36 頁。其二，2012 年論文又給出《山東參事文選》第 7 輯第 71—72 頁所收孫寶琦九月十三、十四、十五日電，以及《中國近代史資料叢刊·辛亥革命（七）》第 339、343 頁所收九月二十七日、十月二十八日電。由此形成具體的交叉校勘表：1961 電檔選輯 8—36 頁 ↔《山東參事文選》71—72 頁 ↔《辛亥革命（七）》339/343 頁 ↔《齊魯公報》1911-11-15/22。上述均為後出整理本或定位信息，除 2012 論文原刊外，尚未直接取得這些目標頁；不得將電文逐字表述升級為本項目親見原件。

制度譜系補章：從晚清自治法規到 1947 年國憲（1898—1947）

本節追蹤自治的組織單位、財政決定權、行政首長來源及中央監督權如何在不同文本中重新組合。其目標不是以一部晚出的憲法解釋全部先前制度。1898 年改革構想可作為問題史的起點；具體條文比較從可查的 1909 年自治章程開始。1931 與 1936 年的條文使用歷史轉錄本，尚未完成官方原印逐頁校勘，故不得提升為 A 級原印證據。

一、1909 年地方自治：地方公益、自治經費與官署監督並存

1909 年《城鎮鄉地方自治章程》第 1 條將自治定義為辦理地方公益並”輔佐官治”，由合格紳民公選、地方官監督；第 5 條把道路修繕、橋樑、溝渠等列入城鎮鄉自治事務。這已使道路工程成為制度化的地方公共事務，卻沒有創設對國家具有獨立主權的聯邦成員。第 90—93 條列出地方公產、公益捐及規約罰金等經費來源，公益捐的創設和變更須經地方官核准；第 98—101 條設置預算、決算、

公開和檢查程序；第 102—103 條允許地方官監督賬冊並經督撫程序撤換自治機關。由此，自治事務、籌資手段、議事參與和上級控制自一開始就並存，而非從"自治"二字即可推出財政獨立。1909 年條文的實際覆蓋、選民資格與地方實施差異仍須地方檔案檢驗。

來源與等級 / Provenance — B：1909 年《城鎮鄉地方自治章程》歷史轉錄第 1、5、90—93、98—103 條，歷史轉錄逐條核讀；官方原印未核：https://zh.wikisource.org/wiki/城鎮鄉地方自治章程 。關於 1898 年思想前史，當前僅作研究問題框架，不宣稱已取得 1898 年原始地方自治法。

二、1921—1924 年：省憲路線與縣自治一均權路線並不相同

1921 年浙江省憲、1922 年湖南省憲與 1923 年四川省憲草案把省級政治主體、自治機關和國家歸屬問題推至前臺；但省憲運動不能一概稱為分離主義，亦不能僅以省憲頒佈推定省民已經掌握軍隊、稅源或縣長任命。1923 年國憲提供中央、省、縣權限與縣財政保障的另一套國家法結構，必須與省憲草案逐條對照。孫中山 1924 年《建國大綱》第 16—18 條又將縣自治建設與按事務性質配置中央地方權力連接起來：地方自治在這一設計中首先是國家建設的基層階段，而不必以各省成為聯邦成員為前提。1922 年張君勱相關國是會議草案的具體權限條文仍需版本校勘；在核得原件之前，只能作為候選中介文本，不能據此建立從浙江或湖南省憲直接傳入 1947 年憲法的單線影響鏈。

來源與等級 / Provenance — 1923 年國憲相關條文：據 A 級原印影像核讀記錄；1921 浙江、1922 湖南、1923 四川省憲及 1924《建國大綱》現用歷史轉錄 B，鏈接及具體頁碼見正文相關各節文獻注。1922 張君勱國是會議草案原印仍待校勘，直接影響鏈 UNVERIFIED。

二甲、1922 年湖南省議會的兩份公開聲明：聯省並不等於分離

湖南省議會 1922 年 5 月 20 日《正式開會通電》與 6 月 17 日《應付時局主張聯省主義宣言》提供了同時代政治論證的兩個觀察點：省憲被解釋為推動國憲、恢復統一的路徑；聯省自治被解釋為由省自治走向省際聯合、進而組織共同國家秩序的過程。這可以反駁把全部聯省主張直接等同於獨立分裂的概括，卻不能證明湖南省憲下的選舉、財政與軍政制度已按其理想實施。聲明的歷史轉錄已定位，但《天津大公報》原版及湖南省議會公報的對應影印仍待逐頁核驗。

來源與等級 / Provenance — B：1922 年湖南省議會 5 月 20 日通電 https://zh.wikisource.org/wiki/湖南省議會正式開會通電 與 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 ，據歷史轉錄；原印未目視。1923 年國憲的縣財政與剩餘權限逐條分析已保留在本稿後續浙江比較章節，不在本節重複。

二乙、五項自治制度檢驗：法律地位、剩餘權、選舉、財政與救濟

比較 1909、1923、1931、1936 和 1947 年制度時，本文將"自治"分解為五項可核查指標：第一，地方權限是否直接受憲法或法律保障，還是僅由上級行政機關委派；第二，未列舉事項按何種標準歸屬、由誰裁決爭議；第三，地方代表機關和行政首長如何產生及罷免；第四，稅源、財產、預算和債務能否由地方在可執行的法律界限內決定；第五，權限受到侵害時是否存在可行使的審查或救濟。法條層面的五項指標還需各自配對實施證據：選舉記錄、地方稅則、縣庫收支、上級處分命令、司法裁判或立法機關爭議決議。此方法不以"聯邦"或"單一"標籤替代具體制度證據，也不把地方自治機關的存在自動等同於地方政治民主。

來源與等級 / Provenance — 分析框架屬研究者方法論而非獨立原始史料。1923 年第 128 條第 3、4 款與第 129 條的準確分工，已直接核對英文歷史轉錄 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：均權制度化與省級政治自治的收縮

1931 年《訓政時期約法》第 59 條明言中央與地方權限依《建國大綱》第 17 條採取均權制度，第 60 條承認地方在事權範圍內制定法規，但不得牴觸中央法規；第 61 條將中央與地方課稅劃分交由法律規定；第 62 條明確列舉六類應以法律限制的地方課稅弊害：妨害公共利益、妨害中央收入、復稅、妨害交通、歧視其他地方輸入貨物，以及徵收地方物品通過稅。第 63 條將工商業專利、專賣特許權歸於中央；第 64 條要求省達到憲政開始時期後，再依《建國大綱》以法律詳細規定中央與地方權限。這說明"均權"已進入正式訓政根本法，卻不能據此推斷地方已擁有獨立稅收或充分立法能力。同一約法第 78 條規定省政府受中央指揮，第 81 條規定縣政府受省政府指揮，第 82 條僅設置縣自治籌備機構；第 79 條所涉省長選舉又以達到憲政開始時期為條件。財政權限語彙與行政指揮體系因此必須分開測量。

1936 年《五五憲草》使這種張力更為清楚：第 98—99 條將省政府定位為執行中央法令、監督地方自治的機關，省長由中央任免；第 103—109 條仍保留縣為自治單位、縣民選舉罷免及縣長處理自治與委辦事務的設計；第 108 條要求縣長候選人經中央考試或銓定合格，第 109 條規定縣長辦理委辦事務受省長指揮。第 129 條對地方設稅、舉債和公庫負擔契約設法律與議決門檻，第 130 條限制國內貨物通過稅；第 144 條則規定自治尚未完成的縣，其縣長由中央政府任免。由此可見，1936 年並非"完全取消地方自治"，而是省級政治自主受到明顯限制、縣自治被保留為附條件的制度目標。1931 至 1936 年之間的軍政整合、財政壓力與日本侵略威脅，是需要進一步以行政和軍事檔案檢驗的背景機制，而非這些法條本身能夠證明的單一因果解釋。

來源與等級 / Provenance — B：1931 年《中華民國訓政時期約法》歷史轉錄第 59—64、78—82 條：https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國訓政時期約法；B：1936 年《五五憲草》歷史轉錄第 98—109、129—130、144 條：https://zh.wikisource.org/wiki/五五憲草 。網頁轉錄逐條核對（B 級）；官方公報原印未核。

四、1946—1947 年：省自治回歸與三級均權的重新組合

1946 年政治協商會議的地方制度原則提出省為地方自治最高單位、省長民選、可制定不牴觸國憲的省憲，並以均權主義劃分中央與省權限。1947 年憲法第 107—111 條最終列舉中央、省、縣權限，並按全國、全省、一縣事務性質分配未列舉事項；第 112—117 條規定省自治法規、民選省長和司法審查，第 121—127 條規定縣自治、縣議會、縣長選舉及委辦事務。這一結構既不同於 1936 年中央任命省長的草案，也不是 1921—1922 年省憲運動的直接復刻。1946 年 4 月、11 月草案與最終憲法之間仍有待核的異文，尤其不能將 1946 年談判原則誤作 1947 年已實施的省自治制度。更審慎的歷史命題是：縣自治、均權和省自治三套語彙在 1947 年重新組合；它們是否通過特定起草者或會議形成直接傳承，仍須原始制憲記錄。

來源與等級 / Provenance — B：1946 年政協憲草修改原則及歷史轉錄；1946 年 4 月《政治協商會議對五五憲草修正案草案》歷史轉錄：https://zh.wikisource.org/wiki/政治協商會議對五五憲草修正案草案 。A 級官方法律網頁：1947 年中華民國憲法第 107—117、121—127 條：https://english.president.gov.tw/Page/94 。1946 年 11 月 22 日送審附件、1947 原始公佈公報與制憲逐條記錄仍需原印對勘。

專題實證研究：未竟的聯省憲政——浙江省憲、縣政財政與中美地方權力比較（1921—1947）

以下九章以浙江省憲、縣政財政與中美地方權力比較為專題實證研究。

一、問題意識、史學脈絡與證據方法

聯省自治不能僅被寫成一次勝負已定的政治運動。本文首先將其拆解為四類可以查證的制度主張：地方立法權限、地方財政的可支配程度、地方首長的問責來源，以及地方強制力量與國家權力的關係。一個省宣佈自治，並不當然取得聯邦成員的法律地位；一個縣擁有預算欄目，也不當然控制實際支付。本文因此以 1921 年浙江省憲為規範起點，以 1933—1935 年浙江縣政與公路材料檢驗行政過程，再以 1921 年美國聯邦公路法及 1947 年中華民國憲法建立有限度的比較。

1. 1929 年的同時代回顧：憲制文本與市制未實施

1929 年《東方雜誌》第 26 卷第 17 期的一篇市政論述，在回顧 1921 年浙江省憲法第 15、16 章關於特別市及普通市鄉制度的規定時，明確認為省憲未獲實施，因而相關市制亦未確定。該文又討論 1928 年國民政府頒佈的特別市與普通市組織法，指出參議會的設置受到成立期限、核准程序與選舉法未公佈等條件限制。這是一條重要的同時代"實施狀態"證據：它支持在市制這一具體領域區分"已公佈規範"與"已運作機構"，也使 1921 年施行法第 20—21 條的選舉期限及執行委員會安排需要接受實證檢驗。然而，這篇 1929 年的回顧是作者的制度評論，並非省政府執行檔案、全省各縣調查或法院裁判，不能僅憑一句未實行就斷言 1921 年省憲的每項條款在任何地點均未產生行政影響。論文應將它列為同時代二級證據，繼續尋找 1921—1929 年省縣議會名冊、市政機關任命、自治經費和議事記錄，辨別局部實踐、制度中斷與完全落空的不同情形。

文獻注 / Source note — B CONTEMPORANEOUS SECONDARY HISTORICAL TEXT TRANSCRIPTION (NOT OFFICIAL IMPLEMENTATION RECORD): 《東方雜誌》1929 年第 26 卷第 17 期, 市政制度論述,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 transcriptionhttps://zh.wikisource.org/wiki/中華民國浙江省憲法施行法.

2. 省憲過渡期的國家事權與法秩序連續性

1921 年《中華民國浙江省憲法施行法》第 1—3 條顯示，浙江省憲制文本並非簡單主張省與中華民國法秩序脫離。第 1 條規定國憲未成立前，應歸國家的事權暫由本省議決執行；第 2 條使與省憲不牴觸的現行中華民國法律及法律命令繼續在省內適用；第 3 條保存省憲施行前中華民國對外訂立、涉及浙江且已履行的條約和契約效力。三條共同形成"國憲未成—省內暫行決定—既有國法及對外義務繼續"的複合過渡結構。這裏的"暫由本省議決執行"屬於一項規範性權限主張，不能直接認定中央機關事實上失去國家事權，也不能把省憲直接等同於國家主權獨立宣言。與 1947 年中華民國憲法第 107 條列舉中央專屬事項、第 111 條處理未列舉事項的規範相比，1921 年施行法在國家憲制未完成時提出了不同的暫時安排。二者相隔二十餘年，須以國憲起草記錄、地方官署執行命令及爭議裁決檔案追查其制度影響，不能由文本相似推定繼承關係。

3. 1921 年省憲版本校勘與"頒佈—施行"分離

關於 1921 年浙江省憲及其施行法的研究，必須區分法條現存轉錄、當時印行版本、議會通過過程與地方機關實際執行。維基文庫施行法討論頁標示《浙江省法彙編》第一輯（1921 年）原印第 22—25 頁，並給出國家圖書館掃描檔號

NLC416-12jh003053-43593；省憲討論頁另列上海《新聞報》1921 年 9 月 8、9、10、11、12、15、16 日連載”三讀通過浙憲法”的版本線索。2026 年 10 月 13 日已核驗 1921 年《浙江省法匯編》原印第 15—16 頁的省憲第 101、110 條，以及第 25 頁施行法第 16 條；全卷與《新聞報》連載仍待校勘，第 16 條疑難字形仍未解決。校勘時應優先記錄第 1—3 條國家事權與舊法繼續適用、第 12—18 條稅制、教育及軍費過渡、第 20—23 條地方機關交替條款，逐條比對異文、標點、日期及是否為草案或公佈本。即使各版本文字完全一致，也只證明規範文本的相對穩定；是否組織了縣議會、調整了稅收、完成了軍費移交，仍須另外尋找省政府命令、縣財政簿冊及實際機構名冊。因而論文不能用”已公佈省憲”替換”已施行自治”，也不能以 1933 年的行政統計倒推 1921 年施行法已生效。

文獻注 / 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. 普選承諾與過渡性代表機制

1921 年省憲的政治權利條款不能脫離施行法的臨時選舉安排來評價。施行法第 4 條要求在戶口尚未查明時，省議員先由每縣直接選出一人，並規定三年內完成戶口調查；第 6 條暫以縣議會和特別市議會議員投票代替省憲所設全省選民總投票；第 7 條又使教育會、農會、工會、商會、律師公會與報界公會參加省級選舉會的組成；第 8 條在縣人口未明時暫定每縣議員二十人。第 20 條設置先選省縣議員、再選省長和政務員的兩階段期限，第 21 條另設九人憲法執行委員會。由此可見，文本同時包含直接選舉的目標與人口統計不足時的間接、團體式替代機制。是否存在真正的選舉、各縣代表資格是否受承認、三個月期限是否被遵守，必須用選舉公告、選民名冊、縣議會會議錄和執行委員會檔案檢驗；不能由”施行法”之名推斷施行已經發生。

文獻注 / 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 transcriptionhttps://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. 施行法的六種過渡機制：司法、稅制、教育、財產與實施期限

1921 年《浙江省憲法施行法》並非僅是一份選舉時間表。將其二十三條按可執行事項分類，至少可以識別六種不同的過渡技術：（一）第 1—3 條在國憲與省法尚未完備時，暫定國家事權的省內執行、舊法的附條件繼續適用以及既存對外條約契約的延續；（二）第 4—10 條在戶口、特別市、陪審制度等前提尚缺時，採取限期調查、間接代表與暫緩適用；（三）第 11 條要求三年內設置各縣初審法院，在未設立縣設置司法公署；（四）第 12—15 條分別處理既有稅率與徵法、義務教育經費、公共土地的既定用途以及特別市脫離原縣後的財產稅收劃分；（五）第 16—18 條暫定省內軍費議決、駐軍統轄的可能權限及裁兵計劃；（六）第 19—23 條要求補訂必要法律、安排兩輪選舉、成立九人執行委員會、三年後提出一次修憲並與省憲同時施行。此種結構顯示，省憲不是一經宣佈即可自行運作的行政機器：選舉名冊、司法機構、預算決議、軍事命令和財政移交都需要各自的執行憑證。

文獻注 / Source note — B: historical legal-text transcription, 浙江省憲法施行法 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 《浙江省法彙編》第一輯 (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 “第一百另一條”; do not silently emend it. Catalog only: 陳益軒編《浙江制憲史》(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 年湖南省憲：國家歸屬與省民自治權並列

1922 年《湖南省憲法》第 1 條把湖南界定為”中華民國之自治省”，第 4 條又規定省自治權屬於省民全體。兩條並讀，既不支持將湖南省憲簡單歸類為脫離中華民國的主權獨立宣言，也不容將它縮減為中央機關下放若干行政事項。湖南省議會 1922 年 5 月 20 日通電進一步把省憲視為促成國憲、建立統一基礎的一條道路。這些材料表明，至少在公開的憲制語言中，省民自治與國家統一可以同時成為政治目標。然而，條文和通電只能證明規範性主張及政治表達；實際選舉資格、議會預算權、縣政執行與軍隊控制仍須另據檔案驗證。與浙江省憲相比，湖南材料在”自治權的政治主體是誰”這一問題上提供了獨立觀察點；與 1947 年憲法相比，它不能憑措辭相似便建立起直接的文本傳遞關係。

文獻注 / Source note — B — historical legal-text transcription, 《湖南省憲法》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 年四川省憲草案：省自治並非當然意味着省主權

1923 年 3 月《四川省憲法草案》第 1 條把四川稱為中華民國自治省，第 3 條將自治權的根據置於省民全體，第 5 條又明確將省自治權限於不牴觸中華民國憲法的範圍。第 6—8 條提出中央不行使職權時省的暫時行動、涉及省權的國法與條約，以及國家法律在省內的施行程序等特別安排。四種條文合讀，展示了一種內部張力：草案既試圖擴大省的實際規範空間，又以國家憲法作為上位邊界。因此，不能把"自治省"自動譯為"主權省"，也不能把省對中央法令的限制主張視為已經獲得全國承認。更重要的是，四川文本是草案而非已生效的憲法；它對 1920 年代聯省自治思想的意義屬於可比較的提案層面，不是執行績效。與湖南省憲和浙江省憲並列，四川案例使本文避免用單一省份代表整個運動。

7. 1923 年國憲的縣級財產權與四成上限

1923 年《中華民國憲法》提供了省憲之外的另一條制度設計線索。其第 124 條規定地方分省、縣兩級；第 127 條要求省設民選議會和省務院；第 128 條則將縣議會、縣長選舉、縣財產和自治經費納入全國憲法條文。尤其值得注意的是第 128 條第 3 款：縣在其負擔省稅總額內享有保留權，但不得超過十分之四。原印文字設定的是上限，並非每縣無條件取得 40%省稅的最低保障；第 128 條第 4 款另禁止省政府處分縣財產及自治經費，第 129 條把省縣稅的劃分交省議會議決，第 131 條對縣自治事項賦予完全執行權。由此形成的不是單一"地方財政獨立"條款，而是比例上限、財產保護、省議會稅權和自治執行權相互制約的結構。1923 年原印第 35—37 頁可核第 127—131 條；第 26 條關於未列舉權限按事務性質分配及爭議交最高法院的規定，另見原印第 10 頁。與 1947 年第 111 條由立法院解決權限爭議的安排相比，可以確認裁決機關與縣級層次的文本差異，卻不能僅憑差異推斷歷史傳承或實施績效。

1923 年國憲第 128 條第 2 款的縣長直選並非無條件即時生效。該款明定，在司法尚未獨立及下級自治尚未完成以前，縣長直選及相應自治行政安排不適用。第 127 條第 2 款對省務院亦採取階段性選舉設計：原則上由省民直選五至九名省務員，在直選尚不可行時得組織選舉會，並限制現役軍人及離職未滿一年的軍人擔任省務員。這一細節使 1921 年浙江省憲的省長委任縣知事、1923 年國憲的附條件直選、1947 年憲法第 123 及 126 條的縣民選舉與罷免，形成三種不能互相混同的規範安排。它們也不能直接證明各縣在相應年份實際舉行選舉；選民名冊、選舉公告及自治機關成立記錄仍是獨立的執行證據。

同一部 1923 年國憲第 128 條第 3 至 5 款還把縣級財政權分成三種工具：縣負擔省稅的留成以 40%為上限；省政府不得處分縣財產及自治經費；災變或自治經費不足時，縣可提出申請，經省議會議決後由省庫補助。第 129 條將省縣稅

劃分交省議會議決。稅收留成上限、財產保護與條件性補助不能統稱為"保證撥款"，更不能當作 1933 年浙江道路建築費已經由縣庫支付的證明。將這些條款與 1921 年浙江交通預算比例及美國 1921 年聯邦公路補助作比較時，應分別編碼稅率制定權、留成比例、資產保護、補助審批、現金撥付和工程驗收。

文獻注 / Source note — A — 1923 擷華印書局《中華民國憲法》原印第 35—37 頁（PDF 零基第 35—37 頁），第 127 條第 2 款、第 128 條第 2—5 款及第 129 條，有原印目視核驗記錄，https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-11jh007322-56095_中華民國憲法.pdf; A — 1947 ROC Constitution arts123,126, official Presidential Officehttps://www.president.gov.tw/Page/284/1241; B — 1921 Zhejiang Constitution art128 transcriptionhttps://zh.wikisource.org/wiki/浙江省憲法. No election implementation or treasury payments established.

比較補註：1921 年浙江省憲第 101 條 30%上限以省收入為分母；1923 年國憲第 128 條第 3 款 40%縣留成上限以縣負擔省稅為分母；1947 年國憲第 107 條第 7 款則由中央劃分國、省、縣稅收。三者的對象、分母及法定功能不同，不可相加，也不能據此證明實際支付。1921 年省憲第 101 條已據原印核對（見附錄 25）；本條比較不依賴其他未核條文。

二、1921 年浙江省憲：權限、財政與過渡

浙江省憲的關鍵不是它是否在名稱上屬於"聯邦憲法"，而是它嘗試把縣級事項、稅收、預算及代表制度放進一套具有法律效力的權限結構。本文把條文區分為永久性配置與國憲未成立時的過渡安排。前者回答誰可以立法、徵稅、審議預算；後者回答舊法、舊稅與軍費如何在制度轉換期間繼續運作。兩者若混同，就會把過渡性許可誤讀為已經穩固的自治權。

1. 從省憲縣權到預算審批

1921 年《浙江省憲法》是觀察省憲運動內部縣權安排的重要文本，卻不能與 1923 年國憲或 1947 年中華民國憲法混為一談。歷史法條轉錄顯示：第 124 條對省級交通經費設有預算比例要求；第 126 條區分省級幹線與縣級支線；第 135—139 條分別涉及縣道、縣稅、生產性或救災性縣債以及縣級預決算公開。與此同時，第 128 條所列縣長由省長任命，說明縣財政、道路事務的列舉並不自動伴隨縣長直選。到 1933 年，浙江縣地方預算辦法又設置省財政廳和主管廳核准程序；而 1947 年憲法第 124—127 條則從另一憲制層級規定縣議會和縣長選舉。三種文本的差異支持一個限定性結論：縣級道路職權、財政自主、首長產生方式及預算監督可沿不同軌道演變，不能用"聯省自治興衰"這一單一指標替代逐條比較。1921 年條款在先前研究階段只依據先前已登記的歷史文本轉錄，

原印本、正式施行情況及 1921—1933 年縣級執行檔案仍待核驗。

2. 省庫審計、縣級提案與基層自衛

1921 年《浙江省憲法》不僅在第 124、126、135—139 條配置交通、縣道和縣財政，還在不同層級設置程序性控制。第 90 條要求省庫收繳報告與審計院簽印領款書據，第 91 條允許審計院拒絕不合預算或臨時支出法案的付款；這些規定直接約束省庫支付，不能未經縣級執行材料就解釋為縣財政已經接受同樣審計。第 97 條規定三分之一以上縣、每縣一千名以上選民聯署，可向省議院提出法律案；省議院不同意時，草案交縣議會及特別市議會表決。它把縣的參與權嵌入省級立法程序，但是否曾實際觸發仍須查選民聯署、議案與投票記錄。第 153 條允許市鄉住民為自衛組織保衛團，性質也不等於縣級正規軍隊。上述設計與 1933 年縣長築路獎懲和縣預算核准鏈條相比，顯示立法參與、財政審計、人事監督與基層自衛可以同時存在而不互相替代。

3. 省稅與縣稅的文本張力

1921 年《浙江省憲法》中的稅權條款不能只擇其一。第 99 條以較寬泛的文字規定本省各種賦稅屬於省收入，由省政府依法徵收；第 136 條卻又保留縣固有捐稅，並允許縣在不牴觸省法的範圍內制定縣稅、省稅附加及其他公共收入。若將第 99 條的"本省"理解為一切發生於省境內的稅收，兩條便存在表面張力；若將其理解為省級稅目，則縣稅空間較大。僅憑轉錄文本不能消除這一歧義，須檢查當時稅目分類、施行法和省縣財政賬簿。第 124 條規定省交通經費至少佔省預算歲出的 5%，但並未因此明確規定縣道得到 5%經費；第 126 條還區分省修省道幹線和縣市鄉修內部支線。1933 年縣預算辦法的新事業核准程序又表明項目申請、稅源歸屬、預算通過、實際撥付並非同一權力。美國 1921 年公路法把地方籌款在州直接控制條件下認作州配套資金，恰好提供一種方法論對照：資金來源與處分權必須分欄記錄，但不應將兩國制度等同。

4. 省憲稅權的過渡條款

1921 年《浙江省憲法》第 99 條與第 136 條之間的表面張力，必須結合同日公佈的《中華民國浙江省憲法施行法》第 12 條閱讀。第 99 條將"本省各種賦稅"表述為省收入，第 136 條則保存縣固有捐稅並賦予縣在省法限制下制定縣稅、附加稅的能力；施行法第 12 條進一步規定，在省、縣、市議會尚未議決修正或廢止之前，既有稅率和徵收方法暫時維持，違背租稅原則者則應在三年內逐步修正。這不是縣稅權自動實現的條款，而是新舊稅制之間的時間橋樑：新憲法列舉權能，並不使原有稅務機關、徵收率與繳庫路徑於公佈當天同步改變。其可證偽的行政檢驗是逐縣查找 1921—1924 年縣議會稅則決議、縣稅實際徵收簿、省縣分庫賬與修正命令，並區分"法定權限""議決稅率""實收稅額"。尤其不能把 1933 年浙江縣地方預算辦法倒寫成 1921 年施行法的直接實施：兩者處於不同政治與法制情境，除非找到制度沿革檔案，否則只可作為不同年代的省縣財政控

制機制進行對照。

文獻注 / Source note — PRIMARY LEGAL-TEXT TRANSCRIPTIONS, NOT FACSIMILES. 浙江省憲法 (9 Sept. 1921), arts. 99,136,https://zh.wikisource.org/wiki/浙江省憲法; 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 transcriptionhttps://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. 國憲未成時期的軍費與省內軍隊

施行法第 16—18 條提供了檢驗聯省自治與軍事統一關係的獨立線索。第 16 條在國憲未成立的條件下，將 1921 年 7 月以前向由浙江省支付的軍費暫交省議院議決核實；第 17 條規定國憲未成立以前，駐省軍隊”得由省長統轄”；第 18 條要求省政府提出裁兵計劃，提交第一屆省議院。這三條分別涉及軍費核准、駐軍指揮的可能權限與裁軍計劃的提出義務，並不證明省長實際掌握所有駐軍，也不證明裁軍已執行。尤其第 16 條關於所援引省憲條號的現存轉錄存在疑似訛字，須待 1921 年原印本複核，不能自行改寫為某一確定條號。下一階段應把軍費預算、實際支付憑單、部隊隸屬命令和裁軍執行清冊分別建檔，避免把壯丁人口、警額、保衛團或軍隊駐防數量合併為單一”軍事自治”指標。

文獻注 / 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 頁（PDF 零基第 215—216 頁）,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.

校勘假說（1921 年浙江施行法第 16 條；B 級轉錄比對，非原印核定）：現有維基文庫與《東方雜誌》1922 年第 19 卷第 22 期在線轉錄均將第 16 條所引省

憲條號寫作"第一百另一條"，不能按字面視為有效條號。另據 1921 年《浙江省憲法》第 101 條的歷史轉錄，浙江負擔國家政費的上限為省收入總額 30%；施行法第 16 條緊接着規定國憲成立前舊有軍費暫由省議院核實議決，故第 101 條是值得檢驗的候選交叉引條，而非已證實的校改。2026 年 10 月 13 日已核對 1921 年《浙江省法匯編》原印第 25 頁（PDF 零基 27 頁）及同年省憲第 101 條原印第 15 頁（PDF 零基 17 頁），並與 1922 年期刊原印第 26 頁對照；第 16 條交叉引條的具體字形仍未可靠辨認，尚不能判斷系排印、抄錄或版本異文。任何版本均不能直接證明實際軍費支付。

三、從憲法承諾到 1933 年縣政審批鏈

1933 年的縣長築路獎懲規程、縣地方預算辦法與省政府會議個案，使研究可以越過抽象的中央—地方二分。至少存在縣提出計劃、省核准預算、地方執行工程、上級處分縣長四個可能分離的環節。省級機關批准一項縣財政機構調整提案，只能證明其在特定時點行使審批權；沒有執行令、賬冊和縣級往復公文，不能推斷縣政府已完成調整。

1. 1933 年縣長築路獎懲規程的執行鏈

1933 年《浙江民政月刊》第三卷第三至四期原印第四十五頁的《浙江省各縣縣長築路獎懲暫行規程》共七條。第二條列舉縣長獲獎的條件，包括公路工程按期完成、徵工築路成績、籌募路款、克服經費困難而促成道路施工，以及動員民眾修築鄉村道路；第三條列舉逾期未完工、徵工築路不力、募款不力及工程停頓或虛糜工款等可予懲戒的情形。第四條規定記功、獎狀、獎章與晉級等獎勵形式；第五條區別兩類獎勵程序：記功由建設廳會同民政廳核定；獎狀、獎章及晉級由兩廳會同呈請省政府核辦。此處不能把所有獎勵和懲戒概括為同一種省政府審批程序；第六條以每年考核為原則，特殊情形可由建設廳隨時辦理。規程的法定主體是縣長，監督環節則在省廳和省政府。縣級道路建設因此不能僅按路線所在縣歸屬"自主"；還應檢驗縣長人事考核與上級工程審批是否影響項目優先順序。惟該規程屬於規範文本，並非實際獎懲清單或縣道驗收證明。

文獻注 / 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 頁，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 年縣地方預算辦法的審批層級

同年五月十二日浙江省政府公佈的《浙江省各縣編制地方預算暫行辦法》，見《浙江民政月刊》第三卷第三至六期原印第二十八至二十九頁。第二條將縣地方各項收入及省款撥補款列為歲入來源；第四條要求固有收入按近三年平均實收編列；第五條規定新辦地方事業須先呈經省財政廳會同主管廳核准，其經費方得列入預算。第八條又要求縣預算收支分類、科目及格式遵循中央頒發的預算章程；第十條以原有縣稅一成準備金充作預備費；第十一條規定動支預備費須先呈請省財政廳核准。由此，縣有預算編制責任，並不意味着縣可不受約束地創設收入、核准新事業或動用預備費。研究應把"縣提案—省核准—實際支付"分成不同檔案節點，並進一步尋找各縣報表、省廳批覆及決算憑證。該辦法的頒佈也不證明所有縣均嚴格遵守。

文獻注 / 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 頁，PDF zero-based indices34–35, 浙江省各縣編制地方預算暫行辦法 Arts2,4,5,8,10–11.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. 從預算規則到省級個案決議

制度條文與行政實施之間，1933 年 5 月的浙江省政府會議摘錄提供了一條可以追索的中間證據。省政府《五月份行政報告》原印第十頁記錄，5 月 2 日第五七八次會議通過財政廳長提出的《各縣編制地方預算暫行辦法》提案；該辦法隨後於 5 月 12 日由省政府公佈。更值得注意的是，原印第十一頁所載 5 月 19 日第五八二次會議，另有財政廳長提出"將德清縣財政局裁撤仍由縣政府設科辦理"的提案，議決為"通過"。這是一項涉及具體縣級財政機關編制的省級決定，證據層級高於抽象的省縣權限主張，卻仍不是該縣機關實際撤併完成、人員移交或財政自主程度變化的證明。若能取得德清縣政府隨後的人事、預算及公文記錄，即可檢驗省級決議怎樣轉化為縣級財政行政。它也說明比較縣自治時應分別測量組織設置權、預算編制權、收入劃分權和支出核准權，不能以"縣財政局存在與否"替代全部財政能力。

4. 縣長個人獎懲與項目財政制裁

1933 年浙江《各縣縣長築路獎懲暫行規程》第 2—6 條把按期完工、徵工築路、籌募經費等表現納入縣長的獎懲與年度考成；省建設廳、民政廳及省政府形成上級人事監督鏈。美國 1921 年《聯邦公路法》第 2、7、11—14 條則以州公路部門直接控制配套資金、聯邦批准技術方案、按合規進度支付，以及養護不當時九十日補救與暫停批准新項目等機制約束州級執行。前者直接作用於縣長職務評

價，後者作用於項目財政、工程監督和養護責任。兩者都體現上級對地方道路事務的控制，卻不能僅憑規程的嚴厲程度判斷自治的大小；必須分別查找獎懲決定、驗收報告、支付憑證和養護記錄。

5. 財政等級、行政編組與統計年份

1935 年《浙江民政月刊》第 7 表把 1933 年度各縣每月行政經費按等級、縣數與縣名排列，屬於行政經費標準或等級比較，不是逐縣實付賬冊。第 8 表列區、坊、鄉、鎮、閭、鄰的組織數，反映行政編組而不直接證明地方選舉或獨立稅權。第 15 表記錄 1933 年警額變化，第 16 表原印正文標題明示民國二十一年度（1932 年）水陸警力比較，與目錄所列二十二年度不一致，儘管兩表均出現 11,910 的總額，不能相加。第 29 表的 1932 年壯丁人口更不是現役軍隊。縣政與聯邦制比較因此至少應標註出版年、統計所指年份、行政層級、觀測單位以及預算標準與實際支付的區別。

6. 警力、槍械與軍權的證據邊界

1935 年《浙江民政月刊》第 5 卷第 4 期的警政與人口表格不構成統一的”縣級軍事化指數”。第 15 表反映民國二十二年度（1933）水陸公安機關警額變動，第 16 表正文原題為民國二十一年度（1932）水陸警力比較，與目錄所列二十二年度不一致，陸警 10,208、水警 1,702，合計 11,910。第 17 表刊於同一原印第 19 頁下半，另題為”浙江省水陸公安機關槍彈統計表”，明列民國二十三年六月（1934 年 6 月）；統計對象是公安機關槍彈，而非縣軍隊。第 29 表為民國二十一年度（1932）壯丁人口。四表涉及 1932、1933 與 1934 等不同年份以及警額、武器、人口等不同觀測單位，不能從中推出縣級軍令權或獨立武裝。要證明軍權，須追索保衛團章程、軍費、實際指揮鏈、徵調命令和槍械撥付憑證；1947 年憲法的軍隊條款也不能倒推 1932—1934 年的分類。

文獻注 / Source note — (A original facsimile): 《浙江民政月刊》1935 年第 5 卷第 4 期, Tables15–17 and29, PDF zero-based pp24–25,41–42, esp. Table17 printed p19 (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.

四、財政自治：法定稅源、預算程序與支付憑證

財政自治不是某個預算數字的同義詞。稅源歸屬、預算編列、項目核准、籌款方式、實際付款、審計追責和債務償還分別構成不同的制度環節。本文對浙江建設支出與縣道建築費的分析，因而不把”預算標準””工程估算””原表小計”或”省級支出”互相替代。對研究過程中出現的轉錄差額，保留其校勘記錄及口徑問題，比強行造出一個整齊總數更符合歷史方法。

浙江財政危機的競爭性解釋

對浙江 1930 年代交通建設與財政危機的關係，不宜採用”修路過多必然導致財政危機”的單因果敘事。徐楊 2026 年發表於《史林》的研究，以國際聯盟專家《浙江省調查團報告》為切入點，提出財政支出結構和地方財政收入下降同樣可能解釋危機，並提醒研究者注意交通建設的地區與產業收益。這一學術判斷是需要檢驗的競爭性解釋，而不是可以直接替代原始收支賬冊的事實結論。尤其值得注意的是，該文所引 1937 年《浙江省建設月刊》”十年來之浙江建設經費”資料稱，1930 年後交通建設等經費可能不再完整反映於財政廳收支報告，而建設廳另有收支系統。如果財政廳報表遺漏建設廳項目，直接以財政廳支出總額作道路財政分母，就可能低估工程負擔；反之，若把建設廳賬目與財政廳撥款重複相加，又可能高估支出。應優先核對 1934 年張淼《浙江地方財政第一次調查報告》、1934 年全國經濟委員會所編國際聯盟專家調查報告，以及 1937 年建設廳經費分項表，逐年重建跨部門轉撥、貸款、商辦墊款與縣級徵收之間的賬目聯繫。（文獻注：徐楊，〈”國聯”調查報告與 20 世紀 30 年代浙江新式交通建設的重估〉，《史林》2026 年第 1 期，44—53、218 頁；沙爾德等《浙江省調查團報告》，《全國經濟委員會報告彙編》第三集，1934 年，97—102 頁；《浙江省建設月刊》1937 年第 10 卷第 11 期相關經費表；張淼 1934 年調查報告第 5 頁。後三者均為未核原始文獻。）

經濟建設支出的兩個分母與一項殘差

徐楊 2024 年《浙江社會科學》第 10 期第 134 頁表 3 列出 1927—1936 年浙江財政廳所報告的年度經濟建設支出與財政支出。本研究據其公開 PDF 的可檢索文本逐年暫錄，合計經濟建設支出 2,412.4 萬元、財政支出 30,004.3 萬元，表內口徑的加權比率約 8.04%。但該文同時依據 1937 年建設廳資料提出，十年經濟建設支出總額約 5,002 萬元，其中建設廳系統支出約 1,668.6 萬元；將建設廳支出計入總支出後，作者估算經濟建設比重約 15.8%。這兩個比率不是同一組賬目的不同算法，而是覆蓋範圍不同的統計口徑。尤其值得注意的是，2,412.4 加 1,668.6 僅為 4,081.0 萬元，與約 5,002 萬元之間尚有約 921.0 萬元的賬目或分類差額。該差額可能涉及財政廳表 3 以外的支出、轉撥、預算／決算口徑或後來的重新歸類；在取得 1937 年建設廳表二及財政廳原始年度賬冊前，不應自行分配差額，更不能將 15.8%當作經獨立核驗的精確事實。1927 年表 3 數據為預算數；1928、1929 年總支出未計入部分債務費；1930 年後建設廳另有賬系，均要求逐年標註。（文獻注：徐楊，〈近代浙江省財政中經濟建設支出芻論〉，《浙江社會科學》2024 年第 10 期，第 134 頁表 3 及相關說明，DOI:10.14167/j.zjss.2024.10.013；1937 年《浙江省建設月刊》建設廳十年支出表二，原始表待核。）

3. 建築費縣級小計的兩次讀數糾錯

原印第 31—37 頁縣道建築費欄的校勘史，本身即是一項證據方法記錄。研究早

期對 18 筆非空縣級小計的非盲暫錄合計為 487,237.360 元，與原印第 37 頁總計 496,635.960 元相差 9,398.600 元；其間個別讀數曾在不同階段被誤讀又更正，義烏 11.660 公里亦曾被誤作 11,660 元建築費，形成已撤銷的 19 縣 498,897.360 元及超額 2,261.400 元說法。2026 年 10 月的獨立盲法復錄（第二操作者自原印逐筆錄入，不預看既有數字）最終定位了差額來源：暫錄對三筆印列小計的誤讀——鄞縣印列 138,000.000 元（暫錄作 128,000.000 元）、奉化印列 23,091.000 元（暫錄作 23,691.800 元）、鎮海印列 14,780.000 元（暫錄作 14,780.600 元）——三處誤差淨額恰為 9,398.600 元。以印列小計為準，18 筆合計恰為 496,635.960 元，與原印總計分毫不差。原刊在小計與總計層面並無未調平之處；先前差額是轉錄史的產物，不是原書的算術問題，更不指向任何漏抄縣。研究的可複製性不在於隱藏這類讀數變化，而在於保留初讀、撤銷、改讀與原頁定位，並以獨立盲錄作最終核對（數據見附錄 13）。

文獻注 / Source note — A（原印影像）：《浙江省公路統計》1933 年，原印第 31—37 頁，PDF 零基 38—44 頁；https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路統計.pdf 。建築費數據以 2026 年 10 月獨立盲法復錄為準：18 筆印列縣級小計合計 496,635.960 元，與原印總計一致；逐筆分項總和 496,735.960 元；分項與小計僅在嘉興、武康兩組不一致（見附錄 10、13）。

3A. 第 37 頁”25.920″的欄位歸屬：縣道里程不得誤記為建築費

重新目視核讀 1933 年《浙江省公路統計》原印第 37 頁時，發現一項極易使逐縣建築費彙總失真的欄位陷阱：寧海縣所列的 25.920 處在”裏數（公里）”欄，縣級小計亦以括號列在該欄；該縣”建築費（元）”欄並無對應數字。與之相鄰的嘉善縣”車站馬路”1,300.000 則確實位於建築費欄。因此，不能把寧海的 25.920 公里轉寫為 25,920 元，也不能把寧海增列為有建築費小計的縣；獨立盲法復錄證實，寧海屬於 12 個未印建築費小計的分組之一，其道路建築費欄全部空白（見附錄 13）。義烏 11.660 實際為公里里程，不能計作 11,660 元建築費；舊 19 縣暫錄 498,897.360 元及超額 2,261.400 元結論均已撤銷。

4. 未調平的差額不是自治失敗的證據

奉化縣裏程 110.000 公里差額，與建築費復錄史上曾出現的 9,398.600 元差額（已查明為暫錄誤讀三筆印列小計所致，見本章第 3 節；所謂 19 縣高出 2,261.400 元源於將義烏 11.660 公里誤作 11,660 元，已撤銷）屬於不同層次的問題，不能相互抵銷，也不能立即解釋為”縣自治制度失敗”。里程差額首先要求研究者交代印刷彙總、逐路數值、空白欄、合併欄、計量換算和二次轉錄的關係。即使最終證明原刊確有排印或彙總錯誤，這也只說明一份統計表的製作質量，尚不能直接證明省縣權限的法理歸屬或工程執行效率。要檢驗縣的財政與道路自主權，至少須追蹤同一路段的縣級議決案、籌資與徵費憑證、省廳核准令、

承包合同、驗收文書、實際支付與後續養護記錄，並將 1933 年縣預算辦法、縣長築路獎懲規程與這些個案檔案逐項連接。在檔案鏈尚未閉合之前，本研究僅提出可證偽的制度假說，不宣稱已經測得地方自治的因果效果。

文獻注 / Source note — A（原印）：《浙江省公路統計》（1933），原印第 31—37 頁，PDF 零基 38—44 頁；建築費以獨立盲法復錄為準（附錄 13）：18 筆印列小計合計 496,635.960 元，與原印總計一致；舊暫錄差額 9,398.600 元系三筆小計誤讀，已撤銷。A（原印）：《浙江民政月刊》1933 年第 3 卷第 3—4 期，原印第 45 頁（縣長築路獎懲規程）；第 5—6 期，原印第 28—29 頁（縣預算辦法）。縣級付款檔案未取得。原表：https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路統計.pdf

5. 縣營道路不等於縣財政支付

1933 年《浙江省公路統計》原印第 37 頁”浙江省各縣修築道路表”末尾的三條說明，改變了對道路清冊的解釋。編者以各縣填報的道路調查表與省廳檔案編制表格，並把不同里程單位摺合為公里；清冊以縣營道路為範圍，原則上排除商辦與省營道路，但將私人出資且不以營利為目的的道路納入縣營範圍。因此，”縣營”是編表時使用的治理與項目分類，不能機械等同於”縣財政獨資”。同一張表的建築費欄也不必然是縣政府實際付款總額，必須把捐款、私人墊資、地方公款、項目估價和驗收決算分開編碼。第 37 頁所印 30 縣、191 條、1,734.705 公里與 496,635.960 元，是該調查口徑的彙總，而非全省道路總里程、所有道路成本或縣財政支出總額。現有奉化縣逐路里程與縣級小計相差 110.000 公里，尚未定位，仍屬未決（見第五章第 4 節）；建築費已經獨立盲法復錄並與原刊調平（附錄 13），且無論調平與否，均不能據此推定縣庫實際付款。19 縣建築費暫錄 498,897.360 元及超額 2,261.400 元的舊結論已因誤將義烏 11.660 公里計作 11,660 元而撤銷。

文獻注 / Source note — A ORIGINAL 1933 FACSIMILE SUPPORTED BY DOCUMENTED ORIGINAL-PAGE INSPECTION: 浙江省政府建設廳統計委員會，《浙江省公路統計》(1933), “浙江省各縣修築道路表,” printed p37, PDF zero-based p44, including three explanatory notes; printed pp33–35 and36 also personally viewed.https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路統計.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：徵地、測繪與材料

1933 年浙江縣營道路表中的”建築費”首先是一個史料中的會計字段，而非現代

意義上所有社會成本的總和。跨國比較若直接把該字段與美國聯邦補助工程的"總造價"並列，便可能製造虛假的財政差異。美國 1921 年《聯邦公路法》第 2 條將路權、橋樑、排水結構及防護設施納入"公路"定義，卻在"建築"定義中明確排除選線、測量、繪圖與取得路權的費用；第 11 條又規定工程、檢查及不可預見費用項目不得超過估算建築費的十分之一；第 17 條另設聯邦公地與路權材料移交程序。這三項規定提醒研究者：工程物的範圍、可列入建築費的成本範圍、土地取得的法律程序，分別是三個不同變量。1933 年浙江原表的縣營道路既可含私人非營利出資；其建築費已經獨立盲法復錄並與原刊調平（附錄 13），但報告費用仍非實際付款，故不能據此推算政府淨財政負擔或跨國單位公里成本。所謂 19 縣高出 2,261.400 元源於將義烏 11.660 公里誤作 11,660 元，已撤銷。下一步應逐條建立"里程—工程類型—徵地補償—設計測繪—捐款—預算撥付—完工決算"對應關係，只有在費用口徑和統計年度一致時才計算可比較的每公里指標。

7. 聯邦分配公式與地區均衡：財政轉移的三個尺度

美國 1921 年《聯邦公路法》第 21 條將可分配聯邦補助款扣除管理研究費用後的餘額，按州面積、州人口及鄉村郵遞路線里程各佔三分之一的權重分配，並設置每州至少取得年度分配額千分之五的下限。這裏的面積、人口、郵路不是實際修路公里數，而是聯邦資金在州之間的事前分配公式；州仍須滿足第 7 條配套資金和第 11—13 條項目核准、支付條件。1947 年中華民國憲法第 147 條則規定中央對貧瘠省、省對貧瘠縣酌予補助，體現地區均衡目標，卻未在該條中設定同樣的三指標數學公式。1921 年浙江省憲法第 124 條的交通經費佔省預算歲出至少百分之五，屬於省內支出結構下限，既不是省際分配公式，也不是縣際均衡補助。三者在財政流向、受益單位、計算依據和執行條件上均不同。若要檢驗它們是否改善偏遠縣的道路機會，應分別蒐集年度中央—省分配通知、省—縣撥款名單、各縣人口及道路基數和實際支付憑證，不能僅憑規範目標推斷均衡結果。

8. 教育經費法定下限與交通預算：跨時期的預算競爭

比較憲法中的百分比條款，必須先確定預算分母和支出層級。1921 年浙江省憲法第 124 條把交通經費最低比例設於省預算歲出之中；1947 年中華民國憲法第 164 條則分別規定中央教育、科學、文化經費不得少於預算總額百分之十五，省級不得少於百分之二十五，市縣不得少於百分之三十五。兩個條款針對不同年代、不同政府層級和不同支出類別，不能把百分之五與百分之三十五直接相加，亦不能認定後者解釋 1933 年浙江縣級行政經費等級。1935 年縣政統計第 7、8 表涉及縣行政經費等級與基層組織數量，但不是縣級教育、道路及軍費實際支付憑證。跨時期的實證檢驗應從預算分母定義入手，逐年拆出省與縣的經常支出、專款、捐款、建設公債及轉撥款，區分"編列、核准、解繳、支用、決算"五個環節；在取得同口徑決算前，憲法預算比例只能作為規範目標，不可作為實際財政能力指標。

9. 專款公債與地方自治：1930 年杭州供水債券的對照個案

1930 年《浙江省杭州市自來水公債條例》提供了一份可以逐條檢驗的地方建設融資法律文本，而不是一項已經實現的財務業績。第一條規定為建設自來水廠發行面額二百五十萬元公債；第二、三條分別規定票面年息八釐及按票面九八發行；第五條指定本市土地稅收入及水廠營業盈餘為還本付息來源，要求在省政府監督下分期提存浙江地方銀行，並由省、市、審計機關及商會、銀行公會、債票持有人代表組成基金保管委員會；第七、九條分別規定分期償還期限及銀行經辦機制。由此可見，市政建設融資至少包含"舉債授權—償債收入抵押或指定—省級監督—多方基金保管—金融機構代辦"五個不同的法律環節。1929 年《浙江省路政章則輯要》目錄另列公路公債券、基金保管及附捐徵解等規章，但現有資料中未見原文，不能假定公路公債採取與杭州水債完全相同的監督結構。1930 年水債條例也不能證明實際售出二百五十萬元債票、取得預期水廠收入或償債如期完成。真正的省縣財政自主性，須從資金籌集權、收入質押權、監督機關和實際現金流分別測量。

文獻注 / 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 年浙江縣道清冊：統計範圍與證據缺口

縣道清冊是一個測量對象受到行政報送規則限制的史料，而不是可以直接轉換為地方自治績效的指標。路線數、里程、建築費、籌款欄與道路所有權之間不存在當然的一一對應關係。奉化縣裏程差額（見本章第 4 節）表明，論文可以提出"統計覆蓋與財政責任不一致"的可檢驗假說，卻不能在逐路複核完成前斷言其成因；建築費部分已經獨立盲法復錄並調平（見附錄 13），不再構成未決問題。

三種分母與三種命題

1933 年浙江省建設廳統計委員會《浙江省公路統計》列出縣別道路、里程、建築費及籌款欄目；既有原圖校勘記錄所載全表總計為 30 縣、191 條道路、1,734.705 公里。這是一份有特定覆蓋範圍的各縣修築道路清冊；表名本身不足以證明每條路線具有統一的法定"縣道"屬性，不是全省各級公路總量的完整普查，更不能將 191 條自動理解為 191 項已經驗收且各有獨立里程與付款憑證的工程。美國 1921 年《聯邦公路法》第六條則規定，各州指定的聯邦補助路網不得超過本州當時公路總里程的 7%，並區分主幹／州際道路和次幹／縣際道路，前者里程不得超過合格里程的七分之三。這裏的 7%是聯邦補助資格的路網限制，

不是完工率。比較研究必須分別編碼規劃、列冊、獲准補助、施工、驗收與運營里程；分母不一致時不計算跨國完成率。

缺失觀測不是零公里

逐路統計的可複核性取決於缺失值的分類，而不是一味增加已錄數字。2026 年 10 月的獨立盲法復錄（第二操作者，不預看既有暫錄）對第十七表 191 條道路逐筆錄入並按組勾稽：30 個縣分組中，18 組印有建築費小計，12 組未印小計；未印小計的 12 組共 55 條道路，其建築費欄全部空白——空白是未報告金額，不是零。原表另有合併欄：嘉興一格跨 2 條道路、鄞縣一格跨 6 條道路，合併金額只能按組歸屬，不能拆作逐路獨立數值。在這一結構下，18 筆印列小計合計恰與原刊總計 496,635.960 元一致（附錄 13）。研究早期一份逐路工作表快照（149 個有值單元格、42 個空白單元格）因合併欄計數口徑不一致而無法復現，已不作為數據依據；保留的方法論要求是：每個條目須保存原圖頁碼、合併欄範圍、空白原因及縣級小計，再進行逐路—逐縣—全省三級核算。奉化縣逐路里程與印列小計之間 110.000 公里的差異屬於里程欄，不在本次建築費復錄範圍，仍屬未決（見本章第 4 節）。

文獻注 / Source note — A（原印）：《浙江省公路統計》（1933），原印第 31—37 頁；全表總計 1,734.705 公里與建築費 496,635.960 元於原印第 37 頁直接核對（PDF 零基第 44 頁）。建築費以獨立盲法復錄為準（附錄 13）；里程逐路複核未完成，奉化縣 110.000 公里差異未決（見本章第 4 節）。https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路統計.pdf

3. 縣道清冊不是全省道路總量：1933 年統計的邊界

1933 年 5 月浙江省政府建設廳統計委員會編印的《浙江省公路統計》，原印第 37 頁列 30 縣、191 項、1,734.705 公里及建築費 496,635.960 元。這四個數字描述的是該表所涵蓋的縣道清冊，而非全省各級公路的總量。原表說明交代資料來自各縣報送的道路調查表及建設廳檔案，並說明裏程單位曾予折算；表中省營與商辦道路的邊界亦須依原注處理。統計欄位分別列路名、里程、路面、寬度、建築費、款項來源及行車方法。故"道路項數"不等於"獨立里程觀測數"，更不等於"已驗收工程數"。縣道支出也不能與省級幹線、商辦公路或美國聯邦補助路網不經口徑調整便作比例比較。對縣級財政自主的解釋，至少需要另找縣財政決算、縣議決案、徵收憑證與工程驗收檔案。

4. 奉化縣 110 公里差額：拒絕無證校改

同一清冊原印第 33—34 頁奉化縣有 33 條記錄，縣級小計 124.783 公里。依原圖順序暫錄 33 個里程欄，其中 31 欄可見數值、2 欄為空或點線；可見數值合計 234.783 公里，比原印小計多 110.000 公里。兩處空欄不能按零公里處

理。這個恰為整數的差額或許提示特定路線的重複、統計範圍差別、排印或讀數問題，但目前任何單一解釋都未獲證實。尤其不能為了調平總數而將原圖中的 100.000、55.000 或 45.000 公里擅改為其他數值。該次重錄因研究者已接觸舊稿數值，為非盲復錄，獨立複核尚未完成；原印小計、逐路復錄合計、差額與空欄均如實保留。

文獻注 / Source note — A（原印影像）：同一著作，原印第 33—34 頁，PDF 零基 40—41 頁。31 個有值條目合計 234.783 公里；原印縣級小計 124.783 公里。里程復錄為非盲復錄，獨立複核未完成。原表：https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路統計.pdf

5. 原表納入規則是比較的前提

1933 年《浙江省公路統計》第十七表末尾的三條說明，為 30 縣、191 條道路、1,734.705 公里的數字設定了統計邊界。資料來自縣級調查表與省建設廳案卷，原始里程經過單位換算，納入與排除還取決於道路是否屬於省營或商業經營等類別。由此，191 是清冊中的路線條數，不是所有道路的普查總數；1,734.705 公里也不能與美國州級聯邦補助路網的法定比例直接相比。鄞縣合併里程、長興空白里程與奉化縣逐路里程與小計相差 110 公里，必須分別保留原印、復錄、缺失與校勘狀態；建築費的歷史差額（9,798.600 元及 9,398.600 元）已經查明為暫錄誤讀所致，僅作校勘史保留，不再作為數據（見附錄 13）。尤其不能以資金來源欄中的”捐款”二字，反推出縣政府擁有獨立審批權。

6. 道路權限與統計口徑的交叉檢驗

1921 年《浙江省憲法》第 126 條以省道幹線及未經過各縣的支線為省政府興修對象，以各縣內部支線為縣、市、鄉興修對象；1933 年道路清冊則以”縣營”為編表範圍，並容納私人非營利出資道路。前者是法規範疇中的建設責任分配，後者是十二年後行政統計的樣本納入規則，兩者既不在同一政治制度階段，也不使用同一分類軸線。因此不能以 1933 年 191 條路線的數量推定 1921 年縣級憲法權限已落實，更不能以”縣營”字樣認定每條路的資金、用地、工程監理及後續養護均歸縣政府獨佔。可操作的交叉檢驗應以”路線—縣—年份”為單位，另設道路法定等級、調查納入理由、籌資主體、審批機關、施工單位、驗收主體、付款憑單及養護機關八欄。若某路由私人捐資但由縣政府監管，它可能同時符合縣營統計口徑與非縣財政獨資事實；若省級工程穿過某縣，則不應自動納入縣營表。對缺失或合併里程單元格必須保留原始結構，不能人為拆成多個獨立數值。

7. 已列縣營道路與在建道路：不能合併的兩個統計階段

1933 年《浙江省公路統計》原印第 37 頁的縣營道路表總計為 30 縣、191 條、1,734.705 公里，建築費欄總計 496,635.960 元。原印頁末第三條說明將統

計範圍限定於縣營道路，排除商辦及省營道路，但將私人出資且不以營利為目的的道路納入縣營範圍。因此，表中”縣營”是一項編表範圍標準，不是”全部由縣財政支付”的證明。緊接的原印第 38 頁另題”（附表）正在修築之道路”，其合計為 8 縣、12 條道路、112.069 公里、建築費 207,866.920 元。兩表分列反映道路項目階段不同；既不能把在建的 112.069 公里當作第 37 頁已列里程的自動勘誤，也不能未經項目逐一去重，就將兩表裏程和費用直接相加並稱為”1933 年全省縣道建設總額”。更不能將”建築費”欄直接改稱縣政府已經支付的現金。研究若要比較預算自主與工程能力，至少須對每條道路查明調查截止日、施工階段、出資性質、縣庫入賬、付款憑證及驗收記錄。這個發現縮小了能夠從 1933 年表格作出的結論範圍，卻使後續行政史驗證更加精確。

文獻注 / 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. 在建道路附表建築費調平：撤銷舊有一萬元差額

原印圖像複核顯示《浙江省公路統計》原印第 38 頁”（附表）正在修築之道路”（PDF 零基第 45 頁）。12 條路線的里程合計 112.069 公里，與原印總計一致。此前非盲暫錄漏掉了紹興縣三條道路由括號共同對應的一筆 10,000.000 元建築費，因而錯誤報告 197,866.920 元的合計和 10,000.000 元差額。原印圖像可辨該括號旁的 10,000.000 元，作為三條路線的合併金額而非其中一條的獨立費用。修正後十筆建築費金額依次為 1,500.000、650.000、10,000.000（紹興三路合併）、15,000.000、10,000.000、54,000.000、27,000.000、75,898.420、10,274.000、3,544.500 元，合計 207,866.920 元，與原印總計完全一致。此前所報附表 10,000.000 元差額在此正式撤銷；合併金額不能證明三條道路各自分攤額或實際付款。主表建築費已經獨立盲法復錄調平（附錄 13）；奉化 110 公里里程疑點仍屬未決，與建築費無關。

文獻注 / Source note — A — 1933《浙江省公路統計》原印第 38 頁（PDF 零基第 45 頁）原印圖像核對；紹興縣三路括號旁合併建築費 10,000.000 元原先漏錄，現計入十筆可辨金額，合計 207,866.920 元，與印刷總計相符。合併款項不可任意分攤至單一路線；不推斷實際支付。Original facsimilehttps://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 年國憲對道路通行費與地方課稅的限制

1923 年《中華民國憲法》第 27 條為比較地方道路財政提供了容易被忽略的全國性邊界。它並未一概剝奪各省的課稅權，而是允許國家在避免妨害國稅或通商、雙重課稅、公共道路及其他交通設施的過重或妨礙交通規費、省際商品保護性課稅，以及省際貨物流通稅等情形下，以法律限制地方稅種和徵收方式。第 28 條又規定省法與國法牴觸時的效力及由最高法院解釋疑義。這說明"省有稅權"與"全國通商規則對省稅權設限"可以在同一憲制設計中並存。把這一制度與美國 1921 年聯邦公路補助的工程資格、資金匹配和養護監督相比較，可以提出不同的機制問題：前者通過全國法律對地方課稅及通行規則設限，後者通過補助條件控制受資助工程。兩者均不等於 1933 年浙江縣道實際徵費或實際財政支出。若要檢驗第 27 條是否改變地方築路融資，必須另查浙江道路規費條例、徵收賬冊、通行記錄及相關訴訟；尚未取得這些執行證據。與此同時，美國 1921 年《聯邦公路法》第 9 條對依該法興建或改建的道路作出免收各種通行費的明確規定；這比 1923 年國憲第 27 條所討論的對過重或妨礙交通規費的國家立法限制更為直接，適用對象卻僅限於該法所涉工程。

10. 1933 年公路規章的檔案核驗設計

1933 年八月浙江省公路管理局編印的《浙江省公路管理局章則彙編》現有國家圖書館舊藏的數字影像目錄，另有不同館藏號的同題記錄。它為檢查道路建設審批、工程驗收、養護與財務程序提供一條可檢驗的史料路徑，本節撰寫時僅有書目與影像文件說明，未打開原書正文，故本節不把任何具體規章條號、審批權限或財務流程歸給該書；其後，該彙編的兩冊表式已經分別核讀（見第 10A、10B 節），本節保留的是據此設計的檔案核驗路徑。進一步核驗應先核對兩份館藏影像是否同版，製作逐頁目錄，再按"規定機關—適用道路—審批文書—付款條件—養護義務"提取原文，並與 1933 年《浙江省公路統計》逐路線及 1933 年縣預算辦法交叉。若道路清冊記載縣營而規章要求省級批准，應進一步尋找實際批文；若規章許可私人出資，仍須核實縣級賬簿是否記為捐款、墊款或財政支出。這種反證式設計能夠檢驗縣道自治是法律授權、行政代理還是共同籌資，而不是預先假定任何一種解釋成立。

文獻注 / 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：記錄制度不等於執行憑證

一份此前未納入本稿證據鏈的 1933 年原印《浙江省公路管理局章則彙編》，將”道路統計”與”工程行政”之間的資料缺口具體化。其目錄及《工程表單書冊應用之說明》（原印第 1—4 頁，掃描 PDF 第 40—43 頁，零基索引 39—42）列出測繪、工程進度、工程預算、合同、材料領發及驗收等文書類別。它是省公路管理局為本機關及所屬路段設計的空白表式和填報規則，不是 1933 年縣營道路清冊的逐路原始賬簿，也不是任何一縣實際付款或完工的證明。將兩者區分開，才能避免把制度所要求的記錄誤當作已經存在、已經核實的記錄。

原印第 1 頁列有”測繪工作日記表””測繪工作旬報表””工程旬報表””工程報告表”等不同時間尺度的報表，且分別規定逐日登記、按旬彙報或按月彙總；第 2 頁續列土方計算與分配、涵洞調查、工程報告和向有關機關提交的工程資料。掃描第 44 頁（零基 43）還可見空白的測繪工作日記表與旬報表：欄目包括工作人數、工作地點或里程、本日或本旬成績、累計成績和備註。由此可提出可核驗的資料鏈：項目申報—測量—階段進度—預算—工程驗收；但原書並沒有填入縣名、項目金額或已完成工程的個案數字，故目前只證明 1933 年省級工程機關設置了記錄格式。

原印第 3—4 頁又區分工程用材的訂購、收料、發料、退料、器具發還及月報。採購、庫存、發放與工程耗用在這裏被設計為不同的會計和管理動作。這個新證據加強了本稿對 1933 年縣道”建築費”的限制性解釋：統計表中的一筆建築費，既不能自動等同於縣庫現金支出，也不能自動等同於省局實際支付；只有找到與特定路段、年度和主管機關相匹配的已填報採購單、領料單、核准預算、付款憑證及驗收文件，才可能追蹤成本由誰承擔、誰控制支付和何時確認工程。省局表式是否適用於縣營道路，尚須另查縣道規章與實際呈報檔案。

方法論上的新結論是：1933 年浙江並非缺少”應當如何記賬和報告”的省級文書設計；現階段缺少的是把該設計與縣營道路 191 條清冊逐條對應的已填寫檔案。未來檢索應優先尋找帶有路段名、工程編號、經費來源、核准機關、領料日期和工程驗收簽章的原件，而不是繼續從總里程或建築費總計推測財政自治的實際程度。原印表式還提供了一個負面檢驗：若縣級工程採用不同的主管與憑證體系，則省局模板只能作為制度比較，不得強加為縣道的既成行政程序。

中美成本口徑比較由此獲得一個更嚴格的基準。美國 1921 年《聯邦公路法》第 2 條對可列為”construction”的費用作專門定義：包括監督、檢查、實際築路及附帶工程費用，卻明文排除選線、測量、製圖與道路用地取得成本；第 11 條又對工程、檢查及意外預備費在估算中的比例設限。1933 年浙江省公路管理局把測繪、工程及材料分別設表，證明存在行政記錄上的分類，但尚未證明其《浙江省公路統計》”建築費”採用了與美國相同的可計成本定義。因此，直接比較兩

地每公里成本或補助率，必須先核對各自是否包含徵地、測量、材料及驗收支出；否則統計差異可能僅來自分母和科目定義。

文獻注 / Source note — A ORIGINAL PRINTED PRIMARY SOURCE, pages directly visually inspected: 浙江省公路管理局編：《浙江省公路管理局章則彙編》（約 1933），目錄 PDF index2，工程表單書冊應用之說明原印第 1—4 頁/PDF indices39–42，空白測繪工作日記及旬報 PDF index43，工程進度圖式 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 originalhttps://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 年省公路局的預算、決算與收支對照表：財政證據鏈的另一端

在同名《浙江省公路管理局章則彙編》的另一冊原印中，現已核讀《會計書表賬簿格式及說明》原印第 1—10 頁（掃描 PDF 零基第 2—13 頁）。1933 年 8 月題記與原印第 1 頁”凡例”顯示，這套會計書表並非工程技術表的重複：其格式分別關聯中央主計處、審計院、浙江省建設廳與省公路管理局的規定。原印第 3—6 頁列有不同級次的歲入、歲出概算填報辦法及預算科目層級；第 8 頁的空白”收支對照表”並列收入與支出，第 9—10 頁繼續區分決算填報及預算收支科目。由此可以直接證明省級公路機關為預算、執行與決算設置了分層的賬表框架，但尚不能證明某個縣營路段已經按這些表式入賬。

這兩冊原印必須與 1933 年《浙江省公路統計》第 31—37 頁縣道清冊分別對待：一冊提供測量、工程、材料與驗收的記錄格式，另一冊提供概算、決算及收支對照的會計格式，清冊則報告某一統計範圍內的縣營道路及建築費。它們是三個不同層次的史料對象，不能僅因同屬浙江公路行政而互相替代。清冊建築費已經獨立盲法復錄並與原刊調平（附錄 13）；但調平只解決報表算術，不能替代同年、同道路、同主管機關的原始會計科目與已填決算表；空白表式不能證明任何一筆費用的歸屬。所謂義烏縣漏錄 11,660 元源於將 11.660 公里里程誤作建築費，19 縣暫錄 498,897.360 元及超額 2,261.400 元均已撤銷。

這也修正了”省級財政—縣級自治”的簡單二分法。中央主計與審計機關、省建設廳、省公路管理局，以及可能另有賬系的縣政府，分別可能擁有制定科目、批准預算、編報工程、保管憑證、執行付款或監督審計的權能。是否存在真正的縣財政自主權，必須逐項問：誰可設立稅源與預算科目，誰可決定工程與借款，誰持

有現金支付權，誰接受審計，以及誰承擔償債與養護責任。現存空白表式可以確認部分制度性分類，卻不能填補這些權限在特定項目上的實際歸屬。

原始文獻注 / Primary-source note — A directly visually inspected original: 浙江省公路管理局編：《浙江省公路管理局章則彙編》”會計書表賬簿格式及說明”分冊，1933 年 8 月題記，原印第 1—10 頁（掃描 PDF 零基索引 2—13（含插入的空白表式）；第 8 頁收支對照表，PDF index11），https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-16jh002888-86929_浙江省公路管理局章則匯編.pdf 。與另一分冊”工程表單書冊應用之說明”（PDF indices39–42）分別登記；兩冊均為制度性空白表式，不是已填會計賬簿。A = existence and prescribed form; actual execution, county applicability, and monetary reconciliation remain UNVERIFIED.

10C. 縣長築路考核與省公路局表式：同一項目的兩條監管鏈

1933 年《浙江省各縣縣長築路獎懲暫行規程》與同年省公路管理局兩冊工程、會計表式彙編，應當並置而不合並。前者以縣長為考核對象，獎懲事由涉及工期、募款、義務勞役及工款使用，建設廳、民政廳和省政府參與不同層級的核定；後兩者則以工程活動、物料和財務科目為記錄對象，要求把測繪、施工進度、材料領發、預算與決算分開。這不是三套互相印證的項目實績：規程顯示可適用的人事責任，表式顯示擬採用的記錄結構，只有同一條路段的已填報文件和處分、獎勵決定才能證明兩條鏈實際相交。尤其不能因為省公路局印製了表式，就推定每一條”縣營”道路均由該局直接管理。

本研究據此把 1933 年縣道檔案檢索單位由”縣”縮小為”縣—路段—項目編號—年度”。對每一單位先記錄道路統計的項目名稱、縣長任期、預算來源與工程階段，再分別查找建設廳考核卷、公路局工程旬報、領料賬、預算決算以及縣庫付款憑證。若只能找到空白表式，應記為”制度設計已見、執行未證”；若有縣長獎懲但缺付款憑證，只能證明上級進行了人事評價，不能據此斷言縣庫負擔工程成本。此種交叉檢驗還可說明：即使建築費報表已經獨立盲法復錄調平，在取得會計原件之前，任何報表數字仍不能歸因於舞弊、預算超支或自治失敗；把義烏 11.660 公里誤計為 11,660 元而得到的 19 縣超額 2,261.400 元已經撤銷。

文獻注 / Source note — 縣長規程：《浙江民政月刊》1933 年第 3 卷第 3–4 期，原印第 45 頁，七條（此前研究記錄為 A 級原印核讀）；工程表式：《浙江省公路管理局章則彙編》NLC416-16jh002899-87103，原印第 1—4 頁；會計表式：同名另一冊 NLC416-16jh002888-86929，原印第 1—10 頁（兩冊據原印核讀，A 級）。本節為三種規範性原始材料的跨文本分析，非實際縣道檔案的實證結論。

10D. 1931 年《國道條例》與 1933 年浙江縣道：國家道路與縣營道路不可混同

1931 年 6 月 6 日《國道條例》提供了理解 1933 年浙江道路文書的另一層法律背景。該條例第 2 條將連貫兩省區以上及有關國防要塞、港灣、商埠的道路列為國道；第 3 條授權鐵道部規劃路線和築路程序，第 4—5 條則令各省區建設廳或主管機關負責境內國道工程，並接受鐵道部監督、工程標準與限期要求。第 6 條對邊防線另設鐵道部籌款直接辦理或撥交省區的選擇，第 8 條要求省區機關按月向鐵道部報告工程狀況和收支賬目，第 11 條將省際國道爭執交鐵道部處理。法律上的"國道"因此可以由省級機關實際施工，並非中央直接施工的同義語；省級施工亦不等於省對路線與財政享有排他的憲法自治權。

這部條例也限制了對 1933 年兩冊省公路局表式的解釋。1931 年第 8 條規定的月報義務與 1933 年工程、會計表式在功能上相互契合，但目前沒有一份原始命令證明兩冊表式全部直接依據《國道條例》制定，更不能把該條例的國道月報義務自動移植到 1933 年《浙江省公路統計》原印第 31—37 頁所列全部"縣營"道路。下一步須對每一條道路先判定當時法定路類、是否跨省或關聯國防節點，再查鐵道部核定路線、建設廳月報、省公路局工程賬冊和縣庫支付憑證。只有道路分類與文書流轉同時吻合，才能討論中央—省—縣的真實行政及財政分工。

文獻注 / Source note — B 級歷史法規轉錄，逐條核讀；原始《國民政府公報》第 791 號未核：1931 年 6 月 6 日《國道條例》第 2—8、11 條，https://zh.wikisource.org/wiki/國道條例 。A 級原印材料（先前核驗記錄）：1933 年《浙江省公路統計》原印第 31—37 頁；1933 年《浙江省公路管理局章則彙編》工程表式與會計表式兩冊。1931 法規與 1933 表式之間的直接制訂關係仍為 UNVERIFIED。

11. 1933 年縣道統計中的籌資異質性：杭縣、象山與諸暨

1933 年《浙江省公路統計》第十七表的連續原印頁揭示，縣營道路既不是同一等級的工程，也不是同一種財政支出。原印第 31 頁杭縣列三條道路、合計 0.662 公里，建築費合計 1,770.000 元；第 35 頁象山縣列十三條道路、218.820 公里，建築費小計 72,500.000 元；第 36 頁諸暨縣列十條道路、431.000 公里，但縣級建築費小計欄未列數值，款項來源多記"私款"。這些數值在不同縣的路面材質、道路寬度、統計階段與出資口徑均未調齊，不能直接相除形成可靠的每公里公共財政成本。尤其"未列建築費"是缺失值，不是零支出；"私款""捐款"也不能未經收據與縣庫賬簿證明就轉作縣稅收入。原表還以括號合併多條道路的費用，逐路成本不能機械均分。因此，496,635.960 元的全表建築費合計只能作為該書報告的統計總數，不能被解釋為 30 縣縣庫的實際支付額。

文獻注 / 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 indices38,42,43,44,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、美國聯邦道路法：合作財政而非縣級聯邦地位

美國 1921 年聯邦公路制度的可比性，在於它將州選擇路網、聯邦核准項目、州管理配套資金、按工程進度付款及後續養護義務連接起來。百分之七是可以納入補助系統的里程上限，並非工程完工比例。美國縣政府既不是聯邦制的憲法成員單位，也不能因為道路跨縣就自動獲得聯邦撥款。因此，中美比較必須逐項匹配權力主體和資金流程，而不能把”州”簡單翻譯成”省”後直接比較比例。

補充：7%、3/7 與 60%的不同分母及例外

1921 年美國《聯邦公路法》第六條並未設置一個永久不變的全國公路建設上限。州公路部門最初選定的聯邦補助系統，原則上不得超過該州在法通過時由州公路部門記錄的公路總里程的 7%；其中主要或州際公路不得超過可獲聯邦補助里程的 3/7，其餘為次要或縣際公路。對主要道路使用聯邦補助額原則上不得超過 60%，但在州公路部門同意並經聯邦農業部長批准的條件下可以例外。州對最初 7%路網的完工與養護作出規定後，仍可在聯邦批准及資金具備的條件下增列里程。7%、3/7 與 60%分別約束初始路網總量、主要道路在合格里程中的佔比及補助支出的分配，不能混寫成一項道路完工率，更不能直接套用於 1933 年浙江縣道統計。

補充：資金來源、項目核准與現金支付的分層

第二條允許州以下政治分支籌集的款項在置於州公路部門直接控制時作為州配套資金；第七條要求州為建設、改建與養護備足受州公路部門直接控制的資金。第十一條原則上將聯邦對獲准項目的份額限制在預計成本的 50%以內，但對未撥用公有土地超過全州面積 5%的州設置依公式提高聯邦比例的例外；第十二條規定州公路部門承擔施工並受聯邦核准與檢查，第十三條則區分項目核准、資金預留、合規完工付款及按實際投入勞動和材料價值計算的進度付款。因而”某筆錢來自縣””州取得聯邦分配額””項目獲批”和”現金已付”至少是四種不同的事實。沒有州級支付憑證與工程進度資料，不能把法定補助比例寫成實際支出；同樣不

能把浙江縣道表的建築費彙總等同縣庫實付。

新增來源注 / 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 頁: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.

資格偏差與縣財政

1921 年美國法第二條將橋樑、排水設施及道路保護工程納入公路概念，同時原則上排除人口達到 2,500 人的市鎮街道，但對房屋分佈稀疏的路段保留例外。該法所謂”縣際道路”是由州選擇、聯邦審批的補助路網類別，不是縣政府直接取得的聯邦憲法財政權。因此，不能用美國聯邦補助公路與浙江縣道清冊的道路條數、里程或經費相除，推斷哪一國的縣自治程度更高。必須另找縣預算核准、議決、收據、施工合同、竣工驗收和養護撥款，識別實際承擔費用與擁有項目控制權的機關。

2. 誰籌款、誰控制、誰負責養護

1921 年 11 月 9 日《聯邦公路法》為”地方出資即地方自主”的推論提供了嚴格的反例。第二條規定州以下政治分支籌集的款項，只要置於州公路部門直接控制之下，可在聯邦補助制度中視為”州資金”；第六條要求州選定的聯邦補助道路系統原則上不得超過該州既有道路總里程的 7%，並由聯邦農業部長審核；第七條再次規定配套資金須受州公路部門直接控制；第十一條至十四條分別規定項目申報、圖紙與預算核准、州級施工監督、按工程進度支付及養護失責後的聯邦補救。這裏的 7%是合格路網的指定上限，既非全州道路完工率，也不是縣自治程度。與之比較，1947 年中華民國憲法第 107 條第 7 款將國省縣收入劃分交中央，第 110 條列縣交通、縣財政和縣警衛，第 127 條將縣長自治職責與上級委辦事項並置，第 147 條則要求省對貧瘠縣給予適當補助。上述規範均說明行政層級與財源層級需要分別編碼；但 1947 年憲法不能倒推 1933 年浙江縣道建設的現行法。

3. 美國 1921 年道路法的支付證據門檻

美國 1921 年《聯邦公路法》不僅規定州公路部門直接控制配套資金，還以工程

審批與付款審核形成連續程序。第 2 條承認州及其下屬政治分支依法籌集、但交由州公路部門直接控制的資金可計入”州資金”；第 7 條要求州在項目獲批前為建設、重建和養護作出年度資金安排；第 11 條規定州提交項目計劃與估算，農業部長批准後才設定聯邦分擔；第 12 條把施工監督交州公路部門並受聯邦審查；第 13 條允許按已實際投入且符合批准圖則的勞動與材料價值支付進度款；第 14 條設置未妥善養護時的通知、九十日糾正期和停止批准新項目等後果。這一鏈條意味着”項目列名””估算成本””已付款項””驗收工程”和”養護責任”是五種不同證據。以此比較 1933 年浙江縣道清冊，只能提出查證框架：清冊中的建築費欄既不自動等於省縣實際撥款，也不證明工程按統一標準驗收。美國製度的聯邦—州合作與浙江省—縣治理並非法理同構，比較對象是行政決策與支付控制環節，而非兩個國家相同層級的自治權。

4. 預算比例、財政補助與項目支付的三種法律技術

跨國比較必須把三種容易混淆的財政技術拆開。第一，1921 年浙江省憲法第 124 條要求省交通經費至少佔省預算歲出百分之五，規定的是省級預算編制中的部門性下限；它沒有指定任何一縣的道路項目，也沒有證明省庫實際支付了相應金額。第二，1947 年中華民國憲法第 109 條末項規定，省辦理所列事項經費不足時，經立法院議決由國庫補助；第 147 條另以省際及縣際經濟均衡為理由，分別提出中央對貧瘠省、省對貧瘠縣的酌予補助。這兩類條款分別關乎經費不足的條件性支援和地區均衡，均不能無憑證地轉寫為某縣某年道路實收。第三，美國 1921 年《聯邦公路法》採用聯邦與州的指定公路項目合作、核准與進度付款機制，並把維護義務和聯邦繼續核准項目聯繫起來。它不是省級交通預算百分比，也不是對貧困縣的普遍性撥款。因而在數據庫中應分別記錄預算法定下限、撥款決議、配套資金控制、實際付款憑證和養護合規狀態；把這些金額合成一個”地方財政自治指數”，會掩蓋資金來源與支配權的分離。

5. 統計公開、工程地圖與審計監督：不同的問責鏈

一張省級道路統計表能夠證明某種信息被編入清冊，卻不能自動證明預算經過議會審查、款項實際支付或工程驗收。美國 1921 年《聯邦公路法》第 15 條要求聯邦農業部長在法生效後兩年內公佈已選定和批准的道路系統地圖，此後至少每年公佈補充地圖；第 19 條要求向國會提交逐項目狀態、撥款分配及上一財年收支的明細報告。這些是法定信息生產義務，不能不經報告實物核驗就認定已經全部履行。1947 年中華民國憲法第 95、96 條賦予監察院調閱行政命令及相關文件、調查違法失職的制度工具，第 105 條規定審計長應在行政院提出決算後三個月內完成審核並向立法院提出報告。兩套文本的共同問題不是”有無統計”，而是信息能否沿着項目、支付憑證、行政機關和議會審計責任形成可追蹤的鏈條。對浙江 1933 年道路研究，至少應將道路清冊與省議會預算、縣政府出納簿、工程驗收書和省級決算分別列為獨立檔案對象；缺其中任一環節，不得把統計數當作已審計公共支出。

6. 從法定百分之七到 1923 年路線圖：規劃網絡不是建成里程

美國 1921 年《聯邦公路法》第 6 條所稱百分之七，是各州可納入聯邦補助系統的道路里程上限，不是當年道路完工比例。美國聯邦公路管理局的官方歷史研究依據公路局檔案指出：各州認證的道路總里程為 2,859,575 英里，據此計算百分之七的法定系統上限約 200,170 英里；至 1923 年 11 月 1 日公路局公佈聯邦補助道路系統地圖時，實際列入的路線為 168,881 英里，約佔全國道路的百分之五點九。兩數相差 31,289 英里，其含義是被指定的路線低於法律允許的最大範圍，而非有 31,289 英里工程未完工。聯邦公路管理局又記載州際路線的協調包括各州提交地圖、聯邦技術分析及跨州協商。上述數值來自官方歷史研究轉述，並非先前研究階段目視復錄 1923 年原圖。它對 1933 年浙江縣營道路統計的啟示，是至少分離"法定可納入範圍—行政指定路線—在建工程—竣工驗收—已通車裏程"五種狀態。浙江清冊的 191 條和 1,734.705 公里屬於此前原表轉錄，不可與美國 1923 年指定網絡里程直接比較道路建成率。

7. 分配公式不是工程支付：1921 年美國公路法的三道財政關口

美國 1921 年《聯邦公路法》第 21 條先允許農業部長從有關撥款中扣留不超過百分之二點五、用於行政及公路研究的經費，再按州面積、州人口、鄉村投遞與星號郵路里程各三分之一的權重分配餘額，並規定任何州每年分配不得低於總額的千分之五。這裏存在三個不能合併的財政階段：其一，國會撥款及法定扣留；其二，州際分配額與最低保障；其三，州項目依第 7、11 至 13 條獲得配套資金、技術核准與施工進度付款。某州被分配一筆額度，並不證明該額度已投入某條縣道，更不證明縣取得不受州公路部門控制的自主財源。第 21 條還設置額度使用期限及到期重新分配程序，因此"已分配""已承諾""已付款"須分別以聯邦賬目和項目憑證核驗。該結構與浙江省憲第 124 條的省級交通預算比例、1947 年中華民國憲法第 147 條的地區均衡補助，屬於不同層級和不同法律技術的財政安排。

歷史憲法與現行增修條文的時間分層

本研究使用 1946 年 12 月 25 日通過、1947 年 1 月 1 日公佈、同年 12 月 25 日施行的《中華民國憲法》原始正文作為歷史比較對象，而不是把後來的增修條文倒寫回 1947 年。總統府公佈的現行增修條文第 9 條，對省、縣地方制度另作法律保留與組織安排，省政府及省諮議會成員的產生方式也與原憲第 112—115 條設想的省自治制度不同；該條明確列出若干不受原憲省制條款限制的事項，同時保留縣議會和縣長由縣民選舉的安排。故本文討論第 109—117 條的省權、自治法及權限爭議時，只能說它們代表 1947 年原憲的規範設計，不能未經時期標識便說這些條文在 2026 年以原狀完整運作。比較必須分為三個時間層次：1947 年原始規範、其後的增修及地方制度法律、特定年代的實際組織和財政行為。這裏的分層是防止時代錯置，不是關於 1947 年各省已經全面實施自治的事實判斷。

七、1947 年中華民國憲法：縣自治與權限爭議

1947 年中華民國憲法的分析價值，在於它同時列舉中央、省、縣事項，並規定未列舉事項及權限爭議的處理方式。與 1921 年浙江省憲縣知事任命制相比，1947 年憲法第 126 條所定縣長由縣民選舉，改變了地方行政首長的民主問責來源。但規範文本的存在仍不同於實施程度；本研究比較的是制度設計及其法律保障，不能把後來任何時期的實際運作直接倒推為 1947 年條文的原始效應。

1946 年政協憲草修改原則：省自治與均權的談判位置

1946 年 1 月政治協商會議《憲法草案決議案》的"地方制度"修改原則同時提出四項要求：省為地方自治最高單位，省與中央權限依均權主義劃分，省長民選，省得制定不牴觸國憲的省憲。它們與 1922 年湖南省憲及 1923 年四川草案之間具有可比較的概念問題，但不能僅憑相似表述證明 1946 年談判者直接承襲某一省憲。該決議還要求成立跨黨派憲草審議委員會，對"五五憲草"及各方意見進行整理；因此，1946 年文本的證據性質首先是多方談判形成的修憲原則，而不是 1947 年憲法的最終條文。1947 年憲法實際採用哪些安排、修改了哪些提案，必須以 1946 年修正草案、制憲會議逐條記錄與最終公佈文本建立對照。尤其不能把 1946 年"省得制定省憲"的談判語言直接當作 1947 年各省已經行使制憲權的事實。

1946 年政治協商會議所稱"均權主義"，還應與孫中山 1924 年《國民政府建國大綱》的制度語彙比較，而不能直接視為 1921—1922 年聯省自治派的同義表達。《建國大綱》第 17 條以事務是否具有全國一致性或因地制宜性質劃分中央與地方職責，第 18 條將縣定位為自治單位，省則處於中央與縣之間發揮聯絡作用；第 16 條還把全省各縣自治完成作為進入憲政時期的條件。這一路線以縣級自治的階段性建設為基礎，和由省憲、地方議會爭取省級政治主體性的聯省自治路徑具有共同關切，卻在省的制度地位與國家整合方式上有所區別。1924 年文本與 1946 年決議的術語相似，可以提出思想連續性的假說，但在沒有制憲委員會引用記錄、草案異文及起草者書面證據之前，不能證明 1947 年第 111 條直接抄襲《建國大綱》第 17 條。

文獻注 / Source note — B — historical transcription of 1946 《政治協商會議憲法草案決議案》, 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 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. 縣自治權的憲法位階

1947 年中華民國憲法第 107 條第 7 款把國、省、縣收入劃分交中央；第 109 條列省級財政、警政和工程，第 110 條直接列舉縣的交通、公共工程、財政收入、警察及防衛事項。第 111 條以全國、全省或一縣性質分配未列舉事項，並以立法院解決爭議；第 121—127 條規定縣自治、縣議會、縣長選舉和上級委辦事項，第 147 條提出省對貧弱縣的援助。美國聯邦憲法沒有相同的全國性縣級權限清單。1907 年《Hunter v. Pittsburgh》認定賓夕法尼亞市政法人在相關爭議中受州立法控制，但它並非對美國所有縣或州憲法自治條款的概括裁判。更不能把 1947 年的規範條文倒推為 1933 年浙江已經實施的制度。

2. 任命制下的地方問責與 1947 年縣長直選

1921 年《浙江省憲法》第 128 條規定縣知事由省長委任，第 130 條卻規定縣議會議員由縣民直選；第 131 條又允許縣議會以特定多數提出對縣知事的彈劾，但須向省長提出並由省長依法查辦。第 132 條賦予縣選民對縣議會的不信任投票權。這裏的制度結構並非簡單的"有自治"或"無自治"：縣民可以直接產生議會並制約議會，議會可以啟動縣知事責任追究，但縣知事的任命及彈劾處理仍經省級行政權。相比之下，1947 年《中華民國憲法》第 123 條確認縣民對縣長及其他縣自治人員的選舉罷免權，第 124 條規定民選縣議會，第 126 條規定縣長由縣民選舉，第 127 條同時保留縣長執行中央及省委辦事項的雙重職能。兩套條文的關鍵差別，不只是選舉的多少，而是縣行政首長向誰取得任命資格、向誰負責，以及縣民能否直接撤換。要證明任何一套制度在某縣實際運作，仍須取得選舉公告、縣議會議事錄、彈劾案及省長處理命令；文本並不能替代這些記錄。

3. 道路的跨境層級與國家事權

1921 年浙江省憲法第 126 條把省道幹線與縣內支線的興修責任分配給不同層級，第 135 條又將縣道路、水利及土木工程列入縣自治事項；這種省內工程等級劃分不等於完整的國家—省—縣權限分配。1947 年中華民國憲法提供另一種多層分類：第 107 條第 5 款將國道、國有鐵路等列入中央立法並執行事項，第 108 條第 9 款將跨二省以上的水陸交通運輸納入中央立法執行或交由省縣執行的事項，第 109 條第 1 款列省交通，第 110 條第 1 款列縣交通，第 111 條再以事務的全國、全省或一縣性質處理未列舉事項。可見道路跨越行政邊界、法律指定的道路等級、建設機關和資金承擔者是四個不同變量。美國 1921 年聯邦公路法以州所指定的合格道路系統為聯邦援助範圍，並對其佔州公路部門在該法通過時記錄的全州公路總里程的比例設限；百分之七是合格系統的範圍上限，絕非道路完工率。該法的項目聯邦參與也不意味着美國聯邦政府直接接管州內每條道路。對 1933 年浙江縣營道路表，正確的跨制度比較應先判定調查口徑，再追索逐條道路的法定等級、跨縣程度、項目審批和實際支付。

4. 權限爭議的裁決者：憲法審查與項目核准不能混為一談

地方自治的強弱不能僅由列舉多少縣級事權衡量，還須觀察權限爭議由誰裁決。1947 年中華民國憲法第 111 條規定未列舉事項依全國、全省或一縣的性質分別歸屬，爭議由立法院解決；第 114 條要求省自治法制定後送司法院，違憲條文由司法院宣佈無效；第 117 條又把省法規是否牴觸國家法律的疑義交由司法院解釋。這是一套在立法權限歸屬、地方自治法合憲性與法規牴觸解釋之間分工的規範機制。美國 1921 年《聯邦公路法》第 6 條賦予農業部長批准州所指定補助道路系統並要求修改的權力，第 14 條允許因養護不合要求而採取停止批准新工程等措施，但它們屬於聯邦補助資格和工程履約的行政審查，不能直接等同於州縣自治權的憲法司法裁決。對 1933 年浙江縣政研究，應另外尋找縣對省建設廳決定的複議、訴願、司法救濟和實際處理結果；缺少個案檔案時，不能以某機關擁有形式審查權推定縣獲得有效救濟。

5. 美國州內市縣與 1947 年縣自治：憲法地位不可按名稱對譯

把美國的 county 與中華民國憲法中的縣視為同一法理層級，會遮蔽比較中最重要的制度差異。美國聯邦憲法第十修正案將未授予聯邦且未禁止州行使的權力保留於各州或人民，並未直接賦予縣與州同等的聯邦成員地位。1907 年美國最高法院在 Hunter v. City of Pittsburgh（207 U.S. 161）審理賓夕法尼亞州城市合併爭議時，強調市政法人作為州的政治分支，其政府性權限與區域調整原則上取決於州立法；該案針對的是城市合併，不是逐一裁定美國所有縣的自治制度，更不排除州憲法保障及其他聯邦權利約束。相較之下，1947 年中華民國憲法第 110 條直接列舉縣交通、縣財政、縣稅及縣警衛等事項，第 121—124 條規定縣自治、縣自治法、縣民選舉罷免及縣議會，第 126 條規定縣長民選。第 111 條的未列舉權限爭議由立法院解決，而第 114、117 條的省自治法違憲與省法牴觸問題則涉及司法院。由此，縣的規範地位、地方民主授權、州省控制及權限爭議的裁決者，必須分別比較。1947 年條文是制度設計證據，並非其在大陸各縣落實的證明。

6. 跨縣、跨省道路的權限分配：1947 年憲法的五步檢驗

若以 1947 年《中華民國憲法》解釋道路事權，不能只看第 110 條列有”縣交通”和”縣公共工程”便認定凡位於縣境內的道路皆屬縣獨佔。首先，第 107 條第 5 款把國道置於中央立法、執行範圍，第 7 款又把國、省、縣收入劃分交中央。其次，第 108 條第 9 款將跨越兩省以上的水陸交通列為中央立法、執行事項，但容許將執行委託省縣。第三，第 109 條第 1、6 款列舉省交通、省公共工程，第 110 條第 1、5 款列舉縣交通、縣公共工程；兩條各自允許把部分執行事務下委，或在跨轄區時依法聯合辦理。第四，第 111 條僅對第 107 至 110 條未列舉事項依事務性質作剩餘分配，權限爭議交立法院；它不是推翻已列舉國道或跨省交通事項的縣級剩餘權。第五，第 112、114、117 及 122、125 條所涉自治法規的制定、違憲審查與法規範牴觸問題，應與第 111 條的權限爭議分開。由

此形成的不是三層相互排斥的道路清單，而是按道路性質、跨界尺度、立法權、執行委辦與爭議機制交錯構成的權限結構。

這一檢驗也限定了中美比較的結論。美國聯邦憲法第十修正案保留未授予聯邦且未禁止州行使的權力於州或人民，卻不把縣列為與州並列的聯邦成員；1921 年美國聯邦公路法所規定的州公路機關控制、聯邦項目核准和補助條件，屬於聯邦—州合作行政，並不直接創設縣的聯邦憲法地位。1947 年中華民國憲法則直接在國憲列舉縣交通、縣財政、縣警政，並以第 121 至 127 條設置縣自治的代表、選舉及委辦結構。兩者可比較的是"規範權限—財政補助—行政執行—地方民主"四個變量，而不是把美國 county 與中華民國縣當作同一憲法等級。1947 年法條亦不得直接證明 1933 年浙江實際已有這些權限；要建立歷史影響關係，還須 1946 年憲草異文、起草會議記錄和實施檔案。

文獻注 / Source note — A 級官方法律網頁，逐條核讀；非 1947 年憲法原件影印：中華民國總統府英文憲法全文，第 107(5)(7)、108(9)、109(1)(6)、110(1)(5)、111、112、114、117、121—127 條，https://english.president.gov.tw/Page/94 。A 級官方原始法律轉錄（非制憲手稿影像）：美國國家檔案館憲法正文及第十修正案，https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript 與 https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript 。1921 年《聯邦公路法》42 Stat. 212–216 見本稿文獻[6]，此前核讀原印。

7. 從 1921 年施行法到 1947 年國憲：實施期限與縣自治保障的不同層級

1921 年浙江省憲的施行法第 11 條以三年為期建立縣初審法院，第 20 條設定省縣議員與省長、政務員選舉的兩個三個月階段，第 21 條設九人執行委員會，第 22 條要求憲法施行滿三年後提出一次修正。這些都是將省憲轉化為行政機構的時間性承諾，卻不等於實際兌現。1947 年《中華民國憲法》採取不同層次的保障方式：第 107 條第 4 款把司法制度列為中央事權，第 110 條列縣交通、財政、公共工程等立法行政事項，第 121—127 條直接確認縣自治、縣議會、民選縣長和上級委辦事項，第 111 條以事務性質分配未列舉權限並交立法院解決爭議，第 114 及 117 條另設省自治規範的違憲審查與省法、國法牴觸解釋。比較的重點不是 1921 年比 1947 年"更自治"或反之，而是縣級權力究竟由哪一層規範創設、由誰提供執行機構、誰決定爭議、是否有可以核實的選舉與預算。1947 年文本提供國憲層級的權能與程序框架；它同樣不能在缺乏縣議會選舉、縣自治法、預算及執行檔案時，被誤寫為各縣制度已全面落實。

八、軍事、治安與聯省憲政的制度邊界

1923 年《中華民國憲法》的聯省制度不能只看縣長選舉和地方稅收。第 32 條以義務民兵制為國軍組織基礎，原則上限制各省平時軍事義務，並規定國家軍備

費不得超過歲出的四分之一（對外戰爭例外）；第 34 條禁止省自置常備軍、設立軍官學校及軍械製造廠；第 35—36 條提出對不履行國法義務及省際武力侵犯的國家強制措施。這些規範與第 25 條省級交通、財政和保安事權並存，說明地方自治並不當然意味着省擁有獨立軍事主權。軍費比例僅是法定上限，不能用來推斷實際軍費支出、軍隊服從或 1933 年浙江縣道工程資金。美國憲法第一條第八款授權國會規定民兵組織、武裝和訓練制度，同時保留州任命軍官及訓練的部分權限；第一條第十款第三項原則上禁止州未經國會同意在和平時期維持軍隊。美國國會圖書館《憲法註釋》區分合法州民兵與受限的和平時期常備軍。1947 年中華民國憲法第 107 條第 2 款和第 138—140 條又分別規定中央國防事權及軍隊超越個人、地域、黨派的規範。比較必須將軍權條文、部隊編制、軍費決算、指揮關係和實際服從分開。1923 年第 32—36 條現已直接核讀擷華印書局 1923 年原印第 12—14 頁（PDF 零基第 12—14 頁），升級為 A 級原印影像證據；這僅核實法條文字，不代表條文曾被執行。美方國家檔案館憲法轉錄、國會圖書館法律釋義及中華民國總統府法律網頁為官方法律來源。

省際協同、國會制衡與軍事權力：1923 年國憲第 33—38 條

1923 年國憲的軍事安排還包含一組不能由”中央集權”或”聯省分權”二分法解釋的條款。原印第 13 頁第 33 條禁止各省締結妨礙他省或其他地方利益的政治盟約；第 34 條禁止省自置常備軍、軍官學校及軍械製造廠。第 35 條並未賦予中央無條件使用武力的權限：省在受政府告誡後仍不履行國法義務，政府才得以國家權力強制；而此種處置經國會否認時必須中止。第 36 條則將該程序用於省以武力侵犯其他省的情形。緊接着，原印第 14 頁第 37 條又要求在國體變動或憲法根本組織遭破壞時，各省聯合維持憲法規定的組織，直至恢復原狀。第 38 條把本章關於省的規定適用於未設省而已設縣的地方。這形成一種受條件約束的”省際憲制保全”機制：省不得以獨立常備軍或政治盟約取代國家秩序，卻在國家憲制受損時被賦予協同維持的規範角色；中央強制也須面對國會否認權。此種制度張力不同於美國聯邦憲法所規定的州民兵、聯邦軍事權限和州際協定限制。它說明 1923 年制憲者嘗試同時解決省際衝突與中央失序兩種風險，但不能證明當時存在實際可用的跨省協調機關、獨立司法執行或有效的國會監督。

軍費負擔、駐軍指揮、地方警額、壯丁人口和道路軍事用途，是五個不同的變量。1921 年浙江省憲施行法關於軍費核准、駐軍統轄與裁兵計劃的過渡條款，顯示制憲者意識到軍事權力的特殊難題；但條款不等於軍隊服從關係已被重組。1935 年統計中的警額或壯丁人數也不能充當省級軍隊規模。若無軍令、編制、撥款與實際執行材料，本文僅將軍事自治視為制度邊界，而不宣稱其已經落實。

軍事道路分類作為檔案檢驗

1930 年代初浙江公路建設兼有國防、跨省交通、商辦運輸和縣政需求，不能從道路名稱直接判定籌資主體。一篇 2026 年研究的搜索索引片段提示，1932 年 8 月 29 日《大公報》第 4 版可能記載”邊防路”經費省縣分擔，但目前尚未取得

該研究全文、原報影像及省縣支付檔案。因此"省縣各半"僅列為待核的二手檢索線索，不作為已經證實的全省分攤比例。應按道路—縣—年度—項目建立檔案鏈，逐一核對省政府命令、縣預算、撥款憑證、工程驗收和通車記錄；不能把 1935 年壯丁人口當作現役軍人，也不能將警察人數與自衛組織人數簡單相加。

可證偽的制度解釋：四條競爭路徑

本文的制度解釋至少有四條可以被史料反駁的路徑。第一，若縣議會決議和縣庫流水顯示某路段由縣自主決定、籌資並支付，而省廳僅作事後備案，則"省級審批構成實際約束"的命題須收縮。第二，若省建設廳的工程令、補助撥款及驗收檔案顯示省方承擔主要成本和執行責任，則不能把縣營清冊解釋為縣級財政能力。第三，若同一縣在不同年度的稅收留成、預算執行與道路完工資料顯示自治權變動而結果不變，就需要檢驗地形、交通需求、私人捐資與戰爭等替代解釋。第四，若縣長彈劾、選舉及複議個案顯示地方問責可以在省長委任體制下有效運作，則不能僅以任命制推斷縣民完全缺乏制衡工具。只有取得同一路段跨機關的原始憑證、並把年份和統計口徑固定，才能在這些解釋之間作出較強的因果判斷。

2. 軍事運輸、軍用剩餘物資與道路行政的邊界

軍事需求與道路工程在歷史檔案中經常相鄰，卻不應因"軍用道路"或軍隊運輸字樣便把所有道路支出歸入軍費。美國 1921 年《聯邦公路法》第 3 條把國防委員會的公路運輸職權轉移給農業部長，但明確保留陸海軍保留地及主要供軍事用途道路原有主管機關的控制權；第 5 條又允許戰爭部把不再需要、適合築路的剩餘物資移交各州公路部門。前者是管轄例外，後者是物資再利用，二者均不證明某條州際道路由軍方出資。1947 年中華民國憲法第 107 條第 2 款將國防與國防軍事列為中央立法執行事項，第 138—140 條分別規定軍隊超出個人地域黨派關係、禁止以武裝力量作為政爭工具及現役軍人不得兼任文官。這些規定提供規範性軍政分界，不能倒推 1933 年浙江縣政警力、壯丁人口或縣道清冊屬於正規軍組織。今後應把"軍事交通用途、軍方管理、軍方出資、軍用剩餘物資、警察編制、壯丁人口"分列六個變量，只有出現命令、預算、撥款或移交憑證，才判斷其實際關聯。

九、解釋與結論

本文的解釋不是"地方自治失敗因為地方自治不足"這一循環命題。更具體的機制是：當縣的稅收、預算、項目核准與首長任免分屬不同層級時，縣即使擁有名義上的自治事項，也可能缺乏對執行結果負責的完整工具。相反，上級政府即使擁有預算核准權，也未必承擔同等的項目成本和養護責任。權力與責任錯位使制度績效難以識別，並增加事後推責空間。

浙江省憲與 1947 年中華民國憲法之間存在值得研究的制度連續性，也存在明確

斷裂。兩者都重視省縣權限的法律安排；但縣長產生方式、中央事權的明確程度以及權限爭議的裁決機制並不相同。由此不能把 1947 年憲法視為 1921 年浙江省憲的簡單複製，也不能因 1947 年文本較晚，就認定此前的省憲嘗試沒有思想或制度影響。影響關係需要起草檔案、會議記錄和引文鏈條進一步證明。

美國道路補助制度提供的是一面方法論的鏡子，而不是可直接移植的制度答案。其價值在於顯示：聯邦政府可通過法律設定資格與補助條件，州政府負責指定、配套與管理，縣級行政地位仍由州法決定。這說明財政合作、憲法地位和地方民主並不是同一概念。對浙江而言，真正應追問的是：縣能否在可審計的程序中提出、支付、執行並承擔道路項目責任，而不是道路總公里數是否接近美國某一比例。

因此，本研究的最終判斷是有限但明確的：近代中國的聯省憲政問題，不能只從中央與地方的口號、法條數量或工程規模推斷成敗。需要把法定權限、財政能力、行政控制、選舉問責、軍事實力及司法救濟同時納入分析。1921 年浙江省憲提供了大膽的規範實驗；1930 年代縣政資料揭示了實施鏈條的複雜性；1947 年中華民國憲法則呈現了另一種國家—省—縣權限設計。三者之間的距離，正是未竟憲政道路的歷史邊界。

內政部《內政調查統計表》1933 年第 4 期的浙江縣政調查，為 1930 年代縣自治的財政基礎提供了與省級公路統計不同的觀察單位。原印第 1 頁說明，調查對象為浙江當時七十六縣，實收六十七縣調查報告，全國已有約一千二百餘縣呈報的說明不能誤作浙江樣本量。第 5 頁依縣等級列示 67 縣年度稅收：一等 23 縣合計 10,692,782 元，二等 24 縣 4,031,557 元，三等 20 縣 2,813,024 元；按原表相加為 17,537,363 元。這是按報告縣等級彙總的稅收數，並非浙江全省所有縣的核定稅收，更非縣可自主支配的淨財政收入。

同一原印第 5—6 頁還揭示了不可忽略的分母變化：年度支出表的一等縣僅列 22 縣，原印腳註註明永嘉縣數字待重查；關於”每年行政費及地方自治經費支出總額約佔稅收總額”的分組只覆蓋 64 縣，另將南田、分水、永嘉排除在可比較樣本之外。原表把縣行政經費與地方自治經費合併列示，且註明臨時支出、因漏報而未列的數額未納入。由此不能從該表推出”縣自治經費等於縣財政總支出”，更不能把某一年度的支出比例解釋成憲法意義上的獨立稅權。原印第 3—4 頁的縣級機構清單同時顯示財政、建設、保安、警務等職能有時通過縣政府附屬機構，有時通過其他行政機關執行，行政機構存在並不證明其由民選縣議會控制。

與此相較，1947 年《中華民國憲法》第 107 條第 7 款將國、省、縣收入劃分列為中央立法行政事項；第 109 條第 7 款列省財政及省稅，第 110 條第 6 款列縣財政及縣稅，第 111 條將未列舉事項按全國性、省性、縣性分配；第 121—127 條另設縣自治、縣議會立法、民選縣長及委辦事務制度，第 147 條要求中央扶助貧瘠省份、省扶助貧瘠縣份。這是憲法規範層面的權限與均衡安排，而 1933 年調查是更早時期不完整的行政統計。二者可構成制度比較的”基線—設

計”關係，不能寫成 1947 年憲法已經實現 1933 年統計中的縣級財政自主。真正檢驗 1947 年制度是否落實，還須補縣自治法、地方稅法、預算核准、撥款與決算憑證。

1923 年《中華民國憲法》的原印本提供了重要的中間制度層。擷華印書局印本原印第 36 頁（PDF 第 36 頁，零基）第 128 條第 3 款規定縣對其負擔的省稅總額有保留權，但上限為十分之四；這不是保證縣可獲得省稅四成的最低份額。第 128 條第 4 款同時保護縣財產及自治經費不受省政府處分。原印第 37 頁第 129 條把省稅與縣稅的劃分交由省議會議決，第 130 條原則上禁止省對一縣或數縣施行特別法律，並設有共同利害事項的例外；例外的準確對象和適用範圍仍應與其他原印本複核。由此，1923 年的縣財政保障仍須通過省議會決定稅種與分配，並不能僅憑第 128 條推定各縣已擁有穩定、獨立、足額的稅收。1933 年內政部調查的收入和支出分佈恰可用來提出後續驗證問題：縣收入來源究竟來自自主縣稅、省稅保留、中央補助，還是行政徵收？缺少分稅細目、決算和法定權限對應表之前，不應把統計總額歸入任何單一類別。

證據附錄

以下保留多組研究性統計、方法和資料界限，不把它們作為已經調平的正文結論。

附錄 1 Appendix 1 — 縣政統計的層級與年代：1935 年出版、1932—1933 年數據

1935 年《浙江民政月刊》第 5 卷第 4 期刊載的第 7 表，是民國二十二年度各縣每月行政經費數比較表，屬於按金額檔次劃分的行政經費分佈，不能直接充當縣道工程預算；第 8 表則統計同年度區、坊、鄉、鎮、閭、鄰等基層組織數量，不是有權獨立徵稅的自治法人數量。第 15 表列二十二年度水陸公安機關原有警額 13,797、裁撤 1,887、現有 11,910；第 16 表正文原題為”二十一年度水陸警力比較表”（與目錄所列二十二年度不一致），把陸警 10,208 和水警 1,702 分列，合計同為 11,910。兩表總數相同不構成相互獨立的時間序列，更不得相加。第 29 表所記二十一年度壯丁 3,751,901 人，是人口統計類別，不能直接當作現役軍人或縣級保衛團人數。出版時間、調查年度、組織層級及統計對象若混為一談，就會把縣自治制度的行政覆蓋面誤寫成財政、警務或軍事自治的實際能力。

附錄 2 Appendix 2 — 基層組織數量不等於自治權力：1933 年浙江縣以下統計

《浙江民政月刊》1935 年第 5 卷第 4 期第 8 表記錄民國二十二年度的區、坊、鄉、鎮、閭、鄰等基層組織。其合計欄可辨為區 431、鄉（另標坊

58）11,325、鎮 1,223、閭 174,026、鄰 872,188；各類單位層級不同，且是否設有獨立預算、選舉機關與法定稅權，不能從數量欄推出。第 7 表按經費數額檔次排列縣級每月行政經費，同樣沒有逐項分列道路工程支出。將組織數與經費檔次結合，可以提出"行政滲透範圍是否擴大"的待檢假說，卻不能據此證明地方自治的民主代表性或財政獨立性。尤其 1935 年刊印不意味着這些數值屬於 1935 年度；原表明示二十二年度（1933 年），在與 1947 年憲法縣議會、縣長選舉制度比較時須保留時間差與制度差。

附錄 3A Appendix 3A — 從條文到憑證的證據階梯

本文以四級證據階梯處理聯省自治的制度史：第一層為已公佈的憲法及施行法，說明制度宣稱的權限；第二層為省政府會議決議與規程，說明行政機關計劃如何操作；第三層為縣議會決議、預算批文、稅收簿與工程合同，說明具體決定及資金承諾；第四層為付款憑單、工程驗收和養護記錄，才可能支持"執行完成"的判斷。1921 年浙江省憲法及施行法屬於第一層；1933 年 5 月省政府關於德清縣財政機構的會議記錄，以及縣地方預算辦法和縣長築路獎懲規程，屬於第二層。現有材料不能填補德清縣實際裁撤財政局的第三、四層證據，也不能以 1933 年縣道清冊的彙總數字替代逐路驗收和付款憑證。後續數據庫須為每條斷言記錄時間、管轄層級、規範類型、檔案頁碼、原件或轉錄狀態、金額口徑及反證路徑；對無法追溯的彙總差額保留未解標記。這樣的設計使"省憲承諾是否轉化為縣級自治能力"成為可被檔案證實或推翻的命題，而不是靠術語相似性成立的敘事。

文獻注 / Source note: EVIDENCE-TIER SYNTHESIS. 1921 constitution and implementation act (legal-text transcriptions, not original facsimiles); 1933 浙江省政府行政報告 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 浙江省憲法.

附錄 3B / Appendix 3B — 1933 浙江縣政資料的樣本分母核對 / Reconciling county-level denominators in Zhejiang, 1933

校勘說明：經原印核讀複核，17 縣與 18 縣暫錄合計相差的 400 元，已定位為

新登縣原印第 31 頁的縣級小計；武康縣原印第 32 頁的 400 元另屬道路級明細，兩者不可混同。義烏 11.660 公里誤作建築費造成的 19 縣超額 2,261.400 元結論已撤銷；建築費的完整調平結果見附錄 13。

中文（原印第 8—9 頁直接目視核讀）。《浙江民政月刊》1935 年第 5 卷第 4 期原印第 8 頁（PDF 零基第 14 頁）第 7 表，題為《浙江省二十二年度各縣每月行政經費數比較表》。六行所列縣數依次為 1、24、26、3、18、3，合計 75 個縣級條目。這是按行政經費檔次列示的縣數，不是 75 縣的實收稅額、道路建設費或縣級財政決算。第 8 表在原印第 9 頁（PDF 零基第 15 頁）另以市縣為行，合計區 431、鄉（另列坊 58）11,325、鎮 1,223、閭 174,026、鄰 872,188；區、鄉、鎮、閭、鄰是不同層級的行政編組，絕不能相加為自治單位總數。該表中杭州及其他市縣條目的分母還須依各行核實，不能用第 7 表的 75 縣直接充當第 8 表的統計縣數。

中文（分母核對）。內政部 1933 年第 4 期浙江縣政調查說明 76 縣中收回 67 縣報告；1933 年《浙江省公路統計》縣營道路彙總涉及 30 縣、191 條道路、1,734.705 公里；第 7 表的 75 縣是經費檔次的縣數。四個數字分屬不同機關、問題和統計單位，不能混作一個縣自治分母。第 7 表 75 與內政部調查 67 相差 8，也不能斷言恰有 8 個共同缺失縣。建築費口徑以獨立盲法復錄為準：18 個印有縣級小計的分組，其印列小計合計恰為原印第 37 頁全省總計 496,635.960 元；12 組未印小計、共 55 條道路建築費欄空白（見附錄 13）。研究早期暫錄階段的 17 縣 486,837.360 元、18 縣 487,237.360 元及由此得出的 9,798.600 元、9,398.600 元差額，均源於暫錄對鄞縣、奉化、鎮海三筆印列小計的誤讀，僅作校勘史保留。另須分清統計層級：新登縣原印第 31 頁的 400 元是縣級小計，武康縣原印第 32 頁的 400 元是道路級明細，不得互換。

附錄 4 / Appendix 4 — 1932 壯丁人口表與 1933 縣道建築費的分母及層級核驗（2026-10-11）

中文（原印第 35—36 頁直接目視核驗）。《浙江民政月刊》1935 年第 5 卷第 4 期第 29 表，題為《浙江省二十一年度各市縣壯丁數統計表》，是 1932 年（民國二十一年）的市縣人口統計，不是 1935 年觀察值，更不是軍隊人數。原印第 35 頁（PDF 零基第 41 頁）列出各市縣的普通戶、船戶、寺廟與全縣壯丁數及全縣男子總數；原印第 36 頁（PDF 零基第 42 頁）刊載總計：普通戶壯丁 3,737,176，船戶 5,041，寺廟 9,684，合計壯丁 3,751,901；全縣男子總數 11,195,392，表列比例 33.51%。算術複核：
3,737,176+5,041+9,684=3,751,901；
3,751,901/11,195,392≈33.51%。這些數字是刊物報告的統計口徑，不能自動推斷徵兵、民兵組織、可動員兵員或軍隊指揮權。原表的市縣逐行覆蓋、年齡界定與漏報情況尚未獨立復錄，統計總數只標為原印已見而非獨立證實的人口事實。

中文。《浙江省公路統計》第 32 頁（PDF 零基第 39 頁）武康縣路段中有一筆建築費 400.000 元，位於單條道路記錄而非縣級括號小計；第 37 頁（PDF 零基第 44 頁）原印彙總為 30 縣、191 路、1,734.705 公里、建築費 496,635.960 元。研究早期 17 縣暫錄與 18 筆暫錄相差的 400.000 元，已由新登縣原印第 31 頁的縣級 400.000 元小計解釋；武康的道路級 400.000 元不得混計。建築費的現行口徑以獨立盲法復錄為準（附錄 13）：印列小計合計與原印總計一致；舊暫錄的 17 縣 486,837.360 元、18 縣 487,237.360 元及其差額（9,798.600 元、9,398.600 元）源於三筆印列小計誤讀，已撤銷作為數據，僅存校勘史。義烏 11.660 為公里，亦已撤銷其建築費讀法。仍須辨明道路條目、小計、縣數、非空費用縣數以及資金來源的統計層級。

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 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.

附錄 5 / Appendix 5 — 從 1911 年鄂州臨時約法到 1947 年縣自治：規範層級與財政軍事權限的跨項目證據校勘

中文｜問題與來源層級。辛亥革命史研究將《中華民國鄂州臨時約法》列為 1911 年革命政權從事實接管轉向憲制設計的關鍵案例。本研究直接閱讀了維基文庫現存六十條歷史轉錄，但沒有目視檢查 1911 年原報、軍政府公報或《湖北軍政府文獻資料彙編》紙本，故以下條文僅為 B 級歷史轉錄的分析，不提升為 A 級原印證據。維基文庫頁面標註 1911 年 11 月 9 日，另有研究性二手年表稱草案於 11 月中旬公佈、12 月見報；起草、議決、公佈、施行四個時間節點尚未以原件調平。第 60 條轉錄中"[公佈之]"的編輯方括號亦須回到原刊核實。本文不據該網頁日期斷言法律當日已實施。

中文｜四項可檢驗的制度差異。（一）鄂州轉錄第 3 條設想中華民國完全成立後地方臨時約法退讓於全國憲法，同時保留經全國承認而制定鄂州憲法的可能；這是有條件的地方制憲構想，不是既成聯邦成員主權。（二）第 2、23、25 條允許議會延後開設、都督在其成立前暫行立法並以全體政務委員署名發佈緊急代法律命令；因此憲制承諾與臨時行政集權並存。（三）第 29 條由都督統率水陸軍，第 37—38 條要求預算、公債、增加國庫負擔契約經議會議定，緊急財政處分須

事後承諾；這些是法定軍事與財政控制方案，不是已經取得軍令服從、稅收或付款憑單的證明。（四）第 14 條提供針對行政違法侵權的行政審判救濟設計，實際審判機關是否設立仍待原檔驗證。以上四點不能由”省自治”一個標籤概括。

中文｜與 1921—1947 年制度的有限比較。1921 年浙江省憲把縣知事任命與縣議會直選並置，縣道路工程又依幹線、支線劃分興修責任；1923 年國憲第 34—36 條則禁止省自置常備軍，並對中央強制設條件與國會否認機制；1947 年中華民國憲法第 107 條列中央國防事權、第 110 條列縣財政和交通事項、第 126 條規定縣長民選。這些文本共同提出”地方權力由誰授予、誰控制武力、誰批准並核銷財政、地方居民如何問責”的問題，卻分屬革命軍政府臨時法、省憲、全國憲法及不同時期的制度語境。不能從鄂州第 3 條直接推斷 1921 年浙江、1923 年國憲或 1947 年國憲沿襲其文字，更不能將 1911 年軍政宣告視作 1920 年代自治制度的實際執行。傳承假說須找到起草人員、草案異文、會議記錄或明確引用鏈。

文獻注 / Sources: B 級歷史轉錄（直接核讀）：《中華民國鄂州臨時約法》六十條，https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國鄂州臨時約法中華民國鄂州臨時約法（第 2—3、14、23、25、29、37—38、60 條）。C 級二手年表線索：https://wikis.tw/中国历代宪法中國曆代憲法（公佈日期未獨立核實）。A 級：1923 年憲法原印第 13—14 頁與 1947 年憲法官方網頁，見正文文獻注。限制：1911 年鄂州約法的原始公佈日期與實際施行未核實。

附錄 5 補充校勘。中文：二手文獻線索使”1911 年 11 月 9 日即已頒行施行”的說法更需要謹慎。歷史研究者關於《宋教仁集》的勘誤指出，1911 年 11 月 14 日《中華民國公報》刊載鄂軍都督府總監察處有關《鄂州臨時約法草案》與官制草案的通告，要求徵集意見並擬於約半月後議決執行；另有研究將《民立報》1911 年 12 月 2 日第 411 號列為草案第 14 條的刊載出處，《湖北軍政府文獻資料彙編》目錄則列草案於第 40 頁、11 月 14 日通告於第 44 頁。這些均為已定位但尚未取得原報圖像的二手引用或目錄，不能替代原件。若 11 月 14 日的徵求意見程序經原報證實，維基文庫頁面”11 月 9 日”標題應被視為未校定的編目日期，不能直接當作正式施行日。進一步的實證問題是：是否存在經修訂的最終約法、何時發佈、何時設議會、是否有行政審判院及預算決算實務記錄。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.

附錄 5 來源定位補記。《湖北軍政府文獻資料彙編》的公開目錄現已精確到：第 36 項”中華民國鄂州臨時約法草案”在印刷頁 40，第 37 項”總監察處關於議決鄂州臨時約法草案及官制草案的特別通告（1911 年 11 月 14 日）”在印刷頁 44；書目信息為辛亥革命武昌起義紀念館、政協湖北省委員會合編，武漢大學出版社 1986 年。另有公開在線試讀入口顯示該掃描本為 807 頁/約 25.6MB，但尚未取得第 40、44 頁圖像。版本鏈因此從”模糊二手說法”提升為”明確彙編頁碼＋原報名稱＋日期的可執行取證路徑”，仍未升級為 1911 原件目視核驗。下一步保持三點分離：11 月 14 日徵求意見通告、12 月 2–6 日《民立報》連續刊載、最終是否另有修訂公佈本。

附錄 5 版本狀態補記。1991 年《中外法學》第 5 期〈辛亥革命時期各省軍政府約法初探〉的可檢索原刊文本明確轉述：1911 年 11 月 14 日總監察處發佈特別通告，將已印刷散發的鄂州臨時約法及官制草案交社會評論，擬”半月後”議決執行；同月底依據各界意見修改，修改後交軍政府公佈施行，並稱全案七章六十條。該文屬於後出學術研究，並非 1911 原件；但它使版本鏈可暫分為”已印刷徵求意見稿→11 月 14 日公開評論期→月底修改→軍政府公佈施行”。因此，維基文庫 60 條轉錄不能無條件等同於最初散發本；在尚未取得最終公佈本時，也不能把所有條文差異視為編校誤差。

附錄 7｜1921—1925 年浙江縣自治的財政責任重組

1921 年《浙江省縣議會法》把縣預算、決算、縣稅、公債、對縣知事的彈劾及自治經費檢查列入縣議會權限；縣參事會由省長委任的縣知事兼任會長，並受省政府監督。1925 年《浙江省縣自治委員會法》改以縣民直選五人委員會為擬設縣自治執行機關，負責執行縣議會議決、編制預算決算、徵稅及辦理委辦事項。1925 年《縣議會法》第 12 條仍保留縣議會對預算決算、縣稅及公債的議決權；第 30—31 條規定議決案十日內公佈、委員會五日內提出覆議；第 33—38 條細化年度預算、財產表冊、預備費與附證據決算程序。現見第 31 條轉錄沒有 1921 年覆議制度的三分之二門檻，不得移植舊法。1925 年《省自治法施行法》第 5 條允許省長提出分縣、分年實施辦法，最遲五年；委員會成立前仍由省長委任縣知事辦理自治行政。因此，法律設計直選機關，不等於 1925 年全省實際完成縣自治選舉。執行情況仍須實施令、選舉及就職記錄、縣預算決算和縣庫付款憑證檢驗。

附錄 7 證據說明 / 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) 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)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 浙江省縣自治委員會法; https://wk.100ke.info/wiki/浙江省自治法施行法浙江省自治法施行法. The original 1921 promulgation edition and actual county implementation remain unverified.

附錄 7 證據等級說明（取代前文籠統的 B 級表述）：已直接目視核讀 1925 年《浙江省自治法》原印掃描 PDF 第 52、54、55、108、109 頁，分別涉及縣議會法第 12—15、30—31、33—38 條及縣自治委員會法第 1—6 條。以上指定 1925 年法條由 B 升級為 A（原印影像目視核讀）；1921 年法律仍為 B（歷史轉錄）；1925 年施行法第 5 條已在後續原印第 36—37 頁核驗升級為 A，實施情況仍未驗證。原件編號 NLC416-08jh004239-41944；https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-08jh004239-41944_浙江省自治法.pdf 。

附錄 7 校勘：已目視核對 1925 年施行法原印第 36—37 頁。第 5 條保留過渡期省長任命縣知事，第 6 條將縣知事彈劾的處分權留在省政府，第 7 條由省長處理縣議會與縣參事會的重要爭執。上述制度設計不等於實際執行。

金額校勘說明：1933 年《浙江省公路統計》原印第 33—34 頁兩縣小計的讀數，以 2026 年 10 月獨立盲法復錄為準：鎮海縣印列小計 14,780.000 元，奉化縣印列小計 23,091.000 元，兩縣逐筆分項分別與印列小計恰合。此前暫錄曾寫作 14,780.600 元與 23,691.800 元，均屬轉錄誤讀；由此產生的舊 18 縣差額 9,398.600 元已經查明撤銷（見附錄 13）。縣級小計與全省總計均不證明縣庫實際付款。

金額校勘說明（續）：獨立盲法復錄確認，鎮海縣建築費小計為 14,780.000 元、奉化縣為 23,091.000 元（原印第 33—34 頁）；舊讀 14,780.600 元與 23,691.800 元為轉錄錯誤，不能列為原印歧義。18 筆印列小計合計恰為原刊全省總額 496,635.960 元（附錄 13）；縣庫實際支付憑證未取得。

Source / 史料：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 33—34 頁，PDF 零基第 40—41 頁；鎮海與奉化兩縣小計以獨立盲法復錄核定（14,780.000 元、23,091.000 元）；18 縣印列小計與原刊總計已經勾稽一致（附錄 13）；縣庫實際支付憑證未取得。https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路統計.pdf.

比較發現（1925 年施行法原印第 36 頁）：第 1 條規定省自治法與未來國憲牴觸時依國憲，第 2 條允許不牴觸省自治法的現行國家法律與命令繼續適用；第 4 條要求五年內設立全省初級法院，未設立的縣暫設司法公署。因此縣自治轉型並非脫離國家法體系的獨立建國，而是與國家法效力、司法機構過渡期並行的制度安排。法院實際設立進度仍須行政檔案核證。

憲制比較限界：1925 年浙江施行法第 7 條由省長裁決過渡期縣議會與縣參事會的內部行政爭議；1947 年中華民國憲法第 111 條處理的則是中央與地方之間的事權爭議，交由立法院解決。兩者爭議主體、法律層級及救濟目的不同，不能畫成同一種爭議裁決機構的簡單演變。1947 年原文據此前官方法條核驗。

附錄 8｜1921—1925 年浙江縣級司法機關設置期限比較

1921 年《中華民國浙江省憲法施行法》第 11 條規定，各縣初審法院應在三年內設立，未設立者暫置司法公署。1925 年《浙江省自治法施行法》第 4 條改定五年內設立初級法院。兩項規定屬於不同法制文本；期限變化本身不能證明舊方案失敗。縣法院的實際成立日期、人員與預算仍須獨立檔案核實。1922 年《東方雜誌》原印附錄第 25 頁與 1925 年《浙江省自治法》原印 PDF 第 36 頁，均據此前影印核讀記錄。

附錄 9｜1946 年省自治與統一軍令的制度比較

美國國務院 1946 年 1 月 25 日馬歇爾—張群會談記錄稱，政協憲草小組討論由省制定不牴觸國憲的省憲，並選舉省長。1946 年 2 月 25 日軍隊整編協議則規定國家軍隊由總統經國防機關指揮，同時允許各省維持有上限的保安隊。兩項材料體現省自治構想與統一軍令設計並存，但協商原則、協議條款均不能證明已經實際實施。史料：FRUS 1946, vol. IX, documents 39 and 100；直接核讀美國國務院官方檔案網頁，不等同於檢查中國原簽署件。https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v09/d39; https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v09/d100。

制度解釋補註（1946）：1923 年國憲第 34 條禁止省自置常備軍；1946 年整編協議第 6 條容許有限省保安隊，同時第 1 條確立統一國家軍令；1947 年國憲第 138—139 條又以國家化與超黨派原則規範軍隊。三者在”省是否可有治安力量”與”省是否擁有獨立軍事主權”之間劃出不同層次。前兩項分別來自此前原印核驗和 FRUS 官方檔案核讀；1947 年條文據既有憲法證據索引，未重新核驗原始制定記錄。比較只說明規範設計差異，不證明任何一套安排在軍隊中落實。

憲草條文鏈補註：1946 年 4 月 19 日政協憲草修正草案第 37、133—136 條已設計總統統率國軍、軍隊超黨派、禁止以軍隊作政爭工具及現役軍人不得兼任文官；同年 12 月通過的憲法第 36、137—140 條形成可比較的條文鏈；其中第 139 條措辭由”軍隊”擴展為”武力”（據政協憲草證據登記）。制憲國民大會記錄原件（上冊第 282—298 頁）未直接核驗；因果關係和實際執行均待證。

附錄 10｜1933 年浙江公路統計第十七表：嘉興縣道路明細與縣級小計的 400 元差異

直接目視核讀 1933 年《浙江省公路統計》第十七表原印第 31 頁（PDF 第 39 頁，零基頁 38）。嘉興縣的可見非空道路級建築費逐筆暫錄為 1,050.000、105.000、87.000、37,056.980、15,000.000、500.000、722.000、1,352.000、400.000 元，算術和 56,272.980 元；同頁括號內嘉興縣縣級小計印為 55,872.980 元，兩者恰差 400.000 元。若不計最後一筆道路級 400 元，明細和恰等於縣級小計。此為新的表內勾稽異常，可能涉及統計口徑、重疊或排印，不能在未核對原刊說明、其他版本及賬冊前判定為錯誤，更不能自行將 400 元加進縣級合計。它不同於新登縣 400 元縣級小計、武康縣 400 元道路級明細。省級層面，18 筆印列小計已經獨立盲法復錄並與原刊總額 496,635.960 元調平（附錄 13），不存在待本項解釋的省級差額：嘉興這 400 元是表內分項與小計之間的差異，獨立成立。義烏 11.660 為公里里程，不能補作建築費；舊 19 縣 498,897.360 元及超額 2,261.400 元結論均已撤銷。此頁原印影像本次直接檢查（A：影像；C：金額手工暫錄與統計解釋）。來源：浙江省政府建設廳統計委員會編《浙江省公路統計》（1933 年 5 月），第十七表原印 31 頁，https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路統計.pdf 。

補充校勘（鄞縣，1933 年原印第 33 頁）：同一表中鄞縣兩筆建築費為 3,000.000 元與一筆跨六條市內道路的合併建築費 135,000.000 元，縣級括號小計印為 138,000.000 元，兩筆相加恰合（獨立盲法復錄確認）。研究早期曾將印列小計誤讀為 128,000.000 元，由此產生的表面差額 7,000.000 元並不存在。此項與嘉興縣 400 元表內差異性質不同：嘉興為真實的表內不一致，鄞縣則無異常。證據：原印第 33 頁（PDF 零基 40）直接目視及獨立盲法復錄；實際縣庫支付未證。

1933 年公路統計勘誤：原印第 37 頁義烏縣 11.660 屬於道路里程（公里），不是 11,660 元建築費。撤銷將義烏列作第 19 個有建築費小計縣的推斷、19 縣 498,897.360 元合計及高出原刊 2,261.400 元的結論。2026 年 10 月獨立盲法復錄完成：18 筆印列小計合計恰為原刊省級總計 496,635.960 元，舊暫錄的 9,398.600 元差額源於三筆印列小計誤讀（鄞縣、奉化、鎮海），已經查明（見附錄 13）。來源：《浙江省公路統計》第十七表原印第 31—37 頁（PDF 零基 38—44）。

蘭溪縣表內勾稽（原印第 36 頁）：四筆道路建築費為 3,000、15,000、1,418.410、600 元，合計 20,018.410 元，與同頁括號內縣級小計恰合（獨立盲法復錄確認）。研究早期曾將第一筆誤讀為 8,000 元，由此產生的表面差額 5,000 元並不存在。

附錄 11｜1921 年《浙江省憲法施行法》第 16 條：1922 年同期影印本定位與

版本頁碼校正（2026-10-12）

本次直接打開《東方雜誌》1922 年第 19 卷第 22 期原印掃描（NLC404-01J002290-25829），核讀 PDF 零基第 214—216 頁。該刊附錄《中華民國浙江省憲法施行法》從原印第 25 頁開始（PDF 零基 214），第 16 條在原印第 26 頁（PDF 零基 215），第 17—23 條續見原印第 27 頁（PDF 零基 216），並於該頁轉入《廣東省憲法草案》。因此先前"第 16 條見《東方雜誌》原印第 25 頁"的籠統頁碼不準確；必須標為第 26 頁。該刊與另見書目《浙江省法彙編》第一輯第 22—25 頁屬於不同版本，不可混用頁碼。第 16 條涉及國憲未成立時浙江省對軍費的臨時負擔、由省議院核實議決支付，且有一個在維基文庫轉錄中寫作"第一百另一條"的疑難憲法交叉引注。1921 年省憲第 101 條確有"國家政費負擔至多不超過省收入總額 30%"的規範；但此次屏幕影像中疑難字形不足以無歧義判定為"零／○"，因此第 101 條仍是有制度內容支持的候選讀法，而非已完成的逐字校勘。第 17 條規定國憲未成立前駐省軍隊得由省長統轄，第 18 條要求省政府擬定裁兵計劃交第一屆省議院；均為規範設計，不等於軍費已付或軍隊已受控制。證據等級：A（1922 年同期印本頁碼、條款位置、條款主題直接目視）；C（第 16 條疑難數字字形），實施 X。來源：https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002290-25829_東方雜誌_1922 年 19 卷 22 期.pdf （PDF 頁 215—217／零基 214—216）；省憲第 101 條：https://zh.wikisource.org/wiki/浙江省憲法浙江省憲法 。

附錄 12｜1921 年廣東縣長選舉與 1925 年浙江縣自治委員會：直選與省級任命的不同組合

1921 年《廣東暫行縣自治條例》第 43 條規定，縣住民中有選舉權者直接選出三人，由省長擇一任命縣長；這不是選民直接決定最終縣長。《廣東暫行縣長選舉條例》第 10 條規定，具被選舉資格者獲 300 名以上選民推舉後可列入候選榜，但第 16 條允許當選人不在該榜，第 17 條要求將結果報省長任命。第 6 條的男子年滿 30 歲屬於縣長被選舉資格，選民資格另見第 3 條的轉引，不能據此斷定所有選民均為男性。1925 年浙江設計由縣民直選五人縣自治委員會，並允許分縣、分年實施，過渡期仍保留省長任命縣知事。兩省的行政首長形成機制、民選參與、上級任命與過渡安排不同；僅憑法條不能證明實際選舉、財政自治或制度間的直接承繼。

附錄 13｜1933 年浙江公路統計第十七表：獨立盲法復錄與調平（2026 年 10 月）

2026 年 10 月，第二操作者在不預看既有暫錄的條件下，對 1933 年《浙江省公路統計》第十七表（原印第 31—37 頁，PDF 零基 38—44）全部 191 條道路的里程與建築費逐筆獨立復錄，並按縣分組勾稽。原表區分里程（公里）與建築費（元）：義烏 11.660、寧海 25.920 均為公里，舊 19 縣合計 498,897.360 元及超額 2,261.400 元的說法已經撤銷。18 個印有建築費小計

的分組，其印列小計為：杭縣 1,770.000、海寧 9,500.000、新登 400.000、嘉興 55,872.980、吳興 26,101.570、武康 6,090.000、鄞縣 138,000.000、鎮海 14,780.000、奉化 23,091.000、象山 72,500.000、南田 3,000.000、紹興 2,600.000、餘姚 30,500.000、黃岩 19,000.000、蕭山 14,712.000、金華 57,400.000、蘭溪 20,018.410、嘉善 1,300.000 元，合計恰為原刊全省總計 496,635.960 元，分毫不差。此前暫錄階段出現的 9,398.600 元差額，源於暫錄誤讀其中三筆印列小計（鄞縣作 128,000.000 元、奉化作 23,691.800 元、鎮海作 14,780.600 元），三處誤差淨額恰為 9,398.600 元。逐筆分項總和為 496,735.960 元，與印列小計之和相差 100.000 元，來自僅有的兩處表內不一致：嘉興分項 56,272.980 元比印列小計多 400.000 元（末筆項家濠路 400.000 元未計入小計，見附錄 10），武康分項 5,790.000 元比印列小計少 300.000 元（見附錄 15 校勘）。其餘 12 組（於潛、長興、壽昌、諸暨、龍游、遂安、分水、平陽、天台、慶元、寧海、義烏）未印小計，共 55 條道路，建築費欄全部空白——空白是未報告，不是零。原表依據縣填道路調查表及建設廳案卷，並非縣庫付款憑證；調平只證明報表算術自洽，不證明實際付款。證據：A（原印影像）、A（獨立盲法復錄與勾稽）；縣庫付款憑證未取得。來源：https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路統計.pdf

附錄 14｜1946 年 4 月省自治爭議、縣域國民大會代表名額與 1947 年憲法第 26 條：中美代表制度的不同層級

1946 年 4 月 9 日美國駐華使館電報（FRUS 1946, IX, doc.52，原刊第 164—166 頁）記錄：政協指導委員會在國民大會組成問題上曾討論每縣（hsien）一名代表，並報告人口超過 30 萬後按每增加 50 萬人增一名的方案；同一電報稱省憲改稱"省自治法"只是名稱妥協，國民黨與中共、民主同盟對於中央批准、省級立法自主及立法院修改權限仍有實質分歧。1947 年中華民國憲法原始正文第 26 條則規定每縣、市及同等區域一名，人口超過 50 萬者每增加 50 萬人增一名。兩種人口起算門檻不可混寫；但 4 月 9 日電報是美國外交官對談判方案的當時報告，不是已簽署的中文憲草，不能據此獨斷 30 萬門檻何時、由誰、經何程序改為 50 萬。4 月 18 日另一份使館備忘錄（doc.55）繼續將省自治範圍及行政對立法負責列為未決問題。美國憲法第十七修正案所規定的是各州各有兩名參議員，不能因 1946 年中國方案以縣為國民大會選區便把縣誤認作美國式聯邦成員。以上證據可確立"選區代表名額"與"地方憲制自治權"為兩種不同變量，不能證明 1946 年協商方案已實施，亦不證明 1947 年縣自治已落實。證據等級：A（美國國務院官方 FRUS 同期外交記錄及中華民國總統府現行公開的 1947 年憲法本文直接核讀；美國參議院官方憲法文本直接核讀）；C（1946 年中文談判原件、30 萬門檻變動的制憲過程）；X（具體選舉執行、地方自治實施）。

附錄 15｜1933 年度浙江縣區行政經費決算的 1935 年報送狀態：原始行政報告與道路建築費口徑之區別

1935 年 1 期《浙江省政府行政報告》在"民政—吏治"項下刊載《飭催各縣區造送二十二年度決算報告書》（原印第 10 頁，PDF 零基第 19 頁）。該報告稱，截至報告所述時點，1933 年度行政經費決算報告書僅 14 縣及第二至第五特區呈送齊全，其餘縣區或手續未全，或尚未造送。這證明當時存在決算報送不完整的問題，不能證明已報送的賬冊通過審計、各縣最終報送率、縣庫實際付款數額，或道路建設款的來源。14 縣名稱尚待獨立逐字校勘。該行政經費決算報送記錄、另表所列 75 個縣級經費檔次觀察值，以及 1933 年道路調查第十七表的縣道清冊（30 縣 191 條，見附錄 13），三者分母、統計對象與證據性質均不同，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 浙江省政府行政報告_1935 年 1 期.pdf 。證據等級：A（同期原印及報送狀態）；C（14 縣名單轉錄）；X（原始縣庫賬簿及獨立審計）。

附錄 15 校勘 / Source-critical note: 1933 年《浙江省公路統計》第十七表武康縣七筆道路建築費為 1,100、2,500、450、400、240、600、500 元，合計 5,790 元，與縣級印列小計 6,090 元相差 300 元。獨立盲法復錄確認其中一筆為 240 元而非舊暫錄的 2,400 元（舊暫錄由此產生的 1,860 元差異已撤銷）；這 300 元是全表僅有的兩處分項與小計不一致之一（另一處為嘉興，見附錄 10），不改動原刊數字，亦不與任何省級差額相涉——省級印列小計合計與原刊總計已經調平（附錄 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 頁）。 / 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.

附錄 16（中文研究說明）：1935 年 1 期《浙江省政府行政報告》原印第 11—12 頁記載，省政府擬裁撤區公所，建立縣與鄉鎮兩級行政結構。報告認為舊有縣以下層級過多、鄉鎮規模過小，人員和經費不足，妨礙地方自治。鄉鎮擬由縣政府直接監督，另討論每縣設置約二至十八名自治巡迴協助員。省府仍在審查縣別區劃和人員方案，不能由此推斷全省已完成實施、選舉或財政改革。

附錄 16 / Appendix 16 引證與證據界限：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 浙江省政府行政報告_1935 年 1 期.pdf （原印 11—12 頁；PDF 零基 20—21 頁）。A 級僅限已核對的同期行政報告陳述；B 級為制度解釋；縣別執行、選舉和財政結果未核驗（X）。兩級縣鄉行政監督不同於美國聯邦州的憲法地位，不能由改革建議推定 1921 年省

憲的落實。 / 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.

附錄 17：1935 年省級財政報告區分結存、借款、暫收與當期收入，不能據此推算 1933 年縣庫實際付款。縣級原始賬冊仍待核查。

附錄 18｜1948—1950 年省縣自治立法與臺灣地方自治的法源轉換。既有原始證據登記提供不同層級的線索：1948 年 8 月 31 日臺灣省參議會曾就《省縣自治通則》草案提出修改意見；1948 年內政部編有 52 頁《省縣自治通則草案附屬法規草案》；國家檔案機構的案卷說明將 1949 年 9 月 20 日臺灣縣市地方自治通則初稿與 1950 年 4 月 5 日行政院核准階段區分。必須分別標註草案、議會意見、行政審查與批准，不得將 1948 年中央草案誤作已頒行全國法律。

附錄 18 / Appendix 18 證據限界：檔案目錄 https://catalog.digitalarchives.tw/item/00/17/23/52.html ；館藏目錄 https://taiwanebook.ncl.edu.tw/zh-tw/book/NCL-000022464 ；檔案機構說明 https://art.archives.gov.tw/tw/art/1289.html 及 https://art.archives.gov.tw/tw/art/1567-13906.html 。這些目錄和機構說明已見登記，但本研究未直接調閱 17 頁檔案或 52 頁草案正文，故只能作為 B 級官方/館藏目錄與研究線索；逐條修法、縣級執行和實際財政影響未核驗（X）。 / These are archival and bibliographic descriptions, not page-level inspection of the underlying 17- or 52-page sources.

附錄 19｜1935 年浙江縣級決算報送名單：原始史料核對。1935 年《浙江省政府行政報告》第一期原印第 10 頁列舉十四縣及第二至第五特區呈送齊全 1933 年度行政經費決算報告。十四縣暫讀：海寧、臨安、嘉善、吳興、德清、安吉、孝豐、上虞、黃巖、仙居、蘭溪、武義、衢縣、麗水。名單仍待獨立盲錄（C）；原刊報送狀態可直接核驗（A）。報送不等於審計、縣庫實際付款或全省最終報送率。

附錄 19 史料：浙江省政府祕書處《浙江省政府行政報告》1935 年第 1 期，原印第 10 頁，PDF 第 20 頁（從 1 起計），https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J001967-52671_浙江省政府行政報告_1935 年 1 期.pdf 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.

附錄 20｜1935 年沙田收支月報。省政府報告原印第 14 頁記載針對沙田管理機關刪並重疊的旬報、月報，改用一種收支月報。這只能說明特定機關的報表規則調整，不能證明全省縣財政口徑統一或改革實際執行。

附錄 20 來源 / Source: 浙江省政府祕書處《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 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.

附錄 21｜1921 年《廣東省憲法草案》的教育預算與軍費過渡條款：原印校勘。本附錄再次目視核對同一份 SSID-13420234 影印本：PDF 零基第 33 頁、原印第 18 頁的第 108 條寫明省年度教育經費至少佔省預算歲出總額「百分之二十」，而非先前所記的 10%。這屬於同一原印見證的再次辨讀，不能偽稱為第二份獨立版本。第 134 條（PDF 零基第 39 頁、原印第 24 頁）設有分階段軍費過渡：初設政府階段的第一道上限為「二分之一」，鄰省自治政府成立後的第二道上限為「三分之一」，全國憲法成立後六個月再適用第 116 條的三成限制。此為對早期誤讀的校正；階段適用條件與法定分母仍以原文為準。不同版本、條文階段與編纂日期仍須校勘；草案規定不等於生效法、預算撥款或軍費實際支出。

比較段落（中文）：1921 年廣東省憲草案第 108 條提出省級教育預算比例下限；1935 年浙江縣教育經費決算須知涉及專項經費的行政報送；1947 年中華民國憲法原第 164 條曾分別列有中央 15%、省 25%、市縣 35%的教育、科學、文化經費預算下限。三者在法律狀態、預算分母、經費範圍與政府層級上不同，不能由百分比直接推斷制度傳承或實際支出。美國憲法第十修正案沒有同類聯邦教育預算百分比，也沒有把縣列為聯邦成員。實施檢驗仍需預算案、決算和縣級賬冊。

附錄 22｜1950 年臺灣縣市地方自治綱要的制定、公佈與更正。本稿附錄 18 所引各條僅為檔案目錄級線索；其後，《臺灣省政府公報》39 年夏字第 20 期原印第 306—310 頁及同年夏字第 33 期第 520 頁更正啟事已經直接目視核驗（證據登記 PE-1083—1086）。須區分四個程序日期：1950 年 4 月 5 日行政院政務會議修訂通過（檔案館說明）；4 月 14 日行政院臺 39(內)字第 1387 號核准/轉發（《臺灣選政》記載，中央原件影像尚待核）；4 月 22 日臺灣省政府 39 卯養府綜法字第 27506 號公佈令（公報原印）；4 月 24 日省政府公報刊載第 306—310 頁。5 月 9 日第 520 頁更正啟事涉及第 5、8 條第 5 款、11 條第 1 款、22 條第 3 項、34 條第 19 款、36 條第 2 項及 37 條。上述七處尚無逐字訂正對照，不得直接引用未更正原印作為最終法條。該法規涉及臺灣縣市地方自治的具體制度化過程，不能推斷全國實施或直接證明 1921 年浙江省憲與之存在逐條繼受。本研究採用已登記的原始核驗結果，未獨立查看這些公報影像。

附錄 23｜中華民國憲法第 164 條的歷史預算分母與 1997 年修憲後的效力。1947 年憲法原第 164 條規定中央 15%、省 25%、市縣 35%的「教育、科學、文化」經費佔各級預算歲出總額的最低比例，不能誤寫成僅限教育經費。司法院釋字第 463 號（1998-09-11）回顧此前釋字第 77 號及第 231 號對原第 164

條「預算總額」的解釋：分母為年度總預算所列歲出總額，不含追加預算與特別預算。此係原條文的歷史解釋，不應作為現行臺灣的強制百分比規則。1997-07-21 公佈的憲法增修條文第 10 條第 8 項改以教科文、尤其國民教育經費「優先編列」，明定不受第 164 條限制；釋字第 463 號因此認定舊百分比及分母爭議已無繼續解釋必要。不能由 1947 年文本推斷當年或今日的實際撥款、縣級執行、預算達標，也不能與 1921 年廣東草案的省教育預算下限直接相加比較。

附錄 24｜1921 年《浙江省法匯編》原印核驗：國圖編號 NLC416-12jh003053-43593。施行法始於原印 23 頁（PDF 零基 25）；第 16 條在原印 25 頁（零基 27）；第 23 條續見原印 26 頁（零基 28）。這與 1922 年《東方雜誌》的頁碼不同。第 16 條疑難憲法交叉引條仍未能逐字定為第 101 條，實施與軍費實際支付亦未證。1921 年獨立印本的條款位置證據 A 級，疑字 C 級，實施 X 級。

附錄 25｜1921 年浙江省憲財政分母的原印核驗。直接查看《浙江省法匯編》原印第 15 頁（PDF 零基 17）第 101 條：浙江對國家政費的負擔上限為本省收入總額 30%；另查原印第 16 頁（PDF 零基 18）第 110 條：省教育經費每年至少佔全省預算案歲出總額 20%。兩條採用不同分母，不能混作同一預算比例。廣東 1921 年草案第 108 條同樣出現 20%的省教育預算下限，但兩份文本的相似不證明直接借鑑、法律生效或實際支出。

附錄 26｜財政自治、補助條件與司法救濟的跨制度比較。1921 年《浙江省憲法》第 101 條以全省收入總額為國家政費負擔上限的分母，第 110 條以全省預算歲出總額為教育經費下限的分母；兩種財政口徑不能混同，均不能直接證明實際支付。1947 年《中華民國憲法》原第 109 條涉及省辦理自治事項經費不足時經立法院議決的國庫補助，第 147 條涉及貧瘠省縣的酌情補助，第 163 條涉及邊遠貧瘠地區教育文化經費補助，第 111 條涉及未列舉事項的權限爭議，第 114、117 條涉及特定省自治法及法規爭議的司法院審查。補助、權限劃分與合憲性審查為不同機制，不能統稱為無條件的地方財政自主權。美國 1987 年 South Dakota v. Dole 與 2012 年 NFIB v. Sebelius 討論附條件聯邦撥款及脅迫限制，只能作為現代制度比較，不能作為 1921 年浙江制憲者受到後世判例影響的史料。實際執行須另核預算、決算、撥款命令與縣級賬冊。

附錄 27｜1935 年蘭谿實驗縣教育檔案管理與縣財政證據邊界。《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〉，原印約第 122—131 頁，PDF 零基 129—138 頁。此前直接檢查的原印影像顯示縣政府人員描述教育檔案分類、編碼索引、收發文登記及舊卷混雜等問題，分類表中列有教育經費類目。這是同期縣級檔案整理試驗的自述，不是實際縣級財政收支賬冊，也不能證明教育經費已撥付或全省制度執行。1932 及 1935 年浙江省教育法規彙編目錄所列教育經費稽核與專款支付規則亦須與實際賬冊分開。

附錄 27 來源與證據邊界 / 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 年道路建築費已經獨立盲法復錄調平（附錄 13）；寧海 25.920 為公里而非元，不能作為差額調節項。

附錄 28｜1933 年《浙江省公路統計》的另一數字化版本與複核邊界。Wikimedia Commons 另收錄 CADAL11104011（47 頁 DjVu，標註 1933 年 5 月、四川大學／CADAL 來源），與已檢查的國圖 NLC511-027032013015344-16332（48 頁 PDF）並列。兩份館藏目錄均已核驗，但尚未檢查 CADAL 內頁，也未證明兩者為不同印次或獨立統計調查。國圖影印第十七表原印第 37 頁已經目視核對，載 30 縣、191 路、1,734.705 公里及建築費 496,635.960 元。原 19 縣非盲暫錄 498,897.360 元及其 2,261.400 元超額結論均已撤銷；國圖本第十七表已經獨立盲法復錄調平（附錄 13），縣庫實際付款未證。兩份掃描的原印頁碼對齊與 CADAL 本逐頁比較尚未完成。

附錄 29（中文補註）：1921 年《浙江省憲法》第 110、119、124 條分別設教育經費 20%、實業經費 7%、交通經費 5%的預算歲出最低比例。若三類預算科目互不重疊，名義最低額合計為 32%，並非實際支出證據。第 110 條另有教育基金至少 3%，與教育經費的會計包含關係尚不清楚，不能直接相加為 35%。第 101 條國家政費 30%上限以省收入總額為分母，不能與預算歲出比例混算。第 119、124 條只核對後出電子轉錄，原印及執行決算未獨立驗證。來源：《浙江省憲法》（1921）第 101、110、119、124 條。

附錄 30（中文補註）：1921 年《浙江省憲法》第 126 條將省道幹線與縣內支線分開；第 135 至 139 條規定縣道路工程、縣稅、限定用途的縣債及預算決算公開。第 128 條縣知事由省長委任，第 130 條縣議員由人民直選。此處僅比較法律文本，不證明實際施行。

1921 年 9 月《廣東省憲法草案》第 121 條設計縣民直接選舉縣長，再由省長委任；第 122 條縣議員直選。美國 1907 年 Hunter v. Pittsburgh 判例區分州與州內市政法人，不能證明中國草案受該判例影響。浙江條文據後出轉錄（B-），廣東第 121 條據原始影印核驗（A）；縣庫實付與制度執行仍待核查。

附錄 31（中文研究補註）：美國最高法院《Hunter v. Pittsburgh》（1907，207 U.S. 161）第 179—180 頁明確保留市政法人經營性財產是否可無償轉移的問題，並未作出實體裁判。該判決第 163—164 頁轉錄的賓夕法尼亞州 1906 年市政合併法，將原有地方債務的償還負擔與原轄區稅基相聯繫，並保留債權人權利。與此不同，中華民國（臺灣）1998 年《臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》第 8—10 條規定國家概括承受省有資產負債、債務比例併入中央及預算執行銜接。三者是不同法制設計；不得將美國判決誤述為全國

統一的債務繼受規則，也不得據此推斷 1921 年浙江縣級債務實際發行。來源：美國《United States Reports》第 207 卷第 161—181 頁；中華民國總統府公報第 6242 號（1998 年 10 月 28 日）。證據：A＝官方判決及公報；B＝判決轉錄州法；X＝獨立州法原印與縣債賬冊未核。

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、或為公佈後效力未定、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。

附錄 33｜1922 年《東方雜誌》原刊影印局部核驗：直接目視國圖影印《東方雜誌》十九卷二十二號（NLC404-01J002290-25829）PDF 零基頁 130—131，確認第 130 頁出現〈省憲中之行政機關〉篇首，第 131 頁將湖南省議會提名交公民決選、浙江分區選舉會、廣東縣議員與特別市議員選舉、江蘇候選人交大總統任命等行政首長產生方式並列比較。此次只把"原刊存在、篇名、開頭比較框架"的證據等級提高到 A-原始影像局部核讀；全文、署名、原印頁碼尚未校完，不得將政論、草案、頒佈和實際施行混為一談，也不得推斷 1947 年憲法受其直接影響。原始影印網址同英文段，PDF 零基第 130—131 頁。待續：全文影像核讀、署名與原印頁碼。

附錄 34（原刊影印說明）：《東方雜誌》1922 年 19 卷 22 期〈省憲中之行政機關〉原刊影印 PDF 第 130—140 頁，篇內共 11 頁；第 141 頁廣告，第 142 頁為另篇。作者提出省長政治責任、縣市議員間接選舉、五司及附條件的議會制衡。屬於政論主張，非實施證明。來源同英文。

附錄 34 財政證據限制：1933 年《浙江省公路統計》原刊第 32—33 頁（PDF 零基 39—40）將建築費與款項來源分列，款項來源含捐款、補助等，不得直接推定為縣庫現金支出。第十七表已經獨立盲法復錄調平（附錄 13）。原影來源同英文段。

附錄 35（中文補全；原刊核驗）：1922 年《東方雜誌》十九卷二十二號〈省憲中之行政機關〉的原刊影印（NLC404-01J002290-25829）PDF 零基第 130 頁可見篇名及署名，第 140 頁為文章末頁（原印第 11 頁）。署名的準確字形尚待獨立複核，不應根據索引 OCR 臆定作者。本文比較湖南、浙江、廣東、江蘇省行政機關方案，必須區分正式法、草案、時人建議及實施事實。來源：

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC404-01J002290-25829_東方雜誌_1922 年 19 卷 22 期.pdf 。

附錄 37｜1933 年浙江縣道建築費獨立盲法復錄記錄（2026 年 10 月）

2026 年 10 月，第二操作者在不預看既有暫錄的條件下，依據《浙江省公路統計》原刊第 31—37 頁（PDF 零基 38—44）影印，對第十七表 191 條道路建築費逐筆獨立復錄並按縣勾稽。18 筆印列縣級小計合計恰為第 37 頁原刊全省總計 496,635.960 元；此前出現的 9,398.600 元差額，源於暫錄對鄞縣、奉化、鎮海三筆印列小計的誤讀（詳見附錄 13）。逐筆分項與印列小計僅嘉興（多 400.000 元）、武康（少 300.000 元）兩組不一致。此前同一操作者的目視複核核對的是暫錄工作表而非原頁，故差額顯得持續存在；本附錄的盲錄結果取代之。原表將"建築費"與"款項來源"分列，這些數字不能直接等同縣庫實際付款憑證；小計與總計層面不需要排印錯誤、漏縣、舞弊或人為平賬等解釋。

附錄 37 掃描來源補記：同一 1933 年《浙江省公路統計》現有兩個數字化載體：國家圖書館來源的 NLC511-027032013015344-16332（48 頁 PDF）與 CADAL／四川大學來源的 CADAL11104011（47 頁 DjVu）。兩種掃描是同一見證的兩個載體，不是兩個獨立歷史見證。本次盲法復錄使用國圖本；與 CADAL 本的逐頁比較尚未進行，屬不阻塞結論的限制。第十七表差額已經查明並關閉（見附錄 13）。

比較法增補：美國州的憲制地位與中華民國縣自治的權限鏈

尚未解決但不阻斷結構性完稿的事項

• 1921 年《浙江省憲法施行法》文本已據《浙江省法彙編》第一輯原印核對條款位置（施行法始於原印第 23 頁，第 16 條在原印第 25 頁，見附錄 24），但全卷逐條校勘尚未完成；第 16 條疑難交叉引條的字形仍未定（見附錄 11）。

• 1933 年《浙江省公路統計》第十七表建築費已經獨立盲法復錄並調平：18 筆印列小計合計恰為原刊總計 496,635.960 元；逐筆分項僅嘉興（多 400.000 元）、武康（少 300.000 元）兩組與印列小計不一致（見附錄 13）。奉化縣逐路里程與印列小計相差 110.000 公里一節屬里程欄，未在本次復錄範圍，仍屬未決（見第五章第 4 節）。

• 1933 年德清縣財政機構調整的省級通過記錄不能替代縣級執行檔案；需核實實際調整。

• 早期 82 頁稿尚未完成逐段比對，因此本文不主張已經囊括該稿全部研究材料。

主要法律及研究資料

[1] 浙江省政府建設廳統計委員會：《浙江省公路統計》（1933），原印第 31—38 頁（第 38 頁為另列的在建道路附表）；數字影像線索：https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC511-027032013015344-16332_浙江省公路統計.pdf （檔名已按 Wikimedia Commons 書目核對）。

[2] 《浙江民政月刊》（1935）第 5 卷第 4 期，第 7、8、15、16、29 表；以原印頁碼與統計年份分別引用。 原印掃描 / 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] 《中華民國浙江省憲法》（1921），歷史轉錄, https://zh.wikisource.org/wiki/浙江省憲法浙江省憲法；正式原印仍須校勘。

[4] 《中華民國浙江省憲法施行法》（1921），《浙江省法彙編》第一輯原印第 22—25 頁線索；歷史轉錄及版本信息：https://zh.wikisource.org/wiki/中華民國浙江省憲法施行法中華民國浙江省憲法施行法 。

[5] 《中華民國憲法》（1947 年施行），中華民國總統府官方法律文本, 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] 徐楊：《近代浙江省財政中經濟建設支出芻論》，《浙江社會科學》2024 年第 10 期，第 128—136、161 頁；第 134 頁表 3；DOI:10.14167/j.zjss.2024.10.013。期刊官方目錄及公開全文 PDF 已核，1927—1936 年原始省財政賬冊未核。https://zjsh.cbpt.cnki.net/portal/journal/portal/client/paper/99c78da80b96ad4ece7cb5668b18f102

[10] 徐楊：《”國聯”調查報告與 20 世紀 30 年代浙江新式交通建設的重估》，《史林》2026 年第 1 期，第 44—53、218 頁；期刊官方目錄及摘要已核，全文與 1934 年”國聯”原始報告未核。https://lwbi.cbpt.cnki.net/portal/journal/portal/client/paper/eb48dd9c8caee4cb83c54faa982fe3d2

[11]《浙江省杭州市自來水公債條例》（1930），歷史法條轉錄：https://zh.wikisource.org/wiki/浙江省杭州市自來水公債條例浙江省杭州市自來水公債條例 。

[12]《湖南省憲法》（1922），第 1、4 條，歷史文本轉錄，https://zh.wikisource.org/wiki/湖南省憲法湖南省憲法；湖南省議會《正式開會通電》（1922 年 5 月 20 日），歷史轉錄，https://zh.wikisource.org/wiki/湖南省議會正式開會通電湖南省議會正式開會通電；原印與實施檔案待核。

[13]《中華民國憲法》（1923），擷華印書局原印，原印第 12—14 頁第 32—38 條及第 35—37 頁第 127—131 條已目視核對；國家圖書館數字影像 https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NLC416-11jh007322-56095_中華民國憲法.pdf 中華民國憲法.pdf；第 26 條原印第 10 頁亦已目視核對；歷史轉錄對照 https://zh.wikisource.org/wiki/曹錕憲法 曹錕憲法 。

[14]《四川省憲法草案》（1923 年 3 月 10 日），第 1、3、5—8 條，歷史文本轉錄，https://zh.wikisource.org/wiki/四川省憲法草案四川省憲法草案；原印草案待核。

[15]《政治協商會議憲法草案決議案》（1946 年 1 月），憲草修改原則”地方制度”四項，歷史轉錄，https://zh.wikisource.org/wiki/政治協商會議憲法草案決議案政治協商會議憲法草案決議案；簽署原件與制憲會議修訂記錄待核。

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

本文其他語言版本：簡體中文、英文、法文版本已發表；德文、西班牙文版本正在準備中。