

谁之县政？

——民国后期山西四县财政预算岁出结构的案例分析

李恭忠

(南京大学 历史系; 江苏 南京 210093)

摘要:从县级财政预算岁出结构的角度来看,1940年代后期山西国统区交城、翼城、安邑、大同四县的年度财政预算资料,传达了县域公共资源分配体制的两个特征。一方面,县级财政预算岁出高度集中于公职人员的人头费方面,比重均在百分之八十以上。另一方面,这种人头费开支又高度集中于保安与警察、政治与行政、财税这三个部门的公职人员身上,比重多在四分之三以上。结果,县级财政支出主要流向一个数量有限的基层官吏群体,他们在全县人口中所占比例不过百分之二、三,却拥有全县政权系统百分之八十以上的公职机会,其人头费开支高达全县财政预算岁出总额的三分之二。这表明,基层政权依附群体的特殊利益已经不以中央政权的意志为转移,合法地主宰了县级财政的运行。

关键词: 县级财政; 支出结构; 预算; 山西; 中华民国

中图分类号: K2 **文献标识码:** A

一、问题的提出

作为国家政权的基石,县级政权及其运行情况在近代以来的变化,是国家政权现代化进程中的重要内容,直至今日依然具有重要的现实意义。近年来,民国时期的县政建设和乡村治理,已经成为史学界和政治学界的热门话题。这方面已有的研究,从关注的时段上看,主要集中在北京政府时代和南京国民政府前十年,也即抗日战争爆发以前的时期;从关注的内容上看,主要集中在县域范围内政治制度的变革、组织机构的创设、地方政务的变化、文化教育事业的发展、经济和风俗的改良、乡村建设、地方自治,以及一些典型县、村的具体案例和梁漱溟、晏阳初等代表性人物的乡村建设思想和实践方面^①。相比之下,从县级财政角度,尤其是财政支出结构角度出发的研究较为少见^②。导

^① 这方面的代表性成果有朱汉国《梁漱溟乡村建设研究》,太原,山西教育出版社1996年版;王奇生:《民国时期县长的群体构成与人事嬗递——以1927年至1949年长江流域省份为中心》,《历史研究》1999年第2期;郑大华:《民国乡村建设运动》,北京,社会科学文献出版社2000年版;李德芳:《民国乡村自治问题研究》,北京,人民出版社2001年版;郑起东:《华北县政改革与土劣回潮(1927—1937)》,《河北大学学报》2003年第4期;王先明、李伟中:《20世纪30年代的县政建设与乡村社会变迁——以五个县政建设实验县为基本分析样本》,《史学月刊》2003年第4期;魏光奇:《官治与自治:20世纪上半期的中国县制》,北京,商务印书馆2004年版;徐秀丽主编:《中国农村治理的历史与现状:以定县、邹平和江宁为例》,北京,社会科学文献出版社2004年版。

^② 这方面的代表性成果有贾士毅《民国续财政史(七)》,上海,商务印书馆1934年版;冯华德:《河北省县财政支出之分析》,收入方显廷编《中国经济研究》(下册),长沙,商务印书馆1938年版;朱

致这种状况的原因，可能正如当时人所言，“普通人对于县政建设之观念，均注重政治方面，而经济方面，则漠然视之”^①。特别是到了1940年代后期，国民党当局面临的政权危机日益严重，在宏观政治、军事局势的剧变面前，处于基层的县级财政与县政运行似乎显得无关宏旨，因而也更容易为研究者忽略。

已有的少数关于民国时期县级财政问题的研究，主要从宏观层面探讨了县级财政制度走向正规化的历程。有论者指出，民国前期，各地的县级财政存在滥征苛捐杂税、家产制管理和政出多门等严重弊病。国民政府通过整合县财政机构、建立独立征收机构和县公库、建立县市财政预算制度、统一收支系统等措施，对县财政体制进行改革，使县财政制度日趋法制化，至1940年代初最终实现了县国家财政与自治财政的整合，统一的县财政基本形成，并取得了在国家财政体系中的一级独立地位。这样，中国的县财政“从清代只有国家财政而无自治财政，到清末和北洋政府时期国家财政与自治财政并存的双轨制，再到国民政府时期国家财政与自治财政的并轨整合，经历了一个适应现代化趋势的改革过程”。^②

值得进一步探究的是，这种以宏大的现代化叙事为旨归的县级财政法制化过程，对于县政建设和县域社会而言究竟意味着什么？为此，有必要从微观层面对县级财政架构，尤其是对已经实现了“法制化”的1940年代县级财政支出结构，作更多的案例式实证分析。对于透视县政运行的实际效果和意义而言，县级财政支出结构是一个至关重要角度。在县级财政支出体制安排之下，公共资源在不同部门、不同领域和不同利益群体之间进行不同的分配，直接影响到县域范围内政治、经济、文化、社会事务的运行，以及乡村治理和建设的效果，最终影响到县域范围内不同社会群体的切身利益。而且，从县级财政支出结构，还可以从基层的角度反映整个政权运行的价值取向和行为框架。对于走出帝制时间并不算长、又步履蹒跚的现代中国而言，县级财政支出结构提供了一个非常合适的视角，可以用来观察国家政权现代化的社会意义，尤其是对于地方社会不同群体的实际影响。

本文以县级财政预算岁出结构作为观察角度，通过分析1940年代后期山西国民党统治区交城、翼城、安邑、大同四县编制的年度财政预算书，来展现县级财政已经实现了法制化的情况下地方公共资源在县内不同部门、不同领域和不同利益群体之间的分配情况，从而探讨执政者关于县级财政支出去向的体制性安排，进而透视当时的县政运行对于县域范围内不同利益群体的实际意义。这四个县分别位于晋中、晋中南、晋西南和晋北地区，既有相对贫瘠的传统农业县，也有商业经济相对发达的富裕县，总体而言都是非常普通的县份，它们提供了民国晚期山西县级财政支出框架的具体案例，可以反映这一时期山西县级财政预算支出结构和县政架构的一般状况。

博能：《县财政问题》，重庆，正中书局1943年版；彭雨新：《县地方财政》，重庆，商务印书馆1944年版；杜赞奇：《文化、权力与国家——1900-1942年的华北农村》，南京，江苏人民出版社1996年版，第69-80页；魏光奇：《官治与自治：20世纪上半期的中国县制》，北京，商务印书馆2004年版，第260-302页；魏光奇：《国民政府时期县国家财政与自治财政的整合》，《首都师范大学学报》2005年第3期；丰箫：《南京国民政府时期嘉兴县乡镇财政试析》，《中国农史》2003年第2期。相关研究状况的介绍，可见冯小红《南京国民政府时期（1927—1937）的县财政研究综述》，《历史教学》2005年第4期。

^① 谢守恒：《县政建设》，上海，神州国光社1932年4月再版，第49页。

^② 魏光奇：《国民政府时期县国家财政与自治财政的整合》，《首都师范大学学报》2005年第3期。

二、分析框架

山西省各县市“历年均未编办预算”^①，直到抗战结束之后的1947年度（1947年1月1日至12月31日），才开始编制县（含普通市，下同）级财政总预算。这种县级财政预算，是遵照全国性的财政法规和省市预算编制要点，在省级政府统一指导下，根据统一的结构模板乃至具体指标，参酌各县实际情况稍加损益而编制的。早在抗战之前的1935年7月，南京国民政府就公布了《财政收支系统法》，将全国财政从纵向划分为中央、省（特别市）、县（普通市）三级，其中县级财政支出项目具体包括16项^②。1946年7月，国民政府修订了《财政收支系统法》，进一步明确了县级财政的独立地位，其中规定县级财政支出项包括如下17项：政权行使支出、行政支出、教育及文化支出、经济及建设支出、卫生支出、社会及救济支出、保安及警察支出、乡镇区临时事业支出、财务支出、债务支出、公务员役退休及抚恤支出、损失支出、信托管理支出、协助及补助支出、县（市）营业及乡镇区造产基金支出、其它支出、第二预备金^③。这是全国范围内县级财政支出结构的一般情况，该体制一直实行到1949年国民党政权崩溃。

具体到山西省，在指导各县市编制地方财政预算时，对于岁出部分的构成稍有修改。以1947年度为例，根据省政府下发的《山西省各县市三十六年度地方总预算书编审总说明》，县级财政预算岁出科目包括如下14类：政权行使支出、行政支出、教育及文化支出、经济及建设支出、卫生支出、社会及救济支出、保安及警察支出、财务支出、公务员役退休抚恤支出、损失支出、协助及补助支出、其它支出（即公务员役生活补助费）、第一预备金、第二预备金；全省106个县市被划分为三个等次，它们在一些科目的预算岁出限额上有着区别，比如政权行使支出项下的县市参议会开会费，全年一等县为八百万元（太原市同），二等县为六百万元，三等县为四百万元^④。这种科目构成可谓财政预算岁出结构的原始模板，各县市编制的预算书岁出门类均以此为蓝本，仅根据各该县市的具体情况略作改动。

为了便于分析山西县级财政预算岁出结构，我们对原始预算书中显示的原始模板作了两方面的修改。

一方面是关于支出科目的归并与调整。政权行使支出部门为县参议会，行政支出部门为县、区、乡、村各级行政机构，因而合并为政治与行政支出。补助支出，往往用作补助县内机关、团体的政治或者防务经费，因而根据情况归并于政治与行政支出类或者保安与警察支出类。协助支出的去向不在本县范围内^⑤，因而将其单列出来。第一预备金与第二预备金合并为预备金单列出来。公务员役生活补助费是根据各机构额定编制人数而分配的，各县的预算总表之后往往还有一份“公务员役生活补助费附表”，为了完整

^① “山西省各县市三十六年度地方总预算书编审总说明”，山西省档案馆藏，案卷号：B14-5-34。

^② 中国第二历史档案馆编：《国民党政府政治制度档案史料选编》（下），合肥，安徽教育出版社1994年版，第255-256页。

^③ 山西省史志研究院编：《山西通志》，第29卷，《财政篇》，北京，中华书局1997年版，第375页。

^④ “山西省各县市三十六年度地方总预算书编审总说明”，山西省档案馆藏，案卷号：B14-5-34。

^⑤ 协助支出系由省政府向一些富裕县市下达任务，要求后者上交一定额度的地方财政经费，用于协助其它贫瘠县份。比如在1947年度，山西省106个县市中有21个“富裕县市”，省政府向它们分派了法币1,112,588,741元的财政协助任务；有57个“贫瘠县份”需要接受财政补助，省政府为它们安排了法币2,797,309,303元的补助款。见“山西省各县市三十六年度地方总预算书编审总说明”，山西省档案馆藏，案卷号：B14-5-34。

地统计各机构的人头费支出，我们在资料允许的情况下，根据原始的“公务员役生活补助费附表”，将这项支出总额分拆开来，分别列入各具体部门的人头费支出栏目。不过，由于公务员役生活补助费在全部支出科目中往往占有高达百分之七十以上的比重，而且在各县的原始预算表中也是单独开列出来的，为了准确传达当时县级财政预算的这个最主要特征，我们仍然将其作为一个独立的岁出科目开列出来，同时在相关表格中用斜体加粗文字和数据显示，并注明“重复”字样。

另一方面是关于支出性质的修改。原始模板区分了三种支出性质，即普通岁出经常门、普通岁出临时门和事业岁出。其中事业费和普通岁出临时门均属部门或专项业务支出性质，因此归并为业务费。至于县内各实体性机构的预算岁出经常费，从其原始预算表来看，一般包括薪给费、办公费、购置费和特别费四项。薪给费属于人力成本自不待言。各机构的办公费和购置费也是依据定编干部（官佐或职员）人数而确定的，属于日常人头消耗。根据省政府的统一要求，1947年度办公费和购置费的人头标准，太原市分别为每员每月10000元和4000元，其余各县分别为每员每月7000元和3000元，均由各该机构统一编列^①。办公费的开支范围限于文具、邮电、消耗（灯火、茶水、薪炭等）以及报纸、广告等杂支，购置费的开支范围一般限于器皿和图书。至于特别费，一般即为各机构主官特支费用。简言之，县内各实体性机构的普通岁出经常费，就其性质而言实为人头费，即人力成本支出和日常人头消耗。另外，全县预算岁出表中的第一预备金、第二预备金和损失支出，其性质属于无固定去向的支出，姑且将其归为其它性质。协助支出科目的支出去向不在本县范围内，也归为其它性质。补助支出部门视其支出去向为机构还是专项业务而定，补助机构者归为人头费，补助通俗宣传费者归为业务费。这样，本文区分了三种支出性质，即人头费、业务费和其它。

此外，本文还对人头费在各部门之间的分配情况进行专项分析。公务员役退休与抚恤支出、损失支出、协助支出、预备金这几项科目，支出的机构并不确定，因而暂且搁置不计。其余有着确定支出机构（或组织）的岁出科目，大体归属于两大部门：政权维持和公共事业。政权维持部门包括保安与警察部门、各级政治与行政部门，以及财税部门，这些都是当时政权赖以维系和运行的实力部门，对于地方社会而言属于自上而下的管制机构和自下而上的资源汲取机构；卫生、教育与文化、经济与建设、社会与救济等则属于公共事业部门，事关地方社会发展、公益事业和民生福利。通过分析这两大部门及各具体部门在县级财政预算岁出人头费分配格局中占有的相对比例，我们就可以透视县级财政预算支出在县内不同利益群体之间的分配情况。至于公务员役生活补助费一项，由于是根据各机构的额定编制数量而分配的，因而在我们在计算时将其拆分，并列入各具体部门的人头费支出。

三、案例和分析

1、交城县

交城县位于吕梁山脉东侧的晋中地区，是一个“地方狭小，山多川少，环境特殊，

^① “山西省各县市三十六年度地方总预算书编审总说明”，山西省档案馆藏，案卷号：B14-5-34。

财力拮据”的贫瘠县份^①，该县 1947 年度（1947 年 1 月 1 日至 12 月 31 日）财政预算岁出结构详见表 1-1。需要说明的是，表 1-1 中公务员役生活补助费一项，由于没有找到相关的原始分配表，并未拆开列入各部门的人头费之内计算。

表 1-1 1940 年代后期山西省交城县财政预算岁出结构

岁出科目	岁出性质（单位：法币元）				百分比	
	人头费	业务费	其它	合计		
保安与警察支出	103,407,282	50,915,060 ^a		154,322,342	10.82%	18.44%
政治与行政支出	63,427,460	9,080,000 ^b		72,507,460	5.09%	
财务支出	5,246,280	30,744,088 ^c		35,990,368	2.53%	
卫生支出	735,000	57,020,013		57,755,013	4.05%	8.57%
教育与文化支出	29,424,670	3,000,000		32,424,670	2.27%	
经济与建设支出	5,489,480	20,000,000 ^d		25,489,480	1.79%	
社会与救济支出	6,602,952			6,602,952	0.46%	
公务员役退休抚恤支出		7,700,000		7,700,000	0.54%	
公务员役生活补助费	969,376,900			969,376,900	67.99%	
预备金			63,589,281	63,589,281	4.46%	
合计	1,183,710,024	178,459,161	63,589,281	1,425,758,466	100%	
百分比	83.02%	12.52%	4.46%	100%		

^① “中华民国三十七年度交城县政府工作计划”，1948 年 3 月 5 日，山西省档案馆藏，案卷号：B14-3-15。

- a 服装费，侦缉费，武器擦洗费、枪械修理费。
- b 服装费，在押人犯口粮及递解费，协助县三人小组、政救会议。
- c 县公粮管理方面的临时员丁薪工、仓库租金，实物翻晒、验收工具、册串印制、仓库修理、催征宣传、调查事业、整编田赋粮底册等费用，以及乡镇区临时事业费、村警服装费。
- d 水利 12,000,000 元，造林 3,000,000 元，县道 5,000,000 元。

资料来源：根据“山西省三十六年度交城县地方预算普通及事业岁出总表”（1947年3月16日）编制，原表藏山西省档案馆，案卷号：B14-3-14。

表 1-1 显示了 1947 年度交城县财政预算岁出结构的两个鲜明特征。

一是全县财政预算岁出明显向政权维持部门倾斜。公务员役生活补助费暂且不计，政权维持部门在全县预算岁出总额中即占有 18.44% 的比例。其中，保安与警察部门在全县预算岁出总额中所占比重最高，这显然与当时的政治形势有关，即国共之间的政治、军事冲突愈益严重。政治与行政部门在全县预算岁出总额中所占比例也比较突出。相比之下，公共事业部门在全县财政预算岁出中所占比重明显偏低，卫生防疫、文化教育、社会救济、水利、交通、造林等公共事业支出占全县财政岁出的比例，合计尚不及政权维持部门的一半。正常情况下原本需要消耗大量经费的文化教育和经济建设部门，所占比例也显得微不足道，加起来还抵不上政治和行政部门支出所占比重。至于社会与救济支出，在这份预算岁出结构表中所占比重更是微乎其微。也就是说，在预算制订当局设计的框架中，县级财政岁出的主要流向是政权维持部门，而不是公共事业部门；财政运行的基本着眼点是政权的自我维持，而不是地方公共事业的振兴。

二是全县财政预算岁出高度集中在人力成本和人头消耗方面。由表 1-1 可见，人头费支出竟然在全县预算岁出总额中占了高达 83.02% 的比例。在人头费当中，仅核定公务员役生活补助费一项，又占全县预算岁出总额的 67.99%，这种情况显然与当时经济形势不断变化和通货膨胀日益严重有关。相比之下，各机构业务经费支出仅占全县预算岁出总额的 12.52%，尚不及人头费的六分之一。其中文化、教育、卫生、经济与建设等方面的业务费尤其偏低，合计起来在全县预算岁出总额中只有 5.61% 的比例。由此看来，在 1940 年代后期这个大转折时代，交城县县政运行的人头费成本已经变得非常之高，明显呈现出“吃饭财政”的色彩。

财政预算岁出结构中人头费在县内各部门之间的具体分配情况，进一步说明了当时县级财政的“吃皇粮”特征，即高度集中于一小部分依附地方政权、同时又是政权维持所必需的利益群体身上。由于未找到表 1-1 中公务员役生活补助费的具体分配资料，此处没法弄清全县年度人头费支出总额在各部门之间分配的绝对数量。不过，预算书中各机构岁出经常门下的人头费支出数据却很完整，它们正好可以反映常规架构背景下财政人头费支出在县内各部门之间分配的相对比例。

表 1-2 1940 年代后期山西省交城县财政预算岁出人头费分配结构

岁出部门		岁出人头费（单位：法币元）	百分比		备注
权维持	保安与警察部门	103,407,282	48.25%	80.29%	警察局，保安警察队
	政治与行政部门	63,427,460	29.59%		县参议会，县政府及其直属机构，3个区公署，3个乡公所，14个治村公所、村连部，各居村村长副、书记津贴
	财税部门	5,246,280	2.45%		财政人民保管委员会，县附加粮仓库
共事业	卫生部门	735,000	0.34%	19.71%	卫生院
	教育与文化部门	29,424,670	13.73%		1所县立中学，城内、外各一所中心学校，4所村中心学校，中正小学，城关第一、第二国民学校，27所村国民学校，民众教育馆
	经济与建设部门	5,489,480	2.56%		农业推广所，军电局，无线电，地籍整理处
	社会与救济部门	6,602,952	3.08%		义务劳动服务团，差务三人小组，农会补助费
合计		214,333,124	100%		公务员役生活补助费未列入计算

资料来源：根据“山西省三十六年度交城县地方预算普通及事业岁出总表”（1947年3月16日）编制，原表藏山西省档案馆，案卷号：B14-3-14。

由表 1-2 可见，政权维持部门在交城县财政预算岁出人头费分配格局中赫然占有绝对优势地位，比例高达 80.29%；相比之下，公共事业部门仅占有 19.71% 的比例。也就是说，在县级财政预算岁出人头费分配格局中，政权维持部门与公共事业部门的相对比重大约为 4 比 1。从单项部门来看，保安与警察部门所占比例最高，达 48.25%，这可能是由于当时特殊的政治环境之故，即当时国共冲突愈益激烈，基层政权面临着维持秩序这一严峻的任务。其次是各级政治和行政部门，所占比例也达到了 29.59%，超过了公共事业部门所占比例的总和，这个数字不可谓不大，未免有点令人吃惊。接下来是教育与文化部门，所占比例达到了 13.73%，在公共事业部门中显得比较突出，然而尚不及政治与行政部门的一半。经济与建设部门、社会与救济部门所占比例均微不足道。至于卫生部门，所占比例更是微乎其微。当然，表 1-2 未将公务员役生活补助费列入计算，不过公务员役生活补助费也是根据常规架构背景下人头费支出在县内各部门之间的分配比例来编列的，因而即使将它列入计算，也不会改变表 1-2 所示的基本分配格局，最多只

是各部门的具体比例稍有差异而已。

在这样的财政支出架构下，县级政权能够有何作为呢？1948年度交城县政府的工作计划，大致反映了1940年代后期交城县级政权的基本施政设想。根据这份工作计划，交城县1948年度的工作分为行政和事业两大门类。其中行政门类之下分为民政、财政、教育、建设、社会、会计、统计、粮政、警政九个方面，事业门类之下分为卫生、合作两个方面，每个方面又包括若干项任务。总体而言，这些任务可以概括为两类。第一类是加强对地方社会的管理、控制和财政汲取，具体包括如下内容：（1）政法领域，加强政权建设，向中共占领的山地各村开展政权，集训教育干部，组织训练民众，登记户口，肃清地方奸宄，督导各乡村建立村参政机构，按期召开县议政会议，选派代表参加省询政会议，肃清贪污，健全人民团体及机构，组训各团体理监事及会员，彻底取消非法团体；（2）财政领域，建立统计机构，健全财政机构，加强会计制度建设，整理居村财政，详细查清地亩，确定粮银数额，加强征粮工作，增强税源，调整收支，务使收支平衡。第二类是开展公共事业，服务地方社会，具体包括如下内容：（1）教育领域，统一各校教材、课程表、作息时间表，使全县教育行动整体化，以乡为单位划分七个学区，定期互相观摩、互相比赛，促进教育进步，每月由县召开教学进步会一次，研究教育改进事项；（2）卫生领域，加强天花、伤寒、霍乱等流行病防疫工作；（3）社会领域，兴办水利，植树造林，肃清烟毒，辅导农、工、妇会专营合作社及识字夜校，设立职业介绍所，充实社会救济事业协会，救济新收复区难民；（4）实业领域，推广棉田，倡种烟叶，健全各级合作社，加强各级合作社业务^①。对照前述财政预算岁出结构，上述这些任务中教育、卫生、社会等领域基本都只有一些空洞的计划，无须投入多少实际的人、财、物力资源。经济建设领域的任务，则完全是纸上谈兵^②。只有政法和财政领域，尤其是防范敌对力量和加强赋税征收方面，因为事关政权自身的维系，显然才是县政府工作计划的关注重心。

2、翼城县

翼城位于晋中南地区，境内三面环山，东部为山区，中部为丘陵地区，西南呈起伏平地。根据1927年调查统计，全县上缴国家财政的赋税收入洋126457.16元，其中地丁（也就是农业税）一项即为113522.16元，占了89.78%；省地方税捐收入洋61268.601元，其中田赋附加、亩捐、斗捐合计即占将近一半的比例^③。这表明，翼城县与当时山西乃至全国的大多数县份一样，是一个普通的农业县，财政收入主要来自农业和农民身上。抗战之后，该县被列为二等县。在编制1947年度（1947年1月1日至12月31日）

^① “中华民国三十七年度交城县政府工作计划”，1948年3月5日，山西省档案馆藏，案卷号：B14-3-15。

^② 比如推广种植棉花和烟叶，这份工作计划中虽然清楚地提到“本县向来产棉很少”、烟叶“本县向不种植”，却依然提出该年度至少提倡种植棉花2000亩、烟叶1000以上。又如加强合作社业务，工作计划中制订了具体数据。“农业合作生产量计划：在7个乡一共产小麦2000石、棉花10000斤、烟叶10000斤、羊毛5000斤、羊皮10000张；运销合作运销数量计划：在7个乡共运销棉花5000斤、烟叶6000斤、羊毛3000斤、羊皮7000张、苇席5000支、柳器5000个；工业合作生产量计划：在7个乡共生产皮毛制品3000件、柳器10000个、苇席10000支；消费合作供应日用品计划：在7个乡共供应食盐8000斤、食油5000斤、食糖250斤、布匹2500匹、靴1500双、毛巾600快块、肥皂500块、袜子1600双、牙刷500把、衬衣200件。”至于这些数据到底能在多大程度上变为现实，恐怕工作计划的编制者根本无意过问。

^③ 民国《翼城县志》，卷9，田赋，页35-37，1929年铅印本。

财政预算书时，该县因为受国共冲突形势的影响，未能及时编报预算书^①。因此，山西省政府会计处代为编制了该县 1947 年度的财政预算书，经省政府批准，于 1947 年 10 月 28 日以省政府训令形式下发该县执行。

表 2-1 1940 年代后期山西省翼城县财政预算岁出结构

岁出科目	岁出性质（单位：法币元）				百分比	
	人头费	业务费	其它	合计		
保安与警察支出	452,484 ,768	23,000 ,000		475,484 ,768	30. 06%	71 .58%
政治与行政支出	445,571 ,240	45,980 ,000		491,551 ,240	31. 07%	
财务支出	140,887 ,740	24,366 ,130		165,253 ,870	10. 45%	
卫生支出	7,938,0 60	70,658 ,145		78,596, 205	4.9 7%	27 .64%
教育与文化支出	323,772 ,780	8,400, 000		332,172 ,780	21. 00%	
经济与建设支出	23,393, 960			23,393, 960	1.4 8%	
社会与救济支出	2,976,0 00			2,976,0 00	0.1 9%	
公务员役退休抚恤支出		2,000, 000		2,000,0 00	0.13%	
预备金			9,948, 000	9,948,0 00	0.63%	
损失支出			500,0 00	500,000	0.02%	

^① 1946 年底，中共太岳、吕梁军区发起了吕梁战役，12 月 31 日，翼城县城一度被解放军攻占，随即为阎西山所部重新占领。见李子和：《三次解放翼城》，《翼城文史资料》第 1 辑，翼城县政协文史资料委员会，1988 年 12 月，第 6-8 页。

公务员役生活补助费	1,254,903,000 (重复)			1,254,903,000 (重复)	79.33% (重复)
合计	1,397,024,548	174,404,275	10,448,000	1,581,876,823	100%
百分比	88.31%	11.03%	0.66%	100%	

资料来源：根据“山西省翼城县三十六年度地方岁出总预算书”、“中华民国三十六年度翼城县地方总预算公务员役生活补助费附表”编制，原表藏山西省档案馆，案卷号：B14-3-53。

表 2-1 显示，从单项部门支出所占比例来看，翼城县有两点不同于交城县之处。一是保安与警察支出、政治与行政支出、财务支出、教育与文化支出这四个科目在翼城县预算岁出总额中占有的绝对比例，均普遍，高于交城县的相关数据。这是因为翼城县的这些数据中包含了公务员役生活补助费在内，而交城县的同类数据则未包括在内。二是公务员役生活补助费占全县财政预算岁出总额的 79.33%，比交城县的同类数据高出 11 个百分点，可见当时翼城县面临的财政经济形势之严峻。

然而从整体上看，翼城县财政预算岁出结构呈现了与交城县相同的结构性特征。一方面，与交城县一样，翼城县财政预算岁出也明显向政权维持部门倾斜。在全县预算岁出总额中，保安与警察、政治与行政、财税等政权维持部门合计占有 71.58% 的比例。相比之下，卫生防疫、文化教育、社会救济、经济建设等公共事业部门的支出，合计仅占全县财政预算岁出的 27.64%，尚不及政权维持部门的四成。尤其是经济建设和社会救济部门的支出，在全县财政预算岁出总额中所占比重更是微乎其微。公共事业部门中唯一比较突出的是教育与文化部门，在全县财政预算岁出总额中占有五分之一的比例，表明教育在县域事业发展中享有相对重要的地位^①。但总体而言，县级财政预算岁出严重偏向政权维持部门而冷落公共事业部门，这种倾向与表 1-1 所示交城县的情况非常相似。

另一方面，财政预算岁出高度集中于人头费支出而忽略业务费支出。人头费支出在全县财政预算岁出总额中所占比例高达 88.31%，比交城县的同类数据高出 5 个百分点。这里有必要指出的是，这份预算书是由省政府当局编制并批准下发执行的，也就是说，如此超高比例的人头费支出预算，并非该县主政者为谋取公职人员集团利益而擅自作为的结果，而是由省级机构规划并得到了省政府认可的框架性安排。相比之下，各机构业务经费支出仅占全县预算岁出总额的 11.03%，尚不及人头费的八分之一。其中文化、教

^① 据民国《翼城县志》卷 19 “学制”，民国前期翼城县教育事业已有较大发展。1906 年该县创办了高等、初等小学堂各一所，此后兴学之举日盛，1919—1920 年间全县集中创办了一百多所村级初等小学，至 1927 年调查统计，全县高等、初等小学合计 291 所，在校学生共计 6680 余名，此外还有县立国民师范学校和公立晋翼中学各一所。各校经费由县地方财政支出者，主要是分布在县城内的学校，以及各区分设的 5 所高等小学，数量比较少；分布在各村的初等小学为数最多，所需经费多由村中公款、其它社会资金负担，或者按照全村地亩摊派。又据 1990 年代新修的《翼城县志》（北京，海潮出版社 1997 年版，第 389 页），1927 年该县有教员 349 人，其中小学教员 328 人，中学教员 4 人，职业学校教员 17 人。

育、卫生、经济与建设等方面的业务费合计仅占全县预算岁出总额的 5%，比例尤其偏低。

翼城县全部人头费在各部门之间的具体分配情况，详见表 2—2。

表 2—2 1940 年代后期山西省翼城县财政预算岁出人头费分配结构

岁出部门		岁出人头费 (单位：法 币元)	百分比	
政权 维持	保安与警察部 门	452,484,768	32.3 9%	74. 37%
	政治与行政部 门	445,571,240	31.9 0%	
	财税部门	140,887,740	10.0 8%	
公共 事业	卫生部门	7,938,060	0.57 %	25. 63%
	教育与文化部 门	323,772,780	23.1 8%	
	经济与建设部 门	23,393,960	1.67 %	
	社会与救济部 门	2,976,000	0.21 %	
合 计		1,397,024,54 8	100%	

资料来源：根据“山西省翼城县三十六年度地方岁出总预算书”、“中华民国三十六年度翼城县地方总预算公务员役生活补助费附表”编制，原表藏山西省档案馆，案卷号：B14—3—53。

表 2—2 显示，在翼城县财政预算岁出人头费分配格局中，政权维持部门所占比例达 74.37%，公共事业部门所占比例为 25.63%，二者之间的比重大约为 3 比 1。相对于交城县 4 比 1 的同类比重而言，这种倾斜程度要低一些。但基本而言，翼城县的人头费分配格局与交城县相似，同样高度集中于政权维系所需的保安与警察、政治与行政、财税部门身上。从单项部门来看，依然是保安与警察部门所占比例最高，达 32.39%；其次是各级政治和行政部门，所占比例也达到了 31.90%，超过了公共事业部门所占比例的总和。接下来才是教育与文化部门，所占比例达到了 23.18%，在公共事业部门中显得相对突出。

至于经济与建设部门、社会与救济部门和卫生部门，翼城县的情况与交城县一样，它们所占比例均微不足道。

在这种公共资源配置格局下，县政运行的受益者究竟是哪些人？根据原始预算书所附“中华民国三十六年度翼城县地方总预算公务员役生活补助费附表”，我们可以得知县级政权系统内部利益群体的具体构成情况，详见表 2-3 和表 2-4。

表 2-3 1940 年代后期山西省翼城县各机构公职人员编制简况

定编机构			编制数量		
			员	役	员 役合计
政 权 维 持	保 安 与 警 察 部 门	警察局	57	15 9	216
		保安警察大队部	15	10	25
		4 个保安警察中队	4 10	0 56	664
	政 治 与 行 政 部 门	县参议会	4	8	12
		县政府	61	22	83
		5 个区公署	20	35	55
		30 个治村公所	0 33	90	420
		1 个实验乡公所	10	16	26
	财 税 部 门	税捐稽征处	16	3	19
		财务人民保管委员会	5	1	6
		田赋粮食管理处	22	7	29
		田粮处所属 7 个区级办事处	35	21	56
		田粮处所属 21 个仓库	21	21	42
	公 共 事 业	卫 生 部 门	7	1	8
		教	72	32	104

	育与文化部门	31所村国民学校	24	31	279
		民众教育馆	8	2	9
	经济与建设部门	农业推广所	14	10	24
		电讯局	4	1	5
	社会与救济部门	农会补助、辅导民俗、新生活运动促进会、合作事业管理	无固定编制		
合计			10	10	208
百分比			52	30	2
			50.	49.	100
			53%	47%	%

资料来源：根据“中华民国三十六年度翼城县地方总预算公务员役生活补助费附表”编制，原表藏山西省档案馆，案卷号：B14-3-53。根据南京国民政府的统一要求，山西省于1946年5月对县以下基层行政机构进行了调整，实行新的乡制，裁并区公署，治村改为乡，设立乡公所，县城设立城公所，警察局系统亦有调整，因而上半年和下半年行政机构和警察局的员役编制数量略有变化。制作本表时以上半年情况为准。

表 2-4 1940 年代后期山西省翼城县政权系统人力资源配置结构

部门		公职人员配置							
		核定编制数量					占全县同类人员总数百分比		
		员		役		合计	员	役	合计
		人数	百分比	人数	百分比				
权 维 持	保安与警察部门	176	19.45%	729	8.05%	905	16.73%	70.78%	43.48%
	政治与行政部门	425	71.31%	171	8.69%	596	4.04%	16.60%	28.63%
	财税部门	99	65.13%	53	4.87%	152	9.41%	5.15%	7.30%

	政权维持部门小计	700	42.35%	539	57.65%	1653	6.54%	92.52%	79.39%
共事业	卫生部门	7	87.50%	1	2.50%	8	0.67%	0.01%	0.38%
	教育与文化部门	327	83.42%	65	6.58%	92	3.108%	6.31%	18.83%
	经济与建设部门	18	62.07%	11	7.93%	29	1.71%	1.07%	1.39%
	社会与救济部门	无固定编制							
	公共事业部门小计	352	82.05%	77	7.95%	429	3.46%	7.48%	20.61%
合计	1052	50.53%	1030	49.47%	2082	100%	100%	100%	

资料来源：根据“中华民国三十六年度翼城县地方总预算公务员役生活补助费附表”编制，原表藏山西省档案馆，案卷号：B14-3-53。

表 2-3 的数据显示了三方面的倾向。首先，就员役编制总数而言，政权维持部门合计 1653 人，占全县各机构编制总数的 79.39%；公共事业部门合计 429 人，在全县各机构编制总数中占了 20.61% 的比例；两方面的比重大致为 4 比 1。从单项部门的编制数量来看，保安与警察部门编制数量最多，达 905 人，占全县各机构编制总数的 43.47%；其次是政治与行政部门，编制数量为 596 人，占全县各机构编制总数的 28.63%；教育与文化部门排在第三，编制数量为 392 人，占全县各机构编制总数的 18.83%；然后依次为财税部门、经济与建设部门、卫生部门。其次，就干部（“员”）的配置而言，政权维持部门干部合计 700 人，占全县干部总数的 66.54%（其中仅政治与行政部门的干部数量即为达 425 人，占全县干部总数的 40.40%）；相比之下，公共事业部门干部合计 352 人，占全县干部总数的 33.46%，仅为政权维持部门的一半（甚至不及政治与行政这一个部门）。在公共事业部门当中，教育与文化部门的干部数量相对突出，达到了 327 人，在全县干部总数中占有 31.08% 的比例。再次，就普通公职人员（“役”）的配置而言，政权维持部门合计 953 人，占全县普通公职人员总数的 92.52%；相比之下，公共事业部门合计 77 人，仅占全县普通公职人员总数的 7.48%，与政权维持部门相比不啻天壤之别。普通公职人员配置最多的是保安与警察部门，光这一个部门的普通警员数量就占了全县普通公职人员总数的 70.78%，比例极高。总之，无论是从干部、普通公职人员还是从员役总数来看，这一系列数据都指向一个共同的特征，即县级政权人力资源配置向政权维持部门高度倾斜，普通公职人员的配备方面尤甚。

1947 年度翼城县人口总数不详。从历史数据来看，清朝光绪初年翼城全县人口为 25957 户、139981 人，光绪三年（1877 年）大旱之后，全县人口剧减为 11131 户、45248

人^①。此后几十年间，该县人口数量有所回升。根据 1928 年地方政府的调查，翼城县下辖 5 个区、80 个编村，“外来游民及商贾寄居本县尚未置有田产者”不计，全县置有不动产业的常住人口合计 20393 户、97313 人^②。至 1949 年，该县人口达 137363 人^③。显然，翼城县人口在民国时期尚未恢复到清朝光绪初年的规模。假如以清光绪初年、1928 年和 1949 年人口规模的平均值 124885 人为基数来计算，则翼城县 1947 年度公职人员编制数量占全县人口的 1.67%，其中政权维持部门公职人员占全县人口的 1.32%；官员、干部编制数量占全县人口的 0.84%，其中政权维持部门的干部占全县人口的 0.56%；普通公职人员编制数量占全县人口的 0.83%，其中政权维持部门的普通公职人员占全县人口 0.76% 的比例。如果 1947 年度的人口规模更小，那么这些比例会略高一些。但总的来说，公职人员在全县人口中所占百分比依然较低。

综合表 2-1 至表 2-4 来看，在 1947 年度的翼城县，警、政、财税等政权维持部门的 700 名干部和 953 名普通员工，占据了全县政权系统人力资源 79.39% 的比重，他们分享的公共资源在全县财政预算岁出总额中占有 71.58% 的比例，其中他们自身的薪资和人头消耗，即全县财政预算岁出总额的 65.68%（即人头费支出在全县财政预算岁出总额中的比例 88.31% 乘以政权维持部门在全部人头费分配格局的比例 74.37% 所得之乘积）。从当时的情况来看，不管是各机构的薪资分配还是人头消耗，一般情况下都集中于机构内的官员、干部身上。这就是说，**在相对贫困的二等县翼城县，全县政权系统大约五分之四的公职机会均为保安与警察、政治与行政、财税部门的 1653 名公职人员享有，他们在全县人口中所占比例不过百分之二，但他们（尤其是其中的 700 名官员、干部）的人力成本和人头消耗却占全县财政预算岁出总额的大约三分之二。**这个细节显示，在省、县当局制定的地方预算框架中，县级财政岁出主要流向政权维持部门，高度集中于一个依附地方政权、同时又是政权维持所必需的核心利益群体身上。

3、安邑县

安邑县（今属运城市）位于晋西南地区，古称禹都，明清时期为解州首县，地处交通枢纽，加以境内有著名的河东盐池，商业经济相对发达。由于该地“赋重差繁，民俗强悍”，安邑知县一职被当局定为“冲、繁、难、调”之缺^④。民国后期，与财政预算岁出总额分别为法币 14.26 亿元和 15.82 亿元的贫困县交城县和翼城县相比，安邑县可以说是一个相对富裕的县，1947 年度（1947 年 1 月 1 日至 12 月 31 日）该县财政预算岁出总额达到了 22.25 亿元。正因为此，安邑县被山西省政府定为一等县，属于需要向省当局提供财政协助的 21 个富裕县市之一。

表 3-1 1940 年代后期山西省安邑县财政预算岁出结构

岁出科目	岁出性质（单位：法币元）	百分比
------	--------------	-----

^① 民国《翼城县志》，卷 9，田赋，页 12，1929 年铅印本。

^② 民国《翼城县志》，卷 4，区村，页 18-19，1929 年铅印本。

^③ 山西省翼城县志编纂委员会：《翼城县志》，北京，海潮出版社 1997 年版，第 73 页。

^④ 乾隆《解州安邑县志》，卷之一，沿革，台北，成文出版社有限公司影印“中国方志丛书·华北地方·第 438 号”，1976 年版。

	人头费	业务费	其它	合计		
保安与警察支出	777,138,396	23,000,000		800,138,396	35.96%	69.70%
政治与行政支出	464,820,400	53,700,000		518,520,400	23.30%	
财务支出	206,959,080	25,366,130		232,325,210	10.44%	
卫生支出	14,533,020	96,156,556		110,689,576	4.97%	23.83%
教育与文化支出	369,336,300	9,500,000		378,836,300	17.02%	
经济与建设支出	36,214,040			36,214,040	1.63%	
社会与救济支出	4,779,720			4,779,720	0.21%	
公务员役退休抚恤支出		2,000,000		2,000,000	0.09%	
损失支出			500,000	500,000	0.02%	
预备金			11,609,000	11,609,000	0.52%	
协助支出			129,787,894	129,787,894	5.84%	
公务员役生活补助费	1,706,148,000 (重复)			1,706,148,000 (重复)	76.67% (重复)	
合计	1,873,780,956	209,722,686	141,896,894	2,225,400,536	100%	
百分比	84.20%	9.42%	6.38%	100%		

资料来源：根据“山西省安邑县三十六年度地方岁出总预算书”、“中华民国三十六年度安邑县地方总预算公务员役生活补助费附表”编制，原表藏山西省档案馆，案卷号：B14-5-34。

从安邑县的情况来看，这个相对富裕的一等县，县级财政预算岁出结构与相对贫瘠

的交城县和翼城县并没有实质性的区别。一方面，财政预算岁出依然显示了向政权维持部门倾斜的格局。政权维持部门在全县预算岁出总额中合计占有 69.70%的比例，公共事业部门所占比例则为 23.83%，不及政权维持部门的四成。这种倾斜程度跟翼城县的情况非常相似。从经济建设和社会救济部门所占比例来看，公共事业部门在安邑县财政岁出结构中的绝对比重之低，与翼城县也没有多大区别。同样，公共事业部门当中唯一比较突出的是教育与文化部门，在全县财政预算岁出总额中占有 17.02%的比例，显示了教育在县域事业发展中的相对重要地位。总体而言，安邑县级财政预算岁出的倾斜格局与翼城县基本相同，即严重偏向政权维持部门而冷落公共事业部门。

另一方面，人头费同样是主要支出去向。全县财政预算岁出总额当中，所有机构的人头费支出即占 83.8%，其中公职人员生活补助费一项即占全县财政预算岁出总额的 76.67%，这两个数字均比交城县的情况略高，不过低于翼城县的同类数据。相比之下，各机构的业务费合计仅占全县财政预算岁出总额的 9.42%，约为人头费的八分之一；其中文化教育、卫生防疫、社会救济等公共事业部门的业务费，更是仅占全县财政预算岁出的 4.75%，比例更加低微。显然，业务费方面的这两个数据均不及相对贫瘠的交城县和翼城县。另外，作为一个富裕县，上交省级财政的协助支出占了安邑县财政预算岁出总额的 5.83%，超过了全县事业部门的业务费支出，这是该县与交城县和翼城县的不同之处。

在相对富裕的安邑县，财政岁出当中人头费的具体分配情况又是怎样？详见表 3—2。

表 3—2 1940 年代后期山西省安邑县财政预算岁出人头费分配结构

岁出部门		岁出人头费 (单位：法 币元)	百分比	
政权 维持	保安与警察部 门	777,138,396	41.4 7%	77. 32%
	政治与行政部 门	464,820,400	24.8 1%	
	财税部门	206,959,080	11.0 4%	
公共 事业	卫生部门	14,533,020	0.78 %	22. 68%
	教育与文化部 门	369,336,300	19.7 1%	
	经济与建设部 门	36,214,040	1.93 %	

	社会与救济部 门	4,779,720	0.26 %	
合 计		1,873,780,956	100%	

资料来源：根据“山西省安邑县三十六年度地方岁出总预算书”、“中华民国三十六年度安邑县地方总预算公务员役生活补助费附表”编制，原表藏山西省档案馆，案卷号：B14-5-34。

由表 3-2 可见，在安邑县财政预算岁出人头费分配格局当中，政权维持部门所占比例达 77.32%，公共事业部门所占比例为 22.68%，二者之间的比重大约为 7 比 2。相对于翼城县 3 比 1 的同类比重而言，作为一个富裕的一等县，安邑县人头费支出向政权维持部门倾斜的程度比相对贫困的翼城县还要严重。与翼城县、交城县一样，安邑县人头费分配高度集中于政权维系所需的保安与警察、政治与行政、财税部门身上。从单部门来看，依然是保安与警察部门所占比例最高，达 41.47%；其次是各级政治和行政部门，所占比例也达到了 24.81%，仅此即超过了公共事业部门所占比例的总和。接下来的教育与文化部门，在全县人头费支出中所占比例为 19.71%，在公共事业部门中算是比较突出。至于经济与建设部门、社会与救济部门和卫生部门在全县人头费支出中所占比例，安邑县的情况与翼城县和交城县一样，都显得微不足道。

安邑县各机构 1947 年度编制情况和政权系统人力资源配置结构，见表 3-3 和表 3-4。

表 3-3 1940 年代后期山西省安邑县各机构公职人员编制简况

定编机构		编制数量			
		员	役	员 役合计	
政 权 维 持	保 安 与 警 察 部 门	安邑警察局	66	198	264
		运城警察局	57	159	216
		保安警察大队部	15	10	25
		5 个保安警察中队	115	920	1035
政 治 与 行		县议会	6	2	8
		县政府	68	25	93

	政部门	6 个区公署	24	42	66	
		30 个治村公所	0	33	90	420
		2 个实验乡公所	20	32	52	
	财税部门	税捐稽征处	24	5	29	
		财务人民保管委员会	5	1	6	
		田赋粮食管理处	22	7	29	
		田粮处所属 7 个区级办事处	35	21	56	
田粮处所属 21 个仓库		21	21	42		
地籍整理办事处	53	10	63			
公 共 事 业	卫生部门	卫生院	13	3	16	
	教 育 与 文 化 部 门	县立中学	10	4	14	
		10 所中心国民学校	90	40	130	
		32 所村国民学校	6	25	32	288
		民众教育馆	7	2	9	
		县文献委员会	4	2	6	
	经 济 与 建 设 部 门	农业推广所	18	12	30	
		度量衡检定分所	1	0	1	
		电讯局	4	1	5	
	社 会 与 救 济 部 门	农会补助、辅导民俗、新生活运动促进会、救济院、合作事业管理	无固定编制			
合计		64	12	16	290	
百分比		.54%	43	56	100	
				.46%	%	

资料来源：根据“中华民国三十六年度安邑县地方总预算公务员役生活补助费附表”编制，原表藏山西省档案馆，案卷号：B14-5-34。根据南京国民政府的统一要求，山西省于 1946 年 5 月对县

以下基层行政机构进行了调整，实行新的乡制，裁并区公署，治村改为乡，设立乡公所，县城设立城公所，警察局系统亦有调整，因而上半年和下半年行政机构和警察局的员役编制数量略有变化。制作本表时以上半年情况为准。

表 3-4 1940 年代后期山西省安邑县政权系统人力资源配置结构

部门		公职人员配置							
		核定编制数量					占全县同类人员总数百分比		
		员		役		合计	员	役	合计
		人数	百分比	人数	百分比				
权 维 持	保安与警察 部门	2 53	16 .43%	1 287	8 3.57%	1 540	2 0.02%	78. 52%	53 .04%
	政治与行政 部门	4 48	70 .11%	1 91	2 9.89%	6 39	3 5.44%	11. 65%	22 .01%
	财税部门	1 60	71 .11%	6 5	2 8.89%	2 25	1 2.66%	3.9 7%	7. 75%
	政权维持部 门小计	8 61	35 .82%	1 543	6 4.18%	2 404	6 8.12%	94. 14%	82 .81%
共 事 业	卫生部门	1 3	81 .25%	3 3	1 8.75%	1 6	1. 03%	0.1 8%	0. 55%
	教育与文化 部门	3 67	82 .10%	8 0	1 7.90%	4 47	2 9.03%	4.8 8%	15 .40%
	经济与建设 部门	2 3	63 .89%	1 3	3 6.11%	3 6	1. 82%	0.7 9%	1. 24%
	社会与救济 部门	无固定编制							
	公共事业部 门小计	4 03	8 0.76%	9 6	1 9.24%	4 99	3 1.88%	5.8 6%	1 7.19%
合计		1 264	4 3.54%	1 639	5 6.46%	2 903	1 00%	100 %	1 00%

资料来源：根据“中华民国三十六年度安邑县地方总预算公务员役生活补助费附表”编制，原表

由表 3-3 和表 3-4 可见，就部门编制数量的总数而言，政权维持部门合计 2404 人，占全县各机构编制总数的 82.81%；公共事业部门合计 499 人，在全县各机构编制总数中的比例为 17.19%，不及前者的四分之一。保安与警察部门编制数量最多，达 1540 人，超过了全县各机构编制总数的一半；其次是政治与行政部门，编制数量为 639 人，占全县各机构编制总数的 22.01%；排在第三的依然是教育与文化部门，编制数量为 447 人，占全县各机构编制总数的 15.40%；然后依次为财税部门、经济与建设部门、卫生部门。若就干部编制数量而言，政权维持部门合计 861 人，占全县干部总数的 68.12%，其中仅政治与行政部门的干部数量即为达 448 人，占全县干部总数的 35.44%；相比之下，公共事业部门合计 403 人，占全县干部总数的 31.88%，尚不及政权维持部门干部数量的一半（甚至不及政治与行政这一个部门）。在公共事业部门当中，教育与文化部门的干部数量相对突出，达到了 367 人，在全县干部总数中占有 29.03% 的比例。再就普通公职人员的配置而言，政权维持部门合计 1543 人，占全县普通公职人员总数的 94.14%；相比之下，公共事业部门合计 96 人，仅占全县普通公职人员总数的 5.86%，与政权维持部门相比不啻天壤之别。普通公职人员配置最多的是保安与警察部门，其普通警员数量占了全县普通公职人员总数的 78.52%，比例之高令人吃惊。总之，与翼城县一样，无论是从干部、普通公职人员还是从员役总数来看，这些数据都表明，安邑县政权系统的人力资源配置，尤其是普通公职人员的配备，同样向政权维持部门高度倾斜，并且这种倾斜程度超过了翼城县的情况。

综合表 3-1 至表 3-4 来看，在 1947 年度的安邑县，警、政、财税等政权维持部门的 861 名干部和 1543 名普通员工，占据了全县政权系统人力资源 82.81% 的比重，他们分享的公共资源在全县财政预算岁出总额中占有 69.70% 的比例，其中他们自身的薪资和人头消耗，就占了全县财政预算岁出总额的 65.10%（即人头费支出在全县财政预算岁出总额中的比例 84.20% 乘以政权维持部门在全部人头费分配格局的比例 77.32% 所得之乘积）。这就是说，**在相对富裕的一等县安邑县，保安与警察、政治与行政、财税部门的 2404 名公职人员，占据了全县政权系统五分之四以上的公职机会，他们（尤其是其中的 861 名官员、干部）的人力成本和人头消耗占去了全县财政预算岁出总额的大约三分之二。这种结构特征与相对贫困的翼城县几乎一模一样。**这个细节进一步证明了本文前述观点，即县级财政岁出主要流向政权维持部门，高度集中于一个依附地方政权、同时又是政权维持所必需的核心利益群体身上。

4、大同县

大同县位于晋北地区，也是一个典型的农业县，这从该县的财政收入结构即可得到反映。1948 年度大同县财政预算岁入总额折合小米为 16,899.473 石，其中田赋收入即为 15,673.095 石，在全部财政收入中占了 92.74% 的比例^①。由此可见，以土地为依托的农业收入是大同县财政来源的重中之重，来自工商业和其它产业的财政收入所占比例非常低微。

^① 根据“拟定大同县民国三十七年七月至民国三十八年六月经费粮款岁入岁出预算总表”及“岁入预算附表之二”计算，原表藏山西省档案馆，案卷号：14-1-26。

大同县 1948 年度（1948 年 7 月至 1949 年 6 月）财政岁入岁出预算书，提供了 1940 年代末国内政治军事形势剧变背景下山西县级财政支出结构的具体案例。当时该县形势已经颇为紧张，县内部分地区已被中共控制。该县在编制 1948 年度预算书时，也清楚地认识到了形势的严峻，预算书中开列的岁入与岁出相较，前者仅占后者的 61.75%，也就是说有高达 38.25% 的财政赤字。为此，该县指望“努力开展变交错区为完整区”，“变匪占区为交错区”，增加财政收入以为补救，“如匪占区万一因环境关系，不能照计划实行时，亏欠多少，再以照自卫特捐办法摊筹之”^①。

表 4-1 1940 年代后期山西省大同县财政预算岁出结构

岁出科目	岁出性质（单位：小米石）				百分比	
	人头费	业务费	其它	合计		
保安与警察支出	11,880. 690	1,270. 792 ^a		13,151. 482	48. 12%	93 .76%
政治与行政支出	11,505. 568	21.979		11,527. 547	42. 18%	
财务支出	936.658	8.42		945.078	3.4 6%	
卫生支出	204.016	0.72		204.736	0.7 5%	6. 24%
教育与文化支出	1,108.6 10	21.221 ^b		1,129.8 31	4.1 3%	
经济与建设支出	119.778	155.2 ^c		274.978	1.0 1%	
社会与救济支出	89.470	6.764 ^d		96.234	0.3 5%	
合计	25,844. 790	1,485. 096		27,329. 886	100%	
百分比	94.57%	5.43%		100%		

a 其中包括警察局、候询室、国民兵团逃兵感召所囚粮、副食费 1092.858 石，警察局囚犯每月平均以 160 人计，候询室囚犯每月平均以 320 人计，国民兵团逃兵感召所逃犯每月平均以 160 人计，每犯囚米月支 30 斤计。不过，此项支出虽列入本表业务费行列，但实际支出时极有可能变成各该机构员役自身的人头消耗，而不是真的用于囚犯、逃兵食粮支出。

^① “拟定大同县民国三十七年七月至民国三十八年六月经费粮款岁入岁出预算总表”（1948 年），山西省档案馆藏，案卷号：14-1-26。

- b 其中小学教员暑期讲习费 15 石，简易师范学生膳食费 6.221 石。
- c 其中包括乡镇电话架设费 128 石，县道岁修费 12 石，苗圃培育费 10 石。
- d 其中包括补助农、工、妇、青、教等社会团体经费 1724 石，禁烟禁毒经费 3.6 石，

资料来源：根据“拟定大同县民国三十七年七月至民国三十八年六月经费粮款岁入岁出预算总表”及各附表编制，原表藏山西省档案馆，案卷号：14-1-26。作者编制本表时对原表结构有所修改，并对一些数据进行了适当的换算。关于计量单位，当时法币贬值，粮食成为通行计量单位。该县主产小米，因而使用小米作为计量单位。编制原始预算书时参考的市价为每石小米抵法币 5000 万元。

从表 4-1 来看，一方面，大同县财政预算岁出结构更加显示了向政权维持部门倾斜的格局。政权维持部门在全县预算岁出总额中合计占有 93.76% 的比例，尤其是保安与警察部门和政治与行政部，在全县预算岁出总额中占有的比例合计高达 90.30%，这明显高于 1947 年度交城、翼城和安邑县的同类数据，也从一个侧面反映了时局的进展，即政权危机日益严重，地方基层政权需要将更多的财力资源投向警、军、政部门。相比之下，公共事业部门所占比例仅为 6.24%，只有政权维持部门的十五分之一。从经济建设和社会救济部门所占比例来看，公共事业部门在安邑县财政岁出结构中的绝对比重之低，与翼城县、安邑县没有多大区别。一般情况下相对而言比较引人注目的教育与文化部门，在大同县财政预算岁出总额中所占比例也只有 4.13%，远远低于 1947 年度交城、翼城和安邑县的同类数据。也就是说，1948 年度大同县财政预算岁出结构向政权维持部门倾斜的程度，明显超过了一年以前交城、翼城和安邑县的情况。

另一方面，人头费支出在 1948 年度大同县财政预算岁出总额中所占比例高达 94.57%，相比之下，各机构的业务费合计仅占全县财政预算岁出总额的 5.43%，不及人头费的十七分之一。其中文化教育、卫生防疫、社会救济等公共事业部门的业务费，更是仅占全县财政预算岁出的 0.67%，意味着公共事业部门几乎没法开展任何业务。这几个方面的数据，与一年以前的交城、翼城、安邑县相关数据拉开了较大距离。显然，到了编制此份预算书的 1948 年，大同县的财政形势更加严峻，财政岁出结构已经陷入了仅能勉强维持政权存在的水平。

表 4-2 1940 年代后期山西省大同县财政预算岁出人头费分配结构

岁出部门		岁出人头费 (单位：小米石)	百分比	
政权 维持	保安与警察部 门	11,880.690	45.9 7%	94. 11%
	政治与行政部 门	11,505.568	44.5 2%	

	财税部门	936.658	3.62 %	
公共 事业	卫生部门	204.016	0.79 %	5.8 9%
	教育与文化部 门	1,108.610	4.29 %	
	经济与建设部 门	119.778	0.46 %	
	社会与救济部 门	89.470	0.35 %	
合 计		25,844.790	100%	

资料来源：根据“拟定大同县民国三十七年七月至民国三十八年六月经费粮款岁入岁出预算总表”之“岁出预算统计附表之一（开支各单位应需经费粮预算）”制作，原表藏山西省档案馆，案卷号：14-1-26。

由表 4-2 可见，在大同县财政预算岁出人头费分配格局当中，政权维持部门所占比例高达 94.11%，公共事业部门所占比例仅为 5.89%，二者之间的比重大约为 15 比 1。相对于翼城县 3 比 1、安邑县 7 比 2 的同类比重而言，大同县人头费支出向政权维持部门倾斜的程度要高的多。与前述各县一样，保安与警察部门在大同县人头费分配中所占份额最高，达 45.97%；其次是各级政治和行政部门，所占比例也达到了 44.52%，与保安与警察部门不相上下。其余经济与建设部门、社会与救济部门和卫生部门，在全县人头费支出中所占比例都显得微不足道。教育与文化部门一般情况下所占比例相对而言比较突出，但此处还不到 5%，远低于翼城、安邑等县的同类数据。

表 4-3 1940 年代后期山西省大同县各机构公职人员编制简况

定编机构		编制数量			
		员	役	员 役 合计	
政 权 维 持	保安与警 察部门	警察局	53	51 8	571
		保安警察大队	47	80 8	855
		民卫军司令部	10	6	16

		民卫军政治部	3	2	5	
		4 个民卫军总队部	8	24	32	
		16 个民卫军大队部	16	16	32	
		国民兵团	18	2	20	
		兵役协会	1		1	
		防空监视队	5		5	
		卫生队	1	49	50	
	政治与行政部门	县议会	6	2	8	
		县政府	64	23	3	
		县三人小组	3		87	
		差务组	3	5	8	
		城公所	62	14	76	
		4 个区公署	16	32	48	
		28 个乡公所	336	47 6	812	
	财税部门	税捐稽征处	27	4	31	
		田赋食粮管理处	23	9	32	
		田田粮处所属 2 个粮库	6	4	10	
	公 共 事 业	卫生部门	卫生院	13	3	16
		教育与文化部门	简易师范	5	3	8
9 所中心国民学校			53	16	69	
民众教育馆			8	2	10	
经济与建设部门		农业推广所	1	1	2	
		电讯局	6	1	7	
社会与救济部门		义务劳动团	5	2	7	

合计	799	20	2821
百分比	28.32%	71.68%	100%

资料来源：根据“拟定大同县民国三十七年七月至民国三十八年六月经费粮款岁入岁出预算总表”之“岁出预算统计附表之一（开支各单位应需经费粮预算）”制作，原表藏山西省档案馆，案卷号：14-1-26。

表 4-4 1940 年代后期山西省大同县政权系统人力资源配置结构

部门		公职人员配置							
		核定编制数量					占全县同类人员总数百分比		
		员		役		合计	员	役	合计
		数	百分比	数	百分比				
权 维 持	保安与警察部门	162	10.21%	1425	89.79%	1587	20.28%	70.47%	56.26%
	政治与行政部门	490	47.02%	552	52.98%	1042	61.33%	27.30%	36.94%
	财税部门	56	76.71%	17	23.29%	73	7.00%	0.84%	2.59%
	政权维持部门小计	708	26.20%	1994	73.80%	2702	88.61%	98.61%	95.79%
共 事 业	卫生部门	13	81.25%	318	18.75%	166	1.63%		0.57%
	教育与文化部门	66	75.86%	21	24.14%	87	8.26%	1.04%	3.08%
	经济与建设部门	77	78%	22	22%	99	0.88%		
	社会与救济部门	57	71.43%	28	28.57%	75	0.62%		

	公共事业部门小计	91	76.47%	28	2.53%	119	11.39%	1.39%	4.21%
合计		799	28.32%	2022	71.68%	2821	10.0%	10.0%	1.00%

资料来源：根据“拟定大同县民国三十七年七月至民国三十八年六月经费粮款岁入岁出预算总表”之“岁出预算统计附表之一（开支各单位所需经费粮预算）”制作，原表藏山西省档案馆，案卷号：14-1-26。

从大同县各机构编制情况（表 4-3）和政权系统人力资源分布结构（表 4-4）来看，政权维持部门员役编制合计 2702 人，占全县各机构编制总数的 95.79%；公共事业部门合计 119 人，在全县各机构编制总数中仅占 4.21%，不及前者的二十二分之一。全县九成以上的公职人员都集中在保安与警察、政治与行政这两大部门，二者的编制数量分别高达 1587 和 1042 人，在全县编制总数中分别占有 56.26% 和 36.94% 的比例。就干部编制数量而言，政权维持部门合计 708 人，占全县干部总数的 88.61%，其中仅政治与行政部门的干部数量即为达 490 人，占全县干部总数的 61.33%；相比之下，公共事业部门合计 91 人，占全县干部总数的 11.39%，约为政权维持部门干部数量的八分之一。在公共事业部门当中，一般情况下干部数量相对突出的教育与文化部门，此时也显得微不足道，只有 66 名干部编制，在全县干部总数中仅占有 8.26% 的比例^①。若就全县普通公职人员的配置而言，政权维持部门为 1994 人，所占比例更是高达 98.61%；相比之下，公共事业部门合计 28 人，仅占全县普通公职人员总数的 1.39%，与政权维持部门相比不啻天壤之别。保安与警察部门配置的普通公职人员最多，其数量占了全县普通公职人员总数的 70.47%，比例非常之高。这些数据表明，大同县政权系统的人力资源配置，尤其是普通公职人员的配备，与翼城、安邑县一样，都向政权维持部门集中倾斜。

大同县历史上的人口总数，1918 年为 276,728 人，1928 年为 321589 人，1934 年为 299207 人，随后由于战乱而大量减少，1949 年为 92240 人^②。如果以 1949 年的人口数据为基数来计算，则大同县 1948 年度公职人员编制数量占全县人口的 3.06%，其中政权维持部门公职人员占全县人口的 2.93%；官员、干部编制数量占全县人口的 0.87%，其中政权维持部门的干部占全县人口的 0.77%；普通公职人员编制数量占全县人口的 2.19%，其中政权维持部门的普通公职人员占全县人口 2.16% 的比例。

综合表 4-1 至表 4-4 来看，在 1948 年度的大同县，政权维持部门的 708 名干部和 1994 名普通员工，占据了全县政权系统人力资源 95.79% 的比重，他们分享的公共资源在全县财政预算岁出总额中占有 93.76% 的比例，其中他们自身的薪资和人头消耗，就占了全县财政预算岁出总额的 89%（即人头费支出在全县财政预算岁出总额中的比例 94.57% 乘以政权维持部门在全部人头费分配格局的比例 94.11% 所得之乘积）。这就是说，**大同县政权系统 95% 以上的公职机会，都被保安与警察、政治与行政、财税部门的 2702 名公职人员所占据，他们在全县人口中所占比例不过百分之三左右，而他们（尤其是其**

^① 这可能是因为如表 18 所显示的，此时大同县教育部门的干部编制仅配置于数量有限的县立简易师范学校和中心国民学校，并没有覆盖为数更多的村级国民学校。也就是说，与一年前的翼城、安邑县相比，此时大同县已将村级学校排除在县级公共资源分配格局之外。

^② 大同县志编纂委员会：《大同县志》，北京，方志出版社 2005 年版，第 69 页。

中的 708 名官员、干部)的人力成本和人头消耗占去了全县财政预算岁出总额的近百分之九十。这个数字反映的结构特征——即县级财政岁出高度集中于政权维持部门的官吏群体身上——比相对贫困的翼城县和相对富裕的安邑县更加明显。

当然，大同县 1948 年度的财政预算岁出结构特征，显然反映了特殊时局的影响，即跟一年以前相比，宏观局势加速逆转，县级基层政权的生存危机愈益严重。但是，尽管面临着日益严重的时局危机，大同县的财政预算岁出结构却显示了与前述各县相同的倾向，依然高度集中于政权维持部门的公职人员身上，主要流向这些部门的人头费支出，并且这种倾向比在宏观形势相对缓和的时期体现得更加明显。因而可以说，县级公共资源集中流向政权维持部门公职人员身上（尤其是他们的人头费支出方面），这是 1940 年代后期山西县级财政支出结构的稳定特征。

四、结语和讨论

首先必须指出的是，本文展示的 1940 年代后期山西国民党统治区交城、翼城、安邑、大同四县财政预算岁出结构，与其说是财政支出结构的实际运行状态，毋宁说是国民党政权对于县级财政支出结构的体制性安排。现代财政预算制度，尤其是县级财政预算制度在中国的建立，距离此时不过十余年，其执行程度究竟如何尚待深入探讨。并且众所周知，1940 年代后期国共竞争的宏观形势风云日变，山西尤为前沿之地。根据山西省政府的说法，在编制 1947 年度财政预算时，全省 106 个县市当中只有“吉县、隰县、大宁、永和、乡宁、蒲县、孝义等七县未经敌叛占据”^①，其余 99 个县市（包括本文探讨的四个县），都不同程度地卷入了国共之间的军事、政治冲突，并且形势正在朝着不利于国民党政权的方向发展。在这种背景下，财政预算制度的执行状况显然不可能跟正常年份相提并论。但是，不管这种预算岁出结构的实际执行程度如何，它们毕竟都是遵照国民党中央政府的相关财政体制，由省、县两级地方政权正式编制出来的。也就是说，它们忠实地传达了执政者在县级公共资源应该怎样配置、县级政权系统应该如何构成、县政运行应该侧重于哪些方面等问题上的主观认识和设计，从而能够真实地反映一个政权运行的价值取向和行为框架，尤其是在危难局势面前的制度应对。

从财政支出结构的体制性安排来看，1940 年代后期山西国民党统治区的县级财政，已经成为一种非常典型的“吃饭”财政。一方面，县级财政预算岁出高度集中于公职人员的人头费方面，比重多在百分之八十以上，甚至是百分之九十以上。相比之下，各项业务经费所占比例不足百分之二十，甚至仅为百分之五左右，其中公共事业方面的业务经费所占比例更低。早在 1930 年代国民政府推行县政建设之初，就有人抱怨县政府只有行政费而无事业费，“县政不能举，县长无事可做”^②。看来十几年之后这种局面并没有得到改善。另一方面，县级财政预算中的人头费开支又高度集中于政权维持部门的公职人员身上，包括县、区、乡、村的各级政务、警务和财税人员，他们在全县人头费开支当中所占比重多在四分之三以上，甚至高达百分之九十以上。也就是说，占全县人口比例大约百分之二、三，为数约两千多人的政权维持部门公职人员（特别是其中的七、八百名干部），他们的人头费开支竟然高达全县财政预算岁出总额的三分之二，极端情况下

^① “山西省各县市三十六年度地方总预算书编审总说明”，山西省档案馆藏，案卷号：B14-5-34。

^② 谢守恒：《县政建设》，第 77-78 页。

甚至接近于百分之九十。至于文化、教育、卫生、社会、实业等领域的公职人员，他们就社会阶层而言可以称之为专业技术人员，但在“财政饭”当中却往往只能分到微不足道的一小杯羹。结合两方面的情况来看，这种县级财政体制安排的基本目标，就是供养一个积极依附于国家权力机构的基层官僚群体。

县级财政预算岁出向政权维持部门，尤其是向人头费开支严重倾斜，这种情况是否1940年代后期国共竞争加剧这一特殊形势的产物？应该说，时局因素确实发挥了影响，翼城、安邑、大同等县保安与警察部门在全县政权系统人力资源配置和财政预算岁出结构中占有的超额比重即反映了这一点。然而根据已有的研究，在县级财政依然有着自治财政与国家财政之别的南京国民政府初期，不同地区的县级财政支出结构也体现了与1940年代后期山西四县相似的特征。国家财政部分的县（公署）政府的行政、司法经费开支包括两大部分，即县政府公职人员的薪酬和办公费用，而作为人头费的公职人员薪酬又占了主要部分。比如河北省无极县县政府1932年经费支出合计11063.2元，其中县长及其他行政人员薪俸即为8767.2元，占了79.25%的比例；江苏省制定的1928年度各县县政府经费总额，一、二、三等县分别为27480元、23424元、19608元，其中县长及其所属公务人员的薪俸支出即分别为22680、19344、16368元，分别占了82.53%、82.58%、83.48%的比例。县自治财政支出部分同样向保安、警察、行政和财税机构倾斜。以1933年的湖北省嘉鱼县为例，“县自治财政支出的最大项目为保安团队经费，经常支出与临时支出合计为57801元，占总支出102682元的56.29%；其次为行政经费，经常开支与临时开支（含财务行政经费）合计为24780元，占总支出的24.13%。”^①这两项支出合计占县自治财政支出总额的80.42%，其中区公所、县警察、保安大队部及其下属各保安中队的人头费支出又占绝大部分。1930年代经济学家冯华德的研究表明，当时县级财政支出中“薪工占绝大部分，杂费次之，事业及设置费最少”，县级财政运行“只做到维持组织之存在，而无余力更求充实”；朱博能的研究也指出，“各县地方支出，除教育费外，几无事业费之可言，有之亦为数极微，故各种事业不见如何之发达。”^②由此来看，本文所述1940年代后期山西四县的情况，并非偶然现象，亦非特殊时局的产物，而是体现了一种结构化的县域公共资源分配格局的持续存在。

县级财政支出结构的体制性安排，是与地方政权系统的组织构成和人力资源配置结构相连的。从县级政权系统的人力资源结构来看，1940年代后期山西省国民党统治区翼城、安邑、大同等县的数据都表明，保安与警察、政治与行政、财税等政权维持部门的干部和普通员工，往往占据全县政权系统百分之八十以上的公职机会，政局危机趋于严重时，这种比例甚至高达百分之九十五。在县域社会内部，这是一个依附于国家政权、同时又是政权维持所必需的核心利益群体。其规模不大，大约只有两千多人（翼城县1653人、安邑县2404人、大同县2702人）；其中居于核心地位的又是政权系统内部的各级官员、干部，他们的人数更少，大约只有七、八百人（翼城县700人、安邑县861人、大同县708人）。至于教育、文化、卫生、社会、实业等公共事业部门，公职机会相对而言少的可怜，在全县政权系统中所占比例，加起来通常也不到百分之二十，政局危机趋于严重时，这种比例就更低。

县级财政支出结构的体制性安排，可以从基层的角度真实地反映一个政权运行的价值取向和行为框架。由本文提供的数据资料可以看出，走出帝制几十年之后，在秉承孙中山“地方自治”遗教、推进地方政权现代化这一宏大目标的指引下，县级财政虽然在

^① 魏光奇：《官治与自治：20世纪上半期的中国县制》，第263-265、280页。

^② 冯小红：《南京国民政府时期（1927—1937）的县财政研究综述》，《历史教学》2005年第4期。

形式上已经走向制度化、正规化，但其体制结构依然跟帝制时代很相似，最大的“赢家”依然是一小部分依附于地方政权的基层官吏群体。从交城、翼城、安邑、大同四县财政预算岁出结构特征来看，县级公共资源流向的主要群体乃是县级政权赖以维持的核心群体，即与县级权力中枢最为接近的警、政、财税机关的那些公职人员，特别是其中的官员、干部，而不是距离县级权力中枢稍远的专业技术人员，更不是处于政权系统之外的普通百姓。也就是说，决定谁能有幸跻身县域社会核心群体的最重要因素，乃是与县级权力中枢的接近程度。显而易见，在设计这种县级财政支出和县政运行体制时，从中央到地方的执政者的关注重心，乃是保证一个为数有限的地方政权依附群体的自身利益。这种政权的价值取向和主要行为，就是自我维持和延续。至于跟普通百姓的生活息息相关的方面，比如社会福利、公共服务，则根本不是该政权的考虑重心，只是以为点缀而已。在这种制度架构下，县政的形式虽然变得更加丰富，内容变得更加多样，但骨子里仍然未脱传统帝制时代“权自我赋、政自我出、利自我授”的“家天下”的实质。

县域公共资源集中流向公职人员的人头费支出，尤其是集中于政权维持部门官员、职员的人头费支出方面，这令人想起杜赞奇关于民国时期华北平原政权现代化的研究中发现的“国家政权内卷化”现象，即国家政权为了自身的现代化而意欲加强基层政权建设，结果却为地方社会的“赢利型经纪人”提供了生存舞台^①。魏光奇的研究也指出，在南京国民政府推行新县制、加强基层政权建设的背景下，一批不同于旧士绅的“新地方精英”乘势而起，“作为各种地方社会势力的代表来担任地方公职”，并积极“结成或参与一种超越法定公共组织的地方势力，以谋求个人和同党的私利”^②。本文揭示的山西国民党统治区四个县的财政预算岁出结构特征进一步表明，到了1940年代后期，基层政权依附群体的特殊利益已经不以中央政权的意志为转移，合法地主宰了县级财政的运行。在这种微观格局下，县级财政的运行走上了最原始的方向，即只是维护一个“吃财政饭”的地方社会特殊群体之利益，而政权本身的合法性和长期延续问题，事实上却被置之一边。到此地步，整个政权的去向已经清晰可辨。

收稿日期：2008-12-5

作者简介：李恭忠（1974—），南京大学历史系教师，历史学博士。

Whose County and Governance for Whom: Case Study of the Structure of Annual Budget Expenditure in Four Counties of Shanxi Province in Late 1940s

Abstract: With budget data from four counties in Shanxi province in late 1940s and

^① 杜赞奇：《文化、权力与国家》，南京，江苏人民出版社1996年版，第66-68页。

^② 魏光奇：《官治与自治：20世纪上半期的中国县制》，第383-384页。

case study on the structure of annual budget expenditure of county-level finance, this article highlights two aspects about how public resource was allocated within the county level in this period. On the one hand, personnel expenditure of public officials cost the majority (over 80%) of totally annual budget expenditure at county level. On the other hand, such personnel expenditure was highly (over 75%) concentrated on officials in police and security offices, political and administrative offices, and financial offices. As a result, public resources flowed into pockets of a limited social group of administrative officials within county world. This group accounted for about 2 or 3 percents of total population in a county, but they enjoyed more than 80% of positions in local governance system as well as two-thirds of totally annual budget expenditure at county level. It is evident that this selected group has countermanded the will of central government, and succeeded in dominating the operation of county-level finance and figuring for self-interest from local governance legally.

Key Words: County-Level Finance; Structure of Financial Expenditure; Budget; Shanxi Province; Republican China