

# 清末民初宁绍地区县自治财政的结构与运行

汤太兵

(宁波大学 人文与传媒学院, 浙江 宁波 315211)

**摘要:** 随着清末民初县自治的推行,在国家财政之外逐渐形成了独立的县自治财政,其收支有法律法规的严格规定。收入主要是县税、公款公产收益与杂捐税等,支出主要是教育费、警察费、慈善费、实业费等。在运行中,自治经费支出实行的分权制衡原则使县自治经费得到了良好监管。预算决算制度的建立、财政的公开使县自治财政的收支比较透明。县自治财政已具有近代财政的特点。

**关键词:** 县自治财政; 结构; 运行; 近代财政

**中图分类号:** K251

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1001-5124(2011)01-0104-08

县自治是清末民初地方自治中的一项重要内容。财权总是与事权相伴随,而与县自治相伴随的是县自治财政的产生与运行。现有县自治财政的研究主要是关注它的产生、收支构成、影响等。<sup>①</sup>但仍有很多关键性的地方没有搞清楚。如从量化的角度看,县自治财政收支结构是怎样的?县自治财政是怎样运行的?有什么特点?本文在吸收前贤成果的基础上,利用较多的新材料,力图对这些问题做出解答,以期推进县自治财政的研究。

## 一、县自治财政的结构

地方自治是清末“新政”和“预备立宪”中的重要内容。清廷对地方自治的推行做了详细的规划,规定:第一年(1908)颁布城镇乡地方自治章程;第二年筹办城镇乡地方自治,颁布厅州县地方自治章程;第三年到第五年续办城镇乡地方自治、厅州县地方自治;第六年城镇乡地方自治一律成立;第七年厅州县地方自治一律成立。<sup>[1]61-66</sup>浙江地方自治的推行按照浙江巡抚增韫的估计是“宣统元年筹办城镇乡地方自治,宣统五年一律成立。宣统二年筹办厅州县地方自治,宣统六年成立”。<sup>[2]752</sup>浙江的城镇乡议会到1911

年大致成立,1912年县议参两会大致成立。北京政府时期有两次县自治,第一次县自治是民国初年,1914年2月县议会、参议会解解散,县自治中止。第二次县自治是二十年代。当时浙江的政治局势相对和平,绅商的势力比较强大,也由于浙江主政者卢永祥对自治比较支持,浙江的县议参两会在1922年前后基本恢复。

县自治的主要事务就是“一、地方公益事务关于府厅州县全体或为城镇乡所不能担任者;二、国家行政或地方行政事务以法律或命令委任自治职办者”。<sup>[3]29</sup>其实自治事务就是教育、卫生、道路工程、慈善、公共营业等等。从实践的角度看,县自治事务也基本局限在上述方面。以奉化县议会会议案为例。1912年县议会通过44件议案,其中教育案1件、卫生案1件、道路工程案2件、慈善案5件、实业案4件、改良风俗案8件、其它13件。1913年县议会通过议案33件,其中教育案12件、卫生案2件、道路工程案0件、慈善案7件、实业案3件、改良风俗案1件、其它8件。<sup>②</sup>1922年通过27件议案,其中教育案4件、卫生案1件、慈善案3件、实业案5件、改良风俗案0件、其它13件。<sup>③</sup>1923年通

收稿日期:2010-11-10

作者简介:汤太兵(1982-),男,广西桂林人,硕士研究生,主要研究方向:区域社会经济史。E-mail: tangtaibing@eyou.com。

① 深入研究县自治财政的论著主要有魏光奇《直隶地方自治中的县财政》,《近代史研究》1998年第1期;氏著《官治与自治——20世纪上半期的中国县制》,商务印书馆,2004年,第272—285页。此外,对县自治财政稍有涉及的民国时期的著作有贾士毅《民国续财政史》(7册),商务印书馆,1932—1934年;朱博能《县财政问题》,正中书局,1943年;彭雨新《县地方财政》,商务印书馆,1945年。

② 《奉化县参议会会议决案附县议会会议决原案》,宁波档案馆,全宗号:旧184-4-35。

③ 奉化县议会编《奉化县议会民国十一年议决案》,石印本。

过 12 件议案，其中教育案 1 件、卫生案 0 件、慈善案 1 件、实业案 2 件、改良风俗案 0 件、其它 6 件。<sup>①</sup>1924 年通过 12 件议案，其中教育案 3 件、卫生案 0 件、慈善案 0 件、实业案 2 件、其它 7 件。<sup>②</sup>这些议案基本上都得到了执行。<sup>③</sup>甚至警察的创办与推广清末民初时在很多地区都属于地方自治事务。如萧山的警察机关“初皆由士绅主管，自为风气，不知其为国家行政也”。<sup>④</sup>1413 奉化县民国元年筹办乡镇警察“由知事照会亭下、莼湖、西邬、萧王庙四镇商会，希指明地点，筹集经费，赶紧举办”。<sup>⑤</sup>随着县自治的逐渐推行，自治财政逐渐形成。于是到清末民初在县公署（政府）的国家财政之外，就逐渐形成了独立的县自治财政。

但“地方自治既不能动用国家正税，则于旧有公款公产而外，不能不别开筹措之途”。<sup>⑥</sup>12726 既然不能动用国家正税，只能依靠地方的款项。清末民初的三个自治法规即《府厅州县地方自治章程》（1910）、《浙江省县自治章程议决案》

（1912）和《县自治法》（1919）对县自治经费都做了制度安排，但大同小异，主要是县税、杂捐杂税、公款公产、使用费等。<sup>⑦</sup>以鄞县 1913 年的自治经费预算和余姚 1922、1923、1924 年的自治经费预决算为例。

表 1 鄞县 1913 年的自治经费收入构成 银元

款名	数量	百分比
县税	62525	47.56
公款公产收益	2600	1.98
杂捐	63172	48.06
杂收入	3160	2.40
合计	131457	100.00

资料来源：《鄞县通志》第二《政教志·财政》，宁波出版社 2006 年影印本。

由表 1、2 可看出，县税要占到县自治经费的一半以上，杂捐也是一项重要收入。虽然两表所列县份不一样，但有一个区别可以看出，那就是杂捐在两次县自治时所占比重明显不同。原因之一就是第二次县自治时警察不在县自治范围之内，警用的很多杂捐税被省公署提用，县自治

表 2 余姚 1922-1924 年的自治经费收入构成

银元

款名	1922		1923		1924	
	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比
县税	27560.72	72.86	29502.65	57.25	42535.00	78.36
公款公产收益	2405.65	6.36	2867.28	5.56	3616.24	6.67
杂捐	1039.90	2.75	3876.21	7.52	4300.00	7.92
中小学学费	2274.00	6.01	2569.20	4.99	2750.00	5.06
杂收入	4544.45	12.02	12717.92	24.68	1082.60	1.99
合计	37824.71	100.00	51553.26	100.00	54283.84	100.00

资料来源：1922 年的数据为决算数，见余姚县议会编：《余姚县议会民国十二年通常临时会议决案》，未著出版机构，1923 年石印本；1923 年的数据为决算数，见余姚县议会编：《余姚县民国十三年通常临时会议决案》，未著出版机构，1924 年石印本；1924 年的数据为预算数，见余姚县议会编：《余姚县民国十三年通常临时会议决案》。

① 奉化县议会编《奉化县议会民国十二年议决案》，石印本。

② 奉化县议会编《奉化县议会民国十三年议决案》，石印本。

③ 推行与否可以从一个事例中看出，1922 年奉化县新知事袁思古刚上任即推翻县议会全部议案，酿成“剡川潮”。县议会通过各种途径抗争，不久袁思古被迫承认所有议案，且被省政府调走。详见 1922 年 10 月 3 日起至 30 日，《时事公报》（宁波）第 2 版对“剡川潮”的 13 篇报道。

④ 《奉化县参议会议决案附县议会议决原案》，宁波档案馆，全宗号：旧 184-4-35。

⑤ 《府厅州县地方自治章程》第七十四条规定县自治经费为“一、府厅州县公款公产；二、府厅州县地方税；三、公费及使用费；四、因重要事故临时募集之公债。”《浙江省县自治章程议决案》第七十条规定县自治经费为“（一）县税（二）公款公产（三）公费及使用费（四）因重要事故临时募集公债”。《县自治法》第四十七条规定县自治经费为“一、县自治团体财产之收入；二、县自治团体公共营业之收入；三、县自治税；四、使用费及规费；五、过怠金”。

无权处理。因此第二次县自治时自治经费收入明显减少,县自治财政规模变小。如鄞县1913年的收入达131457元,而到了1922年恢复自治时收入只有5万多元。<sup>[5]</sup>公款公产是传统时代留下的巨大财产,如备荒用积谷,科举时代留下的学田、校士馆等。<sup>[6][72-80]</sup>目前学术界对县税和地方杂捐不是很清楚,因此在此做单独的分析。

所谓县税就是在附加在田赋(地丁、抵补金)上的特捐。地丁的税率在民国元年划定。“民国元年,浙江临时省议会首先提议将清代繁杂正附名目一律废除,并以生银久不通行,清已折合制钱,再以制钱合成银元,各县折率不一,每元作钱九百文至一千余文不等,因之统一折征银元标准,每银一两各照清原定折征钱数改征银元,以正银一两,合银元一元五角,连原征粮捐三角作为国省税,余为县税,后名特捐。串上仍刊载原定银两数,每两为国税一元五角,省税三角,县税四角四分至一元不等……此就清折征钱数合成银元,除国省税外,余作县税;原征折合钱数各县向本互异,是以改征之数,亦不相同。”<sup>①</sup>宁绍各县的折率为:鄞县、慈溪、镇海0.75元,奉化0.72元,定海0.63元,象山0.83元,绍兴0.443元,萧山0.682元,诸暨0.67元,余姚0.7元,上虞0.45元,新昌0.7元,嵊县0.443元。<sup>②</sup>地丁特捐在两次县自治时的税率基本保持稳定,也有例外的,如诸暨县1912年的地丁特捐是每两0.67元,到1922年县自治恢复后是每两0.52元。<sup>③</sup>民国时期征收的抵补金就是清代征收的漕粮南米。“清之漕粮南米,原为供输京王公百官俸廩、旗营饷糈。民国肇造,国体既更,自可不再继续,元年浙江临时省议会议决地丁征收办法第三条规定,漕南兵米,一律裁免,都督朱瑞以漕南关系国家收入,电准财政部提经国务会议议决,浙江省漕南仍照旧征收,并交由参议院议决办法大纲,将浙江之漕南米名称变更为抵补金。”抵补金附加的“县税民初由县议会议决承准征

收,各县税率不同,三年财政厅令各县一律按每石五角征收,其原收不及五角或不征收者,照旧办理,故各县不同。自元年迄二十年,均按石为本位,折征银元”。<sup>④</sup>

县税的用途在两次地方自治时发生了一个较大的变化。在清末民初的两个地方自治章程中,县税明确是作为县自治的一个税种。当县自治在浙江省推行后,浙江省公署(政府)对县税的具体分配做了明确的分配,县税中的一成为准备金、三成为公益费、三成为教育费、三成为警察费。<sup>[7][79]</sup>而警察在清末民初是属于县自治行政的范围,警察费也是列入县自治经费的预算与决算的。1914年袁世凯取消地方自治,而且浙江省公署命令地方把警察经费列入省预算,归省警务处支配。但是也留下了一个承诺,就是当县自治回复时警察费仍列入县自治财政的预算,归县议会议决。1919年北京政府颁布《县自治法》,宣布重新开始县自治。1922年宁绍地区绝大部分县选举了县议会与县参事会,重新开始县自治。浙江省公署规定县税的分配为:县税中的一成为准备金、二成为公益费、三成为警察费、四成为教育费。<sup>[7][79]</sup>而且准备金、公益费、教育费都归县议会议决、分配,但警察费列入省预算,归省议会议决,省警务处经管。可以说,省公署违背了以前的承诺,可以说也侵犯了县议会议决、分配县自治经费的权力,因此浙江省各县议会群起反对,而且不少的县言辞非常激烈,甚至县议会的抗议得到北京政府内政部的明确支持。但最终警察费没有归县议会处理,也没有列入到县自治经费中。<sup>[8]</sup>

县自治经费的另一大宗收入就是地方杂捐税。这类杂捐税的征收获得了合法的授权,有的是全省统一,有的是各县根据本地实际开征,程序上都需要报经省公署同意。<sup>[2][738]</sup>县用杂捐税包括两类。一类是各县根据地方实际情况自行开辟的捐税,如轿捐、渡船捐、戏台捐、乐户捐等

① 余绍宋等纂《重修浙江通志初稿》第十七编《财务略·田赋》,1948年。

② 余绍宋等纂《重修浙江通志初稿》第十七编《财务略·田赋》,1948年。

③ 《浙江省诸暨县中华民国十二年度县地方岁入预算书》,诸暨县议会编:《诸暨县议会民国十一年议决录》,铅印本。

④ 余绍宋等纂《重修浙江通志初稿》第十七编《财务略·田赋》,1948年。

⑤ 《民国二年地方行政经费预算案》,镇海县议会编:《镇海县议会民国元年份议决案》,1912铅印本。

等。<sup>⑤</sup>因各县根据自治需要设置新的杂捐税，而各种地方自治事务越办越多，因此需要的经费也

表3 鄞县 1913 年的自治经费支出构成 银元

款名	数量	百分率
自治机关	10803	8.09
财务	9492	7.11
教育	18950	14.19
实业	11400	8.53
卫生	1000	0.75
水利	500	0.37
慈善	6162	4.61
警察	72939	54.60
杂支	2345	1.75
合计	133591	100

资料来源：《鄞县通志》第二《政教志·财政》。是越来越多，那么杂捐税的名目就越多。一类是附加在原有国家税收之上的，如附加在田赋之上的自治附捐、亩捐，结果造成地丁“元年至三十年改征实物前，各县每因需要，于正税项下带征赋税，悬征悬停，有九十五种之多，最重者为保卫团亩捐。”<sup>①</sup>地丁的税率变得很高，有些地区地丁的附加捐甚至超过了地丁正税，如象山“民国十二年为县议会加赋，按银每两加征洋银一角。十三年为巡缉队加费，按银每两加征三角，由是田赋银每两增至三元一角九分二厘，视正额一元五角之数几倍之矣。”<sup>[7]380</sup>

县自治经费主要支出在教育、卫生、慈善、警察、道路工程、实业、自治机关维持等事务上。两次县自治时属于自治范围的事务稍有不同，因此县自治经费的支出项目稍有不同。下面分别以

鄞县 1913 年的自治经费预算和余姚县 1922、1923、1924 年的自治经费预决算为例。

从上列两表可以看出，县自治经费主要支出在教育、警察、慈善等事务上。中国素重教育，20 世纪初以学堂培养人才成为各界人士的共识，故自治首重教育，两次县自治时教育经费是最重要的开支之一，特别是第二次县自治时，由于警察不属于自治范畴，教育费的开支一直是自治经费最大的开支，一般要占到一半以上。

## 二、县自治财政的运行

在两次推行县自治的过程中，县自治财政在制度设计上不断改进完善，在运行中实践情况与制度设计基本吻合，但也出现了一定程度上的偏离。县自治财政制度上实行了创新，根据权力的分立与相互制衡原则，县自治经费的征收、保管、议决支出、监督等职责由不同的机构分掌。独立的监督机构出现。制度的完善与实践的成熟是一个逐步演进的过程，这个过程可以划分为两个阶段。

第一阶段是 1912-1922 年（1914 年县议参两会中断，但其它县自治团体幸存，县自治财政无名有实）。此一阶段县自治财政制度上设计比较完善，但在运行中出现了很大的问题。按照清末民初两个县自治法规（《府厅州县地方自治章程》、《浙江省县自治章程议决案》）的规定，县议会、县参议会属于县自治事务的议决机构，县公署属于县自治事务的执行机构。县议会掌握县自治经费的筹集、处理的权力；县参议会掌握修

表4 余姚县 1922、1923、1924 年的自治经费

银元

款名	1922		1923		1924	
	数量	百分率	数量	百分率	数量	百分率
自治机关费	8765.80	20.78	6652.58	13.57	9960.00	20.16
教育费	22273.58	52.81	23841.41	48.63	29342.00	59.39
实业	1204.35	2.86	1440.74	2.94	1274.00	2.58
卫生	768.00	1.82	456.83	0.93	0	0
慈善	3976.96	9.43	6399.53	13.06	3807.80	7.71
杂支	5185.49	12.30	10231.96	20.87	5018.44	10.16
合计	42174.17	100.00	49022.04	100.00	49402.24	100.00

资料来源：1922年的数据为决算数，见余姚县议会编：《余姚县议会民国十二年通常临时会议决案》；1923年的数据为决算数，见余姚县议会编：《余姚县民国十三年通常临时会议决案》；1924年的数据为预算数，见余姚县议会编：《余姚县民国十三年通常临时会议决案》。

① 余绍宋等纂《重修浙江通志初稿》第十七编《财务略·田赋》，1948年。

正议案的权力;县公署握有征收、保管、实际支出自治经费的权力,每年要提交自治经费预算与决算交县议会议决。县参议会每年要对县自治经费进行检查,而县自治监督即道尹可以“随时调阅公牒文件,检查收支账目”。<sup>[34]</sup>

县议会的一个重要职责是筹措县自治经费及议决县自治经费的分配。由于自治事务越办越多,需要的款项也就越多,因此如何筹措自治经费就成为一个非常紧迫的问题。县议参两会往往用两条办法解决此问题,一是查清依法应属于自治经费而具体数目不清的财产,主要就是公款公产。<sup>①</sup>二是开辟税源,主要是各种正税的附加和新开税源。如绍兴是鱼米之乡,就开辟了鱼捐,每年收入达 8000 银元。<sup>②</sup>如何分配自治经费也是县议会的主要事务,如奉化县议会 1912 年通过的 44 件议案中,涉及自治经费分配的就达 12 件,1913 年通过议案 33 件,涉及自治经费分配的达 16 件之多。<sup>③</sup>而县公署握有县自治经费的实际收支权力。县公署既负责自治经费的征收,又负责自治经费的保管;自治经费经县议会议决后,实际的支出又是县公署在操作。这样一套程序,给了县公署很大的运作空间,因此问题就出在这里。如余姚县自治经费历年收支账目不清,县议会与民众的意见非常大。“公民叶焜瑶来函质问,并请追究……且历年收入藉藉,本会代表輿情,不能置之度外。”<sup>④</sup>

于是 1922 年县议会与参事会联合起来依法对 1912-1922 年 4 月的自治经费进行了审查。结果发现“三年份县知事陈任给自治委员五千七百四十二元七角四分七厘,而胡收支员簿内仅收三千五百四十三元七角四分七厘,尚有二千二百元,俗谓之飞过海”。“旧府属款征信录元二年份分得四百六十三元七角八分五厘,而胡收支员办公处簿内只收三百三十一元六角八分五厘,又付川资一百三十元,仅存二百一元六角八分五厘(征信录内代表川资屡次亦有分给),少收一百

三十二元一角,多付川资一百三十元。(说明)少收多付,弊混显然,理应查究”。“至沙荡备荒与姚场附加捐、学租三项核与本会前届预算收数相差甚巨,急应并加整顿”。<sup>⑤</sup>

出现这种情况的原因之一就是实际监督的缺乏。制度规定自治的直接监督道尹往往是鞭长莫及,另一个监督者县参议会也难以监督县公署,因为县知事就是县参议会的议长。而有强烈监管意愿的县议会又没有获得法律上的授权。

正因为制度设计的缺陷与现实的困难,1919 年颁布的《县自治法》对县自治财政的运行重新进行了制度设计。县议会除原有议决自治经费筹集、使用的权力外,新获得的权力就是对县自治经费的检查监督权。县参事会与县公署的职权设计发生了重大改变,那就是县参事会变成了县自治的执行机构(县知事仍担任县参事会的会长),县公署不再是县自治的执行机构。县参事会保管县自治经费,编制预算与决算交县议会议决;而县公署只负责征收附加于田赋的县税与地方杂捐。从这样的制度设计来看,征收、保管、议决、使用、稽查都由不同的机构分掌,不容易出现第一次县自治时出现的田赋征收、保管混乱造成账目交接不清的情况。即便出现这种问题稽查起来也比较方便。在县自治财政的实际运行中,征收、使用、稽查的情况跟制度设计吻合,不同的是出在保管、议决上。公款公产,杂捐税都是归县参事会经管,但县税就很复杂。县税自民国三年起分为一成准备金、二成公益费、三成警察费、四成教育费。1922 年县自治恢复后,浙江省公署对县税、自治附捐的经管在全省做了统一的划分,“一、准备金系备行政上预算外非常支出之需,得交参事会保管,列入预决算,但遇动用时仍循旧呈由省公署财政厅核准,毋庸提交县议会议决。一、警察费已列入省预算,毋庸交参事会经管,亦毋庸编入县预算。一、教育费现准部咨暂归劝学所处理,并由参事会稽查核其用途,其

① 《清查县公款公产案》,镇海县议会编《镇海县议会民国元年份议决案》。

② 《鱼捐恢复前议会议决原案及用途案》,绍兴县议会编《绍兴县议会民国十一年议决案》,1912 年铅印本。

③ 《奉化县参议会议决案附县议会议决原案》,宁波档案馆,全宗号:旧 184-4-35。

④ 《函送县参事会县自治经费历年收支账目审查报告意见书》,余姚县议会编《余姚县议会民国十一年通常临时会议决案·公牒》,1922 年石印本。

⑤ 《附县自治经费历年收支账目审查报告意见书》,余姚县议会编《余姚县议会民国十二年通常临时会议决案·公牒》,1923 年石印本。

预决算由县参事饬令劝学所造送复核交参事会编制之。一、公益费及自治附捐均交参事会经管。”<sup>[9]</sup>不久省公署又下令自治附捐由县公署保管。结果引起浙江各县议会大规模的抗议甚至痛斥，<sup>[10]</sup>认为“查《县自治法》处理县自治团体之经费明白规定县税在自治经费范围以内，议决职权属于县议会，保管之权属于参事会，已无疑义。……县自治未回复以前，重重黑幕得守秘密而不宣，县自治已回复之后，晓晓瘖音力争公开而无效，夺人民监视之职权，官吏舞弄之权是教之贪也。……职会代表人民，痛人民负担之重，恨官吏侵吞之易，地方之元气已尽，人民之疾苦何堪”。<sup>[11]</sup>此事甚至闹到了中央内政部，结果不了了之。省公署之所以敢于轻视《县自治法》赋予县议参两会的权力，在于当时的中国军阀割据，中央政府的权威消失殆尽。

虽然有上述的种种问题，但由于制度上保证了县议参两会对县自治经费的检查与稽核权力，县自治经费的收支很大程度上弥补了第一次县自治出现的不足。由于制度上保证了县议会与县参事会每年了对县自治经费的检查与管理，加上民初议员们对民主宪政的热情，实际的运行中各县也基本做到了每年定期检查县自治经费，<sup>[12]</sup>对出现的问题也绝不手软。在二十年代奉化、镇海、嵊县、象山等县知事卸任时都被查出贪污自治经费。以奉化、镇海为例。奉化县规定县参事会“出纳员对公款公产之支付以县议会议决及参事会之承认为依据”。<sup>[2]</sup>对县自治经费的检查“每年二次，每次四人，每人日给膳宿费一元，每次以十日为限。”<sup>[3]</sup>奉化县议参两会于1925年“遵照《县自治法》第六十二条之规定，于五月三十日、三十一日、六月一日共同检查征收处、出纳员，兹据报告关于县税项下县公署所收征收处解数与所付出纳员领数。自民国十一年七月一日起，逐项按月稽核，其适相符合者固多，而领短征者亦复不少，除本年四月份应领七成县税及抵补金特捐共数二百九十九元八角二分八厘尚未

领到不计外，统计公益费匿收短付洋六百七十九元七角五分五厘，准备金匿收短付洋一百一十五元一角九分一厘，抵补金特捐匿收短付洋二百十三元六角五分九厘，且查短付之数多系历年民欠收起之数。案关公款，诘得任其短少，除三成警察费及正税有无保解省库敝会不得而知，应请向吴前知事清查办理。”<sup>[4]</sup>1926年县议参两会继续对此案进行跟进，最终“此项短解款项除十年十一年灾前预完沙淤豁免银米项下特捐系由前任另款存交不计外，共计短解银九百十五元一角另九厘，业经如数解交县参事会点收保管在案。”<sup>[12]</sup>镇海县每年对县自治经费进行检查，1926年检查自治账目时县议参两会更是联合县教育会、县农会、县商会、镇海旅沪同乡会、镇海旅甬同乡会等团体共同查账，结果发现县公署负责征收的县自治附捐六千多元不翼而飞，即所谓“飞账”。查明原因是县公署王会计营私舞弊，其最终被法办。<sup>[13]</sup>

### 三、县自治财政的特点

要看清县自治财政的特点，须以清代的州县财政为参照物。清代的州县财政由于“大量法外支出与法外收入的存在，使清代州县财政的实际运作与制度规定严重背离，与州县财政有关的各种制度形同虚设。大致说来，清代州县财政实际实行的乃是一种由州县官个人‘大包干’的制度。……清代州县财政的这样一种运作情况，可以一言以蔽之为封建性的家长制财政。”<sup>[14]</sup><sup>35</sup>而县自治财政不论是在制度的设计，还是在实际的运行中，都逐渐走出了传统“家长制”的财政范畴，呈现了近代财政的特点，包括三个方面。

(一) 建立预算与决算制度，实行财政公开，增加透明度

从制度设计上看，县自治的三个指导性的法规都规定县自治经费必须建立预算与决算制度，预决算要“榜示公众”或“布告之”。<sup>[5]</sup>鄞县“自民国元年县议会成立后，始有岁出入预算案，地方财政于是公开矣。考本邑民国二年预算列人民

① 《呈请张省长截留省税抵补陈前知事亏款文》，余姚县议会编《余姚县议会民国十二年通常临时会议决案·公牍》。

② 《撤换出纳员案》，奉化县议会编《奉化县民国十三年议决案》。

③ 《民国十三年县地方岁出入预算书》，奉化县社编《新奉化》，1925年。

④ 《前知事吴传球对于县税匿收短付案》，奉化县议会编《奉化县议会民国十三年议决案》。

⑤ 三个县自治法律法规对预算决算的主体、过程、方式等做了详细的规定，分见《府厅州县地方自治章程》第八十四至第九十三条，《浙江省县自治章程议决案》第七十九、第八十四和第八十六条，《县自治法》第五十三条至第六十二条。

国元年县议会议决案,实为第一次公布之预算,有总册及分册之别,总册者包括全县地方各项之收支而言,分册则详列内务、财务、教育三项行政费之收支也”。<sup>[15]361</sup>县自治财政预算具有复式预算的特点,收支分经常门与临时门,门下分款,款下分项,项下分目,有的甚至目下分节。这种格式是浙江省公署财政司统一制定的。<sup>①</sup>浙江地处沿海,开风气之先,而浙东更是有大量的熟悉西方理财方式的人才,因此能很好地执行制度上的设计。超出预算的经费需要县议会追认。能否获得追认取决于是否有“票据”,支出是否合法合理。如余姚县议会 1922、1924 年两次否决了县立高小校超过预算的支出,其回答县参事会的理由就是“是案曾经贵会交议,以一纸抄帐无从凭信,否认在案。兹又以一纸抄帐要求追认,查核原案所开亦别无理由,既经否认于前,未便追认于后,当场表决,一致否认。”<sup>②</sup>1924 年县议会在办理决算时又否认了县参事会超过预算的支出,其理由是“贵会与本会为县自治精神所寄,应如何互相撙节,不致与预算大相背戾,使其他机关无所藉以效尤。倘反自开其例,贻人口实,问心何以自安,再三思维,实有难于追认也者。”<sup>③</sup>

## (二) 县自治财政具有民主财政的特点

主要体现在两个方面,一方面县议员与县参事是由选举产生的,<sup>④</sup>县议会往往有强烈的为民代表的意愿,因此县自治实质上是一种代议制民主政治。另一方面是县自治经费的收支实行了权力的分立和相互制衡的原则。如 1923 年余姚县知事试图举办亩捐来疏浚曹娥江,而县议会认为“兹值频岁荒歉,而后元气未复,遽办亩捐,民间痛苦不可不知,”<sup>⑤</sup>此事因此被县议会否决。1924 年县知事又提出为疏浚曹娥江而办亩捐的

问题,而县议会首先与县知事进行了沟通,询问了“其带征银数若干并区域如何划分,是否由县呈请,抑上级官厅县令施行。”认为“事关人民负担,本会不能漠视,请烦详细叙复”。对县议会的质询,县知事做了详细的回答。<sup>⑥</sup>县议会最终认为“我姚定每粮一两征收银七角五分,案关增重人民负担,官厅擅自主裁,在前清专制时代尚未有加赋如是之易,矧处今日共和政体之下。此端一开,流弊伊于胡底。敝会代表人民,责无旁贷,除电请省长、财政厅分饬取消[消],并一面函托县知事在未奉到省令以前,不得实行带征”。<sup>⑦</sup>县议会不能同意的原因就是:一是“娥江塘捐随粮带征未经县议会议决,擅自加赋,誓不承认”。<sup>⑧</sup>二就是带征亩捐加重了人民负担。实际上当时余姚田赋附加已经很高,1922 年“田赋每银一两合计征银二元八角一分三厘,内正税一元五角,省税三角,县税七角,附加税一角五分,征收费一角六分二厘,抵补一厘”。<sup>⑨</sup>如果再加上修浚娥江的亩捐七角五分,1924 年田赋附加就达到了 1.501 元,这就超过了正税 1.5 元。此事最终的结局是县议会与县知事达成了妥协。首先塘工亩捐仍进行征收,这就保障了疏浚曹娥江的经费,也保住了县知事及上级官厅的面子。其次,征收亩捐最终由县议会议决且修正了征收办法,减轻了税率,把因修浚娥江而受益的田地分成甲、乙、丙三等,不同等级的田地征收不同的税率,“甲等每两四角,乙等每两一角五分,丙等每两五分”。<sup>⑩</sup>由此可以看出,县议会在处理自治事务时具有强烈的草根代表意识。在涉及到县自治经费的收支问题时,县议会甚至敢于跟省公署对抗。如 1924 年浙江省统一实行户口调查,省令规定由县税项下支出,而县议会认为调

① 《议复酌减县自治经费咨》,诸暨县议会编《民国元年诸暨县议会议决录》。

② 《函复县参事会否认县立高级小学校十一年度超过预算费文》,余姚县议会编《余姚县议会议决案·公牍》。

③ 《函复县参事会否认修理朱黄祠监工司事暨修理刘公祠超过预算数文》,余姚县议会编《余姚县议会议决案·公牍》。

④ 两次县自治对此问题的处理稍有不同。民国元年的参议会是在县议员中互选产生,二十年代县参事会的参事一半由县议员互选产生,一半由县知事任命。参议会、参事会的议长都是县知事(县长)。

⑤ 《函复县参事会修浚曹江侯干工程师测量公布联合关系各县协议办理文》,余姚县议会编《余姚县议会议决案·公牍》。

⑥ 《函询县知事随粮带征娥江下游塘工亩捐缘由文》,余姚县议会编《余姚县议会议决案·公牍》,1924 年石印本。

⑦ 《电请省议会暨旅沪同乡一致主张取消[消]随粮带征娥江塘工亩捐案》,余姚县议会编《余姚县议会议决案·公牍》。

⑧ 《函询县知事随粮带征娥江下游塘工亩捐缘由文》,余姚县议会编《余姚县议会议决案·公牍》。

⑨ 《提拨旧有县税征收费以抵备荒案》,余姚县议会编《余姚县议会议决案·公牍》。

⑩ 《随粮带收曹江塘工亩捐案》,余姚县议会编《余姚县议会议决案·公牍》。

查户口属于国家行政，经费应由省政府负担，不能由县税负担。<sup>①</sup>省公署又主张用县自治附加税来开支，又被县议会否决。<sup>②</sup>而余姚县议会提出调查户口的经费由县税征收费用负担，但县公署不同意。最终这个费用由县税中的一成准备金负担。

### （三）县自治财政履行了公共财政的职能

清代处于农业社会，由于县级政权的财力有限，传统上很多事务都是由地方绅士处理，县级政府的主要职能是国家统治功能，也就是说，其主要关注点是社会治安、赋税与司法等。<sup>[16]41</sup>1913年北京政府时期发布《各县知事公署暂行办事章程》。此章程规定县公署具体事项：选举、监督下级自治团体、赈恤救济及其他慈善、道路及其他土木工程、宗教及礼俗、征兵征发、人口户籍、警察卫生、土地调查和收用、本县行政经费收支、委任关税征收、人文教育、农林工商、官产官物和地方交通行政等。<sup>[14]89</sup>实际上，北京政府时期县公署的经费都是由国家拨给，现有研究发现县公署掌握的经费规模相当小，而且拮据。<sup>[14]94</sup>县公署实际能力远远不能覆盖上述的行政范围，主要事务仍是以与清代相同的社会治安、赋税征收、司法等为主（浙东的鄞县、绍兴有地方审判厅和初级审判厅，不需要县知事兼理司法）。而另外一些很重要的事务如教育、卫生、慈善、道路工程等统统属于县自治的范畴。而且由于县自治经费规模大，更有法律法规等制度上的保障

（县议会有关开辟税源），县自治实际履行了现代政府所要负担的教育、建设、社会保障等事务。因此，县自治财政实际上起到了现代政府所要履行的公共财政的职能。

### 参考文献

- [1] 故宫博物院明清档案部. 清末筹备立宪档案史料上册[M]. 北京：中华书局，1979.
- [2] 故宫博物院明清档案部. 清末筹备立宪档案史料下册[M]. 北京：中华书局，1979.
- [3] 佚名. 府厅州县地方自治章程[C]//徐秀丽. 中国近代乡村自治法规选编，北京：中华书局，2004.
- [4] 姚莹俊. 萧山县志稿[M]. 上海：上海书店，1993.
- [5] 佚名. 县议会议决案汇志. 时事公报[N]. 1922-11-4.
- [6] 魏光奇. 直隶地方自治中的县财政[J]. 近代史研究，1998，103（1）：62-80.
- [7] 陈汉章. 象山县志[M]. 上海：上海书店，1993.
- [8] 佚名. 关于经费问题之所闻[N]. 时事公报，1922-5-11.
- [9] 佚名. 经管县地方税办法. 时事公报[N]. 1922-5-19.
- [10] 佚名. 协争县会职权之文章[N]. 时事公报，1922-6-22.
- [11] 佚名. 实行检查自治费[N]. 时事公报，1922-7-22.
- [12] 佚名. 奉县会追究短解县税案已解决[N]. 时事公报，1926-4-29.
- [13] 佚名. 镇官绅会查亏款案续讯[N]. 时事公报，1926-5-1.
- [14] 魏光奇. 官治与自治——20世纪上半期的中国县制[M]. 北京：商务印书馆，2003.
- [15] 张传宝. 鄞县通志[M]. 宁波：宁波出版社，2006.
- [16] 瞿同祖. 清代地方政府[M]. 范忠信，晏锋，译. 北京：法律出版社，2003.

## Structure and Operation of Financial Autonomy in Ningbo and Shaoxing in the Late Qing dynasty and the Early Years of the Republic of China

TANG Tai-bing

( College of Humanities and Media, Ningbo University, Ningbo 315211, China )

**Abstract:** With the implementation of county autonomy in the late Qing dynasty and the early years of Republic of China, county financial autonomous system was established with strict rules conforming to the laws and regulations. The income came mainly from county tax, revenue of public money and public property, and other levies. The main expenditure was spent on education, social security, charity and industrial development. In operation, the principle of separation of powers ensured that the funds were under proper supervision and regulation. The establishment of the budget and final accounts system and publication of government spending made the income and expenditure transparent to the public. County autonomy finance already has the character of modern finance.

**Keywords:** County autonomous finance; structure; operation; modern finance

（责任编辑 张文鸯）

---

① 《函复参事会否决户口登记费用由县税项下开支文》，余姚县议会编《余姚县议会民国十二年通常临时会议决案·公牍》。

② 《函复县参事会否决户口登记费用在县自治附捐项下暂行借垫文》，余姚县议会编《余姚县议会民国十二年通常临时会议决案·公牍》。