

民國公務員俸給福利制度研究的新成果

何家偉,《國民政府公務員俸給福利制度研究(1928-1949)》

福州:福建人民出版社,2010。355頁。

謝 放*

學術界對於民國時期公務員制度的研究已經起步,甚至有成爲一個熱點的可能。但是目前的研究無論在深度還是廣度上,似都不能令人滿意;因尚有諸多研究空白,仍有較大拓展空間。由於該研究還涉及到這一時期的國民經濟及財政狀況,公務員收入政策及經濟地位、吏治以及社會生活等重大問題,因而具有較大的學術價值和現實借鑒意義。青年學者何家偉博士多年來對南京國民政府公務員俸給福利制度進行了系統的研究,並獲得了國家社科基金項目的資助,最近出版的《國民政府公務員俸給福利制度研究(1928-1949)》一書,共37萬字,是中國第一部系統研究國民政府公務員俸給福利制度的學術專著,填補了民國公務員制度研究的一個空白。

該書以南京國民政府時期的公務員俸給福利制度作爲研究切入口,多維度地考察了公務員俸給制度福利本身、以及與這一制度密切相關的諸種因素、公務員經濟地位的變遷、俸給福利制度的社會影響,以及俸給福利制度的特點和作用,具有以下較明顯的特色:

首先,作者參考並徵引了大量的第一手檔案文獻資料,奠定了較爲堅實的研究基礎。搜集第一手的檔案文獻資料是史學研究的重要前提,作者在這方面

* 廣州華南師範大學歷史系教授

做了相當充分的準備。從該書參考文獻所列檔案資料數目來看就達上百卷，包括中國第二歷史檔案館、重慶市檔案館、四川省檔案館和河南省檔案館等重要檔案館所藏檔案資料。書後所列可能僅是作者引用資料的目錄，相信作者在以上檔案館所查詢的檔案數量絕不止於此，因為檔案資料需要經過作者反覆查詢、梳理、歸類和研究才能夠採用。除了赴各地收集的第一手檔案資料以外，作者還大量參考、徵引了不少民國史研究常用的原始資料，如《中華民國國民政府公報》、《南京國民政府外交部公報》、《經濟部公報》、《中央黨務公報》、《中央黨務月刊（1928年8月-1936年12月）》、《中央日報》、《中央週刊》、《中國國民黨中央執行委員會常務委員會會議錄》、《四聯總處會議錄》、《國民政府立法院會議錄》、《民國法規集成》、《中華民國史檔案資料彙編》等等。該書根據第一手資料整理、考訂而編成的有關俸給福利、考績獎懲、財政收支、生活費用等諸多方面的近百個圖表，彙集了翔實的資料，對研究民國公務員俸給福利制度以及民國社會經濟史也有較大參考價值。

其次，研究視角和結論多有創新，簡述如下：

一、首次把國民政府的所得稅與俸給制度聯繫起來進行考察。研究國民政府所得稅的論著儘管較少，但畢竟已經引起了研究者的關注。而將所得稅制度和俸給制度聯繫起來考察者則尚付闕如。個人所得稅制度使得國民政府公務員的俸給不能完全按照既有的官等、官俸表中的數字來計算和研究，這是毫無疑問的。我們可以將國民政府公務員的俸給標準經過納稅後作一比較，如1941年公布的〈修正暫行文官官等官俸表——縣行政人員部份〉中，一個縣政府的委任十六級公務員（巡官事務員）的月薪為55元，而一個特任官的月薪是800元，後者的個人所得稅為45.60元，差不多是前者月薪的80%多，在沒有涉及所得稅問題時，兩者相差14.5倍，如果考慮徵收所得稅後的實際所得，則是13.7倍（見該書頁213）。可見爲了求得研究的精細，個人所得稅的影響仍不能被忽略。

二、首次考察了南京國民政府時期考績制度與公務員俸給福利制度的關

係。以往對公務員考績制度的研究主要是從公務員制度的成敗來考察，但本書作者在參考大量檔案資料文獻的基礎上分析了考績制度與俸給福利的關係，正因為作者獨到的眼光，其關於考績制度的研究成果先後為《人文雜誌》、《民國檔案》等學術期刊所刊用。通過對公務員考績制度的研究，作者還進一步探討了國民政府的吏治問題。考績的目的在於澄清政治、提高行政效率，但是國民政府的歷年考績，不管是中央公務員抑或地方公務員，往往是「人人晉級、個個獎金」，喪失考績的本意，而在裁汰庸劣方面也從來沒有達到年考 2%、總考 4% 的比例，再加上官本位、關係效應的影響，更使考績的效果大打折扣。國民政府吏治腐敗，公務員考績制度虛設未嘗不是原因之一（頁 187-197）。

三、首次考察了以往學術界較少注意的國民政府公務員公費制度。南京國民政府成立初期，各級主管即科級以上職位的公務員還有公費，公費的標準根據其官等和官職的大小與高低而有所區別。公費後來多被稱為特別辦公費。從特別辦公費的支出可以看出，南京國民政府時期公務員的福利待遇在某些方面甚至超過了正俸的標準。

再次，作者的研究視野並沒有僅僅限於俸給福利制度本身，而是在研究該制度的同時，又以此為圓心向外擴散，力求縱橫捭闔，上鉤下聯，從不同角度和層面來考察與公務員俸給福利制度關聯的其他重要問題，顯示作者的學術識力。

一、全書共九章，大體分為三個不同的邏輯板塊。第一部份著重考察國民政府公務員的本俸制度，第二部份考察公務員的福利制度，第三部份考察公務員俸給福利制度相關因素對前者的影響——主要是個人所得稅制度、考績制度、財政制度的影響；同時又將國民政府公務員的經濟地位、生活狀況的變化做了大致梳理，凸顯了作者的研究思路與學術追求：既研究公務員俸給福利制度，同時又將與該制度相關因素考察清楚，並圍繞這些因素深入挖掘。以公務員經濟地位及生活狀況的探討為例，作者在考察了南京國民政府公務員的本俸福利制度及相關因素後，並沒有停留於此，而是通過在中國第二歷史檔案館所

查詢的第一手檔案資料，對民國時期的各個不同職業群體進行了排名，認為公務員基本屬於當時俸給收入的中間群體，依據史料對其進行了定性研究，富有新意。在對公務員生活狀況的研究中，作者借用恩格爾係數(Engel's Coefficient)進行分析，並從不同側面考察了其生活水準的高低，然後通過原始檔案及當時物價進行比對分析，認為 1946 年國民政府中央公務員月收入，已經不如抗日戰爭前國民政府最低級別公務員月收入，1947 年國民政府縣級公務員月收入，僅相當於戰前南京市黃包車夫的月收入。

二、作者用了一定篇幅考察了國民政府公務員俸給福利制度的社會影響，主要包括：國民政府公務員俸給福利制度與當時的吏治問題；國民政府公務員俸給福利制度與社會負擔問題；國民政府公務員俸給福利制度與時人的擇業心理問題。南京國民政府的吏治問題學界研究雖多，但是從公務員的俸給福利制度的角度考察，尚屬少見。俸給福利制度與社會負擔問題整體而言還是一個政府規模適度問題，該方面的研究也具有較強的現實借鑒意義，感興趣的讀者不妨一讀。

最後，作者通過對國民政府公務員俸給制度的系統研究，較準確地概括了這一制度的五個特點，即統一性與複雜性並存，現代性和落後性交織，正式規則和非正式規則共存，穩定性和變動性雜糅，契約性與身分性同在；並具體分析了這一制度所產生的兩方面作用，即前期起到了對公務員控制和激勵的作用，後期則成為貪腐的催化劑和離心的加速器。作者在總結國民政府公務員俸給福利制度最終崩潰的歷史教訓時指出：「公務員這個特殊的群體，作為國家機器的運轉執行者，既要保證其相對穩定的收入，同時也要兼顧社會經濟發展的水準。既要控制公務員群體的數量，防止其過度膨脹，同時也要保證國家機器的正常運轉。既要保證其一定的經濟收入，同時也要防止其權力的異化，使『權力尋租』最小化。」（頁 318-319）這一結論無疑是發人深省的。

當然，該書也存在一些不足和有待深入探討的問題。例如，從宏觀的角度，研究南京國民政府公務員俸給福利制度，似應將該制度放在南京國民政府的政

治、經濟、軍事、文官制度中去定性，並分析俸給福利制度與以上因素的互動關係，雖然作者在書中相關部份已經做了一定的探討，但若另以一節的篇幅集中論析似更妥當。從微觀的角度，在探討公務員俸給福利制度與吏治的關係時，對國民政府高官的貪腐情況雖然多有揭露，但對中下層公務員貪腐情況似缺少一些典型案例和定量分析；對政府規模雖然從總體上考析了公務員的數量變化，但對具體的政府機構（如某一市縣政府）的設置和公務員數量變化，及其與財政收支的關係尚待深入剖析。據悉作者在博士後期間的研究課題為北京民國政府的文官俸給福利制度，並計劃撰寫一部近代工資制度史研究的學術專著，進一步拓展這一研究領域的廣度和深度，謹祝願作者以本書作為一個新的起點，在這一研究領域取得更大的學術成就。