### 陈旭东：清末新政时期西方预算知识引介与制度嫁接

### 清末新政时期西方预算知识引介与制度嫁接

来源：《文汇报》2017年3月17日文汇学人版面 作者：陈旭东



1902年下半年，时任湖广总督张之洞发出札文责令上至布政使司下至有关衙门、局、府及海关等机构编制翌年财政预算表。

财政是国家治理的基础，而预算又是现代财政的核心。近代意义上的财政预算制度不是中国本土原生的，而是西学东渐的结果，对于西方财政预算制度及其思想的引介也不是自清末新政而始。早在19世纪末期，一些到过西方的游学留学人员、清廷驻外使节、来华传教士以及政府开明官员等就在其各类著述中开始片段式地向国人传播西方预算知识。然而，此阶段中国思想界对西方预算制度思想的介绍还仅仅停留在常识性知识水平，流于片断、零碎和附会，没有上升到学理性知识和操作性知识的水平，这一升华是到清末新政实施之后因制度递嬗的现实需求才真正得以实现。特别是到了1906年清政府宣布开始预备立宪前后，国内对于预算制度本身及其与政治制度安排之间的关系，才有了相对比较全面、系统和深入的介绍。

在实践层面，晚清政府关于引入预算制度的诏令早在戊戌变法期间就有，当时光绪帝在看了翰林院庶吉士丁惟鲁的条陈建议后，就采纳其建议诏令户部着手办理预算制度：“近来泰西各国，皆有预筹用度之法。着户部将每年出款入款，分门别类，列为一表，按月刊报。俾天下咸晓然于国家出入之大计，以期节用丰财，蔚成康阜。朕有厚望焉。”(清代宋玉卿《戊壬录·改政之变》)不过，这一诏令随着变法夭折、光绪被禁，也因自上到下预算知识和思想积淀的不足，未能转化为现代意义上的预算实践。预算制度真正进入清政府财政体系的实践，同样也还是到了清末新政时期特别是中后期随着清理财政的推进才得以开展，而这个时期西方预算知识体系渐成规模的传播和发展，为包括预算改革在内的财政改革实践提供了重要的理论准备和应用借鉴。

可以说，1901年至1911年清末新政这十多年间，是中国从传统财政制度向近现代财政制度变迁的重要起步阶段，无论预算知识体系的传播还是预算制度改革的探索，都经历了至今依然值得予以关注的具有独特性的重要转变。

**预算知识引介：学理性与操作性兼容**

庚子以后，清政府启动实施了新政改革，新政的内容涉及政治、经济、军事、教育等方方面面，范围非常之广，远非短命的戊戌变法可比拟。清政府最高统治者希望一改过去几十年只是学了些语言文字、机械制造等“西艺之皮毛”，没有学到其“富强之始基”的弊病，试图在不危及封建统治、确保皇位永固的前提下通过一定程度的制度性变革找到自强之制。此际的清廷饱受丧权辱国之凌，已难再以天朝上国自居，从政府开明官员到民间精英人士均转而开始探求西方国家富强的制度根源。于是，包括财政预算制度在内的西方政教制度陆续被大规模地译介到国内。据刘增合教授统计，1902年国内市场上译介西方政教的主要书籍中，涉及西方财政预算制度内容的就有30多部　(刘增合《西方预算制度与清季财政改制》，《历史研究》2009年第2期)。不可忽视的是，教育制度改革作为新政的重要内容之一，对于知识传播体系的转向也起到了一定的导引作用。1901年至1905年间，清政府先后推出了重开经济特科，废八股，改试策论，兴学堂，颁布“奏定学堂章程”，废科举等一系列教育新政，西方新式理财制度的知识也逐步进入读书阶层的视野。

1906年9月1日，清政府正式颁布“预备仿行宪政”谕旨。当年11月，清政府发布厘定中央新官制的上谕，将户部改为度支部，并入财政处、税务处，由皇室宗亲溥颋任首任尚书。不过溥颋很快就被调任农工商部尚书，度支部尚书职缺由上年刚刚出洋考察归国的五大臣之一载泽递补。在英国考察期间，载泽曾听过伦敦政治经济学院教员埃喜来(Percy W.L.Ashley)　关于英国宪法纲要的讲解，其中就涉及财政预算制度。由是，发源于英国的现代财政预算制度的政治改革价值逐渐为国内统治阶层及社会精英人士所认知，其制度背景和知识体系在国内各界的传播也更趋于活跃。同年，《东方杂志》第3卷第13期就刊载了一篇题为　《论中国于实行立宪之前宜速行预算法》的文章，深入介绍了西方的预算制度，既有理论深度又有实践价值。该文指出：“所谓预算者，国家预定收入、支出之大计划也。盖国用之收入，收入之于民也。收入自民，故不能不求民之允诺，欲民允诺，不能不示以信用。预算者，示民以信用之契据也。国用之支出亦为民也，支出为民，故不得不邀民之许可，欲民许可，不得不受其监督。预算者，授民之监督之凭证也。”(与此篇文章相类似的，还有1907年4月27日《时报》发表的《论国民当知预算之理由及其根据》，也对预算的本质、作用和必要性做了学理阐释，文章也指出“凡立宪国家制定后，收入支出皆不得越其范围，是谓有‘拘束力’。此拘束力者非政府自拘束之，而议会拘束之也”。)

在界定了预算的定义和本质之后，该文又对如何划定预算权限进行了阐释：“预算案编成之权限其要点在发案权与定议权之分。发案权在于政府，定议权属于议会。政府对于预算费常有要求增加岁入之意，议会对于预算费用常有要求核减岁出之心。”此句解释已得今日众多现代国家预算法之要旨，即要将政府的预算权力关进制度的笼子，体现预算权力分离制衡的原则。对于在当时议会未立的前提下如何实行预算，文章也给出了过渡性制度安排作为建议：“不知预算之发案权既操自政府，则凡所有收入支出各款、经常特别各项必须报告全国，自不致有出纳极滥之弊。即使编成预算案，我国民有不能承认者，议会虽未成立，而既有议会权之性质，则监督财政为应尽之义务，我国民自可公举代表，向政府要求增损，初不必俟宪法颁布，而始行预算法也。”

对于西方财政预算制度的引介，不仅见诸知识界人士在报刊上的吁求、阐释和辩论，在清廷高官及沿海省份官员的奏折中也可找到一些深入介绍的文本。1907年12月22日，福建道监察御史赵秉麟上奏　《整理财政必先制定预算决算表以资考核折》　称：“考泰西列邦所以国人咸知国用者，在有预算以为会计之初，有决算以为会计之终，承诺之任，监财之权，悉议会担之。故英国每年出入预算案，由国会议决。《大宪章》第十二条，国内收补助费，必由国会议决，后世守之愈益发达……盖东西各国之财务、行政，必许国民以两种监察：一、期前监察，承诺此年度之预算是也，一、期后监察，审查经过年度之决算是也。故国［民］知租税为己用，皆乐尽义务;官吏知国用有纠察，皆不敢侵蚀。所谓君臣共治也。”(故宫博物院明清档案部编　《御史赵秉麟奏整理财政必先制定预算决算表以资考核折》，载《清末筹备立宪档案史料》　下册，中华书局1979年版，第1016-1018页)赵秉麟在奏折中还借用日本的财政变革试图说明预算决算制度的有效性和必要性，他说：“臣阅日本财政历史，明治六年以前，散漫无纪，无异我国。自井上馨极言其弊，明治纳之，明昭公布预算，竭计士二年之力，至明治八年，始经制定列表，此实日本财政统一之权兴也。”这段话说得很有技巧，以财政统一、财权集中为旨归，希图以日本的示范效应来推动预算制度的实行。

实际上，与近代经济科学的整体传播趋势一样，西方近代财政预算知识体系大规模传入中国也非直线式移植，而主要是先取径日本。尤其是1905年日本取得日俄战争胜利之后，这一趋势更加明显。据统计，当时来自日本或者以日本财政为背景的财政学论著和译作，在国人发表的具有近代财政科学意味的著作、译作和文章中占据了压倒性优势。这方面的著作包括：《财政学》(1905年，冈实著，叶开琼、何福麟编辑)、《财政学》(1907年，松崎藏之助、神户正雄著，黄可权编译)、《比较财政学》(1909年，小林丑三郎著，张锡之等译)、《比较财政学》(1910年，小林丑三郎著，中国经世学社译)、《日本财政考略》(1910年，林志道)、《最近预算决算论》(1911年，工藤重义著，易应湘译)、《日本财务行政述要》(1911年，何煜辑)等等「参考谈敏《回溯历史———马克思主义经济学说在中国的传播前史》(上)，上海财经大学出版社2008年版第646-647页;《回溯历史———马克思主义经济学说在中国的传播前史》(下)，上海财经大学出版社2008年版第796-797页]。与此同时，很多出洋考察的大臣回国后也纷纷以日本为例引介具体的预算做法，如《日本岁计预算制度考提要》(1907年)、《日本丙午预算提要》(1907年)、《日本宪法说明书·预算》(1907年)、《前考察日本宪政大臣李家驹奏考察日本财政编译成书缮册呈览折》(1909年)等等(参考刘增合《知识移植：清季预算知识体系的接引》，《社会科学研究》2009年第1期)。可见，无论是学理性知识还是操作性知识，日本在西方预算知识体系进入中国的传播过程中都发挥了中转站的作用，在推动中国财政思想学说的近代化转型方面承担了重要角色。

**预算制度嫁接：从局部探索到全面试办**

西方预算知识体系的传播及其本土化转型，为清政府财政制度变革提供了可资借鉴的思想资源。西方近代预算制度是一个涵涉政治、法律、经济等诸多要素的复杂运作体系，有着与中国传统奏销制度截然不同的现代元素，对其引进移植和改造实践，是中国传统财政制度向近现代财政制度转型的重要一步。但是，由于预算制度所需要的现代政治和法律制度基础架构的构建不是一蹴而就的，从上到下各级各地官员对于这样一个前所未有的预算知识体系及制度本身的认知也深浅不一，其进入清政府的实践操作层面在最初经历了一个从形式接引到内涵借鉴、从局部探索到全面试办的渐进式演进路径。当然，清政府的垮台又使得这一演进被迫中断，转而进入一个新的政治体系下的预算制度实践探索之路，但清末新政时期预算制度实践探索的意义亦不容小觑。

清末新政前期，湖北、福建、山西、陕西、吉林等省份即已酝酿引入预算做法，但由于早期对预算制度本质的理解有限，这些简单移植大多是迫于纾缓赔款、举债和新政需款等财政压力的权宜之计，并未引致多少实质性的重大体制变革。以最早的湖北为例，1902年下半年时任湖广总督张之洞就曾专门发出札文，责令上至布政使司下至有关衙门、局、府及海关等机构编制翌年财政预算表（刘增合《西方预算制度与清季财政改制》，《历史研究》2009年第2期）。遗憾的是，该札文指令并没有得到很好的贯彻，很多部门依然沿用旧式理财做法，即使有过预算做法的部门也未持续多久。但不管最终结果如何，湖北的做法还是开风气之先，其之所以有此率先尝试，一方面与湖北在庚子以后承担的赔款摊派较多，且张之洞厉行新政致财政支出需求扩张、财政收支秩序亟待规范有关，另一方面也与主政者张之洞“中体西用”的观念有很大关系，此观念为西方社会科学中的应用经济学包括近代财政制度及思想在湖广的传播提供了较为广阔的空间，对实践有一定的促进作用。

 随着清末新政后期清理财政的准备和推进，传统政府理财忽视预算管理的做法使得财政纪律散漫、收支矛盾等问题日益凸显，在此背景下，全局推进预算制度的必要性和重要性逐步得到了清政府理财部门及至最高统治者的认同。光绪三十四年（1908年），度支部奏称“设立清理财政处，各省设立清理财政局，专办清理财政事宜”，“而整理财政必以确定全国预算、决算为最要”（故宫博物院明清档案部编：《度支部奏拟清理财政折》，载《清末筹备立宪档案史料》下册，中华书局1979年版，第1018-1021页）。在具体实践中，清政府还下派财政监理官，代表中央到地方对财政清理进行监督。当然，清理的内容除了编制预决算之外，还包括改革币制、实行印花税等。同年八月初一，宪政编查馆奏定预算、决算办法，具体安排了所谓“九年筹备”的预算推进进程，其中计划1910年试办各省预算决算，1913年试办全国预算，1916年确定预算决算（故宫博物院明清档案部编《宪政编查馆资政院会奏宪法大纲暨议院法选举法要领及逐年筹备事宜折》，载《清末筹备立宪档案史料》上册，中华书局1979年版，第54-67页）。十二月二十日，度支部奏定《清理财政章程》， 该章程共八章，其中第五章、第六章分别为“预备全国预算之事”和“预备全国决算之事”（故宫博物院明清档案部编《度支部奏妥酌清理财政章程缮单呈览折》，载《清末筹备立宪档案史料》下册，中华书局1979年版，第1027-1033页）。

依循九年筹备进程，宣统二年正月（1910年2月），度支部拟订了《预算册式及例言》，规定：预算年度应以每年正月初一到十二月底为止；预算册内先列岁入，后列岁出；岁入与岁出各分“经常”与“临时”两门，门内分类，类下分款，款下分项，项下分子目；出入银数均以库平银为标准，并以两为记账单位，小数至厘为止［翁礼华《1910-1911开启“预算册式及例言”》，《新理财（政府理财）》2010年第Z1期］。在具体的操作上，省预算由各省清理财政局编制，编好之后经地方督抚核准上报度支部，再由度支部汇总中央各部院预算，统一编制全国预算书。当年梁启超发表时评《读度支部奏定试办预算大概情形折及册式书后》，指出“预算非他，实一国行政之悌鹄也。无论何种政务，行之必需政费”。在他看来，预算的宗旨就是“除预算表岁入项下遵依法律所收诸税则外，行政官不得滥有所征索；预算表岁出项下所列诸款目外，行政官不得滥有所支销”（《清末筹备立宪档案史料》，中华书局1979年版）。这些观点显示其对预算本质和作用的认识已达一个很高的水平。

由于各省清理财政的初步完成及宣统二年十二月（1911年1月）改为五年立宪，宪政编查馆于是对财政方面的逐年筹备事项进行重修，其中计划于宣统三年颁布会计法，宣统四年颁布宪法和议院法，并确定预算决算（故宫博物院明清档案部编《宪政编查馆大臣奕劻等呈修正宪政逐年筹备事宜折》，载《清末筹备立宪档案史料》上册，中华书局1979年版，第88-92页）。宣统三年，度支部将当年试办预算表送资政院审核，原预算列岁入共库平银301910296.877两，岁出共376355657两，赤字74445 360.123两（刘增合《辛亥革命时期清廷的战时财政运筹》，《中华文史论业》2011年第3期）。资政院依其职权对度支部拟定的全国预算进行审核时发现赤字严重，于是对岁入预算略作上调，而对岁出预算则在基本确保教育、民政、司法、交通等关乎民生的公共服务性支出的同时，对政府行政经费等进行了大幅删减，核减掉7790万两（杨小凯《百年中国经济史》），这开创了议会通过预算权来约束政府权力的先例。当然，预算审查权的真正落实和预算案的真正执行又是另一回事。督抚们乃至陆军部等中央部院群起反对核减岁出预算，攻击资政院的核减议决决定是削足适履，称新政事业齐头并进而无法核减，甚至联袂奏请压缩预算核减规模，以致预算案有被推倒重来之虞，所以度支部不得不两次奏请维持原案［《清实录》第60册（附）宣统政纪，中华书局1987年版，第945页］。令人遗憾的是，现实中各省“用款糜滥，仍复如前”（韦庆远等著《清末宪政史》，中国人民大学出版社1993年版，第449页），加之1911年10月10日的武昌起义打乱了清廷的预算执行计划，使得度支部不得不先顾国防而暂缓他用，预算财政实质上又转为战时财政。

1911年，风雨飘摇中的清政府还颁布了《试办全国预算暂行章程》，编制了宣统四年全国预算，并针对上年预算编制中出现的种种问题进行了一定的修改和调整，提出了“必以收支为衡”（故宫博物院明清档案部编《度支部尚书载泽等奏办预算拟暂行章程并主管预算各衙门事项折》，载《清末筹备立宪档案史料》上册，中华书局1979年版，第1045页）的预算原则，兼顾量入为出和量出为入而分别编制预算正册和附册，并随着分税制改革的推进开始“暂分国家岁入、地方岁入”（同上书），试图建立近代意义上的国家财政制度。同年11月3日，清政府颁布的《宪法重大信条十九条》规定：“本年度之预算，未经国会决议者，不得照前年度预算开支。又预算案内，不得有既定之岁出，预算案外，不得为非常财政之处分。”第十五条规定：“皇室经费之制定及增减，由国会议决。”这些原则性、理念性的财政规定倘能得到真正落实，应能在一定程度上进一步推动清政府预算朝向近代性转型，然而由于革命风云骤起，清政府随之垮台，宣统四年全国预算自然未能实施，宣统三年全国预算也终未能形成决算。不过，宣统年间的预算实践并非全无价值，对此后民国政府的预算变革形成了借鉴。后供职于北洋政府的杨寿枬就是负责宣统四年预算的总办，他曾表示：“鼎革以后，整理内外财政，犹以宣四预算为蓝本。”［苓泉居士《觉花寮杂记》（卷一），转见周育民：《晚清财政与社会变迁》，上海人民出版社2000年版，第419页］

**结语**

清末新政是清政府为了化解晚清政治经济危机而实施的体制转型，尽管其因满清覆灭而戛然中止，却为20世纪中国政治经济社会变革提供了一个可贵开端。与中国历史上几乎所有重大变法、变革一样，财政也是清末新政的一项重要变革。在晚清开启的西学东渐思潮走向下，预算制度作为近代主要西方国家的一项核心治理制度，其知识体系也被大规模地输入国内，一来在学理、学术方面改变了传统的政府理财思想积淀，预算内含的对政府行政权力的约束要旨渐成社会精英的共识，另一方面相关知识进入清政府从地方督抚到中央执政者的视野，成为政府推进预算制度变革可资借鉴的重要外部资源。

基于此，清政府在新政时期进行了大量的预算制度嫁接实践探索，特别是进入宣统年间，清政府更是将试办预算作为解决财政秩序紊乱及收支困境的一项制度性措施而大力推行。尽管受制于传统旧体制及其附生利益格局的种种桎梏，预算制度所需要的现代政治结构和制度配套体系阙如，所以对于其的本土嫁接并不顺利，各方围绕预算展开的权力角逐与利益冲突激烈，未能真正发挥其财政治理成效，但是却闪现了非常值得珍视的近代财政光芒，为其后民国政府财政制度进一步的现代化转型做了前期准备，对于当下中国的预算改革实践也依然有一定的镜鉴意义。

**（作者为上海财经大学高等研究院助理研究员）**