

清末新政时期西方预算知识引介与制度嫁接

陈旭东

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。

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铤的条陈建议后,就采纳其建议诏令户部着手办理预算制度:“近来泰西各国,皆有预备用度之法。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,新政的内容涉及时政治、经济、军事、教育等方面,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,已难再以太早上国自居,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 年国内市场上涉及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,由皇室宗亲溥颖任首任尚书。不过溥颖很快就被调任农商部尚书,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库来(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 期就刊载了一篇文章为《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库来(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

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:“考泰西列邦所以国入咸知国用者,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,皆不敢侵蝕。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,何煜辉)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

(下转 15 版) ➡

➡ (上接 2 版)

现出单纯的国学风貌。

冯先生早年的求学经历,严重受制于家庭的经济状况。1945 年的下半年,冯先生一边在小学教书求得生存,一边在刚刚复校的苏州美术专科学校读书。但仅仅学习了两个月,冯先生再次失学,因为美专搬到苏州去了,冯先生没有学费跟到苏州。看看地图,无锡距离苏州咫尺之遥,贫穷让他再次失去机会。但对下一个机会,冯先生一生都感到庆幸。1946 年初,冯先生入学无锡国专。他迎来了更专业更系统的国学教育和学术训练。

进入无锡国专之前的冯先生,国学已打下一定基础,而无锡国专的训练,不仅称得上是学术性的,而且是中国一流的。民国时期的国学教育,就大学阶段而言,各个学校皆因拥有自主性而各具特色。以清华大学研究院的国学门而言,从 1925 年到 1929 年,仅仅坚持了四年,而国学门还不如四大导师名声响亮。原因可能是众多的,但清华大学国学门越来越西化,国学被文史哲取代的趋势十分明显。谈陈寅恪先生的通信就能发现,早期陈先生写信多用国学概念,表扬一个同学会说他国学修养深厚。但后来,国学的概念越用越少,最后都是文学、史学这些概念了。无锡国专,从 1920 年开始筹办,转年正式招生,一直坚持到 1949 年,在西风劲吹的民国时期,无锡国专在中国传统文化的教育上几乎称得上是一枝独秀。

“研究本国的历史文化,明体达用,发扬光大,期于世界文化有所贡献。”无锡国专的这个理念,一直坚持到最后。今天看上去,尤显切实而明亮。在中国现代教育史上,无锡国专拥有特殊的地位。无锡国专教育的成功,证明了中国书院传统与近代西学结合的成功,研究者通常称之为转型的成功。国专原本一律以经典设课,1927 年为了应对教育部的立案转制,即赢得合法办学资格,增加多门必修通识课,因而形成了经典课与通识课并行的课程体系。而国专的特色课程,仍然是那些以经典书籍为题的选修课。冯先生著有《瓜瓞楼述学》一文,回忆无锡国专时讲到:无锡国专的课程,凡经典著作,都有专题课,如《诗经》《楚辞》《左传》《论语》《孟子》《老子》《庄子》《墨子》《史记》及杜诗等。无锡国专的教育成功,这份课程目录应该是有启发的。

冯先生进入无锡国专,开始接受高等学术训练。冯先生



1946 年初,冯其庸入学无锡国专。他迎来了更专业更系统的国学教育和学术训练。图为冯其庸(前排右三)在无锡国专的毕业照。

清晰地记得朱东润先生开设的《史记》课和《杜甫》专题,备引诸家观点,再仔细对比评论,然后得出自己结论。正确的学问方法,很自然引导学生登堂入室。老师们的学问高度,让冯先生领略到了学问的魅力。王遽常先生讲《庄子》,旁征博引,古今《庄子的研究,都储藏在先生的脑子里,一个学期没有讲完《逍遥游》,但冯先生却从中看到了学问的渊博与深入,钦佩不已。王先生书法专写章草,天下一绝。冯先生与王先生结下了一生的深厚友谊。在无锡国专的时候,冯先生依然专注于诗词写作,但学问的理念已经确立起来。比如,童书业先生讲秦汉史,直接介绍与唐兰正在进行的学术辩论,彼此的资料,彼此的观点,原原本本地呈现在课堂上,不仅让同学看到了论辩,也看到了学术要有立论根据,要尊重学术对手。大约在 1948 年春,冯先生到达上海的无锡国专学习,于是有了机会利用上海的学术资源。冯先生专注于顾廷龙先生工作的合众图书馆里撰写《蒋鹿潭年谱》,顾先生是王遽常先生介绍的,图书馆为冯先生提供了十分周到的安排,从而让冯先生顺利完成了《蒋鹿潭年谱》。冯先生记得很清楚的一件事,无锡国专有好几位专门讲唐诗的教授,顾佛影、俞钟彦和冯振心,他们都开唐诗的课,学生可以自由选课,也可以都听,先生们的各自特色令学生在比较中获得认识。为了完成《蒋鹿潭年谱》,冯先生连刘诗荪先生的《红楼梦》研究课都没有听完整,即明确了一个问题:红学是一门学问。

无锡国专的师生,成为冯先生永久的朋友圈,也是最核心的朋友圈。无锡国专的名师太多,周谷城、周予同、蔡尚思、顾廷龙、谭其骧、朱东润、钱基博等等,不一而足。冯先生在上海见过词学泰斗龙榆生先生,介绍人还是王遽常先生。上海的无锡国专,有位词学教师,名

陈小翠,被喻为当今李清照。她指点冯先生的作品,让冯先生很受受益。书法名家白蕉先生善长写王体,冯先生书法很得白蕉身传。因为同学严古津的介绍,冯先生拜见了钱仲联,从此与诗学泰斗钱先生结下了一生的缘分。冯先生的同学除严古津外,还有汪海若,同学们一同组建“国风诗社”,作诗填词,也一同参加学运,抗议当局的种种不义。说起来,这应该就是当时学生生活的基本内容。

无锡国专的学长杨廷福,在学校时没有交集,直到 1977 年才相见,但一见如故。杨廷福以研究玄奘、唐律享誉学界,与冯先生交往甚深。杨先生爱酒,懂茶,能诗,善书法,特别喜欢京剧。于是,他常常与冯先生彻夜长谈。此外,杨先生还以《易经》算命著称。据冯先生女儿易若说,1979 年考大学,请杨伯伯算算能否考中,结果遭坚拒。两位挚友有着太多的一致,所以才会如此倾心。这仅仅是个性使然吗?无锡国专的教育背景是必须承认的。国专学生多通博学,一专多能,这应该归功于国专的教育。无锡国专的国学课程设置,没有像后来文史哲那样搞大分工,现在看来是很成功的。

但是,有个问题始终不见冯先生在回忆中提及,那就是无锡国专的师生是否讨论中国

文化传统问题,是否涉及对中国文化的价值判断。叶君远在《冯其庸年谱》中,曾经引用冯先生在油印刊物《国风》中发表的一首《调笑令》:“休去,休去。且伴春风同住。夜来香满帘旌。怕见花间月明。明月,明月。何苦照人离别。”无锡国专的师生似乎都是学术与创作并重的,如果仅仅拥有学术能力,那么有关文化的价值判断是可以坚持否定路线的,但是一旦涉及创作,不管是文学还是艺术,坚持否定路线就无法彻底。词汇是传统的,方式是传统的,甚至感情都是传统的,如何坚持彻底否定?这如同“文革”时期读毛主席诗词,当时心底的一个疑问是毛主席为什么不用自由诗。其实,无锡国专的时期,或者无锡国专以后很长时期,有关中国文化的价值判断已经概括性做出,不同的观点可能被扣上政治帽子。看看无锡国专的理念,在当时条件下,说无锡国专实行的是一种文化保守主义教育路线,应该是不错的。有人写文章,认为无锡国专三十年的办学史,就是以唐文治先生的为首的一批文化人顽强坚守,为中国文化殉道的三十年。对此,阅读刘桂秋先生的《无锡国专编年事辑》,证据甚多。而冯先生为此书作序,直接写道“生我者父母,长我者母校也”。“无锡国专,它决定了我这一辈子的人生道路”,具体而言,冯先生认为国专给了自己一是进步思想,二是学术道路,但是关于中国文化的价值,冯先生长期以来似乎一直是回避的。

有资料显示,无锡国专的学生主要来自苏浙。无锡国专的国学坚持,是否具有某种地域文化的色彩,有必要深入研究。在传统文化积淀最为深厚的苏浙两省,有一座坚持中国文化本位研究的高等学院,其中必有缘由。其实,无锡国专在中国当时的高等教育中,是个异类,国专的学生也莫不如此。在激进主义文化思潮占据主流

初版《蒋鹿潭年谱考略水云楼诗词辑校》(1986)

化保存为己任的学校,生存空间是十分有限的。然而,我们今天再去观察,就会得出不同的结论:无锡国专是一个珍贵的存在。比如,对于无锡国专的教育,当时主张西化的人士并不满意。国专培养的人才赢得了社会的信心、国际的认可,特别是 1931 年,国联教育考察团的洋专家到达国专,给予国专教育高度评价,盛赞国专保存文化的可贵。教育部的反对声音因为崇洋而消退。

很多年以后,冯先生发言撰文肯定中国文化传统的优秀面,认为国学是中国文化的“母乳”,主张大国学即新国学。无锡国专的文化理念,在冯先生头脑中,似乎一直是潜伏状态,直到新的时期到来。2005 年,冯先生出任中国人民大学国学院首任院长,把无锡国专的课程体系创造性地移植过来,国学研究与保存的传统,再一次在中国的高等教育中获得新生。直到这时,我们才能体会到,冯先生一直保存着国学的火种,冯先生就是一颗国学的火种。

学术人生

冯先生的口述自传最近出版,名为《风雨平生》(商务印书馆)。不能不承认,冯先生这代学人,确实饱经风雨。早年,中国久陷战乱,国运人生,混乱跌宕。新中国之后,又连逢政治变动,迟迟不能迈入正常的学术人生。这不是冯先生一个人的学术命运,这是整个学术界的。然而,冯先生却在这种不正常的环境中逐渐展开了自己的学术研究,如今去回顾,感觉十分别致。

冯先生中学时看过《红楼梦》,但少年更喜欢行侠仗义的《三国演义》《水浒传》,不喜欢才子佳人的《红楼梦》。无锡国专时期,虽然确认红学为学问,但也没有燃起研究兴趣。1954 年,奉调中国人民大学语文系,正逢中国开展《红楼梦》研究批评运动,胡适、俞平伯等“新红学”大受批判,但冯先生没有参与,仅仅阅读文章,冷眼旁观而已。不过,在“中国古代文学史”课程中,冯先生已经开始大讲《红楼梦》了。到“文革”发生时,冯先生暗地里抄写《红楼梦》庚辰本,当是对红学很有了解甚至产生感情了。

冯先生正式开展红学的研究,源于 1973 年全国红学再次掀起热潮的时刻。当时人民大学已经解散,北京市委宣传部

(下转 4 版) ➡