

◀ (上接 14 版)

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



1902 年下半年,时任湖广总督张之洞发出札文,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。

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《宪政编查馆咨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,实一国行政之梯鹄也。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知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 74445360.123 两(刘增合《辛亥革命时期清廷的战时财政运筹》,《中华文史论丛》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人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。”[岑泉居士《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而止,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)

征文启事

上海管理科学研究院学术委员会、《解放日报》思想周刊—上观“思想汇”、《文汇报》理论评论部联合举办第十六届全国学术论文征集活动,征文题目“试论新形势下中国改革开放的新起点、目标及演进方式”。

本次征文活动要求应征作者围绕征文主题,坚持问题导向,不讲空话,套话,谢绝辅导性、注解性文章,使应征文章具备“提炼出有学理性的新理论,概括出有规律性的新实践”的鲜明特征。衷心期望广大理论工作者、大专院校研究机构和学生积极参加论文征集活动,应征论文应以未公开发表为限。

主办单位将邀请专家组成评审小组,评选出一等奖一名(奖金贰万元),二等奖二名(奖金壹万元),三等奖五名(奖金各肆仟元)。主办单位 2017 年第三季度将在上海举行学术研讨会暨优秀论文颁奖仪式,优秀论文将在两报发表并结集出版。

论文征集时间:即日起至 2017 年 6 月 30 日,命题论文,篇幅不限(电脑打印)并请附 300 字左右的内容提要。收稿地址:上海市斜土路 1221 号 901 室,上海管理科学研究院学术委员会,邮编:200032,联系人:张先生、金小姐,电话:021-64866244,传真:021-64866244。电子邮箱:glxy1610@sina.cn