

# 北洋政府财政预算数据辨析

杜佩红 徐鹤涛

**【摘要】**考察民国前期财政最常用的史料之一是国家预算表册。有些学者在运用这些资料时,或认为一年度只有一部预算,将同年度不同版本的预算混为一谈,或将国家预算视为全国各级政府的总预算或中央政府预算。民国前期的财政体制有其特定范围,研究民国前期财政必须要知道国家预算的形成过程,在当时制度环境中解读这些数据,才能比较准确地接近事实。

**【关键词】**北洋政府;国家预算;财政数据

**【作者简介】**杜佩红,北京师范大学历史学院博士后(北京 100875);徐鹤涛,苏州大学社会学院副教授(苏州 215123)。

**【原文出处】**《经济社会史评论》(津),2021.3.73~83

财政数据是研究财政的重要资料。能否正确使用财政数据,对学术水准有直接影响。近代中国财政制度变动较快,留下来的财政数据比较庞杂;倘若对这些数据不加辨析,必然造成分析上的偏差。研究北洋政府时期的财政,尤为明显。北洋政府时期留存的财政统计资料为数不少,但大多只涉及个别部门或部分地区,由中央政府编制的、以国家财政一般性收支为范围的国家预算,较系统地收录了这一时期国家财政的收支数据,其信息涵盖的广度是其他材料不能比拟的。故研究者虽然知道预算数字未必可靠,但考察北洋财政,仍非常依赖这些数据。到目前为止,学界对北洋政府时期国家财政总体规模与收支结构的认识,还是主要基于这些预算数据。<sup>①</sup>由于未深入探讨国家预算的形成机制,解读这些数据又没有结合当时的财政环境,因此利用这些数据往往出现偏差,较典型的有两种情况:一是不了解国家预算的实际编制过程。比如北洋政府时期会计年度的起止时间不一样,还出现同一年度编出两部预算的情况<sup>②</sup>。二是不了解当时的财政体制。民国前期的国家财政有其特定范围,不同于中央财政或全国各级总财政。因此不加辨析地使用财政数据,结

果导致判断错误。

有鉴于此,笔者拟围绕北洋政府时期国家预算的编制情况与预算数据的形成过程,<sup>③</sup>结合当时的财政体制,分析以往学界比较典型的错用案例。以此推进民国前期财政史的研究,同时说明利用历史财政数据应注意哪些问题。

## 一、北洋预算的版本陷阱

北洋政府时期,国家预算的编制情况相当混乱,千万不要以为一年度只有一部预算。按民国前期的制度设计,正常情况下,中央政府在每一年度都应颁布一部国家预算,作为年度内各中央部门、各省区进行财政收支的参照规范。但实际上,由于北洋政府政治变动频仍、财政体系混乱,国家预算的编制常出现波折,一些年度并未完成国家预算的编制,而一些年度又出现不只一部国家预算表册。研究者较常提到的北洋政府国家预算有1913、1914、1916、1919、1925五个年度的预算,其数字一般源于:一是贾士毅的《民国财政史》与《民国续财政史》,两书分别成书于1917年和1932年,是较早系统考察民国前期财政体系的专著。贾著体例严谨、内容详实,贾氏本人曾长期供职于北洋政府的财政部门,在写作时引用了

大量原始档案,故极受后来研究者的重视。到目前为止,贾著仍是研究北洋财政最重要的参考资料之一。二是杨荫溥的《民国财政史》,该书为1949年后出版的第一本民国财政史专著,有相当大的影响。三是《中华民国史档案资料汇编》第3辑“财政(一)”卷,这是中国第二历史档案馆所编的一套档案选辑,为研究民国史的常用史料,其所收北洋预算表册亦被广泛征引。但是,将上述著作所收录各年度国家预算的收支数据进行比较(见表1),不难发现,1913年和1916年度的预算数字存在较大差异。这就导致引用者跟着出现差别,如:方德万在“Public Finance and the Rise of Warlordism”一文中,给出的1913年度预算收支分别都是6.46亿,<sup>④</sup>而史志宏在《中国近代经济史(1895-1927)》第3册中给出的1913年度预算收支则为5.57亿和6.42亿。<sup>⑤</sup>

出现这种情况不是著作者在抄录数字时存在严重错误,而是由于原著所依据的1913年和1916年度预算,其实是同一年度的不同预算版本。

先看1913年度。1912年下半年,国务院下令编制1913年度国家预算。<sup>⑥</sup>到1913年7月下旬,有关部门完成了1913年度预算草案的编制,提交国会审议。但时逢二次革命爆发,军事冲突导致各项军政费用激增,预算数字无法适用,加之该预算草案原本就比较草率,很多数字是在“宣统四年”<sup>⑦</sup>预算基础上随意增减出来的,与实际收支相差甚大,故在1913年8月,国务院将预算草案从国会撤回,交财政部重新修订。<sup>⑧</sup>到1914年初,预算草案修订完成,由北洋政

府公布。<sup>⑨</sup>《中华民国史档案资料汇编》所收1913年度预算为1913年7月提交国会审议的版本,<sup>⑩</sup>而贾士毅《民国财政史》和杨荫溥《民国财政史》所收1913年度预算则为1914年初公布的修正版本。<sup>⑪</sup>

再来看1916年度。1915年底,北洋政府完成了1916年度国家预算草案的编制,并很快由参议院审议通过,在1916年1月公布。<sup>⑫</sup>但在1916年6月袁世凯死后,由于政治与财政环境变化,1916年度旧预算已不适用。北洋政府因此决定重新编制1916年度国家预算。1917年初,国务院通过重编1916年度预算草案,并将其提交国会审议。<sup>⑬</sup>贾士毅《民国财政史》收录的1916年度国家预算数字出自1916年初颁行的1916年度旧预算,<sup>⑭</sup>而《中华民国史档案资料汇编》和杨荫溥《民国财政史》则采用的是袁世凯死后重编的版本。<sup>⑮</sup>

1913年度和1916年度各编有两部国家预算表册,虽为同一年度的预算,但不同版本,收支数字会存在很大差异。因此,使用北洋政府时期的国家预算数据,一定要了解各年度的政治变化和国家预算的具体编制过程,以及每部预算的实际完成情况,否则很容易将错就错。

另外,一些财政史论著还提到1915年度的国家预算。<sup>⑯</sup>北洋政府在1915年确实编有国家预算,但其仅包含半年收支,不是完整的年度预算。预算依照会计年度进行编制。北洋政府时期会计年度的起止时间曾发生过变动:民国成立之初,政府以公历7月1日到次年6月30日为一会计年度。1915年4月,政

表1

三种著作中所载各年度预算收支总数

(单位:百万元)

|      | 岁入     |       | 岁出     |       |       |
|------|--------|-------|--------|-------|-------|
|      | 档案资料汇编 | 贾著    | 档案资料汇编 | 贾著    | 杨著    |
| 1913 | 646.4  | 557.0 | 646.4  | 642.2 | 642.2 |
| 1914 | 382.5  | 382.5 | 357.0  | 357.0 | 357.0 |
| 1916 | 472.8  | 472.1 | 472.8  | 471.5 | 472.8 |
| 1919 | 490.4  | 490.4 | 495.8  | 495.8 | 495.8 |
| 1925 | 461.6  | 461.6 | 634.4  | 634.4 | 634.4 |

资料来源:“档案资料汇编”数字见《1913年度国家预算总册》《1914年度国家岁入岁出预算总册》《1916年度国家岁入岁出预算表》《1919年度国家岁入岁出预算表》《财政整理会暂编1925年度国家岁入岁出预算表》(1925年12月),中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑财政(一),南京:江苏古籍出版社,1991年,第291-300、301-309、310-321、598-606、787-794页。“贾著”数字见贾士毅:《民国财政史》下册第1600-1648页,《民国续财政史》第一编第39-46页;“杨著”数字见杨荫溥:《民国财政史》第3页。《民国财政史》所列预算岁入只包括公债借款以外的收入,故未列入。

府下令将会计年度改为1月1日到12月31日。在袁世凯死后,会计年度又改回7月1日开始至次年6月30日。这样就造成1914年度的国家预算从7月开始到1915年6月结束,而1916年度要在1916年1月开始。1915年4月下达命令,1915度间只剩下半年时间,不构成一完整年度。于是,北洋政府决定编制1915年7月到12月的概算,作为这一时段的临时性收支标准。<sup>①</sup>由于只是半年的预算,其所列收支数自然远小于其他年份的岁入岁出预算数。一些研究者不明就里,认为其数字“与前后年相比太低,不太可信”。<sup>②</sup>这种质疑是由于不了解预算完成情况而出现的误解。

限于篇幅,本文无法详细梳理北洋政府时期各年度国家预算的具体编制情况,只能作一简单概述。如上所述,1913年度和1916年度均有两部预算表册,则1913、1914、1916、1919、1925五个年度中实际完成了7部预算表册。此外,在1924年和1927年上半年,财政整理会分别编有试拟国家预算和整理国家财政概算。<sup>③</sup>北洋政府还曾编有1915年7月到12月预算案和1917年度预算案,但现已无法找到完整表册。则目前可资利用的北洋政府时期整年度国家预算文本共有9种,表2对它们进行了汇总。

## 二、国家预算的包含范围问题

一些研究者以“国家预算”的字面含义,将其理解为全国各级政府总预算或中央政府预算。实际上,在北洋政府时期,国家预算并未涵盖各级政府的全部收支,包含范围仅为国家财政的一般性收支,有相当多的财政项目未纳入其中,比如交通部所管的

铁路、电报、邮政、轮船四政收支由交通部编制特别预算,不纳入国家预算总册。同时,国家预算只包含中央政府收支及地方政府收支中的国家财政部分,省、县地方财政不在其内。国家预算也不同于中央政府预算:国家预算涵盖了除交通部路电邮航四政以外的大部分中央收支项目,但同时也包含地方政府的国家财政部分。故直接用国家预算来讨论全国各级政府总财政或中央财政,都是不恰当的。

倘若直接用国家预算对北洋政府时期的全国总财政进行分析,将严重低估了地方政府的总体财政规模。以山西为例,在1913年到1927年度,除1914年度、1915年度取消地方财政的短暂阶段外,各年度该省国家收入占全部财政(包括国家财政和省、县地方财政)收入的比例最高为87.1%,最低为14.3%,平均为64.2%,而国家支出占全部财政支出的比例最高为89.5%,最低为62.6%,平均为72.0%。<sup>④</sup>也就是说,如果只用国家预算来考察山西的财政规模,收入和支出端将分别有近40%和30%的低估。这也会使研究者对北洋政府时期全国财政的收支构成产生误解,如大部分教育支出、社会性支出被归入了省、县地方财政,若只按国家预算数据来讨论全国整体财政支出,便低估了民国前期教育支出、社会性支出的规模。仍以山西为例,如果只算国家财政部分,1913—1921年度该省教育预算数占总支出预算数的平均值为1.9%,而若算入省、县地方财政,同期教育预算数占总支出预算数的平均值将提高到10.3%。<sup>⑤</sup>

若直接用国家预算数字来考察中央财政,则会高估中央政府的收支规模。如在考察“北京中央政

表2 北洋政府时期整年度国家预算文本举要

| 名称          | 完成时间     |
|-------------|----------|
| 1913年度预算原案  | 1913年7月  |
| 修正1913年度预算案 | 1914年初   |
| 1914年度预算案   | 1914年下半年 |
| 1916年度旧预算   | 1916年初   |
| 1916年度新预算案  | 1917年初   |
| 1919年度预算    | 1919年6月  |
| 试拟国家预算      | 1924年    |
| 暂编国家预算      | 1925年12月 |
| 整理国家财政概算    | 1927年上半年 |

资料来源:徐鹤涛:《北洋政府国家预算之研究》,中国史学会:《第六届全国青年史学工作者会议论文集(二)》,第344—367页。



府的财政支出”时,有研究者直接采用了国家预算数字来代表中央支出,这等于将各省国家财政支出也并入中央政府支出,这就过高估计了中央财政规模。以1925年的北洋政府预算岁出而言,该研究给出的数字为6.343亿,<sup>②</sup>此数字系出自1925年的“暂编国家预算”,但实际上,6.343亿元中至少有2.538亿为各省支出,<sup>③</sup>剩余部分才属中央支出。

另一种利用北洋预算时的常见错误,也和不了解国家预算的包含范围有关。1934年版《重编日用百科全书》列有若干年度北洋政府中央财政的预算数字,这些数字曾被一些论著引用。<sup>④</sup>据《重编日用百科全书》所列,1913、1914、1916、1919、1925年度中央财政岁入分别为4.12、2.55、3.15、4.90、4.62亿元,岁出分别为4.98、2.29、3.15、4.96、6.34亿元。<sup>⑤</sup>其中所列1913、1914、1916年度数字,引自贾士毅的《民国财政史》。贾氏将1913年度修正预算案、1914年度预算案、1916年度旧预算内中央财政部分的收支数单独计算,得到以上数据。也就是说,《重编日用百科全书》所列1913、1914、1916年度中央收支数确实是以中央财政为范围。而《重编日用百科全书》所列1919、1925年度数字引自贾士毅的《民国续财政史》。而《续财政史》根据的是1919年度预算和1925年“暂编国家预算”,贾氏在引用时没有将中央财政部分单独列出,实际是以整个国家财政为范围。而《重编日用百科全书》的作者误将其认作中央财政,以致将两组性质不同的数字列在一起,如此作出的任何分析都只能是南辕北辙、不得要领。此外,学界常引用千家驹的《最近三十年的中国财政》一文,也存在类似问题。<sup>⑥</sup>

造成上述偏差的根本原因是,使用者未能在当时的制度语境中理解国家财政的含义。国家财政这一概念是随着国家地方财政划分而产生的。近代中国国家地方财政划分始于清末。清末度支部即已着手进行国地财政划分,但未及完成。民国成立后,北洋政府延续了国地财政的划分工作:1912年底,财政部草拟出国家税地方税法划分纲要。1913年11月,北洋政府正式颁布“划定国家税地方税法草案”。在这期间,国家政费、地方政费的划分也基本完成。国家财政由此有了相对明确的范围。具体来说,在收入

端,田赋、盐税、关税、厘金等重要收入被划为国家收入,而田赋附加税、各项杂捐及一些琐细杂收入被划为地方收入。<sup>⑦</sup>在支出端,外交、海军、陆军、司法经费的全部及内务、财政、教育、实业、交通经费的一部分被划为国家支出,而内务、财政、教育、实业、交通经费中纯用于地方事业者被划为地方支出。<sup>⑧</sup>北洋政府在这一时期编制的1913年度预算原案、修正1913年度预算案及1914年度预算案,即基本是依照这一划分编制的。

此后,北洋政府对国家财政范围作过两次重要调整:第一次是在1914年年中,袁世凯当局下令取消国家地方财政划分。财政部在编制1915年度预算(未完成,实际只编成1915年7月到12月预算案)和1916年度预算(即1916年度旧预算)时,便调整了预算范围,将“凡属国家及地方原有之出款,统归编入”。<sup>⑨</sup>不过,在1916年6月袁世凯死后,这一做法很快被推翻了。1916年8月,国务院下令恢复1913年底颁布的国家税地方税法草案;9月,财政部令各省在编制1916年度新预算时,岁出照1914年度预算办理(即恢复到取消国地财政划分前的国家支出范围),在岁入部分,为增收起见,已列入1916年度旧预算的地方税在新预算内仍照旧开列。<sup>⑩</sup>此后编制的1919年度预算基本与1916年度新预算案范围相当。

第二次调整是在1923年下半年,《中华民国宪法》(即“曹锟宪法”)颁布,国家地方财政范围被重新划定。财政整理会在1924年拟定的“试拟国家预算”即据新宪法,将田赋、契税、地方官署经费等原属国家财政的收支项目移归地方。<sup>⑪</sup>1924年下半年曹锟失势后,曹锟宪法被废,1925年财政整理会编制的“暂编国家预算”便又恢复到1919年度预算之范围。但当时北洋政府对田赋等税收实际已无法控制,曹锟宪法对国地财政的划分其实更符合实际,故到1927年财政整理会编“整理国家财政概算”时,又重新采用了1924年“试拟国家预算”划定的收支范围。

上面的讨论说明:民国北洋政府时期不同年度的国家预算数据,不能直接进行相互比较,因为它们涵盖的范围是不同的。

### 三、如何准确使用北洋预算

要合理、准确地利用北洋政府的国家预算数据,

首先须知各部预算的编制与执行情况,了解预算的版本差异及不同版本各自的利用价值。目前可利用的北洋政府时期整年度国家预算文本共有9部,1913、1916年度各有两部,1914、1919、1924、1925、1927各一部。这些预算文本因编制与执行情况不同,利用价值是有区别的。研究者之所以利用预算数据考察财政,是认定预算能在一定程度上揭示真实的财政状况——制定预算的主要目的之一是了解财政收支状况,为制定财政政策提供依据。在正常情况下,每部国家预算都要以相关政府部门呈报的概算册为基础,而概算册所列数字应以各部门近期的实际收支情况为依据。<sup>⑧</sup>以此为基础,上级部门和立法机关再根据政策对数字进行一定范围内的调整,形成预算。预算一旦颁行,即成为当年度相关部门的经费支出标准。用款部门非经特别批准,年度支出不得超过预算,经费使用亦应符合预算规定用途。因此,如概算册制定完备、收支数字审定合理,则预算数据应能反映预算年度开始前的财政收支实况。若预算能切实得到执行,则预算数据应接近预算年度内的实际财政支出。

但在北洋政府时期,国家预算的编制与执行常会受到政治动荡、财政紊乱之影响,以致数据质量参差不齐。其中,1914年度预算案和1916年度旧预算质量相对较高。1914年度预算案在编制时经过了较详尽的先期调查,概算册呈报情况较好,被称为“民国以来比较最为精密之预算案”。<sup>⑨</sup>同时,在该预算案所在年度内,中央对地方控制力较强,预算较具约束力,“各省区核拟、经政府批定数目均经遵办,其时鲜有逾越”。<sup>⑩</sup>故总体而言,1914年度预算案比较接近当时的财政实际。1916年度旧预算在编制时主要依据编订1915年度预算时所用表册。<sup>⑪</sup>在编制1915年度预算时,全国的政治与财政状况比较安定,所编概算册质量相对较高,故据此编制的1916年度旧预算较能符合1915年前后真实的财政状况。<sup>⑫</sup>而其他预算表册在编制与执行层面均存在较大问题:1913年度预算原案在编制时虚列收入数字,导致预算远离实际,国务院只能撤回修正,<sup>⑬</sup>未能实行。1913年度修正预算案在岁入方面较预算原额有较大删减,但依旧高于实际水平。在颁行后,因收入低于预期,

预算案仍难实行。<sup>⑭</sup>也即这两部预算册均不能反映财政实际。1916年度新预算案和1919年度预算也存在很大问题:概算呈报情况不佳,1916年度新预算案主要依据旧概算表册改编而成,未经概算呈报。1919年度预算在编制时,因南北分裂,多地概算没有呈报。<sup>⑮</sup>这导致两部预算都缺乏可靠的概算基础。且由于财政困难,两部预算均在岁入端虚列收入,在岁出端不切实际地削减支出,<sup>⑯</sup>使预算数字远离真实。而在预算执行层面,1916年度新预算案颁布后,对预算所列收支数,“各省区多未承认”。<sup>⑰</sup>1919年度预算对地方的约束力同样有限,以江苏为例,该省1919年度国家岁出预算为1200余万,然实支数几乎是预算的两倍。<sup>⑱</sup>财政整理会编成的三部预算表册存在更严重的缺失。1924年的“试拟国家预算”主要利用的是数年前各省的收支概算,<sup>⑲</sup>而1925和1927年预算在编制时则未进行调查,各省数据仍主要基于编制1924年“试拟预算”所用表册。而这三部预算表册实际只是供编制正式预算参考之用的表册,未曾提到实施层面。

通过上面的梳理可知,在北洋政府时期留下的九部预算表册中,1914年度预算案和1916年度旧预算,相对来说较能反映财政实际,而其他各预算表册与真实收支相差甚远,使用时需格外慎重。

准确地使用北洋预算的另一个关键是,熟悉北洋政府时期的财政体制,认清国家预算的包含范围。从第二节的讨论可知,国家预算不同于全国各级政府总预算或中央预算,其涵盖范围是国家财政的一般性收支项目。如用国家预算考察全国各级政府总财政,需加上省、县地方财政部分及交通部所管铁路、电报、邮政、轮船四政收支。而若用国家预算考察中央财政,在支出方面,需剔除各省的国家财政支出(国家预算表册一般会在具体细目内列明哪些是各省支出),再加上交通部管理下的四政支出。但国家预算难以直接用于考察中央财政收入,这是因为预算中未列明各项收入内有多大比例上解中央、多大比例留归地方,必须结合其他材料才能展开分析。

由于北洋政府时期的国家地方财政划分曾多次发生变动,故不同年度国家预算的涵盖范围存在差异,不能直接用于相互比较。如前文所述,1913年度

预算原案、修正1913年度预算案、1916年度修正预算案、1919年度预算、1925年“暂编国家预算”为一组,1914年度预算案、1916年度旧预算为一组,1924年“试拟国家预算”和1927年“整理国家财政概算”为一组,各组内的预算文本包含范围相当,可相互比较,但三组之间不能直接进行对比。当然,严格而论,即使同一组的预算文本,其包含范围也不完全一致。因为国家地方财政的划分只是限定了国家预算的总体范围,在微观层面,经费是否列入国家预算其实存在模糊之处:一些地区因地方财政短缺,会将地方支出纳入国家预算以保障此项开销,<sup>④</sup>或是把国家税列入地方预算来增加地方收入。<sup>⑤</sup>一些地区为弥补当地国家政费之不足,也会将地方税列入国家预算以填补缺口。<sup>⑥</sup>故在同一国家地方财政划分框架下,不同年度国家预算实际包含的收支范围也会稍有差异。但这种差异涉及的收支款项数额较小,对比较研究影响不大。

以上只谈及准确利用北洋预算材料时应注意的关键问题,更具体的辨析已非本文所能详述,需具体情况具体分析。总的来说,解读财政数据应注意两点问题:首先应知悉数据的形成过程。只有知道数据的产生机制,才能知道它的利用价值,合理而准确地解读数字背后携带的信息。同时也能获知哪些数据质量不高,不足采信。其次,应在当时的制度环境中解读财政数据。只有在形成财政数据的制度环境中,才能理解数据的真实意义。同样的财政名目,在不同的财政制度下可能代表完全不同的含义。北洋政府时期的国家财政就有特定范围,不了解国家与地方财政划分的脉络,难免出现种种错用。

#### 注释:

①贾士毅:《民国财政史》下,郑州:河南人民出版社,2016年;贾士毅:《民国续财政史》(一),张研、孙燕京主编:《民国史料丛刊》第910卷,郑州:大象出版社,2009年;杨荫溥:《民国财政史》,北京:中国财政经济出版社,1985年;焦建华:《中国财政通史》第8卷《中华民国财政史》上,长沙:湖南人民出版社,2015年;金鑫等主编:《中华民国工商税收史纲》,北京:中国财政经济出版社,2001年,第126-134页;汪敬虞主

编:《中国近代经济史(1895-1927)》第3册,北京:人民出版社,2011年,第1403-1421页;Ven V D, Hans J. "Public Finance and the Rise of Warlordism", *Modern Asian Studies*, 30(04), 1996, pp.829-868.

②《参议院财政委员会关于会计年度审查报告案》(1912年9月5日),中国第二历史档案馆编:《北洋政府档案·国会》第1册,北京:中国档案出版社,2010年,第176页;《改正会计年度令》(1915年4月20日),骆宝善、刘路生编:《袁世凯全集》第31册,郑州:河南大学出版社,2013年,第164页;《中国大事记》,《东方杂志》第13卷第12号,1916年。

③到目前为止,学界关于北洋预算的研究还较为薄弱,尚未出现专门辨析北洋预算使用方法的论著。民国时期涉及北洋预算的文献多为对预算制度的分析评论。当代学者对北洋预算的研究多是从法学或财政学角度出发,去讨论预算的法律及政治性质或预算与会计体制现代化的关系,对预算的实际编制情况缺少深入考察(严泉:《安福国会审议民国八年度国家总预算案探析》,《安徽史学》2018年第2期;任晓兰:《财政预算与中国的现代国家建构》,天津:天津社会科学院出版社,2015年;邓建鹏、靳毅文:《北洋政府时期预算权的宪法配置》,《南京大学法律评论》2014年第2期;马金华:《近代中国财政预算制度的转型与国家治理》,《安徽师范大学学报》(人文社会科学版)2018年第3期;赵云旗:《论中国近代财政预算制度现代化》,《财政监督》2016年第22期)。本文作者徐鹤涛曾著文讨论过北洋政府时期国家预算的编制情况及其在财政运作中扮演的角色,但未详细分析如何使用预算数字,详见徐鹤涛:《北洋政府国家预算之研究》,中国史学会:《第六届全国青年史学工作者会议论文集(二)》,第344-367页。

④Ven V D, Hans J. "Public Finance and the Rise of Warlordism", *Modern Asian Studies*, 30(04), 1996, pp.832-833.

⑤汪敬虞主编:《中国近代经济史(1895-1927)》第3册,第1406页。

⑥《财政部咨国务院请确定财政计划编制预算文》,《政府公报》第76号,1912年7月15日。

⑦宣统三年(1911年)编制了宣统四年的预算,民国初始仍以旧政府留下的国家预算为基础,故称“宣统四年”预算。

⑧《函准国务院函准财政部函开各部对于此项预算删除之款果于事实有碍,应由各部提出修正预算速送财政部汇编由》(1913年8月26日),北洋档案1001-2-201,中国第二历史档案馆藏。



⑨《中国大事记》，《东方杂志》第10卷第12号，1914年。

⑩《中华民国史档案资料汇编》的编者未对该材料的形成时间进行说明。但据贾士毅1913年7月提交的1913年度预算原案岁入岁出均为6.464亿元(贾士毅：《民国财政史》下，第1227页)，可知《中华民国史档案资料汇编》所录《1913年度国家预算总册》实际为1913年度预算原案。

⑪贾士毅《民国财政史》附录收入的《民国二年度岁入岁出预算表》未说明该预算为哪一版本。但据贾著其他部分的记载及当时报刊公布的数字，修正后的1913年度预算案预算岁入为5.57亿、预算岁出为6.42亿(贾士毅：《民国财政史》下，第1231页；《中国大事记》，《东方杂志》第10卷第12号，1914年)，说明贾著所收《民国二年度岁入岁出预算表》为修正后的1913年度预算案。

⑫《关于民国五年度预算案咨立法院文》(1915年12月2日)，骆宝善、刘路生编：《袁世凯全集》第33册，第511、512页；《公布洪宪元年总预算令》(1916年1月1日)，骆宝善、刘路生编：《袁世凯全集》第34册，第5页。

⑬《昨日提出国会之五年度预算案》，《晨钟报》1917年2月22日，第2版。

⑭需说明的是，贾士毅《民国财政史》在抄录1916年度旧预算时似出现了一些错误。该书附录《民国五年度岁入岁出总预算表》所录1916年度预算岁入为4.721亿元(贾士毅：《民国财政史》下，第1629-1648页)，但参照更早出的材料，1916年度旧预算的岁入数字实际为4.719亿元(《洪宪元年度总预算》，《政府公报》第2号，1916年1月7日；《民国五年总预算表》，国务院统计局编：《民国行政统计汇报》第一编财政类，北京：印铸局，1916年，第7-12页)。

⑮之所以能确定上述两种材料所列1916年度预算数字出自1916年度新预算，是因为：一、《中华民国史档案资料汇编》所收《1916年度国家岁入预计书》和《1916年度国家岁出预计书》中有多处提到“旧五年度”，这说明该版本的预算表册为重编后的1916年度预算案；二、参照当时的报刊资料，重编后的1916年新预算案岁入总额为4.728亿，岁出总额为4.728亿元(《昨日提出国会之五年度预算案》，《晨钟报》1917年2月22日，第2版)，与《中华民国史档案资料汇编》和杨著《民国财政史》的1916年度预算数字相同。

⑯如千家驹：《最近三十年的中国财政》，《东方杂志》第31卷第1期，1934年。

⑰贾士毅：《民国财政史》下，第1222、1236-1238页。

⑱焦建华：《中国财政通史》第8卷《中华民国财政史》上，

第215页。

⑲《试拟中央及各省区国家岁入岁出预算表》(1924年9月)，民国时期文献保护中心、中国社会科学院近代史研究所编：《民国文献类编》第548册，北京：国家图书馆出版社，2015年，第251-261页；《整理国家财政概算表》(1927年5月)，民国时期文献保护中心、中国社会科学院近代史研究所编：《民国文献类编》第551册，第249-325页。

⑳山西省政府统计处编：《山西省第九次经济统计正集：民国十六年份》，1930年；郑成林选编：《民国时期经济统计资料汇编》第24册，北京：国家图书馆出版社，2016年，第526、527页。原列1913年国家收入、1916年省地方支出有误，此处据山西省长公署统计处编：《山西省第三次财政统计：民国九十两年度》修订，详见郑成林选编：《民国时期经济统计资料汇编》第48册，1926年，第289、300页。

㉑山西省长公署统计处：《山西省第三次财政统计：民国九十两年度》，郑成林选编：《民国时期经济统计资料汇编》第48册，第290、300、326页。

㉒焦建华：《中国财政通史》第8卷《中华民国财政史》上，第214、215页。

㉓贾士毅：《民国续财政史》(一)，张研、孙燕京主编：《民国史料丛刊》第910卷，第172页。

㉔如项怀诚主编，刘孝诚著《中国财政通史·中华民国卷》，北京：中国财政经济出版社，2006年，第295-298页。

㉕黄绍绪、江铁主编：《重编日用百科全书》，上海：商务印书馆，1934年，第1241-1249页。

㉖千家驹：《最近三十年的中国财政》，《东方杂志》第31卷第1期，1934年。

㉗《财政部划分税制内容》，《申报》1912年10月28日，第3版；《划定国家税地方税法草案》，《政府公报》第558号，1913年11月22日。详见王梅：《民初北京政府划分国地税研究》，《史学月刊》2016年第9期。

㉘《民国二年度国家预算总册》，本书编委会：《清代民国财政预算档料汇编》第16册，北京：全国图书馆文献缩微复制中心，2008年，第7883、7884页。

㉙贾士毅：《民国财政史》上，第127页。

㉚贾士毅：《民国财政史》上，第123、127页。

㉛《试拟中央及各省区国家岁入岁出预算表》(1924年9月)，民国时期文献保护中心、中国社会科学院近代史研究所编：《民国文献类编》第548册，第250页。

㉜陈启修：《财政学总论》，北京：商务印书馆，2015年，第

80、81页。

③《李垣等关于整理财政的议案》(1925年4月3日),中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑财政(一),第281页。

④《整理国家财政概算表》(1927年5月),民国时期文献保护中心、中国社会科学院近代史研究所编:《民国文献类编》第551册,第240页。

⑤在1914年下半年,北洋政府开始筹备编制1915年度预算。但1915年4月北洋政府决定将财政年度从7月制(当年7月到次年6月为一年度)改为历年制(当年1月到12月为一年度),原计划用以编制1915年度(1915年7月到1916年6月)预算的概算表被改用于编制1915年7到12月半年概算和1916年度(1916年1月到12月)预算。贾士毅:《民国财政史》下,第1220-1222、1234-1240页。

⑥当然,在预算执行方面,在1915年底、1916年上半年,随着袁世凯的称帝及护国战争的爆发,支出大幅增加,北洋当局只得频繁追加军费预算、缩减政费开支。中央对地方财政的掌控力亦大不如前,各地任意突破预算限额。因此,该预算表册与1916年的财政状况已有较大背离。

⑦《财政部公函·会字第1372号》(1913年),北洋档案1001(2)-201,中国第二历史档案馆藏;《民国财政纪要》(1916年4月),中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑财政(一),第139页。

⑧《财政部致国务院议定二年度正式预算未议决以前支付款项办法请通知各机关照办函》,《政府公报》第418号,1913年7月5日;《财政部致各部、各省都督准国务院函称维持预算变通办法案经国务会议议决照办等因希查照办理函》,《政府公报》第646号,1914年2月24日。

⑨《1919年度国家岁入岁出预算表》,中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑财政(一),第606、623、675页。

⑩1916年度新预算案原列收入4.1亿元,支出5.1亿元,为实现账面平衡,国务会议决定增加收入6000万,减少支出4000

万,但“按诸实际,收入既不能照增,支出亦未能照减,预算并未完全实行”。《龚心湛陈财政困难酌订整理财政办法呈暨大总统指令》(1919年2月21日),中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑财政(一),第176页。1919年度国家总预算案,政府提交岁入、岁出总额分别为6.48亿元、6.45亿元,众议院最后审议数分别为4.93亿、4.92亿,薛恒:《民国议会制研究(1911-1924)》,北京:中国社会科学出版社,2008年,第218页。

⑪《1919年度国家岁入岁出预算表》,中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑财政(一),第606、618页。

⑫《江苏清理财政委员会报告书》,民国时期文献保护中心、中国社会科学院近代史研究所编:《民国文献类编》第609册,第229页。

⑬《试拟中央陆军经费国家岁出预算分表说明书》,民国时期文献保护中心、中国社会科学院近代史研究所编:《民国文献类编》第549册,第45页。

⑭如一些省区因地方税无着,要求将地方警察经费列入国家预算,由国家税内支取资金。《内务部核办新疆都督咨送民国二年度预算事项的有关文件》(1913年6-11月),中国第二历史档案馆编:《民国时期新疆档案汇编(1912-1927)》第3册,南京:凤凰出版社,2016年,第480-491页;《河南警察费请列国家预算》,《大公报》(天津)1917年8月11日,第2版。

⑮如在1914年度预算中,直隶田赋收入下列有苇荡租、地租及营田租,但该款后划归该省军务厅及育黎堂自收自支,1916年度新预算中即再无此项。《1916年度国家岁入预计书》,中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑财政(一),第323页。

⑯如水坞、船牌捐本属地方税,但福建为弥补国家支出中的水警经费,在1914年将此收入改由水警就地征收使用,该项收入即被编入国家预算。财政部财政调查处:《各省区历年财政汇览·福建省》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第3编第52辑,台北:文海出版社,1987年,第15页。