

【北洋时期的“国家预算”问题】

北洋政府时期国家预算的编制与运作

徐鹤涛

【摘要】国家预算是北洋政府财政体制的重要组成部分。北洋政府时期出现过两部通过立法机关审议的正式国家预算,六部已由行政机关编成、但未完成立法审议的国家预算案,三部由政府委托机构编出的国家预算参考册。它们多不能反映财政实情,于约束政府开支方面作用亦有限。即使是在被认为预算执行较好的1914、1915年,预算数字也仅有部分约束力。而在其他时期,由于政治混乱、财政困难、地方不听命于中央,国家预算更难起到应有作用。不过,北洋政府时期的预算虽难实现对财政的刚性约束,但常被作为整理财政的起点、各方进行利益分配时的参照和弱势部门争取经费的手段,实际仍以柔性的方式嵌入财政的日常运作中。

【关键词】北洋政府;预算;财政;中央地方关系

【作者简介】徐鹤涛,历史学博士,苏州大学社会学院历史系副教授(苏州 215000)。

【原文出处】《史学月刊》(开封),2022.3.59~70

【基金项目】用友基金会“商的长城”一般项目“民国时期商人税外负担研究及资料整理”(2021-Y04)。

预算在抽象意义上是一种经费管理方式,即对收支予以事先规划并参照预估数字来进行开支。预算用于政府财政管理即为政府预算——由政府机关在一个财政周期(一般是一年)开始前,对下一财政周期的收支进行预估,将预估数编订成册,经一定的审议程序,这些表册便成为预算。在下一财政周期内,该机关的财政行为即应以预算为标准。预算制度是现代财政的核心组成部分,被视为规范财政收支的关键环节、了解政府施政的主要依据及民意机关约束行政权的重要渠道。在近代中国财政转型过程中,政府预算制度的建立被认为是“财政制度现代化的起点和核心内容”^①。光绪初年,西式预算被介绍到中国。在清末新政开始后,关于预算制度的译介迅速增多,官方与民间对预算的重要性有了越来越清晰的认识,将其视为实行立宪、挽救财政的关键一环。清廷于宣统二年(1910年)完成了宣统三年各省预算的编订,宣统三年又着手编制宣统四年全国预算,但因辛亥革命的爆发而未能完成^②。民国成立

后,预算仍被视作“立宪国第一要政”^③、“财政之枢纽”^④。在制度设计层面,北洋政府于清末预算的基础上,对其编制与执行程序有了更系统的规定。然而在现实的财政运作中,预算的编制与执行仍面临重重困难,未能起到应有作用。

学界在考察民国前期的财政制度与政府收支结构时常会用到北洋政府时期预算,但对该时期预算本身的研究尚非深入。民国时期关于北洋政府预算的讨论为数不少,但多为对预算编制情况的简单梳理或对预算制度的介绍评论。当代学者对北洋政府预算的专门性研究数量有限。一些研究者从财政学、法学的角度来讨论北洋政府预算,较关注预算在会计制度近代化方面的意义及其与宪法、国会的关系,很少把预算置于当时的政治与财政环境中进行考察^⑤。从历史学角度研究近代预算的论著数量更少,学界虽对清末预算编制有详细讨论,惜未延至民国^⑥;有的虽讨论了1919年度预算的颁布过程,然集中于国会审议,未涉及其他方面^⑦。此外,各类近代

财政通史亦常会提到北洋政府时期预算,但多是对预算制度的简单概述。到目前为止,我们对此仍只有一些笼统印象:北洋政府时期预算在制度设计上比清末预算更成体系,但因民国前期政治与财政状况极为混乱,预算的编制与执行问题重重。至于这一时期预算到底怎样编制?其在财政运作中实际扮演何种角色?我们其实了解有限。有鉴于此,笔者即以北洋政府时期预算为本文考察对象,限于篇幅,此处将只讨论北洋政府的国家预算,不会专门涉及这一时期的特别预算和省、县地方预算。在北洋政府时期,以国家财政一般性收支为范围、由中央政府主持编制、国家立法机关进行审议的预算称为“国家预算”。这是当时最重要的预算,包含了全国大部分重要的收支项目,是中央政府规范中央各部门及各省区财政的主要手段之一。相关论著在谈到这一时期的预算时,大多即指此种预算。本文所要研究的便是北洋政府时期国家预算的编制情况及其在财政中的实际作用,这可使我们较完整地认识民国前期的预算体制,深化对北洋政府财政运作机制的理解,并有助于北洋财政的研究者更恰当地使用预算数据。

一、国家预算的编制流程

北洋政府时期的国家预算继承清末预算,大体延续了清末预算(特别是宣统四年预算)的基本形制与编制方式。国家预算的实体体现是一组载有国家财政收支数字的表册,其中最核心的是用以展示国家财政总体收支状况的国家岁入岁出预算总表。该表按经常岁入、临时岁入、经常岁出、临时岁出四部分汇总各项收支数字。收入端依收入种类列示,支出端按经费主管部门列示。各项数字均精确到个位,单位统一为元(银元)。除总表外,还有关于岁入、岁出及各省区收支的一系列分册,以对各部分预算数字进行更详细的说明。

国家预算应按会计年度进行编制。清末编制预算时以旧历正月初一到十二月底为一会计年度。民国成立后,在1912年下半年,临时参议院拟定以公历7月1日到次年6月30日为一会计年度^⑧。此后,北洋当局大都采用这种7月制,只是在1915年4月到

1916年上半年,袁世凯当局曾一度将会计年度调整为历年制(公历1月到12月)^⑨。袁死后,会计年度又很快改回7月制。正常情况下,中央政府每年度都应编制一部国家预算,作为年度内相关经费的支出标准。但后文中会看到,在不少年度,北洋政府的国家预算并未编成,编成的预算中也有些因种种原因未能包含整个年度。

清末的预算编制系仿效日本,由财政主管部门代表政府主持编制事宜。财政当局负责汇编各部门概算(汇编概算是预算编制过程中的一个阶段,各部门提交的收支数在国务院审定前一般称概算数),并有权对各项收支数字进行核定。北洋政府延续了此一做法,由财政部主持预算编制。具体来说,北洋政府时期国家预算是由中央政府下令编制,如1913年10月,财政部拟定简章,规定编制1914年度预算的基本步骤、完成期限、表册填写方式和概算数字的依据标准,经国务院审定,通行各机关各省区办理,并同时下发各项表册模板^⑩。正常情况下,在年度开始前的半年到一年,中央政府即应有此规划,才可保证年度开始前能完成预算。但由于北洋政府政潮不断,正常行政常被打乱,预算编制往往迟迟不能开启,有些年份甚至不了了之。

在中央政府下令后,中央各部门、各省区便开始着手编制概算。在各省,民政长官会令省属各机关、各县知事按要求填写经手征收的各项国家税(不包括关税、盐税)及所需行政经费,编制概算报告分册。各机关、各县填写完成后,将国家收入部分送省财政厅(1914年秋以前为财政司)复核,国家支出部分按经费类别分送省署各负责机关审定。之后由省公署讨论确定各项收支总数,交财政厅汇总编成全省国家岁入岁出概算书,再分咨中央各机关:岁入概算按收入类别分送财政部各司处,岁出概算按经费所属分送中央主管各部,同时需将全份岁入岁出概算送财政部。各特别行政区的概算编制流程类似,只是官署名称有所不同。关税和盐税分别由各地海关及盐务部门编制概算,直接送中央税务处和盐务署审核。中央各衙署也需编制本机关收支概算,收入部分送财政部,支出部分送主管部门。偿付各项公

债所需的经费数额则由财政部公债司统计汇总后送财政部。

概算册的填写方式基本类似,都是照中央统一下发的样式制作表册,填报该年度收支各款的预计数目,同时需填写上年度预算数,并说明确定经费数额的理由。各省区各部门概算送达中央主管机关后,岁入各册由财政部相关司处进行审核汇总,编制各项岁入的全国概算书。岁出各册由中央主管各部进行审核汇总,编制所管岁出的全国概算书。这些表册最后交财政部汇总核定,编成岁入岁出总概算^①。之后,财政总长会将总概算提交国务会议讨论,与总理和各部总长协商确定各项岁入岁出总额。在北洋政府统治的大部分时间内,由于要负担沉重的军费及债务支出,国家财政收入很难满足支出所需,故汇总上来的总概算往往存在大额赤字,如何增收减支、压缩赤字便成为国务会议讨论总概算时面临的棘手问题。削减支出涉及各方利益,自然充满困难,内阁往往要经过桌面上反复的讨价还价及桌面下多轮的权力运作,才能就支出数字勉强达成一致^②。除删减支出外,拟议增加税收、发行公债也是实现账目平衡的方法。增税有其客观限制,很难增列太多,以公债来弥补赤字是相对便捷的办法,故国务院拟定的预算分配数字中往往列有巨额的公债^③。需要说明的是,在责任内阁制下,预算分配数之确定系由国务院负责,总统可能会向国务院表达自己对预算的意见,但编制国家预算过程中并无正式的总统审定环节。不过,在1914、1915年,责任内阁被取消,国务院改为总统府下的政事堂,袁世凯直接掌控财政,这一时期的岁入岁出数字多是由袁氏亲自参与核定的。

在确定分配数额后,各部即根据商定数字,在财政部配合下,对本部所管各项支出进行调整^④,完成岁出预计书。财政部亦会修订收入概算,完成岁入预计书。岁入岁出预计书再由财政部汇总编订为岁入岁出总预算书。总预算书编制完成后,财政部即会将预算案(包括总预算书及相关辅助表册)送国务院转呈大总统,最后由总统代表行政当局咨交中央立法机关,国家预算编制由此进入审议环节,这是预算获得法定效力的关键一步。由立法机关审议预算

代表着民意对政府财政行为的约束,是宪政体制的重要组成部分。如政府不按时完成预算,立法机关会催促政府尽快提交,这往往能加快政府编制预算的速度。在设有国会的情况下,预算案会先经众议院预算审查委员会审查,拟具意见,再由众议院举行大会进行审议。众议院通过后,再经参议院审定,预算案审议即告完成^⑤。在未设国会的条件下,国家预算案则是由参议院等代行立法机关代为审议。立法机关有权修订预算案内的收支数字,也可对预算案进行整体否决。其审议重点是收支是否平衡、支出是否较此前增加、收入是否合理,对认为非必要的支出及不合规或不切实的收入会进行删削,对经常性收入的突然减少会进行质询。需要说明的是,立法机关对议案的审议绝不只是就事论事的技术性讨论,其背后往往暗含着其与政府的政治角力及立法机关内不同派别的权力斗争。立法机关与政府的关系及其内部的派系构成往往会影响预算案审议,当立法机关与行政当局关系不洽时,预算案的通过往往较困难,反之预算案的审议则会相对顺利。

立法机关通过后,预算将以大总统令的形式公布,该年度国家预算即告正式生效。为便于读者理解,笔者对北洋政府时期国家预算的基本编制流程概括如下:年度开始前由中央政府下令编制国家预算→中央各部门、各省区着手编制所管收支概算→财政部各司处及中央主管各部据各部门各省区呈报概算编制各项岁入岁出全国概算书,财政部再据此编制总概算书→财政部将总概算书提交国务会议讨论,确定收支分配数字→各部根据国务会议决定的分配数字调整概算,完成岁入岁出预计书,财政部据此编制总预算书→预算案(总预算书及相关表册)提交国会审议→大总统下令颁布,当年度国家预算正式生效。

在北洋政府时期,行政当局的预算案编制工作很多时候不能如期完成,中央立法机关也常因政治风潮影响而无法正常运转,故曾交立法机关(包括代行立法机关)审议的国家预算案并不多,通过审议成为正式预算者只有1916年度旧预算和1919年度预算^⑥。不过,在交立法机关审议前,财政部一般会把

已核定的各省预算收支数先行咨送各省区查照^①，因此一些预算案虽未经立法机关审议，但仍能成为各机关各省区的经费标准。

二、北洋政府预算编制的完成情况

北洋政府到底编有几部国家预算？这并非易回答的问题。若只按完成了多少预算文本来看，北洋政府时期出现的国家预算表册至少有十一部，但它们的完成程度不同：有些是通过立法机关审议、具有法定效力的正式预算，有些是完成了行政机关内的编制流程、但未经立法机关审定的预算案，有些则是供编制正式预算参考所用的收支表册。下面，将依时间顺序考察国家预算的实际编制情况，来回答北洋政府时期到底编有多少种国家预算表册？各预算表册分别完成到哪一步？并尝试归纳各阶段预算编制的不同特征。

1. 民国成立之初

在清末，随着宣统三年、宣统四年预算的试办，各级政府对编制预算已渐趋熟悉。辛亥革命后，预算编制仍然延续。1912年年初，南京临时政府要求陆军、财政两部通飭各省都督、各部司令造具军政费清册^②。许多省份亦在着手编制省内预算。究其原因，除以编制预算来体现民主气象、实行财政公开外，关键是革命之后，财政普遍困难，各地迫切需要通过编制预算来了解收支、制定财政政策，以挽救困局。基于类似的原因，北洋当局也很重视预算编制：1912年4月，袁世凯在临时参议院演说时，提到“建设行政所需，应迅速成立预算，以定支用大借款标准”^③。11月袁氏交国务院年内应办各要政函中，预算亦为要政之一^④。这一方面是因为临时参议院不断催促政府提交预算；另一方面，袁世凯当局也希望通过编制预算来确定中央收支标准，限制各部开支，缓解拨款压力，同时了解革命后全国财政状况，确定地方能上解中央多少钱款，并为善后大借款寻找依据^⑤。

1912年上半年，北洋政府编成了一些中央部门的临时预算。7月，财政部建议国务院编制次年度国家预算，获得批准^⑥。此后，财政部数度下文，要求中央各部门及各省区办理预算。由于当时已决定会计

年度从7月开始，故需同时编制1913年1-6月和1913年度(1913年7月到1914年6月)预算。1913年1-6月预算的中央部分较快编齐，但地方部分呈报情况并不理想。到1913年6月，北洋政府才向国会提交了1913年1-6月中央部分的预算案。然此时预算时段已过，预算又只包括中央而不含各省区，且时值二次革命爆发前夕，国会与袁世凯当局关系紧张，故预算案被否决^⑦。1913年度预算的编制进程亦不顺利。到1913年7月下旬，财政部才编成预算案，提交国会。但该预算案提交时正值二次革命爆发，军政支出大增，预算数字已不适用，再加上预算案本身有诸多问题，故在8月，熊希龄新内阁将预算案从国会撤回，重新修订^⑧。1914年年初，北洋政府公布修正后的1913年度预算案^⑨，此时国会已取消，因此该预算案未经立法机关审议。

总体而言，在民国成立之初，北洋政府虽“皇皇以豫算为急”^⑩，但预算的编制情况并不理想，主要原因在于：首先，北洋政府希望以编制预算来压缩中央和各省支出，但中央各部经费本就捉襟见肘，各部对国务院分配的岁出数多有意见，在编制概算时，“各部办理人员，每因此以推延”^⑪，而各地也急需经费来恢复地方秩序、裁减军队，支出难于压缩，在预算数字之确定上常与中央有争执。其次，当时中央政府权威未固，很多省份处于半独立状态，在执行中央命令时态度消极。最后，这一时期制度变更频繁，“开创伊始，一切手续多未完备”^⑫，有时各地刚呈报上概算，便因官制变革需重新填报，这显然不利于预算编制。

2. 袁世凯统治较稳固时期

1913年下半年二次革命被镇压后，袁世凯的统治趋于稳固，北洋政府对各地的控制力显著增强。此时国会虽被取消，但袁世凯当局仍相当重视预算编制，希望借此压缩地方支出、增加中央收入。1913年10月，国务院要求中央各机关和各省区编制1914年度预算^⑬。概算呈报大体顺利，到1914年年中，大部分省区的概算核定已告完成^⑭。只是因官制发生变动，编好的概算需按新官制调整^⑮，再加上边远省区概算上报较迟，故延误了总概算的完成。预算总

册虽未能及时完成,但中央各机关及大部分省区的概算已经中央政府审核,在年度开始后,完成了概算核定的机关省区已在实施这些经审核的概算^③。因未经立法机关审议,该预算案并未以大总统令的形式正式公布。

1914年9月,财政部又要求编制1915年度国家预算^④。到1915年上半年,大部分概算册已呈报。但在1915年4月,北洋政府决定将会计年度改为历年制,预算编制随之发生调整:新年度改在1916年1月开始,而旧年度在1915年6月已结束。对空出的1915年7-12月,财政部规定各机关各省区根据1914年度核定概算数,参照修正追加各案,编制半年概算。而对新年度(1916年1-12月),已呈报1915年度概算者,如收支无大变更,可将1915年度概算直接作为1916年度概算,尚未呈报者则重新编送新概算^⑤。财政部先后汇总完成了1915年7-12月和1916年度预算案。前者未经立法机关审议即直接实行。后者于1915年12月由袁世凯咨送参议院,由于参议院基本是在袁世凯当局的控制之下,预算很快获得通过,在1916年1月正式公布,“是为中国预算第一次正式成立”^⑥。

总体来说,1913年下半年到1915年是北洋政府时期国家预算编制相对顺利的一个阶段。这主要是由于“中央威信克孚”,北洋政府能采取有力措施来鞭策各地编呈概算^⑦。

3. 军阀割据时期

1916年后,政局动荡不安,割据之势渐成,国家预算的编制变得越来越困难。1916年3月,财政部拟定编制1917年度预算办法。但因护国战争爆发,“各省纷扰,多未造送”,预算未能编成^⑧。8月,国会恢复,议员要求政府尽快提交预算^⑨。北洋政府一方面重编1916年度预算,一方面筹备编制1917年度预算。之所以要改定已颁布的1916年度预算,原因在于:第一,会计年度又从历年制改回7月制,1917年1月旧预算即到期,1917年7月新年度才开始,如不重编,1917年1-6月将无预算可循。第二,国家地方财政拟重行划分,国家预算范围需随之修改。第三,受战争影响,收支变动较大,旧预算已不适用。1917年

1月,国务会议通过1916年度新预算案。2月,预算案提交众议院。到5月下旬,众议院完成二读^⑩。但随后张勋北上、黎元洪被迫解散国会,预算审议被打断。虽然复辟闹剧很快告终,但到7月中下旬北京秩序恢复时,1916年度已终了,新预算案最终未获国会通过。至于1917年度预算,在1916年年底,财政部已编好总概算,但因收支差距过大,未获国务会议通过,被发回重订。到1917年4月,预算案才经国务会议通过,提交国会^⑪。但国会旋遭解散,审议不了了之。

1917年7月梁启超任财长后,开始筹备编制1918年度预算^⑫。11月,梁启超辞职,预算编制搁浅。1918年上半年,由于南北战事及冯国璋、段祺瑞间的矛盾,政局不稳,预算编制迟迟无推进。财政部再度开启1918年度预算的编制已到1918年5月。当时段祺瑞复任总理,5月20日,国务会议通过财政部所拟《编制七年度预算变通办法》^⑬。但因段祺瑞再度去职,内阁缺少有力人物,再加上西南各省迟迟不提交概算,故1918年度预算案终未编成。1918年8月,安福国会成立,此后数度催促行政当局提交预算。政府方面遂于1919年年初要求各省区赶办1919年度预算。1919年上半年,政局相对稳定,各派虽仍在暗中对抗,但公开冲突有所减少,国会运转也相对正常,与政府的关系亦较融洽,故预算的编制和审议相对顺利。在1919年5月中旬,财政部将总概算提交国务会议审议,6月初获内阁通过^⑭。预算案随后咨送国会,12月中旬获得通过,12月底正式公布^⑮。1916年度旧预算虽经参议院审议通过,但参议院只是代行立法院职责,故1919年度预算为北洋政府时期唯一经正式立法机关审议公布的国家预算。1919年度预算颁布后,由于政局动荡加剧、财政状况日益恶化、地方割据愈演愈烈,国家预算的编制变得更为困难。直到1928年6月北洋政府结束,财政部也未能编成新的国家预算案,只编出一些中央军政费用度概算,作为缩减中央开支的依据。

需要说明的是,很多著作提到北洋政府有1925年度预算,但该预算与上述预算表册有很大不同,其主持编制者不是财政部,而是财政整理会。该会成

立于1923年8月,主要职能是整理内外债、研究财政方针,编制预算供政府参考亦是其任务之一。1923年年底,该会成立专门委员会,负责起草预算^⑤,并陆续向中央各机关和各省区去函,调查近年收支情况^⑥。到1924年上半年,该会基本完成了相关表册的拟定^⑦,同年9月,出版“试拟国家预算”。在1925年年底和1927年上半年,该会又根据“试拟国家预算”分别完成了“暂编国家预算”和“整理国家财政概算”^⑧。1925年的“暂编国家预算”因被杨汝梅的《民国财政论》及贾士毅的《民国续财政史》引用,较为研究者熟悉。但实际上,财政整理会所编的三部预算表册只是为北洋政府了解全国财政状况、完成正式预算提供的参考文件,未经中央政府及立法机关审定,更没有实际施行,故称“试拟”“暂编”“概算表”。

总结而言,北洋政府时期国家预算的完成情况很不理想。在1912-1928年的十七年间,走完了编制审议流程的正式国家预算仅有1916年度旧预算和1919年度预算。此外,有六部预算表册虽已由行政机关编制完成,但未获立法机关审议通过,只能称为国家预算案。另有三部预算表册系由受政府委托、带有咨议性质的财政整理会编出,仅为供编制正式国家预算参考所用的表册。它们的具体信息汇总如表1。

北洋政府编制国家预算之所以如此困难,主要原因如下:一是政局动荡,中枢易人频繁,一些编制中的预算因政局变动被打断,一些年份甚至未开始国家预算的编制。国会多次被解散,使预算即便编成,也难于走完合法程序。至于那些成型的国家预算,多是在政局相对稳定时期完成的。二是地方不听命于中央,各省区经常拖延呈报概算,国家预算编制每每因此延误。北洋政府时期,除截留中央收入外,各省区很难通过正常渠道从中央得到拨款,上报财政收支对本省区并无太多好处,反会使本省财权受制于中央,让省内收入成为中央觊觎的对象,故地方对呈报概算往往并不积极。除袁世凯统治较稳固的那段时期外,中央政府对各地延误上报无法进行有效问责,各地拖延呈报几乎成为习惯。三是北洋财政一直入不敷出,使得商定收支数字变得异常困难,这也加大了编制预算的难度。

三、国家预算在财政运作中的作用

对北洋政府来说,国家预算在财政运作中的作用主要有如下几点:第一,对下一会计年度的国家财政状况进行事先预估,据此来制定政府财政计划;第二,作为实施财政计划的实际载体,规范相关政府部门的支出行为;第三,由于当时的国家财政涵盖了各省区大部分收支项目,故国家预算也是中央政府从

表1

 正式国家预算、预算案及预算参考册举要^⑨

名称	性质	完成时间	完成情况说明
1913年度预算原案	预算案	1913年7月	编成后提交国会,但很快撤回
修正1913年度预算案	预算案	1914年年初	未交立法机关,直接由中央政府颁布,但实际未能施行
1914年度预算案	预算案	1914年下半年	未交立法机关,直接由中央政府审定实行
1915年7-12月预算案	预算案	1915年年中	同上
1916年度旧预算	正式预算	1916年年初	参议院代行立法院通过,正式颁行
1916年度新预算案	预算案	1917年年初	国会审议未完成,由中央政府审定实行
1917年度预算案	预算案	1917年上半年	国会审议未完成,未实行
1919年度预算	正式预算	1919年6月编成,1919年年底颁布	国会通过,正式颁行
试拟国家预算	预算参考册	1924年	财政整理会编成,未经中央政府及立法机关审定,不具约束效力
暂编国家预算	预算参考册	1925年12月	同上
整理国家财政概算	预算参考册	1927年上半年	同上

财政方面控制地方政府的手段。此外,预算还被赋予体现财政公开、实现立法机关对政府的财政监督等作用。预算能否有效发挥上述作用,其关键在于预算数字质量的高低及预算是否能得到有效执行。

一部质量较高的预算,其所列数据应能切合财政实际。预算数字并非对现实收支的机械反映,它还带有行政部门和立法机关对国家未来施政方向的规划,但其不应与实际的财政状况相差太远,否则便失去了参考价值及可行性。同时,预算应能完整涵盖纳入预算范围的各项收支数字。若大量本应纳入预算的收支未被纳入,预算的可信度与执行效果必大打折扣。北洋政府时期的大部分国家预算表册都不符合这两方面的要求。由于国库制度不完善,集中收付难以实行,大量本应纳入的收支项目未列入国家预算。预算数字也大多偏离实际——在北洋政府时期产生的各种国家预算表册中,只有袁世凯统治较稳固时期完成的1914年度预算案、1915年7-12月预算案,因当时中央政府能较有效控制地方,编制时对各地财政进行了较深入的调查,质量相对较高^⑤。而其他预算表册“所列收支各数,每与其实数相差甚巨”^⑥。如在1919年度国家预算中,江苏省的岁出数为1200余万元,而该年度内苏省国家经费之实际支出几乎达到预算的两倍^⑦。

预算要能反映财政实际,关键在两个环节,一是概算册的编制呈报,二是对收支数字的审定。北洋政府时期大部分预算表册的编制在这两点上都存在严重问题:一方面,各省区概算册常不能汇齐,为编成预算,对空缺部分,财政部多会以旧预算代替,这些数年前的数据自然无法反映财政现状。即使当年呈报的概算册,质量也多不可靠——对收入数少报或不报以免受督责,对开支数则因担心审定时被削减而故意多列^⑧。另一方面,除1914、1915年外,北洋政府对地方财政监督能力相当薄弱,难以完整掌握地方收支实情。缺少可靠的收支实数作参照,财政当局自然难以对呈报上来的概算进行有效甄别。同时,由于财政困难、收支不抵,中央政府多会对概算数大加调整,以平衡收支:在收入端,往往不切实际地提高收入额;在支出端,则竭力压缩支出总额,难

以顾及所列数字能否落实。立法机关的审议虽能压缩不切实的收入,但其基于主观意愿对支出进行的删减,往往导致预算更偏离实际。

我们再来讨论预算的执行。按相关法规之规定,政府应以当年度预算为预算时段内各类经费的支出依据,如预算未编成或未获立法机关批准,可沿用旧预算作为临时标准^⑨。在表1列出的十一部国家预算表册中,曾被北洋政府作为当年度或其后年度国家财政经费标准的有五部,袁世凯统治时期所编的1914年度预算案、1915年7-12月预算案、1916年度旧预算,分别被作为1914年下半年到1915年上半年、1915年下半年以及1916年全年的国家政费支出标准。1917年年初编成的1916年度新预算案,虽未经国会议决,但“以院部(指国务院与财政部)名义通行京外作为定案”^⑩。在1916年度结束后,由于1917年度预算案未能实行、1918年度未编出预算,北洋政府要求仍按1916年度新预算案及续经中央同意的追加款项进行开支,这一持续到1919年^⑪。1919年下半年新年度预算编出后,北洋政府开始实施1919年度国家预算。之后几年度的预算案均未编成,在新年度开始后,北洋政府便会下令仍以1919年度预算及续经中央核准追加各案为支出标准。至于其他几部国家预算表册,则未能实行^⑫。这些曾被作为支出标准的正式预算或预算案,多没能起到应有的约束作用。预算对经费支出的约束主要体现在两方面:一是规范各用款部门的支出行为,非经特别批准,年度支出总额不得超过预算岁出,经费使用并应符合预算规定用途。二是明确财政部门的拨款责任,保障各项用度。为实现这些目标,北洋政府确实以法令的形式作了相应的制度安排:国家预算一经公布即不应轻易变更,如预算执行中出现变故必须追加,需有严格的程序限制。经费在拨付使用时应遵守一定的程序,并接受监督——中央各部院应每月编造月度支付预算书及请款单,如经财政部审定预算未透支,可领到支付饬书(支付命令书)。国库即依饬书拨发经费。支付预算书及国库每月支出记录会报送审计院。月度结束后,各部院需编制当月支出计算书,列出每笔支出,附上收据,送审计院审

查。年度结束后,各机关还需造具年度决算,由财政部编成总决算,送审计院审查、立法机关议决。各省区国家政费的支用亦需遵从相似流程,由省区财政主管部门负责具体监管,财政部、审计院通过审查相关数据及年度决算来监督其执行情况^⑧。

但在实践中,北洋政府时期的国家预算于公布后常被迫作局部修改,有时甚至被完全推翻:当局或是因财政困难对已实施的预算标准进行核减,或是因预算经费不敷支出在预算颁布后频繁追加,“致预算永难确定”^⑨。同时,在北洋政府统治的大部分时间内,由于政局混乱、法度松弛,出纳程序往往得不到遵守:各机关自行收支,很多款项不经国库;财政部门不按规定数额拨款,想方设法挪拨款项来满足军队等强势部门的需求,对其他弱势部门的经费则长期拖欠;国库也很多时候会因款项匮乏,而无法执行拨款命令。在审计方面,审计院“毫无实权”^⑩,各部院各省区收支计算书送交审计者寥寥,即使呈报上来,审计院对不合规的开支也无力问责^⑪。至于决算的编制与审议,其施行情况比预算更差。上述环节都无法正常运转,预算自然难以起到应有的约束作用。

具体来说,在民国成立之初,由于财政困难、省自为政,再加上预算制定上的种种问题,预算实际未能施行。1914、1915年间,随着中央对地方控制力的加强,这期间制定的1914年度预算案和1915年7-12月预算案被认为执行较好,较具约束力^⑫。但事实上,这期间袁世凯当局的很多政策是和预算精神相悖的,如预算颁布后又调整标准、放松对经费流用的限制等,均为对预算体制的破坏。袁世凯当局虽表面上要求“力维预算”,然为管理方便,其实采取的是一种财政“包办”^⑬。也即一方面紧控地方支出总额,以保障有足额资金上解中央;一方面让地方当局在定额内能灵活使用资金。这实际架空了预算的微观约束作用。宏观上,随着中央政府财政控制力的加强,预算在限制军政开支上确实起到了一定作用,支出超过预算总额的现象相对较少。可以说,此一时期预算是在被选择性地使用,具有部分约束力,而这已是北洋政府时期国家预算效用最大的一个阶段。

1916年后,由于政局动荡,中央对地方控制力下降,整体财政状况恶化,预算的约束力每况愈下。在中央,大量部门经费游离于预算之外,财政部、审计院无法干涉,另有数额庞大的临时军费及政治性秘密支出未列入预算^⑭。而纳入预算的经费也多无法按预算开支:一方面,各机关会以种种理由要求追加预算,使预算限制被架空;另一方面,财政部缺少稳定收入,以致预算内各项经费无法及时足额拨付。在地方,国家预算的失效体现于两层:一是各地对中央审定的预算数越来越轻视,如1916年度新预算案颁布后,对预算所列经费数“各省区多未承认”^⑮。到20世纪20年代中期,许多省份甚至开始自行制定本省的国家预算。二是地方的国家财政部分缺少预算式管理。在这一时期,很多省区与中央政府一样陷于财政紊乱,预算内支出不能按预算照拨,而大量本应纳入国家预算的经费游离于预算外。特别是在那些陷入省内混战的省份,省当局无力控制省内财政,各项收支多被军队控制,全无标准可循。以福建为例,1917年后,该省“政失常轨”,“不特国家预算,无从成立,即地方预算,亦以任意截留之结果……均与事实不符”^⑯。不过,不同地区预算的执行情况存在差异,并非所有省区的预算制度都运转不灵。地方当局虽不愿中央政府用国家预算来约束自己,但多希望用预算来规范其治下各机关的经费使用,只是往往因省内政局不稳而无力实施。在一些政局相对稳定、军政长官较有能力的省区,其预算之编制执行便相对较好,如时称“模范省”的山西,其办理预算即“比较他省为优”^⑰。当然,由于军阀混战波及全国大部分地区,这样的省区只是少数。

北洋政府时期的国家预算虽未能起到应有作用,但在财政运作中,其并非全无效用。首先,预算会影响各级政府财政政策的制定。北洋财政长期困难,从政府到民间均希望整顿财政。了解财政现状与制定经费标准是实行整顿必不可少的环节,而一份好的预算正能满足这两点。因此,虽然预算编制不易,执行困难,北洋政府仍希望编出一部能反映实际、约束开支的预算,视此为建立正常财政秩序的关键环节,即如1923年财政部在催编预算时所言:“预

算不能成立,则财政永无请(清)理之时”^⑥。其次,预算的编制有一套复杂程序,这使它带有形式上的合理性,比起其他经费分配方式,以它为分配标准相对易为人接受。北洋政府时期国家预算难施行的主因,是在当时权力结构失衡的情况下,国家预算缺乏足够的强制力来约束中央强势部门和各自为政的地方政府。但在各方力量大致平衡的情况下,预算又不失为一种可行的资源分配依据。因此,在需款机关处于均势、无强势部门左右分配时,拨款部门为减少争议,其实愿意根据既定预算来发放款项。如1926年下半年,江苏退还了北洋政府一笔盐款,财政部对这笔款项的分配,即是据1919年度预算按比例分给各部院(当然也据实际情况进行了一些调整)^⑦。最后,预算所具有的合法性色彩也使它成为弱势部门维护自身利益的工具。预算虽不一定能保证财政拨款,但经费列入预算,即有了向财政当局索款的合理依据,对那些缺少强力手段的部门来说,力争预算是其争取经费的重要方式之一。如1924年,北京师范大学校长范源濂因学校经费困难,提出辞职。师大学生为挽留范氏,多次向北洋政府请愿,要求提高该校预算^⑧。再如1925年8月,北京各公立中小学代表赴执政府请愿,要求增加预算经费^⑨。当时北洋政府已长时间无法照预算拨款,各校之所以还要在预算上想办法,是因列入预算增强了索款的正当性,如预算都未纳入,则连争取经费的资格都没有。总结来说,北洋政府时期的国家预算虽难反映财政实际,但能影响各级政府的财政政策;虽不能如制度原初设计的那样实现对财政的刚性约束,但借助程序上的合理性,仍能以一种柔性的方式嵌入财政的日常运作中。

四、结语

在清末引入西式预算后,到北洋政府时期,国家预算的编制、审定、执行与监督在制度设计层面已初具体系,但在实践层面,北洋政府时期预算的表现不尽如人意。在1912-1928年间,北洋政府只颁布有两部经过立法机关审议的正式国家预算(其中一部系由代行立法机关通过),即使算上已由行政机关编成、但未通过立法机关审议的国家预算案及由财政

整理会编出、供编制正式国家预算参考之用的预算参考册,总数也不过十一部。由于预算的编制审定过程存在种种问题,这些预算文本所列的收支数据大多远离财政实际。在执行层面,上述预算表册中,曾被北洋政府作为国家财政经费标准、有机会发挥规范政府支出作用的只有五部。但它们也未能起到应有的约束效果。即使是在一般认为预算执行情况较好的1914、1915年,北洋政府所施行的实际还是定额财政,而非预算财政。从财政史的角度来说,国家预算编制、执行困难是北洋政府时期财政紊乱的一个缩影。从政治史的角度而言,这是民国前期政治混乱、议会制度运作不良的体现之一。

从近代中国财政转型的大背景来看,清末引入现代预算,除要仿行宪政外,一个重要原因是清廷希望借预算来解决长期以来财权下移、中央无法掌握地方收支的问题。在雍正及乾隆前中期,通过冬估、春秋拨及奏销等一系列制度安排,清廷能较好地掌握全国财政实情,有效控制各级政府收支。乾隆末期以降,财政集权逐渐松动。太平天国战争的爆发更让旧有的财政约束体系受到重创。同光时期,清廷尝试重建奏销体制、进行财政清理,以获知地方收支实情,恢复对地方财政的控制。然面对地方权重、财政艰窘的现实,种种财政改革措施多收效有限。清末民初引入以预算为核心的现代会计体系,某种程度上仍走在此前整顿财政的延长线上,其主要目的依然是加强中央政府对全国财政的控制、挽救财政危机。但在旧有财政体制上引入一套新的制度,本即面临着新旧体制扞格等诸多障碍,而现实的政治与财政环境让预算之落地生根变得更为困难。宣统三年预算因各省督抚对度支部、资政院删减开支的抵制及收支不抵数目巨大,在编制与执行中严重走样^⑩。到北洋政府时期,随着政治与财政环境的进一步恶化,预算制度在期望与现实间的裂痕遂变得更为惊人。

预算的核心是对财政收支主体的约束。预算本身并不具约束力,它要依赖整个体制的强制力,包括行政机关内部的政策执行力及审计、立法机关的监督能力。从微观来看,预算的落实有赖于一整套会

计体系的配合,包括收用款机关、财政部门、国库对出纳程序的执行,审计部门对收支过程的审计,立法机关对决算的审查,如贾士毅所言:“以编制预算为前提,核实收支为中权,审查决算为后劲……譬之车有輓軏,始可推行。”^③而这需以设有完善的国库体系、收支机关能严格遵守财务纪律及审计部门、立法机关的尽职高效为前提。清廷尝试建立这套体系,但因旧财政体制的强大惯性,制度移植面临重重困难^④。民国成立后,随着会计法、审计法等相关法规的颁布,北洋政府在形式上确实有了一套较完整的会计体系。但由于政治紊乱、财政困难及部门自为收支等财政旧习的延存,收支部门多不遵守财务纪律,审计部门、立法机关亦无法有效实施监督,预算也便失去了施展效力的基础。

从宏观来看,预算要能真正发挥作用,需以政令体系的通畅及财政环境的稳定为前提。除袁世凯统治较稳固的那一短暂时期外,北洋政府不具备起码的政策贯彻能力,对地方的控制能力尚不及晚清,根本无力约束各机关各省区的收支,甚至连各地概算册都难以集齐,预算背后缺少有力支撑,自然难起实效。预算的正常运作也离不开适宜的财政环境,在北洋政府统治的大部分时间内,收入不稳定,意外支出因政治军事变动而层出不穷,在这种情况下,财政事实上难以预估。而严重的收支不抵一方面使预算内各项经费缺少可靠的资金来源,另一方面为造成账面上的收支平衡,预算被不切实际地删削,整个财政陷入收支不抵——制定不切实际的预算——不按预算支出——财政进一步恶化的恶性循环。诚然,并非强有力的政府、良好的财政状况就能保证预算制度的成功,但若缺乏起码的政府强制力,无法建立基本的财政秩序,连最低层次的预算编制、执行都成问题,何谈用预算来限制行政权等更高层次的目标。一些研究者将北洋政府时期预算的失败归咎于宪法与议会体制的不健全,这无疑是预算表现不佳的原因之一,但以当时的政策执行力及财政状况,即使有比较完善的宪法与议会,恐怕也难以强制各机关各省区照预算进行开支。

当然,北洋政府时期的国家预算虽难以反映现

实、约束各部门及各省区支出,由于其程序上的合理性,还是会被作为改变财政现实的寄望所在,并成为一方各方可予利用的合法性资源。同时,北洋政府时期国家预算的失败,也并不代表民国前期的预算制度整体无效。那些政局相对稳定、省政府控制力较强的省份,虽未必执行北洋政府制定的国家预算,但仍会用自己制定的预算来约束省内财政。若把预算定义放宽,将其理解为一种经费管理方式,实际在民国后,不管官方与民间都已不难接受这种形式,行政部门对编制各类预算表册已习以为常,社会团体也有不少编有预算。可以说,在形式上,预算已嵌入较多领域的日常财务运作中。

注释:

①邹进文:《民国财政思想史研究》,武汉:武汉大学出版社2008年版,第54页。

②刘增合:《“财”与“政”:清季财政改制研究》,北京:生活·读书·新知三联书店2014年版,第199~247页。

③《财政部致国务院公函稿》(1913年),中国第二历史档案馆藏,档号:1001-2-201。

④马寅初:《中国预算之缺点》,田雪原主编:《马寅初全集》第3卷,杭州:浙江人民出版社1999年版,第331页。

⑤代表性成果如任晓兰:《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年版;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,第57~80页;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》2018年第3期,第123~132页;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,第5~16页;李寒:《民国时期预算过程研究》(硕士学位论文),天津财经大学2013年;韩晓洁:《中国近代预算法初探》(硕士学位论文),中国政法大学2005年。

⑥刘增合:《“财”与“政”:清季财政改制研究》,第199~295页。

⑦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,第89~95页。

⑧《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藏编:《北洋政府档案·国会》第1册,北京:中国档案出版社2010年版,第176页。

⑨《改正会计年度令》(1915年4月20日),骆宝善、刘路生

主编:《袁世凯全集》第31卷,郑州:河南大学出版社2013年版,第164页。

⑩参见《办理三年度国家预算简章》《办理三年度国家预算书式》,《政府公报》第507号,1913年10月2日,第9~26页。

⑪参见《财政部致国务院酌订三年度国家预算书各项表式暨简章请会议公决以便通行遵办函》,《政府公报》第507号,1913年10月2日,第8、9页;《财政部会同各部编制一九一三年度全国内务部门岁出预算的文书》,中国第二历史档案馆藏,档号:1001-2-201;《财政司咨请各司局从速编制二年上半年度预算报告分册交司以便汇总送部由》,《福建公报》第294号,1912年12月23日,第10页;《江苏省行政公署训令(迅造三年度概算暨元年度报告)》,《江苏省公报》第183号,1913年11月29日,第14页。

⑫如在1916年年底,段祺瑞内阁连续举行会议,商讨1916年度新预算案和1917年度预算案,段祺瑞要求各部“于该管项下之预算再行减少”,但各总长“金云减无可减,仍望总理大力维持”,以致“彼此推卸,相对无言”(《国务员对于预算案之棘手》,天津《益世报》,1916年12月25日,第3版)。经数度阁会,才最终确定分配数字。

⑬如北洋政府提交国会的1913年度预算原案中,公债数额达到3.29亿元,超过总收入的一半[《1913年度国家预算总册》,中国第二历史档案馆藏编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑,“财政”(1),南京:江苏古籍出版社1991年版,第295页]。

⑭具体过程可参见《内务部与财政部会核山西、新疆两省一九一四年度军政费概算的文书》(1914年6、7月),中国第二历史档案馆藏,档号:1001(2)-1781;《内务部与财政部会核奉天、吉林、山东三省军政费概算的文书》(1914年),中国第二历史档案馆藏,档号:1001(2)-1780。

⑮当时预算审议为“众院优先”,参议院如要更改,需经众议院同意,故预算是否通过的关键实在众议院[薛恒:《民国议会制研究(1911-1924)》,北京:中国社会科学出版社2008年版,第212、215~218页]。

⑯1913年度预算原案、1916年度新预算案、1917年度预算案也曾提交国会,但均未能决议通过。1912年6月概算案、1912年8月概算及概算追加案、1912年9-12月临时预算案、1913年1-6月临时预算案亦曾提交中央立法机关审议,但它们仅包括中央收支,并非完整意义上的国家预算[参见薛恒:《民国议会制研究(1911-1924)》,第213、214页]。

⑰《财政部公函·会字第1372号》(1913年),中国第二历史档案馆藏,档号:1001(2)-201。

⑱《预算元年军政费》,天津《大公报》,1912年3月1日,第

2张第2版。

⑲《在参议院开院礼上演说词》(1912年4月29日),骆宝善、刘路生主编:《袁世凯全集》第19卷,第752页。

⑳《交国务院年内应办各要政函》(1912年11月5日),骆宝善、刘路生主编:《袁世凯全集》第21卷,第19~20页。

㉑《函送国务会议议决预算情形请将主管事项决定核减办法由》,中国第二历史档案馆藏,档号:1001-2-201;《袁总统催拟预算案》,天津《大公报》,1912年6月3日,第6版。

㉒《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,第5页。

㉓《中华民国二年一月至六月预算案(本院否决)》,李强选编:《北洋时期国会会议记录汇编》第9册,北京:国家图书馆出版社2011年版,第91~94页。

㉔《函准国务院函称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),中国第二历史档案馆藏,档号:1001-2-201。

㉕《中国大事记》,《东方杂志》第10卷第12号,1914年6月,第3页。

㉖陈宗蕃:《论今日之预算》,《庸言》第2卷第6号,1914年6月,第1页。

㉗《财政部编制总预算之困难》,《庸言》第1卷第16号,1913年7月,“时事汇报”,第7页。

㉘《临时预算案尚不能提出》,天津《大公报》,1912年8月4日,第2张第1版。

㉙《财政部致国务院酌订三年度国家预算书各项表式暨简章请会议公决以便通行遵办函》,《政府公报》第507号,1913年10月2日,第9页。

㉚《本部核编三年度国家岁出概算数目表》,中国第二历史档案馆藏,档号:1001(2)-36。

㉛《国务卿呈据法制局呈送三年度概算书请察核备案并飭财政部按照发给文并批令》,《政府公报》第806号,1914年8月3日,第13、14页。

㉜《大总统策令》(1914年7月7日),《政府公报》第780号,1914年7月8日,第1页;《详巡按使编送修正三年度豫算国家地方两税收入暨原办地方支出各费预算书请核明转咨文》(1914年8月12日),《江西财政公报》第4期,1914年11月,第13~15页。

㉝《编订四年度预算之着手》,天津《大公报》,1914年9月9日,第4版。

㉞贾士毅:《民国财政史》下,郑州:河南人民出版社2016

年影印版,第1220~1222、1234~1236页;《值年旗为变更会计年度请按限期将本年下半年预算造册转报咨》(1915年6月),中国会计学会会计史料编辑组、中国第二历史档案馆合编:《中国会计史料选编·中华民国时期》第1册,南京:江苏古籍出版社1990年版,第184页。

⑮《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”(1),第140页。

⑯《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”(1),第281页。

⑰《财政部咨各部总长请赶编六年度预算清册送部等情文》(1916年7月13日),《政府公报》第203号,1916年7月28日,第9页。

⑱《众议院议员邹鲁等对于历年预算决算为何至今未交议、帝制用款总数及何人经手等事项提出质询案》(1916年10、11月),中国第二历史档案馆藏,档号:1002(2)-7。

⑲《五年度预算案最终之讨论》,天津《益世报》,1917年1月30日,第3版;《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;《中华通信社电》,上海《民国日报》,1917年5月23日,第1张第3版。

⑳《各官署赶办六年度预算》,《晨钟报》,1917年1月19日,第3版;《催送新六年度预算总表》,《顺天时报》,1917年4月13日,第2版。

㉑《支配七年度预算案》,《顺天时报》,1917年8月15日,第2版。

㉒《财政部致国务院秘书厅函·第1177号》(1918年5月18日)、《国务院致财政部函·第835号》(1918年5月20日),《政府公报》第873号,1918年6月29日,第16~18页。

㉓《昨日之国务会议》,天津《大公报》,1919年5月18日,第1张;《国会与八年度预算案》,天津《大公报》,1919年6月3日,第1张。

㉔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,第89、90页。

㉕《财政整理会拟定预算案大纲》,《京报》,1923年11月28日,第6版;《财政整理会拟定预算案大纲(续)》,《京报》,1923年12月2日,第6版。

㉖《函复本处向无收入款项希查照》(1924年3月14日),中国第二历史档案馆藏,档号:1001(2)-36;《财政整理会调查财政》,天津《大公报》,1924年2月23日,第6版。

㉗《财整会规定军政费》,《京报》,1924年4月12日,第2张第2页。

㉘三种预算表册见《试拟中央及各省区国家岁入岁出预算表》(1924年9月)、《暂编国家预算总案》(1925年12月)、《整理国家财政概算表》(1927年5月),中国社会科学院近代史研究所、民国时期文献保护中心编:《民国文献类编》第548、549、551册,北京:国家图书馆出版社2015年版,第251~261、259~271、239~451页。

㉙按,完成时间指进行到最后一步程序时的大致时间。

㉚《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”(1),第281页;《整理国家财政概算表》(1927年5月),中国社会科学院近代史研究所、民国时期文献保护中心编:《民国文献类编》第551册,第240页。

㉛《国务院检送整理财政计划说帖致参陆办公处函》(1920年9月26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”(1),第198页。

㉜《江苏清理财政委员会报告书》,中国社会科学院近代史研究所、民国时期文献保护中心编:《民国文献类编》第609册,第229页。

㉝马寅初:《中国财政之紊乱》(1925年8月),田雪原主编:《马寅初全集》第3卷,第38页。

㉞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,第57~80页。

㉟《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”(1),第176页。

㊱《财政部通电》,《申报》,1917年8月14日,第3版;《审查外交部主管各机关五七六八九各年度计算情形》,中国第二历史档案馆编:《北洋政府档案·审计院》第144册,第663页。

㊲1913年度预算原案、1917年度预算案和财政整理会所编三份预算参考册均未被提上实施日程。修正1913年度预算案曾在1914年年初颁布实施,但因收入低于预期,实际仍难实行,财政部只能出台维持预算变通办法,其实是虚化预算,以不超过此前实支数为支出标准(参见《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,第22页)。

㊳参见《大总统公布会计法令》(1914年10月2日)、《大总统公布审计法令》(1914年10月2日)、《大总统公布审计法施行规则令》(1914年12月7日),中国会计学会会计史料编辑组、中国第二历史档案馆合编:《中国会计史料选编·中华民国时期》第1册,第30~35、445~449页;贾士毅:《民国财政史》

下,第1253、1259~1278、1310~1318页;杨汝梅:《民国财政论》,上海:商务印书馆1927年版,第152页。

⑤《财政部训令·第907号》,《政府公报》第460号,1917年4月23日,第11页。

⑥《国务院检送整理财政计划说帖致参陆办公处函》(1920年9月26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”(1),第201页。

⑦杨汝梅:《民国财政论》,第147页。

⑧如在1927年的《整理国家财政概算表》中,编纂者回溯历次预算时,谓“历次预算实行者少,惟民国三年概算,当时各省区核拟、经政府批定数目均经遵办,其时鲜有逾越”[《整理国家财政概算表》(1927年5月),中国社会科学院近代史研究所、民国时期文献保护中心编:《民国文献类编》第551册,第240页]。

⑨陈宗蕃:《论今日之豫算》,《庸言》第2卷第6号,1914年6月,第1页。

⑩《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)、《国务院检送整理财政计划说帖致参陆办公处函》(1920年9月26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”(1),第177、200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”(1),第606、618页。

⑫王孝泉:《福建财政史纲》,近代中国史料丛刊第3编第20辑,台北:文海出版社1987年版,第36、38页。

⑬《山西办理十四年度预算》,《顺天时报》,1925年1月13日,第2版。

⑭《财政部催编十二年度预算案》,《京报》,1923年1月30日,第6版。

⑮《政费将提明日阁议》,天津《益世报》,1926年7月14日,第3版。

⑯《师大新预算案与范源廉(濂)氏》,《京报》,1925年2月3日,第7版。

⑰《中小学教员请执政增加预算》,《顺天时报》,1925年8月13日,第7版。

⑱⑲刘增合:《“财”与“政”:清季财政改制研究》,第199~295、230~247页。

⑳贾士毅:《民国财政史》下,第1217页。

The Making and Operation of National Budget in the Period of Beiyang Government

Xu Hetao

Abstract: The national budget was an important part of Beiyang government's fiscal system. During the period of Beiyang government, there were two official national budgets that had been reviewed by the legislature, six national budgets that had been compiled by the executive authority but had not yet completed legislative review, and three national budget reference books that were compiled by government-entrusted agencies. Most of them failed to reflect the actual financial situation, and they had limited effect in restraining government expenditures. Even in 1914 and 1915, when the budget was considered to be well executed, the budget figures were only partially binding. In other periods, due to political chaos, financial difficulties, and local separatism, it was more difficult for the operation of the national budget. Although the Beiyang budget was difficult to achieve rigid fiscal constraints, it was often used as a starting point for fiscal consolidation, a reference for benefits allocation, and a means for disadvantaged departments to obtain funds. In fact, it was still embedded in the daily operation of finance in a flexible manner.

Key words: Beiyang Government; Budget; Finance; Central-local Relationship