北洋政府外交经费之研究*

徐鹤涛

内容提要:外交经费充足是外交活动能正常展开的重要保障。近年来,学界越来越关注北洋外交,但对北洋政府外交经费的来源与支用方式尚缺乏深入研究。本文在民初财政盈亏变动的大背景中,考察了北洋政府外交经费的收支结构与变化轨迹,讨论了经费问题对外交官员之影响。正常情况下,北洋政府的各项外交行政开支应以财政部的定期拨款为主要经费来源。但由于北洋政府时期中央财政长期处于困境之中,财政部应承担的外交经费常无法按时发放。在财政拨款难以依靠的情况下,外交部及驻外机构只能靠海关的船钞拨款及各项临时收入勉强维持行政开支。经费短缺迫使外交官员耗费大量精力在争取款项上,影响了外交行政的正常运转。

关键词:外交经费　北洋政府　财政

外交经费是外交的经济基础,其充裕与否对外交活动之开展有不小的影响,是我们研究外交史时不应忽略的问题。近年来,"北洋外交"成为一个学术热点,①但对北洋政府的外交经费,学界尚缺乏专门研究。财政史研究者对此问题关注不多,相关论著在考察北洋财政时,多集中于分析整体的财政收支结构或关税、国债等重要的税收类型,对政府经费的实际收支方式及财政对各项政务的具体影响关注较少,在论及外交经费问题时多为一笔带过。外交史论著中也缺少这方面的深入研究。一些外交史研究者虽已注意到经费问题对北洋外交的制约作用,②然在讨论外交经费时,基本都是根据财政预算与制度规章做简单论述,而未将外交经费问题放在北洋财政的总体框架中进行分析。③北

[作者简介]　徐鹤涛,中山大学历史学系(珠海)副研究员,珠海,519080,邮箱:xuhetao0218@163.com。

*　本文为中山大学"中央高校基本科研业务费青年老师培育项目"(批准号:19wkpy52)的阶段性成果。

①　相关综述见唐启华《"北洋外交"研究评介》,《历史研究》2004 年第 1 期;戴海斌《从"北洋外交"研究看近代外交史研究的新取向——对近年几部海外著作的评述》,刘东主编:《中国学术》第 34 辑,商务印书馆 2015 年版,第 295—327 页;唐云路《外交史研究的趋向——近十年来民国外交史研究综述(2002—2011)》,金光耀、栾景河主编:《民族主义与近代外交》,上海古籍出版社 2014 年版,第 535—558 页。

②　如川岛真在《中国近代外交的形成》一书中所言:"中华民国靠外交制度近代化提高国际地位的目标在财政方面碰了壁",见川岛真著,田建国译《中国近代外交的形成》,北京大学出版社 2012 年版,第 106 页。李育民在研究北洋政府废约问题时也提到:外交家的个人努力虽然可敬,但难免不被政治与财政乱象吞没,见李育民《中国废约史》,中华书局 2005 年版,第 633 页。唐启华在《北京政府外交行政机构的演变》一文中亦有类似表述,见唐启华《北京政府外交行政机构的演变》,周煦、叶健青:《中华民国外交志(初稿)》,台湾"国史馆"2002 年印行。

③　据笔者所见,目前对北洋政府外交经费讨论最详细者,为岳谦厚的《民国外交官人事机制研究》(东方出版社 2004 年版)及张齐显的《北京政府外交部组织与人事之研究(1912—1928)》(花木兰出版社 2010 年版)。但两书所引用材料基本都是当时的预算资料,张齐显亦坦承:"我们所了解的仅是当时政府拨列外交预算的情形,而实际上外交部财政的运作情形,由于资料上的短缺,并无法完全归纳清楚。"参见张齐显《北京政府外交部组织与人事之研究(1912—1928)》,第 92 页。此外,民国外交学者陈体强的《中国外交行政》(商务印书馆 1943 年版)一书对外交经费问题有简要讨论,唐启华的《北京政府与国际联盟(1919—1928)》(东大图书股份有限公司 1998 年版)一书对国联经费有专门研究。从财政史角度专门考察近代中国外交经费者,只有民国时的财政学者陈文进,但其研究集中于晚清、未涉及民国,见陈文进《清代之总理衙门及其经费(1861—1884)》,《中国近代经济史研究集刊》第 1 卷第 1 期(1932 年);陈文进《清季出使各国使领经费(1875—1911)》,《中国近代经济史研究集刊》第 1 卷第 2 期(1933 年)。

洋政府时期的预算数字与制度规章常与真实的收支状况有很大差异,不了解当时中央财政的实际运转情况,仅据这些纸面信息展开考察,很难揭示外交经费的真实面貌。有鉴于此,本文将在民初的财政大环境中,深入考察北洋政府的中央外交经费,①这或有助于我们更深入地理解民国前期中央财政的运转方式。

下面,笔者将利用北洋政府外交、财政方面的档案及其他相关史料,勾勒北洋政府外交经费的收支结构与变动轨迹,并考察经费问题对外交官员所产生的具体影响。

一、外交经费的收支结构

北洋政府中央外交经费的常规来源为财政部拨款、海关解款及美国退还庚款,在中央财政能正常运转的情况下,三者一般占到外交收入的九成以上,参见表 1。

表 1　　1913 至 1915 财政年度外交部的收入构成

	外交收入合计(万元)	财政部拨款占比(%)	海关解款占比(%)	退还庚款占比(%)	以上三者总计(%)
1913	495.6	38.6	15.9	37.3	91.8
1914	382.0	45.3	18.9	32.9	97.1
1915	425.8	47.0	14.8	34.9	96.7

资料来源:《外交部第二次统计表(民国二年分)》(1916 年刊印),中国第二历史档案馆编:《北洋政府档案·外交部》第 74 册,中国档案出版社出版 2010 年版,第 220、221、224—229 页;《外交部第三次统计表(民国三年分)》(1918 年刊印),《北洋政府档案·外交部》第 76 册,第 514、515、518—523 页;《外交部第四次一览表(民国四年分)》(1919 年刊印),《北洋政府档案·外交部》第 79 册,第 254、258—262 页。为节省篇幅,下文所引《北洋政府档案》均不再标明编者。

说明:财政部拨款仅包括财政部所拨本部经费和出使经费,财政部对其他外交支出的小额拨款因原表缺少说明,未能列入。海关解款根据原表内本部经费和出使经费的"各关拨款"项加总而来。退还庚款据原表"清华学校经费""游美学务经费"加总得出。本文中的财政年度均指当年 7 月 1 日到次年 6 月 30 日。在 1915 年下半年和 1916 年上半年,北洋政府一度将财政年度改为历年制(1 月 1 日到 12 月 31 日),但 1915 年的外交部统计表是 1919 年刊印完成的,其所列 1915 年度收支数字仍以 1915 年 7 月到 1916 年 6 月为时段范围。

晚清时,中央外交经费主要从关税内拨发,总理各国事务衙门(1901 年后改外务部)经费主要来自船钞,出使经费出自关税,户部拨款很少。② 辛亥革命期间,关税全部被用作偿付外债,不再拨作出使经费。此后,财政部直接拨款遂成为外交经费的主要来源。表 1 显示,在 1913 到 1915 财政年度,财政部拨款占外交部收入之比重分别为 38.6%、45.3% 和 47.0%,是最重要的收入来源。正常情况下,外交部会参照年度预算制定外交经费的月度支出标准(月度支付预算书),经财政部审核同意后,即由国库照以上标准按月拨款(如有预算外支出,则依临时支出办法,经外交部申请,由财政部筹款发放)。但因北洋政府时期中央财政常常短缺、预算实施不力,财政部拨款很不稳定,有时不能按时足额发放。特别是到 20 世纪 20 年代,财政形势不断恶化,国库拨款每有拖欠,外交经费更多要依赖外交部的各项独立收入。

外交经费的另一项重要常规收入是海关定期解款(下文讲到的关余拨款为临时收入,不在其内),其主要来自三成船钞。该款由各地税务司定期汇交江海关,经江海关监督汇给税务处,再由税务处交予外交部。其支用基本是由外交部独立掌握,财政部难以干涉,只是收支数目需报财政部、审计院审核。该款主要用于外交部本部支出,只有本部支出有余时,剩余部分才会作为机动部费,拨作其他开支。所谓船钞,系各地税务司按出入关船只吨位征收的一种管理费。晚清时,船钞之三成被

① 在北洋政府时期,除中央外交机构外,也存在交涉署等地方外交机构,对这类机构产生的外交经费,本文暂不讨论。

② 光绪三十三年(1907)载泽任度支部尚书后,度支部开始推进财政统一,着手将中央各部院收支统归度支部管理,参见刘增合《"财"与"政":清季财政改制研究》,生活·读书·新知三联书店 2014 年版,第 104、106 页。受此影响,宣统三年(1911)四月,出使经费改由度支部统一经理,但资金来源仍为关税,只是管理权从外务部转到度支部,见《榷算司发电》(宣统三年三月)、《榷算司发电》(宣统三年四月),"中央研究院"近代史研究所藏,北洋政府外交部档案(以下简称台北外交档),档号 02-32-054-03-001、02-32-054-04-001。

指定解交总理衙门。① 辛亥革命后,三成船钞仍继续汇解外交部。到 1916 年 8 月,受一战影响,船钞短收,解交外交部部分从三成减至一成七。1917 年 4 月起,船钞全数用于港务,解外交部之款改从海关正税内拨付,数额按一战前船钞年均数之三成计,此后该款即改称“抵补船钞项下三成”。② 1921 年,因财政部无力拨款,外交经费紧张,经外交部与总税务司交涉,从是年 8 月起,抵补三成船钞款从每月 5.4 万元提高到 7.74 万元。1926 年后,外交经费短缺问题更为严重,总税务司同意从是年 7 月起,在抵补三成船钞外增拨一成船钞给外交部。③ 各年船钞(抵补船钞)内所拨外交经费的具体数目可见表 2。除船钞(抵补船钞)拨款外,海关还有以其他名目给外交部的定期拨款,但数目较小。④ 单从数额看,海关所解外交经费规模并不很大。表 1 显示在 1913 到 1915 财政年度,海关解款只占外交部总收入的 15.9%、18.9% 和 14.8%。但由于该项收入较稳定,当财政部无法及时拨款时,它即成为外交部至关重要的一笔款项。

表 2　　1912 到 1927 年船钞(抵补船钞)内所拨外交经费数目表　　单位:万元

年份	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919
数额	61.7	69.1	67.1	53.8	43.2	54.9	64.8	64.8
年份	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927
数额	64.8	76.5	92.9	92.9	92.9	92.9	114.6	134.1

说明:以上数字系根据上文所述总税务司拨付船钞方式的变化情况及各年船钞数额折算而来。船钞数据取自江恒源编《中国关税史料》第 4 编,上海书店 1996 年版,第 12、13 页。原单位为海关两,此处按 1 海关两 = 1.5 银元折算。

美国退还庚款亦是外交经费的一大来源。1908 年,美国决定退还部分庚款给中国。此后,该款按月拨交外务部(外交部)收存。按美方要求,此款应全部用于清华学校及游美学务。然每年返还庚款多会超过清华及留美所需,剩余资金便由外交部存储为基金。在 1921 年前,“该款的管理并非无可挑剔,账目制度与审计也有待完善”,⑤有时会被外交部挪作他用。⑥ 到 1921 年,外交部和美国驻华使馆联合组成清华校务暨游美学务基金保管委员会,专门负责管理剩余庚款基金。⑦ 此后,外交部即难以再将此款改作其他用途。

外交部及其所属机构还有一些杂项收入,大致包括:第一项,外交部本部的杂项收入,分为平余⑧、利息、租金、出售书籍与物品、罚款及其他等项;第二项,俄文专修馆收入,主要为该馆的存款利息收入、中东铁路拨款及所收学费;第三项,清华学校学生膳食收入。第四项,照费,即各领事馆发放护照签证、货运许可证时收取的费用。其数额都不大,在外交收入中所占比重很小。

以上为外交部的常规收入,除此之外,还会出现一些非常规收入,主要包括外交部争取来的关税

---

① 晚清时三成船钞的详细分配情况参见汤象龙《中国近代海关税收和分配统计(1861—1910)》,中华书局 1992 年版,第 43 页;任智勇《晚清财政开支的另一种面相——以三成船钞为例》,章开沅、严昌洪主编:《近代史学刊》第 7 辑,华中师范大学出版社 2010 年版,第 95、96 页。

② 魏尔特:《关税纪实》,海关总税务司公署统计科 1936 年版,第 58—60 页;《船钞事》(应在 1920 年前后),台北外交档,档号 03-06-042-02-015。

③ 《关税纪实》称新拨款为船钞之二成,但据档案资料,二成船钞实际是一半给税务处,一半给外交部,见《税务处关于提拨关税充抵经费相关文件》,《北洋政府档案·税务处》第 148 册,第 312—333 页。

④ 1913 到 1915 年度海关所解外交经费总数(见表 1)要稍大于同期船钞内所拨外交经费数(见表 2)。而据各年度的外交统计书,除拨作本部经费的船钞款外,海关对出使经费亦有少量拨款。但《关税纪实》未列这一时期海关于船钞(抵补船钞)外给外交部的定期拨款,这说明除船钞解款外,海关在外交方面的定期拨款数额不大。

⑤ 颜惠庆著,吴建雍译:《颜惠庆自传:一位民国元老的历史记忆》,商务印书馆 2003 年版,第 151、152 页。

⑥ 据曹汝霖回忆,在他担任外交次长期间(1913 到 1916 年),曾应内务总长朱启钤之请,从退还庚款中拨出 20 万用于热河行宫宝物展览。曹汝霖:《曹汝霖一生之回忆》,中国大百科全书出版社 2009 年版,第 140 页。

⑦ 《外交部令》,清华大学校史研究室编:《清华大学史料选编》第 1 卷,清华大学出版社 1991 年版,第 253、254 页;颜惠庆:《颜惠庆自传:一位民国元老的历史记忆》,第 152 页。

⑧ 平余为清代陋规之一种,总理衙门从各海关所收银两为十足库平银,但放款时,总理衙门会从每两中扣除六分,供内部杂项开支。民国成立后,该制度仍然保留。

特拨及公债借贷收入。按当时的财政理念,正常情况下,经常支出须有经常财源,不能依赖临时收入,否则难以长久维持。只有突然出现新增支出而又无余存资金可拨时,才有必要寻求临时收入。① 但在北洋政府的大部分时间内,由于中央财政运转失序,外交经费极为依赖非常规收入,本文第二、三节将有进一步说明。

在支出方面,中央外交经费主要包括本部经费、出使经费、外交部所属学校经费,到 20 世纪 20 年代又增加了国联经费。除上述常规支出外,还有因派遣专使团、增设临时委员会等原因而出现的非常规支出。各项支出大体都可分为薪俸、公费及临时支出三部分。薪俸为公务人员的正常薪水所得,按相关规章,各职级人员的薪俸各有一定数额。公费为各机关常规的办公用费,一般根据票据报销,不能超过限额。临时支出系未预计到(或难以预计数额)的开支,其支用应先行汇报外交部,事后实报实销。下面我们来分别考察各项支出的支用方式、款项来源与经费规模。

第一部分为本部支出,包括外交部部内官员的俸给、办公费、杂费、交际费、调查费、犒恤津助等项。俸给、办公费、杂费属经常支出,有一定限额;其余各项为临时支出,依实际需要申报支给。俸给是其中占比最大的一项,一般占到总数的一半以上。② 本部经费主要来自海关拨解的船钞款。在 1912 到 1915 财政年度,海关解款分别占到本部收入的 93.7%、93.2%、92.7% 和 89.3%(资料来源同表 3)。1916 年下半年起,由于海关解款减少,财政部开始补助一部分本部经费。③ 但到 1922 年后,因财政困难,财政部停止了此项拨款,④船钞款遂再度成为外交部本部唯一的大额收入来源。

表 3　　1912 至 1916 财政年度中央外交支出构成　　单位:万元

	本部经费	俄文专修馆经费	清华学校及游美经费	出使经费	合计
1912	46.9	4.0	66.2	168.9	286.0
1913	62.2	4.0	159.7	197.0	422.9
1914	73.0	4.4	100.9	191.9	370.1
1915	74.3	4.4	114.9	205.1	398.8
1916	66.8	4.6	139.7	181.2	392.3

资料来源:《外交部第二次统计表(民国二年分)》(1916 年刊印),《北洋政府档案·外交部》第 74 册,第 224—227 页;《外交部第三次统计表(民国三年分)》(1918 年刊印),《北洋政府档案·外交部》第 76 册,第 518—521 页;《外交部第四次一览表(民国四年分)》(1919 年刊印),《北洋政府档案·外交部》第 79 册,第 71、72、258—261 页;《第五次外交统计表(民国五年分)》(1921 年刊印),《民国文献类编》第 248 册,第 51、52 页。

从表 3 来看,在民国成立之初,因财政状况不好、外交总长陆征祥又对部员数量控制很严,本部支出数额较小,1912 财政年度仅支 46.9 万元。在 1913 年 9 月孙宝琦继任外长后,部员数目大增,部费随之增加,⑤在 1913 年 7 月到 1914 年 6 月间,本部支出达到 62.2 万,到 1915 财政年度增至 74.3 万。1916 年 7 月到 1917 年 6 月间,因财政状况恶化及船钞拨款减少,部费稍减至 66.8 万。此后的本部支出数额缺少完整统计,不过据零星材料可知,在 1926 年初,外交部每月应支部费高达 11 万元(全年 134 万),⑥是民初的一倍左右,而由于有海关解款这一独立收入来源,在大部分时间内,外交部本部经费基本能足额发放,实支数额与应支数额相差不大,故 20 世纪 20 年代前中期本部经费的实际支出规模应高于 20 世纪 10 年代。但到 1926 年下半年,随着北洋财政步入绝境,部费发放出现问

① 贾士毅:《民国财政史》(下),河南人民出版社 2016 年版,第 1241 页;杨汝梅:《民国财政论》,商务印书馆 1927 年版,第 145 页。

② 1912 至 1916 财政年度俸给占本部支出比例分别为 56.0%、52.4%、57.4%、58.3%、67.8%,资料来源同表 3。

③ 在 1916 年 7 月到 1917 年 6 月间,财政部拨款占本部收入的 25.2%,船钞降至 71.5%。《第五次外交统计表(民国五年分)》(1921 年刊印),民国时期文献保护中心等编:《民国文献类编》第 248 册,国家图书馆出版社 2015 年版,第 45、46 页。

④ 贾士毅:《民国续财政史》第 1 编,张研、孙燕京主编:《民国史料丛刊》第 910 卷,大象出版社 2009 年版,第 115、123 页。

⑤ 曹汝霖:《曹汝霖一生之回忆》,第 114 页。

⑥ 《外交部裁员之因果》,《大公报》(天津)1927 年 5 月 11 日,第 2 版。

题,①支出规模开始收缩,据 1927 年下半年北洋政府核定的支出标准,外交部本部经费已减至每月 5.5 万元(全年 66 万元)。②

第二部分为出使经费,亦称使领经费,是外交部所管各项支出中占比最大的一项,包括驻外使领馆的官员俸给、公费及另款支出。驻外官员的俸给除按官阶发放的本俸外,还有依驻在国消费水平发给的勤俸,以适应国外生活所需。③ 和本部经费一样,出使经费中俸给一般也要占到支出总额的一半以上。④ 公费用以维持各馆日常支用,包括房租、岁修(房屋修理)、公宴、文报、川资、洋仆、医药及杂用等项。各使领馆公费按当地物价水平及驻在地之重要性各有定额。由于出使官员远在国外,"与内地情形不同",⑤其公费支出实际采用"定额包办制",⑥即不似国内机构那样公费实报实销,而是每月按固定数额拨发,使领馆可较自由地支配,只要不超定额即可。另款包括上述各项以外的支出及公费支出中超过定额的部分,以电报、使领馆人员川装、杂费为主。⑦ 正常情况下,出使经费中的薪俸、公费会由外交部以银行支票形式按月汇出。因存在汇兑损失,出使经费的发放有时并非直汇,而是转汇到汇兑费较低的地区。同时,驻外官员多会要求把薪俸留一部分在国内,由官员亲属在国内领取,以避免汇兑损失,即所谓"留支"。

出使经费主要来自财政部拨款。在 1913 到 1915 财政年度,财政部拨款分别占到出使经费的 97.3%、97.4% 和 98.2%(资料来源同表 3)。但由于财政部拨款经常存在拖欠,很多时候出使经费实际要靠外交部的临时筹款及驻外使领的自行筹借来维持。使费规模在 20 世纪 10 年代大致维持在每年 200 万元左右。⑧ 20 世纪 20 年代,由于使领馆数量增加,驻外官员的额定规模扩大,⑨其应支规模随之提升:1925 年时为 288 万(每月 24 万),⑩1926 年达 336 万(每月 28 万元)。⑪ 但因款项无着,其实际支出要远小于应支数额,下节会对此进行详细讨论。

第三部分为外交部所属各学校经费,主要为两部分,其一为清华学校及留美学务经费,其规模在 1912 年为 62 万元,之后持续增加,到 1921 年提高到 167 万,1927 年达到 203 万。⑫ 此项支出主要来自美国退还庚款及清华方面自行筹措的各项经费。其二为俄文专修馆经费,该馆前身为东省铁路俄文学堂,民国后改组为俄文专修馆,由外交部直辖,用以培养涉俄外交人材,1922 年改名俄文法政专门学校。⑬ 其经费主要来自该校本身的财产性收入及中东铁路拨款,⑭规模大体维持在每年 4 到 5

---

① 《外交经费穷窘》,《晨报》1926 年 7 月 13 日,第 3 版。

② 《财政部为大元帅核定院部各署每月经费数目清单复审计院咨》(1927 年 8 月 11 日),《北洋政府档案·审计院》第 146 册,第 77—100 页。

③ 关于驻外官员薪俸的详细情况,参见岳谦厚《民国外交官人事机制研究》,第 108—110 页。

④ 1914 到 1916 财政年度俸给占出使经费比例分别为 56.6%、52.1%、56.8%,资料来源同表 3。

⑤ 《审查外交部所管出使经费民国四年一月分支出计算报告书》(1916 年 2 月 2 日),《北洋政府档案·审计院》第 141 册,第 368、369 页。

⑥ 《审查外交部主管各机关五六七八九各年度计算情形》,《北洋政府档案·审计院》第 144 册,第 665、666 页。

⑦ 《准驻崴陆总领事函称疑义各节兹转按条解释刷送参考由》(1912 年 12 月),台北外交档,档号 03-12-013-02-002。

⑧ 1912 到 1916 财政年度的出使支出数额见表 3。而据 1919 年外交次长与英国公使的谈话,当时使领各馆经费每年需 228 万(每月 19 万),见《代理总长会晤英朱使问答》(1919 年 8 月 20 日),国家图书馆编:《民国孤本外交档案续编》第 6 册,全国图书馆文献缩微复制中心 2005 年版,第 2545 页。

⑨ 1912 年额设公使馆 13 个、领事馆 28 个,使领馆人员 170 人,1926 年额设大使馆 1 个、公使馆 23 个、领事馆 44 个,使领馆人员 270 人。参见川岛真《中国近代外交的形成》,第 106 页。

⑩ 《驻外使馆经费无着》,《清华周刊》1925 年第 343 期。

⑪ 《外交部会计近况》,《大公报》(天津)1926 年 10 月 13 日,第 6 版。

⑫ 方惠坚、张思敬主编:《清华大学志》(上),清华大学出版社 2001 年版,第 652 页。

⑬ 马贵钧:《前北京外交部俄文专修馆片段》,全国政协文史资料委员会编:《文史资料存稿选编》第 24 辑,中国文史出版社 2002 年版,第 813 页。

⑭ 《外部俄专经费有着》,《晨报》1927 年 11 月 2 日,第 7 版。

万之间。① 民国成立之初,清华与俄文两校收支由外交部出纳科统一管理,②但不久后改由各校自理(收支情况需向部报备)。③ 总的来说,两校经费在收支上大体独立,受中央财政及外交部收入情况影响较小。

第四部分为国联经费。1920 年 7 月,中国正式加入国际联盟,自此开始承担与国联相关的各项费用,主要包括国联会费及中国驻国联代表处用费。国联会费一直缺少稳定的经费来源,多由财政部临时筹措拨付。其对北洋政府是一笔不小的负担。如折合为银元,1920 到 1928 年中国应承担会费最高时达一年 64.6 万元,平均每年 38.8 万,数额几为本部经费的一半。但因财政部筹款不力,国联会费存在巨额拖欠,1920 到 1928 年北洋政府实际共缴纳 92.3 万元,只为应缴总额的 23.8%。④ 国联代表处开支主要包括办事人员的薪水、公费及国联开会时给代表、办事人员的川资津贴。1920 年底代表处刚成立时此项支出为每月 2.5 万元,1921 年底减至每月 1.3 万(国联大会召开时为每月 3 万,全年共计 19 万)。之后因财政困难,代表处规模持续缩减,经费不断减少,⑤1926 年全年代表处只收入 1.5 万元。⑥

第五部分为其他支出,主要包括派出专使团及设立临时委员会所需经费。为赴国外完成某项特定外交任务,外交部需成立专门使团,如巴黎和会与华盛顿会议专使团,这自然产生相应开支。同时,外交部成立了一些为政府提供政策建议的专门委员会,⑦这些委员会的委员多不支薪,但仍需提供一些经费来支付车马夫役费用及办公费。⑧ 这些临时增加的支出应由财政部筹款拨付,但因国库支绌,财政部常无款可拨,所需款项只能靠外交部自筹,往往不能及时发放,以致外交次长陈箓在议和筹备处的一次会议上感慨:“中国往往对于外交出使经费不能先事预备,甚至因款无着,使者迟迟不能出发。”⑨

总结来说,在北洋政府时期,正常情况下,外交经费的收支机制应该是:财政部拨款为外交经费之基础,用于支付出使经费、国联经费及其他各项无专款拨给的用度;海关所解船钞款覆盖绝大部分本部支出;清华学校、俄文专修馆等附属机构靠其专项收入维持;另有部分临时性收入来调剂收支。但因北洋政府的中央财政长期处于困境之中,有限的财政收入多被军费、债务支出挤占,财政部对各项政费的拨款往往不能到位,外交经费的正常收支机制很多时候难以维持,外交部只能以海关解款及各类临时收入维持开支,经费发放常无法及时。

二、外交收支的变动轨迹

上节从静态角度讨论了北洋政府外交经费的收支结构,本节将从动态的视角梳理民国前期中央外交经费的变动轨迹。笔者会着重考察外交部本部经费、出使经费、国联会费等项支出,至于俄文专修馆、清华学校经费,因系独立收支,不再专门讨论。依照北洋政府中央财政的变化情况,外交经费之演变可分为以下几个阶段:

---

① 1912 至 1916 财政年度的俄文馆支出数额见表 3。1925 年度其预算数额为 4.65 万元,见贾士毅《民国续财政史》第 3 编,张研、孙燕京主编:《民国史料丛刊》第 913 卷,第 56 页。

② 《外交部会计出纳暂行简章》(1912 年 7 月 18 日),《政府公报》第 83 期(1912 年 7 月),第 3 页。

③ 《修改外交部会计出纳规则》,《政府公报》第 776 期(1914 年 7 月),第 35—38 页。

④ 以上根据《北京政府与国际联盟(1919—1928)》第 222 页“中国应摊国联会费缴费及欠费表(1920—1928)”所列数字折算而来。原表只列有美元数额,美元与银元间的汇率系依据孔敏主编《南开经济指数资料汇编》(中国社会科学出版社 1988 年版,第 449 页)所列历年上海美汇汇价换算而来。

⑤ 唐启华:《北京政府与国际联盟(1919—1928)》,第 275—285 页。

⑥ 《国际联盟与中国》,《大公报》(天津)1927 年 9 月 29 日,第 2 版。

⑦ 王立诚:《中国近代外交制度史》,甘肃人民出版社 1991 年版,第 222、223 页。

⑧ 《请由部款下拨垫本会一个月经费由》(1921 年 6 月),台北外交档,档号 03-37-014-01-022。

⑨ 《议和筹备处第五次会议速记录》(1918 年 5 月 10 日),国家图书馆编:《民国外交档案文献汇览》第 6 册,全国图书馆文献微缩复制中心 2008 年版,第 2670 页。

(一)1912 年到 1913 年上半年

辛亥革命爆发后,各地停止向北京解款,中央财政面临极大困难。外交经费亦陷入困境:按资政院修正后的宣统三年预算,外务部本部经费、出使经费、美国游学经费总计 278.3 万两,①折合银元 383.2 万元。而 1912 财政年度这几项支出之和实际仅为 282.0 万元,经费支绌由此可见。

分项来看,本部经费因有三成船钞这笔稳定收入,未受中央财政危机的太大影响。但出使经费的发放出现了严重问题:晚清时,关税之一部分被指定用作出使经费。② 到宣统三年四月,出使经费改由度支部经理,但仍是由关税内专款拨发。辛亥革命期间,在京外国公使团及外籍税务司借口保障外债,控制了关税的分配权(辛亥前,外籍税务司只负责关税征收,关税的保管及支用仍归中国的海关监督管理),不再将关税上解北京,而是直接存入外国银行。③ 自此之后,各关应提使费停解,出使经费无法再从关税内支给(船钞不在偿付赔款范围,故外交部的三成船钞未受影响)。此后,出使经费即改由财政部从国库经费中拨发。辛亥前的关税拨款制度保障了出使经费的充足:关税内所拨使费远大于当时实际的出使所需,④虽然这笔经费常被挪用、各地解款亦时有迟误,但毕竟收入来源稳定而充足,故革命前极少出现使费支绌的情况。民国成立后,出使经费无法再从关税内拨发,而财政部又无力拨款,外交部便只能"停给使俸,减发公费"。⑤ 1912 年 7 月,外交部呈请大总统袁世凯接济使费。⑥ 但袁除筹划向外国借款外,亦别无良法。外交部只好要求驻外官员借自己的公私关系与各国银行、商务人士接洽,寻求借款,以救济使费。⑦

(二)1913 年下半年到 1916 年上半年

在 1913 年下半年二次革命失败后,袁世凯的统治得以巩固。北洋政府开始大力推进中央集权,并取得了一定成效。在财政方面,袁当局成功恢复了地方解款,并建立起中央专款制度(即将一些税收指定为中央收入),中央政府的财政危机有所缓解。

在外交经费方面,本部经费的发放仍无困难。而随着财政状况好转,财政部大体能按时拨款,出使经费的发放也基本恢复正常,虽然仍存在拖欠,但欠发只限于个别使领馆,多数使领馆的日常开支尚能得到保障。本部支出、出使经费的实际支出规模均较此前有所增加:1912 财政年度两者分别为 46.9 万、168.9 万,1913 年度各自提高到 62.2 万、197.0 万,到 1915 年度已达到 74.3 万和 205.1 万,参见表 3。

这一时期,外交经费面临的主要困难在于无力应对临时支出。财政运转基本正常只是指经常性收支大体相抵,但国库仍不丰盈,缺少能机动使用的预备资金。当临时出现额外支出时,财政部往往筹款不及。如 1914 年时,毕桂芳、陈箓被任命为专使,赴恰克图与俄国议定中俄条约。据陈箓回忆:"政府对于此项经费毫无预备,系临时由个人自行筹措,始得动身。"⑧毕、陈二人到恰克图后,预算经费很快用罄,而续请拨款则迟迟不到,以致二人需反复致电求援。⑨ 再如对使领馆的另款支出及汇价

---

① 《清朝续文献通考》卷 68《国用六》,浙江古籍出版社 1988 年版,考第 8245 页。

② 早期是拨六成洋税的一成(即洋税总额的 6%)作出使大臣用费。1880 年后,该项拨款增至六成洋税的一成五(即洋税总额的 9%),并加入招商局轮船留关六成税的 15%。陈文进:《清季出使各国使领经费(1875—1911)》,《中国近代经济史研究集刊》第 1 卷第 2 期(1933 年)。

③ 魏尔特:《关税纪实》,第 1—14 页。

④ 陈文进:《清季出使各国使领经费(1875—1911)》,《中国近代经济史研究集刊》第 1 卷第 2 期(1933 年)。

⑤ 《商借使费有法人甘锡雅到京面订办法嘱先电闻》(1912 年 11 月),台北外交档,档号 03-20-005-04-001。

⑥ 《外交部呈请迅筹经费接济出使代表文并批》(1912 年 7 月 21 日),《政府公报》第 85 期,1912 年 7 月,第 3 页。

⑦ 《商借使费有法人甘锡雅到京面订办法嘱先电闻》(1912 年 11 月)、《商借奥公司使费案》(1912 年 11 月到 1913 年 2 月),台北外交档,档号 03-20-005-04-001、03-20-016-01。

⑧ 《议和筹备处第五次会议速记录》(1918 年 5 月 10 日),国家图书馆编:《民国外交档案文献汇览》第 6 册,第 2672 页。

⑨ 《收恰克图专使电》(1914 年 12 月 21 日)、《收恰克图专使电》(1915 年 1 月 6 日)、《收恰克图毕、陈专使电》(1915 年 4 月 14 日)、《收恰克图毕、陈专使电》(1915 年 5 月 2 日),台北外交档,档号 03-32-165-01-041、03-32-165-02-003、03-32-165-03-015、03-32-165-03-030。

提高导致的使费短缺,财政部及外交部往往无力拨款填补,只能靠驻外使领自行挪借来补上缺口。①

(三)1916 年下半年到 1920 年

1916 年 6 月,袁世凯称帝失败,抑郁而终。此后,中央权威日渐低落,北洋当局对地方财政的控制能力急转直下。地方解款、中央专款的上解数目不断减少,财政部的常规性收入日趋萎缩,再加上内乱加剧、军费浩繁,财政部常常无法按时发放各项政费。不过,在这一时期,借助新出现的一些意外收入(展期的庚子赔款、停付的德奥赔款及 1917 年后出现的关余收入)及大量发行公债,中央财政虽无法正常运转,但还能拆东补西、寅吃卯粮。政费于拖欠之后,尚有补发希望。

如落实到外交经费,在这一时期,各项外交支出的情况分别是:本部经费与此前类似,靠海关拨款的支撑,基本可保无虞。在出使经费方面,财政部拨款常出现问题,或无法足额拨发,或发放不能及时,故使费一度出现拖欠。如在 1916 年下半年和 1917 年上半年,财政拨款无着,驻外各馆只能靠"临时筹借款目"维持。② 1918 年下半年,出使经费亦出现过拖欠,到是年底,出使经费共计欠拨 123.9 万元(约为 6 个半月的使费)。③ 但靠外交部争取来的关余拨款等项收入,出使经费仍能在较短时间内补发偿清,故按全年计算,1916 到 1919 年外交经费的拖欠情况尚不严重,参见图 1。至于在临时经费方面,其筹措仍困难重重。特别是这一时期的巴黎和会使团经费,让财政部和外交部头疼不已。在 1918 年底,内阁决定拨 10 万元为使团经费。但财政部拨款无法到位,以致延误了陆征祥等使团成员的行期。④ 最后是靠外交部向银行借款 90 万元,专使经费才有着落。⑤

从外交支出的总体规模来看,因机构增加、事务日繁,这一时期外交支出总额较此前有所增加。我们虽找不到 1916 年下半年到 1920 年外交支出的完整统计,但可以知道以下两点:第一,这一时期外交经费的应支规模要高于此前,1913、1914、1916 财政年度中央外交经费的预算数分别为 331.2 万、333.7 万、335.8 万,1919 年度已增至 517.8 万。⑥ 北洋政府时期预算制度并不完善,中央政府核准的支出标准(应支标准)不完全等同于预算,但预算数字的增加还是能大体反映应支经费规模的扩大。第二,根据图 1,在 1916 到 1919 年间,外交经费的拖欠问题尚不严重,全年来看,外交经费大体能按应支标准足额拨发(或补发)。由此可推断,这一时期外交经费每年的实际支出规模应较此前有不小的增加。

(四)1921 年后

1921 年起,北洋政府"政局愈纷,财源渐枯",⑦财政状况进一步恶化:各省向中央的解款基本停止,各项中央收入也多被地方截留;此前赖以维系的关余、公债收入亦越来越难仰仗——关余大部分被用于整理内债,1923 年后基本不再拨作政费,内债也因难以找到可靠担保,发行越来越受限;这一时期盐余(盐税在支付完外债赔款后的剩余部分)虽有增加,但很快被抵押殆尽。总体上,1921 年后,北洋财政好比人站在深可及颈的水中,如政局较稳定、能争取到临时收入,还能暂缓一口气,一旦政局变化、筹款无着,即陷入绝境。

于外交经费而言,这一时期,因加入国联、驻外机构增多,外交支出的应支规模进一步扩大:据

---

① 《外交部参事厅收电簿》(1915 年),国家图书馆编:《民国外交档案文献汇览》第 1 册,第 81、105、130、295 页;第 2 册,第 853 页;第 3 册,第 947、1117、1119、1120、1173 页;第 4 册,第 1413、1414、1490、1508 页。

② 《第五次外交统计表(民国五年分)》(1921 年刊印),民国时期文献保护中心等编:《民国文献类编》第 248 册,第 50 页。

③ 《收财政部密咨》(1918 年 12 月 27 日),国家图书馆编:《民国孤本外交档案续编》第 5 册,第 2195 页。

④ 石建国:《外交总长陆征祥》,福建教育出版社 2015 年版,第 194 页。

⑤ 《收财政部密咨》(1918 年 12 月 27 日),国家图书馆编:《民国孤本外交档案续编》第 5 册,第 2195 页;《收财政部函》(1919 年 5 月 21 日),国家图书馆编:《民国孤本外交档案续编》第 6 册,第 2491—2492 页。

⑥ 《1913 年度国家预算总册》、《1916 年度国家岁出预计书》、《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)》,江苏古籍出版社 1991 年版,第 295、298、305、403—408、539—542、672、714 页。

⑦ 贾士毅:《民国续财政史》第 1 编,第 76 页。

《暂编 1925 年度国家岁入岁出预算表》,1925 年前后中央外交经费的预算总额已达 680.3 万,①比 1919 年度增加 31.4%。但如图 1 所示,1921 年后,财政部给外交部的实际拨款数额锐减,在 1924 年仅有 281.8 万,比 1921 年下降 41%,外交经费在实支与应支间的差额越来越大,经费拖欠问题日益严重。1925 年后财政部的拨款数缺少完整统计,但结合相关材料,北洋末期的财政拨款情况更趋恶化,外交经费的真实支出规模甚至已不及民国成立之初——1926 年下半年后,外交部本部经费与出使经费实际支出之和不超过每月 15.5 万元,②低于 1912 年度的月均 18.0 万元。在机构数量、应有开支规模大幅增加的情况下,实际经费数却急剧萎缩,日常外交行政因此陷入极大的困难。

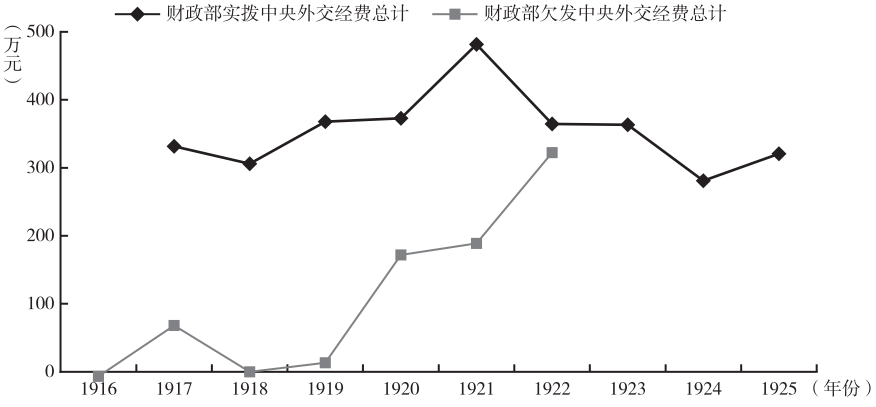

图 1　部分年份财政部实拨与欠发外交经费的数额统计

资料来源:财政部实拨中央外交经费系根据贾士毅《民国续财政史》第 1 编(第 115、123 页)的数据计算而来。财政部欠发中央外交经费(即财政部实拨外交经费与应支标准间的差额)见张英华《计划财政刍议》,《银行月刊》第 3 卷第 5 号(1923 年)。张英华时任财政次长,其所列数字应较为可信。原表仅列有 1922 年前 8 个月的欠发数目,此处将其按比例折算为 12 个月的数目。

在驻外机构方面,1921 年 3 月,外交总长颜惠庆向总统专门报告了出使经费的短缺情况。③ 该年下半年,外交部告知各驻外使领馆,政府无款可发,要求各馆自筹经费、减少开支。④ 1922 年上半年,靠关余拨款,使费一度续发,但关余用完后即再陷拖欠。到 1923 年上半年,驻外使馆经费积欠达 11 个月,驻外各使两次联名致电外交部,威胁如不发俸,将集体下旗回国。代理部务的外交次长沈瑞征因使费事数度提出辞职。⑤ 1923 年 10 月起,借新发行的 500 万元使领库券,使费得以重新发放。⑥ 1925 年 3 月,北洋政府又发行公债 1 500 万元,用作中央紧急政费及出使经费。⑦ 借两次公债收入,

① 《暂编 1925 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 830、852 页。

② 据 1927 年下半年北洋政府核定的各部预算,外交部本部经费为每月 5.5 万,出使经费为每月 10 万,见《财政部为大元帅核定院部各署每月经费数目清单复审计院咨》(1927 年 8 月 11 日),《北洋政府档案·审计院》第 146 册,第 77—100 页。当时的实际支出应达不到这一数额,证据为:其一据 1926 年 10 月《申报》的报道,当时外交部本部经费与出使经费之和为一月 12 万元(《外部月缺二十余万元》,《申报》1926 年 10 月 13 日,第 4 版),而 1927 年外交经费的发放情况并不比 1926 年底好。其二在 1928 年 3 月,北洋当局再度对预算进行了核减,出使经费仍为每月 10 万,本部经费减至每月 4.4 万,见《北京政府新预算单》,《大公报》(天津)1928 年 4 月 25 日,第 2 版。

③ 上海市档案馆译:《颜惠庆日记》第 2 卷,1921 年 3 月 7 日,中国档案出版社 1996 年版,第 19 页。

④ "From day to day", *The North-China Daily News*, Dec 7,1921.

⑤ 《沈瑞征力争使领经费之辞呈原文》,《顺天时报》1923 年 5 月 2 日,第 2 版;《各公使下旗回国将即实行》,《顺天时报》1923 年 7 月 17 日,第 2 版。

⑥ 《使领库券发行之经过》,《银行月刊》第 4 卷第 3 期(1924 年);《悉索敝赋之财讯》,《大公报》(天津)1923 年 10 月 31 日,第 3 版。

⑦ 《咨内务部十四年公债指定专作中央紧急政费及使领经费之用》(1925 年 3 月 28 日),《财政月刊》第 12 卷第 136 期(1925 年)。

在 1924、1925 年,使费才基本能按月拨发。① 但旧欠仍未偿清,到 1926 年上半年,北洋政府还积欠有大半年的使费。②

在国联方面,国联会费并无指定款项来源,均靠财政部设法挪拨。而财政部无力筹集此笔经费,导致国联会费拖欠严重:截止 1928 年 6 月北洋政府结束,北京当局仅缴齐 1920、1921 年的会费,1922、1926、1927 年的会费分别拖欠 18%、91% 和 84%,1923、1924、1925、1928 年则分文未付。③ 至于国联代表处经费,筹措亦极困难,据 1927 年戈公振在日内瓦获知的信息,代表处所得拨款逐年减少,"洵不胜每况愈下之感"。④

在专使团及各委员会方面,其资金筹措更属艰难。如 1921 年北洋政府需派代表出席太平洋会议,因财政部无力拨款,外交部只能向银行界借款 70 万元,使团方始成行。⑤ 再如 1921 年成立的和会研究会,其经费应由财政部按月发放,但财政部迟迟不拨款,该会只能呈请外交部从部款内垫发。然部内亦无余款,以致该会经费长期无着。⑥ 不过,有部分外交委员会因涉及关税事务,能从关税内得到资助,其经费尚能稳定。

1926 年后,随着北方政局动荡的加剧及国民革命军北伐的开始,北洋财政陷入前所未有之困局,外交经费的拨发变得更为困难。甚至此前少有拖欠的本部经费都出现危机,⑦外交部被迫开始裁减部员、节缩开支。出使经费的发放更是陷于绝境,据驻意大利使馆三等秘书徐同熙在 1927 年底开列的发薪记录:1926 到 1927 年间,他只在 1926 年 3 月和 1927 年 7、8、9 月领有部分薪水,其他月份则分文未得。⑧ 在这种局面下,驻外官员甚至难以维持日常生计。据驻英代办陈维城等在 1927 年初致同僚的一封函电中称,馆内"薪俸久欠,生活断绝,再无救济,流落堪虞,行人之官,沦同流丐"。⑨ 而据驻比利时公使王景岐接受记者采访时所言:"驻外使馆人员真有因薪水久欠,至每日挨饿,只进一餐者。"⑩整个使领体系几乎崩溃。使领被迫集体向北洋政府请愿,多人弃职回国,一些甚至转投南方政府。⑪ 国联会费倒是在 1926 年 7 月和 1927 年 9 月补交了一小部分。1926 年 7 月这次拨款是因北洋政府要努力恢复行政院院席、时任财政总长又恰好是与国联关系甚深的顾维钧,故北京当局竭力凑出了这笔款项;1927 年 9 月的缴费是因国联代表朱兆莘在此前不久投靠南方政府、北洋政府在国联受到极大冲击,当时正值国联大会开幕前夕,张作霖当局迫切需要在国联上有所表示,故勉力拨发了一笔会费。⑫

总结来说,北洋政府时期的中央外交经费经历了如下变化过程:1912 年和 1913 年上半年,中央财政支绌,外交经费的发放相当困难,只能靠临时借款勉强维持。1913 年下半年到 1916 年上半年,中央财政好转,外交经费发放大体恢复正常,其困难主要体现在难以筹措临时经费。1916 年下半年到 1920 年间,外交部的常规收入并不稳定,但靠各项临时收入,外交经费的发放虽有时延期,幸未出

---

① 1926 年 3 月,数位公使联名致电北京,称:"数年以来,使领各馆因经费久欠,无日不在窘乡,幸上年尚荷按月酌拨,旧欠虽未能偿,现状犹资敷衍,近数月来忽复无着。"这说明 1925 年时经费尚能正常拨给。国家图书馆编:《外交部收发电稿》,全国图书馆文献缩微复制中心 2008 年版,第 108 页。

② 《驻外使领经费昨日汇寄》,《顺天时报》1926 年 5 月 25 日,第 3 版。

③ 唐启华:《北京政府与国际联盟(1919—1928)》,第 222、223 页。

④ 《国际联盟与中国》,《大公报》(天津)1927 年 9 月 29 日,第 2 版。

⑤ 《银行公会重要会议述闻》,《顺天时报》1921 年 9 月 28 日,第 2 版。

⑥ 《请由部款下拨垫本会一个月经费由》(1921 年 6 月),台北外交档,档号 03 - 37 - 014 - 01 - 022。

⑦ 《外交经费穷窘》,《晨报》1926 年 7 月 13 日,第 3 版。

⑧ 《朱公使欠款事》(1927 年 12 月),台北外交档,档号 03 - 46 - 013 - 01 - 002。

⑨ 《驻欧各国使领经费问题》,《大公报》(天津)1927 年 5 月 12 日,第 6 版。

⑩ 《王景岐归国后之谈片》,《大公报》(天津)1927 年 3 月 19 日,第 2 版。

⑪ 《驻欧各国使领经费问题》,《大公报》(天津)1927 年 5 月 12 日,第 6 版;《驻外各使领与南京》,《大公报》(天津)1927 年 7 月 20 日,第 2 版。

⑫ 唐启华:《北京政府与国际联盟(1919—1928)》,第 240—255 页。

现长时间拖欠。1921 到 1925 年间,中央财政恶化,财政部拨款已难指望,外交部只能自行寻找收入来源,经费发放时断时续。1926 到 1928 年间,北洋财政濒临崩溃,外交经费也陷入绝境。

三、政费短缺与外交经费的争夺战

从上文中我们看到,由于北洋政府中央财政的失序,财政部常无力拨款。这种情况下,外交部及其下属官员如按正常规则坐等拨款,经费拨发遥遥无期,故只能主动出击、争取常规财政拨款外的经费。本节所要讨论的便是外交部及驻外官员如何展开经费争夺战。

在北洋政府时期,外交部最常争取的款项是关税。辛亥革命后,关税支用由外国公使团把持,而晚清时外交经费多出自关税,关税用于外交有前例可循。外交部职司所在,最易与外国使团接洽,从关税内争取经费遂成为外交部的常用筹款手段。1917 年前,关税只够偿付外债赔款及海关行政费,无可动用之盈余。随着关税数额的增加,从 1917 年 8 月起,关税除优先开支的关税行政费、特支经费及外债赔款偿付外,尚有大量余款,出现所谓"关余"。关余之动支需得列强驻京使团同意。一般是由财政部请外交部与公使团商定提取办法,经公使团同意后,由总税务司照议定办法拨发关余。① 在参与提用关余的协商时,外交部常会借机提出从关余内拨发外交经费的要求:如 1918 年 10 月,财政部请外交部与公使团商洽提拨关余。外交部便借机提出,在关余内拨 180 万元,120 万用于发放财政部拖欠的出使经费,60 万用于偿还外交部为支付和会使团经费向银行的借款。② 又如 1919 年夏秋之际,财政部再度请外交部商洽拨用关余,外交部在给公使团的照会中除陈述财政部的要求外,又自行提出从关余内拨出 100 万元用于发放使费。为防夜长梦多、款项被财政部挪用,外交部并照会英使,要求先行向存储关款的外国银行支用这 100 万元,待年末关余发放时再予扣还。③

公使团与外交部有频繁的工作联系,且外交经费拖欠、外交机构不能正常运作将不利于列强的对华交涉,故在不损害本国利益的情况下,公使团对外交部的要求多愿意帮忙,很多时候会在照会内指定一定数额的关余只能用于支付外交经费。如 1919 年上半年公使团在同意发回关余的照会中要求,关余中的 60 万元需用于出使经费,且这笔经费应直接交付各公使领事。又如 1919 年 11 月英国公使在照会中专门声明,关余内应有 40 万元直接拨给外交部,用于出使经费。④ 有公使团的支持,外交部对关余的要求便往往能得到满足:除 1917、1920 年大部分关余是以普通政费形式发给财政部、未设专拨外交部的款项外,1918、1919、1921、1922 年外交部均从关余内争取到一笔不小的拨款,参见表 4。

但在 1923 年后,北洋政府规定关余全部用作整理内债基金,⑤关余无法再拨作外交经费,外交部只能去争取其他资金来源:第一个争取方向是关税的加征部分。1923 年,北洋政府重定货物价格、将关税比例切实提高到实际货价的 5%,关税数额有所增加,外交部遂要求从新增关税内提拨出使经费。⑥ 1926 年底,为筹措赈灾经费,列强同意于关税正额外加征两个月的赈灾五厘附加税,⑦中国代表借机在国联上提出延长此项加征,以支付中国的国联欠费及出使经费。1927 年,中方又在国联提

① 魏尔特:《关税纪实》,第 556、557 页。

② 《收财政部密咨》(1918 年 12 月 27 日),国家图书馆编:《民国孤本外交档案续编》第 5 册,第 2195 页。

③ 财政部对外交部的私自行动颇为不满,直接致函英国公使,要求搁置外交部的照会。《发领衔英朱使照会》(1919 年 8 月 23 日)、《收财政部咨》(1919 年 9 月 1 日),国家图书馆编:《民国孤本外交档案续编》第 6 册,第 2549、2555—2556 页。

④ 《收英朱使照会》(1919 年 6 月 10 日)、《发领衔英朱使照会》(1919 年 11 月 14 日)、《收领衔英朱使照会》(1919 年 11 月 22 日)、《发财政部公函》(1919 年 11 月 22 日)、《收财政总长函》(1919 年 12 月 18 日),国家图书馆编:《民国孤本外交档案续编》第 6 册,第 2497、2585、2587、2589、2599 页。

⑤ 自 1921 年整理内债案成立后,关余已被指拨为偿付整理公债案基金,但仍有其他方面的拨款。直到 1923 年 9 月,总统才正式下令:关余全部用于公债基金。魏尔特:《关税纪实》,第 608—612 页。

⑥ 《总税务司拒关税拨政费》(1923 年 2 月 9 日),江恒源编:《中国关税史料》第 11 编,第 16 页。

⑦ 魏尔特:《关税纪实》,第 83 页。

出:仿欧美各国例,由海关加收领事护照费来支付出使经费和国联会费。① 此外,1927 年初,关税二五附加税开征,在外交部的争取下,北洋政府计划从新征附税中拨出 200 万元,用于发放出使经费。② 但这些努力绝少成功,其原因在于:中国关税为协定关税,加税需得列强同意,每每会遭到否决,如赈灾附捐和护照费即因列强反对而未能实行。虽然 1923 年成功实行了切实值百抽五、1927 年成功开征二五附税,但财政困难已久,这些加税早为各方觊觎,外交部很难从中分一杯羹:1923 年的增收税款在当时引起北洋政府各部、九六公债投资者及广东军政府等多方的争夺,经各方博弈,最后确定增收部分全部用于公债基金。③ 而 1927 年二五附税开征后,因是由各地自征,"各处之二五附税悉为地方截留,前项计画又未果行"。④

表 4　　**关余拨作外交经费统计表**

同意拨付时间	拨款数额(万元)	详情
1919 年初	180	120 万用于支付拖欠的 1918 年使费,60 万用于偿还外交部向银行借垫的和会使团经费
1919 年下半年	139.3	99.3 万用于补助使费、40 万用于偿还财政部向银行借垫的和会使团经费
1921 年 3 月	94.3	补助出使经费
1921 年底	50.3	偿还外交部向花旗银行、金城银行借款
1922 年 5 月	75	补助出使经费
1922 年 8 月	75	补助出使经费
1922 年 10 月	75	补助出使经费
1922 年	11.6	支付外交部洋顾问薪金

资料来源:本表主要根据魏尔特《关税纪实》第 554—572、721—764 页所列数字整理而得(原书所列数字多以规平银为单位,此处按 1 两规平银 = 1.377 元银元折算),同时参考了下列档案材料:《收协和国领衔英朱使照会》(1919 年 1 月 17 日)、《收英朱使照会》(1919 年 6 月 10 日)、《发领衔英朱使照会》(1919 年 8 月 23 日),国家图书馆编:《民国孤本外交档案续编》第 6 册,第 2483、2485、2497、2549 页;《关余用途其驻外使领馆经费一项希径向汇丰银行接洽由》(1921 年 3 月),台北外交档,档号 03-08-013-02-005。

第二个争取方向是总税务司独立控制的那部分资金。除关余外,北洋政府可通过要求总税务司动用储备资金或压缩海关行政费,以关税特提款的名目,将一部分关税用作政费。此外,船钞未用于外债担保,也是可进行挤压的一笔资金。外交部在这方面下力颇多,其成果包括:一些外交部所属委员会的经费系由总税务司从关税内特支,如关税特别会议筹备处之经费,1922 年中国代表团出席修改税则委员会之用度,1925 年关税特别会议之费用,1926、1927 年修改税则委员会下属编订货价委员会之维持费,1926 年 12 月起拨发的中俄会议委员会、条约研究会经费补助,均是由关税内拨给。⑤ 在船钞方面,1921 年 1 月,外交部以欧战结束已久、船钞已有增加,要求恢复三成船钞解交外交部的旧制,总税务司虽拒绝了这一要求,⑥但同意抵补三成船钞款从每月 5.4 万元增加到 7.74 万元。此后外交部仍继续争取船钞拨款,在 1926 年,总税务司同意自该年 6 月起,除抵补三成船钞外,另由船钞内提出一成按月呈缴外交部。⑦ 不过,这种形式的经费争取难度相当大,常受到总税务司的抵制,所能争取到的资金也着实有限,对拖欠日久的外交经费仅是小有补益,无法扭转大局。

总的来说,在 1917 到 1922 年间,外交部通过在公使团与财政部间辗转腾挪,从关余内争取到不少外交经费。而 1923 年后,关余不再拨作政费,外交部从关税内寻求援助变得越来越困难,即如 1928 年初外交部致驻外各使的函件中所言:"曾屡次与总税务司磋商……往返磋议,几于舌敝唇焦,

① 唐启华:《北京政府与国际联盟(1919—1928)》,第 218、269 页。
② 《公函》(1927 年 1 月 22 日),《政府公报》第 3867 期,1927 年 1 月,第 3 页。
③ 魏尔特:《关税纪实》,第 608—612 页。
④ 《联合会会费事》(1927 年 6 月),台北外交档,档号 03-38-040-01-014。
⑤ 魏尔特:《关税纪实》,第 146、147、186、187 页。
⑥ 《船钞事》(应在 1920 年前后),台北外交档,档号 03-06-042-02-015。
⑦ 魏尔特:《关税纪实》,第 58—60 页。

而其结果则因时局关系……终以无成。”①

除关税外,借贷也是外交部非常倚赖的一种收入手段。从上节中我们看到,在20世纪20年代,有两期北洋政府正式发行的国内公债(库券)——1923年8月的500万元库券和1925年3月的1 500万元公债涉及外交经费。不过,因发行正式债券程序复杂、甚费周折,这种事例并不多。更常见的情况是,外交部依靠自身与外国政商各界接触频繁这一优势,直接联系外国银行与资本团体进行借款。这些政商团体为增进在华的政治与商业利益,很多时候会答应借垫外交经费。如1912年底,外交部委托驻意大利外交代表吴宗濂筹措借款,以接济使费。他先与一些外国银行接触。但因当时六国银行团正与袁世凯当局商定善后大借款,限制其他银行向中国借贷,于是吴找到他的旧友、法国人甘锡雅(吴在晚清时曾在驻法使馆工作,与法国各界较熟识),请其与法国工团接洽贷款。工团方面为“将来工业上之报酬”,答应借250万法郎。②

对20世纪20年代北洋政府赖以维系的另一项重要收入——盐余,外交部亦在积极争取。只是相比其他各部,外交部在这方面并无优势,仅在1923年以盐余为抵押获得了几笔外国贷款。③ 此外,对各国退还的庚子赔款,外交部也希望能从中分润。但因北洋政府时期退还庚款谈判多不顺利,而各国一般希望将退款用于文教事业,故外交部在这方面同样收获甚少。外交部从退还庚款中争取到外交拨款只成功过一次:1927年底,比利时同意退还部分庚款,并从中拨出30万元用于支付驻比使馆的各项欠费。④ 之后,外交部令驻美英日俄意等国使馆与所在国交涉,希望也能从这些国家的退还庚款内提出一部分用作使费,但均未见效。⑤

不仅是外交部在千方百计地寻找收入来源,深受欠薪之苦的驻外官员群体亦绞尽脑汁地四处争取经费。在资金紧张的情况下,外交部于分配外交经费时,常会上下其手、厚此薄彼,有时还会将使费挪作部费或其他用度。故驻外使领要优先得款,需给外交部施加足够压力:反复给部内发电催款,靠个人关系向部里请托、施压,⑥用消极怠工、擅离职守的方式来抗议欠费,以至采取更激烈的行动——如发表联合通电、威胁下旗回国或直接转投南方政府。当然,更实质性的办法还是动用各方关系去自筹经费。正常情况下,驻外机构也会存在资金借垫,如有些支出需款甚急,待外交部批拨需时太久,便向一些机构先行借垫,等拨款到后再作归还。但因出使经费长期拖欠,借款已不再是调剂收支的补充办法,而成为维持使领馆运作的基本手段。这些借款有些得到了外交部的同意,有些则是公使领事自行举借。举债对象包括外国银行、驻在地华侨及外国政府等等。由于缺少可靠的还款来源,这些借贷很多成了无法偿还的坏账。如驻英代办陈维城在1928年1月致外交部的电文中所言:该馆欠款日多,“偶奉拨到经费,现状尚难维持,更无余款稍还旧欠,以致银行方面久失信用,函电频催,穷于应付。”⑦此外,各驻外领事馆在签发各类证件、执照时可征收照费。按外交部的规定,照费的征收有一定的费率,收得款项需报部,由外交部根据清单分配作各领馆的公费与另款支出。⑧ 但到北洋政府中后期,因拨款不能及时,外交部对照费征收已难控制,各领馆大多自收自用,私自加征相当普遍,⑨照费成为各馆贴补馆用的一项独立收入。不过在北伐开始后,由于侨民多倾向南方政府,

① 《商拨庚款接济使费事》(1928年1月),台北外交档,档号03-08-023-05-001。

② 《商借使费有法人甘锡雅到京面订办法》(1912年11月),台北外交档,档号03-20-005-04-001。

③ 《银团借垫使费由》(1923年8月)、《转财部息借使费事》(1923年10月),台北外交档,档号03-04-003-03-019、03-20-009-09-006。

④ 《北京财政与外交》,《申报》1927年11月30日,第5版。

⑤ 《商拨庚款接济使费事》(1927年12月),台北外交档,档号03-08-023-05-001。

⑥ 如梁启超在1927年初,代其女婿周希哲(时任加拿大领事)向外交总长顾维钧抱怨领事经费拖欠事,在梁的疏通下,顾维钧答应汇款接济。丁文江、赵丰田编:《梁启超年谱长编》(下),上海人民出版社2008年版,第714、724页。

⑦ 《驻英使馆公函》(1928年1月),台北外交档,档号03-08-023-05-005。

⑧ 《发驻外各领馆酌改照费办法训令》(1913年1月17日),《北洋政府档案·外交部》第73册,第299、300页。

⑨ 《慎选使领与维持使领经费》,《南洋情报》1932年第1期。

照费征收变得非常困难,各领馆难再依靠此项收入弥补本馆开销。①

总结来说,由于北洋政府在财政上长期支绌,正常的拨款程序难以倚仗,能否给相关方面制造压力、在常规收入外是否有其他经费来源,成为外交经费能否到手的关键。政治运作、人际关系等因素在经费筹拨中起到了至关重要的作用。

四、余论

在整个近代中国,中央政府的外交经费始终不充裕,而北洋政府比起此前的晚清政府和此后的国民政府,在外交经费上还要更为支绌:晚清时清廷权威犹存,中央财政尚能维持,且外交支出规模较小、又有关税作为保障,故外交经费尚少短缺;南京国民政府时期,中央政府权威回升、关税基本恢复自主,中央政府能控制的财政资源较前大为增加,虽然外交经费依然不宽裕,有时仍有短缺,但未出现长时间、大规模的外交经费拖欠。而北洋政府权威低落已极、关税主权大多丧失,中央财政极为脆弱,北洋政府时期便成为近代中国外交经费最为困难的一个阶段。

经费问题当然无法决定外交之成败。外交行动的成功与否受国内外政局、外交官素质等多方面因素的影响,经费问题只是影响因素之一。虽然财政如此困难,但北洋政府依然建立起了一支高水准的职业外交官队伍。不过,经费短缺也确实在很多地方侵蚀了外交体制近代化本应带来的成果。外交名宿颜惠庆曾在回忆录中感慨,“外交官在外交第一线披荆斩棘、勇敢战斗,而国内其他部门成事不足,败事有余”,以致等待外交官的多为“无可奈何的遗憾的结果”。② 脆弱的政府财政无疑难辞其咎。如 1927 年初,经外交交涉,比利时同意交还天津的比租界,但由于北洋政府无力支付比方索要的租界建设款项,租界归还事实上被搁置。直到 1931 年,天津比租界才正式归还。③ 再如顾维钧等千辛万苦争取到中国在国联中的行政院理事地位,但在 1923 年国联第四届大会上,因拖欠国联会费,中国失去了行政院席位。④

经费问题对日常外交行政的影响更为明显。特别是驻外官员群体,因使费长期短缺,所受影响尤其严重:外交部无力发放赴任川资,新任使领馆员只能自行向银行借垫,无力筹措者,则“一日无款,一日不能赴任”,⑤造成不少被派出者滞留国内。到任官员则因经费短缺,难以展开正常的对外交际。如黄荣良(1920 至 1926 年间任驻奥地利公使)在接受国内记者采访时说:“中国在外使领生活且不克维持,何能说到应酬。然尽做客而不作主人,实在叫国家面子太下不去。即以本人在奥国言,初去三年颇讲应酬,后三年则实逼处此,不复有交际之余裕。”⑥驻外使领被迫耗费大量精力在筹措经费上,按葡萄牙公使兼国联代表王廷璋在 1927 年 9 月给北洋当局的电函:“外交为体面官职,乃致形同告丐,非特无外交之足言,且近于辱国。”⑦而一些普通馆员则连基本生活都成为问题,“甚至曾有因贫病交迫而至轻生者”。⑧

外交经费支绌也严重影响了中国的国际形象:比如拖欠国联经费。中国所欠会费长期占到全部会员国欠费的七成以上,⑨这让中国在国际上饱受责难。即如 1927 年 8 月国务会议议案所言:“积欠会费各国,除我国外,系南美三四小国,而在欠费诸国中,我国为首屈一指,久经□注目。而自加入行

① 《裁并使领馆说帖印件》,台北外交档,档号 03 - 10 - 011 - 04 - 001。

② 颜惠庆:《颜惠庆自传:一位民国元老的历史记忆》,第 375 页。

③ 王建朗:《中国废除不平等条约的历程》,江西人民出版社 2000 年版,第 197 页;李育民:《中国废约史》,第 605、633 页。

④ 当然,国内政局混乱、顾维钧等回国任职也是失去国联行政院席位的重要原因,见唐启华《北京政府与国际联盟(1919—1928)》,第 138—142 页。

⑤ 《外交经费穷窘》,《晨报》1926 年 7 月 13 日,第 3 版。

⑥ 《黄荣良归国后片谈》,《申报》1927 年 5 月 13 日,第 7 版。

⑦ 《联合会欠费事》(1927 年 9 月),台北外交档,档号 03 - 38 - 040 - 02 - 002。

⑧ 沈觐鼎:《对日往事追记》(三),转引自岳谦厚《民国外交官人事机制研究》,第 116 页。

⑨ 唐启华:《北京政府与国际联盟(1919—1928)》,第 214、232 页。

政院以来,国际舆论尤属啧有烦言”。① 又如公使、领事馆之穷困。使领馆为一国形象之代表,但北洋政府因经费有限,无力在环境好的地段营建适宜房屋,只能租用一般民房作馆址。② 在1920年后,因经费拖欠加剧,驻外使领非但无法改善使领馆条件,有时甚至连房租都难以支付。如驻仰光领事馆,其房屋系租用民房,“本属木建,年久失修,每雨必漏”。1923年,房屋到期,但“公费积欠已久,领款悉索倾尽”,以致“若因循不迁,徒伤国体;如觅房另居,又非款莫举”。③ 有些使领馆竟然“房租积欠多月,而被房东催迫凌辱;厨夫差佣薪工积欠终年,以致滋闹不堪;人员膳食,请求当地政府津贴”。④ 而一些驻外官员甚至因欠款不还,被债主起诉到外国法院。⑤

放在北洋财政的大背景中,外交经费问题集中展现了北洋政府中央财政的实际运行状况及财政困境对政府行政的具体影响。在北洋政府统治期间,由于中央政府的税收控制能力有限,并要承担巨额的军费、外债赔款支出,中央财政长期困难,很少能正常运转。特别是到20世纪20年代,地方解款停解、各项专款多被地方截留,财政部缺少稳定收入,而军费支出有增无已,严重挤占了其他政费支出,这些导致财政部无力拨发各项日常行政用费,各部院经费长期遭受拖欠。在此种局面下,正常的预算拨款制度难以执行,中央各部院和外交部一样,只能千方百计、就自身职权来争取经费,如负有北京城市管理之责的内务部,便靠着“拆皇墙、卖古迹”来贴补收入。⑥ 本该统一的财政权由此四分五裂,进一步加剧了北洋财政的混乱程度。相比较而言,在北洋政府各项中央政费中,外交经费尚是较占优势的一项:外交部有海关拨款这一较可靠的收入来源,又能借助与外国政商各界的关系来争取款项,且外交关乎“国家体面”,在财政拨款上往往能获得优先接济。而如上文所言,外交行政尚饱受经费短缺之苦,其他多数部院都缺少外交部的有利条件,其经费之短缺、日常行政之困难更可想见。北洋政府的整个行政体系受政费短缺影响之大,由此可见一斑。

A Study on the Diplomacy Fund of Beiyang Government

Xu Hetao

Abstract: The adequacy of diplomatic appropriation is guarantee for the diplomatic activities. In recent years, researchers pay more and more attention to Beiyang diplomacy, but lack sufficient research of Beiyang Government's diplomatic fund. This article investigates the structure and change track of Beiyang government's diplomatic fund and discusses the impact of funding issues on diplomats. Under normal circumstances, the foreign administration expenses of the Beiyang government should be based on the regular appropriations of the Ministry of Finance. But due to the long-term fiscal crisis, the financial allocation were often not delivered on time, so the Ministry of Foreign Affairs could only rely on customs funds and temporary income to maintain administrative expenses. The shortage of funds affected the normal operation of diplomatic administration, and sometimes became an obstacle of preserving national dignity.

Key Words: Diplomacy Fund, Beiyang Government, Finance

(责任编辑:王小嘉)

① 《筹拨会费事》(1927年8月),台北外交档,档号03-38-040-01-017。

② 如据20世纪10年代任驻德公使的颜惠庆回忆:德国使馆设于一商业街区内,地段不适合作为外交住所,且房屋老旧,“其风格和设施均已过时”,但一直没有资金购买新的房屋充当使馆。颜惠庆:《颜惠庆自传:一位民国元老的历史记忆》,第110、139页。

③ 《馆屋租满急待另迁祈电汇公费由》(1923年12月),台北外交档,档号03-10-009-01-024。

④ 《慎选使领与维持使领经费》,《南洋情报》1932年第1期。

⑤ 《使领库券发行之经过》,《银行月刊》第4卷第3期(1924年)。

⑥ 《北京官僚生活之末日·各部署欠薪情形(二)》,《大公报》(天津)1927年5月29日,第2版。