

# “旧案”与“实情”：清末预算案 对民初财政预估的影响\*

王 梅

**内容提要：**清末预算案是民初政府预估财政收支的重要依据：宣统三年预算案和宣统四年预算案是预估民国元年(1912)收支缺额的基础，是民二预算案编制与修订过程中增加岁入与核减岁出的参照，是实行解款制后确定各省解款数额的标准。清末预算案本身的争议、北京政府经验的匮乏、各类政争交融其间，使民初财政收支预估过程充满“旧案”与“实情”的纠缠。

**关键词：**清末预算案 民初财政 收支预估 财政变革

长久以来，清末民初财政预算问题的研究因历史分期截然割裂。学界关于清末预算的研究未能关照其在民初的影响，对民初财政的讨论又多忽视与清末预算的牵连，二者千丝万缕的联系因此被长期掩盖。<sup>①</sup>实际上，清末宣统三年预算案和宣统四年预算案在民国初年财政变革中扮演着重要角色。<sup>②</sup>正如曾于清末办理预算、后任职于北京政府财政部的杨寿枏所说，革命后整理财政多以清末预算为蓝本，袁世凯更是将其置诸案头亲自批注，并称：“前清预备立宪，惟度支部最有成绩，余皆敷衍耳”。<sup>③</sup>民初政府对清末预算案的依赖由此可见一斑。

具体而言，清末预算案对民初财政的影响主要在收支预估问题上。准确预估未来会计年度内国家财政收入支出，是政府办理预算的关键步骤。<sup>④</sup>尽管各国预估收支的方法与机制各不相同，但均对以往预算决算数据有不同程度的依赖。<sup>⑤</sup>民初政府在“实情”难测的情况下更是将参照“旧案”的惯例运用到了极致。那么，北京政府究竟如何运用清末预算案预估收支，“旧案”在带来便利的同时又何以引起种种矛盾，清末“旧案”与民初“实情”间缘何总是难达平衡等，都是亟待探究的重要问题。

## 一、清末预算案与民元财政收支缺额的争论

北京政府成立之初，财政极度困窘，对外借款成为其应对危机的不二选择。但对于当时财政是

【作者简介】 王梅，四川大学历史文化学院助理研究员，成都，610065。

\* 本文系国家社科基金重大项目“中国国会会议史”（批准号：19DA210）、中国博士后科学基金第66批面资助二等项目“晚清预算案对民初财政影响研究（1908—1916）”（资助编号：2019M663440）的成果之一。向匿名评审专家致谢。

① 一方面，关注清末预算的相关研究主要强调清廷试办预算的开创成果及围绕其产生的政争等问题，虽多判断清末预算案深刻影响民初财政，但并未深入讨论。主要研究成果包括：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）、《前恭后倨：清季督抚与预算制度》（“中央研究院”近代史研究所集刊编辑委员会编印：《“中央研究院”近代史研究所集刊》第66期，2009年印行，第55—98页）、周育民《清王朝覆灭前财政体制的改革》（《历史档案》2001年第1期）等。另一方面，民国初年财政问题的研究多强调革新的一面，如税制变革、内外债变化等。有部分研究略述及清末渊源，但预算问题仍为其所忽略，如贾士毅《民国财政史》（商务印书馆1917年版）、杨汝梅《民国财政论》（商务印书馆1927年版）等。

② 清政府自预备立宪始筹试办预算，直至覆亡仅办理宣统三年预算案及宣统四年预算案（会计年度暂采历年制，分别指1911年及1912年预算案），故本文所论清末预算案即专指宣三及宣四两预算案。

③ 杨寿枏：《觉花寮杂记》卷1，杨寿枏：《云在山房类稿》第4册，1930年刻本。

④ 吴贯因：《中国之预算与财务行政及监督》，上海建华书局1932年版，第39页。

⑤ 巴克著，彭子明译：《各国预算制度》，商务印书馆1936年版，第158—159页。

否存在缺额,具体缺额为多少,究竟如何估算等问题,政府内部与社会其他方面却存在极大分歧,而其间差异与清末预算案密切相关。

### (一)宣统三年预算案与借款缺额的争执

1912年2月底3月初,南北协议达成,辛亥革命后的动荡局势渐趋稳定,但财政危机依然严峻。<sup>①</sup>袁世凯就任大总统后随即公布政府借款计划,称北京临时政府组建需款甚多,现有收入匮乏,统筹预估未来6年建设共需借款约6000万英镑。<sup>②</sup>但临时参议院与社会多方面立即表示政府借款须先编订全国预算,预估财政收支,并由参议院议决后方可进行。<sup>③</sup>鉴于银行团的苛刻条件,以及国内的反对,北京政府随后放弃6000万英镑借款计划,并应要求公布其预估元年财政收支的结果。

第一届内阁总理唐绍仪于3月29日到南京临时参议院发表政见时,以清末宣统三年预算案为依据,预估民国元年收支相抵不足26500万两。<sup>④</sup>唐内阁财政总长熊希龄于4月10日就职时亦通电发表其预估概算,在宣统三年预算案基础上,按照革命造成的变化分别增减,得出元年收支不敷26800万两的结论。<sup>⑤</sup>随后,在北京临时参议院催促下,<sup>⑥</sup>唐内阁各国务员又于5月13日到参议院宣布政见,再次强调政府收入无着,需款甚急,预估收支不敷约26000万两,不得不借外债。<sup>⑦</sup>至此,政府已三次公开宣称其预估元年财政收支缺额约26000万两,但其十分肯定并坚持的结论却很快遭到批驳。

5月上旬,《东方杂志》主笔杜亚泉发文逐条驳斥唐、熊二人所公布之预估概算,认为政府所论不过是故作危词,以宣三预算勉强拼凑成说,使国人不得不赞同政府借款。<sup>⑧</sup>同时,上海共和建设讨论会致电北京临时参议院,称政府所报告亏空数额根据前清宣三预算案而来,“今昔既殊,则比附不类”,不足以昭信释疑。<sup>⑨</sup>此外,唐内阁到参议院发表政见后不久,副议长汤化龙即向政府提出质询书,指责政府预估过于笼统且错漏百出,不知全国财政实情,只是为了借款而虚构浮数,迷惑众听。<sup>⑩</sup>参见表1。

表1 政府预估主张与杜亚泉、汤化龙驳斥各条对照表 单位:两

	政府主张(唐、熊之说)	杜亚泉	汤化龙
晚清积欠	宣三预算不敷7800万。(唐、熊)	资政院议决宣三预算为盈余	革命后情况迥异,宣三预算并无可信价值;资政院议决宣三预算为盈余
	四国币制实业等借款2亿,利息1000万。(唐、熊)	借款多未完全成立或未全数收入	币制实业、粤汉川汉铁道借款因兵变停议;津浦追加借款债息应已列宣三预算;邮部正金借款,临时政府及各处借款并无2亿,利息应减大半
	外债利息及赔款5000万。(唐)	已列宣三预算,重复计算	已列宣三预算,重复计算
	1911年未付外债利息及赔款2000万。(唐)	关税作抵	包含于前列外债利息及赔款之中,后者又包含于宣三预算,重复计算

① 革命爆发后,清政府与新成立的南京临时政府皆因财政困窘积极筹借外债。但战争期间,南北借款活动多以失败告终。详参刘增合《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。

② 公布前,袁世凯政府一直秘密与银行团接洽,并已提出借款请求。详参王纲领《民初列强对华贷款之联合控制:两次善后大借款之研究》,私立东吴大学中国学术著作奖励委员会1982年版,第33页。

③ 《公电》,《申报》1912年4月16日,第1张第2版;《呜呼今日之财政》,《申报》1912年4月28日,第1张第1版。

④ 伦父:《中央财政概论》,《东方杂志》第8卷第12期(1912年)。

⑤ 《熊总长清理全国财政之先声》,《申报》1912年4月27日,第1张第2版。

⑥ 李强编:《北洋时期国会会议记录汇编》第8册,北京图书馆出版社2010年版,第269—270页。

⑦ 需要注意,熊希龄两次发表借款预估数额计算略有差异,分别为26800万与26700万,但并无本质差异,此处统一为26800万两。详参《熊总长演说补救财政办法》,《申报》1912年5月16日,第1张第2版。

⑧ 伦父:《中央财政概论》,《东方杂志》第8卷第12期(1912年)。

⑨ 《公电》,《申报》1912年5月14日,第1张第2版。

⑩ 《众议院议长汤化龙等关于北洋政府财政预算问题的质询书》,中国第二历史档案馆藏,民国北京政府档案,档号一〇〇二(2)-166。

续表 1

	政府主张(唐、熊之说)	杜亚泉	汤化龙
民国减收	各省免税减捐少收 5 000 万。(熊)		各省减免旋即恢复,收入减少并不至此巨额
民国增支	60 师团饷额 8 000 万。(唐)	宣三预算已列军费 6 000 余万,重复计算	宣三预算已列新军防营等费共 6 000 余万可支 50 师团之用,重复计算;政府定 5 个月内遣军,额饷不应以全年计算
	80 师团增饷 3 000 万(熊)		
	建筑规复,伤亡抚恤各 1 000 万。(唐)	无具体统计,估算浮滥	无具体统计,无细目,估算浮滥
	外债赔款、遣散军队、损失偿款、恩恤各款、建设经费等约 1 万万。(熊)		宣三预算有遣散绿营等费 1 300 余万,若移充遣散现在军队费,可遣散 50 余师团;外债、规复费、恩恤费等无细目,估算浮滥

资料来源:根据伦父《中央财政概论》[《东方杂志》第 8 卷第 12 期(1912 年)]、《熊总长清理全国财政之先声》(《申报》1912 年 4 月 27 日,第 1 张第 2 版)、《众议院议长汤化龙等关于北洋政府财政预算问题的质询书》[中国第二历史档案馆藏,民国北京政府档案,档号 一〇〇二(2)-166]相关内容整理。

综合表 1 可知,政府预估分清末积欠、民国减收与民国增支三部分,唐绍仪与熊希龄的估算略有差异。<sup>①</sup> 杜、汤二人对其主张进行了逐条驳斥,既对预估的依据宣三预算案本身提出质疑,亦从预估方法上指出错漏,几乎全盘否定。一方面,宣统三年度预算案分政府提交之部编案与资政院议决案两种。部编案收支相抵不敷 7 800 余万两,<sup>②</sup>资政院议决结果却盈余 300 余万两。<sup>③</sup> 但议决案遭到各省反对,清廷最后不得不下令表示,若实行困难,可说明理由,候旨办理,在事实上使议决结果作废。<sup>④</sup> 部编案与议决案究竟哪一个为正式宣三预算案,本身即存争议。所以,杜、汤二人均指责政府以不敷甚巨的部编案为依据,却不参考略有盈余的议决案。另一方面,对于政府预估收支的方法,杜、汤二人的驳斥主要集中在其“重复列入”与“估算浮滥”两个方面。所谓“重复计算”,即指宣三预算中已列入开支,再单独列出为新增,如外债利息及赔款、军饷等项均是如此;而“估算浮滥”,则多指恢复重建、抚恤赔偿等项没有具体统计细目,却随意增列巨额支出。

在批驳政府结论的同时,杜、汤二人也以宣三预算案为依据得出各自不同的结果。杜亚泉以略有盈余的资政院议决案为根据,将政府所列各项支出相应缩减,得出不敷 9 000 万两的结论,并未完全推翻政府预估结论。<sup>⑤</sup> 汤化龙则以部编案为根据,岁入部分在原案基础上减去 2 000 万作 27 700 万两。岁出部分则完全重新估算,外债费 5 200 万两,陆军 30 师团 4 000 万两,海军购舰费 300 万两,中央行政 4 500 万两(宣三预算一半),地方行政费 7 000 万两(同宣三预算),优待清室费 400 万两,加上遣军、恩恤、赔偿等费 2 700 万两,合计岁出约 24 400 万两。出入相抵尚余 3 300 万两。<sup>⑥</sup> 如果说向来主张调和的杜亚泉在批判的同时还算同情北京政府的处境,那么汤化龙的主张则显然完全与政府对立。除去政府结论确有值得商榷之处外,主导这场争论的实际是彼时愈演愈烈的党争。

尽管南北和议达成,但袁世凯与革命党之间的汹涌暗潮从未停歇。袁为钳制革命党势力,暗中

① 唐氏预估分“清末积欠”与“民国增支”两部分,熊氏所列增加“民国减收”部分。由于唐氏单独所列外债利息及赔款、部分军饷等被指为重复计算。熊氏将外债利息及赔款归入赔偿、遣散部分,作模糊处理,并将军饷减少。参见伦父《中央财政概论》,《东方杂志》第 8 卷第 12 期(1912 年)。

② 《政院第一次常年会议速记录第十号速记录》,李启成校订:《资政院议会会议速记录:晚清预备国会会议辩实录》,上海三联书店 2011 年版,第 79—90 页。

③ 《资政院会奏议决试办宣统三年岁入岁出总预算案请旨裁夺折》,《政治官报》第 1173 号(1911 年)。

④ 《谕旨》,《政治官报》第 1171 号(1911 年)。

⑤ 伦父:《中央财政概论》,《东方杂志》第 8 卷第 12 期(1912 年)。

⑥ 《众议院议长汤化龙等关于北洋政府财政预算问题的质询书》,中国第二历史档案馆藏,民国北京政府档案,档号 一〇〇二(2)-166。

支持以梁启超为首的立宪派组织政党与之形成党争。<sup>①</sup> 故追随梁的立宪派代表汤化龙及其领导的上海共和建设讨论会,皆以反对倾向革命党的唐绍仪内阁为己任。<sup>②</sup> 借款问题则是袁世凯及其支持的立宪派诸党借以推倒唐阁的契机。<sup>③</sup> 因此,汤化龙对政府估算的否定,虽并非毫无道理,但多有不符合“实情”之处,显然更多是为了反对而反对,服务于党争。汤氏指责政府所列外债利息及赔款、军饷等为重复计算,实际是以宣三预算下的财政收支尚算正常运作为前提。但此前提与“实情”并不相符,因为革命后各省解款断绝,原本财政体系崩溃大半。此外,汤氏自己的估算中,岁入在革命后必难保证,岁出中仅外债费、陆军费及中央行政费等即被严重低估。尽管如此,党争显然压倒了“实情”,唐内阁最终因借款问题倒台。

## (二)宣统四年预算案与民元财政“实情”

尽管新成立的北京临时政府,以及反对政府主张的杜亚泉与汤化龙,均以宣三预算为预估依据,但宣三预算并非当时唯一选择。曾任《北洋法政学报》主编的吴兴让在革命后不久,政府公布元年收支缺额之前,即以宣统四年预算案为基础对元年收支做了详细预估。

吴兴让的预估包括宣四预算中岁入、岁出因革命消解与新增岁出三部分。首先,岁入因革命消解部分包括已裁之常关、厘金,虚列之契税、盐课各捐、官业收入、正杂各税等,共5 271万余两。宣四预算岁入共23 390余万两,减去后实存18 120万余两。其次,岁出因革命消解部分,包括陆军部所管陆军贵胄学堂、旗营、绿营,民政部所管钦天监、祭祀时宪庆贺费等,共2 193万两。宣四预算岁出共21 890余万两,仍余19 697余万两。最后,新增岁出则包括优待费、国会费、总统府经费、新增军饷、善后费等,至少约4 000万两。出入相抵约亏5 400余万两。<sup>④</sup>

吴氏的预估最大的不同即以宣四预算为基础。宣四与宣三预算虽为清廷先后编订,但实际差异巨大。宣三预算于1911年初议决颁布,而宣四预算于1911年秋革命爆发前不久方才编订完成,最终未经议决颁布,社会各界对其认可度相对更低。此外,宣三预算未划分国地收支,总案由各省预算总和而成。而宣四预算则按照暂定标准区别了国地收支,款目相对详细。<sup>⑤</sup> 因此,吴氏能根据宣四具体款目的消解与留存来详细核算收支。吴氏预估看似有条有理详尽谨慎,却仍以政府财政体制正常运作为前提,岁入消解部分仅列出原本虚列与国体变更后裁减之数,并未提及各省解款断绝的局面,缺乏对“实情”的充分考虑。而吴氏的实际目的则是以“旧案”作学理分析反对政府借款,进而倡导其发展联邦自治的主张。<sup>⑥</sup> “旧案”只是其表达个人主张的根据,而非预估“实情”的参照。

与有意无意忽略“实情”的估算相较,北京政府的预估或许更趋近“实情”。革命之后,原本收支体制大半停滞,中央政府仅余极少数可支配收入,却须应对巨额支出。宣三预算实际为北京政府展示各项迫在眉睫的支出及政府财政窘况的依凭,故其保留宣三部编案中巨额不敷,并集中展示亟待支出的外债利息与赔款、新增军费以及各项建设费等。但北京政府最终与银行团达成的2 500万英镑善后借款,实收额约2 072万镑(合约15 885万两),实际远少于政府预估的元年缺额26 000万两。<sup>⑦</sup> 而该借款基本用途却与政府预估时所列各项支出相对应,其中约1 100余万英镑

① 丁文江、赵丰田主编:《梁启超年谱长编》,上海人民出版社1983年版,第614—620页。

② 上海共和建设讨论会于1912年4月成立,由清末立宪派成员组成。汤化龙任主席,梁启超为其拟政纲。同一时期立宪派还成立了共和促进会、共和统一会等多个类政党组织,以对抗革命党势力。因此,上海共和建设会与汤化龙都较早反对政府预估结论,且态度较为激烈。参见张玉法《民国初年的政党》,岳麓书社2004年版,第103—106页。

③ 需注意,袁世凯并不反对借款本身。唐内阁倒台后,袁氏主导赵秉钧内阁仍积极与银行团谈判。

④ 《财政危险之证据》,《大公报》1912年4月27、28、29、30日,第2张第2版。

⑤ 《度支部奏试办宣统四年全国预算缮表呈览并沥陈办理情形折》,内阁印铸局编印:《内阁官报分类合订本》第9卷,1911年印行,第299—301页。

⑥ 《财政危险之证据》,《大公报》1912年4月30日,第2张第2版。

⑦ 以上数据照贾士毅所用换算比率换算。详参徐义生《中国近代外债史统计资料1853—1927》,中华书局1962年版,第109、120页;贾士毅《民国财政史》,第1—2页。

用于偿还各类到期债务,其余则用于裁军、赔偿、行政支出以及整顿盐务等。<sup>①</sup> 尽管善后借款用途并不能完全代表当时北京政府的所有支出,因为其尚有小额直接收入与其他借款,但在二次革命前总体应出入不大。所以,不管是从估算展示的收支结构,还是从借款最终用途来看,政府以宣三预算估计的民国元年收支,确实立足“实情”道出其收不敷支的困境,但同时也利用“旧案”夸大了不敷数额。

总之,清末“旧案”无疑为厘清革命后财政“实情”提供了重要基础。但由于估算者不同的立场与方法,参照“旧案”预估的可操作空间极大。为借款缺额找寻依据的政府当局,立足党争驳斥政府欺骗民众的汤化龙,以及反对借款倡导自治的吴兴让,均以宣三、宣四预算“旧案”为依据估算元年收支,但结论却完全不同,且往往与“实情”并不相干。这使整个民初财政预估更加复杂,故编订新的预算案成当务之急。

## 二、宣统四年预算案与民国二年度预算的收支预估

北京政府对民国元年财政收支的预估,不仅遭到对其合理性的驳斥,还因未经立法机关审议,其合法性也饱受质疑。临时参议院不断要求政府编订并提交新的符合“实情”的预算案。民国二年度预算案是民国政府成立后编订的第一个正式完整的预算案,其岁入与岁出的预估却均陷入“旧案”与“实情”的漩涡之中,难以平衡。

### (一) 各省财政岁入的预估与核定

与岁出相较,岁入常因各种要素波动而变化,实际更难预估。各国预算制度发展过程中形成多种岁入预估方法以求准确,以“平均增加法”适用最广。其主张以前三年或五年收入之平均额为基础,再斟酌经济形势等变化来估算,将过去情况与将来发展结合考虑。<sup>②</sup> 但彼时政府仅编有宣三、宣四两预算案,且形式差别较大,并不具备采用此法的条件,参照“旧案”只能做非此即彼的选择。

民二预算为正式的国家预算,须按西方惯例划分国家、地方收支。从形式上看,根据暂时标准划分了国地收支的宣四预算,较没有划分的宣三预算更适合作为参考。在正式编订之前,财政部曾草拟岁入概算,其中各类岁入即是在宣四预算基础上参考革命后变化核定的。如田赋类照宣四旧额的 $\frac{2}{3}$ 列入,盐课类因改革照旧额的 $\frac{7}{10}$ 列入,关税类因商业凋敝照旧额的 $\frac{8}{10}$ 列入,厘金类照旧额的 $\frac{1}{2}$ 列入,正杂各税短收同时预计推行新税故照旧额列入,正杂各捐骤减照旧额的 $\frac{6}{10}$ 列入等。<sup>③</sup> 但此概算仅是财政部所做大致预测,还需与各省编送概算所反映的实情相结合。

财政部于1912年底通电各省按规定编送该省国家预算到中央,至1913年3、4月间,部分省份的预算陆续送到。但各省概算既不按部拟草案划分国家、地方税项,又多以革命后经济尚未恢复为由减额列入,几乎所有省份的岁入都较宣四缩减。除去关、盐等税另册单列外,各省原册数额合计约13707万元,较宣四之19682万元,缩减甚巨。参见表2。为平衡收支,财政部提出参照宣四预算对各省原报数进行重新核定,调整各省原册中不符合部拟草案原则的税项,将划入地方岁入的国家税提归国家岁入。同时增加各省以形势变化为由未列或少列部分,如酌增一二成田赋,增列印花税、契税收收入等,以缩小与宣四岁入之间的差距。<sup>④</sup>

① 详参贺水金《重评善后大借款》,《江汉论坛》1995年第5期。

② 其他还包括自动法、递增法、直接估值法等。详参工藤重义著,易应细译《最近预算决算论》,群益书社1911年版,第43—48页。

③ 《民国二年之预算大概(财政部报告)》,《协和报》第3卷第15期(1913年)。

④ 《财政部为送全国预算册及本部核编预算致审计处函》,中国第二历史档案馆编:《北洋政府档案》第138册,中国档案出版社2010年版,第478页。

表 2

各省宣四预算与民二预算案岁入(修正前)对照表

单位:元

省份	原案(关、盐等归专册开列)	清宣四预算数	财政部覆核	原案与宣四比较增减
直隶	8 877 478	10 481 845	10 267 192	减 1 604 367
顺天	89 506	213 675	137 090	减 124 169
奉天	10 526 285	10 613 635	13 741 806	减 87 350
吉林	4 046 015	7 964 330	6 098 797	减 3 918 315
黑龙江	3 088 443	4 278 018	3 422 529	减 1 189 575
山东	10 390 052	11 112 776	11 247 902	减 722 724
浙江	11 209 633	12 341 397	13 767 301	减 1 131 764
广东	14 701 310	15 325 448	15 471 812	减 624 138
广西	2 614 291	4 196 749	3 002 258	减 1 582 458
山西	5 299 553	8 299 976	6 227 928	减 3 000 423
陕西	3 680 279	5 084 571	6 257 141	减 1 404 292
四川	10 863 038	19 060 289	14 386 248	减 8 297 251
云南	2 335 684	3 154 660	2 951 992	减 818 976
河南	7 899 102	11 597 890	10 093 902	减 3 698 788
江苏	6 623 274	22 130 453	14 327 477	减 15 507 179
安徽	4 631 005	6 105 043	6 067 158	减 1 474 038
江西	6 197 283	9 785 143	7 967 704	减 3 587 860
湖南	7 135 142	9 564 529	7 445 465	减 2 429 387
湖北	5 610 519	12 260 083	6 817 585	减 6 649 564
福建	4 789 288	6 643 655	5 593 715	减 1 854 367
贵州	1 264 479	1 606 653	1 550 760	减 342 174
甘肃	1 618 704	2 486 985	2 479 145	减 868 281
热河	2 304 427	816 009	2 284 255	增 1 488 418
察哈尔	91 682	143 851	82 889	减 52 169
新疆	1 180 017	1 553 640	1 645 920	减 373 623
合计	137 066 489	196 821 303	173 335 971	减 59 754 814

资料来源:根据财政部编印《民国二年度国家预算》(1913年印行,国家图书馆藏)中直隶、顺天、奉天、吉林、黑龙江、山东、浙江、广东、广西、山西、陕西、四川、云南、河南、江苏、安徽、江西、湖南、湖北、福建、贵州、甘肃、新疆、热河、察哈尔、西藏岁出入分表整理。

说明:本表所用宣统四年预算案数据,是民初财政当局整理并换算后的结果,与清末原案并不完全对应。

民初中央政府坚持以宣四预算旧额为标准核定各省岁入,既在于增加预算收入,实际更在于推进宣四预算中所包含的央地财权划分。因为清政府办理宣四预算时所拟暂时划分国地税方案,将田赋、关税、盐税等可靠收入都划入国家税范畴,充分体现了其中央集权的主张与目的。民初政府几乎完全承袭了清廷划分两税的标准,财政部在以宣四“旧案”核定各省民二预算国家岁入时,除要增加各省因各种原因少列部分外,更多则是与各省协商具体税项归属国家还是地方的问题。<sup>①</sup>因此,在预估并核定岁入过程中,中央与各省的矛盾渐趋凸显。

实际上,清廷的财政集权主张在当时就遭各省抵制。宣三预算办理时,度支部对各省预算增入减出的要求多得不到各省响应,<sup>②</sup>资政院议决案更未得到各省真正的认可与实施。<sup>③</sup>宣统四年预算案在革命前才刚编订完成,没有机会得到各省承认。“旧案”由此与各省财政“实情”形成鸿沟。辛亥

① 详情参见王梅《民初北京政府划分国地税研究》,《史学月刊》2016年第9期。

② 《度支部试办宣统三年各省各衙门豫算总说明书》,《国风报》第1卷第31期(1910年)。清末中央与各省在办理预算问题上的矛盾实较曲折,前后多有变化,参见刘增合《前恭后倨:清季督抚与预算制度》,“中央研究院”近代史研究所集刊编辑委员会编印:《“中央研究院”近代史研究所集刊》第66期,第55—98页。

③ 《度支部奏请飭各省督抚切实遵照前奏维持预算办法折》,《政治官报》第1224号(1911年)。

革命以各省独立的形式展开,地方势力在革命后直接控制的财源较清末有过之而无不及。因此,从“实情”出发显然更有利于地方各省。而中央依照宣四“旧案”来核定各省民二预算的国家岁入,无异于希望夺取各省已握于手中的部分财权,必然遭到抵制,如江苏都督程德全即直接通电指责北京政府整理财政纠缠于“旧案”而不顾“实情”。<sup>①</sup>由此,中央与各省皆仅从自身利益出发,本可相互参酌的“旧案”与“实情”俨然成互相对立的选择。当然,除去革命后各省地方财政“实情”与中央集权主张存在本质上的利益冲突外,部分由革命党控制的省份与袁世凯政府间的政争则更加剧了这一趋势,贵州、安徽、福建、广西等省直至1913年7月都没有编送预算案到中央。<sup>②</sup>

财政部通过对照宣四预算调整税项归属与相关收入数额,最终将各省国家岁入总额增至17334万元。此数额虽较宣四的19682万元仍颇有差距,但考虑到彼时盐税、关税等已作债务抵押等情况,实际应更趋近清末旧额。<sup>③</sup>

## (二)民二预算岁出的预估与修订

尽管从理论上讲,岁出中各类债款、薪俸等多是固定的,实际需每年重新计算部分有限。但革命之后国体变更,官制大幅革新,岁出部分多需重新核算。因此,财政部在预估民二岁出时一开始并没有参考清末预算案,各行政经费、军费、洋赔各款等都拟重新估算。<sup>④</sup>为便于核算,中央还颁布种种暂行方法,统一全国各机关组织名称及内部结构,薪俸、物品与劳务等经费支出标准,规范各省岁出核定。<sup>⑤</sup>

但是,与中央想要重新核算不同,各省在核定其国家岁出时却较多参照“旧案”。这主要是因为,岁出经费种类繁多且核算方法各异,各机关若每年度要重新核算每项支出必耗费巨大人力物力。若参考以往数据算定,则能省去大半工作。保留此前预算开支也是各国预算岁出预估中的普遍做法。<sup>⑥</sup>清末岁出预算因新政全面展开本就急剧增长,各省为避免麻烦多因循照旧,在宣四预算基础上修订增补,使革命后很多已经不必要的支出仍被保留。再加上民初政府欲展示新作为,各省为应对议会删减在开列数额时多留有余地等因素,整个支出预估迅速膨胀。据各省编送概算初步统计,各省国家岁出合计已高达约32152万余元,几乎是宣四16356万余元的两倍。<sup>⑦</sup>加上中央所管各国家岁出,民二岁出预估总计更高达82011万余元。参见表3。

对于各省所报国家岁出的膨胀,财政部曾提出多种核减方法,包括以政费最简之省为标准核减、以宣三宣四预算为标准核减、以各省中央经常经费余款为政费等。财政部认为以“旧案”为标准虽是各国通例,但并不适宜革命前后变化较大的岁出预估。<sup>⑧</sup>总之,财政部在梁士诒的主持下,虽对各省概算支出进行了大幅核减,使整个岁出总额降到64636万元,但尚未明确提出参照“旧案”的主张。

二次革命后,内阁更迭。于1913年8月成立的熊希龄内阁很快即将前内阁提交国会的民二预算追回进行修订。熊希龄自兼财长,其策略与梁氏完全不同,他明确提出以宣四预算为标准核减各部所管岁出,会计司司长贾士毅据此拟定详细核减意见书,发送各部参考照办。贾氏所拟修正意见书,一方面对照指出前编民二预算中各部所管支出总额较宣四预算的增长程度,要求以宣四旧额为核减

① 《程都督应省长理财要电》,《申报》1913年3月28、29日,第2张第6版。

② 《财政部致国务院请函飭各主管官署遵照院议总数编成主管全国预算册送部以便汇编函》,《政府公报》第424号,1913年7月11日。

③ 实际税收增列仍不足以平衡膨胀的岁出64637万元,梁士诒主导的财政部又增列12980万元内债收入。凤岗及门子弟编:《三水梁燕孙先生年谱》,上海书店1990年版,第137—142页。

④ 《民国二年之预算大概(财政部报告)》,《协和报》第3卷第15期(1913年)。

⑤ 《(财政部)致国务院公函电》,上海经世文社编:《民国经世文编》第6册,北京图书馆出版社2006年版,第3411—3412页。

⑥ 工藤重义:《最近预算决算论》,第43—48页。

⑦ 参见财政部编印《民国二年度国家预算》各省之岁出入分表。

⑧ 《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,民国北京政府档案,档号一〇〇二(2)—201。

目标,如外交部所管支出中本部经费增长 50 000 余元,出使经费增长 320 000 余元,修正要求其坚守宣四定额。另一方面,令缓办或停办各机关照例保留清末时预备展开的新政各项,并删减各项支出,如内务部所管测量化验室、陈列所、警察学校,教育部所管南京大学、医农工专门四所,司法部所管应设未设各厅,农林、工商两部所管各项推广计划等。<sup>①</sup>但是,由表 3 的对照可以看出,原编核定岁出约 64 636 万余元,经过修正仅减至 64 224 万余元。也就是说,对照宣四旧额进行的修正仅仅核减约 412 万余元,远未达到目标。因此,修正后的民二预算不敷达 8 498 万余元。<sup>②</sup>

表 3 宣统四年预算与民国二年度预算各部所管支出数额对照表 单位:元

各部所管	宣统四年预算	各机关造送原册数	财部核定	财部修订	修订额较宣四预算增减
外交部所管	4 344 685	5 874 199	4 824 919	4 306 338	减 38 347
内务(民政)部所管	6 306 002	65 991 200	40 817 111	43 882 009	增 37 576 007
财政(度支)部所管	164 687 625	437 648 539	394 997 252	391 913 794	增 227 226 169
教育(学)部所管	7 414 720	19 892 630	7 146 757	6 908 850	减 505 870
陆军部所管	102 402 180	258 196 356	161 695 792	163 775 012	增 61 372 823
海军部所管	18 289 144	10 112 935	8 982 935	8 972 895	减 9 316 249
司法部所管	10 468 534	缺	18 888 888	15 042 137	增 4 573 603
农林部	7 915 523	10 277 766	3 125 049	6 043 121	减 1 872 402
工商部		9 852 742	4 816 925		
交通(邮传)部所管	4 663 534	2 273 448	1 062 481	1 392 720	减 3 270 814
理藩部所管	1 895 531				
合计	328 387 478	820 119 815	646 358 109	642 236 876	增 313 849 398

资料来源:根据财政部编印《民国二年度国家预算》岁出总表中外交、内务、财政、教育、陆军、海军、农林、工商、交通部所管部分,《修正后二年度预算案》[《雅言》(上海)1914年第3期],贾士毅《修正二年度国家预算意见书》(上海经世文社编:《民国经世文编》第6册,第3388—3402页),贾士毅《民国财政史》(第1579—1599、1606页)相关内容整理。

说明:宣四预算各部所管支出的具体数额,贾士毅的《修正二年度国家预算意见书》和《民国财政史》数据略有出入,差别不大,本表采用《民国财政史》数据。此外,宣四预算案中包括度支部所管与暂管两部分,为方便对照,本表合并为度支部所管。

民二预算案修正未能达到核减岁出目标的原因,一方面是由于熊希龄内阁混杂多种政治势力,本身欠缺统一行政能力,部分部院并不执行内阁大政方针;<sup>③</sup>另一方面则是笼统照“旧案”核减的要求遭遇“实情”的巨大阻碍。首先,由于国体官制变更,民初各部所管具体经费实际已很难与清末一一对应。比如民初海军部所管内容剔出了清末时各省水师,内务部所管较清末民政部多了蒙藏费、警察费以及各省水师经费等。其次,所管经费区别不大之财政、陆军等部,则因债款与军饷在民初增长的实际情况,与清末已大有不同,完全难以宣四“旧案”标准核减。陆军部所管岁出经过三次修订仍未达财政部标准,多次强调预算已与事实不符,难以适用。<sup>④</sup>最后,尽管二次革命后的央地关系表面似乎由中央主导,但地方各省在修订过程中的抵制活动从未被真正消解,如广东等省称此种预算完全不考虑“实情”要求放弃预算体制,<sup>⑤</sup>部分省份利用省议会与各类舆论攻击举报国税厅,妨碍国税接收与解交中央等。<sup>⑥</sup>

总之,宣四预算在民二预算岁入与岁出预估中均扮演了重要角色:财政部以宣四预算岁入为标

① 贾士毅:《修正二年度国家预算意见书》,上海经世文社编:《民国经世文编》第6册,第3388—3402页。

② 《修正后二年度预算案》,《雅言》(上海)1914年第3期。

③ 参见杨天宏《论〈临时约法〉对民国政体的设计规划》,《近代史研究》1998年第2期。

④ 《财政部为陆军部第二次修正预算核减情形致审计处总办函》,中国第二历史档案馆编:《北洋政府档案》第137册,第299—379页。

⑤ 《财政部驳覆粤都督电》,《新闻报》1913年11月28日,第5版。

⑥ 《财政部赋税司1913年10月份工作报告》,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》第1册,江苏古籍出版社1991年版,第1223—1225页。



准审核各省岁入概算;各省为便利与留有余地在岁出预估中多参照“旧案”;熊内阁修正预算时以宣四预算岁出额为标准要求各部减支。清末“旧案”,不管是从形式组织还是岁入岁出数额都为民初预算编订提供了较好的参考。但在此过程中,中央与各省囿于各自利益,未能在参考“旧案”与斟酌“实情”间寻得平衡。各省不满中央为实现集权以宣四岁入标准要求各省,指责其罔顾革命后“实情”。但在岁出预估中,为了其自身利益则多按照旧例添列各项经费,导致岁出急剧膨胀。中央本欲依据“实情”重新估测岁出,但为平衡收支又以宣四旧额为标准强制核减支出。“旧案”与“实情”,似乎并非政府预估收支相互参酌的要素,俨然成为中央与各省维护自己利益时冠冕堂皇的说辞。此种情况下,民二预算案岁入在“旧案”目标的挟持下多有虚列,岁出或因各省依赖“旧案”而膨胀,或在“实情”的掩护下难以核减。修正后的民二预算岁入难以依靠,岁出又无法执行,且仍存巨额不敷,民初财政变革遭遇挫折。

### 三、宣统三年预算案与袁世凯政府财政改革

鉴于新的预算体制整理财政收效甚微,财政危机日益严峻,袁世凯于1914年初颁布《中华民国约法》实行总统制的同时进行财政改革。改革以恢复各省解款为宗旨,而各省解款数额的确定,又与清末“旧案”密切相关。

#### (一) 宣三预算岁入旧额与各省解款数

1914年初,为解决财政困窘,政府即开始倡导规复旧制之主张:“欲整理中国财政,必须规复原有税额,欲规复原有税额,则必规复前清原有之制度。”<sup>①</sup>因为各省解款断绝是民初中央财政竭蹶的根本原因,故解款制为规复旧制之重点。清政府从各省获得解款的关键在于其摊派策略,宗旨即中央在各省达成解款数额的前提下,放宽对各省收支的限制。<sup>②</sup>为此,袁世凯政府颁布新省官制,取消国地税名目,改组各省财政厅,做了一系列制度调整,在中央集权的同时给予各省更多控制地方财政的权限,并要求各省解交一定款额给中央。<sup>③</sup>

但是,清末解协体制下的各省解款数额显然已难以适用,袁世凯政府即以预算体制为基础,将各省年度预算收支余额作为各省解款数。如此,民国三年度预算中各省岁入与岁出的预估就直接关系到该年度各省解款的多少。为了尽可能增加各省收支余额,袁世凯政府在编订民三预算时要求各省恢复宣统三年岁入“旧额”。因为宣三预算岁入额较宣四高,且未划分国地收支的形式更符合以定额核定各省收支的条件。<sup>④</sup>具体而言,财政部以宣统三年预算岁入“旧额”强制核定各省民三预算岁入,并照政府颁布各项新标准重新估算岁出,将收支相抵的余额为各省解款数。参见表4。

表4 财政部核定十六省收支概算与民三预算各省盈亏对照表 单位:元

省别	宣三预算岁入(盐、关、土药等款另案核办)	核定支出概算	收支相较余数	民三预算盈亏
直隶	11 782 865.6	8 035 952	3 746 913.6	27 772
江苏	21 736 592.5	9 311 600	12 414 992.5	4 217 298
安徽	6 495 157.8	5 289 955	1 205 202.8	亏 625 477
江西	9 921 403	5 418 718	4 502 685	2 223 652
湖北	12 366 956.8	7 663 470	4 703 486.8	144 214
湖南	9 367 470.6	5 336 379	4 031 091.6	2 160 459

① 黄远庸:《远生遗著》卷4《财政丛话》,上海商务印书馆1926年版,第22页。

② 何汉威:《清季中央与各省财政关系的反思》,“中央研究院”历史语言研究所编辑委员会编:《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第72本第3分,2001年印行,第597—698页。

③ 参见王梅《民初北京政府设立各省国税厅筹备处研究》,《民国档案》2017年第1期。

④ 《资政院会议决试办宣统三年岁入岁出总预算案请旨裁夺折》,《政治官报》第1173号(1911年)。

续表 4

省别	宣三预算岁入(盐、关、土药等款另案核办)	核定支出概算	收支相较余数	民三预算盈亏
四川	21 252 040.5	9 148 421	12 103 619.5	1 338 089
山东	10 824 365.6	7 633 036	3 191 329.6	2 452 503
山西	9 929 905.3	5 498 001	4 431 904.3	266 763
浙江	12 453 656.2	6 330 603	6 123 053.2	7 617 833
福建	8 089 167	3 584 079	4 500 088	1 694 002
吉林	7 290 646.8	5 011 260	2 279 386.8	亏 1 003 632
奉天	14 325 456	7 490 396	6 835 060	2 057 600
河南	13 434 464.6	7 138 860	6 295 604.6	1 418 601
陕西	6 665 836.8	4 769 733	1 896 103.8	亏 642 712
广东	18 124 235.7	10 025 826	8 098 409.7	4 118 227

资料来源:根据《核定十六省概算与辛亥预算比较表》(《夏星》1914年第1期)、贾士毅《民国财政史》(第52—101页)相关内容整理。

说明:本表各省宣三预算岁入数是民初财政当局根据实际情况,剔除盐、关、土药等收入后经过换算得出的结果,与宣三预算原案数额并不对应。

从表4可以看出,以宣三预算岁入额核定各省岁入,并严格控制各省支出后,财政部得出收支相抵、盈余而需解款给中央的省份共16个。对于中央的核定结果,多数省份认为,民国成立已两年余,形势与前清早已迥异,“旧案”早已不足为凭。为此,中央专门召开财政会议与各省就具体数额进行协商。<sup>①</sup>以江苏省为例,财政部以宣三预算岁入为依据,除去关、盐等项,核定其民三预算岁入2173万余,岁出中军费与政费分别460余万元,收支相抵,盈余约达1241万元之巨。但苏省坚持称其全省岁入仅1390万,岁出中仅军费一项即近1000万元,与中央核定数额相去甚远,收支相抵不可能有盈余款解交中央。<sup>②</sup>大多数省份的反应与此相类,并由此与中央展开了一系列的关于民三收支以及解款数额的谈判与协商。

实际上,彼时中央并非对革命后各省实际情况变化毫无所知,提出宣三岁入旧额更多是将其作为一个依据与谈判筹码,只为尽可能增加各省解款数额。所以,经过一番讨价还价,双方逐渐妥协并大致确定各省民三收支数额。从表4可见,原本中央核定的预算盈余省份,也就是解款省份从16省减少到13省。安徽、吉林、陕西等省从有余省份成为亏短省份。其余各省(浙江省除外)的民三预算收支余额也都有较大幅度的缩减,比如江苏省余额由1000万余元缩减至400余万元,四川余额从1000余元减至100余万元等。当然,各省实际解款数额根据情况还会时有变动。

总之,袁世凯政府以宣三旧额为依据核定各省民三预算,在收支盈余基础上确定各省解款,并以严格的奖惩机制督促各省按时按额解款。部分省份解款的恢复使袁世凯政府财政改革似乎颇有成效。<sup>③</sup>但这种将繁复的收支预估变成强制“规复旧额”的办法违背预算原则,解款制也很快遭遇危机。

## (二) 税制变革与清末预算“旧案”的隐匿

解款制的成功施行,使袁世凯政府编订民四预算案时仍主张以收支余额核定各省解款。1915年初,财政部拟定民四预算办法时明确规定岁入预估不得少于前清宣三预算,岁出则不得超过民三预算核定总数。<sup>④</sup>但承受解款压力的各省却纷纷提出减收增支的要求,民四预算余额因此变幻不定,解款数额的确定也愈发艰难。这与预算预估过程中出现的新状况密切相关。

一方面,随着民国办理预算历程的推进,政府预估收支可资参考的材料越来越丰富。比如,民三

① 杨汝梅:《民国财政论》,第30—34页。

② 《江苏预算之近况》,《时报》1914年3月23日,第10版。

③ 贾士毅:《民国财政史》,第52—101页。

④ 《拟定四年度预算办法八条》,《税务月刊》第2卷第15期(1915年)。

决算已经成为重要的参考资料。办理民四预算时,财政部要求各省所编概算需与民三决算比较,并说明增减原由与拟定弥补办法。<sup>①</sup>此外,在预估民四预算岁出时,还有人主张依据1913年1月至6月的概算书来确定,因为此概算加倍即恰好与宣三岁入数额相抵仍有盈余。<sup>②</sup>尽管民三岁出因时局不稳等原因临时支出占比过重,而6个月概算仅为不完整中央概算,二者均有各自问题。但政府预估收支时可参考材料逐渐增多是不争的事实。

另一方面,中央借助清末“旧案”确定各省收支并要求解款的同时,却也难免陷入“旧案”的束缚。例如,在民四预算编订过程中,为了增加各省收支盈余,财政部欲将之前所拟地方教育费核减3/5。教育总长则指出,民国后各省学务经费较清末缩减甚多,江西由100万降至50余万,江苏由200万降至120万,因此要求支出也恢复前清宣三旧额。<sup>③</sup>在多方压力与有理有据的申诉中,教育经费核减不得不暂缓。<sup>④</sup>清末学务经费能否等同于经过官制改革后的各省教育经费或有疑问,但此种反驳确实表明,过度使用“旧案”会反被其束缚。

各省从多个方面抵制中央再次以预算“旧案”核定各省解款,民四预算收支余额一直难以确定。为此,1915年3月,周学熙出任财政总长,多方调整中央财政策略。鉴于各省对以预算核定解款方式的抵制,财政部不再明确以预算余额为依据与各省协商解款数额。<sup>⑤</sup>还着力调整中央与各省财政权限,以此来应对各省任意挪用中央解款的情况。<sup>⑥</sup>又积极推进并落实专款制,要求各省将指定验契费、印花税、烟酒牌照税等收入解交中央,确保中央财政收入。<sup>⑦</sup>革命后税制变化不大是政府岁入预估能一再依赖清末“旧案”的重要原因。但随着各省解款核定脱离预算收支,专款制施行,加之各种新税办理,整个财税体制发生了较大变革。清末“旧案”既难适用,又易引起争论,因此在财政预估中逐渐隐匿。1915年下半年编订民五预算时,袁世凯政府即再未有参照清末“旧案”之说。

总之,清末宣三预算案在袁世凯政府的财政改革中扮演了非常重要的角色,既是各省解款实现的基础,也成为后来中央各省博弈的焦点。中央以宣三预算旧额为依据与各省谈判,成功迫使各省解款,使中央财政危机缓解。但各省财政权限由此扩张,很快在民四预算案核定中抵制中央的解款摊派,中央不得不改弦更张施行专款制。<sup>⑧</sup>袁世凯政府在财政改革中对“旧案”的利用虽巧妙,但终难敌革命后各省渐趋独立的“实情”。

## 四、结语

民初政府编订预算时,有评论认为其既没有精确书册,亦无概括结论可参考,犹如“涉远道而无计程之表,济沧海而乏指南之针。”<sup>⑨</sup>但综合以上所述可知,宣三、宣四预算案是近代中国编制预算的开端,尽管存在种种不足,仍是了解清末民初财政状况最好的资料。在革命后的财政变革中,清末预算“旧案”为民初政府预估元年收支,核定民二预算收支以及协商各省解款提供了重要的依据,使其不致盲无所从,无疑是彼时无可替代的“指南之针”。

但清末预算案在为民初财政预估提供参照的同时,其本身存在的争议与问题亦引起种种矛盾。

① 《大总统交谕财部之大略》,《大公报》1914年12月6日,第1张第2版。

② 《四年度预算编制之标准》,《财政经济杂志》第1卷第3期(1914年)。

③ 《教育部之教育政策》,《申报》1915年2月5日,第2张第6版。

④ 《大总统谕令裁减地方教育经费》,《大公报》1915年3月1日,第1张第2版。

⑤ 杨汝梅:《民国财政论》,第30—34页。

⑥ 周学熙上台后对财政体制的改变包括多个方面:对于财政机关权限的调整主要包括中央财政部与政事堂主计局等机关的权责、中央地方财政审计监督权责、财政厅与各省行政长官及中央之间的权责等。参见《批出周总长政见书》,《大公报》1915年3月13日,第2张第1版。

⑦ 杨汝梅:《民国财政论》,第25页。

⑧ 袁世凯政府解款制改革,除利用清末旧案外,实际还牵涉颇多,笔者不再赘述,拟另文详细讨论。

⑨ 陈宗蕃:《论今日之豫算》,《庸言》第2卷第6期(1914年)。

首先,宣三宣四预算从组织形式到收支数额皆大有不同,民初政府在参照“旧案”时,无法统筹参照,只能做非此即彼的选择,致使其可信度大打折扣。其次,宣三预算案议决后未得各界认可,宣四预算案未完成法定议决程序,因此,民初政府参照“旧案”的举措常常遭到对其合理性及合法性的攻击。再次,清廷办理宣三宣四预算时未能处理好与各省财权分配问题,其中央集权主张一直遭各省抵制。民初政府参照“旧案”,承袭清廷集权主张进行财政改革,亦落入央地财权争夺的漩涡。最后,宣三、宣四预算岁出皆因新政的全面展开而膨胀,民初政府盲目参照时,很容易陷入平衡收支的困境。

除“旧案”本身的问题之外,民初政府所处政局形势也并不友好。要做到准确的预估,既需要政府采取专业的方法与正确的策略,也需要整个政治环境的配合。<sup>①</sup>北京政府在财政预算问题方面的专业素养与实践经验都颇有欠缺。预估元年收支时因错漏百出而被攻击,编订民二预算时缺乏统一策略,只知一味利用“旧案”解决眼前危机,致使岁入岁出在急剧膨胀与极度紧缩中反复,既成为被攻击焦点又无法落实施行。此外,从民国建立之初,不管是府院关系上、议会不同党派间、还是央地格局中,袁世凯势力与革命党之间的斗争从未停歇。参照“旧案”与斟酌“实情”本应在政府总体策略下相互补充结合,但不同政治势力的介入,使各方主张多从各自利益出发,将原本应互相参酌的“旧案”与“实情”成为非此即彼的选择,财政变革也因此演变成了新的政争舞台。

总之,清末民初的财政预算变革绝非截然分裂的两部分,其间尚有千丝万缕的联系亟待探究。从民初几次财政预估中可以看出,在彼时严峻的财政形势下,清末“旧案”不仅给其提供了预估形势的基本材料,更为其提供了变革财政的既成路径。但对“旧案”的过度依赖,也使民初的财政变革一开始卷入与清末相同的思路中,并没有针对革命后的“实情”作出适当调整,故而很快重新陷入央地矛盾与预算膨胀的怪圈之中难以自拔。尽管袁世凯政府利用“旧案”实现各省解款,一度缓解财政危机。但革命后各省财权壮大的事实,终使“旧案”中中央集权的目标归于泡影。考察清末民初财政预算变革,尤须注意此间发展脉络。

## A Study of the Influence of the Budgets in Late Qing Dynasty on Budget Estimate During the Early Republic of China

*Wang Mei*

**Abstract:** The two Budgets in Late Qing Dynasty i. e. Budgets for 1911 and 1912, formed the basis of Budget Estimate during early Republican era, but differed in levels each year. However, the controversies of the budgets themselves in Late Qing, Beijing Government's lack of experience in modern finance and the political conflicts, had all added to the complexity of Budget Estimate in the early Republic China.

**Key Words:** Budgets in Late Qing Dynasty, Fiscal System in the Early Republic of China, Budget Estimate, Financial Reform

(责任编辑:高超群)

<sup>①</sup> 巴克:《各国预算制度》,第155—166页。