

光宣之际清政府试办全国财政预决算

邓 绍 辉

(四川师范大学 历史系, 四川 成都 610068)

[摘要]光宣之际清政府试办全国财政预决算是由于当时中央财政危机以及中央与地方之间的财政矛盾所引起的,它包括宣统三年各省区、度支部、资政院试办财政预算案。尽管它有种种不足,也未得到切实贯彻,但是它在中国近代财政发展史上仍然产生了一定的进步作用。

[关键词]光宣之际;清政府;财政;预算;决算

[中图分类号]F812.952

[文献标识码]A

[文章编号]1000—5315(2000)01—0065—11

自清初起,清政府对中央及地方财政收支就建立了以钱粮冬估册和钱粮奏销册为主要形式的预决算制度[1](270—272页)。这一制度自初始到鸦片战争前夕近 200 年间虽存在诸种弊端,但仍能和当时财政经济运行机制保持一致。到了鸦片战争以后,尤其到了甲午战争以后,随着国家政治经济形势的不断恶化以及清中央财政危机的不断加深,其所固有的各种矛盾和弊端越来越充分地暴露出来。

清朝中央财政收支状况在甲午战前基本上是平衡的,由于甲午战争的消耗和随之出现的赔款、新政等巨额开支,很快超过了清政府年财政的实际承受能力,使其陷入了严重的财政危机。请参见下表所列数据:

1885—1911 年清朝中央财政收支简表^①

单位:两

年代	收入	支出	盈亏
光绪十一年(1885)	77086466	72865531	+ 4220935
光绪十二年(1886)	81269300	78551776	+ 2717524
光绪十三年(1887)	84217395	81280900	+ 2936495

[收稿日期]1999—08—31

[作者简介]邓绍辉(1956—),男,四川师范大学历史系副教授,博士。

[基金项目]四川省社会科学规划项目,川社规办通[1997]1号。

^①1885—1894 年有关数字据刘岳云《光绪会计表》表一编制;1899—1911 年有关数字据《清朝文献通考·国用六·用额》(浙江古籍出版社 1988 年版)以及赵尔巽《清史稿·食货六·会计》(中华书局 1976 年出版)编制。

光绪十四年(1888)	88391005	81967737	+ 6423268
光绪十五年(1889)	80761953	73079633	+ 7682320
光绪十六年(1890)	86807563	79410645	+ 7396918
光绪十七年(1891)	89684854	79355242	+ 10329612
光绪十八年(1892)	83364443	75645408	+ 7719035
光绪十九年(1893)	83110009	73433329	+ 9676680
光绪二十年(1894)	81033544	80275700	+ 757844
光绪二十五年(1899)	88200000	101120000	- 12920000
光绪二十九年(1903)	104920000	134920000	- 30000000
光绪三十四年(1908)	234820000	236950000	- 2130000
宣统元年(1909)	263219700	269876432	- 6656732
宣统三年(1911)	296960000	376356634	- 79396634

从上表所列数据可以看出,甲午战前 10 余年间,清朝中央财政基本上能维持平衡而有余,而战后 10 余年间,其收支状况却急剧恶化,赤字越来越大。如表所示 1894 年尚盈余 75 万余两,5 年后的 1899 年赤字为 1292 万两,到 1911 年赤字已上升到 7939 万两。与战前每年略有节余的情况相比,战后清朝中央财政陷入了收支极不平衡和严重危机的局面。

造成战后清朝中央财政收支极不平衡和危机加深的原因,目前有关论著已从当时财政支出方面,如战争赔款、新政开支和清廷靡费等,作了有力论述^①。下面,本文仅就这一时期中央与地方之间出现的财政新矛盾作进一步探讨。

(一)中央财权旁落地方

清朝中央财权旁落地方始于咸丰初年,到光宣之际这一现象更为严重。纵观这一变化的全过程,大致有三个财税政策的实施,加剧了财权由中央向地方的倾斜,一是咸丰年间清政府允许地方自筹军饷,实行京饷定额管理,遂开中央财权外倾之渐;二是同光年间清政府实行开源节流,重在开源,进一步加剧了财权由中央向地方的转移;三是甲午战后清政府不断向地方摊派各种外债,最终导致了中央财权的旁落[1](234—237页)。

由于财权旁落,甲午战争后户部对各省的财务管理已名存实亡。就财务组织而言,原有的藩、道、府、县等机构仍旧存在,但它们的职权大部分已转移到督抚们新设置的财务机构中去了。光宣之际,山东、广东等省的“善后局”,实已取代了布政使司(又称藩司)职权的大部或全部。其他各种新设局所,也多侵夺原有衙署的职权。就财政拨款而言,户部已不能象从前那样从某处某款项下拨解若干。相反,地方督抚不仅可以向其“讨价还价”,而且还经常迫使其放弃成命而屈从地方的意见。同治三年(1864年),户部因财力匮乏,向两江总督曾国藩索要淮南盐课。曾闻讯后,提出诸种“理由”,拒绝其增税要求[2](686页)。次年,户部又令江苏巡抚李鸿章匀拨两淮盐厘三四成解部,以解中央燃眉之急。李仅答应略增该省财政上缴数额,而盐厘征收使用则不容户部染指[3](卷十,1—3页)。光绪六年(1880年),户部欲改两淮盐法,令票商按年捐缴“票本”若干助饷,取消过去循环贩运、据世为业的征课办法。署理两江总督吴元炳对此不表同意,果然不能推行,后仅由两淮盐商一次性捐银百万两而维持原来的征课办法[4](845页)。1901年11月,户部将“庚款”1800多万两分摊到各省,当时有18位将军、督抚联名上奏,请求中央将摊款减少三成[5](卷二十七),并允许地方开征新税。后来迫于外债压力,户部不得不允许地方开征“赔款捐”。以往清政府要求各省增添款项时,总是采取协商办法,而到甲午战后,清政府则采取坚决措施——摊派和允许开征新税。上述情况的出现,一方面表明清政府财政收支实在困难,不得不依赖地方筹款;另一方面又表明中央财权旁落,舍此别无他法。

^① 周育民《甲午战后清朝财政研究》,《中国经济史研究》1989年4期;梁义群《庚子赔款与晚清财政的崩溃》,《清末新政与财政》,《历史档案》1990年第1期。

(二)地方与中央争夺财源

中央财权旁落于地方之后,地方与中央争夺财源的斗争十分尖锐。

1. 争夺厘金。厘金自1853年创办起,其征收大权一直控制在地方督抚手中,不仅成为其重要财源,而且还经常干扰中央正税。1855年至1865年间,一些地方督抚极力主张在长江中下游六省(即湖南、湖北、江西、安徽、江苏、浙江)推行田赋减免运动[6]。试想当时若无厘金收入作为补充,这些地方官员岂能如此热心减免田赋?这是厘金侵夺田赋的例证。1864年,淮南盐课征收不足额,其重要原因之一是盐厘征收过度,无法征收盐税正课[2](625页)。这是厘金排挤盐课的例证。光绪初年,杭州、南京等地常关不能重新开设,究其原因固然是由于积弊过多所致,但若无当地厘金局卡代行其税收职能,不论其弊端如何,常关肯定还会重设。这是厘金干扰常关的例证。甲午战后,由于厘金征收的不断扩大,有的省份厘金收入额已超过了田赋等正税。据载:1899年广西一省地丁杂赋年收入不过20万两,而厘金收入已达40万两[7](度支,18页)。广东全省年收入约500万余两,其中地丁、盐课、耗羨、杂赋四项仅为109万两,其余皆为厘金[8](4438页)。对于地方厘金侵夺中央正税,扰乱税制的问题,咸丰九年(1859年)三月,清廷令地方督抚及统兵大员,将各地劝捐抽厘的官绅职员造册报,以备核查。十一年(1861年),户部又制定厘金章程,规定:“自十一年正月,即照前款拟定,三个月奏报一次,将征收之数与支解之数分别造册送部”[9](29页),欲将厘金征管大权收归中央。但两广总督官文等人对此首先反对,其他省份的官员也阳奉阴违,始终不肯放弃这一重要财权,依旧广设局卡,自行收税。后来由于中央财政实在困难,在户部一再严令下,地方各省才从1868年开始将厘金收入中的一部分作为京饷上交户部,而其收支大权仍由地方长期控制。

2. 拖欠京饷。京饷自1867年定额为800万两,这只是户部每年定额应收之数,实际上有时并不能收足。据《光绪会计表》记载:1887年户部收到的固定京饷仅为414万两,1893年仅为748万两。甲午战后,因经费困难,户部又向各省追加临时京饷。据载1898年各省应上交中央的各种款项(包括分摊战后赔款、外债等在内)2300—2400万两,因拖欠严重,“任意积欠,频催罔应”,很少能全部收兑[10](1010页)。此外,一些财政收入状况较好的省份所负担的协饷任务,此时大多不能按中央指令调拨。

3. 争夺其他税款。在地方与中央争夺财源的过程中,户部原有的几项直接收入陆续被地方侵夺。例如捐纳款项,嘉道年间,户部每年可收捐银数百万或上千万两;咸丰以后,由于各省设局收捐,“减成较多,捐生避重就轻,在(京)局报捐者稀少”,致使户部收捐数额大为下降;到光绪初年,捐纳在户部财政收入中也“不过五六十万两”[4](691页)。又如常关税,粤关、淮安、浒墅、西新、北新、闽海等常关的税务监督,一向由户部派员担任;咸同以后,陆续被地方官员所排挤或控制,其中浒墅、西新、北新三关在同治年间被当地厘金局排挤停征,淮安、粤海、闽海三关于1904年和1907年先后改归地方督抚统辖[11](7829—7830页),其税收数额也多被地方财政截留。

20世纪初年,晚清财政经济状况已发生了很大变化,但户部从各省所得到的直接款项仍很稀少。据载1908年中央财政总收入已突破2亿两大关,而户部银库当年从各省所得到的直接款项仅为1650万两,加上各省临时上缴的练兵经费730万两,也不过2400万两[12],约占中央年财政总收入的12%。

(三)地方自行收支,不向中央办理奏销

清代前期,为了加强对地方财政的监督控制,确保地方与中央之间财政关系的正常运转,户部曾制定了一套严格的钱粮奏销制度。其中规定:各省收支必须于年底前,由布政使司按留存、起运、拨用、余剩四项,汇造四柱清册,呈送督抚复核后,转交户部,以备核查;对于用款有不符则例的情况,户部即令该省督抚转饷查明,于四个月内答复[13](卷十二,13页);各省用款的基本原则是:“每年支出总额不得超出规定之外”,也“不得另请别项增添”,“常例之外,遇有兴作必须者,随时奏明动用”,“倘有任意支销以致不敷,即令滥动各官名下着落赔补”[14](卷二百七十,15页)。各地军需用款奏销制度,除须造官兵花名册备查外,还需按照乾隆朝颁布的军需则例,即“有不合部例者,自帅臣以逮末僚,凡厕身其间者,匀摊追赔,非报家产尽绝,由地方官查明,加结具文咨部不能完案”,有的甚至“归用兵省分州县流摊”[11](8262页)。以上内容表明,清代前期户部对各省财政收支及军需用款的规定是十分严格的。

咸丰以后,这一制度遭到严重破坏。在镇压太平天国及其他农民起义的过程中,地方督抚及统兵大员自行募勇、自行筹饷,事先“均未奏咨备案,随营员弁亦不报部存查,扣旷扣建,纷纭轳轳,无从清厘。各路统兵大员肆意专擅,非不知事后报销无凭,核算必成不了之局。”[11](8262页)据咸丰十年(1860年)四月上谕指出:“广东自道光三十年起……仅将二年军需奏报一次,余均系笼统约略之数。其历年防剿处所,调派兵勇及动用粮饷若干……事逾十载,总未造报。节经该部奏催,置若罔闻……著劳崇光、耆龄查明历任司道及办理军务各员,先行奏参,交部严加议处。一面将该省叠次防剿处所支用军需确实细数,按限分析造册报销。”[15](652页)当时缺乏奏销的省份,并不限于广东一省,用兵各省普遍存在此种现象。如钦差大臣曾国藩在湖北督师时曾指示江西巡抚毓科,称:该省“银项应奏应题者,须倍加慎重,以少奏为是。或掣列做衙先行寄稿函商定妥,再行拜发,或称江浙向以全力供给向帅、和帅大营,今江西以全力供应曾某大营云云,可少免于大司农之驳诘。”[16](卷十二)这一指示表明,包括曾国藩在内的统兵大员都不向中央户部汇报各地军费收支的真实情况,其他官员在财政收支方面相互包庇、弄虚作假的行为,就更可想而知了。这种欺上瞒下的现象迫使清政府于1864年7月宣布:当年7月以前各项军需用款报销免造细册,以后需按期上报奏销,并宣布下不为例。但各地督抚及统兵大员并未理睬,军需用款仍“每积数年而一销,或数十年而一销,其银数动至数百万、千数百万不等”[5](卷八)。这种局面迫使户部于1881年再次宣布此前军需善后用款免造细册,开单报销,此后应重新办理奏销事宜[11](8266页)。

当时,各省不向中央办理奏销者,并不限军需用款一项,其他用款报销制度也渐趋废弛。光绪以后,各省为了应付中央的财务检查,兴起了一种新的报销形式——内外销。即把部分与“则例”、“成案”相符,上报中央的款项,谓之“内销”;与之不符、不报中央者,谓之“外销”或“融销”。外销之款存在问题最多的是厘金开支。据光绪六年(1880年)户部奏称:“近年以来,核计(厘金)抽收数目,适形短征……隐匿挪移,在所不免。至于局用一项,或以一成开支,或正厘一两,收办公银八分;或则支销项下并无经费名目。查应出之数匿不开报,则所报收数不实不尽可知。”[4](847页)这种匿报、浮开的现象,极大地削弱了中央对全国财政收支情况的了解和管理。到了清末,有人曾这样描述户部与各省之间的财政关系:“户部虽为(钱粮)总汇,而各处之虚实不知也。外省所报册籍,甲年之册,必丙年方进,已成事后之物,更有任催罔应者,孰应准、孰应驳、孰应拨、孰应停、孰应减、孰应止,皆未闻部中下一断语,皆以该督酌量办理,兼筹并顾一统之词而已。”[17]更有甚者,有的省份奏销不造细册,仅开一张“清单”,开支巨款,或数十万两,或上百万两不等。督抚们在用款时曾奏明有款立即归还,但到归还时多半借口与洋人交涉,比内地情形迥殊,无凭造册,故“借洋务二字为开支巨款之地”[8](5491页)。这种现象表明当时清朝钱粮奏销制度已达到十分混乱的程度。

(四)传统的预决算方式弊端丛生

在争夺财源、不办理奏销的情况下,户部对地方财政的监督和控制在越来越弱,传统的预决算制度形同虚设。事实上,清朝传统的财政管理体制及预决算职能作用不断弱化,除客观因素外,还有其自身原因。在财税管理上,该体制只有国家税,没有中央税与地方税之分。所有地丁、漕粮、盐课、关税等征收事项,中央均委托地方经理,而地方所征各种税款又须按中央之命进行分配。从征收的角度看,所有税款均为地方税,从管理的角度看,所有税款又均属中央税。这就在管理体制上产生了财权不明的弊端,即征收权与管理权不相一致的矛盾。在财政分配上,中央与地方之间长期实行按比例分成制,即各省征收各种税款后,将其一分为二,一部分为存留,供本地之用;一部分为起运,按期上缴中央或协济他省之用。这种按比例分成的制度,其优点是重复征税之弊,可节省征收费用,避免中央与地方之间对税源归属问题的争议。但按比例分成有时很难掌握,中央拿几成,地方拿几成,经常会因客观形势的变化而难以操作。在正常年代,地方各省还能按户部指令提供足够的税款,使中央财政保持平衡而有余。但到发生灾歉或战乱之际,尤其当中央集权财政体制削弱时,户部财源就难以保证,甚至出现拖欠京饷或截留税款等现象。在财政预决算上,缺乏一个统揽全国财政预决算的总计划。从甲午战后清朝财政管理及预决算方式的运行情况来看,在年度前,地方各省根据上一年钱粮冬估册编制预算表册,先上报度支部审查、复核,最后由皇帝定夺。年度后,地方各省又将本年度财政收支情况按四柱清册上报户部,最终由皇帝裁定。从严格意义上来说,这两次报审都不是近代意义上的

财政预决算。因为这些估册、清单所列数据仅限于地方与中央之间的财政分配,户部所得到的收支数额只是地方扣除存留或协济他省后上缴中央的一部分。因此,这种传统的预决算方式并不能形成一个统揽全国财政收支的总计划,并不能起到控制和支配全国财政的实际作用。

以上几方面分析表明,到了甲午战后,随着中央财政危机的不断扩大以及中央与地方之间财政矛盾的不断加深,清朝传统的财政管理制度,尤其是预决算方式,已越来越不适当当时客观形势发展的需要,急待进行大力整顿与改革。

二

甲午战后在变法维新热潮的推动下,资产阶级维新派曾将编制国家预决算计划列入经济改革的重要内容。康有为说:“王制冢宰制国用,可会掌岁成,来经费,皆先预算”,“决算预算表,此皆吾王制国用之法”[18](卷十一,6页),“今日治天下之大端,不外富强。然饷不足,则兵安能练?是不富断难以强……非惟兵不能练,即近日一切实事求是之政,均恐难以举行,是理财实为第一要事”[19](49页)。1898年夏,光绪帝在一份上谕中称:“户部掌度支,近年经费浩繁,左右支绌。现在另行新政,尤须宽筹经费以备支用……近来泰西各国,皆有预算用度之法。著户部将每年出款、入款,分别列为一表,按月刊发,俾天下咸晓然于国家出入之大计,以期将来节用丰财,蔚成康阜,朕实有厚望焉。”[10](卷四百二十六)这道谕旨是当时由官方明确提出准备实行国家财政预决算的最早文件。但这些并没有涉及到国家预决算制度本质的言论,也为以慈禧太后为首的顽固派所不容,最后被彻底否定。20世纪初,因对外赔款、对内新政的需要,清政府将财政管理制度及预决算方式的整顿与改革再次提上日程。1905年清政府派五大臣出国考察宪政,第二年又下诏预备“仿行宪政”,其中整顿户部、清理财政、实行预决算等改革措施被列为重要内容。1906年10月,户部改组为度支部后,曾下令清理各省收支奏销,核定外销款项及各部经费,同时又下令将现有财务报告制度由过去的文字册报改为表式册报。这些改革法令、措施颁行各省后,地方督抚大员们置若罔闻,拖延了一年多时间,不见回奏。针对当时财权分散、政令不通的现象,福建道监察御史赵炳麟于1908年上奏称:“臣细思整顿财政之法,若非设立财务行政各机关,而令度支部统一大权,无论京外出入之数,上下莫能周知,即知之而其数亦必不可信……我朝政之散,实由于财权之纷。各部经费各部自筹,各省经费各省自筹,度支部臣罔知其数。至于州县进款出款,本省督抚亦难详稽,无异数千小国,各自为计。”如何才能消除这种财权分散、政令不通的局面呢?他提出财政管理应实行中央与地方的分税制和预算制。关于实行分税制,他说:“一切租税,分作两项,一国税,以备中央政府之用,二地方税,以备地方行政之用。改布政使为度支使,每省一员,统司全省财政出入,征收国税和地方税,直接度支部,仍受督抚节制。遵照奕劻等所编外官制,限一年内将各州县主计官一律设立,归度支使管辖,分收各州县租税。各省地方进款若干,用款若干,责成度支使每年详细报部,其国税听部指拨,地方税即留为各该省之用。租税界限分明,疆臣无拮据虑,出纳造报确实,部臣有统核之权,如是则各省财政可一。”关于实行预算制,他建议:“应由度支部收发,不得各自为计。每年责令各衙门分造概算书及预定经费要求书,送度支部办理,如是则各部财政可一。然后通盘算定,事先预筹海陆军经费应如何指定,京外官薪俸如何平均,振实业,广教育,应如何补助以收其效。”[20](卷二百一十六,12页)

赵的这一建议受到了清政府有关部门的重视。同年七月,政务处议奏,认为赵的条陈大体可行,除布政使改为度支使及一年设立各州县主计官缓办外,其余均请飭令各省实行,加快实施全国财政预决算[20](卷二百一十八,4页)。同年12月,度支部提出了“以截清旧案,编订新章,调查出入确数”为内容的《清理财政章程》35条,对试办全国财政预决算做了具体规划。其中规定:从宣统元年(1909)起,中央由清理财政处主持预决算工作,具体负责审核、汇编从中央到地方的预决算报告和报表,最后编制总册,送交度支部核定,奏请在全国范围内实施近代财政预决算制度。同时又指示地方各省按期设立清理财政局,负责造送本省每年预决算报告册,调查本省财政收支利弊,并分门别类编写详细说明书,拟定本省各项收支章程及表册,送部审核[21](卷五,31页)。1910年10月,度支部正式颁令各省试办宣统三年(1911)全国财政预算案。同时,又对试

办预算工作提出了具体要求：每省应以每年正月初一到十二月底止为预算年度；预算册内先列岁入，后列岁出，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”为记帐单位，少数至厘为止。

各省区接到命令后，开始编制本省区财政预算报告，上报度支部。在审核各省区财政预算报告的基础上，度支部又根据清廷和各部的经费需要制定了中央财政预算报告，然后提交资政院审核。这样从下到上形成了一个初具全国规模的财政预算方案。鉴于目前有关论著对这一全国财政预算方案尚缺乏具体研究，本文认为有必要将当时各省区、度支部和资政院提出及审核的三个财政预算报告分列于后，作一简要分析。

宣统三年(1911)各省区试办财政预算案[22]

单位：两

省份	岁入	岁出	盈亏
奉 天	16183311	15521927	+ 661380
吉 林	8488606	9342715	- 854109
黑 龙 江	5400169	5513421	- 113252
直 隶	25156556	22147755	+ 3008801
山 东	9349010	9899237	- 550227
山 西	8188561	8938948	- 750387
河 南	4741055	10340485	- 5599430
陕 西	4213511	6304287	- 2090775
甘 肃	8305957	4308879	- 502922
新 疆	3567385	3473772	+ 93613
伊 犁	904335	1023936	- 119600
江苏宁属	25741938	25841626	- 99688
江苏苏属	9834751	10917453	- 1082702
江苏江北	1507014	1565794	- 58780
安 徽	4997863	6753046	- 1755182
江 西	6920340	94744815	- 2548495
浙 江	1179626	13350788	- 1554062
福 建	4961163	6212889	- 1251725
广 东	23201957	20262273	+ 2939684
广 西	4476002	5845218	- 1369215
云 南	5461731	7465588	- 2003856
青 海	15229	15229	/
贵 州	1734069	2788291	- 1054222
四 川	23696165	31442193	- 7746028
湖 南	7661553	8992703	- 1331149
湖 北	13545147	15785312	- 2240164
热 河	1078859	1523296	- 444437
察哈尔	569371	654907	- 85536
归 化	47202	43766	+ 3436
库 伦	58223	55108	+ 3114
科布多	137954	168250	- 30296
乌里雅苏台	51463	51984	- 521

阿尔泰	154278	154276	/
川滇边务	573237	4464071	- 3890834
西藏	/	/	/
顺天府	254714	317208	- 62494
共 计	243481404	270961448	- 27480044

宣统三年(1911)中央预算岁入表 单位:两

项 目	度支部预算之数	资政院复核之数
田 赋	48101346	49669858
盐茶课税	46312355	47621920
关 税	42139287	42139287
正杂各税	26163842	26163824
厘 捐	43187097	44176541
官业收税	46600899	47228036
杂收入	35244750	35698477
捐 输	5652333	5652333
公 债	3560000	3560000
总 计	296962719	301910294

(以上数据见刘锦藻《清朝续文献通考·国用六》)

宣统三年(1911)中央预算支出表 单位:两

项 目	度支部预算之数	资政院核减之数
外 务 部	3544732	3127013
民政部	5019689	4352038
度支部	118247543	111249309
学部	3375484	2747476
陆军部	126844326	77915885
海军部	10503202	9997946
司法部	7716015	6643827
农工商部	6555273	5453831
邮传部	55141906	37569196
理藩院	1705102	1688558
地方行政费	37703362	37703362
共 计	376356634	298448441

(以上数据见刘锦藻《清朝续文献通考·国用六》)

通过以上三个预算收支表所列数据,我们可以看出以下几个特点。

一是地方与中央的预算方案均为赤字预算。在各省区预算收支表中,35个省区(西藏预算数据暂缺)预算收入为24348万两,支出为27096万两,收支相抵,赤字为2748万两。其中盈余为6省区,即奉天、直隶、广东、新疆、归化、库伦。其盈余最多的是直隶300万两,广东293万两,其次为奉天66万两,而新疆、归化、库伦三处盈余较少。赤字为29省区。其中赤字在100万两以下有黑龙江、吉林、山东、山西、甘肃、热河等省区;在100万两以上者有贵州105万两,福建125万两,江苏124万两,湖南133万两,广西137万两,浙江

155万两,安徽175万两,云南200万两,陕西209万两,湖北224万两,河南559万两,四川774万两。一些长期被视为财政经济状况比较好的省份,如江苏、浙江、湖北、四川、山东等都出现了严重赤字,可见当时地方财政危机之重。

再从度支部预算收支看,赤字也非常严重。在中央预算收支表中,1911年中央预算收入为29696万两,支出为33865万两,入不敷出达4169万两,若加上各省地方行政费3770万两,赤字达7939万两,相当于甲午战前中央一年的财政收入。然而资政院通过一项修正案,一方面把中央预算收入提高到30191万两,另一方面又将支出减少到29485万两,使二者大体平衡,略有节余。从甲午战后清政府所面临的财政压力(赔款、外债、新政费等)来看,要实现财政收支平衡是极为困难的。因为当时清政府的统治力量已大为削弱,各省呈现分裂割据状态,故平衡财政并非易事。

二是中央预算收入主要来自于工商税。甲午战争以前,清政府的财政税收主要来自于田赋、盐课、关税和杂赋四大项,其中以田赋为主体的农业税占主体。而在1911年中央预算收入项目中,度支部所列八大类,即田赋、盐茶税课、关税、正杂各税、厘捐、官业收入、杂收入(包括捐输)、公债。其中传统税收项目——田赋4810万两,虽名列第一,但其比重与以往(咸丰以前农业税在整个税收结构中占70~80%)相比大为下降,仅占总收入29696万两的16.19%。新增税收项目——盐茶各税课、厘捐、关税、官业收入等工商税收占总收入的60%以上。其中官业收入4660万两,名列第二,占总收入的15.69%;盐茶税课4631万两,名列第三,占总收入的15.59%;厘捐4318万两,名列第四,占总收入的14.54%;关税4214万两,名列第五,占总收入的14.19%。这里值得注意的是官业收入名列第二。按当时财政收入划分,官业收入包括邮传部所属铁路、轮船、邮政、电报四大收入。这说明经过几十年财政投资,近代工交企业生产已初见成效,能为政府提供新的财源。尽管这一收入在当时经济结构中所占比重还十分有限,但它代表了中国社会经济发展的新方向,具有广阔前景。此外,在中央财政预算收入中,杂收入(包括捐纳)、公债等非税收项目也占一定比重,这与甲午战前税收结构也有所不同。

三是军政开支多,生产实业费少。在1911年中央预算支出项目中,军费支出为13734万两,占支出总额37635万两的36.5%,位居首位。其中陆军费12684万两,海军费1050万两。在陆军费开支中,新军用费几乎占一半。军费增多的主要原因是当时清政府正在大力编练新军三十六镇。北洋新军六镇用费直接来自于陆军部,各省所练新军用费,大部分由本省自筹,用费不够时,也能从陆军部得到一定资助。例如四川编练新军两镇,“薪公饷干及额支杂款,岁需银二百七十八万,即诸从节减,亦需二百四五十万。”[23]河南练习新军一镇,“计常年薪公饷干及建筑营房、置备服装、采买马骡、计购枪炮等等项,实需银一百八十余万两。”云南练一镇,开办费需379万两,常年饷需150万两[23]。各地督抚利用练兵之际,今日上书,明日电奏,极力扩大军权、财权,有时弄得度支部无款可拨。与此同时,陆军费还有相当一部分用于八旗、绿营、防营和禁卫军等。这些军队,有的照旧保留,有的正在遣裁之中。在预算册内,陆军部和军咨处各列预算费110万两,军事教育费660余万两,军需费1300万两,驿站差费240万两,海军衙门经费600余万两。由此可见,庞大的军费开支已成为清政府覆灭之前最沉重的财政负担。

在中央预算支出项目中,实业费所占比重很小。当时中央主管实业费的部门是农工商部和邮传部。在实业费支出中,农工商所管经费656万两,约占支出总额37635万两的1.74%。其中部属经费110万两,占支出总额的0.29%;各省实业费94万两,占总支出的0.24%;各省工程费451万两,占总支出的1.19%;邮传部所管经费5514万两,约占总支出的37635万两的14.65%。其中邮传部直接经费5384万两,占总支出的14.30%;各省交通费130万两,占总支出的0.34%。中央仅将农工商部和邮传部所辖16%的经费用于各种实业开支,自难推动清末近代工交企业的迅速发展。

清政府对新设的一些衙门,如学部、法部、资政院等,所拨经费也十分稀少。如学部预算支出费337万两,占总支出37635万两的0.89%。其中中央教育费为184万两,占总支出的0.48%,各省教育费153万两,占0.40%。这表明当时中央和地方教育费在整个预算总支出中所占比重还不到1%。

四是该预算只有预算没有决算。以上三个预算方案制定的次年(1911年),发生辛亥革命,清政府被推

翻,故只有预算,而无决算。

三

光宣之际清政府改革传统的财政管理体制,试办1911年全国财政预算方案,尽管还存在许多不足,但在中国近代财政史上仍产生了一定的积极影响。

首先,它改进了传统落后的财政预算方式。隋唐至明清历代政府实行上千年的财政预决算方式,即各种估册、清单的内容和项目根据量入为出的收支原则,是长期固定不变的。它所反映的内容主要是土地上产出的粮食及绢帛等实物变化,并不能全面而系统地反映当时整个社会生产力,尤其是商品经济发展变化的真实情况。从某种意义上来说,这些以文字陈述为主要内容的钱粮收支估册、清单,只是地方与中央之间财政分配的记数帐本,并不是全国财政收支的总计划。到了鸦片战争以后,尤其到了甲午战争以后,清朝收支种类和项目不断扩展,地丁、漕粮等实物税逐渐转变为货币税,这就加剧了新旧财政预决算内容与方式不相一致的矛盾。到了光宣之际,清政府实行以截清旧案、调查各省收支确数为目的的财政预决算改革,自下而上地编制全国财政收支预算方案,这对传统的文字册报方式无疑是一大变革,具有重要的进步作用。

其次,它初步采纳了西方国家近代财政管理的先进经验。如前所述,中国封建财政管理的一大缺陷是长期缺乏一个系统而完整的全国财政总计划。以清朝财政预决算管理为例,在年度前从地方到中央曾编制预算表(冬估册),年度后也有所谓决算表(四柱清册),但这都不是近代意义上的财政预决算。因为这些估册、清单的内容仅限于地方与中央之间的财政分配,缺乏一个总揽全国财政收支方案。光宣之际,清政府依照西方近代财政学的理论和方法,自下而上地编制从地方到中央的各级财政预算计划,并提交资政院审批。这是近代中国仿照西方近代财政管理制度而提出的第一个财政预算方案。从编制程序看,它摒弃了过去那种由地方各省向中央户部单独报告,最后由皇帝裁定的旧制,实行了先由各省区编制预算表册,然后上报度支部审查、复核,最后由资政院审批的新程序,从而形成了一个初具全国规模的财政预算总方案。

再次,它为以后中国财政的管理与改革提供了新的历史经验。民国以后历届政府均仿效和采取清末初创的自下而上的全国财政预决算方式,就是例证[24](1—2章)。

同时,我们也应看到,这些改革计划和方案当时并没有真正在全国范围内贯彻执行。除当时政治经济形势不断恶化的客观原因外,还有其自身的原因。

一是预算内容缺乏真实性。众所周知,财政预算是国家财政的预定计划,其能否实现不仅取决于当时社会政治经济的发展状况,而且有赖于预定计划所提出的各项指标是否科学。从当时预算的进程来看,清末地方和中央所编制的各种财政预算方案,明显缺乏内容的真实性。最突出的事例是,在编制地方财政预算计划时,各地督抚任意增减,弄虚作假。据宣统三年度支部尚书载泽称:各省上报的预算表册内,“于岁出则有意加多,于岁入则特从少报”[25](44页)。资政院预算股股长刘泽熙也指出:度支部对于编制预算只能一一电请督抚,“督抚以为可加则加之,以为可减则减之,以为不可加不可减则不加不减之”[26]。

在任意增减、弄虚作假的情况下,各省区所制定的预算收支计划存在着大量“水份”。前面所列35省区预算收支表中,盈余为6省区,赤字为29省区。长期靠协饷度日的边远落后省区,如新疆、归化、库伦等,还盈余数千两,而长期被视为财政经济状况比较好的省区,反而赤字严重。如江苏赤字124万两,浙江155万两,湖北224万两,四川774万两[22]。其赤字范围之广,数量之大,不能不令人怀疑。另外,不少省区在所编表册内还列有协饷收入。此项收入有无保证暂且不论,单从预算编制来看,就存在着大量虚报现象。甲午战后,各省自顾不暇,对原来所承担的协饷任务早已不肯照拨。“查册内受协省份往往照原数列收,而应协省份或不列支,明年照册收支。受协省份以为收入的款,而应协省份或全不解,或解不足”[11](国用六)。

地方预算中的弄虚作假行为势必影响中央预算的真实性。因为中央预算数据来源于地方预算,地方预算若不准确,中央预算将成无稽之谈。事实正是如此,当收到地方预算报告后,度支部和资政院既没有对其进行认真分析,又不了解全国财政运行的实际情况,匆忙地编制和审批了1911年中央预算收支计划。故这

- [10]清德宗实录[M].北京:中华书局,1987.
- [11]刘锦藻.清朝续文献通考[M].宁波:浙江古籍出版社,1988.
- [12]度支部清理财政处.光绪三十四年部库出入款目表[R].北京图书馆藏.
- [13]钦定大清会典事例(嘉庆朝)[S].沈云龙.近代中国史料丛刊续编第65辑[Z].台北:文海出版社,1974.
- [14]吴树梅.钦定大清会典事例(光绪朝)[S].光绪戊申年商务印书馆石印(线装).
- [15]清文宗实录[R].北京:中华书局,1987.
- [16]曾文正公全集:书札卷十二[M].长沙:岳麓书社,1995.
- [17]生财不如理财论[A].何良栋.皇朝经世文四编[C].沈云龙.近代中国史料丛刊第77辑[Z].台北:文海出版社,1966.
- [18]康有为.日本变政考[M].沈云龙.近代中国史料丛刊第33辑[Z].台北:文海出版社,1966.
- [19]戊戌变法档案史料[Z].沈云龙.近代中国史料丛刊续辑第33辑[Z].台北:文海出版社,1974.
- [20]王先谦.东华续录[M].陶澐宣校.光绪十四年戊子十月板归会稽籀三仓室刻本.
- [21]宣统政纪[M].沈云龙.近代中国史料丛刊三编第81辑[Z].台北:文海出版社,1980.
- [22]各省预算出入表[R].度支部试办宣统三年预算案总表:第二册[R].北京图书馆藏.
- [23]中国第一历史档案馆:陆军部档案[Z].陈崇桥.清末编练三十六镇述论[J].辽宁大学学报(社科),1990,(5).
- [24]杨荫溥.民国财政史[M].北京:中国财政经济出版社,1987.
- [25]清末筹备立宪档案史料:上册[Z].沈云龙.近代中国史料丛刊续辑第81辑[Z].台北:文海出版社,1974.
- [26]彭雨新.清末中央和地方财政关系[J].社会科学杂志,1948,9(1).
- [27]王树敏,王延熙.皇朝道咸同光奏议[M].沈云龙.近代中国史料丛刊第34辑[Z].台北:文海出版社,1966.
- [28]德寿.江西覆奏整顿厘金折[A].渝折汇存[M].
- [29]北洋函牍拾零[C].张神根.清末国家财政地方财政划分评析[J].史学月刊,1996,(1).
- [30]延杰.遵设清理财政局折(宣统元年二月二十四日)[J].政治官报,483号.
- [31]度支部.议覆陕抚奏陕西省财政统归藩司综核,经费请作正开支折[J].政治官报,865号.

Qing Government's Trial National Financial Budget and Final Account in Between Guangxu and Xuantong Years

DENG Shao-hui

(Sichuan Normal University History Department, Sichuan Chengdu 610068 China)

Abstract: The central financial crisis and the financial conflicts between the central and the local governments causes the Qing government to try a national financial budget and final account in between Guangxu and Xuantong years, which includes the Xuantong Third Year budgets for all the provinces, the Duzibu and the Zizhengyuan. It not only absorbs the advanced experience of modern Western financial administration, but also reforms the backward traditional budget and final account ways. It has some progressive effect in the history of China's modern finance development.

Key words: in between Guangxu and Xuantong years; Qing government; finance; budget; final account

[责任编辑:凌兴珍]

种缺乏真实性和指导性的预算计划在具体实施中自难收到实效。

二是预算资金缺乏集中性。预算资金是政府履行其职能和进行各种建设所必需的主要财力,必须贯彻集中管理、统一使用的原则。然而在清末,从地方各省到中央各部均存在大量预算外资金。例如厘金的收支长期被地方督抚所控制,成为不向中央上报的外销之款,其弊不可胜言。“一局之中,支应去其大半,侵渔去其大半……豪奴猾吏,朋比为奸,劣官恶衿,峻削糜已。十分之中,耗于隶仆者三,耗于官绅者三,此四分之中,又去正费若干,杂费若干,国家所得几何?”[27](卷三十七,4页)江西厘金的外销,包括慈善、司法、公共工程、军事、行政、警察等,从不上报户部[28](3251页)。这种情况并不限于江西一省,当时全国各地皆然。至于地方督抚自行设立的各种临时机构,其用人之冗滥,用费之虚糜,更是不胜枚举。

由于财权不统一,清朝中央各部也存在大量预算外资金。例如皇室经费不隶属于户部管理。清制:皇室开支原则上不由户部提供,而由专管皇室事务的内务府承办。该府所管钱粮经费另有来源,如皇庄及国有土地地租、各地贡品、官员捐纳、商人报效等。又如海关税支配权常在户部预算资金之外。按规定,海关税收支出由总理衙门(1901年后改为外务部)下属总税务司掌管。其用途一部分按比例上缴户部,供中央各部开支,一部分用作赔款或借款的抵押,还有一部分直接被地方督抚用于所辖洋务企业。由于财权分散,财出多门,加上大量预算外资金的存在和干扰,度支部所能直接预算和管理的资金,仅限于中央和地方的部分资金,并非真正意义上的全国预算资金。

三是预算机构缺乏法律权威性。如前所述,在晚清大多数时间里,清政府并没有专职的财政预算机构,直到1906年户部改组为度支部后,才在中央设立清理财政处,专门调查各省收支,编制全国财政预决算。但是,作为新设的全国财政预决算机构——清理财政处因缺乏足够的权威性,所颁布的各种法规也缺乏应有的约束力。1908年度支部令各省将外销款项通盘筹划,悉数奏明。其目的是欲将地方外销之款纳入中央财政的控制之下。不料这一指令却遭到地方督抚的强烈反对。当时直隶总督袁世凯就公开反对这一指示,说:如果“内外销各款和盘托出……各省势将束手,影响且及于新政百端”,“以中国现在情形论之,其事可言不可行”[29],其他督抚对中央这一指示也多持消极观望态度。

在地方督抚的抵制下,度支部所颁布的许多财政措施并未得到贯彻执行。1910年中央下达了裁撤局所及冗员以省经费的命令,各省并未认真执行,而是采取更换机构名称或减少机关数目而扩大人员编制的办法加以应付。如热河都统廷杰仅将原来的“求治局”(与各省的善后局、筹款局相类似)改名为“热河清理财政局”,局中原班人员一律未动[30]。直隶省虽裁撤“海防支应局”、“淮军银钱所”等五处机构,却在天津另设“财政总汇处”、“宪政研究所”等[31](309页),以安排被减的各种人员。陕西省在接到“清理裁并”的命令后,只是将原有善后、厘务、粮务三局合并改名为“藩署政务公所”,下设六科。六科之外,又新设统计、收发、监印等,其人员、经费全无节省。度支部对此指出:“惟裁并局所,总以统一事权,删除糜费为第一要义。如但改立名目,而其所支款项并列节省,恐于整顿办法仍无实际。查光绪三十四年,该省报销财政局所全年支数,共银二万六千四百余两。今该公所常年经费,岁需银二万六千余两,是直以旧日局用移作藩署新支。”[32](308页)

参考文献

- [1] 邓绍辉. 晚清财政与中国近代化[M]. 成都:四川人民出版社,1998.
- [2] 淮南盐运畅通力筹整顿折[A]. 曾文正公全集:奏稿卷三[M]. 长沙:岳麓书社,1995.
- [3] 吴汝纶. 李文忠公全集:奏稿卷十[M]. 沈云龙. 近代中国史料丛刊续编第70辑[Z]. 台北:文海出版社,1974.
- [4] 朱寿朋. 光绪朝东华录(一)[M]. 上海:中华书局,1958.
- [5] 沈桐生. 光绪政要[M]. 沈云龙. 近代中国史料丛刊第35辑[Z]. 台北:文海出版社,1966.
- [6] 夏鼐. 太平天国前后长江各省之田赋问题[J]. 清华学报,1935,10(2).
- [7] 度支[A]. 徐珂. 清稗类钞:第二册[M]. 北京:中华书局,1984.
- [8] 朱寿朋. 光绪朝东华录(四)[M]. 上海:中华书局,1958.
- [9] 罗玉东. 中国厘金史[M]. 沈云龙. 近代中国史料丛刊续编第62辑[Z]. 台北:文海出版社,1974.