

# 清末西方预算制度 在我国的传播与建立

■ 梁发芾

我国古代财政本无“预算”一说，传统皇朝财政一直实行秘密财政制度，政府收支数据和支出方向只有皇帝和高级大臣掌握。而国家财政又分为皇室财政和政府财政，即使部分政府高级官员知晓政府财政的收支情况，对于皇室财政也不知其详。因为那时人们认为缴纳皇粮国税是作为臣子百姓的普遍义务，而一旦上缴，如何支配则是皇帝的“私事”，臣民们是没有资格过问的。

“预算”一词及“预算制度”都是舶来品，它起源于英国，通过日本进入到国人的政治生活中。“预算”与我国传统的“度支”概念有很大区别，它不再单纯地指财政收支的量入为出，而是制度性的收入与支出计划，必须通过一系列的审议，必须公开透明，必须对政府有约束力，必须可监督等。

1887年，驻日公使黄遵宪在他的《日本国志》一书中最早详细介绍了西方的预算制度：“泰西理财之法，预计一岁之入，某物课税若干，一一普告于众，名曰预算。及其支用已毕，

又计一岁支出，某项费若干，某款费若干，亦一一普告于众，名曰决算。其征敛有致，出纳有程，其支销各有实数，于预计之数无所增，于实用之数不能滥，取之于民，布之于民；既公且明，上下平信。”这就是今天我们熟知的“预算”的来历。

首任驻英公使郭嵩焘考察了西方的财政制度，他虽然没有使用“预算”一词，但是他介绍的制度显然也是以预算为核心的财政制度：“西洋制用之经，均先核计一年出入总数何款应从减，何款应增，预为之程，至年终则视所核计者有无赢绌及意外之费，而筹所以弥增之”，“西洋制国用，因其赢绌之数，以制轻重之宜，一交议员诸绅通议，而后下所司行之”。郭嵩焘看到了西方预算制度的先进性，慨叹英国正是由于有这样的先进财政制度，“而后知其君民上下，并力一心，以求制治保邦之义，所以立国教千年而日致强盛者也”。

1894年前后，郑观应撰《度支》一书，虽然仍然使用传统的“度支”一词，但却也详细介绍了西方的预算

制度：“度支者，国家预筹出入之数也。泰西各国每岁出入度支，皆有定额，不能逾限。如明岁出款若干，进款若干，两抵之外尚欠若干，户部即与今预为之备。若有军务急需，则辟院集议另筹。所有进出各款，岁终刊列清账，布告天下，以示大众”，呼吁“当仿泰西国例，议定一国岁用度支之数”。

戊戌变法前，康有为在其《日本变政考》中主张：“泰西国计，年年公布，有预算决算之表广……今吾户部出入，百官无得而知焉……是益以愚我百官而已。”与此同时，翰林院庶吉士丁惟鲁条陈建议：“户部将每年钱漕正供所入若干、关税杂款之有定者若干、其无定者约入若干，缕析条分，按簿细核，定为岁入一表。即将每年度支，自宫廷内外，以及各省常年开支，分别正项杂项，逐一开单，进呈御览，交王大臣会同各部院详加核议，将有名无实之款，一概淘汰，定为岁出一表。俟诸臣核议详妥奏闻，均行颁布，天下周知。若所议有不尽不实，皆得指名揭参。”丁惟鲁

建议中未出现“预算”一词，但是显而易见，他指的正是要建立预算制度，而且要“均行颁布，天下周知”。决意改革的光绪皇帝对此建议十分高兴，立即诏令改革财政，编制预算决算，着手建立预算制度：“近来泰西各国皆有筹备用度之法。着户部将每年出入之款，分门别类，列为一表，按月刊报，俾天下咸晓然于国家出入大计，以期节用丰财，蔚成康阜，朕实有厚望也。”虽然改革最终被顽固守旧势力扼杀，预算制度也没有来得及建立，但是“预算”一词却由此广为人知。

20世纪初，为了维护统治、延缓压力，清政府迫于内外矛盾启动新政改革。国内掀起传播和学习西方政治理论的热潮，西方预算制度从常识性介绍很快变成学理性的传播，呼吁实行预算制度一时成为热门话题。

1906年11月6日，《南方报》刊载《论中国于实行立宪之前宜速行预算法》一文，深入介绍西方预算制度，指出：“所谓预算者，国家预定收入、支出之大计划也。盖国用之收入，收之于民也。收入自民，故不能不求民之允诺，不能不示以信用。预算者，示民以信用之契据也。国用之支出亦为民也，支出为民，故不得不邀民之许可，欲民许可，不得不受其监督。预算者，受民之监督之凭证也”，“而预算编制之权限其要点在发案权与定义权之分。发案权在于政府，定义权属于议会。政府对于预算费常有要求增加岁入之意，议会对于预算费用，常有要求核减岁出之心”，“预算之法，须经宪法规定，议会协赞。今我国宪政未行，议会未立，果将何法以行预算乎？不知预算之发案权既操自政府，则凡所有收入支出各款，经常特别各项必须报告全国，自

不致有出纳极滥之弊。即使编成预算案，我国民有不能承认者，议会虽未成立，而既有议会权之性质则监督财政为应尽之义务，我国民自可公举代表，向政府要求增损，初不必俟宪法颁布，而始行预算法也。”

1907年4月21日的《时报》发表《论国民当知预算之理由及其根据》一文，指出：“欲维持国家之生存发达，不得不征收租税以应支用。然租税之负担在国民，非得国民之承诺而徒恃强制力以征收之，未免为无理举动。故立宪国家所以必待议会承诺者，盖恐国家流于专断有伤人民之感情也”，“租税征之于民，用之何途，但使国民知之。若但供政府之浪用，纳税者其能无怨望乎？我国以财政困竭之故，百端罗掘以要需，然其充何用之费用，吾民不得而过问也。今拟编制预算案，是欲公示于民矣”，“国家之所以编制预算案者……凡立宪国家制定后，收入支出皆不得越其范围，是谓有‘拘束力’。此拘束力者非政府自拘束之，而议会拘束之也……凡立宪国家之预算案大抵皆首先提出于下议院，谓之‘先议权’，盖以纳税者为全国民而下议院大率由国民直接选举，岁出之增减于其负担有密切关系故也。”

不但知识界人士在报纸上吁求建立预算制度，清廷高官甚至偏远地方的基层官员，也通过向朝廷建议的方式，提出建立预算制度的主张。1906年，御史赵秉麟奏预算决算表事宜，称：“近泰西各国岁出岁入，年终布告国人，每岁国用，如孺咸晓。考泰西列邦，所以国人咸知国用者，在有预算以为会计之初，有决算以为会计之终。其承诺之任，监财之权，悉议会担之。故英国每年出入预算

案，由国会决。《大宪章》第12条，国内收补助费，必由国君议决。后世守之，愈益发达……泰西各国之财务、行政，必须国民以两种监察：一期前监察，承诺此年度之预算是也，一期后监察，审查经过年度之决算也。故国民知租税为己用，皆乐尽义务；官吏知国用皆有纠察，皆不敢侵蚀。所谓君臣共治也。”1910年，清廷下令各省官员条陈新政办法，江西九江府德化县县令昌寿即提出在全国举办预算的设想：“预算决算均刊刷表册，散之民间，榜之通衢，使举国之民皆知公家无私财，无冗费。国用不足，稍议加赋，民不以为苛。”可见，引进西方预算制度，已经成为朝野开明人士的共识。

在建立公开透明的预算制度呼声的面前，清政府也决计实行预算制度，宪政编查馆奏定预算办法，具体安排了实行预算的进程，即“九年筹备”，从1908年开始作各项准备工作，到第九年即1916年宣布宪法，确定预算决算。但由于各地清理财政与《财政说明书》的编纂完成及宪政的提前，1910年11月，清廷决定将实行预算的时间提前，宪政编查馆重新修正逐年筹备事宜。1911年，度支部奏定《试办全国预算简明章程》、《试办特别预算暂行章程》、《宣统三年预算案实行简章》等，试办宣统三年（1911年）预算。

虽然由于条件限制，1911年预算案受到人们的非议；也由于辛亥革命爆发，宣统三年预算也没有等到做决算的那一天，清朝就灭亡了，但是客观地讲，宣统三年预算是我国财政史上具有划时代意义的事件。<sup>[1]</sup>

（作者单位：甘肃日报社）

责任编辑 李 杰