

近代浙江省财政中经济建设支出刍论^{*}

□ 徐 杨

内容提要 近代以降，随着王朝国家向现代国家转型，经济建设逐渐成为地方政府的重要职能之一。从财政支出结构来看，在南京国民政府成立后的最初十年间，浙江的经济建设支出占比是北洋时期的7倍以上，但也只是回到清末新政时期的水平。近代浙江省政府在经济建设职能的履行上，经历了北洋时期十余年的断裂。同时，省财政自主性的强弱与经济建设的投入之间并不存在正比关系。尽管1927至1936年间浙江省政府对于经济建设的投入要超过全国平均水平，但其财政支出结构并没有达到合理化的程度。

关键词 近代 浙江 省财政 经济建设

作者徐杨，杭州师范大学历史系、浙江省民国浙江史研究中心副教授。（杭州 310012）

自秦汉以来，政府在国家治理中究竟扮演何种角色，或者说政府的职能如何定义，一直存在着不同的政治理念。^①直至近代，作为对内外危机的回应，清政府主导了早期工业化，并逐步开放工商业发展的空间。如果将清代中后期洋务企业的兴办视为国家积极介入社会经济建设，那么一开始承担这一职能的是各省而非中央。随着地方权势的增长、地方自治的推进，强化经济建设亦成为各省因应时势，获得政治与经济权力的重要途径之一。

在甲午战前，重要的洋务企业几乎都由李鸿章、左宗棠、张之洞等外省疆臣创办。有些掌理洋务的职官是由地方督抚兼任的。例如北洋通商大臣例由直隶总督兼任，不仅负责对外交涉与海防，而且“凡招商之务则设局派员以经理之，其安设各路电线亦如之。”^②洋务企业的经费以关税与厘金为大宗，而清廷对这两项收入并不能完全掌控。除了江南制造局等少数大型企业得到中央财政的补助外，大多数洋务企业都是依靠地方财政的调剂兴办起来的。（周育民，2023）

^{*}本文系浙江省哲学社会科学重点研究基地课题“国家转型与近代浙江省财政研究（1901-1937）”（20JDZD063）阶段性成果。

^①从儒家的角度看，国家只是道德代理人。在社会治理中，国家应尽量减少干预，从而减轻民众的财政负担。与之相对的，则是法家的“富国”思想。在法家诸贤看来，国家与人民的关系并不是纯道德的，而是政治与经济的。汉代以降，尽管国家在某些方面仍然施行经济干预政策，但总的治国之道仍奉儒家为正统。参见夏炎德《中国近百年经济思想》，商务印书馆1948年版；唐庆增《中国经济思想史》，商务印书馆2010年版；马克斯·韦伯《中国的宗教：儒教与道教》，康乐、简惠美译，上海三联书店2020年版。

^②《光绪会典》卷100，文海出版社1967年版，第451页。

然而,不同的“地方”在兴办现代企业的过程中行为模式不尽相同。代表性的企业诸如江南制造局、天津机器局等在不同程度上获得了中央财政的支持。^①它们的出现更像是清廷与强势疆臣合作的结果,而非地方政府经济建设职能的完全体现。与之相对的则是各省的机器制造局,其开办及常经费大多为本省财政承担。^②

各省兴办近代工业有着不同的路径,中央介入与否既牵扯复杂的政局,又与疆臣的意愿与能力相关。^③类似浙江这种既在近代地缘政治中略显边缘,又无重臣久任视事的省份,其个案才更能反映地方政府经济建设职能的“自然生长”状态与变化。那么,近代以来地方政府在经济建设上的投入有何变化?省财政自主性的强弱与经济建设投入之间存在怎样的关系?本文拟以浙江为中心,通过揭示财政支出结构的变迁来反映近代地方政府经济建设职能的历史变化。^④

一、晚清:经济建设职能的显现

一般而言,政府的职能决定了财政的支出结构。反之,财政支出结构及变化能够反映政府职能的履行程度乃至职能转变。在清代中前期,无论是中央还是直省都没有明确的经济建设职能。而且在咸同之前,清代并不存在严格意义上的“省财政”。(徐杨,2019)因而直省的经济建设支出也就以少量的公共工程类支出为主。^⑤直至同光年间,由于厘金等新增税收的产生,直省才有了自主支配的“省财政”。

在咸同之前,浙江省的经制支出主要包含了京饷、协饷、官员俸禄、满绿各营兵饷、各衙门行政经费、内务府经费、科场经费、修缮经费、驿站经费、祭祀礼仪以及赏恤等社会福利支出。^⑥若将修缮经费视为经济建设经费,那么这一时期的经济建设经费相当有限。根据户部主事刘岳云的记录,浙江年均经制支出约为215.3万两(不含京协饷),额定各类修缮经费约为2.6万两,占岁出的1.2%。^⑦而在徐鼐的《度支辑略》中,浙江额定岁出的146万两中,甚至都没有列支修缮经费。(徐鼐,1988)事实上,在户部规定的经制支出中,修缮经费列在杂支项下,其重要性与数额都极为有限。根据同治朝《户部则例》,朝廷认可的修缮经费只有海塘岁修经费,每

①自1867年5月后,江海关解部“四成洋税”中的二成洋税成为江南制造局的常经费。若加上不定期的筹拨专款,截至1894年,江南制造局共从中央财政获得经费约1424.8万两白银,约占其同期总收入的88.8%。参见《江南制造局历年岁入表》,孙毓棠编《中国近代工业史资料》(第一辑·上),中华书局1962年版,第311页。天津机器局的创建与经营经费与之类似,主要来自于津海关、东海关两处的解部“四成洋税”,年均约30余万两。1880年至1887年,户部每年又在西北边防饷内增拨1万两。参见《天津机器局的经费》,孙毓棠编《中国近代工业史资料》(第一辑·上),第366~367页。

②例如丁宝桢所创山东机器局,其开办经费约为18.7万两,其中9.4万两来自藩库,7.3万两来自粮道,2万两来自临清关。常经费“向由藩库筹拨”。参见丁宝桢《机器局用款报销折》,《丁宝桢全集》第2册,贵州人民出版社2017年版,第157页。

③例如张之洞在创办汉阳铁厂时,户部即拨款200万两白银,另有奏请拨用的盐税、粮税等70余万两。“其经费虽由张之洞筹措,究非尽出于鄂省”,因而“汉冶资产之主权,属于国家,而鄂省为国家之委任代理”。个中原因,当然与清廷刻意扶植张之洞以抗衡李鸿章的北洋淮系有关。参见汪敬虞编《中国近代工业史资料》(第二辑·上),中华书局1962年版,第489页。

④近代中国的经济现代化早已是学界深耕数十载的领域,在经济思想、经济制度、经济发展等方面都有了不少奠基性或代表性的著作。既有研究常从行业发展、企业成长、商人群体崛起等角度阐述近代以来的经济建设,对政府的作用则多从制度构建、政策影响等方面加以阐述,而论及近代国家干预经济的著述也多从全国性或中央政府的角度出发。事实上,近代地方政府与中央政府在经济建设职能的履行上程度并不一致。本文将结合既有研究成果,聚焦于“政府”这一核心因素,以近代浙江为个案,探寻地方政府在经济现代化进程中扮演的角色,以此考察现代中国形成过程中地方政府的职能转型。相关研究参见汪敬虞、杜恂诚、史华慈、罗威廉、费维恺、陈锦江、高王凌、徐建生、赵兴胜、王鸿志等学人的论著。

⑤本文所述经济建设经费的含义借鉴自财政学上的投资性支出,即政府用于生产或公用事业并产生公共利益的财政支出。事实上,从宋代以后,地方政府就几乎不曾有过足够的财政资源来进行大规模的建设工程。参见杨联陞《从经济角度看帝制中国的公共工程》,《国史探微》,中信出版社2015年版,第151页。

⑥参见同治《钦定户部则例》。

⑦刘岳云:《光绪会计表》卷4,国家图书馆古籍部编《国家图书馆藏近代统计资料丛刊》第14册,北京燕山出版社2007年版,第491~532页。

年约1万两。^①

太平天国运动之后,由于厘金等新增税种的征收,浙江有了相对独立的财政资源。根据刘岳云、李希圣、顾家相、罗玉东等人的统计与估算,光绪朝浙江每年的厘金收入约为200万两。^②及至清末,在浙江岁入,“厘捐最钜,田赋次之,盐茶课税、正杂各款杂收又次之,官业最少”。^③由于厘金等新增税种的动支相比田赋等正项钱粮更具灵活性,因而浙江省在理论上拥有了更多用于经济建设的财政资源。但从这一时期浙江财政的支出结构来看,经济建设的支出并没有显著增加。

在这一时期,浙江在现代工业建设上的努力主要体现在浙江机器局的设立。该局由时任巡抚刘秉璋奏请设立,至1885年建成,共耗资白银约10万两。(陈真,1961)从历任浙江巡抚刘秉璋、卫荣光、崧骏等人的报销折片来看,该局在存续期间的收支向由防军支应局经理。^④防军支应局为太平天国运动之后所设,负责驻浙勇营的军需。“查浙江关涉财政之局所,向有防军、牙厘,防军司出,牙厘司纳。”^⑤浙江机器局之设立即是为了自行制造新式枪弹,以解决向外国采购耗费时日较多的问题。因此,该局的经费很有可能被视为勇营军饷的一部分。勇营军饷来源虽无定制,但大部分依靠厘金,因而该局的经费大概率亦来自厘金。

然而,这种对现代工业的投资通常都是临时性的,并非直省政府的固定支出,并且与当政者的施政方针有着极大的关联性。左宗棠抚浙以后至庚子事变前,浙江共历十余任巡抚,仅有梅启照、刘秉璋二人热心洋务并付诸行动,余者在此方面可谓“知难而退,全无声息”。(赵世培、郑云山,2005)根据刘岳云所编《光绪会计表》,浙江在甲午战前的岁出约为584.7万两,其中修缮经费约为6.6万两,约占岁出的1.1%。如果剔除京饷、协饷、内务府经费以及军费等国用款,省用款约为134万两,那么修缮经费占比为4.9%。^⑥另据李希圣所编《光绪会计录》,1893年的浙江省岁出约737.4万两,其中修缮经费约2.9万两,约占岁出的0.4%。若剔除国用款,省用款约为88.8万两,则修缮经费占比3.3%。^⑦

到了清末新政时期,浙江省的财政支出结构发生了重要的变化。根据1908年的《浙江财政说明书》,浙江省岁出约为1124.2万两,其中经济建设经费38.7万两,包含实业费17.3万两、交通费3.3万两、工程费18.1万两,约占岁出的3.4%。若剔除国用款,省用款约为306.6万两,则经济建设经费占比约为12.6%。^⑧这一时期的经济建设经费不管是在绝对额中还是在岁出中的占比都有了大幅度的提高,这与当时国家转型的时势有着密切的关系。经济建设经费中的实业费、交通费都是清末新政时期地方政府新增的财政支出,也是清政府开展新政的重要内容。而传统的修缮经费被改为工程费,在经济建设经费中占比为46.8%。需要特别指出的是列在工程费下的塘工经费。海塘在明清时期是一项重要的水利工程,用以抵御江浙一带的潮涌灾害。在清代中前期,海塘修建是一项国家工程,其经费主要由中央筹措。从雍正朝开始,清廷就不惜公帑修建海塘。为此,乾隆朝甚至动用正项钱粮以期达到一劳永逸的效果。而同光以降,在国家财政日趋紧张的情况下,中央政府无力筹措塘工经费,将治水责任转移到地方政府。在财力有限的情况下,地方官员

①同治《钦定户部则例》卷93,第43页。

②刘岳云:《光绪会计表》卷2,国家图书馆古籍部编《国家图书馆藏近代统计资料丛刊》第14册,第376页;李希圣:《光绪会计录》卷3,国家图书馆古籍部编《国家图书馆藏近代统计资料丛刊》第15册,北京燕山出版社2007年版,第128页;顾家相:《浙江通志·厘金门稿》卷中,影印本,第10~12页;罗玉东:《中国厘金史》下,商务印书馆1936年版,第509页。

③刘锦藻:《清朝续文献通考·国用·用额》卷68,商务印书馆1936年版,第8239页。

④中国史学会主编:《中国近代史资料丛刊·洋务运动(四)》,上海人民出版社1961年版,第423~434页。

⑤《抚部院增批答议员陈敬第裁撤厘局质问书》,《浙江官报》1909年第19期,第22页。

⑥刘岳云:《光绪会计表》卷4,第491~532页。

⑦李希圣:《光绪会计录》卷3,第71~200页。

⑧《浙江财政说明书》,《清末民国财政史料辑刊》第11册,北京图书馆出版社2007年版,第1~327页。

只能移缓就急，将就从事。（和卫国，2015）

及至光宣之际，清廷着手划分国地税并试行预算制度。根据宣统三年（1911年）的浙江地方财政预算案，该年地方行政经费133.9万两，涉及经济建设的支出为20.2万两（内含实业费7.6万两、工程费0.3万两），约占地方岁出的15.1%。^①而根据宣统四年（1912年）的预算案，预算总支出中地方行政经费为136.1万两。涉及经济建设的支出为19.5万两（内含实业费13.1万两、工程费5.5万两、官业支出0.9万两），约占地方岁出的14.3%。^②这在一定程度上反映了清末地方政府职能上的转型。（详见表1）时人即指出：“古代社会之组织单纯，国家之职务亦因之而狭，故财政组织极为简单。降及中世国家，事务虽渐扩张，然不过以自主自存为目的……其最为支出大部者，兵马一项……至近世而文化大进矣，盖人智增进则国家欲望亦随之而膨胀焉……其始原以增进国民福利为目的。”（周棠，1911，第412~413页）

表1 晚清浙江省财政中经济建设经费占比表 单位：万两

类别 \ 年份	1893年	1908年	1911年	1912年
经济建设经费	2.9	38.7	20.2	19.5
省财政支出	88.9	306	133.9	136.1
占比	3.3%	12.6%	15.1%	14.3%

说明：1911年与1912年的数据为预算数。1908年之前，国地财政未划分，省财政支出即省用款。
资料来源：李希圣《光绪会计录》卷3，《国家图书馆藏近代统计资料丛刊》第15册，北京燕山出版社2007年版，第71~200页；浙江财政清理局编《浙江财政说明书》，《清末民国财政史料辑刊》第11册，北京图书馆出版社2007年版，第1~327页；《试办宣统三年地方行政经费岁出预算表》，《浙江官报》1911年第26期，“法令类乙”，第187~205页；《浙江省预算宣统四年地方岁出入盈亏简明表》，《浙江官报》1911年第31期，“表式类”，第4~5页。

二、北洋：经济建设职能的断裂

北洋政府在成立伊始即试图通过国地税划分等措施厘清自晚清以来国省之间混乱的财政关系，浙江省财政亦因此实现了形式上的现代转型。随着北洋政府的权威日趋衰微，浙江的财政自主性则有所增强。在理论上，浙江省财政拥有更多的资源投入经济建设，事实却并非如此。

在北洋时期，浙江省的岁入主要由赋税、杂收、公债（借款）构成。赋税主要包括田赋、货物捐税、正杂捐税。田赋又主要分为地丁、漕南抵补金、田赋征收费、屯粮、租课。田赋在前清时即为正赋，民国后继续征收，只是将征收单位由银两改为银元。地丁每年应征额约495万元，但历年实征数不过应征数的八成左右。漕南抵补金由前清的漕粮折色而来，北京政府与浙江曾为此项税收有过一番争执。自1913年以来税率几多变化，年均应征额约270万元。与地丁一样，历年实征数也只有八成左右。田赋征收费即田赋附加税，是应1913年国地税划分而新增的赋税。屯粮与租课是沿袭前清的赋税，两者收数较小，每年各在1万元上下。货物捐税即为前清时的厘金，民初改名为统捐。统捐收入每年都有波动，受商业影响较大。正杂捐税包括契税、牙税（牙贴捐税）、当税（当贴捐税）、印花税、烟酒税捐、矿税、船舶牌照费、屠宰税、房警捐等。其中契税、牙税、当税皆为前清固有捐税，其余则为民国以来新征税收。

杂收主要包括以下数项：官款生息，系浙江财政资金出借所产生的利息收入；司法收入，系各级司法机关征收的审判、罚金等费用；教育收入，包括学校、图书馆的收入；官业收入则为省营事业或对外投资所获利润；罚款收入，系田赋、各类捐税征收过程中产生的滞纳金或罚金。杂

①《试办宣统三年地方行政经费岁出预算表》，《浙江官报》1911年第26期，“法令类乙”，第187~205页。
②《浙江省预算宣统四年地方岁出入盈亏简明表》，《浙江官报》1911年第31期，“表式类”，第4~5页。

收收入波动较大，数额较小，每年合计不超过50万元。^①

与晚清相比，浙江在岁入方面最大的变化在于地方公债的发行。晚清时，地方政府也有募集外债之举，但未经中央政府许可，督抚不能擅自借用。而在甲午之后，大部分外债由户部直接订借，各省甚少独立举债。（汤象龙，1935）民国以后，地方发行公债则全凭各省自为，这也导致各省滥发公债、寅吃卯粮，而且大部分公债“实寄于军费及行政费负担之过而不关于地方事业之发展”。（贾士毅，2009）在整个北洋时期，浙江发行了8次大规模的公债，金额将近2000万元，实收1500万元左右。

在收入有所增加的同时，浙江省向中央解款的数额则呈现明显的下降趋势。北洋政府时期，中央权威长期不振，各省自主性趋强。中央与各省的财政关系深受派系斗争的影响，浙江同样如此。浙江只有在袁世凯执政时期持续向中央提供高额的解款，对于总统府或财政部屡屡饬令解济中央的临时要求，浙江也尽量予以满足。从1912年至1916年，浙江年均向中央解款240余万元，特别是在1914年至1915年这两年间，解款额达到了400万元以上。至段祺瑞执政时期，同为皖系的杨善德主政浙江，每年的中央解款也在150万以上。^②待直系上台，皖系的卢永祥就不再向北京政府提供财源了。

若将公债亦视为财政收入，加之向中央解款减少，那么北洋时期的浙江较之晚清有着更多自由支配的财政资源。然而，这一时期的浙江省当局并没有在经济建设上加大投入。从财政支出结构上看，经济建设支出的占比远远低于晚清时期。

表2 北洋政府时期浙江省财政中经济建设经费占比表 单位：万元

项目\年份	1912年	1913年	1914年	1915年	1916年	1917年	1918年	1919年
经济建设经费	5.3	16.4	12.7	6.5	16.2	17.9	24.6	24
省用款	893.7	834.1	956.1	719.1	765.4	745	779.5	720.5
占比	0.6%	2.0%	1.3%	0.9%	2.1%	2.4%	3.2%	3.3%
总支出	1610.4	1395.8	1718.7	1635.4	1721.7	1612.6	1585.8	1366.9
占比	0.3%	1.2%	0.7%	0.4%	1.0%	1.1%	1.6%	1.8%
项目\年份	1920年	1921年	1922年	1923年	1924年	1925年	1926年	
经济建设经费	23.4	18.3	19.2	16	15.1	14.6	11.8	
省用款	787.7	854.3	828.6	1111.7	1314.1	834.7	628.2	
占比	2.9%	2.2%	2.3%	1.4%	1.2%	1.8%	1.9%	
总支出	1517.5	1499.8	1507.8	1790.2	2041.7	1489.2	1744.4	
占比	1.5%	1.2%	1.3%	0.9%	0.7%	1.0%	0.7%	

资料来源：财政部财政调查处编《各省历年财政汇览（浙江省）》，文海出版社1989年版，第147~256页。

从1912年至1926年，每年经济建设支出多则24余万元，少则5万余元。5年经济建设支出总额也不过240余万元。其在省用款中的占比在0.6%至3.34%的区间内，平均约为1.9%；在总支出中的占比在0.33%至1.76%的区间内，平均约为1%。^③这两项数值都要低于晚清时期，特别是经济建设支出在省用款中的占比。（详见表2）换言之，北洋时期的浙江省政府相较晚清时期大幅收缩对于地方经济建设的投资。

①以上有关北洋时期浙江税项的介绍参见张寿镛《浙江最近财政说明书》，1915年版；魏颂唐《浙江赋税源流》，《国家图书馆藏民国税收税务档案史料汇编》第37册，全国图书馆缩微文献复制中心2008年版；翁礼华《浙江省财政税务志》，中华书局2002年版。

②北洋政府时期浙江省相关财政数据参见财政部财政调查处编《各省历年财政汇览（浙江省）》，文海出版社1989年版；《浙江省财政一览》，浙江财务人员养成所1932年版；徐绍真《浙江财政概要讲义》，杭州财务人员养成所1931年版。《各省历年财政汇览（浙江省）》的数据来自浙江省财政厅递交北洋政府财政部的报告；《浙江省财政一览》的数据系1929年浙江省举办西湖博览会时省财政厅所送本省岁入岁出明细表。

③这一时期的经济建设支出在财政报告上主要表现为实业经费。参见财政部财政调查处编《各省历年财政汇览（浙江省）》，第147~256页。

事实上,在这一时期的浙江财政支出中,占比最大的支出是军费。从1912年至1925年,浙江年均军费支出约为649.2万元,在总支出中占比约为40%。故而,长期任职于浙江财经系统的魏颂唐认为“因军备扩张,年年增加,于是支出遽增”(魏颂唐,1928,第18页)。原本应该投资于建设事业的资金被用于军阀间的内战,这一现象非浙江独有,而是一种全国性的现象。“在二十年代,各省岁出中有68%用于军事,而用于实业、教育方面的开支仅占3%。”(阿瑟·恩·杨格,1981)陈志让对这一问题也曾作过估算,认为从1912年至1928年中国的军费开支至少在24亿元左右,较之近代工业总资本要多出3倍以上。(陈志让,2008)

三、南京国民政府：经济建设职能的回归

南京国民政府建立之后,中央政府通过划分国地财政、整饬财政管理两个层面推进统一财政的进程。根据1928年第一次全国财政会议通过的《划分国家收入地方收入标准案》,中央财政收入以盐税、关税、厘金等为主,地方财政收入则以田赋、营业税、杂捐等为主。与此前相比,南京国民政府的国地税划分案之最大特点在于厘金划归中央而将田赋划归地方。此举与南京国民政府力图实现关税自主密不可分,中央政府收回厘金并非垂涎此项税收之丰厚,实为裁厘作准备。而裁厘又是为了在争取关税自主时增加与列强谈判的筹码。对中央财政而言,裁厘的损失可以通过开征统税、增加关税来弥补;而对地方财政而言,田赋并不能抵补厘金之失。

自1927年至1929年,浙江的厘金收数节节攀升,最多者近1000万元,年均约770余万元,相较北洋时期有了大幅度的提高。^①此种现象,很有可能是浙江省此前一直瞒报,当裁厘在即,省当局如实或者扩大厘金收数,以期获得中央补助。不单浙江如此,其他省份亦有此种情形,“各省鉴于中央决心裁厘,为求抵补或补助计,故意谎报虚数”(陈震异,1931,第26页)。根据财政部1928年的估算,浙江厘金收数约为700万元。(叶元龙,1937)若厘金以700万元计,那么此时的浙江田赋实征数不及厘金收数的七成。田赋划归地方之后,其征收效果并不理想。经过整理,浙江田赋额征数约为886万元,但1928年实征只有469万元,只占额征的55%。从1928年至1930年,浙江田赋年均实收约为514万元。(黄继贤,1937)

更为关键的是,虽然北洋时期田赋由中央与各省按比例分成,但各省截留田赋的现象屡见不鲜。前文已提及,直系上台后,卢永祥主政下的浙江不再向中央解款。因此,田赋已然成为事实上的地方财政收入。厘金划归中央则使地方政府实实在在地失去一项重要的财政收入。因此,浙江省财政厅公开表示“自裁厘以后,省库骤短巨款,预算益属不敷”^②。自1931年以后,为缓解地方财政压力,南京国民政府允许各省开征营业税以“抵补厘金之亏”。但作为一项新征税收,营业税征收效率低下,实收数远不如预期。根据主计处的统计,从1931至1936年,浙江营业税年均收入约为417万元。^③

尽管省财政收入大减,但浙江在张静江主政后仍然进行了大规模的经济建设。总的来看,浙江主要通过四种途径筹集建设经费。

其一,发行公债。1928年,浙江省发行公路公债250万元,专作修筑省道之用。截至1929年7月,该项实际募得216万余元。1929年11月,浙江省又发行建设公债1000万元,拟以628万用

^①参见《浙江省民国元年度起至十八年度止收入统计总表》,浙江财务人员养成所编《浙江省财政一览》,浙江财务人员养成所1932年版,第1~4页;财政整理会编《各省区厘金收数表》,文海出版社1989年版,第35页。

^②《弁言》,《浙江财政月刊》1933年第1、2期合刊,第1页。

^③《各省地方财政收支》,《统计月报》1942年第67、68期合刊,第8~31页。

于杭江铁路、58万用于杭徽公路。但由于劝募困难，该项公债发行并未足额。（徐绍真，1931）其二，加征捐税。浙江省政府以“浙江建设事业，年来颇为猛进，惟经费一项，素无的款”为由，在田赋项下带征建设费附加税。1928至1934年度，浙江所征收的建设费附加税占到正额田赋的69.3%。^①其三，中央拨补。自1927年至1931年，中央政府每月从卷烟税中拨补浙江10万元作为建设专款，每年约120万元。（陈体诚，1933）在修建公路过程中，中央政府也曾拨借200余万作为筑路基金。（范振，1937）其四，各类借款。中英庚子赔款委员会、全国经济委员会、全国建设委员会、沪杭各地银行、各商办汽车公司都曾为浙江的经济建设垫资，总数达2千多万元。（李大纬，1937）

这一时期，浙江省的经济建设取得了不少的成绩，例如杭江铁路全线通车、完成3376公里的公路干线建设计划等等。但从浙江省财政厅公布的数据来看，在全面抗战爆发前，经济建设支出的占比并不十分突出。只有1928年、1929年这两年的经济建设支出占比超过25%，余则年均占比约为5.7%。（如表3）

表3 1927至1936年间浙江省财政厅支出的经济建设经费占比表 单位：万元

类别\年份	1927年	1928年	1929年	1930年	1931年	1932年	1933年	1934年	1935年	1936年
经济建设经费	40.1	426.7	517.4	223.1	56.2	127.0	302.3	238.1	18.9	462.6
省财政支出	1118.4	1493.2	2037.6	2593.4	3214.5	4312.3	3124.2	4798.7	3297.6	4014.4
占比	3.6%	28.6%	25.4%	8.6%	1.8%	2.9%	9.7%	5.0%	0.6%	11.5%

说明：1927年数据为预算数。
资料来源：浙江财务人员养成所《浙江财务人员养成所开学纪念刊》，1928年版，第142~143页；《浙江省财政厅最近三年省库支出分类统计表》，《浙江财政月刊》1931年第10期；浙江财政厅第四科编《最近之浙江财政》，浙江财政厅1931年版，第4页；国民政府主计处统计局编《各省地方财政收支》，《统计月报》1942年第67、68期合刊，第8~47页。

此种现象的出现有其特殊的历史原因。在1928年、1929年的财政统计中，债务费并未计入总支出，故而这两年的经济建设经费占比偏高。更为关键的是，自1930年后，为求省财政在账面上保持收支平衡，诸如交通建设等经费不再纳入财政厅的收支报告，浙江省建设厅另有一套收支系统。因此，财政厅公布的数据并没有涵盖所有的经济建设经费。（李大纬，1937，第201页）根据1937年浙江省建设厅的统计，自1927年至1936年，浙江省财政支出经济建设经费5002万余元，这其中1668.6万余元由建设厅系统支出。^②同期，浙江省财政厅支出约为3.0004亿元。若将建设厅支出的1668.6万余元纳入统计，则总支出约为3.17亿元。那么，自1927年至1936年，经济建设经费占总支出的15.8%。

从绝对额来看，在南京国民政府成立后的最初十年间，浙江的经济建设经费要远远超过晚清与北洋时期。这与近代以来国家职能增多、财政规模的扩大密不可分。诚如贾士毅所言：“今日不同，近年来各国递增极巨之费，恒量出以入，军民诸政，有日进千里之势。我国迫于世界之潮流，政务日繁，各项费用，递年增高，如欲坚守古说，崇尚简朴，非仅力有不足，亦势有所不能也。”（贾士毅，1934，第1页）

从支出占比来看，在南京国民政府成立后的最初十年间，浙江的经济建设经费在省财政中的占比是北洋时期的7倍以上，但也只是回到清末新政时期的水平。国民党当局在财政政策上一再宣示“国家财政，应以经济建设为主要目的”（秦孝仪，1977），学者们也不断建议“必也于支配政费时，注重生产事业，救贫事业，使无产阶级生活安定，并能向上发展。”（贾士毅，1932，第

^①《浙江省二十三年度征收历年田赋项下正附税数目表》，《浙江建设月刊》1936年第7、8、9期合刊。
^②《浙江省建设厅各附属机关十年来支出经费一览表》，《浙江省建设月刊》1937年第11期，“表二”。

102~103页)南京国民政府的确在立法层面确立了此项原则。1935年3月,国民党中政会通过了《财政收支系统法》的草拟原则,其中规定“关系教育、文化、经济建设、卫生治疗、保育救济等经费之总额,其最低限度,在中央不得少于其总预算总额百分之三十,在省区或县市不得少于总预算总额百分之六十”。^①这一规定在同年颁布的《财政收支系统法》中予以确认。

然而在实践层面上,浙江的财政支出并没有体现上述规定。从1927年至1936年,浙江省财政在经济建设、文化教育、社会福利等地方建设事业上的支出为7550.3万元,占同期总支出的23.8%。^②这一支出结构远未达到《财政收支系统法》的要求。省当局也不得不承认,实际上的支出比例仍以行政性支出为主。“综观二十余年来之支出,当以军事公安费居第一位,平均每年约在六百万元左右,若与实业教育费相比较,相差甚巨。”^③从一个长时段的角度来看,至20世纪30年代,浙江省财政支出结构并没有达到合理化的水平。

四、余 论

如果说财政支出结构变迁能够反映政府的职能变化,那么近代浙江省政府在经济建设职能的履行上,经历了北洋时期十余年的断裂,而清末新政时期与南京国民政府初期处于大致相同的水平。同时,省财政自主性的强弱与经济建设的投入之间并不存在正比关系。“大概公共团体初起之时,其目的仅在于抵抗外敌、维持秩序、施行法律三者,渐进始有增进文化之目的而兴办教育,再进始有振兴实业之目的而有公经济的行政,更进始有自己经营公共企业之目的而有私经济的行政。”(陈启修,2015,第368页)显然,近代浙江省政府在职能上仍未实现现代化转型。

值得注意的是,从财政支出结构来看,在全面抗战前十年,浙江省政府要比中央政府更为注重经济建设职能。关于南京国民政府在全面抗战前十年对经济建设的投入,其准确数字历来充满争议。被广泛引用的数据是曾任国民政府财政顾问的杨格所作出的统计。根据财政部的数据,他认为从1934年至1937年,在中央财政支出中,经济建设经费约为3.54亿元。但杨格也承认,诸如铁路建设等大宗支出并不在财政部的统计范围内,铁路系统拥有独立的财政体系。他估算,全面抗战前十年,中央政府为铁路建设投资了约1亿元,年均约1000万元。那么,从1934年至1937年,财政部支出的经济建设经费与铁路建设经费合计为3.94亿元,同期总支出约为40.18亿元,占比约为9.8%。(阿瑟·恩·杨格,1981)另根据财政部在国民党历次党代会上的报告,从1932年至1933年,在中央财政支出中,经济建设经费约为2312万元,同期总支出约为16.86亿元。(秦孝仪,1977)如果将之与杨格的数据相叠加,那么从1932年至1937年,在中央财政支出中,经济建设经费约为4.37亿元,同期总支出为57.04亿元,占比约为7.6%。与之相比,浙江省的经济建设经费占比是中央政府的2倍左右。

上述估算只是一个初步的推算,可能会有所遗漏。不过,财政部所示经济建设经费未必就是中央政府投资的确实数据。例如,财政部在统计中将本属军费的“国防建设费”列入建设费中。杨荫溥据此认为建设性支出“事实上从来没有超过实支总额的百分之四”。(杨荫溥,1985)近年来,关于国民政府经济投资总额的研究又有所推进。杜恂诚根据新设企业及其资本额的统计,推算出从1928年至1937年,中央与地方政府的经济投资约为9.16亿元。其中1931至1936年间,政府投资约为8.52亿元。(杜恂诚,2015)同期,中央财政与地方财政支出合计约为78.1亿元。(阿

①《财政收支系统法:中政会决定原则二十一点》,《中央日报》1935年3月28日。

②相关数据来源同表3。

③《浙江地方财政第一次调查报告》,财政部整理地方捐税委员会1934年印行,第5页。

瑟·恩·杨格,1981)那么,经济建设经费占比约为10.9%。如果可将这一数据视为全国的平均水平,那么浙江省政府对于经济建设的投入是全国平均水平的1.5倍左右。

值得注意的是,在南京国民政府时期,浙江省政府对于经济建设职能的履行始终缺乏制度性安排,而受主政者的影响更大。张静江离任后,张难先即因财政拮据而采取紧缩政策,已办事业或收缩或停办,计划事业或暂缓或撤销。(骆正葵,1980)更为关键的是,经济建设缺乏长期的财政支持,有限的财政资源常被挪用与侵占。因为浙江省是南京国民政府控制的核心区域之一,蒋介石常常通过非制度性手段染指浙省财源。例如1933年“福建事变”爆发,蒋介石即绕开省政府,直接电令浙省财政厅周骏彦垫拨军费以便镇压十九路军。(张履政,1962)同时,自省政府主席而下各级官员贪腐现象频生。张静江任内所设矿务处、东方大港工程处每月员工薪水支出在1.5万元以上,办了一年多,人浮于事,几无成绩。鲁涤平任省政府主席后,即将特别办公费由1千元增至1.2万元;其门生故吏来浙谋差者,发放60元至200元不等的路费,共计达10余万元,均由省库公款开支。(左佩,1962)朱家骅接任省政府主席后发现财政亏空达8000余万元,坦言浙江省财政支出“一向未能尽从节约”。(朱家骅,1937)如果一向被国民党要员视为建设模范的浙江省都是如此,遑论其他省份。^①从这个角度看,南京国民政府“国家财政应以经济建设为主要目的”的政策宣示与地方实践之间存在着巨大的背离。

参考文献:

- 1.阿瑟·恩·杨格:《一九二七至一九三七年中国财政经济情况》,中国社会科学出版社1981年版。
- 2.陈真编:《中国近代工业史资料》第3辑,三联书店1961年版。
- 3.陈志让:《军绅政权:近代中国的军阀时期》,广西师范大学出版社2008年版。
- 4.陈震异:《裁厘抵补问题(上)》,《银行周报》1931年第5期。
- 5.陈体诚:《最近之浙江公路事业》,《交通杂志》1933年第8期。
- 6.陈启修:《财政学总论》,商务印书馆2015年版。
- 7.杜恂诚:《1928—1937年中国的新设企业与政府投资》,《中国社会科学》2015年第3期。
- 8.范振:《发展浙江公路之检讨》,《浙江建设月刊》1937年第11期。
- 9.和卫国:《治水政治:清代国家与钱塘江海塘工程研究》,中国社会科学出版社2015年版。
- 10.黄继贤:《近年各省承粮田地亩额及田赋至额征与实收》,《经济年刊》1937年第1期。
- 11.贾士毅:《中国经济建设中之财政》,1932年版;《民国财政史》下册,商务印书馆1934年版;《民国续财政史》(七),《民国史料丛刊》第917册,大象出版社2009年版。
- 12.李大纬:《十年来之浙江建设经费》,《浙江建设月刊》1937年第11期。
- 13.骆正葵:《张难先主浙见闻》,浙江省政协文史委编《浙江文史资料选辑》第16辑,浙江人民出版社1980年版。
- 14.秦孝仪主编:《抗战前国家建设史料——财政方面》,《革命文献》第73辑,台北“中央”文物供应社1977年版。
- 15.汤象龙:《民国以前关税担保之外债》,《中国近代经济史研究集刊》1935年第1期。
- 16.魏颂唐:《浙江财政最近状况》,《银行周报》1928年第2期。
- 17.徐杨:《论晚期省财政的形成及其限度——以浙江为例的考察》,《社会科学》2019年第9期。
- 18.徐鼎:《度支辑略》,文海出版社1988年版。
- 19.徐绍真:《浙江财政概要讲义》,杭州财务人员养成所1931年版。
- 20.叶元龙:《中国财政问题》,商务印书馆1937年版。
- 21.杨荫溥:《民国财政史》,中国财政经济出版社1985年版。
- 22.周育民:《晚清财政与社会变迁》,浙江古籍出版社2023年版。
- 23.赵世瑜、郑云山:《浙江通史·清代卷》(中),浙江人民出版社2005年版。
- 24.周棠:《中国财政论纲》下册,政治经济学社1911年版。
- 25.张履政:《国民党统治时期浙江省财政厅的见闻》,浙江省政协文史委编《浙江文史资料选辑》第4辑,浙江省政协文史委1962年编印。
- 26.左佩:《鲁涤平在浙江》,浙江省政协文史委编《浙江文史资料选辑》第2辑,浙江省政协文史委1962年编印。
- 27.朱家骅:《今后浙江之财政》,《浙江自治》1937年第8期。

责任编辑 刘 洋

^①1937年,时任司法院长居正曾言:“浙江的建设设施,可以算一个模范省份。”参见《居院长在省府纪念周致词》,《浙江省政府公报》1937年1月18日。