

基于布迪厄理论的预算编制研究： 以北洋时期的政府预算为例

马嘉萌 邢 芮 郑韵怡

【摘 要】政府预算对于国家稳定运行尤为重要。自清朝末年，我国政府预算制度开始向西方国家现代预算制度过渡。北洋时期既承袭了清末的财政预算改革，又在特殊的历史条件下勇于进行制度创新，北洋政府所建立的财政预决算制度为我国财政预决算的近代化进程奠定了重要基础。基于布迪厄理论，通过分析北洋政府预算的编制与运作情况，探索不同时期政府预算编制过程中，国会、中央政府和地方政府之间的关系及其对政府预算编制和审议过程所产生的影响。以分析多方参与者的互动为着眼点，为政府预算编制研究提供了一种新的视角，不仅有助于理解政府预算编制过程中的实践问题，也将政府预算研究推向了社会学领域，并首次提出，研究场域内多方参与者的互动关系有助于理解政府预算编制。

【关键词】布迪厄理论；政府预算；北洋时期

一、引言

政府预算^①是经法定程序审核批准的国家年度集中性财政收支计划，对国家未来所实施的政策、活动范围等起着决定性的作用。我国实行社会主义市场经济体制，政府预算在市场和之间发挥着不可替代的桥梁作用^[1]。2020年

初新冠肺炎疫情暴发，中国政府财政政策主导的预算支出为打赢疫情防控阻击战提供了财力保证，编制合理的政府预算保证国家有效应对突发公共卫生事件^[2]。政府预算对整个社会稳定运行的作用不言而喻，影响政府预算编制的因素也有很多。张海涛从政府预算制度的供求两方面进行分析^[3]；山雪艳则基于公共价值理论进

作者简介：马嘉萌，上海大学管理学院副教授、硕士生导师。研究方向：预算绩效管理、内部控制。邢芮，上海大学管理学院硕士研究生。研究方向：财务会计、管理会计。郑韵怡，上海大学管理学院硕士研究生。研究方向：财务管理、管理会计。

^①政府预算一般指国家预算，本文统一称为“政府预算”。

行实证研究,发现使命、政治和运作管理对政府预算绩效都有显著的正面影响^[4];姚东旻等使用支出分权程度、城市化率等指标对地方政府类型进行划分,并对地方政府的预算支出模式进行归集^[5]。

相较而言,北洋政府有其特殊性。辛亥革命推翻封建帝制后,资产阶级革命派开始积极学习西方资本主义制度,试图以此挽救中国,而新的政体意味着政府预算制度也开始向现代化转型。时至今日,我国仍然提倡政府会计准则体系应向英美两国借鉴^[6],足以证明民国初期思想之革新。北洋时期已经形成了与现代政府预算编制类似的流程,北洋政府所实行的一系列改革措施对后续的预算管理制度也产生了深刻影响。但是,由于北洋时期政局持续动荡不安,国会、中央政府和地方政府在整个政府预算编制过程中的关系错综复杂,以致最终正式编制完成的政府预算寥寥无几。我们可以通过正确使用现存北洋政府预算中的数据进行对比分析^[7],从成功的政府预算编制案例中总结经验,这些经验对现代社会仍具有参考价值。

本文基于布迪厄理论,运用解释论方法探讨北洋政府执政期间编制政府预算时各方参与者——包括国会、中央政府和地方政府之间的互动关系。按照时间顺序对北洋时期编制的政府预算表册进行分析,并对三方之间的关系进行概括,总结出北洋时期政府预算编制中的影响因素。虽然北洋时期政府预算编制往往因客观环境不确定而存在滞后性,中央政府内部、中央政府与地方军阀之间为争夺大权而频繁爆发冲突,动荡的政局使最终通过审议并正式颁布的预算案屈指可数,但这一时期政府主动学习西方的预算制度,为预决算法律制度形成奠定了基础^[8]。同时,国会始终按照法律授予的权力主动督促政府编制预算,在特定时期国会与中央政府关系的缓和促进政府预算的顺利编制和审议发挥了积极作用。

现有文献大多根据政府预算编制流程或政

府预算编制日期对北洋政府的财政预算进行梳理,本文基于布迪厄学派的视角,借鉴惯习、场域和资本这几个概念,创造性地探索北洋时期政府预算编制主要参与者之间的互动对政府预算编制所产生的影响,在此基础上分析北洋时期的不同阶段政府预算编制场域内的各方参与者及纷争,通过描述北洋时期政府预算编制过程中呈现出的各种状态,总结北洋时期政府预算编制的影响因素,就如何更好地编制政府预算提出建议。

论文结构如下:首先,借鉴相关的布迪厄学派概念以阐述核心理论结构。其次,将北洋时期政府预算编制按照时间顺序划分为民国初年、袁世凯统治时期和地方军阀统治时期三个阶段,依次分析北洋时期政府预算编制场域内三方参与者在不同历史阶段的作用,总结北洋时期政府预算编制的整体情况,提出良好的政府预算编制所需要的影响因素。

二、政府预算与布迪厄理论

近年来,对政府预算的大量关注凸显了其重要性。相关研究成果丰富,比如,应当对我国的政府预算制度进行改革创新,保证预算技术先进、预算政治民主,在预算监督、法治约束等方面不断完善,并根据财政经济管理形势的发展进行政府预算管理创新^[9-11]。本文所探究的北洋时期的政府预算在当时已经成为国家财政的重要组成部分,纵使政局动荡、财政困难,财政预算仍能以柔性的方式嵌入国家财政的正常运作之中^[12]。此外,历届国会都克服重重困难,在督促政府交议预算和自我履行审议职责方面起到了积极作用^[13]。由此可以发现,在民国初期特殊的社会背景下,政府预算编制所涉及的国会、中央政府和地方政府三方主体在整个预算编制过程中都存在互动关系,这对政府预算编制的过程和结果产生了深刻影响。

由此引出了一个问题:在本文中如何理解“场域”这个布迪厄学派的概念。布迪厄对实践

的理解是从主观经验以及构成这些经验的客观社会结构的互动关系中产生的,因此他的理论适用于本文研究。在这个框架中,场域被定义为相对自治的社会空间,由创造并合法化的特定实践和话语的客观阶层构成,是独立于个人意识和个人意志而存在的客观关系。隐藏在各种关系或结构中的是“利益”与“权力”的斗争,正是这些“斗争”构筑了各种场域结构(关系空间),斗争的对象是“资本”。关系或结构的性质则取决于各种“资本”的性质与价值(如文化资本、社会资本、经济资本和象征资本等)。权力位置、资本占有关系决定着场域结构,这种力量关系的变化来自“利益争斗”。由于“争斗”是无休止的,所以场域是动态的,具有不断变化的、可渗透的边界。场域被理解为斗争的场所^[14],为了获得各种形式的资本,参与者在场域中相互博弈,其中的资本包括显性资本和隐性资本,比如声望资本能够在特定场域内使主体获得信任或尊重。确定何为场域,场域的界限在哪里,诸如此类的问题都与确定何种资本在其中发挥作用、这种资本的效力界限又是什么之类的问题有相同的答案。

参与者在某一场域中的地位取决于他们在定义、接触和获取资本的斗争中获得成功的能力。在这里,资本是指在一个场域内被视为强大或有价值的东西,比如资质或社会关系。布迪厄提到的资本主要有四种类型:经济资本、文化资本、社会资本和象征资本。每种类型的资本都“以不同的‘货币’表现出来”……同时也具有不同程度的流动性、可转换性和易磨损性^[15]。经济资本一般包括货币和财产,并作为其他形式资本的支撑基础。文化资本是指文化授权的属性,包括学历、一般文化意识、品味和审美偏好。文化资本不如经济资本稳定,因此不易管理。社会资本是指拥有在特定领域内对社会网络产生一定影响的人脉,并能获得他们的支持。象征资本是指通过使用其他形式的资本获得的某一领域内的行动者地位(如声望)的合法化或认可。象

征资本是资本的一种变相形式,它“掩盖了起源于物质资本形式的事实”。在同一个场域内,相较象征资本低的代理人,象征资本高的代理人能够获得更多的信任或尊重。

场域内的斗争在一定程度上受到象征性暴力的影响——对个人施加的非物质限制性影响——包括被剥夺获得资源、权利或机会的渠道,或被视为低人一等,等等。象征性暴力通过模糊约束、伪装合法性及其背后支撑的权力关系来创造秩序,因此权威是象征性暴力的必要前提。Madsen 和 Dezalay 将权威描述为“建构和强加心理结构的力量,属于在社会和心理结构中已制度化的认知和思维范畴,因此其呈现为一种事实,甚至会自然而然地流露出来”^[14]。象征性暴力或统治行为被场域内的参与者规范为场域的内在方面。布迪厄将这一过程称为“认知错误”或“形式遗忘”,社会行为体被卷入其中,并由他们参与的场域游戏所产生。使用游戏的隐喻(以及市场等其他隐喻)来解释场域的运作,强调了场域参与者关于定义和占有资本的竞争是如何依赖于参与者“对游戏的感受”或惯习^[15]。

惯习是指一系列的态度、价值观和行为,从而塑造了行为主体特定的行事方式。Thomas^[16]描述了共同的内在化性情是如何在重视特定类型资本的特定社会文化环境中产生的。惯习是随着时间的推移而产生或发展的,是个人的生活经历或文化历史的映射,因为个人经历了“对生存条件的灌输,包括社会化和正规教育”^[17]。布迪厄理论研究了惯习是如何深刻地内化,以至于被我们称为“第二天性”,尽管这种天性是持久的,但它仍然能够适应不同场域的价值观和需求,因此行为主体能够在场域内移动^{[18][19]}。尽管惯习常常被作为个体的一个方面来讨论,但这个概念同样适用于群体之间的共同信仰,例如组织或机构^[20]。

惯习是“游戏信念、兴趣及其利害关系的持续再生产”的核心。参与者在游戏中以这种方式被“捕获”(称为“幻觉”),会倾向于与塑造场域

逻辑的主导参与者共谋,而不是挑战主导参与者的指令。事实上,正是这种幻觉中的代理人共谋(称为“共谋”)才是“使参与者相互竞争,并塑造了游戏本身的竞争根源”,这种共谋促进了场域的迭代复制。

尽管有共同的信念和过程(布迪厄称之为“场域”),场域仍然处于不断变化的状态中。这种变化不仅发生在控制进入和参与场域的外部边界,而且发生在场域内部,表现为各类资本的控制权在游戏玩家之间的转变^{[21][22]}。这种不断变化的一个重要部分是关于斗争的定位,即“保卫该场域的既定秩序”。游戏中的每个主角都试图从有利于自身利益的角度对场域施加定义。从这个意义上讲,场域游戏不是一种良性游戏,而是一种持续的、竞争性的权力斗争。

三、北洋时期政府预算编制的场域参与者及纷争

北洋政府成立后,决定效仿西方实行“立宪政治”,此时我国的财政预算制度开始由封建的中央集权制度转向分级预算,预算编制由不规范转向制度化^[23]。具体而言,辛亥革命成功后,北洋政府在资产阶级探索救国之路的背景下应运而生,由于国家财政十分困难,中央和地方均迫切需要编制政府预算以挽救困局。在这种背景下,民国政府初创了财政机构。自1913年起,北洋政府就已正式编制了中央预算,并在之后不断完善财政预决算制度体系和整套流程,因此北洋时期是中国财政预决算近代化进程中的重要环节^[24]。

北洋时期的政府预算编制一般包括以下步骤:前期先确定政府预算案的起讫日期;编制过程中由中央行政部门收集地方各省概算并加以修订,使其成为预算案;预算案编制完成后提交国会审议;审议完成后该预算便正式具备法律效力,可由大总统下令颁布并于起讫日期内执行。政府预算编制过程所涉及的主体主要包括中央政府与地方政府,后续审议过程所涉及

主体则主要包括中央政府与国会。整个过程中,地方政府编制概算的金额以及上交所需的时间跨度都会影响后续政府预算的编制进度。而国会作为立法机关,不仅可以催促中央政府下令编制政府预算,还负责政府预算的整个审议过程。北洋时期将该审议过程划分为三读阶段,同样要求审议政府预算需保证足够的时间。虽然北洋时期政府预算编制程序已经基本具备现代社会的雏形,但由于程序运行受到内外部各类因素的影响,场域内三方参与者为争夺象征资本而导致政局持续动荡,因此北洋政府的预算编制一直未能满足前期编制和后续审议过程所需的时间条件。

如上文所述,政府预算编制的整个过程所涉及的场域内参与者主要包括国会、中央政府(包括各行政部门)和地方政府,三者会因为争夺权力和其他资本而在场域内开展斗争。具体来说,由于民国初期法律制度尚不完善,正式宪法久未颁布,政府预算的议决权未能清晰划分,导致中央政府与国会之间摩擦不断。此外,北洋政府执政期间政局动荡,国家政体受到手握重权的人的意志影响,经常在内阁制与总统制之间变换。民国初年实行三权分立制度,袁世凯病逝后,各派系地方军阀为争夺政权混战不断,因此中央政府与地方政府之间的斗争也一直存在。根据布迪厄理论,场域内参与者会因追求自身各类资本的增加而产生一系列的互动和摩擦。不止上述三方主要参与者在预算编制过程中存在斗争和冲突,各参与者的下属部门之间,例如国会的参议院和众议院之间,也会因议员所代表的党派利益不同而发生斗争;在中央政府行政部门中,内阁总理与总统也会因派系不同而争夺权力。

逐一分析北洋政府存续期间所编制的政府预算表册,我们可以发现,在政府预算编制的流程设计阶段、预算编制的整体过程和预算编制完成后的审议阶段,均有三方参与者在场域内斗争的迹象。本文将按照时间顺序依次介绍政

府预算编制过程中场域内各方参与者如何基于自身拥有的资本试图进一步获取权威,以及在此过程中形成的何种惯习使场域内的斗争不断更新。

(一)民国初年政府预算编制的参与者及纷争

民国初年,法律制度尚未完善,这给政府预算编制带来很大影响。1912年1月2日,南京临时政府颁布《修正中华民国临时政府组织大纲》,学习西方的三权分立制度,任命临时参议院为行使立法监督职能的主要机关^[25],预算体系自然也要效仿英、法、美三国。然而,英、法、美三国编制预算主要依据宪法。虽然之后两个月内正式公布施行的《中华民国临时约法》(以下简称“《临时约法》”)被认为是一部具有“宪法”性质的根本大法,但其中只规定了参议院、临时大总统等的权限,并未针对财政政策等作出具体规定,亦即此时北洋政府的宪法尚在筹议中,会计法也未编订^[26]。

法律制度欠缺,会计年度尚未确定,这就意味着政府预算编制的相关制度准备并不充分。政府预算编制的时间范围是一个财政周期(一般是一年),照例政府预算编制的起讫日期应当以会计年度为准,但参议院为了更好地施行《临时约法》所赋予的监督政府提交预算的权力,想将政府预算编制的起讫日期调整为国会会期。1912年年底,参议院的议员们就日期的确定展开了激烈争执,场域内各方的利益争斗使得参议院未能就政府预算编制的起讫日期达成一致。之后临时政府编制的预算大多以月份为一个周期,此种情况直至第一届国会召开也未得到改善。1913年4月第一届国会召开,国会催促政府进行预算编制并提交审议的过程也不理想。此后由于战争频发,第一届国会直至1916年8月才得以召开第二期常会,此时虽然《会计法》早已颁布,但国会内部参议院和众议院再次针对会期展开争论,参众两院产生争执的原因在于法律制度尚不完善,各自的文化资本都以

现行的法律制度为基础,因而产生场域内部的冲突。

1912年下半年,临时参议院将会计年度定为“七月一日制”,即每年的7月1日至次年的6月30日为一个会计年度。在正常情况下,中央政府应当在年度(本文以下所称“年度”均指“会计年度”)开始前的半年至一年时间里做好编制预算的规划,才能保证预算在年度开始前编制完成。会计年度确定后,财政部便建议开始编制政府预算。为保证预算编制时间的连续性,中央政府于1912年7月下令,同时编制1913年1月至6月的预算案和1913年度预算案。截至1912年12月底,1913年1至6月预算案的地方编制情况并不理想,直到1913年第一届国会召开后,中央政府才于6月将1913年1月至6月的预算案提交至国会。新成立的国会主要由资产阶级革命派组成,他们痛恨袁世凯当局对议会政治虚情假意,一心要捍卫资产阶级民主共和制度;以袁世凯为主的反动势力则不仅欲限制地方支出以获取经济资本,更想独揽大权以获取政治资本,国会与中央政府之间的立场不同导致矛盾加深、相互斗争。最后,国会直接以过期且无法律依据为由拒绝审议该项预算案。此外,由于革命刚结束,地方政府认为中央政府成立不久,其象征资本尚且不足,因而在编制概算时常常有意拖延,在确定预算金额时也会与中央政府发生争执。这证明革命战争结束不久,中央的权威尚未完全建立,地方政府仍保有战时的武装力量,因此敢于强势捍卫自身利益,形成了保持地方独立性的惯习。显然,此时中央政府与地方政府之间的象征资本对场域内前期的政府预算编制具有很大的影响力。1913年度预算的编制过程和编制结果也不乐观,虽然7月下旬财政部完成了预算案的编制,8月初预算案被提交至国会,但时值二次革命爆发,时局动荡,编制好的预算金额大多不再适用,而且这些预算金额基本是在清末预算的基础上随意增减后确定的,与实际需要严重不符,导致预

算编制失去意义。因此,1913年度预算案最终也未能得到正式审议。

总的来说,在民国初年,法律制度是场域外部的一个重要影响因素。为保障民主制度得以施行,《临时约法》赋予立法机关——国会以较大的权力审议政府预算,但是预算编制的起讫日期难以确定,导致审议期时长不足,加上国会与中央政府之间经常因立场不同爆发冲突,因此该时期内编制的政府预算均未能得到正式审议。其次,在场域外部,宏观环境虽然百废待兴,但是中央政府新成立不久,其象征资本并不充分,因而地方政府敢于挑战其权威,中央政府希望通过编制预算压缩地方各省支出的意图也未能如愿。

(二)袁世凯统治时期政府预算编制的参与者及纷争

二次革命被镇压后,袁世凯当选大总统,并开始提升中央政府的强制力,此时场域内袁世凯所代表的中央政府的象征资本迅速扩大,他不仅颁布新修订的《中华民国约法》,还通过权力运作进一步将国会解散,改内阁制为总统制,从此独揽大权。袁世凯当局的强势对场域内中央政府和地方政府之间的斗争产生了直接影响,法律和国家政体的双重变更使中央政府积累了大量场域内的象征资本,对地方政府的控制力得到加强,地方各省逐渐对中央权威产生畏惧。之后,袁世凯当局依旧意图通过编制政府预算加强对地方财政收支的控制。1913年10月,中央政府下令要求地方政府编制1914年度预算,此次预算编制过程整体上较为顺利,主要原因在于场域内的冲突因中央政府过于强势而得以缓和。但由于当时国会解散,新的立法机构尚未成立,所以1914年度的预算没有经过立法机构审议,也未能得到正式颁布。

中央政府的强制力使北洋政府的预算编制首次取得良好成果,袁世凯当局所掌握的资本使其形成了“专制”的惯习。紧接着,1914年9月,中央政府又下令要求编制1915年度预算。

同样由于畏惧中央政府的权威,至1915年上半年,大多数地方政府已将概算上报。然而袁世凯当局却在1915年4月进行财政制度改革,将原来的“七月一日制”会计年度改为“历年制”,并于1916年开始正式施行,这让预算编制的相关人员感到措手不及。按照新法,1916年度的预算起讫日期为1916年1月至12月,那么1915年和1916年的预算都需要重新编制。这一举措反映出中央政府过于强势所带来的弊端。对一个新成立不久的政府而言,社会环境本就脆弱不堪,随意变更财政制度会增加各级单位的工作量,重新编制概算对地方政府而言无疑是雪上加霜。

不过此时中央政府在场域内的强势是其他场域参与者不可比拟的。中央政府在下令调整会计年度之后随即颁布指令称,1915年度所剩后半年的概算数可在1914年已呈报的概算数基础上进行调整,亦即已经上报1915年度概算的地方各省如无重大变更情况,可直接将其作为1916年度概算,尚未上报的则按照新的会计年度进行编制。不止政府预算的编制过程,其审议过程也较为顺利,袁世凯解散国会后成立参议院代替国会行使立法权,并进行政府预算的审议。参议院这位新加入场域的参与者,此时处在中央政府的掌控下,是袁世凯当局的傀儡,既没有争夺资本的想法,也不会与中央政府发生冲突。作为立法机构,参议院在中央政府的控制下很快审议通过了建立在新会计年度基础上的1916年度预算。

总体而言,自1913年下半年起至1915年间,北洋政府所编制的政府预算在中央政府强制力的作用下得以顺利完成,场域内三方参与者的势力发生了显著变化。由于袁世凯当局采取了一系列措施加强对地方政府的控制,并全盘掌控参议院,中央政府过于强势使其象征资本不断增强。自这一阶段起,地方政府和国会开始畏惧中央政府的权威,逐渐形成了听命于中央的惯习,因而场域内相对稳定,没有产生较大

冲突。

(三)地方军阀统治时期政府预算编制的参与者及纷争

1915年12月,袁世凯宣布恢复封建帝制,这一举动引起全国人民的不满,触碰到地方政府的根本利益,因此地方军阀开始讨伐北洋政府,袁世凯遭受重重打击,于次年6月病逝。之后不久,《临时约法》和国会得以恢复,第一届国会在两个月之后重新召开,又将会计年度改回“七月一日制”,国会和中央政府之间的斗争再次燃起。此阶段场域内部斗争的起因主要还是第一届国会与袁世凯政府积累的矛盾仍未得到解决,国会恢复象征资本后在场域内的影响力上升,重新更改袁世凯订立的会计年度准则。但是,这并没有带来积极影响,不但使1917年1月至6月又成为空档期,而且因为编制手续本就繁杂,会计年度骤然变更使政府预算编制的工作量骤增,加上战争纷扰,地方政府军费支出大增,已编制完成的1916年度预算不再适用,概算呈报日期只能一再延后。此时,国会内部参众两院却对政府预算编制的审议期该如何确定再次展开争论,中央政府则不赞同其投票决定的会期召开时间,但是由于中央政府的象征性资本大幅下降,国会对其意见未予理睬。最终,在1916年度政府预算编制完成之后,直到1917年2月,中央政府才得以将预算案提交至众议院,前述会期与会计年度不匹配的弊端便显现出来,审议因过程漫长而且时局再度动荡而终止。等到秩序恢复时1916年已经结束,因此1916年度新预算案最终也未能得到国会的正式批准。

国会和中央政府在场域内的斗争使会计年度在两种制度之间来回变更,导致1917年度预算只包括1917年下半年,该预算在编制完成后于1916年底提交,但在审议的一读阶段就遭到否定被退回,之后于次年4月一读通过,但提交至国会进行审议后不久,国会再次被解散,最终也不了了之。由于时局持续动荡,1918年度预

算的编制也十分坎坷。虽然于1917年7月开始筹备,但由于中央各部人事变动,编制工作不断被打断。在中央政府层面总理段祺瑞离开内阁,在地方层面西南各省因战事频发不肯提交概算,因此1918年度预算未能编制完成。

1917年政局动荡,地方军队首领与总统之间为争夺权力资本进行了激烈斗争,与此同时,中央政府内部的斗争也未停歇,总理为了争夺总统大权,不惜拉拢各路政客。在此特殊背景下,安福国会在中央政府的操控下得以成立。安福国会成立后依旧履行其督促政府编制预算的职责,中央政府也于1919年初要求各省编制1919年度概算,政府预算的编制过程整体上较为顺利。相较于第一届国会,安福国会主动选择配合会计年度确定国会会期,为政府预算的编制和审议奠定了良好基础,1919年12月底,该年度预算公布。根据场域理论,1919年度政府预算编制之所以较为顺利,主要原因在于:首先,当年未爆发战事,社会环境的相对稳定是预算编制工作得以顺利进行的前提;其次,安福国会成立的特殊性使其乐意听命于中央政府,不仅主动配合会计年度确定会期,而且给予充足的时间审议繁冗复杂的预算案。

此后,政局动荡再次加剧,地方军阀的权力资本日益壮大。1920年7月,直系军阀控制北京;8月,总统不得不下令取消安福国会。北洋时期发挥实际作用的国会终止于此,政府预算编制至此告一段落。

综上,在地方军阀统治时期,场域内国会与中央政府之间的斗争再掀波澜,国会再次变更会计年度对于支离破碎的预算编制环境而言只能是雪上加霜,其间1916年度和1917年度的政府预算都未能通过审议。此阶段场域内地方政府与中央政府之间的斗争也达到了顶峰,最直接的体现就是战争不断爆发。战事纷扰导致政府预算金额更加难以确定,地方政府呈报概算数的积极性也大幅降低,因而1918年度政府预算未能如期编制。直到1918年安福国会成立

后,场域内中央政府与地方政府的公开对抗相对减少,政局较为稳定,地方概算呈报情况较为良好,审议过程得以顺利开展,1919年度预算在当年12月底公布。但是在这之后,地方军阀割据日益猖獗,皖系、直系和奉系三派军阀势力逐渐扩大,战争频发使政府财政收支状况日益恶化,场域内三派地方政府参与者依次登上历史舞台。由于被权力资本冲昏头脑,内部斗争无法调和,地方军阀未能完整地进行政府预算编制,最终北洋时代落下帷幕。

四、布迪厄理论视角下北洋时期 政府预算编制总结

本文将北洋时期划分为三个历史阶段,在布迪厄理论视角下分析发现,在不同历史阶段场域内三方参与者所拥有的象征资本对政府预算编制发挥了不同的作用。

民国初年,南京临时政府成立临时参议院代行国会职责,有权督促政府编制预算,在《临时约法》的规定下,立法机关强大到足以使行政机关无法正常运作的程度^[27],因此场域内代行国会权力的临时参议院拥有最高的象征资本,中央政府的象征资本则较低,此时中央政府能够按照临时参议院的大致要求进行预算编制,地方政府则因对中央政府颁布的预算编制政策不满而在编制概算数时有意拖延。自会计年度确定为“七月一日制”以后,中央政府开始下令同时进行1913年1月至6月和1913年度预算的编制。对于第一部预算也就是1913年1月至6月的预算,结果是概算数未能呈报。之后又恰逢第一届国会选举,临时参议院已经无法继续履行审议职责,呈报过程再次被耽搁;而在审议环节,国会出于反抗袁世凯当局的目的,直接将该半年度预算案退回至中央政府。另外,第二部预算也就是1913年度预算的编制也同样因地方政府的拖延,直至1913年8月初才得以提交至国会进行审议,但此时二次革命已经爆发,外部环境的剧烈变动导致已编制完成的概算数不

再适用;等再次完成编制,国会已经被袁世凯解散,最终1913年度预算案未能得到审议。

显然,民国初年政府预算编制的整体情况并不理想,其间两部预算都在呈报过程中遇到阻碍,并且在最终编制完成后未能通过国会审议。造成这一结果的原因主要有两个方面:首先,场域外部环境对政府预算编制产生了重要影响。当时新政府成立不久,政局不稳,法律制度亦不完善,因此未能给政府预算编制工作提供良好的客观环境。其次,由于场域内中央政府的象征资本积累不足,地方政府对于预算编制前期需确定概算数的要求并不配合,又因国会的权力大到能够压制中央政府,即便政府预算编制已完成,也很难通过国会的审议。

二次革命的失败是三者在场域内的影响力大小发生变化的首个转折点。袁世凯当局有充分的理由驱逐国民党,旋即又下令将国会解散,至此场域内原本能与中央政府抗衡的国会不复存在。随着袁世凯的野心进一步扩大,场域内中央政府的象征资本得到大幅提升,地方政府因自身的象征资本相对下降,只能积极响应,将1914年度概算尽快呈报。遗憾的是,此时国会已被解散,最终预算编制因未经立法机关审议而未获正式颁布。然而场域内中央政府的强势举措并未停息,袁世凯操控成立参议院后,命其代替原先的国会行使立法职能,为以后编制的政府预算能够正式通过立法机关审议做好铺垫。在中央下令编制1915年度预算后,袁世凯于1915年4月进行了会计制度改革——将“七月一日制”改为“历年制”。此时中央政府的场域影响力极大,地方政府仍然积极配合预算编制,执行中央政府颁布的制度改革应对策略,1916年度的政府预算很快由中央呈报给参议院进行审议。由于参议院完全处于袁世凯的控制之下,审议过程得以顺利进行,预算案也在一个月之后正式公布。

在袁世凯统治时期的1913年下半年至1915年间,政府预算编制情况总体表现良好,

虽然只有1916年度预算经过参议院审议并以正式公布,但是其余两部预算也在编制完成后交地方政府执行。这一时期场域内三方参与者之间的象征资本相互较量,以袁世凯为核心的中央政府影响力最大,大权在握使袁世凯得以强势控制地方政府及所谓的国会——参议院,地方政府畏惧中央政府的权力,积极配合政府编制概算数并呈报,参议院作为审议机关同样处于中央政府的控制之下,因此1916年度政府预算得以正式公布并推行。这期间中央政府的象征资本为北洋时期的政府预算编制带来了较为积极的影响,由于中央权力集中,国家的政局形势较为稳定,地方政府与中央政府之间没有发生大型冲突,名义上的国会也能正常运作,完成政府预算的审议,政府预算编制的整体流程得以顺利进行。

但中央权力过大也带来了消极影响,大权在握的袁世凯在场域内逐步形成了专制的惯例。1915年12月,袁世凯宣布恢复封建帝制,此举导致各地军阀起兵反抗并引发了护国战争,起义的地方军阀在场域内的影响力逐渐上升。袁世凯病逝后,北洋政府开始进入地方军阀统治时期,中央政府的象征资本再次大幅降低。因战争爆发,外部稳定的客观环境遭到破坏,大多数地方政府都未能编制呈报1917年度预算。虽然在袁世凯病逝后国会得以恢复,但此时国会的象征资本在很大程度上受到地方军阀的影响,即使其在场域内能够再次与中央政府抗衡,比如将会计年度重新修改为“七月一日制”,并要求中央政府尽快提交政府预算,但此时得到的结果与袁世凯统治时期相比却大相径庭。由于地方军阀频繁发动战争,不仅地方各省军费支出骤增,迫使中央政府不得不重新编制1916年度预算和1917年度预算,而且此时场域内并不存在一个权力大到能够保证预算编制环境稳定的参与者,因此这两部预算提交后,最终的审议过程都因场域内参与者象征资本的波动而中断。

至1917年11月,由各地方军阀选派的参议员准备成立新国会,这一时期是地方军阀统治较为稳定的一段时期,主要是因为国务总理由皖系地方军阀代表段祺瑞担任,他掌握实权后采取措施维持各派系军阀之间的关系,地方政府与中央政府之间的冲突得到短暂缓和。1918年,在段祺瑞的暗中操作下,“安福系”议员在新国会的选举中大获全胜,安福国会走上历史的舞台。安福国会的性质与袁世凯成立的参议院异曲同工,即表面上为立法机构,拥有立法权,实际上却为中央政府所控制。安福国会成立后,场域内各派地方军阀虽然在暗地仍有冲突,但公开对抗减少,场域内各方的象征资本趋于稳定,1919年6月,1919年度预算由中央政府呈报至国会进行审议,当年12月经审议完成并得到正式公布。地方军阀统治时期,各派系军阀势力不断扩大,在场域内的影响力也不断提高,但整体而言对政府预算编制的影响是消极的。除安福国会成立后的短期内正式审议通过了1919年度预算,其余年份均因战争频发而无法开展政府预算编制工作。由于场域内各派系军阀均意图争夺中央行政大权,导致中央政府名存实亡。这一时期地方军阀关系缓和,1919年度政府预算得以顺利编制完成;之后由于段祺瑞无法调和皖系军阀内部以及皖系与直、奉两系军阀之间的冲突,直皖战争、第一次和第二次直奉战争相继爆发。地方军阀割据猖獗与时局持续动荡导致政府预算编制再也无法进行,皖、直、奉三系军阀如同走马观花一般轮流执掌中央大权后,北洋时期到此结束。

五、结论

本文借鉴布迪厄的社会实践观,梳理和阐释了北洋政府预算编制的相关历史。北洋政府预算编制的过程涉及国会、中央政府和地方政府三方参与者,它们在预算编制的过程中常于场域内发生斗争,在不同时期三方参与者所发挥的作用也不断发生变换。将布迪厄学派的方

法应用于分析北洋政府预算编制过程,我们更加关注参与者之间的相互作用。民国初期的场域是一个激烈的权力斗争和资本谈判的场所,场域内各方参与者难以达成共识。通过剖析斗争的细节,以及随之而来的权威和资本在各方参与者之间的平衡与转换,我们对北洋政府预算编制的发展有了一种动态的理解。

通常而言,国会作为国家的立法机关应当对政府预算的编制进行正常的审议,地方政府应当主动配合中央的预算编制工作,然而北洋时期的预算编制却体现出象征资本在场域中的重要性——在预算编制过程中,相对于制度资本,象征资本才是关键。首先,获得象征资本的参与者拥有预算编制的决定权。其次,只有当象征资本有明确所有者时,预算编制才得以推进。再次,象征资本的易主由外生因素决定,内生因素只能改变参与者拥有象征资本的多少。

北洋时期的政府预算编制有其特殊性和重要意义。尽管在北洋政府存续的16年间经立法机关正式审议之后颁布的政府预算只有一部,

但这一时期仍然对总结政府预算编制的影响因素具有指导意义。首先,国家拥有稳定的宏观环境是进行一系列活动——包括政府预算编制的重要前提。稳定意味着中央政府与地方政府不会因国家制度、权力争夺等因素爆发冲突,中央与地方对国家政体和权力归属有着根本共识。其次,法律制度完善是进行政府预算编制的重要保障。宪法是国家的根本大法,宪法的完善能有效限制国会、中央政府和地方政府的权力分配,保证三者各司其职,使政府预算编制得以有效进行,政府预算最终经过审议付诸实施。再次,地方政府应配合实施中央政府下达的指令。地方政府概算是政府预算的重要组成部分,预算的时效性要求预算编制的每个环节都需要参与者之间的相互配合,地方政府及时呈报概算数有助于及时完成预算编制。最后,预算编制的整体流程需要合理设计和优化。政府预算编制的起讫日期以会计年度为准,国会在审议过程中可以增加审议人数、完善审议制度,同时还需保证会期时长足够完成审议工作。

【参考文献】

- [1] 杨雅琴.预算功用与政府行为的关联度[J].改革,2009(12):54-61.
- [2] 杨志安,胡博,邱国庆.政府预算与突发公共卫生事件的应对——以新冠肺炎疫情为例[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2020(5):40-49.
- [3] 张海涛.我国政府预算制度变迁的影响因素分析[J].财经理论与实践,2010(4):72-76.
- [4] 山雪艳.政府预算绩效评价及其影响因素:基于公共价值理论的实证研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2020(4):68-77.
- [5] 姚东旻,许艺煊,赵江威,等.我国地方政府预算支出的类型、特征及其影响因素[J].中国人民大学学报,2021(5):70-83.
- [6] 贾康,王晨明,钟玮.借鉴英美两国经验构建我国政府会计标准体系[J].江西社会科学,2021(5):48-60.
- [7] 杜佩红,徐鹤涛.北洋政府财政预算数据辨析[J].经济社会史评论,2021(3):73-83+127-128.
- [8] 郑波.中国预算史发展轨迹和改革路径研究[J].中国商论,2021(21):189-192.
- [9] 刘小梅.我国当前政府预算制度改革问题研究[J].财政研究,2007(8):14-16.
- [10] 王淑杰.论我国政府预算制度的完善——兼论美国现代政府预算制度[J].中央财经大学学报,2010(12):12-17.

- [11] 邹蓉.政府预算管理创新[J].经济体制改革,2015(3):144-148.
- [12] 徐鹤涛.北洋政府时期国家预算的编制与运作[J].史学月刊,2022(3):59-70.
- [13] 王梅.北洋时期议会审议国家预算的困境及其演变[J].四川师范大学学报(社会科学版),2022(2):167-174.
- [14] Madsen M R, Dezalay Y. The Power of the Legal Field: Pierre Bourdieu and the Law[M]//Banakar R, Travers M, Eds. An Introduction to Law and Social Theory. Oxford, Portland: Hart Publishing,2002:189-204.
- [15] Jeffery Everett. Organizational Research and the Praxeology of Pierre Bourdieu[J]. Organizational Research Methods, 2002(1): 56-80.
- [16] Liz Thomas. Student Retention in Higher Education: The Role of Institutional Habitus[J]. Journal of Education Policy, 2002(4): 423-442.
- [17] Yin Xu, Xiaoqun Xu. Social Actors, Cultural Capital, and the State: The Standardization of Bank Accounting Classification and Terminology in Early Twentieth-century China[J]. Accounting, Organizations and Society, 2008(1): 73-102.
- [18] Jane Baxter, Wai Fong Chua. Be(com)ing the Chief Financial Officer of an Organisation: Experimenting with Bourdieu's Practice Theory[J]. Management Accounting Research, 2008(3): 212-230.
- [19] Gavin Hamilton, Ciarán Ó hÓgartaigh. The Third Policeman: 'The True and Fair View', Language and the Habitus of Accounting[J]. Critical Perspectives on Accounting, 2009(8): 910-920.
- [20] Andrew Goddard. Budgetary Practices and Accountability Habitus: A Ground Theory[J]. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 2004(4): 543-577.
- [21] Meister. Mimesis Across Empires: Artworks and Networks in India, 1765-1860[J]. South Asia Journal of South Asian Studies, 2015(1): 106-107.
- [22] Carlos Ramirez. Understanding Social Closure in Its Cultural Context: Accounting Practitioners in France (1920-1939) [J]. Accounting, Organizations and Society, 2001(4): 391-418.
- [23] 赵兴罗.民国时期财政预算制度的转型及对国家治理的启示[J].财政经济评论,2016(2):54-67.
- [24] 马金华.近代中国财政预算制度的转型与国家治理[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2018(3):123-132.
- [25] 刘双舟.简析法律监督体制的近代化[J].法律史学研究,2004(00):249-267.
- [26] 刘锐.民国时期的财政预算研究[D]北京:中央财经大学,2020.
- [27] 杨天宏.民初国会政制研究中几个关键问题[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2016(3):5-13.

Budgeting under Bourdieu's Theory: A Study of Beiyang Period Government Budget

MA Jiameng, XING Rui, ZHENG Yunyi

[Abstract] The government budget is particularly important for the stable operation of the country. Since the end of the Qing Dynasty, our government budget system began to transition to the western modern budget system. The Beiyang Period not only inherited the financial budget reform carried out in the late Qing Dynasty, but also had the courage to carry out institutional innovation under special historical conditions. Therefore, the financial budget and final accounts system established by the Beiyang government laid an important foundation for the modernization process of China's financial budget and final accounts. Based on Bourdieu's theory, by analyzing the preparation and

operation of the national budget during the period of the Beiyang government, this paper explores the relationship between the Chinese Council, the central government and local governments in the process of government budget preparation in different periods, as well as its impact on the process of government budget preparation and deliberation. This paper explores from the perspective of multi participant interaction, and provides a new analytical perspective for government budgeting, which not only helps to understand the practical problems in the process of government budgeting, but also promotes the research of government budgeting to the field of sociology. This paper proposes for the first time that the research on the relationship and interaction of multiple participants in the field is helpful for understanding government budgeting.

[Key words] Bourdieu's theory; government budget; the Beiyang period