

北洋时期多方势力之间的财权博弈

——以津浦货捐为例*

余治国 马陵合

内容提要: 铁路货捐是厘金的一种特殊形式。民国初年,津浦铁路货捐的设立历经多次反复,中央与地方间存在着复杂的矛盾与冲突。在北洋早期,地方违背中央指令,征收铁路货捐的企图与行为既反映出中央对地方政权控制力的薄弱,也反映出地方财政短缺的现实。尽管最终设立财政部直管的津浦全路商货统捐局,但始终受到来自沿线地方的侵夺。随着军阀纷争加剧,中央对津浦货捐的控制不断遭到消解,地方军阀以截留和捐上加捐的方式破坏着既有的货捐制度。北洋时期津浦货捐演变历程,充分折射出这一时期中央与地方、中央各部门之间在财政关系上多元博弈的特点。

关键词: 厘金 货捐 津浦铁路 财税制度

甲午战争后,中国展开大规模的铁路建设,主要干线在20世纪初渐露雏形。铁路对近代中国财政、经济制度的影响是全面而深入的,近代中国税制变革的历程也在一定范围内与铁路改变市场结构的程度相关。厘金以铁路为载体所形成的铁路货捐或称为火车货捐。这种厘金的特殊形式最早出现于1902年设立的鄂豫铁路火车货捐局。^①铁路货捐将旧制度的要素嫁接于新生产方式之上,具有制度与技术上的内在矛盾性。这一内在矛盾性使得铁路货捐成为剖析近代经济制度,尤其是税收制度的演变提供了鲜活而典型的对象。铁路货捐的研究成果有限,专文论文尤为少见。日本学者林原文子通过对1912—1915年间津浦铁路货捐局的废除和恢复过程的梳理,综合分析了袁世凯实业政策的效果与各政治派别之间势力消长的复杂联动关系。^②

北洋政府时期财政运行过程的主要特征是财权分散与体系混乱。民初,北洋政府规定厘金为中央税收,并积极推动裁撤厘金改办产销税的政策,但厘金在整个北洋时期仍然是地方军政费用的主要财源之一,中央难以插足其中,从而使得混乱的北洋财政体系雪上加霜。北洋时期的铁路货捐多延续晚清时期由地方政府征收的制度,^③短期内难以进行变更,因为津浦铁路1912年才通车,对于津浦货捐这一财源,中央才能与地方一争高下。本文以津浦货捐为对象研究北洋时期多方势力的财权博弈历程,从而分析出这一时期中央与地方、中央各部门、文官政府与军阀之间在财政关系上特殊而复杂的特点。

[作者简介] 余治国,安徽师范大学历史与社会学院博士研究生,芜湖 241002,邮箱: yuweiuyuwei4@hotmail.com。马陵合,安徽师范大学经济管理学院教授,芜湖 241002,邮箱: malingh@163.com。

* 本文为国家社科基金重大项目“近代中国工商税史”(批准号:16ZDA131)和国家社科基金项目“近代中国铁路建设运营中的中央与地方关系”(批准号:13BZS057)的阶段性成果之一。衷心感谢匿名评审专家提出的宝贵修改意见。

① 《致外务部》(光绪二十八年八月二十五日),赵德馨主编《张之洞全集》第11册,河北人民出版社1998年版,第8939—8940页。

② 林原文子《津浦铁路厘金局的废除和恢复:袁世凯政权经济政策的主要特征》,《北京档案史料》1997年第4期;林原文子:《津浦铁路厘金局的废除和恢复(续):袁世凯政权经济政策的主要特征》,《北京档案史料》1997年第5期。

③ 马陵合《税收与路权的博弈——晚清铁路货捐制度的形成及有限变革》,《华中师范大学学报(人文社科版)》2018年第2期。

一、苏皖直鲁四省津浦货捐局的设而复废

1912年5月津浦铁路“通车在迩”，江苏都督程德全要求应在津浦南段选择要地设立局卡来征收铁路厘金。^①交通部否决这一要求，而且计划以津浦铁路为突破口，对清末各铁路实行的铁路货捐制度进行彻底改革。针对该路，交通部拒绝的理由是，“该路既有淮河之并行，复有胶济之竞争，是该路已处于万分困难地位，倘再于沿路设局抽捐，则整顿发达皆将无从着手。”^②包括叶恭绰在内的交通部高层官员，对用通行税或运输税^③取代铁路货捐更有兴趣，但是，他们清楚，在前清铁路货捐系地方财政收入，断然完全抛开地方，实行根本性改革是不现实的。叶恭绰承认，“各项厘捐统计，各省每年不在少数，强半藉此为行政补助之经费，乌可轻议裁免？”他认为根本办法是彻底变革税制。就目前而言，在财政方面，可以“盈虚消息，善为补苴，亦不患无术也”。交通部其要改革铁路税制，“利便交通，豁除障碍”，“亦当勉力为各省代筹抵补之法。”^④鉴于此，交通部认为较为务实的选择，是寓征于运，即以铁路运费加价代替铁路货捐，再交通部转拨一部分运费收入给沿线地方政府，作为厘金征收减少的抵补。^⑤对于寓征于运，路方自然表示支持，陶逊曾如此阐述其必要性，“或者援京汉办法以为口实。不知京汉货捐在路稽征，久为商民所诟病。使寓征于运之法可以实行，非特可以利津浦，且可以救京汉，更可举全国苛税病路之弊一扫而空。路局对于此举，所以极力主张者，无非求商民之便利，路政之发达，毫无侵越税权。”^⑥这一方案却遇到来自地方的极大阻力。这与袁世凯政府对南方各省控制有限不无关系。双方的对抗，在当时政体背景下意味深长，表明地方大员仍一如晚清在厘金问题上表现相当强的独立性。

1912年8月初，安徽都督柏文蔚和江苏都督程德全首先在津浦货捐问题达成攻守同盟，并与直鲁二省妥善商议，最后以苏皖两省为核心，“由四省商定后再与交通部严重交涉”。^⑦与此同时，柏文蔚致电交通部、财政部，反对寓征于运方案。他认为各省以税厘为岁入大宗，加税裁厘关系中外交涉，必须要全国统一执行方可实行，如果先裁撤税厘则地方财政将入不敷出。国外的奢侈品税，中国的洋药、土药以及烟酒等税较重，若寓征于运，重税物品的运费加价高于普通运费几倍或几十倍的情况极不合理。柏文蔚希望以统税替代厘金，由地方自行开办。^⑧

直督张锡奎与鲁督周自齐虽系袁世凯亲信，但面对地方财政收入问题，张、周二人也未能与袁政府保持一致。8月26日，四省代表在江苏都督府协商后达成一致，均绝不承认寓征于运政策，赴京会商只是与交通部争论而已。^⑨9—10月间，四省与交财二部的谈判开始。四省代表与中央有关部门组成一个特别委员会，该委员会中，直隶山东代表各1人、江苏3人、安徽2人、交通部5人、财政部2人。交通部在此次会议上坚持推进寓征于运的方案。^⑩双方各自坚持自己的主张。四省要求地方有

① 关庚麟编《交通史·路政编》第4册，商务印书馆1936年版，第2559页。

② 《裁撤津浦路厘之沿革概略》，《铁路协会会报》（北京）第5卷第8册（1916年）。

③ 1913年冬，财政部拟订通行税法草案。其中规定，凡国内铁路和水上运输工具所载货物和搭乘旅客，即按运费和客票价格征收通行税。通行税公布后，由于外交部和交通部托词不办，故遂中止。1916年秋，交通部建议裁撤津浦铁路厘金，财政部以弥补国家收入为由改通行税为运输税，征收方式大体与此前拟定的通行税相似。同时，交通部计划将裁厘征税同时实行。运输税法基本获得了各有关方面的赞同，“税率轻重，尚待磋商。”但因政局动荡，故又未能实行。参见魏颂唐编《财政学摭要》，浙江经济学会1917年印行，第149页。

④ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册，第2506页。

⑤ 《交通部复财政部仍请电江督津浦货捐现筹寓征于运办法先勿设局开办函》，《政府公报》1912年7月第75号。

⑥ 《陶逊上江苏程安徽柏都督书》，《申报》1912年9月10日，第1版。

⑦ 《致南京程都督电》（1912年8月8日），孙彩霞主编《柏文蔚文集》，黄山书社2011年版，第34页。

⑧ 《柏都督电陈津浦货捐办法》，《经济杂志》（北京）第1卷第3期（1912年）。

⑨ 《南京电》，《申报》1912年8月27日，“专电”第2版。

⑩ 《津浦货捐风潮始末记》，《时报》1912年12月2日，第5版。

权在铁路上征收厘金,交通部则强调“由路局包收包揽,摊归四省,似比特别设局征收较为妥善。一切留难需索之弊一扫而空,商情必能欣悦,即收入可期日旺。”^①按照交财二部商定的会议方案,会议讨论的结果由四省与交财二部“各一权为限”^②来裁决,形成的会议草案最终交由国务院决定。这一方案表面上看四省更具优势,但中央政府却拥有最后裁判权。四省代表坚决表示会议只是协商讨论,各省代表并未被地方当局委以全权。他们实际仍将由地方设局开征货捐作为参加所谓协商的前提条件,并且反对在会议上讨论寓征于运方案。

程德全一面派代表与袁政府虚以委蛇,一面拟在江苏设立货捐局暂行征税。^③这一决定立刻遭到津浦铁路局长陶逊的反对。他认为,津浦路不仅关系到苏省利益,还涉及到路权。津浦铁路靠外债修建,偿债要靠铁路收入。若铁路运营入不敷出,无法偿债,路权就会落入外人之手。“要增加收入,则需要谋营业之发达,而欲谋营业之发达,必先开商民之便利。”^④此外,津浦货捐开征可能导致客货或由长江直达汉口,或通过海运而趋胶济,这样会直接影响津浦路的货源。代表地方利益的江苏财政司却认为:首先,由于货捐是在上车之前和下车之后征收,因此不仅不会影响铁路运营,还能防止铁路员工需索舞弊之害,因而不会妨碍外债的偿还。其次,中国未开征产销税,^⑤若在产销税尚未开征之前就裁撤厘金、货捐,会加大将来裁厘加税外交谈判的难度,并直接影响地方财政。交通部铁路局只是主管交通的部门,由它负责执行寓征于运,将路事、税事合一,不符合征税原则。^⑥陶逊与苏省财政司的主张虽各有道理,但实质是中央与地方的利益之争。

各地商人及商会反对开设货捐,他们纷纷致电袁政府,强调“厘捐病民,举国痛恨”,^⑦要求津浦货捐暂缓开征。此时,初建的袁政府无法控制地方势力,不得不借商民力量来反对地方征捐。然而,商人并不能左右局势,博弈的最终结果要看央地之间的政治力量对比。自清末以来,政治格局形成“内外皆轻”的局面,清廷中央与地方督抚的权力同时衰落,以新军势力为代表的武力在权力格局中越来越起到关键性的作用,日益成为中央与地方都难以控制的政治力量。军人干政的趋势逐渐萌芽。^⑧即使是袁世凯本人,也是依仗北洋武力获取政权。袁政府本质上是一个北洋系操纵的中央政权。^⑨

1912年3月,袁政府准备加强中央集权,以“军民分治”为手段削减地方都督军政权力,但到了7月遭到以粤督胡汉民、赣督李烈钧、皖督柏文蔚、苏督程德全、奉督赵尔巽、浙督蒋尊簋、晋督阎锡山、闽督孙道仁、湘督谭延闿等人的联名反对。袁政府无力应对地方的反对,只能实行有名无实的“军民分治”。^⑩袁世凯为了加强中央集权,不得不利用孙中山、黄兴等人的力量,于9月拟定内政大纲八条,试图以此平息地方的反对声浪。直到1913年1月,袁氏为获得列强的承认,强制颁布各省行政官厅组织令。^⑪在这种地方政制难以定型的背景下,沿线四省自然会表现出强硬的态度。尽管有来自交通部的指责,程德全只将货捐开征的时间推迟了十数天,^⑫随后又会同皖省于10月30日在津浦南

① 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2553页。

② 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2555页。

③ 《南京电》,《申报》1912年9月25日,“专电”第2版。

④ 《陶逊致江苏财政司王丹楼、金峙生书》,《申报》1912年9月30日,第1版。

⑤ 当时中国各地方税制有不小的区域差异,如东三省已停办厘金,开设产销税,但苏皖鲁豫等地方税尚以厘金为主。

⑥ 《宁财政司复津浦铁路局长陶逊函》,《申报》1912年10月8日,第1版。

⑦ 《宁总商会会长北京电》,《申报》1912年10月1日,第2版。《工商部致财政部录送津浦货捐一案各处来电并工商代表原呈商会商妥办复函》,《政府公报》1912年12月第220号。

⑧ 李细珠《辛亥鼎革之际地方督抚的出处抉择:兼论清末“内外皆轻”权力格局的影响》,《近代史研究》2012年第3期。

⑨ 李细珠《再论“内外皆轻”权力格局与清末民初政治走向》,《清史研究》2017年第2期。

⑩ 陈明《集权与分权:民国元年的军民分治之争》,《学术研究》2011年第9期。

⑪ 关晓红《辛亥革命时期的省制纠结》,《近代史研究》2012年第1期。

⑫ 《南京电》,《申报》1912年10月2日,“专电”第2版。

段仿照京汉鄂豫火车货捐设局开征。10月20日,他任命戴石为津浦货捐局长,^①两天后,拟定出委用人员及征收清单。^②苏皖设局征捐,意味着交通部、财政部与四省的所谓“协商”谈判无疾而终,四省代表陆续离京。^③

袁政府不甘心将津浦货捐的控制权拱手让出,交财二部电促苏皖两省再次派员入京议货捐事。程德全回电指出“目下津浦路线货物,但见其运,不见其征”,“坐使穰穰货税悉耗于空言争论之中”。^④他强调地方有地方上的困难,如苏省军队众多,军饷欠缺,只能四处罗掘税源以救财政匮乏之急。为了缓和与袁政府的关系,程德全承诺一旦实行寓征于运办法便撤销货捐。随后,直鲁两省在德州设局征税。面对地方的自行其是,交通部于11月特派路政司长叶恭绰赶赴鲁苏沪三省接洽。安徽被排除在外,表明袁政府已将柏文蔚当成政敌而非地方势力。鲁督周自齐本依附于北洋系,自然能与中央协商办理。程德全则承诺,寓征于运可酌情办理,但须确定实际办法。在叶恭绰的斡旋下,直鲁二省饬令德州驻局委员暂缓启征,同时承诺只要苏皖赞成寓征于运,直鲁便可一律照办。于是,交通部开始制订寓征于运具体的实行章程。^⑤然而,程德全的承诺只是敷衍。就在叶恭绰南下协商之际,苏皖两省也正在拟订两省会同办理货捐的六条办法。津浦南段苏皖货捐局在给柏文蔚的呈文中特别强调苏皖应和衷共济,“不得过示分别,转生畛域,更恐办法歧出,易滋弊混,贻人口实”。^⑥换言之,不能授袁政府以干涉之口实。

在仓促之间征收的苏皖货捐并不成熟,如米粮杂谷一项,津浦货捐与沪宁货捐相互冲突。沪宁货捐以石计,每石重140斤,仅照1石完税;津浦货捐以斤计,每石140斤,即须照1.4石报捐。南京与浦口仅一江之隔,税率轻重却过于悬殊。^⑦商民怨声载道,苏皖两省却派兵以武力强迫征收。11月27日,浦口商民聚集抗议,浦口厘局委员令局勇鸣枪示威,结果惹怒商民,南京津浦货捐局被捣毁一空。^⑧苏督程德全不愿中央以这件事作为干涉的口实,便向袁政府诬报是土匪冲捐,还强行派兵镇压商民。

恰在此时,在工商部的主持下,全国工商大会正在召开,并成立了中华全国商会联合会。商人团体对津浦货捐一案十分关注。为了抗议苏省镇压商民之行为,浦口、明光、蚌埠、临淮等设货捐局卡之处均发生了罢市风潮。滁州、盱眙、三界、明光、蚌埠、宿州、固镇、徐州等处各商会各团体相继电请中央,要求苏督立即撤销货捐。^⑨袁政府借助商人团体的力量,在社会舆论上占得上风。

1912年底,程德全致电直鲁皖三省,要中央能补贴裁厘的损失方可提议裁厘,否则仍坚持收捐。^⑩此时的袁政府日趋稳固。周学熙任财长总长后,试图推行全国财政统一政策,严禁各省的税款截留与挪移动用。1913年初,交通部以铁路货捐病商蠹路为由,将“铁路货捐裁撤,另筹寓运于征”议案提交国务会议。为减少裁厘的阻力,交通总长朱启钤提出决定将铁路运费加价6%约300万元作为对全国各省的抵补,各处沿线厘局及因有铁路而新设之厘局一律裁撤,不再征收厘捐。国务会议通过这一议案。四省口头同意了裁厘抵补方案,^⑪但并未付诸实施。1913年6月,安徽地方政府

① 《宁属各厘局委员一览表》,《申报》1912年10月20日,第6版。

② 《南京电》,《申报》1912年10月23日,“专电”,第2版。

③ 《南京电》,《申报》1912年10月29日,“专电”,第2版。

④ 《津浦货税近闻》,《申报》1912年10月31日,第6版。

⑤ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2557页。

⑥ 《令津浦南段铁路货捐事》(1912年11月25日),孙彩霞主编《柏文蔚文集》,第179页。

⑦ 《令查复津浦与沪宁捐章之歧异》(1912年12月2日),孙彩霞主编《柏文蔚文集》,第189页。

⑧ 《南京电》,《申报》1912年11月28日,“专电”,第2版。

⑨ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2557页。

⑩ 《南京电》,《申报》1912年12月20日,“专电”,第2版。

⑪ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2557—2558页。

在编制预算时,仍将津浦南段铁路货捐作为地方预算内收入。^①

四省地方货捐的废除是在武力压迫下才真正实现的。赣宁之役时,袁氏武力征服苏皖等国民党控制的地区。6月25日,交通部致电直鲁两省都督与民政长,要求立刻将铁路沿线各厘税一律裁撤,同时要求各军事长官于克复各地方时,乘机将津浦南段沿线各厘局即行裁撤。^② 财政部电知四省行政公署暨国税厅定于9月1日将津浦货捐裁撤,刚刚占领南京的张勋接电后回复业照来电转饬停办。^③ 四省先后表示遵从中央实行货捐裁撤。交通部要求四省委派人员稽查津浦货物运费条例的执行情况,由财政部核定分行四省办理。但除直隶照办外,其他三省却暗中抵制。地方认为,以运费加价6%远远不足以抵补货捐裁撤所造成的地方税收损失,因此铁路局每年应拨款80万元平均分配给四省来补偿损失。此外,皖省临淮关、直省天津、鲁省洛口等处的货捐局卡若一并裁撤,则每年损失数十万元乃至百万元,根本无处抵补,因而坚持要求保留这些局卡。^④

由此可见,即使袁政府能武力控制地方政权,但地方上却仍然无法承受货捐裁撤所带来的财政亏空。面对这种局面,1914年1月,袁政府只能承认各省未裁撤局卡的继续存在,但交通部却不承认各省所索要的80万元抵补拨款。^⑤ 既保留了少数局卡又无力补偿裁捐损失,这就给津浦货捐的废而复设埋下了伏笔。

二、财政部直管津浦货捐制度最终确立

1913年10月初至1914年9月底,津浦铁路各站应税之款约132.2万元,实收仅7.9万元。这笔款项由津浦分局上缴财政部转拨各省以抵补裁捐损失。^⑥ 寥寥几万元尚不足80万元抵补的1/10,地方严重亏空。以安徽为例,清末皖抚朱家宝向怡大洋行借款150万元,辛亥后所欠本利约200万元,每年需还款约40万元。皖省无力偿款,只能以案卷遗失为由拖延。^⑦ 到1914年6月,因皖省入不敷出,怡大洋行“要求中央设法本利全数还清”,皖督倪嗣冲只得向财政部请求“俟中央将来续借大款时扣还,盖舍此实无他法”。^⑧

1914年12月,四省巡按使会电袁氏与财交两部,称“自津浦铁路通车以来,四省税收骤短,前就路设局抽收货捐,冀资弥补部改寓缴于运办法,停止货捐,以运费六厘抵补一年以来,为数无多,得不偿失。近路货物悉被吸收,各税卡无形之侵耗尤巨,合四省计之,何止百数十万元。当此度支奇窘,救急为要,四省为难情形,准将津浦货捐仍由四省合办统收分解以维大局”。1915年1月,苏皖两省巡按使再次电催中央,“此项货捐停办年余,损失甚巨,迫不及待将南段捐局再行规复,由两省会委局长筹备开征。”交通部咨财政部,要求苏皖两省暂缓恢复货捐。3月,四省巡按使第三次致电中央,要求将80万元抵补如数拨发。交通部再次申明绝不承认80万元拨补,并指出这一数字是以前各省未经核算的虚拟数字。京汉铁路收入要高于津浦铁路,但京汉货捐仅四十余万元。即使按京汉路收入计算,除去征收成本,分到各省不过10万元。^⑨

交通部为了扩大权力,拟在全国铁路推广寓征于运政策。但实践表明,津浦铁路运价加价的收

① 《致财政部删电》(1913年6月15日),孙彩霞主编《柏文蔚文集》第328页。

② 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2559—2600页。

③ 《南京善后谈》,《申报》1913年9月27日,第3版。

④ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2559—2560页。

⑤ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2561页。

⑥ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2561—2562页。

⑦ 《财政部抄送借款案卷致安徽都督咨》(1912年6月21日),财政科学研究所、中国第二历史档案馆编《民国外债档案史料》第3卷,档案出版社1991年版,第507—508页。

⑧ 《安徽都督兼巡按使倪嗣冲陈叙借款交涉情形复财政部咨》(1914年6月7日),财政科学研究所、中国第二历史档案馆编《民国外债档案史料》第3卷,第508—510页。

⑨ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2563页。

入远不如货捐征收。袁政府财政一直收不抵支,“裁撤厘金,畅销国货,以实行保育实业政策,为稍明时局者所共知。惟近年铁路弊端,时被指摘,是商货阻滞,其弊不尽系予厘捐。现在铁路营业尚未十分发达,遽请将各路厘局一律裁撤,深虑国库坐失大宗进款,无法弥补,仍应先就各铁路切实整顿,力求便商利民为振兴实业之助。(交通部)所陈寓征于运办法交财政部核议具复。”^①与此同时,苏皖两省巡按使第四次电请财政部,强调津浦南段货捐实在无法缓办。^②

3月24日,财长周学熙建议由财政部办理津浦货捐。他认为,寓征于运政策有碍政府财政,但不能将津浦货捐交由各省自办。“寓征于运办法,学熙再三揆度,终觉窒碍难行。惟每年拨补八十万元之数,交通部与四省各执一词,如将该路由四省收回自办,或令交通部照数筹拨情形,均有为难。”因此,应将津浦货捐交由财政部试办一年。俟一年期满后,再将应拨各该省数目核计分配以资济用,从而解决地方与中央的争执。周学熙的方案既符合统一财政的要求也提高了中央财政收入,同时还扩大了财政部之权力。这一方案最终得到了袁世凯的批准。^③

然而,交通部对财政部的方案十分不满。交通次长叶恭绰自1912年以来一直力主寓征于运政策,一方面有税制改革的政策意义,另一方面有与财政部争夺财源的目的。周学熙方案显然有从交通系手中夺取财权的目的。交通系虽依附于袁氏,但袁氏本人不能自由支配交通系控制的资金。1913至1914年时,袁氏曾屡次暗示叶恭绰移交铁路收入以供政费,叶氏却佯装不知,袁氏“大不悦”。^④这引发了袁世凯对交通系的不满,更倾向于周学熙的征税方案。1915年,袁氏炮制了“三次长参案”和“五路大参案”,袁氏下令将津浦铁路局长赵庆华撤职并移送平政院审讯,叶恭绰停职,沉重打击了交通系势力。^⑤交通系领袖梁士诒为了维护自身的政治前途和交通系势力,立刻组织了“帝制请愿会”,竭力为袁氏的各种政治活动筹集资金。^⑥

迫于袁世凯的政治压力,在津浦铁路货捐问题上,交通部自然不再与财政部纠缠,接受了财政部提议。但出于铁路自身利益考虑,提出4个条件:第一,该路火车只能在起讫之站征收,应请多设局卡便于起运时验货发单,一次征税,烟土不再拆验,至讫站即予收单验货放行;第二,此项征收系火车货捐既由财政部派员专办,各省不得再于车站附近另立名目重复征税;第三,设局章程及以后的修改均须与交通部协商;第四,按照交通部办法试办,若有窒碍情形应由交通部随时会商修改办法。^⑦5至6月,隶属于财政部的津浦全路商货统捐局及各处分局分别设立并开征货捐,并与交通部会同拟定货捐大纲办法。^⑧

① 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2515—2519页。

② 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2564页。

③ 《财政部关于拟将津浦路厘改归财政部设局专办呈及大总统批令》(1915年3月),江苏省中华民国工商税收史编写组、中国第二历史档案馆编《中华民国工商税收史料选编》第3辑《货物税》(上),南京大学出版社1996年版,第1464—1466页。

④ 叶恭绰《遐庵汇稿》,文海出版社1966年版,第24页。

⑤ 凤冈及门弟子编《三水梁燕孙先生年谱》(上),文海出版社1966年版,第267—271页。

⑥ 叶子刚《袁世凯炮制交通大参案始末》,全国政协文史资料委员会编《文史资料存稿选编·晚清·北洋》(上),中国文史出版社2002年版,第395—396页。

⑦ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2564页。

⑧ 《江苏财政厅饬(饬知津浦货捐局卡地点员名)》,《江苏省公报》1915年第472号。1915年12月24日,财政部核准《津浦全路商货统捐局征收货捐规则》,规定:(1)所有沿津浦铁路各局卡的火车货捐由该局统办,税款汇解财政部分拨直、鲁、苏、皖四省。(2)全路货捐分为南北两段,直、鲁为北段,苏、皖为南段,并将韩庄、利国驿划作一区,凡由这两处起运货物,无论南运北运,概作一段计算。自南、北两段运至韩庄、利国驿的货物,仍照南北分段,缴足两段捐款,方准起运。(3)捐率,仿照直豫税则值百抽2.5征收。(4)凡从津浦铁路外的火车装运货物,经过本路者,不问已否纳税,须遵照本规则完纳货捐。(5)凡由此段装货运往彼段者,除缴本段的二五捐外,并须将彼段应纳的货捐,在原缴局卡同时完纳。(6)具体捐额照该局所订捐则办理。参见水野幸吉著,武德庆译《中国中部事情·汉口》,武汉出版社2014年版,第248—249页。1916年4月,财政部任命姚赞元为津浦全路商货统捐局总办。1918年,财政总长王克敏呈津浦全路商货统捐局总办姚赞元经征税款情节可疑,请予免职查办,并将会办卢毅一并免职。1918年,任命胡文藻为总办,张质为会办。1919年7月,任命王其康为总办。1920年10月,任命李清芬为总办,任凤宾为会办。1929年6月,财政部任命杨骏为局长。

交通部虽然被迫认可津浦货捐征收方案,但仍然受到中外商人的普遍反对。济南商会电致袁政府,称寓征于运政策“利国便商,极称善政”,并表示“商民纷纷惊惶,停止装运。济宁本有落地税捐,距兖州不满二十英里,两处设局,一货两捐,重重剥削”。他们宁愿将运费加价到10%,也不愿缴纳货捐。^①上海总商会致电交通部称“货捐病商太甚,仍请寓征于运”。1915年6月,江宁交涉员称驻宁英领事翟比南函,反对津浦铁路抽收厘金,要求先暂缓两月征收,并要求取消寓征于运办法。“抽厘过重,华英商民俱受其累。”^②津浦路债权人英国华中公司代表梅尔思德华、德华银行代表柯达士函交通部,“对货捐之设颇不满意。设局之后该路收入每月减少20万元,有碍债权人之利益”。驻南京英国领事因英国亚细亚火油公司因津浦货捐造成成本增加而向交通部提出抗议。^③英国人此举措有与德国势力对抗的用意。英国人认为,津浦货捐会导致大量货物转移到德国人控制的胶济线。面对英国的抗议,财政部倒是态度强硬,财政部在回复朱尔典的照会中,坚持铁路货捐政策,“至来照谓厘金为陈腐税制,有碍商务,中国政府亦所深知。所惜免厘加税一事,迄尚未能实行,以致中国政府亦未能遽将厘金制度毅然废弃,此中为难情形,当亦为贵公使所信谅。”^④

来自各方的非议,使得交通部又有了反对铁路货捐的理由。8月,交通部提议停止货捐,实行寓征于运。^⑤为此,交财二部就津浦货捐撤销问题进行过协商,^⑥结果不了了之。直到袁世凯之前,交通部再未提议过撤销货捐。1916年7月,在袁氏死后1个月,交通部蠢蠢欲动,试图夺回津浦路财权。交通部称“津浦铁路货捐自创设以来,办理征税诸多失宜。迭经商民控告,该路局虽经派员查办,惟至今仍未能肃清弊端。凡此项税款收入无多而税征繁重。于该路营业影响至巨。近闻大总统以此项税捐纯系为丛驱雀之政策,亟宜裁撤,以便商业。”^⑦财政部一边提出反对理由,一边将交通部搁置一旁,仍牢牢控制住津浦货捐局。财政总长陈锦涛和交通总长汪大燮之间的关系并不存在派系冲突的因素,段祺瑞政府也无明显的偏向性。此时的津浦货捐之争变成中央相关部门之间的冲突。

8月,交通部向国务会议提出复行实行寓征于运的议案。国务会议议决同意由交财二部协商货捐裁撤的抵补办法。^⑧在财政会议上,财政部赋税司长袁永廉谓货捐收入除去开支约有八九十万元,交通部如何抵补该亏损。交通部答复只能抵补20万元。段政府财政早已困窘不堪,七八十万元的亏空更是雪上加霜。交通部收回寓征于运政策的提议,又提出在票价中新增运输税,由铁路部门代征。该方案是为了防止人事权落入财政部之手。财政部为此拟定了运输税草案,规定运输税率为运价之30%。交通部认为,津浦路存在河运及胶济铁路的竞争,每年营业亏损三百余万元,以运输税替代货捐,30%的税率高于货捐,反而加重了商民的负担,不利于津浦铁路运营,应将税率降低为20%来试办。财政部认为20%的税率过低,无法抵补货捐损失。交财二部各执一词,争论不休。最终,交通部的新方案未能实行,货捐裁撤决议遂流产。^⑨

1922年6月,吴佩孚的同乡与亲信高恩洪担任交通总长。他认为,交通部承担巨额的军费支出,全国铁路货捐年收入达二百五十余万而交通部未收一文,他要求裁撤货捐、增加运费以裕军费。^⑩高恩洪的提议在国务会议上议决通过。除津浦货捐外,其余铁路货捐均由各省自办。高氏名义上是要

① 《济宁商会请撤津浦货捐局之电稿》,《申报》1915年6月13日,第6版。

② 《英商反对津浦铁路设厘局案》,孙学雷、刘家平主编《国家图书馆藏民国孤本外交档案》第12册,全国图书馆文献缩微复制中心2003年版,第4490页。

③ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2565页。

④ 《英商反对津浦铁路设厘局案》,孙学雷、刘家平主编《国家图书馆藏民国孤本外交档案》第12册,第4533页。

⑤ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2565页。

⑥ 《津浦货捐撤销(销)问题》,《申报》1915年8月9日,第6版。

⑦ 《鲁事和平后之便民政策》,《申报》1916年7月5日,第7版。

⑧ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2566页。

⑨ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2567页。

⑩ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2567页。

求裁撤各地铁路货捐,实际上只是为了与财政部争夺津浦路财源。财长董康认为,津浦货捐收入均指有用途且有契约之关系,一经裁撤则无法还债。董康的意见不无道理。1917年9月至1918年6月的10个月中,北洋政府的中央财政收入预算约七千余万,84万元的津浦货捐占总额的1.2%。^①到了1919年,由于地方截留,中央每月财政收入仅422万元,津浦货捐占总额的比率提高到2.4%。^②津浦货捐成为中央各种内外债的担保品。1919年2月发行的民国八年公债以津浦货捐、矿税为担保。^③1919年5月发行的定期有利库券以津浦货捐全部收入交中国银行和交通银行专款存储,作为兑现准备金。^④1920年3月,财政部为扩充军政各费,以开办纱厂为由向中日实业公司借款1000万日元,用津浦货捐收入为一半之担保。^⑤1920年5月25日,特种国库券的发行以崇文门收入及津浦货捐收入为担保。^⑥津浦货捐在财政上作用愈益明显,因而,财政部认为交通部的裁撤货捐的前提“应先筹抵补办法,等抵补办法妥定后,再令路局照办,倘抵补办法一日不定,则铁路货捐一日不能裁撤。”^⑦财政部始终拿不出办法,国务会议决议终成一纸具文。

虽始终存在着财交二部的矛盾,但直到1931年废厘改统,津浦铁路实行的是不同于其他铁路的铁路货捐制度。这一制度的最重要的特点在于该路货捐掌握在中央政府财政部手中,虽然这一税制一再发生根本性变化,但来自交通部和地方政府的压力却始终存在,其中地方军阀的冲击最为突出,破坏性更强。财政部名义上是津浦铁路货捐的掌控者,但它并非津浦货捐税权争夺的最后赢家,中央津浦货捐控制权逐渐被地方军阀消解。

三、地方军阀对中央津浦货捐控制权的消解

随着军阀纷争加剧,中央对津浦货捐的控制不断遭到消解,地方军阀以截留和捐上加捐的方式破坏着既有的货捐制度。直皖战争之前,津浦货捐很少被截留。1916年12月,怡大商行向皖省催缴债款。倪嗣冲希望以津浦南段货捐皖省30万元收入还债,但交通部却以准备裁撤津浦货捐为由拒绝。^⑧到了1918年7月,倪嗣冲确实截留了部分中央专款,^⑨但未截留津浦货捐。1917年段祺瑞因“府院之争”被免职后,皖豫奉直等省宣布与黎元洪政府脱离关系,直、^⑩皖^⑪等省虽暂时截留了货捐存款,但也只是临时保管,仍然承认这是待解部款。

就目前所查阅的史料,货捐截留最早发生于直皖战争时的江苏。1920年8月,苏省将津浦货捐苏段收入截留并解往财政厅。^⑫1920—1921年,苏省津浦货捐已被列入江苏财政地方预算,并未报

① 梁启超《密呈总统总理文稿》,丁文江、赵丰田编《梁启超年谱长编》,上海人民出版社2009年版,第546—548页。

② 《财政部维持中央财政意见书》(1919年5月),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》,江苏古籍出版社1991年版,第178—192页。

③ 《八年公债之前途》,《申报》1919年2月22日,第7版。

④ 《财政部发行定期有利库券呈暨大总统指令》(1919年6月),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966页。

⑤ 《财政部中日实业公司纺纱厂借款合同》,财政科学研究所、中国第二历史档案馆编《民国外债档案史料》第7卷,档案出版社1991年版,第371—372页。

⑥ 《财政部通告》,《政府公报》1922年2月第2132号。

⑦ 《财交两部互争铁路货捐》,《申报》1922年7月11日,第7版。

⑧ 《皖省清付外债之一难关》,《申报》1916年12月9日,第6版。

⑨ 《安徽财政厅刘鸿庆撰拟〈怡大公债节略〉》(1918年7月),财政科学研究所、中国第二历史档案馆编《民国外债档案史料》第3卷,第511—512页。

⑩ 《直隶省长给津浦货捐局的训令》,赵宁录主编《中华民国商业档案资料汇编》,中国商业出版社1991年版,第815—816页。

⑪ 《安徽省长给津浦铁路货捐总局局长的公函》,赵宁录主编《中华民国商业档案资料汇编》,第817—818页。

⑫ 《南京快电》,《申报》1920年8月3日,第7版。

解财政部。^① 1920年9月,张文生取代倪嗣冲任皖省督军,每年截留津浦货捐约20万元,剩余部分才上解财政部。^② 据统计,津浦货捐的财政部平均每月实征额在1919年约10万元,1920年约11.7万元,但到1921年则下降到7.7万元。^③ 以特种国库券为例,自1921年1月至1922年1月,津浦货捐与崇文门税收共欠至约51.5万元。其中津浦货捐的问题主要在于军阀截收,货捐总局收入被直系军阀曹錕截收。^④

直皖战争后的政局是直奉共治。第一次直奉战争之后,直系完全控制了北洋政府。直系于1922年5月13日在津浦货捐项下直接提4万元充作直军军费。^⑤ 5月28日,曹錕之弟直隶省长曹锐的亲信陆长佑被调任津浦货捐会办。^⑥ 自8月起,曹锐开始截留津浦货捐、印花税和烟酒税。^⑦ 9月,津浦货捐苏皖直鲁四段已被四省分别扣留。^⑧ 11月,直鲁两省开始协商划拨津浦货捐办法。山东督军田中玉声称,1915年各省所要求的津浦货捐80万元抵补,苏皖两省收入均已照扣,山东却未照拨。当然这只是其截留货捐的借口。实际上1920—1922年苏皖两省是截留了津浦货捐,并非财政部拨款。田中玉令鲁境津浦货捐各分局卡仿照苏皖办法,所有税款自1922年9月1日起悉提解鲁省财政厅。田中玉致电曹錕,要求按每年20万元的抵补标准每月截留1.8万元。鲁段年收入约三十余万元,直隶段约五六万元,鲁段剩余部分都归直隶。或者鲁直两省收入剔除开支后平均划拨。曹錕、王承斌回电要求田中玉只能每月截留1万元。此外,田中玉还致电财政部,要求增设津浦路货捐总稽查一职,并规定该总稽查每5日向自己汇报一次津浦鲁段每日收入及分发货票数目。^⑨

1922年11月,财长罗文干称:除关盐两税被各省截留外,矿税、印花税、烟酒税、官产所得税和津浦货捐等收入也多半为各省截留,只略解余数,中央实收各款大宗主要为矿税和印花税。他要求各地军阀将“印花、矿产、所得各税、津浦货捐与其他一切属于中央各项收入,均应完全报解”,不然中央政府“虽有巧妇,无以为炊”,最终“势必至破产而止”。^⑩ 迄至1922年,四省虽经济截留津浦货捐,却都会向财政部汇报截留数额。1923年之后,各省已完全不再汇报。^⑪

第二次直奉战争后,奉系控制了津浦全路。1924年10月17日,财政部要求津浦货捐皖段仍归中央预算,不能抵补安武军军费。^⑫ 12月,财政部致电山东军务督办郑士琦,要求津浦货捐鲁段仍交总局。^⑬ 1925年2月26日,临时执政段祺瑞要求,“各省盐款除指定协济外,不再截留。烟酒、印花两税除拨中央率饷外,全数报解。常关、津浦货捐仍归中央。各省预算内提出百分之十解归中央。”^⑭ 这只是段祺瑞的一厢情愿,中央政府已无法实现对津浦货捐的有效控制。1924年11月至1925年4

① 《江苏省财政之解剖》,《申报》1922年10月20日,第14版。

② 《皖军饷最近支绌之危机》,《申报》1925年6月1日,第10版。

③ 《财政部赋税司所编1920年至1922年各省区厘税实收数等统计表》(1924年12月),江苏省中华民国工商税收史编写组、中国第二历史档案馆编《中华民国工商税收史料选编》第3辑《货物税》(上),第1608—1615页。

④ 《金城银行总经理处关于发行特种国库券情况致津行的函》(1922年8月4日),蒙秀芳、黑广菊主编《金城银行档案史料选编》,天津人民出版社2010年版,第336页。

⑤ 《北京电》,《申报》1922年5月13日,“国内专电”,第3版。

⑥ 《北京电》,《申报》1922年5月28日,“国内专电”,第3版。

⑦ 《北京电》,《申报》1922年9月1日,“国内专电”,第6版。

⑧ 《北京电》,《申报》1922年9月7日,“国内专电二”,第6版。

⑨ 郭凤岐、陆行素主编《〈益世报〉天津资料点校汇编(一)》,天津社会科学院出版社1999年版,第1154—1155页《直鲁划拨津浦货捐办法》,《申报》1922年11月15日,第7版。

⑩ 财政部《中国财政全部之内容》,《东方杂志》第19卷第23号(1922年)。

⑪ 《天津电》,《申报》1923年6月28日,“国内专电”,第4版。

⑫ 《咨安徽省长十三年度专款岁入预算册由整顿税捐抵补田赋一五加征一款请饬厅补列岁出预算册安武军军费一款请查明津浦货捐一款未便划抵文》,《财政月刊》第11卷第131期(1924年)。

⑬ 《北京电》,《申报》1924年12月13日,“国内专电”,第3版。

⑭ 《临时执政交议整理财政案》(1925年2月26日),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269—271页。

月,段祺瑞亲信王揖唐督皖的几个月中,皖省财政厅收取的津浦货捐仅1.4万元,平均每月仅2000元左右。^①此前,津浦皖段货捐全年收数已达50万元以上,扣除相关费用,可以上缴省府38万元以上,平均每月有3万元以上。其原因在于,津浦货捐皖省段先后被高世读和张宗昌控制,王揖唐难以染指。^②

相对于其他军阀而言,张宗昌变本加厉地劫掠津浦路货捐。济南津浦货捐局在奉直开战后与天津总局脱离,由张宗昌自行派员征收并改名山东津浦货捐总局。津浦货捐天津总局迭次派人交涉,但均遭拒绝。直到1925年5月18日,天津总局承诺津浦货捐鲁省收入听由张宗昌截留以充军费,他才同意由天津总局派员接收。^③张宗昌还直接设立新的征税机构。1925年2月,他致电财政部,要求自行派员在徐州暂设“津浦铁路军事善后临时特别货捐局”。交财二部只能奉命照办。^④津浦特捐局规定:凡由徐州外运之货除照例缴纳津浦货捐及运费外,酌加特别捐,南来北往之货车经过徐州站时亦须缴纳过路捐,每车特捐自数十元至数百元不等。所收之款以充军饷。^⑤各列货车必须要得到特捐局许可,方能卸车,如系过站,也需要得到该局命令才能通过。到3月底,徐州特捐局任意扣留货车达五百六十余辆。^⑥津浦沿线商货堆积如山,就连外商亦指责张宗昌违反条约,怨言颇多。沿线大小军阀共扣留货车千余辆并自行配车用于商运,交通部几乎丧失了对津浦线运输的管理权。^⑦

张宗昌设立特捐局遭到各地商人团体的强烈反对。2月21日,上海华商纱厂联合会致电段政府,请求取消津浦特捐。^⑧3月,山东省议会通电反对特捐。^⑨随后,皖苏鲁各地商会纷纷电请速行取消特别货捐。交通部致电张宗昌要求将取消特捐。但张宗昌声称,只要军饷一日无着,此捐即一日不会被取消。^⑩4月,张作霖迫于舆论压力,指示财政部将津浦南段自利国驿至浦口的货捐收入全数解交张宗昌,每年约80万,以此为交换,撤销津浦特捐。^⑪5月底,张宗昌禁止沿路驻军径自向各分局卡提取款项。^⑫但津浦特捐尚未撤销。6月,张作霖再次指示交通部应撤销津浦特捐,且不准再另立名目,设立类似机关,防止张宗昌干涉津浦路政,所有津浦、胶济等路行车用人由张作霖直接与交通部商定办理。^⑬随后,张作霖命令务必撤销津浦特捐局。^⑭津浦特捐局裁撤后,张宗昌对津浦货捐的干涉却未停止。7月,他以财政部名义下令津浦路增加机制纱货捐。^⑮走津浦路的机制纱主要是上海纱厂销往山东地区的。上海总商会、纱厂、纱商等曾电财政部请求免除。财政部表示无力解决,要求他们与津浦货捐局自行接洽。上海运输公会及纱厂联合会代表赴南京与浦口货捐局交涉。^⑯结果自然是不了了之。

浙奉战争爆发后,直系孙传芳联络冯玉祥和苏皖地方军阀进攻张宗昌,攻占徐州,张宗昌败退山东组织直鲁联军。津浦路由此被分成四段:天津至德州,财政部委潘毓桂为局长,交通行政由直系控

① 《皖军饷最近支绌之危机》,《申报》1925年6月1日,第10版。

② 《货捐去年收入》,《银行月刊》第7卷第2号(1927年)。

③ 郭凤岐、陆行素主编《〈益世报〉天津资料点校汇编(一)》,第1178页。

④ 《交通部致财政部函》,《交通公报》第828期(1925年)。

⑤ 《北京电》,《申报》1925年2月19日,“国内专电”,第4版。

⑥ 《津浦路最近之现状》,《申报》1925年3月24日,第5版。

⑦ 郭凤岐、陆行素主编《〈益世报〉天津资料点校汇编(一)》,第1179页。

⑧ 《纱厂联合会请取消津浦特别货捐》,《申报》1925年2月21日,第13版。

⑨ 《鲁议会反对津浦路特别捐》,《申报》1925年3月5日,第10版。

⑩ 《张宗昌发表军事公债之意见》,《申报》1925年3月27日,第13版。

⑪ 《苏省政文纪要》,《申报》1925年4月8日,第10版。

⑫ 《张宣抚保护津浦货捐之布告》,《农商公报》第11卷第12期(1925年)。

⑬ 关庚麟编《交通史·路政编》第4册,第2568页。

⑭ 《北京电》,《申报》1925年6月29日,“国内专电”,第4版。

⑮ 《财部重订津浦货捐局增加棉纱捐新章》,《农商公报》第12卷第1期(1925年)。

⑯ 《请酌减津浦路货捐》,《申报》1925年8月12日,第11版。

制;德州至兖州,由张宗昌控制;兖州至徐州,由靳云鄂及白宝山控制;徐州至浦口,由孙传芳控制。自天津至浦口之客货运输必须要逐段下车,另行购票。^①各处军阀对津浦货捐的控制方式各有不同。驻皖军阀以筹集北洋政府中央军军饷的名义截留中央专款与津浦货捐。投靠孙传芳的安徽督办陈调元直接委员接办津浦皖段货捐。^②张宗昌直接将津浦货捐总局变成直属自己的军饷支取机关,甚至计划将总局从天津移设济南,^③并于1926年6月24日正式将总局移置济南。^④此后,张宗昌对于津浦货捐的支取更是肆无忌惮,它在该局称设之初即以端午节开支名义令津浦货捐局筹款15万元上解。^⑤

南京国民政府成立后,进一步加强对铁路的集中管理,虽然少了军阀对铁路货捐的直接侵夺,但是仍难以改变铁路厘捐的现状。1927年8月,国民政府公布裁撤国内通过税条例,铁路货捐被纳入裁撤范围之内,但最终无法落实。在1928年全国财政会议上,裁撤铁路货捐也被列入议程。山东省政府委员陈雪南在其提案中指出,“查京汉、京奉、津浦、陇海、胶济各路货捐先后举办。当初办时,约按运费征收百分之二十一,比年以来,驻所各该路附近之军队竟自派员征收,此变本加厉,病商益甚。且厘金货物税,沿途设局已患苛细,加以此项货捐既有重复之嫌,而其税的性质非属通过即为落地,尤与中央明令相违背也。”^⑥但是此次也未能针对铁路货捐提出明确解决方案。但是,路局要求改变货捐征收制度的呼声一直持续不断。1929年,津浦铁路管理局曾要求改订货捐捐率,“以维货运而裕收入”。对此,津浦铁路货捐总局回复称,津浦货运衰落与货捐无关,货运不振主要有3个原因:一是车辆不足,现余者仅及原数1/6。二是路局运费过高。如“大汶口分局呈称,该地花生米花生油两项往年运浦南下者岁达万吨。迩来则因运费过昂,运浦者竟无一吨。”三是路局向转运公司收取高额保证金。资本雄厚的公司虽能得到垄断机会,但会暗中“取偿于商民”。“小站资本薄弱之公司,无力缴纳,遂相率停业,商人因无公司为之承揽,苦于周转不灵,亦即裹足不前,路运遂益无起色矣。”面对这种状况,铁道部只能在路局和捐局之间无奈地偏向捐局,“津浦货捐捐率衡以现时物价既不为重,而近来机制洋货免费及免除重征各货,又占十之六七,似不致因此项货捐而影响于路之收入。在尚未实行裁厘,另订征收办法以前,自应免予更张,藉维现状。”^⑦实际上,南京国民政府财政部经营的铁路货捐仍有明显增加。1929年为985375元,1930年增加到1700095元。^⑧津浦货捐问题的最终解决,要等到国民政府裁厘加税政策推行之后才得以真正实现。

四、结论

北洋时期津浦货捐演变历程,充分折射出这一时期中央与地方、中央各部门之间在财政关系上多元博弈的特点。我们大致可以将北洋时期的津浦货捐之财权博弈分为3个阶段:第一阶段,1912—1916年间的袁世凯时代,这一阶段财权主要在袁政府与地方之间的财权博弈,在武力手段的支持下袁氏财政统一政策顺利推行,财权逐渐由地方向中央集中。袁氏还试图在清季行政机构的基础上建立起有效的文官政府,达到军民分治的目的。津浦货捐由地方转到中央财政部的结果,便反

① 郭凤岐、陆行素主编《〈益世报〉天津资料点校汇编(一)》,第1182—1183页。

② 《王普辞职说与年关财政》,《申报》1926年1月29日,第6版。

③ 《津浦铁路商货统捐局为拟移设济南并呈报启用关防日期致保安总司令山东省长呈》(1926年2月1日),中国第二历史档案馆藏《北洋政府档案·津浦全路商货统捐局》第161卷,中国档案出版社2010年版,第403—407页。

④ 郭凤岐、陆行素主编《〈益世报〉天津资料点校汇编(一)》,第866页《京津杂讯》,《申报》1926年6月25日,第6版。

⑤ 《本馆要电》,《申报》1926年6月2日,第5版。

⑥ 《实行废除铁路货捐以符合章案》(山东省政府委员陈雪南提),《全国财政会议日刊》(南京)第3号(1928年,“议案”,第26—27页。

⑦ 《铁道部训令第1043号》,《铁道公报》1929年第9期。

⑧ 财政部财政年鉴编纂处编《财政年鉴》(上),商务印书馆1935年版,第200页。

映出袁政府财政集权政策的成功,中央权力渗透到基层各分局卡,彻底掌握津浦货捐局的人事权及收入支配权。第二阶段,1916—1920年,这一阶段北洋政府的权威尚存,津浦货捐正常上解财政部,财权的争夺主要发生于中央内部的交财二部之间,表现出部门冲突与政治派系冲突的特征。第三阶段,1920年直奉战争之后的北洋后期,随着北洋军阀内部的分裂,从中央到地方,文官政府多被大小军阀支配,津浦货捐开始被地方截留,张宗昌等少数军阀则直接将津浦货捐征收机构变成了自己军队的筹款机关。

由此可见,在整个北洋时期,从最高统治者及内部各部门到各地各派等多方政治势力,均在津浦货捐的财权博弈过程中竞力角逐。税收在本质上是社会财富的再分配,其运作基础是政治权力。通过对津浦货捐财权博弈过程的分析,能间接反映出北洋时期财政运行整个过程中极为复杂的历史性特点。从这一财权博弈的历程来看,我们可以得出如下结论:第一,民国初年,通过战争手段压制地方势力,袁世凯政府的财政统一政策颇有成效,国家财政逐渐中央集权化。津浦路系直接由中央政府督建,地方督抚较少介入,在该路设立由中央政府直接掌握的全路性货捐总局,在一定程度上是中央集权财政体制形成过程中的重要一环。第二,北洋时期未能改变清季以来地方势力军权与财权半独立的局面,地方军阀独立性增强后,截留和捐上加捐则成为一种常态;只是面对工商界强烈抗议,难以做到随心所欲地进行苛征。第三,在铁路货捐控制权争夺过程中,铁路企业实际上是处于失语之窘境。因缺乏权力保障,铁路货捐征收是否合理,数量是否适中,主要取决于不同行政主体在铁路的行政控制与税收征管上的利权分配,铁路运营效率并不在相关各方关注的范围之内。

Game of Fiscal Right among Various Forces during the Beiyang Government Period: Case of Cargo Donation of Tianjin-pukou Railway

Yu Zhiguo Ma Linghe

Abstract: Railway cargo donation is a special form of *likin*. In the early republic of china, the evolution process of repeated establishment and revocation of Tianjin-pukou Railway's cargo donation is very intricate. In the early stage of Beiyang Period, violating the central government's orders and donating railway cargo of the local regimes is not only reflecting the weak control power of the central government, but also reflecting the reality of local fiscal shortage. After the battle of Gan Ning, along with the advance of the Yuan Government in fiscal centralization, the competition was becoming increasingly fierce between the Ministry of Finance and the Ministry of Transportation. In the late stage of Beiyang Period, the dispute was gradually transformed into contention among the warlords. By the analysis of the evolution, the special and complex characteristics of the financial relationship among various forces can be interpreted.

Key Words: *Likin*, Cargo Donation, Tianjin-pukou Railway, Fiscal and Taxation System

(责任编辑:王小嘉)