

就地筹款与利益争夺： 民国时期江苏治运亩捐制度的建构与运作(1914—1937)

夏 林

(江苏省社会科学院 历史研究所 / 大运河文化带建设研究院, 江苏 南京 210004)

【摘要】近代以来,随着黄河北徙、漕运废弃和国家战略重心的转移,江北运河治理不再是中央层级的核心事务,而变为一项地方性事务。面对中央政府的退出,江苏省级官绅试图通过就地筹款的方式重启治运,开征亩捐是就地筹款治运的重要组成部分。然而,在县级财政的“承包”体制下,治运亩捐成了一些县级官绅争夺的对象。与此同时,省政府及有关部门出于自身利益的考虑,在大部分时间里不仅没有积极协助治运机构及其主管部门加强催解,甚至不时破坏后者的努力,致使亩捐无法足额征解,治运因而受到很大影响。江苏治运的困境只是民国时期地方建设的一个缩影,折射出的是国家政权建设的失败。

【关键词】治运亩捐;江北运河;省县关系;国家建设

【中图分类号】S-09;K207 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1000-4459(2022)01-0106-11

Local Fund Raising and Interest Competition: The Construction and Operation of Canal Donation per mu System in Jiangsu During the Republic of China Era (1914—1937)

XIA Lin

(Institute of History / The Grand Canal Cultural Zone Construction Research Institute,
Jiangsu Provincial Academy of Social Sciences, Nanjing 210004)

Abstract: Since modern times, the governance of Jiangbei canal was no longer a core business of the central government, and became a local affair with the northward migration of the Yellow River, the abandonment of water transport and the shift of national strategic. In the face of the withdrawal of the central government, Jiangsu provincial officials and gentries tried to restart the canal management by means of local fund-raising, therefore the collection of canal donation per mu was an important components. However, the canal donation per mu was contested by some county-level officials and gentries under the contract system of county finance. At the same time, for the sake of their own interests, the provincial government and the relevant departments did not actively assist the canal governance institutions and their competent departments to strengthen the settlement of canal donation per mu, and even destroyed the efforts of the latter from time to time, resulting in the failure to collect the full amount of donation per mu, and the canal governance has been greatly affected. The dilemma of Jiangsu's governance was only a miniature of the local construction in

【收稿日期】2021-11-10

【基金项目】江苏省社会科学基金青年项目“民国时期江北运河治理转型研究”(19LSC006);东南大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“北京政府时期江北运河治理的‘地方化’及其实践”(2242020S20001)

【作者简介】夏林(1989—),男,江苏省社会科学院历史研究所 / 大运河文化带建设研究院助理研究员,研究方向为近代大运河史、中国当代史。

the period of the Republic of China, which reflected the failure of the construction of state power.

Key words: canal donation per mu; Jiangbei canal; relationship between province and county; national construction.

本文所说的江苏治运,是指江北运河治理。江北运河是京杭运河的苏北段,南起瓜洲、北至黄林庄,全长七百余里。明清时期,由于漕运的极端重要性,中央政府建立了庞大的治运体系,每年投入大量经费,其中尤以江北运河为多。近代以来,这种情况发生了变化。随着黄河北徙、漕运废弃和国家战略重心的转移,中央政府逐步退出治运,江北运河日渐衰败。与此同时,黄河北徙后,淮、沂、沭等河入海无路,均以纵贯式之江北运河为泄水通道,导致苏北地区水灾频发,对区域经济社会发展构成严重阻碍。晚清民国时期,有识之士纷纷呼吁导淮治运,各级政府亦为此采取过一些措施。但由于种种限制,成效不彰。其中一个十分重要的原因就是缺乏经费。

关于民国时期的导淮治运,学界已有不少研究。不过现有研究主要聚焦于导淮问题,对于江北运河本身的治理关注不够,更未专门考察治运经费的具体筹集过程^①。经费是水利建设的基础,是决定水利建设成效的重要因素。从一定意义上讲,经费筹集的过程也是个政治过程,涉及多方利益纠葛与利益博弈,以此为切入点可以为观察各种政治力量的相互关系和权力运作、为认识水利建设与国家治理提供一个微观视角。治运亩捐是民国时期江苏为治理江北运河而在沿运25县按亩征收的一种田赋附加税。治运亩捐不仅是江苏就地筹款治运的关键性举措,是江苏治运经费的主要来源,而且因其持续时间长、征收范围广而成为众多田赋附加税的典型代表之一^②。所以,系统考察治运亩捐制度的建构与运作过程,深入探讨治运亩捐征解阻力的来源和各方应对,不仅可以增进对民国时期江苏治运问题的认识,而且可以从一个侧面反映出这一时期的省县关系与国家建设,具有重要的研究价值。

在进入正式讨论之前,有两个问题需要加以说明:第一,在本文研究的时段中,江苏治运机构迭经变革。1914年7月,江苏省政府设立筹浚江北运河工程局,任命马士杰为总办。1920年4月,该局被改组为督办江苏运河工程总局(以下简称督办局),张謇任督办、韩国钧任会办。南京国民政府成立后,江苏省建设厅接管督办局,将其改组为江北运河工程局。而后,又改为江北运河工程处。1932年7月,恢复设立江北运河工程局,直至全面抗战爆发。第二,本文所涉及的区域包括淮安、宝应、高邮、江都、泰县、东台、兴化、盐城、淮阴、阜宁、涟水、泗阳、东海、灌云、赣榆、沭阳、宿迁、睢宁、邳县、铜山、丰县、沛县、萧

① 导淮与治运既有联系又有区别。解决江北运河问题的根本之策在于导淮,但导淮牵涉省际矛盾和巨额经费,难以落实。因此现实中的治运基本上限于对江北运河本身的整治,由专门的治运机构负责。即使在导淮开始进入实施阶段的南京国民政府时期,导淮、治运也分属不同机构。学界对导淮研究较多,主要集中于张謇导淮和国民政府导淮两个方面,参见庄安正:《对张謇导淮几个问题的探讨》,《江海学刊》1996年第1期;张红安:《试析南京国民政府在苏北的“导淮”》,《南京师大学报(社会科学版)》2001年第1期;吴晓晴:《抗战前南京国民政府的导淮入海工程》,《民国档案》2002年第4期;尹北直、王思明:《张謇“导淮”:中国近代水利史上的一个转折点》,《华北水利水电学院学报(社会科学版)》2010年第2期;[美]戴维·艾伦·佩兹:《工程国家:民国时期(1927—1937)的淮河治理及国家建设》,姜智芹译,江苏人民出版社,2011年。相比之下,关于治运的研究则较为少见。除王健等人在《江苏大运河的前世今生》(河海大学出版社,2015年)一书中对此有专章介绍外,专题论文主要有吴晓晴:《徐鼎康与民国江北运河整治》,《民国档案》2001年第2期;崔建利:《北洋政府时期的苏北运河治理》,李泉主编:《运河学研究》第2辑,社会科学文献出版社,2018年,第124—133页;潘彬彬、张凤霞:《1914—1937年的江北运河整治——以江北运河工程局为中心的考察》,《档案与建设》2019年第9期。这些论著几乎都没有涉及江苏治运经费的具体筹集过程。

② 民国时期研究农村经济的各种论著往往都会提及治运亩捐,比如中央大学经济资料室编:《田赋附加税调查》,商务印书馆,1935年,第12—13页;马寅初:《中国经济改造》,商务印书馆,1935年,第13页;徐正学:《农村问题——中国农村崩溃原因的研究》,中国农村复兴研究会印行,1936年,第13页。

县、砀山、仪征等25县。其中,萧县、砀山现属安徽。县一级行政长官在北京政府时期称为知事,南京国民政府成立后改称县长。

一、治运亩捐制度建构与实际绩效

开征治运亩捐是江北运河治理转型的产物。随着中央政府的退出,原来庞大的治运机构被裁撤殆尽。至民国成立时,江苏治运机构只剩下上、下游堤工事务所,“仅司修防而已”。除修防费由省库拨付外,其他治运工程经费均无着落,需要另筹^①。因疏于修治,江北运河“水无容积,偶遇旱涝,皆足为灾”^②。对于江苏官绅来说,如何重启治运是摆在面前的一个重要课题。重启治运的前提是筹集经费,在几乎不可能获得中央政府资助的情况下,江苏官绅试图就地筹款治运,治运亩捐应运而生。

早在晚清时期,地方士绅就有由沿运民田摊认治运经费的设想。1909年11月,江苏省咨议局议决借款将运河东堤宝应至邵伯段一律改修石工,借款偿还则由运堤以东各州县有利害关系的民田摊认,不足之数由政府分担^③。但这一议案并未实施。真正使治运亩捐设想付诸实施的是韩国钧。作为江苏泰县人,韩氏清楚江北运河在区域经济社会发展中的重要性及其现状。1913年,韩氏被任命为江苏民政长,他上任后积极筹款治运。1914年3月,韩国钧召集淮扬运河沿岸12县士绅开会讨论治运问题。会议决定就地筹款治运,分3年筹措经费100万,其中6成从各县加征二分亩捐,随粮带征,其余4成分别筹措^④。在向北京政府报告时,韩国钧指出,大举疏浚需款实多,“值此库空如洗之秋,公家更无此财力”,故“力倡就地筹款之议,酌定分年修浚之谋”^⑤。

按照韩国钧的计划,治运亩捐原本仅限于淮扬8县^⑥且带有临时性的特点。在地方士绅推动下,治运亩捐开征范围扩大到苏北25县,其征收时限也一再延展,成为一项经常性的治运专款。治运亩捐开征范围的扩大,与地方士绅对北京政府加征亩捐的抵制有关。与八县二分治运亩捐相同时,北京政府要求各省一律加征二分亩捐以支撑中央财政。在地方士绅看来,与其将亩捐上缴中央,不如留作地方之用。因此,以丁宝铨为首的地方士绅要求将淮扬徐海二分亩捐全数留作治沂治运经费。关于此事,时人有如下记载:

“民国四年春三月,财政部以国用不足议加亩捐,经苏财政厅议复以苏属地税已重不能再加,宁属则照部议办理。其时京外士绅要求免加不获,卒如所议。征数月矣,丁绅宝铨以为江北屡灾、民力凋敝,中央方拟举债为办水利,倘即截留此款,实为两利之策,乃商之运河工程局马总办士杰,拟收淮扬徐海亩捐全数截留,大治沂运。其时,中央励行帝制,需款孔急,仅允将定案在先之江都、高邮、宝应、兴化、东台、泰县、淮安、盐城八县亩捐准照原案留为治运之用,其他一律解部。丁绅意不谓然,亟图转圜,而急切不能得。当五年春山东息借美金大举治运已成议矣,苏运不治将成邻壑。以此,丁绅乃又联合淮扬徐海士绅请于中央拨还此款为治沂治运经费,书再上而后行。”^⑦

① 夏声:《江北运河官司沿革记》,《水利委员会汇刊》1942年第8期。

② 《江苏巡按使韩国钧呈筹拟疏浚江北运河就地筹款分年施工并以前江苏内务司长马士杰为总办请飭部局备案文并批令》(1914年8月11日),《政府公报》1914年第817期。

③ 《江苏咨议局议决案》,《申报》1909年11月24日第18版。

④ 《运河疏浚经费计划》,《时报》1914年3月31日第4版。

⑤ 《江苏巡按使韩国钧呈筹拟疏浚江北运河就地筹款分年施工并以前江苏内务司长马士杰为总办请飭部局备案文并批令》(1914年8月11日),《政府公报》1914年第817期。

⑥ 1914年3月韩国钧召开治运会议时共有12县士绅代表参加,但最后带征治运亩捐的只有江都、高邮、宝应、兴化、东台、泰县、淮安、盐城8县。

⑦ 《本会请省长核办职员朱绍文提议淮扬徐海水利计划案呈文》,《江苏水利协会杂志》1918年第3期。

以既定方案在前并有山东治水为由，地方士绅截留中央二分亩捐，建立了苏北25县治运亩捐制度。在治运极为迫切而经费又不足的情况下，这项制度一经建立就获得了强大的生命力，得到长期延续。督办局成立后，张謇、韩国钧联合江苏省长向北京政府呈请将截留中央二分亩捐确定为“苏省统治沂沭沭二分亩捐”^①。南京国民政府成立后很快宣布继续带征，直至全面抗战爆发。后来，汪伪政府江苏省建设厅还曾提议恢复治运亩捐^②。

值得注意的是，治运机构的亩捐实际收入与预期收入存在很大差距。据统计，25县治运亩捐若征解完全，治运机构每年约可得40万元。但统计数据表明，治运机构各年的亩捐收入从未达到此数。在筹浚江北运河工程局时期，淮安等8县从1915年起开征至1919年止，应征67.5万余元，实解到局50.1万余元；淮阴等17县从1916年起开征至1919年止，应征104万余元，实解25.7万余元^③。

关于督办局时期的亩捐收入，笔者根据《督办江苏运河工程局季刊》提供的有关数据制作了表1。由表1可知，撇开1927年这半年时间不谈，这一时期亩捐收入最多的是1924年，约计31.1万元；最少的1925年仅约15.5万元，不足应征收入的一半。

表1 督办江苏运河工程局历年亩捐收入表（1920.4—1927.6）^④

年份	收入(单位:元)
1920年(4月1日始)	222231.27
1921年	196483.13
1922年	168331.531
1923年	233623.57
1924年	311043.28
1925年	155310.89
1926年	159636.46
1927年(6月3日止)	93098.274

南京国民政府时期，相关统计数据残缺不全。从现有数据看，治运机构的实收亩捐数同样不容乐观。据统计，相关机构1927年6月至1928年1月实收治运亩捐19237.5元^⑤。1928年实收123860.423元^⑥。1930年实收81000余元，1931年1月至9月实收110000余元^⑦。

那么，为什么会出现这种现象呢？

二、地方利益争夺与治运亩捐征解问题

要想搞清楚治运亩捐征解的阻力问题，首先必须了解这一时期的县财政制度。魏光奇的研究表明，在本文研究的时段中，县财政基本上沿袭旧的“承包”体制。中央政府只核发少量行政和司法经费，大量

① 齐耀琳、张謇、韩国钧：《与齐耀琳韩国钧呈大总统徐世昌文》（1920年），李明勋、尤世玮主编：《张謇全集》1，上海辞书出版社，2012年，第488页。

② 伪江苏省建设厅：《为请清理治运治港亩捐专案存储以补助运堤修防之用案》（1942年4月12日），江苏省档案馆藏，卷宗号：1004-2-5810。

③ 《督办江苏运河工程局第一届评议会速记录》，《督办江苏运河工程局季刊》1920年第3期。

④ 本表根据《督办江苏运河工程局季刊》第1-29期所提供的数据进行统计。

⑤ 《江北运河工程局治运亩捐收入一览表》，《江北运河工程局第二届评议会特刊》，1928年。

⑥ 《江北二十五县十六七两年份治运亩捐征解欠各数一览表》，《江苏省建设厅公报》1929年第28期。

⑦ 《江北堤防委员高一涵参事洪兰友复查报告书》（1931年1月17日），高大同编：《高一涵监察工作文选》，凤凰出版社，2015年，第399页。

经费需要县知事或县长和由士绅主导的各局、所自筹^①。在苏北地区,县财政收支矛盾更为突出。黄河北徙、漕运废弃后,苏北地区丧失了漕运、河工、盐务三政中心枢纽地位,社会生态持续衰败、自然灾害频发、匪患严重。各县的财政支出亟待增加,而经济收入却由于社会衰败而日趋减少,由此形成很大矛盾^②。这种财政制度和财政状况为各县官绅争夺治运亩捐提供了动力,他们纷纷以地方需要尤其是地方水利需要为由要求截留自用甚至征存不解、擅自挪用。

最早公开呈请截留治运亩捐应是在1917年。张勋复辟失败后,徐海一带饱受辫军扰乱,徐海道各县和涟、泗二县士绅在省议会提案截留亩捐办理地方水利、实行以工代赈。此案最终获得通过,决定截留1916年至1918年3年亩捐^③。自此之后,各县呈请截留之声不绝于耳,详见下表。

表2 苏北各县呈请截留治运亩捐情况^④

时间	县名	呈请截留者	事由
1917年	铜山、丰县、沛县、萧县、砀山、邳县、宿迁、睢宁、东海、灌云、沐阳、赣榆、涟水、泗阳	省议员	办理地方水利,以工代赈

① 魏光奇:《国民政府时期县国家财政与自治财政的整合》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2005年第3期。

② 李巨澜:《失范与重构:一九二七年至一九三七年苏北地方政权秩序化研究》,中国社会科学出版社,2009年,第30-54页。

③ 齐耀琳:《江苏省长公署委任令第一百二十号(令委员分往涟水等十四县调查各县截留亩捐办理河工如何情形)》(1919年12月26日),《江苏省公报》1919年第2162期。

④ 参见《委员调查涟水等十四县亩捐之省令》,《江苏水利协会杂志》1920年第8期;《时报》1917年8月6日第2版,“南京快信”;阜宁县县志编纂委员会编:《阜宁县志(合订本)》,出版社不详,1987年,第588页;张謇、韩国钧:《训令砀山县知事据该县农商等会暨士绅代表先后请缓提八九年分亩捐碍难照准文》,《督办江苏运河工程局季刊》1920年第3期;《催缴浚运亩捐》,《新闻报》1920年3月31日第6版;王瑚:《江苏省长公署批第一千一百九十九号(呈为截留亩捐筹治河道仍恳查照萧砀专案移文运局以免误会而慰人心)》(1921年4月1日),《江苏省公报》1921年第2613期;张謇、韩国钧:《咨复江苏省长长兴化县呈请截留亩捐一案已指令碍难照准请查照文》,《督办江苏运河工程局季刊》1921年第7期;《筹办渡船》,《申报》1921年9月4日第12版;胡树铤:《呈江苏建设厅为铜山、涟水等七县六合、通如等九局所截留治运亩捐货税应否仍循旧案抑或概予否认仰祈裁夺示遵文》(1927年7月15日),《江北运河工程局汇刊》1928年第1期;王瑚:《江苏省长公署批第六十三号(呈请截留亩捐疏河补堤咨局免提以全民命)》(1922年1月9日),《江苏省公报》1922年第2901期;《筹拨亩捐指令不准》,《新闻报》1923年8月15日第7版;《拟留亩捐浚河》,《时报》1923年8月28日第4版;张謇、韩国钧:《与韩国钧咨江苏省长文》(1924年),《张謇全集》1,第759页;《请缓解治运亩捐》,《新闻报》1924年1月31日第7版;《淮海间之浚河计划》,《新闻报》1927年1月16日第7版;《沐阳治运亩捐不准截留》,《江苏省政府公报》1928年第65期;陈世璋:《指令江北运河工程局呈报涟水县党部等续请截留亩捐仍难照办情形由》(1928年2月7日),《江苏建设公报》1928年第8期;陈世璋:《训令丰县长王公璵民政厅为据呈请援案截留亩捐咨请核飭见复由》(1928年4月9日),《江苏建设公报》1928年第10期;《函财政厅据丰县各市乡行政局长等呈为疏浚河流拟循案留支亩捐等情请察核见复文》,《农矿公报》1928年第6期;陈世璋:《呈省政府为铜山县呈请续借水利亩捐以维教育令核案具复由》(1928年2月7日),《江苏建设公报》1928年第8期;《铜山、沛县评议员徐惠远、杨敬胜拟请截留亩捐专款疏浚荆山河以畅湖入运减轻铜沛水患案》,《江北运河工程局第二届评议会特刊》,1928年;陈世璋:《训令高邮县长运河工程局为高邮县广沛、平阿两乡援案请领亩捐补助圩工祈示遵由》(1928年5月19日),《江苏建设公报》1928年第11期;王柏龄:《代电萧县建设局长等为该县党务指委会代电仍请截留治运亩捐由》(1928年12月28日),《江苏省政府建设厅公报》1929年第18期;《二分水利亩捐碍难划归地方》,《江苏省政府公报》1929年第157期;王柏龄:《批沛县执行委员会常务委员吕励之等呈请将水利亩捐完全留作地方治水专款请鉴核由》(1929年4月29日),《江苏省建设公报》1929年第22期;《治运亩捐不准截留别用》,《江苏省政府公报》1930年第546期;《徐属电请免征浚运亩捐》,《民报》1933年11月17日第3版。

续表1

1917年	高邮	公民杨黎等	请拨亩捐办渠
1919年	阜宁	士绅陈伯盟	挑浚境内之射阳河口
1920年	砀山	县知事据该县农商等会暨士绅代表	“匪盛兵多,招待费巨”
1920年	江都	县知事	办理瓜洲圩工(呈准时间在此之前)
1921年	萧县、砀山	萧县农会会长周承霖等	筹治河道
1921年	兴化	士绅	地方水利
1921年	江都	士绅	筹办渡船
1921年底—	铜山、丰县、沛县、萧	士绅	留办地方水利
1922年	县、睢宁、砀山		
1922年	丰县	农会会长李明德等	疏河补堤
1923年	江都	邑绅王绍鹤	拨还建筑公道桥之亏累经费
1923年	赣榆	该县省议员	兴修境内之大沙河
1924年	泰县	县知事郑辅东照县参事会议议决	疏浚县境运河
1924年	涟水	县议长、教育局长、教育会长、农会长等	垫付警备、教育自治亏款
1927年	沭阳、涟水、灌云、海州	四县法团	修浚灌河口临洪口两处工程,以工代赈
1928年	沭阳	县党务指委会等各机关	截留治运亩捐三年以为该县治河之费
1928年	涟水	县党部	地方水利
1928年	丰县	县长王公璵	兴修水利
1928年	丰县	各市、乡行政局长冯允齐等	兴修境内河道
1928年	铜山	教育局长韩志正	教育经费枯竭
1928年	铜山、沛县	铜山、沛县评议员杨敬胜、徐惠远	疏浚荆山河
1928年	高邮	县长	为高邮县广沛、平阿两乡请领亩捐补助圩工
1928年	萧县	建设局长	治河
1929年	萧县	任铁肩等	请将徐属睢、铜、丰、沛、萧、砀六县二分亩捐划归地方做治理其它河道专款
1929年	沛县	沛县执行委员会常务委员吕励之等	将水利亩捐完全留作地方治水专款
1930年	睢宁	县党部	地方水利
1933年	铜山、萧县、丰县、沛县、砀山	五县代表	请求省政府豁免治运亩捐,兴修各县水利

由上表的不完全统计可看出以下几点:第一,各县的争夺几乎贯穿于治运亩捐存在的整个历史时期,所涉之县至少达到19个,一些县还曾数次提出截留请求。第二,参与呈请截留的主体既有县政府也有士绅,甚至官绅相互奥援,如砀山、泰县的例子。第三,各县在单独请愿的同时,还经常联合起来,共同向省政府施压。比如1933年11月17日《民报》报道:“铜、萧、丰、沛、砀五县代表十五日在徐开联席会议,讨论鲁盐改引及免除浚运亩捐问题,当决定五县联衔电省请愿”,“请省豁免加征浚运亩捐,徐属距运河远,且徐属各县水利建设,较治运急要”^①。这些情况说明,各县对治运亩捐的争夺不是一时一地的偶

①《徐属电请免征浚运亩捐》,《民报》1933年11月17日第3版。

发事件,而是具有深刻的制度背景。

既然如此,各县在公开要求截留之余还经常征存不解、擅自挪用,就不足为怪了。这种现象也相当普遍。早在1918年,就有材料指出:“各县知事往往征存不解,任意挪移。”^①1925年,督办局指出:各县知事“依然将征存之款延不照解,任催罔应,几至不约而同”。一旦催解,“非云因公挪用,即谓垫拨军饷,作俑效尤,又复比比皆是。”^②南京国民政府成立后,各县同样如是。1928年7月11日,江苏省建设厅指出,“乃年来因军事影响,各县对于前项捐款竟往往任意亏挪,积欠为数甚巨”^③。1930年12月22日《中央日报》报道,“无如各县县长及财政局长每多任意挪用,或因地方要求截留,藉词不解。近年实解到厅者,不过十之二三”^④。1933年5月12日有报道也指出:“运河沿岸各县治运亩捐大多为各县当局所挪用”^⑤。

各县的截留和挪用皆以地方需要为词,但事实上不全然如此。一方面,确有一批治运亩捐被挪作地方公用,如上文提及的涟水。再如,1929年江苏省建设厅的报告指出,自1927年以来,徐属六县已征未解之款中,丰县有用于治河者,“余则尽为县政府挪作司法、行政暨款产处挪作军事及其他之滥用”^⑥。撇开叙事主体的情绪性不谈,这则材料亦反映出治运亩捐被用于地方公共事务开支的事实。另一方面,由于县知事或县长拥有不受税收、会计制度制约的财政处分权力^⑦,加之县长任期普遍较短,调动相当频繁^⑧,相当一部分治运亩捐实为各县长官私亏或用之于谋取私利。时人指出:“各县知事征存不解,多因节省汇费或生利起见。”^⑨所谓生利就是将亩捐存放银行、钱庄,藉以生息。关于因公挪用的说词,也有虚假的成分。马士杰透露:“各县欠解亩捐从前(指筹浚江北运河工程局时期)颇有种种困难,因各县知事征存不解皆以地方挪用为词,及与地方人士晤谈,则又并无其事。”^⑩地方人士不知,说明绝非用于地方公务。再以仪征县为例,该县仅孙瑞元一任即欠解1921—1923年分亩捐共计2592.672元,据查“此款系该前知事私亏”^⑪。国民政府时期甚至还出现过县长将治运亩捐卷款潜逃的事件^⑫。在此情况下,官、绅之间也会产生矛盾。比如,1919年有士绅实名举报丰县1916、1917两年截留用于地方工賑的治运亩捐“一被孙知事多祺侵蚀,一被陈知事葆恒饱吞”^⑬。

无论出于何种用途,各县的截留和挪用严重侵蚀了治运亩捐制度,是造成治运机构亩捐收入不如预期的主要原因。据统计,截至1920年5月底,淮安等8县欠解1915年至1919年份亩捐260108.564元,其中民欠未完数为79939.621元;淮阴等17县欠解1916年至1918年份亩捐581669.56元,其中民欠未完数

①《本会请愿省议会会议决整顿淮徐海亩捐征解方法并加滩屯卫田亩捐案》,《江苏水利协会杂志》1918年第3期。

②《本局整顿亩捐清理旧欠及维持新款办法》,《督办江苏运河工程局季刊》1925年第22—25合期。

③陈世璋:《训令江北二十五县、宁镇等八县令催各县清解亩捐不准仍前挪用由》(1928年7月11日),《江苏省政府建设厅公报》1928年第13期。

④《苏建厅催解治运亩捐》,《中央日报》1930年12月22日第7版。

⑤达生:《灾荒打击下底中国农村》,《东方杂志》1934年第31卷第21期。

⑥王柏龄:《咨复民政厅历述旧徐属征解治运亩捐经过事实至各县水利经费已为代筹附请转咨财厅核行由》(1929年9月13日),《江苏省建设公报》1929年第27期。

⑦魏光奇:《国民政府时期县国家财政与自治财政的整合》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2005年第3期。

⑧王奇生:《革命与反革命:社会文化视野下的民国政治》,社会科学文献出版社,2010年,第363页;徐畅、朱翠华:《北洋政府时期江苏省县知事述论》,《江苏师范大学学报(哲学社会科学版)》2015年第3期。

⑨《督办江苏运河工程局第二届评议会速记录》,《督办江苏运河工程局季刊》1922年第10期。

⑩同上。

⑪叶楚伦:《呈省府据情转呈请分别转飭追查仪征县各前任欠解二成亩捐由》(1927年9月19日),《江苏建设公报》1927年第4—5合期。

⑫陈世璋:《咨财政厅江北运河工程局呈为前高邮县长李介卿卷逃亩捐请转咨财政厅俟获案后代为追缴由》(1928年1月27日),《江苏建设公报》1928年第7期。

⑬韩国钧:《刘宗鲁提议侵吞亩捐贻误工賑呈请省长查办案》,《江苏水利协会杂志》1919年第4期。

仅40501.428元^①。其余欠解经费均为各县官绅截挪。另据1924年上半年统计，治运亩捐存县未解数高达70余万元^②。铜山一县1919年至1925年先后14任县知事挪亏之款就达6万余元^③。盐城县历任知事欠解更达10余万元^④。南京国民政府时期，情况差堪相似。

三、治运机构的应对与省政运作

各县的争夺引起了治运机构及其主管部门的不满。治运机构及其主管部门一方面明令禁止截留、挪用治运亩捐，另一方面大力推动亩捐征解的规范化，试图增加亩捐收入。但限于种种原因，这些措施成效不彰。

早在1918年，筹浚江北运河工程局就奉省长公署训令要求各县“不得另藉其他政务再请挪拨”，强调“如有藉词呈请借拨者，自应一律驳飭以符成案”^⑤。次年，江苏省长公署颁布《各县亩捐等款按旬报解规则》，这项规则奠定了民国时期治运亩捐征解的基本规范，其核心要素包括旬报制度、委员守提制度和奖惩制度，主要内容是：（1）凡带征亩捐征收后均限于次旬3日内解交就近省金库，解款时用税款缴纳税书由收款之金库加盖某处省金库收讫戳记随时掣回；各款征收后均限于再次旬3日内依式填表分报省公署财政厅、江北运河工程局查核。（2）各县旬报若逾限10日不到即由省公署派员前往守提；旬报内所列征数如有欠解之款，由财政厅派员前往守提，仍归入次旬报表一并补报，委员川旅费均由各县供给。（3）欠解款经委提后，如仍不解报，由财政厅呈请惩戒。前条惩戒于解款清楚后得由厅呈请取消。县知事遇有交替若不以现款移交，由财政厅呈请惩戒，仍按交代条例以交代不清论^⑥。在此基础上，为进一步加强催解，相关部门相继制定专门的奖惩办法并建立常态化的委员守提制度。1921年应督办局要求，江苏省财政厅制定《金陵、沪海、苏常、淮扬、徐海道属各县知事征解亩捐或水利塘工等经费酌记功过办法六条》，加强对各县的考核^⑦。1924年，督办局将苏北25县分为5区，每区委员一人挨次查催。督办局还对委员办事规则做了具体规定^⑧。

南京国民政府成立后，几乎全盘继承上述办法。1927年，江苏省政府第27次政务会议议决由省政府通令各县不得截留治运亩捐^⑨。1929年在前期实践基础上，江苏省建设厅制订《整顿治运亩捐办法》，规定：（1）各县财务局应专立征收亩捐印簿，将逐日收数登入，俾催捐委员到县便于稽核，并可根印簿填送旬报。（2）各县经征亩捐，凡甲月收款，应于乙月5日内全数呈解建设厅，倘迟至乙月底尚未清解，即

①《淮安等八县（四五六七八）各年亩捐截至民国九年五月底止征解欠完各数表》、《淮阴等十七县（五六七）各年亩捐截至民国九年五月底止征解欠完各数表》，《督办江苏运河工程局季刊》1920年第1期。

②张謇、韩国钧：《咨复江苏省长各县欠缴经征治运亩捐已彻底清查严厉催追扫数解局请查照文》，《督办江苏运河工程局季刊》1924年第16期。

③程文勋：《呈江苏建设厅为呈报委员欧阳鸣惠会查铜山县各前任欠解亩捐地方请予截留仰祈鉴核示遵文》（1928年7月7日），《江北运河工程局汇刊》1929年第3期。

④陈世璋：《训令江北运河工程局盐城县呈送前任挪欠亩捐数目清单由》（1928年4月11日），《江苏建设公报》1928年第10期。

⑤《亩捐不得借拨》，《新闻报》1918年6月3日第6版。

⑥《各县亩捐等款按旬报解规则》，《江苏省公报》1919年第2159期。

⑦《江苏财政厅严家炽呈送拟订各县征解亩捐等款酌记功过办法文（附摺）》，《督办江苏运河工程局季刊》1921年第4期。

⑧《本局催提各县亩捐委员办事规则》，《督办江苏运河工程局季刊》1925年第22—25合期。

⑨胡树铤：《通函江北各县及各税务所遵照省令将带征治运亩捐货税一概不得截留致误工需文》（1927年8月12日），《江北运河工程局汇刊》1928年第1期。

由厅令处派员守提,其委员川旅等费,照工程处规定数目,责令该县财务局如数照认。(3)各县征存亩捐,经委员守提后,延至丙月底仍不清解者,即由委员呈报工程处转报建设厅呈请省政府将该县长兼财务局正局长及副局长各记大过1次,勒限清解。倘延至丁月底仍不清解者,即由建设厅呈请省政府严予惩处,仍勒追欠款。(4)凡欠解亩捐之县长兼财务局长遇有交卸,应以现款解厅,不准列入交代以他项欠款作抵,后任亦不得接收此项交代,如违即由建设厅呈请省政府将该前后任分别记过,仍严饬将欠款提出交代,照数清解。(5)各县以前欠解亩捐,应由县分任分年查明数目,并注明欠解情形,开单呈报建设厅,并分函江北运河工程处。(6)各县以后经征亩捐数目,应由财务局按旬填列旬报表,分报建设厅及江北运河工程处,如逾2个月不送者,即由建设厅呈请省政府,并咨财政厅将正副局长分别记过^①。1931年7月3日经建设厅提议,江苏省政府委员会通过新的《各县征解治运亩捐规则》,其内容与上述办法大同小异^②。1932年以后,治运亩捐归并财政厅管理。为此,财政厅专门成立治运亩捐催解保管处,设主任、科员、办事员各1人,并特设催款专员4人,“指定县分,常川查催”。与此同时,还订有催解规程和征解考成条例^③。

尽管建立了较为规范的亩捐征解制度并时常三令五申、派员催解,但由上文可知,治运机构及其主管部门依然未能制止各县的截留和挪用,甚至“任催罔应”,其原因何在?笔者认为,既然各县对治运亩捐的争夺具有深刻的制度背景,因此不改变现有的财政制度、不改善县级政权的财政状况就不可能杜绝各县的争夺。这一点显而易见,无须申论。不过这只能说明各县拥有争夺的动力和制度条件,还不能完全解释各县的争夺何以可能。要理解这一现象,还要看到地方主义势力发展和省政府内部权力关系及运作机制等因素的作用。

众所周知,自晚清以来,绅权不断膨胀,士绅在地方政治中的作用越来越大。这一势力以地方为背景,其行为以地方之利害为前提^④。他们本身就拥有改变政府决策的实力。比如,1921年水灾之后,徐属各县士绅要求永远按成截留治运亩捐,这一要求遭到督办局的拒绝。为达到截留目的,他们利用省议会、江苏水利协会等渠道不断“发声”,强力抨击张謇及其领导的督办局,与之往来驳复,甚至煽动灾民包围提款委员,最终迫使后者让步^⑤。南京国民政府成立后,绅权有所低落,但官与绅的结合依然是一股强大的力量。1929年9月13日江苏省建设厅感慨道:“尤可怪者,各该县地方团体平时对于官绅侵挪则置之不问,而独遇上级官厅催解稍严,动即出而反抗、非分要求,是诚何心,殊难索解。”^⑥

面对各县的强力争夺,治运机构及其主管部门的表现却不尽如人意。在北京政府时期尤其是督办局时期,人浮于事的现象一度较为严重^⑦。国民党建政之初,治运亩捐甚至被建设厅挪以弥补各项行政

①《令财厅饬遵整顿治运亩捐办法》,《江苏省政府公报》1929年第113期。

②《令知各县征解治运亩捐规则》,《江苏省政府公报》1931年第789期。

③《财政厅附设治运亩捐催解保管处办法》,《江北运河工程局年刊》1934年第1期。

④胡春惠:《民初的地方主义与联省自治》,中国社会科学出版社,2001年,第6页。

⑤参见《会员杨毓藻、朱镜明、吴月波、马显宗、卜广海、丁作则、杜廷鸾、杨懋卿提议对于运河二分亩捐意见书》,《江苏水利协会杂志》1922年第12期;张謇、韩国钧:《咨复江苏省长省议会议员提议截留江北二分亩捐势难照办希即查照转咨文》,《督办江苏运河工程局季刊》1922年第8期;《灾民监视提款委员》,《申报》1922年4月8日,第10版;《苏省水利协会开会纪》,《申报》1922年10月22日,第10版;胡树铤:《呈江苏建设厅为铜山、涟水等七县六合、通如等九局所截留治运亩捐货税应否仍循旧案抑或概予否认仰祈裁夺示遵文》(1927年7月15日),《江北运河工程局汇刊》1928年第1期。

⑥王柏龄:《咨复民政厅历述旧徐属征解治运亩捐经过事实至各县水利经费已为代筹附请转咨财厅核行由》(1929年9月13日),《江苏省建设公报》1929年第27期。

⑦《方还致韩国钧函》(1921年2月21日),江苏省档案局编:《韩国钧朋僚函札史料选编》,江苏人民出版社,2012年,第125页。

和事务开支^①。这就削减了催解的合法性，为各县截留、挪用亩捐提供了口实^②。与此同时，治运机构及其主管部门也未能获得省政府的足够支持。事实上，若能够得到省政府的大力支持、严格落实相关奖惩规定，治运亩捐收入绝不会如此之微。督办局会办韩国钧在1922年至1925年初担任江苏省长。他积极协助督办局整理亩捐，甚至对与其私交甚笃的家乡泰县知事亦未宽贷，一举在官场产生强大震慑效应，使亩捐收入在1924年达到了历年之最^③。不过，这种情况极为罕见。在大多数时段里，省政府及有关部门对治运机构的支持是不够的，这是因为：

第一，省主要官员与各县长官之间存在极为紧密的利益关系，他们不可能也没有对各县长官予以真正的惩戒。王奇生指出，由于中央权威的沦丧或缺乏有效的制度保障，在北京政府时期，县缺成了大小军阀用来奖赏下属或送人的礼品；在南京国民政府时期，县长的初选权实际上委诸民政厅长一人之手，县缺也是民政厅长安插亲信甚至聚敛财富的工具^④。江苏亦不例外。比如，齐耀琳从1914年至1920年担任江苏最高民政长官，据报道在其任内，江苏全省60县知事，“吉林人占去大半（齐为吉林人）”^⑤。另据江苏省议会披露，齐耀琳曾违反县知事交代条例，“以地方公款，为调剂僚属之资”^⑥。再如，1929年有传闻说江苏省民政厅长缪斌明码标价、出卖县长职位^⑦。这些主要官员既然与各县长官存在种种利益纠葛，要想他们严格执行相关惩戒办法是困难的。一个明显的证据是相比于各县挪用治运亩捐的严重程度，受到惩处的县长官却寥寥无几。

第二，基于部门利益的考虑，省政府及有关部门也不愿大力催解。在北京政府时期，士绅是江北运河治理的主导者。对于省政府来说，治运乃是士绅之事，与其无涉。在南京国民政府时期，由于省政府实行委员会议制，省主席与各厅厅长地位并无轩輊。正如论者所说，一个省政府被分割成多个独立性的单位，而不是一个完整的有机体^⑧。因此，“各厅处并肩而立，各成系统，各固范围，各私财用，凡属甲厅主管之事件，率不喜乙厅过问，而事涉两厅以上者，又往往迁延不决，权则互争，过则互诿”^⑨。不仅不配合，因财政紧张，省政府有时还会与县知事联合起来共同挪用治运亩捐。1926年3月9日，熟悉内情的韩国钧指出：“盖此弊（指欠解亩捐）不在县知事故意不缴，实因省经费困难，被省政府提用。”^⑩又或是因权争而故意破坏治运亩捐制度。曾任丰县县长的王公璵回忆道，由于时任建设厅长王柏龄与民政厅长缪斌“时有异议，不能合作无间”，缪斌遂指使各县县长具文呈请省府将治运亩捐“悉行留县，并不解省”，由其保证在省府会议上通过实施，以此迫使王柏龄配合其施政^⑪。省政府或有关部门带头破坏治运亩

① 夏林：《南京国民政府时期江北运河“官督绅办”体制的形成》，李泉主编：《运河学研究》第5辑，社会科学文献出版社，2020年，第136页。

② 《会员杨毓藻、朱镜明、吴月波、马显宗、卜广海、丁作则、杜廷鸾、杨懋卿提议对于运河二分亩捐意见书》，《江苏水利协会杂志》1922年第12期；《治运亩捐不准截留别用》，《江苏省政府公报》1930年第546期。

③ 《督办江苏运河工程局第二届评议会速记录》，《督办江苏运河工程局季刊》1922年第10期；《江苏省长咨复解欠经征治运亩捐之淮安知事王元章、泰县知事郑辅东已分别记功记过以示奖惩请查照文》，《督办江苏运河工程局季刊》1924年第18期；《民国十三年夏季来往文牍摘由要览》，《督办江苏运河工程局季刊》1924年第17期。

④ 王奇生：《革命与反革命：社会文化视野下的民国政治》，第342页。

⑤ 《齐耀琳已准备交卸》，《益世报》1920年10月5日第3版。

⑥ 《苏议会猝劾齐耀琳》，《民国日报》1920年6月16日第3版。

⑦ 杨谷：《1929年江苏省国民党内部的一场派系斗争》，中国人民政治协商会议江苏省暨南京委员会文史资料研究委员会编：《江苏文史资料选辑》第9辑，江苏人民出版社，1982年，第75页。

⑧ 王奇生：《革命与反革命：社会文化视野下的民国政治》，第382页。

⑨ 张金鉴：《均权主义与地方制度》，正中书局，1948年，第166页。

⑩ 《督办江苏运河工程局第五六合届评议会速记录》，《督办江苏运河工程局季刊》1925年第22—25合期。

⑪ 王公璵：《苏省旧日长官掠影》，中国人民政治协商会议镇江市委员会文史资料研究委员会编：《镇江文史资料》第21辑，1991年，第128—129页。

捐制度,要想各县长官遵守相关征解办法也是困难的。

对此,张謇、韩国钧曾经评论道:“惟立法贵乎实行,宜无通融之余地,乃有遵守之可言。”^①然而在现实的政治生活中,“通融”乃是常态,“遵守”当然无从谈起。

余 论

各县争夺治运亩捐对江北运河治理产生了十分不利的影响。1922年张謇、韩国钧在呈请辞去运河督办、会办职务时感慨道,“奈亩捐一项,各县截留,每年实收不过二十余万元”,加上其它收入也不尽如人意,“以致应办工程,无从着手,今犹如此,后更可知”^②。由于经费短缺,督办局后来更陷入“仅有筹备整理之时,绝无实力设施之望”^③的尴尬境地。南京国民政府时期也是如此。1933年时任江北运河工程局局长徐鼎康专门致电苏北25县县长,表示“本届运河春修工程,即须兴工,需款万分急迫”,而各县亩捐报解甚微,呼吁迅速清解^④。可见,民国时期江北运河治理之所以未达预期,与亩捐收入不佳有直接关系。

从大的方面看,江苏治运的困境只是民国时期地方建设的一个缩影。这一时期,地方建设往往通过开征田赋附加税的方式进行筹款。仅在江苏,除治运亩捐外,还有筑路亩捐、农业改良捐、义务教育亩捐或普及教育亩捐等,这些都被作为专款指定用途。然而,它们无一例外都面临着各县的争夺。1934年4月2日江苏财政厅厅长坦承:“各县往往移专款以扩充地方经费。”^⑤这种情况不是偶然的。在县级财政的“承包”体制下,各县既然有动力争夺治运亩捐,势必也有动力争夺其它经费。在这种争夺中,包括治运在内的地方建设往往受到很大影响。

江苏治运的困境也折射出民国时期国家政权建设的失败。这种失败既体现在县级财政制度的不完善上,更体现在省政府及有关部门的应对上。本文的研究表明,县级财政的“承包”体制固然是税收中省县矛盾的根源,但若没有省政府及有关部门的权力寻租和利益考量,问题绝不会如此严重。对于省政府及有关部门来说,它们缺乏的可能不是治理能力,而是治理动力。因此相较于加强政府权力,建立有效的权力监督机制和妥善的权力运行规范或许更为重要。

(责任编辑:胡文亮)

[参 考 文 献]

- [1] 胡春惠. 民初的地方主义与联省自治[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001.
- [2] 魏光奇. 国民政府时期县国家财政与自治财政的整合[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2005, (3).
- [3] 李巨澜. 失范与重构: 一九二七年至一九三七年苏北地方政权秩序化研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [4] 王奇生. 革命与反革命: 社会文化视野下的民国政治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [5] [美]戴维·艾伦·佩兹. 工程国家: 民国时期(1927—1937)的淮河治理及国家建设[M]. 姜智芹译. 南京: 江苏人民出版社, 2011.

① 张謇、韩国钧:《与韩国钧咨复江苏省长王瑚文》(1921年),《张謇全集》1,第537页。

② 《张韩呈辞运河工程督办》,《新闻报》1922年5月6日第13版。

③ 张謇:《致段祺瑞电》(1925年1月28日),《张謇全集》3,第1328页。

④ 徐鼎康:《代电江北二十五县(迅将已征治运亩捐赀日报解)》(1933年3月28日),《江北运河工程局年刊》1935年第3期。

⑤ 杨廷尉、袁中丕、朱俊主编:《江苏财政史料丛书》第2辑第2分册,方志出版社,1999年,第14页。