

共筹中的纠葛：民国时期河南治黄经费问题的考察

王高朋^{1,2} 田 涛³

(1.天津师范大学 马克思主义学院,天津 300387;2.天津美术学院 马克思主义学院,天津 300011;
3.天津师范大学 历史文化学院,天津 300387)

【摘要】民国时期河南黄河治理资金分为常款和堵口赈灾经费两种。常款来源经历了由省财政单独拨付到省地共负的变化历程。其数额大致呈逐年减少趋势,且实际拨付与预算差距较大,造成河南黄河日常治理中经费奇绌的局面。在常款的管理上,也因经营不善、政局变动、人为贪墨等因素时常造成巨额损失。堵口赈灾经费则经历了由中央拨付到央地共筹的变化过程,其来源亦呈多元化趋势。中央与地方的互动、省域间的貌合神离、国内外的政治博弈、民间组织和个人的努力等都在某种程度上影响了治黄经费的筹措。此一饶有兴味的“过程”,正是政治权力、地方社会及各参与方利益纠葛的集中体现。

【关键词】民国时期;河南;黄河治理;经费问题

【中图分类号】S-09;K207 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1000-4459(2025)02-0052-13

Entanglements in Co-financing: An Investigation on the Appropriation of the Yellow River in Henan Province during the Republic of China

WANG Gaopeng^{1,2} TIAN Tao³

(1.School of Marxism, Tianjin Normal University, Tianjin 300387; 2.School of Marxism, Tianjin Academy of Fine Arts, Tianjin 300011; 3.College of History and Culture, Tianjin Normal University, Tianjin 300387)

Abstract: During the period of the Republic of China, the control funds of the Yellow River in Henan Province were divided into two kinds: normal river funds and disaster relief funds for plugging. Its budget and actual allocation were generally decreasing year by year, and the gap between the actual allocation and the budget was large, resulting in a situation of extraordinary shortage of funds in the daily management of the Yellow River in Henan Province. In the management of regular funds, it also often caused huge losses due to poor management, political changes, Corruption and other factors. The disaster relief funds for port closure had gone through a process of change from central allocation to co-financing by central and local governments, and their sources had also shown a trend of diversification. However, the interaction between the central and local governments, the seeming separation between provinces, the political game at home and abroad, and the efforts of non-governmental organizations and individuals have all affected the financing of the Yellow River to some extent. This interesting "process" is the concentrated reflection of the conflicts between political power, local society and the interests of all participants.

【收稿日期】2022-12-09

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“中国近代科学社团资料的整理、研究及数据库建设”(19ZDA214)

【作者简介】王高朋(1990—),男,天津师范大学马克思主义学院博士后,天津美术学院马克思主义学院讲师,研究方向为近代中国社会文化史;田涛(1966—),男,天津师范大学历史文化学院教授,主要研究方向为近代中国社会文化史。

Key words: Republic of China period; Henan Province; Yellow River Governance; issue of funds

民国时期,黄河流域水患一直是突出的社会问题,尤以冀鲁豫三省为最。这三省中,河南省地处黄河中下游的分界地段,河水自孟津而出,流速急剧减缓,泥沙大量淤积,不断抬升河床,使黄河成为名副其实的地上悬河。黄河豫省局部河段改道频繁,甚至到了“沿河数十州县,无岁不灾”的地步^①。据不完全统计,民国时期河南黄河因天灾、兵祸造成决口达38次之多。几乎年年有大决,损失无法计算^②。

除自然因素外,造成民国时期黄河治理困难的原因尚有如下几点:第一,军阀割据,政出多门,各部门互相推诿,治河效率低下。第二,战乱纷纭,土匪军阀等多次人为扒口,以水为兵,人祸叠加天灾,使得黄河治理异常艰难。第三,河政管理不善,河官变动频繁,有限的治河经费也被“巧立名目,竞相侵吞”^③。第四,日本侵华战争打断了黄河的正常治理。日军侵华后,国民政府扒开赵口、花园口大堤,豫省一片泽国,殃及苏皖,堵口工程直至抗战结束后方才施行。

以上原因造成民国时期黄河治理形势严峻复杂。但在此困境下,河南省地方政府和民众也为黄河治理付出了一定的努力。以往有关近代豫省治河问题的研究多关注铜瓦厢改道后的应对策略^④,对民国时期黄河水灾赈济问题有个别探讨^⑤,但仍缺乏对河南省治河实践特别是治河经费问题的研究。本文拟对全面抗战前河南省黄河治理的日常经费收支和管理状况进行梳理,并以1931至1933年间黄河决口修堵和赈灾经费筹集为例,考察河南省治黄经费问题,以窥其时治黄困境及经验教训。

一、常款的预算与拨付情况

所谓常款,亦即黄河治理的经常性费用,主要用于河堤的日常维护、木石备料及治河机构与人员的维持。明清时期,黄河常款为朝廷财政支出的重要一项。清末,河南黄河常款为白银六十万两有余,其中“以四十八万两归厅员自赴司库支领”,用来“承办岁修诸事”,另“以十二万两归入河防局承领”,用来“专办碎石,补偏救弊”^⑥。《辛丑条约》签订后,清廷财政日益困窘。1902年,河南抚臣锡良因新案赔款数巨期迫,复奏提防河经费十万两奏报应用^⑦。河南河款因此减至五十万两^⑧。自此至民初,皆沿袭此例。

(一)常款预算及实际拨付情况

民国时期,河南省黄河常款预算大体先减后增。1912年,民国肇创,黄河河款沿用前清旧例,总额为“白银五十万零五千二百九十六两八钱六分九厘,合洋七十一万两千一百一十三元”。1913年4月,豫省创设河务局,始有制定河款预算的专门机构,由此,治河常款也转由河南省财政负担。当年

① [清]朱寿朋编:《东华续录》第102卷,上海集成图书公司本,1908年,第2页。

② 参见河南黄河河务局编:《河南黄河大事记》,黄河水利出版社,2013年,第103-163页。

③ 黄河水利委员会黄河志总编辑室编著:《河南黄河志》,黄河水利委员会黄河志总编辑室,1986年,第88页。

④ 相关研究论文主要有:贾国静:《黄河铜瓦厢改道后的新旧河道之争》,《史学月刊》2009年第12期;王林、万金凤:《黄河铜瓦厢决口与清政府内部的复道与改道之争》,《山东师范大学学报(人文社会科学版)》2003年第4期;方建春:《铜瓦厢改道后的河政之争》,《固原师专学报》1996年第4期;贾国静:《天灾还是人祸?——黄河铜瓦厢改道原因研究述论》,《开封大学学报》2009年第2期;颜元亮:《黄河铜瓦厢决口后改新道与复故道的争论》,《黄河史志资料》1988年第3期,等等。

⑤ 如冯百鸣:《民国黄河水灾救济奖券述探》,《史学月刊》2010年第10期。

⑥ 吴箕孙:《豫河志》卷19《经费》,河南省河务局,1923年铅印本,第2-3页。

⑦ 武同举等编校:《再行续水金鉴》卷146《河水》,出版地不详,1942年,第3845页。

⑧ 吴箕孙:《豫河志》卷19《经费》,第4页。

河款预算为五十三万四千九百二十一洋元,较1912年“实已减去四分之一”。1914年又“减为五十二万六千六百七十元”,1915年为五十一万元,1918年更低至四十四万元,连年减额,令时任河南河务局局长的陈善同感叹“增固不能再增,减实无从再减”^①。此后十年间,河南省黄河河款预算皆按1918年为例。数额虽然不变,但物价腾踊之下,河款亦愈加紧张。到1928年,河款预算才稍有增加,为四十九万六千二百六十五元,1930年又增为五十二万五千五百六十六元^②。至全面抗战爆发前,每年常款预算大致沿用此数。

但实际拨付远不及此数。大体来讲,自民国成立至1920年间,每年平均三十万元。1921至1930年间,平均每年二十七万元,1930年至全面抗战爆发前,每年“仅拨十万元,兼管沁河”^③。

常款用途分为两项,一为河务办公经费,二是岁修工程费。办公经费供河务机构维持正常运转之用,占常款大头。1912年沿袭前清旧例,在七十一万余元的常款中,办公费预算达到了五十七万洋元。1913年河务局成立后此项费用锐减,当年办公经费预算为十九万八千八百八十六元,实际支付十八万零四百零九元。此后到1918年,实际支付在十六万到十八万间浮动。自1919至1927年间,办公经费预算皆为二十万二千七百七十三元,实际支出大体为十九万有余^④。此后,这项费用继续下降。1936年2月河务局报告称,本局及各分局“经常费自民十六以后,一再奉令核减,最后以七成实支减为年支洋十三万六千二百四十元”^⑤。日积月累之下,不惟“经费项无法照发,甚且每月伙食几难维持”^⑥。

其次是岁修工程费。1912年岁修工程费与清末相同,在五十万余两的常款中,“九万两专为办石之用”^⑦,按当年比价折算,约洋十二万六千元。1913年起,工程费预算和实际拨付均有增加。1913年预算为十五万五千余元,实际拨付为十四万三千零八元。1915年预算为十八万余,实拨十七万七千零六十六元。但到1918年,财政厅以“库款支绌,应付维艰”为由,“改飭沿途各县筹拨”^⑧。此后,工程费预算虽仍有增加,如1925至1928年,预算重新增为二十三万七千二百二十七元。1929至1930年代初期则达二十七万有余^⑨。但实际拨付数额远不及预算之数。1920年,因“厅库及外县欠拨太多之故”,实际拨付只有二万九千二百零六元^⑩。到1925年,这一数目竟然降至七千四百二十元^⑪。自1927年起,实际拨付数目虽然有所恢复,但也一直徘徊在四五万元左右。全面抗战爆发后,“河南省政府取消省财政对黄河部门的拨款”,黄河沿岸各属县亦停止拨发,岁修工程费来源遂告枯竭^⑫。

综上可知,民国时期河南治河常款呈现减少趋势。行政办公经费和岁修工程费的实际拨付与预算差距较大。考虑到货币币值逐年下降,而经费数额又渐次减少,最终造成民国河南治河经费愈发捉襟见肘。河款长期困窘,日常的堤防修筑与管理自然无法正常进行,河南黄河堤防几乎年年大决也就不足为奇。

(二)从财政拨付到省地共担

资金来源和拨付方式的变化,是造成河务经费短缺的另一个因素。

晚清时期,河南省治河常款主要由国库拨发,余下为河南省自行筹措。民国初年河南省河务局成立

① 陈善同:《豫河续志》卷16《财政》,河南省河务局,1926年刻本,第1页。

② 陈汝珍:《豫河三志》卷9《财政》,开明印刷局,1932年铅印本,第4页。

③ 李仪祉:《黄河概况及治本探讨》(1935年),黄河水利委员会黄河档案馆藏,黄委会档案,档号:MG1-1-13-63。

④ 陈善同:《豫河续志》卷16《财政》,第8页。

⑤ 宋澎:《河南省河务局半年来工作报告》,《河南政治》1936年第2期。

⑥ 陈汝珍:《豫河三志》卷9《财政》,第5页。

⑦ 吴箕孙:《豫河志》卷19《经费》,第11页。

⑧ 陈善同:《豫河续志》卷16《财政》,第11页。

⑨ 陈汝珍:《豫河三志》卷9《财政》,第4页。

⑩ 陈善同:《豫河续志》卷16《财政》,第12页。

⑪ 陈汝珍:《豫河三志》卷9《财政》,第2页。

⑫ 黄河水利委员会编:《民国黄河大事记》,黄河水利出版社,2004年,第143页。

后，治河常款最初由省财政负担，但仅仅数年后，省财政即无力拨付。到1918年，因欠款太巨，省府开启沿河各县共筹河款的先例。1921年汛期“河水跌涨，险工环生”，河务局“迭经呈请饬发（河款），迄未照拨。”^①鉴于常款无法筹措，省府又令沿河各县筹拨，拟由“黄河南岸之孟津、巩县、汜水、河阴、荥泽、荥阳、郑县、中牟、开封、陈留、兰封，北岸之济源、孟县、温县、沁阳、武陟、获嘉、修武、原武、阳武、封丘、延津、滑县、浚县等二十四县，再加入考城、睢县、偃师、汤阴四县共二十八县”分配认解。并将这一提案正式“提交至国务会议通过”^②。沿河各县共筹经费的做法原本属于权宜之计，但由此却成为定例。

将河务经费分解到沿河各县后，拨付方式也由财政厅拨交改为河务局向各县领款。但河务局派员赴各县领款，常受各县敷衍，甚至空手而归。财政厅乃以此为由，要求沿河各县将应解河款“径解河局”^③。这一做法表面上看是出于节约经费的考虑，实则有从中脱身、甩掉河务“包袱”的意图，非但未能解决问题，反而造成了河务局和各县在筹集资金中互相扯皮的情况，进一步影响了河务常款的到位。1921年秋汛，险工迭出，沿河各县负担的河款却迟迟未能划拨河务局。省政府虽然严令筹款，但收效甚微。无奈之下，又由“财厅筹拨十六万元”。河务局也呈请省政府“将原拟黄河之南岸孟津……黄河北岸之济源等二十四县再加入考成、睢县、偃师、汤阴四县共二十八县……就敝局全年预算数四十四万划分摊解”。各县则以财政难以敷用为由塞责，一番角力之后，财政厅只好将“上述二十八个县的丁漕款按数划拨”^④，以弥补欠拨河款。

省政府将一部分负担转移至沿河各县，客观上拓宽了黄河常款来源渠道，但黄河是否安澜并不只关系到沿河各县的安危，纳入范围的各县自然反应消极。省政府令财政厅截留沿河各县其他款项径直划拨为河款，但也只是权宜之计。双方角力的背后，折射出民国地方治河的复杂面相。在这一情形下，河南省政府及黄河沿岸各县所筹拨的“经费饷项未有一月能照发者”。稽查同期河南河务局账目可知，由于款项下拨经常积欠，挪用现象非常严重，“以政费流用于工款者少，以工款挪支于政费饷项者居多”^⑤。

常款的削减和拨付的不足，直接影响了黄河河道及沿途堤坝的日常维护与管理，河流环境也随之变化。1934年黄河水利委员会的勘察报告描述说，黄河从荥泽口至花园口之间，“存有少许老滩”，大堤为沙质，“随风吹动，高低陇伏，残破不堪”。郑县大堤光绪十三年（1887）决口处“只凭一缕单堤以为防护”，堤内新滩“土质疏松，一遇大溜淘刷，立可逼近堤根”。开封黑岗口大堤一直被视为险工，有清一代“工款充裕，宽筹料石厢筑埽坝，沿堤外缘，几无虚隙”。“民国多故，河工废弛”，1931年大水外溢曾引得“全城惊恐”。1933年，大坝“护石坍蛰十余丈”，河水从坍蛰处溜向东北。柳园口至兰封之三义寨，大堤“残破不堪，摩复堤形”。三义寨附近之夹河滩村一带原有石坝三座，由于常款短缺，没有维护，“第二、第三两坝及各石垛已无形迹”，剩余一坝“亦被冲塌二十余丈”，护堤的多年老滩“塌去宽四十余丈，长五百余丈”。铜瓦厢决口处的小新堤“颇已残坏”，南端已成缺口，1931年、1933年两度决口，因财政短缺，堵口仓促，口门“正当顶冲”，加上大堤土质疏松，“断难抵御”。考城县民捻“土质松浮，不能持久”，1933年河务局因财政紧张而“未及培修”，“遂至溃决，势甚汹涌”，决口达三百米之巨。当年温县东至善庄十里间漫溃十八处，口门宽四五十米不等，最宽者百余米。开封北岸“坝垛多被冲毁”，虽经河务局修复，但因缺钱购置石料，以致“坝身不大，镶石太少，恐难持久”。开陈北汛之西坝头以北竟无大堤，1933年洪水“即由此泛滥，倒灌数十里，平地淤高三四尺，良田尽成脊土”^⑥。凡此，可见河务废弛和黄河样貌的变化。

① 陈善同：《豫河续志》卷14《公牍》，第21页。

② 陈善同：《豫河续志》卷14《公牍》，第25页。

③ 陈善同：《豫河续志》卷14《公牍》，第22页。

④ 陈善同：《豫河续志》卷14《公牍》，第24-25页。

⑤ 陈汝珍：《豫河三志》卷9《财政》，第5页。

⑥ 《勘查下游三省黄河报告》（1934年），黄河水利委员会黄河档案馆藏，黄委会档案，档号：MG1-1-12-11。

二、其他辅助收入与河款的管理

在财政拨付有限的情形下,河务当局不得不谋求其他资金来源,一则为补充治河经费,一则也图谋自身利益。民国时期,黄河滩地租税和柳园收入之外,存款利息、当商生息、购买债券等额外收入,都成为河务机构的辅助性经费来源,此既是河款的管理方式,又成为治河经费的来源渠道。今分类叙述如下:

(一)黄河滩地租税和黄河柳园收入

民国时期,河南黄河河产的各项收入中,滩租收入最为大头。黄河旋淹旋淤,两岸滩地宽广。沿岸近三十县,仅汴水一县就有黄河滩地568顷^①,滩租收入甚巨,归属亦无定论,故成为各方争夺的对象,河务机构自然是其中一方。水利专家李仪祉曾呼吁黄河滩地应“概归治河机关管理,征收地租”,“河工经费则取之地租,国家可不另耗库帑”^②。1934年黄河水利委员会也呈请行政院,要求“沿黄河各省县实行河道土地独立制”,后因沿岸各省县激烈反对而作罢^③。

由于滩租收解背后关节甚多,加上黄河累年决堤,造成“临河坍塌亦属毫无一定”^④,给核定地亩、确定租额带来不少困难。沿河各县和河务部门常自行清查课租。河务局将清查所得地亩分四等收租,“约收其全粮斤数五分之一”,第一等地每亩每年收一斗麦,二斗秋;二等地收七升麦,一斗三升秋;三等地收五升麦,一斗秋;四等地则每年只收一斗秋^⑤。除了沿河各县及河务机构外,河南省政府也加入对滩地租税的争夺。1922年,河南省以财政奇缺为由,由时任财政厅厅长的王光第出面“拟定清理滩地办法八条”,由省议会议决后,责成省财政厅办理。不久后政局变动,冯玉祥亲信薛笃弼接任财政厅长,又“通令各县调查滩地确数”。地方各县及河务部门不甘将利益就此割舍,“大半含糊报告”,意图抵制,此案遂暂告搁置。1923年,吴佩孚进驻河南,为筹集军费,复由刘绍曾按照王、薛二人原定成案,“设立清理处,分派委员,赴各县会同知事,实行查勘”。但随即激起各方强烈不满,省议会也极力反对,扬言要对清理工作“提出质问书”。还有传言称时任河南省省长张凤台、参议副秘书长李鸿柏及政务厅长常秀山等在黄河两岸“新买滩地数万亩”,因而反对清查。财政厅有感此事“甚为焦灼”,故“意兴颇为阑珊”^⑥,以致清查进展十分缓慢。1933年,河南黄河突发特大洪水,灾后淤出大量滩地,这些滩地“因无粮赋,人民争相侵种”^⑦。河务局清查后,省府1936年又派员在兰封县堪辨黄河故道滩地,发现“淤复亩数甚多”,“共堪报滩地九百九十八顷五十余亩”,滩地科租“共应征一十八万一千一百一十二元两角”。但兰封县以“款额较巨”为由,“实解报十万零六百三十六元六角五分”^⑧。

黄河柳园滩租收入也是河款的补充来源。民国时期,河南省政府和河务局多次组织在黄河大堤上种植柳树,经营苗圃。既为了保持水土,加固大堤,又可以增加河务局的收入,补充河款。此外,一旦大堤有险,柳枝亦可代替结束随石料垛方一起填堵决口,以节省经费。

民国初年,河务局即下令各分局种植柳树,但一直不甚得法,柳树随种随枯。1928年3月,人称种树将军的冯玉祥主政河南时,命令时任河务局局长的张文炜:“以植树为巩固堤防、治河之本,限期建立苗

① 赵东阶、赵国光、张登云:《重修汴水县志》卷4《赋役》,世界书局,1928年铅印本,第12页。

② 李仪祉:《韩城潼关间黄河滩地保护法》,《陕西水利月刊》1933年第1卷第7期。

③ 《黄河水利委员会工作报告》(1934—1935年),黄河水利委员会黄河档案馆藏,黄委会档案,档号:MG1-2-15-1。

④ 陈善同:《豫河续志》卷16《财政》,第49页。

⑤ 陈汝珍:《豫河三志》卷9《财政》,第12页。

⑥ 《豫省正进行清理黄河两岸滩地》,《益世报(北京)》1923年8月8日,第6版。

⑦ 吴人望:《民国二十六年河南省政府年刊》,河南省政府秘书处统计室编印,1937年,第158页。

⑧ 吴人望:《民国二十五年河南省政府年刊》,《财政·工作报告·滩地》,河南省政府秘书处统计室,1936年,第255页。

圃。”^①又命令河务局：“五个月之内办齐550亩苗圃，育成247万株树苗。”冯玉祥在河南施政以雷厉风行著称，河务局接到命令后，迅速在博爱柳庄育苗二百亩，在开封斜庙育苗二百四十余亩，在武陟嘉应观和白莲花池育苗二百多亩。河务局长张文炜在提交河南省政府的呈报中提到：“前奉总司令面谕，令赴黄河堤种柳。统计栽柳199923株，植榆树1500株，共计201423株。对已种树株令各分局妥为保护，勤加灌溉。”^②1930年，河南河务局又拟定黄、沁河造林计划，计划“以5年为期，造林500万株”。1931至1934年间，河南省河务局共植林“404.06万株，成活366.28万株”^③。通过一系列植树活动，河南黄河大堤苗圃众多。虽然推动此事者的初心不尽相同，且植林经费和营林收入也难免被中饱私囊，但此举仍在客观上增加了河务局的收入。

初时，柳园缺乏管理，“全凭局队之空文报告作为成绩，殊非实事求是”，河务局虽然不断派员清查，但并不能从根本上解决问题。河务局严格清查时，柳园的柳株伐木变价收入就多，反之收入就少。多者如1929年可达三万三千七百六十三元有余，少者如1927年只有两千二百九十九元^④。至于柳园滩租一项，由于“其年成丰歉地亩涨塌亦均无定”，“各年度收租银洋数目比较均有参差”^⑤。民国初年可达五千九百零九元左右，但由于柳园滩地难以勘察，加上管理者监守自盗，滩租急剧减少，至1918年仅八百六十二元。河务局加大清查力度后，1930年柳园滩租的收入又一度达到了七千四百八十二元有余^⑥。

（二）治河款项的利息收入

清末，河款下拨或河款结余后，暂交大清银行“生息作为河工预备金，以备缓急之用”^⑦。民国时期，河务常款则存入交通银行和中国银行。其中1913年至1915年只存银两。1915年至1922年为洋银并存。1923年起只存洋元^⑧。交通银行存款情况和利息收入情况为：1913年度因经费充裕，存银六万两，月利息为五厘五毫，全年生息三千九百六十两。1914至1922年，存银减少为两万两，利息改为常年六厘，生息为一千二百两，折合洋一千七百七十三元。除了存银外，1916年起每年存洋一万元，生息六百元。1923年至1926年，存银全部改为存洋。即除了原来每年存洋一万元外，将原来两万两白银折合白银两万八千七百八十七元有余一起存入交通银行，利息为九厘，总利息收入为三千四百九十元有余^⑨。

河款存入中国银行的数额较交通银行为多。1914至1922年，每年存白银四万三千九百零五两有余，利息为常年六厘，生息两千六百三十四两，折合洋三千八百元左右。因1923起银行存洋利率变为常年九厘，故存款增为六万三千一百九十八元有余，生息为五千六百八十七元^⑩。

1927年，冯玉祥兼任河南省政府主席，其主政西北时所创之西北银行也得以进入河南。当年原存于交通银行和中国银行的河款“旋奉省令改存西北银行，订明活期”。1928年，河务局在西北银行存款三万三千一百一十二元有余。但好景不长，1929年中原大战后冯玉祥下野，西北银行西迁并破产，存入西北银行的河款本息“全数损失”^⑪。

河务局一方面经费支绌，朝不谋夕，另一方面却将相当数额的款项存入银行生息。如1926年度，最高生息仅为九千元有余，存款则近十万元，几乎占全年实际所得河款的二分之一。当年黄汛沸腾，为了

① 黄河水利委员会黄河志总编辑室编：《黄河志》卷1《黄河大事记》，河南人民出版社，2017年，第150页。

② 陈汝珍：《豫河三志》卷5《工程》，第14页。

③ 黄河水利委员会编：《民国黄河大事记》，第62页。

④ 陈汝珍：《豫河三志》卷9《财政》，第7页。

⑤ 陈善同：《豫河续志》卷16《财政》，第47页。

⑥ 陈汝珍：《豫河三志》卷9《财政》，第10页。

⑦ 吴箕孙：《豫河志》卷19《经费》，第6页。

⑧ 民国三年至民国十二年，存洋利息也为常年六厘；民国十二年，存洋利息为常年九厘，从此皆改为存洋。

⑨ 陈汝珍：《豫河三志》卷9《财政》，第6页。

⑩ 陈善同：《豫河续志》卷16《财政》，第34页。

⑪ 陈汝珍：《豫河三志》卷9《财政》，第6-7页。

九千元生息而拖欠急需的河款,同时还向沿河各县强行摊派,可见河务的蹒跚,难免有谋求私利之嫌。而西北银行的存款损失案,也表明河款管理的弊端。

(三)购买公债生息收入和发行治河债券收入

1914年起,河南河务局以河款购买政府公债,年利率与银行相同,皆为六厘。1923年银行利率上调至九厘后,政府债券利率仍维持不变。由于河款预算裁减,购买公债的数额由三万元减少至一万两千九百八十元。生息也由一千六百五十元减少为六百五十元^①。至于银行利率较债券利率高三厘之后,河务局为何不选择将购买债券的河款存入银行,以追求更高利息?皆因河务局购买之公债为河南省政府发行、系强制摊派之故。实际上,河南河务局同样发行治河债券,以河款担保,收入仍存入银行生息。

(四)当商生息收入

以拓宽河款收入渠道为名,河务局也常将河款贷与当商生息。河款借与当商的年利率一般比银行和债券要高。1913至1916年,每年贷与当商的河款均为八千五百两白银,收益最少的1916年生息七百一十两白银,合洋为九百三十九元,最多的为1913年,生息八百四十两白银,合洋一千二百四十二元,利率近百分之十。1917至1920年,河款贷与当商的数额减为七千五百两,每年利息为六百五十两白银,合洋七百元左右。但此项经营活动风险很大,“历年以来,内有当商倒闭歇业者,本金既难提出,利银亦已停付”^②。1925年禹县当商刘钧茂倒闭,河款“本息俱受损失”,“终归无着”^③。1929年后当商生息逐渐取消。

民国时期,河南黄河河款极易因政局变动而损失。1927年,时任河南省省长靳云鹗令河务局局长任文斌从河款的特别准备金中拨发两万元借与河南保卫军第九军马吉第所部以接济军需,借款期限为五日。后桃汛来临,沿河堤岸又被军队挑挖多处,急需这笔钱款来修补。河务局随即向省府追索,此时北伐军临近,省府不愿还拨河款,名义上令“财政厅凑齐之后再行划拨”,实则推诿与财政厅以搪塞河务局。最终,“所有库欠名为另案办理,实则全行取消,该款遂同遭损失。”^④

除了上文提到的当商倒闭案和西北银行存款损失案之外,尚有“接收沿岸各渡口案”和“接收宋公祠案”等。前者因河南河务局与沿河各县争夺黄河各渡口捐税而起。黄河各渡口及官船由河务局负责维护,但经营与捐税却被各县把持。1928年,河务局长张文炜以渡口与官船年久失修、弊端丛生,要求由河务局下属机构派员管理,并征收捐税,遭到各属县强烈反对。开封县以渡口捐税关系本县教育为名,反对河务局收回。后在民政厅斡旋下,双方达成妥协,捐税收入的75%归开封县办理教育,25%归河务局。但开封下属渡口以各种理由拒不交清。河务局一怒之下,要求将分成比例从25%提高到30%,最终并未达成解决方案。“接收宋公祠案”则是隶属于河务局财产的“宋公祠”长期被山东旅汴同乡会第六小学占用,双方争执多年,后山东会馆亦下场意图将该祠“霸为该会私产”,河务局最终妥协,表示暂归学校使用“未为不可”,但永归该校使用则“与原案不符”,实则形同损失^⑤。这些财产损失案,可见河产管理的混乱,也凸显了河务局在黄河治理中的尴尬角色。

上述各项收入中,银行存款、公债、当商生息等显然十分有限,对河务经费而言不过是聊胜于无。最重要的则是黄河滩地租税。从各县和省府对滩地的觊觎情形看,滩地租税为数可观无疑义,河务当局从中应获得了巨大的利益。河务当局拓展其收入来源的这些活动,虽然可见河务经费和河产管理中的弊病,也没有能够有效解决河务经费捉襟见肘的问题,但从另一个角度看,也表明民国时期河南河务经费来源渠道多元化的演变趋势。

① 陈善同:《豫河续志》卷16《财政》,第40页。

② 陈善同:《豫河续志》卷16《财政》,第43页。

③ 陈汝珍:《豫河三志》卷9《财政》,第7页。

④ 陈汝珍:《豫河三志》卷9《财政》,第9页。

⑤ 参见陈汝珍:《豫河三志》卷9《财政》,第15-23页。

三、决口修堵费和赈灾经费的来源

民国时期，河南河务常款主要由本省提供。但如遇黄河发生较大决口，需大量人力物力修堵时，单凭河南一省就很难承担，需要中央财政下拨专款用以决口的修堵和被灾群众的赈济。在全国水旱灾害频发、中央财政势难兼顾的情形下，拓宽修堵黄河决口和赈灾经费的来源渠道就变得极为重要。下面主要结合1931—1933年黄河全流域大水的决口修堵和赈灾费用的筹集情形略作介绍。

（一）中央政府拨款

黄河决口修堵所需的资金和赈灾经费，动辄数百万上千万计。因此，中央财政仍是黄河赈灾的重要保障。1914年，袁世凯令徐世昌之弟徐世光督办的双合岭黄河堵口工程，最初由道尹吴涛预估所需经费为“洋八百六十余万元”。后徐世光大幅减少了工程预算，但仍“估洋五百三十七万六千五百八十元”^①。计划由中央拨款200万元，直豫鲁三省各筹100万元，其余100万元拟向三省商民募捐^②。当时，袁世凯刚刚镇压“二次革命”，急需此项仁政以安抚人心，故对此事颇为上心。督办该工程的徐世光后来在请续拨款项的呈文中曾提到“原续二次奉拨洋三百万元……核计所存无多”之语，可见中央政府拨款就达三百万元，远超原来计划的二百万元。对此，袁世凯批令表示：“所需公款，飭财政部续筹拨济，俾资应付。”^③实际上，北洋政府对整个工程“实拨洋四百三十八万有奇，支出洋三百二十一万一千余元”^④。最终该款项大抵皆由北洋政府下拨，地方政府所筹微不足道，甚至河务局办公房屋也是工程余款所建。

1931年8月及1933年8月上中旬，黄河爆发史上罕见的特大洪水灾害，两岸决堤一百多处，被灾区域达四省三十余县，1931年水灾造成损失二十亿元左右^⑤，1933年造成“直接损失达2.07亿银元”^⑥。此种境况绝非冀鲁豫苏四省所能应对，国民政府乃出面成立黄河水灾救济委员会，由宋子文和孔祥熙接连担任该会委员长。但由于资金匮乏，堵口工作一再延宕。时任黄河水利委员会委员长的李仪祉致电蒋介石、汪精卫、宋子文，催促中央政府筹款，“目下各处堵口工程进行正急而工程款难继”，同时严厉批评道：“数年以还，高唱水利而工程未见设施，款项辄难为继，以致导淮治河，几等虚谈。”面对南京政府国库空虚的说辞，李仪祉颇为不满，“窃思国库纵然支绌，然洪水猛兽，同在必除”“国难攸关，似不宜一筹莫展，坐视沦胥”^⑦。为了给国民政府施加舆论压力，李仪祉还把电报交给媒体发表，让国民政府不得不认真对待，积极筹款。

河南省河务局局长陈如珍、山东省河务局局长张连甲、河北省河务局局长孙庆泽也联名呈文冀鲁豫苏皖五省政府，并由五省政府转呈国民政府。文中恳切陈词：“与其决口使数十万人民生命财产沉沦于后，再费巨帑而筹堵，何若未雨绸缪？”请中央政府“核拨巨款，积极培修，以维河防，而重民生”^⑧。三省河务局还联合黄河水利委员会、扬子江水道工程委员会、导淮委员会、黄河水灾救济委员会等九个机关，陈说危急情形，称若不及时处理，黄河将“南可淹苏皖，北可淹冀鲁”。其预算的三省治河经费

① 徐世光：《濮阳河上记》丁编《日记》，出版地不详，1920年铅印本，第1页。

② 黄河水利委员会编：《民国黄河大事记》，第10页。

③ 徐世昌：《督办濮阳黄河决口堵筑事宜徐世光呈为两坝土埽工程并力进行事机顺适续请筹拨工程款仰祈钧鉴文并批令》，《政府公报》1915年4月3日，第1042号，第108页。

④ 徐世光：《濮阳河上记》丁编《后序》，第1页。

⑤ 国民政府救济水灾委员会，《国民政府救济水灾委员会报告书》，出版地不详，第5页。

⑥ 黄河水利委员会黄河志总编辑室：《黄河史志资料》，黄河水利委员会，1983年，第2页。

⑦ 《本周大事记：黄河工程须款孔急》，《兴华》1933年第35期。

⑧ 韩复榘：《据豫冀鲁三省河务联合会呈请转呈中央核拨巨款修培豫冀鲁三省堤防并呈计划图表请鉴核等情请鉴核施行由》，《山东省政府公报》1934年第275期。

共“一千二百九十二万三千余元”，其中“冀省黄河善后御水工程为一百八十九万元”，河南省黄沁两河善后工程为“四百六十三万三千零四十元一角七分零二毫。”山东省培修堤坝工程量最大，因此费款最巨，达“六百四十万元”^①。

面对各方压力，国民政府终于下决心修堵黄河决口。时任财政部部长孔祥熙后在致黄河水利委员会的电报中谈及黄河水灾经费称：“二十三年度水利经费总预算为四百万元，支配与黄河水利委员会的为五百五十二万三千九百四十三元，二十四年度为四百九十四万两千余元，支配与该会者，为一百四十三万四千二百二十一元。二十五年度总预算为五百二十八万元，支配在该会者，一百一十四万一千六百零八元。”^②同时，国民政府同意拨款四百万元予黄河水灾委员会以救灾和善后。在黄河水灾救济委员会存在一年多的时间里，前后收到中央拨款二百九十五万元。该会至1935年底赈济灾民一百零一万五千四百余人，医治伤病人员二十余万人，前后用款三百一十八万七千六百一十七元^③。中央财政虽不能及时拨发，但无疑是黄河堵口和灾民救济所需经费的主要来源。

(二)各省分摊部分经费

中央政府下拨款项外，仍需黄河流经区域各省分摊部分修堵赈灾款项，但分摊款项往往难以到位。豫省黄河决口攸关苏、皖两省，1934年河南省河务局局长陈汝珍建议，请苏、皖两省“每年各协助豫省黄河南岸防汛费四万元”^④。同时请托黄河水利委员会就此事电致两省政府^⑤，但安徽省政府表示“协助豫省防汛费无从筹措”，江苏省政府则以“本省建设百般待举，实无余力补助”为由拒绝，建议“呈请行政院赐拨”，此事终无下文^⑥。

这次大灾之后，1934年黄河水利委员会提出“地形测量经费由沿岸关系各省分摊原则，并向冀鲁豫苏四省商洽分担”，平均每省每年两万六千元^⑦。各省对此虽无异议，但并不积极实施，一直到测量已着手进行时，仍不见经费汇至。李仪祉不得不亲自致电各方催促道：“实应及早定案举办，以利治河计划之进行。”^⑧因测量关系到陕、晋之间的黄河，黄委会又函请陕、晋两省分担经费，但两省政府则置之不理。又因大水冲断陇海铁路，黄委会致函陇海铁路局求助，陇海铁路局回复以“本路一切费用均有核定，预算未能随意增加，分担测量经费实难应命”为由予以拒绝^⑨。

在修复黄河决口的问题上，各省也各有盘算。黄河水利委员会不仅要调和各方诉求，还要直接出面向各方催款。1933年，河南河务局电致黄河水利委员会，请转咨江苏省政府尽快下拨石工款项，称：“惟查该段石工，关系重大，因口门上下堤岸，全系上年新修。”并表示“去秋盛涨，堤基渗漏几成溃决之灾”，如不及时修筑，“恐一至春融水涨，不唯工程扩大，需款更钜。”更恐“万一积久生变，酿成巨患，致东南半壁陆沉，谁尸其责”？^⑩这并非黄河水利委员会第一次催促江苏省下拨款项。此前江苏省因购买石料不便，曾转请河南省河务局将所屯石料转卖江苏省。河南方面照办之后，石料款项迟迟未到，河南省只能

①《一句以来冀豫鲁之请款治黄计划》，《蒙藏旬刊》1934年第80期。

②孔祥熙：《致黄河水利委员会函：公字第二五四三五号》，《财政日刊》1936年11月7日，第2628号，第2页。

③黄河水灾救济委员会编：《黄河水灾救济委员会报告书》，中华书局，1935年，第28页。

④《施政报告：咨商协助豫省黄河南岸防汛经费》，《黄河水利月刊》1935年第1期。

⑤李仪祉：《咨商江苏安徽省政府可否每年协助豫省黄河南岸防汛经费四万元案希查照见复由》，《黄河水利月刊》1934年第12期。

⑥《黄河水利委员会工作报告》（1934—1935年），黄河水利委员会黄河档案馆藏，黄委会档案，档号：MG1-2-15-1。

⑦《分函下游有关各省征求分担黄河沿岸地形测量经费案》，《黄河水利月刊》1934年第6期。

⑧李仪祉：《函河南等四省政府关于黄河沿岸地形测量提案可否分担经费希查照见复由》，《黄河水利月刊》1934年第6期。

⑨《黄河水利委员会工作报告》（1934—1935年），黄河水利委员会黄河档案馆藏，黄委会档案，档号：MG1-2-15-1。

⑩陈汝珍：《河南河务局呈请咨催江苏省政府协款从速汇拨以便早日施工而免贻误乞鉴核示尊由》，《黄河水利月刊》1935年第2期。

先行垫付。黄河水利委员会因此电致江苏省，催促拨付应担工程款，并表示：河南款项已拨，“而贵省不予同时拨付”，“工程因款绌不举，设肇灾祸，造成浩劫，其责谁负？”^①究其原因，因黄委会并非实权机构，从组织法来看，各省河务局受黄委会指导监督，并负河防之责，但实际上双方貌合神离，“仅有合治之形式，而无合治之精神”。且黄委会“又无河防经费”，对于三省河务局办理河防“不能予以实际协助”，故“三省河防仍不免各自为谋”^②。各省往往根据黄河水患对自身的威胁程度，采取不同的应对措施。尤其苏皖两省，只有黄河南岸大堤有决口危险或已经决口时，才会采取积极态度。

因苏、皖两省不同意为河南提供协款，河南省欲“引洛水经汴水、荥阳、中牟分东南二支，南支由沙河经贾鲁河入淮，东支经开封惠济河由涡河入淮”，认为此举一可减少黄河流量，利于治河；二可利用该工程“除去斥卤，增加赋税”，预计增收可达百万，用以豫省治河。但这一计划招来安徽省强烈反对，认为此举较引黄入淮之计划“遗祸皖北更逾百倍”，实属“以邻为壑，更有变本加厉者矣”，一旦施行，则“皖北数十县人民之生命财产，瞬将悉付洪流，遂此陆沉”^③。类似的情形，都可见各省分摊落实起来颇为不易。

（三）英国、荷兰等国的退还庚款

1926年，荷兰将庚款退回，并指定交还之款“应以百分之六十五用于中国水利事业”^④。1930年，英国政府与中国换文，明确英国交还之庚款的大部分用于“整理及建筑中国铁路，并投诸其他中国生产事业”^⑤。1931年9月7日，中国方面向意大利交涉，表示因黄河水灾，希望意方将庚款一部分退还中国，“专充购置修堤器具之用”。同年10月26日，双方签订合同，意方同意将庚款内“美金二十万交还中国”，“中国应将此款向意国购置堤工器具”^⑥。因此，在缺乏堵口和赈灾经费时，中英、中荷、中意庚款都是借款对象。

1933年黄河水灾后，河南省河务局资金匮乏，乃由黄委会牵头商借中英庚款，并派王应榆向朱家骅接洽，朱家骅表示：“只需担保可靠，确用于治黄者，可以照借。”^⑦河南省政府也电致黄委会，请其出面“向中英庚款董事会商洽，在应借英庚款项下，代借国币五十万元”，并由河南省农工银行担保，“借款利息，按照常年五厘计算。”^⑧中英庚款董事会与黄河水利委员会就此事几经磋商，“卒因为数甚巨，碍难支付”，最终决定“允拨四十万元”^⑨。

商借荷兰庚款的过程则坎坷许多。早在1927年，财政部即有借荷兰所退庚款开浚黄河、兴修水利的计划。但荷兰方面要求“开浚黄河时，必须聘请荷工程师”，用来“监督工程事宜和退还庚款之用途”。时人对此颇为愤慨，表示“荷兰果有诚意退款，则在此时退还，尚不失为一笔人情。”如果还是“阳借美名，阴附条件”，借端要挟，就肯定属于“帝国主义掉惯了的枪花”。认为“中国虽穷，也绝不应贪这七十多万两银子，把一个与北部六七省农田水利有密切关系的黄河开浚权，轻轻断送给别人”^⑩。中荷双方围绕庚款问题展开了旷日持久的博弈。到1933年黄河大水后，中国政府不得不妥协，在“荷工程师待遇问题已

① 陈汝珍：《河南河务局呈报开封旧黄河口工用石方业已备齐请派员接收并请咨催江苏省政府从速拨款以便兴工而免贻误乞鉴核示尊由》，《黄河水利月刊》1934年第12期。

② 李仪祉：《黄河概况及治本探讨》（1935年），黄河水利委员会黄河档案馆藏，黄委会档案，档号：MG1-1-13-63。

③ 《关于制止豫省引洛入淮及引黄入淮问题的来往文书》，（1934年），黄河水利委员会黄河档案馆藏，黄委会档案，档号：MG11-341-4。

④ 朱家治等编：《中国外交年鉴1933年》，上海生活书局，1934年，第274页。

⑤ 中华民国国民政府外交部编：《解决中英庚款换文》，中华民国国民政府外交部编印，1930年，第1页。

⑥ 国民政府救济水灾委员会：《国民政府救济水灾委员会报告书》，出版地不详，1931年，第7页。

⑦ 《黄委会商借英庚款为治黄经费》，《华北水利月刊》1933年10月第11、12期合刊。

⑧ 《商借中英庚款五十万元办理豫省黑港口及柳园淤灌修堤各工程》，《黄河水利月刊》1934年第2期。

⑨ 《中英庚款会拨借黄水委会款项》，《申报》1934年3月15日，第9版。

⑩ 怡：《荷退庚款与黄河》，《现代评论》1927年第127期。

商定”后,荷兰退还庚款于当年“十月起开始支拨”^①。后来,此项庚款还在导淮委员会治理淮河、疏浚海河及南京排水工程中起了一定的作用。

1931年,财政部部长宋子文以水灾若仅靠“各方募款救济,势难敷用”,需要“统筹充分巨款,以为大规模之赈济”为由,向美国商讨棉麦借款^②。1933年黄河大水,有南趋夺淮之势。1934年,黄委会得知美国棉麦借款资金充裕,乃申请“一千万元以作黄河善后工程之用”^③。在国民党第四届中央执行委员会第四次全体会议上,河南籍委员李敬斋等人也提出,在国库或美棉麦借款内“迅拨一千万元,办理黄河下游善后工程,以防灾患”,且“每年拨款五百万元,以为治本工费。”^④但因治黄及善后经费过巨,负责棉麦借款的财政部长宋子文态度极为消极。当面对记者询问关于棉麦借款分配和黄河水灾问题时,宋子文含糊其词地表示“当依中央所定之原则,由经委会筹划”,至于黄河水灾问题,宋氏以“当竭尽全力筹划赈济工作”为辞搪塞过去^⑤。实际上,各地及各派组织均紧盯美棉麦借款这块肥肉,并展开了复杂的游说和舆论工作。由于黄委会在中央政府中缺乏话语权,其呈请筹拨棉麦借款用以治黄赈灾一事,经委会认为此款项“须一千四百万之巨”,故只能“暂不列入”支配计划^⑥。

(四)公债及借款等

发行公债是河南省筹集治黄及赈灾经费的方式之一。这些债券利润低薄且风险较大,各方均不愿认购,政府只能强行摊派。1931年,河南省政府要求六河沟煤矿公司购买黄河善后债券十五万元。该公司叫苦:“六河沟矿区一带界跨河南河北两省,地处平汉铁路之要冲,近来战事迭起,军队彼往此来,任意索饷。”本矿“方经创巨痛深之后,债台高筑,实觉无力承购此项公债”。不过,此事最终难以躲避,公司只能一面勉力认购部分摊款,一面恳请河南省政府“体恤商艰”。后通过疏通孔祥熙的关系,令河南省政府将这项善后公债“予以豁免。”^⑦

在治黄赈灾过程中,借款也是筹资的一种形式。1934年,河南省政府因“修治黄河需款甚急,拟以本年(1934)七月份起,盐税附加作抵,暂向河南中央银行拨借三十万元”^⑧。此外,河南省政府还多次通过直接加征盐税和增加水陆运输票价来筹集资金。其他如发行彩票,也是筹资的方式。民国时期河南省曾先后发行“河南救济豫省水灾奖券”和“急赈水灾有奖券”等赈灾奖券^⑨。

(五)社会各界的公益捐款

各方对河南黄河水灾的捐款中,出力最多的当属公益组织和海外华侨。1921年,河南灾区救济会(后改为河南华洋义赈会)通过以工代赈的形式,由封丘县贯台附近之鹅湾至直隶长垣县大车集间修堤(黄河西坝头至太行堤)一道,取名华洋堤,附近群众亦称为“华洋民埝。”^⑩

1931年水灾的募捐成效巨大,一周之内“已集一百万余元”,一年“募款逾七百余万元”^⑪。1933年,美国对华扶贫委员会和上海扶贫委员会合作,在一月之间募捐到两万四千三百三十三美元,捐款者大多

①《荷庚款水利经费,十月起开始支拨》,《中央日报》1933年8月11日,第7版。

②国民政府救济水灾委员会:《国民政府救济水灾委员会报告书》,第5页。

③李仪祉:《函全国经济委员会请支配美国棉麦借款充分指拨黄河治本工款希查照由》,《黄河水利月刊》1934年第1期。

④《中国国民党第四届中央执行委员会第四次全体会议决议案》,《中央党务月刊》第66期。

⑤《宋昨午抵京谈棉麦借款由经委会筹划对黄河灾区当竭尽全力振济》,《中央日报》1933年9月19日,第2版。

⑥《棉麦借款支配办法》,《申报》1934年3月27日,第3版。

⑦孔祥熙:《六河沟煤矿公司提议请免购善后公债暨此后摊款准在商会方面酌认咨行查核办理理由》,《实业公报》1931年第51期,第8页。

⑧《河南盐务督销收税两局二十三年六月份工作报告》,《盐务汇刊》1934年第47期。

⑨冯百鸣:《民国黄河水灾救济奖券述探》,《史学月刊》2010年第10期。

⑩黄河水利委员会编:《民国黄河大事记》,第27页。

⑪国民政府救济水灾委员会:《国民政府救济水灾委员会征信录》,出版地不详,1933年,第1页。

为在美华人。纽约中华公所将“筹赈东北战区难民游艺会存款，全数拨为赈济黄河水灾区难民，汇寄上海华洋义赈会代发。”^①1935年，新加坡中华总商会汇上海华侨银行两万元，“乞妥赈黄河灾民。”^②此后，该会又有多笔钱款寄来，用于赈济河南水灾。1933年一年内，黄河水灾救济委员会“先后收到同国内及侨胞捐助共收入二十四万元。其中大部用于工赈、灾赈”^③。可见，公益捐助对灾后黄河治理及灾民安置的积极作用。

另外，河南省曾直接划扣公务人员部分薪水作为捐款。但各地对该政策颇为抵触，实际执行中也无统一标准。如宁陵县划扣的是县政府、警察所、管狱公署、教育局、保安队、财委会和各区公所公务人员的薪金。沁阳、修武两县只划扣县政府和管狱公署。省府只能下令凡有“开支地方款者，均应依例照扣，造册呈解，以免歧异，而昭划一。”^④

（六）沿河各县负担部分款项

1934年，黄河善后工程款短缺，河务局无力负担部分土方及民工征集费用，未完成豫河紧急善后防御工程，被黄河水利委员会主任孔祥榕斥责“似此敷衍，河防设有疏虞，该局长自难辞其咎”，令河务局“毋得延玩，是为至要”^⑤。河务局乃飭令“沿河各县征集民工并筹垫费用”，甚至让民工“自带器具”，“克日兴工修培堤坝”，“限四十日以内一律完成”，各县所垫款项则由“加征三倍粮额”的方式解决^⑥。沿河各县“奉命之下，骇异无似”。中牟县部分代表电致黄委会并求转呈行政院汪精卫与南昌行营蒋介石，认为黄河“为全国之患，而非仅沿河各县之害”，古今修治黄河“从无主张征工修堤者”，况数千年来竭尽全国之力“犹虞不给”，治河钱款远非“沿河各县所能任”。“今乃不量民力，不恤民生，不顾政府之信用”，如此这般，则“民生主义云何，复兴农村云何”^⑦？电文请求国民政府取消河务局强征沿河各县民工与费用摊派，惜未得到回应。河南、山东沿河各县被灾田亩，理应蠲免丁漕，但实际则改为向未被灾各县加征。所征多出的部分，用以修治黄河^⑧。为数虽然有限，但也是摊派的一种方式。

在全面抗战期间，强制摊派现象更为严重。1943年11月，尉氏、鄢陵、扶沟、西华四县致电重庆国民党最高国防委员会及河南黄河修防处，痛陈河务历年强制摊派致使“人力物力财力畜力竭于河务，甚至家破人亡，户口顿减，连年饥馑，村废田荒”。尉氏县被摊派“征发民夫修堵口门共出民工两万人”，征配“柳枝五百五十万斤，长短木桩六千根，青砖十六万块”，后又加征“青砖二十五万块，木桩两千根”，均需兑成钱款由尉氏百姓分摊。鄢陵县被摊派“征夫一万四千人”，须费“八万四千元”，麦子“九万石，合九千万元”，木桩“四千二百五十根，合二十一万二千五百元”，柳枝“五百八十万斤，合五十八万元”，高粱秸“三十万斤，合二十一万元”，大车“运送一万零三百辆，合四百一十二万元”，外有“督工费合十万元”。扶沟县被摊派工程工料“统计五千万”，同时摊派河防部队一切供应“约计七千万”。西华县数次摊派，

① 体仁：《汇款赈济黄河灾民》，《侨务月报》1933年第2期。

② 陈树人：《函华侨爱国义捐总收款处为据新加坡总商会电汇黄河灾民赈款两万元到会检同汇单送请查收急赈由》，《侨务委员会公报》1935年7月19日，第23页。

③ 黄河水利委员会编：《民国黄河大事记》，第77页。

④ 《一月来之财政：划一黄河水灾振捐办法》，《河南政治》1934年第20期。

⑤ 《全国经济委员会七月秘字第六六八一号训令》，（1934年），黄河水利委员会黄河档案馆藏，黄委会档案，档号：MG2-2-93-9。

⑥ 《黄委会工程计划和各地工程情况》（1933-1934年），黄河水利委员会黄河档案馆藏，黄委会档案，档号：MG1-2-8-96。

⑦ 《抄河南省中牟县八区公民代表原代电》（1933-1934年），黄河水利委员会黄河档案馆藏，黄委会档案，档号：MG1-2-8-48。

⑧ 《国民政府行政院财政部根据河南山东两省灾情核拨赈济款》（1934-1936年），黄河水利委员会黄河档案馆藏，黄委会档案，档号：MG7-703-13。

以致“工料赔累,委实不可数计”^①。

从决口修堵和赈灾费用的筹集情形看,中央政府的财政资金仍然发挥着主要作用,但治黄经费来源已趋于多元。各省公摊、挪借退还庚款、发行债券彩票、社会募捐等多种举措,都为河南黄河治理提供了支持。与此同时,这一过程也交织了各方的利益冲突,凸显治黄经费筹集的复杂面相。

结 语

民国时期河南省治河经费构成出现了明显变化。常款由中央财政拨付转为本省财政承担,进而又变为省县共负模式。堵口赈灾经费则由中央资金逐渐转向共筹资金。整体上看,财政资金、社会资金和河务机关经营收入,是民国时期河南治黄经费的主要来源。

在这一过程中,有两个趋向最值得关注。一是经费责任主体由中央政府转向地方政府,二是由财政资金向社会资金扩展。在传统农业社会,海晏河清乃是国家稳定的象征。治河是民生与政治要务,中央政府自然承担主要责任。清代治河经费以中央政府拨付报销为主、地方政府筹资为辅的格局,即反映了这一点。但到民国时期,治河在中央事务中的“权重”与农业社会相比趋于下降,经费承担主体随之由中央转向地方,由河南省政府下伸至沿岸各属县。与此同时,治河不再只是国家事务,也是社会事务。除了政府拨款和地方摊派这些传统做法外,还出现了发行公债、彩票和金融衍生品等具有现代因素的筹款措施,公益募捐也成为治黄经费的重要来源。社会力量对传统意义上国家事务的介入,同样颇具现代意义。

在治河经费筹集过程中,交织了多元的利益冲突,不仅中央与地方政府互相扯皮,省际之间相互推诿,地方政府也常常从本地利益出发,罔顾大局。黄河水利委员会缺乏实际权力,力不从心,河务机构则在经费支绌的情形下,贪图小利而甘冒风险,时常因经营管理失当而损失河款。种种情形,体现了政治权力、地方社会及各参与方的利益冲突。利益纠葛是一般社会的常态,在一定意义上,社会问题的最佳解决方案,往往是不同利益方相互博弈与牵制的结果。河南治黄经费筹集上之所以问题丛生,并不在于利益纠葛,而在于缺少现代意义上的利益平衡与监督机制。上述各方的博弈,是民国社会复杂面相的集中演绎,一方面可见社会本身的张力,一方面也折射出政治与权力的失序。

(责任编辑:胡文亮)

^①《据转尉鄆扶西四县呈为整修黄堤工大费巨所需款项请由国库支出以恤灾黎而重国防由》(1943年),黄河水利委员会黄河档案馆藏,黄委会档案,档号:MG4-1-340-60。