

民国时期山东财政与地方专权

刘大可

(山东社会科学院 历史研究所, 山东 济南 250002)

[关键词] 民国时期; 地方专权; 财政

[摘要] 民国时期, 财政压力下的中央集权与地方分权之争激烈。辛亥革命以后至30年代上中期山东出现了以军人为首主政专权的局面。军政与民政不分, 并以军政统领民政; 中央权威式微, 地方势力坐大; 社会动荡之下人们地域性心理膨胀, 省区自治意识深厚是形成地方专权的主要原因。地方专权下的割据性财政是缺乏硬性制度约束的不完全财政, 主要表现为财政收入与支出无序增加, 特别是军队私有化下的军费激增; 谋求财政独立权, 破坏和抵制中央财权集中与国地财政收支划分; 越轨犯禁, 贪风不止, 加派附征严重, 财政状况始终处于混乱之中。

[中图分类号] F812.9.6

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-8353(2000)05-0090-06

民国时期, 中央与地方关系多数时间内处于非制度化的无序状态, 任何有关两者之间的演变, 均表现出深刻的财政压力的背景和内涵。中央政府财政权力在北洋军阀统治时期降到最低点, 在国民党统治时期得到恢复和加强, 然而始终陷入权威危机之中。各地大致以省域范围形成以军人为首的地方实力派主政的传统型权力中心, 实行地方专权, 出现了军政、民政混合下的割据性财政。地方专权及其割据性财政成为民国社会经济的一大奇观。本文试以山东为例略述如下。

—

从晚清中央政府处理太平天国事件时给予地方督抚自筹军饷权力开始, 随着王权政治受到国外冲击、压力的不断增强, 事权逐步下移, 最终演化成督抚财政外销制和各省较独立的地方财政体制。在此过程中, 地方主义开始萌芽并迅速蔓延, 以联省自治和省自治为标志的社会潮流, 强烈冲击着王权统治的中央集权制度。

到辛亥武昌起义时, 地方主义业已形成, 诸多省份脱离清廷宣布独立。山东靠近京城, 向与中央政府关系密切, 革命力量较南方地区为弱, 从宣布独立到取消独立仅10天时间, 然而省区自治意识在此时则有充分表现。山东正式宣布独立前曾提出8条劝告, 要求清廷答复。内容为: 政府不得借外债充军饷; 以杀戮我同胞; 政府须即速宣

布罢战书, 无论南军要求何条不得不允许; 现驻山东境内新军, 不得调遣出境; 现在山东应解协款节省项下暂停协解, 概留为本省练兵赈济之用; 宪法须注明中国为联邦国体; 外官制及地方税皆由本省自定, 政府不得干涉; 咨议局章程应即修订, 修订后即为本省宪法, 得自由改定之; 本省有练兵保卫地方之自由^[1]。这些劝告大多反映了地方分权的联邦自治要求, 显现出地方主义的盛行。山东要求独立的各派政治势力曾推举山东巡抚孙宝琦为总统(后改为都督), 孙则乘机揽权自重, 提出所有政权、军权、财权一人主持, 山东司道各官可随时撤换, 财政支绌需依全省绅商筹集等3项条件。这为民国以后地方主官专权埋下了伏笔, 也印证了中央权力式微情况下, 基于地方利益考虑的地方分权便会大行其道。

辛亥革命使王权专制统治迅速解体, 民国开始后的中国政治发展主要集中于侧重地方分权, 还是中央集权来建构共和制的国家制度。凡控制中央政府的人物和势力均摇动“统一”的巨幡, 竭力建立中央集权的体制。凡地方实力派则立起“自治和独立”的大旗, 拼命营造地方权力中心, 这种制度性障碍所导致的严重政治危机和混乱局面一直持续到30年代。民国以后尚在沿续的中央与地方混乱的权力关系中, 职掌地方大权的多为职业军官。北洋军阀统治时期, 山东除首任正式都督周自齐(此前张广建系由

[收稿日期] 2000-04-28

[作者简介] 刘大可(1956-), 男, 山东社会科学院历史所副研究员。

巡抚改称都督,时间仅为4天)不是军人出身外,其余如靳云鹏、张怀芝、张树元、田中玉、郑士琦、张宗昌均系军人出身,任内大多曾以主官身份职掌民政,即拥有行政、财政大权。军政与民政不分,并以军政统领民政,是形成军阀政治的主要原因之一。在中央集权与地方分权争吵不休中产生的地方军政合一,成为地方专权最有力的政治依托。

拥兵自重、割据一方构成军阀专权的两个基本特征。山东是北洋军阀集团的发迹地之一。袁世凯任山东巡抚时,将“小站练兵”编就的“武卫右军”带来山东。此后由“武卫右军”演变成“常备军”北洋六镇,其中1905年编成的第5镇驻扎山东,其军队装备虽不是最优,但却是袁世凯北洋军的基本力量之一。1912年改称第5师,仍驻山东。民国以后督鲁的地方主官,除周自齐(袁世凯亲信)、张宗昌(属于奉系)外,其他如靳云鹏、张怀芝、张树元、田中玉、郑士琦均与北洋第5师有渊源关系,都出任过师长。因此,这一装备精良、战斗力较强的部队构成其统治山东、实行军人干政的主要政治资本和决定性的政治力量。随着以军人出身的地方主官督鲁的开始,在中央权力不断下移的过程中,本为国家统治工具的武装部队逐步私有化,兵为将有,听其个人指挥,军队唯一效忠和认同的对象是自身的利益。私有的军队获得的地盘也是私有的,控制地盘便有了完整的经济基础、税源、物资和人力,并使地方专权有了一种合法性。为保持并扩大地盘,军阀政府依据武力争夺、创设或废置政权,扩张势力,导演出一幕幕混战不已的活剧。

民国以后开始的军阀政治,其运作主要依靠军事权力和经济权力,控制中央政权的大军阀强调高度中央集权,割据地方的小军阀则谋求地方分权,中央与地方关系的特点就是军事化,两者之间行政、财政等诸多关系均呈现出军事色彩。督鲁的军阀主官与北洋中央政府及各派系均有或友或敌的关系,并为自身利益经常改变这种关系。实力坐大,便摆出赞成统一的姿态;一旦受挫,又要求自治和独立。军阀政治的常态只能是割据和混战。周自齐曾出任过北洋政府财政总长、农商总长,是旧交通系三大首领之一。继周督鲁的靳云鹏在袁世凯死后成为皖系军阀的首脑人物,曾出任陆军总长、内阁总理。此后督鲁的张怀芝任过陆军参谋总长。北洋军阀统治时期最后一任督鲁的奉系人物张宗昌曾任苏皖鲁三省剿匪总司令、直鲁联军总司令。督鲁军阀首先依靠与中央的派系关系谋得地方主官,乘势坐实,巩固自己的地盘,条件成熟便向上要权,环境恶劣则退身自保,生存的底线是不容他人染指自己的势力范围。辛亥以后的民国社会,中央政府的控制力日益缩小,为获取政治、军事和财政支持,主政中央的人物不得不选择自己的亲信或关系密切者出任地方大吏,并授与相应的事权。但这种任用、管理、监察和控制缺乏制度性安排,有效性和合法性均显不足。掌管地方的军阀借机独揽军政、财政大权,利用共和制下各种政治方式,如示威、武力威胁、媒体舆论、政治排挤等,逃避监督,制造政潮,摆脱

控制,谋求更多更大的权力。特别是1916年袁世凯死后,表面上护国运动取得胜利,实质则是地方势力再次崛起和军阀割据的最终形成。督鲁的各方军阀虽缺乏对中央政府具有决定影响力的人物,但均以山东为基地,经营自己的天地,创造生存乃至进一步扩展的机会和条件。中央权威式微、地方势力膨胀,可以视为军阀政治生成、地方专权盛行的又一主要原因。

从清末新政以来,随着地方自治政策的推行,人们地域性心理观念增强。民国以后,在社会动荡、战乱不止的环境中,这种心理观念更得以扩张和释放。地域认同观念生发出浓厚的省区自治意识,地方组织和政治运作均经历了本省化的过程。当时有人指出:“中国人因省界观念而存畛域之见,各私其地,各私其人。自入民国以来,无一省不有此现象。”^[2] 各省地方势力无不打出本省人治理本省的旗帜,结成足以影响本省政治的实力集团,帝国时代具有悠久传统的官员籍贯回避制度不复存在。各地主政军阀无论籍贯是否本省,均热心结交本地有政治、经济影响力的人士,培植自己的核心势力范围,各级政府与军队主要领导一般由本省籍人担任,以便稳固和扩张以主政军阀为首的利益集团,为实施地方专权和向中央政府谋求更大权力创造条件。北洋政府时期督鲁的7任主官,有5人籍贯山东,即周自齐、靳云鹏、张怀芝、张树元、张宗昌。民国成立后首任山东都督周自齐自幼长于广东,因籍贯山东易为地方接受,遂被袁世凯派至山东,以便与南方革命势力抗衡。周督鲁后,立即启用辛亥革命时山东各界联合会会长、统一党山东支部部长,对山东政局极有影响力且为同乡的夏溥斋,委任为都督府秘书长。“夏素主‘鲁人治鲁’,因而周所委派的司、道官员,以及各县知事(县长),绝大部分是山东人。”^[1] 自此开始了“鲁人治鲁”的局面。其间,在中央政府权力较强、山东内部各派和不同区域政治势力激烈争斗之时,这一局面曾呈现出多种状况,然而却始终未能改变,甚至于到张宗昌督鲁时其部队军官多为掖县同乡,当时山东便有“会说掖县话,便把洋刀(指挥刀)挎”的说法。未是山东籍的督鲁军阀田中玉、郑士琦都曾受到“鲁人治鲁”风潮的困扰。田督鲁之时,因日本进兵山东、匪乱猖獗、财政库空等变故,曾出现了驱田废督和自治风潮。在此过程中,山东民众倡言“鲁人治鲁”,请求北京政府改派吴佩孚(籍贯山东蓬莱)任山东主官。吴也曾以直鲁豫巡阅副使、正使的身份插手山东事务,准备了督军和省长的人选,迫使田提出辞呈。虽此后因故未成,但却可以看出当时地方自治思潮的猛烈。继田而督鲁的皖系军阀郑士琦虽非山东籍,也曾大力提拔安徽同乡人士以扩充势力,然此时直系军阀当权中央,因而倍受吴佩孚、熊炳琦(任过山东省长)等人掣肘,最终在第二次直奉战争中被打着“鲁人治鲁”幌子的张宗昌排挤出山东。在田、郑等非鲁籍军阀统治的20年代,半数以上的县长并非经过考试,20%是本省人^[3]。山东地处北方,为京城门户,被北洋军阀视为禁脔,各派系势力都曾加以染指,政局变化均与北

京政府有密切关联。这种中央与地方的关系,常常表现为传统性极强的人情关系,而地缘则是维系人情的重要纽带,因而感情因素往往制度化为社会组织功能,地方自治演化为本省人治理本省,进而成为地方专权的又一重要原因和条件。

民国以后山东社会经济较前有所进步。主政军阀深知政权运作需要依靠经济实力,因而对培植产业、借用外债、控制财政表现出浓厚的兴趣,并涉足实业,竭力将国家资本转化为私人工商企业资本。据统计,北洋政府时期督鲁的周自齐、靳云鹏、田中玉等人投资企业均在5个以上,多者达到近20个^[4]。同时,国家专制体制的解除,共和体制的建立,使得资产阶级代表人物进入政府经济部门,一系列保护、奖励和振兴实业的政策法令得以制订和颁行,实业建设涌起热潮,社会经济结构有所改变。这种有限的多元化经济趋势为地方财政的形成和发展、税源的扩大、税收种类的增加、税款征收数额的提高提供了有利条件。然而,经济结构的变化仍较为缓慢,民国一代占据绝对优势的始终是个体农业和家庭手工业相结合的自然经济。反映在财政上,以农业为基础的田赋收入在地方财政收入中始终占据首位,且比率极高。民国时期山东田赋收入一般占到总收入的60%以上。具有极强独立性、封闭性和自足性的自然经济状况,造成了军阀进行专权统治的经济基础。另外,在区域割据、战事不已的环境下,发展经济亦受到制约。征税关卡林立,捐税名目繁多,征收标准不一,摊派盛行,造成社会生产成本增加,资本积累受阻,国民剩余收入转化为投资的机制未能有效地建立起来,在地方专权不断强化的状态下,财政基础不稳,税款征收混乱,财政收支支离破碎,军费支出失控且愈演愈烈,到北洋军阀统治后期滥发债券及勒索税款成为解决财政危机的主要手段,财政成为军事的附庸,最终导致财政的崩溃。

民国以后,国家的分裂状况、中央权力的衰败、地方专权的盛行,激发了人们要求迅速改变权力分散和政治无序的现状,建立统一有力的中央政府的强烈愿望。继北洋军阀统治中国的国民党政府,适应了社会变化的这一潮流,以武力打击或高官厚禄诱惑军阀势力集团,开始建立一党专制的极权化全能政治。以蒋介石为首的国民党政府在形式上完成中国统一后,即于1928年6月宣称“结束军政、开始训政”。针对训政之初国民党内部军事派系林立、地方实力派挑战中央政府的局面,蒋介石着力“削藩”,1928年底、1929年初召开编遣会议以释地方实力派的军权,1929年3月召开国民党三大以释地方实力派的治权,企图建立强势政府,使权力资源聚集化。在权力集中的过程中,面对地方实力派的竭力抵制和复杂的国际环境、社会状况,中央政府处理地方关系的原则只能是有限度地容忍地方实力派的独立权力,承认其实际利益,借此确立中央集权与地方分权相混合的体制。30年代早中期,中央与地方“均权共治”,地方实力派均以国民党的身份,经营自己的地盘,壮大势力,求得在政治和军事斗争中占有一

席之地,以免被吞并。原为冯玉祥西北系的韩复榘,在叛冯投蒋谋得山东省政府主席后,始终保持对蒋的戒心,为固守山东地盘,在军权、财权等诸多权力方面与以蒋介石为首的中央政府进行了一系列明争暗斗,从而形成地方专权,构成地方抗拒中央权力、一党政治变迁中权力集聚的重要一幕。

二

财政为政务推行的基础,财政能力的实现是构成有效统治的根本条件之一。民国以后,社会环境、社会状况的急促演变,引起了财政体制、税源基础、征收方式、收入支出数额等诸多财政事项的进一步变化,以武力立身的地方军阀实施专权,导致中央与地方财政关系紧张,并围绕财政权力演化出双方持续的争端,使中国的近代化进程始终存在着制度性障碍,一直处于严重的政治危机和混乱局面之中。

近代中国财政权限的变化,即中央和地方收入与支出的划分是与“事权”的变化相伴随的。晚清以来,各省督抚为应付战事、筹办洋务以及外交调解等事宜,逐步形成以厘金、捐输为基础的外销制,产生了以本地财办本地事的区域性地方财政,中央集权的财政体制开始瓦解。同时,由于各省外国资本主义深入程度的不同和推行“新政”程度的不同,均使财政收入与支出同一性和定额化管理无法为继,因此财政划分呼之欲出,从而造成中央与地方关系的紧张。进入民国,在社会经济变化加快、地方军阀势力兴起、战争频仍的条件下,这种围绕财政权力争斗的紧张关系更趋复杂。财政权力的变动成为中央与地方关系的调节阀,中央政府财力的强弱同地方政府财力的强弱呈反向关系,在此消彼长的波动中运行。在这一过程中,北京政府和南京国民政府曾数次以国地收支划分的方式,定事权行财权,集中财力而控制地方,进行制度约束。然而,由于地方主义作祟,地方专权盛行,社会秩序紊乱,经济环境恶劣,致使国地财政划分屡屡受挫,徒具形式,财政所体现出的强制性聚集社会产品的功能表现为中央弱、地方强的局面,不同政治势力主政阶段强弱态势虽有不同,但整个民国时期基本如此。这种局面之下的地方财政,往往因事权范围的不断扩大而在财政收入增加的同时,财政支出迅猛提升,随意而无节制,因之形成收支失衡且无硬性制度约束的不完全财政。

民国时期的山东财政,在中央政府控制能力式微和地方专权的形势下,较晚清时期表现出不同迹象,其要者如下:

第一,财政基础出现结构性变化,收入与支出数额均有大幅度增加。辛亥革命之时山东传统经济结构已有所改变,此后变化更加迅速。含有现代经济因素的工业、商业甚至农业成份不断增加,完全现代意义的铁路、港口、电力、电讯出现并继续扩展,沿海或内地开埠城市如烟台、青岛、济南、潍县形成了新的经济中心城市,促进了城乡商品经济发展和传统农业、手工业的分化,商品化农产品区域

性生产开始形成,商品流通加快,对外贸易勃兴,国内市场扩大。经济结构的变化导致财政基础的变化。民国时期特别是1937年抗战爆发以前,山东地方财政收入主要税项虽仍为田赋,然而其他如货物税、营业税、契税、印花税、牲畜税、屠宰税等涉及商品流通的税项多有增加。据1927年财政部财政调查处编印出版的《各省区历年财政汇览·山东省》所载,1912年至1923年田赋收入占地方财政总收入的比例,最高年份1912年为91.37%,最低年份1922年为58.57%,平均为73.83%。可以看出,除田赋外的其他税项收入占财政总收入的比例由8.63%升至26.17%,并呈逐渐增加的趋势。1931年至1934年田赋收入平均占财政总收入的77%,其他税项占23%^[5]。国民党统治时期较北洋政府时期,田赋收入增加的原因主要是战事减少,社会较为安定,农民生产环境较前大为改善,区乡基层政权组织普遍建立,田赋实征额与额征数渐趋接近等所致;其他税项在总收入中比例降低是田赋收入增加的结果,其本身绝对值则增加迅速。1916年至1934年,山东田赋收入增加28%,同期非田赋税收则增长了246%^[3]。财政结构的变化,从主要依靠土地税到开始依赖商品流通过程中的商业税,表明税源基础有所扩展,地方政府财政控制能力得以提高,从而构成地方专权的重要条件。

山东财政收支数额在晚清打破定额化管理后,民国以后均有增加,收入与支出相比,多数年份后者大于前者,北洋政府时期甚于国民党政府时期。1912年至1923年财政收支分别为(银元元):7734540、11923352;9643634、11165932;9724984、10920652;9820068、11757769;9799028、13178862;10026965、10879128;10957148、13252807;10766084、12076397;8749087、8790502;8565033、8358803;7541853、10785528;9707626、10719022。民初12年中,仅有1921年收入大于支出,余额20多万元,其他年份均为财政亏空,总计达1870余万元。1929年至1935年财政收支分别为(银元元):11356590、10985030;21097970、19949956;21994650、23051206;24501694、23723496;23371178、23736036;22488580、22123269;23597345、24247551^[6]。国民党执政前7年中,有4年出现财政结余,最多年份有110余万元,财政状况稳定。民初至抗战爆发山东财政收入呈不断增长趋势,30年代较前增加50%以上,年均增长率达到4%。财政支出中最能体现地方专权的便是军费支出。本属于中央财政支出的军费,如若国家不能提供或供给不足,兵权便会被地方控制。北洋军阀时期,地方军阀自筹军饷,私招兵士,因而构成出现私人军队、兵为将有的重要经济基础。国民党政府时期虽有所改变,但由于中央政府欠饷以及亲疏关系的原因,非嫡系地方主官持有离心倾向,为保持地位而增加军费开支。1913年北洋政府陆军部核定山东陆军人数为42236人,需饷额5625173元^[7]。地方专权最为残烈的北洋军阀时期,山东军费支出最少年份的1922年为470多万元,最多年份张宗昌督鲁时的

1925年达到3917多万元,增加了8倍之多。军费支出一般占该年度财政总支出的2/3以上^[6]。1930年韩复榘主鲁后极力扩军达到10万余人,中央核准每月供给军饷60万元。而地方财政支出项目中的公安费,1931年至1936年均达到360万元以上,最多之时达570万元,占同期地方财政总支出的20%左右^[8]。

第二,破坏中央财政集中,抵制国地收支划分,谋求财政独立权。辛亥革命以后,中央与地方财政关系曾一时断绝。中央政府无直接收入,财政部向各省告急,要求接济。各省则言困难,不轻易解款中央。为解决窘迫的财政现状,中央提出“划分税目,以别国家地方之权限。”民初两任财政总长均提出过实施在各省设置国税厅计划,经办各省国税征收事宜,直接受财长指挥监督。1912年10月财政部所属财政调查委员会拟订了《厘定国家税地方税法草案》和《各省国税厅官制草案》。翌年1月,袁世凯未经国会通过擅自批准了后者,并陆续任命了各省国税厅筹备处处长。对于这一加强中央集权的措施,各省都督采取消极抵制的态度,拖延国税移交事宜。山东都府财政司仅将厘金、矿税及临清关税移交接办了事。1914年6月,袁世凯实行集权独裁,取消国税、地方税名目,改由中央统收统支,恢复前清解款制度。翌年又划定契税、印花税、烟酒税、烟酒牌照税等5项收入,谓之“五项专款”,由各省议定税额,按月由财政厅报解中央。袁执政之时,其心腹靳云鹏督鲁,山东遂自1914年9月恢复向中央解款,每月认解10万元,是年上解42万余元。1915年额定上解158万元,实解148万元。1916年上半年额定72万元,实解58万元^[6]。袁称帝失败后,靳云鹏见大势已去,渐生离心倾向,1916年5月20日假借巡按使之名致电中央,以“东省危急”、需用巨款之理由,拟将应解中央各款项“自即日起截留”,“支撑危局”^[9]。袁政权结束后,北洋军阀分崩离析,地方军阀各自为政,控制各项税收,山东常年收不敷支,无款可解,以中央集权为前提的解款及专款制度荡然无存。

南京国民政府成立后,于1928年7月全国第一次财政会议通过了划分国家收支地方收支标准案,同年11月公布施行。这一整合中央与地方关系和建立现代财政体制的重要举措,以中央政府控制能力强弱为标准,在不同区域推行效果不一。山东是中央基本能够控制的省份,主鲁7年的韩复榘对上采取相互容忍和有限合作的态度。国地财政收支划分在山东得到实施,但并非一帆风顺,而是双方争斗不休。韩是在军阀混战中起家的地方实力派,非蒋嫡系,深知保有地位的主要资本便是军事势力和地盘,对蒋及中央指令感到有碍自己割地称雄时,则或明或暗地进行对抗和反击。韩入鲁时所辖第3路军有3个师另1个旅,中原大战后仅有两万余人,此后陆续发展至5个师另1个旅,人数达10余万,军队所需经费成为韩面对的首要紧迫的问题。以蒋介石为首的国民政府为尽收地方兵权,采取编遣措施,将军队划归中央所有,军费由中央

支付。驻鲁军队每月拨付协饷 60 万元,不足部分由省内筹措,在省财政公安费项下列支。中央军费拨付常常不能及时,多有拖欠,到 1931 年 9 月累计已达 100 多万元,韩对蒋对立情绪更为浓烈,在屡次交涉未果之下,于 1931 年 10 月和 1932 年 1 月两次派员接收中央政府在山东设立的税收管理机构,驱逐了盐运使、烟酒印花税局局长、统税管理所所长、硝磺局局长、盐务稽核所所长及中央财政部特派员。此举迫使南京国民政府让步,蒋介石派专人与韩协商,在得到中央足额拨付的承诺后,韩才停止行动,恢复各税收机关原状^[10]。此外,韩还采取截留中央税款、掌控中央驻鲁国税机关、默许走私等方式,偷取中央税款,壮大地方财力。濒临大海的山东是走私活动极为猖獗的地区。“九·一八”事变后,因华北与东北陆路交通断绝,日本大规模的走私通过辽东半岛到山东半岛的海路进行,每月从大连走私的日货价值 200 万元,其中 80% 流向山东及河北地区^[11]。地处渤海湾的利津、沾化边界的夏洼,为内陆小码头,韩复榘部队在此设立税卡,私收进口日本货物的关税,并印发运销证,指示商会盖章填发,收取手续费,准许省内自由运销。随着走私货物日多,行销区域突破本省,中央税务总署发觉后要求韩查询,韩以商会会长畏罪自杀敷衍了事^[1]。地方专权下的国地财政划分不易严格实施,“弱干强枝”的财政状况一时难有改变。

第三,越轨犯禁,贪风不止,加派附征严重,财政管理有名无实。民国时期,黠武主义的盛行造成军阀专权,依靠军事实力攫取地方政权的各派人物,无不按照家庭模式建立起人格化的依附关系,执掌各级权力的官吏以亲疏为准绳形成庞大的网络结构,以此而行的地方财政不能不是支离破碎、收支混乱的局面,军阀官僚自上而下竭力搜刮钱财,视税款为自家钱袋,任意支取,毫无节制。北洋军阀统治时期,山东每次易督,地方财政就陷入极端混乱不堪收拾的地步。1912 年 3 月督鲁的周自齐,在任职不足一年半的时间内,巧立名目,贪污公款,积蓄了大量钱财。如其曾指使同乡以发展曹州地方工业为名,提取由督署拨付款项银 24 万两,然后由两人暗中平分。另外还与他人利用中国银行透支款开办“华兴军硝公司”,每年营利银 30 万两,攫为已有^[1]。在调任北洋政府交通总长离鲁之时,周自齐还私批条子给财政司提出现款 12 万元,携款进京^[1]。1916 年 5 月接任山东督军的张怀芝,曾借改编山东民军之事虚报改编费 100 多万元,实支 63.8 万元,余款被其贪污。1918 年 6 月任山东督军的张树元在军阀派系角逐中,因侵吞军饷 300 余万元而遭省议会弹劾。当时省议会报请中央查究的电文中称:“查鲁省支出以军费为大宗,全省岁入仅 1100 余万。而八年度预算所列军费计 820 余万,据实际调查,……实支军费全数不过 700 万元,由此数裁减二成(遵照政府命令),应减 140 万。查山东军队自今年正月已经缺额停补,减去兵额早逾二成,总计现在各项实用军费即令不裁一兵,有 560 万尽可足用,乃财政厅支出军费仍按原数发给并核减。尤可异者,近闻中央

对于山东裁兵系照 950 万元之数裁减二成,较之财政预算所列 820 万反增 130 万,较之现今实用之 560 万,反盈 390 万元。”^[9]张树元虽遭弹劾被撤职,但未受到查办,并引起了诸多军阀的同情。1925 年 4 月督鲁的张宗昌,“每年开支,比前任督军多至 20 余倍。”督鲁 3 年,个人聚敛钱财达到 3 亿多元,成为北洋军阀统治山东之时侵吞公款最为贪婪之徒。

地方专权下的财政始终存在着越轨犯禁、予求予取无一标准的现象。战事紧张、地方主官更换频繁时这一现象加速漫延,北洋政府时期较国民党政府时期严重,这从山东田赋征收演变中可窥其一斑。民国时期山东田赋占据财政收入的半数以上,构成地方军阀实施专权的主要财政经济支柱。其主要特点之一是正税征收额较晚清增加,二是附加税比正税增长更快,三是摊派预征严重。北洋政府时期田赋虽为国家税,但被地方截留。国民党政府时期划为地方税,正赋税率较前有所减轻,但征赋之权操于地方,在县级财政不独立而“事权”又有所扩大之时,附加摊派难以限制,且增加迅速。清末,山东田赋应征银 460 余万两,折合银元 740 余万元。1914 年山东田赋归并税目,改定折价,地丁及租课每两折征银元 2.2 元;1915 年漕米每石改折银元 6 元,田赋正供税率共计 8.2 元。1913 年至 1923 年,山东田赋征收额以 1918 年为界,此前数额不断增加,多时达 810 余万元,少时达 750 余万元;此后因征收机构紊乱、县以下机构截留、附加随意、民众兵差沉重等原因有所下降,最少时为 440 余万元^[6]。张宗昌督鲁后,将地丁、漕粮均增至 8 元,正赋合计为 16 元。1925 年山东田赋仅正税征收银元就达 1500 余万元,1926 年增至 4275.7 万元,比上一年增加 2.5 倍;1927 年达到 6124.39 万元,比 1925 年实增 4 倍多^[12]。1930 年韩复榘主鲁后,山东田赋正附税合并,地丁每两征收 4 元,漕米每石征收 6 元,合计 10 元。1930 年度至 1936 年度山东田赋正税征收额分别为 1336.6 万元、1363.9 万元、1415.1 万元、1427.5 万元、1432.7 万元、1394.2 万元,基本呈逐步增加趋势,较北洋军阀统治后期有所降低^[6]。

田赋附加历代有之,民初已将旧有附加归入正赋。1912 年 11 月,大总统咨行议院厘定国家税和地方税法,规定地方政府有征收田赋附加税之权,但不得超过正税 30%。1913 年财政部订立的国家税与地方税法草案,重申了这一规定。1914 年,濮阳境内黄河决口,山东、直隶两省呈请中央,随田赋正税征收 10% 的附加税,即每地丁银一两加征洋 2.2 角,名曰濮工附捐,作为河工费用,得到批准。此为北洋政府正式设立田赋附加税之始。濮工附捐原定征收 5 年,1920 年 3 月才经国会议决废除。1922 年,利津境内官家坝决口,山东仍援濮工旧案,上忙复行征收,名曰河工附捐。翌年,省议会议决下忙每地丁银一两征洋 5 分,名曰教育附加税,专款解省。1914 年至 1923 年省财政田赋附加实征额均在 100 万元以上,占田赋正税的 15% 至 23% 不等^[6]。张宗昌督鲁后,除随丁、漕田赋正

税加征外,还设立单独征收的附加税,并且越来越多、越杂,以至田赋正税、附加税和摊派无统一标准,附加超过正税五六倍以上^[13]。1925年秋,按照地丁额数加征地丁军事善后一次特捐,每银一两征洋2元;同时照漕粮额加征漕粮军事善后一次特捐,每米一石征洋6元。翌年秋,又照地丁额数加征讨赤特捐,每银一两征洋8元;此年张宗昌募集善后公债2000万元,亦系按地亩摊派^[14]。1925年至1927年是山东田赋附加税急剧增加的时期,省政当局附加于上,县政当局附加于下,甚至当地驻军及区镇公所都有附加。累年相积,山东田赋附加税名目多至数十或上百种,有的县附加税率甚至超过正税数倍乃至数十倍。“自张宗昌莅鲁之日起至离鲁之时止,征起了丁、漕及附加捐税,其有帐可查的,按照正额计算,各县有征至民国28年以上的。”^[15]此外,山东农村兵差负担沉重,1927年至1930年北洋军阀垮台、国民党统治初期尤为如此。其间山东107县有77县负担兵差。1926年山东各县平均每亩负担兵差约2.7角,至1929年超过田赋2倍以上^[16]。据调查,1928年度上半期山东各县兵差最少的为11445元,最多为107878.76元;下半期最少的24773.13元,最多的219832.94元。兵差普遍按地丁税额摊派,就兵差对地丁正税的百分比看,1928年上半年山东各县平均为81%,下半期则为141%^[17]。这种便捷并可随时征收的敛财方式被每一届地方主官所使用且屡试不爽,使其专权有了较为充足的财力保障。

30年代上中期,山东田赋附加税较北洋军阀战乱时期有所减轻。这一般是指田赋省附加税而言,此时山东约为1000万元左右,1931年9361877元,1935年10423705元^[16]。1934年5月南京政府召开的第二次全国财政会议议决,田赋附加自是年度起,不得以任何急需、任何名目再有增加。然而实际上并未做到。1935年,韩复榘以山东黄河泛滥、需款救济为由,“拟将被灾各县应征田赋,于正税之外,带征3角”,“经行政院交内、财两部核议,准予征收1年”^[18]。1936年,省加征田赋附捐,随地丁银带征,每两征4元,全省一律^[10]。这一时期在实施国地财政收支划分体制后,由于没有明确规定县级财政范围及省、县收入如何划分,县级财政不免落空。随着地方政权的扩张和社会控制力的加强,诸如警察、治安、交通、自治、保甲和教育等“新政”,无不需庞大财政支持,因而县及县以下附加和各种捐税迅猛增加。“自十九年度起,东省开始试办地方预算,一切地方捐税均由各县财政局统收统支,合并各项附加捐税名目,统一名称分为地方附捐、漕米附捐两项。”^[14]县附加超过省附加,并演化成多种名目和方式。如经1932年山东88个县的调查,田赋正税为13380664元,省附加为386687元,县附加为6723561元,省县附加

合计7102480元,为正税的52%^[19]。1936年山东田赋正税14599693元,县附加为11532925元,附加占正税78.99%^[20]。据国民政府财政部所颁《全国各省减轻田赋附加废除苛捐杂税报告书》载,山东田赋附加及苛杂有689种之多。南京政府曾多次规定,田赋及附加总额不得超过地价1%,附加不得超过正税。山东1931年至1936年水田、平原旱地、山坡旱地3种土地统计,田赋及附加占地价百分比日趋增大,均由1.5%升至2.2%以上^[21]。地价虽常随年丰年欠时有变动,但田赋及附加不断增加则是不争的事实。

〔参考文献〕

- 〔1〕山东文史资料〔C〕·第2辑,24;第16辑,127;第15辑,158—159;第5辑,35—36;第12辑,127。
- 〔2〕谭人凤集〔M〕·湖南人民出版社,1985.389。
- 〔3〕(美)杜赞奇·文化、权力与国家——1900~1942年的华北农村〔M〕·江苏人民出版社,1995.54,62。
- 〔4〕马小泉等·强权与民权——民初十年社会透视〔M〕·河南大学出版社,1991.199。
- 〔5〕复兴月刊.1935,(4).6。
- 〔6〕刘大可·民国山东财政史〔M〕·中华书局,1998.47,156,35,54—55,65—66,56—57。
- 〔7〕贾士毅·民国财政史〔M〕·商务印书馆,1934.下册,62。
- 〔8〕山东省财政厅六年来之重要工作概况(未刊本,原件藏中国科学院图书馆)〔M〕。
- 〔9〕申报,1916—05—20;1919—12—20。
- 〔10〕吕伟俊·韩复榘〔M〕·山东人民出版社,1985.348—349,243。
- 〔11〕国论,1936—06—20,(12)。
- 〔12〕吕伟俊·张宗昌〔M〕·山东人民出版社,1989.137—138。
- 〔13〕刘世仁·中国田赋问题〔M〕·186。
- 〔14〕林钦辰·山东田赋研究〔M〕·1933。
- 〔15〕袁家普·山东一年来之财政状况〔C〕·1929.6。
- 〔16〕从翰香等·近代冀鲁豫农村〔M〕·中国社会科学出版社,1995.498,494。
- 〔17〕王寅生等·中国北部的兵差与农民〔M〕·1931.1。
- 〔18〕地政月刊·第4卷,2,3期合刊。
- 〔19〕朱玉湘·山东近代经济史述丛〔M〕·山东大学出版社,1990.100。
- 〔20〕田赋会要〔C〕·1944.560。
- 〔21〕章有义·中国近代农业史资料〔C〕·三联书店,1957.第3辑,13—15。

〔责任编辑:翁惠明〕