

路权与税权的博弈

——清末铁路货捐制度的形成及有限变动

马陵合

(安徽师范大学 经济管理学院, 安徽 芜湖 241000)

摘要 铁路货捐是清末出现的一种类似厘金的税收种类,其征收对象是铁路运输货物。因为征税权力的不确定性,作为铁路货捐征收主体的地方政府,既要面对中央政府削弱地方对路权控制和裁撤厘金的双重压力,也有因对子口税制度冲击而招致的外交上压力,更有来自铁路企业要求减轻税负的呼吁。相关各方出于不同的目标,竭力维护自身的利益,形成以路权与税权矛盾为核心的多方博弈。路权与税权的矛盾,源于中央与地方之间征税权和铁路管理权的管理边界不明确。

关键词 清末;路权;税权;铁路货捐;厘金;子口税

铁路货捐,也称火车货捐、铁路厘金^①,是随着铁路运输的兴起而出现的一种类似厘金的税种。铁路使传统的水陆商路发生显著转向,固有的设卡抽厘方式,难以应对快速的铁路运输方式。铁路货捐虽可视为厘金的替代品,二者还是有明显区别,一般不会多次重复征收,其税率也相对比较固定、明确。与既有厘金相较而言,它是一种特殊的商税,兼具通过税和落后税的特征,因其征税对象是货物,而非运输行为^②。对于铁路货捐,中央政府一直未能推行统一的征收政策,地方政府有着较大的自主权。因缺乏对铁路管理权、所有权与征税权之间关系的清晰政策规定,铁路货捐在某种程度上比其他类型的厘金会牵扯出更为复杂的利权冲突,导致在征收制度和税收分配上,存在着多方博弈。普通厘金一般不涉及运输方的利益,铁路货捐的征收与铁路企业运输效率有着直接的关系。对于铁路企业而言,铁路货捐在铁路运输过程中额外地增加的收税环节,既损及铁路运营效率,也会减弱铁路对客货源的吸引能力。因而,铁路货捐一直受到铁路部门的排斥。对于商家而言,捐税负担沉重使其难以享受铁路运输的便利。因铁路企业大多直属于中央政府,地方政府并不拥有铁路的产权和行政权,其在路权上是缺位的,在铁路沿线的征税权因此也受到诸多制约。作为税收征收主体的地方

政府所面对的,有来自中央政府削弱地方对铁路事务干预和改革铁路货捐制度的双重压力。同时,因铁路货捐对子口税制度形成直接的冲击,损及外商利益,频频招致驻华使节的直接施压。在未能全面实施裁厘增税前,中央与地方财政部门对于外商要求裁撤铁路货捐,持消极抵制的态度,甚至希望依托铁路货捐削减子口税单的使用范围。这种暧昧的态度,只能增加相关中外交涉的难度。

自清末以来,铁路货捐虽不断受到各方诟病,却能依然如故,变动十分有限。因为无法切实地解决地方政府、中央与铁路企业之间权力划分问题,这种状况一直延续到民国时期^③。本文拟从中央与地方关系切入,多维度解读在清末铁路货捐这一特殊税种的发展历程^④,旨在探讨铁路货捐背后的权力分配关系。铁路货捐制度的确立,前提是地方政府获得在其行政管辖区域内针对货物流转的征税权,因而,铁道行政机关和铁路企业就无法从法理上制止地方政府征收铁路货捐。路局只能通过中央政府主管部门对地方政府施压要求废除和改革铁路货捐,因缺乏权力保障,效果并不明显。铁路货捐征收是否合理,数量是否适中,既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,也取决于相关经济主体(包括铁路企业、转运公司、贸易商等)之间的博弈。

收稿日期 2017-08-23

基金项目 国家社科重大招标项目“近代中国工商税收研究”(16ZDA131);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”(13BZS057)

一、铁路货捐与既存的厘金制度

早期的铁路倡导者更多的着意于铁路所引发的市场变动对税收的整体影响,尚没有顾及与铁路运输直接关联的税制。

1878年,薛福成在《创开中国铁路议》中,对铁路可以增加国家税赋收入有着非常乐观的判断。“诚能于西北诸省多造铁路,俾如江南之河渠,经纬相错,则贫者可变为富。即东南诸省,得铁路以通水道所不达,则富者可以益富,厘税之旺,必且数倍曩时。”^⑤ 1880年12月,李鸿章在《筹议铁路事宜折》中,列举了铁路的九大利处,其中之一便是增加国家的税收收入。他说:“倘铁路渐兴,使之经纬相错,有无得以懋迁,则北民必化惰为勤,可致地无遗利,人无遗力,渐臻殷阜之象;其铁路扼要之处,征收厘税,必渐与南方相埒,此便于国计也。”^⑥

与李鸿章、薛福成的观点相左,刘坤一曾担心铁路会使国家税厘收入减少。内地本已税卡林立,如以火车运载商货,“轮车雨骤风驰,何能节节停待”。他建议朝廷饬令刘铭传,“将一切利弊逐细推求,先行踏勘道路,酌拟章程”,再“呈由总理衙门聂明造路行车有无格碍,收税还款有无把握,参酌异同,权衡轻重”,然后决定“其事或行或止”^⑦。李鸿章对此进行了回应,认为对税厘影响有限。南方税厘约占十分之九,在北方仅十之一,铁路通车后,会大大增加北方的税厘收入^⑧。实际上,二人的主张指向是不同的。刘坤一考虑的是铁路对既有厘卡体系的冲击,李鸿章则认为铁路有扩张市场的功能,厘金收入会随之增加,却没有考虑到商路改变对厘金收入丰厚的南方地区所带来的冲击。

铁路开通之初,如何对经铁路运送的货物进行

征税,清政府没有拟定明晰的政策。在《矿务铁路公共章程》中曾规定火车经过处可设关征税,但并未明确如何征收,更没有言明是由中央政府统一征收,还是由地方政府征收。因铁路货运冲击传统水陆商路,地方政府出于弥补厘金损失的目标,比较迅速做出税收政策上的调整,自主地开征针对铁路运输货物的税种。“铁路的建设将截断地方官吏一条重要的财路——厘金……他们当然不能接受铁路剥夺这笔可观收入。”^⑨

1902年8月,京汉铁路南段贯通在即,河南巡抚张人骏与湖北的地方官员就商定合办鄂豫火车捐,汉口设火车货捐局,鄂境设5个分局,豫境设7个分局,按2.5%之税率抽收在京汉铁路运输的商货^⑩;从量税者,则每百斤65文,课税货物仅有15种。所收税款,鄂、豫两省平分,即所谓统征分解。这种统征分解适应了铁路运输的特点,同时也使这种类似厘金的税制可以打破行政区划的限制。

1906年,京汉铁路全线开通,直豫两省订立《直豫火车货捐试办章程》,总局设于安阳,征收办法与鄂豫火车捐相同^⑪。直豫火车货捐、鄂豫火车货捐局的设立,成为各省开设铁路货捐的先例。据不完全统计,在20世纪30年代裁厘改统前,共有17条铁路开征铁路货捐,其中12条是在晚清开办的。在这些开征货捐的铁路中,中央财政部仅能控制津浦铁路的铁路货捐,其他铁路的铁路货捐收入基本由沿线各省分享。不过,在中东铁路、南满铁路、胶济铁路等列强直接投资铁路上,并没有推行铁路货捐制度。只有胶济铁路收回后,地方军阀为解决财政经费,开始征收铁路货捐。表1略可反映各铁路铁路货捐的征收情况。

表1 各铁路征收铁路货捐简况

路名	开征时间	税率(从价)	税款分配	备注
京汉铁路	1902	2.5%;从量每百斤65文	分南北二段征收,分别由鄂豫货捐局和直豫货捐局。统收分解,每省五成	1915年1月,直隶北段火车货捐局改称京直火车货捐局,由京兆区与直隶合办,所收税捐,六成解京兆,四成解直隶 ^⑫ 。1928年京兆划归河北省。所收捐款全解河北省金库,并改称第一火车货捐局。其征收区域,北自北平西便门,南至保定
广三铁路	1904	2.5%	纳入本省厘金收入	广州至佛山、三水铁路通车后,在石围塘和三水西南设局抽收火车货捐。1908—1909年共收火车货捐1.28万两 ^⑬
粤汉(广东段)	1904	2.5%		在石围塘西南设局开办。后将石围塘货捐专局移设黄沙,并于源潭、西村各设分局,将石围塘局改作分局,连西南分局共为四区,归黄沙专局统辖 ^⑭

路名	开征时间	税率(从价)	税款分配	备注
沪宁铁路	1906	分九区征收,每区从价1.5%,通过全线之货物,合计13.5%	宁属、苏属和淞沪三处分设税局,收入归入其厘金帐内	光绪三十四年(1908)徐铁路公司之请,重定宁苏沪铁路划一捐章。先后制订《沪宁路厘金办法大纲》《沪宁铁路载运洋货发给免重征单章程》《议定减收厘金条款》。民国以后,自沪至镇改厘为税,下关循旧完厘,原订合同继续有效 ^⑤
道清铁路	1906	1%	豫抚复谓此项货捐为解部练兵饷需	1915年福公司与中原公司合并为福中公司。总公司成立后,每年包缴统税10万元,经解财政部转拨豫省,于是道清路煤捐局遂于“6月1”日完全裁撤。1923年9月道清路局呈交通部谓河南财政厅函谓,现因财政困难拟在道口设立道清全路货捐总局,并于新乡清化各设办局一所,按海关半税税率征收 ^⑥
京奉铁路	1907	不专设铁路货捐局,依已有税率征收。“适用一般厘金规则。” ^⑦ 在火车站设卡查验	关内由直隶征收。关外由奉天征收。1910年,奉督咨邮传部设锦州捐税局。关外于1909年取消	京奉铁路没有专门征收铁道厘金之制度,适用一般厘金规则 ^⑧ 。1909年,邮传部与奉天督抚协商后,取消沟帮子税局。1923年,直隶似仿天津浦铁路货捐成案,在天津起至临榆间征收火车货捐。财政部表示赞成,但要求由财政部“拟仍由部派员设局稽征” ^⑨ 。未实行
京绥铁路	1908	无固定标准。主要由沿线包头、丰镇等地钞关、厘局和捐局征收。没有专设铁路货捐局	财政部数度计划增设税局。但1923年沿线各种杂捐大都由地方政府征收	1909年,在各方压力下,直隶总督同意取消丰台、张家口京张火车货捐局。1916年,山西财政厅派员在天镇、阳高、大同等处设立捐局征收火车落地税,交通部再次要求取消。1921年3月,京绥铁路通车,财政部拟仿天津浦铁路办法,设局抽捐。因商人反对,迅速撤销。1923年,京绥铁路延伸至包头,铁路货运日增,开征了铁路运输货税。1925年,开征地方附加二成捐。此后京绥路沿线捐税庞杂,饱受诟病。有报道称,1927年京绥路附征捐税率高达全路运价76.6% ^⑩
沪杭甬铁路	1908	移设原有水卡至火车站,并不另订征收标准		浙江的做法只是在原有厘卡的基础上裁去原有同一位置上的水卡而代之以设于火车站的“旱卡”,并未因此加设厘卡 ^⑪ 。1915年3月路政司以浙财厅拟于沪杭南添设铁路总稽核,常川梭巡,以杜夹带偷漏。1926年,浙江实行铁路通行税。自7月16日起,沪杭路奉省政府令,征收票价运价5%之铁路通行税,票价不满1角者免征 ^⑫
正太铁路	1908	2.5%	山西省实行移卡就路	起初并不称铁路货捐。1920年山西在正太线设东路火车货捐局,大同厘金改为大同火车货捐局。货捐是查照统税税率经征,将厘金与商税合并为一。1926年山西征收护路费,按正太运价的20%征收,1930年取消护路费,改征火车货捐,每车定为7元 ^⑬
潮汕铁路	1908	1%	归入潮州厘厂	光绪三十四年(1908)对潮州至汕头铁路的货物,设局抽收火车货厘,按货价1%计征,属于潮州厘。潮州厘金只征起厘不征验厘,亦不征收坐厘、补厘和台炮经费,因而税负最轻,有别于粤省其他地区的百货厘金 ^⑭
汴洛铁路	1910	2.5%	收入归河南省。但若货物经过汴洛与京汉两路,则合共征收2.5%,不得重复征收	宣统元年(1909)奏设,援照《京汉收捐章程》抽收货捐。于郑州、洛阳车站附近均设分卡,以便稽征 ^⑮
广九铁路	1911	凡由火车运载之货,其为通行厘则所載者,照则加四分之一。其为厘则所未載者,值百抽二·五,均作一次统抽		1911年,广州至九龙铁路通车,也设局抽收火车货捐。仿照广三铁路按货价2.5%征收 ^⑯

续表

路名	开征时间	税率(从价)	税款分配	备注
吉长铁路	1913	车站设局查验税,不单独征税		1913年9月,颁布《吉长铁路车站稽税章程》十条 ^②
津浦铁路	1915	分南北两段征收,分别为货价的2.5%	由财政部直辖。如何转拨四省及数额多少,尚未见详细资料	与其他铁路不同的是,凡从津浦铁路外的火车装运货物,经过本路者,不问是否纳税,须遵照本规则完纳货捐 ^③
开徐铁路	1915	2.5%	财政部对河南江苏两省的征收方式进行协调,不再统征分拨,而是各征二五半税	由陕县新辖之观昔堂以及汴洛归德运往徐州之货河南境内只收捐一次,经过各局概不重征 ^④
湘鄂铁路	1919	2.5%	1919年3月,粤汉铁路武昌段通行后,湖北率先在沿线设货捐局。“即经援照津浦路局分段征收成例,由鄂先行独办,则仍按火车货捐值百抽二五通例,减半征收。以备湘省设局后,各征一半”	1919年3月,湖北省武羊火车货捐局规定商人由铁路装运武昌的茶除交茶税外,均在鲇鱼套车站补纳火车货捐。每包重150斤纳捐铜圆580枚,较宝塔洲原定捐率征收高7倍之多。之后,交通部转咨财政部,要求免鄂茶一税两征,以运费6%抵补。财政部以商人贪图便利,辗转改为车运,决非运费6%所能抵偿,不同意以费抵税 ^⑤
胶济铁路	1924	普通货物按运价20%征收。特种货物分轻征货物和重征货物,轻征货物按运价1%至18%征收,重征货物按运价同数征收	收入归山东省财政厅。	1925年,张宗昌督鲁加征4倍。陈调元1929年5月主鲁后,着手核减胶济路货捐 ^⑥

从上表可以看出,地方政府在各条铁路上征收方式和征收标准不尽统一。大部分铁路是按货价2.5%征收,分段或一次性征收。此外,还有若干铁路并不按2.5%标准征收。如沪宁铁路明显高于2.5%,征收次数多,税率也偏重。“沪宁铁道,从前于吴淞南京间分为九区,每区课从价百分之一半,通过全线之货物,合计课百分之十三半,故由铁道运货者极少,火车惟有载客。”^⑦显然13.5%的税率远高两段征收合计5%的京汉铁路。出现这种苛重的铁路货捐,与江苏整体厘金税重有关。罗玉东在《中国厘金史》中称,“江苏厘金的税率,虽为值百抽五,但是因系采用遇卡纳捐的办法,其一般货物所纳税额当在10%以上,以4卡论则为20%(原注:平均不到40里即有1卡)。故各省厘金税率,以江苏为最高。”^⑧江苏捐卡主要有水卡和旱卡两种。初起,货物主要靠水路运输,水卡举足轻重,苏州牙厘总局下设水卡161处,而旱卡仅5处;松沪捐厘总局下设水卡54处,旱卡仅3处。金陵厘捐总局所属也主要是水卡。沪宁、沪嘉铁路通车后,旱卡收数迅速增长^⑨。

广东省内铁路货捐征收税率也不一致,粤汉、广九按2.5%征收,但潮汕铁路则按1%征收^⑩。潮汕火车货捐被纳入潮州厘一并征收,由潮州厘厂

兼办^⑪。潮州厘是一种比较特殊的区域性厘金制度。鸦片战争后,因潮商不满清政府辟汕头为通商口岸,故广东各属先后开办厘金后,潮商则拒不遵行。直至1899年,清政府派大学士刚毅去广东筹款,乃令潮商每年认报效银5万两。翌年,粤督抚岑春煊又以奉派筹措赔款迭有增加为由,令潮商另加认报效银10万两,以抵代内地厘金。嗣后废止报效银,改在潮州设厂抽厘。开办伊始,为减少阻力,税率从轻制定。凡华商进出内地货物,按货价1%征收;外商运洋货入内地或运土货出海口,照章完纳2.5%的子口半税。潮州厘金只征起厘,不征验厘,亦不征收坐厘、补厘和台炮经费,因而税负最轻,有别于粤省一般百货厘金^⑫。潮汕铁路行车后所收厘金极为有限。如1908年潮州厘为109311.4两,其中火车货厘仅有774.1两;1909年抽收厘金129190.2两,其中火车货厘有1965.6两^⑬。

尽管各条铁路货捐税率并不一致,但与其他类型厘金征收的无序相比,铁路上的货捐征收相比较比较规范,税率有章可循,体现了依章征税的原则^⑭。京汉铁路全线开通前,直豫两省已订有《直豫火车货捐试办章程》。1909年,豫抚咨商汴洛路局制订了《汴洛火车货捐试办章程》,对因京汉、汴

洛线路交叉而形成的货捐征收问题进行了规定,避免同一货物在省内重复征收。章程规定货物运输途经两条铁路时,只征收一次货捐;一路已征,另一路则不得重征;货物在两路交会点郑州装运时,货捐由承运之路货捐局征收;由汴洛转入京汉出豫境卸货者,两路货捐局各抽一半(1.25%)^④。

随铁路而兴的铁路货捐显然是既存厘金的替代品,但又与既存厘金有着明显差异,其税的性质更为明显,不像厘金在费与税之间难以厘清。因有这样的征税特点,清末民初各地在实施统捐时,铁路货厘最早被纳入统捐的范围。“鄂省在未改统捐以前,已有一类似统捐之厘捐,即火车货捐是也。”“征收一次后,鄂豫皆不重征,故与统捐无异。”^⑤1911年,江苏在实行统捐改革时,就提出以铁路货捐制度为参照标准。江苏针对苏属地区^⑥统捐改革拟定三期改革方案。其中第一期就是依照铁路货捐办法,划一标准。“第一期专将沿途卡捐按照经过局卡,分别应完厘数,按道合计统征。凡向完产地捐、落地捐及认捐之货,暂仍其旧,其捐数即按照铁路现订章程,水旱卡划一抽收。”^⑦在具体章程中,移植铁路货捐税则之处颇多。如第十条,“既办统捐,应一律刊刻统捐票,仿照铁路捐票办理。”第十一条,“应将各项捐则仿照铁路货物表各于局门悬挂一道,俾商人得以洞悉,司巡无从高下其手。”^⑧就此而言,因铁路货捐的制度规范,反而成了对厘金进行改革的蓝本。此次江苏统捐改革中,巡抚程德全在奏稿清楚地道出,厘金与铁路货捐在本质上并无差异,厘金弊病在于缺乏统一规划。“窃维厘金之设,仿于古者关市之征,亦即东西各国物产课税之法。徒以机关繁密,章制分歧,税率失轻重之均,税目无良恶之择,立法未善,积弊日深,遂为世所诟病。”^⑨

综上所述,铁路货捐在本质上仍然属于厘金的一种。清末以来,不少地方性税种“虽未用厘金之名,而实际上固均为厘金性质”。有的文献称之为铁路货捐是一种特定货厘^⑩不无道理。厘金大致分为三类:一是出发地厘金,二是含有通过税性质之厘金,三是到达地厘金,称为销场税、落地税^⑪。若从征收类型而言,铁路货捐三者兼有。从铁路货捐的征收程序来看,若从起运站开征,则具有出发地厘金的特征;若在卸运站征收,则具有销场税和落地税的性质。从征税形式上看,一条铁路对货物只征收一次货捐,或分段征收货捐,通过税的成分会更明显一些,沿袭了传统商税与已有厘金制度。“自古关市之征,皆为征商而设,征商则多不宜征之

于产地。”“吾国捐税之法,随时起义,随事合名,虽并无系统可言,惟由关而推衍为卡,大率以通过税为取民之常制。”^⑫铁路货捐的征收,与通过铁路运输的货物的目的地直接相关,这与既有设卡抽厘,或坐厘、板厘并不完全一致。某种货物通过铁路抵达某站后,若继续通过其他铁路线或其他运输方式运往他处,则所征货捐是一种销场税;若货物卸载后就地销售,所征收的铁路货捐则似落地税。京汉、津浦铁路因分二段征收,其征收原则是:“通过时,概不征收,仅于落地时课销场税。”^⑬有论者谓:“落地捐则性质复杂矣,有落地即销售者,是即销场税也,有落地不遽销售而更运他处者。”^⑭也有学者认为,“现时各大铁路亦大都实行此税制。”沪宁铁路则更为复杂,对于土货之厘金,同时征收出产税与销场税,均为值百抽二。“此种税率,现时虽最高不过值百抽五,然以土货通行同内而受层层留难,同已大悖于近代税制之精神矣。”^⑮晏才杰在《租税论》中也指出:厘金“为一种货物通过税性质,与完全之产销税迥异,今欲细为划分,则又错杂纷纭,苦无界限”^⑯。因而,铁路货捐貌似比其他类型厘金规范,但从税制特性而言,实质与厘金并无二致。

二、铁路货捐对子口税的替代及其所引发的中外纠纷

从厘金产生和演化过程来看,中央政府因财政极度匮乏而不得不允许地方创设厘金制度时,即赋予了地方督抚一定的财政自主权。地方督抚可以决定征收厘金的范围、设立厘卡的数量、征收的税率、厘金的用途、报销的数目以及对厘局人员的任免和奖惩。尤其是在解协饷制度发生变通之后,地方督抚对地方财政的控制能力进一步加强^⑰。尽管晚清时期已经出现了具有地方税特征的厘金,并形成了地方财政分权的事实,厘金却一直没有被明确界定为地方税,只是地方代征,厘金收入需要通过不同方式上解中央财政。地方从其中获取财政收入的效果取决于能否扩大征收范围和更多地截留厘金收入,其中一个重要方面就是一个与子口税争夺税源。

晚清时期,因税收收入归属不同,地方政府力图以厘金替代子口税,并通过扩大厘金征税范围,吸引税源,排拒子口税。针对子口税与关税的特殊关联,地方政府始终强调子口税仅仅只是过境税而已,厘金的征收范围远不止过境这一环节。各地一般会利用厘金名义加征产地厘金、落地厘(税)、销场厘(税)等过境税之外的税费^⑱。征取落地税作

为一种既不违反条约,又能弥补地方财政损失的“两全之策”,在中部和南部省份得到普遍实行。落地税的征收无疑将使子口税特权的作用大打折扣,影响洋货在中国内地的销售,抬高洋货价格,因此,一直受到在华外商的强烈反对。19世纪末,一些省份不但确定了高额的落地税率,而且还对以子口税单运销洋货的华商留难和恐吓,子口税制度难以得到普遍落实^⑤。

因铁路运输方式的特殊性,各地并不将铁路货捐归入某种已有厘金类型,而将其视为独立的厘金种类,它几乎涵盖了子口税、各类厘金的税制目标和功能定位。只是就征收标准而言,显然有着取代子口税的用意。2.5%的征税标准始于京汉铁路,各路仿效居多。这一税负水平,与早前存在的子口半税有着微妙的相似之处^⑥。依照《天津条约》的规定,外商在缴纳子口税或厘金二者之中有自由选择权。外商对两者的取舍,自然遵循趋利避害的原则。这便使子口税制推行的区域分布及其推行程度的深浅,与各地厘金制度的实施状况密切相关^⑦。江苏厘金繁重,外商申领子口税单比例比较高。1875年,镇江口岸进口的洋货中,申领子口税单运入内地的货值占总货值的78.4%,高居各口之上。对于地方政府而言,子口税的增加,自然意味着沿途厘金局卡收入的减少。在确定铁路货捐税率时,子口税就成为重要的参照标准。“各省当局都要识这种必要性:如果他们要控制这一部分税收,就必须把地方税课减低到接近条约规定的子口税水平。因为只要这样做,商人为了避免各关卡税吏因发现货物备有子口税单而常加以细小的麻烦和羁留,便宁愿完纳稍微高一点的厘金。”^⑧

就铁路货捐的形成缘由而言,其实行类似子口税的征收规则,与海关总税务司最初的建议有关。在铁路开通之前,即有人建议将对铁路运输货物的征税纳入关税系统,并在沿线设置相应的口岸制度。御史陈其璋曾奏,“请开内地铁路口岸,借增关税。”总理衙门总理衙门对此持否定的态度,“查铁路系照陆路运货章程办理,即不必更添口岸名目,转增纠葛。”但是如何对通过铁路运输的中外货物征税,商部曾提出模仿海关的办法,只在起运(出口)、卸运(进口)两个环节征税。京汉铁路沿线地方督抚抽收货捐时,总税务司曾提供“铁路设关抽税酌拟大概章程五条”^⑨。芦汉铁路抽收货捐的方式,实际上基本遵照总税务司建议的方案。1903年12月5日,外务部在致商部文中称:“光绪二十八年六月十七日总税务司申复铁路设关抽税酌拟

大概章程五条,相应照录原文,咨行贵部查照,以备采择可也。”^⑩同时,外务部照会各国驻华公使,强调铁路货捐与子口税是针对内地货运流转的并存的税种^⑪。但是,总税务司设计五条章程,旨在由其掌握该项税种的征收权。1902年河南、湖北两省在芦汉铁路南段开始征收铁路货捐时,海关总税务司曾训令江汉关派关员参与征收^⑫。外务部因其与关税没有关系,拒绝由海关代征,而是由地方督抚通过相互协商的方式联合征收,统征分解。

铁路货捐虽然模仿子口税的模式征税,但受不同地区子口税推进情况的影响,外商对子口税的反映存有差异。中西部地区子口税单长期受到冲击,位于中西部的京汉铁路推行铁路货捐,遇到了阻力并不大。相对而言,在沪宁铁路、民国初年开通的津浦铁路,西方反应比较激烈。

如上文所述,沪宁铁路厘金制度是清末各铁路中最为繁杂的,税率也明显偏高。其原因主要有二:一是沪宁与长江水运路线平行,而江苏厘金收入主要源于水卡;同时也存在着火轮与铁路争夺货源问题。“沪宁铁路厘金太重者,原无他故,亦惟本省大员坚持庇护小火轮公司之生理,俾其垄断运载之利息,俾得以满其心愿也。小轮之网利固可喜,而小民之受害更可忧,且该路亦中国无上产业,必求其勃然兴起,方能裕国便民而为无穷之利权也。”^⑬二是江苏铁路沿线厘金征收分三区征收,厘金体系的结构及征收标准、程序异常复杂。沪宁铁路厘金远比其他铁路的货捐复杂,有的关卡征收的铁路厘金具有通过税的性质,有的则类似落地税或销场税。江苏地方政府始终强调其厘金制度的特殊性,“沪至宁未能铁路之前,向向节节有卡。”“与直省与关内向无厘卡,因路设捐,所以只完一次者情形不同,恐未便援照办理。”^⑭因而,在确立厘金征收标准时,发现若以芦汉为蓝本,是难以抵补水运厘金损失。恽毓鼎在其日记中,对其中原委有所阐述:

沪宁铁路火车开行。自镇迄沪,厘金水卡岁收二百万金,其利尽失。苏抚添设火车税捐,值百抽二五,然所收远不敌厘金。又铁路合同有优免之例(胶济路全免捐税,则以德人强权故也),利源尤匮,乃行文户部,议抵补之策。余与兰泉谈及,因检芦汉章程、公牍遍观之。然直豫本系陆卡,以火车税抵厘税,数尚相当,若镇沪则水卡林立,所以取诸商货者至纤且巨,其情事迥不相同也。^⑮

为了抵补因铁路转运造成的水卡厘金损失,沪

宁铁路的货捐征收对象有意针对依子口单运销内地之洋货和依三联单运载出口之土货。因为沪宁路商业贸易繁盛,运输外国货物亦多,洋货完纳进口税后由火车运送时,税局应发给免重征单及子口税单,但苏省税局却往往不予发给。“外人有以此税为违反条约之行为者,但实际上此税课于坐贾之手,非由外人征收,不能谓悖反条约也。”^⑥如,英美烟公司之所运纸烟在上海入关后,由铁路运至苏州通商口岸,已经完纳进口正税,海关发给免税执照。有了执照,“凡运通商口岸及小轮动载沿途厘局概不再征。现在纸烟由铁路运行厘局,欲抽捐银七十两,厘局因铁路与水卡不同,不承认此项免税执照。”^⑦

英国公使对通过沪宁铁路之外国货物被课以厘金提出异议,甚至要求取消。其理由是申领子口税单的货物不应缴纳任何厘金。沪宁铁路通车后几年中,英国公使不断对中国方面施加压力,要求改革沪宁铁路厘金制度。英公使照会外务部,谓洋货已完进口税,由火车改运至其他通商口岸,应由税务司照章发给免重征单及子口税单,同时要求减少厘税道数,划一捐章,减成征收,以促进沪宁路货运^⑧。在英国的外交压力下,邮传部敦促江苏地方政府对征税章程进行修改。出于地方利益考虑,江苏地方政府一直持抵制态度。江苏地方坚持对有子口税单的货物征收厘金的理由是沪宁铁路借款合同第十四款的规定。该条规定,“如中国别条铁路办理厘金,更优于此约所指之铁路,则此铁路及藉此铁路运货客商应得一体均沾。”^⑨

1906年,苏省牙厘局以沪宁铁路运货不经水卡抽厘,要求按水卡向章设旱卡抽厘。该路总管理处以苏省厘局所定捐章办法诸多窒碍,“叠经督办大臣咨商苏抚,嗣由邮传部飭总管理处与厘局会商。只以各争一词,相持年余,未能就绪。”^⑩沪宁路局与江苏督抚进行了数次交涉,因地方政府的要索过多,往往不得要领。江苏地方督抚对外务部、度支部要求改变沪宁铁路厘金咨文,甚至置若罔闻。《申报》上曾有这样一段报道,显示出中央政府的职能部门在外国公使与地方大员之间冲突时所表现出的尴尬与无为。

驻京英使屡次向外部交涉并要求停征。早经外部电咨江督苏抚筹议办法妥订章程,乃日久尚未见复到。近日英使又向外部提议,当由该部行文税务处转咨江苏督抚,略谓沪宁铁路运货抽厘事,昨准外务部来文,英使又复提议,谓常按照合同第十四款及他处铁路成案办

理等语。查此事前由度支部行文置督抚酌照直隶等省火车货捐妥定稽征章程,业经知照本处有案现在章程,想已定妥希将详细办法,先行电复,以便商同外务度支两部酌定因应之法。^⑪

1908年3月,在英公使严词要求下,邮传部最初拟派左丞蔡乃煌前往江苏与地方官员商议,因蔡乃煌简放苏松太道,随即改派左丞那晋赴苏,“会同沪宁总办施肇基谒苏省督抚,商议沪宁路厘金,磋议数次,决定办法大纲。”^⑫很快就订立了《沪宁路运载洋货发给免重征单章程》,给予外商选择缴纳铁路厘金或子口税的权力。如第一条规定:“免重征执照可由江海、苏州、镇江、金陵四关税务司给发,惟须先由商人稟请。所有已完进口税之洋货复运出口,务先呈明指由火车以抵沪宁路线经过之通商某口,始准不重征税。”^⑬第十条规定,“已完进口正税之洋货,欲由铁路装至不通商处之车站,亦可准其运往,惟须请领入内地之运照,或完厘金,听从商便。”^⑭

因上述大纲较简,故需制定详细章程。几经商议,并在英国公使的干预下,沪宁路局与苏省牙厘局于1909年制定了《议定减收厘金条款》及《议定合同》,规定经铁路运送货物时,必须预先报捐;货物只计净重;布匹、棉花、杂粮、牲畜、煤炭等物厘捐酌减;凭捐单印花装货,凭捐单发给提货单,免捐物须经厘局验明盖戳方能装运;由车站会同厘局于未装运前进行查验,运输途中不准查扣货物;等等。其后,与英国公使屡屡交涉,结果外务部同意“将有关其大略之告示张贴于各车站,其中规定米谷类将十减为八,杂粮将十减为七,豆、面粉及烟草将十减为五(所谓厘金税是略低于百分之一之税)”^⑮。1910年,英公使认为旱捐征收比例高于水捐,要求订立水陆捐单划一通行章程,水旱捐征单可以互换使用。邮传部、沪宁路与苏抚对此并无太大异议,并开始着手拟订出相关章程,但未及议行,清乃亡。民初沪宁铁路货捐征收仍然比较复杂。1919年3月,江苏财政厅与沪宁铁路管理局订立沪宁铁路运货完厘合同。“窃维沪宁铁路火车通行之始,运货往来应完厘捐,曾经订立合同条款,互相维持,各予权限。民国以来,自沪至镇改厘为税,下关循旧完厘,原订合同继续有效。”^⑯

在铁路货捐与子口税争夺税源问题上,中央政府与地方政府没有原则性的矛盾。子口税出现后,中央政府始终对其适用范围和行收对象上没有与地方政府、外商之间达成明晰的规则,各地执行情

况并不一致,这与中央政府对子口税的排斥不无关系。出于自身的利益考虑,中央政府既对地方政府征收铁路货捐,一直持默许的态度,也没有制订统一的征税规程。其潜在目标在于,希望抑制西方商人通过子口税制度所获得的利权,并有限度地保护地方当局的财政收入。因缺乏明确的政策规定,地方政府获取多少货捐,取决于其在各种压力下,是否坚持自己的利益主张。如何让更多的商人缴纳铁路货捐,防止他们用子口税单或三联单规避铁路货捐,是地方政府制订铁路货捐规程的重要目标。从地方政府的角度而言,铁路货捐与子口税在形式上颇为相似,但背后却是相互抵销的关系。

三、路权分散与铁路货捐制度的有限变革

近代中国铁路初兴之初,实行铁路督办大臣体制,地方督抚对铁路相关事务有着较深程度的介入,中央政府及其铁路管理机构对铁路控制权有限的,路权分散的状态长时间存在。这使得各地从铁路获得税收数量,既与各地铁路长度、地方对铁路控制程度密切相关,也受制于铁路货运的流向与密度。铁路线的开通会带来商路的改变,但各条铁路的运货量与效益则其与贸易路线的契合程度不同,存在着巨大的差异。有的铁路因其与传统商路贴近,贸易量增加迅速,沿线省份则从铁路货捐中收益颇多。

首先开征铁路货捐的芦汉铁路(通车后不久改称京汉铁路)并没有遇到太多的矛盾,原因在于铁路通车后,货源充足,获益颇多;沿线直豫鄂三省也获得可观的铁路货捐收入。鄂豫两省联合首次开征铁路捐后,“华洋各商遵行,并无歧义”^⑦。芦汉铁路通车之后,沿线省份贸易量激增。1904年河南货物由汉口输出之总值达740万两,芦汉铁路通车后至1910年,其输出额飙升到1790万两。1910年汉口土货出口总值较之上一年度有大幅提升,海关方面认为,土货出口贸易的增进因素是京汉铁路通车,有利于开辟货物新的来源,并减轻了运输成本,加速了运输时间,保障物资运输的安全。这南北的铁路大干线,其过境货物运输量远大于省内货物的装卸量。南方诸省及两湖经由此路北运之货物,主要是粮食、木材、百货等^⑧。

在京汉铁路沿线三省中,河南省因清末有京汉、汴洛和道清铁路三条铁路开通,铁路货捐在地方政府财政收入中的比例迅速抬高。“河南全省百货厘税,自铁路开通后。日渐发达。全年比额,由四五十万增至一百余万元。”^⑨下表略可反映清末

最后几年河南铁路货捐的增长情况。

表2 光绪二十二—三十四年河南厘金收入的铁路货捐

年份	火车货捐	厘税总收入	火车货捐占比
二十九	13 323	38 523	35%
三十	39 857	74 352	54%
三十一	44 602	76 117	59%
三十二	66 605	85 006	78%
三十三	76 541	102 846	84%
三十四	43 829	51 525	85%

根据罗玉东《中国厘金史》(商务印书馆2010年版,第606页)的数据计算。

有些铁路因货源不足经营艰难,铁路货捐常常被视为导致货源转向其他交通方式的重要原因。路局会不断地向中央政府呼吁取消铁路货捐,提高经济效益,当然会将矛头指向地方政府,“各省谋地方收入,于路旁设置重叠之局卡,征收税捐,尤于路务经营生莫大之窒碍。”^⑩

在河南,对地方政府抱怨最多的是道清铁路。1907年豫省设货捐局于焦作,次年,路局“以该路岁收过少实缘于捐局之为渊驱鱼,特函豫抚林绍年即予裁撤”。林绍年的回复是“该路不振实由路线过短,运费过重,与货捐无关,且事关指定饷款,未便裁撤。”^⑪邮传部不满河南省的解释,再度要求裁撤道清铁路货捐,以维路款。林绍年随后又给出另一个理由,称“此项货捐为解部练兵饷需,碍难裁撤,该路出产无多。故货运不旺,且路线甚短,商旅不必欲速均裹足不前。该路货物稀少,实与货捐无关,如免去货捐,车运亦未必有益”。邮传部经过调查,发现“捐局收入每年不过数千金,若能裁撤,于豫省所损不过毫末之征。而道清路实受无穷之益,且豫省土货畅销影响于实业之发达”。不得已,林绍年同意“将该捐局所征百货捐停止,专抽煤捐”^⑫。

如果说在道清铁路上河南巡抚林绍年做出让步的话,那么在京汉铁路货捐改革上,邮传部却遭到沿线三省地方大员的联合抵制。京汉铁路通车后,货捐收入增加迅速。邮传部起初并不主张立即废除这种抽税制度,只是期望将铁路货捐变成为具有通过税性质的新税制,对征收对象、征收程序进行调整,使税负与收益分配更为合理,路局与地方共同受益。

1908年2月,湖广总督要求路局准捐局司事每日至站查对运货报单。邮传部认为此举于行车窒碍甚多,要求三省派员到北京总局会商。邮部以

直豫鄂三省火车货捐事近日电致各该省督抚,派员至鄂会议办法,并谓彼此如能以公益为心,每年约可多收二三十万之谱云。”^⑧在会谈前,邮传部铁路总局拟定所谓“两全办法”十三条。但各省委员来京后,却要求协商凭单运货办法,并将事先拟定的章程提交路局。京汉路局认为,“承认此办法,则非有凭单,铁路不能运货,将来运货之权操于捐局司事之手,流弊滋甚。”邮传部在地方压力下,首先让步,要求路局在承认货捐制度的基础上,“姑准变通拟凭单运货章程”。1908年7月,京汉路局与直豫鄂三省协商后,拟订《试办凭单运货章程》十五条,实行凭单运输,由三省捐局统一各货捐例,“载明某货抽捐若干,送由路局研究,期于铁路运输无碍。然后编成印本颁示客商,以免临时议捐,有碍行车时刻。”但三省捐例最终未能划一,原因是三省认为“路局有侵捐局权限之嫌”,这一新税例只得暂缓执行^⑨。

1909年3月,邮传部与三省商裁京汉火车货捐,其条件是邮传部筹拨款项,弥补货捐损失。邮传部侍郎沈云沛曾亲赴武昌与鄂督杨文鼎面商。三省督抚最初表示赞同,但很快改变主意,其理由是“捐款由部认定,以后无增加希望”。他们甚至担心,由于失去征税主导权,“权不我操”,“恐部认筹拨款项,有不足数。仍藉词函复不允裁撤货捐”^⑩。邮传部曾派员到各路局进行调查,期望找到一个两全的办法。它希望由路局按运费一定比例替地方政府征收货捐,只是没有明确是由路局在运费之外代为征收一定比例附加税,还是直接在运费收入内按比例划拨。邮传部的设计显然与地方政府征税对象是有区别的,铁路运费是按不同类型货品数量收取运费,而各省征收铁路货捐则主要依据商品价格。在征收标准没有统一之前,邮传部很难说服三省率先放弃对铁路货捐的征收权。清末几年,邮传部与三省督抚进行了多次交涉,均是无果而返。

出于统一路政的需要,邮传部一直有意对铁路货捐进行较为彻底的改革,“以该项厘税,无论在何地何时,均与路为敌,特饬各并研究办法,或由路代收,或统括于运价之内,俾免捐吏扰乱行车。”^⑪但因对地方督抚没有约束之权,其要求往往不了了之。受行政权限的影响,邮传部无力满足度支部和地方政府提出的抵补地方财政收入的要求,铁路局更是无权阻止地方政府进站征税。

限于自身的权力,邮传部只能在个别路段裁撤捐局。1909年9月,邮传部与奉天督抚协商后,取消沟帮子税局。每年由京奉路缴款5000两,以资

抵补。这笔经费由京奉路按月交给营口道署。其原因主要是:“由奉至营之路线,与南满路线并行,南满铁路多方设法,以便商民,且以海关免税单诱致商货,而京奉铁路则因沟帮子设有分局,运货者均须于出产销场之外,另纳过路税一道,留难阻滞,商贾视为畏途,至货运不能与南满竞争。”^⑫

1908年,京张铁路接近完工时,张家口税关以铁路通车后,由京运赴张家口之商贸易在宣化就近上下转运旁销为由,要求在宣化添设分局,居庸关设分卡,以重稽征^⑬。对直隶地方要求沿京张铁路设卡征捐,并与丰台设立专局五处,张家口设立公局一处。为协调与张家口税关的关系,1909年9月,订立《京张火车关税货捐合办章程》十六条,其征收方式和税率仍然仿造京汉铁路,但没有涉及税款具体分配问题,只在第一条规定“合办分收,以重国课而济饷需”^⑭。究其效果而言,张家口税关和直隶存在重复征收问题。对此,京张路局不断向邮传部数次申诉,要求合并税关。京张路局的理由是,该路不同于京汉铁路。“直豫旧时通行之各府州县扼要处所,本有厘卡,火车既通,改设货捐局,统收分角。”但直隶向在京张铁路沿线“向未收捐,不得谓旧有各局日益减收”^⑮。因为事关自身的收入,度支部支持京张路局,认为直隶无须举办货捐,应由张家口税关“沿路择路设卡稽征,以保全固有之税”^⑯。此外,崇文门关税与铁路货捐也存在着重复征收问题^⑰。崇文门商税事务衙门称,“本年(宣统元年)九月初一日,京张铁路货捐局开办起,至九月三十日止,丰台分局所收税银比较光绪三十四年九月份,计短三千一百余两,实因捐税重叠,以致大受亏损。”^⑱崇文门关税直接由度支部掌握。在度支部与路局的双重压力下,1909年11月,直隶总督端方照会路局取消火车货捐两局,员司改归路局任用。随后京张路局会办关冕与直隶厘金总局总办许引之商定善后办法四条。原设的丰台、张家口货捐局改为调查京张火车商货局,由京张铁路兼理^⑲。直隶总督同意停办的理由是,“京张路南经告成,尚未展至蒙疆各处,且值行车伊始,商情不无观望,亦鲜大宗货物往来。”但又强调“俟火车广行,商货渐丰,再行酌复情形,统筹酌办”^⑳。实际上,深层原因是,张家口税关和崇文门税关直属于中央,若由地方政府自行沿线设卡,会直接减少二大税关的收入。

直隶不专设铁路货捐的做法,也直接影响了山西对张绥铁路^㉑货捐的开征。1912年,山西省因京绥铁路已修至阳高,似仿正太铁路办法开设火车货

捐局。交通部电山西民政长,要求取消,理由是已经撤销张家口税局所设之丰台、康庄和宣化府各分卡,另由路局拨款抵补^⑨。北洋政府随后再次令将京绥路沿线厘局卡裁撤,并勒石永禁^⑩。作为补偿,由交通部每年认解库平银10万两,抵补路捐损失^⑪。但此后地方政府和中央政府仍屡次破禁开征,在1921年引发规模颇大的抗捐风潮^⑫。到1923年,京绥货捐号称年收20万元^⑬。京绥路因货捐及其他杂捐苛重,成为因捐病商的典型。有调查称,京绥路货运税率约等于全路运价76.6%^⑭。

面对商民不断吁请和抗议,地方督抚也会做出较小的让步。1907年,顺德商务分会总理翟钊稟控直豫货捐局按百抽二五增抽钱捐,“以致商民咨嗟,饮恨裹足,侧目而不敢异言。”接到投诉后,天津商会迅速做出答复:“抽收钱捐,本会无案可稽。既称于市面有关,候即转禀官官保商宪,转饬该捐局查明停抽,以慰商情。容俟示到飭遵。”同时,天津商会总理、协理联名具稟直隶总督袁世凯:“仰恩宪恩俯念商艰,转饬该捐局停止钱捐,实于商情市面两有裨益。”对此,袁世凯饬局即行停止^⑮。

在中央财政部门无力抵补厘金损失的情况下,地方政府始终坚持铁路货捐只是替代既有厘金,其有充分理由开征,属于其征税权力范围之内。只有铁路货捐直接影响到中央政府的利益,或涉及与在华外资铁路竞争时,中央政府的财政主管部门才会对个别路线货捐制度实行有限度的改变。这种改变若能得以实现,一是不能过多损及相关地方政府的财政收益;二是要得到中央政府铁路主管部门的支持。中央政府铁路主管部门因受其权限所限,对地方政府征税难以进行直接干预,同时它与中央财政部门之间也缺乏针对地方在铁路线上征税的协调机制。因而,清末乃至民国时期铁路货捐制度的变革只是相关各方利益调整的结果,不足对此种饱受诟病的税种进行彻底的变革,铁路货捐仍然如故。

四、余论

综观清末铁路货捐产生与演变的历程,可以发现,路局与地方政府之间关系显得非常关键。其背后应是在经济利益诱导之下的税权与路权冲突,而这种冲突在税制没有发生根本性变化的背景下,铁路运营效率只能让位于财政需求,地方政府只是在各方压迫下做出有限度的让步和变革。产生这种冲突的前提,在于二者的权力边界是不清晰的。路局只有拥有清晰边界的行政权才可能对抗地方政

府的征税行为;同时,只有厘金成为完整意义的地方税,地方政府才可以合法地对铁路运输行为征税。事实上,二者都不可能完全拥有行政管理上排他性权力,它们之间权力冲突是必然的。

严格说来,铁路与地方政府之间并没有行政的隶属关系。但在近代铁路起步之初,实行的是以地方督抚为主角的铁路督办大臣制度。这一体制背后体现中央政府与地方督抚在铁路管理的双重或交叉的关系。有人称:“我国借款官办合同上,均载有一切职权由督办执行一语,作俑于关内外及清代铁路总公司”^⑯。列强只把督办铁路大臣作为交涉对手,“债权者只知有督办,并不知有中央,故政出多门,大权旁落”^⑰。地方大员往往借助铁路督办大臣的身份代表中央与列强交涉,通过铁路获得更大财政收益也成为他们追求目标。尽管商部、邮传部均有意改变督办大臣体制,究其实际,这一制度是晚清时期并没有发生实质性变化,因而,路局对地方政府征税行为无力抗拒或无奈地接受,其潜在的前提是地方政府拥有对铁路的部分行政管辖权。铁路货捐纳入中央与地方共同负责的征税体系之中,铁路部门对此并没有任何排他性的权力。自清末以来,实施中央与地方之间现实上的分税制,俨然强化了地方政府征收铁路货捐的法理基础。地方政府拥有针对货物流转征税的权力,铁道行政机关和铁路企业就无法从法理上制止地方政府对铁路货运行行为征税。

尽管近代铁路管理体制在不断变革,铁路管理权的层级不断提高,但是,从法理上而言,铁路企业并不具有完全意义上的行政化权力,或者说它不是国家行政系统中的权力机关。地方行政机关兼有铁路运营区域内的部分行政管理权,在此原则之下,其行使征税权力恰恰代表了国家的利益。国家的权力要由地方官僚机构来行使,因此地方官员在其所管辖区域中在行政管理上有排他性的权限。从法理上而言,地方政府并不具有独立人格,它只是代表国家的构成部分,用以表现国家之人格者。其在地方拥有的权力,表面看来,目标是体现和维护地方的利益,但从权力来源而言,其依权限所为的行为,“乃为国家目的而发动,并非机关自身目的而发动”^⑱。国有铁路产权归属基本与地方政府无关,仍无法合法阻止地方政府在铁路建筑运营中行使其权限。在晚清,铁路管理体制尚不是完全意义上的中央集权制,而是存在着由中央政府直接执行的直接官治和由地方官僚按照自己的权限来执行的地方官治。邮传部的权限主要集中在铁路规划、

厘定轨制、筹还借款、提倡商办以及工程、购料、行车等,并没有获得与铁路有关的征税权。它既可以获得诸如在购料等方面的免税权,也必须容忍对其运输效率造成负面影响的铁路货捐。服从国家的财政需要,成为铁路部门讨价还价能力低和地方政府不愿放弃铁路货捐的体制性原因。在铁路控制权与地方财政权的较量中,前者显然居于弱势。

若从更宏观视野考察,事关铁路货捐的路权与财权的博弈只是中央与地方关系的一个有限度的层面,甚至表现得有些零碎。因而,需要回到更宏大的历史现场进行客观审视,避免过度解读,夸大中央与地方在税权的矛盾和冲突。铁路货捐所涉及路权与税权的矛盾冲突,是在近代中国单一制政体之下分权机制的缺陷,表现在二者权力边界的不确定,导致权力交叉和执行不力。在其他领域也存在类似现象,这应是政治转型期的产物。铁路货捐制度设计,地方对征税权力的掌控,是以厘金为中心的地方征税权力体系的组成部分。尽管有铁路企业和铁路主管部门的努力,但是,无论中央交通行政主管部门,还是财政部门,均难以将铁路货捐从厘金体系中剥离出去,更无力对铁路货捐做整体性的改革或者废除。“铁路为近代行政之一,以收入言,当为官营业,属之财政。……故一言铁路,与一般行政,皆不无因果之关系焉。”^⑧正是由于铁路货捐牵扯出不同权力间复杂关系,邮传部乃至民国时期的交通部、铁道部无法在地方政府和铁路企业之间寻求平衡,只能做出有限度的变动。1931年裁厘改统中,铁路货捐作为厘金的一部分才被彻底裁撤掉。

注释

①一般不直接称为厘金,只是少数铁路,如沪宁铁路称铁路厘金。

②近代,铁路因其所有制性质,几乎没有过对其运输行为征税,也没有实行针对客运的征税。为减少征税对铁路运输的干扰,民初曾多次提出向铁路企业征税的方案。1913年,财政部拟订通行税法草案,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。由于外交部和交通部托词不办,故遂中止。1916年,财政部以弥补国家收入为由,改通行税为运输税,由铁路局按定率代征旅客运输税和货物运输税。(魏頔唐编:《财政学辑要》,杭州:浙江经济学会,1917年,第149页)。此后仍然没有得到推行。可见,近代税收体系中,仍沿用传统的以商品通过税、交易税为主的“关市之征”的机制。铁路货捐是针对在铁路上发生的货物流,而非铁路所提供的运输服务。

③1915年,北洋政府财政部设立津浦铁路货捐总局,

由财政部直接征收铁路货捐。此为1931年裁厘改统前的一个特例。它的出现是交通部力推“寓征于运”流产后的一种变通之举。该路货捐并非严格意义上的国家税,它只是财政部为沿线四省代征而已。对此进行了初步研究的专文有: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、5期;杨涛:《北京政府裁厘问题研究(1912—1916)》,《民国研究》2012年秋季号,总第22辑。

④现有关于晚清厘金研究的成果,涉及铁路货捐的内容比较有限。日本学者在民国年代所撰写的调查中,有专门谈及铁道厘金的,主要有金子隆三支:《那出张复命书二》(大藏省1918年版,第149—190页)和台湾总督官房调查课:《支那内国关税制度(其四)》(南支那及南洋調査:第215辑,1935年版,第240—288页)

⑤马忠文、任青编:《中国近代思想家文库(薛福成卷)》,北京:中国人民大学出版社,2014年,第81页。

⑥顾廷龙、戴逸主编:《李鸿章全集》9,《奏议九》,合肥:安徽教育出版社,2008年,第254页。

⑦中国科学院历史研究所第三所编:《刘坤一遗集》第2卷,北京:中华书局,1959年,第599—600页。

⑧交通部、铁道部交通史编纂委员会编:《交通史路政编》第1册,南京:交通部总务司,1935年,第22页。

⑨(法)约瑟夫·马纪樵:《中国铁路:金融与外交》,许峻峰译,北京:中国铁道出版社,2009年,第29页。

⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺交通部、铁道部交通史编纂委员会编:《交通史路政编》第4册,南京:交通部总务司,1935年,第2505页,第2521—2522页,第2593—2596页,第2521—2522页,第2534页,第2534页,第2593—2596页,第2523页,第2527页,第2568—2569页,第2572—2574页,第2576页,第2570页,第2579页,第2577页,第2577页,第2580页,第2581页。

⑫详报京兆尹奉财政部核准京汉铁路北段火车货捐划分办法文,1915年5月4日,《财政汇刊》1915年第9期第7页。

⑬⑭⑮广东省地方史志编纂委员会编:《广东省志 税务志》,广州:广东人民出版社,1995年,第69页,第69页,第68页。

⑯⑰“中华民国”工商税收史编委会编:《中华民国工商税收史——货物税卷》,北京:中国财政经济出版社,2000年,第80—81页。

⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺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,上册,南京:南京大学出版社,1996年,第1552页,第1542—1543页,第1463页,第1552页。

⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺王振先:《中国厘金问题》,上海:商务印书馆,1927年,第48页,第49页。

㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺曾鲲化:《中国铁路史》,近代中国史料丛刊(973),台北:文海出版社,1966年,第361页,第360页,第353页,第362页,第353页,第190页,第190页。

⑭天津市地方志编修委员会办公室、天津图书馆编：《益世报天津资料点校汇编》一，天津：天津社会科学院出版社，1999年，第1144页。

⑯⑰王仲鸣译：《中国农民问题与农民运动》，南京：平凡书局，1929年，第172-176页，第176页。

⑱《厘餉局移浙路公司湖墅分卡司巡到站查货请分知各站指示文》，《浙江官报》宣统二年四月二十八日，第14期，文牍类，第138页。载引自侯鹏：《清代浙江厘金研究》，见周育民，侯鹏编：《晚清国家与社会关系论例》，上海：上海社会科学院出版社，2014年，第342-343页。

⑲中华人民共和国杭州海关译编：《近代浙江通商口岸经济社会概况：浙海关、甬海关、杭州关贸易报告集成》，杭州：浙江人民出版社，2002年，第817页。

⑳山西省政协《晋商史料全览》编辑委员会、阳泉市政协《晋商史料全览·阳泉卷》编辑委员会编：《晋商史料全览》阳泉卷，太原：山西人民出版社，2006年，第620页。

㉑⑳中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编，财政经济（七），南京：江苏古籍出版社，1994年，第1455页，第1455页。

㉒程悠编：《中华民国工商税收大事记》，北京：中国财政经济出版社，1994年，第53页。

㉓刘大可：《民国山东财政史》，北京：中华书局，1998年，第99-100页。

㉔⑳罗玉东：《中国厘金史》，北京：商务印书馆，2010年，第66页，第306-307页。

㉕⑳江苏省财政志编辑办公室编：《江苏财政史料丛书》第一辑第三分册，北京：方志出版社，1999年，第558-559页，第556页。

㉖广东清理财政局编订、广东省财政科学研究所整理：《广东财政说明书》，广州：广东经济出版社，1997年，第220页。

㉗广东省汕头市地方志编纂委员会编：《汕头市志》第3册，北京：新华出版社，1999年，第1129页。

㉘19世纪60年代以后，厘金征收有“一起一落”者，有“二起二验”者，但更多的是抽厘次数不确定的“遇卡完捐”。见罗玉东《中国厘金史》，第68页。

㉙⑳江苏省在清季厘金征收系统不仅复杂，而且实行分区管理，除上海周边淞沪地区有相对独立的厘金体系，主要有宁属与苏属之分，它们分别以南京和苏州为中心。“苏省厘金。以地域论则有宁属、苏属之分，而宁属中又有长江、里下河之别；以税则论则有宁章、苏章之分，而宁章中又有台捐、漕捐，二四成之别。”

㉚⑳华中师范大学历史研究所、苏州市档案馆：《苏州商会档案丛编》第1辑（1905—1911年），武汉：华中师范大学出版社，1991年，第919页，第913页。

㉛⑳江苏省财政志编辑办公室编：《江苏财政史料丛书》第1辑第3分册，北京：方志出版社，1999年，第566页。

㉜陈泽泓、胡巧利主编：《广州近现代大事典（1840—2000）》，广州：广州出版社，2003年，第42页。

㉝⑳⑳武增干：《中国关税问题》，上海：商务印书馆，1931年，第72页，第74页，第74页，第74页。

㉞⑳孟森：《销场税出产税及通过税界说》，《东方杂志》第8卷第7号，1911年9月17日。

㉟郑起东：《转型期的华北农村社会》，上海：上海书店出版社，2004年，第271页。

㊱杨梅：《晚清中央与地方财政关系研究——以厘金为中心》，北京：知识产权出版社，2012年，第142页。

㊲⑳曹英：《近代中外贸易冲突及中国应对举措研究》，长沙：湖南师范大学出版社，2013年，第151页，第139页。

㊳⑳⑳戴一峰：《论晚清的子口税与厘金》，《中国社会经济史研究》1993年第4期。

㊴外务部致商部，抄送光绪二十八年分总税司拟铁路抽税章程由，光绪二十九年十月十七日，1903年12月5日，台北“中央研究院”近代史所档案馆，藏号：02—13—01—029。

㊵外务部致商部，抄送光绪二十八年分总税司拟铁路抽税章程由，光绪二十九年十月十七日，1903年12月5日，台北“中央研究院”近代史所档案馆，藏号：02—13—012—01—029。

㊶外务部致商部，抄送卢汉铁路运货抽税办法文电各底由，台北“中央研究院”近代史所档案馆藏号02—13—011—02—051。

㊷总税务司训令，第1055号，1902年11月9日，南满洲铁道株式会社产业部：《支那海关总税务司训令集》第8辑，昭和二十年（1937），第350-351页。

㊸⑳《沪宁铁路之厘金》（译字林西报），《大同报》1907年第5号，第9页。

㊹⑳《商订沪宁铁路厘金章程》，《申报》1908年6月24日第4版。

㊺恽毓鼎著、史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》，杭州：浙江古籍出版社，2004年，第275页。

㊻《南京铁路厘金改革原因》，《南洋商务报》第37期，1908年4月。

㊼⑳⑳关赓麟：《中国铁路史讲义》，北京：交通大学，1920年，第78页，第64页。

㊽财政部、中国人民银行总行编：《清代外债史资料（1853—1911）》中册，北京：1988年内部版，第86页。

㊾⑳⑳《苏州海关志》编纂委员会编：《苏州海关志》，苏州：苏州大学出版社，2009年，第380-381页。

㊿李少军编译：《武昌起义前后在华日本人见闻集》，武汉：武汉大学出版社，2011年，第260-261页。

㊽⑳直隶总督袁河南巡抚陈会奏设局合办火车货捐折》，《东方杂志》第2年第5期，1906年2月。

㊾任放：《晚清民国两湖地区的交通格局》，载复旦大学历史地理研究中心、韩国仁荷大学韩国学研究所编：《海洋·港口城市·腹地——19世纪以来的东亚交通与社会变迁》，上海：上海人民出版社，2014年，第401页。

⑦⑨《河南厘税投标之经过》，《申报》1921年9月21日第10版。

⑧③《会议直豫鄂火车货捐办法》，《大同报》1907年第5号，财政新闻，第37页。

⑦⑦风岗及门弟子：《三水梁燕孙先生年谱》上，上海：上海书店出版社，1990年，第87页。

⑦⑧清末，京汉、京奉各路次第通车，崇文门税务衙门已在正阳门分设东西两局，东局在关内外铁路火车站内，西局在京汉铁路火车站内。京张铁路通车后，“又以税区内之路运货税不宜放弃，复增设丰台分局，并南口、张家口、马厂等支局。”京张线货捐局与其他两条入京铁路货捐征收地点不同，后者不同京师范围内，而京张线则直接设于丰台等地，与崇文门税关明显存在着重复征收问题。这是直隶总督不得不停征的原因。但是，民国以后，丰台分局与南口、张家口、马厂等支局征收铁路通过税，“与商民及交通方面时起摩擦，对于行车诸多不便，乃由交通部向财政部商妥，归交通部每年包缴洋10万元，将丰台、南口、张家口、马厂等分支局一律裁撤。“因此凡从铁路运输经过之货品，崇关不得过问矣。”京绥铁路又在沿线广设货捐局，不仅地方政府不断擅自违反1913年的禁令，设立税关，而且1921年财政部也参照津浦做法，设立京绥铁路货捐总

局，直属财政部。由此，引发多次货捐风潮。参见王子均（曾任正阳门税局局长）：《记述崇文门税关》，载全国政协文史资料委员会编：《文史资料存稿选编》第21辑，经济（上册），北京：中国文史出版社，2002年，第132-133页。

⑦⑨京张铁路通车前，清政府已决定展修张家口至绥远（今呼和浩特）段，称张绥铁路。1909年张绥铁路开工，1911年11月，通车至阳高时，因武昌起义而停工。1914年展修至大同。1916年京张、张绥两路合并，改称京绥铁路。

⑦⑨《本埠新闻·反对京绥路货捐要讯》，《益世报》1921年6月22日第4版。

⑦⑩静观：《西北商界反对京绥路捐局》，《申报》1921年8月1日第12版。

⑦⑩《北京政治丑态之一幕》，《申报》1923年3月1日第7版。

⑦⑩天津档案馆编：《天津商会档案（1903—1911）》下，天津：天津人民出版社，1989年，第1468-1469页。

⑦⑩刘承汉：《交通行政法原理》，台北：台北交通建设研究会，1958年，第50页。

责任编辑 梅莉

The Game of Road Right and Tax Right ——The Formation and Limited Change of Railway Cargo Donation System in the Late Qing Dynasty

Ma Linghe

(School of Economics and Management, Anhui Normal University, Wuhu 241000)

Abstract: Railway cargo donation is a likin-like taxation in the late Qing Dynasty, and its object is railway cargoes. Because of the uncertainty of the taxation power, the local government, which is the subject of the railway cargo donation, has to face both the pressure from central government's weakening of the local's control of the road right and the abolition of the likin, but also diplomatic pressure from the impact on the transit dues system as well as pressure from the railway enterprises to reduce the tax burden. The parties are concerned for different goals, and strive to safeguard their own interests, leading to the multi-party game based on the contradiction between road right and tax right. The contradiction between road right and tax right is the ambiguity between the central and local taxation rights and the management boundary of the railway management right.

Key words: road right; tax right; railway cargo donation; likin; transit dues