

國民政府時期地方水利事業資金 之籌集與管理：以湖北堤工經費為例 （1926-1938）

羅凱

摘 要

河工水利向為中國的一項重要公共事業。明清時期素稱「千湖之省」的湖北，在堤防管理與修護層面已有重要進步；而籌集修堤經費仍不外乎官帑、民力兩大類，且以民力為主，並普遍遵循「受益」的基本原則。惟1926年北伐軍攻克武漢之後，此種情形發生顯著變化。新政權為保障湖北全境安全，經召開數次會議並與時任海關總稅務司安格聯協商，最終議定從湘鄂兩省關稅、鄂省特稅、釐金和田賦附加中，劃出固定比例，作為修護堤防之專項經費。嗣後又建立專門機構對該項資金進行管理。

然歷時日久，堤費之徵收與保管逐漸衍生弊端。為此，湖北省政府於1931年進行改革，令此前積弊叢生的局面有所改觀，但配套措施仍未盡完善。1932年「湖北堤工專款保管委員會」成立，通過實行預算制度，並將堤費之徵收、保管與支付，責付不同機關，同時制定一套嚴謹的徵管支銷等規範，讓堤費的收支與管理有了相對完備的制度。

湖北堤工自1926年起獲得穩定的經費來源，且堤費管理日上軌道，堤費支出在湖北財政總支出中也占據重要地位。凡此種種，皆揭示了傳統的公共事業進入了新的發展階段。

關鍵詞：水利、「受益」原則、湖北、堤工、專款

Raising and Managing Local Water Conservancy Funds under the Nationalist Government: A Study of the Embankment Fund in Hupeh Province, 1926-1938

Kai Luo *

Abstract

River engineering and water conservancy had always been an important public project in China. During the Ming-Qing period, Hupeh, known as the "province of thousands of lakes," saw important advances in the management and maintenance of dikes. As for the sources of funds for embankment repair, they basically came from two categories: government revenues and public contributions. Public contributions were in fact the main sources and they generally followed the principle of "benefit". However, after the Northern Expeditionary Army captured Wuhan in 1926, this situation changed significantly. In order to ensure the safety of Hupeh province, the new regime held several meetings and negotiated with Francis Aglen, then Inspector-General of the Chinese Maritime Customs, for new sources of funds. It was finally decided that a fixed portion of Hupeh's special taxes, Likin, and surcharges of land tax, as well as that of tariffs of Hunan and Hupeh provinces, to be used as specific funds for the maintenance of the embankment. A special agency was subsequently established to manage the funds.

However, as years went by the collection and custody of the embankment funds gradually developed disadvantages. To solve this problem, the Hupeh

* Postdoctoral Researcher, Department of History, Sun Yat-sen University (Zhu Hai)

Provincial Government carried out reforms in 1931 which eliminated certain abuses and improved the situation, but the supporting measures were still not in place. In 1932, the Hupeh Embankment Special Fund Custody Committee was established; revenues, expenditures and the management of embankment funds were integrated into a relatively complete system. A budget system was set up, and responsibilities for collection, storage and payment of embankment funds were assigned to different agencies with rigorous regulations governing these operations.

Hupeh's river engineering and dike construction obtained a stable source of funding after 1926. As the management of embankment funds became more institutionalized, the project occupied an important position in the total fiscal budget of the province. All of these indicated that traditional public projects in China had entered a new stage of development.

Keywords: Water Conservancy, the Principle of "Benefit", Hupeh Province, the Embankment, Specific Funds

國民政府時期地方水利事業資金 之籌集與管理：以湖北堤工經費為例 (1926-1938)*

羅凱**

壹、前言

中國的水利問題是海內外學界長期關注的焦點之一。從美國漢學家魏特夫（Karl August Wittfogel, 1896-1988）的水利國家論（治水社會論），到日本學界的水利共同體理論，再到當下中國國內學術界以水利社會為主要導向的各種論著，水利史研究不僅經歷了理論範式的多次轉換，而且在具體內容方面也得到極大地拓展。在這眾多的研究中，水利與國家之間的關係一直是學人的重點討論對象，惟論者雖從不同維度對該問題進行了分析，甚至提煉了「庫域型」水利社會、「泉域社會」、兩湖「圍垸」水利社會，以及「水域社會」等中層研究理論或概念，但鮮少從經費的角度來觀察二者之間的關係。¹而學界儘管也對明清長江流域的農業水利經費來源問題多有關注，並揭示了「受益」原則對修護當地

* 收稿日期：2021年3月27日；通過刊登日期：2021年6月4日。

** 中山大學歷史學系（珠海）博士後研究人員

¹ 森田明、孫登洲，〈中國水利史研究的近況及新動向〉，《山西大學學報》（哲學社會科學版），第3期（2011年5月），頁87-91；張俊峰，〈當前中國水利社會史研究的新視角與新問題〉，《史林》，第4期（2019年8月），頁208-214。這兩篇文章對國內外學術界有關中國水利史研究的現狀與未來動向作了分析，涉及研究理論、研究群體以及研究內容等多個方面。

水利堤防工程的重要意義。所謂「受益」原則，指在堤防修護過程中按照預期的是否受益、和受益多少，來分擔修防工程的經費或人力，一般以田地面積或稅糧多少為標準。但既有研究未曾關照民國以後水利經費之相關情形，且未藉此來進一步闡述國家對地方水利事業的介入問題。² 另一方面，自中日甲午戰爭之後，中國各地掀起新一輪自強運動，以新式教育、實業、交通、商務等為代表的公共事業經費支出，在國家財政支出中的比例顯著提高，公共財政的色彩日益凸顯。及至清末，政府為進一步因應時勢的變化，又進行諸如辦理預算、劃分國地兩稅等財政制度改革。³ 雖然辛亥革命的爆發終結了清朝統治，但新成立的民國政府卻繼承了清廷發展新式公共事業、以及變革財政制度的遺產，並為新式教育等公共事業的發展，逐步建立了一套相對規範、現代性特徵較為明顯的財政制度保障。⁴ 然而，處於清末民初這一重要歷史變動時期，河工水利作為一項傳統的公共事業，有關其經費之籌集與管理問題，卻尚未得到充分探討。⁵ 由於湖北地處

² 關於明清時期湖北乃至長江流域水利建設的經費來源問題，具體可參見彭雨新、張建民，《明清長江流域農業水利研究》（武漢：武漢大學出版社，1993年），第4章〈兩湖平原的堤垸水利與農業發展〉，頁184-268；章開沅主編，張建民著，《湖北通史·明清卷》（武漢：華中師範大學出版社，1999年），第4章第3節〈農業水利的發展〉，頁253-267；劉文遠，《清代水利借項研究 1644-1850》（廈門：廈門大學出版社，2011年），第1章〈清代水利借項緣起與發展〉，頁21-188；彭雨新，〈略論清代蘇松地區農田水利經費的籌集〉，收入中國水利學會水利史研究會、江蘇省水利史志編纂委員會編，《太湖水利史論文集》（南京：編者，1986年），頁59-64；張建民，〈清代兩湖堤垸水利經營研究〉，《中國經濟史研究》，第4期（1990年12月），頁68-84；張建民，〈試論中國傳統社會晚期的農田水利——以長江流域為中心〉，《中國農史》，第2期（1994年5月），頁43-54。

³ 劉增合，〈制度嫁接：西式稅制與清季國地兩稅劃分〉，《中山大學學報》（社會科學版），第3期（2008年5月），頁97-109；劉增合，〈西方預算制度與清季財政改制〉，《歷史研究》，第2期（2009年4月），頁82-105；劉增合，〈清季財政改制研究疏論〉，《安徽史學》，第2期（2011年3月），頁54-63。

⁴ 朱斯煌主編，《民國經濟史》（上海：銀行學會、銀行週報社，1948年），頁193-195；Ronald Yu Soong Cheng（陳友松），*The Financing of Public Education in China: a Factual Analysis of its Major Problems of Reconstruction* (Beijing: The Commercial Press, 2015), pp. 95-155；任曉蘭，《財政預算與中國的現代國家建構》（天津：天津社會科學院出版社，2015年），頁116-303。

⁵ 學界目前對二十世紀上半葉的中國水利問題多有研究，而水利行政、水利糾紛等方面的成果尤為顯著。具體可參見葉惠芬，〈洞庭湖「天祐垸」問題與湘鄂水利之爭〉，《國史館館刊》，第28期（2000年6月），頁107-144；周亞，〈民國時期關中傳統水利的機遇與

中國中部，坐擁長江、漢水兩大水系，所以修護江漢幹堤歷來是一項關係重大的要務，本文討論的提工經費即針對江漢幹堤。明清以降，湖北江漢幹堤修護經費來源雖有官帑與民力之分，但仍以民力為主，並普遍遵循「受益」原則。然1926年北伐戰爭之後，情況發生巨變，不僅關稅、特稅、釐金等國家性稅收，成為湖北堤費的主要收入來源，而且堤費支出亦逐步穩定。甚至當局在堤費管理上還設有專門機構，並因應時勢進行一系列改革，最終確立起相應的制度管理規範。湖北省的這些變化，其實為探究過渡時期傳統公共事業的經費來源與管理、歷史變局下國家對地方水利事業的介入，以及現代國家建設進程中公共財政的制度實踐等問題，提供了一個典型案例，而這也正構成本文的主要寫作目的。

貳、北伐後湖北堤工經費來源之變更

中國自古為農業大國，水利之重要性不言而喻。湖北位居中國中部，因長江、漢水於此交匯，所以省內濱江臨漢之州縣眾多，甚至不少縣份倚堤為命。明清時期，由於社會經濟的發展以及人口的增長與遷移，長江流域的農業水利建設

轉型〉，《社會史研究》，第5輯（2018年7月），頁225-241；胡其偉，《環境變遷與水利糾紛》（上海：上海交通大學出版社，2018年），頁1-327；蔣淵，〈民國時期的湖北水利行政與政府職能擴充〉，《近代史學刊》，第22輯（2020年1月），頁212-237；廖豔彬，〈傳統延承與近代轉型：民國江西泰和縣澁灘陂水利社會的演變〉，《學術研究》，第11期（2019年11月），頁121-126；呂興邦，〈疊合抑或並行：堤垸水利行政與鄉保行政之關係——以民國晚期湖北省松滋縣為考察中心〉，《西華師範大學學報》（哲學社會科學版），第4期（2020年7月），頁101-108。除此之外，黃麗生，《淮河流域的水利事業（1912-1937）：從公共工程看民初社會變遷之個案研究》（臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所，1986年），頁1-373，從公共事業的角度探究了民初淮河流域的水利興廢與社會變遷之間的關係。而龍登高、龔寧、孟德望、伊巍等人則著重剖析了天津、上海等通商口岸、河道疏浚的資金來源問題，包括發行公債、徵收海關附加稅等。參見龍登高、龔寧、孟德望，〈近代公共事業的制度創新：利益相關方合作的公益法人模式——基於海河工程局中外文檔案的研究〉，《清華大學學報》（哲學社會科學版），第6期（2017年11月），頁170-182；龍登高、龔寧、伊巍，〈近代公益機構的融資模式創新——海河工程局的公債發行〉，《近代史研究》，第1期（2018年1月），頁112-123；伊巍、龍登高，〈近代海關附加稅與疏浚事業資金供給模式——以浚浦局檔案為中心〉，《中國經濟史研究》，第3期（2020年5月），頁146-156。質言之，這些論著以研究主題或研究區域之關係，均未對清末民初內陸地區河工水利事業之經費來源與管理問題作出有效考察。

引人矚目。就湖北省而言，此一時期是水利發展史上的一個重要階段，除江漢堤防管理全面系統化之外，以防汛、歲修、大修為核心的修防制度亦逐漸健全完善；而修堤經費之來源，基本不外乎官帑、民力兩大類，並以民力為主導，體現出「受益」的重要原則。⁶

清季張之洞（1837-1909）督鄂後，湖北掀起了聲勢浩大的新政運動。在經費有所保障的條件下，新政中諸如教育、實業、商務、交通等公共事業的發展，均取得了顯著成就。然與此相較，作為傳統的公共事業——堤工，其經費來源則與前此無異，在官民兩種負擔中，仍由民力占據主要地位。

以地勢險要、關係重大的荊州萬城堤言之，其歲修經費即以土費為主，帑銀與捐納為輔。⁷ 土費是荊州萬城堤堤費的一種籌措方式，因修堤需要土方，每土一方有其定價，而每次興工所耗費之土方總價額，由當局向受益各戶按畝攤徵。除萬堤之外，省內其餘各地的堤防修護經費也主要依靠民力。如1890（光緒16）年，天門縣知縣等經籌議後稟請在縣內按糧抽捐，每銀一兩抽三百文，以便辦理育嬰養濟等事。然張之洞隨後批示，抽捐可行，惟捐款須用於興修本縣水利堤工，且須專款存儲，不准絲毫挪作別用，天門縣奉令後即遵照辦理。再如1893年，松滋縣稟請借款修堤並按糧派還，此舉得張之洞允許，但張同時要求該縣在具體施行時「不可稍寓權術」，應明白規定章程，將應還經費核實勻派。⁸ 1901年，張之洞又通飭省內有堤州縣，如有類似天門縣之捐款，應專辦堤工。⁹ 可附帶提及的是，在遇有重大工程或突發事件而民力實有未逮之時，修堤經費則主要

⁶ 章開沅編，張建民著，《湖北通史·明清卷》，頁260-261。

⁷ 根據已有研究，自乾隆末至宣統的百餘年間，荊州萬城堤的常規歲修經費呈日益增長之趨勢。其中，自乾隆末至嘉慶時期，萬城堤歲修由水利同知主管，歲修經費先司庫借支，後土費攤還；道光時期，土費徵收出現困難，萬城堤遂改由知府承修，而帑銀與捐納則成為歲修經費之重要補充；自咸豐至宣統，萬城堤歲修靠知府籌墊，堤費主要靠土費攤徵，間或借鹽課釐金以資周轉。參見何晨，〈清代荊州萬城大堤堤費運作演變（1788-1911）〉（武漢：華中師範大學歷史文化學院碩士論文，2015年），頁1-126。

⁸ 張之洞，〈批松滋縣稟借款修堤按糧派還〉（光緒19年7月28日），趙德馨主編，《張之洞全集》，第7冊，頁162。

⁹ 張之洞，〈筭北藩司通飭有堤州縣如有捐款應專辦堤工〉（光緒27年6月20日），趙德馨主編，《張之洞全集》，第6冊（武漢：武漢出版社，2008年），頁374-375。

由官府承擔，而這也是長久以來的慣例。¹⁰ 如1899年，張之洞飭令興修武昌城外南北兩岸江堤及武泰、武豐二閘，1902年該工程正式竣工，前後歷時三年有餘，「南北二堤共費銀88,000兩，閘工費2萬兩」。¹¹ 而此項巨額經費，係從閩省以工代賑之款以及賑捐局存款內撥付。

以上所述係清季的相關情形，至於民國初期，情況亦大體如是。如由湖北督軍蕭耀南（1875-1926）所主持編纂的《湖北堤防紀要》記載，荊江段之萬城堤，漢江段之劉家碼頭、大上地田，及宏恩江堤、武泰堤、武昌江岸、武豐堤、七口堤、同仁堤、馬華堤，襄江段之老龍堤、鐘堤、沙洋堤、王家營堤皆屬官堤。其常年修築經費由官署或在地丁錢糧項下帶徵，或在船捐項下劃撥，遇有突發事件，則臨時籌款；而各縣以垵田為主體的民堤，其常年修築經費則由相關垵田以受益多寡按畝平均攤派，遇有特別情況、民力一時難以負擔，官署亦可以直接撥補。¹² 據此分析不難發現，堤費負擔中官帑、民力並行但以民力為主，遵循「受益」原則的基本模式仍舊。也正因為如此，所以在此期間湖北官署用於修堤護堤的財政支出比甚低。據賈士毅（1887-1965）記述，1926年之前，湖北省在內務費項下設有堤工經費子目，而1913至1918年各年度湖北內務費共分省長公署、各道尹公署、各縣知事公署、各縣縣佐、警備隊、員警、水警、堤工、水利、省議會及其他等十一項子目，每年實支近兩百萬元。賈士毅指出，其中堤工經費「視天時而定經費之多寡」，「民二報銷五萬餘元，民三部定概算為二十五萬三千三百二十八元，至五年度減至二萬元」；至於1919至1925年各年度，「入內務費之款目，與民七以前略同」。¹³ 顯然，堤費支出並不穩定，且占全省內務費支出的比例亦微乎其微。

一言以蔽之，清末民初湖北堤工經費來源與傳統社會末期基本無異，其雖分有官帑、民力兩大類，但以民力為主，且遵循「受益」的基本原則。然1926年北

¹⁰ 有學者曾對清代前中期以官款修護湖北堤垵工程作了統計，其總數達十餘次，耗銀二百數十萬兩。參見章開沅主編，張建民著，《湖北通史·明清卷》，頁262。

¹¹ 湖北省地方誌編纂委員會編，《湖北省誌·水利》（武漢：湖北人民出版社，1995年），頁17。

¹² 蕭耀南，《湖北堤防紀要》（出版項不詳，1925年），無頁碼。

¹³ 賈士毅，〈湖北財政史略〉（1937年），《資料集》，湖北省檔案館藏，檔號：LSE2.1-1，頁34-35、55。

伐戰爭之後，此種情形卻發生了顯著變化。

1926年9月，中國國民黨中央政治會議組織成立湖北臨時政治會議，以提調鄂省一切軍政要務，而北伐軍總司令部亦同時設置湖北政務委員會與財政委員會，分別負責執行、處理湖北臨時政治會議有關政務、財務方面的決議。鑒於彼時湖北堤工情況緊急，亟須籌款修理，在政務委員會成立後，曾召集各縣堤工代表開會以籌措經費。有與會之沔陽縣代表陳億龍（生卒年未詳）提議發行堤工債券，然眾人經討論後認為公債關係重大，不能輕易發行，但可改由政府預籌現金，發行堤工流通券，以便臨時周轉，即刻開工。至於流通券之發行數量，以大洋200萬元折合銅元640萬串為定額，其面值分每張舊銅元五十枚、一百枚兩種；該券經發行後，可與銀元同樣流通市面，並准完納本省丁漕及一切稅項。¹⁴ 政務委員會之所以擬議發行流通券，實乃基於財政困難的無奈之舉。然此舉與北洋時期濫發各種債券無甚差別，所以湖北省黨部首先表示反對。

1926年12月24日，武漢臨時聯席會議（以下簡稱聯會）¹⁵ 召開第五次會議，湖北省黨部提案請撤銷堤工流通券，與會代表孫科（1891-1973）請湖北政務委員會主任鄧演達（1895-1931）就該事予以說明。鄧隨後表示，堤工不辦，數十萬人將無家可歸，已向省黨部進行疏通，改堤券發行量為150萬，其辦理手續須向政府與黨部報告。聽鄧演達解釋完畢後，主席徐謙（1871-1940）主張交財政部核辦，然鄧認為應交省政府辦理並注意發券手續，最後眾人決議交湖北省政務委員會核議辦理，並將辦理情形具報。¹⁶ 12月29日，聯會召開第七次會議。會上董用威（1886-1975）報告湖北堤工危急情形，各委員皆認為修理堤工已是刻不容緩，但經費問題難以解決。由於省黨部堅持反對發行堤工流通券，所以孫科提議改由財政部設法籌措，然財政部長宋子文（1894-1971）亦隨即表態暫無他法。因眾人商量不出有效對策，故而徐謙最後接受國民黨中央執行委員會顧問鮑羅廷（Michael Markovich Borodin，1884-1951）之建議，命湖北水利局與財政部籌議後提會表

¹⁴ 〈湖北政務委員會呈復發行堤工流通券辦法及流通券發行條例文〉，鄭自來、徐莉君主編，《武漢臨時聯席會議資料選編 1926.12.13-1927.2.21》（武漢：武漢出版社，2004年），頁154。

¹⁵ 1926年底，部分國民黨中央執行委員與國民政府委員聯合在武漢成立臨時聯席會議，作為廣州國民政府正式遷漢之前的最高權力機關，前此成立的湖北政務委員會受該會領導。

¹⁶ 鄭自來、徐莉君主編，《武漢臨時聯席會議資料選編 1926.12.13-1927.2.21》，頁89-90。

決。¹⁷ 令人遺憾的是，時過半月，籌款之法仍沒有眉目。

1927年1月15日，宋子文在聯會第十三次會議上表示，堤工如再不修理，半月後即有危險，惟以財政困難之故，眾委員最後亦只能議決通過宋之提議，即組織成立堤工委員會以協助財政部籌款。¹⁸ 而1月17日，聯會委員詹大悲（1887-1927）又在聯會第十四次會議上強調湖北堤工緊迫，要求政府先撥經費若干，以便儘早開工，但眾人最終仍只是決議「湖北堤工委員會從速開會」。¹⁹ 此刻籌款似乎成為聯會無法解決的難題，惟事情稍後又有了轉機。

1927年1月19日，聯會召開第十五次會議，孫科報稱，關於鄂省堤工經費，宋子文無法籌措，但鮑羅廷此時指出，由堤工委員會與海關總稅務司安格聯（Francis Arthur Aglen, 1869-1932）商量或許有辦法，因為安格聯處存有俄國庚子賠款，財政部可設法提款。然對於此事，聯席會議委員蔣作賓（1884-1941）明言，宋子文曾與安格聯會面，但對方態度甚為強硬。而外交部長陳友仁（1875-1944）亦表示，經與安格聯晤談，其告知關稅除用於償還外債及抵押歸還國內公債外並無餘款，惟主席徐謙認為安格聯此言不可信。後鮑羅廷再次提議：「可告安格聯，如堤工無款修築，則下半年湖北一二千萬人民均得受災。安在匯豐銀行有存款數百萬放利，如不答應，則將披露全國與之算賬」。²⁰ 很明顯，鮑羅廷主張將關稅收入之一部劃作堤工經費，如安格聯不從，則可通過曝光其私人的不光彩作為來施壓。因為鮑羅廷已直接建言，故而徐謙命令陳友仁次日上午10時半約安格聯在外交部談話，財政部長、交通部長、兩位俄國庚子賠款中國委員，以及各堤工委員屆時均應出席。而根據後來的結果判斷，安格聯在此問題上終究是作出了妥協。

1927年1月21日，聯會召開第十六次會議，湖北水利局長王祺（1890-1937）應邀報告堤工問題。雖然王祺對應修各堤及所需經費敘述甚詳，但孫科表示財政部現時無法籌款，提議以一個月的漢口房捐（房東或租戶繳納之稅）抵押來進行借款。而蔣作賓亦在此基礎上提請宋子文於兩三日內，先行設法籌借二、三十萬元以建築

¹⁷ 鄭自來、徐荊君主編，《武漢臨時聯席會議資料選編 1926.12.13-1927.2.21》，頁149-151。

¹⁸ 鄭自來、徐荊君主編，《武漢臨時聯席會議資料選編 1926.12.13-1927.2.21》，頁219。

¹⁹ 鄭自來、徐荊君主編，《武漢臨時聯席會議資料選編 1926.12.13-1927.2.21》，頁231-232。

²⁰ 鄭自來、徐荊君主編，《武漢臨時聯席會議資料選編 1926.12.13-1927.2.21》，頁247-248。

堤基。就在眾委員商議借漢口房租之時，陳友仁突道，關於堤工經費有一好消息，「今日與安格聯談判海關收入充堤工經費問題，安承認由海關徵收堤工附加稅，稅目、稅率均可由我們自定，決定後即可商由中國銀行墊款，二、三星期內即可取錢」。陳友仁的一番話直接使局面出現轉機，嗣經眾人決議，「湖北、湖南、江西三省海關徵收河堤工附加稅，按出入口貨價值抽百分之一，為修築湖北堤工之用，由外交、財政兩部會同從速交涉辦理」。²¹ 及至此時，湖北堤工經費終有著落。

如果對上述會議內容進行分析，首先可確定的是，籌款問題之所以得到解決實與鮑羅廷直接相關，是他提議並支持動用關稅，這從側面反映了此時其在國民黨內擁有重要地位與影響力。其次，安格聯由最初的強硬到最後的妥協，固然是因為其本人有不光彩的作為，但時勢的變化亦當是其中一個不可忽略的要因。一方面，相關研究已指出，在南方政府決定實施北伐之前，「有道伐無道」已然成為當時頗具影響的社會共識。²² 而待正式北伐後，南方軍隊一路勢如破竹，不僅受到沿途民眾的熱烈歡迎，同時也引起了英美等國的注意，甚至英國還表示要與廣東派「及早保持親善」。²³ 新政權的強勢由此可見一斑。另一方面，彼時身為海關總稅務司的安格聯，鑒於母國對中國南方政府的態度發生轉變，所以也審時度勢地與國民黨進行合作，其不僅到上海與武漢會見了國民政府官員，而且回絕了北京政府顧維鈞要求其返回北京的命令，並拒絕自1927年2月1日起開始在北方實施2.5%的關稅附加稅。²⁴ 雖然安格聯此舉引北京政府不悅，其隨後亦被北京方面解除了海關總稅務司之職務，但由於此時國民黨已經崛起，所以徵收三省海關堤工附加稅的既定政策在安格聯去職後仍得實行。最後，聯會眾委員決定由鄂、湘、贛三省海關徵收堤工附加稅，則是基於現實的考量，因為是時的武漢政權在長江流域有效控制的地區就是上述三省。

除上述所言附徵關稅之外，武漢地方商會、同業公會等各法團，其時亦呈奉國

²¹ 鄭自來、徐荊君主編，《武漢臨時聯席會議資料選編 1926.12.13-1927.2.21》，頁256-258。

²² 羅志田，〈「有道伐無道」的形成：北伐前夕南方的軍事整合及南北攻守勢易〉，《中國社會科學》，第5期（2003年9月），頁177-190。

²³ 〈英美論廣東國民政府〉，《真光》，第25卷第11期（1926年11月），頁86。

²⁴ 方德萬（Hans van de Ven），姚永超、蔡維屏譯，《潮來潮去：海關與中國現代性的全球起源》（太原：山西人民出版社，2017年），頁266-269。

民黨中央黨部、聯會議決，於湖北之特稅、釐金暨有堤之武昌等三十六縣田賦內各照正稅附徵十分之一堤工捐，²⁵ 連同三省關稅附加，一併作為湖北修理堤工之用費。

總而言之，北伐軍攻克武漢後，在眾人的努力下，當局最終得以通過附徵三省關稅，以及鄂省特稅、釐金、有堤縣份之田賦等捐稅，作為湖北堤工經費之保障。而此項籌款舉措一經施行，則迅速成為定制。惟因堤款收入關係重大，所以當局不得不倍加重視其管理問題。

叁、湖北堤工經費管理機構之演進 及管理制度改革

一、從湖北堤工經費保管委員會到湖北堤工經費管理委員會

1927年4月1日，國民黨中央執行委員會委派黨員詹大悲負責組織成立湖北堤工經費保管委員會（以下簡稱保委會），以對堤款進行專門管理，其委員以省市兩黨部、農民協會委員各一人，省政府委員二人及水利局、房鋪堤捐局兩局長充任，並由保委會推定孔庚（1873-1950）為主席。4月3日，保委會正式成立。²⁶

²⁵ 〈堤款篇〉，收入湖北水利堤工事務清理委員會編，《湖北水利堤工事務清理委員會清理報告書》（出版項不詳，1933年），頁1。徵收武昌等有堤之三十六縣的田賦附加，其實仍帶有前期「受益」原則的烙印，惟此一部分收入在堤工經費來源中所占比例甚微。如1926年度，湖北堤款收入分：關稅附加、特稅附加、田賦附加、釐金附加、其他堤捐、雜項收入、兌換等七項，其中關稅附加銀元5,375.117元、洋例銀（一種虛擬貨幣單位，並非實在的銀兩，其與銀元之間的兌換比率不定）20,000兩，特稅附加銀元173,636.013元，田賦附加銀元11,107.572元，釐金附加銀元23,848.149元，其他堤捐（房鋪捐、鐘祥船捐、賽馬捐）銀元318,704.633元、洋例銀14,900兩，雜項收入（財政部補助款）銀元1,000,000元，兌換收入20,896.731元，總計銀元1,553,568.215元，洋例銀34,900兩。參見〈堤款篇〉，收入湖北水利堤工事務清理委員會編，《湖北水利堤工事務清理委員會清理報告書》，頁94-98。田賦附加約占總收入（銀元數，不包含洋例銀數）的0.7%。

²⁶ 保委會成立後，受寧漢分裂以及蔣桂戰爭（亦稱「兩湖事變」）等政治軍事事件的影響，該會組織及人員發生過若干次變動。1927年8月，孔庚離職，湖北省建設廳長李書城（1882-1965）繼任主席。1928年1月，湘鄂臨時政務委員會將該會改組為堤工經費保管處，直隸於建設廳，任命丁禮卿、常春元（二人生卒年未詳）為正、副保管員；同年5

根據相關記載，田賦、釐金、特稅三項附加堤捐，於1926年12月開始徵收。田賦附加由各縣政府或縣財政局代徵，釐金附加由各釐金局代徵，特稅附加則由禁煙局代徵。²⁷ 在保委會成立之前，上述款項是否由各機關隨同正稅匯解財政部核收轉撥水利局應用，因資料缺乏，暫無從查考。然自保委會正式成立後，各代徵機關則遵財政部通令，將捐款按月逕解到會核收。至於關稅附加堤捐，自1927年5月實行開徵，由江漢、長沙、岳州、荊沙、宜昌五處之二五內地稅局代徵逕解保委會核收。²⁸

1928年，因外交談判取得重要進展，國民政府與英、美、德、法、日等國簽訂了關稅新約，成功實現關稅自主。次年，湖北等地各二五內地稅局亦奉令裁撤。然關稅自主意外地對鄂省堤捐徵收造成衝擊，所以1929年初，湖北省政府以堤款關係著國賦民命，實至重且巨為由，派員前往財政部接洽，要求繼續徵收海關堤捐，經反覆協商，宋子文最終同意該項堤款「准由海關繼續代為徵收」。²⁹ 而保委會在

月，湖北省政府又決議將保管處改回保管委員會，並推民、財、建三廳長為委員。此後，保委會歷經了石璜、方本仁、吳國楨等三任，直至1931年7月被改組為湖北堤工經費管理委員會。關於該會之組織架構及職權，1928年5月10日，湖北省政府議決公布了「湖北堤工經費保管委員會暫行條例」，規定保委會總覽全省堤費收入、保管以及支付各事宜，除由民、財、建三廳長兼任委員外，還另設文牘、正副會計、庶務各一人，以及錄事二人等職員。委員會每月收入支出及實存各款，須於當月底造具四柱清冊呈報省政府備查，其每月所需經費由堤款項下開支，造具預決算呈報省政府核准。參見「湖北堤工經費保管委員會暫行條例」，《湖北建設月刊》，第1卷第1期（1928年6月），頁19-20。

²⁷ 特稅主要指鴉片稅。1929年4月，蔣中正（1887-1975）飭令在漢口設立清理兩湖特稅處，委任沈慶沂為處長，前此所設之禁煙局隨即裁撤，而堤工附捐則改由特稅處徵收。由於在徵解數目上發生疑問，所以堤工經費保管委員會不久又呈湖北省政府，奉核准於宜昌設特稅堤捐經收處，專門負責監徵、記數並匯解堤捐等事宜。

²⁸ 〈堤款篇〉，收入湖北水利堤工事務清理委員會編，《湖北水利堤工事務清理委員會清理報告書》，頁4。若與武漢臨時聯席會議通過的決議相比，可知最後關稅附加堤捐之政策未在江西省施行，這可能與政治局勢的變化有關。因為1927年4月，蔣中正在南京另立中央政府，寧漢分裂期間，江西歸南京政府控制，武漢政權未便在江西開徵關稅附加堤捐。因1930年長岳關監督毛鐘才（生卒年未詳）徵收堤捐舞弊案被曝光，所以湖北、湖南兩省政府經協商並呈奉行政院核准自1931年1月起，長沙、岳州兩關之堤捐，由湘鄂兩省政府會委人員辦理，所徵之堤捐，湘鄂兩省各半平分。關於湘鄂兩省此時爭奪堤工捐，學界亦有研究涉及，惟其重點在於借助此事件透視民國時期海關監督的地位問題。參見李佳衡，〈民國時期的海關監督——以1931年兩湖堤工捐事件為例〉（武漢：華中師範大學歷史文化學院碩士論文，2018年），頁1-51。

²⁹ 〈鄂代表接洽堤工經費之圓滿〉，《申報》，上海，1929年2月15日，版13。

參酌相關情形後亦決定，宜昌、江漢兩關之堤捐改由該會派人駐關徵解，長沙、岳州、荊沙三關堤捐，則委託各該關監督徵解，並由該會印製聯票轉發各關填用。

因為關稅自主的條件之一，即是逐步裁撤各地釐金，所以1930年12月財政部長宋子文通電全國，宣布自次年1月1日起裁撤全國各省釐金，以及與釐金性質相類似的各種稅捐。³⁰ 1931年1月初，湖北省政府奉令將本省釐金裁撤，但堤捐也因此頓失一重要收入來源。為彌補損失，時任湖北省政府主席何成濬呈請財政部於鄂境所徵統稅、特稅附加堤工經費。³¹ 然經權衡後，財政部最終僅同意照海關正稅附加二成充作堤費，省府隨後亦布告周知。³² 需指出的是，鐘祥船捐亦屬釐金之一部分，本應在裁撤之列，但鑒於該捐創設甚久，最初即專為修防鐘祥上下游堤岸之用，往來船戶雖須納捐，實亦從中受益，所以彼時湖北省政府根據當地船戶之意願，並提經省府委員會討論後，決定對該項船捐仍照舊徵收。³³ 此為捐款之徵收。

至於堤捐之支銷，1929年以前，湖北省水利局及建設廳支用堤款時，大體皆按當時行政事業各費之需要，隨時向保委會支領，自數千元至六、七十萬元不等。待支用後，再按支款性質分造清冊，檢同單據，呈由主管機關審轉核銷。1930年，各款支銷改為按年度需用之概數報請省政府備案，一面仍向保委會整數具領、存局支用，間或有提前呈齎工程造價估表之舉。³⁴ 質言之，保委會成立後，鄂省堤款開始有正式、專門的管理機構。然彼時堤款之收支不盡規範，且由於歷時日久，保委會會務逐漸廢弛，所以湖北省政府又對其進行了整理與改組。

1931年5、6月間，保委會文牘王濟舟（1900-？）、會計何志道（生卒年未詳）聯名向省政府呈報該會事務廢弛情形，並請照所擬改良意見加以整理。據二人陳述，保委會成立之初，僅須任用少量職員即可維持會務。然自各內地稅局裁撤後，因徵收海關附加堤捐之需要，該會遂開始印發聯票，並陸續增加附屬機關

³⁰ 〈元旦實行裁釐 宋子文通電聲明〉，《申報》，上海，1930年12月16日，版6。

³¹ 〈鄂新稅擬增徵堤工費〉，《新聞報》，上海，1931年1月23日，版8。

³² 〈鄂省附徵關稅充堤工經費〉，《民國日報》，上海，1931年2月13日，版3。

³³ 〈堤款篇〉，收入湖北水利堤工事務清理委員會編，《湖北水利堤工事務清理委員會清理報告書》，頁4-5。

³⁴ 〈堤款篇〉，收入湖北水利堤工事務清理委員會編，《湖北水利堤工事務清理委員會清理報告書》，頁5。

及其經費，「儼然由保管機關一變而為財務行政之總樞紐」。惟經此變化，保委會本應選派熟習財政之人員對收支進行嚴密稽核，但各委員並未及時進行組織變更，仍由為數不多且不諳財政之職員因循守舊，最終導致會務廢弛。

其具體情形，就聯票而言，保委會每次印發聯票時僅由工役經手，印發多少聽其自便，「若查月領若干，固屬無案可查，甚至草賬，亦不登記」，且領用聯票，按例應每月造具用存清冊，並將填用繳核一聯匯送保委會核算。然對於領票不造冊者，以及陸續領票不匯送繳核者（長、岳關），「保委會概置不問」，即使有呈送繳核者，「保委會亦不逐張核算（荊沙關、宜關、漢關），僅將原書堆置室隅，實予貪污者以可乘之機會」。就旬月報表而言，保委會針對各處報告表冊，「或隔月一送，或數月匯送，甚或完全不送」之情形毫不查究，間或有一二處按期將表冊呈送，「亦係隨到隨束高閣，職員並不據以對照」。就核收解款而言，保委會對於各處解款，僅照來數核收，「該月徵獲若干，已否掃解，概不過問」，「最近如宜關堤捐，隔六個月之久，文電頻催，猶未掃解」。³⁵顯然，海關堤捐在徵解、核收等環節均爆出重大問題。

針對此等現狀，王、何二人提議在聯票之填發與領用、旬月報告表之填送，以及徵解稅款之稽核等方面均作出改進，不僅明確規定聯票、報表之填送規範及其限期，而且要求各處對於千元以上之捐款必須列表隨徵隨解，其坐支各費亦須造具預算，並呈請保委會轉呈省府核准飭遵後動支。³⁶

略可提及的是，除了王、何二人所提到的會務廢弛問題，彼時保委會管理堤款還存在另一重大問題，即該款被隨意挪用。1927年10月，國民黨中央政治會議武漢分會在漢口召開了湘、鄂、皖三省財政會議，其間湖北省政府提案要求對於堤款仍依成例進行專項管理，最後會議通過了一項決議案，規定鄂省堤款「直解

³⁵ 「湖北堤工經費保管委員會呈」（1931年5、6月間），〈湖北省政府關於堤工經費保管委員會事務廢弛擬具改良意見的訓令〉，《湖北省政府》，湖北省檔案館藏，檔號：LS001-005-0046-0001。

³⁶ 「湖北堤工經費保管委員會呈」（1931年5、6月間），〈湖北省政府關於堤工經費保管委員會事務廢弛擬具改良意見的訓令〉，《湖北省政府》，檔號：LS001-005-0046-0001。除上述辦法外，鑒於保委會直屬機關以及附徵堤捐之各縣署、及縣財政局為數眾多，所以王、劉二人提議增設職員，增加經費，但增加職員所需經費不應超過2,000元。

堤工經費保管委員會，任何機關不准提用」。³⁷ 此後，以寧漢戰爭、蔣桂戰爭之關係，湖北統治權發生移轉，而各處所徵之堤款雖仍解保委會核收，但該款任意遭其餘機關挪用則成為常態，此種情形曾導致鄂省民眾聯名致函保委會，要求該會將堤款妥善保管，慎重愛惜，不得任意借貸。³⁸ 而據時人後來回憶，自1927至1930年間軍政當局亦曾數次大額侵挪湖北堤款。³⁹ 質言之，連年累歲之後，保委會之運轉的確出現不小的問題，亟須整頓。

而接到王、何之呈文，湖北省政府即於1931年6月6日訓令保委會委員劉文島（1893-1967）、吳國楨（1903-1984）、方達智（1899-？）、彭介石（1885-1960）等人迅速核議見復。未幾，劉文島等呈復省府言道，保委會因組織不良以致事務廢弛，「該文牘、會計等擬具改良意見，殊可採用」，惟該會職責不止保管經費，實兼負徵收、考核、保管、支付等事務，故「擬將『保管』二字刪除，改名曰『湖北堤工經費委員會』」。⁴⁰ 除了同意整頓會務並呈請變更會名，劉文島等人隨後還商議一份組織規則，用以規定湖北堤工經費委員會的組織架構及職權等。⁴¹ 而湖北省政府委員會經開會討論後，除決定將會名改為「湖北堤工經費收支委員會」外，其餘增加職員、改定預算等措施均予以照准。惟對於省府的決議，保委會隨後又提出小小異議。

³⁷ 〈武漢財政會議續紀〉，《申報》，上海，1927年10月26日，版7。

³⁸ 〈水利局為堤工經費不得作別用致堤工經費保管委員會函〉，《湖北省政府公報》，第120期（1930年11月），頁33-34。

³⁹ 胡忠民，〈國民黨軍政頭目對湖北堤工費的八次掠奪〉，收入中國人民政治協商會議全國委員會文史資料委員會編，《文史資料選輯》，第35輯（北京：中國文史出版社，1999年），頁123-128。該作者之回憶是否全然可靠或可商榷，但反映出當時堤款曾被挪用這一事實當大致不差。

⁴⁰ 「湖北堤工經費保管委員會委員劉文島等呈」（1931年6月），〈湖北省政府關於堤工經費保管委員會事務廢弛擬具改良意見的訓令〉，《湖北省政府》，檔號：LS001-005-0046-0001。

⁴¹ 「湖北堤工經費委員會組織規則」，〈湖北省政府關於堤工經費保管委員會事務廢弛擬具改良意見的訓令〉，《湖北省政府》，檔號：LS001-005-0046-0001。該規則共計28條，主要規定委員會主席由湖北省政府主席兼任，以民、財、建三廳長及水利局局長為委員；委員會總攬湖北全省堤工經費徵收、考核、保管、支付各事宜，設秘書一人，負責督率職員辦公，另設文書、會計、考核三股，分別辦理主管事項；委員會所收之堤款應隨時存入湖北省銀行，息金歸公；委員會暨所屬各機關每月所需之經費，均由堤款項下開支，並須按月造具預計算，呈送省府核准。

1931年7月3日，保委會呈文省政府表示，本會所負職責不止保管經費，實兼有徵收、考核、保管、支付等各項事務，若將「保管」二字改為「收支」，名實未盡相符，如必須變更原擬名稱，擬請改為「湖北堤工經費管理委員會」，「顧名思義，於辦事許可權上，易於分負職責。」⁴² 7月13日，省府批復表示同意。自此之後，湖北堤工經費管理委員會（以下簡稱管委會）正式取代了之前的保委會。值得注意的是，新委員會之主席一職改由湖北省政府主席親自兼任，且會名中的「保管」二字亦改為「管理」，直接反映出時人試圖通過改組整頓此項常設機構俾利日後正常有效運行。而以此為宗旨，管委會在正式成立後也的確採取了若干措施。

1931年9月，管委會向省政府呈文言道：「截至本年七月份止，僅武昌縣財政局對於堤款尚屬遵照定案，比徵比解，餘如漢川、黃岡等縣，竟有一年或兩年之久，既不按月解款，又無月報到會。」「雖迭令催繳，但各縣局均相互推諉，由於本年潰堤甚多，修復堤工需款急如星火，故特開列各縣局擅挪堤款數目清單，呈請鈞府分令追繳。」省政府接呈文後，立即抄發原單，「飭令各縣長迅速將欠款設法籌還掃解，不得延宕干咎。」⁴³

為進一步解決問題，同年11月，管委會再次呈文省政府，以「堤款直接為國賦民命所繫，間接即影響於工商業之興替」為由，擬定考核各縣局報解田賦附徵堤工捐辦法20條，請省府鑒核施行。⁴⁴ 該辦法之主要目的，在於制止有堤各縣縣長或財政局長隨意挪用堤款，而其主要內容則可分為四個方面：一、重申堤捐應專款專用，各地不得隨意騰挪；二、規定報解必須及時，即堤捐無論數目多少，必須於每月底清結，其報解文書、捐收月報表以及捐款等項，至遲於次月五日以

⁴² 「湖北堤工經費保管委員會呈」（1931年7月3日），〈湖北省政府關於規定該會名稱為堤工經費管理委員會的指令及湖北堤工經費保管委員會的呈文〉，《湖北省政府》，檔號：LS001-005-0046-0002。

⁴³ 〈省政府據堤工經費管理委員會呈請追繳各縣挪用堤款分令漢川等十一縣迅速掃解（附欠繳清單）〉，《湖北省政府公報》，第161期（1931年9月），頁15-18。根據管委會所開列之清單，計漢川、黃岡、陽新、天門、京山、蒲圻、大冶、應城、鐘祥、咸寧、雲夢等縣，約共挪用堤捐洋49,316元。

⁴⁴ 「湖北堤工經費管理委員會呈」（1931年11月6日），〈湖北省政府關於堤工經費管理委員會呈送的考核各縣局報解田賦附徵堤工捐辦法令遵照辦理的指令及堤工經費管理委員會的呈文〉，《湖北省政府》，檔號：LS001-005-0138-0001。

內一併彙送；三、規定前後任之交代必須清楚明白；四、規定對於挪用堤捐、報解逾期以及交代不清者予以處罰。⁴⁵ 11月17日，省政府令知管委會，表示該項辦法已由省府委員會決議通過，交民、財兩廳核轉各縣局遵辦。

除上述舉措之外，針對各地堤捐徵解時常出現的捲款潛逃現象，管委會亦屢屢呈請省府對當事人進行通緝。如1932年1月，管委會以江陵縣前任財政局長楊振（生卒年未詳）攜堤款4,340餘元潛逃，呈請省政府催令通緝，並請轉咨福建省政府轉飭該逃員原籍之閩侯縣縣長查抄其財產備抵，以儆效尤。⁴⁶ 同年2月，鐘祥船捐局前局長葛亦雲（生卒年未詳）攜堤工捐款760餘元潛逃無蹤，管委會亦即刻呈請省府通令緝獲押追。⁴⁷ 由於此類案例甚多，故不詳舉。惟每接到相關呈文，省政府即飭令迅予緝追。

總而言之，管委會成立後，針對堤款收支徵解等環節所存在的問題，陸續採取了若干措施加以解決。而各種整理舉措，也確實獲得一定成效。正如時人所述，自1931年7月湖北省政府主席兼任管委會主席後，該會「始遵照財政部規定，照金庫制度收付款項，一面並嚴定稽核徵解種種規則，通令遵行，故二十年度堤款收入部分較有軌道可循。」至於堤款之支銷，因管委會曾規定「無論支取任何款項，均須逐案造具預算書，呈奉湖北省政府核准飭遵，方可發款。」故而「所有水利、堤工兩局及所屬各機關行政費，並該會及所屬各機關徵收費，均一律照章辦理。」惟關於堤防工程各費，則以事實上之窒礙，未能照辦，「仍舊籠統整數支領，事後補報。」⁴⁸ 此段記述，一方面反映出管委會在規範堤款收支方面取得了重要進步，但同時又表明相關制度實踐並不盡如人意。⁴⁹ 實際上，直至

⁴⁵ 「湖北堤工經費管理委員會考核各縣局報解田賦附加堤工捐辦法」，〈湖北省政府關於堤工經費管理委員會呈送的考核各縣局報解田賦附加徵堤工捐辦法令遵照辦理的指令及堤工經費管理委員會的呈文〉，《湖北省政府》，檔號：LS001-005-0138-0001。

⁴⁶ 〈省政府據堤工經費管理委員會呈請通緝捲款潛逃之楊振咨請福建省政府轉飭閩侯縣查抄該逃員財產備抵〉，《湖北省政府公報》，第176期（1932年1月），頁68-69。

⁴⁷ 〈省政府據堤工經費管理委員會呈請通緝捲款潛逃之前鐘祥船捐局長葛亦雲轉函高等法院／警備司令部請予協緝〉，《湖北省政府公報》，第181期（1932年2月），頁73-74。

⁴⁸ 〈堤款篇〉，收入湖北水利堤工事務清理委員會編，《湖北水利堤工事務清理委員會清理報告書》，頁5-6。

⁴⁹ 1932年6月，天津《大公報》曾刊發了一則「武漢堤工」的短評，作者針對湖北堤工建設效果不佳、有工作人員將工款挪用棄職而去的現象提出批評，並質疑監督機關與政府未盡

湖北堤工專款保管委員會成立後，堤款收支制度才臻於完善。

二、湖北堤工專款保管委員會之成立與經費管理制度改革

1932年9月，湖北省政府為進一步凸顯堤工的重要性，將原設之水利局拆分為水利、堤工兩局，任命陳克明（生卒年未詳）擔任堤工局局長。然時過未久，陳克明因在上年擔任水利局長期間浮報防水經費14萬元一事被查處，復加豫鄂皖三省剿匪總司令部（以下簡稱剿匪總司令部）總司令蔣中正，此時亦認為湖北堤工事業與經費管理弊端叢生必須進行整頓。⁵⁰ 所以湖北堤工專款保管委員會遂應時而生。

1932年11月中旬，湖北省政府奉蔣中正之命令將水利、堤工兩局以及管委會裁撤，全省水利堤工業務改由江漢工程局接辦。⁵¹ 而堤工經費，則另設湖北堤工專款保管委員會進行管理（以下簡稱專款管委會）。11月28日，全國經濟委員會委派龐松舟（1887-1990）、胡品元（生卒年不詳）到鄂，與省府主席夏斗寅（1886-1951）等人商洽管委會之接收事宜。12月10日，管委會正式停止辦公，其一切事務交由新成立的專款管委會接辦。12月16日，全國經濟委員會審議通過了「湖北堤工專款保管委員會組織章程」。

責任。參見〈武漢堤工〉，《大公報》，天津，1932年6月1日，版4。

⁵⁰ 蔣中正決心整頓湖北水利堤工事業，與當時爆發的川江龍公司惡性倒閉，詐騙湖北堤工經費案有直接的關係。1931年3月底，湖北堤工經費保管委員會會計劉文蓋，被發現私將堤款數十萬存放於漢口從事特貨貿易的川江龍公司，以賺取利息；就在省府將劉文蓋拘押並準備向川江龍公司追繳堤款之際，該公司突然歇業倒閉，其經理查問渠等人均逃匿無蹤。雖然湖北省府隨後將川江龍公司以及查問渠私產等立即查封，以備抵償公款，但截至1932年8月，仍有17萬餘元的堤款未能追回。該案主要案犯劉文蓋，於1932年9月被武昌地方法院判處有期徒刑五年，並科罰金一千元。但鑒於該案性質惡劣、在全國引起巨大轟動，所以蔣中正於1932年10月飭令豫鄂皖三省剿匪總司令部軍法處，將劉文蓋押赴漢口六渡橋公開槍決，且隨後又指令對湖北水利堤工事業進行整頓。

⁵¹ 自1926年底至1932年江漢工程局正式接管之前，湖北全省堤工主要歸省水利局管轄，在該局的統籌之下，江漢堤防每年的防汛與修護工作均能適時進行，並各自定有規章，而若干重大修防工程亦能比較順利完成，且辦理堤工人員亦受相關制度約束。及至1932年江漢工程局接管後，不僅全面改革堤防管理體制，而且協助修護民堤，並完成規模浩大的襄河堵口工程。參見湖北省地方誌編纂委員會編，《湖北省誌·水利》，頁15-22。

該章程共13條，主要就委員會之性質（全國經濟委員會轄屬機構，專門負責保管湖北堤工專款）、人員構成（湖北省政府代表二人，財政部、漢口商會與全國經濟委員會代表各一人）、職務設置（主任、會計主任、秘書、事務員各一人，書記、常務委員各二人），以及堤款收支辦法（收入均委託各徵收機關徵收，並逕解漢口中央銀行列收湖北堤工專款賬；支出則依據全國經濟委員會規定之預算動支，並以支票行之，支票由會計主任填寫、主任委員及常務委員會同簽名蓋章）等內容作出規定。⁵²

與之前相比，新機構有兩處明顯的變化。一是地位提高，無論是以前的保委會還是管委會，其性質都屬於湖北地方機構，而專款管委會則不同，其與江漢工程局相類似，均直隸於全國經濟委員會，屬於中央機構。此項性質的變化，表明湖北堤工經費問題已經得到中央的重視。二是堤款收支與管理愈加有規章可循。茲就後者說明如下：

其一，確立預算制度。前有述及，管委會成立後，各機關雖在支取款項時須造具預算書，但堤防工程各費仍係整數支領，事後補報。其實，就堤款支出而言，各堤防工程用費實占絕大部分，該項費用未能在事前進行預算編制，則預算制度的整體成效勢必大打折扣。由於專款管委會成立於1932年12月，彼時堤款收支糾葛頗多，且全國經濟委員會後來又將湖北堤工定性為特種事業，復加資料之限制，所以1932、1933年度堤款收支預算編制之具體情形，暫不可知；⁵³ 但從1934年

⁵² 〈全國經濟委員會湖北堤工專款保管委員會章程〉（1932年12月16日），全國經濟委員會編，《全國經濟委員會章程彙編》，第1集（出版項不詳，1932年），頁10-11。經全國經濟委員會、湖北省政府等協同商定，湖北堤工專款保管委員會主任一職由湖北省財政廳長兼任，會計主任則由全國經濟委員會直接任免。

⁵³ 根據已有資料可知，1932年度專款管委會經費支出預算為8,600元（俸給費6,830元、辦公費1,700元、設備費70元），1933年度該會支出經常門為17,400元（俸給費14,160元、辦公費3,060元、設備費180元），臨時門為差旅費一項，計2,000元。「全國經濟委員會湖北堤工專款保管委員會1932、1933年度經費支出預算書」，〈湖北堤工專款保管委員會二十一至二十四年度經臨費預算書〉，《全國經濟委員會》，中央研究院近代史研究所（以下簡稱中研院近史所）檔案館藏，檔號：26-34-005-04。又，1933年度湖北堤工專款收入預算為2,147,646元。參見「全國經濟委員會湖北堤工專款保管委員會民國二十二年度堤款收入預算書」，〈湖北堤工專款保管委員會二十一至二十四年度經臨費預算書〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-34-005-04。

度開始，湖北堤款收支預算之編制則非常規範明晰。

1934年5月15日，國民政府頒行了「全國經濟委員會事業費預算書類編制方法」，共14條，主要規定全國經濟委員會下屬各會處須按照要求，編制年度預算書及預算分配表。⁵⁴ 5月18日，全國經濟委員會秘書處致函專款管委會，飭其遵照新頒法規編送1934年度歲入歲出經常臨時等費預算書，以憑核辦。⁵⁵ 5月29日，專款管委會將歲入歲出預算呈送全國經濟委員會審核。

關於歲入，據專款管委會言，湖北堤工專款之來源，計有海關附加、特稅附加、田賦附加、經費餘款、其他收入五項，其海關附加、特稅附加、經費餘款三項1934年度內大都有贏無絀；田賦附加一項，因派員催解，頗有成效，收數較上年度增多，其他收入亦有增加，所以該年度收入總計較上年度約增洋6萬餘元，共列洋2,210,238元。⁵⁶ 關於歲出，該會經常費年支18,000元，臨時費2,400元；⁵⁷ 堤工事業費經常門計1,897,212元，臨時門計549,360元，撥借款計410,888元，各種補助費計201,628元，總計3,059,088元。⁵⁸ 收支兩抵，不敷近90萬元，其原因在於金水建閘費，國營農場借款，以及補助東成、新豐、漢成三垸堤工費等，均係臨時支出，為數達90萬元。此就1934年度實際預算言之，但次年專款管委會又奉令編制了1932至1934年度之追加預算。

⁵⁴ 〈全國經濟委員會事業費預算書類編制方法〉（1934年5月15日），全國經濟委員會編，《全國經濟委員會章程彙編》，第3集（出版項不詳，1934年），頁101-106。

⁵⁵ 「全國經濟委員會秘書處箋函」（1934年5月18日），〈湖北堤工專款保管委員會二十三年度收支預算〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-34-005-01。該函中有「參照上年度堤款收入預算科目類別」之字眼，據此可推斷1933年度之收支預算，專款管委會曾有編制。

⁵⁶ 「全國經濟委員會湖北堤工專款保管委員會呈」（1934年5月29日），〈湖北堤工專款保管委員會二十三年度收支預算〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-34-005-01。根據該預算表之記載，海關附加收入總計924,000元（其中江漢關關稅附加720,000元、宜昌關關稅附加24,000元、沙市關關稅附加30,000元、長沙關關稅附加120,000元、岳州關關稅附加30,000元）、特稅附加1,080,000元、田賦附加60,000元，經費餘款4,200元，其他收入總計142,038元。

⁵⁷ 「全國經濟委員會湖北堤工專款保管委員會呈」（1934年5月29日），〈湖北堤工專款保管委員會二十三年度收支預算〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-34-005-01。根據該預算表之記載，專款管委會經常門年支18,000元內，俸給費為14,160元，辦公費為3,600元，購置費為240元；臨時門年支旅費2,400元，係用於派員分赴各縣催解堤捐之用。

⁵⁸ 「湖北堤工專款二十三年度支出預算表」，〈湖北省請撥堤款補助民堤〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-00-15-004-05。

1935年國民政府以整理出納為目的，要求中央直屬之各特種事業機關、會處編制獨立預算。對於湖北堤工專款而言，中央政治會議曾議決，湖北堤工為國地共管事業，其堤工附捐收入，應以關稅、特稅為國家撥款，田賦附加、雜項收入等為地方撥款，均以湖北堤工事業基金名義同數列支；至於堤工事業收支，應由主管之國家機關會同省地方政府根據籌款成案，依事業基金會計制度編制獨立概算，不得混入國地普通概算。⁵⁹ 因為1932至1934年度已過，所以專款管委會最後決定補編追加預算，送請中央核定。根據該預算表顯示，自1932年12月至1934年6月，湖北堤款收支均為3,614,952元；而自1934年7月至1935年6月，堤款收支則均為3,405,237元。⁶⁰ 從數字上看來，此兩個半年度中，湖北堤款收支相符，契合預算法中出入相衡的原則。雖然從嚴格意義上論，此種做法與預算原理不相匹配，但這是專款管委會根據中央要求所作出的應變之舉，本質上仍是為了協助中央進一步完善預算法，故其仍可被視作對預算制度的踐行。而經此變動之後，1935、1936、1937等年度湖北堤款收支預算書，該會均遵令按時編造送審。⁶¹

另一方面，對於預算之執行，根據相關檔案資料顯示，專款管委會亦多能落實，尤其是在經費支出環節，每一月份都附有請款單，其支用時期、預算數目、實領數目等均一一載明。此外，關於各年度經費之決算問題，專款管委會亦有編

⁵⁹ 「全國經濟委員會湖北堤工專款保管委員會呈」（1935年12月31日），〈二十三年度湖北堤工事業費〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-34-008-01。又，湖北堤工之所以被定性為國地共管事業，是因為在中央政治會議看來，湖北省地居長江中游，所屬江堤關係數省水利，且該項堤工事業經費，大部分取給於國庫或由國家機關附徵之款，只以種種關係，未便將江堤以外之工程詳細劃出，而是始終由一機關兼管，於是該機關隸屬發生問題，故基於實情，宜認定該事業為國地共管較為合理。〈監察院訓令〉，《監察院公報》，第55期（1935年11月），頁30-32。

⁶⁰ 「全國經濟委員會湖北堤工專款保管委員會民國二十一、二十二年度堤工事業經費收支預算表」、「全國經濟委員會湖北堤工專款保管委員會民國二十三年度堤工事業經費收支預算表」，〈二十三年度湖北堤工事業費〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-34-008-01。

⁶¹ 囿於資料，1935-1937年度之收入預算暫未得見。但就支出預算而言，其主要包括江漢幹堤歲修工程費、防汛費、民堤補助費等項，計1935年度總預算為6,544,887元，1936年度為1,103,447元，1937年度為751,351元。參見「全國經濟委員會二十四年度湖北堤工事業基金支出預算分配表」，〈二十四年度湖北堤工事業費〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-34-008-02；「全國經濟委員會二十五年度湖北堤工事業基金支出預算分配表」、「全國經濟委員會二十六年度湖北堤工事業基金支出預算分配表」，〈湖北省堤工專款預算核轉事項〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-34-004-03。

制決算書，呈送全國經濟委員會及湖北審計分處察核。⁶² 質言之，專款管委會自1932年12月接辦湖北堤款事務後，遵照上級機關之命令，厲行預算制度，使堤款收支尤其是支出得以有章可循。

其二，在堤款徵收、保管與支付上實行「三權分立」。1927年，詹大悲等人奉令設立保委會，其主要目的仍在於通過建立專管機構，以使堤費收支得有保障。然歷時日久，該會會務廢弛，不得不於1931年進行改組，惟管委會成立後亦時常爆出堤款遭侵蝕虧挪。導致此種現象的原因甚多，但管委會在堤款保管支付上擁有很大權力，實為其中不可忽視的一大要因。

在保委會存在期間，堤款直接由該會收解支發。而管委會之主席雖然由湖北省政府主席兼任，堤款亦存放於湖北省銀行，甚至在未奉省令之前該會亦不得擅自支發款項。然必須注意的是，各堤款由徵收機關代徵後須先行直解管委會，再由該會轉存省行，而且關於現金之核收、保管、支付、抵解、轉撥以及核算等事宜，亦均由管委會會計股、審核股全權負責。該會權力過大導致虧空舞弊案件頻頻發生。⁶³

或許是汲取了之前的教訓，所以專款管委會成立伊始，全國經濟委員會即制定了「湖北堤工專款收解支付辦法」，計12條，主要就是對堤款徵收、保管、支付等內容作出規定。關於徵收，特稅附加、關稅附加、田賦附加，依次

⁶² 根據規定，湖北堤工專款每年度收支決算經專款管委會編制之後，須先行呈送全國經濟委員會審核，再由經委會轉送國民政府主計處審查備案。但自1935年4月國民政府主計處湖北分處成立之後，為方便起見，全國經濟委員會致函專款管委會，令自1935年度起，湖北堤款收支計算可就近轉送湖北審計分處審核。又，根據專款管委會自述，由於堤款收入均由有附加堤捐各機關代徵，而支出則該會僅遵令核數付款，凡一年度以內應收未收、應付未付之核定數目，該會均無案可稽；所以編制湖北堤款之整個決算，事實上殊感困難，故只能就可能範圍內，編具該會經常、臨時各費一部分之決算書送請查核。參見「全國經濟委員會湖北堤工專款保管委員會呈」（1935年9月19日），〈湖北堤工專款保管委員會經費決算〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-34-007-04。

⁶³ 1932年11月，湖北堤工經費管理委員會撤銷之後，蔣中正曾飭令朱玖瑩等組織成立湖北水利堤工事務清理委員會，對1926年以來湖北省堤款收支、堤防工程等問題進行全面清查。後經該會查得，自湖北堤工經費保管委員會成立，至湖北堤工經費管理委員會奉令撤銷期間，各機關虧挪堤款有案可稽者，除川江龍案外，其餘因公挪用者一百六十餘起，計洋六十二萬餘元，私人虧蝕者七十四起，計洋七十三萬八千餘元。參見〈堤款篇〉，收入湖北水利堤工事務清理委員會編，《湖北水利堤工事務清理委員會清理報告書》，頁19。

由清理湖北特稅處及其所屬各分處、各關稅務司、各縣田賦徵收機關代徵，各代徵機關依照定案徵收堤捐時，須另給收據，或於原發正稅正賦徵收憑證上加列堤工捐專案、加蓋戳記，各機關徵獲捐款每旬報解一次；關於保管，各代徵機關徵獲捐款後一律填具四聯解款書，截留存根一聯，其餘三聯連同現金逕解中央銀行漢口分行核收，由該行負責保管，漢口分行收到堤款後，須即時填給收據並掣存解款通知一聯，將其餘報告、調查二聯各加蓋收訖圖記，分送全國經濟委員會及專款管委會分別登記。此外，漢口分行對於所收到之捐款須列收湖北堤工專款賬，以備核查；關於支付，凡在堤工專款項下支付之經費均須造具預算書二份，送經全國經濟委員會核准後，由會填發四聯付款書，截留存根一聯，以通知一聯交中央銀行漢口分行，以憑證一聯連同預算書一份交專款管委會，以准單一聯交領款機關或領款人，該會根據全國經濟委員會所發付款憑證簽發支票，領款機關或領款人憑全國經濟委員會所發付款准單，向專款管委會換取支票，漢口分行則須對支票與全國經濟委員會所發之付款通知兩相核對無誤後，方可付款。⁶⁴

通過將堤款之徵收、保管以及支付事宜責之於不同的機關，俾使相互牽制，並對徵解、收支程序作出明確規定，全國經濟委員會可謂澈底解決了此前湖北堤款收支權力過於集中的問題。及該項法令正式頒布後，各相關機構亦均照案奉行，而往日堤款遭侵挪虧蝕之局面亦為之一變。如1933年10月，時人曾有言，全國經濟委員會接辦湖北堤工後，不僅督責江漢工程局於四個月間完成歲修工程一百餘處，而且該會所設之專款管委會，「其成績亦至為可觀，核其所掌收支，已得有餘款，以為鄂省新興水利永久工程之用」。⁶⁵

其三，實行民堤經費補助制度。前有述及，由於長江、漢水兩大水系於湖北交匯，所以省內除江漢幹堤之外，還有為數眾多、犬牙交錯的垸田。而這些垸田則構成了民堤的主體，其修護責任在於民間，惟遇有特殊情況或民力不濟之時，官府可酌情對民堤予以工程或經費上的補助。

⁶⁴ 〈湖北堤工專款收解支付辦法〉（1932年12月19日），全國經濟委員會編，《全國經濟委員會章則彙編》，第1集，頁36-38。

⁶⁵ 〈全國經濟委員會過去工作及未來方針〉，《益世報》，天津，1933年10月21日，版2。

1930年代初，湖北省由於地方不靖、水災頻發，所以各地民堤之修護時感困難。有鑒於此，1934年7月26日，湖北省政府主席張羣（1889-1990）致電剿匪總司令部，請求轉函全國經濟委員會准以鄂省堤工專款百分之二十為補助民堤經費標準，由省府督飭江漢工程局考核各地民堤情形統籌支配，或者由全國經濟委員會規定補助民堤標準，由省府隨時考核情形呈請補助。⁶⁶未幾，剿匪總司令部復電省府表示呈請酌撥堤工專款補助民堤自屬可行，但須隨時考核情形呈請核奪，並「以每年不超過堤工專款全部收入百分之二十為限度，仍以江漢兩線緊接幹堤之重要民堤，劃為必須補助範圍」。⁶⁷從此項復電中可以看出，剿匪總司令部雖然同意了省府的提議，但有附帶條件，對經費撥補比例以及可得補助之民堤範圍，均作出了限制。8月7日，剿匪總司令部政務處將該項命令轉飭全國經濟委員會秘書處核辦。

1934年8月31日，全國經濟委員會秘書處復函剿匪總司令部，鄂省府請求以堤工專款補助民堤，既經核准，本會自表贊同，但本年度關於民堤修防及其他水利事項之補助與貸款，總數已達61萬餘元，實已超過本年度堤款預算總收入220萬元的百分之二十，至自1935年度起如何補助一節，「似應規定由請求補助者呈經鄂省府考核情形轉呈，由總部預商本會，接洽定奪」。⁶⁸顯然，全國經濟委員會雖同意遵從剿匪總司令部之指令補助民堤，但又表示1934年度補助費已超過限額、1935年度如何辦理可屆時再行商議。看似矛盾的言詞，實際上反映了全國經濟委員會在該問題上並不積極的真實態度。

而湖北省政府得知此事後，又具文函請剿匪總司令部飭令全國經濟委員會明列1934年度補助民堤實數，並要求明確規定1935年度補助總額。⁶⁹嗣後，全國經濟委員會秘書處遵令開具1934年度民堤補助費清單，並以經費吃緊為由，擬定1935年度民堤補助費暫以二十萬元為標準，並「仍視堤款收入之贏絀而增

⁶⁶ 「湖北省政府呈」（1934年7月26日），〈湖北省請撥堤款補助民堤〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-00-15-004-05。

⁶⁷ 「豫鄂皖三省剿匪總司令部政務處公函」（1934年8月7日），〈湖北省請撥堤款補助民堤〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-00-15-004-05。

⁶⁸ 「全國經濟委員會秘書處公函」（1934年8月31日），〈湖北省請撥堤款補助民堤〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-00-15-004-05。

⁶⁹ 「湖北省政府呈」（1934年11月初），〈湖北省請撥堤款補助民堤〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-00-15-004-05。

減」。⁷⁰ 全國經濟委員會此舉隨後得到剿匪總司令部的支持。然湖北省政府仍堅持要求按照原議——以堤款收入之百分二十撥補執行，且以荊堤關係重大為由，請求將荊江堤工局用費以及荊堤工程費，劃歸江漢幹堤項下開支。對於湖北省政府之主張，全國經濟委員會不予認可。惟經往返電商，雙方最終達成協議，即全國經濟委員會同意以堤款收入之百分二十補助鄂省民堤，而鄂省府則同意荊江堤工局用費及荊堤工程費均在民堤補助費項下開支。由於此時1934年度已過去大半，所以雙方又約定民堤補助費從1935年度開始正式劃撥，其數額則以1934年度堤款收入預算220萬元為標準，撥補百分之二十，即為44萬元。

為了使撥款領款工作能夠順利進行，1935年5月湖北省政府將新擬定的每年撥補湖北民堤款項及分期辦法，函送全國經濟委員會查照辦理。該辦法共4條，規定全國經濟委員會每年須撥付湖北民堤款44萬元；每年撥款分為4期，以會計年度開始之7月份為第一期撥洋10萬元，10月份為第二期撥洋14萬元，次年2月份為第三期撥洋15萬元，5月份為第四期撥洋5萬元；每屆領款之時，由湖北省政府備具正式印收，送交全國經濟委員會轉飭專款管委會照撥；江漢工程局辦理湖北民堤，除奉湖北省政府交辦或經專案呈准者外，應於每年汛期後將本省應行修築之民堤進行勘估，並彙具各堤估修圖表，呈請湖北省政府核准後方得興修。⁷¹

接省政府之函電後，全國經濟委員會對前兩條辦法表示贊同，但關於第三條所定之領款手續，仍要求按照原頒之「湖北堤工專款收解支付辦法」，按期填具請款書，「函送經委會秘書處填發付款准單後，再由省府照填四聯領款書，送向堤款保委會（按：專款管委會）具領」，至於第四條規定的是江漢工程局修築民堤之程序，與撥款無關，故不置可否，惟應修之民堤，「經支配核定後，該省府應仍報會備查」。⁷² 嗣後，湖北省政府亦復函表示可照辦。換言之，經湖北省政府與全國經濟委員會反覆協商，補助省內民堤經費制度終得以在1935年6月確立，並從該年度開始正式執行。

⁷⁰ 「全國經濟委員會秘書處公函」（1934年11月27日），〈湖北省請撥堤款補助民堤〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-00-15-004-05。

⁷¹ 「全國經濟委員會每年撥付補助湖北民堤款額及分期辦法」，〈湖北省請撥堤款補助民堤〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-00-15-004-05。

⁷² 「全國經濟委員會公函」（1935年6月7日），〈湖北省請撥堤款補助民堤〉，《全國經濟委員會》，檔號：26-00-15-004-05。

根據記載，截至1935年度終了，湖北民堤補助費共收30餘萬元，與額定之44萬元相比，尚不足10萬餘元。⁷³ 全國經濟委員會之所以撥款不足，是因為該年湖北省再次遭遇嚴重水災，江漢幹堤修護、襄河堵口等工程耗資甚巨，堤款入不敷出。而湖北省政府領取此項撥款後，也隨即分配應用於荊堤工程費、荊堤防汛費，潛江汪家剝復堤費、武惠堤閘工程費、漢陽東成與新豐兩垸貸款、水工試驗建築籌備費，以及民堤組經常費等項。⁷⁴ 1936年度，湖北省政府又收到補助費近40萬元。⁷⁵

或許補助民堤經費制度之實踐效果不如預期，但向依民力進行修護之民堤現今亦在制度層面獲得了一定的政府經費補助，此中之意義自不可忽視。及「七七事變」爆發、全國轉入戰時狀態，湖北省政府仍繼續執行此項民堤經費補助制度。如1938年3月，省府抄發江漢工程局所擬之民堤工費補助辦法，令飭各有堤縣政府遵照施行。⁷⁶ 而1939年春，東荊河汪家剝、胡家場兩處決口，湖北省政府亦呈准經濟部在堤款項下撥補5,000元以堵潰口。⁷⁷

一言以蔽之，自專款管委會於1932年12月成立後，湖北堤款收支及該會自身之運行愈益規範。雖然隨著中日戰爭的全面爆發，全國經濟委員會被撤銷，但專款管委會則仍行保留，並改隸於國民政府經濟部。1938年經濟部頒行「湖北堤工專款保管委員會組織規程」、「湖北堤工專款收解支付辦法」等規章，前此之堤款收支預算以及堤款徵收、保管與支付等制度，均被明文繼承，而補助民堤經費之舉措亦在實際中繼續執行。

⁷³ 「湖北省二十四年度民堤補助費收入一覽表」，〈湖北省建設廳、湖北省政府秘書處關於湖北省1935年度民堤補助費收入、分配及支用一覽表的函〉，《湖北省建設廳》，湖北省檔案館藏，檔號：LS031-004-0338-0007。

⁷⁴ 「湖北省二十四年度民堤補助費分配及支用一覽表」，〈湖北省建設廳、湖北省政府秘書處關於湖北省1935年度民堤補助費收入、分配及支用一覽表的函〉，《湖北省建設廳》，檔號：LS031-004-0338-0007。

⁷⁵ 「經濟部湖北堤工專款保管委員會自二十一年十二月五日起至二十七年七月二十日止收支堤工專款交接清冊」，〈賈士毅移交清冊〉，《經濟部》，中研院近史所檔案館藏，檔號：18-20-11-001-02。

⁷⁶ 〈湖北省政府訓令〉，《湖北省政府公報》，第355期（1938年3月），頁15。

⁷⁷ 「經濟部水利司代電」（1939年5月19日），〈員工生活補助費；監修費、預備費支用〉，《經濟部》，檔號：18-20-11-006-02。

肆、堤工經費收支及其與湖北財政總支出之分析

前已提及，在1926年以前，湖北堤工經費負擔總體以民力為主，並遵循「受益」原則。⁷⁸ 堤工經費支出在湖北全省財政總支出中可謂無足輕重。以1911（宣統3）年湖北省所編預算案言之，國家行政經費歲出預算經常門下共計解款、協款、行政總費、交涉費、民政費、財政費、典禮費、教育費、司法費、軍政費、實業費、交通費、工程費、官業支出等14項；臨時門下共計解款、交涉費、財政費、民政費、典禮費、軍政費、公債等7項，二者之總額約計為13,963,724兩，經度支部核減之後，仍達13,167,181兩。⁷⁹ 在此眾多子目中，解款與軍政費支出數額最巨，以經臨兩門共計之，前者約為4,461,062兩，後者約為4,236,318兩，合占支出總額的66%，而包含堤工經費在內的工程費則為81,046兩，約占支出總額的0.6%。兩相比較，堤費支出在全省財政支出中所占的比例，幾乎可以忽略不計。略可提及的是，在此次預算中，與堤工同屬公共性質的教育、實業等事業費之支出數額亦甚低，前者為77,848兩，後者為42,379兩，占全省財政總支出的比例亦可謂微不足道。

民國初年，由於政局不穩、武人當權、戰爭頻發，所以湖北省軍費支出膨脹，實占全省財政支出之主體。為便於理解，茲先將民初湖北財政收支以及軍費支出，占全省財政總支出之狀況列表於下：

⁷⁸ 荊州萬城堤由於地位極為重要，所以自清乾隆末期開始，由荊州知府及駐防將軍負責堵築歲修，並嚴定十年保固期限。民國初年，時人設置萬城堤工局（1918年改名為荊江堤工局），由省署委任局長，司修防之責。1927年，湖北省設水利總局統籌全省水利堤工，鑒於荊江堤工重要，故荊局得以保留。及江漢工程局接管湖北水利堤工後，該局又受江漢工程局之監督指導。由於地位險要且長期設有專局，所以荊江堤工局局用及工程費相對有所保障，即由江陵一縣田賦附徵土費，及沙市鹽行抽收鹽捐以資應用。但1926年以後，受水災及匪患的影響，土方之價逐年增長，石工增多，以致入不敷出，1927至1930年度由湖北堤工專款每年度撥補2萬元，1931至1934年度每年度撥補之數或6萬元（1931、1933年度），或7萬元5千餘元（1934年度），或8萬7千元（1932年度）不等。參見「荊江堤工局關於奉諭開列荊江堤工局各項工作的函文」（1936年2月11日），〈荊江堤工局關於奉諭開列荊江堤工局各項工作的函文〉，《湖北省政府》，檔號：LS001-005-0852-0001。

⁷⁹ 〈湖北省宣統三年預算歲出國家行政經費分類表〉，收入全國圖書館文獻縮微複製中心編，《清代民國財政預算檔案史料彙編》，第6冊（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2008年），頁2883-2885。

表1、1913至1925年度湖北財政收支對照表

單位：元

年度	收入數	支出數	收支相衡
1913	4,718,963	10,417,266	-5,698,303
1914	9,968,321	8,993,028	+975,293
1915	13,156,326	13,083,056	+73,270
1916	12,011,124	13,202,039	-1,190,915
1917	7,692,616	10,407,549	-2,714,933
1918	10,391,687	11,251,834	-860,147
1919	9,090,327	10,102,130	-1,011,803
1920	8,744,062	9,063,999	-319,937
1921	6,695,181	8,775,165	-2,079,984
1922	10,649,978	12,016,805	-1,366,827
1923	12,214,083	13,040,506	-826,423
1924	8,720,945	10,373,794	-1,652,849
1925	7,232,174	17,414,065	-10,181,891

資料說明：據賈士毅自述，1926年度之收支，因資料缺乏，無從查考。

資料來源：根據賈士毅，〈湖北財政史略〉，《資料集》，湖北省檔案館藏，檔號：LSE2.1-1，頁30-32、42-44、53-55、61-62整理而成。

表2、1913至1924年度湖北軍費支出占全省財政總支出比額表

單位：元

年度	項目	軍費支出	財政總支出	軍費支出占財政總支出比額
1913		7,855,294	10,417,266	75.4%
1914		4,537,511	8,993,028	50.5%
1915		5,360,500	13,083,056	41.0%
1916		5,358,603	13,202,039	40.6%
1917		5,563,303	10,407,549	53.5%
1918		5,202,027	11,251,834	46.2%

國民政府時期地方水利事業資金之籌集與管理：
以湖北堤工經費為例（1926-1938）

年度	項目	軍費支出	財政總支出	軍費支出占財政總支出比額
1919		3,953,757	10,102,130	39.1%
1920		3,728,526	9,063,999	41.1%
1921		4,352,097	8,775,165	49.6%
1922		5,162,157	12,016,805	43.0%
1923		5,258,800	13,040,506	40.3%
1924		3,501,675	10,373,794	33.8%

資料說明：據賈士毅自述，1925、1926兩年度之軍費開支，因資料缺乏，無從統計。

資料來源：賈士毅，〈湖北財政史略〉，《資料集》，檔號：LSE2.1-1，頁42-43、62。

從上述兩表可知，民初北洋系統治下的湖北，除1914、1915兩年度經時任財政廳長張壽鏞（1875-1945）大力整頓，財政以收抵支略有盈餘外，其餘年度均係入不敷出，虧空嚴重，正如賈士毅所言，此「歷年積虧數額之大，實為全國各省所僅見。」⁸⁰而財政虧空顯然又與軍費支出常年居高不下直接相關。因為自1913至1924年度，湖北財政總支出平均每年度約計1,089萬元，但軍費支出每年度約計500萬元，幾占全省財政總支出的二分之一。由於此種格局長期未能得到改變，故而其他支出亦大為受限，正所謂「軍政費為數最巨，因其不能以財政能力之厚薄，而定適當之數目，故各項事業均受牽制，無由發展。」⁸¹全省財政既屬羅掘俱窮，復加明清以降堤防修護本就存在依靠民力的傳統，所以民初湖北堤費在全省總支出微不足道、視天時以定多寡情形，亦算是在情理之中。

及1926年，北伐軍攻克武漢，隨著黨政機關以及大批軍隊到鄂，是時本屬拮据的鄂省財政所面臨的壓力更陡然增加。如武漢臨時聯席會議於1926年12月13日召開第一次會議時，宋子文、鄧演達等人即有報告，鄂省以財政機關不統一、資本家運大宗現款至滬以及商務冷淡之關係，「月收不過一百五十萬」，而各軍軍費，連同漢陽兵工廠、病院等經費，每月則需350萬，若將鄂西軍事及新砲廠經

⁸⁰ 賈士毅，〈湖北財政史略〉，《資料集》，檔號：LSE2.1-1，頁54-55。

⁸¹ 賈士毅，〈湖北財政史略〉，《資料集》，檔號：LSE2.1-1，頁38。

費等項併計在內，則每月總數實需450萬。⁸² 收支兩抵，每月不敷達300萬元。由此觀之，當時聯會眾委員表示難以為修堤籌措款項，確係實情。後經眾人努力，鄂省堤工最終得有穩定的經費來源，其意義不可謂不大。茲將1926至1938年度湖北堤工經費收入列表於下：

表3、1926至1938年度湖北堤工經費收入總表

項目	幣別	銀元（元）	洋例銀（兩）	銅元（串）
關稅附加		11,901,741	3,824,332	--
特稅附加		9,967,644	--	--
釐金附加		2,811,455	--	--
田賦附加		1,021,857	--	--
兌換收入		5,819,618	7,159	10,865
雜項收入		1,152,536	--	--
其他		2,277,000	49,771	29,300
中央江河堵口復堤工款項 下撥入款		1,500,000	--	--
銀行透支借款		900,000	--	--
變售公債款		1,167,501	--	--
總計		38,519,352	3,881,262	40,165

資料說明：（1）兌換收入來自洋例銀、銅元、中鈔等不同貨幣與銀元之間，因兌換比率變動而產生的收益；（2）由於實行裁撤釐金開徵營業稅，所以1931及其以後年度釐金附加剔除；（3）中央江河堵口復堤工款項下撥入款、銀行透支借款、變售公債款，皆係1935年度襄河堵口的臨時性入款；（4）原表中若干年度的臨時性入款因為數不多故未計入；（5）原表計至小數點後兩位或三位，本表為統一只保留到個位數，表4、表5亦同。

資料來源：〈堤款篇〉，收入湖北水利堤工事務清理委員會編，《湖北水利堤工事務清理委員會清理報告書》（出版項不詳，1933），頁166；「經濟部湖北堤工專款保管委員會自二十一年十二月五日起至二十七年七月二十日止收支堤工專款交接清冊」，〈賈士毅移交清冊〉，《經濟部》，中研院近史所檔案館藏，檔號：18-20-11-001-02。

⁸² 鄭自來、徐莉君主編，《武漢臨時聯席會議資料選編 1926.12.13-1927.2.21》，頁31-32。

由上表3可知，此一時期關稅附加、特稅附加、釐金附加，三者構成了湖北堤工經費的主要來源，共計2,468萬餘元，若再加上因貨幣兌換比率變動而產生的收益，則達3,050萬餘元。而1935年襄河堵口工程的臨時性籌款3,567,501元，係重大突發事件時的非常之舉，不算堤費經常收入，若將其剔除，則關、特、釐三項附加稅約占總收入的70.6%，連同兌換收入的話，則約占總收入的87.3%。至於帶有「受益」痕跡的田賦附加，只占總收入的2.9%。這種情況反映了國民政府主政後，湖北堤工經費收入開始以國家稅收為主要依靠，此與之前的情形截然不同。此後堤費支出獲得保障。茲將1926至1938年度湖北堤費收支列表如下：

表4、1926至1938年度湖北堤工經費收支表

單位：元

年度	收支	收入	支出	收支相衡
1926		2,141,342	1,884,109	+257,233
1927		1,675,565	1,515,260	+160,305
1928		2,172,646	2,057,619	+115,027
1929		3,296,442	2,811,674	+484,768
1930		2,886,521	2,799,693	+86,828
1931		2,740,895	2,403,892	+337,003
1932		3,387,394	2,458,500	+928,894
1933		3,509,662	2,056,580	+1,453,082
1934		4,263,662	3,420,247	+843,415
1935		6,880,336	6,856,970	+23,366
1936		3,928,045	3,928,045	0
1937		1,973,616	1,465,156	+508,460
1938		565,473	182,534	+382,939

資料說明：（1）自1927年度起，堤款收入部分包含上年度結存之款。

資料來源：〈堤款篇〉，收入湖北水利堤工事務清理委員會編，《湖北水利堤工事務清理委員會清理報告書》，頁295；「經濟部湖北堤工專款保管委員會自二十一年十二月五日起至二十七年七月二十日止收支堤工專款交接清冊」，〈賈士毅移交清冊〉，《經濟部》，檔號：18-20-11-001-02。

從表4可知，自1926至1938年度，除1936年度之外，湖北堤工經費以收抵支每年度均有餘裕，而1936年度之所以未能結餘，是因為補發了上年襄河堵口工款，以及向銀行透支借款的本息等。此種現象說明，自1926年之後，湖北堤工不僅擺脫了以往經費不足、臨時東拼西湊的局面，而且支出亦因收入可靠而得有保證，至於支出之各項具體用費則如表5所示：

表5、1926至1938年度湖北堤工經費支出表

單位：元

年度 \ 項目	工程費	防汛費	辦公經費	補助費	襄河堵口復堵工款	其他	總計
1926	1,829,400	--	755	--	--	53,954	1,884,109
1927	1,277,908	133,688	2,233	--	--	101,431	1,515,260
1928	1,668,112	18,060	129,119	--	--	242,328	2,057,619
1929	1,954,218	193,623	225,037	--	--	438,796	2,811,674
1930	1,735,275	126,482	232,522	--	--	705,414	2,799,693
1931	1,131,309	412,327	180,852	--	--	679,404	2,403,892
1932	1,310,107	264,369	365,571	--	--	518,453	2,458,500
1933	1,500,327	142,482	240,410	135,511	--	37,850	2,056,580
1934	2,168,224	300,000	304,089	178,869	--	469,065	3,420,247
1935	2,085,543	1,089,402	351,138	339,754	2,948,615	42,518	6,856,970
1936	1,217,822	17,0103	375,254	398,315	784,647	981,904	3,928,045
1937	--	160,000	364,537	--	--	940,619	1,465,156
1938	--	--	45,761	--	--	136,773	182,534

資料說明：表中從缺各項，或因當年度未列支出，或自下年度起支。

資料來源：〈堤款篇〉，收入湖北水利堤工事務清理委員會編，《湖北水利堤工事務清理委員會清理報告書》，頁295；「經濟部湖北堤工專款保管委員會自二十一年十二月五日起至二十七年七月二十日止收支堤工專款交接清冊」，〈賈士毅移交清冊〉，《經濟部》，檔號：18-20-11-001-02。

國民政府時期地方水利事業資金之籌集與管理：
以湖北堤工經費為例（1926-1938）

表5說明，自1926至1938年度，湖北堤工經費支出中以工程費、防汛費，以及由之而產生的辦公經費占據主要地位，而工程、防汛兩費支出總額近2,089萬元，平均每年約174萬元。此種現象說明堤費支出基本能夠落到實處，即的確用於省內以江漢幹堤為主的堤防修護。至於1937年度未列支工程費，1938年度工程、防汛兩費均未列支等異常現象，當與中日戰爭全面爆發後時局之轉變有關。

總而言之，自1927年武漢臨時聯席會議議定徵收專款，以修護湖北堤工，後當局又設立專門機構對該款進行管理，鄂省堤工經費收支得以有所保障，而此項支出對全省的公共支出而言亦具有重要意義。茲再將1927至1936年度湖北省教育、建設、衛生、堤工等項支出，以及全省財政總支出數額列表如表6，以供比較：

表6、1927至1936年度湖北省教育、建設、衛生、堤工費用支出數額表

單位：元

年度 \ 項目	教育費	建設費	實業費	衛生費	堤工費	全省財政總支出
1927	795,150	645,982	--	--	1,515,260	5,533,634
1928	2,376,832	1,534,007	--	--	2,057,619	17,387,254
1929	2,487,630	966,293	--	--	2,811,674	15,247,630
1930	3,146,932	831,392	--	17,400	2,799,793	21,611,188
1931	2,389,759	977,405	--	48,265	2,403,892	24,482,937
1932	2,414,459	368,741	--	33,779	2,458,500	23,695,966
1933	2,736,738	622,327	151,238	40,582	2,056,580	23,123,243
1934	2,579,967	996,117	137,117	51,590	3,420,247	23,807,728
1935	2,096,460	292,357	127,919	47,327	6,856,970	21,654,038
1936	2,411,027	2,055,997	379,949	--	3,928,045	23,802,991

資料說明：（1）實業費自1933年度開始正式單獨列支，之前由建設費項下支付；（2）衛生費項下從缺各數，係當年度曾有列項但未實支；（3）堤工費係專款收支，未列於全省財政總支出之中，但此處加入編列，以利比較。

資料來源：根據賈士毅，〈湖北財政史略〉，《資料集》，檔號：LSE2.1-1，頁82-83、131-133整理而成。

表6說明，大約在國民政府統治的前十年間，湖北省在公共財政支出方面，教育、建設、堤工等經費基本有所保障，每年有一定額數的支出，儘管衛生費支出有限；其中，教育費平均每年支出約2,343,500元、建設費約929,000元、堤工費約3,030,000元。而全省財政總支出每年約20,034,000餘元，教育、建設、堤工三項支出約占總支出依次為11.7%、4.6%、15.1%。從總體上看，這一時期湖北財政支出呈現出比較明顯的公共性特徵，各種公共事業總支出約占全省財政支出的三分之一，與清末民初之情形相較，可謂差異顯著。惟可略加提及的是，此一變動其實亦與國民政府的財政體制改革有重要關係。如前所述，北京政府時期湖北省軍費支出膨脹，不僅給省財政造成沉重負擔，而且排擠政府在其它事務上的開支。1927年4月因寧漢分裂南京另立國民政府，同年6月財政部頒行「劃分國家收入地方收入暫行標準」及「劃分國家支出地方支出暫行標準」，對國地收支進行重新劃分，除了國地稅目的調整，新案的一個重要變化，即是將軍費劃歸中央負擔。⁸³此後，財政部又於1928年與1935年對國地收支項目進行了若干調整或修正，但軍費歸中央負擔的原則一直未再作更動。是故自1927年度開始，湖北省財政支出中軍費被剔除，而「地方各項事業經費，年有遞增」。⁸⁴因為經費有所增長，所以各項事業也取得了重要發展，不僅高等、中等、初等以及地方教育事業等得以推行盡利，⁸⁵而且諸如市政、交通、水利、農林、礦業等各項建設事業亦進步顯著。⁸⁶

伍、結論

以自然地理條件之關係，修護江漢堤防向為湖北省的一項重要任務。明清時期，湖北江漢堤防修護工作基本實現了全面化與系統化，惟關於修堤經費之來源，仍以民力為主，並普遍遵循「受益」的基本原則。及清季張之洞督鄂後，湖北開啟了如火如荼的新政運動，諸如新式教育、實業、交通等社會公共事業，因得有大量經費支持而取得顯著發展，但同為公共事業之堤工，則仍居於傳統的軌道。

⁸³ 〈民國以來國地收支劃分之演進〉，《經濟彙報》，第2卷第9期（1940年11月），頁42-56。

⁸⁴ 賈士毅，〈湖北財政史略〉，《資料集》，檔號：LSE 2.1-1，頁63。

⁸⁵ 〈鄂省近兩年教育概況〉，《申報》，上海，1936年2月26日，版13。

⁸⁶ 〈湖北省近年來之建設概況〉，《實業部月刊》，第2卷第2期（1937年2月），頁46-68。

惟隨著時勢的變化，1926年成為堤工事業在湖北發展的重要轉捩點。因為得益於武漢臨時聯席會議相關委員的努力，關稅、特稅、釐金等稅收附加成為湖北堤工經費的穩固來源，堤防修護實現了從依靠民力到依靠國稅的重要轉變。而為保障該項經費可得合理與有效使用，當局又於1927年組建了保委會以進行專門管理。然因歷時日久，保委會會務廢弛，故而湖北省政府於1931年對其進行了整理與改組，管委會遂取代了之前的保委會。除改由湖北省政府主席親自兼任新機構的主任一職之外，省府針對堤費收支徵解等環節所存在的弊病，亦採取了若干解決措施。此次整頓的確收有成效，但仍不盡如人意，直至1932年專款管委會成立後，堤費收支與管理方得有正式規章，不僅預算制度確立，而且其徵收、保管與支付亦實行了「三權分立」，並且補助民堤經費制度也適時建立。雖然「七七事變」爆發後時局大變，但此前確立的各項堤費管理制度仍得以繼續執行。

另一方面，因為1926年之後湖北堤費收入獲得了穩固來源，所以其支出也得有保證，尤其是工程、防汛，以及由之而附帶產生的辦公經費等項支出，占據了整個堤費支出的主體。而穩定的堤費支出又與教育、建設等項公共支出為全省財政總支出的三分之一，湖北省財政的公共性特徵遂因之凸顯。

質言之，1926年之後，湖北堤工經費在收支與管理上出現了許多新的變化，而這些變化其實也是歷史變局中傳統公共事業發展出現轉型的一種反映。惟若作進一步思考，此一變動實亦存在更多的意涵。

一、從經費角度審視明清以來國家對地方水利事業的介入

水利與國家之間的關係，一直是海內外中國水利史研究者關注的重要焦點，論者從不同的角度對該問題作了探討，其認識各異。以湖北省言之，法國漢學家魏丕信（Pierre-Etienne Will，1944-）通過對帝國晚期湖北省水利基礎設施之管理問題進行考察後，認為國家對水利的干預經歷了「發展—（危機）—衰退」的週期性迴圈，進而提出「水利社會」其實比「水利國家」要更強大。⁸⁷ 魏丕信此

⁸⁷ 魏丕信著，魏幼紅譯，魯西奇校，〈水利基礎設施管理中的國家干預——以中華帝國晚期的湖北省為例〉，收入陳鋒主編，《明清以來長江流域社會發展史論》（武漢：武漢大學出版社，2006年），頁614-647；又Pierre-Etienne Will, “Un cycle hydraulique en Chine : la

論是對美國漢學家魏特夫所持水利國家論的一種批判。如果從經費的角度觀察，明清以來湖北的堤防修護主要是遵循「受益」的基本原則，國家主要是履行督導職責而非直接干預，只有在有重大突發事件且民力實有未逮之時，國家力量才會大規模介入，為修護堤防提供強大的財力支持。從這個意義上講，「水利社會」的確是比「水利國家」更契合明清時期中國的實際狀況。

然自1926年之後，湖北堤工經費之籌集不再是遵循傳統的「受益」原則，而是改以國家稅收為主要來源，儘管舊時的「受益」痕跡依然存在，但其收數實屬有限，不構成堤工經費收入發生結構性變動的重要因素。也正因為經費依賴國家稅收，所以包括工程、防汛等在內的各種堤防修護工作，也均改由國家直接負責或承擔，尤其是在1932年江漢工程局全面接管湖北堤工之後。換言之，若從經費的視角出發，則可謂1926年之後國家才真正開始了對地方水利事業的全面性介入，「水利社會」亦向「水利國家」轉變。惟此處之「水利國家」，顯然又與魏特夫所認為的「水利國家」有著本質的不同。因為後者的要義在於揭示傳統中國的國家機器主要是為水利服務，中國社會是治水社會，中國國家實行的是專制主義治理模式；而前者則側重於強調在傳統王朝國家向現代政黨國家轉型的過程中，國家或政府全面承擔起了推動公共事業發展、維護社會公共利益的重要使命，而這又恰恰是現代國家的重要職能之一。

雖然中日戰爭全面爆發後，湖北堤工經費來源萎縮、堤防修護乏善可陳，但隨著1949年之後政權的更替，國家又重新開始履行修堤護堤之職能，並為此提供經費支持。所以若從經費的角度論，明清以來國家對地方水利事業的介入，更多地呈現出階段性而不是週期性的特徵。

二、過渡時期傳統公共事業的經費管理與公共財政的制度實踐

眾所周知，中國作為農業大國，在歷史上長期奉行以農為本的國策，歷代統治者亦均對河工水利重視有加。就清朝而言，朝廷為應對河工水利的歲修、搶

province du Hubei du XVIe au XIXe siècles.” *Bulletin de l'École française d'Extrême-Orient*, 68 (Année 1980), pp. 261-287，魏丕信在這篇論文中也著重論述了此一時期內湖北省的水利發展週期問題。

修、另案、大工等問題，在經費上維持著常例、臨時兩大支出，惟該項經費支出在國家財政總支出中並不占重要地位，且治河的主要目的仍在治漕。

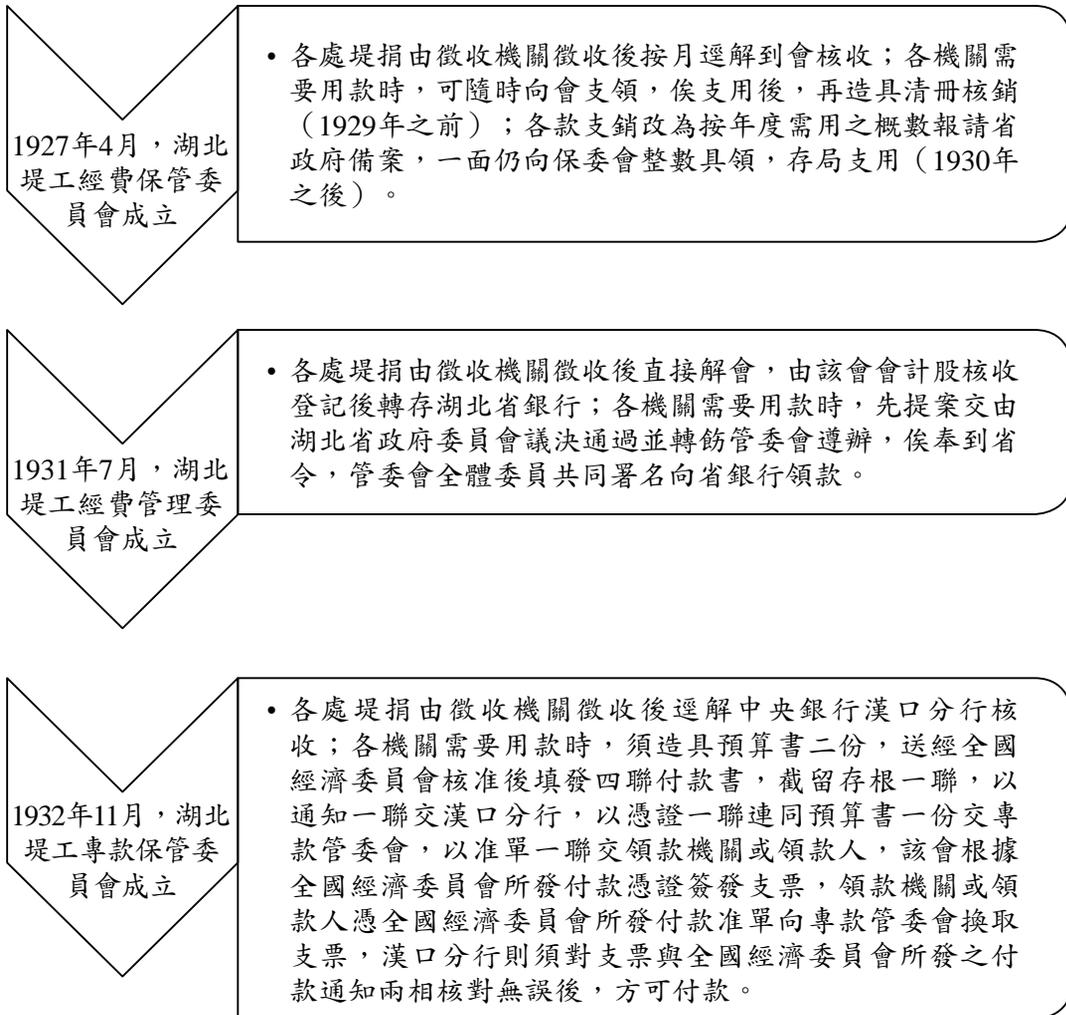
及至清末，以湖北為例，其新式教育、實業、商務、交通等具現代性特徵的公共事業，取得了顯著發展與進步，但堤工則仍居於傳統的軌道，堤防修護仍以民力為主，並普遍遵循「受益」原則。惟1926年政權更迭後，湖北堤工逐漸建立起有力的統一機構進行管理，而堤費收入則改以關稅、特稅、釐金等稅收附加為主要來源，其支出亦隨之得有保障，且當局日後圍繞經費管理又進行了一系列的制度變革，並最終確立了相對完善的制度規範。凡此種種，其實揭示了清末民初這一過渡時時期公共財政，在制度實踐上可能存在的一些面向。

首先，1926年以後湖北堤費雖然獲得了穩固來源，但因管理不善以致時生弊端，也間接影響了堤防的修護成效，當局遂不得不持續進行制度改革，這表明建立合理有效的經費管理制度，是推動社會公共事業發展的必要保障。惟制度從初創到相對完善，亦須經歷一個逐步的過程。

其次，公共財政的核心要義在於政府的財政支出投向了公共領域，1926年以前，湖北省財政支出中的堤費支出基本可以忽略不計，但1926年以後，堤費由於有了以稅收為主體的穩固來源，所以其支出數額大幅增加，占全省財政總支出的比例亦大有提高，這表明在近代中國國家與社會轉型的背景下，從「稅收國家」的視角進行考察，可謂公共財政與稅收之間的關係甚為密切，政府收稅能力的高低可能會對公共財政的發展造成重要影響。

最後，公共財政是現代國家的重要特徵之一，1926年以後湖北堤費得到關、特、釐等稅收附加為主要來源，省財政總支出的公共性特徵日益凸顯等現象，明顯與國家政權的變動，以及中央政府對財稅體制的改革有直接的關係，而保持關稅附徵堤捐的既定政策、對保委會進行整頓改組、實行民堤經費補助制度等又與湖北省政府主席的所作所為密不可分。是故在推動公共財政發展、建設現代國家的過程中，一方面不能忽視不同的中央政權所起的重要作用，另一方面亦必須倍加關注地方行政長官的能動性。換言之，中央與地方的互動，國家制度與具體空間，以及人物、制度與環境之間的關係等問題，應得到更為充分的探討。

附錄 湖北堤工經費管理機關及收支程式演變簡圖



徵引書目

一、檔案

- 《全國經濟委員會》（臺北，中央研究院近代史研究所檔案館藏）
- 〈二十三年度湖北堤工事業費〉。
 - 〈二十四年度湖北堤工事業費〉。
 - 〈湖北省堤工專款預計算核轉事項〉。
 - 〈湖北省請撥堤款補助民堤〉。
 - 〈湖北堤工專款保管委員會二十一至二十四年度經臨費預算書〉。
 - 〈湖北堤工專款保管委員會二十三年度收支預算〉。
 - 〈湖北堤工專款保管委員會經費決算〉。
- 《經濟部》（臺北，中央研究院近代史研究所檔案館藏）
- 〈員工生活補助費；監修費、預備費支用〉。
 - 〈賈士毅移交清冊〉。
- 《湖北省政府》（武漢，湖北省檔案館藏）
- 〈荊江堤工局關於奉諭開列荊江堤工局各項工作的函文〉。
 - 〈湖北省政府關於堤工經費保管委員會事務廢弛擬具改良意見的訓令〉。
 - 〈湖北省政府關於規定該會名稱為堤工經費管理委員會的指令及湖北堤工經費保管委員會的呈文〉。
 - 〈湖北省政府關於堤工經費管理委員會呈送的考核各縣局報解田賦附徵堤工捐辦法令遵照辦理的指令及堤工經費管理委員會的呈文〉。
- 《湖北省建設廳》（武漢，湖北省檔案館藏）
- 〈湖北省建設廳、湖北省政府秘書處關於湖北省1935年度民堤補助費收入、分配及支用一覽表的函〉。
- 《資料集》（武漢，湖北省檔案館藏）
- 賈士毅，〈湖北財政史略〉。

二、史料彙編

全國經濟委員會編，《全國經濟委員會章則彙編》，第1、3集。出版項不詳，1932、1934年。

- 全國圖書館文獻縮微複製中心編，《清代民國財政預算檔案史料彙編》，第6冊。北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2008年。
- 湖北水利堤工事務清理委員會編，《湖北水利堤工事務清理委員會清理報告書》。出版項不詳，1933年。
- 鄭自來、徐莉君主編，《武漢臨時聯席會議資料選編 1926.12.13-1927.2.21》。武漢：武漢出版社，2004年。

三、回憶錄、文集、方志

- 中國人民政治協商會議全國委員會文史資料委員會編，《文史資料選輯》，第35輯。北京：中國文史出版社，1999年。
- 湖北省地方誌編纂委員會編，《湖北省誌·水利》。武漢：湖北人民出版社，1995年。
- 趙德馨主編，《張之洞全集》，第6、7冊。武漢：武漢出版社，2008年。

四、公報、報紙、雜誌

- 《大公報》，天津，1932年。
- 《民國日報》，上海，1931年。
- 《申報》，上海，1929、1930、1936年。
- 《益世報》，天津，1933年。
- 《真光》，上海，1926年。
- 《湖北建設月刊》，武漢，1928年。
- 《湖北省政府公報》，武漢，1930-1932、1938年。
- 《新聞報》，上海，1931年。
- 《經濟彙報》，重慶，1940年。
- 《實業部月刊》，南京，1937年。
- 《監察院公報》，南京，1935年。

五、專書

- 方德萬（Hans van de Ven），姚永超、蔡維屏譯，《潮來潮去：海關與中國現代性的全球起源》。太原：山西人民出版社，2017年。

- 任曉蘭，《財政預算與中國的現代國家建構》。天津：天津社會科學院出版社，2015年。
- 朱斯煌主編，《民國經濟史》。上海：銀行學會、銀行週報社，1948年。
- 胡其偉，《環境變遷與水利糾紛》。上海：上海交通大學出版社，2018年。
- 章開沅主編，張建民著，《湖北通史·明清卷》。武漢：華中師範大學出版社，1999年。
- 彭雨新、張建民，《明清長江流域農業水利研究》。武漢：武漢大學出版社，1993年。
- 黃麗生，《淮河流域的水利事業（1912-1937）：從公共工程看民初社會變遷之個案研究》。臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所，1986年。
- 劉文遠，《清代水利借項研究》。廈門：廈門大學出版社，2011年。
- 蕭耀南，《湖北堤防紀要》。出版項不詳，1925年。
- Cheng, Yu Soong Ronald (陳友松). *The Financing of Public Education in China: a Factual Analysis of its Major Problems of Reconstruction*. Beijing: The Commercial Press, 2015.

六、期刊論文、專書論文

- 伊巍、龍登高，〈近代海關附加稅與疏浚事業資金供給模式——以浚浦局檔案為中心〉，《中國經濟史研究》，第3期（2020年5月）。
- 呂興邦，〈疊合抑或並行：堤垸水利行政與鄉保行政之關係——以民國晚期湖北省松滋縣為考察中心〉，《西華師範大學學報》（哲學社會科學版），第4期（2020年7月）。
- 周亞，〈民國時期關中傳統水利的機遇與轉型〉，《社會史研究》，第5輯（2018年7月）。
- 張俊峰，〈當前中國水利社會史研究的新視角與新問題〉，《史林》，第4期（2019年8月）。
- 張建民，〈清代兩湖堤垸水利經營研究〉，《中國經濟史研究》，第4期（1990年12月）。
- 張建民，〈試論中國傳統社會晚期的農田水利——以長江流域為中心〉，《中國農史》，第2期（1994年5月）。
- 彭雨新，〈略論清代蘇松地區農田水利經費的籌集〉，收入中國水利學會水利史研究會、江蘇省水利史志編纂委員會編，《太湖水利史論文集》。南京：編

- 者，1986年。
- 森田明、孫登洲，〈中國水利史研究的近況及新動向〉，《山西大學學報》（哲學社會科學版），第3期（2011年5月）。
- 葉惠芬，〈洞庭湖「天祐坑」問題與湘鄂水利之爭〉，《國史館館刊》，第28期（2000年6月）。
- 廖豔彬，〈傳統延承與近代轉型：民國江西泰和縣槎灘陂水利社會的演變〉，《學術研究》，第11期（2019年11月）。
- 劉增合，〈西方預算制度與清季財政改制〉，《歷史研究》，第2期（2009年4月）。
- 劉增合，〈制度嫁接：西式稅制與清季國地兩稅劃分〉，《中山大學學報》（社會科學版），第3期（2008年5月）。
- 劉增合，〈清季財政改制研究疏論〉，《安徽史學》，第2期（2011年3月）。
- 蔣淵，〈民國時期的湖北水利行政與政府職能擴充〉，《近代史學刊》，第22輯（2020年1月）。
- 龍登高、龔寧、孟德望，〈近代公共事業的制度創新：利益相關方合作的公益法人模式——基於海河工程局中外文檔案的研究〉，《清華大學學報》（哲學社會科學版），第6期（2017年11月）。
- 龍登高、龔寧、伊巍，〈近代公益機構的融資模式創新——海河工程局的公債發行〉，《近代史研究》，第1期（2018年1月）。
- 魏丕信著，魏幼紅譯，魯西奇校，〈水利基礎設施管理中的國家干預——以中華帝國晚期的湖北省為例〉，收入陳鋒主編，《明清以來長江流域社會發展史論》。武漢：武漢大學出版社，2006年。
- 羅志田，〈「有道伐無道」的形成：北伐前夕南方的軍事整合及南北攻守勢易〉，《中國社會科學》，第5期（2003年9月）。
- Will, Pierre-Etienne. "Un cycle hydraulique en Chine: la province du Hubei du XVIe au XIXe siècles," *Bulletin de l'École française d'Extrême-Orient*, 68 (Année 1980).

七、學位論文

- 何晨，〈清代荊州萬城大堤堤費運作演變（1788-1911）〉。武漢：華中師範大學歷史文化學院碩士論文，2015年。
- 李佳衡，〈民國時期的海關監督——以1931年兩湖堤工捐事件為例〉。武漢：華中師範大學歷史文化學院碩士論文，2018年。