

民国时期商人团体与财政治理

——以汉口商会为中心

刘杰¹

【摘要】：财政为庶政之母。在近代政府公债的承募、货币改制及税政改革过程中，政府多依靠逐渐兴起的新式工商团体的作用实现财政功能的拓展。汉口商会作为区域商人利益集体代言人，在财政治理中发挥着重要作用。民国时期汉口商会就财政举债积极发声，参与政府对公债的整理以求维护财政信用与债权人利益。为维护商利，汉口商会不仅参与地方货币的整顿，更积极倡导币制革新，谋求币制统一。随着新式工商税收的相继开征，汉口商会从纳税人角度就税率标准、征稽方式等与政府展开了深度的互动，甚至在税法的修订、减征或缓征等涉税问题上与政府激烈博弈。政商之间围绕财政问题互动博弈一定程度展示了近代新式商人组织参与国家财政治理的复杂面相。

【关键词】：汉口商会 财政 公债 税收

【中图分类号】F812.9 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004—518X（2020）02—0164—12

在国家经济运行体系之中，财政是庶政之母、邦国之本。晚清以来，中央与地方财政逐渐从国家财政向财政国家缓慢转型。新式工商税收、公债等在财政近代化过程中不断被引入中国并成为财政收支中最为重要的工具手段。由于财政转型的迟滞，新式财政手段的引入与实践历经波折。

在公债承募、币制改革、工商税政之中，政府往往依靠逐渐兴起的新式工商团体实现财政功能的拓展。商人团体作为商人利益集体代言人，在财政的实施上承担着重要角色。基于商界集体利益的考量，近代商人团体在应对政府公债承销、工商税征收以及货币改革等财政问题上与政府存在合作与博弈的复杂关系。

检视已有成果，先前的商会史研究者所关注的问题多集中于商会与政府关系的宏观评述，对于商会与政府在具体财政治理问题上的互动关注不多。^①从近代商会组织发展与演变宏观视角看，商会组织与国家、地方财政运行互动频繁，商会在财政政策的制定、施行等方面均曾发挥着重要的作用。而较为中观乃至微观的个案考察更能显示商会与财政互动的具体图景。

晚清民国湖北政局与财局变动频仍，商人组织在涉及政府财政问题上多有参与，集中展示了地方商人组织与财政互动的复杂多维面相。本文拟以汉口商会为中心，从商人组织财政参与角度对商人团体与政府财政的多维互动过程予以分析，继而进一步窥探商人团体在政府财政运行与治理之中所扮演的角色及其具体作用。

一、汉口商会与政府公债的承募及整理

近代以来，中央与地方财政长期处于赤字状态，因而作为财政收入新形式的公债渐次成为政府开拓财源的重要方式。北京、南京国民政府源于弥补财政之需发行数笔公债。由于长期政局动荡，受限于财政信用不良，个体购买十分有限。政府时时依靠

¹**基金项目**：国家社会科学基金重大项目“近代长江中游地区（湘鄂赣）商会档案资料整理与研究”（17ZDA199）、国家社会科学基金青年项目“近代中国债券市场研究（1898—1937）”（18CZS031）、中国博士后科学基金第12批特别资助项目（2019T120326）、用友基金会“商的长城”项目：“近代长江中游商人组织与区域市场变迁”（2018-Y04）

作者简介：刘杰，上海财经大学理论经济学博士后研究人员；（上海 200433）南昌大学人文学院副教授。（江西南昌 330033）

政治资源动员商人组织承销各种类型的公债。从政府公债运行机制考量，商会是其中重要的参与者，在公债的发行、承募乃至整理中扮演着不可或缺的重要角色。^[1]

汉口自晚清开埠以来商业渐兴，不断壮大的商人组织颇具政治经济实力。晚清民国时期财政屡以弥补军政预算、赈济灾黎、市政建设等为由发行多种公债。早在袁世凯执政时期，汉口商会即开始承销四年公债。汉口商会总理吴祖栋，协理盛炳纪、苏昌宾因承销有效获奖四等嘉禾章。^[2]汉口商会不仅依照省市财政当局的政令多有对中央公债的承销，而且还因地方建设等需要参与了多笔地方公债承销事宜。

1926年5月军阀政权为筹集政军经费，公开发行人湖北短期金库券300万元。为推进公债承销，省政府政令由汉口商会、钱业公会代为承销。但因财政信用极度缺失，在汉口等地民众无力购买情况下，金库券大多被政府抵押给了湖北商团及银团组织。^[3]1926年武汉市发行交通公债，因事关市政建设，汉口商会较为积极。为了取得金融界支持，汉口商会还专门致电银行界人士唐寿民请求支持，称：“诸公体念地方交通不便情形，迅予提前办理，俾公债得以早日销行，工程自可早日着手。”^[4]

1929年武汉发行市政建设公债150万元。由于市面清淡，多数并未如数认缴，但汉口商会设法筹集资金认购34.0253万元解燃眉之急。^[5]1935年湖北省政府发行建设公债600万元用于公路建设之需。为动员商民承销此笔债券，省主席张群曾召集汉口等商会就承销额度进行会商，议决以武阳汉三镇商店职工一个月薪金，业主一个月房租金额为认购公债标准，并定该年4月1日开始发行。

为推进建设公债的承销，汉口商会联合汉口业主集会办事处联合向所管辖的商店及各业主住户发出通告承购事宜。而此时“商场凋敝，业主痛苦各情形”，汉口商会亦考虑此情积极请求政府能够暂缓筹销公债。^[6]此后，为应对抗战需要，汉口商会不顾战时动荡积极组织同业公会摊募救国公债11.3万元。

汉口商会除了配合承销之外，还专门成立了公债劝募收款处向各业直接联络缴款事宜。从公债运行机制看，汉口商会不仅联络商界、同业组织参与承销，同时还以集体形式参与债务清偿与整理。湖北省及汉口市所发行公债抽签偿还之时，一般多由省市政府及汉口、武昌等商会选派代表赴抽签大会进行抽签监查。20世纪30年代，湖北省为清理晚清以来的政府各项债务，组建成立了清理甲债委员会。为推进陈年旧债的清理，重塑财政信用，省政府在组建清理委员会时，除了财政部门、银行代表外，湖北全省商会联合会主席苏汰余、汉口商会主席陈经畬、汉口银行公会主席王锡文、汉口钱业公会主席李德齐亦添列委员行列。

^[7] (P167)

在财政公债运行中，除了应政令承销相关公债之外，商人组织对于政府的强制摊派以及公债基金稳定多有吁请以谋债信稳固，对无限度摊募多有回应。1913年针对摊派公债，因商民纷纷反对，汉口商会提请省政府重议，最终省议会议员一致主张将补助商务公债票取消并议筹维持办法。^[8]对于八厘公债，汉口商会除了参与承销之外，更为重要的是考虑所代表债权人利益，积极就基金管理同财政部交涉。在汉口商会、天津商会积极争取下，财政部亦公开致电商会称会慎重用途，并就基金管理称“商号均可推代表监理基金并加入，与基金有关系之主管员司共同组织公债基金处。该处未完全成立以前先设基金筹备处将应拨款按数拨定以昭信实”^[9]。

1923年底广州发生争攘关余事件，汉口商会联合银行公会、钱业公会召开联席会议，称“以关余关系内债基金，基金破坏则内债信用即失”。次年1月3日汉口商会联名银钱公会致电北京政府国务院、财政部力争关余保证的稳定，“无论何方不准动用”。与之同时还致电安格联，要求其“始终坚持保护关余全部，永久内债基金，无论再方不准动用分厘。倘有为难，无论用何方法持票人自当同为后盾”^[10]。为取得支持还致电上海总商会、银行公会寻求支援，称“为安君声援，为持票人请命之处，照祈速赐核示，敝会等自当附骥”^[11]。在汉口、上海等商界呼吁之下，南北政府就关余划拨达成妥协，方才避免了军事冲突带来公债基金的巨大动摇。

国民政府建政后，财政收支纷繁复杂，无论是中央财政抑或是地方财政亟待进行整理。1927 年湖北曾拟发行整理财政公债 1500 万元以及整理金融公债 2000 万元。此时汉口商会积极支持政府以发债整理财政。汉口商会发挥自身作为商人与政府桥梁的作用，联络召集各帮领袖就缴款事宜一再商议，并就筹募的方式达成一致：“无论营业之大小及已否入会，各商号均以每月房租为标准，按照两个月租金数目分别筹缴借款一次。如不足额，即由营业较大商号于普通借款之外特别认筹若干，以足敷借额为止。”^[12]然而两项公债尚未发售之时，又传来政府将发行金融公债 4500 万元，导致市面惶恐不安，谣言纷纭。

为稳定债券市场，汉口商会专门致电国民政府财政部以及中央政治会议建议将先前拟定的公债条例正式公布，分开实施，对流通市场的债券进行统一的整理以恢复信用。汉口商会还回复财政特派员表示“商场萧条负债捐四百余万，编遣库券二百万元请从缓募”^[13]。1928 年 10 月汉口商会联合汉口银行公会致电中政会武汉分会以及财政委员会呼吁维持湖北整理金融及财政两公债，强调“商会等为尊崇国家威信计，为巩固金融根本计”，呼吁维持原拟的发行以及基金保管方案以维护财政金融的稳定。^[14]

1928 年 11 月 22 日汉口商会致电政府称发行公债计划“铁案如山，全国具仰”，请政府“即日查照原案将金融财政两项公债根据条例分别实施，以慰群望”。^[15]此后，汉口商会还联合汉口银行公会致电全国商会联合会、全国经济会议公债股常务委员等团体，称“敝会等上维国信，下念民生，职责攸关，难安默缄”，请求中央及湖北地方政府能够“依照公布两年之两公债条例分别实行，以贯彻救济吾国之初旨”。^[16]

上海总商会对此表示积极支持并要求政府充分考虑汉口商界实际利益，对于原案所定整理湖北金融财政两项公债察照施行。12 月 4 日，汉口商会与汉口银行公会继续上书国民政府行政院、财政部及省政府等再次陈述其诉求：“商会等职责攸关难安缄默，理合将切恳整理新旧各债，缘由具文呈请，鉴核俯赐主持，即日行知令行转呈财政部查照原案，根据两项条例分别实施。”^[17]为了进一步加强社会影响，还推荐蒋镛卿、方少岩、王森甫为代表赴南京游说。

汉口商界、银行界召开联席会议，联合向地方政府施加压力。在其努力之下，1929 年 1 月财政部经过权衡金融与财政稳定后正式复函武汉地方政府，承认先行公债条例，并要求地方政府“自应仍本原旨，继续整理”。此后湖北地方政府专门成立债权基金保管委员会，规范偿还程序并通过发行甲种公债以偿还旧债，地方公债发行风波方才逐渐平息。

在省市府债务清偿之时，汉口商会亦将政令及偿还手续转告相关会员。汉口商会还与汉口银行、钱业公会就整理地方债务致函省政府：“地方债务久悬未决，商民疲困，市面凋残，仰恳迅赐清理以苏民命事。将湖北地方债务无论官钱局范围内外之各债，一体迅予清理。”^[18]

随着公债整理的深入，商人组织维护债权诉求更加明显。1923 年全国商会联合会在汉口召开大会，天津银行公会等主张联合建立国民监督国债委员会，汉口商会等亦表态积极支持。汉口商界率先成立债权人会积极推进内债整理。1927 年安格联被免职，公债基金运行混乱，上海、汉口等地商界积极筹划建立国人掌控的公债管理机构。3 月 7 日上海总商会、银行公会专门致电汉口等地银行公会酝酿组织保管内债委员会。3 月 16 日汉口商会回电对建立组织共同保管基金机关深表赞同。与此同时，汉口银行公会等亦积极支持成立由民间金融界组织的公债管理组织。

由于公债直接关系到商人投资利益，汉口商会及下属的同业公会是地方政府多项公债的承销主体。从财政公债参与过程看，汉口商会除了承销数笔政府公债外，还对中央及地方公债的无限制发行及摊派提出质疑甚至反对。为尽力维护债权人利益，不时通过多种渠道加大对政府公债运行的监督。在联络区域内行业组织募债、维护基金稳定等问题上发挥了重要作用。政府亦多有借助地方商人组织力量，请其参与公债的管理事宜。

二、汉口商会与区域货币市场秩序的维护

随着汉口的开埠，区域金融日益活跃。由于近代中国并未完全实现货币的统一，因此在经济较为活跃的汉口金融市场上长期存在铜元、银两、银元、纸币等多种货币同时流通的局面。货币与商业市场息息相关，币值的稳定以及顺利承兑都是商业市场发展的关键，因此，商会对涉及货币改革的财经事务也较为关注。

20 世纪 20 年代初，全国商会联合会曾公开致电币制局，吁请改革币制并主张“一律以银元为本位，并请政府划一重量，厘定成色”^[19]。作为重要的金融市场，汉口在 1924 年曾发生劣币充斥市场现象，为此汉口商会与汉口银钱界联合上书省督军以及省长，力陈劣币之害，恳请政府饬令江汉关监督总署致函总税务司维持币制而固金融：“铸造国币条例，綦严原以币制为国家重要问题，必成色与规定相符，始能尊法制而昭民信。”要求“嗣后有皖省银元报运进口，由税务司遴派要员开启银箱，每箱酌提银元若干枚送由关监督，呈请钧署发交造币厂即日化验具报”。^[20]汉口商会与银钱界合作，积极要求地方财政部门与海关通力合作派遣专门人员对运往汉口的铸币进行化验，以保证钱币的成色。应汉口银行公会要求，汉口商会为解决劣币流通市场情况还曾致函湖北官钱局，恳请拒绝安徽造币厂采购 100 万生银计划。经商会争取，财政部最终注销了安徽造币厂铸造模块，并勒令其停产。

鉴于混乱的币制严重干扰经济秩序，1925 年在第五次全国商联会议上，汉口商会再次指出，“币制亟须整顿，票据法规亟宜颁行”，吁请政府通筹根本办法，“并速飭币厂将轻质各币按例改铸任人兑换，以维币政而重国信案”。^[21]汉口商会称因中国、交通、中央三银行前在汉口发行之钞票暨国库券丧失信用不能行使，以致金融枯竭，百业凋疲，社会恐慌，民生憔悴，因此电请当局从速设法维持，以恤商艰而维国信，同时还请南京、上海商会一致声援。^[22]汉口商场用银习惯向以汉例九八六平九八兑，因时局之关系改用申钞现银专做申汇。经过汉口商会议后，为便利汇兑“照常自应恢复汉口商场用银习惯，按汉例九八六平九八兑以现金交割汇划”^[23]。此后，整顿混乱的货币以求建立统一的货币制度进而服务工商业发展，成为各地商会持续的追求。

通过湖北官钱局所发行的官票抵押获得借款亦是地方财源重要的渠道之一。20 世纪 20 年代，湖北地方政府多次通过官钱局发行新票或者以此为抵押筹募巨额经费。据不完全统计，仅军政借拨和财政挪用就积欠银元 4000 万以上。官钱局的运行与地方商业市场密切相关，汉口商会作为重要商人组织基于商业秩序的考量，积极参与了湖北官钱局的运行监管与清理整顿。

1923 年湖北官钱局为扭转濒临倒闭的局面，在政府牵头下成立旨在塑造金融信用的监察委员会。汉口商会因在商界的影响成为监察委员会成员之一。根据监督章程，作为委员的汉口商会有权对湖北官钱局所有发行的官票存根及基金、不动产、金融簿据进行合理的审查。其参与官钱局的运行与监察，无疑对塑造地方财政货币信用有着重大的作用。然而积压的抵押贷款难以收回，加之官钱局滥发钞券导致其实际运行艰窘。

1924 年受金融风潮的影响，官票价格一路走低，官钱局因经营不善抵押过量地产等不动产，导致深陷停业危机之中。为了维护地方财政金融的稳定，省财政主导建立了地方财政整理委员会，拟对财政进行统一清理整顿。为了避免破产倒闭所带来的巨大震荡，官钱局亦只有求助于汉口商会以及银行公会，请其在危机中给予必要的借款援助以维护钱票的信用。汉口商会亦借此积极要求官钱局能够公开声明其所发行的流通券有确实的担保措施。

除此之外，为了挽救危机，在汉口商会积极联络之下，汉口银行公会等出面借款 20 万元以协助官钱局渡过危机。尽管汉口商会、汉口银行公会给予一定的现金援助，但是积重难返的官钱局仍未免清理整顿。官票价值陡落，人心恐慌。汉口商会除积极向各商户说明官票仍存信用，呼吁接纳官票外，同时积极呼吁政府筹集现金大宗收回销毁官票，一面兑换铜元。同时还联络会同汉阳和武昌商会、银钱业、官钱局以及财政厅等多方面代表召开联席会议，共同讨论解决官票危机的办法。最后议定了治本与治标两种办法。治本办法则是“请由官钱局赶速设法，另印新票以备调换而维官票之信用”^[24]。

1926 年初，为维护官票信用汉口商会组织会议筹议整顿方案。湖北省财政厅代表、官钱局代表、汉口银钱业代表到会参与讨论，商会会长周星棠为会议主席。在政商合议之下，围绕重塑官票信用、维护财政稳定拟定了四项办法：一是由省政府向银

行团与交通银行借款 130 万元作为收回官票之用；二是一星期内由省政府将 500 万毛破官票完全收回；三是收回的毛破官票存于交通银行，新官票印成即行调换并归还借款；四是毛破官票换出后再行销毁。

以后由官商两方随时负责维持，不得再有新旧官票之分。^[25]汉口商会积极参与多方联合组建的官票维持会继续商议稳定官票的办法，并提议尽快清理官钱局的财产以稳固地方财政。此后，湖北省商联合会、汉口商会等商议出清理的具体办法：一是由官钱局用折票 50 万两，铜元作价 20 万两，生成里房屋续押 100 万两，跑马场地皮押款 30 万两，总共 200 万两，收买官票 1000 余万；二是请由军署会衔，通令各商各县，限两个月内将私票一律收回；三是由武汉商会通电各埠各县，宣布收买办法，一律照常行使官票；四是由官钱局赶印官票 2000 万，由商会共同监视，并请由两长担保，不准任何机关挪借加印。其换回之票，即援照收回龙票办法，由各法团监视焚毁以昭大信。在汉口商会参与下，湖北官钱局清理整顿亦一定程度上获得了地方商界、银钱业的支持。

南京国民政府建立之后积极酝酿进行货币统一政策。汉口商会多次联合银钱界共商维持地方财政货币稳定的办法。国民政府建政之初，汉口商会即响应财政部号令支持商界使用大洋券。汉口商会、银行公会还积极就政府混乱的货币政策发声。如 1932 年会员大会上，汉口多个同业公会纷纷就货币问题提出议案，贸易人力车商业公会、米业公会就铜元充斥影响市面积极提案，钱业公会、五金铁业公会就禁运现金出口及维持金融、物价提出意见。杨松圃等商会代表则积极呼吁流通汉市的申钞能够兑现。经过商会审查组审议，亦原则上对同业公会所提出的诸多货币改革方案予以支持，并详细指出：申钞须在汉兑现与汉钞现洋一律平价，同时要求钱业公会制止申钞价格。对于“双铜元应请政府收回改铸单，铜元并划一价格至各行发行之辅币券，尤须加以限制俾资调剂”^[26]。

1933 年 4 月 5 日财政部正式决定于次日起实施废两改元。在币改方案拟定之时，汉口商会亦积极就新银币成色、兑换比率、货币信用塑造发表意见，并就币制改革提出“请政府作统一币制之整个计划”。汉口商会主张依照 1918 年颁布币制条件，十进制将各种银元银角铜元收回销毁，严格统一改铸方式。汉口商会还积极呼吁政府统一铸币权，由上海造币总厂统一铸造，使得“铸币成色必能齐整划一”。此外还指出要统一发行权，改变政府任其发行漫无限制旧状，而加强对发行的监管。^[27]

在国民政府正式推行废两改元后，汉口商会、银行公会分别召开紧急会议，议定同业存欠收付遵照部令办理。针对废两改元之中各地货币混乱使用情况，汉口商会还致电上海市商会说明“一般合法银币、现在天津上海各地同等使用者、汉市亦应一律通用、不再差价、不许贴水”。经过协商，汉口商会还将货币改革方案分电各县商会、湘豫苏皖赣各省商会转行所属各同业一体知照。^[28]

总之，汉口等商业大埠的商会鉴于财政收支及货币、商业市场稳定需要，积极对币改方案建言献策，不断呼吁政府整治秩序维护币制的统一、监督制止劣币侵害市场，同时还积极联络地方银钱等行业加强宣传以配合支持币制改革，为推进货币改革在湖北地方实践起到了重要的引导与促进作用。也通过其在金融领域作用的发挥，为此后法币改革在地方的实施创造了条件。

三、汉口商会对政府工商税政的参与

近代以来，随着财政收支的剧烈变动，以传统农业税为主体的国家税收体系逐渐向新式工商税收转型。“新式的工商税收主要面向工厂、商家及行号。商人组织面对中央及地方的各类税收试图减轻自身的税收负担，同时推动税收制度向合理化的方向行进。”^[29]

商人及商人组织在政府财政税收收支中扮演着重要的角色。开埠后汉口成长为长江流域仅次于上海的重要工商城市，一时工厂林立，万商云集，汉口亦成为中央与地方政府重要税源之地。随着商人组织发育，纳税人监督意识不断成长。随着营业税、所得税、印花税的相继开征，汉口商会从纳税人角度围绕税率设置、征稽方式、税收用途等方面与政府展开了频繁的交锋，甚至就税法修改、减征以及缓征等税收政策也与政府有着较为激烈的冲突与较量。

北京政府时期汉口商会即多次呼吁裁撤饱受诟病的厘金等恶税。国民政府建政之初，汉口商会亦借助参与全国财政会议联络上海等商会呼吁政府减税以让利于商民。作为纳税人团体的汉口商会为维护行业与商人利益，在训政制度空间之下，就新式工商税收的课税标准及税率改征与税务部门乃至国民政府行政院、财政部展开了较量与博弈。

从参与税政来看，国民政府建政之初，汉口商会仍较为积极地响应政府的征税号召，积极配合政府对所属行业征收印花税、营业税。30年代，随着政局剧烈变动，加上1931年长江大水灾之后，汉口商业受此影响日益凋敝。检视汉口商会30年代的会议记录以及电函，论及财税，最常用的词汇是“汉市商业萧条”。但国民政府此时并未考量商业凋敝之下通过减税以刺激商业发展，反而是加征商税，增加了商民税负。汉口商会为维护地方商业利益，通过抗税、请愿、舆论吁请等多种形式，参与到政府税收政策制定以及征税过程中。

国民政府废除厘金的税政政策虽然适应了商业发展的需要，但在裁厘改税，尤其是在改征营业税等问题上杂税苛捐颇多，变相厘金不断出现。征税政策与地方商业发展亦存冲突之处。因此汉口商会积极就营业税征收问题发表意见。1930年12月汉口商会主席黄文植致电实业部长孔祥熙，要求财政、实业等部门考虑商业萧条实情，对汉口商业免征营业税。

在政府开征营业税政令已下，难以撤回情形下，黄文植从征收的层面上提出了商会的诉求，主要包括限定开征机关、避免出现重复课税。呼吁：“汉口市捐市税已属无物不征，若再实行营业税，则担负过重，民不聊生。现当革新税制之时，其余必须举办之稽征，宜恤民力之艰苦，而防流弊之丛生。”^[30]

鉴于汉口商会在全国商界的重要影响力，实业部、财政部对其建言不能不加以重视。实业部就举办消费税、营业税征询财政部，询问其裁撤旧税举办新税以及相关的征税配套方案是否考虑周密。^[31]宋子文基于财政收入考虑对汉口商会的政策建言并未予以积极回应。此后汉口商会继续以“市面萧条”“难负各项税捐”，请求政府考虑灾情取消盐斤及降低营业税率。^[32]

赋税司却认为营业税征收主要属于地方，由豫鄂皖三省剿匪总司令部令核办。财政部税务署则认为汉口商会减税提议无案可稽无凭核办而予以驳回。^[33]汉口商会提出停办营业税的请求政府也并未同意，毕竟征收营业税关系财政重要收入来源。呼吁无望之下，汉口商会转而将重点放在与政府协商营业税课税的税率以及商品重复征税问题之上。

营业税的征收主要由地方政府负责，因此征收中存在税率不一问题。在征稽中，汉口商会及同业公会反复呈请减税。1932年9月汉口市参燕业同业公会以“税率陡增，无力负担”，列举四项减税理由请求财政部降低营业税征收。^[34]对于减税的呼吁，湖北省财政厅亦只有陈述地方营业税所定税则，请财政部出来协商解决税率纷争的问题。

此后不断有同业公会递交减税诉求至财税部门。如1934年旅鄂白沙洲木业同业公会陈述“征缴繁重，民力枯竭”，质问政府“何独于营业税之外，而征以警捐”，公开请求省财政厅“豁免警捐免为废捐之先声，以恤商民疾苦”。^[35]财政部考量实情后，认为确系复税性质，转而请省财政厅体察商情，速为办理减免手续。1935年汉口南磁商会亦以“国产南碗本轻税重，出产销路两有妨害”，请政府明令通饬免税。还致电孔祥熙指出南碗属于手工制造业国货，与地方营业税征收重叠，因符合免税规定请求财政部“通令湘鄂两省产销区域内，所属各税局，一体查照免税”。^[36]

汉口是长江中游地区最为重要的纺织业原料集散地与销售中心，营业税的征收对棉纱业的发展影响较大。汉口市纱业同业公会多次呈请政府免征纱布营业税。1933年12月农村复兴委员会代汉口市纱业同业公会上呈行政院、财政部称“以湖北省政府重征纱布营业税，请通令免征及其它苛捐”^[37]。纱业同业公会主席朱福珊还致电政府陈述了减免营业税的原因，请求废除营业税及其他苛捐。

归纳概括主要集中在三点：一是棉纱业在出厂之前已经征收统税，“如再课征营业税，未免踪近苛细，妨害行销鄂省”；二是征收营业税导致棉纱价格转移到买方身上，“私营棉纱，如掇客之流，亦因取巧不完营业税款，营业日益加多紊乱，市价

肆行侵夺”；三是纺织工业现正处萌芽时代，政府应予以特别维护以图发展。^[38]国民政府财政部考虑纱业受外纱倾销影响，为减轻商民负担，规定纱厂收卖棉花原料免征办法，通行各省市一体遵办；行政院则以中央名义要求“湖北省政府深体中央维护国内工商业，充实民力之意旨，切实查明核办”^[39]。

但湖北省财政厅调查后回复财政部称：“纱业事同一律，并未于征收营业税之外，另收其他任何税捐。该公会所请废除其他苛捐一节，殊属毫无根据。”^[40]省财政厅明显避重就轻，只是阐明未曾征收其他杂捐，但营业税属于已定税政继续向纱布业开征。这一解释显然无法得到商会及纱布业同业组织的认可。汉口商会还多次请求政府对于已完统税之货品豁免纱布、面粉及火柴营业税。

1934年6月第四次会员代表大会上，商界会员一致决议申请减免营业税。7月汉口商会组织汉口纱业公会等商议并公开提出了涉及营业税、统税的“改善税法”提议，主张纱布、面粉、火柴等已纳统税的商品应豁免营业税或改善纱布税制照资本额课税。

商会主席陈经畬致电孔祥熙表明棉纱业生存现状与免税主张，指出：“纱布业应援例要求通用，以济营业之艰难，况工厂或公司与纱布业本属唇齿相依，休戚与共，同一待遇应予以豁免营业税，以延纱布业生机于一线。”^[41]汉口商会请求减免甚至改善税法的提议引起了国民政府重视。国民政府行政院、财政部、实业部相继召开相关会议，财政部还先后与实业部就征免税进行多次沟通，实业部则依税法条例提出“已纳统税之货品，不得再征任何捐税”，以此作为衡量是否征税的依据。^[42]

1935年9月，在天灾人祸中，汉口商业日渐萧条，各业公会均认为捐税太重，纷纷请汉口商会转呈政府改善营业税。经商会召集各业代表大会讨论、归纳出四点意见，免征、缓征、减轻甚至取消而代以他税。汉口商会亦陈明了营业税有待调整的原因，“各业现在之生计艰难”，“而又负担种种捐税，商力实有难胜。其最为商民之累者莫过于营业税一项”。

解决的方案则是请政府充分考虑商业与灾后经济实情，进一步减轻营业税率，改善征税办法，“除此营业税以外，设有较善之税法，或改办产销税、或改征统税”。财政部以营业税业经依法核准备案，坚持“未便轻予变更”。^[43]1936年省商联合会、汉口商会以及银钱业公会等五团体又召集会议，汉口商会杨永泰、黄文植再次提出商民不能负担营业税问题，请求考虑改善以慰商民之望。^[44]

1936年国民政府决定开征所得税。汉口商会与其他商会一样请求暂缓征收所得税，汉口商会认为：“所得税虽为良税，但举行良税，同时即宜废止苛税。”^[45]汉口商会的提议随后得到各商会一致同意，决定呈请国民政府一致要求暂缓征税。在商人团体及各界压力之下政府开始酝酿对所得税征收章程进行修正。同时汉口商会呈请财政部修改所得税率并暂缓征收，认为所得税征收“以资本2000元之营业及月薪30元以上起征，起征额实属过低”^{[46] (P1736-1738)}。

针对即将开征的个人所得税，汉口商会公开致电蒋介石、财政部长孔祥熙、实业部长吴钧鉴，以“恤商艰而苏民困”为由要求缓征所得税，认为在10月1日及1937年1月1日开征所得税，从时间上来看，“旧历八月间正花谷登场之后，商业正忙于营运。明年一月一日旧历一月间距离大结束之期尚远。若分别依期起征商业均感不安”^[47]，强烈请求政府考虑商情一律展至次年3月1日起施行。湖北全省商联合会亦颇为赞同此议。

1937年1月1日所得税全面开征。“商人和自由职业者眼见所得税开征已不可避免，转而运用商会、行业公会的力量成立所得税研究会，深研税制，反映税负情形，谋求修改税法。”^[48]1月底粤、湘、赣、鄂四省商会在广州组织四省特产展览会，四省商会筹议组建所得税研究会。

在此次展销会筹办过程中，汉口商会联络江西、湖南、广东等地商会就所得税征稽方式、税率等进行了深入讨论，还提出了增加工商团体职员作为审查委员会委员、修改公积金等税政诉求。此后所得税征收规范化，汉口商会除表达自身诉求，呼吁

减少征税范围外，还在一定程度上协助政府推行所得税。如 1938 年汉口商会就致电下属同业公会按照政府所得税规定缴税：“早已开征所有武汉地区及本省境内之本分支各商店，应行报缴之所得税，自应克速依照法定手续申报缴税，毋得迁延。”^[49]

除了营业税、所得税、印花税等商税问题外，汉口商会还积极呼吁政府改革关税制度。1936 年 5 月为推进关税制度改革公开致电蒋介石、孔祥熙等呼吁减免出口转口税，汉口商会主席黄文植致电国民政府称：“我国关税虽称自主，而原有制度不能改善。不惟外货得以尽量输入，竞争销场即土货之在内地营销者反受转口税之限制而不克自由。以致国人虽具有提倡国货之心，终难抵外货倾销之势。国计民生交受其困，长此以往危虑滋深。”

汉口商会建议政府应该“树立强有力之关税制度，分别采用提高关税、比例输入制度、禁止输入等有效办法，以谋经济之自卫藉挽商业之危机。一面请将海关之转口税先行裁撤。施行提高进口税并减免出口税及转口税各政策”。^[50]对于汉口商会的关税制度改革呼吁，国民政府实业部以及财政部进行了回应。实业部为此事专门咨询并请财政部就输入及禁止输入、有关贸易政策、关税及裁撤转口税、国际贸易平衡等问题进行研究。与此同时，实业部还致电汉口商会说明立刻进行研究，“至提高关税及裁撤转口税两项，并结据转咨请财政部查核办理”^[51]。

汉口商会作为地区商民纳税利益的代言人，在涉及行业纳税问题上与政府展开了多次税政博弈。汉口商会亦多次动议和介入商税行政，与政府既存合作，又屡现分歧与冲突。逐渐发育完善的汉口商会及同业公会多次联络上海等大城市商会，通过新闻舆论、组织会议等形式呈请政府修改税法以应商人纳税诉求。

汉口商会一方面呼吁政府降低税率甚至废除各种杂税杂捐，另一方面还积极以政府所定税法为依据对涉及中央与地方财政的营业税、杂捐等的重复征收提出质疑，要求政府合理厘定税则、明订奖惩等税收征稽制度。汉口商会在参与税政交涉中，亦不断提出商界的合理诉求，积极与政府协商以维护纳税人利益，并对征税权力进行一定制约。

政府亦不得不考虑纳税人团体的利益，尝试从完善税收征稽制度等方面与商人保持较为良性的沟通。“商人组织作为纳税人团体的税权表达，既是维护商人利益、减轻税负的需要，其参与也有利于政府税政的合理化。”^[29]从这个角度出发，汉口商会对促进政府财税治理起到了一定推进作用。

四、结语

财政是国家运行的核心事务之一，其在经济上的作用就是尽可能通过财政收支以求优化资源配置，维护市场发展秩序。然而近代中国中央与地方财局变动频繁，赤字严重。构成财政手段的税收、公债、货币亦长期处于混乱状态，财政的汲取能力与治理能力显得十分不足，长期的政局变动与战争使得历届政府疲于应付赤字危机。清末依靠商人集体力量所建立的新式商会组织，在国家经济运行中逐渐拥有一席之地。

民国时期商会参与商业行政的活动频率与力度不断增加，特别是在财政税收与商界利益关系密切的商业行政之中，逐渐超越了“在商言商”的固有信条而深度参与。各地商会利用组织优势，积极介入政府有关财税政策的制定与执行过程中。商会组织及所属的众多同业公会组织所拥有的财政动员能力渐为政府所倚重，商人组织所掌握的较强的经济能力亦成为财政汲取重要的来源，“通官商之邮”而兴的商会及其同业组织成了政府举债、征税等财政治理领域中的重要桥梁。

随着政局的变动以及商人观念的剧变，基于行业与市场利益的综合考量，商会组织亦多有参与国家与地方的财政活动。受政府邀请或者主动参与，通过积极建言、协商等多种形式，推进政府财政综合治理能力的提升与财政改革的合理化。一方面为政府财税政策的制定提供参考，同时亦从商人团体的利益考量对财税政策提供修正的意见。

另一方面则通过团体力量向政府反馈商民诉求，保护商民财税利益，一定程度上弥补了财政能力的不足，亦在政府和商民

之间建立起沟通政策、缓解利益冲突的桥梁。总之，商会组织在财政政策的制定、财政收支的施行等方面均曾发挥着重要的作用与影响。

以汉口商会为中观视角考察，其在公债举借、货币改革以及税政等财政核心问题上深度参与其中，并发挥着独特影响力推进财政政策的调整与改革。汉口商会基于市场秩序与商界切身利益的考量，承担着政府财政措施执行与众商诉求的中间力量，积极就公债的筹募、区域货币的稳定、工商税收的征稽与政府协商、博弈。

从汉口商会参与财政治理的历程看，无论是承销公债，抑或货币改革的推行，还是税收政策的调整，为尽可能维护地区商利与公共利益，汉口商会围绕财政政策的实施与政府甚至产生了较为激烈的争端与冲突。在承募公债、改革币制、工商税收政策制定与执行中，汉口商会亦曾通过联络其他地区城市商人组织，试图通过召开会议、集体表达、舆论影响等形式反对中央及地方政府的不当财政政令，试图以商人团体力量对财政做出适当的约束。

围绕财政问题的博弈与多维互动中，政府亦多有考虑商会作为市场秩序的维护者与债权人、纳税人集体利益代言人的身份，尝试与商人进行有效的沟通以促进财政治理政策的推进，以及财政制度向较为适合经济发展的方向发展。这一互动博弈一定程度上也展示了近代新式商人组织参与国家财政治理的积极作用与影响。

以史鉴今，党的十八届三中全会创造性提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”，主张建立现代财政制度，推进国家治理体系现代化。而在全面构建现代财政治理体系中，亦需要积极调动和发挥商人及商人组织作为政府财税政策制定与执行中的重要参与者作用。通过对近代区域商会与政府财政关系的研究，既可以为当下构建健康而透明的新型政商关系提供必要参考，同时应该也可以为政府提升财政乃至社会综合治理能力提供历史的借鉴。

参考文献:

- [1]刘杰. 商人团体与政府债务：以 1927—1937 年公债为中心[J]. 江西社会科学, 2016, (10).
- [2]湖北[N]. 申报, 1916-01-08 (7).
- [3]肖小雪. 近代湖北地方公债研究(1909—1941) [D]. 杭州: 杭州师范大学, 2014.
- [4]汉口总商会因武汉电话工程司发行公债问题致唐寿民先生[Z]. 武汉: 武汉市档案馆, 档号: 61-1-291, 1926-07-11.
- [5]鄂省推销二五库券[N]. 申报, 1928-01-06 (4).
- [6]汉口市商会、汉口市业主集会办事处通告[Z]. 武汉: 武汉市档案馆, 档号: 168-1-13, 1936-04.
- [7]湖北省清理甲债始末报告书[Z]. 武汉: 清理甲债委员会内部编印, 1935.
- [8]鄂议会对于汉口公债票之主张[N]. 申报, 1913-04-27 (10).
- [9]财政部致天津、汉口商会电[J]. 政府公报, 1921, (1954).
- [10]汉口三公会致安格联电[J]. 银行月刊, 1924, (1).

-
- [11]汉口三公会致上海三公会电[J]. 银行月刊, 1924, (1).
- [12]汉口总商会为筹款事致上海银行汉口分行函[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:61-1-293, 1927.
- [13]汉商会请缓募编库券[N]. 申报, 1929-09-18(7).
- [14]汉商会呈请维持公债原案[J]. 银行周报, 1928, (41).
- [15]汉商会银公会为湖北金融财政两公债之分电[J]. 银行月刊, 1928, (11).
- [16]照抄汉口总商会、汉口银行公会电稿[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:171-1-121, 1928-11-30.
- [17]汉口总商会、汉口银行公会呈政府电[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:171-1-121, 1928-12-04.
- [18]汉口银行公会、汉口特别市总商会、汉口钱业公会因地方债务致湖北省政府函[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:171-1-124, 1930-04-19.
- [19]关于改用银元之币制局函[J]. 钱业月报, 1922, (3).
- [20]汉口总商会、银行公会、钱业公会呈督军、省长函稿[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:171-1-114, 1924-05-14.
- [21]汉商会对币制及票据法治意见提出议案于全国商联合会[J]. 钱业月报, 1925, (5).
- [22]汉口商会请声援维持钞券[N]. 申报, 1928-04-20(14).
- [23]汉口金融将复原状[N]. 申报, 1928-02-17(14).
- [24]汉口总商会致汉口银行公会函[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:171-1-42, 1926-03-08.
- [25]各方对整理官票意见[J]. 银行月刊, 1926, (2).
- [26]汉口市商会因维持金融一案提案致汉口银行业同业公会函[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:171-1-56, 1932-06-23.
- [27]关于废两改元征询三项意见[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:100-1-57, 1933.
- [28]汉商会函市商会合法银弊一律通用, 不再差价不许贴水[N]. 申报, 1934-12-31(10).
- [29]魏文享. 作为纳税人团体的近代商人组织[J]. 近代史学刊, 2016, (1).
- [30]汉口市总商会关于裁厘后举办消费、营业两税的意见[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/55, 1930-12-29.
- [31]实业部咨财政部文[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/55, 1931-01-14.

-
- [32] 税务署移送汉口市商会为 1931 年鄂岸水灾淹消盐斤及营业税率加重一案[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/14.
- [33] 国民政府财政部税务署函件, 赋字第 32113 号[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/14, 1933-02-10.
- [34] 市参燕业同业公会呈文第 29995 号[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/16, 1932-09-26.
- [35] 旅鄂白沙洲祁常木业公会呈文[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/19, 1934-07-02.
- [36] 汉口南磁商会呈文[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/15, 1935-09-13.
- [37] 汉口市纱业同业公会呈请免征纱布营业税[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/17, 1933-12-22.
- [38] 呈为纱布重征营业税踪近苛细仰祈求[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/17, 1933-12-22.
- [39] 行政院训令第 810 号[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/17, 1933-12-11.
- [40] 湖北省财政厅发文第 7203 号[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/17, 1934-01-06.
- [41] 汉口市商会呈文[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/12, 1934-07-18.
- [42] 实业部咨财政部文[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/12, 1934-07-23.
- [43] 汉口商会为所请减轻税率及改善课税方法迅予维持施行[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/13, 1935.
- [44] 鄂团体公宴杨永泰[N]. 申报, 1936-01-15(6).
- [45] 各业对所得税意见[J]. 银行周报, 1936, (28).
- [46] 苏州商会档案丛编:第 4 辑(下册)[M]. 武汉:华中师范大学出版社, 2009.
- [47] 汉商会电呈院部请展所得税实施期[N]. 申报, 1936-09-26(10).
- [48] 魏文享. 国家税政的民间参与——近代中国所得税开征进程中的官民交涉[J]. 近代史研究, 2015, (2).
- [49] 汉口商会函:关于各本店及分店统计营业额等事项[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:172-1-42, 1938-03-03.
- [50] 汉口市商会请政府制定强有力关税制度的代电及有关文件[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/59, 1936-05.
- [51] 实业部咨财政部文[Z]. 武汉:武汉市档案馆, 档号:bF25/59, 1936-05-21.

注释:

1 有关近代商会与政府财经、税政的讨论成果, 可参见: 马敏主编、朱英等著《近代商会通史》第 3 卷(社会科学文献出版

社 2015 年版); 李娟婷《商会与商业行政: 北洋政府时期的政商关系 1912-1927》(经济管理出版社 2015 年版); 魏文享《工商团体与南京政府时期之营业税包征制》(《近代史研究》2007 年第 6 期), 《国家税政的民间参与——近代中国所得税开征进程中的官民交涉》(《近代史研究》2015 年第 2 期); 刘杰《商人团体与货币改革——以 20 世纪 30 年代国民政府货币改革为中心》(《史林》2018 年第 6 期), 《商人团体与政府债务: 以 1927-1937 年公债为中心》(《江西社会科学》2016 年第 10 期), 等等。