

高廷梓著

中國經濟建設



商務印書館發行

高廷梓著

中國經濟建

商務印書館發行

中華民國二十六年十月初版

◆(35624.4)

中國經濟建設一冊

每冊實價國幣捌角

外埠酌加運費匯費

南京中央路一五八號

著者 高 廷 梓

發行人 王 雲 五

上海河南路

印刷所 商務印書館

上海河南路

發行所 商務印書館

上海及各埠



張

改

序

竊以經濟學範圍包羅廣大，而我國事業又正在變質之時，各種著述，縱使力求適合時代，針對環境，而常不免有言論空泛，掛一漏萬之弊。本書以區區十二萬言，作交通、財政、農工政策之研究，勢僅能就若干主要問題探討，而不敢謂全部經濟建設，即盡於是也。其中各篇主張大致有三：人爲經濟問題之中心，以言建設，端在人才之改造。過去我國事業之失敗，十九由於用人不當，故今後建設務以得人爲先，此其一。政治與經濟關係密切，因果互造，彼此連繫，如影隨形，若強爲分割，是猶拔劍以斷流水。政治設施，不能脫離經濟生存，而作抽象之理想，若盲人瞎馬，暗中摸索。經濟計畫，亦不能逃越政治疆界，而假定虛幻之宇宙，閉門造車，猜度妄行。在被不公平等條約桎梏之國家，其民生政策須樹立於民族基場之上，此其二。經濟問題之發生，原因錯綜，經緯萬象，不應呆板抄襲外洋制度，一律繩以西方學說，更不容固執偏面事體，認爲唯一之因素。輕疏武斷之見解，以及空洞不務實際之高調，在建設方略上最宜矯正，此其三。著者不敏，愧無卓識，藉補時艱，幸撫心自維，尙能本客觀之態度，與治學之精神，於每一政策之分析，必敘其背景，然後根據事實，聊申管見。雖知人與人之間，關係既極複雜之大觀，經世問題亦同其繁賾，不易發揮周詳，然猶願嘗試葑菲之獻，期收一得之效，而供學子之參考焉。

中華民國二十六年四月十七日高廷梓書於南京燕校園。

目錄

農院

序

第一篇 交通

第一章 中國航權喪失痛史

一 關於航權約章之文義及其重要性

二 海關代管航政之沿革

三 收回航權之動向

第二章 輪船招商局之興革

一 招商局之設立及其演進

二 招商局整理之回顧與展望

第三章 促進航業方法

一 中國航業衰敗現象

二 促進航業方案

第四章 鐵道之改進.....五三

一 路政之背景與障礙.....五三

二 國有鐵道經濟概要.....五七

三 路政之改進.....六三

第二篇 財政.....六九

第五章 中國財政概論.....六九

一 國庫空虛之史實.....六九

二 稅源涸涸之危機.....七二

三 財政建設之要圖.....七六

第六章 幣制改革之經過與進展.....八一

一 近代各國幣制之變革.....八一

二 經濟恐慌中之中國幣制.....八八

三 新幣制之成敗及其應有之進展.....九二

第七章 賦稅政策之傾向.....一〇〇

一 實施所得稅應先以確立健全稅制爲前提.....一〇〇

二 推行增價稅對於土地增價應有公平標準……………一〇五

三 征收遺產稅之方針……………一〇八

第三篇 農工……………一一五

第八章 農村經濟建設綱要……………一一五

一 農村經濟衰落之原因……………一一五

二 農村經濟建設大綱……………一二〇

第九章 農本局之使命……………一二五

一 農本局之設立……………一二五

二 農本局之目的……………一三七

三 農本局業務方針……………一四一

第十章 中國工業政策……………一四五

一 中國現代工業創辦史……………一四五

二 工業不振之原因……………一四九

三 發展工業之途徑……………一五二

第十一章 中國勞工之路……………一五九

中國經濟建設

四

一 中國勞工運動史.....一五九

二 今後之勞工政策.....一六六

中國經濟建設

文化紙經建系

第一篇 交通

第一章 中國航權喪失痛史

一 關於航權約章之文義及其重要性

通商與航運原爲兩事，疆界分明，不容混亂。第滿清政府訂立有關約章，對於此節恆多含混，致啓外人垂涎之念，授敵國以可乘之口實。我國航權喪失，雖半由於列強之侵略，亦半由於清室之放棄。對於不平等條約掠奪我航權之經過，本章不避繁瑣，彙舉約章條文，逐項研討，以明其重要性。

考中英江寧條款對於中國航權原未具侵害之明文，其第二款祇謂：「自今以後，大皇帝恩准英國人民帶所屬家眷寄居沿海之廣州、福州、廈門、寧波、上海等五處港口，貿易通商無礙，英國君主派領事管事等官，住該五處城邑，專理商賈事宜……」是該款之本旨，爲開五處通商口岸及設領事官。所謂「貿易通商無礙」者，係准英人在

各該口岸貿易及通商，平安無礙，並非准其船舶航行各該口間，作沿海貿遷也。故在條約文義上言之，江寧條款對於中國航權尚未破壞。惟當時洋商在陸地貿易者少，而在船舶貿易者多，洋人越軌兼作沿海貿遷，運送客貨，清室不知航權關係重大，不加範圍，不予取締，洋人妄行日久，成爲習慣，遂安。然取得沿海航行與貿遷之權，條約雖無根據，而中國當局不嚴加限制，外人得寸入尺，侵害航權之事實由是完全成立耳。

自咸豐八年中英中法兩約，清室予外人以國際直接通商口岸與航行腹地之權，始爲中國航權損害之明確規定。中英天津續約從而擴大外人侵略我航權之範圍，其第十款內載：「長江一帶各口英商船隻俱可通商，惟現在長江上游均有賊匪，除鎮江一年後立口通商外，其餘俟地方平靖，大英欽差大臣與大清特派之大學士尙書會議，准將自漢口溯流至海各地選擇不逾三口，准爲英船出進貨物通商之區。」第十一款又載：「廣州、福州、廈門、寧波、上海，五處已有江寧條約舊准通商外，即在牛莊、登州、臺灣、潮州、瓊州等府城口嗣後皆准英商亦可任意與無論何人買賣船貨，隨時往來……」是英商沿海貿易港由五口而增至十口。又沿長江而至漢口，入我腹地，并載於條約准爲「出進貨物通商之區」，更可「任意與無論何人買賣船貨，隨時來往」。英人通商範圍不特從此擴大，而各口間船舶航行復有明文規定。此約之含義，係指英商運進口之洋貨，得在各口起卸，自由買賣，尙限於國際直接貿易性質，沿江沿海間，航業運輸權尙未確定，惟是准許「買賣船貨」是即承認其有航行權矣。同年中法天津條約准許航行之意義，更爲明顯。該約第七款訂定：「自今以後，凡大法國人家眷可帶往第六款所開中國沿海通商，及長江之各口市埠地方居住、貿易、工作，平安無礙，常川不輟；若有蓋印執照，任聽在議定通商各口，周遊往來，惟明

禁不得在沿海沿江各埠私買私賣，如有犯此例者，船隻貨物聽憑入官；但中國地方官查拏此等船隻貨物，於未定入官之先，宜速知會附近駐口之大法國領事。」條約文字雖無「外商航行權之語句，而「船隻貨物聽憑入官」八字含義已具，准許法商沿海貿易遷與沿海沿江航行之意。其時外商來中國貿易者，均自備船隻，直接到各埠通商，故條約既准其沿海通商，而條文又有「船隻」字樣，是滿清政府已許可外商有航行沿海沿江之權，確無疑義。

自是洋商航行沿江與沿海，不特專運國際直接客貨，更作進一步之演變，即中國土貨亦獲得侵運之權。咸豐十一年長江通商收稅章程即爲拱手斷送之憑據。其第一款訂定：「洋商由上海運洋貨進長江，須將進口正稅完納，俟到長江各口後，一經離口，自入內地販運，如無長江各關稅單者，逢關納稅……」第二款釐定：「洋商由上海運土貨進長江，其該貨應在上海交本地出口之正稅，并先完長江復進口之半稅，俟到長江各口後，一經離口販運，無論洋商華商，均逢關納稅，過卡抽釐。」第三款明定：「洋商由上海運別口所來之土貨，已在別口交過出口稅，並在上海交過復進口稅，如再出口往長江，毋庸再在上海納出口稅……」第四款又確定：「洋商如在長江口岸自入內地買土貨，或本商自去，或用本國人，或用內地人均可……」是洋商不獨有國際直接貿易之權，而在長江亦有運輸土貨之權。當時滿清政府祇知防止漏稅，保障稅收，而不知保護航權；洋商輪船乃自由運輸，溯江而上，侵我航權，幾無遺餘之地。

長江運輸土貨之權取得以後，洋人繼即謀擴大其範圍，增加其運用權益上之便利。同治元年長江通商章程第三款稱：「內江輪船之例，凡有英商之輪船，自上海常做長江買賣者，應准將船牌呈交上海領事官留署，由領事

官轉請江海關發給輪船江照一紙……」第五款載：「凡有江照之輪船，裝載土貨，須由該商在裝貨口先將正半兩稅一併完清……」第六款謂：「凡有洋商僱用內地船隻運貨者，除按照條約納稅外，仍令其照辛酉年暫定章程之例，呈具保單，請領執照……」第七款復載：「凡大洋船輪船及領有英國船牌之划艇風篷并洋商僱用內地運貨等船……」根據上述各項，洋商又有僱用內地船隻供應運輸之權。其行使運輸權又不祇限於通商口岸，且有請給江照之權利。雖然此時洋商輪船直接行駛內地尚未完全確定，其去確定之期亦不遠矣。

內港航權之正式奪取為光緒二年中英煙臺條約內載「……隨由中國議准在於湖北宜昌、安徽蕪湖、浙江溫州、廣東北海、四處，添開通商口岸，作為領事官駐紮處所，又四川重慶府，可由英國派員駐寓，查看川省英商事宜。輪船未抵重慶以前，英國商民不得在彼處居住，開設行棧，俟輪船能上駛後，再行議辦。至沿江安徽之大通、安慶、江西之湖口、湖北之武穴、陸溪口、沙市等處，均係內地處所並非通商口岸，按長江統共章程應不准洋商私自起下貨物，今議通融辦法，輪船准暫停泊上下客商貨物，皆用民船起卸，仍照內地定章辦理……」由是外輪侵入非通商口岸航行，并得停泊，上下客商貨物，嗣後洋人利用長江通商章程關於領江照之規定，與中英煙臺條約准許洋船停泊內港之明文，作船舶航行內港之永久保障。

迄中日馬關條約（光緒二十一年）內港航權乃喪失殆盡。條約內訂中國已開通商口岸之外，應添設荊州、沙市、重慶、蘇州、杭州為通商口岸，并載：「日本輪船得駛入下開各口附搭行客、裝運貨物，（一）從湖北省宜昌、湖長江以至四川省重慶府，（二）從上海駛進吳淞江及連河以至蘇州府、杭州府，中日兩國未經商定行船章程以前，上

開各口岸行船，務依外國船隻駛入中國內地水路現行章程照行。」內港行輪及於運河，此約首開惡例。光緒二十二年中日通商行船條約又訂：「日本臣民任從自僱船隻駁運貨客，不論何項船隻僱價銀兩，聽其與船戶自議，中國政府官吏均無庸干涉，其船不得限定隻數，并不准船戶挑夫及各色人等把持包攬運送等情……」是外商祇須挾其雄厚之資本，來華競航，即可縱橫無阻，所有能供輪船航行之水上，幾無不開放。

珠江航權，亦於光緒二十三年中英續議緬甸條約內援長江之惡例，相繼喪失。該約「將廣西梧州府、廣東三水縣城、江根墟開爲通商口岸，作爲領事官駐劄處所，輪船由香港至三水、梧州，由廣州至三水、梧州往來，由海關各酌定一路，先期示知，并將江門、甘竹灘、肇慶府及德慶州城外四處，同日開爲停泊上下客商貨物之口。按照長江停泊口岸章程一律辦理……」內港航線由海關酌定辦理，操縱我關務者爲洋人，逐步蠶食，此又爲一重要關鍵。以上各約，多屬城下之盟，外人藉其戰勝之淫威，乘機侵略，清室逼於情勢，昧於主權，畏敵心寒，乃開門揖盜。

日本既奪得滬杭、蘇間之航線，英國爲保持其長江流域之勢力起見，相繼要求中國予以更大之航行範圍，由是而有光緒二十四年內港行輪章程之訂定。當時總理衙門以擴充商務，增加稅釐爲名，奉准總稅務司議訂內港行輪章程，其中窺見公文之虛僞，及今讀之，大有一字一淚之感。奏文有謂：「中國自與各國通商以來，江海口岸輪船暢行，商務因之日盛，惟各省內河不准行駛輪船，慮妨華船生計。近年以來，江蘇蘇州、浙江杭州兩府開設商埠，民船往來，多用拖帶，搭客運貨，悉皆便捷，仍與民船貿易，并無窒礙。華洋商民每請設立公司，製造船隻，駛行各口，自應因時制宜，變通盡利。臣等公同商酌，擬將通商省分，所有內河，無論華洋商均准駛行小輪船，藉以擴充商務，增收稅

釐當飭總稅務司赫德妥議專章，酌核開辦。旋據該總稅務司申呈，議章九條，臣等逐條詳察，於征稅防弊各節，均尚詳審，可爲試辦之章……（註一）如此主張，倘非公文虛僞，卽爲極端之愚昧，貪小利而失主權。該章程實施後，「中國內港嗣後均准特在口岸註冊之華洋各項輪船，任便按照後列之章往來，專作內港貿易。不得出中國之界，前往他處。內港二字卽與煙臺條約第三端所論內地二字相同。」外輪侵略，既可「任便……往來。」尤能「專作內港貿易，」內港門戶大開，洋商只須集資經營航業與我人競爭，我國市場卽爲其攫奪矣。數十年來，我國航業備受排擠之事實，已昭然若揭。

惟總理衙門既爲本國官廳，其所頒布之章程，中國政府自可隨時廢止。外人蓄意謀我，其法律見識，當能及此。奪得之權利，既成事實，繼而取得條約之保障，爲其策略上必然之步驟，故卒於光緒二十八年中英續議通商行船條約以專款訂明：「茲因光緒二十四年所訂中國內港行輪章程准特在通商口岸註冊之華洋各項輪船行駛貿易，又因是年六月，八月，先後所訂此項章程，間有未便，是以彼此訂明，應將此章程從新修改，附載此約。惟此章程應按照遵行，直至日後彼此允願更改爲止……」英人對於清室自願放棄航權之內港行輪章程，猶以爲「間有未便，」必須有條約和載明白，保障其永久所謂間有未便者，不過是「應按照遵行直至日後彼此允願更改爲止」其深謀遠慮，逐步進逼，有如此者！

英國既已取得此項特殊保障，日本自亦不能例外，故有光緒二十九年中日通商行船續約，內容悉仿英約，補訂條文。其第八款載：「光緒二十四年五月，七月，先後所定內港行輪章程間有未便，是以中國允將此章程從新修

補附載此約，惟此章程應按照遵行，直至日後彼此允願更改止。」（註二）日約所謂「間有未便」即接續稱：「附載此約，」直至日後彼此允願更改為止，其陰謀更爲顯露。同年，中日續議內港行輪章程，日本又增訂兩項特殊權利，其一爲日商船請准往未經輪船到過之內港，中國政府應迅速批准。（註三）其二爲日商船無論大小，祇以其能走內港，中國政府不得阻止航行。（註四）根據續約第三款，日本欽差全權辦理商約事務大臣，照會滿清欽差辦理商約事務大臣文中有謂：「……日本各項輪船無論大小，祇以能走內港爲準，此項能走內港之日本各輪船均可照章領牌往來內港，中國不得藉詞禁止此等輪船來往內港，本大臣爲預防將來議論起見，照會貴大臣查照，即請轉飭總稅務司遵辦，並請照復……」同日滿清大臣照復：「……查本大臣前與貴大臣會議此款時，曾准貴大臣開送請單有貴國輪船名曰山陽丸……（十九艘）……向往來煙臺、東三省各內港，領有關牌，遵照內港章程辦理，不在禁止之列，即經飭據總稅務司行查各關，與成案相符，茲復准照會前因，應即咨請外務部轉行總稅務司查酌辦理……」日本以船無論大小，祇以能走內港爲準，要求免除限制，內港航行範圍，更聲明及於東三省。是外輪航泊所屆，到處可暢行無阻，至是中國內港門戶，無片地保留者矣。

綜核上述各約，外人始則由沿海各通商口岸，劫我航權，繼而伸張其勢力以及於長江，再則增開口岸，添闢停泊處所，復轉而侵略珠江，以及東三省航權，各國以均勢主義及最惠國條文，取齊一之步驟，宰割我主權，操縱我內河航業，開世界各國未有之奇局。至航政權之被侵害，關係我國航業與國防尤爲重大，航路標誌與引水管理兩事，在通商未久，均已次第旁落客卿之手，遞演至今，積重難反。民國以來，迭次交涉收回，均成泡影。

查咸豐八年中英通商章程善後條約原已訂明關於判定口界，派人指泊，及分設浮樁塔表等事，當由本國政府酌辦，「毋庸英官指薦干預。」該約第十款載：「通商各口收稅，如何嚴防偷漏，自應由中國設法辦理。條約業已載明，然現已議明，各口劃一辦理，是由總理外國通商事宜大臣，或時親詣巡歷，或委員代辦，任憑總理大臣邀請英人幫辦稅務，並嚴查漏稅，判定口界，派人指泊船隻，及分設浮樁、號船、塔表、望樓等事，毋庸英官指薦干預。其浮樁、號船、塔表、望樓等經費，在於船鈔項下撥用。至長江如何嚴防偷漏，俟通商後察看情形，任憑中國設法籌辦。」可見當時對於保障航權尚非全不留意，惟外人謀我，深知非參予航路行政，不足以相護其航業，故於同年即有中英續約改訂條文爲：「通商各口分設浮樁、號船、塔表、望樓，由領事官與地方官會同酌視建造。」此爲外人侵害我航政之開端。

主權喪失，既有明顯之規定，嗣後航政主要事宜，領事均得參加干預。即以中英續約第三十二款改訂條文之區區二十餘字爲根據，我國管理航路標誌，行政主權因亦完全喪失。及後所訂有關係條約，不過將管理之範圍擴拓，利用海關作領事之傀儡耳。試舉光緒二十八年中英續議通商行船條約第五款以例其餘：「中國允於兩年內除去廣東珠江人工所造阻礙行船之件，又允准將廣州口岸泊船處整頓，以便船隻裝載貨物。既整頓之後，允爲設法隨時保持，其工程歸海關辦理，而經費由華英兩國商人照卸裝貨物抽捐充用，至應抽若干歸該商等與海關議定。中國本知宜昌至重慶一帶水道，宜加整頓，以便輪船行駛，又深知整頓工費浩大，且關繫四川兩湖地方百姓，所以彼此訂定，未能整頓以前，應准輪船業主聽候海關核准後，自行出資安設拖拉過灘利便之件，其所安設利便之

件，無論民船輪船均可任便聽用，仍須遵照海關議定章程辦理，但所設之件，不得阻礙水道，或阻礙民船暢行，其標示記號之臺塔及指示水槽之標記，由海關酌度何時何地相宜備設。將來如有可行條陳，整頓水道及利於行船，而無害於地方百姓，且不費國家之款，中國應和平酌核。」由此可知外人利用海關出面之猖獗，舉凡治河工程徵收噸鈔，外商又得參予酌議，視同本國領土，無異嗣是航政設施，每舉一事，必須得海關與外商之同意！航路標誌由海關辦理，即增長海關之勢力，形成其爲偏倚之機關，且條約既有規定，則中國政府欲變更主管機關，非得簽約各方之同意，不能實行。航路標誌關係國防，至重且大，迄今仍在客卿措施管理之下者，不平等條約使之然也。

至引水權之破碎，首開其端者爲道光二十四年中法黃浦條約，其第十一款訂定：「凡佛蘭西船駛進五口地方，即可自雇引水速帶出口，不得阻止留難。凡人欲當佛蘭西船引水者，若有三張船主（長）執照，領事官便可着伊爲引水，與別國一律辦事，所給引水工銀，領事等官在五口地方秉公酌量遠近險易情形，定其工價。」此款不祇規定引水人之資格，亦不祇規定關於外國人之資格，即引水工價，復由領事官酌量核定。同年中美望廈條約更有甚者，關於引水助理人員工價，訂明由商民或領事官酌量議定，「中國地方官勿庸經理。」各國條約關於在中國引水權之取得，其規定大致相同。（註五）

惟關於引水條文之解釋與應用，各國頗有參差，爭議紛紜，由是產生引水總章。同治六年總稅務司赫德分向英、法、美、俄、普各國公使商洽，議就引水總章，呈准總理衙門由總稅務司公布施行。翌年修正，仍由總稅務司公布施行，爲一種經過非正式之外交上商洽，與各國公使之同意，訂定之統一管理辦法。故關於引水約章之法理與事實，