

● 刘大可 著 ●

民国山东财政史

中华书局

中华书局
PDF

山东省社会科学院“九五”规划重点研究课题并获山东社会科学院学术著作出版基金

民国山东财政史

刘大可 著

中 华 书 局



责任编辑：仇正伟

民国山东财政史

刘大可 著

*

中华书局出版发行

(北京市丰台区太平桥西里 38 号 邮政编码:100073)

山东省史志编印服务中心激光照排

山东新华印刷厂德州厂印刷

*

开本:大 32 开 7.5 印张 195 千字

1998 年 10 月第 1 版 1998 年 10 月第 1 次印刷

印数 1—1200 定价:8.00 元
ISBN 7—101—02023—2/Z·214



目 录

第一章 民国时期山东政治、 经济及财政状况

一、北洋政府时期政治经济状况	2
二、国民党政府时期政治经济状况	21
三、北洋政府时期财政状况	31
四、国民党政府时期财政状况	39
五、日伪政权时期财政状况	48

第二章 民国时期山东财政收入

一、田赋	52
二、盐税	75
三、厘金	86
四、货物税	89
五、营业税	105
六、契税	115
七、印花税	118
八、牲畜税、屠宰税	122
九、房捐	125
十、车船使用牌照税	127
十一、所得税	129
十二、筵席及娱乐税	131

十三、借款	132
十四、公债、国库券	136
十五、公产收入	143
十六、官营企事业收入	145
十七、杂税杂捐	146

第三章 民国时期山东财政支出

一、军事费支出	153
二、政务费支出	161
三、教育费支出	174
四、实业建设费支出	182
五、解款及“中央专款”	193
六、赈灾救济、抚恤、慈善费支出	195
七、债务费及其他支出	199

第四章 民国时期山东财政管理

一、财政体制	207
二、财政管理机构	214
三、预算、决算管理	221
四、会计管理	227
五、金库的设立及管理	228
六、审计监督	231

后记	234
----------	-----

第一章 民国时期山东政治、 经济及财政状况

孕育于原始社会末期，萌发于阶级产生后的国家财政，自开始就是国家为维持其生存发展，凭借政治权力强制地、无偿地参与社会产品支配而形成的分配关系。这一由国家政权执行的、为解决社会共同需要所存在的分配关系，成为各个历史时期支持和维护社会制度产生和巩固发展的物质基础。同样，这一财政分配关系的实现，首先依赖于政治权力的有效和社会产品的聚集。所以，考察某一历史时期的财政状况，应首先考查此一历史时期政治、经济状况。

中华民国时期，是近代中国社会政治经济急遽演变的重要时期。总的来说，中国社会一方面仍按原有的运转轨迹作惯性运行；另一方面又不得不自觉或不自觉接受和吸收世界上先进国家的方式和方法，以寻求新的运行轨迹。这是一个动荡不定的时期，亡国灭种的危险与民族自强的要求并存，政治腐败与政治革新同在，经济停滞与经济发展共生。此外，由清末形成的地方割据势力仍顽强存在和表现着。种种有序和无序的现象使民国社会当然包括山东在内呈现出光怪陆离的多种色彩，作为国家分配关系的财政，在其体制、收入、支出、管理等诸多方面也出现了未曾有过的变化特征。

1840年爆发的鸦片战争，把东方古老的中国卷入了农业文明向工业文明过渡的即现代化的世界潮流。在西方列强霸权威胁与文明示范等启动因素的作用下，中国面临着前所未有的源于内部的传统危机，同时也开始摆脱治乱相替几千年循环往复的怪圈缠绕，迎面步入现代化的浪潮。经过70年的不断积累，中国人民终于在1911年推翻

了清王朝的封建专制统治，建立了中华民国。此后直到1949年，中华民国存在了近38年，尽管其统治时间十分短暂，并且中国的现代化主要是在充满暴力、欺诈和腐败的无序状态下蹒跚行进的。但是，领导权的更替，也为社会变革、传统经济向现代经济的转变开辟了通道。现代化行程的正常演进，需要安定的社会环境和权力秩序的保证。然而这一时期的大部分时间内，权力与资源仍然分散于地方和民间，无论是北洋军阀统治时期还是国民党统治前期，也包括日伪政权统治时期，国家分裂、中央权力衰败、地方主义盛行、民间社会活跃达到了近代以来的巅峰状态。国民党执政后，中央集权化的努力取得了成效，从而促进了国家资本的积累和国防工业的发展，币值改革后的30年代中期中国经济发展达到了近代以来的最高点。据分析：“代表新兴力量的民族资本经济，在整个国民经济中所占的比重，由辛亥革命时期的2%，到1949年全国解放时，增长到20%左右；而代表时代没落的封建经济，由辛亥革命时期占90%以上，到1937年则退让到70%左右。外国资本在华经济势力，由1911年时占80%，到1949年减少到不足20%。”^① 反映时代潮流的资本主义的新的生产力和生产关系，之所以能够在迂回曲折的道路上艰难地行进，是权力分散、政治无序对现代化具有正负双重效应中正面效应作用的结果。中央政权、地方政权在对社会失去或弱化了约束力后，现代经济便得以自发地乃至自由地生长和发展，这种主要是由私人 and 民间推动的民族经济的发展在北洋军阀统治时期表现的最为显著。国民党政权在一定程度上改变了权力分散、政治无序的状况，因而促进了国家资本主义的发展。

一、北洋政府时期政治经济状况

鸦片战争以后，山东也逐步开始了现代化的进程。经过晚清一系

^① 陆仰渊、方庆秋主编：《民国社会经济史》，中国经济出版社，1991年11月，第5页。

列现代化因素的聚集,到辛亥革命时得以施放。山东革命党人响应武昌起义,团结各界人士推翻了满清在山东的统治,并曾一度宣布山东独立。以袁世凯为首的北洋军阀窃取了辛亥革命的果实后,步入了军事专制统治之路。但由辛亥革命激发起来的资产阶级民主共和思想已经深入人心,专制统治已为民众所不齿。袁世凯经营数年建立起来的权力体系,在其最终企图以帝制的方式来填补辛亥革命后遗留下来的政治真空时,便也最终失去了统治的合法性基础,并归于败亡,北洋军事——政治集团开始迅速分化,地方督军势力急速膨胀,中央与地方时常形成武力对垒,中国政治再一次陷入更加深刻的权力危机。在山东,北洋军阀曾 8 易都督,统治时间达 16 年,新旧势力的斗争非常激烈。拥有地方大权的各派军阀,虽然未必知道现代经济为何物,也不会赞同民主共和思想,但却能深刻感觉到借用这些物质和思想的东西有利于壮大自己的势力,稳固其军事专制统治,因而在传统社会向现代社会演进过程中,留下了许多表面色彩。辛亥革命后,各种党派团体蓬勃兴起,革命党人、立宪派和地方士绅无不活跃异常,成为政局演变的重要特征。

1912 年春,山东同盟会由秘密转为公开,大多数同盟会领导人集中济南,大量发展会员。同年 4 月,同盟会创办《新齐鲁公报》,成为革命派重要舆论工具。同年 8 月,同盟会改组为国民党,成为公开的议会政党。并在山东各地设立分部,先后设有寿光、沂水、陵县、清平、东平、牟平、广饶、冠县、高密、长清、德县、莱阳等分部。

1912 年 5 月,由五个政团合并而成的共和党在上海成立。该党在山东设有分支机构,成员主要为原咨议局成员、地方士绅和一部分立宪派人员。同年 6 月,该党在济南创办《大东日报》,作为山东共和党的机关报。

1912 年 3 月,统一党在上海正式成立。该党在山东设有支部,成员多为前清“被裁之官吏”。

1912 年 4 月,民主党在山东组织支部,并创办《齐言报》作为机

关报。

1913年5月,共和、统一、民主三党合并组成进步党。同年7月,三党山东支部合并为山东进步党支部。

除上述政党外,山东各地还出现了名称繁多的各派团体。

辛亥革命后的一段时间内,成立政党、团体、挂名党籍成为一种时髦,使社会上呈现出欣欣向荣的景象。这些政团多打出“维护共和”、“巩固统一”和“谋国利民福”的旗帜,并借此互相攻讦,鼓动民众,以壮声威,多少反映出资产阶级民主政治的些许征兆。作为革命后执掌地方政权的军事将领或行政官员,大多发迹于晚清帝国没落而地方主义兴起之时,所代表的地方利益决定了他们不可能以牺牲地方利益为代价而同中央政权进行有效合作,他们更多是利用缺乏广泛群众基础,且无实际军事力量的混乱的资产阶级政党分合,建立和维持统治的合法性基础,以强固自己的力量,在纷乱繁争的政治争斗中纵横捭阖,保持胜率。

民国初期,以袁世凯为首的北洋集团直接控制下的山东,社会状况较辛亥革命前未有更多的实质性变化,只是就政坛而言北洋集团的势力迅速膨胀。作为北洋集团发迹地之一,袁世凯从稳固其统治地位出发,执意加强对山东的控制,对辛亥革命之时出现的“炸弹横飞,前仆后继,势不可遏”的革命形势实行镇压,或明或暗地与革命党人进行周旋和斗争。他先令前清督抚改称都督,后又任用心腹之将为山东都督。在袁世凯卵翼之下先后统治山东的周自齐、靳云鹏等人,上台伊始首先牢牢控制起各级地方官吏的任用大权,招募兵士,扩充军队,强行改编和遣散革命武装,对革命党人或以官禄为钓饵,分化瓦解;或罗织罪名,予以逮捕。山东虽为北洋集团的禁脔之地,袁世凯等人亦曾深恐革命党人在山东形成势力范围而强化种种统治措施。但是,革命所带来的社会振荡是巨大的,激进思潮不断发展,民主政治不断渗透,求变求新的思想和行动仍在不断产生和发展。同时,直接控制北方地区并拥有最高统治权的袁世凯北洋集团,仍需壮大与革

命党人对峙和争斗的政治资本,为笼络人心、解决权力危机也需要摆出一副拥护共和、实行民主政治的姿态;地方掌权人物为在新的社会环境中占稳脚跟,增加政治实力,往往以地方利益作为筹码,打通社会各界关节,获取声望。种种变换不定的社会政治氛围,使民国初期的山东政局,带有资本主义民主政治的色彩,诸如创办议会、改变官制、变革司法检察等制度,呈现出十分热闹的局面。

随着资产阶级议会政治思想观念的深入,辛亥革命后各派政治势力均想借此发展自己以影响政局,积极筹划设立议会。1912年3月18日袁世凯通令各省组织省议会。9月4日北洋政府公布《省议会议员选举法》。此后又连续公布了《各省第一届议会议员名额表》、《省议会议员复选区表》和《省议会暂行法》,规定了省议会组成的各种条款。在山东省议会筹备过程中,势力较强的国民党和共和党为获取席位,以便竞选国会众、参两院议员,展开激烈争夺。《选举法》规定,省议会设选举总监督一人,由省最高行政长官兼任。时任山东都督的周自齐,面对复杂的政治格局,采取鹬蚌相争、渔翁得利之手段,暗中操纵,造成两党在议会中的席位均衡对等,使政府免受牵制。而且,国会参议院10名议员也被两党平分;众议院35名议员两党各占17席,余者为无党派。党派竞选本是资产阶级代议制的正常现象,然而各党主要不是通过宣传政见、发表演讲赢得选举,反是倚仗行政手段控制选举,唯党是争,互相诋毁,明抢暗夺,争吵不休。最终周自齐暗做手脚,正副议长得以产生后,山东省议会1913年3月3日正式成立。在此后议会存在的一年时间内,亦是由于各党派互相抵制,使多数议案无法通过,省议会成为发泄私愤的场所。议会政治进程中的种种怪状,说明西方国家的政治制度移植于中国并非符合国情,封建专制政治还在禁锢着国人的思想。但是,各党派踊跃参予政治活动,其深度和广度则为中国近代以来所未有,当时和以后都成为军阀专制统治的障碍,并在一定程度上制约着政局的发展,给社会生活注入新的活力。参加党派活动的成员中,有革命党人,有资产阶级知识分

子,有实业界人物,也有旧官僚和投机政客。他们目的各有不同,政治品格高下有别,但均以拥护或标榜拥护共和为宗旨,对建设共和国抱有美好的愿望。这说明,当时社会各阶层参加政治生活的积极性普遍高涨,社会政治环境相对宽松,社会时尚和思想观念较前已有了很大地改变。

辛亥革命推翻清朝封建专制政治制度后,以孙中山为临时大总统的南京临时政府代表中国社会各主要力量的政治要求,设计了一套仿照美国政治制度的现代政府模式,反映了中国新兴资产阶级的政治主张。这套模式未必适应中国,南京临时政府也因面临多种危机,如行政危机和财政危机等,又没有一支真正属于革命党人的强大的军队,最终不得不将最高权力交给袁世凯,现代政府模式的落实最终流产。袁世凯所建立的北京临时政府及此后的所作所为,改变了南京临时政府的设计模式,并且愈走愈远,革命党人则为保卫革命成果与其展开斗争,使其无法恣意妄为,专制独裁的企图受到束缚,北京临时政府也不得不保留着资产阶级民主政府的一般形式。在此大背景下,省级政治体制便也有新的变革,即按“三权分立”原则设置立法机关、行政机关和司法机关。

周自齐出任山东都督时,兼管民政军政,包括省内财政、民政、实业、教育、司法、河防、军政、外交等事务。1913年1月8日,北洋政府公布《划一现行各省地方行政官厅组织令》,规定各省最高行政长官称民政长,省最高行政机关为行政公署,下设一处(总务)四司(内务、财政、教育、实业)。1月10日,周自齐兼任民政长,袁世凯并不愿地方势力兼揽军民两政,仅是迁就事实所做的过渡措施,此后便陆续任命文人充当民政长。1914年5月23日北洋政府公布《省官制》后,省行政长官和行政机关有所变化。主要是由民政长改称巡按使,行政公署改称巡按使公署;取消行政公署原设各处司,而在巡按使公署内设置政务厅,作为行政枢纽;原财政司所掌权务,与前此所设国税厅筹备处合并,另行设置财政厅。巡按使公署的内部组织即是政务厅,包

括以前的一处三司(财政司除外),改为四科。巡按使管辖全省民政官吏和巡防、警备各队;受政府的特别委任,监督财政和司法行政以及其他特别官署的行政事务。1916年7月6日北洋政府将巡按使改称省长,巡按使公署改称省长公署。此后,教育、实业相继由科改厅,并有警务处的设置。

除省级行政机关外,根据地方官制采用“虚三级制”,即省道县三级,设置道和县级行政机关。道县设置为清代旧制,民国以后仍然沿用。1914年6月北洋政府公布《各省所属道区域表》,将山东原有四道名称进行更改:岱北道改称济南道,辖27县;岱南道改为济宁道,辖25县;济西道改称东临道,辖29县;胶东道仍旧,辖26县。全省共设107县。道行政长官先称观察使,后改为道尹,行政机关由观察使公署改道尹公署,署内设内务、财政、教育、实业四科;县置县知事和县知事公署,署内一般设有二至四科。依地方官制规定,道尹由中央政府简任,其职权比较广泛,最为重要的是有呈请任免县知事之权。1923年6月4日,北洋政府内务部通令各省,依据“宪法”规定,裁撤道尹,自7月1日起实行。对于县知事的选择和任用,北洋政府极为重视。袁世凯责令各省巡按使严格考核所属县知事,并命令内务部主持于1914年3月至11月举办了三次“县知事考试”。按考试条例规定,曾任简任或荐任官满三年以上者,在国内外大学或专门学校学习法律、政治、经济学三年以上有文凭者等,才有资格参加考试。当时,社会上失意官吏和失业的知识分子很多,1914年初仅在北京奔走谋事者即有四万多人,县知事考试对于他们当然有很大的吸引力。考试录用官吏对改变官员结构、增加政治透明度具有重大意义,也反映政治体制改革的进步作用。

民国初期,省级司法机关与中央司法机关不同,中央司法行政机关与司法机关是分开设置的,省级则时分时合。1913年1月8日北洋政府公布《划一现行中央直辖特别行政官厅组织令》后,山东即有原提法使司改组设立司法筹备处,直属司法部,主要职能是筹设法

院、监狱。同年9月因财政困难被明令裁撤，所掌职能由省高等审判厅或省高等检察厅办理，或由两厅会同办理。1914年6月5日北洋政府令各省巡按使监督司法行政事务。山东省高等审判厅设于清末，民国后沿用，直属司法部。除管辖全省司法官吏，考核兼理诉讼的县知事，综理全省司法经费及特别收入款项等司法行政权限外，主要司法权限是审判地方审判厅控诉、上告、抗告的案件，采用合议制，由推事三至五人组织合议庭执行。山东省高等检察厅也设于清末，直属司法部，主要职权有两种：一是凡刑事案件，依法实行搜查处分，提出公诉、实行公诉，并监察判断的执行；二是凡民事及其他事件，依法为诉讼当事人或公益代表人，实行特定事宜。高等检察厅依法独立行使职权，不受高等审判厅的束缚，但亦不得干涉审判或代行审判。省级以下设有高等审判分厅、高等分庭和高等检察分厅。

辛亥革命后建立的民国政权，以孙中山为临时大总统的南京临时政府具有典型的资产阶级政权性质，虽然存在时间不长，仅仅91天，但继起的袁世凯北京临时政府与其存在一定的沿续关系，因而也就不能不反映出资产阶级的政权性质。这一政治体制的变化使地方官制也随之出现适应社会经济发展的一系列变化，变化所带来的直接作用主要是原有封建专制束缚的削弱，创办实业浪潮的兴起，私人资本的膨胀和发展。在政治体制演变过程中，未能解决并且又有所发展的主要问题是北洋军事集团力量的加强。在中央与地方权力分配尚可协调之时，社会仍能处于一种基本稳定状态，反之则战乱不止，社会动乱不堪。

北洋军阀产生于清末中央政权弱化、地方势力抬头之时，辛亥革命给予了这一政治——军事集团发展的机遇，袁世凯就任临时大总统使之最终形成。北洋军阀是近代中国社会的产物，与古代军阀不同的是具有资本主义的某些色彩，因而势力也就比较强大。他们打着“富国强民”的旗号，采用西方国家的装备和军制，大量招募破产农民和其他劳动群众，不仅依靠田赋，还将关税、盐税、官办企业收入、甚

至发行国内公债举借外债,作为军队饷源,形成各成一派、各居一方的较为坚固的军事团体,成为民国以后十几年左右中国政局的主要力量。拥有一支军队、占据一块地盘,便能够掌握政权;地方军阀发展到一定规模时便企图掌握中央政权,掌握中央政权之后又妄图当皇帝或总统,反过来又必须遏制地方军阀,这不仅是中国近代军阀心目中的理想之路,也是造成民国以后军阀之间不断分裂和连年混战的原因。以小站练兵起家、最后掌握了北洋军阀的袁世凯,上台伊始为改变各省都督拥有一省军政大权的局面,采取“军民分治”,1914年6月下令裁撤各省都督而设立将军。此举未能达到中央强化对地方控制、以避免“历代藩镇之祸”的目的。名称虽改,但与往日都督一样,将军不仅督理军务,照旧控制民政,视巡按使“如前清督抚之于布政使”。这一体制弊端不仅对地方,而且对地方与中央的关系都有重大影响。掌握地方权力、代表地方势力和地方利益的地方军阀在袁世凯帝制自为之时,在“保卫共和”旗帜之下,与北洋势力中的不同派系、甚至革命党人结合成暂时的联盟,矛头直指“洪宪”皇帝,并使其迅速垮台。当然这种联盟不可能是长久的,他们的利益和取向各不相同,随之而来的便是群龙无首,各派军阀割据一方,独树一帜,为了各自的利益在帝国主义列强的扶持和怂恿下,在中华大地上展开了旷日持久的角逐,连年征战,混乱不已。

继周自齐、靳云鹏之后拥有山东军政大权的张怀芝、张树元、田中玉、郑士琦、张宗昌等人,均曾以督军身份统治山东一年半至三年不等,前四人属于段祺瑞皖系军阀集团,后一人属于张作霖奉系军阀集团。他们是在政党政治向军阀政治演变过程中,以合法性的军人上台执政的。作为占据一方的地方实力派,他们虽分属于一定的军阀集团,但掌权的根本原则是为自己的生存和扩张。为此,他们可以牺牲同伙乃至集团利益,为保存实力、抢夺地盘而大动干戈,也可以今日为敌、明日为友。军阀政治所引发的只能是政治混乱,社会出现的只能是以暴力、纷争和腐化为特征的政治衰败现象。他们巧取豪夺、强

征强卖、化公为私，不遗余力地聚敛财富，或为自己所用，或为战事消耗，使社会产品造成极大的浪费，迟滞了经济发展的速度。军阀的政治行为就是追求专制政治、军事独裁，但其权力运用在主观上与客观上必然是有距离的，因为派系林立、实力悬殊，身后均有不同帝国主义国家支持的背景，谁都想不受约束，谁都不能不受到约束，结果社会环境出现松动，一定时期内社会经济有所复苏甚至发展。

社会经济在由传统型向现代化转变过程中，辛亥革命和民国的建立具有承上启下的全新意义。此前，中国闭关自守的大门被轰开后，被迫开放了一些沿海口岸与外国人进行贸易，迫使中国来自给自足的自然经济卷入了世界经济的潮流，藉以与西方资本主义国家增加接触，资本主义的先进技术、先进思想和先进方法得以传入中国。在最早具有某些资本主义精神的改良派的推动、清朝政府的被迫倡导，以及地方封疆大吏的参与下，经过洋务运动和清末新政，中国迈出了现代经济的第一步。山东作为靠近京、津且濒临大海的省份，到辛亥革命时传统经济结构已有所改变，含有现代经济因素的工业、商业甚至农业成份不断增加，完全现代意义的铁路、港口、电力、电讯出现并继续发展，沿海或内地开埠城市如烟台、青岛、济南、潍县形成了新旧经济中心城市，其城市功能也发生了很大变化，并以此为中心向周围广大区域辐射，促进城乡商品经济的发展和传统农业、手工业的分化，商品经济的发展促进了现代银行的出现，从而又为民族资本工商业筹集资金、提供贷款和进行各种收支业务创造了条件。

此后，辛亥革命推翻了清王朝的专制政体，建立了资产阶级共和制政体，为推行资本主义经济政策扫清了许多障碍，开辟了诸多新的道路，因而中国出现发展民族资本主义的热潮。孙中山在《临时大总统就职宣言》中称：民国初立，“建设之事更不容缓”，“亟当振兴实业，改良商货，方于国计民生，有所裨益”。孙中山及临时政府关于振兴实业的方针，为中国资本主义发展创造了有利的社会环境，也为以后历届民国政府制订经济政策奠定了基本的方针。孙中山辞去临时大总

统后,于1912年4月开始周游各省,宣传民生主义及其实业救国计划。9月,孙中山到山东,在济南、青岛、烟台等地多次讲演,阐明革命党人的中心任务就是“一心一德,从事建设”,完成“经济革命”,使中国成为“世界第一富强之国”。孙中山致力实业救国的计划虽未达到预期目的,但作为资产阶级革命的领袖,其言论和活动吸引了越来越多的人投身实业建设,推动了中国资本主义工商业的进一步发展。在孙中山倡导之下,革命党人徐境心在济南发起组织了“大同会”,以“创办实业、发展工商业、筹划五族生产”为号召,许多国民党员和进步人士与工商界合作或独资兴办企业,掀起了山东创办实业的热潮。

袁世凯为首的北洋政府虽然政治上对资产阶级民主共和不感兴趣,但经济上并不排斥资本主义的发展,政府内的农林、工商、财政、交通总长的职位也都有资产阶级上层代表人物担任。因而,北洋政府反映民族资产阶级的要求,先后制订和颁布了一系列有关保护、奖励和振兴产业的政策法令,概述而言有以下五个方面:1、鼓励提倡设立公司,扶植保护幼稚工商业;2、鼓励采矿事业;3、开放门户,引用外资;4、提倡国货,减免若干土货税收;5、鼓励垦荒,奖励棉、糖、羊毛等农副业生产。这些政策和措施,绝大部分得到了落实和贯彻,刺激了国人投资和开办实业的兴趣和热情,推动了资本主义经济的发展。1912年11月,工商部在北京召开全国临时工商会议,到会的各省实业家100多人,开中国“工商界数千年来未有之盛举”。1913年12月,农林、工商两部合并为农商部后,曾电令各省都督调查实业发展情况,要求各省设立实业司,专管实业调查和制定发展实业计划。山东也以实业司取代劝业道职权,分别办理工、商、矿等事务。山东各地的工艺局改为工艺传习所,以提倡实业,培养工艺人才。

民国初期,山东工业经济有了较为迅猛地发展,投资设厂形成热潮。据统计,1911年开办的棉织企业为8家,1913年增加到63家,其中部分工厂采用机器生产。1912年至1913年间,山东兴办的酿酒、制糖、榨油、火柴、制蜡、制烟和皮毛制革等各行业迅速增加,由333

家增到 476 家。据农商部第二次统计表载：到 1913 年山东共有民族工业 991 家，职工 34536 名。这些工厂虽然规模较小，50 至 100 人的 33 家，100 至 500 人的 12 家，500 至 1000 人的 13 家，并且多为手工生产，采用电动机器生产的极少，但却对改变自然经济结构具有很大的冲击力，成为山东现代经济的基础。

当时，投资工业企业的主要有两部分人，即在职官吏和拥有雄厚资金的商人和士绅。前者如北洋官僚徐世昌、黎元洪、朱启钤等都曾以私人名义出资，参与经营山东中兴煤矿，获取巨额利润。1914 年中兴煤矿帐面盈利与资本比例为 9.1%，1918 年上升为 42.2%，1920 年达到 63.3%^①。1915 年筹建、1919 年投产的济南鲁丰纱厂，系由北洋官僚靳云鹏、潘复等人投资设立的合股公司，原定资本额 260 万元，实收 185 万元，拥有纱锭 2.8 万枚，年产棉纱约 1.6 万包。山东都督周自齐曾与省议员万光炜在曹县合办华兴军硝公司，由省政务厅长杨晟、中国银行行长袁大启和副行长朱五丹、曹县知县赵瑾、富商王露洪等共同入股。后者如振兴火柴厂创办人丛良弼，原为烟台贸易商人，在贩运日本火柴活动中萌发了投资设厂的想法，于 1913 年以实收 10 万元的股金开办了济南第一家火柴厂。在职官吏投资兴办的企业，多因资金雄厚，生产量大，进而形成了某些行业生产和销售垄断地位。例如，1914 年至 1928 年山东民族资本的纺织工厂有 31 家，其中青岛华新纱厂和济南鲁丰纱厂资本总额为 455 万元，纱锭 6 万余枚，占全省纺织业总资本的 90% 以上。由商业资本积累转而投资工业的商人，为解决资金不足问题，常常需要求助于有职权的官吏。例如济南丰华针厂创办人惠禄三，原在日本开旅馆，回国办厂时苦于资金不足，遂商请在京议员韩纯一担任总理招募股东，历城县知事靳巩应募投资，1915 年开工生产。上述情况可以看出，民国初期投资设厂活动有两个特点：第一，在职官吏“附股搭办”是当时资本主义

^① 《枣庄煤矿史》，山东人民出版社，1959 年 12 月，第 30 页。