

近代公共事业的制度创新 利益相关方合作的公益法人模式 ——基于海河工程局中外文档案的研究

龙登高 龚 宁 孟德望

摘 要: 海河工程局是中国现代疏浚业的先驱,为天津港口建设立下功勋。中外官商各方代表组成董事会与参事会(及咨询委员会),由此形成非营利性的独立公益法人及其公开透明的运行机制。关税附加税作为海河工程局的主要资金来源,赋予了海河工程局公益法人性质与独立产权单位属性。近代中国海关为中外共治的相对独立的权力机构,关税收益权不由中外官方任一方单独支配,其相对独立性使之可以在政权更替中保持稳定性与连贯性,并成为海河工程局的资金保障、产权保障与信用保障。不仅过去的、当期的关税可以顺利转移支付给海河工程局作为运营经费,而且远期的关税能够变现为工程经费,从而尽早完成庞大工程,造福各利益关联方。

关键词: 海河工程局; 公益法人; 利益相关方; 公共事业; 关税

作者简介: 龙登高,清华大学社会科学学院教授(北京 100084);龚宁,清华大学社会科学学院博士后;孟德望,清华大学社会科学学院硕士研究生

DOI:10.13613/j.cnki.qhdz.002698

作为中国现代疏浚业的先驱,近代海河航运与天津港口设施建设的功勋,海河工程局今日却几乎寂然无闻,这与其对天津及海河流域经济社会发展的巨大贡献极不相称。^①究其原因,一方面其原始档案主要是英文、日文及法文档案,一直尘封高阁;^②更重要的原因是,海河工程局是由洋人发起建立、经营管理的,长期被认为是洋人把持,是帝国主义经济侵略的产物。^③“不光彩”的历史被视为原罪,知情者亦不愿为外人道。海河工程局的性质究竟是什么,从来没有人说得清楚。本文从利益相关方合作博弈推动海河疏浚与天津港通航的角度,考察海河工程局的性质、治理结构与运行模式,从近代关税的特殊性论述其融资模式与产权特征,揭示其在近代政权频繁更替中保持稳定和持续发展的制度基础,并从具体过程中分析制度创新的原因与历史启示。

- ① 系统利用海河工程局原始档案的论著如下:王长松《近代海河河道治理与天津港口空间转移的过程研究》,北京大学博士学位论文,2011年;Al Wang, *City of the River: The Hai River and the Construction of Tianjin, 1897—1948*, PhD Dissertation, Washington State University, 2014;王龙威《天津港基础设施投资模式:以清末民国海河工程局为中心》,清华大学经济学硕士学位论文,2016年;缪德刚、龙登高《中国现代疏浚业的开拓与事功——基于海河工程局档案材料的考察(1897—1949)》,《河北学刊》2017年第2期;龚宁、龙登高、伊巍《破冰:天津港冬季通航的实现——基于海河工程局外文档案的研究》,《中国经济史研究》2017年第6期。
- ② 外文原始档案为数颇丰,具有系统性和科学性,然而,一直封存在海河工程局后继者天津航道局的内部档案室中,近年才转至天津档案馆。
- ③ 1952年一份介绍海河工程处的文件定性“一八九八年帝国主义者开始侵略中国时勾结天津地方官僚买办所成立,辛丑条约后方取得合法的地位。那时中心任务便是疏浚大沽海口,改善海河河道,以便洋货,遂行其经济侵略目的。”但是,该文件也承认海河工程局,“五十年来为帝国主义服务,同时对天津港的开发也起了一定作用”。参见《介绍海河工程处》第1页,内部文件,海河工程局档案。

一、董事会治理模式: 利益相关方合作博弈

(一) 中外各方不懈推动之下成立现代疏浚机构

19 世纪后期,随着天津成为洋务运动北方重镇和多国租界的扩展,轮船航运与进出口贸易快速增长,日渐淤塞的海河不堪重负,从大沽口直抵租界码头的轮船日益减少,1896 年、1897 年骤减至 66 艘、34 艘,1898 年一艘也没有。^①海河裁弯取直与航道疏浚,势在必行。然而,这一前所未有的公共建设,一是技术门槛高,除了疏浚技术外,还需要水文、泥沙、地质、潮汐、河道、海岸等相关知识和配套技术,作为一个系统工程,并非单纯的设备购置那么简单;二是工程浩大,涉及各个群体,既事关两岸百姓,又覆盖九国租界,阻力不小;三是耗资巨大,财政早已左支右绌^②的朝廷与地方政府,望洋兴叹。尽管总理衙门一再督促,直隶总督也相继推动,疏浚工程与机构迟迟不能启动。

虽然中外双方都曾试图单独开展疏浚工程,但都很快失败了。中方缺乏相应的技术和资金支持,难以开展疏浚工作,^③清政府曾购置过挖泥船,但成效甚微。而外方要克服来自中国民间的阻力,顺利处理拆迁、征用土地等事宜,^④也离不开中国地方政府的支持。任何一方都无法单独肩负治理海河的重任,各利益相关方联合组成专门机构持续开展港口与海河疏浚,成为唯一的可能。

直到洋人倡议并提出了技术方案、工程方案、融资方案,1897 年直隶总督兼北洋大臣王文韶经与领事团代表、天津洋商总会、津海关税务司等会商,互订协定,海河工程局(Hai-Ho Conservancy Commission^⑤)才得以成立,并获得总理衙门的核准和光绪皇帝的批示。^⑥海河工程局的启动资金筹集很不容易,两任直隶总督王文韶、荣禄东拼西凑才落实了 10 万两白银的拨款。^⑦另外 15 万两由外方筹集。海河工程局最初由中方主导,津海关道李珉琛为总办(次年为董事长),轮船招商局黄道台、开平矿务局张道台和津海关税务司为会办。总办、会办一正三副,与此前其他洋务机构相类似。不同的是,其具体业务聘请丹麦人林德为“工程司”全权负责,双方签订合同,^⑧并发布公告称,“受雇者必须服从工程司,否则立即开

① 参见 Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1912 海河工程局档案。

② 清政府之所以迟迟没有批准该机构的成立,一个重要的原因是经费缺乏,如王文韶所言“无从筹此巨款”,光绪时中央政府一年用于公共设施建设的经费只有约 150 万两白银,参见贾米森《中华帝国财政收支报告》,见费正清、刘广京编《剑桥中国晚清史(1800—1911)》(下),中国社会科学院历史研究所编译室译,北京:中国社会科学出版社,1993 年,第 79 页。该数据为 19 世纪 90 年代初期中央政府典型的一年的收支估算数,货币单位为库平银,该支出不包括铁路建设的 50 万两库平银。

③ 1897 年地方政府曾开展疏浚,但无以为继。参见 Hai-Ho Conservancy Board 1898—1919: A Resume of Conservancy Operations on the Hai Ho and Taku Bar, Tianjin: Tientsin Press, 1920, p. 15。事实上,10 年后上海的浚浦工程局曾由官方主导经营两年,也由于经费困难等原因被迫中止。参见《民国初期上海浚浦局的改组问题》,见森田明:《清代水利与区域社会》,雷国山译,济南:山东画报出版社,2008 年。

④ 此前洋人也曾单方面开展疏浚,但受当地人的反对和围攻。反对的主要力量之一是从事塘沽与紫竹林租界码头运输的驳船业群体,因为疏浚后轮船可以直抵租界码头,不再需要小船卸货运输货物。在启动海河工程局项目时,王文韶甚至专门发布通告,针对民众的疑虑进行解释,答应对民众的利益损失加以补偿。参见天津市档案馆、天津海关编译《津海关秘档解译:天津近代历史记录》,北京:中国海关出版社,2006 年,第 52—53 页。

⑤ 有的中文材料译为“海河管理委员会”“海河工程委员会”,或称海河工程局采取委员会制,均不准确。

⑥ 参见中国第一历史档案馆编《光绪朝朱批奏折》第 100 册,北京:中华书局,1993 年,第 26—29 页《大学士直隶总督荣禄奏为海河淤浅分别筹款修办》,见《光绪二十五年河工文函存稿第十六号》,海河工程局档案,第 6 卷,第 629—632 页。

⑦ 其中一半来自筹赈局,舫运司在盐课下拨 2 万,津海关与支应局各 1.5 万两。参见《大学士治理总督荣禄奏为海河淤浅分别筹款修办》,见《光绪二十五年河工文函存稿第十六号》,海河工程局档案,第 6 卷,第 629—632 页。

⑧ 参见天津市档案馆、天津海关编译《津海关秘档解译:天津近代历史记录》,第 54—56 页。该合同及其他史料中,其所使用的措辞是“工程司”,而非“工程师”,这个“工程司”与“税务司”一样,可以看成相当于一个官衔,一个有级别有实权机构的负责人。

除”。^①

然而,机构初建便遭遇义和团运动与八国联军而陷入停顿。1901年5月,在都统衙门控制下,海河工程局董事会进行改组,由都统衙门委员、领事团代表、天津海关税务司各一名构成。随后签订的《辛丑条约》第11款专门针对海河工程局作出规定:“一俟治理天津事务交还之后,即可由中国国家派员与诸国所派之员会办。”都统衙门致力于“去除政府色彩”,或者说增加外方的影响力,一是增设名誉司库,二是设立咨询委员会,从而使海河工程局向公益法人转变。

(二) 董事会治理模式

1902年8月,都统衙门交还天津地方管理权力。直隶总督袁世凯与英国领事商讨后,决定天津海关道台唐绍仪取代原都统衙门代表任职海河工程局董事。此时董事会由三人构成:领事团代表、津海关道台、津海关税务司。从海河工程局的董事会议记录文件来看,1902—1937年间,领事团代表始终排在首位,拥有相当大的权力。^②增设名誉司库(honorary treasurer,又译为名誉会计)一职,“以在天津商业中素有名望者充之”,^③该职长期把持在洋商会长和英国工部局主席手中。^④名誉司库严格来说,并不是正式的董事,但列入董事会名录,列席董事会会议并参与讨论、提出建议。秘书长主要负责落实董事会决议,管理局内行政事务及对外交涉事务。^⑤具体业务则实行总工程师负责制,由总工程师统管人事安排、财务管理、生产决策等。其下设总务及测量部、工厂与船坞部、挖河部和海河部,全面负责海河工程局的业务开展。由此可见,外方实际主导了海河工程局的具体运作。

董事会是海河工程局最高决策机关,具有人事任免权和重大事项决策权。在人事任免方面,董事会有权决定总工程师及重要技术人员的任免,而基层员工和非技术岗位则由总工程师及以下管理人员决定。在重大事项决策时,总工程师、秘书长、董事等均有提案权,相应提案交董事会讨论后,方可决定是否施行。“按照该局定章,局中一切事宜必须由董事部会议通过方能执行。例如行政事宜则由秘书长提出议案,或由董事建议;至工程事宜则由总工程师提出议案,请由董事部议决施行”。^⑥1902年至1945年,海河工程局共召开了442次董事会会议。现存最早的董事会记录始于1906年3月22日召开的第140次董事会会议,这意味着1897年以来每年举行了约15次会议。1906年最多,召开了21次会议。1945年6月25日召开的第442次董事会会议是海河工程局历史上最后一次董事会会议。^⑦

(三) 董事会的中外官方代表

1. 中国政府代表:津海关道

各海关由洋人税务司负责,中国政府派出海关道台进行监督,并办理所在地方对外交涉事务,这体现了中国对海关的主权属性。津海关道台(民国为海关监督)担任海河工程局董事,代表中国政府参与海河工程局的决策与管理。津海关道衙门于同治九年(1870)设立,隶属于北洋通商大臣,是一个极其重要的职位,^⑧由通晓西方的洋务人才担任。

① *Hai-Ho Conservancy Board 1898-1919: A Resume of Conservancy Operations on the Hai Ho and Taku Bar*, p. 16.

② It was decided to keep the 海河工程局 as “a semi-foreign institution and the Consular Authorities have a great deal of authority in connection with its policy.” Letter to H. D. Hillard, May 24, 1935, 天津海关档案, 1935年,全宗号:w1—6,卷号:321。

③ 华北水利委员会《海河工程局略说》,《华北水利月刊》1929年第10期,杂录,第117页。

④ 参见雷穆森《天津租界史》,许逸凡、赵地译,天津:天津人民出版社,第207—208页。

⑤ 参见华北水利委员会《海河工程局略说》,第117页;祁彦孺《改组海河工程局及救济海河办法之节略》,海河工程局档案,第4卷,第676页。

⑥ 祁彦孺《改组海河工程局及救济海河办法之节略》,海河工程局档案,第4卷,第675—677页。

⑦ 董事会记录以英文记录,直至1942年4月17日召开的第432次董事会会议开始,以日文记录,直至最后。

⑧ 津海关道颇为特殊,在天津海关之外,还监督东海、山海等海关事务;并专管直隶对外交涉事件,辖天津府及沧州、静海、盐山、庆云、滦州、遵化等沿海各州县。可见,津海关业务与地域之广,负责多个海关及直隶外交事务。

2. 津海关税务司: 特殊的权力机构

津海关税务司亦担任董事。咸丰八年(1858),清政府海关实行洋人管理的税务司制度。《北京条约》天津开埠后,天津海关于1861年3月成立。^①天津海关最高负责人——税务司,^②从设关起至抗日战争胜利为止,共63任,均由外国人担任。津海关受天津海关道(民国时为天津海关监督)公署督察,隶属于全国海关总税务司署,但具有其特殊性。

近代中国海关被列强控制,不过,从主权的角度,名义上还是中国政府的一个特殊部门,在日常的奏报和工作上,海关税务司也与中国一般大臣无异,譬如津海关税务司德璀琳是正二品,头品顶戴。^③但其实际管理却是“中外共治”(Synarchy),^④而且列强拥有相当大的控制力。其独特性在于,它是一个具有相对独立性和延续性的“边界政权”(frontier regime),因而能够历经近代中国政权更替而保持自身的完整性与连续性。^⑤

海关以追求关税收入最大化为目标,而海关税收作为清政府支付各国赔款的来源,直接攸关外国政府的利益,所以得到各国的高度重视,希望能保障其赔款经费来源的稳定。海关税务司作为洋人,也在一定程度上受西方国家的利益所影响,力求协调各方的利益与决策。^⑥中国海关在赫德的治理下,是“清政府最为廉洁的部门”。^⑦海河工程局的主要经费,来自于关税附加税,由天津海关征收并转移支付,但必须得到中国政府和外国领事的批准,缺一不可。由于海关及关税收入的稳定,关税通常成为中国公债的重要担保。^⑧

3. 外国政府代表: 领事团

领事团代表了各自所属国家在天津乃至华北的利益。到19世纪末,先后有15个国家在天津派驻领事。领事作为派出国在驻在国权益的代表,应当维护本国洋行与租界利益。在海河治理与天津港口建设方面,各国领事、洋行与中国政府和商民的利益基本一致。首席领事担任海河工程局董事,并通常担任会议主席。其他领事,则列入咨询委员会。

4. 特殊的市政机构: 工部局

与海河航运利益直接相关的是租界。天津集中了英、法、美、德、日、俄、意、比、奥九国在华的租

- ① 其业务管辖区域曾经发展到东起大沽至山海关渤海沿线,西至北京、张家口,南及京山铁路沿线,北至长城的广阔地域,曾先后管辖过秦皇岛分关、北平分关、塘沽分关。工作上除管理进出口船货、人员、物品的监管与征税、缉私工作外,还接管过管理国内运输的“常关”业务,包揽了航道维护、灯标设施、港口管理等海港事务。除此之外还创办现代化公共事务,如兴办邮政,管理商标等。
- ② 其中在1941年12月—1944年1月日本人控制总税务司署期间,改称海关长。
- ③ 津海关税务司德璀琳的奏折以“钦命头品顶戴二等第二宝星津海关税务司”之头衔,1902年为第二宝星,1903年晋升为“第一宝星”。参见《光绪二十七年河工文函存稿第三十九号》,海河工程局档案,第6卷,第733页。
- ④ 费正清首先给出了“共治”的提法,用于描述这种华洋互相依存的合作关系。他认为条约通商口岸并非单纯由西方列强强加给中国的,而是清廷和西方列强各式各样妥协的产物,这样可以把西方人置于一种已被接受的传统的权力关系框架中,使他们的行为得到某种程度的约束和监督。参见 John King Fairbank, *Trade and Diplomacy on the China Coast: The Opening of the Treaty Ports 1842-1854*, Cambridge: Harvard University Press, 1953。
- ⑤ 参见 Hans van de Ven, *Breaking with the Past: The Chinese Maritime Customs Service and the Global Origins of Modernity in China*, University of Columbia, 2014。
- ⑥ 德璀琳是德国人,但是长期担任英租界的董事长,又有22年从事津海关税务司的时间。一人身兼多种角色,他在中、英、德三国利益之间腾挪与协调。白莎基于德国档案的研究,认为德璀琳并不代表在华的德国利益。德国公使馆很关注他和女婿汉纳根,但经常表示对他们无可奈何。德璀琳作为津海关税务司,有时候会和中国官方发生一些摩擦,但是他又与李鸿章关系密切,总税务司赫德心有不平。参见 Bismarck's Missionäre, *Deutsche Militärinstruktoren in China 1884-1890* (Bismarck's Missionaries: German Military Instructors in China, 1884-1890), Wiesbaden: Harrassowitz, 2002, p. 293。
- ⑦ 魏尔特《赫德与中国海关》,陈敦才等译,厦门:厦门大学出版社,1993年,第580—583页。
- ⑧ 国民政府在1932年第一次整理债务时,决定“全部债券由关税担保,取消盐税及其他国内税收的担保”。参见杨格《1929至1937年中国财政经济情况》,北京:中国社会科学出版社,1981年,第117页。

界,其面积达到了23 350.5亩,是当时天津城区面积的3.47倍,是城厢面积的9.98倍。^①租界逐渐成为天津港口与城市发展的主要推动因素。租界与外国人在中国享有治外法权。设立之初,大都由各国政府选派官吏或委任该国驻津领事主持管理工作。1862年英国最先特许租界里的侨民组成董事会,其他租界亦效仿相继成立。董事会由纳税人选举产生,成为租界的权力和决策机构,租界享有“自治权”,西方城市的自治制度由此被移植天津。由工部局(The Municipal Council,市政委员会,或译市政公会)统管租界的行政事务。

工部局相当于市政府,受宗主国与中国政府的双重保护。作为自治政府,工部局既不隶属清政府,也不受宗主国的任命,理论上并非其下属政府。因此,它具有较强的独立性,以租界的利益为第一要务,维护天津城市、市民,特别是外国侨民的权益。租界工部局与帝国主义的利益在许多时候是交叉的,有时也不完全一致。由于各国工部局对于海河治理和天津港口建设有需求,因此,在海河工程局的问题上,既符合其本身与天津的利益,也与中国政府和其他相关国家政府的利益相一致。

九个租界工部局^②分别相当于一个独立的政府,加上中国的地方政府,这意味着天津一个城市同时并存着多个最多时达九个独立的政府,分布于弯弯曲曲的海河两岸。显然,疏浚、吹填特别是裁弯取直等工程,都需要各个“政府”之间的协调。因此,一个独立的非政府机构是必要的,如果是单一“政府”机构,无论是中国官方还是英国官方,反而更难以协调与整合。这也是海河工程局非政府机构属性的重要原因,同时还成立咨询委员会和参事会以更好地完成各利益关联方的协调与整合。

二、咨询委员会与参事会:洋行利益群体

(一) 洋商和轮船公司

洋行即外资企业,它们受到不平等条约的保护,只需一次交纳5%的进口税(后来又增加了2.5%的子口税),其货物便可以在中国市场销售(而国内商品则要受到厘金的层层征敛)。天津著名的洋行很多,比如英商高林洋行、德商的礼和洋行等,还有汇丰银行、华比银行、麦加利银行等。为了促进贸易,各租界致力于兴建新式码头和各种港口设施。极盛时,洋行在天津进出口贸易中占总额的80%。天津商会创建于光绪十三年(1887),创办时的16个会员中有英国7个,法国4个,俄国3个,德国和美国各1个。光绪二十六年,日本人建立了第一个独立商会“日本商人协会”。1915年和1916年英、美两国商人也建立商会。原来的天津商会就成了天津洋商总会,另有5个洋商会:英国商会、美国商会、日本商会及法国、意大利在华商会天津支会。

轮船公司进出天津必经海河,早期主要是“三公司”(太古、怡和、招商局),后来加上日本三家(三菱会社、日本邮船公司、大阪商船会社),称为“六公司”,都在天津建有专用码头。由于海河水患灾害与治理不力,大船无法通行,只能停在大沽、塘沽等地依靠驳船卸货运往天津港。驳船卸货不仅提高了成本,同时造成装卸过程中不可避免的损失。“所有货物必须用港内驳船从租界运输出去,经常不能完成全部载货的运输任务,从而带来严重的延误。由于损坏和偷窃带来的损失,增大了存储费。”^③

轮船公司与洋行是海河疏浚的直接受益群体。1898年在海河工程局成立之初,没有一艘轮船能抵达天津港。但是经过河道治理,到1904年,通航逐渐便利,航行时间大大缩短,抵达码头的船舶数量也增加。“本年度驶到码头的船舶共374艘。航行困难不大,即使在枯水的几个月份,也是如此”。“第三段裁弯的开通不仅便利了航行,而且缩短船舶从大沽到天津的航行时间。裁弯段开通后第二

① 参见来新夏主编、杨大辛编著《天津的九国租界》,天津:天津古籍出版社,2004年,第1—2页。

② 每个租界设立和被收回的时间不一样。美国租界设立不久后并入英租界。

③ 参见 *Hai-Ho Conservancy Board 1898-1919: A Resume of Conservancy Operations on the Hai Ho and Taku Bar*, p. 12.

天,“广济”轮从大沽驶往天津,历时4小时10分钟,比过去记录数减少了1小时”。^①

因此,轮船公司和洋商有参与海河工程局决策的需求。另一方面,海河工程局为了争取轮船公司的配合与支持,减少征税与工程开展的阻力,也欢迎其对海河工程局提供建议,于是出现了海河工程局的咨询与监督机构。

(二) 咨询委员会和海河参事会

咨询委员会^②(General Commission,又译为常务委员会、总务委员会)最初源于1901年5月都统衙门对海河工程局的改组,在董事会之外设立了若干咨询委员职务,包括各国领事代表、天津洋商总会主席、一位航运界代表。咨询委员代表了领事团、租界、洋商、航运界等各阶层的利益,这使得海河工程局的工程决策能够更加周全地考虑各阶层的权益。辛亥革命后,咨询委员则仅由各租界领事代表组成,业界的天津洋商总会会长、轮船公司代表等两人则列席董事会。^③咨询委员的设置,是海河工程局组织创新的一个重要标志。

1908年,海河工程局又成立一个新的咨询性质的机构,即海河参事会(Board of Reference,或与董事部相对应译为“仲裁部”)。^④其成立的原因是海河工程局为疏浚海河与大沽沙航道,拟增加治河税税率,同时新征船税。但这一举措遭到各轮船公司的反对。经过反复谈判磋商,海河工程局提出设立参事会,供各轮船公司代表参与海河疏浚计划的讨论。新设立的海河参事会包括9名委员:3名洋商总会代表、3名外国轮船公司代表、及3名董事(天津海关道台、首席领事、天津海关税务司)。^⑤参事会与咨询委员会相比,成员中没有各国领事,但增加了业界人士。其主要职权为:以少数服从多数的决议机制,监督执行海河工程局关于征船税用于疏浚大沽沙航道的有关方针;商议海河河道疏浚工程的方针、方法和手段。

1908年至1911年,海河参事会相继举办过7次会议,其中4次和保持冬季航行有关,3次和码头、泊位的租借和建造有关。^⑥海河参事会的设立,实质上是海河工程局出让部分决策权换取增税的让步措施,属于典型的建议监督机构。其设置虽然在某种程度上使得海河工程局决策受到掣肘,但是有利于其决策关照各利益群体,减少阻力。海河参事会与咨询委员会性质相同,组成人员也有部分交叉。1910年后,鲜有海河参事会的活动记录。据前引1927年津海关监督祁彦孺的记载为与“董事部”相对应的“仲裁部”,成员构成与参事会完全一样,不过“恒少开会”。

咨询委员会和海河参事会这样的咨询性质的机构的设置,一方面成为利益相关方诉说业务需求的渠道,同时也为海河工程局提供了便利。轮船公司与洋行为代表的商人群体对海河工程局的工作极为支持。如1908年,各轮船公司乐捐2.63万两,特为大沽掘滩之费用。^⑦特别是关税附加税的征收,需要得到航运界与洋商会的同意与配合。1908年新增船税时,轮船公司来信表示愿意配合缴纳。

综上,海河工程局决策层既有董事会,又有咨询委员襄赞。董事会和咨询委员会涵盖各方利益群体的代表:领事团代表、清政府代表、洋商代表、海关代表、司库等。因此,海河工程局不论从诞生、决

① Hai-Ho Conservancy Board 1898-1919: A Resume of Conservancy Operations on the Hai Ho and Taku Bar, p. 37.

② 参见 Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1924, 海河工程局档案。

③ 有的资料以及部分学者文章有将其认定为董事的,应属界定有误。根据年报记载,此两人为列席董事会,而非真正的董事,海河工程局年报对董事的统计中也从未纳入此两席位,因此,天津洋商总会会长与轮船公司代表不应认定为董事。参见 Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1929, 海河工程局档案。

④ 参见华北水利委员会《海河工程局略说》,第117页。

⑤ 参见华北水利委员会《海河工程局略说》,第117页;祁彦孺《改组海河工程局及救济海河办法之节略》,海河工程局档案,第4卷,第676页。

⑥ 参见 Hai-Ho Conservancy Board 1898-1919: A Resume of Conservancy Operations on the Hai Ho and Taku Bar, p. 19。只要轮船公司还在捐款,且河捐仍在征收,则作为交换条件海河参事会应保持运转。

⑦ 参见1911年“海河公司裁修海河借款说明”,见天津海关档案:天津档案馆,1911,全宗号:w1—9,卷号:3090。

策和治理模式上都体现出各方利益群体的合作博弈。这既是海河工程局自身性质所造成的,同时又支撑起海河工程局的具体运行机制。下面将以破冰业务为例,分析这个利益共同体在海河工程局业务开展中达到的博弈均衡。

(三) 利益相关方合作博弈实证——破冰业务

天津港每年12月至次年2月进入封港期,这一季船舶无法进入天津港。1902—1911年度平均封港72.3天,约占全年的1/5时间。1911年5月由洋商总会推动,海河工程局开始讨论“保持冬季港口开放”和“要求用破冰船”等事宜。海河工程局很快就此事向海关申请,海关道7月回函同意,并建议收集与河道冰凌形成原因相关的详细情报呈送欧洲专家,比如波罗的海的港口与大沽口水文情况相似,因此,可以询问德国领事馆是否有相关建议。^①26日,海河工程局的总工程师根据海河河湾的特点,以往对水位、潮汐、泥沙含量、气温的调查数据,以及不同观察站的实地调查,将冬季航行的可能性、可能出现的问题和解决方案,向董事会做了详细的可行性报告。^②总工程师建议洋商总会通过“应用征奖”的方式来收集破冰船的设计方案。8月14日,德国领事馆将德国外交部门的一份报告提供给海河工程局,推荐破冰专家莱斯(Liese)来天津做调查。^③

董事会秘书于当天致函海河参事会,询问意见。参事会于8月31日开会,同意雇佣德国破冰专家莱斯5个月的决定。当年11月12日,莱斯就来到天津展开实地调研。^④就在辛亥革命和政权鼎革的半年时间里,经过1911—1912年冬季的调查,莱斯认为天津港冬季航行是可能的,并就破冰船的设计提出了具体建议。^⑤1912年4月1日针对破冰工程召开了一次董事会会议,决定把破冰业务纳入海河工程局的工程计划。5月15日在莱斯建议的基础上设计出破冰船蓝图,^⑥6月开始招标。8月江南造船厂竞标成功,取得了两艘破冰船的制造权,即“通凌”号和“开凌”号。9个月后破冰船交付并进行实验,取得成功。^⑦其价格远低于德国破冰船。自1913年后,破冰业务正式成为海河工程局主要业务之一,天津港也开始了冬季通航的历史。

由此可见,各个利益群体在破冰业务上,都有诉求,其均衡的结果就是破冰业务的顺利实现。首先,航道的治理本来就是中国政府的职责,因此,海河工程局提出申请后,很快便得到了海关道的同意,这意味着中国政府层面的许可。其次,德国领事馆提供了信息、技术和人才的支持,促使破冰专家来津调查、破冰技术的引进和破冰船的设计。再次,洋商在天津对外贸易总额中占比很高,达到80%,^⑧冬季破冰通航直接攸关其切身利益,因此,洋商总会在推动业务上非常积极,不仅率先推动,而且积极在各方之间斡旋。最后,对于雇佣破冰专家及其费用支付问题,询问了海河参事会的意见,实际上在海河参事会召开的7次会议中,4次与破冰通航相关。破冰业务从开始提议,到最终实现只用了2年,如果没有各方合作,其结果是难以想见的。

①③ 参见 *Hai-Ho Conservancy Board 1898-1919: A Resume of Conservancy Operations on the Hai Ho and Taku Bar*, p. 133, 134。

② 参见 *The Feasibility of Keeping Tangku an Open Port by Means of Ice-breaking, Hai-Ho Conservancy Board 1898-1919: A Resume of Conservancy Operations on the Hai Ho and Taku Bar*, pp. 122-133。

④ 参见 *Hai-Ho Conservancy Commission Summary of Work from 16th October to 15th November 1911*, 海河工程局档案,第8卷,第1592页。

⑤ 参见 *Hai-Ho Conservancy Board 1898-1919: A Resume of Conservancy Operations on the Hai Ho and Taku Bar*, p. 142。1911年2先令8.25便士=2.75马克,见表6.1.10,参见南亮进、牧野文夫编《亚洲长期经济统计》3中国,东京:东洋经济新报社,2014年。这两艘船在江南造船厂制造,实际费用为20 230英镑。

⑥ 关于两艘船非常详细的要求,参见 *Specification for Ice-Breakers*, 海河工程局档案,第9卷,第2141页。

⑦ 参见 *Hai-Ho Conservancy Commission Summary of Work to 15th April 1912*; *Hai-Ho Conservancy Commission Summary of Work from the Month of May 1912*; *Hai-Ho Conservancy Commission Summary of Work from the Month of June 1912*; *Hai-Ho Conservancy Commission Summary of Work from the Month of August 1912*; *Hai-Ho Conservancy Commission Summary of Work from the Month of August 1913*; *Hai-Ho Conservancy Commission Summary of Work from the Month of September 1913*, 海河工程局档案,第8卷,第1543—1629页。

⑧ 参见李华斌《天津港史(古、近代部分)》,北京:人民交通出版社,1986年,第102页。

三、资金来源与产权特性

海河治理工程浩大,耗资甚巨,为此海河工程局多方筹集资金,形成了政府拨款、关税附加税转移支付、自营业务收入等多项资金来源。不仅如此,海河工程局在为重大项目融资时,发行过九次公债。凡此资金来源成为工程顺利进行与海河工程局永续发展的保障。

在海河工程局的资金来源中,关税至关重要,包括附加税的转移支付、中国政府每年6万两的拨款。实际上,除自营收入及第一次清政府的10万两拨款之外,海河工程局绝大部分资金来源都取自关税。因此海关与关税的属性对海河工程局的性质具有决定性意义。

(一) 关税附加税转移支付

疏浚海河航道最直接和最大的受益者是往来海河的商人和轮船公司,作为享受优质通航服务的对价,海河工程局的主要工程资金即由往返商船以海关代征的附加税形式支付。每次征收新税或者增加税额,都必须得到中国政府和外国领事的批准,并与洋商会代表、轮船公司代表开会商议以达成合意,随后由海关代为征收并转交海河工程局。海关征收的附加税主要有河捐、船税、造桥临时税。

1. 河捐

又称工捐或河工捐,顾名思义就是特指海河工程,以自愿和慈善性“捐”之名行强制性“税”之实,这符合中国民间公共建设主要来自民间捐款的传统。海河工程局初建之时,各国领事与王文韶会商,决定通过海关增税以弥补海河工程局治河经费。为此分别呈报总理衙门和各国驻京公使,相继得到批准。遂由海关税务司制定《修河工捐则例》,并于1898年8月1日正式施行:

凡货物除免税货及漕粮官用物料并护照免税各物不计外,其由华洋各商报关货物或入口或出口应照后开则例纳捐,以备修河之需。应纳出入口正税各货,按正税每百两纳工捐关平银一两。应纳复进口半税各货,按半税每百两纳工捐关平银二两……^①

除特别物品以及缴半税的货物外,河捐税率为关税的1%。随着海河工程局业务不断扩展,工程量不断扩大,河捐数额相继上涨。1901年8月22日,“钦命头品顶戴二等第二宝星津海关税务司德(瑾琳)”发函,河工捐调整为关税的2%:“前经各国都统衙门暨领事官,并各工部局拟定筹款整顿海河计,自大海起至租界面前轮船停泊处止,已蒙北京大宪核准,除前收河工捐外,舟行加收一倍,本税司现准。”^②1903年9月1日再次调整为关税的3%:“业经北京各大宪暨驻京各国领事官允准”,此时德瑾琳已升为第一宝星。^③1909年河捐增到4%。^④

2. 船税,又称“吨捐”

1908年5月第185次董事会提出了新增船税的计划。^⑤9月第187次董事会会议记录显示,各轮船公司来信表示,轮船凡进大沽口者,情愿每吨完纳船捐一钱,并同时按关税百分之四征收河工捐。^⑥最终决定,凡经大沽沙航道进入天津的船只,按照船只所载货物吨数,每吨货物收银一钱,停泊在大沽口外的船只,每吨征收银五分。均由天津海关税务司代为征收。

① 《复监督整顿海河》,海河工程局档案,第6卷,第622—623页。

② 《光绪二十七年河工文函存稿第一号》,海河工程局档案,第6卷,第678页。

③ 参见《光绪二十七年河工文函存稿第三十九号》,海河工程局档案,第6卷,第733页。

④ Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1909,海河工程局档案,第9卷,第1630页。

⑤ “轮船每来津一次按每吨收捐银五分,如不能驶过拦江沙者少收吨数”。参见 Minutes of the 185th Meeting of the Board,海河工程局档案,第6卷,第969页。

⑥ 参见 Minutes of the 187th Meeting of the Board,海河工程局档案,第6卷,第976页。

造桥临时税,又称“桥捐”。为修建万国桥于1923年10月1日临时开征,为关税的2%,^①截至1929年6月1日止。1932年复征造桥税一次,用于万国桥工程及维护。图1所示,河工捐与船税都呈现出上涨趋势。

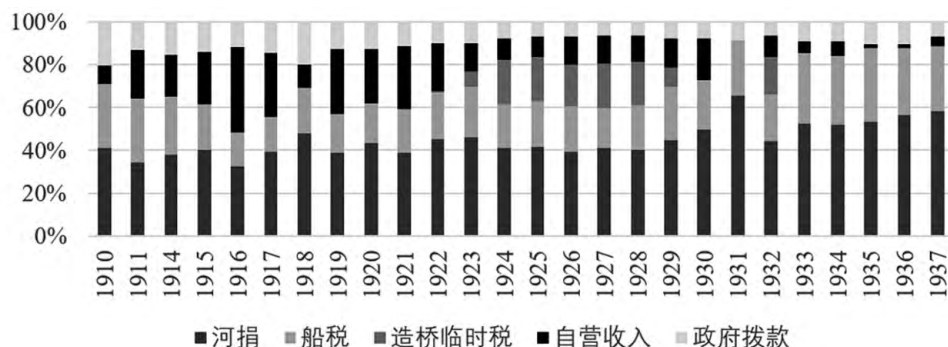


图1 1910—1937年各项收入占年收入权重(不含公债)

资料来源: Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1910-1937, 海河工程局档案。

(二) 海河工程局公债融资

海关附加税的转移支付虽然为海河工程局的日常工程支出提供了保障,但是一旦要开启重大工程,或是购入新设备,仅靠关税的累积耗日持久。为解决巨额资金的筹集问题,海河工程局相继发行了九次公债,在资本市场融资。在历次公债的发行和销售过程中,各利益集团也起到了重要作用。

首先,历次公债都得到了中外政府的批准与授权,从而具备政府信用。如公债A、公债B和公债C在发行条件中明确说到,“已经得到有关当局和天津各国租界的审核与批准”、“已经得到北京的外交使团和中国政府的批复与核准”、^②“承各国驻京大使公同照准”。^③

其次,由于海关的相对独立性与关税收入的稳定性,以关税附加税为担保,具有较强的信用,以之本还付息也得到可靠保障。

再次,各国领事和租界的工部局也发挥了重要作用,第一次公债甚至是由英国工部局的自有资产做担保发行的,其发行条件明确说到“公债的本金和利息由河捐和英国工部局的资产担保发行”。公债A也得到了各国租界的审核和批准。不仅如此,各国领事还积极在租界推销公债,甚至有分摊的行为。如公债A“由各国工部局按比例分摊”,^④1924年特别公债也曾有摊派的设想,“暂定各租界按如下比例分摊:比利时2%、英国8%、法国15%、日本20%、意大利10%、俄国15%,其他特一区、特二区、民政局、邮政与铁路等28%”。^⑤

复次,公债是一种将未来税收变现的重要手段。融资问题的解决,有助于航道疏浚与重大工程的

① “改建万国桥工程颇巨,就地筹款不易……加捐二成以为建桥之用”,并指明用途“专备修桥借款还本付息之用,一俟借款偿清后,即将桥捐停止征收”。参见《直隶省长为天津建筑万国桥筹商经费事令津海关监督》,天津档案馆、南开大学分校档案系编《天津租界档案选编》,天津:天津人民出版社,1992年,第527页。

② Hai-Ho Conservancy Loan A, 1902; Hai-Ho Conservancy Loan B, 1903, 海河工程局档案,第8卷,第2192—2194页。

③ 具体业务包括“一、购办浅水拖船四艘,转为旋耙工程之用;二、置办浚河机器一全份(出海疏浚机器、浮水抽吸机器等);三、疏浚海河内第四段工程,并购应用浚河机器第二架。”参见吴弘明整理《津海关年报档案汇编(1889—1911)》下册,天津:天津社会科学院出版社,1993年,第94—95、203页。

④ 原文是 in principle on a pro rata basis by the various foreign municipalities, 参见 Hai-Ho Conservancy Board 1898-1919: A Resume of Conservancy Operations on the Hai Ho and Taku Bar, p. 151。

⑤ 《威厚澜为建万国桥费用分担与浚河税事致安格联呈文》,天津市档案馆、天津海关编译《津海关秘档解译:天津近代历史记录》,第119—120页。

早日完成。而对洋商与轮船公司的征税,又主要在工程完成之后进行。譬如,裁弯取直之后,航道疏浚之后,轮船到紫竹林才交税;冬季破冰通航之后才交税。通航条件改善降低了货船进出天津港的成本,而洋商和轮船公司是在获得了航道治理收益之后再交税,因此其自愿性与主动性增强,甚至主动认购公债,之后的税收征缴也更为顺利。由于海河工程局的出色工作,海河治理初见成效,天津的贸易量扩大,增加了河工捐数额,因此以之为担保的公债在市场上颇具信誉。1904年9月公债B发行时,认购之数超过了11倍之多。^①

最后,历次公债分别通过汇丰银行、华比银行和麦加利银行经销,市场渠道畅通,成本较低。

(三) 自营收入

海河工程局的收入来源还有少部分来源于自营收入,主要来自吹填、租赁等业务收入。吹填是将疏浚挖泥船所挖出的河底泥排放到陆上低洼地带以垫高填平地面。这项业务主要面向英、法、德等租界,可谓变废为宝,一举两得。以1927年为例,当年为英国工部局吹填费为8.4万两,占自营收入的67%。^② 租赁业务包括两部分,一部分是船只租赁,主要面向其他航道治理机构出租疏浚及破冰船只,诸如上海的浚浦工程总局、辽河工程局以及小型码头管理机构等;另一部分是土地租赁,将海河工程局自有土地租赁给其他机构或个人。此外,海河工程局的固定财产孳息也是收益来源之一,海河工程局还会有部分如管理费一类的其他收益。

(四) 独立的产权单位

关税的转移支付是海河工程局最主要的收入来源,河捐和船税两项平均占70%,个别年份甚至超过90%。自营收入平均占全部收入比重的14%左右,1910年至1915年处于上升阶段,占比较高。20世纪30年代之后,自营收入占比逐渐降低,不超过7%,1935年和1936年甚至仅占1%。政府拨款每年固定,占比平均不足10%,伴随着海河工程局总收入的增加,政府拨款占比总体呈下降趋势。

海河工程局资金来源主要来自关税,既表现为关税附加税的转移支付,也表现为以其为担保的公债发行与偿还;因此,关税的特殊性决定海河工程局的性质。近代中国海关为中外共治的相对独立的权力机构,附加税的征收需要得到中外政府双方的同意。海关主权名义上是中国的,但关税收益权则需要中外双方共同商议来支配,缺一不可。浚浦工程局1905年筹建之时,中方就拒绝了外方以关税附加税来解决资金问题的建议,目的是为了保证中方的独立支配权;然而,维持了两年就无以为继,最后仍不得不像海河工程局一样以关税为基础运营。^③ 1927年,中方曾打算开辟新河解决海河淤塞问题,但需要200万巨款,财政困难无以为计,只得仍求之于关税附加税。但“须先得外交团之认可方可举办”,因此,前引祁彦孺建议以“救济海河、维持中外商务”的理由来与外方进行交涉。

河捐、吨捐、桥捐,以捐之名行税之实,捐是自愿,税为强制。由于河捐得到洋商总会、轮船公司的支持,的确带有自愿的成分——因为往往是疏浚工程大体完成,洋商与轮船公司获得确切的收益之后,才以其节省的成本或所获收益来交税。更为重要的是,如果没有海河疏浚工程,就不会产生河捐与船税,中国政府也无法获得这些捐税;反过来,这些河捐船税也没有造成中国政府的损失。“洋人把持疏浚海河之权者,其理由不外因缴纳河工捐及轮船吨捐,以为捐自我出,则事权不能放弃。然安知此项附捐虽直接出自洋商,而其货物进口以中国为销畅,则间接仍为华人负担”。^④

既然海河工程局的主要经费来源,并非纯粹源自中国财税,外方也有相当权力,那么,海河工程局的产权就很难说属于地方或中央政府。同样,尽管外方在海河工程局的具体经营上处于主导地位,但

① 参见天津海关译编委员会编译《津海关史要览》,北京:中国海关出版社,2004年,第47页。

② 参见 Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1927,海河工程局档案。

③ 参见上海航道局局史编写组编《上海航道局局史》,上海:文汇出版社,2010年,第25—29页。

④ 祁彦孺《预备收回海河工程局之理由及办法》,见祁彦孺《改组海河工程局及救济海河办法之节略》,海河工程局档案,第4卷,第672页。

其主权至少名义上是属于中国的,产权不归属于外方,更何况多达九个国家或多个租界,不可能界定其产权。1931年《国闻周刊》发表文章“收回海河工程局此其时也”;^①海关监督祁彦孺具体阐述了预备收回海河工程局。但结果只能提出三点改进:增加华人董事名额;华洋待遇平等;秘书长、洋总工程师擅权。^②究其原因,海河工程局本来就不属于洋人,也就无法谈收回问题。

海河工程局拥有自身的财产,不归属于政府,也不是公有,当然更不属于私人或家族,也不归属于外方。它就是一个独立法人(legal entity)。它以独立的法人主体发行公债,以自身的收益来还本付息,尽管这得到了中、外政府信用的背书,但不属于政府公债,从未被列入晚清或民国的各项债券之中。

四、公益法人及其公开透明运行

(一) 公益法人

海河工程局是一个独立法人,具有如下几个相互关联的特征。

1. 非营利性

海河工程局不是企业,不以营利为目的,其主营业务不收取报酬,因而也不能通过利润积累寻求扩大再生产。相应地,它也没有股东,没有分红,资金来源受到限制,无法吸引投资者,只能获取社会捐赠和财政拨款。解放初几年与改革开放之后,它改制为国营或国有企业,特别是天津航道局国企改革后焕发了无限的拓展空间。虽然海河工程局是一个非营利性机构,但并非不能从事有酬劳与回报的服务,也并非不能盈利。如上所述,海河工程局就拥有相当可观的自营收益。

2. 非政府性

1945年国民政府将海河工程局改为事业单位,前后比较可以看出其性质的变化。当年10月国民政府第2648号令颁布了《海河工程局组织条例》规定:行政上隶属于水利委员会,聘请顾问、专家,乃至设置“设置测量队、工程处所、挖泥船队、破冰船队、海口疏浚队、材料厂及机修修理厂,其规程由局拟定,呈请水利委员会核定之”。甚至“海河工程局办事细则,由局拟定,呈请水利委员会核定之”。^③1948年1月9日国民政府公报对《海河工程局组织条例》作了重申与略加修正。与之相比,此前的海河工程局是独立于政府的。海河工程局的财产、设备、资源与人力,政府不得调拨。其在为各租界工部局的公共设施吹填道路时,需要收取费用,其他政府相关项目也收取相应费用。从资金来源来看,如前所论,关税附加税既不是中方也不是外方的专用税源,因此海河工程局不属于任一方政府。事实上,也有不少非政府性的公益机构,其资金来源于政府财税,得到政府特许和授权而形成的。

3. 公益性

一方面,海河工程局所从事的是公共事业,并无偿提供公共服务。另一方面,由各利益相关方组成董事会与咨询委员会,或董事部与仲裁部(或参事会),都是没有报酬的。与一般公司不同,海河工程局没有股东,董事会成员也不是由股东大会选举产生。各董事产生于利益集团各自的体系中,诸如领事团代表由领事团选举产生;海关监督由清政府任命;津海关税务司相对独立;其余职位也是由相应的利益集团推选产生。这些由各自所在体系推选、聘任或任命的成员通过各方力量达成的共识组成海河工程局的董事会,这在当时的中国可谓独树一帜。

4. 拥有独立的法人产权

以上四个特征决定了海河工程局的性质,即公益法人。中国目前的政策法规架构上似乎没有明

① 佚名《收回海河工程局此其时也》,《国闻周报》第8卷,1931年第23期。

② 祁彦孺《预备收回海河工程局之理由及办法》,见祁彦孺《改组海河工程局及救济海河办法之节略》,海河工程局档案,第4卷,第672页。

③ 《海河工程局组织条例》,《审计部公报》1946年第108—109期。

确的公益法人,但海河工程局就是一个从事公共事业的非营利性的独立机构。作为一个由各利益共同体组成的公益法人,海河工程局在运营方式上遵循公开透明的原则。

(二) 运行公开透明

作为一个各利益相关方合作博弈形成的公益法人,海河工程局必须向各方负责、汇报,因此,在运营方式上,树立起公开、透明的典范。这种运营方式一方面满足了各利益相关方更好了解和参与到河道治理中的需求;另一方面得益于其西方背景,海河工程局也很容易接受这种运营方式。公开透明的运营方式,集中表现在以下方面:定期发布月报和年报、工程公开招标、第三方独立审计。这种运营方式,是海河工程局成功的重要制度保障。

1. 定期发布月报和年报。海河工程局每月发布月报、每年发布年报,信息公开透明。现存最早的月报为1911年5月份的报告,直至1945年3月,中间缺省若干月份报告。海河工程局的月报记录了当月的财务、海河水文调查、疏浚和吹填工作、日常调查、船舶的日常检查与维修工作,以及万国桥的开关等信息。^①现存的年报始于1906年,直至新中国建立。年报最初以英文记录,不久增加了相应的中文版,“为公众明了海河事务起见,所有关系文书应以中英文字行之”。^②年报公布的内容可以归纳为四个方面,一是董事会、咨询委员会等管理、决策机构人员的构成和人员的变动;及重要职员变动;二是财务信息及审计情况;③三是业务的开展情况;四是未来的工作计划。最后是财务人员的证明和第三方审计的证明。

2. 招标书发布。海河工程局为了更好地进行河道的疏浚、破冰等工作,和开展重大工程,需要购买不少先进设备,如挖泥船、破冰船等。海河工程局的重大工程和重要的采购,基本都是采用向国内外招标的方式进行。以万国桥的建设为例,在决定新修万国桥后,1924年海河工程局向租界的洋人发布了“关于在天津海河上建桥的招标书(1924年)”,并以“英、法两国文字将说明书发表……印刷公布分送本口各领事并登报招标”。^④这份建桥招标书,共有六部分内容,包括建设背景、平面图要求、负载说明、构桥材料要求、设计方案和关于建桥位置的平面图等。招标书发布后,共有投标者17家(包括著名的德商世昌洋行和英商仁记洋行),设计方案多达31种。1924年5月1日下午2时,海河工程局董事会开标,6月4日最终选定了采取法国达德与施奈尔公司天津代理者法商永兴洋行提出的“斯克泽式旋转升降铁桥(Scherzer Rolling Lift Bridge)”设计方案。该桥于1927年10月18日建成,至1936年底,共开启2058次,至今仍在运行(即现在的解放桥),其质量经受了时间的考验。^⑤

3. 第三方独立审计。月报和年报的定期公开,以及采购环节的公开招标,加强了利益相关方对海河工程局的监督,是海河工程局公开透明运营规则的重要环节。但仅仅靠海河工程局信息的公开还略显不足。为了确保信息的真实性,避免隐瞒相关信息的行为,提高公信力,海河工程局还采取了第三方独立审计的方式。在海河工程局的年报中,最后都会有第三方的会计机构对财务报告进行审计并签字,从现存的年报看,负责其审计的会计机构有W. H. Henderson C. A和Thomson

① 月报直至1942年11月均以英文记录,1942年12月开始以日文记录。

② 现存最早正式刊出的中文年报是1928年海河工程局年报,1936年5月5日,当时的海关监督林世则对于海河工程局提出四点建议,其中第一条既是,“为公众明了海河事务起见,所有关系文书应以中英文字行之”,海河工程档案,第9卷,第283页。1940年开始总工程师报告附日文版本,1942年和1943年年报以日文记录,但是总工程师报告仍然以英日双语记录。

③ 海河工程局于1933年开始采取复式记账法,每年提供资产负债表和收支平衡表。

④ 《天津新万国铁桥建筑费用报告书》,天津市档案馆编《天津市档案馆馆藏珍品档案图录(1656—1949)》,天津:天津古籍出版社,2013年,第238—239页。

⑤ 参见天津航道局编《天津航道局史》,北京:人民交通出版社,2000年,第24—25页。

Brothers&Stedman 等。^①不论是定期发布月报和年报、还是公开招标和第三方独立审计,都体现了海河工程局在运行上的规范程度。另一方面,得益于这些档案资料的规范化编写和存档,这些珍贵的史料被完整保存下来。根据天津航道局与天津市档案馆的整理,在天津海关全宗中涉及海河工程局的档案共有 2884 卷。这些档案不仅内容丰富,而且具有科学性、系统性和连续性。对档案的妥善保存,也从另一个侧面体现出海河工程局运行的规范性和公开透明性。

五、结 语

海河工程局长期被视为帝国主义把持的机构,加之丰富的外文档案一直尘封高阁,因而作为中国现代疏浚业的先驱和天津港口建设的功勋长期湮没无闻。制度创新是海河工程局历经近代中国政权更迭,能稳定和持续发展的重要保障。

第一,中外官商各利益关联方在海河疏浚与天津港口建设的目标上达成一致,各方代表联合组成董事会和咨询机构,以公益法人这种非营利性机构整合各利益群体的优势与资源,形成制度创新。其中任何一方,无论是中方还是洋人,官方还是商界,都无法独任其责,完成制度创新并持续发展。外方虽然在管理、资金和技术上,都起到了非常重要的作用,但是并不能改变海河工程局的性质。由此可见,基于自身利益的各方博弈达成合作,往往能够形成最优选择,并奠定机制创新的基础。相反,片面突出某一方的作用与收益就会有失偏颇,譬如过分强调海河工程局为帝国主义服务,从而淹没其创新价值与巨大贡献,并无视中方的作用与创新性。事实上,从整体和长远来说,海河工程局更符合中国的利益。

第二,作为从事公共工程的公益法人,海河工程局是一个非营利性的独立机构。没有股东,也没有分红,董事会与参事会(或咨询委员会)由各利益相关方派出的代表构成,其成员都没有报酬,在决策或咨询上表达各方的利益与诉求。也因此,海河工程局的运行公开透明,向各利益关联方负责并接受其监督。这种治理模式在当时具有效率和可持续性。

第三,关税附加税作为海河工程局的主要资金来源,其特殊性深刻地影响了海河工程局的性质与经营管理。近代中国海关为“中外共治”的相对独立的权力机构,关税收益权包括附加税的征收与支付需要得到中外官方的共同批准。其相对独立性使之在时局动荡和政权更替中保持稳定性与连贯性,这赋予了海河工程局独立的法人地位与产权单位属性,在历届中国政府 and 多个外国政府之外长期延续,并成为其资金保障、产权保障与信用保障。不仅能够将过去的、当期的关税顺利转移支付为运营经费,而且能够将远期的关税成功变现为工程经费,从而能够尽早完成庞大工程并实现持续发展。

(责任编辑:王丰年)

^① 汤生公司同时也是英国工部局年报的审计单位,参见 Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1910-1945,海河工程局档案。

nority's political culture and the mainstream political culture is revealed. This tension should be integrated on the goal of building the spiritual homeland of all ethnic groups ,based on the socialist core values ,and the introduction and refinement of policies.

The Japanese Certification System for Public Interest Corporations and Its Messages

Yu Zucheng

In spite of the establishment of *The Charity Law* and relevant policies formed the basis of certifying charitable organizations , there remained non-negligible shortages and defect in terms of *clarity , quantifiability , fairness , and transparency*. Therefore , we should take the initiatives to make reference of active mechanisms that have been proven as effective in other countries. In light of this consciousness ,this article investigates the Japanese certification system for public interest corporations ,which shares a significant number of similarities with China. We analyze the background ,the arrangement ,and the actual operations of the systems , which in turn shed light on the mechanisms and implementations of the Chinese system.

The Institutional Innovation of Public Service: Public Interest Organizational Mode of Various Related Parties

Long Denggao ,Gong Ning ,Meng Dewang

Based on old foreign language archives ,the Hai Ho Conservancy Commission ,which has been regarded as imperialist govern-ance ,is actually an interest game equilibrium of various related parties. The board of the Hai Ho Conservancy Commission ,the General Commission and the Board of Reference was composed of Chinese and foreign business and official representatives ,thus forming an independent non-profit public interest organization ,which had transparent operational mechanism. As the main source of fund for the Hai Ho Conservancy Commission ,custom surtax gave Hai Ho Conservancy Commission the qualification of public interest organization ,and the special attribute of its independent property right. Modern China's customs was a relatively independent authority ,which was jointly administrated by both Chinese and foreign governments. The right of tariff receipts ,including the levy and payment of customs surtax ,was not dominated by either side. Its relative independence of China's customs made it possible to maintain stability and coherence in the period of regime change ,and became the financial security ,property and credit guarantee for the Hai Ho Conservancy Commission. Not only the past and present tariff could be transferred to pay the Hai Ho Conservancy Commission for its operating expenditure ,but also the future tax realization could be used as project funding ,so as to provide financial support for the significant dredging projects to be accomplished rapidly. Thus ,the Hai Ho Conservancy Commission could achieve its long term sustainable development ,and might not be influenced by both Chinese and foreign governments.

Peasant-Dominated Urbanization: Urban Villages and the Unique Path of China's Urbanization

Zhan Yang ,Tong Xiaoxi

Inside and around major Chinese cities exist hundreds of Chengzhongcun or urban villages. In popular discourse ,urban villages are considered as the antithesis of modernization. However ,if we move beyond the analytical framework of developmentalism ,we may realize that within these urban villages ,an urbanization process led by local peasants is happening. This particular urbanization process ensures China to participate in the global market ,as it serves as the sites of reproduction of cheap labor forces. In general ,layers of contradictions can be found in studying the case of China's urban villages: first ,urbanization in urban villages is dominated by land rather than capital; second ,though resistant to big capital to some extent ,urbanization in urban villages does accord to the capitalist system. On the contrary ,it allows China's cheap labor to participate in a global market.