

私立東海大學歷史學系

碩士論文

指導教授：唐啟華先生

北洋政府收回鐵路運價自主權交涉(1912-1928)

China's Struggle for Railway Freight

Autonomy, 1912-1928

研究生：蔡旻哲

中華民國 107 年 7 月

私立東海大學歷史學系

碩士論文

指導教授：唐啟華先生

北洋政府收回鐵路運價自主權交涉(1912-
1928)

China's Struggle for Railway Freight
Autonomy, 1912-1928

研究生：蔡旻哲

中華民國 107 年 7 月

摘要

本文討論北洋政府收回鐵路運價權的過程。長期以來對民初中國鐵路運價權的研究，偏重運則頒布與借款合同分析。前者時常忽略列強在外交上對中國鐵路運價的影響；後這則太過強調列強的「特權」，忽視北洋時期中國對鐵路運價權的爭取。

本論文將鐵路運價自訂權的談判置於華會體制下分析，從勢力範圍與門戶開放間的競爭，討論中國國有鐵路的運價制定與列強間的關係。英美等華會締約國意圖透過條約，使中國鐵路運價維持 1921 年以前受外國顧問、工程師協助制訂的局面；中國方面則想運用門戶開放政策，將各大境內鐵路進行統一管理，並自訂運價，將運費作為保護國貨的壁壘。自從 1918 年鐵路統一外債案提出以後，中國推動自己的統一運價政策，以抗衡國際共管中國鐵路的要求。交通系與外交係雖稍有嫌隙，但在 1920 年代已決定將運價作為關稅的替代品；英美日則運用門戶開放原則，在華會體制下與中國持續交涉。

由於中國的運價是從華北聯運鐵路首先推動，中外運價交涉也自華北的津浦、京漢開始，另外中國收回膠濟鐵路後也變更其運價，由此可見華會體制的門戶開放原則對中國鐵路運價自主的影響。中國除外交上進行運價交涉，內政改革、國際聯盟修約也同步進行，最終在 1926 年關稅會議時期，在釐清關稅自主問題後，即開始修訂新的鐵路運價，各國也不再抗議中國制定的運價。

本論文主旨在於將鐵路運價權的交涉作為切入點，探討華會體制對中國外交的影響，將運費問題與勢力範圍、關稅自主、鐵路統一問題相結合，豐富學界對中國鐵路管理與華會體制外交的理解。時間段限為 1912-1928 年間，略為談及清末的情況。

關鍵詞：北洋政府、鐵路運價權、鐵路運費交涉、門戶開放、華會體制、鐵路統一

致謝

在東海的我已經度過了六個年頭，回想起這段時光裡遇到的每個人，對我漫長的大學、研究所生涯都具有不可取代的意義。

我一開始是不打算讀研究所的，不過在大二那年經過唐老師清末、民國外交史的洗禮後，忽然覺得歷史這個學科如果沒有掌握研究的精隨，就好似沒有學成一般，再加上學長們認為我有潛力，所以勸我乾脆繼續往上就讀，就這樣下了決心。

兩年的研究所生涯轉瞬即逝，不過卻是我人生中學習力最豐富的時光了。我很慶幸自己留在本系，在熟悉的老師與同學的幫忙下我才能在兩年畢業，期間還能順利修完教育學程。

這個題目除了感謝唐啟華老師在百忙之中還要抽空指導以外，張榮芳老師在我選定題目時的支持意義重大，當初我跟唐老師都以為鐵路運費交涉案的資料太少，很難當作碩士論文，不過榮芳老師卻察覺到這題目背後的潛力，希望我研究下去才總算有了今天的結果。

另外丘為君老師在碩一必修課時，對我書寫論文的格式與方法不厭其煩的雕琢，也令我受益良多，雖然不斷要更改作業常搞得心神不寧，但現在總算看到結果而且可以解脫了。

我也不會忘記與我同窗奮鬥的宋相成、柯凱傑、陳勇健給予的照顧與幫忙；對我論文提出指點的研究所同學；忍著難以下嚥的文字、粗糙不堪的文法幫我修稿的讀書會好夥伴們；提供我吃喝玩樂零用錢的勞教處；以及在我無聊時陪我吃吃飯、出去玩的眾多掃友，在此一併致謝。

最後要感謝家人在這段時間裡對我的支持，包容我這個不太管事、不太回家的孩子，使我能沒有後顧之憂地投入學習中。

目錄

第一章 緒論	5
第二章 清末民初鐵路運價概況	16
第一節 列強競爭下的借款築路	16
第二節 民初鐵路聯運與運價概況	23
第三節 鐵路統一外債問題	28
第三章 華盛頓會議與中國鐵路運價爭議	38
第一節 華盛頓會議之鐵路運價問題	38
第二節 華北國有鐵路運價交涉	47
第三節 國際聯運運價交涉與國際鐵路公約	58
第四章 1925年至1928年的中外運費交涉	69
第一節 交通部的運價改革策略	69
第二節 關稅會議中之交涉	74
第三節 中國鐵路運價的整頓	81
第五章 結論	90
附錄	93
參考資料	97

第一章 緒論

一 研究動機

本論文主要探討迄今被忽略的中外鐵路運費自主權的交涉問題。目前針對近代中國鐵路運價的研究，若非將其置於鐵路史的範疇下，針對運則的頒布討論進行討論；¹就是以鐵路的借款合同定義中國對該路的管理權限。²然而，以上兩種取向均有不足之處，主要在於未將中國鐵路運價自主的問題，置於外交背景下觀察。

《南京條約》以來的協定關稅體制，³使參與中國市場的列強，處於大致均等的貿易條件之下。但是甲午戰爭後，德、俄等國透過借款築路建立勢力範圍，施行歧視性鐵路運價，排擠他國的貨物、商旅，導致原本的對華貿易格局出現變化。

由於協定關稅的破壞，影響美、英在華商務，1899年美國提出「門戶開放宣言」試圖挽救。發給在華列強的照會明確強調除關稅平等徵收外，亦要求「中國的鐵路與港口，不可以徵收歧視性的運價或實行差別待遇(包含關稅)」。也就是說「門戶開放原則」的執行相當注重關稅、鐵路運費這兩個要素的控制，因為這直接影響各國在華的貿易條件。⁴華盛頓會議(以下簡稱華會)時數個議決案均圍繞此種思維制定。⁵

在英美推動門戶開放政策時，伴隨著鐵路統一外債案的提出，中國政府擔憂列強趁機協定運價，因此推動自己的統一運價措施，此後在華會體制下中外不斷交涉。⁶

中國視角的華會研究，著重於收回國權、反對勢力範圍等問題，對於鐵路、關稅問題雖均有提及，但未從門戶開放原則的視角加以分析，忽略議決案之間的關聯。⁷關稅自主雖然被重視，但同時進行的鐵路運費交涉卻被忽視，然而中國政府實際上在籌

¹ 丁戎，〈津浦鐵路研究-1898-1937〉(蘇州:蘇州大學博士論文，2013)，頁 104-110。

² 宓汝成，《帝國主義與中國鐵路》(北京市:新華書店，2007)，頁 108-195。

³ 岡本隆司，〈近代中國的自由貿易與保護關稅－裁釐加稅的形成過程〉，《新史學》，22:4(台北，2011)，頁 149-181。

⁴ Hay to White, Lond September 6, 1899, FRUS, 1899, p.129.

⁵ 《中華民國專題史》認為，中國運用該原則聯合美國制定「門戶開放」原則，在會議被正式承認為條約；川島真在近代中國外交的形成中也採此觀點。

⁶ 王雲五，《民國良燕孫先生士詒年譜》，台北:台灣商務印書館，1978，頁 497。

⁷ 《九國條約內鐵路運價平等待遇案當轉達關稅會議委員會研究並將施公使所寄有關此案之法律一本送請參考由》(1925年9月15日)，《外交檔案》03-05-068-02-010。

備關稅會議期間，將關稅問題與鐵路運費自主問題連帶討論。¹

筆者以北洋政府對鐵路運價權的爭取作為主線，將鐵路運費問題與華會體制下的關稅、勢力範圍等舊有議題一同探討，豐富學界對華會體制中國修約外交的影響。

二 研究成果回顧

與本論文相關之前人主要研究成果如下：

專書與論文：

1. 鐵路運價制定部分

以政治外交背景討論鐵路史的主要著作有宓汝成《帝國主義與中國鐵路》，²採馬列主義及世界革命觀點，批判帝國主義列強為滿足其資本獲利，在貸款合同上敲詐中國。鐵路經營的運價及聯運問題方面，著重於列強控制鐵路的歧視性運價措施，並觀察勢力範圍與鐵路運價的關係。楊勇剛《中國近代鐵路史》記錄了清末至人民共和國建立期間的中國鐵路發展。³對於列強競逐下簽署的鐵路合同多有描述；將鐵路發展分為清末、北洋、國府三大階段。以上研究含有較多評價性，將中外鐵路問題定位為強對弱的壓榨，雖然說明部分事實，卻缺乏對北洋修約、外國視角的理解。

黃華平的〈晚清時期的國有鐵路運價問題初探〉⁴，少數以鐵路運價為探討主題的論文，認為晚清的國有鐵路運價受貸款國控制，郵傳部僅有名義上少數鐵路的運價權，不過也注意到清政府可透過頒布章程，參與運價管理的現象。歐立國的〈中國鐵路運價體制和運價政策的變遷〉，⁵1876-1949 歸為創建與發展階段，認為國有鐵路在 1918 年開運輸會議後逐步搬定新運則，但對 20 年代中外運價權交涉缺乏探討。丁戎〈津浦鐵路研究-1898—1937〉，⁶補充津浦鐵路在 1920 年代的發展狀況，給予較完善的津浦鐵路營運狀況敘述，缺點是未談及運則頒布時，與外國的衝突。

¹ 鐵路統一案、山東問題本為膠濟鐵路路權問題、中東路的管理問題、關稅問題與鐵路運價均有關聯。

² 宓汝成，《帝國主義與中國鐵路》（北京：新華書店，2007），頁 108-195。

³ 楊勇剛，《中國近代鐵路史》（上海市：上海書店，1997），頁 34。

⁴ 黃華平，〈晚清時期的國有鐵路運價問題初探〉，《淮陽師範學院學報》，第三十七卷（2015），頁 367-375。

⁵ 歐立國，〈中國鐵路運價體制和運價政策的變遷〉，《政策論壇》，第四期，（2006），頁 22-23。

⁶ 丁戎，〈津浦鐵路研究-1898-1937〉，頁 12-47。

曾鯤化《中國鐵路史》對鐵路的運作狀況如聯運、運價徵收分類、相關交涉都有說明，¹可理解鐵路管理狀況與制度。貨物與釐稅部分，談及各路協調運價、釐金比例的過程。凌鴻勛《中華鐵路史》，²對京漢線、津浦線這些早期國有鐵路的建造及合同有詳細說明，有助釐清主要鐵運費爭議鐵路的路權狀況。談及國內秩序不良，如附捐過多、路款挪用問題者有張瑞德《中國近代鐵路事業管理的研究》。³

以個別鐵路展開研究之專書，有張瑞德《平漢鐵路與華北的經濟發展特質》，⁴探討1905-1937年間華北經濟發展與京漢鐵路之關係，〈平漢路營運狀況分析中〉，討論軍事運輸、苛捐雜稅對路政的破壞。筆者亦重視對移民採取的運價免費措施上，理解中國的運價管理權限。譚桂戀《中東鐵路的修築與經營-俄國在華勢力的發展 1896-1917》探討沙俄對中東鐵路的經營，⁵兼論俄國與日本、中國的關係。譚氏闡明中東路之歧視性運費與建立勢力範圍的關係。

中國國有鐵路的管理權限，受制該路借款債權規範。姜新的〈津浦鐵路借款合同評議〉⁶，顯示中國因改變借款時採用釐金取代路產為借款抵押品，成功取得該路管理權。張華騰，⁷〈京漢鐵路利權的贖回及其是非得失〉，對於該路借款合同解釋詳盡，該路雖然是向銀行團借款贖回，但是借款名目避開了贖路之名，故銀行團無權干預該路的營運。津浦、京漢是運費交涉的主要幹線，與中國對此二路有較大管理權有關。

2.門戶開放與華會體制

華會體制的基礎是1899年的門戶開放原則，英文專書《Dictionary of American affairs policy》(美國外交政策)由Mark Atwood Lawrence書寫的〈Open Door Policy〉一文對門戶開放政策的提出與歷任總統的操作模式有所考察，可補中文觀點的不足。⁸徐振

¹ 曾鯤化，《中國鐵路史》(台北市:文海出版社，1978)，頁353-362。

² 凌鴻勛，《中華鐵路史》(台北:台灣商務印書館，1981)，頁86-94。

³ 張瑞德，《中國近代鐵路事業管理的研究—政治層面》(台北:中研院近史所，1991年)。頁36-115。

⁴ 張瑞德，《平漢鐵路與華北的經濟發展》(台北:中研院近史所，1987)，頁24-41。

⁵ 譚桂戀，《中東鐵路的修築與經營》(台北:聯經，2016)，頁181-225。

⁶ 姜新，〈津浦鐵路借款合同評議〉，《徐州師範學院學報》，四期(1994)，頁97-100。

⁷ 張華騰，〈京漢鐵路利權的贖回及其是非得失〉，《南開學報》，第二期(2010)，頁98-104。

⁸ Stephen A.Flanders, Carl N.Flanders, Dictionary of American affairs policy, Mark Atwood Lawrence, Open door, Macmillan Library Reference; annotated edition edition 1992pp.29-42.

偉〈魯特與美國的門戶開放政策〉¹，該篇論文討論美國的門戶開放政策，主要的兩種操作方式：強調列強行動一致以防出現獨大或勢力範圍；與中國保持有限度的彈性合作，使美國外交不致受制於他國，並爭取中國的好感。

楊國倫《英國對華政策》²針對 1895-1902 年間，研究英國門戶開放與英日同盟的形成，可釐清借款予清廷築路時的英國決策背景。林平的〈門戶開放政策與中國:自西元 1899 年至 1922 年〉一文，探討自「門戶開放宣言」提出至《九國公約》簽訂期間，英、美、日、法等國間在門戶開放政策的相關協定上，對中國主權的影響。³

川島真的《中國近代外交的形成》，⁴對華會鐵路運價問題有相對明確的探討，比較美、日、中三國提案中對鐵路運價的定位，雖未深入討論，但將鐵路運價與門戶開放一同研究，與本文思路相符。

陳昱伶的〈華盛頓會議與中國外交〉，⁵大量運用中國檔案，架構中國參與華會中討論的議案，針對與鐵路運價有關的關稅會議、租借地開埠、膠濟鐵路有詳細介紹。⁶

3.中國鐵路統一問題:

葉恭綽(遐庵)在《太平洋會議前後中國外交內幕及其與梁士詒之關係》⁷指出當時舊交通系的梁士詒反對鐵路統一案的原因，是擔憂鐵路被銀行團控制後，會有協定運價的情況。李紹盛《華盛頓會議之中國問題》則清楚描繪華盛頓會議的經過，⁸就鐵路運價自主的部分是放在鐵路統一案中處理，提及主席許士與施肇基對鐵路不實施差別待遇的討論，施肇基批評門戶開放政策不該妨礙中國政府與人民的關係。但該書並未對該問題有後續討論。

《巴黎和會與中國外交》對新舊交通系與研究系，在鐵路統一外債案的競爭有客

¹ 徐振偉，〈魯特與美國的門戶開放政策〉，《煙台大學學報》，19:3(2006)，頁 343-348。

² 楊國倫，《英國對華政策(1895-1902)》(北京:中國社會科學出版社，1991)頁 1-37。

³ 林平，〈門戶開放政策與中國:自西元 1899 年至 1922 年〉，嘉義:國立中正大學，1996 年。

⁴ 川島真，《中國近代外交的形成》，北京:北京大學出版社，2012，頁 256-294。

⁵ 陳昱伶，〈華盛頓會議與中國外交〉，(台中:國立中興大學碩士論文，2000 年)，頁 47-72。

⁶ 若為約開商埠則膠路貨物僅納子口稅即可，自開商埠則運用內地稅則。參見膠濟鐵路貨捐案

⁷ 葉遐庵，《太平洋會議前後中國外交內幕及其與梁士詒之關係》，(台北:梁譚玉音，1970)，頁 16-75。

⁸ 李紹盛，《華盛頓會議之中國問題》，(台北:水牛出版社，1973)，頁 129-131。

觀解釋。¹此外對中日在膠濟鐵路、膠澳租借地的相關交涉有所論述。

王綱領的《歐戰時期的美國對華政策》²、《民初列強對華貸款之聯合控制》³討論甲午戰爭後借款築路與列強競爭問題，延續到以鐵路、幣制改革為核心的新舊銀行團統合過程，可以理解英美為首的華會締約國對門戶開放原則的運用。

兩書敘述鐵路統一外債案的前因後果，釐清鐵路債權及國際銀行團的利益關係，新銀團最後在統一中國的鐵路管理上達成共識，並付諸時於 1922 年的華盛頓會議「鐵路統一案」中。對於英、美、日三國的合作競爭及新銀行團的組織結構，均有分析。

謝曉婷〈重新審視 1919 年鐵路外債之統一問題〉一文，⁴主要探討因為鐵路統一問題而起的，研究系與新舊交通系之爭，及統一外債本身對於交通有否助益。夏正陽〈梁士詒反對鐵路統一案的原因探悉〉中，⁵評論阻擋該案對維持既有路權的幫助。王遠磊〈近代中國鐵路國際共管問題研究〉，討論一戰後列強試圖共管中國鐵路，中國對抗的過程。其中有關華會鐵路統一案的部分可為本論文考察。⁶

由於中國的自訂運價是伴隨鐵路聯運推行的，熊亞平、安寶的〈民國鐵路聯運制度與鐵路運輸業的發展－以 1913-1933 年間的各華北各鐵路為中心〉可以考察自訂貨價分等表、聯運運則的頒布過程。⁷王樹槐的〈鐵路運輸的效能(民國六年至十六年)〉，對北洋鐵路聯運狀況的興衰有做考察。⁸

4.關稅與裁釐問題:

列強在門戶開放原則下，意圖加以排除的貿易壁壘除了歧視運鐵路運費外，還有關稅平等的徵收；中國方面則認為關稅既無法自主，則運用鐵路運費作為替代方案保護國貨，進而將鐵路運費自主與關稅自主相結合。

¹ 唐啟華，《巴黎和會與中國外交》，(北京:社會科學文獻出版，2014)，頁 36-60。

² 王綱領，《歐戰時期的美國對華政策》(台北:台灣學生出版，1988)，頁 9-12。

³ 王綱領，《民初列強對華貸款之聯合控制》(台北:台灣商務印書館，1982)，頁 1-30。

⁴ 謝曉婷，〈重新審視 1919 年鐵路外債之統一問題〉，《衡水師專學報》，6 卷 4 期(2004)，頁 53-55。

⁵ 夏正陽，〈梁士詒反對鐵路統一案的原因探悉〉，《西安航空學院學報》，31 卷 2 期(2013)，頁 10-13。

⁶ 王遠磊〈近代中國鐵路國際共管問題研究〉，蘇州大學碩士論文，2009。

⁷ 熊亞平、安寶，〈民國鐵路聯運制度與鐵路運輸業的發展－以 1913-1933 年間的各華北各鐵路為中心〉，《史學月刊》，第七期(2012)，頁 10-105。

⁸ 王樹槐，〈鐵路運輸的效能(民國元年至十六年)〉，《近代史研究所集刊》，第十二期，(1983)，頁 301-364。

楊濤，〈梁士詒與一戰爆發後的土貨出口〉¹一文，及針對舊交通系領袖梁士詒，為求國內土貨的運銷國際，擔任稅務處督辦時要求減免釐金，以減低土貨在鐵路運輸上的成本，即使遭反對亦堅持執行。岡本隆司〈近代中國的自由貿易與保護關稅—裁釐加稅的形成過程〉²、劉梅英，〈厘金制度與子口稅制度比較淺析〉³可以觀察關稅問題與裁釐問題的脈絡。托馬斯·來昂斯的《中國海關與貿易統計》將鐵路的關稅納入海關的範圍中，可證實鐵路釐金與關稅問題間確有連結。

運價談判時亦考量在華設廠貨品收費額度的問題。王蓮英的〈張蔭桓與中日通商行船條約談判〉⁴，談及清日雙方談判日商在華設廠免稅的問題，可理解北洋政府對鐵路外商運費的徵收的態度。

5.北洋政局與交涉之關係:

由於運價交涉，是在直系軍人掌權時期開始，鄭志廷、張秋山《直系軍閥史略》⁵對當時內政外交大事詳細介紹，除了華會上的國權鬥爭外，還詳談與英美的外交關係，對於釐清鐵路運費交涉時，中國的政局背景大有助益。書中詳談臨城劫車案，可以觀察國有鐵路的經營不受西方信任的窘態。陳雁的〈外債、外交和派系—從梁顏之爭看 20 世紀 20 年代初期北京政府的外交運作〉⁶則是外交系與交通系在合作之餘也不免出現的派系對立，可以考察民國派系政治對外交、鐵路事務的影響。

以上各類研究，對華會體制下的政局、外交、鐵路、關稅釐金問題各有偏重，但缺乏綜合性的討論。

三 文獻史料運用

本論文使用檔案包含出版、未出版的政府機關檔案，以及個人文及資料、民間書

¹ 楊濤，〈梁士詒與一戰爆發後的土貨出口〉，《殷都學刊》，(2015，天津)，頁 51-56。

² 岡本隆司，〈近代中國的自由貿易與保護關稅—裁釐加稅的形成過程〉，《新史學》，22:4(台北，2011)，頁 149-181。

³ 劉梅英，〈厘金制度與子口稅制度比較淺析〉，《學術論壇》，(1998)，頁 99-102。

⁴ 王蓮英，〈張蔭桓與中日通商行船條約談判〉，《蘭台世界》，第十二期(2012)，頁 61-62。

⁵ 鄭志廷、張秋山，《直系軍閥史略》(北京:人民出版社，2007)，頁 197-215。

⁶ 陳雁，〈外債、外交和派系—從梁顏之爭看 20 世紀 20 年代初期北京政府的外交運作〉，《近代史研究》，第一期(2005 年)，頁 188-211。

報雜誌等。以下依運用方式分類:

1.鐵路運費之交涉:《鐵路徵收外商物品運費交涉宗》¹、《膠濟鐵路宗》²、《路政雜項宗》、《國際交通大會宗》。

以上各宗均於《北洋政府外交部檔案》中，其中前兩宗屬於國有鐵路推行自訂運價時所產生的交涉。前者起於日本不滿津浦鐵路新訂的外商運費，前後交涉長達七年，引起運費交涉的國有鐵路都集中在華北的京漢、津浦、隴海等線；後者作為原先列強建構勢力範圍的鐵路，中國收回該路後，針對重訂運費與日本交涉。

《路政雜項宗》是採用 1917 年，外資鐵路與國有鐵路協商運價的部分。內容為疏運災民經過南滿、中東兩路時，外交部與日、俄公使在運價上的交涉。³

《國際交通大會宗》共兩宗，內容為 1923-1924 年，各國於日內瓦開會，討論國際交通運輸問題。討論的條約有《國際鐵路運輸公約》、《自由借道公約》等。中國較為重視「國際鐵路運輸公約及規章」，⁴該約章與中國在華會鐵路統一案的運價自主訴求有直接關係，且牽涉國際聯運的運價協調。此外，該宗留有交通部審查委員會的會議紀錄。⁵

2.華盛頓體系:《南京第二檔案館編北洋政府檔案》⁶、《北洋政府外交部—關稅特別會議系列》、美國 FRUS、英國 FO 檔案

門戶開放宣言由美國提出，於《FRUS, 1899,China.》中，有門戶開放宣言的關稅、運費政策原則，該原則成為華盛頓會議的政策基礎。⁷《FRUS ,1922,China. 》有美方對鐵路統一案的宣言。⁸

¹ 《鐵路徵收外商物品運費交涉外交檔案》(1921-1927)，《外交檔案》03-05-068-01-000。

² 《膠濟路特約運費制現無存在之必要應即廢止請查照由》(1923 年 9 月 10 日)，《外交檔案》03-05-014-05-004。

³ 《轉運糧食資遣難民擬免收車費抄錄咨呈迅賜核辦由》(1917 年 10 月 15 日)，《外交檔案》03-05-072-06-001。

⁴ 《關於補簽國際鐵路運輸公約一事請查照本部十一月十日公函會電唐公使趕速照辦由》(1924 年 12 月 10 日)，《外交檔案》03-05-081-03-011。

⁵ 參見〈參與第二次交通大會鐵路委員會報告書〉。

⁶ 中國第二歷史檔案館編，《北洋政府檔案》，中國檔案出版社，2010。頁 905。

⁷ 《FRUS United States Department of State Papers relating to the foreign relations of the United States 1999,China. 》。

⁸ FRUS,1922,General ,p.295.

南京第二檔案館編外交部檔案，有華會時期鐵路統一案的會議紀錄。交通部、稅務處、津浦全路商貨統捐局，均為討論鐵路運費交涉時，應該引用的資料。

華會與九國公約的部分，中國視角可運用《駐美史館保存檔》¹《九國公約冊》²保有九國公約的條約原檔、解決山東懸案協約附件等。對於成為鐵路運價交涉時，作為談判依據的九國公約第五條的形成過程，有所紀錄；對膠濟鐵路的解決方式有史料可以參考。

另外對於華會時期英國的態度，以及 1920 年代英國對中國鐵路相關的報告，可以理解其不信任中國履行條約能力的原因。³

北洋政府外交部檔案的關稅特別會議系列的委員會議事錄及關會議事錄可供參照。⁴《FRUS, 1926, China.》有關稅特別會議時期，運用華會附加稅解決中國鐵路財政問題的協商會議，有相關紀錄與報告可供參考。可以觀察北洋時期美國的門戶開放政策，針對中國鐵路歧視性運費的解決方針及立場。

3.英國對中國鐵路的觀察: 英國 FO 檔案

此就主張門戶開放且在華利益重大的英國外政部檔案進行考察。本文主要運用《BDF A Vol.22 August 1914-October 1918》⁵當中討論日本意圖接管津浦鐵路北段的文件，英國公使與外交部討論應如何應對的照會。《BDF A, Part II, Vol.27 China, March 1922-May 1923》。運用〈日本歧視英貨於青島〉⁶部分。可考察 1922 年，英國對日本膠濟鐵路勢力範圍的態度。一方面可以從英國視角觀察對華的鐵路運價政策；另一方面顯示列強間的競爭。

英國對中國路政的評價，可以由《1906-1913 Foreign Office Annual report on china》

¹ 《九國公約冊》03-12-005-02-001； 《解決山東懸案協約附件》03-12-005-04。

² 《外交檔案》(1922)，〈九國條約〉03-39-024-01。

³ BDF A (British Documents on Foreign Affairs), Part II, Series E, Asia, Vol.19 China, 1919-1926.

⁴ 《外交檔案》(1925)，〈關稅會議案國內外各方之意見〉03-25-010-01-000。

⁵ Doc.690, Extract from the Peking Leader of May 21. text of Sino-Japanese agreement, BDF A Part II, Series E, Asia, Vol.22 China, August 1914-October 1918p. 423-426.

⁶ ,Doc.124, Sir B. Alston to the Marquess Curzon of Kedleston April 21, 1921, BDF A, Part II, Series E, Asia, Vol.27 China, March 1922-May 1923 p.149-149; 228-231.

(1906-1913 中國年度報告)中觀察，¹對津浦、京漢、滬寧等鐵路合同的評價得出，英國並不滿意中國的路政管理。進而在 1914 年，朱爾典與梅爾斯開始有了恢復路產抵押，以確保債權人權益的想法。²

5.中國鐵路運則改革:《國史館藏交通部檔案》、《政府公報》

交通部為實施五路聯運，國有鐵路因此自訂了貨物分等表與統一的聯運運則，也因此產生運價爭議的鐵路問題，必須了解聯運改革的狀況。而且隨著中國展開與鄰近外資鐵路的貨物聯運談判，鐵路運價交涉的範疇更延伸至國際聯運的運價談判。

就國內聯運的部分，有《中華民國鐵路國內聯運會議紀錄》³及《鐵路聯運貨物案》⁴可供參考。會議制定的統一貨價分等表，針對各種貨物與貨等有詳細的分類；聯運貨物案用於解釋聯運的推動、運價貨捐內政改的實況。

國際聯運部分採用《中日鐵路聯運案》及《第一次中華國有鐵路/南滿鐵道間貨物聯運會議協定書》等件。⁵對於中日歷次的聯運會議紀錄詳實，且南滿、中華國有鐵路協定書的簽訂，與鐵路運價交涉的密件內容相關。⁶

對於中國路政改革較有詳細資料的，是南京第二檔案館編《政府公報》。採按月為單位的編纂方式，本研究主要採用交通部的路政司國有鐵路營業進款概數旬報表、交通部部令關於運價與貨捐政策的部分，重建北洋晚期散亂的運則頒布過程。⁷

6.中國路政管理:《交通部經管各項內外債說明書》⁸、《近代中國鐵路史資料》⁹

鐵路債務部分主要觀察外債，《交通部經管各項內外債說明書》中，外債分:路政債款、材料債款、各種墊款、電政債款、其他債款。外債總說明書則評論中國交通部經管債務的概況。

¹ 1906-1913 Foreign Office Annual report on china p.85-328.

² Doc.339,Sir Jordan to Sir Edward Grey ,April 30,1914,BDFA , PartII ,Series E,Asia,Vol.27China,March 1913-1914 1923 P306-309.

³ 國史館藏，《中華民國鐵路國內聯運會議紀錄》，1913-1921。中華國有鐵路第六次聯運會議紀錄。

⁴ 國史館藏，鐵路聯運貨物案

⁵ 國史館藏，《中日鐵路聯運案》，1923年5月30日-1924年8月29日。〈第三會-第九議案〉1923年5月23日。

⁶ 國史館藏，《第一次中華國有鐵路/南滿鐵道間貨物聯運會議協定書》交通部鐵路聯運事務處。

⁷ 中國第二歷史檔案館整理編輯，上海市:上海書店,1988。

⁸ 財政整理委員會，《交通部經管各項內外債說明書》，台灣學生書局出版，頁 1-51。

⁹ 宓汝成編，《近代中國鐵路史資料》，(台北:文海出版社，1977)，頁 376-398。

《近代中國鐵路史資料》收錄自 1863 至 1911 年各大借款築路強權的交涉活動。當中關於鐵路資料的編纂方式是以畫分依年代段限之後。依照與外國資本互動之方式，加以分類介紹，以有關部門與官員之奏摺公文為主，以釐清各大鐵路借款的磋商過程與合同細目。

7. 中國政局發展部分:

《天津市歷史博物館館藏-北洋軍閥史料》:¹

以民國初年三位總統與一名議長為編排資料的參照，分別為袁世凱、黎元洪、徐世昌及吳景濂，蒐羅公牘、函電、文稿等種種文件。

收有臨城劫車案及京漢鐵路大罷工時的資料，這是兩起直系軍人執掌北京政府權柄時，北方的重大鐵路事件，對外交部的鐵路談判應該具有影響。另外也可與英美外交檔案對照，從而掌握西方在華特權國對中國鐵路國際共管的看法。

8. 報章雜誌與個人資料

《申報》作為民初首要商業大報，²對於關稅、鐵路營運問題略有紀錄；《東方雜誌》則是知識分子發表輿論的重鎮，³可觀察社會對鐵路管理政策的意見。

涉入鐵路運價交涉問題的官員，主要分外交系與交通系兩類。

外交系部分，主要有運用《顏惠慶自傳——一位民國元老的歷史記憶》⁴、《顧維鈞回憶錄》⁵、《施肇基早年回憶錄》⁶三本。這些回憶錄除施肇基未記錄至北洋時期外，另外兩部均有 1920 年代的部分。

交通系部分運用《曹汝霖一生之回憶》⁷、《民國梁燕孫士詒年譜》⁸兩部，前者是

¹ 王宜恭,李經漢,張黎輝總編,北洋軍閥史料編委會編,《北洋軍閥史料》,天津:天津古籍,1996。

² http://server.wenzibase.com/jsp/front/prodlist_jd.jsp;jsessionid=AECC708641C4306A620055FA8335B58C 東海大學,東海大學圖書館:申報數據庫。民初較具代表的商業大報,應不至於忽視與商務密切關聯的鐵路與關稅問題,這裡集中應用在 1921-27 年的部分。

³ 東方雜誌創刊於 1904 年日俄戰爭時期,結束於 1948 年國共戰爭末期。由名流文豪主筆,原本每年十二期,1920 年後每年二十四期,其內容體例有社論或專題以討論意識形態、理論、政治社會要事等,並附有插圖、地圖等等。在理解民初政情上有很大的幫助。

東方雜誌: <http://ctext.org/library.pl?if=gb&res=83087> 中國哲學電子書計畫。

⁴ 顏惠慶,《顏惠慶自傳-一位民國元老的歷史記憶》,頁 144-178; 178-192。

⁵ 顧維鈞,《顧維鈞回憶錄》,頁 369-400。

⁶ 施肇基,《施肇基早年回憶錄》,頁 51-60。

⁷ 曹汝霖,《曹汝霖一生之回憶》,台北市:傳記文學出版社印行,1980,164-159。

⁸ 王雲五編,《民國梁燕孫士詒年譜》,台灣商務印書館發行。

當事人撰寫的回憶錄；後者則是他人所編年譜。兩位分別是新舊交通系領導人物，主要運用 1919 年鐵路統一外債案時期，觀察兩人對運價與路權問題的觀點。

本文所採用的檔案，在中國方面主要有中研院藏北洋外交檔案、國史館交通部檔案、南京第二檔案館編外交部檔案、政府公報。可考察部際合作，及運價政策頒布的過程。另外就主導門戶開放政策的英國、美國外交檔案進行考察，理解交涉雙方視角，防止片面解釋。¹在輔以外交官、交通系官員的年譜、回憶錄等補足個人觀點。

本論文以《東省鐵路合同》簽訂為開始，截至北洋政府結束，時間段限是 1896 至 1928 年間。討論北洋政府在華會體制下，運用門戶開放原則爭取鐵路運價自主的過程。

筆者的外語能力有限，因此以當時涉入中國鐵路問題較多的英國、美國檔案為主，未用日、俄、法資料，主要運用英、美、中檔案的視角補充。

¹ 岡本隆司，〈近代中國的自由貿易與保護關稅—裁釐加稅的形成過程〉，《新史學》，22:4(台北，2011)，頁 149-181。

第二章：清末民初鐵路運價概況

第一節 借款築路與列強競爭

清末官方與民間借款築路頗多，本文討論的是由官方主導借款興築的國有鐵路與外資鐵路中，牽涉鐵路運價交涉及勢力範圍問題的鐵路。清朝在 1860 年代即已有出現興建鐵路的意見，但當時保守派對於鐵路的實用性多所質疑，加上地方督撫推動的鐵路建設缺乏通盤的規劃，僅台灣、直隸有短小不全的路網。¹

1 勢力範圍下之外資鐵路

甲午戰後，清政府依靠俄、德、法干涉還遼，代價是這幾個國家透過借款予清朝築路，施行歧視性運價，建構勢力範圍。²1891 年八月法俄協約簽訂，俄國利用法國雄厚的資金，成立道勝銀行投資中國的鐵路。德國也在 1897 年控制膠州灣，後修築膠濟鐵路。³

1896 年簽訂《東省鐵路公司合同》、《中俄銀行合同》，開始興建中東路。《東省鐵路公司合同》規定貨物由西伯利亞穿過滿州，再入俄境者，免稅釐；⁴鐵路貨物在中俄邊境來回往返，則照各國通商稅則，依據進出口正稅減三分之一交納；⁵運往中國內地(關內)則交子口半稅。1898 年，〈東省鐵路公司續訂合同〉，⁶俄國貨物輸入進中國時免收關稅，對於使用鐵路的中國貨物，不論運入內地或俄國境內，照中國海關稅則繳納進出口稅，以防衝擊俄商市場。

鐵路運則分為「本路運輸運則」、「中俄聯運運則」、「特別運則」三大部分，旨在確保俄國出口貨物的低運價，並降低俄國進口原料、必需品的貨物運費；對外國貨則拉高其運價，以防俄貨受到競爭。⁷

¹ 曾鯤化，《中國鐵路史》，頁 42-44。

² 曾鯤化，《中國鐵路史》，頁 776-780。

³ 宓汝成，《近代中國鐵路史資料》，頁 344。

⁴ 宓汝成，《近代中國鐵路史資料》，頁 354。東省鐵路公司章程摘要。

⁵ 該路從西伯利亞直穿滿州境內後再入海參崴，才会有此設計。

⁶ 中國在交界地徵收貨物時，從該租地運貨入經該租地之稅，由東省鐵路公司代為徵收，後呈報清政府。俄國人遼東租地的過境貨物免稅，但貨物經鐵路從中國內地運往租地，或從租地運入內地，則比照中國海關稅則，完納進出口稅。

⁷ 參見譚桂戀《中東鐵路的修築與經營》第四章與第六章。

本路運輸原則方面，其鐵路貨運分等採取十一等，最高費率每公里 8.17 戈比，比國內的每公里 5.72 戈

中東鐵路局在 1903 年 7 月 14 日開始由局長霍爾瓦特(Kvote)主持營運，終至 1917 年沙俄滅亡，均由其擔任局長。因日俄戰爭失敗，失去長春以南的支線，為防止貨物從大連港輸出，1908 年頒布新運則。針對運往南滿鐵路的貨品徵收高額運價，以防貨物經南滿鐵路從大連出口，將貨物盡量導回海參崴。¹

中東路的運價與稅收政策制定，以降低俄國運費成本為考量，鑑於中國境內釐金的存在，光是控制運價並不足以使俄國放心，因此透過稅則的制定，確保貨運費用的降低。然而，俄國的外交政策與日本、英國衝突不斷，時常在戰略考量下改變鐵路的營運原則，導致中東鐵路虧損不斷。

德國在 1898 年占領膠州灣以後，於 1898 年 3 月 6 日簽署〈中德膠澳租借條約〉，² 由德商華商集股經營。1899 年，德國政府授權山東鐵路公司興築膠濟鐵路。³該路的運價最初十年由公司規定，⁴後每屆五年由德國政府制定最高費率。運價須對膠澳總督報告，若總督不同意，效力僅三個月。德國在膠澳租借地抵制鐵路釐金的課徵，⁵日本控制膠濟鐵路後也未改變，因此膠路與津浦鐵路競爭具有優勢。⁶

以上兩條幹線在清末均是由外國鐵路公司直接掌握其運價，並規避大量的釐金，日俄戰爭以後，日本取得南滿支線，也繼承鐵路運價的制定權，由南滿鐵道株式會社管理。膠濟鐵路被日本占領後也改採日制。中東、膠濟兩路的鐵路運價制定問題，直到一戰爆發後才出現爭議。⁷

比高出三成。一方面是因為要迅速取得收益；一方面將外國貨物列入高位等以避免其競爭。不過對於糧食這項中東鐵路最重要的貨物，則採取低貨等降低運價。並對於鼓勵大連港有所用心，因此特意將中東路經大連出口的運費，降到從海參崴出口的一半，以競爭遼河、營口的出口運輸。另外的中俄聯運運則，則是針對俄國貨物傾銷入滿設計，採取 1/40 戈比甚至 1/56 戈比的費率，與之前針對外國貨品運經中東路的 1/8 戈比可見其意圖之明顯。特殊運則目的在於將某些產品以較便宜的運價，輸入俄國境內，例如茶葉。

¹ 譚桂戀，《中東鐵路的修築與經營：俄國在華勢力的發展》，頁 193-195。

² 曾鯤化，《中國鐵路史》，頁 776-780。客貨均按遞減率，旅客每華里頭等三分一釐；二等二分零八厘；三等五釐二毫。貨物每華里通常品六釐八九六；指定品九釐七七；貴重品五分七四七。

³ 宓汝成，《近代中國鐵路史資料》，頁 381。

⁴ 凌鴻勳，《中華鐵路史》，頁 104。

⁵ Sir F. Aglen to Sir B. Alston. 3/17. 1922, BDF, Part II, Series E, Asia, Vol. 27 P 146-147.

⁶ 陳磊，〈近代德國與膠濟鐵路的修築〉，《檔案春秋》，（瀋陽，2014），頁 35。

⁷ 曾鯤化，《中國鐵路史》，頁 931-946。

2 英美的門戶開放與借款築路

為解決鐵路、租借港灣形成的勢力範圍，對美國商務造成的限制，在 1899 年國務卿海約翰(John Milton Hay)提出門戶開放宣言。從 FRUS (美國對外關係文件)所收錄的 1899 年門戶開放宣言照會來看，除針對個別駐在國訓令稍有調整外，均強調三點：¹

1 美國將不會干涉任何條約口岸，任何他國在中國的既得利益，或租借地的既得利益。

2 中國關稅稅則，應適用於所有勢力範圍內的港口及貨品(除非是自由港)，無論其屬何國籍，中國有權徵收相當稅額。

3 各國對港口、鐵路上各國的船隻、商旅貨物不得徵收歧視性的運費，勢力範圍內各國籍客貨同等距離運輸費用均等。

海約翰的門戶開放照會中，重點不在反對勢力範圍或伸張中國主權，而是重視掃除運銷貨物可能出現的歧視性待遇，這是美國在華商界普遍關注的問題。主要原因在於，美商在華主要的業務是航運業，在十九世紀中期，美國商船在中國的航運總量占了三分之一。²由此可知，美國提出的門戶開放政策，鐵路運價與關稅同是受重視的問題。

1900 年八國聯軍後，美國開始全面發展與中國的關係。當時的門戶開放政策，是由原陸軍部長魯特(Jessup p c.Elihu Root)主持的，他代理海約翰暫行國務卿職務。魯特的對華政策一方面在維護美國利益的基礎上與各國聯軍行動一致；同時避免影響美國利益的聯合行動。³

雖說英美兩國在門戶開放政策立場一致，但美國的門戶開放政策是有其獨特性的。Mark Atwood Lawrence 將美國的門戶開放政策分為三個形式:老羅斯福(Theodore Roosevelt Jr.)模式；塔虎脫(William Howard Taft)模式；威爾遜(Woodrow Wilson)模式。⁴由於美國在遠東的勢力不強，老羅斯福時代的門戶開放政策傾向於透過條約來維持大

¹ Hay to White ,Lond September 6 ,1899 ,FRUS,1899,p.129.

²Mark Atwood Lawrence,encyclopedia of American foreign policy , pp. 29-32.

³ 徐振偉，〈魯特與美國的門戶開放政策〉，《煙台大學學報》，19:3(煙台，2006)，頁 343-344。

⁴ Mark atwood Lawrence, Dictionary of American affairs policy, pp.29-43.

國間的均勢，以外交手段追隨局勢，爭取美商的在華貿易不受限制。對於俄國在滿州的擴張與建立壟斷的地位，美國的反應是支持成立於 1902 年的英日攻守同盟，《魯特高平協定》等於是利用日俄戰爭的成果，¹來達成美國門戶開放的意圖。當時美國商人在滿州的商品輸入佔美國在華輸入量的百分之九十，是老羅斯福門戶開放模式的最佳收穫。塔虎脫時期則透過國際銀行團進行在華投資，成功參與粵漢鐵路的部分投資。²塔虎脫的金元外交經過一番波折才達到成功，可是威爾遜武斷的打破他的規劃，利用脫離銀行團來顯示美國不願以財政手段控制中國。威爾遜的作法在後來被斷定為毫無實際作用的「理想主義」，也可看出美國例外的手段在中國能起到的作用相當有限。

綜論當時的美國在華力量，老羅斯福跟塔虎脫的做法都算合理，³美國主要透過尚未被強權嚴重壟斷的鐵路網，以及國際銀行團參與中國的湖廣鐵路投資，雖然無法與英國、德國競爭，但確實運用了可行的手段維護在華貿易利益。

英國方面，做為當時最大的對華貿易國，其對於各國紛起競爭的態勢洞察入微，並不甘心維持現狀。與美國不同，英國擁有大量的在華利益，不論是商業、關稅方面，還是政治外交其影響力都極大，因此實際主導了門戶開放。與其他強權相比，英國的反應是較遲緩被動的，當 1895 年日本擊敗清朝以後，英國對於這場改變遠東局勢的戰爭缺乏反應，索爾茲伯里(Robert Gascoyne-Cecil, 3rd Marquess of Salisbury)勳爵的內閣當時不願意捲入遠東的競爭，甚至對馬關條約中提出的在華設廠抱有期待，⁴等到俄德法三國干涉還遼以後，英國才考慮動用其雄厚的金融資本提供貸款給需錢孔急的清朝，彌補戰略上的落後。⁵

鐵路的貸款興建關係到各個列強的在華利益，也因此出現了借款談判冗長且鐵路建設缺乏計畫的問題。在英俄對抗的大背景下，京奉鐵路也在英國的貸款下完成。該

¹ 林平，〈門戶放政策與中國：自西元 1899 年至 1922 年〉，頁 48。

《魯特-高平協定》於 1908 年由日本駐美大使高平小五郎與美國國務卿魯特簽署，規範維持遠東現狀；尊重中國獨立、主權完整，工商利益機會均等。

² 王綱領，《歐戰時期的美國對華政策》，(台北:台灣學生出版，1988)，頁 48-91。

³ Mark atwood Lawrence, *Dictionary of American affairs policy*, pp.29-43.

⁴ 1920 年代鐵路運價交涉時期，中國對於在華設廠貨物的運價制定，有過討論。

⁵ 楊國倫(英)，《英國對華政策》，北京市:中國社會科學出版社,1991，頁 1-16。

路在甲午戰爭以前開始興築，主要連接天津、北京至長城以南，後為對抗俄國的勢力範圍，清廷與英國在 1897 年 8 月決定修築關東鐵路，¹成立關內外鐵路總局，1898 年簽訂中英關內外鐵路借款合同。規定用該路路產、收入為抵押，借款還清前須任用英籍總工程師，各部處主管應用外人。²

除了與俄國競爭以外，英國也希望透過鐵路穩固自己的在長江的貿易優勢。1903 年時，盛宣懷與英中公司代表在上海簽訂〈滬寧鐵路借款合同〉，³借英金三百二十五萬磅；年息五釐；抵押品為本路財產與進款；任用英籍總工程師一人、辦員二人、另雇西人辦重要事務。這條鐵路位處英國勢力壟罩的長三角地區，英國對滬寧鐵路發揮貨運、貿易的效果相當期待，因此在借款合同上，爭取較高的控制力。但與德、俄的外資鐵路相比，以上兩條向英國借款所築的鐵路，清廷尚有部分的管理權。

綜觀在 1915 年以前，即使滿州被日本、俄國多次簽署協定意圖控制，但到 1920 年代，英國商人在東北的鐵路網上，仍然經營著大豆等糧食的貿易，美國、英國與日本的棉布，在滿州長期占有優勢。⁴就鐵路的商務發展而言，門戶開放政策大致上得以維持。

3 庚子後新政中國借款自辦的鐵路

清政府在甲午戰後，因深刻體認到鐵路可資富強⁵，故積極興辦以挽頹局。八國聯軍後儘管有辛丑和約的重擔，利用列強之間的競爭，中國反而取得了許多爭取貸款構築鐵道網的機會。⁶

清末修築的國有鐵路眾多，這裡僅針對 1921 年施行自訂貨價分等表的客貨聯運國有鐵路討論，⁷就其借款合同的性質與路權概況進行分析。

¹ 楊勇剛，《中國近代鐵路史》，上海市：上海書店，1997，頁 34。

² 曾鯤化，《中國鐵路史》，頁 741。

³ 葛玉紅，〈中英滬寧鐵路餘利交涉〉，《江海學刊》，第六期（南京，2015）頁 171-177。

⁴ 譚桂戀，《中東鐵路的修築與經營》，頁 204-228。

⁵ 朱從兵，《中國近代鐵路史新探-朱從兵文自選集》，頁 56-78。

⁶ 李國祁，《中國早期的鐵路經營》，（台北縣南港鎮：中央研究院近代史研究所印行，1961）頁 180-191。

⁷ 國史館藏，《國內聯運會議紀錄》，〈第 7 次會議紀錄〉，第 38 議案。

有外資借款的國有鐵路合同，均有程度不一的控制條款，一般來說以路產、收入抵押借款的鐵路，銀行團的監督權力較大，¹不過若是以稅收擔保抵押借款，外國控制力較小，中國運價制定權也較為完整。

為了防止遭受俄國進一步的侵略，清朝在 1905 年 5 月 15 日於直隸總督兼關內外鐵道督辦大臣袁世凱的奏准下，開始修築京張鐵路。原本欲用京奉鐵路的收入餘利投入建造，不過當時的中外鐵路借款合同，對於抵押的路產、收入控制嚴格，英國曾想派工程師主導，遭到俄國反對。最後決定仍用京奉路收入餘款，逐年提撥投入修築且不派外籍工程師。²清廷以陳昭常為總辦，詹天佑為會辦兼總工程師，在 1905 年開始修築，1909 年完工；在 1907 年就展開運煤支線京門支線的修築，於 1908 年十一月完工。至於張綏段則是在 1909 年展築，該段鐵路後遇到革命與其他動盪，直到 1921 年才告完工，是為京綏鐵路。

京綏路 1908 年進款達到十二萬一千三百六十四元，1909 年成長至十五萬三千五百九十元。³全線通車營業漸豐，載客達二十五萬五千四百七十一人，貨運達二十一萬一千三百萬噸。⁴中國對京綏路掌握度較高，從清朝到民國初年較少受到外力的干預，直到 1918 年因展築豐鎮以西路線，引入日本東亞興業株式會社，貸款三百萬日圓，期限四年，年利一分，以包綏公債抵押；1922 年十月展築甯包，又向比利時借英鎊八十萬磅，限期十年，利息六厘。

津浦鐵路由英德借款而成，北段德國管理，南段英國控制。該路在庚子拳亂前即有中英公司與德華銀行、匯豐銀行、怡和洋行簽署津鎮鐵路草合同，到了 1902 年外務部奏請特派督辦大臣商定合同，袁世凱受命後委派唐紹儀、梁如浩與英德銀行團重新議定，修改合同內容，最後經過多次的磋商以後由梁敦彥與英中公司、德華銀行於 1908 年訂立津浦鐵路借款合同。⁵值得注意的是，這次的津浦借款合同第二十四條中，

¹ 王綱領，《民初列強對華貸款之聯合控制》(台北:台灣商務印書館，1982)，頁 78-99。

² 凌鴻勛，《中華鐵路史》，頁 94。俄國曾與清朝約定長城以北，不用其他外資修築，英國的提議遭到反對，最後接受提撥京奉路收入餘利，由中國籍總工程師主導。

³ 曾鯤化，《中國鐵路史》，頁 748-756。

⁴ 國史館印行，《中國鐵路沿革史》，頁 122-135。

⁵ BDFA,PartI, Series E, Asia, Vol.14 China Annual Reports on china 1906-1913 PP.81-149.

改以山東、直隸兩省及江寧釐金與江蘇淮安關釐金做擔保，¹借款上避免用路產、收入抵押。另外由中國方面選派行車務、建築工程師，當然也擁有運價制定的權力。

京漢鐵路則曲折了許多，京漢路的企劃在甲午以前被提出²，一開始稱為盧漢鐵路，1896年於上海成立盧漢鐵路總公司，採取盛宣懷的官款、商股、洋債併用原則，於1897年與比利時簽署〈盧漢鐵路借款合同〉，³借款兩千萬兩。這個草合同年息五厘，尚屬寬鬆。不過隨著詳細合同接續簽署，其對於路產、路權、鐵路收益的索取就日益沉重，由其是俄、法的金融力量介入之後始該路的政治氛圍日益濃郁。1898年盛軒懷與比利時銀公司簽署〈盧漢鐵路比國借款續訂詳細合同〉以及〈盧漢鐵路行車合同〉，前者是清朝貸款11250法郎，以百分之九十的折扣交款⁴；後者則規定竣工以後由比利時公司指派經理調度車輛，導致經營權由比利時掌握。

然而中國於1904年後，開始積極收回路權，郵傳部開始研究〈盧漢鐵路比國借款續訂詳細合同〉中規定，1907年後可以將借款一次還清；〈盧漢鐵路行車合同〉中規定於三十年內還清，則行車合同可提早撤廢等條款。袁世凱、陳璧、梁士夷等北洋官僚，⁵運用英國意圖與法俄集團競爭的心理，向英國為首的銀行團募資貸款。以「振興實業」名義避開贖路之名，⁶最後成功贖回其路權，並且避開贖路的名目，防止匯豐銀行干預京漢營運，是相當成功的一次外交折衝。中國對於京漢鐵路有著相當完整的管理權，只要能履行借款的債務，外國基本無權干涉該路的運價。

京綏、津浦、京漢三路加上滬寧、京奉兩路，在1917年後，逐步推行客貨聯運，並適用中國制定的貨價分等表。於1921年一月一日施行，結果與英、美、日等國產生外商貨品徵收運價的交涉。

¹ 姜新，〈津浦鐵路借款合同評議〉，《徐州師範學院學報》，第四期(徐州，1994)，頁97-100。

² 張瑞德，《平和鐵路與華北的經濟發展》，(台北:中研院近史所，1987)，頁13。

³ 張華騰，〈京漢鐵路利權的贖回及其是非得失〉，《南開學報》，第二期，(天津，2010)，頁99。

⁴ 張華騰，〈京漢鐵路利權的贖回及其是非得失〉，頁101。

⁵ 王雲五主編，《民國良燕孫先生士詒年譜》，(台北:台灣商務印書館，1978)，頁86-88。

⁶ 張華騰，〈京漢鐵路利權的贖回及其是非得失〉，頁101。

第二節 民初鐵路聯運與運價概況

中國的國有鐵路因為仰賴外國銀行團貸款，運價制定受他國干預，¹即使在合同上取得管理權，也因管理經驗不足而受外國顧問、工程師的指導。另外，受制於部分條約的附加權利，如依《辛丑和約》派遣的駐華使館衛隊，中國政府也會給予衛隊減價運送優惠，有時透過擴大解釋條約，要求照例承辦運送軍隊減價的案例。²比如 1913 年，法國公使康德送函請滬寧、津浦兩路，運送軍隊與軍裝可否減價。對於尚不直接危及經濟利益的軍隊運輸，交通部尚有權利拒絕，雖然並非沒有對運送外兵減價之先例，但至少交通部有權力下令國有鐵路是否減價。³

1 國有鐵路聯運與運價貨等規範

庚子後新政時期，中央就有意規範國有鐵路的貨物運價。郵傳部於 1906 年 12 月 11 日向各鐵路局咨取運貨章程，希望可以制定統一辦法，⁴但並未成功。1908 年 4 月 30 日又再次下令各路，將客貨運輸的規章表冊，送交郵傳部議訂統一辦法，雖然起草委員會已擬定營業律及載客運貨等章程，仍難以頒行。直到農工商部於 1910 年九月十四日奏定運輸章程五十四條，交資政院審議，經過修改後於 1911 年 1 月 24 日依議執行。不過當時的運則並未包括輪船鐵路聯運問題，且難以落實。後來，中國鐵路統一運價的推動，實因鐵路聯運的推行。在 1918 年以後逐漸擬定貨物分等表於聯運鐵路上施行，到了國民政府時期才逐漸完成。至於與外國投資鐵路的聯運，⁵從民國成立之初即已開始發展，但凡牽涉運價問題則進展緩慢。

¹ 黃華平，〈晚清時期的國有鐵路運價問題初探〉，《淮陽師範學院學報》，第三十七卷，（蕪湖，2015），頁 367-375。

² 《滬寧津浦路法兵搭車請減收半價》（1913 年 10 月 2 日），《外交檔案》03-05-066-01-001。

節略：外國駐華軍隊旅行搭火車一事，前由中國北方鐵路等公司允許減價，以利輸送。今津浦滬寧兩路不識能援斯例否，是以請由貴部轉商交通部，與該兩公司磋商，可否減收半價，以運法國軍隊，軍裝及旅客行李。查時法兵瓜代回國，輒因津浦路費過昂，屢由海路而歸，陸軍軍需局易因此不用該路運送軍需等件，反繞水路以達上海，豈不與津浦鐵路利益大有損碍呼。故本公使甚望，貴部允照辦理，或至少以臘月朔至三月朔，鐵路與輪船鐵路與輪船易於競爭之時間，為減價期限，亦無不可為此即希見復可也。

³ 《減車價事恐各國紛紛援例請婉卻法使》（1913 年 11 月 10 日），《外交檔案》03-05-066-01-003。

⁴ 曾鯤化，《中國鐵路史》，頁 324-335。

⁵ 曾鯤化，《中國鐵路史》，頁 301-305。

鐵路聯運自清末以來即有規劃，比如中日聯運問題在東三省會議即已提出，並訂立附約七款，¹然而當時國有各鐵路尚未聯運，以這種狀況直接與外國討論聯運，時機並不成熟。1906年道清與京漢路訂立聯運條款，1908年，京奉、京漢、京張於鄰近各站互通車輛後，郵傳部乃與南滿鐵路訂立聯運辦法，1909年3月29日京奉與南滿接聯營業合同十六條。這十六條規定包含轉車所需的號誌、儲貨區等等。然而京奉鐵路以設備未齊而沒有實施，直到辛亥革命後貨物積存嚴重，在此壓力下京漢、京奉、京張三路才落實貨物聯運。²

當時三路(京漢、京奉、京張)初步擬定直達客票、貨票辦法，隨著聯運業務的推展，加入其他鐵路，1913年開始，鐵路聯運會議每年於各路局召開一次，³自1918年的第六次會一開始針對聯運的車票費用、貨物關稅、貨價分等表討論，隔年則轉移到北京路政司開第七次聯運會議。

第六次與第七次聯運會議開始針對鐵路聯運實的車票、貨物關稅徵收、貨價表進行商議，⁴第六次會議時，滬寧路局提出聯運貨物之收入按公里數進行分配的問題，因此接著展開訂定聯運特別價目的討論。⁵貨價分等表問題主要集中在第七次會議第二十五次議案中談及。⁶

根據第七次會議之第二十五議案紀錄，⁷由於京奉路車務處長史梯里(原洋文不詳)曾奉交通部令擬定貨物分等草案，分貨物為六等，爆裂物及危險物品均包含在內，開會時印刷分送各路局作為討論的基礎。

聯運處股長徐墀亦提出其擬定的劃一貨等意見書。原則上將普通貨物列為五等，運價計算分零擔、零頓、整車三種；貴重貨物列為高等，並按照聯運包裹零擔、零頓

¹ 熊亞平、安寶，〈民國鐵路聯運制度與鐵路運輸業的發展－以1913-1933年間的各華北各鐵路為中心〉，《史學月刊》，第七期(天津，2012)，頁10-105。

² 同上。

³ 熊亞平、安寶，〈民國鐵路聯運制度與鐵路運輸業的發展－以1913-1933年間的各華北各鐵路為中心〉，《史學月刊》，第七期(天津，2012)，頁10-105。

⁴ 同上，中華國有鐵路第七次聯運會議紀錄。

⁵ 國史館藏，《中華民國鐵路國內聯運會議紀錄》，1913-1921。中華國有鐵路第六次聯運會議紀錄。

⁶ 將貨物進行分等後，作為徵收運價的參考。

⁷ 國史館藏，《中華民國鐵路國內聯運會議紀錄》，1913-1921。中華國有鐵路第七次聯運會議紀錄。

計算而非整車核算。此外牲畜、車轎靈柩、屬他路之自輪轉空車與機車托運費、雜貨、包裹運價列為特等。質輕體大，像茶葉、棉花等由各路局長按級重量體積比率計算運價。規定運價之問題擬採用按里程數遞減來計算。該意見書欲以津浦路現行的運貨價章規則為根據。

史梯里則表示依照其版本，分為六等，貴重物品與爆裂物包含當中。貴重物品依其價格與擔負賠償所需計價；爆裂物及危險物品則特分一等，運價照尋常分等，依其性質酌加成數。交通部按里程遞減運價之議，則建議依照其草擬分等表上之辦法。

對於尚未解決的問題，則留待下次會議再行討論。¹後由各路車務處長組審查會，將各版本整理成普通貨物分等表，成為 1921 年施行的版本。

第七次會議第三十八決議案，議決貨物分等表在聯運與本路運輸皆一體適用。²若拖運貨物並物分等，惟隨後須提出國內聯運會議，討論分等表與普通運則是否修改。

至於運價隨里程增加而遞減原則通過後，運率仍由各路依其狀況增減，不過適用一致的貨等。所有本路的貨物運價分等表應附列各該路距離表，運價表內將每零擔、每車之運價按公里計算。此為第四十決議案。

至於貨物釐稅徵收的問題則表示仍須與其他有關單位磋商才可解決，聯運會議也意識到該問題若不解決則會嚴重影響鐵路運價表的運作效能、路款收入，但始終無力解決。

經過第六、七次聯運會議訂定的「中華國有鐵路貨車運輸通則—附貨物分等表」，預計於 1921 年 1 月 1 日施行。分析該貨物分等表，凡是著名外國產品若本國亦有相同產品，則會使洋貨貨等較國貨高一級，如非絲製類的外國鞋襪與中國鞋襪分別列為三級與四級，級數愈小則計算運價較貴，與交通系運用運價保護國貨的理念相符。³

¹ 國史館藏，《中華民國鐵路國內聯運會議紀錄》，1913-1921。中華國有鐵路貨車運輸通則-附貨物分等表。

² 參見中華國有鐵路第七次聯運會議紀錄。

³ 參見中華國有鐵路貨車運輸通則-附貨物分等表。

貨物聯運直到 1921 年才在京漢、津浦、京綏、京奉、滬寧、滬杭通、道清等路完成，雖說貨物聯運的收益是有所上升，¹但始終存在著政局不穩與貨捐苛擾的陰影。1926 年隨著戰事的延續與升級，聯運再次出現了衰退直至 1928 年後逐漸恢復。然而，與鐵路伴隨的釐金卻始終是個陰影，鐵路釐金的存在大幅增加了客貨運輸的成本，尤其使貨物聯運的談判不論是國內還是國際，都顯得更加困難。

1917 年推動京綏、京奉、京漢三路貨物聯運時，²路政司所收到的《京漢、京奉、京綏三路試辦聯運貨物意見書》就表明因為貨物釐金的存在，導致施行聯運時運費成本過高的問題。後來在第七次聯運會議上也針對減免貨物稅離問題有過協商，然而效果不彰。³

以 8 月 16 日隴海鐵路來函為例，⁴據總工程司函稱，本路新定價章的中外文都擬定完畢，但希望與津浦路協商議定前須暫時緩議。因為先前派往黃河剿匪的兵營常扣車生事，而津浦路也沒有解決徐州以南關卡橫徵暴斂的情況，新的運則本意在優惠商貨，但在目前軍人扣車、局卡濫徵問題解決前，新訂運則並無幫助。

2 滿州外資鐵路的運價協調

由外國直接投資控股的鐵路，中國更無權透過郵傳部、交通部下令，這裡以民國初年的一次個案為例，一窺當時的國有鐵路與外資鐵路運價協調的狀況。

1917 年 10 月，為了因應順直水災引起的難民問題，督辦水災河工事宜處熊希齡呈文外交部，⁵表示順直地區今年水災產生的難民問題嚴重，為解決運送糧食與難民的問題，希望與南滿、東清鐵路交涉運送糧食與難民時，可以免去車價。糧食輸運主要是從東北調糧，至於資遣災民則是因難民群集天津，天寒又有老幼，難免發生暴亂，

¹ 熊亞平、安寶，〈民國鐵路聯運制度與鐵路運輸業的發展－以 1913-1933 年間的各華北各鐵路為中心〉，《史學月刊》，第七期(天津，2012)，頁 10-105。

² 國史館藏，鐵路聯運貨物案，1917 年 10 月 19 日-1918 年 6 月 19 日。路政司：〈京漢京綏京奉三路連運貨物辦法〉1917 年 10 月 19 日。

³ 國史館藏，《中華民國鐵路國內聯運會議紀錄》，1913-1921。中華國有鐵路第七次聯運會議紀錄，395 頁。

⁴ 國史館藏，《鐵路聯運貨物案》，1918 年 7 月 11 日-12 月 3 日。1918 年 8 月 16 日隴海鐵路督辦函

⁵ 《轉運糧食資遣難民擬免收車費抄錄咨呈迅賜核辦由》(1917 年 10 月 6 日)，外交檔案 03-05-072-06-001。

故咨請外交部與日本、俄國公使交涉，使南滿、東清兩路能在與京奉鐵路聯運糧食、災民時可減免運費。

外交部立即送出〈順直水災資遣難民運輸糧食經過東清南滿鐵路請約免車價由〉給日、俄公使。¹並在該年 10 月 20 日回應國務院與熊希齡。在〈順直水災轉運糧食資遣難民請東清南滿兩道酌免車價已酌商日俄兩使由〉中，²外交部表示，國內車價酌免是由交通部負責，顯示中國的交通部確實有權規範國有鐵路的價格，而東清、南滿兩路則須知照俄、日公使，請准許此次輸運糧食、資遣難民而持特發憑照者，得予以酌免車價。11 月日本公使林權寄回〈火車運送難民減價事〉，³表示接到十月十五日中國外交部發出的節略，願告知南滿鐵道株式會社。至於實行方式則採用將難民的乘車日期及人數，指定每一乘車團體中一人為領袖，隨帶中國官憲所發執照，每一車額定六十人用三等車票之半價，不滿額之票價由社認定。而糧食亦以憑照為限照半價收取。

但是，透過連絡進行的運費協定，仍然遇到了溝通不良的狀況。〈南滿路運送賑糧減價事請再向日使交涉並見復由〉，⁴是熊希齡於十二月送給外交部查照的文件，當中談及，至公主領採辦糧食的購糧員王卸隆，向南滿鐵道交驗運糧半價護照時，遭南滿路方拒絕，聲稱未接洽護照半價礙難承認。經過外交部查證後，1918 年一月送〈南滿路運糧減價事〉，⁵表示公主領是小站所以可能未接獲通知，日使館已經同意書運等等。

另一方面，俄國公使於 1918 年一月表示同意，〈直隸災區之糧食運費中東鐵路公司允減半價由〉⁶中寫道：「經轉中東鐵路總辦，已準諮鐵路公司已將運送至直隸地區之糧食三萬五千布袋，路經中東至長春之運費減半。」為使中東與南滿鐵路疏運難民至

¹ 《順直水災資遣難民運輸糧食經過東清南滿鐵路請約免車價由》(1917 年 10 月 19 日)，《外交檔案》03-05-072-06-003

² 《順直水災轉運糧食資遣難民請東清南滿兩道酌免車價已酌商日俄兩使由》(1917 年 10 月 20 日)，《外交檔案》03-05-072-06-004。

³ 《火車運送難民減價事》(1917 年 11 月 14 日)，《外交檔案》03-05-072-06-010。

⁴ 《南滿路運送賑糧減價事請再向日使交涉並見復由》(1917 年 12 月 31 日)，《外交檔案》03-05-072-06-012。

⁵ 《南滿路運糧減價事》(1918 年 1 月 7 日)，《外交檔案》03-05-072-06-013。

⁶ 《直隸災區之糧食運費中東鐵路公司允減半價由》(1918 年 1 月 2 日)，《外交檔案》03-05-072-06-014。

吉林、黑龍江並兼運糧時，中國必須花費近三個月的時間進行溝通聯繫，當中甚至出現紕漏，不難想見這對震災的延誤。

中國在參戰以後，中國北京政府出兵路區，針對中東鐵路進行接管等。1918年12月3日，大總統徐世昌諭令接管中東鐵路的郭宗熙，辦理協濟西伯利亞我國籍協約國軍對防寒物品。從京奉鐵路運經南滿鐵路，與日本再次協定運價，至於京奉則由交通部下令免稅運送，中東路則由郭宗熙鐵路督辦查照辦理。¹

第三節 鐵路統一外債問題

1 英國對國有鐵路的質疑

英國對中國路政不滿，由來已久。對於中國在合同簽訂、鐵路建設、營運效能的弊端多有觀察，雖難免主觀，但卻點出了許多問題。例如滬寧鐵路上徵收的釐金，在英國看來至導致滬寧鐵路貨運收益不佳的主因，英國公使朱爾典(Sir John Newell Jordan)、使館代辦麻穆勒強(William Grenfell Max-Muller)烈建議降低鐵路釐金的負擔，簡化徵收機關。²1911年革命爆發後，革命政府廢止了南京到上海間的釐金，朱爾典樂觀其成並認為這對於鐵路營運的經費不會產生影響。³

除了鐵路釐金的問題外，對津浦鐵路這條中國控制力較強的國有鐵路，英國對其營運產生了很大的懷疑。

津浦鐵路的特點是以釐金、鹽課等稅捐作為抵押，使中國可以掌握其產權而不需用路產作為抵押。中國還有權任命外國銀行公司認可的建築工程師，行車工程師則由中方自行指定。⁴然而受到革命動盪、營運效能低落影響，英國朱爾典跟華中鐵路公司代表梅爾斯針對這個問題，在⁵1913年3月至1914年5月多次與中國交通部接洽商談。然而，中國對於確保自己的鐵路管理權相當堅持，即使經過一次內閣改組，梁敦

¹ 《路政雜項》(1918年12月)，《外交檔案》03-05-073-03

² 《滬寧鐵路減釐章程英使提議各節礙難照行希查照轉復由》(1910年10月13日)，《外交檔案》02-13-034-03-008。

³ 參見 BDF, Part I, Series E, Asia, Vol. 14 China Annual Reports on China 1906-1913, 1912 China railway.

⁴ 姜新，〈津浦鐵路借款合同評議〉，《徐州師範學院學報》，頁97-100。

⁵ Doc. 342 Sir J. Jordan to Sir Edward Grey May 2, 1914. BDF, Part I, Series Asia, Vol. 15 p308.

彥取代了朱啟鈞，對於津浦鐵路的營運虧損問題，均堅持採用發行鐵路債票來解決，然而英中公司的梅爾斯跟英國公使朱爾典都表示難以接受。

梅爾斯(Mayers)是以投資者的利益，來判斷這個交涉的，從 4/18 日的一份銀行團備忘錄的摘要，即可知其憂心。

1911 年 7 月，津浦鐵路鐵路原貸款資金達 500 萬元，和天津浦口鐵路補充貸款的第一批，達 300 萬。該筆款項即將耗盡，因此銀行團進行了安排德亞銀行與英中公司與中國鐵路督辦發放補充貸款餘額，達 180 萬元。¹

兩個月的浪費在討價還價的問題上……但在發行招股說明書之前，革命已經爆發，中國政府債券在市場上是不可能的。

1913 年 10 月 4 日貸款集團代表致函交通部副總長，表示集團不可能自己購買債券或向公眾發行債券，除非鐵路抵押擔保。

每當提出使用路產抵押解決資金困難時，交通部不是不回應，就是繼續要求英國接受中國發行的公債，從中國的角度來說可以理解成維持得來不易的鐵路管理權；但對於英國而言是一個進退兩難的做法，中國鐵路的貪污狀況令人擔憂，津浦鐵路多次傳出站長挪用鐵路收入的情形。梅爾斯就埋怨過，在外國工程師與管理者的參與下，京奉鐵路為中國政府創造出大量的收益，但他們仍堅持讓津浦鐵路在外國債權人的支撐下，維持腐敗的營運。²

因此梅爾斯認為，貸款銀團最關心的是鐵路的財務狀況。鐵路貸款的擔保：直隸、山東、安徽、南京的釐金，不能再依賴，不可否認，中國政府認真考慮債權人的利益是必要的。朱爾典(Jordan)此後開始研擬，如何讓中國恢復以路產抵押進行借款的模式，成為英國提出鐵路統一案的動機。³

2 英美與日本的衝突

此後一戰爆發，中國鐵路權力格局出現重大轉變。首先是日本利用英日同盟，出兵山東控制膠濟鐵路及膠澳商埠；接著是俄國勢力的退場。另一方面，中國也自此時

¹ Doc.343 Memorandum 4/18 1914 BDFA,Part I,Series E,Asia,Vol.15 Mayers pp309-311.

² Doc.343 Memorandum 4/18 1914 BDFA,Part I,Series E,Asia,Vol.15 Mayers pp309-311.

³ 葉遐庵，《太平洋會議前後中國外交內幕及其與梁士詒之關係》，(台北：梁譚玉音，1970)，頁 13。

進行鐵路聯運的推行，並準備在膠澳租借地及鐵路的問題上採取行動，力圖透過戰後和會與戰時外交，進一步擺脫條約體系對中國的壓迫。

日本趁歐戰時期，遠東歐洲勢力減弱，以英日同盟為機會向山東膠州灣的德軍進攻，。結果日本在9月26日跨出戰區佔領濰縣車站，後來提出二十一條要求，並簽訂所謂的民四條約，衍伸出山東問題。¹

二十一條要求共分為五號，此就第一號內容討論。第一號內容主要是繼承德國的山東權益，以及及日本以此為基礎，意圖取得的新特權。膠濟鐵路問題即含於第一號中，後來於5月25日在北京簽署中日民四條約時，其形式為〈關於山東省之條約〉並附〈關於山東事項之換文〉〈關於山東開埠之換文〉以及〈關於交還膠澳之換文〉²。

日本在控制膠濟鐵路之後，即提出了相關的管理問題，簡而言之就是繼承山東德國的膠濟鐵路權利，並將這項利益擴及深化於投資商業、煤礦業務、稅務優待等方面。關於中日民四條約的專門研究極多，³這裡僅以膠濟鐵路運費及關於商埠稅務的條款進行探討。

就關於民四條約中的《中日關於山東省之條約及換文》就約文中：⁴「第一條-中國政府允諾，日後日本政府向德國政府協定之所有德國關於山東省，依據條約或其他關係對中國享有一切權利、利益讓與等處分蓋形承任。」這當然包刮了膠濟鐵路的管理權益，日本將膠濟鐵路，作為輸入商貨、輸出原料時降低成本的利器；並用優惠日商的運價，打擊他國商務。在日本管理鐵路期間通過的特約鐵路運費，對於「租界」內工廠所用之原料及其製品，退還五分甚至五成之鐵路運費。⁵另外針對擴大日本貿易與投資的問題，則在〈關於山東開埠事項之換文〉中被寫出。⁶

¹ 唐啟華，《巴黎和會與中國外交》，（北京：社會科學文獻出版，2014），頁，15-18。

² 唐啟華，《北洋修約史》，（北京：社會科學文獻出版，2010），頁 161-168。

³ 唐啟華《北洋修約史》與《巴黎和會與中國外交》對於民四條約以降的相關換文與修約以有充分研究，中國方面則以山東鐵路、膠澳租借地的討論為重。

⁴ 《中日關於山東省之條約及換文》（1915-05-25），《外交檔案》03-33-145-01-001

⁵ 《駐青總領報告膠路局對租界工場使用材料特約辦法廢止恐有影響事請維現狀由》（1923-07-20），《外交檔案》03-05-014-05-001

針對租界內工廠原料、製品退還五分至五成之運費。

⁶ 《中日關於山東省之條約及換文》（1915年5月25日），《外交檔案》03-33-145-01-001

外交部至日本公使照會 為照會事本日畫押之關於山東省內條約第三條所規定應自行開商埠之地點及章程，由中國政府自行擬定，與日本國公使協商後，協定之相應照會即希。

關於交還膠澳之換文

對貴國政府聲明：日本國政府於現下之戰役終結後，膠州灣租借地全然歸日本國自由處分之時，於下開條件之下，將該租借地交還中國：一、以膠州灣全部開放為商港；二、在日本國政府指定之地區，設置日本專管租界；三、如列國希望共同租界，可另行設置；四、此外關於德國之營造物及財產之處分並其他之條件、手續等，於實行交還之先，日本國政府與中國政府應行協定。相應照會，即希查照。須至照會者。¹

關於交還膠澳之換文中，要求膠州灣全埠開放為商港，列為交還條件的第一條，足見日本對於此事之重視，其目的在於廣闢租界、鞏固租借地的免稅優惠，然後以約開商埠的名義，在享有交納子口稅後免除內地釐金的優勢，使日本的商品輸入與原料輸出可以降低收費。若與膠濟鐵路優待運價相結合，日本在山東的利權將大為強化。

日本後來又陸續在段祺瑞政府時期，²通過順濟、高徐兩路借款換文，始中方簽署關於山東問題之換文，取得巴黎和會時日本談判的重要籌碼，成為新交通系曹汝霖、章宗祥、陸宗輿等人，遭到攻擊的要因。³

除了膠濟鐵路以外，日本針對同樣經過濟南的津浦鐵路也有興趣，1917年4月14日，外交大臣阿瑟·貝爾福(Arther Balfour)對代辦駐華公使館務的艾斯頓(Sir Beilby Francis Alston)談論德國山東財產問題時，⁴囑咐其對日本要求山東津浦鐵路相關問題應有的態度。

最近對日本政府的保證只包括在山東省的德國實際權利，很顯然的，針對該地德國權利的嚴格定義，對於德國在中國其他地方的資產的最終處置的詳細安排，

¹ 王蓮英，〈張蔭桓與中日通商行船條約談判〉，《蘭台世界》，(北京，2012)，頁 61-62。

² 蘇生文，〈山東問題中的鐵路問題與五四運動〉，《三峽大學學報》，32 卷 1 期(2010，北京)，頁 87-91。

³ 唐啟華，〈巴黎和會與中國外交〉，(北京:社會科學文獻出版，2014)，頁 270-278。

⁴ Doc.460 A.J.Balfour to Mr.Alston 4/ 14,1914.BDFA,Part I,Series Asia,Vol.22 p277. August 1914-October1918.

必須在戰爭結束後才可解決，儘管我們毫無疑問不會抵制日本人對通過山東的津浦鐵路段的要求。

你應該謹慎行事，在這個時候對日本，還有什麼可說的呢？但是如果說有什麼不妥之處的話，你最好設下底下，表明在戰爭期間所有的實際安排都只是暫時的，並建議除山東保證所涵蓋者，在此之外的德國權利和資產的明確分配必須等待和平時解決。

從此份文件中可以觀察，在 1917 年面對戰事緊張的西線戰場，英國很難反對日本要求繼承在華德產，不過仍然保留餘地，堅持戰爭時期對德產的安排，在法理上都只是暫時的。之後一系列關於德國津浦鐵路北段的權益劃分問題，英國尚有討論。4 月 18 日艾斯頓繼續報告於 4 月 7 日與日本外交大臣進行的有關津浦鐵路的交涉內容，日本表示接受英國提出的運用津浦線南段英國總工程師與人員接替北段德國工程師及相關人員之工作。但是下一段日本所提的問題就特別敏感，即是關於戰後安排的部分，以下是電文的翻譯文字：¹

當時我國政府希望指出德國在津浦鐵路北段擁有的利益，由於他們的成立始於她迄今持有的特殊地位(即因為山東勢力範圍而擁有津浦鐵路北段)，因此，日本在獲得這種地位後，可能會聲稱接管德國人在這條(津浦)鐵路上所獲得的利益。日本政府覺得如果這樣的主張有確定的形式可以依靠英國政府的支持，考慮到去年 1 月 1 日給出的保證，並在同年的 2/4 確認了格雷勳爵給井上侯爵的回覆，如果德國被擊敗，當和平條件得到安排的時候，英國政府無意得到德國在中國享有的任何權益，因此他們(德國)會提出反對日本與中國就這些讓步的最終處理進行談判。

接下來是艾斯頓的回應，筆者認為艾斯頓的回應態度，是引來阿瑟·貝爾福指責的重點。因為阿斯頓明確否定了日本在戰後可以接管津浦鐵路北段的要求。

¹ Doc.461Mr.Alston to Mr.Balfour 4/18 1917 BDF A,Part I, Series Asia, Vol.22 p277. August 1914-October1918.

我通知我的政府，日本政府已經足夠贊同我為津浦鐵路北段提出的臨時安排，即英國總工程師及其在南線的人員應該取代迄今在北段僱用的德國人。我還補充說，如果日本要求接管德國北部的特殊利益，那麼貴國政府就要靠英國政府的支持。

在我看來，很明顯，日本政府分別正確與錯誤地解釋了1916年1月1日和2月4日作出的保證，包括所有德國在中國的特殊權利，並因此考慮最終處置這種特定的德國權利，也就是說，德國方面對津浦鐵路北段的利益，就在我們在指定之日期放棄一樣。

在我收到你的指示之前，我不會進行與日本外交大臣進一步的交涉。

由此觀之，英國政府固然不希望日本在華勢力過度擴張，然而英國並不希望過於強硬的措辭表態會使英日合作趨於艱難，況且經過民四條約以後，日本對中國控制力已然升級。

艾斯頓繼續跟貝爾福討論關於日本接收德產及權益時，英國應採取的立場，4月17日交給英國外交大臣的表示，¹最初的確向日本表示英國政府無意接收德國在華的權益係指德國在漢口的居住特許權益(租界)，但是他以為是所有的德國財產問題應等戰後再行處理。貝爾福則認為英國現在改口稱當時所謂的「放棄接管的德產」只是租界這種層級的權益，²是站不住腳的，所以應該表示英國政府在日本接管德國在華財產與權益時，英國會站在一邊。換句話說就是英國對於日本接收德產並展開對德談判時會居於中立態度。³

從這一關於津浦鐵路的交涉中可以理解，英國對日本鐵路利益擴張的態度。雖然受制於歐戰局勢，接受日本對膠濟鐵路的安排，但是對津浦鐵路這條未被日軍控制的鐵路幹線，則立刻派出該路南段工程人員接管，顯示英日之間貌合神離之關係。⁴

3 新銀行團與鐵路統一案

¹ Doc.460 Mr.Alston to Mr.Gregory .4/17 1917 BDFP,Part I,Series Asia,Vol.22 p278. August 1914-October1918.

² Doc.463 Mr.Balfour to Mr.Alston.4/23 1917 BDFP,Part I,Series Asia,Vol.22 p278. August 1914-October1918.

³ Doc.642 Mr.Balfour to Mr. Alston. 4/26 1917 BDFP,Part I,Series Asia,Vol.22 p278. August 1914-October1918.

⁴ Doc.461 Mr.Alston to Balfour.Telegram German rights in china 4/18 1917 4/17 p277 Mr.Alston to Balfour.

1918年歐戰結束，英法衰弱、德俄退場，原本熱鬧的中國鐵路競賽變成美日為主角的戰場。日本在民四條約的外交失誤，給予美國拉攏英國的機會，為防日本在山東和滿蒙的鐵路上建立勢力範圍，美國以新銀行團提出「統一」控管中國的鐵路與外債，以確保美國資本可以在門戶開放原則下，加入對中國的投資。¹

中國方面看待鐵路統一問題又是如何？早在袁世凱主政期間，英國公使朱爾典就已經提出過建立鐵路總監，仿照海關稅務司的方式來解決中國路政腐敗的問題，²不過並沒有被接受。中國方面一直努力確保國有鐵路在中國自身的控制之下，即使路政管理確實發生部分問題。鑒於日本在歐戰期間的擴張，中國和會代表意圖透巴黎和會聯好美國以棄毀之前與日本簽訂的高徐、順濟等數項鐵路合同，同時外交委員會的研究系林長民、汪大燮、梁啟超等人極力鼓吹鐵路統一，³認為此舉可以達成破除勢力範圍；而舊交通系梁士詒與新交通系曹汝霖則認為這只是一種讓列強實施共管的手段，還不如在不得罪日本的狀況下維持與日本的協議，也不必將讓出一些取得管理權的國有鐵路。⁴

以新舊交通系來說，對於鐵路運價及稅釐的相關問題，自光緒宣統時期以來即有一個基本立場，就是盡量減輕運價外的稅釐，然後確保運價制定的自主。⁵

在中國內政情形無法解決運價過高與經營不善的情況下，1919年巴黎和會召開時，被美國、英國在1918年提出來的新國際銀行團計畫，使的鐵路的管理問題被從內政凸顯到外交層面來。英美意圖共管鐵路與監督中國財政，⁶除了經濟利益的誘因外，尚有對抗日本的想法，這點與英國不謀而合，日本在取得膠濟鐵路後意圖繼續染指津浦鐵路北段的德國投資段，遭到英國反對，⁷就可見英國之態度，即使是在歐戰處境最糟的時候，英國仍未在遠東鐵路上隨便讓步。

¹ 王綱領，《歐戰時期的美國對華政策》，(台北:台灣學生出版，1988)，頁 27。

² 葉遐庵，《太平洋會議前後中國外交內幕及其與梁士詒之關係》，(台北:梁譚玉音，1970)，頁 13。

³ 王雲五，《民國良燕孫先生士貽年譜》，(台北:台灣商務印書館，1978)，頁 490-536。

⁴ 唐啟華，《巴黎和會與中國外交》，頁 250-261。

⁵ 曾鯤化，《中國鐵路史》，頁 337-362。

⁶ 王綱領，《民初列強對華貸款之聯合控制》，(台北:台灣商務印書館，1982)頁 48-72。

⁷ 參見 Telegram German rights in china 4/18 1917 4/17 北京 Mr.Alston to Balfour.

隨著歐戰和會的展開，英美開始發出國際共管中國鐵路的資訊，據葉恭綽的回憶，1918年一月發布的〈梅爾斯統一鐵路管理條陳〉，是其中最具代表性與總結性，可以一窺計畫全貌的文獻。歸納為幾個原則：中國設立一個中央鐵路管理單位，然後聘請中國與英、美、日、法人聯合管理，除中國人員外其餘職務人選由銀行團決定；將中國境內的鐵路一併由中國向銀行團貸款贖回，並發行債票籌款；中國鐵路路線的規劃，例如連絡之商港及設備問題，也要中外派員共同監督；鐵路的收入與餘利攤派也要受銀行團一同監督。¹

仔細觀察該鐵路統一案的設計，與1899年的門戶開放照會、英國1914年的梅爾斯備忘錄，在內容上都極具關連。運用門戶開放原則確保投資人的利益。²

梅爾斯在正式的條陳早在1918年一月就提出，前段所提的解決辦法大致相同，只不過將方案分為：萬國鐵路團、國際合資鐵路公司、萬國委員會。組織基本無大區別，只是針對贖路所需的借款有不同的安排，如中外投資國用銀行籌款，或有將鐵路收入或財產抵押籌款這些模式。³

這樣的提議英美並不是毫無布置，比如利用中國外交委員會中的汪大燮、林長民宣傳如此可以打破勢力範圍，並使鐵路統一管理等。⁴1919年1月8日外交委員會搶先致電巴黎和會代表團團長陸徵祥，要求於和會提出鐵路統一辦法，手法是將外資、外債建成與未成的鐵路合併為一個總債，用各路為抵押品借款贖回，由中國政府聘請外國專家共同輔助。⁵然而1919年2月交通部在接獲由國務院轉交的鐵路外債統一案計畫時，不滿這種本由該部主管的事務，竟未與其諮商。而且，新舊交通系的曹汝霖與梁士貽也不約而同地對計劃本身的手段表示反對。把所有的鐵路一併抵押給外國銀行團，再重新贖回，那不是白費了津浦路改用釐金抵押借款；京漢路借款贖回的成果嗎？交通系苦心經營而收回或確立的國有鐵路路權一夕重來，這怎麼能夠被交通系所接受？

¹ 葉遐庵，《太平洋會議前後中國外交內幕及其與梁士詒之關係》頁16-17。

² 參見 Tientsin-Pukow railway 4/18 1914 Memorandum Loan Syndicate Mayers P.310-311.

³ 葉遐庵，《太平洋會議前後中國外交內幕及其與梁士詒之關係》頁10-45。

⁴ 謝曉婷，〈重新審視1919年鐵路外債之統一問題〉，《衡水師專學報》，6:4(蘇州，2004)，頁53-55。

⁵ 葉遐庵，《太平洋會議前後中國外交內幕及其與梁士詒之關係》頁55-56。

長期經手鐵路問題的曹汝霖、梁士詒、葉恭綽等重要交通夕官員，不論是否在職均奮力動員力量反抗。¹

這裡很有意思的是梁士詒 1 至 2 月期間，在鐵路協會的演講之一：

統一鐵路問題，三四年前發生於英人…欲仿總稅務司而為中國總鐵路公司…外人種種限制，金融上受其束縛，幾使中國人民無活動之餘地。如海關協定稅率之害，人人皆知。協定稅率者不但入口貨全由操縱，及出口貨因稅率之限定無由助…若鐵路在外國人之手，則必有協定運價之事發生。…今因鐵路統一機關，由外人管理則路上運費必不能自由，必至與海關稅率相等，主權喪失，諸君從事鐵路者，當知土貨運費與洋貨運費之比較，常常均應非常注意。民國三年德人提議要求津浦路運費比照膠濟鐵辦法，又提議高徐、順濟借款合同，要求由德人自訂運價。部屢駁之。幸未幾歐戰發生…若中國之原料品操縱於外人之手，則農工商業皆將受及嚴重之影響。²

從以上的談話可以得出的訊息有：在鐵路統一案以前，津浦路這類國有鐵路在貨運價格上是有自主權的；交通系官員將鐵路運價與關稅保護之關係做連結，認為為保護土貨並確保原料可為工商業使用具有重要的關係。這樣的觀點也影響到華盛頓會議時期，中國對鐵路統一案的政策，此後成為中國在津浦、京漢、膠濟幾條鐵路發生運費交涉案時，中國方面的立場。

梁士詒認為，外交委員會採取的鐵路贖回模式，僅可適用於膠濟、東清、滇越、南滿四路，其他已經收回路權或從合同上就已確定不用路產擔保者，當然不可接受。這樣的態度在第一次春藕齋會議中被曹汝霖同意。此後就是梁士詒為首的交通部及外交部與美國、英國公使討論反對的過程，美國公使芮恩施(Paul S. Reinsch)努力勸說梁士詒為解除勢力範圍的阻礙，接受銀行團與鐵路外債統一；梁士詒則堅守立場，表示中國應該保有管理與投資鐵路的自主之權。³

¹ 王雲五，《民國梁燕孫先生士詒年譜》，(台北：台灣商務印書館，1978)，頁 481-510。

² 王雲五，《民國梁燕孫先生士詒年譜》，頁 497。

³ 王雲五，《民國梁燕孫先生士詒年譜》，頁 504-508。

曹汝霖本人也因為反對英美的鐵路統一案計畫，與研究系的梁啟超、林長民、汪大燮進行了鬥爭，¹最後研究系動員學生在與膠濟鐵路相關的山東問題上發難，不難看出這之間的關聯。曹汝霖、章宗祥、陸宗輿因此被打為親日賣國賊，不僅僅是日本控制了膠濟鐵路的利益，更是因其反對英美的鐵路門戶開放(鐵路外債統一案)有著深層關聯。²

威爾遜冒進的門戶開放政策在巴黎和會顯現苦果。美國對日本的條約法理權利無法抵抗，顯示門戶開放政策的弱點有二:中國中央政府本身的衰落；對不願遵守的列強沒有制裁能力。³

美日角力反映在中國政局的結果，就是五四運動的爆發，五四學潮後引發民眾對在華條約國家的不滿及對北京政府的強烈不信任感，此後中國政府在維護國權的行動上備受壓力。

美國在 1921 年召開華盛頓會議，意圖解決巴黎和會無處理的戰後日本擴張引起的問題，中國也參與了該會，意圖挽救。中國採取與美國親近的方針，並試圖改變英日同盟形成的東亞外交格局。⁴

¹ 曹汝霖，《曹汝霖一生之回憶》，(台北市:傳記文學出版社印行,1980)，164-159。

² 夏政陽，〈梁士詒反對鐵路統一案的原因探悉〉，《西安航空學院學報》，31:2(蘇州，2013)，頁 10-13 頁。

³ Stephen A.Flanders,Carl N.Flanders,Dictionary of American affairs policy, Mark Atwood Lawrence ,Open door , (Macmillan Library Reference; annotated edition edition 1992),pp.29-42.

⁴ 川島真，《中國近代外交的形成》，(北京:北京大學出版社，2012)，頁 273-275。

第三章 華盛頓會議與中國鐵路運價爭議

第一節 華盛頓會議之相關安排

北京政府在華會中意圖解決的國權問題眾多，其中最受重視的是與勢力範圍問題相關的山東懸案；其他則是修改條約以收回國權，如關稅自主問題。此外，尚有較為廣泛的統一行政主權的問題，例如本論文探討的運價自主問題，是在鐵路統一案下被中國關注的。

對於主導門戶開放政策的英美兩國方面，中國重視的是其對抗日本擴張的動機，及運用門戶開放政策維持在華利益的部分。排除鐵路歧視性運價的問題並未被特別注意，但這個動機卻影響數個條約案與決議案的制定。¹

實際上不管是「山東問題」還是「關稅自主」，都涉及鐵路運費的徵收問題。就山東問題而言，從 1915 年《民四條約及換文》至 1922 年的《中日解決山東懸案大綱》² 期間，主要爭端在膠濟鐵路管理權與膠澳租借地開為商埠的問題上，前者直接牽涉到中國收回該路後的運價制定；後者則關係膠澳商埠上的鐵路貨物是否要課徵貨物釐金，而後來這兩者都在華會結束後發生爭端，由此可見鐵路運價具有的意義。至於關稅問題方面，早在 1899 年門戶開放宣言提出時，美國就將關稅與運費的徵收，視為政策的明確條件。在中國施行鐵路聯運時，³英美提出的鐵路外債統一案與舊交通系直接衝突，梁士詒認為在失去關稅自主的情況下，要是因失去路權導致運價也必須協定，⁴ 那後果更不堪設想。由此可推測關稅自主與反對英美主導的鐵路統一案之間的關聯。

1 鐵路運價問題的提出

根據川島真《中國近代外交的形成》一書，對於鐵路運價問題的敘述是放在中、美、日三方關係下進行附帶討論的。⁵ 李紹勝《華盛頓會議之中國問題》，雖然談及施

¹ 參見 FRUS,1899,china, Mr.Choate to Lord Salisbury Embassy of the United states Lond 9/22.

² 《民國四年中日關於山東省之條約及換文》(1915 年 5 月 25 日)，《外交檔案》03-39-026-06-002。

³ 國史館藏，《中華民國鐵路國內聯運會議紀錄》，1913-1921。中華國有鐵路第六次聯運會議紀錄。

⁴ 王雲五，《民國良燕孫先生士貽年譜》，頁 497。

⁵ 川島真，《中國近代外交的形成》，(北京:北京大學出版社，2012)，頁 273-275。

肇基在鐵路統一案的談判中，對門戶開放原則是否影響到中國自訂運價的交涉，但並未進一步證實交涉的結果。¹

鐵路運價問題是怎麼被提出於華會的呢?依照北洋政府外交部檔案，中國方面雖然在 1921 年的 3 月 7 日就已經與日本方面有了津浦鐵路運價的爭議，不過把鐵路運價問題放置華會上進行談判，也是要到 1921 年的 9 月。9 月 28 日交通部發函外交部，表示接到了駐京美使來函，關於美政府試擬之議事日程，表示查各項關於本部(交通部)主管有關事項已經將意見還送給外交部，至於「優待鐵路運價一案」現經本部擬定宣言，以示運價平等待遇。²可見中國是在接到美國的提案以後，根據優惠鐵路運價這一路線去提出鐵路運價問題的。有意思的是，外交部與交通部在中國鐵路運價的態度上，似乎一開始並未一致。即中國政府在門戶開放原則下，對於「運價待遇平等」一事的態度。1921 年 10 月 6 日交通部表示，之前發出的「關於太平洋會議中優待鐵路運價之宣言」，與交通部所追求的「世界自主國之鐵路之先例」，中國有權自訂運價這一概念不同，³希望修正立場。

目前並沒有直接的證據可以顯示梁士詒與葉恭綽這一派交通系官員在鐵路自訂運價上，與顧維鈞、王寵惠有甚麼本質性的衝突，也許是經收過鐵路問題的駐美公使施肇基並未主導顧維鈞、王寵會擬定的中國華會提案，⁴從而導致出現這樣的誤差。川島真在《中國近代外交的形成》中並未對鐵路運價問題多作討論，⁵不過他對於中國華會提案的主要草擬人物有較多的探討。施肇基本人有經手過鐵路問題，可能對此有較多的理解，但顧維鈞等人就未必如此，很可能為了配合對美合作因而在一些較次要的條款上有所讓步導致。當然這可能還有北洋內閣更迭的因素，舊交通系的梁士詒到 1921 年 12 月 24 日才接手閣揆，交通系的運價政策未必有一個明確的指導原則。

¹ 李紹勝，《華盛頓會議之中國問題》，頁 251。

² 《函復美使照送事項已分編本部意見書內又送優待鐵路運價宣言乙付由》(1921 年 9 月 28 日)，《外交檔案》03-05-068-01-005。

³ 《關於本部公函第四一四二號內開待鐵路運價一語意未甚明瞭細釋該語當係反對待遇不平等之意函速查酌辦理並請將本部四一四二號公函撤銷由》(1921 年 10 月 7 日)，《外交檔案》03-05-068-01-006。

⁴ 施肇基，《施肇基回憶錄》，(台北:傳記文學，1967)，55 頁。

⁵ 川島真，《中國近代外交的形成》，頁 284-295。

日本外務省於 7 月 16 日題出的遠東問題議案中，¹有「鐵路中立問題」一項，合理推斷這應該與 3 月津浦鐵路運費交涉有關。²日本亦希望在門戶開放原則下，中外商貨待遇一致。

美國的門戶開放政策與鐵路運費有密切關聯，因此在 9 月初與日本外相幣原喜重郎討論後，形成的提案中出現「優待鐵路運價問題」。這與中國駐美使館收到的美國擬定議事日程時間正好對上，³可見中國與美國配合提議的同時，也盡量將門戶開放原則，依自己的解釋加以利用。

2 與運費交涉相關之議案

首先就山東膠濟鐵路問題方面，由於華盛頓會議時，中國處心積慮要解決山東懸案，為了權衡民意反對中日直接談判及日本反對在會內談判的狀況，顏惠慶與許士、巴爾福協商之後，採取折衷辦法，也就是在許士((Charles E. Hughes))跟巴爾福的得調停下，美國跟英國各派出兩人，⁴於會外中日直接交涉。⁵1922 年 4 月 29 日北京政府批准〈解決山東懸案條約〉當中第一節第二條，規定雙方最後是在華會之下中日另外任命三人組織聯合委員會，議定山東善後的相關問題；第五節針對鐵路暨附屬產業價值的定義及償付方式已有初步的斷定；第八節則是關於山東開埠問題，文中只聲明中國政府會開為商埠，另外針對戰時日本租借地內由日人或日本公司產生的其他權利，在委員會中解決。⁶

雖然這樣的安排，順利談出山東問題的成果，但是卻觸動群眾對中日直接交涉的敏感神經。1921 年 12 月底，因為國務總理梁士詒與日本公使小幡西吉在會談膠濟鐵路

¹ 川島真，《中國近代外交的形成》，頁 278-285。

² 《關於津浦路運輸燐寸事請將內外國同一商品之區別的運費率從速更改并青島租借地內之製造與貴國商品一律取費由》，(1921 年 3 月 7 日)，《外交檔案》03-05-068-01-001。

³ 《太平洋會議議事日程事》(1921 年 9 月 10 日)，《外交檔案》03-39-003-01-001。

⁴ 美國為馬穆勒 J.V.A.MacMurray、貝爾 Edward Bell；英國士朱爾典後由 A.Gwatkin 取代、蘭普森 M.W.Lampson。

⁵ 李紹盛，《華盛頓會議之中國問題》(台北:水牛出版社，1973)，頁 57-113。

⁶ 解決山東懸案條約第五節青島膠州濟南鐵路，十四條規定日本會將鐵路、馬頭及其他附屬產業交給中國；十五條則規定中國政府須依照該路產業現值償還日本，也就是五千三百四十萬零六千一百四十一金馬克，或其同價併家日本管理期內，對該路永久增修所實費之數，減去相當折舊。上條所開馬頭貨棧等項產業不須給還價值，惟於日本管理期內永久增修之費用亦須酌償而減去折舊。第八節第二十三條日本政府聲明並無在膠州德國舊借地設立日本專管租界或公共租界之意，中國政府亦聲明將膠州德國舊租界地全部開為商埠，準外人在該區內自由居住，並經營工商業及其他合法職業。政府公報，第 195 冊

的償付贖路辦法時，¹為了「借款自辦」的解釋問題(國庫券還是外債)，電報發回國內後引起反日與有心人士的不滿，吳佩孚等直系軍人開始攻擊梁士詒賣國，認為借用日款來贖路，無疑是出賣國家主權。導致梁士詒內閣的倒台，陳雁認為顏惠慶反而在與直系的聯手操作下，解決了自己的困境，成為國務總理。葉恭綽更在回憶錄中大肆批判顏惠慶跟英美的算計。這凸顯出交通系跟外交系在鐵路問題上看似合作，但在實際的會議談判竟出現了彼此算計而導致關係惡化。²

1922年6月26日，委員會在北京外交部討論山東問題的相關細目，並通過山東懸案解決細目協定。³施肇基、顧維鈞等雖然意圖以門戶開放，制止日本對膠濟鐵路的管理與貸款特權，但最後還是必須讓步。最後的解決方案，決定透過日本購買國庫卷四千萬日金以贖路，年息六厘，中國得於五年後一次贖回，中國擁有較完整的管理權與人事權，僅保留少數日人幹部，並以路產跟收入擔保。⁴

第二個面向是關稅自主案，⁵主要是通過《九國間關於中國關稅稅則之條約》，規定會後召開關稅會議加收附加稅，以及透過裁撤釐金來施行關稅自主的決議。此時，交通系雖然有將運價作為關稅替代品的構想，但尚未將鐵路運價自主問題，作為關稅會議時的談判籌碼，直到鐵路運價交涉難以解決時，外交部與交通部才開始認考量將鐵路運價置於關稅會議下談判。

鐵路統一案方面，在太平洋及遠東全體委員會第五次大會上(1922年2月1日)，⁶施肇基提起中國政府對鐵路統一案與鐵路運價權的態度。當時提出這一問題，除因為日使抗議中國對日貨徵收運費有歧視之嫌外，⁷交通部與外交部，想確立新定貨價分等

¹ 陳昱伶，〈華盛頓會議與中國外交〉，(台中:國立中興大學，2000年)，頁59-62。

² 陳雁，〈外債、外交和派系—從梁顏之爭看20世紀20年代初期北京政府的外交運作〉，《近代史研究》，2005年第一期，頁188-211。

³ 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市:上海書店,1988)，12月18日第2439號。

⁴ 杜平，〈近代膠濟鐵路籌款贖路運動論述〉，《齊魯學刊》，2010年第3期(北京)，頁53-58。

⁵ 《九國條約內鐵路運價平等待遇案當轉達關稅會議委員會研究並將施公使所寄有關此案之法律一本送請參考由》(1925年9月17日)，《外交檔案》03-05-068-02-010。

⁶ 南京第二檔案館編，《北洋政府檔案-80》，外交部，太平洋與遠東委員會第二十一次會議議事錄

⁷ 《關於津浦路運輸燐寸事請將內外國同一商品之區別的運費率從速更改并青島租借地內之製造與貴國品一律取費由》(1921年3月7日)，外交檔案03-05-068-01-001。

表的效力。施肇基對於在 1922 年 1 月 19 日通過之中國鐵路議案，在會議上重新進行申明：

中國對於 1922 年 1 月 18 日委員會，通過解釋並各國承認門戶開放主義之議決案的一條，並未表決，僅表示注意，而以原該議決案的一條之主旨，在決定各國對付中國之政策或各國間有關中國之政策，並非干涉中國政府與人民間之相當關係，此曾主席(Charles E. Hughes)前於答覆健特士爵士(Auckland Geddes)之疑問，以明白言之，雖然中國政府茲願保證嗣後對於有約各國間，獲各該國人民間之工商業，仍當一本從前主張並不因其國籍不同而加以待遇上之區別。本代表團於 1921 年十一月十六日向本會議提出十條原則內的二條業已說明。

接著施肇基繼續說及：

關於在中國之鐵路，當健特爵士提出議決案時，曾經聲明此案並非表示中國從前管理鐵路之辦法與門戶開放原則有何抵觸，中國對於各國人民無論其為旅客、為運商，凡有用中國鐵路之時常予以同等之便利，絕無何種歧視，此係中國國內之政策(此項政策中國並無拋棄之意)¹。

施肇基表明，對於 1922 年一月十九日通過的中國鐵路門戶開放案，²中國不僅同意且認為這是中國政府向來之政策，即發展外國貿易。不過他在會議上特別強調，鐵路的統一與門戶開放政策，並不能影響到中國政府與人民之關係。也就是說，施肇基要求限定門戶開放原則，在鐵路統一案的法理權限。中國會向各國平等的開放鐵路，不過運價的決定權仍應保留在中國政府手中，中國也可以在給予外國人彼一律相同的運價時，給與本國人優惠的待遇。

當時會議上各國並無對此表示不滿，會議主席於 1922 年 1 月十九日當下，對於施肇基的聲明也沒有反對，當時施肇基已經明確提到關於此議案不得影響中國釐訂運價之權，主席則表示這絕不影響。

¹ 南京第二檔案館編，《北洋政府檔案-80》，外交部，華盛頓縮減軍備會議第五次大會議事錄，頁 240。

² 南京第二檔案館編，《北洋政府檔案-80》，外交部，太平洋與遠東委員會第二十一大會議事錄，頁 488-490。

於是九國公約的第五條就幾乎未經修改，在華盛頓會議的太平洋及遠東全體委員會，第二十一次會議之中國鐵路門戶開放案通過，成為九國公約的第五條：

中國政府約定中國全國鐵路，不施行或何種待遇不公區別，例如運費及各種便利概無直接間接之區別。不論搭客隸何國籍自何國來，向何國去。不論貨物出自何國，屬諸何人。自何國來，向何國去。不論船舶或他種載運搭客及貨物之方法，在未上中國鐵路之先或已上中國鐵路之後，隸何國籍屬諸何人。締約各國除中國外對於上稱之，中國鐵路基於任何讓與或特別協約，或他向手續各該國或各該國人民，得行其任何管理權者負有同樣之義務¹。

目前觀察，九國公約第五條一方面是華會列強，意圖用門戶開放原則，監控中國鐵路管理的條款；另一方面也是中國用以確保其國有鐵路管理權的法理依據。

美國對於中國鐵路統一問題的態度向來比較一致，就是支持中國在得到銀行團的財政與技術支持後，可以由中國政府採取一致性、統合性的有效管理，促使工商業的正常運作。1922年FRUS對中國鐵路統一問題有所紀錄，第二次全體會議上由軍備限制會議通過關於中國的鐵路統一要在門戶開放政策下，從各國獲得所需的財政和技術援助。²

英國雖然未在遠東與太平洋事務委員會的會議上做出太多質疑，但是從1922年的外交部年度報告中可以看出英國並不信任中國。華會第二十次會議中通過一項決議，為使中國未來能夠將其鐵路統一控制，外國銀行團的財政與技術支援是必須的；中國代表團的立場是按照基本的經濟發展條件來開發現有和未來的鐵路，因應中國工商業之需求，但是有人指出，檢討過往以來中國政府的鐵路建設工作，看不出中國政府真心有過行動。此外，中國由於猜忌日本，對於與國際銀行團貸款挽救瀕臨崩潰的鐵路財政也不接受。³

¹ 《九國公約》1922，《外交檔案》03-12-005-02-001

² FRUS,1922 General pp295. ResoLution regarding the unification of railway in China ,and Accompanying declaration by china.

³ 參見 BDF(A(British Documents on Foreign Affairs), PartII ,Series E,Asia,Vol.19 China Annual reports 1919-1926 1921 China and the Washington Conference,railway.

美國哈定總統雖然評價在國內低落，但是卻在華盛頓會議時其透過魯特等國務院官員，在最大程度上落實了前三種門戶開放模式的結合。九國公約一方面結合了尊重中國領土主權的完整，並在原則上要求各列強接受中國境內機會均等的規範。¹當然這也是配合著限縮軍備、拆散英日同盟這些配套措施，達到實際上削弱日本在遠東的力量才得以實施的。比起 1899 年以來，限於個別強權間的條約或宣言，²華盛頓會議一系列的條約相對現實的落實了所謂的「門戶開放」。即便從後來的問題上可以看出這樣的落實程度虛有其表，甚至是別有用心，但是配合軍備縮減與攻守同盟的重組，日本被迫暫時接受國際體系的約束。

然而，根本性的問題並沒有解決，當中國政府在日後持續的衰落以及列強違反華會原則時，門戶開放條約體系對基本上沒有明確的約束力。比如，中東鐵路方面，郭宗熙在 1918 年出任督辦以後，在此後的數年中就多次接到中東鐵路公司管理鐵路運價的問題。³然而，受限於門戶開放政策的侷限，還有中國本身能力的不足，基本無法解決。

3 英國對於日本鐵路勢力範圍之態度

英國跟美國的共同目標就是利用華盛頓會議，解決遠東在歐戰後均勢破壞的問題。門戶開放作為解決日本擴張勢力範圍的做法，一定程度上在華會中被落實。然而，英國對於山東問題的態度也相當曖昧，根據 1922 年，英國外交部與海關總稅務司安格連(Francis Aglen)討論日本歧視青島英商的文件，反映英國在 1920 年代實施戶開放政策時，面對的處境。

日本歧視英企於青島:1922 4/6 Algan to Alston

我隨函附上你在 3/21 的封信中寄給我的保密備忘錄。當中所給出的數字是有趣的，在某些有利於日本製造商的差別待遇方面，依據推斷似乎是不可否認的。

¹ Mark Atwood Lawrence,encyclopedia of American foreign policy , pp. 29-32.

² 林平，〈門戶開放政策與中國:自西元 1899 年至 1922 年〉，(嘉義:1996 國立中正大學，1996 年)，頁 56-63。

³ 《中東鐵路公司將加收運費請嚴重交涉》(1918 年 1 月 24 日)，《外交檔案》03-32-219-02-036。

最終要帶來這樣的結果，一定是有一些原因，或是綜合的原因，使競爭的日本製造商能夠在與英商類似的商品上大為降價。但我認為，海關可以在這件事中被排除不加考慮。關稅一律適用於所有離開青島自由港的貨物，歧視可能顯示的唯一辦法就是收取較低的費用。這幾乎是不可能的。

考慮到日本製造商的價格會受到何種影響的方式並不困難。日本輪船線得到大量補貼，可以在貨物和鐵路收費上享受優惠。加上倉位費用、保險費率、較小的間接費用的補貼，總的來說會使日本商品成本下降，而更不用說銀行設施。不過，我懷疑是否可以作為一個案件。¹

日本掌握的膠濟鐵路在挑戰英國的商務優勢上，已經造成了影響。日本透過膠濟鐵路的運價操作，給予本國商貨優惠待遇，並排斥英國貨物。之後英國的在華使領針對這個問題和外交部做了一系列的討論。1922年4月21日阿斯頓(Sir Beilby Francis Alston)交給外項寇松(George Nathaniel Curzon, 1st Marquess Curzon of Kedleston)的急件中已經認定「航運公司和鐵路，港口當局的優惠待遇可能已經存在」。²

艾斯頓(Sir Beilby Francis Alston)的猜測與判斷不僅從海關，也從青島的副領事Turner得來，1922年3月1日，英國駐青島副領事Turner發來一封觀察論述較長且有相當分析性質的文件，報告青島英商與日本山東政策的關係。³

本地商會認為，協議的條款(山東懸案解決大綱)可能會分為兩類，即英國和日本的利益大致相同，並與中國人利益衝突的條款；以及與中國的其他國家利益相反，也對中國不利的條款，這些條款遭到日本以外的其他國家反對。對於前者來說，一般來說，在現階段沒有考慮到這一點，特別是因為英國的利益可以依靠日本的保證而得到延伸，而且無論如何，對於與其他國家的任何待遇都不會受到嚴重的影響。但是對於後一類，分會認為，他們有責任立即向英國當局提出這樣的援助和支持，因為他們可能有必要得到支持。

¹ Doc.125 Algan to Alston 4/6 1922, BDFA, Part II, Series E, Asia, Vol. 27 P144-149.

² Doc.124 Sir B. Alston to Marquess Curzon of Kedleston 4/21 1922 P144, BDFA, Part II, Series E, Asia, Vol. 27 P144-149

³ Doc.126 Vice-Consul Turner to Sir B. Alston. 3/1 1922 P 145, BDFA, Part II, Series E, Asia, Vol. 27 P144-149

從上述內容可以觀察英國商會不反對日本在鐵路、港口實行優惠運費政策，前提是英國商人也可以享有。因此商會希望英國政府可以說服日本同時給予英商優惠。若英國無法享有，則未來日本的鐵路管理將帶來嚴重的疑慮。在英商看來，這是整個問題的癥結，就中國貿易的前景而言，可以由此檢視日本施行門戶開放政策的誠意。¹

報告進一步提及日本將港口附屬設施與鐵路的管理機構合併，很明顯就是要透過港務、鐵路的操作，²製造歧視外貨的機會圖利日本商民，在中、日的協議中毫無疑問日本也會掌握車輛的分配進而與港口的操作合一，這樣的條文是受到山東相關協議的條約保證的。

最後強調了青島英國商會的期望，就是希望說服中國接受依據 1899 與 1905 年針對膠州灣海關及其周圍劃定的免稅區可以被保留，由於自由港系統大大簡化了港口的工作，並消除了航運公司在條約口岸下的許多不便之處，希望可以安排繼續。尤其也希望鐵路可以保持這種沒有釐金的狀態，這樣交易更為便利，雖說在 1905 年後，中國政府有試圖實施過對膠濟鐵路課徵這類稅捐，但在德國跟日本的反對下均未實施。總結為如下的引文：

目前的特權已經通過二十多年的先例而獲得，並且可能會因為這一點而被捍衛，而且理由是沒有時間，且更不適合開啟新的釐金障礙，尤其不該這個中國政府剛剛承諾完全放棄釐金的時候。稅收是省級收入和對收稅者的利益，但毫無疑問，當局將力求以一切手段強制執行。

最後圖爾納整理出商會的三點最後意見：

1. 將碼頭和倉庫與港口一起轉移到海關的控制下，使港口在海關指導下，並由一名不同國籍的官員負責指導的工作。
2. 維護現有的自由免稅區域。
3. 維護鐵路免於徵課釐金的自由。

¹ Doc.126 Vice-Consul Turner to Sir B. Alston.3/1 1922,BDFA, Part II ,Series E,Asia,Vol.27 P 146-147

² 港務長的職能僅限於船隻的入口和清關，領航、隔離、檢疫，浮標，燈塔和通用導航，船上的貨物裝卸，貨物的裝卸和鐵路管理部內貨物的儲存，就像他們一樣，只要碼頭和倉庫仍然是鐵路的附屬品。

Turner 最後表示他完全支持這樣的意見。這一面是對抗日本，另外防備中國。

艾斯頓將這篇報告交給安格聯後又附上了自己的意見，表示對於後兩項規定希望鐵路可以保持沒有釐金的狀況，至於日本可能藉此同時控制港務跟車務的問題，也希望海關可以使這些機構由不同國籍者任職。3月17日，¹安格聯的回覆表示當現行的安排出現困難時，他無疑會使海關總稅務司介入，但是他反對直接涉入港口事務的直接操作與鐵路的管理，因為首先之後的發展有可能港務的專員會由多種國籍職員擔任；另外就是涉入自由貿易區的權力分配將會產生太多無止境的爭議跟困難，還不如在現有的海關機制以下，這樣反而會使的海關稅務司在代表中國權益的掩護下，名正言順的處理相關的爭議。另外，安格聯表示，現在負責山東問題的港口事務委員會中有海關的代表。

細觀以上的內容，可以發現即使是採取門戶開放政策的英國，對於有機會取得特權的機會，仍然不會放過。畢竟享有膠濟鐵路的優惠運費，並掃除鐵路釐金的威脅符合英國商務利益的。當然這是建立在日本願意分享特權的基礎上，以後續的發展可以推論日本並不配合。不過艾斯頓希望能夠使海關介入加以解決，卻被海關拒絕，因為這將會涉及各國實際存在的租借港灣、約開商埠的既有特權問題。

第二節 華北國有鐵路運價交涉

1 津浦、京漢鐵路運價爭議

鐵路運費交涉的起點，是津浦路局徵收日本燐寸株式會社的貨物運費。該條鐵路為中國國有鐵路，1909年透過路款分離，取得了對此鐵路管理權及所有權。但也因此，該路利用數省的釐金抵押取得貸款，牽涉極大的地方權益，地方要求回饋本也無可厚非，但是卻造成了津浦鐵路運價爭議的遠因。

1913年2月抵補辦法六條通過後，原想引用裁撤京津地區釐局的先例，然而交通部、地方當局、財政部卻難以達成一致意見，後決定於1915年6月1日再次開辦津浦統捐，抵補辦法結束。然而其後商民痛苦不堪，不是轉往別的運輸工具，就是用膠濟

¹ Doc.128 Sir F.Aglan to Sir B. Alston. 3/17. 1922, B DFA, Part II, Series E, Asia, Vol. 27 P 146-147.

鐵路運輸。交通部雖要求裁撤貨捐，但財政部始終表示財政困難，無法解除。1918年津浦商貨統捐局定立考成辦法，試圖整頓，但效果不佳。雖然領有子口、三聯單等可以抵免釐金，但是在財政需求的趨使下，統捐局會以自開商埠適用內地稅則等理由，強硬徵稅，這樣直接拉高了洋商的運輸費用。¹在這種狀況下增加運價、提高貨等，很難不令外商反彈。

當1918年開始制定聯運鐵路的貨物分等表與運則時，隴海路工程局就已經反映津浦路在徐州以南的釐卡有重覆課徵的問題，²認為未解決貨捐過多就施行聯運，並不會有幫助，認為要暫緩擬議。不過1921年，津浦鐵路還是施行了新的貨物運價與聯運。

3

就在同年，津浦鐵路的運價就引來日本公使的干預，小幡西吉照會聲稱⁴，中國國有鐵路改變以往不分本、外國，一律同等費率之法，於1921年一月新公布的中華國有鐵路貨車運輸通責附分等表，將火柴等貨分為本國品與外國品，本國品為三等；外國品為一等。該規定適用於日本於青島經營之日本煉寸事業，該規定等差甚大，一等品之一車運費需185元；三等品僅103元九角。希望津浦線青島鐵路局立刻更改此中差額，讓租借地內之貨物採取與貴國商品同等收費，把差價退還給會社。由於該會社製品當中，多屬火柴一類的民生用品，若無低價就難以競爭，故極為惱火。

中國外交部於1921年3月15日即對交通部發函，⁵要求交通部回覆日本公使的要求，然而交通部並未回覆。1921年4月4日，小幡再度抗議津浦路，要求回復徵收日廠製品運費之事。⁶實際上，在1921年4月到10月間，交通部應該已經與外交部討論此事，將此事送上華盛頓會議進行談判。⁷1921年9月28日，交通部於「太平洋會議

¹ 《膠濟路貨捐事》(1924年10月7日)，《外交檔案》03-05-015-03-006。

² 國史館藏，《鐵路聯運貨物案》，1918年7月11日-12月3日。1918年8月16日隴海鐵路督辦函

³ 國史館藏，《中華民國鐵路國內聯運會議紀錄》，1913-1921。中華國有鐵路第七次聯運會議紀錄。

⁴ 《關於津浦路運輸燐寸事請將內外國同一商品之區別的運費率從速更改并青島租借地內之製造與貴國品一律取費由》(1921年3月7日)，《外交檔案》03-05-068-01-001。

⁵ 《津浦路運輸燐寸區別運費日使咨請更改希核復由》(1921年3月15日)，《外交檔案》03-05-068-01-002。

⁶ 《抗議津浦路對於東魯燐寸會社製品徵收運費由》(1921年4月4日)，《外交檔案》03-05-068-01-003。

⁷ 《函復美使照送事項已分邊本部意見書內又送優待鐵路運價宣言乙付由》(1921年9月28日)，外交檔案03-05-068-01-005。

優待鐵路運價宣言」中，表示中國將會如既往政策，主張凡在中國領土內，外人所承辦或中外合辦個鐵路，承運中國及各國貨物，不分承辦國或合辦國之貨物運價，及其他一切待遇均應一律平等。

然而到了 10 月，交通部又調整立場認為應該堅持鐵路貨價比照世界自主之國辦理，由中國自己決定。¹從與外交部商討後所擬的「優待運價宣言」可以看出即使中國改變運費在先，但交通部並未堅持，將門戶開放的平等待遇限定在各國間的政策，而是在運價問題上，表示中國與各國貨物在國有鐵路上待遇平等。而從十月以前的外交部文件中看不出其特別注重運費自主，若說外交部的部分是因為顧維鈞、王寵惠不像施肇基經手過鐵路事務，那怎麼解釋交通系在 9 月至 10 月間出現的變化？

可能是交通部的交通系官員在 1921 年難以掌握部務有關。北洋政局特色之一是動盪，1921 年 5 月 14 日之前為舊交通系葉恭綽任交通總長，靳雲鵬反對奉系而打壓舊交通系的葉恭綽、周自齊等人，使交通部由張志潭接任總長。當時靳雲鵬內閣受到財政困難又遭奉系張作霖及新舊交通係打擊，其政策可能比較不一致，一面又要與既定的聯美外交方針配合。不過 1921 年 12 月 24 日靳雲鵬內閣總辭以後，舊交通系梁士詒擔任國務總理，而葉恭綽則官復原職。至此，梁士詒的鐵路運費政策與顏惠慶的門戶開放政策相結合，以門戶開放原則確保鐵路運價自主。²

當施肇基在 1922 年華盛頓會議大會與太平洋及遠東全體委員會上，其將鐵路運費決定權與中國鐵路門戶開放下，尊重中國主權完整之原則相結合，可謂是舊交通系既定政策與外交部爭取國權的手段結合的表現。

然而，英國、日本與北京外交團的抗議表明事情並不順利，日本並沒有放棄他們抗拒津浦鐵路新定運價的行動，甚至英國也加入了他的行列中，³葡萄牙與美國也一起抗議起中國改變鐵路運價的問題。⁴

¹ 《關於本部公函第四一四二號內開待鐵路運價一語意未甚明瞭細繹該語當係反對待遇不平等之意函速查酌辦理並請將本部四一四二號公函撤銷由》(1922 年 7 月 27 日)，《外交檔案》03-05-068-01-006。

² 鄭志廷、張秋山，《直系軍閥史略》，(北京:人民出版社，2007)，頁 197-207。

³ 《中國各鐵路現在公布之運費收費表對於中鐵費物有區別待遇之舉實屬違背條約請剋日設請修改由》(1922 年 9 月 23 日)，《外交檔案》03-05-068-01-007。

⁴ 《美使請將提供運費表區別待遇請修改一事希速復由》外交檔案 03-05-068-01-015

1922年7月，英使發來照會，表示英國商行稟報中國政府現行公布的鐵路運價，對於中外貨等有區別之待遇。京漢鐵路運費表有20種左右的貨品，會因產地為外國而有較高的貨等，如布疋、純鹼兩者收費均較中國貨為高，違反1922年2月6日華會九國公約第五條規定的，「中國鐵路不施行任何運價或其他與便利無關的區別待遇」。¹

1922年8月，英使艾斯頓(Alston)誘發來照會，表示中國的鐵路運價違背華會九國公約第五條，請中國修正。這項爭議起先是由駐華公使館務代辦克萊佛(Clive)與顧維鈞交涉，抱怨英國卜內門公司等企業在棉花、蘇打跟純鹼的運費在都被列於比本國人(中國人)更高的運費價，後來顧維鈞並未回覆，艾斯頓公使又發出照會要求外交部公布運價與改善。²

當時英國出現徵收外商運費爭議的是京漢鐵路。京漢鐵路在1922年9月又遭到武漢英國商會長透過英國公使抗議，認為中國以賑濟災荒的名義，濫徵賑災鐵路費用百分之五。³

1922年9月20日，外交總長顧維鈞與艾斯頓會晤，⁴英使抱怨中國一直不予回復。10月27日，顧維鈞對此的回覆，認為中國依據九國公約第五條的規定，依據門戶開放原則在鐵路統一案上的應用，中國政府規範外國之間，在中國鐵路上的待遇一律平等，然而這並不影響中國政府對本國人民間的關係，中國政府可以針對本國客貨制定較外國更為優惠的運價。⁵

英國對於中國的回應並不滿意，1922年11月駐華使館代辦克萊佛向本國外相寇松提出其看法，認為過去並未意識到九國公約第五條可以如此解釋。顧維鈞的回覆中提到中國鐵路給予平等待遇僅限於外國人之間，中國貨物不包含在內華盛頓會議中國代

¹ 《中國各鐵路現在公布之運費收費表對於中鐵費物有區別待遇之舉實屬違背條約請剋日設請修改由》(1922年7月27日)，《外交檔案》03-05-068-01-007。

² 《英使請將鐵路運費表中區別待遇設法修改希速復由》(1922年8月31日)，《外交檔案》03-05-068-01-010。

³ 參見 Hankow Committee of Foreign Chambers of Commerce to Mr. Segawa. BDF(A(British Documents on Foreign Affairs), Part II, Series E, Asia, Vol. 27 China, March 1922-May 1923

⁴ 《鐵路徵收外商物品運費交涉事》(1922年9月20日)，《外交檔案》03-05-068-01-014。

⁵ 《中國鐵路運價表不違反九國條約無須修改請查照由》(1922年10月27日)，《外交檔案》03-05-068-01-018。

表團提出的平等保障中。克萊佛認為，我們不能否認中國有權以手段促進其工商業發展，我認為在運費問題上，應以反對外國貨品歧視的方式反對這種保護，這種保護(英國京漢鐵路上的稅率是百分之百)連高度保護主義的美國都未實行過的，卻在中國這樣一個高度腐敗的國家裡實行，這是不可容忍的。另外，克萊佛指出美國、日本均反對這樣的鐵路徵收費用。¹

1923年1月10日克萊佛發出備忘錄給外相寇松(Marquess Curzon)，說明中國的鐵路實施歧視性關稅運費的問題，²並在1922年12月15日將英國在華外交使領擬定的關於該問題的草稿，移交給英國外交部審核，外交部同意後M.de Freitas將英方擬定的正式稿件於1922年12月30日送交中國外交部。³

我榮幸地通知閣下，已經向外交機構通報，在中國政府鐵路上，及京漢鐵路現在有兩項強制的關稅運輸費用，一個用於外國進口，一個用於土特產，第一個比後者高出大約100%。當向鐵路當局提出有關對外國貨物歧視的陳述時，他們回答如下：

進口商品的價格總是比土貨商品貴。

在這方面，我要提請閣下注意1922年2月6日在華盛頓簽署的(九國公約)雖然尚未得到所有簽署國的批准，但它們就歧視問題記錄了意見，其中第5條內容如下：中國同意在整個中國的鐵路上，她不會行使或允許任何形式的不公正的歧視。特別是對於基於乘客國籍或其所從事的國家的設施而言，不得有任何直接或間接的歧視，或貨物的來源或所有權，或貨物的來源或所有權，或在中國鐵路運輸之前或之後運送此類乘客或貨物的船舶的國籍或所有權或其他方式。外交機構認為，上述歧視性關稅不僅構成明顯違反華盛頓條約的行為，但它是作為對外貿易的未經授權的限製而運作的，實際上是貿易稅。⁴

¹ Doc.307 R.H Clive to Marquess Curzon 11/22 1922 ,B DFA, PartII ,Series E,Asia,Vol.27China,March 1922-May 1923.p300.

²Doc.362 Mr.Clive to the Marquess Curzon 1/10 1923, B DFA, PartII ,Series E,Asia,Vol.27China,March 1922-May 1923.p358.

³Doc.364 M.de Freitas to Wai-Chiao Pu. 12/28 1922, B DFA, PartII ,Series E,Asia,Vol.27China,March 1922-May 1923.p358-359.

⁴ 參見 Reports and Papers From The foreign officer confidential print ,China 1922,J.B.de Freitas. discriminatory

因此，我有幸以外交機構的名義要求中國政府立即採取措施，制止在京漢鐵路的歧視性關稅運費，且這種歧視性關稅不會在其他國有鐵路生效。

從以上的內容可以歸納出幾個面向：第一，比起津浦鐵路，京漢鐵路似乎更為英國重視，也反應出自 1921 年吳佩孚將京漢鐵路收入作為軍費支出後，引起的後續問題。第二，就是土貨與洋貨分別適用兩種附加稅，而洋貨的稅率比土貨貴上百分之百。吳佩孚這樣的設計當然可以解釋成壓榨，不過將土貨與洋貨的價差拉到如此巨大，似乎也是為了減小洋貨對土貨的衝擊，配合交通系的鐵路運價政策，讓運價起到關稅的作用。最後，則是針對九國公約第五條的解釋部分，認為中國違反了實不施任何歧視性客貨運輸費用的條約，即使該約並未被所有簽署國批准。

平心而論，當時各國反對中國的運費自主是有一定之道理的。1921 年施政報告中，對於中國的內政缺乏信心，認為中國雖然在首都駐軍、治外法權、關稅問題上力求擺脫控制，但英國看不出其力求改善的跡象。此外英國擔心中國不滿華會成果的群眾，會散播排外情緒，因此更不願意輕易接受中國對九國公約的解釋。中國在鐵路上面進展不大。北京舉辦的鐵路統一案會議沒有進展，儘管中國鐵路協會意圖建構一個接受國際銀行團支持，但不受其宰制的原則。¹

1922 年度報告指出，除了被外資、外國雇員掌握的幹線以外，中國國有鐵路運作效率較低。交通線不斷被軍隊的活動打亂，不受控制的軍隊干擾旅客尤其嚴重。不付錢就使用火車而打亂交通秩序，貨物運送被運送公司壟斷，公司利用其壟斷地位索取高得離譜的價格。吳佩孚直奉戰爭時期，²時而運用京漢鐵路調兵遣將。吳佩孚出奇不意的軍事行動雖然成功，卻會嚴重打亂京漢鐵路的運作，班次被軍隊占用，影響客運與貨運屢見不鮮。更糟糕的是吳佩孚為了爭取軍費，竟然在國有鐵路上以各種運輸公司及行政機關的名義，收取高額的運費。

根據 1922 年 9 月 21 日至 30 日的通部路政司編國有鐵路營業進款概述旬報表

freight rates in china. J.B.Freitas.

¹ 參見 The Foreign Officer Annual Report ,Chinese Communications-railway 1921.

² 參見 annual report,1922,communications railways pp148.

京漢鐵路入款¹

1922 年	客運進款	貨運進款	與上年本期比較
9 月下旬	128324 元	37141 元	減少 303107 元
1922 年 10 月下旬	202700 元	431009 元	減少 3264255 元
1923 年 6 月下旬	182731 元	427428 元	增 2024281 元 ²
1923 年 8 月中旬	148274 元	251186 元	增 2367248 元 ³
1923 年	198227 元	773078 元	增 4060795 元 ⁴

1922 年至 1923 年間，京漢鐵路的收入出現一種起伏不定的狀態，從 1922 年的 9 月與去年同期比較，京漢路客貨運收入驟減 303107 元。十月數額也持續下降，與上年本期比較減少 3264255 元。1923 年 6 月貨運收入雖上升為 427428 元，但與 1921 年貨運進款收入達到 1157541 元的狀況相比已經難以復原。⁵1923 年 8 月 11 日至 20 日，貨運入款僅 251186 元，這是扼殺商貨正常運輸的後果。

鑒於當時戰局的不穩及經濟的衰退，這樣的入款起伏與同年間不同時期的運量增減、加收運費有關，但可以知道的是自吳佩孚掌握京漢鐵路以來，其收入總體而言是衰退且不穩的。

由於中國國有鐵路本身的管理不善，導致國際共管中國鐵路之議再起，東方雜誌 1923 年第 20 卷第 17 期一篇〈鐵路共管聲中的大舉剿匪〉，道出了當時的困境。1923 年震驚中外的臨城劫車案，使的英國等國對於由中國獨自管理鐵路更加不滿。此外，京漢鐵路的大罷工也引起了更多對中國鐵路管理的質疑聲浪。

¹ 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，（上海市：上海書店，1988），196 冊，2461 號，頁 213。

² 同上 202 冊，2706 號，頁 861。

³ 204 冊，2786 號，頁 311。

⁴ 205 冊，2844 號，頁 747。

⁵ 中國第二歷史檔案館，《政府公報》，（上海市：上海書店，1988），199 冊，2551 號，頁 377。

葡萄牙公使也在 1923 年 1 月抗議京漢鐵路運份區分為土貨與洋貨，¹價差達百分之百，認為其違反九國公約，向中國鐵路局反映。鐵路局則說洋貨運費向來比土貨貴。葡使認為即使不違背九國公約，亦為對外國貿易的一種無理由之稅捐。

交通總長吳毓麟在 12 月給外交部的回覆上表示，同意九國公約第五條的規定系指針對外商的機會均等，無涉及對本國優惠待遇違背條約的問題，並指出華會時施肇基代表多次針對這一問題提出解釋，國有貨物並不包括在門戶開放原則與外商平等這一原則內。²

這樣的法理解釋，成為華會結束到關稅會議期間，中國對鐵路運價政策的基本方針，而且這樣的解釋原則是交通部與外交部共同承認的。

日本則對津浦線的鐵路運費持續抗議，1922 年 8 月，小幡西吉又發照會抗議，認為津浦路局對於濟南日商祥陽火紫公司製品為差別之運貨率應該撤廢，以符九國公約。³美國公使亦要求討論修改運費表。⁴1923 年交通部對於使團反對鐵路運費案問題，與外交部溝通，表示交通部堅持以往在華會上與施肇基代表的方針，已就是門戶開放系只對外商而言，中國政府可保全自己工商業而有對本國商人之不同做法。1923 年 12 月與 1924 年 4 月，⁵荷蘭北京外交團領銜公使歐登科，⁶來照反對中國對九國公約的引用解釋辦法。而中國的交通部與外交部也重申中國的原則，根據一份 1922 年 2 月 1 日的報告就顯示，中國在華會時期就已經考慮到這九國公約之第五條可能會產生的解釋效果，因此就施肇基的會議表現跟解釋論據特別加以記錄。⁷

¹《領銜葡使請將京漢路對於轉運洋貨之不平待遇設法制止由》(1923 年 1 月 13 日)，《外交檔案》03-05-068-01-021

²《使團反對洋貨運費較土貨為高一案貴部主張各節本部亦表贊同請查照辦理由》(1923 年 12 月 10 日)，《外交檔案》03-05-068-01-026。

³《津浦路局對於濟南日商祥陽火紫公司製品為差別之運貨率請行知撤廢並見復由》(1922 年 8 月 30 日)，《外交檔案》03-05-068-01-012。

⁴《美使請將提供運費表區別待遇請修改一事希速復由》(1922 年 9 月 23 日)，《外交檔案》03-05-068-01-015。

⁵《中國鐵路對於轉運洋貨之運價並不違反九國條約無法更改請查照由》(1923 年 12 月 22 日)，《外交檔案》03-05-068-01-027。

⁶《關於中國鐵路轉達洋貨運價一事上次來照以為並不違反九國條約使團方面殊不為然請中政府停止此種辦法俾符約章由》(1924 年 4 月 28 日)，《外交檔案》03-05-068-02-001。

⁷《鐵路徵收外商物品運費交涉事》(1922 年 2 月 1 日)，《外交檔案》03-05-068-01-028。

2 膠濟鐵路運費爭議案

華北國有鐵路引起運價交涉後，新收回的膠濟鐵路也發生了運費爭議。

膠濟鐵路與膠澳商埠同為山東問題的重要利益問題，從 1915 年的二十一條要求交涉以來，一直到中日山東懸案細目協定簽訂，才在鐵路產權與開埠方面有所結果，但其後的競爭並未結束。

自從清末開放通商以來，英國為首的在華列強就積極的要把貨品輸入中國以獲取利益，而中國的地方通過稅，尤其是後來的釐金卻成了這種商業政策的阻礙。¹因此有了在通商口岸繳交子口稅以免除釐金的交涉。²而所謂的自開商埠，是中國自行開放的口岸，與享有子口稅特權的約開商埠不同，這種口岸適用內地稅則，需要交納釐金。

日本想藉由膠濟鐵路優惠運價，以及約開商埠免釐的方式，使山東發展成為日本的勢力範圍，因此在民四條約時除要求膠濟鐵路的路權外，也要求膠澳租借地開為商埠。如此，才能將鐵路運價的優勢在沒有釐金的情況下，將鐵路貨物運輸價格降低。

中國則開始全面抵制，直到簽訂細目協定，雙方仍然繼續角力。對於膠濟鐵路的爭議，過去研究多結束在 1923 年完成移交時，殊不知會後來還有「廢止膠路特約運費交涉案」³、「日使抗議膠濟路徵收貨捐案」⁴兩次爭端直接顯示出鐵路運價與商埠徵釐的問題。

施肇基在華會中表示要將膠濟鐵路納入鐵路統一的範圍中，因此中國不願意流失對膠濟鐵路的管理權。由於京漢、津浦、京奉、京綏、滬寧等路已實行聯運，膠濟鐵路尚不在聯運鐵路範圍內，不過因為中國想盡量使運價統一，因此就從廢除特惠運價開始。

在商埠問題方面，中國早在民四條約中就暗留一手，以「自開商埠之地點及章程，由中國政府自行擬定，與日本國公使協商後，協定之相應照會即希」，成為其未來課徵鐵路貨捐的法理依據。此後山東懸案細目協定中，更由中國政府執行開埠及承認

¹ 曹英，《晚清中英內地稅衝突研究》，（長沙市：湖南師範大學出版社，2008），121-154。

² 岡本隆司，〈近代中國的自由貿易與保護關稅－裁釐加稅的形成過程〉，《新史學》，22:4(台北，2011)，頁 149-181。

³ 《廢止膠路特約運費交涉案》(1923-07~1923-09)，《外交檔案》03-05-014-05。

⁴ 《日使抗議膠濟路徵收貨捐案》(1924-09~1924-11)，《外交檔案》03-05-015-03。

膠澳租約，藉此宣稱此為自開商埠，¹此後與日本在課徵鐵路釐金上發生交涉時，中國膠澳商埠督辦與山東省長皆持此見。

1923年7月20日〈駐青總領報告膠路局對租界工場使用材料特約辦法廢止恐有影響事請維現狀由〉²這份照會由日本公使芳澤謙吉傳給中國外交部，內容主要是反對中國接管膠濟鐵路後，廢止膠路特約運費的問題進行交涉。

為照公事，膠濟鐵路者，日本管理時代為振興租界內工業起見，設以特約運費制，對於租界內工廠所用之原料及其製品，退還五分以至五成之鐵路運費，貴國接收後，沿襲舊慣以至於今。近據駐青島帝國總領事報告，膠濟鐵路局已宣布自8/1日起實行廢止此項特約辦法。惟特約人中大部分為日本商人，此項特約制之存否，關係伊等甚鉅。查青島現狀日本在…民欲順應新現象，而□經濟的安定尚需相當時日，將向來之特約運費一律廢止，不獨感受痛苦，青島地方工業之發展亦將來一頓挫。于該市發達上不帶影響，應照傳……暫行維持現狀仍繼續使用特約運費制，並見復

這份照會體現出中國在推動自訂運價時，與列強利益衝突的境況。膠路特約運費案呼應了英國商會與海關總稅務司的推測，日本確實是給予租界內工廠使用原料與產品進行優惠運價，減低運銷成本的措施。中國接手膠濟鐵路後，不願意繼續遵行，日本芳澤謙吉乃發此照會以維護在魯日商之利益。

外交部發公函給交通部後，交通部於9月5日咨文外交部〈咨復膠濟路特約運費制現無存在之必要應即廢止由〉³，交通部認為

準日本公使照稱，膠濟路局已宣布自八月一日起實行廢止特約運費制，請轉達但為維持等因，當經令行膠濟路局查復在案。茲據復稱本路在日管時代係以青島至滄口為租借區域，自女姑口至濟南為內地區域，彼時為保護租借內實業計，曾

¹ 參見政府公報，第195冊第2439號12月18日，山東懸案細目協定。

² 《駐青總領報告膠路局對租界工場使用材料特約辦法廢止恐有影響事請維現狀由》(1923年7月20日)，《外交檔案》03-05-014-05-001。

³ 《咨復膠濟路特約運費制現無存在之必要應即廢止由》(1923年9月5日)，《外交檔案》03-05-014-05-003。

有定工業用品退還運費維持辦法，本路接管以來迭據沿線商人呈稱，是項回扣運費退還辦法，非特待遇不均，且礙統一運價，懇請即予取消前來，經指派專員詳細考察，實無存在之必要，業於本年 8/1 日起實行取消在案。至沿線實業，均應一視同仁盡力保護。青島附近各商，如確有必須減價情形，自應隨時考察，酌予核覆，以茲鼓勵等情。此項特約運費制既無存在之必要，自應即予廢止。

交通部認為這項辦法遭到膠路商民反映待遇不均，還阻礙統一運價，經過考察後，認為無存在必要而於八月一日取消。統一運價是從鐵路統一外債案到華盛頓會議，交通系內部的共識，外交部施肇基經手京奉、京漢等鐵路事務，華盛頓會議太平洋及遠東全體委員會也一再堅持。這正好迎合了英美不願日本在華鐵路優勢擴大的心理，成功援引門戶開放政策來確保中國的運價自主，在會議上也取得了大會秘書及其他代表口頭上的承認，自無放棄之理。9 月 10 日外交部對芳澤傳達交通部的回應。¹

日本對於中國的膠濟鐵路經營政策在此後並未停止干預，但這並不是全無理據的，因為中國進入 1920 年代以後，直系軍人的統一政策不斷與奉系、皖系、南方軍閥發生衝突，為了解決彼此的戰費與其他施政費用，鐵路變成了重要的盤剝財源，膠濟鐵路當然不例外。²

1924 年九月至 1925 年 10 月間，由於山東省當局設置膠濟鐵路商貨統捐局，按貨品運費抽收貨捐，導致運貨成本大增。³日本公使芳澤兼吉與山東省、外交部有長達一年左右的交涉，日本認為膠澳商埠是約開口案，只要交納子口稅則不應該收取釐金(貨捐、商貨統捐)。⁴

¹ 《膠濟路特約運費制現無存在之必要應即廢止請查照由》(1923 年 9 月 10 日)，《外交檔案》03-05-014-05-004。

² 張瑞德，《中國近代鐵路事業管理研究-政治層面的分析》，頁 33-63。

³ 《日使抗議膠濟路徵收貨捐案》(1924 年 12 月至 1925 年 10 月)《外交檔案》03-05-015-03；03-05-015-04。

⁴ 《抗議膠澳商埠督辦公署擬徵膠路貨捐由》(1924 年 9 月 26 日)，《外交檔案》03-05-015-03-001

膠澳商埠督辦高恩洪認為收取的額度不高，¹且山東省長熊炳琦甚至認為膠濟乃自開商埠，本應適用內地稅則徵收釐金。²此後雙方不斷攻防，1925年10月貨捐問題成為懸案。中國雖然取消日本的優惠運價，但貨捐的存在使中外商人無法蒙其利。

第三節 國際聯運運價交涉與國際鐵路公約

1 對日貨物聯運的推動

鐵路統一最初是以聯運的方式進行的，國有鐵路貨價分等表與新訂運則實際上是在配合國有鐵路聯運的基礎上推動的，由於聯運是從華北推動，運價的規範問題也與華會列強產生衝突。

與此同時，中國也展開了與外資鐵路的鐵路聯運會議，這也牽涉到了中外之間的運價協商問題，³因此對於華會後展開的運價交涉，有必要考量中國同時進行的中日聯運談判。

1923年5月23日星期三，中日鐵路聯運會議開第三次會，會中討論前一次會議中提出的南滿與京奉鐵路貨物聯運問題。為了暢通南滿與中國、朝鮮在鐵路聯運上的便利，並進一步擴大聯運的成果，希望討論貨物聯運之問題。當時交通部陳清文表示國內貨物聯運部分尚未能如願，⁴若加入南滿與京奉路的貨物聯運則更加困難。經過多次的日代表倡議提出而中國認為困難的反覆交流後，藤根壽吉提議使日本鐵道省與中華國有鐵路雙方就貨物聯運有關者進行非正式磋商，待有結果後再提出會議，鐵道省與中華國有鐵路雙方表示同意。⁵

1924年第十二次會議，⁶日本再次談到希望透過貨物聯運，強化中日經濟效益的目的，不過並未在該次會議中進入正式談判。1925年第十三次中日聯運會議才正式有貨

¹ 《日使抗議膠濟路徵收貨捐案》(1924年9月30日)，《外交檔案》03-05-015-03-003。係按運價抽百分之二

² 《日使抗議膠濟路徵收貨捐案》(1924年10月2日)，《外交檔案》03-05-015-03-005。

³ 《密件》(1927年7月9日)，《外交檔案》03-05-068-02-031。

⁴ 參見《中日鐵路聯運案》，〈第十一次中日聯運會議協定書〉陳清文為鐵路聯運處副處長；藤根壽吉為鐵道部部長。

⁵ 國史館藏，《中日鐵路聯運案》，1923年5月30日-1924年8月29日。〈第三會-第九議案〉1923年5月23日。

⁶ 國史館藏，《中日聯運會議協定案》，1919年4月7日-1925年6月。〈第十二次會議〉1924年6月2日。

物聯運案的討論。¹該會議中日本希望運用第九次會議協定書中的訂價方針，即仿照中日包裹聯運制定的運則，²由南滿路與中華國有鐵路進行貨物聯運，³但中國認為本國貨物聯運並未完善，仍未接受。

中日聯運會議之間針對貨物運價問題有多次的談判，從 1925 年至 1927 年外交部跟交通部均與日本磋商，然而牽涉到運價問題的談判上，先前發生在國有鐵路上的運價爭議就會出現。外交部與交通部雖存在派系鬥爭，但在用運價保護本國貨的概念上，並未衝突。

中國也相當擔憂，實施國際聯運會使定位不清的運價權，再次陷入各國協定的威脅中。因此 1923 至 24 年國際交通大會時期，交通部與外交部針對有關國際聯運的運則多要求保留，除非條款給予締約國較大的自主權。

2 國際交通大會

1923 年 8 月時，交通部送公函〈鐵路國際公約草案并部擬函稿請詳加察核見復以憑辦理由〉，⁴將《鐵路國際公約草案》交給外交部，並附送說明，表示《鐵路國際公約》在前次巴塞隆納交通會議中，原本被列為第二案，不過當時會議中認為該約條文拘束嚴格，因此改為勸告書。後來國際交通技術顧問委員會對於此項議案，屢開討論會，並與審查會詳加研究編成草案。現在國際交通大會的第二次會議已預定本年十一月十五日開會，將由國際聯合會用外交手續，邀請各國派專員赴會。交通部所函送的鐵路國際公約草案為駐歐王委員所送的第一次提議草案。其中尚有需另外考量的問題，就是外資鐵路的態度：

據稱此項草案已經聯合會行政院核准，將方送各國等情，復令本部飭令各路局派員到部開會，逐條考核詳加研究，以為公約草案第一條第二節內載此項規則之義務及應辦事宜。既經締約國聲明承認，則對於其統治下或管理下必須承認該規

¹ 《中日鐵路聯運案》1926 年 2 月 5 日-1927 年 4 月 16。第十四次中日聯運會議協定書。

² 《中日聯運會議協定案》1919 年 4 月 7 日-1925 年 6 月。第九次聯運會議協定書。

³ 中日鐵路聯運案》1926 年 2 月 5 日-1927 年 4 月 16。第十四次中日聯運會議協定書 1926 年 6 月 27 日〈呈送第十四次中日聯運會議情形〉劉景山。

⁴ 《函送鐵路國際公約草案并部擬函稿請詳加察核見復以憑辦理由》，《外交檔案》03-05-080-01-004。

則之各鐵路有保其履行該規則義務及應辦事宜之責等語。現在我國境內之南滿鐵路、滇越鐵路、廣九鐵路姑無論我國對於此項公約同意或否認，總期我國對南滿等路先得其同意，以冀實行為要，可否由部函達南滿等路，徵詢對於此項草案意見，以便與我共通一致，盡履行之義務及應辦事宜等責等，請查此案事關南滿契約極為重要，相應連同公約草案譯文兩分譯件兩分並錄部擬函稿一件 貴部祥查核件復。

該約涉及外資鐵路的部分主要有兩個面向:一是中國對外資鐵路的營運管理權限；二是自 1923 年準備討論的中日貨物聯運問題。交通部希望外交部轉交給南滿、滇越、廣九三路局，希望他們簽注意見以履行中國簽約後的條約義務，接受該公約之約束。¹此外，中國也開始針對國內鐵路在締約後的條約義務，開始進行研擬。

實際上國際交通大會所涉及的條約，還包含先前在巴塞隆納交通大會通過的《自由借道運輸公約》，不過該公約牽涉範圍較廣，包含通商過境關稅、口岸稅收等問題。中國擔憂自由借道公約的內容，會與中國先前所訂舊約產生衝突，會擴大列強在華特權；抑或是在不解決既有的對華歧視性特權下就取得新的通商貿易利益，所以擬定了兩份聲請書，希望日內瓦國際交通大會接受後，才願意進行鐵路國際運輸公約及規章草案的修訂、談判。²所幸，大會接受了聲請書。

1923 年 10 月 31 日，交通部咨文外交部，³將內附說帖交給與會的代表陳籙及相關委員，該說帖是中國在交通大會的方針概要，並分送國際交通審查會詳加考察。中國意圖修改的鐵路公約部分，節錄摘要如下：

本部對於國際交通大會應行審查項目，前已在本部內設立國際交通審查會，本年仍照案繼續辦理，派技監顏德慶充該會會長，同各部職員隨時悉心研究此次國際交通大會各議案。當經本部發交國際交通審查會，審查去後亦據復稱：第一案國際鐵路運輸公約規章草案，除路政問題，各部處如有意見應行國務會議取決外，

¹ 《國際交通大會》(1923 年 9 月 5 日)，《外交檔案》03-05-080-02-001。

² 《國際交通大會事》(1923 年 9 月 5 日)，《外交檔案》03-05-080-02-002。

³ 《關於國際聯合會召集第二次交通大會貴部派陳公使與會一事抄錄國際會議說帖請轉知該會由》(1923 年 10 月 31 日)，「外交檔案」03-05-080-02-013。

茲僅就技術上決定五端：

1 外人在中國境內所辦之鐵路，應否先徵其意見(此層已請外交部核復)。

2 關於規章第三十七條密行公約及規章所載條款，國與國間及路局與路局間訂立特別特別契約一層，應提出一種概括之保留，即所訂契約係能盡運輸之需要及擔負之能力，並照技術經濟及內地之情形而後可以規定。

3 關於價章一層，應將我國曾在華盛頓會議之宣言在大會重行聲明，並應保留一種特權，俾按國內情形訂立內地運價，及對於鄰國之任何特別契約。

4 關於匯兌問題一層因中國非金本位之前，應聲明將來訂立特別契約，遇有必要時須有修改變更另訂辦法之權。

5 關於兩鐵路間之海運及河運一層，以為規章第三十八條應有確切之解釋，將來派員赴會時擬請責成該員，將應行保留及應聲明各項在會提出。

從以上的五點可以觀察出幾個中國鐵路政策的面向，首先中國必須要確保當公約簽署時，其效力可以確實由境內的外資鐵路執行；對於國與國間還有路局之間訂立的特別契約，提出保留，這應該是針對國際聯運談判的彈性而做的規劃；價章一層則必須要與華會時的運價自主方針配合，希望中國可以確保自訂運價的權利，並可針對本國需要進行調整；剩下部分主要是針對匯兌以及鐵路進行水運、海運轉換時有關的問題。

1923年11月外交部正式致電國際聯合會中國代表辦事處，¹任命陳籙為會議代表。1923年11月15日在日內瓦的會議召開後，至12月9日閉會，聯合會代表處送回第二屆國際交通大會組織分股事宜，此次會議分兩股，一股議定鐵路問題；一股議電氣跟口岸問題。²

¹《關於第二屆交通大會組織分股事謹將秘書廳原函寄呈督照備案由》，《外交檔案》03-05-080-02-018。

²《關於第二屆交通大會組織分股事謹將秘書廳原函寄呈督照備案由》(1923年12月12日)，《外交檔案》03-05-080-02-018。

1924年2月，國聯交通股在瑞士再次開會，¹國聯代表處連絡外交部決定中國交通股成員是要續派前任，或是改派。3月交通部咨文外交部，²表示由王咸委員續任，請交通部通知王咸，代表中國繼續參與國際交通股之事務。1924年3月，³國聯代表處函送第二次交通大會約文四件及葢事文件之印本1冊，請中國中央部會開始討論國際交通大會通過的四份條約是否要簽署。四月，陳籙送《咨陳日來弗第二次交通大會開會情形並檢送交通大會約本請查照備案由》，⁴內容是關於開會情形與通過約章內容，直到年底，外交部、交通部，以及所屬的調查會、委員會對此進行了大量的討論。由於四約內容繁雜，故僅就有直接關係的國際鐵路公約為主要探討內容。

細觀1924年4月交通部抄錄陳籙的報告第二次交通大會開會情形咨文，⁵當中詳細的紀錄了中國在會議中採取的方針與該會的形勢。這裡則圍繞在鐵路問題上探討。分股組織委員會有三：鐵路委員會代表為英國法郎西藤、副代表法國羅蘭。三個委員會各舉出報告員一人。⁶中國代表團組織成員計有：交通部所派專門委員三人，分別是交通部鐵路聯運副處長陳清文，專任鐵路股委員會出席國際聯合會；中國代表團辦事處秘書長王曾恩擔任水電股委員會出席工程師；國際交通技術顧問委員會王咸委員，專任海岸股分股委員會。不過陳清文會議半途受命赴倫敦處理滬寧鐵路債票案件，由王咸代理鐵路會務，直到結束。

陳籙整理鐵路公約規章最重要的五端，⁷及其辦理的模式。首先就第一端而言，所謂公約第一條第三段載明，所有各種義務應由各立約國統治下或管理下各路局履行之云云，經王咸提出並經該會所承納。陳籙於是與各國代表及鐵路委員會報告員薩白討

¹ 《寄呈聯合會秘書長致大部函關於準備交通股開會特請開示所派代表銜名原函請督照由》(1924年2月24日)，外交檔案03-05-080-03-005。

² 《國際聯合會交通股銜名業經本部電復仍派王委員咸代理出席請查照由》(1924年3月3日)，《外交檔案》03-05-080-03-009。

³ 《函送第二次交通大會約文四件及葢事文件之印本1冊請對於第一第二兩約之第四條第三第四兩約之第十六條特予注意祈督照由》(1924年3月)，《外交檔案》03-05-080-03-012

⁴ 《咨陳日來弗第二次交通大會開會情形並檢送交通大會約本請查照備案由》(1924年4月)，《外交檔案》03-05-081-01-003

⁵ 承上參見〈照抄駐法陳公使報告第二次交通大會開會情形咨文〉

⁶ 另外兩個委員會為：海岸股委員會、水電股委員會。參見照抄駐法陳公使報告第二次交通大會開會情形咨文。外文人名原文未註明於檔案中，因此難以查考。

⁷ 參見照抄駐法陳公使報告第二次交通大會開會情形咨文。

論方法，各代表多以為依照該條文則各政府於批准條約之前，必須與國內私有鐵路商議解決辦法，反生窒礙。於是經過商議由薩白在會議報告書內載明：

「各項義務雖由政府釐訂，然履行方面則多屬諸路局，所以應使各路局明瞭關於規章內之各種責任等語」。

陳籙並補充在大會上，其要求在議事錄內增加：

按照法律方面而言，第三段條文似無存在必要，然為規定路局對於政府之應有權限起見，自應請求保留。如大會不以為然，中國代表亦請於約末登載該項條文，使私有鐵路公司於執行公約條則方面有所取擇，蓋因有時政府對於私有鐵路法權，於前訂合同內，未曾規定明瞭也。¹

剛蒂會長則在大會上聲明，中國代表要求之件，可於引用第一條文時根據依薩白君報告為準也。這樣留給了中國外資鐵路在執行條約上的彈性，使國有、外資鐵路能有所協調。

第二端至第四端陳籙集中討論，大致結果符合中國的期待

第二端十二年十二月一日，王委員咸在鐵路委員會，討論規章第三十八條時曾致函委員會會長聲明，對於該規章納之第三十八條，²將之特別規約加以概括保留在案，復經本公使於十二月四日，在大會時將王委員原函正式宣讀備案

大會容許中國境內的外資鐵路與中國訂立的運輸規則得以在國際聯運下保留。

第三端關於價章一層。貴部之意，應將我國曾在華生頓會義之宣言，在大會重行聲明，並應保留一種特權，俾按國內情形以訂立內地運價，及對於鄰國之特別契約等語，用意自由訂價不受拘束，王委員在會內迭次討論此條，並將貴部意旨向各國代表接洽，其結果自第十八條至第二十四條內容大家修改，且經及有伸縮餘地，從前原條文中為我國不甚贊同者類多刪消。自於訂立內地運價之自由無復阻礙。

第三端應該是就公約法理上主要的成果，中國最在乎的鐵路運價自主權被拿來與

¹ 同上。

² 該條針對與鐵路訂有聯運特別契約之規章規範，如海運運則，可在符合海運公法下被接受。

華盛頓會議時，進行的聲明做結合，並取得了自訂鐵路運價自主權的條約依據。特別契約一層為新約所允許；針對聯運的部分則有更大彈性，中國可以全力落實統一管理鐵路的聯運政策。

針對第四端的匯兌問題部分由於本來規範並不明瞭，經過王咸在鐵路委員會中協商以後，各方決定使新訂第二十八條條文，規範各國得自由規定匯兌，並隨時可以修改，此原則在會議中通過。

至於第五端則是聯運適用鐵路與海運之相關問題，對於兩條聯運鐵路間的其他運輸，比如海運、水運是否要適用聯運價章的問題上，根據《交通部國際交通事務處報告書》所載，由於草案第十八條規定聯運的價章不會涉及水運與海運，因此擔憂會影響國內其他運輸規章的疑慮可以解除。¹

1924年9月，交通部送外交部〈送國際交通各種契約條文等件請先行研究以便九月初開國際交通審查會討論公決由〉，²要求外交部進行研究好在進行國際交通審查會的討論時，可擬定協同辦法。該公函中記述了交通部的策略以及對於簽署公約的作業過程，在國際交通大會第二次會議(巴塞隆納)中，議定的國際契約有四種：1 國際鐵路運輸公約及規章 2 國際海口制公約及規章 3 轉進電力公約 4 經營國際水利公約。經過駐歐交通股委員王咸將各種契約草案成送到交通部以後，各部主管就負責範圍進行討論。

到目前為止交通部與外交部之間的合作並未出現問題，交通部認為目前應該集中討論國際鐵路公約問題，在1924年11月31日以前，除了海口制、電力、水利以外其他可以緩議，並認為國際鐵路公約是否簽字關係甚深，本年8月20日已召集路局派高級職員到部，會同路政司進行討論，結果認為該約規章條文有收縮餘地，希望可以簽字。另外，對於該約章十四至十七條及第三十七條經我國代表在會議中由代表與專門

¹ 以上五端內容及會議紀錄，收錄於《關於補簽國際鐵路運輸公約一事請查照本部十一月十日公函會唐公使趕速照辦由》(1924年12月10日)，《外交檔案》03-05-081-03-011。

² 《送國際交通各種契約條文等件請先行研究以便九月初開國際交通審查會討論公決由》(1924年9月1日)，《外交檔案》03-05-081-02-006。

委員聲請保留在案，此次派員簽字似應再次聲明等等。¹後來，這些條款在技術顧問委員會的研究下，受到調整或廢除。²

第十四至第十七條內容均針對國際聯運事務而來，³扣除車票發放這些細節，主要規範國際聯運鐵路與未聯運鐵路，辦理聯運時的原則。中國當時剛完成部分國有鐵路的客貨聯運，可能難以接洽，且這肯定涉及運價協調問題，中國直至 1927 年中日聯運交涉時期，針對日本在華設廠的貨品如何訂定運則均無結果，要求保留似屬合理。

第三十七條則規定，受歐戰破壞的國家有權不執行公約全部義務。可能較空泛。後來草案被修改為特別契約問題。

不過由於再次簽約時聲明保留可能會影響效力，所以要求

「此次派員簽字時，似應再做一次聲明，已朝鄭重，惟前項約章究竟是否簽字及，簽字時是否附帶聲明保留與否，事關重大，國際契約不特於交通方面直接關係，即我國國際地位至關重要，字應審慎考慮共同研究，庶幾將來實施之際」。

9 月 3 日外交部收到交通部所送公函，⁴表示對於國際鐵路公約是否簽字問題，希望可在 9 月 9 號時在國際交通審查會上，同外交部等有關部會代表一同解決。10 月 25 日，交通總長吳毓麟表示《國際鐵路運輸公約》經交通審查會議定可簽字。由本部提交國務會議議決照辦，並於會議商定唐在復就近簽字。⁵現離 10/31 日簽字期已迫近，由院擬令稿以免延誤。應援照民國十年會呈派員簽押國際交通新約的模式，在咨文中另外附上〈國務會議說帖〉、〈聲明保留書〉各一件。

針對《國際鐵路公約》是否簽字部分，原文如下：

惟國際鐵路運輸公約及規章既經議定，我國應否簽字，極應從事研究，本部遂將該約章先行抄錄各路局審閱，並召集各路運輸高級職員討論，令主張簽字以表我國加入該約之誠意。嗣本部意見，以此向規章第十五至第十七條及三十七條既

¹ 參見〈參與第二次交通大會鐵路委員會報告書〉

² 參見〈國際鐵路規章條文前後修改對照表〉。

³ 參見〈國際鐵路規章條文前後修改對照表〉。

⁴ 《關於國際鐵路運輸公約及規章應否簽字一案茲定於九月九日開國際交通審查會請飭知原派各員屆時出席與會議由》(1924 年 9 月 3 日)，《外交檔案》03-05-081-03-001。

⁵ 《送畫請派代表簽押鐵路公約會稿由》(1924 年 10 月 25 日)，《外交檔案》03-05-081-03-003。

是我國代表在會聲明保留有案，此次派員簽字時似應再度一次之聲明已朝鄭重。惟前項簽字之約章及附帶之保留，事關國際仍須審慎考慮。

交通部與外交部在 1924 年 10 月底決定締約

係本部函行各部，須先行研究，一面合集各部委派職員開交通審查會，各會員詳加討論，咸以我國既為聯盟會員，…大體上似宜簽字。然就事實而論，中國現在情形與歐洲不同之點甚多，除鐵路運輸以外，例如查驗外國入境人士護照、內地關稅檢查、警察保護過境貨物等再與本條文有連帶關係，而設備尚未安妥，自當切實研究查辦，以免將來橫生障礙，能援外人以口實。當經議決國際鐵路運輸公約及規章可於 10/31 日以前簽字，並簽字時附帶聲明保留書，由我國代表鄭重提出，並簽字之後再由本部分別茲行有關機構，籌備關於已漸應行逐漸整頓各本宣被以服規章，而免藉口任該會呈報到部，本部複核無異。連同各項文件提附會議，再該約章簽字期限甚為迫促，此案依但決定，擬即由部會商外交部呈請特派全權公使簽字是否有當教候公使。

從以上說帖內容可知中國交通部，除集中精力於《國際鐵路運輸公約及規章》的簽訂問題外，對中國可能產生不良影響的條文亦聲請保留，這是集中各路局與路政司討論後的結果。並認為口岸、水電等可以暫緩加入。說帖的第二部分則反映出了中國在鐵路管理上，尤其點出了如內地關稅檢查、警察保護過境貨物等方面，中國的特殊境況難以完全適應條文，應該多加研究以防窒礙。最後，附上聲明書表示：

「中國政府對該約章，曾經中國委員在會聲明保留各條，茲重行聲明規章第十四條至十七條所規定路局與客商之關係，請加以概括保留。又第三十七條規定特約(特別契約)問題亦請加以概括保留」。¹

至此，交通部跟外交部著手展開簽約事宜，外交部電令羅馬史館唐再復在十月三十一日以前簽署國際鐵路運輸公約及規章，²並聲明保留條文。此外也說明水電等約暫

¹ 參見同上〈中國國際鐵路公約附帶聲明書〉。

² 《國際鐵路運輸公約請派代表簽字會稿已經簽訖由》(1924 年 11 月 5)，《外交檔案》03-05-081-03-008。

緩簽約。然而，由於電報送交至歐洲時以過期限，所以交通部詢問外交部補簽條約的相關事宜。由於根據該公約第五條規定，在 12 月 1 日補簽者為加入國，與簽字國同等效力，但是締約國可以用批准來加以伸縮，但加入國則直接生效，鑑於中國可能無法完全落實條約，是否依據唐在復公使的意見，¹與聯合會秘書長協商以發出電文決定簽字的 10 月 29 日作為簽字日期，以擁有締約國的效力？²

由此可見交通部也相當擔憂中國無法在條約的執行上有足夠的自主權。

外交部表示不同意見，³認為追隨此潮流對我國並無實際利益，且簽約後亦會要求種種義務，不如靜觀其變，有必要時再補簽。外交部的考量並非毫無道理，若考慮到當時中國對於條約權利義務落實極為困難的現實，此想法亦無不可。

唐在復於十二月又接到外交部發來的〈簽訂國際交通運輸公約事〉，⁴表示：十月三十一日以前簽字者為締約國，將來尚有批准一層可為伸縮之餘地，至公約第五條十一月以後，追簽者係加入國，一經加入若干日後即生效力。就表面解釋迥然不同，本部認為關係重大，希執事速電商聯合會秘書長聲明中國電報遲至情形，務請通容補簽，連同聲明保留書附上，以十月二十九日為批准簽字日，速赴瑞士接洽荷外交、交通部。

至此外交部已經確定了補簽的立場，12 月 15 日唐在復發電文通知外交部已經赴日內瓦並通知電告秘書長，⁵準備簽約事。但是由於簽約日已晚，唐再復於〈補簽鐵路公約事〉中，⁶表示如果中國現在簽約，只有加入國效力，與締約國不同。

「據稱簽約就其已久，證明書早經昔出擬，雖收回添改，是以只有加入，熟思附以簽字，與加入效力不同，與法律股商議，將允本加入文內載明以批准為保留

¹ 參見上件《關於浚浦公約簽字事擬就會電唐公使稿函請簽署譯發如有意見並請見復由》後附唐在復之附件

² 《關於浚浦公約簽字事擬就會電唐公使稿函請簽署譯發如有意見並請見復由》(1924 年 11 月 10 日)，《外交檔案》03-05-081-03-009。

³ 《國際鐵路運輸公約擬不必追認簽字希核復會稿送還由》(1924 年 11 月 10 日)，《外交檔案》03-05-081-03-010。

⁴ 《簽訂國際交通運輸公約事》(1924 年 12 月 15 日)，《外交檔案》03-05-081-03-012。

⁵ 《復十五日電簽國際交通公約事》(1924 年 12 月 18 日)，《外交檔案》03-05-081-03-015。

⁶ 《補簽鐵路公約事》(1924 年 12 月 21 日)，《外交檔案》，03-05-081-03-016。

字樣，為此留有伸縮馬軍屬處治締約國同等地位，可否應辦請速電示」。¹

後來唐在復表示因為連等待四天，都未接到回應，只好先回羅馬執行公使宮見禮節。而此時國內交通部也為了批准國際鐵路運輸公約之事，計畫再次召開國際交通審查會。²

最後該公約是否簽署並無在國際交通大會檔案內見諸，不過依據政府公報中 1925 年 2 月 9 日第三千一百八十三號的通告中，含有交通部國際交通事務處通告，文中如此記錄到：³

某報載中國代表在日內瓦簽訂各國共管中國鐵路之合同一則，殊屬毫無根據。案歐戰後各國因彼此交通業務連絡之關係，曾在日內瓦開國際交通大會…所議事件係關於世界各國海岸水電及各鐵路彼此聯絡運各項規章並非我國一國之事，且與我國之關係並不切要，所以我國只簽訂國際鐵路運輸公約及規章…一案。此案曾經本處及不暇各機關逐次開會討論，並由本部著急外交、內務、財政、海軍、司法、農商、稅務各部處職員開國際交通審查會，詳細討論一致主張簽字，藉表我國與會之誠意。本年 1 月 8 日提出國務會議議決照辦，由本部會同外交部電行注意宮始於 1 月 21 日簽訂，絕無所謂共管我國鐵路之事。某報所載完全不確為事關重要恐亂觀聽特此更正。

由此來看，該約簽署無誤。不過從公報發布的原因看，可知北洋政府處境艱困，即使是相當平等並議約順利的國際公約，政府尚須戰戰兢兢以防有人誣傳，顯示了 20 年代中國內政外交的困難之處。

¹ 暫回羅馬事(1924 年 12 月)，外交檔案 03-05-081-03-017

² 《本月三十日在本部討論簽押國際鐵路運輸公約及規章請原派各員屆時到會與議由》(1924 年 12 月 27 日)，《外交檔案》03-05-081-03-018。

³ 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市:上海書店,1988)，第 216 冊，第 3183 號，164。

第四章 1925 年至 1928 年的中外運費交涉

第一節-交通部的運價改革策略

1924 年北京政變發生後，召開善後會議。1925 年隨著戰事的紊亂擴大，外國公使與國內工商業者開始要求解決鐵路營運上的問題。隨著 1924 年 11 月 24 日中華民國臨時政府制的公布，段祺瑞出任臨時執政，開始了鐵路問題的整頓跟處理。

外國因不信任中國的路政管理，因而質疑中國自訂運價，因此除了外交談判以外，若沒有交通部合作改革，將無法在談判桌上，取得列強對華的讓步。為使華會九國公約以及鐵路統一案的原則，可以照中國的意願落實，交通部自 1925 年開始，陸續推出各種方案、部令試圖改善鐵路管理問題。¹

1925 年 3 月 6 日，交通總長葉恭綽呈〈臨時執政為擬具議案請提交善後會議議決施行文-附提案二件〉。²該文開頭即提出：

所有國家建設計劃應由各主管機關分別籌擬提交該會議決施行，伏查交通事業於國家生存發達均有重大關係，吾國交通四政尚在幼稚時代，近年政潮迭起…綜其受害之點一為行政事權之不能統一；一為交通款項之不能保持，因之政令分歧、業務廢弛，所有工程機械亦均失其培養維持之資，而內外債款屢次衍期……惟當務之急如統一事權及會計獨立等，必先切實施行乃能有相當之發展，而計畫乃可實施。茲先就統一本部行政及保持特別會計兩項夫陳原委擬具議案，伏乞鑒核提交善後會議議決

這份議案的內容，顯示北京政府最後三年至國府設立鐵道部期間，中國鐵路改革的基本走向。由於行政不統一、會計不獨立，導致鐵路等交通建設運作困難，這當然包刮了人事管理與入款運用的問題。中國的運費徵收紊亂，加上材料債款拖欠問題，是形成鐵路統一外債案的遠因。到了 1920 年代國際共管喧囂塵上，交通系與外交系無不努力抵制，因此必須提出有效的解決模式，也因此善後會議時，提出「交通行政

¹ 參見 BDFA.Part II ,Series E,Asia ,Vol 19 annual reports 1919-1926.

²中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，（上海市：上海書店，1988），第 217 冊，3207 號，103-108 頁。

權統一案」、「保持交通四政特別會計案」兩案作為解決問題的方針。這些方針成為北洋後期，乃至國府時期鐵路政策的管理方針，這與同時進行的運價自主談判需同時觀察。

「交通行政權統一案」¹中，指出民國五年以前交通部門自身可維持發展，經濟與產業一有蒸蒸日上趨勢，即使有軍事行動上可由中央有效調度。然而民國六年以後，地方軍人將交通機構的服務還有款項全據為己用，車輛等不當扣留又肆意提款；並由各省自行委派局員控制路線，因此外人挾借款條約倡議鐵路共管等等狀況也因此日益激烈。這必須要以交通行政權的統一來改善。該案列出甲:關於交通行政上之用人權；乙:關於交通行政上之財政權。

甲案中主要內容在強調穩定交通行政人員之待遇以及確立中央任命管理的原則，以防地方軍政當局操縱干預。

乙案則著重在解決交通機構收入與款項運用問題，這裡著重鐵路部分，主要針對路款、收入挪用、軍運干預營業、難以旅行對外債權、恢復宣統三年制定的會計原則等等。

案中提及該年2月20日，駐京使團已經提出鐵路交通之混亂狀態依然紛擾，殊勘憂慮，若此種狀態不快速解決，將影響經濟常態。而中國與外國之通商即由此所生之利益亦將不能確保，又說中國國有鐵路當其建築之時受外國才烙之供給，積欠金額達數億元，影響持有數百萬債卷之外人權益。指出軍人將鐵路視為私產，中國政府必須將行政權予以回收，否則中國國有鐵道將會破產。

「保持交通四政特別會計案」²中，則是強調特別會計方法，將交通部門的收入與支出特別獨立出來，嚴格計算並管理，對於確保該重要官業行政部門與普通行政部門區隔。交通部想達到的重點概括而言就是:此款以為營運，不能任意挪用且宜某像是億收入必先進衝該事業維持費及擴充費之用，尤不能任意提撥。

¹ 參見交通行政權統一案

² 參見「保持交通四政特別會計案」217 冊

以上兩案中的各個細項與要點，構成中國 20 年代後半期，鐵路整頓的基本原則，即使國民政府打著反帝廢約來做為其政治號召，在國民政府鐵道部成立後仍然承接北洋政府的鐵路政策，並加以落實中央集權。¹在交通行政權統一案及保持交通四政特別會計案提出後，交通部與外交部開始在對內路局及對外交涉上展開動作，確保中國的鐵路貨捐與運價問題得以解決，對抗國際共管的呼聲。

3 月 7 日交通部致函財政部「交通財政整理案」。²中國鐵路運價與貨捐問題實際上與財政困難有關，過去國內鐵路聯運問題，在乘客跟行李上聯運方面，很快就達成了協議，然而遇上貨物聯運時，京奉、京綏、京漢、津浦、隴海各路均因貨捐問題而多次延宕、調整。眼下要解決鐵路的管理問題自然繞不過殘破不堪的財政問題，交通財政整理案，主要要求實行特別會計，並訂定原則來解決各個交通部門包含路政、水電、航運的虧損。此僅以鐵路部分進行介紹，簡而言之就是先將各路依其財務狀況分三種形式處理其債務，³另外就是訂定運價原則確保鐵路的營收，可以有效運作鐵路等等。

1925 年，第十三次聯運會議在京奉鐵路管理局召開，⁴該會議及後續的幾場會議，決定將貨物聯運推行至其他國有鐵路，也重新制定了貨物分等表，幾經修改，成為後來國民政府時期，鐵路聯運貨物分等表的基礎。

據 1925 年 11 月 7 日政府公報所載，交通部指令第四二三八號，⁵令鐵路聯運事務處指出：第十三次的國內聯運會議第一議決案，認為現行規章分歧不一、查尋不便，目前需要統一規範如下：

¹ 參見 BDF(A(British Documents on Foreign Affairs), PartII ,Series E,Asia,Vol.20China,1927-1931 1929 chinese annual report railway.

² 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市:上海書店,1988)，第 217 冊，第 3208 號，124 頁。

³ 參見

甲-認為有相當償付能力的如京奉、津浦、滬寧等路借款由各路進款內撥付，仍照舊辦理。

乙-由路政機關自行清理者約八千零九十餘萬元，如各路之短期內外債路電料價之類應由路電之盈餘清理。

丙-歸入大整理案內統籌清理並以一部份由本部設法應付者約兩萬益千九百就十多萬元中除路電兩政墊款尚由部酌量應付外，其餘鉅款債款及收贖商路債款本部實無力負擔。

⁴ 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市:上海書店,1988)，第 225 冊，第 3459 號，335-336 頁。

⁵ 中國第二歷史檔案館編，政府公報，(上海市:上海書店,1988)，第 225 冊，第 4238 號，葉 335-336。

1. 關於客貨聯運之各項運價及運載規章，應分別列入部頒客貨運輸通則。
2. 關於聯運之車站帳目登記規則及所有單式，應編入國有鐵路統一車站帳目則例，及車站帳目單式。
3. 前項通則及則例關於聯運規章有應行增訂者，應由本會議議決，呈部核准，但此項增訂不得違背前向通則及則例之原則。
4. 凡增訂前項聯運規章，應由主管機關通知運輸會議及統一鐵路會計會查明，但此項增訂如與原則抵觸，須經運輸會議及鐵路統一會計會認可後，方可實行。
5. 本會議籌議聯運辦法以求完備，負有專責青請運輸會議及統一鐵路會計會對於一切聯運規章加意維持，未經本會議議決，勿予更改。
6. 國內聯運規章彙覽中關於第一及第二項之規章及單式，應由鐵路聯運事務處分別抄送，以便編入客貨運輸通則及統一車站帳目則例，將來該會覽重行編印時，應即專以聯運所屬之各項辦事章程及單式為限。

以上六項規定主要有幾項目的：一、使交通部能掌握各路的運價制定規範、財政收支紀錄；二、協調先前制定的聯運規章與各路制定的規範，由交部聯運會議斟酌情況整合此二種規範；三、強調中央的權威，路局所訂規章需在鐵路聯運會議、鐵路統一會計會核可後方能施行；四、規範運則規章與車帳會計單式由聯運會議彙編，印刷後送交各部。總體而言，即盡可能地掌握各路營運狀況，在中央與各路協調的情況下，重整中國的鐵路運輸管理。以上命令由交通總長葉恭綽於 1925 年 11 月 7 日發布。

然而此時國難當頭，時局動盪。11 月 17 日督辦賑務公署呈〈臨時執政為續就常關及交通附加賑捐按照被災各省區災情輕重儘速分別支配開單仰祈鑒核文〉，¹就分配賑災捐問題進行了調配。雖然政府努力不造成影響，但是運價本身的輕重很難被拿捏在政府手裡，因為若非軍人抽捐，就是天災急需賑濟，這種情況從 1924 年至 1927 年都難以改善，也使中國新訂的鐵路貨價分等表在 1926 年 2 月 1 日實施後僅到八月就被抗議過重。²

¹ 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市：上海書店，1988)，第 225 冊，3459 號，377 頁。

² 參見《政府公報》，第 227 冊，3577 號，頁 356。交通部至東省鐵路總公所公函，該函中要求將客貨

另外，1926年3月6日交通部亦將新訂的鐵路客貨運輸通則、分等表送交東省鐵路總公所，這應該是基於先前簽署的《國際鐵路運輸公約及規章》之相關規定，需在施行聯運通則時，告知外資鐵路相關事宜並加以協調。公函並未有強制要東省鐵路執行通則的內容；該路也未回應，這應該是在基於條約法理下的伺機行事，主要目的還是確保中國執行國內聯運通則時，不受外資鐵路的干擾，但中國也不會強制要求外資鐵路跟進。¹

因此1926年交通部指令第一九零九號令，津浦鐵路管理局局長朱曜電二件，〈陳報客貨運加價情形由〉，當中談及

客貨加價原為增益收入起見，但皆知運輸原則，運率之增減應視客貨之能否擔負為標準，蓋運率益增，在運商則成本益重，或致妨礙及推銷；在旅客則費用益昂或致旅行裹足，直接減少商業貿易，間接影響鐵路營業。即使無此項窒礙而商旅必避路運價重，或改由他途運輸，是運價雖為有形之增加，而路款反受無形之損失。是以鐵路客貨運輸之能否發展，收入之能否增益，當已所定運率是否為客貨能力所能負擔為斷，凡可獲利能擔負者，加價固可增益收入；設或不堪擔負，或有其他寄運情形，且疑減輕運費以其招來而增收入。…究竟加價後客貨是否足以擔負，收入是否確可增加即應隨時加以精確之考察，以期路商兩無妨礙，除分另外，應即遵照將加價後客貨營業，與未加價前五年內同一月分之運輸分別人數、主要貨物之噸數，及進款按月造具詳細比較表，隨時加以研究並送部考核，以視加價之時效 部印 中華民國十五年八月三十一日 交通總長張志潭²

從上述分析可得知，交通部在1926年已具備訂定運價並實施的權力，不過由於中國鐵路管理不善、收費高昂而未嘉惠大眾，要求津浦路局長送交加價年內同一月份的客貨運輸總量、進款額度，與加價後的客貨運輸總量、進款額度。將加價前後的收入

運輸通則及貨物分等表字第六次會議以來已被修正，要求各路自本年2月1日起實施。從以上來看似乎有意圖將該運價原則貫徹至中東路。1926年3月6日。

¹ 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市:上海書店,1988)，第227冊，3577號，356頁。

² 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市:上海書店,1988)，第230冊，3738號，60頁。

與運量資料相比較，以得知 1926 年 2 月新訂運價的問題。不過，並未找到津浦路所送回的資料。同樣的部令也被傳給京奉、京漢鐵路。

值得注意的是關稅會議在 1926 年 7 月正式結束時前，¹中國早在 2 月就宣布施行，可見關會期間的運價談判是有得要領的。

第二節 關稅會議中之交涉

面對英、美、日三國對中國鐵路運價與貨捐的不滿，外交部與交通部不斷引用九國公約的方法並未見效，於華會上擔任代表的施肇基，開始針對此種困境思考對策。

交通部對於該問題的意識，是比較清楚的，從 1921 年津浦鐵路運價交涉以來，交通部的立場雖在該年十月前稍有猶疑，但在 10 月後就逐漸確立方向，即門戶開放原則不應剝奪中國鐵路優待本國商貨的權力。1923 年吳毓麟接任交通總長以後，仍採取 1921 年以來的立場。外交部方面，則從一開始的追求門戶開放而忽視鐵路自訂運價，到 1921 年底才將門戶開放與鐵路自訂運價結合，1922 年施肇基在華會中的表現即是顯例。²

駐美公使施肇基在 1924 年 5 月，³寄送公函要求外交部將英美等國所訂優待本國貨物、船隻等法律撮要查復由，意圖運用英美等國過去的條約法理，進行反駁，要求外交部立刻查詢英、美、日、法等國優待其本國航權、工業的政策。

1924 年 7 月 6 日，⁴施肇基發函告知外交部，要求交通部之委員會研究該問題，認為英美等國不應該將華會上確立的鐵路運輸權利，擴大解釋為與國內商務平等，而之前荷蘭領銜公使歐登科所引用華會第二十一一次會議上，施肇基針對鐵路問題向英國代表所發的聲明被故意隱去不提。施肇基決定運用英美過去在優待本國運輸業之條約法

¹ 王珍富，〈關稅特別會議的評價問題-以關稅自主案為中心的分析〉，《史學集刊》2011 年 9 月第五期，頁 119。

² 南京第二檔案館編，《北洋政府檔案-80》，外交部，太平洋與遠東委員會第二十一一次會議議事錄，頁 488-490。

³ 《請將英美等國所訂優待本國貨物船隻等法律撮要查復由》(1924 年 5 月 15 日)，外交檔案 03-05-068-02-003。

⁴ 《關於鐵路運價一事請將與外交團來往文件擇要抄示俾資接洽由》(1924 年 7 月 6 日)，外交檔案 03-05-068-02-004。

理，作為談判依據。7月17日，¹施肇基要求抄送以往與此案相關之與使團往來的文件，做為準備談判的依據。

施肇基早年隨「憲政考察團」出訪歸國後不久，²1906年被郵傳部侍郎唐紹儀推薦，擔任郵傳部右參議兼京漢鐵路總辦，從此開始參與鐵路事務，不久後又調任京奉鐵路會辦。在赴外務部工作前實際擔任管理鐵路相關作業，因此在鐵路問題上施肇基有其專業跟經驗，因此他對鐵路業務有相當的能力。1924年8月9日，施肇基表示美國的對內商務優待法律已寄回《THE America Commercial Act》一書給外交部進行研討，³其餘各國請駐各該國使館查明。

交通部在1925年4月8日後陸續收到英國抗議京漢鐵路對漢口廠所製肥皂不肯與華商一律計費的照會。⁴交通總長葉恭綽9月9日發出咨文予外交部，⁵指出華盛頓會議於鐵路運價一案，已經爭執三年，華會九國公約第五條關於鐵路運費不加歧視，系專指狹義上的外國，不應包含本國在內，此為施代表在華會上多次聲明而得。目前關稅會議即將開始，這件案子可能會一同被提起，我有多次聲明之證據，因此有一定的法理。萬一不據理力爭，到時未來他國代表亦會接受此說法，目前我關稅不能自主，必會危及我國實業，故應聯絡財政、農商部一同討論。

自從1840年代南京條約以來的附約，如虎門與望廈條約，中國的協定關稅被逐步確立，難以切實值百抽五，巴黎和會期間一度想要突破關稅自主的限制，然而於上海召開的稅務會議歸於失敗。華盛頓會議幾經討論，總算得到一個召開關稅會議，討論中國徵收25附加稅的相關安排。然而關稅會議卻被不斷延後，或者因各種理由在關稅的徵收上給予阻撓，為使會議成功召開，中國透過多種管道與方法進行談判。

¹ 《抄送關於鐵路運價事與使團來往文件由》，《外交檔案》03-05-068-02-005。

² 施肇基，《施肇基回憶錄》，(台北:傳記文學，1967)，頁51-61。

³ 《關於中國鐵路運價一事送上 Thetntcommerceact 請查收由》，《外交檔案》03-05-068-02-006。

⁴ 同上

⁵ 《九國條約內鐵路運價平等待遇一案請詳加注意俾期通力合作共策進行由》(1925年9月5日)，外交檔案03-05-068-02-009。

將鐵路運費作為在沒有關稅自主下的一種替代品，另外也可以作為談判關稅時的籌碼，這是運費問題被提上關稅會議委員會時的目的。1925年9月15日，外交部回覆交通部同意這項規畫，並擬定轉達關稅會議委員會。¹

與此同時，華北的路政持續惡化，除了吳佩孚控制京漢鐵路以外，張作霖自1922年控制了京奉鐵路關外段，挪用路款、抽收運費過高等問題均存在；²馮玉祥控制京綏鐵，1926年成立「利商轉運局」，同樣徵收高額費用。³美國、英國與日本持續送來照會，攻擊京漢、津浦、京綏、京奉分別對他們在華工廠製品、貨物運價徵收過重，⁴一直到關稅會議於10月開議後仍不止息。⁵

關稅會議的談判，從1925年十月開始至1926年7月結束。該會議系據華會《九國間關於中國關稅稅則之條約及附件》而來，本應迅速召開，然因各國有意拖延且中國內政不穩，直到1925年10月才召開關稅特別會議。中國方面提出的關稅自主案及裁釐與國定關稅率同時進行。關稅會議雖然召開將近一年，但至中國在1925年與1926年受困於內戰與動盪，加上日本與英美之間互相牽制，因此並未在當時的會議結束時有確實並明確的結果，雖說在1925年的11月19日與會國代表即已決議承認中國關稅自主，並從1929年之1月1日生效，只是中國也必須切實裁撤釐金。⁶

當時中國民間對於此會議的關注極高，東方雜誌於1926年23卷的一號登出一篇「國民外交與國際時事研究」，⁷強調民氣團結一致對外反帝，尤其是反對英帝國主義對爭回國權的重要性。可見當時關會召開時，外交部所受到的壓力。1925年11月25日，施肇基傳送一份密件討論鐵路運價事之，⁸表示韋羅璧(Westel Willoughby)已擬定了詳備的辯詞，韋羅璧認為中國的運價制定權很鞏固，所以應該努力阻止外國的干預。

¹ 同上件。

² 參見 BDFA, Part II, Series E, Asia, Vol. 20 China, 1927-1931, china report railway 1927. p. 78-79.

³ 《利商轉運局事》(1927年11月9日)，《外交檔案》03-05-005-02-007

⁴ 《京漢隴海兩路對於肥皂公司之貨物不肯與華商一律計收運費一事函催早日見復由》(1925年9月29日)，外交檔案 03-05-068-02-011。

⁵ 《津浦鐵路對於日本商運貨有不等之待遇請設法從速撤消由》(1925年11月24日)，外交檔案 03-05-068-02-017

⁶ 馬振犢、唐啟華、蔣耘，《中華民國專題史－北京政府時期的政治與外交》，(南京大學出版社，2015)，頁363。

⁷ 參見東方雜誌1926年23卷一號。

⁸ 《鐵道運價事》(1925年11月25日)，外交檔案 03-05-068-02-018。

1 韋羅璧辯詞

中國駐美使館顧問韋羅璧所擬具的關於鐵路運費的辯詞，於 1925 年 12 月 27 日送抵外交部，¹用英文書寫的長達二十一頁，用其內容可探知中國在會議上意圖如何爭取鐵路運價談判的權益。其內容除了重申九國公約的原則內容，其門戶開放下包含了尊重中國領土主權完整，以及所謂的各國利益均等，不加歧視乃是針對外國而言，不能牽涉中國自身對其國民的權力關係。

除運用九國公約外，該辯詞加入了其他的理據，以美國的在巴拿馬運河對本國商船的優惠政策、條約作為依據，進行談判。美國對本國的商業及航運業者進行的優待，表現在 1920 年海洋商業法上。此外對於 1912-1914 年美國與英國的巴拿馬運河收費爭議，中國也做了觀察，認為美國的國會對英國在運費問題上的讓步乃是根據美國威爾遜總統的政策，而非基於之前所簽訂的《海約翰-龐斯福特條約》(Treaty of the Hay-Pouncefote)。該項條約承諾給予英國與美國在船隻通行費上的平等待遇，但美國國會在 1912 年認為這條條約並不能牴觸美國對非本國註冊船隻收費的權力，該年 8 月 24 日通過法令要求「對從事美國沿岸貿易的船隻不徵通行費」，由於只有在美國註冊的船隻才可以參與美國的沿岸貿易，即使不是明文針對美國船隻給予優惠，但也確保了大部分的美國商船不需收費。美國行政部門與英國當局都對這個違反 1901 年《海約翰-龐斯福特條約》的法案提出質疑，國會最後在 1914 年廢除該法案，但不是因為國會以前對這個條約的解釋在法理上是錯誤的，而是把給英國的特惠讓步，解釋為威爾遜總統的對英外交政策。²

然而，關稅會議上對於鐵路運價徵收問題的討論卻不是這麼明顯，關稅會議各大委員會的討論重點都圍繞在關稅自主問題、裁釐問題、臨時過度辦法，並沒有獨立討論鐵路運費徵收問題的紀錄。目前來看，該辯詞極可能並未在關會上直接使用，而是作為一種參考，伺機於會中提出部分內容，作為談判外國貨徵稅的依據。

¹ 《鐵路運價問題案呈事羅璧擬具辯詞請查核由》(1925 年 12 月 27 日)，外交檔案 03-05-068-02-025。

² 參見韋羅璧辯詞

1926年一月英國公使麻克類(Sir James Ronald Macleay)，¹又提出京漢隴海兩路徵收肥皂公司運費問題，不過這是最後一次檔案有載的外貨運費抗議，從1926年初到1927年中期間，針對外商運費的抗議就不再出現。美國FRUS檔案中，紀錄一場針對中國鐵路財政、管理問題舉行的會議，這是英、美、日在關會時期同時進行的會議。

2 英國、美國的態度

在1926年5月12日時，美國駐華公使馬穆瑞(John MacMurray)，²送交美國國務卿一分報告，是在北京與英國及日本代表針對中國的債務與附加稅徵收相關問題，進行了會議之後，所草擬的議案結果。該協議在報告中分為五大項，歸納其重點就是，規定中國未來在取消釐金以後，對中國財政所需的補償及整頓措施，並涉及鐵路財政問題。首先是針對海關所能課收的貨物品類表列，規定這些貨品能課徵附加稅(華會2.5附加稅)，這些附加稅不分海陸一律徵收，並同意這些附加稅應由海關稅務司收取。³

這些規劃大致分為幾個步驟，首先是計算廢除釐金與子口稅後，這些新開徵的附加稅要以多大的比例分配給海關與中國的中央、地方政府做為補償，在解決補償後，利用剩餘部分作為抵押，進行貸款已解決中國的鐵路財政問題。

1926年2月中國推動自訂運價之所以未遭反對，也許能從以下這段報告節錄觀察

「進一步理解的是，鑑於中國鐵路在促進中國繁榮方面的重要性，因此重建其信用是至關重要的，中國將儘早採取措施恢復鐵路的商業效率，並確保鐵路收入能夠充分滿足鐵路的財政」。

這等於是接受了中國鐵路取得費用的急迫性，剩下的就是如何運用列強主導的貸款計畫，來解決中國鐵路財政的問題。

此後，針對中國的鐵路管理已經有了共識，就是英、美、日必須主導一個方案，該方案通過規劃中國運用附加稅進行貸款，解決中國的鐵路營運問題。英、美、日針對附加稅用在「行政暨管理費用」及「合併內外債務」兩者間的比重問題進行爭執。

¹ 《京漢隴海兩路對於肥皂公司貨物歧視收費事請即示知由》(1926年1月9日)，《外交檔案》03-05-068-02-027。

² FRUS, John MacMurray Peking, 5 / 12. p. 750.

³ 參見 FRUS-1926 china Page. 750.

這兩者都包含鐵路收入的徵收與運用問題，最後在美國代表的報告上，針對這個問題的磋商內容有著詳細的討論，此處僅舉重點關於鐵路運費收入者討論。¹

依美方紀錄，英國在協商之後同意了幾點：²將進口附加稅四分之一的額度，劃為釐金補償費；湖廣和津浦鐵路釐金不應由釐金補償基金支付中；債券的攤銷應該放在其他目的之後；湖廣和津浦路收費應該放在鐵路應急基金；應該將應急基金的數額在最初幾年固定，這個數額將大於根據英國提出的 25%-75% 的分配比例。

英國的鐵路財政方案提出了鐵路應急基金(railway contingent fund)這一概念，這筆基金就會議上的描述，是由中國鐵路的運費中的釐金部份組成。也就是說，為了使中國的鐵路能夠維持有效的營運，其所收運費必須用於維持鐵路的營運、債信所需。以往採釐金、貨捐的形式，導致鐵路貨物的收費用於他途，進而使鐵路收費高昂卻欠缺保養。該項規畫的概念是確保鐵路的收費，必須用於鐵路本身，包含釐金等稅務性質的收入，也應比照辦理。理論上，這對於貿易環境與鐵路經營而言，不失為一個良好的方案，但最終並未被落實。

美國的對華政策就是促進門戶開放，以確保美國以後到者的身分，能在盡量不受他國勢力範圍限制的情況下，享受在華投資、貿易利益，鐵路政策上大致如此。也因此，美國希望給予中國一定的讓步，換取對華投資環境的穩定。該次關稅特別會議上對中國鐵路問題的決策，一定程度上符合美國的利益；英國方面雖然著眼於龐大的在華既得利益，希望共管鐵路，但在中國外交部的抵制還有中國紛亂的局面下，關稅會議無疾而終。作為會議主要目標的附加稅徵收還是在 1926 年 12 月 18 日發表〈變更對華政策建議案〉之後，才開始逐步被北京政府、國民政府執行。鐵路事務這樣的較為末端的案件，最後也沒有被正式簽訂條約執行。美國政府在 1926 年的報告中，耐人尋味的留下了一段話：³

英國代表團對這些非正式會議的終止給美國代表團帶來了明顯的失望，因為美

¹ FRUS, 1926-china.p.829- consolidation of Debts.

² 參見 FRUS, 1926-china.Page 832.

³ 參見 FRUS1926-china.Page 833.

國代表團認為，中國不應該宣稱外國代表團沒有認真嘗試幫助中國，並且他們沒有誠信去執行。美國代表團認為，大國代表應該繼續努力就一項具體計劃達成協議，從而形成與中國簽署新條約的基礎。代表們可以相互達成這樣的協議，如果沒有中國政府有能力簽署條約，就認真地把這個方案擺在適當的時候提交討論。但是，因為美國代表團無法自行批准一項計劃，以較低的利率為債權人提供新的合併債券，在一些情況下，本金減少，更不用說新的債券，根據分配一個不知名的貨幣比例的利息和本金支付安排，而且由於英國代表團的故意和談判，試圖解決這個問題似乎進一步徒勞無益。

依據美方的判斷，英國會不願意繼續談判的原因還與華南的情況有關，認為

「似乎也影響了英國人對這個問題的態度，以及會議前的其他問題」。

總體來說英國對於鐵路融資時，觀望不前，這可以從英國外交部的施政報告中看出端倪，畢竟進入民國以後，英國投資人都不斷地吃眼前虧，令他們不敢在中國風雲變色之際，參與前途未卜的貸款。

美國最後落寞地總結，認為

在這個問題上還有很多工作要做，因為北京如此一個負責任的政府的消失，加上英國代表團不妥協的態度，無法運用華會海關附加稅去執行一個超越華會條約授權範圍的貸款計畫，去解決中國的財政問題。在考慮整個債務問題時，將用於支付債務的華會附加稅收入那些資金幾乎不會得到緩解。¹

不過，儘管英、美、日等國最後無法將決議落實，這類決議的方針多少被北京政府及後來的國民政府所採納。²而且，華會列強失去了運用貸款，指導中國鐵路財政的機會，鑒於鐵路的財政、運價整頓已然展開，英國、日本也未繼續提出運價交涉。

¹ 同上參見於 consolidation of Debts Page 829-833.

² 參見 BDFA(British Documents on Foreign Affairs), PartII ,Series E,Asia,Vol.20China,1927-1931:annual report on china,1929 railways.p.256-259.

第三節-中國鐵路運價的整頓

1 關稅會議後國內聯運運價的整頓

自從 1924 年北京政變以後，直系、奉系、國民軍系彼此傾軋廝殺，直至 1928 年南京國民政府在蔣介石聯合閻錫山、馮玉祥北伐後才告一段落。這段時期過程紛擾，直接影響到了北京政府外交談判的進展。儘管如此，透過奉系與國民軍系的權力平衡建立的臨時執政政府，仍然成功開啟了關稅會議，並且取得了關稅自主案的成果。¹然而，北京政府經過了臨時執政、攝政內閣、安國軍政府三個階段已經脆弱不堪，南京逐漸取得了英美等國的外交支持。

從 1927 年 1 月 12 日政府公報的一篇總統令中可見，各海關的進口附加稅已經開徵，關稅會議主要目的已經達到，鐵路運價已不必作為貿易壁壘或談判籌碼，再加上要取得外國支持，北京政府自然必須改變其對鐵路運價與附加捐的態度。²

1927 年 3 月交通部發出公函〈交通部致各路局所函-附三表〉，³要求各路局針對戰亂以來紊亂的鐵路運價、貨捐進行考察。交通部要求前兩表牽涉「現行客貨運價的」部分，由部填寫；表三的「現行附捐」則由路局填寫，可見中央試圖主掌運價的制定。所謂的第三表即「各路客貨運附收各項捐款調查表」，該表採直式，分客運與貨運兩項，下面有附捐名目、附捐費率、實行日期、施行期限、徵收辦法、由何機關令飭辦理、收入之款撥解何處、以否呈部核准或備案、附註欄位。可謂是相當仔細。

5 月交通部下令吉長、四洮路局辦理，並針對訂有專價的表格或有案可稽的鐵路路局分別對表一表二進行填寫。針對津浦、京綏、正太、道清、膠濟等路也比照辦理。

¹ 馬振犢、唐啟華、蔣耘，《中華民國專題史—北京政府時期的政治與外交》，頁 156-180。

² 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，（上海市：上海書店，1988），第 232 冊，3855 號，頁 64。

³ 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，（上海市：上海書店，1988），第 233 冊，3905 號，頁 67。

表一各路現行客貨運運價表、表二各路貨運專價調查表、各路課貨運附收各項捐款調查表。

表一：分客貨運以下，各列現行運價實行日期、現行運價較舊價增減若干、某年某月呈部核准或備案。

表二則僅列貨品一欄，下分：專價價率、起訖站點、專價較普價之增減、何年何月訂定、施行期限、從前是否定有專價、訂定或改訂專價之原因、某年某月呈部核准。

1927年6月30日大元帥令，國家徵收各項賦稅雜捐…繁多…疲於，工商日漸凋殘既非體恤民艱之道，亦違國家釐訂稅制本意，著由財政部會商各省區將現行一切賦稅、雜捐嚴加綜合分別釐正，酌量裁減，嗣後非經中央核准，各省區不得擅加捐稅以恤民隱而重法度。¹

7月26日通部訓令京漢、京奉、京綏、津浦、膠濟、吉長、四洮等路，要求各軍干涉行政截留進款加徵附捐，以至於此，若不力加整頓前途將不可收拾，嗣後除軍事運輸歸交通總司令部管理外，所有路政事宜著交通部負責辦理，各軍不得再有干涉。並且補充已設置的貨捐須由有關部門與各機關協商裁減辦法，以符合經濟原則。²

2 張作霖至國府初期的鐵路運價規費整頓

交通部與各路局自1926年，改定國有各路貨運價章。受限於戰亂，即使是華北路局之間都無法徹底落實，膠濟鐵路在1927年仍維持日制貨物分等制度，³雖說對日商特惠待遇已經取消，但交通部仍要求膠濟路局應該跟上制度。且1926年所訂運價從二月落實，僅至八月就被抗議過重，顯示中國管理經驗、能力的不足。

1927年8月3日，代理交通部務的次長常蔭槐，⁴於訓令京漢、膠濟、津浦、京綏四路局長時，表示本次的整理鐵路減輕運價議決案內，關於鐵路運價問題須按照各路情形，分出部份不妨加價以維持該路營運之貨物。會議中列出了三個原則：一、大宗貨物應定暫時專價辦法；二、貴重奢侈品及消耗品應酌加運費；三、日用必需品應酌減運費辦法，應由處長會議詳細討論。又恢復聯運議決案內載，聯運大宗日用必需品之貨物應由各路本互助之精神核定連運價率，以獎勵各項連運貨物各等語。

以上可以觀察出幾個問題，首先為了維持鐵路的營運仍然無法做到將所有貨物減免貨捐，而且還需要加重某些貨物的捐率及運價。可見中國本身財政經濟條件的限制仍然無法徹底落實，此外交通部在該訓令後段更表示針對因長期無法運送而囤積的貨物要赴各站考察，可見問題並非一時半刻可以解決。此外，由於連年兵禍造成的鐵路

¹ 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市:上海書店,1988)，第235冊，4020號，頁3-4。

² 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市:上海書店,1988)，第232冊，4015號，頁64。

³ 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市:上海書店,1988)，第236冊，4132號，頁783。

⁴ 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市:上海書店,1988)，第235冊，4060號，頁559。

損失，都需要經費才能解決。客觀來說，除了剪除不必要的軍事附加捐，國有鐵道本身確實需要額外的運費或經費挹注。

8月16日，交通次長代理部務常蔭槐又送一呈〈大元帥為嗣後各省區振糶運輸減價條例辦理條文〉，¹主要處理1925年通過的鐵路振糶運輸減價條例在減免程度上的調整。大致而言，減免的貨品有四項：粗糧、衣服、藥品、帳篷銀錢。依據條例本是按普通運費打五折收取，不過常蔭槐將粗糧折成75折。這應該也多少受限於財政的需求，能做到此點已屬不易。同月同日交通部又訓令各路重整過去報告用的各種表冊，針對已經不合時宜，無法因應軍運後狀況的表冊加以刪改，以防浪費公帑。統計三十二種表冊有十四種必須停止造冊，要求執行等等。

此外，據1927年11月的公報上，交通部訓令第610號可知，這次的鐵路局長會議已經根據交通部第197號訓令，擬定出減輕運費三種辦法。運費依照分等制度參酌沿路物產運銷情形，並分別日用及大宗物品，擬定修改辦法與局長會議減輕運費議決案，由局長擬訂後呈部實施。

具體而言，該次局長會議所決定的運費分三大項：大宗貨物應定暫時專價；貴重奢侈品及消耗品應酌加運費；三日用必需品應酌減運費詳細辦法。經由處長會議擬定呈部施行。另外提及京綏路由於貨捐過重，再捐稅為解決前核減運費於事無補，因此要在解決貨捐之後再行籌辦。²

交通部隨後即命令津浦路局依據劉恩承委員根據該路所擬定的大宗貨物專價及減輕日用必需品運費辦法實行。³雖無列表，但該令中有用實際的數字規範運則。

(一)黑棗由灤口濟南運津，每車噸收費四元八角由禹城運津每車噸收費四元二角五分

(二)乾柿子由兗州濟寧段內各站運津每車噸收費十元零二角

(三)水梨由騰縣運津每車噸收費七元

¹ 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市：上海書店，1988)，第235冊，4070號，頁719。

² 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市：上海書店，1988)，第237冊，4141號，33頁。

³ 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市：上海書店，1988)，第237冊，4141號，33頁。交通部訓令614號。

(四)花生油濟南滕縣間各站至今每車噸收費五元

均為查酌該路線在運輸其行招來北運大宗貨物之辦法又土布、土麵為日用必需品，該路所擬無論零擔、公噸、整車均按現行價九折收費。於民生、路運均能兼顧，核與局長會議減輕運費之主旨極相符合，業由處長會議議決照辦，應即遵照辦理，定期公布施行，仍將實行日期據報備案，又該路其他大宗主要貨物及日用必需品有無應減運價之處，仍應察核該路業務發展情形，隨時詳細研究擬定辦法呈核，是為至要此令。

緊接第 612 號令即指定京漢鐵路管理局，依據局長會議所訂的大宗貨物專價及減輕日用品運價辦法辦理貨運事務。¹

查鐵路運價應以客商力能擔負者為核定之標準，比歲以來運價既已增高，捐稅復極繁重，不特商運受其影響，且於平民生計關礙尤多。此次局長會議議定大宗貨物應訂專價及減輕日用必需品運價之辦法，實為救濟民生…煤斛一向為該路北段大宗運輸又系民生日用必須之品，而該路現在既將晉煤及各項合同專價取消，而第三十二款普通運煤專價教錢又增百分之二十，且周坨兩站運京煤斛特價，每噸每公里竟達四分有餘，殊與商力民生至有妨礙，亟應設法減輕以蘇民困而暢路運。…擬將該路坨里周口店運京煤斛蓋案第三十二款專價，照實在里程計算核收運費時，加裝煤斛，應按第三十二款專價減百分之二十核收。運費均以兩個月為期，各辦法核與局長會議議決減輕運費之主旨極相符合，業由處長會議議決照辦…應該酌減運價之處，仍應察酌該路業務發展情形隨時詳細研究

綜觀以上的數份交通部令，可以觀察幾點。1926 年又再次修訂了聯運貨物分等表，將 1921 年公布的貨價分等表進行修改，不過由於負擔過重，1927 年再次更改。除了並未有統一的列表以外，針對各鐵路的經濟環境及運輸管理實際上只是擬定了大致上的三原則：大宗貨物專價、奢侈貴重物加價、民用物資減價。在這三大原則之下給予各國有鐵道路局長，依據各自需要對各路的個別貨物增減運價。1921 年以來，交通部

¹ 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市：上海書店，1988)，第 237 冊，4141 號，34 頁。交通部訓令第 612 號。

將運價作為關稅替代機制的思路已被排除。中國本身難以剪除的鐵路貨捐、附加捐，就已經使民生運輸相當困難，就算在運價上針對外貨徵收高運價，也時常因為中國本身依賴外國進口產品，反而增加商民的運輸、製造成本，不但無法起到關稅的作用，反而嚴重使各界對國有鐵路管理不滿，挑戰中國既有的運價制定權力。

據 1927 年 11 月 9 日第 147 號政府公報中，國內外聯運的恢復政策也已開始準備。¹ 根據京漢、津浦、京綏、膠濟、四洮、吉長路局會議，通過的各路會議議決恢復聯運辦法，對貨運的部分有如下敘述

現在各路交換車輛深感困難，所有各路或統一某段間之整車貨物運輸，應極力設法發售聯票。目前各站均頒有各項單式及一切必要文件，以為辦理貨物聯運之用，所難解決者惟運價問題耳。查各站本已備有聯運貨物價目表，凡在各路未加價以前所有各種貨物運價皆已一一詳載，此項價目表仍舊適用。惟須將各路線時加價成數及各項附捐分別加入，其應加之數目應由鐵路聯運處對於各站特發通知。各路亦應將各該路線時應加價成數報告鐵路聯運處，由處彙總計算發出通告。此外定有專價之貨物應由處體察情形另定價章，惟此項貨物及其運價既須另案研究暫時辦法，如何尚難決定，合併聲明。²

由此，可之 1927 年的國有貨運三原則雖不完備，但中國已執意對此進行安排。

綜觀 1927 年鐵路運價協商似有一定的成果，雖因戰亂頻仍效率不佳，但整體而言中國在鐵路自訂運價上主要的障礙已不是外國的抵制，而是出於內部的問題較多，比如賑災、軍事干預等等。這也顯示自 1918 年統一鐵路外債案以來，列強要求共管鐵路的威脅暫時已經過去。雖說中東路仍然無法為中國中央政府所掌握，但國有鐵路中國的營運權力已經相當清楚，只待內政穩定、兵亂平息即可正常營運。

¹ 中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(上海市:上海書店,1988)，237 冊，4147 號，127 頁。參見交通部訓令 京漢京奉京綏津浦交際四洮吉長鐵路管理局 附件-各路會議議決恢復聯運辦法。內分甲.國內聯運；乙.中日聯運華北聯運及中東鐵路聯運。貨運為第二大項。

² 1927 年 11 月 9 日第 4447 號，第 237 冊，128 頁。

1928年第十四次聯運會議由南京國民政府召開，¹針對之後重整運輸的問題多所重視，值得注意的是，此後的會議再討論貨物分等時，並未將外貨問題提出，而英國也未繼續提出交涉。聯運應當不可能只能針對國貨進行運輸，因為在華設廠貨物與進口貨的問題不可能在聯運時迴避，較為可能的原因是關稅自主後實施的裁釐，²讓鐵路運輸價格下降，盤剝問題不若以往嚴重所至。中國也意識到過往的高運價政策，在北洋時期未有太多意義，從1927年重訂運價開始，亦以減低運價為依歸。

3 滿州對日貨物聯運問題

1921年日本與中國就津浦鐵路的運價發生爭執，直到1927年進行中日鐵路聯運時，都還針對課徵外貨運價的原則討價還價，這一問題在中日聯運會議始終無解。

從第二次中日聯運會議以來，貨物聯運問題就已經被提出，1926年10月1日星期五，³在東京的中日聯運第十四次會議上，各項問題大致已經決定，只剩手續和條款問題。

根據1926年「第一次中華國有鐵路與南滿鐵道間貨物聯運會議協定書」進行觀察，⁴我們可以理解該次的議案主要討論的就包含了聯運貨物分等表與運價表，⁵另外還有貨物聯運會計問題。這裡主要針對聯運貨物分等表與運價表討論，⁶因為這直接牽涉到運價交涉之問題。從外交部給交通部的照會可以看出，即使訂立了議定書，但是針對外商貨物的運價訂定問題，至1927年仍有爭議，因此該議定書的效力與性質就很值得我們多加考慮。

仔細觀覽該議定書並未訂出聯運貨物分等表與貨價表，因為依據甲字附件的審查會報告書，審查會議定由各路發行小冊子載明貨物聯運各辦法，包含：貨物聯運通則、

¹ 國史館藏，第十四次國內聯運會議記錄，頁14-19。

² 國史館藏，第十五次國內聯運會議記錄，頁10-11。

³ 第十四次會議的第一會。

⁴ 國史館藏，《第一次中華國有鐵路/南滿鐵道間貨物聯運會議協定書》交通部鐵路聯運事務處。民國15年。

⁵ 中國路政司長劉景山同意之後可以討論貨物聯運問題。

⁶ 參見《第一次中華國有鐵路/南滿鐵道間貨物聯運會議協定書》，頁17-23。

聯合貨物等級表、運價表。因此決定此次的合同僅包含規定各鐵路間關係之各條文。所有運輸條款、貨物等次及運價應分別編入上所提及的小冊子中。¹

至於聯運貨物等級表及運價表的部分，審查會決定要在合同簽訂以後，經各路研究後在北京開會決定。

該聯運合同主要規定了貨物聯運時之辦法，以及為了運價依據聯合貨物分等表與運價表等條款，另外就是針對貨物保護的部分有所著墨，至於最關鍵的聯運貨價則交由後續會議解決，這應該也是 1927 年鐵路徵收外商運費交涉的密件會談及此事的原因。很可能由於 1926-28 年間的戰亂讓實際的聯運會議或相關工作根本無力執行，所以只存在這個大綱性的聯運合同以及未定案的運價表。

1927 年六月，交通部擬出一份鐵路運價事呈給外交部，²內容是談及此後對於中日南滿聯運後，徵收外貨運費的問題。該文件申論中國的立場，交通部表示，由於中國之工商業尚處年幼時期，又無關稅自主之權，因此以在鐵路運費上對外國貨品進行運費課徵，作為補救。為此迭遭英日使之抗議，以其違反九國公約第五條鐵路不對任何一國實施歧視，然而查該約之精神為對外國而言，中國並不包含在內，以此為由反駁使團意見。然而本部並未有良好辦法以認定何者為洋貨何者為土貨，最近應鐵路聯運會議之要求，訂出外國貨認定標準：由外國輸入本國貨物；在本國製造之組織其生產運作條件與中國法律不符合者均為外國貨。希望外交部詳細研究之。

最後，1927 年所形成的密件，³是做為《鐵路徵收外商物品運費交涉宗》的最後一份文件。該年七月外交部對其回覆，鑒於因應南滿鐵路與中國國有鐵路的貨物聯運會議已經展開，日方要求針對中外貨物有明確定義，如此才可依據中外貨物分定貨等。該密件內容大意提及：對於交通部先前所列理由，直接回覆者皆準。不過針對外貨認定及徵收上，外交部要求進行調整，交通部所提區分外國貨的標準有二：一為由外國口岸輸入貨品；二為；在中國製造之工廠組織其生產運作條件、所受待遇與中國法律不符

¹ 同上 25-44 頁。

² 《鐵道運價事》(1927 年 6 月 23 日)，《外交檔案》03-05-068-02-030。

³ 《密件》(1927 年 7 月 9 日)，《外交檔案》03-05-068-02-031。

合者均為外國貨。對於第二條，外交部認為自從馬關係約以來，外商可在中國本土設廠製造，若完全依照中國法律判定其製造組織是否認定為外國貨，則其大多都可被視為中國貨，因此外交部認為應該對這條加以修正。

至於應該如何改善這個缺點呢？外交部認為，由於該類貨物運用中國本土資源發展實業，有助中國實業發展，若完全將其視為外國貨那並不妥當。因此採取折衷辦法，對於該類產品在外國貨與本國或之間，另訂一個折衷的鐵路運價，以此達到妥協，一方面保護中國工商實業；一面不強烈與特權國進行衝突。

除了東北地區的鐵路聯運外，第十四次中日聯運會議還討論了膠濟鐵路的中日貨物聯運問題，¹在該屆會議協定書中紀錄，第五議案討論膠濟鐵路聯運中日貨物的聯運時，希望比照中日包裹聯運取道青島膠濟鐵路的方法進行。劉景山表示原則上可以同意，不過留待調查。

進入 1927 年以後由於國內聯運本就遭戰事波及，因此也難以維持，更別提是與外國的聯運，1927 年 4 月 11 日路政司呈報〈中日貨物聯運擬挨我國路運漸覆舊觀再定期實行是否有當請示遵〉即可看出當時的狀況。²

比較有意思的是，奉海鐵路與南滿鐵路竟然在 1928 年訂立了聯運合同。³1928 年 1 月 21 日奉海鐵路張春來總經理表示之前送交至交通部的奉海暨南滿鐵路商談聯運事務的卷宗，⁴是否可以迅速交還以進行後續的談判。2 月 16 日交通部訓令根據順天時報所載奉海鐵路與南滿鐵路從 8 日起開議聯運事務，⁵11、12 日雙方擬定細目，13 日協定以成可望於 15 日完成協定。交通部表示希望此事可以和日本方面要求暫緩施行，認為

¹ 參見《中日鐵路聯運案》1926 年 2 月 5 日-1927 年 4 月 16 日。第十四次中日聯運會議協定書。

² 《中日鐵路聯運案》1926 年 2 月 5 日-1927 年 4 月 16 日。〈中日貨物聯運擬挨我國路運漸覆舊觀再定期實行是否有當請示遵〉1927 年 4 月 11 日。

³ 《中日鐵路聯運案》1928 年 1 月 21 日-4 月 30 日。〈報載該路與南滿鐵路聯運會議應迅將詳情呈部並向對方聲明暫緩施行〉1928 年 2 月 16 日。

⁴ 《中日鐵路聯運案》1928 年 1 月 21 日-4 月 30 日。〈請將職路與南滿鐵路商定聯運事宜各項卷宗早日發回再現查貨物稽遲太鉅，其早日撥若干輛機車以應急需〉1928 年 1 月 21 日。

⁵ 《中日鐵路聯運案》1928 年 1 月 21 日-4 月 30 日。〈報載奉海路與南滿聯運會議應呈部核定咨請轉飭遵照〉1928 年 2 月 16 日。

此事尚未經過聯運會議向交通部提起，此事關涉國家主權不能由路局自行處理，並要求奉海陸局迅速將與日本協商的卷宗等資料繳交給中央。

細究奉海與南滿鐵道所定的暫行合同，當中對於貨物聯運問題只提及兩路的盤運問題，由南滿路運至奉天車站由奉海負責倒載，費用由奉海承擔；至於由奉海運至南滿則由南滿負責載奉天車站倒載並承擔費用。其他並無明顯的價目表。¹

後來通知日方該合同需廢止之後，日本傳來公函表示中國方面自行廢止合同損失由中國方面負責。²交通部則表示該合同本部並未准許，因此不須負責。³後來奉天省長與日使經過交涉以後，在與外交部重行討論，⁴最後決定在中央知情辦理的情況下再次簽署合同。⁵1928年4月26日送卷宗於交通部，希望可已開始商議並批准。然而於運送聯運咨文途中似乎出現差錯，有部份關於租車的文件並未送達，最後的一份關於此案的文件，竟是詢問是否再寄一份卷宗。⁶此後北京政府倒台，中日貨物聯運終究無法在北洋政府時期有所成果。

¹ 參見《參見奉海與南滿聯運案卷希鈔送備核京奉機車可暫撥借兩輛》

² 1928年3月30日函《日使節略使稱聲明因廢止協約之損失統歸中國負責，應如何辦理函請核復以憑應復》

³ 1928年4月4日《南滿與奉海協定未經部準自難有效或有損失亦難負責》

⁴ 《與日使徹夜交涉足使彼方讓步解除年限糾紛》1928年4月16日

⁵ 《陳報辦理聯運草合同事宜》1928年4月25日。

⁶ 《如尚未到即請電示俾向省署要求再寄一份》1928年4月30日。

第五章 結論

中國的鐵路運價交涉與列強勢力範圍競爭有著密切關係。從甲午戰爭以後，俄、德等國不斷運用鐵路優惠運價，建構自己的勢力範圍；英、美則採用門戶開放政策，運用貸款予中國築路加以對抗。中國在吃了中東、膠濟鐵路的虧以後，開始在借款鐵路合同上爭取管理權，也因此中國的運價制定權始終並未被任何一個條約加以定義歸類，而是依照各路借款合同分別規範，清末郵傳部透過鐵路總局、督辦、路政司控有的華北國有鐵路運價自主並未直接由貸款國所控制，¹但受限於管理經驗，中國必須與外籍顧問與車務總管協調運價，但國有鐵路始終未在法律上放棄運價自訂權。

這樣的模糊空間，使中國利用列強相互競爭的機會，逐漸落實自訂運價並抵制了國際共管。從 1918 年開始，以京津地區為中心的國有鐵路首先籌擬聯運，推動自定運費與貨物分等表，這一方面防止鐵路統一外債可能導致的協定運價；也意圖破除勢力範圍、協定關稅對中國造成的損害。²中國的政策在華盛頓會議時被確立，以門戶開放原則推行鐵路統一，由華會列強協助中國維持鐵路的運做。此後展開的運價交涉，就是以華會中針對中國鐵路相關的條約案為基礎，捍衛中國鐵路運價自訂權。³

交通部透過鐵路聯運，推進中國鐵路的統一管理上是有其進展的，將本國貨與外國貨進行貨等區分；⁴京奉、津浦、京漢、滬寧、京綏各路的貨物聯運也漸次完工；1928 年東三省的鐵路，加入了鐵路聯運的框架之下，隨著聯運系統的建構，貨物分等表與運價制定也幾經修正，讓中國的鐵路可以逐漸擺脫混雜的多國路制，強化統一的鐵路管理，在避開「鐵路統一案」的路產抵押模式下，中國取得了對路權的掌握及更有效的管理。

¹ 張瑞德，《中國近代鐵路事業管理的研究-政治層面》，頁 80-81。

² 國史館藏，《中華民國鐵路國內聯運會議紀錄》，1913-1921。中華國有鐵路第七次聯運會議紀錄。

³ 《使團反對洋貨運費較土貨為高一案貴部主張各節本部亦表贊同請查照辦理由》（1923 年 12 月 10），《外交檔案》03-05-068-01-026。

⁴ 熊亞平、安寶，〈民國鐵路聯運制度與鐵路運輸業的發展—以 1913-1933 年間的各華北各鐵路為中心〉，頁 105。

在讓華會締約國接受中國有權自訂運價上，韋羅璧的觀點是相當犀利的，¹對於未被明確授予外國的權力，須力求保存，在透過華會附加稅解決鐵路財政危機的計畫失敗時，英美為首的列強失去了插手中國運價管理的機會，此後並未出現大規模的質疑運價呼聲，可以想見的是中國抵制了外國的共管，確保了運價制定權。²並於 1926 年開始將聯運推往道清、膠濟等華北國有鐵路，進而將運價落實於華北各路。

膠濟鐵路算是成果最顯著的，不僅收回了產權跟管理權，也廢除了對日商的優惠運價待遇，³日本雖然不滿但無可奈何，顯示中國對該路的權力是相當穩固的。借款自辦的京綏、京奉、京漢、津浦、滬寧等路透過聯運，成功推行了自定貨物運則與貨物分等表。

但是這樣的運價自主模式也有其缺失，平心而論，列強質疑中國的鐵路運價並不完全無理。北洋初期逐漸進行鐵路聯運，但因為擺脫不了釐金還有軍人干預，⁴新訂的運則雖拉高了外國貨的收費，但本國貨負擔仍種，難以收得效益。鐵路營運效能的低落使中國償還不了外資借款，債權人只好要求國際共管中國鐵路，結果看在中國眼裡，英美日等國成為了意圖攫取鐵路利益的又一個壓力。列強也是騎虎難下，從京綏到滬寧的華北各大國有鐵路，均仰賴外人巨大投資維持，不能說在華使領的要求非常無理，只能說亦有無奈之處。⁵

1926 年後中國推動的新訂運價未遭到否決，但隨即因收費過高而在 1927 年修改，以減輕客貨收費為原則，且不再區分本國貨與外國貨，這與外國的提議差異不遠。北京政府也意識到，在難以控制路政的狀況下，應該以減輕客商的負擔為優先考量，此後到南京國民政府時期的聯運會議，也延續北洋晚期降低運價的思路。⁶

¹ 《鐵道運價事》(1925 年 11 月 25 日)，《外交檔案》03-05-068-02-018。

² FRUS, United States Department of State Papers relating to the foreign relations of the United States 1926-china.p.829- consolidation of Debts.

³ 參見《廢止膠路特約運費交涉案》，03-05-014-05-004。

⁴ 《利商轉運局事》(1926-12~1928-04)，《外交檔案》03-05-005-02-007 1926 年起，英美檔案多次反映馮玉祥在京綏路成立利商轉運局，剝削用路商人。1926 年該路至天津的運費竟是天津至紐約費用的六倍。

⁵ 參見財政整理會編，《交通部經管各項內外債說明書》第二章外債總說明書。

⁶ 參見第十四、十五次國內聯運會議紀錄。1928 年 10 月、1931 年 3 月。

從與中日聯運難以決定運價來看，兩國對彼此運價管理仍不信任。在 1927 年的密件中，仍然存在聯運時提高外貨運價，保障國貨的想法，這但有所改變的是，中國願意對在華生產的外商貨品，收取較進口洋貨為低的運價，¹不過似乎對談判進程幫助不大。

另一方面，關稅得以自主後，鐵路運價已不需做為貿易壁壘。這也可能是後續中國願意減輕運價而英國也不再提出運價交涉的原因，²畢竟較過去減輕的新運則，加上 1931 年的裁釐，³讓鐵路的運輸環境比起 20 年代中期更為改善。這也意味當一個國家的外交上主權受限、內政上治權衰落時，不論是內政改革還是外交談判，其效果將大為受限。在內政穩定下施行改革，許多問題將較易解決。

中國成功在華會體制下，落實華北鐵路的聯運與自訂運價，甚至收回了膠濟鐵路的管理權，中東路則始終無法觸及。⁴以膠濟鐵路在 1923 年出現的亂象來看，華會拒絕將中東路交由中國管理似乎有其道理，不能僅視為列強的野心或門戶開放的侷限。

¹ 《密件》（1927 年 7 月 9 日），《外交檔案》03-05-068-02-031。

² 參見 BDF(A(British Documents on Foreign Affairs), PartII ,Series E,Asia,Vol.20China,1927-1931 china railway 1928.

³ 參見第十五次國內聯運會議錄，第九議案。

⁴ 1924 年 5 月 31 日簽訂暫行管理中東鐵路協定，中俄兩國合組的理事會與監察會進行管理。參見 BDF(A, PartII ,Series E,Asia,Vol.19 China Annual reports 1919-1926 1924 chinese eastern railway.

附錄:

一 國際交通大會之國際鐵路運輸規章草案 節錄

第四章-運價

第十七條:遵守國家法律並實行之運價，並於實行以前先行宣布者應規定下列各項，關於旅客和行李之運價，及是用此種運費之各條件關於貨物之運費附加費暨適用此項運費之貨物分等表，以及施行此項辦法之各條件倘聯運遵行運價條件鐵路必須允其適用此項運價。

第十八條:如與借道自由普通公約之各條款，並無抵觸，則各締約國當承擔與各種國際聯運以公平之運價。並當注意聯運各路間商務上之競爭。運價之頒布施行不得因旅客之國籍、貨物之原主或其購採來源或鐵路載運此種貨物先後所裝船隻之旗幟、或船主而有區別。任何國家如為發展有鐵路運輸各區域之經濟起見，而須頒行國內運價並不因此損害其他締約國者則上述各條款決不限制其頒行或進出口各運價之權。接壤之兩國或多數國如因各該國有地勢上、經濟上、或技術上之將特別關係給予最惠國待遇以利國際聯運之發展，而訂立契約並非用以損害他國之權利者則不因上述各條款而在禁止之列。本條文不適用於陸運及水運之聯價。

第十九條:除可以徵收業務上相當之酬勞外，各鐵路不得再於運價表所規定之運價外收取任何費用。

第二十條:關於國際聯運之價何特別契約，其效果或有允許一旅客或多數旅客一運或人或數運或人；一收貨人或受貨人減附運價比中運費之情事者，均需嚴禁之。如已實行，應作無效。但此種減價如於實行以前，曾經公布並使情形相同者皆得以享此，減價才准施行。

第二十一條:凡對於鐵路業務或慈善事業減收運價准予施行。

第二十二條:各締約國應竭力贊助國際運價表之成立以應國際聯運上一切格理之需求，各國存應使籌定之一切口法即使不盡照國際運價表者亦得便於實行以便遇有緊急運輸計算運費規於敏捷。

第二十三條:各締約國為便利公布之運價表適用於國際聯運起見，應竭力使國際運價表及國內運價表，歸於一致。第五篇—聯運各路清算辦法

第二十四條:各鐵路局間之清算辦法，不得妨礙國際聯運，尤不得妨礙單程聯票之施行。

第二十五條:下列關於鐵路收入各條款，與前項清算辦法有關應特別注意

甲:關於各鐵路局收受其應得一部份運價之權限章程

乙:關於各鐵路局忽略其責任內應收取之款項之責任章程

丙:各鐵路局應設法使帳目規於准預確，而以甲路委託，乙路辦理帳務時尤為重要。

丁:各鐵路局應設法減少，彼此現款交付致最低限度，以省結帳手續。

第二十六條:下列關於鐵路付還使用者，應得款項各條款，與各鐵路局間清算辦法，友國應特別注意。

甲:關於一鐵路局向其他聯運各鐵路局索還已付補金章程。

乙:關於決定各鐵路局責任或各鐵路局共同分擔責任章程。

丙:關於各鐵路局間清算應退還濫收款項章程。

丁:關於各鐵路局因某種文付，對於其中一鐵路局，承認法律解決之章程。

第二十七條:如遇口充漲落發生，因雖至國際聯運受重大阻礙之時，應竭力設法將此種不便減至最低限度。如遇結算運費時受有匯兌之損失，認為可以貼水為補救之，則此項貼水應定一公平而有比例之率，須兼顧所受匯兌之損失及所予國際商務之便利。經之為應付匯兌漲落而必須或意欲採用之秤法，無論如何不得復為一種不適當之投機事業間之差別。

某締約國為因特種物品之借道或進口或出口如鴉片或其他危險藥品，軍械及其他漁業等類須按照已經簽訂，或尚未締結之國際公約(尤以國際聯合會盟締之公約為要)而施行一種辦法。或因關於防止侵犯工業藝術美術所有權，及假冒商標假冒，用原產地點或其他用欺騙手段以競爭之商業等類，須按普通公約而施行一種辦法，車規章均不得侵犯及之。

第三十條:凡對於非締約國之國民及其行李、貨物、客車以及來往非締約國之貨車除其

他有關係各締約國中之一國，以正當理由請求准予運輸外，本規章本身並不強各地約國中之認何一國給予便利此項運輸之新義務。

第三十一條:本規章不規定戰爭期間交戰國與中立國之權利及義務，但在不牴觸權利義務範圍之內，本規章仍於戰時繼續有效。

第三十二條:無論何種義務為與締約國充當國際聯合會之會員之權利義務有所牴觸，此本規章並不強制締約國執行。

第三十三條:凡鐵路業經給予國際運輸之一切便利，較本規章所訂立為優，為與本規章原則不相違背，本規章決不禁令撤銷之為，其口僅允給此項較優便利，本規章並不禁止。

第三十四條:按照國際聯合會盟約第二十三條第五節之規定，無論各締約國，倘卻能證明因 1914 年至 1918 年之役，其地方曾受戰禍蹂躪，以致經濟紊亂不能在其國境內一部或全部施行本規章之某項條規，此約暫緩執行，該條款所規定之各種義務為應聲明，此本規章之義務原則務須努力遵行。

第三十五條:除第三十六條規定外，本規章實行之時，為締約國為因解釋或執行該規章而發生之爭執不得以書面陳訴於國際永久法庭。但各締約國彼此認定，但不侵及行政院及大會之職權。不將此項爭執陳於國際聯合會所組織之任何團體，為聯合會會員關於交通及借道事務之技術顧問機關已徵詢其意見。

第三十六條:因解釋或執行本規章第四(第二節)十七、十八、十九、二十、二十八至三十七、四十至之十三個條所規定為款業生任何爭執而各造未能自行直接解決，除非按照一種特別契約或一種普通仲裁案，疑採用仲裁步驟或其他方法以解決此項爭執，別應提出余國際永久法庭。

所有起訴余讀程或應按照國際永久法庭規章，第四十條所載辦法，辦理之惟為盡用有一的辦法解決此項爭執起見，各締約國彼此認定在案行起訴之前，但不侵害行政會及大會之職權。可將此項爭執陳於國際聯合會所組織，之任何國體及股份會員間，於交通及借道各路之技術顧問機關內，徵求其意。及遇緊急案情口以臨時示諭舉行臨時辦法，專以恢復爭執為成之事實以前，所有鐵路國際聯運之便利。

第三十七條:所有目前各國間或各鐵路局間互訂之任何特別契約，共同當在貫徹或便利本規章各條款之實行此(尤注重第九至第十六第二十五及二十六各條)一概視為執行本約章之附約，凡用一主因之一切現行公約均皆視為執行本規章之附約。

第三十八條:本規章各條款均由特別契約推行於鐵路以外之運輸事業，尤以此項運輸經由一段鐵路完成，其路程均應注意，於是此項運輸事業應遵行規章所責成之一切義務，並得享受本規章所賦予鐵路之一切權利，但上文所載之特別契約為同一種，不因其運輸方法採用本規章條例外之辦法為鐵路與海運國際運輸尤為其特例。

第三十九條:如果實行第四十一條所載之特別契約，不得使鐵路及其他運輸方法(海運)之聯運進行上有所阻礙。

第四十條:凡各國間及各鐵路局間，於某年某月某日以前之締約之國際運輸契約，將來不因本規章之施行而廢止之。因此類舊約的不廢止之故，各締約國應於各該約期限，經滿或過可以修改之情形時，將各是保存而實與本規章有牴觸之舊約，按照與該舊約有關係之各國或各地方之地理上或經濟上或技術上之情形而修改之，以其與本規章之規定相一致。

第四十一條:為不妨礙盟約第二十四條之規定，凡尤國際公約為便利解決各國間關於鐵路運輸問題，所已經設立或將來被立之各機關應視為隸於國際聯合會統屬之下，並將應於共執行職務上之一切事宜，直接與聯合會各機關通信，反向接洽呈送年報於聯合會。惟應聲明者，本條規絕無以變更或影響國際公約所已規定該機關之間，各部、組織亦無以變更或影響此項國際公約所支配於任何，各國政府之職務據列此項職務，拚列於以此當只可視為遵照聯合會所施行與運用者。

第四十二條:各締約國應用一切首要之步驟，以通一切消息於國際聯合會，使聯合會各機構能實行責成各該機關之職務，以期本規章之實行。

第四十三條:凡各領土屬於同一統治國，或屬於同一統治國保護者，不論其是否各自即為聯合會上員所者，各該領土彼此。間之權利義務，常不受本規章之規定來規與不能做如是之解釋。

六 參考資料與研究成果

(未出版) 政府檔案:

中文

中央研究院近代史研究所檔案館:

《外交檔案》-北洋政府外交部，1895-1928。

台北:國史館藏:

《郵船部第一次交通統計表》

《鐵路沿革史案》

《中日鐵路聯運案》

《中日俄鐵路聯運案》

《鐵路聯運貨物案》

《第一次中華國有土路/南滿鐵道間貨物聯運會議協定書》

《中華民國鐵路國內聯運會議紀錄(第一至第九次)》

《中華民國鐵路國內聯運會議紀錄(第十四至第十七次)》

《交通部鐵路聯運事務處第一次行政報告書》

《交通部-國際鐵路運輸公約及規章》

《交通部-交通部提出國務會議之說帖》

《交通部-國際鐵路公約及國際帖路規章條文前後修改對照表》

英文

Foreign relations of United States(FRUS):

FRUS, United States Department of State Papers relating to the foreign relations of the United States 1899, China.

FRUS, United States Department of State Papers relating to the foreign relations of the United States 1922, China.

FRUS, United States Department of State Papers relating to the foreign relations of the United

States 1926, China.

(已出版) 政府檔案:

英文

British Documents on Foreign Affairs, Part I, Series E, Asia, Vol. 23 China (BDFA)

BDFA, Part II, Series E, Asia, Vol. 22 China August 1914-October 1918

BDFA, Part I, Series E, Asia, Vol. 14 China Annual Reports on China 1906-1913

BDFA, Part I, Series E, Asia, Vol. 15 China and the approach of War in Europe, 1913-1914

BDFA (British Documents on Foreign Affairs), Part II, Series E, Asia, Vol. 19 China Annual reports 1919-1926

BDFA (British Documents on Foreign Affairs), Part II, Series E, Asia, Vol. 20 China, 1927-1931

BDFA (British Documents on Foreign Affairs), Part II, Series E, Asia, Vol. 22 China, August 1914-October 1918

BDFA (British Documents on Foreign Affairs), Part II, Series E, Asia, Vol. 23 China, January 1921-December 1920

BDFA (British Documents on Foreign Affairs), Part II, Series E, Asia, Vol. 24 China, January 1921-May 1922

BDFA (British Documents on Foreign Affairs), Part II, Series E, Asia, Vol. 25 China, June 1921-October 1921

BDFA (British Documents on Foreign Affairs), Part II, Series E, Asia, Vol. 26 China, October 1921-February 1922

BDFA (British Documents on Foreign Affairs), Part II, Series E, Asia, Vol. 27 China, March 1922-May 1923

BDFA (British Documents on Foreign Affairs), Part II, Series E, Asia, Vol. 28 China, June 1923-December 1924

BDF(A(British Documents on Foreign Affairs), PartII ,Series E,Asia,Vol.29China,January1925-October 1925

BDF(A(British Documents on Foreign Affairs), PartII ,Series E,Asia,Vol.30China,Novemrber 1925-June 1926

BDF(A(British Documents on Foreign Affairs), PartII ,Series E,Asia,Vol31China,July 1926-December 1926

BDF(A(British Documents on Foreign Affairs), PartII ,Series E,Asia,Vol.32China,January 1927-May 1927

BDF(A(British Documents on Foreign Affairs), PartII ,Series E,Asia,Vol.33China,June 1927-December 1927

BDF(A(British Documents on Foreign Affairs), PartII ,Series E,Asia,Vol.34China,January 1928-May 1928

中文

資料彙編:

宓汝成編，《近代中國鐵路史資料》，台北:文海出版社，1977。

姜明清，《中華民國交通鐵路史料四·鐵路史料》，(台北:國史館，1992)。

中國第二歷史檔案館編，《北洋政府檔案》，(北京市:中國檔案出版社，2010)。

中國第二歷史檔案館編，《政府公報》，(北京市:上海書店,1988)。

王宜恭,李經漢,張黎輝總編;北洋軍閥史料編委會編，《北洋軍閥史料》，(天津:天津古籍，1996)。

北京政府外交部，《外交文牘》，台北市:文海出版社印行,1973。

陳志奇；國立編譯館，《中華民國外交史料彙編》，台北:勃海堂，1996。

陳世局，〈國史館藏北京政府外交部檔案簡介〉，台北:國史館。

網路資源:

中國哲學書電子化計劃－東方雜誌 <http://ctext.org/library.pl?if=gb&res=83087>

中國近代報刊庫大報編申報資料庫

民間文書資料:

中國社會科學院近代史研究所編，《顧維鈞回憶錄》，(北京市:中華書局,1990)。

施肇基，《施肇基回憶錄》，(台北:傳記文學，1967)。

王寵惠，《困學齋文存》，(台北市:中華叢書委員會印行,1957)。

顏惠慶，《顏惠慶自傳——一位民國元老的歷史記憶》，(台北市:傳記文學,1973)。

曹汝霖，《曹汝霖一生之回憶》，(台北市:傳記文學出版社印行，1980)。

王雲五，《民國良燕孫先生士貽年譜》，(台北:台灣商務印書館，1978)。

專書:

馬振犢、唐啟華、蔣耘，《中華民國專題史—北京政府時期的政治與外交》，(南京大學出版社，2015)。

葉遐庵，《太平洋會議前後中國外交內幕及其與梁士詒之關係》，(台北:梁譚玉音，1970)。

李紹盛，《華盛頓會議之中國問題》，(台北:水牛出版社，1973)。

王綱領，《歐戰時期的美國對華政策》，(台北:台灣學生出版，1988)。

王綱領，《民初列強對華貸款之聯合控制》，(台北:台灣商務印書館，1982)。

鄭志廷、張秋山，《直系軍閥史略》，(北京:人民出版社，2007)。

國史館印行，《中國鐵路沿革史》，(台北:國史館，1984)。

曾鯤化，《中國鐵路史》，(台北市:文海出版社，1978)。

凌鴻勛，《中華鐵路史》，(台北:台灣商務印書館，1981)。

譚桂戀，《中東鐵路的修築與經營》，(台北:聯經，2016)。

唐啟華，《被廢除不平等條約遮蔽的北洋修約史》，(社會科學文獻出版，2010)。

唐啟華，《巴黎和會與中國外交》，(社會科學文獻出版，2014)。

唐啟華，《北京政府與國際聯盟》，(台北:東大圖書股份有限公司，1998)。

宓汝成，《帝國主義與中國鐵路》，(北京市:新華書店，2007)。

朱從兵，《中國近代鐵路史新探-朱從兵文自選集》，(蘇州市:蘇大出版社，2014)。

張瑞德，《平和鐵路與華北的經濟發展》，(台北:中研院近史所，1987)。

張瑞德，《中國近代鐵路事業管理研究-政治層面的分析》，(台北:中研院近史所，1991)。

〔日〕川島真:《中國近代外交的形成》，(田建國譯，北京大學出版社，2012)。

楊國倫(英)，《英國對華政策》，(北京市:中國社會科學出版社,1991)。

張志勇，《赫德與晚清中英外交》，(上海:上海書店出版社,2012)。

Stephen A.Flanders,Carl N.Flanders,Dictionary of American affairs policy, **Mark Atwood Lawrence** ,Open door , Macmillan Library Reference; annotated edition edition 1992pp.29-42.

曹英，《晚清中英內地稅衝突研究》，(長沙市:湖南師範大學出版社,2008)。

楊梅，《晚清中央與地方財政關係研究:以厘金為中心》，(北京市:知識產權出版社,2012)。

托馬斯·萊昂斯(Thomas P.Lyons)著;毛立坤、方書生、姜修憲譯，《中國海關與貿易統計(1859-1948) 》，(杭州:浙江大學出版社,2009)。

期刊論文:

葛玉紅，〈中英滬寧鐵路餘利交涉〉，《江海學刊》，第六期(2015)頁 171 - 177。

姜新，〈津浦鐵路借款合同評議〉，《徐州師範學院學報》，第四期(1994)，頁 97-100。

謝曉婷，〈重新審視 1919 年鐵路外債之統一問題〉，《衡水師專學報》，6 卷:4 期(蘇州，2004)，頁 53-55。

熊亞平、安寶，〈民國鐵路聯運制度與鐵路運輸業的發展—以 1913-1933 年間的各華北各鐵路為中心〉，《史學月刊》，第七期(2012)，頁 10-105。

蔣旭、禹露，〈北洋政局的特點探悉〉，《綿陽師範學院學報》，28 卷:3 期(2009)，頁 112-114。

易斌，〈試論直系軍閥的泛地方主義〉，《重慶師範大學學報》，第五期(重慶，2009)，頁 31-86。

夏政陽，〈梁士詒反對鐵路統一案的原因探悉〉，《西安航空學院學報》，31:2(蘇

州，2013)，頁 10-13 頁。

岡本隆司，〈近代中國的自由貿易與保護關稅－裁釐加稅的形成過程〉，《新史學》，22:4(台北，2011)，頁 149-181。

黃華平，〈晚清時期的國有鐵路運價問題初探〉，《淮陽師範學院學報》，第三十七卷，(蕪湖，2015)，頁 367-375。

蘇全有、姚翠翠，〈論梁士詒與民初鐵路〉，《周口師範學院學報》，25 卷 6 期，(2008)，頁 82-87。

張華騰，〈京漢鐵路利權的贖回及其是非得失〉，《南開學報》，第二期(2010)，頁 98-104。

陳雁，〈外債、外交和派系－從梁顏之爭看 20 世紀 20 年代初期北京政府的外交運作〉，《近代史研究》，第一期(2005 年)，頁 188-211。

蘇全有，〈清末鐵路總局探悉〉，《中州學刊》，第二期，(2008)，頁 170-174。

徐振偉，〈魯特與美國的門戶開放政策〉，《煙台大學學報》，19 卷:3 期(2006)，頁 343-348。

趙蕊，〈論雲南紳士與清末收回鐵路權利運動〉，《學術探索》，第四期(2006)，頁 99-105。

胡玉新，〈中東鐵路問題述略〉，《地方史志》，368 期(2016)，頁 51-55。

蘇生文，〈山東問題中的鐵路問題與五四運動〉，《三峽大學學報》，32 卷:1 期(2010)，頁 87-91。

王樹槐，〈清末鐵路人才問題〉，《歷史學報》，第九期(1981)，頁 141-168。

賈熟村，〈對唐紹儀集團的考察〉，《雲夢學刊》，34 卷 1 期(2013)，頁 48-53。

姜偉，〈唐紹儀與中國現代化〉，《中北大學學報-社會科學版》，21 卷 4 期(2005)，頁 42-47。

鄭元，〈民國時期交通系的外債舉措及其評價〉，《檔案春秋》，第二期(2015)，頁 41-42。

李恩涵，〈唐紹儀與晚清外交〉，《近代史研究所集刊》，第四期()，頁 53-126。

吉鏗東，〈時報視野下的臨城劫車案〉，《文學·歷史研究》，頁 195-196。

張學見，〈1931 年膠濟鐵路沿線煤商的罷運運動〉，《中國礦業大學學報》，第二期，(2015)，頁 92-97。

姜秀峰，〈試析唐紹儀內閣倒台原因〉，《內江師範學院學報》，25 卷 5 期(2010)，頁 75-77。

陳磊，〈近代德國與膠濟鐵路的修築〉，《蘭台世界》，第 25 期(2014)，頁 34-35。

劉梅英，〈厘金制度與子口稅制度比較淺析〉，《學術論壇》，(1998)，頁 99-102。

王志軍，〈晚清中英關於子口稅財政歸屬問題的糾紛〉，《江漢論壇》第七期 (2010)，頁 109-111。

楊濤，〈梁士詒與一戰爆發後的土貨出口〉，《殷都學刊》，第二期(2015)，頁 51-56。

王蓮英，〈張蔭桓與中日通商行船條約談判〉，《蘭台世界》，第十二期(2012)，頁 61-62。

翁敏、陳洁的，〈汪榮寶與北京政府後期的中日商約交涉〉，《常州大學學報》，18 卷 2 期(2017 年)，頁 89-96。

鄭翔貴，〈門戶開放政策形成的再檢討〉，《二十一世紀》，35 期(1996)，頁 57-65。

王樹槐，〈鐵路運輸的效能(民國元年至十六年)〉，《近代史研究所集刊》，第十二期，(1983)，頁 301-364。

郭鐵椿，〈滿鐵與九一八事變〉，《抗日戰爭研究》，2007 卷 2 期，(2007 年 5 月)，頁 42-47。

連心豪，〈近代中國通商口岸與內的-廈門、泉州常關內地稅研究〉，《海關史研究》，(2005 年)，頁 109-115。

劉子健，〈史學的方法、技術和危機〉，《新史學》，卷 1 期 1 (1990 年 3 月)，頁 79-95

論文集論文:

王文隆，〈中東路事件期間國民政府尋求國際調解的嘗試〉，收入周惠民主編《國際秩序與中國外交的形塑》，(臺北市:政大出版社，2014)，頁 163-188。

朱從兵，〈晚清宮廷的思想舉動與鐵路興辦(1865-1889)〉，收入《中國近代鐵路史新探-朱從兵文自選集》，(蘇州:蘇大出版社，2014)。

朱從兵，〈張之洞與盧漢鐵路的建設上〉，收入朱從兵《中國近代鐵路史新探-朱從兵文自選集》，(蘇州:蘇大出版社，2014)。

學位論文:

張北根，〈1919-1921 年間英國與北京政府的關係〉，北京:中國社科院研究員博士論文，2001。

高世偉，〈北洋政府外交制度研究〉，(中國:中原工學院碩士論文，2010)。

丁戎，〈津浦鐵路研究-1898-1937〉，(蘇州:蘇州大學博士論文，2013)。

鐘鳴晨，〈北洋政府的財政困境與對日關係〉，(上海:復旦大學碩士學位論文，2010)。

應俊豪，〈「邱八爺」與「洋大人」—國門內的北洋外交研究(1920-1925)〉，(台北:國立政治大學博士論文，2005)。

林平，〈門戶放政策與中國:自西元 1899 年至 1922 年〉，(嘉義:國立中正大學碩士論文，1996 年)。

陳昱伶，〈華盛頓會議與中國外交〉，(台中:國立中興大學碩士學位論文，2000 年)。

李鵬飛，〈論段祺瑞的對日外交思想〉，(吉林:吉林大學碩士論文，2004)。

王遠磊〈近代中國鐵路國際共管問題研究〉，(蘇州:蘇州碩士論文，2009)。