
论抗日战争时期国民政府的粮食管理政策

金普森 李分建

有关抗日战争时期国民政府粮食政策的研究寥若晨星,而这是抗战时期中国经济的一个关键性的问题。本文试图对整个抗日战争时期国民政府的粮食管理政策进行考察与分析,以求教方家。综观抗日战争时期国民政府颁布的粮食法规与政策,大致可以划分为自由流通、分级管理与全国统制三个阶段。下面对这三个阶段粮食管理政策的演变作论述。

一 自由流通阶段(1937年7月—1940年8月)

抗日战争全面爆发后,国民政府于1937年8月18日公布了《统制战时粮食管理条例》。但是这个条例很快又搁置起来,对粮食并未实施“统制”,相反在1937年7月至1940年8月期间,国民政府采取的是粮食自由流通政策。1938年4月国民政府军事委员会颁布《各战区粮食管理办法大纲》,第18条明确规定:“各战区间及战区与非战区间民有之粮食,应准商民自由流通,不得禁止进出,或无故没收,或阻止过境。但有特殊情形,经呈准军事委员会及行政院者,不在此限。”^①

在此期间,国民政府一直没有设立全国性的粮食管理机构。粮食由实业部(1938年1月被撤销,由经济部接管)、军事委员会、财政部、军政部等部门兼办。1938年4月,各战区开始设立战时粮食

① 《抗日战争时期国民政府经济法规》下册,档案出版社1992年版,第322页。

管理处,但其主要任务在于调剂粮食供求,防止粮食资敌;非战区各省设置运销机关,这些机关均为局部性的粮食管理机关,且大多徒有虚名。尽管国民政府在此期间颁布过一些管理粮食的法规,如《食粮资敌治罪暂行条例》(1937年8月31日)、《各战区粮食管理办法大纲》(1938年4月)、《非常时期粮食调节办法》(1938年6月29日)等等,也公布过许多与粮食管理有关的条例,如《非常时期农矿工商管理条例》(1938年10月6日)、《非常时期评定物价及取缔投机操纵办法》(1939年2月20日)、《取缔囤积日用必需品办法》(1939年12月5日)等等,但是国民政府并没有认真实施,对粮食事务基本上“放任不管”。^①

在这种放任思想指导下,大后方在抗战初期出现了一种奇怪的战时现象——粮价持续跌落。整个大后方,以四川为例,1938年的粮价比战前低6%^②,战区粮价跌得更加厉害。这种反常现象的出现,据笔者分析,有三个原因:一是抗战初期人们心理不稳,资金外逃;二是1938年大后方粮食丰收;三是领土沦陷造成粮食相对集中。其中第三点是最主要的因素。抗战初期,随着大片领土的沦丧,由此发生了粮食转移问题。当时国民政府的交通运输力量忙于军运与沿海工矿企业内迁,无力顾及粮运。国民政府规定各地公私粮食必须“自行运储至安全地区”,没有及时移运者,由战时粮食管理处会同作战部队,“没收”或“销毁”之。^③粮食属不便携带的笨重物资,各地粮户在无力“自行运储”时,竞相抛售;富商大贾先是将粮食转移至山区乡村,后见国民党军队纷纷后撤,也争先抛售,换取现金逃难。

粮食相对集中以及大量抛售,造成战区粮价猛跌,并牵动大后方粮价下跌。国民政府对此反常现象熟视无睹。1937年12月,八

① 《江西省粮食管理概况》,中国第二历史档案馆,八三(346)。

② 张公权:《中国通货膨胀史》,文史资料出版社1986年版,第2页。

③ 《各战区粮食管理办法大纲》,《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),档案出版社1992年版,第321—322页。

路军副总司令彭德怀途经临汾南下，见汾河两岸农民争售棉粮，棉花每斤八九分钱，1元钱足购12斤新棉，粮价比棉价更贱。他立即向毛泽东、朱德、任弼时提议军费中挤出10余万元收购粮棉，并嘱咐部队在行军用兵之际，注意收集粮食储藏于山地。^①这一英明之举既为八路军储备了粮食，也减轻了粮食资敌的严重程度。

大后方粮食市场疲软长达2年之久。1939年夏秋之际，四川粮价率先上扬。年底，整个大后方粮价猛涨。如果以1930—1936年平均粮价为基数，则1939年12月为220%，1940年6月高达424%，而同期物价平均上涨幅度为159%。^②粮价上涨幅度大大超过了一般物价上涨幅度。而陪都所在的四川省，粮价上涨更猛，半年内成渝两地粮价上涨5倍。^③这时的粮价恰如脱缰的野马，牵带着一般物价狂奔。大后方粮食市场形成抢购风潮，粮户与粮商乘机惜粮不售，期待高价。缺粮的饥民铤而走险。严重的粮食危机迅速转变成惊心动魄的社会危机。福建与四川两省首先爆发抢米风潮，并很快波及大后方其它各省。

国民政府把群众抢米风潮嫁祸于共产党，查封了《新华日报》成都营业分销处，逮捕了10多名共产党员，并枪杀了共产党员李亚凡、洪希客。中共为此发表告成都和四川同胞书，开诚布公地宣告：“共产党不仅与此事无关，并且坚决反对制造此类事件。”^④

事情的真相在蒋介石高级幕僚唐纵日记中有所记载：“据报成都米价，涨至一百四十余元一石，现涨风未已（重庆涨至一百八十余元）。城厢内外，陆续发生抢米风潮。查川省去岁丰收，据估计足敷全省人口五年之食，乃入夏以来，各地米价， 上涨，抢米之

① 《彭德怀传》，转引《党史纵横》1993年第8期，第11页。

② 史全生主编：《中华民国经济史》，江苏人民出版社1989年版，第458页。

③ 《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》，西南财经大学出版社1988年版，第313页。

④ 《中共中央文件选集》（1939—1941），中共中央党校出版社1986年12月版，第369页。

案,层见叠出。有人多疑为共党鼓动,企图暴动,而不知军阀、官僚、地主、资本家故意囤积,致激民变。委座曾令省政府组织平准处,稳定价格。孰知评价之人,即系操纵之人,如何能制止风潮,消弥隐患?」^①然而唐纵只看到了发生粮食危机的偶然因素。战争初期粮价跌落是由特殊因素所造成的反常现象。随着正面战场战线的逐步稳定,粮食相对集中这个因素所起的作用逐渐消失。粮食危机的发生具有必然性,这是由中国粮食历来短缺、战争环境与自由流通政策等三个因素决定的。

一,中国粮食历来短缺。中国虽称农业大国,但并非主粮出口国,而是粮食进口大国。据海关贸易统计,1933年至1937年五年中我国每年平均进口面粉59.5万吨、大米99.2万吨,由东北三省输入关内的黄豆等杂粮亦达33.1万吨。^②按照正常的消费水平估算,中国在抗战期间每年平均短缺的粮食至少为450亿斤。因此,日军在侵华期间切断中国国际运输线,以及西方国家为应付战争而采取的统制粮食出口的措施,都给大后方粮食市场造成强烈的震动。

二,战争破坏。战争给中国粮食供求关系造成灾难性的破坏,表现在如下四个方面:

第一,战争造成中国粮食减产。中日战争不是在日本领土而是在中国领土上进行。中国原有的“稻谷产量沦于战区者之十分之二,小麦产量沦于战区者十分之六”。^③湖南与江西素称我国的“粮食仓库”,也是战火纷飞、交锋之地,百姓逃亡,耕地荒芜,大批青壮年或入伍抗日,或混迹江湖,导致土地耕作粗放,粮食产量下降。因而供应市场的粮食减少。

第二,战争迫使中国人口大量西移,打破了以往中国人口按粮

① 《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》，公安部档案馆编注，群众出版社1991年版，第143—144页。

② 《1945年各省粮荒概况》，中国第二历史档案馆，八三(1910)。

③ 《农林部关于粮食增产问题文件材料》，中国第二历史档案馆，二三(982)。

食产量而形成的自然分布状态。截至 1940 年,由战区迁移至后方的人口达到 5000 万,使后方人口由战前的 1.8 亿增加到 2.3 亿^①,大后方粮食需求激增。

第三,战争严重地破坏了中国的交通运输。七七事变后仅一年零三个月,日军侵占公路 28000 公里,侵占关内铁路总数的 74%;出于军事原因,我方自行破坏公路 50000 多公里,自行破坏的铁路占关内铁路总数的 23%,此外,损失各种机动车辆 70000 多部;损失了大部分航运船舶;中国、欧亚和西南三家航空公司被敌机击毁。^②我国国际运输和国内交通节节受阻,给大后方各地间粮食的运输与调剂造成了极大的困难。1940 年 6 月 14 日,日军攻陷宜昌,湘、赣、鄂米中断济川,一时供求失调,四川粮价暴涨。

第四,日本推行“以战养战”的经济侵略方针。随着战争的持续,日本国内的资源日见短缺,中国的粮食和棉花等农产品成为日军掠夺的首要对象。日伪统制了沦陷区的粮食,并组织“抢粮队”、“运输队”到游击区、抗日根据地抢粮。日本为了加强对沦陷区的控制和解决日本国内的粮食困难,向沦陷区大肆移民,至 1940 年 3 月在华日侨达 34.5 万人。^③

三,国民政府粮食政策失误。自由流通政策所造成的严重后果本文前面有所论述。此外,还产生了“谷贱伤农”的后果。富商大贾用粮食换取现金逃往大后方,又为大后方的囤积居奇和土地兼并埋下了祸根。

可是国民政府在相当长一段时间里高枕无忧。蒋介石曾考虑过粮食调剂问题。1937 年四川省粮食歉收,而且国府移川,人口激增,他预计 1938 年春天四川粮食可能出现恐慌,遂下令设立“购米运川联合办事处”,采购大宗粮食运往四川。但 1938 年“川省适值

① 《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》,第 29 页。

② 《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》,第 261—262 页。

③ 《中国现代史》下册,北京师范大学出版社 1983 年版,第 138 页。

丰收,运米入川已非要图”,即于1938年6月底结束了这项采购业务。^①1939年1月国民党五届五中全会召开,与会者还沉浸在一片盲目乐观之中:“我国是农业国家,正在建设期中,突受暴力侵略,当初原是深可顾虑的一种危机,但是……大多数省份由于去年农产丰收,消费节约,民间反而显出充裕的现象”,“进入了第二期抗战以后,深信战时经济决无问题”。^②

其后,蒋介石感到在此局势中隐约存在着的危机,“恐怕谷贱伤农”,特于1939年9月“拨巨款,令农本局在四川收购粮食,维持一定的谷价”。1940年春又发放“农贷一万万元,来充裕农村的经济”。^③这些措施本身无可厚非,但选择的时机甚不适宜。此时粮价已经渐渐回升,此举无异于“催化剂”,加速了粮食危机的爆发。

二 分级管理阶段(1940年8月—1941年7月)

1940年上半年大后方抢米风潮迭起,深深地震撼着国民政府的经济基础和社会基础,国民政府一面动用军警弹压抢米风潮,一面调整粮食管理政策。

但是,国民政府的粮食政策并没有立即转入统制阶段,而在1940年8月至1941年7月期间采取了分级管理的政策。这一时期粮政上最显著的特点就是田赋仍然没有收归中央,尽管成立了全国粮食管理局,并制订了一系列粮食管理措施,但并没有也不可能在整个大后方实施,而是呈现出各省“各自为政”的局面。

粮食危机发生后,1940年7月国民党五届七中全会着重讨论

-
- ① 《抗战初期国民党政府经济部农本局代购军米运川史料二则》,《民国档案》1987年第2期。
 - ② 荣孟源:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册,光明日报出版社1985年版,第537页。
 - ③ 蒋介石:《为实施粮食管理告川省同胞书》,《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》,第4编,第3辑,国民党中央党史委员会1988年编印,第49页。

了抗战期间的经济问题,认为“抗战迄今,经济问题日益重大,性质亦极复杂”;“粮食物价关系民生及社会秩序最切”;“务使民食无恐慌之虞,物价收稳定之效”。^①这次会议通过了黄绍 等 11 人提出的“请确定全国粮食管理政策并建立各级管理机构案”,并决定首先平抑陪都的粮价;于行政院内增设经济作战部,打击日军的“以战养战”的政策。经济作战部门设粮食管理处,专门负责收购粮食与防止粮食资敌。

在国民党五届七中全会开会时,最高国防会议也讨论了粮食问题,拟定了三条粮食管理原则:(1)设立各级粮食管理机构;(2)统筹军粮;(3)粮食管理要从市场做起,然后再逐步追溯到生产地区,将全部粮食动态掌握在粮食管理人员手中。^②

1940 年 8 月 1 日,全国粮食管理局成立,内设行政管制、业务管理、财务三处及秘书、研究两室,卢作孚出任局长。

全国粮食管理局成立后,颁布了《全国粮食管理局管理纲要》,规定县设粮食管理委员会,省设省粮食管理局(或就原有机构改组,加强其权力,充实其组织),直辖市或市之粮食管理即由市政府负责,全国粮食管理局主办全国粮食管理事宜。此外,该纲要还要求各级政府筹建自己的公仓,即保、乡镇、县、以及国有公仓。^③

随后,全国粮食管理局颁布了省粮食管理局组织规程与县粮食管理委员会组织通则。各级粮管机构相继成立,设立省粮食管理局者有四川、贵州、广西、陕西、广东、西康、浙江、安徽、江西、福建、山西、河南、云南、青海、甘肃、绥远与湖南等 17 省,山东省则设置管理处,湖北省设立粮食调节处。成立县粮食管理委员会的县市不多,四川省有江津等 123 县及重庆、成都、自贡等 3 市,云南省有昆明等 49 县市,河南省有南阳等 66 县市,其它各省在分级管理时期

① 荣孟源:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册,第 636 页。

② 《全国粮食会议报告》,中国第二历史档案馆,八三(31)。

③ 《抗日战争时期国民政府经济法规》下册,第 324—325 页。

尚未设置此类机构。^①

然而各级粮食管理机构的设立并没有扭转大后方粮食管理的混乱状态,粮价继续高涨。

1940年9月11日,蒋介石发表《为实施粮食管理告川省同胞书》,并命令四川省政府“征收田赋以米谷为准,不再征收货币”。^②但此项规定遭到四川省参议会的抵制。因“顾虑到就地缴纳税米粮,恐怕仓库不够,无处储藏”^③,故四川省在分级管理时期没有推行田赋征实。直到11月中旬,对于颁布的粮食管理法规,“大多数的县长仍旧是阳奉阴违”,“县粮食管理委员会徒具形式”。蒋介石被迫召开县长粮食会议,他认为“在一县里只须严办几个有势力的为富不仁之徒,粮食问题自然可以解决的”。^④国民政府粮食管理政策遂由“劝售”余粮转入严惩囤积居奇分子。蒋介石亲自下令处决了囤积粮食的原成都市市长杨全宇。但这种杀鸡吓猴的办法仍然制止不了囤积居奇的风潮。

由于“现行管理办法,尤未能切中粮食问题之病根”,“粮价愈管愈高,其它物价亦牵连波动”,蒋介石遂根据其幕僚陈芷町的建议拟订了《管制粮价、物价、工价最重要之方针》,共有5条:(1)必须放弃过去对粮物价格之放任态度,改采严格管制政策,并确定如何管制之办法,以坚强之决心,迅速之手段,打开一切困难,不可稍有犹移;(2)管制办法,应将粮价、日用必需品物价及工价,一律均衡逐步降低,打破囤积获利之心理与事实;(3)管制范围,最少应先从四川一省同时着手,由城市管到乡村,消灭粮物转移逃避之路,但实施时,仍应于普遍推行之中,择定几个重要县份为特别重点,并令每一专员各注重一二县,集中精力,积极完成;(4)管制技术,

① 《1942年度粮食部工作计划稿及有关文书》,中国第二历史档案馆,八三(39—2)。

② 《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》,第159页。

③ 蒋介石:《粮食管理要点与县长的重大责任》,《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》,第4编第3辑,第56页。

④ 同上。

必须能控制粮物来源,抓住民众心理,使商人愿协助政府实施管制,民众更愿于无形中变成政府经济警察;(5)管制时期,对于游资吸收与储蓄奖励,应同时推动,故每县重要乡镇,一面管制粮食,一面处理地方游资。^①

蒋介石把所拟方针并附具体办法交给孔祥熙主持办理。但孔祥熙等党政大员并不赞成,认为这种办法“太严峻繁难”。孙科支持孔祥熙,并说:“今日急迫的问题,莫如粮食问题。如果能够实行粮食公卖,不但物价得以抑平,且政府的收入得以增加。其法是政府以公平价钱向地主收买,或者命令佃农将应交地主的租谷直接缴纳于政府,再由政府给地主相当代价,现款也可,储蓄券公债也可。中国是一个农业国家,财源就不得不从土地与农作物的米粮着手。平均地权,把土地渐渐收归国有,国家变为大地主,还怕没有钱用么?”^②

对于孔祥熙等人的抵制,蒋介石非常恼怒,让行政院秘书长魏道明传言孔祥熙等:“你们副院长,各部部长,以为我不懂经济。其实我何尝懂军事懂外交,我的军事是苦干成的,今日外交的形势也是我们苦干的结果。如果你们懂经济,拿出办法来,否则就应听我的话,照我的意见做。”^③

为了寻求解决粮食问题的办法,1941年2月20日至25日,国民政府在重庆召开全国粮食会议。这次会议讨论了与粮政有关的所有问题,但会议决议强调了灵活性,而忽视了统一性,例如各地是否实施粮食公营、计口授粮与田赋改征实物等措施仍由各级政府自行决定。对于各省激烈争执的是否准许粮食自由流通问题,大会的最后决议不置可否。^④

① 《行院关于议决蒋介石核定管制粮价物价工作重要方针情形致财政部代电》,中国第二历史档案馆,财政部币卷358。

② 《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》,第179、182页。

③ 《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》,第187页。

④ 《全国粮食管理局召开全国粮食会议纪录》,中国第二历史档案馆二三(575)。

全国粮食会议以后,大后方粮食管理仍然相当混乱。1941年3月21日,蒋介石召集一部分经济专家和行政官员举行经济提案座谈会。陈伯庄提出粮食统制办法,顾翊群提出建立战时经济体制计划。蒋介石对此深表赞赏。其后国民党五届八中全会召开,决定把田赋收归中央,推行粮食统制政策。在随后的三个月里,国民政府在粮政上一面维持分级管理局面,一面筹划全国统制措施。

在分级管理时期,国民政府采取的粮食管理措施归纳起来有如下几点:1. 调查粮情;2. 取缔囤积居奇;3. 管理粮商;4. 统筹军粮;5. 调剂民食;6. 疏通粮运;7. 开展节约粮食运动;8. 培训粮食管理人员。除以上8项措施以外,蒋介石还发动了捐献军粮运动。但地主们并没有如蒋介石想象的那样富有“爱国”热情和“无私奉献”精神,“有些县份简直是视若具文,毫无成绩”,捐献军粮运动成效不大。^①此外,国民政府还逐步改善旧仓库,建造新仓库,积极筹建仓库网,从而为实施全国统制粮食措施创造了条件。

以上措施大部分在四川省实施。由于各省粮政是独立的,其他各省基本上是针对本省的实际情况采取相应的措施。例如,山西、浙江、福建、陕西、甘肃等省实行过田赋征实;浙江、江西、云南等省在重要地区实行过计口授粮;福建省对各县粮食买卖加以统制,还有20余县成立公沽局,经营粮食买卖;湖南省实施过粮食公卖;云南省集积谷平抑粮价;安徽省向沦陷区抢购粮食;贵州省统制农村的余粮。当然各省的粮政管理也有许多共同点,如调查粮情、取缔囤积居奇、管理粮商等。

国民政府采取分级管理政策的主要目的在于平抑粮价,保证军粮民食的供应。但效果如何呢?以四川而论,每市石的米价,1938年平均为8.92元,1939年为9.11元,1940年为43.88元,而

① 蒋介石:《粮食管理要点与县长的重大责任》,《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》,第4编第3辑,第56页。

1941 年 6 月竟高达 340 元。^① 国民政府不得不承认：“粮食管制之结果，不特未收管制之效，反而获得不良影响。”^②

三 全国统制阶段(1941 年 7 月—1945 年 8 月)

国民政府在关系社会稳定与抗战大业的粮食问题上经过徘徊之后，终于把粮政纳入了战时轨道。这个时期实施了两大要政，即中央控制粮食政策与在全国范围内管制粮价政策。

第一，调整粮食管理机构。

国民政府于 1941 年 6 月 30 日撤销全国粮食管理局，于 7 月 1 日成立粮食部，内设总务司、人事司、军粮司、民食司、储运司、财务司和调查处。1942 年 3 月增设仓库工程管理处。同年 9 月军粮、民食两司分别改为管制、分配两司。

粮食部为了加强省县粮政机关的权力，落实它们的政治地位，1941 年 10 月将省粮食管理局改为省粮政局，与省政府其它各厅局居同等地位；把县粮食管理委员会改为粮政科，与县政府其它各科室居同等地位。

1941 年度征实采用经征、经收、划分制度。经征机构为财政部整理田赋管理委员会(开始名为财政部田赋筹备委员会)、省田赋管理处、县田赋管理处、经征分处；经收机构为粮食部、省粮政局、县粮政科、经收分处及仓库。从 1942 年开始，田赋征实的经征经收事务统归田赋管理处办理，粮政机关专办征获以后的接收、转运、储藏、调拨与供应等事务。1943 年 10 月行政院第 611 次会议决定“精简机构”，把各省粮政局与田赋管理处合并成田赋粮食管理处，隶属于财政、粮食两部。1945 年 3 月财政部所属的田赋管理委员

① 《抗战时期的大后方经济》，四川大学出版社 1989 年版，第 291 页。

② 《粮食部长徐堪在中央政治学校关于粮食行政讲演稿》，中国第二历史档案馆，八三(211)。

会改隶粮食部,易名为田赋署。

第二,对粮食采取控制政策。

(1)田赋收归中央。1928年7月国民政府第一次全国财政会议将田赋正式划为地方税,自此各省一直把田赋列为省收入,田赋附加列为县收入。1941年3月,国民党五届八中全会决定把田赋收归中央,第三次全国财政会议拟订具体办法,于1941年8月30日由行政院公布实施。

(2)在整个大后方实行田赋征实。田赋征实在粮食分级管理时期已在局部地区实施。在田赋收归中央的情况下,如果不实行田赋征实,中央政府仍然无法控制巨额粮食,因为粮食掌握在粮户和粮商手中,中央政府的购粮行动必然受粮食供求规律的制约。因此从1941年下半年起,各省田赋一律改征实物,依1941年度省县正附税总额,每元折征稻谷2市斗,产麦区折征等价小麦,产杂粮区折征等价杂粮。1941年度四川、广西、陕西、贵州、甘肃、西康等省在全省范围内实施,其他省份均只在部分地区试行。^①中央政府为了掌握更多的粮食,从1942年度开始,征实标准比1941年度提高一倍,从1944年9月起,产麦区田赋每元折征小麦8升。

(3)实行粮食征购。征购与征实同时开始,但征购是依靠行政手段强制购买粮户的粮食,价格低于市价,并且只有三成付现金,七成发给粮食库券。

(4)进行粮食征借、累进征借与捐献。1943年度川、滇、康、陕、甘、闽、桂、粤、浙等9省均把征购改为征借,安徽省则改为捐献。1944年大后方征购全部改为征借,并向粮食大户实行累进征借。所有征借的粮食,既不付现款,也不给粮食库券,且不计利息,只在“粮票”内载明自征借后第5年起分5年平均摊还,抵完当年新赋。此外,蒋介石还在1944年发起了“献粮献金运动”。

(5)随赋带征县级公粮与摊派积谷、学谷、优待抗属谷。县级公

① 《1942年度粮食部工作计划稿及有关文书》,中国第二历史档案馆,八三(39)。

粮原由中央政府于征实项下划拨,但从1943年度开始,国民政府飭令各省依实际需要核定数额,随赋带征,其征粮总数以不超过田赋征实30%为限。^①

(6)采取抢购、采购、委购粮食等措施。抢购主要在沦陷区,游击区进行。粮食部成立后,原来分散的小规模的抢购行动变成有组织的大规模的活动;采购主要在大后方粮食市场上秘密进行,有时亦到缅甸等国购粮;委购就是政府委托粮商或有关组织为政府购买粮食。

国民政府上述一系列措施,控制了巨额粮食。根据粮食部部长徐堪记录,1941—1945年,全国田赋征实共获得稻谷110489332市石,小麦26100956市石;征购稻谷51317816市石,小麦12716580市石;征借稻谷51514625市石,小麦7974740市石。三征合计谷麦260114059市石。^②笔者根据有关材料估算,全国粮食统制时期由国民政府控制和支配的粮食每年度平均为9000万石左右。

第三,管理全国粮价。

国民政府如能通过上述措施控制大后方的全部余粮,当然就无所谓粮价问题。然而据国民政府估计,1938—1941年间后方各省所产稻麦可供市场销售的余粮占后方各省总产量的12.3%,1941年度征实征购的稻麦总量为后方各省当年稻麦总产量的6.1%,1942年度为7.4%。^③根据有关数据推算,大后方每年需要流通的粮食至少为200亿斤^④,而国民政府控制的粮食按9000万石计,也只合97亿斤。由此可见,国民政府只控制了大后方一半左

① 蒋介石:《粮食管理要点与县长的重大责任》,《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》,第4编,第3辑,第56页。

② 《近代中国》(双月刊),第51期,台北,1986年2月28日出版,第99页。

③ 《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》,第68页。

④ 笔者根据《我国历年所需粮食统计》中有关数据统计,中国第二历史档案馆,二三(1565)。

右的余粮,而另一半余粮仍在市场上流通。既然还有一半余粮由市场调节,那么粮价必然随供求关系的变化而发生波动。

在1941年7月至太平洋战争爆发期间,由于政府开始掌握粮食,人心趋向稳定,投机商人觉得涨价无望,纷纷出售囤粮,因而粮食市场比较稳定。1941年12月太平洋战争爆发,美国、加拿大、澳大利亚等国统制粮食出口;东南亚这个粮食生产基地被日军侵占;我国的国际交通一度被日军完全切断。国民政府的洋米来源枯竭。与此同时,沪港游资涌入内地,其数量在100亿元以上。^①投机商人与贪官污吏再度兴风作浪。粮价经过一段短暂的平稳之后,于1942年再次突飞猛涨。物价狂涨,全国人心至为焦虑。如何管制粮价,成为国民政府的燃眉之急。

太平洋战争的爆发把中美两国的命运和前途紧紧地拴在一起。1942年美国给国民政府贷款5亿美元。国民政府用2亿美元作担保发行“美金节约建国储蓄券”与“同盟胜利美金公债”;用2亿美元从美国购入黄金570万两,在大后方抛售。黄金政策吸收了大约800亿元法币回笼。这对提高法币币值,抑制通货膨胀,稳定物价,产生了一定的积极作用。国民政府除采取黄金政策外,还把田赋征实标准提高一倍,进一步强化粮食管理措施,如调查粮情、取缔囤积居奇、管理粮商、调剂民食、疏通粮运、厉行节约等等。此外,政府鼓励进口洋米,进口的洋米谷一律豁免关税。^②

国民政府推行限制物价政策。1942年11月2日,行政院正式颁布《加强管制物价方案》,规定国家总动员会议常务委员会为管制全国物价最高决策机关,各省、市、县以及乡均设置物价管理机构。该方案规定了管制物价的10条措施:(1)实施限价;(2)掌握物资;(3)增进生产;(4)节约消费;(5)便利运输;(6)严密组织;(7)管

① 史全生主编:《中华民国经济史》,第477页。

② 《关于进口外米免税文电》,中国第二历史档案馆,八三(555)。

理金融; (8) 调整税法; (9) 紧缩预算; (10) 宽筹费用。^① 这 10 条措施以实施限价为中心。粮食部根据国家总动员会议通过的《加强管制物价方案实施办法(粮食部分)》, 制订了实施限价的 6 项具体办法: (1) 点(即粮食市场)的管制由粮食机关负责, 面(即广大粮食生产地区)的管制由地方行政机关负责; (2) 点的限价先从陪都、各省省会及较为重要的粮食消费市场做起, 逐渐推广; (3) 限价粮食以稻谷、大米、小麦、面粉等四种为主, 其他各种粮食则由各省自行斟酌需要, 指定实施; (4) 开始实行的初期定价为各该地 1942 年 11 月 30 日的市价为标准, 由当地粮食业同业公会议订, 报经核定施行, 如因产销状况发生变化, 经同业公会申请得核准变更; (5) 粮食业务无论在点在面均以民营为主, 官营为辅; (6) 实施限价之前须有充分准备。^②

1943 年 1 月 15 日, 粮食限价在整个大后方铺开。江苏、山东两省因为重要粮食市场均已沦陷, 其余地区亦紧接敌区, 如予限价, 反致粮食外流资敌; 宁夏省因为粮价远较一般物价为低, 如再实施粮食限价, 恐农民更陷困境, 故以上 3 省先后电请核准暂缓实施。实施限价以后, 由于配套措施没有跟上, 大后方出现了意想不到的短时间的混乱局面, 或黑市丛生, 或米源枯竭。如广西的武鸣, 实施限价以后无米上市。^③ 青海省因粮食产量较小, 实施限价以后, 粮商纷纷逃匿, 市场无粮可售, 被迫于 1944 年 4 月终止限价。此外, “各地方主管当局均欲保持其本地货物, 复希望吸收外来货物, 故审定限价多比原有市价为高, 甚或生产地与集散地更比消费地为高, 各顾一时之便利, 而忘货畅其流之本旨。”^④

1943 年 3 月 25 日, 军事委员会饬令各级主管机关加强“面”的管制, 同时强调加强各省市县之间的合作, 并将各项物品分为限

① 《抗日战争时期国民政府经济法规》, 上册, 档案出版社, 第 114—117 页。

② 《粮食部向国民参政会的报告及答复书面询问》, 中国第二历史档案馆, 八三(74)。

③ 《粮食部关于各地粮情报告及粮价变动原因等》, 中国第二历史档案馆, 八三(111)。

④ 《抗日战争时期国民政府经济法规》, 上册, 第 134 页。

价物品与议价物品两类。其后限价政策采取限价与议价相结合的办法,即当一般物价与工价涨至一定程度时,限价“点”的粮政主管机关会同当地粮食业同业公会重新议定粮食的价格,在再次议价之前限定粮食买卖双方在这个价格范围内进行交易。但限价政策仍然限“点”不限“面”。

国民政府曾规定“各地粮食之限价,每隔三个月得依其时生产运销成本之增减情形考订一次”。^①蒋介石随后又要求“各种民生日用必需品非不得已时得隔六个月调整”。但是各省调整粮食限价次数颇不一致,截至1944年9月,广东省调整4次,湖北、山西、江西、福建、绥远等5省各3次,重庆市及浙江、甘肃、广西、贵州、西康等省各2次,安徽、陕西两省各1次,四川、云南、河南、新疆等4省一直没有调整,而湖南省则每个月调整1次。^②全国限价地点逐步增加。第一期粮食限价地点为169处,到1945年3月则达到403处。^③

限价政策的效果又如何呢?从限价以后各限价地点粮价的上涨趋势可以看出,限价政策基本上把大后方大部限价地点的粮价指数限制在一般物价指数之下,但限价效果有限。国民政府曾作了如下总结:“各地执行限价,对于加强管制物价方案所列其他几项重要方针或未能齐头并进,点之限价与面之管制或未能密切配合,致若干地区限价工作未能切实生效”;^④“在粮食限价进程中所遭遇之困难亦多:(1)机构人事未尽健全;(2)政府控制粮食数量太微,难收限价之效;(3)各地对于限价办法未能灵活运用。”此外,社会心理不稳,也招致粮价波动。这些因素大大地削弱了限价政策应

① 《抗日战争时期国民政府经济法规》,上册,第124页。

② 《粮食部对三届国民参政会三次大会之工作报告及询问案》,中国第二历史档案馆,八三(75)。

③ 《粮食部对国民党历次中中全会提出之工作报告及办理决议案情况表》,中国第二历史档案馆,八三(86)。

④ 《1945年度粮食部工作计划稿及有关文书》,中国第二历史档案馆,八三(49—2)。

有的效果。

对抗战期间国民政府的粮食管理政策,我们可从两方面看。它有值得肯定的一面,概括起来有如下三点:

一,保证了军队及政府机关的粮食供应。

国民政府对于军粮的供应极为重视。在自由流通时期的第一阶段,由于大量粮食涌入大后方,军粮可以就地取给。到了后期,粮食危机爆发,国民政府不顾一切地在余粮地区用军事手段查封了大批粮食,以保证军粮的供应。全国粮食管理局成立后,立即在四川等地统筹了一年的军粮。虽然此举刺激了市场粮价,但安定了军心。在全国粮食统制时期,田赋收归中央,并实行三征,粮食来源有了保障。国民政府明确规定了粮食征集以后的供应顺序:第一军粮供应,第二公粮供应,第三民食调剂。^① 历年军粮均本“预算从宽,支用从严”之旨,宽为配备。^②

军粮的供应对象为前后方部队以及军事机关、学校、医院、工厂的官兵。历年军粮补给人数是庞大的,1937年为42万多人,1938年为254万多人,1939年为246万多人,1940年为387万多人,1941年(指从1941年10月到1942年9月,下类推)达到425万余人,1942年度达到512万余人,1943年度达到546万余人,1944年度高达581万余人。^③ 在抗战时期,尽管困难重重,但并没有在整体上影响军粮供应。

国民政府在保证军粮供应的同时,积极筹集公教人员的粮食。公粮供应对象分为中央、省、县三级公粮及专案粮。国民政府于1941年7月1日颁布《非常时期改善公务员生活办法》,以后又加

① 《粮食部长徐堪在中央政治学校关于粮食行政讲演稿》,中国第二历史档案馆,八三(211)。

② 《粮食部 1945 年 4 月 12 日检送行政院粮政工作报告》,中国第二历史档案馆,八三(100—2)。

③ 《抗日战争时期国民党战场史料选编》(1),浙江省中国国民党历史研究组编印,第 348—349 页。

以修改完善。据不完全统计,配发给中央及省县各级公教员工粮食,除平价购领和折发代金者外,1943年至1945年免费配发谷5920万石、麦828万余石。^①公粮的基本保证,维持了政府机关的正常运行。

此外,全国粮食统制政策对国民政府的财经产生了良好的影响。抗战时期,随着战争的延续,国民政府财政赤字日益增加。除增税、借债、募捐等外,国民政府只好采取增发通货的办法达到财政收支平衡,通货膨胀日益加剧。应时而生的田赋收归中央、三征与限价政策缓和了国民政府的财政危机。

征实不仅保住了战前的财源,使之不受通货膨胀的影响,而且通过提高征实折率增辟了财源。征购、征借、捐献等则使国民政府付出极少货币或不付任何代价取得了巨额粮食。据估计,如果不是田赋征实和征购中使用粮食库券,国民政府就得多发行355亿多元的货币。^②从1943年至1945年国民政府共借粮食60062217市石,如按780元/石计算,就节省法币468亿多元。实际上全国各地米价有很大的差异,前后期又相差悬殊,例如1943年7月中熟米价格重庆为780元/石,成都为2006元/石,1944年3月分别涨到1100元/石、3438元/石。^③因此政府直接用法币去市场采购粮食,应增发的货币远远不止上述数字。

特别值得一提的是田赋收归中央的政策意义极为重大。田赋归地方政府所有是分级管理政策失败的最深刻的经济根源。田赋收归中央增强了中央政府的经济宏观调控能力,结束了抗战初期粮政上各省“各自为政”的混乱局面,打破了各省之间的粮食封锁,为国民政府在大后方顺利推行一系列粮食统制措施扫除了障碍。同时,田赋收归中央铲除了地方实力派赖以存在的经济基础。田赋

① 《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》,第50页。

② 《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》,第54页。

③ 《粮食部对国民党历次中全会提出之工作报告及办理决议案情况表》,中国第二历史档案馆,八三(86)。

收归中央为抗日战争的最后胜利奠定了经济基础和社会基础。

二、在一定程度上稳住了大后方的社会秩序。

民食问题与社会秩序密切相关,1940年上半年抢米风潮迭起就是教训。粮食危机爆发以后,国民政府在大后方划分了粮食代销区域,在重要粮食消费市场设立民食供应处与民食调节处。四川境内设有4个民食供应处,其他各省共设立22个民食调节处。^①据不完全统计,从1941年度至1944年度国民政府共划拨谷麦3168万市石,以低于市场的价格出售给老百姓。^②此举有利于平抑粮价,稳定民心。

然而政府不可能持久地低价抛售粮食来稳住市场粮价。民食调节主要由粮商在政府管理下进行。因此,分级管理政策虽以失败告终,但是这一时期所采取的粮政措施,如取缔囤积居奇、管理粮商、疏通粮运、厉行节约等都是十分必要的,有利于稳定社会秩序,因而在全国粮食统制时期这些措施不但没有废除,反而进一步加强。

粮食限价政策也可以说是一种管理粮商的办法。对限价政策的评价有个角度问题。如果单纯从是否阻止了粮价上涨这个角度来看问题,那么限价政策是失败的。然而,如果联系当时的具体的历史环境,那么可以得出相反的结论。

粮食短缺与通货膨胀是战时粮价上涨的根本原因,国民政府在战争环境中不可能解决这两个问题。而且粮价还受诸多因素的影响,如水旱灾害、运输状况、社会心理、粮食生产的季节性以及投机操纵等等。因此限价政策没有也不可能遏制粮价上涨的趋势,只可能压低粮价上涨的幅度。

供求规律与价值规律在有市场存在的情况下,不依人的意志

① 《粮食部 1945 年 4 月 12 日检送行政院粮政工作报告》,中国第二历史档案馆,八三(100—2)。

② 《粮食部 1945 年 4 月 12 日检送行政院粮政工作报告》,中国第二历史档案馆,八三(100—2)。

而发生作用,国民政府的粮食限价政策采取限价与议价相结合的方式,正是在某种程度上承认市场规律的作用。限价是政治手段,议价是经济手段,限价是依靠粮管机关与党政力量把粮价在一个时期内稳定下来,以免粮价毫无节制的飞涨;议价则是依据粮食的生产运销成本以及供求状况有规律地调整粮价,以免在百物俱涨的情况下产生“谷贱伤农”的更为严重的后果。

从这方面看,国民政府的粮食限价政策基本上是成功的。从1943年1月15日开始到抗战结束,在全国限价地点中,绝大部分粮食市场的粮价指数低于一般物价指数。这就是说,在抗战后期不是粮价牵着一般物价上涨,而是一般物价拖着粮价上涨。而在1939年底至1940年上半年则是粮价带着一般物价狂奔。

三、打击了日本的“以战养战”政策。

日本为资源贫乏的国家,持久消耗战迫使它推行“以战养战”政策。抗战初起,国民政府就规定凡以粮食供给敌军者,不论数量多少,均处以死刑。在作战区域,军法机关对以粮食资敌者有“先斩后奏”之权。^①1940年7月国民政府在行政院内增设经济作战部,部内设有粮食管理处,专门负责制止粮食资敌行为。此外,国民政府还增派“经济游击队”深入敌后,积极破坏敌伪的物资供应。粮食部成立后,国民政府组织了大规模抢购粮食活动,当时的抢购方针是“颗粒必争”。^②在抢购粮食的过程中,国民政府各级机关予以保护与配合,并对抢购粮食的商人和公司进行组织、训练、奖励。尽管沦陷区、游击区的老百姓在敌我的双重抢购下倍受痛苦,然而政府这种有组织有计划的抢购行动还是完全值得肯定的。在战争环境中,这些粮食不是为我占有,就是被日伪抢走,二者必居其一。

国民政府粮食管理政策在其主要方面是值得肯定的,但在决策实施中也存在着诸多缺陷和弊端。

① 《抗日战争时期国民政府经济法规》,上册,第185页。

② 《各方关于粮食购运管理条陈意见及有关文书》,中国第二历史档案馆,八三(248)。

一、决策过程是“亡羊补牢”式的。

抗战初期,国民政府一度被粮价跌落的假象所迷惑,把原拟出台的战时粮食统制条例束诸高阁。等到1940年上半年抢米风潮迭起,才惊慌地采取分级管理政策;等到分级管理政策失败,才采取全国统制措施;等到1942年全国粮价狂涨,才采取限价政策;粮食增产政策也是因粮食供应异常紧张而采取的权宜之计。正如蒋介石的高级幕僚唐纵所说:“中国事不到走投无路,不肯冒险犯难有所改革的。临到没有办法时,才有办法,这是中国政治固有的特征。”^① 粮食关系国计民生,尤其在战争期间,保障军需民食至关重要。第二次世界大战期间,交战各国在战争爆发后,立即把粮政纳入战时轨道。在战争状态下,统制粮食是绝对必要的,而国民政府迟迟未予实施。国民政府在粮食问题上的错误判断对粮食管理决策产生了很大的影响。蒋介石在几次讲话中都说中国粮食问题是“不患寡而患不均”。粮食部长徐堪则在国民党五届九中全会上说:“我国为农业国,农民节俭居多。粮食原能自给自足,粮价之高涨并非(粮食)有无问题。”^② 由于国民政府对粮食管理政策的调整缺乏预见,而是“亡羊补牢”式的决策,造成了大后方经济险象环生。

二、维持着落后的土地政策影响粮食政策成效。

国民政府的战时土地政策,经历了提出、搁下、再提出的曲折过程。1938年国民党临时全国代表大会决定实行“二五减租”,但会后绝大部分省区没有动静。1941年6月国民政府召开第三次全国财政会议,蒋介石在会上说:“如果土地政策不能实现,粮食管理不能施行,那不只是国家经济没有基础,就是整个国民生计亦必由纷乱而陷于绝境。”他飭令与会者把“这件革命要务,当作国家民族

① 《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》，第287页。

② 《粮食部对国民党历次中全会提出的工作报告及决议案办理情况报告表》，中国第二历史档案馆，八三(87)。

与社会个人生死存亡的根本大事”。^①此后蒋介石又多次提出要实行“耕者有其田”的土地政策,但直到抗战结束,乃至直到被逐出大陆,都只是这样说说而已。

在国民党高喊实行战时土地政策的同时,抢购土地的风潮遍布整个大后方。王普涵等 48 位参议员在 1944 年参政会上痛心地说:“本席来自民间,深知……土地兼并之风依然在猛烈进行中,并未看见各级政府有禁止取缔之事实,地租仍是自由订定,亦未见有最高额之限制,耕作权之期限还是由地主任意决定,甚至有一年一换佃户者。”^②据统计,1944 年川康滇黔陕甘宁等省,占人口不到 3% 的地主竟占有全部土地的 60%。重庆占人口 2% 的地主占有全市 95.6% 的土地。^③

由于大后方的土地和余粮大部分操纵于地主手中,故粮食管理、粮食增产政策的成效就要打折扣。

三、征粮负担极不公平。

三征推行之初,人民出于救国的热忱还是欢迎的,以为国民政府从此可以兑现其“有钱者出钱,有力者出力”的诺言。然而事实上负担并不公平。征实沿袭旧有赋额。由于长期的政治历史方面的种种原因,各地的田赋税额轻重悬殊,极不公平,而国民政府却按照这种田赋额改征实物,因而各省各县的征实负担也极不公平。

国民政府不仅在征购、征借中,甚至在累进征借中实行“随赋带征”的平均摊派方式,而地方政府名目繁多的筹粮筹款亦以平均摊派了事,就更使负担不公平的现象加剧。

在征粮中,佃农负担有增无减。1941 年 9 月 2 日行政院颁布的《田赋征收通则》明确规定:“田赋向土地所有权人征收之。但另

① 《第三次全国财政会议议案编》,1941 年出版,第 11—12 页,转引自《民国档案》,1988 年第 4 期。

② 肖铮:《土地改革五十年》,台北 1980 年版,第 237 页。

③ 《四川土地问题》,转引自《民国档案》,1988 年第 4 期。

有契约习惯者,得从其契约习惯。”^① 这为地主转嫁负担提供了“合法”的依据。于是“包租制”的盛行,原应由土地所有者负责完纳的赋粮转由佃农负担,完粮过程中的一切额外负担自然都落到了佃农身上。即使没有实行“包租制”的地主也普遍提高了租额。

无论是征实沿袭旧的赋额,增加佃农负担,还是平均摊派,在大后方都是“合法”的。特别是平均摊派,地主、中农、贫农与佃农均按同一税率缴纳三征粮食,表面上平等,但由于地主与农民在土地占有上的极不平等,因而实际上是极不公平的。国民政府为照顾穷苦百姓而拟订的所谓“起购点”、“起借点”在大部分地区则没有执行。政府征粮以后,大地主只是拔了一根毫毛,而自耕农则食不果腹,许多半自耕农与佃农往往被弄得倾家荡产。

三征对老百姓的苛扰,在土地政策上的无能,限价政策未能阻止粮价上涨等等客观事实以及由此在广大群众激起的愤怒与反抗,在相当长的时间内影响到历史学家的感情,从而也影响到对国民政府粮食政策的评价,往往多对其消极的方面作揭露与批判,这是很自然的。但是如果因此而否定三征、限价等措施的积极作用,则是不公正的。尽管这些措施并不完善,但这些措施本身在当时的环境下是必要的,消极作用不是这些措施的必然产物,而是国民党内部的腐败及其阶级局限性所致。

(作者单位:杭州大学历史系)

① 《抗日战争时期国民政府经济法规》,上册,第466页。