
论抗战时期国民政府的矿业政策

唐 凌

抗战时期，国民政府对矿业实施了统制政策，借、贷、垫款政策，合办政策以及易货偿债政策。对这些政策的评价，过去存在一些偏见，我认为有必要重新进行讨论。

一 统制政策

国民政府的矿业法令最早是1930年2月1日颁布的，共9章121条。其中规定：“矿产中除铁、铜、石油与炼冶金焦之烟煤，应归国营，及钨、锰、铝、锑、铀、钾、磷与煤气矿含有钼质者，得酌量保留外，其余为政府不能自办者，则采用宽大之矿律，留为私人办之。”^①抗战爆发前，这一规定一直没有改变。根据这一规定，民间兴办矿业基本上是比较自由的。不仅钨、锰、钾、锑、铝等各种规定需“酌量保留”的矿产民众大都能开采，甚至连铁、铜等“应归国营”的一些矿产，由于国家力量有限或管理不严等原因，也有民众进行开采的。

抗战爆发后，国民政府从反侵略战争的需要重新调整经济方针，先是提出实行“计划经济政策”，继又提出实行“战时经济统制政策”。所谓“统制经济”，就是为了战争需要，国家政权依靠行政、法律的手段，直接干预或管制生产、流通、分配等国民经济各个部

① 秦孝仪主编：《中华民国史料丛编·十年来之中国经济建设（1927—1937）》第2章《实业》，第57页。

门各个环节。1938年10月,国民政府颁布了《非常时期农矿工商管理条例》,规定对各种矿产,均可以“适应非常时期生产上的需要”,或以“各地方需要的名义”,“收归政府办理或由政府投资合办”,“强制使用或征收之”,或“直接经营之”,“令其增资合并或缩减范围”,或“代管之”。^①1939年又颁布了《矿产品运输出口管理规则》、《非常时期采金暂行办法》、《汞业管理规则》、《川康铜业管理规则》、《管理锡业规则》、《管理煤碳办法大纲》;次年又颁布了《钢铁管理规则》、《管理土铁实施办法》,规定金、锡、汞、铜、钢铁及其他金属矿生产,必须由国家严格控制,其产品原则上由国家统一收购,统一销售,价格由国家统一核定,任何人不得自行购销。为了使矿业统制政策更好地得到实施,国民政府还成立了相应的组织机构。这些机构均由资源委员会统辖。

国民政府采取的这些措施,对矿业的发展起了什么作用呢?这个问题比较复杂,值得认真研究。传统观点认为:国民党的统制政策,表面上是为了抗战,实际上并不是为了民众的利益,不是为了搞好战时经济,以适应长期抗战的需要,而主要是为了以四大家族为代表的大资产阶级的利益,为他们提供发财致富的机会和条件;这种经济统制对矿业生产只有破坏作用,而无任何积极性可言。例如,云南个旧的锡业,在抗战初期本来十分发达,但后来实行经济统制政策,收购锡价不敷成本,使生产一落千丈,矿厂由1938年的5000多家,减少到1943年的673家,矿工由1938年的10万人,减少到1943年的2230人,原来有70余座炼炉,到1944年,仅剩下六七座在断断续续地生产。^②湖南的钨:1939年长沙年平均市价为2302.47元(法币),资源委员会的实际收价为1228元,只及市价的53%,1942年以后钨、锑的收购价,一般要低于成本15—20%。再如煤的生产,由于限价过低,1944年岷江煤的产量,由年

① 《中国战时经济法汇编》(6),第1—4页。

② 陶大镛:《限价声中的工业》,《中国工业》第21期,1943年,第20页。

产 60 万吨,减至 30 万吨。嘉陵江区煤每月产量为 8 万余吨,到 1945 年春,减至 5 万吨以下。该区各煤矿从 1943 年至 1945 年 8 月,仅因限价所受损失竟高达 72 亿余元,各矿负债达 30 亿元。^①

上述这些基本上都是事实。但是它们只能反映抗战时期矿业生产部分地区的情况,而不能说明中国矿业的全部情况。同样在这种统制政策之下,有些矿厂却得到了发展。例如广西西湾煤矿,1938 年产量为 3620 吨,1939 年 17037 吨,1940 年 38231 吨,1941 年 51711 吨,1942 年 49855 吨,1943 年 27541 吨。^② 湖南醴陵煤矿局,1938 年产量为 73867 吨,1939 年 61170 吨,1940 年 72064 吨,1941 年 103498 吨,1942 年上半年 42069 吨。^③ 四川宝源煤矿,1938 年产量为 84251 吨,1939 年 95598 吨,1940 年 121598 吨,1941 年 120183 吨,1942 年 125085 吨,1943 年 114485 吨,1944 年 89160 吨。^④ 可见这些煤矿的产量在 1943 年前基本上均有增加,有的增加的幅度还比较大。

再看石油。1938 年全年产量为 75 吨,1939 年 559 吨,1940 年 1662 吨,1941 年 12984 吨,1942 年 60888 吨,1943 年 67035 吨,1944 年 75723 吨,1945 年 72336 吨。^⑤ 几乎年年增产。

钢铁的全国产量,1943 年前的增长也比较显著,详见下表。

表 1: 国民党后方抗战八年钢铁产量表(单位:吨)^⑥

年别	1938	1939	1940	1941
生铁	41000	41466	55182	66836
钢品	900	1944	1500	2011

① 转引自孙健:《中国经济史——近代部分》,中国人民大学出版社 1989 年版,第 645 页。

② 《资源委员会季刊》第 5 卷第 3 期,第 137 页。

③ 四联总处:《工商调查通讯》第 119 号,1942 年 9 月 30 日。

④ 蓝泽惠、鲜伯良:《蓝文彬和宝源煤矿》,《重庆工商史料选辑》第 5 辑。

⑤ 《中华民国统计年鉴》(1948)。

⑥ 《资源委员会季刊》第 6 卷第 1、2 期合刊,1946 年 6 月 1 日。

年别	1942	1943	1944	1945
生铁	77499	70000	40130	20867
钢品	5793	7707	13361	12048

至于钨、锑、锡、汞、铜、铅、锌等矿的产量,1943年前有的为增加,有的为减少,详见下表。

表 2:抗战期间国统区钨、锑、锡、汞、铜、锌、铅、矿产量表^①

年别	钨	锑	锡	汞	铜	铅	锌
1938	12556	9464	15440	72	580	1680	600
1939	11509	11988	14244	170	582	288	122
1940	9542	8471	17416	215	1415	1800	250
1941	12392	7981	16589	216	779	1266	214
1942	11897	3510	14003	311	693	1134	396
1943	3973	429	10800	226	613	1200	500
1944	3325	204	5102	224	898	646	331
1945	—	—	2704	125	623	567	328

上述这些矿产品中,石油、汞、铜、铅、锌等矿产品为公营,煤、生铁、钢、锡等矿产品部分为公营,部分为民营。钨、锑在一些档案中未注明为公营或民营,但由于它们均为重要的军工生产原料,故公营的比重应很大。下面将各矿产量中公营部分所占比重列一简表:

表 3:抗战期间国统区主要矿产品公营所占比重统计表^②

① 《资源委员会季刊》第 6 卷第 1、2 期合刊,1946 年 6 月 1 日。

② 吴太昌:《抗战时期国民党国家资本在工矿业中的垄断地位及其与民营资本比较》,《中国经济史研究》,1987 年第 3 期。

产品	公营占产量的百分比							
	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
煤	15%	8%	9.4%	15.6%	18.7%	23.74%	25%	25%
生铁	5.8%	7.8%	11.5%	15.2%	25.7%	51%	56%	64.8%
钢	20%	30%	41%	54.2%	81%	91.7%	92%	96.4%
石油	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
钨	—	—	—	—	—	—	—	—
锑	—	—	—	—	—	—	—	—
锡	40%	50%	50%	60%	65%	70%	85%	95%
汞	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
铜	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
铅	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
锌	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

根据资源委员会提供的数字,把矿产作一总的统计,1941年煤、石油以及各种金属矿产比1936年增加的幅度是2—5倍。^①我们列举如此多的数据,目的是为了说明抗战的前期和中期,在统制政策之下,不仅公营矿业得到了发展,而且部分民营矿业也得到了发展。

为什么会出现这种情况?我们知道矿业是一个投资规模大,建设周期长,技术要求高的行业,加上产品销售比较困难,私人资本一般无力或不愿进行这类投资。而实行统制政策,由国家控制生产和流通、分配,这就有利于减少风险和阻力,促进矿业的发展。另外,统制政策当时是国民政府根据社会各方面的意见制定的,其目的主要是为了加强生产,充实抗战实力。因此,实施之初,各阶层基本上是齐心协力,积极配合,甚至共产党对玉门油矿的建设也积极

^① 《战后中国工业问题》,《资源委员会公报》第4卷第4期。

支持。^①这种为民族利益而形成的共识,在矿业生产发展的过程中发挥着重要作用。对矿业统制政策的积极作用,我们不应否定,至少不应全部否定。世界上,不少国家在战时都曾实行过经济统制政策,包括美国在内。国民政府当时所面临的,是在一个处于封锁中的落后地区进行开发建设,需要解决一系列棘手的问题,诸如引进设备、技术,开发能源和原材料,开辟海外通道和国内外市场,对付劳工可能要求改善经济状况的斗争等等。并且,由于战争的特殊环境,增加了后方经济的困难和动荡。经济形势变化复杂,迅速。奸商投机,物价飞涨,通货膨胀现象日趋严重。因此,实行经济统制固然是迫不得已,同时也是合理有益的途径。特别是矿业生产涉及能源和军工生产,直接关系到国民经济的兴衰和国防安全,统制更为必要。任何一个企业,其经营的目的主要是为了盈利,如果国民政府一开始就通过统制来对矿业进行残酷掠夺,不给予企业一定的利润,那么上述矿产得到增加的情况是不可能出现的。无可讳言,国民政府实行经济统制政策,的确强化了一党专政的独裁统治,使国家资本迅速得以发展。但是,另一方面必须看到,它在很大程度上保证了经济为抗战服务的作用。现代战争,不仅是军事的对抗,也是经济实力的对抗。在日军大举入侵的形势下,国民党要坚持抗战,并维持自己的统治,就必须使经济得到发展。正如蒋介石所说:“我们现在抗战,经济关系更为重要。如果战时经济不能应付敌人,就不能取得最后的胜利。所以无论政治、军事都要以经济为基础。如果经济不建立,不能发展,则其他事业都没有成功的希望。”^②经济统制带有鲜明的战时特点,但是也不可能完全违反经济规律。对此,国民党政府认识比较清楚。1938年4月通过的《抗战建国纲领》中,在提出“经济建设以军事为中心”的同时,又明确规定:“抗

① 徐盈:《玉门油矿的开拓者——孙健初》,全国政协编:《工商经济史料丛刊》,1983年第4期。

② 转引自《财政年鉴》3编上册,第1编第2章第6页。

战建国同时并行”，在实施战时经济政策过程中“注意改善人民生活”，“奖励海内外人民投资扩大战时生产”。^① 这些规定并非空言，抗战期间矿业确实有了发展。

需要进一步指出的是，国民政府的矿业统制政策主要是由资源委员会提出和制定的，而该会的实际负责人，大都是当时的社会名流和专家学者，例如翁文灏、钱昌照、孙越崎等，他们提出经济统制的依据，是孙中山的“发达国家资本，节制私人资本”的主张。他们认为，中国经济建设，必须以工业化为中心，工业化必须以重工业为中心，重工业必须以国营事业为中心。^② 而经济统制，是实现这一目标的重要途径。事实上，早在1932年，他们就已提出了经济统制的计划，其最初的出发点，是为了把国家建设好，实现实业救国的理想，同时，也是为了有效地对付日本侵略者。他们后来在推行这一政策的过程中，并没有改变原来的设想。但是在推行过程中，受到了各级政府的干扰，他们的愿望未能实现。了解这一点，有助于我们弄清经济统制政策的实质。

太平洋战争爆发后不久，缅甸、香港等地相继被日军侵占，大后方对外通道几乎完全断绝，国统区经济的发展遭到很大挫折；加上吏治腐败，管理混乱，使经济统制政策实施的步履越来越困难。但是，矿业生产也不是全部一下子就衰败下去，从表1、表2中可以看到，1942—1943年间，仍有部分矿产能保持稳定生产，甚至还得到发展。只是到了1944年以后，各矿的生产才一落千丈。即使在这时，我们也不能把全部原因归结为统制政策本身，因为这一政策受政治、军事等诸种因素制约，对此要作具体分析。我认为，既然经济统制政策主要是为了适应抗战的需要，而且这一政策在相当一段时间内发挥了一定的作用，那么，我们在研究这一时期中国

① 《中国国民党抗战建国纲领》，《中国革命史参考资料精选》，重庆大学出版社1988年版，第71页。

② 吴兆洪：《我所知道的资源委员会》，《回忆国民党资源委员会》，第106—107页。

矿业生产问题时,就应该给它以基本肯定,否则矿业发展过程中的许多现象就很难解释。

二 贷、借、垫款政策

1938年,国民政府先后颁布了《特种工业保息补助条例》、《工矿业赞助暂行条例》和《非常时期工矿奖助审查标准》等文件,鼓励工矿业发展。^①其中规定:凡是可以享受奖励的企业,政府可对其低息贷款,或协助其向银行借贷,五年之内利率以五厘为限。此外,政府还可以程度不同地减免出口税、原料税、转口税或一些地方性捐税等等。^②1939年10月1日四行联合办事处(简称四联总处)成立后,决定对经济事业分类放款,其中对工矿业的原则是:列入国家计划的国营企业的流动资金全部由四行贷款,其他国营或地方政府经营的企业,以及各种私营企业,为维持生产所需的贷款均由四联总处核准贷放。^③其目的主要是为企业提供创办资本,避免企业因通货膨胀或其它因素受到影响,提高企业特别是新办企业在市场上的竞争能力。享受上述奖励的,主要是国家控制的动力、金属材料、运输器材等企业,矿业自然也包括在内。

这些规定有些得到了较好的贯彻。例如,国民政府通过银行、财政金融系统和经济部系统对工矿业贷款,不仅次数多,数额大,而且时间长。财政金融系统的投资主要以证券的形式进行,1937—1944年的总额为1022410.6万元。详见下表。

表4:抗战时期四行二局工矿放款统计表 (单位千元)^④

① 吴澄华:《中国争取近代民族工业建设之回顾与前瞻》,《四川经济季刊》第1卷第1期,1943年,第227—229页。

② 《中国工业资本之筹集与运用》,《中国工业建设论文选辑》,1948年,第58页。

③ 四联总处档案:《二十九年工作报告》,(五八五一—2)105。

④ 《中华民国统计年鉴》(1948),第262页。

年份	1937—1939	1940	1941	1942	1943	1944
数额	49322	103040	209347	923068	6557163	2382166

经济部系统对工矿业的投资中,对民营企业的投资占有相当大的比重。除1938年以外,对民营企业投资额均占投资总额的一半以上,1942年高达88%。另外,经济部1938—1944年间对民营企业贷款,总额达27434.6万元,担保借款80942万元,加上1945年以战时生产局名义得的40亿元贷款,其对民营企业的贷款和担保借款总额累计达51亿元,详见下表。

表5:抗战期间国民党政府经济部工矿投资及贷款统计表(单位:法币千元)^①

年度	工矿投资 总额	折合战前 法币	对民营企业 投资	折合战前 法币	对民营企业 贷款额	对民营企业 担保借款额
成立前	2310	2310	—	—	27	—
1938	5865	4477	177	135	4408	4400
1939	7240	3290	3877	1760	6625	4960
1940	10440	2035	7428	1445	14317	10210
1941	19780	1528	10878	840	20162	25150
1942	84000	2155	73959	1900	25140	59850
1943	83000	664	62938	505	49525	704850
1944	196000	463	160911	380	154142	—
1945	—	—	—	—	4000000	—
合计	406435	16922	320168	6965	4274346	809420

这些贷款在1939年前主要用于资助各厂矿迁移,1940—1941年则以资助各厂矿建筑和设备费用为主,1942年以后以资助各厂

^① 吴太昌:《抗日时期国民党国家资本在工矿业的垄断地位及其与民营资本比较》,《中国经济史研究》1987年第3期。

矿运营为主。贷款年利率一般不到10%，而物价每年要上涨两至三倍，企业所付的利息仅为贬值了的贷款数的一个零头，经过相当一段时间后归还贷款时，贷款本身只值原先购买力的很小一部分。因此，大部分贷款等于是直接发给企业的无偿资助或补贴，它们对后方工矿业生产的维持与发展起了重要作用。^①但是，1943年后，由于通货恶性膨胀，企业虽有贷款也常常难以为继。例如，三才生煤矿1943年12月向四联总处贷款6000万元，次年1月便被批准，“贷款期限为三年，用款后13个月起在售煤时陆续提还，月息1分7厘，条件非常优惠。然而，在法币不断贬值，政府贷款有限的情况下，工矿业的生产发展仍困难重重。如：三才生煤矿接受四联总处贷款后的三个月，由于成本倍增，原订修筑铁路，改善运煤条件的计划无法完成，只好再次申请贷款500万，仍不能满足需要。面对现实，该矿董事们哀叹道：“数月以来，竭尽棉薄，努力从事……惟目前工业停滞，销路大减，因此煤价不能与其他物价成正比例……不得不暂时减产，力节开支，以维持公司渡过难关。”^②

虽然如此，但这不能影响我们对1943年后国民政府的贷、借、垫款政策的肯定评价，因为这些款项确为矿业的维持及发展创造了一定的有利条件，否则，各企业就不会“费九牛二虎之力”去争取了。^③另外，还必须指出，1942年以后，中国的社会经济已经恶化，国民政府的财政赤字日益增大。1941年为881.9万元，1942年为1924.2万元，1943年为4229.9万元，1944年为13547.3万元，1945年为106502.4万元。^④在这种情况下，他们对工矿业的贷、借、垫款仍在进行。认真研究表4和表5，就会看到1944年的投资额比1942年增加了2.3倍，对民营企业的贷款额增加了约2.5倍，而且这些贷款大都是作为购锡定金。即使撇开涨价因素，我们

① 丁日初、沈祖焯：《论抗战时期的国家资本》，《民国档案》1986年第4期。

② 黄明安：《三才生煤矿投靠官僚资本的经过》，《重庆工商史料选辑》第5辑。

③ 文集成、章体功：《天储煤矿简介》，《重庆工商史料》第2辑。

④ 杨荫溥：《民国财政史》，中国财政经济出版社，第102页。

仍有理由认为,他们为维持矿业生产,的确做了不少努力,这是事实。

同时,我们还应当看到,抗战期间,国统区一些地方政府办的银行为了维持和发展矿业,也采取了一些有效措施。以云南各银行为例,当时,云南的地方银行主要有矿业银行、富滇银行等,它们有的成立于抗战前,有的成立于抗战中,主要为当地锡业生产服务。随着通货膨胀加剧,云南的锡矿生产每况愈下,进而又使工业、商业受到严重影响。为改变这种现象,云南个旧锡务公司总经理缪云台在省政府及银行的支持下,一方面举办一种小规模“收砂贷款”,即于上半年贷款给资本家,下半年用锡砂偿还本息,将贷款额与锡砂数量按一定的比价确定下来,使资本家免受通货膨胀的影响;另一方面,集中财力,扩大押锡贷款。当时,许多资本家由于等待国民政府在云南设立的“出口矿产品运销处”调整锡价,而积存了相当数量的锡,甚至多达1000多吨,结果造成资金无法周转,生产无法进行。根据资本家的请求,缪云台决定允许他们将存锡存入银行,议定息率为一分五厘,以待运销处调价。后因运销处多时不调锡价,为减轻资本家的负担,又决定将利息减至一分二厘。此外,缪云台还通过富滇银行办“银单押运”,即:锡运出矿场前,先按香港时价及富滇银行所定的汇率将港币折算为滇币。货物起运之时,富滇银行即将一半锡价以滇币付给锡商,同时向商人取得铁路运货单。货到香港后,香港锡商在7日以内以港币向香港富滇银行支付该行垫付的货款后始可取货。这样,既可使银行获得一定外汇,又可使资本家及时售出其产品,救其所急。虽然由于地方资金有限,未能从根本上挽救矿业衰败的命运。但是这些措施使矿商渡过了不少难关,他们因此“倍加感激”。^①

① 李表东:《缪云台与个旧锡业及资本家的关系》,《云南文史资料选辑》第16辑。

三 合办政策

国统区的矿业基础原来很薄弱。抗战爆发后,为了加强矿业建设,国民政府在创办其直属企业的同时,不得不下一定的气力与各地合办矿业,因此制定了相应的合办政策。合办矿场和矿业公司的基本形式有以下几种:

一是中央政府与地方政府合办。这种形式多半是就各省政府的原有企业,由中央政府投资扩充,省政府以原有企业的资产折价作股,中央政府则以现金或机器材料入股。一般中央、地方股份各半。例如,1938年春,资源委员会与广西省政府会商,将省营之锡矿、西湾煤矿、八步电厂归并,估价充为资本,再添设炼锡厂及机厂,合组平桂矿务局,资本定为500万元,资源委员会与省方各半分认,从事开发锡矿,提炼纯锡。其合同要点如下:

第3条:广西省府特将平乐、桂林两区收炼锡砂及纯锡营运事项完全授权平桂矿务局办理。

第4条:资源委员会与广西省政府经营是项事业,每年分得之纯益,除各提所投资本息6厘外,其余部分,资委会留作发展广西省重工业之用,广西省留作发展广西建设之用。

第5条:平桂矿务局销售纯锡,所得外汇,除发展本身事业所需部分外,随时向广西省银行按照市价兑换法币,其留有之外汇应存入广西省银行。^①

又如,资源委员会与湖南合办的江华矿务局,也是规定盈余一半归资源委员会作发展湖南省重工业用,一半归湖南省自由支配。与甘肃、云南等省合办的矿业,同样有类似规定。^②

二是通过银行与地方政府合办。这种形式的合办,中央政府往

^① 国民政府经济部档案:《经济部合办事业机关概况表》,转引自陈真:《中国近代工业史资料》第3辑,三联书店1961年版,第1226页。

^② 陈真:《中国近代工业史资料》第3辑,第1245—1248页;第1366—1369页。

往都参与。例如,1941年成立的云南锡业公司,就是由中国银行、云南省政府和资源委员会联合创办的。实际股本5000万元,中国银行占30%,云南省政府占40%,资源委员会占30%。中国银行和资源委员会的投资主要为现款,而云南省政府的投资则主要以炼锡、锡务两公司及锡矿工程处的资产抵充。在经营过程中,中国银行和资源委员会允许云南省政府对当地锡业生产采取一些优惠政策,例如前面介绍过的支持省银行进行收砂贷款、押锡贷款、跟单押运等。

三是中央政府或地方政府与私人合办。如云南的明良煤矿原来是云南省资本家办的一个企业,1939年,资源委员会加入股本。为使企业规模不断扩大,规定所有“盈余都作扩充企业之用”,不象与地方政府合办的那些企业一样,允许省政府自由支配。另外,还规定国民政府可以不断增资。^①

四是中央企业的子公司对地方企业投资,进而与私营企业联合。例如,资源委员会和中福公司合办的湘潭煤矿因战争影响停办后,又以湘潭煤矿公司的机器作价,与民生公司、美丰银行合办四川嘉阳煤矿公司,主要由资源委员会投资。合办过程中,当地股东在销售、运输方面有一定的特权。

在这些合办形式中,以第一、第二种占绝大多数。除共同合办矿场和矿业公司外,国民政府与地方政府的合作,还表现为共同对矿产进行统制。

早在抗战前,江西、湖南、云南等省就已自行设立有关机构,对矿产品的出口进行严格控制,从中获得丰厚利润。资源委员会成立后,决定把统制权收归中央所有。由于各省政府和矿商强烈反对,最后不得不采取与各省政府联合统制的办法。其主要内容是:

一、由资源委员会在各省设立统制机构,所有统制事宜均由资源委员会负责办理,省方负责矿区治安及缉私等事宜。

^① 吴兆洪:《我所知道的资源委员会》,《回忆国民党资源委员会》,第95页。

二、统制后所得盈余,由会、省双方对半平分。资委会所得部分必须用以在该省兴建重工业厂矿。

三、各省原有统制机构一律撤消。^①

抗战爆发后,国民政府全面推行经济统制政策,加强对各重要生产部门的控制。但是并没有因此而剥夺地方政府参与矿产统制的权力,而且兼顾省区的利益。例如,与广西省政府签订的协议规定:“广西所产各种矿产品,除应纳之矿税及关税外,由管理处按价10%拨交省府作为补助建设费用。”与江西省政府签订的协议规定:“江西所产钨砂于起运时,每担应纳县税二元,省税四元。”^②

评价国民政府矿业合办政策,首先要考察各方的动机。对中央政府来说,合办的目的是为了“吸收资本”,“予地方政府以相当利益,俾事业易于推行”,并谋及产品的出路。另外,抗战前中央政府对西南、西北地区的控制较弱,要想立足和发展,需依赖于地方实力派,特别像矿区治安、员工招募、原材料购运等方面,很难独立完成,不能不合办。对地方政府来说,合办的目的是为了借助“国营企业”的招牌,利用其拥有的先进机械设备和雄厚技术力量,以摆脱自身的困难。而对一些矿商来说,合办主要是为了寻求一种庇护。正因为他们各有所图,所以才有合作基础。

至于合办的效果,关键要分析各方投资与分利的关系。当时中央政府在与地方政府或私人合办矿业,基本上是只投资不分利,或少分利,而且产品销售所得之外汇还存入当地银行。这些规定,是无可指责的。但事实上,这些合办的企业一般都没有什么盈余,即使有盈余,也用来扩充企业力量,省政府和私人得不到多少实惠。例如1938—1942年4月,平桂矿务局共产纯锡10641吨^③,均运至

① 参见《资源委员会与江西省政府合办钨业管理合作办法》(资源委员会档案廿八/9227);《铋业管理与湘省合作办法》(资源委员会档案廿八/9032)。

② 参见《资源委员会与广西省政府为管理钨铋锡办法》(资源委员会档案廿八/9274);《资源委员会与江西省政府合办钨业管理合作办法》(资源委员会档案廿八/9227)。

③ 平桂矿务局档案室:《平桂矿务局档案》(长期)第191号。

香港出售,广西省政府所能得到的主要是 20% 的推销费,与合办之前既可自由支配矿产值,又可获销售利润的情况相差甚远。^① 另外,在合办过程中,中央政府往往委派心腹担任要职,并不断发展其势力,甚至把企业吞并。例如,明良煤矿由于商股无法获利,而官方投资却不断增加,最终于 1945 年被收买。这种情况与前述的通过贷款来发展其势力的情况是基本相同的,只不过名称不同罢了。了解这些事实,有助于我们理解中央政府在投资与分利方面所处的地位。

与上述情况不同,合作统制却使地方获得了较多的实惠,原因是由于统制不用象办矿场、公司那样大量投资,而且在统制中地方政府还有一些特殊的权力。据载,1936—1941 年间,钨业管理处盈余总额共达 10903 万元,其中作为法定公积金、特别公积金、增建及改良资产,拨用合作事业经费、员工福利事业基金、员工奖金等用途的提拨达 3117 万元,余下的 7785 万元,由中央政府和江西省政府各得一半。^②

在合办中,中央政府对地方政府和私人资本采取不同的政策,这主要是出于不同的利害考虑。对民族资本,着眼于盘剥,因此,政策比较苛刻。而对地方政府,则以拉拢、利用为目的,因此合办就不能不适当顾及其利益。尽管地方政府实际获利也不多,但是中央政府制定的这些合办政策对其的确有较大的吸引力。因为他们只需少量投资或以旧厂房、设备抵股,就可以在自己控制的地区内建立起新的企业。这不仅有利于标榜“创业”、“革新”、“进取”,赢得民众的支持,而且有利于当地经济的发展和自己势力的扩大。正因为如此,当时合办的矿业数量颇众。据统计,抗战期间,仅资源委员会与各地合办的矿场、矿业公司就有 17 个,占资源委员会全部矿场、矿

① 广西省政府统计处:《广西年鉴》第 2 回,民国二十四年;第三回,民国三十三年《矿业》部分。

② 郑友揆等:《旧中国的资源委员会——史实与评价》,上海社会科学院出版社 1991 年版,第 280 页。

业公司的近50%。^①另外,中央政府各银行与各地也合办了15个矿场和矿业公司。^②可以说,没有国民政府的合办政策,就不会有如此多的合办矿场及矿业公司,国统区的矿业也就难以形成较好的生产布局和生产规模。

四 易货偿债政策

1936年,蒋介石派翁文灏等人到德国,以农矿产品作抵押,与德国签定《中德信用借款合同》,得到了1亿金马克(约合法币13500万元)的贷款。抗战期间,国民政府为了有效地获得自己急需的各种战略物资,进一步实施易货偿债的对外贸易政策,其主要对象是苏联和美国。

日本全面入侵中国后,最先向中国伸出援助之手的是苏联。1938年3月苏联向中国提供了5000万美元的贷款,供中国购买苏联生产的各种工业品和机器设备,中国主要以农矿产品各半偿还贷款,偿债货品矿产为锑、锡、锌、镍、钨、红铜等。^③

1938年7月和1939年6月,苏联又两次向中国分别提供了5000万美元和15000万美元信用贷款,并将还款年限延长为10年。中国方面用以偿债的仍为农矿产品。^④

美国是一个钨、锑、锡等矿产品严重不足的国家。太平洋战争爆发前,美国与中国签订的三笔以钨、锑、锡等矿产资源为偿还的借款合同。第一笔为《售购华锡合同》,签定于1940年3月15日,借款总额为2000万美元,规定中国从1940年起,分7年向美国交

① 《资源委员会公报》第10卷第3、4期,第68—75页。

② 陈真:《中国近代工业史资料》第3辑,第929—930页,第959页,第983—984页,第1004—1046页,第1269—1271页。

③ 王铁崖:《中外旧约章汇编》第3册,三联书店1982年版,第1115—1118页。

④ 王铁崖:《中外旧约章汇编》第3册,第1118—1121页,第1135—1138页。

售锡 4 万吨。^① 第二笔为《中美钨砂借款合同》和《钨砂合同》，签订于 1940 年 10 月 22 日，借款额为 2500 万美元，规定中国以钨砂予以偿还，分 5 年还清。^② 第三笔为《中美金属合同》和《中美借款合同》，签订于 1941 年 1 月 31 日和 2 月 4 日，借款额为 5000 万美元，规定中国以钨、锑、锡偿还，分 7 年还清。^③ 在这些借款合同中，美方对中国矿产品的质量提出了很高的要求，规定偿还的钨砂质量，必须符合美方的标准，低于这些标准的即为不合格，买方就要折价，或者拒收。^④

国民政府实行易货偿债政策所造成的最直接的影响，是使中国矿产品的销额日益增加，详见下表：

表 6: 1937—1947 年中国矿产品交易方式比重(%)统计表^⑤

年份	钨砂			锑品			锡品		
	自销	易货	偿债	自销	易货	偿债	自销	易货	偿债
1937	80.4	19.6		91.2	8.8				
1938	13.8	86.2		18.6	83.4				
1939	28.3	71.7		42.5	57.5		51.9	48.1	
1940	86.3	13.7		14.1	85.9		1.1	39.0	59.9
1941	30.6	38.9	30.4	85.8	14.2		7.4	49.4	43.2
1942	—	32.4	67.6	40.1	59.9		—	24.0	76.0
1943	—	35.7	64.3	—	—		—	45.8	54.2
1944	—	91.9	8.1	—	—		—	2.7	97.3
1945	—	100.0	—	—	—		—	27.1	72.9
1946	—	100.0	—	55.0			10.9	59.9	29.1
1947	26.5	53.9	19.6	61.7	10.6	27.7	49.3	14.4	36.3

① 王铁崖：《中外旧约章汇编》第 3 册，第 1151—1154 页。

② 王铁崖：《中外旧约章汇编》第 3 册，第 1164—1172 页。

③ 王铁崖：《中外旧约章汇编》第 3 册，第 1173—1187 页。

④ 王铁崖：《中外旧约章汇编》第 3 册，第 1169—1180 页。

⑤ 转引自郑友揆等：《旧中国的资源委员会——史实与评价》，第 284 页。

可见 1942 年以后,中国的钨、锑、锡等矿产,只有个别年份有少量自销,其余均用于易货偿债。

需要指出的是,不少借款合同虽然规定农矿产品各半,但事实上,由于农业经济恶化形势比矿业严重,因此偿债主要是矿产品。例如,美国曾于 1939 年对中国借款 2500 万美元,规定以桐油偿还。但到 1940 年,归还美国借款的 80%,均是用矿产品偿还的。^①总计抗战期间,国民政府通过资源委员会运交苏联的有钨砂 31177 吨、锑 10892 吨、锡 13162 吨、汞 560 吨、锌 600 吨、铋 18 吨,运交美国的有钨砂 16814 吨、锑 2093 吨、锡 10708 吨。^②

一些论者认为,国民政府的易货偿债政策,不仅使中国的矿产资源大量外流,而且使中国不能根据国际市场需求变化减少或增加出口,以保证出口产品价格的稳定和提高,而是必须按照所缔结协定的要求如期、如数交付偿债产品,满足易货国对这些矿产品的需要,使中国的外贸主权完全受制于他国。^③但另一些论者却认为,这些借款无折扣,利息低,并不构成对中国社会经济的危害。大量的矿产品出口,换回了大批飞机、大炮、枪枝,使中国抗战军事实力大大增强,应予充分肯定。^④

我们这里不想就上述意见评论,只想从易货偿债政策对矿业的发展是否有利这一角度谈点看法。抗战时期,既然苏联、美国、英国等对中国的矿产需要量大,质量要求高,既然国民政府的对外借款主要以矿产品偿还,那么它就不能不重视矿业的发展。易货偿债是一种无形的压力即动力,促使国民政府把提高矿产量摆在重要位置。这就是它在经济形势恶化的状况下,仍对矿业加大投资,并不断与各地合办矿业的基本原因之一。近代社会,经济离不开政

① 钱昌照:《在北京大学演词》,1948年3月6日;另见同年6月10日天津《大公报》。

② 钱昌照:《国民党政府资源委员会的始末》,《文史资料选辑》第15辑。

③ 吴太昌:《国民党政府的易货偿债政策和资源委员会的矿产管制》,《近代史研究》1983年第3期。

④ 冯治:《抗战时期国民政府对外贸易管制述评》,《近代史研究》1988年第6期。

治,当一种生产成为社会的一种特殊需要时,它的发展无疑是十分受到重视的。抗战时期国统区矿业生产的发展就是因为这种特殊性造成的。

再者,易货偿债协定签定后的最初几年,国际市场上钨、锑价格为上升趋势。1939年,纽约市场上钨砂价格平均每短吨单位22.13美元,1940年平均为25.39美元,最高时达到26美元。^①1941年平均价格更上升到27.5美元。^②纽约市场上中国纯锑价格在欧战爆发前为每磅0.14美元,1940年上升为0.16美元。^③中国长期以来经济落后,加上关税不能完全自主,因此产品一般难于在国际市场上立足,甚至很难正常出口。中国运销到欧美市场上的矿产,尽管属偿债性质,但是,它的价格结算所依照的是当时国际市场上的统一标准。例如,钨砂售价标准是:“船只到达美国口岸两个月内,美国工矿杂志之矿市周报所发表中国产含三氧化钨净度为65%之钨砂,其纽约交货之平均市价减去美国关税,即为所交钨砂之基本价格”。^④中美《钨砂合同》并规定:中国运美偿债的钨砂,“应依照美国国防计划之规定保管处理。在可能范围内其处理办法并须勿使钨砂价格发生不利影响”。^⑤由于钨、锑价格不断上涨,且有“美国国防计划之规定”作保,所以中国的矿产品在国际市场上处于比较有利的地位。这一点又为中国矿业生产的发展创造了条件。

随着欧洲战争的爆发,国际市场上对华锑的需求大减。美国为了维持本国的利益,采取种种措施刺激国内锑业的发展。与此同时,玻利维亚等国也大力发展锑业,纷纷向美国输出。在这种情况下,美国修订《中美金属合同》,提出中国不必按时交付锑产品。

① 《外贸所报告》1940年。

② 王宠佑:《钨》,第430页。

③ 《外贸所报告》1940年。

④ 孟默闻:《美蒋勾结史料》,第41页。

⑤ 孟默闻:《美蒋勾结史料》,第44页。

1941年,世界形势更趋紧张,美国政府进一步加紧备战,宣布统制锡价。太平洋战争爆发后,又宣布对钨等13种军需原料实施输入专营办法。国际形势的变化,迫使国民政府不得不以损害民营资本的利益,来继续推广易货偿债政策。以云锡为例,1941年以后,个旧锡产成本迅速增高,但国民政府统购价格始终以国际市场为转移,而当时国际市场上锡的市价仅及其成本的1/4。^①不仅如此,收购事务所还常不十足支付现款,使锡业生产者苦不堪言。国民政府也曾经提高过一些矿产的收购价格,但是始终落后于物价增涨速度。例如1941年,资源委员会5次提高钨的收价,该年钨砂收价比1936年增加了12倍,而同期物价却上涨了20倍。^②结果,收价仍不敷成本,矿工赔累严重。

尽管如此,国民政府为了维护信誉,同时也为了支持世界反法西斯战争,仍竭力履约,将偿债矿产如期交付。到1949年,美国借款已经差不多全部偿清^③,苏联借款也大部分还清,剩余部分中华人民共和国成立后继续清还。事实证明,抗战后期,易货偿债政策并未因形势的逆转而中止,也就是说,矿业的发展仍有一定动力。

五 简单的结论

通过以上论述,我以为可以得出以下三点结论:

一、国民政府制定的这些矿业政策,固然是为了巩固自己的统治,但更重要的却是使矿业得到发展。在实施这些政策的过程中,国民政府比较重视地方政府的利益;抗战的前期和中期,也在一定程度上维护了矿商的利益。所有政策都体现出一定的应急性、实用性和灵活性。

① 周天豹、凌承学主编:《抗日战争时期西南经济发展概述》,第305页。

② 郑友揆等:《旧中国的资源委员会——史料与评价》,第278页。

③ 《中美关系资料汇编》第1辑,世界知识出版社1957年版,第104页。

二、矿业是一种重要的特殊产业。由于处在战争环境,决定了它必须靠政府实行统制政策,借、贷、垫款政策,合办政策以及易货偿债政策等来促进其发展。抗战后期,由于各种因素使这些政策未能有效实施,导致矿业的发展变得艰难起来。

三、抗战时期,中国矿业的发展不仅为支持中国的抗战服务,而且还为支持世界反法西斯斗争服务。国民政府既然坚持抗战,就不能不把发展矿业的立足点放在服务于战争的基点上,看不到这一点是不对的,但过高估计这一点同样也是错误的。

(附记:本文在写作中得到华东师范大学历史系黄逸平教授的帮助,衷
谢!)

(作者单位:广西师范大学历史系)

《日本侵晋纪实》出版

张全盛、魏卞梅编著的《日本侵晋纪实》一书,于1992年12月由山西人民出版社出版。

全书共分十二章,综述了全面侵华战争期间日军入侵山西,和通过成立伪政权奴役统治山西省的情况。书中述及:日军侵占山西的过程和侵晋日军的军特宪兵组织;山西伪政权机构和新民会组织;日军对山西工矿农业的掠夺破坏和经济侵略行径;文化侵略;阎锡山与日本的关系,及日本投降后,“残留”在山西的日军情况等。

(本刊讯)