

抗战初期国民政府财政政策考辨

潘国琪

内容提要 传统观点认为,国民政府为克服抗战爆发后所面临的严重的财政困难,从一开始就确定了以通货膨胀为中心的财政政策。笔者以为这一观点值得商榷,因为事实上,国民政府在抗战初期采取的是增税、募债、发钞等多管齐下,而以募债为重点的财政政策。从1939年开始的国统区通货膨胀趋势的加速,是国家银行对经济建设的信贷扩张和弥补财政赤字的财政垫款的增加所导致的,并不是从战争一开始就确定的政策所导致。

关键词 抗战 国民政府 财政政策 通货膨胀 公债

抗战初期,中国经济由于日本帝国主义的猖狂入侵而遭到巨大的损失,关、盐、统3种主要税收锐减,引发了严重的财政危机。为克服困难、适应战争的需要,国民政府在战争初期采取了何种财政政策?传统观点认为,国民政府从抗战一开始就确定了以通货膨胀为中心的政策,如认为:“以通货膨胀为主要掠夺手段的战时财政政策,是国民党政府早在抗战初期就已决定了的。”^①“在抗战初期,中国四大家族即已确定采取通货膨胀的政策”。^②持类似

① 杨荫溥:《民国财政史》,中国财政经济出版社1985年版,第155页。

② 杨培新:《旧中国的通货膨胀》,人民出版社1985年版,第44页。

观点的学者还有陆仰渊^①、史全生^②等。笔者以为,这一观点值得商榷。事实上,国民政府在抗战初期采取的是增税、募债、发钞等多管齐下、而以募债为重点的财政政策。本文拟对此作一探讨,以求教于史学界同仁。

—

全面抗战开始后,国民政府虽然对抵抗日军的侵略作了较大努力,但由于敌强我弱,日军长驱直入,造成国统治区日益缩小,国民经济受到沉重打击,财政陷于危机。战前 10 年,国民政府的财政收入主要以关税、盐税及统税为大宗,自沿海各省及重要都市、港口沦陷以后,这三大税收的收入大幅减少。与此同时,前线的抗战却异常激烈,为了装备和维持作战部队,为了在内地修筑公路和铁路,在在都需要巨额资金。国民政府复以“抗战建国同时并重”相号召,大力推进后方的开发与建设,最终导致财政支出的猛增猛涨。抗战前各年度里财政赤字多半徘徊于岁出总额的 10% 到 20% 之间,后期亦至多高到 30—40%,而抗战开始后的财政赤字已上升到 70% 多,乃至 80%。收支的剧烈失衡,引发了严重的财政危机,参见表 1:

-
- ① 陆仰渊、方庆秋主编:《民国社会经济史》,中国经济出版社 1991 年版,第 570—571 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 470 页。

表 1 1937~ 1945 年国民政府财政赤字情况 单位: 百万元

年度	总岁出 ^①	实际收入 ^②	赤字数	
			数额	占实支总数的百分数
1937	2091	529	1532	73.3
1938 ^③	1169	297	872	74.6
1939	2797	715	2082	74.4
1940	5288	1317	3971	75.1
1941	10003	1184	8819	88.2
1942	24511	5269	19242	78.5
1943	58816	16517	42299	71.9
1944	171689	36216	135473	78.9
1945	1215089	150065	1065024	87.7

资料来源: 根据杨荫溥:《民国财政史》, 中国财政经济出版社 1985 年版, 第 102 页;《财政年鉴》(三编, 第三篇), 第 130~ 150 页。

战争期间解决财政困难的主要方法, 不外乎增税、发钞、募债三者, 这是各国的通例。

(一) 调整税制, 增加税收

解决战时财政困难最稳健的办法即增税, 因增税不似公债, 将来还要还本付息形成未来财政的负担, 更不会引发通货膨胀。但战时需款星急如火, 缓不济急, 如果抽税过重, 产业不胜负荷, 易于破坏战时的生产能力, 所以加税总是有限的。战争爆发后, 因为战前三大税收收入急剧减少, 影响了整个税收, 于是食盐战时附加税、货物税和直接税三种新税起而代之, 成为国民政府战时新三大

① 现金结存除外的实际总岁出。

② 除债款和银行垫款收入外的实际总收入。

③ 1938 年度, 只包括 1938 年 7~ 12 月半年的数字, 因为从 1939 年度起, 会计年度改为“历年制”, 即以各年 1~ 12 月为会计年度。

税。^①

1938 年末,沿海四大产盐区陷于敌后,国民政府便努力在西南地区开发新的产盐区,以图恢复此项税收,自 1941 年起此税改为从价征收。1943 年 10 月,每担加征附加税法币 300 元,1945 年 1 月附加税加到每担 1000 元,同年 3 月增至每担 6000 元,自 1944 年 3 月起再随盐附征每担 1000 元的“国军副食费”。^② 该税对于政府收入的作用很大,盐税收入占整个税收的百分数,各年平均计算几占 50%。^③ 盐税是一种具有人头税性质的恶税,它在抗战后期升至税收的首位,对于正在抗战苦难日子里挣扎的百姓,尤其是那些低收入的平民来说,压力是十分沉重的。

货物税主要是把过去的统税和烟酒税合并而成,包括货物出厂税和货物取缔税。此外,矿产税及战时消费税亦同属货物税性质。抗战开始后,国民政府为弥补税收损失,对统税采取了一些整顿措施,首先,扩大征收地区和范围,把云南、新疆、西康、青海等省划入统税区,并于 1940 年 7 月起开征饮料品、糖类、茶类、陶瓷、皮毛、竹木、纸箔等统税,后来发展到几乎无物不税,统税也因之变成苛捐杂税了。其次,改变了征课标准,把原来的从量税率改为从价税率。这就是要使税收跟物价亦步亦趋,物价涨,税收也要同步增长。货物税改为从价征以后,人民所得,特别是公教人员的薪俸和士兵的所得并未随物价上涨而同步调整,因而税负也就大大加重了。第三,部分货物税改征实物。最初实施者为棉纱与麦粉,开始于 1943 年 1 月。棉纱征实后,“每年除折缴现款部分不计外,平均

① 杨荫溥:《民国财政史》,第 106、109 页。

② 国民政府财政部财政年鉴编纂处:《财政年鉴》三编,第三篇,中央印务局 1948 年版,第 68 页。

③ 这一百分数包括盐专卖收入,参见杨荫溥《民国财政史》,第 107 页。

可提供平价纱约三千五百余大包”^①，麦粉则“每年征实数量达六万余袋”。^② 1944年7月，又实行糖类征实，并将税率由15%提高一倍到30%。计至1945年10月为止，在为期一年又两个月的实施期间内，“核计征存糖斤，除供应外，尚达一百七十余万市斤之巨”。^③ 第四，开征战时消费税。此税国民政府从1942年4月开始征收，主要在沿沦陷区交界的封锁线课征，并用以替代各省在抗战期中名目繁多的种种货物通过税，由海关征收。其税率，日用必需品为5%，次要日用品为10%，半奢侈品为15%，奢侈品为25%。^④ 战时消费税只征一次，通行全国，概不重征。它的性质更近似于过去的内地通过税，而不属于关税范畴。但由于战时的特殊环境，太平洋战争爆发后，在中印公路打通之前，除飞越喜马拉雅山的中印航空线外，中国已与世界各国完全隔绝，国际贸易形态已改变为与沦陷区敌伪之间的贸易，故把它划归海关办理也较为顺理成章。

由于当时后方物资匮乏，太平洋战争爆发后情况尤其严重，因此战时关税政策重在与日寇开展经济战，增加税收尚在其次。1942年至1945年的战时消费税收入为325900万元^⑤，对财政的贡献不小，但因此税须对来往舟车进行盘查，难免会苛扰商旅、妨碍货运流通，而且有的地方也难免会滋生物物课税，多征重征的弊病，又因稽征战时消费税的缘故，不得不设内地关卡400余处^⑥，

① 国民政府财政部财政年鉴编纂处：《财政年鉴》三编，第八篇，中央印务局1948年版，第32页。

② 国民政府财政部财政年鉴编纂处：《财政年鉴》三编，第八篇，第36页。

③ 国民政府财政部财政年鉴编纂处：《财政年鉴》三编，第八篇，第28页。

④ 秦孝仪主编：《中华民国经济发展史》第2册，近代中国出版社1983年版，第731页。

⑤ 杨荫溥：《民国财政史》，第106、109页。

⑥ 《马寅初全集》第13卷，浙江人民出版社1999年版，第279-280页。

所费甚大,因此到了 1945 年 1 月中印公路打通,国际贸易开始复苏之后,战时消费税就取消了。

自统税扩大为货物税并征战时消费税后,收入逐年增加,不包括征实部分在内,一般已占总税收的 1/4 左右,具体数字为:1940 年 27.4%,1941 年 28.3%,1942 年 35.8%,1943 年 22.3%,1944 年 22.7,1945 年 24.2%。^①如把征实所得货物折价列入计算,货物税当占战时国民政府税收的次位。货物税和统税一样,是一种间接税,缴纳时仅由生产和运销这类商品的商人代垫,最后通过提高商品售价,仍全部由消费者负担。这实际增加了人民的负担。

直接税为直接向纳税人的收入或其财产价值征收的税。抗战时期国民政府税项属于直接税系统的有所得税、印花税、非常时期过分利得税、营业税和遗产税 5 种,其中所得税已于战前(1936 年 10 月)开征。抗战发生后,由于间接税收入损失过于严重,政府便不得不注重直接税。1938 年 3 月,国民党临时全国代表大会通过《推行战时税制》议决案,进行提高所得税税率并扩大其征课范围,开办遗产税及战时利得税。1938 年 7 月公布《非常时期过分利得税税率条例》,定于 1939 年 1 月 1 日起正式开征;1938 年 10 月公布《遗产税条例》,1939 年 12 月公布《遗产税暂行条例施行细则》,延至 1940 年方开征。该条例采总课制,凡遗产在 5000 元以下的免税,5000 元至 5 万元者,课 1% 的比例税,5 万元以上者,课以超额累进税,税率自 1% 累进至 5% 为止。1943 年 2 月政府复公布《所得税法》与《非常时期过份利得税法》,将旧条例予以废止。新税法对于所得税税率酌为提高,又将非常时期过分利得税条例中关于财产租赁利得的条文删除,另订单行法规。同时将利得税累进税最高提至 60%。同年 2 月公布财产出卖租赁所得税法,包括

① 杨荫溥:《民国财政史》,第 109 页。

土地、房屋、堆栈、码头、森林、矿场、舟车、机械等财产的出卖和租赁所得，并于同年全国普遍开征。此外，原为省税之营业税法，系1931年颁布，自1942年财政收支系统改制后，省财政收支划归中央财政收支系统以内，营业税遂由财政部直接税处接管，并于1941年9月由国民政府明令公布修正营业税法，其要点为：一律采用以营业收入额为课税标准，其余专门制造业及其不能以营业总收入计算者，则以资本额为课税标准；营业税率，不分行业，不论营业性质，一律适用同一税率，凡以营业总收入为课税标准者，其税率征1%至3%，以资本额为课税标准者，征收2%至4%，由各省市分别酌定之。^①印花税于民国初年即已举办，1940年6月直接税处正式成立后，划归办理。

至此，直接税处主管之税类，计有所得税、过分利得税、遗产税、财产出卖租赁所得税、营业税及印花税等。随着直接税体系的建立，税征收额也逐年增加，从1940年的7600万元增加至1945年的1441100万元，其在税项总收入中的百分比1942年、1943年两个年度都在30%以上^②，成为盐税、货物税之后的第三大税收，已为挹注中国战时财政之重要手段。

总之，战争开始后，在关、盐、统三税逐年短收的情况下，国民政府逐渐发展了3种新税：食盐战时附加税、货物税和直接税。在不断扩大征收范围、调整税率和改用从价税率等措施的推动下，税收渐见增加，在1942—1943年两个年度里，三新税收入已约占全部税收的2/3，在1944年度增至87.3%，而到1945年更增至90%以上^③，参见表2：

① 秦孝仪主编：《中华民国经济发展史》第2册，第730页。

② 杨荫溥：《民国财政史》，第112页表3—8。

③ 杨荫溥：《民国财政史》，第114页表3—9。

表 2 1937-1945 年度税项收入数额及其占总岁入
和实际收入的百分数

年度	总岁入 ^① (百万元)	实际收入 ^② (百万元)	税项收入 (百万元)	税收占总岁入 的百分数	税收占实际收 入的百分数
1937	2010	559	451	22.4%	80.6%
1938	1169	297	212	18.1%	71.3%
1939	3051	715	484	15.8%	67.6%
1940	5159	1317	267	5.2%	20.3%
1941	10755	1184	667	6.2%	56.4%
1942	25713	5269	2807	10.9%	53.5%
1943	61261	16517	12169	19.8%	73.7%
1944	178296	36216	30849	17.3%	85.2%
1945	1256140	150065	99984	7.9%	66.6%
合 计	1543554	212139	147890	9.6%	69.7%

资料来源:根据杨荫溥《民国财政史》,中国财政经济出版社 1985 年版,第 116 页和《财政年鉴》三编(第三篇),1948 年 1 月,第 130-150 页上的数字编制而成。

从表 2 可见,税收虽占实际收入的近 70%,但其占总岁入的百分数,在这一时期各年平均尚不到 10%,其中最高为 1937 年度,为 22.4%,最低为 1940 年度,只占 5.2%,税收在当时国民政府财政收支中的作用已大不如以前。

(二) 增加通货发行

在上述增税政策效果不明显、而随着战争的延长和持久,军费开支不断增加的情况下,以发行通货弥补财政赤字,成了国民政府不可避免的措施。

在八年抗战中,国民政府的法币发行可分为三个阶段:

- ① 连债款和银行垫款收入计算在内的总岁入。
- ② 债款和银行垫款收入除外的实际总收入。

从1937年7月至1938年底为第一阶段。在这一阶段尽管法币发行在增加,但速度较为和缓,计1936年的发行额为12亿元,到1938年底则23亿元,两年间增加还不到一倍。从发行指数来看,1938年12月的指数与七七事变前的1937年6月比较,只增加了64%。这一阶段的通货膨胀尚不明显,主要原因在于人民群众在抗日战争初期,对国民政府所发行的纸币给以信任,并且通过认购公债等方式给以支持。抗日战争以前,“法币之流通,亦偏于华中、华北、华南一带。计民国26年(即1937年)六月法币发行总额为14亿元,流通于华北者,约4亿元,流通于华中者,约8亿元,流通于华南者,约1亿元。流通于西南、西北诸省者,实甚有限”。“东部诸省”、“华北一带”,“法币虽被日伪禁止使用”,“但沦陷区域人民窖藏法币已成普遍现象”。另一方面西南、西北法币流通有所增加。^①战前国民政府的公债主要以向银行界抵借的方式发行,抗战初期人民群众第一次认购了救国公债,“战事发生之初,人民激于爱国热心,尚可利用同仇敌忾心理,收效一时”。^②这对于国民政府弥补财政赤字、减少法币发行起了一定的作用。同时,1937年、1938年、1939年农业收成较好,因此农产品和以农产品为原料的工业品价格上涨较慢。抗战初期国民政府在上海抛售外汇,英美继续在中国倾销工业原料和工业产品,对制约市场物价也产生一定的影响。由于上述政治、经济因素的影响,物价上涨的速度慢于货币发行增加的速度。

从1939年起到1941年底止为第二阶段,这一阶段的法币发行开始达到一个新速度。促使法币发行加速的主要因素,是国家银行对经济建设的信贷扩张和弥补财政赤字的财政垫款的增加,

① 杨培新:《旧中国的通货膨胀》,第36页。

② 杨培新:《旧中国的通货膨胀》,第36页。

使银行界的流动资产减少,导致国家银行货币的空库与流通周转不灵。因此,财政部于 1939 年 1 月向国民党中央建议:“为适应社会筹码需要,并协济国、地两方库款周转起见”,对法币之发行应“酌为合理之增加。”^① 该政策确定后,仅 1939 年一年发行的纸币就达 43 亿元,比 1937 和 1938 年货币发行总数的 39 亿元还多 4 亿元。1939 年的货币增发量比 1938 年多 87%,但此时增发货币还有一定的限额规定,因而只导致了轻微的通货膨胀。这一时期,原来抢运到内地的储存物资已基本耗光,加上 1940 年四川农业歉收和日军对物资的封锁,导致物价飞涨。物价飞涨的结果是财政赤字的加大和国民政府对货币的过量需求,因而又只得增发货币以行弥补。1940 年纸币发行量达到 79 亿元,比 1939 年增加了 83.7%;1941 年为 151 亿元,比 1939 年增加了 250% 以上。这一阶段,由于国民政府借取外债建立了中美英平准基金委员会以维持法币信用,通货膨胀仍能被有效控制,与后来相比,速度仍不算太快,1941 年只比 1940 年增加了 91.1%。

从 1942 年至 1945 年为第三阶段,在这一阶段法币发行象一匹脱缰之马,再也无法控制了。主要原因在于太平洋战争爆发后,我国国际交通全部断绝(与外联系的唯一通道仅剩驼峰航线),外援物资无法接济,国民政府只能依靠国统区后方自己生产的物资维持抗战局面。由于工业生产中不可克服的种种困难(主要是缺乏原料),使工厂不能全部开工,日用必需品紧缺,致使物价飞涨更进一步加速。这样,国民政府只得再次乞求增发巨额新钞弥补因

^① 孔祥熙:《国民党五届五中全会财政报告》(1939 年 1 月),载《民国档案》1986 年第 2 期。

物价飞涨所日益扩大的巨额财政赤字。但纸币增发越多,物价上涨越快;物价上涨越快,财政赤字越大。于是,国民政府便陷入了一种通货膨胀的恶性循环中而无力自拔了。^①从1942年起,钞票增发额均以成倍的速度增加,1942年为344亿元,1943年增至754亿元,到1945年已达10319亿元。在1942—1945年的这几年来内,法币增发了10168亿元,比1941年底的数字增加了67倍^②,详见表3。

表3 1937—1945年国民政府法币发行额及其指数

年份 (年底)	发行数额 (亿元)	比上年增加		各阶段平均 每年增加百分数	发行指数(各年 12月)(1937年 6月=1)
		数额 (亿元)	百分数		
1937	16	4 ^③	33.3%	38.5%	1.17
1938	23	7	43.7%		1.64
1939	43	20	87.0%	87.3%	3.05
1940	79	36	83.7%		5.60
1941	151	72	91.1%		10.76
1942	344	193	127.8%	210.7%	24.46
1943	754	410	119.2%		53.57
1944	1895	1141	151.3%		134.64
1945	10319	8424	444.5%		738.45

资料来源:杨荫溥《民国财政史》,中国财政经济出版社1985年版,第157页。

(三) 战时公债政策的实施

抗战爆发后,财政需款殷急而又数额庞大,如果仅依赖税收等

① 石柏林:《凄风苦雨中的民国经济》,河南人民出版社1993年版,第378页。

② 杨荫溥:《民国财政史》,第157页。

③ 1936年底发行数为12亿元,故1937年一年内增发数为4亿元。

经常性的财政手段募集所需款项,急切之中,实难以应付。公债作为临时财源,则有筹款迅速的特点。政府发行的公债如能销售于民间,还可以调节社会的金融状况,收缩社会购买力,起到平抑物价的作用。另外,公债还可以长期平摊经济与财政负担,将战时赤字转移到将来偿还。公债的作用就是将慢性的租税收入变成急性的公债支出,以后再将急性的公债支出变成慢性的租税支出。采用公债手段筹措资金,即使数额较大,对社会生产力的损害仍较轻^①,并可将财政负担推延到以后的几代人共同负担。战争关系到国家的兴亡,是民族的百年大计,后代人也有义务承担债务。古典经济学家亚当·斯密,虽然对公债持严厉的批评态度,可是对战时公债,他却网开一面,认为举借公债是战时获得充裕战费的唯一有效的方法和途径。他有一句名言:“只有在战争继续的期间内,举债制度才优于其他制度。”^②

发行公债作为国家财政收入的重要手段之一,战前已为国民政府所重视。抗战开始后,国民政府面临着如何抵抗一个经济强国侵略的难题。当时中国的经济学界,众说纷纭,各种意见大相径庭,政府当局最终选择了继续实行其举借内、外债的传统政策。国防最高委员会在 1937 年 8 月 30 日通过的《总动员计划大纲》中规定:“发行救国公债,奖励国内人民及海外华侨尽力购买,指充军费。”^③ 这项规定成为抗战期间举借公债的政策依据。在整个抗

① 王磊:《抗战时期国民政府内债研究》,载《中国经济史研究》1993 年第 4 期,第 76 页。

② 亚当·斯密:《国民财富的性质的原因的研究》(下卷),商务印书馆 1997 年版,第 490 页。

③ 石柏林:《凄风苦雨中的民国经济》,河南人民出版社 1993 年版,第 338-339 页。

战期间,国民政府发行了大量国内公债,这在一定程度上支持了抗战事业。公债的这一作用在抗战初期表现得更加明显。

从表 4 可见,整个抗战时期国民政府共发行公债法币 1602200 万元、关金 1 亿单位、英金 2000 万镑、美金 21000 万元,另有谷麦等粮食库券 81240339 市石。经济学家马寅初明确指出,抗战初期国民政府以募债作为其财政政策的重点:“我国在抗战之初,租税与公债交互运用。在租税方面,有转口税之增征,统税施行区域之扩大,以及政府所颁布之非常时期过分利得税与遗产税。在公债方面,则有救国公债五亿元、国防公债五亿元、金公债(合该时国币约五亿五千万)三种,及赈济公债一亿元,共计十六亿五千万。这显然是以公债为重心的方策。”^① 当时掌管国民政府财政大权的孔祥熙也认为“大规模长期战争,则应以借债为填补战费之主干,以增税为支持借债之柱石,以发钞为发达产生融通资金及紧急之补充,三者交相为助”。^② 国民政府“以借债为填补战费之主干”的政策在战争初期也确实收到了较大成效。在战争最激烈的 1937 年 7 月至 1938 年 6 月的一年时间内,国民政府全部财政支出的 10% 以上是由救国公债募得的款项支付的。^③ 以弥补财政赤字言,“1937 年到 1938 年,国库赤字有 40% 是用出售外汇和认购公债弥补的”。^④

① 马寅初:《财政学与中国财政——理论与现实》,《马寅初全集》第 13 卷,浙江人民出版社 1999 年 9 月版,第 487 页。

② 李茂盛:《孔祥熙传》,中国广播电视出版社 1991 年版,第 112 页。

③ 根据表 1 和表 4 计算得出。

④ 张公权:《中国通货膨胀史》,文史资料出版社 1986 年版,第 79、4 页。

表 4 1937~ 1945 年国民政府国内公债一览表

债券名称	发行日期	发行定额	实销额	担保品	用途	利率	备注
救国公债	1937. 9. 15	15 亿元	2. 225 亿元	由国库税收项下担保	救国费用	年息 4 厘	
民国二十六年整理广西金融公债	1937. 12. 1	1700 万元	1700 万元	由中央在广西所收盐税每年拨 20 万元	整理广西金融, 充实桂钞准备	年息 4 厘	
民国二十六年短期国库券	1937. 8. 15	15 亿元			调剂国库收支	月息 6 厘	
民国二十七年国防公债	1938. 5. 15	15 亿元	33111050 元	以所得税全部收入为担保	筹措抗战军需	年息 6 厘	
民国二十七年金公债	1938. 5. 1	关金 1 亿元 英金 1000 万磅 美金 5000 万元	关金 110 元 英金 132340 磅 美金 4624180 元	以盐税收入为担保	换偿金类外币、外汇以充救国费用	年息 5 厘	
民国二十七年赈济公债	1938. 7. 1	3000 万元 (发行总额 1 亿元, 此为第 1 期)	50 元	以中央救灾准备金及国库税收为担保	赈济难民	年息 4 厘	分期发行
民国二十八年建设公债	1939. 4. 1、8. 1	6 亿元 (分两期发行, 每期各 3 亿元)		以各项国营事业暨其他建设事业之营利及盐税项下加征之建设专款为担保	筹措建设事业经费	年息 6 厘	

债券名称	发行日期	发行定额	实销额	担保品	用途	利率	备注
民国二十八年军需公债	1939. 6. 1、10. 1	6 亿元 (分两期发行, 每期各 3 亿元)	500 万元	以统税及烟酒税收人担保	充实第二期抗战费用	年息 6 厘	
民国二十八年短期国库证	1939	4 亿元			调剂国库收支		
民国二十九年军需公债	1940. 3. 1、9. 1	12 亿元 (分两期发行, 每期各 6 亿元)	129341385 元	以国库收入为担保	充实军需	年息 6 厘	
民国二十九年建设金公债	1940. 5. 1、11. 1	英 金 1000 万 磅 美 金 5000 万 元	英 金 719994 磅 美 金 1828000 元	以国库收入为担保	筹措建设事业经费	年息 5 厘	
民国三十年建设公债	1941. 3. 1、7. 1、11. 1	12 亿元 (三期发行, 每期各 4 亿元)		以国库收入为担保	筹措建设事业经费	年息 6 厘	
民国三十年军需公债	1941. 2. 1、6. 1、10. 1	12 亿元 (分三期发行, 每期各 4 亿元)		以国库收入为担保	充实军需	年息 6 厘	
民国三十年滇缅铁路金公债	1941. 7. 1	美 金 1000 万 元		以滇缅铁路赢利为担保, 不足时由国库补足	筹措修筑滇缅铁路经费	年息 5 厘	

债券名称	发行日期	发行定额	实销额	担保品	用途	利率	备注
民国三十年粮食库券	1941.9.1	谷 7133636 石 麦 2066667 石	谷 6762252 市石 麦 598451 包	以田赋征 收实物粮 食为担保	供应军 粮、调剂 民食,为 收购粮食 支付代价 之用	年息 5 厘	
民国三十一年第一期土地债券	1942.3	1 亿元	1 亿元		为中国农 民银行办 理收买或 征收土地 各种放款 时之用	年息 6 厘	本资料录 自财政年 鉴
民国三十一年粮食库券	1942.9.1	谷 11380036 石麦 240 万市石	谷 10463198 市石 麦 1200910 包	以田赋征 收实物粮 食为担保	供应军 粮、调剂 民食,为 收购粮食 支付代价 之用	年息 5 厘	
民国三十一年同盟胜利美金公债	1942.5.1	美金 1 亿 元	美 金 99805028 元	由美国贷 款 5 亿元 内为担保	平衡预 算,吸收 游资	年息 4 厘	
民国三十一年同盟胜利公债	1942.7.1	10 亿元	60965010 0 元	由英国贷 款 5000 万镑内为 担保	平衡预 算,吸收 游资	年息 6 厘	
民国三十二年同盟胜利公债	1943.6.1	30 亿元	12554512 00 元	由国库担 保	平衡预 算,稳定 物价,健 全金融	年息 6 厘	
民国三十二年整理省公债	1943.7.1	17500 万 元	1223001 78 元	由国库担 保	整理各省 公债,换 偿旧有各 种债券	换偿旧省 债利息各 依原定	

债券名称	发行日期	发行定额	实销额	担保品	用途	利率	备注
民国三十二年粮食库券	1943. 9. 1	谷 2313 万市石 2313 万市石	13787234 市石 2514327 市石	以田赋征 收实物粮 食为担保	供应军 粮、调剂 民食, 为 收购粮食 支付代价 之用	年息 5 厘	
民国三十三年同盟胜利公债	1944. 7. 1	50 亿元	9260865 00 元	由国库担 保	平衡预 算, 稳定 物价, 健 全金融, 吸收游资	年息 6 厘	
民国三十三年四川省征借粮食临时收据	1944	粮 食 1200 万市石	10721565 市石		供应军 粮、调剂 民食	年息 5 厘	财政年鉴 三编第九 篇

以上总计发行定额: 国币: 1602200 万元 关金: 1 亿单位 英金: 2000 万镑 美金: 21000 万元 谷麦等粮食: 81240339 市石。实销额: 按官方汇价 1 关金元= 20 元法币; 1 英镑= 80 元法币; 1 美元= 20 法币计: 法币: 3420440463; 美金: 117257208 元(折合法币为 2345144160 元); 英金: 852334 镑(折合法币为 68186720 元); 关金: 110(折合法币为 220 元) 合计法币: 5833771563 元; 谷麦等粮食: 44248576 市石, 另 1799361 包。

资料来源: 中国通商银行编:《五十年来之中国经济》, 第 142 页; 千家驹:《旧中国公债史料》, 中华书局出版, 1984 年版, 第 375~ 377 页; 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》(第 5 辑, 第 2 编, 财政经济二), 江苏古籍出版社 1997 年版, 第 378~ 382 页; 王磊:《抗战时期国民政府内债研究》, 载《中国经济史研究》1993 年第 4 期, 第 79 页;《财政年鉴》(三编, 第三篇), 第 103~ 104 页。

在阐述公债在战时财政中的作用这个问题上, 学术界长期以来仅以公债的实收数为准, 而不包括银行的公债垫款, 这是不全面

的。笔者比较倾向于这样的观点：战时国家银行对政府的财政垫款并不全部来自钞票发行，有一部分是来自银行自身的资产或储蓄存款，这部分为银行消纳的公债额与公债的实际发行数一起构成战时公债的社会消纳额，真正反映国民政府藉公债从社会筹得的资金的总量。^① 如抗战初期，中、中、交、农四行对于政府垫款，“并不全以增加发行抵付，他们一直努力于收缩发行。截至二十九年（1940 年）底，四行对政府垫款百分之四十以上，是以所收存款与其他资产抵付的。国家银行为国库垫款，同时如能吸收大量的储蓄，诱导人民以存款方式，把储蓄存入银行，再利用此种储蓄，为国库垫款。那末，国家银行的垫款，并不一定使法币发行额增加。在抗战开始时，四行所拥有的存款，数量极大，而且其中有一大部分存户，并非政府机关，而是公司、行号以及个人。这是人民的储蓄，国家银行可以利用来调剂国家财政的。因此在抗战初期，国家银行对国库的垫款，并没有使法币发行额发生同等数额的增加”。^② 以 1937 年为例，该年度的公债垫款达 77750 万元，而同时期的法币发行额仅 4 亿元^③（参见表 3）。银行垫款若不是来自法币发行，也应该算是被社会消纳了。统计战时公债在财政中的作用，不应该将这部分款项忽略，详见表 5：

表 5 1937——1944 年国内公债在财政中的作用统计表

年度	货币公债面额 与财政赤字之比	公债实销额 与财政赤字之比	公债社会消纳额 与财政赤字之比
1937	66%	15.6%	67.5%
1938※	496%	15.6%	33.3%
1939	77%	0.24%	15.2%

① 王磊：《抗战时期国民政府内债研究》，《中国经济史研究》1993 年，第 504 页。

② 马寅初：《财政学与中国财政——理论与现实》，《马寅初全集》第 13 卷，第 84 页。

③ 参见表 3。

年度	货币公债面额 与财政赤字之比	公债实销额 与财政赤字之比	公债社会消纳额 与财政赤字之比
1940	76%	11.2%	17%
1941	30%	1.4%	27%
1942	16%	14%	18.1%
1943	7.5%	3%	3%
1944	3.7%	0.7%	0.7%
年均比例	96.5%	7.7%	22.7%

资料来源:货币公债面额与财政赤字之比、公债实销额与财政赤字之比均根据表1和表4计算得出,惟1941年的公债实销额引自《财政年鉴》三编第三篇第四章第98页《国库收入统计表》;公债社会消纳额与财政赤字之比系根据表3和《财政年鉴》三编第三篇第四章第98页《国库收入统计表》上的有关数字计算得出。*1938年的财政赤字数,只包括1938年7-12月半年的数字。

根据这一新的统计方法,公债在财政赤字中的年均比例就不是原来的7.7%,而是22.7%。可见,在抗战前期,货币公债作为弥补财政赤字的功能还是比较明显的。只是从1942年以后,因通货膨胀越来越严重,至1943、1944年时,法币的发行额已超过银行的垫款额,公债弥补财政赤字的功能才越来越小。需要指出的是,上表中的货币公债面额和公债实销额均未包括实物公债(粮食库券),而4种粮食库券对战时财政的裨效更大。1941年以前,国民政府每年花费大笔金钱购买军粮,财政支出浩大,并引起粮价上涨,其他各种物价也随粮价益形上腾。到1941年终于形成了各种物价以粮价为龙头一齐上涨的形势,军粮、民食同生危机。如果政府和军队继续采用在市场上购粮的办法,必然要更大量地印发钞票,推动物价更上一层楼,同时粮食供应也难以保证,最终会造成国民政府在粮食危机的泥潭里愈陷愈深的局面。为了跳出恶性循环的怪圈,1941年国民政府开始发行粮食库券,向农民借粮。粮

食库券的发行,对于帮助政府控制粮源、供应军需、收缩通货起了很大作用,部分解决了迫在眉睫的粮食危机。此后几年间,粮食债券愈发愈多,成了财政上重要的收入来源,是抗战财政的重要支柱之一。

当然,战时举借内债已不如战前那么容易推行,其主要原因是通货膨胀所带来的法币迅速贬值使民众与银行均不愿意购买债券。所以自 1937 年 9 月至 1944 年 7 月的 7 年间,除粮食库券外的内债实销总额仅 583377 万元(外币按官方汇价 1 关金元= 20 元法币、1 英镑= 80 元法币、1 美元= 20 元法币折合)。^① 公债推销不易,而开支与日俱增,国民政府只得转向银行寻求出路,迫令国家银行为财政部垫款进行弥补。国家银行向政府垫款始于 1938 年。^② 是年,国民政府发行的公债有国防公债 5 亿元、金公债 1 亿关金单位、英镑 1000 万、美元 5000 万和赈济公债 3 亿元 3 项,总计面值折合法币达 43 亿多元。而销售总额仅为 1.3618 亿元,只有发行额的 3% 左右。在这种情况下,财政部便将其余尚未售出的公债交派各国家银行,以作为银行向政府垫款的保证。至此以后,财政部凡是没有推销出去的公债,均以“总预约券”的形式抵押给国家银行来取得银行垫款。

银行垫款先河既开,便一发不可收拾。财政部此后即把银行垫款作为解决财政赤字的唯一手段。起初,国民政府还有一套先

① 关于战时内债实销数另有几种不同的说法:据《中国财政史》(中国财政经济出版社 1991 年版)第 567 页上的统计为 618000 万元;《财政部国库署关于战时内外债实际借用数目签呈》(载中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑第 2 编财政经济(二),江苏古籍出版社 1997 年版,第 404 页)认为:战时发行各种内债,实际销售数为国币 559218 万元(外币按官方汇价 1 关金元= 20 元法币、1 英镑= 80 元法币、1 美元= 20 元法币折合)。

② 石柏林:《凄风苦雨中的民国经济》,第 343 页。

开出国库证然后再垫款的手续,后来由于财政支出均赖中央银行先行垫借,为手续方便起见,国民政府于1939年制定了一项用“紧急支付命令”拨款的办法^①,财政部只要接到政府的紧急命令,立即通知中央银行国库局拨付,也不管其当时有无库款。随着财政赤字数字年年递增,银行垫款亦随其需要而年年递增,最终导致严重的通货膨胀。此种通货膨胀,马寅初称为“烟幕下之通货膨胀”^②,即发行公债其名,通货膨胀其实。随着通货的愈发愈多,物价继长增高,靡有止境。而人民生活艰窘,尤以贫民的生活为最难支持;富人和官僚虽同样感受压迫,但可利用物价的继续上涨,投机垄断,或囤积居奇,于是物价更涨,产生了一大群暴发户阶级,社会财富偏在,结果富者益富,贫者益贫,生产建设事业,自然日形衰退,这些都是公债不能推销所产生的恶果,也是国民政府战时公债政策最大的失败之处。

除了上述增税、发钞、募债等措施外,国民政府在抗战初期还开展了募捐运动、出售黄金、外汇等,以解决所面临的日益严重的财政经济困难,兹不赘述。

二

前述“国民政府从抗战一开始就确定了以通货膨胀为中心的政策”的观点,其所引证的材料出处相同,都是中央信托局的档案材料,现照录如下:

1937年11月10日,国民政府财政部次长徐堪打了一个电报给孔祥熙的大儿子孔令侃,内容是:“今午部座约达铨、岳军、公权、

① 石柏林:《凄风苦雨中的民国经济》,第344页。

② 《马寅初全集》第13卷,第505页。

淬廉、作民、子良、健安、寿民、任先及弟商谈，部座谓维持法币同时并应增加筹码，论妥善办法，并已提出由国货（即中国国货银行——引者注）发行货币券（即在法币之外另发一种纸币——引者注）。各人赞否不一。大要岳军主张硬撑。达铨谓上海放弃后卖外汇之地点似可更易，于减少卖出似易达到。公权仍主多有支付筹码。金以物价变动及法价不能维持，债务之纠纷无法解决为虑。辩论颇久，无甚结果。但国货之券仍预备印制，恐尚须一二度讨论方能决定。”^①

从以上引文中看不出当时身为财政部长的孔祥熙就已经决定实施通货膨胀政策，这只能说明为解决当时的财政问题，孔邀请了对经济问题有研究者，来讨论战时的财政金融，有人曾提出增发法币或另发货币券的问题，但此事在一年后也没有最终决定，这可以从以下材料中看出。

1938 年 11 月 13 日孔令侃打电报给他的妹妹孔令俊，请她转致孔祥熙：“部座钧鉴：顷席局长来谈，谓发行不兑外汇之货币，造成两种不同之币制，影响法币信用及外汇甚大，势必崩溃钧座法币政策。不若空投（即不要发行准备——引者注）法币 5 亿至 10 亿元，只要保守极端秘密，对外否认，渠深信前途一切当全无动摇。渠并曾探罗哲士对战时财政之意见，罗亦谓此项办法为佳。否则万一我经济阵线破坏，不战而败。即万一 10 亿元已罄，当可再行通货券，亦不为晚。职侃叩。”^②文中所说的“席局长”指中央银行业务局长席德懋；“罗哲士”是指随同李滋罗斯来华的罗哲士顾问。这说明，直到 1938 年 11 月，孔祥熙还在与人切磋增发通货的问题。

① 杨培新：《旧中国的通货膨胀》，第 44 页。

② 杨培新：《旧中国的通货膨胀》，第 44—45 页。

杨荫溥等学者认为,至1939年1月国民党五届五中全会最后正式批准了通货膨胀政策,法币开始走向高速度膨胀的阶段^①,其论据是《财政年鉴》续编上的一段话:“如果另发流通券同时与法币流通,准备既不相同,如准相互兑换,则与发行法币无异,如不相互兑换。势必发生两种价格”,因建议:“军费所需及收买物资,仍以法币”;并引申说:“供应军费,收买物资,使用多量法币,则筹码之流通,自无不足之虑”。^②《财政年鉴》续编上的这两段话摘自国民党五届五中全会通过的《调剂地方金融办法案》,如果我们联系这两处引文的上下文来看,就会得出不同的结论。

该文是:“战区与后方各省,环境各有不同,故金融情形,亦各有别,财部于二十七年春间,乃颁布分区金融处理办法,将全国分为四区:一、陷敌区域之金融;二、附近陷敌区域之金融;三、距敌较远区域之金融;四、复兴根据区域之金融,各依其所处情形,分别规定,以资适应……故沦为战区地方,因种种布置事前已获得充分之供给。惟以敌伪破坏我金融,发行伪币及军用票,强制流通,限制法币输入,一方设法收买,一方贬值行使,破坏伎俩,不一而足:加之避难人民,藏贮法币或携带法币至后方各省为款亦属不少,遂致战区各省发生法币缺少现象,为保持该区域法币流通之常态,俾勿为敌伪发券所侵占,同时防止敌人收买法币以套取我外汇,或在黑市场故贬价值之伎俩,于是有主张发行流通券以为通货补充,并限制此项流通券不得购买外汇以为救济方案者。惟流通券之发行,不但推行困难,亦且利少害多,综其理由,有如下述。(一)法币之施行于完成统一之助力不少,而抗战力量亦赖法币信用之支持,如

① 杨荫溥:《民国财政史》,第156页。

② 《财政年鉴》续编,第一篇,第66、67页,参见杨荫溥《民国财政史》,第156页。

果另发流通券,同时与法币流通,准备既不相同,如准相互兑换,则与发行法币无异,如不相互兑换,势必发生两种价格^①,一方足以破坏法币政策,一方将物价腾涨,国际国内,同感不宁。(二)抗战发生以后,平津首先沦陷,中中交三行在该处者,处境异常困难,敌人尤百端压迫,财部仍坚持不准撤退,以系人心。上海沦陷后已成孤岛,财部仍督促中中交农四行本其职责,照常为社会服务,用能维持金融正轨而正国际视听。虽广州汉口相继沦陷,外汇市价屹立不稍动摇,既已证实法币基础之坚固,并进一步获得国际借款之成功,故地方一时之战争暂时沦陷,而法币之地盘未撤退,即维系人心之道,而为收复失地之基。现若发行流通券,不啻自己摧毁法币政策,而使敌人得以妄事宣传,籍以驱逐法币而遂行其推广伪币政策,权衡利害,发行流通券,实有考虑余地。惟战区筹码之不足,既有顾及之必要,而同时又须预防敌人之收买或贬低法币,故必须在节制法币发行原则之下,另谋妥筹兼顾之道。兹拟利用省银行或地方银行原有发行机构,负维持战区地方金融之责,而军费所需及收买物资仍以法币,诚以各省省银行或地方银行既为当地组织,其钞券亦为人民所习知,因势利导,不难推行,亦不甚为敌人所注目,而同时为供应军费,收买物资,使用多量法币,则筹码之流通,自无不足之虑。金融基础,既不为敌伪钞券所侵占,对于法币亦无不良影响,并请由战区军政长官策动游击队破坏敌伪钞券之行使,及防止以伪钞购买土产掉换外汇,以为策应,使敌伪在金融上无活动之余地。至于后方各省区之金融情形,则与战区各省,实有不同,在后方各省区,既因前方避难人士携带有大宗之资本及各项企业工厂之迁移资本随之移入,加以年来政府致力于农村金融之救

① 引文中的黑体为笔者所加,下同。

济,生产事业之进行,与夫开发地利收购土产等事项资金,流布于民间者,已属不少,而今后军政各费与政府拟举办之各项建设事业,仍有巨量资金流通市面,以此种种关系,后方各省筹划恐不至感不足,而反有过剩之虑,亦应预筹适当消纳,以杜筹码剩之流弊”。^①

从上述引文可知,黑体字处是针对战区而言的,主要是为与敌伪进行货币战而采取的措施,应该说并无不当之处。至于后方各省金融,当时执政的国民党已感到筹码“有过剩余之虑”,要“预筹适当消纳”。

从1939年开始的通货膨胀加速趋势,是国家银行对经济建设的信贷扩张和弥补财政赤字的财政垫款的增加所导致的。法币发行之初,国民政府曾规定现金准备六成,保证准备四成的发行准备制度。但从1939年起,国民政府悄悄修改了这一制度。根据财政部1937年至1941年业务分析,“自1939年下期始,政府批准中、中、交三行辟另帐发行数额。是项发行数额特许全部以保证充准备。自后发行弹性增大,数额遂亦日见趋大”。^②

同年9月8日国民政府又进一步公布了《巩固金融办法纲要》,规定:“法币准备金于原有之金银及外汇外,得加入左列各款充实之:(一)短期商业票据;(二)货物栈单;(三)生产事业之投资(即股票—引者注)。”^③这实际上就为法币的发行解除了约束,通货膨胀从此就一发而不可收拾。

① 浙江省中共党史学会编印:《中国国民党会议宣言决议案汇编》(二),1983年版,第440-442页。

② 杨培新:《旧中国的通货膨胀》,第45页。

③ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编财政经济(三),江苏古籍出版社1997年版,第8页。

三

综上所述,抗战时期国统区的通货增发有一个酝酿过程,并不是从战争一开始国民政府就确定了以通货膨胀来弥补财政亏空的政策。因为依靠通货膨胀来解决财政困难的办法,是被人们称之为“饮鸩止渴”的自杀政策,国民政府的最高决策者不可能不懂得这一点。抗战时期国民政府及财政当局的最大失误在于:

其一,是在战争开始时,对财政问题掉以轻心,忽视战时财政建设,缺乏对克服财政困难的深谋远虑。如国民政府的最高领导人蒋介石,“以战前的货币稳定情况为依据,过于自信有能力克服战时经济所出现的财政困难”,而政府的其他官员“又被中国传统信念和现代独裁思想相合并起来的奇怪逻辑所支配,即:‘有土斯有财’和只要有绝对权威,什么东西都会有”。因为国民政府统治着半个中国,就必大有其财;因为国民政府操有绝对权力,法币就必定能够控制真正为战事所需要的一切资源。同时,政府还十分乐观,认为外援不久即将源源而来。由于政府抱着这种不现实观念,其所拟订的长期抗战计划,便忽视了中国的经济潜力和政府财政不健康的情况。于是入不敷出日甚一日,通货膨胀越来越普遍化”。^①通货膨胀这只老虎一出笼,便堵了公债这条正当的财路,通货膨胀之下,钞票急剧贬值,利率上腾,利息呆板的公债便无人问津了。在当时的时代背景下通货膨胀势不可免,但如果采取积极措施,却可以将其限制在最小的程度内。

其二,国民政府吏治腐败,不能真正落实“有钱出钱、有力出力”的抗战最高原则。在八年抗战中,作出贡献最大、承担牺牲最

^① 张公权:《中国通货膨胀史》,文史资料出版社 1986 年版,第 5 页。

重的都是中下层民众。“在前线拼命的,都是下层阶级,有钱的人被抽到当壮丁,也可以出钱买一个人去顶替。在后方出钱的,又是一般中层阶级。总括起来说:我们的抗战,中等人出钱,下等人出力。至于有钱的上等人呢?既未出钱,又未出力,反而发了国难财”。^①

其三,表现在公债的发行方法上,就是沿用战前向银行抵押的老办法,过早地放弃了向公众推销的努力。战前10年,国民政府以折价的方法将公债押给银行,当时的银行多是私人银行,唯利是图。银行吃下之后,便拿到证券市场上出售。但抗战开始后,私人银行已经失势,最强大的中、中、交、农四行都是拥有货币发行权的国家银行。由于战时公债大多利率低、期限长,无利可图,私人银行无人愿意承购,政府便将公债硬塞给国家银行,但国家银行既无强制推销力,复无债券市场可资利用,而自己的承受能力又终有限,便不得不以公债为准备金发行纸币,再贷给政府,这样公债发行便等同于钞票发行,等于变相的通货膨胀,所以战时将公债抵押给银行的办法是行不通的。战时筹募公债,真正具有可操作性的方法是累进摊派法,抗战时几次略有成效的公债售卖都是依靠强行摊派的手段进行的。对此,马寅初先生在抗战初期就指出:“中国平日募债之中心在上海,战时上海已成战区,募集当然比平时稍难,惟有向内地殷富劝募。惟内地殷富平日与公债不发生密切关系,自由募集或难奏效,惟有实行摊派的办法。”^② 尽管国民政府也制定了各种累进募债的法规,但由于财富既无所根据,财产估值

① 马寅初:《我们要发国难财的人拿出钱来收回膨胀的纸币》,《马寅初全集》(第11卷),浙江人民出版社1999年版,第201页。

② 马寅初:《马寅初经济论文集》,第42页,转引自王磊《抗战时期国民政府内债研究》,载《中国经济史研究》1993年第4期,第86—87页。

就很困难,大官僚、投机商仍逍遥于强派范围之外。而且由于国民政府吏治腐败,强派公债的方法到了下面便走了样,反而成了摧残平民的暴政,由此导致了国民政府战时公债政策和财政政策的失败。

(作者潘国琪,1961年生,杭州师范学院政治经济分院系主任)

(责任编辑:荣维木)