

论抗战时期国民政府的盐税政策

董振平

内容提要 抗日战争期间国民政府的盐务变革经历了盐统制、盐专卖与恢复征税三个阶段。不同阶段盐税政策的价值取向不同,效果也有明显区别。抗战期间的盐税政策经历一个演变的过程,对此必须进行具体分析。在1941年以前的大部分时间内,国民政府的盐税政策还是比较注重民食的,实行的盐税税率有升有降,但起伏幅度不大;而在1942年以后,其盐税政策的财政功能越来越强化,由于意外损失准备金、专卖管理费、战时食盐附税、国军副食费的陆续开征,盐项税率有大幅度抬升的趋势,国统区通货膨胀更加强了这一趋势。国民政府对抗战准备的缺失以及其内部的腐败影响了战时盐税政策的制订与实施。

关键词 抗日战争时期 国民政府 盐税

抗战时期国民政府的盐税,不仅是国民政府的财政税收体系中重要的组成部分,与人民日常生活更是密切相关。战争环境不是一种正常的社会环境,变革是适应战争环境的唯一出路。国民政府对盐务政策进行了前所未有的变革,其政策的演变,可以划分为三个阶段。第一阶段,从全面抗战爆发到1941年底,可称之为盐统制阶段;第二阶段,从1942年国民政府实行盐专卖制度到1945年1月,为盐专卖阶段;第三阶段,从1945年2月到抗战胜利,为改征盐税阶段。本文着重就抗战期间国民政府盐税政策的演变、特点及其意义进行述论,以请教于方家。

—

从 1937 年到 1941 年底,国民政府的盐税统制阶段可分为两个时期。

第一时期,从 1937 年 7 月到 1941 年 9 月。这个时期盐税政策的主要特点是,继续沿用战前的税制、税率及征收方法,但因战争而发生的变化也还是有的,变化主要表现在税率的局部调整上。

关于税制,如战前一样,采取从量计征办法,分为正税(有场税、岸税之别)、中央附税、特种捐费及盐务行政收入。盐税税目繁杂,各区相同的就有场税(或岸税)、附税、建设专款、磅亏费、整理费、公益费等,各区自行巧立名目而征收的捐费则极不一致,如省府加价、军饷、救国捐、防空捐、河工捐、食户捐、工程费、督销费等。

关于税率,依然采用等差税法,各区税率自不一致,即是同区之间税率差别也比较大,但一般说来,产盐区税率要低于非产盐区税率。以 1938 年为例,川盐在四川境内销售每担税率最低为 2.60 元,最高为 5.46 元,而在湖南、湖北的川盐税率每担则高达 11.76 元;浙盐在浙江境内销售每担最低为 2.30 元,最高为 8.40 元,而销往江西的浙盐则每担为 10.50 元;粤盐在广东境内售销,税率一般为每担 4.40 元,而在湖南的粤盐税率最低为每担 6.70 元,最高则达 13.60 元。^①关于这一阶段税率的调整情况如下:

1937 年 9 月 24 日,国民政府财政部调高食盐附征的整理费。原每担征 0.10 元的淮、芦、浙、松、闽、粤、川 7 区增加 0.20 元,每担共征 0.30 元;原每担征 0.20 元的山东区则增加 0.10 元,每担

^① 1938 年 12 月《全国盐区现行税率表》,财政部财政年鉴编纂处编:《财政年鉴续编》,第 7 篇盐政,时事新报印刷所 1945 年版,第 171—240 页。

共征 0.30 元; 尚未征收的云南、河东、晋北、西北各区则每担一律开始征 0.20 元; 10 月, 广东省每担盐加征临时销税 1 元。

1938 年 1 月 1 日, 四川盐区的井仁、资中、奉节、三台、射洪、简阳、南阆、乐至、蓬遂、河边和绵阳各场开始加征原本免征的整理费每担 0.20 元; 10 月 15 日, 盐务总局通令川、湘、黔、滇、粤、桂、鄂、赣、陕、闽、两浙、松江、两淮、河东、晋北、西北等 16 区盐务管理局或办事处, 自即日起随盐税带征公益费每担 0.10 元(川康济销盐征 0.16 元), 备作收容战区难童及救济灾民费用。

1939 年 4 月, 湖南省政府征收盐斤加价, 每担 1 元, 两浙盐区本销盐斤, 除渔盐、轻税盐外, 每担带征浙江省政府加价 1 元; 6 月, 江西省政府开征闽粤盐加价每担 2 元、浙盐加价连余利每担 2.50 元; 8 月, 福建省政府征收盐斤加价每担 1 元。

1940 年 9 月, 食盐的公益费征率由每担 0.10 元提高为 0.30 元。

1941 年 2 月, 粤东盐区在广东省内行销食盐, 每担加征省府加价 2 元, 行销省外者, 每担加征 1 元; 6 月 26 日, 国民政府财政部核准《食盐偿本费征存办法》, 为盐务机关办理官收官运而向中、中、交、农四行所借的 4 亿元资金规定了偿还办法: 于食盐最后释放时随税带征偿本费(原营运费), 按食盐整售价高低, 每担分别征收 12、4.80 元。在借款清偿后, 偿本费即行停征。8 月 15 日, 国民政府下令将食盐项下附征的偿本费, 一律按每担 8 元征收。^①

关于征收方法, 凡商人运销之盐征税方法与战前相同, 而官运之盐则以记帐证抵付税款。1939 年后实行公库法, 盐税交予国库。

^① 财政部财政科学研究所编:《中华民国工商税收大事记》, 中国财政经济出版社 1994 年版。

第二时期,从1941年9月起至该年年底。这一阶段征榷制度的主要特点是从价计征,征收产税与销税,产销两税不得并征,税制趋向简单,征收手续也较前便捷。

1941年9月,“遵照八中全会决议通过动员财力案内办法第2项,即消费税一律改行从价征税制之规定,盐税改行从价计征,征收产税、销税。产税征收实物,并准折缴代金,以放盐时场价为准。销税在各销岸中心地点,依岸价百分之四十或三十计征。产税代金及销税征额,奉核定后,均暂作固定,不随一时盐价之变动而变动。为维持一盐一税原则,并经规定产销两税不准并征”。^①产税、销税区域的具体划分如下:川康、川东、两浙、粤东、粤西、云南等六区本销范围兼有产税与销税,以就场地带(如川之票岸、粤之附场、浙之肩住厘地)为产税区,岸则为销税区;川北区为产税区;江西、湖南、贵州、西北、河南、陕西、福建等七区为销税区。但不久后,粤东、两浙两区因重要场区先后成为游击区域,产税征收不易,一律改征销税。这次征税办法的改革,一方面力图划一盐税税率,另一方面也注意财政收入。1941年10月14日,国民政府财政部督促各区加紧实施文中称:“查抗战已接近胜利阶段,经济战与军事同等重要,经济战之主旨在于增裕库收,充实资源。盐税为库收大宗,尤宜加紧努力,以供军政要需。本部此次改定征税办法,一方为实行专卖准备,同时亦为增益战时收入。”^②

至于征税手续,除官收官运盐斤外,仍按照先税后盐的原则。自改制后,原有中央及地方场岸正附各税名目一律取消,但各省府

① 南开大学经济研究所经济史研究室编:《中国近代盐务史资料选辑》第4卷,南开大学出版社1991年版,第193页。

② 两浙盐务管理局训令(1941年12月4日),浙江省档案馆馆藏:两浙盐务管理局档案,全宗号57,目录号7,案卷号123。

加价、附征各基金、偿本仍照旧征收,整理费、公益费、外债附税及建设专款四项则改在税内提拨,不再单独征收。

二

自1942年1月1日,国民政府开始实施盐专卖制度,但专卖利益仍按旧的盐税税率征收,直到同年5月1日公布盐专卖利益征率表后,才正式征收专卖利益。盐专卖利益分固定部分与不固定部分两种,固定部分规定各区划一,不固定部分则因区而异,具体情形如下:1. 固定部分,湖南、江西、福建、粤东、粤西、河南、川东、陕西、两浙、川康、川北、云南12个区每担40元,只有西北情形特殊,蒙青盐在境内每担20元,在境外则每担35元;而土盐在境内每担15元,在境外则每担30元。2. 不固定部分,湖南区每担25元,江西赣南区每担25元,旧淮区25元,福建区(昆南区除外)每担20元,粤西区甲种销区每担10元、乙种销区每担20元,粤东区每担15元,河南区(土盐除外)每担20元,川东区井盐每担35元,云盐30元,陕西区(土盐除外)每担30元,两浙区每担20元,川康区富荣、犍为、乐山、井仁等场每担35元,忠县、彭水等场30元。其他区或场则免收。至于收解办法,固定部分随收随即解库,不得滞纳;不固定部分则准予汇集解库,但每月解库数不得少于收数的六成。^①1943年6月,盐务总局普遍提高各区食盐专卖利益征率,7月又因各区解缴不固定部分专卖利益与固定部分一样,基本上随收随解,于是合并固定与不固定两部分统一称为专卖利益。各区征率,以川康、川东、贵州三区为最高,每担100元,其次为湖南、江西、粤东、粤西,每担90元,两浙为每担80元,福建为每担

^① 前引《财政年鉴续编》,第7篇盐政,第36页。

75元,川北、西北、陕西、河南为每担70元,云南为每担65元,土盐征率适当放低,陕西、河南为每担65元,西北为每担30元,最低为皖北硝土盐每担20元。这样,专卖利益征率在各区大致划一的基础上,出现了联区划一的局面。江南各区,如湖南、江西、粤东、粤西四区大致划一,江北各区,如川北、西北、陕西、河南四区大致划一,另外川康、川东、贵州三区也基本一致。1944年各区食盐专卖利益征率没有作任何调整。1945年1月15日调整征率,划一为每担110元,国统区各区各种盐类一律实行划一征率。

1942年5月改征专卖利益以后,国民政府对原有各种附征各费进行了重新规定和调整。“自征专卖利益后,原在税内提拨之建设专款及外债附税同时取消,不另再提,但公益费及整理费,及随税带征之食盐营运借款偿本费,各省加价及各项基金等,则仍一律照旧征收,专案报解。渔盐、农工业用盐及副产品等,并照原率改征专卖利益,随收随解”。^①公益费征率1942年5月为每担2元,1944年3月改称盐工福利费,征率改为每担5元。整理费征率1942年5月为每担1元,1943年6月改为每担2元,1945年7月停征。偿本费征率1942年5月为每担8元,1944年3月改为每担14元,1945年1月又改为每担25元。

另外,国民政府盐务总局还在改征食盐专卖利益以后,陆续增加了以下几种税费:1942年5月4日增收意外损失准备金,以官盐为征收对象,按盐本运杂费用的5%征收,“兹经规定嗣后该局官盐应一律列收百分之五意外损失准备金。官收盐以就场发售者为范围;其官收后仍需官运者,应分别核入交斤价及到岸售价内征收。凡办理过渡之官收就场发售盐(如代办官收委托商售之盐),

^① 前引《中国近代盐务史资料选辑》(4),第203页。

以就场官售论。各商代运仍交政府定价发售者，亦以官运论”。^① 1942年5月4日盐务总局还开始征收每担7元的专卖管理费，“本年实行专卖后，各区业务日益繁剧，管理费用增加甚巨。本局为应需要起见，呈奉部准，于5月4日通飭各区征收专卖管理费每担7元，自奉令之日起实行。除闽区系并入营运费内征收，暨豫区官运之芦、淮、甘盐免征外，各区均已遵照普遍征收。”^② 专卖管理费征率于1943年1月改为每担20元，1944年1月改为每担50元，1945年1月改为每担150元，同年3月增至每担300元。1943年10月1日开征食盐战时附加税，征率为每担300元，1945年1月增为每担1000元，同年3月再增至每担6000元。1944年3月5日再加征国军副食费，征率为每担1000元，“拟定在食盐项下附征优待国军副食费每斤10元，一律解交国库，由中央统筹支拨，拨给各省购办实物”。^③

在专卖制度下，政府集中管理，统制产销，对于控制地方随意加征附征行为有一定作用。因此，在专卖期间地方附加税目有减少趋势，1944年停征部分省府附加即为显著一例，“各区地方附加以及单独附征各款，如浙、湘、粤、桂、闽等省府加价，均自1月起停征。广西、福建两省，则于停征后并入‘平衡抵补费’内列征。川北督产警经费附征1元，于8月奉令停止征收。其奖产收余费每担附征10元，则于11月奉令作为业务费一部分带征，不作专款办理”。^④

① 1942年5月4日盐务总局为抽收意外损失准备金致所属各机关代电，《中国近代盐务史资料选辑》(4)，第203页。

② 《中国近代盐务史资料选辑》(4)，第204页。

③ 1944年3月5日财政部为加征国军副食费致盐务总局代电，《中国近代盐务史资料选辑》(4)，第207页。

④ 《中国近代盐务史资料选辑》(4)，第211—212页。

1945 年 1 月国民政府决定停办盐专卖, 改行征税。

盐专卖的停办, 是物价不可遏止的狂涨情况下的无奈之举。盐专卖停办后, 改行征税, 税率与专卖利益征率相同, 还是每担 110 元, 但以盐为名目征收的税费显然增加了征率。例如, 食盐战时附加税税率于 3 月 12 日起, 每担增加 5000 元, 连原征的 1000 元, 共为每担 6000 元(川北、粤西、粤东、湖南、河南、福建、两浙七区因情况特殊, 食盐战时附加税税率的调幅存在着程度不同的降低); 管理费征率原为每担 150 元, 自 3 月起增为每担 300 元。^① 相对于专卖时期而言, 盐税税率提高幅度之大是前所未有的, 盐税收入随之大大增加, 1945 年的盐税收入竟占该年度税入总额的 53.5%。^②

三

盐税在战前是南京国民政府三大税收之一, 抗战爆发后, 国民政府的盐税收入大减(见表 1)。

表 1: 1927—1941 年国统区盐税收入情况表 (单位: 千元)

年份	盐税总额	年份	盐税总额
1927	119638	1935	185416
1928	137045	1936	217811
1929	143336	1937	217705
1930	147207	1938	13859
1931	154145	1939	113276
1932	157732	1940	105100

① 财政部财政年鉴编纂处编:《财政年鉴三编》, 第 7 篇盐政, 中央印务局印刷 1948 年版, 第 68 页。

② 杨荫溥:《民国财政史》, 中国财政经济出版社 1985 年版, 第 107 页。

1933	160693	1941	125363
1934	177461		

资料来源:《中国近代盐务史资料选辑》第4卷,南开大学出版社1991年版,第627页,附录三。

事实上,九一八事变后南京国民政府曾失去了东北地区的盐税收入,而后日本又在中国其他的沿海地区,尤其是华北地区进行猖獗的食盐走私活动,而这更是无止境地截夺了国民政府的盐税。而在理论上,也早就有人预测了盐税收入的减收情况,“产盐区域多近海滨,此区域大半为敌人占领,盐税亦必特别少收”。^①在战争之初,国民政府拟定战时盐政办法的首要目的在于维持国税,“战时盐政,对于人民淡食一层,尚可无虑。所应筹划者,厥为国家税收”。^②战争使大多数食盐产区或沦入敌手,或被敌骚扰,食盐的生产、运输与销售都受到直接或间接的影响。与此同时,大片国土沦丧也使食盐的销路大减,再加上战争期间税务管理方面的种种困难,所有这些都使盐税收入的减少成为不可避免。

战时盐税减少是不以人的意志为转移的,而食盐供应状况却与人们的抗战意志有着相当的联系,所以随着战争的展开,国民政府盐务政策也越来越体现出以盐税与民食并重的精神。1939年10月,孔祥熙在一次题为《抗战以来政府对于财政金融之重要措施及今后财政金融政策》的演讲中说:“盐税不仅关系财政,且与民食关系至大。自战区扩大,内地存盐及产量不敷支配,致人民有淡食之虞,故整理盐税,首在增加产量,次在调整运销。”^③这一时期

① 关吉玉:《战时财政》,天津精华印书局1933年版,第57页。

② 1937年7月28日盐务总局总办朱庭祺为筹划战时盐政拟实行官运及移坨办法致财政部、次长密签呈,前引《中国近代盐务史资料选辑》(4),第10页。

③ 刘振东:《孔庸之先生演讲集》,《近代中国史料丛刊》第82辑,文海出版社有限公司印行,第247页。

全国性的税率调整^①大致有:1937 年 9 月,调高各区食盐附征的整理费,每担或增 0.20 元或增 0.10 元,在此之前尚未征收整理费的各区每担一律开始征收 0.20 元;1938 年 10 月,在各区加征公益费每担 0.10 元;1940 年 9 月,再次调高公益费征率,由每担 0.10 元提高为 0.30 元;1941 年 6 月,征收食盐偿本费每担 4.80 元或 12 元,8 月又规定划一,每担 8 元。其他则是局部性的修改。这一时期盐税税率的变化情况见表 2。

表 2: 1936—1945 年盐税税率表

年份	销盐数量(千担)	盐税收入(千元)	税率(元/担)
1936	50544	217811	4.13
1937	40366	217705	5.39
1938	23973	138597	5.78
1939	21143	113276	5.36
1940	22236	105100	4.73
1941	20984	125363	5.97
1942	20202	1437372	71.15
1943	22271	1644894	73.86
1944	16035	17446956	1088.06
1945	15151	61908917	4086.13

资料来源:《中国近代盐务史资料选辑》第 4 卷,南开大学出版社 1991 年版,第 255—273 页;税率系每年盐税收入与销盐数量相除之结果。

表 2 显示,盐税税率在战时初期有所提高,但提高幅度很小,而且该期盐税税率也比较稳定。如果联系当时国统区通货膨胀的情况,那么就可以认识到该时期盐税税率的提高确实是有限的,更进一步认识到该时期盐税税率比较稳定的难能可贵。有理由认为,这一时期国民政府盐税收入的下降,与盐税税率的不大提高及

① 参见《中华民国工商税收大事记》,中国财政经济出版社 1994 年版。

相对稳定是有一定关系的。

如何理解国民政府盐税政策的这一变化:战前频频整理盐税,提高盐税税率,而在战后初期却表现谨慎,较为节制?1938年10月,孔祥熙认为:“增税为支持政府信用之柱石,然在战争初起之时,社会经济失去均衡,一般事业均有不安与衰落现象,更以人民流徙,日不暇给,为培植民力促其复兴起见,自未便重增人民负担,以残食生机。”^①孔祥熙时为国民政府财政部部长,由他来解释财政政策制定的依据无疑是有权威性的。但是,问题在实际上远没有这么简单。抗战之初,在国民政府内部,抗日速胜论观点有相当大的市场。既然可以速胜,那么增税缓不济急,而借款财政则可以来的迅速而便捷。事实上,抗战初期国民政府对外债的依赖确实是很严重的。应当承认,抗战时期国民政府的财政是相当困难的,一方面,沿海及华中各富庶地区先后沦陷,而后方经济又比较落后,政府的财政收入急剧减少;另一方面,以军务费为中心的财政支出又不断增加,政府财政赤字日益增大。国民政府的税收占其总收入(包括借款和银行垫款在内)的比重,在抗战时期“各年平均尚不到百分之十,其中最高为1937年度,亦只占百分之二十二点四,最低为1940年度,更只占百分之五点二。可见税收在当时国民党政府财政收支中实已退处微不足道的地位”。^②如此,盐税收入在国民政府财政收支中的地位就可想而知了。正因为如此,国民政府在一定时期里一定程度地放松对盐税的控制是可以理解的。在抗战初期,“盐税收入在整个盐务政策上,已失其重要性,故本部虽以库支繁浩,在物价未猛烈高涨以前,对于盐税之征收,迄

① 刘振东:《孔庸之先生演讲集》,第246页。

② 杨荫溥:《民国财政史》,中国财政经济出版社1985年版,第116页。

以平衡税率减轻人民之负担为宗旨”。^①

但是,国民政府税收实行的从量税率已越来越不适应通货膨胀形势的发展。通货膨胀在战时是无法避免的,总的说来,1937、1938年两年里的通货膨胀是相对温和的,到1939年1月国民党五届五中全会批准了增发法币的政策以后,通货膨胀的速度开始加快。物价的上涨造成了从量税率下税收收入实值性的减少。有鉴于此,1941年3月24日至4月2日国民党五届八中全会通过了动员财力案,规定消费税一律改行从价征税制。据此,盐税自9月1日始改行从价税率。从价计征的盐税有两种:一是产税,在盐产地按盐的总价征收实物或折交相应的现金。征收产税的标准为,“战初盐税,较盐本大都高至一、二倍,甚至有十余倍以至三十倍不等。例如川康区富荣场票盐,战初盐本为2.727元,盐税为5.80元,计盐税为盐本二倍。若改征实物,即应征盐二担。按目前盐本每担为65.18元,则二担盐价已达130.36元。兹为体恤食户起见,拟减征一担,或折价68.48元。又如两浙之余姚场,战初之税率为每担8.30元,而盐本则为0.68元,税率几达盐本十倍。现在该场盐税为每担8.60元,而盐本已达10元,自应酌予比照提高”。^②二是销税,在销岸中心地点按照盐的总售价的40%或30%征收。产销两税不得并征。整理费、公益费、外债附税(即镑亏费)及建设专款被分别纳入产销税中征收,至于附征各基金、偿本费,各省府加价及各区单独附征基金则可以照旧办理,除此之外的其它中央及地方场岸正附税名目一概取消。从价税率的实行,使盐税收入可以随着物价的上涨而递增,从而避免了在通货膨胀

① 《财政年鉴续编》第7篇盐政,第20—21页。

② 《改定食盐征税办法》(1941年10月1日),重庆档案馆编:《抗日战争时期国民政府经济法规》(上),档案出版社1992年版,第507—508页。

的背景下从量税率税收的实值性损失。从价计征的效果立竿见影,当年政府的盐税收入即大有增加,“自改制后税收增加甚巨,全年共收入3万万6千万元,比较约增二倍有奇”。^①

1941年9月改制后的盐税税制,与从量税率的税制相比,显然要简明得多。尽管附征各基金、偿本费、各省府加价及各区单独附征基金仍然可以照旧征收,但除此之外的其它中央及地方场岸正附税名目一概取消,只有产税与销税两种,这无疑有利于简化盐税的征收手续,提高征收效率,也为日后实施食盐专卖奠定了基础。国民政府宣布从1942年1月1日开始实行盐专卖制度,但直至5月1日产销税名称才正式废除。

随着抗战越来越进入持久态势,国民政府对战时财政税入的筹划也越来越重视,盐专卖收入作为财政税项收入的主要来源自然更受其注意。

盐专卖对于国民政府财政收入的增加有立竿见影之效,“食盐自31年1月1日起实行专卖,至8月底止,共收71165万余元,较已往各年同期收入几及九倍”。^②盐专卖制度下盐项收入显著增加。增加情况见附表3。

附表3: 1942—1945年国民政府盐项
收入数量及其在税收中的百分比 单位:百万元

年度	税项收入	盐类收入	占税收的百分比%
1942	2807	1180	42
1943	12169	3025	24.8
1944	30849	14528	47.1
1945	99984	53503	53.5

① 《中国近代盐务史资料选辑》(4),第199页。

② 1942年9月行政院向参政会报告,《中国近代盐务史资料选辑》(4),第199页。

合计	145809	72239	49.5
----	--------	-------	------

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 107 页；盐项收入包括盐专卖利益、食盐战时附加税、国军副食费、盐税等。

由于物价上涨速度加快，加上 1943 年年初限价政策的影响，导致各区的场价^①往往低于制盐成本，使制盐人亏损过大，无法维持生产，即使制盐人不中断生产，其生产积极性也难以调动，政府的财政收入也因此受到影响。1943 年 6 月 1 日，盐务总局普遍调整各区盐专卖利益征率，在原来基础上有所增加。不久，国民政府以弥补战时预算不足为名，打算创办新税，财政、经济、法制三个专门委员会对此详加研究后认为：“查此次所拟议之兵役义务金为一种直接税，在征收手续上最为繁重，如不分等级则病其不平，如详分等级则又易起纠纷。谨按现在增加国库收入，与其新增名目、新增机构，使人民直接感觉租税负担之有增无已，不如从增加及整理已有各税着手，既有成规可循，把握自可较大，即如食盐一项，在后方各省年销约二千万市担，如每斤加征战时附税三元，即可达到年收入六十万万元之目的。盖食盐消费数量，每人每月不过八九两，每斤加价三元，每人每月所增负担不过一元五六角，为数极为

① 场价是制盐成本与规定利润之和。《盐专卖暂行条例》第 19 条规定，“盐专卖机关在场向制盐人收购之盐价，称为场价，由财政部分别等级、种类，参照标准成本酌加利润核定之。前项标准成本，由盐务机关派员于各场指定之盐灶、盐滩或盐池实地考察核计之”，第 25 条规定，“盐专卖机关就仓发售之盐价称为仓价。由财政部分别等级、种类，参照场价，运费及其他必要费用，加入专卖利益核定之”，第 28 条规定，“各县市之批发盐价及零售盐价，由盐专卖机关视实需成本，酌加利润核定之”。盐价是场价加仓价、运费及其他必要费用暨专卖利润之和。可见，场价为仓价、盐价的基础，关系供求双方，关系政府税收，所以场价的核定就显得格外要紧。但核定场价并不容易，因为制盐方法因盐源不同而各异，方法不同，工具不一，盐质不齐，成本各异；同时，战时通货膨胀事实的存在更增加了场价核定的困难。因此，场价之核定往往具有滞后性，而且容易失真。对于井盐及池盐尤其如此。

有限,其于民生及其他物价所生之影响亦极微细,似有考虑之价值。”^① 盐务总局拟定的关于开征食盐战时附税实施办法,基本上将该附税的征收纳入专卖体系。各区遵照盐务总局关于加征食盐战时附税的指令,于10月1日至4日分别开征。当时盐专卖利益征率,最低为每斤2角,最高也仅为每斤1元,而食盐战时附税则按每斤3元的征率征收,与专卖利益征率相比,竟高出3倍至10倍之多。^② 由此而来的收入自然是可观的,食盐战时附加税与货物税、直接税一起,成为国民政府战时最主要的三项税收。^③

四

综观国民政府在抗战时期的盐税政策,其目的在于保证国课与民食。

在战前,南京国民政府的盐税改革的一个突出特点就是过分注重盐税的财政功能。^④ 经过整顿,盐税在政府的财政税收中已稳居二位。而在战时,国民政府调整盐务政策,盐务政策的重心随之发生变化,而盐税的征收也被赋予新的意义。大体上,在盐统制阶段,国民政府盐政的重心在民食,开放生产、举办官运、平衡税率、构建官民销售网络、限制盐价、计口授盐等一系列政策都是围绕着这个重心。1939年1月国民党五届五中全会通过经济组审

① 行政院训令(1943年6月5日),中国第二历史档案馆馆藏:全宗号266,案卷号重92。

② 1943年6月19日财政部为拟具加征食盐战时附税实施办法呈行政院文,《中国近代盐务史资料选辑》(4),第204页。

③ 见杨荫溥《民国财政史》,中国财政经济出版社1985年版,第114—115页。

④ 详见董振平:《1927至1937年南京国民政府盐税改革述论》,载《盐业史研究》2000年第2期。

查提出的“第二期战时财政金融计划案”。该案明确提出“战时盐政,食重于税”^①的方针。1939年6月,孔祥熙在给蒋介石的密报中称:“盐务方面目前急务,为如何增加后方生产与调整各岸运销,使各地军民食用,不致发生恐慌。最近盐务上之两年计划,即以此为中心。”^②1939年10月湖南衡阳召开的江南六省盐粮会议决定平衡税率,“将税率较高之地国税酌减,较低之地税率酌增,用梯形方式各向其内地逐渐平均。至所增之款,原非为税收起见,即拨交各该省政府以为地方之用”。^③1940年国民政府三年行政计划中也写道:“平衡各区盐税税率,为本部历来一贯之主旨。抗战以来,重在增产济销,不重在增加税率”。^④而在盐专卖与恢复征税阶段,国民政府盐政的财政功能大大提升。1943年4月1日,蒋介石令财政部注意这个问题,“查本年度盐专卖收入目前虽因限价未能调整税率,仍应责成盐务主管机关妥为办理,努力增加收入以裕国库”。^⑤食盐战时附加税虽然不能等同于盐税,但毕竟它是假借食盐的名义而搭载的。在专卖制度下盐项收入的增加,大致有以下几条途径:第一,国民政府通过对食盐的生产、收购、运输、销售、缉私等环节的层层管制,有效地掌握了盐源,同时也最大程度地减少了私漏,从而保证了较充分的盐税收入;第二,盐专卖利益以及既有或新增税费征率的不断提高则直接促成了盐项收入的增长;

① 秦孝仪主编:《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第4编战时建设,中国国民党中央委员会党史委员会编印1988年版,第135页。

② 孔祥熙关于1937—1939年财政实况的密报,《民国档案》1992年第4期,第27页。

③ 衡阳会议盐务组审查报告,浙江省档案馆馆藏:两浙盐务管理局档案,全宗号57,目录号7,案卷号455。

④ 本部三年行政计划(1941年3月),中国第二历史档案馆馆藏:全宗号266,案卷号2933。

⑤ 行政院指令(1943年4月1日),中国第二历史档案馆馆藏:全宗号266,案卷号重92。

第三, 废除专商引岸制度, 使居间利益归于政府。另外, 盐专卖利益及其他各种税费征率实现了较大程度的划一, 既方便了征收, 也利于管理, 也有助于增加收入。“抗战开始时, 盐税税目, 有中央及地方场岸正附各税之别, 种类繁多, 征率达七十八种。抗战期间, 虽以军事变化剧烈, 盐源艰困, 而税率仍本删繁就简之旨, 迭经调整, 年有进步。至三十三年, 乃将民国以来最为复杂凌乱之地方附加, 完全切实取消。三十四年征率, 本已全国划一, 嗣以战时附税之分别减征, 致各区征率复有等差, 然截止胜利前止, 全国征率亦不过十种”。^①

有人认为国民政府实行食盐高税政策, 在其有限的统治区一再加重食盐附税, 以对全国人民进行额外的压榨。^② 笔者以为, 特殊的历史环境赋予其特定的意义, 抗战时期盐税(包括盐专卖利益)的作用与战前应有所区别。时人即有论曰:“盐税增加生产费, 足使实业破产, 且压迫平民生计, 加甚阶级斗争。故合理租税制度中, 不当容许其存在。但今在战时, 对于我国有悠久历史之盐税, 实不能不因用之, 以维艰局。”^③ 抗战时期, 国民政府的总任务是抗日救国, 中华民族都应团结在国共合作的抗日民族统一战线的旗帜周围, 集中全部力量抗战, 按照“有钱出钱、有力出力”的原则, 使人人负有抗战义务。如此, 食盐作为人们日常生活必需品, 征收盐税(包括盐专卖利益)在体现抗战责任与义务方面自有其独特的作用。同时, 对抗战期间的盐税税率必须具体分析, 不同阶段有不同的特点, 即使在同一阶段内也宜注意不同政策的区别。在 1941

① 财政部财政年鉴编纂处编:《财政年鉴三编》,第7篇盐政,中央印务局印刷1948年版,第68页。

② 丁长清主编:《民国盐务史稿》,人民出版社1990年版,第403页。

③ 关吉玉:《战时财政》,第100页。

年以前,国民政府实行的盐税税率有升有降,但起伏幅度不大,不能算作高税率。而在1942年以后,由于意外损失准备金^①、专卖管理费^②、战时食盐附税^③、国军副食费^④的陆续开征,盐项税率有大幅度抬升的趋势,国统区通货膨胀更加重了这一趋势。

必须指出的是,由于缺乏对抗战的充分准备,国民政府未能对整个盐务进行比较充分的调整,因此在抗战爆发后,现有盐政不能适应战时形势的问题突兀地摆到了国民政府的面前。国民政府对战时盐政的变革是在极其仓猝的形势下进行的。这种被动的应急,势必造成决策上的顾此失彼,缺乏理性的科学化的统筹兼顾。在非常时期,这种情况所造成的危害是不言而喻的。全面抗战伊始,盐务总局在筹划战时盐政时,过分注重盐税而忽视民食即是明证。在战前,国民政府与盐商互相依赖,关系密切,而在战争爆发后,国民政府又没能认真对待盐商作用在战时的不稳定性,早做切

-
- ① 意外损失准备金,1942年5月起,盐务总局通知各区盐务管理局、办事处,在官盐成本内一律按盐本运杂费用的5%核算列支意外损失准备金,专款存储,由总局统筹配用。官收盐以就场发售者为范围,其官收后仍须官运者,分别核入交斤价及到岸售价内征收。意外损失准备金只征收一年,到1943年6月停征。
 - ② 专卖管理费,1942年5月实施盐专卖,由于盐务总局及所属机关办理专卖业务需要经费,经财政部核准随盐附征专卖管理费。食盐和农工渔业用盐,一律每担征收7元。并不分官盐、商盐一律照征。官盐核入售价,在发售时提收;商盐在最后放盐时征收。产销两区不能并征,以免重征。专卖管理费专款存储,由总局统筹支配。1943年1月,专卖管理费增至每担盐20元;1944年1月增为50元,1945年1月更改为150元,3月增至300元。9月并入盐税。
 - ③ 战时食盐附税,1943年初,国民政府为弥补战时预算不足,经国防最高委员会会议通过开征食盐战时附税。1943年10月开征,每担300元,1945年1月增为1000元,同年3月又增为6000元。1946年起,食盐战时附税税目取消,并入盐税。
 - ④ 国军副食费,1944年3月,财政部通知盐务总局征收优待国军副食费,只征食盐,每担1000元。渔业及农工用盐不征。1946年起,国军副食费税目取消,并入盐税。

实准备。时人杨兴勤认为：“迨至二十六年‘七七’抗战发生后，盐务对于军需民食，负有极大任务，一般盐商，不尽丝毫力量，皆相率逃避责任，因此盐务问题，遂发生急剧之变化，显然由税收问题演变为民食问题；由税率高高低问题演变为供应有无问题。”^① 抗战前期曾任国民政府浙江省府主席的黄绍 回忆道：“以前运销食盐的盐商，在局势困难的时候，裹足不前，保存他的资本。盐民失业，人民淡食，他是不负责任的。到了时局稍定，有利可图，他又出来为他私人的利益而来争夺和破坏了。”^② 等到出现盐荒之后，国民政府才急谋办法应对。1938年3月27日，国民政府财政部督促盐务总局筹划迅捷有效方法，赶运济销，消灭、预防盐荒。“据报皖、豫暨西、皖两岸以及其他近前方各地盐荒现象日臻严重。而淮、浙存盐甚多，复有资敌之虞。该总局调整供需责无旁贷”。^③ 黄绍 曾关注过经济统制问题，他认为国民政府应该早日实行食盐专卖、获得专卖利益。但是，国民政府负税务责任的一些人却认识不到抗战的艰巨性和长期性，认为“战事一二年内就可结束，多发些钞票就可应付，何必多找这些零零碎碎的麻烦”。^④ 总之，国民政府这种认识上的短视导致了决策上的偏差，对于日后许多地区出现的盐荒不能不负有一定的责任。

同时，国民政府军政机关及其地方政府的腐败也严重影响着其征权政策的顺利进行。“自抗战军兴，各省县吏咸视盐为利藪，于是抽收附加者、私加盐价者、组合营运枉法渔利者、擅设非法机关干涉盐政者不一而足，上下交争利而盐务机关照章执行职务，遂

① 自序，杨兴勤著：《中国战时盐务问题》，国民出版社1944年版。

② 黄绍 ：《五十回忆》下册，风云出版社1945年版，第447页。

③ 1938年3月27日财政部为各地盐荒严重，仰督饬赶运致盐务总局电，《中国近代盐务史资料选辑》第4卷，第16页。

④ 黄绍 ：《五十回忆》下册，风云出版社1945年版，第448页。

不免与各对方发生利害冲突。因此,对方藉端攻讦,纠纷特多,上开违犯法纪者从未一惩,是以相率效尤。此次衡阳会议之起因亦缘某方军事要人运盐渔利之企图未遂,故不惜以全力攻击粤局”。^①

固然,在战争环境中许许多多不定因素的干扰增加了战时盐务政策实施中的变数,而政府部门的腐败包括公务员的种种陋习对战时盐政的危害也是毋庸讳言的。

(作者董振平,1965年生,山东师范大学政法学院副教授。)

(责任编辑:李仲明)

^① 财政部盐务总局密代电:严禁外界干涉盐政(1939年12月18日),浙江省档案馆馆藏:两浙盐务管理局档案,全宗号57,目录号11,案卷号1258。