

抗战后期国统区的盐政改制

张立杰

内容提要 抗战后期国民政府在盐政方面的改制与战时大后方的经济情况有密切关系,但这方面的研究尚有待深入。本文在参阅原始资料和相关研究成果的基础上,分析了这次盐政改制的背景、经过、内容,并在此基础上对其进行客观评论,认为抗战后期国统区的盐政改制虽有历史局限性,但它的积极作用大于消极作用,国民政府还是努力做到兼顾国计民生,且基本上符合历史发展潮流。

关键词 抗战后期 国统区 盐政改制

以往研究对抗战后期(通常所讲抗战后期指太平洋战争爆发后,但具体到盐政问题不能完全以战争的进展为分界线。本文论述的既包括1942年以后的盐政转折,也包括30年代末40年代初的盐政改制及其铺垫。)重庆国民政府的盐政改制贬斥颇多,特别是早期研究多以此作为国民党搜刮民脂民膏、反动统治的力证。这种评价与战时大后方实际情况是否相符,这次改制对战时大后方经济起了什么样的作用,这些问题都有待深入探讨。在参阅原始资料和相关研究成果的基础上,本文试以客观态度对此进行述评,请方家指正。

一 抗战后期国统区盐政改制的必然性与可行性

抗战后期国统区的盐政改制是中国近代盐政史上一次较大的

转折,这次改制的出现是以战时的特殊需要和战时的特殊条件为背景的。

(一) 抗战前期盐产的损失,使国统区面临前所未有的困境。

中国主要盐产区向在沿海地区,以海盐为主,战前占总产量的 80%。对中国丰富的盐产资源,日本早已垂涎三尺,并把盐定为其侵华期间掠夺的重点物资之一。随着战火蔓延,中国沿海绝大多数海盐产区,直至内地盐产区都为敌占领。国民党退居陪都重庆时,所控制的主要盐产区只剩下四川、云南的井盐产区,另有东南一小部分海盐产区和交通异常不便的西北池盐产区。盐产量从 1937 年的 4266.2 万市担猛降到 1938 年的 2256.7 万市担,下降幅度达 47%,接近半数。

表 1 国统区产盐数量表(1937—1946 年)^①

(单位:万市担)

年份	产量	年份	产量
1937	4266.2	1942	2176.8
1938	2256.7	1943	2508.0
1939	2065.5	1944	1660.5
1940	2444.1	1945	1323.5
1941	1917.9	1946	3877.8

资料来源:据《盐务月报》第 7 卷第 7 期整理。

表 1 显示,1938—1945 年,国统区的盐产量一直低巡不前,平均在 2000 万担左右徘徊。产量减少,需量却在增大:一方面是战争所需,另一方面沦陷区近亿人口(军政官员、公教人员和大批难民)涌入西南地区,加重了盐源紧张的压力。在财政方面,抗战后期支出远大于收入,赤字常维持在 80% 左右。^② 占战前岁入总额

① 丁长清主编:《中国盐业史》近代编,人民出版社 1997 年版,第 224 页。

② 杨荫溥:《民国财政史》,中国财政经济出版社 1985 年版,第 101 页。

80%、税收总额 90% 以上的关、盐、统三大税收^①，战后大大损减，1938 年比 1936 年关税损失 80%，统税损失 88%，盐税锐减 82%。^② 关税的损失是无法弥补的，统税税源也相对集中于已沦陷的东部沿海地区，增收希望系于盐税一途。原来的盐政体制已严重不能适应战时需要，迅速变化的形势要求国民政府必须在盐政方面有所应对。

(二) 抗战后期的重庆国民政府，作为抗战的领导者，威望与权力都达到极致，为盐政改制提供了一个难得的时机。

战前国民政府也曾试图改革盐政，但由于统一维系于表面，中央难以有效行使权力。自蒋介石庐山谈话后，人们从他“最后关头”、“牺牲到底”、“抵抗到底”的宣言中看到了抗战的希望，使久已渴望抗击日本侵略者的全国各界对国民党刮目相看。以国共合作为基础的抗日民族统一战线建立后，国民党的政治威望也随之高漲。抗战初期虽然失利严重，但人们在无从选择的情况下，对声称要抗战到底的国民政府仍寄予厚望。加之国民政府在政治制度方面做出一些姿态，如建立国防参议会和国民参政会，吸收一些共产党人和民主爱国人士参政议政，以大局为重的全国各界均维护在重庆国民政府左右，共赴国难。

从中央与地方关系而言，战前国民党就采取了一些加强中央集权、削弱省权的措施。如“虚省实县”，即“凡省内之国家行政悉受中央指挥，凡地方自治与建设悉归各县办理；省只为自治之监督，立于中央于县之间，以收联络之效”；或缩小省区。这些办法在

① 关吉玉：《中国战时经济》，国民政府军事委员会行营，1936 年 10 月印，第 30—31 页；转引自张神根：《论抗战后期国民政府对国家与地方财政关系的重大调整》，《历史档案》1997 年第 1 期；杨荫溥：《民国财政史》，第 47 页，表 2—5。

② 杨荫溥：《民国财政史》，第 47 页表 2—5 和第 104 页表 3—3 整理。

战前收效甚微。抗日战争时期,蒋介石采用两面手段,一方面,在抗战建国的名义下,号召全国人民捐除成见,破除畛域,集中意志,统一行动;另一方面则调动地方实力派带军到前线作战,并对各省的政治、经济和军事进行全面渗透,使其削弱省权和地方实力派的目的得以实现。如川军出省后被分散,刘湘死后,群龙无首,蒋介石借机安插其亲信张群任四川省长,控制川境;云南则有大批中央部队以各种名义进驻;由于沦陷区银行、工厂内迁,使后方各省盐税、关税等以往可以肥私的收入都被中央控制,经济上对中央的依赖性增强。在各种手段威逼利诱下,抗日战争后期各省财政已名存实亡。^①中央集权的加强,为国民政府实行盐政改制创造了条件。

(三)在抗日战争爆发前后,盐政体制方面已有部分调整,为抗战后期的改制做了铺垫。

追溯我国盐政史,千年积累,乱久于治。清代盐政仍承千年余绪,陋政未除,专商引岸制度反成弊藪,清末民初向有“盐糊涂”之称。民国以来,盐政方面虽无全面完整改革,但自丁恩、张弧等民初倡施自由贸易制以来,一些地区已陆续破除旧制,开了盐政改革的新风气。1931年,国民政府公布《新盐法》,明令取消专商引岸制度。新盐法虽因盐商和与盐商利益相关联的各级官僚都对此阻挠抵制,未能实行,但它明示国民政府改革倾向,轰动一时。

1932年,国民政府实行“截纲”政策,即打破以往春纲之票已全数报运或盐斤销至八成时,才开秋纲的惯例。1932年起,每年1月开运当年春纲,7月开运当年秋纲,春纲的盐至年终不报运,秋纲的盐至第二年6月底不报运,则本纲之运权就自行作废。这一

^① 张神根:《论抗战后期国民政府对国家与地方财政关系的重大调整》,《历史档案》1997年1期。

措施不但有效治理了多年引数积压的问题,还打击了专商垄断。票商因不能及时销盐,无力再办运下一纲盐,纷纷出租引权,一时引票泛滥,租价奇低。此前每票可租得3000元上下,而此时,少至20—40元一票,多也不过150—200元一票。^① 这项措施的作用虽不在打破引岸界限,但已使专商利益遭受重大打击,专商势力大为削弱,撼动了专商引岸制度的基石。

抗战爆发前后的紧急情况下,国民政府采取了“官运”措施,初步破除了引岸界限。1937年8月长芦盐场失陷,芦盐来源断绝,芦区专商势必废除,引岸势必打破,借此时机,盐务总局把冀、豫两岸一律开放。^② 并采取紧急措施,公开招标官收淮北场盐,以优厚利益刺激专商抢运场盐转存他地。专商权衡利弊,暂时放下对这些盐产日后销地是否有碍引岸划分的顾虑,投入抢运。此时引岸制已不似从前那样坚固。

随失地增多,盐专商的产、销势难严格按原有引岸划分进行。由于淮盐尽失,1938年6月,财政部批准将川淮并销之鄂西及湖南澧属六县暂划为川盐专销区,以3年为限。表面上虽是权宜之计,但因川盐供不应求,这次销区的改变明显再无恢复原状的可能。其他地区如扬子四岸原依靠淮盐接济的地区,由于江运受阻,不得不改运川、浙、粤、闽盐接济。^③ 由于这些改变,到40年代初期,专商引岸之制在国统区已属强弩之末,随着政府经济统制政策的加强,以一种适应时势的新制度代替专商引岸制度的时机已经成熟。

① 沈本强:《专商引岸取消之经过》,《盐务月报》第3卷第7期。

② 胡慕萱:《商擅盐利之清算》,《盐务月报》第2期。

③ 沈本强:《专商引岸取消之经过》,《盐务月报》第3卷第7期。

二 抗战后期国统区盐政改制的主要措施

40年代初期,正是全中国抗战最艰苦的时期,国统区各项物资极度缺乏,国民政府财力极度困乏,在这种情况下,理想的盐政改制理所当然要以解决这种困境为出发点。

首先,盐政改制必须同时兼顾国计民生。战争爆发后,国家关税收入所剩无几,盐税成为仅次于田赋的重要收入来源。但由于多数重要盐区沦陷,盐产有限,且管理混乱,偷漏现象严重,盐税收入受到很大影响。为政府提供财政支持,是改制不言自明的题中之意。但同时,改制不可能超出人民的承受能力,无限制地满足财政需求。而且,盐价与物价稳定关系密切,控制盐价通常是各国政府战时必选之策。国计民生,相辅相成,战时尤不可不兼顾。

其次,盐政改制必须以保证民食、军需和工农业生产的供应为前提。改制不可能单独追求税收,作为战略物资,盐是制造武器弹药等军工产品不可或缺的重要原料;作为民生必需品,盐可供饲畜、肥田、杀虫、藏、制药、制硷、制酸、冶金、制造如肥皂、玻璃、染料、皮革等日用品,都与民用军需有直接、间接的关系。由于供量减少,需量增加,所以,盐政改制必以保证供应为鹄的。

1939年国民党五届五中全会提出经济建设“必当依于战时人民生活之需要,分别轻重,斟酌缓急,实行统制经济”。^①盐务部门以此为条件,制订了以“民制、官收、官运、商销”为原则的盐务政策,在国统区实施盐政改制。

(一) 统制场产。

^① 浙江省中共党史学会编印:《中国国民党历次会议宣言决议案汇编》(第二分册),第416页。

民初,盐务稽核所第一任洋会办丁恩曾这样记述中国当时场产管理情形:四川省盐井散布,为地极广,沿海各场也皆处于偏僻地方,“从前向无官员居驻,且各该处亦完全不能为适宜之生活;管理此项盐场人员,不过虚有其名,驻于距场甚远地方”。^①抗战爆发前,一直维持这种管理松散的局面。由于供量充足,当局虽制定了统制场产的政策,却未认真执行。随着日本侵略者跨过长江,重要海盐产区先后沦陷,国民政府为保证供应,开始实行后方增产计划,才加大对盐场管理力度,加强对民制的政府干预,积极推行场产统制政策。

其一,贷款扶助井灶设备。盐务机关向中、中、交、农四行订立“透支借款”350万元,并另拨公款100万元,作为增产贷款,专用于增设井灶、修复因限产而停用的废井及购置原料器材等事。

其二,统制制盐燃料材料。制盐最重要的原料是 ,而推 所需最重要的材料是钢绳、镗铁筒、煤炭三种物资。实施增产计划后,这些材料需量大增,而供应因日军轰炸、运线阻滞等因越来越少。为此,抗战爆发后,即由四川盐务管理局,商请当时的国民党军事委员会重庆行营、四川省政府,会同设置四川省盐业燃料材料统制专员,并设办公处于自贡市,负责办理统制富荣场(即今自贡,是战时最主要的盐场)井灶所需的燃料事宜。设立之初,只是官制价格,采办事项仍交商人办理,以后,又由国民党经济部燃料管理局和工矿调整处委托四川盐务管理局代办,对以上物资完全实行官方统购统销,以保证供应。^②

其三,改良制盐技术。战前的盐业生产在多数偏远地区,长期

① 《丁恩改革中国盐务报告书》总纲,盐务署盐务稽核总所编:《中国盐政实录》第4辑,台湾文海出版社1999年版,第2422页。

② 沈本强:《三十年来之盐产管理》,《盐务月报》,第24期。

保持家庭小作坊生产模式,规模小,技术落后。实行增产计划后,各地因地制宜,改良技术。如川康区自贡、犍乐各场,建设枝条架,塔盐灶,倡设平锅制盐,废汽制盐,真空制盐,电力推等;川东区云阳场试煎塔炉灶,建筑枝条架;大宁场提倡废垆改田等;川北区各场建筑枝条架,吸热塔灶等;滇区提倡煤煎,晒板及集中输;闽区提倡铺设坎、石坎,及增置储设备等;而沿海地区则修筑坚固围堤,使海水浓厚;修筑沟,培养浓;开辟水沟,使淡水自动流出。^①

其四,实行盐工缓役办法。1939年5月,国民政府财政军政两部会同商订盐工缓役办法两项:其一:凡各制盐场区现有直接生产之盐工,如晒盐煎盐捞盐及从事采取之工人等,不同年龄及受雇年月,以现有者为限,一律准予缓役,嗣后如须增加直接生产盐工应以年在三十六岁以上者,方准缓役;其二,凡运盐工人及运输制盐所用煤薪之力夫船工挠与专制装盐采夫所用物如盐包盐索枋等之工人,以年满三十六岁以上者准予缓役。^②

另外,抗战后期还加强盐工福利建设,如开办福利合作社、组建盐工保险社、组织识字班、培训班等,并在医疗、购买短缺物品等方面给盐工以优待。对在危险地区从事制盐、运盐或修建工程的盐工以各种抚恤政策。

这些都对稳定盐业生产状况、增加盐产起了一定作用,使国统区的盐产数量在各种不利因素(如敌机轰炸、原材料严重缺乏、天灾等)的影响下仍能保持稳定,一些盐场的产量还出现大幅度增加。如粤东产盐环境较差,但1943年一年内增产盐斤300余万担,创历史空前产量记录;西北局1943年在遇有不利天气影响的

① 《改良制盐方法因地制宜推行》,《盐务月报》,第22、23期合刊。

② 程道明:《盐政概论简明问答(续)》,《盐务月报》,第3卷第4期。

情况下,截止 11 月份止,实产盐斤 1735825 市担,比官方计划规定的 165 万市担超额 85825 担;粤东区原定年产 270 万担,而截止 11 月底,即已完成额定产数,12 月份中旬,突破 300 万担,也创下该区产量记录。

(二) 实行有效的官收、官运政策。

战前的盐产都是由盐商从各盐场直接收购,向政府交税后,即可按引岸销盐。由于政府不直接干预场产,盐商常虚报盐额、偷私漏税,或压低场价、胁迫盐户,或以次充好、危害食户。实行官收,力图从源头堵住这些弊病,准确统计盐产,由官方规定统一场价,使国税和盐户利益均有所保证。官收要解决收购盐斤的存贮问题,政府要求各区筹集资金,建设盐仓,或租用现有的盐仓。经过筹备,到 1940 年,各区都相继推行了官收政策。只有粤东、粤西两区,因近于战场,历年的场产积压又多等原因,经过“过渡官收期”,推行官收较其他产区早些。^① 1938—1945 年四联总处核放的 2272465 万元的盐贷,即主要以官收、官屯为对象。^② 官收政策的推行,对统制盐产起了至关重要的作用。

实行官运,实际上在抗战初期为抢运面临沦陷地区的存盐,就已经实行,但正式以制度规定下来是在 1940 年。由于内地交通受崇山峻岭河湍流急的限制,原本就比东部省区艰险,战时运输工具又紧张,运线因战火蔓延时有变更等原因,运盐之难难以想见,被时人称为“战时办理盐政最困难之问题”。^③

国民政府当局一方面运用军队的运输力量,“以盐运等于军

① 翁桂清:《粤东区推行盐专卖制第二年之检讨》;熊哲身:《粤西州二年度盐专卖之检讨》,《盐务月报》,第 3 卷第 2 期。

② 黄立人著:《抗战时期大后方经济史研究》,中国档案出版社 1998 年版,第 99 页。

③ 程道明:《盐政概论简明问答(续)》,《盐务月报》第 3 卷第 5 期。

运”，要求各省军事长官切实协助盐的运输，保证畅捷运输；另一方面征用民间运输工具，或以优厚利益吸引鼓励商人协助运输。主要目的即在于以官方权威来尽量保证盐产的调济运输，使盐统制政策不致因缺失这关键一环而前功尽弃。

因运输所需要的辅助设施远较收盐复杂，国民政府当局颇下了一番功夫，修路、建桥、增造运盐专用的水陆运输工具等，还新辟了多条运线。在偏远地区必须使用畜力，为能保证及时运输，由政府出面采取积极措施防治牛瘟。在四川盐井河上修建“盐井河自动坝”，有效控制水的流量和流速，保证自贡西场产盐顺利运出。类似措施不胜枚举。川盐、西北盐、滇盐、闽盐、浙盐、粤盐均辟有新的运盐线路。^①

（三）在“民制、官收、官运、商销”的基础上，实行盐专卖制度。

上述政策，基本缓解了抗战初期盐产短缺、管理混乱的局面，使民食、军需都有相当程度的保障，但在盐税收入上却无起色，而财政短绌恰恰是当时国民政府最急需解决的问题。以历来的经验，国民政府自然将目光首先集中在盐税收入上。时人有议：“盐税收入，乃为历来理财家所注意。征之往史，因盐政之措施得宜，而裕库饶用，克成事功者，历历可考。管仲官山[府]（疑原处有漏——引者）海，而齐桓成霸业，桑弘羊施专卖而汉武攘四夷。唐刘晏当衰乱之时，以盐专卖一项之收入，独支军国浩繁之供应，尤为后世所称。清自乾嘉以降，凡大宗军需水利及国家临时要政几无不取给于盐。现在吾人正处抗战建国同时并进之伟大时代，库需日繁，自更有赖于盐税收入之挹注，故目今实施盐专卖，一面仍控制供销，防止垄断，以贯彻节制资本之国策，同时更负有充裕库收

① 董振平：《1937—1941年国民政府食盐运输制度述论》，《盐业史研究》2002年第1期。

以支应抗战大业之重任。”^①

1941年,兼财政部长孔祥熙等向国民党五届八中全会提交“筹办盐糖烟酒等消费品专卖以调节供需平准市价”提案,通过后,由财政部成立“国家专卖事业设计委员会”,下设5个小组,其中第一组即从事盐专卖设计,组长由时任财政部盐务总局总办的缪秋杰兼任。从7月到年终,该组设计完成包括“盐专卖实施原则”、“盐专卖产、收、运、销办法大纲”、“战时盐专卖条例”、“战时盐专卖条例施行细则”等10项条例草案,财政部于1942年1月1日发布“盐专卖”布告,5月,国民政府正式公布《盐专卖暂时条例》55条,8月10日起施行。1944年10月18日,国民政府又公布了修正后的《盐专卖条例》59条。

《盐专卖条例》规定:“盐之专卖权属于国民政府,盐专卖全部收益应归国库”;“自盐专卖实行之日起,所有专商引岸及其类似制度,一律废除之”。从《条例》中可以看出,盐专卖基本上是对“民制、官收、官运、商销”制度的进一步深化,使各个环节更严密地操纵在政府手中。如“产制”规定:“盐非政府或经政府许可不得采制”;“制盐人非经政府许可不得停业”;“收购”规定:“制盐人所制之盐应于限定期间内,悉数缴存政府指令之仓坨及其他经政府指定之地点”,“制盐人依规定数额所制之盐,由盐专卖机关收购”,场价“由财政部分别等级各类参照标准成本酌加利润核定之”;“运输”规定:“盐之运输由盐专卖机关办理,必要时得招商代运或委托商运”,运盐之“单照不得分离”等等。

盐专卖制度与前制相比最大的变化即在销售环节上,除规定:盐由盐专卖机关于集散处“就盐仓发售”,“仓价”亦由“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,

^① 陈如金:《三十年来之盐税》,《盐务月报》第24期。

不再征收任何税捐”，“承办销盐的合作社或商人，应经政府之许可，停业时亦同”，“批发盐价”及“零售盐价”亦由盐专卖机关“视其实需成本酌加利润核定之”外，还有“食盐配销”和“计口授盐”的规定。^①

(四) 实施配销和计口授盐制度。

战前，无论是专商引岸，还是自由贸易，一般情况下政府对盐的产运销都不预直接干涉。抗战后，因盐源减少，运输困难，要想平衡供需，必于供、销双管齐下。实行盐专卖后，民国政府视国统区各地交通环境和供需情况，统筹核定各地盐的分配、存储、应销数量，在适当地点，建立集散处所，酌情配给盐量，就仓发售店贩或合作社，直接供销；必要时，由政府自设机构办理，所有经营盐额、地点、期限及其他有关销售事宜，均由政府统制管理。^②

根据政府的要求，各地的盐配销机关很快就建立起来，至1943年，全国所设配销据点共三百数十处，供应配销县份计一千数十市县。^③

承销食盐的专卖店和合作社也纷纷建立。川北区1943年9月底已设兼办趸售公卖店103家，零售公卖店、合作社共4020家；川东区1943年底已设公卖店、合作社共568家，1944年底，增至720家；川康区1943年底专卖店、合作社共5547家，1944年底又增903家；黔区1943年10月统计全区公卖店已有2140家，平均每—乡镇设立二店以上，到1944年底，全区公卖店和合作社已增至2981家；云南全区至1943年底已设公卖店1379家；粤西区到

① 河北省档案馆：《民国盐务史料两则》，《档案天地》2000年增刊。

② 由铭贤：《盐专卖与就场征税》，《盐务月报》第4卷第11、12期合刊。

③ 秦孝仪主编：《中华民国经济发展史》第2册，台北近代中国出版社1983年版，第695页。

1943年底已成立公卖店1500余家;粤东区因盐源丰裕,该区凡有商人申请设立公卖店者,一律照准;西北区到1943年底,全区承销食盐的合作社已有27家,食盐公卖店814家,到1944年底共登记公卖店1752家,合作社444家,肩贩28家,营业范围已至偏远山区。^①

为了配合配销政策的实施,国民政府财政部还下令各地组织“食盐配销巡回辅导团”。1942年6月,财政部批准福建区组设食盐配销巡回辅导团;1943年4月,在总结经验的基础上,财政部核定颁发“食盐配销巡回辅导团组织规程”17条。其主要任务为指导各市县及其乡镇食盐配销之调整、食盐公卖店之推设、盐价之审查,宣传实行盐专卖和计口授盐的意义等等,及时反馈各地盐务执行情况。规定各区至多可设5个辅导团。^②

由于供量有限,常有抢购、挤购和套私的现象,加剧了供盐紧张的局面。国民政府于1943年1月起实行限价,在此前后各地区相继实施“计口授盐”。1944年1月,国民政府颁布了《凭证计口授盐办法》11条,要求在户籍登记完整的各大中城市,推行凭证计口授盐办法。川康、川东、川北、云南、贵州相继实施。

实施配销和计口授盐明显缓解了各地供应紧张局面。如西安、兰州、重庆、雅安等地在计授前,食盐供需不均,市民购用颇感困难。实施计授后,偷漏、黑市均得以控制,销盐量下降,挤购风潮平息,市民均能得到供给,反映普遍良好,形势迅速平稳下来。^③配销和计口授盐是解决暂时供应短缺的措施,当需要疏散盐产或

① 参阅《盐务月报》,第22、23期合刊,第3卷、第4卷有关内容。

② 《食盐配销巡回辅导团组织规程》,《盐务月报》第17期。

③ 参阅《盐务月报》,第20、21期合刊第36页,第3卷第2期第45页,第3卷第8期第26页,第3卷12期第53页的相关内容。

情况好转后,就相应解除或放宽配额。

通过对产、收、屯、运、销直至零售的严格控制,国民政府基本实现对盐的独占和垄断。

三 抗战后期国统区盐政改制平议

从前文叙述中对抗战后期盐政改制已有初步了解,但要评价它,还需进一步分析。历史研究不应以“厚今薄古”为原则,应把具体事件放回当时的历史环境,并持中立客观的学术态度,平心静气地讨论,即为“平议”。改制的大背景是紧急战争状态,无条件像和平时期那样进行有条不紊的改革。以此为大背景,不妨再从横向、纵向两条轴线来进一步解析此题。

从横向观察,应以此期国计民生为参照系,考证一下这时的盐政改制与国计民生的关系。

从财政收入角度来看,就本人现在所见材料显示,由于统计项目和方法不同,盐税收入数额不等,其所占租税收入总额的比例也各不相同。但无论哪一种统计,盐收入占租税总收入的比例最高在 50—60%,最低也在 10% 以上。^① 总的来说,在抗战后期,盐税和盐专卖利益收入是国民政府最主要的税收来源。1942 年盐收入达 143737 万元,为关税收入的 9 倍多。1944 年,国税收入为 5374860 万元,盐税、盐附加税和随盐附征的国军副食费合计达

① 4 种统计参见:杨荫溥:《民国财政史》,中国财政经济出版社 1985 年版,第 107 页,表 3—5;秦孝仪:《中华民国经济发展史》第 2 册,台北近代中国出版社 1983 年版,第 727 页,表八·五;国民政府主计处编:《中华民国统计提要》(1947 年)表 26,参见丁长清主编:《中国盐业史》近代编,人民出版社 1997 年版,第 263 页,表 4—41;张公权著:《中国通货膨胀史(1937—1949 年)》,文史资料出版社 1986 年版,第 106 页,“政府各种税收的比重”表。

3201525 万元, 约占国税收入的 60%。^① 抗战时期直接通过租税所得在政府财政总收入中虽不占主要地位, 最少一年只占 5.17%, 最高也不过 25.02% (参见表 2), 然而, 对被战争困扰的国民政府来说, 是雪中得炭。1941 年财政赤字高达 88.2%, 从 1942 年开始, 财政赤字开始呈回落态势, 这其中不可忽视盐政改制带来的效果。^②

表 2 战时国民政府各项财政收入所占百分比^③
(1937-1945 年) (单位: 百万元)

年度	银行垫款		借款收入		租税收入		其他收入	
	垫款额	百分比	收入数	百分比	收入数	百分比	收入数	百分比
1937 年	1195	59.46	256	12.74	450	22.41	108	5.39
1938 年	853	73.04	18	1.57	211	18.10	85	7.28
1939 年	2310	75.74	24	0.81	483	15.89	231	7.60
1940 年	3834	74.32	7	0.15	266	5.17	1050	20.36
1941 年	9443	87.81	127	9.71	667	6.20	516	4.81
1942 年	20081	78.10	362	1.41	4164	16.20	1103	4.29
1943 年	40875	66.69	3886	6.35	15325	25.02	1191	1.95
1944 年	140090	78.57	1988	1.11	34351	19.27	1863	1.05
1945 年	1043257	83.05	62818	5.00	102252	8.14	47811	3.81

资料来源: 关吉玉:《四十年来之民国财政》,《中国经济月刊》,第 18 期。

以民生言, 重庆国民政府虽为应付战事, 将抗战后期盐政改制的重点放在增加政府收入, 但在政策制订和实施过程中, 并不是置民生于不顾。抗战初期部分地区曾发生盐荒, 但抗战后期却再未出现, 说明改制对保证民食供应起了重要作用。从表 3、表 4 中可

① 钟长永:《抗日战争时期的四川盐业经济》,《盐业史研究》1995 年第 2 期。

② 参见杨荫溥:《民国财政史》,中国财政经济出版社 1985 年版,第 102 页,表 3-1。

③ 秦孝仪:《中华民国经济发展史》第 2 册,台北近代中国出版社 1983 年版,第 726 页。

以看出,食盐价格指数在当时的零售物价指数当中是最低的一种。这不仅是昆明、重庆两地的现象,有学者研究表明,抗战时期,国统区农产品价格上涨幅度是相对较小的一种,低于衣着类、金属类、建材类和杂项类指数的增幅,在零售物价分类指数中,食物类指数的增幅是最低的。^①而盐价指数又低于粮价指数,如果用搜刮民脂民膏来解释这种现象似乎难以自圆其说了。

表 3 昆明市物价与盐价对比表
(单位:元永盐每市斤国币元)

年	月	照物价指数比例 盐价应增长为	实际盐价	1943 年较 1937 年 物价增加倍数	1943 年较 1937 年 盐价增加倍数
1937	8	-	0.13	--	--
1943	1	19.63	7.90	151	61
	2	21.06	7.90	162	61
	3	22.88	7.90	176	61
	4	24.31	7.90	187	61
	5	26.78	7.90	206	61
	6	31.59	12.50	243	96
	7	35.23	12.50	271	96
	8	37.44	12.50	288	96
	9	39.00	12.50	300	96
	10	40.17	15.50	309	119
	11	45.11	16.70	347	128
	12	48.75	16.70	375	128
1944	1	--	16.70	--	128
	2	--	16.70	--	128

资料来源:《盐务月报》第 3 卷第 10 期,第 12 页。其中物价倍数资料来自昆明市政府趸售物价指数。

① 钟思远:《抗日战争时期国民政府的财政收入与物价》,《天府新论》1998 年第 6 期。

表 4 重庆市食盐零售价指数与工资、运费、食料、燃料等指数比较表(1942 年 9 月至 1943 年 9 月)
(基期:1942 年 9 月重庆= 100)

时期	盐价指数	工资指数	运费指数	食料指数	燃料指数
1942 年 9 月	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
10 月	104.0	104.8	103.0	104.0	118.5
11 月	104.0	113.3	106.4	113.6	134.7
12 月	104.0	116.6	107.8	114.2	146.0
1943 年 1 月	104.0	115.6	109.7	119.0	138.9
2 月	104.0	120.1	118.1	133.4	134.8
3 月	104.0	123.6	119.5	127.9	135.2
4 月	105.3	127.1	118.4	131.3	135.4
5 月	105.3	161.3	156.7	147.3	135.4
6 月	168.0	204.6	202.2	164.3	139.6
7 月	168.0	214.4	214.3	195.9	194.8
8 月	168.0	224.6	227.9	200.6	226.4
9 月	168.0	235.3	211.5	-	-

资料来源:《盐务月报》第 24 期,第 108 页。

国民政府于 1943 年 1 月起实施食盐限价,因有可能促涨盐价,遂规定以 1942 年 11 月底的盐价为底数。由于此前各区盐价即已稳定了数月,此后,盐价又持续较长时间未随不断增长的物价调整。因此,政府增收是在竭力保持低稳盐价的前提下实现的,也是苦苦支撑。

川东区实行限价后,盐价即恢复到 1942 年 11 月 30 日的价格,这个价格是远在同年 7-10 月间核定的,已稳定数月。限价后,“其他有关盐斤成本物价、运费、工资、甚至粮价,不特未能切实平抑,有时更趋飞涨,在此矛盾之环境下,本局业务,曾遭遇严重亏

蚀……始终切实遵行限价功令”。^①

豫区实施限价后,至 1943 年 5 月底止,仍照上年 10 月 1 日定价发售,稳定“达八个月之久。但一切与盐本有关之运价物价,未能一致严格限制,因之本局亏损过巨,运盐业务,几陷停顿……本年六月间,调整一次……此次增加部份,不过原价百分之五十左右,虽可减轻赔累,仍难与实支运本符合。遂又于十一月间,重行呈准调整……实行以来,收支勉强能相抵”。^②

据 1944 年 7 月 20 日重庆《中央日报》报道:“食盐场价,近因成本增加高,场商请求救济。兹悉国家总动员会议十九日常会决定,为顾及生产成本及合法利润,以维持其再生产之能力,政府令盐务主管机关,将生产成本及合法利润核实计算,对于收购价格,予以适当调整。惟仓价(售价)即决定不加,宁使国库收入亏减,决心维持现行市价之稳定。”^③

由上例可见国民政府稳定盐价之决心。时人计算,以每人年需盐 12 市斤计算,在战前值价 1.2 元,普通民众,每年伙食费以 60 元计,则盐之费用,仅居 2%;到 1944 年上半年,食盐 12 斤,以重庆盐价计算约值 400 余元,每年伙食费则已增至 3 万余元,所以盐之费用,仅居 1%,“以实物比之,较诸战前下降已多”。^④抛开通货膨胀不说,这种计算即使有为国民政府吹颂之嫌,也应该是基本符合实际情况的。

这里需要说明的一个问题是,本文第一部分提到从 1938—1945 年国统区的盐产一直低巡不前,而这里说此期国民政府的盐

① 赵武显:《川东区盐专卖第二年之进展》,《盐务月报》第 3 卷第 1 期。

② 孟兴富:《豫区盐专卖之第二年》,《盐务月报》第 3 卷第 2 期。

③ 《盐务月报》,第 3 卷第 8 期,第 24 页。

④ 曾仰丰:《盐价与物价》,《盐务月报》第 3 卷第 3 期。

收入大大增加,这似乎摆明国民政府搜刮民脂民膏的铁证,自相矛盾。实际上这是两个问题,没有必然联系。盐产没有增加主要是由于日本有目的的盐轰炸,严重破坏盐业生产,而战时物资短缺和天灾等原因使增产困难,也使遭到破坏后的生产恢复极为缓慢。而政府盐收入的增加主要由于改制后,特别是实施盐专卖后,原来为商人所得的利益转归政府所得,使战时的盐商没能象以往那样牟取暴利,而国家的收入却有可观的增加。二者并不矛盾。

另外,因促使物价上涨的因素是多方面的,最主要的是由于整体的通货膨胀政策,单靠平稳盐价和粮价已无法抑制物价的上涨。在这一点上国民政府没有达到目的。

当然,这时期国统区的盐政改制并非完全无弊,这方面研究已很深入,如丁长清教授主编的《民国盐务史稿》、《中国盐业史》的近代编中,金普森和董振平两位学者就此期盐专卖制度的论文中,都有较为详细的介绍,此处就只简单罗列某些弊端,如官订场价过低,盐户收不抵支,严重损害了盐户利益;专卖由国家垄断,但实施者为官僚,在实施过程中由于官资不足,而主要依靠委托商运或招商代运,由官趸售商零销,致使官商勾结,营私舞弊现象屡禁不止,据统计 1942 年到 1943 年仅告发核实的盐务贪污案即达 143 起,重庆 12 家食盐官销店,贪污舞弊者就达 11 家。^① 凡此种种,详情不再赘述。

但这些问题相对于国计民生和整个抗战大局来说,都不至于构成威胁,由于战时事态紧张,在改制过程中管理不善带来弊端或造成部分人损失是难以避免的。因而,从横向分析国统区抗战后期盐政改制,国民政府还是努力做到兼顾国计民生,对支持抗战发

^① 陆远权:《试析抗战时期国民政府专卖制度的利弊得失》,《重庆工业管理学院学报》1998 年第 5 期。

挥了积极作用。

从纵向衡量,则以盐政体制的历史发展为参照系,检查抗战后期国统区盐政改制是否符合历史发展潮流。

正如前文所讲,中国盐政千年积弊,到清末民初之时已成弊窦渊薮。其中最大的弊窦就是专商引岸制度。丁恩曾尖锐指出:“就我所见,尚未采取措施来尽力解决真正问题所在之处——即引岸制及对积累的既得利益。”^①专商引岸制度实则作为一种专商垄断制度,形成之初是国家控制干预下的一种运销制度,如盐场大小、盐斤产量、销量、盐的销售地区、承办的运商都是由国家规定的。正所谓“产盐有定场,行盐有定额,运盐有定商,销盐有定岸”。这些一旦确定,就很难更改。特别是各专商所把持的引岸,自视为私人领地,可谓疆界分明,不得有丝毫侵越变通,甚至连中央政府也奈何不了他们。清道光年间太平军阻断长江运线后,清政府试图假道浙江运淮盐以济扬子四岸,却由于浙商的坚决反对终未实现。专商势力的霸道由此可见一斑。民初这种情况仍未改变,“淮南之盐供不敷求,淮北之盐有产无销,若以淮北之余盐接济淮南销岸,论理原无不可,然按中国盐务之特别情形,此事殊难办到,盖引票限制未可破也。职是之故,淮北之盐积存甚多,尚无销路,而淮南引商则纷向淮北铺垫新圩,以为补足淮南短产之计划……其结果则系一处有盐无销,一处有销无盐,地虽接近而莫如之何,此种特别情形,经年累月无从设法解决。”^②

这种情况严重阻碍了盐务部门对全国盐务的有效管理。专商一旦取得引权、划定引岸,即可无所顾及地称霸一方,对上欺瞒拖

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1卷,南开大学出版社1985年版,第142页。

② 前引《中国近代盐务史资料选辑》第1卷,南开大学出版社1985年版,第240页。

漏,短税祸国;对下行贿走私,官商勾结;在场压低场价,剥削盐民;在岸哄抬售价,牟利病民,甚至出售劣质有毒的食盐,危害民众。30年代初南京发现毒盐,中毒者达百余人;河南盐价奇昂,方城一带,每斤售价0.16元,可换麦八斤,红粮十余斤,因无力支买,乡村多淡食。^①由于引岸制度的干扰,无论北洋政府还是国民政府都无法有效地推行盐政政策,地方势力借机加征名目繁多的盐附加税捐和截留盐税的情况越演越烈。北洋政府时期各省截留盐税最多的年份达47672000元,而当年政府所得盐款只有8868000元。^②据1932年盐务稽核所估计,各省盐附加税总额约在5000—12500万元之间,1932年约为8500万元,而该年中央政府征收的盐税仅为15773.2万元,地方附加税约占中央盐税总数的53.88%。^③这些弊端的发生都与专商引岸制度有千丝万缕的联系。

专商引岸的弊窦难以尽述,民初改革之声不息,从张謇的《改革全国盐政计划书》,到景本白等创办《盐政杂志》讨论盐政改革,到丁恩等人实施“就场征税、自由贸易”改革,到南京国民政府《新盐法》的颁布,都是针对专商引岸制度的弊窦而出,但积重难返,各种纠缠的利益关系使这些改革都难以真正奏效。据统计,到1937年7月上旬,全国实行自由贸易制者1179县,约占全国市县总数的60%,但这些所谓的“自由贸易者”,实则“换汤不换药”,在许多地区,“名为自由贸易,实为专商办运”。如四川在30年代取消专商实行自由贩运后,专商联合旧日专利盐号11家,组织庆荣祥集团,“将厂盐悉数捆绑,存仓不运,使自由商无盐可买”,迫使运使刘树梅倒台。以后更是变本加厉,“假自由之名,以遂其名散暗专之

① 丁长清主编:《民国盐务史稿》,人民出版社1990年版,第191页。

② 丁长清主编:《民国盐务史稿》,人民出版社1990年版,第107页。

③ 丁长清主编:《中国盐业史》(近代编),人民出版社1997年版,第159页。

私”。福建省延津邵所属各县于1930年10月“正式开放,该区运销实际仅操于一家盐商,分所曾告省府,以为事不可行。盖所谓开放者,乃财政特派员之策略,所借自由贸易之名,取得巨量之放盐准单也。”^①可见自由贸易多有名而无实,专商引岸名废而实存。

专商引岸制度的种种弊窦一直维持到抗日战争爆发以后。与之相比较,抗战后期国统区的盐政改制虽多为应战的权宜之计,但它能借助各种有利时机,彻底废除专商引岸制度及其他类似的旧制度,并在很多方面表现出优越性,如在统筹调济场岸供需、增加财政收入、稳定盐价减轻民负、技术改进以利发展等方面,实可视为中国近代盐政史上一个重要转机。

时人多有主张战后应继续实行盐专卖制度,可见对它的推崇态度。战后,失地复得,专商又蠢蠢欲动企图恢复旧制,但已势难回头。1945年9月2日国民政府财政部发出布告,“特再重申前令,所有专商引岸及其他关于私人独占盐业之特殊待遇权益,无论在后方各区或收复地区,概予永远废除。”^②

由此纵向观察,战时国统区的盐政改制虽有历史局限性,但它顺应了历史潮流,不可以反动定论,其历史进步意义理应得到公允的评价。

(作者张立杰,1973年生,南京大学中华民国史研究中心博士生,中共天津市委党校讲师)

(责任编辑:李仲明)

① 丁长清主编:《民国盐务史稿》,人民出版社1990年版,第192页。

② 历史所档(二)1524号,食盐生产及盐务法令卷;转引自丁长清主编:《中国盐业史》近代编,人民出版社1997年版,第252页。