

# 第三次全国财政会议与抗战后期 国民政府财政经济政策的调整

潘国旗

---

---

**内容提要** 抗战进入相持阶段后,国统区粮食奇缺,物价飞涨,中央政府的财政危机日益严重,地方政府的战时财政也窘态尽现,苛捐杂税因此死灰复燃,中央政府统率地方出现困难。为谋对策,国民政府于1941年召开第三次全国财政会议,其主要议题有二:改订财政收支系统,全国财政分为国家财政与自治财政两大系统;田赋收归中央并改征实物。国统区财政收支系统的重新划分不仅从经济上而且从政治上加强了国民政府的中央集权,田赋征实政策则基本解决了抗战后期的粮食问题。上述政策的显著特点是配合军事性,即都是当时战争环境下的特殊措施,从财政在平时自身所固有的独立性来观察,具有一定的消极性。

**关键词** 财政会议 财政收支系统 田赋征实

---

---

抗战前,国民政府曾召开两次全国财政会议,第一次在1928年7月,主要议题为裁撤厘金,划分国地收支;第二次全国财政会议在1934年5月,主要议题为废除苛杂,举办土地陈报,改革地方税制等。对这两次财政会议,学界已有较多的研究,本文兹不详论。第三次全国财政会议召开于战时中国经济最困难的1941年,主要议题为重新划分国地财政收支系统,田赋收归中央并改征实物等,这就对抗战后期国民政府财政经济政策的制定产生了重要影响,本文拟对此做一专题分析。

—

1937 年卢沟桥事变爆发后,虽然国民政府对日军的侵略做了一定程度的抵抗,但由于敌强我弱,日军还是长驱直入,到 1939 年,日军不仅完全侵占了东北、华北各省,江南各省也大多沦陷,沿江、沿海繁华富庶之区尽数落入日军之手。从财政上看,东部富庶地区是战前国民政府财政收入的主要来源地,这一地区的沦陷,使中央收入骤减。战前 10 年,国民政府的中央收入主要以关税、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。1939 年同 1936 年比,关税减少 77%,盐税减少 56%,统税减少 89%。<sup>①</sup>在中央税收收入锐减的同时,前线的抗战则异常激烈,军需浩繁;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。从抗战开始至第三次全国财政会议召开的 1941 年,国民政府各年度的财政赤字无一例外地上升到 70% 多,乃至 80% (见表 1)。为弥补日益短绌的间接税,国民政府于是转移目光,致力于直接税制之充实。抗战时期,国民政府税项中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。1938 年 3 月召开的国民党临时全国代表大会通过了《推行战时税制》议决案,提高所得税税率并扩大其征课范围,举办遗产税及开办战时利得税。1938 年 7

① 粟寄沧:《中国战时经济经济问题研究》,中新印务股份有限公司出版部 1942 年版,第 136 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》,载陈红民主编《中华民国史新论——经济·社会·思想文化卷》,生活·读书·新知三联书店 2003 年版,第 21 页。

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》，遗产税延至 1940 年方开征。1943 年 2 月，政府复公布《所得税法》与《非常时期过分利得税法》，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，另定单行法规。同时将利得税累进税最高提至 60%。印花税于民国初年即已举办，1940 年后印花税收入收归中央，当年收入 800 万元，次年收入增至 1500 万元<sup>①</sup>，后多次修改税率，收入有所增加。营业税原为省税，自 1941 年财政收支系统改制后，营业税遂由财政部直接税处接管。至此，直接税体系逐渐完备。但由于直接税税源有限，能征者甚属少数，其所能弥补财政赤字的作用不大。考世界各国成例，维持战时财政的另一个重要方法是依赖公债以资挹注。抗战初期，国民政府亦以此为计，曾有救国公债、国防公债和金公债之发行，债款收入对弥补财政亏短也确实收到了一定成效，“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”。<sup>②</sup> 但由于战前国民政府曾两次进行公债整理，将应偿债款展本减息，使自己的债信受损，加上抗战爆发后，全国重心内移，上海、江浙等金融中心、游资充斥之地沦为敌手，普通民众贫困不堪，消纳公债之能力薄弱，故公债在战时财政中未能充分发挥作用，可见之于表 2。战前，公债在国民政府财政赤字的比重一般都在 80%~90% 以上。<sup>③</sup> 抗战开始后公债收入与财政赤字之比逐年下降，最低一年仅为 3.7%，已是今非昔比。

① 虞宝棠：《国民政府与国民经济》，华东师范大学出版社 1998 年版，第 370 页。

② 张公权：《中国通货膨胀史》，文史资料出版社 1986 年版，第 4 页。

③ 王磊：《抗战时期国民政府内债研究》，《中国经济史研究》1993 年第 4 期，第 82 页。

表 1 1937~ 1941 年国民政府财政  
赤字情况 单位: 百万元

年 度	总岁出*	实际收入* *	赤 字 数	
			数 额	占实支总数的 百分数
1937	2091	559	1532	73. 3
1938* * *	1169	297	872	74. 6
1939	2797	715	2082	74. 4
1940	5288	1317	3971	75. 1
1941	10003	1184	8819	88. 2

\* 现金结存除外的实际总岁出。

\* \* 除债款和银行垫款收入外的实际总收入。

\* \* \* 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。

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; 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 1 月版, 第 130~ 150 页。

为克服严重的财政危机, 增加中央政府的收入, 以应付当时的抗战局面, 国民政府不得不打起了田赋的主意, 此为召开全国财政会议的首要缘由。

与中央政府的战时财政困境相似, 国民政府所辖地方政府的战时财政也窘态尽现。抗战以后, 接临战区的省份, 因办理军事供应的缘故, 军事费用常居地方支出之最大项目, 如江苏省 1939 年年度概算岁出共 1500 余万元, 军事各费即占去 1060 余万元, 合全数之七成<sup>①</sup>; 后方各省, 为办理防空、军训及救济等费, 为数亦巨,

① 严仁康:《所望于第三次全国财政会议者——论如何改进战时之地方财政》, 载第三次全国财政会议秘书处编《第三次全国财政会议汇编 杂组 舆论一斑》, 财政部总务司 1941 年 6 月版, 第 58 页。

成为地方财政之重累。地方政府的支出无限膨胀,而其税收收入因战地正常税捐的豁免、税务机构的失常及人民逃亡或规避不增反减,于是财政亏短,成为各省财政当局编造概算的难题,是项亏短之数有达全部支出的80%以上者,各省平均也将及全部岁出的半数,较战前约增一倍。<sup>①</sup> 地方政府弥补财政亏短的方法,无非是举借债款和请求中央补助。自抗战发生至1940年底的3年半中,各地方政府的借款总额达到5亿元<sup>②</sup>,可见自抗战以来借债收入对地方政府弥补收支差额之重要性。地方政府弥补亏短的第二个办法是倚赖中央的补助,其补助费收入最多的省份可占全部岁入的86%,少的省份亦达10%以上。只是抗战以来,中央政府自身的财政困难达于极点,对地方的补助逐渐减少,形成中央与地方讨价还价之势,有失补助费制度的原义。希望中央补助而不得,而借款毕竟有一定的限度,为平衡收支计,地方政府不得不另作他谋,藉资补苴,于是各地增加正常税捐税率和兴办各种新税成为普遍的现象。增加正常税捐税率,以提高屠宰税率为最多,其他的如普通营业税在川、浙、陕等省都有提高税率之举。开征新税,以通过税为最普遍,如广东的失地货物入口税等,云南的卷烟通过税,浙江的战时特种货物捐等,其他类似通过税的苛细捐税为数尤多。更有多数省份在中央税课上附征捐款,如各地对盐税的附加最为普遍,也最繁重,附加之重,超过正税许多,食盐自产区运至销区,中间经过数次征课,最后到消费者手中,竟有每斤涨至10元以上

① 严仁赓:《所望于第三次全国财政会议者——论如何改进战时之地方财政》,同上书,第58页。

② 严仁赓:《所望于第三次全国财政会议者——论如何改进战时之地方财政》,同上书,第58页。

高价者<sup>①</sup>, 可谓骇人听闻, 使普通百姓有淡食之虞。地方截留中央税款的事也时有所闻, 还有的省份开征与中央税款冲突之捐税。综此种种情形可以说, 抗战以后的地方财政与北洋军阀割据时期的财政毫无两样, 正如当时的一位学者所说“抗战以来地方因事实上需要开征之捐税, 名目繁多, 或则增加既存税捐之税率, 或添增附加, 或则另立名目, 随意征收。其结果不仅使中央地方努力十年已逐渐芟除之苛捐杂税及过重之附加, 死灰复燃, 前功尽弃, 且其紊乱之程度, 较之以往, 尤有过之”。<sup>②</sup>

表 2 1937~ 1944 年度国民政府国内公债  
发行面额及其占财政赤字的百分数

年度	财政赤字(万元)	内债发行面额(粮食 库券除外)(万元)	内债面额占财政赤字 的百分数
1937	153 200	101 700	66
1938	87 200*	433 000	496
1939	208 200	160 000	77
1940	397 100	300 000	76
1941	881 900	260 000	30
1942	1 924 200	310 000	16
1943	4 229 900	317 500	7.5
1944	13 547 300	500 000	3.7

\* 1938 年的财政赤字数只包括 1938 年 7~ 12 月半年的数字, 因从 1939 年度起, 会计年度改为“历年制”, 即以各年 1 至 12 月为会计年度。故本年度的百分比不能反映真实情况。

资料来源: 潘国旗:《国民政府 1927 年——1949 年的国内公债研究》, 经济科学出版社 2003 年版, 第 185 页。

① 严仁赓:《所望于第三次全国财政会议者——论如何改进战时之地方财政》, 同上书, 第 60 页。

② 严仁赓:《所望于第三次全国财政会议者——论如何改进战时之地方财政》, 同上书, 第 60 页。

针对地方财政的上述紊乱局面,中央政府也曾颁布命令加以限制,但地方政府以财源无所取、亏短无所补为由,对中央的政令不能奉行不悖。为扭转这种不利的局面,国民政府就有了改变国地财政收支系统,从财权上来控制地方政府的想法,此为召开第三次全国财政会议的另一个重要原因。

此外,抗战进入相持阶段后,粮食奇缺,粮价飞涨。造成粮食紧张的主要原因,一是种植面积减少,有 20% 的水稻和 60% 的小麦种植面积是在沦陷区,被日本帝国主义控制。在后方由于军队人数和内迁人口的猛增,使缺粮问题更为突出(后方人口由战前的 1.8 亿增加到 2.3 亿,即增加了 25%)。二是粮食不能进口,1942 年太平洋战争后,口岸被封锁,进口粮食全部停止,而在未封锁前的 1941 年进口稻米占总生产量的 9%。三是由于天灾使粮食减产。供应减少而需求激增,自然导致粮价上涨。1937 年上半年重庆米价每市斗为 1.32 元,到 1941 年 6 月涨至每市斗 41.87 元,增长 31 倍多。<sup>①</sup> 小麦与杂粮也随之上涨,此时大小地主与投机商人乘机囤积粮食,加之前线的军事失利和后方的滇缅公路中断,加剧了粮价的上涨。粮价的猛涨带动了其他物价的跟随,造成通货膨胀,货币贬值,国民政府辖区的军粮民食顿受威胁,抗战经济日陷困境。国民政府为谋对策,开始酝酿田赋征实政策。

最后,国民政府为加强中央对县的控制,在推行县自治的名义下,从 1939 年开始在各省推行新县制。规定县为自治单位,县下设乡,乡下设保,保下设甲。县长权力很大,乡保长兼管行政、教育、军事,县长由中央或省任命,且要求县长到甲长都必须是国民党员。但根据 1928 年第一次全国财政会议制定的划分国地收支系统,县地方财政仅处于省财政附属地位,没有独立的重要税源,

<sup>①</sup> 陆仰渊、方庆秋:《民国社会经济史》,中国经济出版社 1991 年版,第 533 页。

而支出方面则因上级政府交办之事过多,经费处于艰窘状态。“现正推行县制,促进地方自治,诸凡地方管教养卫各要政,非财莫举”。<sup>①</sup>于是,国民政府为了充实县级财力,就有了重新划分国地财政收支系统、建立自治财政系统的打算。

## 二

1941 年 3 月,国民党五届八中全会在重庆召开。会议通过了《积极动员人力物力确立战时经济体系案》的决议,制定了战时经济体系基本纲领。但这次会议的重点在改革财政,以应当时日益扩大的赤字亏短。会议通过的决议案中,与财政直接有关的就有四个:《为适应战时需用拟将各省田赋暂行收归中央接管以便统筹而资整理案》、《改进财政系统统筹整理分配以应抗战需要而奠自治基础藉使全国事业克臻平均发展案》、《为平衡粮价调节民食拟利用并改善健全现有之民间粮盐交易基层机构及其经营方法以奠立粮盐专卖制度基础案》、《筹备消费品专卖以调节供需平准市价案》,这些决议的主要精神可归纳为两点:一是各省田赋暂行收归中央接管并改征实物;二是改变 1928 年以来中央、地方财政划分体制,省一级财政并入中央财政之内,把原来的中央、省、县三级财政改为国家财政系统和自治(地方县)财政系统两级。为了贯彻落实国民党五届八中全会精神,国民政府决定召开第三次全国财政会议。

会议于 1941 年 6 月 16 日正式召开,参加会议的有各省市财政厅局长,财政主管机关人员,各有关专家等 250 余人,国民政府

<sup>①</sup> 《全国财政会议宣言》,《银行周报》第 25 卷第 25 期(1941 年 7 月),《国内要闻》第 2 页。

军事委员会委员长蒋介石, 国民政府主席林森均亲临致词。会议由国民政府财政部长孔祥熙主持。蒋介石在讲话中指出, 政府嗣后必须依赖土地税与粮食税为国家税收之主要来源, 以代关税与盐税。政府将于本年秋收后立即实行粮食统制。政府现正努力推进新县制, 以便早日实行地方自治, 并对战事担负作公允之调整, 使富有者代贫民负担税之主要部分。此外将努力加速实行国父所定之土地与粮食政策等等。<sup>①</sup> 6月22日, 蒋介石又在大会上作了《本届财政会议之任务与实施土地政策之必要》的训词。会议期间, 国民政府军事委员会副参谋总长白崇禧、中美平准基金委员会美方代表福克斯博士等曾出席讲演。从福克斯的演词中可以看出, 福氏对于国民政府及蒋介石本人多有溢美之辞, 并以美国当时的赋税权逐渐集中于联邦政府为例, 说明中国当时改订财政收支系统、田赋划归中央的正确性。福氏还指出, 调整财政政策适合时代需要, 当局须有远识与勇气, 创办新税。租税制度必须集中, 盖必集中之后, 然后租税负担方能平均分配于全国, 亦必集中以后, 然后租税行政方能适当训练及使用租税人员。若无此项人员, 则一切财政制度均无法成功也; 欲建立坚强民主政治, 必须建立健全之行政机构, 必须保有近代会计制度。<sup>②</sup> 会期历时9天, 至6月24日闭会, 共计开大会6次, 各组审查委员会开审查会30余次。此次会议共收到提案148件, 其中关于整理田赋的20件, 属于改进财政收支系统的29件, 属于新县制财政的13件, 属于整顿地方税捐的16件, 属于贸易的5件, 属于粮食的8件, 属于金融的28件,

① 《全国财政会议开幕》,《银行周报》第25卷第24期(1941年6月),《国内要闻》第1页。

② 《第三次全国财政会议纪要》,《财政评论》第6卷第1期(1941年7月),第172—174页。

属于土地的 14 件,其他杂案 15 件,分别提交大会讨论通过或修正通过。综合大会通过之百余件提案,其主要精神分别申述如下<sup>①</sup>:

(一) 根据当时的形势需要,改订了财政收支系统及国家地方收支划分标准。全国收支系统分为国家财政与自治财政两大系统,其应由全国统筹支配者,列入国家财政系统,其应因地制宜者,列入自治财政系统,省级财政并入国家财政,原有省一级收支,纳入国家总预算,省级预算,不复存在;今后凡属国家财政的收入,应全部纳入国库,凡属国家财政的支出,应全部由国家各地金融机关,依法代理国库;统一征收机构,在全国各县设立税务局,征收国税,并代征自治财政之捐税,由中央直接管辖监督,以减少财务经费;统一各省政府的债权债务。各省债权债务,全部由中央接收,加以整理,各省原有基金保管机构,一律裁撤。

(二) 树立自治财政系统。县为地方自治单位,下分乡镇保甲,简言之,县既为自治组织系统,同时又是政治基层机构。为改变过去县地方财政经费艰窘的状况,大会决定充裕县收入,以巩固县财政基础。关于县收入,除县各级组织纲要中已曾规定者外,并议定由中央划拨印花税三成,遗产税二成五,营业税由原定 20% 以上,改增拨为 30% 以上。又规定县可以推行营业牌照税,使用牌照行为取缔税,以增加新税源;考虑到贫瘠边远县份,收支不能平衡,会议决议还规定了补助制度:今后推行新县制,充实地方基层机构,经费将增加一倍或数倍,在富庶之县尚可支应,而贫瘠之县,即所需最低限度之行政费用也有无法筹措者。调剂的方法,今后将本着下列两原则办理:(甲)田赋由中央接管之后,将以一部分补助经费不足之县;(乙)人口稀少地瘠民贫之县,情形特殊,其所

<sup>①</sup> 《全国财政会议宣言》,《银行周报》第 25 卷第 25 期(1941 年 7 月),《国内要闻》第 1—4 页。

需经费不足之数由国库补助；确立自治财政制度，以增进效率；预算制度，以县总预算为主体，所有乡镇预算均附属于县预算内，其收支不能平衡的乡镇，由县统筹补助；征收制度，自治财政系统的租税，由中央设定的税务机关代为征收，分别划拨；县财务行政，仍采用分立牵制制度，即为行政出纳会计审计四权分立之制。

(三) 改进税政税制。财政收支系统改进之后，旧有税政税制，不能完全与新县制符合，为贯彻国民党五届八中全会既定的财政政策，对各项税政税制进行以下改进：田赋收归中央并改征实物，具体做法是，在各省市县分别成立田赋管理处，办理田赋征收及土地陈报事宜，而仍以各省财政厅主其事。至于改善征收制度，推进土地陈报，厉行田赋征收，甄训田赋人员诸端，均分别议定方案；关于田赋改征实物的标准，规定以 1941 年度田赋正附税总额每元折征稻谷二市斗，产麦区征收等价小麦，产杂粮区则征等价杂粮。如有赋额较重的省份，可以报请财政部酌量减轻；至于征收程序，采用经征经收划分制度，经征属于税务范围，经收则归粮政机关办理。鉴于通过税性质之捐税对于战时后方经济有诸多不良影响，决议一律取消，改办战时消费税，即由中央对具有消费性质之物品，统筹课税，并规定各地方因裁废税捐所产生的亏短，另由中央统筹弥补；对营业税，酌增税率，改定征收时间，规定征收方法。

其他如金融政策，专卖政策等，大会也各有决议，因多属局部零星问题，兹不一一论列。

虽然上述改订财政收支系统和田赋划归中央并征实物两个中心问题，其原则已经国民党五届八中全会决定，不能更改，但在实行的方法上与会代表还是发生了激烈争论。关于改订财政收支系统问题，有的代表以拥护财政收支系统法为由，坚持中央与地方采取税源划分制度，主张中央划拨所得税收入 30%，以补助县市财

政,以符“内外相维,以收调剂均衡之效”本意。<sup>①</sup>至于田赋征收实物一案,各省财政厅长各以推行困难,反对一律征收实物。<sup>②</sup>尤以田赋改征实物的标准问题争议最大,第一组审查委员会,原拟“各省田赋征收实物之计算标准,得由各省依照当地情形,拟定呈准施行,并以各县估计业主收益十分之一为度(如系自耕农应比照邻地业主收益额计算征收)”,建议大会采用。<sup>③</sup>但经大会考虑后,认为此法弊病太多,不易实行。加以秋收在即,确定田赋征实标准,即待实施,所以,第一必须争取时间,第二必须简单明了,第三必须确定不移。于是决定采取前述之明确标准。

总之,这两个重要议案是经过激烈争论、修改后,方得通过。

### 三

国民政府第三次全国财政会议及所通过各决议案,对于争取抗战胜利及战后国统区政治经济的发展关系重大,下面就个人观感所及分述之。

(一) 财政收支系统的重新划分不仅从经济上而且从政治上加强了国民政府的中央集权。

国民政府成立后,至 1928 年 12 月张学良宣布“东北易帜”,国家虽然在形式上实现了“统一”,但中央政令所及不过数省,大小军

① 朱契:《对第三次全国财政会议之感想》,《财政评论》第 6 卷第 1 期(1941 年 7 月),第 31 页。

② 《革命文献》第 178 辑,第 366-367 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》,载陈红民主编《中华民国史新论——经济·社会·思想文化卷》,生活·读书·新知三联书店 2003 年版,第 18 页。

③ 朱契:《对第三次全国财政会议之感想》,《财政评论》第 6 卷第 1 期(1941 年 7 月),第 31 页。

阀各据一方,国家仍处四分五裂之态,拥兵割据之省区,时有所见。直到抗战爆发后,国民政府退居西南,蒋介石为了稳住这半壁河山,进一步采取措施强化集权统治。在抗战建国的名义下,他号召全国人民捐除成见,破除畛域,集中意志,统一行动。首先他将各省军队调往前线作战,然后对各省进行政治、军事和经济全面渗透。如四川省,川军出省以后被分散,刘湘死后,群龙无首,1940年蒋便派亲信张群为省长。<sup>①</sup>再如云南,蒋介石一方面派大批中央部队、特务进入,从政治上和军事上严密控制;另一方面,中央政府在云南设银行,办工厂,控制盐税、外贸等,使云南在经济上逐渐依赖国民政府。总之,通过抗战,国民政府利用全国上下一致对外的形势,逐渐加强了对后方各省的集权统治。但随着抗战进入相持阶段,战区扩大,国民政府所能控制的地区日渐缩小,半壁江山沦亡,临近前方各省与敌伪犬牙交叉,复杂之至,特别是在游击区内,国民政府中央与省时时脱节,省与县脱节更多,导致中央政府统率地方出现困难。为改变这一状况,从根本上控制处于战区各省,国民政府采取釜底抽薪之计,改订财政收支系统,“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,立于中央与县之间,以收联络之效”。<sup>②</sup>

在中国近代史上,中央与地方的财政划分一直是个难题,北京政府时代,虽有1913年的划分国地税收系统,但从未切实实行。国民政府成立后,在1928年7月第一次全国财政会议上所通过的

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》,陈红民主编《中华民国史新论——经济·社会·思想文化卷》,生活·读书·新知三联书店2003年版,第23页。

② 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册,光明日报出版社1985年版,第639页。

划分国地收支系统案,把国地财政确定为三级制,就是将地方财政分为省、县两级,而以省级为主体,县市财政处于从属地位。经过几年实践,县级财政虚悬的问题十分突出。1934 年第二次全国财政会议对 1928 年税法进行修正,1935 年颁布《财政收支系统法》,对县级财政的税源作了规定。但县级财政严格、明确划分后,一部分原为省级所有的税源移到了县级,这样省级财政就不足了。同时,县级虽有来源,但数额有限,仍不敷支出。并且,若干共享税税款在各级政府之间往返递解,手续麻烦,实行起来颇多困难,特别是抗战爆发以后,困难就更多了。此次财政会议于是又对财政体制进行改革,将全国财政分为国家财政和自治财政两大系统,前者包括中央、省和院辖市的一切收支,后者则以县为单位。在这种体制下,省一级是虚悬的,地方财政主体是县,目的在于加强中央的财权和财力,也使各县有较充裕的财力,用以推进地方自治。从上述南京政府国地财政收支体制的演变中可以看出,这是中央、省、县三者利益难以平衡的结果,而最终是中央掌握了对财政的绝对控制能力,也促进了中央与省行政上的密切联系,达到了中央集权的最高形式,因为它使以蒋介石为代表的国民政府不仅在军事、政治上占有绝对优势,而且在经济上也掌握了其他地方派系的饷糈来源,使他们不得不听命于中央。这一结果,在抗战的非常时期,无疑具有积极的意义,它有利于全国财政的统一,有利于集中全国的抗战力量,去争取最后的胜利。

(二) 田赋收归中央并改征实物,这是中国近代财政史上的一个重大变化,它对抗战的胜利发挥了至关重要的作用。

田赋素为中国公共收入之主要财源,历来属于国家(中央)的财政收入。自入民国以来,因政局混乱,大小军阀拥兵割据,田赋落入地方军阀手中,成为他们军饷财用的主要来源。国民政府成立后,实行关税自主和开办统税等措施,使关、盐、统三税成为国民

政府三大主要税源,遂破天荒地将田赋划归地方收入。田赋这种税制,历来是征收实物的,直至唐宋才折收银钱,一直延续到近代。民国以后,沿用旧制,仍收银钱。抗战以后,因国家财政收入锐减,特别是1939年以后,以粮价为牵头的各类物价,不断上涨,军粮民食顿受威胁。国民政府为谋对策,故在此次财政会议上出台了田赋收归中央并征实物的政策。财政部根据会议制定的原则,拟订了《战时各省田赋征收实物暂行通则》16条,自1941年7月23日公布施行。此后,各省田赋管理所先后成立,中央正式接管各省田赋,并同时着手征实工作。

与田赋征实相辅而行的还有随赋征购和征借办法。这是为解决田赋征实所得粮食不足而采取的措施。征购是采取定价随赋征购余粮的办法,按田赋数额的多少,依比例征购。具体办法是以所购额的三成按平价付给现金、七成付给粮食库券。粮食库券从征购后的第3年起,每年以面额1/5抵缴田赋应征之实物,5年全数抵清。由于粮价不断上涨,政府用现款支付征购粮食颇感困难,遂于1943年将征购改为征借,所有征借粮食一律发给粮食库券。

通过田赋征实、征购和征借办法(简称田赋“三征”)的推行,国民政府比较好地实行了粮食统制,政府征得大量粮食。在抗战后期的4个年头里,即从1941年到1945年6月,计实收谷、麦达24500万石。<sup>①</sup>此项谷、麦实物如把它折合成法币达16988700万元。<sup>②</sup>田赋原应列作税项,但自征实以后,国民党政府财政部并未把它折成法币列入财政收支之内,如把它折成法币约数后与同期

① 数字根据《财政年鉴》续编,(第五篇),第107~122页和《财政年鉴》三编,(第五篇),第32页、42页、46页,及杨荫溥的《民国财政史》(中国财政经济出版社1985年版),第119页等资料综合而成。陆仰渊、方庆秋的《民国社会经济史》(中国经济出版社1991年版)第536页上的统计数字为260114059市石。

② 杨荫溥:《民国财政史》,中国财政经济出版社1985年版,第120页。

税项收入做一比较,其重要性可看得更清楚。各会计年度税项收入数字可参见表 3,为便于比较起见,税收数字亦应随年度起讫的调整,而随加调整。

表 3 1941 年 7 月至 1945 年 6 月各年度税项收入与田赋“三征”所得实物折合法币约数的比较<sup>①</sup> 单位: 万元

年度	调整的税项收入 *	田赋“三征”折 合法币约数	“三征”折合成税 收的百分数
1941~ 1942	116000	511400	44.1
1942~ 1943	592800	1416900	23.9
1943~ 1944	1839600	4962800	26.9
1944~ 1945	3589400	10097600	28.1

\* 1941—1942 年度的调整税项收入是这样得出的: 以上年度收入的 2/3 与下年度收入的 1/3 相加, 即 66700 万元  $\times$  2/3 + 280700 万元  $\times$  1/3 = 116000 万元。以后各年度计算相同。在急剧通货膨胀下, 以年度后半期作 2/3 计算, 比各自折半计算要接近事实一些。

从表 3 可知, 将国民政府通过田赋“三征”得到的实物折成法币, 其数额逐年度都超过其通过各项税收征集的数目: 高的年度几达其 4 倍半, 低的年度亦几为其 2 倍半, 平均则为其 3 倍多 (307%)。如果把在计算中偏于保守这一因素估计在内, 说它平均不低于税收的 4 倍, 看来并不夸大。<sup>②</sup> 可见, 田赋收归中央并改征实物的施行, 不但大大增加了中央政府的财政收入, 而且基本保证了国统区五六百万军队、成千上万公教人员和大批文化教育科技人员的用粮, 使他们的生活给养尚能勉强维持, 从而为当时的抗战提供了物质支持。同时, 田赋“三征”, 使政府节省了向市场采购军粮的大量法币支出, 对缓解抗战后期国统区的通货膨胀、减少赤

① 杨荫溥:《民国财政史》, 中国财政经济出版社 1985 年版, 第 120 页。

② 杨荫溥:《民国财政史》, 中国财政经济出版社 1985 年版, 第 122 页。

字起了较大作用。据此有人认为,田赋征实在抗战后期“成为首要的单一的税源”。<sup>①</sup>因为有了田赋征实,所以军队和政府才能渡过漫长艰苦的对日抗战,所以说,田赋收归中央并改征实物对保证抗战胜利起了至关重要的作用。

当然,由于抗战后期国统区的腐败和各级官吏(特别是粮政人员)的贪污盗窃,加上田赋“三征”本身的特殊困难,这一政策在实施过程也产生了不少弊端,主要是国民政府不顾农民死活,无度征收,对国计民生带来了十分不利的影响。田赋“三征”,名义上是由土地所有者负担,但实际上土地所有者都直接或间接地把一部分或大部分负担转嫁到农民头上,例如四川地主出粮完成征实任务者不到半数,而四川所交粮赋的总额仍是足额,有时还要超过,这部分粮食就是靠加重对农民的掠夺而来的。即使有的地主出了粮,也要比农民承担的轻得多,因为地主承担的田赋,又往往以提高地租的方式转嫁给农民。地主所交的田赋实际上是农民所交地租的一部分,即“赋出于租”。同时,地方豪强往往依仗权势,勾结粮政人员瞒报田亩,逃避负担。而众多的小粮户或因天灾人祸、或因经营不善,深感负担加重,生活堪虞,甚至征购完罄,无法维持一家食用,只得自杀身亡的事也时有所闻。<sup>②</sup>至于政府粮政人员营私舞弊的事,更是数不胜数,这些钱粮师爷都是弄钱的高手、鱼肉乡里的地头蛇,在征实征购中,他们超额催科,随意增加附加,验粮入库,从中勒索。当时四川曾有一民谚,谓“做官不如从良(即当粮政局长),从良不如当娼(即当仓库主任)”<sup>③</sup>,即指经收田赋征实之

① [美] 杨格:《1927—1937年中国财政经济情况》,中国社会科学出版社1981年版,第77页。

② 陈昭桐主编:《中国财政历史资料选编》第12辑(下),中国财政经济出版社1990年版,第268、269页。

③ 陈昭桐主编:《中国财政历史资料选编》第12辑(下),同上书,第268、269页。

下级人员之舞弊发财而言。另外,在货币信用制度日渐发达的时代,恢复田赋征实,违反社会经济进化的大趋势,因为恢复征实后,粮食的储运与库收成为一大问题。我国内地山岭重垒,交通险阻,农户纳粮必须送往指定之粮食集中点,有的远道挑送,遭沿途之征缴与收粮机构之勒索,往往送一斗要赔一斗。各地征存之粮食运输出境,所需运输费用极巨,往往超过粮食本身之价值,因此仓库存粮充溢,天时潮湿,霉败堪虞。“征实”的种种弊端,不一而足。抗战结束后,国民政府借口复员需要,延长征实时间,赋额也越来越重,田赋征实成为扰民的一项苛政,遭到人民的普遍反对,也为国民政府的覆灭埋下了伏笔。

(三)省公债由中央接收和整理,这在中国近代公债史上也是一个值得注意的变化。

中国各省地方发行公债,始于清光绪三十一年(1905年)之直隶公债,此后各省如法炮制,或为弥补收入,或为筹措军饷,或为赈济灾难,有具备担保按期偿还者,有从未偿还者,情形复杂,不一而足。国民政府成立后,各省地方为举办建设事业,弥补政费起见,发行省公债,总额达41774万元。这些地方公债的发行既干扰了中央债的推销,影响了中央政府的财政收入,又不能保证及时清偿而损害了政府债信,自有整理的必要。此次会议决议财政收支系统改订以后,各省财政收支,既由国库统一处理。省级预算编审办法,亦经改订,所有各省从前发行之省公债,其债权债务,统一由中央接管,以资整理。接着,财政部拟订“省公债接收及整理办法”,自1941年起于财政部设置整理省公债委员会,办理各省公债之接收与整理事宜,并规定自1942年1月起各省不得再发行公债,所有已发行而未售出之余存债票,一律缴国库保管,其用于抵押之债票,也一并移缴。至于各省省公债的本息基金,均改由国库拨发。但1942年1月以前所有到期应付未付本息,仍责成各省自行偿

清。计已经财政部接收之省公债前后有广西、陕西、山西、河南、西康各 1 种,江西、浙江、广东各 2 种,甘肃、安徽、湖南各 3 种,湖北 4 种,福建 5 种,四川 6 种,计 14 省共有公债 35 种,总额达 41774 万元,经详加分析研究,其中大部分均系用以借款抵押品,实际发行者,为 20481 万元有余,除历年已中签还本者外,截至 1942 年底止,核计尚负债额 173677547 元。<sup>①</sup>这 35 种省公债之中,清偿手续,极不一致,清偿年限,有长有短,利率亦有大小;对于持票人之债权,自有重新予以确立的必要,为此故发行了 1943 整理省公债债票 17500 万元,利率周息 6 厘。债票按清偿年限之长短,分为 4 类,计第一类 5200 多万元,清偿年限为 1951 年 12 月;第二类计 6600 多万元,清偿年限为 1961 年 12 月;第三类计 4100 万左右,清偿年限为 1971 年 12 月,第四类计 1400 多万元,清偿年限为 1981 年 12 月<sup>②</sup>,参见表 4。原有的各种省公债,照此整理办法,分别予以调换收回。

经过此次整理,各省公债名目划一,清偿手续趋于简便,信用提高。同时,通过整理,国民政府财政部完全垄断了公债的发行,加强了对地方政府的财政控制。然而展期偿付而不提高利率,在通货膨胀不断加剧的情况下,使债权人损失巨大。

(四) 此次全国财政会议的另一个显著特点是配合军事性。

与战前两次财政会议相比,国民政府第三次全国会议所通过的两个主要决议案——改订财政收支系统和田赋收归中央并改征实物,都是当时战争环境下的特殊措施,都是以能与军事相互配合

① 陈炳章:《五十年来中国之公债》,载中国通商银行编《五十年来之中国经济》,六联印刷股份有限公司 1947 年,第 134 页。

② 马寅初:《财政学与中国财政问题——理论与现实》,商务印书馆 1948 年版,第 464 页。

为前提的,故从财政在平时自身所固有的独立性来观察,自具有一定的消极性。如全国收支系统分为国家财政与自治财政两大系统,省级财政取消后,省政府失去了收入来源,在施政方面也难有作为,甚至出现“地方官只有中央给多少钱就办多少事,不给钱就不办事”的现象。<sup>①</sup>而且中央与县区间距离毕竟距离较远,事实上不能无省区为之承上接下。因此,抗战胜利后,这种适应战时特殊环境的体制就不再适用了。再如田赋划归中央后,从税务行政上讲很不方便,因为专设了直属财政部的田赋管理处,与地方行政长官常发生矛盾和冲突,而地方财政失去了田赋这项主要收入,日形支绌,为谋维持,只得巧立名目,实行摊派,以资挹注。据四川省 1942 年的调查,华阳、灌县、彭县、资中等 18 个县中属于摊派范围的苛捐杂税达 616 种之多,除去名称和内容相同者外,实数也共有 240 种<sup>②</sup>,因此,乡村中的中小农民备受痛苦。1945 年抗战胜利后,这种战时环境下的高度集权的财政体制再也无法维持,国民政府又尝试实行中央与地方“均权”的财政体制。于是在 1946 年 6 月召开的财政部粮食部联合会议上,决定恢复中央、省、县之三级制财政,将田赋交还地方。但在当时全国财政收支严重不平衡的情况下,地方财政不能真正做到自治,“恒须仰赖中央拨补”<sup>③</sup>,因而这种财政体制仍然无法达到“均权”的目的,国民政府的国地财政关系又陷入新的矛盾之中。

① 《浙江省政府主席黄绍雄演说词》,载第三次全国财政会议秘书处编:《第三次全国财政会议汇编 第一编 会议之经过》,国民政府财政部总务司 1941 年版,第 37 页。

② 陈昭桐主编:《中国财政历史资料选编》第 12 辑(下),前引书,第 113 页。

③ 杜恂诚:《民国时期的中央与地方财政划分》,载人大复印报刊资料《经济史》,1998 年第 5 期,第 116 页。

表4 整理省债公债换偿旧债表 (单位:元)

整理省债公债类别	债额	清偿年限	利率	调换省公债票类	债额	利率	原定清偿年限
第一类债券	52 900 000	1951年12月	周息6厘	民国廿五年浙江省整理公债第一类	3 656 585	周息8厘	50.5
				民国廿五年浙江省整理公债第二类	5 877 710	周息7厘	52.5
				民国廿四年湖南省建设公债	1 291 100	周息6厘	45.6
				民国廿三年湖北省整理金融公债	1 200 000	周息6厘	45.12
				民国廿四年湖北省建设公债	2 400 000	周息6厘	46.12
				民国廿六年湖北省建设公债	2 520 990	周息6厘	49.9
				民国廿八年湖北省金融公债	5 003 230	周息6厘	51.6
				民国廿八年广西省六厘公债	6 400 000	周息6厘	51.4
				民国廿四年福建省地方建设公债	453 435	周息6厘	44.6
				民国廿五年四川省建设及换偿旧公债	23 400 000	周息6厘	51.8
			小计	52 209 950			
第二类债券	66 700 000	1961年12月	周息6厘	民国廿五年浙江省整理公债第三类	9 015 100	周息六厘	54.5
				民国廿五年浙江省整理公债第四类	4 507 550	周息六厘	56.5
				民国廿六年安徽省完成公路公债	1 880 000	周息六厘	56.4
				民国廿九年安徽省金融公债	7 488 000	周息六厘	53.4
				民国廿七年湖南省建设公债	7 350 300	周息六厘	58.12
				民国廿七年福建省建设公债	4 193 195	周息六厘	53.9
				民国廿七年福建省五厘公债	2 830	周息五厘	48.6
				民国廿六年四川省赈灾公债	4 500 000	周息六厘	52.6
				民国三十四年四川省整理债务公债	26 230 014	周息六厘	53.12
				民国廿九年西康省地方金融公债	1 000 000	周息六厘	55.10
			小计	66 166 889			
第三类债券	41 000 000	1971年12月	周息6厘	民国廿二年湖南省公债	1 830 708	周息四厘	54.11
				民国廿九年福建省生产建设公债	18 360 000	周息五厘	第1期 59.6 第2期 59.12 第3期 60.12
				民国廿七年甘肃省建设公债	1 710 000	周息五厘	54.1
				民国三十年甘肃省水利农矿公债	15 000 000	周息六厘	71.8
				民国三十年甘肃省建设公债	4 000 000	周息六厘	70.12
			小计	40 900 708			

整理省债公债类别	债额	清偿年限	利率	调换省公债票类	债额	利率	原定清偿年限
第四类债券	14 400 000	1981 年 12 月	周息 6 厘	民国二十七年广东省国防公债	14 400 000	周息四厘	70.2
	小计			14 400 000			
总计	175 000 000				173 677 547		

资料来源:根据陈炳章《五十年来中国之公债》(载中国通商银行编《五十年来之中国经济》1947年版)第134—136页及财政部公债司编《十年来之公债》(中央信托局印制处1943年)第15页上的数字综合而成。

(作者潘国旗,1961年生,杭州师范学院教授)

(责任编辑:李仲明)