

论战时的浙江省财政^{*}

潘国旗

内容提要 抗日战争爆发后,浙江旧有的税收制度不能适应战时的需要,尤其是一向富庶的杭嘉湖地区的沦陷,使浙江省财政收入几乎减少了一半,再加上军费的大量支出,浙江的财政经济陷入困境。黄绍竑第二次主浙后,对战时浙江省财政采取了一系列改革措施,如调整税收机构、整顿财务行政、开辟财税来源和活泼社会金融等,使战时浙江的财政得到了较大改善,迎来最后的胜利。总结当时财政改革所采取的方针主要有三:第一,采取自给自足的方针,第二,采取量出为入的方针,第三,采取公卖、专卖、专运等经济统制的方针。

关键词 战时 浙江省财政 改革措施

浙江是东南抗日前哨,也是受日军侵略时间最长、受战争灾难最深的省份之一。自1937年11月日本侵略者把战火烧到浙江至抗战胜利,浙江在与大后方隔离的恶劣环境下度过了漫长的8年抗战,其间所采取的种种财政经济措施值得注意。但长期以来,由于地方财政资料的缺乏,这一问题鲜有专题论述,对抗战史研究而言,这未免是一缺憾。本文根据报章杂志及有关档案资料,就战时浙江省的财政措施加以概括性评述,希望专家予以指正。

—

1937年7月,日本侵略者发动了全面侵华战争,同年12月,日军侵入杭州市区,至此,浙西1市17县(杭州、嘉善、嘉兴、海盐、平湖、桐乡、吴兴、长兴、武康、德清、海宁、余杭、崇德、杭县、富阳、临安、孝丰、安吉)大部沦陷。

抗日战争爆发后,蒋介石为了便于军事调动,于1937年11月26日再次调黄绍竑来浙江,担任第三战区副司令长官兼浙江省政府主席。浙江是国民党CC系、复兴社严密控制的地区之一。黄绍竑这次主浙后,为了加强自己的统治,有利于抗战工作,首先在政府人事安排上大胆起用新人,以便摆脱CC系的网罗。他奉命第二天即拟定省政府委员及各厅长人选,报中央批准。省政府委员由黄绍竑、王先强、程远帆、许绍棣、朱孔阳、周象贤、贺扬灵等9人组成,李立民任省府秘书长、王先强任民政厅长、程远帆任财政厅(后为黄祖培接任)、许绍棣任教育厅长、伍廷颀任建设厅长、宣铁吾任保安处长。黄绍竑正式接任后即在杭州召开省政府委员会议,会后调动一切可以调动的汽车、船只,通过浙赣铁路、公路、水路组织人员和物资的疏散工作。为了“安定人心,振刷精神,动员民众,培养实力,以贯彻中央抗敌自卫的国策”,黄绍竑主持拟定了《浙江省战时政治纲领》并于

* 本文系浙江省社科规划项目《近代中国地方公债研究——以浙江省为例》(2002XSZ02)的阶段性成果。

1938年2月9日在丽水召开的省政府第988次委员会议上正式通过。该纲领基本体现了中共提出的《抗日救国十大纲领》的精神,同时又结合了浙江的具体情况,它成为全省人民团结抗战的政治基础,是抗战初期浙江国共两党共同发动、组织全省民众参加抗战的纲领性文件。以《浙江省战时政治纲领》为指导,黄绍竑还实施了革新省政的许多政策措施,如建立浙江省战时政治工作队,调整各级行政机构及设立浙西行署,编练地方武装等。

在抗日战争爆发前,浙江的工商业在全国是比较发达的,而1937年12月以后,由于浙江的杭州、嘉兴、湖州等地陷于敌手,日本侵略者开始了对沦陷区工商业野蛮的掠夺与摧残,使钱塘江以北地区的工商业遭到了几乎毁灭性的打击。此后,随着沦陷区进一步扩大到浙东、浙西南地区,日本侵略者在所到之处进行了疯狂的搜刮,致使浙江经济残破不堪,给浙江人民带来了深重的灾难。八年抗战,浙江仅存半壁河山,且多属比较贫瘠之区,财政上受到极大的损失。就田赋一项来说,战前浙江全省每年田赋正税及附加并计应征1200余万元,被日军占据的浙西各市应征额为600万元,减少了一半左右。其他收入也减少了很多,如营业税,因杭州等大城市的沦陷,商店倒闭,日趋减少。而支出方面,因军费的剧增,导致整个开支庞大。浙江省1939年度支出预算总额是4200万元,其中军费一项,经临合计为1400余万元,占全部支出的1/3强。本来在1928年公布施行的《划分国家支出地方支出标准案》中,军费是属于国家财政支出的,但在抗战这个非常时期,除了需要国军(中央军)上前线作战外,还要有大量的地方部队。平时地方的治安由国军来维持,但战时只能由地方部队来维持。加上浙江有1000多里的海防、江防及数百里的陆防线,处处有被日军侵犯的可能。这么长的防线,如果完全要靠中央军来布防,是不可能的。因此,为巩固国防计,地方部队必须担负起协防的重任,直接参加战斗,担负作战的任务。因为有维持治安和协同中央军参加战斗两大任务,浙江的地方部队逐渐扩大,部队的经费自然随之增加。而有了地方部队后,必须有许多军事的补充与准备,如工事的构筑与巩固,都需要经费,这类经费又是很大的。除了军费外,这一时期浙江财政支出的另一大开支是协助费。该经费,浙江省战前10年约占总支出的2%至3%左右,最高的1931年列协助费135万余元,仅占总支出的3%,而1939年所列县的拨补费,计700余万元,占总支出的17%弱,增加了三、四倍。该项经费增加这么多,也是为了适应抗战的需要。战前一段时期,国民政府对县的建设不太重视,可谓是有政无财,地方收支权完全凭省政府的意志,并无规定一定的范围,故充分显示出混乱的状态。以致县的下层,非常空虚,一切工作不容易推动,一切事业,也很难建设。而抗战开始后,所有的动员工作、建设事业,都要从县一级入手,原有县的经费,是绝对不敷的,因此,需要大量增加。战时浙江省第三项重要支出是债务费,1939年预算计列900余万元,因为浙江的财政在战前可以说是借债度日,这就种下了此后年复一年、愈演愈大的债务费,而且为了今后在必要时的举债,就不能不顾全债信。第四项是省府各机关的政费及其他支出,1939年预算列1100余万元^①,上述4项支出合计约4200万元。其中军费与县拨补费约占全部经费的1/2强,以致总支出膨胀、入不敷出,这是战时浙江省财政的一大特点。

二

为了解决浙江省的财政困难,黄绍竑第二次主浙后,对战时浙江省财政采取了一系列改革措施,以筹措战时的费用。抗战初期,浙江省财政厅长一职由程远帆担任。程远帆系留美学生,1927年邵元冲任杭州市长时,曾一度任市财政局长,与蒋介石本无联系。1935年浙江省财政厅长徐青

^① 黄绍竑:《本省财政问题》《浙江潮》第81—82期,第569页。

甫辞职,黄郭向蒋推荐程,因此得任厅长,时为黄绍竑第一次主浙。程接任后,因整理浙江省公债成功,蒋介石对他亦具好感,所以1937年底,浙江省府改组时,程乃得连任财政厅长。抗战爆发后,浙江省府机关初迁金华,再迁永康方岩,由于程远帆一向习惯优裕的生活,对颠沛流离的山乡生活,极感不便,时生疾病,于1938年8月辞职。^①程运帆离职后,浙江省财政厅长由黄祖培继任,因此时已进入战时状态,蒋介石对这个职位亦无力控制。黄祖培系当时省主席黄绍竑所推荐,为日本庆应大学经济科毕业,廖仲凯先生任广东省财政厅长时,曾任捐税科长,后在国民政府内政部工作时与黄绍竑发生联系,成为黄的心腹人员。黄第一次主浙时,黄祖培任浙江印花烟酒税局副局长,吃俸不管事,常在上海,所以没有实际参加省政府工作。黄绍竑第二次主浙后,黄祖培得由浙江烟酒税局局长改任财政厅长,他在黄绍竑的主持下,对浙江省的财税制度进行改革,以适应战时的需要,下面分述之。

(一)调整税收机构。税收机关的统一与简洁高效,不但便于征收,且易于稽核。为此,1938年6月浙江省政府决定分区设立税务处,直属省财政厅,各县设税务分处,直属各该区税务处,其职责是查验特产品的运销,监督全区征税并兼办所在区县营业税征收事务。为严密稽查、整顿税务及协助征缉国税,各区还设立了查缉办事处,办理各区查缉事务。各区税务处设监督1人,由行政督察专员兼任,处长、副处长各1人,由省政府任命,商同监督全区征税,兼办所在地县份营业税征收事务,各县税务分处的分处长由县长兼任,省政府委任稽征主任1人,商同分处长督征全县税收,办理营业税征收事务(税务处所在地县份,分处长仍由县长兼任,稽征主任由税务的征收科长兼任),各税务分处设总务、稽查、征收三科,总务科长由处长遴选委任,其余由财政厅遴选委任,各县税务分处人员大部分是县政府原有人员,依赋税的性质分股办理征收事务。^②

(二)整顿财务行政。首先是整饬纪律、严厉执行奖惩制度。在1938年首次省政府会议上,黄绍竑再三强调:“不论文武官吏,最高薪水,不得超过140元。”规定公务员实行最低限度的生活费20元,各县政府分科合并,竭力节省不适合战时状况的财政基础,增加财政收入。财政人员的奖金分普通奖金和特别奖金,奖金来于罚金。提存的罚金,一半作为职员保健抚恤基金;另一半充当奖金。7成为普通奖金,按每个人的薪额比例分配,3成为特别奖金,分给那些特殊劳绩人员。实行奖金制,一可以起鼓励作用,二也减少了作弊的机会。其次是举办财务人员训练班,对财务人员进行专门训练,1938年4月,省政府在丽水碧湖举办的战时工作人员训练团中仅财务人员训练班就招了59人,他们都是现任各县县政府的第二科长(财政科长)或税务机关的赋税整理督导员。经过6周的训练,“这些人精神上、生活上都有了一很大的转变”,“所以结业回任或分发工作,服务机关、长官的考语一般都很好”。^③然后又任用一批优秀的青年参加税务工作。随着战时经济的需要,新税收机关不断成立,急需一大批税务干部,财政厅就从浙江省战时工作人员训练团在训人员中,挑选了300多名优秀青年,到新成立的税收机关工作,使新兴的税务事业得到迅速发展。另外,有关营业税的调查,查缉办事处的干部,均重用青年来担任。

(三)开辟财税来源。一是向战区征税。1938年11月,省政府颁布了《战区赋税征收大纲》规定浙西游击区的田地从1939年起,不论基地、山、荡都要缴纳田赋,由浙西税务处统一征收,税率是田地每亩每年征收0.2元,基地每亩每年征收0.4元,山地每亩每年征收0.04元,荡地每亩每年

① 张履政:《国民党统治时期浙江省财政厅见闻》,《浙江文史资料选辑》第4辑(1962年12月),第135页。

② 沈松林:《浙江之战时财政》,《浙江潮》第70期,第376页。

③ 沈松林:《浙江之战时财政》,《浙江潮》第70期,第377页。

征收 0.08 元。^① 一年分两期或四期征收,由纳税人直接向战区稽征所稽征员缴纳。营业税方面,征收特种消费税,凡在战区内运销土黄酒、烧酒、烟叶、土烟丝、卷烟、糖、食盐、火柴、煤油、绸缎、呢绒等货物均须缴纳该税。二是管理卷烟,实行火柴公卖。1938 年 4 月,经国民政府财政部同意,浙江省设立了战时卷烟公卖处,试办卷烟公卖。公卖办法是凡运销浙江省境的卷烟,征收 50% 的公卖费(按商人向烟厂进货实价,除去统税);经过浙江运销他省的卷烟,进省时要缴纳通过保证金。对存藏的卷烟,在规定时期内要登记,并缴纳登记费。到 10 月底,经过半年的公卖,共收到登记费 1198781.6 元,公卖费 983010.05 元。^② 此后,卷烟公卖处改为卷烟管理处,并制定了新的《战时管理卷烟进口运输贩卖办法》规定经许可进口,运销浙江省的卷烟,照卷烟批发价格,统税、关税在内,统纳 35% 的管理费;经过本省运销他省的卷烟,缴纳 % 的运销管理费;本省制造的卷烟也须缴管理费。从 1938 年 10 月到 1939 年 2 月底,共收管理费达 200 余万元,平均每月收入 40 万元,这笔收入在当时浙江省财政占了很大的比例。由于卷烟公卖增加了政府的不少收入,因此省政府决定以公卖制度建立财政的新来源,在 1939 年又增加了火柴公卖。其办法是,在浙江制造或运销浙江省境的内,由公卖机关收买,不得私自行销;火柴的收购价格,根据火柴的实际成本加上 1 分 5 厘的经营利润拟订;本省境内火柴厂售存的火柴,要向公卖机关登记,每箱缴纳登记费 36 元。仅 1939 年 1 年,火柴公卖收入就达 300 余万元,火柴公卖增加了政府财政收入,同时也调节了火柴的产与销。三是收运食盐。浙江盛产食盐,沿海有许多盐场,如余姚、黄岩、乐清、永嘉、瑞安、平阳。抗战开始后,浙江对食盐的运销,采取“官运为主,商运为辅”的政策,使大部分盐商停运,加上军运急需,所有火车、轮船等运输工具都为军事机关控制,专商运盐困难颇多。由于以上原因,浙江盐场的盐无法销售出去,不仅盐民因失业而无法生活,而且也无法支援内地缺盐各省人民,同时,也直接减少了盐务机关的税收。为抢运销售沿海存盐,救济盐民,黄绍竑亲自出面与两浙盐务局长周三农商量,由浙江省与盐务局合资,设立战时食盐运销处,专管食盐运销工作。经盐务局同意,于 1938 年 2 月正式成立,迅速将各场所产的盐收购起来。从 2 月到 6 月,共收运 896157 市担,盈余 10 万元。7 月开始,食盐运销处改为食盐收运处,继续办理食盐运销。至 12 月,共收运 2811047 市担。^③ 从 10 月起,又实行食盐外销加价,每担 1 元(原价为 0.75 元)。到 1939 年 1 月底,实收加价费 94 万元,总计所有盈余与外销加价共 244 万余元。^④

由上述卷烟管理、火柴公卖以及其他的零星收入,构成的地方行政收入共 7880000 元,占全部岁入的 20.63%,超过了任何一项税收。除此之外,还新增了省款经营贸易、地方营业纯益、轮船公益捐等收入项目。

(四)整顿旧税收。整顿旧税收主要是提高了营业税的税率,增加了屠宰税,如猪从战前的每头纳税 0.4 元增加到每头 1 元,至于田赋的整理,主要是严追欠赋、剔除中饱^⑤,当然上述税率的增加都是报中央政府核准的,且与其他各省相比,还低得多。

(五)活泼社会金融。金融为财政经济的命脉,浙江省在抗战初就采取“活泼社会金融”的政策,故本省金融机关除设有地方银行外,又设立了省县合作金库,以流通农业金融,解决农村资金问题,促进合作事业的发展。自成立至 1940 年 8 月,省县合作金库网的布点已有相当成就,在温州、永康、宁波、于潜等 6 地设办事处;在龙泉、云和、丽水、庆元、景宁等 18 个县设立合作金库;宣平、江

① 《浙江省政府公报法规专号》第 4 辑,1939 年 4 月,第 227—228 页。

② 楼子芳著:《浙江抗日战争史》杭州大学出版社 1995 年版,第 126 页。

③ 陈松林:《浙江之战时财政》《浙江潮》第 70 期,第 377 页。

④ 《浙江战时经济史料》《浙江经济》第一卷第二期,第 20 页。

⑤ 黄绍竑:《本省财政问题》《浙江潮》第 81—82 期,第 570 页。

山、常山等 13 个县的县合作金库以筹备处名义开始营业；八都、曹娥、小顺、太平等 13 处成立了乡区办事处。据统计，到 1939 年底，省县合作金库已吸收存款 2311 万余元，余额 243 万余元，放款总达 1124 万余元，其中 23% 左右为信用放款，25% 左右为运销放款，生产、消费、仓储、水利等放款次之。^①

由于采取了以上这些有利于财政的新措施，浙江省财政收入有了较大幅度的增加。1938 年上半年省财政仍处于紧缩中，而到了下半年却有了结余。从 1937 年 7 月至 1938 年 12 月，这一年半中，省库实际收入数为 32248758 元，而支出数为 26682775 元，收支相抵存余达 5565983 元。^②正如黄绍竑所说：“一年以来，财政收入，不但不因战事之影响而短少，在量的比例上，反较未开战前略有增加。”^③当 1938 年 8 月程远帆移交时，省库存款约 200 万元，黄祖培接任未及半年，除支应军政各费外，库存增加了 300 万元，战时浙江省财政确实好转了，但浙江省人民的负担也加重不少，且与各方利益发生了矛盾。因为黄祖培平时做事，没有法令章则根据的，他就不敢去做，所以他的整顿捐税、税率，一律依照规定办理。但是，浙江省捐税章则，一向是订得严，行得宽，而黄祖培上任后，把原有章则条条执行，迫使纳税人十足缴纳，如有隐匿，认真罚办，罚金数目较多，人多怨愤。上述卷烟公卖，与帝国主义的英美烟草公司利益冲突，对国民政府中央的卷烟统税亦不无影响，财政部曾以公卖有违约章作理由，责令停办，而浙江省以卷烟公卖费取之于中国吸户，与英美公司无关，且事关抗战需要，中国吸户乐于输将，不肯撤销，遂改名卷烟管理费，继续征收。黄祖培以赋税收入为省库支柱，遇有违章案件，就照章处理，对当地士绅和国民党省党部中人请宽免究的，常常婉辞拒绝。如当时任国民党浙江省党部书记长的方青儒，曾有一批纱布被扣，请求黄祖培放行，黄不但没有答应，反而密电经办机构即时从严处分。再如当时的中国银行杭州分行经理金润泉，有一批青油未缴税费，被青油查缉处扣留，请求放行，黄祖培亦密电从严查办。这就引起了国民党 CC 分子和豪绅们的怀恨。而且，因为对违章案件的严格处分，罚金给奖的数目自然增大，另一方面由于税收的急剧增加，超收奖金也为数甚巨，这些亦为当时一般人所指责。黄祖培外受英美帝国主义的攻击，内受财政部的斥责、省党部的反对、地方士绅的怨恨，颇有四面楚歌之虞。当时浙江的国民党 CC 派和省主席黄绍竑不睦，遂集中于财政措施，向国民党中央控告，省府委员兼教育厅长许绍棣实主其事，未料国民党中央将控告原文发交省政府处理，其中所控各节与事实颇多出入，黄绍竑即在总理纪念周中公开报告，逐一驳斥，认为浙江战时捐税、税率均照中央规定，并未擅行加增，根据财政方针所执行的各项财政措施，事前均经省府会议通过，某些委员在开会时既未反对，而于会后向中央告状，于理实欠允当，财政厅不过执行省府决议，倘有不合，亦应由省政府负责。^④言语之间，颇给许绍棣等人以难堪。CC 分子心有未甘，又于浙江省临时参议会开会时，联络参议员，对黄祖培集中火力大肆责难，黄祖培也有恃无恐，利用抗战的帽子，根据法令，严辞答辩，不稍屈服。因责难者大半从私人利害出发，对省财政措施的真实情况，未甚明瞭，责问各点，或与事实不符，或多隔靴搔痒，未中要害。而黄祖培经此风波后，亦开始对地方人士有所拢络，与当地有权势之士绅，如余绍宋、徐青甫、张忍甫等竭力交欢。一面停征卷烟管理费、改变火柴公卖办法，以减少矛盾，惟对于国民党省党部方面，则采敬而远之的态度。^⑤

① 楼子芳著：《浙江抗日战争史》杭州大学出版社 1995 年版，第 127 页。

② 陈松林：《浙江之战时财政》《浙江潮》第 70 期，第 376 页。

③ 《黄季宽先生抗战言论集》江南出版社 1940 年版，第 100 页。

④ 黄绍竑：《本省财政问题》《浙江潮》第 81—82 期，第 571 页。

⑤ 张履政：《国民党统治时期浙江省财政厅见闻》，《浙江文史资料选辑》第 4 辑（1962 年 12 月），第 138 页。

三

随着战争的延长和持久,国民政府中央的财政困难日益严重,各省地方政府的战时财政也窘态尽现。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的想法。此外,抗战进入相持阶段后,粮食奇缺,粮价飞涨,而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。为此,国民党于1941年3月召开了五届八中全会,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。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4个,其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,国民政府于1941年6月在重庆召开第三次全国财政会议,通过了财政部提出的《遵照八中全会通过改定财政收支系统实施办法案》等提案,由国民政府公布施行。

国民政府第三次全国财政会议所决定的财政收支系统的重新划分,对于抗战后期的浙江省地方财政影响重大。在中国近代史上,中央与地方的财政划分一直是个难题,北洋政府时期,虽有民国二年(1913)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精来源,使他们不得不听命于中央。这一改革,在抗战的非常时期,无疑具有一定的积极意义,因为它有利于全国财政的统一,有利于集中全国的抗战力量。但如果从财政在平时自身所固有的独立性来观察,此次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,也具有一定的消极性。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。^①而且中央与县区间毕竟距离较远,事实上不能无省区为之承上接下。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

^① 《浙江省政府主席黄绍竑演词》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。

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^①,因此,乡村的中小农民备受痛苦。

与当时全国的其他各省一样,抗战后期的浙江省财政已远不如前。自1942年起省一级财政并入国家财政,中央核定各省的预算额,如1945年浙江省仅为45000万元^②,与1937年浙江预算30232498余元相比,增加不到15倍,而当时物价已上涨2000倍左右。^③县级财政(即自治财政)也已岌岌可危。按照第三次全国财政会议所通过各决议案的规定,县市及乡镇属自治财政系统,以自给自足为原则,田赋(土地税)全部归中央,以15%拨补县市,原有地方征收之营业税、契税亦归中央,连同印花税、遗产税等,每年按纯收入的百分比拨补县市,其他再按规定的税源由县征收,这样,改制后的浙江省县地方财政情况,较改制前相差很多,主要原因是:第一,自治税捐的空虚。1942年改制后,地方税捐经整理后,统一税目为房捐、警捐、自治户捐、行为取缔税、使用牌照税、营业牌照税、山地收益捐、屠宰税8种(1943年后停征自治户捐,在营业税下带征三成作为弥补),各县设立县税征收处专责征收。但上述税捐,只有屠宰税一项尚称可靠,其他税捐皆不免陷于苛扰。最为社会各界批评的就是山地收益捐,因为许多地方设卡稽征,百货皆征,类似通过税,引起许多纠纷。第二,中央拨补数太少。在财政收支改制前,浙江的市县财政,省款拨补数占总收入的60%,改制后骤然减少,例如田赋,改制前浙江省以田赋正附总额的68%为各县所有。自中央接管田赋改征实物以后,每年就实征数提拨13%补助各县,数量较前减少53%,而且实物折市的价格又极低,还常常拖延拨付时间。再如营业税,改归中央后,因征收情形不能随物价上升而有显著之进步,使市县收入受到相当影响。第三,县市支出庞大,地方政府无法应付。地处前线的浙江各县,由于承办的国家事务至为繁重,如修筑道路机场、建筑国防工事、运输军粮实物,乃至征兵、征实、募债等,支出费用极为浩繁,实际得到上级补助的款项为数甚少,大部分均为地方临时筹派。为谋各县市收支平衡,1943年浙江省政府曾举办3种乡镇事业费(户捐、劳役捐、荒地捐),1944年征收乡镇公粮,以资弥补,但未能得到中央的许可,中途只得停征。另外,中央政府亦于1943年订颁整理自治财政纲要及有关章则,将各县按先后缓急分期整理,由主管人员、法团代表、民意机关合组县市财政整理委员会,分组负责办理,主要任务在整理自治财政的捐税、公有款产、县市此前所负的债务、乡镇造产的推行、各项收支的调整、财务行政机构的健全等等。但整理结果,对整个县市地方财政没有多大的补救,绝大部分县市仍以摊派和苛杂为挹注,如在1945年度预算内,各县大多列有“人民捐款”收入一项,原意为量力劝募,使私自摊派变成公开合法行为,但结果事与愿违,列数少的县份还是不能适应支出,于事无补;列数过多的几占总收入半数或1/3以上,或有较课税收入多三、四倍者^④,与摊派无异。据1943年度和1944年度的摊派、军事征购或有关军事、政治各项费用统计,其中泰顺等县,现金438352628元,菜油18228斤,猪肉17045斤^⑤,致使人民遭受极大的痛苦,引起民间及舆论的不满。对以上情况,黄绍竑也不得不承认,而且感叹地说:“县府遂变至为怨府,距亲民爱民之道远矣!”^⑥

① 陈昭桐主编:《中国财政历史资料选编》第十二辑(下),中国财政经济出版社1990年版,第113页。

② 楼子芳著:《浙江抗日战争史》杭州大学出版社1995年版,第276页。

③ 杨荫溥著:《民国财政史》中国财政经济出版社1985年版,第159页。

④ 陈松林:《浙江战时经济史料》《浙江经济月刊》第一卷第二期,1946年8月。

⑤ 孙文学主编:《中国近代财政史》,东北财经大学出版社1990年版,第379-380页。

⑥ 黄绍竑著:《黄绍竑回忆录》广西人民出版社1991年版,第510-511页。

总之,自1942年财政收支系统改制直至抗战胜利,浙江省及各省市的财政均在不敷状态中,即使在胜利初期、复员开始后,县级财政仍困难异常,遭受打击最大的是豁免田赋,接着是取消捐献与苛杂,县级收入骤然减少,弥补的方法一时又找不到,加之物价又上涨,各项事业难以维持,员工待遇低得不能生活,县财政陷入休眠状态。^①

四

综观抗战前期的浙江省财政^②,在严重的财政危机面前,浙江省政府进行了财政改革,取得了较大的成效,使浙江的抗战度过了最困难的岁月,迎来最后的胜利。当时财政改革所采取的方针至今仍有一定的借鉴意义,简单归纳如下:

第一、自给自足的方针。抗战时期整个国家财政是非常困难的。所以各省战时财政必须各谋自给自足,而浙江省的情形更是特殊,它处在中日战线的东南侧,浙江与中央的交通随时有被敌人截断的危险,从军事上说它必需准备单独作战的能力,因此财政上的负担更重。所以浙江的财政尤其需要逐渐走上自给自足的道路,开辟大量而且简便的财政来源,以增强浙江的抗战力量。

第二、量出为入的方针——根据财政支出的需要来筹措财政的收入。中国财政史上历来有“量入为出”和“量出为入”两种原则,究竟孰优孰劣,要根据具体情况来选择。在中国封建社会的很长一段时期,由于政治未充分发达,采用“量入为出”的原则比较多。到了近代,由于国家职能的扩大,公共福利需要增加,已经逐渐转到后一原则。在抗战时期,国民政府一切都以“军事第一,胜利第一”为原则,只要是对于争取抗战胜利有益的事业就要筹办。所以,战时的财政必需根据“量出为入”的原则。当然,这会导致省财政概算的庞大,加重人民负担。但在当时全省半壁河山沦陷、税源地域缩小的情况下,这是不得已而为之的办法。

第三、采取公卖、专卖、专运等经济统制的方针。近代以来的战争,不但是交战双方军力的对比,而且是整个国家政治、经济、人力、物力的总比拼。为了争取抗战的胜利,浙江和其他国统区一样,实行了战时经济统制政策,把平时经济的各个方面转入战时轨道,建立以军事为中心的国防经济体系;努力发展生产,满足军事需要;采取行政干预和经济手段,在高度集中统一的条件下,对金融、外汇、物资、贸易、物价等实行统制。战时经济统制,是在战争情况下,国家政权按照战争的需要,利用国家行政的、法律的力量,采取强制的手段,直接干预或管制国民经济的各个主要部门以及社会生产、分配、流通、消费的各个主要环节。这种体制从总的来看,对于坚持抗日战争、促进浙江后方经济的发展起到了一定作用。当然,经济统制政策是在非常时期从服务于战争的目的出发,以强力实行的,不可能从根本上解决和克服社会经济的深层次问题。经济统制也产生了一些弊端,如一部分官僚的贪污受贿、假公济私的腐败行为愈演愈烈和国营事业效率低下的问题等,都值得警惕。在当今的财政体制改革中,我们应该从制度上明确政府与市场的分工与合作,将市场运作与政府必要的管制有机地结合起来。

(作者 潘国旗, 杭州师范大学政治经济学院教授)

(责任编辑:徐志民)

① 陈松林:《浙江战时经济史料》《浙江经济月刊》第一卷第二期,1946年8月。

② 1941年后财政收支系统改制,省级财政取消,抗战后期的浙江省财政自当另论。