

中国财政通史

项怀诚 / 主编

中国财政通史



中国财政经济出版社

项怀诚 主 编

贾 康 副主编

中国财政通史

中华民国卷

刘孝诚 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政通史. 中华民国卷/项怀诚主编. 刘孝诚著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.7

ISBN 7-5005-8944-1

I. 中… II. ①项…②刘… III. 财政-经济史-中国-民国 IV. F812.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 074675 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京外文印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 16 开 20.75 印张 480 000 字

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—4 000 定价: 780.00 元(全十二卷)

ISBN 7-5005-8944-1/F·7784

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



作 / 者 / 简 / 介

刘孝诚 1954年生，中南财经政法大学教授，财政学专业硕士生导师。现任中南财经政法大学中国财政史研究所副所长，中国财政学会财政史专业委员会副秘书长。曾参与财政部《中国农民负担史》的研究与撰著；财政部“中国财政博物馆”布展大纲的研究；与人合著教材《中国财政史》等；有专著《依法治财简论》；主编教材《关税》；合著《中国税制》及工具书《财经大辞典》等；在《财政研究》、《财贸经济》等核心期刊上发表学术论文50余篇。

中国财政通史

- ◆ 中国财政起源和夏·商·西周 卷
- ◆ 春秋·战国·秦·汉 卷
- ◆ 魏·晋·南北朝 卷
- ◆ 隋·唐 卷
- ◆ 五代·两宋 卷
- ◆ 辽·金·元 卷
- ◆ 明代 卷
- ◆ 清代 卷
- ◆ 中华民国 卷
- ◆ 革命根据地 卷
- ◆ 当代 卷
- ◆ 大事记

责任编辑 / 刘瑞思

封面设计 / 颜 黎





说明

中国财政通史

中华民国卷

本卷书稿首先要感谢的是中国财政经济出版社刘瑞思编审的精心而专业的编改，同时在撰写过程中得到肖刚、雷莉玲、聂中美三位年轻人的大力相助；修订中得到青年学者蔡志新博士提供的建设性意见和董玮琛、张永慧、施雅三同学的部分文字补订。



主·编·简·介

项怀诚：1939年2月生，江苏吴江人。1983年加入中国共产党。1960年7月参加工作，山东大学中文系汉语语言文学专业毕业，大学文化，高级经济师。

1960年7月山东大学中文系汉语语言文学专业毕业后在中科院计算技术研究所当研究实习员。

1963年1月至1986年6月，在财政部工作，历任副处长、副司长。

1986年6月至1992年5月，任财政部副部长、党组成员。

1992年5月至1994年7月，任财政部副部长、党组副书记。

1993年至1998年5月，任国务院扶贫开发领导小组副组长。

1994年7月至1995年1月，任国家税务总局副局长、党组副书记。

1995年1月至1998年3月，任国家税务总局副局长、党组书记（部长级）。

1998年3月至2003年3月，任财政部部长。

2003年3月，任全国社会保障基金理事会党组书记、理事长。

清华大学、中国人民大学、武汉大学、国家行政学院、财政部科学研究所兼职教授。

中共第十五届、十六届中央委员。



副·主·编·简·介

贾康：1954年生，经济学博士，博士生导师。现任财政部财政科学研究所所长，中国财政学会副会长兼秘书长，财政部高级技术职务评审委员会副主任，《财政研究》主编。中国税务学会、中国金融学会和中国国债协会常务理事，北京市人民政府特聘专家，福建省人民政府和安徽省人民政府顾问，西藏自治区人民政府咨询委员，中国人民大学、国家行政学院等校特聘教授。国家“十一五”规划专家委员会委员。1995年享受政府特殊津贴。1997年评为国家百千万人才工程高层次学术带头人。1988年曾入选亨氏基金项目，赴美国匹兹堡大学进修一年。多次主持国家级、部委级课题和国际合作研究项目，参加国家经济政策制定的研究工作，2002年6月24日受朱镕基总理之邀和2003年6月27日、2004年5月18日、2005年7月12日和8月22日受温家宝总理之邀座谈经济工作。

主要著作有《财政本质与财政调控》、《转轨中的财政制度变革》等10余部。在《经济研究》、《中国社会科学》等刊物和《人民日报》、《经济日报》等报纸上发表论文、文章700余篇。曾获第十届孙冶方经济学奖，中央国家机关青年优秀论文一等奖，全国纪念党的第十一届三中全会十周年理论讨论会论文奖，全国财政科研成果一等奖。

目
录

第十二编 中华民国财政

中国财政通史

中华民国卷

第一章 推翻帝制后的中国社会	(3)
第一节 动荡的政治背景	(3)
第二节 发展中的国民经济	(8)
第三节 近代西方思想东渐	(17)
本章小结	(21)
第二章 现代财政模式的尝试与建设	(22)
第一节 财政预决算制度	(22)
第二节 现代税制的创建	(26)
第三节 征税机构的沿革	(49)
第四节 中央与地方收支划分	(52)
第五节 理财机构及财政监察系统	(58)
本章小结	(64)
第三章 民国财政收入	(71)
第一节 传统税捐	(71)
第二节 新生税捐	(90)
第三节 公债收入	(114)
第四节 公营经济收益	(126)
第五节 货币发行收入	(139)
本章小结	(151)
第四章 民国财政支出	(156)
第一节 军事支出	(156)
第二节 行政支出	(166)
第三节 经济建设支出	(172)
第四节 科教文卫及其他支出	(197)
本章小结	(208)
第五章 地方财政体系	(213)



第一节 地方财政演变	(213)
第二节 杂项等收入	(215)
第三节 地方财政支出	(231)
本章小结	(246)
第六章 孙中山等人的理财思想	(249)
第一节 西方财政学说在中国的传播	(249)
第二节 孙中山及三民主义	(251)
第三节 其他理财人物评介	(257)
本章小结	(269)
附录一 民国时期地方滥发钞票略例	(274)
附录二 中华民国若干年份财政预算（报告）收支数	(295)
参考书目	(322)

第十二编

中华民国财政

中华民国的38年，无论是政治、经济、文化、社会哪个方面都表现出多元混乱的局面。但总体上看，它又是中华民族争取独立和解放的38年，是中国人民从沉沦中崛起的38年，是中华民族从分裂走向统一的38年。从财政历史的角度看，这38年更是中国几千年的财政历史文明中，扬弃传统走近现代的重要一环。它的重要，在于它在财政税收制度方面的突出表现：整顿田赋；革除工商恶税；实行新型税收制度；争取关税主权；划分中央和地方财政收支；创设财政预决算程序；创建财政监督体系；以及救亡图存的战时财政和国家信用制度的尝试等等，都为中国财政制度的现代化与科学化提供了可贵的经验与借鉴。



第一章

推翻帝制后的中国社会

中国财政通史

中华民国卷

第一节 动荡的政治背景

一、武昌起义与中华民国诞生

1840年的鸦片战争使凭借工业革命强大起来的西方资本主义列强用武力敲开了消极自守，封闭了几个世纪的中国大门。资本主义列强的入侵，既打破了中国封建政治经营了两千多年、铁幕般的封建统治机制，同时，又在积怨至深的封建势力与人民大众的矛盾的基础上形成了一对新的社会矛盾——外国侵略者与中华民族的矛盾。这两对社会矛盾促使一代又一代仁人志士或为救民于水火，或为救国于沦丧，进行了前赴后继的奋斗。以摆脱和推翻腐朽清王朝统治为首要目标的武昌起义，正是这种奋斗的集中表现（参见图1-1）。

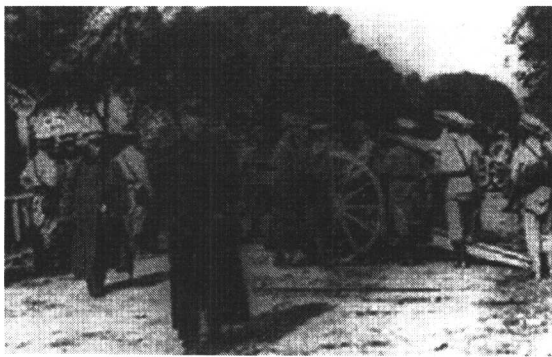


图1-1 1911年10月10日，武昌起义爆发。图为武昌城外革命军炮队隔江轰击敌军。



鸦片战争后，西方列强带给中国人民掠夺与凌辱的同时，也给中国人民以强烈的警示：贫穷者不可立身，落后者难以胜战！贫穷与落后的根源何在？如何富国强兵？朝野志士都在思索着，探求着。代表统治阶级利益的统治者和士绅只愿意在不动摇传统社会格局的基础上，学习西方先进技术，发展社会生产力。然而，一切仅限于经济范畴的努力（如洋务运动），不仅不能救国，反而劳民伤财。与此同时，一批学习和了解西方先进文化和社会民主政治制度，并有志于救国救民的志士成长了起来。孙中山（1866—1925年）先生是这批先进分子的优秀代表。他一生致力于寻求民族解放的道路，致力于推翻中国腐朽的封建统治，自其于1894年创建革命组织“兴中会”，宣传革命思想，鼓动起义暴动，经十余年奋斗，其思想开始影响中国新兴资产阶级及知识青年。其追随者先后经历了十次起义的失败和牺牲，最终在1911年10月10日举行的第十一次起义——武昌起义中取得成功。

武昌起义得到各省的纷纷响应，相继通电摆脱清朝廷，宣布独立，从而瓦解了清朝廷的统治，迫使清朝廷退出了历史舞台。1912年1月1日，孙中山在南京宣布建立中华民国，就任临时大总统。各省追随孙中山先生，统一于中华民国。

中华民国的诞生，结束了中国历史上延续两千年之久的封建王朝，标志着中国历史步入了新的世纪。在社会政治经济制度和思想文化等方面呈现出黎明的曙光。

二、内战与抗击侵略

民国时期以1937年初为界，前后分为两个性质不同的阶段。这两个阶段的共性是自始至终充斥着战争。

中华民国虽然在孙中山先生崇高威望的基础上于1912年1月1日在南京建立，但清朝的旧军阀袁世凯在帝国主义列强支持下，凭借强大的北洋军实力，迫使孙中山不得不让出临时大总统职位。3月10日，袁世凯在北京就任临时大总统，中华民国开始了北洋军阀统治的北京政府时期（亦称北洋政府时期）。袁世凯对外投靠帝国主义列强，对内推行独裁专制，完全背叛《中华民国临时约法》（参见图1-2），除了挂着“中华民国”的名号，实际上仍然实行封建专制统治。1916年，袁世凯复辟帝制，激起全民共愤，举国哗然。

复辟帝制失败后，以段祺瑞为首的皖系、以冯国璋和曹锟为首的直系、以张作霖为首的奉系军阀先后控制北京政府。在此期间，西方帝国主义列强加紧对中国的侵略和争夺，利用他们各自扶植的地方军阀，相互之间连年混战，使中国陷入极端混乱的局面（参见图1-3）。

这期间，孙中山为了实现真正的民主共和，凭其坚韧意志，百折不挠，仅据“两广”一隅之地，坚持革命，继续奋斗。与此同时，一批受共产主义思想影响的知识分子，如陈独秀、李大钊等也在思想文化领域发起民主启蒙运动。经过1919年的“五四”运动，1921年7月成立了中国共产党，后来逐步形成反帝反封建的民主革命纲领。在苏联和共产国际的帮助下，推动孙中山改组国民党，实现了国共两党的第一次合作，在“联俄联共，扶助工农”的旗帜下，联合广大的工农群众，培育革命力量，掀起了轰轰烈烈的国民革命，从而为国共合作下的、以打倒封建军阀统治为目标的北伐战争奠定了基础。

然而，就在北伐战争即将取得全面胜利的1927年4月和7月，以蒋介石和汪精卫为首的国民党右派先后背叛了革命，疯狂镇压共产党人和广大人民，从而挑起了国共两党长期的残酷斗争。

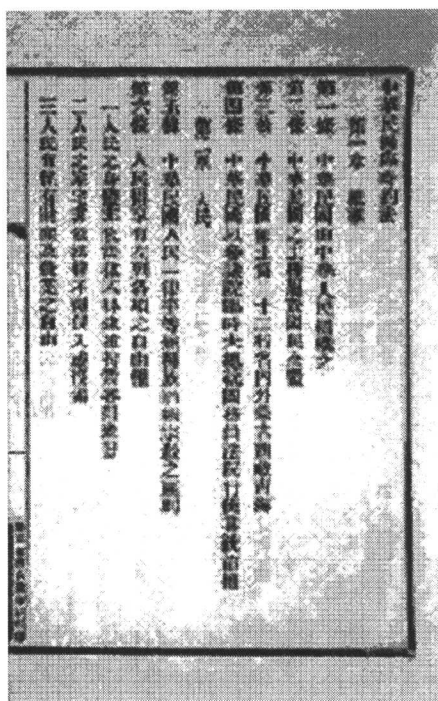


图 1-2 《中华民国临时约法》之一页



图 1-3 图为清末列强在中国划分的势力范围

1928年6月,奉系军阀张作霖在沈阳皇姑屯被炸身亡。12月29日,其子张学良宣布改旗易帜,归顺南京国民政府。至此,南京国民政府基本实现了全国统一。

同一时期,中国共产党不屈不挠,以武装斗争反抗国民党的镇压政策,发起武装暴动,实行土地革命,建立了工农红军和农村革命根据地,逐渐形成了以毛泽东提出的“农村包围城市,武装夺取政权”的理论。1931年11月,以毛泽东为主席的中华苏维埃共和国在江西瑞金成立。从蒋介石国民政府在南京成立的1927年到日本帝国主义全面进攻中国的1937年,10年间,国民党除了继续新军阀之间的“逐鹿中原”^①的战争之外,始终没有停止以大量军队扑灭共产党的星星火种。蒋介石在击败国民党几大实力派、基本稳定了其统治以后,立即大规模“围剿”中国共产党和红军。红军在第五次反“围剿”失败后被迫长征。

早在1931年,日本军国主义政府通过驻华日军发动了“九·一八”^②事变,侵占了我们东北三省,建立伪满洲国,并不断扩大对中国的侵略。全国各界民众要求抗日救亡,但蒋介石南京政府却采取“先安内,后攘外”的政策,继续“剿共”。1935年华北事变^③后,蒋介石迫于全国高涨的民族情绪,不得不调整内外政策,开始和共产党谈判,进行抗日的准备。1936年西安事变^④后,国共内战基本结束。1937年7月7日,日本发动卢沟桥事变^⑤,中华全民族抗战爆发,国共实现第二次合作。在八年抗日战争中,日军所过之地,烧杀掠抢;前方后方,全民抗战,死伤的中国血壮男儿高达三千多万,因战争致死致伤的老少妇幼以及财产损失更不知几何。

在抗日的正面战场上,国民党军队在淞沪、太原、徐州、武汉等会战中英勇抵抗,付出了重大牺牲,有效地消耗了日军的有生力量。共产党领导的八路军、新四军等在敌后战场上广泛开展游击战争,有力地钳制、打击了日军。两个战场相互依存,相互配合,相互支持,全民族形成空前团结、一致抗日的局面。但是,随着战局的变化和日本对中国抗战阵营的分化,国民党内部汪精卫集团变节投敌,于1940年3月在南京建立伪国民政府;国民党主流派——蒋介石集团依然坚持抗战,组织军队继续抗击日军的进攻,甚至发起某些攻势作战。中国共产党坚持和扩大敌后游击战争,是抗日战争的中坚力量。

1945年8月15日,日本宣布无条件投降,中国抗日战争取得全面彻底的胜利。

① 如“蒋桂战争”、“蒋冯阎战争”等,均为新军阀之间为争夺统治权的战争。

② 1931年9月18日,日本驻在中国东北境内的关东军突然炮轰沈阳,并同时进攻吉林和黑龙江,由于中国国民政府的不抵抗,1932年1月,东北三省全部沦为日军占领地。

③ 1935年发生日本侵略华北和民国政府在华北丧权辱国的一连串事件。5月,日本向民国政府要求华北统治权。7月,民国政府派何应钦函复日本在华北的驻军司令梅津美治郎,基本接受了日本的要求,是谓《何梅协定》。10月和11月,日本侵略者相继策动汉奸暴动和发起所谓“华北五省自治”运动,并成立“冀东防共自治政府”。12月,民国政府指派宋哲元等成立“冀察政务委员会”,以满足日本“华北政权特殊化”的要求。

④ 1936年,在日本帝国主义不断扩大对华侵略之时,蒋介石不仅不抵抗外侮,反而继续进行内战,并派东北军张学良和十七路军杨虎城到陕甘一带“剿共”。张、杨受共产党统一战线的影响,与红军停战,蒋介石不仅斥责张、杨所为,而且调集嫡系部队到豫陕边境胁迫张、杨继续“剿共”,12月上旬,蒋介石到西安督战,并杀害抗日青年,于是张、杨实行了兵谏,在临潼华清池武装扣押了蒋介石。事变发生后,共产党向蒋介石申明民族救亡大义,促使其放弃内战,建立抗日民族统一战线。25日,蒋介石被释放回南京。

⑤ 也称“七七事变”。日本帝国主义向中国发动大规模侵略战争的开始。1937年7月7日夜,在北平宛平的日本侵略军借口一士兵失踪,要求进宛平搜查,并要求中国驻军撤出宛平城,遭拒后,日军即行炮轰宛平城和芦沟桥,当地中国驻军第二十九军官兵奋起抵抗。8日,中国共产党通电全国,号召全民抗战。17日,蒋介石在庐山发表谈话,正式宣布对日抗战。



日本帝国主义投降了，国共两党短暂的合作成为历史——国共两党在建立一个什么样国家问题上的矛盾最终演变为一场新的战争。1946年6月，全面内战爆发。1947年夏秋之际，人民解放军由战略防御转入战略进攻。经过辽沈、淮海、平津三大战役，国民党军队大部分主力被歼。1949年4月22日，中国人民解放军占领南京，南京国民政府灭亡。同年10月1日，中华人民共和国在北京成立。这场武装冲突历时3年，双方各以百万军队相对抗，战火遍及全国每一角落。虽然最终以蒋介石国民政府败走台湾而结束，但留给大陆的是一个残破不堪的“乱摊子”。

战争是中华民国38年历史的时代特征。这种时代特征是这个时期政治激荡的表现。同时，这种时代特征深远地影响着这个时期的社会经济生活，尤其是它迫使国家财政在这个时期表现为典型的战时财政。

三、多元、开放、混乱的社会

客观地看，民国政府38年的统治历史可以归纳为多元、开放、混乱并存。

它的多元，表现在各个方面。

首先，是政治主体的多元并存。1911年的辛亥革命推翻了清王朝的一统专制，同时各地封建军阀纷纷割据，群雄并起。尽管1912年以孙中山先生为旗帜的民主革命派在南京宣布了中华民国的成立，但最终不敌封建旧军阀势力的胁迫而让权于以袁世凯为首的北洋军阀。北洋军阀政府并没有消灭军阀割据而归为一统，相反，由于袁世凯对《临时约法》的背叛，促使民主人士重又团结在孙中山先生的周围，在广州形成了新的政治中心，而且这个政治中心不断发展壮大，直至推翻北洋军阀政府。与此同时，在世界民主革命运动的影响下，以马克思列宁主义为理论指导的中国共产党诞生，并成为重要的政治抗衡力量。再加上日本帝国主义的侵入及其扶植的伪满政府和汪伪政府等等，在民国的38年中，从未有过真正意义上的政治统一。

其次，是经济方面的多元并存。民国经济在清末的基础上有所发展，外国资本、公营官营资本、私有资本都有不同程度的扩大。从产业上看，矿冶、机械制造、交通运输、纺织制衣、食品加工、金融服务等都渐成规模，但外国资本和公营官营资本始终处于强势地位，私人资本在其夹缝中，仅在纺织和食品加工等加工工业领域有所发展。

再次，是文化上的多元并存。这是中国20世纪初期最突出的表象。鸦片战争以来，西方文化的东渐，一批又一批留学归国人士对西方文化的推崇和介绍，逐渐在思想文化领域形成了以追求自由民主为目标的新文化运动。与此同时，俄国十月革命的成功也给中国知识分子指出了一条救国图存的道路，致使共产主义运动迅速发展。然而，封建势力仍然盘踞在政治舞台上，加上根深蒂固的封建文化和思维方式的普遍存在，社会上各层次人们的多种思想意识交织并存。

政治、经济、文化等方面既能够多元并存，本身就已经表明它们在一定程度上开放。

中华民国的38年，是中华民族争取独立和解放的38年，是中国人民从沉沦中崛起的38年，是中华民族从分裂走向统一的38年。总之，是中国社会从传统向现代、由落后向进步转变的38年，中华人民共和国的成立就是这种变化的结果。