



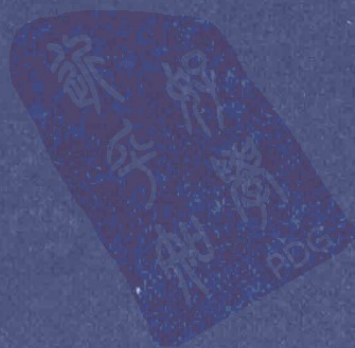
中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室
总编 李 新

中华民国史

第九卷
(1937—1941)

下

吴景平 曹振威 著



中华书局



中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室

总编 李 新

中华民国史

第九卷

(1937—1941)

中华书局

第九章 国统区的财政金融与经济

第一节 国民政府的战时经济体制的确立与运作

1937年“七七”事变爆发后,国民政府在确定和实施军事抵抗的过程中,对经济体制逐步进行了调整,使之适应抗战的需要,从而形成了战时经济体制。战时经济体制主要包括指导经济体制运作的经济纲领和基本政策,以及实施这些纲领政策的基本机构。

一 战时经济纲领和基本政策的制定

1937年中日战争全面爆发后的头半年里,国民政府颁发过一些带有战时经济统制性质的文件,如《非常时期安定金融办法》、《战时农矿工商管理条例》,有过一些较具体的规定。而在1938年3月底举行的国民党临时全国代表大会分别通过了《抗战建国纲领》和《非常时期经济方案》。其中《抗战建国纲领》的经济部分共八条:(1)经济建设应以军事为中心,同时注重改善人民生活,本此目的,以实行计划经济,奖励海内外人民投资,扩大战时生产。(2)以全力发展农村经济,奖励合作,调节粮食,并开垦荒地,疏通水利。(3)开发矿产,树立重工业的基础,鼓励轻工业的经营,并发展各地之手工业。(4)推行战时税制,彻底改革财务行政。(5)统制银行业务,从而调整工商业之活动。(6)巩固法币,统制外汇,管理进出口货,以安定金融。(7)整理交通系统,举办水陆空联运,增筑铁路公路,加辟航线。(8)严禁奸商垄断居奇,投机操

纵,实施物品平价制度^①。这八条经济纲领,涉及到战时的生产、流通、财政、金融等方面。而会议通过的《非常时期经济方案》分别提出了各个经济领域的基本政策,主要内容如下:

(一)推进农业以增生产 1. 农民生活应使安定;2. 有用作物之生产应使增加;3. 大宗农产品应设法积储调剂;4. 农村经济应使活动;5. 土地分配应逐步改进。

(二)发展工矿以应供需 1. 固有工矿设备应设法保存,以充实内地生产能力;2. 国防急需之工厂应积极筹设,政府除保全原有生产力之外,更应创造新生产能力;3. 燃料及动力应妥筹供给;4. 农村手工业应提倡促进;5. 民营事业应扶植奖导;6. 资本与劳工之利益应兼全并顾。

(三)筹办工垦以安难民 提出安置难民从事生产工作,以增加抗战力量,其中最重要的方式是垦荒,要求于最短期内勘定各省荒地,办理难民移垦登记,并拟定各项垦殖实施办法,次第施行。

(四)发展交通便利运输 1. 国内交通线路应加速添设,包括铁路、公路和内河航线;2. 国际交通线路开辟扩充,包括铁路、公路、电信和航空。

(五)分别地区调剂金融 1. 沦陷区;2. 接近敌区;3. 距敌远区;4. 复兴根据区。要求以政府有关规定方法为经,以分区施行为纬,切实推行,期收良效。

(六)管理贸易以裕外汇 限制非必需品与奢侈品的进口,改善出口环境和发展出口产品生产,鼓励大量出口,以所得外汇巩固战时金融,发展国内贸易和生产事业。

(七)厉行节约以省物力 凡政府机关不必要之开支,不能即生效果之建设费用,均宜切实核减;至私人经济,应尽量节省物力财力,贡献

^① 秦孝仪主编:《中华民国重要史料初编》第四编《战时建设》(一),中国国民党党史委员会1988年,第50页。

国家,用于抗战^①。

国民党临时全国代表大会通过的经济纲领以及基本政策,成为以后几年里国民政府制订实施具体财经金融政策的基本依据。

1938年10月广州武汉失陷之后,抗日战争进入相持阶段,国民党当局更加重视确立起战时经济统制和经营方针,认为:“抗战现已进入第二阶段,经济建设,尤其西部各省之生产建设,必更加速其发展,始能适应抗战之需要。”国民党当局提出了应该厉行的四条原则:1. 确定工矿等业之统制方式,凡与国防有重大关系之工业以及重工业,自以国营为原则。但经中央许可,仍得由省经营之。其他矿业、轻工业、农业以及不带军用性之普通商业,则务必采奖励民营之方式。2. 确定工矿等业之经营方针,国营及省公营工矿等业,应均以供给国防需要、增进社会繁荣为方针,不以与民争利为目的;中央应尽必要范围内给予省营事业以积极的经济援助,减少地方困难,增进地方与中央联系;对于民营事业,中央应以扩大现时奖助总预算,予以保息、保债、垫款、贷款等进行积极辅助。3. 确定改进交通事业之计划。4. 确定各种工作完成之期限并严订考核程序^②。鉴于日本侵略者在前方区域日趋猖獗的经济侵略与掠夺活动,国民党当局还确定了不同地区的基本经济政策,沦陷区域之经济政策应以破坏为主,游击区域之经济政策应以保存资源、扶助民众为主,作战区域之经济政策应以免济敌以粮为主^③。换言之,让西部各省成为战时经济的基地,在统制基础上综合协调,调动中央与地方各种经济力量,发挥其生产建设之积极性,从而促进大后方经济建设,增强持久抗战的实力与物质基础;而在沦陷区、游击区、作战区则以

① 《非常时期经济方案》(1938年3月30日),《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》(五),第1—8页。

② 《西部各省生产建设与统制案》(1939年1月26日国民党五届五中全会通过),《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》(五),第36—37页。

③ 《巩固前方经济基础方案案》(1939年1月28日国民党五届五中全会通过),《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》(五),第38页。

破坏敌方经济、保存我方经济力量为原则。

随着战线的扩大和战事的持续,战时经济的负担十分沉重。1941年3月,国民党五届八中全会通过了《积极动员人力物力财力确立战时经济体系案》,认为中国战时“经济力之能否持久”,已成为中国抗战“最后胜利之关键”,进而指出基本经济对策为:“积极动员全国人、财、物力,加强战时经济体系,以求生产之增加、分配之公允,并厉行消费节约,务使一切经济之力量,得收全盘控制之运用。”会议制定了《战时经济体系基本纲领》,共十条:

(一)确认当前对敌经济斗争为胜利之主要关键,树立以军事第一与经济国防化之基本信念,确立战时经济体系努力之方针。(二)深切了解新时代国防经济政策之重要,并全力推行,以达到抗战最后胜利之目的。(三)限定最短期间,充实并调整各级经济机构。(四)动员全国专门人才,分配于各级经济机构中。(五)动员全国优秀青年,施行短期训练,充任经济抗战之战斗员。(六)动员全国工人、农民和妇女,分期加以组训,积极从事生产事业。(七)经济机构均依军事部署与科学管理,统一指挥,分层负责。(八)对人民经济活动,从生产到消费,应作有体系之计划统制。(九)对于金融、贸易、运输、生产等关键事业,以扩大国营,联合民营,加强联系等手段,使成为整个经济抗战集体。(十)厉行对敌经济斗争^①。

1941年12月太平洋战争爆发后不久,国民党五届九中全会订立了《加强国家总动员实施纲领》,从其内容来看,主要是关于经济总动员的。《实施纲领》提出了五项目标:1. 全国人民力量充分发挥,合理使用;2. 士兵之粮秣、械弹,供应无缺;3. 土地之使用竭尽其力;4. 一切物力之补充,继续不匮;5. 全国人民之生活能维持健康之水准。为达到这些目标,又提出了多项要求,其中与社会经济生产、消费、分配等直接相关的有:提高工作效能,增进物资生产;任何人劳力所获或所有之

^① 《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》(五),第43—45页。

物资,除本人及其他节约合理需要外,应尽量提供政府征购或借用,不得私作无益消耗或囤积隐藏;全国土地应受国家之统制;生活必需品之物价应由政府管制,严禁违法抬价^①。

战时经济纲领和基本经济政策的最突出的方面,就是强制性地要求各经济实体及其从业人员,均必须以发展战时经济为第一要务。对于这一点,国民政府及主管部门曾多次颁发相应的条例。

抗战爆发后不久,行政院便训令各省府:在抗战时期,各地工商企业应加紧生产和调节物品,不得自行紧缩和收歇,无论部分或全部歇业,均需事前呈请许可^②。待到1938年10月,国民政府在修正公布的《非常时期农矿工商管理条例》中明确规定:数十种经指定的农产品、矿产品和轻重工业品,“其生产者或经营者,非经经济部核准不得歇业、停业或停工。其已歇业、停业或停工者,经济部得限期令其复业复工”;指定各企业之员工不得罢市、罢工或怠工;但对所用原料为军用必需品者,制造非必需品而所用原料供给缺乏者,经济部得令其停业,并将其土地、房屋、机器、动力、材料、工具等移作其他用途^③。

这些,都是从消极方面来防止现有生产力的浪费。此外,更从积极动员和鼓励出发,推动社会经济的发展。

(一)奖励发展工矿业 1938年6月,国民政府颁布《工业奖励法》及《特种工业保息及补助条例》,凡应用机器或改良手工制造货物在国内外市场有国际竞争者,采用外国最新方法首先在本国一定区域内制造者,应用在本国享有专利权之发明在国内生产者,可申请奖励;凡实收资本在100万元以上,并且制造原动力机、电机、工作机器、冶制各种金属原料、采炼各种液体燃料、制造运输器材,其他经政府认可的重要

① 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》(下),第746—747页。

② 引自《文汇报》(1939年),《战时中国的经济动态》,第3—4页。

③ 重庆市档案馆编:《抗日战争时期国民政府经济法规》(上),档案出版社1992年版,第80页。

工业,得呈请保息或补助^①。一年之后,又把可申请奖助的重要工矿业确定为电气、机械、化学、纺织、农产制造、采矿、冶炼等七个行业,范围要比原先扩大;同时把实收资本的限额从100万元改为20万元,体现出对中小规模工矿业的重视^②。另外,除了保息和现金奖励之外,还扩大了奖助的方式,包括:减低或免除出口税、原料税、转口税及其他地方税捐,减低国营交通事业运输费,免除和酌减公有土地之地租,提供低息贷款、提供运输上的便利^③。为了发展战时急需的矿业,国民政府修订了《矿业法》,在重申“中华民国领域内之矿均为国有”的同时,允许各地在行政院核准后,可与外人合资经营矿业,但半数以上的股份应为中国中央政府或地方政府所有,并有半数以上董事系中国中央或地方政府之代表,董事长和总理由中国中央或地方政府所派^④。

(二)重视农业 在中央政府内设农产促进委员会,为发展农业的最高设计机构;设中央农业实验所,主管农业技术的推广运用。推广战前业已开始的合作事业,至1938年底,在国统区已有农业合作社3万余个。根据战时出现大量难民的现实,鼓励组织难民移垦,国民政府要求各省调查并划定垦区,拟订移垦计划和实施办法,帮助垦民建筑住所,以贷款的方式帮助垦民解决移垦第一年所需之食粮、农具、耕牛、种籽、肥料、饲料、种畜等,免交田租三至五年。国民政府有关当局并把拓宽农村金融业务视作战时农业经济发展之关键,设农本局主持之。财政当局要求各地金融机关设立农产仓库,增加农产押款,增放农田机器借款和农田水利借款,农民得凭存仓农抵押借款。起初,各金融机关仅以合作社为提供农贷之对象。1938年6月,财政、经济两部联合修正

① 《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),第155、157页。

② 《非常时期工矿业奖助审查标准》(1939年8月4日经济部公布),《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),第162页。

③ 《非常时期工矿业奖助暂行条例》(1938年12月1日国民政府公布),《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),第159—160页。

④ 《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),第80页。

通过了《扩大农村贷款范围办法》，规定农民组织亦得为贷款对象^①。至1942年1月，四联总处又决定，中央信托局和中国、交通、农民三银行发放农贷之对象，包括：1. 合作社、互助社、农会等农民团体；2. 以改进农业为目的之机关、团体、学校；依法登记之农场、林场、牧场等。农贷的种类也扩大为农业生产、农田水利、农业推广、农村副业、农产运销等方面^②。

（三）开发西南地区 抗战爆发后，国民政府有关机构在组织安排沿海工业内迁时，便有意地把资源丰富的西南地区作为重点接受地区。国民党中央政权移至四川后，不仅在政治上提升西南各省的地位，且在经济开发上予以重点扶持。1939年初，国民政府设立了西南建设委员会，由行政院院长孔祥熙任委员长，四川省主席张群为副委员长，有关各部的部长、各省主席为委员。国民政府把发展交通运输作为开发西南地区的重要措施，规划和兴建了多条省际公路、铁路干线。资源委员会、经济部亦以西南地区作为发展矿业、基础工业和其他工业的重点所在。

二 战时经济机构的进一步调整

1937年8月11日国民党中央政治委员会决定设立的国防最高会议，既是政治和军事领域大政方针的最高决策机构，也是经济决策的最高机构。国防最高会议的职权中包括对国防方针、国防经费、国家总动员事项的决定^③，在战时当然也包括了对重大经济问题的决策。至1939年1月，国民党五届五中全会设立了国防最高委员会，既取代了原国防最高会议，又明确代行中央政治委员之职权，国防最高委员会

① 《抗日战争时期国民政府经济法规》（下），第2—3页。

② 《抗日战争时期国民政府经济法规》（下），第14—15页。

③ 《国防最高会议组织条例》，《民国档案》1985年第1期，第59—60页。

委员长对于党政军一切事务,得不依平时程序,以命令为便宜之措施^①,经济决策权同样也高度集中了,这是战时经济体制进一步完备的标志。

从战时经济具体机构的设立和调整来看,起初国民政府试图通过强化军事部门的作用,来应付大规模战争的爆发所带来的经济问题。为了应付战争爆发对经济造成的混乱局面,国民党当局决定对战时经济“加以严密之组织,予以适当之调整,济以有力之援助”,以解除战争带来的困难,促进农、矿、工商百业之发展。1937年10月,在蒋介石的提议下,经国防最高会议议决,在军事委员会下设农业调整委员会、工矿调整委员会、贸易调整委员会。三个调整委员会的主要职责和使命,在于调剂农村经济,保育实业生产,保持国际市场,并“各就主管范围,督促管理,负责调整”^②;另在军事委员会设第三部管制矿产品和重工业品,设第四部管制农产品和轻工业品,设第六部管理交通运输,都体现了这方面的用意。

但是,上述军事部门与已有仍在发挥其职能的政府经济部门,如实业部、全国经济委员会等,显然有职权划分不清、机构重叠的问题,导致了经济决策和管理方面的混乱。为了适应战争持久化的需要,国民政府开始对经济机构进行较系统的调整。

1938年1月1日,国民政府对行政院进行改组,将实业部改组为经济部,为管理全国经济行政事务之机关,对于各地方最高行政长官执行经济行政事务,有指示监督之责^③。原直属于国民政府的全国建设委员会、全国经济委员会之水利部分,归并入经济部;原隶属于军事委员会与经济相关的若干机构,即第三、第四两部、资源委员会、农业调整委员会、工矿调整委员会,也并入了经济部。在经济部内,先后设置了

① 《国防最高委员会组织大纲》,《民国档案》1985年第1期,第60—61页。

② 《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》(五),第55—56页。

③ 《经济部组织法》,《抗日战争时期国民政府经济法规》(上),第1页。

农林、水利、矿业、工业、电业、商业、企业、管制、总务等司，农本、商标、度量衡、采金、物资等局，工矿调整、燃料管理、平价购销等处，资源、燃料等委员会。经济部的职权范围一度包括了战时中国主要生产领域（农、矿、工业）和商业领域，虽然下属机构众多，但大体上代表了一种高度集中的战时经济体制。

资源委员会由原属于军事委员会改隶经济部之后，职权范围扩大了，包括所有国营基本工业、动力工业和矿业企业的创办、经营和管理，统制所有战略物资的生产、收购和运销。战时资源委员会先后建立了数百个电气和工矿企业，是电力、燃料、矿产品和重工业品的主管机构。

原属于军事委员会的贸易调整委员会于1938年改隶于财政部；易名贸易委员会，主要职权为管制进出口贸易，推进对外贸易的发展，管理外汇、借款、易货偿债，从国外购货，对日伪进行经济封锁，自日伪占领区抢购重要物资等。

战前，国民政府行政院下设交通部和铁道部。1938年1月1日，铁道部被撤销，所经营管理之铁道事业归并入交通部；此外，全国经济委员会所属的公路处和军事委员会下属的水陆运输联合办事处，也都划入交通部。自此，交通部的职权范围大为扩展，全面负责国有铁路、公路、电信、邮政、航政事业的规划、建设和管理，对地方经办及民营之交通事业，亦有监督之责。

1938年初所进行的调整，是抗日战争爆发以来国民党当局对中央经济行政机构所作的全面、最系统的大调整。其结果是经济、行政职能基本上从军事机构中划分出来，统一于行政院系统。这并非意味着淡化经济的战时特征，恰恰相反，它实际上是为了适应战争持久化的需要，不再人为划分经济的“战时”和“非战时”性质，而是把所有经济机构都定位于为战争服务，从而大大加强了战时中央经济职能和权限的集中，有助于经济行政效率的提高，对战时后方各地社会经济的运作有着直接的影响。

随着战争的进展，特别是经济统制的全面实施，要求经济决策的集

中统一和贯彻实施的高效率,再次提上议事日程。1940年10月,在国防最高委员会内设立了中央设计局,蒋介石兼总裁,其中集中了一批专门人才,掌管全国政治、军事、经济建设计划和预算之设计与审议^①。这还只是个综合性的高层决策咨询机构。同年12月,决定在行政院内设立经济会议,1941年2月8日,行政院经济会议正式成立,开始办公,每星期开会一次,其职权范围为:“统筹战时经济”、“政府一切经济设施概由经济会议审定”,凡经济会议之议决案,以行政院之命令行之^②。经济会议以行政院院长(当时为蒋介石)为主席,行政院副院长(当时为孔祥熙)为副主席,委员包括财政、经济、军政、交通、农林、社会各部的部长,行政院秘书长和政务处处长,军事委员会参谋本部总长和次长、军令部部长、后方勤务部部长、军事委员会侍从室各处的主任,中央设计局秘书长,全国粮食管理局局长,中央银行总裁、副总裁,四联总处秘书长,资源委员会主任委员,贸易委员会主任委员,军需署署长,兵工署署长。指派侍从室第一处主任贺耀组为秘书长。行政院经济会议设各专门委员会,指派专门人员组织之。另在秘书处下设政务、粮食、物资、工资、运输、金融、贸易、合作、调查、检察、军事等组,分理各项事务。如检察组可派员前往各地,执行经济检察任务,以贯彻实施经济统制政策。

1942年3月29日,国民政府公布了《国家总动员法》,实施全面的战时统制。4月,行政院经济会议也相应改为国家总动员会议。此后,

① 中央设计局于1941年2月22日正式成立,召开第一次会议。设秘书长、副秘书长以及委员、专门委员、科员。蒋介石发表《中央设计局之使命及工作要领》的演讲,称根据行政三联制的原则,设计、执行和考核,设计为最首要的工作;主要中央设计局今后一方面是本局自身的设计,一方面是汇合各部门的总设计。现在的工作目标,不仅着眼战时的需要,还要侧重战后的复兴。一切军事、政治、社会、经济各种建设的设计,都属于我们工作范围之内,其中实以国防经济建设的设计最关重要。“我们一定要以百分之七十以上的人力、财力和时间,用在经济建设方面”。据《先总统蒋公思想言论总集》卷18,第48—54页。

② 《经济会议组织大纲》(1941年3月24日国民政府颁行),《抗日战争时期国民政府经济法规》(上),第59页。

国民政府战时中央经济机构相对稳定,未再作大的调整。

三 战时物资管理与统制

战时经济体制的运作,较多地体现在对物资的管理与统制上。

抗战之前,国民政府曾通过资源委员会对某些战略原料的产销进行过控制,但总体上看,大部分产品的生产和流通没有纳入政府管制。抗日战争爆发后不久,国民政府就提出要对若干重要物资进行统一的管理乃至统制。

1937年12月22日,国民政府公布了《战时农矿工商管理条例》,共20条。规定:在战时,军事委员会第三部可对所指定之矿产品及重工业制品进行管理,包括燃料、金属及其制品,酸、碱及其化合物,水泥、酒精及其他溶剂,橡胶、交通器材、电气及动力器材;军事委员会第四部可对所指定之农产品及轻工业品进行管理,包括食粮、植物油、棉、毛、丝、麻及其制品,纸及其制品,纸及印刷教育文化品,皮革及其他畜产品,药品、茶、盐、糖、酿造品、油漆、木材、火柴、陶瓷、砖瓦。条例还规定,军事委员会第三部、第四部得就下列事项规定适当之标准:生产或经营方法、原料之种类及存量、工作时间及劳工、产品之品质与产量、生产费用、运输之方式及途径、销售之方式及范围、售价、利润^①。这是战时第一个在较广范围内对物资进行管理和统制的法规。

1938年10月6日,《战时农矿工商管理条例》经修正后,易名《非常时期农矿工商管理条例》加以公布,从原来的20条增加到36条。新《条例》把对有关物资实施管理的责任机构由军事委员会改为经济部,管理物资的种类由原来的二类(矿产品及重工业品、农产品及轻工业品),进一步分为四类,并作了具体规定:1. 棉、丝、麻、羊毛及其制品;

^① 《文汇年刊》(1939年),《党政重要法令及规程》,第55页。

2. 金、银、钢、铁、铜、锡、铝、镍、铅、锌、钨、锑、锰、汞及其制品;3. 食粮、植物油、茶、糖、皮革、木材、盐、煤及焦炭、煤油、汽油、柴油、润滑油、纸、漆、酒精、水泥、石灰、酸碱、火柴、交通器材、电工器材、电气机器工具、教育用品、药品、人造肥料、陶器、砖瓦、玻璃;4. 其他由经济部呈准行政院指定者。此外,对于各指定物资,经济部得因必要限制或禁止其输入输出,得依供求情况调节其消费,得因必要分别为禁售或平价之处分,得因必要令生产者或经营者储藏或移置之^①。这个新颁布的《条例》,无论对列入管理物资的范围还是管理的程度,都超出了抗战爆发之初的规定。

对日用必需品的平价和取缔投机,是战时物资管理和统制的重要方面。起初,国民政府系授权各地方主管官署会同当地商会、同业公会设立的平价委员会,根据兼顾生产者和消费者利益的原则,以物品之生产及运销成本受战时影响的程度,或以战前的平均价格,或以战时之成本加上相当之利润,作为对有关日用必需品进行平价的标准。平价委员会拟出价格后,再呈地方主管官署核定,最后报经济部备核;至于应予评定价格的日用必需品的种类,亦由各地主管官署指定^②。嗣后不久,国民政府授权由经济部来指定需加以平价的日用必需品的种类,并在经济部之下设立平价购销处,主持办理西南、西北各省的日用必需品平价购销事宜;购销处营运资金由四联总处直接拨付,会计独立,受四联总处的稽核监督;该机构办理日用必需品的平价购销,须依据以下原则:1. 采购日用必需品,应维持其最低价格;2. 批售日用必需品,应规定其最高价格,3. 维护商人之正当营业,不与商人争利;4. 规定批发零售价格,应采取稳定主义。另规定,凡受平价购销处委托并请得营运资金从事购销者,其批发利润平均不得超过成本的5%,零售利润不得超

① 《抗日战争时期国民政府经济法规》(上),第78—80页。

② 《非常时期评定物价及取缔投机操纵办法》(1939年2月20日),《抗日战争时期国民政府经济法规》(上),第93页。

过批发成本的20%^①。

上述平价购销工作收到了一定的效果。但是,后方各省的日用品供不应求的情况依然十分严重,投机倒把、囤积居奇猖獗。至1941年1月3日,国民政府公布了《非常时期取缔日用重要物品囤积居奇办法》,重新规定了列为取缔囤积居奇范围的日用重要物品的种类:1. 粮食类:米、谷、麦、面粉、高粱、粟、玉米、豆类。2. 服用类:棉花、棉纱、棉布、麻布、皮革。3. 燃料类:煤炭(包括煤块、煤末、煤球、焦煤)、木炭。4. 日用品类:食盐、纸张、皂碱、火柴、菜籽、菜油。5. 其他经济部呈准指定者。该办法并对囤积居奇行为作出了明确的界定,授权各主管官署斟酌当地情形规定有关物品的“合法利润”^②。

除了综合性的条例法规之外,国民政府还就若干重要物品的管理和统制订定了专门性的文件。

(一)粮食。粮食是抗日战争爆发后最早实行统制的物品。1937年8月18日,国民政府颁发了《战时粮食管理条例》,宣布设立全国粮食管理局,直隶于行政院;授权战时粮食管理局得发布有关粮食管理事宜的办法或规章,并得对粮食的下列事项进行管理:1. 生产;2. 消费;3. 储藏;4. 价格;5. 运输及贸易;6. 统制及分配^③。另设立地方的粮食管理机构,在各省设粮食管理局,县设粮食管理委员会,直辖市或市即由市政府负责粮食管理。全国粮食管理局成立后,对粮食的生产、储藏、运输、销售、消费等基本情况进行了调查,规定所有的粮食仓库、加工事业、粮商,都必须进行登记,并按期报告经营粮食的数量。全国粮

① 《经济部日用必需品平价购销办法》(1939年12月5日),《抗日战争时期国民政府经济法规》(上),第95—97页。次年,国民政府行政院颁布《各省办理日用必需品平价购销业务办法纲要》,规定各省得设立该省的平价购销机构,依据上述经济部《办法》规定的有关原则,开展当地的平价购销业务。

② 《抗日战争时期国民政府经济法规》(上),第99页。

③ 朱汇森主编:《粮政史料》(四),台北“国史馆”1989年版,第12—13页;《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),第320页。

食管理局负责规划设立公仓网,从省到镇、乡、保;规定公有粮食必须存储于公仓内,民有粮食亦奖励寄存于公仓,必要时可限定部分民有粮食储入公仓;全国粮食管理局还直接负责粮食动员的实施,从中央储藏之粮食到各省以下乃至民有之粮食;平时则进行粮食市场的管理,调剂供需,加强运销组织,开展平价^①。1940年3月起,四川重庆、成都和贵州贵阳等地粮价上涨幅度加大,囤积之风骤炽,蒋介石曾同时致电川、黔两省政府及经济部、四联总处、农本局、重庆市政府等机关,指示施行粮食限价出售,禁止和取缔公私机构购押米谷屯储,现存米谷一律陈报并听候平价出售等措施^②。同年8月,国民党最高当局强调“采米统制,不许米商自由采办”^③。蒋介石还曾发布手令,要求各地政府在乡镇一级均要组织谷米存户调查会,设立登记处,如有隐瞒不报者,一经查出,充公其所有谷米以外,并加重处罚;同时奖励密报者。蒋介石还要求国民党员、三青团员努力参加粮食调查工作^④。全国粮食管理局还进一步采取治本和治标的管理措施。所谓治本,包括查明粮户的地亩数,约定售出量,规定粮户送粮之限期,民户按月购粮之限额等。所谓治标,包括:委托行政督察专员前往征购军粮各县,督导军粮之提前完成;严禁各地阻碍粮运;劝令300市石租谷以上之粮户出售部分粮食;通令各县对所有公学谷除保留必需之最低数量外,其余售卖以接济市场^⑤。政府最高当局还要求“粮食没收须从富豪开始”、“余粮囤积不

① 《粮食管理纲要》(1940年全国粮食管理局公布),《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),第324—329页。

② 《粮政史料》(四),第27—30页。

③ 蒋介石日记1940年8月11日,斯坦福大学胡佛研究所藏蒋介石日记手稿影印件。

④ 《国防最高委员会秘书厅致行政院函》(1940年8月15日),《粮政史料》(四),第34—35页。

⑤ 《管理粮食治本治标办法》(1940年全国粮食管理局颁行),《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),第329—331页。

售者应从官方舞弊者开始”^①。至1940年末,全国粮食管理局还颁行了《粮食管理紧急实施要项》,共18条,要求在各市县克期成立粮食管理委员会,各重要粮食市场成立粮食管理处,对所辖境内之粮食市场进行管理,包括制止市场外的粮食交易、管制粮食的转输、定订当地粮食牌价、限期出售民间旧存余粮、对拒绝售粮者照市价征用乃至予以没收,等等^②。1941年5月12日,国民政府颁布施行的《非常时期违反粮食管理治罪暂行条例》,则在粮食管理方面作出了更严厉的规定:凡非商人或非粮商购囤粮食营利者、粮商购囤粮食不遵粮食主管机关规定售出者、粮户或农户余粮未按粮食主管机关规定出售而规避藏匿者,均以囤积居奇论;凡囤积稻谷5000市石以上或小麦3000市石以上者,除没收其粮食外,视囤积粮食之数量,分别处以拘役或罚款、有期徒刑、无期徒刑直至死刑;规定需粮之民户和机关,如存粮分别超过3个月和2个月以上需要量的而未向主管机关陈报核准的,其超过部分的粮食将予以没收;另外,粮商购进售出粮食未登记报告,不按主管机关规定之地域、期限、数量、价格售粮者,均将处以罚金^③。

但是,由于没有掌握足够的粮源,严格的粮食管理政策难以奏效。为了直接掌握粮食,也为了减少通货膨胀对田赋收入的不利影响,1941年下半年起,国民政府又在后方各省全面实行田赋征实,起初规定按正附税总额每元折合稻谷2市斗(或等价小麦、杂粮,次年调整至4斗),由财政部经征;结束全国粮食管理局,另设立粮食部为田赋征实经收之最高机关,并负责粮食采办、仓储运输等事项。1941年还开始实行粮食征购以补田赋征实之不足,次年改征购办法为随赋随购,1943年又改征购为征借。另外从1942年初开始,国民政府有关部门还全面开展

① 蒋介石日记1940年12月4日,斯坦福大学胡佛研究所藏蒋介石日记手稿影印件。

② 《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),第332—334页。

③ 《粮政史料》(四),第67—71页。