

主编 叶振鹏

副主编 陈明光 陈锋

# 中国财政通史

第八卷

## 中华民国财政史

下

焦建华 著

湖南人民出版社

◎主 编 叶振鹏      ◎副主编 陈明光 陈 锋

# 中国财政通史

第八卷

## 中华民国财政史（下）

◎焦建华 著

湖南人民出版社

# 目 录

绪 论 .....	1
一、中国近代资本主义经济的发展 .....	1
二、1912—1949 年民国时期的财政制度转型 .....	3
三、本书的结构及主要内容 .....	7
第一章 民国时期的政治经济发展概况 .....	10
第一节 民国时期的政治发展概况 .....	10
一、中华民国的创建 .....	11
二、北京政府时期的政治发展概况 .....	13
三、南京国民政府的建立及政治发展概况 .....	14
第二节 民国时期资本主义经济发展概况 .....	18
一、辛亥革命前的中国资本主义经济概况 .....	18
二、北京政府时期中国资本主义的初步发展 .....	21
三、南京国民政府前期资本主义经济的较快发展 .....	23
四、抗战时期资本主义经济的短期繁荣与衰退 .....	27
五、战后资本主义经济的恢复与崩溃 .....	28
第二章 南京临时政府时期的财政（1911—1912） .....	33
第一节 南京临时政府的财政经济政策 .....	33
一、临时政府现代经济政策的制定 .....	34

二、建立新型财政机构 .....	39
三、南京临时政府的财政政策 .....	41
第二节 南京临时政府时期的资本主义财政 .....	47
一、武昌起义后军政府的财政措施 .....	48
二、南京临时政府的财政困境 .....	51
三、南京临时政府筹措财政经费的应急举措 .....	70
第三节 小 结 .....	104
<b>第三章 北京政府时期的财政 (1912—1927)</b> .....	108
第一节 北京政府的财政经济政策 .....	108
一、北京政府的经济政策 .....	109
二、北京政府的财政政策 .....	116
三、北京政府时期的财政赋税特征 .....	133
第二节 北京政府的财政管理体制和财政制度 .....	135
一、北京政府时期的财政管理体制 .....	136
二、北京政府时期的财政管理机构及其职权 .....	143
三、北京政府时期的财政制度 .....	166
第三节 北京政府的财政收支 .....	178
一、北京政府时期收入总体情况 .....	179
二、北京中央政府的财政支出 .....	213
三、北京政府时期地方财政收入 .....	222
四、北京政府时期地方政府财政支出 .....	238
第四节 北京政府的税收制度 .....	241
一、北京政府时期的税制体系 .....	241
二、北京政府的税收制度 .....	243

第五节 北京政府的内外债 .....	288
一、滥举外债 .....	288
二、滥发内债 .....	379
第六节 广东、武汉国民政府的财政 .....	401
一、广东革命政府时期的财政机构 .....	401
二、广东革命政府时期的财政金融政策 .....	404
三、广东国民政府财政收支状况 .....	423
四、武汉国民政府时期的财政经济政策 .....	431
五、武汉国民政府的财政收支状况 .....	439
第四章 南京国民政府前期的财政（1927—1937） .....	465
第一节 南京国民政府前期的财经政策 .....	465
一、全国经济、财政会议及财经政策的确定 .....	466
二、制定新的工商和农业经济政策 .....	470
三、制定新的金融政策，逐步实现金融垄断 .....	478
四、制定一系列财税政策，逐步确立具有现代化雏形的 财税制度 .....	490
第二节 南京国民政府前期的财政管理体制与财政制度 .....	499
一、财政管理体制 .....	499
二、财政管理机构 .....	508
三、财政管理制度 .....	516
第三节 南京国民政府前期的财政收支 .....	524
一、南京国民政府前期的财政收支概况 .....	524
二、南京国民政府前期的国家收入 .....	528

三、南京国民政府前期的财政支出 .....	548
四、南京国民政府前期的地方财政 .....	554
第四节 南京国民政府前期的税收制度 .....	575
一、南京国民政府前期的税收体系 .....	576
二、南京国民政府前期国家税制改革 .....	577
三、南京国民政府前期的地方税制改革 .....	636
四、苛捐杂税及其整顿 .....	655
第五节 南京国民政府前期的内外债 .....	671
一、南京国民政府时期的公债 .....	672
二、南京国民政府的外债 .....	706

## 第五章 抗战时期的国民政府财政（1937—1945） .....

第一节 国民政府战时财政经济政策 .....	746
一、国民政府的经济领导体制及经济政策 .....	746
二、国民政府战时金融政策 .....	752
三、国民政府战时财政政策 .....	756
第二节 国民政府战时财政管理体制与财政制度 .....	765
一、战时财政管理体制 .....	766
二、战时财政管理机构 .....	767
三、国民政府战时财政制度 .....	775
第三节 国民政府战时财政收支 .....	779
一、国民政府战时财政收入 .....	779
二、国民政府战时财政支出 .....	809
三、国民政府财政赤字急剧扩大 .....	816
四、国民政府战时地方财政收入 .....	819
五、国民政府战时地方财政支出 .....	852

六、各省市严重的财政赤字 .....	867
第四节 国民政府战时的税制改革 .....	869
一、国民政府战时税制体系 .....	869
二、关税调整 .....	871
三、盐税与盐专卖制 .....	877
四、货物税 .....	888
五、建立直接税体系 .....	898
六、扩大契税征收范围 .....	920
七、地方税体系 .....	921
八、苛捐杂税及其整顿 .....	928
第五节 田赋征实、粮食征购与征借 .....	936
一、田赋收归中央并改征实物 .....	936
二、田赋征实、粮食征购和征借实施办法 .....	938
三、“实征”的实效、意义及弊端 .....	943
第六节 国民政府战时的内外债 .....	952
一、抗战时期南京国民政府内外债的停付 .....	952
二、南京国民政府的内债 .....	958
三、举借外债与友好援助 .....	978
第六章 南京国民政府崩溃时期的财政（1945—1949） .....	1007
第一节 南京国民政府崩溃时期的财政经济政策 .....	1008
一、内战爆发前的财政经济政策 .....	1008
二、内战爆发后国民政府的财政金融政策 .....	1024
第二节 南京国民政府崩溃时期的财政管理体制与财政 制度 .....	1034
一、战后国民政府的财政管理体制 .....	1034

二、战后国民政府的财政管理机构 .....	1036
三、战后国民政府的财政管理制度 .....	1042
第三节 南京国民政府崩溃时期的财政收支 .....	1044
一、国民政府崩溃时期的财政收入 .....	1044
二、国民政府崩溃时期的财政支出 .....	1067
第四节 南京国民政府崩溃时期的税制改革 .....	1076
一、战后南京国民政府的税制体系 .....	1076
二、关税 .....	1079
三、盐税改革 .....	1081
四、货物税系统的建成 .....	1087
五、直接税 .....	1094
六、田赋继续“三征”和推广土地税 .....	1109
七、地方税体系 .....	1115
八、整顿苛捐杂税 .....	1123
第五节 南京国民政府崩溃时期的内外债 .....	1125
一、整理战前旧债和恢复偿付内外债 .....	1126
二、国民政府崩溃时期的内债 .....	1137
三、国民政府崩溃时期的外债及国际援助 .....	1144
主要参考文献 .....	1162
后 记 .....	1192



## 第四章 南京国民政府前期的财政 (1927—1937)

1927年4月，南京国民政府成立后，虽然内战频繁，外敌入侵，但中央政权较北京政府时期相对稳定，财政政策也较稳定，也具有一定的连续性。在北京政府财政体制的基础上，南京国民政府厘定一些新的财政政策，先后采取国地收支划分、统一财政、关税自主、整理内外债、废除厘金、施行统税、改革和整顿旧的财税体制等一系列措施，引进符合西方先进财税理论的资本主义财政与税收制度，逐步确立了一套具有现代化雏形的财政制度。

### 第一节 南京国民政府前期的财经政策

1927年4月，南京国民政府成立后，先后召开了全国经济与财政会议，确定了全国经济与财政政策的基本方针。根据会议的经济财政基本方针，国民政府先后制定了一系列新的经济金融政策，颁布各项工商法规以完善对工商业的管理，保护民族工商业的发展，采取农业扶助措施以改善农村经济条件，实行国家金融垄断，发动关税自主运动以争取关税自主权等。虽然很多措施并未全部贯彻施行，但也在一定程度上促进了当时社会经济较快发展，成就了1927—1936年所谓“黄金十年”的繁荣局面。

## 一、全国经济、财政会议及财经政策的确定

南京国民政府成立后，全国财政经济十分混乱。由于所控地盘狭小，而军事开支浩大，财政收入很少，只得向江浙财团筹款度日。1927年5月31日，南京国民政府财政部长古应芬提出召开财政会议的提案，提出整理财政、清厘积弊、稽核收支，以期解决国民政府面临的财政问题。<sup>①</sup> 1927年6月22日财政部召开了财政会议。会议主要解决中央、地方税的划分，指定各省协解中央款额。<sup>②</sup> 由于中央政府影响力有限，这次会议对解决南京政府的财政经济问题并未起到实质性的作用。随着国民政府军事上的胜利，各种与财政经济相关的问题日趋紧迫，必须解决迫在眉睫的财政危机。同时，作为一个新上台的政府，如何巩固政权，如何取信于民，是一个迫在眉睫的任务。解决这个问题重要的就是政府要以管理人的姿态，拿出新的举措，搞好国家建设。<sup>③</sup> 为制订财政经济的总方针作准备，南京国民政府先后召开了全国经济会议、第一次全国财政会议，确立了国民政府前期的财政经济政策。

### （一）全国经济、财政会议

1928年6月20日—30日，全国经济会议在财政部驻上海办事处召开，宋子文任大会主席。参加这次会议的除中央和各省财政官员45人外，还邀请了70多名中国著名银行家和财政专家参

① 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编“财政经济”（1），江苏古籍出版社1994年版，第1页。

② 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编“财政经济”（1），江苏古籍出版社1994年版，第37~42页。

③ （美）费正清：《剑桥中华民国史》上册，中国社会科学出版社1994年版，第806页。

加，着重咨询对整顿财政金融及发展工商贸易等方面的意见。宋子文开会辞中说：“国民革命时期，唯一重要主旨在战事胜利……现北伐已经成功，前线及后线幸得维持至今，此甚告慰于国人者也。北伐成功之后，国民革命工作完成逾半，建设工作应即自此而起。”<sup>①</sup>从宋的讲话中，可以看出全国经济会议重点在于讨论建设问题。1928年7月1日至10日，宋子文回到南京主持召开第一次全国财政会议，由中央政府财政官员和地方政府官员参加，着重讨论如何整理财政税收和债务等方面的问题。这两次会议，提出了一系列的重要建议案，其主要内容如下：

1. 整顿金融，建立国库，设立国家银行；并筹设汇业银行、储蓄银行、农工银行等专业银行。统一货币，废两改元。奖励储蓄，集合社会资金，充实国力。

2. 整理财政，健全财政机构。中央先设立总金库，各省设立分金库；设立全国统计委员会和全国预算委员会，尽快建立国家预决算制度，加强财政监督。

3. 划分国家与地方财政收入的界限，明确关税、盐税、烟酒税、矿税、印花税和来自国家企业的财产收益为国家财政收入。

4. 实行关税自主，提高进口税率，保护民族企业利益。裁撤国内货物通过税（厘捐），开设统税和特种消费税。

5. 缩减军费开支，将军队裁减至50个师，每师1万人，年军费开支缩减至1.92亿元，以弥补财政亏空。

6. 发行建设公债3亿~5亿元，其中1/3用于裁军费用，2/3

<sup>①</sup> 《1928年全国经济会议史料》（一），《档案与史学》1995年第2期。另外，《档案与史学》曾连载《1928年经济会议史料》，分别载于其后3期；也可参见中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编“财政经济”（1），江苏古籍出版社1994年版。

用于建设事业。承认北京政府外债，逐步进行清理偿还。<sup>①</sup>

这两次会议虽然都是咨询性质的会议，没有作出决定性的议案，而且在行政、军事没有获得真正统一的情况下，全国经济、财政会议也不可能立即彻底解决统一财政、裁兵等诸多问题。但是，两次会议对国民政府及其以后的中国财政经济的发展产生了巨大影响。宋子文在会议结束后即着手核定预算、确定军费、统一行政、整理债务等工作，对国家建设，尤其对经济建设方面具有重要意义。全国经济、财政会议上确定的大政方针虽然不断受到外部因素的干扰，但大部分内容，如关税自主、币制改革、废除厘金、保护工商业等逐步得以实行。1928年8月，中国国民党召开的第二届五中全会，接受了上述6项建议，并通过《统一财政，确定预算，整理税收，并实行经济政策财政政策，以植财政基础而利民生建议案》，实际上成为国民政府初期的财政经济总方针。

## （二）全国财政经济基本方针的确立

1929年3月，国民党在南京召开了第三次全国代表大会，宣布“军政时期”结束，“训政时期”开始。会议通过了《对于政治报告之决议案》，认为“从前行政久不统一，国家财政与地方财政之分配素不确定，国家耗费过滥，而军费尤为膨胀；本国币制紊乱，而外币充斥市场，内外积债过巨，而信用乃日益低落；全国税制杂乱，而系统破坏无余”。这些均为“中国财政积病之源”。因此，政府当前之急务，“即当次第确定财政上具体之计划与政策”。其“根本之原则”要点为：

<sup>①</sup> 两次会议的主要内容见中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编“财政经济”（1），江苏古籍出版社1994年版，第44、70～88页。陆仰渊、方庆秋主编：《民国社会经济史》，中国经济出版社1991年版，第216页。

1. “统一全国之财政行政。”
2. “确定国家行政经费，省行政经费，县行政经费及地方行政经费之分配。”
3. “依国家财务行政统一进行之步骤，编制全国之精确预算，以期预算制度之确立。”
4. 划分国税与地方税，“凡应归国家征收之税，各省不得截留。”
5. “整理国税与地方税制，并杜绝收税机关之一切积弊。”
6. “分别整理外债，并筹备偿还外债之方法。”
7. “权衡国家建设政策之轻重缓急，节省政费，截并一切骈枝之机关。”
8. “依本国生产力之情况与世界经济之大势，整理币制，巩固金融。”
9. “在保护本国商业及国民经济之原则上，统一货币之铸造权与纸币之发行权，使外国货币不得充斥于国内之市场。”
10. 依照《建国大纲》所定经济建设原则，“凡土地之岁收，地价之增益，公地之生产，山林川泽之息，矿产水力之利，皆为县政府所有，而用以经营地方人民之事业；若各县天然资源与大规模之实业，本县资力不能发展兴办者，当由中央政府为之协助，而其所获之纯利，中央与地方各占其半”。<sup>①</sup>

以上 10 点，是国民政府整理财政、税收、债务和金融货币的“根本政略”。后来国民政府的统一财政、裁厘改统、币制改革等，都是根据这个“根本政略”进行。

<sup>①</sup> 陆仰渊、方庆秋主编：《民国社会经济史》，中国经济出版社 1991 年版，第 216 ~ 217 页。

## 二、制定新的工商和农业经济政策

南京国民政府除了积极进行财税和金融改革，如废除厘金、提高进口税率、降低出口商品税率、废两改元、实行法币等，还制定了一系列经济政策，保护民族工商业的发展。1927—1937年国民政府的经济政策主要分以下几类：

### （一）确定国家经济建设次序，优先发展交通等行业

1929年3月，国民党“三大”通过了《训政时期经济建设实施纲要方针案》，提出了国家物质建设的重要性，高调提出“以国家收入之半，为中央建设费”；“以地方收入之半，为地方建设费”，并拟定了物质建设的先后次序，“以交通之开发为首要”，即铁道、国道及其他交通事业；其次为煤铁及基本工业；最后为治河、开港、水利、灌溉、垦荒、移民等事项。地方建设方面也提出了建设的先后顺序，首先为省道及地方交通事业，这与中央的政策一致；其次为农林、畜牧、垦荒、水利等事业；最后为都市改良及公用、卫生建设事业。要求“全国税收之半，充实物质建设之经费”。由此可以看出，南京政府是把发展交通和开发资源性工矿业放在首要位置，并主张由国家经办。

### （二）大力发展国家资本，发展国营经济

1929年国民党“三大”规定交通和资源性工矿业为国家经营，《关于建设方针》案中确定“煤、铁、油、铜矿之未开发者，均归国家经营”的方针，“特种工业”则在“总理实业计划内所规定应新创立之厂，均应有政府计划办理，并得借用外资及人才”。其后，国民党三届三中全会进一步明确国家经办经济的方针，明确和强调铁路、公路、水利、矿产资源和钢铁、造船及电机制造等

“特种”工业部门均应由国家经营，并决定把现有私人经营的逐步过渡到国家经营，为其建立国家垄断资本主义经济确立了基本方针。因此，除铁路、公路、电信事业继续以国家经营为主体之外，南京国民政府也开始确立国家资本在其他重要工矿业中的主导地位，后来还逐渐确立金融领域的国家资本地位。具体如下：

工业。1928年工商部成立之时，把钢铁、机械、酸、碱、纸浆、细纱、酒精、水力发电等列为基本工业，并从民力和国力情况出发，采用了国营和官商合营的方式；1933年实业部提出的四年计划，拟采用统制经济方式，对粮食、棉花、煤炭等重要产业物质由国家通盘筹划，计划用4.9亿元用于工矿建设。具体而言，计划兴建中央机器厂、中央钢铁厂、酒精厂、造纸厂和植物油厂，还拟利用外资兴建大型硫酸铎（化肥）厂和一个炼糖厂。另外，确定建设一个新的国家经济中心，“扬子江为首始建设的中心区”。资源委员会1936年3月拟订《重工业五年建设计划》，计划5年内投资27120万元建立国家经营的重工业工矿企业，建立包括钢铁等有色金属开采和冶炼、采煤、汽油进口、酸碱、飞机和汽车发动机、机械、船舶、电器、发电等17种类大型企业31家，基本实现铅、锌、铝、汽油、硫酸铁、碱、工具机、电工器材的自给自足，钢铁、铜等产品实现半自给。

矿业。1930年5月29日，国民政府颁布《矿业法》，规定：“中华民国领域内之矿，均为国有，非依本法取得矿业权，不得探采”；外国人入股中国矿业公司，不得过半数；“铁矿、石油矿、铜矿及适合冶炼金焦的烟煤矿，应归国营，由国家自行探采，如无自行探采之必要时得出租探采”，并有此类矿产收买和输出之决定权；对前列各矿及钨、锰、铅、锑、铀、铯、钾、磷等矿，“农矿部认为有保留之必要时，得划定区域作为国家保留区，禁止探

采”。另外，上述资源委员会提出建设的矿业项目，1936年，资源委员会先后对具有战略意义的锑、钨等有色金属进行统制，分别相应的管理处，实行专卖，垄断锑、钨的生产和收购。

金融业。南京国民政府建立后，先后建立中央银行、中国农民银行、邮政储金汇业总局、中央信托局，并制定相应法规，以法律形式赋予其垄断发行和经理货币、经理国库、承募和经理内外公债、承办信托和邮政储蓄及汇兑的特权。与此同时，国民政府通过国营银行向民营银行参股和币制改革等方式，逐步实行金融统制。首先，南京国民政府对北京政府时期已民营化而代行国库的中国银行和交通银行通过参股、指派董事长办法加强控制，继而又将该二行改组为专业银行，还以公债充作股本方式向二行及其他重要民营银行参股，逐步扩大对民营银行的控制权。国民政府设立财政部金融监理局，颁布《银行法》，对银行章程制度、经营范围、会计账务进行严格审查、限定和监督，加强对民营银行的监督和管理。其次，推行货币制度改革，国民政府先后通过废两改元和法币改革以整理金融，统一币制，统一货币，并由国家指定银行发行法币，增强了国家的财政控制力量，也实现和加强了国家资本在金融领域的垄断地位。

### （三）颁布各项工商法规，以完善对工商业的管理

1929年12月26日，国民政府公布《公司法》，分别对各种类型的公司的登记与撤销、营业、公司内外关系、利润分派、股东权利、经理选任等作了详细规定。1931年2月21日，国民政府公布《公司法施行法》，对《公司法》作了许多补充说明或规定，把对公司的管理纳入规范化轨道。

1929年12月30日，国民政府公布《工厂法》77条，规定凡用汽力、电力、水力发动机器的工厂，平时雇用工人在30人以上，



适用该法。1932年12月修正为凡用“发动机器”，平时雇用工人30人以上的工厂，适用该法。该法对工人登记、工资、工人福利、工人津贴及抚恤、工厂会议等作了详细规定，如不得使用未满14岁的未成年人，男女工人应同工同酬；女工分娩前后享有8周的带薪产假等。1930年12月16日，国民政府颁布《工厂法施行条例》，对《工厂法》的施行作了详细说明。1932年12月30日，国民政府颁布《修正工厂法》，对各项内容作了更具体规定。上述关于工厂方面一系列法规，对工厂规范运营、调整劳资关系、保障工人利益具有重要意义。各地工厂基本上都按规定办有各类相关机构，对工人进行文化和技能教育。

另外，国民党三届三中全会确立了关于普通工业的方针，“在政府之提倡农业增加原料，减轻原料之价格及政府施行保护税则之范围内，准其自由发展”；1930年5月《矿业法》限制外资在矿业投资的的比例不得超过半数，而对民族资本则没有具体的限制。

#### （四）颁布法规，奖励工商业和新发明产品

1929年7月和1930年2月，国民政府先后颁布《特种工业奖励法》和《奖励特种工业审查标准》，以鼓励民众投资创办新兴工业。法律规定，凡中华民国公民所创办基本化学工业、纺织工业、建筑材料工业、制造机器工业、电料工业及其他重要工业；制品能大宗行销国外的工业；自己发明或输入外国新发明，首先在一定区域内制造的工业；应用机械或改良手工制造洋货代用品的工业，成绩显著者均可呈请工商部奖励。具体奖励方法如下：（1）准许在一定区域内有若干年的专制权，但至多以5年为限；（2）准许减免若干年国营交通事业的运输费，但至多以5年为限；（3）