

民国财政史

杨荫溥 著



中国财政经济出版社

F812.96/1

MIN GUO CAI ZHENG SHI

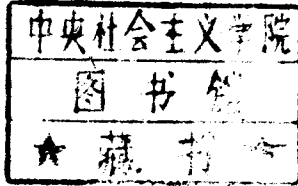
民 国 财 政 史

杨 荫 溥 著



200175764

D166/50



中国财经出版社

民国财政史

杨荫溥 著

*

中国财政研究所出版社出版

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印装

*

850×1168毫米 32开本 7.25印张 172,000字

1985年8月第1版 1985年8月北京第1次印刷

印数：1—5,000

统一书号：4166·586 定价：1.50元

前 言

我系于一九六一年在财政金融专业设置《中国财政史》课程。相应地于一九六四年编写出《中国财政史稿》（以下简称《史稿》），列作试用教材。《史稿》本着“厚今薄古”的原则，分为四编：第一编，奴隶社会的财政；第二编，封建社会的财政；第三编，半殖民地半封建社会的财政（上）；第四编，半殖民地半封建社会的财政（下）。其中第一、三、四编由杨荫溥同志编写。本书系《史稿》的第四编，其份量占整个《史稿》的一半，从一九一二年北洋军阀政府时期的财政开始到一九四九年国民党崩溃时期财政为止，历时三十七年，内容堪称丰实，对读者了解该时期财政状况很有裨益。《史稿》原拟于一九六六至一九六七年试用基础上作进一步修订，后以“文化大革命”开始，杨荫溥同志更不幸被迫害致死。嗣后上海财经学院先是停止招生，继而停办，《史稿》修订，无从谈起。打倒“四人帮”后，一九八〇年辽宁财经学院马大英教授给《史稿》以积极评价，并翻印赠送各有关方面。现把《史稿》第四部分略加整理定名《民国财政史》出版。《史稿》是杨荫溥同志的最后遗作，在他去世以后的十九年，本书能与读者见面，将有慰他于九泉之下。

上海财经学院财政金融系

一九八四年四月

目 录

第一章 北洋军阀政府时期的财政(1912—1927年)·····	(1)
第一节 在北洋军阀统治下一片混乱的财政 情况·····	(1)
第二节 在军阀把持和外力宰割下支离破碎 的岁入·····	(4)
第三节 军事费和债务费占百分之七八十 的岁出·····	(12)
第四节 专靠内外债和银行借款为弥补手段 的财政·····	(14)
第五节 在封建割据下为所欲为的地方财政·····	(31)
第六节 半殖民地化日益加深的财政·····	(37)
第二章 国民党政府成立至抗日战争前夕的财政 (1927—1937年)·····	(39)
第一节 为内战需要和四大家族服务的国民 党政府财政·····	(39)
第二节 不断膨胀的财政收支和日益庞大的 赤字·····	(41)
第三节 以关税、盐税、统税为中心的税收 制度·····	(44)
第四节 成为调节本期财政收支重要因素的 公债政策·····	(58)
第五节 以内战军费和债务费占绝大部分的	

	财政支出·····	(69)
第六节	为进一步掠夺人民做好准备的法币政策·····	(76)
第七节	主要靠田赋、营业税、鸦片税捐、举债和补助度日的地方财政·····	(80)
第三章	抗日战争时期国民党政府的财政(1937—1945年)·····	(101)
第一节	转入战时财政后财政赤字益见庞大·····	(101)
第二节	日益加强对人民掠夺的税收政策·····	(104)
第三节	税收以外无所不用其极的多种搜刮手段·····	(117)
第四节	日益依赖帝国主义的内外债政策·····	(148)
第五节	进一步向全民掠夺的通货膨胀政策·····	(155)
第四章	国民党政府崩溃时期的财政(1945—1949年)·····	(165)
第一节	国统区殖民地性激剧深化条件下国民党政府末路穷途的财政·····	(165)
第二节	过去战时财政非常情况的继续和加深·····	(168)
第三节	一贯坚持外靠美援、内靠通货膨胀的财政路线·····	(203)
第四节	后期财政急转直下地走向崩溃·····	(209)

第一章 北洋军阀政府时期的财政

(1912—1927年)

第一节 在北洋军阀统治下 一片混乱的财政情况

一、北洋军阀统治为中国带来一片混乱

1911年（农历辛亥年）10月10日，中国民主主义革命先行者孙中山先生领导的资产阶级民主革命推翻了清王朝的反动统治，从此结束了中国持续两千多年的封建君主专制制度。可是由于资产阶级的妥协退让，辛亥革命成果被北洋军阀袁世凯篡夺，开始了北洋军阀统治时期。北洋军阀的统治维持了十五年，这是中国历史上一个黑暗、混乱的时期。

北洋军阀是袁世凯建立的封建军阀集团。1916年6月袁世凯死后，控制中央政府的各系军阀，都出自这一军事集团。他们是半殖民地半封建社会的产物，不仅代表着最反动的大地主阶级，同时还代表着最反动的大买办阶级，因此他们都有、也都需要帝国主义者作靠山。袁世凯是英、美、日各帝国主义者的共同走狗，所以能维持一时的“统一”局面。袁死后帝国主义者为了争夺独占中国的权利，便竭力在中国培植自己的代理人：英美支持以冯国璋、曹锟、吴佩孚为首的所谓直系；日本则支持以段祺

瑞为首的所谓皖系和东北军阀张作霖为首的奉系。其余西北、东南、西南的许多大小军阀，如山西的晋系军阀，云南的滇系军阀，广西的桂系军阀，广东的粤系军阀等，又各自在其地区内拥兵称雄，有时互相响应，配合动作。就这样，封建军阀们利用自己的实力地位和其所控制或支持的中央政府，结欢列强，以求自固。而帝国主义各国则对军阀们“资以大借款，充其军费，使中国内乱纠纷不已，以攫取利权，各占势力范围”。就由于他们这样的勾结，便造成中国自建成民国以来，特别在1916年袁世凯死后，至1927年为止一段时期内战争不绝、一片混乱局面。

在本期内，虽在1913年有二次革命，在1915年有护国运动，在1917年有护法运动，孙中山领导的资产阶级革命派，不断进行着反专制、反军阀的斗争，但均未能推翻封建军阀统治，把旧中国从一片混乱中挽救出来。

二、混乱的财政情况

本期混乱的总局势，如上所述。由此决定，本期的财政也是一片混乱。由于军阀集团在不同帝国主义者支持下争夺中央政权，而地方又在军阀封建割据的情况下，中央岁入不能确保，只有靠借债度日；由于各方不断诉诸武力，军费无法控制，债务费又须按期还本付息，对岁出亦就很难作有效的掌握。本期内国家财政，几乎自始至终不能自拔于恐慌处境，关键就在这里。

民国初建，各省独立，中央收入几等于零。是时袁氏当国，就大借外债。在最初三年中，先后举债至四亿元以上。各项政务，无一不与外债为缘，中央收入，几恃此为最主要来源。外债还不足以弥补，则靠中国、交通两银行滥发纸币，卒造成1916年5月两行纸币停兑的风潮。1917年后，国内军阀割据局面益见定

形，军阀集团武装争夺地盘活动日趋激烈，财政跟着混乱局面的发展而益不可问。

在本期十五年内，各年度有财政预算数字可资参考者，只有五年。这五个年度预算所表示的财政盈亏情况，有如表1-1。

表1-1 本期内若干年度北洋军阀政府财政盈亏情况

(百万元)

年 度	岁 出 总 额		公债及借款 除外的岁入 总 额	预算盈(+)亏(-)	
	数 额	指 数		数 额	占岁出总额的 百分数
1913	642.2		333.9	- 308.3	48 %
1914	357.0	100	357.4	+ 0.4	0.1%
1916	472.8	132	432.3	- 40.5	9%
1919	495.8	138	439.5	- 56.3	11 %
1925	634.4	178	461.6	- 172.8	27 %

从表1-1可看出：第一，从岁入来看，预算增长不大。第二，从岁出来看，除1913年情况不正常外，自后显有上涨趋势。如果以1914年为一〇〇，则到1925年指数就上升到一七.八，即上涨了百分之七十八。第三，以预算盈亏来说，如果同样把1913年除外，则亏款数额亦是上升的。

但不能不同时指出，对这些预算数字，至多只能把它们看作表示一种大概趋势的概数，而不能把它们看作准确的统计。因为，它们本身就很不精确，缺漏甚多。为了在纸面上减少预算赤字，把岁入各项数字，有意抬高，把岁出各项数字，有意压低，成为本期各年度编制预算的常用手法。如1914年预算的说明，就指出，“惟各部出款，列数过少。迨实支时，间有超过原数者”^①。又如1916年预算的说明，指出，“岁入门内，……虚列之数尚多，

① 《重编日用百科全书》，商务印书馆1934年版，第1243页。

如烟酒公卖、官产收益、解款、专款、公债五项所亏之数，约共八千八百六十余万元”^①。又如1919年预算的说明，亦指出：预算中所列军事费数字，与实际需要尚有距离，“当时军费实支之额，犹远过于预算之数”^②。又如对1925年预算的说明，更明白指出：财政亏数虽已甚巨，“然此仅就字面数目而言，实则当时军费及国债费尚有一部分未列入岁出预算之内”^③。可见，在这些预算里，岁出数字被有意压低了，而岁入数字却相反地被有意提高了。

换句话说，本期内各年度实际财政赤字可能远不止预算所列之数。预算显示短亏四、五千万元的，其实际短亏数字可能为六、七千万，八、九千万，甚至一亿元以上；预算显示短亏一亿几千万元的，其实际短亏数字可能接近二亿，甚至远在二亿元以上。本期预算严重脱离实际的情况，正说明了本期财政的严重混乱：第一，在总局势一片混乱的情况下，岁入项目无从掌握；第二，由于地方割据日益严重，上报预算数字不准确，或根本不上报，均是造成预算不准确的重要因素。

第二节 在军阀把持和外力宰割下 支离破碎的岁入

一、地方军阀把持下的田赋和货物税

照各年度预算数字，主要包括地丁和漕粮的田赋，约占总岁

① 《重编日用百科全书》，商务印书馆1934年版，第1245页。

② 《重编日用百科全书》，商务印书馆1934年版，第1247页。

③ 《重编日用百科全书》，商务印书馆1934年版，第1249页。

入的百分之二十二或百分之二十三；包括厘捐在内的货物税，则约占百分之十左右；两者共约占总岁入的百分之三十二至百分之三十三。

表1-2 本期内若干年度北洋军阀政府岁入预算中田赋和货物税所占的地位

年 份	公债及借款除外的岁入总额 (百万元)	田 赋		货 物 税	
		数 额 (百万元)	占岁入的 百分数	数 额 (百万元)	占岁入的 百分数
1913	333.9	82.4	25%	32.7	10%
1914	357.4	79.2	22%	34.2	10%
1916	432.3	95.9	22%	42.7	10%
1919	439.5	90.5	21%	39.3	9%
1925	461.6	90.1	20%	45.7	10%

这两种年收额共达一亿二、三千万元的相当重要的税收，在地方军阀把持下，除在纸面上抵充各省代付国家支出项目外，全数均被地方截留，中央无法分润。换句话说，中央在应付自己的支出方面，对田赋和货物税，不能派任何用场。

二、受到外国侵略者宰割的关税和盐税

在本期内，盐税收入的增长不大，大致徘徊于八千多万元乃至九千几百万元之间；后期且有回落趋势，1925年只有七千三百多万元，1926年更落到六千四百多万元，比1917年反下降了约五分之一。关税则始终维持着上升趋势，1917—1926年的七年间，约增长了一倍左右。

在本期内，这两种税合起来，年收额低的时候，在一亿四、五千万元左右；年收额高的时候，则在一亿八、九千万元以上，几及二亿元。

但不能不指出，这两种税收，一进入本期，就受到外国侵略者的宰割，以至完全落入他们的掌握。北洋军阀政府只能在他们分肥以后得到一点点余沥。首先，这两种税收的管理权，都早已不在中国政府手里。海关早在清朝咸丰年间就已由作为外国侵略者代理人的总税务司所一手控制。盐务则由于1913年善后借款条中规定设立由外人操纵的盐务稽核系统而丧失管理权。其次，这两种税收的支配权，亦因为担保外债，已先后为外国侵略者所攫取。关税支配权断送于1911年。这年冬季，以英国为首的“债权人”国家，看到中国国内革命势力高涨，于是借口保障外债“债权人”利益，组织“海关联合委员会”，制定《总税务司代收关税、代付借款办法》，并把关税移存汇丰、德华、道胜等三个外国银行，代为保管，从此夺得了旧中国关税收入的支配权和保管权。盐税则于善后借款条件中规定非由稽核所洋会办会同签字，不能提用；对盐税收入，同样规定概存外国银行。从此，北洋军阀政府，也就完全丧失了对盐税的支配权和保管权。

还不能不指出，关、盐两税主权的丧失，对北洋军阀政府来说，不是有害，而是“有利”的；它为这一反动政权，在地方严重割据情况下，保留下了一部分岁入。因为这两种税均由外国侵略者全面控制，所以，各省要想把持截留，反有所顾忌。就这样，反动军阀政府与帝国主义者密切勾结，以国家主权，换取了一部分自己原已无力控制的税收。

但是，不难想象，外国侵略者共同宰割后所剩下的余沥，总只是余沥，不会太多。这种余沥，就是关、盐两税扣除外债本息后所剩下的余款，在关税称为“关余”，在盐税则称“盐余”。关余和盐余，就是北洋军阀政府从这两项主要税收中所能分润到的部分。关税和关余的情况如表1-3。

从表1-3可看出：

表1-3 1917—1926年北洋军阀政府关税实收数
及其支配情况

(百万元)

年份	关税实 收数	外债支出		内债支出		其他 支出 (*)	关 余	
		数 额	占实收 数的 百分数	数 额	占实收 数的 百分数		数 额	占实收 数的 百分数
1917	61.9	40.5	70%	—	—	10.7	10.8	17%
1918	59.6	40.3	68%	—	—	11.7	2.7	5%
1919	73.8	34.6	47%	7.2	10%	19.3	21.7	29%
1920	78.9	30.9	39%	8.6	11%	14.5	17.8	23%
1921	85.8	54.3	63%	18.9	22%	17.5	0.0	—
1922	91.1	54.4	60%	16.3	18%	20.5	0.0	—
1923	98.7	57.0	58%	14.1	14%	19.9	0.0	—
1924	106.9	55.3	52%	22.0	21%	18.1	0.0	—
1925	108.3	82.2	76%	27.0	25%	19.6	0.0	—
1926	119.3	75.4	63%	—	—	46.0	0.0	—
合计	884.3	527.9	60%	114.1	13%		53.0	6%

(*) 其他支出包括海关经费等。

第一，在关税收入的支配中，最主要的一个项目就是支付外债本息，少的年份达百分之四、五十，多的年份达百分之六、七十，各年平均亦在百分之六十左右。

第二，关税的一部分也作内债的担保，它被支配于内债方面的数目，少的年份有百分之十几，多的年份达百分之二十几。

第三，在1920年以前，尽管为数不多，北洋军阀政府还多少能分润到一些关余，且有的年份也几达当年关税实收数的百分之三十。不过，“自七年发行长短期公债，及九年整理公债基金案确定后，关余几尽数作抵”^①，所以从1921年起，北洋政府事实上就没有什么关余可收。因之，以本期内有统计可查的十年来

^① 《财政年鉴》，1935年版，第10页。

说，关税实收数合计达八亿八千四百多万元，而关余只有五千三百万元，仅约合这十年关税实收总数百分之六左右。可见，北洋军阀政府在关税方面所能分润到的余沥不多；其所收关税的绝大部分，直接由税务司划作支付外债本息之用，为外国侵略者囊括以去。

再看一看盐税和盐余的情况。

情况看来要比充当外债担保第一线的关税好一点，但北洋政府真能到手的还是少数。尽管如此，盐余已被看作当时政府的重要收入来源。

表1-4 1918—1926年北洋军阀政府盐税实收数
以及各省截留数和盐余统计表

(百万元)

年 份	盐税实收数	各 省 截 留		盐 余	
		数 额	占实收数的百分数	数 额	占实收数的百分数
1918	89.8	—	—	52.8	59%
1919	90.2	10.8	12%	43.3	48%
1920	89.2	13.4	15%	36.1	40%
1921	94.3	11.8	13%	29.5	31%
1922	96.8	20.1	21%	31.9	33%
1923	94.7	26.5	28%	41.5	44%
1924	81.4	29.4	36%	31.3	38%
1925	73.6	不详	—	33.9	46%
1926	64.3	37.4	58%	8.9	14%
合 计	774.3	149.4	19%	309.2	40%

表1-4具体反映出：

第一，由于盐税在外债担保上已非第一线，各省对它就不肯轻易放过，从1919年起经常被截留。

第二，截留显然是日益严重地发展着，截留额从开始时占盐

税实收额百分之十几，发展到后期的百分之三十几，乃至百分之五十几。可以说，情况是非常严重的。

第三，还不能不指出，这些截留数字，只包括未得中央许可，由各省擅自截留的部分。有资料告诉我们，除此之外，还有经中央许可的另一种截留。这种截留，1922年就有一千一百五十多万元，1923年有三百七十多万元，1924年也有四百多万元。其他各年缺乏资料，但很可能存在着同样情况。

第四，盐余每年都有，但多少却无把握：一般为三千几百万元、四千几百万元，个别多的年份，有超过五千万的，但个别低的年份，还不到一千万元。平均约占实收额的百分之四十左右。也就是说，盐税的百分之六十被用作支付外债本息，或被各省擅自截留了。

总的说来，在1917—1926年这一段时间内，尽管关、盐两税的总收额达十六亿六千万左右这样一个庞大数字，但北洋军阀政府真正可加运用的，却只有三亿六千多万元的关余和盐余。约占两税总收额的百分之二十多一点。外国侵略者宰割后所剩下的余沥，只有这些。其无补于当时庞大岁出，概可想见。

三、随中央权力为消长的各省解款，终渐消失

当时的中央政府并无自己的财源，全靠各省解款来维持财政开支，这是清代的老办法。民国初建，各省独立，解款中断。但自民国二年（1913年）起，虽与预算数相差甚巨，各省解款却已部分恢复。在袁世凯窃政时代，借武力集权中央，各省解款显有增长趋势。在当时中央经常财源异常狭隘的情况下，各省解款被看作重要岁入，是不难理解的。但从1916年起，军阀巨头对峙局势已成，地方封建割据益趋严重，中央权力日削，各省解款遂有

江河日下之势。

表1-5 1913—1921年北洋军阀政府对各省派款
及各省解拨情况统计表

年 份	派款省数	派款数额 (千元)	解 款 数 额		拨 款 数 额	
			数 额 (千元)	占派款的 百分数	数 额 (千元)	占派款的 百分数
1913	不详	32,419	5,600	17%	不详	—
1914	不详	29,737	14,000	47%	不详	—
1915	12	21,680	11,791	54%	7,227	33%
1916	14	26,040	5,455	21%	13,420	52%
1917	16	28,017	969	3%	13,636	49%
1918	12	12,520	0	0%	6,043	48%
1919	3	6,563	0	0%	6,554	100%
1920	3	3,850	0	0%	4,917	128%
1921	2	3,660	0	0%	2,959	81%

从表1-5可看出：

第一，在此期间，中央对各省的派款数是逐年递减的。可见，在解款协商过程中，中央不得不逐年让步。

第二，各省接受的中央派款数，也不一定全数向中央解款，在很多情况下，仍以名义上的拨款，作事实上的截留。而且，这种变相截留在逐年发展着，到后期所有解款都成为拨款。

第三，各省实际解款数额逐年减少，后来事实上已不复存在。就这样，以中央集权为基础的各省解款，随着地方分权的形成而归于消灭。

四、靠地方代收的中央专款，终亦失效

北洋军阀政府的另一岁入，就是所谓“中央专款”。北洋政府一再进行调整，企图将这一收入稳定下来，但由于这一岁入和

各省解款一样以中央集权为基础，要靠各省按时报解，所以在地方割据日益发展和巩固的情况下，也就不能不同样归于消灭。它与各省解款同时并存，其消长过程以及其最后命运，与各省解款亦如出一辙。

这一岁入，在当时财源接近枯竭的情况下，对中央来说，与各省解款一样，是一种相当重要的收入。它和各省解款合在一起，在袁政府权力高涨时期，预算数曾超过五千万元，实收数亦曾达三千万元左右。当时，军阀政府在以武力统一全中国迷梦的支配下，把它和各省解款一样看作是一种极有发展前途的岁入。正因为这样，当时的财政部就曾对此项收入一再加以调整，目的无非是在扩大征收范围的同时，把它逐渐稳定下来，使它成为中央常年可靠的收入。

所谓中央专款，顾名思义系由各省代收但指定专属中央的若干税款。这项专属中央税款，在1916年以前，只有验契税、印花税、烟酒税、烟酒牌照税、和牙税等五项，又称“五项专款”。1916年加以扩大，并入屠宰税、牲畜税、田赋附税、厘金增加等项。1917年上半年重加调整，把收数较大的印花税划出，另设机构办理，并将不符国家税性质的屠宰、牲畜等项除外，固定为六项，计为：烟酒税、烟酒增加税、烟酒牌照税、契税、牙税和矿税。征收则系采取承包办法，由各省认定解额，按期照解，超额仍归本省，短少由省补足。1917年西南六省脱离中央，未脱离各省亦渐不易控制，北洋政府为未雨绸缪计，因于1919年一月起，把有关烟酒方面收数较旺的烟酒税、烟酒增加税和烟酒牌照税三项划出，另设专署办理。自后仍归中央专款者，只有契税、牙税、矿税三项，年额减为六百三十余万元，原已属强弩之末，加以此时中央应发各省军费多由专款划拨，留拨的款日多，则解部的款日少，终至全数变成拨款。即其中未作拨款部分，有关省府