

南京师范大学青年学者文丛

整合与互动

南京师范大学出版社

张连红◎著

民国时期中央与地方财政关系研究



(1927—1937)

南 京 师 范 大 学 青 年 学 者 文 丛

本课题被列为江苏省「九五」社科基金研究项目

张连红 著

南京师范大学出版社



(1927-1937)

民国时期中央与地方财政关系研究

图书在版编目(CIP)数据

整合与互动：民国时期中央与地方财政关系研究 /
张连红著. —南京：南京师范大学出版社，1999. 11

ISBN 7-81047-389-1 / K·7

I. 整… II. 张… III. 财政-中央和地方的关
系:经济关系-研究-中国-民国 IV. F812.96

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 63493 号

南京师范大学出版社出版发行

(江苏省南京市宁海路 122 号 邮编 210097)

江苏省新华书店经销

南京玉河印刷厂印刷

*

开本 850×1168 1/32 印张 8.25 字数 207 千

1999 年 11 月第 1 版 1999 年 11 月第 1 次印刷

印数 1-1000 册

定价:12.00 元

(南京师大版图书若有印、装错误可向承印厂退换)

《随园文库》编委会

主任委员：公丕祥

副主任委员：王臻中 屠国华 陈凌孚
朱小蔓 张留芳(常务)

委员 (按姓氏笔划排序)：

王政红	王臻中	公丕祥	刘一平	刘泽纯
朱小蔓	宋永忠	何永康	陆天虹	张纯一
张留芳	杨启亮	杨鑫辉	吴康宁	吴 锦
陈怀惠	陈美林	陈凌孚	李晏墅	周开亚
周志华	范保文	郁贤皓	郁炳隆	俞子正
闫国年	施和金	施国新	钟振振	郝振益
班 华	倪绍祥	尉天池	黄克谅	笪佐领
龚廷泰	屠国华	屠美茹	鲁 洁	蒋伏心
潘百齐	樊文彬			

执行编委：王政红

总 序

公元 1998 年。21 世纪的钟声,已经在人们的心头敲响。

踩在新世纪的门坎上,我校领导立足于建设教学科研型的新型一流师范大学的高度,经多次研究决定,汇集本校历史上以及当今知名教授的学术著作,编辑出版《随园文库》;选择颇见功力的青年教学研究人员力作,编辑出版《青年学者文丛》;资助出版若干本校教师编写的优秀教材。这项举措,受到了全校广大师生的欢迎。为保证这三个系列图书的出版,由学校和校出版社共同出资,设立了“南京师范大学出版资助金”,成立了以校长为主任委员的“南京师范大学出版资助金管理委员会”,其职能机构为“南京师范大学出版资助金管理办公室”。同时,还专门成立了由数十位高水平专家学者组成的《随园文库》编辑委员会,以保证《随园文库》、《青年学者文丛》这两套丛书的学术质量。教材资助项目,则直接由出版资助金管理委员会把关。

《随园文库》所收学术著作,须是南京师范大学著名教授的代表性作品。南京师范大学的历史,可上溯至 1902 年由清末名臣张之洞奏请创办的“三江师范学堂”。百年沧桑,几度分合,时序交替,迭经变迁,这所学校终成南京乃至全国高等教育的重要发祥地之一,成为许多名校之宗。各校取其所取,彰其所彰。唯师范主脉,绵延而下,为今南京师范大学所承继。近百年间,多少学界巨

子,讲坛精英,举师范薪火,耀群星而璀璨,传万姓以燎原。尤其是中华人民共和国成立以来,大江南北,教育事业空前发达起来。处在江苏省师范教育龙头地位、在全国颇有影响的南京师范大学,越来越显示她巨大的作用和夺目的光彩。历史表明,要振兴教育,尤其是振兴高等教育,绝对要凭借一代又一代的名师硕儒,学术巨擘。否则,即使学校规模再大,也难免空头学府之讥。代表性学者的创造精神和他们的名家风范,对于文化的传播,对于科学的发展,对于学风的垂范,实在有无可估量的价值。出版他们的著作,虽然是求其学识品行于万一,但对于后学诸子,仍然弥足珍贵。

文库取名“随园”,盖因南京师范大学之老校区,是在原金陵女子文理学院的院址上扩而大之,其地在南京城内清凉山东,小仓山下,据考证乃清代文学家袁枚“随园”之故地。“随园”早湮灭难考,袁枚在此所著《随园诗话》却久传不衰。青年大学生们常喜以“随园学子”自称。昔日“随园”,亭台楼阁,堪称海内名园之最;今日校舍,雕梁画栋,享有“东方最美丽的校园”之誉。可见,“随园”二字,内含多少文化信息!以“随园”来命名这套文库,既发思古之幽情,又达传世之美意,更挟后学之襟怀,岂不善哉!

《青年学者文丛》所收著作,多为本校40岁以下之青年学者的扛鼎之作。他们正负重登山,不上则下。为他们出书,无疑是提供一点促进的助力。他们的著作,也许不如《随园文库》那样圆润周至,精辟老辣,但是他们敢立一家之言,敢树独家之帜,在知识创新的呼声日甚一日的今天,正顺应着时代的方向,代表着学术昌盛的未来。他们是学校学术发展的希望之所在。新一代的学界巨子,将从他们中间走出来。如果说,南京师范大学在过去一个世纪里,曾经风光过,靠的是《随园文库》作者那一批精英;那末,要风光未来的一个世纪,靠的将是这一代青年和他们的承继者!

《随园文库》和《青年学者文丛》要通过多年才能臻于完成。现在采用的是逐年申报,逐步实施的办法。每年申报的选题,经《随

园文库》编辑委员会认真评选、投票表决而确定。出版费用由南京师范大学出版资助金全额资助或部分资助。从筛选书稿,到编辑校对、装帧设计,直至印刷包装,均严格按照出版精品的要求来对待,务求使其成为精品。这些书稿凝结着我校几代学者的心血汗水、聪明才智。《随园文库》的作者有的已经作古。为了确保这两套图书得以精品的面貌问世,我们对书稿本身的要求是比较高的。为此,作者或者其亲友传人,在出版图书的过程中,付出了辛勤的劳动。在出版活动的各个环节,都有许多同志不辞辛劳、精益求精。谨此,我们一并表示衷心的感谢!

编辑出版这两套大规模的系列图书,我们尚缺乏经验。选题时间跨度较长,又涉及多种学科,有些书稿又需后人整理,客观上存在许多困难。我们一定通过自己不懈的努力,尽可能高质量地完成任务。但是,在编辑出版的过程中,肯定还会存在一些不足之处,祈请作者及读者海涵,并不吝赐教。

《随园文库》编辑委员会
一九九八年十二月

序

张宪文

张连红副教授的博士学位论文,将由南京师范大学出版社付梓出版,在这里我向他表示热烈祝贺。几年的辛勤耕耘,终于结出了丰硕成果,怎能不让人高兴!

张连红同志在南京大学攻读中华民国史方向的博士学位期间,特别深入地探讨了南京国民政府时期中央和地方的财政关系。这是一个很有学术价值和现实意义的研究课题,因为不论在历史上还是在现实社会中,一个政府要治理好国家或巩固其政治统治,都必须建立一套完善的财政体制,制定出行之有效的财政方针和措施,以增加国家财政收入。其中,最关键的一点,是协调好中央和地方政府之间的财政关系,使国家和地方的利益分配合理得当。著名经济学家马寅初曾讲过,中央和地方财政“两者必须平衡发展,各守范围,方可避免两破互残之局面”。可是,历史上却常常发生这种情况:不是中央政府巧立名目,横征暴敛,使地方政府难以度日,就是地方政府瞒天过海,大量截留中央解款,使国家库空如洗,财政陷于困境。

如袁世凯控制北京政府时期,面临严重的财政危机,他也试图解决这一难题,并先后任用熊希龄、周学熙、梁士诒等人为财政总长,以整理财政,增加中央收入。周学熙提出四项财政主张:(1)统一财政机构,建立中央和地方两级财政体系;(2)改革税收制度;(3)完善公债发行办法;(4)改革币制,建立中央银行体系。梁士诒则提出“治标”、“治本”的财政主张。北京政府为了建立中央集权

的财政体系,曾决定在各省设立由财政部直接领导的国税厅,并将重要税目列为国家税,不重要的税目列为地方税。北京政府的变革措施,受到各省的强烈抵制,袁世凯被迫取消两税制,改行地方解款中央的体制。可是,袁世凯死后,中央集权徒有虚名,地方军阀我行我素,各自为政。掌握中央政权的军阀,只好靠增加税收和举借内外债度日,财政陷于混乱。

南京国民政府建立后,中国社会进入又一发展阶段。蒋介石在面临四分五裂的政治形势下,首先谋求政治统一,而财政统一又是实现政治统一的经济基础。1928年后,蒋介石先后任命宋子文、孔祥熙主持财政,进行了一系列经济的和财政的变革,整合了中央和地方的财政关系,收到较大的成效。

张连红同志的博士论文以南京政府建立后十年的财政变革为主题,以中央和地方财政关系为切入点,进行了深入细致的研究,显然是有积极意义的。论文在掌握大量史料的基础上,运用历史学、金融学、财政学等多学科相结合的研究方法,剖析了国民政府中央和地方财政的收支结构、互动关系以及相互间的制约因素,考察了实现财政统一的复杂历程。论文认为十年财政成功之处在于:(1)中央财政由割裂渐趋统一;(2)地方财政由无序走向有序;(3)现代财政体制基本确立。同时,论文也指出,在各种因素的制约下,国民政府整合中央和地方的财政关系也存在许多缺陷和不足。毫无疑问,论文的分析是客观的、实事求是的,立论也是有根据的。

在史学研究不断开拓新的研究领域的情况下,该论文站在历史学的角度,跨入财政学领域,进行多角度的学术研究,这应该说是一项有意义的尝试。尽管有许多财政方面的问题是历史学者所不熟悉的,但是跨学科研究在当今已是不容置疑的趋势。论文虽有不完善之处,但在新的研究道路上迈出了可喜的一步。我们祝贺它的成功!

前 言

一、选题动机与目的

财政是庶政之母，百政之首。熊彼得说过：“财政上的变化是一切变化的重要原因之一。”反过来，“所有变化都会在财政上有所反映”。因此，国家财政状况，是观察一个国家政治、经济、军事和国家现代化演变轨迹的一个重要窗口，也是观察中央与地方关系的晴雨表。

纵观中国历史，中央与地方关系的分合演变是政权更替频繁，改朝换代的重要动因，而中央与地方关系的核心又为中央与地方的财政关系。具体而言，新政权建立之初，中央政权的权威较强，则财权相应集中统一；而中央政权衰弱时，则财政大权旁落，地方政府乘势割据称雄，最后竟而问鼎中原。

民国建立之后，共和分权思潮十分流行。封建帝制时代“家天下”的集权体制被仓促打破，但新政权的中央权威并未因清王朝旧政权的灭亡而增强，特别是在政治强人袁世凯统治结束后，政局更替频繁，战争连年不断，中央政府的权威持续不断地“弱化”，地方军阀因势乘机割据坐大。从中央与地方财政关系的角度来观察，民初袁世凯统治时期，虽曾一度颁布实施国地收支划分标准，但实际上采取的仍是沿袭清朝各省指款报解的制度。在袁世凯的强权统治之下，各省大多能按期如数解款，这一时期中央财政尚称集中统一；但袁死后，局势混乱，地方军阀权势扩张，不仅中央所定专

款,各省越解越少而终至于零,甚至常关税、印花、烟酒税也悉被地方各省截留,就连有外债关系的盐税亦为各省所染指,中央政府初则依靠内、外债勉强度日,继而外债因信用日益薄弱而中断,内债亦成强弩之末,中央财政最后终至库藏如洗、罗掘俱穷。于是,缺少财政基础的中央政府名存实亡,仅仅成为各派军阀争权夺利的一块招牌而已。

1927年4月,南京国民政府成立。在统一全国的进程中,南京国民政府遇到了前所未有的压力。表面上全国虽然实现了统一,但是全国财政并未能相应统一集中,因财力不足,实质性的全国统一尚缺乏实力凭藉。为了整合中央与地方财政关系,消灭地方军阀政府割据独立的财政基础,提高国家的财政能力,南京国民政府在1927年至1937年十年期间,制定颁布了许多财政措施;面对南京国民政府“破篱”、“削藩”的财政举措,地方政府则进行了不同程度的抵制与抗拒。到1937年抗战爆发前夕,从一定程度上而言,南京国民政府对中央与地方财政关系的整合已基本取得成效。

南京国民政府十年时期,统一与分裂是主旋律,中央与地方财政关系的互动是考察中央与地方关系的核心和关键。本书选择1927—1937年南京国民政府中央与地方财政关系进行研究,试图厘清:(1)转型时期中央与地方财政关系的运作实况;(2)从财权统一程度看南京国民政府政权统一的真相。

这里需要特别指出本书所指“地方”一词的含义。“地方”是相对“中央”而言的,它理应包括除中央之外的各级行政区划,但在民国时期,由于地方权力几乎全部集中在省级政府,县、乡、镇等皆为省政府之附庸,中央与地方关系主要是在中央政府与省级政府之间运作的。因此,本书所探讨的中央与地方财政关系实际上就是中央政府与各省政府之间的财政关系。

二、国内外研究概况

长期以来,财政史的重要性并未引起学术界的广泛重视。在历史学领域,学者们更青睐于政治史、经济史(并不包括财政史)、军事史、社会史和人物研究等;而在财政学领域,人们则更注重财政理论、财政应用和当代财政学领域的现实问题,现在即便是在著名的财政院校里,财政史亦为最不受重视和欢迎的课程之一。这一结果导致建国之后很长一段时间里,研究财政史的学者大都为建国前的财政专家,如杨荫溥、左治生、尹文敬等。就民国财政史领域而言,研究民国财政史的新秀至今仍未脱颖而出。不过值得可喜的是,现在有许多青年学者正致力于这一课题的研究,并已取得一些成果,如张神根的博士论文《袁世凯统治时期北京政府的财政变革(1912—1916年)》、张生的博士论文《南京国民政府的税收政策及其实践(1927—1937年)》等。

由于学术界长期以来对财政史研究的投入不足,财政史的研究成果呈现出数量偏少、角度单一和深度不足等特点,大多论著皆为一般性叙述,很少有较深入的专题研究。尽管如此,长期以来国内外许多专家学者对各自不同的研究领域所作的论述,还是为笔者的研究奠定了不可缺少的基础。

就国内研究而言,在1949年之前,研究民国时期的财政不能不提到贾士毅的《民国财政史》和《民国续财政史》,前者主要是关于民国初年的财政论述,后者时间上跨度为14年(1917—1931年),重点放在南京国民政府时期。该作者财政经历十分丰富,不仅在中央任过财政次长、赋税司长、会计司长等要职,而且在地方上也曾担任过海关监督、省财政视察员、省财政厅长等职,对南京国民政府时期中央与地方财政关系的认识有其得天独厚的优势。贾氏著作最大的特点为论述极全面,史料价值极高,其《民国续财

政史》关于国地收支划分、裁厘和地方财政部分为笔者特别看重。除贾士毅之外,民国时期还有一批在南京国民政府中担任要职的财政专家,如马寅初、杨汝梅、卫挺生、罗介夫等,他们的著述对研究中央与地方财政关系无疑大有帮助。马寅初曾任浙江省政府委员兼财政委员会主席,长期担任立法院立法委员兼财政委员会委员长,其对财政的评论很多,著作有《财政学与中国财政——理论与现实》(上、下册)等。杨汝梅曾任南京国民政府主计处主计官、岁计处正副局长等职,著有《近代各国审计制度》、《民国财政论》和《财政论集》等。卫挺生曾任南京国民政府财政部国定税则委员会委员、代理关税处处长、立法委员,著有《财政改造》、《中国今日之财政》等。罗介夫曾长期担任监察院的监察委员,著有《中国财政问题》、《中国财政改造论》等。在这四人中,罗介夫对中央与地方财政关系有较深刻的认识,并曾就如何处理这一关系进行过认真思考,可惜的是1938年他在湖北遭暴徒枪击,英年早逝。此外,还有一批财政专家、大学教授如李权时、朱契、胡善恒、孙怀仁等,对南京国民政府时期的财政也多有专著论述。其中李权时对国地财政划分问题较有研究,其博士论文研究的主题就是民国初年的国地财政划分问题,论文的题目为《中国中央与地方财政问题》。他在美国芝加哥大学获得的是哲学博士学位,但其重要代表作为《国地财政划分问题》和《中国税制论》。朱契在德国柏林大学也是获得哲学博士学位,但其所攻的方向也是中国财政问题,不过1949年之后其在担任南京大学经济系主任、经济学教授时似乎不再研究财政了,其在财政方面的代表作为《中国财政问题》。中央大学教授胡善恒对财务行政的理论与实践方面较有研究,代表作为《财务行政论》。孙怀仁则站在批判的角度对南京国民政府十年时期的财政,从中央到地方均进行了十分尖锐的批判,代表作为《中国财政之病态及其批判》。

1949年之后,很长一段时间内并无关于民国财政史方面的研

究成果。80年代后,杨荫溥的《民国财政史》、左治生的《中国近代财政史丛稿》和孙文学的《中国近代财政史》等才相继问世。这些著作与其说是论著倒不如称之为教材更为贴切,它们对民国时期的财政只是作了一些粗线条的、纲要性的论述。相反,在一些经济史和人物评传的著作中,对南京国民政府时期的某些财政问题却倒有较深入的研究,如吴景平的《宋子文评传》,对南京国民政府时期宋子文任财政部长期间的财政改革有较为全面的论述,对本书的写作有很大的参考价值。

国外研究民国财政史的重要著作首推阿瑟·恩·杨格的《一九二七至一九三七年中国财政经济情况》。杨格长期担任南京国民政府财政部的顾问,其对南京国民政府财政情况的了解,在所有外国人中几乎无人能相比,因此该书的学术参考价值是较高的,这恐怕也是早在1981年中国社会科学院出版社就将其作为内部资料翻译出版的重要原因。该书是本书参考的最重要的外国人著作之一。帕克斯·M·小科布尔的《江浙财阀与国民政府》,研究的重点是以经济利益为主体的江浙财团与中央政府之间的政治、经济、财政等方面关系,地方政府与中央政府之间的财政关系虽然不是该书研究的内容,但其研究思路与写作技巧是很值得借鉴和学习的。罗伯特·A·柯白的《四川与中华民国:地方军阀割据与中央权力(1911—1938)》(四川人民出版社翻译成《四川军阀与国民政府》)对四川与中央的财政关系有专门论述,研究虽然不够深入,但在70年代初的美国,能研究到这一地步已属难能可贵。另外,还有周有璧于1945年在芝加哥大学撰写的博士论文《中国国民政府在1927—1937年十年期间的税政改革》,道格拉斯·斯·鲍岳甫曾于1950年在哈佛大学写过的博士论文《南京政府时期的中国财政》,但可惜的是这两篇博士论文笔者至今仍未有机会见到。

港台地区研究民国财政史的著作主要有翁之镛的《民国财政检讨》、关吉玉的《民国四十年的财政》、贾士毅的《民国财政问题今

昔观》等。除贾士毅前文已介绍外,翁之镛和关吉玉也都曾在南京国民政府财政部门担任过要职,翁之镛曾任第二次全国财政会议委员、土地金融处处长。关吉玉的财政经历则更为丰富,先后曾担任冀晋察绥统税局副局长、四川财政特派员、财政部参事、江苏财政厅厅长、财政部赋税司司长、税务署署长、粮食部部长,1949年10月曾官至财政部部长。他们的著作对民国财政史的研究具有较高的参考价值。除此之外,卓遵宏的《中国近代币制改革史(1887—1937年)》、赵淑敏的《中国海关史》、周开庆的《民国川事纪要》以及张玉法、张朋园、王树槐、李国祁等进行的现代化区域研究等,对财政史专题和中央与地方财政关系的研究等也有涉猎。

三、研究思路与方法

财政史研究的难度在于既要研究“财”,又要研究“政”,“财”与“政”两者不可偏废。只研究“财”,而不研究“政”,则不能发现财政举措和财政变革的动因,而且没有“政”的财政史则会显得枯燥无味;但只有“政”而没有“财”的财政史,则又不能揭示财政本身的演变发展脉络。本书选择的中央与地方财政关系的研究则更需兼顾“财”与“政”。

基于“财”与“政”的密切关系,本书试图将南京国民政府时期的中央与地方财政关系放在中央与地方关系的大背景下进行考察。在南京国民政府十年时期,中央与地方的关系主要表现为统一与割据的整合,中央政府为达到统一,不惜不择手段;而自晚清以来逐渐坐大的地方割据势力,则以怀疑甚至是不屑的眼光来看待蒋介石为首的中央政府,千方百计地保护和扩大自己的势力范围。这一时期,中央与地方财政关系的整合比较典型地反映了这一特点。根据这一思路,本书在第一、二章首先分析了决定中央与地方财政关系的基本架构——中央与地方财政收支结构之后,接

着从制度层面探讨了中央政府对地方政府的财政制约。第三章则从实践层面纵向宏观考察了中央财政统一的艰难历程,希望通过制度和实践两个层面的分析,能比较全面准确地把握中央政府为统一地方财政所作的努力及其结果。第四、五、六三章,则分别以裁厘、废苛减赋和法币统一(此为南京国民政府时期中央政府削弱地方政府实力的三大举措)为中心,主要讨论中央与地方财政的互动关系,其中以地方政府的因应举措为考察的重点。第七章主要分析南京国民政府时期影响中央与地方财政关系的制约因素,其主要目的在于说明南京国民政府时期中央与地方财政关系演变政治因素。最后一部分是结束语,对南京国民政府时期的中央与地方财政关系作一总体评价。

本书以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导,以历史学方法为主,大量吸取财政学、政治学、统计学和地理学等诸学科的主要理论和研究方法,进行理论分析和实证研究,力求得出符合客观事实的结论。但由于笔者的学识、能力有限,期望和结果之间仍会存在相当距离,希望专家学者不吝赐教。

Abstract

During the ten-year period of the Nanjing Government, the intereffect of the financial relationship between central government and local government is considered as the crux of observing the relationship between central government and local government. Based on the studies of the financial relationship between central and local of the Nanjing Government from 1927 to 1937, this dissertation attempts to clarify the operational facts of their relationship during that period and probes into the truth of the unification of the Nanjing state power through the extent of financial unification. This paper is composed of seven chapters and three appendices, with about 200 000 words.

The beginning part is a summarized preface which, first and foremost, explains the reasons of selecting this title, gives an introduction of generalized situation concerning the studies of this topic by the international academic circles, and finally, expounds the thinking way and researching methods in the writer's studying.

Chapter one mainly describes establishing the pattern of financial revenues and expenditures of the central and the local, vertically observes its development, and profoundly analyzes that of the Nanjing Government from the principles of delimiting, the balance and the proportion of scale.

Chapter two exposes from the system level. The financial restriction mechanism of the central to the local, in which the Administrative System chiefly explores the financial restraint of Zhongzhen