



民国浙江史研究丛书

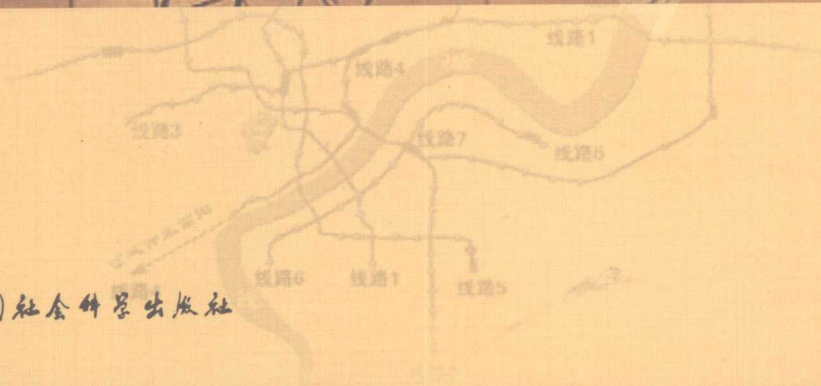
民国浙江财政研究

MINGUOZHEJIANG CAIZHENG YANJIU

潘国旗 著



中国社会科学出版社





民国浙江史研究丛书

民国浙江财政研究

MINGUOZHEJIANG CAIZHENG YANJIU

潘国旗 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民国浙江财政研究/潘国旗著. —北京: 中国社会科学出版社, 2007. 10

ISBN 978 - 7 - 5004 - 6479 - 2

I. 民… II. 潘… III. 地方财政 - 经济史 - 研究 - 浙江省 - 民国 IV. F812.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 160658 号

出版策划 任 明 官京蕾

责任编辑 大 乔

责任校对 郭 娟

封面设计 曹 震

技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2007 年 10 月第 1 版

印 次 2007 年 10 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 8.375

插 页 2

字 数 197 千字

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

浙江省文化研究工程指导委员会

主 任：赵洪祝

副主任：夏宝龙 王国平 陈敏尔 巴音朝鲁

李 强 盛昌黎 张 曦

成 员：潘家玮 赵光君 马林云 沈立江

侯靖方 黄旭明 陈仲方 金兴盛

杨建新 俞剑明 陈永昊 万 斌

郑仓元 侯玉琪 徐 辉 胡祖光

许 江 王建满 王永昌 黄坤明

孙文友 徐止平 厉志海 张家盟

蔡 奇 楼阳生

浙江文化研究工程成果文库总序

邵平

有人将文化比作一条来自老祖宗而又流向未来的河，这是说文化的传统，通过纵向传承和横向传递，生生不息地影响和引领着人们的生存与发展；有人说文化是人类的思想、智慧、信仰、情感和生活的载体、方式和方法，这是将文化作为人们代代相传的生活方式的整体。我们说，文化为群体生活提供规范、方式与环境，文化通过传承为社会进步发挥基础作用，文化会促进或制约经济乃至整个社会的发展。文化的力量，已经深深熔铸在民族的生命力、创造力和凝聚力之中。

在人类文化演化的进程中，各种文化都在其内部生成众多的元素、层次与类型，由此决定了文化的多样性与复杂性。

中国文化的博大精深，来源于其内部生成的多姿多彩；中国文化的历久弥新，取决于其变迁过程中各种元素、层次、类型在内容和结构上通过碰撞、解构、融合而产生的革故鼎新的强大动力。

中国土地广袤、疆域辽阔，不同区域间因自然环境、经济环境、社会环境等诸多方面的差异，建构了不同的区域文化。区域文化如同百川归海，共同汇聚成中国文化的大传统，这种大传统如同春风化雨，渗透于各种区域文化之中。在这个过程中，区域文化如同清溪山泉潺潺不息，在中国文化的共同价值

取向，以自己的独特个性支撑着、引领着本地经济社会的发展。

从区域文化入手，对一地文化的历史与现状展开全面、系统、扎实、有序的研究，一方面可以借此梳理和弘扬当地的历史传统和文化资源，繁荣和丰富当代的先进文化建设活动，规划和指导未来的文化发展蓝图，增强文化软实力，为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化提供思想保证、精神动力、智力支持和舆论力量；另一方面，这也是深入了解中国文化、研究中国文化、发展中国文化、创新中国文化的重要途径之一。如今，区域文化研究日益受到各地重视，成为我国文化研究走向深入的一个重要标志。我们今天实施浙江文化研究工程，其目的和意义也在于此。

千百年来，浙江人民积淀和传承了一个底蕴深厚的文化传统。这种文化传统的独特性，正在于它令人惊叹的富于创造力的智慧和力量。

浙江文化中富于创造力的基因，早早地出现在其历史的源头。在浙江新石器时代最为著名的跨湖桥、河姆渡、马家浜和良渚的考古文化中，浙江先民们都以不同凡响的作为，在中华民族的文明之源留下了创造和进步的印记。

浙江人民在与时俱进的历史轨迹上一路走来，秉承富于创造力的文化传统，这深深地融汇在一代代浙江人民的血液中，体现在浙江人民的行为上，也在浙江历史上众多杰出人物身上得到充分展示。从大禹的因势利导、敬业治水，到勾践的卧薪尝胆、励精图治；从钱氏的保境安民、纳土归宋，到胡则的为官一任、造福一方；从岳飞、于谦的精忠报国、清白一生，到方孝孺、张苍水的刚正不阿、以身殉国；从沈括的博学多识、精研深究，到竺可桢的科学救国、求是一生；无论是陈亮、叶

适的经世致用，还是黄宗羲的工商皆本；无论是王充、王阳明的批判、自觉，还是龚自珍、蔡元培的开明、开放，等等，都展示了浙江深厚的文化底蕴，凝聚了浙江人民求真务实的创造精神。

代代相传的文化创造的作为和精神，从观念、态度、行为方式和价值取向上，孕育、形成和发展了渊源有自的浙江地域文化传统和与时俱进的浙江文化精神，她滋养着浙江的生命力、催生着浙江的凝聚力、激发着浙江的创造力、培植着浙江的竞争力，激励着浙江人民永不自满、永不停息，在各个不同的历史时期不断地超越自我、创业奋进。

悠久深厚、意蕴丰富的浙江文化传统，是历史赐予我们的宝贵财富，也是我们开拓未来的丰富资源和不竭动力。党的十六大以来推进浙江新发展的实践，使我们越来越深刻地认识到，与国家实施改革开放大政方针相伴随的浙江经济社会持续快速健康发展的深层原因，就在于浙江深厚的文化底蕴和文化传统与当今时代精神的有机结合，就在于发展先进生产力与发展先进文化的有机结合。今后一个时期浙江能否在全面建设小康社会、加快社会主义现代化建设进程中继续走在前列，很大程度上取决于我们对文化力量的深刻认识、对发展先进文化的高度自觉和对加快建设文化大省的工作力度。我们应该看到，文化的力量最终可以转化为物质的力量，文化的软实力最终可以转化为经济的硬实力。文化要素是综合竞争力的核心要素，文化资源是经济社会发展的重要资源，文化素质是领导者和劳动者的首要素质。因此，研究浙江文化的历史与现状，增强文化软实力，为浙江的现代化建设服务，是浙江人民的共同事业，也是浙江各级党委、政府的重要使命和责任。

2005年7月召开的中共浙江省委十一届八次全会,作出《关于加快建设文化大省的决定》,提出要从增强先进文化凝聚力、解放和发展生产力、增强社会公共服务能力入手,大力实施文明素质工程、文化精品工程、文化研究工程、文化保护工程、文化产业促进工程、文化阵地工程、文化传播工程、文化人才工程等“八项工程”,实施科教兴国和人才强国战略,加快建设教育、科技、卫生、体育等“四个强省”。作为文化建设“八项工程”之一的文化研究工程,其任务就是系统研究浙江文化的历史成就和当代发展,深入挖掘浙江文化底蕴、研究浙江现象、总结浙江经验、指导浙江未来的发展。

浙江文化研究工程将重点研究“今、古、人、文”四个方面,即围绕浙江当代发展问题研究、浙江历史文化专题研究、浙江名人研究、浙江历史文献整理四大板块,开展系统研究,出版系列丛书。在研究内容上,深入挖掘浙江文化底蕴,系统梳理和分析浙江历史文化的内部结构、变化规律和地域特色,坚持和发展浙江精神;研究浙江文化与其他地域文化的异同,厘清浙江文化在中国文化中的地位和相互影响的关系;围绕浙江生动的当代实践,深入解读浙江现象,总结浙江经验,指导浙江发展。在研究力量上,通过课题组织、出版资助、重点研究基地建设、加强省内外大院名校合作、整合各地各部门力量等途径,形成上下联动、学界互动的整体合力。在成果运用上,注重研究成果的学术价值和应用价值,充分发挥其认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的重要作用。

我们希望通过实施浙江文化研究工程,努力用浙江历史教育浙江人民、用浙江文化熏陶浙江人民、用浙江精神鼓舞浙江

人民、用浙江经验引领浙江人民，进一步激发浙江人民的无穷智慧和伟大创造能力，推动浙江实现又快又好地发展。

今天，我们踏着来自历史的河流，受着一方百姓的期许，理应负起使命，至诚奉献，让我们的文化绵延不绝，让我们的创造生生不息。

2006年5月30日于杭州

目录

导论	(1)
第一章 北洋时期的浙江地方财政	(9)
(一) 民国初年的浙江政治、经济	(9)
(1) 民国初年的浙江政治概况	(9)
(2) 民国初年的浙江经济概况	(11)
(二) 北洋时期的浙江财政概况	(16)
(1) 民国初年的国、地收支划分	(16)
(2) 北洋时期的浙江财政概况	(18)
(三) 北洋时期的浙江地方财政收入	(25)
(1) 赋税收入	(26)
(2) 非赋税收入	(42)
(3) 公债、借款收入	(44)
(四) 北洋时期的浙江地方财政支出	(57)
第二章 1927—1936 年的浙江地方财政	(72)
一 江浙财团对南京国民政府的财政支持	(72)
(1) 江浙财团的形成	(72)
(2) 江浙财团对南京国民政府的财政支持	(76)
(二) 国民政府初期的浙江政治、经济	(84)
(1) 国民政府初期的浙江政治概况	(84)
(2) 国民政府初期的浙江经济概况	(89)
(三) 1927—1936 年的浙江财政概况	(100)

(一) 1928 年国、地收支划分案的实施	(100)
(二) 1927—1936 年的浙江财政概况	(103)
四 1927—1936 年的浙江地方财政收入	(109)
(一) 赋税收入	(109)
(二) 非赋税收入	(120)
(三) 借款收入	(124)
(五) 1927—1936 年的浙江地方财政支出	(134)
第三章 抗日战争时期的浙江地方财政	(152)
一 抗战时期的浙江政治、经济	(152)
(一) 战时的浙江政治概况	(152)
(二) 战时的浙江经济概况	(157)
二 抗战时期的浙江地方财政	(164)
(一) 抗战初期的浙江财政概况	(164)
(二) 抗战后期的浙江财政概况	(178)
第四章 战后的浙江地方财政	(201)
一 战后浙江的政治与经济	(202)
(一) 抗战胜利后浙江对日伪机构、 财产的接收	(202)
(二) 战后浙江经济的短暂复兴与破产	(205)
二 战后浙江的地方财政	(214)
(一) 1946 年国民政府财政收支系统的 重新划分	(214)
(二) 战后浙江的省级财政概况	(217)
(三) 战后浙江的县级财政概况	(226)
(四) 战后浙江省的财政收入	(233)
(五) 战后浙江省的财政支出	(239)
主要参考文献	(243)

导论

浙江位于中国东南沿海，素有“东南财赋之区”之称。秦至清朝，财政税收集权于中央，全国财政收支都在中央政府一个大系统内统一管理，浙江财政仅是国家财政在浙江的分配活动，而不是与中央财政相对应的地方财政。清末，曾清理浙江财政，拟分设浙江地方财政，但未实行。辛亥革命推翻清王朝的统治，建立了中华民国。尽管孙中山领导的南京临时政府为时短暂，政权先后被袁世凯及各派军阀所把持，但是中国社会在政治、经济、文化各方面还是出现了不少新气象。从财政制度上来说，最大的一个变化就是西方国家分税制财政体制的引入和尝试，于1913年1月明确划分了国家收支和地方收支的标准，至此，中国才开始有了地方财政的雏形。

清朝前期，由于浙江交通便利，工商发达，社会经济即优于他省，财政情形，自较裕于各省，浙江每年财政除供本省开支外，报解中央的款项，为数至巨。自鸦片战争开始，外患日重，变乱频繁，国运既蹇，民生亦促，唯财政支绌之象虽显，而浙江本省尚能库有存银，款无延解，较之他省，犹胜一筹。民国成立，国、地收支划分，实行中央、地方两级财政，浙江省始有一定财政自主权。1921年前，浙江财政基本自立，上缴中央专款后，尚可保证地方财政平衡。如朱瑞任浙江都督时期，起始由于全省财政负担甚重，负债累累。但经过一年多的整理，情形有明显改观。到1914年7月，浙江省除自谋财政

平衡外，每月尚可认解中央银 25 万元。故有人认为民国初年浙江省财政在 1916 年前是“极盛时期”。但尔后因军费扩张，日形见绌。^①尤其是自 1921 年以后，由于在浙江的大小军阀，除了穷奢极欲、挥霍无度外，还拼命扩充军队，军费支出更是飞速增加。为了满足以上种种需要，他们就整顿旧税、创设新税，把所有负担都压到人民头上。当这些军阀互相搏杀，在一进一出的过程中，还要向地方进行恫吓敲诈、勒索巨款，不但地方人民不胜其扰，社会经济发展也受到严重影响。如江浙战争，两省军费开支据外人估计高达 6000 万—7000 万元之间^②，而浙江省 1923 年的财政积欠高达 310 万元，依靠正常的财政手段无法解决，到两军开火，军用浩繁，对民众的勒索便常有所闻了。

北伐战争开始后，蒋介石把自己的故乡——浙江看作自己筹措军费的一个非常重要的来源，仅北伐期间浙江省就设法垫解军费 580 万元，其中大部分借自银行。浙江省财政委员会自 1927 年 2 月成立至 5 月底撤销的 3 个多月时间，田赋等税收收入仅为 347.72 万元，而军政各项支出达 1226.01 万元，不敷银为 878.2 万余元，都靠借垫各款弥补。1927 年 6 月，浙江省财政厅成立后，财政状况并未好转，因过去留作省用的税款如烟酒税、印花税、煤油税等多归于财政部直接掌管，另外还得逐月代垫中央各款。

南京国民政府成立后，于 1928 年 7 月分别公布了划分国家收支和地方收支的暂行标准，经由第一次全国财政会议决议，于同年 11 月正式公布施行。规定地方收入在税收方面有

① 《魏颂唐偶存稿》，浙江财务人员养成所 1931 年编印，第 2 页。

② 《敬劝全国明达速筹救人自救之策》，《申报》1924 年 11 月 2 日。

田赋、契税、营业税、房捐及船捐五项，此外还列有地方财产、事业、行政、营业纯益、补助款、债款等收入。支出方面则列有党务费、行政费、司法费、公安费、财务费、教育文化费、实业费、交通费、卫生费、建设费、债务费等多项。这次国、地收入划分，首先确定了地方岁入来源，为日后田赋、营业税和契税成为地方三大税源，打下了基础。

1931年，国民政府实行了裁撤厘金的财政改革，浙江省的财政每年少收数百万元，而新创立的营业税又由于制度不健全，一时无法抵补裁撤厘金的损失。当时浙江的另一项主要财政收入为田赋，但经过1934年的空前旱灾，田赋收入也并不理想。而且，田赋主要是出自杭嘉湖和绍兴一带，这里的富户采取种种办法逃避，因此田赋每年均有大量的积欠。1934年12月，黄绍竑出任浙江省政府主席后，决定整理财政，首先就是对历年旧欠田赋的催征，但那时地籍尚未整理，一切册簿都操在庄户之手，催征的效果并不明显。当年的省支出共计1900万元，收入仅为1500万元，^①省库入不敷出甚巨，黄绍竑只能以举债进行补苴。为了达到财政平衡，黄绍竑还想在节支方面做些文章，但由于过去政府往往靠借债度日，为了维持信誉，每年还不得不拿出相当部分的款项来还旧债。此外，国民政府在浙江的统治建立后，为了向人民树立重视实业、重视民生的形象，也或多或少搞了一些建设项目，这些均加重了财政的负担。在此形势下，浙江省的财政主要是采取了发行公债和其他各种形式的借款来弥补财政收入的不足。浙江省地方公债，其举于外国者以民国元年（1912）向德商克虏伯公司借

^① 袁成毅：《浙江通史·民国卷·下》，浙江人民出版社2005年版，第169页。

债为起始；其举于国内者，则始于民国元年之维持市面公债。北洋时期，浙江财政当局于1921年、1923年、1924年先后发行定期借券4次，1925年有善后公债，1926年有整理旧欠公债，1928年有偿还旧欠公债及省公路公债，1929年有建设公债，至1936年，已先后举债共16次，积欠达6000万元，无法应付，不得不发行整理地方公债，将所有公债借款分别归类，延长偿还期限，减轻利率，浙江省财政才得勉强维持。故民国以来的浙江财政可谓无时不与借债为缘。所幸浙江财政当局，对于公债之基金、偿还的办法，均能力求稳固，以维债信于不堕，是以浙江省地方公债较之其他各省，尚胜一筹。

抗日战争爆发后，浙江旧有的税收制度不能适应战时的要求，尤其是一向富庶的杭嘉湖地区的沦陷，使浙江省财政收入几乎减少了一半，再加上军费的大量支出，省财政就更为困难。因此，财政的改革势在必行。黄绍竑第二次主浙后，对战时浙江省财政决定方针三项：①自给自足，自力更生，不拖中央“后腿”；②采取量入为出的原则，以适应战时的客观环境；③采取公卖、专卖、专运的方针，以筹措战时的费用。具体表现在以下几个方面：首先是调整税收机构和整顿财政行政。1938年6月，在各区县设立税务处、税务分处，其职责是查验特产品的运销，监督全区征税并兼办所在区县营业征税事务。为严密稽查、整顿税务及协助征稽国税，各区还设立了查稽办事处，办理各区查稽事务。整顿财政行政，主要是整饬纪律、严厉执行奖惩制度。浙江省还举办财务人员训练班，对财务人员进行专门训练，使税务事业得到了一定的发展。其次是开辟财税来源。1938年11月，省政府颁布了《战区赋税征收大纲》，规定浙西游击区的田地从1939年起，不论基地、山荡都要缴纳田赋，由浙西税务处统一征收，税率是田地每亩每

年征收 0.2 元，基地每亩每年征收 0.4 元，山地每亩每年征收 4 分，荡地每亩每年征收 8 分。^① 一年分两期或四期征收，由纳税人直接向战区稽征所稽征员缴纳。营业税方面，征收特种消费税，凡在战区内运销土黄酒、烧酒、烟叶、土烟丝、卷烟、糖、食盐、火柴、煤油、绸缎、呢绒等货物均须缴纳该税。再次是实行公卖、专卖、专运等政策。1938 年 4 月，经国民政府财政部同意，浙江省设立了战时卷烟公卖处，试办卷烟公卖。公卖办法是凡运销浙江省境内的卷烟，征收 50% 的公卖费（按商人向烟厂进货实价，除去统税）；经过浙江运销他省的卷烟，进省时要缴纳通过保证金。对收藏的卷烟，在规定时期内要登记，并缴纳登记费。由于公卖卷烟增加了政府的不少收入，因此省政府在 1939 年又增加了火柴公卖。其办法是，在浙江制造或运销浙江省境内的火柴，由公卖机关收买，不得私自行销；公卖机关收买浙江境内火柴厂生产的火柴，按照制造成本加 1 分 5 厘的利息；本省境内火柴厂售存的火柴，要向公卖机关登记，每箱缴纳登记费 36 元。浙江省盛产食盐，沿海各县如余姚、黄岩、乐清、永嘉、瑞安、平阳等地有很多盐场。抗战开始后，这里食盐的运销一度采取了以官运为主、以商运为辅的政策，实际上由于军运急需，所有火车、轮船等运输工具都为军事机关所控制，专商运盐困难，浙江盐场的盐无法销售出去，盐民大批失业，无法生活，当然也直接减少了盐务机关的税收。为了抢运销售沿海存盐，救济盐民，黄绍竑亲自出面与两浙盐务局局长周三农商量，由浙江省与盐务局合资设立战时食盐运销处，专管食盐运销工作。经盐务局的同意，1938 年 2 月，食盐运销处正式成立，从 7 月开始，食盐

① 《浙江省政府公报法规专号》第 4 册，第 225 页。

运销处改为食盐收运处，继续办理食盐运销。除此之外，浙江省政府还新增了省款经营贸易、地方营业纯益、轮船公益捐等收入项目。

由于采取了以上措施，战时浙江的财政得到了一定的改善。从1937年7月至1938年12月这一年半中，省库实收数为3224.8758万元，而支出数为2668.2775万元，收支相抵库存余556.5983元。^①正如黄绍竑所说：“一年以来，财政收入，不但不因战事之影响而短少，在量的比例上，反较开战前略有增加。”^②

抗日战争进入相持阶段后，国统区粮食奇缺，物价飞涨，中央政府的财政危机日益严重，地方政府的战时财政也窘态尽现，苛捐杂税因此死灰复燃。为谋对策，国民政府于1941年召开第三次全国财政会议，决定改订财政收支系统，全国财政分为国家财政与自治财政两大系统，省财政并入中央财政。1945年抗战胜利后，这种战时环境下的高度集权的财政体制再也无法维持，国民政府又尝试实行中央与地方“均权”的财政体制。于是在1946年6月召开的财政部粮食部联合会议上，决定恢复中央、省、县的三级制财政。

抗日战争胜利后，国民政府于1946年7月正式实施修改后的财政收支系统法及施行条例，省财政恢复独立。但战后的浙江省财政并没有因财政收支系统的改制而有所转机，依然困难重重。其主要问题在于，改制后的省级财政无独立税源，只有与中央和县市共享的土地税、营业税，因数目太小，不敷挹注。浙江自财政收支系统改为三级制后的1946年下半年度，

① 沈松林：《浙江之战时财政》，载《浙江潮》第70期。

② 转引自《黄季宽先生抗战言论集》，江南出版合作社1940年编印，第100页。