

研究丛书

MINGUO SHIQI · GUANGDONG CAIZHENG
ZHENGCE BIANGIAN

民国时期广东财政 政策变迁

张晓辉 / 主编

變政
遷策



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

民国时期广东财政政策变迁 / 张晓辉主编. —北京:
经济科学出版社, 2011. 8
(百年广东财政研究丛书)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 0989 - 4

I. ①民… II. ①张… III. ①地方财政 - 财政政策 -
研究 - 广东省 - 民国 IV. ①F812. 96

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 174940 号

责任编辑: 白留杰 李 剑
责任校对: 王凡娥
版式设计: 齐 杰
技术编辑: 李 鹏

民国时期广东财政政策变迁

张晓辉 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142
教材分社: 88191354 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: bailiujie518@126.com

北京密兴印刷有限公司

787 × 1092 16 开 22 印张 410000 字

2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0989 - 4 定价: 46.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

研究丛书编辑委员会

主任委员：曾志权

委 员：邓桂明 欧 斌 沈梅红

危金峰 郑贤操 戴运龙

林楚欣

研究丛书编辑部

编辑部主任：黎旭东

编 辑 部：广东财政年鉴编辑部

承载历史，开拓未来

——百年广东财政研究丛书总序

2011年是中国共产党建党90周年，也是辛亥革命100周年。百年光阴，弹指瞬间，然而，当这沧海一粟的历史画卷舒展开来的时候，却又是多么的波澜壮阔！历史不能忘记，财政的历史也不能忘记！

早在2006年7月，胡锦涛总书记在中共中央政治局进行集体学习时强调，只有铭记历史，特别是铭记我们党领导人民创造的中国革命史，才能深刻了解过去、全面把握现在、正确创造未来。2008年3月，温家宝总理在十一届全国人大一次会议记者招待会上表示：“一个国家的财政史是惊心动魄的。如果你读它，会从中看到不仅是经济的发展，而且是社会的结构和公平正义。在这五年，我要下决心推进财政体制改革，让人民的钱更好地为人民谋利益。”2010年1月，在中共中央政治局进行集体学习时，胡锦涛总书记又强调，面对错综复杂的国际国内形势，我们要夺取应对国际金融危机冲击全面胜利、保持经济平稳较快发展，把改革开放和社会主义现代化建设不断推向前进，就必须深化财税体制改革，完善公共财政体系，提高财政管理绩效。胡锦涛总书记和温家宝总理的讲话，不仅强调了要重视历史（尤其是革命史和财政史），更是高度概括了财政在政治、经济和社会发展中的重要性，并指明了财政改革的方向。

回顾百年来广东的财政史，也是一部广东经济社会变革史的缩影。在中华民族近现代化的顽强探索中，民国时期30多年，广东成为民主革命的策源地和华夏大地变法图强的热土；改革开放30多年来，又成为打开国门后中国对外交往的一扇重要门户，在中国共产党的正确领导下，广东的经济社会发生了翻天覆地的变化，财政实力逐年增强。可以这么说，在迄今100年的时间里，广东作为一个区域，一直履行着重要的功能，扮演着重要的角色，并做出重要的贡献。与此相适应，要客观公正地了解中国财政历史的近代化进程，就必须系统地对接百年来广东财政思想和政策的变迁进行梳理和研究，才能使人们从中看清广东财政所走过的百年历程和把握住百年来广东财政思想和政策的演化，从而在承载历史的基础上，更好地开拓未来。


正是站在这样一个思考的角度，广东省财政厅历来重视广东财政文化建设，并把开展广东财政的历史研究和财政史料收集整理工作作为财政文化建设活动的一项重要内容。20世纪八九十年代，省财政厅在第一轮组织编修《财政志》的过程中，就编印了《广东省财政史料》第一、二、三辑（预算管理体制、预决算报告、历年工作总结）和《广东财政大事记》、《广东省国营企业财务管理史料》等5本资料书，并整理重印了《广东财政说明书》——广东第一部对研究广东清末财政经济史有重要参考价值的大型而又系统的财经统计资料。进入新的世纪，特别是自2002年3月广东省启动第二轮修志工作以来，省财政厅继续高度重视财政文化建设，重视提高财政软实力，并把广东财政的史鉴工作作为其中的一项重要举措：2004年，在科研院所内设立了史鉴办公室，并接手继续开展第二轮修志工作，即代表省财政厅负责牵头省国税局和地税局编纂《广东省志（1979~2000）·财政税务卷》（目前已形成终审稿报省方志办）；2005年，在刘昆厅长（现任广东省副省长）的直接关心和亲自过问下，史鉴办公室开始组织编辑出版每年一册的《广东财政年鉴》；2007年，按照厅领导的有关批示精神，进一步开展了广东财政史料的收集和研究工作：一是于2008年9月开始组织《广东财政百年实践中的思想探索——辛亥革命以来广东财政思想演进历程（含历任财政厅厅长小传）》、《民国时期广东财政政策的变迁》和《民国以来广东财政政策探析》等三个史料专题招标研究，并于辛亥革命100周年前夕以百年广东财政研究丛书的形式出版了研究成果；二是与省立中山图书馆和省档案馆合作于辛亥革命100周年前夕以史料丛书形式出版了民国时期广东财政史料6册，包括法规2册、财政概况1册、财政统计1册、田赋粮食1册和历史档案1册。

读史可以知荣辱、知兴衰、知更替，知史方能以史为鉴，使谋学者明，谋吏者清，谋国者智，谋策者度。当我们通过研究丛书回眸广东财政百年思想求索和政策演化历程时，不仅感受到财政工作的重要性和历程的惊心动魄，更是感受到强大的历史责任感和推动财政改革的必要性和紧迫性，尤其是站在新的历史起点上，广东省委、省政府审时度势，作出了“加快转型升级、建设幸福广东”的战略部署，这就要求我们财政部门在认识上一方面要清醒地看到，财政是配置和引导社会资源投入幸福广东建设的重要调控手段，各项工作日益深入到百姓生活的方方面面，在支持建设幸福广东方面责无旁贷，肩负着重要的职责；另一方面要深刻地理解，建设幸福广东不仅是一次观念革新，更是一次深刻的社会变革，新时期的财政工作必须按照新形势的要求从四方面加快转型步伐并与之相适应：一是在理财模式上加快转型，夯实财政支持幸福广东建设的物质基础；二是在工作理念上加快转型，提高财政支持幸福广东建设的能力水平；三是在投入机制上加快转型，探索财政支持幸福广东建设的新路径；四是在财政管理上加快转型，提高人民群众对财政工作的满意度和幸福感。

在工作实践中，则要坚持公共财政改革方向，加快构建以满足社会公共需求为目的的公共财政体系，给力幸福广东建设，并重点做好五方面工作：一是转变理财观念理财方式，建设“五大”财政，全面建立面向民生的公共财政支持体制。具体包括：推进法治财政建设，促进社会公平正义；推进民生财政建设，强化公共服务供给；推进绿色财政建设，建设宜居城乡；推进绩效财政建设，提高政府公信力；推进阳光财政建设，畅通社会监督渠道。二是处理好生财、聚财、理财、用财的关系，以财政杠杆促进经济社会协调发展。三是合理界定财政支出范围，扩大公共财政覆盖面。四是科学调控和配置资源，促进区域城乡协调发展。五是发挥财政收入分配职能，推动收入分配制度改革。在此基础上，还应针对当前我省建设幸福广东的薄弱环节，从以下七项路径措施入手，给力幸福广东：一是不断夯实幸福广东建设的物质基础；二是继续推进基本公共服务均等化；三是积极构建以民本、法治、创新、科学、竞争、绩效为核心的新型财政分配文化；四是加快促进区域协调发展；五是努力创造良好生态环境；六是着力保持社会和谐稳定；七是支持提高文化软实力。

百年广东财政研究丛书的出版，是广东财政文化建设一项新的初步尝试，我们期待更多关心广东财政的财经专家、学者和历史专家、学者的热情加入，齐心协力共同推动广东财政历史研究多出新成果，为繁荣广东财政学术和促进广东财政改革与发展作出新贡献！

百年广东财政研究丛书编委会主任



二〇一一年九月一日

目 录

| | |
|----------------------------|----|
| 第一章 绪论 | 1 |
| 第一节 从纷乱趋向财政统一 | 2 |
| 第二节 历尽坎坷的治理整顿 | 5 |
| 第三节 财政政策的基本内容 | 10 |
| 一、实行财政立法 | 10 |
| 二、划分国地收支 | 16 |
| 三、编制财政预算 | 19 |
| 四、整合税收体系 | 20 |
| 第四节 财政政策的特点及实效 | 23 |
| 一、财政政策变迁的规律 | 23 |
| 二、财政政策的特点 | 25 |
| 三、财政政策的复杂性 | 26 |
| 四、财政政策的实效 | 35 |
| 第二章 近代广东省财政概况 | 38 |
| 第一节 晚清全国与广东省财政概况 | 38 |
| 一、晚清政府财政概况 | 39 |
| 二、晚清广东省财政概况 | 41 |
| 第二节 民国时期广东省财政概况 | 49 |
| 一、民初的财政概况 | 49 |
| 二、南方政府的财政概况 | 51 |
| 三、宁粤对峙时期的财政概况 | 53 |
| 四、抗战时期的财政概况 | 55 |
| 五、战后广东省的财政概况 | 56 |
| 第三节 广东省的财政体制与财务管理 | 56 |
| 一、财务行政机构 | 57 |

| | | |
|--|-------------------------|----|
| 百年 广东 财政 研究 丛书 | 二、省财政的预决算与收支 | 59 |
| | 第四节 广东省的税收系统与征收机构 | 67 |
| | 一、国税、省税与县税 | 67 |
| | 二、税务征收机构 | 76 |
| | 第五节 革命根据地的财政概况 | 82 |
| 第三章 民国初年广东省的财政政策 | 86 | |
| 第一节 广东军政府的财政政策（1911年11月~1913年8月） | 86 | |
| 一、发行公债，缓解财政困难 | 87 | |
| 二、整顿税收，开征换契税 | 88 | |
| 三、增发纸币，竭力维持币值 | 89 | |
| 四、严法禁赌 | 93 | |
| 五、渐进的禁烟措施 | 94 | |
| 第二节 龙济光统治时期的财政政策 （1913年9月~1916年6月） | 96 | |
| 一、擅开赌禁，纵容烟赌娼 | 97 | |
| 二、对日抵押借债 | 99 | |
| 三、招商承办税捐 | 99 | |
| 四、应对纸币低折风潮 | 100 | |
| 第三节 旧桂系执政时期的财政政策 （1916年7月~1920年10月） | 102 | |
| 一、滥发纸币，搜刮毫洋 | 103 | |
| 二、设立筹饷局，招商承包征缴 | 104 | |
| 三、大举借债，私卖矿产资源 | 105 | |
| 四、沿袭招商承办税捐 | 107 | |
| 五、大幅增加军费 | 108 | |
| 第四章 南方革命政府的财政政策 | 110 | |
| 第一节 粤人治粤时期的财政政策 | 110 | |
| 一、统一财政，困难重重 | 111 | |
| 二、省立银行收归官办 | 112 | |
| 三、发行善后公债，开源节流 | 113 | |
| 四、加强审计，办理财政预算 | 116 | |
| 五、查禁烟赌娼 | 117 | |
| 六、陈炯明治理时期的财政政策 | 121 | |

| | | |
|--|------------|----------------------------|
| 第二节 大元帅府和广东国民政府的财政政策····· | 122 | 百年 广东 财政 研究 丛书 |
| 一、平均地权、发达国家资本····· | 122 | |
| 二、清丈土地、整顿税收····· | 123 | |
| 三、商团事件与财政政策····· | 125 | |
| 四、谋求统一财政····· | 126 | |
| 五、建立政府预算制度····· | 131 | |
| 六、发行公债筹集资金····· | 131 | |
| 七、设立中央银行、改良币制····· | 134 | |
| 八、争取关税主权、加强缉私····· | 138 | |
| 九、设筹餉局，征收赌税····· | 140 | |
| 十、“寓禁于征”的鸦片政策····· | 141 | |
| 十一、省港罢工委员会的财政政策····· | 143 | |
| 第五章 南京国民政府统治前期广东省的财政政策····· | 145 | |
| 第一节 军政纷乱时期的财政政策（1927年5月~1928年2月）····· | 145 | |
| 第二节 李济深、陈铭枢主政时的财政政策 （1928年3月~1930年12月）····· | 148 | |
| 一、调整财政机构、划分国省财政····· | 148 | |
| 二、整顿税制、开办新税····· | 151 | |
| 三、整理和维持中币····· | 155 | |
| 四、发行公债，整理金融····· | 157 | |
| 五、推行废两改元····· | 158 | |
| 六、恢复编制预算····· | 159 | |
| 第三节 陈济棠主粤时的财政政策（1931年1月~1936年7月）····· | 161 | |
| 一、改良财政基本制度····· | 162 | |
| 二、整顿税捐、开征新税····· | 167 | |
| 三、整顿土地及其赋税····· | 171 | |
| 四、整顿金融、巩固银行体系····· | 175 | |
| 五、大量发行各种公债····· | 181 | |
| 六、筹资创办省营企业····· | 183 | |
| 第四节 归政中央后的财政政策（1936年8月~1937年7月）····· | 184 | |
| 一、整理地方财政、统一币制····· | 184 | |
| 二、尽力收兑各县属白银····· | 187 | |
| 三、裁废苛捐杂税····· | 188 | |
| 四、再倡禁烟禁赌····· | 189 | |

| | | |
|------------|---------------------------------|------------|
| | 五、统一办理地政、整理地籍····· | 190 |
| 第六章 | 抗日战争时期广东省的财政政策 ····· | 192 |
| | 第一节 战时主要财政规章····· | 192 |
| | 一、《广东战时施政纲要》····· | 193 |
| | 二、《粤省毫券整理办法》····· | 193 |
| | 三、《三年建设计划大纲》····· | 194 |
| | 四、《广东省各级征收机关组织规程》····· | 195 |
| | 五、《广东缉私处组织规程》····· | 196 |
| | 第二节 战时财政政策····· | 197 |
| | 一、战时财政收支政策····· | 197 |
| | 二、战时财税政策····· | 199 |
| | 三、维持债信，稳定金融····· | 207 |
| | 四、变革相关财政制度····· | 210 |
| | 五、严格控制物资，管制物价····· | 213 |
| | 六、整顿缉务、严打私枭····· | 214 |
| | 七、财政政策效能发挥有限····· | 215 |
| 第七章 | 战后广东省政府的财政政策 ····· | 218 |
| | 第一节 罗卓英主政时的财政政策····· | 218 |
| | 一、主要财政政策及其措施····· | 219 |
| | 二、围绕《广东五年建设计划》的财政构思····· | 226 |
| | 第二节 宋子文主政时的财政政策····· | 229 |
| | 一、主要财政政策及其措施····· | 230 |
| | 二、币制改革的应对····· | 235 |
| | 第三节 薛岳主政时的财政政策····· | 239 |
| | 一、主要财政政策及其措施····· | 240 |
| | 二、战后财政政策的惨淡结局····· | 242 |
| 第八章 | 广东省革命根据地的财政政策 ····· | 245 |
| | 第一节 苏维埃政府的财政政策（1927～1935年）····· | 245 |
| | 一、实行土地革命的政策····· | 246 |
| | 二、整顿与统一根据地财政····· | 249 |
| | 三、废除苛捐杂税、建立新税制····· | 250 |
| | 四、创办劳动银行、发行银票····· | 252 |

| | | |
|----------------------------------|------------|----------------------------|
| 五、保护商业贸易····· | 253 | 百年 广东 财政 研究 丛书 |
| 六、基本财政政策的确立····· | 254 | |
| 第二节 抗日民主政府的财政政策（1937~1945年）····· | 256 | |
| 一、发展生产、保障供给····· | 256 | |
| 二、减租减息、保障主佃利益····· | 257 | |
| 三、统一税目税率、实行单一税制····· | 258 | |
| 四、征集抗日公、军粮，合理负担····· | 260 | |
| 五、发行生产建设公债和国币代用券····· | 261 | |
| 六、严格财政制度、严惩贪污····· | 262 | |
| 第三节 解放区政府的财政政策（1946~1949年）····· | 264 | |
| 一、合理负担、减轻民负····· | 264 | |
| 二、减租减息清债、禁止高利贷····· | 265 | |
| 三、因地制宜、征收公粮····· | 266 | |
| 四、逐步实行税收统一领导····· | 268 | |
| 五、发行各种公债····· | 270 | |
| 六、创办银行、发行流通券····· | 273 | |
| 七、管理进出口贸易，驱逐港币，实施缉私····· | 275 | |
| 八、严格财政制度、严惩贪污····· | 276 | |
| 第九章 抗战时期广东省汪伪政府的财政政策····· | 280 | |
| 第一节 汪伪政府的财政规章····· | 280 | |
| 一、汪伪政府颁行的财政规章····· | 280 | |
| 二、汪伪广东省政府相应的财政规章····· | 281 | |
| 第二节 汪伪省政府的财政收支政策····· | 282 | |
| 一、汪伪省政府的财政收入政策····· | 282 | |
| 二、汪伪省政府的财政支出政策····· | 283 | |
| 第三节 汪伪省政府的财政政策····· | 284 | |
| 一、整理财政、增加税收····· | 285 | |
| 二、控制金融货币市场····· | 287 | |
| 三、实行严格的物资配给····· | 293 | |
| 四、逐步实施禁赌····· | 294 | |
| 五、实施鸦片专卖制度····· | 294 | |
| 六、控制沦陷区的粮食供应····· | 296 | |
| 七、统制沦陷区的商业贸易····· | 297 | |
| 第四节 汪伪政权财政政策的性质及其恶果····· | 298 | |

| | | |
|----------------------------|------------------------|-----|
| 百年 广东 财政 研究 丛书 | 一、贯彻执行汪伪国民政府的财政政策····· | 298 |
| | 二、充分体现了汪伪政府的殖民地性质····· | 298 |
| | 附录 民国时期广东省财政大事记····· | 301 |
| | 参考文献····· | 326 |
| | 后记····· | 334 |

第一章 绪 论

所谓财政，即理财之政，指国家或公共团体以维持其生存发达之目的，而获得收入、支出经费的经济行为。财政包括财政收入和财政支出两个部分，收入主要来源于税收、债务；支出主要为社会消费支出、财政投资性支出、转移支出。财政部门通过收支活动筹集和供给经费和资金，保证实现国家或政府的职能。一般来讲，财政是以国家为主体，为了实现国家职能的需要，参与社会产品的分配和再分配，以及由此而形成的国家与各有关方面之间的分配关系。

民国时期，是我国从传统向现代过渡历程中极为重要的一环，许多经济立法、计划大纲、政策、制度、措施的制定、安排及落实，新兴产业部门的催生，科学技术的实验及应用等，都发轫于此。就广东省统治当局的财政经济政策而言，在宏观方面有陈炯明两次执政时的“治粤纲领”、孙中山的“实业计划”、广东国民政府的“施政纲领”、陈济棠的“三年施政计划”、抗战时期李汉魂的“三年建设计划”、战后省政府的“五年建设计划”等。特别值得注意的是孙中山于民国7年（1918年）完成的《建国方略之二——实业计划（物资建设）》和陈济棠于民国22年（1933年）颁行的《广东省三年施政计划》，这两者之间具有相应的继承性，对粤省的现代化进程产生了深远的影响。具体来讲则有各个时期政府颁布的各类经济法规及实施方案，历届政府还成立了各种财政、经济委员会，进行专业化管理，并推行了一系列重要的改革，如审计、统计、会计、预算、金库等制度的建立，财政、税制、币制、度量衡等制度的改进及相应机构的确立等，都收到了明显的成效。

除了民初军阀统治当局以外，广东省历届政府已认识到建立良好的财政基础对于巩固统治、发展地方经济、抵御外国资本经济侵略的重要作用，其财政政策和基本原则保持了一定的继承性和延续性，通过不断调适，逐步建立起一套基本完整、系统的现代财政制度。如统一财政，确立收支相符的预算制度；整顿税制，裁撤苛捐杂税，简化税项，逐渐开征统税、营业税、所得税等新税，从以间接税为主向以直接税为主的新式赋税体系转型，扩大以现代税收为主要形式的财政收入，并实现了与全国统一的税收制度；整顿金融，创建以省银行为中心的现代金融体系；整顿纷繁的货币，经废两改元到法币改革，达到统一币制；整顿内

百年广东财政研究丛书
外债务，树立对外借债、公债库券、民间借款等多种类型，而以公债库券为主的债务制度。

广东省政府的财政政策及其所建立的财政制度，在主体方面顺应了历史发展的趋势，具有进步作用。但应指出的是，由于一则统治当局自身的局限性和战乱的干扰，二则不少财政计划和政策系属新创，章则制度难免欠妥之处，故实施效果与预期结果不相一致，有些甚至根本就是纸上谈兵。

第一节 从纷乱趋向财政统一

民国时期，中央与地方财政关系的制约因素很多，但主要还是由于军事实力派控制了地方政权，使中央政府推行财政政策及措施时，在很大程度上受到地方军人政权的抵制或制约，国税遭到地方政府的截留侵蚀，军队在驻地擅自苛征，政府机关及其人员公开从事走私等。财政受累于地方实力派的军费开支，为了保证军费开支的需要，或发行公债库券，或滥发纸币，或强征苛杂附捐，加剧了民众的负担和财政的分裂畸态。这种情况必须要改变，历届负责任的当政者都坚持推行财政统一的政策。

南京临时政府成立之初，孙中山即发表宣言强调财政统一，并阐述了具体的财政整理计划，如统一国库、设立中央银行、集中纸币发行权、整理公债、改良币制、划分国地收支等。建立现代财政体制，是民国政府追求的目标，西方财政理论为其核心内容。

广东军政府的财政政策包括厉行财政统一，民国元年（1912年）4月初，陈炯明颁布《统一粤省财政谕》，宣称：“无论省内并省外各属所有行政经费，虽有地方繁简、人员多寡之不同，然必须核实请领，始足以谋财政统一”。^①

龙济光和桂系势力统治时期，征收苛捐杂税，滥发纸币，擅开烟赌，大举借债，出卖利权，广东省财政异常混乱。民国9年（1920年）粤军回粤，驱逐桂系军阀。陈炯明主持粤政，重视财政统一，认为“广东财政紊乱实达极点”，“今日财政，无论何处何官，不得截留擅动，须集中枢，实行统一”，^②并发布了《统一广东财政通令》。广东省财政厅长廖仲恺决定从民国10年（1921年）1月起，统一省库财政，厉行整顿各项赋税。5月，孙中山设立总统府财政委员会以总领财政，“凡关于国家赋税、币制、证券、公债及工商各项实业，或经政府提

① 段云章、倪俊明编：《陈炯明集》上册，中山大学出版社1998年版，第88页。

② 同①，第517、520页。

交，或经人民请求，均得会议呈请政府执行”。^①

廖仲恺对奸商深恶痛绝，屡次下令禁止商人招揽军队承投税收，及其阻碍财政统一，称“奸商承办军队所准税捐者，应从重治罪”。^② 民国12年（1923年）12月底，孙中山大元帅大本营财政部为筹理财政起见，特别组织了财政委员会，并拟定委员会章程。^③ 时论评谓：“粤自军兴以来，军饷既浩繁，财政复紊乱，二者互为因果，各军军饷，遂由浩繁之境，陷入拮据之中”，现寄希望于整理和统一财政。^④

民国13年（1924年）1月，国民党“一大”在广州召开后，通过了对广东省政治财政统一案。有识之士呼吁整理和统一财政，2月3日，孙中山发布了统一粤省财政令。

当时舆论甚为赞同统一财政，大元帅大本营实行统一财政，决议先从防务经费入手，分令各军，将从前所占财政机关及筹饷（即赌博税）等交出，以后各军军饷及一切给养等费，均由军政部发给。复令各军速将现有兵员数及所需给养等费，开列概算表，以凭核办。各军对此虽口头上赞成，而暗中极力设法抗拒。2月16日，大本营召开统一财政会议，操筹饷实权的范石生拒绝出席，使得该会竟无结果而散。^⑤ 孙中山令原有收入及特别收入的机关，统应及时整理，以充裕饷源，即由统一财政委员会、军政部财政委员会、各军总司令等共同组设筹局，管理特别收入各款。^⑥

广东省原为富庶省份，养兵10万，本来绰绰有余，但由于税收被各军霸占，大元帅大本营财政不能统一，军事进行亦大受影响。民国13年（1924年）秋，孙中山指出：“粤省财政情形已成弩末，开源节流，难以急效，唯有就现在财政收入机关实行统一，以提纲举领之规，为集腋成裘之计，纪纲既立，效益自宏”。^⑦ 孙中山亲率大军北伐之际，命廖仲恺为大本营财政部长、军需总监兼广东省财政厅厅长。廖氏鉴于武人专横，财政割裂，如不整顿，势难有为，遂于9月17日未就职前发电，呼吁各方支持统一财政。电文中指出：“粤省自军兴以后，财政久陷分裂，厘捐粮税，悉为各军截收，赌饷烟捐，亦由各军支配，是全省税收，业已瓜分豆剖，点滴无遗……若夫去私言公，按症发药，则核实兵额，统一

① 《颁布总统府财政委员会组织大纲令》，《孙中山全集》第5卷，中华书局1985年版，第537-538页。

② 张磊等编：《廖仲恺研究》，广东人民出版社1989年版，第215页。

③ 《本省要闻·财政委员会章程》，载《广州民国日报》1923年12月29日。

④ 《评论·论财政委员会设立主旨及军民应取之态度》，载《广州民国日报》1924年1月1日。

⑤ 《粤省新闻·各军抵制统一财政近闻》，载《香港华字日报》1924年2月19日，第1张第3版。

⑥ 《粤省新闻·大元帅公开处理财政之通令》，载《香港华字日报》1924年2月19日，第1张第3版。

⑦ 《孙中山全集》第11卷，中华书局1986年版，第55页。

百年
广东
财政
研究
丛书

财政，洵为目前唯一办法”据他分析，全省各项岁入合计当在3 000万元以上，而现各军不过8万人，年需仅军费1 500多万元而已，“所余正多，何至匮乏若此？”他希望“各军长官，诚能以大局为重，核实兵额，归还财政，涓滴无私，饷粮自足，若仍分裂，利不相让，害不相救，则剥肤及骨，仲恺虽愚，亦知补苴无术”。此电发出后，分割财政最多之滇、桂军将领杨希闵和刘震寰，仍充耳不闻，廖仲恺于是不就财政职而专致力于中央党务及黄埔校务。^①

9月23日，孙中山任命古应芬继廖仲恺为大元帅大本营财政部长，兼广东省财政厅及军需总监，努力于广东省财政统一，希望自驻粤之滇、桂、湘诸军防区收回财权，各军虽表示响应而口惠实不至。

大元帅大本营在整饬法纪和整顿财政方面显得力不从心。杨、刘军阀入据广东省后，公开开放烟赌，坐收烟赌税，还自行委任驻地地方长官，私设关卡，征收各种名目的捐税。由于税收多被其所把持，导致大本营财源枯竭。孙中山虽想整顿财政，但各地军阀从自身利益考虑，并未真正执行，使统一财政成为一句空话。

制止军阀割据混战，统一财政成为当务之急。民国14年（1925年）6月3日，革命政府发布宣言，称：“粤东岁收，垂五千万，养军行政，本至裕如，今则一物数抽，轻微皆税，司农转有仰屋之叹，兵士时有枵腹之忧，此皆财政乏统一之方，所以预算失其调剂之效”，故财政不能不力求统一。^②7月初，广东国民政府成立，廖仲恺以财政部长兼广东省财政厅，大力推进根据地的财政统一工作，从经济上支持革命事业。

宋子文于民国14年（1925年）9月底接任广东国民政府财政部长兼广东省财政厅，提出“统一国家财政，实为发展国家之唯一基础”。^③他从厉行统一财政入手，推行一系列改革政策和措施，还颁布布告，令将政府各机关的财政收支权力收归财政部，并接管包括各军征收机关在内的所有征收机构。至翌年初，宋子文对报界宣称：经积极整顿，绝大部分征收均归财政部，完成财政绝对统一之期已不遥远。^④

民国15年（1926年）1月14日，广东国民政府发布统一财政令。同时，国民党“二大”亦通过了关于财政报告决议案，决定统一财政权，建立收支平衡的国

^① 全国政协文史资料研究委员会等合编：《孙中山三次在广东建立政权》，中国文史出版社1986年版，第220-221页。

^② 《要闻·革命政府之重要宣言》，载《广州民国日报》1925年6月3日。

^③ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第4辑，江苏古籍出版社1991年版，第1400页。

^④ 宋子文答记者问，载《广州民国日报》1926年1月4日。

家及地方预算。^① 民国 16 年（1927 年）3 月，国民党二届三中全会通过统一财政决议案。按照国民党训政时期财政施政纲领，共计分 16 项，即划分国地收支、统一财务行政、编定财政法规、改定财政组织、整理旧税、推行新税、厘定军费、厘定政费、厉行预算决算、监督地方财政、改订币制方针、确定银行制度、整理内外债、保持金库独立、养成财政人才和举办财政统计等，可谓造端宏大。^②

财政统一是政府统一的基础，广东国民政府通过统一财政收支、整顿各项税收、统一税则等措施，从而使南方根据地财政得以统一。

南京国民政府成立后，力求财政之统一、公开，为此将以前纷乱的财政制度，加以整理。民国 17 年（1928 年）8 月，国民党二届五中全会通过统一财政、确立预算、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设案。同年召开全国财政会议的主要目的，就是要财政统一，即“中央国家税收收入须完全统一，而财务行政用人亦须完全统一”。^③

民国 18 年（1929 年）6 月 11 日，财政部长宋子文抵达广州，与地方当局商讨统一财政问题。

陈济棠统治时，于民国 21 年（1932 年）秋，提出发展广东省社会经济的《三年施政计划大纲》，其财政政策主要体现在廓清积弊、整顿税捐、整顿土地及其赋税、整顿金融、清理公债、改善预算等方面。^④ 陈济棠虽与中央政府相对峙，但在财政方面确有建树，主要表现在廓清积弊，包括办理预决算、划一度量衡、统一会计审计制度、建立统计制度；整顿税捐，包括田赋改革与征收临时地税、全面开征营业税和统税；整顿金融，包括改组政府银行、维持纸币、改革地方币制；设法筹集省营企业创办资金，等等。

民国 25 年（1936 年）夏，广东省“归政中央”。国民政府财政部派员接收广东省财政厅，统一执行中央规定的财经政策。至此，民国以来广东省长期自成体系的财政制度宣告结束。

第二节 历尽坎坷的治理整顿

近代中国财政积弊甚多，必须进行整顿改革。财政之整理，在于整顿财政制度和清理各种赋税。革新财政之目标有二，即统一、公开。不统一，则财源分

① 金鑫等主编：《中华民国工商税收大事记》，中国财政经济出版社 1994 年版，第 105 页。

② 《现代中国财政史》，国立武汉大学 1937 年版，第 21 页。

③ 中国人民银行总行参事室编：《中华民国货币史资料》第 2 辑，上海人民出版社 1991 年版，第 59-60 页。

④ 广东省档案馆编：《陈济棠研究史料（1928~1936）》，广州：1985 年编印，第 138 页。