

责任编辑 林炯如

封面设计 陆震伟

国民政府与民国经济

虞宝棠 编著

华东师范大学出版社出版发行

(上海中山北路 3663 号 邮政编码 200062)

新华书店上海发行所经销

江苏句容市排印厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 15.25 插页 4 字数 365 千字

1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷

印数 001—3 000 本

ISBN 7—5617—1908—6/K·163

定价: 24.00 元

自序

1962年秋，经陈旭麓教授引荐，本人到北京中国近代史研究所进修，跟李新先生学习中华民国史。那时正遇国家经济困难，社会活动较少，除听课外，整天泡在图书馆里看书，使我有机会接触到民国经济史方面的资料，打开了眼界，产生了研究兴趣。旋即形势骤变，“重提阶级斗争”，进修学习中断，一搁就是20年。80年代初，思想解放，气氛宽松，民国史研究方兴未艾，形成史学研究之热点。“险学”变成“显学”。从而又唤起了我原有的志趣，继续学习、研究民国经济史。时逢首届民国史学术讨论会在宁举行，为参加研讨，赶写了《1935年国民政府的币制改革》一文。文章发表后，得到了经济史学界的关注。日本学者久保亨先生摘译拙文，认为这是中国学术界向“忌讳领域”的一次挑战。接着本人在任职的华东师范大学历史系开设了《民国经济史》选修课和研究生专题课程，边教边学，撰写了若干篇专题论文，积累了一些资料，逐步形成了某些有别于传统观点的认识。1991年我的《民国经济史》研究课题被列为国家“八五”科研规划项目。从此开始了系统收集、整理资料，广泛披阅书刊文章，拟订提纲，着手编撰。几度寒暑，数

易其稿，终于成书。

由于诸多原因，对于民国经济，特别是1927年以后的南京国民政府时期的经济，在以往出版的许多研究论著中，常常是“批”字当头，一“批”到底。一部民国经济史或中国现代经济史，基本上框定在帝国主义列强的加紧入侵；官僚资本四大家族的垄断与兼并；民族资本主义工商业的破产、半破产；农村经济不断衰败等几条线圈内，缺乏客观的叙述和公正的评价。可喜的是这种状态近年来有了突破，许多学者，特别是年轻研究者，以崭新的视角，重新审视民国以来的社会经济。他们挖掘新资料，提出新问题、新观点，采取新方法，开展了不同观点的自由讨论，出现了许多新的研究成果。正是在这样的学术氛围中，笔者才有勇气，撰写本书。

历史是一条斩不断的长河，今天的中国是昨天中国的继续。“不能割断历史”，这是历史唯物主义的基本准则。列宁曾说：“判断历史的功绩，不是根据历史活动家有没有提出现代所要求的东西，而是根据他们比他们的前辈提供了新的东西。”（《列宁全集》第二卷，第150页）在民国经济史研究中，遵循列宁的这一论断是很有必要的。我们不能以今天的是非标准和社会进步程度去衡量已经过去的历史，而只能以历史的标准来评价历史。例如1928年南京国民政府进行的关税自主运动，当时所取得的关税自主程度，与今天国家完全的关税自主相比，确实不可同日而语。然而，在近代关税自主运动的历史演变过程中，国民政府时期比起晚清政府和北洋政府时期的关税自主，在程度上是大大进了一步。我们不能因为它存在着历史的局限性，而否定其历史的进步价值。应该说历史上的这些不完全的关税自主正是今天关税彻底自主的先导和基础。本着这种认识，本书在写作思路，着重从历史延续性的价值取向

上，去分析每一个事件在整个近代历史上所处的地位和应有的价值，不去过多地责备前人的不足。从而探究历史事件的渊源及其变化的内外关系，比较其在历史阶段性上的作用，吸取历史的营养，达到以史为鉴，古为今用的目的。

政治是经济的集中表现，经济又是政治及上层建筑的基础，两者是互动的。研究经济不能脱离政治，然而政治与经济又是两个相对独立的领域，各自有其内在的规律。历史的演变，社会的发展，政治常常呈突变激进的形式，历史的继承性要少一些，特别是无产阶级领导的人民革命，以暴力的形式，打碎一切旧的国家机器。而经济则不然，往往带有渐变缓进的形式，历史的继承性比较多。“经济组织不能打碎”，这是全国解放战争时期，中共中央三令五申的一项重要政策。有鉴于此，我们不应完全按照政治的标准去评价同时期的经济，不能简单地认为政治黑暗时期，社会经济就一定停滞不前。作为历史发展主体的人物来说，他们的政治活动与经济实践常常显示出不一致的差异性。民国前期的袁世凯复辟帝制，其政治上的反动性，早已钉死在历史的耻辱柱上，遗臭万年。但是，在经济上，袁世凯却采取了许多有利于资本主义工商业发展的政策。臭名昭著的张勋复辟，其政治上也是不齿于人类的狗屎堆。然而，这位辫子大帅在经济上却是一个近代企业的积极投资者，他在家乡江西的四十多家银行、工商企业中拥有股份。国民党南京政府时期，在政治上反共独裁，对外妥协，对内高压。除抗日战争时期另当别论外，二十多年的统治可以说是逆历史潮流而动。但是，在经济上，却同样采取了一系列顺应时代的政策，推动了社会经济的发展。战前十年间的社会经济，尽管曲折多变，却仍然沿着经济现代化的步子，缓慢地向前发展。1936年工农业生产总值达到了旧中国经济增长的最高水

平。近代工业生产，十年间年均增长8%左右，这在当时是快于其他资本主义国家年均增长2—3%。同期在工业门类、产业结构和企业管理等方面，也有一些新的变化。

国家政权干预经济，这是现代经济发展的普遍规律。在经济落后的中国，这种干预更为突出。孙中山曾强调“用国家的力量来振兴工业”（《孙中山全集》第九卷，第391页），这是因为中国的近代工业不完全是在其自身发育的基因上起步的，而是在传统社会陷入半殖民地过程中，对西方列强入侵挑战的一种民族性反弹，经济政策上较多地以政府的行为干预经济事务。19世纪60—70年代的洋务运动，启动了中国近代工业的车轮，而这种启动正是在清政府的直接参与下，采取官办、官督商办和官商合办等形式进行的。南京国民政府时期，国家通过政府权力部门的力量，接收了北洋政府的官办企业，建立了“四行二局”的金融体系，整顿财政，改革货币和税制，创办官营企业，制订各项经济计划等等，政府干预经济的力度不断强化。抗战时期，国民政府采取了战时统制经济政策，动员和集中了全国有限的财力、物力，支撑了长达八年之久的抗日战争。这种政府干预经济的模式是民国经济史的一个显著特点。本书定名《国民政府与民国经济》正是力图反映这个特点。

民国经济史研究起步较晚，许多问题仍待挖掘资料，深入研究。笔者才疏学浅，疏漏谬误之处，恳请同行专家、同好读者不吝赐教。

本书在撰写过程中，得到了多位前辈学者的指点帮助。南京第二历史档案馆、华东师大图书馆和本系资料室费佩君同志等都为我搜集资料时提供了周到热情的服务，我的夫人童梅轩帮我誊抄书稿并操劳家务，使我集中精力写作。本书还借鉴引用了许多学者的研究成果，除在书页中注明出处外，在此一并

表示感谢。我的研究生丁佐发、陆远权为本书撰写了部分章节初稿。本书得到华东师大 1997 年度跨世纪基金资助，才得以问世，特致谢意。

虞宝棠

1997 年 6 月于上海华东师范大学

目 录

自 序	1
第一章 民国前期的经济政策	1
一 孙中山的经济思想	1
二 北洋政府的经济政策	10
第二章 统一财政与改革税制	18
一 整理财政	18
二 裁撤厘金	24
三 设立统税制度	28
四 改革盐政	34
第三章 关税自主运动	43
一 中国关税自主运动的历史进程	43
二 各国新关税协定的签订	48
三 国定关税的公布实施	52
四 关税自主的历史评价	56
第四章 债务整理与内外债举借	67
一 1927—1931 年的政府内债	67
二 1932—1936 年的内债和债务整理	78
三 战前国民政府的外债	85

四	对外借债的再认识	92
第五章	从废两改元到法币政策	96
一	庞杂混乱的中国币制	96
二	废两改元的实现	98
三	美国白银政策对中国银本位币制的冲击	103
四	币制改革的内容与实施	108
五	法币政策的影响和评价	112
第六章	国家金融体系的形成	117
一	中国银行业的畸形发展	117
二	“四行两局”的建立	121
三	对民营银行的控制	132
四	中国交易所的兴起	134
第七章	官营工矿业与交通建设	137
一	接收北洋政府企业	137
二	官营工矿业的扩展	140
三	兼并和侵吞民营企业	148
四	交通、航运建设	153
第八章	民营资本主义工业的曲折发展	163
一	民营工矿业的规模与发展速度	164
二	马鞍形式的发展阶段	172
三	民营工业综合水准的提高	181
第九章	三十年代前后的中国农村经济	192
一	中国农村问题研究形成热点	192
二	土地占有关系与土地经营形式	195
三	土地改良政策及其实施	201
四	乡村改良与乡村建设运动	212
第十章	外国资本的加紧入侵与投资	219

一 列强各国的对华贸易扩大·····	219
二 列强各国对华企业的投资·····	223
三 日本对中国东北的独占·····	229
第十一章 抗战时期沿海工业内迁与工合运动·····	232
一 工业内迁的决策与实施·····	232
二 内迁工厂对大后方工业发展的推动·····	236
三 工业合作社运动·····	239
第十二章 战时统制经济体制的确立·····	242
一 由计划经济向统制经济的过渡·····	242
二 统制经济体制的形成·····	245
三 战时经济机构的调整·····	248
第十三章 四联总处与金融统制·····	253
一 四联总处的形成及其演变·····	253
二 稳定金融与组织贴现放款·····	257
三 管理外汇·····	261
四 管理通货发行与流通·····	263
五 黄金政策·····	268
第十四章 资源委员会与工矿业统制·····	272
一 资源委员会的建立及其在战前的活动·····	272
二 战时一般企业活动·····	278
三 特种矿产统制·····	293
第十五章 贸易统制与专卖制度·····	298
一 战时贸易统制的确立·····	298
二 贸易统制的实施·····	302
三 专卖制度的建立与实施·····	313
第十六章 战时农业与粮食“三征”·····	321
一 战时土地政策·····	321

二 农业生产的改良措施·····	327
三 田赋征实与粮食征购征借·····	332
第十七章 战时大后方工矿业的发展·····	340
一 畸形布局的巨大变化·····	340
二 后方工业的几个特点·····	344
三 后方工业发展的原因·····	356
四 大后方工业的衰退·····	363
第十八章 战时财政与通货膨胀·····	366
一 战时财政与增收措施·····	366
二 缓性通货膨胀阶段·····	377
三 恶性通货膨胀阶段·····	380
第十九章 日本帝国主义在沦陷区的经济掠夺·····	385
一 工矿业垄断与掠夺·····	385
二 金融业控制·····	390
三 农业掠夺·····	392
四 贸易垄断·····	395
第二十章 战后收复区的经济接收·····	397
一 接收机构与接收计划·····	397
二 工矿业接收·····	401
三 财政金融业接收·····	405
四 交通运输业与农商业接收·····	406
五 苏联出兵与东北接收·····	409
第二十一章 工厂复员与国家资本主义的膨胀·····	413
一 战后内迁工厂的复员·····	413
二 国家资本主义的膨胀·····	415
三 工业生产局部恢复与很快衰败·····	428
第二十二章 战后美国在华经济势力的扩张·····	432

一 美国独占中国经济地位的形成·····	432
二 美国商品充斥中国市场·····	436
三 美国对中国的投资·····	441
第二十三章 恶性通货膨胀与财政经济总崩溃·····	445
一 国家财政的迅速恶化·····	445
二 通货膨胀的迅猛发展·····	448
三 金元券出台·····	453
四 “八·一九”限价·····	456
五 财政经济总崩溃·····	461
六 财政经济崩溃的原因·····	462
 主要参考书目·····	 467

第一章 民国前期的经济政策

1911年辛亥革命推翻了封建专制帝制,建立了民主共和政体。政治革命的激荡和国家政体的嬗变,孕育着经济思想的变化。特别是孙中山的经济思想,对于民国政府的政策有着不少的影响。民国前期的南京临时政府和随后的北洋政府时期,在政治上尽管曲折多变,但在经济上却基本上推行了资本主义性质的政策,近代工商业经济有了较大的发展。

一、孙中山的经济思想

中华民国的建立是与孙中山的名字联系在一起的。孙中山的经济思想反映了中国资产阶级发展经济的要求,但又参杂了小资产阶级的主观社会主义理想。其基本内容囊括在他的“民生主义学说”中,在民国政府的经济政策中得到了一定的体现。

民生主义学说产生于十九世纪和二十世纪之交,正是中国争脱封建传统社会向近代资本主义社会过渡时期。被一代先进的中国人仰慕的西方国家,此时已进入资本主义的较高发展阶段。孙中山的民生主义正是反映了这样一种时代特点:一方面,中国社会要求发展资本主义经济;另一方面,资本主义社会的一

些固有矛盾,诸如经济危机、失业、饥饿、劳资冲突等已经激化。所以在孙中山的脑海里,既希望中国学习西方、自强求富;又幻想避免今日欧美的“社会问题”在中国重演。于是就要求“将政治革命与社会革命毕其功于一役”,把自己的思想主观地解说为是社会主义的理论。列宁精辟地分析了这一时代特征后指出:“先进的中国人……竭力从欧美吸收解放思想,但在欧美摆在日程上的问题已经是从资产阶级下面解放出来即实行社会主义的问题,因此必然产生中国民主派对社会主义的同情,产生她们的主观社会主义。”^①

民生主义包括平均地权和节制资本两个部分,实质上就是通过民主革命,解决土地问题与资本问题。正如孙中山自己所说:“民生主义讲到归宿,不得不解决土地和资本两个问题。”^②

(一) 平均地权问题

孙中山出身广东农村,世代务农,祖、父两辈都是没有寸土的佃农。孙中山本人自幼参加农业劳动,“早知稼穡之艰难”,对农民有深切的了解与同情。早在青年时代就主张农业的改良。1894年孙中山上书李鸿章,强调“农政之兴,尤为今日之急务”,认为“农政有官则百姓勤,农务有学则树畜精,耕耨有器则人力省”。^③这是孙中山走上革命道路之前,企图通过改良方法发展资本主义农业的主张。1896年,孙中山游历欧美,寻求救国扶民之医方。当时欧美许多国家,正值倡导土地改良运动。美国亨利·乔治提倡的“土地单一税制”,英人约翰·穆勒提出的“土地

①《列宁全集》,第18卷,人民出版社,1958年版,第154页。

②胡汉民主编:《总理全集》,第2集,上海民智书局,1930年版,第211页。

③《孙中山选集》,上卷,人民出版社,1956年版,第11—17页。

涨价归公”主张,德国达马熙文组织土地改革同盟运动,澳洲推行土地价税等等,这些资产阶级的土地理论,孙中山耳濡目染,潜心考察,深入研究。他综合中外,斟酌古今,创立了平均地权的学说。1899年,孙中山在日本横滨,与梁启超、章太炎等研讨土地问题,从中国夏商周三代之井田制到西汉末王莽之王田,从宋代王安石之青苗法到洪秀全的“天朝田亩制度”,无不都在他们讨论的范围之内,^① 这些议论,形成了孙中山最早的土地思想。1903年在兴中会越南分会的誓词中,第一次提出“平均地权”的原则。1905年中国同盟会成立,“平均地权”成为同盟会四大著名纲领之一而公诸于世。

平均地权的原则是“土地国有”,“实行土地全部或大部分公共所有”。其实施方法是:“核定天下地价,其现有之地价,仍属原主所有”;“其革命后社会改良进步之增价,则归于国家,为国民所共享”。如何核定地价?孙中山主张通过更换地契,由地主自报地价,送交政府备案,作为永久的土地价格。孙中山认为,地主自报地价,不会多报,也不会少报,大体能趋向合理。因为“如人民料国家将买此地,故高其价,然使国家竟不买之,年年须税最高之税,则已负累不堪,必不敢;即欲故低其价以求少税,则又恐国家从而收买,亦必不敢。所以有此两法互相表里,则不必定价而价自定矣”。^② 孙中山的这一土地思想“从关怀劳动者的痛苦生活和同情被剥削者的悲惨境遇出发”,抓住了中国社会问题的核心,具有伟大的反封建意义。他的“核定地价,照价征税”和“照价收买”三者相联的操作办法,既兼顾了地主阶级的利益,又将涨价归于国家,有利于发展国家资本主义经济,真正反映和

^① 冯自由:《革命逸史》,第3集,中华书局,1981年版。

^② 《孙中山选集》,上卷,人民出版社,1956年版,第87页。

代表了中国民族资产阶级发展资本主义经济的要求和利益。然而平均地权的具体实施办法则是行不通的空想。按照地价收税,地主可以把土地税转嫁给佃农身上,加重了对农民的地租剥削。而且国家经济力量有限,也不可能把土地全数买下。同时中国地域辽阔,经济发展极不平衡,一些边远山区,穷乡僻壤,土地价格不可能上涨。因此涨价归公,实际上是句空话。所以平均地权没有、也不可能真正解决农民的土地问题,只能限制地主对城市土地的垄断,有利于工商业资产阶级。辛亥革命后,袁世凯政府虽然也采取了一些农业救济的措施,但没有直接提出土地问题。晚年孙中山在奋斗失败中,得到了共产国际和中共的帮助,受到了十月社会主义革命胜利的鼓舞,对农民在民主革命中的地位与作用,有了新的认识。1924年在国共合作后的国民党第一次全国代表大会的宣言中,除了重申原来的平均地权主张外,又提出了“耕者有其田”的口号。指出“农民之缺乏田地,沦为佃农者,国家当给以土地,资其耕作”。同年8月23日,孙中山应邀在农民运动讲习所发表《耕者要有其田》的演讲,指出“现在俄国改良农业政治之后,便推翻一般大地主,把全国的田地,都分到一般农民,让耕者有其田。”又说“我们现在革命,要仿效俄国这种公平办法,也要耕者有其田,才算是彻底的革命”。从平均地权到耕者有其田是孙中山土地思想的一次新的飞跃,接近了中国共产党的土地革命思想,具有重大的意义。然而在实施耕者有其田的方法上,孙中山又强调需要兼顾地主阶级的利益。在上述演讲中,他指出:“如果马上便要耕者有其田,把地主的田都拿来交到农民,受地的农民,固然是可以得利益,失地的地主,便要受损失”。^①所以他主张“联络全体的农民,来同政

^①《孙中山选集》,下卷,人民出版社,1957年版,第867页。

府合作,慢慢商量来解决农民同地主的办法”,采取和平的方法达到“农民可以得利,地主不受损失”。^①综观上述,孙中山奋斗一生,认识了农民问题的严重性,提出了资产阶级解决农民土地问题的途径,为国民政府奠定了土地政策的理论基础。

(二) 节制资本问题

节制资本是孙中山解决资本问题的纲领。这包括“节制私人资本”和“发达国家资本”两个部分。

节制资本的思想,最早出现在1912年孙中山辞去临时大总统后的一次演讲中。他说“产业勃兴,盖可预卜,然不可不防一种流弊,则(即)资本家将从(乘)此以出是也”。^②随后他又多次指出,要“防止资本垄断之流弊”。可见,孙中山节制资本的基本出发点是在中国防止重蹈西方资本主义社会动乱、阶级矛盾激化、罢工流血惨案的复辙。如何节制资本呢?孙中山提出用“累进税率,多征资本家的所得税和遗产税,”以限制资本家对工人的剥削,防止资本家的财富无限制膨胀。其次是强调资本家以一部分财富,举办社会福利事业。也就是说,用财产再分配的办法,缩小贫富差距,缓和阶级矛盾。节制资本的第二要旨是约束资本家的经营范围与规模。这反映在1924年中国国民党第一次全国代表大会的宣言中:“凡本国人及外国人之企业,或有独占的性质,或规模过大为私人之力所不能办者,如银行、铁道、航路之属,由国家经营管理之,使私有资本制度不能操纵国民之生计,此则节制资本之要旨也。”^③在收归国家经营的对象中,包

^①《孙中山选集》,下卷,人民出版社,1957年版,第869页。

^②《孙中山全集》,第2卷,中华书局,1982年版,第322页。

^③《孙中山选集》,下卷,人民出版社,1957年版,第527页。

括了外国人的企业,这是针对当时中国许多工业部门被外资垄断状况而提出的,具有鲜明的反对帝国主义经济侵略的性质。对本国的私人资本则加以严格限制,防止其向垄断方向发展,使其“不能操纵国民之生计”。

在限制私人资本的同时,孙中山强调发达国家资本。他说:“中国不能和外国比,单行节制资本是不足的。因为外国富,中国贫,外国生产过剩,中国生产不足。”所以“中国不单是节制私人资本,还要发达国家资本”。^① 凡铁道、航路、大工业、大矿业、大商业、大交通等事业,均应由国家经营。一方面这类企事业规模大,投资多,私人资本无力经营。这样的大生产和生产社会化,必然要由国家来经营和协调。同时,这种大企业具有独占的性质,足以操纵国民经济的命脉。为了发达国家资本、防止私人资本家独占和抵制国际资本的垄断和掠夺,孙中山多次大声疾呼“赶快用国家的力量来振兴工业”,以“挽回这种利权”。^② 这种呼声,表达了民族资产阶级发展本国经济的历史要求。孙中山对劳动人民的关怀与同情,对贫富悬殊的义愤,主张以国家的政权力量来干预经济,或用社会的力量兴办某些公益事业。这些都是具有时代特征的远见卓识。但孙中山对私营资本的扩展,未免有些过虑。

(三) 中国经济现代化的设想

孙中山认为,中国经过民主革命,创造了条件,可以加速经济的发展,在不长的时间里赶上世界先进发达的国家,实现国家经济的现代化。

1918年,第二次护法运动失败后,孙中山回到上海香山路

^① ^② 《孙中山选集》,下卷,人民出版社,1957年版,第802页。