第一章

国民政府的战时经济体制

1. 战前的经济政策

近现代国家与国家之间的战争,尤其是持久战争,不仅仅只是交战双方简单的军事对抗。交战一方的兵力强盛,战略战术运用得当,或许可以取得某些战役的胜利,推动战争的进程,但是,军事行动的本身，并不是决定最终结局鹿死谁手的唯一法码和根本手段。揆诸史实,近现代国家与国家之间的持久战争无一不是交战双方总体实力的较量，双方的军事对抗固然必不可少，而双方在政治、思想、文化、外交、经济等方面的较量同样不可或缺,其中尤以经济实力的较量更为重要。由于战争的长期性、艰巨性、残酷性以及规模巨大等特点，迫使交战双方国家必须动员一切人力、物力、财力为战争服务，为此要求国家运用政权力量对国民经济实行完全的控制,用强制的手段指挥调动国民经济的各个环节,以保证战时的军需民用,争取战争的最后胜利。在这里,经济实力成为交战一方在战争中获胜必不可少的坚实基础，它犹如一艘巨大的方舟，

需要全本请访问 www.ertongbook.com

载负着国家的命运和民族的希望，驶向胜利的彼岸。

1937—1945 年，中国人民所进行的抗日战争，是一场正义的民族自卫、民族解放战争。为了赢得这场战争，中华民族投入了一切人力、物力、财力，运用了军事、政治、思想、文化、经济等一切手段。当时，由于中日民族矛盾已上升为社会的主要矛盾，救亡图存已成为中华民族压倒一切的时代主旋律，为此，执政的国民党当局在人民群众的要求和压力下，不得不采取了一系列抗战应敌的措施，其中在经济上的重要举动便是进行战略调整，实行战时经济政策。国民党政府所实行的战时经济政策，既有因战争的需要而新起炉灶，又有对战前经济政策的损益增减。为了清楚地了解国民党政府的战时经济政策，有必要探讨其战前经济政策。

1927 年 4 月 12 日，以蒋介石为首的国民党右翼势力在江浙资本家财阀的支持下，发动了震惊中外的“四一二”政变。4 月 18 日，蒋介石在南京建立了国民政府。1928 年东北易帜，北洋军阀政府宣告结束，全国各省名义上统一于南京国民政府之下。从 1927 年南京国民政府建立到 1937 年抗日战争全面爆发，这 10 年当中中国经济进入了一个新的嬗变时期。这期间，国民党根据其制定的《训政纲领》，推行“一党专政”和“以党治国”的方针，一方面加紧对红军革命根据地进行“围剿”，一方面在经济上采取一系列措施，为中国资本主义的发展和国家垄断资本主义的建立创造了一些条件。

南京国民党政府建立后，鉴于国内经济混乱不堪，于 1928 年 6 月和 7 月分别召开了全国经济会议和全国财政会议。这两次会议提出了一系列的重要建议案，其要旨有：整顿金融、统一货币、整理财政、建立国家预决算制度、划定国家与地方财政收支界限、实行关税自主、裁撤厘金、缩减军费、发行公债。同年 8 月，在国民党二届五中全会上，上述两次会议的建议案被基本采纳，并通过了《统一财政，确定预算，整理税收，并实行经济政策和财政政策，以

植财政基础而利民生建议案》。1929 年 3 月,国民党第三次全国代表大会在南京召开,宣布“军政时期”结束,“训政时期”开始。会议认为“从前行政久不统一,国家财政与地方财政之分配素不确定,国家耗费过滥,而军费尤为膨胀;本国币制紊乱,而外币充斥市场,内外积债过巨,而信用乃日益低落;全国税制杂乱,而系统破坏无余”,这些均为“中国财政积病之源”,因此政府当务之急在于确定财政计划与政策。其根本原则为:(1)统一全国财政之行政;(2)确定国家各级行政经费之分配;(3)确立预算制度;(4)划分国税与地方税;(5)整理税制;(6)整理外债;(7)节省政费;(8)整理币制、巩固金融;(9)统一货币之铸造权与纸币之发行权,使外国货币不得充斥于国内市场;(10)土地的收入与开发,由地方政府和中央政府掌握。[①]这 10 个要点,成为国民党政府初期财政经济的总方针。总体说来,这时期国民党政府的财政经济尚处于整顿阶段,还没有正式确立国家垄断资本主义的基本方针。

1930 年 3 月,国民党三届二中全会通过了《关于建设方针案》,其基本内容可以归纳为五点:(1)依照孙中山的实业计划,“注重铁道建设及水利、电气建设”;(2)“应特别注意农业之发展”,“竭力提倡农业合作”,“限期成立农民银行”;(3)凡“煤、铁、油、铜矿之未开发者,均归国家经营”;(4)“普通工业,准其自由发展,特种工业,均归政府计划办理”;(5)政府应在两年之内,“筹设一大规模之制铁、炼钢工厂,一造船厂,一电机制造厂”。[②]这次通过的《建设方针案》值得注意之处在于:一是对农业的开发特别予以重视;二是明确了和强调了铁路、公路、水利、矿山及重要工业部门均应由“国家经营”,对这些已有的私人经营企业也将逐步“收归国有”。这样,国民党政府的国家垄断资本主义方针已经初步确立。

①陆仰渊、方庆秋主编:《民国社会经济史》,中国经济出版社 1991 年版,第 215—216 页。

② 《民国社会经济史》,第 219 页,

1931 年“九一八”事变爆发后，中日之间的民族矛盾日趋尖锐。面对日寇的步步紧逼，全国各界人士抗日浪潮日益高涨，纷纷要求国民党政府采取积极的抗战应敌措施，在经济方面亦应采取相应的对策。形势的变化，迫使国民党政府在制定新的经济政策方针时，一方面要考虑实现国家垄断资本主义的既定目标，另一方面又不得不考虑国防经济的建设。

1933 年，国民党政府实业部制定并公布了 1933—1936 年《实业四年计划》，其要点如下：(1)为了达到“以民族经济代替封建经济，实现现代式的国家”的目标，政府对粮食、棉花、煤炭等重要物资实行统制，以便实现生产与消费、供应与需求的平衡，然后由国内市场注意到国际市场，以谋对外竞争。(2)计划集资 16 亿元，投放于工矿和农林两方面，其中 4.9 亿元用于工矿建设，11.3 亿元用于农林建设，其余用于交通等方面。(3)确定选择一个适当的地方建立一个新的国家经济中心，以“扬子江为首始建设的中心区”，然后逐步向全国推广，以期达到“经济中心和政治中心连成一气”的目标。① 次年 1 月，国民党四中全会对《实业四年计划》作了补充，对于建立一个新的国民经济中心提出了如下的要求：第一，该经济中心统一于中央政府权力之下；国家及私人大工业今后应避免集中于海口，以各种合作社筹划农业金融，并以政府之力推销其农产品，使经济中心区之农村复兴，改订赋税捐纳制度，道路航路之开辟，以此地为织网之中心，尤须先完成西向之干路，使我国于海口外，尚有不受海上敌国封锁之出入口。第二，在经济中心区附近不受外国兵力威胁的区域，“确定国防军事中心地”。第三，全国大工厂、铁路及电线等项的建设，“均应以国防计划及国民经济计划为纲领，由政府审定其地点及设备方法”。② 这表明，注重国防经

①《民国社会经济史》，第 220 页。
②《民国社会经济史》，第 220 页。

济建设已经提到了国民党政府的议事日程。

1935 年“华北事变”以后,日军大举入侵的战略意图已昭然若揭,建立国防经济以应不测的呼声更加高涨。当时的社会舆论已开始主张战时应实行统制经济,以便与国防经济相配套,认为根据第一次世界大战期间各国实行战时经济统制和一战以后又实行战备经济体制的事实,一旦中日战争全面爆发,中国亦应实行经济统制政策,进行“全国经济、政治、军事总动员”①。1936 年“西安事变”的和平解决,促使蒋介石转变其 10 年来错误的内战政策,开始实行联共抗日的政策。1937 年 2 月,国民党五届三中全会召开,会议一方面重申“遇有领土主权被侵害之事实发生,如用尽政治方法而无效,危及国家民族之根本生存时,则必出以最后牺牲之决心,绝无丝毫犹豫之余地”,表明了国民党政府的抗日态度。另一方面,又在国家统一“集中整个国家整个民族之力量,以排除当前之国难”的名义下,强调中央集权“尤其军事、外交、财政、交通诸荦荦大端,有关于国防之需要者,不可不由中央总揽其成”。② 会议发表宣言指出“国家统一之进行,必有待于经济之统一,始为真正之成功。而当救亡图存之会,国力之增长,尤有待于民力之充实。故经济建设,实为目前重要之图。”“为增进生产计,则当从事于发达国家资本。”对于新兴工业“有时应于必要施以统制”;“至于其他较大之工业,或其性质上宜为国营者,或其事业非私人资力所能经营者,则当努力于发达国家资本,以负其任。……举凡措施,务求适合于国防及人民生活之需要”。③会议通过了《国防经济建设案》和蒋介石具名提出的《中国经济建设方案》。在此,蒋介石明确提出了加强

①周天豹、凌承学主编:《抗日战争时期西南经济发展概述》,西南师范大学出版社 1988 年版,第 30 页。

②荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》,下册,光明日报出版社 1985 年版,第 429 页。

③《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》,下册,第 430—432 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

国家控制经济的‘计划经济’政策。凡此种种,表明国民党政府为确立战时经济政策已经完成了理论上的准备。

总体说来,1927—1937 年国民党政府所实行的经济政策,其侧重点在于建立国家垄断资本主义经济。通过一系列强硬的政治和经济手段,国家资本加强了对国民经济各部门的控制。通过改组建立‘四行二局’控制了国家的金融系统,通过政府的投资,垄断了国家所有的重工业和大部分基础工业,以及全国的交通运输业。同时,在商业方面,国家资本也开始了商业独占活动,范围涉及钨锑等矿产品,米、棉、油、茶等农产品的内销和外贸。在农业方面,国家资本通过中国农民银行创建的各种性质的农村信用合作社,将其势力渗透到农村基层。这一切表明,到 1937 年抗战爆发前夕,国民党的国家垄断资本主义经济已经初步建立。

然而,应当承认,1931 年‘九一八’事变爆发后,国民党政府在逐步建立和加强国家垄断资本主义的同时,迫于国内各界民众的压力,也开始进行了一些准备抗战应敌的国防经济建设。由于当时中国和日本尚未公开宣战,国民党政府尚不敢公开地打出‘鲜明的准战时经济体制的旗子’[①],因而抗战爆发前的国防经济建设并没有成为一种明确的事业,它的内容往往搀杂于国民党政府其他的经济建设中。抗战爆发前,作为一种“战时全国经济总动员的准备”,[②]与国防经济建设有关的项目主要有国民经济建设运动、国营工矿业的计划政策、法币政策。现扼要叙述如下。

国民经济建设运动

1935 年春,蒋介石提议发起了一场‘动员人民参加经济建设”的运动。当时,由于中国遭受世界经济大危机的袭击,经济凋敝,蒋介石授意陈布雷拟定了《国民经济建设之初步》构想,其主要内容

①谭熙鸿主编:《十年来之中国经济》,上册,十年来之经济政策,中华书局 1948 年版,第 8 页。

②《十年来之中国经济》,上册,十年来之经济政策,第 8 页。

为：(1)平衡对外贸易与汇兑；(2)建立农村合作社，同时提倡商业与工业之合作社；(3)设立各重要地区米麦棉花烟叶公共仓库；(4)实行征工制度,以开发交通道路、兴办水利、培植森林、保护垦荒、奖励畜牧；(5)开发基本工业；(6)保护矿业；(7)设立劳资调节处；(8)实行兵工政策与征工制度同时并行。[①] 蒋介石当时的设想是通过这项"政府和人民及公私团体的合力以推行经济建设的工作,使生产落后的国家、生活水准低落的国民,能够加强加速完成经济工业化、现代化,以达到富强康乐的境地"。同年秋,蒋介石正式提出了这场运动的目标和要求,他指出:"此运动又非如其他社会运动,仅由人民团体鼓吹倡导,或其团体之分子,遵守约束,各自努力而可以收效",而是"必须赖国家机关的政治力量以推行"。这场国民经济建设运动,在当时被一部分人鼓吹为"是政府与人民共同致力于迅速完成经济建设的一种经济政策,……这种政策,在平时以图国民经济的发展,在战时为经济动员的准备,实为'一石二鸟'的运动"。[②] 到了 1935 年 12 月,在国民党五届一中全会上,通过了《确定国民经济建设实施计划大纲》,决定通过"人力"、"地力"、"资力"、"组织力"的配合,适应国民经济的发展。在组织机构方面,中央、省、县各级均设国民经济建设委员会,市镇设立各种同业公会,村设立农业协会,各规定其职责。这场运动热闹一时,但收效并不大,旋因抗战爆发而中断。不过,这场运动为后来国民党政府在抗战期间运用行政力量干预经济生活以应战时需要,提供了某些范本。

国营工矿业的计划政策

1931 年"九一八"事变爆发以后,随着国防经济建设开始为有识之士所重视,发展国营工矿事业的呼声也随之高涨。以当时的客

①《民国社会经济史》,第 221 页。
②《十年来之中国经济》,上册,十年来之经济政策,第 8 页。

观形势而论，要想迅速发展国营工矿业是非常艰难的。当时国内的工矿业大都为外资所控制,例如煤矿业,外资占了 2/3。铁矿与日资有关系者占 95%以上,而 80%以上的铁矿石必须输往日本。电气工业,外资厂发电量占 50%以上。其他有关国防的基本工业,根本没有,更谈不上发达。在这种一切工业都落后幼稚的状态下,如何对付具有强大武力的外敌入侵呢 为此,国民党政府开始注意发展国防经济建设,调整国营工矿事业。1932年,实业部制定了四年计划。1936 年,资源委员会制定了三年计划。1937 年 2月,国民党五届三中全会通过了经济建设的五年计划。这些计划的重点均在于国营工矿业的建立和发展。

在实业部的计划里,专门设立了工矿组,包含 11 项内容，即：煤矿、钢铁、铜业、石油、陕西油页岩、三酸、机械工业、自动车、制糖、造纸、磁业等。其中大部分属于重工业部门,这些工矿业,有的完成了一部分,有的因诸种困难而未着手,有的则半途而废。①

抗战爆发以前有关国营工矿业计划的制定与实施，值得一提的是资源委员会的工作。资源委员会的前身是国防设计委员会,它产生于抗日浪潮不断高涨的年代。1931 年‘九一八’事变爆发后不久，当时担任国民党政府教育部常务次长兼国民党政府秘书的钱昌照向蒋介石建议,为了救亡图存、抗战迎敌,中国应早作准备,加强国防,制订一个较为完备的国防计划。蒋介石接受了钱昌照的建议,让他物色一批在银行界、实业界、学术界颇有声望的名流,如翁文灏、丁文江、刘鸿生、穆藕初、刘大钧、吴鼎昌、杨端六、蒋梦麟、胡适等人,经过半年多的筹备,于 1932 年 11 月 1 日正式成立了国防设计委员会。该委员会直隶于国民党政府参谋本部，蒋介石兼任委员长,翁文灏任秘书长,钱昌照任副秘书长,主持日常工作。该委员会的职掌为(1)拟订全国国防之具体方案(2)计划以国防为中心

①《十年来之中国经济》,上册,十年来之经济政策,第 13 页。

之建设事业(3)筹拟关于国防之临时处置。下设七组,分别从事军事、国际关系、经济和财政、原料及制造、交通运输、文化教育、土地与粮食等七个方面的工作。

1935 年 4 月,国民党政府军事机构进行大改组,国防设计委员会也随之改组,易名为资源委员会,其职掌为(1)关于人的资源及物的资源之调查统计研究事项;(2)关于资源之计划及建设事项;(3)关于资源动员之计划事项;(4)关于其他有关资源之事项。与国防设计委员会时期相比,资源委员会调查研究的范围有所缩小,把精力集中于调查各种国防经济资源,原设的军事、国际关系、文化等方面的调查研究工作移交给其他主管机关。1936 年初,资源委员会设立了钨业锑业管理处,开始对全国钨锑等战略物资实行统制。同年中期,资源委员会开始正式兴办工矿业,逐步走上了经营重工业生产的道路。1936 年 3 月,资源委员会拟定了一份《重工业建设五年计划》,对各类工业投资额、投资来源、设厂地点、各年产量均作了具体的规定,这是一个庞大的重工业建设计划,其宗旨在于建立一个初步完善的国防工业体系。该计划初期的进展较为顺利,1936 年度筹设了中央钢铁厂、中央机器制造厂、茶陵铁矿、江西钨铁矿等 10 家。1937 年度又增加了湘潭煤矿、四川金矿、云南锡矿等 11 家企业或筹备机构。该计划后因战事面受阻,宣告夭折,但它毕竟是中国历史上第一个旨在富国强兵、抗御日本侵略的宏大的国防经济建设的计划。① 资源委员会在抗战以前建立的企业,提高了国内工业水平,增强了抗战的物质基础,并为后来战时经济政策的推行提供了便利条件。

法币政策

南京国民党政府建立初期,国内币制极为混乱。银两虽在日常

①郑友揆、程[illegible]荪、张传洪著:《旧中国的资源委员会——史实与评价》,上海社会科学院出版社 1991 年版,第一、二章。

生活中已为银元所替代,但在通商贸易中仍旧使用 外国银元虽逐渐减少,但并未完全取消 本国银元种类繁多,市价不一,成色纷繁 制钱逐渐被淘汰,但铜辅币仍然流行,且规格不一 至于中外银行发行的纸币更是混乱不堪。这种混乱的货币制度,严重地阻碍了国民经济的发展,乃至影响了国家的统一。同时,外国货币在中国任意流通,也损害了中国的主权。为此,国内有识之士都迫切地呼吁进行币制改革。1928 年 6 月,在南京召开的全国经济会议上,有人提出了‘废两改元 ’’统一国币 ’的主张。1933 年三四月间,国民党政府宣布实行废两改元,规定从 4 月 6 日起,所有公私债款之收付与订立契约票据及一切交易，须一律使用银元，不得再使用银两。废两改元政策客观上起到了统一货币、发展经济、便利民众的作用,并扩大了中央银行活动的规模和机能。但是,废两改元所实行的仍然是银本位制，其缺陷在于中国银价涨落受国际市场的影响，外国可以大量收购中国的银币和银条，以动摇中国的货币信用。因此，中国的币制政策有待于进一步改进。

1935 年 11 月，国民党政府宣布进行币制改革，实行法币政策。规定：(1)从 1935 年 11 月 4 日起,以中央、中国、交通三家银行(后来又增加了中国农民银行)所发行之钞票为法定货币,所有完粮纳税及一切公私款项之收付，概以法币为限，不得使用现金。(2)中央、中国、交通三银行以外曾经财政部核准发行之银行钞票，现在流通者准其照常行使，其发行数额截至 11 月 3 日流通总额为限,不得增发,酌定期限,逐渐以法币换回。(3)法币准备金及其发行收换事宜，设发行准备管理委员会办理。(4)凡银钱行号商店及其他公私机关或个人,持有银本位币或其他银币生银等类者,应自 11 月 4 日起,交由准备管理委员会或其指定之银行兑换法币。(5)旧有以银币单位订立之契约，应各照原定数额于到期日概以法币结算收付之。(6)为使法币对外汇价按照目前价格稳定起见,应由

中央、中国、交通银行无限制买卖外汇。[①]

法币政策的实施,表明法币的价值基础已不再是银本位。但法币并未规定其含金量,因而与黄金没有直接联系。法币是以对英镑的汇率来表现自己的价值,规定法币 1 元等于英镑 1 先令 2 便士半,这个比价是按过去 5 年中国货币与英镑的平均汇价确定的。这表明,中国的货币金融体系落入于英镑集团。为此,中国的法币政策得到了英国的支持,但马上引起了美国的嫉妒。美国使用停止收购白银、压低银价等手段,迫使国民党政府与其在 1936 年 5 月签订《中美白银协定》,美国以每盎司 50 美分的价格向中国购银 5000万盎司,同时确定法币与美元的汇率为 100 元法币等于 30 美元,并扩大外汇买卖差价幅度,使英美汇率涨落不致超过幅度限额。这样,法币又同美元挂上了钩。

法币政策的实施,是中国近代货币史上的一个重大事件。它实现了自清末以来屡议而未果的币制改革,统一了货币,缓解了当时的金融危机,使得外汇平稳,物价回升,金融稳定,推动了工农业生产走向复苏,外贸入超相对减少,国民经济逐步好转。同时,法币政策的实施也是对日本侵略者企图把华北经济卷入"日元集团"的一种防范和抵制,是华北危机以后尤其是抗战全面爆发以后国民党政府对日经济作战的一种武器。[②] 正因为如此,日本对于法币政策一开始就表示了强烈的反对,甚至公开声称,将不惜以任何形式来"彻底阻止"法币政策的实施。日本外务省表示,中国实行币制改革"殊蔑视日本之立场,故亦不能承诺",将断然排击之,虽诉诸武力,亦必阻止其实现。"陆军省指责中国币制改革'对于极有政治经济关系之邻国日本,竟毫无协议,赖外国之借款,作极端依存欧美之所为,显示放弃亲日政策。故以安定东洋势力自任之日本,断

①《十年来之中国经济》,上册,十年来之经济政策,第 10—11 页。
②《十年来之中国经济》,上册,十年来之经济政策,第 9 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

然漠视。”为此,日本采取一系列破坏措施:一方面下令日本在华银行拒绝兑换白银,一方面以武力威胁华北地方政府,禁止白银南运达 4000 万盎司左右,同时还策划“华北自主币制”。1936 年 1 月,日本陆军省制定了《华北币制改革指导要纲》,要求华北币制“应迅速排除来自华中、华南方面实质的支配关系,并进而吸收利用其资金”,其本位货币则“必须以金汇兑本位为基准”,企图直接破坏中国的币制改革。①

当然,法币政策也为中国经济的发展埋下了隐患。首先,法币与英镑、美元直接挂钩,使得法币的价值波动取决于英镑、美元的波动,便利于英美干预中国社会经济。其次,法币政策使国民党政府完成了对全国金融的控制,政府将人民手中拥有的白银全部收归国有而代之以不能兑换的纸币,从而为后来抗战期间的货币贬值、通货膨胀、物价飞涨创造了条件。

综观抗战爆发以前国民党政府的经济政策,尽管对于中国资本主义工商业的发展带来某些积极作用,但其主要着眼点在于建立国家垄断资本主义;“九一八”事变以后,国民党政府在制定经济政策时已开始考虑建立国防经济,但尚未建立一个系统可行的抗战应敌的经济体制。

2. 战时经济政策的初步调整

1937 年“七七”事变爆发后,中日民族矛盾已成为社会的主要矛盾,抵御外侮、救亡图存已成为每一个有良知的中国人的共同心声和行为准则。

1937 年 8 月,中国共产党提出了“打倒日本帝国主义”;全国

①《民国社会经济史》,第 343 页。

军事的总动员”;全国人民的总动员”;改革政治机构”;抗日的外交政策”;战时的财政经济政策”;改良人民生活”;抗日的教育政策”;肃清汉奸卖国贼亲日派、巩固后方”;抗日的民族团结”等著名的《抗日救国十大纲领》。① 这不仅是中国共产党全面抗战的总方针,同时也具体地提出了实行战时经济体制的主张,对于执政的国民党当局来说,无疑是一个巨大的压力。

日本侵略者的步步进逼,打破了国民党政府多年来抱有的“在和平未至完全绝望之时,决不放弃和平”②的幻想。7 月 17 日,蒋介石代表国民党政府在庐山发表谈话,确定了准备抗战的方针。“八一三”事变后,日军的炮火已危及国民党政府的政治、经济中心地带,迫使国民党政府加快应战步伐。9 月,在继将中国工农红军改编为国民革命军第八路军之后,蒋介石又发表了承认中国共产党合法地位和两党合作抗日的谈话。至此,中国进入了全民族的统一抗战的阶段。

中日之间的这场战争是一场全面战、持久战,不仅是双方军事力量、政治力量、外交力量的决斗,也是双方经济实力的较量。经济力量这把宝剑是否运用得当,对于战争的胜负有着至关重要的作用。为了有效地动员全国的人力、财力、物力,必须实行战时经济政策,以保证军需和民用,争取抗战的最后胜利。在新的形势下,国民党政府在经济政策方面进行了战略调整。

全面抗战刚刚爆发,国民党政府大本营于 1937 年 8 月 20 日颁发了《国军战争指导方案》。该方案“以达成‘持久战’为基本主旨,因此将军令、政略、财政、经济、宣传、训练划为六部,分担任务,各应本主旨,适切运用,紧密连系,俾获最后之胜利,为共同一致最高之原则”。其中规定财政部的任务为“:安定金融,整理税务,紧缩

①毛泽东:《为动员一切力量争取抗战胜利而斗争》,《毛泽东选集》,人民出版社 1967 年版,第 326—328 页。

②《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》,下册,第 428 页。

支出,筹备公债及募集外债。”经济部的任务为“:扩张产业,广辟资源,以极力讲求自给自足之方法,纵使国际间之交通被敌遮断,我国军与民众战时生活上之必要资源,不因此而受重大之威胁。”① 由于当时淞沪战火正值高峰,国民党政府的主要精力在于军事布置,因而这个指导方案在经济方面的要求是比较笼统的,尚未明确地体现战时经济政策的基本原则。

1938 年初,随着战火的蔓延,增强国防经济实力的要求日益紧迫,国民党政府开始了经济政策的战略调整。3 月 29 日至 4 月 1 日,国民党在武汉举行了临时全国代表大会。会议发表的宣言指出“:中国现在从事于四千余年历史上未曾有的民族抗战。此次抗战之目的,在于抵御日本帝国主义之侵略,以救国家民族于垂亡;同时于抗战之中,加紧工作,以完成建国之任务。”从而确定了“抗战与建国同时并行”的方针,两者的关系是“:盖非抗战,则民族之生存独立且不可保,自无以遂建国大业之进行;而非建国,则自力不能充实,将何以捍御外侮,以求得最后之胜利。”② 会议通过了《抗战建国纲领》,其中的第 17 条至 24 条为经济纲领,内容分别为:

“(十七)经济建设应以军事为中心,同时注意改善人民生活。本此目的,以实行计划经济,奖励海内外人民投资,扩大战时生产。

(十八)以全力发展农村经济,奖励合作,调节粮食,并开垦荒地,疏通水利。

(十九)开发矿产,树立重工业的基础,鼓励轻工业的经营,并发展各地之手工业。

(二十)推行战时税制,彻底改革财务行政。

(二十一)统制银行业务,从而调整工商业之活动。

①国民党“战史编纂委员会”档案:《国军战争指导方案》,《民国档案》1987 年第期。

②《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》,下册,第 461—470 页。

(二十二)巩固法币,统制外汇,管理进出口货,以安定金融。

(二十三)整理交通系统,举办水陆空联运,增筑铁路公路,加辟航线。

(二十四)严禁奸商垄断居奇,投机操纵,实施物品平价制度。'①

这次会议还通过了《非常时期经济方案》,进一步阐释了战时经济政策的目标和原则:"非常时期一切经济设施,应以助长抗战力量,求最后胜利为目标";"以期集中物力财力,早获成功";"目前之生产事业,应以供给前方作战物资为其第一任务";"而后方民众必需品之求自给自足,亦为当前之要务"。为促进生产起见,"金融交通以及对外贸易,亦为经济计划中之要端"。② 根据上述原则和目标,《方案》拟定了一套具体的实施方针和办法。

上述宣言、纲领、方案的提出,是全面抗战爆发以来国民党政府关于战时经济政策首次较为系统的表述,表明国民党政府为适应抗战的需要而在经济政策方面开始进行了初步的战略调整。

这时期,国民党政府确定了以西南作为大后方经济建设的中心,这也是战时经济政策调整的一项重大措施。

鸦片战争以来,随着外国资本主义的入侵,沿海一些大中城市相继被辟为通商口岸,中国的经济重心集中在沿海沿江一带,整个内地,尤其是西南西北的广大地区经济极为落后。为了防止外敌从经济上扼住中国的咽喉,注重开发内地,建设后方,利用西南西北广大地区的有利地势与敌人周旋,对于中国长期抗战,取得最后的胜利,具有至关重要的作用。然而,国民党政府对此缺乏应有的认识。在日本侵略势力伸向华北以后,国民党内也曾有人提出发展西南经济以作为救亡图存之根本大计的正确主张,但并没有为国民

①《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》,下册,第 486 487 页。
②《民国社会经济史》,第 520 页。

党当局所重视。虽然随后国民党当局也认识到“基本工业和重大工程”必须要在“国防后方之安全地带而设置之”,可是对于应在什么地方建立后方根据地发生了争论,“或主张以西北为中心者,或主张以四川为中心者,或主张以汉口为中心者”,莫衷一是,迄无结论。直到抗战爆发时期,中国仅有的抗战经济基础,仍集中在沿海沿江,特别是上海、天津、青岛、广州、汉口等少数城市。“七七”事变爆发后的 10 天,即 7 月 17 日,蒋介石在庐山专门作的关于经济建设的讲演中,也丝毫没有提出建设后方根据地的问题。直到“八一三”事变后,淞沪战火向南京蔓延,国民党政府才于 1937 年 11 月 20 日宣布“:暴日更肆贪黩,分兵西进,逼我首都,……国民政府兹为适应战况,统筹全局,长期抗战起见,本日移驻重庆。”21 日,蒋介石为迁都之事通电全国“:就抗战大计言,(迁都)实为进一步展开战略之起点。”26 日,国民党政府主席林森率部由南京抵达重庆,而政府重要军政机关移驻武汉(部分移至长沙)。1938 年 6 月,武汉会战开始布置后,国民党政府驻武汉各机关又陆续迁往重庆。[①] 将重庆作为战时陪都,实际上奠定了以西南为中心的后方根据地格局。在此过程中,由于南京沦陷,日军溯江而上,武汉及其周围地区已不是工业生产的安全之地,为此,蒋介石指令工矿调整委员会“:筹划战时工业,以川、黔、湘西为主。”1938 年 1 月,经济部成立后,在拟订的《西南西北工业建设计划》中,规定新的工业基地“其地域以四川、云南、贵州、湘西为主”[②]。到了 1938 年底,蒋介石在广州沦陷前夕发表讲话,再次指出“:唯有西南之拓展,始能造成长期抗战与民族建设之稳固基础。”[③] 从而进一步确定西南为战时大后方经济建设的中心地位。

与此同时,国民党政府并没有忽视西北地区的经济战略地位。

① 刘敬坤、富兵:《民国时期的首都、陪都与行都》,《民国档案》1994 年第 1 期。
②黄立人:《抗日战争时期工厂内迁的考察》,《历史研究》1994 年第 4 期。
③《抗日战争时期西南经济发展概述》,第 29 页。

早在抗战爆发以前，国防设计委员会鉴于西北地区自然资源丰富，但工业落后，人民贫穷，一旦战争爆发，沿海沿江工业发达地区难以固守，因而建议尽早开发西北，一方面可以增加国家资源，另一方面也可作战时退守的基地。为此，国防设计委员会组织了西北调查团，分水利测量、地质矿产、垦牧及民族、农作物及移垦、人文地理五队，赴陕西、甘肃、西宁等地进行了为期二年的考察，拟定了开发西北的计划。① 1938 年 1 月，经济部长翁文灏发表谈话指出 战前我国经济建设分布失调，发展畸形，今后应注意内地建设“以西南、西北为基础”② 1939 年 1 月，国民党五届五中全会通过决议：“今长江南北各省既多数沦为战区，则今后长期抗战之坚持不懈，必有赖于西南、西北各省之迅速开发，以为支持抗战之后方”③。太平洋战争爆发后，缅甸等地沦陷，西南地区通往国外的陆路通道被阻，西北地区因仍可同苏联进行陆路交通，其地位日益重要，开发西北地区经济的呼声又一次高涨。1942 年，为了配合战时经济建设，发展西北经济，经济部下令工矿调整处及迁川工厂联合会，约集工业界专家及技术人员 21 人组成西北工业考察团，前往陕西、宁夏、甘肃、青海等省进行实地考察，历时 5 个月，行程 14000 余里，撰写了详细的考察报告以及开发西北地区工业的详细计划，表明了对战时西北地区经济开发的重视。然而，由于种种原因，西北地区的开发始终落后于西南地区。

在对“抗战建国”大后方的开发和建设方面，国民党政府一开始就采取了以西南为中心、以西北为辅佐的战略，确立了先西南、后西北的顺序。之所以如此，是因为西南除了与西北同样是工业资源丰富、地理位置有利于国防安全外，还有一些其自身所特有的优势。(1)西南地区，特别是四川省农业发达，自然条件优越，利于农

① 《旧中国的资源委员会——史实与评价》，第 15 页

② 《抗日战争时期西南经济发展概述》，第 28 页

③ 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》，下册，第 556 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com