

抗战时期国民政府金融财政政策述析



为了抗战的胜利，全国人民不惜毁家纾难，确保抗战经费的供应。但国民政府以“军事第一”、“胜利第一”作借口，凭籍国家政权的力量，横征暴敛诛求无遗，大发国难财，仅四大家族就聚敛了一百至二百亿美元的财富，使官僚资本迅速发展，使本来就困难重重的国民经济又增加新的创伤。

(一)

南京政府成立不久，便筹组以“四行二局”（即中央银行、中国银行、交通银行、中国农民银行、中央信托局、邮政储金汇业局）为中心的金融垄断体系。后利用抗战爆发进行改组，1939年秋，南京最高国防委员会核定的“战时健全中央金融机构办法纲要”规定，将四行联合办事处改组为四行联合办事总处，作为金融财政经济事务最高决策机构，蒋介石任理事会主席，规定“主席总揽一切事务”，“在非常时期内对中央、中国、交通、中国农民银行可为便宜之措施，并代行其职权”。^①从此四行变成了四大家族的金融统治机构，蒋介石也由政治军事独裁者，进而兼为金融魁首。

据1936年统计，四行在全国164家中国银行中占有42%的实收资本，总资产额为59%，纯利润高达44%。此外，四大家族还控制了四明、中国实业、金城、盐业、大陆、中南、新华信托、上海、中国通商、浙江实业、浙江兴业、中国国货、广东等大批具有一定实力的商业银行，形成了以四行二局为核心的，囊括了原属华北、华南、江浙财团的主要银行在内的全国性金融垄断网络。为加强对金融财政的控制，以利对人民进行搜括，南京政府于1935年11月颁布《金融改革令》，实施货币改革、规定中央、中国、交通、中国农民等银行发行之纸币为法定货币，俗称法币，作为公私款项支付和市场货币流通；实行白银国有，禁止白银在市场流通；并规定法币和英镑发生稳定的等价联系，次年5月，南京政府转而与美国政府签订《中美白银协定》，使法币和美元发生了稳定的等价联系。货币改革使四大家族确立了对整个金融业的绝对垄断，也为使用通货膨胀手段掠夺人民财富开了方便之门。

抗战爆发后，南京政府便确定了抗战军费向中下层征收的财政总原则，其中一重要手段即增加货币发行量以弥补财政赤字。1939年元月，国民党五届五中全会确定了“军费所需及收买物资仍以法币”的原则，故“供应军费、收买物资、使用多量法币，则筹码之流通，自无不足之虑。”于是通货膨胀政策得以大力推行。1941年12月太平洋战争爆发后，国统区经济情况日趋恶化，四行联合办事总处规定，将法币发行权由中央、中国、交通三银行发行改为由中央银行独家垄断发行。四大家族凭借此特权，肆意增加货币发行量，据官方自己公布的数字，抗战前共发行十四亿四千九百万元法币，抗战不到一年，即增加了二亿八千多万元的法币，1939年底为三十亿元，1940年底增至六十亿元，1945年底达到一万零三十多亿元。据财政部长俞鸿钧供认，“抗战八年内政府发行纸币十万零三千一百九十亿元。”^②为抗战前的7.38

倍。

货币发行量剧增、引起物价上涨。1940年以前，大致货币发行指数增加五倍，物价指数增加十二倍，从1940年下半年起，进入恶性通货膨胀阶段，到1945年底法币发行指数增加738倍，物价指数猛增到2127倍，物价上涨如脱缰的野马恣意奔腾，无法抑制。据美联社描述，1937年百元法币可买牛两头，次年只能买一头，1941年只能买一口猪，1943年仅买只鸡，1945年百元只可买二个蛋或一条鱼。^③抗战八年平均一般物价上涨了三千倍。物价狂涨，反过来又使政府财政进一步陷入困境，只得再度增加货币投放量，所以当时国统区百业凋零、唯独承印钞票之厂“欣欣向荣”。南京政府印纸币象印符咒似的，由此把民众手里的钱财都劫去了。

实行外汇和黄金管制，并利用通货膨胀从事外汇黄金投机，也是四大家族大发国难的重要手段。1938年3月，南京政府公布《购买外汇清核办法》，对外汇买卖实行控制，但该政策对外资的在华银行不起作用，外资银行可以自行其事挂牌进行外汇买卖。这样在国统区就存在了以四行二局为主的官方外汇市场和外资银行从事的外汇市场，两种市场必定出现两种比价即法定比价和黑市影子比价。而且由于法币投放量过大，外汇平准基金日趋不足，汇价日趋下跌，1938年3月初，一元法币换一先令二便士半英镑，3月下旬，跌为八便士，1939年又跌至四便士。法定比价下跌更影响到黑市影子比价的波动，抗战时期美元和法币的兑换率是1:20，在黑市其兑换率于1943年底高达1:85.4，1944年底猛增至1:542.2。四大家族利用其地位和权力，优先得到官价外汇，又往黑市抛售倒卖攫取暴利，据1939年8月6日上海《大美晚报》讯，“上周平准会停止援助法币前，渝某重要部长夫人电沪某外籍经纪人，嘱购入英金四万镑之巨额外汇。”^④此夫人即宋蔼龄。

抗战以前黄金可自由买卖，且法币是金本位制的货币。1939年9月，国民政府公布《金额兑换法币办法》，宣布黄金国有，禁止买卖，政府按规定价格收购。据统计，1938年到1943年，被四大家族搜括去的黄金约值一亿银元。到了1943年6月，南京政府宣布解除前禁，黄金可以自由买卖，为了收回法币稳定物价，规定由四行二局抛售黄金，并开办“黄金存款”业务，结果到1945年6月止，共回笼货币八百亿元，而同时期内增加发行的货币却又超过了这个数额，这样四大家族等于用一大堆印花纸捞到了一亿银元的黄金。由于黄金价格是由四行二局决定的，故四大家族既是黄金价格的决策者，又是控制黄金市场的大老板，亦是黄金市场长袖善舞的投机商，在黄金投机中当然稳操胜券。

四大家族凭籍掌握南京政府的权势，组织以“四行二局”为核心的全国性金融垄断网，以亦官亦商双重身分从事投机活动，一面靠行政权力大量发行货币，形成通货膨胀全方位掠夺国人财富局面，一面利用取得低贷款之便从事商业活动敛财，且能躲过通货膨胀的盘剥。一面发布管制外汇黄金的法规，搜括民间的外汇黄金，一面以优先按法规取得外汇的特权，及制定黄金价格的方便，从事外汇黄金投机，大发国难财，使以四大家族为首的官僚资本得以迅速膨胀。

(二)

十年内战时期，南京政府的军费开支约占年财政收入的30—40%，抗战时期上升为60—70%，财政赤字年年增长，1937年下半年，赤字5亿元法币，1940年为40亿，1941年90亿，1942年高达198亿，^⑤加上经济发达的沿海沿江地区相继沦陷，南京政府除实施通货膨胀手段弥补财政赤字外，增加苛捐杂税直接向中下层征收也是贯彻始终的财政政策。

抗战时期除关、盐、统三税外，又开征战时“新三税”，即食盐附加税、货物税和直接税，此外还增设名目繁多的新捐税，如印花税、矿产税、利得税、遗产税、壮丁费、保甲费、伤兵捐、粪捐、监狱建筑费等。具体征收采取“摊派制”，中央吃省，省吃县、县吃区、乡，层层摊派，无税收原则可言，真所谓“无一日不在摊派之中，无一物不在摊派之列，百姓穷困，国库空虚”。^⑥据1942年四川剑阁等十八县统计，经保甲长摊派之捐税达616种之多。

由于战乱破坏和南京政府竭泽而渔的政策，使国统区生产萎缩经济凋零，税收的数额猛增，但实值日有递减，于是1941年下半年起行政院规定：“各省田赋战时一律征收实物。”以“田赋正副总额每元折征稻谷二市斗为标准。”在物价不断上涨情势下，征收实物等于加征赋税。且折征实物数量不断增长，1941年一元法币为稻谷二斗，1942年提高为四斗。

从1938年4月开始实施“粮食征购”办法，具体办法各异，有的派购，有的公购余粮，1942年将征购办法统一定为随赋征购，以田赋数额多少和比例征购，价格皆低于市价，甚至不及市价的10%，有的省付法币，大部分不付现金，仅以“粮食库券”、“法币储蓄券”作现金支付，其实等于实物公债。从1943年起，从中央到县设立征收机构，对所收之谷物百般挑剔，如荣县征购办事处收粮，无论好坏，一律用风车吹二、三次，民众怨言百出。

据记载，从1941年至1945年，南京政府共获得粮食二亿四千数百万石，平均每年在六千万石上下，其中属征购部分的以1943年统计，约占半数以上。以一亩田计算，1942年亩产量400斤，而粮食征购和田赋实征约二石三斗左右，占年产量之59%。^⑦

田赋实征征购名义上是有田者负担，其实不然。以四川为例，大地主出粮者人数有限，其负担自然落在中小地主和农民肩上，但地主都设法在提高田租及增加押租、附租金额，这样把负担几乎都转嫁到农民身上。

在流通领域国民政府实施“专卖制度”和“统购统销”政策，对民众实行超经济盘剥掠夺。1941年春召开的国民党八中全会决议创设专卖制度，第二年施行对盐、烟、火柴和糖、茶叶、酒类物品纳入专卖事业局管辖，实行专卖。其中食盐专卖取民制、官收、官运、官卖制度、生产务须由政府批准，产品由政府收购，再由政府趸售，交私人零售，政府专卖机关可以操纵和利用供求矛盾，收购价和趸售价的差异从中渔利。仅盐、糖、火柴、烟四类商品实施专卖三年左右，专卖总额达100亿法币。实施专卖制度使国民政府财政收入大增，1942年为四亿七千多万元，第二年是十七亿四千万，这种制度实质是种“富税于价”的盘剥，与中世纪的人头税无异。

1937年9月，国民党军事委员会下设“贸易调整委员会”，意在控制全国贸易，次年二月，转由财政部管辖，更名“贸易委员会”，下设富华、复兴、中国茶叶三大公司，对国统区的桐油、猪鬃、丝、茶实行统购统销。后又设“资源委员会”、“物资局”、“花纱布管制局”，对汞、钨、锡、棉花、棉纱、棉布实行统购统销。对农产品、矿产品和工业品以低于成本价格进行强制性收购，垄断货源，然后以市价出售，利用买卖间之差价谋取重利。1942年“复兴公司”所定的桐油价格，与市价相差100元，第二年竟差至1100元。“花纱布管制局”所定之棉价，只有成本之30—40%。结果农民和厂商倍受损伤。花纱布管制局收棉花时，每包压称四、五斤，扣称三斤，一包棉花农民约折损十斤左右。另据《六十四个布厂启事》说，1944年初一匹布成本720元，官价定为420元，且政府强迫各厂每月生产25000匹，故厂商也叫苦连天^⑧。而花纱布管制局抛售之平价布十有八九都是破烂霉旧货，即便如此，大都落在

少数从中套购的投机商之手。

此外四大家还设立各种农业和农产品运销加工公司，如孔祥熙的祥记商号、孔二小姐的恒义升商号，宋家的南洋兄弟烟草公司、华业米业公司，宋陈两家共营的中国棉业贸易公司、四川畜产公司，陈家独资的华建贸易行、棉花运销公司，其他如中国银行投资的甘肃林牧水利公司，中国农民银行投资的农具、肥料公司等，在通货膨胀环境之中，利用政治权势，优惠取得低息贷款，控制物资，进行贱买贵卖从中获利。

抗战时期主要大城市和交通干线已经失守，抗战主要依靠农村和农民，国民党的军队和官僚机构，总之，“抗日的一切，生活的一切，实质上都是农民所给。”但国民政府却强化了农村的封建剥削制度，另加了种种苛捐杂税，使国统区的农民痛苦不堪，故农业生产力日趋衰落，正如毛泽东所说那样，国民政府“执行了一条坚决反对中国农民解决民主民生问题，而使自己腐败无能，无力抗日的路线。”^⑨

（三）

增发内债和举借外债也是国民政府弥补财政赤字，实施抗战军费向中下层征收的重要手段。抗战时期共举借外债19次，自1937年至1944年间共发行法币公债150多亿，美金一亿单位，外币公债共2000万英镑，美元二亿一千万，折合法币共223亿，以谷物为单位的粮食债券尚未计算在列。

内债的式样五花八门，有货币又有实物，货币中又分法币、美金、英镑，且名称繁多，如抗日救国公债、同盟胜利公债等。1942年蒋介石下手谕：“对于摊派公债应积极进行，其摊派方式应着重于强派……对于各地财富之调查，可由政府、支部，青年团合作，限期查报。”^⑩强行摊派范围，不仅国内各界，海外华侨也在认购之列。

公债是以预约券方式向“四行”作抵押，再由“四行”垫现金给政府，“四行”以预约券作准备金，发行货币，这样公债发行越多，货币发行量就越多，通货膨胀愈益加剧，人民则深受其害，四大家族在公债发行和货币发行中连发二笔财^⑪。

抗战时期发行的公债长期未曾偿还，到抗战结束，国民政府财政部才下令：1941年以前的公债“一律恢复普遍偿付。”1941年以后的公债不在偿付之列，事实上41年以后发行的公债数额远远超过41年以前，而且在恶性通货膨胀情势下，人们领到的债券本息还不够支付去银行的电车票价。

抗战时期，国民政府举债先以借内债为主，后变成借外债为主，因举外债是获得外币发洋财的捷径。抗战初期苏联提供了五次贷款，共三亿五千万美元，向英国借款十二次，一亿二千万英镑，德国一次，一亿二千万银元，法国五次，共十二亿法郎，此外向比利时和捷克斯洛伐克各借一次，其中美国贷款最大，太平洋战争以后，以种种名目的借款和援助，如五亿美元的“中美财政借款”，根据1946年的“中美租借协定”，又给了八亿四千万租借物资，据1949年统计，抗战时期美国提供的军事、经济援助共十五亿六千七百万美元。^⑫通过这些借款和援助，美国取得了掠夺中国战略物资的特许，根据“中美桐油借款”、“滇锡借款”、“钨砂借款”，规定中国以桐油、滇锡、钨砂偿还。更有甚者，根据1940年“中美平准基金借款”成立的“平准基金委员会”组织法原则，五个委员中至少有一个美国人。自太平洋战争以后，促使中国货币完全脱离和英镑的关系，而与美元维持固定汇率，于是美国掌握了对华法币的控制权，多年来由英国银行垄断的中国外汇市场，完全落入美国银行之

手。另外，五亿美元的财政借款到抗战结束时才开始动用，租借物资中75%的军火到抗战后期才交付使用，故这些款项与其说是为了抗日，不如说为了反共打内战更恰当。

同时，“募捐”也是国民政府敛财的一个途径。出于抗战的激情，国内民众踊跃输将，海外侨胞也纷纷集腋成裘支援抗战，友邦人士解囊相助者也不在少数，但“募捐”所得从未公布。1939年，全年抗战军费为十八亿元法币，华侨汇回国内之款十一亿元，其中捐款约占10%，按世界银行发行纸币之通例，一元基金可四元纸币，十一亿元外汇可发纸币四十四亿元，扣除侨眷赡养费十一亿元外，还有三十三亿元落进了私人的腰包。

纵观抗战时期国民政府的金融财政政策，是以“四行二局”为中心，通过通货膨胀、外汇黄金管制、借举内债外债、增加捐税，实施专卖制度，统购统销等手段，打着抗战旗号，亦官亦商大发国难财，积累了上百亿美元的财富，而置民众于水火之中，国民党自己供认，豫省灾民1140万，出现人相食惨剧，大学教授工资仅及战前12%，每月配给五斗平价米算是优待。故毛泽东认为“只有最无耻的国民党军，才会在他们自己统治区域内弄到差不多民穷财尽的地步。”^⑩结果造成国统区民怨沸腾、民变蜂起局面，表明国民党所代表的落后的生产关系和社会秩序，严重阻碍着生产力的发展和社会的进步，表明国民政府的统治已行将就木。

注：

①《大公报》1939.9.9。

②《中国现代史》第144页，北京师范大学出版社。

③④荣孟源：《蒋家王朝》第224—225页。

⑤《中国近代金融史》第12页，上海财经学院金融教研室编。

⑥马寅初：《财政学与中国财政》上册，第163—164页。

⑦《简明中国近代经济史》第306页，北京大学出版社页。

⑧荣孟源：《蒋家王朝》第227—228页。

⑨《毛泽东选集》四卷合订本，第978页。

⑩《财政年鉴》三编，第一编第8页。

⑪千家驹：《旧中国公债史资料》代序第30—34页。

⑫刘秉麟：《旧中国外债史稿》第243—247页。

⑬《毛泽东选集》四卷合订本，第116页。