

抗战时期国民政府的粮食统制^{*}

陈 雷

内容提要 抗战时期,为了保障军粮民食的供应,国民政府对粮食实行了统制,其措施主要是田赋征实、军公民粮定量供应和限制粮价等。国民政府实行的粮食统制,取得了巨大的成效,保障了抗战后期军粮民食的供应,稳定了后方社会秩序,并在一定程度上缓解了国家的财政困难,为坚持抗战作出了巨大贡献。

关键词 抗日战争 国民政府 粮食统制 作用

抗战时期,面对严重的粮食困难和粮食危机,为了保障军粮民食的供应,国民政府加强了对粮食的统制,其措施主要有田赋征实、军公民粮定量供应和限制粮价等。关于抗战时期的粮食问题,过去学术界主要集中在田赋征实方面^①,对于田赋征实后国民政府如何管理和分配粮食则较少涉及。鉴于此,本文试对抗战时期国民政府的粮食统制作一全面、系统地探讨和考察。

一 战时粮食统制的必要性

粮食是极其重要的战略物资,关系战争胜负,在供应上不容稍有短缺和延误。而“民以食为天”,确保后方人民的基本生活,保障民食的供应,是关系战时大后方稳定和持久抗战的基础。因此,战时军粮民食的供应,对支持战争的长期进行有重大意义。

抗战爆发后,国民政府即认识到粮食的重要性,1937年7月22日作为战时最高统帅部的军事委员会,密令成立国家总动员设计委员会,由军政部长何应钦负责,决定对粮食、资源、交通、卫生机构及人员进行统制,以适应战时需要。10月,经国防最高会议决议,国民政府决定在军事委员会下设立农产、工矿、贸易3个调整委员会和1个水陆运输联合办事处,以周作民、翁文灏、陈光甫、卢作孚分别为主任委员,负责“调剂农村经济”、“保育实业生产”、“保持国际市场”和运输等事务,并在一些重要地点分设办事处,以增强对各地专项经济的统制。其中,关于粮食的收购、运销、储运及管理事宜由农产调整委员会负责。

为加强对粮食的管理和监督,1937年8月先后颁布《战时粮食管理条例》《食粮资敌治罪暂行条例》《没收资敌食粮及罚则处理规则》等一系列法规,决定设立战时粮食管理局,直隶于行政院,

* 本文为安徽省普通高校人文社科重点研究基地皖北文化研究中心资助重点项目(编号:2009sk226zd)阶段性成果。

① 李铁强:《抗战时期国民政府田赋征实政策再认识》《中国社会科学院研究生院学报》2004年第3期;于景洋 李明 董金清:《抗战时期国民政府田赋征实评析》,《黑龙江财专学报》1997年第5期;孙美莉 傅元朔:《评抗日战争时期国民党政府的田赋征实》,《农业经济问题》1986年第3期;刘仲麟:《也谈1942年田赋征实的税率与税负问题——兼与朱玉湘同志商榷》《近代史研究》1987年第4期;朱玉湘:《再谈抗战时期国统区的田赋征实问题——答刘仲麟同志》《近代史研究》1988年第6期。

负责管理有关粮食的生产、消费、储藏、价格、运输及贸易、统制及分配等事宜；同时为防止食粮资敌，决定加重其处罚力度，规定：“凡以食粮供给敌军者处死刑”；私运禁止出口食粮 10 万斤以上者，以资敌论；未滿 10 万斤者，处无期徒刑或 7 年以上有期徒刑。^①

1938 年夏，国民政府又先后颁布《战区粮食管理办法大纲》及《非常时期粮食调节办法》，规定各战区设置粮食管理处办理粮食采购、加工、储藏、配销等事宜，非战区各省设运销机构调节各地供求，并实施各项管理事宜。此时因战区范围尚小，后方交通尚称便利，产量丰富区域及广大农村均在我控制之下。加之 1937、1938 年后方各省粮食普遍丰收，因此粮食尚不感匮乏，粮价亦较平稳，个别地方且有低落。在此情况下，上述成立战时粮食管理局及其他各项粮食管理的措施并未切实实行。粮食工作由经济部兼管，后方各省粮食的购储业务由经济部下属之农本局负责办理，各战区的粮食管理则由各战区司令长官司令部设置粮食管理处管理。这一时期，粮食工作的重点仅是调剂余缺，平稳粮价，主要由农本局在后方重要地区购储部分粮食酌为调剂，各战区粮食管理处所属的购粮委员会在重要军事要点酌购屯粮以备军用。^②

至 1940 年，抗战已历三年，随着战区的扩大，军队集中，战区迁至后方的人口达 5000 万之众，对粮食的需求激增。此时因国际路线和国内交通节节受阻，原料及物资输入不畅，财政经济陷于困难，物价逐步上涨，囤积居奇之风渐盛。同时因宜昌失守，江运阻断，湘米不能后运。重庆及鄂西军民粮食均须赖四川省接济，一时供求失调，民情惶恐。加之当年四川省春寒夏旱，秋收荒歉，致使四川省粮价骤然高涨。1940 年 7 月 8 日，成都市米价每石售价 100 元，9 日涨至 108 元，10 日又涨至 115 元，至 10 月 1 日每石涨至 200 元。^③到 1941 年 6 月重庆米价较 1937 年上半年平均价格（每市斗 1.32 元）增长约 31 倍，达每市斗 41.87 元，居全国首位，形势日趋严重。^④

随着粮价的暴涨和市场粮食的短缺，使得军粮民食的供应成为当务之急，必须设法解决。为平抑粮价，保障军粮民食，稳定后方社会秩序，坚持抗战，国民政府必须加强对粮食的统制和管理，为此 1940 年 8 月国民政府成立全国粮食管理局，作为中央粮食的专管机构，并于各省设粮食管理局，各县设粮食管理委员会，分别掌理省县粮食管理事宜。全国粮食管理局成立后，为统筹调节平抑粮价，安定民生，采取了一系列管制措施，如取缔囤积居奇、派售大户余粮、实施统购统销等，以加强对市场粮食的管理和供应。此一阶段，国民政府为平抑物价，打击囤积居奇先后颁布了《非常时期评定物价及取缔投机操纵办法》《日用必需品平价购销办法》《非常时期取缔日用重要物品囤积居奇办法》等一系列管制法令，这些法令均将粮食类物品：米、谷、麦、面粉、高粱、粟、玉米、豆类列为所取缔的囤积居奇重要物品的第一类加以管理。国民政府对粮食的管理以四川和重庆为重点区域，此为战时后方基地，且为各方所关注。国民政府专门制定了关于川渝粮食之调查、调剂、供应、粮商之管理，粮价之评定与购销之鼓励的规章制度，并将四川全省划分为重庆市、自贡市、犍为盐区、川北盐区、南部南充、成都市等六大供应区，对重庆市特别供应平价米每日 1000 市担，分配于渝市及疏建区各机关学校员役眷属及贫苦市民。同时亦重视对军粮的购进及屯储，截至 1940 年 12 月底止，全国粮食管理局在四川 102 县共购进军粮黄谷 453 万市担。^⑤

① 沈云龙主编：《近代中国史料丛刊第三编第二十辑》，沈雷春、陈禾章编：《战时经济法规》（二），台北：文海出版社 1987 年影印本，第（7）30 至 34 页。

② 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》（九），江苏古籍出版社 1997 年版，第 361 页。

③ 周开庆编著：《民国川省纪要》，台北：四川文献月刊社 1972 年版，第 120 页。

④ 抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究课题组编著：《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》，西南财经大学出版社 1988 年版，第 29 页。

⑤ 秦孝仪主编：《中华民国经济发展史》第二册，台北：近代中国出版社 1983 年版，第 679—680 页。

然而上述办法实施后,粮价上涨如故,为此政府认为有扩大机构厉行管制的必要,遂于1941年7月命令撤销全国粮食管理局,于行政院下设粮食部,统筹全国军粮民食,各省粮食管理局改为粮政局,各县粮食管理委员会改为粮政科。粮食部成立后,国民政府为避免物价上涨对国家财政的影响,切实掌握粮食这一巨大战略物资,以保障军粮民食的供应,采取了田赋征实及征购征借、军公民粮定量供应、限制粮价等一系列重大措施,以加强粮食的统制,取得了巨大的成效,保障了抗战后期军粮民食的供应,稳定了后方社会秩序,并在一定程度上缓解了国家的财政困难,为坚持抗战作出了巨大贡献。

二 战时粮食统制的实施

(一) 田赋收归中央并改征实物

针对当时已非常严重的粮食问题,为控制物价,保障军公民粮的供应,国民政府必须切实掌握粮食——这一极具战略意义的物资,才能从根本上解决问题。为此,1941年4月1日,国民党五届八中全会通过了《为适应战时需要,拟将各省田赋暂归中央接管,以便统筹而资整理案》决议将各省田赋暂归中央接管,并斟酌战时需要,依各地生产交通状况,将田赋之一部或全部征收实物。随即由财政部于6月16日召开第三次全国财政会议,通过《遵照第五届八中全会田赋暂归中央接管整理之决议,制定接管步骤、管理机构及各项整理实施办法案》,决定在1941年下半年接管各省田赋。全国除辽、吉、黑、热4省及河北、察哈尔因已沦陷,新疆情形特殊,暂缓办理外,其余各省,一律改征实物,由财政部于各省县设置田赋管理处主持其事。县以下征收机构,采用经征经收分立原则。经征由田管机关负责,经收由粮食机关负责。后因粮户嫌纳粮时手续太繁,1942年二者合一,统由田管机关设征收处统一办理,而于内部仍采分立制。并在各地推行集体完粮、分保完粮、巡回征收办法。仓库设置,规定最少须以当地粮额5成为标准,以免因仓容不敷,延滞收纳。1943年起,为节省经费,提高行政效率,又决定将省县两级田粮机关合并。1945年3月财政部田赋管理委员会改隶粮食部,并易名田赋署,于是田赋征实事宜统归粮食部指挥监督,事权归于统一。

田赋征实,以原有赋额为折征标准。1941年7月23日国民政府行政院颁布的《战时各省田赋征收实物暂行通则》16条,其中规定:“各省田赋征收实物依30年度省县正附税总额每元折征稻谷2市斗(产麦区得征等价小麦,产杂粮区得征等价杂粮)为标准。其赋额较重之省份,得请由财政部酌量减少”;“征收实物之单位,概以市石为计算单位,其尾数至合为止,合以下四舍五入。”^①1941年度开始征实,额征数为2300万市石。^②1942年7月,行政院又颁布《战时田赋征实通则》25条,对1941年公布的《暂行通则》内容略有增删:“战时田赋一律征收实物,其有特殊情形地方经呈准后,得将应征实物按照当地市价折纳国币”;“各省田赋征收实物,依30年度省县正附税总额,每元折征稻谷4市斗,或小麦2市斗8升为标准,其赋额较轻或较重之区域由中央酌量增减。”^③赋率增加后各省之额征数可达3000万市石。但当时全国军警公务员约为1500万人,估计共需稻谷7500万市石。^④显然,仅仅依靠田赋征实还不足以解决公粮所需。于是,政府采取向大户定价征购余粮的办法,按田赋数额的多寡,依比例随赋征购。征购的办法,是以所购额的3成平价付给现金,7成

① 1941年7月国民政府行政院颁:《战时各省田赋征收实物暂行通则》《革命文献》第110辑,台北:中央文物供应社1987年版,第298—299页。

② 《抗战时期之粮政概述》,《革命文献》第110辑,第33页。

③ 关吉玉、刘国明、余钦梯编著:《田赋会要第四篇——田赋法令》,台北:正中书局1944年版,第88—89页。

④ 《解放日报》1941年11月2日。

发给粮食库券。各省县级公粮,均以实际需要核定数额,随同田赋带征,其带征额以不超过征实额30%为度。^①1943年,川、滇、康、陕、甘、闽、桂、粤、浙9省,改征购为征借,不再发现款。安徽更改征购为捐献。1944年,各省征购一律改为征借,并在川、陕、豫、浙、闽、粤、赣、鄂试行累进征借。故征购与征借,事实上已与田赋结合起来,成为田赋征实的一部分。

正如政府所期待的,田赋征实很快便取得了成效。根据粮食部长徐堪的记录,“从民国30年至34年,全国田赋征实共得稻谷110489332市石,小麦26100956市石;征购所得稻谷51317816市石,小麦12716580市石;征借所得稻谷51514625市石,小麦7974740市石。总共稻谷213321773市石,小麦46792286市石;谷麦总数量达260114059市石。就来源来说,田赋征实所得最多,约占总额的52.5%;征购占24.5%;征借占23%”。^②当政府以上述方式掌握大量的粮食以后,不仅使粮食危机得以基本化解,而且使业已十分严重的财政与金融问题也得到一定程度的缓解。

正是通过田赋征实、征购和征借粮食,国民政府征得了大量粮食,由中央政府掌握,统筹规划,调剂使用,保证了军粮的拨发,公粮的供应和民食的调剂,进而起到充裕财力,稳定金融和平抑粮价的作用。

(二)军公民粮定量供应

1. 军粮的配拨。粮食是极其重要的战略物资,关系战争胜负和军心民心的稳定,特别是军粮的供应,不得稍有疏忽和延迟。抗日军兴,国民政府为改善军队生活,实行粮饷划分、主副公给制度,但由于粮食来源有限,此项制度初期只在参战部队中实施。至1941年下半年,国民政府实行田赋收归中央,并改征实物,粮食来源有了保障,军粮供应范围逐渐推广,所有前后方部队及军事机关、学校、医院、工厂、官兵、夫役一律按照供给定量配给米麦现品,以足军食而安民心。

田赋征实后,军粮即以田赋征实征购征借所得为主要来源。蒋介石曾手令规定,各地征实所得粮食,要“按部队驻地、需要情况,尽先就近拨作军粮,禁止地方机关自由提用”。^③这项手令,如果不是财政改制,田赋收归中央,征实征购征借所得粮食概归中央统筹规划,统一安排,就不可能付诸实施,军粮的供应也很难得到保证。

为保证军粮及时供应无缺,军粮拨交地点、期限,均经各战(省)区最高军事长官召集交接双方会同商定,报经中央军粮计核委员会核定施行。由于粮食是笨重物品,远道运输至为不易,而战时军队调动又比较频繁,各地军粮需要数量时有变更,所以历年军粮本着“预算从宽,支用核实”的原则,宽为预备。^④

1941年度(自1941年10月1日—1942年9月底止)全国军粮预算,共为米10073000大包,麦7529870大包。实际拨交数为米9629836大包,麦7619679大包,约合预算的98%。1942年度(自1942年10月1日—1943年9月底止)军粮预算照628万人用量配备,核定总额计米12267688大包,麦7277612大包。其实拨数目为米11039656大包,麦7019843大包,约合预算的92%。由于预算数额较宽,虽然各地军粮间有不能如期如数拨足,但对给养仍能适时供应,未感匮乏,且有一部分

① 抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究课题组编著:《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》,西南财经大学出版社1988年版,第50页。

② 《近代中国》(双月刊)第51期,台北:近代中国杂志社,1986年2月28日出版,第99页,转引自李铁强:《抗战时期国民政府田赋征实政策再认识》,《中国社会科学院研究生院学报》2004年第3期,第137页。

③ 抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究课题组编著:《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》,西南财经大学出版社1988年版,第48页。

④ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》(九),江苏古籍出版社1997年版,第368页。

于年度终了以后继续拨交,可作屯备之用。^①

1943年度(自1943年10月1日—1944年9月底止)全国军粮配额以600万人为限,战备屯粮及一部分官佐眷粮包括在内,同时决定提高军粮补给量,增为每人每日25市两以备军队自行加碾一次,提高其品质;并决定军粮1/10配备现品,1/10发现金。总计该年度现品部分配米10428875大包,麦7051349大包;代金部分计米659000大包,麦1305000大包。现品部分由粮食部督饬各省田粮机关如期征拨,代金部分由国库拨款交由军政部会同粮食部责成军事长官与地方政府办理。1943年度由粮食部实拨军粮现品为米9338141大包,麦6594891大包,约合预算的91.2%。^②

1944年度(自1944年10月1日—1945年9月底止)全国军粮原按615万人之需要配备(包括陆空军军粮、官佐眷粮及伙粮等)。后为增加副食,改善士兵营养,决定提出米麦200万大包(约合63万人之粮),作价60亿元,由国库拨发现款作改善士兵生活之用。军粮实物按552万人使用量,就各战(省)区军事部署及征粮丰啬情形重行配备。最后核定配拨军粮数量现品部分为米9839500大包,麦5957576大包;代金委购部分为米1102000大包,麦1430000大包。^③截至1945年4月底止,各省已拨军粮数,现品部分计米5524000大包,麦3883000大包,平均约及配额的59.6%。^④

田赋征实和征购(征借)所得粮食,大部分配拨军食之用。除1944年度因征拨数据不齐无法比较外,实拨军粮占征实谷麦数的比例1941年度为79.85%、1942年度为57.07%、1943年度为52.99%。^⑤这说明,只有田赋征实,才能使粮食这项战略物资得到可靠的来源,供应不匮。

抗战期间,历年军队受粮食补给的人数,据何应钦在《日本侵华八年抗战史》一书中所列统计资料,按军粮年度每年10月至次年9月计算,30年度(1941)为425万余人,31年度(1942)为512万余人,32年度(1943)为546万人,33年度(1944)为681万余人。^⑥这么多的军队受到粮食补给,对于安定军心,支持抗战起了巨大的保障作用,其意义是巨大的。

2 平价和免费定量配给公教人员食粮。1940年以后,物价不断上涨,公教人员的薪俸收入,不足以维持生活,1940年其真实所得指数仅相当于抗战初期的1/4,生活异常困窘。^⑦

为保障后方的稳定和政府各机关、学校等公务机关的正常运转,国民政府行政院设置了“非常时期改善公务员生活委员会”,在决定田赋收归中央和改征实物的同时,1941年7月1日颁布了《非常时期改善公务员生活办法》规定中央公务员及其眷属(本人连眷属以5口为限)每人每月得购领平价米2斗,每斗仅收基本价款6元。^⑧在当时陪都重庆及迁建区以外者,由中央发给平价米代金;居住在渝市及迁建区内者,规定每月共发公务员平价米18000市石,超过此额者仍照旧案发给代金。^⑨

1942年10月在通过田赋征实掌握大量粮食的基础上,又将上项改善公务员生活办法予以修正补充:(1)对于公务员食粮,一律免费配发,不收基本价款;(2)拨发数量以半岁为标准,31岁以上者月领米1石,26岁至30岁者8斗,25岁以下者6斗,工役一律6斗;(3)陪都及各省均以发实

① 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》(九),江苏古籍出版社1997年版,第368页。

② 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》(九),第369页。

③ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》(九),第369—370页。

④ 抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究课题组编著:《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》,西南财经大学出版社1988年版,第47—48页。

⑤ 同上书,第48页。

⑥ 何应钦编著:《日本侵华八年抗战史》,台北:黎明文化事业公司1982年版,“附表十三”。

⑦ 薛光前编著:《八年对日抗战中之国民政府》,台湾:商务印书馆1978年11月第三版,第227页。

⑧ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》(九),江苏古籍出版社1997年版,第370页。

⑨ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》(九),第338页。

物为原则；(4)以前请领平价米须按月造册呈由主管机关核转行政院核定填发通知单，交由粮食部转饬拨发，手续繁琐，改为每半年请领一次。^①其发给实物范围逐渐扩大，截至1943年扩及11省。自1944年起复规定将公粮列入各机关预算内，即在预算范围内核实拨发。

各省省级公教人员自1942年5月起，照中央公务员例配给平价米，每斗亦收基本价6元。1943年元月起，改按中央公务员同等待遇，一律免费发给公粮，并按各省实有员工人数核计应需数量列入其预算，在各该省征粮项下划拨。如因征实征购征借粮额于配拨军粮之后不敷支拨，则由国库拨付代金，由各省政府采购现品配发或者发代金。

县级公务人员公粮在1942年以前，由各省自行筹办，无统一规定。自1943年起，除川湘两省因征实征购数额较巨，特准由征实内划拨，计川省210万市石，湘省160万市石，以及贵州由征实内拨补10万市石；其余各省均以实际需要核定数额，随同田赋带征，其带征额以不超过征实额30%为度。随后由行政院颁布《县市公粮处理办法》，规定支給标准及配拨范围。^②

总计中央及省县各级公教人员公粮，自1943年起确定统一制度和配发办法后，其拨发数目可资统计的中央公粮：1943年川、康、皖、浙、赣、湘、鄂、粤、桂、闽、苏、滇、黔、陕、甘、绥、宁等17省，共拨谷578.9万市石，麦30万市石；其中各省拨发代金折合谷约197.5万市石，麦75万市石。1944年川、黔、浙、闽、甘、粤、甘、绥、宁9省，共拨谷约457万市石，麦30万市石；其余各省拨发代金，折合谷约197万市石，麦75万市石。1945年仅川、闽、赣、浙、皖、滇、甘等7省，所发实物计谷458.4万市石，麦35.5万市石；其余各省发代金折合谷约350.8万市石，麦108.9万市石。此外，教育、电讯、司法等机关所需食粮，商由粮政机关价拨者，1943年度和1944年度，共拨谷239.6万市石。省级公粮：1943年度共拨谷594.2万市石，麦121.7万市石。1944年，共拨谷539.7万市石，麦72.4万市石，又代金折麦42.7万市石。1945年预算应拨谷482.6万市石，又代金折谷65万市石；麦33万市石，又代金折麦86.9万市石。县级公粮：1943年共计谷942.6万市石，麦108.4万市石。1944年共计谷991.2万市石，麦190万市石。1945年共计谷875万市石，麦204万市石。^③

根据以上不完全的资料统计，配发给中央及省县各级公教员工食粮，除平价购领和折发代金者外，1943年至1945年免费配发现品部分，共拨谷5920万市石，麦828万市石；其中属于随赋带征县级公粮者，谷2808万市石，麦502万市石；其他专案批准价拨者尚未计算在内。如此巨额的现品免费配发各级公教员工食粮，只有在中央政府实行田赋征实的情况下才能做到。这对于稳定后方人心，坚定抗战心理，影响巨大。

3 价拨征实余粮，调剂民食供应。各省征实征购粮食，除拨充军粮公粮及各项专案拨粮外，所有余粮，均照国民政府行政院颁发的价拨各省田赋征实余粮调剂民食办法大纲的规定，调剂民食。

我国为农业国家，农民占80%以上。农村民食如无水旱灾害，大多可以自给。需要购粮济用者除军公教人员外，仅少数重要都市及若干工矿产区。现军公教人员食粮已获充分供应，因此民食调剂的重点即为若干重要都市及工矿区域。为此，粮食部成立后即在成都及陪都重庆、内江等地分设民食供应处，办理各该地区公粮民食的分配供应事宜。川北川东及犍乐等盐区，每年分拨粮食于青黄不接时出售以资调剂。其他各省在重要消费场所设民食调节处，计有江西之泰和、吉安、赣县，浙江之云和、永嘉、丽水，福建之永安、福州、南平，安徽之立煌、屯溪，贵州之贵阳、独山，山西之

① 粮食部1945年4月12日“检送行政院的粮政工作报告”，南京：中国第二历史档案馆藏，国民政府粮食部档案（八三）100—2

② 粮食部1944年5月对国民党五届十二次全会“关于粮食管理与储备的工作报告”，南京：中国第二历史档案馆藏，国民政府粮食部档案（八三）100—2

③ 中国第二历史档案馆藏编：《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》（九），江苏古籍出版社1997年版，第371页。

乡宁、湿县,陕西之西安,广东之北江、东江、西江、韩江、南路,云南之昆明等22处。此外,湖南之衡阳、邵阳,河南之鲁山、洛阳曾一度设置。甘肃之兰州因业务较简,委托兰州市粮食同业公会分设供销处代办。^①

自1941年实施征实征购以后,各省征得粮食,除拨充军公粮及各项专案粮外,其余悉以供调节民食之用。计1941年度川、滇、黔、粤、湘、浙、皖、赣、闽、桂、康、鄂、宁、青、绥、甘等16省共拨谷900.2万市石,麦20.8万市石。1942年度川、滇、粤、湘、浙、皖、赣、桂、闽、康、宁、绥、甘、陕等14省共拨谷842.6万市石,麦13.9万市石。1943年度川、粤、浙、皖、甘、闽等6省共拨谷758.6万市石。1944年度已报经粮食部核准售济民食者为谷540.4万市石,麦2.3万市石。^②

对于战时工业所需职工食粮,国民政府粮食部亦注意尽量供应。重庆市各工矿厂商工粮,大都由陪都民食供应处直接代购,还令饬该处各迁川工厂所需工粮,统按成本9折作价供应,每3个月调整价格1次。其在成都、内江或其他各城市之工厂,及盐糖矿各种工粮,由粮食部所设各民食供应处及四川粮食储运局各区分局统筹供应或代购,其价格均较当地市价为低。此外,资源委员会在甘肃之油矿,江西之钨、锑、锡等矿区职工食粮,亦由粮食部在各该省征实余粮下尽先价拨。^③

在当时大后方粮价上涨,市场紧张,人心不安之际,国民政府规定价拨各省田赋征实所得拨充军粮公粮后之余粮调剂民食,在各重要消费市场设置机构,平价售济民食,缓解了城市平民和战时生产工业职工食粮困难,基本保证了后方人民生活的稳定。仅据上列不完全资料统计,自1941年度至1944年度,4年间拨供售济民食,调节市场者,共计谷3035万市石,麦37万市石。这样一来,须向市场求得食粮以为生计者大为减少,对于平衡供需,稳定市场,发挥了一定的作用。^④

(三)限制粮价

抗战时期国民政府对粮食的统制始终采取经济力量与政治力量并重的政策,经济力量即是通过征实充分掌握粮食,以粮控市,保持粮价的稳定;政治力量即是颁布法令严厉打击囤积居奇,取缔投机操纵,管制粮价等。抗战初期,政府对于粮价并不多干涉,仅于少数重要都市,政府以其掌握之粮平价供应市场,藉以控制市场使粮价趋于稳定。

至1942年下半年,物价继续上涨,且愈演愈高,愈涨愈快,甚至达到无法控制的极限。为控制后方物价,1942年11月国民党五届十中全会通过了《关于实施加强物价管制方案案》,决定以粮盐为重点,对重要必需品实施限价。为此,根据蒋介石手订的《加强管制物价方案》,国民政府于1942年12月19日发布《关于加强管制物价的训令》,决定:“(一)各省市政府对于所辖区域内重要市场之物价运价工价应于三十二年一月十五日(1943年1月15日)一律实施限价。(二)关于物价运价工价之限价应以三十一年十一月三十日(1942年11月30日)各该市场之原有价格为标准,由各该当地政府予以评定。(三)实施限价应特别注重民生重要必需品,如粮、盐、食、油、棉花、棉纱、布匹、燃料、纸张等物及运价工资。(四)各该当地政府应督率各该地同业公会按照上述限期与标准妥议上述民生重要必需品及其他物品价格,务须达到同一地区,同一时间,同一物品只有一个价格之目的。(五)各该当地政府对于议定价格应予核定,在辖境内公布,一面迅即呈报上级主管机关审核。(六)各同业公会所属之公司行号或其会员应遵照核定价格,于交易场所或物品上标明,非

① 粮食部1945年4月12日“检送行政院的粮政工作报告”,南京:中国第二历史档案馆藏,国民政府粮食部档案(八三)100-2

② 中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》(九),江苏古籍出版社1997年版,第372页。

③ 粮食部1945年“对国民党五届十二次全会决议案实施情形报告稿”,南京:中国第二历史档案馆藏,国民政府粮食部档案(八三)98

④ 抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究课题组编著:《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》,西南财经大学出版社1988年版,第52页。

经政府核准不得变更。(七)实施限价后应严禁禁止黑市,如有违反法令擅自抬价者,主管机关应立即取缔,并按军法惩处。”^①

依照经济部颁布的《实施限价要点及加强管制物价方案实施办法》中粮食部分所载限价食粮为稻谷、大米、小麦、面粉四类^②,限价注意地点为都会、省会及重要市场。限价法令实施后,除宁夏粮价远较一般物价为低,请准缓办;青海粮产较少,实行限价后粮不到市,经于1944年2月请准中止实施外,实施粮价限价者计有重庆市、四川、贵州、云南、西康、广西、广东、江西、福建、安徽、浙江、湖南、湖北、陕西、山西、甘肃、绥远、新疆等19省市,实施地点共403处。^③

实施粮价限价初期,全国粮价情势较好,至1943年5—6月,适值青黄不济,加以陕西、鄂北、皖北、赣南、湖南、闽西南、桂东南以天时欠佳及受豫粤两省灾欠影响,粮价上涨较快。其后各省普遍得雨,粮价复趋跌落,河南、广东下跌尤甚。1944年春,各省粮价又趋上扬,嗣后各省普降沛雨,北方各省小麦丰登,6月以后,全国各地粮价普遍下降。9月以后,鄂皖秋收较欠,黔陕因战争影响,涨势较著。但全面观察各省粮价则多呈稳定且有继续下跌者。1945年3月以后,后方黔滇川陕各省粮价趋涨较著,闽康皖浙鄂豫绥等省上涨较微,其余各省尚称平稳。然就各地物价指数与粮价指数相比,粮价上涨速度仍属较低。这说明在抗战后期通货膨胀非常严重、物价普遍上涨的情况下,粮价上涨速度是低于其他物价上涨速度的,从另一个方面也表明国民政府对粮价的限价和管制是有一定成效的,在一定程度上减缓了物价上涨之风,稳定了后方的人心和社会秩序。这一时期粮价上涨,主要是由于政府大量发行纸币所造成,仅靠政府抛售粮食来平抑粮价,作用有限。但政府的民食调剂,对于平衡供需,稳定市场,还是发挥了一定的影响。

三 战时粮食统制的成效及评价

抗战时期国民政府粮食统制最主要的措施就是田赋征实,对于田赋征实的作用和影响,目前学术界主要有两种代表性的看法:一种看法认为,田赋征实基本实现了政府的预期,不仅化解了业已严重的粮食危机,对财政与金融问题也起到了缓解作用,从而对当时的抗战起到了积极的支持作用。因此,在战争条件下,解决国家财政经济困难,保证军粮民食供应,田赋改征实物是最可靠、最有利的一大财政措施,具有战略意义。所以,这项战略措施,在抗日战争时期的意义应当充分肯定。^④另一种看法则认为:“国民党的征实、征购或征借,口口声声是为抗战筹措粮饷而举办的,人民激于保家卫国、免作亡国奴的一片赤忱,开头不仅不持异议,而且还积极响应。后来,当局不顾人民的负担能力,大搞竭泽而渔,加上采取横征暴敛的手段,累犯弄虚作假、贪赃枉法的罪行,招来啧啧怨言。有的州县,把人民逼上梁山,引起暴乱。”^⑤其消极作用是巨大的。

应当说,这两种看法虽都有一定的合理性,但又不全面。对于此一问题的评价,我们还是应当从抗战的角度来观察,看它对支持抗战起什么作用,以此作为评价的主要标准。当然也应看到由于国民政府政权的腐败及其阶级局限性,这一政策在决策和执行过程中出现了一系列问题,导致普通农民负担过重,而豪绅地主则可以转嫁或逃避,从而引起人民的不满和反抗,对此一消极作用和后

① 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》(九),江苏古籍出版社1997年版,第241页。

② 秦孝仪主编:《中华民国经济发展史》第二册,台北:近代中国出版社1983年版,第683页。

③ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编《财政经济》(九),江苏古籍出版社1997年版,第373页。

④ 抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究课题组编著:《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》,西南财经大学出版社1988年版,第71、66页。

⑤ 刘仲麟:《他谈1942年田赋征实的税率与税负问题——兼与朱玉湘同志商榷》《近代史研究》1987年第4期,第292页。

果也应注意到。但在抗战的大前提下,个人的利益应当服从于国家和民族利益,可以说,正是广大农民的巨大牺牲和忍辱负重,国民政府才能够顺利实施田赋征实,并取得了相当大的成绩,从而对抗战后期国民政府的正常运转和大后方的稳定做出了巨大贡献。

总体而言,国民政府战时粮食统制的影响主要表现在:

(一)从财政上看,有利于增强国家财力,紧缩货币发行,平衡国库收支,缓解通货膨胀压力。

从1941年开始,后方粮价高涨,部分商人和大户屯粮,操纵居奇,军粮民食,均面临极大困难。此时若以法币搜购军粮和支付公教员工薪金,必将增大货币发行,造成通货贬值、粮价飞涨的恶性循环局面。在此情况下,国民政府通过采取田赋征实和以粮食库券征购粮食,则从财政上减少了大量现金开支,同时把一部分余粮投入市场救济民食,以稳定粮价,回笼货币。这对于增强国家财力,平衡国库收支,紧缩货币发行,都起到了巨大作用。

田赋征实后,1941年度全国征实和征购两项的稻谷达6300万市石,其中征实数按当时市价估算,相当于当年各省收入预算的20倍。1942年又把原有的粮食征购改为随粮代购,征购数量与田赋相同,是年征实和征购的稻谷数达7500万市石。1943年征实和征购稻谷6529万市石,1944年征实和征购稻谷和麦子6848万市石,1945年征实征购稻谷和麦子5736万市石。^①另据杨荫溥统计,从1941—1945年推行田赋征实4年中,共征田赋稻谷10460万石,麦子2110万石,征借稻谷3820万石,麦子650万石,征购稻谷6810万石,麦子640万石,合计征借征购征实稻谷21090万石,麦子3400万石,总计稻麦24490万石^②,各年平均在6000万石以上。

另外也有统计认为,国民政府于1941—1945年间共征实征借征购粮食达3亿多石以上,价值超过法币7千亿元。^③正是由于政府掌握了如此数量的最重要的战略物资,并减少了如此数量货币支出,其意义的重大是十分明显的。在此基础上,政府对粮食实行配给制。有学者认为:“抗战后期的各项经济统制政策,以粮食统制及其配给制最富成效。”^④在通货膨胀、物价飞涨的情况下,该项制度维持了抗战军民生存的基本需要,稳定了军心民心,维持了后方的稳定,保证了国民政府各机关的正常运转。

如从财政角度来观察,抗战期间从1941年到1945年6月,国民政府通过“三征”计实收谷麦达24490万石,折合法币达169887百万元。^⑤田赋原应列作税项,但自征实后,国民政府财政部并未把它折成法币列入财政收支之内,如把它折成法币约数后与同期税项收入作一比较,其重要性可看得更清楚。1941—1942年度田赋三征折合法币约数为51.14亿元,比该年度税收收入11.60亿元多4.41倍;1942—1943年度为141.60亿元,比该年度税收收入59.28亿元多2.39倍;1943—1944年度为469.28亿元,比该年税收183.96亿元多2.69倍;1944—1945年度为1009.76亿元,比该年度税收358.94亿元多2.81倍^⑥,4年年平均为其的3倍多。可见,因为田赋改征实物后,政府减少了向市场采购粮食的大量法币支出,对于缓解通货膨胀,减少财政赤字起了较大作用。据此有人认为,田赋征实在抗战后期“成为首要的单一的税源”。^⑦更为重要的是,因为有了田赋征实,政府得

① 陆仰渊 方庆秋著:《民国社会经济史》,中国经济出版社1991年版,第552—553页。

② 杨荫溥著:《民国财政史》,中国财政经济出版社1985年版,第119页。另《近代中国》(双月刊),台北:近代中国杂志社,1986年2月28日出版,第99页上统计数字为260114059市石。

③ 国民政府主计处统计局编辑:《中华民国统计提要》台北:学海出版社1971年版,第3页。

④ 朱英、石柏林著:《近代中国经济政策演变史稿》湖北人民出版社1998年版,第554页。

⑤ 根据杨荫溥著:《民国财政史》,中国财政经济出版社1985年版,第120页表3—13计算得出。

⑥ 杨荫溥著:《民国财政史》,中国财政经济出版社1985年版,第120页。

⑦ [美]杨格:《1927—1937年中国财政经济情况》,中国社会科学出版社1981年版,第77页。

以掌握如此数量的粮食,对于保障军粮民食的供应起了重要作用,使军队和政府及后方人民能够度过漫长艰苦的对日抗战困难时期,同时它又可免受物价上涨影响到国家财政支出,对于保障抗战后期国家财政的稳定做出了一定的贡献。总之,田赋征实对保证抗战胜利起了重要作用。

(二)从社会心理上,政府掌握大量粮食,保障军公民粮供应,有利于稳定军心民心和后方社会秩序的安定。

中国长期以来是以农业生产为主的国家,农民生活节俭,粮食原能自给自足。抗战时期粮价上涨的原因,并非有无粮食问题。战时粮食价格上涨,多由于人为的操纵或受其他物价上涨的影响。1941年后,国民政府在实行田赋征实掌握大量粮食的基础上,进一步加强了粮食统制,对军粮供应予以优先配拨,对军公教人员实行免费定量配给制,价拨征实余粮供应市场以调剂民食,保障了后方人民的基本生活,稳定了社会。

可以说,在抗战后期国民政府实行的各项经济统制政策,以粮食统制及其配给最有成效。在通货膨胀、物价飞涨的情况下,该项制度维持了抗战军民的基本需要,稳定了军心民心,保证了国家各级机关的照常运转。正如国民政府的一位要员所说:“当时,如果粮食的供应不是相当充沛的话,那么中国的经济生活就会被日本的封锁所扼杀,而士气也将维持不住。”^①正是依赖粮食统制政策及其配给制度,才稳定了后方的军心民心,提升了士气,从而维持了后期的抗战局面。

当然,我们也应看到,国民政府实行的战时粮食统制政策和田赋三征加重了农民的负担,并在一定程度上影响了农业生产;而且由于征收机关的营私舞弊及地主富户的转嫁负担,使广大农民忍受了巨大的痛苦。然而,为了抗战,为了全民族的解放,广大农民默默地承受着巨大的牺牲。因此,也可以说,正是有了这样甘愿为国家和民族奉献的人民,我们国家的抗战才得以能够坚持了八年之久,并最终取得了抗日战争的胜利。

(作者 陈雷,安徽阜阳师范学院社会发展学院教授)

(责任编辑:李仲明)

^① 张公权著:《中国通货膨胀史》,文史资料出版社 1986年版,第 137页。