

统制经济与抗日战争

陈 雷 戴建兵

内容提要 统制经济是国民政府随着抗日战争的全面展开而逐步确立和实施的战时经济体制,其最高目标是为战争服务。虽然在实施的过程中有一定的消极作用,但从战争的角度衡量,它又是必须和必要的,是抗日战争环境下的特定产物,在维持战时生产,最大限度保障军需民用,支持抗日战争方面发挥了重要作用。

关键词 统制经济 抗日战争 作用

统制经济是抗战时期国民政府的战时经济体制,贯穿抗日战略始终。对国民政府的战时统制经济,已有一些学者做过一定研究^①,但主要集中在经济统制的各项具体政策和措施方面,对统制经济本身与抗日战争之间的关系及其在抗战中的作用分析尚嫌不足,评价亦不够客观、全面。鉴于此,笔者拟对统制经济与抗日战争之间的关系作一探讨和考察。

① 李先明:《抗战时期国民政府对花纱布的管制述论》,《贵州社会科学》2004年第4期;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;张燕萍:《抗战时期国民政府工业政策评析》,《江海学刊》2005年第6期;黄立人:《抗战时期国民党政府开发西南的历史评考》,《历史档案》1986年第2期;张朝辉:《论抗战时期国民党政府川康区食糖专卖政策》,《文史杂志》2000年第4期;陆大钺:《抗战时期国统区的粮食问题及国民党政府的战时粮食政策》,《民国档案》1988年第4期。

一 统制经济是抗日战争环境下的特定产物

统制经济(Controlled Economy)一词,出现于20世纪30~40年代,是当时学术界、经济学界和政界争论的重大问题之一。虽然当时的学者和相关人士有不同的解释和认识,但对于它是“国家或政府对经济的干预”这一本质,大家都是认同的。此外,在统制经济含义的理解上,也有广义和狭义之分,从广义上说,统制经济是指国家对经济实施干预,并以政治的力量组织、统率和指导全国经济;从狭义上说,统制经济是指政府对于生产、交易、分配实施有计划的管理和限制。它的反面是个人主义的自由放任经济政策。而与一般的计划经济相比,统制经济更强调以国家政权力量和行政的手段,直接干预或管制国民经济各部门和各产业生产、流通和分配的各个环节,带有超经济的强制性。它适用的范围一般是战争、重大灾荒或经济危机时。因此,在大规模战争期间,实行统制经济,是各国的普遍做法。早在第一次世界大战期间欧洲国家就实行过,第二次世界大战各国亦是如此。那么,战时各国为何不约而同地采取直接控制经济的手段,由市场经济、半市场经济转变为统制经济?这是由战争的特殊环境决定的,体现了战时经济运行的特殊规律。

一个国家的经济通常是在特定环境下运行和发展的,一个国家的经济政策必须适应环境的要求确立其政策目标。总的来看,战争期间经济运行环境与平时相比不是优化而是劣化或恶化了。在战时,影响一国经济运行的环境因素中,不可控因素增加且瞬息万变,平时国内经济发展环境因素中大部分是可控因素,战时其中许多变成不可控因素。具体来说,一方面,战争往往导致过度需求,并呈现无规则变化,这既包括直接服务于战争的军火产品需求

量的增加,也包括与战争间接有关的军用物资的增加,如军粮、军服、加工各种军火的各种生产资料,等等;另一方面,战时生产能力下降,表现在实物形式上是物资供应量减少,这一局面往往由于多种因素所致,如战争摧毁了原有的生产设施,敌人占领了重要的原材料产地,交通运输中断等;这两方面最终直接表现在价值形态上是物价不断上涨。在这种情况下,要优先保证战争需要,就必须依靠国家政治力量对经济实行适当统制。

另外,在战争年代,一个国家的经济体制趋于集中统一,这也是战时经济的一般规律。列宁曾讲过战争加速了国家垄断,国家必须集中一切人力、物力和财力,用于战争的需要,争取战争的胜利。而且在战争环境下,市场、交通、国内外贸易等等的经济活动都发生了重大变化,没有政府强有力的统制手段,社会生产交换等活动,将很难正常运转。

抗日战争爆发后的一年多时间里,国民政府虽然对日军的侵略进行了较为积极的抵抗,但由于敌强我弱,日军还是占领了大半个中国,包括华北、华东、华中和华南的大部分地区。我国东部沿海经济发达地区和几乎所有重要的大中城市都落入敌手,国民政府被迫西迁重庆,退居西南一隅。中国半壁河山沦入日军铁蹄之下,这不仅仅只是国统区被缩小的问题,更重要的在于日军所侵占的都是中国最富庶的地区。据估计,“战前中国工业 90%集中在华北华中华南的一些大中城市,日军占领了这些重要地区和工业城市,对国民政府的经济造成了十分严重的打击”。^①

抗战初期,作为我国抗战大后方的西南地区,经济基础本就比较薄弱。随着大批军政公教人员和难民的涌入,政府财政支出迅

^① 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 468 页。

速扩大,而收入则由于沿海省区的沦陷急剧锐减。据统计,作为国民政府税收主要来源的关、盐、统三税(主要在沦陷区),1939年与1936年相较,分别减少了77%、56%、89%。而财政支出仅战费一项就远远超出收入。有人估计,战时每天所需战费五、六百万元,每年约20亿元。^①如果照此计算,抗战8年的战费开支折合战初币值当在160亿元。国民政府财政收入若按预算收入每年10亿元计算,仅战费支出就是财政总收入的2倍。实际上,国民政府财政收入并未达到预算数字,1938—1941年间,每年财政收入只有4亿元左右,较1937年财政预算10亿元,只收到40%。在如此严重的困难局面下,国民政府为了坚持抗战,有必要对国民经济进行了一系列调整和改组,使之迅速由平时经济转入战时经济,以适应抗日战争的需要。

抗战期间,中国采取何种经济政策,这也是关系到民族抗战能否坚持下去和赢得胜利的大问题。因为“就经济来说,现代战争起因往往在经济的掠夺,而成败胜负也往往以经济能否持久为决定的因素”。^②如果战争的最高当局未能掌握必要的经济力量以支持战争,战争是难以进行的,要取得胜利则更无希望。因此,抗战爆发后,国民政府即开始调整有关金融和经济管理机构,以确立战时经济领导体制,推动统制经济的实施。

战前,国民政府金融与经济行政管理机构除财政部统管全国财政金融外,还有实业部、全国经济委员会和全国建设委员会。实业部主管全国经济行政,辖林垦、农业、渔业、工业、劳工、矿业、商

① 时事问题研究会编:《抗战的中国丛刊之二——抗战中的中国经济》,抗战书店1940年初版,第374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),光明日报出版社1985年版,第537页。

业、合作各署司以及中央农业实验所等附属机关；全国经济委员会主管国家经济建设或发展计划之设计、审核与督导，特定经济事业或发展计划之实施，尤重公路、水利、公共卫生和农村建设事业；建设委员会主管国家基本建设，如电气和一部分矿业、铁路建设等。同时，国民政府军事委员会第三部、第四部和资源委员会还分别主管重工业、轻工业、农业和贸易之动员，以及人才和物质资源的调查、统计与计划，并组织工业建设。以上机构建制重叠，政出多门，职责不清，很难适应战时的需要。

抗战爆发后，国民政府在战争紧迫的情况下，加强了中央尤其是军事委员会对经济的干预，对金融和经济行政机构进行了一系列调整。1937年7月27日，财政部授权中央、中国、交通、农民四大银行组成联合贴放委员会，负责办理战时贴现和放款等业务，以救济银行和工商各业。八一三事变后，四大银行又奉令在上海成立四行联合办事处，在各重要城市筹设分处，以加强国家银行的联系与协调，集中资力帮助政府应付危局。10月，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。

军委会新设立的经济管理机构，对稳定抗战初期的战争危局发挥了一定作用。但是，由于原有经济行政机构也在运行，因而出现了权限交叠和政出多门的现象，增加了经济管理的混乱。1938年1月，国民政府为加强经济工作的统一领导，颁布《调整中央行政机构令》，规定：凡因战事影响不能继续进行工作之机关，暂行停办或裁撤；凡某一机关之工作与另一机关工作性质重复者合并之；凡工作有继续进行之必要之机关加强之；凡工作有进行之必要，而

尚无机关办理者创设之。根据上述规定,国民政府决定原行政院下属之实业部改组为经济部,成为掌握全国经济行政事务的最高机关。原军委会所属第三部、第四部、资源委员会、工矿调整委员会、农产调整委员会以及国民政府所属之建设委员会、全国经济委员会所属之水利部分均并入该部。部长为翁文灏,次长是原全国经济委员会秘书长秦汾,下辖总务、管制、农林、水利、矿业、工业、商业、渔业、国际贸易、电业 10 个司,农本、物资、采金、商标、度量衡、商品检验等 9 个局,资源委员会、燃料委员会等 7 个委员会,会计、统计、工矿调整、燃料管理、平价购销等 7 个处,参事、技术等 3 个厅以及林垦署,形成比较集中的经济领导体制。

同月,铁道部撤销,其经管之铁路事业划入交通部。同时划归交通部的还有全国经济委员会所辖之公路处和军委会所辖水陆运输联合办事处。该部负责全面规划、建设、管理和经营全国国有铁路、公路、电信、邮政、航政事业,对公有及民营交通事业有监督之责。

2月16日,原军事委员会贸易调整委员会改组为贸易委员会,划归财政部。其主要职责是管制进出口贸易,推动国营、民营对外贸易的发展并考核其效绩,管理外汇、借款和易货偿债,向国外购货,对敌封锁以及抢购敌占区物资等。

对基层经济职能机构,国民政府本着便于统一和发挥实效的原则也做了归并和调整。如将全国稻麦改进所、中央模范林区管理局、蚕丝改良委员会、中央棉产改进所、中央种畜场、西北种畜场并入中央农业实验所,将有关工业实验和研究机构并入中央工业实验所等,尽可能避免机构重叠、臃肿,以适应战时的需要。

抗战初期,国民政府对经济行政管理机构的一系列调整,对促进战时社会经济的运行,发挥了重要作用。调整后,中央经济行政机构编制由战前 3684 人减至 1561 人,精简率达 58%,提高了办

事效率。^① 经过此次调整,从体制上统一了事权,原来分属于政府和军队的经济机构,基本上归口在经济部、交通部和财政部之下,最后又受国防最高委员会领导,适应了全面抗战的需要,标志着国民政府战时经济领导体制的形成,为战时统制经济的实行提供了制度保证。

1941年3月国防最高委员会决定在行政院内设立战时经济会议,由行政院院长、军委会及有关部委负责人组成。蒋介石兼任主席。下设政务、粮食、物资、运输、金融、贸易、合作、调查、检察、军事10个组,该会每星期开会一次,主要任务是审定和协调战时各项经济运行措施。太平洋战争爆发后,随着《国家总动员法》的颁布,该会于1942年5月改组为国家总动员会议,成为综理、推动国家总动员事项的最高统制机构。

经济统制与抗日战争联系起来是在1935年,这一年国民政府先后决定对金融和重要战略物资锑、钨实行了统制。全面抗战爆发后,国民政府立即扩大了经济统制的范围,1937年7月21日,国民政府召开“实施总动员谈话会”,决定立即对粮食、资源、交通、卫生机关及其人员材料实行统制,对财政金融进行统一筹划,以适应战时的需要,并部署有关部门立即执行。^② 随后,在上海成立的中、中、交、农四行联合办事处(简称四行总处)以及由资源委员主持的大规模沿海工厂内迁,实质上均是经济统制的产物。尤其是1937年12月国民政府公布的《战时农矿工商管理条例》,使经济统制开始渗透到工业、农业、矿业、商业、交通运输、金融、物价等各方面,包括许多民用必需品,如棉、丝、麻、羊毛及制品、粮食、油、茶、糖、盐、火柴等和矿产品、日用品。这一时期,由于国民政府最

① 陆仰渊:《抗战期间国民政府的战时经济统制》,《安徽史学》1995年第3期。

② 《抗战时期工厂内迁资料选辑》,《民国档案》1987年第2期。

高当局忙于应付军事,对战时经济方针和政策上未来及认真考虑,因此,上述经济统制措施带有明显的“补救”性质和“应急”特征。

首次明确战时经济方针是1938年3月在武昌召开的国民党临时全国代表大会,大会通过了《抗战建国纲领》和《非常时期经济方案》。其中《抗战建国纲领》明确提出“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”。^①这次会议虽然规定战时的经济方针是“计划经济”,但需要注意的是,在确立这一方针的时候,国民党及其政府仍未放弃以经济统制作为战时调节经济的手段。《纲领》仍然规定统制银行业务和外汇,严格统制农产品类,属于工业原料和出口的,归国家的特设贸易机关统制,并且在以后的实践中,把经济统制作为主要手段。究其原因,主要有二:一是战争破坏了经济平衡,不具备制定和实行完备计划的正常条件;二是为了避免人们的不理解,乃至引起人们的恐慌情绪,而以“计划”代替“统制”。

随着武汉、广州的失守,抗战进入了极端困难的相持阶段,国民政府踞于西南一隅,财政经济状况进一步恶化,为了动员和集中人力、物力、财力,坚持和支持抗战,在1939年1月召开的国民党五届五中全会上首次正式宣布“依于战时人民生活之需要,分别轻重缓急,实行统制经济,调节物质之生产消费”。^②至此,统制经济政策全面确立。

在这一时期,国民政府为有效实施统制经济,加强了经济立

① 荣孟源主编《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》(下),光明日报出版社1985年版,第486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),光明日报出版社1985年版,第548页。

法,先后制定、公布了《非常时期安定金融办法》(1937年8月15日)、《统制战时粮食管理条例》(1937年8月18日)、《战时农工商管理条例》(1937年12月22日)、《非常时期工矿业奖励暂行条例》(1938年12月2日)、《非常时期禁止进口物品办法》(1939年7月1日)、《巩固金融办法纲要》(1939年9月8日)、《非常时期取缔日用重要物品囤积居奇》(1941年2月3日)、《战时各省田赋征收实物暂行通则》(1941年7月23日)等一系列经济法规、条例,内容涉及到国民经济各部门及各产业的生产、流通等各环节,为统制经济的实施提供了法律依据。

经过历经三年多的战争消耗,到1941年后方生产资料和原材料十分匮乏,再加上越南和缅甸被日军侵占后,国际对华援助的通道全部阻断,外援尽失,国民政府面临的经济形势更加严峻。为此,蒋介石在1941年3月召开的国民党五届八中全会上提出了“军事三分,经济七分”的口号,突出强调了发展战时经济对夺取抗战胜利的决定性作用,要求经济建设:一要满足前方需要,二要做到战时人民日常必需品“无须仰赖外人,庶生活得以自给”。^①为此,国民党五届八中全会决定进一步强化经济统制,会议通过的《积极动员人力物力确立战时经济体系案》规定“以军事第一与经济国防化”为原则,“建立健全之经济有机体”,“实行全面经济统制”。^②

1941年12月太平洋战争爆发后,国民党在重庆召开五届九中全会,讨论了新形势,通过了《加强国家总动员实施纲领》(草

① 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474页。

② 秦孝仪主编:《中华民国经济发展史》第2册,近代中国出版社1983年版,第613页。

案),指出“现代战争乃国家总力之决斗,必须集结全国任何一人一物,悉加以严密组织与合理运用,使成为一坚强之战斗体系,以保持战斗力之雄厚,贯彻战争之胜利”。^① 据此提出五项要求:1. 全国人民力量充分发挥,合理使用;2. 士兵之粮秣、械弹供应无缺;3. 土地之使用竭尽其力;4. 一切物力之补充继续不匮;5. 全国人民之生活能维持健康之水准。并于1942年3月制定公布了《国家总动员法》。

《加强国家总动员实施纲领》和《国家总动员法》的颁布,意味着国家在非常时期将依法无偿征用全国一切人力、物力、财力;同时对一切物资将实行经济统制。这种全国性的战时征用和经济统制,从长远看,是客观战争形势和经济形势的迫切需要,是必要的,应该的,是关系到整个中华民族生死存亡的大事;从近处看,是解决战争环境下物资严重匮乏、通货膨胀严重、生产萎缩、军需短缺等一系列问题的最有效的办法。

由上可知,统制经济是随着抗日战争的全面展开而逐步确立和实施的,是抗日战争环境下的特定产物,其最高目标是为战争服务的。从这个意义上说,它是必须和必要的,是战争的必然产物。

二 统制经济支持了抗日战争

抗战期间,国民政府实行统制经济,其主要目标就是维持战时生产,最大限度保障军需民用,支持抗日战争。那么,这一政策的实行究竟在多大程度上实现了这一目标呢?从实行的实际效果来看,国民政府总体上是达到了这一目标,其统制经济政策基本上是

^① 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》(下),光明日报出版社1985年版,第745页。

成功的。具体表现在：

第一，通过财政金融统制，集中了财力，保证了军费支出和工农业生产建设的需要。

战前东部富庶地区是国民政府财政收入主要来源地。抗战爆发后这一地区很快沦陷，使国民政府财政收入迅速减少，1937年8—12月每月财政收入平均只有1600万元，比七七事变前减少了一大半；而战时军费开支却大大增加，抗战前两年国民政府每年财政支出已增至10亿多元，而“1937年下半年和1938年这一年半间财政支出迅速增至32.9亿元，与这一时期7.6亿元的财政收入相抵，亏短25.2亿元”^①，财政十分困难。与此同时，随着战争的爆发和持续进行，金融市场开始出现恐慌，存户纷纷向银行挤兑提存，资金大量外逃，许多银行和钱庄面临停业和倒闭的危险。面对如此严重的金融和财政困难，国民政府决定加强金融和财政统制，于8月15日颁布《安定金融办法》，明令限制提取存款，以防资金外逃；并决定由中、中、交、农四大银行组成“四行联合办事处”，负责筹划和推行国民政府的战时金融统制政策。

抗战时期国民政府正是通过设立四联总处控制了全国金融，通过发行权的统一集中了货币，并通过实行《公库法》确立公库制度使国家财力趋于集中。这些财政金融统制措施，使国家的财力得以集中调拨使用，为满足军费支出创造了条件。如果没有这种前提条件，每年占财政总支出60%—70%的军费便无从开支，前方各方面的供应就得不到保障。而且，这种统制政策在扶助工农业生产方面也起了重要作用。当时，一些私人商业银行、钱庄因战火扩大，均采取紧缩放款政策，放款数量大大减少。据统计，1938

① 陈争平、龙登高著《中国近代经济史教程》，清华大学出版社2002年版，第312页。

年私营行庄放款总额比1937年减少1800万元^①，许多行庄资金移作他用，一是套购外汇，存入外商银行；二是投资公债及外商企业股票；三是购买地产，囤积货物，进行投机；四是成立商号，直接攫取商业暴利。1939年重庆15家私营银行商业放款竟占了放款总额的86.2%，工矿生产性放款比例极少，对农业贷款，更是少得可怜。在这种情况下，承担对工农业生产贷款的主要任务，落到了四联总处肩上。根据“农工商矿并重”原则，总处统一核定生产事业的放款数额，对粮食、交通、工矿及商贸物资的收购等给予优先放款。到1944年，四联总处对生产事业的放款共计496亿元，扣除物价因素，合战前7.95亿元。^②其中，1940年，总处直接用于生产性贷款占放款总额的70.06%，1941年至1944年四年中这一比例分别上升为88.26%，69.20%，88.62%，92.13%。^③绝大多数款项均用于生产性的投资。

在上述贷款中，除对官营企业外，私营工矿业同样得益。这主要表现在对沿海民营企业内迁的支持和迁入后购地建厂恢复生产所需资金的融通。在公私贷款比例上，四联总处定为四比六，即公四，私六。但实际上，私营企业所得超过这个比例。据统计1943年至1945年的3年中，私营企业所得贷款分别占贷款总额的75.3%，65.5%和60.7%。^④当然，官营企业的资金除四行贷款外，还可以得到国库的直接拨款以及国家各行局的款项。但抗战期间，国家金融机关对私营企业生产的资金支持确是历史的事实。此外，对人民生活有密切联系的农业贷款，四联总处同样给予了重

① 财政部财政年鉴编纂处编：《财政年鉴》续编，1945年，第215页。

② 转引自虞宝棠：《国民政府战时统制经济政策认析》，《史林》1995年第2期。

③ 转引自虞宝棠：《国民政府战时统制经济政策认析》，《史林》1995年第2期。

④ 财政部档案(148)，南京第二历史档案馆藏。

视。1941年前农业贷款逐年增加。据统狡如以1937年贷款为指数100,则1939年为262,1940年为510,1941年为1331,4年提高12倍。^①这些工农业生产贷款大部分等于是直接发给企业的无偿资助或补助,因为其利率年息一般不到10%,而物价每年要上涨三倍以上。政府对扩大生产所采取的许多措施,保证了后方工农业生产的顺利进行,对支持抗战起了重要作用。

第二,通过工矿业统制,建立了后方工业基地,在一定程度上保证了战时生产的基本条件,保障了战时生产的继续进行。

抗战以前,我国西北西南地区工业比较薄弱,以川、湘、桂、滇、黔、陕、甘7省而言,其近代工业只占“全国工厂总数的6.07%,占资本总额的4.04%和产业工人总数的7.34%”,其中“四川仅有电厂一,水泥厂面粉厂五,纸厂一,机器厂二;陕西有纱厂一,面粉厂二;贵州有纸厂一……后方规模较大之工厂,仅此而已”。^②鉴于后方工业基础的薄弱,国民政府十分重视后方根据地的经济建设,并且提出了“抗战与建国同时并举”的基本方针,加快后方工业基地的建设,以保证战时生产的继续进行。因为他们认识到如果不搞好后方根据地的建设,抗日战争就不可能持久下去。

抗战爆发后,国民政府通过对沿海地区工厂实行大规模内迁,作为建立工业基地起点的基础上,通过大力发展交通业、设立工业中心区和优先发展重工业、奖励轻工业及扶持乡村手工业等措施,同时积极开展对外贸易,加紧工业原材料、燃料及设备的进口,努力建设后方工业。经过几年的时间,终于形成了一个规模较为齐全的后方工业基地,基本上保证了抗战的物资需要。在后方工业基地建设中,国民政府利用工矿业统制政策为国家资本企业在原

① 四联总处秘书处编:《四联总处三十五年度工作报告》,四联总处秘书处1947年。

② 《抗战以来四川之工业》,《四川经济季刊》第1卷,第1期。

材料及燃料供应、资金配给、产品销售等方面均给以充分保障,使以资源委员会经营为主干的国家资本企业在能源工业、机械工业、采矿工业、冶炼工业等方面基本形成独立体系。在保证重工业建设的同时,国民政府还实行了扶助轻工业和支持鼓励工业合作运动的政策,来调动各方面的积极性,从而生产出大批的武器装备和军民用必需品以供自给需要,最终粉碎了日军的经济封锁和困死国民政府的梦想。比如,在工厂内迁过程中,由于国民政府采取奖励措施,给予搬迁以种种方便,到1939年6月约有300多家迁移到川、湘、滇等省。整个工厂内迁中,有600家民营工厂迁移到后方,其中经工矿调整处协助迁移的有448家。这些内迁工厂,到1939年已发挥作用。“除军事工业品有相当出产外,其他各种日用工业品,出产均有增加,目下川、滇、湘、桂、赣、陕各省地方人民,所需之日用必需品,皆由国内工厂之出产供给”。翁文灏在《抗战两年来的经济》中也列举了这方面的作用:内迁工厂中属于机械工业的140家,既承造了新设酒精、植物油和纸厂等所需机器,还制造了几百万个手榴弹、几十万迫击炮、炸弹引信、地雷、水雷以及几万套机关枪零件。还有统计,1939年以前,大后方民营厂矿,“每月可制手榴弹30万枚,迫击炮弹7万枚,各式炸弹炮弹引信7万枚,飞机炸弹6千余枚,机关枪零件千套,大小圆锹30万把,大小十字镐20余万把,地雷引信千余个,军用钮扣500万个及陆军测量仪器,军用炮表,子弹机等项”。^①内迁厂矿到1940年完工复工者达内迁总数的70%,对战争的支持的作用明显增强。此外,在国民政府的全面规划和主导下,通过奖励和扶助政策,在抗战大后方基本形成了较为合理的工业生产布局。根据“1945年的统计,战时向政府注册登记的后方新设工厂共有4382家,主要分布

① 谭熙鸿主编:《十年来之中国经济》上册,中华书局1948年版,第9页。

在西南和西北地区,其中四川及重庆占 2622 家,湖南 263 家,云南 211 家,贵州 204 家,陕西 358 家,甘肃 200 家,仅这 6 省就占了 3858 家。西南、西北地区新设工厂占整个国统区新设工厂总数的 90% 以上”。^① 在这个后方工业体系内,从矿业、冶金、机器、造船、电器、化工、建材、纺织、食品加工、日常用品等民用工业,到生产飞机、大炮、和枪支弹药的兵器工业,“举凡国防民生所需之物,无不具备”。^② 这些生产基本满足了抗战八年国统区人民的军需民用,为抗日战争的胜利作出了贡献。

第三,通过粮棉等物资统制,基本满足了军需民用,维持了大后方的稳定。

粮食是关系到前方决胜、后方安定的头等大事。在 1939 年前,大后方由于 1937 年和 1938 年连续两年粮食丰收,粮价相对比较稳定。但从 1939 年年底开始,由于战区扩大、军队集中,战区难民迁入后方者甚多,后方人口急剧增加,粮食需求激增。粮价迅速上涨。1937 年上半年重庆米价每市斗为 1.32 元,到 1941 年 6 月涨至每市斗 41.87 元,增长 31 倍。^③ 此时,国统区军队已扩大到 400 万左右,加上内迁人口 5000 万,粮食供应成为政府的第一要务,仅前方年需军粮就达 7500 万石。而当时政府手上能掌握的粮食尚不足半数。于是引起粮价暴涨,一些城市甚至发生抢米风潮。

为解决粮食问题,保障军民的基本生活,国民党于 1941 年 4 月 1 日召开的五届八中全会上通过了《为适应战时需要,拟将各省

① 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 499 页。

② 许涤新:《努力奋斗,增加生产》,《新华日报》1942 年 1 月 11 日。

③ 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 533 页。

田赋暂归中央接管,以便统筹而资整理案》^①,决定自1941年下半年起将田赋改征实物,并以正附税每元折征稻谷二市斗为标准,采用经征经收划分制度逐级征收。随后财政部颁布了《战时各省田赋征收实物暂行通则》16条,于1941年7月实施。1942年7月,行政院颁布了《战时田赋征实通则》25条,又将田赋管理机构和粮食征收机构合并,统归粮食部管辖。

实行田赋征实后,每年实征粮谷约3000万石,与军需相去尚有差距。政府为补足数额,决定于1941年下半年起对粮食收购采取随赋征购办法,按田赋数额比例征购。开始时支付三成现金,其余七成发给粮食库券。后来改为“征借”,一律不付现金,只付粮食库券,待抗战胜利后偿还。通过上项办法,政府于1941—1945年间共征实征借征购粮食共达3亿多石以上,价值超过法币7千亿元。^②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,政府并对粮食实行配给制。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。”^③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。

此后,在物价继续高涨的情况下,政府为切实掌握物资,保障军民的基本需要,从1942年开始先后对棉纱、麦粉及糖类等生活必需品亦实行征实。实施征实后,棉纱“每年除折缴现款部分不计

① 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》(下),光明日报出版社1985年版,第688页。

② (台湾)国民政府主计处统计局编:《中华民国统计提要》,台北学海出版社1971年版,第3页。

③ 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。

外,平均可提供平价纱约3千5百余大包”。^①麦粉则“每年征实数量达6万余袋”。^②而食糖征实,在实施期间(一年零两个月)“核计征存糖斤,除供应外,尚达170万斤之巨”。^③国家掌握了这些生活必需品,对保证军民供应,减少货币支出,降低通货膨胀压力,均起了重要作用。

第四,通过贸易统制和专卖制度,增加了国家财政收入,在一定程度上缓解了财政紧张状况。

所谓贸易统制,是国家利用行政力量和法律手段,对贸易产品的生产、储运、出口和销售,实行全面的控制和严格的管理。对进出口贸易实行国家统制,是一个主权国家的必要条件,然而近代以来,由于中国主权屡失,贸易统制未能建立。抗战爆发后,随着国内外交通的中断和运费的增高,商品的收购、储运和进出口陷于停滞。在此情况下,为保障对外贸易的顺利进行,政府“势非控制资源,管理贸易不可”。^④为此,1937年9月,国民政府财政部提出了《增进生产,调整贸易办法大纲》,10月在军委会下成立贸易调整委员会。1938年2月更名为贸易委员会,改隶财政部,统一管理战时全国进出口贸易。战时对外出口的物资,多系准备以货偿债之用,主要分为两大类:一类为特种矿产品,包括钨、锑、锡、汞、铋、钼六种,由经济部资源委员会统制;另一类为指定统销之土特产品,包括桐油、猪鬃、茶叶、生丝、羊毛等,由财政部贸易委员会负责。为便于对外销物品的管理和经营,1940年6月财政部在贸易委员会下设富华公司、复兴公司和中国茶叶公司,三大公司分别经

① 财政部财政年鉴编纂处编:《财政年鉴》三编,第八篇1948年,第32页。

② 财政部财政年鉴编纂处编:《财政年鉴》三编,第八篇1948年,第36页。

③ 《财政年鉴》三编,第八篇第28页。

④ 《贸易委员会概况(1937.10-1940.8)》,财政部档案,南京二档馆藏。

营猪鬃、生丝、兽皮、羊毛、桐油、茶叶等土特产品的收购、储运和出口业务。

抗战时期贸易委员会的统制功能,主要是根据战时经济的需要,对出口贸易产品收购、储运和对进口物品的种类、数量实行统一管制。在出口贸易方面,对茶叶、桐油、生丝、猪鬃等出口产品实行统购统销,由贸委会所属业务机关,统一办理资金借贷、保险和兵险的投保以及外汇的结算等,还要协助经办出口商品的加工包装等营销业务。为了保证充裕的物资,贸委会还想方设法抢购战区物资,这样既保护了国家资产,又防止了资敌,为对敌贸易战的重要一着。1939年2月,浙江温州、宁波积存价值1万万万元的土货,贸委会获悉后,即嘱浙江办事处设法抢购,取得成功。随后,又与浙江省政府签订收购战区茶、茧等物资合同,由贸委会拨款,尽力收购内运,由于及时收购,一些土特产品,在战时仍保持增产势头,如茶叶,1938年出口42万公担,比1936年37万公担增长13.5%。桐油收购,也是逐年增加。1938年为15万公担,1939年增至41万公担,1940年最高达到61万公担,比1938年增长4倍多。其他猪鬃、羊毛、蚕茧等收购外销,均有不同程度的增长。据统计抗战时期国民政府共收购茶叶190万担,桐油180万担,猪鬃8万多公担,丝茧7万公担,羊毛44万多公担^①,它们在对外贸易及创汇偿债等方面起着重要的作用,使我国在战时能源源不断地获取大批军事物资和工业器材,对保证抗战的需要和建设大后方有着积极的意义。此外,这种政策使政府得以以低价购进,高价出售,获取高额的利润,增加了财政收入,在一定程度上缓减了战时的财政困难。

此外,为增加国库收入,缓解战时财政困难,国民政府对国内

^① 杨荫溥著:《民国财政史》,中国财经出版社1988年版,第134页。

几种主要消费品实行了专卖制度。1941年4月,国民党五届八中全会通过财政部长孔祥熙等提出的《筹备消费品专卖提案》,同年5月,财政部设立国家专卖事业设计委员会,根据消费品数量的普通性、确定性和生产可集中性三个基本原则,决定对食盐、糖、烟、酒和火柴、茶叶等6种消费品实行专卖。由于国内酿酒过程缓慢,标准难以划一,茶叶早由中茶公司统制,故实际实施专卖的只有盐、糖、烟、火柴四种物品。1942年国家设立各专卖局和各类专卖公司,全面实行专卖制度。

战时专卖制度的实施,增加了政府财政收入,从1942年到1944年各类专卖净利益收入合计为80.18亿元,专卖利益占同期国家税收总额458.25亿元中的17.49%以上^①,一定程度上缓解了入不敷出的财政困境。

综上所述,可以看到,国民政府的统制经济基本上适应了抗日战争的需要,在维持战时生产,支持抗日战争方面确实发挥了积极作用,其成效是显著的。

三 结 语

事物总有它的两面性。我们在肯定统制经济的积极作用的同时,亦不能否认它的消极作用。对于国民政府经济统制的消极方面,过去的研究论述较多,主要认为它对国统区的经济和社会生产起破坏作用,导致国民经济呈现逐渐衰退的趋势,直接表现就是财政收支不平衡,通货膨胀、物价上涨。但是我们应当看到,这些经

^① 按《财政年鉴》三编,第三篇,第四章“国库收入统计表”计算;参见何思 著:《抗战时期的专卖事业(1941-1945)》(下),台北,“国史馆”印行,1997年5月初版,第524页。

济上的表现在战时各国都有,是战时经济运行的一般规律。中国当然亦不例外。在这同时,我们亦应对战时国统区经济在1942年后趋于衰退作出客观地分析,不能将其笼统地归结为国民政府统制经济所致。国统区经济衰退的根本原因是战争的破坏和影响;此外,1942年初日军攻占缅甸,滇缅公路——中国大后方对外唯一通道被切断,大后方处于完全被封锁状态,致使大后方生产所必需的原料及机械设备的进口大受限制,这也是造成1942年以后后方工业衰退的最直接的原因之一。

当然,统制经济本身对生产也有一定的消极影响,这是由这一政策本身的特质决定的。战争期间实行经济统制的目的是为争取战争胜利提供经济保证,它包括两方面的内容:一方面是在物资匮乏、财力紧张的局面下,尽力集中有限的财力、物力用于战争;另一方面,在不良的经济环境下,为维持战时生产提供起码的条件。在这两方面中,后一方面具有更为关键性意义。因为前一方面仅限于如何分配和使用已有的资源,后一方面则决定着有多少经济成果可用于分配和使用。我们在分析统制经济政策的积极作用时,已经看到经济统制在扶助战时生产方面的很多明显成效。但是,我们也应该看到,在统制经济的体制下,国家在执行社会政治职能的同时,也担负着直接管理全国经济的职能,就其管理全国经济活动来看,国家尤如一个大工厂,企业好像这个工厂的各个车间。又由于这个“工厂”更主要是基于政治原则,而不是经济原则来安排各个“车间”的生产,必然导致在实际经济运行中作为微观经营主体的企业难于按照组织现代生产的本来要求独立经营,丧失针对市场变化的灵活反应能力,乃至企业难以进行必要的成本合算。抗战期间,在国民政府对制成品严格限价,而原材料限价难于奏效的形势下,很多企业面对物价频繁上涨的困难在经营中破产,就是这方面后果的集中表现。因此,长期实行经济统制,必然对生产发

展产生消极影响。对于经济统制本身的这些特点,实行经济统制的各国都有所警惕或预见,因此,将其作为权宜之计,而非长期政策来实行。战时经济统制随战争结束而解除;经济危机期间,实行一定程度的经济统制,也随着危机的过去而放松。国民政府战时被迫实行经济统制也是十分慎重的,例如,为克服人们的恐惧心理采用了许多其他术语代替“统制”,如“计划”、“管理”、“调整”、“整顿”、“管制”等,特别是越到后期,经济统制的消极影响越来越明显时,国民政府还曾考虑放松战时经济统制。然而,最终由于战争仍在紧张进行,收缩经济统制的打算未能成为事实。

总之,我们在评价战时统制经济时,应当看到其所具有的双重作用,即同样的措施在一定时期起到了指导生产,统筹经济的作用,另外一些时期往往起到限制生产的作用;同一时期的不同措施以及不同措施在同一时期往往也表现了相反的效果。同时,在执行过程中由于国民党政权本身的问题也造成了一定的失误。

但是,如果我们从战争角度来衡量,国民政府在抗战期间实行统制经济则是必须和必要的,而且基本上是成功的。因为,在八年艰苦的抗战中,尽管困难重重,但国民政府统治下的大后方经济并没有崩溃,不仅坚持了下来,并且最终赢得了抗日战争的胜利。因此,从这个意义上说,战时统制经济在抗战中的作用应该给予充分肯定。

(作者陈雷,安徽阜阳师范学院历史系副教授;
戴建兵,河北师范大学教授)
(责任编辑:刘兵)