

抗战时期国民政府棉田征实制度研究^{*}

郝银侠

内容提要 1943年,为了平衡棉农与粮农负担、扩大棉田面积和增加棉花产量、解决后方用棉等问题,国民政府主要在主要产棉区实施棉田征实制度,即棉田征棉,粮田征粮。棉田征棉使国民政府多少控制了—定的棉量,可以兼顾军民用棉;棉农亦免除了卖棉购粮缴纳田赋所受的剥削与麻烦,产棉地区的粮价也不致因棉农的争购而骤涨。国民政府规定凡实施棉田征棉地区,所有棉田一律不准改种粮食,并采取对棉农贷款等优惠措施,对于保持和增加棉田面积、促进棉产,具有一定的积极作用。但是,棉田征棉并未达到国民政府的预期目的,不仅在解决国家战时用棉问题上作用极为有限,而且对征粮的影响较大,反映了国民政府实施棉田征实制度的困境与无奈。

关键词 抗战时期 国民政府 田赋征实 田赋征棉

田赋征实制度是抗战时期国民政府在全国普遍实施的一项重要财政经济制度。该制度实施之初,主要是为了解决日益紧张的粮食问题,故最初田赋征实的“实”专指粮食。1943年,为了平衡棉农、粮农负担和解决战时的用棉问题,开始在产棉区直接征收实物棉花,即棉田征实制度。棉田征实作为田赋征实制度的一项子制度,迄今尚无专文论述。故而,笔者拟从棉田征实制度的实施背景、实施机构、运行状况、实际作用等方面,探讨抗战时期国民政府实行棉田征棉的成效与问题,以展现田赋征实制度之全貌。

— 实施背景

所谓棉田征实,亦可称之为棉田征棉或田赋征棉,即在主要产棉地区实施田赋征收棉花的制度。抗战时期,促使国民政府实施棉田征棉的原因有两个。

第一,平衡棉农与粮农负担。

田赋是对土地征收的一种税收,在田赋征实以前,不管土地出产什么,一律以货币征收,对农民并无不便,只要将农作物出卖变成货币缴纳即可。田赋征实后,农民必须缴纳实物。所谓实物,从原则上来说,应该以土地出产物为标的,即土地出产何物即征何物,在古代又称“任土作贡”。按此标准,田赋征实不仅应该征收粮食作物,还应征收经济作物。国民政府实行田赋征实之最初目的主要是调剂各地军需民食,因此当时征收实物的种类,仅限于稻谷、小麦及杂粮等粮食实物,实际上仅是田赋征实的一部分。从这个角度看,1943年以前的田赋征实制度,命名为田赋征实有些不妥,叫

^{*} 本文系陕西省教育厅专项科研计划项目“比较视野下的抗战时期国民政府与中共粮政之研究”阶段性成果,项目编号:09JK009。

田赋征粮或粮食征实制度更确切一些。中国幅员辽阔,物产不同,特别是在有些特产地区,本身即不产粮食作物或只产少量粮食,如四川内江产糖,自贡产盐,陕西、河南、湖南、湖北等省是产棉区。以河南为例,纯产棉区棉田约占耕地70%乃至90%,其余10%种小麦^①;次产棉区,一般棉田也占耕地40—50%。在上述地区,农民本身所产粮食很少,尚不够家庭食用,征实后由于国家规定一律征粮,给他们带来极大不便。在四川地区,国民政府曾实行代购政策,即按照市场粮价,再加一定运费,农民将应纳田赋数额折成货币交给粮政机关,由粮政机关在产粮地区购买粮食缴纳田赋。这种政策虽给粮政机关带来一定的麻烦,但对种植特产的农民来说,无疑是一种便民政策。可是,对四川以外的农民,特别是产棉区的农民,则须卖棉购粮缴纳田赋。在征实期间,棉农为换取货币购买粮食,纷纷卖掉棉花,因集中抛售,价格常较平时为低;购买粮食时亦因同时大量购进,反致粮食价格上涨。因此,棉农是贱价出售棉花,然后高价从市场买进粮食,辗转一卖一买之间,皆给商人以牟利之机会,且棉花粮食均属庞大而笨重的物品,往返运输,给棉农带来诸多不便。如一县全产棉花,则所需粮食须从邻县求购,棉农所受损失更甚。为便利棉农缴纳田赋和避免其经济上的损失,唯有实行产棉地区以棉花缴纳田赋的政策,方为保护棉农之良策。对此,国民政府财政部在1943年7月公布的《战时棉田田赋征收棉花办法》中,明确指出棉田征棉之目的在于平均粮田、棉田负担。^②

第二,解决战时棉花面积、产量减少以及由此引起的棉花供应紧张问题。

我国产棉区域主要集中在长江流域和黄河流域一带,长江流域有江苏、浙江、四川、湖北、湖南、江西等省,黄河流域有山西、陕西、河南、山东、河北等省。据中华棉业统计会估计,战前年棉花总生产量约1700万担,虽不能自给,但所差不多。另据其对陕西、湖北、四川、湖南、贵州、云南、河南、甘肃、江西等后方9省的统计,后方的棉田面积及其棉花产量,足以自给。^③抗战爆发后,河北、江苏、山东、山西等产棉省区大部沦陷,河南、湖北、湖南等省产棉区亦有部分地方沦为战区,完整的产棉省区仅有陕西、四川两省。另外,一部分接近战区的棉花,又因种种原因出现资敌情形,且产棉大省河南、湖北各地大旱,直接导致棉花减产。同时,因各地棉花价格与粮食价格不能同比上涨^④,农民种棉不划算,所以纷纷弃棉而种粮。战前种植棉花等经济作物,所费人工较多,成本也较大,但因利益丰厚,棉农乐于从事棉花种植,以增加其经济收入。战时一般棉价较之战前增涨30倍,而粮价同期增长66倍^⑤,棉花价格的上涨比例不足为粮食的一半。简言之,种一亩小麦,即可获种棉二亩或三亩的收益。因此,棉农出于本身利益考虑,不愿再种收益较低的棉花,遂致棉田面积缩小,棉花产量减少,造成后方原棉供给不敷的现象。

为改变棉花面积缩小和产量减少的现状,国民政府根据各地的地理环境,扩大棉花栽培面积,采用优良品种,指导棉农用科学方法种植棉花,以达到增加生产、改进品质及适合各纱厂及手工纺织原料所用的目的。如,由中央农业试验所与各省农业机关合作实施西南植棉计划,在云南、广西、贵州、四川、西康、湖南等省推广植棉。广西、贵州两省因山地过多,土质贫瘠,效果不佳。湖南产棉

① 马寅初著:《财政学与中国财政:理论与现实》(下册),商务印书馆1948年版,第381页。

② 《战时棉田田赋征收棉花办法》,《中农月刊》第4卷第8期。

③ 据1936年中华棉业统计会调查统计,陕西、湖北、四川、湖南、贵州、云南、河南、甘肃、江西9省棉田面积为1518万亩,皮棉产量为317万担,而需求约为300万担,故抗战前夕我国棉花大致可以自给自足。见杨显东:《论当前棉业问题与对策》,《中农月刊》第4卷第7期。

④ 1937年6月,陕西省棉花1担售价43元,1942年12月涨至1300元,是1937年的30倍。而同期小麦1石却由8元涨至530元,是1937年的66倍。详见《陕棉集锦——棉农们的困苦》,《新华日报》1943年11月22日第3版。

⑤ 施之元:《棉田征棉试论》,《财政评论》第9卷第5期。

区临近战区,为防止棉花资敌起见,不宜大量发展。西康植棉地区仅限于邻近四川的县份,为数不多。四川因自然条件较适宜植棉和省政府的大力提倡,棉田面积由抗战前不足 150 万亩到 1939 年增至 250 万亩。^① 1941 年田赋征实后,四川征额较多,致使棉田面积与产量再度减少。总体上看,除四川外,其他各省的植棉计划因受自然条件限制(气候不宜植棉),或农民不习惯种棉,或粮价高过棉价等因素制约,收效甚微。

棉田面积萎缩与产量减少在 1940 年之后最为明显。1940 年秋,粮食价格相对高涨,棉价则比较平稳,棉农无利可图,遂纷纷改种粮食作物。1941 年的棉花栽培面积,较 1940 年减少了 30 万亩。^② 征实后,棉农为应征国家赋税起见,不得不增加粮食作物种植面积,棉花种植面积更为缩小。据陕西农业推广所统计,1920 年陕西棉田面积为 1283650 亩,抗战爆发前增至 4825013 亩,1940 年突减为 200 万亩,1942 年更减为 1385740 亩,较战前缩减 3 倍以上。^③ 同时,不仅种植面积减少,产量亦锐减。1940 年陕棉产量为 1002280 担,1941 年减为 784518 担,1942 年仅有 30 万担。^④ 1942 年,陕西、湖北、四川、湖南、贵州、云南、河南、甘肃、江西 9 省棉田面积减为 757 万亩,较 1936 年的 1518 万亩,减少了一半。另外,棉花亩产量也急剧下降,平均每亩仅收皮棉 19.2 斤(战前为 23.6 斤),其中尤以河南鄂北减产最烈(发生荒歉)。由于棉田面积和亩产量同时减少,致使皮棉总产量也由 317 万担缩减为 140 万担^⑤,距后方所需 300 万担之数相差一倍以上。

棉花面积和产量的大量减少,加之日本刻意掠夺棉花,更使抗战后方严重紧缺棉货纺织原料及军民衣被。日本军需和工业所需棉花,主要靠美国、印度、中国、埃及等国家供给。太平洋战争爆发后,鉴于美棉、印棉、埃棉均无法进口,日本唯一的出路就是搜刮中国棉花。为抢购战区和临近战区棉花,日本在安徽、湖北等省设立机关,高价收购棉花,一般棉农和商人为利益驱使,往往偷运棉花至敌占区,无形中加重了后方缺棉的程度。

国民政府虽积极收购和存贮棉花,但仍无法从根本上解决缺棉问题。抗战爆发初期,为保障物资供应,国民政府成立了经济部工矿调整处,其主要任务是将战区或邻近战区的物资内迁。至于棉花供应,则由农本局负责。农本局收购战区存棉,运往后方贮存,以免棉花资敌,并为迁移后方的纱厂预留原料。后由农本局福生庄专门负责收购棉花,至 1940 年,福生庄在湖南、湖北及河南一带收购棉花大约有数十万担。但是,因运输困难和战争原因(运输工具几乎全受军事机关统制),导致棉花急剧跌价。1938 年,湖南滨湖的棉花,皮棉跌到 16 元 1 担,尚无人购买;运到后方 400 里的沅陵,则 40 元 1 担,贵阳 80 元。^⑥ 大量的棉花因运输问题无法出售,致使棉价大跌,植棉面积大为减少。1941 年,经济部物资局成立,农本局隶属于物资局。此时非但纱和布供应成问题,而且过去纱厂所存棉花也已用尽,主要棉区大部沦陷,原棉供应发生了严重问题。后方纱厂、军政部军需处、福生庄等机关均将目标锁定在陕西,争购棉花,导致棉花价格又急剧上涨。为防止棉花价格暴涨,国民政府先在陕西实行限价收购,后又变为政府统购。无论是定价收购还是统购,因定价太低,不够生产成本,棉农纷纷将棉田改种粮食,陕西棉产减少 2/3 造成后方军需和工业用棉极为紧张。

鉴于此,1943 年,国民政府决定采用统购与征实两者并行的政策,希望藉此解决抗战后方缺棉问题。尤其是棉田征实制度既可使政府获得大量棉花,又不用支付法币,可谓是一举两得。

① 华兴霖:《我国植棉事业之后顾与前瞻》,《新经济》第 3 卷第 10 期。

② 施之元:《棉田征棉试论》,《财政评论》第 9 卷第 5 期。

③ 洪沛然:《增进农业生产的途径(下)》,《新华日报》1943 年 6 月 10 日第 3 版。

④ 《促进陕棉增产,有关方面正设计中》,《新华日报》1943 年 2 月 8 日第 2 版。

⑤ 杨显东:《论当前棉业问题与对策》,《中农月刊》第 4 卷第 7 期。

⑥ 华兴霖:《论花纱布管制政策》,《新经济》第 9 卷第 11 期。

二 实施过程

(一) 筹议。

在国民政府实施棉田征实以前,最早实行田赋征棉的是山西省。1940年山西在实行田赋征实时,征收种类除粮食外,还有棉花和布;征收标准为每正附田赋1两(等于2元5角)征收棉10斤或土布4斤,该年共征棉花10万斤,布400斤。^①而最早建议国民政府在棉区实施征棉的则是湖北省。1941年田赋征实之初,湖北公安、石首、松滋三县因境内棉田较多,售棉购谷尤为不便,曾由湖北省政府电请国民政府折征棉花。因当时棉花供应紧张的状况尚不突出,军公粮食需要极为迫切,国民政府担忧在棉区征棉会影响征收粮食,没有批准实施,这可谓是棉田征棉拟议之肇端。^②1942年,陕西省财政厅厅长兼田赋管理处处长周介春鉴于1941年度征实时泾阳、三原一带棉农卖棉缴粮的困难,也曾建议政府扩大征收种类^③,对棉区征收棉花,亦未被采纳。同年10月,物资局局长何浩若在视察陕西棉产情形后,也向国民政府提出棉农缴纳田赋应以棉花代替的建议。^④这时国民政府对产棉地区,一般采取强行征购粮食的政策。如陕西泾阳、三原、渭南、长安、大荔等县,在1941和1942年度征实中即是征收粮食,对于确实无法购买粮食的地区,可以呈请财政部核准,折征法币缴纳。如湖北松滋县第二区为产棉区域,1941年度即系折征法币完赋。^⑤继山西之后,紧接着实施棉田征棉的是湖北省。1942年,湖北公安、石首、松滋三县棉区农民,因没有粮食缴纳赋税,至无法完成征实任务,后经批准由湖北省政府制定棉田完纳棉花办法,由省银行代收棉花,按核定价格折合法币缴纳国库。折合标准按棉田收获量及与粮食市价比例,规定稻谷1斗,折征棉花1斤^⑥,由此地方政府实施棉田征棉,逐步推广。

1941至1942年,由于田赋征粮和其他原因,棉花产量急剧下降。陕西、河南两省棉区平均减产率达30%以上,湖南、湖北棉区因受旱灾影响,产量减少40%。棉产减少直接影响国民政府的军需供应和棉价管制政策。同时,因国民政府收购棉花价格太低,收购数量有限,棉商不愿买进,厂商则受统购统销限制不能收购,遂致棉花销售陷于半停滞状态。陕西三原、泾阳等县首先电报田赋无从催收,请求中央解放棉市管制,以便早日脱售棉花,购粮完赋。^⑦随着经济形势的变化,逐渐使棉田征棉提上了议事日程。在如此背景下,国家总动员委员会第21次常务会议,决定自1943年起扩大征实范围,举办棉田征实。1943年7月16日,财政部公布《战时棉田田赋征收棉花办法》,田赋征棉正式实施。

(二) 办法。

根据《战时棉田田赋征收棉花办法》规定,棉田征棉区域为陕西、河南、湖北、湖南4省。各省征棉县份由省田赋管理处会同建设厅拟定,报请财政部、粮食部核定。棉田征棉区域,业户缴纳实物以农地产物为标的,棉田征棉,粮田征粮^⑧,即在征棉县区未种植棉花的农民仍可缴纳粮食。据

① 《山西田赋改征实物,实施一年成绩尚良好》,《大公报》1941年7月6日第3版。

② 赵既昌:《棉田田赋征棉之筹议与实施》,《财政学报》第1卷第4期。

③ 周介春:《陕西省田赋改征实物之经过》,《经济汇报》第6卷第1、2期合刊。

④ 《何浩若谈陕棉产销问题》,《新华日报》1942年10月19日第2版。

⑤ 赵志焄:《湖北省田赋改征实物之经过》,《经济汇报》第6卷第1、2期合刊。

⑥ 赵志焄:《湖北省战时实施民生主义经济政策概述》,《新湖北季刊》第3卷第1、2期合刊。

⑦ 赵既昌:《棉田田赋征棉之筹议与实施》,《财政学报》第1卷第4期。

⑧ 《战时棉田田赋征收棉花办法》,《中农月刊》第4卷第8期。

曾经参与筹划棉田征棉的赵既昌称:之所以选定陕西、河南、湖北、湖南 4 省,是由于 4 省棉花产地比较集中,且均有固定市场,控制容易,运输便利,实为理想的征棉区域。但一省境内,各县各乡镇棉产密度互不相同,如陕西产棉大多集中于关中平原,陕南陕北则零星分布。如一律征棉,普遍设置收棉机关,不仅在手续和经费上是一种浪费,且征起棉花之集中运输,在产棉较少之地亦属困难,因此财政部最初规定凡棉田面积占全部耕地 70% 以上者一律征棉。此项办法的弊端,一是凡达到规定区域之内的土地,不论棉田粮田均须缴纳棉花,粮田农民必须购棉完赋,极为不便。二是以 70% 以上的棉产密度,标准过高,能适合于条件的征收区太少,征收数量有限,达不到棉田征棉的显著功效。经财政部与各省讨论,决定棉田征棉区域,由各省田赋管理处会同建设厅按照产棉集中情形拟定征棉县份,报请财政部核定。在核定征棉县份内,业户纳赋实物以农地产物为标的,棉田征棉,粮田征粮。为避免业户选择市价较低的一种(粮或棉)缴纳,或征收人员从中调换舞弊起见,在田赋开征前两个月,由棉农将棉田面积、产量及应完赋额,报请当地乡镇公所会同该管田赋征收处调查属实后,造具清册,再由征收处上报田赋管理处,征棉时按照登记册核实征收。其余棉数额,全部由棉花收购机关照数收购。^①

棉田征棉之折征率有两种计算标准,其一是按照棉粮等价比例,以棉花与稻谷或棉花与小麦之交换价值,核定相等的折征量;二是按每亩生产量及收益量规定征收标准,再根据田赋负担,核定每元赋额应征收棉花的比率。第一种标准,因粮食与棉花价格随时随地有变动差异,折价高低很难有一定的标准,实行不易。第二种标准,如以产量为标准,对地主而言,则佃户所得部分也由地主负担,似不公平,遂决定按地主收获量征收 10% 为原则。由于地主收获量究竟有多少,按户按亩调查较为困难,且易滋生流弊,而按产量和赋税原有负担制定折征率,不失为一种合理的折征标准。按此标准计算,陕西每元应折征皮棉 6 96 斤^②,为减轻棉农负担增加生产起见,最后核定为每元折征皮棉 5 斤。故最后财政部公布的征棉折征率是按地主收获量征收 10% 为原则,按原有省县正附田赋总额每元折征皮棉 5 斤,赋额较重区域,可报财政部酌量调整。^③ 1944 年 9 月,国民政府公布《战时田赋征收实物条例》,鉴于收获量难以统计,遂明文规定征收棉花区域,按赋额每元折征皮棉 5 斤。^④

田赋征棉是田赋征实的一部分,其征收机构的设置与经征经收的原则本应与田赋征粮相同,但征收棉花与稻谷小麦杂粮最大的差异,即是棉花验收对技术的要求较高。中国棉花种类,因气候土壤全国各地各异,棉花种类极为繁多,干潮重量差别甚大。各省所产棉花品质,其纤维、色泽、状态,互不一样。即在同一县境同一品种,棉丝的长度、弹性、颜色、光泽等,也互有差异,故其验收较为复杂,非有专门人员不能检定。田赋征收人员因没有棉花知识与经验,要验收棉花,必须经过一段时间的训练才可勉强胜任此项工作。因此,棉花的经收工作,似应由已有的棉花收购机关办理为善。当时中国具有验收棉花技术的是花纱布管制局,因此,棉田征棉采用经征经收分立制度,经征事项由各县(市)田赋管理机关办理,经收事项由花纱布管制机关依据核定区域,设置机构办理。^⑤ 县级花纱布管制机关可将乡镇经收赋棉事项委托银行工厂收花机关或合作社及殷实花行代办,在各县花纱布管制机关未成立时,所有经收赋棉事项,由省级花纱布管制机关暂时委托县田赋管理处代

① 赵既昌:《棉田田赋征棉之筹议与实施》,《财政学报》第 1 卷第 4 期。

② 赵既昌:《棉田田赋征棉之筹议与实施》,《财政学报》第 1 卷第 4 期。

③ 《战时棉田田赋征收棉花办法》,《中农月刊》第 4 卷第 8 期。

④ 《战时田赋征收实物条例》,财政部财政年鉴编纂处编:《财政年鉴三编》(上册),中央印务局印刷 1948 年。

⑤ 《战时棉田田赋征收棉花办法》,《中农月刊》第 4 卷第 8 期。

办。^① 1943年度陕西征棉,即由各县花纱布管制机关负责征收,征棉数额较少的县份,由花纱布管制机关委托合作社或殷实花行代为征收。只有高陵1县因县境狭小,采取集中县城由花纱布管制机关征收的办法。^② 1944年度仍由花纱布管制机关经收,1945年度因花纱布管制局撤销,经征经收均由陕西省田赋粮食管理处办理。而湖南、湖北经征经收事宜则一直由省田赋粮食管理处合一办理。^③

为规范棉花验收,财政部制定了《财政部32年度棉田田赋征收棉花验收办法》,规定棉花的验收不分种类、粗绒细绒、品级一并验收;开征前由县级经征经收机关根据该县历年所产棉花品级程度及本年新棉生长情形,会同采集最普通新棉制成标准样品,分发各乡镇征收处作为验收标准,并将标准样品呈送省级经征经收机关转呈财政部备案;验收棉花应以确系本年所产新棉而其品级相等于标准样品者为合格,凡所含水份超过12%,或所含棉籽叶屑泥沙等杂质重量超过2%,可拒绝验收;验收工具为市制衡器,并应经度量衡检定机关或县政府依法检定并烙印后才可使用,以市两为计算单位,两以下四舍五入。^④ 其他征收程序大致与田赋征粮相同。

(三)概况。

1943年度核定征棉省份为陕西、河南、湖北、湖南4省,各省征棉县数为湖北9县,湖南7县,河南11县,陕西26县^⑤,4省合计53县。陕西、河南两省每元征收皮棉5斤,湖南因棉价较高,每元折交3斤,湖北则4斤、5斤不等^⑥,总征额为10万担。^⑦ 后湖南因属产粮大省,停止征棉,其他3省继续征棉,不过征棉实施区域有所变化,湖北征棉县份由9县减为5县,河南、陕西两省未变。征收标准,一律按赋额每元征5斤。截至1944年5月底,共收起2303233担。^⑧

1944年度为扩大棉田征棉区域,除陕西、河南、湖北3省外,四川、湖南两省也实行棉田征棉,征棉配额为838万市斤,较1943年度增加4倍多。^⑨ 各省纷纷请求减低征额,后经财政部田赋管理委员会决定,总额减为70760担,其中陕西26900担,湖北28600担,湖南10780担,四川4100担,河南480担,征实率为田赋每元征棉5斤(湖南最初定为3斤)。^⑩ 原定四川、河南两省亦举行棉田征实,四川巴中、盐亭、仪陇3县产棉甚丰,原计划征收4100担,后因该省1944年度田赋征实征借核定为2000万石,已较1943年多出400万石,故棉田征实暂缓举行。河南则因战事紧张,军粮需要较棉花为甚,亦暂时停征。^⑪ 剩余湖南、湖北、陕西3省,其中湘南、鄂北产棉县份因大多沦陷,征收深受影响,后将配额酌予减少,湖北减为15000市担,总额为52680市担,陕西1省配额占总额一半以上。10月1日开征,截至1945年5月5日,总共收起29062市担。其中除陕西征收成绩较佳

① 《棉田田赋征收棉花经征经收划分联系办法》,《财政学报》第2卷第1期。

② 《陕棉集锦——棉农们的困苦》,《新华日报》1943年11月22日第3版。

③ 中国第二历史档案馆藏:《关于办理陕西省棉田田赋征棉文件与有关文书》案卷号:八四171。

④ 《财政部32年度棉田田赋征收棉花验收办法》,《财政学报》第2卷第1期。

⑤ 陕西征棉县份最初决定为37县,后来改定为高陵、泾阳、三原、长安、朝邑、渭南、华县、华阴、大荔、韩城、平民、合阳、礼泉、户县、咸阳、临潼、周至、富平、褒城、兴平、蒲城、西乡、沔县、南郑、城固、洋县等26县。见《陕棉集锦——棉农们的困苦》,《新华日报》1943年11月22日第3版。

⑥ 《四省实行棉田征实》,《中央日报》1943年10月26日第2版。

⑦ 赵既昌:《棉田田赋征棉之筹议与实施》,《财政学报》第1卷第4期。

⑧ 《三年来办理田赋征实经过与成果》,《中央日报》1944年6月29日第3版。

⑨ 《三年来办理田赋征实经过与成果》,《中央日报》1944年6月29日第3版。

⑩ 《中外财政金融消息汇报》,《财政评论》第12卷第4期。另据粮食部档案分析,四川征棉似乎在其征粮2000万石确定以后,即决定停止征棉。而河南确定停征时间则较晚,其停征的原因主要是因为豫湘桂战事发生,征棉县份全部沦陷所致。中国第二历史档案馆藏:《粮食部1945年度政绩比较表》案卷号:八三108。

⑪ 《全国征粮征棉概况》,《财政评论》第12卷第6期。

外,湖南无起色,湖北更差。各省收起数如表 1。截至 1945 年 12 月 31 日,陕西收起 86%,湖南 44%,湖北 22%,3 省总共实收数仅占配额 61%。^①

表 1 1944 年度田赋征实征借收起数额竞赛表^②(截至日期:1945 年 5 月 5 日)

赋棉收数表				
省别	名次	配额(市担)	实收(市担)	成数
陕	1	26900	20986	100%
湘	2	10780	1363	12%
鄂	3	15000	6713	4%
合计		52680	29062	55%

(说明:陕西棉花征实配额为 26900 市担,实际征起 20986 市担,占配额 78%,原档案计算错误。)

1943、1944 两年度,田赋征棉成绩,除陕西 1 省之外,无法与田赋征粮相比。1943 年河南因征棉县份部分沦陷,无法实施征棉,故征收成绩不佳。而湖南、湖北两省,主因则是“棉花较稻谷交换比值为高,棉农缴纳,多存观望”。与湖南、湖北相反,陕西恰恰是由于“粮价较棉价比例为高,棉农乐于缴纳”^③的缘故,征棉成绩连续两年名列第一,而征粮成绩却较差。

鉴于陕西征棉成绩较好,棉质又较其他各省为佳,粮食部与财政部协商,准备在 1945 年度停办湖南、湖北征棉,仅办陕西 1 省,并将赋额增加 1 倍。后因陕西久旱不雨,灾象较重,配拨军粮数量较大,征粮数额又不敷支应,扩大征棉势必减少征粮,故最后双方协商仍按 1944 年度配额征棉 26900 担。湖北因收数太小,停止征收;湖南虽配有 5780 担,因豁免田赋而免征;四川 5000 担,共 31900 担。棉赋征率每赋额 1 元,四川折征皮棉 10 斤,陕西 5 斤。^④

表 2 1945 年度各省市田赋征实征借收起数额比较表^⑤(截至日期:1946 年 11 月 30 日)

赋棉收数表(单位:担)				
省别	名次	配额	实收	成数%
陕		26900	13653	50
川		5000		
合计		31900	13653	40
免赋省份				
湘		5780		
总计		37680	13653	

① 中国第二历史档案馆藏:《关于发行粮食库券文件与有关文书》,案卷号:八三 894

② 中国第二历史档案馆藏:《田赋管理委员会编列 1944 年度各省田赋征实征借收起数额竞赛表》,案卷号:八三 1542。

③ 中国第二历史档案馆藏:《关于办理陕西省棉田田赋征棉文件与有关文书》案卷号:八四 171。

④ 中国第二历史档案馆藏:《粮食部 1945 年度政绩比较表》案卷号:八三 108。

⑤ 侯坤宏:《粮政史料(第六册)——军粮、战后粮政、统计资料》,台北:“国史”馆 1992 年版,第 504 页。

从上表看, 1945年度实际征棉的仅有陕西1省, 四川不知何故未征棉。就陕西而言, 前两年赋棉征收一直由花纱布管制机关经收, 田赋管理处经征。1945年, 花纱布管制局被裁撤^①, 棉花的经征经收事务统一划归田粮处办理, 其间一因花纱布管制局交接验收工具较迟, 二因田粮处筹设经收人员、储棉仓库和包装材料迟缓^②, 导致陕西征棉成绩远不如前两年。

三 绩效与问题

(一) 绩效。

抗战时期棉田征实总共实行了3届, 1943年度实施征棉省份有陕西、湖北、河南3省, 1944年度为陕西、湖北、湖南3省, 1945年度仅陕西1省。从实施范围和历年征收成绩看, 仅在上述几省的少数县份实行, 除陕西外, 其他各省配额不多, 成绩更差, 总计3年共征棉65747担, 平均每年只有两万余担。不可否认, 通过棉田征棉, 国民政府多少还是控制了一定的棉量, 从而可以相对兼顾国计民生和军需用棉。产棉县份大多缺粮, 田赋征粮时, 棉农必须购买稻谷或小麦缴纳, 极易引起棉价下跌和粮价上涨。棉田征棉后, 棉农免除了卖棉购粮缴纳田赋所受的剥削与麻烦, 产棉地区的粮价也不致因棉农的争购而骤涨。粮价为一般物价的核心, 粮价的稳定, 某种程度上也会平抑其他物价。同时, 因为国民政府规定凡实施棉田征棉地区, 所有棉田一律不准改种粮食, 并采取对棉农贷款等优惠措施, 对于保持和扩大棉田面积、增加棉产, 也具有一定的积极作用。

不过, 国民政府实施棉田征棉制度实际上并未取得预期效果。在棉田征实实施以前, 施之元乐观地认为, 棉田征棉将使政府“最少可以掌握五十万市担(指皮棉)……(国营民营纱厂)全年需用原棉七十万市担, 则政府足能把持十分之七之决定供给量。如加以通盘筹划, 平价供应, 各纺织厂即可纺纱十万件, 织布四百万疋。果能由此遂行‘以花控纱’, ‘以纱控布’, ‘以布控价’之连环政策, 则棉市管制之任务, 亦将大半赖以完成矣”。^③ 据农本局估计, 后方当时需棉量共计为100万担。^④ 即是说, 每年征棉实际所得仅占消费棉量的2%多一点, 更多的用棉必须另筹他法。可见, 田赋征棉对解决国家战时用棉问题的作用极为有限, 而且对征粮的影响较大。如陕西实施征棉县份为泾阳、临潼、三原、长安、渭南、咸阳等县, 均是交通便利驻军最多的地方, 因征棉将减征粮食达50万石。此项减征之粮必须从较远地区运济, 在战时运输困难、人力缺乏的情况下, 劳费之大, 可以想见。^⑤

(二) 问题。

田赋征棉除了存在和田赋征粮同样的弊端外, 因为征棉的特殊性, 还存在一些其他问题。如征棉与征粮的协调, 棉农缴纳赋棉后余棉的处理问题等等, 这些均影响着征棉的效果和棉农种棉的积极性。具体来讲, 棉田征棉主要有两个问题难以解决。

第一, 征粮还是征棉?

田赋征实是对土地征收的税收, 无论征粮还是征棉, 同一土地, 只能二者择一, 征棉即意味着征

① 1945年, 参政员张金鉴等35人在国民参政会上提出一案, 即“花纱布管制局无能推行国家管制政策, 玩法扰民, 摧残纺织棉农生产。本会历届建议改善迄今如故已难救药, 应请政府迅予裁撤, 业务划归省建设厅办理, 以解倒悬而平民愤。”详见《改善粮政, 救济粮荒, 废止统购统销, 裁撤花纱布局》, 《中央日报》1945年7月23日第3版。不久, 花纱布管制局即被撤销。

② 中国第二历史档案馆藏:《粮食部1945年度政绩比较表》案卷号:八三108。

③ 施之元:《棉田征棉试论》《财政评论》第9卷第5期。

④ 赵既昌:《棉田田赋征棉之筹议与实施》,《财政学报》第1卷第4期。

⑤ 中国第二历史档案馆藏:《粮食部1942年粮食征购征收情形》,案卷号:八三(2)216。

粮数量的下降。因此,粮食部与财政部在协商时因双方所处立场不同,往往意见分歧较大,尤其以筹议 1945 年度田赋征棉时表现的最为突出。

1945 年,行政院核定的征棉省份为湖南、湖北、河南、陕西、四川 5 省,但除陕西以外其他各省征棉都是困难重重。6 月,粮食部在与财政部协商时,认为四川、河南两省驻军较多,军粮需要紧迫,如办理征棉必会减少征粮数额,影响军粮供应,且河南因受战事影响,产棉县份相继沦陷,更是无法实施征棉。1944 年度湖南、湖北两省因征棉而减征的粮食,依照征实征借标准折算,总数达 124 万石。而该年度征棉湖北实收未及 10%,湖南仅及 12%,其效果远不及征粮。征棉征粮相互比较,国家损失甚大。仅有陕西田赋征棉收数较佳,棉质又好,因此粮食部主张其余各省一律停止征棉,只办陕西 1 省,为兼顾棉粮起见,陕西征棉配额按 1944 年度征额加倍征收。其在与财政部协商时,财政部首先考虑的是停征其他各省征棉后,征棉数额是否会减少,以及陕西赋棉配额可否增加和增加后是否可能征足的问题。因此,财政部表示原则上同意湖南、湖北、四川、河南 4 省不征棉,但前提条件是必须等陕西省 1945 年度增加征棉赋额案定夺后,才可停办,亦即粮食部必须保证征棉总额的不下降或略为增加。要达到财政部的要求,必须扩征陕西棉额减征粮额。^①

事实上,粮食部无法作出此类承诺。其一是陕西 1945 年度配拨军粮数额增加。按照军粮计核委员会核定,陕西须配定二战区军麦 13.2 万大包,一战区汉中军麦 84.4 万大包,关中军麦 91.2 万大包,以及济运河南五战区军麦 15 万大包,合计军粮共需拨 203.8 万大包,折合麦子计 2914340 石,连同公粮、专案粮等 100 万石,合计共达 3914340 石。1944 年陕西为丰收年,截至 1945 年 6 月 10 日,仅征起 385 万石(配额 443 万石)。其二是陕西省 1945 年夏旱不雨,灾象甚重,粮源缺乏。即使按照 1944 年度征粮额征收,恐怕也难以征足 80%。即使勉强征收 80%,比较军公粮需要,大约不敷 50 万石。若将征棉赋额较 1944 年增加 1 倍,即必须减少征粮额 250924 石,距军公粮的差额更巨,因此按 1944 年征棉赋额加倍征收困难重重。粮食部只有变更原定办法,鄂北军粮不敷,鄂西粮产虽丰,但运输困难,无法救济鄂北。为保障鄂北军粮供应,粮食部将 1944 年度实施征棉的鄂北 6 县,即枣阳、襄阳、光化、随县、谷城、自忠,一律停止征棉,改征粮食,将其赋棉配额 1.5 万担加入陕西赋棉配额之内,连同陕西原有赋棉配额 26900 担,共增为 41900 担,较原定陕西赋棉加征 1 倍减少 11900 担,以缓解粮食压力。湘北滨湖区域产粮较丰,足供军公粮需要,征棉县份也大多集中于此,征棉征粮互相影响不大,故湖南征棉仍照 1944 年配额 10780 担继续办理(湖南和陕西相加其总数与 1944 年度征棉额相同),其余各省一律停办。这次调整可以说兼顾了财政、粮食两部的利益。

因此,在选择征粮还是征棉时,粮食部与财政部,一方要粮,一方要棉,双方都想尽量多得,在各省田赋赋额一定的情况下,自会出现此消彼长的现象。由于战时需粮相对需棉更为迫切,最后的结局自然是粮食部的意见占上风,故而历年征棉额核定较少,除了征收成绩不佳的因素之外,此实为一个重要原因。

第二,棉农与粮农之负担孰轻孰重?

为鼓励棉农增加棉花生产和积极缴纳棉花起见,依据《战时棉田田赋征收棉花办法》规定,凡是田赋征棉县份,所有随赋征购或征借之粮食及县级公粮一律免征。田赋征棉与田赋征粮,两者对农民而言,孰轻孰重?据粮食部负责人对 1943 年度陕西棉农与粮农的田赋计算:棉花限价每斤 12 元,棉田赋额 1 元折征棉花 5 斤,总计 60 元;棉田以外的粮田每赋额 1 元折征小麦 2 斗 5 升,以该年 3 月下旬平均市价每石 800 元计算,值 200 元;可知,粮农负担是棉农的 3 倍多。征实之外尚有

^① 中国第二历史档案馆藏:《关于办理陕西省棉田田赋征棉文件与有关文书》案卷号:八四 171。

随赋征借与县级公粮,征借率是每元小麦1斗5升,不给现价,全部搭发粮食库券,县级公粮以带征实额30%为限,三者相加,粮农负担最少是棉农的5倍。^①可是,粮食部的计算忽略了一个重要因素,即粮农在缴纳征实征借和县级公粮之后,所余粮食可以在市场上自由出售。而对棉农,缴纳征棉后的余棉却没有处置权。按照规定,棉农缴纳赋棉后的余棉,必须由花纱布管制机关会同各省建设厅统一收购,称为统购政策。因此,棉花收购价格的高低决定着棉农负担的轻重。如若收购价格合理,棉农负担当较粮农为轻,反之,则棉农负担可能更重。田赋征棉后,为了保证征棉数量和余棉的收购,棉农必须将其棉地面积与生产量上报,以作为征实和日后政府收购的依据。因此,在正常情况下,棉农的余棉是无法隐藏的。

1943年9月,花纱布管制局宣布收购新棉的价格为每担5800元,但规定之后却迟迟不开始收购。棉农因种棉所费成本较高,需款较切(急着拿钱还债务和支付各项开支),故凡摘取棉花者无不急于出售,因花纱布管制机关不收购,只有将棉花贱价卖予棉商,棉价大跌,老秤100斤(老秤85斤等于市秤100斤)棉花才卖4700—4800元。等到花纱布管制机关开始收购,不是受委托的花行无款兑现,就是代购的棉商盘剥棉农。陕西泾阳棉商在代花纱布管制机关收花时,老秤1担才给5800元,合市秤1担卖5000元左右。1担棉花,棉农就损失800元。^②1945年初,陕西收购1944年余棉,据《新华日报》和《中央日报》记载,先规定以官价每担(中级棉)10600元收购,因定价太低,棉农亏损太大,不愿出售,后加奖金2400元,总计每市担为13000元,与成本相比仍差太远(棉农成本在2万元以上),此时黑市棉价已由17000—18000元涨至近3万元(日本收购价4万元),即使加奖金效果亦不佳。^③而且经收人员,“除每包花多拿秤四五斤外,并将每包棉花扣秤三斤,为其仓储亏耗之准备。此外,尚在每花包之四角,扯棉花四把,取作花样。这样,棉农的每包花就要多耗费八斤至十斤之多。领款也不容易,每次领款,总得要四五天才到手”。^④因此虽加给奖金,棉农售棉仍不踊跃。陕西泾阳棉农,甚至出现破产的情况。^⑤无奈之下,又发起“杀鸡求蛋”式的献棉运动,规定各县献售棉花数额,从而将收购变成了强制摊派,试图以强制办法迫使棉农交出棉花,售者依然寥寥。^⑥后又规定以棉换布办法,每售棉1担,可购平价布1匹(每匹4500元),棉农售花1担,除得布1匹外,尚可得8500元,结果售花者仍然稀少。^⑦

棉农不愿卖棉给国家的主要原因是核定价格不及生产成本。为此,财政部对收购价格再次作出调整,1945年“二月一日起棉农售棉每市担于原官价及奖金二千四百元以外,另加献收奖金五千元,合共每市担一万八千四百元。在二月一日以前已献售之棉花,经由县政府合作社或农会登记者,前项奖金一律照补”。^⑧这次调整后,距离棉农的成本仍差1600元左右。而此时市场棉价已达3万元,比收购价高出1万元以上,棉农自然不愿售棉。在无法正常收购棉花的情况下,陕西省建设厅采取派人挨户搜寻棉农存棉的办法,强制棉农出售。如此蛮横且不计棉农成本的收购政策,直接使棉农面临破产的境地。^⑨因此,如果将棉农卖棉的损失计算在内,棉农实际负担显然重于粮农或者至少不比粮农轻。

① 中国第二历史档案馆藏:《粮食部1942年粮食征购征收情形》,案卷号:八三(2)2160。

② 《陕棉集锦——棉农们的困苦》,《新华日报》1943年11月22日第3版。

③ 《陕棉统购政策,应该取消了》,《新华日报》1945年3月26日第3版。

④ 《经济圈——陕棉收购问题》,《新华日报》1945年1月5日第3版。

⑤ 《收成不好,收价太差,陕泾阳区棉农破产,获比前年少一倍,收价比成本少一半》,《新华日报》1945年1月23日第2版。

⑥ 《杀鸡求蛋的自杀政策,陕省发动献棉运动》,《新华日报》1945年1月5日第2版。

⑦ 《陕棉统购政策,应该取消了》,《新华日报》1945年3月26日第3版。

⑧ 《陕棉统购政策,应该取消了》,《新华日报》1945年3月26日第3版。

⑨ 《陕西棉农困苦,棉价比成本差十倍》,《新华日报》1945年10月6日第3版。

同时,棉农与粮农负担轻重还受各地棉粮差价大小的影响,如粮价对棉农有利,棉农自然愿意缴纳棉花,否则即交粮食。如此在棉价低的地区(如陕西)棉农负担较轻,反之在棉价较高的湖南、湖北负担较重。田赋征棉后,尽管国民政府采取各种措施,如禁止棉田改种粮食,给棉农贷款,推广优良品种,登记棉田面积等,收效依旧甚微。其根源在于政府收购棉价不及成本,致使棉农种棉积极性不高,棉田面积增加极为有限。

在实施棉田征棉过程中,无论是国民政府还是各个业户,均面临着一个艰难抉择。对国民政府而言,是征粮还是征棉的问题;而对业户而言,由于政府对棉田改种粮食的限制,在选择缴棉还是缴粮的过程中,虽也有一些主动性,但更多的是无奈。历年征棉成绩不甚理想,与国民政府对余棉的收购、统购政策之失误有极大关系。无论是收购还是统购棉花,其价格应与市价相当或略低,最低限度亦应达到棉农的生产成本。否则,棉农耕种一年,除去辛苦费不计外,还要亏本,自然不愿种植棉花。因此,在国民政府统购棉花过程中,收购价格屡次改动,办法迭出,甚至已达朝令夕改的程度,亦无法挽救棉田面积日益减少的趋势。

(作者郝银侠,宝鸡文理学院历史文化与旅游系副教授)

(责任编辑:徐志民)

陕甘宁边区见闻史料汇编

由孙照海选编的《陕甘宁边区见闻史料汇编》(全三册),国家图书馆出版社2010年3月出版,定价:1480.00元,开本:16开(精装)。

该书记述了抗战时期的延安,作为中共中央所在地和陕甘宁边区的首府,曾吸引着很多中外记者及民主人士的关注,他们将自己的所见所闻真实地记录下来并撰写成专著或文章,向人们广泛介绍解放区的抗战情形。本书作者将12本相关史料汇编成三册,由国家图书馆出版社影印出版。书中既有外国记者撰写的文章,如《红色中国的挑战》(史坦因著)、《北行漫记》(福尔曼著)、《外国记者眼中的延安及解放区》(爱泼斯坦等著),也有民主人士如黄炎培的《延安归来记》、著名作家刘白羽的《延安生活》等。这些史料,都是可以留存后世的真实历史纪实之作,具有宝贵的史料价值。本套丛书中还配有大量生动的抗战版画作品,为版画爱好者提供了更多视角。

(曲静)