

论南京国民政府在现代化进程中的角色

——以财政为中心

2013-12-16 14:39:23 《江海学刊》 张连红

政府在现代化进程中的角色研究是现代化研究中的一个重要课题。现在学术界几乎已经形成这样的共识：对于发展中国家而言，政府实际上被历史赋予了导演和组织现代化的重任，政府这一角色表现的好坏对国家现代化成功与否发挥着极大的影响，有时甚至起着决定性的作用。〔①〕

近代中国的现代化进程无疑十分艰难和缓慢，历届政府在现代化进程中的角色表现，已日益成为大家考察的重点。本文试图以财政为中心，对南京国民政府（1927～1937年）在现代化进程中的角色作一宏观考察。财政是百政之首，庶政之母，是国家一切变化的晴雨表，考察国家财政的吸纳能力、财政支出结构和财政政策的社会功效，从某种程度上而言，无疑是研究政府现代化角色的一个较为客观的切口。

南京国民政府中央财政的吸纳能力

发展中国家特别是后发外生型国家在现代化进程中的最大障碍是资金困乏，因此，中央财政的吸纳能力的强弱是影响其现代化速度快慢的关键。如何将途径不多、数额有限的资金集中起来投资现代化事业，是发展中国家的共同课题。

一般而言，衡量一个国家财政吸纳能力的指标，往往是通过观察国家财政收入同GNP的比值，但如果国家政权仍未统一，中央与地方利益不一致，则用中央财政收入同GNP的比值来观察国家财政吸纳能力较为准确，这一比值反映中央政府能够动员汲取的社会资源占总社会资源的份额。显然，考察南京国民政府的国家财政吸纳能力用后者的比值更合适。

反映南京国民政府中央财政吸纳能力的关键是中央财政收入和国民收入两组数字。关于南京国民政府十年时期中央财政收入的数字，研究民国财政史的许多著作其统计均不尽相同，互有出入。笔者主要以中国第二历史档案馆的档案材料为主要依据（见表一）。〔②〕

在表一中，列有实际岁入与预算岁入两组数字，主要由于理论界对中央财政吸纳能力中的中央财政收入的界定有实际岁入与预算岁入两种意见，故笔者一并列出供参考。

表一：南京国民政府中央财政收入统计表 （单位：百万元）

年 度 财 政 收 入	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
实际 岁入	539	714	688	672	873	1203	1337	1987
预算 岁入	497	592	893	693	680	918	957	991

关于南京国民政府时期国民收入的数据不易得到十分准确的材料，目前被学术界广泛引用的材料有两种：一是叶公嘉统计的数据，〔③〕包括杨格在内许多外国学者认为叶氏数字较全面可靠。二是巫宝三统计的数据，〔④〕大陆和台湾学者引用较多。从表二中可以看出，叶氏和巫氏统计的数字相差较大，巫氏数字显得偏低。据美国费维恺教授研究认为，叶和巫所作估计数的最大差别，在于对农业净增值和对农业内部各种作物产值的估计不同。〔⑤〕

表二：南京国民政府时期的中国国民收入 （单位：百万元）

年 度 国 民 收 入	1931	1932	1933	1934	1935	1936
叶氏数字	28580	30670	30450	27820	30130	31900
巫氏数字	23150	22760	20120	18260	21170	25950

根据上述表一、表二的两组数字，我们可以得知南京国民政府中央财政的吸纳能力。表三显示，无论是以叶氏统计数字还是以巫氏统计数字，无论是以中央实际收入还是以中央预算收入，南京国民政府中央财政的吸纳能力都仅在 2%到 8%之间，中央财政吸纳能力 6年中平均最低为 2.8%，最高为 5.0%，这一数字同翁之镛、费维恺教授的研究结果略有出入，但相差不大，翁之镛认为 1931 年中央政府财政收入占 GNP 的 2.1%，1934 年为 4.8%，在 1949 年以前没有超过 7%。〔⑦〕费维恺认为 1931 年到 1936 年国民政府的吸纳能力为 2.1%到 4.3%之间，平均为 3.5%。〔⑧〕然而，同时期世界其它工业化国家的财政吸纳能力均在 25%以上，〔⑨〕南京国民政府的财政吸纳能力显然过弱。

表三：南京国民政府中央财政吸纳能力表〔⑥〕

年 度 国民收入	1931	1932	1933	1934	1935	1936	平均
叶氏 能力 1	2.3%	2.1%	2.8%	4.3%	4.4%	6.2%	3.7%
叶氏 能力 2	3.0%	2.2%	2.2%	3.2%	3.1%	3.1%	2.8%
巫氏 能力 1	2.9%	2.9%	3.9%	6.5%	6.3%	7.6%	5.0%
巫氏 能力 2	3.8%	3.0%	3.3%	5.0%	4.5%	3.8%	3.9%

南京国民政府中央财政吸纳能力低弱，其关键是中央财政收入的吸纳不足，制约中央财政收入提高的主要因素有：

第一，税源狭窄。南京国民政府统治时期，国民生产总值中，农业占 65.9%，制造和服务业占 34.1%。[⑩]但是，南京国民政府时期，中央政府为了整合中央与各省之间的关系，重新划分国地收支系统，将田赋收入划归省地方，试图取得地方各省对中央政府的政治支持，而中央税则只好在关税、盐税、统税中征收。在南京国民政府中央财政预算岁入结构中，关、盐、统三大税占主导地位，在许多年度中，它们占岁入实收数的百分比高达 95%左右，[（11）]在制造业、服务业还十分落后的情况下，农业产值仍是国民生产总值的重要组成部分，中央财政只在占全国国民生产总值三分之一的制造业、服务业中征收税收，其财政收入的吸纳无疑会受到限制而无法进行大幅度实质性的扩充。尽管国民政府为了增加中央财政收入，不断提高关、盐、统三税的税率，但从表三中我们可以观察出其吸纳能力却未能显著提高，其能力提高十分缓慢。

第二，中央财政受到地方侵蚀。其表现有二：一是中央税被地方截留。许多省份的国税并不上缴中央，而作为本省份的军费支出。例如 1932 年各省市留用国家税收计 137475635 元（东三省留用 69402296 元，其余各省留用 6803339 元。）[（12）]这一数字如不包括东三省的截留数，则占中央财政收入的 1/10 强，如包括东三省则达 1/5 强。而且，中央为了接收各省国税，还要付出很大代价，如 1935 年，中央为了收回宁夏省盐税，答应以每年暂拨 72 万元以资补助该省为条件。[（13）]另外，在有些省区内又复有军阀控制的独立王国，他们不仅截留国税，而且还任意发行债券，如 1934 年度四川二十一军的预算表中，就列有属于国税的盐捐和烟捐近二千万，私自发行债券亦二千万。[（14）]这些都无疑削弱了中央财政的吸纳能力。表现之二是地方苛杂附税奇重，影响国家税收。仅举一例说明，盐税为中央收入，但地方附加税屡禁不止。到 1936 年，附税仍相当严重，据曾仰丰调查，全国各地盐税附加计有河工捐、产地捐、军事特捐等 30 余种，其地方附税额几同正税相等，如长芦盐区的盐附加税为每担 4.033 元，正税为 4.1 元。[（15）]附税奇重，一方面使百姓不堪负担，另一方面又导致走私猖獗，从而不同程度地使中央财力受损。

第三，财务行政整合能力低，征收费用偏高。在南京国民政府历年预算中，各年度的财政费用列数很大，最高年度 1931 年度列 7900 万元，最低年度亦在 6500 万元以上，[（16）]这一费用几占全年岁入的 10%左右，1930 年和 1932 年度则超过 11%以上。财政费用明显偏高，其主要原因是财政官员的贪污腐败。在第一次全国财政会议上，山东省财政厅长魏宗晋说：“财政官吏有三十分之一归公，而以三十分之二十九中饱，如果此弊铲除，则收入即可增加三十倍”。[（17）]另外，南京国民政府时期，各省许多国税机构仍实施包商制度，结果“人民输其十，而公家仅得其五耳”。[（18）]

财政支出结构与经济建设

财政支出是政府活动的一面镜子，观察政府财政支出结构可以大致反映政府在现代化建设中的角色表现及其在现代化中的努力程度。

在南京国民政府中央财政支出结构中，军务费占居首位，平均占岁出的 41.2%，高者达 50.8%，最低亦在 30%左右。债务费居其次，平均占岁出 32.1%。军务费和债务费两项平均占总支出的 73.3%，最高时达 80.2%。尽管这一比例已相当高，但实际上仍被技术性地缩小。自 1933 年孔祥熙长财部之后，迫于舆论压力孔祥熙将军费预算缩减，而将带有国防性质的一些开支列到教育费和建设费中，如 1934 年度，建设费中列“国防建设费”1400 万元，教育文化费中列“军事教育费”1500 万元，[（19）]两项几达 3000 万元，如将这一数字有进军费中，则该年度军费占岁出总数的百分比则会增加 2.4 个百分点。另外，需要指出的是，表中所列债务费实际上也是一种变相的军费。有人对 1932 年的内债用途做过研究，发现该年内债用在军政费上的占 86%，[（20）]尹文敬对 1936 年公债用途的研究其结果亦相似，即用在军政上为 73.2%。[（21）]因此，杨荫溥先生说：“国民党政府的军务费和债务费表现在财务支出方面，虽然表面上为两个不同的项目，但在本质上其实是一个项目，均为军务费。只不过一个代表的是现在的内战费用，另一个代表的则是过去的内战费用，过去预支内战费用的偿还。”[（22）]

南京国民政府时期，建设费用在实际总支出和预算总支出中的比例很低，在实际支出中，建设费所占比例最低时只有 1.3%，最高亦仅有 3.8%，平均为 2.3%。在预算总支出中，最低是 1933 年，只占 1.2%，最高是 1936 年为 6.3%，平均为 3%。但实际上这一数字有水分，由上文中我们看到，从 1934 年度后有许多军事费用列在建设费一栏。因此，杨荫溥先生判断说：“属于建设性的支出在本期事实上从来没有超过实支总额的 4%；其中如实业费和交通费都不到 1%，可能只在二百分之一左右，建设费和教育文化费虽稍多一点，但也都不到 2%。”[（23）]从实际情况来看，这一判断是正确的，而国民政府财政部的报告则带有吹嘘的成分，所谓“建设性支出年有增加，由 1927 年 0.6%至 1936 年增达 9.9%。”[（24）]

南京国民政府中央财政支出结构中，非生产性的消耗支出占 90%以上，建设性支出还不到 4%。这一财政支出政策颇受时人非议，但处在内忧外患中的南京国民政府又不得不将巨额资金投入军队建设，以期巩固其统治。自南京国民政府成立以来，内战频仍，北伐战争、蒋桂战争、蒋冯战争、中原大战、闽变、五次围剿红军、两广事变等接踵而

至，与此同时，日本又相继发动了九·一八事变、一·二八事变、华北事变等，内忧外患，交相逼来，南京政府几乎耗尽了全部财政收入来穷于应付。

另外，国民政府每年还得担负北洋政府遗留下来的外债，仅庚子赔款一项，从1927年至1931年每年应付2450万两，从1932年至1937年每年应付3540万两，尽管后来许多国家宣布退还，但名为退还，实则不过变更用途，因此中国财政并未因退还而略抒喘息。〔25〕这无疑使得本以拮据的南京国民政府的财政更是雪上加霜。

南京国民政府初期，无暇顾及经济建设，虽然，在1928年底成立了主管国营事业最早的机构--建设委员会，但其主要功绩只是修筑公路，带有较强的军事性质。1931年，全国经济委员会成立，才开始研究建设计划，到1935年成立的资源委员会加快了建设步伐。1935年资委会开始推行重工业建设计划，1936年总预算为5493千元，占国家总预算的0.4%，1937年为18682千元，占国家总预算的1.2%。〔26〕纵观南京国民政府十年期间，由国家政府经营的厂矿企业有首都电厂、中央机器制造厂、中国酒精厂、中国植物油料厂等，但是，由于资金投入不足，到1937年，国营经济部门还很软弱，政府所办工业的总额，仅占全国（现代）工业资本额的11%左右。〔27〕很明显，这离政府主导国民经济的目标还相差甚远。

财政政策与现代化环境

制定正确的财政政策，营造良好的现代化环境，从而推动国民经济的发展，这是发展中国家政府在现代化进程中的重要角色之一。基于此，本目着重考察十年时期南京国民政府为推动经济建设而制订和实施的主要财政政策。

关税自主。中国的关税主权自鸦片战争后就为帝国主义把持，南京国民政府成立后，即分别与各国谈判收回关税主权问题，并于1929年宣布关税自主，同时实施新税则。新税则规定将进口货分为数等，其最高税率为27.5%，到1933年5月，更把最高税率提高到80%，从而改变了过去进口货物不分种类一律值百抽五的规定。关税自主，一方面使国家关税收入有了大幅度的提高，从1928年度的179.1百万元增加到1936年的635.9百万元。〔28〕但更重要的是提高关税税率在一定程度上抵制了外国商品对中国的倾销，特别是由于提高税率集中于那些国内也能生产的产品，致使该类产品的输入不断减少，据统计，该产品占总进口量由1926年的81.2%降到1933年67.0%，〔29〕其后仍在继续下降。这一数字显示国民政府新的关税税则对外国输入商品有明显的制约作用，外国输华商品的减少，有利于国内工商业拓展市场，扩大生产。另外财政部还制订了一些关于出口免税、出口退税的政策以保护国内产业。当然关税自主后，南京国民政府的关税政策仍有许多不足，如歧视国货、各种名目的关税附加税以及保护民族工业的力度不大等等，这在一定程度上又削弱了其对国民经济的推动作用。

裁厘改统。自清朝咸丰三年以来，厘金日益成为增加人民负担、严重阻碍社会经济发展的恶税。1931年1月1日，南京国民政府严令裁撤，改征统税。裁厘虽不彻底，但厘金

的废除基本取得了成功，这对全国工商业的发展无疑是一大福音。但南京国民政府的统税政策对民族工商业的摧残同厘金相比几乎毫不逊色，这同设立统税的初衷发展民族工业大相径庭。首先是统税利率过高，对民族工业形成直接威胁。如1931年1月实行麦粉统税时，每包税银由原先4分加至1角，计提高了一倍半；实行棉纱统税时每包税银由1元5角加至8元以上，计提高4倍多。〔30〕至1933年税则修改时，棉纱统税又提高了2倍多。由于税率的提高，许多厂家不堪重负，相继停工关闭，如1934年，仅天津一地就有四家大火柴厂被迫停工。其次是统税迁就外商企业，打击民族工业。如以卷烟统税为例，1934年卷烟统税由七级简化为二级。据统计，低纸烟的实际税率由14.67%增为57.97%，而高级烟的实际税率由17.69%降为16%。〔31〕但高级烟多为外商企业，低级烟则多为华商企业，这无疑有利于外资企业压价倾销。这种税率对民族工业的发展极为不利。

统一币制。南京国民政府建立初期，货币流通极其混乱，货币种类繁多，市价不一，成色纷繁，至于中外银行发行的纸币更是紊乱不堪。这一切都严重阻碍了国民经济的发展。1933年，南京政府决定实行“废两改元”，统一币制。1935年南京国民政府宣布实施法币政策，规定以中央、中国、交通银行所发行的钞票定为法币（后增加中国农民银行），所有完粮、纳税及一切公私款项之收付，概以法币为限。法币政策的实施促使物价普遍回升，刺激了经济复苏，使得沉闷不景气的经济出现了新的生机。1936年9月与上年同期相比，生丝、棉纱、小麦、面粉、茶叶、食糖等价格，平均上涨27%，〔32〕物价上涨刺激了生产，中国国民生产总值从1935年的237亿元，增加到1936年的258亿元，增长9.3%。就工业的各个行业而言，普遍出现了复苏以至较大发展的局面，如启新洋灰公司纯益由1935年的149万元上升至1936年的216万元，资本盈利率由11.34%升为16.54%。〔33〕对外贸易也趋于活跃，贸易额迅速增加，1936年比1935年增长10.2%，其中出口贸易额增长22.6%。〔34〕法币政策的推行，其对经济发展的推动，基本应予肯定。至于国民政府利用推行法币政策对经济进行统制以及实行通货膨胀，这到抗战爆发后才日趋明显。

内债政策。南京国民政府十年时期，财政支出不断膨胀，而岁入增加有限，因此政府财政赤字日益庞大，亏短数由1928年的8千万元增加到1936年度的6亿元，〔35〕9年间增7倍多。为了弥补财政赤字，南京国民政府主要通过发行大量内债来弥补，据杨格统计，从1929年度到1937年度，发行公债的数字额为19.98亿元，实得15.3亿元，这两者之间的差额即为内债发行的折扣。〔36〕据朱契研究，1927~1937年发行债券10.58亿元，但实际所得只有5.387亿元，仅为面值的53%。〔37〕因而，虽然公债的名义利率仅为8%~9%左右，但财政部实际支付的利率却为12%~16%，如果本息能如期收回，债券持有人便可得到20%~30%的收益。由于经营债券获益巨大，因此几乎所有银行都只愿从事债券投机而不愿进行生产性投资，整个30年代，对民族工商企业来说，银行信贷一直不足，这严重阻碍了国民经济的发展。而且，南京国民政府所发行的内债大都充作非生产性的军政费用，因此可以说，南京国民政府的内债政策实质上就是一种扼杀经济发展的政策。

南京国民政府上述财政政策，其制订实施的初衷，大都是为了保护和促进国内经济的发展和增加国家财政收入。但从实际结果来观察，国家财政收入是有了一定的提高，但对于国内工商业的保护和促进、营造现代化环境等方面，则基本未达到目的。尽管关税自主和法币政策在一定程度上刺激了国内工商业的发展，而这对于整个南京国民政府十年时期的国民经济来说，则其作用很有限。

英国萨塞克斯大学怀特教授在考察南京国民政府经济发展后认为，“在使国家决定性地进入工业化初期阶段，维持经济增长、技术进步和经济独立方面，国民党政府并未取得成功”。〔38〕笔者从中央财政的角度考察，几乎可以得出相同结论。有位西方财政学家说过“财政上的变化是一切变化的重要原因之一”，反过来，“所有的变化都会在财政上有所反映”。南京国民政府十年时期中央财政能力十分低弱，财政支出中对经济建设的漠视，财政政策的初衷与结果的脱节，这一切表明，南京国民政府在现代化的进程中并未能充当主导和推动的角色。尽管，南京国民政府十年时期，经济发展平均增长速度达到8%~9%，但从上文中我们可以发现其经济的发展同南京国民政府并无多大直接关系，从某种程度上而言，应归功于地方利益集团的指导。〔39〕由此可见，南京国民政府十年时期，中央政府财政能力的弱化是中国未能步入现代化之路的关键。

注释：

① 参见〔美〕罗伯特·海布乐、罗纳等著《现代化理论研究》，华夏出版社1989年版；〔美〕M.J.列维《现代化的后来者与幸存者》，知识出版社1990年版。

② (15) (16) (24) 财政部档，中国第二历史档案馆藏。

③ (36) 〔美〕杨格：《中国财政经济状况》，中国社会科学出版社1981年版，第483~489、164页。

④ 巫宝三编：《中国国民所得》，1947年版。转引自刘国平著《中国与世界经济发展的比较》，湖南出版社1991年版，第32页。

⑤ ⑧ 费正清：《剑桥中华民国史》（第一部），上海人民出版社1991年版，第43、112页。

⑥ 叶氏能力1指中央财政实际收入同叶氏国民生产总值之比，叶氏能力2指中央预算收入同叶氏国民生产总值之比。巫氏能力1、2类同。

⑦ 翁之镛：《民国财政检讨》，台北华园出版社1952年版。转引自王绍光、胡鞍钢《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社1988年版，第29页。ii ⑨ 王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社1988年版，第20页。

⑩ 〔美〕罗兹曼：《中国的现代化》，江苏人民出版社1988年版，第413页。

- (11) (14) (19) (20) (22) (23) (28) (30) (35) 杨荫溥：《民国财政史》，中国财政经济出版社 1985 年版，第 45~46、98、65、75、76、47、55、43 页。
- (12) 杨汝梅：《财政论集》，上海新中华书局 1935 年版，第 48~49 页。
- (13) 《宁夏财政年刊·报告》，1936 年，第 29 页，南京图书馆藏。
- (17) (18) 欧宗祐：《财政上之三重监督》，《财政论集》第一集，广东财政厅编辑处 1929 年版，南京图书馆藏。
- (21) 尹文敬：《非常时期财政论》，商务印书馆 1936 年版，第 312 页。
- (25) 贾德怀：《民国财政简史》（上册），商务印书馆 1946 年版，第 293 页。
- (26) 郑友揆：《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 317~318 页。
- (27) 白吉尔：《中国资产阶级的黄金时代》，上海人民出版社 1994 年版，第 327 页。
- (29) 郑友揆：《中国的对外贸易和工业发展（1840-1948）》，上海社会科学出版社 1984 年版，第 82 页。
- (31) 《英美烟草公司在华企业资料汇编》第一册，中华书局 1983 年版，第 11 页。
- (32) 史全生：《中华民国经济史》，江苏人民出版社 1989 年版，272 页。
- (33) 《启新洋灰公司资料》，三联书店 1963 年版，第 269~270 页。
- (34) 《财政年鉴》续编，第 12 编，第 2、11 页，1943 年。
- (37) 朱契：《中国财政问题》，商务印书馆 1934 年版，第 232 页。
- (38) (39) 怀特：《为什么中国未能走上日本式道路》，见罗荣渠《中国现代化的历程》，北京大学出版社 1992 年版。

（责任编辑：张新强）

