

# 宋子文与民国时期广东财政金融

张晓辉

**[提要]**宋子文一生与广东的渊源极深,尤与财政有不解之缘。他自出任广州国民政府财政部长兼广东省财政厅长后,崭露头角,建立健全财经机构、整理税务及金融货币,增加财政收入,为统一革命根据地财政作出重要贡献。这些大大提高了其政治地位,并为后来继续为中央政府理财打下了良好的基础。任职南京国民政府时,他主持统一全国财政,但仍心系广东,多次往粤整顿财政金融,协调宁粤关系。抗战胜利后,宋子文赴粤主政,整理财税及币制,吸收外汇和侨资,加强缉私。最终无力回天,随着国民党的彻底失败而黯然退出政坛。

**[关键词]**中华民国;宋子文;广东;财政金融

宋子文是民国政坛上的风云人物,其27年政治生涯纷繁复杂,时沉时浮,颇具争议。学界对宋子文的研究久盛不衰,成果丰硕,主要有吴景平著《宋子文评传》(福建人民出版社,1992年)、《宋子文思想研究》(福建人民出版社,1998年)、《宋子文和他的时代》(复旦大学出版社,2008年),杨菁的《宋子文传》(河北人民出版社,1999年),陈廷一的《民国财长:宋子文》(东方出版社,2008年)等,因相关著述很多,兹不一一列举。宋子文的一生和广东渊源极深,尤与财政金融有不解之缘,而国内外对此关注相对较少,本文就此问题进行全面深入探讨。

## 一、广州革命政府时期

宋子文于广州革命政府时期步入政坛,1923年任陆海军大元帅大本营秘书,其才干

得到孙中山的赏识,不断委以重任,1924年受任两广盐务稽核所经理、大本营财政委员会委员、整理税制委员会委员、广东省河印花税支处处长、中央银行行长等职。广州国民政府成立后,又出任财政部长兼广东省财政厅厅长。

宋子文主持整理财政工作,大力实施统一财政的方针,将收支权集中于财政部门,接收由各军占有的税捐征收机关,并着力整顿财政机构,提高部门运作效率,增加财政收入,为巩固广东革命根据地和国民革命军出师北伐奠定了坚实的财力基础。在南方政府理财的政绩,不仅是宋子文步入政坛的初始阶段,也是其整个政治生涯中的一大亮点。

### (一)整理政府财政

民国初,广东地区各路军阀盘踞,财政混乱,始终不入正轨。1925年7月1日,广州国民政府成立后,即着手对军政、民政和财政进行整饬和治理,以做到统一军政、民政和财政。财政的整顿和治理,是政府“第一件重要工作”,为收财政统一之效,所任命的财政部长同时还兼任省财政厅厅长。

#### 1.集中统一财权

9月底,宋子文接任广州国民政府财政部长兼广东省财政厅厅长,提出了统一财政的主张,认为“统一国家财政,实为发展国家之惟一基础”<sup>①</sup>。他从厉行统一财政入手,推行一系列改革政策和措施,规划国地税收,分设盐务、税务、禁烟、筹饷、烟酒、印花、沙田等处,逐项整理,各专责成,收入仍有国库、省库之分,而办事并无厅、部之别。为集中财权,宋子文发出布告,令将政府各机关的财政收支权力收归财政部,并接管包括各军征收机关在内的所有征收机构。<sup>②</sup>对于各机关团体违抗不遵者,则以破坏统一论罪。统一财政的最大障碍是把持各地税捐征收权的驻军,他们不甘将肥缺拱手让出。对此,宋子文致电各军军长,晓之以理,告诫其“法在必行……毋得妄加干涉,强事截留,或强踞包办,破坏财政统一”<sup>③</sup>。他一再重申军饷统收统支的命令,即各地筹饷一律缴交财政部,各军军饷概由中央军需局拨发。

在广州国民政府的大力支持下,宋子文的集中财权很快即见效。1926年初,他对报界宣称:经本部积极整顿,绝大部分征收均归财政部,完成财政绝对统一之期已不遥远。<sup>④</sup>

#### 2.划分国地财政权限

广州国民政府为分清国库与省库权限,避免矛盾和纠纷,确定了财政部和广东省财

<sup>①</sup> 中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第4辑,江苏古籍出版社,1991年,第1400页。

<sup>②</sup> 《要闻·政府财政现状及将来计划》,《广州民国日报》1926年1月4日,第6版。

<sup>③</sup> 《要闻·宋子文致国民革命军各军电函》,《广州民国日报》1926年1月18日,第3版。

<sup>④</sup> 《要闻·政府财政现状及将来计划》,《广州民国日报》1926年1月4日,第6版。

政厅双方所管收入和支出,宋子文决定自1925年10月1日起,照新定之划分标准,执行职权。即“在收入方面:财政部管辖电政、矿税、关税、盐税、印花税、煤油专卖及其他收入、禁烟收入、防务经费、烟酒公卖、铁路收入、沙田清理收入、造币厂收入、银行收入、公债收入;财政厅管辖航政收入、官产收入、田赋、验契收入、商税、屠宰税、商业牌照、厘金。在支出方面:财政部管辖商埠建筑经费、外交经费、各军军费、兵工厂经费、部辖各征收机关经费、大理院经费、中央政府及各直辖各机关经费、国立大学经费、监察院经费;财政厅管辖省政府及各厅经费、各县经费、市政经费、高等厅以下司法经费、公路建筑经费”<sup>①</sup>。

### 3. 整顿财政机关

整顿财政机关,健全财政机构,是提高效率的必要措施。1926年底,财政部下设秘书、总务、统计、税务、盐务、烟酒、印花、禁烟(鸦片)、公债、官产等10个处,赋税、泉币、库藏等3个局,以及中央银行,形成一套新的官制。

针对当时广东各地税收名目繁多、征收机构林立的情况,宋子文对其进行了精简。比如将西江筹饷总局与各属筹饷分局合并为筹饷总处,隶属财政部;裁撤原本独立的禁烟督办署和印花税分处,另在财政部下设禁烟总处和印花税分处;将原本分属于省政府各部门的沙田清理处、煤油专卖处、爆裂品专卖处、烟酒公卖处等,一并收归财政部;将两广盐运使和盐务稽核所合并为盐务总处,隶属财政部。

通过整顿,不仅节省了行政开支,而且还提高了财政运作效率。

### 4. 整理税项,增加收入

广东各地厘捐杂税名目繁多,这是宋子文整理的重点,所采取的措施主要是推广完善商人承包税饷制,拟定合理的承办底价,向商人公开招承。此外,还对屠捐、牌照税等实行附征专款,以期增加财政收入。

1925年12月中旬,宋子文的报告称:自接任财政部长后,“勉为其难”,一面设法增加收入,如立煤油专卖等项;一面责成各征收机关,设法垫解,故能集成巨款,应付各方繁重支出。<sup>②</sup>

经过治理、整顿,财政工作逐渐转向正轨,广州国民政府的财政收入随之增加。1926年11月5日,宋子文向国民政府暨中央执行委员会政治会议报告,国省两库收入经过整顿,收入比以前增长很多。他就任的第1年(1925年9月至1926年9月),国库省库收入达8020万,比1924年省库收入798.6万元增加了9倍之多。其收入的主要来源为:厘捐1189.5万元、筹饷1155万元、盐税891.5万元,其他为杂税401.6万元、禁烟345万元、印花税304.2万元、田赋301.8万元、烟酒税244.3万元、杂项277.3万元、煤油179.8万元、税契161.91万元、沙田税66.4万元、爆裂品45.8万元、关税27.5万元,此外发行公债票

<sup>①</sup> 《要闻·财政部与财政厅划分职权》,《广州民国日报》1925年10月13日,第3版。

<sup>②</sup> 《要闻·一年来国省库之收入》,《广州民国日报》1925年12月16日,第3版。

金库房收入 2428.3 万元。支出还是以军费为主,达 6128.5 万元,占全部收入的 80%,至于行政费则仅占全额之 15%。<sup>①</sup> 1927 年 1—3 月,省财政收入达到了 3100 多万元,月均超过 1000 万元。这一时期财政收入的迅速增加,得益于国共合作以后,大本营和广州国民政府的工商业政策和财经政策,广东革命根据地的统一,使国民经济得到振兴和发展,税收流失得到有效控制。因此,这一时期,尽管各项开支颇多,但财政依然略有结余,1925 年为 15.7 万元,次年为 81.1 万元。<sup>②</sup>

北伐战争时,一切军需饷项多取自广东,财政收支均成倍增长,时人讥讽宋子文“简直是不顾一切的‘横征暴敛’”。<sup>③</sup> 其实,他的诸多措施在当时亦属不得已而为之。

## (二)整理货币金融

金融政策在国家财经政策中占有重要的地位,对国民经济的发展有着举足轻重的调节作用。大本营与广州国民政府时期,在金融方面的重要举措主要表现在两方面:一是设立了中央银行及重设省金库,二是改良币制。

### 1.主持中央银行

1924 年 8 月 15 日,中央银行正式成立,这是广东革命政权所开设的第一家银行。宋子文任行长,为加强其地位,运用政权力量来确立该行货币在流通、支付场合的特殊地位,他上呈孙中山,提出“职行定期发行货币,应通令各征收机关及商民,交易一律通用”;“所有公私款项出纳,自应一律通用。在公家征收机关,尤应专收职行货币,以示提倡。事关提倡职行货币信用,应请钧座明令各征收机关,所有田赋、厘捐、租税及其他公款,均一律收受职行货币。其报解公款者,非职行货币,概不收受。至商民交易,应准其照额通用,视与现金相等”。<sup>④</sup> 孙中山采纳了宋子文的建议,并给时任大本营财政部长的叶恭绰、省长廖仲恺下达了相同内容的训令。省长公署在中央银行成立之初,便颁令各机关各县,规定“凡中央银行发行之货币,自应视同新币,公私出纳,一律收受。至缴解公款,应由解款人向中央银行换取货币,再行照解各收款机关。对于解款,非该行货币,不得收受,以利推行”<sup>⑤</sup>。广州国民政府成立后,又颁令对以低价收买或拒绝使用该行纸币者,“即行查拿严办”<sup>⑥</sup>。实行上述规定后,每月有数百万元的税捐收入须以中央银行的纸币缴交。这样,在广东革命政府所辖地区,中央银行的纸币得以逐渐流通起来。

① 赖泽涵:《广州革命政府的财政(民国六年至十五年)》,“中华民国历史与文化讨论集编辑委员会”编《中华民国历史与文化讨论集》第 4 册《社会经济史》,台北正中书局,1984 年,第 49 页。

② 《宋子文报告收支》,《上海民国日报》1927 年 4 月 23 日,第 2 张第 1 版。

③ 广西政协文史资料研究委员会编《李宗仁回忆录》上册,1980 年编印,第 334—335 页。

④ 《孙中山全集》第 10 卷,中华书局,1986 年,第 532 页。

⑤ 《要闻·通令各机关只用中行币》,《广州民国日报》1924 年 8 月 29 日,第 6 版。

⑥ 转引自吴景平《宋子文评传》,福建人民出版社,1992 年,第 10 页。

宋子文坚持维护中央银行的信用,不滥发纸币,反对随意垫借军费。在他的努力之下,银行业务发展迅速,实力逐渐增强,至1925年11月,该行月周转总额已达8500万至1亿元,比同年1月增加25倍,即使与8月相比,也增加了8倍多;储蓄额比1月增加6倍多,比8月增加4倍多;各项收支额比1月增加10倍,比8月增加3倍多。次年8月1日,宋子文又宣布,对“流行市面为数甚巨,且价格坠落,几等于零”的广东中国银行钞券,按面值3折收回,并称还将对信用破灭的省立银行钞券进行清理。<sup>①</sup>这表明中央银行的实力已足以对广东金融进行维持和调剂。中央银行还陆续在省内各重要商邑地区设立分行、兑换所及经理处。这样,广州国民政府在其控制区域内就有了一个稳固、日益强大的金融中枢,这也为统一广东财政、整顿税项和增加收入,创造了必要的条件。但北伐战争开始后,军需浩繁,中央银行纸币的发行量激增3倍以上,库存准备金亦被大量调走,极大地动摇了该行的根基。

## 2. 设法维持纸币

民国初广东纸币滥发及低折状况严重,缺乏信用,整理纸币传议虽久,但尚无具体办法。1924年7月24日,大本营会议提出议案,决定设立整理纸币维持委员会,由广州总商会、银业公会、商团、九善堂、善团及教育会等代表,联合财政厅长共同组织。<sup>②</sup>

粤省频年用兵,年耗军费数千万,以致公私交困,罗掘俱穷。孙中山处此窘境,虽明知纸币政策为商民反对,不易推行,然舍此又无挽救计划,乃不得不一再尝试。当组织中央银行时,宣称输入外资,救济金融,专营国内生利事业,绝不涉政治范围,欲借此唤起民众的信赖。银行成立后,随即发行新币(简称中币),再三布告,声明此币可随时现兑,劝导商民安心行用。詎料粤商经历3次纸币损失,创深痛剧,犹未复原。故一闻纸币之声,即若谈虎色变,避之若浼,无论如何劝告,皆一致拒不收纳。又因兵士持币入市,勒迫行使,惹起纷争。<sup>③</sup>

中央银行成立之后,其发行的纸币最初只用于缴纳税捐,不能在市面上流通,但这一规定很快被打破,与此同时纸币也出现了滥发的现象,导致币值低落,引起商民恐慌。为了维持纸币信用,宋子文发布公函,称商民可以随时在兑换点以纸币兑现。<sup>④</sup>此做法对维持纸币的信用并未产生太大的作用,不但商民不愿使用纸币,甚至连部分政府机关使用银毫及银毫凭单也多于使用纸币。针对这种情况,宋子文不得不于1925年5月函请广东省财政厅帮助维持纸币,望其转饬所属经收人员,嗣后对于收入款项务必一律收受

① 《国民政府财政部收回广东中国银行券布告》,《广州民国日报》1926年8月2日,第5版。

② 《粤省整理纸币办法》,《银行周报》第8卷第30号,1924年8月5日,第28页。

③ 《银行界消息汇闻·广东中央银行推行纸币不易》,《银行月刊》第4卷第10号,1924年10月,第12页。

④ 《银行界消息汇闻·广东中央银行纸币之落价与维持》,《银行月刊》第5卷第1号,1925年1月,第4页。

央行货币,不再核收银毫及银号凭单。财政厅对此建议表示赞同,并要求各厘税收入机关遵照执行。<sup>①</sup>9月30日,广州国民政府令广东省政府速查明严禁低折或拒用中央银行纸币。次年2月,省财政厅发出训令,向各县摊派推行中纸。<sup>②</sup>

不过,此类措施效果仍然不佳,商民时时会去兑现,仍易发生挤兑,纸币信用不彰。这种情况除了不法商人谋取私利,还与北伐前夕中央银行纸币发行量过大有关,在北伐军费筹措困难的情况下,难免会发生此等事情。5月,与政府关系密切的广州总商会为提高纸币的信用公开造势,宣称央行纸币信用昭著,与现银无异,呼吁各商民一律照常交收纸币,不得歧视与抵折。<sup>③</sup>6月18日,广州国民政府为维持中央银行纸币信用发布告,称奸商扰乱金融,如再低折或拒用国币,即行查拿严办。并要求总商会转告各行商,“尽可到中央银行及兑换处随时兑现,勿受人愚,自取损失”<sup>④</sup>。

中币以毫洋为单位,初时尚能恪守现兑(将现银换银纸)而后发行的方针,故发出的纸币数量不是太多,市面乐于行使。其后因军需紧急,渐发渐多,已不顾现兑,发行总额竟达3500万元。至1927年底,准备金已荡然无存,被迫停兑。

虽然宋子文为维持货币信用而采取了一系列措施,但最终收效不彰。

## 二、南京国民政府初期

南京国民政府成立后,宋子文于1928年1月出任财政部长,继续施行统一财政、币制改革、预算制度、盐务稽核等举措,取得了一定的成功。抗战以前的10年时期,中央与地方财政关系是国民政府整合中央与地方关系中最重要的一环,通过艰苦努力,两者之间财政关系的整合基本取得成功。中央财政由割裂渐趋统一,地方财政由无序走向有序。宋子文主财时,工作中心是划分国地收支和实行中央财政的统一。他曾于1929、1936、1937年以及1938年广州沦陷前,多次赴粤整理财政金融,稳定广东经济,协调宁粤关系。

### (一)厘定南粤国地收支

南京国民政府成立后,根据孙中山中央地方均权的原则,着手制定相应的法规。1927年夏,财政部长古应芬提出《划分国家收入地方收入暂行标准案》。次年,财政部长

① 《银行界消息汇闻·广州中央银行请财厅维持纸币》,《银行月刊》第5卷第6号,1925年6月,第6页。

② 中国人民银行总行参事室编《中华民国货币史资料》第2辑,上海人民出版社,1991年,第29、30页。

③ 《银行周报》第10卷第20号,1926年6月1日,第15页。

④ 中国人民银行总行参事室编《中华民国货币史资料》第2辑,第31页。

宋子文召开全国财政会议,在会上,国地收支划分成为讨论的热点。广东省财政厅提交了《广东国地两税请予以整理期间从十七年度开始至少一年然后划分统一案》,要求中央同意广东暂缓实施国地税的划分。该提案的主要内容为:“按广东人民担负全国革命事业之供给为各省之冠,仅新旧债券额就达二万万元,十七年度广东预算中没有列支债项仍不敷一千万元,倘国地税划分后,广东惟靠岁入二千四百余万元之地方税以应付二万万元以上之债,不破产何待?另外就情理道义而言,想中央及各省对此案应有十二分之谅解。”但广东的提案几乎遭到所有代表的一致反对,大会提案审查小组认为,粤省因助成革命事业,担负接济,不惜巨大牺牲,其中困难情形自属实在,但划分国地收支案业经大会议决,各省同有艰困,因赞助中央统一计划,均一致赞成,事关统一大计,仍希望按照本会会议议决案一体划分。大会主席宋子文和财政部次长均发言,认为广东财政困难,中央自应帮助解决,但财政和财政制度则应确立而不能破坏。<sup>①</sup>

最后,大会形成统一方案,即《划分国家收入地方收入标准》和《划分国家支出地方支出标准》,对国家收入与地方收入范围作出规定。中央财政与地方财政收支划分后,又建立了中央与地方的补助制度,凡裁厘后收入骤减的省市财政,中央必须予以补助。自此,中央与地方的收支,才各有界线可寻。

## (二) 赴粤整理财政

全国财政会议结束后,1929年6月11日,宋子文抵穗,与陈铭枢、陈济棠等商讨统一财政问题。决定整理粤省财政,划分国省两税,将此前的国税公署改为财政部广东财政特派员公署,财政厅依旧办理省税,同时调整了地方各级财政机关。

广东财政特派员公署内设秘书、参议、咨议3室和3课,此外,还直辖海关监督署、盐运使公署、粤桂闽统税局、烟酒印花税局、禁烟局等5个税收机关。财政厅直属于省政府,管理全省库藏、公债、钱币、会计、政府专卖、整理土地及一切财政收支事项,并监督指挥所辖各机关及公共团体的财政。<sup>②</sup>

宋子文着手划分国省两税,按照全国财政会议文件,中央收入共14种,即关税、盐税、烟酒税、印花税、货物税、沿海渔业税、矿税、煤油税、交易税、国有产业收入、各项规费、所得税、遗产税、特种消费税等。地方收入共12种,即田赋、契税、牙税、当税、屠宰税、内地渔业税、船捐、房捐、地方产业收入、各项税费、营业税、宅地税等。不久又将沙田、筹饷(赌税)收入,一并列入省库。故国省税之划分,乃稍具雏形。<sup>③</sup> 按此收入标准,

<sup>①</sup> 张连红:《整合与互动:民国时期中央与地方财政关系研究》,南京师范大学出版社,1999年,第59—60页。

<sup>②</sup> 广东省政协文史资料研究委员会编《广东文史资料》(选辑)第29辑,广东人民出版社,1983年,第39—40页。

<sup>③</sup> 广东省政府秘书处编《广东年鉴》第8编《财政》第1章《财务行政》,1941年。

将地方党务、行政、财务、农工商、债务等9项定为省经费开支。中央所存留者，主要是军事、外交、内务、国务、司法等13项。根据此次整理之结果，在粤国税每年收入约在粤币2000万元以上，应一律汇解中央，关于国库项下之支出，由中央另行拨付。省税每年约得4000多万元。<sup>①</sup>

8月，广东省财政厅首次解缴国库税款（因前宋子文在粤时，令将广东厘费、禁烟费、糖类捐等由省库代收）。同月19日，广东省财政厅长范其务将上月省库代收之各款解往国库。<sup>②</sup>

第一次全国财政会议对国省财政的划分标准，比较偏重于省，省库支出骤减，从账面上看1930年广东财政赤字不但大为减少，甚至破天荒的时有盈余，这主要是因为之前岁出的最大项目——军费已划归中央财政管辖。但广东军费由本省财政特派员发给，所以军费开支虽然名义上已归中央负责，但实际上还是由自己负责，开支仍属自身开支，因此省财政赤字丝毫没有减少。这年12月，范其务致电财政部长宋子文云：本省每月军费开支须粤币430.3万元，而年来国税收入月均仅284.4万元，收支相差极大。同月25日，广东省主席陈铭枢致电宋子文亦称：粤财政特派员公署经财政部核定及电令应支付者，每月450.4万元，但是该署每月仅收到国税各机关解缴的款项260万元，不敷之数高达190万元。<sup>③</sup> 中央财政不足开支，国库只得频频向省库借支，这年借款占省库全部支出的40%，而广东省、市全部经费（包括党、民、财、教、建、司法等项）支出，还未达全部支出30%，偿还债款（包括偿还、拨还、库券等项）占全部支出的25%还要多。

虽然在理论与政策上划分了国地收支，但实行起来却步履维艰。自民初以降，由于各路军阀经常截留税收，使广东财政收入极不正常（财政收入受政局的影响大于受经济的影响，是粤省财政的一大特点）。当政者主张改革税制，但为筹款，不得不继续借助“筹饷”（赌税）、“禁烟”（鸦片税）、厘金等不良收入，直至1931年后，才逐渐建立起国家税、地方税的体系。

### （三）部署裁撤厘金

厘金包括通过税、落地税（地方政府对城镇集市贸易物品所征的捐税）及一些出产税，复杂异常。在广东，厘金按行商坐贾分为“行厘”与“坐厘”，税率极不一致，也不限于1%。“行厘”即设厘厂28所，其分所、分卡及分哨则遍布于沿海沿江。“坐厘”有台炮经费（清朝时为筑虎门炮台向商人征税，又称台炮捐）等。由商人承办厘金者，亦另设哨卡征税。

① 《宋子文整理粤财政》，《银行周报》第13卷第24号，1929年6月25日。

② 《要闻·范其务规划清理公债》，《广州民国日报》1929年8月20日，第4版。

③ 中国第二历史档案馆等编《国民政府财政金融税收档案史料（1927—1937）》，中国财政经济出版社，1997年，第959页。



在政府预决算书中,难得厘金收入之真相。民初官办时期,全年可征厘金 400 余万元。1921 年廖仲恺整理本省财政税收,将厘金改由商人承包,税额增为 600 余万元。<sup>①</sup> 1927 年 7 月 22 日,南京国民政府公布《裁撤国内通过税条例》,并布告从 9 月 1 日起,先在粤、桂、苏、浙、皖、闽等 6 省实行。<sup>②</sup> 但以后几年间,厘未裁却加征特种消费税以相“抵补”,引起商民反对。1930 年 10 月,行政院发布即将裁厘训令后,范其务、陈铭枢等分别致电财政部长宋子文,牒陈粤省财政奇困、收不敷支,恐难按期裁厘。<sup>③</sup> 据这年财政特派员呈报各省每年厘金收入约数,广东为 1410 万元,高居榜首。<sup>④</sup>

广东奉财政部令于 1931 年起裁厘,而后全省岁入不过 2576.5 万元,岁出却为 3688.2 万元,不敷达 1111.7 万元。若再禁赌,则不敷将达 2886.7 万元。故范其务晋京向宋子文面陈窘状,请示弥补办法。<sup>⑤</sup>

结果广东只将行厘各哨卡撤销,而对坐厘仍征收如故。此外,为了弥补政府税收损失,又搞裁厘加税,重订各行业税额,一般增加 1 至 4 倍,同时还新增了统税、营业税等项目。这样,人民的负担不但没有减轻,反而加重了。

#### (四)主持粤币改制

广东币制以“小洋”(又称毫洋)为本位,历来自成体系。1936 年两广事变解决后,南京国民政府将整理广东财政、统一币制,列为中央施政首要项目之一。

为统一全省币制发行事宜,财政部决定创设中央银行广州分行,改变原由省银行发行纸币漫无限制之弊病。在央行广州分行成立以前,省银行先行被接收。广东省银行将全部发行事务移交(财政部)发行准备管理委员会广东分会接管,于 8 月 22 日正式接收完毕。至于广东省银行及广州市立银行所发行的毫券,本系粤省所独有,并非中央法定货币,故财政部令厅属委办机关及承商公司,以后公文来往对于毫券禁称法币,以符名实。<sup>⑥</sup>

11 月中旬,全国经济委员会委员长、中国银行董事长宋子文应广东银行董事会(宋氏兼广东银行董事长)之电促,由上海南下香港,主持该行当月 23 日举行的复业典礼。据媒体报道,宋子文发表公开谈话,称要以“广东人之资金,发展广东人之工商业”。香港舆论认为:“宋氏之眼光,岂只关注香港一隅,”其“此行岂只为广东银行主持复业典礼哉?此后广东银行其关系于广东亦重矣!”尤其是宋子文还说:“广东是一个非常希望的地

① 谢永年:《裁厘声中之粤省厘金》,《广州民国日报》1928 年 10 月 30 日,第 2 版。

② 金鑫等主编《中华民国工商税收大事记》,中国财政经济出版社,1994 年,第 123 页。

③ 中国第二历史档案馆等编《国民政府财政金融税收档案史料(1927—1937 年)》,第 958 页。

④ 《国内经济事情》,《工商半月刊》第 2 卷第 18 号,1930 年 9 月 15 日。

⑤ 《国内经济事情》,《工商半月刊》第 3 卷第 4 号,1931 年 2 月 15 日。

⑥ 《金融日志》,《银行周报》第 20 卷第 35 号,1936 年 9 月 8 日。

方,将来发展起来,可以做中央政府的后方。”“一旦发生战事,不特军事要受经济支配,而一切问题皆须受其支配。”媒体评价道:此言“更堪注意!广东人宋子文,想在不久之将来,对于广东必有极伟大之贡献”。<sup>①</sup>

11月24日,宋子文乘车晋省,次日主持广东银行广州分行复业事宜,各界到者二三百人。宋氏继与余汉谋、黄慕松商讨广东经济财政问题。当晚约见省税收机关长官,垂询税收情形及计划会商整理财政各项问题。并定26日赴广州市商会,讨论大小洋比率问题(此为粤省币制改革的关键问题)。<sup>②</sup>

宋子文再度赴港公毕后,于11月30日晨乘轮船抵穗,下榻梅花村宋子良(时任广东省财政厅厅长)公馆。上午会见广东省军政长官,进一步研讨经济问题。下午分访经济界各领袖,交换金融及实业等方面意见。12月1日上午,参加中央银行广州分行开幕典礼。据报道,孔祥熙曾电告广东当局,谓宋氏此来,具有发展华南经济之决心,望乘机与宋进行切实商讨解决。孔并分电宋,请其尽量与粤省当局商讨改善及发展广东经济问题。<sup>③</sup>

1937年6月18日,宋子文奉国民政府及蒋介石之命赴穗考察经济。他与广东当局及银行各界负责人分别会商粤币改制(改以大洋为本位)问题,经体察粤省推行国币情形,认为此时统一币制时机已经成熟,亟应以国币收回毫券。决定遵照中央确定之原则,定出统一广东币制改革办法,由财政部公布施行。<sup>④</sup>

6月20日,宋子文在中央银行接见中央社记者,对财政部公布统一币制问题发表谈话。谓:“我国货币向称繁复,自废两改元,迄实施法币以后,各地货币已趋统一。”惟粤省习惯,向用毫洋,虽于1935年11月随中央同时改制,“惟为行使毫券未能归于一致。且当时以政局未臻统一,粤币对国币之比价,涨落无定,民众对于货币不安定之苦,盖已备尝。”上年7月“政局统一,中央整理粤政,首先注重整理币制。而整理步骤,自应先将原用货币之价值,使之安定,俟有成效,再进而改用国币,俾归统一。”故财政部特于该年8月厘定两项办法,“施行以来,币值尚能安定不变,粤省经济状况,日见活跃。足以证明初步已告成功。现在已达到相当期间,实有进行第二步骤,改用国币之必要。蒋委员长对此问题,关念至切,与关系当局及经济专家缜密研讨,爰决定积极实行统一货币方案”。“查粤币与国币市价常在一五左右,维持达九阅月。在此过程中,物价颇为安定,但以受政局统一以前物价暴涨之影响,虽在安定之中,较之他地仍觉略高。兼之世界及全国物价,亦在上涨之中,此时特将粤币确定比率,藉使物价略为平衡。粤为缺米省份,向系仰

① 社论:《宋子文南来关系广东之经济复兴》,《香港工商日报》1936年11月21日,第2张第1版。

② 《粤省要闻》,《香港工商日报》1936年11月26日,第2张第3版。

③ 《粤省要闻》,《香港工商日报》1936年12月1日,第2张第3版。

④ 《改革粤省币制令》,《中行月刊》第15卷第1期,1937年7月,第70页。

给于外洋,及他省接济。似此于民食方面,亦较有利,人民负担藉以减轻。然若币值过昂,又恐阻碍经济之发展。今比率定为照加四四,权衡实为平允。此后粤省币制,即一律以国币为本位。兹全国货币统一,可不因粤畸形之沿袭致生歧异。金融组织将愈见健全,商市流通,亦愈趋稳定矣。”<sup>①</sup>

6月21日,国民政府财政部颁发《改革粤省币制令》,规定:(1)自1938年元旦起,所有粤省公私款项,及一切买卖交易之收付,与各项契约之订立,均应以国币为本位,如再以毫券收付,或订立协定者,在法律上为无效。(2)广东省银行、广州市立银行发行毫券,截至本年6月19日止,共计33784万元。自6月21日起,以一四四为法定比率折合国币,即毫券1.44元折合国币1元。在本年底以前,按比率照常行使,但以国币照法定比率交付者,不得拒收,违者严惩。(3)广东省银行、广州市立银行所发毫券,即日起,由中央、中国、交通三银行,及广东省银行按照法定比率,负责以国币陆续兑回销毁。(4)发行准备管理委员会广东分会,对于尚未收回毫券,应随时保持原有比例之现金准备。<sup>②</sup>

除货币改革之外,宋子文还与银行界订立绅士协定,“各行相约所收粤省存款,专投资于粤省,保持低利开发粤省建设与实业,希望中央储备银行成立后,各处利率一致减低,现在绝不将粤省利率提高,将来由省府之重大建设及实业借款如黄埔第二期建设借款等,或不免请各银行一致参加”<sup>③</sup>。这些讯息让不少银行看到了在广东发展实业的机会,使其纷纷赴粤进行实业调查。

币制改革,从货币发展的观点来看,以信用货币代替地方滥发纸币,具有历史进步意义。它不仅简化了币制,推动了全国币制的统一,扩大了货币流通范围,谋得省际贸易之裕如,而且也有利于国家社会经济的稳定,尤其是当这种改革完成于抗战前夕,还具有重要的政治意义。

#### (五)加强粤海稽私

民国以降,广东沿海走私问题愈益严重,成为海关面临的严重问题。南京国民政府统治时期,缉私事务已成为海关“第一要政”,故缉私机关亦得到重视。除盐务局设有盐警队,禁烟局设有侦缉,沙田局设有护沙队等武装力量外,还设有专门缉私的机构,如广东全省水陆缉私总处、税警总团等。宋子文任财政部长时,整顿海关,扩充缉私舰队,其中华南舰队总部设在香港九龙关,拥有占全国半数的舰艇,实力最为雄厚。<sup>④</sup>但30年代前期,广东走私活动并未稍减,特别是日本浪人十分猖獗。

① 《中央改革粤省币制》,《银行周报》第21卷第24号,1937年6月22日,第8—9页。

② 《重要经济法令·改革粤省币制令》,《中行月刊》第15卷第1期,1937年7月,第69页。

③ 王丽:《走向“统一”的广东省货币金融》,《暨南学报》2014年第10期,第147—148页。

④ 广州市政协文史资料研究委员会编《广州文史》第46辑,广东人民出版社,1994年,第92页。

### (六)赴粤稳定金融

抗战爆发伊始,日本尚未直接进攻广东,省港成为全国对外联系之孔道,具有极其重要的战略地位。

1938年5月24日,南京国民政府经济委员会常委宋子文由武汉抵穗,与余汉谋、吴铁城、曾养甫等政要商谈稳定广东金融办法。<sup>①</sup>经与银行界、经济界人士会商后,决定4项官商合作稳定金融办法,并由华南米业公司紧急调运粮食,稳定战时广州经济。

## 三、战后主政广东时期

抗战结束后不久,国民党统治形势日趋恶化。1947年9月,宋子文被委任广东省政府主席,当时各界尤其是工商界尤表欢迎与期盼,认为“当前我国地方政治之困难及失败,乃在财政上之失败,以一位专长于经济财政人士,处理广东政务,更有值得乐观之处”<sup>②</sup>。宋子文积极整理财政金融,增辟税源,加强缉私。重视利用外援和华侨资本,发展实业,并改善了基层政权的财务状况。但其无力回天,于1949年1月黯然去职,结束了其政治生涯。

### (一)主要财政政策及其措施

#### 1.利用外资和侨资,加强与资源委员会合作

发展经济需要资金,但广东财政入不敷出。因此,宋子文注重利用外资和侨资,并寻求国民政府资源委员会合作,以弥补经济建设资金的不足。

宋子文素与美国实业界关系密切,主粤之初,即与美商煤油大王之孙洛克菲氏商谈对华南投资事宜。1947年10月19日,美使馆参赞基尔柏德到粤,与宋商定“广东开发及救济计划”。此外,美商潘宜公司也和宋进行了多次会商。<sup>③</sup>

侨汇堪称粤省经济命脉和国家平衡国际收支之资源,宋子文谓今后施政方针,将侧重整理侨汇,发展实业。将利用巨额之侨汇,发展本省实业。<sup>④</sup>同年12月,他希望省内外实业家以及侨胞,前来投资经营各项工商事业,政府将予以充分保障和援助。<sup>⑤</sup>广东

① 广州市文史研究馆编《广州百年大事记》,广东人民出版社,1984年,第495页。

② 《宋子文主粤政,工商界表好感》,《经济建设》第5期,1947年10月16日,第22页。

③ 高澜:《华南面临“九一八”前夜》,《光明报》1948年4月1日,第10页。

④ 《宋子文正式视事》,《申报》1947年10月3日,第1版。

⑤ 宋子文:《广东省参议会第一届第三次大会作的施政报告》(1947年12月2日),《粤侨导报》第17、18期合刊,1947年12月,第10页。

省银行亦积极推设国外行处,“争取侨汇,不遗余力”<sup>①</sup>。

宋子文利用人脉关系,积极谋划通过与国民政府资源委员会合作,以带动发展省营事业。他邀请经济、技术、财政等专家访粤,洽谈各项措施。<sup>②</sup>

1948年10月宋子文担任省政府主席一周年时,他谈到粤省建设的成绩,不无得意,谓目前省营事业的收入已较一年前增加2倍,实业如堤围工程、增加警保力量、潯江水利建设、南岭铁路支线的兴建、黄埔港等巨大事业需用款项,均系省方筹措。并表示今后将加紧建设,以底于成。并许诺以后财政支出好转,第一步将增加公务人员的待遇。<sup>③</sup>

## 2. 增辟税源,应对县市政费支出

由于各县市局法定收入不敷政费支出,宋子文遂采取多项措施以增辟税源。1948年2月,根据财政部颁《县市开辟特别课税办法》,拟具《广东省各县市局开辟特别税课实施标准》。<sup>④</sup>

同年,订定《广东省自卫特捐施行细则》,除规定向法人及自然人征收外,并调整屠宰税、营业税、契税、特产税及地价税、土地增值税的税率,作为自卫经费之需,另立特别预算,不列入县市总预算范围。<sup>⑤</sup>

为清除各县(市局)屠宰税积弊,广东省财政厅制定标征屠宰税办法。在推行过程中,不断改善标征办法。到1948年底,计有73个县已实施标征屠宰税办法。<sup>⑥</sup>

## 3. 整理税捐,调整征收率

营业税、土地税及契税为地方财政的三大主要来源。为增加收入,自1948年1月起,实施营业税修正税率,按课征标准:以营业收入额者征收3%,以营业收益额者征收6%,以营业资本额者征收4%。广东省财政厅还将营业税起征点核定为:以营业收入额为课征标准者,每月最低不得少于法币600万元,以营业收益额为课征标准者,每月最低不得少于200万元。同时改变商人纳税旧习,实行按月清收,期无延欠。<sup>⑦</sup>为顺利开征行商营业税,财政厅先后订定各县市查征住商及行商营业税应行注意事项,并划一规定住商运货外销报税办法,通飭各县市稽征机关依照办理,以利征纳。<sup>⑧</sup>

因金融波动及币制改革,为增加税收,各种税捐征率征额均经参照物价指数,并体察

① 广东省政府秘书处编印:《广东省政府施政报告》(1948.5),《广东省银行工作报告书》,第3页。

② 《粤省工业计划三年有成,翁文灏氏南来策划》,《金报》第38期,1948年1月13日,第5页。

③ 《宋子文主粤一年谈感想》,《申报》1948年10月6日,第5版。

④ 广东省档案馆编《民国时期广东省政府档案史料选编》(10),1988年编印,第67页。

⑤ 广东省政府秘书处编《广东省政府施政报告》(1948.12),《财政》,第11页。

⑥ 广东省政府秘书处编《广东省政府施政报告》(1948.12),《财政》,第8页。

⑦ 广东省政府秘书处编《广东省政府施政报告》(1948.5),《财政》,第17页。

⑧ 广东省政府秘书处编《广东省政府施政报告》(1948.12),《财政》,第6页。

实际情形,在规定标准内予以调整。

各县市税捐应征数额,按月提高,由广东省财政厅斟酌各地商业情形及物价指数,按期核定比额,如营业税第二季较首季增加5倍,县税捐第二期比额为第一期的3倍,并定颁工作竞赛办法,经常督饬报告征解数字,与比额对照,以定奖惩,提高稽征效率。<sup>①</sup>

#### 4. 督征清欠,整饬税务

1947年,广东省财政厅派员督征营业税,“收效尚宏”。次年5月,择定税源旺盛之南海等16县市,划分6区,派员前往全面督征,限期清收欠税,并调查当地经济情形及商场状况,以为核税根据。同时注重采纳舆情,周咨博访,将征询所得详为呈报,以资参酌改善。<sup>②</sup>

依照国民政府财政部所颁发的各县市税捐稽征处长征收各项税捐考核办法,规定按年执行考核,对于不设税捐处之县,亦准以该县长为考核对象。加强对各县税务人员操守的查察,如有贪污不法或怠弛职务者,除依法予以行政处分外,其涉及刑事范围者,并扣送当地法院惩治,以期整肃税风。计半年内经办税吏被控案件47宗,其中查明舞弊属实经予以撤职移送法院者有14人。<sup>③</sup>

为减少开支,在各地缩编稽征机构。各市县凡已标征屠宰税地区,如无其他税收,其原有分处经饬由县处斟酌实际情形,予以合并。分别裁撤了地方贫瘠而税捐经征费用较多的吴川、临高、和平、连平、翁源、花县等32个县的税捐稽征处,其原有业务由县政府设股兼办。<sup>④</sup>为紧缩开支,1948年11月,裁撤了35个专设代库和17个代库办事处。<sup>⑤</sup>

#### 5. 改善各县财政状况

广东省内各县财政收入不均,相差悬殊。以1948年各县地方预算为例,其岁入岁出总额共为法币8339亿元,各县收入总额在100亿以上的有13个县市,在100亿以下的有72个县市,故大部分财力不充裕。中山县数额最大,超过500亿元,白沙县的财力最差,总额仅5亿余元。<sup>⑥</sup>

为改善县市财政状况,一方面简化手续,重新修订各县市局动支预备金及临时费办法,力求人力物力的节省。另一方面,提增贫瘠县份补助款,除乐东、保亭、白沙、连南县全部支出由省在协助款项下拨支外,还对平远、封川、仁化等24县局进行酌量补助。因物价飞涨,从1948年7月起,照上半年各月份补助数额一律增至10倍,同时督促各富庶

① 广东省政府秘书处编《广东省政府施政报告》(1948.5),《财政》,第20页。

② 广东省政府秘书处编《广东省政府施政报告》(1948.5),《财政》,第20页。

③ 广东省政府秘书处编《广东省政府施政报告》(1948.5),《财政》,第21页。

④ 广东省政府秘书处编《广东省政府施政报告》(1948.12),《财政》,第11页。

⑤ 广东省政府秘书处编《广东省政府施政报告》(1948.12),《财政》,第13页。

⑥ 毛松年:《本省县市地方预算问题》,《法商学院院刊》第17期,1948年4月25日,第1页。

县份迅速提解协助款,以应支需。<sup>①</sup>

#### 6. 推设县市银行体系

到1948年5月,全省共成立县市银行18家,已领执照者有高要、合浦等11个县市,尚在办理登记手续中的有东莞、梅县等七县,已成立筹备会的有潮阳等33个县市。为继续推设及促使各县市银行业务普遍发展,省政府拟具该年度监理县市银行业务及推设工作计划,对已成立的县市银行严密监督其业务,并指定财力较丰裕之县份,在当年内筹设完成,已成立筹备会者督饬赶速募股提前开业。<sup>②</sup>

#### (二) 币制改革的应对

1948年初,物价狂涨,法币迅速贬值,不仅国库开支难以控制,农工商各业亦陷于停顿不安之状态。

稳定物价至为关键,而首先要做的就是稳定币值。对此,宋子文表示:要稳定币值,严厉取缔外币、黄金交易,如有违犯,没收充公。<sup>③</sup>为挽救财政经济的崩溃,国民政府于8月19日颁布了《财政经济紧急处分令》和《金圆券发行办法》等法令。主要内容包括:发行20亿元金圆券作为本币,以法币300万元折合金圆券1元的比价收兑法币;限期收兑民间所有黄金、白银及外币,逾期任何人不得持有,不在限期内兑换或存储者,一律没收;限期登记管理国人存放国外的外汇资产,违者予以制裁。<sup>④</sup>

币制改革后,国民政府行政院院长翁文灏致电宋子文,谓财政经济紧急令之执行,关系至要,广州为重要地区,希望切实改革方案,以期得巩固币信,稳定物价。<sup>⑤</sup>随后,宋子文被中央任命为广州区督导员,他认为币制改革“关系国家民族前途,只许成功,不许失败,故需劝告各行业本牺牲精神,克服一切困难”<sup>⑥</sup>。

为防止港币作祟,广东当局于8月下旬采取措施,严厉制裁境内之港币买卖,情节重大者将按律处以徒刑。并清查穗市各银行钱庄,取缔黑市汇兑。<sup>⑦</sup>

接着拟定具体办法,如严厉限制物资外逃、调剂各地物资、加强管制粮食、严加取缔奸商、检查商店、提前配售日用品、买卖外币决处重刑、商号非经核准不得停业。随着各项政策、措施的出台,市面“混乱状态,顷已略见平靖”<sup>⑧</sup>。

① 广东省政府秘书处编《广东省政府施政报告》(1948.12),《财政》,第4—5页。

② 广东省政府秘书处编《广东省政府施政报告》(1948.5),《财政》,第25页。

③ 《宋子文离桂返穗》,《申报》1948年3月15日,第1版。

④ 吴冈编《旧中国通货膨胀史料》,上海人民出版社,1958年,第100—102页。

⑤ 李学通:《翁文灏年谱》,山东教育出版社,2005年,第341页。

⑥ 《穗市商会维护新币,宋子文命取缔资金逃避》,《申报》1948年8月25日,第1版。

⑦ 《防止港币在华南作祟,粤决定金融措施》,《申报》1948年8月23日,第2版。

⑧ 《穗物价涨风渐平》,《申报》1948年10月17日,第2版。

在币制改革之初,省内各地反映基本良好,民众亦对金圆券抱有信心。据广东省财政厅《实施经济政策调查表》反馈,连县、兴宁、惠来、化县、新会、开建等县市场,“交易情绪良好”“民众信仰新币(按指金圆券)甚坚”“无发觉有黑市交易情形”。<sup>①</sup>

但10月以后,广东金融市场又呈混乱现象,金圆券贬值之快较法币更甚。随着游资滚滚南流,刺激市场物价,各地又普遍掀起涨风,其中尤以外汇有关物品为最。<sup>②</sup> 11月11日,国民政府行政院召开临时会议,通过《修正金圆券发行办法》。内容主要是:(1)对外汇率改为金圆券20元折合美元1元。(2)规定人民得以金圆券存入中央银行,于期满1年后,得按存款日汇率,折提黄金或银币。(3)同时修正《人民所有金银外币处理办法》,准许人民持有黄金、外币和银币,但除银币外禁止买卖流通。至此,币制改革宣告失败。<sup>③</sup>

12月17日,行政院颁布《金圆券存款兑现办法》,规定每成年人得凭身份证,于每3个月存兑黄金1市两。宋子文即日致电财政部长徐堪,谓广州毗邻港澳,极易走私,若执行该办法,兑售黄金必全数走私至香港,有失承兑原意。因“华南环境特殊,拟请将黄金兑现新办法暂缓在穗实施,以免资金外流”<sup>④</sup>。

### (三)在粤海稽私

战后广东走私之风仍炽。1946年底,粤海关重新组成华南缉私舰队,拥有43艘舰艇,实力仍居全国之首。其总部仍设九龙,有力地打击了海上走私活动。<sup>⑤</sup> 因香港成为私枭的大本营,中英双方曾签订联合缉私协定<sup>⑥</sup>,以共同对付走私狂潮。1947年,成立游缉总队,约有1个师的兵力,由广东盐务局调用,实由宋子文控制。<sup>⑦</sup>

虽然广东缉私机构拥有庞大的武装和组织,并严密设置缉私网,也曾相当程度地打击了私枭的气焰。但由于管理不善,用人不当,以致某些缉私人员贪污腐化,执法犯法,竟使缉私机构变成走私机构。还有的缉私部门滥设交通检查站,利用职权,敲诈勒索行旅,或变卖所查私货以牟非利,等等,病商扰民,莫此为甚!

### (四)财政政策的实效

宋子文雄心勃勃,投资建设项目多,利用各种渠道筹集资金,取得了一定成效。有谓

① 《连县县政府“电缴实施新经济政策调查表一份请察核由”》等6份电文,广东省档案馆藏财政厅档案,4-1-214。

② 《游资滚滚南流,广州重起涨风》,《申报》1948年12月4日,第2版。

③ 李学通:《翁文灏年谱》,第348页。

④ 中国人民银行总行参事室编《中华民国货币史资料》第2辑,第766页。

⑤ 广州市政协文史资料研究委员会编《广州文史》第46辑,第97页。

⑥ 《香港工商业的演变》,《香港商业年鉴》,香港新闻社,1949年。

⑦ 李庆新:《民国时期广东盐业发展概况》,《广东史志》1991年2期。



粤省建设“用过的资金,为数之大,尤非过去各年所能望其项背”。广东省财政厅长胡善恒称:1948年“举办各项生产事业所需之费,亦系由宋主席多方设法筹垫,而未增重省库负担”<sup>①</sup>。

然而,为了绥靖“剿匪”而扩编保警团队,支出较以往更加增多,而实际收入却因物价升涨而减少,故广东财政并未摆脱依赖中央的状况。省有之收入,“不足应付实际支需,所有公教人员生活补助费,仍须赖中央补助”<sup>②</sup>。以1948年上半年省库收支为例,合计收入1 162 468 885(单位为法币千元),其中中央补助收入1 006 864 327元(占87%)。<sup>③</sup>由于“政费罗掘俱穷”,一般机关事业经费拮据,广东省政府被迫裁员15%;公教人员待遇低微,实际支薪被打8折。<sup>④</sup>正如省会计处处长毛松年所讲,保甲长向乡镇公所讨经费,乡镇公所向县政府讨经费,县政府向省政府请求补助,而省政府的大部分经费须由中央补助。这样级级向上要钱,层层仰赖,实在不是财政上应走的途径。<sup>⑤</sup>

宋子文的财政神话终告破灭,并于1949年1月卸任广东省主席,从此告别政坛。

作者简介:

张晓辉,暨南大学历史系教授,博士生导师。

① 《1948年广东经济的总结》,《经济建设》第4卷第1期,1949年1月,第7页。

② 木艮:《宋子文治粤一年》,《观察》第5卷第10期,1948年10月13日,第11页。

③ 《1948年广东经济的总结》,《经济建设》第4卷第1期,1949年1月,第6页。

④ 木艮:《宋子文治粤一年》,《观察》第5卷第10期,1948年10月13日,第11页。

⑤ 毛松年:《本省县市地方预算问题》,《法商学院院刊》第17期,1948年4月25日,第3页。