

# 从中央与地方财政关系 看国民政府时期的地方公债

潘 国 旗

摘 要：鉴于北京政府时期混乱的国地财政体制导致地方公债的滥发，南京国民政府建立后致力于国地收支标准的划分，相应的地方公债制度也逐渐由粗疏趋于完善。1927—1941 年期间各省发行的约 80874 万元公债，有部分投入经济建设和公共事业，大多数则用于弥补财政收支不敷。由于本期内战乱不断、财源有限，中央与地方同处财政收支严重失衡的困境，表面上日趋完备的国地收支划分章制实际上未能完全施行，财权的实际划分皆依中央与地方的实力而定，这种博弈在地方公债的发行、中央对省债的整理与接收等方面都清晰可见。第三次全国财政会议决议取消省级财政和地方发债权，标志着高度集权财政体制的确立，双方的斗争暂告结束。

关键词：国民政府时期 地方公债 国地收支划分

近代中国的地方公债<sup>①</sup>产生于中央集权日渐式微的晚清时期，泛滥于政治分裂的北京政府时期，在南京国民政府统治前期发展到最高峰，对当时的社会经济影响至深。<sup>②</sup> 但目前的研究现状与其在近现代史上的重要地位并不相称。有关近代地方公债的研究，最早见诸于梁启超在 1910 年发表的《论直隶湖北安徽之地方公债》。<sup>③</sup> 该文比较系统地探讨了清末举办的国内地方公债，并把这三省的地方公债命名为“袁世凯式公债”。贾士毅的《民国财政史》<sup>④</sup> 和《民国续财政史》<sup>⑤</sup> 专门辑录了部分地方公债的资料；南京国民政府财政部财政年鉴编纂处编的《财政年鉴》、

① 本文主要研究狭义的地方公债，即地方政府公开发行的公债券和库券。在研究必要时也涉及普通债务和地方外债。另外，近代中国的地方公债，主要由各省（特别市）政府发行，县（市）极少发行公债，暂且不论。

② 千家驹在《旧中国公债史资料（1894—1949 年）》（北京：中华书局，1984 年）编辑“例言”中称：该书以旧中国中央政府发行的公债为限，“至于地方军阀政府发行的省债，因数额不多，影响不大”。此说恐与史实不符。

③ 梁启超：《论直隶湖北安徽之地方公债》，《饮冰室合集》第 3 册（文集 20—26），北京：中华书局，1989 年，第 93—106 页。

④ 贾士毅编著：《民国财政史》，上海：商务印书馆，1917 年。

⑤ 贾士毅编著：《民国续财政史》，上海：商务印书馆，1932—1934 年。

《财政年鉴续编》<sup>①</sup> 列有“各省市地方公债”的专章，均具有重要的参考价值。至于专门研究近代中国地方公债的著作和资料，有《各省地方公债考略》，其简述了自1905年至1922年各省地方公债的发行情况。<sup>②</sup> 凌文渊编的《省债》辑入16省区积欠内外债款额及签订条件等资料。<sup>③</sup> 值得一提的是，万必轩的《地方公债》详细记录了各省市发行的公债数量、用途、利率、时人对地方公债滥发的思考以及中央整理地方公债之经过。<sup>④</sup> 而民国时期区域性的地方公债资料，因涉及众多省（市），兹不一一列举。20世纪90年代以来，随着我国地方债务问题日益凸显，学界对地方公债史的研究有所加强。张晓辉对近代广东的地方公债进行了较系统的梳理。<sup>⑤</sup> 李爱丽则结合新的海关史料，重点分析了清末广东省的两次公债，认为广东省1894年的息借商款和1905年广东公债发行的整体设计较为合理。<sup>⑥</sup> 刘志英通过与近代中央公债的比较，指出近代上海的地方公债更符合近代公债的规范运作。<sup>⑦</sup> 潘国旗等重点对江浙沪和皖川闽粤等省的近代地方公债进行个案研究，并结合各自区域的特点详细分析了公债对地方经济的影响。<sup>⑧</sup> 刘晓泉则对南京临时政府时期发行的地方公债和国民政府的地方公债管理政策进行了较深入的分析。<sup>⑨</sup> 此外，还有数位研究生以中国近代地方公债作为研究对象撰写硕士学位论文，加深了该领域的研究。虽然近年来的地方公债史研究有明显的进步，但与中央公债史的研究尚不能同日而语。地方公债史料的整理尚未起步，给研究工作带来极大困难。目前的研究成果，大多囿于地域性的就债论债，鲜有整体性观照。笔者不揣浅陋，从中央与地方财政的矛盾与变动这一视角切入，<sup>⑩</sup> 对南京国民政府时期的地方公债进行讨论，<sup>⑪</sup> 以求教于方家。

## 一、近代国地收支划分与地方公债的肇始

清末以前中国向无地方财政之名。与历朝财政一样，清初建立了高度中央集权的财政专权

- 
- ① 财政部财政年鉴编纂处编：《财政年鉴》，上海：商务印书馆，1935年；《财政年鉴续编》，财政部财政年鉴编纂处发行，1945年。
- ② 参见徐沧水编纂：《内国公债史》附录，上海：商务印书馆，1923年。
- ③ 凌文渊编：《省债》，北平：银行月刊社，1928年。
- ④ 万必轩：《地方公债》，上海：大东书局，1948年。
- ⑤ 张晓辉：《广东近代地方公债史研究（1912—1936年）》，《暨南学报》1992年第2期。
- ⑥ 李爱丽：《从粤海关档案看清末广东省两次公债发行》，《近代史研究》2007年第3期。
- ⑦ 刘志英：《近代上海的地方公债》，《财经论丛》2005年第4期。
- ⑧ 潘国旗：《近代中国地方公债研究——以江浙沪为例》，杭州：浙江大学出版社，2009年；潘国旗等：《近代中国地方公债研究——以皖川闽粤为中心的考察》，北京：经济科学出版社，2014年。
- ⑨ 刘晓泉：《南京临时政府时期地方公债发行探讨》，《江西财经大学学报》2012年第2期；《国民政府地方公债管理政策述评》，《江西财经大学学报》2014年第1期。
- ⑩ 关于近代中央与地方（又称国地）财政关系的研究，最具代表性的成果是杜恂诚的《民国时期的中央与地方财政划分》（《中国社会科学》1998年第3期）。该文系统考察了民国时期中央与地方财政划分体制的形成、演变过程及这一体制运作的实际情况。另有张连红的《南京国民政府时期中央与地方财政收支结构的划分与实施》（《江海学刊》1999年第6期）和《整合与互动：民国时期中央与地方财政关系研究（1927—1937）》（南京：南京师范大学出版社，1999年）、朱红琼的《中央与地方财政关系及其变迁史》（北京：经济科学出版社，2008年）等论著，兹不一一详论。
- ⑪ 近代中国战乱频繁、政局不稳，地方公债资料散佚于各省，搜集不易，民国时期就有学者感叹统计的困难，如王宗培、何廉、李锐等。比较而言，国民政府时期的地方公债资料相对集中，故本文选择这一时段为重点研究对象，但在必要时兼及其他时段。

制度、解款协款制度和奏销制度。鸦片战争爆发后,这一高度集权的专制财政体系逐渐趋于瓦解。甲午战争和“庚子之役”战败后,巨额赔款更使清政府陷入财政危机的深渊。为偿付巨额赔款和外债,清政府从1896年开始向各省摊派。每年数千万两摊派,<sup>①</sup>使各省本来极度困难的财政雪上加霜。在中央和各省同陷财政危机的严峻形势面前,清政府试图通过对全国财政收支进行清理、改革财政管理制度来达到重新加强中央权威的目标。为此,清末开始了分税制财政体制的初议。1908年(光绪三十四年),清政府派员考察西方财政制度后,正式提出划分国家与地方财政问题。然至辛亥革命爆发,清政府也未能确定国家税和地方税的划分方案,更谈不上试行。然而,随着中央集权财政体制的瓦解,晚清的地方财政事实上已经形成。各省以筹措赔款、“勇饷”和筹办“新政”为由,自立收支科目,新增了许多杂税杂捐,不足之余,乃以举借外债、内债为挹注。1905年,袁世凯在直隶首先举办地方公债,此后湖北、安徽、湖南等省纷纷援例举办,近代中国的地方公债由此肇始。

民国建立之初,由于大小军阀各霸一方,连年混战,这一时期的财政较之晚清更加混乱和不统一。加上不平等条约的束缚未能解除,中国重要税收权依然掌握在帝国主义列强手中。外债及赔款负担的加重,使得北京政府财政陷于困境。袁世凯为巩固政权,采取财政集权的方针,力图将重要财源重新控制在中央手中。北京政府财政部面对当时的财政困难,自民国初年,即已在内部酝酿国地税的划分问题,并把划清国家收支与地方收支作为解决财政危机的重要方策。而地方政府则打着共和的旗号希望实现地方自治,以维护自身利益。因而,在清末开始议行的国地收支划分,被北京政府重新提上议事日程。为此,北京政府于1912年冬和1913年冬,先后拟定《国家地方政费标准》、《划分国家税地方税法(草案)》(1914年曾加以修正,为行文方便,以上两案统称“民初案”)。按照“民初案”的规定,所有重要税源(如田赋、盐税、关税、统捐、厘金等17种税收)都划归中央收入,重要的政务也由中央办理,而地方则以省为对象,仅划给一些收入规模较小的零星税源(如田赋附加税、商税、牲畜税、粮米捐、杂货捐等)。与此相应,在各省设立国税厅,直隶北京政府财政部,负责征收并管理国家税,办理属于国家的经费支出;地方则在省长公署下设立财政司,办理地方的财政收支。“民初案”仅实行一年有余,由于许多实际问题无法解决,北京政府财政部即于1914年6月将国家税、地方税名目取消(地方应支各款亦改归国家统一支配),恢复清朝解款办法,分省认定解款数额,责成各省按期上解中央。但此后地方政府截留应上解中央款项的现象时有发生,至1922年后已无实解数,全部被地方截留自用。总之,北京政府时期中央与地方财政分权的改革虽屡有筹议,终因政局不稳而无法切实推行。但地方财政则在此时期正式确立,其收支在民初尚能相符。其后,因战事频繁、军费骤增,各省亏空日甚,各地方政府为筹款而无所不用其极,除截留国税外,纷纷加征附捐、增设杂税,尤不免滥行募借内外债以资挹注。仅以地方公(内)债为例,据不完全统计,从1911年至1926年,江浙皖川赣闽粤等17省、特别市<sup>②</sup>共举借公债、库券80余次,发行额折合银元达14215万余元。<sup>③</sup>就借款

① 清末各省每年摊解借、赔款总数约4699万两,各省分摊额从几万到几百万两不等。(参见汪敬虞主编:《中国近代经济史(1895—1927)》中册,北京:人民出版社,2000年,第1319—1321页)

② 1921年7月北京政府公布《市自治章程》,将市分为特别市与普通市两种,北京等市被列为特别市。由于特别市的地位比普通市高,与省并列,故此处将北京、上海两特别市公债计入。

③ 根据贾士毅编著《民国续财政史》(七)(上海:商务印书馆,1934年)第186—191页和万必轩《地方公债》第13—70页等资料统计。

的用途而言,绝大部分都是为筹措军政费用而发行的,仅有13次用于救灾、调剂金融和兴修水利等地方建设事业,约占总次数的16%。<sup>①</sup>正所谓“二十余年间,所举地方债款……实寄于军费及行政费负担之过巨而不关于地方事业之发展,良可慨也”。<sup>②</sup>

1927年南京国民政府成立初期,地方政府截留、扣用中央税收的情况并未显著改善。宋子文向国民党第二届中央执行委员会第五次全体会议所提“统一财政建议案”中明确讲到,至1928年1月,仅有三省财政受中央支配,“中央税收所恃者,计江、浙、皖三者,皖省尚无款可解”,<sup>③</sup>中央无固定和稳妥财源可言,收入中有四分之一要依赖发行债券和借款,全国财政实际上未能统一。因此,收回地方财权、建立统一的财政体制、调整中央与地方在财政上的分配成为南京国民政府最重要和紧迫的任务。

1927年夏,南京国民政府财政部长古应芬提出《划分国家收入地方收入暂行标准案》和《划分国家支出地方支出暂行标准案》,先后在苏、浙、皖等省实行。1928年宋子文任财政部长后,召集第一次全国财政会议,将上述两案提交会议讨论,经会议修正通过,删除“暂行”二字(以下简称“修正案”),由南京国民政府公布施行。“修正案”与原案相比,无大的变更,具体规定了国家和地方两级财政收支体制的详细内容:盐税、海关税及内地税、常关税、厘金及一切类似厘金之通过税、烟酒税、煤油税等16项税收和收入列为国家财政收入;田赋、契税、牙税、当税等12项税收和收入列为地方财政收入;<sup>④</sup>中央党务费、中央立法费、中央监察费、政府及所属机关行政费、海陆军及航空费、中央内外各债偿还费等21项列为国家支出;地方党务费、地方立法费、地方行政费、公安费、地方教育费、地方财务费、地方债款偿还费等13项列为地方财政支出。<sup>⑤</sup>

1928年的“修正案”与“民初案”相比,最大的进步是把向为国家(中央)收入之田赋、契税、牙税,改为地方税源,而长期以来被地方截留之盐税,则归为中央税,这在一定程度上缓和了中央与地方的矛盾,“地方财政之规模,因以具备”。<sup>⑥</sup>然“修正案”中的所谓“地方”主要指省级政府而言,<sup>⑦</sup>关于省县(市)财政如何划分,并未作出明确规定,导致省级财政控制了全部地方税源,县(市)无独立经费来源,只得另筹经费应付开支,苛捐杂税因之屡禁不绝。孔祥熙接替宋子文任财政部长后,于1934年召开了第二次全国财政会议,开始注重省县(市)税费之划分,讨论并通过了《财政收支系统法》,于1935年8月由南京国民政府财政部(以下简称“财政部”)公布,确定县(市)为自治单位,从原属于中央和省的地方收入中划出部分税源给县(市),将原来的中央与省二级财政改为中央、省、县(市)三级财政。但因该法削弱了省一级财权,故遇到重重阻力,迟迟未能施行。1937年4月南京国民政府公布《财政收支系统法施行条例》,准备实行,后因抗战全面爆发,又被迫搁置。因此,在战前南京国民政府实际施行的是1928年的“修正案”,下文分析也以此案为重点。

① 根据贾士毅编著《民国续财政史》(七)第186—190页及其他相关资料统计。

② 贾士毅编著:《民国续财政史》(七),第185—186页。

③ 财政部财政科学研究所、中国第二历史档案馆编:《国民政府财政金融税收档案史料(1927—1937年)》,北京:中国财政经济出版社,1997年,第13页。

④ 沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第3编第29辑,《全国财政会议汇编》“第二类,审查报告一”,台北:文海出版社,2005年,第21—28页。

⑤ 贾士毅编著:《民国续财政史》(一),上海:商务印书馆,1932年,第33—36页。

⑥ 财政部财政年鉴编纂处编:《财政年鉴》第13篇,上海:商务印书馆,1935年,第1948页。

⑦ 无论是古应芬提出的“原案”,还是第一次财政会议通过的“修正案”都只规定:“中央与各省收入权限,暂照本案办理”,尚未顾及中央与特别市财政收支的划分,故下文的分析也以省债为重点。

由上可知,全面抗战爆发前的民国历届政府曾多次划分国地收支,就政策和法规本身而言,历次划分是有进步的,并最终完成了自清末开始的财政体制改革,有利于加强中央集权统治。但是,历次划分“曾频经争持”,<sup>①</sup>是中央政府与地方实力博弈的结果,下面主要从南京国民政府时期的地方公债这一视角进行分析。

## 二、南京国民政府和地方的财权博弈与地方公债的发展

1928年的“修正案”虽然划定了国地收支范围,但南京国民政府推行此案的目的主要是为了加强中央财政的控制力,以解决当时“危如累卵”的中央财政困难,并以此作为处理中央与地方财政关系的最高准则。在这种财政体制下,中央政府实行损下益上的条块分割财政制度,把地方财政处分权收归中央的同时,尽量把行政、教育、保卫等事务推给地方自治,造成地方财政普遍贫困不堪。根据财政部公布的仅有的几年预算数字看,各省合计的赤字数,1931年为4700万元,占该年度预算岁出的12%;1932年度为2000万元,占岁出的7%;1933年度为300万元,约占岁出的1.3%左右;1936年度没有赤字,收支平衡。<sup>②</sup>乍一看,这几年各省的赤字数不大,1936年还做到了收支平衡。但这仅是表面现象,因各省编制预算时大都虚列收数,以谋数字上的适合。当时各省弥补财政亏空的主要办法大都依赖中央补助和举债,从这几年各省岁入内容的构成比例可见一斑。

表1 1931—1936年各省预算岁入内容分类及比例<sup>③</sup>

(单位:%)

类别 年份	税捐收入	地方收入 <sup>④</sup>	杂项收入	债款收入	合计
1931	46.57	8.09	35.70	9.64	100
1932	55.92	12.50	24.29	7.29	100
1933	61.89	7.30	25.34	5.47	100
1934	52.07	10.96 <sup>⑤</sup>	32.87	4.10	100
1935	58.13	6.74	27.75	7.38	100
1936	49.88	10.07	30.41	9.64	100

细察表1中各省岁入的组成,税捐平均约占46%—62%,地方收入约占7%—13%,债款约占4%—10%,杂项收入约占24%—36%。而此处的杂项收入半数系中央对地方的补助款,<sup>⑥</sup>如

① 秦孝仪主编:《中华民国经济发展史》第1册,台北:近代中国出版社,1983年,第382页。

② 参见财政部财政年鉴编纂处编:《财政年鉴》第13篇,第1950—1953页;贾德怀编:《民国财政简史》下册,上海:商务印书馆,1946年,第575—579、610—613页。

③ 参见张一凡:《民元来我国之地方财政》,朱斯煌主编:《民国经济史》,上海:银行学会、银行周报社,1948年,第181页。

④ 地方收入主要包括财产收入、事业收入、行政收入、营业收益四项。

⑤ 资料中为10.75%,但根据地方收入数额与岁入总额计算应为10.96%。

⑥ 补助款系中央政府按地方政府之成绩及需要程度酌定的补助金额,以调剂各省财政。南京国民政府初期中央对地方的补助款每年仅400万元左右,后因裁撤厘金以及为从各省收回某些国税(如盐税、卷烟税)的税权,补助款不得不再增加,逐渐成为地方岁入的大项。根据杨格提供的数字,补助款的数额1931年为1900万元、1932年为2300万元、1933年为2900万元,1935年达到了5500万元,1936年

江苏、浙江、安徽、福建、察哈尔、绥远、陕西、甘肃、宁夏等东南沿海各省及北方各省，补助款收入均占杂项收入的半数以上，<sup>①</sup>即这些省的补助款收入要占到岁入总数的12%—18%左右，足见大多数省份当时对中央补助款的依赖程度。如除去中央补助款和债款两项收入，则1931、1932、1933和1936年度江苏等28省的不敷数分别为10166万元、6097万元、3563万元、8750万元，<sup>②</sup>赤字数不可谓不巨。

“从制度建设的角度看，举借地方债的做法似居于最重要的地位”，<sup>③</sup>各省债款收入在1927年至1937年6月（简称“战前十年”）的地方预算岁入中所占比重，最高时几乎达10%，就个别省份和个别年度而言还远远超过这一比例，如1931年度，陕西省债款收入占总岁入的比重达到57%，超过半数以上；福建省债款收入常占岁入总额在15%—45%。<sup>④</sup>当然，预算上的债款收入未必与实际举债数字相同，但在当时各省财政日益困难的情况下，实际举债数要比预算数字大，有的甚至大很多，详述如下。

地方举债分为以债券、库券形式公开发行的公债和省政府向银行等机构借款两种方式。后者一般数额不大，随借随还，且因资料的分散和缺失，难于一一考据，故下面主要分析这一时期各省公开发行的公债。从1927年至全面抗战前这一时期各省发行公债的情况，一直以来没有一个准确的数字，现有几种不同的统计口径，比如：（1）财政部财政年鉴编纂处编《财政年鉴》载：“自民国十六年各省市所发公债，本部有案可稽者，截至二十三年底止，发行面额共达170900000元”；<sup>⑤</sup>（2）贾德怀编《民国财政简史》所列“各省地方发行债券概况表”，截至1936年的统计数字为303038100元；<sup>⑥</sup>（3）施养成《中国省行政制度》所载“国民政府历年核准各省公债表”，起讫时间为1927年至1941年，如截至1937年6月底则为33210万元；<sup>⑦</sup>（4）杨荫溥《民国财政史》所载的是截至1935年底的数字，“发行实数”34230万元、“尚负本金”30420万元；<sup>⑧</sup>（5）刘克祥等主编《中国近代经济史（1927—1937）》（四）所载“各省内债发行概况统计”，截至1937年6月“发行总额约计3.74亿元”。<sup>⑨</sup>在参考上述材料的基础上，结合各省档案馆所藏文献、地方志（财政志）和万必轩《地方公债》等资料，笔者整理出一个相对完整的统

近1亿元，1937年略有减少，为8600万元。参见阿瑟·恩·杨格：《1927至1937年中国财政经济情况》，陈泽宪、陈霞飞译，北京：中国社会科学出版社，1981年，第483—489页。

① 张一凡：《民元来我国之地方财政》，朱斯煌主编：《民国经济史》，第182页。补助款外的其他杂项收入，包括各种零星税捐和各行政司法机关的杂收等不便明列预算者。按照1928年实行的《修正案》，明确规定的地方税收只有田赋、契税、牙税、当税、屠宰税等有限的几种；1931年推行营业税后将牙、当、屠宰等税并入营业税，从而形成了以田赋、营业税和契税为主体的地方税收体系。对各地征收的内容庞杂的杂税杂捐，虽然国民政府规定要予以逐步废除。但实际上，由于杂税杂捐收入一直是地方财政的重要支柱之一，许多预算内或预算外的支出都靠其维持，所谓的限制、裁撤只能是雷声大雨点小，并无多大实效。

② 1931、1932、1933年数字根据财政部财政年鉴编纂处编《财政年鉴》第13篇第1950—1971页统计；1936年数字根据贾德怀编《民国财政简史》下册第575—579、610—413页整理。

③ 杜恂诚：《民国时期的中央与地方财政划分》，《中国社会科学》1998年第3期，第191页。

④ 张一凡：《民元来我国之地方财政》，朱斯煌主编：《民国经济史》，第181页。

⑤ 财政部财政年鉴编纂处编：《财政年鉴》第13篇，第2413页。

⑥ 贾德怀编：《民国财政简史》下册，第624页。

⑦ 根据施养成《中国省行政制度》（上海：商务印书馆，1947年）第367—370页统计。

⑧ 杨荫溥：《民国财政史》，北京：中国财政经济出版社，1985年，第90页。

⑨ 刘克祥、吴太昌主编，刘兰兮等著：《中国近代经济史（1927—1937）》（四），北京：人民出版社，2012年，第2137—2143页。

计数字，分省简述如下。

四川省在战前十年内发行公债最多，共 16 种，分别是：1931 年 8 月为办理“善后”而发行的“四川省善后公债”2000 万元，为“调剂金融”1932 年 4 月和 12 月发行“整理重庆金融库券”（一、二期）分别为 200 万元、300 万元，1932 年 7 月和 11 月发行两期“整理川东金融公债”，分别为 500 万元和 120 万元。大多数为调剂军需而发行，如 1932 年 9 月“盐税库券”（一期）150 万元、1932 年 12 月“军需债券”100 万元、1933 年 6 月“印花烟酒库券”500 万元、1933 年 7 月“盐税库券”（二期）500 万元、1933 年 10 月“整理重庆金融库券”（三期）250 万元（实际用于军需）、1933 年 11 月“军需短期库券”300 万元（用于“剿赤”）、1934 年 1 月“盐税库券”（三、四期）900 万元、1934 年 1 月“统税库券”300 万元、1934 年 3 月“田赋公债”1500 万元和 1934 年 6 月“剿赤公债”1000 万元。只有 1936 年 9 月“四川建设及换偿旧债公债”（3000 万元）中的 2000 万元用于交通、生产建设（另 1000 万元用于偿还旧债）。这 16 种公债、库券，发行额<sup>①</sup>计 11620 万元，居各省首位。紧随四川之后的是广东省，共发行 9 种省债：1928 年 10 月“广东省金融公债”800 万元，1929 年 12 月和 1930 年 7 月分两次发行“短期军需金库券”450 万元（用于粤桂战争军费），1930 年 8 月“广东整理金融库券”1500 万元，1931 年 6 月“广东第二次军需库券”1000 万元，1932 年 1 月“维持中币有奖库券”500 万元（整理金融），1932 年 4 月“广东省国防要塞公债”1000 万元（建筑沿海要塞），1934 年 9 月“广东省短期金融库券”200 万元，1935 年 12 月“广东省建设公债”500 万元，1935 年 3 月、7 月、12 月分三次发行“广东省短期金融库券”2150 万元（弥补财政），债额共计 8100 万元。

除川、粤两省外，占地方公债发行榜前五位的还有浙、赣、苏。浙江省共发行省债 7 种，分别是 1928 年 4 月“浙江省偿还旧欠公债”600 万元，1928 年 9 月“浙江省公路公债”250 万元，1929 年 10 月“浙江省建设公债”1000 万元（用于铁路、公路、水利及电气事业等），1930 年 10 月“浙江省赈灾公债”100 万元，1931 年 7 月“浙江省清理旧欠公债”800 万元，1932 年 7 月“浙江省金库券”600 万元（弥补预算 400 万元、充银行股本 200 万元），1934 年 10 月“浙江省地方公债”2000 万元（整理旧欠），发行额共计 5350 万元。<sup>②</sup> 江西省共发行公债、库券 6 种，分别为 1928 年 1 月“江西省整理金融库券”800 万元（整理金融、偿还旧债），1929 年 9 月至 1931 年 9 月分四次发行“江西有利短期流通券”280 万元（弥补财政），1935 年 9 月“江西省民国二十四年度短期库券”80 万元（弥补财政），1936 年“江西省民国二十五年度短期库券”160 万元（分 2 次发行，用于弥补财政），1937 年“江西省民国二十六年度短期库券”160 万元（分 2 次发行，用于弥补财政）和 1936 年 10 月“江西省整理土地公债”3000 万元，共计 4480 万元。江苏省共发行省债 6 种，分别是 1930 年 8 月“江苏省建设公债”700 万元（用于公路、桥梁、长途电话、省会建设等），1931 年 11 月“江苏省运河工程短期公债”500 万元（修筑运河堤坝），1932 年 5 月“江苏省忙漕抵借券”400 万元（修筑运河堤坝），1932 年 10 月“江浙丝业短期公债”300 万元（救济江浙茧丝业），1934 年 10 月“民国二十三年江苏省水利建设公债”

① 此处和下文的“发行额”都是根据公债条例上的发行定额统计的，与公债的实际发行额（“实募额”）有一定的差异。因受发行折扣、手续费和募销困难等影响，“实募额”往往只有“发行定额”的五六成，高的也只有七八成。以广东省为例，本期发行定额为 8100 万元，实募额约 6301.21 万元（参见张晓辉前揭文第 126 页），实募额为发行额的 77.8% 左右。统计南京国民政府时期的地方公债总额，本应列入“实募额”的数字，以便作出更准确的分析，但因涉及众多省份，且资料匮乏，短期内无法做到，只能暂以发行额统计。

② 浙江省于 1936 年 5 月发行的“整理公债”6000 万元，全部用于抵换此前所发各债，故未计入该省总额。

2000万元(开运河和导淮1400万元、旱灾工赈400万元、整理债务200万元),1936年1月“江苏土地抵借券”200万元,债额共计4100万元。

上述川、粤、浙、赣、苏五省的发行额达到33650万元,其余省份的发债额大都较小。如安徽省共发行6种省债:1929年1月“安徽省建筑公路短期公债”100万元、1931年4月“安庆电灯厂股债债券”23万元、<sup>①</sup>“民国二十一年安徽省有息金库证券”50万元,(弥补政费)、“安徽歙县路公债”50万元、“民国二十三年安徽省库券”50万元,(弥补收支不敷)、“民国二十四年安徽公路公债”80万元,总额仅353万元。再如福建省,共发行了12种公债、库券,分别为1927年4月“福建省金库券”200万元(接济前方军费)、1927年10月“福建省地方善后公债”300万元(用于军政支出<sup>②</sup>)、“民国二十年福建省短期库券”50万元(弥补财政)、“民国二十一年福建省短期库券”50万元(弥补财政)、“民国二十三年福建省短期库券”90万元(弥补财政)1935年发行4种:“福建地方建设公债”300万元、“福建省短期赈灾库券”5万元、“民国二十四年福建省短期库券”90万元(弥补财政)和“福建省整理各县保安队债券”48万元(整理各县保安团队),1936年发行3种:“民国二十五年福建省短期库券”90万元(弥补财政)、“福建省义务教育短期库券”36万元(筹集义务教育经费)、“福建省会自来水公债”90万元(用于改善公共卫生、修建自来水厂)。就发行债券的种类而言,福建省在各省中名列第二,但发行额仅为1349万元,排在各省的第10位。究其原因,实由于战前十年闽省军阀割据、事变迭起,政局不稳,经济残破,“1928年以后,福建之经济状况,殆为数十年来最不景气之时期”,致财政失调,金融枯竭,以发行公债作为弥补财政收入不足的主要手段。但因受南京国民政府“省府非经中央政府核准,不得募集一百万以上之公债”<sup>③</sup>的限制,地方政府就改发90万元以下的短期库券,以规避立法院的审查。12种债券中只有3种公债的发行额在100万元以上,其余都在90万元以下,最少的“福建省短期赈灾库券”仅区区5万元,为17省份中所仅有,该省财政经济的穷困程度可见一斑。其余各省的财政状况并不比福建好多少,普遍收不敷支,只得以举债来平衡预算,具体的发行情况如下:湖北省共发行5种省债,即“民国二十年湖北省善后公债”300万元(用于“剿共清乡”)、“民国二十一年湖北省善后公债”300万元(用于“剿共清乡”)、“民国二十一年湖北省续发善后公债”150万元(用于“善后”)、“民国二十三年湖北省整理金融公债”400万元(整理地方旧债300万元、整理金融100万元)、“民国二十四年湖北省建设公债”600万元(修筑公路、“剿共清乡”各300万元),总额1750万元;湖南省共发行省债4种,即“民国二十二年湖南省公债”500万元(用于“绥靖地方”)、“民国二十四年湖南省建设公债”1000万元(筑路、清偿银行旧欠各500万元)、1935年6月“湖南省政府短期库券”150万元(弥补财政)、1936年4月“湖南省政府无息存款证”200万元(清理各机关积欠经费),债额共1850万元;山西省发行了2种,分别为1930年1月“整理山西金融公债”2400万元(整理金融)和“民国十八年山西省赈灾短期公债”300万元(赈灾),债额计2700万元;河北省发行了3种,即1929年“河北省八厘公债”500万元(弥补预算不足)和“河北省特种库券”240万元(清理银行旧欠),1930年“河北省编遣欠饷定期库券”100万元(垫发编遣欠饷),共

① 该债券系安徽省政府为清理安庆电灯厂在商办时期所欠债务而发行,依照省府决议案,以财政、建设两厅为发行机关,券面由省政府盖印发行。据此,笔者认为该债已由企业债转化为省债。

② 军费、政费支出各按150万元计。

③ 财政部财政科学研究所、中国第二历史档案馆编:《国民政府财政金融税收档案史料(1927—1937年)》,第156页。



计 840 万元；广西省也发行了 3 种，分别是 1933 年“广西省八厘短期公债”100 万元（整理桂币）和“广西省第一次建设公债”100 万元（兴办建设事业），1935 年“广西省整理金融公债”200 万元（整理金融），债额共 400 万元；甘肃省发行 2 种，分别为 1932 年“甘肃省短期国库券”100 万元（整理金融和弥补财政）和 1935 年“甘肃省偿还旧欠借券”200 万元（清理旧欠），共计 300 万元；河南、云南、辽宁、陕西各发行 1 种，分别为“河南省民国二十年善后公债”300 万元（弥补省库 100 万元、地方建设和“剿共”各 100 万元）、1930 年“云南省整理金融公债”1000 万元（整理金融）、1929 年“辽宁省整理金融公债”2000 万元（整理金融）、“民国二十年陕西省库券”300 万元（弥补预算不足）。

综计上述四川、广东、江苏、浙江等 17 省，在南京国民政府前期以债券、库券形式公开发行的公债达到 85 种，共计 46792 万元。<sup>①</sup> 这一数字与前述贾德怀等人的统计有较大出入。与贾德怀的差额为 16488 万元左右，比刘克祥等的统计也多出 9000 多万元。究其原因，主要是贾德怀和刘克祥等人仅仅统计了在财政部备案的债项，而“有些省债虽经发行，但并未在财政部备案，因而未列入表内”。<sup>②</sup> 这就深刻反映出一个问题，在当时全国政治上并未真正统一，一些省份仍由地方军阀把持的情况下，1928 年的国地收支划分案（“修正案”）未能在全国所有省份推行。因为“修正案”的中央集权倾向，地方军阀通过消极执行、拖延实施等形式抵制中央的国地税划分，南京国民政府统一财政的政策是在与地方军阀势力激烈的政治、军事反复较量中，伴随着中央政权的胜利才得以逐步完成的。1936 年 8 月以前，全国至少还有山西、绥远、湖南、云南、贵州、广东、广西等国地收支未能进行实质划分。这可以从《财政部 1936 年度行政计划》中窥见：“国家收入均应归中央直接征收……上年度本部即以统一国库收支，定为行政计划之一，所有四川、甘肃、宁夏等省国税，均经分别收回，本年度内自应继续推进，现晋、绥、湘等省已将国税收入及军事机关并军队编制暨饷额等项报部，正会同军政部详细查核办理，期于本年度内切实收回，一面并拟着手调查滇、黔、粤、桂等省国家收支款项，以便酌量情形逐渐收回，总以达到国库收支能完全统一为目的。”<sup>③</sup> 可见，在战前十年内，一些省份的地方势力依然强大，中央政令在这些地区难以贯彻，国家税收没有保障，地方财政仍自收自支，不受中央节制，以致自行发债，<sup>④</sup> 不上报中央。在战前十年所发行的 46792 万元省公债中，以四川和广

① 根据财政部财政年鉴编纂处编《财政年鉴》第 13 篇第 2413—2443 页、贾德怀编《民国财政简史》下册第 622—624 页、施养成《中国省行政制度》第 367—372 页和刘克祥等主编《中国近代经济史（1927—1937）》（四）第 2137—2143 页等资料整理。同期上海、南京、青岛、北平、天津等特别市（院辖市）政府也发行过一些公债和库券。据不完全统计，发行数额约为 4000 万元左右。

② 刘克祥、吴太昌主编，刘兰兮等著：《中国近代经济史（1927—1937）》（四），第 2143 页。

③ 参见中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑第 1 编“财政经济”（一），南京：江苏古籍出版社，1994 年，第 621 页。转引自张连红：《南京国民政府时期中央与地方财政收支结构的划分与实施》，《江海学刊》1999 年第 6 期。

④ 鉴于北京政府时期地方滥行发债，南京国民政府于 1928 年 7 月召开的第一次全国财政会议上，在明确划分国地收支的同时，通过了《发行公债及订借款项限制案》；1929 年 4 月立法院通过《公债法原则》；1932 年 12 月南京国民政府公布施行《修正监督地方财政暂行法》。上述法规对各省（市）发行地方公债作了若干限制性的规定：省市政府的公债由省市财政厅办理，其他各厅局不得自行举办；省市公债发行必须经过财政部的核明，如不经过财政部核明，财政部可以通告取消之；各省收入借款及拨付基金和还本付息款数应当按月报告财政部核查。这些措施在一定程度上遏制了地方公债的滥发，但由于本期内西南、西北等省份还保持着一种半独立的状态，中央监督地方财政和地方公债的条文虽颁布，但未能完全实行。

东为最多, 两省发债总额为 19720 万元, 占本期省债总数的 42.14%。但这两省所发公债大部分未报中央批准。四川省本期内共发行债券 16 种 11620 万元, 只有 2 种即 1931 年 8 月“四川省善后公债”和 1936 年 9 月“四川建设及换偿旧债公债”计 5000 万元上报财政部批准;<sup>①</sup> 广东省本期内共发行公债 9 种 8100 万元, 只有 5 笔共计 4290 万元,<sup>②</sup> 上报财政部。可见, 在南京国民政府前期统一各省财政的过程中, 中央集权与地方分权的较量在这两省最为激烈。<sup>③</sup>

以四川省为例, 南京国民政府成立后, 四川省虽通电拥蒋反共, 归属南京国民政府, 但全川并未真正统一, 大小军阀之间仍混战不已, 防区林立, 各个军阀在所驻区域内, 不仅截留税款, 把持捐税, 甚至委任财政官吏, 导致财政管理支离破碎。由于军阀之间连年混战、军费激增, 苛捐杂税到了无以复加的地步。此外, 地方军阀在各自防区发行公债来弥补财政收支的严重失衡。其中, 刘湘的第二十一军驻渝时发行的公债最多, 也最具典型性。前述四川省 16 种公债, 由第二十一军发行的高达 14 种 6620 万元, 大部分在 1932 年刘湘与刘文辉交战期间发行, 被直接或间接地用于调节军需。蒋介石为借川军之手消灭红军, 同时实施对四川的有效控制, 便大力支持刘湘统一四川。由于得到蒋介石的相助, 刘湘在 1933 年 8 月统一全川。次年 12 月, 南京国民政府议决通过四川省政府改组案, 任命刘湘为省政府主席, 川政开始走向统一。这期间, 蒋介石为控制四川, 削弱四川军阀的实力, 使四川“中央化”, 先后派遣“国民政府军事委员会行营参谋团”及“国民政府军事委员会南昌行营别动队”入渝, 并将全川划为 8 个行政督察专员区, 行政专员由南京国民政府统一任命, 此后四川各军便失去了直接统辖地方的权力。<sup>④</sup> 为配合政治渗透和军事控制, 蒋介石和南京国民政府加强了对四川省财政、金融的整顿, 如财政部在四川设立财政特派员公署(财政特派员先是由谢霖担任, 后由关吉玉接任), 负责监督指导四川省财政税务工作, 设立中央银行重庆分行等, 着手对国省两税的划分及省税的规范。防区制时期各军截留的国税, 如盐税、印花税、烟酒税、矿税等分别交中央接收; 田赋、契税、肉税等省税, 则由省财政厅交征收机关按章办理。但由于蒋介石执意剿灭红军, 亲自入川“督剿”, 由此产生了大量的军费开支, 致使省库收支严重不敷, 国地收支划分事实上无法施行。无

① 1931 年的“四川省善后公债”2000 万元系财政部发行, 公债条例规定“本公债由财政部于四川省内中央税收项下之印花烟酒税中, 按月拨付 30 万元为还本付息基金”(参见中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑第 1 编“财政经济”(三), 第 92 页), 本应列为国债。但当时川省国地收支划分并未施行, 条例中规定的担保基金印花税、烟酒税名为国税, 实际被该省截留为地方税, 故将该债列入本期内四川省债总额(11620 万元)中。该债与“四川建设及换偿旧债公债”3000 万元合计为 5000 万元, 由此得出该省未报中央核准债额为 6620 万元。另据《孔祥熙关于发行(民国二十四年)四川善后公债提案》所载:“(四川)历年发行公债库券, 数达四千二百余万元, 又短期借款, 数亦达二千万, 两共六千余万元。……公债库券, 均系川省私自发行, 未经中央核准, 各项借款, 亦系地方事件, 自均不应由中央代为整理”。参见中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编“财政经济”(三), 第 171 页。

② 根据刘克祥、吴太昌主编, 刘兰兮等著《中国近代经济史(1927—1937)》(四)第 2140—2141 页计算得出。

③ 在统一广东省财政的过程中, 财政部长宋子文于 1929 年 6 月亲自赴穗, 指挥国地收支划分, 取得初步成效。但自 1931 年初陈济棠主政广东后, 除了关税因担保外债关系由海关直接解缴中央外, 对其余税收尽予截留, 形成财政割据之势。中央与广东省博弈、争夺财权的详细过程, 参见张晓辉主编:《民国时期广东财政政策变迁》, 北京:经济科学出版社, 2011 年, 第 150—151、160—161 页; 刘克祥等主编:《中国近代经济史(1927—1937)》(一), 第 64 页。此不赘述, 本文重点分析四川省。

④ 周勇主编:《重庆抗战史 1931—1945》, 重庆:重庆出版社, 2005 年, 第 32—34 页, 转引自赵天鹏:《民国时期四川省公债研究(1920—1941)》, 硕士学位论文, 杭州师范大学, 2011 年, 第 21 页。

奈之下，刘湘只得停付以前所发各债，于1935年初发行“整理四川金融公债”12000万元，以盐税为担保，分124个月偿清，在债票印发之前，予以登记，并发给临时收据作为掉换时的凭证。<sup>①</sup> 债款的用途主要为换偿旧债和整理地钞，但该债发行后，平均市价仅为三折左右，除7300万元整理换偿旧债，其余债款被挪用无余。<sup>②</sup> 至此，四川的财政金融已到崩溃的边缘，并危及到了主政者的统治。经蒋介石与孔祥熙等人屡次电商，决定由财政部代发“民国二十四年四川善后公债”进行救济和整理，其中电文往返辗转，过程颇为复杂。按照财政部驻川财政特派员谢霖所拟、经蒋介石批准的整理“第一案”，其债额为7000万元，年息6厘，偿还期9年，虽以四川盐税每月93万元为担保，然完全由中央负责，一切发行、经理办法，与国债无异。财政部一开始只同意发行5000万元，以2600万元整理川省旧债（按3.5折左右换偿川省旧债7300万元），以2400万元充“剿匪”军费及善后，8年还清。而蒋介石认为按3.5折收换川省旧债，持券人吃亏太大，必致重庆金融市场崩溃，坚持发行额非“7000万元不可”。遵照蒋介石的电令，同时鉴于重庆市商会、银钱业公会请愿代表“来部面陈困苦情形”，财政部拟定了《修正四川善后公债条例草案》，并获行政院会议通过。该草案虽将发行额增至7000万元，但内容与谢霖所拟“第一案”相比“大有变更”：清偿年限延长为12年半，以四川省通用银币为发行货币单位，只指定中央银行四川分行经理还本付息，只准在四川省内买卖抵押。蒋介石闻讯后“不胜骇异”，严令财政部等“立予修正，务查照谢霖带京之第一案通过，不可变更其内容。”孔祥熙接蒋介石电令后，对上述4点一一进行解释：（1）关于清偿年限，由于四川盐税每年实收额仅为700多万元（除应摊外债基金外），按谢霖所拟9年还清，还本付息基金不敷，公债偿还年限不得不延长为12年半；（2）由于该债的还本付息基金系以四川盐税拨充，此项税收皆系当地通用银币，为求基金确定，自不得不采用四川通用银币字样；（3）中央各种公债一律以关税为基金，基金收入因在上海，故在上海市面流通。而该债系以四川部分盐税为基金，保管委员会必须在川成立，其发行故定于川省，并指定重庆中央银行为经付本息机关；（4）当下上海公债市场萧条，没有实力消纳新债。如此债在沪发行，价格必低，而“在沪价既低落，在川更形影响不良”。孔祥熙在复电最后提出，“如川民再有要求，似不如将川省原发金融公债，由中央予以追认，以遂所欲”。<sup>③</sup> 但蒋介石以“行营对川应整理军事补助剿匪及一切善后建设，在在需款，现已赔垫不少，为日方长，今后不易仰助于中央，复无从取给于省库，自不能不资此以为挹注”<sup>④</sup> 等为由，坚持按“第一案”发行。最终，孔祥熙同意了蒋介石的所有要求，将再次修正后的《民国二十四年四川善后公债条例》提请国民党中央政治会议通过，后经立法院审议于当年7月12日公布。

“民国二十四年四川善后公债”发行中所反映出的蒋孔之间的分歧，源于两人所处地位和看问题的角度不同。孔祥熙作为财政部长，鉴于九一八事变后国内经济低落、金融万分紧迫、财政遭遇巨大困难的形势，担心川债在沪发行后其他各省援例请发，给当时已“深感萧条”的上海公债市场带来雪上加霜的打击，“将致中央公债价格同受影响，酿成中央财政不可收拾之局势”。<sup>⑤</sup> 而蒋介石

① 万必轩：《地方公债》，第61页。

② 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编“财政经济”（三），第171页。

③ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编“财政经济”（三），第170—176页。

④ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编“财政经济”（三），第178页。

⑤ 《孔祥熙致蒋介石密电稿（“钱沪”电）》，1935年6月9日，中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编“财政经济”（三），第176页。仅从公债学理言，孔祥熙的担心具有一定道理。因为在社会闲置资金一定的前提下，国债与地方公债的发行有时会出现抢时间、抢市场、相互

作为南京国民政府的实际最高领导者，要求财政部和行政院等部门尽速通过“第一案”，是鉴于1931年以后四川日益重要的战略后方地位，急于剿灭红军，以免夜长梦多、横生枝节。他在致孔祥熙的“冬午电”中谓：对于川债，如“不于本星期内决定公布，一俟华北多事，则川事更难处理。望速照第一案发行七千万元，以为救国救川一线之生机。此时方针当重在先定川局，再图大局之挽救，故多费几钱总在国民民间，不算吃亏。切勿作普通事一律看待也”。<sup>①</sup>这体现了蒋介石对发行“四川善后公债”的急迫心情。从前文的分析可知，蒋介石虽要求在川债的发行中“对于川省人民应示宽厚”，提出“三五折收换川债，持券人吃亏太大”等，但这纯粹是从安定后方金融出发的，与孔祥熙所持立场并无冲突，两人在统一全国财政、尽快收回中央税权这一重大问题上的观点完全一致。如蒋介石要求将此债的清偿年限从12年半缩短为9年，主要基于尽快收回盐税的考虑，他认为“川省盐税原属国税之一部，不宜长期受川债缚，致失支配之自由，故还期总以愈短为愈佳”；<sup>②</sup>他要求本公债“不必注明仅在川省通用，则四川通用银币字样，亦请一并删除”，是基于尽快统一四川货币的考虑，“川币必须统一，必须收回改铸，以免害国害民，……一年以内，必须办到。今后即无川币、国币之分，中央发债，亦万无代表川币之理”。<sup>③</sup>该债发行额最终确定为7000万元，其中4000万元用于收换川省旧债，其余悉充行营军事善后之用。<sup>④</sup>但四川“岌岌不可终日”的金融市场仍无法维持，影响到蒋介石的“剿匪”军事行动。为此，南京国民政府财政部又于同年8月1日发行了“民国二十四年整理四川金融库券”3000万元，偿还期限定为64个月，以中央所收四川部分统税及印花税、烟酒税月拨55万元为基金，按月拨交中央银行，由国债基金管理委员会专款存储备付。该库券的发行目的固然是为了“整理四川金融，便利剿匪进行”，<sup>⑤</sup>但同时包含着财政部收回国税的动机。孔祥熙在致刘湘的电文中明确提出：此次中央将“贵省统税及印花、烟酒税收入指定为发行库券基金，所有贵省从前对于卷烟、棉纱、火柴、麦粉、水泥等项统税货品所收之各项地方税捐，自应即日停业征收，交由中央改办统税，以资抵补前项基金，而期划一税政”。<sup>⑥</sup>通过将省债转化为国债（以中央新债折换川省旧债），南京国民政府逐渐收回了被四川省截留的盐税、统税、印花税和烟酒税等中央税权，<sup>⑦</sup>并最终于1937年底在该省正式实施国地收支划分。

攀比利率等矛盾。南京国民政府建立后，为应付庞大的军费和债务费开支，主要依靠发行国债来弥补巨额赤字，仅1933—1935年这3年就发行了7亿多元公债。但从1934年4月美国实施白银收购政策起，上海的白银大量流失，金融市场急剧收缩，公债市场的投资减少，对南京国民政府的公债政策造成威胁，故财政部不得不加强对地方公债的控制，以确保国债优先发行。

① 《蒋中正为发行川债致孔祥熙（熙）电》，1935年6月2日，财政部财政科学研究所、中国第二历史档案馆编：《国民政府财政金融税收档案史料（1927—1937年）》，第634—635页。

② 《蒋介石致孔祥熙密电》，1935年6月13日，中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编“财政经济”（三），第178页。

③ 《蒋介石致叶楚傖、汪精卫、孙科、孔祥熙密电》，1935年6月7日，中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编“财政经济”（三），第174—175页。

④ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编“财政经济”（三），第182页。

⑤ 《民国二十四年整理四川金融库券条例》，千家驹编：《旧中国公债史资料（1894—1949年）》，第246—247页。

⑥ 《孔祥熙拟以川省统税等为基金发行整理金融库券致刘湘电稿》，1935年7月21日，中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编“财政经济”（三），第188页。

⑦ 据初步统计，本期内四川省发行的16种公债至少有五、六种是以盐税、印花税等中央税为担保的。参见潘国旗等：《近代中国地方公债研究——以皖川闽粤为中心的考察》，第157—158页。

在战前十年发行的 46792 万元的省公债中，各债项条例上明确规定为弥补预算的虽仅为 4950 万元，但用于军需的 6148 万元实际上也被用于弥补各省财政亏空。虽然 1928 年的“修正案”明确规定军费由中央政府开支，但在少数内战频繁的省份（如川、赣、闽等）和边远地区（如甘、宁等），仍有军费负担。因此，部分省公债或直接拨充当地军队粮饷，或分任协款以济军费。<sup>①</sup>这也是“修正案”当时未能在全国所有省份实施的重要原因之一。此外，旧债的发行主要就是为了弥补其时军政费用的不足，因此整理及偿还旧债的 6320 万元，也被变相地用于弥补财政预算。用于“整理及调剂金融”的 10690 万元，看来仍属同样性质，即用于弥补财政亏空。因为各省地方政府经常拖欠银行借款，所以该地金融需要“整理及调剂”。战前十年地方公债的 60% 以上被用于弥补财政不足，深刻地反映出各省财政对公债的严重依赖程度。值得注意的是，战前十年蒋介石和南京国民政府对共产党领导的革命根据地的“围剿”基本上没有间断过，反映在地方公债上的“剿共清乡”、“绥靖地方”、“善后”等债款也占相当比例。不可否认，战前十年也有部分地方公债用于生产建设事业。根据南京国民政府立法院 1929 年通过的《公债法原则》的规定：“中央与地方政府募集公债，均以不得充经常政费为原则”，并在第四条具体规定了公债须用于“充生产事业上资产的投资”等 3 种用途。<sup>②</sup>此后，江浙皖等省发行的公债都有较多部分用于地方建设，闽粤鄂川桂等省也有少量公债用于地方事业，总计各省用于交通、水利、电气和生产建设等方面的债额为 8893 万元，约占战前十年省债总额的 19%，这对当地的区域现代化起到了一定作用。如加上用于赈灾、教育和国防等事业的 4841 万元，占总额的 10.35%，战前十年有利于国计民生的债额约占总额的 30%（见表 2）。这与北京政府时期绝大部分地方公债被用于弥补财政、充作军费相比，不能不说是一个较大的进步。当然，战前十年内部分用之于生产建设事业的公债，由于发行计划欠翔实等原因，未能充分发挥其应有的作用，也是客观事实。

表 2 1927 年—1937 年 6 月各省公债用途一览<sup>③</sup>

用途类别	发行额（万元）	比例（%）
弥补预算不足	4950	10.58
军费（需）	6148	13.13
整理及偿还旧债	6320	13.51
整理及调剂金融	10690	22.85
交通、生产、水利、电气等事业	8893	19.00
“剿共清乡”、“绥靖地方”、“善后”等	4950	10.58
赈灾、国防、教育、整理土地等	4841	10.35
合 计	46792	100

### 三、战时高度集权财政体制的确立与地方公债的结束

抗战全面爆发后，国土大半沦陷，国地财政同陷困境，中央与各省争夺财源的斗争更趋激

① 周天度等：《从淞沪抗战到卢沟桥事变》，李新总编：《中华民国史》第 3 编第 2 卷下册，北京：中华书局，2002 年，第 811—812 页。

② 千家驹编：《旧中国公债史资料（1894—1949 年）》，第 181 页。

③ 根据万必轩《地方公债》等资料整理。一种公债中载有两种以上用途的，如有明确数额的，按公债条例中的数额统计；无具体数额的，两种用途的各按债额的 1/2 计算，三种用途各按 1/3 计算。尽管此种统计算不上很精确，但基本上能反映本期地方公债用途的概貌。

烈。1941年第三次全国财政会议决议取消省级财政和地方发债权是这一斗争的集中体现。

战时国统区的各省地方财政简陋不堪,虽然财政部仍责令各省力行预算制度,截至1942年,苏、浙、皖、赣、闽、湘、鄂等省的地方预算总额,约较战前增加一至三倍,<sup>①</sup>但同期国统区的物价指数已上涨60多倍,<sup>②</sup>足见战时预算增加率之低。在战时岁出预算中,各省的公安费普遍增多。以1939年为例,浙江省的公安费约占岁出总额的25.8%,广东省的公安费更占到岁出总数的34%左右,两省的公安费皆位居岁出的第一位,福建省的公安费虽位居岁出的第二位,但也占到岁出总额的四分之一(25.08%)以上。<sup>③</sup>当然,战时各省的地方预算,大多为表面文章,各省实际支出之数大都超出预算,特别是接临战区的省份,因办理军事供应的缘故,军事费用(公安费)通常是地方支出的最大项目,如江苏省1939年度概算岁出仅1500余万元,军事各费即占去1060余万元,合全数之七成;<sup>④</sup>而后方各省,为办理防空、军训及救济等,军事费用为数亦巨,成为地方财政的重累。地方政府的支出迅速膨胀,而其税收收入因战地正常税捐豁免、税务机构失常及人民逃亡或规避不增反减,于是财政亏短成为各省财政当局编造概算的难题。有的省份财政亏短数高达全部支出的80%以上,各省平均数也将及全部岁出的半数,较战前约增一倍。<sup>⑤</sup>各省弥补财政亏短的方法,主要是举债和请求中央补助。债款收入与补助收入合计占总岁出的比重,在1939年和1940年两年各省平均达到46%左右(见表3)。

表3 抗战前期各省债款收入与补助收入合计占总岁出的百分比及与战前的比较<sup>⑥</sup>

年度 省别	1936	1937	1939	1940
江苏	20.51	16.02	72.06	96.80
浙江	20.26	53.89	35.12	不详
安徽	28.16	33.30	45.43	不详
江西	21.98	39.35	20.00	26.21
湖北	24.57	24.87	65.56	不详
湖南	16.92	39.31	39.51	20.67
四川	不详	18.20	23.11	30.61
云南	2.12	12.61	17.32	不详
贵州	34.68	79.00	81.60	63.38
福建	34.95	68.84	47.73	33.74
广西	15.38	18.72	47.19	17.49
山西	19.38	不详	86.31	84.68
河南	23.62	17.86	50.95	不详
陕西	26.70	18.62	13.42	不详

① 张一凡:《民元来我国之地方财政》,朱斯煌主编:《民国经济史》,第185页。

② 秦孝仪主编:《中华民国经济发展史》第2册,台北:近代中国出版社,1983年,第710—713页。

③ 根据贾德怀编《民国财政简史》下册第661—662页统计。

④ 严仁赓:《所望于第三次全国财政会议者——论如何改进战时之地方财政》,第三次全国财政会议秘书处编:《第三次全国财政会议汇编 杂组 舆论一斑》,重庆:财政部总务司,1941年,第58页。

⑤ 潘国旗:《第三次全国财政会议与抗战后期国民政府财政经济政策的调整》,《抗日战争研究》2004年第4期,第105页。

⑥ 参见陈昭桐主编:《中国财政历史资料选编》第12辑下册,北京:中国财政经济出版社,1990年,第86页。

续表 3

年度 省别	1936	1937	1939	1940
甘肃	26.13	40.54	32.71	27.85
宁夏	24.87	16.61	31.06	不详
青海	10.85	43.37	35.69	38.96
西康	不详	不详	81.94	81.94

由表 3 可知,战前的 1936 年度,各省债款、补助二项收入最高的两个省份贵州和福建不过占总岁出的 1/3,各省平均约为 22%。全面抗战爆发的当年(1937)二项收入已有可抵总岁出 2/3 的省份(仍为黔、闽),各省平均约 34%。而到了 1939、1940 这两年,最高可抵总岁出 80% 以上的省份达到了四个(黔、晋、康、苏),即此时期这几省全部岁出的八成要依赖借债与补助方可度日,最高的江苏省则达到了惊人的 96.8%,这充分表明这一时期省财政是很不健全的。就债款、补助两项收入占预算总岁入的比重而言,情况也大体如此,以 1939 年度为例,浙闽川三省债款收入和补助款收入占预算岁入总额的比重如表 4 所示。

表 4 1939 年浙闽川债款收入和补助款收入及其占预算岁入的比例<sup>①</sup>

省别岁入类别	浙江		福建		四川	
	数额(万元)	占岁入(%)	数额(万元)	占岁入(%)	数额(万元)	占岁入(%)
岁入总额	3947	100	1310	100	9439	100
债款收入	1200	30.40	198	15.11	3030	32.10
补助款收入	186	4.71	214	16.34	1400	14.83
债款、补助款合计	1386	35.11	412	31.45	4430	46.93

从表 4 可知,1939 年浙川两省的债款收入几乎占岁入的三分之一,高居各项收入的首位,债款和补助款两项收入合计占到浙闽川岁入总额的 31% 以上,而川省则达到岁入总额的近一半,可见这两项收入在战时各省地方财政中的重要地位。虽然上述三省的债款收入只是预算数,未必与实际举债额完全相符,但据当时有关学者的统计显示,自全面抗战发生至 1940 年底的 3 年半时间,各地方政府的借款总额达到 5 亿元。<sup>②</sup>而以公债、库券形式的借款,据初步统计,截至 1941 年底省级财政被取消,总数达到 34082 万元。<sup>③</sup>

① 根据贾德怀编《民国财政简史》下册第 656—657 页整理。原表中川省“岁入总额”为 9400 万元,与各项收入相加数(9139 万元)不符,经查系将“房屋税捐”400 万元误为 100 万元,现根据有关资料予以纠正,相应的“岁入总额”改为 9439 万元。

② 严仁赓:《所望于第三次全国财政会议者——论如何改进战时之地方财政》,第三次全国财政会议秘书处编:《第三次全国财政会议汇编 杂组 舆论一斑》,第 58 页。

③ 此数为战时(1937—1941)南京国民政府所能实际控制的地区(有的省份为部分区域控制,有的省份为部分时段控制),即国统区发行的省公债,根据贾德怀《民国财政简史》第 664—666 页、万必轩《地方公债》第 16—65 页等资料整理。至于整个抗战时期(1931—1945)沦陷区日伪发行的公债,据不完全统计,至 1945 年仅按票面计算就达 471 亿日元,这还不包括遗留在民间的部分。参见戴建兵、王晓岚:《罪恶的战争之债——抗战时期日伪公债研究》,北京:社会科学文献出版社,2005 年,“前言”,第 6 页。

综观抗战前期各省发行公债的情况,就发行额论,四川仍居首位,共发行5种,分别为:“民国二十六年四川省赈灾公债”600万元(办理移垦、水利等工赈事项)、“民国二十八年四川省建设公债”750万元(被挪用于弥补预算不足)、“民国二十九年四川省兴业公债”4000万元(兴办各项建设事业)、“民国二十九年四川省建设公债”750万元(被挪用于弥补预算不足)、“民国三十年四川省整理债务公债”3500万元(整理1938年5月底前的省债务),债额高达9600万元。究其原因,主要是全面抗战爆发后,随着华北及东南沿海城市的沦陷,南京国民政府撤退至西北、西南,四川省成为战时主要的战略后方,南京国民政府开始切实整顿四川的财政管理体制,并发行公债募集款需,以推进战时地方建设。福建在抗战前期所发债额为3852万元,跃居第二,共发行17种省债,如“民国二十六年福建省公路公债”96万元,是为了筹集公路建筑经费。自1937年至1941年每年一次的“福建省短期库券”,都是为弥补省库收支不敷而发行,分别为“民国二十六年福建省短期库券”90万元、“民国二十七年福建省短期库券”90万元、“民国二十八年福建省短期库券”90万元、“民国二十九年福建省短期库券”72万元、“民国三十年福建省短期库券”72万元。自1937年至1939年,该省共发行了四次“充实金库短期库券”,用以调剂金融,分别为“民国二十六年福建省充实金库短期库券”48万元、“民国二十七年福建省充实金库短期库券”48万元、“民国二十八年福建省充实金库短期库券”96万元(分两期发行)。为筹集义务教育经费,该省在1937年和1938年两次发行了“福建省义务教育短期库券”,数额均为36万元。此外,该省还发行了“民国二十七年福建五厘公债”98万元(巩固闽省国防)、“福建省土地陈报短期债券”36万元(推广土地陈报)、“民国二十七年福建建设公债”800万元(筹办军事设施300万元,移民垦荒及水利交通等建设事业500万元)、“民国二十八年福建省金融短期债券”96万元(分两期发行,用以调剂金融)、“福建省整理土地短期库券”48万元(在建阳、沙县等推广土地陈报)、“民国二十九年福建省生产建设公债”2000万元(分三期发行,其中1200万元用于发展农村经济和轻工业,800万元用于加强金融)。

除川闽外,其余省份的发债额依次为:江西省3500万元,共发行2种,分别为“民国二十七年江西省建设公债”2000万元和“民国三十年江西省建设公债”1500万元,皆用于建设事业;广东省计3480万元,分别为“民国二十七年广东省国防公债”1500万元(筹措抗战军费)、“广东省政府短期金库券”480万元(弥补财政收支不敷)、“民国二十九年广东省六厘公债”1500万元(筹措抗战军费);广西省计2400万元,分别为“民国二十六年广西省库券”1600万元和“广西省六厘公债”800万元,皆用于弥补财政收支不敷;甘肃省计2100万元,共发行3种:“民国二十七年甘肃省建设公债”200万元(筹办建设事业)、“民国三十年甘肃省建设公债”400万元(生产建设事业250万元、充实省银行资本150万元)、<sup>①</sup>“民国三十年甘肃省水利农矿公债”1500万元(筹办水利、农矿事业);湖南省虽仅发行了一种公债,即“民国二十七年湖南建设公债”1800万元(整理旧债500万元,拨充省银行资本1300万元),债额却居各省第七位;湖北省共发行1300万元,分别为“民国二十六年湖北省建设公债”500万元(修建公路和改善航政333万元,增拨省银行资本167万元)和“民国二十八年湖北省金融公债”800万元(用于增拨省银行资本和采购军粮);安徽省计1000万元,共发行2种:“民国二十六年安徽完成公路建设公债”200万元(筹措公路建设经费)、“民国二十九年安徽省金融公债”800万元(充

<sup>①</sup> 原定债额800万元,分1941年1月和1942年1月两期(各400万元)发行,后来第二期未获准发行。



实地方银行资本 600 万元，清偿旧债 200 万元)；山西、江苏、浙江三省的发行额皆为 1000 万元，分别是“民国二十六年山西省公债”1000 万元（办理国防费用）、“民国二十九年江苏省整理地方财政公债”1000 万元（整理地方财政、调剂农村金融）、“民国二十七年浙江省六厘公债”1000 万元（筹措国防特种费用）；陕西、河南、西康、山东四省皆发行一种，债额在 800 万元至 250 万元不等，具体为“民国二十七年陕西建设公债”800 万元（调剂金融 600 万元，增进生产 200 万元）、“民国二十七年河南六厘公债”500 万元（供应中央军费 270 万元，发展农村经济 230 万元）、“民国二十九年西康省地方金融公债”500 万元（调剂金融）、“民国二十六年山东省整理土地公债”250 万元（分两期发行，用于办理土地陈报等）。

上述发行额较大的省份，大多为未沦陷或部分沦陷的地区，其公债收入基本用于平衡财政收支、筹措战时军需、地方经济建设。各省公债条例上清楚规定为弥补预算的占本期总额的 15.53%，而用于整理及偿还旧债的 12.32% 和整理及调剂金融的 15.57% 也变相用于弥补预算不足，三项合计占到总额的 43.42%，足见自全面抗战以来公债收入对地方政府弥补收支差额的重要性。用于军需的债款占比由上期的 13.13% 增至 17.81%，则是战时这一特殊环境造成的。因在接近战区和部分成为游击区之各省，一切政务均已军事化，各项支出已无法清晰划分，反映在债款中就是与军事直接有关的“巩固国防”、“供应紧急军需”等支出的增加。尤需指出的是，抗战前期经济建设债款占到总额的 35.82%，跃升为各项用途之首，似与战争环境不符。但仔细分析各种建设公债的用途分配就能发现，总计 12209 万元的建设债款中虽然主要用于交通、水利等公共事业，但也有部分被用于以盈利为主的公营事业，<sup>①</sup> 借其收入补助战时地方预算之不敷。此外，抗战前期有 1000 余万元的债款用于赈灾、教育等其他方面，约占总额的 3% 左右，其用途也属正当（见表 5）。

表 5 1937—1941 年各省公债用途分析<sup>②</sup>

用途类别	发行额（万元）	比例（%）
弥补预算不足	5294	15.53
军费（需）	6068	17.81
整理及偿还旧债	4200	12.32
整理及调剂金融	5305	15.57
经济建设（交通、水利、公营事业等）	12209	35.82
其他（赈灾、教育事业、办理土地陈报）等	1006	2.95
合 计	34082	100

① 据不完全统计，本期用于以盈利为主的公营事业债款主要有“民国二十七年福建省建设公债”以 206 万余元拨充该省企业公司资金、“民国二十九年福建省生产建设公债”以 264 万元拨充该省贸易公司资本等、“民国二十七年陕西省建设公债”以 200 万元拨充该省战时物产运输处资金、“民国三十年甘肃省建设公债”以 200 万元拨充该省贸易公司股本、“民国二十九年四川省兴业公债”以 1100 万元拨充该省兴业公司股本、“民国二十七年江西省建设公债”以 162 万元拨充该省战时贸易部作营运资金、“民国三十年江西省建设公债”以 1160 万元拨充该省兴业公司股本等。参见万必轩《地方公债》第 27—63 页。

② 根据万必轩《地方公债》第 16—65 页、施养成《中国省行政制度》第 368—372 页等资料统计。一种公债中载有两种以上用途的，公债条例有明确数额的，按所列数额统计；无具体数额的，两种用途的各按债额的 1/2 计算，三种用途各按 1/3 计算。

总之,1937—1941年发行的34082万元公债收入,对当时处于极端困难中的各省财政的重要性不言而喻。与战时国债所起的积极作用一样,<sup>①</sup>战时地方公债的必要性与合理性也应基本肯定。但随着抗战的持续发展,地方公债的销售愈来愈困难,实募额下降明显。如1938年福建省五厘公债发行额98万元,实募仅3760元,<sup>②</sup>不过原额的1/260。由于募销不易,到后期有的省份索性放弃了向民间的推销,而是将所发公债或以四至七折的价格向银行(主要为省银行)抵押借款,或拨增省银行资本和私营银行官股,或拨偿省银行旧欠,省债弥补财政赤字的功能减弱。另外,因战区的扩大,中央政府自身的财政困难达于极点,对地方的补助逐渐减少。中央对省(市)的补助款在战前的1936年几近1亿元,全面抗战爆发后的1937年减至8600万元(据前揭文杨格书),而根据《财政年鉴续编》的数字该年更是减为3000余万元,1938年半年(会计年度改为历年制)的补助款为1900余万元。1939年因推行新县制,中央对地方的补助款有所增加,当年和1940年的补助款分别增至5900余万元和11200余万元。<sup>③</sup>但当时国统区的通货膨胀已较为严重,以1936年为基数(100),1939年的趸售物价指数涨至200多,1940年更是涨到500多,<sup>④</sup>故这两年的中央补助款的实值仍是下降的,且幅度还不小。以广东省为例,中央补助款占该省财政收入的比例,从1937年的约四分之一(25.2%),降至1940年的不及二十分之一(4.7%)。<sup>⑤</sup>各省希望中央补助的数额得不到满足,而借款毕竟有一定的限度,为平衡收支,地方政府只得增加税捐税率和兴办各种新税,地方截留中央税款也时有发生,还有省份开征与中央税冲突之捐税,各省财政情形极为紊乱。正如当时的一位学者所说:“抗战以来地方因事实上需要开征之捐税,名目繁多,或则增加既存税捐之税率,或添增附加,或则另立名目,随意征收。其结果不仅使中央地方努力十年已逐渐芟除之苛捐杂税及过重之附加,死灰复燃,前功尽弃,且其紊乱之程度,较之以往,尤有过之。”<sup>⑥</sup>

① 全面抗战爆发后,国民政府为支付巨额军费,弥补高达70%以上的财政赤字,在战时共发行了法币1602200万元、关金1亿单位、英金2000万镑、美金21000万元,另有谷麦等粮食库券81240339市石的国债(由于战时公债的销售环境恶劣,国债的实际销售额仅为法币3420440463元、美金117257208元、英金852334镑、关金110单位、谷麦等粮食44248576市石和1799361包)。从世界范围看,由于现代战争财力消耗巨大,以公债筹措战费成为世界各国的通例。如第一次世界大战中,英国、德国和法国,其公债收入占全部战费的比例分别高达80.2%、86.9%和99.1%。(参见潘国旗:《国民政府1927—1949年的国内公债研究》,北京:经济科学出版社,2003年,第170—171、149页)第二次世界大战中,公债成为支撑日本经济的法宝,从1937年开始,截至1941年底,日本实际已发公债额为126.77亿日元,其中用于对华军费者为96.02亿日元,占总额76%;弥补普通预算18.7亿日元,占总额15%弱;用于“满洲事变”(实际也是对华战费)共为7亿余日元,占总额5.7%;真正用于生产的仅有4.7亿日元,只占总额3.2%。(参见戴建兵、王晓岚:《罪恶的战争之债——抗战时期日伪公债研究》,第25页)当然,由于日本对华战争的侵略性,其在日本国内和中国沦陷区发行公债的性质无疑具有掠夺性,与战时南京国民政府所发公债的性质不能同日而语,但公债于弥补战费之重要性由此可见一斑。

② 万必轩:《地方公债》,第47页。

③ 财政部财政年鉴编纂处编:《财政年鉴续编》第13篇,第134页。

④ 秦孝仪主编:《中华民国经济发展史》第2册,第715—717页。

⑤ 广东省地方史志编纂委员会编:《广东省志·财政志》,广州:广东人民出版社,1999年,第93页。

⑥ 严仁赓:《所望于第三次全国财政会议者——论如何改进战时之地方财政》,第三次全国财政会议秘书处编:《第三次全国财政会议汇编 杂组 舆论一斑》,第60页。

针对地方财政的上述紊乱局面，南京国民政府也曾颁布命令加以限制，但地方政府以财源无所取、亏短无所补为由，对中央政令不能奉行不悖。为此，南京国民政府于1941年6月召开第三次全国财政会议，决定对财政体制进行重大调整，会议通过了《改订财政收支系统办法》。行政院与国防最高委员会核准后于11月正式颁布《改订财政收支系统实施纲要》，规定自1942年1月1日起实行新的财政收支系统：全国财政收支分为国家财政与自治财政两大系统。国家财政包括原属国家及省与行政院直辖市（除自治财政收支部分外）之一切收入支出；自治财政以县（市）为单位，包括县（市）、乡（镇）的一切收入与支出。省级财政并为国家财政，省级财政一切收支，纳入国家预算，由中央统收统支。<sup>①</sup>按照上述决定，各省财政收支，即由国库统一处理，所有各省从前发行之省公债，其债权债务，统一由中央接管和整理，并规定自1942年1月起各省不得再发行公债。此后，财政部设置了整理省公债委员会，具体办理各省公债之接收与整理。<sup>②</sup>国防最高委员会第137次常务会议通过了《整理省公债办法》。该办法规定：凡各省依法发行有效之债券，依其发出情形，分为实际发行与非实际发行两种。实际发行之债券为：（1）售出者；（2）换偿旧债者；（3）拨充金融及建设事业之资金或经费者。<sup>③</sup>实际发行之省公债，其到期应付本息，自1942年1月1日起由中央拨付。在1941年底以前如有欠拨的，仍由各省自行清理；实际发行的省公债券，由中央接收整理后，即依其原定利率及清偿年限，以同额1943年整理省公债换偿。非实际发行的省公债，如拨充借款抵押品的，其借款属地方普通债务范围，应由各省自行清偿，将债票赎回缴销；其拨充领券或发钞准备者，纯为借用性质，应由借用银行缴还，另筹准备金；其系余存债券，应一律送缴国库。非实际发行的省公债，均不予换偿。如逾规定时间尚未缴国库者，即予公告作废。<sup>④</sup>仔细分析上述规定，南京国民政府对由中央接收和换偿的省公债设置了各种限制，将未在财政部备案和“非实际发行的”约数亿元省债排除在接收之外，<sup>⑤</sup>中央最终认可的“实际发行”的省债总额仅为20481万多元，除历年已中签还本者外，截至1942年底，核计尚负债额173677547元，为此，南京国民政府发行了1943年整理省公债债票17500万元，按债票清偿年限之长短，分为四类，分别予以调换收回。<sup>⑥</sup>至此，近代中国的地方公债告一段落。

① 邹进文、李彩云：《中国近代地方政府间财政分权思想研究》，《贵州财经学院学报》2011年第2期，第9页。

② 潘国旗：《第三次全国财政会议与抗战后期国民政府财政经济政策的调整》，《抗日战争研究》2004年第4期，第118页。

③ 《整理省公债办法》，中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编，“财政经济”（二），南京：江苏古籍出版社，1997年，第594页。

④ 转引自刘晓泉：《国民政府地方公债管理政策述评》，《江西财经大学学报》2014年第1期，第101页。

⑤ 根据前文所述，截至1941年各省发行的公债总额为80874万元，财政部认可的实际发行额只有20481万元。当然财政部认可的这20481万元省债中未包括江苏、河北、山东、辽宁四省发行的公债（此四省在前述两期债额共为8190万元），当时该四省或完全沦陷或大部沦陷，因战时交通阻滞，无法接收整理，直至抗战胜利以后，由财政部派员调查接收整理，按实际发行部分欠负债额，以整理省公债剩余债票予以换偿；其用于抵押及余存债票，予以缴销。（参见陈炳章：《五十年来中国之公债》，中国通商银行编：《五十年来之中国经济》，上海：六联印刷股份有限公司，1947年，第134页）

⑥ 《国民政府检发整理省债公债换偿旧有各省债券办法等训令》，中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编，“财政经济”（二），第597—598页。

南京国民政府第三次全国会议所通过的改订财政收支系统、取消省级财政的决定，是战前中央、省、县三者利益难以平衡的结果，这种战时环境下高度集权的财政体制在1945年抗战胜利后无法维持下去，南京国民政府又尝试实行中央与地方“均权”的财政体制。在1946年6月召开的财政部粮食部联合会议上，南京国民政府决定恢复中央、省、县三级制财政，<sup>①</sup>并于同年7月正式实施修改后的财政收支系统法及施行条例，省财政恢复独立。

总之，近代中国地方公债的兴衰轨迹与国地财政划分之演变联系紧密。伴随着清末中央集权财政体制的瓦解、省级财政的形成，地方公债开始出现。北京政府时期混乱的国地财政体制导致地方公债滥发。南京国民政府建立后致力于国地收支标准的划分，尽管历经坎坷，但总体看是有进步的。相应的地方公债制度也逐渐由粗疏而趋于完善，如中央对地方公债的监管、地方公债的发程序、债款用途、基金担保与保管等项，均作出了较为严格的规定，故这一时期的地方公债有部分用于经济建设和公共事业。但由于整个国民政府时期，战乱不断，财源有限，中央与地方同处财政收支严重失衡的困境，因此，表面上日趋完备的国地收支划分章制其实并未完全实行。财权的实际划分皆依当时中央与地方的实力而定，这种博弈在地方公债的发行、中央对省债的整理与接收等方面都清晰可见。

〔作者潘国旗，杭州师范大学政治与社会学院教授。杭州 311121〕

（责任编辑：荣维木 王亚红 责任编审：路育松）

<sup>①</sup> 潘国旗：《第三次全国财政会议与抗战后期国民政府财政经济政策的调整》，《抗日战争研究》2004年第4期，第120页。

lenge in the form of harassment from Japanese pirates. One important decision it made in response was to establish diplomatic relations with the Ryukyu Kingdom. Thus the Diaoyu Islands acquired three definitions: they were islands, navigation markers and boundary indicators. The establishment in the 1530s of the Diaoyu Islands' terminological shift from navigation markers to territorial indicators marks the definition of China's territorial waters, sea power and effective jurisdiction. The history of the Diaoyu Islands demonstrates the process by which China from a traditional society to the construction of a modern country.

**A Study of the Development of Regional Currency Markets in Late Qing China: The Case of *Guolu Yin* in Yingkou**

Wang Fang, Yan Hongzhong and Gao Yu (97)

*Guolu yin* or furnace silver (过炉银) was a distinctive regional currency that developed in the Yingkou area in the late Qing period. It was one of the main forms through which China's monetary system was transformed from a silver weight-based currency to one based on accounting and credit. The system emerged around the 1860s-1870s, and remained in regular use as a stable currency from the 1880s to the 1900s. Thereafter, under the impact of foreign incursions and governmental interventions, it suffered repeated crises and institutional adjustments. The *guolu yin* was established and managed by the *Gongyihui* (公议会 Council), a local merchant organization in Yingkou. It improved on the exchange mechanism model supplied by the Shanxi *piaohao* (票号 draft bank). Operating in the currency market by providing large trade payments plus short-term loans and bank drafts and cushioning transaction risks, the *guolu yin* served as a medium of exchange and a credit instrument for trade in Yingkou and the area covered by its market. The operating mechanism of the *guolu yin* reflects the main elements and the basic characteristics of the late Qing currency market.

**Local Government Bonds under the Nationalist Government as Seen Through the Fiscal Relationship between the Central and Local Governments**

Pan Guoqi (113)

Keeping in mind the over-issue of local government bonds caused by the dysfunctional national and local fiscal systems under the Beiyang government, once the Nationalist Government took power in Nanjing it concentrated on the division of revenue and expenditure standards for the central and the local governments. This resulted in a gradual improvement in the system of local government bonds. Between 1927 and 1941, total government bonds issued by all provinces amounted to around 808.74 million yuan. Some of this was invested in economic development and public undertakings, but most went to shoring up local government deficits. However, since both the center and local governments were confronted by constant warfare and limited sources of revenue, both levels of government faced mounting deficits. The apparent success of the system for division of revenue and expenditure was belied by its failure to be fully implemented. The actual division of fiscal power depended entirely on the relative strength of the central and local governments. This kind of gaming can be clearly seen in the issuance of local government bonds and

the center's management and reception of these bonds. The Third National Financial Conference resolved to do away with provincial level finance and local governments' right to issue bonds. This marked the establishment of a highly centralized financial system and a temporary halt to the struggle between central and local governments.

---

**Lugalzagesi's Sexagesimal Dating Method and the Chronology of Southern Mesopotamia in the Late Early Dynastic Period** Wang Xianhua (133)

Recently found early cuneiform texts have made possible the rethinking of the history of the Mesopotamia's Early Dynastic Period, including research on Lugalzagesi's reign over Umma. The dated mu-iti texts were traditionally viewed as having been unearthed from the Umma region after Lugalzagesi's reign, and the month/year dating method was seen as a borrowing by Lugalzagesi from the Lagash dating method. However, new evidence shows that the month/year dating method was traditional in Umma in the Early Dynastic Period, so the origin of the dating method in Lugalzagesi's time should be traced back to Uruk rather than Lagash. This approach indicates that the "king" in the extant Umma mu-iti land records for "Year 7 of Lugal-za<sub>3</sub>-ge-si<sub>2</sub>" should be Enšakušana instead of Lugalzagesi. Previous research on extant material on Lugalzagesi and the timing of the relationship between him and Urukagina thus needs to be reconsidered, which means that the relative chronology of the kings of Southern Mesopotamia in the Early Dynastic Period will need to be reordered.

---

*Theories and Methods*

**A Few Points on My Philosophy of History**

Jörn Rüsen (149)

As a discipline, historiography insists on empiricism; that is to say, it is only through certain research methods that we can produce knowledge and thence negate a philosophy of history. On the other hand, professional historiography is always premised on existing understanding, always treating "history" as a subject area and taking historical thinking as a form of dedication to knowledge. However, the cognitive pattern of these preconditions and the associated methodology cannot be fully deduced from logical reasons. On this point, the discipline of historiography needs to reflect on its foundation, a reflection that necessarily brings it closer to philosophy. There are fundamental cultural differences in the ways that people understand the present, anticipate the future and study the past, so historians' work lies in dealing with the tension between identification and difference of the other. Therefore, the material dimension, the formal dimension and the functionalist dimension constituted by historical thinking are the preconditions for our conduct of historical research today.

---

*Historical Notes*

**If Jizhuisheng (击椎生) is not Cai E (蔡锷), Then Who is He?**

Zeng Yeying (166)

**"Liberty" or "Privilege": Study on the "Libertas" in the Magna Carta**

Lin Zhiqiang (178)