

南京国民政府统制经济政策的实现途径^{*}

杜恂诚

内容提要:统制经济思想在1933年前后成为中国经济界的主流,并成为国民政府制定经济政策的依据。由于何为“经济统制”的内涵不甚清晰,所以给国民政府的“集中”政策留出了空间,其对经济的统制救助演变为行政控制对市场的取代。结合“发达国家资本”和“限制私人资本”的民生主义理论,政府统制了能源、重要实业、交通等经济命脉,并对银行业实行了行政性垄断。政府的投资和强制金融业对工农业扩大放款,固然对经济的复苏起了一定作用,但经济增长方式也由市场主导转变为政府主导,这是国民政府逐步落实统制经济政策的直接结果。

关键词:国民政府 统制经济 取代市场 民生理念 国家资本主义

一、统制经济思想成潮流,但内涵不清

20世纪30年代初,西方各国在经济大萧条的冲击下,出现了政府干预经济的世界性潮流,并通过学者的、政府的和实业界的路径向中国渗透。

学界传播和讨论统制经济思想,力度是最大的,使统制经济思想成为当时经济思想界的主流。对此,当代的一些研究学者作过系统的整理。^①这里就不再按人头作介绍或点评了。但当时人们对何为统制经济,其实是不甚了了的。马寅初、穆藕初、何廉等人认为,统制经济就是苏俄等社会主义国家的计划经济,日本翻译成统制经济,我国亦沿用之。另有一些人,如张素民、诸青来、吴德焙、陈长蘅等认为,统制经济同计划经济是有严格区别的,资本主义国家的经济干涉为统制经济,社会主义国家的经济干涉为计划经济;统制经济限制自由竞争,计划经济则废除自由竞争;统制经济帮助私营企业,计划经济消灭私营企业。^②但即使是在主张统制经济与计划经济有区别的学者那里,统制经济还只是一个理想的符号,仍然还是模糊的、不清晰的、不具体的。

国民政府的经济部门也在通过各种渠道学习西方国家的经济建设经验,当然也包括当时政府干预经济的一些做法。1931年国民政府实业部令驻外各领事馆收集西方国家“实业合理化及工业标准”的实施材料以供参考。^③1931年10月,实业部派员赴日本考察丝业发展情况。^④1932年1月,实业部又派员赴欧美学化学。^⑤1933年10月,国民政府建设委员会“为明了欧洲各国近代建设事业实况起见,特派本会设计委员张叔驯前往欧洲意法比德英瑞士奥荷兰俄等国精心考察以作归国设计之

[作者简介] 杜恂诚,上海财经大学经济学院教授,上海,200433,邮箱:dxch@sh163.net。

* 本项研究获上海财经大学创新团队支持计划资助。

① 如孙大权《中国经济学的成长》第五章第一节,上海:三联书店2006年版;郑会欣《战前“统制经济”学说的讨论及其实践》,《南京大学学报》2006年第1期。

② 孙大权:《中国经济学的成长》,第250—253页。

③ 《实业部训令工字第775号》,《实业公报》第13期(1931年4月9日)。

④ 《实业部训令商字第7936号》,《实业公报》第41期(1931年10月22日)。

⑤ 《实业部训令工字第3444号》,《实业公报》第52期(1932年1月7日)。

参考”。^① 同月,建设委员会又“派技正陈大受戴占奎赴法比考察研究”,要求中法、中比庚款委员会驻两国委员接待并引见法比两国的经济建设部门。^② 11月初,国民政府外交部委任曾任职于建设委员会的张乃燕出任驻比利时特命全权公使,建设委员会委员长张人杰致函外交部,称:“兹乘使节之便,本会特请其于使职余暇就近考察欧洲各国最近建设事业以资借镜。”^③ 1934年2月,建设委员会“为明了近代欧洲各国建设事业实况起见,特派本会设计委员许绍棣、张北海、张怀南、罗学濂等,前往欧洲英意等国,精心考察,以作归国设计之参考”。^④ 建设委员会如此频繁地派员出国考察,国民政府的其他有关经济部门,应该也是如此的。

1933年9月,国民政府行政院长兼财政部长宋子文在出席世界经济会议回国以后,极力主张中国仿行欧美统制经济。他的主张很快就变成了政府的政策。1931年12月底接替孔祥熙担任实业部长的陈公博也是统制经济的积极鼓吹者和推行者,他制定“实业四年计划”,还每隔三个月在《实业公报》上公布实业部三个月的行政计划。他认为,统制经济须“先将保险业、粮食、棉花、煤炭等重要产业,用政府力量通盘筹划,使之统制起来”。^⑤ 1933年9月底,全国经济委员会改组,增加了职权,成为统制全国经济的最高机关之一。^⑥ 全国经济委员会特别借鉴了日本在棉纺织业实施统制经济的经验。^⑦ 全国经济委员会办理棉业统制即始于1933年,“其时原棉输入,数量激增,棉纺织事业又凋敝不堪,因即一面力谋增进棉产,以塞漏卮,一面设法改良纺织技术,以图救济”。^⑧

企业家们在经济困境中希望得到政府帮助,呼吁救济,政府会以“统制”应对。鉴于江浙两省丝业(包括蚕农、手工缫丝业和厂丝业)困难,江浙两省政府分别于1931年和1932年两次发行丝业公债800万元和300万元,^⑨但收效甚微,“丝业凋敝如故”,“长此以往既不能挽回其颓势,亦非中央财力所及”,于是就想到了“统制”,1933年江浙两省成立蚕业联合统制委员会作为应对丝业困境的“根本办法”。^⑩ 江浙丝业一再呼吁救济,促使国民政府仿效日本的统制经济办法,1934年在全国经济委员会下设立了蚕丝改良委员会,对蚕丝业采取改良统制政策进行救济,并以江浙两省为全国模范区。^⑪

有时,企业家自己会提出行业统制的口号,要求政府通过统制予以扶持。1933年12月,大中华火柴公司主要投资人刘鸿生在中华全国火柴同业联合会第二届第二次执委会会议上提出并通过了《全国火柴统制大纲》和《火柴联合营业大纲》。《全国火柴统制大纲》规定,“呈请政府设立全国火柴统制委员会”,委员会的统制职权有:规定各厂产销数量;审定各牌火柴价值及售价;限制设立新厂;统一会计制度;改良技术;裁决火柴同业间各项争议事项等。1934年4月,刘鸿生以中华全国火柴同业联合会主席和国民政府全国经济委员会委员的身份向该委员会提交了“请实施火柴统制案”,但未获得通过。^⑫ 全国经济委员会的复函称,实业部认为,“火柴系属普通工业,人民得自由设厂制造。限

① 《建设委员会委员长张人杰公函外交部(1933年10月14日)》,《建设委员会公报》1933年第34期。

② 《建设委员会总务处致刘锡昌函(1933年10月24日)》,《建设委员会公报》1933年第34期。

③ 《建设委员会委员长张人杰公函外交部(1933年11月2日)》,《建设委员会公报》1933年第35期。

④ 《建设委员会委员长张人杰公函外交部(1934年2月2日)》,《建设委员会公报》1934年第38期。

⑤ 国民政府实业部档案,转引自郑会欣:《战前“统制经济”学说的讨论及其实践》,《南京大学学报》2006年第1期。

⑥ 孙大权:《中国经济学的成长》,第248页。

⑦ [澳]蒂姆·赖特著,慈鸿飞译:《应付世界经济萧条:国民政府同中国工商业的关系(1932—1936)》,《近代中国》第6辑,上海:立信会计出版社1996年版,第92—93页。

⑧ 《全国经济委员会报告》,全国经济委员会1937年印行,第30页。

⑨ 《修正民国二十年江浙丝业公债条例》,《实业公报》第17期(1931年5月7日);《民国二十一年江浙丝业短期公债条例》,《实业公报》第93、94期合刊(1932年10月29日)。

⑩ 《实业部致财政部函(1933年6月27日)》,《实业公报》第131、132期合刊(1933年7月22日)。

⑪ 徐新吾主编:《中国近代缫丝工业史》,上海人民出版社1990年版,第347页。

⑫ 上海社会科学院经济所编:《刘鸿生企业史料》中册,上海人民出版社1981年版,第172—173页。

制生产,尚无法令根据。且现时国内各火柴厂生产总额,是否已超过国内消费总额,尚无确切之统计,亦未便率尔限制。又外人在各通商口岸设厂,原为条约所许,生产限制,既无正式法令以为根据,自难施行”。^①刘鸿生转而谋划全国火柴联营社的组建,并于1935年12月向政府呈文称:“现所拟办之联营社,系由厂商组织而政府则处于监督及维护之地位,虽无统制之名,而有统制之实。”^②终于取得政府支持。

统制是当时经济界的一个时髦词,但何为统制,如何统制,其内涵是模糊不清的。既可理解为政府对经济的适度干预,也可发展为政府对经济的全面掌控;既可理解为政府帮助企业解决困难,也可发展为政府全面设定企业的行动模式,限制其行动自由;既可理解为政府解决市场失灵,也可发展为政府以计划管控甚至替代市场。这就给了政府自由选择的空间。由于传统的思维模式和政府定位,政府以统制的名义向经济的渗透力越来越大。用政府的话来说,这种渗透追求的是“集中”。

张嘉璈代表中国银行管理层所做的1933年度营业报告对统制颇有微词,他认为,“盖各国之产业统制,大半由于产业发达以后之生产过剩;而中国之病,则在于生产之退化与不足;故各国趋重于价格贩卖及生产量与需要量之统制,而中国所当注意者,在于品种等级之统制”,这需要从教育做起,“是产业统制,非不可行,但进行阶段不可不分”。^③统制如果局限于品种等级和教育层面,当然也就不会发生什么经济体制或发展模式方面的变化了。

张嘉璈的这个报告是在1934年4月的股东年会上做的。1935年3月底,张嘉璈被迫离开了中国银行。4月,中国银行1934年度的营业报告在统制问题上完全改变了立场和口径。该报告强调,中国要摆脱经济困境,必须“建立及促进健全与集中之经济机构,实有刻不容缓之势”,在经济生活的所有领域,均有“联合集中之必要”,“即无论币制、金融、产业、贸易,举凡一切经济生活机关,均以政治及社会之力,促其集中,使之健全”。^④所谓“集中”,就是要集中于政府之手。这应该可以看作是国民政府接管中国银行的真正动机,也是对各种统制说辞和统制需要的应对之法。在政府那里,统制最后就变成由政府来集中一切。

二、从统制救助走向市场替代

在统制经济实施之初,甚至在统制的说法正式提出之前,国民政府对经济的干预,主要是汲取了西方国家的经验,许多做法具有合理性。

1931年实业部制定的行政计划体现了政府积极干预经济的主导思想,如各种行政法规的制定、奖励工业技术条例的拟订、人民投资建设事业保障奖励法及施行细则的拟订等。关于拟订各种特别重要工业奖励法规的指导思想,该行政计划认为:“考东西各国对于国内某种工业认为当时最需要最急切者,政府必支出巨额之补助金奖励人民兴办,如英之于人造染料,意之于人造丝,日本之于钢铁、甘油等,年费数千万元,此种方法吾国实与仿效之必要。”^⑤同时,认为有必要保护小工业和手工艺的发展,在呈行政院的一件公文中称:“窃维我国工业尚在幼稚时期,举凡民间所经营之工业,无论规模大小,俱赖政府竭力奖励以资发展。现在职部对于国人所办之基本工业及其他大规模之工厂确著成绩者,业经遵照特种工业奖励法分别核结奖励,惟于小工业及手工艺之有特别改良或擅长技能制品优良者尚未制定奖励办法,兹由职部体察国内工业情形厘订小工业及手工艺奖励规则十一条,拟即

① 上海社会科学院经济所编:《刘鸿生企业史料》中册,第175页。

② 上海社会科学院经济所编:《刘鸿生企业史料》中册,第207页。

③ 中国银行总行、中国第二历史档案馆合编:《中国银行行史资料汇编》上编三,北京:档案出版社1991年版,第2128页。

④ 中国银行总行、中国第二历史档案馆合编:《中国银行行史资料汇编》上编三,第2137页。1934年度营业报告应该在1935年的4月最后定稿。

⑤ 《实业部民国二十年(1931)4—6三个月行政计划纲要(二续)》,《实业公报》第17期(1931年5月7日)。

以部令公布施行。”^①

针对中国出口丝、茶的质量下降和国产棉花多不适宜纺高支纱的问题,实业部一方面在多地创办农业试验场所,工业谋求技术进步,农业则培育优良蚕种,引入优良棉种等,另一方面则强调商品和农产品质量检验的重要性,在多地设立检验机构。1931年3月,实业部行文,令各省建设农矿厅和各市社会局对于“近年各地所设公私农场”的“试验方针及作业计划自应详为调查以便考核”。^②实业部又令全国各商会称:实业部为谋求国货工业的技术进步,“曾于去年(笔者按:即1930年)设立中央工业试验所为研究机关,并咨请各省市政府自行筹设工业试验分所,以期通力合作共策进行。倘各业自身对于技术事项亦能各就所需组织技术研究处或联合同业共同组织,与公家研究机关以谋技术改进,出品精良,销场推广,则实业前途庶乎有馀”。^③实业部又行文至河北省农矿厅,称该厅购到美国脱里斯棉种万斤,“分发各县,用意甚善,颇堪嘉许”,但该项发放的棉种未经消毒,要求补行消毒与驯化,农矿厅应派员指导。^④实业部又在另一件致河北省农矿厅的行文中称许该厅“将新法制造之无毒蚕种分给大兴等九十县,俾资依法饲养,藉谋改进,俾益蚕事,良非浅渺,殊堪嘉许,应准备案”。^⑤

1931年8月,实业部商品检验局公布生丝检验规程共13条。^⑥1931年12月,中央工业试验所筹设化验分所,成立后可接受各种委托化验。^⑦实业部在1932年4月致上海、天津、青岛、汉口、广州商品检验局的训令中,强调了商品检验的重要性,即“原以保护国内工商利益,提高国际贸易信誉,并促进商品制造改良为主旨”,要求各局“遵照各项检验规则认真办理,并训练人才,广事宣传,以图发展”。^⑧1932年10月,实业部先后下文,强调商品检验行政统一(禁地方擅设)、度量衡新制统一、技术人员资格审查和登记统一。^⑨

实业部对蚕丝业的早期干预也颇有章法。1931年2月,实业部在一件致江苏农矿厅、浙江、安徽、广东、四川建设厅的公文中说到改良蚕业的方针:“一方应在宜蚕各县设立蚕业传习所,招收附近乡民子弟之优秀者,授以选种饲养管理及缂丝诸法,以宏培养而增人才,他日学成毕业从事育蚕,自可依法经营改良进步,一方对于缂丝应在适宜地点设立大规模之缂丝厂,用新式机械举行大宗生产,增多其出品之效率,划一其品质之参差,并可使成本减少,售价随之减轻,物美价廉,推销自易,改弦易辙,发达可期。”^⑩1932年5月,为提高厂丝质量,“乾生丝厂锐意革新,步永泰、泰丰之后”,在无锡丝厂几乎全业停工的情况下,革新设备,招考女工进行技术培训,不意竟遭流氓阻挠,当地政府出面弹压,确保改革顺利进行。^⑪1932年,实业部、财政部、江浙两省政府帮助推销江浙积压厂丝。^⑫

国民政府救济全国纱厂恐慌,实行纱业统制的一些做法也有其合理之处。国民政府在一份文件中总结了“切实救济全国纱厂恐慌”的五条措施:“(一)由政府联络金融界使之与全国纱业互相提携,并实行低利贷款,以济其资本之不足。(二)于可能范围内酌量提高入口关税,并减低对内税则。(三)由政府实行统制,为有组织之生产与推销。(四)全国纱厂设置地点,须分配适当,管理及生产方面,须实行科学化与合理化。(五)全国工[公]务人员党务工作人员各学校教职员及学生须一律服用

① 《实业部呈行政院函(1931年4月16日)》,《实业公报》第15期(1931年4月23日)。

② 《实业部训令农字第213号(1931年3月14日)》,《实业公报》第11期(1931年3月26日)。

③ 《实业部训令工字第619号(1931年3月13日)》,《实业公报》第11期(1931年3月26日)。

④ 《实业部指令农字第206号(1931年3月13日)》,《实业公报》第11期(1931年3月26日)。

⑤ 《实业部指令农字第209号(1931年3月14日)》,《实业公报》第11期(1931年3月26日)。

⑥ 《实业部商品检验局生丝检验规程》,《实业公报》第33期(1931年8月27日)。

⑦ 《实业部指令工字第3457号(1931年12月31日)》,《实业公报》第52期(1932年1月7日)。

⑧ 《实业部训令商字第10993号(1932年4月12日)》,《实业公报》第66、67期合刊(1932年4月21日)。

⑨ 见《实业公报》第91、92期合刊(1932年10月15日)。

⑩ 《实业部训令农字第160号(1931年2月24日)》,《实业公报》第8期(1931年3月5日)。

⑪ 《实业部咨江苏省政府劳字第1308号(1932年5月21日)》,《实业公报》第73期(1932年6月2日)。

⑫ 《江浙陈厂丝推销委员会章程》,《实业公报》第83、84期合刊(1932年8月2日)。

国货,绝对禁止服用非国货服装。”^①

但统制救助走过了头,就变成了政府替代市场,这会使经济运转模式发生根本改变。我们可以看一下蚕业统制的情况。江苏省在1934年2月组织蚕业改进管理委员会办理蚕种统制、茧行统制和运销统制。浙江省在1933年秋季即开始实行茧行统制,1934年又成立了管理改良蚕桑事业委员会,1935年扩大改组为浙江省蚕丝统制委员会统制蚕丝(统购蚕茧和统销生丝);并由收茧委员会进一步同江浙丝茧借款银团订约借款收茧以加强收茧统制(茧行统制和茧价统制)。全省划为10个收茧区,其中一至六区为统制收茧区,由蚕丝统制委员会租行统一收茧;所收蚕茧除部分交所属杭州丝厂缫制外,余额由江、浙、沪的12家设备较优的丝厂订约承缫,成品由生丝推销委员会驻沪办事处集中运销。其余四区为管理收茧区,由省内外各丝厂向蚕丝统制委员会登记收茧缫丝。至1936年,全省改为划分8个统制区,凡丝厂商欲收茧者,应先呈请核准。此外,广东、山东的蚕丝区也继起效尤。^②

江苏省蚕业改进委员会第五届大会为了压制茧行对统制的反抗,通过了严厉取缔的办法。其中第四条规定:“凡收茧商所填收茧日报表,如有以多报少者,将其短报部分之茧,复收充公。”第五条规定:“凡收茧商所收之茧,未经填送干茧起运请求书,报请发给干茧纳费证及干茧通行执照,而擅自起运者,将其无证照起运部分没收充公。”金坛县原有茧行27家,1934年实行茧行统制后一律废止,另由无锡丝业巨子薛寿萱等重新成立新式茧行4家,因收购价格过低,与乡民发生严重冲突,4家茧行被捣毁。江苏省的统制办法还要求蚕农事先上报用种张数,由政府“在一般蚕种价格之上”供应蚕种,而农民必须先付种价,“统制初意在使农民避免高利贷及商业资本家之剥削者,其结果适促进之”。^③ 1936年浙江省蚕丝统制委员会“前以沪厂所收土种春蚕,扯价不合,予以扣留,但为日已多,时届霉令,扣留之茧,发生潮霉”。^④ 这已经完全由行政势力替代市场了。其间江浙两省又发生行政当局收取额外税费,加重蚕农和茧商负担的事情。^⑤

近代中国的主要产业之一——棉纺织业,在“九一八”事变后,由于东北市场的丧失以及世界经济危机开始实质性影响而陷困境,而国民政府并不清楚该如何帮助这个产业脱困。1932年初,国民政府以庚款余额担保,向英国订购细纱机,意欲让华商纱厂更新部分设备,提升产品品质。计划向英国订购纱锭60万枚,后因仅落实庚款50万镑,所以仅订购20万枚,布机1500台。^⑥ 不料华商纱厂毫无分认这20万枚纱锭的积极性,订购不足额,政府数度展延限期。^⑦ 当时的华商棉纺织业经历了前几年的快速扩张,陷于产品销路和资金周转困难,已无余力改进设备。据统计,1928年至1932年的4年中,华商纱厂业的厂数增加11家,纱锭增加52.4万枚,而1932年至1936年的4年中,华商纱厂的厂数仅增加2家,纱锭仅增加10.9万枚。^⑧ 况且当时华商纱厂以纺粗纱为主,日本在华纱厂以纺细纱为主,重叠部分(如20支纱)不是太多。如换成细纱机,会与日厂竞争更激烈,当时的时机不太合适。随着棉纺织业的困难越来越严重,政府的统制趋于行政化和去市场化。1933年11月,鉴于棉纱价格下跌,国民政府全国经济委员会棉业统制委员会“拒绝收受客户厂商新交入之纱,俾稳定纱价”,上海华商纱厂交易所(理事长穆藕初)和华商纱布交易所经纪人公会(法定代理人诸广成)不

① 《国民政府训令第967号(1934年12月28日)》,《建设委员会公报》1935年第49期。

② 徐新吾主编:《中国近代缫丝工业史》,第347—348页。

③ 陈言危:《丝业前途与统制政策》,《钱业月报》1934年第14卷9号。

④ 朱楚辛:《中国农村经济的回顾》,《钱业月报》1937年第17卷第1号。

⑤ 《实业部咨浙江省政府农字第3466号(1934年6月1日)》,《实业公报》第179、180期合刊(1934年6月23日);《实业部会函行政院秘书处第6346号(1934年10月26日)》,《实业公报》第203、204期合刊(1934年12月8日)。

⑥ 《实业部训令工字第3768号(1932年2月1日)》,《实业公报》第57、58期合刊(1932年2月18日)。

⑦ 《实业部训令工字第4483号(1932年6月28日)》,《实业公报》第78、79期合刊(1932年7月15日)。

⑧ 丁昶贤:《中国近代机器棉纺工业设备、资本、产量、产值的统计和估量》,《中国近代经济史研究资料》(6),上海社会科学院出版社1987年版,第88—89页。

服,向实业部提起诉愿,被实业部驳回。^①但这种近似取缔市场的做法并不能止住棉纱价格的下跌趋势。^②1934年申新纱厂系统陷于财务困难时,实业部和全国经济委员会棉业统制委员会曾考虑通过政府主持“整理”来实现政府的行政接管,后来只是由于政府内部的意见不统一才没有实施。^③

火柴业的情况是形式上没有统制,实际上政府通过火柴联营社的垄断实现了统制,而这种统制是以控制和替代市场为着力点的。联营社的垄断包括三个方面:其一是控制购运氯酸钾的护照,只有联营社才能申请到这种火柴原料,各厂自己领不到护照;其二是统一管理火柴印花,以此来控制火柴产销;其三是派设驻厂员,监督各厂是否按照协定的产销额进行产销,并检查是否贴了印花。这样一来,各厂在最重要的环节上都被控制住了。^④1936年12月,国民政府财政、实业两部决定:“未经加入联营社之各华商火柴厂,限于二十五年(1936年)十二月二十日以前,应先一律入社。二十六年一月一日起,如尚有未入联营社者,实业部取消其注册,财政部即停止售花发照。”^⑤

随着政府在经济和社会层面的渗透力越来越强,政府不仅自上而下地控制了商会、同业公会、工会、农会等社会组织,而且掌握了行业规则的制定权。1933年,上海银行公会和上海钱业公会制定同业营业规则的自主权被政府主管部门侵夺。^⑥1933年11月,实业部在一份给上海市社会局的文件中要求由政府主管机关,而不是由社会团体来制定行业规则。^⑦

三、从民生理念走向统制能源、重要实业、交通等经济命脉

在各界一片求助于政府救济的呼吁声中,政府被认为是最有能力和最理想的经济主体。这样的舆论背景当然有助于官营经济的发展。另外,值得我们注意的是孙中山的民生主义理论。孙中山指出:“凡本国人及外国人之企业,或有独占的性质,或规模过大为私人之力所不能办者,如银行、铁道、航路之属,由国家经营管理之,使私有资本制度不能操纵国民之生计,此节制资本之要旨也。”他认为“发达国家资本”和“节制私人资本”的经济政策,是“防备将来社会贫富不均的大毛病”的良策,而发展实业“照美国发达资本的门径,第一是铁路,第二是工业,第三是矿业”。他认为这三大实业应该由国家经营,并须利用外资。^⑧过去,我们受统计数字的误导,一般认为在全面抗战爆发之前,国民政府对金融业已实施了行政性垄断,至于在工业等其他领域,官营经济尚无明显进展。根据被广泛引用的杨格著作的记载,1928—1937年中政府的实业、交通、建设、国营银行及国营企业投资仅1933—1936年度有数字记载,其他年度没有投资,这十年的投资,总计为3.54亿元。^⑨但这个数字有可能是低估的。原因是该统计遗漏了国民政府为兴修铁路和举办实业所举借的外债和很大一部分内债,还遗漏了地方政府的投资。

1932年7月21日国民政府公布《铁道法》,第一条即强调凡关系全国交通之铁道由中央政府经营为原则,凡关系地方交通之铁道则由地方政府经营。^⑩1931年国民政府制定了一份“中国工业化”

① 《实业部诉愿决定书诉字第79号(1934年2月8日)》,《实业公报》第163、164期合刊(1934年3月3日)。

② 中国科学院上海经济研究所、上海社会科学院经济研究所编:《上海解放前后物价资料汇编(1921—1957年)》,上海人民出版社1958年版,第54页。

③ 上海社会科学院经济所编:《荣家企业史料》上册,上海人民出版社1980年版,第428—440页。

④ 上海社会科学院经济所编:《刘鸿生企业史料》中册,第228页。

⑤ 上海社会科学院经济所编:《刘鸿生企业史料》中册,第230页。

⑥ 杜恂诚:《近代中国钱业习惯法——以上海钱业为视角》,上海财经大学出版社2006年版,第202—203页。

⑦ 《实业部指令工字第8360号(1933年10月30日)》,《实业公报》第148、149期合刊(1933年11月18日)。

⑧ 《孙中山选集》,北京:人民出版社1981年版,第593、842—843页。

⑨ [美]阿瑟·恩·杨格著,陈泽宪、陈霞飞译:《1927至1937年中国财政经济情况》,北京:中国社会科学出版社1981年版,第486—489页,附录一“1928年7月1日至1937年6月30日常年岁入和岁出”(岁出部分)。

⑩ 《铁道法(1932年7月21日公布)》,《实业公报》第85、86期合刊(1932年8月16日)。

的十年计划,其中有一个关于铁路建设的五年近期计划,以“贯通旧路,建筑新路”为要旨,计划修建西北、西南、东南、中部东西四大铁路网,共计达8 000余公里,计划耗资约9.9亿元。^① 国民政府通过整理铁路旧债,落实偿债基金等以恢复债信,并在此基础上对内发行铁路公债,对外续借外债。^② 在借用外债的过程中,中国建设银公司起了重要作用。^③ 自1932年起,中国出现筑路高潮,到1937年抗战爆发,6年内共建成铁路(不包括“九一八”事变后的东三省铁路)3 600公里,年均达600公里,是为近代中国铁路史上年均筑路最多的时期。^④ 笔者统计,国民政府在这一时期的铁路投资约为4.07亿元。

在工矿实业投资方面,国民政府致力于对能源、重工业、交通等关系国计民生行业的投资或控制。电力工业是近代中国发展最快的基础能源工业,南京国民政府对电力工业采取严格监督管理和控制的立场。电气事业是由政府全面统制的。1932年4月公布的《修正电气事业条例》的第四条规定:“经营电气事业者非经主管机关许可不得开办。”^⑤ 主管机关指国民政府建设委员会。建设委员会派出代表在1935年全国民营电业联合会第七届年会上致辞称:“政府因为电气事业是专营的事业,所以对电价及一切业务必须采取干涉的态度,以期经营事业者及公众的利益各得其平。中央主管机关处于最高监督的地位,尤其必须以大公无私的态度,判断一切纠纷。”^⑥ 在1935年全国九佳民营电气事业得奖名单中位列首位的商办上海闸北水电股份有限公司,^⑦ 1936年因增资未呈报而被通报批评。^⑧ 建设委员会管制电气事业的机器进口,“查电气事业订购机器,依法应先呈请本会核准,发给工作许可证,方得订购施工。”^⑨ 除了中央政府的监管,“地方主管机关之切实取缔与指导,殊属必要”,“各省建设厅自后对于发展电气事业所负责任,益形重大”。^⑩ 政府对电气事业的统制体现了“中央以电力扶助工商发展之意旨”。^⑪

1931年初,实业部制定的工业行政计划中,有“筹划整理国内旧有钢铁工厂以促进基本工业”和“调查国内久停暂停或势将停工各工厂数目及歇业原因经过状况以便分别筹划改造恢复及救济之方法”的条款。^⑫ 鉴于当时进口精糖已近1亿两之巨且占进口货第二位的现实,实业部秘密计划建设国营炼糖厂,拟与古巴糖商合办。^⑬ 1931年3月,实业部呈行政府的一份文件称:“查去岁全国工商会议请创办毛织工厂提案甚多,金以我国毛织工业向极衰落,历年外货侵入,漏卮至巨,应请政府积极筹办此项工厂以挽利权。核与职部前拟兴办之五大基本工业,棉毛织工厂应先举办一节正属相符。”计划在西北、广州、上海、天津、奉天各设一毛纺织厂,设于西北的工厂由政府投资。^⑭ 西北的官办毛织厂设想,一直要到1935年才得以实现。^⑮ 在1930年的全国工商会议上,江苏省政府还曾提议设立

① 宓汝成:《帝国主义与中国铁路》,上海人民出版社1980年版,第286页。

② 具体项目可见张公权《十年来的中国铁道建设》,中国文化建设协会编:《十年来之中国,1927—1936》,上海:商务印书馆1937年版。

③ 郑会欣:《从投资公司到“官办商行”——中国建设银公司的创立及其经营活动》第四章,香港中文大学出版社2001年版。

④ 杨勇刚:《中国近代铁路史》,上海书店出版社1997年版,第109页。

⑤ 《修正电气事业条例》,《实业公报》第76、77期合刊(1932年6月30日)。

⑥ 《建设委员会恽震代表在全国民营电业联合会第七届年会上之致辞》,《建设委员会公报》1935年第59期。

⑦ 《二十四年份得奖电气事业名单》,《建设委员会公报》1936年第70期。

⑧ 《建设委员会训令第245号(1936年5月11日)》,《建设委员会公报》1936年第65期。

⑨ 《建设委员会训令第375号(1936年7月21日)》,《建设委员会公报》1936年第67期。

⑩ 《公函行政院第954号(1936年12月21日)》,《建设委员会公报》1937年第72期。

⑪ 《建设委员会训令第491号(1936年9月10日)》,《建设委员会公报》1936年第69期。

⑫ 《实业部民国二十年1—3三个月行政计划纲要》,《实业公报》第5期(1931年2月12日)。

⑬ 《实业部民国二十年1—3三个月行政计划纲要(续)》,《实业公报》第6期(1931年2月19日);《实业部批商字第5830号(1931年7月19日)》,《实业公报》第29期(1931年7月30日)。

⑭ 《实业部呈行政府工字第573号(1931年3月)》,《实业公报》第10期(1931年3月19日)。

⑮ 上海工商行政管理局、上海市毛麻纺织工业公司毛纺史料组编:《上海民族毛纺织工业》“附录”,北京:中华书局1963年版。

官办的水泥公司,实业部在1931年4月的回复中称:“查由国家设立规模宏大水泥公司,际兹财政支绌,一时似未易筹办,而先就现有各厂联络营业以厚实力藉谋生产之增加,自属目前救济办法。”^①即使在财政短绌的条件下,国民政府还是尽可能地想办一些事。1931年6月,实业部“现正组织规模较大之机器工厂以为国内各机器工厂之模范”,“拟拨用庚款创办中央机器制造厂”。^②地点设在南京三叉河,预算约310万元。^③

实业部借拨英俄庚款除用以创办官办的中央机器厂外,还准备用于创建硫酸铎厂(笔者按:即化肥之一种)。^④此外,拟向德国借款创办国营钢铁厂,^⑤并拟发展汽车工业和石油开采业,号召华侨投资。^⑥为了创建国营炼钢厂,实业部行文,令地质调查所所长翁文灏“试验山东中兴及安徽淮南两矿煤质,掺和炼焦,验其能否适合炼钢之用,拟借井陘矿务局石家庄副产炼焦炉以供试验”。^⑦

1932年4月,实业部在一份文件中称“本部现正详拟四年实业计划,并拟于长江流域设立重工业区”。^⑧1932年6月之前,为发展航空事业,实业部派员赴川陕甘辽等省进行石油煤矿勘探,又赴山东浙江等省勘探铝矿。^⑨1932年9月,国民政府侨务委员会的一份公函再次强调了政府实业计划的重要性,公函中称国家的强弱,“在乎实业之兴衰,实业之振兴尤在乎政府之指导具通盘之计划及有相当之资产,然后地尽其利,物通其用”,号召华侨根据政府计划向国内实业投资。^⑩实业部在1932年第四季度的行政计划纲要中,进一步扩展了国营工厂的筹建范围,除继续筹备前已提到的中央机器厂、硫酸铎厂、国营钢铁厂外,又增加筹建酒精工厂、国营细纱厂、造纸厂,并与美国福特公司筹商创办汽车工厂。实业部借拨英庚款代民营纱厂担保订购纱锭布机一案,“自认购条例颁布后已逾九个月而声请之厂商为数寥寥,故本部拟在全数中划出一部分作为创设国营细纱之用”。^⑪

实业部不仅编制和实施国营工业的发展计划,而且在1933年度的行政计划纲要中提出“民营工业之通盘计划”的概念,认为华商纱厂等“民营工业组织多欠健全,管理又不合法,业务衰落所在皆是”,所以政府除予以救济外,“仍拟继续筹划,使各个工业均臻于合理化之途径,以期充分发展”。^⑫

1933年上半年,中央政府把江西钨矿的重要矿区划为国家保留区,并着手试办钨砂专销事宜。又划定山东博山、淄川两县铝矿作为国家保留区,禁止民间开采。^⑬1934年,陕北和四川均探明有可开采的石油矿,中央政府把相关矿区划为国营矿区,并设定了国营矿业权。^⑭1934年度再将湖南、江西、广东之钨锰两矿,以及四川、河南之重要钾盐矿,江苏之磷矿,分别划区保留,并确定整个开发计划。^⑮1936年又将湖南湘潭谭家山煤矿矿区设定为新的国营矿业权。^⑯

① 《实业部咨江苏、广东、河北、湖北、山东省政府(1931年4月3日)》,《实业公报》第14期(1931年4月16日)。

② 《实业部咨上海市政府工字第1569号(1931年6月23日)》,《实业公报》第25期(1931年7月2日);《行政院指令第2378号(1931年6月25日)》,《实业公报》第26期(1931年7月9日)。

③ 《实业部呈行政院工字第1562号(1931年6月20日)》,《实业公报》第26期(1931年7月9日)。

④ 《实业部指令工字第3576号(1932年1月19日)》,《实业公报》第55期(1932年1月28日)。

⑤ 《实业部函行政院秘书处工字第3563号(1932年1月16日)》,《实业公报》第55期(1932年1月28日)。

⑥ 《实业部咨军政部工字第3676号(1932年1月25日)》,《实业公报》第56期(1932年2月4日)。

⑦ 《实业部训令工字第4015号(1932年4月15日)》,《实业公报》第68、69期合刊(1932年5月5日)。

⑧ 《实业部函中央执行委员会政治会议秘书处工字第4025号(1932年4月16日)》,《实业公报》第68、69期合刊(1932年5月5日)。

⑨ 《实业部呈行政院矿字第34692号(1932年6月6日)》,《实业公报》第74、75期合刊(1932年6月16日)。

⑩ 《实业部训令工字第5141号(1932年10月1日)》,《实业公报》第91、92期合刊(1932年10月15日)。

⑪ 《实业部民国二十一年10—12三个月行政计划纲要(续)》,《实业公报》第95、96期合刊(1932年11月12日)。

⑫ 《实业部民国二十二年度行政计划纲要(一续)》,《实业公报》第135、136期合刊(1933年8月19日)。

⑬ 《民国二十一年下半年实业部矿业行政办理经过》,《实业公报》第206、207期合刊(1934年12月29日)。

⑭ 《实业部呈行政院矿字第8787号(1934年4月18日)》,《实业公报》第173、174期合刊(1934年5月12日)。

⑮ 《实业部民国二十三年度矿业行政计划》,《实业公报》第218、219期合刊(1935年3月23日)。

⑯ 《实业部呈行政院矿字第15729号(1936年9月30日)》,《实业公报》第300期(1936年10月10日)。

实业部 1934 年度行政计划纲要中详细介绍了各由政府主导建设的工厂的筹办进度:中央机器厂的厂址原已择定南京下关草鞋峡,后因填土工程太大,以及将来原料由沪运宁、成品由宁运沪的成本太高,殊不经济,所以决定改在上海建厂。国营钢铁厂已由德国喜望公司提送正式草合同,并附有机器设备说明书,厂址与合同等提请行政院作最后决定。酒精厂由侨商黄江泉与政府合资创办,资本 100 万元,官股占十分之一,由商方借拨,后又决定增加资本至 150 万元,厂址定于上海浦东黄浦江边的白莲泾地方,预计本年度即可建成开工。硫酸铎厂,实业部原与英卜内门、德葛奇两公司接洽合办的,因条件未谈妥,改由范旭东等集资商办,资本总额 1 000 万元。除将永利制碱公司的资产并入外,另发行公司债 550 万元。实业部筹设的温溪新闻纸厂,原与沪上各大报馆书局接洽官商合办,但 1932 年“一二八”事变以后,沪上合作方资金周转不灵,股款无着,致合办之议陷于停顿,实业部因硫酸铎厂归商办,手中有一部分庚款余额资金,意图以此为保证,发行公债 400 万元,纸厂由官方独办,但管理中庚庚款董事会仍希望有商股加入,有利将来企业营运,于是实业部继续与沪上商方接洽。此外,汽车工厂、制糖厂、橡胶工厂、人造丝厂等也都一一在筹办之中。^① 特大规模的硫酸铎厂虽然名义上归商办,但仍接受“政府的监督指导”。^② 在 1936 年 5 月的一份文件中,实业部再次强调了制定工业计划,致力于重化工业等基本工业的建设,以及实施工业统制的重要性,指出当时正厉行工厂登记,正是以备工业统制作参考的。^③ 1935 年 4 月,资源委员会成立以后,重工业建设便在资源委员会的主持下开始进行。

限制私人资本的后果是民营企业生存环境的不尽如人意。1934 年湖南电灯公司给国民政府建设委员会的一件呈文中说:“自民十五以后民气嚣张,打倒企业家几成一种恶习,致使敝公司路灯费用无法收取。停顿至今,此项电费损失每年不下数万元。”^④ 官权侵害民权也与统制相伴:“近来地方官吏,时有假借名义,侵害人民财产及妨害人民营业自由之举,其为弁髦法纪,无可讳言,若不亟加整饬,将何以肃官常而崇法治。”^⑤

至于政府对金融业的行政性垄断,学界已有很多研究,这里就不再重复了。

四、统制的结果:从市场主导走向国家资本主义主导

20 世纪 30 年代中国经济有过两次发展高峰,一次是 1931 年,一次是 1936 年。这两次高峰也可以看作是整个近代中国经济发展的高峰。^⑥ 1931 年的高峰是市场推动的,1936 年的高峰带有浓重的政府色彩。政府加强投资,并强制官营金融机构放款,以及强制对农村放款,对经济的复苏和增长起了作用。

据笔者统计,从 1928—1937 年,政府在工矿交运、铁路、公路、水利、通讯、金融和地方建设等方面有案可稽的投资从低估计是 9.16 亿元,是杨格数字 3.54 亿元的 2.59 倍,1934—1937 年四年投资共计 7.8 亿元,占了十年总投资的 84.8%,而 1934—1936 年三年投资 6.58 亿元,占了十年总投资的 71.4%。^⑦ 这对中国走出经济困境是起了很大作用的。

政府加强基础建设投资和实业投资,是需要条件的。1932 年以后国内政局较前相对稳定,中央政府的权威也稍有提升,关税改革和一些新税的开征增加了中央政府的收入,国民政府 1932 年的全部税收收入是 6.16 亿元,是 1929 年 3.23 亿元的 1.91 倍,1934 年全部税收 6.6 亿元,是 1929 年的 2.04 倍。^⑧

① 《实业部民国二十三年度行政计划纲要》,《实业公报》第 214、215 期合刊(1935 年 2 月 23 日)。

② 徐羽冰:《我国基本化学工业之现状》,《国闻周报》12 卷 28 期(1935 年 7 月 22 日)。

③ 《实业部呈行政院林字第 2166 号(1936 年 5 月 16 日)》,《实业公报》第 281 期(1936 年 5 月 30 日)。

④ 《建设委员会公函湖南省政府第 304 号(1934 年 6 月 14 日)》,《建设委员会公报》1934 年第 42 期。

⑤ 《国民政府训令第 177 号(1935 年 3 月 2 日)》,《建设委员会公报》1935 年第 51 期。

⑥ 参阅杜恂诚《市场的定义与 1933 年 GDP 测算》,《社会科学》2013 年第 1 期。

⑦ 杜恂诚:《1928—1937 年中国的新设企业与政府投资》,《中国社会科学》2015 年第 3 期。

⑧ 许涤新、吴承明主编:《中国资本主义发展史》第 3 卷,北京:人民出版社 1993 年版,第 60—61 页。

中央政府的财力有所增强。同时,通过债务整理,提高了债信,也就更便于筹集资金。另一方面,在政局稍有稳定的环境下,各地方政府也有一定的积极性投入地方建设资金,如筑路和关系民生的工业等。

与此相对应的是,在经济萧条背景下民营经济的艰难图存。在1931年以前作为中国工业支柱的棉纺织业和面粉工业陷于深重的困难,许多企业关闭或重组,过去扩张迅猛的企业也失去了活力。尽管由于城市化的发展出现了一些新的投资机会,但由于集资和融资困难的原因,民间投资者大多只能投资于一些中小型企业。政府投资强化和民间投资弱化,是国家资本主义逐渐发展的基本条件之一。

在经济萧条时,金融市场一般的做法是收紧银根,中国当时的情况也是这样。1931年“九一八”事变以后,上海商业储蓄银行就因“英停金本位”和“日占东北”而作出了“取收缩主义的经营决策”。^① 银行业的信用紧缩到1935年达到高潮,1935年4月天原化工厂的一次会议上经理人员说:“现在市面不景气,银行钱庄为自顾计,闻以道契、公债向其抵借者,且多不愿接受,信用放款更无论矣。”^②1935年9月刘鸿生“感到最恐慌的是缺乏现金”,求贷无门,刘鸿生企业对金融业负债总额从1932年的665万元降低至501万元,从1932年起参加刘鸿记账房工作的张棣生回忆说:刘鸿生“经常不断地向银行告贷,华商银行的路子走不通时,又多次转向外商银行,如纽约花旗银行上海分行,联系借款,但结果均未能如愿”。^③

但是,从金融业总体经营状况的统计数字中,我们并不能明显地感觉到信用的收缩。据上海15家重要银行的工矿企业放款统计,1930年共放款0.91亿元,1933年增加到1.63亿元,1936年更增加到2.91亿元。如果以1930年的放款额为指数100的话,1933年则为179,1936年为318。^④ 1935年,25家民营银行的放款总额从上年的10.93亿元减少到9.96亿元,而政府直接控制的中中交农四行却从上年的11.22亿元,激增至17.83亿元。^⑤

表1 25家主要银行与中中交农四行放款比较(1927—1936年)

年份	25家主要银行		中中交农四行	
	金额(千元)	比数	金额(千元)	比数
1927	459 626	100.0	448 394	100.0
1928	533 533	116.1	522 825	116.6
1929	608 213	132.3	613 727	136.9
1930	704 480	153.3	716 061	159.7
1931	806 557	175.5	797 348	177.8
1932	861 462	187.4	790 984	176.4
1933	945 012	205.6	1 052 880	234.8
1934	1 092 998	237.8	1 121 764	250.2
1935	996 537	216.8	1 783 174	397.7
1936	1 099 990	239.3	1 913 851	426.8

资料来源:中国人民银行上海市分行金融研究所编:《上海商业储蓄银行史料》,第699页。

1935年3月28日,财政部在给中国银行下达增加官股的训令中称,当时的经济形势是“金融枯竭,市面周转维艰,大有岌岌不可终日之势”,因此饬令中国银行与中央银行、交通银行一起“拆放巨款,藉资调剂。工商业各团体环请救济,亦以该行等尽量押借,为应急之必要”。^⑥ 政府所控制的金融机构在市场不景气的时候加强放款,是摆脱萧条的重要条件。

我们可以作这样的判断:从1934年起,中国的经济增长方式由市场主导转变为政府的国家资本

① 中国人民银行上海市分行金融研究所编:《上海商业储蓄银行史料》,上海人民出版社1990年版,第337—338页。

② 上海市档案馆编:《吴蕴初企业史料·天原化工厂卷》,北京:档案出版社1989年版,第111页。

③ 上海社会科学院经济所编:《刘鸿生企业史料》中册,上海人民出版社1981年版,第29—30、33页。

④ 李一翔:《近代中国银行与企业的关系,1897—1945》,台北:东大图书公司1997年版,第65页。

⑤ 中国人民银行上海市分行金融研究所编:《上海商业储蓄银行史料》,第699页。

⑥ 姚崧龄:《张嘉璈先生年谱》上册,台北:传记文学出版社1982年版,第188—189页。

主义主导,这是国民政府逐步落实经济统制政策的直接结果。于是,中国经济的增长方式似乎又回到了洋务运动时期。我们可见图1。

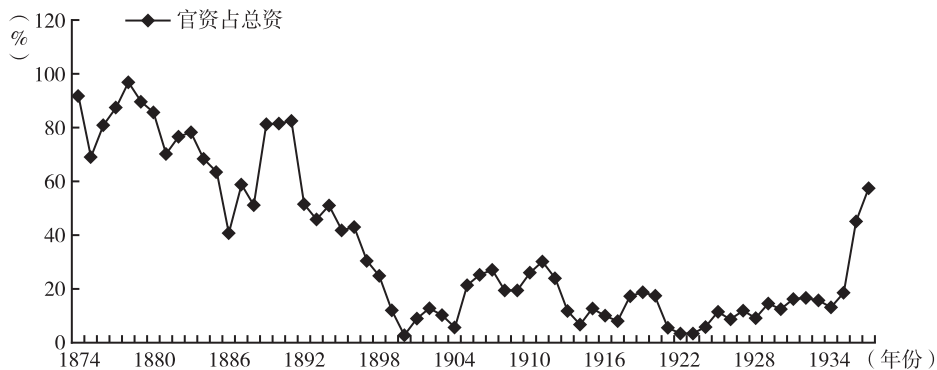


图1 1874—1937年官办、官商合办、官督商办民用工矿企业设立趋势
(三年移动平均数字)

资料来源:根据拙著《民族资本主义与旧中国政府,1840—1937》“附录”(上海社会科学院出版社1991年版)及《历年所设本国工矿交运金融企业一览表,1928—1937年》(待发表)统计及制作。

说明:之所以采用三年移动平均的数字,是因为这样处理可以减少有的年份数字为零的波动,也比较符合投资的过程往往会延续几年的规律。图中的“官资”包括官办、官商合办和官督商办企业。

图1由于仅限于民用工矿企业,而且是三年移动平均数字,所以图中最后的翘尾反映的是1936年和1937年的情况;如果不做三年移动平均数字,而是按照实际投资数字统计,则最后的“官资”翘尾表现1935—1937年的情况;如果从工矿企业更扩大至铁路、金融等全部投资,则“官资”的翘尾应更提前到1934年,翘尾的幅度也会更大。

有意思的是,这似乎形成了一个历史的轮回:清政府和国民政府的当政理念不同,信仰不同,但都曾雄心勃勃地主导过国家资本主义经济,都曾认为惟如此,才能尽快地赶超西方,摆脱贫穷。

The Realization Approach of Nanking National Government's Controlled Economic Policy

Du Xuncheng

Abstract: The controlled economic thought became main current of Chinese economic circles in the year 1933 front and back, and became Nanking national government's basis of economic policy. But because the connotation of economic control was not distinct, Nanking national government could carry out economic concentrated policy, consequently the economic controlled salvation evolved administrative control replacing the market. Combined with people's livelihood theory, such as “develop national capital” and “restrict private capital”, the government controlled economic lifeline such as energy sources, important industries, transportation and so on, and implemented administrative monopoly on banking industry. The governmental investment and constraint financing to increase loan to industry and agriculture, gave play to economic revive, but the economic growth pattern had gradually changed from market leading to government-leading. This was the direct consequence of national government's implement of controlled economic policy.

Key Words: National Government; Controlled Economy; Replace Market Leading; People's Livelihood Idea; State Capitalism

(责任编辑:高超群)