

从战时经济到战后经济的转换

——尝试与挫折

〔日本〕久保亨

前 言

从经济史的角度来看 20 世纪 40 年代的中国，我们一定注意到它有非常大的变动。40 年代前半期，在大后方和沦陷区，普遍存在的经济体系是统制经济。但是在 1945 年抗战胜利后不久的中国，放弃统制经济而推动开放经济的潮流却很明显。依照当时流行的看法，统制经济是战时产物，所以战后平时的经济自然应当是开放经济。而政府方面也相继实施市场开放政策。不过开放经济宛如昙花一现。至 40 年代末，中国再次走向统制经济。众所周知，20 世纪 50 年代中国经济的特色是全面的统制计划经济。那么，为什么在这么短的时间内发生了这样深刻的转变呢？本文想对此提出浅见，欢迎大家批评、指正。

20 世纪 40 年代前半期的中国经济： 战时统制计划经济的扩大

20 世纪 40 年代前半期，在中国各地，战时工业得到了发展。我们首先来看重庆国民政府统治的西南地区（即所谓“大后方”地区）的情况。根据 14 种工矿产品生产额算出的大后方工业生产指数如表 1 所示。它在 1943 年以后虽然有所下降，但在 1938 ~ 1942 年间却持续上升。

表1 大后方的工业生产指数

年 份	大后方	全 国	年 份	大后方	全 国
1938	100.0	100.0	1942	151.0	116.9
1939	106.3	123.7	1943	137.5	114.1
1940	114.9	130.1	1944	111.5	97.0
1941	143.9	125.9	1945	92.9	58.2

说明：该生产指数以14种工矿产品产额为基础算出。14种工矿产品即煤、铁矿石、生铁、钢铁、铌、铜、汞、锡、钨、棉纱、棉布、水泥、石油、电力。

资料来源：久保亨：《战时工业政策与工业发展》，第179页。

在生产这些工矿产品的企业中，公营企业发挥了不可忽视的作用。大后方公营和私营工矿企业创办时的资本金合计如表2所示。其中，冶金行业和电器行业的公营企业比率达到全体的60%以上（按创办时资本金累计）。

表2 在大后方创办的工矿企业（资本金）

单位：千元

	公 营	民 营	合 计		公 营	民 营	合 计
1936年以前	26595	91355	117950	1941年	27635	18083	45718
1937年	445	21721	22166	1942年	2553	7343	9896
1938年	19405	67178	86583	1943年	3290	11196	14486
1939年	71034	49880	120914	1944年	946	2473	3419
1940年	34801	24230	59031	累 计	189183	298297	487480

资料来源：李紫翔：《大后方的国营工业》，《经济周报》第2卷第6期，1946。

当时的专家指出：“大后方的战时工业，依企业性质看，有两个重要特点：一个是没有外资直接经营的工厂，另一个是国家各级政府经营的工业占出了非常重要的地位……后者，因为军事需要，并亦因为统制经济或计划经济思想盛极一时，许多政务和业务机关，争相办起与本身事业有关或无关的工业，而国营或官办工厂就在各方面迅速增加起来了。”^①

在东北地区，1937年以后，伪满洲国推动“满洲国产业开发五年计划”，采取统制计划经济的办法，有意识地加速军事工矿业的发展。战时东北主要工矿业的情况如表3所示。伪满洲国统制经济下的1943年，制铁产业的发展达到了最高水平。

^① 李紫翔：《大后方的国营工业》，《经济周报》第2卷第6期，1946年2月14日，第9页。

表3 战时东北的工矿业生产

年 份	铁矿石(千吨)	生铁(千吨)	硫安(千吨)	电力设备(千 kW)
1938	3290	857	193	571
1939	3315	1023	153	725
1940	3430	1062	219	807
1941	4343	1417	180	1055
1942	4482	1617	147	1303
1943	5397	1728	140	1512
1944	3934	1246	90	1711

资料来源：山本有造：《“满洲国”经济史研究》，名古屋，名古屋大学出版会，2003，第118页表3-13。

华北地区在日本帝国主义占领下，随着统制计划经济的展开，与军事有关的工业得到了发展，见表4。

表4 华北地区的工业生产量与生产指数

年 份	生 铁 (千吨)	水 泥 (千吨)	纯 碱 (千吨)	发电量 (百万度)	生产指数 1942 = 100
1938	3	182	25	120	65
1939	39	234	25	144	88
1940	50	329	37	221	94
1941	61	290	38	242	90
1942	90	339	39	429	100
1943	125	292	33	599	101
1944	218	261	20	679	119

说明：该生产指数以14种工矿产品产额为基础计算。14种工矿产品为生铁、钢、水泥、电力、纯碱、烧碱、硫酸、盐酸、酒精、焦油、电石、棉纱、毛线、面粉。

资料来源：《中国近代经济史统计资料选辑》，第147页；汪馥荪（汪敬虞）：《战时华北工业生产指数》，《经济评论》第2卷第14期，1948年，第9页。

实际上，1943年以后，由于日本的侵略战争走向失败，除某些产品外，华北地区的工业生产量开始下降。但是，在生产设备方面，1945年与1937年相比，情况发生了明显的变化。中国学者曾根据日方材料做了如下评价：“从1943至1945年8月，日本在华北共扩建新建和融资接办大小炼铁厂共8家、新建20吨小炼铁炉51座、380吨和40吨高炉各1座，加上华北原有的30吨、120吨、200吨大小高炉各1座，年总炼铁能力已达

75.6万吨。若再算上正建设未及投产的石景山600吨高炉1座、龙烟正移设中的100吨高炉2座、青岛建设中的250吨高炉2座，使华北的总炼铁能力将达142.8万吨……华北电业公司和蒙疆电业公司想方设法增加发电能力，延长送电线路，加强统制性的一元化管理。”^①

与其他地区相比，华中及华南沿海地区的战时统制经济没有明显发展。一个重要原因是上海租界的作用。1937~1941年，上海租界的经济活动非常活跃而且自由，实际上没有任何国家的管理。再加上日本军队的占领统治和重庆国民政府的统治都有其局限性，无法实施严格的统治计划经济。

虽然每个地区军事工矿业的发展速度和内容并不一致，但战时中国经济的最大特色仍是统制计划经济的发展。其中，在西南、东北和华北地区，这样的特色非常明显。

由统制经济转换至开放经济的摸索

1943年8月，国民党中央执监委员会制定了《战后工业建设纲领》。1945年5月，国民党第六次全国代表大会通过了《工业建设纲领实施原则》^②。乍一看，它们似乎都强调统制计划经济的重要性。如纲领之（一）提议：“工业建设，根据实业计划而为有计划的设施，由政府统筹之。”可是如果仔细探讨的话，《工业建设纲领》并未采用统制计划经济万能论。

比如，纲领之（五）规定：“工业建设，政府应采取国营民营同时并进之政策，在整个工业计划下，分工协作，以期切实达到各部门预定之产量。”而纲领之（六）则明确写道：“凡工业之可以委诸个人或其较国家经营为适宜者，应归民营，由国家奖励，而以法律保护之，至其不能委诸个人及有独占之性质者，应归国营……”那么“应归国营”的是什么呢？纲领（六）实施原则之（2）具体列举如下：“工矿交通事业中，不能委诸民营者，应归国营，如下列：一、直接涉及国防秘密者，其种类为海陆空军器弹药等制造事业；二、有独占性质者，其种类为铁路邮电公用事业及动

^① 居之芬、张利民主编《日本在华北经济统制掠夺史》，天津，天津古籍出版社，1997，第276、294页。

^② 《工业建设纲领实施原则案》，《革命文献》第76辑，台北，中国国民党中央委员会党史委员会编印，1978，第424-437页。

力工业；三、其原料为有限之国防资源不能任人开采致妨国防安全者，其种类为冶金焦煤石油铁铝铜锌铅镁镍及硫；四、在国际市场有卡迭尔关系者，其种类为如染料工业等；五、特种矿产，有关国防贸易者，其种类为锑钨锡。”简单地说，国营限于国防和公用事业。其他大部分的制造工业则属于民营。

加以纲领之（八）特意记明：“民营工业合工业建设计划之规定者，政府应特别奖掖资助之”，而其实施原则（3）之“同类事业，不论国营民营，一律平等纳税”，以及原则（4）之“政府规定水陆运费，对于国营及民营事业之同类货物，应同等待遇”，都是尊重民营事业的表示。由此可见《工业建设纲领》中的统制计划经济论是有限的，并未达到全面实施统制计划经济的水平。

1945年11月国民政府最高经济委员会成立之时，行政院长宋子文在首次会议上明确地表示：“政府要指导人民的经济事业，使其能活泼发展，不是去管制这种事业，而且要扶助人民的经济活动，使其能顺利进行，不是去干涉这种活动。”^①

与此相反，在这一时期中，国民政府经济部长翁文灏却再三强调以国家为主体的统制计划经济的优越性。1942年他检讨了各国的计划管制经济之后，总结如下：“可见扩张政府管制之权能，实已成为近代经济之原则，外表之方式虽有不同，需要之急切则各国皆然……中国折衷取法，当以国防意义为中心，由政府多负责任，促进国营事业，奠其基本，管制民营事业以正其趋向，俾可殊途同归，速增国家实力。对于民生主要事业亦宜统筹管制，俾分配合宜，市场不致紊乱。盖民生之利，必赖有这种国力以为保护，中国为复兴计，势非于最短期间认真建设不可，自须以政府为中心，舍短从长，领导前进。”^②

1943年翁文灏在以工业化为题的讲演中，再次强调了国家的重要性。“我们必须妥定制度，使国家力量能充分发展，而私人资本得受适当节制，不许其影响于建设国家的方略”^③。到了战后，他的信念仍然没有变化。“战后的任务更为艰难。以后资源委员会的使命很大，必须肩起责任，尽力建设有国家意义的工业、矿业、电业。这许多事业，是国家的根本，巩

① 1945年11月27日重庆《大公报》。

② 翁文灏：《经建方向与共同责任》，1942年1月，《论经济建设》，北京，团结出版社，1989，第103页。

③ 翁文灏：《关于中国工业化的几个问题》，1943年9月6日，《论经济建设》，第138页。

固了这个根本，枝叶自会繁盛。”^①

依据李紫翔的介绍，当时关于国营事业讨论的情况如下：“在大后方的工业中，已经发生并将影响今后工业建设，和国民经济之发展的有这样几个严重问题：第一是国营工业究竟有无范围，或其范围如何划分的问题……第二个问题是国营或公营工业与官僚工业在原则上与在经营上究竟有无分别……第三个问题是国营事业应否享有特权的问题……第四个问题是国营工业应该着重于开发或创办新事业，还是收买或合并既有的民营事业。”^②

上述《工业建设纲领实施原则》微妙的说明以及宋子文和翁文灏之间见解的差异都清楚地反映了这些讨论情况。

妨碍战后开放经济的因素

（一）东北地区

战后国内舆论认为东北的经济事业是一笔很大的财产。例如，《经济周报》的报道说：“东北为日寇在大后方的兵工厂，它惨淡经营历14年，经济事业规模粗具，有许多事业，不但在国内得未曾有，即在远东亦首屈一指。”^③

国民政府方面也非常重视战后东北经济，因此命令当时在美办公的能干的财经官僚张公权立即回国，组成经济委员会，专门负责东北经济的接收工作。张公权在与苏联官员交谈时说：“东北重工业已由日本因军事关系，加速发展。此后只须维持现状。”^④

对于东北地区的工矿业，不仅中国国民政府，美国和苏联也抱有很大的关心，因为东北工矿业的发展水平相当高。但是美国和苏联对此的期待并不一致。

美国方面的要求是开放市场。张公权离开美国前，拜访了美国商务部东方贸易司司长莫叟（Charles Moser），与之进行了交谈。据张公权日记的

① 翁文灏：《在资源委员会纪念周上的讲话》，1946年6月10日，《论经济建设》，第146页。

② 李紫翔：《大后方的国营工业》，《经济周报》第2卷第6期，1946年2月14日，第13页。

③ 《东北的经济事业与接收》，《经济周报》第2卷第9、10卷，1946年3月14日，第15页。

④ 姚崧龄：《张公权先生年谱初稿》上册，台北，传记文学出版社，1972，第532页。

记载，莫叟之主张如下：“（1）东三省实业应归民营，否则有妨美国传统精神，（2）美国继续主张满洲门户开放，（3）美商家向在满洲有事业者，必仍返复业。”^①

与此相反，占领东北的苏联方面却要求重工业继续公营，并且参与其经营。1945年11月苏联政府转达关于工业合作的正式意见如下：“苏方认为须组织一中苏合办之股份公司，以经营以前属于满洲重工业开发株式会社及满洲电业株式会社之各项事业为目的。上述两会社原为日本关东军所有，但苏联政府基于对华亲善之关系，愿使上述两会社之事业，由中苏两方代表依平等所有权之原则，共同经营之。”^② 闻之苏方的要求后，国民政府方面表示出强烈的不满。行政院长宋子文说：“惟有以日人东北投资为苏方战利品，作为合作投资，出乎中苏条约范围之外。无论如何，不能同意。”^③ 但是经过与苏联的交涉和国民政府内部的讨论，为了“先作让步，表示诚意与坚决”，12月，中方提出了《中苏合办东北工矿事业办法原则》^④。

其后由于东北的国共内战不断扩大，中苏合办重要工矿事业一事最终并没有实现。但是美国方面开放市场的要求也完全没有实现的条件。东北的经济仍然在国家管理下继续存在，它提供了统制计划经济的基础。

（二）华北地区

国民政府经济部冀热察绥区接收委员郑伯彬对于抗战胜利时华北工业的评价如下：“八年来日本侵略者在华北的积极经营，华北工业已具相当规模……工厂总数约达1万2000家，总从业员工约达90余万人，资本总额达2144百万元……输电线总延长1400公里，变电设备总容量255000KW……综计全华北钢铁生产能力有如下列：生铁939600吨、钢块81000吨、钢材65000吨、特殊钢480吨……上面所说的情形，并不是对日本的‘成’有所表彰。我们只是说明华北目前的工业状况已有相当基础，对于整天喊着经济建设的人们，利用这些基础，应该大有可为。”^⑤

① 姚崧龄：《张公权先生年谱初稿》上册，第508页。

② 姚崧龄：《张公权先生年谱初稿》上册，第564页。

③ 姚崧龄：《张公权先生年谱初稿》上册，第570页。

④ 姚崧龄：《张公权先生年谱初稿》上册，第631、636页。

⑤ 郑伯彬：《目前华北工业的实际问题》，《经济周报》第3卷第1期，1946年7月4日，第15页。他原本在资源委员会从事经济调查方面的工作。中华人民共和国成立后，他留在了大陆，在人民银行工作。“文革”时自杀。

“接收以后怎么样？”郑伯彬在提问后，自己回答说：“目前华北的混乱情况，一时还真难给予具体而扼要的说明。”^①当时的接收工作确实存在很多问题。例如，石景山炼铁厂的380吨炉，由于接收人员的无知，逼令停工，炉内铁块凝结，致使完全不能使用。另外，各部的接收人员反复再三地接收。在这个你移交我接收、我移交你接收的过程中，一切都陷于停顿、混乱。不过，据郑伯彬所述，这种现象并没有持续太长时间。与其相比，还有两个更为重要的问题：第一是重工业方面的，第二是轻工业方面的。

华北的重工业有相当的基础，在日人经营时代已是一个有机组织。但是战后政府对华北重工业的处理，全部采用了国营的政策。鉴于过去国营企业的缺乏效率，政府对它们又大都采取公司组织，予以自谋发展的机会。当华北重工业重新组织时，由于各部的分割和各公司的独立，忽视了彼此之间的有机联系，终使所有事业陷于半身不遂的状态。石景山铁厂由于龙烟铁砂来源断绝而不能开工，于是天津、青岛、唐山各地炼钢厂也只有停工。机械工业不得不依赖有限的原料库存。郑伯彬据此指出，华北国营重工业缺乏联系，丧失了国营有计划的效果。

关于轻工业，郑伯彬提到了纺织厂、啤酒厂、香烟厂、肥皂厂甚至酱油厂、味精厂都变成国营的情况，他直率地写道：“我真不明白这些事业为什么也有国营的必要。”^②他主张国营事业限于必要的重工业，其他的立即开放民营。他本来了解民营工业的重要性，但是像他这样的官员也认为华北重工业应当国营，需要发挥“有计划的效果”。

（三）西南地区

一般来说，由于技术落后，抗战时期在西南地区发展的民营工业的产品质量低下，在供不应求的情况下，质量低的产品也能够销售出去。但是战争结束之后，外国货及沿海地区工业产品即可进入西南地区。因此，西南地区的企业家担心在市场竞争中质量高的外国货及沿海地区产品压倒西南地区的工业产品。例如，在重庆制造化学制品（火柴原料）的中国火柴原料厂说：“惟建厂之初，因遭敌人全面封锁，器材贫乏达于极点，一切设备均因陋就简，以致未能以最低之物力及人力从事生产，实无可讳言……

^① 郑伯彬：《目前华北工业的实际问题》，《经济周报》第3卷第1期，第16页。

^② 郑伯彬：《目前华北工业的实际问题》，《经济周报》第3卷第1期。

现在战争结束，海运即可畅通，将来外货火柴原料涌到，势必与我角逐市场。以我目前羸劣之设备、困难之环境，以与彼竞争，其胜败不待智者而知也。”^① 依据这样的认识，中国火柴原料厂向国民政府提出限制外国货的进口数量和提高进口税率等要求，以保护自己的经营。

但是，有意实行开放政策的国民政府对这种呼吁没有回应，因此西南地区的经济情况急剧恶化。1945年11月，重庆的723家工厂中201家工厂已经停办，而贵州的工矿企业中60%已经停办^②。因此西南地区的很多工商企业家对于自由竞争的开放经济非常反感，他们更希望保护本地工业的统制经济政策。

（四）上海、华中江南地区

1946年2月末，对外开放政策实施后，很多外国货充满了市场，民营工业面临危机。本来，国民政府早在抗战以前就施行了关税保护政策，1933年进口税率平均达到了30%以上^③。但是，依据财政部国定税则委员会档案，自1946年3月至1947年初，各行业的制造商和同业公会再次提出提高进口税率或者禁止进口的要求。他们要求的对象品种如表5。这些品种20世纪30年代以后才开始在国内大量生产，关税保护的措施还很不够，而战后来自美国的进口产品却很多。当然，这只是事情的一个方面。无论如何，生产表5所列产品的民营工业的企业家对于开放政策都表示出强烈的不满。

另一方面，也不乏对实施关税保护政策持消极态度的企业。例如，作为国内最大规模之近代工业的棉纺业，在当时条件下，可以进口大量美国棉花而把相当多的纺织制品出口到东南亚。因此棉纺企业家实际上支持自由贸易政策，而不赞成实施贸易保护主义。此种倾向在上海棉纺业中尤显突出。有人如此认识当时的经济形势：“国棉虽奇缺，而外汇低廉，厂商得自由结汇向国外购取廉价原棉。外商倾销美棉，有先交货后三个月付款之优厚条件。商业银行头寸宽余，亦可贷获流动资金。而当时纱价正常，20支成纱1件可换原棉8担至12担，与成本相比尚有余裕。总此诸端肯为有利于纺织工业之复兴……1946年8月以前经营生产，

^① 《中国火柴厂呈财政部盐政局硝矿总处》，1945年9月13日，中国第二历史档案馆藏财政部国定税则委员会档案：313/（2）/96。

^② 寿进文：《国内经济动态》，《中央银行月报》复刊第1卷第1期，1946年1月，第57页。

^③ 久保亨：《走向自立之路》，北京，中国社会科学出版社，2004。

为时虽短，确有相当盈余。此即社会称羨之纱厂黄金时代也。”^①对他们来说，最有利的对外经济政策就是自由贸易主义的经济政策。但是，他们并不占多数。

表5 要求提高进口税率的厂家及品种一览表

日期	厂名或公会名等	品种
1946.3.9	利盛橡胶制造厂	胶 带
4.24	上海市毛绒纺织整染业工业同业公会	呢绒(毛纺织品)
4.27	上海市饼干、糖果、罐头、面包业同业公会	糖果、饼干
5.8	民丰造纸厂(通过上海市商会)	卷烟纸
5.29	亚达无线电公司	变压器、收音机、扬声器
6.21	上海市电工器材工业同业公会	电器电料等制成品
7.1	税务署	烟 草
7~8月	中国标准铅笔厂、上海铅笔厂、长城铅笔厂	铅 笔
7~9月	中华水泥工业联合会	水 泥
8.7	新华玻璃厂等(通过上海市国货工厂联合会)	玻 璃
8月	上海市制药工业同业公会	药 品
8月	上海牛乳场联合会	代乳粉
8月	中国制钉公司	钉、铁丝
8.30	天津市制革工业同业公会(通过天津市政府)	皮 革
9.3	上海钟厂等7厂(通过中国全国工业协会)	时 钟
9.20	上海市草呢帽工业同业公会(通过中国全国工业协会)	呢 帽
11.28	大沪铜厂等7厂	铜皮、铜丝
12.12	天津市商会(通过中华民国商会联合会)	呢绒、毛线
12.23	上海市纱管工业同业公会	棉纱厂的纱管
1947.1.10	企华铁工厂等16厂	螺旋钉
10月	中华全国火柴研究社*	火 柴

资料来源：注有*符号者引自中国第二历史档案馆“关务署档案”，179/2/561；其他均引自该馆“国定税则委员会档案”，313/2/93。

结 论

总的来说，20世纪40年代的中国，在统制经济与开放经济之间摇摆。

^① 《诚孚企业公司与管理新裕纺织第一、第二两厂历年经营概况》，1949年(?)，上海市档案馆藏诚孚企业股份有限公司档案：198/1/1。

40年代前半期，也就是中日战争期间，统制计划经济倾向在各个地区不同程度地扩张了。在统制计划经济下，以国营军事工业为主的重化学工业的建设得到了推动。与此相反，1945年战争结束后，期待开放政策的气势高涨了。但是，40年代末，由于各种原因，支持统制计划经济的势力复苏，而实行开放政策的力量很快衰退。在这里我们可以发现20世纪50年代中国采取统制计划经济的历史背景。