

南京国民政府初建时期工业政策述评

邱松庆

1936年是中国民族资本发展的“第二个黄金时代”。这一时期的工业生产尤其是民营工业得到了重大成就。它与南京国民政府初建时期所实行的工业政策有什么关系？本文拟就此问题作一初步的探讨。

南京国民政府建立后，根据国民党中央确定的精神，为了达到控制与垄断工业生产的目，采取了以下几项措施

(一)没收和接办北洋政府企业。这些企业在1927年国民党执政后被南京国民政府接收。最先被接收的一些企业有：江南制造局(即原江南机器制造总局或江南制造总局，是清朝末年官办军事工业之一，辛亥革命后归北洋政府所有。)金陵制造局，即金陵机器制造局，也是清末官办军火工厂之一。1928年3月，蒋介石以军事委员会名义，下令统一沪宁兵工厂，将金陵制造局改称为“上海兵工厂金陵分厂”，归上海兵工厂建制。1929年6月取消了分厂名义(因金陵分厂位于首都南京)，改称为金陵兵工厂，成为国民政府的官营企业。

另一被接收的是福州机器局。该企业原来也是北洋政府所办，1928年5月，蒋介石以军事委员会名义接收该企业。

除以上三企业外，还有山东峰县枣庄的中兴煤矿公司于1928年也收归国有，由国民政府农矿部管理。^①

此外，被没收的厂矿有：金陵电厂，原名金陵电灯管厂，后改名为南京市电灯厂；长兴煤矿，原为商办(湖州长兴县)，1927年南京国民政府建设委员会借词取消其矿权，收归国有；威墅堰电厂(在江苏省，跨武进、无锡二县)，1928年由国民政府建设委员会接办。^②

(二)建立国家资本工业。

1928年8月，南京国民政府工商部长孔祥熙在国民党二届五中全会上提出兴办国家资本工业的方案，把钢铁、机器、水电、纺织、化工、制盐、造纸等工业列入由政府投资创办的范围。1929年3月，国民党在南京召开“三大”，通过了《训政时期经济建设实施纲要方针案》，其中把煤、铁及基本工业列入“建立国家强有力物质基础”的重要位置。《关于建设方案》中，确定“煤、铁、油、铜矿之未开发者，均归国家经营”的方针。确定“特种工业”则在“总理实业计划内所规定应新创立之厂，均应有政府计划办理，并得借用外资及人才。”^③1931年工商部改组为实业部

后,在原工商部所拟办基本工业的基础上,又聘请一批专家,成立国营基本工厂设计委员会,进一步规划。1933年实业部又制订了《实业四年计划》,计划兴建中央机器厂、中央钢铁厂、酒精厂、造纸厂和植物油厂;还拟利用外资兴建大型硫酸铔厂和一个炼糖厂。建设委员会也提出建立国营电厂计划,并拟定在西安建立西京电厂作为示范。1931年“九·一八”事变后,面对日本加剧侵华形势,成立了国防设计委员会,开始有计划调查与国防有关的经济资源,为加紧建立国家资本工业打基础。1935年4月,国防设计委员会改组为资源委员会后,于1936年3月拟定了《重工业五年建设计划》,计划投资27亿元建立国家经营的重工业工矿企业,其中包括钢铁等有色金属的开采和冶炼、制酸、制碱等基础化学工业,机械和船舶制造业,煤的采掘和发电厂以及电器制造业。1936年后,国家开始对具有战略意义的某些有色金属进行统制,在长沙成立铋业管理处,在南昌成立钨业管理处。

以此同时,南京国民政府对接收北京政府经营的“旧有国营工业”,包括一批兵工厂和发电厂也进行了整理,成立了中央钢铁厂筹备处,建立了中央机器厂、中央电工器材厂、中央无线电机制造厂、中央炼铜厂以及一批有色金属矿厂、煤矿、发电厂等23个国家资本工厂,初步确定了以采矿、冶金、机械、化工、电气为主体的国营重工业基础。

(三)扶植民营企业。

1929年7月及1930年2月,南京国民政府先后公布了“特种工业奖励法”及“奖励特种工业审查标准”,以鼓励人民投资创办新兴工业。1934年4月又将此法修改为“工业奖励法”,并扩大奖励范围。其奖励对象为:创办具有基本性质的工业;制品在国际市场能大宗推销的工业;自己发明或输入新发明,并首先在一定区域内制造的工业;应用机械或改良手工制造物品在国内能替代洋货的工业。其奖励方法:无价给与国有土地或建筑物;授予专利权;由国库按年发给补助费;减免各种税捐;减低水陆运输费(指公营运输线)等。至1936年底,经审查核准予专利权的有:纬成股份有限公司、中业化工股份有限公司、福建造纸股份有限公司等13件;减免税款的有:商务印书馆股份有限公司、汉黎公司、天原电化股份有限公司等41件;减低国营交通事业运输的有:江南制纸股份有限公司、章华毛绒纺织股份有限公司、裕庆德毛织厂等27件。共计81件。^⑤对于小工业及手工艺,其中擅长特别技能或应用外国成法能制为世人称道的精良物品,除援照前农商部机制洋货税去办理外,对于仿制机则给予减免税捐的优惠。1933年一年内即有110多家工厂受益。^⑥1932年9月,国民政府颁布了《奖励工业技术暂行条例》,凡受奖者,得享有专利权10年或5年。至1936年核发专利证书69件。^⑦

此外,1929年2月,国民政府还颁发了《华侨回国兴办实业奖励办法》,奖励华侨回国兴办实业。

为扶植纺织业的发展,国民政府借拨英国退还庚款余额属水利工程项下之购料款,由政府担保,商民向英国政府分批订购纱锭60万枚,布机5千台。政府还提倡举办国货展览会,参加国外的博览会,以扩大中国民族工业产品的影响和销路。

在技术方面,国民政府设立了中央工业试验所,引进国外先进技术,研究工业制造技术,并进行推广。1932年还选聘90余名专家组成工业标准委员会,制定工业技术标准,实行商品检验等。颁布《技师登记法》进行技术人才登记,以发挥工程技术人员的作用。至1937年,登记技师或技副的有1367人。^⑧

在资金方面,国民政府对私营企业资金确有困难者,进行贷款等方式给予补助。1931年为

解决丝业危机,发行丝业公债 800 万元。对面粉厂和纱厂减轻其运费等办法,使其降低成本。对煤矿实行减低运费,减除部分捐税等办法,以扶持其生产。^④

(四)制订工业生产的有关法规与措施

随着我国近代工业的发展和工人运动的兴起,国民政府为缓和阶级矛盾,巩固其统治基础,于 1929 年 1 月,仿照西方国家的工厂立法,在原北京政府制订《暂行工厂通则》基础上,拟定了《工厂法草案》117 条。经国民党中央政治会议和立法院审议修订,于同年 12 月 30 日以国民政府名义正式公布了《工厂法》。该法计 13 章 77 条。其主要内容包括如下几点:

1. 凡用汽力、电力、水力发动机器之工厂,平时雇佣工人在三十人以上者,适用本法。工厂必须具有“空气流通,饮料清洁,光线充足,毒质防卫与盥洗所及厕所之设备”和“机器装置及预防火灾水患等之设备”。

2. 工人劳动时间最长原则上采用每日八小时工作制,如因地方情形及工作性质之必要,可延长至十小时,但最长每日不得超过十二小时;工人每七日应有一日休息,作为例假;凡工人继续工作五小时,应有半小时休息;法定纪念日“应给假休息”。

3. 工人工资应以各厂所在地之工人生活状态为标准;工资之付给应以当地通用货币。

4. 工厂与工人需订立工作契约,对工厂或工人终止契约,均需提前预告;如若无故不按时发给工资,或虐待工人时,工人可不经预告终止契约。

5. 十四岁为男女工人的最低年龄,十四岁以上未满十六岁为童工;凡未满十四岁者,工厂不得雇用,亦不得收为学徒。童工只准从事轻便工作,禁止从事有危险工种(包括女工及学徒);对未满十六岁之女工,不得在午后十时至翌晨六时之时间内工作。工厂应让童工及学徒工受补习教育,并负担全部费用;女工分娩前后应停止工作,共八星期,工资照发;工厂年终结算如有盈余;对全年工作并无过失之工人,应给予奖金或分配盈余。

6. 工人因工致伤病者,应承担医药费,如暂时不能工作,应发给平均工资三分之二之津贴;如残废者,应发给一年至二年平均工资限度之津贴;死亡者,给五十元丧葬费,三百元遗族抚恤费并二年之平均工资。^⑤

《工厂法》以法律形式正式颁发,在一定程度上改善了工人的地位和待遇,对调动广大工人生产积极性,提高生产效率是起了一定作用的。

此外,鉴于北京政府 1914 年公布的《矿业条例》简单而未经立法程序、地方政府又执行不力而影响采矿业发展的情况,南京国民政府于 1930 年 1 月 9 日经立法院审议通过、同年 5 月 26 日正式公布了《矿业法》。^⑥该法共 9 章 121 条。它更进一步明确了国家矿产的勘察、开采、消灭、纳税等权限,在一定程度上保护了国家矿产资源不受人为破坏,并维护了某些国家矿产主权,也保护了某些矿商、矿工的某些正当权益,因此对促进中国矿产业的开发有一定的作用。

二

南京国民政府成立后,由于采取了上述有利于工业生产的政策与措施,尤其是对民营企业的奖励与扶植,尽管大多停留在纸上,实际行动较少,但在客观上对工业生产起了一定的推动作用,使这一时期的工业在艰难曲折的道路上得到了较大的发展。

棉纺织业从 1922 年以后的萧条中逐渐恢复过来,1927 年全国华商纱厂已达 119 家,纱锭

368万枚,此后不断增加,1929年纱厂增为127家,纱锭增为420万枚,1930年纱厂增为130家,纱锭增为450万枚。棉纱产量由1927年的2073万包(每包重500磅)增为1930年的2381万包,净增15%,布机由1922年的16000万余台增为1930年的33500余台,增加了一倍以上。棉花产量由1927年的900余万匹增为1930年的1600余万匹,净增78%^①,从1927—1930年民族缫丝工业进入了黄金时代,新设丝厂不断增加,上海、无锡两地1927年有丝厂118家,1928年增为141家,1930年更达156家,较1927年增加32%。缫丝车由1927年的30148部,增为1928年的34077部,1930年已达40237部,较1927年增加34%。^②民族造纸业也有一些发展,1926年全国造纸厂有18家,到1930年增为25家新设纸厂7家。^③

据国民政府实业部民国21—26年(即1932—1937年)的工厂登记统计,全国(因东北已被日本占领,故不包括)共有工厂3935家,资本总额377857742元,平均每家资本为96024元。这一时期,中国的工厂家数增加了10倍多,资本主义生产方式在中国开始普及。由于资本家的增多,产业工人增多,资本主义生产部门的扩大,地域也更广泛了,因此,这一时期可以叫做资本主义生产关系扩大期。这对提高我国社会生产力和发展生产是有一定好处的。如:电力,1927年为772百万千瓦,到1936年增为1724百万千瓦,平均每年增长9.4%;煤,由1927年的14.2百万公吨,增为1936年的26.2百万公吨,平均每年增长7.0%;水泥,1927年为498千公吨,到1936年增为1243千公吨,平均每年增长9.6%;棉布增长最快,1927年是8999千匹,1936年增为35448千匹,平均每年增长16.5%;不包括矿产品的铁路货运量,1932年是1600千公吨/公里,1936年增为2260千公吨/公里,平均每年增长9%;矿产品的铁路货运量,1932年为2029千公吨/公里,1936年是3030千公吨/公里,平均每年增长10.5%;国内资本集成毛数,1931年是12.7亿元,1935年增为19.5亿元,平均每年增长8.9%。^④

工业生产指数,其中包括工业、采矿和公用事业,共计增长6.4%。工业生产的平均增长率由1921—1928年的7.3%,到1928—1936年增长到8.3%。1936年全国工业产值122.74亿元,比1927年的67亿元增长83.2%^⑤。工业产品净增价值指数为203.6%^⑥。

由上述数字,对国民政府初建时期的工业发展状况,可略见一斑。据国民政府建设委员会统计,民国17—24年(即1928—1935年)中国本部华资电厂进步更快。民国17年发电容量仅为124701千瓦,至民国24年增为265395千瓦,七年中增加了一倍多。机械制造业同样出现营业额增多,纯利增多的局面,中华铁工厂的销售额从1935年的170348元,上升到1936年的307178元,增长80.3%,同期,纯利从9517元升为176882元,增长18.6%,资本利润率从9.52%升为176.82%。^⑦

以上事实说明,南京国民政府初建时期的民族工业出现了一派兴旺的景象,其所以如此,显然与其所采取的上述有利于发展工业生产的政策与措施是密不可分的。

注释:

①《中国近代工业史资料》第3辑,第707—708页。

②同①第774—775、776、788页。

③国民政府经济部档案:四(2)260卷,中国第二历史档案馆藏。

④国民政府实业部档案四二二(1)·2010·2009卷,中国第二历史档案馆藏。转引自《民国社会经济史》第347页。

(下转第64页)

- ⑨:根据当代的研究,影响我国南方稻区晚稻的主要气象灾害之一为“寒露风”,它将造成水稻空壳率上升。寒露风开始的标准日期为5天平均温度小于20℃(对粳稻而言)和小于22℃(对籼稻而言)。为避开寒露风,江南地区晚稻的安全齐穗期应选择选择在阳历9月25—30日。明清时期的寒冷期气温比现在冷得多,安全齐穗期也应大大往前移,能否选择在“秋尽”之时恐怕也是很成问题的。
- ⑩:转引自李伯重:《“天”、“地”、“人”的变化与明清江南水稻生产》载《中国经济史研究》1994,4期。
- ⑪:除了吴承明以外,郭松义、吴慧,美国学者珀金斯也都搜集了数十个明清时期稻米亩产数字,但他们的数字都是全国性的,由于各地区的情况不同,不成系列而难以比较。闵忠殿则搜集了近20个太湖地区的数字,其中明代6个,清代14个。在清代数字中,有雍正时1个,乾隆时3个,为明清时期暖期里的数字,其中两个乾隆朝的数字被认为过高而舍去;另外有顺治时数字2个,康熙时3个,为最冷时期的数字,其中一个顺治时期数字被舍去;此外的数字为道光朝以后的即第三个冷期的数字。闵宗殿认为清代太湖地区稻米亩产量比明代低,但因他的数字多为寒冷期的数字,所以笔者认为他的结论应进一步探讨。参阅闵忠殿“宋明清时期太湖地区水稻亩产量的探讨”,载《中国农史》,1984,3期。
- ⑫:梁方仲《中国历代户口,田地,田赋统计》P254,上海人民出版社,1980。
- ⑬:《中国历代自然灾害及历代盛世农业政策资料》。

作者周翔鹤:厦门大学台湾研究所;米红:厦门大学人口研究所;邮编:361005。

~~~~~  
(上接第92页)

- ⑤《中华民国经济发展史》第一册,第425页。
- ⑥国民政府实业部档案四二二(3)375卷,中国第二历史档案馆藏。
- ⑦中央文化工作会主编:《中国国民党与经济建设》,上册第29页,1984年版。
- ⑧陆仰渊、方庆秋主编:《民国社会经济史》第348页,中国经济出版社1991年11月版。
- ⑨《国民政府公报》,1930年1月16日。
- ⑩同⑧。
- ⑪施复亮:《中国现代经济史》第152—155页,良友图书公司1932年第一版。
- ⑫高景岳、严学熙:《近代无锡蚕丝业资料选辑》第60页,江苏古籍出版社1987年版。
- ⑬陈真等:《中国近代工业史资料》第4辑,第589、909页。
- ⑭[美]阿·恩·扬格:《1927至1937年中国财政经济情况》,中国社会科学出版社1981年版,第449—451页。
- ⑮中央文化工作会主编:《中国国民党与经济建设》,上册,第29页,1984年版。
- ⑯同(14)。
- ⑰中国近代经济史丛书编委会:《中国近代经济史研究资料》第5期,第65—72页,上海社会科学院出版社1986年版。

作者邱松庆:厦门大学历史所;邮编:361005。