
商人组织与地方财政的互动图景

——以汉口为中心的考察（1945-1949）

刘杰¹

（南昌大学, 江西 南昌 330031）

【摘要】：抗战胜利后，汉口地方商人因政局动荡带来巨大生存与经营风险。地方商人组织不仅要寻求恢复经营的稳定营商环境，还要应对时局变动状态下地方政府不合理乃至强制性的财税征收。在财经政令压力下商人组织协助征收各类地方性税捐和摊派，尽量维持政商合作关系。汉口地方商人组织多次就超出财政预算之外的税捐和摊派与政府进行协商，因整体税负及摊派压力过重与地方政府展开较为激烈的财税抗争。针对过重的税捐和财政摊派提出意见，作为纳税人团体在集体税权表达中寻求对商人财税摊派的减免。汉口商人组织通过商人团体力量，借报刊舆论、财税会议等形式向政府反馈商民诉求以求保护商民财税利益。维护商人利益，减少额外税捐及各种摊派负担，是汉口商人组织参与地方政府财税活动的主要动机。

【关键词】：财政 汉口 商人组织 税收 摊派

一、引言

财政是国家治理的重要基础和支柱，亦是国家治理体系的重要组成部分。从国家财政运转与收支结构角度看，中央与地方财政的汲取能力成为衡量国家政治与财政治理能力重要的指标之一¹。抗战胜利后国民政府旋即还都南京，重新启动对中央与地方财政收支体系的调整。因抗战集中财力之需所确立的两级财政体系逐步调整为战后的三级财政体制。随着战后央地财政制度及政策的调整，地方财政收支结构与财政能力相较战时亦发生了较大的变化。而抗战后国内政局发生重大变化，尚未从抗日战争中恢复的经济又无可避免地陷入了全面内战的紧张情势之中。因国民党发动全面内战，地方财政收支受战争影响极大。作为与财政联系密切的商人组织，其营商活动受战时财政政策影响极大。在战时财政危机状态下，商人组织相比个人征税、摊派效率更高，因此成为政府开辟财源、扩充税源的主要来源之一。商人组织在财税政策制定、推行等方面曾有着重要影响。从较为中观乃至微观的个案考察，更能显示抗战后商人组织与地方财政互动的具体图景。

回溯以往学界研究成果，学者所关注的问题多集中于商人组织与政府关系的宏观讨论。部分研究成果主要聚焦于抗战前政府财经与商人组织的互动。对于商会、同业公会等商人组织与战后地方财税关系的深度讨论尚属不多²。特别是从国家财政能力视野看，抗战胜利后政局变幻莫测，国民党启动内战机器，中央与地方财政均因军事开支巨大陷入赤字的恶性循环。政府正常财税征收生态不断恶化，中央与地方财政汲取能力不断趋于疲弱³。在不断增加的财政巨压下，迫于政治军事上的重重压力，各地商人组织在财政问题上多有参与，展示了抗战胜利至国民党政权崩溃时期商人组织与财政互动博弈的多维历史面相。基于特定历史时空的个案考察，能进一步管窥战后地方财政能力的历史实景。

¹作者简介：刘杰，男，南昌大学人文学院教授，上海财经大学理论经济学博士后。

²基金项目：国家社科基金重大项目“近代长江中游地区（湘鄂赣）商会档案资料整理与研究”（项目编号：17ZDA199）；江汉大学武汉研究院“近代长江中游商人组织与区域市场变迁研究——以武汉商人组织为中心”（项目编号：IWH20202010）

以汉口商人组织探微寻幽，面对政局与财局的剧变，地方商人面临生存困境与营商环境动荡的巨大风险。商人不仅要勉力寻求稳定的营商环境，还要应对战时状态下不合理乃至强制性的财政摊派。商人组织既要服从财经政令，协助政府维护财政治理体系，又要在动荡局面下勉力维系商人纳税利益，将地方苛捐杂税征收、财政摊派等政令下达给所属行业组织。商人组织尽可能在法定允许框架内，作为纳税人团体利益代表者表达抗税、减税诸多涉税诉求。本文拟从国家财政能力出发，结合战后地方政局、财局变动与财税运行实态，以汉口商人组织为中心，从地方财政能力与商人组织财税参与视角，对战后商人团体与地方财政合作与博弈的过程予以分析，继而进一步窥探战后政局与财局变动下政商关系的复杂演进及地方财政能力的内在困境。

二、抗战胜利后汉口地方财政危机与税政的调整

自晚清开埠，汉口逐渐成为长江中游商品集散与区域贸易中心。及至抗日战争胜利后，因战争、水灾以及恶性通货膨胀等因素的影响，作为工商经济重镇的汉口商业贸易难以恢复至战前状态。抗战后很快即因国民党推行独裁、进攻解放区使得政局剧变。全面内战爆发后“各级政府财政收入迅速减少，中央政府财政支出急剧膨胀，导致巨额财政赤字。国民政府唯有增发货币一途，财政收入再次转向以发行通货为主，从而引发了恶性通货膨胀”⁴。在全面通货膨胀经济局面下政府财政支出成倍增加。1946年政府开支比前一年上升了3.2倍之多，军事开支大约占到了政府1946年开支总额的60%，1947年的55%。1947年的政府开支上升到了1946年水平的5.7倍，而收入则由于出售黄金及外汇和敌伪资产而下降到了开支的32%。1947年赤字接近支出的70%。1948年财政状况进一步恶化，政府继续直接向中央银行借款，而且继续实施田赋征实、谷物征借⁵，中央财政收入中工商税收锐减，而以工商业为基础的汉口地方财政频现困境也成为抗战后之常态。

内战爆发后国民党军在前线的军事溃败导致财税需求更为急迫，地方政府财政汲取能力不足之下只得不断开征形式各样的苛捐杂税。1945年8月国民政府任命徐会之为汉口市市长，接管伪汉口政府。因复员所需善后救济费筹集为数甚微，经省政府批准，新组建的汉口市政府为扩大财源、增加财政收入，选择重启开征房捐、屠宰税、筵席税、娱乐税、营业牌照税等税目。1946年市财政又先后开办房捐积谷、商号积谷、地主积谷、契税营业附加、船类牌照税、商户捐、娱乐捐附加等苛捐杂税。此外，还将肉食检查费、菜市场租金、医务收入等纳入规费征收⁶。市政府为征税先后成立了“市财政整理委员会”及“汉口市前法租界官有资产与官有义务债务清理委员会”等征收机构。1946年7月国民政府改革财政收支系统，实行中央、省市、县三级财政体制。1947年6月汉口改为特别市，划归行政院管辖，汉口市征收的营业税、土地税不再与湖北省分成，省级营业税因而减少4/5以上⁷。虽然地方政府采取多种增加税源的举措，但战后物价持续上涨使得工商经济恢复不易，地方财政陷入难以挽救的困境之中。

战时军粮物资极度紧缺，国民政府通过财政摊派形式向各地财政紧急催征。1946年汉口市军粮配额22500大包，市财政分别向省银行、四联分处借款，并指派米、粮两业工会借粮垫付。1948年初为加强地方军事力量，在地方军政部门主导下湖北省保安团改编为1个旅6个团，汉口市成立1个旅3个团，8个行政区各成立1个保安中队。为筹集保安团队装备粮服各费，湖北省开征棉花临时特捐、自卫特捐，食盐、烟酒等带征不断加大。由于各项加征不断加剧，湖北省县财政收支陷入混乱⁸。作为区域中心的汉口市政府为应对财政危机，只得开征新税以填补赤字。1947年汉口市所谓“戡乱建国动员委员会”筹备组建武汉警备旅开征警捐。汉口市上半年度财政概算列中央补助款3994亿元，但中央只补助了130亿元，相差甚巨⁹。1948年1月所谓“戡乱建国动员委员会”决定一次征收自卫经费捐。此后又紧急加征临时救济特捐税。1948年8月国民政府在货币极端乱局下强制发行金圆券。但金圆券很快失去货币信用，迅速贬值，物价上涨愈发不可控制。在此背景下地方财政更加困难重重。及至1949年初，物价暴涨使得地方营商环境崩溃，各项财政的税捐收入额度大降，汉口市财政局只得不断应急征收苛捐重税。汉口地方商民不堪重负，罢市之声频起。当解放军兵临城下之时，地方政府试图改变税收方案，但财政改革方案使地方商民财税负担继续过重，各行业多以商业艰窘，借经营不济进行周旋拖延。

国民党所发动的全面内战使得国统区经济深陷困境。恶性的通货膨胀以及崩溃的货币体系使得中央及地方财政均陷入动荡局面中。从抗战后财局演变看，商业与税政环境日益恶化，地方财政汲取能力迅速降低。到1946年12月底汉口市财政收不抵支已高达5亿余元，政府行政费支出已难以应付，地方各项社会事业建设更是停滞。为维持政府运转，汉口市政当局先后多次向在

汉的中国、交通等华资银行、钱庄借款。同时还采取向商户预借营业税等非常规手段以增加财税收入。由汉口地方财政支出数据亦可窥见，抗战胜利后汉口地方财政汲取能力不断减弱，尽管地方财政不断采取加税、摊派等增加财税措施，但财政危机并未得到根本性扭转，汉口财政处于极度赤字运行之中。

三、地方财政能力虚弱下汉口商人组织与税捐的征稽

抗战胜利后在借贷型军事财政导向下，国民政府对财税体系进行了大幅度的调整，推行三级财政体制以及重启预算与决算制度，并通过不断开征新税以应内战军政急需。从战后财政支出结构看，中央转拨地方支出十分有限，大多地方政府财政无力自给自足。汉口市政府经省政府批准先后增加了一批新的税捐名目，但整体仍不济，因此政府在正规税收外还依赖额外摊派等非常规手段维持收支。

1946年汉口市财政接管原属中央的契税，同年将《货物统税条例》修正为《货物税条例》陆续推广。汉口货物税局则进一步扩大征税范围，扩增7项新品目，即水泥、皮毛、麦粉、化妆品、饮料品、茶叶及迷信纸，并对新增品目进行存货登记及办理补税。1947年汉口市开征地价税。同年又开征棉花特捐，规定凡经营棉花运销的公司、行栈、厂商均须报缴棉花特捐，为转嫁通货膨胀还多次提高旧有税捐的税率，对营业税实行估定税额并由同业摊缴；将1948年度营业牌照税税额按1949年度税额8折征收；筵席税将起征点提高为金圆券1元，两人三菜一汤均应征税；娱乐税不问票座是否售出，一律按全部座位7成征收等。地方税除上述一般税种税目外，尚有各种税捐，如自卫特捐、堤工捐、花捐以及各种附加；依附于房捐名下的房产特捐、随营业税征收的自卫队经费。此外还有各种募捐¹⁰。

为开辟财源，地方各种杂捐名目繁多。抗战后汉口市财政收入大体为4类：一是地方税捐和其他收入；二是国、地税附加；三是国税分成；四是上级补助。从财税结构看，最主要的是税、捐、费、金，占市财政收支60%~80%。地方税、捐、费、金名目繁杂，累计多达210余种。对财政收入影响较大的税种有筵席捐、房捐、屠宰税、牙税、契税、营业税等。各种税捐在汉口地方财政中比重较高，也构成地方财政收入重要组成部分。

营业税原属地方税，但抗战时期为集中全国财力物力以供抗战之需，国民政府一度将营业税收归国家收入，至抗战胜利后，重新将其划归地方收入¹¹。内战爆发后，地方政府已难以得到足够中央补助。湖北省分配给县、市的7项国税分成3.96亿元中，汉口市5127.4万元，只占13%。市政府一再呈请省政府酌情增加国税分配，均未获准¹²。在寻求中央补助有限的情况下，地方政府采取提高税率、催缴、预征等方式来暂时缓解紧张财政。1946年市政府财粮科设税捐征收处接收营业税，按营业收入额1.5%或资本额的4%计税。当年省分配市营业税1.37亿余元，占市财政收入的2.78%。1947年又提高税率，改按营业收入额5%或收益额4%征稽。此后市营业税审查委员会成立，意在加速催缴营业税。为扩大税源，改按营业收入额3%或收益额6%计征。军政当局还发出《整理财政四项原则》预征未来的营业税¹³。军政当局不顾商业环境动荡不安，反而不断提高税率，无疑直接增加了商民税收负担，也引起汉口地方商人组织与政府之间围绕减免税额之冲突。

除了依靠财政预算内较为固定的工商税收外，地方政府还开征多项临时税捐、杂捐。如汉口市社会救济委员会自1946年开始征募冬令救济金，1947年开征党员特别捐、棉花特捐以及由“戡乱建国动员委员会”征收的自卫特捐等。如党员特别捐于1947年2月开始劝募，党员特别捐劝募竞赛项目分募额竞赛和时间竞赛两种，两者都有各自的及格分数，募捐数额多且在短时间内完成劝募者分数高，募捐面向全体国民党员¹⁴。棉花救济特捐的劝募对象是经营棉花运销的公司和厂商。在开征中政府还提高捐率，加重了商人负担，汉口市棉花贩运业同业公会就曾为请求撤销棉花救济特捐向省参议会请愿。1948年4月国民政府开征以“自卫”为名的军事自卫特捐，实质仍是用以筹措战争经费的噱头¹⁵。其时，国民党在社会上极力鼓动所谓的“戡乱建国”之舆论，汉口市政府也多次以“戡乱”为由向商人组织开征“自卫”特捐，以特捐收入充作所谓“自卫”经费。

随着近代以来商人组织的发育与整合，地方商会、同业公会代表纳税人集体利益，在政府加征财税过程中充当着重要的协调角色。全面抗战结束后，为弥补财政赤字亏空，维系国家机器的运转，南京国民政府的主要措施即是对工商业者加征各种名目的

捐税，令商民苦不堪言，纷纷投诉于商会¹⁶。经历长期战乱、通货膨胀等，汉口营商环境极度恶化，陷入生存危机环境下的汉口商户无法筹齐征收款项，抗税意识不断增加。

1946年9月，汉口市商会理事长贺衡夫召开第2次临时代表大会，讨论减免1946年元月份以前之营业税及1945、1946年所得税。贺衡夫以各业不景气为由向直接税局及市政府请求免税。汉口直接税局对此的回应是“本局格于命令，未敢擅决，自当请示财部，若仍不能获允时，当依法征收”¹⁷。汉口市钱商业同业公会曾致函财政部，对于所得税推行6倍估缴提出异议：“本业增缴税款一节，应请蠲免，或予以合理之减少，庶臻平允，相应函达大会，即希望照转请令饬照办，借苏商困。”财政部收到诉求后亦不得不考虑汉口钱商业请求，说明参考上海等地开征情况，暂照六倍计算缴纳后，多退少补，为办理此事之原则，而多退少补之标准，应照上述稽征办法进行¹⁸。

1946年年底汉口市商会经过讨论认为，所得税在经全国商联会代表呈国府主席已饬交未到前暂时免缴，并推王龙章等5人向汉口直接税局说明不缴纳之原因。对于营业税则称“上年十二月份及本年元月营业税，因市面不景气呈请豁免。营业税附加积谷税在市参会未通过前暂缓缴纳”¹⁹。当年12月汉口市直接税局指出汉口各商号未缴营业税者为数不少，如再延误不缴“即将滞纳商户造册移送法院催缴”²⁰。汉口市税捐征收处也发布拖纳税收的相关通告，要求收到通知后于5日内缴纳税款，违者处罚²¹。汉口书业为免征营业税还联合长沙、衡阳三市书业同业公会响应上海书业公会号召，“主张以休业三天为抗议，并经过致电全国各省市同业，希望能一致响应共同努力，非达到目的不止”²²。市商会理事长贺衡夫、常务理事陈焕章代表行业联合会呈请缓加所得税致汉口市市长，申请政府简化所得税征稽，“一致集会议决联请转呈财政部对汉口市一时所得暂缓加税仍准照原定千分之四税率代扣代缴。同时还选派代表向汉口直接税局吁请暂缓催行。希望政府缓征以恤商艰”²³。1948年7月汉口市碾米工业同业公会为缓征粮食营业税致函政府，以粮食为民生所关为由，希望政府免征营业税，该同业公会除了提出粮食对民生重要性以外，还举出如今灾害频仍、民生凋敝、汉口市物价飞涨等原因，请求免征粮食营业税²⁴。

国民党员特别捐、棉花特捐和自卫特捐等临时税捐的征收也使得汉口商人税负压力巨大。开征的临时税捐多向地方商人征收且数额庞大。以自卫特捐为例，1947年11—12月汉口钱业同业公会、机制卷烟工业同业公会、棉花商业同业公会等为自卫捐的缴纳多次与“戡乱建国动员委员会”交涉。市商会召集各同业代表开会决议减少自卫基金数目，以捐作借，拟捐献3成。但受到“戡乱建国动员委员会”的反对，并要求汉口商界“应洞悉皮之不存毛将焉附之古训，本戡乱第一、自救救国之旨，全力以赴，似不能袖手旁观，因循拖殆”，为避免矛盾激化，暂时允准各同业公会按原配借额的8成定期完成捐助。后商会又召集各借款人召开谈话会，决定各借款人先按照原配借额捐献5成，剩余金额要求“戡乱建国动员委员会”减免²⁵。即便自卫基金减免为原定额5成，对各业同业公会来说依旧是难以承受的重负。

繁多的苛捐杂税和不断提高的税率使商人叫苦不迭，地方税局人员额外收取税收手续费等严重破坏了政府征税信用²⁶。在非常态政经环境下汉口政府加征税捐直接触动了商人利益，亦引起了地方民众的不满与暗讽。比如在地方筵席捐的征收中，税捐征收处因新捐税法中计算方法变得复杂，而决定将原规定按消费金额分段征收的筵席税变为按统一税率征收。这种做法造成两类人——难得请客的人与经常大吃大喝的人按照统一的标准交税，地方报刊便曾指出：“政府的法令随便更改，原因是计算不易，这太不像话了。”²⁷此报道鲜明表达了地方商民对政府征收税捐的极度反感。

从地方政府增加财政能力角度考量，通过提高税率、开征新捐税无疑能够起到缓解财政危机的作用。地方政府多希冀商人能配合税政政策，遇到商会有不积极筹措款项的情况时，汉口市政府往往召集商户代表商议紧急筹募事项，由商会通知下属各同业公会速缴税款。1947年11月在征收筹建地方自卫武力经费过程中，“汉口市戡乱建国动员委员会”指出：“其筹建自卫武力之经费，系向本市各行业及绅户筹借，此项配借数目早经通知各单位，并经派员个别宣导，为时既久，送缴者固属不鲜，而仍观望拖延者为数尚多，影响整个计划进行。”希望商会转告各业同仁迅速将配借之款送缴指定银行，“以济急需”²⁸。如若有商户不能按时缴清派款则由“戡乱会”执行小组进行强制催收。政府借助地方商人组织推行税政，迫于政令压力汉口市商会向下属各业同业公会不断催缴营利事业所得税、慰劳军捐款、国军副秣差额等税捐或其他多项临时苛捐杂税及军费摊派。商人组织无奈之下被迫奉令催缴商人筹集捐款，但遇到政府无节制地向商人征收巨额税捐时，往往会代表商人集体利益出面与地方政府通过

会议、舆论等尽力斡旋，作为纳税人团体组织形式力陈所面临的商业困难情形，希望政府能体恤商艰，从而争取减轻商会各成员的财税负担。

四、汉口商人组织与政府财政的摊派及多维博弈

在全面内战背景下，地方财政与中央财政相比，因环境动荡，财政汲取能力迅速弱化。除了征收法定范围内的税捐，地方财政不敷时只得仰赖中央补助或者向基层不断财政摊派。战后汉口通货膨胀严重，地方税收锐减，而财政支出却越来越大，陷入了极端困境。而培育新的税源艰难，为了弥补庞大财政赤字，汉口市政府不得不寻求其他途径以增加收入，于是对商人强令财政摊派成为常态操作方式。

摊派多是政府财政紧急状况下的非常方法。因摊派是正常税收之外的额外加征，违背税收法则，又易失控，危害极大。在财政收入不敷出的困境下，汉口市政府不断向商人组织下达各种摊派政令。在财政枯竭之时，面向地方商会、同业公会、公司、商号等法人组织摊派毕竟相对个人更具效率。汉口地方政府摊派的名目往往繁杂多样，从抗战胜利后到1949年武汉解放，汉口市商会承担的政府摊派类型从流通货币到实物，从筹备军粮到承建工程，财政款项摊派名目可谓五花八门，层出不穷。

首先，摊派常常出现在一些特定时期，逢传统节日，军队过境、驻扎、撤走等情况时，地方政府会分配给商会摊派慰劳军队费用以及有关物资。1947年6月，汉口市政府为发动端午节劳军运动举行会议，提出须商会筹募3000万元劳军费²⁹。1948年汉口市工业会接政府指令，“汉口市政府派定工业会担任秋节劳军费一千六百六十七金圆”³⁰，工业会以下各公会按照秋节劳军摊付办法承担相应金额。如遇军队过境、进驻甚至部队撤走时，商人组织也常常摊派缴纳慰劳款。各大厂商和各业公会分摊捐款，款项交由商会购买物品慰劳军队。

其次，地方政府还会按照自身军政急需下达紧急摊派任务。1946年6月全面内战爆发前后，国民政府急切做着军事准备，驻境部队对军粮需求十分迫切，摊派军粮、军俘粮是这一时期主要摊派类型。1946年3月13日汉口市政府召开会议，会议陈述称：在本年1月到9月筹备军俘粮30860大包，决定由商会负责购买，购粮贷款由商会向省行、国家银行、房地产业公会筹借³¹。当日下午，汉口市商会整理委员会召开各同业公会代表紧急会议，各代表针对此项借款如何筹借和本市商业艰难情况进行了商议³²。3月18日，汉口市商会整理委员会主任委员程子菊分别致函粮栈业、染坊业等同业公会，通知各同业公会各自应承担的借款数额，并强调“事关军粮，迫切措置，幸勿延误”³³。除了对军粮、军俘粮的多次摊派外，还有对方军队所需日常物品的摊派。如征募劳军布鞋、捐助士兵所需实物等。此种摊派多是为满足军队急需，有时为了便利则把摊派物品改收代金。代金按照一定的标准征收，收缴之后再由征募组代为购缴布鞋。1949年4月17日，汉口市中山区公所向汉口市钱业同业公会催缴劳军布鞋或代金时，将公司、商号、住户分组征募，征募等级不同需缴纳的布鞋数量有所差异，“布鞋以征现品为原则，其不愿出现品者，可按戡委会规定，以二十万元代金折缴”³⁴。

直接摊派慰劳军队费用在汉口地方财政摊派类型中最普遍。政府摊派物品同时还通常伴随着一定额度的现金勒捐。例如战后汉口市面粉同业公会既承担着代磨军用豆粉供给前方将士的任务，又要摊派慰劳过境部队的军费。面对摊派政令，面粉同业公会理事长罗宝珊在公函中陈述，“本会之前代制军粉已尽重大贡献，此次再派征慰劳费用给各会员增加了极大负担，征收至今成绩不大，只能缴纳一部分费用”，希望得到商会体谅³⁵。在征收摊款中，汉口市商会迫于政令只得协助催缴捐款。1948年9月6日汉口市商会致函各同业公会，请各大厂商和各业公会速缴为慰劳过境军队及前方将士捐款，在3日内筹齐捐款送至商会³⁶。1948年11月，徐州军队经过武汉，武、阳、汉各界召开慰劳筹备会议，政府下达摊派任务，市商会分摊35万元慰劳金³⁷。12月又改为购买慰劳物品就地慰劳。

战时政经环境下，维持治安的警察和军队日常生活必需品成为地方财政摊派的重点。强制征收警察主食费、国军副食马秣费也是汉口等地方政府摊派重点之一。武汉解放前夕，市政府多次向汉口市商会强制筹募警察主食费临时补助和国军副食马秣费、副秣差额费，1949年2月13日各业代表在汉口市商会座谈会上讨论了筹募警察主食费临时补助事宜，决议由各公会各单位汇缴

市银行，市银行每日把收到的款项随时送往市警察局³⁸。1949年国民党政权摇摇欲坠，军队物资储备亟待补充，市政府先后五次紧急召开国军副林差额筹募会，强制向市商会、市工业会、房地产联合会等摊派国军副林差额。

不管是摊派军粮、军用物资还是直接摊派慰劳军费，其目的都是补充借贷财政的财源紧缺。处于战时状态的地方政府还屡次以国防工程为名，进行无休止的劳役及经费财政摊派。此类摊派以“国防”“城防”为名目。1947年12月8日，汉口政府下达给汉口市营造工业同业公会分组分段承建某项工程的任务，并规定了开工时间和竣工期限³⁹。12月11日汉口市营造工业同业公会奉政府指派承建碉堡工程，成立临时协助国防工事建筑委员会。政府为保证效率，承建军事工程这类摊派一般直接分配给相关同业公会，比如将建筑国防工事的任务分配给营造工业同业公会，而筹借国防工事借款则通常面向的是银行公会或各同业公会。1948年4月，汉口“戡乱建国动员委员会”还向市商会筹募保安旅及国防工事经费，汉口市第十区机器工业同业公会因亏累日多，休业频增，请求汉口市政府豁免捐献⁴⁰。

从战后政局与财局变动看，地方不定时的财税及实物摊派属于法定财政收入之外的额外收入，大多依靠行政强制力来实施，频繁的财政摊派进一步削弱了商民对国民党政权的信任。从战后中央与地方财局变动看，“政府迫于财政压力，往往加征有方，减免无措。商人组织不得不借助于团体请愿、上书呈请及媒体舆论等方式，来向政府表达意愿，同时也争取舆论支持”⁴¹。对承担摊派的汉口商人组织而言，多次的财政摊派使商民负担骤然增加。在国民政府1948年8月《财政经济紧急处分令》发布后，地方对财税的乱征乱派更加肆无忌惮。在汉口市地方政府政令压力之下，商人团体一面要分解摊派任务，同时表达对于摊派的抗议。如1949年1月，汉口进出口商业同业公会联合万载县植物油输出同业公会、重庆市油商业公会联合呈请将自己特捐百分之十税率减低，“将桐油、猪鬃、皮革三项捐率减为征收百分之五”。汉口市商会、同业公会多次致电市政府及地方税局说明因戡乱捐款，金融紧迫，无法担任摊派巨款，请求减免摊派。“商会一边了解到各同业公会商情之艰难，一边又要将政府的摊派、催缴命令通知给商人，在政府催缴与行业利益之间，同业公会两相为难，商会也实在是处于两难之境”⁴²。

在国内商界颇有影响的汉口商会理事长贺衡夫曾批评汉口地方政府无休止摊派的竭泽而渔做法，“前各项捐款，如党员募捐、救济乞丐捐、陕北运动等曾经勉力筹措，而迁徙时日，成绩毫无可为”⁴³，商人无力承缴摊派情况多次出现。商人组织在请求政府减轻或者豁免摊派金额时通常会力陈商业萧条，表明确难负担摊派任务。诸多汉口商人组织还会力陈先前为完成摊派任务已尽全力，对新的财政摊派则是有心无力，而非有意逃避。

从汉口商人组织针对无休止财政摊派所陈情具体内容看，商业经营因摊派受到极大影响。战后汉口商民经营疲敝不堪，多数行业惨淡维持。而针对商民的税收征稽及财政摊派的整体额度却不断攀升加剧。此时地方政府多从财局考量而忽视商民的税政合理诉求，由此也进一步动摇了财政信用乃至政权存在的合法性。在政令军令多重压力下，汉口商人组织也只能勉强维持与政府合作，同时站在纳税人组织立场，对损害商人利益的不合理财税政策与地方政府进行博弈抗争，甚至借地方报纸及社会舆论、联络其他商埠商人组织协助共同请愿抗争，或者采取闭门停业等较为激烈的行动反对巨额的苛捐杂税以及摊派。正如魏文享所指出的，“在战时秩序下，国民党地方政府的行事以军事为首要目标，军事和政府机构以指令及统制方式，强令商人团体承担摊派职责，并以法令处罚相威胁。商人团体虽未直接公开对抗，却是在运用“弱者的武器”表达诉求”⁴⁴。

从战后国民政府地方财税的具体实践看，在商人组织与政府财税关系上，政府仍处于相当强势主导之地位，并通过不断加征新税、变更税令、加强财政摊派等实现补充军事财政不足之目的。在工商不振、财源有限的情况下，地方政府为缓解财政困境无限制地肆意摊派，政府公信力在不合理的税政和摊派下日趋减弱，最终使得地方财政信用濒临破产。从汉口市财政税收及摊派过程看，以政令直接代替税法的非常规操作方式逐渐演化为常态操作。强制征稽摊派不仅破坏了财税运行的严肃性及权威性，也不可避免进一步激化了政府与地方商民之间的矛盾。承担纳税主体的商民及商人组织逐渐对国家税收产生巨大的排斥心理，由此也使得政府陷入严重的财政与政治信任危机之中。

五、结语

国民党发动内战后，承继抗战税收体制，不断加重财税及摊派负担，以图弥补财政军需之不足。税收种类繁多，百姓不堪重负。地方商业环境及财税生态不断趋于恶化，商人生存环境日益艰窘。抗战后汉口商业尚未恢复至战前状态即深陷困境之中，市政府采取开征新税捐、提高税率等以求补充财政，除征收田赋、契税、营业税外，还突破常规财政手段向民众摊派军粮、劳役、国防工事款等。汉口商人承受着不断加剧的税负及财政摊款，苦不堪言，他们“一方面强烈呼吁政府尽快采取切实措施恢复经济发展，另一方面也意识到自身需要联合起来进行自救”⁴⁵。

作为商人利益集体代表的商人组织具有纳税人团体属性，在政府税政实施和商人的税权表达方面担负重要角色。常态之下商人组织扮演着纳税人团体角色，与政府就税收征稽展开沟通、协商。但在战争非常态政商环境下，通过商会等组织以扩大财源成为地方政府的必然选择。商人组织逐渐被政府视作通知商人缴纳财税的中介以及协助催缴的工具。地方政府不断加大财政摊派力度，不能不引起商人组织的极度反感。政府虽三令五申要求商户按时交税并以加重处罚相威胁，也难以扭转商业环境与生存环境恶化下地方商人普遍的抗税心理。汉口政府不得不多次召集所辖区域内商会、同业公会等筹商临时性征收方式以维持财政运转，但收效甚微。

进而言之，抗战以后无论是国民政府中央还是地方，财政汲取能力与财政治理能力均迅速弱化。尽管政府掌握财税各个环节的主动权与话语权，居于领导之地位，但是在具体财税政策实施中仍需要商人组织的协助与配合。在地方财政动员与治理能力极度有限的情况下，地方政府只好寻求其他途径来增加财政收入，多次以军事为名向商人摊派各种费用，以填补财政亏空。毫无疑问，此举对商人利益造成了极大的损害，难以避免引起商人不满意。商业经营恶化，作为联通政府和商人之间的中间组织，商人组织在政令压力下被迫协助政府征收各类税捐和摊派，与政府之间保持表面合作关系；作为商人利益的代表，商人组织就汉口政府不合理的税捐和摊派政策与政府进行沟通和协商，将各同业公会的减税诉求转达给政府，恳请减轻商人财税负担，试图通过团体力量向政府反馈商民诉求，保护商民财税利益，但成效不大。

无限度的摊派也大大削弱了商人对政府的信任，汉口本地报纸曾多次刊文暗讽政府的不断加税政策。《正义报》所刊载的《客商叹》一文表达了汉口商人对苛捐杂税的无奈：“苛捐杂税何时了？花样知多少！官敲差诈习成风，生活不堪设想此年中！厘金虽废依然在，只是名儿改；小民还有几多岁？剩得几张花纸印圈圈。”⁴⁶ 地方政府采取征收苛捐重税、随意摊派等过度的财税政策来增加收入，忽略了商人经营与生活的艰辛，导致商民对政府财经政令产生诸多的质疑和不满。汉口地方商人组织多次与政府展开激烈的抗争，针对不合理的税捐和摊派提出意见，在税权表达中寻求税负减免。然而地方政府在财政巨压下，对商人团体减税合理诉求视而不见甚至直接否决。政商环境日趋恶化，商人组织在抗争效果有限情形下亦采取多种策略，借助财税会议、地方舆论等多方抗议政府所征税负过高，财政摊派过重，要求暂缓甚至减免的呼声此起彼伏。随着国民党政权前线军事崩溃与国统区恶性的经济通货膨胀，在超过商人财税负担极限之下，汉口地方商人也加速了与国民党政权的政治分离。

注释：

1 高培勇：《论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设》，《中国社会科学》2014年第12期。本人认为，结合国家治理现代化与财政现代化理论逻辑，尝试对历史时期财税体制与运行机制深入研究，或可以成为分析国家治理体系与能力问题重要的解释与分析路径之一。

2 (1) 有关商人组织与政府财税的研究成果可参见马敏主编，朱英等著：《近代商会通史》第3卷，社会科学文献出版社2015年版；李娟婷：《商会与商业行政：北洋政府时期的政商关系1912—1927》，经济管理出版社2015年版；魏文享：《工商团体与南京政府时期之营业税包征制》，《近代史研究》2007年第6期；魏文享：《国家税政的民间参与——近代中国所得税开征进程中的官民交涉》，《近代史研究》2015年第2期等。有关涉抗战及战后的相关研究有魏文享：《抗战胜利后的天津商人与政府摊派（1946—1949）》，《史学月刊》2020年第2期；魏文享：《国民政府之遗产税征稽及逃税困境（1940—1949）》，《历史研究》2019年第2期；任同芹：《战后所得税稽征与官商博弈》，载马敏主编：《近代史学刊》第23辑，社会科学文献出版社2021年版等。

3(2)国家能力是社会科学范畴中的一个重要概念。研究国家形成(State Formation)的学者强调战争对国家形成的重要性,强调和重视国家出于战争需要而发展出来的人力与财政资源的动员能力。国家能力的直接表现是国家的财政汲取能力。财政能力是国家能力最为重要的方面之一,体现在财政征税能力以及税收使用上。有关国家能力的研究可参见和文凯:《财政制度、国家权力正当性与国家能力:清代国家能力的再考察》,《中国经济史研究》2021年第1期等。

4(3)焦建华:《中国财政通史》第8卷《中华民国财政史》,湖南人民出版社2013年版,第1007页。

5(4)张嘉璈:《通货螺旋:中国货币经济全面崩溃的十年1939—1949》,中信出版集团股份有限公司2018年版,第80—81页。

6(5)武汉地方志编纂委员会主编:《武汉市志·财政志》,武汉大学出版社1992年版,第48页。

7(6)湖北省地方志编纂委员会主编:《湖北省志·财政》,湖北人民出版社1995年版,第79页。

8(7)湖北省地方志编纂委员会主编:《湖北省志·财政》,湖北人民出版社1995年版,第73页。

9(8)武汉地方志编纂委员会主编:《武汉市志·财政志》,武汉大学出版社1992年版,第51页。

10(9)武汉地方志编纂委员会主编:《武汉市志·税务志》,武汉大学出版社1992年版,第16—17页。

11(10)柯伟明:《论民国时期的营业税税率与税负》,《安徽史学》2015年第3期。

12(11)武汉地方志编纂委员会主编:《武汉市志·税务志》,武汉大学出版社1992年版,第49页。

13(12)武汉地方志编纂委员会主编:《武汉市志·税务志》,武汉大学出版社1992年版,第113页。

14(13)郑成林、刘望云主编:《汉口商会史料汇编》(5),大象出版社2020年版,第293页。

15(14)张志军:《从“自卫特捐”税看民国税制的晚期衰变》,《江西社会科学》2014年第5期。

16(15)马敏主编:《近代商会通史》,社会科学文献出版社2015年版,第1777页。

17(16)郑成林、刘望云主编:《汉口商会史料汇编》(5),大象出版社2020年版,第209页。

18(17)《呈财政部为呈请核准令行汉口直接税局对开征该地所利得税于六倍估缴以外另行增缴一节依法予以纠正》,《钱业月报》1948年第9期。

19(18)《所得税、公债、营业税重重负担一齐来,市商会决议暂予挡驾》,《正义报》1946年11月27日。

20(19)《财政部汉口直接税三字第四六一号启代电开》,武汉市档案馆藏汉口商会档案,档号:76-1-590,1946年。

21(20)郑成林、刘望云主编:《汉口商会史料汇编》(5),大象出版社2020年版,第320页。

22(21)《汉口等地书业请豁免营业税》,《皖商周报》1946年第8期。

23(22)《汉口市商会理事长为行业联合会呈请缓加行商一时所得税致汉口市市长函》，武汉市档案馆藏汉口商会档案，档号:76-1-818。

24(23)郑成林、刘望云主编:《汉口商会史料汇编》(5),大象出版社2020年版,第659页。

25(24)《汉口市商会为按原定方法筹借自卫基金致汉口市药油贩运业同业公会》，武汉市档案馆藏汉口商会档案，档号:76-1-414,1948年12月5日。

26(25)《直税局舞弊被控,贪污总额竟达一万万元》，《正义报》1946年8月3日。

27(26)《捐税翻新法乱打秋风》，《正义报》1947年2月27日。

28(27)《汉口市商会为转知建地方自卫武力筹借款致各业同业公会函》，武汉市档案馆藏汉口商会档案，档号:76-1-361,1948年11月19日。

29(28)郑成林、刘望云主编:《汉口商会史料汇编》(5),大象出版社2020年版,第368页。

30(29)《汉口市工业会为秋节劳军摊付金额致各会员单位》，武汉市档案馆藏汉口商会档案，档号:76-1-408,1948年9月14日。

31(30)《汉口市筹购军俘粮座谈会》，武汉市档案馆藏汉口商会档案，档号:76-1-795,1946年3月13日。

32(31)《汉口市商会整理委员会为口令筹备军粮召开本市各同业公会代表紧急会议记录》，武汉市档案馆藏汉口商会档案，档号:76-1-700,1946年3月13日。

33(32)《汉口市商会整理委员会公函》，武汉市档案馆藏汉口商会档案，档号:76-1-324,1946年3月18日。

34(33)郑成林、刘望云主编:《汉口商会史料汇编》(5),大象出版社2020年版,第891页。

35(34)《汉口市面粉工业同业公会为送慰劳费洋四百万元致汉口市商会》，武汉市档案馆藏汉口商会档案，档号:76-1-414,1947年12月10日。

36(35)《汉口市商会对于前方将士及过境军队购送物品致汉口市银行业同业公会函》，武汉市档案馆藏汉口商会档案，档号:76-1-745,1948年9月6日。

37(36)《汉口市商会为摊派慰劳徐州将士金额致汉口市颜料业同业公会函》，武汉市档案馆藏汉口商会档案，档号:76-1-433,1948年12月3日。

38(37)《汉口市警察主食费临时补助筹募委员会座谈会记录》，武汉市档案馆藏汉口商会档案，档号:76-1-591,1949年2月13日。

39(38)郑成林、刘望云主编:《汉口商会史料汇编》(5),大象出版社2020年版,第521页。

40(39)《汉口市财政局关于商会和商户申请免缴戡乱捐献之文件》，武汉市档案馆藏汉口商会档案，档号：14-1-18，1948年4月29日。

41(40)魏文享：《作为纳税人团体的近代商人组织》，载朱英主编：《近代史学刊》第15辑，社会科学文献出版社2016年版，第23—28页。

42(41)魏文享：《抗战胜利后的天津商人与政府摊派》，《史学月刊》2020年第2期。

43(42)郑成林、刘望云主编：《汉口商会史料汇编》(5)，大象出版社2020年版，第368页。

44(43)魏文享：《抗战胜利后的天津商人与政府摊派》，《史学月刊》2020年第2期。

45(44)朱英：《抗战后全国商会联合会的重建及其作用》，《求索》2020年第4期。

46(45)《客商叹》，《正义报》1946年7月19日。