

主编 叶振鹏

副主编 陈明光 陈锋

中国财政通史

第九卷

新民主主义革命时期财政史 下

李炜光 赵云旗 著

湖南人民出版社

◎主 编 叶振鹏 ◎副主编 陈明光 陈 锋

中国财政通史

第九卷

新民主主义革命时期财政史（下）

◎李炜光 赵云旗 著

湖南人民出版社

目 录

前 言	1
第一章 土地革命时期根据地财政的创建和发展	7
第一节 背景与财政基本情况	7
一、奠基：中国革命根据地的创建	7
二、革命根据地的扩展	11
三、“一苏大”召开和第五次反“围剿”失利	14
四、土地革命的兴起和发展	17
五、“一苏大”的经济方针和根据地财政面临的困境	35
六、革命根据地的基本财政政策	38
第二节 土地革命时期根据地的财政收入	42
一、土地革命初期的财政来源	42
二、“一苏大”后根据地财政收入体系的建立	60
第三节 土地革命时期根据地的财政支出	116
一、红军的给养和经费供给	116
二、行政费和其他支出	132
三、经济建设支出	134
第四节 土地革命时期根据地的财政管理	136

一、根据地建立初期的财务管理	136
二、“一苏大”以后的财务管理	140
三、税收管理	155
四、粮食管理和财粮供给	165
五、临时中央政府总务厅及机关的财务管理	188
第五节 土地革命时期中国共产党的财政思想	190
一、对红色政权得以长期存在的经验总结	190
二、第四次反“围剿”中对财政工作的指导	194
三、“二苏大”毛泽东对根据地建设经验的总结	202
四、中国共产党在土地革命时期的财政思想和原则	204
五、红军理财家	208
第六节 中共策略路线转变时期的财政	225
一、策略路线的转变和财政政策的基本原则	225
二、初到陕北时的财政来源和政策	227
第七节 小结	236
 第二章 抗日战争时期根据地的财政(上)	240
第一节 抗日战争的爆发和抗日根据地的创建	240
一、抗日战争爆发与建立抗日根据地的提出	241
二、抗日根据地的创建	245
三、抗日根据地的自然条件与经济生态	255
四、抗日根据地的社会生产关系	269
第二节 抗日根据地财政的建立与发展	288

一、抗日根据地财政的起步	288
二、抗日根据地财政的建立	302
三、抗日根据地财政的巩固与完善	325
第三节 抗日根据地财政体制的形成与变迁	329
一、“分散经营”财政体制的现状 & 问题	330
二、统一财政及其作用	333
三、统筹统支财政体制的建立	345
四、统筹统支财政体制的调整	353
五、统筹统支财政体制的意义	362
第四节 抗日根据地财政方针政策的转换	366
一、“力争外援、休养民力”的财政方针	366
二、“发展经济、保障供给”的财政方针	388
三、“积蓄力量、备战备荒”的财政方针	402
第五节 抗日根据地的税制改革与发展	414
一、农业税制的改进与完善	414
二、“统一累进税”制度与实施	445
三、工商税制的改革与发展	472
第六节 抗日根据地财政管理体制的发展与完善	529
一、预决算制度	530
二、会计制度	546
三、审计制度	550
四、金库管理制度	556
五、供给制度	561
六、公债制度	585

七、票证制度	593
八、工资制度	598
第三章 抗日战争时期根据地的财政(下)	601
第七节 抗日根据地的财政物资管理	601
一、粮食管理	601
二、食盐管理	624
三、棉花油料管理	634
四、公产管理	639
第八节 抗日根据地的财政收入及其变化	642
一、财政收入原则	642
二、农业税收入	654
三、工商税收入	679
四、非税收入及其种类	736
五、抗日根据地财政收入及其变化	756
第九节 抗日根据地的财政支出及其变化	775
一、抗日根据地的财政支出原则	775
二、经常性财政支出	789
三、建设性财政支出	853
四、抗日根据地财政支出及其变化	865
第十节 抗日根据地的财政检查监督	880
一、抗日根据地的税务缉私	881
二、抗日根据地的反贪污浪费	902

第四章 解放战争时期解放区的财政	919
第一节 解放战争时期的时代背景	919
一、抗战胜利后的形势与解放区的政权建设	919
二、中国革命战争的历史转折	930
三、战略决战时机的选择	937
四、七届二中全会的召开	940
第二节 财政经济方针和政策	943
一、新形势下的财经工作方针	943
二、土地改革运动与战时财政动员	949
三、土改后的农村基层权力结构	961
四、整顿乡村财政	974
五、城市接管政策	980
六、战略转折期的财政政策	985
第三节 解放区的财政收入	989
一、农业税收	989
二、主要解放区的财政收入	1006
三、工商税收	1158
四、公债	1164
第四节 解放区的财政支出	1166
一、战略大决战中的军事支出	1166
二、人民解放军的后勤保障工作	1175
三、供给制度	1182
四、其他支出	1184
第五节 解放区的财政管理	1185

一、启动统一财经进程	1187
二、华北财经会议	1189
三、华北财经办事处的成立和专业会议的召开	1198
四、成立中共中央财经部	1204
五、统一财经工作的最后完成	1207
第六节 结语：新中国的诞生和解放区财政的历史意义	1214
一、新中国建立的财政经济准备	1215
二、解放区的财政工作的历史意义	1220
三、小结	1222
主要参考文献	1227
6 后 记	1233

第三章 抗日战争时期根据地的财政（下）

第七节 抗日根据地的财政物资管理

抗日根据地的财政不仅包括财力，而且还包括物力，即物资分配。特别是在财政困难的时期，基本的生活物资发挥着重要的作用，占据着重要的地位，备受关注 and 重视。当时在抗日根据地，粮食是财政支出的主要方式，即使货币的发放也以小米作价，这种情况在新中国成立初期仍然是如此。所以，物资管理是抗日根据地财政的主要组成部分，特别是对粮食、食盐等重要物资的管理更加重要，而且颇有特色，有必要加以考察与分析。

601

一、粮食管理

粮食是决定战争胜利的重要物质，只要粮食得到保障，就能够坚持抗战，取得反侵略战争的胜利。当时北方局书记杨尚昆在《论华北抗日根据地的建设与巩固》一文中说：抗战时期，如果能很好地将粮食问题解决了，就等于解决了全部问题的2/3，掌握住粮食是边区重要战略问题之一。这句话高度概括了粮食管理在抗日战争时期的重要性。所以，抗日根据地把粮食管理作为财政管

理的中心工作之一。

1. 陕甘宁边区粮食管理。

粮食虽然在抗日根据地是重要的生活和战备物资，但在陕甘宁边区有一个认识过程。1937至1939年间，陕甘宁边区的粮食管理是边区财政中最薄弱的一个环节，组织机构不健全，干部素质差，管理制度没有建立，粮食收支账目混乱。为了改变这种局面，边区政府在统一财政中对粮食管理给予了特别的重视，主要抓粮食管理机构的建立，成立了粮食局，由粮食局建立独立的行政系统，专门领导这一工作。同时，加强粮食管理的制度建设，成立粮食预决算制度、粮食会计，各县二科成立粮食股，领导县、区仓库，并负责买粮运粮。

特别是从1941年开始，由于国民党政府停止了抗日根据地军费粮饷的供给，边区粮食供给成为最困难的问题，甚至到了战士无饭吃的地步。这一时期，边区政府将对粮食的管理提到了头等重要的位置，为了保证军粮及党政学校粮需，调剂民食，使不致发生问题，制定了精密的制度。

(1) 设立边区粮食委员会。由粮食委员会进行统一研究筹划全边区粮食工作。

(2) 加强各级仓库管理。清算各级仓库账项，结清新公粮入仓数字及质量。

(3) 严格执行支粮证的制度，保证仓库少发生缺粮或长账现象。并统一斗秤，肃清大斗入小斗出的毛病，按期检查仓库工作。

(4) 实行粮票制度。为了便利工作人员吃饭和人民不吃亏起见，粮食局印发粮票，各仓库见票付粮，收回粮票。

(5) 加强粮食供给运输工作。食粮的供给，首先保证军粮，1941年，根据驻军地区将90000石粮先拨给军事机关2/3。同时，

保证延安机关、学校每月 3000 石细粮。为了保证供给不发生断绝，设立了甘泉、盘龙、甘谷驿、真武洞、西河口五个粮站，运输由粮食局负责，并调动群众力量转站运输，保证五个粮站和总库的粮食供给。同时，调剂绥德、三边、靖边的驻军粮食，将华池、志丹、安定、两延的公粮运给他们。

(6) 建立粮食调剂局。为调剂各地民食，在绥德、清涧、吴堡、三边、靖边设立食粮调剂局，将直属各县的余粮发动人民运转出售。

(7) 统一买粮工作。军队无粮时，由粮食局购买供给，避免军民纠纷^①。

1942 年，陕甘宁边区粮食问题仍非常严重。为了顺利渡过财政困难，不仅实行了精兵简政，而且对粮食管理又进行了整顿。其内容主要有以下方面：

(1) 精简机构，加强领导。根据边区政府精简机构的指示，重新调整边区粮食局本身组织，取消有名无实的视察室，裁并第四科，加强运输大队，人员由 50 人减为 26 人，使组织机构精干，指导灵便。对各县粮食工作的领导也进一步加强，克服了以前有的县份一年不写一次报告的现象。各县建立第五科，管理粮食工作。

(2) 普遍建立了粮食预决算制度。不仅建立了粮食预决算制度，而且经常派巡视员下乡，检查指导工作，一方面促收征粮，一方面帮助建立各种制度，清理旧账。

(3) 整顿粮食仓库工作。过去，各县对粮食库仓工作注意不够，有些仓库距顽固派军队较近，经常受其侵扰，造成损失。这

^① 陕甘宁边区财政经济史编写组：《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第 6 编，陕西人民出版社 1981 年版，第 617～618 页。

次整顿裁并了这些仓库,对于一些破旧的仓库,边区政府拨款6万余元修理。各仓库逐步建立、健全了粮食会计制度。由于各仓库管理干部文化水平高低不同,边区粮食局制定了较精细与较简单的两种会计制度,供各仓库选用,以达到将仓库的粮食收入、支出、结存数随时统计清楚。

(4) 清理旧粮账。历年来,各地粮食账目非常混乱,加上1941年春夏季买粮、供粮手续零乱,使旧账、买粮、借粮、征粮几种账目混在一起。鉴于这种情况,边区政府粮食局决定,一方面将1941年征收的20万石新粮与旧粮分开,新粮不许擅自动用;另一方面清理旧粮账,解决历年超支、损耗、拖欠等问题。

(5) 在供给上,将粮食集中、分拨、运输和调剂适当地结合起来。把粮食就地入仓转为向需要地区集中,改变了过去公粮由粮食行政系统收集,然后按季供给各单位的供给办法。在粮食征收时,粮食局根据一些大的单位9个月或10个月的粮食需要量,让需粮单位到指定地区去直接接收公粮。这种办法节省了运输,减少了损耗,减轻了粮食系统保管、分发粮食的任务,便于各单位供给和调剂使用粮食,还推动征粮任务的完成^①。由此可知,陕甘宁边区粮食管理是从1941年开始发生飞跃的,在此之前,管理较为松懈,在此之后逐渐严格规范。

2. 晋冀鲁豫抗日根据地粮食管理。

晋冀鲁豫抗日根据地处于敌占区,与陕甘宁边区的和平环境和安定形势是有区别的,因而在粮食管理上任务更重,情况更复杂,管理更困难。由于情况不同,管理的方法也另具特色。

(1) 加强制度建设。

^① 请参阅星光主编:《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史稿》,西北大学出版社1988年版,第290~291页。

与其他根据地一样，晋冀鲁豫抗日根据地在初创时期对粮食的管理没有统一的严格制度，不少地区也存在着重财轻粮的倾向。为了纠正和防止粮食管理上的混乱现象，冀太联办设立了粮食总局，曾胜辉任粮食局长。粮食总局设立后，会同冀太联办财政处制定了《财务粮食审计会计试行制度》。粮食会计制度分边区粮、地方粮，岁入、岁出科目及收支程序都有专门规定。1940年7月，根据试行的结果，冀太联办正式颁发了财务和粮食审计制度。1941年9月，晋冀鲁豫边区政府成立后，于1942年10月修订了粮食审计制度，改名为审计规程。从此，边区财粮管理基本上克服了混乱局面。1943年夏，边区第三次精兵简政，加上粮食工作逐渐走上轨道，边区粮食总局合并到财政厅，成立粮食科，专管粮食仓库和负责粮食票证的管理。粮食审计、会计制度与财政审计、会计合并，1945年3月，边区政府重新颁发了统一的粮食审计规程，对以前的规程和制度做了补充和修订。使粮食管理从制度上得到了可靠的保证，所以晋冀鲁豫抗日根据地的粮食管理是较好的。

（2）实施粮食专卖。

太平洋战争爆发后，日军强化了对根据地经济封锁和物资掠夺。为了加强对敌经济斗争，保证抗日军民的粮食供给，1941年12月，晋冀鲁豫边区政府决定禁止粮食出口，实行粮食专卖。首先在太行一、六分区及五分区一部分地区试行。边区政府之所以实行粮食专卖，是因为粮食是敌寇掠夺的主要物资，它在根据地内是带有半货币性质的一种商品，粮食价格的升降，往往成为物价变动的主要因素之一。在货币的巩固上，粮食也起着巨大的杠杆作用。

晋冀鲁豫抗日根据地的粮食专卖具有特定的含义与内容，与

历史上一般的专卖政策有不少区别。首先，粮食专卖是粮食统制，即防止敌人掠夺，反对粮食走私。它不是对敌占区的粮食买卖实行断绝，而是有计划地出口，使敌占区民众买卖粮食更方便。其次，粮食专卖不是压低根据地粮价，而是提高根据地粮价。这样做对根据地有利，便于做到粮食出口与必需品的入口达到平衡。再次，粮食专卖并不是政府定官价，由专卖行完全收买。在根据地内部仍是自由贸易，卖者多，买者少，专卖行就以市价收买；买者多，卖者少，则由专卖行售存粮以平衡市价。

粮食专卖工作由专卖行具体实施，专卖行受政府工商管理局委托经营粮食专卖事宜。其权限是：（1）凡设立粮食专卖行的地区，其粮食的交易，必须经过专卖行，始能进行；（2）受政府委托办理粮食购运证及代发、登记、核付事宜；（3）凡沿平汉线的粮食专卖行，在有利时可以组织粮食出口。为了发挥专卖行的统制效能，边区颁行了三种证件：一是粮食购运证。凡已向政府领有营业许可证的粮食商贩，必须向所在地的粮食专卖行领取粮食购运证，才准贩运粮食。二是购粮证。凡欲购粮之户，必须持有购粮证，才能向所在地区的专卖行购买粮食。三是售粮证。凡欲出卖粮食之户，必须向村公所领取售粮证，才能向所在地的专卖行出售粮食。

要实行粮食专卖，并在根据地调剂粮食供需，需要通过市场吸收粮食、调剂粮食，这是一项极其复杂而艰巨的工作。为此，晋冀鲁豫边区政府组织了粮食市场，在各中心集市设立粮食调剂所。其职责是调剂本集市周围地区各村的群众吃粮，其方式，一是通过有组织的粮贩、脚夫将粮食运送其他市场；二是出口，兑换必需品与救济游击区、敌占区群众。凡各村欲向市场售出粮食的农户，均需由该村村长出具证明向附近市场的调剂所出卖，并

写明集市地点与路线。

粮食价格，是根据市场供需数量变化而确定的。调剂所的调剂粮价，略低于市价，以调剂贫苦群众生活。输出粮价，则高于市场价格，以保证换回一定数量的必需品。如沿平汉线的边境地区就根据购粮的不同情况采取两种价格政策，对缺粮户购粮者，则按照自由交易公平市价的价格政策；对贩运粮食出境者，采取高于市价的粮食价格政策。

各地区平均每月调剂粮食、转运粮食的数额，由当地政府与粮食调剂所共同决定。粮食分配数量，根据各集镇粮食的交易额以及各集镇附近各村的供给量来确定。各村民户购粮的依据，是详细了解各村户口人数、粮食收获量与合理负担情况，再计算每人（大小人口分别计算）平均需要数量，并需经各村群众讨论评议。

1942年和1943年，太行区遭受了严重旱灾，粮食产量大减，加之敌人频繁“扫荡”掠夺，粮食十分紧张。如何保证广大缺粮户吃粮，成为粮食调剂部门的一项重要任务。当时对内粮食调剂办法是：首先根据可能掌握的粮食资源，确定调剂的总量，然后按照土地、人口、收成好坏、生活困难情况等，将粮食调剂指标分配到缺粮区各个村镇。每户可买多少，要经过本村群众评议，然后发给购粮本，按购粮本上规定的数量购粮。对内粮食调剂，既要打击走私、哄抬粮价、投机倒把的奸商，又要做到保障受苦群众的粮食供给。因此，发动群众公平评议吃粮户的应购量，是做好粮食调剂工作的关键。

生产用粮，如磨坊、粉坊、豆腐坊等作坊购粮时，其购买数量由该商户直接与调剂所接洽，调剂所根据该商人的所在地区与制成品的销售地区决定其价格。如制成品卖给根据地群众食用，就按市价计算；如输出至游击区，就按出口价格计算。从事该活

动的商人首先要在县贸易局登记,取得许可。至于购粮数目,由调剂所审查决定。未种地的商人用粮,经贸易局介绍,按市价到粮食调剂所购买。凡群众中生活较好的户,粮食本来够吃,因灾害或其他原因以致缺粮者,由区政府审查介绍到粮食调剂所,按市价购粮。

为了促进市场上粮食流通,规定凡领有购运证的粮贩,在根据地各市场内均可自由购粮。粮食调剂所按章抽过斗手续费后,沿线所经的其他粮食调剂所,不得留难阻拦及再加手续费。由于战争关系,有的地区市场粮食销售不够活跃。到1943年春,粮食紧张起来,市场上见不到粮食,给粮食调剂带来了很大的困难。如冀西临城石家栏每集调剂粮百余石,购粮者700人以上,每人限购1斗或5升,有的等了两三天还买不到。内邱、赞皇、邢台、沙河、武北等县的老百姓渴望得到调剂粮,但无粮可供。阳邑粮食调剂所经常只有几百斤粮食,而需要调剂的数额却高达几千斤。左权、桐峪等集上不见粮食,粮店小米每斗定价24元,黑市达到30元。粮荒震动了根据地,太行五、六分区约半数人民无粮可食,饿死者时有所闻。

边区政府为调剂民食,缓解当时出现的矛盾,对各地区粮食的管理与销售做出了新规定。1943年5月,工商管理总局太北分局为刺激粮食上市,宣布六专区邢台、沙河、武北各县根据地村庄人民出售粮食不受限制,但在封锁地带以内村庄人民出售余粮,得由村公所证明到指定的四面集市出售;三专区左权、武乡、襄垣、偏城各县,和东、黎城、涉县、沙河各县一部分根据地村庄人民出售余粮,取得村公所证明,可自由到集市出售,不许不经集市或调剂所向外村出售粮食。以上各县根据地村庄人民,可以自由在本村互济或买卖粮食。

凡持有购粮证的村庄（或户），除在本村自由吸收余粮调剂外，可以向一定集市或调剂所购粮。六专区邢台、沙河、武安各县，经过评议发给购粮证村庄（或户），在本区三县境内可以自由在乡村购买粮食，不需任何手续。但到集市或调剂所购粮，必须持购粮证，凭证购买。三专区武乡、襄垣、左权各县及其他专区部分县的一些村庄，在封锁地带以内经过评议，发给购粮证的村庄（或户）人民购粮，可按照调剂区持证到粮调所或指定集市购买，不得在乡村任意购粮，但在本村买卖粮除外。游击区经过评议发给购粮证的村庄（或户）及敌占区持有特种购粮证的人民，向根据地购买粮食，须到指定的调剂所购买。六专区的边沿地区，自武安的冶陶、三王村、石洞、赵庄、土岭、沙河、小继城、石家庄、翟家庄、南北盘水，沙河的王璐、柴关、三璐（鼓陈村）、侯峪、潞家沟，邢台的白凡石、羊儿庄、老庄窝、横岭、前后沙盘、放甲铺、石滑为封锁地带。对封锁地带村庄人民，由工商局统一制发购粮证到边沿集市或内地集市购粮，如集市无粮，可到村中自由购买。但购得之后，必须经过各地集市交易所检查，如实填注购粮证，并加盖戳记证明。封锁地带以内人民到内地搬运本人生产的地租粮或工资粮时，应先到当地区级政府声明，经村公所证明，领取粮食搬运证，并持本人的购粮证。粮食搬运至边沿地区，需就近向工商事务所或区公所报请检查。封锁地带以内，村与村的买卖完全自由，不受限制^①。

粮食专卖的实施，对动员敌区人民粉碎敌寇封锁，保证根据地粮食供给，发挥了很大的作用。在杜绝粮食走私，保证根据地粮食自由贸易方面也意义重大。但同时也产生了一些不利效应，

^① 以上内容详见赵秀山主编：《抗日战争时期晋冀鲁豫边区财政经济史》中国财政经济出版社1995年版，第187～192页。