

和子戎

区

晋

财

冀

政

鲁

简

豫

史

边



# 晋冀鲁豫边区财政简史

JIN JILU YU BIAN QU  
CAI ZHENG JIANSHI

戎 子 和

中国财政经济出版社

**晋冀鲁豫边区财政简史**

**戎子和**

\*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印装

◆

787×1092毫米 32开 2.378印张 46,000字

1987年4月第1版 1987年4月北京第1次印刷

印数：1—3,000

统一书号：4166·860 定价：0.45元

## 前 言

一九六〇年以前，我在财政部工作时，曾设想组织几个同志把土地革命战争以来各个革命根据地的财政史写出个简编。目的是以史为鉴，激励后人。但由于当时工作繁忙，未能实现这个愿望。

一九六〇年冬，我调西北局工作。“文化大革命”开始后被“监护”，在劳动和写“材料”之余，有些空隙时间。心想，何不乘此时机，把自己在抗日战争、解放战争时期在晋冀鲁豫边区做财政工作的一些回忆写出来，以供后人参考。于是就随想随写，断断续续地用了半年时间，写了近两万字的提纲。同这本小册子比，多了边区形势、农业生产、工商管理三节。不料提纲刚刚写成，即被“监护”人员当做“反革命材料”没收了。我写这提纲是费了很大力气的，没收之后，我很难过。怕日久忘记，又秘密地按提纲追记了四、五千字的要点，夹在旧报纸中垫在床下，结果又被搜去了。从此，我便死了心，决定不再自找苦恼！

一九七八年我又调回财政部工作。一九八三年后，先后辞去了财政部顾问和中央财政金融学院院长等职务。相对来说，事情少多了。这时，《财政》月刊编辑部的同志找我，希望写点回忆根据地财政工作的文章，并且提出文章以短小为好，每篇字数最多不超过三千。这样就使我已打消了的写晋冀鲁豫边区财政工作经历的愿望又萌发起来。心想在此晚年

之际，把过去财政工作的历程和一些经验教训整理出来，至少作为史料来保存是可以的。但由于事隔三十多年，所保存的材料在“文革”中已散失殆尽；加上自己上了年纪，精力和记忆力比以前差多了，所以很长时间没有动笔。然而不写心里又放不下。结果，断断续续写了十二篇，在《财政》月刊一九八四年第一至十二期上连续发表。介绍了一下晋冀鲁豫边区财政工作的几个侧面，还不能说是全部情况。

过去的经验，已不能完全适用于今天了。但是，历史经验可供今天借鉴。我们提倡写历史、学历史也不就是这个目的吗？我的愿望是想使现在战斗在财政战线上的同志们和有志于学习财政、经济史的青年们，知道前人是在什么条件下工作的，了解革命战争年代财政工作是如何克服种种困难，保障战争需要的。一句话，就是了解创业之艰辛。

这十二篇回忆录，中央财金学院在财政史助教进修班作为教材使用时，为了便于系统地讲课，曾经孙翊刚同志大力整编过一次，并作了若干必要的补充，改写成现在这个小册子。对此应向孙翊刚同志致以谢意。

这次财经出版社要出版这本小册子，财政部财政科研所也极力赞助。我想，作为一部著作不敢当，作为一个革命根据地财政史料印刷保存或许会有所裨益。尚希有志于根据地财经史研究的同志和学者，多多指正和补充。

作 者

一九八六年九月

# 目 录

第一章 概论	( 1 )
第一节 晋冀鲁豫边区概况	( 1 )
第二节 财政和生产的关系	( 3 )
第二章 财政收支方针和实践	( 10 )
第一节 财政收支	( 10 )
第二节 合理负担与统一累进税	( 18 )
第三节 人民负担情况	( 24 )
第四节 精兵简政	( 29 )
第五节 供给标准	( 32 )
第六节 救济灾荒	( 37 )
第三章 财经政策和财政管理	( 45 )
第一节 金融和物价政策	( 45 )
第二节 对敌经济斗争政策	( 50 )
第三节 财粮制度	( 55 )
第四节 财政体制	( 60 )
第五节 几条基本经验	( 64 )

# 第一章 概 论

## 第一节 晋冀鲁豫边区概况

晋冀鲁豫边区，是抗日战争时期，中国共产党领导的一个敌后抗日根据地。解放战争时期，她也是最重要的解放区之一。她包括了新黄河和陇海路以北，正太、德石路以南，汾河以东，津浦路以西的广大地区，横跨山西、河北、山东、河南、江苏五省。

从地理形势看，太行山脉是个分界线。山以西是山岳地带，太行、太岳（霍山）、王屋、中条四条山脉，交错回环，千山万壑纵横盘结（太行、太岳为南北走向、王屋、中条为东西走向），山脉之间，更有沁河、清漳、浊漳、汾河、洛河等河流经其间，是个天然的好地形。山以东是平原，除冀鲁豫的泰肥山、大峰山及平阿山区外，平均高度不到海拔五十公尺，而漳河、卫河、滏阳河、大汶河等河流经其间，水利灌溉便利，可说是沃野千里，是丰饶的华北大平原的组成部分。由于本区有高山为堡、江河为堑，山岳与平原，互为依托，所以在战略上具有十分重要的意义。由本区可四面出击，截断和麻痹华北敌军的交通运输线，给敌军造成严重威胁。而本区东连鲁苏，西接晋绥，北为晋察冀根据地。如果敌人从外线进攻，则周围各区可以配合进击，部队进出自

如。所以，本区自然地成为我党坚持革命战争的战略要地之一，抗日战争如此，解放战争更是如此。

从土地、人口和物产看，全区面积约为六十万平方里，人口随着战争的进展，历年有所不同，据一九四六年三月统计，全区人口为二千八百万。本区物产，粮食方面主要有小麦、小米、玉米和大豆；经济作物有棉花、麻和烟叶；农村副业产品，有核桃、柿子、花椒、山楂、药材、蚕丝、木材、鸡蛋、羊猪皮毛和手工业品、陶瓷、草帽辫等；矿产大部集中于山岳地区，据估计，太行山区煤的蕴藏量为三百五十亿吨，铁的蕴藏量为一亿五千万吨，此外，还有硫磺、硝、石灰石、瓷器原料，以及银、铜、锰、铝、石膏、云母、石棉、石英、长石等。由于本区地理形势重要，人民勤劳勇敢，物产丰富，这就为边区人民在中国共产党领导之下边抗日边建设，生产自给，粉碎日伪经济封锁，夺得革命战争的胜利奠定了坚实的物质基础。

从政权建设上看：一九三七年七月，抗日战争爆发。同年八月，刘少奇同志率中共中央北方局机关从延安到太原（太原失守后到临汾）。八路军一一五师奉命开进山西，到晋东北抗日；九月初，一二〇师东渡黄河，进入山西，挺进晋西北抗日前线；九月底，我一二九师也东渡黄河，转进晋东南，建立以太行山为依托的晋冀豫抗日根据地。十一月，朱德同志率领八路军总部、一二九师和一一五师一部进入太行山区，抽调大批干部，在当地地方党组织、牺牲救国同盟会、决死队的配合下，组织工作团和游击支队，分赴农村，深入发动群众，组织抗日武装，并联合各地抗日力量，积极



开展游击战争，创立晋冀鲁豫抗日根据地。从此，在党中央的领导下，经过广大军民艰苦卓绝的斗争，粉碎了日本侵略者多次围攻、“扫荡”，击退了国民党顽固派发动的反共高潮，在根据地日益扩大的基础上，相继建立了冀南、冀鲁豫、鲁西和湖西等根据地。一九四〇年八月，建立了晋冀鲁豫边区抗日民主政权——冀南、太行、太岳行政联合办事处。（以下简称冀太联办）。随后又于一九四一年建立了晋冀鲁豫边区政府。

晋冀鲁豫边区政府，包括四个行政区、计太行区、太岳区、冀南区和冀鲁豫区。抗日战争时期，根据地军民在各级党委、八路军前方总部、一二九师和边区政府领导下，贯彻党的抗日民族统一战线政策，建立了三三制政权<sup>①</sup>，实行了减租减息，并掀起了生产运动和经济、文化建设热潮。在这个时期内，边区政府财政的主要任务，就是围绕党的中心任务，积极促进生产的发展，广开财源，保障抗日战争（以后是解放战争）、经济建设和军民生活的需要。

## 第二节 财政和生产的关系

根据地的建设和巩固，其中一个重要的问题就是财政经济建设。晋冀豫地区，如上所谈物产丰富，沁水、漳水、洛河、滏阳河流域是粮棉产地。而太行、太岳山区，到处都是

---

<sup>①</sup> 三三制，中国共产党在抗日根据地建立抗日民族统一战线政权时，在政权的人员分配上所采取的政策。根据这一政策的原则，政权人员的分配是：共产党员和左派分子、中间分子、其他分子大体各占三分之一。

宝，各山之下有用不完的煤铁和硝磺，这就是我们赖以坚持抗战的物质基础。

对经济建设问题，我们党和边区各级政府一开始就很重视。一九三八年，晋冀豫区党委根据中共中央和北方局的指示，决定把根据地的财政经济建设问题，摆到重要地位。一九三九年三月，中共晋冀地委扩大会议又把开展经济建设工作列入晋冀地委的工作日程<sup>①</sup>。一九四〇年“冀太联办”成立不久，中共中央北方局在一次高级干部会议报告中指出：“建设工业，发展农业，……是一个关系根据地能否存在，抗战能否坚持并取得胜利的大问题。”由于我们当时未能理解经济建设同革命的联系，就是说，指导思想不明确，所以，在一段较长的时间内，边区财政和生产的关係问题没有很好解决。在财政工作中常常是偏于就财政论财政，对经济如何，生产如何，考虑不够；而且，从节约上注意得多些，对广开财源方面下功夫少些。当时的客观情况是：农业产品主要是粮食，其他作物所占的比重不大；我们根据地机关和部队的开支，主要也是粮食，其他费用少（武器弹药多半取给于敌人）。在这种情况下，我们财经工作的重点自然在粮食方面。因此，地方财经干部花了很大力气去要粮要款（主要是要粮），以保证军需公用。当时只有一个想法，粮食征收任务完不成，军粮供给满足不了，就要影响抗日战争的胜利。所以，常常在夏收和秋收后，要花上几个月时间去向人民征粮要款，如果征收任务留下尾欠，在下一年还要用一段时间。

---

<sup>①</sup> 1939年1月，晋冀豫区委所属各特委一律改称地委。

去向人民催缴积欠。这样做工作的结果可想而知，地方干部特别是财经干部，单纯忙于收粮要款，日子长了，部分群众中就产生了不满情绪，生产也受到影响，有的群众还说：“春耕春耕，地里无人，打下一斗，拿去五升。”这反映出群众希望我们正确处理生产与财政的关系，不要老是忙于要粮要款。这个问题，从当时群众对我们的态度也可看出来，一般说来，群众对我们是前半年热情、积极，后半年则有些冷淡、消沉。因为，在前半年里，政府向农民贷粮贷款，支持群众春耕生产，解决了群众春荒的困难，所以受到群众欢迎，到下半年，就要向农民要粮、要款（不仅要归还积欠粮款，还要征收当年的粮款）、要兵、要差，要得多了，不免受到群众的冷淡，财政工作常感被动。问题的解决是在一九四二年，这年年底，毛泽东同志的《抗日时期的经济问题和财政问题》一文发表了。在这篇著作中，毛泽东同志提出了“从经济到财政”的著名论点，他指出：发展经济，保障供给，是我们的经济工作和财政工作的总方针<sup>①</sup>。在这一方针的指引下，结合一九四三年的整风学习，边区财政工作中的错误和缺点得到了纠正。由灾荒所带来的财政困难，也是从发展生产来解决的。在具体的财政工作中，边区政府坚持“从经济到财政”的原则，并采取了如下措施：

第一，确定理财的根本点是生产决定财政。

“生产决定分配”是马克思主义经济学中说基本观点之一。毛泽东同志指出：“未有经济无基础而可以解决财政困

---

① 《毛泽东选集》四卷合订本，第846页。

难的，未有经济不发展而可以使财政充裕的”<sup>①</sup>。经济决定财政，财政影响经济，不论战争年代或和平时期，都是如此。抗日战争和解放战争是持久性的战争、人民战争。根据地党政军要解决战争供应问题，即财政问题，不从组织群众发展生产入手来维持群众的一定生活水平，那是不行的。事实证明，在战争中，即使是象抗日战争那样，战斗频繁、环境残酷、群众也还是能够进行生产的，因为他们有坚韧的性格和顽强的生命力。晋冀鲁豫边区一九四二年和一九四三年中开展了减租减息、救灾生产运动，一九四四年边区农业的丰收，就是在对敌斗争的严重情况下取得的。由于党政军民在对日斗争和严重灾荒中同生死、共患难，党、政府和人民军队与群众的关系更加密切了，各项工作包括财政工作，也就比较好做了。一九四四年的财政收入超计划完成，预算收支达到基本平衡。从此公粮征收比较顺利了，征收时间也缩短了。群众不只踊跃交粮，还争先交好粮，有时还超额向政府捐献粮食。有的把送交公粮时剩下的三升五升倒进仓库里，说“今年收成好，多给公家交几颗吧。”那一年，全区每人平均负担虽然比上年增加了，但增加的数量只占增产数量的少部分。由此可见，生产是财政的基础，是支持持久战争的基础。只有生产增加了，才能达到负担虽重而民不伤的目的。

第二，减轻负担，稳定人民的生产情绪。

负担的轻重，对生产关系极大。如果人民交纳公粮之后，留下的粮食能维持其生活，就好办；如果留下的粮食不

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》四卷合订本，第846页。

能维持其生活，或者生活水平逐年下降，那就要出问题。抗日战争初期，由于我们调查研究不够，对人民的负担能力估计偏高，一九四一年向太行区征收的公粮加重了，群众意见很大。一九四二年，减少对农民的征收，有的地区减少三分之一，有的减少二分之一，有的甚至减少三分之二（有灾荒原因）。至于究竟应该征多少才合理，方能做到既能满足需要，又使农民负担得起？当时我们还没有这个经验。就农民来说，他们对自己的负担，除了希望有所减轻之外，还要求尽可能相对稳定，要求增产不增税，至少在几年之内不增税。这样做，一方面有利于提高生产积极性，另一方面是农民自己心中有数，也便于安排自己的生产和生活。对于这个问题，我们在一九四二年下半年，在试行统一累进税的过程中，曾深入到农村做调查。这样调查了一段时间，到一九四三年，我们总结出一个初步的结论，即在战争年代，在敌人频繁“扫荡”的情况下，边区的农民，每人每年的田赋负担，以不超过其总收入的百分之十五左右为宜。如果超过这个比例，达到百分之十七乃至百分之十八，则农民的负担就重了。所以，在后来，边区政府坚持税收占农民年收入百分之十五左右这个标准，一方面随时防止超过其可能负担的能力，同时也注意到克服干部中存在的单纯的“仁政”观点。因为单纯的“仁政”观点，不利于根据地的巩固和发展，不符合人民的长远利益。这个标准，一直到解放战争时期都没有变动。这对稳定人民生产情绪，巩固对敌斗争信心起了重要的作用。

第三，税收法令规定有利于调动人民的生产积极性。

边区在推行合理负担和统一累进税时，除了对新修滩地和新开荒地五年内免除纳税负担外，为了鼓励群众生产，还作了几项特别规定：（一）在计算纳税的“税力”<sup>①</sup>时，扣除再生产费用的消耗，如农具磨损，役畜牛、驴、骡的饲料和雇工的工资等等。（二）为了解决人民穿衣问题，规定种棉、种蓝（蓝，一种经济作物，其叶是提制染料靛青的原料）的收入按种粮收入计算负担。（三）家庭副业收入，如纺织、编造、养猪、养牛等收入免除负担。（四）对战争和民生急需物品的生产，如熬硝、熬盐不征税。（五）公营工商业、合作事业、银行和机关生产都不负担财政任务。此外，为奖励勤罚懒，还规定，凡可能和应该耕种之地，无特殊原因荒废者，照征农业税，不予豁免。因精耕细作，实际产量超过常年产量的，超产部分不计算负担。税法调节了各阶层的利益，例如负担面占人口百分之八十左右，约有百分之四十的贫农免除了负担。贫农的负担率，只占总收入的百分之五左右。税法执行中一个重要内容是查实田亩，评定常年的应产量，以求负担的公允，也相对地减少负担畸轻畸重的现象，这样才能保障人民应有的生活水平，保证他们留下必不可少的再生产费用。

#### 第四，征税派差不违农时。

在农忙时节，边区政府禁止向农民要粮、要款和动员参军。无特殊情况，也不准要民工参战、支差、加派各种任

---

<sup>①</sup> 税力：在农户总收入中，扣除免征数额后的计算纳税的数额。如某农户一家三口，年收入为八石谷，扣除各种消耗后，还净余谷四石，这四石谷即为应税的粮食，晋冀鲁豫边区统一累进税暂行税则中叫它为“税力”。

务。中国有句古话，“春忙秋忙，绣女下床。”意思是说在农忙时节，连大姑娘都到地里劳动去了，忙到这种程度，如无特殊情况我们还能在这个时候要粮、要兵吗？为此，我们把各种任务都尽可能挪到农闲时节去完成。一九四二年以后，边区财政工作也初步走上轨道，每年夏秋两季征收，一般在八月和十一月两个月进行。征收前要将各项准备工作做好。具体什么时间开征由县掌握，力争在半月或二十天以内完成任务，再拿七八天时间，进行扫尾工作。至于动员参军的工作，在一个村内，争取在一个星期内完成任务，一般在五月和十二月进行。为了节省运输力量，军政后方机关、工厂、医院要尽可能驻到产粮和出煤地区，而且军政人员还组织起来，自动到远地背运粮食。采取这些改进措施后，日子久了，县、区、村干部和农民都摸清了什么时候要做什么，不做什么，他们就有所准备。大家同心协力，事情就好办多了。

由于我们边区政府根据毛泽东同志关于“发展经济，保障供给”的方针，围绕发展生产，采取了上述措施，使边区财政工作有了很大进步。一九四七年五月召开的华北解放区财经会议<sup>①</sup>和同年十月党中央批准的华北财经会议都对此做了肯定，中央指出：“过去各解放区对于发展经济，保障供给的方针，还缺乏深刻认识，重财政轻经济的现象尚相当普遍存在，晋冀鲁豫的情况要好些。”这就是贯彻“从经济到财政”方针的初步结果。

<sup>①</sup> 华北解放区财经会议于一九四七年五月在武安县冶陶村召开，党中央指定晋冀鲁豫中央局副书记薄一波同志负责。出席会议的有陕甘宁边区白如冰、晋绥边区陈希云、晋冀鲁边区南汉宸，山东解放区薛暮桥，晋冀鲁豫边区杨立三等同志。

## 第二章 财政收支方针和实践

### 第一节 财政收支

晋冀鲁豫边区的财政，是为满足抗日战争、解放战争和边区建设的需要服务的。她所奉行的方针，也是党中央、北方局根据革命战争的发展变化、边区经济和人民负担能力而制定的。在一九四二年毛泽东同志发表的《抗日时期的经济问题和财政问题》以前，边区财政工作的方针是量入为出与量出为入相结合，合理负担，累进征收，有钱出钱有力出力，统收统支<sup>①</sup>，节约支出，保证军政人员最低需要。一九四二年以后的方针则是“发展经济，保障供给”，“军民兼顾公私兼顾”，以及解放战争时期国民党军队大举进攻边区时提出的“服从战争需要”。这些方针指导了边区财政工作的建设，也为建国初期我国财政工作奠定了思想基础。

边区政府的财政收入和支出的确定，要编制边区预算、决算，并经边区临时参议会审查批准。边区政府施政纲领和边区临时参议会组织条例中，都规定有编制审查边区预算、

---

<sup>①</sup> “统收统支”是中共中央北方局在一九四〇年提出来的。近几年有些同志说“统收统支”是全国解放以后从苏联学来的，是“苏联模式”，这是不正确的。



决算的任务和职权。

对预、决算的编制和审查，边区政府和临时参议会都是认真执行的。即使是在一九四二年到一九四八年，在战争频繁、环境极其残酷的情况下，边区政府仍坚持每年编制年度的财政收支概算，向边区参议会驻会委员会（相当于现在人民代表大会的常委会）报告，请其审查批准。如参议会开全体会议，边区政府一定要向全体会议报告财政收支概算和执行情况；如参议会分区召开，行署一般也要向各区参议会报告该区的财政收支概算和执行情况。

当时财政收支概算的编制和执行，既有有利的条件，也有不利的因素。不利的因素是战争频繁，情况变化很大。特别是抗日战争时期的一九四一年至一九四三年间，日军经常对我根据地蚕食、“扫荡”，推行三网（谍报网、公路网、碉堡网）、三光（抢光、烧光、杀光）政策，局面不安定，经济受摧残，还有自然灾害；解放战争时期的一九四六年下半年至一九四七年，我军战略反攻前的大踏步前进，大踏步后退等等，使概算的编制和执行困难较大。有利的条件是，军政人员编制和供给标准已事先拟定；党政军民上下一致，维护财政纪律，保证财政收支，使概算的编制和执行较为顺利。下面介绍一下边区财政概算的收支情况。

### 一、财政收入

边区政府的财政收入，主要包括农业税、商业税、罚没收入、公产收入、缴获收入和机关工。战争时期，每年财政总收入（概算），约在二亿五千万到四亿五千万斤之间。解放战争时期约在千四亿斤