

定規部育教會員委政行北東

書攷參謀治政年一中高

題問濟經  
題問政財與

著 東 澤 毛

行印店書北東

1949

# 經濟問題與財政問題

毛澤東著

一九四二年十二月

在陝甘寧邊區高幹會議上的報告

東北書店印行

一九四九年三月

# 目錄

## 經濟問題與財政問題

- 一 關於過去工作的基本總結……………一
- 二 關於發展農業……………五
- 三 關於發展畜牧業……………三五
- 四 關於發展手工業……………三七
- 五 關於發展合作社……………四二
- 六 關於發展鹽業……………六三
- 七 關於發展自給工業……………七二
- 八 關於發展軍隊的生產事業……………凡六
- 九 關於發展機關學校的生產事業……………一二四

十 關於糧食工作·····	一四〇
論合作社·····	一六一
組織起來·····	一六七

## 一 關於過去工作的基本總結

發展經濟，保障供給，是我們的經濟工作與財政工作的總方針。但有許多同志，看重了財政，不懂得經濟的重要性；他們的腦子終日只在單純的財政收支問題上打圈子，打來打去，還是不能解決問題；這是一種陳舊的保守的觀點在這些同志的頭腦中作怪的原故。他們不知道財政政策的好壞固是影響經濟，但決定財政的却是經濟，未有經濟無基礎而可以解決財政困難的，未有經濟不發展而可以使財政充裕的。我們的財政問題，就是幾萬軍隊與工作人員的生活費與事業費的供給問題，也就是抗日經費的供給問題。這些經費，都是由人民的租稅及幾萬軍隊與工作人員自己的生產來解決的。不發展民營經濟及公營經濟，我們就只有束手待斃。財政困難，只有從切切實實的有效的經濟發展上才能解決，忘記經濟發展，忘記開闢財源，而企圖從收縮必不可少的財政開支去解決財政困難的保守觀點，是不能解決任何問題的。

1

五年以來，我們經過了幾個階段。最大的一次困難，是一九四〇年及一九四一年，兩次反共磨擦，都在這一時期。我們曾經弄到幾乎沒有衣穿，沒有油吃，沒有紙，沒有菜，戰士沒有鞋襪，工作人員在冬天沒有被窩。國民黨用停發經費與封鎖經濟來對待我們，企圖把我們困死，我們的困難真是大極了。但是我們渡過了困難。這不但是邊區人民給了我們糧食吃，尤其是我們下决心自己動手，建立了自己的公營經濟。政府辦了許多自給工業。軍隊進行了大規模的生產運動，發展了以自給為目標

的農工商業。幾萬機關學校人員，也發展了同樣的自給經濟。我們就用這些辦法戰勝了困難。只有發展經濟才能保障供給這一原則，不是被明白無疑的歷史事實給我們證明了嗎？到了現在，我們雖則還有很多的困難，但我們的公營經濟的基礎，已經打下了。一九四三年再來一年，我們的基礎就更穩固了。

發展的路綫是正確的路綫，但發展不是冒險的無根據的發展。有些同志不顧此時此地的具體條件，空曠發展，例如要求建設重工業，提出大鹽業計劃，大軍工計劃等，都是不切實際的，不能採用的。黨的路綫是正確的發展路綫，一方面要反對陳舊的保守的觀點，另一方面又要反對空洞的不切實際的大計劃，這就是黨在財政經濟工作中的兩條戰綫上的鬭爭。

我們要發展公營經濟，但是我們不要忘記人民給我們幫助的重要性。人民給了我們糧食吃：一九四〇年的九萬擔，一九四一年的二十萬擔，一九四二年的十六萬擔，保證了軍隊與工作人員的食糧。截至一九四一年，我們公營農業中的糧食生產一項，還是很微弱的，我們在糧食方面還是依靠老百姓。今後雖然一定要加重軍隊的糧食生產，但暫時也還只能主要地依靠老百姓。邊區地廣人稀，只有一百四十萬人口，供給這樣多的糧食，是不容易的。老百姓爲我們運公鹽及出公鹽代金，一九四一年還買了五百萬元公債，也是不小的負擔。爲了抗戰建國的需要，人民是應該負擔的，人民很知道這種必要性。在公家極端困難時，要人民多負擔一點，也是必要的，也得到人民的諒解。但是我們一方面取之於民，一方面就要使人民經濟有所生長，有所補充。這就是對人民的農業、畜牧業、手工業、鹽業及商業，採取幫助其發展的適當步驟，使人民有所失同時又有所得，才能支持長期的抗戰。

有些同志不顧抗戰需要，單純地強調政府應施「仁政」，這是錯誤的觀點。因爲抗戰如不勝利，

所謂『仁政』不過是施在日本帝國主義身上，於人民是不相干的。反過來，人民負擔雖一時加重，但是渡過了政府與軍隊的困難，支持了抗戰，打敗了敵人，人民就有好日子過，這個才是革命政府的大仁政。

另外的錯誤觀點，就是不顧人民的困難，只顧政府與軍隊的需要，竭澤而漁，誅求無已。這是國民黨的思想，我們決不能承襲。我們一時候加了人民以重負，但是我們立即動手建設了公營經濟。一九四一及一九四二兩年中，軍隊與機關學校因自己動手而獲解決的部分，佔了整個需要的大部分。這是中國歷史上從來未有的奇蹟，這是我們不可被征服的物質基礎。我們的自給經濟愈發展，我們加在人民身上的租稅就可以愈減輕。在一九三七年至一九三九年的第一個階段上，我們取之於民是很少的，在這一階段內，大大地休養了民力。在一九四〇年至一九四二年為第二階段，民負加重了。一九四三年以後，可以走上第三階段。如果我們的公營經濟在一九四三及一九四四兩年中是繼續發展的，如果我們的軍隊在這兩年內獲得全部或大部屯田的機會，那末，在兩年以後，民負又可減輕了，民力又可從事休養了。這個趨勢是可能的，我們應該準備這樣做。

我們要批駁這樣那樣的偏見，而提出我們黨的正確的口號，這就是『發展經濟、保障供給』；在公私關係上，就是『公私兼顧』，或叫『軍民兼顧』。我們認為只有這樣的口號，才是正確的口號。只有實事求是的發展公營與民營的經濟，才能保障財政的供給。雖在困難時期，我們仍要注意租稅的限度，使負擔雖重而民不傷。而一經有了辦法，就要減輕民負，藉以休息民力。

國民黨的頑固分子覺得邊區的建設是無希望的，邊區的困難是不可克服的困難，他們每天都在等待着邊區自己『塌台』。對於這種人，我們是用不着和他們辯論的，他們是永遠也看不到我們『塌

「台」的日子，我們只會興盛起來。他們不知道在共產黨與邊區政府領導下，人民羣衆總是擁護黨與政府的。黨與政府在經濟與財政方面也一定有辦法，是以渡過任何嚴重的困難。我們現在的困難，有的已經渡過，有的快要渡過。我們會經歷過比現在還要困難多少倍的時候，那樣的困難我們也渡過了。現在華北華中各根據地的困難，比我們陝甘寧邊區要大得多，那裏天天有嚴重的戰爭，那裏已經支持了五年半，那裏也一定能够繼續支持，直到勝利。在我們面前是沒有悲觀的，我們能够戰勝任何困難。

高幹會後，我們就要實行精兵簡政。這一次精兵簡政，必須是嚴格的、徹底的、普遍的，而不是敷衍的、不痛不癢的、或局部的。在這次精兵簡政中，必須達到精簡、統一、效能、節約與反對官僚主義五項目的。這五項，對於我們的經濟工作與財政工作，關係極大。精簡之後，減少了消費性的支出，增加了生產的收入，不俱直接地，而且可以減少人民的負擔，影響人民的經濟。經濟與財政工作機構中的不統一、鬧獨立性、各自爲政等惡劣現象，必須克服，而建立統一的、指揮如意的、使政策與制度能貫徹到底的工作系統。這種統一系統建立後，工作效能就可以增加。節約是一切工作機關都要注意的，經濟與財政工作機關尤其要注意。實行節約的結果，可以節省一大批不必要的與浪費性的支出，其數目可以達到幾千萬。從事經濟與財政業務的工作人員，還必須克服存在着有些還是很嚴重的官僚主義，例如貪污現象，無空架子，無益的正規化，文牘主義等等。如果我們把這五項要求在黨部、政府、軍隊各個系統中完全實行起來，那我們的這次精兵簡政，就算達到了目的，我們的困難就一定克服，那些笑我們會要「塌台」的人的嘴巴也就可以被我們封住了。

下面，我們就來分述經濟與財政的各項工作，具體地總結過去各項工作的經驗，並提出一九四三



年應該實施的工作方針。

## 二 關於發展農業

發展經濟，保障供給，既是邊區經濟與財政的總方針，那末，在經濟方面過去是如何做的，有些什麼成績，有些什麼缺點，今後應取什麼方針，就是首先重要的問題了。

邊區的經濟，分爲民營公營兩大方面。民營經濟，就是一切私人的農工商業。公營經濟，就是政府、軍隊與機關學校所經營的農工商業。這兩方面的作用與關係：民營經濟是爲了解決邊區一百四十萬人民的生活，同時以租稅的形式援助政府與軍隊，支持抗戰建國的神聖事業。公營經濟是爲了解決數萬黨政軍的生活費與事業費的主要部分，以便減少取之於民，休養民力，便於將來緊急需要時的取給。在這裏適用的原則，就是『公私兼顧』，或『軍民兼顧』。

如果我們的黨與政府不注意動員人民並幫助人民發展農工商業，則人民生活既不能改善，抗戰需要亦不能供給，其結果就是軍民交困。軍心民心如不能鞏固，一切也就無從說起了。所以黨與政府用極大力量注意人民經濟的建設，乃是我們非常重要的任務。

但是單靠人民交納租稅，還是不能解決抗戰建國的需要。特別是在邊區地廣人稀的條件下，人民的租稅與政府的支出之間，長期地存在着一個大矛盾。所以，我們又必須用極大注意力去經營公營經濟，這是我們的政府、我們的軍隊與我們的一切機關學校在自己肩上擔負着的一個極大的任務。數年

來在這方面我們有了很大的成績，一九四三年我們還要造出更大的成績，以便直接解決抗戰建國的需要。公營經濟愈發展，則人民負擔就可愈減少，這又是培養民力的一個方法。而聯合與通融民營與公營經濟這兩方面的工具，則是金融，

民營經濟有農業、畜牧業、手工業、合作事業、鹽業與商業。這裏先說農業。

邊區的農業，在土地革命時期是下降的。那時的延安、安塞、保安、甘泉、華池以及東三縣等，均有許多荒地。華池、保安兩縣交界地方有個長約二百餘里苗二家川，只住有二、三十戶人家。保安的烏鴉寺、張家岔，在同治年間已無人煙。甘泉的傅村川，延安的金盆灣及馬市川一大半，皆成荒地。邊區棉花完全停止了種植。牲口破壞更大：羊子只剩四、五十萬頭，牛、驢只剩十餘萬頭。紡織、獸醫等副業，亦同樣被破壞了，尤其紡織幾乎完全停頓了。食鹽的輸出，到一九三八年才有七萬噸。由此可見，邊區的農業在那個時期是衰落的時期。只在中央紅軍來到邊區，內戰停止；土匪肅清，使農民得以安居樂業；『左』的經濟政策被糾正；休養生息的稅收政策被提出；以及黨政號召發展農業的影響，使農民的生產情緒大大的提高；才使農業迅速地恢復和發展起來。

下面是近四年來開荒、植棉與牲畜發展的統計：

年 別	開荒畝數	植棉畝數	牲		畜
			牛	驢	
一九三九	1,002,774	5,767	150,892	24,935	1,171,366
一九四〇	638,989	15,177	98,238	185,054	1,723,037
一九四一	590,087	39,087	202,914	137,004	1,724,208
一九四二	281,413	94,405			
合 計	2,503,263				

(說明：1、牲口的統計，葭、米二縣未計分；一九三九年的牲口數，清澗、七縣是將一九四〇年的數目加在裏面的。2、開荒是逐年所開數目。植棉與牲口是逐年統計之全邊區所有數。)

這個統計指明：邊區的耕地是逐年擴充，植棉畝數是逐年加多，牲畜是逐年發展，並且實際有的數目比統計表上的數目還要多些。因此，從前許多荒地，現在變成了熟地。如二家河現有一百餘戶居民，全川荒地都變成了熟地。烏鴉寺、張家岔現在也住滿了。延安縣過去十個區均有荒地，現在只有岔盆、柳林兩個區，中區半個區，姚店區一個鄉有荒地。延安在一九三九年還只有耕地三十萬畝左右，一九四二年就有耕地六十九萬九千五百三十六畝。安塞、安定、延川、延長等縣過去均有許多荒地，現在很少了。一九四〇年以前，邊區還從洛川及河東買糧。現在則不但不要從外邊買糧，且有部分餘糧向榆林一帶輸出。一部分人口從外地移來，牲畜也增加了，並不感到糧缺。從這種事實看

來，邊區糧食已能自給，是無疑問的了。

植棉不但恢復了革命前的最盛時期，而且發展了。例如：延川的永坪、永勝、禹居等區，從前是不種棉的，現在均種起來了。延安從前不種棉，現在也種起來了。因為種棉比種糧利大，一畝地的棉花，平均收成可值七百元以上，如種糧則只值二百餘元，是三與一之比。一九三九年種棉面積達三千七百餘畝，至一九四二年就有九萬四千餘畝，產量已達一百四十萬斤，這個成績是很大的。但全邊區需要量是三百萬斤，這就是今後的任務。

牲畜的發展也很快。例如：延安在一九三七年只有羊八千多，現有六萬以上。華池在一九三七年只有羊七萬左右，現有十二萬多。延川東陽區三鄉張家河，在土地革命前只有羊五羣（那裏沒有牧場，每羣只能有三、五十頭）現有十三羣。牛驢的發展比內戰時差不多增加了三分之二。因此，一九四〇年及一九四一兩年能輸出食鹽五十萬馱。假如沒有牛驢的增加，這項食鹽是很難運出的。

但農業的發展是不平衡的。發展較普遍、成績較多的要算直屬各縣及隴東，特別是延安、安塞、甘泉、華池、曲子和東三縣。因為這裏土地多，人口少，氣候也不錯。以渾鹽為副業也是這些縣分多。同時，公家消費最多的也在這一帶。沒有發展的要算警備區，因為那裏人口多，土地少，擴大耕地不可能。那裏多少有些成績的，是逐漸恢復了家庭紡織業；並向延安一帶有些移民，相當地調劑了人口與土地的配備。

另一方面，發展的速度也不同。在一九四〇年以前，發展是快些，特別是一九三九年和一九四〇年有很大發展。例如：開荒在這兩年有一百七十萬畝。一九四〇年，羊增加近六十萬，牛驢增加五萬多。但在一九四一年和一九四二年的開荒，只有六十餘萬畝。僅及兩年的三分之一強。一九四一年的

羊比一九四〇年還減少了，牛驢只增加一萬餘頭（實際是減少了）。但在這兩年，棉花和紡織又往前發展了。

以上是邊區農業發展的概況。下面講一講邊區農業是怎樣發展起來的。

在國內和平未建立前，農業是衰落的，以後是發展的。這樣發展是怎樣得來的呢？除了中央紅軍到達，土匪肅清，和平實現，農民能安居樂業外，還有以下的原因：

第一是糾正了經濟政策上的『左』的錯誤，實行了休養生息的政策。因為農民雖然分得了土地，但因經濟政策的『左』，怕發展生產。另一方面，因為農業經過革命前後的破壞，基礎很弱，妨礙發展。中央實行糾正『左』的政策，打破了農民怕發展生產的傾向，農民願意增加耕具，富農敢於安夥子，僱長工。休養生息政策恢復了元氣，便利了農民的再生產；同時糧價高，副業利大，也刺激了農民的生產熱忱，使農業迅速發展，並打下了一九四一年徵收公糧二十萬擔與公草二千六百萬斤的基礎。

第二是發展生產的號召。例如：一九三九年中中央召開的幹部生產動員大會，第二次邊區黨代表大會，第一次參議會，第一次農展會，均有發展生產的號召，這些號召起了巨大的推動作用。因為首先推動了幹部，經過幹部深入了羣衆，動員了男、女、老、幼以及二流子均參加生產，增加了勞動力，最後地打破了農民怕發展生產的心理。因此一九三九年的開荒數達到一百萬畝以上；真正向外邊實進牲口來，也是那一年爲最多。

第三是移民政策。最近四年中耕地擴大二百三十五萬畝，一個重要的原因是在於土地多的區域大批地吸收了移民，增加了人口。例如：延安在一九三七年只有人口三萬四千，現有人口七萬左右（延

市在內)。因此該縣的耕地，由三十萬畝左右，增至七十萬畝左右。安塞在一九三六年只有人口二萬左右，現有人口四萬以上。甘泉原只有八千餘人，現有一萬四千餘人。延長在一九三九年只有人口二萬五千，現有三萬二千餘。延川荒地最少，但從一九三八年到現在，也增加人口一萬餘。華池在一九三八年只有三萬五千人，現有四萬餘人。其他如保安、安定、靖邊、隴東、關中各縣的人口均有增加。這些墾來的人口，以橫山、榆林、神木、府谷爲多，其次是警備區，均是自動移來的，不是由政府組織來的。他們之所以自願來，是因爲有土地，有優待；各縣又組織老戶在糧食、工具、窩棚上的幫助等；同時又有富農接納安夥子，也便利了移民。移民增加，不但耕地面積擴大了，也發展了牲畜，繁榮了商業。所以移民是發展農業的條件之一。

第四是獎勵政策。移民三年不收公糧，並減少其他義務負擔。棉農中有種棉利益不及種糧利益的，由政府賠償，從邊區外面買進來的牲口，第一年減少一定數量的公糧。還有兩次農展會對於勞動英雄的獎勵，也發生了很大效果。例如：延安的吳滿有、卯克呼，甘泉的杜發福，都是經過第一次農展會獎勵過的，他們現在都成了很好的富農，繳公糧均在五擔以上（邊區一擔三百斤），並在農村中推動了其他農戶發展生產。所有這些，均推動了農業的發展，尤其是糧食與棉花的發展。

第五是減少勞動力的浪費與調劑勞動力。內戰時，因忙於戰爭，不暇生產，土地荒蕪。和平實現後，又有自衛軍經常的訓練與放哨，還有各種會議，故每個壯丁一個月至少要耽誤三個工。後來將這種誤工減少了。同時，在一九四一年以前，公糧收的少，義務運輸公糧也不多，誤工較少。最近幾年中農村中的札工（有工頭，集體爲人家做臨時工）、變工（羣衆互助性以，也是集體做工）發展了，調劑了勞動力。又動員了「二流子」參加生產，婦女參加生產的也多了，所有這些，就幫助了邊區農

業的發展。

第六是農貸政策。以前沒有農貸，但有休養生息政策的幫助。現在公糧加重了，特別是百分之八十的農戶都要交公糧，一部分（大致有三分之一）缺乏耕牛、農具和食糧的農戶，必須有貸款的幫助。並且爲了在某種必須發展的農業（如植棉）、農村副業（如紡織）與某些必須更多發展的地區，給以農貸尤爲必要。一九四二年農貸雖然只放出四百餘萬，其中耕牛貸款只有一百五十餘萬，但在此項貸款幫助下，買了耕牛二千六百餘頭，又買了近五千個農具，又發展了植棉，不能不說是一個大的幫助。但因財力有限，只能按照政府的財力來貸款，還不能按照農戶的需要來貸款，但少有比沒有總要好些，總有些調劑的作用。

上面講的是農業發展的幾個主要原因。下面再講到我們工作中的幾個主要教訓。

第一，要因地制宜。農業的地區與時間不同，發展的方法也不同。例如警備區沒有荒地（除清澗有少數），耕地不能擴大；羊子爲牧地限制，發展有限；運鹽又缺乏獸牲；減租政策又未澈底；因此，那裏的糧食沒有增產，副業除紡織外亦未發展。但是多鋤草、多施肥、多牧地的深耕（改良作法）辦法，雖在那裏早已實行，也還應該根據現狀作進一步的研究，以期儘可能的增產。但是這種辦法，若拿在土地多、人口少、作法粗的區域去用，便少實效。因爲這些辦法都要增加勞動力。在後一種地區的農民看來，深耕不如多種地，多施肥不如多開荒；尤其在雨水少的區域，多種地是較強的。所以改良農作法的口號，現時在後一種區域一般是少實效的。在這些區域，目前真正增加產量，最主要的還是靠開荒，如果從一九三七年到一九四二年六年間，增加的耕地約有三百萬畝，則一九四二年的收穫量比一九三六年至少增加了粗糧五十萬担，合細糧二十五萬担（每担三百斤）。如果一九四

二年邊區的糧食產量估計爲一百五十萬担細糧，則六年來因耕地增加而增產的糧食，就佔了總數的六分之一。此項增加的耕地，部分屬於移民的開荒，部分屬於老戶擴大的耕地。由此可知，我們指導農業，要依各種不同地區而採取不同方法，一種地區以深耕爲主，另一種地區以擴大耕地面積爲主。在時間上也要有分別：在有荒可開時，以獎勵開荒爲主；在荒地開盡時，就要轉爲以獎勵深耕爲主了。不但在大的區域之間要有分別，就是在一縣、一區、有時甚至在一鄉之內，也要有這種分別。例如一鄉之中，某幾村荒地多，就應鼓勵開荒，某幾村荒地少或無荒地，就應鼓勵深耕。在時間上，尚有荒地時，該鄉就應鼓勵開荒，荒地開完，該鄉就應鼓勵深耕。但是我們在過去幾年的工作中，雖然一方面是有成績的；但在另一方面，確又有許多工作是空洞的，一般化的。我們有許多同志還不知道周密研究客觀情況，根據不同地方與不同時間，提出確定的要求，解決增產的條件。過去會一般的提出深耕、開荒、修水利及增產四十萬担或二十萬担的口號，實際則包含着許多的主觀主義，許多農民對於這些口號是沒有興趣與影響的。從此得出結論：今後工作要實事求是的深入調查研究，按照具體的時間、地點、條件解決問題。

第二、很大一部分地區的農民至今還是重租重息，減租減息的政策沒有澈底執行。農民一面要向地主負擔租息，一面要向政府負擔公糧公款，自己所得太少，提不起生產的積極性，也就不可能增加生產量。從此得出結論：我們要認真執行減租減息的法令。

第三、公糧增加與新收公草、羊子稅及運公鹽的影響，使農民生產情緒降低。例如：一九四一和一九四二兩年農民所出公糧公草公鹽甚大，而兩年農民所擴大的耕地就只有六十餘萬畝，僅佔一九三九年的十分之六。牲口在一九四一年實際上沒有增加，羊子反而減少了（當然瘟疫有關係）。移民也



減少了，一九四二年移民只有四、八四三戶，並有三、五二七戶老戶發生遷徙，原因主要是怕負擔。還有一個原因：在公糧徵收方法上，是按實物收穫而不是按地畝多寡累進，這種辦法，在平均負擔上來說是合理的，但對促進農業投資是有妨礙的。因為同樣的土地，收成多，要多出，收成少，可少出，甚至不出，這樣就會降低農民在土地上投資的積極性。如按地畝徵收，這點便可糾正，中、富農的積極性更會提高，對於貧農也無妨害。從此得出結論：公糧公草要有限度，同時要改善徵稅標準，方能促進農業生產。

第四、政策應貫徹執行。例如：移民與植棉，規定三年免收公糧，但實際又向移民『歡迎』公糧，棉地也徵收公糧一半；從外地買進的牲口，原規定第一年減少一定數目的公糧，也未實行；還有獎勵生產條例也未完全實行。所有這些，不但影響政府威信，而且會降低農民的積極性。從此得出結論：今後凡屬政府頒佈的法令，必須堅決實行。

第五、調劑勞動力及其他許多幫助農民的辦法，如變工、札工等，關係增進農業甚大，但是除一部地方如延安等縣外，我們還沒有去加以組織和發揚。各縣幹部，固然有許多同志是在那裏積極努力地替人民打主意，創造了許多動員羣衆發展生產的好辦法，造出了許多的模範例子；但在另外許多同志却不是這樣，他們缺乏實事求是與積極努力的精神，他們缺乏創造性，他們覺得農業上沒有什麼工作可做，或者不知從何着手，於是只提出『春耕』、『秋收』等空洞口號，自己採取消極態度，讓農民自流地去幹，政府只是事後登記一下。但實際上要做的事很多，很多好辦法都可以想出來。例如：延安縣在一九四二年春耕時，一部分農民情緒很低，發生了移走、或者分家、或者賣牲口準備縮小生產的現象。這些現象，在缺乏積極精神與缺乏創造性的同志看來，是沒有辦法的，只好聽天由命，讓