

新民主主义

革命时期

中国共产党公债政策研究

● 刘晓泉 著



中国财经出版传媒集团



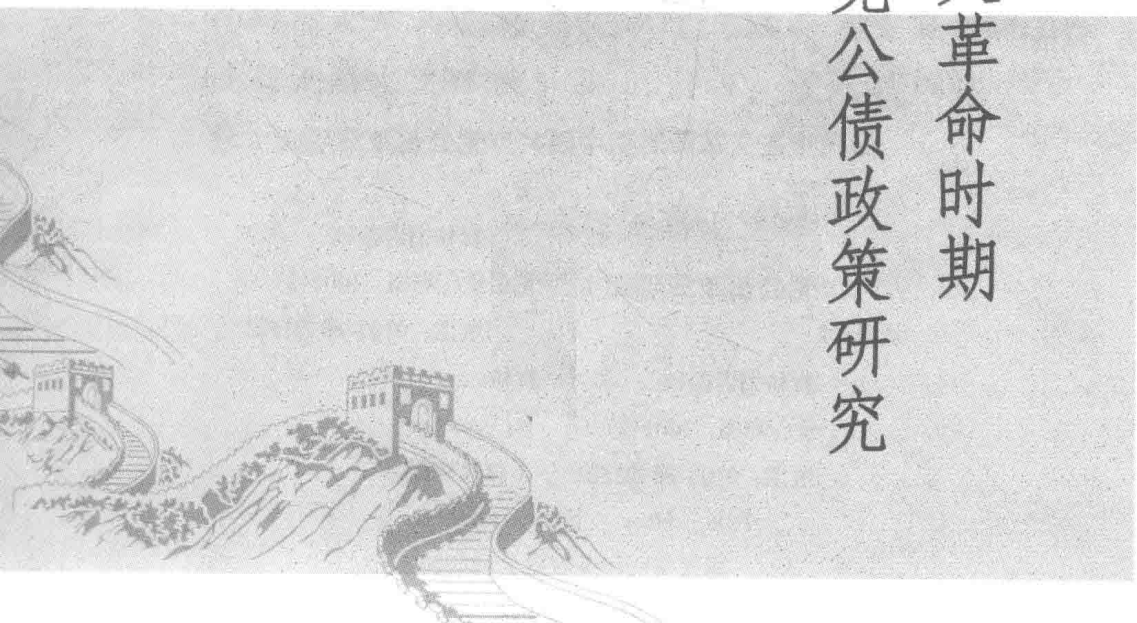
经济科学出版社
Economic Science Press

新民主主义

主义革命时期

中国共产党公债政策研究

● 刘晓泉 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

新民主主义革命时期中国共产党公债政策研究/刘晓泉著.

—北京: 经济科学出版社, 2019. 6

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8912 - 4

I. ①新… II. ①刘… III. ①革命根据地 - 国债 - 财政政策 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 96

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 327406 号

责任编辑: 顾瑞兰

责任校对: 刘 昕

责任印制: 邱 天

新民主主义革命时期中国共产党公债政策研究

刘晓泉 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

固安华明印业有限公司印装

710 × 1000 16 开 24 印张 400000 字

2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8912 - 4 定价: 78.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

本书系国家社科基金青年资助项目（立项号 11CDJ005）的最终研究成果，并受到江西财经大学马克思主义学院（江西省重点建设马克思主义学院）资助出版，谨此致以诚挚的谢意！

前 言

我国自实施积极财政政策以来，公债发行规模逐渐扩大，尤其是新的《预算法》实施，地方政府开始全面铺开自主发行债券，公债在经济社会发展中的积极作用日益凸显，当然问题也随之浮现。如何进一步完善现有的公债政策使其更加适应新形势发展的需要？如何进一步发挥公债的有利作用而避免其不利因素？这仍是我们需要思考的问题。

新民主主义革命时期，中国共产党领导革命根据地政权发行了近 70 项公债。这些公债大多是在社会经济落后、金融机构不完备、群众公债意识缺乏等条件下发行的。按照公债经济学理论，这些公债是很难发行的，但多数根据地公债却得到顺利发行，甚至有不少公债超额完成发行任务，从而对争取革命战争胜利以及根据地建设起了十分重要的作用。根据地公债为什么能取得良好的发行效果？从根本上讲，是党领导的革命根据地政权代表了人民群众的利益，从而得到了人民群众的衷心拥护。从具体层面来看，则是党领导根据地政权制定了一系列符合革命形势需要的公债政策，从而使公债发行、流通、使用、偿还的各个环节得以有效实施。新民主主义革命时期我们党留下的公债政策经验是一笔宝贵的财富，对于我们当前公债政策的完善仍具有重要的参考价值。

然而，关于新民主主义革命时期党的公债政策问题却一直没有引起学术界的重视。为此，2011 年，在中国共产党成立 90 周年之际，我以“新民主主义革命时期党的公债政策”为题申报了国家社科基金项目，且有幸获得立项（立项号 11CDJ005）。本书就是这一国家社科基金项目的最终成果。历时 7 载，终于付梓出版，内心充满感激！

本书的完成，得益于江西财经大学马克思主义学院各位领导和老师的帮助。大家给予了我一个积极向上、团结拼搏的良好环境和氛围。从课题的申报论证，到中期研究，再到最后结项，陈始发院长、江水法书记、温锐教授、黄

欣荣教授、张定鑫教授、许静教授等均给予了大量的指导。本书的出版，还得到了马克思主义学院重点学科建设经费资助。感谢学院领导和老师的指导、支持和帮助！

这一项目是我在获得江西省社科规划项目“近代江西地方公债研究”（08JL16）、江西省高校人文社科项目“近代江西公债对江西经济社会发展的影响”（LS0903）、教育部人文社科项目“近代中国地方公债发行制度研究”（10YJC770056）之后，完成的第四个“公债史”研究项目。在学术研究道路上，衷心感谢我的两位恩师！博士硕士生导师、湖南师范大学饶怀民教授将我引入中国近现代史研究的大门，并使我对“公债史”研究有了自己独立的思考。博士后导师、中国财政科学研究院（原财政部财政科学研究所）刘尚希教授将我引入财政学研究领域，并使我对于中国近代以来的财政经济问题研究有了更深的感悟、更为宏观的思维。导师的恩情，我将铭记！没有导师的细心关爱和指导，就没有我的所有进步。

最后，感谢全国哲学社会科学规划办公室给予经费资助！感谢各位评审鉴定专家提出的宝贵意见和建议！感谢经济科学出版社顾瑞兰副主编付出的辛勤劳动！感谢家人对我的长期支持！

由于本人水平有限，书中难免存有疏漏之处，敬请各位学界同仁批评指正！

刘晓泉

2018年10月26日

目 录

绪论	1
一、国内外研究现状述评	1
二、研究意义	3
三、相关概念的界定	4
四、研究的主要内容框架	7
五、研究的基本思路和方法	7
第一章 新民主主义革命时期党的公债政策制定和实施	9
第一节 土地革命时期党的公债政策	9
一、湘鄂西革命根据地公债政策	9
二、中央革命根据地公债政策	11
三、湘赣革命根据地公债政策	39
四、湘鄂赣革命根据地公债政策	57
五、闽浙赣革命根据地公债政策	58
第二节 抗日战争时期党的公债政策	61
一、抗日根据地初建时期党的公债政策	61
二、抗日根据地严重困难时期党的公债政策	73
三、抗日根据地恢复和发展时期党的公债政策	97
第三节 解放战争时期党的公债政策	115
一、争取和平民主建国时期党的公债政策	115

二、自卫防御战争时期党的公债政策	133
三、战略反攻时期党的公债政策	146
第二章 新民主主义革命时期党的公债政策内容分析	175
第一节 公债发行政策	175
一、公债发行数额	175
二、发行利率	183
三、发行价格	192
四、公债面额单位	196
五、公债票面数额	208
六、发行对象	216
七、发行动员	225
第二节 公债流通及使用政策	236
一、流通政策	236
二、使用政策	245
第三节 公债偿还政策	257
一、偿还基金	258
二、偿还期限	265
三、偿还机构	271
四、偿还实施	277
第三章 新民主主义革命时期党的公债政策评价	290
第一节 公债政策的特征	290
一、党的公债政策体现了人民的利益	290
二、根据地公债是党领导根据地人民自主 决定发行的	294
三、革命根据地公债大多具有地方公债属性	301
四、党的公债政策是一个不断完善的过程	310
第二节 公债政策的意义和作用	315
一、极大地缓解了根据地财政压力，为革命战争 提供了大量的经费	316

二、提供了重要的建设资金,促进了根据地经济社会发展	320
三、救济了根据地受灾群众,改善了根据地人民生活	328
四、维护了根据地财政金融秩序的稳定	330
五、促进了根据地土地改革的顺利进行	332
六、使根据地债务举借趋于规范化,为中华人民共和国公债 发行奠定了政策基础	336
第三节 公债政策的不足	339
一、部分公债发行规模过大,在一定程度上加重了 根据地人民的负担	339
二、动员工作中存在一些不足,造成了一定的不良影响	341
三、个别公债发行引起根据地经济波动、生产受损	344
四、部分公债偿还工作不到位,造成了一定的负面影响	345
结语	347
一、公债政策运用得当,可以在经济社会发展过程中 发挥重要作用	347
二、制定科学的政策,是实现公债发行任务和财政 目标的前提	350
三、实施正确的工作方法,是实现政策目标的重要环节	352
四、坚持党的领导和群众路线,是实现政策目标的根本 保证和关键因素	354
参考文献	358

绪 论

一、国内外研究现状述评

关于中国革命根据地公债史研究，在很长一段时期内，并没有引起学界的重视，只有一些财政经济史料的出版。直到最近十几年，以革命根据地公债为研究对象的成果才逐渐多了起来。现有的研究成果，大致可以分为以下几类：

1. 根据地财政经济史的文献整理与研究

这类成果颇丰，代表作有：《革命根据地经济史料选编（上、中、下）》（中国社会科学院经济研究所中国现代经济史组，1986）；《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编（第1~9编）》（中国财政科学研究院，2016）；《中原解放区财政经济史资料选编》（王礼琦，1995）；《中国财政通史（革命根据地卷）》（项怀诚，2006）；《中央革命根据地财政经济史长编（上、下）》（许毅，1982）；《革命根据地的财政经济》（财政科学研究所，1985）；《中央苏区财政经济史》（张侃、徐长春，1999）；《中央苏区经济史》（余伯流，1995）；《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史稿》（星光、张杨，1988）；《晋察冀抗日根据地财政经济史稿》（魏宏运，1990）；《抗日战争时期晋冀鲁豫边区财政经济史》（赵秀山，1995）；《晋察冀边区财政经济史稿》（张伟良，2005）；《闽粤赣边区财政经济简史》（孔永松、邱松庆，1988）；《晋绥边区财政经济史1937.7~1949.9》（刘欣，1993）；《东北解放区财政经济史稿1945.8~1949.9》（朱建华，1987）等。这些成果虽然不是直接关于根据地公债史文献的整理和研究，但其中也不乏根据地公债史资料的记载，对属于财政史范畴的公债史研究而言，这些成果起着基础性作用。

2. 根据地公债史的资料汇编

《中国革命根据地债券文物集》（财政部财政科学研究所、财政部国债金融司，1999）收集了包括新民主主义革命各个历史时期各个根据地发行的公债券和相关的公债史料，这是目前研究革命根据地公债史最为重要的文献资料。另外，《财政研究资料》（财政部财政科学研究所，1981年第31期）刊载了46个革命根据地公债条例。《中国革命根据地货币》（中国人民银行金融研究所、财政部财政科学研究所，1982）、《债券收藏》（贺强、于捷，2009）也收录了不少革命根据地公债券图样。特别值得一提的是，江西省档案局编辑的《防尘扫埃 地净天蓝 回望中央苏区反腐倡廉岁月》（江西省档案馆，2013）中有相当篇幅是关于中央苏区公债发行情况的资料记载。

3. 中国共产党公债政策的宏观研究

代表作有：《中国共产党公债政策的历史考察及经验研究》（万立明，2015）对中国共产党从土地革命到改革开放新时期的公债政策进行了宏观梳理和分析，其中有部分章节对新民主革命时期的公债政策进行了研究；《中国革命根据地票据研究（1927～1949）》（何伟福，2012）中有专门章节对革命根据地发行的公债进行了梳理。

4. “单个时期”公债的梳理

《抗战时期革命根据地公债述论》（潘国旗，2006）对抗战时期革命根据地发行的公债进行了评述；《解放战争时期中国共产党对公债发行的新探索》（万立明，2015）对解放战争时期中国共产党所发行的公债进行了梳理。

5. “单个根据地”公债的探讨

主要是土地革命时期中央苏区公债史的研究成果。《中央苏区的公债发行述论》（万立明，2017）对中央苏区三次公债发行的概况、组织系统、推销计划、推销方式、偿还形式等进行了分析；《浅议中央苏区所发行的三次公债》（张启安，2001）、《论苏区公债发行及其历史启示》（李霞，1999）、《中央革命根据地公债问题述评》（唐启炎，2008）分别从不同角度对中央苏区公债进行了评述。

6. “单项”公债的个案分析

《中华苏维埃共和国第一期公债发行述论》（刘晓泉，2015）对中华苏维埃共和国革命战争公债发行进行了论述。《中央苏区“二期公债”政策及其当代启示》（刘晓泉，2017）对中华苏维埃共和国二期革命战争公债相关政策进行了梳理和分析。《中华苏维埃共和国经济建设公债券考略》（刘庆礼，2009）

对中华苏维埃共和国经济建设公债券进行了考订。《湘赣省革命战争公债券有关问题调查研究》(刘吉德、唐武云,2010)、《湘赣省革命战争公债券考略》(解武军、毛赛蓉,2006)对湘赣苏区革命战争公债发行情况进行了考证。《谈湘赣苏区第二期革命公债发行量》(陈洪模,2005)对湘赣苏区二期革命公债发行数量进行了探讨。《抗战时期陕甘宁边区的建设救国公债》(王研峰,2016)对陕甘宁边区建设救国公债发行情况进行了论述。《抗战初期晋察冀边区发行救国公债的历史意义》(司学红、郑立柱,2009)、《浅析1938年晋察冀根据地救国公债的发行》(刘丽周,2012)对晋察冀建设救国公债发行及历史意义进行了分析。《东江根据地路东生产建设公债券考述》(安跃华,2011)对路东生产建设公债(即东江纵队第二支队生产建设公债)发行情况进行了考述。《1946年苏皖边区政府发行的救灾公债券》(邹志谅,2011)对苏皖边区救灾公债发行基本情况、债券样式进行了概述。《滇黔桂边区贸易局流通券改作“云南人民革命战争公债券”考释》(王小龙,2012)考证了云南人民革命战争公债券变通使用情况。《浅析苏皖边区政府救灾公债券》(王卫清、毛汝婷、何善川,2012)简要分析了苏皖边区救灾公债的发行情况。

从现有成果来看,革命根据地公债史研究取得了一定的成绩。上述成果为我们进一步研究根据地公债史奠定了良好的基础,但至少存在两个不足:一是从微观研究来看,革命根据地发行了70余项公债,尽管有学者已对其中的部分公债进行了个案分析,但总体来看,还有大量公债,特别是一些有代表性、具有典型意义的公债仍然无人问津。现有成果中不少文章仅从收藏角度对债券的样式等方面进行了简单介绍,缺乏对公债发行的前因后果等详细情形进行深入探究。二是从宏观研究来看,目前对于中国共产党自成立至今的公债政策有了宏观梳理,对各个时期、各个根据地公债发行的整体情况也都已有涉及,但是对于新民主主义革命这一时段各个根据地公债发行、流通、使用、偿还等方面政策的探讨仍不够深入,也缺乏宏观、整体性的数据分析。

二、研究意义

1. 学术价值

如上所述,新民主主义革命时期根据地公债史研究还存有不足。事实上,这些不足是急需弥补的。大量无人问津的根据地公债个案,有不少是非常具有

代表性的，它们不但政策内容丰富、翔实，而且对革命根据地争取革命战争的胜利或是发展根据地建设事业等方面发挥了突出的作用，有必要对其进行深入的个案研究、微观探讨。新民主主义革命时期是党的公债政策形成和逐步走向完善的阶段，期间创造的诸多有效的公债政策经验至今仍是一笔宝贵的财富，非常有必要对此进行全面、系统、深入地研究和吸取。

本书旨在对新民主主义革命时期根据地公债政策进行深入、细致地研究，包括诸多未被学界重视而又具有代表性公债的个案研究，包括根据地公债发行、流通、使用、偿还政策内容的制定、实施及其影响的全方位探讨，包括公债发行规模、利率、价格、期限、债票面额等基本条件的宏观数据分析等，对于弥补现有学术研究这些方面存在的不足，具有一定的理论意义和学术价值。

2. 现实意义

我国自实施积极财政政策以来，公债发行规模逐渐扩大，尤其是 2015 年新的《预算法》实施，地方政府开始全面铺开自主发行债券，公债在经济社会发展中的积极作用日益得到显现。与此同时，公债政策不能及时适应新形势发展需要等问题也仍然存在。在新的历史时期，如何进一步完善我国现有的公债政策？如何进一步发挥其有利作用而避免其不利因素？这是需要认真思考的问题。回答这些问题，除了要有现实的审视之外，还要有历史的借鉴。新民主主义革命时期留下的公债政策经验是一笔宝贵的财富，对于当前公债政策的完善仍具有重要的参考价值。因此，对党的公债“政策”史进行研究并从中吸取有效经验显得尤为必要。

本书在全方位研究新民主主义革命时期党的公债政策内容的制定、实施及其影响的基础上，总结其历史经验教训，为当前我国公债、财政政策的完善提供启示，具有较强的现实借鉴意义和实践参考价值。

三、相关概念的界定

1. “公债”概念的界定

公债是“中央和地方政府举借的各项债务”，按照举借的地域划分，分为国内公债（又称内债）和国外公债（又称外债）；按照举借的政府级别来分，分为中央公债（一般也称国债）和地方公债；按照举借的形式归类，分为公债券、国库券和契约性借款。狭义上的公债，专指公债券（有时也包括国库

券)；广义上的公债，既包括公债券、国库券，也包括契约性借款。本书所指的公债，是中国共产党领导建立的革命根据地各级政府发行的国内公债券（包括以债券形式出现的粮食借券）。

2. “公债政策”含义的界定

关于公债政策的含义，学术界有多种论述。较具代表性的有：

(1) 邓子基在《公债经济学——公债历史、现状与理论分析》一书中认为，公债政策是政府在公债运行过程中所制定的活动规范和管理的手段，也就是公债应按什么样的规则运行，它与其他经济活动如何协调。在既定的规模中，公债总量应是多少；公债应以什么样的结构为宜；公债如何发行、流通、偿还、使用；等等。这些都要有切实有效的公债政策加以界定和协调。因此，公债政策的内容就是对公债运行过程中所出现的诸种关系加以界定、规范和协调。公债政策的内容可以从不同角度加以分类。从公债运行的不同阶段来看，有公债的发行政策、公债的流通政策、公债的使用政策、公债的偿还政策；从对公债的调节与控制角度看，有公债的总量政策、公债的结构政策等。^①

(2) 李俊生在《公债管理》一书中认为，公债政策是国家根据客观经济规律的要求，为达到一定目标而制定的指导公债管理工作的基本方针和准则，是国家财政政策的重要组成部分。它包含两个最基本要素：实施某种政策所要达到的目标；为达到该目标而使用的手段和措施。公债政策目标包括资源的合理配置、收入的公平分配、经济的稳定与增长，以及公债自身管理的一些目标，如：弥补财政赤字；降低公债利息成本、调节金融市场，减少债券价格波动；满足不同投资者的需求，保证公债的顺利发行。公债政策手段包括公债的总量，公债的结构，如期限构成和持有者结构等。^② 肖鹏在《公债管理》一书中也持相近观点。^③

(3) 张雷宝在《公债经济学 理论·政策·实践》一书中认为，公债政策内容，从公债运行的不同阶段来看，可以分为公债的发行政策、流通政策、使用政策和偿还政策；从对公债的调节和控制角度来看，可分为公债的总量政

① 邓子基：《公债经济学 公债历史、现状与理论分析》，中国财政经济出版社1990年版，第525页。

② 李俊生主编：《公债管理》，中国财政经济出版社1994年版，第201~206页。

③ 肖鹏：《公债管理》，北京大学出版社2010年版，第337~343页。

策、结构政策。公债的发行政策包括对发行方式、发行对象的选择以及发行价格的确定方式。公债流通政策是指公债发行后的交易、买卖或者转让政策,它涉及公债流通市场参与者的行为规范、公债交易方式的创新和完善、健全交易的清算和托管等设施的建设以及市场法规的健全。公债使用政策是对公债收入的使用方向和结构的决策,它涉及如何实现公债资金的收益率大于应支付的利息率,并合理安排公债资金,促进经济结构的调整。公债偿还政策,即政府根据不同时期的政府经济目标和财政金融形势,选择适当的方式和时间偿还公债本息。公债总量政策,是指根据一国的财政经济实力以及公债管理水平来发行公债,实现公债的适度规模。公债结构政策,是指对公债的期限结构、利率结构、持有人结构等进行优化决策,以实现公债结构的合理化。^①

(4) 陈万明在《公共经济学》一书中认为,公债政策是指政府为达到一定目的而制定的公债的发行、流通、使用和偿还的具体行为准则,是在政府的宏观经济政策意向指导下的现代公债运作准则,它由公债的发行政策、流通政策、使用政策和偿还政策所组成。公债发行政策,指公债由谁发行、如何发行、用什么方式发行和通过什么渠道发行以及公债的期限、结构、利率、发行价格等政策问题。公债流通政策,指公债发行后,与公债券的转让、售卖等相关的二级市场问题。公债使用政策,指公债收入的使用方向、结构和效益等问题,牵涉公债发行、偿还以及经济增长等方面。公债偿还政策,指公债的不同偿还方法相互结合,既要保证到期公债如期足额偿还,又要使公债偿还的成本最低。在不同情况下,采取不同的偿还方式,对于实现公债政策目标的作用不同,关键是要根据当时的经济社会条件、国家财力状况,因时制宜、灵活运用。^②

根据以上相关论述,结合新民主主义革命时期根据地公债发行实际情况,本书的“公债政策”,主要包括革命根据地公债的发行政策、流通政策、使用政策、偿还政策四个方面。各项公债政策的具体内容为:(1) 公债发行政策,包括公债的发行总额、利息、价格、票面种类、发行对象、发行方式等。(2) 公债流通政策,是指公债发行后的交易、买卖或者转让政策,包括公债能否自由买卖、转让;能否向银行抵押、贴现等。(3) 公债使用政策,包括公债用途

① 张雷宝主编:《公债经济学 理论·政策·实践》,浙江大学出版社2007年版,第134~138页。

② 陈万明主编:《公共经济学》,中国农业出版社2003年版,第219~220页。

范围、使用监管等。(4) 公债偿还政策, 包括偿还基金、偿还期限、偿还机构等。

3. “新民主主义革命时期中国共产党公债政策”概念的说明

革命根据地政权是中国共产党领导建立的政权, 革命根据地政权的公债政策是中国共产党领导制定的政策, 在革命根据地建立以前, 中国共产党也没有公债政策的具体实施, 所以, 本书“新民主主义革命时期中国共产党公债政策”与“革命根据地公债政策”或“革命根据地政权的公债政策”等概念属同一个含义。为了行文的方便, 有时“革命根据地”简称“根据地”。

四、研究的主要内容框架

根据以上相关概念及研究范围的界定, 本书研究的主要内容为:

(1) 新民主主义革命时期党的公债政策制定和实施。分三个阶段(土地革命战争时期、抗日战争时期、解放战争时期)对党的公债政策制定及实施过程进行微观梳理。

(2) 新民主主义革命时期党的公债政策内容分析。从公债的发行政策、流通政策、使用政策和偿还政策等方面, 对新民主主义革命时期党的公债政策的内容进行整体、宏观分析。

(3) 新民主主义革命时期党的公债政策评价。从政治、经济、军事、财政等多方面入手, 对新民主主义革命时期党的公债政策的特征、作用和不足进行分析, 评价其利弊得失。

(4) 新民主主义革命时期党的公债政策的当代启示。通过对新民主主义革命时期党的公债政策的研究, 总结其对于当前我国公债政策的一些启示, 为我国当前的公债、财政政策完善提供借鉴。

五、研究的基本思路和方法

(1) 以马克思主义唯物史观为指导, 坚持史学研究的基本方法, 深入挖掘、整理相关史料, 梳理新民主主义革命时期党的公债政策制定及实施过程。

(2) 微观梳理与宏观分析相结合, 在对根据地各项公债政策制定及实施进行个案、微观梳理的基础上, 对各项公债发行基本条件、动员政策、流通及

使用政策、偿还政策等内容进行宏观、综合性分析与比较。

(3) 运用公债经济学理论和方法,对新民主主义革命时期党的公债政策的特征、作用和不足等方面进行评价,总结其经验和教训。从政治、经济、军事、财政等方面评价新民主主义革命时期党的公债政策的利弊得失。