

# 山西抗日根据地财政建设经验及启示

赵 姝<sup>1</sup> 申长平<sup>2</sup>

(1.山西省财政科学研究所,太原 030006;2.山西省财政税务专科学校,太原 030024)

**内容提要:**国有百政,财为之母,财政是政权的经济支柱,是国家治理的基础。中国共产党的百年发展中,对财政工作的重视一以贯之,领导财政事业走过了革命、建设、改革开放等不同阶段,历经百年风雨,取得了巨大成就,积累了宝贵经验。山西作为华北敌后抗日根据地的中心,是抗日斗争的主战场之一。在战争环境中建立和发展起来的以晋绥、晋察冀、晋冀鲁豫抗日根据地等为主的根据地财政,在党的领导下积极贯彻节约方针、自力更生发展生产,更是在极其艰难的战争环境中进行了财政经济建设实践,不仅保证了抗日战争的物资供给,巩固了红色政权,更为保障革命的最终胜利做出了积极的贡献。进入新时代,面对各种不确定性和风险挑战,财政的使命任务更为艰巨。认真总结革命时期财政工作的经验,以史为鉴、以史为镜,才能传承红色基因、践行初心使命,推动财政更好发挥国家治理的基础和重要支柱作用,为实现下一个百年奋斗目标做出更大贡献。

**关键词:**抗日根据地 山西 财政建设 经验启示

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)11-0101-12

历史的实践经验表明,战争的胜利与财政经济有着密切的关系,战争要依靠财政的支持,财政是战争的基础和后盾,赢得战争胜利不是单单依靠军事的强弱,也是财力的较量。在抗日战争中,中国共产党靠着弱势的军备取得了最终胜利,除了党的正确领导和积极发动依靠广大人民群众外,还有一个重要原因就是根据地财政保障了抗日战争的财力和物资的需要。抗日战争时期,山西作为华北敌后抗日根据地的中心,是八路军总部和三大主力师所在地,是抗日斗争的主战场之一。在艰难困苦的环境下,党领导的根据地财政在保障战争需要的前提下,克服经济困难、贯彻节约方针、自力更生发展生产、积极鼓励工商业,巩固了红色政权,保障了革命

的最终胜利。进入新发展阶段,面对各种国际国内环境的不确定性和风险挑战,财政的使命和任务更加艰巨。总结革命战争时期财政建设的经验启示,对坚持党的优秀传统,坚持人民为中心的理财方针,推动财政更好发挥国家治理的基础和重要支柱作用有着重要的实践意义。

## 一、山西抗日根据地的建立和面临的困难

### (一)山西境内三大抗日根据地的建立

华北是抗日战争的主要战场,是敌我争夺最激烈的战略要地。在日军的大举进攻下,1937年7月北平沦陷,10月石家庄失守,11月日军攻占太原。太原的失守,标志着以华北国民党军队为主体的正

[来稿日期]2021-09-06

[作者简介]赵姝,助理研究员,研究方向为财政理论与政策;申长平,教授,研究方向为财政理论与政策。

规战争已经结束,“以共产党为主体的游击战争进入主要地位。”<sup>①</sup>开展敌后游击战,是根据当时情势确定的抗击强大日军的最好形式。要进行游击战,就必须建立抗日根据地,没有抗日根据地,就没有后方,游击战是不可能持久进行的。“它是游击战争赖以执行自己战略任务,达到保存自己和发展自己、消灭和驱逐敌人之目的的战略基地。没有这种战略基地,一切战略任务的执行和战争目的的实现都失去了依托。”<sup>②</sup>山西境内三大抗日根据地正是按照毛泽东指示的方向开辟、创建、巩固、发展和建设的。

1.晋察冀抗日根据地。在山西三大抗日根据地中,晋察冀边区政府建立最早,于1938年1月15

日正式成立。边区地处同蒲铁路以东,正太、石德铁路以北,张家口、多伦、宁城、锦州一线以南,包括山西、河北、察哈尔、热河、辽宁各一部,在行政上划分为北岳、冀中、冀东、平西、平北5个地区的抗日根据地。北岳区位于晋察冀三省交界边陲地带,是晋察冀抗日根据地的中心区域,是中共晋察冀、晋察冀军区和边区政府所在地。随着紧张残酷的对敌斗争,晋察冀边区也逐步发展壮大,1938年边区政府成立时,拥有36个县的抗日民主政权,到1945年8月,边区政府已拥有察哈尔、热河2个省政府、4个行政公署、20个专署、8个市、163个县、27个旗的抗日民主政权。

表1 抗日战争时期山西境内晋察冀根据地辖县情况表

区	时期及辖县数量	辖县情况
北岳区	1937年至1942年 40县	山西:五台、孟平(山西孟县东部、河北平山西北部)、定襄、寿阳、孟阳(阳曲与孟县西部)、忻县、代县(含五台山西北部)、崞县、山阴(代县南山、五台西北部)、榆次、寿东(寿阳东部、孟县南部)、灵丘、浑源、繁峙(含河北阜平一部)、广灵(含灵丘及河北涞源各一部)、应县、平定(含孟县一部),共17县
冀晋区	1945年 31县	山西:五台、孟县、定襄、忻州、阳曲、崞代、寿阳、榆次、浑源、山阴、阳高、大同、代县、怀仁、应县、繁峙、灵丘、平定,共18县

资料来源:山西财政史.山西人民出版社,2005年。

2.晋绥抗日根据地。晋绥边区于1937年9月创立,地区包括同蒲铁路以西的晋西北地区 and 绥远省中部,下辖46个县。“晋绥游击区行政公署”成立于

1940年2月1日,它包括晋西北和绥远的大青山抗日根据地。边区政府设财政处和税务总局管理财税事务。

表2 抗日战争时期山西境内晋绥边区辖县情况表

时期及辖县数量	辖县情况
1940年 25县	河曲、保德、偏关、神池、岢岚、五寨、临县、离石、方山、朔县、平鲁、左云、右玉、大同、山阴、怀仁、交城、文水、汾阳、阳曲、静乐、忻县、崞县、宁武、清徐
1944年 50县	晋西北35个县,二专区:神池、朔县、偏关、岢岚、五寨、保德、河曲;三专区:临县、临南、离石、方山;五专区:右玉、右南、左云、平鲁、山阴、怀仁、大同;六专区:静乐、宁武、忻县、崞县;八专区:阳曲、交城、交西、汾阳、文水、清徐、太原、祁北、榆太、静乐、离东;直属区:兴县、岚县、神府(代管) 绥远大青山地区辖9个县5个蒙旗,其中有归绥、包头、武川、陶林、凉城、集宁、丰镇等

资料来源:山西财政史.山西人民出版社,2005年。

①上海、太原失陷以后抗日战争的形势和任务.毛泽东选集(第二卷).人民文学出版社,1991年。

②抗日游击战争的战略问题.毛泽东选集(第二卷).人民文学出版社,1991年。

3. 晋冀鲁豫抗日根据地。刘伯承、邓小平领导的一二九师于1937年11月进驻太行山,创建晋冀鲁边区抗日根据地。1940年7月31日,晋冀鲁边区政府成立,当年6月北方局和八路军总部将鲁西区并

入冀鲁豫,划归晋冀鲁联办管辖,晋冀鲁边区政府改成晋冀鲁豫边区政府,下辖太行、太岳、冀南、冀鲁四个行政区。

表3 抗日战争时期山西省境内晋冀鲁豫根据地辖县情况表

区	时期及辖县数量	辖县情况
太行区	1941年 39县	山西:平(定)东、昔(阳)东、和(顺)东、平(定)西、昔西、和西、寿阳、榆次、太谷、祁县、榆社、武乡、襄垣、辽县、武(乡)西、辽(县)西、平南、潞城、长治、壶关等22县
	1945年 51县	山西:榆次、寿阳、太谷、榆太祁、左权、榆社、武乡、昔阳、平定、祁县、和顺、襄垣、黎城、潞城、长治、平顺、长治市、陵川、壶关,共19县
太岳区	1941年 24县	沁源、沁县、屯留、襄漳、安泽、岳阳、洪洞、赵城、绵上、平遥、介休、灵石、霍县、漳军源、沁水东、沁水南、高平、长子、浮山、曲沃、襄陵、临汾、冀氏(安泽南部)、青城
	1945年 34县	沁源、安泽、屯留、沁县、平遥、介休、灵石、霍县、赵城、长子、冀氏(安泽南部)、洪洞、浮山、绛县、临汾、襄曲(襄陵、曲沃接壤地)、翼城、曲沃、沁水、安邑、夏县、平陆、闻喜、稷山、稷麓(闻喜、夏县之间)、新绛、晋城、高平、土敏、垣曲、阳城、济源、孟县、王屋

资料来源:山西财政史.山西人民出版社,2005年。

在山西当时的100多个县份中,就有65个县为共产党领导的抗日民主政府所管辖。各抗日根据地的开辟和在此基础上抗日民主政权的建立,不仅使中国共产党领导的抗日武装可以更好地坚持独立自主原则执行战略任务,而且对于党的统一战线、土地、财政税收等政策的贯彻执行也创造了良好的环境和条件。

## (二)根据地面临的困难

1. 经济文化落后。晋绥、太行、太岳、北岳等抗日根据地在山西境内的地区,除了少部分是农业发展较富庶、交通便利的地方外,大部分地区都处于偏僻的山区地带。尤其是在晋西北地区,海拔高、气温低,冬季寒冷漫长,夏季雨水集中又易遭受水灾,对农业生产十分不利,一般年景山地亩产粮食仅仅3至5斗。由于土地大多集中在地主官僚手中,广大农民不得不靠租种土地承担高额地租而维持生计。此外,各种苛捐杂税也是农民沉重的负担,加上频繁的自然灾害,广大农民的生活苦不堪言。同时,在这些根据地中,工业和商业也很不发达,至抗战爆发前,除同蒲铁路沿线的几个县如榆次、忻县、太谷、平遥、临汾、运城等县城有一定规模的面粉厂、发电厂、纺织厂外,其他地方的工业大都为家庭副

业、手工作坊,不仅资本有限、规模狭小、生产能力低下,而且在社会经济生活中所发挥的作用和影响也微乎其微。

2. 日军的破坏和经济封锁。日军进入山西以后,为了从根本上毁灭抗战生存力,所到之处,杀人、抓壮丁、烧房子、抢粮食、毁农具、抢牲畜、损毁青苗,等等。敌人的疯狂摧残,使根据地的人力、物力和财力受到极大破坏。根据地创建之后的相当长一个时期内,社会生产力已破坏殆尽。为破坏根据地经济,敌人一方面利用其军事力量和经济力量的优势,将大量伪币通过各种途径向根据地推进流通,破坏根据地的金融秩序,掠夺根据地的粮食和其他物资;另一方面采取各种措施严格禁止机械、钢铁、药品、棉花等重要物资流入根据地,而依靠其工业品的优势将大量非必需品和奢侈品向根据地推销,企图使根据地造成经济危机。在日军对根据地的经济掠夺中,尤以粮食为主要对象,特别是1941年12月太平洋战争爆发后,日寇在粮食进口日益困难的情况下,开始实行所谓的“紧急粮食对策”,日军每次对根据地扫荡时,抢到的粮食能运走就运走,运不走的便就地销毁,日寇对根据地经济上的种种破坏摧残,给根据地财政建设工作的开展造成了极大

困难。

3.根据地财政建设毫无根基。抗日战争爆发后,因抗日民主新政权尚未建立,根据地所在地区的“牺盟会”“动委会”等抗日革命团体的主要精力都用于了宣传发动组织群众和政权、武装建设方面,期间虽然也做了一定的财政工作,但多属于突击性的,并且也仅限于“合理负担”和废除苛捐杂税方面,既未能建立起来相应的财政机构,也没有制定出有关的规章制度。因此,当各地根据地的抗日民主政权建立后,其财政建设工作可以说毫无基础可言,一切都得从头开始。这不仅需要清理整顿日伪政权、阎锡山政权遗留下来的问题,更要建立起适应战争形势和抗战需要的新的财政体制和规章制度,加上缺乏财政队伍和专业人员、对敌抗日战争的严酷环境等因素,都给根据地财政建设工作的开展增加了难度。

## 二、山西抗日根据地财政工作的实践

### (一)统一收支财政政策

1.统一收支政策的提出。统一财政收支政策的制定并付诸实施,虽然在时间上各地有所差异,但都是在抗日民主政权建立之后实行的。其目的是为了田赋、税收、公产、公营事业盈余、没收汉奸资产、司法罚款等一切收入完全归公,边区财政最高领导机构统一掌握、使用,以克服随意摊派、随意开支、贪污浪费、中饱私囊和苦乐不均等弊病。努力开源节流把极其有限的财力物力,用到最需要的地方,从而更好地坚持敌后长期抗战。最早提出这一政策的是1940年4月中共中央北方局在黎城召开的高干会议。会议就晋冀豫边区的财政提出统一收入,反对在敌占区滥行征收,并确定了根据地负担面不少于全部人口的80%,人民负担额不超过其总收入30%的控制数字。同年8月,北方局高干会议在进一步明确“发展生产,建立自足经济”方针的同时,又提出相应的财政和金融政策,即统筹统支,量

入为出,收支平衡,取消田赋,征收统一累进税,脱离生产的军、政、民人员,总数不超过根据地人员的3%,实行本位币制,以冀南币为晋冀豫边区的本位货币,等等<sup>①</sup>。

2.各根据地统一收支政策。根据北方局高干会议关于财政政策的精神,太行、北岳等边区的党委和行署,在统一收支问题上,先后都制定了相应的政策和制度。1942年3月,晋冀鲁豫边区政府颁布了新的会计制度,并会同冀南银行,修订了金库制度。根据制度,任何机关或个人未经批准不得截留或扣用边区款项,政府所有现款收入都要解送金库;每项开支,都要通过政府会计手续支领;年度预算收支,均须按政府通过的预算办理。晋西北行署在1941年第三次行政会议上,也确定了财政政策的总原则是“统筹统支,量入为出,适当的量出为人”,并把金库制度视为执行统筹统支的重要工具。在其制定的《金库暂行章程中》,明确规定金库的任务是“办理公款公物的保管与收支”,各级财政机关之一切收入都要归入金库,金库所存的款物,非有行署签发的支付命令,不能支付款物给任何机关部队及团体。

3.统一收支政策的作用。统一收支政策的制定和执行,有效地杜绝了私自挪用摊派和擅自截留上解款项的现象,使有限的财力物力得到了更为合理的使用,同时也在一定程度上减轻了民众的负担。如晋西北地区,1940年新政权建立之初,为解决紧迫的财政困难,曾发动了“四大动员”运动。可是,由于当时在财政收支上缺乏统一的政策,不仅一些县份自行扩大行政会议分配的数字,如临县献金原派数为55000元(银元),但在向各区分配时,即增加至110000元到120000元,而完成数字竟达227986元。并且,群众所献金银也未按规定全部支解行署,全晋西北献金完成数是2219304.9元,但行署收到各县解款数才有1201029.71元,仅及献金总数的54.1%,其余45.9%,被挪做他用<sup>②</sup>。后经几次整顿,随着财政制度的健全,这种现象基本上不存在了。为了克服财政收支上的这种混乱状况,晋西北区党委和行署,针对一些干部认为自己生产的就应当自己

<sup>①</sup>抗日战争时期的山西财政.山西财政史(近现代卷).山西人民出版社,2005年。

<sup>②</sup>抗日战争时期的山西财政.山西财政史(近现代卷).山西人民出版社,2005年。

支配的错误思想,特别强调,要处理好统筹统支与自力更生的关系,指出“将统筹统支,了解成应该全部由政府机关发钱;将自力更生了解成可以随意开支,不让上级过问,都是错误的。”“自力更生和统筹统支不是对立的,统筹统支是财政收支的制度,自力更生是解决财政问题的方法之一。自力更生的进行,应在统一计划之下,自力更生的所得,也应按照政府的统一制度去开支,即在领导一元化的精神下进行”<sup>①</sup>。其他各根据地,也根据自己在统一收支中存在的问题,加强了思想教育,健全了有关制度。

## (二)从合理负担到统一累进税政策

1.“合理负担”政策的提出。“合理负担”原则,是由第二战区阎锡山首先提出的一个为了补助战时财政临时性的摊派办法。其主要办法是:废除不合理摊派制度,按照经济状况将村庄划分为11等级,按照财产将农户划分为20级,按等定分,村民公议。实行钱多多出,钱少少出,有能力者均须负担原则。特等户则由县直接分配数额。该办法按累进率摊派,地主富户需多纳赋税,这对于农民来说是有利的。当时山西的口号是:“得利息的人要多负担,赚钱多的人要多负担,财产多的人要多负担。”<sup>②</sup>

在八路军开赴前线时,中共中央代表与阎锡山达成协议,在晋西北雁北、绥察及雁门等数个县成立战委会,战委会依照合理负担政策,动员民众出钱出粮以解决抗日部队军需。在其它区域则不必另立战委会,而是由阎锡山组织总动员实施委员会,负责政治、经济、军事和群众的抗战动员工作。根据与阎锡山达成协议,八路军进入山西以后,以统一战线精神和独立自主的原则,参加牺盟会、战地动委会、自卫队、游击队等团体,经由这些团体进行抗战动员、改善民生、改革政治机构、实行合理负担、扩大救国运动、武装群众参战等工作。中共中央要求各部队利用合理负担这一合法手段,解决军需供给。

## 2.“合理负担”政策的改进。作为战时的临时征

发性质的财政政策,合理负担是对过去征发与摊派制度的残留与改进办法,只能解决一时的问题,既没有真正实现合理负担,又开始在农村中造成不好的影响。由于“富户捐”现象普遍,许多地主士绅将粮食和钱藏起来,不仅影响农业生产,还造成了社会贫富对立,富人地主与政权的对立,影响到统一战线。

1939年12月,阎锡山配合国民党第一次反共高潮发动“十二月事变”,之后共产党纠正合理负担政策实行过程中的不合理现象,取消合理负担,实行所得累进税正式提上日程。中共晋冀豫区党委正式提出将“彻底执行新合理负担政策,彻底执行减租减息新法令”作为农民要求纲领,实行合理负担累进税成为根据地的新政策。

1940年4月,中共中央北方局在太行区黎城召开了“黎城会议”,会议决定成立“冀太联办”作为过渡性质的全区统一政权组织。在会上,彭德怀指出,“统一所得累进税是进步的、合理的税收,是新民主主义制度下应采用的税收。目前敌后抗日根据地在财政上应逐步走上征收统一所得累进税的途径,其他一切田赋、营业税、合理负担等不合理的税收应逐渐取消”。“田赋是一种不合理的税收制度,主要表现在征收不能按有钱出钱、钱多多出、钱少少出的原则,而是一种不分贫富、按亩摊派的制度,实行上百弊丛生。因此,必须建立统一的累进税制度来代替不合理的田赋制”<sup>③</sup>。根据“黎城会议”精神,太行抗日根据地对原有的负担办法进行修订和改进。1940年4月,参照晋察冀边区村合理负担摊派办法,制定《合理负担摊款办法实施条令》。主要有五点内容:一是资产与收入负担分开,明确规定征税的财产与收入范围;二是以调查评议分数计征,资产部分按比例征税,收入部分按超额累进税率计算;三是规定起征点,资产人均50元以上、收入每年人均30元以上者征税;四是明确规定负担不超过本人收入30%,资产应得分数,每50元作1厘,依次类推,收入超过30元至50元部分,每5元作1厘,50元以上部分,分级以1.3累进计算分数;五是建立一套征收评议制度,由农工商会推选代表与村

<sup>①</sup>统筹统支与自力更生,抗战日报社论,1942年12月24日。

<sup>②</sup>中华人民共和国财政部《中国农民负担史》编辑委员会,中国农民负担史(第三卷 新民主主义革命),中国财政经济出版社,1991。

<sup>③</sup>晋冀鲁豫抗日根据地财经史料选编,档案出版社,1985年。

长共同组成评议会,以评议分数作为政府每年分配征收任务的基础,任务的增减均按评议分数进行分配调整。<sup>①</sup>这一条令在制度上作了许多改进,纠正了过去只凭估计征税的弊病。规定起征点一方面保证了低收入者不负担,另一方面也扩大了负担面,规定征税范围和负担最高限度则保证了不过分削减资产和收入多者,征收评议制度也更具合理性。

1940年8月,就合理负担累进税及“下忙”田赋工作,中共晋冀豫区党委下发有关指示。指示要求,发动群众的过程中,以“拥护真正合理的累进办法,迅速完成合理负担!彻底纠正不合理摊派,拥护累

进征收办法!缴纳累进的合理负担是人民的义务”<sup>②</sup>等为宣传口号。在动员中着重解释合理负担办法,用现行合理负担累进办法与旧的摊派办法杂乱情形作比,及时批评揭露不正确做法,宣传好的经验,掲載各地完成情形。新的合理负担累进税,以收入多寡规定纳税比例,采用“一三累进率”,起征点降低,比例差额减小,最高不超30%,将财政基础放在多数人民身上,改变了畸轻畸重的现象,以逐渐累进的方式,贫农少出,中农要出,富农、地主要多出,平衡了各阶级的负担,保证统一战线的执行。提高民众的生产情绪,改善人民生活。

表4 1939年与1940年部分基点村合理负担对比

年份	村庄	襄垣南窑村	辽县王家庄
	户数	70余户	30余户
1939年	负担户	20余户	2户
	占比	28%	6.7%
	x户	地300亩,人19口,出负担180石	地30亩,人13口,负担3石
	y户	地25亩,人4口,不负担	地20亩,人3口,无负担
1940年	负担户	40户	10户
	占比	57%	33%
	x户	地亩、人口未变,出负担25石	无负担
	y户	地亩、人口未变,出负担6斗	地亩、人口未变,负担3石

资料来源:山西省档案馆编.太行党史资料汇编(第四卷).山西人民出版社,1989年。

如上所示,晋冀豫区农救总会及部分基点村合理负担情况进行统计,相比于1939年,1940年的合理负担实行中负担户增多,主要为小户负担户数增多,大户负担户与负担份数减少,负担逐渐趋于减轻,走向各阶层平衡公道。

1941年7月1日,边区政府颁布《新合理负担办法草案》,对原有办法进行进一步的补充完善。主要有以下几点:一是资产与收入的征税范围更加明确,资产税相比于收入税减轻许多,且征税范围缩

小,1942年将资产免征点由50元提高到100元;二是负担面以80%为标准,但可以有10%的上下浮动空间;三是累进率以各阶层负担能力为准,收入负担免征点也改为小米7斗;四是为照顾脱离生产的抗日工作人员,其所得生活费免除负担,且其家庭雇工工资可免除负担。<sup>③</sup>由于该草案相对合理,到1943年夏季新的统一累进税政策出台前,太行抗日根据地普遍执行该草案规定。

3.统一累进税的出台。统一累进税作为合理负担向更高级发展的产物,基本沿袭原有合理负担办法的内容,其基本精神在于“团结全民坚持抗战,发展实业,奖励生产”。推行统一累进税的基本步骤,第一步即为清丈土地,进行实验,调查研究。第二

<sup>①</sup>中华人民共和国财政部《中国农民负担史》编辑委员会.中国农民负担史(第三卷 新民主主义革命).中国财政经济出版社,1991.

<sup>②</sup>山西省档案馆编.太行党史资料汇编(第三卷).山西人民出版社,1989.

<sup>③</sup>中华人民共和国财政部《中国农民负担史》编辑委员会.中国农民负担史(第三卷 新民主主义革命).中国财政经济出版社,1991.

步,组织各级工作委员会培训干部,因为这一工作牵涉土地、阶级、经济等各方面问题。凡区级以上行政干部都应当了解统一累进税法令,经过短期培训应做到每村有三至五名干部能够了解与运用统一累进税办法。第三步,划定各级经济区,确定地等,实施调查评议工作,开展反摊派、反包庇、反村本位运动以打破实行统一累进税的各种障碍。第四步,进行复评议,确定分数,分派粮款,进行征款。

在经过边区政府的试点与三年多实践经验的总结,反复研究讨论后,1943年4月35日,晋冀鲁豫边区《统一累进税暂行税则》正式公布。其共分七章29条,包括总则、富力的折合、税等税率和累进率、分数的计算与征收、调查评议和定分、罚则、附则等内容。为便于执行,还发布施行细则57条,对税则的各条进行详尽可操作的规定。该税则根据本区域实际,确定各阶层负担比例:地主48%至60%,富农28%,中农13%,贫农3%至5%,这是税则的基本出发点。负担面以县为单位,可在80%上下有10%的浮动,超出标准须报边区政府备案,村的负担面则未明确限定范围。以“富力”为单位对土地与各种收入进行折算与扣除,以“分数”为计算征收单位。为促进经济发展,鼓励农民生产,负担相对较轻,以县为单位,统一规定免税点为1.2至1.5富力。农工商实行分别累进税率,农业税分七等,税率起码数三厘,最高二分五厘;工业税分四等,起码数二厘,最高二分八厘<sup>①</sup>。

晋冀鲁豫边区副主席戎伍胜曾对统一累进税的特点进行精准归纳。一是作为简易直接累进税制,简便易行且纳税者不能转嫁负担于他人,符合钱多者多出原则。二是负担面缩小,奖励节俭储蓄。三是明确农业收入负担,不同性质的收入也有明确的折合减免规定,奖励生产。四是各税收等级间一线平升,各阶级负担平衡。五是农工商各业税率分别累进,便利工业发展,鼓励工商业繁荣。

<sup>①</sup>晋冀鲁豫抗日根据地财经史料选编,档案出版社,1985年。

<sup>②</sup>中华人民共和国财政部《中国农民负担史》编辑委员会.中国农民负担史(第三卷 新民主主义革命).中国财政经济出版社,1991。

### (三)粮食公粮制度

粮食是根据地抗战和各种建设物资中最根本的基础,也是根据地财政收入的一项主要来源。抗战爆发不久,党中央领导人就明确指出,在敌后抗日根据地,只要解决了粮食问题,就等于解决了全部问题。因此,制定并贯彻正确的粮食政策,就成为各根据地党和政府领导军民坚持对敌斗争,克服财政困难,保证军需民用的一项极为重要的工作。

1.严格执行公粮的征收比例、范围和次数。1938年,晋察冀边区所属北岳区,实施救国公粮条例,规定全家全部收入折米计算,每人平均小米在一石四斗之内者免税,一石五斗至两石者征3%,二石一斗至三石者征5%;依次每增一石加征1%,直至20%为度。1940年,晋绥边区开征第一期公粮(当时叫献粮)，“献粮”的地主、富农户数占全村的10%，而负担却占到全村的88%。1941年10月,开征第三次公粮,平均负担面积扩大到了80%左右。<sup>②</sup>公粮征收政策基本体现了“粮多多出,粮少少出”原则,不仅受到了多数贫苦农民的拥护,同时地主富农也感到了相对公平。1942年,毛泽东同志提出“发展经济,保障供给”的财政经济工作的总方针后,轰轰烈烈的军民大生产运动在根据地掀起,“自己动手,丰衣足食”解决粮食供给问题。

2.执行粮票、粮食预决算制度,严厉打击贪污浪费。公粮征收来之后如何妥善地将其支付出去,直接关系到整个财政的收支和根据地的政治与经济建设。在民主政权建立之初,一些地方由于未能按规定如期把全部征粮依“分散集中”的办法保管起来,因此,曾发生了一些严重的错误与问题。比较突出的问题之一是有一些人把粮票当成了货币,老百姓可以用猪肉、鸡蛋等换取粮票交公粮,而有的干部则以粮票换菜吃,从而减少了公粮数目,影响金融稳定。另一个问题是贪污浪费,不少地方由于未能坚决执行预决算制度,不仅给以粮食抵作经费的变相贪污浪费造成可乘之机,而且也因此破坏了粮食支用上由外向内的原则,使敌占区、游击区这些

不易保管地区的公粮积存不少,而内地的部队机关团体却没粮食吃。这样的结果,使原本完全可以保证供需的公粮产生亏空,以致不得不向其他地方或群众借粮,从而增加了群众和行政工作人员的负担,也影响了军民、军政关系,损害了党和政府的威信。对于这种现象,中央与各地党和政府都十分重视,并采取相应措施努力予以克服。彭德怀在中央北方局 1940 年 9 月召开的高级干部会议就严肃地指出:要有正确的预决算。各级政府、军队的供给机关,须组织预决算委员会,主要负责首长都参加这一组织,对铺张浪费应切实纠正,军队的政治机关、政治委员必须切实负责<sup>①</sup>。晋西北行政公署在 1941 年 10 月召开的第三次行政会议,也做出决议,决定在粮食支付上一定要执行预决算制度,不做预决算者不拔粮食。1942 年 9 月 26 日,又发出《为贯彻公粮政策之实施并切实负责完成任务的指示》,针对个别地区的村干部仍有随便动支公粮的违法行为,特别指出“各级政府,尤其是区村政府不得到各该上级的支付命令,则不准支公粮”,违者以《惩处贪污公粮暂行条例》第五条论处<sup>②</sup>。这些措施,对于严格公粮的预决算制度,杜绝贪污浪费,从而保证公粮的合理使用减轻人民负担,提高政府威信,都起到了积极的促进作用。

3. 组织调剂余缺,吸收敌占区粮食。各根据地内,地区之间由于自然地理条件、社会政治环境以及经济等各方面的原因,在粮食的丰歉盈缺上,存在着一定差异。因此,解决部分地区因灾荒或敌人扫荡致使粮食发生困难的问题,便成为粮食工作的一项重要任务。如太行根据地 1943、1944 两年中,因灾害就从西线调剂粮食到东线共 20 万石,加之当地群众的自力更生,使得这些受灾严重的地区渡过了难关。在自然灾害频繁的晋西北地区,各专署或各县之间的粮食调剂,更是常有的事情。在粮食

上的这种调剂,充分体现了党和抗日民主政权对人民群众疾苦关心,同时,它对灾区群众生活的安定和生产的恢复发展,巩固根据地,也都产生了积极的作用和影响。

### 三、山西抗日根据地财政工作的历史贡献

#### (一) 改进了部队供给状况,增强了部队战斗力

在根据地农工商各项经济建设恢复发展和部队生产开展的基础上,由于财政工作遵循了统筹统支方针,坚持了一切服从战争需要,一切为了战争的原则,因此,在供给部队经费物资的数量上有所增加,改变了边区新政权成立之初,在军队的经费及粮食供应上政府有时发给三分之一,有时发给五分之一,有时发给七分之一,有时完全不发的拮据状况,而且,在经费物资的开支和计划上,也有力地克服了过去征收分配上因各自为政、各行其是所造成的苦乐不均和临时乱抓、前后不顾,以及浪费挥霍甚至贪污舞弊等不良现象。这就使有限的经费物资能够按比例、有计划地通过正规渠道,供应给各个部队。同时,也大大减少了部队对群众的骚扰,既较好地保证了抗日部队的供给,增强了各个部队的团结,也密切了军民关系,从而使抗日部队的战斗力得以提高,军民团结一道,更好地肩负起开展对敌斗争,保卫根据地的重任。

#### (二) 贯彻了合理负担政策,巩固了抗日统一战线

抗日战争是全民族的战争。它需要各个阶级、各个阶层共同努力,团结奋斗,才能战胜敌人,而负担政策的正确与否,至关重要。根据地边区新政权成立后,由于财政工作不断努力克服各种错误倾向,坚持了抗日民族统一战线的总政策,贯彻了党的合理负担政策和“量入为出与适当地量出为入相结合”的方针,通过实践制定了一系列有关的财政法规和制度,因此,不仅彻底改变了边区新政权初建时那种靠临时动员捐献以解决财政困难的做法,使公粮、税收的征稽工作纳入正轨,有组织有计划

<sup>①</sup>太行革命根据地史总编委会.太行革命根据地史料丛书.山西人民出版社,1987年.

<sup>②</sup>抗日战争时期的山西财政.山西财政史(近现代卷).山西人民出版社,2005年.



地加以开展,从而安定了社会秩序,稳定了民心。同时,随着边区经济状况的逐步改善,党和政府也能够更加合理地调整负担政策,克服过去负担政策上负担面小、各阶层间负担不够平衡和公平的不良倾向,使各阶层的负担更趋合理,并通过负担政策更好地体现共产党的抗日民族统一战线政策。这在与各阶层群众有着直接利害关系的公粮负担上,反映得最为明显。

1941年12月,晋绥行署在对已往公粮征收工作进行总结的基础上,为进一步减轻广大群众负担,同时兼顾地主富农的利益,在其修定的新的公粮征收条例中,对征收公粮时的收入计算办法和折算标准又作了新的规定。这一新规定执行的结果,使贫苦群众的负担大大减轻,其它阶层的负担数额也相对减少。1942年,晋绥行署在决定适当减少本年度公粮总征收量的同时,又对上年的公粮征收条例作了新的原则上的补充与修正,规定了收入上的不同折合应按其收入性的不同来折合,根据这一决定和新的计算方法,广大群众的公粮负担较之上年度又减轻了不少。以上措施进一步巩固了统一战线,调动了各阶层群众的抗日积极性,产生了积极作用。尤其是通过减租减息、政府帮助而在经济生活上有了改善的广大贫苦农民和工人,由于负担很轻,他们不但踊跃缴纳公粮,完成赋税,还积极参军参战,拥军优属,负担战勤,尽一切力量从财力物力人力上为抗战多做贡献。许多地主、富农也从公粮征收政策的贯彻实施中,通过与阎锡山统治时期和新政权建立前后的比较,看到了共产党抗日政权,确实是真诚地联合各阶级各阶层民众共同抗日的。因此,他们感到比起其它阶层来虽然负担重了些,但公平合理,表示要在抗日民主政权的领导下,积极支持抗战,共同对敌。

(三)支持生产建设和文教事业,促进了根据地经济文化发展

财政工作的开展,由于坚持了统筹统支、军民

兼顾和为生产服务的方针,它在保证战争供给需要的同时,还能够在力所能及的条件下,从财力物力上给根据地农业、工业、商业贸易等经济建设和文化教育事业的发展,予以积极扶植和帮助。如在农业生产上,1941年晋绥边区政府拨发水利贷款20万元,为了发展群众工矿业,拨贷款20万元。1942年又增拨贷款30万元,来解决贫苦而有劳动力之农民解决生产困难。这些贷粮贷款,不仅充分体现了党和政府对人民群众的关怀,对生产建设事业的重视,更密切了党和政府与人民群众的关系,使群众的生产能力得到进一步的提高。许多群众得到政府的贷粮贷款或贷棉后,购买耕牛,添置农具,兴修水利,打造纺车,增开煤窑、瓷窑,积极扩大生产。群众生产能力的提高,促进了全边区社会经济实力的发展,这样既使群众改善了自己的生活,也为增加边区财政收入创造了广阔雄厚的基础,使边区财政逐步走上良性循环的轨道。

根据地由于经济落后和反动统治阶级的长期压榨,文化教育事业相当落后。新政权建立后,为了提高民族的自信心和自尊心,培养大量的抗战建国人才,根据地政府十分重视文化教育事业。为此,各级政权根据“以革命的三民主义、抗战建国纲领、六大施政纲领为准则”的文化教育政策,不仅配合群众团体开展社会教育,推广冬学运动及乡村文化娱乐活动,通过组织读报组、识字班、民众剧团、大众补习学校等形式,向群众进行反帝反封建的思想教育。健全并增设农村的小学、中学和中等专业学校,加强对青少年的培养。同时,为了给文化教育事业的开展创造一个更为有利的条件,根据地政府还在财力上予以积极支援。如1941年5月晋绥行署颁布的免费公费生条例,即确定初小为国民义务教育,政府发课本不收书籍费,以使各阶层都有平等受教育的机会。1942年1月又颁布了管理教育基金暂行办法,切实整理教育基金,使文化教育工作的开展更得到物质保证。到1942年,晋绥全边区已有高小34所,初小2102所,小学学生达87980人,女生占1/3。中等学校和师范学校学生有879人<sup>①</sup>。边

<sup>①</sup>抗日战争时期的山西财政.山西财政史(近现代卷).山西人民出版社,2005年.

区政府之所以能做到这一点,根据地经济的恢复是一个重要原因,这与财政工作的有效开展和有力支持是密不可分的。

(四)建立健全了财政机构,培养锻炼了财政干部

山西各根据地抗日民主政权在长期革命战争的实践中,摸索与积累了丰富的战争供给经验,学会了理财之道,在抗日战争中出色地完成了战时财政供给任务,培养造就了一大批财政人员,使财政队伍从无到有、由小到大。有不少干部成为理财专家,有的成为英雄模范或优秀的领导者。并且,各地财政机构也相继建立健全起来,形成了一个相互配套的、能够使财政工作正常运行的组织体系,使之成为主要服务于抗战和民主政权不可缺少的重要工具。历史经验证明,没有一支意志坚强、忠于职守、廉洁奉公、联系群众的财政干部队伍,要完成革命战争时期艰巨的财政工作任务是不可能的。这支财政干部队伍,不仅为抗日战争做出了应有的贡献,而且也为此后的解放战争的胜利,打下了坚实的基础,创造了有利条件。

#### 四、山西抗日根据地财政工作的经验启示

新时代财政肩负新使命,新使命召唤财政新作为。党的十八大之后,财政被赋予“国家治理的基础和重要支柱”的作用和地位。在统筹推进“五位一体”建设和“四个全面”总体布局中,财政工作面临着更加复杂的形势,迎来了更加艰巨的任务,这要求广大党员干部必须像革命先辈那样立说立行、躬身实践、大胆探索、永不止步。通过红色财政史,全面汲取经验,获得深刻启示,不断深化对党领导下的财政工作发展规律的认识,不断提高应对财政工作风险挑战的能力水平,把新时代财政事业改革发展不断前进。

(一)财政工作要坚持党的绝对领导

加强党的领导是做好财政工作的先决条件。中国共产党在加强武装建设、开展对敌斗争的同时,还高度重视财经工作,为使财政工作更好地服从于

军事战争,共产党不仅从财政工作方面提出了一系列方针政策,如“发展经济”“保障供给”,实行合理负担和统一累进税,实行统收统支,量入为出与量出为人相结合,实行“精兵简政”“公私兼顾”“军民兼顾”等政策。同时,为了这些政策和原则得以贯彻执行,各级党的领导抽出得力干部负责领导、组织财政工作。在山西红色财政发展的不同时期,每一个重要的财政工作部署,每一项重大的财政改革方案,每一个具体的财政管理工作目标,无不是在党的坚强领导下进行的。

财政活动是以政权为依托的资源配置和利益调节,是政府用来实现其目标的重要工具,是支撑政权的基础和保障。因此财政部门首先是政治部门。财政的任何收支无不体现党的方针政策,必须强化政治部门意识,做到旗帜鲜明讲政治、守纪律、负责任。要站在全面从严治党的高度推动新时代财政事业改革发展的全局高度,坚持政治标准,坚定政治方向,增强政治觉悟,落实政治责任,强化政治担当,在思想上、政治上、行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,切实把思想和行动统一到习近平新时代中国特色社会主义思想上来,使财政部门成为自觉维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导的坚强阵地。要把党的领导贯穿财政工作各环节和全过程,牢固树立“财”自觉服从服务于“政”的意识,始终确保财政各项工作沿着正确的政治方向前进,确保财政工作服从和服务于党和国家的工作大局,为推进财政事业高质量发展和开辟财政事业发展新境界提供强有力的支撑。

(二)财政工作要始终坚持实事求是的作风

抗日战争时期,对敌斗争形势不断变化,根据地内的情况又相当复杂,因此,对于一些有关财政政策及制度,各根据地的政府都十分慎重,都是在经过广泛深入的调查研究基础上,根据边区的自身情况决定的。如合理负担、统一累进税、抗战勤务条例、军队和党政民工作人员的供给标准、乡村财政的收支等,都是按照当时根据地人民的供给能力来

确定的。这些办法条例、规章制度,总的来说比较符合实际,因而大多能被广大人民群众所接受,并在执行过程中得到老百姓的积极协助。抗战期间的财政工作虽然困难重重,千头万绪,但总体进展顺利,这些都与党和民主政权坚持实事求是,一切从客观实际出发的原则有着极大的关系。

实事求是马克思主义的根本观点,从抗日斗争的胜利到新中国建立,以毛泽东同志为代表的中国共产党领导集体把马克思主义同中国具体实践相结合,逐步确定了实事求是的思想路线。邓小平理论的精髓则是解放思想,实事求是。财政是庶政之母,上系国家大局,下涉千家万户。任何一项措施,每一项支出都来不得半点草率马虎。邓小平同志曾要求财政部门掌握两大观念:一是全局观念;二是从实际出发。陈云同志则提出“我们应该用百分之九十以上时间弄清情况,用不到百分之十的时间决定政策”<sup>①</sup>。为此,财政工作必须传承实事求是、求真务实的优良作风,深入实际、调查研究、吃透情况、精准施策,真正做到合理筹集、科学分配、有效使用。

### (三)财政工作必须以人民的利益为依归

“人民,只有人民,才是创造世界历史的动力”。中国共产党来自人民、植根人民、服务人民。财政建设工作必须依靠人民群众。根据地财政始终坚持以群众的利益为根本出发点和归宿点。为了保障战争供给,晋察冀、晋冀鲁豫、晋绥边区党和政府在实现财政取之于民的同时,也时刻注意维护人民的利益,在“发展经济,保障供给”“军民兼顾”等方针的指导下,以人民为中心建立与实行了一整套取之于民、用之于民财政税收政策,用于发展生产、培养民力,保证军需、改善民生;贯彻土地政策,削弱封建剥削,奖励资本主义经营、扶植中贫农经济,保护合法工商业,恢复与发展国民经济;实行统筹统支为主、自力更生为辅,量入为出与量出为入相结合,开源与节流并重,精兵简政,厉行节约,全力支持战争

需要等。为及时充分落实这些方针,采取了许多相应的有效措施,建立健全各项重要制度,以帮助人民群众解决生产和生活中遇到的各种困难和问题,做到“取之于民而民不伤”。中国共产党不仅在制定有关财政政策和各种条令法规过程中,认真听取民众的呼声,了解他们的情绪,在广泛征求群众意见的基础上,对于一些不切实际的规定,也不断加以修正。如晋绥边区,仅公粮征收条例,从1940年到1945年这几年中,就先后修改过7次。人民群众真正看到共产党、民主政权确实是全心全意为人民服务的,确实是完全彻底地为人民的利益工作的,因此愿意并积极地向着生产的深度和广度进军,乐于为革命战争贡献自己的一切。也正是贯彻了以民为本的理财观,我们党才得到广大人民群众的支持,取得了抗日战争的胜利。

改革开放以来,我国经济从计划经济不断向市场经济转变,财政也从生产型财政逐步向公共服务型财政转变。公共财政更加直接地反映和体现了人民群众的切身利益。实施九年制义务教育、彻底免除农业税、不断完善社会保障制度,等等,每一项举措都与人民的利益息息相关。当然,还有许多不全面、不平衡、不完善的地方,需要继续改革与不断完善。2021年8月17日,中央财经委第十次会议召开,两大议题的其中一项是扎实推进共同富裕问题,而实现共同富裕的一个重要途径是加大税收、社保、转移支付等调节力度并提高精准性。因此,保障和改善民生没有终点,只有连续不断的新起点。财政工作必须始终把人民的根本利益放在心上,坚定不移地增进民生福祉,推进全体人民共同富裕。

### (四)财政要始终发扬艰苦奋斗、勤俭节约精神

中国共产党在长期艰苦卓绝的奋斗中,历经曲折而不畏艰险,屡受考验而不变初衷,由小到大,由弱变强,靠的是坚定的理想信念和百折不挠的革命精神。抗日战争时期,根据地处于敌人的重重包围之中,根据地人民的生活十分困难。面对极端严峻的经济困难和抗日形势,在中国共产党领导下,抗日根据地党政军机关进行了精兵简政,开展了生产

<sup>①</sup>刘昆.以史鉴今 资政育人 奋力开创财政高质量发展新局面.中国财政,2021年第13期.

互助、大生产运动和减租减息运动。在与天地争、与敌人斗的过程中，根据地军民把中华民族勤劳勇敢、自强不息的优良传统提升到了新境界和新高度。1941年到1943年，太行根据地发生了严重自然灾害，为了战胜困难，从八路军总司令到普通士兵，从地方干部到全体百姓，大家一道厉行节约、共渡难关。朱德召集八路军总部直属单位在武乡县砖壁村附近小松山寻找荒地，他们脱下军装，抡起锄头，在荆棘丛生的荒山野岭开垦种地。一二九师师长刘伯承给全体官兵提出“白天多做事，夜晚少点灯”的要求，自己坚持“一张纸用四次”。政委邓小平办公室里支着一台纺线车，有空时就带头纺线，穿的是自己动手缝制的深浅不一的灰布棉衣。正是由于干部能严格执行政策，克己奉公和艰苦奋斗，所以才能赢得人民群众的拥戴与信任，使干群关系更加密切，从而团结一致，同心协力，战胜重重困难，为实现抗日战争胜利而英勇奋斗。

今天，我们的国家日益富裕，人民生活不断提高，国家财政实力愈发雄厚，但铺张浪费现象也触目惊心，虽几经整顿取得显著成效，却并未绝迹。因此，必须警钟长鸣，牢固树立艰苦奋斗、勤俭节约意识，抵制铺张浪费的不正之风。正如习近平总书记在参加十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时指出“不论我们国家发展到什么水平，不论人民生活改善到什么地步，艰苦奋斗、勤俭节约的思想永远不能丢。艰苦奋斗、勤俭节约，不仅是我们一路走来、发展壮大的重要保证，也是我们既往开来，再创辉煌的重要保证”。<sup>①</sup>

### （五）努力培养和造就一批财税干部

“为国理财，为民服务”既是财政人的职业追求，也是财政人的使命担当。晋察冀、晋冀鲁豫、晋绥边区的财政经济建设工作，在建立与发展的过程中，培养、造就和锻炼了一大批财政经济工作干部。老一辈无产阶级革命家在红色财政事业发展历程中，所表现出的坚定不移的理想信念和务实创新的

工作作风，是新时代财政人的强大精神指引和不竭前进动力。

党的十九大提出，中国特色社会主义进入新时代，我国经济发展由高速增长转向高质量发展新阶段。党中央做出了加快建立完善现代财政制度的重大战略部署。推动高质量发展，深化财税改革，会遇到许多新情况、新问题、新矛盾，迫切需要培养敢于负责、敢于担当、善于作为的财政干部队伍。站在新的历史起点上，广大财政工作者要抓住红色财政精髓要领，坚定理想信念，筑牢初心使命，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，强化大局意识、担当意识、创新意识，积极为强国复兴目标贡献力量。

### 参考文献：

- [1] 中华人民共和国财政部《中国农民负担史》编辑委员会.中国农民负担史(第三卷 新民主主义革命)[M].北京:中国财政经济出版社,1991.
- [2] 山西省档案馆编.太行党史资料汇编(第一卷)[M].太原:山西人民出版社,1989.
- [3] 赵秀山.抗日战争时期晋冀鲁豫边区[M].北京:中国财政经济出版社,1995.
- [4] 山西省档案馆编.太行党史资料汇编(第二卷)[M].太原:山西人民出版社,1989.
- [5] 河南省财政厅、河南省档案馆合编.晋冀鲁豫抗日根据地财经史料选编(河南部分)上[M].北京:档案出版社,1985.
- [6] 山西省档案馆编.太行党史资料汇编(第三卷)[M].太原:山西人民出版社,1989.
- [7] 山西省档案馆编.太行党史资料汇编(第四卷)[M].太原:山西人民出版社,1989.
- [8] 山西省档案馆编.太行党史资料汇编(第五卷)[M].太原:山西人民出版社,1989.
- [9] 河南省财政厅、河南省档案馆合编.晋冀鲁豫抗日根据地财经史料选编(河南部分)下[M].北京:档案出版社,1985.
- [10] 太行革命根据地史总编委会.太行革命根据地史料丛书之四政权建设[M].太原:山西人民出版社,1987.
- [11] 太行革命根据地史总编委会.太行革命根据地史料丛书之七群众运动[M].太原:山西人民出版社,1987.
- [12] 李雪峰.李雪峰回忆录:太行十年[M].北京:中共党史出版社,1998.

<sup>①</sup>新华日报评论员.艰苦奋斗勤俭节约永远不能丢——三论贯彻落实全国两会精神.新华日报,2019年3月18日.