

淮北抗日根据地财政体系的 正规化建设

王明前

(厦门大学 马克思主义学院 福建 厦门 361005)

摘要: 淮北抗日根据地财政体系包括基础财政制度、税收制度和金融制度诸制度环节。淮北区财政始终追求正规化与科学化的建设方向,服务于战时经济和改善民生。与金融秩序的稳定相关联,服务于货币斗争的贸易统制政策,是淮北区财政工作的重要内容。基础财政制度包括预算决算制度、会计及金库制度、审计制度诸制度要素。基础财政制度的逐步建立,为淮北区财政体系的正规化建设奠定下坚实的制度基础。税收制度是淮北区财政体系的主体,包括农业税、关税、商业税等税种。淮北区税收制度,在正规化建设的同时,尽力发掘其科学性的潜力。金融制度是财政体系的重要环节。淮北区的金融工作,一方面致力于确立边区货币本位地位,另一方面以贸易统制手段作为对敌经济斗争的武器,维护边区市场秩序,实现金融秩序的稳定。

关键词: 淮北抗日根据地(淮北区); 财政体系; 正规化; 科学化

中共党史学界对淮北抗日根据地(以下简称淮北区)经济史的研究已经取得一定成绩,对其中财政制度各环节,如金融制度,也有过可贵的探讨。但是,以往研究均尚未涉及到淮北区财政各环节中相对基础性的制度环节,如基础财政制度和税收制度。而对金融制度的研究,也没有能够将这一明显受到

经济环境制约的制度与淮北区的战时贸易政策结合起来考察,从而失去货币斗争这一独特的研究视角。尤其遗憾的是,以往研究均缺乏对淮北区财政工作的整体把握,从而难以使制度建设和政策调整结合起来。^①总之,对淮北区财政仍然有深入研究的必要。

收稿日期: 2018-08-14

作者简介: 王明前,男,江苏苏州人,厦门大学马克思主义学院副教授。

^①相关研究参见:马洪武主编《华中抗日根据地史》,当代中国出版社2003年版;朱超南等编《淮北抗日根据地财经史稿》,安徽人民出版社1985年版;刘旭《浅析淮北抗日根据地的财经工作》,《黑龙江史志》2014年第3期;俞小和、吴石英《淮北抗日根据地经济是怎样实现“自给自足”的》,《党的文献》2018年第4期;陆文培《淮北抗日根据地的货币发行与货币斗争》,《安徽财贸学院学报》1986年第3期;刘鸿业《淮北抗日根据地的经济调节中枢——淮北地方银号》,《江淮论坛》1982年第4期,等。

其实,淮北区财政工作首先是一个系统工程。作为一个财政体系,它包括基础财政制度、税收制度和金融制度诸制度环节。淮北区财政以追求统筹统支为方向,始终追求正规化与科学化的建设方向,服务于战时经济和改善民生。与金融秩序的稳定相关联,服务于货币斗争的贸易统制政策,是淮北区财政工作的重要内容。笔者不揣浅陋,拟以以上思路为线索,全面考察淮北区财政体系正规化建设的轨迹,以期增加学术界对抗日根据地,特别是华中抗日根据地经济史的学术认知。

淮北区始终追求正规化的财政建设方向。淮北区党政军领导人强调统筹统支原则在正规化财政建设中的意义。1940年3月28日,刘少奇指示张爱萍、江华、刘瑞龙等“凡是进入苏皖地区活动的所有党的一切武装,均须受军区司令部的指挥,给养上经济上建立严格的统筹统支的制度,建立统一的经济委员会与供给部,所有各部队一切的收入均须向经济委员会报账,各部队的开支制定预算,交经济委员会批准向供给部支领,不得乱来。”^{[1]78}根据这一指示精神,淮北区于1940年5月起着手整理财政,“确定财政政策,禁止乱抓乱罚,决定经费以税收为主要来源,建立财政机关,确定制度”。^{[2]125}1940年5月公布的《豫皖苏边区联防委员会一九四〇年五六月月份工作计划大纲》要求“整理建立财政组织,以县一级为中心,分别整建财政科与税务局”,^{[3]5}实现系统化与正规化。1941年8月22日,彭雪枫要求四师在进入淮北后,“必须统一财政收支,建立有能力的财政机关,进出货检查收各种税;建立贸易局,建立金库系统与审计制度;整理湖产,改善公粮征收办法,限期收征”。^{[1]156-157}1941年9月21日颁布的《淮北行署施政纲领》宣布“整顿财政税收及地方公产,废除苛捐杂税,实行合理负担,统一收支,厉行节约,铲除贪污腐化,建立廉洁政治。”^{[2]74}

一、淮北区基础财政制度的建立

基础财政制度是正规化财政制度的前提,包括预决算制度、会计及金库制度、审计制度诸制度要素。总之,基础财政制度的逐步建立,为淮北区财政体系的正规化建设奠定下坚实的制度基础。

(一) 预决算制度

预决算制度是基础财政制度的基础环节。1940

年5月公布的《豫皖苏边区联防委员会一九四〇年五六月月份工作计划大纲》,即要求“在最短期内(半月内)应颁布各机关预决算规程,两个月内要作到各机关经费收支,均须按照预决算规程办理”。^{[3]6}1941年淮北行署成立后,即开始“实行统筹统支,建立了正规的收支制度”。首先“实行了统一的预决算制度”,“实行量出为入,量入为出”。^{[2]126}1941年8月22日,彭雪枫要求四师“实行预决算制度,保证财政之有计划支付,消灭贪污浪费及财政用在不当方面”。^{[1]157}1942年6月30日,谢胜坤在总结四师供给工作时指出“下级向上级领款必须按该部原人数额增加百分之三,先造预算(预算不能超过百分之三),经上级批准后,在预算数内向上级挂借,开支,又必须实报实销,否则扣发下月份经费。这样就使经费在一定的限度内开支。追加预算也于最近半年建立了。”^{[4]202}

淮北区各地军政部门积极落实淮北区党委、新四军四师的上述要求,着手建立预决算制度。1942年3月公布的《宿东办事处整顿财政经济制度决议案》规定:预算方面,要求“各区乡每月上旬二十五日前制定本月预算,呈报各上属机关核准”;“各部队、宿东及盱北两大队预算按部队实有人数及实际消费状况制定每月预算,呈报支队部核准后转办事处,由办事处拨付之”。对于经费来源,特别规定:“区署开支来源是靠各区收入为基本”;“乡公所开支主要靠保甲经费”。决算方面,规定“各区乡收支实数在每月的下月五日前呈报该上属机关核销;各部队按收支实数制造决算,呈送办事处核销;各机关部队在预算外开支三百元以上数目须经区署批准方能开支。”^{[5]22-23}淮北军区三分区表示:该分区在1944年做到“财粮预决算制度规定各部队每月编造一次由分供汇编每季向财委会报送一次;军需预决算,除被服、辅助品一年编造两次,其余皆每季一次”。^{[5]225}三分区同时要求新近合并到三分区的四分区“灵北每月(或每季)一次由分区核批,分区仍是每季汇编一次报分区财委审批。”^{[5]239}

(二) 会计及金库制度

会计和金库制度是正规化财政制度的主要内容,是统筹统支原则贯彻与否的具体体现。

1940年5月公布的《豫皖苏边区联防委员会一九四〇年五六月月份工作计划大纲》,首先要求统一

税收规程,“在最短期间(半月以内)应将各种征收章程制定公布,所有征收手续及税率,在第一个月内应作到永城、萧县首先实行,两月后应作到全部实现”。其次统一各类票照,要求“所有各种税收票照除田赋串票外,一律由财政处印发各征收机关领用,不得私自印制,在两个月内要作到全部实现”。再次,统一税款收解程序,做到“所有税款收入,均须依照法定手续,解缴财政处,不得擅自支用,在两个月内要各县全部作到”。最后,要求统一盐税征收程序,“在两个月内要作到本边区各县均依照财政处颁布税章,使用财政处印发的税收收款证征收盐税”。已遵章缴税者不得重征。^{[3]5}

1941年,新成立的淮北行署开始严格执行会计及金库制度。首先正式划分各项财政收入的财政收支职权范围,“将货检税、盐税、特税全部及田赋、契税各百分之五十,划归省款,主要是供给主力与边区各机关开支。另将牙税、屠宰税、烟酒税全部及田赋契税各百分之五十,作为县款,不能相互挪用”。其次建立金库制度。边区一级设总金库,县一级设分金库,统一保管各项收入,“未得负责机关的批准,不得动用分文”。^{[2]126-127}金库制度的具体运作程序是“财政处根据核定预算发给领款机关支付书,金库则根据支付书发给领款单位经费。收入机关存款超过法定数目如不缴金库,金库有催缴及向上级报告之权。”金库的组织系统,“在公署设总金库,各县设分库,由分库兼办县库。总库及分库保管省款,县库管理县款”。与金库制度配套的新的会计科目,实行季度预算制,“订定收支程序,在五百元以上应交金库,五日内必须交一次款,解款必须用解款书,领款必须用领款书”。^{[6]59-60}1942年6月30日,谢胜坤在总结四师供给工作时指出:会计和出纳实现分工,“会计专负责记账,照预算支配款子。出纳专负责保管金钱,凭发款通知书付款,双方定期核对账目,清查库存”。同时采用新式簿记,“至路西淮上方一律启用新式簿记,表册与预计算科目的统一”。金库制度也得以确定,“预计算必须经审核批准,打核准预计算通知书后始称生效,然后往金库开支挂借;超过的数目,须经一定的手续与一定的负责人批准后生效”。^{[4]203}

1944年1月9日,淮北区党委指示各地整顿乡财政,要求“建立乡财政定期公布制度,经常收支

按月公布,临时收支于某期工作终了时公布”;“禁止随便筹募粮款,一切筹募有关群众负担者,须由乡代表会通过县政府呈请批准后始得施行。”^{[6]176}这说明会计及金库制度正规化建设的进一步深入。1944年2月19日,淮北苏皖边区财政科长联席会议,要求严格会计金库制度。首先,税检分所旬报,即“每旬后两日内送到分局,分局(于旬后)三至五日内送到县局及收款交金库”。其次,分所对分局月报,即每月“三日以前,分局及县府各科与各机关对县七日以前,收税交库,将账报县;县到财政处十五日之前”。再次,“县金库对总分金库,十日前解报;总分金库对总金库十五日前解报”。最后,“金库对财政科每旬对账一次”。^{[7]198-199}

各地积极响应淮北区党委和四师的号召,认真执行会计和金库制度。1942年3月公布的《宿东办事处整顿财政经济制度决议案》规定“各机关部队要用办事处规定的统一账簿及收款证据”;“办事处用款拨款可随时到区提拨,但必须有办事处主任或财政科介绍信和支付凭证,否则概不准发付;各区收入除开支及办事处提拨外,所余款项须存办事处;各区收入各种款项统交财政负责人登账保管,其下属机关或个人经手用款,向财政负责人领取,开支后实报实销”;“各区税收机关,所收税款统交各该区财政负责人登记保管,其他任何人不得私自向税收机关借支”。^{[5]23-24}淮北军区四分区合并到三分区后,“灵北地区设财委分会统一领导该区党、政、军、民财经供给工作并设灵北分金库”;一切账目“指定负责人批核,最后决定权在分区,分工则由分区负责军队,专署负责地方”;“一切报销应经供给部门按制度规定审核,须军政首长审批时,由供给部门签注审核意见后上报审批”。^{[5]239-240}

(三) 审计制度

审计制度不仅是基础财政制度的重要环节,而且还是整个财政体系正常运转的最终法律保障。

1941年9月1日,张震在四师参谋长会议上提出“规定经济上的审查制度。到各种部队去检查,防止浪费与贪污之发生。”^{[1]171}1941年,淮北区成立审计委员会,“执行党政军各机关的事前审核及事后审核,发给核准通知书,否则不能支款”;“对于贪污浪费事项,可以提出拟定处分书,交由最高机关去执行”。^{[6]59}淮北区负责审计工作的职能机构,行政

公署一度设有审计处,后简政为财政处审计科。审计制度的运作,“不仅教育了各级人员,使他们知道节省经费与爱护公物,也大大减少了贪污浪费现象”。^{[2]126}1943年12月25日,刘瑞龙总结称“审计工作已建立了,初步克服了‘人、粮、钱,三不知’的现象,对反对贪污浪费起了不少作用。”^{[2]251}

1944年1月9日,淮北区党委指示各地整顿乡财政,要求“立即以乡为单位由群众选举组织经济审核委员会,里面包括群众团体、士绅及政府三方面的代表”,职责是“清查乡政府过去账目,向群众公布。以后每月查账一次,对乡政府不正当之收支有督促与提供意见之权”。为此须“健全各级审计组织,严格执行审计制度。各县审计委员会应检查本身工作,以预决算必须经各县审计委员会的负责审查后,然后送上级机关批准报销”。^{[6]176-177}1944年1月15日,雷明在财政科长联系会议上提出“审核预决算时,首先审查是否必需,再审查是否合理,然后再以节约的原则去批发。”^{[6]179}1945年4月19日,刘瑞龙在边区财经工作会议上提出“要严格建立审计制度,上下级、平级及群众要予以严格监督。乡以上账目要公布,要养成严格遵守手续及交代的习惯。”^{[6]200}1945年7月10日,淮北苏皖边区行署指示各地在整理乡财政工作中,按照“由干部到群众,由一个乡到一个区”的顺序,以典型示范为重点,“县区应先作一个典型,取得经验再推及到其他各区乡”。应整理的财政项目,公家部分包括公粮、公草、积谷、贷款、贷粮等,群众部分包括参军优抗、募捐救济等。^{[6]326}

各地积极响应淮北区党委和四师的号召,推进审计制度的建设。淮北军区三分区表示:该分区在1944年做到“各部队一切账目,基本上都由供给部初步审查,供给部对财委会负责,按季整理汇交财委会审阅核定。”^{[5]225}淮北军区四分区合并到三分区后,审计工作实行按级负责,“团、县设审计组,灵北设财委会审计组,负责审查团、县以下账目。团、县以上账目则由分区审查”。^{[5]241}

二、税收制度的正规化与科学化

淮北区以税收作为主要财政收入来源,因此税收制度是淮北区财政体系的主体。淮北区税收来源于生产建设领域,因此在一定程度上体现了淮北区

经济建设的成就。淮北区税收制度,在正规化建设的同时,尽力发掘其科学性的潜力。

1941年开始,淮北区为建立统筹统支的财政制度,将各项税收收入分别划为省款和县款。省款包括盐税、检查费、田赋的50%、契税的50%和特税。县款包括田赋、契税的另50%,以及屠宰、牙贴、司法罚金和烟酒税;^{[6]58}并确立盐税、检查费、田赋、契税、牙贴、屠宰、烟酒为正税,其余苛捐杂税一律豁免。^{[6]61}

淮北区民众的税收负担总体上比沦陷区和国统区都要轻。到1942年10月,“在敌伪区,每保民众负担为全部收入的百分之七十七点七;在旧政权时为全部收入的百分之二十六点六,在抗日民主政权地区,为全部收入的百分之十三”。^{[2]133}

(一) 农业税

1. 田赋

1941年6月22日,刘瑞龙在总结泗县专署成立一年来运西苏皖根据地施政成绩时指出“废除了一切苛捐杂税,仅收田赋(每亩自一毛二分至一毛六分)与公粮(合理负担)二种。”^{[1]152}这说明田赋和公粮是淮北区的两种主要农业税收。

1939年通过的《肖县农民救国会工作纲领》宣布“帮助政府清查地亩,实行累进税,使捐税负担趋于合理。”^{[8]8}此“捐税”似应指田赋。淮北区田赋在豫皖苏边区创建时期即开始征收。1939、1940、1941年度的田赋,“一次征收,税率很低,每亩八分、一角、一角二分”。1940年2月26日,彭雪枫向党中央报告称“田赋每年可收入八千四百万元”,1940年将“正式征收地丁银估计可收入七十万元”。预计夏邑、宿县、永城、萧县四县“每年可得地丁银子三百二十万元”。^{[4]67-68}

1940年起淮宝县试行田赋征实粮,“根据土地每年平均收获量,划分等级,平均征百分之二,全县收二万石,折时价约五百万元”。^{[2]128}1943年6月7日通过的《淮北苏皖边区参议会与各县参议长联席会议决议》提出“三十一年度(笔者注:即1942年)田赋麦前一律停止征收;田赋仍以征粮为原则。以麦收为主要地区:三十一年,三十二年,一并征收;中、晚秋分征三十二年”;“田赋可斟酌随公粮同时征收”。^{[3]366-367}这说明田赋尽管已经开始改变传统的缴纳钱物办法而改征实物,但是仍

然与公粮并列为独立税种。

尽管淮北区把田赋列为正税,但是淮北区领导层仍然认为田赋是不合理税收,因为它“不是依有钱出钱原则,而是依土地的多少来摊派”,所以应该向统一的所得累进税形式发展。^{[6]61}1943年12月7日,刘瑞龙在淮北行署第二次县长会议上提出“准备于明年减轻人民负担,完成土地复查,在土地复查的基础上实行累进率的办法”,从而“实行赋粮合一,并可以减少征粮花费的时间”。^{[9]56}1944年12月,邓子恢在淮北党政军民各界人士联席会议上指出:1944年淮北区“完成了土地复查,解决了多年不清之地方土地纠纷,确定了人民产权,确定了固定收获量之粮赋征收制度”,从而“一方面稳定了政府财粮收入,另一方面提高了人民生产积极性”。^{[2]365}

尽管以上声明进一步明确了粮赋合一的趋势,但是,直到抗战结束,田赋这一传统税种事实上仍然没有取消。

2. 公粮

豫皖苏边区开辟时,即开征公粮,如1939年冬季,永城县“共捐输救国公粮一千万斤”,肖县“征收公粮八百余万斤”。^{[4]67-68}起初公粮负担较重。“在基本区三至六亩地全年出十八至二十一斤,二十七至三十亩全年出四十五至五十斤,每亩地每年则可产一百二十斤,征其百分之五,这还仅只有军队的”;^{[1]244}而且“始终没有固定标准,每次对于农民或地主都有些偏轻偏重”。^{[2]129}

1941年6月起,淮北区公粮征收开始尝试累进制办法,按照户等,“上等户抽百分之十二,中等户抽百分之八,下等户抽百分之五”。^{[3]95}根据1941年度秋季公粮征收办法,上等户,即有钱有地的殷实富户,包括地主、富农、商人,出秋季收获量12%。中等户为自耕农、小康之家,征8%。下等户即半自耕农,出5%。赤贫户免征,但以每百户不超过15%为原则。征粮种类根据当地出产分为三种:单征,“即一县或一区秋季主要产粮仅有一种为大宗者”。另两种为各半征、三三征,分别征两种、三种主要大宗农产品。为解决人地分离的矛盾,采取“地跟人不跟人”的原则,即“地与地主同在我抗日民主根据地者,一般实行地跟人缴粮。但已实行地不跟人者,则仍旧地不跟人”;“地在我抗日民主根据地而地主不在者,则实行地不跟人,

由其管家或租佃户就地应将应缴公粮代交政府”。^{[6]12-13}1941年10月16日,孟东波在报告中提出:在征粮工作中,应“善于根据各抗日阶级的成份及其经济状况分成上中下三等级,并按照上等户出秋季收获量百分之十二,中等户出百分之八,下等户出百分之五的标准征收公粮”。^{[5]2}为此“需要从最负责任的态度,尽一切可能保证调查出各户的真实收获量”,如此则“一方面可以完成坚持苏皖边区抗战需要的公粮总数,一方面可以提供边区人民的真实生活状况的材料”。^{[5]4}正确的划分等级的办法应本着阶级观点,“原则上规定粮多钱多者多出,地主富农收的粮多钱多应当多出,列入上等户;原则上规定有粮有钱者出粮,中农有粮有钱,列入中等户;原则上规定粮少钱少者少出,贫农粮少钱少应该列入下等户;原则上规定赤贫者不出,农村中无产者,才是赤贫的,应该不出”。^{[5]8}1941年12月25日公布的《淮北苏皖边区修正改善人民生活各种办法》,规定公粮的负担标准为“殷实富户,平均出粮占收获量百分之十二;中等户平均出粮占收获量百分之八;下等户平均出粮占收获量百分之五。”赤贫户不出公粮。全年分夏季、秋季各征一次。^{[3]85}但是,这种简单分等级的办法,无论是分为上中下三等,还是所谓“殷实富户”“有钱出钱”等标准,均失之粗疏,尽管基本实现了正规化,也初步落实了累进制,但是仍然缺乏科学性。这一情况延续到1942年。1942年秋季公粮,“征百分之三,每人五斗以下免征,到每人十石以上者,才征百分之十五,富户未加重,而穷户却减轻了,午季征一斤公粮,随征一斤公草,秋季改为征一斤公粮,随征二斤公草,地主不分草者免征”。^{[2]129}

科学性的基本要求是更准确的分级,以及在此基础上对更高层级的更高累进率。这一变化在1943年终于得以实现。1943年10月17日,淮北苏皖边区行署指示各县县长“将今年秋季公粮征收条例略为提高。除原来第一级至第三级不加以起征点照旧外,自第四级至第七级均各增加百分之一,自第八级至第十级均各增加百分之二,另加一个十一级征百分之十八,并将雇工不列入业主之纳粮人口内计算。”为更准确登记收获量,应“充分运用政权与群众团体的组织力量”,“采用一般号召与具体指

导结合的领导方法”。^{[5]87-89} 1943年11月4日颁布的淮北苏皖边区1943年秋季公粮条例规定“本季征收粮食种类,规定稻子、大秫、小秫、绿豆、豇豆、黄豆。”其他农产品,“应依当时价格,照应征粮食比数之平均市价,折成粮食数量,按照比例征收之”。公粮征收依照实际收获量采取累进制。每人收获量不满100斤免征。100至200斤为第一级,税率3%;200至300斤为第二级,税率4%,直到2000斤以上为第十一级,税率18%。牲畜喂养户,“价值在边币三千元以上者,按照其价值三分之一折合粮食”。人地分离,“凡本边区土地之所有主,原居住在本边区以外者,一律按其收获量百分之五至百分之十八征收”。公产、庙产性质田产的公粮,寺庙田产按实际收获量,祠堂、礼堂、教堂及其他共有田产,税率9%。公地收获量属于公家部分者免征,佃户部分按实际收获量。^{[6]143-146} 这次秋季公粮,终于实现了科学的分级累进。

为进一步提高公粮征收的科学性,1944年起,淮北区把土地复查工作与公粮田赋征收相结合,争取更准确地掌握土地的实际收获量。1944年2月17日,淮北区党委指示春耕工作,提出:公粮征收,应“按照土质好坏固定收获量,按人口多少确定等级,来改善征粮办法;临时负担非经县以上机关批准,不能摊派”。^{[6]187} 为进一步完善公粮征收制度,实现公平合理负担,1944年5月28日,淮北苏皖边区行署训令开展土地复查,要求首先解决土地纠纷、清除积弊,要求“一切过去被豪强霸占的公地、私地、公摊、私摊,应在土地复查中发动群众彻底清除,私摊私地归还原主,公摊公地由公家统一筹划,廉价放领给无地及地少之人民承领”。其次确定产权。“产权合法者,发给营业执照,契约确系丧失经一定手续证明者,准予重立契约,以确定各人产权”。此次复查作为征收公粮田赋的根据。“查清全边区人口、户数、地亩、土质等级,确定其收获量,编造串册,自此以后,各人每年公粮田赋,即根据此确定之收获量,按照税率缴纳粮赋”。复查要贯彻群众路线,“把土地复查工作变为一个巨大的群众运动”。各级政府干部要“在各种实际斗争中发现积极分子”,“创造一批新的力量,作为今后改造政权的基础”。复查工作要因地制宜,“在沙岗地,土地纠纷少的地方应该强调审查和确定产权,推动群众的自量呈报

运动,在湖滩地土地纠纷多的地方,应该清除土地积弊,解决土地纠纷,开展反贪污反霸占的群众运动”。^{[6]209-212} 总之,应当在确立基本群众土地产权的过程中去了解地亩、户数、土质、收获量等基本信息,以更准确地固定其粮赋负担。

1945年7月10日颁布的淮北苏皖边区1945年午季公粮征收办法,是淮北区农业税实现正规化和科学化的最高成就。办法首先为保障减租保佃斗争的成果,确立东佃双方负担比例为“凡某户佃入佃出之地亩,其固定收获量,应依东佃双方分租或包租比例,归东佃双方分担。”为奖励植棉,办法规定“凡纯粹植棉之地亩,不征公粮公草。但若以植棉为主,其中带种其他庄稼者,仍依固定之收获量减半征收。”为统一量化标准,办法规定:“本季救国公粮,一律征收小麦,不收其他杂粮。”征收根据已核准的固定收获量,按每户每人平均数目,以累进制办法征收。计算时,以每人平均收获量计算,征收时,以每户为单位征收。每人收获量80斤以下免征。80至100斤为第一级,税率2%;100至200斤为第二级,税率3%,直到1500斤以上为第十八级,税率20%。工商业者的公粮需折合成粮食后征收。独资经营的商户,“按照半年营利之半数,参照其营业状况,按市价折成粮食与地亩固定之收获量合并计算”;合股经营者,依独资经营者办法征3%至15%。小手工业者,“依半年盈利之四分之一,按市价折成粮食与地亩固定之收获量合并计算”。纺纱织布手工业者免征。人地分离情况,“凡本边区土地之所有业主,原居住在本边区以外者”,按上述税率征收。人口不清时,由佃户或保管人代缴。公有、共有及寺庙等田产,“不满一顷者,按照固定收获量征百分之十。一顷以上不满三顷者,征百分之十五。三顷以上征百分之二十”。共有田产,“公家部分免征公粮、公草。佃户部分,应按照分担比例订定之午季收获量征收之”。边境游击区分下列几种情况征收:敌占区“采取自愿献粮办法,不拘多少,并免征田赋”。游击区或二、三面地区,“应比伪顽减轻为原则”。新近沦为敌占区的原根据地地区,“较伪顽负担减轻三分之一或二分之一,田赋免征”。新解放地区,“采取合理摊派或献粮办法,但须比基本区轻。征收率最高不得超过百分之十五”。未经

政权改造或无群众基础的边缘区,“应根据调查之收获量分级累进征收。每人平均不合收获量八十斤者免征”;“田赋照征”。^{[6]319-323}

各地积极响应淮北区党委号召,结合地方实际探索正规化和科学化的征粮办法。1941年10月16日,李斌在总结淮宝县征粮工作经验时指出“边区许多地方,受着敌伪顽匪的威胁和压迫,提出以款代粮的办法,这是非常适当的。”^{[5]11}他强调应发挥保甲长的作用,因为“保甲长与民众最接近,了解各户收获量也最清楚”。当然,对保甲长的监督也因此十分必要。事实证明,“灵活的采用连坐切结,或再抽查,发现以多报少的责成保甲长在基本原则之下,负责完成任务,或撤职、改选,都是抓紧乡保长最有效的办法”。^{[5]12}1943年7月8日颁布的《邳睢铜灵联防办事处午季公粮暂行办法》规定“本季公粮纯征收小麦,其他产物得以时价折合小麦征收之。”公粮征收根据每人收获量,实行累进制。60斤以下免征。60至100斤为第一级,税率5%;100至200斤为第二级,税率7%;直至500斤以上为第六级,税率15%。商人独资经营者,将全年盈利之半数折成麦价,按级征收;合伙经营者,按半年盈利之半数折成麦价,税率9%。人地分离情况,“地在我地区,人在敌占区,人口无从调查者,一律按照收获量百分之九征收”。土地分散者,“凡一户之田地,分散于本地区各处者,其各处之收获量,应由当地行政机关开交业户所在行政机关,归户征收之”。公产、庙产的公粮,寺庙田产按实际收获量,祠堂、礼堂田产税率9%。行政机关、群众团体工作人员应纳公粮一律不减。^{[6]132-134}1943年11月4日,泗阳县政府总结征粮工作经验时指出:调查工作队应“分为三、四组不等,按村按户进行调查;每组分为侧面正面调查,用分进合击的方式去突击调查一户的收获量”,并要善于“利用社会间各阶层矛盾来调查收获量”。对边区的调查,应区别地区情况,在游击区乡即“能完成推行政令而无力量控制的地方”,可以“召集地方士绅群众代表及进步人士来共同评议,避免按户摊派”。在三面派政权地区,则可以变通采取“按户依地亩摊派”的办法。^{[5]95-96}1944年9月24日,淮北区党委指示三地委、四地委以及泗灵睢、泗宿县委,在开辟新区中,“废除顽伪之苛

捐杂税,实行合理负担。我应征收之公粮,并可按实际情况酌量减轻。其确实受灾地,可以免征一季,以苏民困”。^{[9]174}长胜乡通过群众动员推进土地复查,“丈量、土质、解决纠纷等,都要通过群众自己讨论,自己丈量,自己解决,利用积极分子起核心作用,外来力量仅帮助他们想办法”。为克服土地分散造成的调查难度,“根据土地坐落方向组织田邻小组,发生纠纷,有复查小组分工随时解决,这样既不妨碍丈量,又把丈量小组与复查小组的责任分开”。^{[6]216-217}

(二) 关税

货物检查税即关税,是淮北区调节边区内外物资交流的重要经济手段,也是对敌经济斗争的重要经济武器。货检税税率根据货物性质分为三种。第一种是必需品,“基本上是免征的,最高征百分之三”。第二种是一般日用品,“如糖等,征百分之五至百分之八”。第三种是非必需品,“如香烟及化粧品等,征百分之十二至百分之十五”。还有禁止进出口的货物,征收20%—30%。^{[2]127}

早在豫皖苏边区初创时期,关税收入就已经在边区财政收入中占有较大比重。1940年2月26日,彭雪枫向党中央报告称:进出口货物税可收入300万元。^{[4]67}1940年7月后,豫皖苏“经济来源主要则靠淮蚌之涡河税收(进出口税)”。^{[1]243}1941年2月19日,豫皖苏边区联防委员会指示“恢复税务局及货物检查处,所有地方苛杂即应废除,并布告群众周知;各地原有税率,亦应酌量减轻,以便商旅。”^{[3]19}到1941年底,淮北区已经确立了“出入口货物,对我利大,对敌利小,仅征轻微之税或免税;对敌我均有利,斟酌需要的缓急,课以轻重之税。对敌利大,对我利小,征收重税或禁止出口”的征税原则。^{[6]60}

1945年5月25日,华中财经会议为进一步协调华中各根据地之间的贸易,决定实行过境税补税政策。其中,“淮南对淮北出口南下过境之产品补税的,按淮北税额补征二分之一;淮北出口物品换回之物资,经淮南进口过境运往淮北的,如已按淮南税率缴纳进口税者,淮南不再另征过境税或出口税,淮北得按淮南税款补征二分之一”;“淮海物品经淮北、淮南过境出口时,淮北、淮南得按其原出口地(淮海)税额补征四分之一”。^{[10]130-131}

在各项关税收入中,盐税又是其中之大宗。1939年11月11日,刘少奇致电中共中央书记处:“苏北之食盐,仍不断用小车运至内地,每月有数千辆小车到萧县、宿州一带销盐,我们如果能控制盐道,即可征收盐税,并可能拿私,财政可解决。”^{[2]30} 1941年8月,谭友林向中央报称:豫皖苏边区“因东海盐销入中国内地,现必需经过该地区,因此,我们曾经在盐税上每月可收入八万元”。^{[4]29}

(三) 商业税

豫皖苏边区总体上“广大乡村都是自然经济”,但是“涡、淮沿岸的商业经济也相当发达”。^{[4]29} 1941年1月31日,豫皖苏边区党委指示各地保护商业,“对于在边区之商行、行商,除了政府所设之税收机关按法征收营业税与出入口税外,过去反共政权下的一切烦杂苛难手续一律废除,并一律加以保护”。^{[3]15}

1943年11月4日,淮北地区第二届财政会议决议“各县登记糟坊、油坊、花生、烟叶等产物(作为将来准备产销税的账本),并给登记证,在出售时应督促买户报税,复将登记证缴回。”^{[6]158}这说明淮北区商业税在商业信息登记的基础上实现了正规化。

1944年12月29日,刘瑞龙在淮北党政军民各界人士联席会议上表示:准备改征商人公粮为商业所得税。所得税与“只是根据营业大小”的营业税不同,“还简单的计算他的利润,以利润为主要的根据”。所得税将给予商人更大便利,不仅因为“纳税是分期的,不致很大影响他的资金周转”,而且“营业证将来在边区来往可以作为一种通行证”。^{[6]279-280}这说明商业税征收在正规化的基础上进一步实现了科学化。

(四) 其他税种

除上述主要税种外,随着淮北区经济管理部门对境内经济生活管理能力的进一步提高,其他税种的征收工作也逐渐步入正轨。

1940年2月26日,彭雪枫向党中央报告称:烟酒、屠宰、契税等收入,“现每月已有八千元以上的收入,再加改进可增至每月一万五千元”。^{[4]67}可见,烟酒、屠宰、契税等税种,早在边区创建时就已经开征。1941年后,淮北区“先顺次整理牙税、屠宰税、田赋、契税,后来将屠、牙各税一顿整理”。^{[2]127}

其中尤其以契税的征收业绩最为显著。1944年7月9日,淮北行署命令:“不动产经过买卖或典押成立卖契或典契时,均应于契纸成立三个月内赴该管官府投契”。税率,卖买价1元,收洋1角,即10%。典契价1元,收洋5分,即5%。^{[7]214} 1945年3月颁布的《淮北苏皖边区第一行政区征收契税法暂行办法》规定:官契纸分典契和卖契两种。卖契,指“杜绝、找绝、赠与(包括赘书嗣书等)及地面权之转让、交换等契约,以及敌逆产之放领,司法机关发给之转移证书等”,从价征6%。但交换契估价征3%。典契,指活卖典押等契约,从价征3%。^{[11]205} 契税征收的正规化从一个侧面说明边区产权确认工作的稳步进行和商品经济的活跃。

三、金融制度的日益完善

金融制度是财政体系的重要环节。淮北区的金融工作,一方面致力于确立边区货币本位地位,另一方面以贸易统制手段作为对敌经济斗争的武器,维护边区市场秩序,实现金融秩序的稳定。

(一) 确立边区货币本位的斗争

淮北区金融工作起步于豫皖苏边区初创时期。1939年,永城“发行地方流通券十二万元,信用竟超过法币。必须增发三十万元始可满足公私货物流通的需要”。肖县“发地方流通券三十万元”。^{[4]68} 1940年5月公布的《豫皖苏边区联防委员会一九四〇年五六月份工作计划大纲》,要求筹办边区银号,整理流通券,争取在6月底做到“在边区银号未能成立之前,两个月内对于各县流通券发行之数目,务须由财政处统一计划统制,并整理之”。^{[3]6}

针对“边区辅币缺乏,杂钞流行,伪币充斥”的金融现状,为了“巩固法币信用;抵制伪钞;收买与保存硬币”,1941年,边区成立银行,“发行统一的地方单位币来防止敌人对法币的套取”。为维护地方单位币的信用,边区银行采取多种手段巩固其本位地位,如“扩大流动范围;发行数量,依照一定的经济情形,严防膨胀;提高生产,使对外贸易出超;设立兑换所,兑换破票;严禁硬币出口,提高铜元价格;取缔什钞流行”。^{[6]63-64} 1941年1月31日,豫皖苏边区党委指示各地“在边区范围内,以‘地方银号’所发行的钞票为本边区的法币,完粮纳税皆可通用,并且于各县设立地方银号兑换所,以兑换中央法币,以巩

固与提高地方银号钞票的信用。”^{[3]14}1941年11月,淮北苏皖边区财政处第一次财经会议,鉴于“苏皖边区一元以下辅币,极感缺乏,金融停止,市面萧条,小额交易,异常不便,亟应设法救济,以利市面周转,并防止敌伪辅币混入”的现状,决定“由淮北公署开设银行……资金暂定五十万元,官商各半”;“资金每股十元,如以黄金交纳,以法币为单位,每两以一千元计算,银币每两以五百计算”;“官股二十五万元,由淮北公署省款项下拨付,商股由各县募集”;“发行种类:一元、五角、二角五分、一角等四类”。^{[5]19}之后又“继续发行五元、十元两种”。^{[2]135}可见,这一时期,边区银号发行的货币,仍然仅作为法币的辅币使用,换言之,淮北区领导层尚未考虑取代法币的本位地位。

但是,由于国统区法币恶性通货膨胀,造成法币出现空前信用危机。加之敌伪方面恶毒地将严重贬值的法币排斥到华中各抗日根据地,用以抢购抗日根据地物资,扰乱边区金融和市场秩序。这迫使淮北区必须建立独立的金融系统,发行自己的本位货币,不仅坚决排斥伪币,也要遏制法币,以对抗敌伪的罪恶经济侵略。为坚决反击日伪当局“一面停止法币在敌区使用,腾出伪中储券活动的地盘,一方面用各种办法将法币推到大后方与我根据地内使用(但根据地是首当其冲),以贬值的法币,换取我匮乏物资”的经济侵略,淮北区行署于1942年5月正式发行边币,“以边币作边区的本位币,收兑法币,逐渐做到停止法币在边区的流通(但对人民币保存法币仍不干涉),以便有效地阻止敌寇所收法币挤进来,一面劝告老百姓将法币到敌伪区买货,换进有用的东西,以减少人民因敌寇排挤法币所遭受的损失”。为领导货币斗争,应对法币持续跌价,淮北区不断提高边币对法币的比价,1942年“七月间边币与法币以一对二之比率使用(边币一元当法币二元),十月间以一对三比率使用(边币一元当法币三元)”。^{[2]134-136}1942年6月30日,谢胜坤在总结四师供给工作时指出:为抑制法币不断下跌的颓势,“我们必须设立边区银行,流通自己的纸币以巩固这里的金融,由地方钞票与法币的等价交换”,从而“扩大法币的使用市场,使法币在敌占区市场上与敌人的经济掠夺政策斗争”。^{[4]208}换言之,淮北区通过提高边币比价,把被敌伪排斥到边区的法币再挤回到

敌占区。1945年4月19日,刘瑞龙在边区财经工作会议上提出“禁止伪币流通,用一定比价兑换之,以边币及法币为唯一流通工具,提高巩固边币信用。”^{[6]201}

经过边区经济管理部门的不懈努力,淮北区金融工作取得很大成绩。1943年12月25日,刘瑞龙总结称“金融事业网已建立起来了,淮北地方银号,各县分号和区办事处,已普遍建立”,成为边区货币斗争的重要武器。^{[2]251}1943年12月,邓子恢也在年度总结中提出“加强淮北银号,巩固边币信用,以求将来逐渐成为边区唯一通货,免受法币跌价影响。”^{[12]155}

由于淮北区确立了“主要的是用在发展生产,调剂金融上面”的货币发行原则,贷款方向又重点向农业领域倾斜,如1942年度“农业放款占百分之五十,商业贷款占百分之二十,工业贷款占百分之二十”,^{[2]136}所以边币信用随着边区经济形势的不断好转而得以稳定。刘瑞龙在1944年12月29日召开的淮北党政军民各界人士联席会议上指出:抗币因为事关广大人民的切身利益而得以巩固其信用。首先,“因为抗币的发行全部是借作老百姓自己生产用”。其次,“银号的基金就存在老百姓家里,大家都可以调查银号存在老百姓家里的粮食到底有多少”。再次,“发行不作财政开支,政府并不亏空,专作生产的资本钱都在老百姓手里”。最后,“我们的生产政策是抗币信用最好的保证”,因为“生产一发展,东西就要多,抗币就能多买”。^{[6]281-282}

(二) 贸易统制政策与货币斗争

金融秩序的稳定取决于生产的发展和市场秩序的良性运转。在通过法律手段确立边币金融本位地位的同时,淮北区采取对外加强贸易统制的经济手段,对敌展开经济斗争,反击敌伪扰乱边区金融和市场的经济侵略。

1941年,淮北区开始实行对外贸易统制。淮北区成立淮北贸易局,与敌占区展开经济斗争。贸易局最初只是商业管理机关,1942年夏季开始“主持了统制食粮出口的工作”,并且“成立了平衡物价的交易所”,因而“从单纯的商业机关走向统制贸易的机关”。^{[2]131}所谓“统制”,“主要的还是由商人经营,但应当经过贸易局的登记,由贸易局规定出口的数量”,最终目的还是使“根据地内大宗

剩余品有计划的输出换取根据地的必需品”。贸易局作为指导机关,需要“调剂内地物资,平抑物价;组织商人,推动商业发展”;“有计划的输出剩余货物和有计划的争取必需品进口”。^{[6]67-68} 1941年9月21日颁布的《淮北行署施政纲领》宣布:“保护商人自由营业,奖励盐运,奖励各种抗战必需品之进口,取缔奸商居奇垄断,禁止操纵物价,欢迎各地实业家来边区投资,取缔伪币,维护法币,巩固边币,保证金融之流通”。^{[2]74} 1941年12月25日颁布的《淮北苏皖边区保障人权财产权及保护工商业条例》宣布“境内私人经营工商业,无论独资或合股,一律准其营业贸易自由,并保障其合法利益与账款之收回”;“工商业主小贩之合法营业,任何人不得非法干涉”。^{[2]88}

上述政策说明,淮北市的对外贸易统制,并不阻碍正常的商业贸易活动。随着以货币斗争为主要内容的对敌经济斗争的全面展开,贸易统制政策对边区商品经济的促进作用逐渐明显。1943年8月17日,淮北苏皖边区行政公署指示各地财政部门:鉴于“个别地区由于贸易不平衡,长期处于入超,如淮泗、淮宝两县敌区及邻近敌区商贩贩运油、盐进来,带法币出去,形成法币对换供不应求,即发生边币暗中打折使用”,以及“淮泗、淮宝两县伪中储、联银券在中心区均流通无阻,侵占我边币市场,边币打折使用,伪币作祟很大”等现象,首先要求各地严格管理土产出口,“要商人从敌区带进的法币,换给我们,来支持市场边币的兑换”;其次,要求各征收机关一方面对法币“排斥杂票”,另一方面对伪币,“向群众广为宣传,使其了解使用与收藏伪币之危险”;最后,要求各直属分号加强联系,以发挥它们“专管进出口贸易、边币在市场的动态及金融各方面,他们较为易于感受因为土产出口、法币换进、物资取得,每都经过他们来实现”的优势。^{[5]82-84} 1943年12月,邓子恢在年度总结中提出:为打破敌人的经济封锁,应首先“确立以乡为单位之粮食管理制度,配合边区缉私线,禁止粮食走私,以免影响市价”。其次,“统一对外贸易机关(党政军对外买卖统由贸易局统一),并控制出口粮食,以便与外商交换布匹及其他必需品,免为敌人所操纵,以减少‘剪刀现象’之剥削”。最后,“加强货检处工作与保护税制”。^{[12]155} 1944年12月,淮北市行署要求“各地贸易局与合

作社应用一切的方法,争取棉花进口,保证棉花的供应;各地贸易局更有效的管理与收买进口的洋布洋纱不使他流入市场”;“各合作社应首先推销自己织出来的土布,出售外来土布与洋布”;“各县银号主动的直接或帮助合作社收买一时卖不掉的自己纺织出的土纱与土布”。^{[6]262}

1944年12月29日,刘瑞龙在淮北党政军民各界人士联席会议上发言提出:要正确看待贸易自由与贸易统制的关系,充分认识为了反击敌伪制造的工农业产品剪刀差现象,对贸易“实行了管理与统制,正是争取根据地对敌区的贸易的自由”,亦即“在形式上是限制了个人的自由,但实际上整个根据地的贸易上得到了相当自由”。他举蚌埠市场为例证明通过贸易手段对敌经济斗争的意义:“蚌埠小麦时价每石正涨到五六千元,敌人还以三千多一石收进,且不给货,我们就不出粮食,计划用别的办法来解决布匹问题,现在敌人因收不到粮食着慌了,决定第三期收买小麦,运来大批洋布要与我们换粮食,我们在两天内就订好二千多匹。”同时,他认为还要掌握好贸易统制的时机,如,“在纺织上说,布不要便宜,便宜了会影响纺织业的发展。但自己又要穿,不能禁止入口,又想能买便宜一点,所以一面明许进口,一面加以管理,由贸易局收买,转售时加以控制。这样既不会打击本织土布的发展,又可解决自己的需要,还可购买较便宜的东西”。他进而强调“开展各根据地之间的贸易,以减少对敌区的依赖”的意义。为此淮北市“与苏中、淮南、淮海等兄弟区建立贸易关系,互相交换物资。如我们以硝磺、烟叶、牛皮与苏中交换土布、棉花、盐等”,并且相应地“建立各根据地之间汇兑关系,通融资金与便利”。^{[6]283-285} 鉴于“麦收以来,敌人即在其大据点附近,开设洋行,利用一元票面只值几分钱的伪币储币票子,大量的高价收买小麦”,加之“今年因雨水不调麦子减收”,1945年,淮北市“全力防粮出口,以备荒年”。^{[6]317}

四、结 语

综上所述,淮北抗日根据地财政体系包括基础财政制度、税收制度和金融制度诸制度环节。淮北市财政始终追求正规化与科学化的建设方向,服务于战时经济和改善民生。与金融秩序的稳定相关

联 服务于货币斗争的贸易统制政策 ,是淮北区财政工作的重要内容。基础财政制度的逐步建立 ,为淮北区财政体系的正规化建设奠定下坚实的制度基础。税收制度在正规化建设的同时 ,尽力发掘其科学性的潜力。淮北区的金融工作 ,一方面致力于确立边区货币本位地位 ,另一方面以贸易统制手段作为对敌经济斗争的武器 ,维护边区市场秩序 ,实现金融秩序的稳定。

参考文献:

- [1] 豫皖苏鲁边区党史办公室 ,安徽省档案馆 编 . 淮北抗日根据地史料选辑: 第 1 辑(第一册 ,武装斗争部分) [Z]. 内部资料 ,1985.
- [2] 中共安徽省委党史工作委员会 ,编 . 淮北抗日根据地 [M]. 北京: 中共党史出版社 ,1991.
- [3] 豫皖苏鲁边区党史办公室 ,安徽省档案馆 编 . 淮北抗日根据地史料选辑: 第 2 辑(第一册 ,政权建设部分) [Z]. 内部资料 ,1985.
- [4] 中共河南省委党史资料征集编纂委员会 ,编 . 豫皖苏抗日根据地(一) [M]. 郑州: 河南人民出版社 ,1985.
- [5] 豫皖苏鲁边区党史办公室 ,安徽省档案馆 编 . 淮北抗日根据地史料选辑: 第 5 辑(财政经济部分) [Z]. 内部

资料 ,1985.

- [6] 安徽省财政厅 ,安徽省档案馆 编 . 安徽革命根据地财经史料选(二) [G]. 合肥: 安徽人民出版社 ,1983.
- [7] 华中抗日根据地和解放区工商税收史编写组 编 . 华中抗日根据地和解放区工商税收史料选编: 上册 [G]. 合肥: 安徽人民出版社 ,1986.
- [8] 豫皖苏鲁边区党史办公室 ,安徽省档案馆 编 . 淮北抗日根据地史料选辑: 第 3 辑(第一册 ,群众运动部分) [Z]. 内部资料 ,1984.
- [9] 豫皖苏鲁边区党史办公室 ,安徽省档案馆 编 . 淮北抗日根据地史料选辑: 第 2 辑(第二册 ,政权建设部分) [Z]. 内部资料 ,1985.
- [10] 安徽省人民政府税务局 ,安徽省档案馆 . 安徽革命根据地工商税收史料选: 上册 [G]. 合肥: 安徽人民出版社 ,1984.
- [11] 江苏省财政厅 ,江苏省档案馆 ,财政经济史编写组 编 . 华中抗日根据地财政经济史料选编: 第 4 卷(江苏部分) [G]. 北京: 档案出版社 ,1986.
- [12] 豫皖苏鲁边区党史办公室 ,安徽省档案馆 编 . 淮北抗日根据地史料选辑: 第 1 辑(第二册 ,武装斗争部分) [Z]. 内部资料 ,1985.

[责任编辑 孙小帆]

The Regularization of Financial System in the Huaibei Anti-Japanese Base

WANG Mingqian

(School of Marxism , Xiamen University , Xiamen , Fujian 361005)

Abstract: The financial system of the Huaibei Anti-Japanese Base included such institutional arrangements as basic fiscal system , tax system , and banking system. The finance of Huaibei Region always aimed at regularization and scientification to serve the war economy and livelihood improvement. Related to the stability of financial order , trade regulation policies for currency struggle is an important content for the financial work in Huaibei Region. Basic fiscal system included such components as budgeting , accounting and treasury , and auditing institutions. The gradual establishment the basic fiscal system laid a solid institutional foundation for the regularization of the financial system in Huaibei Region. The tax system , which was the main body of the financial system in Huaibei Region , included such categories of taxes as agricultural taxes , tariffs , and business taxes. The tax system in Huaibei Region strived hard to utilize the potentials of its scientification while advancing its regularization. The banking system is an important link for the financial system. The financial work in Huaibei Region on the one hand devoted to establish border region currency standard , on the other hand applied trade regulation method as a weapon in the economic struggles against the enemies to safeguard the market order of the border region and realize the stability of the financial order.

Key Words: Huaibei Anti-Japanese Base (Huaibei Region) ; financial system; regularization; scientification