

【中共党史研究】

# 先声：中央苏区探索独立金融体系的 早期尝试

彤新春

**【摘要】**1931年成立的中华苏维埃政府是在穷乡僻壤的根据地开始探索新民主主义革命道路的，没有丰裕的货币储备，没有充足的资金来源。为了维护新生的革命政权，保障军需民用，探索建立独立的金融体系至关重要。为此，苏区政府成立后，先后统一了财政金融政策、税收政策，建立了预决算制度和国库制度，成立了审计机关，建立了具有红色政权性质的国家银行，并成功发行了两期革命战争公债、一期经济建设公债。可以说，中共建立完整金融体系的早期尝试，为以后的金融理论政策的形成提供了不可或缺的实践经验。

**【关键词】**中央苏区；金融体系；财政；国家银行

**【作者简介】**彤新春，中国社会科学院经济研究所研究员，博士生导师。

**【原文出处】**《中共历史与理论研究》(京),2023.第13辑.35~51

经济学的理论认为，财政税收、金融货币是统治阶级凭借国家机器对社会财富进行再分配和管理控制的重要手段，是国家政权的重要支柱和国家政权阶级本质的集中体现。大革命失败后的中国共产党失去了在全国范围内的治理实践，经过南昌起义、秋收起义等一系列武装斗争，中共于1931年在赣闽粤交界区域成立了中华苏维埃政府，开始了地方武装割据独立探索中国发展道路的新民主主义革命实践。尽管新生的革命政权偏安一隅(不管是在中央苏区、其他根据地还是随后的抗日根据地)，中国共产党的执政实践都是零碎和不完整的，但中共政权对地方的治理是全方位的、成效显著的，中共领导人和基层干部也都十分重视财政金融政策的制定和完善，为根据地军民

生产保障、社会治理提供切实可行的政策工具。中央苏区政府成立后，先后统一了财政金融政策、税收政策，建立了预决算制度和国库制度，成立了审计机关，建立了具有红色政权性质的国家银行，并成功发行了两期革命战争公债、一期经济建设公债，可以说，中共将一系列金融手段引入地方治理、维护革命政权的早期尝试，为中共革命政权金融货币体系的建立探索了不可或缺的实践经验。

## 一、中央苏区财政金融政策的建立

井冈山革命时期和中央苏区时期，中共实行了一系列财政金融政策，逐渐建立起自己的财政金融体系，有了较稳定的、成系统的财政收支运作系统，稳定了金融市场，促进了商品和货币流通，从而为中共的民主革命和军事战争提供了坚实的

基础。苏维埃政权甫一成立,即宣布在其辖区内废除国民党政府的一切苛捐杂税,并成立苏维埃相应机构,制定条例,开始实行新的累进税制。

1931年11月,中央财政部成立,省、县和区相应设财政部;中革军委设总经理部,军和军团设经理部,师设军需处。地方和军队都建立了完整的财政职能机构。接着相继颁布暂行税则、暂行财政条例和统一财政训令,在有关统一赋税征管和财政收支,建立预算、决算和会计、簿计、审计制度等方面,都做了明确规定。并制定了严格的财经纪律,强调遵循节俭原则,严惩贪污浪费行为。临时中央号召,“节省每一个铜板为着战争和革命事业,为着我们的经济建设”。<sup>①</sup>一套崭新的财经制度初步形成,并逐渐完善,根据地财政开始走上规范化和法制化的轨道。

在税制方面,宣布废除国民党政府和地方军阀的田赋丁粮、苛捐杂税、厘金等,实行统一的累进税制,确定了商业税、农业税和工业税三个基本税种。税率不高,并充分考虑纳税者的身份、性质及资产、经济差别,充分体现了扶助公营经济和合作社经济、照顾贫苦灾困和红军眷属、保护中小商人合法经营、有利于发展苏区经济的原则。

1931年11月苏维埃临时中央政府成立后,即在中央人民委员会之下成立中央财政人民委员部(即中央财政部)。苏维埃临时中央政府成立前,中央苏区的财政收入主要依靠“向一切剥削者筹款”。这里的剥削者主要包括土豪、地主、富农、商人,同时用区别对待的方式来筹款,发动贫民打土豪分田地、筹款,对地主征发、没收和罚款,向富农和商人发动捐款等多种形式。“在革命根据地初创时期,打土豪筹款是红色政权经费的主要来源。红军每到一地,都要发动贫苦农民打土豪,分田

地,分浮财,筹款子。”<sup>②</sup>中国工农红军第十二军政治部在1931年10月13日颁布《筹款问题训练大纲》,内容包含筹款工作的方方面面,对于红军的筹款工作有重要的指导意义,从中可以感受到筹款是当时红军和地方政府财政收入的重要来源。

苏维埃中央政府成立后,革命根据地进入巩固时期,中央苏区开始着手建立统一的中央财政,统一税收制度,以税收作为政府财政收入的重要来源。1931年11月28日,苏维埃中央政府通过《关于颁布暂行税则的决议》,为政府的税收征缴工作提供了法规依据。决议规定“征税的种类分为商业税、农业税、工业税”,<sup>③</sup>从1931年12月1日开始征收。“苏维埃的税收是统一的累进税,现在简单的两方面实行,这就是商业税和农业税,税收的基本原则,同样是重担归于剥削者;商业税的征收,分为关税和营业税,关税是以按照苏区的需要程度统制货物的进出口为目的,因此税率有完全免征的,有高至百分之百的,营业税即是商业所得税,按照商业资本大小盈余多少征收统一的累进税;农业税依靠于农民的革命热情,使之自愿的纳税,同样是累进原则的征收法,贫农中农税轻,富农税重,雇农及红军家属免税,被灾区域按灾情轻重减税或免税。”<sup>④</sup>

苏区财政“在敌人不断进攻的时期,当然不是用在发展战斗方面”。<sup>⑤</sup>保证革命战争的供给,以及保证政府各项费用的正常需要,无疑是苏区财政的根本任务。当然,受制于革命战争的现实环境,在财政支出的诸多科目之中,战争和军队的需要仍居首位。所以,中央苏区的财政支出虽然囊括各个方面,但主要的还是用于红军和支持革命战争,其他方面支出主要兼顾于政府的公用经费、经济建设和发展文教卫生社会救济。(1)红

军和革命战争费用。红军从人员的衣食行,到武器装备的保养,再到其他各种管理费及杂费,无不需要大量的财政支出,以保障红军的供给。闽西第一次工农兵代表大会通过的《优待士兵条例》规定:“一、改良士兵生活,每月每名发伙食费至少大洋四元五角,零用至少二元,有钱多发,军衣军用品尽可能完备。”<sup>⑥</sup>(2)政府的公用经费。苏维埃财政收入除了用于保障红军的支出,为各级政府的公用项目提供经费支持也是必不可少的。当然,囿于物质条件的匮乏,中央苏区时期,政府工作人员主要实行供给制,每人每月谷子50斤、菜金1元5角(每天5分)。此外,各级政府除工作人员的伙食费,其他各项公用经费开支有办公费、购置费、书报费、会议费、宣传费、应酬费、邮费、医药费、交通费、纪念活动费、招待费、文化教育费、印刷费、整修费、补助工会费、赤卫军用费、少先队用费、犯人伙食费、工农运动费,以及其他杂费等,计有20多项。这些费用的开支,各地标准不一样,一般是县政府不得超过500元,区政府不得超过140元,乡政府不得超过70元。<sup>⑦</sup>(3)经济建设的支出。中央苏区的发展,苏维埃政权的巩固,工农武装割据道路的坚持,都与中央苏区经济事业的建设发展密切相关。因此,中央苏区政府在重视经济建设的同时,还拿出相当一部分财力去支持各项经济建设事业的发展。1933年8月12-15日,中央苏区南部17县经济建设大会召开,掀起了中央苏区经济建设的大潮。1933年8月,苏维埃中央政府公开发行300万元经济建设公债,其中大部分用于经济建设事业,尤其是以“一百万用于帮助合作社的发展,其中分配与粮食合作社及消费合作社的各三十万元,分配与信用合作社及生产合作社的各二十万元”。<sup>⑧</sup>1933年4月到1934年1月,中央

财政部拨给国民经济建设的资金达200多万元。<sup>⑨</sup>(4)文教卫生和社会救济方面的支出。文教卫生费主要是教育经费的支出。毛泽东指出:“苏维埃文化建设的中心任务是什么?是厉行全部的义务教育,是发展广泛的社会教育,是努力扫除文盲,是创造大批领导斗争的高级干部。”第二次全国苏维埃代表大会的报告指出,闽、粤、赣三省共有列宁小学3025所,补习夜学6462所。中央苏区也创办了诸多的红军大学、军事学校、卫生学校及各类其他学校,其对于教育方面的重视可见一斑。创建学校,需要苏区财政的大力支持。与此同时,数额不小的社会救济费用用于中央苏区政府救济贫苦、受灾、受战祸的农民,帮助他们购买农业资料进行生产自救。1933年兴国长冈乡发生夏荒时,当地苏维埃政府就从200里外的公略县购买粮食救济群众。<sup>⑩</sup>苏区红军是革命战争的主力军,因此中央苏区政府对于伤病残废及死亡的红军家属进行抚恤、津贴补助也是十分必要的。《红军抚恤条例》规定,在红军服务两年以上且年龄在45岁以上自愿退休休养者,国家补助其终身生活;红军战士在服务期间因伤病须休养时,其一切费用由国家供给。虽然条例规定的内容大多因战争形势的发展而难以落到实处,但此类经费支出项目是苏维埃政府财政列支的必要科目且支出不少。

中央政府成立以后,为了发挥税收调节各阶级收入的作用,实现税收政策的统一,颁布了《暂行税则》,规定了统一累进税(包括商业的、农业的)的政策及税制的原则。1932年8月,鉴于各地在执行统一税收的规定时情况不同,财政人民委员会发出《关于统一税收问题》训令,明确指出:“自本年8月起。凡是土地税、商业税、山林税以及店

税、房税、矿产税等各项租税收入,都应由各级财政部分别设置专账和公债同样区别收入之性质,每月交给上级,或汇集交给中央,或者用于中央指令规定的用途。同时,还应将每月收入情况向中央作详细报告,以便于审查。各级财政部,对于上述之各项税收,今后不可任意挪用;也不可再将征来之此类金额编入经常收入,以免混乱会计系统。”<sup>⑩</sup>

为了改变各地政府自收自支状况,加强财政工作的计划性,中央政府颁布《中华苏维埃共和国暂行财政条例》,在全区范围内创建了预决算制度。创建预决算制度,是苏维埃政府实现有计划地安排各项收支,保证革命战争、政府经费和经济文化建设需要的重要措施。因为“成立明确的预算,则可以量入为出,不足则设法补足,预算首先要总计全国收入数目,收入总数必须打过折扣,以防天灾人祸不能全部收入时准备,其次必须将整个收入中提出一部分,作为特别准备费,以备紧急时的需要。其余如:军费,建设费,行政费,教育费,交通行政费……均规定百分数,再将这个百分数由中央政府以至乡政府的经费或补助费亦须订出一个百分比,按照百分比订出一个等级表,在每一开支等级中,又将总数划分为经常费,临时费等项目。在各预算项目内之预算数目,开支将不超过为原则。现在苏区各地的预算项目仅有生活费、办公费、购置费……等项目,尚有许多数目,并无专门项目,而包括于特别费项目之内。特别费虽有实报实销之规定,并未在预算项目上列入——最高限度,可以无限制开支,实际上是破坏了预算制度”。<sup>⑪</sup>

1932年12月16日,为了建立科学的会计制度,中央财政人民委员部颁布第12号训令《统一

会计制度》,对苏区会计制度做了统一规定。<sup>⑫</sup>

审计部门是中央政府为严格财政纪律、防止贪污浪费、进行宏观监控管理而设立的国家职能部门,其主要职责是审核年度收入与支出,监督预算的执行以及各级财政部门 and 机关企事业单位的资金使用。这是关系到中央苏区的经济建设和红色政权巩固的大事。1933年9月,根据人民委员会第49次常会的决定,成立中央审计委员会,负责审查政府的预算是否合理,检查和监督各级政府、机关、革命团体、企业、事业单位的账目收支情况。审计部门初成立时直属中央财政部,1934年全苏二大时从财政部划分出来,直属中央政府领导,由阮啸仙担任首届中央审计委员会主任。中央审计委员会成立后,中央政府颁布了《中华苏维埃共和国中央政府执行委员会审计条例》19条,明确规定:各级苏维埃财政收支的预算和决算,由中央财政人民委员部汇编,经中央审计委员会审查,人民委员会通过,中央主席团批准。各级苏维埃机关必须遵照中央财政人民委员部规定的会计制度编制预算、决算;中央审计委员会及分会对于下级苏维埃财政收支,认为有必要时,派遣审计员实地调查;中央审计委员会及分会随时检查各种机关现有簿记等。该条例还分别规定了中央审计委员会审查的事项和中央审计委员会分会审查的事项等。

1932年10月22日,为了统一财政收支管理,中央政府人民委员会颁布《国库暂行条例》,并于1933年1月1日起正式施行。该条例规定如下。(1)国库的职能和组织。国库掌握国家所有现金项目的收入、保管及支出等项业务。国库之一切,均由财政人民委员部国库管理局来管理。其金库则委托国家银行来代理。总金库(中央金库)设于总

行(国家银行),分金库设于分行,支金库设于支行。尚未设立分行支行的省、县,则由总金库所指定的专人组织国库的分金库、支金库,附设于省、县财政部内,但不受省、县财政部的支配。红军中不设国库,由总政治部代理国库,进行已经决定的筹款额的现金征收工作。国库管理局局长,由财政人民委员任命,总金库、分金库、支金库的主任,由国家银行的总行、分行、支行的行长兼任。尚未设立分行、支行的省、县的分金库、支金库主任,先由总金库主任指定,然后申请财政人民委员加以任命。(2)国库掌握收入。国家的税收及其所有的现金收入,都应当交纳给国库的支金库、分金库。无论如何,征收现金的机关,都不得将征收来的现金隐瞒不交。如有违反者,按贪污、渎职加以处罚。(3)国库掌握支出。各种经费的支出,应当按照各机关所编成的预算,先送交各级财政部会计检查处,经其审查后,再申请财政人民委员部批准,然后始可由国库管理局开出支票。各金库在收到支票后,应先行确定证明无误,然后才可以支出现金。各机关、部队在尚未收到支票时,一律不准向各金库领取现金。如遇本系原来的现金领取机关,而尚未获得新预算之批准者,在此情况下,应参照前一个月的预算,可允许其暂先领取相当于一半金额的现金。银行不得任意自行挪用金库之在库金。如有剩余现金时,可由财政人民委员斟酌情况,将在库金存入银行,以生利息。(4)国库之监督。国库之金库,可随时进行监督。监督时由财政人民委员部和工农检察人民委员部共同派遣专人。国库之总金库应当每天编成“收支汇报表”和“在库表”,向财政部提出报告;分金库应当每三天编成一次上述两种表格,写成同样的两份,一份提交总金库,一份提交财政部;支金库应当每

五天编成一次上述两种表格,写成同样的三份,一份提交总金库,一份提交分金库,一份提交财政部。支金库、分金库的在库金,应当做出一俟总金库有命令来到,可以随时提出的准备。<sup>⑭</sup>

## 二、成立苏维埃国家银行

中华苏维埃共和国临时中央政府创办红色金融业,在为期不长的时间里,主要做了两件具体工作:一是在地方银行的基础上创办国家银行;二是委托国家银行发行革命战争公债和经济建设公债。这两件大事的本质,都是代表人民的根本利益,创造国家信用,得到了苏区军民的真心拥护和支持。

中央革命根据地的金融机构是从无到有、从小到大逐步发展起来的。创办苏区银行,发行纸币,铸造银元,建立新的信贷体系,具有社会主义国家财产性质的金融资产在苏区时期萌生。红色政权最早发行的货币是井冈山根据地于1928年春发行的“工”(意为工农兵)字银元,流通了近一年时间,但未建立银行。赣西南苏区最早建立的红色银行,是1928年10月东固根据地建立的东固平民银行。为活跃根据地经济、克服根据地财政困难,以红军独立第二团捐助的4000块银元为基础,加上根据地党团员和军民集资而建立起来的东固平民银行,先后发行了拾枚、贰拾枚、伍拾枚、壹佰枚4种面额纸质的铜圆票。这些纸币是江西苏维埃红色政权第一次发行的苏维埃纸币。闽西苏区自1929年夏建立红色政权后,一些县就陆续建立信用合作社,并且自行印发纸币,致使闽西苏区出现多种货币(或代金券)同时流通的局面,苏区群众深感不便。1930年11月7日,闽西工农银行在龙岩城正式宣告成立。闽西工农银行成立后,发行了自行印制的纸币,分1元、5角、1角三种面

值。原各地信用社发行的纸币一律停止流通,并等值兑换成闽西工农银行纸币。此外,在其他革命根据地也相继建立了苏区银行,如湘鄂赣工农银行、闽浙赣工农银行、川陕工农银行等。1930年10月4日,红军攻克吉安城,赣西南苏区连成一片,革命形势迅猛发展,建立赣西南苏区统一的财政经济和银行货币,成为迫切需要解决的问题,中共赣西南特委遂决定将原东固平民银行扩大为江西工农银行。

1931年11月,中华苏维埃共和国成立,为了巩固这个新生的工农民主专政的国家政权,必须建立自己统一、独立和金融货币体系。“一苏”大会通过的《关于经济政策的决议案》中明确要求“为着实行统一币制并帮助全体劳苦群众起见,苏维埃应开办工农银行并在苏维埃区域内设立分行,这个银行有发行货币之特权。工农银行对于各农民、家庭工业者、手工业者、合作社、小商人等实行借贷,以发展苏维埃经济,这个银行应实行兑换货币,其分行并带征税收”。<sup>⑮</sup>根据“一苏”大会通过的决议,1932年2月1日,在瑞金成立了中华苏维埃共和国国家银行,中央人民委员会任命毛泽民为行长。

苏维埃国家银行开办时确定资本金100万元,由国库预算案拨给,但实际上并未筹足这个数额,仅有从中央财政部接收过来的现金20万元。1932年红军东路军入闽攻打漳州时,银行行长毛泽民亲率红军大学供给班的20名学员,随军协助红军筹款。毛泽民被委任为红军筹款委员会副主任。此次共计筹款100万元,其中大部分拨付给银行做资本金,从而解决了银行资金不足的困难。<sup>⑯</sup>

苏维埃国家银行是苏区财政金融建设的重要

部门。国家银行直接隶属于财政人民委员部,由财政人民委员部监督国家银行一切事务,指导与监督国家银行业务,核准国家银行各种营业规划、利率及经费的预算、决算,审查国家银行各项报告及资产负债表。国家银行的管理权属于管理委员会,该委员会由财政人民委员部呈请人民委员会任命九人组成。其职权为:规章制度的制定,纸币发行量和现金准备的规则制定,分支机构的设立和撤销,预算决算的审定,利润的分配处理,资本的增加及内部事务的监管。管理委员会主任由财政人民委员部呈请中央政府人民委员会任命。

当时的国家银行其实是“政企合一”的金融部门。国家银行下设省分行、支行、兑换处等。国家银行的业务,依章程规定有六项:(1)帮助发展生产,对于国有工商业或合作社事业,分为有抵押或无抵押之放款,但私人企业之借款须有抵押;(2)商业确实票据之买卖贴现,或再贴现,但票据期限自贴现日起,至多不得逾六个月;(3)依照法律之许可,为生金银及外国货币、证券或汇票之买卖;(4)办理各种汇兑及发行期票;(5)收受各种存款;(6)代人保管贵重物品,但其期限不得逾五年。此外,苏维埃国家银行还受政府委托,代理国库出纳,代理政府发行公债及还本付息事宜。国家银行还曾经发售部分“银行股票”。

1932年7月,苏维埃国家银行纸币正式开始在中央革命根据地流通,各种杂币逐渐退出流通市场,中央革命根据地的货币得到统一。同年,中央政府在位于石城地区的烂泥坑建立了秘密金库,存放战斗中缴获、没收的大量金条、金锭、银元、元宝、珠宝、金银首饰以及钻翠工艺品,国民党统治区发行的纸币,苏区铸造的银元,甚至还有在金店作坊里才能看见的金扣子、金发卡等装饰

品。1934年10月,苏维埃国家银行的工作人员编入中央纵队第十五大队,监护国家总金库的资金,参加突围转移。

信贷活动是苏区金融活动的重要内容之一,通过信贷活动吸收社会闲散资金,用于根据地的革命和建设事业。苏维埃银行主要通过吸收金库存款,机关、企业和部队存款以及个人存款等方式吸收资金,转而用于根据地的工农业贷款、粮食调剂贷款、合作社贷款和对外贸易贷款等。为加强对苏区信贷活动的管理,1932年1月《苏区借贷暂行条例》颁布,国家银行成立后,又相继颁布了《定期放款暂行规则》《定期抵押放款暂行规则》《贴现放款暂行规则》等相关法规制度,从而大大规范了苏区的借贷活动,使之随着苏区财政金融体系的不断完善而发展。在注重吸纳存款的同时,信贷活动还注重发放贷款,主要表现为对农业、工业、合作社,以及粮食调剂等的贷款。诸多贷款,苏区政府均收取较低的利息。苏区政府在《借贷暂行条例》中规定:“苏区中借贷利率,高者短期不得超过一分二厘,长期周年不得超过一分,最短期利息以期终付给,长期利息每周年付给一次,或分季付给,一切利息都不得利上加利。”

除国营金融体系外,集体所有制的信用合作社也获得了发展。1930年3月以后,闽西苏区即开始发展信用合作社,以吸收乡村存款。1932年4月,临时中央政府颁布《合作社暂行组织条例》,明确信用合作社的宗旨是“便利工农群众经济周转和借贷,以抵制私人的高利剥削”。为了支持和扶助合作社事业,1933年7月,苏区政府决定从发行的300万元经济建设公债中拨出20万元帮助各县信用合作社。<sup>⑩</sup>1934年又规定,群众可用公债票向信用合作社入股,信用社可用债票向银行抵押

贷款。<sup>⑪</sup>信用社在闽西、江西、湘鄂西、川陕、陕甘宁等根据地都有所发展。江西根据地还建立了“农民借贷所”,有的达到每乡一所,青黄不接时,借贷所将粮食借给缺粮的贫苦农民,春借秋还,<sup>⑫</sup>解决了农民困难,抵制了高利贷剥削。

### 三、发行革命和建设公债

自1931年11月中华苏维埃临时中央政府成立后,新生的人民政权就受到了国民党政权的军事“围剿”和坚决封锁,五次残酷的反“围剿”斗争对新生的苏维埃政权的管理能力、建设能力提出了严峻的挑战。中央苏区的三次公债发行就是在这样的背景下产生的。

#### 1. 发行公债的原因

中央苏区经济相对不发达造成支持战争消耗的能力不足。中央苏区主要由以瑞金为中心的赣西南、闽西两块苏维埃根据地组成,在鼎盛时期,其连成一片的范围扩展到最大,总面积是8.4万平方千米,总人口有453万,共设有江西、福建、闽赣、粤赣4个省60个行政县。在当时的历史阶段,这一地区同全国其他地区一样,处于封建的统治之下,封闭半封闭的状态使经济发展迟缓。自然环境的先天不足造成了农业生产条件的恶劣,生产力水平发展低下,农作物产量很低。而土地兼并现象严重,大量的土地集中在少数地主、富农手里。这一地区的商品流通基本被豪绅、地主、资本家控制。另外,这一地区的苛捐杂税也多如牛毛,使贫困百姓负担沉重,百业萧条,民怨沸腾。“边界的经济,本来是一个小农经济,自耕农甚多。”中央苏区的经济建设,是在一个以小生产为基础、被敌人长期包围和分割、处于频繁战争的农村根据地进行的,苏区经济处在敌人的严密封锁之中的特殊社会环境造成支持战争消耗的能力不足。

国民党的军事“围剿”加剧了中央苏区的经济困难。国民党政权视中央苏区为“眼中钉、肉中刺”，不断使用军事“围剿”和经济封锁的手段，试图扼杀苏维埃政权于摇篮之中。1932年8月20日，赣闽粤边区“剿匪”总司令部颁布了《封锁匪区纲要》，其险恶目的在于“使匪区物资困乏，交通断绝，日久自行崩溃”。从1932年就开始对中央苏区实行经济封锁，在白区设立“公卖会”，计口售油（煤油）、售盐（每人每天三四钱），在赤白交界处设立“封锁卡”，严禁商品进出，并把群众的粮食搜掠到封锁网的堡垒中，妄图使苏区“无粒米勺水之接济，无虺蜥蚊蚁之通报”。

国民党的经济封锁使苏区食盐、布、药材和火油等物品严重短缺，物质资源的不足日渐显现，经济日益困难。苏区商业萧条，商店大量倒闭。如闽西长汀，原本商业繁荣，大大小小的店铺很多，但1932年后，近“80%的店铺因没有进货无生意可做而停业关门”。整个中央苏区内“食盐、土布、煤油、西药等工业品，十分奇缺，价格越来越高”，“一方面外来工业品，如布匹、洋油、洋火、食盐等减少输入，价格日渐高昂；另一方面内地农产品，如纸、木、豆、烟叶、夏布、粮食等销不出去，价格大跌特跌”。

庞大的军政开支造成经济负担沉重。中央苏区的财政支出主要用于支持革命战争、政府的公用经费、经济建设和发展文教卫生社会救济方面。据1933年的统计，中央苏区全境前方部队和后勤保障人员共112万人，其中主力红军达12万余人。按当时16两制为1斤、每人每天消耗粮食12两计算，每日需求粮食就达84万斤。每名士兵每月发伙食费至少大洋4元5角，零用至少2元；县政府发补贴的人员编制为25人，区政府15人，

乡苏政府有3人可领补贴，其余均为不脱产人员。家住白区的干部一个月可以补助3至5元，其他干部每人每天只补1角5分到2角的伙食费，零用钱都必须自己掏。地方政府的开支，均由财政拨款解决，主要用于工作人员的伙食费。按规定，每人每月发50斤谷子、4.5元钱。每天每人只有5分大洋的油盐柴菜钱，可仅仅发油盐柴菜钱，每月也需现洋万元以上。

各级政府的公用经费开支有办公费、购置费、书报费、会议费、宣传费、应酬费、邮费、医药费、交通费、纪念活动费、招待费、文化教育费、印刷费、整修费、补助工会费、赤卫军用费、少先队用费、犯人伙食费、工农运动费以及其他杂费等，计20多项。县政府一般不得超过500元，区政府不得超过140元，乡政府不得超过70元。当时在闽、粤、赣三省中，苏区政府建立列宁小学3025所，补习夜学6462所，还有一些红军大学、军事学校、卫生学校及各类其他学校。社会救济费、伤病残废及死亡的红军家属的抚恤和津贴也是一笔不小的开支。

与此同时，苏区的土地税收、工商税收所得不甚理想。资料显示，1932年苏维埃中央政府预计征收土地税100万元，实际征收不足80万元。商业税征收也因为地方经济的不发达效果有限。事实上，即便商业税、土地税等都能全额征收，100多万元的征收目标距离战争对经费的需求仍相去甚远。

## 2. 公债发行的探索和完善

这一时期，国民党的军事包围和经济封锁对苏区的经济造成了极大破坏，“左”倾路线的推行也使苏区的工业、农业、商业遭受重大损害。在这种异乎寻常的艰苦条件下，苏维埃政府及中央财

政部只能采取一项重要而具体的措施——发行公债以支持革命事业。先后三次的公债发行对稳定苏区财政、支援革命战争、推动中国革命的发展产生了极其重要的作用。

1932年,国民党正组织第四次军事“围剿”,为了解决财政困难,中央苏区政府第一次尝试发行60万元战争公债,并于6月25日发布《“革命战争”短期公债条例》文告。“……三、本项公债利率定为周年一分。四、本项公债票分为三种如下:(一)五角、(二)壹元、(三)五元。五、本项公债规定半年还本付息以1933年1月1日起……六、本项公债得以十足作用的完纳商业税土地税等等国家租税但缴纳今年税款则无利息。七、本项公债准许买卖抵押及代其它种现款的担保品之用。”第一期革命战争公债由财政部门统一以债券形式公开发行,它有明确的公债条例、有举借的规章、有本息偿还的约束性条款,无论是内容还是形式上都开始走向规范化。

1932年10月,苏维埃临时中央政府颁布《中央执行委员会第十七号训令·为发行第二期革命战争公债》。第二期公债总额为120万元,期限半年,1933年6月1日起还本付息。年息1分,票面额三种,与第一期相同。第二期120万公债全部在中央苏区发行,从11月1日至12月1日分五期发行完毕,发行方法基本与第一次相同,即采用政治动员的方法。

1933年7月22日,苏区中央政府执行委员会决议“发行经济建设公债三百万元”(闽赣省承担30万元发行任务)。100万元借给红军“帮助革命战费”,100万元“交与粮食调剂局与国家贸易局”,100万元“分配与粮食合作社及消费合作社”。中央政府秘书处在随后发布的《关于推销三百万经

济建设公债宣传大纲》中进一步指出:“这次经济建设公债主要目的是为了发展苏区经济,建立革命战争的物质基础。”

### 3. 三次公债发行的特点

首先,明确了公债的发行、担保、还本付息机构。中华苏维埃共和国革命战争短期公债规定“半年还本付息,从1933年1月1日起为还本付息时期,届时本利同时兑还”,“由各级政府财政机关、红军经理部、国家银行及政府所委托之各地工农银行、合作社等分别办理”该项公债经售和还本付息事宜。中华苏维埃共和国第二期革命战争公债还本付息仍以半年为期限,办理机关也同之前一样。中华苏维埃共和国经济建设公债则“以粮食调剂局、对外贸易及其他国营企业所得利润为付还本息之基金”,“公债利息从1934年10月起,分7年支付,每元每年利息大洋5分”,“公债还本从1936年10月起,分5年偿还。第一年即1936年还全额10%;第二年即1937年还15%;第三年即1938年还20%;第四年即1939年还25%;第五年即1940年还30%”。

其次,为了调动苏区军民认购的积极性,发行的公债面额较小。公债券的面值如五角和一元等,都比较小,这反映了当时革命根据地经济落后,群众手里持有的现金数量较少,发行小额面值的公债,才有利于广泛吸收群众手中的资金,从而更好地完成公债销售任务。

再次,发行规则通过不断调整趋于合理。第一期革命战争公债规定“完全得以十足作用的完纳商业税、土地税等等国家租税,但交纳今年税款则无利息”。第二期革命战争公债,对代替现金交纳租税进行了修订,改为须“于期满后准予完纳一切租税,十足通用。期未满足前不准抵纳租税”。第

三次经济建设公债“准购买者以粮食或金钱自由交付”，“允许工农群众除米谷以外，还可以把烟叶、纸、豆子、花生、莲子、药材等工农产品折成现款购买公债，各种农产品价目，由当地之国民经济部、财政部会同粮食调剂局按照当地市价规定之（不能高于市价）”。并采取“分年偿还”的原则，“改正以前公债一次偿还，又偿期太短之不合公债原理的办法”。

最后，采用政治动员、革命竞赛的方法促进认购发行。中华苏维埃政府在第十三号训令中就发行革命战争短期公债的方式进行了详细说明，为了“使每个工农群众都踊跃的来买公债，要造成这种‘不买公债券是一件革命战士的耻辱的空气’。因此各级政府应执行以下工作：（一）用宣传鼓励的方法。……但对于富农大中商人可以责令购买。（二）由区市乡召集乡代表会议……用革命竞赛方法”，使每个工农群众都踊跃地来买公债。第十七号训令仍然提出采用政治动员的办法发行第二次革命战争公债，包括用宣传鼓动的方法，鼓动工农群众自动购买，由区市乡召集乡代表会议做报告讨论；用推销和鼓励群众的办法，由城乡政府和代表召集选民大会，报告政府发行公债券的意义与公民的义务，特别要从政治上参加革命战争上来鼓动，使群众自动购买；用革命竞赛方法，县与县、区与区、乡与乡、村与村、团体与团体比赛，谁购买得多、筹款得快，谁就胜利。由上一级政府给奖旗和名誉奖；各村各市由代表及城乡政府负责将款转解上级。中华苏维埃共和国经济建设公债也采用了革命竞赛的方法进行推销。1933年8月15日，中央苏区专门制定了《中央苏区南部十七县经济建设大会中的竞赛条约》，竞赛的项目包括推销经济建设公债、发展合作社和筹款。当时，中央苏

区公债推销的宣传动员工作，采取了多种形式和方法。《红色中华》刊登《怎样发动群众热烈的来购买“革命战争”公债？》等文章，报道了许多公债发行的情况和消息，宣传发行公债中涌现出的模范单位和模范人物。中华苏维埃政府秘书处还发布《关于推销三百万经济建设公债宣传大纲》。

#### 4. 公债发行的重要性

中央苏区的三次公债发行，是在艰苦的战争环境以及人民群众生活十分困苦的情况下运作的，为了提高新生政权的生存能力，以为广大受苦民众谋福利的宗旨的共产党政权得到了当地居民无私的奉献和支持，三次公债发行均超额完成。比如第二期革命战争短期公债，仅半个月时间就发行了128万元，比原计划超出8万元。

中央苏区成功地借助公债这种形式，动员根据地人民的财力和物力，推动中国革命事业的发展。第二次全苏代表大会主席团、中共中央做出《关于完成推销公债征收土地税收集粮食保障红军给养的突击运动的决定》，其中就指出“收集粮食保障红军给养，同时调剂粮食市价，发展苏区经济，是彻底粉碎敌人五次‘围剿’的主要条件之一。这一粮食的来源，最大的是建设公债，其次是土地税与红军公谷”。三期公债加起来一共是480万元。据估计，中央苏区基本控制的稳定人口在300万-450万，每人要摊到1-1.6元之多，当时江西农村“普通一个人生活，有一元多钱就可度过一个月”。可见苏区军民为了支持革命事业，做出了多么巨大的牺牲和贡献。

发行的300万元经济建设公债中，200万元借给粮食调剂局和对外贸易局做本钱，对中央苏区的经济建设推动很大。苏区政府利用这笔资金新建了5个粮食调剂分局，输出粮食6000担，从而保

障了粮价的稳定,提高了人民群众的生产积极性,为反“围剿”战争提供了充足的粮食补给。据统计,1933年2月对外贸易局成立后的半年时间内,就以1万多元现金和2000多担稻谷的国有资本,完成了32万元的商品流通额。对1933年4月至8月5个月调剂粮食的统计显示,已实现了27万元的流转量和7000余元的盈余。中央苏区急需而又短缺的粮油、棉布在一定程度上得到了补充,从而增强了战胜敌人的物资保证。

公债的发行和偿还考验着政府的公信力,第一期60万元革命短期公债规定可以通过代替现金交纳租税收回,距离收回的期限还有两三个月,已发行的公债已经差不多完全回收。对于第二期120万元公债的偿付,中国手工艺工人工会和《红色中华》报等曾发动群众退还公债,以减轻苏区政府的偿债压力。从1933年3月6日起,临时中央政府号召苏区群众“以革命竞赛的方法”,“节省一个铜板、退还公债、减少伙食费”,掀起了一场热烈的“退还公债”运动,绝大多数公债最终免于偿还,从而使反“围剿”战争得到了经费上的更大支持。第五次反“围剿”失败后,中共中央和中央红军被迫于1934年10月退出中央苏区,因此经济建设公债未能如期付息和收兑。新中国成立后,国家对过去中央苏区和其他革命根据地发行的纸币、债券、股票进行了一律收兑并合理计息。

中央苏区的三次公债发行尽管给苏区军民的生活造成了不小的压力,但是它的成功发行表明,随着以先进生产方式代替传统生产方式,最大限度地调动民众的积极性和参与意识,中国经济的发展潜力能够得到充分合理的使用和挖掘。

#### 四、探索独立金融体系的重要意义

通过一系列财政金融政策的制定和实施,中

央苏区在金融领域取得了丰富的实践经验,提高了管理水平。1932年8月17日,中央人民委员会第22次常会讨论通过了《财政部暂行组织纲要》。该纲要规定:“财政人民委员部之下,暂时设立会计处,审计处,总务处,税务局,公债管理局,钱币管理局,国产管理局,合作社指导委员会。”纲要规定中央财政部国产管理局的职责是:“掌管关于国有山林,矿山,店铺,房屋,工厂,企业之经营,管理出租和各种租金之征收等事项。”中央财政部是苏区财政金融工作的领导和管理机构。在苏区财政极其困难的条件下,积极筹措资金,增加收入,同时合理分配有限的财力和物力,保证了革命战争的供给和苏维埃政府的支出。中央财政人民委员部的成立,确立了自上而下的财政管理系统,苏区开始统一财政管理的工作。从建立国库制度和统一的预决算制度入手,采用统一的记账制度和会计制度,统一税收、统一收支、统一审计,逐步规范了苏区的财政管理和金融秩序。实行统一财政管理,建立统一的资产管理制度,严格财政纪律,管好用好有限的财力物力,保证革命战争与根据地建设的需要。

为革命政权培养了一批从事金融工作的领导干部。1932年8月,邓子恢就任财政部部长,完善部门机构。当时,财政部内机构有国有财产管理局(其中国有企业管理的职能后来移交国民经济部的国有企业管理局)、公债管理局、税务局(局长李六如)、没收征发局(局长邓子恢兼)、国家银行与合作社指导委员会(其机构职能后来移交国民经济部)等。1933年8月,林伯渠任财政部部长,邓子恢为副部长。1934年,阮啸仙担任首届中央审计委员会主任,毛泽民任临时中央政府国家银行行长。这些金融工作的领导人逐渐成为革命政权重

要的经济决策者,对革命政权的发展壮大功不可没。

苏区金融逐渐摆脱了财政出纳机关的属性,转变为苏区政府的银行、金融管理机构,这一过程使得苏区在一定程度上能够摆脱国民政府的金融控制,建立了具有一定独立性的金融体系,有力地支持了苏区政府自力更生的经济发展政策,为维护新生的苏维埃政权做出了重要贡献,也为以后抗日战争、解放战争及新中国成立后的金融工作积累了宝贵的经验,初步奠定了新中国金融体系的发展基础。

#### 注释:

①《我们的经济政策》,《毛泽东选集》第1卷,人民出版社,1991,第134页。

②余伯流:《中央苏区经济史》,江西人民出版社,1995,第381页。

③余伯流:《中央苏区经济史》,第388页。

④江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室编《中央革命根据地史料选编》下册,江西人民出版社,1982,第323页。

⑤《毛泽东中华苏维埃临时中央政府在一周年纪念向全体选民工作报告书》,1932年11月7日。

⑥《中央革命根据地史料选编》下册,第78页。

⑦余伯流:《中央苏区经济史》,第152页。

⑧《全国工农群众及红色战士热烈拥护并推销三百万元经济建设公债》,《红色中华》1933年7月26日。

⑨张侃、徐长春:《中央苏区财政经济史》,厦门大学出版社,1990,第305页。

⑩温锐:《中华苏维埃史话》,社会科学文献出版社,2000,第137页。

⑪《中央政府财政人民委员部训令财字第十五号——关于统一税收问题》,1932年8月16日。

⑫归峰:《对于财政统一的贡献》,《红色中华》第14期,1932年3月16日。

⑬其基本内容为:(1)要把收钱的、管钱的、领钱的、支配的四个机关分开,不再混在一起。具体办法,一是收钱机关(税委与财政部)只准收钱,收到款后解交管钱机关(各级国库),自由动用库款或埋伏短报者严办;二是领钱机关(即各级政府、各部队、各级司法教育机关)须按月做预算,按照系统送交本部(支配机关)批准,发给支票,才得向国库领款,否则不给支票;三是国库收到之款,只准送到上级国库或照上级支票付款,无支票乱付者严办。(2)要把各级收入与开支,都分别划分,各成系统,如租税归各税委收缴,打土豪罚款归财政部或裁判部经收缴库,行政费则归财政部领支,教育费归文化部,司法费归司法部经领,这样分开系统,各项收支自然有条不紊,中央随时可以明了收支状况,而能有计划地去支配整个财政。(3)要确定会计科目,把各项收入及开支节目规定一定名称与一定范围,使收付款项有条不紊,而且得以彼此相较,互相对照。(4)要规定预决算规则,实行预决算制度,无预算决算者不给钱,自中央至县区乡政府,必须照规定时日严格执行,使会计按月结束,中央才能随时了解整个收支状况,而使财政计划逐步做到。(5)要统一簿记单据。确定记账方法,使各级采用新式簿记,使每条账目都有凭证,每种单据账簿格式大小都能一致,这样可以防止会计上许多舞弊以及错漏情事。(6)要规定交代章程,以防止交卸接管中间的舞弊与损失。《中央财政人民委员部训令第十二号——统一会计制度》,《红色中华》第46期,1933年1月7日。

⑭中华苏维埃共和国临时中央政府中央人民委员会:《国库暂行条例》,1932年。

⑮《关于经济政策的决议案》(1931年11月),中国社会科学院经济研究所中国现代经济史组编《革命根据地经济史料选编》上册,江西人民出版社,1986,第84页。

⑯李小三主编《中央革命根据地简史》,江西人民出版社,2009,第163页。

⑰亮平:《全体工农群众及红色战士热烈拥护并推销三百万元经济建设公债》,《红色中华》第96期,1933年7月26日。

⑱《为发展信用合作社彻底消灭高利贷而斗争》(中央国民经济部财政人民委员部布告),1934年5月1日。

⑲《寻邬县苏维埃政府通令新字第三号》,1933年5月24日。