

土地革命时期 革命根据地的财政(中)

王礼琦 李炳俊

二

根据地财政管理制度的发展变化,大致可以分为两个阶段。前一阶段是自筹自给,分散管理,后一阶段是统一财政,集中管理。

(一) 自筹自给, 分散管理的历史必然性

自筹自给,分散管理是由根据地创建初期的客观环境、历史条件决定的。具体地说,有下列原因: 1. 红军到处游击,没有固定的作战线。在第一次反“围剿”战争之前,红军处于幼年时期,人数不多,根据地还是游击区,苏维埃政权是分散而孤立地处在山区穷乡僻壤,又没有任何外来的财政援助。要解决红军和政府工作人员的给养和供给,只能靠自筹自给,自收自管。

2. 没有固定的财政来源,因而财政不可能做到有计划,只能是“来一点用一点”,“丝毫没有预算和决算”

(《鄂豫皖特委报告》,1931年2月10日)。毛泽东同志在《井冈山的斗争》一文中也指出,“十月在遂川游击,筹得万余元,可用一时,用完再讲”。3. 根据地很小,被敌人分割包围着,彼此不连接,而且根据地领土不固定,时大时小时缩时伸,此起彼伏也往往发生。在这种情况下,即使想统一财政,也无法实现。

自筹自给,分散管理,必然会出现各自为政的现象。这种现象看来不大合理,但这种办法却适应了当时的环境,保障了红军和政府工作人员的给养和供给,为红军的发展壮大、根据地的建立和扩大作出了贡献,也为后来的财政统一创造了条件,奠定了基础。换句话说,没有前一阶段的自筹自给,分散管理,也不可能有后来的财政统一和集中管理。

应当指出,自筹自给,分散管理,确实存在不少缺点。中央财政部的训令指出:“过去各级政府,私打土豪,私自开支,有些地方区政府一个月用到一万元,乡政府用到几千元之多,下级埋伏短报,上级提款不动。……这样必然会发生贪污浪费的现象,把政府财政大部

分用到无用地”。同时还指出:“这完全是财政不统一的结果”(《红色中华》,1932年9月13日)。

(二) 统一财政的客观要求

由分散走向统一是历史发展的必然趋势。财政统一是由下列情况要求的: 1. 随着革命战争的胜利发展,许多小块根据地连成了一片。如鄂东、豫南、皖西原是分散的若干小块根据地,后来连接起来形成了一块统一的鄂豫皖根据地; 闽西、赣南原来也是独立的两块根据地,第三次反“围剿”战争胜利之后,连成了一片,形成了统一的中央根据地。根据地的扩大和统一,要求财政统一。2. 红军的发展壮大和根据地的扩大,财政支出日益浩繁,必须加强财政的计划性,才能保障革命战争的需要。而要加强财政的计划性,不实现财政统一是不可能的。3. 土地革命的深入,砸烂了封建的生产关系,解放了农村生产力,农民分得了土地,生产积极性空前高涨,因而根据地的经济逐步得到了恢复和发展,具备了整理税收,奠定财政基础的客观条件。随着税收的整理,根据地有了经常的固定的财政收入,这也要求实现财政统一,加强财政管理。4. 财政长期分散管理本身暴露了它的严重缺点,已不适应发展了的客观形势的要求,因而要求改变分散管理的体制。5. 中央工农民主政府的成立,使中国革命在行政上有了最高的权力机关,为统一财政创造了前提。行政机构的统一,也要求财政统一。

总之,财政统一是革命形势发展的客观要求。只有实现财政统一,加强财政管理,严格财政纪律,才能克服各自为政的现象,避免贪污,杜绝浪费,使有限的财政收入更好地为革命战争和根据地建设服务。

(三) 财政统一的历史过程

根据地的财政统一经历了两个步骤: 第一,局部统一,即一个县、一个特区的统一; 第二,整个根据地的全面统一。局部统一的问题,早在1928年就提出来了。广东省委于同年6月给东江同志的信就指出:应“规定一切财政收入支出,均须归县政府支配。”同年12月,颁布

的井冈山土地法中明确规定：“土地税由县苏维埃政府征收，交高级苏维埃支配。”1930年2月，永定第二次工农兵代表大会通过了《整理财政问题决议案》和《税收问题决议案》，要求“区乡政府每月须有预算、决算，按月报告公布”，规定“土地税、山林税，都由县政府统一征收”；同时还规定了各级政府的经费标准。同年3月，闽西第一次工农兵代表大会通过《财政问题决议案》，明确规定“一切税收以县为单位，由县政府统一征收，各区乡政府机关经费，概由县政府发给，肃清以前滥行开支的流弊”。同年，鄂西特委代表大会关于《经济问题决议案》指出：“鄂西各县党的经济，大部分没有用在工作上，开支即（极）不得当，也没有预算决算，……因地方主义，把经济不能交特委，保留在本县党内独行消费，造成一般同志腐化的危险”。因此决定：“特委组织经济委员会，各县取得的经济，都解交特委，集中用到全鄂西党的工作上”。同时还规定：“各县的经济，不论自给或由特委津贴的，要有经常的预算和决算，交特委审查和批准。”湘鄂赣省苏维埃政府鄂东南办事处于1930年12月亦召开财政会议，专门讨论了整理财政和统一财政的问题。

全面统一是从1931年开始。鄂豫皖苏维埃政府于1931年8月颁发了整理财政和统一财政的训令，对财政税收政策、财政组织系统和财政规章制度开始进行统一。同年11月，中央工农民主政府成立后，立即开始了对整个中央根据地的财政实行统一。同年12月27日，中央政府人民委员会第三次会议，专门讨论并通过了暂行财政条例和统一财政的训令。1932年春，又派人到各地巡视，检查统一财政的情况，了解存在的问题。3月1日，人民委员会第八次会议，听取了毛泽民同志巡视江西省财政工作的汇报，根据汇报情况，作出了积极培养财政人材，严办政府工作人员中的贪污分子，严肃财政纪律的决定。

在当时的情况下，统一财政是一项非常艰巨、复杂的任务。首先，必须提高各级政府对统一财政的认识，使他们自觉地同分散主义、各自为政和乱收滥支的旧的习惯势力作斗争；第二，要建立和健全各级财政部的组织机构和工作制度；第三，要整理税收，建立和健全整个税收制度；第四，要制定符合节省原则的、统一的各项经费的支出标准，建立预算制度和统一的会计制度，设计和印制统一的簿记、表格和单据；第五，建立国库机构；第六，要培训大批财政人材。所有这些工作，对各级政府来说，都不是轻而易举的事情。尤其人材问题，是最大的难题，因为一般工农同志不会写，不会算，缺乏财政经济知识，而要他们能够胜任新的财政工作，

只有加紧训练和培养，这就需要有一个过程。所以，中央政府提出统一财政之后，实际上有一个整顿和准备的过程，经过整整一年时间的艰苦努力，基本上完成了以上工作。1932年12月，颁布了国库条例、会计规则、会计科目表、预决算规则、财政人员交接条例等等，并印发了统一的簿记、表格和单据，决定自1933年1月1日起实行。至此，才实现了财政统一，加强了财务管理。

（四）财政统一的内容

财政统一的内容，归纳起来，有以下几个方面：

1. 统一财政政策。第一次全国苏维埃代表大会通过的《关于经济政策决议案》对苏维埃财政政策作了原则规定，即“消灭国民党军阀政府一切的捐税制度和其一切横征暴敛，苏维埃另定统一的累进所得税则，使之转由资产阶级负担。苏维埃政府应该豁免红军战士、工人、乡村与城市贫苦群众家庭的纳税，如遇意外灾害，更应豁免或酌量减轻一切税额”。“取消过去一切口头的书面的奴役及高利贷的契约，取消农民与城市贫民对高利贷的各种债务……”。根据这一原则规定，中央政府制定并颁布了统一累进税则，规定了筹款政策和各种具体条例、细则。

2. 统一财政组织系统。中央政府于1931年12月29日发出财字第二号训令，明确规定了中央、省、县、区财政部和红军总经理部、军团经理处、各师军需处之间的隶属关系；地方和红军各级财政机关，一方面受中央财政部的领导，另一方面受各级政府和军事领导机关的领导。这是统一财政的组织保证。

3. 统一财政收支。中央政府规定：“一切财政收入，一律交到国库分支库，由中央支配”；“各机关各部队一切开支，一定要按照各个系统做预算，向自己上级报告。未得到财政人民委员会支票，绝对不能向支库支款，或临时征借，违者以破坏财政统一论处。”（《中央人民委员会训令 第十八号》，1932年12月27日）。

4. 统一会计制度。1932年12月16日，中央财政部颁发了统一会计制度的训令，规定：（1）把收钱、管钱、领钱、支配钱的四个机关分开，不再混在一起；（2）把各级收入和开支，都分别划分，各成系统；（3）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；（4）实行预决算制度，无预决算者不给钱；（5）统一簿记单据，确定记帐方法，采用新式簿记，使每条帐目都有凭证，每种单据帐簿格式大小都能一致；（6）规定交接章程，以防止交接中的舞弊与损失。

5. 建立国库。国库负责掌管国家一切款项之收入、保管与支出事宜。“国家税收及一切收入之款，概须交纳国库分支库，无论任何收款机关不得埋藏不缴，违者

以贪污舞弊论罪”。国库凭国库管理局所发支票付款，无支票者不支付（《国库暂行条例》）。

6. 建立审计制度。为了进一步加强财政管理，严防贪污浪费，严格财政纪律，监督各级财政机关和国家企业事业单位合理地、节约地使用资金，1933年9月，人民委员会第四十九次会议决定，成立中央审计委员会，负责审核各机关预决算，检查各级政府、各个机关、革命团体、企业、事业单位的帐目和收支情况。

财政统一，主要是各个根据地内部的统一。至于各根据地之间，因受敌人分割包围，彼此不通，所以只能做到财政政策、组织系统和规章制度的基本统一，而财政收支和管理只能由各根据地苏维埃政府自行处理。

（五）财政统一的成效

统一财政，对于克服分散主义、各自为政的现象，纠正乱收滥支，防止贪污浪费等弊病，对于正确处理各级政府之间、政府和红军之间、这部分红军与那部分红军之间的关系，对于开源节流，保障革命战争的供给和支援根据地的建设，都有重要意义，是完全必要的。事实上，财政开始统一之后，各地都收到了良好的效果。例如，鄂东南各县通过整顿和统一财政之后，工作较前有显著的进步，“阳新、大冶、通山（等县）各乡苏（即乡苏维埃政府的简称——引者注）每月开支的经费，有大部分能遵守预决算，各县各区经常督促各下级清理帐目，报告决算。阳新、大冶、咸宁、武宁各县亦能将集中的款项解缴一部分到办事处来供给军费”（《鄂东南各县苏财政经济部长联席会议决议案》，1932年2月20日）。湘赣根据地的红军以前不仅要筹款自给，而且要负责解决地方党政机关的供给，有时红军连自己每天发一分到两分钱的伙食费都没有保证，“生活苦到万分”。自从根据中央政府的指示，整理税收，统一财政之后，红军的给养有了很大的改善，每天能发给八分钱的伙食费，衣毯也能发给了（《中共湘赣省委报告》，1933年2月1日）。上杭、永定、龙岩、新泉、长汀等县遵照中央规定的行政经费及统一财政的办法，做到了“由下而上的缴上，由上而下的支給”。“半年来，开过好几次各县区财政会议，也经常派人到各县区检查财政与提款，现做到无须提问，能够自动送来，预算、决算制度已部分建立起来，过去贪污浪费、打埋伏种种毛病已减少了许多”（《福建省苏报告》，《红色中华》，1932年12月5日）。1933年1月，中共湘鄂赣省委常委扩大会议决议案也指出：“财政统一计划的实施，亦收到相当效果，苏维埃与红军及群众的关系是有进步的，苏维埃一般的负责人比较以前更能艰苦的积极工作”。

财政统一虽然取得了很大的成绩，但是，当时的某

些具体做法，并不是没有问题的。如前所说，规定各级政府的一切财政收入，须“一律交到国库分支库，由中央支配”；不论什么情况，只要未得到中央财政批准并领到支票，“绝对不能向支库支款，或临时征借，违者以破坏财政统一论处”；还规定每种单据、帐簿格式的大小都得一致等等。这些规定未免统得太死，集中过多，使得地方政府没有一点机动权力和机动用费，而且财政制度和手续太繁琐，有些不必要的“正规化”和文牍主义。这些都不利于调动地方政府广开财源的积极性，也不大适应当时的战争环境。

建议恢复《各级税务 工作人员奖惩办法》

进图书馆，偶而翻阅到1950年中央财政部分制定的《各级税务工作人员奖惩暂行办法》，看后，启发颇大。《奖惩暂行办法》是促进广大税工人员正确贯彻国家财政政策，税收法令，提高工作效率，保持良好的机关工作作风的一种好方法。没有明确的奖惩规定，干多干少一个样，干好干差一个样，很不利于提高税收工作质量和工作效率。

我们希望中央财政部尽早恢复实行《各级税务工作人员奖惩办法》，使广大税收工作人员在贯彻八字方针和四化建设工作中，充分发挥主动性、积极性和创造性，不断提高工作效率和工作质量，使税收工作不仅适应新的经济情况的要求，而且能促进经济的发展。

上海市黄浦区财政局 周少云

