从人民财政视角看全民族抗日战争时期党领导下的财政实践与思想

厦门国家会计学院 | 吴周筠

摘　要：全民族抗日战争时期，中国共产党领导下的财政通过健全财政制度有效配置资源，在安排支出中优先保障军需，在组织收入中注重自给自足，从而实现了“在短时间内筹集适度规模的资源并最有效地分配和使用”的目标。其蕴含的财政理念可为当下深化新时代财政管理改革、提升财政治理效能提供一定的思考借鉴。

关键词：全民族抗日战争时期；战时财政；人民财政；党管财政　　中图分类号：F812；K201

中国财政杂志社

全民族抗日战争时期“战时财政”的特性

全面抗战爆发后，中国共产党领导下的财政按照“建立抗日民族统一战线”总方针的要求，积极动员各阶层发展经济、保障军需供给，为抗战胜利奠定了物质基础。其体现出“战时财政”的三方面特性：

（一）党管财政、集中领导，有效率配置资源

战争会耗费大量资源，战时财政动员潜力是否能转化为保障战争的经济实力，需要有相应的财政转化机制推动，具体包括以下三方面因素：

一是党的领导是先决条件。陕甘宁边区政府成立后，为加强党对各根据地财经工作的领导，中央书记处决定成立中央财政经济委员会，统一集中解决边区财政经济问题和批准党、政、军三方面预决算。经济基础差且处于被分割、被包围状态的根据地只有在党的统一领导下，才能实现最具效能的资源配置，以满足战时需要。

二是统一的财政管理制度是根本保障。全面抗战前，自收自用导致财力分散、苦乐不均，影响资源有效配置，甚至出现浪费和贪污腐败现象。在《统一财政问题》通令关于“财政统一不许再有自收自用”的部署下，陕甘宁边区政府逐步制定并完善预决算、税收、会计、审计等相关制度，实行通盘计划、统筹统支的财政管理模式，推动各根据地按照相同的财政制度和收支标准开展财政工作与经济活动。

三是统筹“量入为出”与“量出为入”。相较于土地革命时期，此时的财政制度建设较为成熟，孕育了早期的财政平衡思想。林伯渠在1939年、1941年所作的两次《边区政府工作报告》分别指出：“政府的支出束缚在量入为出的原则下”，“边区的财政量入为出，也量出为入”，充分体现了党对财政平衡原则认识和把握能力的转变。对“量入为出”与“量出为入”的把握，是对财政可持续性的充分考量，是引领各根据地走出“没有衣穿，没有油吃，没有纸，没有菜，战士没有鞋袜”极端困境的关键因素。

（二）明确责任、优先军需，确

保财政支出的合法性

抗战时期的红色政权多集中在经济资源匮乏、自然环境恶劣的农村地区，这些地区以农业生产为主、生产力发展水平落后。有限的资源需要分配在支持战争、经济建设与满足人民生活各方面，在安排支出时需要具有全局观念，具体表现在三方面：

一是明确保障战争供给的支出责任。毛泽东同志指出："陕甘宁边区的财政问题，就是几万军队和工作人员的生活费和事业费的供给问题，也就是抗日经费的供给问题"。这一论断反映了当时财政承担"保证部队供给、支持革命战争"的支出责任，围绕其统筹配置资源。

二是支出以军费为主，兼顾经济建设。军费支出是财政支出结构的主体。以陕甘宁边区为例，1939—1940年军费支出均占当年财政总支出的50%以上。1941年后，由于开展大生产运动，部队实行部分生产自给，军费支出有所下降，但军费支出占财政总支出比重在大部分年份仍居于首位。同时，经济建设支出数量和比重都不断上升。在"生产自给"的号召下，开始划拨一定资金支持经济发展。1937—1938年边区经济建设支出仅占4.3%，1939年跃升至16.75%，后续多数年份经济建设支出占比仅次于军费。经济建设支出是为了投入建设后实现军事物资自给自足，本质上也是为了满足军需。

三是以全方位的机制管控确保财政支出的合法性。战时财政收支矛盾突出，更有必要通过机制管控加以约束。一方面建立并完善预决算制度，抑制贪污腐败现象滋生蔓延。陕甘宁边区的财政预决算采用边区政府和县政府两个层级的编制结构，而且规范了编制内容、编制程序、审查批准等。根据《陕甘宁边区暂行预算章程》，公营经济、救国公粮和税赋征收、各项费用支出都需要严格按照编制的预算执行，在出现重大事项变故时须经财政厅和财政经济委员会审议通过后才能变更。另一方面建立审计制度，堵住收付漏洞。建立边区、区、村、镇各级监察委员会，在部队也组建了较为完整的审计工作体系，对政府和部队的经费进行审核，对财政预决算和收支进行监督。这些对于财政管理和财经纪律建设的早期探索，其实质是确保财政支出与支出责任相适配、服务于革命政权需要，从而具备合法性。

（三）自给自足、以税为主，通过发展经济保障供给

党领导下的财政积极发挥主观能动性，全力争取财政自主，具体表现为：

一是从依赖外援到取之于己与取之于民相结合。抗战初期的财政收入主要来源于没收敌伪财产以及国民党政府经费、国内外爱国人士援助，1937—1940年外援占比过半。抗战中后期一方面取之于民，收入以税收为主，没收、募捐、外援、公债、救国公粮等非税收入作为补充；另一方面取之于己，各根据地通过领导军民开展创造性的大生产运动以达到自给自足。1943年，部队、机关、学校全年自给生产部分占开支的64%，中直、军直、边区系统自给占比最高达105%。其中，三五九旅在南泥湾开荒屯田产粮2万石，不仅所有开支实现了自足，还向陕甘宁边区政府上交公粮近万石，真正实现"自己动手，丰衣足食"。据时任陕甘宁边区政府财政厅长南汉宸所言："自1941年以来……边区财政支出通过税收取之于民者不及半数，大部分都是由机关、学校、部队通过生产自给来解决的。"

二是建立并完善累进税制，使税收成为支柱性财政收入。抗战初期实行"休养民力"的政策，税负很低，甚至存在无税地区。皖南事变后，陕甘宁边区开始征收农业税、工商税等主体税种。自此，虽然各种非税收入同时存在并发挥平衡财政供需的作用，但合法、稳定和可持续的税收是这一时期财政收入的支柱。这一时期以废除苛捐杂税为主，改订各种旧税为统一的累进税。在农业税上，由救国公粮的分配税改为定率税，征收标准由临时收入量改为土地常年产量；在工商税上，根据商品买卖的流转额征收流转税，如货物税、营业税、盐税等，发挥税收对商品流通的调节作用。当时的征税体现出以阶级划分税负差异、各阶层量能负担的特征。在"80%以上的居民，不论工人农民，均须负担国家赋税"的基础上，按照"钱多多出，钱少少出，无钱不出"的方针向地主、工商业资本家、富农、农民等各阶层征税。

三是通过发展经济扩大财政来

中国财政杂志社

源、克服财政困难。毛泽东同志在《经济问题与财政问题》中指出：“未有经济无基础而可以解决财政困难的，未有经济不发展而可以使财政充裕的”，并提出“发展经济、保障供给”的财政经济工作总方针。在这一方针指导下，各根据地开展了以农业为主、工商业等各项生产事业全面发展的大生产运动，统筹发展公营经济和私营经济，取得了巨大的成功。此时，陕甘宁边区政府的收入主要为税收、生产自给和贸易公司收入，后两者都属于公营经济的收入，而税收则在发展私营经济后有了更稳定的税源。正如毛泽东同志所说：“在财政经济问题上，应以百分之九十的精力帮助农民增加生产，然后以百分之十的精力从农民取得税收”。

以人民财政服务人民战争的现实意义

毛泽东同志在《论持久战》中指出：“战争的伟力之最深厚的根源，存在于民众之中。”中国人民抗日战争是一切为了人民、紧紧依靠人民、广泛发动人民的人民战争。抗战时期的财政在服务这场人民战争中蕴含着超越战时框架的普遍性规律，即党领导的财政工作必然也必须体现人民主体性，具体表现为三方面：

一是党的集中统一领导是财政为人民服务的根本保障。党管财政是抗战时期财政工作最鲜明的特点。它能最大程度保证资源配置效率的根源在于：党领导下的财政服务于最广大人民的迫切需求和根本利益。党在不同时期的中心任务不同，但财政服务于党的任务却是一以贯之的：在革命战争时期，“战时财政”保障民族解放和国家独立；在社会主义革命和建设时期，“建设财政”为稳固和发展新中国夯实基础；在改革开放时期，“公共财政”为市场化改革开辟道路；中国特色社会主义进入新时代，“人民财政”则为国家治理发挥基础性和重要支柱作用。由此，我们发现了一个不局限于“战时财政”的普遍性规律：不同时期财政所服务的党的任务，都体现了人民的迫切需求和根本利益。这是由马克思政党的本质决定的，中国共产党代表最广大人民的根本利益，财政服务于党的中心任务就是服务于人民。因此，党的统一集中领导是财政为人民服务、汇聚民心民力的根本保证。

二是发动人民、依靠人民是筹集资源的不竭动力。毛泽东同志充分肯定了抗战时期人民在资源配置中的主体性地位，指出“不要忘记人民给我们帮助的重要性”。他主张要“使人民有所失同时又有所得，并且使所得大于所失”。这一主张的实质是相信人民的力量、调动人民的积极性。抗日民族统一战线下的税收制度一方面通过“使各阶层都有负担”，调动了包括工人、农民、城市小资产阶级、民族资产阶级等在内的广大人民的积极性；另一方面通过“使各阶层人民的纳税符合于其现有的财产或所得数量”，避免了对人民生活和经济能力的“竭泽而渔”。这种“量能负担”的思想与三大战役时“向地主富农借，再向中农借，不得已时向贫农借”的筹粮原则是一脉相承的。其本质上都是辩证认识人民的集体性与个体性，注重负担的均衡分配，通过创造环境与条件保护人民的个体利益，引导、发挥人民的积极性，进而实现集体配置资源的共同目标。

三是兼顾公平与效率是分配资源的重要前提，也是财政持续服务人民的有效保证。《陕甘宁边区简政实施纲要》中所要求的“不急之务不举，不急之钱不用，且须在急务和急用上，力求合理经济”，充分体现了资源配置中的两方面要求：一是将财政资源用于人民的急务是对公平的要求。“急务和急用”的判断标准是“是否为人民所急”，党领导下的财政天然具备了将资源优先用于人民最迫切需求的属性。二是将财政资源用得合理经济是对效率的要求。用得合理经济既非“取之如锱铢，用之如泥沙”，也非一味缩减必不可少的开支。抗战中后期，中国共产党一方面通过厉行节约、实行精兵简政，缩减行政开支；另一方面又积极发展生产和组织财政收入。这与后来毛泽东同志要求解放区的财政工作须遵循“生产与节约并重”原则，以及当前党政机关带头过“紧日子”以让老百姓过“好日子”的理念一致。其本质都是通过“量入制出”、“量出制入”加强财政科学管理，既追求实现预算年度内收支数量的平衡，更要保障财政能够持续满足人民最迫切的公共需要。

责任编辑　张蕊　张益宁

中国财政杂志社