

新民主主义革命时期的财经纪律建设

厦门国家会计学院 | 吴周筠

摘要：本文梳理了党创建初期、土地革命时期、抗日战争时期和解放战争时期的财政机构、财政政策以及财务管理规定中对党员和干部的纪律要求。

关键词：新民主主义革命；财经纪律；财政政策 **中图分类号：**F812

财政是国家治理的基础和重要支柱，财经纪律是在财政和经济工作中必须遵守的行为规则，财经纪律建设是党的纪律建设中重要的一部分。新民主主义革命时期，在党的领导下，财经政策、法规、制度等财经纪律逐步建立，有力保障了革命战争、政权建设的需要，为新中国诞生奠定了基础。

中国共产党创建初期(1921—1927年)：财经纪律意识的萌芽

党在成立之初，通过党纲党章中的岗位设置、经费监督和反腐败运动，规范财务管理，萌发了维护财经纪律的意识。

通过设置专职岗位，为规范财务管理提供了人员保障。党的一大纲领第十九条明确规定“凡是党员不超过十人的地方委员会，应设书记一人；超过十人的应设财务委员、组织委员和宣传委员各一人”。

“财务委员”是建党之初专为经费保障和管理而设置的职位。党的三大通过了《中国共产党中央委员会组织法》，其中规定“中央局以中央执行委员会名义行使职权，由执行委员会选出委员长、秘书及会计三人……会计在中央督察之下，管理本党财政行政，并对于各区、各地方及本党一切机关之财政、行政负责”，设置了专职的“会计”岗位。

通过监督经费收支，为规范财务管理提供了纠偏机制。党的一大纲领第十二条提出“地方执行委员会的财政、活动和政策，必须受中央执行委员会的监督”。党的二大通过了《中国共产党章程》，其中第五章“经费”明确了党的经费来源、经费支配权限和党费交纳办法。党的五大对党章作出了修改，《中国共产党第三次修正章程决案》有两章分写“监察委员会”和“纪律”，并在大会上选举产生了第一个中央监察机

构——中央监察委员会，这是党纪检查制度的开端，开辟了党内监督“有组织，有纪律”的新篇。

通过惩治腐败分子，为规范财务管理形成了违规震慑。1926年7月，中国共产党第三次中央扩大执行委员会会议通过的《中央政治报告》指出，在党的发展中暴露出“发生贪官污吏化(即有经济不清楚、揩油等情弊)”等缺点。同年8月发布了第一份关于反腐倡廉的文件——《中共中央扩大会议通告——坚决清洗贪污腐化分子》，其中明确规定各级党部应“迅速审查所属同志，如有此类行为者，务须不容情的洗刷出党，不可令留存党中，使党腐化，且败坏党在群众中的威望”。《通告》发出后，各地党组织按照要求调查腐败线索、核实腐败案件、惩处腐败分子，相继通报了上海黄浦区委书记杨菊庵侵吞工人捐款、湖北襄阳农会主席黄虎月私

分没收的土豪财物等30多例贪腐案件的查处情况。

这一时期，党虽然设置了专职财务岗位，并对经费的收支和监督作出了相应规定，但尚未建立财政机构，对财经纪律建设的保障有限。同时，对党员财经行为的规范也仅停留在一事一议的个体惩处，尚未形成体系化的财经纪律法规。

土地革命时期(1927—1937年): 财经纪律法规的建立

土地革命时期，党在开辟不同形式红色区域政权的同时，也创立了革命根据地财政，财政机构逐步建立，财经纪律法规初具雏形。

财政机构的建立为财经纪律建设奠定了组织基础。1927年“八七会议”后，中共中央秘书厅下设中央会计职位。同年11月中共临时中央政治局扩大会议后，中央政治局常委会下设组织局，组织局下设会计科。1928年党的六大后，中共中央秘书处下设会计科。1931年中共临时中央政治局成立后，由于党的组织遭到严重破坏，中共中央秘书处下设会计。同年11月，中华苏维埃共和国临时中央政府成立并设立财政人民委员部，这是党的历史上第一个财政主管机关。1932年8月，中华苏维埃共和国人民委员会第二十二次常会通过的《财政部暂行组织纲要》第四条规定：“财政人民委员部执行国家经济政策，计划岁入岁出，并管理国库、税收权、公债、钱币、会计、银行、国有财产、合作社等事项”，进一步明确了财政机构

的职能。

审查机构的建立为强化财经监督奠定了组织基础。1928年，党的六大再次对党章作出修改，撤销了监察委员会，增设了审查委员会，并将其分为三级——中央审查委员会、省审查委员会、县市审查委员会。审查委员会的主要任务是监督党部财务、会计工作及各机关的工作，行使了监察委员会的部分职能，切实加强了经费审查监督。审查机构的建立，为财经活动进行全面、深入的监督提供了可能。

财经法规的出台为整肃财经纪律提供了制度保障。从1932年初至1934年秋，党开展了党史上第一次大规模反腐败运动，取得了较大成效。1933年12月，《关于惩治贪污浪费行为——中央执行委员会第二十六号训令》颁布，这是党史上第一部完整的以反贪污反浪费为主要内容的法律文献，其中对犯有贪污及浪费行为的苏维埃机关、国营企业及公共团体的工作人员制定了明确的量刑标准，使中央苏区的反腐败斗争有法可依。据《红色中华报》报道，仅1934年1月至3月，中央工农检察部与中央审计委员会、临时最高法院等部门积极配合，将贪污浪费分子“送法庭制裁的有29人，开除工作的3人”，“建议行政机关撤职改调工作的7人，给予严重警告的2人，警告的4人”。

这一时期，虽然财政机构的建立和财经法规的出台极大推动了财经纪律建设，但财政组织机构尚不健全，财政制度亟待建立，财务支

出中存在混乱和贪污现象。

抗日战争时期(1937—1945年): 财政预决算制度的建立和财会监督的萌芽

抗日战争全面爆发后，洛川会议上制定并通过了《抗日救国十大纲领》，其中第四条“改革政治机构”提出“实行地方自治，铲除贪官污吏，建立廉洁政府”，这是党史上首次提出建立廉洁政府的施政纲领。自此，廉洁政府的建设主要从三个方面进行：

一是实行“统一财政”体制，从顶层设计防止腐败滋生。1937年12月，陕甘宁边区政府发布《统一财政问题》的通令，明确提出“必须遵照‘统一财政’的原则，建立起财政系统，绝对不许可再有自收自用等事情发生”，规定“一切开支必须先造预算”，从分散管理转向集中管理，纠正了自收自支带来的混乱现象，有效防止了腐败行为的滋生。

二是实行“统一累进税”，从税收角度保障分配公平。1939年1月，林伯渠在陕甘宁边区第一届参议会上的政府工作报告中指出，“财政的基本来源便只能是发展边区经济，增加生产，在改善人民生活与实行合理的负担的前提之下征收统一的累进税”，即“取消过去四十二种苛捐杂税，实行统一税制，并减低税率”。这一税收制度的改革，本质上是根据纳税能力大小来征收不可转嫁的直接税，矫正了税种与税源脱钩的弊端，本质上是财经纪律公平性在分配上的体现。



中华苏维埃共和国财政人民委员会旧址。雷艳 摄

正如1937年10月25日毛泽东在和英国记者贝特兰的谈话中指出的，“政府的财政应该放在合理负担即有钱出钱的原则上”。

三是实行统筹统支的财政预决算和收支审计，加强财政经费监管。1941年，《陕甘宁边区财政计划实施拟草案》中提出，要纠正财政上的各自为政、自收自用现象，建立预决算制度，实行财政收支统一，负担平衡。《一九四二年度（陕甘宁）边区财政实行统筹统支办法》中规定“健全预算制度，分为经费预算和实物预算”。后续通过发布《陕甘宁边区暂行预算章程》、《陕甘宁边区暂行决算章程》等文件，进一步对财政预决算作出规范。同时，为严格监督预算的执行，陕甘宁边区政府下设审计处（后改为财政厅下属审计科），负责审核边区行政机关的预算、决算事项。1939年12月，中共中央财政经济部建立了会计处和审计处，加强对边区党政军的经

费支出的审计。通过加强财政经费的监管，从制度上防止腐败和浪费的产生，实现“节省每一个铜板”的目标。

这一时期，在“统一财政”体制建立的大背景下，统筹统支的预决算制度、审计制度和税收制度，有助于减少随意支出和浪费现象，提高财政资金使用效率。

解放战争时期(1945—1949年): 财经纪律法规体系的建立

解放战争时期，党在财政经济工作上取得了一系列成就，财经纪律建设被放到更突出位置。具体体现在三方面：

一是财政管理体制走向统一，财经纪律建设得到保障。1947年10月，华北财经办事处、中共中央财政经济部、华北人民政府财政部、中央财政经济委员会相继成立，统一领导各解放区乃至全国的财政经济工作。通过财政机构的逐步建立

和完善，各解放区财经工作联合起来，财经纪律建设不再是单打独斗。

二是在土地改革中，以大纲保障“耕者有其田”的公平性。1947年，全国土地会议上通过了《中国土地法大纲》，规定废除封建剥削土地制度，普遍彻底实行平分土地的政策。其中第十四条明确指出“由乡村农民大会或其委员会指定人员，经过一定手续，采取必要措施，负责接收、登记，清理及保管一切转移的土地及财产，防止破坏、损失、浪费及舞弊”，以维护土改秩序和保护人民财富。

三是在纪律教育中明确财政收入来源，在农业税改革中明确征收标准。1948年1月，毛泽东同志在《应向全军施行政策与纪律教育》中明确指出“军队给养应取给于敌人仓库、地主阶级、土地税及政府向商人征收之正当的营业税及关税”。同年12月，华北人民政府颁布《华北区农业税暂行税则》和《关于推行农业税则的决定》，明确规定了统一的产量评议标准办法，并决定结合颁发土地证，普遍进行土地丈量。自此，过去按累进税率征收的救国公粮，改为按常年产量比例税率征收农业税，真正做到“在土地税和支援战争的负担上，必须采取公平合理的原则”。

这一时期，在财政管理体制走向统一的背景下，党集中统一领导的财经纪律原则在土地改革运动和农业税制改革中更加明确，财经纪律法规体系逐步建立。□

责任编辑 廖朝明