

晋察冀边区农民负担问题研究

郑立柱

内容提要 八年抗战期间,晋察冀边区农民负担相对减轻,生活得到初步改善。坚持正确的负担原则,逐步完善负担政策,积极采取措施帮助农民增收节支是取得上述成绩的主要原因。成功地解决农民负担问题,推动了农业生产的发展;保障了战时财政;壮大了抗日力量;削弱了封建势力,为抗日战争及解放战争的胜利奠定了基础。

关键词 晋察冀边区 农民负担 政策

晋察冀边区是抗日战争时期中国共产党在敌后建立的第一块根据地,一直享有模范根据地的荣誉。八年抗战期间,边区党和政府在动员了大量的人力、物力、财力支持持久抗战的情况下,还使农民负担^①相对减轻,生活得到初步改善。因此,对晋察冀边区的农民负担问题进行研究具有典型意义。然而,令人遗憾的是,迄今为止,关于晋察冀边区农民负担问题的研究尚属薄弱环节,有待加强。爰此,本文试图在占有大量资料的基础上,对边区的农民负

① 抗日根据地的农民负担,包括财粮负担、战勤负担、社会负担、封建剥削负担4种。其中财粮负担是农民负担的主要组成部分,是支持抗战的物质基础。1940年以前,边区农民的财粮负担分为边区款、县款和村款三级,各级政府都有征收权。1941年推行统一累进税后,县区以上的收支统归边区政府统筹统支;1943年,村款中的优抗粮等项目也由边区政府统筹统支。本文所说的农民负担,是指边区政府向农民征收的财粮负担——即边区款。

担问题进行系统研究, 敬请方家指正。

一 边区农民负担的基本情况

八年抗战期间, 晋察冀边区农民负担呈曲折减轻趋势。下表为北岳区历年农民负担情况表, 从中可以看出农民负担的一些基本情况。

北岳区历年负担情况表^①

年	每分 ^② 负担量 (市斗米)	每人负担 (市斗米)	负担占收入 百分比	备注
1938		1.318	6.59	另有县款
1939		1.496	7.48	另有县款
1940		2.04	10.02	另有县款
1941	1.35	3.145	15.72	开始统累税
1942	1.326	2.86	14.29	
1943	0.9	2.115	10.517	加进优抗粮等
1944	0.85	1.87	9.35	
1945	0.85	1.87	9.35	拟征款

从上表我们可以看出, 1938、1939、1940年三个财政年度农民负担略有升高。这主要是因为随着抗日根据地的发展壮大, 边区脱产军政人员逐渐增多, 所需费用增加的缘故。1941、1942年两个财政年度, 由于日军对边区更加残酷的破坏和边区境内发生灾荒, 边区财政极端困难, 边区农民负担急剧加重。1941年人均负

① 魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(财政金融编), 南开大学出版社1984年版, 第545页。

② “分”是应纳税额的折算单位, 其具体数额是根据每年的财政需要和农业的收成情况分年确定的。

担达 3.145 市斗, 占总收入的 15.72%。1942 年的人均负担有所下降, 但变化不大。从 1943 年起, 人均负担开始有了较大的下降。1944、1945 年北岳区农民负担, 每人平均为 1.87 市斗米, 占总收入的比例为 9.35%, 比 1941 年有了明显的下降。以标准负担量作比, 1942 年为 100%, 1943 年为 86%, 1944、1945 年为 64%。应该说明的是, 1941 年尚不包括优抗粮、团体粮柴赔价等负担, 而 1943 年以后包括了优抗粮等负担在内, “自 1943 年起, 村款开支中之优抗粮、团体粮柴赔价约值 6 万余石, 已经由政府开支”。^① 如果将这一因素考虑进去, 1943、1944、1945 年的平均负担率比 1941 年下降的幅度还要大。

通过上述分析, 我们不难发现: 从总体上说, 抗战时期北岳区农民负担呈下降趋势。晋察冀边区其他地区, 情况也大体如此。

由于负担减轻, 广大农民生活水平有了初步改善。据北岳区 38 个村庄的统计, 到 1944 年不够吃的户减少了 58.3%。就是不够吃的户, 粮食也比往年增加了。就连边区最贫困的阜平县, 也“消灭了长期存在的吃糠、吃树皮的现象”^②, “全县拿瓢要饭吃的没有了, 到处飘扬着歌声, 讲述着国内外的大事, 许多人穿上了新棉衣, 个个都是红光满面。穷山恶水一片沙的阜平, 现在开始改头换面了”。^③ 再如根据 1941 年 6 月对平山县郭苏镇、侯家庄、元坊、夹峪等四个村庄调查: “雇农由原 65 户减为 34 户, 上升为贫农、中农的 31 户, 上升 47.7%; 贫农原为 317 户, 减为 212 户, 上升为中农的 99 户, 上升为富农的 6 户, 共上升为 33.1%; 中农原为 261 户, 增为 367 户, 上升为 40%; 富农原为

① 《晋察冀抗日根据地》(第 1 册文献选编下), 中共党史资料出版社 1989 年版, 第 946-947 页。

② 《晋察冀边区的大生产运动》,《解放日报》1944 年 8 月 3 日。

③ 《今年的大生产运动》,《晋察冀日报》1944 年 12 月 17 日。

71 户,增为 75 户。”^①

综上所述,抗战时期,晋察冀边区的农民负担是减轻的,农民的生活是向上的。在残酷的战争环境中,减轻农民负担工作能取得如此可观的成绩,原因何在?这是本文探讨的中心问题。

二 边区农民负担原则

坚持正确的农民负担原则,是边区减轻农民负担工作成功的根本原因。抗战时期,边区政府坚持的负担原则是:军民兼顾;公平合理。

(一) 军民兼顾

所谓军民兼顾,就是在战争供给问题上:一方面要保证战争的需要;另一方面要照顾农民的负担能力。为了做到军民兼顾,晋察冀边区主要采取了以下措施:

第一,规定负担人口与军政人员的比例。在战争条件下,农民负担多少决定于养兵的多少。养兵少,需要的粮款就少,农民负担就轻;养兵多,需要的粮款就多,农民负担就重。因此,在 1940 年抗日武装得到大的发展后,中共中央就提出要控制养兵的数量,并作出根据地全部脱离生产人员不超过当地居民 3% 的决定,“全区域党政军民学脱离生产者之人数与全区人口(不固定的游击区和敌占区不在内)之比例,不能超过 3%”。^②毛泽东也指出:“扩兵是必要的,但决不可超过人民财力负担的限度。收集物资也是必

① 《晋察冀抗日根据地》史料丛书编审委员会:《晋察冀抗日根据地》,中共党史出版社 1991 年版,第 565 页。

② 中央档案馆:《中共中央文件选集》第 11 辑,中共中央党校出版社 1986 年版,第 468 页。

要的,但决不可只顾军队,不顾人民,尤不可损害人民利益。”^①

根据中央的指示精神,边区政府对农民负担能力进行了一次深入调查。在此基础上,正确估计了各地民众负担边区粮款的能力,总结出脱产人员的比例数,具体规定了负担人口与军政人员的比例。“即一面负担的地区(指较巩固的根据地)按根据地总人口计算,要 30 人才养活 1 个脱产人员;两面负担(不巩固的根据地、游击区对敌我两面都负担)的地区要 100 人才能养活 1 个脱产人员”。^②这个比例的规定,对支持抗战、保证边区人民负担合理起了重要作用。

规定负担人口与军政人员的比例,是军民兼顾原则的具体化。执行的结果,使根据地农民负担在一度加重之后有所减轻。

第二,规定农民负担的限度。注意赋税的限度,是中国共产党的一贯政策。抗日战争时期,为了团结人民一致抗日,改善民生,中共中央更加重视这一问题,并针对一些地区出现的偏向,向各抗日根据地提出了控制税负的要求。

为了控制税负,边区政府主要从控制负担率和负担面两方面着手。所谓控制负担率,就是以抗日根据地为单位或以纳税人为单位,规定粮赋的征收额最高不得超过农业产量或总收入的百分比。边区农民的负担率,随着战争形势的变化略有不同。但总的来说,负担率不算重并有逐渐下降的趋势。以北岳区为例:“1941 年为 14.98%,1942 年为 13.62%,1943 年为 10.07%,1944 年为 9.8%。”^③

所谓负担面的控制,是指对纳税人口与农村总人口的比率控制。这是动员民众共同分担财政困难的一条措施,也是军民兼顾

① 顾龙生:《毛泽东经济年谱》,中共中央党校出版社 1993 年版,第 204 页。

② 萧克:《萧克回忆录》,解放军出版社 1997 年版,第 312 页。

③ 李炜光:《中国财政史述论稿》:中国财政经济出版社 2000 年版,第 229 页。

的另一种形式。抗战初期,晋察冀边区负担面狭窄,负担主要集中在地主富农身上,征收的粮款不能满足战争的需要,部分地主富农负担又过重,与军与民都不利。“财政的来源专靠向富有者征收或募捐……因此筹款极少而摩擦极多”。^①此后,边区政府通过逐步完善农民负担政策,负担面逐渐扩大。“1938年负担人口占总人口的比例一般为40—50%,1939年—1940年扩大到60%”。^②1941年推行统一累进税后,“冀中负担人口达到总人口的92%;北岳区平均为74%,有的县超过80%,最低的60%”。^③

负担率的控制与负担面的控制,是相互联系的,相辅相成的。在拟定税收制度时,也是统一考虑的。

(二) 公平合理

除军民兼顾原则外,边区政府坚持的另一农民负担原则就是公平合理原则。所谓公平合理原则,就是在动员财力、物力的问题上,正确处理好各纳税阶层之间、地区之间的关系。

为使各纳税阶层之间的负担公平合理,中共中央从抗日民族统一战线出发,在政策上确定了两条:一条是“按收入多少规定纳税多少”^④,收入多的多负担,收入少的少负担,最穷苦者不负担;另一条是,对封建剥削制度应进行限制,对贫农中农的负担应尽可能减轻,但不能把负担完全放在富有者身上。

为了调节、照顾各阶层的利益,实行有利于团结抗战建国的合理税收,晋察冀边区于1942年实行统一累进税时,具体规定了各阶级、阶层负担的控制比例。“贫农的负担最高额不得超过其总收

① 彭真:《广泛进行抗战的财政动员》,《战线》1938年5月5日。

② 财政部财政科学研究所:《农民负担史》,中国财政经济出版社1990年版,第297页。

③ 财政部财政科学研究所:《农民负担史》,第318页。

④ 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第767页。

入的 7%，中农不得超过 15%，富农不得超过 25%，地主不得超过 70%，工人一律免税”。^①

关于地区之间的负担合理，主要是指巩固区、游击区、边缘区的负担要大体平衡合理。这是从地域方面处理纳税人相互关系的一个重要问题。巩固区、游击区、边缘区，是就战争的情况及敌我势力控制的程度划分的。这三类地区，在政治、经济和人民生活等方面，都有很大的不同。在抗日战争的条件下，为了保证战争的需要，这三种地区都是要征粮的。但是鉴于他们所处的环境和条件不同，在负担的安排上，则让巩固区的人民多负担一些。对游击区、边缘区的人民，则从轻征税，尽量减轻负担；同时，还要组织和发动群众，开展反敌伪勒索斗争，减轻人民对敌伪的负担。

三 边区的农民负担政策

八年抗战期间，晋察冀边区的农民负担政策经历了一个逐步完善的过程，这是边区减轻农民负担工作成功的基础。

（一）废除苛捐杂税，试行县合理负担。

晋察冀抗日根据地初创时期，为广泛发动群众、壮大抗日武装，废除了“国民党政府的一切苛捐杂税，田赋也暂时停止征收”。^②这种做法在当时是十分必要和正确的，它使中国共产党提出的减轻农民负担的主张在晋察冀边区得到初步实现，把抗战和改善群众生活有机地结合起来。

在废除苛捐杂税、缓征田赋后，边区各地急剧扩大的抗日武装

^① 财政部财政科学研究所：《农民负担史》第 3 卷，中国财政经济出版社 1990 年版，第 206 页。

^② 赵宪：《从合理负担到统一累进税——访原晋察冀边区行政委员会主任宋邵文》，《党史博采》1989 年第 6 期。

的经费和给养,主要是根据“有钱的出钱、钱多的多出,钱少的少出、没钱的不出”的战时财政动员的基本原则,实行县合理负担。所谓县合理负担,就是粮饷由各县自筹,办法各县自定,没有统一的财政计划,也没有正规的统一的税收制度。县合理负担征收的对象主要是地主、富农等富有户,农民出钱出粮的很少,贫苦农民基本上不出负担。负担面不到 30%,一般只占总户数的 20% 左右。^①

“县合理负担”的实行,废除了“把一切赋税转嫁到贫苦人身上的不合理税制”^②,并解决了当时军政民的抗日需要,从经济方面支持了当时群众的抗日高潮。但是,这种政策也有缺点,它对纳税者财产收入情况,“只是靠粗略的估计”^③;另外也没有通盘的财政措施,负担面往往集中在少数‘有钱者’身上”^④,不可能保证长期抗战军政费用开支的需要。

(二) 施行村合理负担,恢复田赋,征收救国公粮。

1938 年 1 月 15 日,晋察冀边区行政委员会(即边区政府)在河北阜平县成立。边区政府成立后,迅速恢复建立了各项负担制度,使边区的农民负担逐步走上正轨。

首先,停止县合理负担,试行村合理负担。1938 年 3 月边区政府停止了县合理负担,开始试行村合理负担。村合理负担办法是以村为单位,根据民户各种资产和收入折分计算分担各种负担。资产的计算方法是:每人平均不到 50 元不计,在 50 元以上者,每 50 元作 1 厘,每 500 元作 1 分,依次类推。收入部分的计算方法是:每年每人平均收入不足 30 元者免征,在 30 元以上者,每 30 元

① 财政部财政科学研究所:《农民负担史》第 3 卷,第 285 页。

② 财政科学研究所:《革命根据地的财政经济》,中国财政经济出版社 1985 年版,第 238 页。

③ [英]林迈可:《八路军抗日根据地见闻录》,国际文化出版公司 1987 年版,第 9 页。

④ 张洪祥:《略论晋察冀边区初创时期的财政建设》,《南开学报》1983 年 5 期。

作 1 厘, 每 50 元作 1 分, 从 50 元至 500 元之间每 50 元为 1 级, 从 500 至 1000 元每百元为 1 级。上述村合理负担办法试行过程中, 各地结合具体情况, 因地制宜制定具体的负担办法, 使负担更趋合理。例如在冀中, 是按村占有土地的多少、好坏来计算定级的。每人平均 1.5 亩免于负担, 超过 1.5 亩者, 按 5、10、15、20、25、30 亩分为 6 级, 以 0.2 累计计算负担。土地好坏分上中下 3 等, 上等地 1 亩折合中等地 1.5 亩, 下等地 1.5 亩折合中等地 1 亩。^① 这种新税制比过去的负担办法合理得多, 因而激发了广大农民生产和支援抗战的积极性。

其次, 恢复田赋。田赋是以土地为课税依据的旧的税收制度, 它属于直接税的一种。在根据地初创时期, 曾把田赋作为苛捐杂税予以废除。边区政府成立后, 考虑到田赋是旧税中比较合理的税收。对广大农民来说, 缴纳田赋已成为传统习惯, “数千年来被群众视为‘分所当纳’”^②, 成为维护土地所有权的一种象征。而且土地所有者不是广大的农民而是少数地主, 广大农民从免除田赋中受惠无几, 而政府却失掉了一笔可观的经费来源。因此, 边区政府在 1938 年 2 月决定开征田赋, 于 3 月 6 日通令各县开征 1938 年上忙(2 月—5 月夏征) 田赋。

第三, 征收救国公粮。边区政府成立后, 曾由边委会统一发给部队粮款, 由各县军用代办所代购。但在敌后战争频繁的环境下, 用现金购粮困难很多, 还会使农民吃亏, 无形之中增加了农民负担。因此, 边区政府决定按照合理负担的原则征收救国公粮。1938 年 9 月, 边区政府制定了《征收救国公粮条例》。救国公粮的

① 魏宏运主编:《晋察冀抗日根据地财政经济史稿》, 档案出版社 1990 年版, 第 341 页。

② 彭真:《广泛进行抗战的财政动员》,《战线》第 51 期, 1938 年 5 月 15 日。

征收办法是：按户全部收入折米计算，以其人口平均，每人平均小米1石4斗以下者不计，1石5斗至2石者收3%，2石1斗至3石者收5%，以上每加1斗递增1%，增至10%为止。^①同年11月起，边区政府开始征收救国公粮，并将军用代办所改为粮食局，用征收公粮的办法，辅之以购粮，来满足部队食粮的需要。到1940年10月边区政府又规定：“一切部队及公务人员，一律吃公粮。”^②

随着上述农民负担政策的实行，大多数贫农、雇农的负担减轻或免于负担，生活有所改善；中农、富农的负担和生活情况变化不大；地主土地走向分散，正常负担有某些加重，但没有了抗战前的苛捐杂税，所以仍能够过着较好的生活。因而边区政府的农民负担政策受到各阶层人士的欢迎，增强了团结抗战共同对敌的力量。^③

但这个时期的农民负担政策，也有不足之处：“负担面比较小，一般在40—50%，其负担也比较重。”^④这不利于广泛动员人民的财力和物力支援抗战，也对巩固抗日民族统一战线不利。因此，在条件成熟之后，边区政府决定实行统一累进税。

（三）推行统一累进税

1940年底边区政府总结了过去实行合理负担的经验，先后制定公布了《晋察冀边区统一累进税暂行办法》和《暂行办法实施细则》。在广泛征求各界人士的意见之后，于1941年3月1日公布了《修正统累税暂行办法》，3月22日公布了《晋察冀边区统一累

① 魏宏运、左志远主编：《华北抗日根据地史》，档案出版社1990年版，第42页。

② 彭真：《关于晋察冀边区党的工作和具体政策报告》，中共中央党校出版社1981年版，第126页。

③ 冀中人民抗日斗争史资料研究会、中共河北省委党史研究室：《冀中抗日根据地斗争史》，中共党史出版社1997年版，第146页。

④ 魏宏运主编：《晋察冀边区财政经济史资料选编》（总论编），南开大学出版社1984年版，第528页。

进税暂行办法实施细则》，为开征统一累进税完成了一切法律程序。

所谓统一累进税，是含有统一的、累进的、直接的三方面内容的税收制度。

所谓统一，包含两个意思。第一个意思是将以往征收的田赋、营业税、所得税、印花税、烟酒税和烟酒牌照税、救国公粮等税合并，只征收一种统一累进税。第二个意思是，把各级政府征税的权力，完全统一于边区。以往财政分为边区款、县款和村款三级，各级政府都有征收权。现在除村款开支仍由村合理负担自筹外，县区以上的收支，统归边区政府统筹统支。这是进一步健全预决算制度，使预决算完全走入正轨的重要途径。

所谓累进，是相对比例税来说的。比例税是按比例来征收的。如某人有财产 100 元收税 1 元，200 元收税 2 元，1000 元收税 10 元，依此类推。而累进税则是按收入多少分成等级，制定不同的税率。收入越多，税率越高，这就是累进的意思。

所谓直接，是相对间接而言。统一累进税是向财产所有人、收入所得人征收的。它不是向中间人征税，向中间人征税是间接税。间接税可以转嫁于他人，是不合理的。

统一累进税是“边区财政制度建设中艰巨而伟大的创造与模范的成就”。^① 它的实行，扩大了负担面，增加了财政收入；地主、富农的负担有所减轻，许多外逃的地主回来了，巩固了抗日民族统一战线；许多过去不纳税的贫困农民也对统一累进税表示赞成，“合理负担不纳税，今年纳税不算多，为了抗战也快活。”^②

① 晋察冀日报史研究会编：《晋察冀日报史》，人民出版社 1993 年版，第 181 页。

② 《晋察冀抗日根据地》史料丛书编审委员会编：《晋察冀抗日根据地》（第 2 册：回忆录选编），中共党史出版社 1991 年版，第 123-124 页。

1943年至1945年8月,是晋察冀抗日根据地得到恢复、开始局部反攻到取得抗战胜利的时期。在这一时期,各地因工作基础不同,采取了不同的负担政策。在工作基础较好的巩固区,进一步完善了统累税或合理负担。在新开辟的地区多实行旧税法或以旧的田赋形式征收,逐步创造条件实行有累进的合理负担。在商品经济比较发达的地区,则以工商税和进口税为主要收入。

四 边区做好减轻农民负担工作的措施

在逐步完善农民负担政策的同时,边区党和政府还积极采取措施做好减轻农民负担工作。当时,边区政府主要采取了如下措施:扶植生产、开源节流、控制村款等。

(一) 扶植生产

积极扶植农民发展生产,是中国共产党做好农民负担工作、解决财政困难的一贯思想。1943年10月,中共中央明确要求各抗日根据地:“应以90%的精力帮助农民增加生产,然后以10%的精力从农民取得税收。”^①

根据中共中央的指示,晋察冀边区党和政府大力帮助农民发展生产,以振兴根据地经济。鉴于农业是国民经济中的最主要部门,边区党和政府把扶植农业生产作为经济工作的头等大事来抓。当时主要采取了以下措施来推进农业的恢复和发展。

1. 改善农业生产条件

改善农业生产条件,是发展农业生产的物质基础。为了振兴农业经济,边区党和政府根据当时的可能条件,采取一切可行的办法来改善农业生产条件。主要的说,它包括如下几个方面的措施:

^① 《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第911页。

第一,大力开垦荒地。

土地是农业生产的基本生产资料。没有土地就没有农业。在抗日战争时期,由于日本侵略者的破坏,晋察冀边区出现了不少荒地。为了迅速恢复和发展农业生产,组织群众开垦荒田荒地是一个迫切的任务。为此,边区党和政府,一直注意领导军民进行垦荒扩田,并在政策上规定了许多鼓励措施。如规定农民垦荒,免征土地税 3 年;新开垦的土地归垦殖者所有;对人多地少的地方,政府根据自愿的原则,帮助贫苦农民进行移民垦荒。通过大力垦荒,大量荒田荒地得以重新利用。据统计,抗战八年,边区共扩大耕地面积 182 万余亩。^① 耕地面积的恢复与扩大,为农业产量的提高奠定了基础。

第二,积极兴修水利。

“水利是农业的命脉”^②,发展水利事业是改变农业生产条件、促进农业增产的重要手段。因此边区政府非常重视水利建设,1938 年 2 月颁布了《晋察冀边区奖励兴办农田水利暂行办法》,规定:“边区内旧有水利事业,无论公营私营,须由负责机关积极整理,以增进其灌溉量。”^③ 1945 年又规定:“凡因兴修水利扩大的生产,九年内不纳统累税。”^④ 这些措施,为农田水利的建设开辟了新的道路。到 1945 年,全边区共整理旧渠 2798 道,开新渠 3961 道,新成水田和受益的田地达 214 万余亩,估计每年增产粮食百万

① 郑庆平,岳琛:《中国近代农业经济史概论》,中国人民大学出版社 1987 年版,第 346 页。

② 《毛泽东选集》第 1 卷,人民出版社 1991 年版,第 132 页。

③ 魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(农业编),南开大学出版社 1984 年版,第 247 页。

④ 《冀晋四区修滩开渠》,《解放日报》1945 年 7 月 22 日。

石以上。^①

第三,提高农业生产技术。

提高农业生产技术,首先是推广良种。晋察冀边区虽处在频繁的战时环境中,但仍坚持着对优良品种的试验。抗日战争时期,晋察冀边区培育的良种有:“燕京 811 号、15 号、边区 1 号谷种,能增收 10—25%;白马牙、黄牙齿、大金黄玉蜀,均能增收 10—20%;燕京 72 号、1817 号及曲阳 2 号小麦,能增收 10—20%;蔬菜中茄子与番茄杂交第一代,产量能增加 20—40%。”^② 这些良种的推广,深受农民的欢迎。

除推广良种外,边区政府还积极领导农民创新农作物栽培方式、制造肥料、改良土壤、改进农具。在农作物栽培方式上,提出了择地种植、轮流种植及移植等方法。在制造肥料上,研究出绿肥种植、改良农家肥等方法。在改良土壤方面,研究出客土法、深耕法、冬耕、休耕、酸性土壤改良以及引水入滩等办法。在农具改进方面,制造出新式“五一”水车、滑轮犁、三角耙等。

农业生产条件的改善,给边区农业生产带来了新气象。

2. 开展劳动互助

抗战期间,为提高生产效率、解决劳动力缺乏问题,边区党和政府大力开展劳动互助合作。到 1943 年,北岳区 17 个县,“群众已组织拨工、包工 2.7 万组、4.6 万户,参加劳力 20 余万人,占全部劳力的 20%,有的地方已占 95%”。^③ 1945 年,冀东组织起来的

① 水生:《八年来我们曾经怎样战胜了敌祸天灾》,《北方文化》(第 2 卷第 3 期),1946 年 7 月 1 日。

② 《中国农业合作化运动史料》(上册),三联书店 1957 年,第 351 页。

③ 李金铮:《抗日战争时期晋察冀边区的农业》,《中共党史研究》1992 年第 4 期。

劳力占总数的 30%^①,冀晋区、冀察区已占 50%,有的占 100%。^②

开展劳动互助,大大提高了劳动效率。据阜平县五区农民部长调查,“一个劳动力如果不变工,只能种地 12.8 亩,收粮 100 斗;如果变工,就能种地 19.8 亩,收粮 165.2 斗。这样,变工比不变工,种地增加了 46.875%,打粮食增加了 65.2%。”^③

开展劳动互助,还解决了劳动力缺乏问题。例如在灵寿县王巨村,“全村共有 273 口人,整半劳动力共 177 个,1943 年全村共种地 710 亩,雇外村短工 150 个。1944 年全村有 88% 的劳动力参加了互助组织,除耕种土地 710 亩外,还开荒 150 多亩,修滩地 134 亩,压青 50 亩,种萝卜 13 亩。总计,比 1943 年多种地 347 亩,并节省了短工 150 个”。^④

3. 部队机关援助农业生产

首先,部队机关从人力上帮助农民。每年从春耕到秋收,部队机关人员实行无代价的助耕、助收或“抢耕”、“抢收”。北岳区部队 1940 年帮助农民修滩 11 万亩,春耕 183 余亩,开渠 150 道,掘井 160 眼。1941 年帮助秋收 5 万余亩。1942 年助耕助收 13 万余亩。1943 年出工 4 万个,帮助农民收麦 2.42 万余亩,另有 35% 的人力帮助群众运麦、打麦、收藏,帮助运肥料、播种耕田,帮助修渠、灌溉及除草等。^⑤

其次,边区政府在财力、物力上支持农业生产。边区政府规

① 《1945 年冀东的劳动互助》,《长城日报》1946 年 2 月 13 日。

② 《1945 年前半年大生产运动材料汇编》,晋察冀边区行政委员会 1945 年 7 月印。

③ 魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(农业编),南开大学出版社 1984 年版,第 617 页。

④ 魏宏运主编:《晋察冀抗日根据地财政经济史稿》,档案出版社 1990 年版,第 341 页。

⑤ 李金铮:《抗日战争时期晋察冀边区的农业》,《中共党史研究》1992 年第 4 期。

定：“生产事业资金不足时，得向政府或银行请求贷款。”^① 抗战期间，“边区政府贷款总计 7.4 亿元，其中牲畜贷款 166 万元，农业贷款 23503 万元，水利贷款 1206 万元，合作社贷款 382 万余元，修滩贷款 88.5 万元，商业贷款 1676 万元。”^② 这些贷款利息都很低，规定年利息最多不超过 7 厘，实际贷款中比这还低，对赤贫者的贷款还予以免利。大量的低息贷款，对农业生产起了很大的作用。

（二）开源节流

在大力扶植生产的同时，边区党和政府还大力开源节流，以减轻农民负担。所谓开源节流，包含两方面内容：一是开辟财源，即所谓“开源”；一是节省开支，即所谓“节流”。

抗战时期，边区党和政府的开源措施主要有以下几方面：

第一，部队机关开展生产运动。

1939 年以后，边区的财政供给发生严重困难。为此，边区党和政府号召各级军政民团体，开展生产自给运动，以解决财政所面临的困难。部队从 1940 年起，就开始了生产自给运动。是年，共收获粮食 453328.8 斤，还帮助群众春耕并收获粮食 24472530 斤。^③ 1940 年以后的 3 年困难时期，部队自己生产总值达 1044519 元，部队的生产自给取得了显著的成绩。^④ 1944 年，边区机关部队同边区人民一道投入了轰轰烈烈的大生产运动，取得了巨大的成绩。据北岳区不完全统计，共开生熟荒地 51800 余亩，修理滩地 1892 亩，伙种和伴种近 2 万亩，共经营 7 万余亩土地，收获

① 河北省档案馆等编：《晋察冀抗日根据地史料选编》（上），河北人民出版社 1983 年版，第 126 页。

② 李金铮：《抗日战争时期晋察冀边区的农业》，《中共党史研究》1992 年第 4 期。

③ 魏宏运主编：《晋察冀抗日根据地财政经济史稿》，档案出版社 1990 年版，第 368 页。

④ 《晋察冀日报》1943 年 1 月 1 日。

粮食 15000 大石, 菜蔬 300 多万斤。经过 1944 年的大生产运动, 机关和部队的生活均有所改善, 同时也减轻了农民的部分负担, 共少征公粮 20000 石。^①

第二, 整理公产。

政府公产也是财政的一项重要收入。开始, 对这部分财产的清理及其收入没有注意, 致使有些地方存在着漏报或无偿占用公产的情况。如: “平山五区西盘石村学田 40 亩上下, 而只报 4.8 亩, 大觉寺学田 40 亩, 万岁寺学田十几亩, 鹿山寺学田 20 多亩, 皆因联系不够漏了。”^② 这种漏报和无偿占用公产的情况, 在边区其他各县也都不同程度地存在着。边区政府成立后, 开始对公产进行整理。清理出来的公产, 先进行登记, 然后交由政府管理或租给民众耕种。对以前应交的租息, 按减租息规定予以追回。这样, 既体现了合理负担原则, 又增加了财政收入, 减轻了农民负担。在开始阶段, 整理公产工作只限于北岳区少数几个县, 工作成效甚微。1940 年以后, 整理公产工作作为增加财政收入、充实抗日经费、减轻人民负担的一项重要措施, 在各县普遍展开, 取得了很大成绩。例如在灵寿县, 通过整理公产“能收入粮食 200 担, 这就使政府增加 200 担粮食的收入, 群众减少 200 担粮食的负担”。^③

除开源外, 边区政府还发扬艰苦奋斗的精神, 厉行节约。当时边区政府节流的措施主要有:

第一, 精兵简政。

为适应斗争需要, 根据中共中央的指示, 晋察冀边区从 1942

① 魏宏运、左志远主编:《华北抗日根据地史》, 档案出版社 1990 年版, 第 241 页。

② 魏宏运主编:《晋察冀抗日根据地财政经济史稿》, 档案出版社 1990 年版, 第 47 页。

③ 邵式平:《关于财政问题的总结》,《边政导报》(第 2 卷:第 19、20 期合刊) 1940 年 5 月 13 日。

年初开始厉行精兵简政。部队“精兵”主要是本着精简主力军，加强扩大地方军，紧缩机关，充实连队，加强地方性的原则进行。这次“精兵”，“使主力军精简了5000余人，地方军由占边区武装部队总数的14.3%上升到20%，总兵力精简了8.3%。党政民脱产干部精简了24%，减少了8000余人”。^①但精简后边区脱产人员的总数仍超过中共中央规定的占总人口3%的比例。

1943年和1944年，边区又进行了第二和第三次大规模的精兵简政。在这两次“精兵简政”中，边区政府本着“精简、统一、效能、节约、反对官僚主义”^②的原则，对党政军各级机关进行了大规模的整顿和改革。经过这两次精兵简政，边区部队总兵力减少了近40%，边区党政军机关脱产人员总数比1942年初减少了一半，全边区脱产人员总数最终达到了不超过甚至少于边区总人口3%的目标。^③大规模的精兵简政，休养了民力，改善了人民生活，提高了边区人民抗战和进行边区建设的积极性。

第二，厉行节约。

为节约开支，减轻农民负担，早在1938年2月25日，边区政府就对军政人员生活、津贴费用作出规定：“部队指战员除粮食、被服由政府食物供给外，每月津贴费（即零用钱）战士为2元，干部为4元。”^④“各级政府工作人员饭费一律月支6元，服装费冬季9元，夏季5元；零用钱各级政府首长10元、秘书科长8元、科员6

① 北京军区晋察冀战史编写组：《晋察冀军区抗日战争史》，军事科学出版社1986年版，第300页。

② 毛泽东：《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第850页。

③ 《晋察冀军区抗日战争史》，军事科学出版社1986年版，第419、423页。

④ 魏宏运主编：《晋察冀抗日根据地财政经济史稿》，档案出版社1990年版，第169页。

元、办事员 4 元、勤杂人等 2 元。”^①

进入严重困难时期后,为了进一步节约开支,减轻人民负担,边区政府重新制定了行政经费开支标准,普遍降低了津贴费,紧缩了办公费的开支,严格财经制度,反对贪污浪费。部队的津贴费比原来降低一半。同时还取消县、区、村中存在的吃伙饭,即吃饭不要粮票、不收菜金的现象。规定出差人员吃饭必须按标准交付粮票菜金,并禁止用烟、酒、肉招待客人。取消“一百斤十里二角”的运输费,要求机关、部队自己组织运输队,解决本单位粮食、物品的运输问题。1942 年边区部队即节约粮食 14 万多斤,军衣 4 万多套,节省民工 120 余万人次。^②

需要说明的是,厉行节约不是为了单纯地减少经费,而是为了“财政支出首先应用于头等重要的事上,不重要的事少用不用,避免浪费”。^③当时最重要的事是抗战,最大部分的财政开支要用于战争。据统计,边区抗战前五年的开支,“4/5 是军费,1/5 是政费(包括政府经费、教育费、团体补助费等)”。^④

通过厉行节约,边区党和政府在减轻农民负担的同时,又最大限度地满足了抗日的需要。

(三) 控制村款

村款负担,就是乡、村政府为解决本身的经费,需要向村民征收或摊派的一部分款项和粮食。因为它是边区政府正式规定的税收以外的负担,所以有些地方叫村粮(款)负担(救国公粮叫公粮负担),或者叫非正式负担。这种负担是必要的,但如果管理不严,往

① 河北省财政志编写组:《河北省财政大事记》,中国旅游出版社 1992 年版,第 59 页。

② 谢忠厚、肖银成主编:《晋察冀抗日根据地史》,改革出版社 1992 年版,第 389 页。

③ 清庆瑞主编:《抗战时期的经济》,北京出版社 1995 年版,第 557 页。

④ 魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(总论编),南开大学出版社 1984 年版,第 533 页。

往造成摊派数量过大,加重农民负担。

边区政府成立以前,由于税收制度尚未正规,加之各方面开支又多,村款普遍存在着浪费现象。边区政府成立后,曾坚决地纠正过村款现象。但不久以后,边区村财政开支项目繁多,村款浪费惊人。按边区政府规定,一个县政府每月开支标准为六、七千元(包括地方武装军费和民众团体经费),而冀中区的一个村公所“平均每日开支竟高达千元以上”,平西一个村公所“每月的开支曾经是经常地达到一千元左右”^①,北岳忻县一个村公所“一年就开支了1.2万元”。^②据统计,1940年以前,“村财政开支项目竟有支差费、优抗费、招待费、小学经费、赔偿费、开会费、村干部旅费、放哨费、应酬费、村长津贴、标语费、慰劳费、新战士路费、锄奸费等数十种之多。”^③“边区所有村庄,每年村开支一项就达8000余万元”。^④因此,彻底整顿村财政,纠正开支中的浪费现象是当时边区一项极其重要的任务。

1939年10月,冀中行署召开第一次财政会议。会上发出了整理村财政的号召,提出了整理村财政的步骤。会后分三步进行认真整理,严禁贪污、浪费,实行村财政公开,停止一切不应有的开支。1940年7月,边区政府制定公布了《村概算和村决算暂行办法》,决定把原来几十个村开支项目缩减为:“村公所经费、村教育费、优抗费、民兵作战弹药费、村建设费”^⑤等5个项目。除以上5项开支,其他名目的开支,均为非法开支,一律取缔。

村财政经过整顿后,取得了显著的成绩。在冀中区“一般村开

① 李公朴:《华北敌后——晋察冀》,生活·读书·新知三联书店1979年版,第113页。

② 魏宏运主编:《晋察冀抗日根据地财政经济史稿》,档案出版社1990年版,第57页。

③ 魏宏运主编:《晋察冀抗日根据地财政经济史稿》,第57页。

④ 《革命根据地的财政经济》,中国财政经济出版社1985年版,第134页。

⑤ 清庆瑞:《抗战时期的经济》,北京出版社1995年版,第554页。

支均节省在 50% 至 80%。全年冀中各村就节省 1200 万元”。^① 又如在北岳区平山县的一个村庄, 经过整顿村财政“每月开支 40 元, 以往四百、六百也不止”。^② 据统计, 经过整顿“全边区的村开支每年要减少 8/10”。^③ 村财政整理好之后, 有些基础好的地区“村的开支实行了严格的预决算制度”。^④ 以冀中区为例, 村开支能够坚持月报的“深南县能做到的村庄占 92.4%, 安平县占 99.1%, 博野县占 80%, 清苑县占 79%; 能编造预算的村庄, 藁无县占 75%, 深北县占 81%, 安国县占 90%, 安平县占 91.1%, 定南县占 92%, 深南县占 98%”。^⑤ 混乱和浪费的村财政初步得到了克服, 农民负担得到大幅度减轻。

五 边区做好农民负担工作的历史意义

在极其残酷的抗战环境中, 晋察冀边区成功地做好了减轻农民负担工作。这在当时具有极其重大的历史意义。

首先, 推动了农业发展。由于负担减轻及奖励生产的负担政策的推行, 边区农民生产积极性空前高涨。八年抗战期间, 晋察冀边区“开生荒 393819.9 亩, 垦熟荒 848937.56 亩, 修堤田 13898.7 亩, 改良碱地 349983 亩, 平毁敌占沟墙 64848 亩。修滩地

-
- ① 傅尚文:《冀中抗日根据地财政经济发展状况》,《财政经济研究资料》1985 年专辑, 第 4 页。
- ② 《革命根据地的财政经济》, 中国财政经济出版社 1985 年版, 第 135 页。
- ③ 魏宏运主编:《晋察冀抗日根据地财政经济史稿》, 第 59 页。
- ④ 彭真:《关于晋察冀边区党的工作和具体政策报告》, 中共中央党校出版社 1981 年版, 第 128 页。
- ⑤ 冀中区行署:《冀中区五年来财政经济工作总结》,《晋察冀边区财政经济史资料选编》(总论编), 南开大学出版社 1984 年版。

352446.4 亩, 凿井 22425 眼, 浇地 125190.4 亩。开新渠 2961 道, 浇地 727060 亩。整旧渠 2798 道, 浇地 304146 亩”。^①

由于农民生产积极性空前高涨, 边区农业生产在起点极低、环境极其恶劣的条件下, 不但没有破产, 而且得以曲折上升。情况如下: 1938 年, 北岳区、冀中区农业丰收; 1939 年, 由于百年不遇的大水灾, 农业生产急转直下, 产量下降 1/3^②; 1940 年, 获得抗战以来最好收成, 比 1939 年增长 1.3 倍, 甚至有的地方超过了战前的农业生产水平^③; 1941 年, 边区秋收一般还算丰收^④; 1942 年至 1943 年, 由于日军的残酷“扫荡”及严重的旱灾, 农业严重歉收, 农业产量比抗战前降低了 1/3^⑤; 1944 年, 夏秋两季收成普遍见好。据边区 42 个典型村的调查, 1944 年产量比 1943 年增加了 43%^⑥; 1945 年, 边区农业收成比 1944 年又有增长。

其次, 保证了战时财政。抗战时期, 由于边区党和政府坚持了军民兼顾、公平合理等农民负担原则, 极大地动员了边区各阶层的财力、物力, 有力地支援了长期的敌后抗战。在 1941 年和 1942 年的统累税征收中, 不仅基本群众踊跃缴纳, 开展了“碾三遭米运动”, 坚持把最好的粮食交给抗日政府; 而且一些以往的顽固分子也积极参加政府举办的征税训练班, 自愿为征税奔忙; 一些收入在免征点以下的贫困户也争着要纳税, 觉得为抗战做贡献光荣体面;

① 魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(农业编), 第 370 页。

② [瑞典]达格芬·嘉图:《走向革命》, 中共党史资料出版社 1987 年版, 第 71 页。

③ 河北社科院历史所等:《晋察冀抗日根据地》(下), 中共党史资料出版社 1989 年版, 第 483 页。

④ 李金铮:《抗日战争时期晋察冀边区的农业》,《中共党史研究》1992 年第 4 期。

⑤ 程子华:《程子华回忆录》, 解放军出版社 1987 年版, 第 255 页。

⑥ 史敬棠:《中国农业合作化运动史料》, 生活·读书·新知三联书店 1962 年版, 第 430 页。

就连游击区里的伪军和家属也悄悄地争先恐后地交税,以给自己留条后路。^① 尽管 1941 年至 1942 年是边区对敌斗争环境最残酷的两年。1941 年的统累税,冀中区“共计征收统一累进税 1600 万元以上”^②,如果除去灾情及敌占区减免部分,和分配任务相差无几,完成了征收任务。北岳区尽管敌人残酷扫荡,但完成数仍占原分配数的 62%。以后几年,随着边区形势的好转,统一累进税的征收和入库率逐年提高。

第三,壮大了抗日力量。由于农民负担减轻、生活初步改善,边区农民抗战积极性大为提高。除踊跃参军外,他们还纷纷组织民兵,积极开展对敌斗争。据不完全统计,仅 1941 年至 1945 年,边区民兵单独作战达 37872 次,参加人数为 668143 人,如果加上配合主力作战的 327539 人,计达 995682 人之多。民兵共歼灭敌伪 28934 名,其中毙敌伪 11380 名、伤敌伪 10162 名、俘敌伪 7392 名。^③

在减轻农民负担、改善农民生活的同时,边区党和政府还通过完善负担政策,使地主的合法权益得到了保障。特别是 1941 年推行的统一累进税规定了最高累进率,将负担面扩大到总人口的 80% 以上,这就适当地照顾了富有者,从而争得了他们中的大多数对党和政府的信赖。一些研究表明:由于不断完善负担政策,边区农村阶级关系得到缓和,抗日民族统一战线得到进一步巩固。^④

第四,削弱了封建势力。由于合理负担和统一累进税等政策的实行,晋察冀边区土地占有关系和阶级关系发生了较大的变化。

① 张苏:《三十一年北岳区统一累进税工作初步总结》,《边政导报》第 5 卷第 4 期。

② 魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(总论编),第 704 页。

③ 刘锦章主编:《战斗的回忆》,长征出版社 1997 年版,第 96 页。

④ 高德福:《华北抗日根据地的减租减息运动》,《南开学报》1985 年第 6 期。

抗战以前,晋察冀地区农村的土地占有方向由分散走向集中。合理负担和统一累进税等政策推行后,土地由集中走向分散。据北岳区 35 个村统计,1937 年到 1942 土地占有关系的变化为:地主由占有全部土地的 16.43% 下降到 10.17%,富农从 21.92% 下降为 19.35%。同一时期,贫农由占有土地的 17.92% 上升为 19.37%,中农由占有土地的 41.69% 上升为 49.17%”。^①另据冀中区五县六村的调查,地主富农所有的土地占总土地的比例,“1937 年为 44.6%,1946 年土改前夕为 16.4%;相反地,贫农中农及其他阶层占有土地的比例,则由 1937 年的 55.4% 上升到 83.6%”。^②

伴随着土地占有关系的变化,社会阶级关系也有了很大变化。仍以上述北岳区 35 个村庄的调查为例,1937 年到 1942 各阶层户数的变化为:地主由 127 户降为 109 户,富农从 310 户升为 333 户,中农由 1857 户升为 2539 户,雇农由 370 户降为 185 户。^③在这种阶级关系变化中,贫雇农大量上升为中农,部分中农上升为富农,而地主降为富农的则比较多。

土地占有关系和阶级关系的变化,大大削弱了封建势力,为以后在土地改革中彻底解决土地问题和铲除封建势力,创造了极为有利的条件。

(作者郑立柱,河北大学马列教研部讲师。)

(责任编辑:李仲明)

① 《晋察冀边区的土地政策》,《解放日报》1944 年 12 月 23 日。

② 财政部财政科学研究所:《农民负担史》第 3 卷,中国财政经济出版社 1990 年版,第 306 页。

③ 高德福:《华北抗日根据地的减租减息运动》,《南开学报》1985 年第 6 期。