

# 抗战时期革命根据地公债述论<sup>\*</sup>

潘国旗

---

**内容提要** 抗战时期,各抗日根据地民主政府为筹措抗经费、开展经济建设和赈灾救灾发行了 20 余种公债,对巩固抗日根据地、发展抗日根据地的经济与财政、坚持持久抗战起了重要作用。抗日根据地发行的公债具有新民主主义的性质和战时公债的一些特点:第一,从公债面额的货币单位看,有 14 种公债是以法币作为面额单位的,除此之外的 8 种则以各抗日根据地发行的货币和银元作为公债面额单位。第二,各抗日根据地发行的公债,绝大部分是由根据地各阶层群众认购的。公债的发行方式大都采取政治动员的方式进行,因此公债按债券面额十足发行,没有任何折扣,而且公债的利率比较低,甚至有的是无息发行。第三,在各抗日根据地发行的公债中还有少数是实物公债,在抗战后期法币迅速贬值的情况下,起了保护持券人利益的作用。第四,从根据地公债的偿还来看,各抗日民主政府采取了极为认真负责的态度,大都已清偿完毕。总之,抗日根据地发行的公债具有种类较多,名称不一,公债面额、单位各异,用途、利率、偿还期限等也各不相同的特点。这种差异性较大的特点,能较好地因时、因地制宜地解决各根据地所面临的财政困难。

**关键词** 抗战时期 革命根据地 财政困难 公债

---

革命根据地公债,是我国新民主主义革命时期,各根据地人民

---

\* 本文系 2004 年国家社科基金项目《近代中国国内公债研究》(批准号为 04BZS039) 的阶段性成果。

政府以信用形式向人民举借财粮的一种办法。抗战时期,各敌后抗日根据地民主政府先后由晋察冀边区临时行政委员会、晋冀鲁豫边区各级民主政府和陕甘宁边区政府等发行了20余种公债。这些公债无论是在筹措抗日报费和经济建设经费,还是在救济灾民和开展公益事业等方面都起了重大作用。长期以来,由于资料缺乏等原因,对抗日根据地公债的研究比较少,鲜有专门的论著发表。故笔者以此为研究对象,撰写本文就教同仁。

—

抗战八年中,共产党领导的抗日根据地的财政经济发展情况是和当时敌我军事斗争形势变化的情况密切相关的。与抗日战争的三个发展阶段——战略防御、战略相持和战略反攻基本相适应,抗日根据地的财政经济情况和公债发行也经历了三个时期:抗日根据地建立初期(1937—1940年底)、抗日根据地严重困难时期(1941—1942年底)、抗日根据地恢复和大发展时期(1943—1945年)。兹分述之。

(一) 抗日根据地建立初期。

抗战时期中国共产党建立的革命根据地,大都是在敌人统治薄弱、交通不便和经济落后的地区建立起来的。根据地的经济是以分散的、落后的小农经济为主体的自然经济,封建的土地占有制,严重束缚农村生产力的发展,加以抗战前连年的军阀混战,天灾频繁,使农业生产长期处于衰落状态,人民生活困难。在这样经济落后地区建立起来的革命根据地,又经常遭受凶残的日本侵略者的摧残和蹂躏,人民的生产和生活上的困难日益加重。革命根据地的财政就是在这个基础上建立和发展起来的。

面对抗日根据地人民穷困、经济凋敝的状况,代表人民根本利

益的中国共产党在抗战初期实行了“力争外援,休养民力”的财政方针,即共产党领导的武装力量和民主政府抗日经费的取得,除取之于敌(即在战争中夺取敌人的辎重、粮秣和资财,没收汉奸卖国贼的财产以充实抗战经费)外,主要是依靠外援与捐献、国民政府拨款。但有些抗日根据地因处于初创阶段,财政经济比较困难,只能采取发行公债的办法,来解决根据地(或部队)当时所面临的财政不足的棘手问题。这一阶段共有闽西南军政委员会、晋察冀边区行政委员会、冀鲁豫边区、华中抗日根据地等4个抗日根据地(或部队)发行了7种公债(或借款),分述如下。

1934年10月,中央苏区红军开始长征后,留在闽西南苏区的红军,继续在闽粤边界一带坚持游击战争。1936年12月西安事变后,国共两党达成协议,停止内战,并就联合抗日的问题进行谈判。在此期间,中共闽粤边区特委亦接到中共中央南委的指示,开始和福建省国民党地方当局及驻军代表,就合作抗日的问题进行了谈判,并达成了合作抗日的原则协议。根据达成的协议,红军游击队接受改编后,由国民党当局负责供给军费。但在以后执行协议中,国民党当局总是企图以“收编”的办法来破坏协议,并以停付和少付军费的办法,来压红军游击队屈服,致使红军被改编后的经费得不到保证。在这种经费无着的情况下,闽西南军政委员会于1937年8月,向所在地的商会和民众进行了筹粮筹款。对于被借款的民众,闽西南军政委均发给借款凭票,以俟国民党当局拨付的军费到达后,即行通知借款人,按照借款凭票所借数额偿还借款。此次闽西南军政委的借款总额究竟有多少,已无从察考。发出的借款凭票有1元5元和10元3种。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》,中国档案出版社1999年版,第30页。

晋察冀边区是中国共产党在敌后创建的第一块抗日根据地,1938年1月晋察冀边区临时行政委员会成立后面面临的一个急迫问题就是财政问题。当时边区的抗日武装迅猛发展,边区政府征收的合理负担和田赋税收,远不能满足战费的需要。1938年1月5日边区军政民代表大会曾研讨过筹措办法,有趋向于发行爱国公债的意向。1938年5月10日晋东北(第一区)各县县长联席会议议决:征筹2万石粮,发行200万元公债。随后,冀西各县县长联席会议亦作出发行100万元公债的决定。并依照国民政府募集救国公债的原则,报请国民政府批准后,于6、7月份开始发行。这次晋察冀边区发行的救国公债,原定发行总额200万元,后增发了100万元,共发行300万元。公债票面分100元、50元、10元、5元、1元5种。规定年息4厘,自1939年起还息,每年6月底付给,1942年起还本,每年抽签还本一次。公债的募集办法,采取边区行政委员会向各县分配任务,各县县政府和群众团体及士绅组成救国公债征募委员会,依靠群众团体的赞助,依靠政治上的动员,严格执行劝募方式,绝不强迫,运用各种形式,宣传救国公债的性质与意义,借助有利时机和场合,如庙会、演戏时及村民大会等积极推销。为便于群众购买,规定不限于现金,凡粮食、布匹、棉花均可折价购买,深得民众赞成。人们认识到民族的利益即个人的利益,“有国然后有家”,“多买一份救国公债就是增加一份抗日力量”,认购公债的爱国行动遍及全边区,有钱的慷慨解囊,没有钱的日以继夜的劳动,把仅有的所得购为公债,许多妇女变卖结婚首饰。更值得一提是,敌占区民众闻听边区发行公债,暗地自动认购,当时定县、崞县一些地方被敌人占领,备遭蹂躏,时刻盼望驱逐日军,遇此时机,纷纷行动,以表爱国之心。还有民众将自己的贮

粮偷偷运至劝售公债委员会,折价购买公债。<sup>①</sup>由于采取了正确的劝募方式,这次爱国公债的发行得到了边区各界民众的热烈拥护,超额完成了原定的公债任务。

晋冀鲁豫边区抗日根据地,在抗战初期,分属于晋冀豫和冀鲁豫两个战略区,从1938年开始到1940年间,两区各地先后建立了抗日民主政权。1940年春,冀鲁豫边区开始统一两区的抗日民主政权,财政情况十分困难。由于当时边区财政枯竭,市场货币紊乱,积极整理亦须若干时日,故决定举行一次整理财政借款。开始决定借款150万元,但当工作刚布置下去后,敌人即开始“大扫荡”,接着顽军北犯,边区缩小。1940年7月20日即决定将整财借款减为98万元,并将借款任务下达各县,其中:南乐县25万元,清丰县30万元,濮阳县25万元,滑县15万元,内黄县3万元。这次整理财政借款的原则与方法是:第一,以政府名义,用政治动员方式向富有者借款,不向中农以下阶层借款,由县政府出给正式借据;第二,根据财力大小,在公开会议上决定借款数目;第三,借款以田赋及政府收入作担保。第四,借款一律不付利息,分8期归还,每期3个月。整理财政借款,原定1940年7月10日完成,实际到9月10日才结束,仅完成借款53万余元。<sup>②</sup>没有完成预定任务的主要原因是,在这次整理财政借款中,由于政治动员与宣传解释工作进行不够,执行工作中的方式、方法不妥善,调查工作不确实,还有极少数下级干部徇私,导致分配不公平,敌人即以“反对借款”作为反对边区民主政府口号之一,甚至后来一些会道门也利用这一口号来反对边区抗日民主政府。因此这次借款失败的教训是

<sup>①</sup> 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49页。

<sup>②</sup> 财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》,中国档案出版社1999年版,第30页。

深刻的。

此外,在晋冀鲁豫边区政权统一之前,冀南行政主任公署曾发行了一次救灾公债。因为从1939年夏天以来,冀南区大雨连绵,山洪暴发,被灾区域房屋倾倒,田禾淹没,民众流离失所。据调查,被淹村庄3183个,被淹土地55110顷,灾民达1718717人。灾情是相当严重的。为了救济灾民,冀南行政主任公署,除采取减免田赋,各县设粥场妥为收容等措施外,公署行政扩大会议及冀南参议会决议募集救灾公债,藉资救济。这次救灾公债自11月10日起,以政治动员方式开始劝募。因印制正式公债票需要较长的时间,而救灾刻不容缓,故采取收款后先发给临时收据,俟劝募齐全再换发正式收据的办法。分配到各县募集救灾公债的任务,冀南行政主任公署要求各地于1940年3月底悉数完成。由于措施及时、工作得力,这次冀南行政主任公署发行的救灾公债,共募得50万元,分别用于治河、恢复农业生产和调剂民粮、安置灾民生活等方面。<sup>①</sup>

华中抗日根据地从1940年开始各地先后建立了抗日民主政权,当时面临着对日和对顽固派的复杂斗争,财政情况十分困难。为了筹措抗日经费,救济受灾群众和发展根据地的经济建设事业,各地抗日民主政府曾多次发行了公债,以济急需。

1940年安徽省定远、凤阳、滁县一带发生灾荒,群众的生活和生产发生了很大困难,为了救济受灾群众,定凤滁三县抗日民主政府于1940年5月发行赈灾公债2万元,债票面额一律5元,公债年利4厘,以三县粮赋为担保。三县的分配任务为定远12500元、凤阳2500元、滁县5000元。这次发行的公债期限1年,于1941

---

<sup>①</sup> 《新华日报》(华北版),1940年5月13日。

年5月一次还本付息。<sup>①</sup>

1940年秋,盱眙县面临日寇的进攻,在这危急关头,为紧急筹措抗日经费,经报请八县联防办事处同意,决定由县财委会发行救国公债3万元,公债面额分3元、5元、10元、50元4种,每元年息6厘,自1941年7月1日起,抽签1次清偿1/5,5年还清。<sup>②</sup>

另据《新华日报》(华中版)1946年4月23日报道,华中抗日根据地苏皖边区7专署(原淮北路东专署),曾于1940年发行救国公债10万元(法币),期限5年,1946年已到归还期限,拟照票面金额,加49倍利息归还。

## (二) 抗日根据地严重困难时期。

1941年到1942年是抗日根据地对敌斗争最严酷的时期,也是财政经济工作最困难的时期。导致这一情况的原因是,抗日战争进入相持阶段以后,中国的政治、军事形势发生了重大变化。首先是日本帝国主义改变了对华的政策重点,逐渐将其侵华的主要兵力,从正面战场转移到敌后战场,对抗日根据地,疯狂地进行“扫荡”,实行“三光政策”,妄图一举消灭共产党领导的抗日民主政权。从国民党蒋介石方面讲,他们看到抗战初期共产党军事力量的壮大和自己军事力量的削弱,便十分害怕起来,开始限制中共力量的发展,对抗日根据地实行经济封锁。特别是1941年“皖南事变”以后,完全停发了八路军、新四军的军饷,抗日根据地财政失去了一项重要的收入来源。而且国民党对抗日根据地的封锁,完全截断了海外进步人士以及国内广大人民群众对抗日根据地的捐献,有

---

① 财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》,中国档案出版社1999年版,第37页。

② 中国人民银行金融研究所、财政部财政科学研究所编:《中国革命根据地货币》(下册),文物出版社1982年版,第141页。

国际上对中国抗日的援助国民党更不再分给共产党。至此,抗日根据地的外援完全断绝。与此同时,从1940年起不断发生严重的灾荒,这对财政困难的抗日根据地财政无疑是雪上加霜。以陕甘宁边区为例,1941年,受灾面积603558亩,损失粮食79720石,受灾人口90470人;1942年,受灾面积856185亩,损失粮食79720石,受灾人口352922人。<sup>①</sup>附近战区的灾民不断逃入边区,前后达170176人,以致1941年春夏,青黄不接,群众啼饥号寒,遍地皆是,各县呈报灾情要求救济的告急文电如雪片飞来。再如山东革命根据地,1941年水旱灾交替,夏秋欠收,粮食极感困难,军民没有粮食吃,树皮被剥光。1942年春荒夏旱严重,鲁南、泰山、淄河敌占区人民大饥荒,几万户难民流入根据地,给根据地造成了巨大压力。此外,随着根据地的发展,抗日武装不断扩大,机关、团体增多,脱产人员增加,财粮需求量越来越大。其他抗日根据地的情况也大致相似。外援断绝,加上灾荒,根据地的财政进入了极度困难期。

为克服严重困难,坚持长期抗战,争取最后胜利,中共中央和毛泽东为抗日根据地制订了一系列正确的政策与措施。在经济方面,毛泽东指出党必须努力领导人民发展农业生产和其他生产事业,并号召根据地的机关、学校、部队尽可能地实行生产自给,以便克服财政和经济的困难。在《抗日战争时期的经济问题与财政问题》一文中,毛泽东提出了“发展经济,保障供给”的财政经济工作总方针。他指出:“财政政策的好坏固然足以影响经济,但是决定财政的却是经济。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……财政困难,只有从

---

① 贾康、赵云旗:《论抗日战争初期的财政政策与方针》,《预算管理与会计》2005年第8期。



切切实实的有效的经济发展上才能解决。”<sup>①</sup> 根据毛泽东的这一指示精神,在外援断绝的情况下,抗日根据地的军队和政府工作人员的粮食和经费的取得主要依靠“取之于己”和“取之于民”。“取之于己”即抗日根据地的军队和工作人员发展以减轻民负为目标的自给生产。从1941年开始,中共中央和陕甘宁边区政府倡导了大生产运动和精兵简政,使各抗日根据地经济日益繁荣,开辟了财政源,节约了开支。“取之于民”是向人民征收赋税、募捐和发行公债等。如陕甘宁边区1941、1942年的公粮(农业税)征收额,分别为20万石、16万石<sup>②</sup>,比1940年增加了一倍左右。再如山东抗日根据地,随着外援的断绝,全省税收(农业税除外)在财政收入中所占比例逐年提高,1940年为9%,1941年达到19%,1942年更是达到了41%;田赋(农业税)占财政收入的比例,1940年为32%,1941年升至54%,1942年略降为51%。<sup>③</sup> 可见税收已成为财政收入的主要来源。除了税收外,公债也成为这一阶段“取之于民”的重要手段,共有陕甘宁边区、豫鄂边区、华中抗日根据地、晋冀鲁豫边区、华南抗日根据地等5个根据地发行了9种公债,详情如下。

1941年2月陕甘宁边区政府开始发行建设救国公债。公债总额定为500万元(法币),债券面额分5元、10元、50元三种,年利7.5%,自1942年起偿还本息,每年还10%,10年还清。此项公债由边区的盐税及商业税担保,由边区财政厅按照公债每年还本付息数目表,拨交边区银行专款储存备付。为鼓励群众购买,公

① 《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第891页。

② 《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第893页。

③ 朱玉湘主编:《山东革命根据地财政史》,山东人民出版社1989年版,第138—139页。

债条例还规定,除法币外,凡民间持有银元、边钞、白银(元宝)、首饰和各项货物之有市价而易于变卖者,均可换购公债。公债的募收原则与经收办法,规定为用政治动员与政府法令相配合,由人民自愿认购,禁止强迫摊派;各部队机关学校团体工作人员,应尽先购买,以作倡导,并帮助动员宣传。为如期、足额完成公债的推销任务,建设救国公债实施细则还规定了购募公债奖励办法,凡团体承购公债1万元以上者或劝募公债20万元以上至30万元者,给予明令褒奖并颁给荣誉旗一面或颁给匾额;凡个人承购公债5000元以上至1万元或劝募公债5万元以上至20万元者,予以明令褒奖并给奖章;凡个人承购公债1000元至5000元或劝募1万元以上至5万元者,给予颁给奖状或登报表扬的奖励。由于边区人民对抗日民主政府的热烈拥护,加上推销公债的各项措施得当,群众认购公债踊跃,超额完成公债的定额,实际发行618万元,此项债款当年发放经济建设投资500万元,其余118万元作抗战经费开支。<sup>①</sup>

豫鄂边区1940年开始建立抗日民主政权,以后随着抗日根据地的扩大,财政亦与日俱增,必须独立自主地进行根据地经济建设,才能冲破敌人的经济封锁,坚持敌后的抗日战争。为筹集建设资金和救济灾民,豫鄂边区各地抗日民主政府曾先后多次发行了公债。襄西区建设公债委员会,于1941年7月发行了襄西区建设公债10万元(法币),债票分50元、10元、5元3种。此项公债以襄西区1940、1941年之田赋、地契税为担保,2年还清。<sup>②</sup>

① 财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》,中国档案出版社1999年版,第39—41页。

② 财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》,中国档案出版社1999年版,第43—44页。

鄂豫边区建设银行于 1941 年 10 月发行公债 100 万元(法币),利率为年息 5 厘。公债面额分为 10 元、50 元、100 元、500 元 4 种。公债的还本付息,以边区税收为基金,按还本付息表到期本息,拨交建设银行专储备付,并指定建设银行及各县分行为经理支付本息机关。此项公债期限 7 年,自 1943 年 10 月 1 日起,分 5 次付还本息,每次偿还总额 1/5。<sup>①</sup>

此前,鄂豫边区为创办边区建设银行,曾于 1941 年 4 月以边区税收为基金,发行救国公债 50 万元,充作边区建设银行的资本。此项公债面额分为 10 元、50 元、100 元、1000 元 4 种,公债年息 6 厘,每年还本付息 1/10,以 10 年偿清。<sup>②</sup>

1941 年,鄂豫边区的孝感县发生严重自然灾害,为救济灾民,孝感县发行了一期赈灾公债。发行总额为 5 万元法币。此项公债月息 5 厘,以孝感县 1941、1942 年两年度之田赋作为抵押,自 1942 年元月份起分 20 批偿还(每月一批)。按照孝感县赈灾公债条例的规定,本公债可以作一切商务契约及法律上之保证、抵押或买卖,但不得作完粮纳税之用。<sup>③</sup>

华中抗日根据地的阜宁县东临黄海,经常受到海潮侵袭,1939 年 8 月 30 日发生大海啸,旧堤被冲垮,滨海群众受灾严重,流离失所,沦为乞丐以行讨度日,群众切望复堤。1940 年秋八路军到达阜宁,成立了抗日民主县政府,宋乃德任县长。在当年 10 月召开的阜宁县参议会上,参议员提出了修复海堤的要求,得到了苏北党政军委员会的同意,并组成以宋乃德为主席的修堤委员会,负责完

① 刘跃光等主编:《华中抗日根据地鄂豫边区财政经济史》,武汉大学出版社 1987 年版,第 70 页。

② 刘跃光等主编:《华中抗日根据地鄂豫边区财政经济史》,第 61 页。

③ 财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》,中国档案出版社 1999 年版,第 44 页。

成修堤事宜。修堤决定作出后,首先遇到的是修堤经费问题,经参议会讨论决定:该项修堤费用不由阜宁人民负担,以盐税作抵押,发行建设公债100万元(法币),由政府负责偿还。<sup>①</sup>该项公债的推销标准是:每纳公粮1斤,应购公债3角5分。在公债发行中,挫败了反动派多次的谣言破坏,共发行建设公债60万元,已保证了修堤的需要。修堤工程结束后,宋乃德又向参议会、民众公布了整个修堤的费用,实际支付的修堤费用为法币516986.85元,行政费用只占极少部分。由于发售的建设公债60万元已足够支付,余下的40万元实际并未发行。这项公债,到了1942年即由阜宁县政府全数偿还。<sup>②</sup>阜宁县修复的防潮海堤,全长95华里,该堤竣工后,防潮效益显著,受到了群众的一致赞扬。为表彰宋乃德在领导修堤工作中的业绩,曾将该堤命名为“宋公堤”,并树立《宋公堤碑文》,历数宋乃德的功绩。

淮南抗日根据地在财政困难时期,为补财政收入,保障抗日军队的供给,促进根据地的生产发展,曾发行过战时公债。以路西为例,由于连年旱灾歉收,又处于激烈的同日、伪、顽三角斗争环境,遭受日伪军和顽固派军队的夹攻,财政比路东困难。1941年9月至1942年5月,津浦路西联防办事处发行了战时公债20万元(法币)。<sup>③</sup>

晋冀鲁豫边区为发展边区各种建设事业,并紧缩冀钞流通,以稳定金融,平抑物价,改善人民生活,在1941年7月召开的晋冀鲁豫边区临时参议会上,决定发行生产建设公债600万元,由晋冀鲁

① 《苏北伟大的水利工程——宋公堤》,《新知识》1943年10月1日第1、2期合刊。

② 财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》,中国档案出版社1999年版,第39—41页。

③ 龚意农主编:《淮南抗日根据地财经史》,安徽人民出版社1991年版,第76页。

豫边区于同年 10 月公布,在冀南、太行、太岳三区发行。后因冀鲁豫区并入晋冀鲁豫边区,同年 12 月 25 日,冀鲁豫区军政民亦要求边区政府增发生产建设公债 150 万元,供冀鲁豫区推销,发行总额遂增至 750 万元。这项生产建设公债,原定 1941 年 10 月发行,实际上到 1941 年底或 1942 年初才发行。此项公债本息,由边区已办及新办公营事业收入及建设余利担保,由冀南银行专户储存。有不足时,由金库如数拨补足额。公债年息 5 厘,照票面十足发行,自 1944 年起还本,每年 9 月 15 日抽签还 75 万元,10 年还清。<sup>①</sup>

晋冀鲁豫边区生产建设公债发行后,1942 年边区的形势发生了很大的变化,一是敌人的空前大扫荡,根据地受到敌人的严重摧残,特别是在冀南地区尤为严重。二是边区各地普遍发生了严重灾荒,群众生活陷于困境。在这种形势下,生产建设公债的推销工作,就遇到了很大困难。太行区是推销公债完成最好的地区,也只完成任务的 42%。其他各行政区推销公债的任务就完成的更少了。根据这种不利形势,边区政府不久即发出指示,停止了推销生产建设公债的工作,故晋冀鲁豫边区发行的生产建设公债未能按计划完成原定的推销任务。

抗日战争爆发后,中共华南各地方党组织领导的抗日武装,积极开展敌后的抗日游击战争,并根据国共第二次合作后出现的抗日民族统一战线的新形势,和所在地的国民党地方当局,达成了合作抗日的协议。但为时不久,由于国民政府执行反共政策,致使华南敌后两党合作抗战的局面遭到破坏。于是中共在华南各地敌后开辟的游击战场,被迫走了上独立自主地进行抗日游击战争的道

<sup>①</sup> 财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》,中国档案出版社 1999 年版,第 36 页。

路。从1942年以后先后建立了抗日民主政权,开展根据地的建设,自筹给养,保障敌后抗日游击战争的供给。在这期间,为了解决根据地的财政困难,有些地区发行公债,以弥补财政之不足。文献伟公债就是其中的一种。“文献伟”是中共文昌县委的谐音,因为在海南的国共合作抗战破裂后,中共在海南尚未建立抗日民主政权,中共地方党组织尚未公开,这次公债是在中共文昌县委的领导下组织发行的,故以“文献伟”这个名义来发行。发行时间约在1942年初,发行总额为1万元(银元),债券面额有10元、50元、100元等三种。<sup>①</sup>

### (三) 抗日根据地恢复和大发展时期。

从1943年开始,抗日根据地的财政经济进入第三阶段。中国共产党既要抗日抗战,又要积极准备打垮国民党的“围剿”,解放全中国。为了完成这两项重大任务,抗日根据地的财政需要进一步改善和加强。

总的来看,抗日根据地经过第一阶段的恢复和第二阶段的发展,一步步走向好转,为大反攻打下了基础。以陕甘宁边区为例,1943年的财政总收入为32.01亿元,总支出是31.85亿元,盈余0.16亿元。1944年的总收入和总支出均为5.08亿元,收支平衡。<sup>②</sup>与陕甘宁边区的财政状况相比,其他抗日根据地的情况仍十分困难。一方面是长期遭受战争破坏的根据地经济需要恢复,沉重的战时财政负担已经到了极限,人民要求休养生息,以舒民力。特别是那些刚从敌人蹂躏下新解放的地区,在敌人的长期统

---

① 中国人民银行金融研究所、财政部财政科学研究所编:《中国革命根据地货币》(下册),文物出版社1982年版,第160页。

② 贾康、赵云旗:《论抗日战争初期的财政政策与方针》,《预算管理与会计》2005年第8期。

治下,已完全陷于破产的境地,更需要有一个喘息的机会。另一方面,共产党领导的抗日部队在迅猛增加,向敌人的进攻一天天在扩大,投降的部队和敌伪人员的生活又需安置,这需要大量的粮款。因此,财政上入不敷出的情况非常严重。以晋察冀抗日根据地为例,1945年8月,冀晋、冀察两区合计收入105万元,而支出却达162.7万元,亏空57.7万元,收入仅当支出之64.5%。面对上述情况,当时各抗日根据地除了注意节约和增加银行的军事发行外,在财政收入上采取了发行公债的办法,以解决各根据地大反攻时期的财政困难。在这一阶段,共有晋西北抗日根据地、山东抗日根据地、豫鄂边区、晋察冀边区、东江纵队和皖中抗日根据地等6个根据地和部队发行了公债,兹略述如下。

晋西北是个经济状况十分落后的地区,抗日民主政权建立后,财政经济状况十分困难。为了发展根据地经济,促进物资交流,晋绥边区政府遂决定以原兴县农民银行为基础,成立了晋西北农民银行,开始发行西北农民银行币。在西北农民银行开始发行的时候,由于缺乏金融货币工作的经验,对于如何保证农币的信用,缺乏明确的规定和适当的措施,出现了农币大幅贬值的情况。加上边区经济十分落后,对外贸易长期处于入超的状况,而敌占区拒收农币,这就更影响到农币在市场上的信用。1943年初,晋西北行政公署决定募集金融公债,以增加实物储备,巩固西北农民币的币值,使西北农民银行币和银元之比,稳定在一定比价上。

晋西北巩固农币公债,经晋西北临时参议会通过,于1943年1月正式公布发行。公债发行总额为30万元(银元)。此项公债的一个显著特点是,认购人必须用银元购买,目的是为了增强晋西北农民银行币的基金储备,以利稳定物价和巩固晋西北农民银行币的币值。公债的付息还本由晋西北行政公署完全负责,并指定田赋、出入口税、田房契税为担保。公债年利5厘,1年付息1次;

自抗战胜利后第2年开始还本,每年还1/5,5年还清。<sup>①</sup>

山东抗日根据地胶东区行政公署,在抗日战争后期,因准备反攻,向群众借用军需物资,由于当时物价飞涨,如按价发给群众债券分期偿还,群众的经济利益将会受到很大损失。为了保护群众利益,胶东行政公署遂于1944年10月决定发行战时借用物品偿还券,将战时借用群众的物资,一律按时价折成苞米(玉米)发给群众债券,分5期偿还。<sup>②</sup>所以,这种借用物品偿还券实际上是一种实物公债。

豫鄂边区从1944年下半年开始,财政情况日渐困难。1944年12月4日,郑位三、李先念、任质斌三人联名致电中央,要求财政上给予支援,提出了拟发行公债的计划,并于1945年决定发行建国公债5亿元至10亿元(边币),以边区之田赋及关税收入为担保。此项公债年息5厘,自购买之日起,每逾1年付息1次,由原购买地县政府凭息票付给。公债还本自购买之日起,满3年后分3期还本,每年1次各为票面额的1/3,由原购买地县政府凭还本证付给。法币、银元及一切杂钞持有者购买时均按使用时之当地市价折合。为避免债券购买人或债券持有人因货币跌价受损失,本公债票面钱数一律按当地当时谷价折实物,以樊斗计算,还本时付谷或依照还本时之当地谷价折成钱偿还。<sup>③</sup>

此次边区发行的建国公债明确规定:推销公债的对象为边区商富,以及沦陷区和大后方的商富。其标准应不拘土地之多少而

---

① 财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》,中国档案出版社1999年版,第48—49页。

② 财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》,中国档案出版社1999年版,第50页。

③ 财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》,中国档案出版社1999年版,第45页。



以生产力之大小、资本之多少、生活之有余与不足、丰厚与节约为正比例。还规定：劝销方式，以说服为主，避免行政命令，但对个别不开明的商富对象，采取民主评议方式，使其认购达到相当数量，这样既维护了广大贫苦群众的利益，在方式上又注意争取和团结了富商中的大多数，因而赢得了边区各界群众的积极支持与踊跃认购。<sup>①</sup>

大反攻时期，财政需要大幅度增加，为了动员人民集中财力、物力，加强支援前线，并大量收回边币，猛烈打击伪钞以活跃城市贸易金融，开展各种建设事业起见，晋察冀边委会于1945年8月发行胜利建设公债20亿元（边币），以边区统一累进税作担保，期限1年，本利1次付清，年利1分，票面额分500元、1000元、5000元、1万元4种。不论干部群众、个人团体，均得以边币或金、银、布匹、粮食等购买之。晋察冀边区行政委员会《关于发行胜利建设公债的指示》中具体规定了各区的分配任务：冀晋区7亿元，冀中区8亿元，冀察区5亿元，由各行署具体分配各县政府，商同抗联商店、合作社经募之。这次边区发行的胜利建设公债，没有在平北和冀热辽区推销。公债发行后，边区政府要求各地进行广泛深入的宣传发行胜利建设公债的意义。首先在机关部队中动员，干部带头购买，推动广大群众踊跃购买，形成购买公债的热潮。

此次胜利公债的发行，对解决晋察冀边区大反攻时的财政困难曾起到了应急的作用。但也出现了一些问题，对市场物价发生了一定的影响。解放战争期间曾任晋察冀边区财政处长的南汉宸在1947年指出：“一九四五年秋反攻后，由于地区扩大，加上为准

---

<sup>①</sup> 刘跃光等主编：《华中抗日根据地鄂豫边区财政经济史》，武汉大学出版社1987年版，第71页。

备进城发行胜利建设公债,紧缩了一批货币;致使物价大跌,谷贱伤农。”<sup>①</sup>这是一个教训,主要是对于迅速扩大的解放区市场所需货币筹码,缺乏正确的判断所造成的。

为了发展根据地生产,争取抗日战争早日胜利,东江纵队第二支队于1945年4月,在广东省东江抗日根据地发行了“生产建设公债”7000万元(法币)。<sup>②</sup>公债周息1分5厘,每半年付息1次。公债期限2年,定于1947年4月1日全部清偿。该项生产建设公债的还本付息,概由东江纵队第二支队及路东各区政府负责担保。公债发行后不能当作通货使用,但可转让、抵押、出卖,惟必须向公债管理委员会声明和登记。因需款甚急,在债券发行之前,对于收到的公债款,先行发给了“临时收据”。

皖中抗日根据地湖东行政区(在江苏、安徽交界),于1945年7月发行了“湖东行政办事处(民国)三十四年保卫秋收公债”107160元(大江银行币),按月利2分付息,债券分为1000元、3000元、5000元、10000元4种,每种债券背面都印有发行本公债的说明,规定秋收后偿还,决不拖欠。<sup>③</sup>

综合抗战时期革命根据地公债以上三阶段的发行情况,列表如下:

---

① 魏宏运主编:《晋察冀抗日根据地财政经济史稿》,第390页。

② 刘磊:《试论华南抗日根据地财政工作特征》,财政部财政科学研究所编:《抗日根据地的财政经济》,中国财政经济出版社1987年版,第337页。

③ 中国人民银行金融研究所、财政部财政科学研究所编:《中国革命根据地货币》(下册),文物出版社1982年版,第143页。

抗战时期革命根据地公债一览表

单位: 万元法币 (注明者除外)

序号	债券名称	发行时间	发行定额	实发行额	利率	偿还期限
1	闽西南军政委员会借款凭票	1937年8月	不详	不详	无息	不定期
2	晋察冀边区行政委员会救国公债票	1938年7月	200万元	354万元	年息4厘	30年
3	冀南行政主任公署救灾公债	1939年11月	50万元	50万元	不详	不详
4	定风滹三县赈灾公债	1940年5月	2万元	2万元	年息4厘	1年
5	冀鲁豫边区整理财政借款	1940年7月	98万元 (鲁西银行币)	53万元 (鲁西银行币)	无息	2年
6	盱眙县县政府财委会救国公债	1940年秋	3万元	3万元	年息6厘	5年
7	淮北路东专署救国公债	1940年	10万元	10万元	不详	5年
8	陕甘宁边区政府建设救国公债	1941年2月	500万元 (边币)	618万元 (边币)	年息7.5厘	10年
9	阜宁县政府建设公债	1941年4月	100万元	60万元	不详	1年
10	豫鄂边区救国公债	1941年4月	50万元	50万元	年息6厘	10年
11	豫鄂边区襄西区建设公债	1941年7月	10万元	10万元	月息6厘	2年
12	淮南津浦路西联防办事处战时公债	1941年9月 1942年5月	20万元	20万元	不详	不详
13	豫鄂边区建设公债	1941年10月	100万元	100万元	年息5厘	7年
14	豫鄂边区孝感县赈灾公债	1941年10月	5万元	5万元	月息5厘	32个月

序号	债券名称	发行时间	发行定额	实发行额	利率	偿还期限
15	晋冀鲁豫边区生产建设公债	1941年底	750万元 (冀南银行币)	未完成定额	年息5厘	10年
16	文献伟公债	1942年	1万元(银元)	1万元(银元)	不详	不详
17	晋西北巩固农币公债	1943年1月	30万(银元)	不详	年息5厘	7年
18	山东抗日根据地胶东区战时借用物品偿还券	1944年10月			无息	4年
19	豫鄂边区行政公署建国公债	1945年	50000— 100000万元(边币)	不详	年息5厘	6年
20	晋察冀边区胜利建设公债	1945年8月	200000万元(边币)	不详	年息1分	1年
21	东江纵队第二支队生产建设公债券	1945年4月	7000万元	不详	周息1.5分	2年
22	皖中抗日根据地湖东行政办事处保卫秋收公债	1945年7月	10万余元 (大江银行币)	10万余元 (大江银行币)	月息2分	3个月

资料来源:根据中国人民银行金融研究所、财政部财政科学研究所编:《中国革命根据地货币》(下册)(文物出版社1982年版,第103—144页);财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》(中国档案出版社1999年版,第30—50页);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);财政部财政科学研究所编:《抗日根据地的财政经济》(中国财政经济出版社1987年版);刘跃光等主编:《华中抗日根据地鄂豫边区财政经济史》(武汉大学出版社1987年版)等资料综合而成。

## 二

1937年开始的全面抗日战争,是在以国共两党合作为基础的抗日民族统一战线的条件下进行的一次全民族抗战,是一百多年来中国人民反对外敌入侵第一次取得完全胜利的民族解放战争,受到了全国人民的广泛支持。抗战时期的革命根据地公债,就是根据地人民政府借助于公债这种形式,用来动员根据地人民的财力和物力,支援抗战和根据地各项建设事业的一个手段。它是敌后根据地人民用于自身解放而发行的公债,是根据地人民在财力和物力上支援抗战的具体反映,它是在残酷的战争环境为迅速解决财政急需的必然产物,为中国共产党领导的敌后战场的最终胜利提供了可靠的物质保证。

中国共产党领导的敌后战场的根本任务,是打倒日本帝国主义,取得抗战的最后胜利。因此,抗日根据地发行公债的首要目的,是保证八路军、新四军和共产党领导的其他抗日武装力量军费的供给。正如毛泽东所指出的,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。<sup>①</sup>在上述22种公债中,用于支援革命战争、筹措抗战经费而发行的公债有6种,占总数的27%。抗日根据地发行公债的另一重要目的,是为了开展根据地的经济建设。因此,从抗日根据地公债发行的第二阶段起有5种公债是为了抗日根据地经济建设事业而发行的,约占总数的23%。经济建设公债的发行,为发展抗日根据地各种建设事业,调剂粮食与一切产品的产销,兴修水利工程,发展对外贸易,打破敌人的经济封锁,抵制奸商的残酷剥削,使广大群众生活得到改善等提供了一定的财力来源,因而是具有积极意义的。抗日根据地发行公债的第三个重要目的是为了

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第891页。

赈灾救灾,如冀南行政主任公署救灾公债、定凤滁三县赈灾公债和豫鄂边区孝感县赈灾公债等3种,约占总数的14%。这些公债分别被用于治河、恢复农业生产、调剂民粮和安置灾民等方面。除上述14种公债外的其他8种公债是兼顾战争和发展根据地经济建设的需要或因调剂金融、整理财政的需要而发行的,约占总数的36%,这充分反映了抗日根据地公债发挥的作用是多方面的。

抗战时期各革命根据地的公债属于社会主义公债类型,但具有强烈的新民主主义性质,这是由共产党所领导的抗日民主政府的性质属于新民主主义政权所决定的。所以,这一时期的公债既与社会主义公债有所不同,与旧中国的半殖民地半封建公债相比,更是有质的区别。另外,由于当时处于激烈的战争环境,各抗日根据地所发行的公债还具有战时公债的一些特点,概括起来有以下几个方面:

第一,从公债面额单位看,在各抗日根据地发行的22种公债中,有14种是以法币作为面额单位的,约占总数的64%,这从一个侧面反映了整个抗战期间,虽然国共两党之间也曾出现过尖锐的对立和斗争,但以国共两党合作为基础的抗日民族统一战线始终维系着,保证了抗日战争的最后胜利;除此之外的其他8种公债是以各抗日根据地发行的货币和银元作为公债面额单位的,占总数的36%,这一点则反映了抗战中后期革命根据地公债独立自主性的增强。从公债票面金额看,各抗日根据地发行的债券面值有很大不同,如闽西南军政委员会发出的借款凭票只有1元、5元和10元等小额票面,而豫鄂边区行政公署建国公债的票面都很大,分为5千元、1万元、5万元、10万元等4种;抗战的不同时期各根据地发行的公债总额也相差悬殊,如文献伟公债的发行总额只有区区1万元,而晋察冀边区胜利建设公债的发行总额高达20亿元。上述差别,固然有公债面额的货币单位不同、战争年代币值变动等因素的影响,也反映了各抗日根据地经济实力上的差别。

第二,从公债的认购对象、公债面额实值和公债利率等几个方

面看,抗日根据地发行的公债和旧中国历届政府发行的公债有很大的不同。我国历届旧政府推销公债的对象,主要是银行财团和工商业者。为了吸引购券者,旧政府通常都采取高利息、大折扣等优惠措施来推销公债,使得认购者得益非浅。在公债的发行办法中一般都定为按面额八至九折销售,甚至还有低到六、七折销售的,而在偿还时则是按票面十足清偿,使持券人获得一部分超额收益;对于公债的利率也都定得比较高,一般年利率为6—8厘左右,也有高达1分以上的。<sup>①</sup>另外,银行资本家,还可以用认购的公债作为发行准备金,大量增发通货,从中大获其利。所以旧中国历届政府发行的公债,常常成为官僚资本、银行财团、投机商人敛取巨额财富的源泉。和上述情况相反,各抗日根据地民主政府发行的公债,绝大部分是由根据地各阶层群众认购的。在公债发行时,都是采取按债券面额十足发行的办法,没有任何折扣,认购人必须按债券面额十足交付现金或实物,才能取得等值的债券。抗日根据地公债的利率也都规定得比较低,一般年利率为4厘至6厘,还有一些根据地政府发行的公债,甚至是采取无息发行的。尽管如此,各抗日根据地发行的公债,大部分都能在规定的期限内完成推销任务。这主要是因为,抗日根据地的群众积极认购公债,是为了在政治上争取民族的独立和求得自身的解放,具有高度的政治觉悟,而主要不是为了在经济上谋求最大利益。因此根据地公债的发行,大都采取政治动员的方式进行。在推销公债工作中,许多地方都组织了专门的公债推销委员会,负责组织动员公债的推销工作和监督公债款项的使用情况。对于超额完成推销任务的单位和个人,都酌情给予荣誉奖励,发给奖状或登报表扬。<sup>②</sup>

① 参见拙著《国民政府1927—1949年的国内公债研究》,经济科学出版社2003年版,第44—47页,76—83页。

② 财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》,中国档案出版社1999年版,第3页。

当然,在22种抗日根据地公债中也有少数几种是没有完成定额的,如冀鲁豫边区整理财政借款发行定额为98万元(法币),实际仅完成53万元;晋冀鲁豫边区生产建设公债发行定额为750万元(冀南银行币),而推销公债做得最好的太行区也仅完成规定任务的42%。其他地区推销公债的任务就完成的更少了。未能完成公债推销任务的主要原因是:有的抗日根据地的干部和群众,没有推销与购买公债的习惯与经验,加以抗战以前国民政府曾多次以公债名义向群众勒索,几乎完全未付过本息,使群众认为推销公债与派捐款项没有什么区别,因而对公债有着不正确的认识,不愿购买。另外就是日寇的“扫荡”频繁,各抗日根据地受到敌人的严重摧残,残酷的战争环境影响了公债的推销;再是从1940年起华北各抗日根据地不断发生严重的灾荒,群众生活陷于困境,无力购买公债。

第三,在各抗日根据地发行的公债中还有两种是实物公债,即山东抗日根据地胶东区战时借用物品偿还券。这主要是因为1942年以后国民政府的法币贬值迅猛,影响到我敌后各根据地货币的稳定,进而也影响到群众对各种货币(纸币)的信任。在这种情况下,如何保护持券人的利益,成为根据地政府发行公债中的一个突出问题,处理得好,发行公债就能够比较顺利地完成任务,否则就会在推销公债工作中遇到重重困难。为了维护群众的利益,以后有些敌后抗日根据地政府在发行公债时,就试图采用实物(粮食)计值的办法,以粮食(斤)为单位取代货币的计值办法。山东省胶东行政公署于1944年发行的“胶东区战时借用物品偿还券”就是采用这种办法的,即以高粱米为债券面额的计值办法,将战争时期借用群众的军需物资,按时价一律折算成高粱米发给群众债券,凭以偿还群众,开创了根据地公债以粮食计值的先例。到1945年豫鄂边区政府发行“建国公债券”时又有了进一步发展,即在债券的票面上分别采用了两种计值办法:一个是本边区的“建设



银行币”数额,另一个是和边币等值的“稻谷”数额。<sup>①</sup>采用这两种计值办法,实际上是公债票面上的货币计值,转换成以粮食为计值单位,起着保值的作用,使持券人的利益得到了保护,不致因货币贬值而受到损失。

第四,从抗日根据地公债的偿还来看,也和旧中国历届政府的做法有根本的区别。为了维护抗日根据地公债的信用,各根据地在发行公债的时候,都特别在条例中对公债的偿还基金作出了明确规定,或规定了担保机关,以增强认购公债者的信用感。对公债的担保,各抗日根据地民主政府大体上采用两种办法:一种是对发行财政性质的公债,如革命战争公债和救灾公债等,都规定由财政机关作担保,由政府征收的田赋和其他各种租税作抵押;另一种是对投资于经济事业而发行的公债,则以受益的企业所获得的盈利,作为偿还该公债本息的担保,而不以财政收入的田赋和税收来偿还。<sup>②</sup>各抗日根据地发行的公债期限一般是短期和中期的,1年之内的有4种,2至5年的有7种,6至10年的有6种,10年以上1种,另有3种偿还期限不详。也有个别的采取了偿还期限不定期的形式,如闽西南军政委员会于1937年发行的借债“凭票”,由于当时处于极度艰苦的游击战争环境中,财政来源极其困难,此时的借债“凭票”就无法规定明确的偿还期限,而只能以“俟后款到再行通知照票付还”的规定代之,这是当时特殊环境的产物。尽管上述各种公债的期限不完全一样,但在偿还上各抗日根据地民主政府都坚持有借有还的原则,采取了极为认真负责的态度。对于一部分由于战事变化或根据地变迁未能按期偿还的公债,新中国成立后,都由国家财政部根据当时当地的物价情况和公

---

① 财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》,中国档案出版社1999年版,第4页。

② 财政部财政科学研究所、财政部国债金融司合编:《中国革命根据地债券文物集》,中国档案出版社1999年版,第4页。

债货币面额的实际价值,定出合理比价——用人民币清偿,保证了公债持有者的利益。这与国民党政府在抗战后,以几乎等于废纸的法币清偿战前积欠的各种公债的做法形成了鲜明的对照。

总之,抗日根据地发行的公债具有种类较多,名称不一,公债面额、单位各异,用途、利率、偿还期限等也各不相同的特点。这种差异性较大的特点,能较好地因时、因地制宜地解决各根据地所面临的财政困难。

(作者潘国旗、杭州师范学院政治经济系教授)

(责任编辑:刘兵)