

从进入山西到立足华北

——1937—1940年八路军的粮饷筹措与军事财政

李玉蓉

内容提要 军事力量与财政经济是直接关系八路军在前线作战生死存亡的两个重要因素,八路军进入山西之初,重视军事作战,除部分国民党拨款外,多采取临时就地筹措的方式获得粮饷补充。随着军事形势的变化,八路军与根据地面临着极大的经济困难,从而转向独立自主的长期抗战,在经济上重视生产和建立财经秩序,财政由自筹自支向统筹统支发展。可以看到,军事紧张与经济困难迫使中共与八路军从无到有、从混乱到有序地创建军事财政体系,而抗战初期财政问题的解决又为八路军壮大自身力量并立足华北提供了有力的基础。

关键词 八路军 根据地 粮饷筹措 军事财政

现代财政理论认为,财政是国家对社会产品集中性的分配,是国家用来调节经济的强有力的手段和物质力量。^① 从晚清至民国,频繁的内外战争使军事财政在国家整体财政中具有举足轻重的地位,军事支出不仅明显占据国家财政的绝大部分,还影响收支政策和财政制度的变革。至抗战时期更是“一切为了抗战”,国民政府为了调动资源进行抗战,曾改中央、省、县三级财政体系为“国家财政”与“自治财政”两大系统。国共合作初期,中共在国民政府的财政框架和经费支持下尚能勉强维持,但战争形势和国共关系变化使得中共及其军队在地方寻求独立的财政基础并逐渐形成自成一体的财政政策。

目前学界已整编出丰富的根据地财政经济史料^②,亦有相当论著讨论抗日战争时期中共方面的经济政策、财政措施与粮食物资等问题。^③ 综观目前有关中共抗战军事财政与经济的研究,可举

^① 谢天增等编著:《现代财政经济论》,东北财经大学出版社1996年版,第4页。

^② 如中国财政科学研究院主编《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》(共10编),长江文艺出版社2016年版;晋冀鲁豫边区财政经济史编辑组编:《抗日战争时期晋冀鲁豫边区财政经济史资料选编》(共2辑),中国财政经济出版社1990年版;魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》,南开大学出版社1984年版;太行革命根据地史总编委会编:《财政经济建设》(上、下),山西人民出版社1987年版;河北省社会科学院历史研究所等编:《晋察冀抗日根据地史料选编》,河北人民出版社1983年版;河南省财政厅、档案馆合编:《晋冀鲁豫抗日根据地财经史料选编(河南部分)》(1—4辑),档案出版社1985年版;陈孝文主编:《中国人民解放军后勤史资料选编(抗日战争时期)》(共7册),金盾出版社1992年版;山西省档案馆编(共7卷):《太行党史资料汇编》,山西人民出版社1989年版。

^③ 如黄道炫《抗战初期中共武装在华北的进入和发展——兼谈抗战初期的中共财政》,《近代史研究》2014年第3期;于化民:《中共领导层对华北游击战场的战略运筹与布局》,《历史研究》2015年第5期;郝平:《太行、太岳革命根据地粮食危机及应对》,《安徽史学》2016年第6期。

出以下特点：第一，在叙述主体上，多从根据地、边区政府施政建设角度进行整合描述。事实上，军队供给问题的出现与解决均早于根据地、边区政府财政体系的建立，但军队供给以及军事财政问题较少有专门讨论，军队为何从自筹自支转向创建根据地并组建抗日政权以谋求长期生存，其中的曲折性、复杂性没有充分体现出来。第二，从时间段来看，绝大多数史料和论著都集中于1941年后党政军民在相对稳定的相持阶段与反攻阶段所进行的精兵简政和大生产运动，抗战初期的财政经济往往以“混乱”二字概括，八路军在多方压力下压缩经济需求并与战时多方势力进行经济博弈的过程没有得到充分挖掘，而始于抗战初期的军事财政体制探索与建设之重要性亦未体现出来。第三，从区域上看，多以某一特定的根据地为中心，单一视角平面化考察该区域内的农工商经济状况和财经政策之演变，缺乏以动态视角和全面思维论述八路军在不同时期不同区域根据战略战术需要在军事财经问题上与多方势力互动的研究。

抗战初期，八路军从进入山西到立足华北，在财政经济上面临着哪些困境？如何从混乱的粮饷自筹局面转向区域统一的财政秩序？军队与地方政府、地方财政具有什么关系？抗战初期军事财政的创建起了什么样的作用？本文拟运用相关八路军文献与根据地财政经济史料，整合华北多个根据地的军事与财政问题，以军队为中心，按照时空形势变化与军事财政制度调整两条线索，考察1937—1940年间八路军所面临的军费、粮草筹措等具体问题及其解决途径，探讨军事财政体系从无到有的创建过程，多方面展现军队、政权与党三方面共同作用于地方财政经济秩序的互动关系。

一、出兵山西与争取援助

红军初到陕北，由主力部队自负筹粮筹款之责，延续长征时期“打土豪”的做法，“苏维埃的财政来源，最大部分应该是夺取敌人资财与对于剥削阶级的没收和征发。因此，红军游击队时，每一战必须注意与敌人及剥削阶级的资财之争夺与征集”^①，1935年没收款约8.7万元，占年度总收入的51.79%；1936年的没收款约65.3万元，占总收入的55%；西安事变以后，为推动抗战统一战线，停止没收地主土地财产的政策，1937年没收款锐减至2.3万元，仅占全年收入的4.41%。^② 红军筹款改为向地主、富农募集抗日基金，向农民借粮买粮，或者开征土地税与盐税，以维持军政开销，并在整体上实行休养生息和减轻负担的政策。^③ 由于陕甘地区受自然环境和经济实力的限制，红军东征西进以拓展生存空间和改变偏处西北一隅的局面，但新拓面积有限，中共财政吃紧，红军必须再次努力向外寻求发展空间。

如果说红军长征的原因之一是陷入国民党制造的消耗战并面临着资源陷阱和生存挑战^④，那么红军出兵抗日面临着同样并更加严峻的内生制约和外部压力。与长征不同的是，中共与国民党再次达成统一战线，二次合作，共同抗日。抗日即要出兵，出兵即需粮草武器。红军时期留下来的经费十分有限，负责八路军及一二九师供给与财政的黄同曾提到，1937年6月红军账目记载

① 《中华苏维埃共和国中央政府西北办事处训令第1号》（1935年11月16日），陕甘宁革命根据地工商税收史编写组、陕西省档案馆编：《陕甘宁革命根据地工商税收史料选编》第1册，陕西人民出版社1985年版，第2页。

② 《西北财经办事处抗战以来陕甘宁边区财政概况》（1948年2月18日），陕甘宁革命根据地工商税收史编写组、陕西省档案馆编：《陕甘宁革命根据地工商税收史料选编》第7册，陕西人民出版社1987年版，第52、53、55页。

③ 李炜光、赵云旗编著：《中国财政通史·第九卷·新民主主义革命时期财政史》（上），湖南人民出版社2013年版，第227—235页。

④ 黄道炫：《张力与限界：中央苏区的革命1933—1934》，社会科学文献出版社2011年版，第247页。

所存经费底账仅为 23 万多元,远不敷抗战需要,八路军野战供给部即带着这少量款项奔赴前线。^①

红军主力部队出动,队伍庞大,经费远远不足,向国民党争取军费与物资是抗战爆发初期两党合作谈判的重要议题之一。首先是就近争取山西资源,在与国民党谈判改编红军事宜时,毛泽东就陕北粮食缺乏情况及红军开拔路线、出动兵力等多次电告红军高级将领,考虑先入晋再北上;并要求与国民党方面谈判的代表尽力争取更多的物资、武器等支持与援助。

1937 年 8 月 2 日,毛泽东电告叶剑英,由于延安粮食全靠西安运来,各部只备有三天粮,要其即向西安行营交涉,将三原或至少将耀县划归红军,“以便部队南移就食”。^② 次日又告叶“延安即将断炊”。5 日,毛与前敌总指挥部彭德怀、任弼时协商红军是挥师北上经陕北出动还是挥兵东进山西,并认为红军经过陕北出动并以绥德、榆林为后方虽然是有利的,但行军将有大的困难,东出韩城、宜川更为有利。7 日,告彭德怀等“太白镇到瓦窑堡一段(即从陕北直接到大同)约八天行程,绝无粮食,如取此途,须立即备粮”。9 日,毛致电中共驻西安办事处和前敌总指挥部:“红军走陕北千余里缺粮,由洛川直到神府均遭旱荒,无法通过,必须走韩城。”10 日,交代李雪峰与阎锡山交涉,“决定由韩城渡河经蒲城、孝义、汾县到大同集中。此点与阎锡山交涉,一定办到”。^③

经交涉,阎锡山除答应八路军先渡河进入山西再北上抗日外,还同意供应八路军一部分武器装备,在兵站方面对八路军部队给予后勤支援,但不负担八路军的财政供给,只同意在敌后组织战委会^④,允许八路军按照山西省政府的“合理负担”^⑤政策动员民众出钱出粮,解决部队军需。^⑥ 中共、八路军高层与国民党及阎锡山政府多次协商,最后确定抗日出兵路线,体现了国共合作精神,也体现了双方在具体问题上的权衡与较量,更体现出八路军受限于供给不足而必须就近取食山西的现实困境。八路军东出山西并争取山西地方资源,有利于解燃眉之急,也确立了中共及八路军在山西地方筹集粮饷、解决军需的合法性基础。

其次是争取国民党中央政府的支持,红军改编为国民革命军第八路军的另一层重要意义在于红军希望能够享受与国民军同等的待遇与给养。1937 年 8 月 18 日,中共中央向朱德、周恩来、叶剑英发出关于与国民党谈判的 10 项条件的训令,其中两条是要求国民党“发给平等待遇之经费”,“发给平等待遇之补充武器”。^⑦ 根据国共协议,1937 年国民政府核定按 4.5 万人的标准每月拨给八路军军费 63 万元,包括经常费 30 万元、站务费 20 万元、补助费 5 万元、医药补加费 1 万元、米津及兵站补助费 7 万元,后来实际拨款有所变动。^⑧ 有学者统计,1937 年至 1940 年底,国民政府总计

① 黄同:《八路军总部及一二九师的财政工作概况》,《抗日战争时期晋冀鲁豫边区财政经济史资料选编》第 1 辑,第 792 页。

② 中国人民解放军军事科学院毛泽东军事思想研究所年谱组编:《毛泽东军事年谱(1927—1958)》,广西人民出版社 1994 年版,第 192 页。

③ 《毛泽东军事年谱(1927—1958)》,第 193—195 页。

④ 全称“第二战区民族解放战争战地总动员委员会”,亦称“动委会”“战动总会”。1937 年 9 月 20 日在山西大学礼堂宣告成立,由阎锡山命名,以山西省地方势力、共产党代表为主,吸收学联、教联、公道团、牺盟会等代表组成。

⑤ 阎锡山提出的“合理负担”主张,是为筹措战争经费而提出的一种临时摊派措施,其原则是“有钱出钱、有粮出粮、有力出力”,没有具体的实施办法。中共与阎锡山协商成立战委会时,同意采纳合理负担政策。

⑥ 李炳光、赵云旗编著:《中国财政通史·第九卷·新民主主义革命时期财政史》(上),第 435 页。

⑦ 中共中央文献研究室编:《毛泽东年谱(1893—1949)》(中),中央文献出版社 2013 年版,第 13 页。

⑧ 1939 年 8 月起每月增发兵站临时补助 2.5 万元,每月共 65.5 万元;1940 年 1 月每月增发米津 4.5 万元,每月共 70 万元。参见军事委员会军需署编制《第十八集团军(第八路军)及前新四军编制经费情形报告表(1941 年 3 月)》,秦孝仪主编:《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第 5 编,“中共活动真相”(1),中国国民党中央委员会党史委员会 1985 年版,第 315—316 页。

发给八路军约 2729.5 万元^①,而八路军总部账目可查数目为 1640.6 万元。^②

国民党究竟给八路军拨过多少经费?不同史料和研究存在数据差异。一方面在于战时环境下,很难保证军需的准确到位,且随着战事的推进,八路军、新四军规模不断扩充,国民政府拒绝扩编增饷,同时双方还产生局部摩擦。1939 年冬,国民党发动第一次反共高潮后,暂时停发了八路军军饷,在社会舆论的压力下,才将 1939 年 10 月至 1940 年 3 月停发的军饷补发给八路军;1940 年底,国民党发动第二次反共高潮,“皖南事变”后,国民政府则全部停止了对八路军的军费供给,抗战初期国民党拨给经费断断续续,记载不尽完整。

另一方面,八路军对国民党拨发的军费大体分为两部分使用,一部分是直接由八路军和新四军使用,通常由相关军队办事机构领取后直接交付给前方部队,或直接用于买粮购衣、补充枪支弹药;一部分是划拨给陕甘宁边区政府及留守兵团。^③ 抗战初期陕甘宁边区财政大部分依靠分给八路军的军饷和国内外的捐款,据西北财经办事处统计,1937—1940 年外援占财政收入的七成左右^④,陕甘宁边区的财政支出对外援有很大的依赖性。南汉宸曾提到 1939 年的陕甘宁财政支出中外援部分占 87.5%,至 1940 年仍占 74% 强。^⑤ 其中一部分外援即来自于八路军划分的国民党所拨军费,而八路军及陕甘宁边区政府对该部分经费记载亦不完备,与国民党方面的记载出入较大,国民党所拨经费具体数额尚难确认。

此外,积极争取苏联、共产国际以及国际友人、华侨、社会各界团体及个人的援助也是当时中共和八路军的策略之一。据俄国解密档案及中国档案文件记载,从抗战爆发到 1943 年共产国际解散,苏联及共产国际多次向中共提供过数目不小的资金援助。^⑥ 不过,由于中苏双方的档案文件记载有出入,具体援助资金数额无法确定,而且此项经费是否由八路军使用或使用多少亦不明确。社会捐赠数目更是难以计数,各方人士积极为八路军筹集钱款、设备和药品,组织动委会、抗敌会和工、农、青、妇等各种抗日救亡组织,以多种形式为八路军筹措经费和被服、给养、药品等物资。1937 年到 1941 年,各部队上缴给八路军供给部的有账可查的捐款有 892.4 万元,其中 1937 年 3.6 万元,1938 年 200.1 万元,1939 年 60.4 万元,1940 年 550.3 万元,1941 年 78 万元,这一数据占八路军总部有据可查的财政账面总收入的 9.4%。^⑦ 八路军各部在前线所接受到的其他实物捐赠缺乏细致记载。如艾格妮丝·史沫特莱(Agnes Smedley)日记中记载,在随朱德的队伍行军过程中,朱德到地方巡查后带回由个人和团体赠送的一批礼物——袜子、肥皂、毛巾、手套、毯子和上海妇女救国会送的 1.5 万双鞋子,还有鲁迅的儿子用学费买的 150 只电筒和 75 打电池。^⑧ 类似这些零散物资则不一定均进入八路军的账册。

在抗战爆发之初以及初入山西的一段时间内,中共与八路军努力争取国内外援助,甚至对于外

① 孙艳玲:《抗战时期国民政府为中共军队提供军费数额考》,《军事历史》2015 年第 2 期。

② 黄同:《八路军总部及一二九师的财政工作概况》,《抗日战争时期晋冀鲁豫边区财政经济史资料选编》第 1 辑,第 791 页。其中 1937 年 192 万元,1938 年 448.8 万元,1939 年 500 万元,1940 年 10 月止 499.7 万元。

③ 孙艳玲:《抗日军饷与国共关系(1937—1941)》,《中共党史研究》2015 年第 1 期。

④ 西北财经办事处:《抗战以来的陕甘宁边区财政概况》(1948 年 2 月 18 日),《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第 6 编,“财政”,第 319 页。

⑤ 南汉宸:《(陕甘宁)八年的光景是怎样渡过的?》(1947 年),陈孝文主编:《中国人民解放军后勤史资料选编(抗日战争时期)》第 6 册,第 209 页。

⑥ 杨奎松:《共产国际为中共提供财政援助情况之考察》,《社会科学论坛》2004 年第 4 期。孙艳玲:《抗战期间苏联向中共提供资金援助问题初探 1937.7—1942》,《抗日战争研究》2011 年第 4 期。

⑦ 黄同:《八路军总部及一二九师的财政工作概况》,《抗日战争时期晋冀鲁豫边区财政经济史资料选编》第 1 辑,第 791 页。

⑧ 中国人民解放军历史资料丛书编审委员会编:《八路军参考资料 1》,解放军出版社 1992 年版,第 1002 页。

部援助具有一定的依赖性,但国民党和苏联的资金均存在着诸多模糊不清之处,从另一个角度展现了抗战期间友军合作背后博弈与较量的侧影,也揭示了八路军无法完全依赖外部经济援助的现实困境。从进入山西正面作战开始,八路军面临实际境况要求调整财政与供给策略,从依靠外来经费转向就地自筹。

二、就地筹集与地方矛盾

八路军进入山西之初,集中力量与日军正面作战,虽有平型关大捷等战绩,但无力阻止日军深入山西,随着国民党阎锡山部队陷入被动局面,毛泽东提出“红军在决战问题上不起任何决定作用,而有一种自己的拿手好戏,在这种拿手戏中一定能起决定作用,这就是真正独立自主的山地游击战(不是运动战)”^①,这也意味着八路军必须做长期抗战之准备,而八路军在战区与敌对峙首先需要源源不断的人力物力财力之补给。

八路军在战区部署工作,要求“立即在敌人占领区内,取消一切苛捐杂税、田赋、厘金,实行减租减息,没收汉奸和日帝财产,分给抗日人民,优待抗日军人家属,以这些经济斗争的口号,来与基本的抗日的民族革命战争任务密切的联系起来”。^② 刘少奇认为“游击队与游击区域的财政与给养,应以独立自筹为原则,但在可能时应努力取得中央政府及附近省政府的津贴和帮助”,“游击队绝对不应该经过村长、区长或商会等去摊派捐款、粮草,必须直接向富户募捐或摊派,或者指定某家富人要出多少东西。因为经过村长摊派,就必须派到穷人身上,引起大多数人民对游击队的不满,这是十分值得注意的”。^③ 以战区为中心,由八路军就地自筹自支成为临时补给措施。

军队自筹的首要对象是地主富户,各部队直接募集地主或没收汉奸的现钱现粮,主要筹集方式有:(一)加强对我军胜利消息及坚持华北抗战的宣传,到处组织募捐队募款募粮;(二)已失地区则应直接向富有者筹粮筹款,但仍尽可能以劝募方式进行;(三)没收汉奸财产粮食,但必须慎重;(四)在估计可能失掉的接近战争的地域,实行向富有者借款,各部队筹集的粮食,特别是没收的财产,可能时发一部给难民。^④

没收汉奸地主的土地财产亦成为统一战线的重要策略之一,没收首先以汉奸大地主为主,“大地主而未为汉奸者,当然不在没收之列……而对中层分子之为汉奸者,在未得到民众同意以前,不应急于没收。工农中有迫为汉奸者,应取宽大政策,以说服教育为主”。^⑤ 相比于苏维埃革命时期“打土豪”政策,八路军采取了相对审慎的态度,并对地主阶层内部的不同势力进行了区分,其目标不在消灭汉奸、地主或富农,而在于利用其财产为抗战服务,“让地主提供钱、粮来帮助抗战的重要意义在于,这样能把地主放在次要地位,吸收和利用他们”,“务必使他们保持一定程度的生活水平、争取联合抗战以及让他们在生产活动中发挥积极作用(就是利用他们的财力)”。^⑥

① 《毛泽东关于独立自主山地游击战争的战略方针致彭德怀电》(1937年9月21日),中国人民解放军历史资料丛书编审委员会编:《八路军·文献》,解放军出版社1994年版,第35页。

② 《朱德、彭德怀、任弼时关于战区工作部署方针的训令》(1937年9月25日),《八路军·文献》,第43页。

③ 刘少奇:《抗日政府的各种政策》(1937年10月16日),《抗日战争时期晋冀鲁豫边区财政经济史资料选编》第1辑,第33页。

④ 《中共中央军委总政治部关于部队进行地方动员工作的指示》(1937年10月29日),《八路军·文献》,第88页。

⑤ 《张闻天、毛泽东关于对汉奸没收政策致朱德、彭德怀、任弼时电》(1937年10月15日),《八路军·文献》,第70页。

⑥ 达格芬·嘉图著,杨建立等译:《走向革命——华北的革命、社会变革和中国共产党(1937—1945)》,中共党史资料出版社1987年版,第53、57页。

抗战初期,除军队自筹外,农救会、牺盟会、战委会等群团组织应运成立,在根据地和边区政府未建立起来之时,战动员具有半群众半政权性质(冀中是救国会,冀西有自卫会),是动员组织群众和武装群众抗日的机关,也是决定并征收合理负担、供给部队给养、逮捕审讯汉奸、颁布减租减息和改善工人生活命令的权力机关。^① 战动员宣传阎锡山的“合理负担政策”,协助八路军摊派、募捐经费。阎锡山认为,“非常时需非常策”,推行战时财政,他提出的“合理负担”,即“有钱出钱,大家出力”,“得利息的人多多负担,赚钱多的人要重负担,财产多的人要多负担”。^②

根据八路军与阎锡山的合作协议,八路军和战动员采用阎锡山省政府所颁布的《战时农村合理负担办法》,其要点是:由政府规定财产与富力标准,村分11等(或12等),户分19级,按等规定负担总数,征收时按等级决定各户负担分数和分摊数额,高级中的特等户,直接由县分配数量。^③ “合理负担”实际上是一种摊派政策和向富户募捐的方式,“是游击战区开始一个时期内非常必要的,是根据‘为了抗战实施有钱出钱有粮出粮’的原则,再把负担再加一点在有钱人有粮人身上”^④,相比以前的赋税政策,在“有钱出钱,钱多多出,钱少少出”的精神动员下,将主要负担转移到富裕家户头上。在实际操作中,八路军在地方实行的合理负担政策并不一定按照省政府的办法实行。因为按农户自报财产、村长或农会组织评议,难以快速制定出具体标准,为了快速筹集粮饷,存在着乱摊派的现象。

减租减息、免捐免税是动员群众的另一主要方式,当时晋察冀地区实行的减租减息条例规定:地主之土地收入不论租佃、半种,一律照原租额减收25%;另外严禁庄头剥削以及额外附加;地主之利息收入,不论新债旧欠,年利率一律不得超过一分,一律禁止出门利、剥皮利、臭虫利,印子钱等高利贷。^⑤ 减租减息有利于“放手发动群众”,扩大八路军在战区的群众基础。

在统一战线下,八路军对汉奸、地主、富农、群众等不同阶层采取不同的动员方式,就地筹措粮饷,但这似乎忽视了阎锡山省政府在地方财政经济的权威,军事形势的迅速变化使八路军面临着来自各方的压力和经济危机。国军在山西抵抗不力,至1937年11月太原陷落,山西已成为华北的特殊局面^⑥,毛泽东指示八路军应该坚持“进一步”的独立自主原则,坚持华北游击战争,同日军争夺山西全省的大多数乡村并发动民众,使之成为游击根据地。^⑦ 八路军作为山西游击战争主体,必须“扩大自己,征集给养,收编散兵”^⑧,八路军开始第一次扩大正规军和游击队,至1937年年底已扩大至抗战爆发时的三倍。

扩军需要增加给养,毛泽东多次提醒和告诫前方将领“不要希望与依靠他们(国民党),因为他们答应的东西很多不能兑现。我们计划要放在他们不答应、不兑现、不可靠时,我们还是能够干下去这样一个基点上”^⑨,要“自给自足,不靠别人,多打小胜仗”^⑩,即一面扩军,一面自给自足,不靠国民党发饷,而靠自己筹集供给。八路军的扩军征粮实际上形成与阎锡山晋绥军竞争之势,而另一

^① 王宗杰:《抗日战争时期晋察冀边区的财政》,财政部财政科学研究所编:《革命根据地的财政经济》,中国财政经济出版社1985年版,第108页。

^② 戎子和:《加紧进行合理负担走上统一的所得累进税》(1940年9月18日),《财政经济建设》(下),第540页。

^③ 齐武:《发展经济,保障供给——太行革命根据地的财政经济工作概述》,《财政经济建设》(上),第5页。

^④ 陈昌浩:《论华北抗战区域的财政经济问题》(1939年6月1日),《八路军军政杂志》1939年第7期。

^⑤ 《晋察冀边区减租减息单行条例》(1938年2月),《晋察冀抗日根据地史料选编》,第31页。

^⑥ 《毛泽东关于坚持游击战争方针问题致周恩来等电》(1937年9月29日),《八路军·文献》,第51页。

^⑦ 《毛泽东关于八路军的任务及部署朱德等电》(1937年11月13日),《八路军·文献》,第101页。

^⑧ 《毛泽东关于太原失守后八路军的部署致周恩来等电》(1937年11月8日),《八路军·文献》,第97页。

^⑨ 《毛泽东关于在山西统一战线中进一步执行独立自主原则的指示》(1937年11月15日),《八路军·文献》,第103页。

^⑩ 《毛泽东关于八路军的任务及部署致朱德等电》(1937年11月13日),《八路军·文献》,第101页。

方面,日军专门针对阎锡山及国民党中央派采取诱降措施,1937年底八路军与阎锡山部队及地方政府频繁发生摩擦。八路军“部队扩大甚快,枪、饷两缺,与阎发生严重矛盾”^①,为了避免与国民党和阎锡山晋绥军的正面摩擦,八路军不得不暂时停止扩军和征钱、粮、布,转由地方政府(国民党方面)实行“合理负担”,以维持统一战线。^②

八路军直接针对地方富户进行就地自筹措施也带来了极大的地方矛盾,并使自身陷入困境。一是各类部队太多,随意摊派、征收混乱。在边区出现了各色各样的武装队伍,除挺进敌后的八路军正规部队和地方游击队外,还有退守的国民党军队和打着抗日旗号的杂牌军,甚至还有少数兵痞流氓、土匪临时组织的“抗日武装”,许多地区流行着“司令遍天下,长官赛牛毛”的说法。^③各色部队均采取就地自筹粮饷的方法,“一般的情形是粮款草就地征发,住那里,吃那里,开条子,要东西,找对象‘动员’一下,是常有的事。数目没有限制范围,也没有标准”。^④单就八路军而言,亦没有统一的收支计划和预算制度,在流动性作战中各自为政,就地取给。^⑤

二是富户担负次数太多、任务太重。例如黎城某村100多户仅4户负担,辽县桐峪地主担负全村总数的66%,榆社东清秀3户地主负担占全村67%,有一户负担占收入130%,辽县下庄某大地主当年仅收100石米,负担却有400石。地主大受打击,有的私自逃走,随即由富农担负主要筹措任务,如辽县寺坪箕山两村经营地主及富农担负分别占全村的97%、76%。^⑥随即中农以及不少的贫农,也被纳入到合理负担的范围。^⑦随着有钱人的钱和有粮人的粮一天天减少,部队持久而稳定的经济来源必然再次成为一个棘手问题。

三是加剧了地方民众矛盾。八路军的到来使一些农民大为振奋,如高平穷人组织“穷人分仓库会”,自动分仓库,或者集体拿碗到老财家吃饭^⑧;有的甚至采取报复主义,如因借粮逼人跳井、捆村长要求摆席请全村的人。^⑨在这些群众发动较为彻底的地区,中农、贫农能够把负担“挤”向地主、富农及富裕中农,事实上形成“富户捐”,富有者人人自危。^⑩而在另一些群众没有发动起来、地方政权仍把持在旧势力手中的地区,合理负担按土地亩数以平均的方法实行摊派、募捐^⑪,有的地主、富农向普通农民转嫁负担。^⑫

四是造成八路军与群众之间的关系紧张。部队中存在一些个别现象,如有些游击队睡热炕、吃鸡肉、吃白面、住好房子。为了与八路军争夺资源,日伪利用这些个别现象和民众的不满,“用‘反捐税’及‘军队骚扰’等口号”,“诬蔑游击队为‘吃干队’(指吃富户不打仗)、‘绑票队’(指实行合理负担)、‘惹祸队’(指打不了日寇反把日寇引来)”^⑬,使部分八路军尤其新组建的游击队在一些

^① 《毛泽东关于必须坚持统一战线政策的补充意见致朱德电》(1937年12月20日),《八路军·文献》,第120页。

^② 《毛泽东、周恩来、彭德怀关于坚决执行统一战线的方针致朱德等电》(1937年12月6日),《八路军·文献》,第111页。

^③ 张洪祥:《略论晋察冀边区初创时期的财政建设》,《革命根据地的财政经济》,第126页。

^④ 张洪祥:《略论晋察冀边区初创时期的财政建设》,《革命根据地的财政经济》,第126页。

^⑤ 陈昌浩:《论华北抗战区域的财政经济问题》(1939年6月1日),《八路军军政杂志》1939年第7期。

^⑥ 《战后太行根据地社会经济的变化》,《太行革命根据地土地问题资料选编》,中共山西省委党史研究室、山西省档案馆1983年编印,第47页。

^⑦ 陈昌浩:《论华北抗战区域的财政经济问题》(1939年6月1日),《八路军军政杂志》1939年第7期。

^⑧ 《战后太行根据地社会经济的变化》,《太行革命根据地土地问题资料选编》,第46页。

^⑨ 《晋豫边区党过去三个月工作的总检讨与目前的具体工作——晋豫特委活动分子会议上的结论》(1938年4月19日印),《太行党史资料汇编》第1卷,第179页。

^⑩ 齐武:《发展经济,保障供给——太行革命根据地的财政经济工作概述》,《财政经济建设》(上),第6页。

^⑪ 王宗杰:《抗日战争时期晋察冀边区的财政》,《革命根据地的财政经济》,第109页。

^⑫ 齐武:《发展经济,保障供给——太行革命根据地的财政经济工作概述》,《财政经济建设》(上),第6页。

^⑬ 《彭真在中共冀豫晋省委活动分子会议上的结论》(1938年2月),《太行党史资料汇编》第1卷,第109页。

地方的口碑和形象不佳,影响群众抗日情绪。

事实上,就地筹措只是八路军的一种临时的非常措施,与“打土豪”相似,注重快速募集军队所需资财,不具长远性和持续性。不同之处在于,中共与八路军在统一战线原则之下,在政策上仍然需要考虑团结和利用地主富户,而不能一味地打击与消灭。不过,实际筹措过程中发生的过激行为和矛盾,以及由军队直接向民众大量征集钱粮,都表明军队就地自筹存在其不合理之处,需要由专门的政权机关负责统筹,更需要建立长久的经济来源。

三、从军队自筹转向根据地政府筹办

既要缓解八路军与民众的矛盾,又要缓和与阎锡山的摩擦以维持统一抗战大局,八路军必须改变经济策略。1937年12月,毛泽东指示“亟应停止扩大,收回部队驻地以外八路军工作人员,一切在统一战线与各部范围内工作,一切须取得阎之同意”^①,八路军总部要求各部暂时“彻底停止扩兵突击”,“大部只集中靠近粮食较易解决之主力附近,加紧训练,并随同主力游击队行动。另须以一部留给当地部队,由当地政府负责其给养被服,游击队避免直接筹款、筹粮”。^②“抗日部队所用的粮草,在有我地方政府的地方应该要求政府筹办,部队不应直接向人民派粮派草,只有在部队深入敌人后方没有我地方政府的地区行动时,才可以在完全自愿的原则下,直接要求人民捐助或商借若干粮草,抗日武装部队一般不要直接向人民摊派粮款”。^③

因此在政策上,八路军有所缓和,为避免八路军军队直接自筹带来的正面冲突与摩擦,要求地方各部队在借款、征粮、捉汉奸时,应取得国民党地方政府同意,或者转给国民党地方政府来执行^④,从而达到维护统一战线和进一步抗战的目标。不过,实际上,八路军仍然“组织特别的部队到铁路车站及城市附近去没收与逮捕汉奸”。^⑤直至1939年,即便已经建立了多处根据地,在面对国共摩擦以及八路军的给养困难时,毛泽东依然指示“政府发饷甚少,八路军及游击队不能不就地筹粮。人民拥戴,踊跃输财,有利于国,无害于民。今后仍应如此,绝不能枵腹作战”。^⑥就地自筹始终是八路军的一项重要收入来源,只是在策略和方法上有所调整。

而在解决与阎锡山所属部队的摩擦之时,八路军同时面临着日军的猛烈进攻。1938年春,日本在占据太原等大城市后将矛头转向在五台山、太行山等地活动的八路军。日军以第一〇八师团主力及第十六、第二〇、第一〇九师团等共3万余人,南自邯长公路、北自正太路、西自同蒲路、东至平汉路,分九路向晋东南地区大举围攻。日军军事压力和国民党经济限制,加剧了八路军的经济困难。

至1938年4月,在华北的八路军已达12万人以上,朱德、彭德怀电告毛、周等“我们的经费困难已达极点,朱(德)由一二九师回谈,指战士已苦到不能再忍受”,“解决财经问题,比打土豪时期

① 《毛泽东关于必须坚持统一战线政策的补充意见致朱德电》(1937年12月20日),《八路军·文献》,第120页。

② 《朱德等关于减少摩擦,巩固抗战团结问题的训令》(1937年12月18日),《八路军·文献》,第117—118页。

③ 刘少奇:《关于抗日游击战争中的政策问题》(1938年2月5日),《抗日战争时期晋冀鲁豫边区财政经济史资料选编》第1辑,第38页。

④ 《毛泽东、肖劲光、谭政关于扩大和巩固统一战线原则的若干规定致留守部队电》(1937年12月24日),《八路军·文献》,第123页。

⑤ 《毛泽东、张闻天、刘少奇关于晋察冀根据地的巩固与发展问题致聂荣臻、彭真电》(1938年4月20日),《八路军·文献》,第174页。

⑥ 《中共中央书记处关于华北各地反摩擦问题的指示》(1939年2月10日),《八路军·文献》,第294页。



困难许多”。^① 当时前方作战人员每人每日粮食 1.5 斤(16 两制),油盐各 3—5 钱,菜 1 斤左右;后方机关每人每天 1.25 斤粮食,5 分钱菜金。^② 八路军的供给标准基本上只能保障最低限度的供给,“除吃饭外,规定士兵每月每人发钱 1 元,连排长 2 元,营长 3 元,团长 4 元,师长及总司令 5 元。伙食则一律每人每月 5 元。但因经费困难,干部的津贴时常停发,伙食费也减少,衣服、鞋袜、毯子则很缺乏”。^③

在部队扩大和日军猛烈进攻的情形下,希冀阎锡山地方政府筹集充足的给养在主观上是不可能的,“在游击战争的环境中要建立有秩序的经常的捐税制度是不可能的,只有在已经建立起政权与秩序的根据地中,才能征收若干种经常的捐税”。^④ 抗日政权建立之前,半政权性质的群团机构在一定程度上发掘和涵育了动员群众支持长期抗战的经济潜力,“但是,此类组织,名称既不统一,实施各种政策的办法也不相同,处于各自为政的状态,最高机构一般也只到县一级。因此,它不是健全的行政机关,不能行使政权机关的全部职能,不能制定统一的法令,无法用这种组织去统一全地区的行政”。^⑤ 创建根据地、协助地方党组织和建立抗战政权,建立长期抗战的财政经济秩序,成为八路军逐渐转入游击战的主要经济策略。

1938 年 1 月 10 日,晋察冀边区军政民代表大会在河北阜平召开,主要讨论制定晋察冀边区的财政经济方针;15 日,选举产生民主政府,这标志着晋察冀从一个游击区变成了根据地。边区初创,头等大事就是致力于开辟财源,解决军队吃粮问题,主要措施有:实行合理负担;恢复田赋;征收救国公粮;整顿税收,废除苛捐杂税;征收契税,整理公产;发行救国公债等等。另外,开始建立财政制度,包括统筹统支、预决算、会计和金库、村概算等制度。晋察冀根据地是八路军建立的第一个抗日根据地,一切属于草创阶段,财政制度亦处于摸索之中。

在应对日军围攻的同时,一二九师东进纵队努力开辟晋东南游击区。1938 年 3 月,八路军在辽县召开建立太行山根据地会议,讨论包括根据地搞好战时经济与解决粮食给养、发展商业、解决春荒进行春耕等问题,将八路军的武装力量作为开辟、建设和巩固根据地的重要力量,提出要“利用自然山和建立人造山”,“组织我们的力量,成为统一战线的核心力量”。^⑥ 1938 年 4 月,晋冀豫军区成立,八路军总部和一二九主力部队基本入驻太行,并逐步建立晋东南各县政权。

在破除日军的“九路围攻”后,八路军已经开辟了根据地,也获得了两季短暂的相对平稳的时期,为解决财政经济问题提供了有利契机。除了继续维持与国民党和阎锡山的统一战线,中共和八路军也开始纠正自筹过程中“某些过‘左’的行动与行会倾向,以和缓地主、富户对我们的恐惧与反对”。^⑦ 1938 年 3 月,晋察冀边区开始制定新的村合理负担政策,“以后各县合理负担可暂由村先行试办,以为县区合理负担实行之基础”^⑧,并颁布《停止县合理负担、实行村合理负担》《村合理负

① 《朱德、彭德怀关于解决财经困难问题致毛泽东等电》(1938 年 4 月 22 日),《八路军·文献》,第 177、178 页。

② 龚泽琪主编:《革命根据地军事经济史》,军事谊文出版社 1994 年版,第 257 页。

③ 《八路军在抗日战争中的作用和最近的状况——任弼时代表中共中央向共产国际的报告大纲》(1938 年 4 月 14 日),《八路军·文献》,第 169 页。

④ 刘少奇:《关于抗日游击战争中的政策问题》(1938 年 2 月 5 日),《抗日战争时期晋冀鲁豫边区财政经济史资料选编》第 1 辑,第 38 页。

⑤ 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 19 页。

⑥ 《太行革命根据地大事记述(初稿)》,山西党史资料征集研究委员会、太行革命根据地史编写组 1983 年编印,第 14 页。

⑦ 《毛泽东、张闻天、刘少奇关于晋察冀根据地的巩固与发展问题致聂荣臻、彭真电》(1938 年 4 月 20 日),《八路军·文献》,第 174 页。

⑧ 《晋察冀边区行政委员会令各县开征二十七年上忙田赋及停止县区合理负担实行存款合理负担》(1938 年 3 月 6 日),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第 2 编,“农业”,第 145 页。

担实施办法》《村合理负担评议会简章》《合理负担累进分数表》等文件。^①

新的合理负担政策纠正了动委会向富户捐献摊派制度中存在的问题,依据调查来确定负担数量,以村为单位、以地亩为标准,将农户的财产、收入总和折成“分数”,再按照累进率进行征收。这种方法,使负担面达到农民总数20%—50%,农村中的大多数贫雇农也有一定的负担。^②同一时期,其他根据地也大致采用相同的原则改进原有的合理负担政策,如晋东北的县村合理负担办法、冀中的土地累进税。新的合理负担政策从富户到普通民众横向扩大负担面、由县至村纵向加强负担力度,将负担政策进一步深入乡村。

新合理负担政策的另一个特点是规定除县政府、村公所外,无论何种机关、团体、军队,均不得擅自摊派,部队以协助为主,决不许各自为政,以此来纠正部队临时自筹自支政策中的无序混乱问题,根据地的边区政府代替部队进行统筹。晋察冀边区行政委员会还通令各县“日后部队的给养和生活费,均由本会统筹,按期发给……各部队一律停止就地征粮募捐。至于各部队所需粮款,除特殊县份另案办理外,均由本会统筹统支,地方停止供给。各县军代所代购麸草柴炭等物,各部队均以现款开支”。^③可以看到,创建抗日根据地和组建边区政府,不仅是军事战略大方向转向游击战和持久战,也是八路军财政经济策略的重要转折。

“游击战争的根据地,是游击战争赖以执行自己的战略任务,达到保存和发展自己、消灭和驱逐敌人的战略基地……它是深入敌后的八路军进行游击战争的后方,是八路军人力物力补充和供给的源泉,是进可以攻、退可以守的坚固阵地”。^④根据地建立起来后,经济建设和粮饷筹措虽由根据地政府主要负责,但军队在地方的经济和财政实力也得到进一步提高,军队所获得的物资补给大大增强。地方政府汲取的粮饷物资直接输送给部队使用,八路军在加强自身建设和提高战斗力的基础上,主要责任是开辟、建设和巩固根据地,以及配合党和地方政府做好群众动员工作,在敌后收复地区设法建立政府和恢复抗日秩序,而“这些政府由上级或司令部委任,或由民众团体推选,都跟随一个游击队行动”^⑤,地方政权与军队需要互为配合,但地方政府权威和根据地秩序主要靠八路军来维持。

军队在根据地负有协助赋税征收之责,在特殊情况下,亦给部分驻军单独设卡征税之权,按照统一办法单独征税。驻军时,部队组织最高合理负担委员会,其负责人参加县级合理负担委员会统筹工作;战时或独立行动时,亦由该部队最高合理负担委员会去负责筹集。另外划分各部队的合理负担的大致范围,他军如有必要在此军驻地内筹集粮食资财,一定要经过此军的合理负担委员会,再协同地方政府去筹集,以免造成重复。^⑥保护秋收运动是八路军在根据地的另一项重要任务,八路军除了在军事上给敌人以打击外,必须做好保护农民秋收、保护公粮、收藏农具、组织秋耕,并在日军即将占领地区动员民众空舍清野等工作。^⑦

完成秋收后,晋察冀边区政府开始在晋东北和冀西各县统筹对粮食实物进行课税。1938年秋

① 魏宏运主编:《晋察冀抗日根据地财政经济史稿》,第38页。

② 李炜光、赵云旗编著:《中国财政通史·第九卷·新民主主义革命时期财政史》(上),第437页。

③ 《晋察冀边区行政委员会关于统筹部队给养与生活费的通令》(1938年6月16日),陈孝文主编:《中国人民解放军后勤史资料选编(抗日战争时期)》第3册,第426页。

④ 中国人民解放军历史资料丛书编审委员会编:《八路军·综述大事记》,解放军出版社1994年版,第22页。

⑤ 《毛泽东、张闻天、刘少奇关于发展平原游击战问题致朱德等电》(1938年4月21日),《八路军·文献》,第175页。

⑥ 陈昌浩:《论华北抗战区域的财政经济问题》(1939年6月1日),《八路军军政杂志》1939年第7期。

⑦ 《中共中央军委总政治部、中共中央北方局关于打击日军保护秋收的指示》(1938年9月25日),《八路军·文献》,第225页。

季,晋察冀根据地计划征收 16 万石的救国公粮,用以供给军食、优待抗属、救济灾荒等等。^① 救国公粮由各乡村分存保管,只有政府命令与军用粮票可以动用公粮。^② 部队只能凭军用粮票向地方领粮,不许部队随意支用,军用粮票分为 20 斤、100 斤、500 斤、1000 斤四种,走到哪里都凭粮票取粮,各村于每月将粮票交至区县政府结账。^③ 征收救国公粮的好处在于军队可以就地取给,而不用到市场上购买。不过,在物资缺乏的情况下,公粮和粮票制度亦出现很多漏洞,有的买卖公粮,甚至买卖粮票,粮票成了通货,有的地方打白条,或者贪污浪费粮食。^④

边区政府成立后,部队经费与给养按规定概由政府负责规划,按照领用拨发程序进行操作,根据地亦开始统筹统支党政军各项财政。但事实上,这一时期很难做到真正的统筹统支,其客观原因在于,正式财政制度尚未完善,财政收支极不平衡,部队临时筹措的经费或物资难以精确统计,而游击部队更是缺乏固定区域和给养标准。以冀中为例,1938 年 4 月至 1939 年 6 月,有记载的收支数据表明,收入项内,经常收入只占 36%,临时收入占 64%,其中现金收入仅占支出 53%,其他部分均为粮食或实物;支出项内,军费支出占 95%。在主观上,各机关尤其部队长期养成了自筹自支、自由支用的风格,一时难以纠正。^⑤

从 1937 年底至 1938 年夏,为了维护统一战线,八路军在政策上摒弃不合理的部队自筹,转向开辟根据地,成立根据地政府,以解决军事所需粮饷物资,军队武装主要负责军事战斗和支持地方政权,在事实上使八路军开始注重利用地方政府和基层组织来作为军队在地方汲取物资的代理人。根据地政府开始着手解决军事财政问题,但主要侧重于征收,而非提高社会生产力和增加经济总量,如调整合理负担和田赋政策、保护秋收、征收救国公粮、实施贸易货币政策等措施,均重在征收、调节和分配环节。

四、军队经营与拓展财源

1938 年秋季开始,日军趁青纱帐退去,开始对华北发动大规模的“扫荡”计划,华北再次“转向严重与艰苦的战斗环境”。^⑥ 此外,八路军与国民党军鹿钟麟、沈鸿烈等部在华北再次发生摩擦与纠纷。^⑦ 此时八路军活动区域已散布于华北各地,这也意味着八路军在华北需要担负更大的作战责任。

八路军在军事与经济双重压力下,开始面临“鱼多水少”的困境,前线将兵的津贴费用始终保

^① 《晋察冀边区征收救国公粮条例》(1938 年 9 月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第 2 编,“农业”,第 180 页。

^② 《晋察冀边区救国公粮储存保管办法》(1938 年 11 月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第 2 编,“农业”,第 187 页。

^③ 《晋察冀边区军用粮票使用办法》(1938 年 11 月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第 2 编,“农业”,第 188 页。

^④ 邵式平:《几年来粮食工作之经验教训与今年度的工作布置》(1942 年 8 月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第 2 编,“农业”,第 193 页。

^⑤ 张佳执笔:《冀中五年来财政工作总结(1937 年 10 月—1939 年 4 月)》(1943 年 4 月 25 日),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第 1 编,“总论”,第 685—696 页。按:该处原始数据统计不完整。

^⑥ 《朱德等关于坚持华北持久抗战致各兵团电》(1938 年 10 月 12 日),《八路军·文献》,第 239 页。

^⑦ 《中共中央书记处关于华北各地反摩擦问题的指示》(1939 年 2 月 10 日),《八路军·文献》,第 293 页。

持低水平^①,不得不开展节省运动。为了节省经费,八路军回收棉衣进行再加工,以旧换新、拆旧补新。^②为了节省人力,1939年2月,八路军总部训令逐级取消勤务员制度:各级首长人员,凡有勤务员的一律取消;连队中逐级取消勤务员制度,其勤务工作,改为全连战士轮流派三人值勤,值勤人员仍携带武器,作战时参加战斗;各级机关之勤务员,应严守编制规定,不许滥行增加,进一步压缩人员开支。^③

前线所需经费已十分巨大,八路军还要分担陕甘宁大后方的经济压力,除将国民党所拨军费分给留守部队和陕甘宁边区外,还要在战区筹集军费以备陕甘宁边区之需。例如,1938年底,为防止敌人进攻陕甘宁地区和疏解粮食困难,并输送青年学生支援敌后根据地工作,中央将一部分抗大学员输送到前线,在晋东南、晋察冀设立两个抗大分校,分别向两地派遣5000人、2000人,预计每人25元,共需7万余元。由于陕北“此间财政不易筹集”,毛泽东电告八路军总部,要求八路军负责筹集抗大学员所需经费,“聂电负担2万,盼望增加1万,另盼朱、彭负担5—7万元”。^④

新一轮经费紧张局面下,八路军与根据地政府再次面临着新的经济挑战,而国民党给予八路军的编制、军费仍然不变,已无法满足八路军的需要。1938年10月,朱德向蒋介石请求扩编增饷,要求增发至每月100万元,但是国民党没有落实这一要求。1938年底,毛泽东在《论新阶段》中总结道:“抛开自力更生的方针,而主要地依靠其希望于外援,无疑是十分错误的。十五个月经验证明:只有主要依靠自力更生,同时不放松外援之争取,才是正确的道路。”^⑤

1939年开始,晋察冀边区政府根据陕甘宁要求统一财政体制的训令^⑥,开始在区域范围内统一制定和执行财政制度:第一,统一财政政策,由边区行政委员会统一制定政策法令和征收办法;第二,由边区统一筹划收入,山场税收、公产收入、公营企业收入、罚没款及战争缴获等收入均为边区收入,各级财政部门负责组织征收,其他任何机关不准以任何名义向群众摊派捐款,包括县政府、区公所;第三,边区统一掌握经费,党政军所有机关学校之经常事业费和临时费用等一切开支,由边区财经办事处统一供给,即一切经费的批准支付权集中在边区;第四,统一会计制度,一切收入均须经过会计手续和正式凭证才能生效,一切支出必须有正式会计凭证才能向仓库、金库支取;第五,建立边区金库,由边区银行代行金库职能,库款的支付权属于边区行政委员会。^⑦

另外,建立预决算制度。预决算岁入科目分为统一累进税(钱与粮秣分别预算)、田房契税、出入口税、罚没收入、公营事业收入、公产收入等7项;岁出科目分为军费、政费(包括教育费)、群众团体补助费、社会事业费(包括赈灾救济等)、预备费5项。具体编报预决算的程序,部队系统粮秣与经费预决算由大军区供给部编制(包括野战军和地方军),报边区批准后根据实有人马数字、供给标准编制月份预算,再报财政处审核拨付,每季度终了编制季度决算向财政处报销。^⑧边区政府

① 国民党军队每人每月达20—30元,参见龚泽琪等编《革命根据地军事经济史》,第166页。

② 《军区关于棉衣保管问题的训令》(1939年3月26日),《中国人民解放军后勤史资料选编(抗日战争时期)》第3册,第449页。

③ 《朱德、彭德怀关于取消勤务员的训令》(1939年2月14日),《八路军·文献》,第297页。

④ 《毛泽东、王稼祥关于设立晋东南、晋察冀抗大分校具体计划致八路军总部等单位电》(1938年12月13日),《八路军·文献》,第267、268页。

⑤ 毛泽东:《论新阶段》(1938年11月25日),《解放》1938年第57期。

⑥ 《边区政府关于统一财政问题的通令》(1937年12月21日),《中国人民解放军后勤史资料选编(抗日战争时期)》第6册,第153页。

⑦ 王宗杰:《抗日战争时期晋察冀边区的财政》,《革命根据地的财政经济》,第113—114页。

⑧ 王宗杰:《抗日战争时期晋察冀边区的财政》,《革命根据地的财政经济》,第114—115页。

的财政经济职权进一步扩大和深化。

为了整合根据地整体财经与八路军后勤工作,1939年2月,朱德、彭德怀筹建八路军后勤部,毛泽东派杨立三到山西为八路军筹备和调整后勤体制。^①1939年3月,八路军总部成立后勤部,杨立三任部长,后勤部机关设政治部、参谋处、审计处、管理处和负责检查工作的巡视团,下辖供给部、卫生部、兵站部、军工部。各级供给部门下设会计、出纳、粮秣、军实、采办、财务等机构,专事部队供给事务。^②

八路军后勤机构的设立,与根据地财政制度的改进相得益彰。党政军在地方联合组织经济委员会(以书记、秘书长、司令员、政委、供给部长5人组成),“政治上给以保障,保证不饿饭、不光脚”。^③各地大军区、二级军区、军分区为保证军需供应,与各地抗日民主政府探索出行之有效的保障措施,军队与边区建立各级平行粮食管理机构,军区供给部设有粮食科,军分区有粮秣科,团有粮秣股,营有粮秣员,连有司务长;边区政府和专员公署设有粮食局,县设粮食科,区村设粮秣委员,边区政府与部队互相沟通。

规范财政制度和部队供给制度,有利于改善军事财政状况,但最关键之处在于进一步开源,组织生产成为新一阶段解决财政困难的一个重要突破口。但抗战初期八路军及根据地政府在华北前线进行的生产建设较少受到关注,其原因在于一般研究侧重于抗战中后期的精兵简政和大生产运动,初期的生产规模小,且各根据地参差不齐;另外八路军部队初期侧重军事斗争,根据地建立初期仍然存在重视征收财政经费而不注重发展经济、重视军队需要而不注意群众生产生活的思想倾向。^④

当时关于经济建设与武装斗争,存在两种不同主张。一种观点认为在经常变动的军事环境下,主要任务是发展游击战争,奢谈建设是空想;另一观点则注重根据地建设,主张要加强抗日力量,必须迅速从初期的合理负担、减租减息的消极政策,转向战时生产建设的积极政策上来。^⑤八路军解决财经问题也因此具有特点明显不同的两个阶段:抗战初期是独立自筹,只筹不产,注重军事;中后期是组织生产、参与生产,逐渐达到经济上的独立自主,同时注重经济建设与武装斗争。1939年春季,八路军总部开始动员各兵团开展生产建设,“一切必须建筑在自力更生,不依赖国民党政府的接济,坚决与敌人做经济封锁斗争”。^⑥

农业生产方面,分为两个方面展开:一是部队动员生产,协助民众、当地政府与群团组织生产委员会,发动妇女、老弱参加学习和生产劳作,并为抗属代耕,调剂农具、种子、生产力等。二是部队自己生产,自己开垦荒地,或由地方政府指定公田地给军队种。八路军总部要求:1. 各部队应以总人数所需田地面积、各种粮食、菜蔬产量等为依据,制定精确计划;2. 多种瓜菜,注意作物季节差,使生产计划成为较长久地经营;3. 经营土地时须与群众打成一片,密切互助,求得部队离开时民众能代替部队间苗、除草、灌溉、施肥等;4. 部队中须经常储存肥料、应用农具,并将人力、马力给群众使用;5. 部队的生产运动,不仅限于驻地附近,远处可派人、马去从事耕种并派人照视。^⑦

① 蒋胜祥主编:《杨立三年谱》,金盾出版社2004年版,第64页。

② 龚泽琪等编:《革命根据地军事经济史》,第243—244页。

③ 《关于军区与党具体关系的决定》,《太行党史资料汇编》第1卷,第367页。

④ 龚泽琪等编:《革命根据地军事经济史》,第127页。

⑤ 邓拓:《晋察冀边区战时积极建设问题》(1938年5月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论”,第237—244页。

⑥ 《朱德等关于自力更生克服困难致各兵团首长等电》(1939年5月7日),《八路军·文献》,第343页。

⑦ 《第十八集团军总部关于开展生产运动问题致各政治机关等电》(1939年3月15日),《八路军·文献》,第318页。

在手工业方面,一是由八路军自己织衣打鞋。让后方部队学会织羊毛、纺棉线、打衣帽鞋袜,把在后方学会了简单手艺的人员派到前线去轮流教会各指战员,使之普遍亦自己打衣服、做鞋袜。^①二是联合农民组织各种手工业合作社。军民结合,共同完成军需品的生产任务是保证后勤供应的经常性措施,如晋察冀军区鞋厂将做好的鞋底毛坯及纳鞋底所需的麻线,经各地的交通站转运给负有纳鞋底任务的县、区人民政府,由其将任务合理分配给群众,在规定时间内义务完成纳鞋底的任务。鞋底纳好后,由村、区、县逐级集中,交给交通站辗转运回鞋厂,再配上鞋帮,制出成品鞋。^②通过这种方式,八路军基本解决了在根据地的被装问题。

军事工业方面,八路军各旅、团、游击支队,地方政府和自卫队,纷纷在根据地招募技术工人,研办修械所和炸弹厂,设法建立小的兵工厂,自制弹药、步枪、手榴弹等,如一二九师建立起 6 个修械所,共有职工 600 多人。^③各根据地普遍建立军需工厂,如被服厂、鞋厂、皮革厂、纺织厂、造纸厂、毛巾厂、肥皂牙粉厂等。1939 年 6 月,八路军总部组建军事工业部,以进一步加强军工的发展。

商业方面,实行贸易统制政策。一方面允许部队后勤部门作直接买卖,将根据地内的土特产和特殊物资运销敌占区,换回部队需要的物资及生活必需品;部队敌工部门与中共地下组织还在敌占区城市开办商行、货栈,筹集钱粮、枪支、弹药、钞纸及通讯器材,秘密运进根据地。^④另一方面,八路军根据军事斗争和经济发展需要,积极支持与配合抗日政府,对输入输出的物资分别采取奖励、限制、禁止等不同政策,鼓励根据地奇缺物资入境,如机械设备、通讯器材、药品器械以及发展军工生产必需的原料;鼓励根据地多余的土产出境;严禁奢侈品、钢铁、化学原料的输出。

1939 年 6 月,中共北方局和八路军总部召开财经后勤供给会议,决定进一步发展根据地财政经济,并成立经济监察委员会,加强监督指导,统一冀西和晋东的财政领导及其组织,建立财政委员会,内设田赋、税收、粮食、收支四个部门,主要负责计划和决策,具体由政府即晋东专署财政科与冀西专署财政科去执行,加快财政统筹统支的步伐。^⑤

1939 年 7 月,华北各根据地旋即又处于战时环境之中,日军再次向华北大量增兵,以 10 万余兵力向晋东南发起第二次“九路围攻”,实行分区“扫荡”,当时太行地区 20 余县县城相继陷落,而且日军比以前行动更为谨慎,也更为疯狂地在根据地烧杀抢掠。根据地范围日趋缩小,负担人口骤减。另一方面,阎锡山始终在日军诱降计划中摇摆不定,晋军内部又存在着新旧之争,国共两党、两军在山西的摩擦与冲突日趋白热化,最终于 1939 年 12 月爆发了“晋西南事变”,八路军从阎锡山政府方面获得经济支持的渠道进一步被切断。

为了解决军费问题,八路军总部与一二九师开始筹建金融机构和发行纸币。1939 年 4 月,冀南游击区经济委员会着手货币金融政策,一二九师先遣支队干部张贤约向政委邓小平建议印制钞票,随后开始准备技术工人、印刷机器、油墨版等材料。^⑥1939 年 10 月 15 日,冀南银行成立,其主要任务是:“整理抗日根据地货币金融,调剂农村经济,同敌伪钞做斗争,排挤和肃清敌伪货币,扶

① 陈昌浩:《论华北抗战区域的财政经济问题》(1939 年 6 月 1 日),《八路军军政杂志》1939 年第 7 期。

② 殷杰:《天道酬勤——八路军的后勤供给工作》(上),《军事文摘》2015 年第 21 期。

③ 冯杰、王东亮:《抗战时期晋冀豫根据地的军工生产》,《内蒙古大学学报》2007 年第 6 期。

④ 殷杰:《天道酬勤——八路军的后勤供给工作》(上),《军事文摘》2015 年第 21 期。

⑤ 《晋冀豫区委关于经济建设问题的决议》(1939 年),《财政经济建设》(上),第 72 页。

⑥ 张昆明:《抗日烽火中的“冀南银行”》,《党史文汇》2014 年第 2 期。

持生存,发展贸易,繁荣市场,增强抗战力量,巩固抗日实力。”^①冀南银行分为两个机构,总部设在山西黎城县西井村,称路西行,由八路军总后勤部领导,并作为冀南银行的总行^②;另设路东行,由冀南行政主任公署领导,位于河北省南宫县垂杨镇后索泸村。

冀南银行的成立和发展,对晋冀鲁豫地区的经济发展和对敌经济斗争具有重要的作用,也成为向八路军提供经费的重要机构。向冀南银行透支成为八路军解决1939年冬季军费困难的主要措施,根据八路军保存的账册,1939年从冀南银行借支33万元,占总军费开支的5%;为储备军需物资,1940年八路军向冀南银行的借支数目为2185万元,占总军费的69%;1941年贷款3358万元,占军费的96%。^③

面对经济困难和经费紧张,八路军和根据地政府逐渐改变单纯的征收策略,而转向发掘根据地的经济潜力并拓展财源。军队和边区政府直接动手生产和经营,参与地方的农、工、商业的发展,并以抗战为原则对其进行组织与领导,以提高自身经济能力,依靠自己解决经济问题,为军队提供更多物资和经费。在日军“扫荡”之下,八路军在经济上不但没有被消灭,反而更加努力培育地方经济力量,将党政军力量深入华北农村,维持并发展了抗日经济基础。

五、生产运动与趋向统筹统支

面对日军在华北的“以战养战”政策和阎锡山发动的“晋西南事变”,八路军的第一反应是必须进一步巩固和扩大队伍。八路军总部认为,力量问题是克服投降妥协危险的中心环节,遂决定再扩充20万人。^④而如此大规模的扩军面临着巨大的风险,一是粮饷不足,二是可能加剧日军的进一步“扫荡”和国军的不安。1939年冬至1940年春,粮食出现极度困难,一些部队在战斗中因军需迫切,出现联户搜取、查粮、封粮现象,有的部队扣押村干部,囤粮打埋伏。^⑤

在当时的局势下,中共中央、中央军委再次指示各级军政首长和政治机关努力领导部队进行1940年春季的生产运动,必须将“财政经济问题的解决提到政治的高度”。^⑥在此之前,延安后方留守部队和军直机关在中共中央领导下,开展自给自足的生产运动取得了良好的效果,解决了一部分粮饷供给。因此,将延安生产经验推广到前线部队成为全党全军的一项重要经济政策,这种生产运动与之前八路军各地方部队内部自行组织生产建设的路径有所不同。

生产运动的主要特点在于由上而下全面展开,各级党、政、军领导机关及各部门均须制定生产计划,下级单位必须制定具体计划并报上级,逐级组织并领导生产。^⑦党政军紧密结合,发动群众共同参与,采取深入的政治动员,将其作为政治任务来组织和指导生产工作。为此,中共中央军委提出“一面战斗,一面工作;一面学习,一面生产!”“创造千百个生产战线上的英雄!”等口号。中共

① 中国人民银行河北省分行编:《济南银行》1,河北人民出版社1989年版,第1090页。

② 郭晓平:《太行根据地的金融货币斗争》,《中共党史研究》1995年第4期。

③ 周文龙:《晋冀鲁豫根据地创建时期我军后勤工作的有关情况》,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129页;蒋胜祥主编:《杨立三年谱》,第70页;黄同:《八路军总部及一二九师的财政工作概况》,《抗日战争时期晋冀鲁豫边区财政经济史资料选编》第1辑,第792页。

④ 《朱德、彭德怀、杨尚昆关于巩固扩大八路军问题致中共中央军委并中共中央电》(1940年1月19日),《八路军·文献》,第449页。

⑤ 王奂如执笔:《冀中五年来财政工作总结(1939年6月—1940年8月)》(1943年4月25日),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论”,第698页。

⑥ 《中共中央、中央军委关于开展生产运动的指示》(1940年2月10日),《八路军·文献》,第463页。

⑦ 《傅钟、陆定一关于生产运动的指示》(1940年3月24日),《八路军·文献》,第488页。

中央要求前线部队,依不同环境、不同部门、不同劳动条件,规定生产方向和生产方法:

1. 在比较巩固地区,同时进行农业、商业、手工业生产,以达到改善生活,克服困难,节省公费之目的;2. 在不巩固的地区,可经由地方党、政府与地方群众订约,组织军民生产协作。由军队酌量抽派人力、牲畜,帮助农民耕作,由农民供给驻军以一定比例的粮食、马料;3. 行止无定的部队,应利用战斗间隙,在驻扎地区内帮助农民春耕及各种农作劳动,进一步与农民打成一片,以便利用另一种方式取得农民对军队自愿与踊跃的辅助;4. 部队经商必须取慎重态度,要有统一的组织与管理,规定营业范围、红利支配,严密监督,不可放任。^①

八路军总部直属单位生产委员会,由左权、杨立三、康克清、邱创成、周玉成、林海云、孙开楚、孙毅之、曹光琳等组成,下设组织宣传股、调查分配股、经济技术股等机构。从表1中可以看到,1940年晋察冀军区的生产运动,取得了一定的收益,军队在开垦荒地、种植粮食、畜养家畜等方面做了有益的尝试,并能够在一定程度上协助地方农民春耕,虽不能达到完全的自给自足,但增加了部队收入,减轻了经济负担。不过,敌后部队的生产运动又不同于陕甘宁大后方和地方民众的生产运动,参加生产的部队处于战斗环境中,要时刻兼顾生产与训练、战斗;而根据地或军区内的土地有限,部队与民众存在争土地的现象;部队属于集体劳动,需要事先组织和分配劳动力。^②

表1 晋察冀军区1940年春耕生产运动成绩表

项目种类	生产	帮助春耕	合计
开垦与耕种数(亩)	33584.64	181278	214862.64
费用人工(工)	41540.4	92511.2	134051.6
可收粮石数(石)	16792.32	90639	107431.32
可收粮斤数(斤)	453328.8	24472530	24925858.8
种菜(亩)	1022.04		1022.04
养猪(口)	1534		1534
养羊(只)	2150		2150
合作社(个)	40		40

备注:1. 每亩按5斗计。2. 每石按270斤计。3. 总合粮价:14955695.28元。

资料来源:《军区部队生产运动初步总结》(1940年8月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第2编,“农业”,第557页。

1940年春季生产运动的规模虽然不及之后的大生产运动,但依然是一次深入的动员,也是一次突破困境的有效尝试。在此基础上,根据地的经济生产能力对军事的支持能力均有所提升。1940年八路军总数达40万人,华北兵员数目平均占人口总数2%,每兵年需470余元,则平均全人

① 《中共中央、中央军委关于开展生产运动的指示》(1940年2月10日),《八路军·文献》,第463—464页。

② 《军区部队生产运动初步总结》(1940年8月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第2编,“农业”,第553页。

口每人负担 9 余元,加上其他杂费则大概需要担负 11 余元^①,这对财政统筹统支提出更高的要求。1940 年 4 月,中共中央北方局在黎城召开高级干部会议,会上讨论了统一财政收支存在的问题,如缺乏统一概算、各自为政、随收随支等缺陷,不利于军事作战。会议认为实施财政统一刻不容缓,必须使晋冀鲁豫边区财政由分散到统一。1940 年 8 月,冀南、太行、太岳行政联合办事处成立,进一步开展统一工作,以供给战争需要、服从前线需求。^②

1940 年秋季开始,各根据地改进合理负担和田赋存在的问题,相继实行累进税。晋察冀根据地率先实施了统一累进税,将人口收入水平分为若干等,逐级累进,统一征收各种直接税,每年只征收一次,以钱、粮、株三种形式征收。统一累进税的特点在于统一、累进、直接,既能够整顿混乱繁杂的赋税名目,又能够保证财政来源的稳定,有利于统一财政,其实质是扩大了农民的负担比例,使负担人口比例介于 70%—90% 之间,征税范围比合理负担政策得到扩大。^③

生产运动保证了统一累进税的来源,而统一累进税则进一步推动了财政收入的统一,进而保证军费支出的稳定,八路军在华北各分散的根据地基本立稳脚跟,有了与日军长期持久对抗的固定的财政经济基础。1940 年 7 月,八路军开始酝酿破袭正太路的军事计划,为准备军需物资,冀中地区筹粮 1400 担、柴草 100 余万斤、羊 1000 多只、军鞋 3 万双。^④ 8 月正式发动持续 3 个月的“百团大战”,给日军以重大创伤。“百团大战”具有重要的战略意义,但八路军主动出击作战期间亦暴露出八路军在华北的经济缺陷,如缺乏后续补给,根据地易受破坏等。“百团大战”后日军再次反扑,加紧在根据地实行“扫荡”;同时与国民党的军事摩擦加剧,直至“皖南事变”后国共合作关系严重受损,八路军失去国民党的拨款,华北根据地进入抗战时期最艰难的时期。

1940 年 12 月,八路军总部在左权县桐峪镇召开后勤工作会议,总结后勤供给中的组织散漫、财政上的“两本账”和预算不精等问题^⑤,要求建立经济部门的“新秩序”,旅、团的后勤部都必须加以整理,无论野战军、地方军、军区都必须根据编制的规定组织起来。^⑥ 要求将供给工作正规化,建立统一的供给制度,尤其是加强军队的计划、审计、审核、报销制度等。^⑦

至此,统筹统支财政制度不仅是中央的要求和普遍的政策,也成为前线军事财政的大趋势。统一财政收支的重要意义,首先是有利于将财政权进一步统一于政权,军、政、民组织职权更为清晰,既不互相代替、互相干涉,又要在巩固和发展根据地经济的工作上更进一步的协同配合。其次是有利于建立稳定的财政基础,为军队提供稳定的经济来源支持。三是有利于建立统一的财经秩序和统一的领导,按照量入而出、官兵一致、前方优于后方、军民一致、军政一致等原则进行供给^⑧,建立起有秩序的供给机制。但从实际操作和微观层面上考察,并非所有抗日根据地都建立了完善的制

^① 彭德怀:《财政经济政策——摘自在北方局党的高级干部会议上的报告提纲》(1940 年 9 月 25 日),《晋冀鲁豫抗日根据地财经史料选编(河南部分)》第 1 辑,第 4 页。

^② 李炜光、赵云旗编著:《中国财政通史·第九卷·新民主主义革命时期财政史》(上),第 335 页。

^③ 周政新执笔:《冀中五年来财政工作总结(1940 年 9 月—1942 年 4 月)》(1943 年 4 月 25 日),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第 1 编,“总论”,第 701、706 页。

^④ 蒋胜祥主编:《杨立三年谱》,第 79 页。

^⑤ 杨立三:《后勤工作报告提纲》(1940 年 12 月 22 日),《中国人民解放军后勤史资料选编(抗日战争时期)》第 1 册,第 36、37 页。

^⑥ 左权:《论我军的后勤建设》(1940 年 12 月 26 日),《中国人民解放军后勤史资料选编(抗日战争时期)》第 1 册,第 74 页。

^⑦ 杨立三:《后勤工作报告提纲》(1940 年 12 月 22 日),《中国人民解放军后勤史资料选编(抗日战争时期)》第 1 册,第 43—44 页。

^⑧ 黄同:《八路军总部及一二九师的财政工作概况》,《抗日战争时期晋冀鲁豫边区财政经济史资料选编》第 1 辑,第 794—798 页。

度,即使在同一个根据地内也参差不齐,边区政府和军队之间的财政关系也十分复杂,不过,统一财经收支和建立财政秩序,是中共和八路军的一项重要经济措施和发展趋势。

“兵马未动,粮草先行”,是行军作战的制胜法则,而抗战时期八路军常常需要在缺乏甚至断绝粮草的情况下进行军事斗争。抗战初期,八路军从进入山西北上正面阻击日军,到转入山地游击战建立晋察冀、晋冀鲁豫革命根据地,最终立足太行向华北发展,确实演绎了“撒豆为兵”的艺术。^①从整体战略上来讲,这种发展态势是顺利的,但是抗战初期八路军在山西迎敌作战并开辟根据地过程中的每一步并非一帆风顺。除了军事战略战术,粮饷筹措与军事财政亦是关乎八路军能否真正在山西制胜进而再华北站稳脚跟的关键因素。

八路军处在敌后农村,既缺乏大后方接济,又生产落后,难以取得物质和资金支持。随着具体军事环境的变化,八路军不得不从依靠外援、就地筹款等临时措施,转向创建根据地、进行生产运动等一系列独立自主的建设,并不断调整筹措方式和军事财经策略。八路军及边区政府在困境中寻求生存与发展,稍一好转旋即面临破坏和打击,这些挫折迫使八路军及边区政府不断在前线寻求新的解决途径和革新军事财政制度,直至建立起系统、独立的军事财政与供给制度。“‘巧妇难为无米之炊’,但八路军供给工作的特点就在于无米也要设法变成有米,少米也要变成多米,一个钱须作几个钱用,钱少而事情却要办得多,没有钱也不能把事情停下来”。^②从抗战爆发到1940年,八路军在经济上基本上做到了自力更生,也更强化了抗战的独立自主性。在华北成功立足,为其后部队的进一步发展和壮大力量提供了有效的支撑,也为进一步建立“统筹统支为主、自给自足为辅”的军事财经供给制度奠定了基础。

[作者李玉蓉,北京大学历史学系博士研究生]

(责任编辑:马晓娟)

^① 黄道炫:《抗战初期中共武装在华北的进入和发展——兼谈抗战初期的中共财政》,《近代史研究》2014年第3期。

^② 谭政:《延安军事部门检查工作的总结》(1939年3月15日),《八路军军政杂志》1939年第3期。