

抗战时期陕甘宁边区救国公粮政策的实施与改进

尚娜娜 康沛竹

(北京大学马克思主义学院,北京 100871)

【摘要】为了达到粮税收入目标与实现公粮负担相对公平、缓和社会矛盾与维护统一战线的目的,陕甘宁边区出台实施救国公粮政策之后,又对其不断地进行了调整与改进。纵观整个抗战时期,陕甘宁边区救国公粮政策的发展过程大致可以分为三个阶段:1937—1938年,中共初步实施救国公粮政策,征收方式以政治动员、自愿报缴为主,在此过程中犯了“平均摊派”的右倾错误;1939—1940年,中共对救国公粮政策进行了初步调整,征粮重心向富户转移,这一时期出现了加征大户的“左”的倾向;1941年之后,中共深化改进救国公粮政策,开展征粮调查、引入民主评议,由此实现了累进征收与民主评议的有效结合并推动了边区各阶层人民合理负担。救国公粮政策的出台、实施与改进过程,充分体现了中国共产党实践、认识、再实践、再认识的实践论,同时也内在地彰显了中国共产党的使命担当。

【关键词】抗战时期;中共;陕甘宁边区;救国公粮政策

【中图分类号】S-09;K207 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1000-4459(2023)02-0135-11

The Implementation and Improvement of the Public Grain Policy of Saving the Nation in the Shaanxi Gansu Ningxia Border Region during the War of Resistance Against Japanese Aggression

SHANG Na-na KANG Pei-zhu

(College of Marxism, Peking University, Beijing 100871)

Abstract: In order to achieve the goal of grain tax revenue and achieve the relative fairness of public grain burden, ease social conflicts and maintain the united front, the Shaanxi Gansu Ningxia Border Region had continuously adjusted and improved the policy of saving the country after it introduced and implemented the policy of public grain. Throughout the the War of Resistance Against Japan, the development process of the policy of saving the nation's grain can be roughly divided into three stages: from 1937 to 1938, the Communist Party of China initially implemented the policy of saving the nation's grain. The way of collection was mainly political mobilization and voluntary payment. In this process, it committed the "right" error of "average apportionment"; From 1939 to 1940, the Communist Party of China made a preliminary adjustment to the public grain policy of saving the country, and the focus of grain collection was shifted to the rich. During this period, there was a "Left" tendency to levy more large households; After 1941, the Communist Party of China further deepened and improved the public grain policy of saving the country, carried out grain collection investigation, and established democratic appraisal, thus promoting the reasonable burden of people of all levels in the border area. The introduction, implementation and improvement process of the policy of

【收稿日期】 2022-12-08

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“百年中共党报党刊史(多卷本)”(20&ZD325)

【作者简介】 尚娜娜(1992-),女,北京大学马克思主义学院博士研究生,研究方向为中共党史、党建;

康沛竹(1964-),女,北京大学马克思主义学院教授,博士生导师,主要研究方向为中国近现代史。

saving the nation's public food fully reflects the CPC's practice theory of practice, understanding, re practice and re understanding, and also inherently demonstrates the CPC's mission.

Key words: the period of the War of Resistance Against Japanese Aggression; Shaanxi Gansu Ningxia border region; public grain policy for national salvation

税收是人民与国家关系的重要组成部分,毛泽东说:“人民与国家之关系,不过讼狱,纳赋二者而已。”^①所以,税收政策直接关涉着人民对国家、政党的认同程度与评价高低。中共革命及其政权的发展,同样离不开对税收政策的正确认识和处理。抗战时期,在中共革命的税收建制中,救国公粮政策就是关联人民与中共关系的基本税收政策之一。1937年,陕甘宁边区率先出台了救国公粮政策,随后华北、华中等各个抗日根据地先后采取了类似的税收办法,林伯渠说:“救国公粮的办法,边区倡之于始,华北华中各根据地都在照办。”^②比较言之,陕甘宁边区不仅在所有抗日根据地中最先实行救国公粮政策,而且由于较少受到战事的影响,也有充分的时间和精力去规范、完善救国公粮政策。从救国公粮政策尤其是其相关税则的调整和改进来看,1943年之后救国公粮税则基本趋于稳定。1937—1943年是边区财政结构变动较大的时期,相应地,也是救国公粮政策变化比较复杂与频繁的阶段,因此这一时期的救国公粮政策最值得研究与关注。

近些年来,学界对陕甘宁边区救国公粮政策给予高度重视,在此期间也涌现了一批丰硕的成果:有的学者将救国公粮政策与农民负担相勾连^③,充分探讨不同时期救国公粮政策与农民负担之间的因应对照;有的学者则将救国公粮政策纳入社会史领域,强调其与边区社会治理之间的关系^④;有的学者以皖南事变为界,考察了抗战前期与后期救国公粮政策的两种运行方式^⑤。学界诸多成果为后来的研究提供了丰富史料,奠定了深厚基础。但揆诸学界已有之研究,仍存在可进一步推进的空间:譬如,救国公粮政策的具体运行过程,何以产生了不同的征收倾向?中共又是如何因应地对其进行调整与改进?过去大多数学者往往以皖南事变为分界点,探讨救国公粮政策的转捩。事实上,中共在进入抗战相持阶段之后即已面临财政拮据的困境,进而对救国公粮政策进行了初步调整。鉴于此,本文一方面力求突破传统的“政策—效果”模式研究法,呈现救国公粮政策在基层社会的具体运行过程;另一方面,针对以往学界关于救国公粮政策的宏观阶段划分法,做进一步细致化的梳理与分析,以求揭示抗战时期陕甘宁边区救国公粮政策变化过程的复杂性与曲折性。

一、1937—1938年救国公粮政策的初步实施

1937年9月,陕甘宁边区救国公粮政策率先出台,这距离1932年刘志丹占领陕北黄土山区11个县以及1933年初川陕省苏维埃政府成立已四年有余。此前,苏维埃政府的粮食收入大多依赖于没收,部分来源于群众自愿捐助的苏维埃公粮,所谓“苏维埃公粮”,即“在自动原则上,在数量规定范围内,由群众捐献粮食”^⑥,不足部分,则由苏维埃政府向群众购买、暂借。1937年3月,随着没收政策的停止实施,

①《毛泽东早期文稿》,人民出版社,2008年,第590页。

②中国财政科学研究院:《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第1编,长江文艺出版社,2016年,第92页。

③李成瑞:《抗战时期几个人民革命根据地的农业税制度与人民负担》,《经济研究》1956年第2期;王雪绒,刘燕明:《陕甘宁边区减轻农民负担的历史实践与现实意义》,《税务研究》2021年第6期。

④李蕉:《征粮、哗变与民主建设》,《党史研究与教学》2014年第5期;吴永:《一九四一年陕甘宁边区“救国公粮”征缴及其引发的社会问题论析》,《中共党史研究》2010年第9期。

⑤黄正林:《抗战时期陕甘宁边区农业税》,《抗日战争研究》2005年第2期;周祖文:《动员、民主与累进税:陕甘宁边区救国公粮之征收实态与逻辑》,《抗日战争研究》2015年第4期。

⑥《省苏第二次代表大会决定公粮条例》,《干部必读》1933年9月5日,第36期。

中共的没收款迅速减少。1936年陕甘宁根据地没收款为65.3万元,占年度收入的55%,1937年迅速锐减到2.3万元,仅占全年收入的4.41%^①。而临时捐助、借粮与购买的方式又带有很大的不确定性,很难满足几万军政人员的经常性需要。至于临时的紧急之需,则困难更大^②。鉴于此,陕甘宁边区政府成立之后,便发起了救国公粮运动,一方面要“以这救国公粮来供给政府机关与抗战部队,免得需要粮食时临时由群众捐助,借粮与零买。”“另一方面,在今后民主制度中,必须要使政府有一定的收入。”^③由此可知,救国公粮在一定程度上带有保障军粮供给与稳定政府岁入的意义。

1937年是陕甘宁边区征收救国公粮的第一年。土地革命时期,中国共产党号召群众抗粮、抗租、抗税,打倒税收机关与人员,由此导致党员和群众普遍轻视乃至敌视税务工作^④,所以救国公粮的开展阻力重重。

1937年9月,陕甘宁特区党委颁发了《关于征收救国公粮的决定》,原文指出:“动员缴纳救国公粮是目前边区党在抗战动员中的紧急工作。”^⑤从这一意义上讲,征收救国公粮是一场广泛的抗战动员。但与此同时,从税制建设的视角来说,救国公粮又是临时性质的农业税,所以在首次的征粮文件中,中共就对救国公粮的税收原则作出了清晰说明:一是在统一累进税的原则下,粮多者多出,粮少者少出,较少者或有特别情形者免出。这是对公有利、对民无损的最公道、最进步的办法。二是有严格的征收条例,可以避免流弊的发生,使每一粒粮食都贡献于战争^⑥。1937年10月,根据中共中央和陕甘宁特区党委关于征收救国公粮的决定,陕甘宁边区政府颁布了《征收救国公粮条例》,其中,对“计算收获量及征收救国公粮数量”作出了详细规定,“每人一年内所收各种粮食,合计不满三百斤者免收”^⑦。这一征点的设定旨在保护贫下中农的利益,但在具体征收过程中,政治动员代替政治条例时有发生,实际征粮结果与征粮条例的初衷有一定的背离。

1937年11月中旬,征收救国公粮的指示下发一个多月之后,直属各县的抗战动员工作才刚开始进行,遑论其他县区,且关于征收救国公粮的工作也无精确统计。因此,特区党委指示各县:“首先应经过各个群众团体中热烈讨论,消灭以多报少的现象,发动群众向以多报少的分子作斗争,发动收入三百斤的人民自动的缴纳。这首先要干部起模范作用,发动革命竞赛,收入三百斤以上者发动他们多纳。”^⑧此时,中共还无意动员免征点以下的群众纳粮。但11月下旬,在关于直属各县抗战动员工作的第二次检查时发现,“救国公粮征收中以多报少的现象普遍存在。”由于“以多报少”现象丛生,各级政府依靠自流式的调查统计所掌握的业户收获量不确实,部分县区又因“停留在统计阶段不前进,发生了埋藏粮食与从场中就变卖的现象(据说安塞这样私卖的粮食即有二千余石)。”^⑨抗战的紧急需要绝不允许推延救国公粮的收集时间,故此,特区党委开始动员免征点以下的群众纳粮,“对于收入在三百斤以下者,应由下层发动自动的交纳;三百斤以上的,更应自动多交。”^⑩这一方面是为了尽快完成征粮任务,另一方面也可视为对农村中“以多报少”问题的因应性解决。

即使如此,原定于11月底应收集起来救国公粮的直属各县,12月初的报告情况仍不尽如人意。

① 《陕甘宁根据地工商税收史料选编》第7册,陕西人民出版社,1987年,第53、75页。

② 中华人民共和国财政部:《中国农民负担史》第3卷,中国财政经济出版社,1990年,第180页。

③ 《发起救国公粮的意义》,《新中华报》1937年9月14日第1版。

④ 《陕甘宁根据地工商税收史料选编》第3册,陕西人民出版社,1987年,第147页。

⑤ 中央档案馆,陕西省档案馆:《中共陕甘宁边区党委文件汇集》(一九三七—一九三九),内部馆藏本,1994年,第13页。

⑥ 中央档案馆,陕西省档案馆:《中共陕甘宁边区党委文件汇集》(一九三七—一九三九),内部馆藏本,1994年,第44页。

⑦ 陕西省档案馆,陕西省社会科学院:《陕甘宁边区政府文件选编》第1卷,陕西人民出版社,2011年,第13页。

⑧ 中央档案馆,陕西省档案馆:《中共陕甘宁边区党委文件汇集》(一九三七—一九三九),内部馆藏本,1994年,第63-66页。

⑨ 《陕甘宁特区党委关于直属各县抗战动员工作的第二次检查》,《党的工作》1937年12月第48期。

⑩ 中央档案馆,陕西省档案馆:《中共陕甘宁边区党委文件汇集》(一九三七—一九三九),内部馆藏本,1994年,第78页。

甘泉县委的报告提出,“不能完成特委所规定的三百石米,至多只能完成二百五十石”,而安定县委的报告则更差些,“现在全县大致已做了总结,统计只收粗粮三百石,离特区党委规定的一千石相差太远”。安塞县还无征收情况的详细报告^①。因此,特区党委不得不将时间推延至12月中旬,但为了防止埋藏私卖粮食现象的发生,紧急指示各县区减少统计、加快征收,“不把调查登记与征收分为两截,更不把详细登记看成极重要必须的工作,因为一般农民心里都畏避详细登记,而且按照现在需要征收的数目绝不是按条例所能完成,所以必须着重实际征收工作,而不看重登记手续。只有鼓励农民自动欢迎多纳才能完成。”^②

所谓“自动欢迎”,即在群众大会上由群众自动报告“出多少”,名曰“自动欢迎”。根据中央党校延川实习团杨英杰等人的调查,“这里出粮最多的是党员干部和好的群众,而收成好收成多的地主、富农等,他们任着自己不做模范,也不去欢迎,而少出一些。”^③“小户自动”与“大户不动”之间的鲜明对比,不仅使救国公粮负担趋于“平均摊派”,而且直接影响着救国公粮征收任务的完成。直至次年1月中旬,宁县、新正、甘泉等县区的征粮工作还未完成,而这距离特区党委限定的时间已过一个月。最终1937年共征收到救国公粮1.4万余石,与陕甘宁特区党委原定要求的1.5万石还相差近一千石。1938年2月,即救国公粮征收工作刚结束不久,康生同苏联代表安德里阿诺夫的谈话中提到,现在我们正经受着严重的财政危机,“从老百姓那里得到经费的希望很小。我们地区的老百姓很穷。他们自己的粮食只够用到4、5月份。”^④这一谈话凸显了边区财政的紧张和中共此时的无奈,他们很难借助于向农民征粮的途径来解决一般的财政供给问题。

在1938年制定救国公粮政策时,中共一方面下调公粮任务为1万石,另一方面提高免征点与累进率,从而加征大户、减轻下层农民负担。不过,出于对过去公粮征收不足经验的考虑,仍希冀于发动免征点以下的群众纳粮:“每个农民应纳公粮的标准,边区政府虽拟有一个条例,但在实际的征收时主要依靠政治动员,绝对不要拘泥条例而放弃政治动员工作,比如收获在三百五十斤以下者和抗属,在条例上是在免收之列,但在去年征收公粮时有很多收获三百斤以下者均以其他劳动所得(如卖煤、卖炭等)买几升或几斗粮交纳,来表示其对抗战救国之热忱。”^⑤这一时期,边区政府对于农民的收获量尚无详细的调查、统计,因此,征粮政策规定的免征点与累进率成为具文,救国公粮的征收主要依靠政治动员。1938年边区政府主席高自立给关中专署霍维德的信中提出:“农民究竟收入多少,难于调查清楚,因此必须主要依靠政治动员,去年的经验已证明政治动员是重要的,今年更应广泛使用之。”^⑥

依靠政治动员而非政府法令的办法征粮,实则赋予征粮干部更大的工作弹性与运作空间。如何动员?动员谁?主要依赖于地方干部对革命政策的贯彻程度和执行方式。霍维德说:“各村主任和代表中有不少富农、地主把持政权,个别的压迫人民,不采纳人民意见和不顾人民的利益。如新正三区五乡乡长和富农妥协,给贫者摊派粮食。”^⑦“个别乡上发生摊派现象,如新正一区五乡,赤水四区三乡。”^⑧但从之后的纠偏报告来看,1938年的“平均摊派”并非是个别存在而是普遍现象。1938年的公粮征缴的实际

①《关于征收救国公粮的紧急指示——学习延安县的光荣例子》,《新中华报》1937年12月4日第1版。

②同上。

③杨英杰等:《边区乡村工作通讯 怎样做边区的支部工作》,《共产党人》第1卷,陕西人民出版社,2011年,第434页。

④中共中央党史研究室第一研究部:《联共(布)、共产国际与抗日战争时期的中国共产党(1937—1943.5)》第十八卷,中共党史出版社,2012年,第29页。

⑤中央档案馆,陕西省档案馆:《中共陕甘宁边区党委文件汇集》(一九三七—一九三九),内部馆存本,1994年,第175页。

⑥陕西省档案馆,陕西省社会科学院:《陕甘宁边区政府文件选编》第1卷,第90页。

⑦陕西省档案馆,陕西省社会科学院:《陕甘宁边区政府文件选编》第1卷,第103页。

⑧陕西省档案馆,陕西省社会科学院:《陕甘宁边区政府文件选编》第1卷,第104页。

情况是：“贫农平均每户纳4.3升，中农纳8.2升，富农纳11.1升（大斗）。我们知道：富农家的收成是较多的，实际上按照救国公粮条例出，则富农应当出的更多些，贫农出的应当更少些。”^①这种征粮办法与征粮条例中保护贫苦农民利益的宗旨不符。

中共中央抵达陕北之后，出于战时动员的目的，亟需淡化阶级观念，以发动全民抗战。但是救国公粮这一经济政策的首要任务在于增加财政收入、稳定政府岁入与保障军粮供给。1939年之后，边区财政随之吃紧，依靠政治动员和自动报缴的方式已经无法满足急剧增加的公粮需求，救国公粮政策亟待作出改进、调整。

二、1939—1940年救国公粮政策的初步调整

抗日战争进入相持阶段之后，日本加紧执行诱降政策，同时进攻边区。国民党积极从事反共活动，破坏抗日民族统一战线，1939年初采取了一系列限制中国共产党的措施^②，并于同年对陕甘宁边区南部和西部边界实行全面封锁。抗战中期国共两党的“摩擦”与冲突直接导致边区财政困境：中央政府的军饷一再拖欠、海外华侨和进步人士的捐款也被迫停止汇兑，边区外援急剧减少。与此同时，为了防范日本与国民党进攻，中共从前线撤下来3个团加强陕甘宁边区的正规守备，其兵力从之前的4000~5000人增加到6000~9000人^③。边区内需相对增加。

外援减少、内需增加，致使中共的财政状况变得更加紧张。1939年上半年，中共中央向共产国际执委会去信三次，反复表示：“我们的财政状况极其困难，处于危急状态。我们地区目前正发生旱灾，我们面临着饥饿的威胁。”“国民革命军第八路军的财政困难已经达到了极限，7月份甚至连小米都不能发放。”^④请求共产国际提供经济援助，可想而知，边区财政已是捉襟见肘。12月份中央政治局会议上，毛泽东发言指出：“陕甘宁边区必须增加农业税，否则边区不能存在。”^⑤王稼祥则对这一时期可能要面临的征粮困难有更为直观的预判：“要动员三千战士，要增加救国公粮，等于‘要钱要命’，农民中的落后意识不易赞成我们的主张。因此必须首先在上级干部中解释，并对坏分子进行斗争。”^⑥会议通过了征收5万石救国公粮的决定。相比于之前1万石的救国公粮任务，5万石的征粮计划可谓是“陡然”增加。为了完成急速增征的救国公粮任务，中共已经意识到揭发、斗争“坏分子”瞒粮行为的紧迫性与必要性。

鉴于过去征粮过程中所犯的“平均摊派”错误，1939年的救国公粮政策特别强调：“不应征收的免征收，应当征收的必须依照决定之累进数征收”“必须有充分的调查统计工作，以使地主、富农及坏分子无法隐瞒实际收获量，以保证应征收之数目。”^⑦这个政策反映出两个信息：一是要纠正过去右的征粮政策，不再动员免征点以下的群众纳粮。贫苦农民自愿交粮的，原则上也要退回，1939年边区政府主席高自立给关中专属习仲勋的信中专门指出，“查贫苦农民，虽愿自动交纳，仍以不收为宜。”^⑧二是调查地、富分子的实际产量，揭发其瞒田瞒产行为，以保障应征之数。如果说1937—1938年免征点以下的群众

① 杨英杰等：《边区乡村工作通讯 怎样做边区的支部工作》，《共产党人》第1卷，第434页。

② 这些是指《限制异党活动办法》《共党问题处置办法》《沦陷区防范共党活动办法》《运用保甲办法防止异党活动办法》，参见：《中国共产党历史讲义》，上海出版社，1985年，第143页。

③ [德]奥托·布劳恩：《中国纪事》，东方出版社，2004年，第254页。

④ 中共中央党史研究室第一研究部：《联共（布）、共产国际与抗日战争时期的中国共产党》（1937—1943.5）（第十八卷），2012年，第142页、201页。

⑤ 《毛泽东年谱（1893—1949）》（中），中央文献出版社，2013年，第148页。

⑥ 《王稼祥年谱》，中央文献出版社，2001年，第235—236页。

⑦ 陕西省档案馆，陕西省社会科学院：《陕甘宁边区政府文件选编》第1卷，第463页。

⑧ 陕西省档案馆，陕西省社会科学院：《陕甘宁边区政府文件选编》第2卷，陕西人民出版社，2011年，第40页。

消解了部分公粮负担,那么,按照1939年的救国公粮政策,富户则要承担救国公粮的主要任务抑或全部任务。

与此同时,1939年边区部分县区开始出现不利天气,各地粮食收入丰歉不一,相当程度上影响到粮食产量的调查统计,“查本地入春以来,各地雨水甚不均匀,致使边区各地年成丰歉不一。虽经各县先后报告在案,但一般均过于简单,无从作出正确统计,殊于调剂民食,征收公粮多所未便。”于是,边区政府指示各县:“将本年各该县之各区乡之丰歉情形,概据人民之实际收获,作一正确估计,不得以丰报歉或以歉报丰,致碍正确统计。”^①不过,这一强硬语气的背后充满了无力感,曲子县在随后的汇报中即提出:“灾荒问题,各区已经作了调查,除马岭外,其他区均有灾荒,较严重的属天子合道八珠,主要原因就是秋粮薄收,至于数目字因这项统计的不大精确得不出来”^②。

1939年由于征粮情势的紧迫,动员时间仅及月余,调查工作难以深入开展。加之灾荒的影响,真正能够统计出确切数据的县份少之又少。从陕甘宁边区政府与各县区来往文件中,不难看出,该年的征粮工作直接将出路盯在了“富户”身上。陕甘宁边区政府对延安县征粮扩军二次报告的指示中指出:“对于大的富有者的家庭,应该宣传多出粮食,如边区一号通信上,延长有的一家出了十八石至二十石。”^③安定县召开区长、营长等联席会议报告称,“着重地指出,这次之征粮,主要的方面是富裕者”;靖边县关于征粮及扩大新战士报告中提出:“在大部分发表意见中,能将过去征收公粮经验教训发表出来,同时他们发表意见亦能说在征收中主要的放在富裕者一方面”;延川县征粮时,一般群众的呼声都是“把重担放在富有者身上”^④。因为按照过去的征粮经验来看,“如果不能执行富者多出的原则,既不能顺利完成,又招致一般群众的不满甚或群起反对。”^⑤

在此背景下,虽然动员文件一再强调,“不可摊派”“不可强制”,要通过宣传解释使群众“自动缴纳”,但在短促的动员时间与“五天一报告”的征粮压力下,很难避免“大户加征”的现象。很多县区不能正确运用合理负担原则,为着“合理负担”,加重富有者,致使富农出粮较多^⑥。如表1所示,除了甘泉县之外,其他各县区救国公粮负担面均未达到80%,公粮负担主要集中于小部分富户身上。

表1 1939年各县救国公粮征收户与免征户数百分比

地区	征收户数百分比(%)	免征户数百分比(%)
延安	27.1	72.9
安定	26.4	73.6
安塞	34.2	65.8
盐池	15.6	84.4
华池	31.1	68.9
甘泉	87.2	12.8
固临	75	25
延川	68.6	31.4

资料来源:中国财政科学研究院:《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》(第6编),长江文艺出版社,2016年,第90页。

无论是过去的“平均摊派”还是现下的“专瞅目标”,都损害了部分农民的利益,挫伤了该交粮户群体

① 陕西省档案馆,陕西省社会科学院:《陕甘宁边区政府文件选编》第1卷,第391页。

② 陕西省档案馆,陕西省社会科学院:《陕甘宁边区政府文件选编》第1卷,第430页。

③ 陕西省档案馆,陕西省社会科学院:《陕甘宁边区政府文件选编》第1卷,第9页。

④ 参见《陕甘宁边区政府文件选编》第1卷,第8页、第22页;《陕甘宁边区政府文件选编》第2卷,第47页。

⑤ 陕西省档案馆,陕西省社会科学院:《陕甘宁边区政府文件选编》第1卷,第49页。

⑥ 中国财政科学研究院:《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第6编,长江文艺出版社,2016年,第90页。

的积极性。谢觉哉说：“前年(1938年—编者加)患了些‘平均摊派’，去年又发生了另一种倾向，收粮的数量要多，出粮的人家要少，有指定某村出几石，出粮人不得超过几家的。这即所谓‘瞅目标’。‘平均摊派’呢，老百姓要说，为什么粮多的也只出这些？专‘瞅目标’呢，老百姓又要说某人实在出得太多了。这都足以压抑老百姓征粮的热潮。现在要做到真正的公平，既不是平均摊派，也不是专瞅目标，应免的免，应少的少，应出的出，应多的多。”^①为了达到“真正的公平”，1940年救国公粮政策从三个方面作出了改进与补充：一是要求区、乡政府注意调查，“利用屋子会、富人会等会议调查统计人口、收粮数量、征收数量，进行深入之调查，根据调查统计的材料，布置全乡或全区的征粮数目。”^②二是广泛运用民主，各乡召开参议会、组织征粮委员会，主要靠发动老百姓自己来议，“大家来议，自然公平”。^③三是下派征粮工作团，帮助基层干部征粮，“配备得力干部，组织征粮工作团**人(原文空—编者加)帮助各县工作，对工作中发生困难、力量薄弱区域，则增派干员帮助(如志丹、富县、延长)，并早经颁发有伸缩性可资遵循的征粮条例。”^④

除了开展自查自纠，避免征粮过程中再犯过右或过“左”的不良倾向之外，1940年征粮政策的调整与改进恰则反映出边区征粮困难的加大。1940年边区政府决定征粮9万石，相较于去年增加了将近一半。但当年边区灾荒却更加严重，十八个直属县的收成均在八成左右^⑤；三边地区则更差，全年减收约三分之一^⑥。这一现状引起了各地征粮干部的怀疑与恐慌，志丹县干部提出，“今年收成不好干部再好也无办法”“乡级干部害怕了”^⑦。有的干部不敢向老百姓讲征粮，而群众对于征粮动员也产生了抵触情绪：“讲什么，反正是要征粮。”^⑧12月中旬，征粮工作已过月余，“除延安县大部分完成和部分地方开始征收外，有的还仅仅上层动员，有的才开始到乡村去”^⑨。而在此之前，粮食局负责人谭生彬已向财政厅告急：未参加生产之机关部队人员亟需粮食，决于新征收公粮项内预支公粮六千余石^⑩。一方面是艰难的征粮形势，另一方面是紧迫的粮食需求，对此，林伯渠和高自立就征粮工作下发第二次指示信，要求各县“抓紧时间完成”，同时提出：“除希望注意加紧征粮整个的时间，还注意到每个阶段的时间的把握，(由动员到调查统计，到征收入仓)。”^⑪如前所述，先前各地征粮工作进展缓慢，而目前距离边区政府限定的时间已不足半月，在短暂的征粮时间中，征粮工作不可避免地暴露出较多的弱点：“且不讲个别做得不大好的县区，就是做得好的县，也有出粮不公平的，出得太重的，干部要私情的。有的民主只是形式，没有真正发扬民众的公意。有的虽然民主了，而因实现调查不确，解释不清，致个别的人仍然抱屈。”^⑫这里“个别的人”，主要是指一些地、富阶层。

不难看出，1939和1940年的征粮重心主要集中于“富户”身上。毛泽东对此总结道：“1939至1940年两年的征粮条例，规定起征点为一担二斗(即农户全家每人收获量在一担二斗以下者免征公粮)，累进最高额为百分之三十六(即累进至征收收获量百分之三十六为止，以上不再增高税率)。其缺点是公粮负担偏重在少数富有者身上。同时，在征收方法上，又是采取民主摊派办法，并未按照条例执行，因而发

① 谢觉哉：《再谈谈救国公粮》，《新中华报》1940年12月12日第4版。

② 陕西省档案馆，陕西省社会科学院：《陕甘宁边区政府文件选编》第2卷，第554页。

③ 陕西省档案馆，陕西省社会科学院：《陕甘宁边区政府文件选编》第2卷，第487页。

④ 陕西省档案馆，陕西省社会科学院：《陕甘宁边区政府文件选编》第2卷，第557页。

⑤ 《征收九万石救国公粮的意义》，《新中华报》1940年10月27日第3版。

⑥ 中国财政科学研究院：《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第9编，长江文艺出版社，2016年，第216页。

⑦ 文远：《从志丹县征粮工作说起》，《新中华报》1940年11月24日第3版。

⑧ 《边区政府为完成征收九万石公粮致各专员县长第二次指示信》，《新中华报》1940年12月22日，第4版。

⑨ 陕西省档案馆，陕西省社会科学院：《陕甘宁边区政府文件选编》第2卷，第533页。

⑩ 陕西省档案馆，陕西省社会科学院：《陕甘宁边区政府文件选编》第2卷，第497页。

⑪ 《边区政府为完成征收九万石公粮致各专员县长第二次指示信》，《新中华报》1940年12月22日第4版。

⑫ 《陕甘宁边区政府征收救国公粮的第三次指示信》，《新中华报》1941年1月19日第3版。

生‘抓大户’‘瞅目标’等现象,也是征收政策有些过‘左’的影响。”^①这种过“左”的征粮政策,引起了部分富户的不满,一些富有者逃匿,迁移出了边区;有些富户则故意破坏生产,影响了总产量^②。

由此可知,将矛头对准富户,既不符合统一战线策略,也不利于边区经济的发展和救国公粮政策的持久稳定。

三、1941年之后救国公粮政策的深化改进

1941年皖南事变之后,边区外援全部断绝,粮食供给绝大部分依靠征收解决,救国公粮的征收任务明显增加,“公粮任务加重了,在工作上也就有明显的改进,从不调查到调查,从民主摊派的征收方式走到累进征收配合民主评议的方式。”^③之前征粮过程中的“平均摊派”“瞅目标”等或“左”或右的不公平征收现象开始有所改变。

众所周知,1941年陕甘宁边区的经济几乎陷入“崩溃”:一方面,“自1940年秋后,国共两党关系更加恶化,国民党停发了八路军每月六十万元的月饷,并对抗日根据地实行经济封锁,扬言不让一粒米,一尺布进入边区,边区的外援全部断绝。”^④外援断绝之后,中共全力转向内部开掘财源,除了开征新的税种之外,主要是加重征收既有的农业税——救国公粮。1941年边区救国公粮征收数目为20万石,约占边区总产量的13%,这是陕甘宁边区人民负担最重的一年。但另一方面,1940—1941年,多地灾荒严重、粮食歉收,急需边区拨粮赈济,各县区自下而上的报告中反复提及“灾情严重,民心恐慌,急需救济”“理合据情呈报,仰祈鉴核拨发救济款”等,形势极为迫切。军粮之需增加,而民食又亟待解决,“救国公粮”与“救民私粮”两端压力使中共和边区政府感到十分棘手。如何完成庞大的救国公粮数量征收?农民的承负界限又是多少?成为中共当下不得不思考的问题。林伯渠说:“老百姓究竟负担的多少,还没有做深刻的调查了解……我们要做深刻的统计调查工作,作为确定田赋的依据,研究怎样才使老百姓的负担合理”,即“使80%的人民都要负担抗战经费,使各阶层都有负担,而不是使负担成为只是少数人或某一阶级的事情。这是统一战线政策在财政经济政策上的具体表现。”^⑤事实上,自从1940年中期起,与国民党日趋恶化的关系及受日本强化治安的打击,使党已经开始注意和重视各阶级、各阶层的统一战线工作。早在1940年9月18日,中共中央在关于统累税问题的指示中就提到,“在民族统一战线政策下,虽然捐税应由富有者比较多负担一些,但要富有者完全负担或负担过重,这亦是不好的。”^⑥可以说,1941年救国公粮征收方式的转换,不仅是中共解决经济危机的应急之举,同时也是其处于弱小时期采取的政治战略的一部分。

对比之前的征粮文件,1941年救国公粮政策的改进主要体现在以下三个方面:一是降低起征点,扩大征户范围——1941年起征点从450斤大幅降低为150斤,而绥德、靖边、警备区等地在边区政府指定基数上再次下调为120斤、90斤不等^⑦。这表明除了新移民和赤贫者之外,80%以上的农民均需要交粮,改变了过去压力过分集中的现象。二是设立累进率最高点,防止无限制强征——新征粮条例中的细则规定:“征粮额最高不能超过一家总收入的30%。对革命前的地主富农不能有歧视,应根据他现在的收获

① 毛泽东:《经济问题与财政问题》,《毛泽东选集》第5卷,东北书店出版社,1948年,第883页。

② 依平:《今年征收救国公粮运动的初步总结》,《团结》第1卷第11期,第9—16页。

③ 中国财政科学研究院:《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第6编,第108页。

④ 房维中、金冲及:《李富春传》,中央文献出版社,2001年,第249页。

⑤ 《林伯渠文集》,华艺出版社,1996年,第242页。

⑥ 中央档案馆:《中共中央文件选集》(第12册),中央党校出版社,1986年,第494页。

⑦ 陕西省档案馆,陕西省社会科学院:《陕甘宁边区政府文件选编》第4卷,陕西人民出版社,2011年,第368、409页。

量与收入额决定其应征数目。”^①这意味着去掉了地主、富农与佃农的身份差别,更加趋于“公平负担”。三是进行关于居民财产普遍的调查登记,“凡居住在陕甘宁边区从事农业或出租土地耕牛者按年须将人口、土地、牲畜,及每年收获等数量,分别请乡政府登记,登记内容及数量,由乡政府交乡参议会审核确定之。”^②力求清除过去盲目估数与干部包办的积弊。

根据1941年的救国公粮征收条例,调查登记工作是以乡为单位组织乡级征粮委员会进行的,各地乡级参议会负有对调查材料评定、估定之责任。一篇记叙延安市征粮情形的征粮通讯《延安市征粮工作是如何进行的?》,生动地描述了1941年征粮中的调查、评议概况:

“参议会后,经过四天的宣传动员,于十二日召开了村长联席会议,又得到大多数下级干部的拥护。当时只有一个村长不同意,要求摊派数目,撒豆子,经过决议,仍是实行新办法。随即召开村民大会,开始调查工作,市区两级调查人员前后共有十五人,分为农户半农户组,磨房组,小商人,工人组,三组分三路出发进行。十六日调查完毕,又召开村长会议,校对调查材料,一致认为很好。随后召开了全乡的家长会议,到会七十余户,秩序紊乱,发言不能深入,因此只匆匆地进行了宣传解释,报告了调查情况,宣布了计算数字,决定另行召集各自然村的家长会议。十七日至二十四日在各自然村开家长会议,重新研究每户调查报告和仔细校对计算数目,一般地并无错误。只有三家略有出入,当即改正了。大多数都感觉得今年办法公平合理”^③。

在《解放日报》这篇报道中我们可以看出,农民负担的公粮数额事先经过了调查统计,随后由各级民主组织(家长会议)对调查统计材料进行校对、研究。有出入的,民主评议增减,但一般并无异议。

1941年,依据产量调查分配公粮负担的做法处于初步阶段,因此调查工作中存在着诸多困难与不足:首先,调查宣传不深入,群众不实报。1941年吴堡县征粮时,由于“个别地方宣传不深入,群众不懂调查的意义,结果不但自己不敢实报,而且互相包庇。前坪村的群众全村隐瞒,甚至认为实报是‘鳖’。”^④其次,调查工作粗糙,材料不实。曲子县土桥区二乡,征粮干部仅用一晚上的功夫便登记了一个行政村,只听信群众片面的报告登记,既不做侧面调查又不交给评议会评议,结果不确实是不言而喻的^⑤。最后,干部要私情,反对调查。靖边县的某些征粮干部,自私心太重,怕调查确实要他们起“总结作用”,首先多出,所以对调查工作故意推诿。其中一位乡干部就说:“好容易的事!根本实查不出来的。”因该县干部以多报少、工作敷衍,群众亦多包庇^⑥。1941年边区公粮奇缺,在征粮之前已借粮5万石和买粮一次,征粮任务十分紧急。但调查工作一直困扰着公粮征收,正如我们在《延安市征粮工作是如何进行的?》中看到的,调查时间十分短促,“不能得到十分精确的材料”,各级民主组织在征粮评议中发挥作用亦较小。因此,在实际操作过程中,公粮征收基本上延续了过去民主摊派的旧方法,正如毛泽东所说:“1941年征粮做到深入调查的只是少数县份,大部分仍采取了民主摊派的老方式。”^⑦但即便如此,累进条例仍然起到了很大的作用,“1941年将近全边区三分之一的地区,做到了按累进率条例征收。”“这种征收方式,是三十年度征粮工作中所创造的。”^⑧可以说,1941年的“累进征收”方式给征粮工作创立了一个新标准。

① 中国财政科学研究院:《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第6编,第92页。

② 中国财政科学研究院:《日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第6编,第137页。

③ 海稜:《延安市征粮工作是如何进行的?》,《解放日报》1941年12月8日第4版。

④ 陕西省档案馆,陕西省社会科学院:《陕甘宁边区政府文件选编》第4卷,第413-414页。

⑤ 《曲子县调查工作的初步总结》,《解放日报》1942年12月6日第4版。

⑥ 陕西省档案馆,陕西省社会科学院:《陕甘宁边区政府文件选编》第4卷,第425-427页。

⑦ 毛泽东:《经济问题与财政问题》,《毛泽东选集》第5卷,陕西人民出版社,1948年,第879页。

⑧ 陕西省档案馆,陕西省社会科学院:《陕甘宁边区政府文献》第6卷,陕西人民出版社,2011年,第482-483、487页。

如前所述,清查田亩产量是由边区政府主导的核查民间财富的行为,其主要目的在于征收救国公粮。一般农民都对此讳莫如深,不肯翔实报告。中共为此投入了较大的精力,但调查结果并不十分理想,“很多农村调查材料,比较实在收获量还相差很远。”^①为了便于征粮,有人在此过程中便提出:“征收公粮不仅是政府的事,也是人民的事,政府可以根据调查提出数目,然而,还必须民众自己讨论民主的决定。”^②“民主评议”的目的在于使征粮工作与每个农民的切身利益都产生联系,防止出现公粮征收仅依靠政府、群众漠不关心的情况。它蕴含着打破基层利益联盟,将征粮工作转化为群众运动的内在逻辑。《解放日报》的一篇社论更形象地说明了这一点,“要请老百姓帮助征粮调查,告诉他们:只有调查确实,征粮才会做到公平。老百姓应该将自己今年收成的实在情形报告政府,并反对某些人以多报少。如果容忍某些人隐瞒谎报,就会造成负担不公平的现象,结果还是民众自己吃亏。”^③一个村庄之内,一户瞒报、匿报收入,其他农户的公粮负担就会增多。村庄内部各农户在公粮负担分配上的利害关系,无形之中加强了彼此之间的监督。这实则是将征粮的权力从政府机构转移到农民代表的手里,使各级评议会在民主机制的作用下主动承接督促农民实报的责任。

1941年由于民主决定公粮负担处于初步阶段,各级民主组织权限职责不明,因而所起的作用不大。在充分吸收借鉴1941年征粮经验的基础上,1942年的征粮条例不仅对民主组织的权限做了明确、具体的规定,而且其进一步下沉至村一级单位,要求“各行政村之评议会,由村民大会或家长会议选举产生,负审查调查材料,评议各户应征数字,并帮助乡参议会重新调查或重新评议之责。”^④“村评议会”是由各村人民直接民主选举出来的,对本村各户家庭收入有更为清晰的掌握和了解,是粉碎破坏分子企图包庇、隐报的有力机关。

在调查和民主评议这样一个对农户公粮负担反复讨论和修正的过程中,农民开始自愿或不自愿地实报。1942年各县区基本能够公平合理地分配公粮负担,“大多数地区能够依照条例完成任务,很少发生负担不公平的争论。”^⑤

1942年的救国公粮政策有了很大的进步,但有些规定还有缺陷。例如,副业计征办法较为笼统,没有具体的标准。在执行过程中,许多县区为了完成任务,把副业当成调剂负担的工具。这种做法,造成某些农户负担过重,影响了农村副业的发展。另外,各县区统一救国公粮之起征点为6斗,起征率为6%,最高征收率为30%,既没有充分照顾各县区不同的产粮情况,而且在征收结果上也形成了“上下层负担轻、中层负担重”的不合理现象。1943年,根据边区经济形势新发展以及减租减息运动的要求,中共对救国公粮政策又作出修订,以求进一步奖励生产、调节各阶层农民的公粮负担:一、缩小农村副业的征收范围,促进农村经济发展、改善农民生活。二、分地区规定起征点,提高最高税率。产麦区与产米区分别规定起征点与累进率,并把最高累进率提高为35%。中间各级的税率,按照各阶层的收入情况,跳跃式地分别确定,使负担大体趋向于公平^⑥。通过1943年救国公粮政策的再次调整,公粮负担面基本能够稳定在80%以上的农民身上。1943年之后,救国公粮政策变动不大。

这一时期,救国公粮征收条例的逐年规范与完善,基本实现了中共在意识形态中所致力于追求的累进征收形式,也充分照顾各阶层农民的利益、刺激了生产的发展。这不仅有利于维护抗日民族统一战线,同时也有力地促进了边区的农业发展,激发了民众的交粮热情,反过来又进一步推动了抗日战争的进程。

①《财政厅指示信》,《解放日报》1942年12月6日第4版。

②海稜:《延安市征粮工作是怎样进行的?》,《解放日报》1941年12月9日第4版。

③《准备秋征》,《解放日报》1942年9月23日第4版。

④《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第6编,第107页。

⑤中国财政科学研究院:《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第1编,第128页。

⑥中华人民共和国财政部:《中国农民负担史》第3卷,第266-268页。

结 语

以上对抗战时期陕甘宁边区救国公粮政策的出台、实施与改进过程进行了系统的梳理与分析,力求呈现出中共通过合理调适农民公粮负担以维护各阶层农民利益的历史图景。抗战时期,陕甘宁边区主要以征收救国公粮的方式筹集军粮,故救国公粮政策与农民负担休戚相关。但在紧张的抗战环境中,救国公粮政策的具体运行更易受到乡村社会的形塑,使公粮的征收结果与征粮政策的初衷相悖。由此导致部分农民利益受损,进而影响到救国公粮征收工作的进行。客观来看,整个抗战时期,中共的征粮工作实则充满了艰辛,正如边区财政厅厅长南汉宸所说,“人民一般是保守的,尤其是经济文化落后的边区人民,政府向人民征粮征钱并不是一件容易的事”^①,而这种征粮困局在1941年达到顶峰。但恰恰在这一年,中共也拿出了非凡的魄力:开展土地产量调查、确立民主评议制,实施“合理负担”的救国公粮政策。通过对征粮政策大刀阔斧的改革,中共巧妙地平衡了边区各阶级之间的公粮负担,不仅顺利地完成了征粮任务而且促进了抗日民族统一战线的稳定与发展。

从救国公粮政策的出台、实施以及再三的调整与改进过程可以看出,根据地的财政不仅是经济问题,也是政治问题、社会问题。如何既达到财政收入目标又实现负担相对公平,既调节社会矛盾又符合社会实际,一直处于不断的磨合与博弈之中。这一问题的复杂性,构成了中共不断改进与修订救国公粮政策的动力,而公粮政策的构建与变化也充分体现了中国共产党实践、认识、再实践、再认识的实践论。总之,抗战时期,中共之所以能够顺利渡过财政难关,关键在于其采取了符合各阶层利益的税收政策,赢得了大多数群众的拥护与支持。

(责任编辑:李良木)



(上接第72页)

当中竭尽能力获取生存资源的方式,对于我们理解西南地区,特别是山地地区的农业格局大有裨益。无论是先前的粟、黍类作物,还是后来传入的麦类作物,在山地生业经济中所占据的地位可能都没有那么重要。此外,并非所有发现麦类作物的遗址都发现有与之相配套的作物加工副产品,所以麦类作物在西南地区可能并非全部都是本地种植的,部分遗址的麦类作物也可能源自于交换、贸易等途径。

结 语

对西南地区早期农业的研究,虽然材料仍旧有限,但根据已有考古材料的积累,已经能够对区域内基本的农业格局有所认识。麦类作物在商代前后开始传入西南地区,在其东传过程中,西南地区是一处重要的中转站。对西南地区麦类作物的关注,有助于我们理解农作物在传入中国之后的进一步扩散历程。西南地区地貌类型复杂,农作物的传播无法像平原地区一样迅速扩散,不同的传播路径也代表着不同的文化交流途径。在麦类作物传入以前,区域内的农业格局差异就已开始出现。在麦类作物传入后,对麦类作物栽培利用的选择,也反映出西南地区内部不同的作物选择策略。制定何种作物组合策略既取决于自然环境的制约,又受到文化、技术、社会传统等因素的影响。

(责任编辑:徐定懿,黎海明)

^① 中国财政科学研究院:《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第6编,第5页。