

# 抗战时期陕甘宁边区粮食问题研究\*

黄正林

**内容提要** 位于黄土高原上的陕甘宁边区,粮食生产环境不算优越,但为了渡过抗战最艰难时期,中共和边区政府在增加粮食生产和保障粮食供应上做了巨大的努力。一是做最广泛的农民动员和组织劳动力,通过开垦荒地扩大耕地面积以增加粮食总量;二是规范和调整粮食管理与供给制度,最大程度的节约用粮,以保障粮食供给;三是制定限制粮食出境和用粮食酿酒,以减少粮食消耗。上述三个方面都取得了一定的成效。首先,边区的耕地面积和粮食产量都有大幅度提高。其次,通过调整政治与经济政策,建立比较合理的粮食制度,以减轻农民负担,解决了与民争食的问题。粮食问题的成功解决,成为边区渡过抗战最困难时段的首要因素之一。因此,在讨论边区自给问题时,粮食生产因素不能忽视。

**关键词** 地理环境 粮食生产 财政 民生 粮食供给政策

抗日战争时期,陕甘宁边区(以下简称“边区”)“在战争时期难以避免的物价上涨和货币贬值的情况下,作为实物形态的粮食的征收和分配,不论在财政上、市场上或机关部队生活的保证上,都起着最重要的稳定作用”<sup>①</sup>,足见粮食在边区社会经济有着重要的地位。关于抗战时期边区粮食问题,学术界有少量的研究成果,主要集中在对粮食工作阶段的划分、粮食危机及成因等<sup>②</sup>,但资料单薄,论述简单,学术性不强。与粮食相关的农业问题研究比较丰富,主要集中在农业与农业税方面。<sup>③</sup>另外,国内外学术界在关注边区自给经济时,有学者只强调贸易、金融等问题,甚至渲染鸦片

---

\* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“一千年来西北地区农业、农民与农村社会发展研究”(13JJD770020)的前期成果之一。

① 西北五省区编纂领导小组、中央档案馆编:《陕甘宁边区抗日民主根据地·回忆录卷》,中共党史资料出版社1990年版,第270页。

② 参见李分建《抗战时期中共粮食政策述略》,《文史杂志》1994年第4期,第20—21页;王海龙:《抗战时期陕甘宁边区的粮食危机及其成因探析》,《黑龙江史志》2009年第2期,第48—49页。

③ 参见星光、张杨主编《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史稿》,西北大学出版社1988年版,第43—61、156—175、315—349页;张杨:《抗日战争时期陕甘宁边区的农业》,《西北大学学报》1981年第4期,第54—60页;黄正林、文月琴:《抗战时期陕甘宁边区的农业税》,《抗日战争研究》2005年第2期,第34—65页。美国学者马克·塞尔德登(Mark Selden)的《革命中的中国:延安道路》(魏晓明、冯崇义译,社会科学文献出版社2002年版)从边区生产自给的角度讨论了边区的农业生产与粮食自给的问题。

贸易支持边区渡过了抗战最困难时期<sup>①</sup>,其不足在于忽视了粮食生产在自给经济中的作用。因此,本文在已有研究的基础上,从生态环境与粮食种植、粮食生产、粮食征收与边区财政和民生、粮食管理制度与政策等问题入手,对抗战时期边区的粮食问题做比较系统的论述。通过对该问题的研究,以回应学术界关于抗战时期边区渡过财政困难问题的讨论。

## 一、生态环境与粮食作物种植

边区位于黄土高原的中北部,北部与鄂尔多斯高原相接,南面延伸到关中平原的北缘,西边是六盘山东麓,东面隔黄河与山西相望。地势西北高东南低,呈倾斜面,平均海拔高度为1000余米。边区属典型的大陆性、高原性干旱气候,年降雨量在500毫米以下。据相关文献记载,边区降雨量1940年472.4毫米,1941年313.1毫米,1942年328.1毫米,1943年290.3毫米,1944年251.1毫米,1945年218毫米。降雨量呈逐年降低的趋势,原因之一是边区森林的减少。抗战爆发后,由于边区非农业人口增加和开荒生产,“边区的森林自中日战争后,大为缩小,目前已不到全面积的十分之一。此少数至可珍贵的森林,对于十分之九的无林盖的裸露地带的调剂是竭尽其力而不足的,因此形成雨量的逐渐减少”。<sup>②</sup>同时,黄土高原降雨分布极不均匀,全年雨日不足60日,其中半数集中于六七八月。<sup>③</sup>降雨量的逐年减少和集中,易产生干旱与洪涝,成为边区粮食生产的主要农业灾害。1940年旱灾有11个县,水与雹灾分别为16个县(68个区)和12个县(35个区);1941年旱灾5个县,雹灾8个县;1942年水灾15个县,雹灾7个县;1943年雹灾7个县(25个区)。每年都有大面积良田和粮食因灾害受损,如1939年农田受灾614965亩,损失粮食55884石(每石300斤,每斤16两,下同);1940年受灾4298312亩,损失粮食235850石;1941年受灾603558亩,损失粮食47035石;1942年受灾856185亩,损失粮食79720石;1943年受灾736050亩,损失粮食109724石;1944年受灾540537亩,损失粮食48905石。<sup>④</sup>

边区的主要河流有无定河、大理河、洛河、葫芦河、延河、马莲河等,沿河川地土质肥沃,但灌溉困难,水田数量极少。因此,边区粮食生产“几乎完全决定于雨量多少”<sup>⑤</sup>,是典型的“靠天吃饭”的农业环境。

生长季决定着粮食作物的种植制度。边区全年无霜期从南到北约200—150天,晚霜期约在4月下旬,早霜期约在10月中旬。据气象记录,边区的早霜期1940年是9月21日,1941年是9月13日,1942年是10月1日,1943年是10月20日,1944年是9月13日,早霜最早出现在9月13日,最晚在10月20日;晚霜期有的年份迟至4月8日以后,甚至1941年5月26日还有霜。<sup>⑥</sup>生长期长的农作物在陕北北部一些地方不宜种植,边区大部分地方粮食作物“年仅一熟”。<sup>⑦</sup>早霜出现比较早和晚霜比较迟的地方对粮食作物种植有较大的影响,如庆阳“北部二将、白豹、二道等川,岭

① 陈耀煌:《传统与自给之间:中共陕甘宁边区的财政经济与金融、贸易体系》,台北《中研院近代史研究所集刊》第71期,2011年6月,第137—192页;陈永发:《红太阳下的罂粟花:鸦片贸易与延安模式》,台北《新史学》第1卷第4期,1990年,第41—117页。

② 康迪:《边区农业环境》,陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编(以下简称“史料摘编”)·农业》第2编,陕西人民出版社1981年版,第19页。

③ 程纯枢:《黄土高原及内地西北之气候》,中国地理学会编:《地理学报》第10卷,中国地理学会1943年版,第34页。

④ 边区政府民政厅:《陕甘宁边区社会救济事业概述》(1946年6月),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·人民生活》第9编,第263—264页。

⑤ 郭子化:《延安生产运动中的水利问题》,《解放日报》,1943年3月19日,第4版。

⑥ 康迪:《边区农业环境》,陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第22—23页。

⑦ 陈正祥:《甘肃之气候》,国立中央大学地理研究所1943年版,第13页。

壑高峻,其气寒烈,多寒少热,不宜种麦,即秋禾亦须早种、早收”。<sup>①</sup> 1944年8月8日傍晚至21日晨,靖边县发生霜降,“云雾遮山,冻霜十分严重,将所有山坡种的糜谷尽被冻坏及雾打死,未过三天山坡里的糜谷穗子变成白色,每个穗子有三分之二枯干,只留下穗根几颗”,最严重的镇靖、龙州、镇罗三个区受灾面积达15974.5垧(每垧约2.5亩)。<sup>②</sup>

边区土壤主要是“风积黄土”,物理性质属于钙质土壤,不粘不沙,宜耕宜植,结构疏松易成细小团粒,孔隙在50%的左右,保持水分和养分的力量很强,有利于地下水高度上升,同时便于透气排水”;化学性质“除氮碳含量较低,磷酸成分中平,其余各种养料都很丰富”,有利于粮食作物种植。不利因素一是土壤因含有大量石灰质呈碱性反应,在“排水不良的河滩地,常成碱性”<sup>③</sup>;二是容易造成风蚀和水土流失,对粮食生产影响较大。

边区农业耕地分为原地、川沟地、山坡地、沙漠地等几种。因地势丘陵起伏,大部分耕地是山坡地,倾斜度在10°—60°,耕地条件比较差。据统计当时有可耕地4000余万亩,因“人口稀少,荒地甚多,大约西区荒地占五分之三,东区荒地占三分之一,甚至有些地方荒地占五分之四以上”。<sup>④</sup> 大量荒地的存在,使边区耕地面积增加有了可能性。据1941年统计,边区耕种农田1238万亩,总人口为149.5万人,人均耕地8.3亩。其中直属县(后改为延属分区)464.2万亩,人均耕地12亩;三边分区142.4万亩,人均13.5亩;绥德分区313.7万亩,人均5.4亩;关中分区59.8万亩,人均6亩;陇东分区258万亩,人均8亩。<sup>⑤</sup> 从人均耕地面积来看,边区的耕地在理论上能满足居民的需求<sup>⑥</sup>,但边区各地粮食供给有较大的差距。如1941年调查,直属分区余粮77374.8石,关中分区余粮29894.7石,陇东分区余粮161228.5石,三边分区缺粮16489.1石,绥德分区缺粮53607.9石。<sup>⑦</sup> 三边人均耕地13.5亩与绥德人均耕地5.4亩都满足不了本地粮食需求,说明地理环境与入地比例都对边区粮食生产有很大影响。

边区大部分地方无霜期在150天以上,适合种植大麦、小麦、粟、豆、黍、稷、玉蜀黍、棉、高粱、稻、荞麦、芝麻、大麻、蓖麻、马铃薯(当地称“洋芋”)、甘薯、落花生等农作物。<sup>⑧</sup> 据20世纪30年代调查,陕北地区各种农作物种植面积小麦占29%,谷子占18%,糜子占17%,玉米占10%,荞麦占9%,豆类占6%。<sup>⑨</sup> 但是,南北气候差异较大,农作物种植的重点也不同。表1是1943年边区各地粮食作物种植面积比例统计表。

从表1看,边区粮食作物种植面积麦类占21.2%,谷类占24.5%,糜子占14%,豆类占11.2%,荞麦占7.1%,高粱占6.4%,玉米、洋芋等高产作物均不超过4%;1944年麦类23.4%,谷

① 刘郁芬、杨思:《甘肃通志稿》第13卷,“舆地十三·气候”,1930年油印本。

② 边府民政厅:《一九四四年灾情报告摘要》(1944年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·人民生活》第9编,第333页。

③ 康迪:《边区农业环境》,陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第13—14页。

④ 中共中央西北局调查研究室:《边区经济情况简述》(1945年1月30日),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第8页。

⑤ 建设厅:《关于边区经济建设之报告书》(1941年10月4日),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·总论》第1篇,第21页。

⑥ 参见李金铮《也论近代人口压力:冀中定县人地比例关系考》,《近代史研究》2008年第4期,第142—145页。

⑦ 建设厅:《关于边区经济建设之报告书》(1941年10月4日),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·总论》第1编,第21页。

⑧ 陕西实业考察团:《陕西实业考察》,汉文正楷印书局1933年版,第77页。

⑨ 陕西实业考察团:《陕西实业考察》,第79页。

子 22.3%, 糜子 13.9%, 豆类 9.8%, 荞麦 8.1%, 高粱 6.3%, 玉米 3.4%, 洋芋 3.2%。<sup>①</sup> 从这两年的统计看出, 边区以杂粮作物为主。就地区分布而言, 小麦生长季较长, 分布在气候相对温暖的陇东、关中分区, 绥德、延属分区次之; 谷子、糜子生长季较短, 分布在三边、绥德、延属分区, 陇东、关中次之; 荞麦分布在三边、陇东分区, 玉米、洋芋两种高产作物主要分布在关中分区。从作物分布类别来看, 小麦与谷子占到 40%—50%。因此, 抗战时期, 边区救国公粮的征收以小麦、小米为主。

表 1 1943 年边区各分区粮食作物种类及种植面积比例表 比例:%

地区	麦类	谷类	糜子	玉米	高粱	荞麦	洋芋	豆类	其他
延属分区	16	33	15	6	2.5	5	4	8.5	10
陇东分区	39	12	15	5	4	12	0.5	7	5.5
关中分区	18	10	5	12	1	5	—	10	39
三边分区	6	17	33	1.5	1.5	18	2	7	14
绥德分区	17	30	6	少量	15	2	5	18	7
全边区	21.2	24.5	14.0	3.7	6.4	7.1	3.2	11.2	8.7

说明: 1. 豆类包括黑豆、大豆、豌豆、扁豆等, 但以黑豆为主; 2. 麦类包括小麦、燕麦、大麦等, 但主要是小麦; 3. 其他包括油籽(荏子、芸芥、芝麻等)、棉花、蔬菜等。

资料来源:《边区农业统计表(1940—1943)》(1944年), 陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编, 第29—30页。

## 二、粮食生产问题

粮食生产是粮食问题中最关键的问题, “粮食生产能得到圆满的解决, 其他的粮食问题才能有解决的可能”。<sup>②</sup> 抗战时期, 粮食生产是边区经济建设最为紧迫的问题。一方面, 边区土地贫瘠, 农业经济基础薄弱, 粮食生产能力有限, 一些地方粮食本身不够当地消费; 另一方面, 边区是中共首脑机关所在地, 党、政、军、学等非生产人员增加<sup>③</sup>, 加剧了粮食困难, 1940—1941年出现了严重的粮食恐慌。<sup>④</sup> 如何解决粮荒? 是中共面临的主要问题。中共把发展农业作为解决问题的主要途径, 因为边区“有广大的土地可以耕种, 所以发展生产运动, 农业生产为其中的一环”。<sup>⑤</sup> 当时的研究者也指出: “为谋改善苏区人民生活, 解除粮食困难及将来于抗战粮食的补给, 则经济建设首要是发展农业生产。”<sup>⑥</sup> “在陕甘宁边区经济建设中, 首先被提出的是农业, 而粮食的增产, 又占着农业建设

① 中共中央西北局调查研究室:《边区经济情况简述》(1945年1月30日), 陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编, 第32页。

② 王新之:《甘肃粮食产销之研究》,《粮政月刊》1947年第4期, 第97页。

③ 如1941年边区非生产人员73117人, 占边区人口的7.29%; 1942年72454人, 占7.15%; 1943年75611人, 占6.34%; 1944年112205人, 占8.93%; 1945年(日本投降前)107294人, 占7.54%。参见西北财经办事处《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》(以下简称“《史料选编》”)第7册, 陕西人民出版社1987年版, 第51页。

④ 毛泽东:《经济问题与财政问题(1942年12月)》, 新民主出版社1949年版, 第202页。

⑤ 《陕甘宁边区的生产运动》, 重庆《新华日报》, 1939年4月18日, 第1版。

⑥ 刘经三:《对边区经济建设的几点意见》,《新中华报》, 1937年7月9日, 第2版。

中的首要地位”。<sup>①</sup> 1941年12月25日,中共中央西北局在《关于一九四二年度边区经济财政建设的决定》中指出:“在经济建设上,必须用全力贯彻以农业第一的发展私人经济的方针。自给自足经济的实现,长期抗战供给的保障,人民生活水平的提高,最基本的就是依靠于发展边区人民经济,而其中最主要的就是首先依靠发展农业生产。”<sup>②</sup>“农业第一”的方针,根本目标就是增加粮食总量。边区如何增加粮食产量?笔者主要从以下三个方面来论述。

### (一)开垦荒地,扩大耕地面积

在生产难以提高的情况下,开荒扩大耕地面积是增加粮食产量的主要途径。抗战时期,中共中央西北局指出:“增加粮食产量,做到‘耕三余一’或‘耕二余一’……第一个办法是扩大耕地面积(主要的是开荒)。”<sup>③</sup>毛泽东也指出:“我们的第二项农业政策就是增开荒地。根据荒地多的地方农民认为深耕不如开荒的要求,我们应该在一切有荒地的县、区、乡组织农民多开荒地,以期增产粮食。”<sup>④</sup>从抗战初期开始,边区制定每年的农业政策时,把鼓励垦荒当作增加粮食生产的重要政策,也是一项重要的社会动员。1938年,边区政府春耕动员要求“大量开荒,保证不荒芜一垧”。<sup>⑤</sup>为实现这一政策,建设厅派员到各地进行督导春耕工作,帮助制定春耕竞赛条规。<sup>⑥</sup>抗战进入相持阶段后,随着国际和国内抗战形势的变化,以及中共军事力量和人员的增多,政府拨款已不敷支出。中共预见困难即将到来,要求“各机关的工作人员,各部队的指战员,一面工作,一面生产,把工作与生产联系起来。只有这样,才能支持长期抗战,才能保障战时的物质供给”。<sup>⑦</sup>首先,开始了以增加粮食为核心的大生产运动。1939年1月31日,边区第一届参议会通过了“工作人员参加生产运动案”<sup>⑧</sup>;2月2日,中共中央在延安召开了生产动员大会,提出边区农业产量要比上年增加20%。<sup>⑨</sup>李富春要求“在边区政府所属各机关、学校、各分区、各县、区、乡的政府、保安部队及边区党委所属各级党部、学校、群众团体整个的动员起来参加生产,完成今年一年粮食的自给自足”。<sup>⑩</sup>其次,颁布了开荒与增粮奖励政策,规定“一年中增加耕地面积十二亩以上者”,“开辟水田十亩以上者”,“在原有耕地上增加收成至百分之二十者”,给予“劳动英雄奖章或奖状”“农具或耕牛”“日常用品”和“奖金”等奖励。<sup>⑪</sup>凡在一乡之内“比往年增加耕地面积百亩至三千亩者”,“发展水利百亩至五百亩者”,“在原有耕地上增加收成百分之二十者”给予奖励。<sup>⑫</sup>再次,把增加粮食生产作为民生主义内容写进“施政纲领”,规定:“开垦荒地,兴修水利,改良耕种,增加农业生产,组织春耕秋

① 《中共陕甘宁边区三年建设计划方案研究》,中联出版社1946年版,第3页。

② 中央档案馆、陕西省档案馆编:《中共中央西北局文件汇集 1941年》,甲1,内部馆藏本,1994年11月印行,第269页。

③ 中共中央西北局调查研究室:《边区改良农作问题》(1944年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第733页。

④ 毛泽东:《经济问题与财政问题(1942年12月)》,第32页。

⑤ 《边区建设厅对于今年春耕动员工作意见之提纲》,重庆《新华日报》,1938年6月5日,第4版。

⑥ 如延安县规定:“一、保证去年原种的土地不荒一垧。二、除去去年种的土地外,保证新开荒地四千五百垧。三、关于代耕问题,保证抗属去年所种地不荒一垧,同时并要给抗属新开荒一垧……五、为了补救群众粮食的不足,种早田三千五百垧。”参见《推进春耕运动建厅派员赴各县实地指导》,《新中华报》,1938年3月1日,第3版。

⑦ 《广泛开展生产运动》,《新中华报》,1938年12月20日,第1版。

⑧ 中国科学院历史研究所第三所编:《陕甘宁边区参议会文献汇集》,科学出版社1958年版,第44页。

⑨ 《陕甘宁边区的生产运动》,重庆《新华日报》,1939年4月18日,第1版。

⑩ 李富春:《加紧生产,坚持抗战——二月二日在延安生产动员大会上的报告》,《解放》第65期,1939年2月28日,第11页;该文又见重庆《新华日报》,1939年4月18日,第4版。

⑪ 《陕甘宁边区人民生产奖励条例》(1939年4月1日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑,档案出版社1986年版,第207页。

⑫ 《陕甘宁边区督导民众生产运动奖励条例》(1939年4月1日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑,第208页。

收运动，”<sup>①</sup>使其成为边区经济建设的一项重要政策。

1940年，边区政府决定“扩大耕地一百万亩，特别在新旧耕地上，实行改善农作法（改良籽种，增加肥料，发展灌溉，增加除草等），以提高产量，期在本年收获量比去年增加粮食二十万石”。<sup>②</sup>1941年，边区政府把“提高粮食产量，局部开垦荒地，扩大耕地面积”作为农业生产的中心任务<sup>③</sup>，要求“开荒六十万亩……改善农作法，达到平均每亩提高产量至二升细粮，求得全边区增加粮食产量四十万石”<sup>④</sup>，并写进了1941年通过的“五一施政纲领”中。<sup>⑤</sup>1942年，中共中央和边区政府提出“开荒六十万亩，增产细粮廿万石”。<sup>⑥</sup>为实现这一目标，中共中央西北局要求地方党组织和政府“提高农民生产热忱，调剂租佃关系，切实奖励与帮助移民，以及调剂耕牛、籽种、农具等等，都必须立即具体计划执行”。<sup>⑦</sup>1943年，中共中央提出“边区增产粮食数目拟定为细粮八万石”。<sup>⑧</sup>1944年，中共中央西北局和边区政府制定了“耕三余一”的方针，完成的办法主要是开垦荒地，群众开垦荒地100万亩；军队实行屯田，计划产粮10万石。<sup>⑨</sup>从历年农业政策看，开荒增粮是抗战时期边区农业发展的核心任务。

边区开荒政策取得了显著效果。1938年原计划垦荒24万亩，实际完成35.8万亩，超额完成11.8万亩。<sup>⑩</sup>以每亩平均收获粮食1.5斗（45斤）计算<sup>⑪</sup>，可增加粮食1600余万斤。1939年是大生产运动的开局之年，原计划群众开荒81.5万亩，实际开荒91.9万亩，超额完13%。边区耕种面积达到1007.6万亩，收获粮食175.4万石。<sup>⑫</sup>群众开荒面积1940年69.8万亩，1941年48.1万亩，1942年35.5万亩，1943年76.3万亩，1944年105.4万亩。<sup>⑬</sup>边区的中央机关、驻军及其他机关开荒也取得不小成绩，如1939年开荒16.28万亩，增收细粮17619石。<sup>⑭</sup>1940年部队开荒20679.7

① 《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》（1939年4月4日），陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑，第211页。

② 《边区党委、政府决定本年度经济建设计划》，重庆《新华日报》，1940年4月12日，第3版。在《陕甘宁边区政府给全国农业促进会的咨文——咨送二十九年度全年农业生产工作总结》中为80万亩。参见陕西省档案馆、陕西省社会科学院编《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑，档案出版社1987年版，第92页。

③ 《陕甘宁边区政府给全国农业促进会的咨文——咨送三十年度农业生产计划》（1941年3月5日），陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑，第97页。

④ 《一九四一年的陕甘宁边区经济建设计划》，重庆《新华日报》，1941年3月31日，第2版；《陕甘宁边区政府关于春耕运动的指示信》1941年1月29日，陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑，第41页。

⑤ 陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第5辑，档案出版社1988年版，第3页。

⑥ 《春耕运动中的党的支部工作》，《解放日报》，1942年2月26日，第1版。

⑦ 《西北局关于一九四二年度边区经济财政建设的决定》（1941年12月25日），中央档案馆、陕西省档案馆编：《中共中央西北局文件汇集 1941年》，甲1，第269—270页。

⑧ 毛泽东：《经济问题与财政问题（1942年12月）》，第33页。

⑨ 《陕甘宁边区建设概述》（1944年6月），陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第8辑，档案出版社1988年版，第214页。

⑩ 《结束了，我们的春耕工作》，《新中华报》，1938年7月15日，第1版；又见刘景范《1938年边区经济建设工作的报告》（1938年11月5日），陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编：《史料摘编·农业》第2编，第61页。

⑪ 刘景范：《1938年边区经济建设工作的报告》（1938年11月5日），陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编：《史料摘编·农业》第2编，第61页。

⑫ 边区建设厅：《1939年农业生产总结报告》，陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编：《史料摘编·农业》第2编，第62、63页。

⑬ 《陕甘宁边区农业》（1945年）、《边区农业统计表》（1944年），均见陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编《史料摘编·农业》第2编，第574页。

⑭ 建设厅农牧科：《一九三九年农业生产总结报告》，陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编：《史料摘编·生产自给》第8编，第107—108页；又见李富春《生产运动总结与新的任务》，《解放》第106—107期合刊，1940年5月15日，第13页。

亩,收细粮2400石<sup>①</sup>;1941年,八路军三五九旅开始在南泥湾屯田,开荒1.1万亩,1942年耕种2.7万亩,1943年耕种10万亩,1944年耕种26.1万亩。<sup>②</sup>1943年,驻守陇东的三八五旅七七〇团到华池县大凤川等地开荒,先后开垦荒地3.4万亩。<sup>③</sup>因大量开荒,边区的耕地面积也有较大的增加,如表2。

表2 1936—1945年开荒与耕地统计表

单位:万亩

年份	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
开荒数 <sup>1</sup>	—	19.5	35.8	100.2	69.8	48.1	35.5	97.0	105.4	—
耕地面积 <sup>2</sup>	843.1	862.6	989.4	1007.6	1174.2	1213.2	1241.4	1338.7	1338.7	1425.6
增长指数	100	102.3	117.4	119.5	139.3	143.9	147.2	158.8	158.8	169.1

资料来源:1. 张水良:《抗日战争时期中国解放区农业大生产运动》,福建人民出版社1981年版,第73页;2. 陕甘宁边区政府财政厅:《历年农业负担基本总结》(1949年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·财政》第6编,第152页。

从表2统计来看,从1937年到1944年,边区共计开荒511.3万亩,占总耕地的35.9%;抗战初期到1945年,净增加耕地582.5万亩,说明边区开荒政策有很好的收效。

## (二) 改良农业技术

边区土地贫瘠,农作物品种老化,耕种习惯和耕作技术落后,粮食单产很低。如小麦亩产量45—90斤,谷子60—90斤,糜子60—105斤,荞麦30—75斤。<sup>④</sup>因此,边区增加粮食产量“第二个办法就是改良农作法”<sup>⑤</sup>,这被看作是“增加粮食产量的一个最中心的问题”。<sup>⑥</sup>抗战时期,边区在农业技术改良方面主要有兴修水利、倡导精耕细作、推广优良品种和高产作物。

兴修水利与保持水土是边区重要的农业改良政策。边区水资源比较贫乏,又是以丘陵山地为主的地形,修水渠成本较高,技术难度较大。因此,抗战时期,边区只在延安、靖边、子长等县修建小型水渠,同时也凿井和利用自流水进行灌溉。据统计,边区水地1940年有23558亩,1941年有25615亩,1942年有27572亩,1943年有41109亩。<sup>⑦</sup>以1943年边区的耕地面积(见表2)计算,水田仅占0.3%。在水土保持方面,三边的“水漫地”和关中的“埝地”取得了一定成效。“水漫地”是利用雨天,在山下修筑墙坝,收容从山上冲击下来的泥土引到农田里,增加耕地肥力。据不完全统计,三边共计修成“水漫地”5.7万亩。<sup>⑧</sup>关中修“埝地”也是选择在低洼处筑坝,收容山洪使其形成一小块平地。1943年共修“埝地”8610亩,这些耕地原来亩产只有45斤,修成“埝地”后,每亩可多收45斤,比原来多打粮1291.6石。<sup>⑨</sup>

① 毛泽东:《经济问题与财政问题(1942年12月)》,第123页。

② 任勇:《南泥湾》,陕西人民出版社1999年版,第24页。

③ 《七七〇团碑文》,华池县志编写领导小组编:《华池县志》,甘肃人民出版社1983年版,第106页。

④ 《边区农业统计表(1940—1943)》(1944年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第31页。

⑤ 中共中央西北局调查研究室:《边区改良农作问题》(1944年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第733页。

⑥ 《为增加四十万石细粮而奋斗》,《新中华报》,1941年2月2日,第3版。

⑦ 《边区农业统计表(1940—1943)》(1944年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第710页。

⑧ 《陕甘宁边区农业》(1945年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第733页。

⑨ 中共中央西北局调查研究室:《边区的水利事业》(1944年2月15日),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第715、717页。

精耕细作是提高粮食单产的主要途径。在当时的生产力水平下,边区的精耕细作主要是细耕、多施肥、多锄草。1938年,边区建设厅要求春耕“改良种法,多施肥料,增加粮食产量”。<sup>①</sup>1941年边区政府在春耕指示信中指出:“认真做到普遍改进农作法,宣传每个农户实行深耕浅种,选择优良籽种,多施肥,发展水利,消除虫害病害。”<sup>②</sup>充分动员农民“耕地至少二次,在未播种前应多上粪……在锄草的时候山地洼地一般至少锄草二次,川地塬地锄草至少三次”。<sup>③</sup>1942年春耕动员中,边区政府提出“多施一撮粪,多耕一次地,多锄一次草”的动员口号。<sup>④</sup>1943年,中共中央西北局就锄草专门发出指示:“今年荒地开得多,春雨又广涝,如果草锄不掉,苗必荒芜,以致秋收无望,开荒变成徒劳。因此目前迅速组织锄草运动,成为党政军领导生产的中心任务。”<sup>⑤</sup>1944年,边区政府要求“普遍提高耕作技术,多锄、多耕、多施肥等,求得每亩增产细粮一至二升。只要半数耕地实现了,便可增产细粮十万石”。<sup>⑥</sup>在推广洋芋种植中,边区政府要求精耕细作,“注意选种、选择土地、多上粪、勤锄、多壅土”等。<sup>⑦</sup>在边区政府的有效动员下,各地农民在耕种中已经注意到精耕细作的问题了。1943年,绥德分区的秋田地做到了细耕、多耕,陇东、关中小麦地“空翻两次”;群众给耕地施肥“比以前大大增多了”,农民除了注意积肥外,还制造绿肥、骨肥等。<sup>⑧</sup>

优良品种引进和推广在边区也受到重视。1939年冬,边区筹备建立了光华农场<sup>⑨</sup>,次年冬改为试验性农场。1943年,农场培育优良品种初见成效,有谷子、玉米、洋芋、糜子等粮食作物。农场选出的狼尾谷经过三年的试种,单产比本地谷子多2—3斗,具有秆坚硬,抗粟螟强;小穗毛长,防麻雀;产量高等优点。玉米品种有“金皇后玉米”,每垧可收获4石5斗(折合每亩540斤),亩产比本地玉米高出252斤。糜子以白秆黄硬糜子产量最高,可达到每垧2石4斗5升(折合每亩298斤),亩产高出本地糜子20—40斤。洋芋以“美国白皮”和四川“彭县黄皮”产量最高,前者每垧收4392斤(亩产1756斤),后者每垧收4114斤(亩产1645斤),亩产比本地高出400余斤。<sup>⑩</sup>上述品种试种从1944年开始推广。光华农场1943年收获30石狼尾谷,决定拿出20石在各县推广。<sup>⑪</sup>次年,边区在17县推广狼尾谷10180亩。<sup>⑫</sup>边区政府十分重视洋芋推广,指出“推广种植洋芋,也是增产粮

① 《边区建设厅对于今年春耕动员工作意见之提纲》,重庆《新华日报》,1938年6月5日,第4版。

② 《陕甘宁边区政府关于春耕运动的指示信》(1941年1月29日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第42页。

③ 《为增加四十万石细粮而奋斗》,《新中华报》,1941年2月2日,第3版。

④ 《在春耕运动的任务下》,《解放日报》,1942年2月16日,第4版。

⑤ 《西北局关于锄草问题给各地委的指示》,《解放日报》,1943年6月8日,第1版。

⑥ 《1943年农业工作总结》,陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第77页。

⑦ 《陕甘宁边区政府指示信——为指示推广种植洋芋》(1944年2月26日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第8辑,第83页。

⑧ 中共中央西北局调查研究室:《边区改良农作问题》(1944年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第734—742页。

⑨ 1939年冬,光华农场最初筹备时隶属于中共中央财政经济部。次年冬,改隶边区政府建设厅。1941年冬,边区政府决定光华农场同时又是建设厅的农业局,除了从事农业试验外,兼备陕甘宁边区农业行政的职能。1942年冬,边区政府建设厅设置了农业科,撤销了光华农场农业局的名称和职能。光华农场下设园艺、畜牧兽医三个研究组。

⑩ 《光华农场优良品种》,《解放日报》,1943年11月15日,第2版;《光华农场选种“狼尾谷”最好,建厅向延川等县推广》,《解放日报》,1943年1月23日,第2版;《光华农场美国洋芋成功试种》,《解放日报》,1943年8月11日,第2版;《光华农场过去工作总结》(1944年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第745页。

⑪ 《光华农场优良品种》,《解放日报》,1943年11月15日,第2版。

⑫ 《光华农场过去工作总结》(1944年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第747页。

食的重要办法之一”,1944年,边区政府要求“除保持原有洋芋种植面积外,延属、绥德两分区准备每人平均新增种半亩,陇东分区新增种八万三千亩,关中分区新增种六万三千亩”。<sup>①</sup>在栽培技术方面,光华农场也有所作为,将洋芋和青贮玉米连作,一年两熟,以提高复种指数和增加单位面积产量。<sup>②</sup>

从上述论述中看,抗战时期为了增加粮食生产,中共中央和边区政府都比较重视农业生产技术的改良。一方面,一些典型事例说明农业技术改良取得了比较好的成绩,有的地方粮食单产也有所提高。如华子扬对延安裴庄等村庄的调查显示,每垧耕地产量1938年为0.38石,1939年0.43石,1940年0.44石,1941年0.56石,1942年0.66石,1943年0.62石<sup>③</sup>,说明农作方法改进对增加粮食生产是有益的。但是,另一方面,应该认识到,边区新修水利和新品种推广范围很小,对边区提高粮食产量的作用十分有限,不应夸大。

### (三) 制度保障与粮食增产

为了保证粮食增产,中共和边区政府制定一系列政策,不断建立和完善粮食生产保障制度。一是减租政策。减租是抗战时期中共最基本的土地政策,笔者已有较深入的研究<sup>④</sup>,本文只强调减租对粮食生产的意义。毛泽东指出:“依政府法令实行减租减息,这是增加农民生产积极性的极其重要的方针。在减租减息后,农民对地主负担减轻,自己的保有量增加,生产积极性就会大大增加,生产量也可增加了。”<sup>⑤</sup>减租减息是不是起到了这样的作用?经过减租后,一方面,农民不仅地租负担减轻了,而且佃权有了保障。边区淳耀县第二乡有6户地主出租土地给134家佃农,年收租300石。1942年开始实施减租政策,减租200石以上,1943年减租250石<sup>⑥</sup>,减租率达到66%以上。绥德艾家沟在执行减租政策时制定的减租公约,强调保护农民的佃权<sup>⑦</sup>,使农民利益在减租中受到保护。另一方面,在未分配土地的地区,“由于几年来减租政策的实施,集中在地主手里的土地将近一半已经逐渐转移到了农民手里”。<sup>⑧</sup>据估计1940—1945年边区大约有20%—30%的土地从地主手里转移到农民手中,有的地方高达50%—60%,甚至80%以上。<sup>⑨</sup>有研究者指出:“共产党以减轻租税负担,为劳力和资本的生产性投资提供机会表明了它解决现有难题的意愿和能力,只有这时,它才能改变集体行为的结构。”<sup>⑩</sup>这一观点适合抗战时期的边区。因此,减租后的“第一个结果”就是提高了农民的生产情绪,“凡是减租进行彻底和农民有了组织的地区,农民都在政府生产号召下积极生产……加之佃权有了保障,佃农对土地的经营增加

<sup>①</sup> 《陕甘宁边区政府指示信——为指示推广种植洋芋》(1944年2月26日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第8辑,第83页。

<sup>②</sup> 陈凌风、达时:《回忆陕甘宁边区光华农场》,西北五省区编篡领导小组、中央档案馆编:《陕甘宁边区抗日民主根据地·回忆录卷》,第226页。

<sup>③</sup> 华子扬:《边区人民生活之介绍》(1944年7月26日),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·人民生活》第9编,第115—116页。

<sup>④</sup> 黄正林:《陕甘宁边区社会经济史(1937—1945)》,人民出版社2006年版,第264—292页;黄正林:《地权、佃权、民众动员与减租运动——以陕甘宁边区减租减息运动为中心》,《抗日战争研究》2010年第2期,第5—25页。

<sup>⑤</sup> 毛泽东:《经济问题与财政问题(1942年12月)》,第32页。

<sup>⑥</sup> 杨安仁:《淳耀县柳林区第二乡减租工作》,《解放日报》,1944年1月13日,第2版。

<sup>⑦</sup> 苏虹波:《绥德艾家沟减租运动》,《解放日报》,1944年2月20日,第2版。

<sup>⑧</sup> 《边区两个月减租述评》,《解放日报》,1946年9月30日,第2版。

<sup>⑨</sup> 黄正林:《地权、佃权、民众动员与减租运动——以陕甘宁边区减租减息运动为中心》,《抗日战争研究》2010年第2期,第22页;清庆瑞:《抗战时期的经济》,北京出版社1995年版,第471页。

<sup>⑩</sup> 转引自爱德华·弗里德曼、马克·塞尔登《抗日战争最广阔的基础——华北根据地动员民众支援抗日的成功经验》,南开大学历史系编:《中国抗日根据地史国际学术讨论会论文集》,档案出版社1985年版,第92页。

了兴趣”。<sup>①</sup> 减租政策对农民生产情绪鼓舞很大,有农民表示:种租地要像种自己的地,“作务要细法,粮食要多打”。<sup>②</sup>

二是“不违农时”。在战时经济体制下,各种战争动员会给粮食生产带来很大的影响。因此,中共提出“不违农时”的政策。边区的“第四项农业政策就是不违农时……农忙时期应该停止农民群众除农业以外的任何开会与动员,借以节省人力畜力,使之全部用到农业生产上去。”<sup>③</sup> 1942年边区政府规定从2月16日到5月底为春耕时期,“在春耕运动期间,应竭力减少人力和牲口的动员,使民众便于集中力量进行春耕”。<sup>④</sup> 《解放日报》指出:“抓紧农时,小会少开,大会不开,严格限制人力牲口的动员,把一切力量全部用在春耕运动中去。”<sup>⑤</sup> 1943年其再次呼吁“一切不必要的动员开会,要绝对避免,以利群众耕作。就是必要的动员和开会,也要尽量利用农闲”。<sup>⑥</sup> 每当春耕期间发生与农业生产无关的动员,边区政府便予以制止。1942年春耕季节,边区政府因运送公粮妨碍春耕,要求财政厅缓运<sup>⑦</sup>,同时函告边区留守部队司令员肖劲光,说明暂缓动员民众运送粮草,以免妨碍民众春耕。<sup>⑧</sup> 在战争状态下,中共“不违农时”的政策,就是保障农民在粮食种植、收获的农忙季节把时间、劳动力和畜力能用在粮食生产上,对粮食生产有重要意义。

三是农贷政策。20世纪二三十年代,中国农村社会面临的普遍问题是金融枯竭,农业资本缺乏,边区也不例外。为解决农业资本不足的问题,实行了农贷政策。边区的“第六项农业政策,就是增加农贷……边区农民中,有三分之一缺乏耕牛农具,这是一个极大的问题。要使农业获得发展,帮助这个极大数量的农民群众解决他们的困难,是一个极其重要的政策,这里的一个办法就是增加农贷”。<sup>⑨</sup> 1942年1月,中共在农贷政策中指出:“银行资本与农业资本结合起来,这应当是边区金融的中心任务”;农贷“应当以迅速求得生产的实效,增加粮食生产为贷款的前提,所以此次以耕牛、农具贷款为主”。<sup>⑩</sup> 贷款地方“以荒地尚多,须增加耕牛、农具,以扩大农业生产之地区为限”。耕牛贷款“以借给有强的劳动力,平时生产勤劳,没有耕牛或租用耕牛的贫苦农民及移难民,贷款后能保证拴得起牛,多开荒地,增加生产的”;农具贷款“以借给新来移难民,确因从事农业生产,无力购买农具者”。<sup>⑪</sup> 据统计,1941年农贷数额为23.5万元,1942年800万元<sup>⑫</sup>;1943年3000

① 西北局调查组:《关于边区减租运动研究》(1943年9月16日),中央档案馆、陕西省档案馆编:《中共中央西北局文件汇集 1943年》(2),甲4,第267—268页。

② 《葭县实行减租保佃,农民进行劳动竞赛,细致锄草人工增造肥料》,《解放日报》,1943年5月29日,第2版。

③ 毛泽东:《经济问题与财政问题(1942年12月)》,第34页。

④ 《边区政府公布从今天起到五月底止春耕运动是中心工作》,《解放日报》,1942年2月16日,第4版。

⑤ 《开展春耕运动》,《解放日报》,1942年2月10日,第1版。

⑥ 《春耕》,《解放日报》,1943年2月27日,第1版。

⑦ 《陕甘宁边区政府关于春耕时缓运公粮给财政厅的命令》(1942年4月8日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第6辑,档案出版社1988年版,第64页。

⑧ 《陕甘宁边区政府公函——暂缓动员运送粮草以免妨碍春耕》(1942年4月29日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第6辑,第139—140页。

⑨ 毛泽东:《经济问题与财政问题(1942年12月)》,第38页。

⑩ 《边区农贷的基本任务和目前实施办法》(1942年1月10日),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·金融》第5编,第402、405页。

⑪ 《陕甘宁边区三十二年度农贷实施办法》(1943年1月15日),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·金融》第5编,第408页。

⑫ 边区银行:《两年来放款工作初步总结》(1943年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·金融》第5编,第391页。

万元,其中农民贷款2080万元;1944年耕牛、农具贷款6000万元。<sup>①</sup>农贷部分地解决了农民生产中耕牛、农具和籽种不足的问题。1942年延安等7县发放157.9万元耕牛、农具贷款,农民自己筹集资金103万元,购买耕牛2672头,农具4980件,增开荒地10.9万亩,可增产粗粮2.6万石。<sup>②</sup>农贷在开垦荒地、增加粮食生产上起到了应有的作用。

四是调剂劳动力。战争状态下,边区每年都有大量青壮年劳动力或被征兵,或被征为劳役<sup>③</sup>,加之人口本身稀少,使从事粮食业生产的劳动力不足。为此,边区把调剂劳动力当作一项农业政策。奖助移民难民、建立劳动互助组织、改造二流子等办法,“都是有助于劳动力的调剂的”。<sup>④</sup>移民难民包括两个方面,一是边区内部地少人多的农民到地多人少的地区开荒;二是接受外来难民。为奖助移民难民,边区政府先后颁布了《陕甘宁边区移民垦殖暂行办法》(1940年)、《陕甘宁边区优待移民难民垦荒条例》(1943年3月1日),吸引了不少移民难民到边区安家落户,如1941年安置785户,2074人;1942年安置5056户,12431人;1943年9836户,30447人。其中,劳动力1942年占46%,1943年占60%。<sup>⑤</sup>延安县是通过移民难民获得劳动力和扩大耕地比较典型的县,人口由抗战前的3.4万人增加到1943年初的6.4万人,耕地由30万亩增加到70万亩。<sup>⑥</sup>边区还通过建立劳动互助组织,重新组织农村经济,变个体劳动为集体劳动,以便提高劳动生产率。<sup>⑦</sup>以1943年为例,约占边区24%(个别县份达到70%)的劳动力被组织在各种劳动组内<sup>⑧</sup>,正是这种互助合作为农业经济发展和粮食产量的提高打下了基础。“二流子”是一个特殊群体,特点是游手好闲,不事生产。中共对“二流子”的基本政策是将其改造成自食其力的劳动者<sup>⑨</sup>,动员其参加劳动是改造的主要方法之一。<sup>⑩</sup>据当时文献记载,抗战初期边区此类人群有3万余人,通过改造,1943年“有三分之二已经变成了好公民”,剩余的9554名到1944年底又改造了5587名,占58.8%。<sup>⑪</sup>通过奖助移民难民、建立劳动互助组织、改造“二流子”等政策,使他们成为开荒种地、粮食生产的有生力量。如延安1938—1942年通过移民增加劳动力12863人,最低限

① 魏协武主编:《陕甘宁革命根据地银行编年纪事》,中国金融出版社1993年版,第99、110页。

② 阎子祥:《今年的农贷工作》,《解放日报》,1942年12月22日,第4版。毛泽东把1942年的农贷当作扩大耕地,增加粮食生产的典型事例,写进《经济问题与财政问题》一文。参见毛泽东《经济问题与财政问题(1942年12月)》,第38页。

③ 据统计,抗战时期边区动员参军参战人数为44957人,约占边区总人数的3%,占边区青壮年人数比例更大。(胡新民等:《陕甘宁边区民政工作史》,西北大学出版社1995年版,第86页)据1941年统计,边区每个劳动力的负担是:跟牲口40天,自卫军训练、开会、放哨30—35天,担架运输与修筑15—20天,优待抗属代耕等15—20天,共计100—115天。参见《陕甘宁边区人力畜力物力动员第一次调查草案》(1941年8月),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第4辑,档案出版社1988年版,第149页。

④ 毛泽东:《经济问题与财政问题(1942年12月)》,第34页。

⑤ 中共中央西北局调查研究室:《边区经济情况简述》(1945年1月30日),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第640页。

⑥ 《延安将近建设的成就》,重庆《新华日报》,1943年3月20日,第2版;王丕年、刘秉温:《延安县过去将近建设总结和今年将近建设任务》(上),重庆《新华日报》,1943年3月20日,第3版。

⑦ 参见黄正林《抗战时期陕甘宁边区农业劳动力资源的整合》,《中国农史》2004年第1期,第57—65页。

⑧ 任弼时:《去年边区财经工作的估计与今年边区金融贸易财政政策的基本方针》(1944年4月),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第435页。

⑨ 《陕甘宁边区施政纲领》规定:“给社会游民分子以耕种土地,取得职业与参加教育的机会,纠正公务人员及各业人民中对游民分子加以歧视的不良习惯,对会门组织实行争取与团结教育的政策。”参见陕西省档案馆、陕西省社会科学院编《陕甘宁边区政府文件选编》第5辑,第4页。

⑩ 《改造二流子》,《解放日报》,1943年2月14日,第1版。

⑪ 中共中央西北局调查研究室:《边区二流子的改造》(1944年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第689页。

度估计可增产粮食 38586 石。<sup>①</sup>各地的“二流子”也参加到开荒与粮食生产中来<sup>②</sup>,有的还取得了比较好的成绩。<sup>③</sup>

中共和边区政府通过建立各种新经济制度,鼓励开垦荒地扩大耕地面积和农业技术改良,粮食产量逐年增加<sup>④</sup>,如表 3。

表 3 1937—1944 年边区粮食产量统计表

单位:万石

年份	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944
粮食产量	111.6	122.1	175.4	152.6	145.6	148.4	181.2	181.7
增长指数	100	109.4	157.2	136.7	130.5	133.0	162.4	162.8

资料来源: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),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆藏编:《史料选编》第7册,第153页。

从表 3 来看,抗战时期边区的粮食产量总体是在增加,比抗战初期增加 30%—62%,说明增加粮食生产的各项政策取得了很好的绩效。这期间,粮食增产有两个峰值,一个是 1939 年,一个是 1943—1944 年,都缘于大生产运动的开展。开荒与农业技术改良都是粮食增产的因素,如 1943 年原计划增产细粮 8 万石,实际增加细粮 16 万石,其中开荒增加粮食 14.5 万石,改进农作方法增粮 1.5 万石。<sup>⑤</sup>这说明开荒扩大耕地面积是粮食总产量增加的决定性因素。

### 三、征粮:财政、民生与社会

抗战时期,边区完全是传统的农业社会,工商业欠发达,居民生活和财政收入主要依赖于粮食。公粮在边区财政收入中所占比重 1940 年是 41%,1941 年边区征粮较多,“为财政收入的二倍半”,1942 年是 99%,1943 年是 72%。<sup>⑥</sup>因此,边区制定粮食征收政策既要解决财政困难,又要考虑民生问题。边区公粮征收就是围绕着“财政”和“民生”两大主题展开。表 4 比较全面反映了抗战时期边区耕地面积、粮食产量、公粮征收以及农民负担等变化。

① 吴力永:《一支生产劳动军在延安——延安县的移难民》,《解放日报》,1943年2月20日,第4版。

② 《解放日报》关于“二流子”1943年有70条报道,1944年有36条报道,1945年(截止8月)有10条报道。这些资料比较全面地反映了边区“二流子”参加生产的状况。

③ 如 1943 年陇东分区转变的 732 个“二流子”开荒 2990 亩,人均开荒 4.8 亩;甘泉县转变的 132 个“二流子”开荒 605 亩,人均 4.6 亩;延安金盆区转变的 22 个“二流子”开荒 275 亩,人均 10 余亩。中共中央西北局调查研究室:《边区二流子的改造》(1944 年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆藏编:《史料摘编·农业》第 2 编,第 691 页。

④ 关于边区历年粮食产量,有几组不同的数据,除了表 3 的数据外,还有两组数据:一组是南汉宸《陕甘宁边区的财经工作》(1947 年)中的数据,1937 年 126 万石,1938 年 126 万石,1939 年 137 万石,1940 年 143 万石,1941 年 147 万石,1943 年 160 万石,1944 年 175 万石,1945 年 160 万石。(陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆藏编:《史料摘编·农业》第 2 编,第 86 页)一组是边区政府主席 1946 年 4 月 4 日在第三届边区参议会第一次大会的政府工作报告《边区抗战建设的新阶段》中的数据,即 1941 年 163 万余石,1942 年 168 万余石,1943 年 184 万余石,1944 年约 200 万石。(林伯渠文集编辑组编:《林伯渠文集》,华艺出版社 1996 年版,第 480—481 页)以上两组数据均属于边区政府官员的工作报告,南汉宸时任边区的财政厅长,为了说明边区财政困难,数据可能偏于保守;林伯渠作为边区政府主席,而且在参议会上的讲话是公开的,讲此番话的前提是“人民收入逐年增加了”,因此有夸大的成分。表 3 是西北财经办事处文件,与表 4 陕甘宁边区政府财政厅文件基本数据是一致的,而且均属于不公开的档案文献,数据相对比较可靠。

⑤ 《今年耕地面积扩大为一千三百卅八万亩》,《解放日报》,1943 年 12 月 4 日,第 4 版。

⑥ 王政新:《陕甘宁边区的粮食工作》,西北五省区编纂领导小组、中央档案馆藏编:《陕甘宁边区抗日民主根据地·回忆录卷》,第 270 页。

从表4来看,边区的粮食与财政、民生关系可以分为三个阶段,即1937—1939年、1940—1941年、1942—1945年。下文结合表4对上述三个阶段进行解读。

### (一)1937—1939年:休养民力

抗战爆发后,抗日民族统一战线建立,边区成为国民政府行政院下属的地方行政的一部分,财政主要来源于国民政府的拨款,另外有一部分海内外同情中共人士的捐款。因此,中共的财政政策是“力争外援,休养民力,医治内战创伤,积蓄力量,支持长期抗战”,其核心内容是“争取外援,减轻民负”。<sup>①</sup>在相关文献中,边区的财政收入数据多不统一,而且差距颇大,易引起学者质疑。<sup>②</sup>表5是研究边区财政问题的常用数据。

表4 1937—1945年粮食产量与公粮征收比较表

年代	耕地面积 (亩)	粮食产量 (石)	总人口	公粮征收(石)		实征占 收获量	每亩平均 负担(升)	每人平均 负担(斗)
				计征	实征			
1937年	8626006	1116381		10000	14197	1.27%	0.16	
1938年	9894483	1211192		10000	15955	1.32%	0.18	
1939年	10076000	1754285		50000	52251	2.98%	0.52	
1940年	11742082	1526471		90000	97354	6.38%	0.83	
1941年	12132169	1455860		200000	201617	13.85%	1.66	
1942年	12413582	1483683	1362254	160000	165369	11.14%	1.33	1.22
1943年	13387213	1812215	1414786	180000	184123	10.16%	1.38	1.30
1944年	13387213	1817221	1448818	160000	160000	8.83%	1.20	1.10
1945年	14256144	1600000	1595065	124000	124000	7.75%	0.87	0.77

资料来源:陕甘宁边区政府财政厅:《历年农业负担基本总结》(1949年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·财政》第6编,第152页。

表5 1937.7—1940年边区财政外援统计表

单位:法币元

项 目 年 份	全部岁入 <sup>1</sup>	外援金额 <sup>1</sup>		国民政府拨款 <sup>2</sup>	海内外捐款 <sup>2</sup>	合计
		数额	百分比			
1937.7—12	526602.45	406390.01	77.30%	1927672.84	36254.20	1963927.40
1938	907943.31	468500.00	51.69%	4480157.16	1973870.97	6454028.13
1939	6602909.88	5664667.34	85.79%	5000436.10	604207.53	5604643.63
1940	10704354.05	7550855.04	70.5%	4997074.11	5505901.69	10502975.80

资料来源:1.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:《史料选编》第7册,第59页;2.《陕甘宁边区九年来财政收支报告》(1946年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·财政》第6编,第428页。

<sup>①</sup> 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:《史料选编》第7册,第58页。

<sup>②</sup> 关于海内外捐款,陈永发解释说:“我们怀疑,这一组数字是用来对外公布的,其目的在显示中共的朋友‘满天下’。其次,在表中的国内外捐款中,我们怀疑有一部分是来自中共新发展的‘敌后抗日根据地’。”(陈永发:《红太阳下的罂粟花:鸦片贸易与延安模式》,台北《新史学》第1卷第4期,1990年,第53—54页)这种解释似乎也难成立。海内外捐款大部分是通过西安汇兑到边区的,1938—1940年汇入边区的款项有795笔,计有305.1万元。(边区银行:《两年来汇款工作的初步总结》(1943年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·金融》第5编,第494页)加上其他渠道的捐款,实情应该符合表5统计数据。

表5中,根据文献1,1937年7—12月,边区的全部岁入约52.7万元,外援约45.6万元,占77.30%;1938年约90.8万元,外援约46.9万元,占51.69%。据其他文献记载:“自从统一战线完成后,中央对八路军有超额补助,每月五十万元,而八路军却按月从薪饷中抽出一部分(大约三四万元)津贴边区政府。”<sup>①</sup>这段史料与1937—1938年边区政府的外援约为45.6—46.9万元基本吻合。1939年岁入突增至约660.3万元,外援约566.4万元,占85.79%。为什么岁入从1938年的不足100万元,突增到次年的660万元?目前所见文献,缺乏应有的解释。<sup>②</sup>文献2是外援的情况,一部分是国民政府拨款,一部分是海内外捐款,合计中1937—1938年数据比文献1中这两年数据多了数倍。两种文献都出自抗战时期,为何有这么大的差距?我认为文献1中关于外援的统计可能存在某种有意或无意的错误。根据国民党方面的文献记载:1937年月发经常费30万元,战务费20万元,补助费5万元,医药补充费1万元,米津及兵站补助费7万元,合计月发63万元;1939年8月起,加发兵站补助费2.5万元,月发65.5万元;1940年1月起,每月增拨米津4.5万元,月拨70万元。<sup>③</sup>以此标准计算,国民政府给八路军的拨款额,1937年7—12月应为378万元;1938年应为756万元;1939年应为768.5万元;1940年应为840万元。结合1941年中共的一份财政文献,能够解释其中的问题。这份文献中,1939年边区的财政收入为884.74万元,其中“协款”793.33万元,占89.66%,其余仅占10.34%。1940年财政收入为1432.97万元,其中“协款”1053.86万元,占73.54%;其他占26.46%。<sup>④</sup>这两年的财政岁入有明细表,我认为是可信的。不管是表5的数据还是上述分析,都说明外援是1937—1940年边区财政的主要来源,这也是国内外学者的共识。

边区粮食供给有两个来源:一是征收救国公粮,1937—1939年公粮征收分别为1.4万石、1.6万石、5.2万石,分别占当年粮食产量的1.27%、1.32%和2.98%(见表4)。需要说明的是,因受苏维埃时期“打土豪”惯性的影响,征粮并不是按照《救国公粮征收条例》进行,而是征募性质,对象是地主和富农,一般农民并没有公粮负担。<sup>⑤</sup>二是粮食不足部分通过购买或向民众借粮来解决。1937年购粮支出81505元,占岁出16.2%;1938年购粮支出68000元,占岁出8.3%;1939年购粮支出524342元,占岁出8%。<sup>⑥</sup>1937年9月,边区政府要求“为保证机关人员给养,特决定九、十两月,县及以下各级机关所需要之粮食,盖向当地群众暂借”。“所借粮食保证年内加利归还”,“借粮时,需与抗战动员结合起来,向群众宣传解释,不得强迫命令”。<sup>⑦</sup>这是1939年前唯一的一次借粮。由于征粮较少,借粮不多,边区民生得到舒缓。这种“与民休息”的政策深得民心,“生活于新的政治制度中农民大众,破天荒第一次自豪地谈论‘我们的政府’,而不像以往那样将政府视为与自己

① 舒湮:《边区实录》,国际书店1941年版,第12页。

② 如果要给予解释的话,1939年后,随着八路军在华北敌后抗日根据地的建立,能够筹备到比较多的经费,于是将国民政府的拨款全部或绝大部分留在了陕甘宁边区。这只是一种解释,缺乏相应的文献佐证。

③ 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),台北,中国国民党中央委员会党史委员会1985年版,第315—316页。

④ 边区财政厅:《财政工作报告》(1941年10月26日),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·财政》第6编,第41、45页。另外,朱理治说1940年边区获得的外汇与法币供给1040万元。参见《边币的根本问题》,《解放日报》,1942年5月28日,第2版。

⑤ 参见黄正林、文月琴《抗战时期陕甘宁边区的农业税》,《抗日战争研究》2005年第2期,第40页。

⑥ 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:《史料选编》第7册,第60页。

⑦ 《陕甘宁边区政府通令(第六号)——关于向群众暂借粮食的办法》(1937年9月24日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑,第13—14页。

无关或令人恐怖的东西”。<sup>①</sup>正是这种心态,农民对中共在边区的局部执政表示热情支持。

## (二)1940—1941年:财政与民生困局

抗战进入相持阶段后,国共两党关系发生了变化,两军的摩擦不断增多、升级,加之日军曾试图渡过黄河进攻边区。为了河防安全,八路军三五九旅调回陕北,使边区非生产人员急剧增加,粮食需求激增。1940年,计划征粮9万石,实际征收97354石(见表4),而边区粮食的实际需求量是14万石,征粮只占需求量的69.5%。为弥补不足,边区又购买粮食18751石,共计11584石,尚缺3.4万石,占22.75%<sup>②</sup>,边区粮食严重不足。1941年1月,皖南事变后,一方面,国民政府停发了八路军的军饷,海内外华侨及后方人士的捐款也停止了汇兑。<sup>③</sup>另一方面,国民党彻底对边区实施经济封锁,使边区财政状况急剧恶化,最严重的是出现了粮荒,甚至粮仓无隔夜之粮。<sup>④</sup>毛泽东说:“最大的一次困难,是1940—1941年,两次反共摩擦都在这一时期。我们曾经弄到几乎没有衣穿,没有油吃,没有纸,没有菜,战士没有鞋袜,工作人员在冬天没有被窝……我们的困难真是大极了。”<sup>⑤</sup>这次困难被称之为中共历史上“三次灭顶之灾”中的一次。<sup>⑥</sup>

为解决粮荒,1941年做了买粮和借粮的动员,原因是“救国公粮不敷军队党政本年度之需用,拟分期在各县动员买粮,以补不足”。<sup>⑦</sup>为此,边区政府动员大批干部两次向群众借粮49705石<sup>⑧</sup>,才勉强渡过了粮荒。1941年征粮接受了上年教训,计划额度为20万石,70%为米麦,30%为杂粮。<sup>⑨</sup>为完成任务,不得不起征点降低,负担面扩大,“平均每人收细粮一百五十斤(五斗)为起征点,每人平均一石以上细粮作为剩余粮算,按累进率征收。某些地区(如警备区)可比这更低一些,以扩大纳粮人数,保证百分之八十以上的人民能够共同负担”。<sup>⑩</sup>征粮工作从11月开始,各地派出了征粮工作团,并严令其“粒米根草入仓入站才算完成任务,否则不准回延安”。1942年5月征粮结束,实际征粮201617石,比上年多104263石,占粮食总产量的13.85%,每亩负担增加到1.66升(见表4)。征粮工作扎实,任务超额完成,但“竭泽而渔”的征粮使边区民众负担已经超过临界点。边区政府也承认:“在边区第一次全部保证了机关部队粮草供给,是粮政上由危难时期转入康庄大

① 马克·塞尔登:《革命中的中国:延安道路》,第201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:《史料选编》第7册,第130页。

③ 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:《史料选编》第7册,第61页。关于国民政府停发经费的时间有两种说法,一种是“一九四〇年八月后,国民党顽固派封锁加剧,停发八路军军饷,外援全部断绝,粮食超支很大”。(王政新:《陕甘宁边区的粮食工作》,西北五省区编篡领导小组、中央档案馆编:《陕甘宁边区抗日民主根据地·回忆录卷》,第271页)一种是“一九四〇年九月,国民党就一度停发每月六十万元的抗日军饷”。(陕甘宁革命根据地工商税收史编写组、陕西省档案馆编:《史料选编》第7册,第61页)从1940年岁入中协饷所占比例来看,国民政府给八路军的军饷可能一直发到年底,只是在1940年“一度停发”,并不是8月后就彻底停发了。

④ 杨五亭时任边区粮食局局长,“因为库无存粮,机关也无隔日粮,他半夜睡下觉时也有人找他要粮,他说天明了再说,领粮人就骂,你吃了饭你睡觉,我们今天还没吃饭哩”。驻富县的部队,因缺粮一天只喝两次稀饭。(陕甘宁革命根据地工商税收史编写组、陕西省档案馆编:《史料选编》第7册,第130页)

⑤ 毛泽东:《经济问题与财政问题(1942年12月)》,第2页。

⑥ 马克·塞尔登:《革命中的中国:延安道路》,第173页。

⑦ 《陕甘宁边区政府关于动员买粮的训令》(1941年3月17日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第111页。

⑧ 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:《史料选编》第7册,第130页。

⑨ 《陕甘宁边区政府三十年度救国公粮条例》(1941年11月25日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第4辑,第279、282页。

⑩ 西北局:《关于1941年征粮征草工作的指示信》(1941年1月20日),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·财政》第6编,第121—122页。

道的物质基础。但是人员马匹逐年增加……一九四一年人民只公粮一项占农产及副业收入百分之一三点八五,再加公粮代金、优抗代金(清涧某些区乡袁家沟一带,代耕粮公粮数额相等)、教育附加粮虽无确实统计,但至少已超过了负担力之饱和点。”<sup>①</sup>

1940—1941年是边区居民不堪重负的两年,就粮食负担而言有买粮、借粮、征粮。这期间,征粮、买粮、借粮工作成为县乡的重点,各种工作团不断下乡催要,甚至征粮工作团除夕还在催粮<sup>②</sup>,导致农民负担奇重。1940年,安塞县实征公粮9034.6石,年底买粮2121.63石,共计11165.23石,人均(安塞人口为38828人<sup>③</sup>)负担0.29石,为了完成征粮和买粮,“有的卖耕牛还交不上”,一些居民“纷纷外移于志丹,以避公债、兵役、买粮”。<sup>④</sup>1941年征粮中,该县又“发现几家逃跑”。<sup>⑤</sup>固临县亦发生居民不堪重负或移走他乡,或移到国统区。<sup>⑥</sup>甘泉县征粮平均每户达0.33石,“有的将所打的粮全数缴公粮,有的买交公粮”。<sup>⑦</sup>买粮缴纳公粮比较普遍,问题是粮食普遍发生困难,一些县常常阻挡粮食出县境<sup>⑧</sup>,使民众买不到交公粮的粮食。民众普遍抱怨征粮过多,“今年征粮数太大,如征收后人、牲口没吃的了”;“今年收成不好,征粮征草数又太重,明年人、牲口没有吃的,不但不能做庄稼,而都饿的死”。<sup>⑨</sup>民众的出逃和抱怨,说明公粮负担已经达到了农民的承受极限。

边区政府宣称“买粮定的价比市价略低”<sup>⑩</sup>,但实际情况如何?通过对延安、固临、延长、延川、安定、安塞、新政、赤水等县调查,1941年1—4月购买粮食,政府实际出价只有市价的1/3,其余由农民负担。如延长买粮6184.5石,应付市价153.6万元,但政府实际付款只有43.4万元,仅买粮一项该县居民人均负担34.74元。<sup>⑪</sup>甘泉小米市价每斗13.7元,政府只付7.5元,每斗农民损失6.2元。<sup>⑫</sup>低于市价强买农民粮食,在边区不是个例,而是普遍现象,政府也承认“以前可能买粮草估价过低,与市价相差甚多”。<sup>⑬</sup>即便以低于市价2/3的价格买粮,边区“财政的支付一时应付不

① 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:《史料选编》第7册,第131、132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:《史料选编》第7册,第63页。

③ 《边区各县人口统计表》(1941年2月20日),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·总论》第1编,第11页。

④ 《安塞县府一月份工作报告》(1941年2月13日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第126—127页。

⑤ 《安塞县十一月份工作报告》(1941年12月3日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第4辑,第361页。

⑥ 《固临县征粮征草报告》(1941年11月30日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第4辑,第343页。

⑦ 《陕甘宁边区政府关于甘泉县救国公债、买粮问题的函》(1941年4月28日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第152页。

⑧ 《陕甘宁边区政府训令》(1941年12月15日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第4辑,第368页。

⑨ 《延安县征收公粮公草工作报告》(1941年11月28日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第4辑,第349页。

⑩ 《陕甘宁边区政府为春耕及其他工作的指示信》(1941年4月1日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第131页。

⑪ 边区政府秘书处统计室:《边区民众负担统计资料》(1941年6月17日),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·财政》第6编,第442页。

⑫ 《陕甘宁边区政府关于甘泉县救国公债、买粮问题的函》(1941年4月28日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第152页。

⑬ 《陕甘宁边区政府指令》(1941年5月28日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第293页。

来”，于是中共中央西北局与边区政府决定变买粮为“借粮”。<sup>①</sup>8月22日，决定向民众借粮1.6万石，要求承担借粮的县、区“一般限九月二十五日前必须将收集及转运全部完成”，延安、富县要在9月5日前全部完成。<sup>②</sup>政府的强买、强借使部分农民失去了对政府的信任，产生了抵触情绪。安塞民众只运送公粮，不送买粮，县政府“督促好多次未得到效果。据各区长的报称，群众实在无法送，一方面今年收获很少，另一方面粮价高涨，群众实在可怜”。<sup>③</sup>1940—1941年的征粮、买粮和借粮给民众带来的影响，用民怨载道来形容一点也不过分。据甘泉县政府报告：

从买粮、公债（指1941年边区发行500万救国公债——引者注）布置以来……一区移走了十四户（不确实，一区移走二十五户），最近几日各区的报告和反应，现在准备移走的人很多。有的人说：旧社会的负担重，又出租子，有时还可以抵抗租子，杂粮、款、牲畜都可准给的。现在不论公粮、买粮都要细粮米、麦子，还少折合，杂粮又不要，并且折合太吃亏，比交细粮都吃亏，要调换也无法。现在呢？出粗粮杂粮出牲畜公家也不要，要拿出粮来没有的，又不能恳求，也不能抵抗，只好善走……又有人说往哪里走，他们要了有，要不了没，我们现在所有的牲畜、一切东西，公家要什么给什么，不然他们愿押就押或如何处办等。<sup>④</sup>

征粮、借粮、买粮导致民无盖藏，许多农民认为边区的现况不如过去。中共中央西北局也承认“政府买粮、借粮、发公债、运盐等动员工作频繁，易引起部分民众不满”。<sup>⑤</sup>一些农民在无奈的情况下举家远徙他乡，甚至个别县还发生抢粮事件。1941年7月2日晚，安塞县第六区公粮、合作社、乡政府被抢，“第一批来一百七十八人，第二批来二三十人，总共二百人左右，劫去公粮五十石左右，二个合作社股金洋五百五十四元，乡政府大洋二百元，二团购买草料洋二百零四元，共计九百五十八元”。<sup>⑥</sup>志丹县也发生了抢粮事件，事件的规模还没有相关资料确证，根据政府文件，“抢粮事件在志丹普遍的发生，确是非常严重的现象……除个别坏分子借机煽惑外，还有我们下级干部参加领导，区级干部坐视不理”。<sup>⑦</sup>因征粮而发生抢粮乃至民变，并不是1941年才有的。早在1939年底，环县就因征粮、征兵发生了民变。当年边区征粮5万石，分配给环县数量是1500石<sup>⑧</sup>，实际征粮2443石<sup>⑨</sup>，超

<sup>①</sup> 1941年6月27日，西北局与边区政府发出紧急通知：“为着保证党政军的必要供给，巩固边区金融，特重新规定于后：一、买粮全部改为借粮，照粮食局原定计划买粮分配数，仍须全部收集入仓。二、除准在粮食局已发下的现款内支配〔付〕给群众外，粮食局以后不再发〔拨〕款。三、所有规定抵付买粮的公债款，仍须全部收集起来，缴交金库，借粮准以救国公粮做抵。为完成这一新的规定，希各级干部抱克服一切困难与耐心对群众说服的精神立即进行紧急传达与工作布置。”参见中央档案馆、陕西省档案馆藏《中共中央西北局文件汇集 1941年》，甲1，第103页。

<sup>②</sup> 《陕甘宁边区政府关于加借粮食的训令》（1941年8月22日），陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第4辑，第125页。

<sup>③</sup> 《安塞县府一月份工作报告》（1941年2月13日），陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑，第127页。

<sup>④</sup> 《甘泉县府呈文》（1941年5月21日），陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑，第295页。

<sup>⑤</sup> 《西北局关于锄奸保卫工作的决定》（1941年8月28日），中央档案馆、陕西省档案馆：《中共中央西北局文件汇集 1941年》，甲1，第156页。

<sup>⑥</sup> 《安塞县府呈文》（1941年7月7日），陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第4辑，第33页。

<sup>⑦</sup> 《陕甘宁边区政府关于志丹发生抢粮事件制止办法的批复》（1941年7月24日），陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第4辑，第58页。

<sup>⑧</sup> 李卓然：《论环县事变的教训》，《共产党人》第8期，1940年7月，第37页。

<sup>⑨</sup> 环县志编纂委员会编：《环县志》，甘肃人民出版社1993年版，第56页。

额完成 62.9%。这年夏秋之交,环县发生旱灾,粮食减产 1/3。<sup>①</sup> 征粮团下乡后不顾农民因旱灾收成歉薄的实际情况,提出了“提早完成”“大量超过”等口号。而且,在征粮过程中,“强迫命令的方式已达极点,比如摊派某人出四斗,不出就要加倍处罚,即变为八斗”。<sup>②</sup> 由于征粮和征兵<sup>③</sup>中的“强征”,引起民众不满,而这种不满被仇视中共的政治土匪赵思忠所利用,1939 年底到 1940 年初,由于赵思忠的煽动,环县北部 17 个乡 2000 余名自卫军叛变。<sup>④</sup> 过去的历史书写中,把发生在边区的抢粮、民变或归于民众思想落后,或解释为被敌对势力操纵与破坏,但其诱因与征粮工作有很大的关系。正如谢觉哉所言:“老百姓对我们‘造反’,客观原因是顽固分子‘点的工作’,赵匪奸细深入我政权里、组织里,加上这些地方民风强悍,习于为匪,但这只是原因的一个方面。‘造反’是要赌身家性命的,不是不得已,不是懊了天大的气,谁肯来上别个的钩?”<sup>⑤</sup>

### (三) 1942—1945 年:困局的破解

如何破解边区面临的财政与民生困局?问题的根源在哪里?时任边区银行行长朱理治指出:“今天边区经济问题的根子在于生产与消费间的矛盾,这也即是说,边区目前的经济尚处在由半自给向完全自给状态过渡时期,生产上尚不能完全自给,因而在生产与消费之间,就发生矛盾。这个矛盾,以前由于获得外援而相对解决,到了今年(1941 年——引者注),因外援完全隔断而尖锐起来。”<sup>⑥</sup>供给与需求之间的矛盾是边区财政不足、民生困顿的根本原因,朱理治的观点被毛泽东所接受。<sup>⑦</sup>为破解困局,首先要发展经济,于是 1941—1942 年,毛泽东对边区经济做了大量的调研。<sup>⑧</sup>在此基础上,1942 年 12 月,毛泽东在中共中央西北局高干会上做了《经济问题与财政问题》的报告,要求认真处理好财政与经济的关系。他说:“财政政策的好坏固足影响经济,但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。”指出:“发展经济,保障供给,是我们的经济工作与财政工作的总方针。”<sup>⑨</sup>这个总方针的核心内容是发展经济,而当时最大的困难是吃饭与穿衣。因此,把增加粮食和棉花产量作为边区农业发展的主要方向。“我们用尽力量使农民发展农业生产,其目的究竟何在呢?第一个目的是使农民富裕起来,改善他们的生活;第二个目的,是使农民有力交付粮食税,帮助抗战的需要;还有第三个目的,是使农民在取得减租利益之后,发展农业生产,能够以一部分交给地主作地租,因而便于团结地主和我们一同抗战。要达到这三个目的,只做一件事,就是用尽力量发展农业生产”。<sup>⑩</sup>

① 《环县县长杨玉亭来函》(1939 年 8 月 20 日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第 1 辑,第 357 页。

② 李卓然:《论环县事变的教训》,《共产党人》第 8 期,1940 年 7 月,第 37 页。

③ 1939 年边区征兵中,划给环县的兵员是 290 人,但工作团在征兵中提出超额完成任务的口号,要求征兵 360 名。

④ 《环县事变》(时间不详),陕西省档案馆藏,革命历史档案,2/1/325。

⑤ 《谢觉哉对庆环工作的意见》(1940 年 5 月 18 日),中央档案馆、陕西省档案馆藏:《中共陕甘宁边区党委文件汇集 1940—1941 年》,甲 2,第 434—435 页。

⑥ 中共河南省委党史研究室编:《朱理治纪念文集》,中共党史出版社 2007 年版,第 168 页。

⑦ 1941 年 8 月 13 日,中共中央召开政治局会议讨论陕甘宁边区财经问题,毛泽东在发言中指出:“现在边区财经问题主要有两个矛盾,即生产的人民与消费的人员的矛盾,人民一百四十万要供给八万人的生活,军队、机关等自己的生产只能供给五分之一,尚有五分之四须人民负担;其次进出口不平衡,相差甚大。”参见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 320 页。

⑧ 毛泽东多次与边区政府主席林伯渠、秘书长谢觉哉、西北局组织部部长陈正人、边区银行行长朱理治、财政厅厅长南汉宸等讨论边区财政经济问题。参见中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(1893—1949)》(中)第 314—420 页相关内容;中共中央文献研究室编《毛泽东书信选》(人民出版社 1983 年版,第 170—209 页)相关信件;中共河南省委党史研究室编:《朱理治纪念文集》,第 164—167 页。

⑨ 毛泽东:《经济问题与财政问题(1942 年 12 月)》,第 1 页。

⑩ 毛泽东:《经济问题与财政问题(1942 年 12 月)》,第 194 页。

高干会后,边区再次掀起了以增加粮食为主的大生产运动,主要还是动员民众开荒。1943年和1944年的开荒、粮食生产都取得了比较好的成绩。高干会也激发了党政军机关粮食生产热潮,粮食自给占到较高的比例,如1943年自给4.6万石,占公粮的28.75%;1944年自给8.6万石,占公粮的53.75%;1945年自给2.11万石,占公粮的16.93%。<sup>①</sup>同时,边区政府从1942年开始,对征粮也做了改革,从1942年开始实行夏征和秋征,夏征主要在夏产占全部农产品30%以上的地区,如产小麦的关中、陇东分区和富县、固临、延长、延川等县进行。<sup>②</sup>夏征“对麦食有重大调整,在人民方面也感到分季交粮比较便利,成为后来在征收上便民利公的重要转变”;秋征办法更为细致,提高了起征点,修正了累进率和最高点,使税制更加适合各个不同的经济区;从比例累进改为跃进累进,更加合理地调剂了各阶层的负担。<sup>③</sup>在征粮中,有的地方发生了低价“强买”民粮事件,边区政府严令“任何机关、团体、部队,除按市价买粮者外,均不得假借政府名义,擅定官价,强购民粮”。<sup>④</sup>对于征粮中发生的不良行为,边区政府在媒体上进行曝光<sup>⑤</sup>,以取信于民。粮食产量增加,特别是机关部队粮食自给率提高,边区政府征粮数量也有所减少,1942年实征16.5万石,占收获量的11.4%;1943年实征18.4万石,占收获量的10.16%;1944年实征16万石,占收获量的8.83%;1945年实征12.4万石,占收获量的7.75%(见表4)。同时,“实现政府再不以官价买粮或借粮的诺言”<sup>⑥</sup>,解决了以往存在的强买与强借问题,民众负担逐年减轻。可见,边区执行“农业第一”与发展自给经济,是破解财政与民生困局的主要途径。

我们应该看到,1940—1941年的“苛征”,使中共几乎失去了根据地农民的支持,但1942年以后执行新的政治经济政策和税制改革,尤其是党政军发起了大规模的生产自给运动,减轻了农民的负担,中共重新获得了农民的支持。

#### 四、粮食管理制度与政策

抗战初期,粮食管理系统不健全,制度不完善,存在比较多的漏洞。其主要表现:一是粮食账目不清。“派粮收粮皆无账册,所以实收多少,也搞不清楚,再把数年来没有结算的粮账混作一团,遂使上下脱节,各地仓库收支存余情况,不仅粮食局不知道,即县政府粮食科也搞不清”。<sup>⑦</sup>这种现象在边区比较普遍,各县仓库都程度不同存在。

二是仓库管理人员贪污浪费严重。抗战初期边区“把党政机关犯了错误的干部,调到粮食局

<sup>①</sup> 《边区情况概述——粮食工作部分》(1948年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·财政》第6编,第98页。

<sup>②</sup> 《夏收征粮暂行办法》(1942年7月24日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第6辑,第260页。

<sup>③</sup> 《边区情况概述——粮食工作部分》(1948年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·财政》第6编,第97页。

<sup>④</sup> 《陕甘宁边区政府命令——不准假借政府名义擅定官价,强购民粮》(1942年1月6日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第5辑,第20页;《边府严禁违法征发,制止擅定官价买粮》,《解放日报》,1942年1月11日,第4版。

<sup>⑤</sup> 《边保司令部收粮人员强用大斗收粮,非法捆绑群众》,《解放日报》,1942年2月9日,第4版;《纠正“游击作风”!合水借粮公益账目不清,未用统一斗量又无正式收据》,《解放日报》,1942年6月13日,第4版。

<sup>⑥</sup> 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:《史料选编》第7册,第133页。

<sup>⑦</sup> 《1942年粮食工作报告》,陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·财政》第6编,第483页。

担任保管粮食工作”，粮食管理人员素质不高，贪污浪费“骇人听闻”。<sup>①</sup> 边区对志丹等7县17个区的粮仓调查，贪污亏空粮食204石之多。<sup>②</sup> 据边区政府副主席高自立调查，“粮食干部在许多地方调查贪污者占百分之九十以上”；财政厅调查，“仓库的干部都发了财”。<sup>③</sup> 新宁县四区仓库主任胡长典，1941年冬收粮期间，私卖公粮3石，驮回家1石3斗，私自借给亲友麦子3石9斗2升；把公粮寄存农家，支付完短少为2斗，向县政府报告短1石。华池县水泛区粮库，1939年9月公粮短欠14石，仓库主任王文斌向上级汇报老鼠吃了12石7斗，发霉2石。经过征粮工作团调查，其实是被区书记毛羽鹏偷卖，“就在卖粮期内，毛羽鹏生活格外阔绰，买了一群羊，两件皮袄，又买布”，靠偷卖公粮发了财。<sup>④</sup> 粮食局调查发现“区级党政干部共同卖粮，捏造账册，偷支公粮，伪造被偷，削改升斗，大进小出，私造单据，用公粮做生意，形形色色不一而足”。<sup>⑤</sup>

三是粮食供给制度不健全，冒领超支严重。由于财政困难，一些机关部队都在粮食上打主意，“个别机关、学校、部队尚有假报人数，浮支冒领，因而浪费粮食者有之；私卖余粮者有之；粮票未切实实行，每月吃双粮者几达七千人之多”。<sup>⑥</sup> 中央财政调查，1941年1—8月，延安市53个机关共卖粮760.44石。当时边区吃公粮人数7.2万人，但1941年领粮人数多出17956人<sup>⑦</sup>，足见各机关、部队吃空饷现象十分严重。仓库支粮也十分混乱，“支粮无一定手续，亦无账簿，只凭领条算账，得不出应支实存”。<sup>⑧</sup> 因粮食支借账簿不完善，制度不健全，一些部队、政府部门或借粮不认账，或超支现象严重，如驻守陇东镇原七七〇团三营借粮36石不认账，葭县县务委员会三个月超支公粮100余石。<sup>⑨</sup>

上述问题的产生，主要原因是各级政府对仓库工作重视不够。“很多县区只注意到粮草的征收，而轻视粮草的管理，放松领导责任，不慎重配备干部，不严守收支制度，不关心仓库人员的生活和教育，缺乏对仓库草站工作的检查”。<sup>⑩</sup> 因此，着手建立粮食管理系统和严格的供给制度成为边区政府的当务之急。1941年，边区政府财政厅决定“整理和健全粮食之度量、保管、运输、调剂，克服过去不良现象，要实行整个边区粮食统一与供给，保证粮食平衡自足”；“于适当地区设平糶局及义仓，调剂民粮，购买粮食，以防青黄不接之虞”。<sup>⑪</sup> 中共中央西北局认为1940—1941年的粮荒是粮食局和粮食局局长地位过低与能力不足的结果，曾建议：“粮食局改隶边府主席团，提高其职权

① 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：《史料选编》第7册，第129页。

② 曹力如：《陕甘宁边区三年来粮食工作的检讨（续）》，《新中华报》，1940年12月29日，第4版。

③ 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：《史料选编》第7册，第129页。

④ 毛泽东：《经济问题与财政问题（1942年12月）》，第213页。

⑤ 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：《史料选编》第7册，第129页。

⑥ 《陕甘宁边区政府给中央书记处的函》（1941年9月9日），陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第4辑，第163页。

⑦ 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：《史料选编》第7册，第130、131页。

⑧ 《边区情况概述——粮食工作部分》（1948年），陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编：《史料摘编·财政》第6编，第97页。

⑨ 《1942年粮食工作报告》，陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编：《史料摘编·财政》第6编，第483页。

⑩ 《陕甘宁边区政府关于加强粮草工作领导的指示》（1944年11月10日），陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第8辑，第414页。

⑪ 边区财政厅：《陕甘宁财政计划实施拟草》（1941年），陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编：《史料摘编·财政》第6编，第47页。

与能力,其任务应能切实统筹边区粮食,保障军粮,调剂民食。如过去曾以凯丰同志负责过粮食局的工作,现在则要求中央能选择一个仅次于凯丰同志的人物来任粮食局的工作,因为粮秣一项实为解决边区财政最基本的一部分。”<sup>①</sup>从边区财政厅到中共中央西北局都看到了粮政工作对边区财政与民生的重要意义。从1941年开始,边区开始了粮政改革,加大粮食管理力度。

### (一)粮政系统的完善

为了统一管理边区的粮食工作,保障党政军粮食供给和调剂民众粮食,边区政府明确了粮食管理系统的权利与职责。1941年5月16日,边区政府颁布《陕甘宁边区粮食局组织规程》。该规程规定粮食局机构和人员的构成是:1. 设局长1人;2. 秘书室,设秘书1人,助理秘书1人,文书1人至2人;3. 会计科,设科长1人,科员4人至5人;4. 仓库管理科,设科长1人,科员3人;5. 粮食调剂科,设科长1人,科员4人;6. 运输科,设科长1人,科员4人;7. 各科于必要时,得增设副科长1人,并得分设各股,以科员为股长;8. 巡视组,设组长1人,巡视员4人至6人;9. 直属仓库受仓库管理科管理,设主任1人,会计1人,盘斗员若干人;10. 直属运输队,设大队长1人,指导员1人,事务长1人,中队长4人,分队长以下班长、队员若干人。作为粮食主管部门,粮食局的权利与义务、职权与职责包括:“(一)边区粮食之筹措与执行。(二)对政府(救国公粮、农业税粮及公田粮等)收支、保管之统计。(三)采买转运供给等工作。(四)对粮食生产、粮食贸易之改进与救济灾难民食粮之协助。(五)草定[拟]关于粮食之文告。(六)对各级粮食行政机关之检查督导。(七)各级粮食行政人员奖惩任免等事宜之呈请与举办粮政人员之训练事宜。(八)饮食营养与军用食品之研究与举办制造事项。”该规程还规定了粮食局各科室及各级粮食行政部门职责与权利。<sup>②</sup>

地方粮政管理也进行了改革和完善。分区粮食科升格为粮食处,设处长1人,会计1人,巡视员1—3人。县政府粮食管理原属第二科,设粮食股专管粮政,股长1人,股员1人。<sup>③</sup>在此次改革中,粮食股从县政府二科中独立出来,设粮食科(第五科<sup>④</sup>),科长1人,会计兼直属仓库会计1人,巡视员、调剂员2人。分区粮食处、县粮食科的职权包括:“(一)统计与审查所属区域公用粮食之收支及会计事项。(二)对该区域粮食问题之筹划呈准粮食局后执行。(三)对所属粮食机关之巡视督导及对仓库之管理事项。(四)协助办理粮食之购买与转运事项。(五)办理向上级粮食机关及向专署县府行政首长之定期报告。(六)其他有关粮食之工作。”<sup>⑤</sup>分区、县粮食主管部门无论人员编制还是职权都有所扩大,说明对地方粮食工作的重视程度提高了。

设置各级粮食委员会。边区一级的粮食委员会由中央、边区政府、军委、经济部门负责人及粮食局局长等5人组成;分区、县粮食委员会以党、政、群众团体、驻军供给部与粮食处处长(科长)等5人组成;区粮食委员会由党、政、军、群众团体和仓库主任3人至5人组成。各级粮食委员会的职权包括:县区级以上粮食委员会对同级粮食工作在政治上进行领导;向上级或同级粮食行政机关建议对粮食工作的改进;检查同级粮食工作及仓储情形;协助同级政府及粮食机关从事和改进粮食工

<sup>①</sup> 《西北局关于边区财政经济问题的意见》(1941年6月25日),中央档案馆、陕西省档案馆编:《中共中央西北局文件汇集1941年》,甲1,第100页。

<sup>②</sup> 《陕甘宁边区粮食局组织规程》(1941年5月16日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第269—272页。

<sup>③</sup> 《陕甘宁边区政府训令——关于加强财粮工作问题》(1940年6月8日),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辑,第279页。

<sup>④</sup> 《陕甘宁边区县政府组织条例》(1942年1月),规定第五科掌理粮食之收支、仓库管理、调剂民食等事项。参见中共庆阳地委党史资料征集办公室编《陕甘宁边区时期陇东民主政权建设》,甘肃人民出版社1990年版,第32页。

<sup>⑤</sup> 《陕甘宁边区粮食局组织规程》(1941年5月16日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第271页。

作制度。<sup>①</sup>

仓库是粮食管理的主要环节。边区在各分区、县、区设直属仓库、普通仓库或中心仓库。根据储量和地位将粮仓划分为三等,甲等仓库设在分区县市中心地点,容量在1000石以上,设主任1人,会计1人,过斗员1人;乙等仓库设在各县人口集中地区,容量在500石以上1000石以下,设管理员1人,过斗员1人;丙等仓库设于民众缴粮便利之处,容量不足500石,设管理员1人。仓库职责是:“一、关于公粮之检收、入仓、保管及发放事项。二、关于仓库之设计、修建、检查及保管事项。三、关于各种粮票之核算、登记及报销事项。四、关于收支粮食账簿之登记、核算及表格编造事项。五、关于仓库经费之开支、审查及报销事项。六、关于同意使用斗秤之执行与检查事项。”<sup>②</sup>1943年,边区开始建立粮食供应体系,在粮库的设置上围绕中心仓库建立卫星仓库,即根据需求重点划分粮食供应区。如,延属分区以延安市、甘泉两地为需粮重点,把延安、安塞、延川、志丹、延长、子长等划为延安供应区;把甘泉、富县、固临等划为甘泉供应区。围绕延安中心仓库建立的卫星仓库有甘谷驿、水坪、高桥和郝家岔、金鹏湾、真武洞等仓库,这些仓库距离延安60—100里路程,“朝发夕到,极便利拨给各机关自运……还接收二站路以上各县属仓库的转运粮。这样一站倒一站,一节推一节,保证不断运输供给”。<sup>③</sup>这样既方便粮食运输与供应,也方便周边群众缴纳公粮和节省运力。

通过粮食管理、仓储、监督等机构的建立,健全边区的粮食行政管理系统,形成了“三位一体”的粮政系统,即粮食局(边区)——粮食处(分区)——粮食科(县政府)行政系统,直属粮库——中心粮库——普通粮库的仓储系统,以及各级粮食委员会的监督系统。

## (二)公粮管理与供给制度

1941年公粮开征时,粮食局开始整顿粮政。第一,清理旧粮旧账,理顺粮食工作秩序。粮食局规定:“一、各县除将指定分拨各机关部队的粮食缴清外,剩余粮食应妥善保管,绝对不准擅自挪借动用。二、除照财厅指定归还的借粮外,任何机关部队之买粮借粮,一概不准用新征公粮扣抵归还。三、各县仓库之所有亏空,应直向粮食局商讨解决,不得扣抵今年公粮。四、新粮要和旧粮分开,新粮账和旧粮账分开,以备清算。五、各县大部粮食,拨归各机关部队接收保管,旧仓库应即减并。”<sup>④</sup>为实施上述办法,粮食局派出“巡视员”到各地开展工作,整肃粮食征收过程中的混乱现象。次年,边区政府决定,征粮工作由粮食局主办,使其总揽全边区的粮食工作。这有利于“克服征收与供给的脱节现象,使粮食的征收有利于供应的需要和目的。征粮任务落实后,粮食局即统筹安排,把征收计划和供应计划密切配合起来。指定粮食草料集中的方向、路线、地点,尽量减少入仓以后往返运输、迂回运输或所征非所需的盲目浪费现象”。<sup>⑤</sup>在战时状态下,统一管理粮食收支,不仅可以节省管理成本,而且为1942年财政实行“统筹统支”奠定了物质基础。

第二,制定粮食供给标准,严格执行粮食预计算制度。边区政府规定,凡支领公粮的机关、部队必需编制预计算。边区吃公粮人员的每天标准:“(一)普通工作人员及学生每人小米一斤三两。

<sup>①</sup> 《陕甘宁边区粮食局组织规程》(1941年5月16日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第271—272页。

<sup>②</sup> 《陕甘宁边区粮食局各级仓库组织章程》(1941年11月25日),甘肃省社会科学院历史研究室编:《陕甘宁革命根据地史料选辑》第2辑,甘肃人民出版社1983年版,第296—297页。

<sup>③</sup> 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:《史料选编》第7册,第135—136页。

<sup>④</sup> 《粮食局紧急通知,新旧粮处置办法》,《解放日报》,1941年12月17日,第4版。

<sup>⑤</sup> 王政新:《陕甘宁边区的粮食工作》,西北五省区编纂领导小组、中央档案馆编:《陕甘宁边区抗日民主根据地·回忆录卷》,第281页。

(二)武装部队每人小米一斤八两(后方军事机关每人一斤五两)。(三)小孩:1. 六个月至两周岁,每天小米四两;2. 两岁至四岁每天小米六两;3. 四岁至五岁每天小米十二两。”按照供给标准,预计算每季度编造一次;不论任何机关、部队,“如不按期编造预计算,粮食局概不发给粮食”。<sup>①</sup>严格执行预计算是保证边区粮食供给的一项重要制度,中共中央西北局和边区政府多次重申要严格执行这项制度。精兵简政实施后,1942年7月,中共中央西北局指出“部队按实有人数,机关按两次整编后实数,做出确实的预算,绝对不准有浮报、领双份粮的现象。粮食决算如无特殊情形者,绝对不能超过规定预算”。<sup>②</sup>8月,边区政府两次重申这一制度:“一、为贯彻精兵简政,凡各机关各部队超过整编委员会规定以外的人员马匹,如未经本政府批准,概不批发粮食。二、为使本年粮食供给,不再发生中断,并保证政府不借粮不以官价买粮的诺言,各机关各部队的粮食决算,绝对不许超过规定预算。三、各机关各学校的干部人员调动,必须双方会商粮食局转移粮食,以免双方预算重领,浪费粮食。四、各机关各部队临时召集之会议或训练班及住院病员与休养干部,均由原机关携带粮食,或向粮食局兑换粮票,一概不许另列预算,重领粮食。五、各分区各县举办之不脱离生产人员的训练班,凡未经呈报本府批准者,一概不许编列粮食预算,支用公粮。”<sup>③</sup>1943年2月,中共中央西北局与边区政府做出了《关于粮食工作的决定》,重申上述内容外,还强调坚决执行粮食预决算制度,“保证决算不超过批准预算,超过的粮食一概不准报销。每个机关、部队的粮食要求做到有结余,应时时检查粮食管理,不准用粮食喂猪养鸡,贪污浪费粮食人员,应予严重处罚,机关部队主管负责人同时也受批评”。<sup>④</sup>3月,正值青黄不接之际,边区政府又发出通令,要求遵守边区的粮食预决算制度,“绝不多报空领一人一马的粮草”;必须遵守仓库制度,支领公粮须有粮食局的正式支粮证;未经边区政府批准,地方政府不得随便批准动支仓库公粮,仓库人员不得私自出借公粮。<sup>⑤</sup>

第三,实行粮票制度。为便于供给粮的管理,1941年4月20日起,边区开始推行粮票制度。粮票分两类:即麦类票,分6两、8两、10两、1斤、5斤、10斤、30斤7种票面;米类票,分4两、8两、10两、1斤4两、5斤、10斤、30斤7种票面。粮票的用途包括:“(一)在职与在伍人员,因公至其他机关、部队与在群众中吃饭,均分别依照粮局规定之支粮数量,付粮或付给相当于规定支粮数量之粮票。(二)无论机关、部队与民众如收有在职在伍人员付给之粮票,随时可持粮票向边区各地属于本局系统之仓库兑粮,各该仓库得照票面所载数量照付粮食局时,取粮人须开收条证明。(三)边区民众之收有在职在伍人员付给之粮票者,得以此项粮票抵作交纳公粮或农业税之用。”粮票是在职在伍人员出差吃粮、在仓库兑换粮食和抵交公粮的票据,不能在市面流通。<sup>⑥</sup>粮票制度实施后,边区政府规定:“凡脱离生产人员外出工作或开会都要带粮票。各伙食单位须按人数取粮票,

<sup>①</sup> 《陕甘宁边区各级机关、部队编造粮食马干支付预计算规则》(1941年11月25日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第4辑,第300—302页。

<sup>②</sup> 《西北局关于粮食工作的决定》(1942年7月24日),中央档案馆、陕西省档案馆编:《中共中央西北局文件汇集 1942年》,甲2,第163页。

<sup>③</sup> 《陕甘宁边区政府关于节约粮食的命令》(1942年8月10日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第6辑,第293—294页;《边区政府关于粮食问题的命令》(1942年8月14日),甘肃省社会科学院历史研究室编:《陕甘宁革命根据地史料选辑》第2辑,第406页。

<sup>④</sup> 《关于粮食工作的决定》(1943年2月),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第7辑,档案出版社1988年版,第481页;

<sup>⑤</sup> 《边府通令各机关部队严格遵守粮食预算,超过概不报销严禁虚报多领》,《解放日报》,1943年3月29日,第1版。

<sup>⑥</sup> 《陕甘宁边区政府关于推行粮票制度的训令》(1941年6月25日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第327—328页。

不开脱离生产人员的客饭票。接收粮票的机关或人民,可随时向附近仓库兑取。”<sup>①</sup>解决出差人员既在本单位领粮,又在出差所到单位吃招待饭的现象,是边区节约粮食的措施,对新中国粮食供给制度有很大的影响。

第四,规范粮食人员管理准则,完善仓储制度。管理混乱、乱支公粮和仓库人员渎职是粮政的最大弊端,在1942年粮政改革中,边区出台了一系列针对粮食管理人员的法规,明确其职责。边区政府规定,公粮入仓后,仓库管理人员“应负保管全责”,要做到防止粮食霉烂、鼠患、虫害、盗窃等事发生;公粮消耗不得超过存粮的1%,转运损耗不得超过2%;粮食如有意外灾害或损失,应在三日内报告上级;在未奉到上级指示,仓库管理人员“绝对不得将公粮出借”,“不得将公粮移地存放”,“不得擅离职守”。仓库人员支付粮食必须履行的手续包括:“一、凡持有正式支粮证,或粮食局制定之粮票,经审核无疑者,始得照数支付粮食。如支粮证或粮票有涂改,及短缺号码与图记模糊者,不得支付。二、仓库如认为支粮人形迹可疑时,有令其觅保或找人证明之权。过路人员支取大宗粮食者,应令其先向当地政府接洽,经证明无疑时,始予支付。”<sup>②</sup>仓库人员“一、不能遵守规定按期报告或报告不实经查出者。二、账簿不清,单据不实,经查有实据者。三、染有不良嗜好,经劝告不能戒除者。四、工作消极,玩忽职守者。五、擅离职守,或私意移地储放粮食者。六、存粮消耗比率在千分之一以上,或因转运消耗在百分之二以上,而无特殊原因者。七、发觉同事贪污,隐匿不报经查出者。八、收发粮食不用粮食局规定之标准斗秤,而擅自更换削改者。九、擅自出借或盗卖粮食经查有实据者。十、仓库长粮隐匿不报企图私扣者。十一、保管不慎而损坏粮食,或遗失粮证粮票者。十二、企图苛诈,故意向缴粮人民为难,经告发查有实据者”。凡有上述12种渎职行为之一者,根据情节轻重,给予警告、记过、记大过、降级、革职惩戒,若“涉及司法范围者,除行政处分外,其违法部分移交法院裁判”。<sup>③</sup>粮食人员离职或仓库裁撤时,要办理移交手续,未办理移交或移交手续不清,“不得擅离职守或就任新职”。<sup>④</sup>随着粮政制度规范化,边区政府要求仓库干部“须根据政务人员公约及政纪总则所要求的原则”进行选拔,标准是“(1)经济观念正确,不徇私,不贪污;(2)文化程度会写简单报告,会算简单账项;(3)刻苦耐劳,积极工作”。加强对仓库干部的政治教育,提高其政治待遇,“(1)县城仓库主任应参加县二科科务会议;(2)各区仓库主任应参加区公署署务会议;(3)政府一般动员大会及关于政策传达的会议,应通知仓库草站人员参加”。<sup>⑤</sup>仓库人员取得了与公务员同样的政治待遇,以示对仓库工作的重视。

粮食局还对仓库进行整顿和加强仓库人员的培训与管理。粮食局不定期派巡视员对各地粮库进行清查,及时发现问题及时整改,经过整顿,“克服了仓储收支手续紊乱、账目不清、账库不清、重财轻物等不良倾向”。<sup>⑥</sup>各地也按照有关规定,对仓库进行清查和对仓库人员进行培训,取得了比

<sup>①</sup> 《陕甘宁边区政府关于节省粮食的紧急通知》(1941年9月10日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第4辑,第164页。

<sup>②</sup> 《陕甘宁边区粮食局各级粮库管理办法》(1941年11月25日),甘肃省社会科学院历史研究室编:《陕甘宁革命根据地史料选辑》第2辑,第321—324页。

<sup>③</sup> 《陕甘宁边区仓库人员奖惩规则》(1941年11月25日),甘肃省社会科学院历史研究室编:《陕甘宁革命根据地史料选辑》第2辑,第309—311页。

<sup>④</sup> 《陕甘宁边区粮食工作人员移交规则》(1941年11月25日),甘肃省社会科学院历史研究室编:《陕甘宁革命根据地史料选辑》第2辑,第312—313页。

<sup>⑤</sup> 《陕甘宁边区政府关于加强粮革工作领导的指示》(1944年11月10日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第8辑,第415页。

<sup>⑥</sup> 王政新:《陕甘宁边区的粮食工作》,西北五省区编纂领导小组、中央档案馆编:《陕甘宁边区抗日民主根据地·回忆录卷》,第282页。

较好的效果。<sup>①</sup> 1944年9月20日至10月7日,边区召开了仓库主任和二科长联席会议,主要讨论粮食保管与供给的经验。会议期间批评了一些仓库,表扬了仓库管理先进人物。<sup>②</sup> 会后,粮食局派巡视员到各县清仓清账,督促一些账目不清的仓库进行了整改。<sup>③</sup> 建立仓库报告制度,“仓库草站向县政府每月报告一次,县府向专署每三个月报告一次,专署向粮食局亦每三个月报告一次”。<sup>④</sup> 新的仓储制度不仅规定了仓库人员应遵守的原则,而且建立了问责制度,部分仓库主任因贪污而被查处,仅1944年11月3日一天,边区政府就问责查处志丹、淳耀、子长、延安、安塞及三边分区等地仓储工作中存在的问题。<sup>⑤</sup> 同月,边区政府提出对仓库的“一元化”领导,即“除粮食局及各专署直属粮食的仓库草站之外,一般仓库草站都由县政府直接领导。关于粮草支拨,干部调动,经费供给,均归县政府统一掌管,仓库草站工作应列为政务工作计划与总结的一项,县政府应加强对仓站工作的领导与检查……每半年应召开一次仓库草站主任联席会议,以检查和交换粮草保管工作经验,改进工作”。<sup>⑥</sup> 这就重新规定了各级政府与同级仓库的隶属关系,县级仓库和粮食干部统一由县政府管理,对现有粮食干部进行审查,建立一支稳定的粮食干部队伍。<sup>⑦</sup> “一元化”的实质,是加强县政府对仓库工作的领导。

第五,粮食运输制度。边区粮食运输有三种力量,一是粮食局直属1个粮食运输大队,有8个“高脚队”,2个大车队,300匹骡马。该运输大队属于边区的机动运输力,主要担任二三站路以外的远路粮食向据点或中心仓库运输,或担任紧急军粮运输。二是机关运输力,一站路以内仓库存粮,拨给各机关自运。三是民间运输力,凡二站路以上的粮食,组织民间运输力利用冬闲时间向中心仓库集中运输。<sup>⑧</sup> 粮食运输人员必须遵守的规则是:1. 经指定地点运输时,不得违抗或借词推诿;2. 在运输途中,不得自由行动或借故回家;3. 运输公粮之损耗量不得超过2%;4. 运输粮食不得无故短少或克扣盗卖;5. 不得侵犯群众利益,不得招摇撞骗;6. 未经粮食局局长允许,不得兼营副业,或为人捎带货物;7. 运输粮食期间,如无特殊原因(大雪大雨等),不得中途停留延误时间;8. 不得克扣马料或无故损坏马匹装具。粮食运输人员如违反以上纪律,要给予惩戒。如有违

① 《陇东各县整顿仓库工作,清理账目裁并组织改良设备,提高干部能力,分别集中训练》,《解放日报》,1942年9月14日,第4版;《陇东重视仓库工作,开班训练班改良管理》,《解放日报》,1942年12月9日,第2版;《甘泉仓库主任开会,检讨整顿仓库工作》,《解放日报》,1944年9月12日,第2版。

② 《边区粮食工作会议开幕,高岗同志指示保存粮草准备反攻》,《解放日报》,1944年9月23日,第1版;《边区粮食工作会议,讨论高岗同志等报告,对过去工作进行思想反省》,《解放日报》,1944年9月29日,第1版;《边区仓库主任二科长联席会议闭幕,廿三位模范人员授奖》,《解放日报》,1944年10月9日,第1版。

③ 《靖边仓库主任宋衡坦白反省愿意改过》,《解放日报》,1944年9月29日,第2版;《关中、绥德二科长等反思过去不重视粮库工作》,《解放日报》,1944年11月5日,第2版。

④ 《陕甘宁边区政府关于加强粮草工作领导的指示》(1944年11月10日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第8辑,第415页。

⑤ 《陕甘宁边区政府命令——志丹县仓库工作缺点应速查明纠正》(1944年11月3日)、《陕甘宁边区政府命令——淳耀县仓库工作缺点应速查明纠正》(1944年11月3日)、《陕甘宁边区政府命令——三边分区仓库工作缺点希转知各县速予查明纠正》(1944年11月3日)、《陕甘宁边区政府命令——子长县仓库工作缺点应速查明纠正》(1944年11月3日)、《陕甘宁边区政府命令——延安县仓库工作缺点应速查明纠正》(1944年11月3日)、《陕甘宁边区政府命令——安塞县仓库工作缺点应速查明纠正》(1944年11月3日),参见陕西省档案馆、陕西省社会科学院编《陕甘宁边区政府文件选编》第8辑,第389—401页。

⑥ 《陕甘宁边区政府关于加强粮草工作领导的指示》(1944年11月10日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第8辑,第414页。

⑦ 《加强粮草工作领导,财厅指定粮食收支仓库账簿制度》,《解放日报》,1944年11月26日,第2版。

⑧ 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:《史料选编》第7册,第136页。

法行为,“移送法院裁判”。<sup>①</sup>抗战时期,除了边区粮食局下属的专门运输队外,大部分粮食运输主要依靠动员民间运输完成。实行粮食管理“一元化”后,县乡政府在粮食运输中的责任更加明确。<sup>②</sup>

预计算、支粮、仓储、粮票、运输等制度的建立,使边区粮政有了很大的改善。一是改变了以往支粮的乱象。“绝大多数的部队机关已能遵守,没有支粮证不能随便支粮的这个制度,各县负责同志也逐渐明了仓库的特殊性,遵守支粮手续,不乱批借”。二是减少了粮食支付。如1942年普通人员供给每天标准降低1两,可节省粮食2345石;废止病员休养干部吃双份及在职干部培训等粮食开支,可节省五六千石;客饭一律不准另外报销,可节省6000石;中学生发粮减至10个月,可节省500余石;限制了地方教育建设、选举议会等挪用公粮,可节省5000余石,计可节省公粮1.9万余石。<sup>③</sup>粮政改革取得了明显的效果。

### (三) 禁止粮食出境与酿酒熬糖

抗战时期,粮食是最主要的战略物资,边区政府对粮食贸易与消费有明确的政策限制。这种限制主要表现在两个方面,即禁止粮食出境和禁止用粮食熬糖与酿酒。

禁止粮食出境。抗战初期,边区实行自由贸易政策,粮食贸易也是自由的。1939年,随着抗战困难局面的到来,加之边区一些地方发生水旱灾害,部分地区粮食歉收。10月13日,边区政府要求各县“可经过民众团体及各种组织,向民众宣传,没有急需之用,不得将粮食出卖。以免粮食空虚,妨害保卫边区及民食”。<sup>④</sup>一周后,边区政府再次强调禁止粮食出境,规定边区内粮食除有关部门批准外,“一律禁止运输出口,尤不得运往敌区”;“在边区内相互调剂粮食,凡购买运输,须取得当地乡政府之介绍,出售粮食地区之区乡政府之证明”;凡偷运粮食出口,“一经查获,当地政府得予以扣留,报告县政府处罚”。<sup>⑤</sup>为保障军粮与兼顾民食,边区约法三章,“第一禁粮出口,不准偷运远方。第二禁止浪费,不准蒸酒熬糖。第三禁止操纵,否则就是奸商”。<sup>⑥</sup>边区第一次明确规定“不准粮食出口”,但如何惩处私运粮食出境,尚无具体办法。一些地方仍有“顽固人民及奸商暗将粮食偷运出境贩卖事发生,严防困难,非有具体惩处办法,不足为禁”。<sup>⑦</sup>为此,边区出台了《禁粮出境具体办法》:“(一)加强禁粮法令之宣传,使人民均能明了禁粮出境之意义。发动群众热烈参加检查出口工作,反对奸商私贩粮食出口。(二)加强边界自卫军盘查工作,除政治动员以外,凡查获因其报告而查获私贩粮食者,得呈边区政府,在其所获之粮食中,予以相当奖励。(三)凡有奸商私运粮食出口经查获者,除将私运之粮食全部没收外,并应呈报本府,予以处罚。”<sup>⑧</sup>发动群众参加、自卫军盘查和对查获者进行奖励与私运者进行严厉处罚为主要禁粮出境办法。

1941年春,粮荒出现后,边区政府把禁止粮食出口的政策转变为立法行为,颁布了《陕甘宁边

① 《陕甘宁边区粮食局运输规则》(1941年11月25日),甘肃省社会科学院历史研究室编:《陕甘宁革命根据地史料选辑》第2辑,第315—316页。

② 《加强粮草工作领导,财厅指定粮食收支仓库账簿制度》,《解放日报》,1944年11月26日,第2版。

③ 《1942年粮食工作报告》,陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·财政》第6编,第482页。

④ 《陕甘宁边区政府密令》(1939年10月13日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑,第398页。

⑤ 《陕甘宁边区政府训令——规定禁止粮食出口与调剂民食办法》(1939年10月19日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑,第400页。

⑥ 《陕甘宁边区政府布告——为禁止粮食出口与浪费事》(1939年10月19日),《新中华报》,1939年10月24日,第3版。

⑦ 《固临县府呈文》(1939年12月8日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑,第459页。

⑧ 《陕甘宁边区政府指令——禁粮出境具体办法》(1939年12月17日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑,第458页。

区禁止粮食出境条例》(4月23日公布,11月25日修正)。1. 规定边区粮食不能出境。“凡边区所有粮食不问属于原料或制成品(如面粉),一概严禁私运出境”。2. 粮食必须出境时,要有相关部门准许证。“凡因军事或其他特殊需要须运粮出境者,无论军政民均须申请边区粮食局核发粮食出境许可证,然后凭证运送出境。分区则由专员公署核发此证”;“友区军政民须购买边区粮食出境者,必须直接申请边区政府,经边区政府核准,由边区政府粮食局发予粮食出境许可证,凭证出境”;友区军政民须运送粮食通过边区境内,“入境前须取得县级以上政府之粮食过境证明信,方可运出边区”。3. 建立查禁粮食出境系统。村由村长负责,如遇有粮食出境立即报告上级查禁委员会;区、乡由自卫军与农会负责人组成查禁委员会;县政府不组织查禁粮食出境委员会,直接负责督导;但如需要可组织查禁队,在各要道巡查;地方部队、民众团体也有查禁之责。4. 查禁及处理办法。负责查禁粮食出境的民众、机关、部队及各级查禁委员会,“对未持财政厅许可文件,或无粮食过境证明信,而运粮出境者,务须将人粮一并扣留,押送区政府或县政府法办”;查禁机关“不得私自处理所没收的粮食”;各级政府受理之后,如查明扣留粮食确系走私出境,“应将其粮食全部没收,人送县司法机关依法判处”;如查明扣留的粮食超出或与许可证不符,“得斟酌实情没收粮食之超过部分,并给人以处罚”。5. 查禁奖励。边区政府对查禁粮食出境采取重奖政策,即被查禁粮食中,原条例以40%奖励给查禁者,条例修正后,奖励分为两个层次,受边区委托的部队、团体、公务人员奖励所查获粮食20%的现款;县查禁队奖励查获粮食的10%。6. 对徇私枉法者的惩处。“各级公务人员,对禁粮出境,如有徇私舞弊或借故敲诈从中贪污,依法严办”。<sup>①</sup>

各种禁止粮食出境条例、命令的颁布,并不意味着粮食出境禁绝。粮食作为战略物资,各种政治军事力量在粮食上的较量一直存在,边境县区国民党特工“唆使人民搬运粮仓[食]出境寄[等]事屡见不鲜”。<sup>②</sup>如缉私机关1945年调查,镇原县孟坝镇一天就有三四十石粮食走私出境,其他乡镇如石佛、马渠、三岔、新集等“每天出境粮食也不在少数”。<sup>③</sup>为此,边区政府多次发出训令,强调禁止粮食出口。1941年夏收后,边区政府重申“必须坚持禁粮出口的法令,以杜粮食外出”。<sup>④</sup>1943年2月,严令各县认真落实《陕甘宁边区禁止粮食出境条例》。<sup>⑤</sup>11月,边区政府布告民众“粮食只准在边区境内流通,不准贩运粮食出境。如有违犯,初次没收粮食;再犯,连牲口都没收;三犯,除没收外,还要受罚”。<sup>⑥</sup>1945年5月19日,《解放日报》以群众来信称:“今年雨水太少,谷子、玉米等虽已大部下种,但能不能收,尚成问题……据陇东调查,有些山地之麦苗已死者达十分之五,川地亦有此种情形,有些地方还更坏,估计今年的粮食收成比往年必将大减。因此特建议政府立即注意严禁粮食出口。”<sup>⑦</sup>第三天,边区政府重申禁止粮食出口。“绝对禁止粮食出

① 《陕甘宁边区禁止粮食出境条例》(1941年4月23日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第149—151页;《陕甘宁边区禁止粮食出境修正暂行条例》(1941年11月25日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第4辑,第292—294页。

② 《西北局通知——保卫征粮征革工作》(1941年12月14日),中央档案馆、陕西省档案馆编:《中共中央西北局文件汇集 1941年》,甲2,第241页。

③ 《镇原加强缉私》,《解放日报》,1945年7月4日,第2版。

④ 《关于麦收后禁止粮食出境及政府收买粮食问题》(1941年6月13日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第310页。

⑤ 《陕甘宁边区政府关于禁止粮食出境的命令》(1943年2月6日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第7辑,第77页;《边府重申前令,严禁粮食出境》,《解放日报》,1943年2月13日,第2版。

⑥ 《努力储粮禁止粮食出境》(1943年11月1日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第7辑,第371页。

⑦ 胡永连:《严禁粮食出口》,《解放日报》,1945年5月19日,第2版。

口(边区境内流通不得阻挡)加强边境盘查,如有故犯,一经查获,粮食全部没收,人另惩办”。<sup>①</sup> 24日,张贴布告,提出具体措施:“一、严禁粮食出口,凡查得图利自肥,运粮出境者,粮食予以没收,人员定予重罚。二、凡在边境查获走私之粮食,则解送各该县重罚处理,重罚以半数奖励查获人,余半数充公。三、在沿边境线内之一站路,如崔家湾、吉镇、店子沟、袁家沟、解家沟即行挡粮,凡运粮往边境者,得一律阻挡,令其就地出售。如确系边境一带军民自食,须有就地区公署之证明文件,数量以二斗为限。”<sup>②</sup>根据边区政府训令,各地也制定了相应政策,鼓励民众积极协助,严防粮食走私出境。<sup>③</sup>

禁止粮食酿酒制糖。酿酒和制糖是边区民间传统的手工业,据不完全统计抗战时期边区大小酒坊共计250余处,每年消耗粮食10万石以上。<sup>④</sup>在中国传统社会,凡是遇到灾荒与粮食紧缺的时候,禁止粮食酿酒是救荒的主要措施,抗战时期的边区也不例外。1939年10月,边区训令“为避免粮食浪费,应动员人民,不准蒸酒熬糖”。<sup>⑤</sup>12月,边区政府发布禁止粮食酿酒具体办法:“凡在本府禁令(布告)尚未颁布之前面已经做成之酒料糖料,经政府派人切实登记后,准其用完,如再有私造情事,得给以相当处罚。”<sup>⑥</sup>因粮食酿酒屡禁不止,在1945年春季旱象严重的情形下,5月28日,边区以读者“信箱”的方式,提出禁止粮食酿酒的问题:

今年边区缺乏雨水,夏田部分枯槁,秋田及棉花亦多无法下种,如此则夏至一过荒旱必成。趁此时机,应及早准备,除积极方面采取补救办法外,我觉得应立即提倡禁止浪费,厉行节约。特别是对于蒸酒一项,尤应严加注意。过去政府对此虽有命令,但各地并未认真执行。私人“烧坊”固有,公家机关的“烧坊”亦为数不少。因此,每年粮食消耗量为数甚巨。据可靠方面调查,仅关中驻军某部即有烧坊廿余处,一年做酒的粮食竟达一万石以上。为避免这一笔无谓的消耗,以保存现有的粮食防荒备旱。我觉得政府应当再次明令各地军民,严厉禁绝以粮酿酒。如因特殊需要,必经政府批准,查明用途,限制产量,始可制造。事关全边区人民的饥饱问题,万望政府能早日有所措施,及各地酿酒者自动歇业。<sup>⑦</sup>

群众来信见报后,很快得到政府回应。第三天,政府便颁布禁令:“绝对禁止蒸酒熬糖,如有违犯,无论公私,一律没收酒、糖及其蒸酒熬糖之一切工具,人另惩办。”<sup>⑧</sup>24日,边区政府明令“凡内地所设之酒厂、糖坊及以粮食为原料之一切作坊,一律于日内停止,违者一律予以封闭”。<sup>⑨</sup>禁令发

① 《陕甘宁边区政府布告——重申禁止食粮出口蒸酒熬糖》(1945年5月21日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第9辑,档案出版社1990年版,第125页。

② 《边区重申禁令,严禁粮食出口及蒸酒熬糖》,《解放日报》,1945年6月3日,第2版。

③ 《延川县严禁粮食出口,群众发现走私者,以该出口粮百分之卅奖励之》,《解放日报》,1945年6月3日,第2版;《米脂卧羊区孟岔村村民订公约不运粮出境》,《解放日报》,1945年8月19日,第2版。

④ 《严格执行蒸酒、熬糖等禁令》,《解放日报》,1945年6月12日,第2版。

⑤ 《陕甘宁边区政府训令——规定禁止粮食出口与调剂民食办法》(1939年10月19日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑,第400页。

⑥ 《陕甘宁边区政府指令——禁粮出境具体办法》(1939年12月17日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑,第458页。

⑦ 穆伯达:《禁止酿酒》,《解放日报》,1945年5月18日,第2版。

⑧ 《陕甘宁边区政府布告——重申禁止食粮出口蒸酒熬糖》(1945年5月21日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第9辑,第125页。

⑨ 《边区重申禁令,严禁粮食出口及蒸酒熬糖》,《解放日报》,1945年6月3日,第2版。

出后,边区粮食局派巡视员到各地进行检查,绝大部分酒坊都能按照政府指令关闭。<sup>①</sup>

禁止粮食出境是边区一项重要政策,但从现有的文献来看,并没有完全禁绝。粮食出境不能禁绝,原因是多方面的,但主要的有三点,一是粮食是主要战略物资,敌我双方在粮食问题上斗争十分激烈,因此边区境内尤其沿边境各地总有敌对势力的特务活动,怂恿民众偷运粮食出境。二是边区工业不发达,粮食是民众的主要出产物,“群众要购置其他必需品,同时又无别的出产,势必要卖粮食,如欲禁绝出境,必须由政府备价收买”。<sup>②</sup>但是,居民担心政府以官价购买粮食,亏损太大,因此愿意偷运粮食出境。三是边币信用低,群众卖粮出境可以获得法币。边币发行后,造成边区通货膨胀,物价飞涨,如1941年1—6月延安市的物价指数上涨了221.6,尤其五六两月物价以26%—30%速度上升,关中、陇东、三边等地拒用边币。<sup>③</sup>边币与法币比价日益降低,购买力也不如法币。<sup>④</sup>边区居民偷卖粮食出境是为了获取法币。尽管粮食被卖出边区的问题没有根绝,但并不影响这项政策对边区渡过粮食困难所具有的意义。

## 五、余论

为渡过抗战时期的财政困难,中共和边区政府在增加粮食生产和保障粮食供应上做出了巨大的努力。一是做最广泛的农民动员和大生产运动,通过开垦荒地增加耕地面积,以增加粮食生产总量;二是规范和调整粮食管理和供给制度,最大程度的节约用粮,以保障粮食供给;三是制定限制粮食出境和用粮食酿酒,以减少粮食消耗。这三个方面都取得了一定的成效。首先,边区的耕地面积和粮食产量都有大幅度提高。抗战时期边区最高耕地面积达1425.6万亩,比1936年净增加582.5万亩,增加了40.85%;粮食产量最高为181.7万石,比1937年增加70.1万石,增长幅度达62.8%。其次,通过调整政治与经济政策,建立比较合理的粮食制度和税收制度,解决了与民争食的问题。1941年,国民政府停止给中共拨款后,使边区陷入抗战最困难时期,出现了与民争食的现象。面对困境,中共在短时期内调整了政策,使其粮食生产和粮政更加务实。一方面,中共在粮食供给上,建立预计算、支粮、仓储、粮票、运输等制度,使粮政有很大改善;另一方面,中共开展了新一轮“农业第一”的大生产运动,使边区粮食总产量和党政军机关的生产自给率都有了提高,救国公粮征收数额逐年降低,征粮额占收获量从1941年13.85%降低到1945年7.75%,人均负担从1941年的1.22斗降低到0.77斗。这些都说明,抗战时期中共在边区比较成功地解决了粮食问题,进而渡过了抗战最困难的时期,坚持到抗战胜利。

关于中共如何渡过抗战最困难时期,学术界有一些讨论,基本上形成了两种观点。一种观点认为中共通过一系列新的政治与经济政策的调整与改革,包括精兵简政、减租减息、大生产运动、互助合作等,加强边区自身的经济建设,为中共渡过财政经济困难发挥了作用,以美国学者马克·塞尔登为代表。<sup>⑤</sup>纪保宁(Pauline Keating)也认为中共成功的农村合作化运动,在1942年边区面临严重

<sup>①</sup> 《严格执行蒸酒、熬糖等禁令》,《解放日报》,1945年6月12日,第2版;《见报载政府禁止酿酒后,民生酒坊早作结束准备》,《解放日报》,1945年7月12日,第2版。

<sup>②</sup> 习仲勋:《关中专署的呈文》(1941年5月25日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第311页。

<sup>③</sup> 银行工作检查委员会:《发行问题》(1943年5月27日),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·金融》第5编,第127页。

<sup>④</sup> 黄正林:《边钞与抗战时期陕甘宁边区的金融事业》,《近代史研究》1999年第2期,第206—207页。

<sup>⑤</sup> 参见马克·塞尔登《革命中的中国:延安道路》,第173—260页。

的财政危机时,得以依赖地方的自给自足渡过困难。<sup>①</sup>持相同观点的作者尽管有不同的解释,但某种程度上说与中国大陆研究敌后抗日根据地的主流观点是一致的,认为边区是通过大生产运动渡过了抗战最困难时期,甚至以往大陆的研究把根据地经济描述成欣欣向荣的局面。<sup>②</sup>另一种观点认为边区没有发展经济的基础,而是通过贩卖鸦片使其渡过了抗战时期的财政危机,此说以台湾学者陈永发为代表。<sup>③</sup>陈永发的观点发表后,引起不小反响。陈耀煌从边区的金融、贸易入手,更多的是从边区自给经济发展过程中存在的负面影响来讨论自给问题,以支持陈永发的观点,得出“我们再次证明,生产自给确实不足以解决边区的经济困境”的结论。<sup>④</sup>在上述两种观点中,笔者更倾向于第一种解释,并在此基础上对边区粮食自给问题进行讨论。

马克·塞尔登的观点之所以受到各方面的质疑,主要原因是对自给经济论证不足。《延安道路》写作于20世纪六七十年代,作者面临最大的问题是资料不足。<sup>⑤</sup>海外学者主要利用我国台湾、香港以及日本、美国等地收藏或出版的中共根据地资料,如《台湾调查局的中国共产党资料》(1976年),其研究有很大的局限性。<sup>⑥</sup>因此,由于资料限制,他无法对自给经济做全面系统的论述。如讨论减租运动、合作运动、农业与大生产运动在多大程度上支持了自给经济,一是数据不够充分,主要应用的是1943年以前的资料,此后的资料比较少。如关于三五九旅自给的问题,毛泽东要求1943年军队各单位的自给率达到80%,当年三五九旅预算自给率为82%,他认为这是一个“没法实现的目标”。<sup>⑦</sup>实际上,三五九旅的自给程度远不止如此。1944年该旅不但做到了粮食自给,而且“还交公粮一万石”。<sup>⑧</sup>二是对问题的讨论停留在对政策的解读层面,这些政策究竟在边区自给中起到多大作用,没法说清楚。本文主要讨论的是粮食问题,仅从粮食角度讨论自给问题。

根据文献记载,边区1943年就有了余粮。当年粮食总产量达到181.2万石,除消费外尚可余粮22万石,“以三边、陇东和延属余的较多,有的现存粮食可供二年之食,最少亦可供一年又一季的粮食”。<sup>⑨</sup>1944年,粮食总产量181.7万石,“除去军粮民食,可结余二十八万石”。<sup>⑩</sup>文献记载能

① 参见陈耀煌《从中央到地方:三十年来西方中共农村革命史研究述评》,台北《中研院近代史研究所集刊》第68期,2010年6月,第154页。

② 如,有学者指出:“陕甘宁边区的生产运动,在财政经济上创造了奇迹,它解决了财政困难,减轻了人民负担……大部分人民已做到了有存粮,广大的贫苦农民逐渐成为丰衣足食的农家,新民主主义政权下的农村,向着繁荣富裕的道路前进”;“工业的发展推动了农业、畜牧业以及家庭副业的发展,改善了人民生活,繁荣了农村经济”。参见星光、张杨主编《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史稿》,第349、396页。

③ 陈永发:《红太阳下的罂粟花:鸦片贸易与延安模式》,台北《新史学》第1卷第4期,1990年,第41—117页。

④ 陈耀煌:《传统与自给之间:中共陕甘宁边区的财政经济与金融、贸易体系》,台北《中研院近代史研究所集刊》第71期,2011年6月,第189页。

⑤ 马克·塞尔登坦言:“在我着手写作《延安道路》的60年代,中国的档案尚未向国际学者开放,中国的大批文献资料尚未出版,到根据地从事实地研究与访问的机会也尚未出现。”“因为学者们无法得到中国的档案资料或到中国区进行访问研究,他们便只好利用日本的军事和外交档案、台湾调查局收集的中共文献和斯坦福大学胡佛研究所收藏的战时资料”。参见马克·塞尔登《革命中的中国:延安道路》,第265、279页。

⑥ 美国学者范力沛(Lyman P. Van Slyke)在20世纪80年代指出:西方学者研究中共历史,“从这个地方搜集一点材料,从那个地方又搜集一点,从这段时间里搜一点,再从另一段时间里搜一点,把所有这一点一滴的材料混在一起,得出对整个中国共产主义运动的一般结论”。参见范力沛《西方学者对抗日根据地的研究》,南开大学历史系编:《中国抗日根据地史国际学术讨论会论文集》,第96页。

⑦ 马克·塞尔登:《革命中的中国:延安道路》,第240—241页。

⑧ 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:《史料选编》第7册,第94—95页。

⑨ 《一九四三年农业工作总结》(1943年),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·农业》第2编,第76页。

⑩ 赵棟生:《边区财政经济的新面貌》,《解放日报》,1945年1月4日,第2版。

不能说明问题?我们再通过人口与供给标准进行计算。

1943年边区非生产人员75611人,边区居民为141.5万人,需供给马匹等7012头。非生产人员每人每日供给标准是军事人员1斤半,机关干校1斤3两,马匹等料每日以1.8升(折合5.4斤)计算。<sup>①</sup>党政军如均以1斤半供给标准计算,需消费粮食13.8万石;马匹等需消费4.6万石,共计18.4万石,而当年实际支出粮食18.45万石<sup>②</sup>,两者相差无几。当年征粮184123石,党政军自给粮食4.6万石,共计23万石,这部分剩余粮食4.55万石。居民生产粮食除缴纳公粮外,尚余168.8万石,人均消费以0.98石计(合470市斤)计算<sup>③</sup>,需粮138.67石,剩余24.1万石。不管从粮食需求的计算,还是文献记载,1943年边区均有余粮。再看1944年的粮食供给与需求,如表6。

表6 1944年边区非生产人员、供给标准与粮食需求

项目	中央系统	军事系统	边区党政	地方党政	其他	合计
财政供给人数	14035	75011	9704	11842	1955	112205
每人每日供给标准(斤)	1	1.5	1	1	1	—
年粮食需求(斤)	5122775	41068523	3541960	4322330	713575	54769163

说明:1. 每斤为16两。参见星光、张杨主编《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史稿》,第292页。

资料来源: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:《史料选编》第7册,第51、133页。

从表6看出,1944年边区非生产人员需要消耗粮食54769163斤,折合182563.9石。另外,边区有公家马匹等8666匹,每年需料1708万斤,折合5.7万石。两项需粮约24万石。1944年征粮16万石,党政军交公粮8.7万石,共计24.7万石。当年实际支出粮食21.2万石<sup>④</sup>,除马匹消耗粮食外,人均消费粮食1.38石,尚有余粮食3.5万石。再看民食问题,1944年粮食产量为181.7万石,缴纳公粮后剩余165.7万石,边区人口为1448818人,人均粮食1.14石,以人均消费0.98石计,消费粮食142石,尚有余粮23.7万石。两项余粮共计27.2万石,与文献记载基本一致。

抗战时期,边区最困难的莫过于吃饭和穿衣。通过文献记载和根据供给标准的计算,都说明边区从1943年开始粮食实现了自给自足。历史的面相是复杂的,自给经济需要建立独立的经济体系来实现。粮食生产只是边区自给经济的一部分,尽管对粮食问题研究只能为边区渡过抗战财政困难提供一种解释维度。但是,在讨论边区自给问题时,粮食生产不能忽视,因为粮食问题的解决是边区渡过抗战财政困难的关键所在。

[作者黄正林,陕西师范大学历史文化学院教授]

(责任编辑:徐志民)

① 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:《史料选编》第7册,第51、133、83页;马料供给标准,参见星光、张杨主编《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史稿》,第292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:《史料选编》第7册,第83页。

③ 建设厅:《关于边区经济建设之报告书》(1941年10月4日),陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《史料摘编·总论》第1编,第21页。需要说明的是,边区每石为300斤,老秤每斤16两,如果换算成市斤的话,0.98石应为470市斤。

④ 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:《史料选编》第7册,第83页。

# The Journal of Studies of China's Resistance War Against Japan

No. 1, 2015

---

**Preamble** ..... *Gao Shihua*(3)

**Struggles between Yan Xishan and the Chinese Communist Party in Rural Areas of Shanxi Province—Focusing on the Change of the Relations between Them in Southeast Shanxi before and after the Outbreak of China's Resistance War against Japanese Aggression**

..... *Yang Kuisong* (4)

Both Yan Xishan and the CCP paid high attention to rural problem. Yan independently controlled and administered Shanxi for twenty years long. This perhaps had relations with his care of the problem of rural transformation. However, Yan's rule was still built on basis of the traditional social structure. Therefore, the most effective way to defense the Communist movement factually was to prohibit the CCP to carry out public and legal activities in Shanxi. After the Anti-Japanese War broke out, the CCP entered by both public and secret ways into Shanxi, and got involved publically and legally in works of mass mobilization, mass organization and mass militarization. This naturally resulted in conflicts and confrontations between the CCP and the traditional old forces. From any angle, the CCP needed to win over Yan Xishan to maintain a neutral position between the new and the old forces, including in the Guomindang and the CCP relations. Therefore, the CCP did not actively and initiatively take any actions to destroy the policy of keeping the united front relations with Yan, but tried more than once to repair the relations between two sides. However, because their ideas and viewpoints, and experiences and feelings were different, because the understandings of the personnel of both sides at different levels to policies and strategies were different, in particular because the starting points for both sides to cooperate were different, in the process of pursuing of maximizing their own interests the relations between them in the end moved to rupture.

**A Study of Grain Problem in the Shaanxi-Gansu-Ningxia Border Region during the Anti-Japanese War** ..... *Huang Zhenglin* (40)

Though the environment of grain production of the Shaanxi-Gansu-Ningxia Border Region located in the Loess Plateau is not very good, the CCP and the government of the Border Region, in order to bridge over the most difficult period in the Anti-Japanese War, made great endeavors to increase grain production and grain supplies: (1) They widely mobilized peasants and organized labor force to increase grain output through reclaiming wasteland and enlarging farmland; (2) They regulated and adjusted the system of grain administration and supply, and to the maximum extent saved grain to ensure grain supply; (3) They prohibited exporting of grain from the Region and usage of grain to make alcohol, with the aim of decreasing grain consumption. All of these measures obtained a good achievement. Firstly, the cultivated area and grain output in the Region were greatly increased. Secondly, the problem of competing for food with peasants was resolved through adjusting political and economic policies, and through building more reasonable grain system to lighten the burden on peasants. The successful solution of grain problem was one of the most important factors for the Region to bridge over the most difficult period during the Anti-Japanese War. Therefore, the factor of grain production should not be neglected in discussing on the problem of self-sufficiency of the Region.

**Portrait Politics: The Portraits of the Chinese Communist Party's Leaders in Festivals, 1937 – 1949** ..... *Li Junquan* (71)

With the development of the modern Chinese political modernization, the portraits of leaders with internal political