

# 中央苏区公债发行的作用和价值研究

文 / 彤新春 袁亦峥

发行公债是现代国家的一项重要财政操作，是以国家实力为后盾，包括应对突发事件等的资金筹措手段，具有很强的信用性。随着现代财政和金融知识的传入，从清末到民国时期，政府开始对公债有所理解和应用。然而，由于政治动荡、官僚资本和外国势力对市场的操控、货币市场的混乱以及短期利率的极端波动，加之证券市场监管的不足和证券期货交易品种的过早推出等因素，民国时期的公债热潮严重破坏了金融和经济的稳定增长。至1931年末，南京国民政府拖欠的30种公债和国库券的本金和利息累计总额高达11.28亿元，与此同时，国内年税收收入仅有5.5亿元至6亿元，这导致内债的偿还面临巨大压力。中国共

产党在苏区发行公债时，批判了国民党公债发行的信用缺失、巧取豪夺等问题，通过深入研究分析，对苏区百姓的购买能力、革命热情进行了细致的评估，站在土地革命、推翻反动政权的角度，赋予人民公债科学的发行手段、革命为民的政策导向，采取了许多创新性的工作方法，最终使得公债这一金融工具很好地服务于苏区的革命斗争和政权建设，为革命的成功提供了坚实基础。

## 公债发行是打破经济“围剿”的重要举措

自苏维埃政权成立伊始，受国民党军事封

\* 彤新春，中国社会科学院经济研究所；袁亦峥，中国社会科学院大学经济学院。

锁和经济围困的影响，中央苏区的财政工作遭遇了极为严峻的挑战，中央苏区的经济受到了极大的破坏。

1930年至1934年，国民党军队针对迅速发展中国工农红军及其不断扩展的革命根据地，发起了五次大规模的军事“围剿”。与此同时，国民政府加强了对苏区资源的控制与封锁力度，对红色根据地实施了严苛的经济封锁措施。他们将中央苏区视为心腹大患，持续运用军事和经济手段进行打压，试图将革命力量扼杀于摇篮之中。1932年8月20日，赣闽粤边区“剿匪”总司令部颁布了《封锁“匪区”纲要》，其险恶目的在于“使匪区物资困乏，交通断绝，日久自行崩溃”。

在国民党的严格经济封锁下，苏区面临食盐、布料、药材和煤油等基本物资的极度匮乏，物资短缺的问题日益凸显，导致苏区经济状况不断恶化。商业活动也遭受重创，众多商铺纷纷关门歇业。以闽西长汀为例，这个曾经商业兴旺、大小商铺林立的地区，也难逃经济衰退的命运，在1932年后，“近80%的店铺因没有进货无生意可做而停业关门”<sup>[1]</sup>。整个中央苏区内“食盐、土布、煤油、西药等工业品，十分奇缺，价格越来越高”，封锁造成的工农业产品之间的价格差距，即“剪刀差”，变得更加显著，这对苏区经济构成了进一步的压力，“一方面外来工业品，如布匹、洋油、洋火、食盐等减少输入，价格日渐高昂；另一方面内地农产品，如纸、木、豆、烟叶、夏布、粮食等销不出去，价格大跌特跌。”<sup>[2]</sup>因苏区内部的需求极为有限，部分农产品，如木材、纸张、烟草等，几乎变成了废物。

随着南京国民政府对地方社会控制的加强和封锁政策的调整，经济封锁带来的后果日益严峻，对赤白区域间的正常商品流通造成了巨

大障碍，导致了苏区内部的经济困难，工业品奇缺、农副产品滞销、价格上涨和“剪刀差”扩大。谷米作为苏区的主要出口商品首先遭到重创。在外销受阻的情况下，中央苏区内部的农产品供过于求，价格迅速下降，这挫败了农民的生产积极性，对农民的生产生活造成了极大的负面影响。同时，工业品价格高企，从而降低了市场需求，抑制了市场发展，进而导致工人大量失业，苏区工商业危机愈发严重。

为了打破封锁，赢得反“围剿”的胜利，中央苏区政府采取了发行公债的方法，来缓解财政压力。1932年6月25日，中央苏区政府发布第九号文告并附有《“革命战争”短期公债条例》，1932年10月，苏维埃临时中央政府颁布《中央执行委员会第十七号训令·为发行第二期革命战争公债》，这两期公债发行的目的都是支持革命战争。1933年7月22日，中央苏区政府执行委员会决议：“为了有力的进行经济建设……发行经济建设公债三百万元，并准购买者以粮食或金钱自由交付”。决议中对经济建设公债的具体用途进行了明确规定：其中100万元用于支援红军，以帮助承担革命战争的费用；另100万元被分配给粮食调剂局和对外贸易局，用以稳定粮食供应和促进贸易；最后一部分100万元则被分配给粮食合作社和消费合作社，以支持这些组织的发展和运营。这些措施旨在通过财政支持推动苏区经济的稳定与发展。

三次公债的顺利发行对苏区的革命斗争起到了显著的推动效果。中央苏区政府通过发行公债的方式，成功地激发了根据地民众的财政和物资支持，为中国革命的进程注入了动力。第二次全苏代表大会主席团、中共中央作出《关于完成推销公债征收土地税收集粮食保障红军给养的突击运动的决定》，其中就指出“收集

粮食保障红军给养，同时调剂粮食市价，发展苏区经济，是彻底粉碎敌人五次‘围剿’的主要条件之一。这一粮食的来源，最大的是建设公债，其次是土地税与红军公谷”。三期公债累计总额达到了480万元，表明苏区的军民为了革命事业的成功，付出了巨大的牺牲，也作出了重大的贡献。

### 公债发行能够确保革命事业持续进行

资料显示，当时中央苏区的财政支出主要用于支持革命战争、政府的公用经费、经济建设、发展文教卫生以及社会救济方面。

据1933年的统计，中央苏区全境前方部队和后勤保障人员共112万人，其中主力红军达12万余人。按当时16两制为1斤、每人每天消耗粮食12两计算，每日需求粮食就达84万斤。每名士兵每月发伙食费至少4元5角，零用至少2元；县政府发补贴的人员编制为25人、区政府15人，乡级政府有3人可领补贴，其余均为不脱产人员。家住白区的干部一个月可以补助3元至5元，其他干部每人每天只补1角5分到2角的伙食费，零用钱都必须自家掏。地方政府的所有费用都通过财政资金来解决，主要的用途是支付工作人员的餐食费用。根据规定，每人每月可以获得50斤的谷子和4.5元的现金。每人每天的油盐柴菜费用仅有5分，仅此一项，每月就需要超过一万元的现洋。区乡政府的费用同样由县级财政提供，主要用于支付工作人员的餐食费。按照规定，乡级政府的工作人员有3人，每人每月同样可以获得50斤谷子和4.5元的现金。除了粮食之外，每人每天的油盐柴菜费用也只有5分，这使得生活十分艰难。

1934年3月26日，中央人民委员会发布

了第十四号命令，宣布从4月1日起，除了前线的红军部队和补充师每人每天的食米量保持1斤6两不变之外，红军后方机关、兵站、红校、军区警备区、国家企业的工作人员，以及党校和苏维埃大学的学生，通讯员、长夫班，每人每天的食米量调整为1斤2两，每月（按30天计算）谷子50斤。政府工作人员每人每天的食米量调整为1斤，每月谷子45斤。

各级政府的公共财政支出涵盖的项目包括但不限于：办公费用、书籍和报纸费、设备购置费、宣传费用、会议费用、社交费用、医疗费、交通费、纪念活动费用、印刷费用、少先队费用、招待费用、文化教育费、维修费用、赤卫军费用、对工会的补助费、囚犯伙食费、工农运动费用，以及其他杂项费用等，总计有20多项。对于这些支出，县政府的预算一般不超过500元，区政府不超过140元，乡政府不超过70元。在福建、广东和江西三省，苏区政府还大力推进了教育事业，建立了3025所列宁小学和6462所夜校补习学校，此外还有红军大学、军事学校、卫生学校和其他各类教育机构。同时，政府还需要承担社会救济费用，包括对伤病、残疾和死亡的红军家属的抚恤金和津贴。这也是一笔相当大的开销。与此同时，苏区的土地税收、工商税收所得不甚理想。“边界的经济，本来是一个小农经济区域，自耕农甚多。”资料显示，1932年，苏维埃中央政府计划征收土地税款100万元，但实际征收的税额却不足80万元。商业税的征收同样因为地方经济的滞后而收效甚微。实际上，即便商业税和土地税能够完全按照预期征收，总计100多万元的税收目标与战争所需的庞大经费之间仍有巨大的差距。

第三期公债发行时，中央苏区关注到了公债对促进经济发展和活跃市场流通的重要作

用，在总计 300 万元的经济建设公债中，其中三分之二借给了对外贸易局和粮食调剂局作为运营资本。由于公债资金的注入，在粮食管理领域取得了显著的成就，加强了粮食的调剂工作，成功输出 6000 担粮食。这些举措不仅保障了粮食价格的稳定，还激发了群众的生产热情。此外，稳定的粮食供应也为抵御外来“围剿”的战争提供了必要的物资基础。1933 年，根据 12 个粮食调剂分局的报告，从 4 月到 8 月间，粮食调剂局的商品流转达到了 27 万元，实现了 7000 余元的盈余。这表明，在中央苏区，每月通过国家调剂机关进行的粮食商品流转金额已达到 20 万元。虽然这一数额在整个苏区粮食商品流转中所占的比例仍很小，但粮食调剂局的工作无疑对粮食价格的稳定和红军给养的解决发挥了至关重要的作用。据统计，1933 年 2 月起，对外贸易局半年内利用 1 万多元现金和 2000 多担稻谷的资本，完成了 33 万元的商品流通额，有效平抑了粮价，稳定了军民的粮食供应。这在一定程度上为中央苏区解决了一些迫切需要而又供应不足的资源问题。苏区政府视公债发行为支持合作社、粮食调剂局及对外贸易局等经济建设项目的重要手段，认为这些经济建设事业是围绕其核心目标展开，并且完全服从于这些目标。经济建设公债是利用广大人民群众力量解决经济建设资金问题的有益尝试。

在回顾苏区经济建设的发展历程时，毛泽东同志强调了“没有正确的领导方式和工作方法，要迅速地开展经济战线上的运动，是不可能的。”其中关键的一环是必须学会动员群众。毛泽东同志要求各级领导要持续关注发行公债、合作社发展和粮食调剂等工作，并将这些议题定期纳入议程进行讨论、监督和审查。中央苏区政府秘书处在发布的《关于推销三百万

经济建设公债宣传大纲》中进一步明确指出：

“这次经济建设公债主要目的是为了发展苏区经济，建立革命战争的物质基础。”

## 公债发行是党早期治国理政的初步尝试

中央苏区发行三次公债，是在战争带来的严峻挑战和人民群众面临极大生活困难的背景下进行的。尽管如此，公债得到了苏区广大人民群众积极认购，使得三次公债的发行任务不仅顺利完成，而且都超出了预期目标。以第二期革命战争短期公债的发行为例，仅用了短短半个月的时间，就成功发行了 128 万元，超出原计划 8 万元。这充分展现了苏区人民对革命事业的巨大支持和无私奉献。

中央苏区公债的成功发行，是中国共产党人在土地革命战争时期进行治国安邦、局部执政的重要工作，是维系革命战争、巩固苏维埃红色政权物质支撑的重要保障，也是中国共产党早期进行治国理政成功的初步尝试。正如毛泽东同志在《中国革命和中国共产党》中指出：

“如果革命的队伍要准备积蓄和锻炼自己的力量，并避免在力量不够的时候和强大的敌人做决定胜负的战斗，那就必须把落后的农村造成先进的巩固的根据地，造成军事上、政治上、经济上、文化上的伟大的革命阵地，借以反对利用城市进攻农村区域的凶恶敌人，借以在长期战斗中逐步地争取革命的全部胜利。”<sup>[3]</sup>在这个过程中，“党开辟了人民政权的道路，因此也学会了治国安民的艺术……都是党的重大进步和重大成功。”<sup>[3]</sup>

首先，发行公债要严格按照经济规律行事。在三次公债发行的过程中都明确了公债的发行、担保、还本付息机构。“半年还本还息，从 1933 年 1 月 1 日起为还本还息时期，

届时本利同时兑还”，“由各级政府财政机关、红军经理部、国家银行及政府所委托之各地工农银行、合作社等分别办理”。中华苏维埃共和国第二期革命战争短期公债的本金偿还和利息支付以半年为一周期进行，处理此项事务的机构与之前相同。至于中华苏维埃共和国的经济建设公债的偿还方式和利息支付安排，则有所不同，中华苏维埃共和国经济建设公债则“以粮食调剂局、对外贸易及其他国营企业所得利润为付还本息之基金”，“公债利息从1934年10月起，分7年支付，每元每年利息大洋5分”，“公债还本从1936年10月起，分5年偿还。第一年即1936年还全额10%；第二年即1937年还15%；第三年即1938年还20%；第四年即1939年还25%；第五年即1940年还30%”。

中央苏区在1932年发行的革命战争公债中，面额分为“五角”“一元”“五元”三种，公债设计成小面额主要是考虑到苏区内部的经济状况和群众的购买能力。由于苏区的经济基础相对薄弱，群众手中的现金有限，因此发行小面额的公债有利于更广泛地筹集群众手中的资金，提高公债的普及率和群众的参与度，有利于更有效地完成公债的销售目标。随着时间的推移，发行规则经过不断的调整，逐渐趋于合理化。规定“完全得以十足作用的完纳商业税、土地税等等国家租税，但交纳今年税款则无利息”。第二期革命战争公债对使用公债券代替现金来交纳租税的政策进行了调整，改为须“于期满后准予完纳一切租税，十足通用。期未前不准抵纳租税”，这种修订可能是为了增加公债的流通性和接受度，同时减轻纳税人的现金压力，促进公债的销售和财政收入的稳定。第三期经济建设公债“准购买者以粮食或金钱自由交付”“允许工农群众除

米谷以外，还可以把烟叶、纸、豆子、花生、莲子、药材等工农产品折成现款购买公债，各种农产品价目，由当地之国民经济部、财政部会同粮食调剂局按照当地市价规定之（不能高于市价）。”并采取“分年偿还”的原则，“改正以前公债一次偿还，又偿期太短之不合公债原理的办法”。

其次，开展了以政治动员、革命竞赛等方式为主的群众路线的工作方法。中华苏维埃政府第十三号训令中关于发行公债的方式进行详细说明，要求各级政府应执行以下工作：

“（一）用宣传鼓励的方法。……但对于富农大中商人可以责令购买。（二）由区市乡召集乡代表会议……用革命竞赛方法”<sup>[4]</sup>，使每个工农群众都踊跃购买公债。在中华苏维埃政府第十七号训令中，仍然注重政治动员的方式推广第二期革命战争短期公债，如通过宣传手段激发工人和农民自发地购买公债；通过会议动员方式，由城乡政府和代表宣讲政府发行公债券的重要性，促使群众自发购买；区市乡通过召集乡代表会议，进行公债发行的报告和讨论；采用竞赛方式，鼓励县与县、区与区、乡与乡、村与村、团体与团体之间进行购买公债的比赛，胜出者由上一级政府颁发奖旗和荣誉奖励等。1933年8月15日，中央苏区专门制定了《中央苏区南部十七县经济建设大会中的竞赛条约》，《红色中华》报刊发表了《怎样发动群众热烈的来购买“革命战争”公债？》等多篇文章。此外，中华苏维埃政府秘书处也发布了《关于推销三百万经济建设公债宣传大纲》，进一步指导和推动公债的宣传工作。

发行公债及其偿还过程是衡量政府信誉的重要标准。第一期革命短期公债总额60万元，允许用以代替现金支付租税，而在回收期限到期前的两三个月，已发行的公债已接近全部回

收。对于第二期总额 120 万元的公债，为了解苏区政府的偿债压力，《红色中华》报等机构曾发起退还公债的群众运动。1933 年 3 月 6 日起，中央苏区政府发起了“以革命竞赛的方法”节省开支和退还公债的倡议，鼓励群众“节省一个铜板、退还公债、减少伙食费”，这一运动得到了热烈响应，大部分公债因此得以免除偿还，为抗击“围剿”战争提供了更充足的经费支持。1934 年 10 月，中共中央和中央红军被迫进行战略转移后，导致苏区的经济建设公债未能如期履行利息支付和本金兑换的承诺。但在中华人民共和国成立后，人民政府展现出对历史遗留问题的负责任态度，对战时在中央苏区及其他革命根据地发行的纸币、股票和债券进行兑换并给予了合理的利息补偿，充分保障了人民的权益。经过土地改革以及公债发行等一系列手段和措施，中央苏区的农业发展了，群众生活得到了相当的改善，并“解除了一切苛捐杂税的痛苦”。与 1932 年相比，1933 年粮食生产中央苏区增长了 15%；闽浙赣苏区增长了 20%；湘赣苏区增长了 20% 以上，川陕苏区也“收成良好”。

中央苏区三次公债的发行凸显了在特定历史时期金融动员对于国家重大战略的支持作用。在苏区公债发行过程中体现出的革命性、创造性、群众性和信用性为当代金融政策的制定与实施提供了坚实的理论和实践基础。一个始终将人民的利益放在首位、努力提高人民生活水平的政党和政府，必然能够赢得人民的广泛支持和拥护。中国共产党之所以能在革命、建设和改革中不断取得成功，归功于坚持将马克思主义作为科学指导，结合中国实际，并在实践中不断丰富和发展这一理论，形成强大的思想武器。这种理论与实践相结合、与时俱进的科学态度，是中国共产党能够不



断取得胜利的重要原因之一。在迈向实现“两个一百年”奋斗目标、促进中华民族伟大复兴以及中国式现代化发展的道路上，要矢志不渝地发展和完善中国特色社会主义，以实现中华民族伟大复兴！■

(责任编辑：刘誉泽)

### 主要参考文献：

- [1] 中央苏区工运史征编协作小组. 中央革命根据地工人运动史 [M]. 北京：改革出版社，1989.
- [2] 中国社会科学院经济研究所中国现代经济史组. 革命根据地经济史料选编（上册）[M]. 南昌：江西人民出版社，1986.
- [3] 毛泽东. 毛泽东选集（第二卷）[M]. 北京：人民出版社，1991.
- [4] 《江西社会科学》编辑部. 中华苏维埃共和国中央政府文件选编 [G], 1981.