

• 纪念中国共产党成立一百周年 •

中国共产党统一财经的缘起与初步实施^{*}

闫 茂 旭

〔摘要〕中国共产党统一财经的主要过程是在解放战争时期。统一财经发轫于晋冀鲁豫中央局庞村会议，由华北财经会议确立统一的目标并作出部署，再由华北金融贸易会议进一步推进，在中共中央政治局九月会议上成为领导层的共识。加强财经工作领导、支撑解放战争需要，是统一财经的缘起；统一货币发行和稳定物价则是实施中的焦点和难点。统一财经的战略步骤和组织方式多次变更，而货币和物价方面的政策原则则保持连续性和前瞻性。这为新中国成立后迅速统一财经管理体制以最终完成财经统一，建构了制度框架和政策基础。

〔关键词〕中国共产党；统一财经；货币政策；解放战争时期；经济工作史

〔中图分类号〕D231；K266 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2021)-03-0037-21

The Origin and Preliminary Implementation of the Unification of Finance and Economics by the CPC

Yan Maoxu

Abstract: The main process by which the CPC unified finance and economics took place during the Liberation War period. Unifying finance and economics began during the Pangcun Conference of the Central Bureau of Shanxi, Hebei, Shandong, and Henan. The North China Finance and Economics Conference established and promoted a unified goal for the deployment of unified finance and economics, and this was further promoted by the North China Finance and Trade Conference. Finally, at the September Conference of the Politburo of the CPC a consensus was reached among the leadership. The original purpose of unifying finance and economics was to strengthen leadership of financial and economic work and to support the needs of the War of Liberation. The strategic steps and organizational methods for unifying finance have changed many times, while there has been continuity in the policy principles for the issuance of currency and price stability and they remain forward-looking. This established the institutional framework and policy foundation for the rapid unification of the financial management system and its eventual unification after the founding of the People's Republic of China.

在中国共产党经济工作史上，新中国成立前后完成的统一财经和稳定物价具有里程碑意义。它使“国内外那些对共产党能否搞好经济持怀疑态度的人，也不能不表示钦佩，叹为‘奇迹’”^①，毛泽东称其意义“不下于淮海战役”^②。正因为如此，这一时期发生的“银元之战”“米棉之战”等经济战线的斗争以及政务院于1950年3月3日颁布的《关于统一国家财政经济工作的决定》，

^{*} 本文是国家社科基金项目“中国共产党关于改革与经济增长关系的探索历程和基本经验研究”（19BDJ059）的阶段性成果。

① 《中国共产党历史》第2卷上册，中共党史出版社，2011年，第59页。

② 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》（上），中共党史出版社，2008年，第63页。

往往成为中共统一财经的叙史起点^①。不过，“历史从哪里开始，思想进程也应当从哪里开始”^②，对于统一财经的历史意义的定位，还应回到其历史进程中去。这就有必要在更长的时间轴上作进一步的延展考察。

早在抗日战争时期，中共即走出一条相对独立的经济工作路子。特别是在皖南事变后，根据地政权断绝与国民党政府之间的上下级关系，不仅“自设银行，自发货币，自定法规法令，自行其是，完全脱离国民政府而自行存在”^③，而且与国民党政权、汪伪政权、侵华日军展开了卓有成效的货币战。这方面的斗争经验自然延续到抗战胜利后，但解放战争的迅速发展和解放区的不断扩大，对于中共经济工作能力的要求已非同往常。在保障大兵团作战和发展解放区经济的目标之下，中共逐步形成统一财经的决策部署，而其实施并行于解放战争的全过程，直至1950年3月才最终完成统一财经大业。这个过程不啻于财经领域的一次“解放战争”。新中国成立后财经管理体制的统一，是这场“解放战争”的战果。统一财经能够结束国民党统治时代长期的恶性通货膨胀和物价飞涨局面，确实证明中共不仅在军事上、政治上是有强有力的，在经济上也是完全有办法的，只是这个“完全有办法”有其历史源头和发展逻辑。“在历史的源头，‘国家建构’的成败与时机是决定一个国家走向的第一推动力。”^④ 审视和理解中共统一财经的缘起和初步实施的历史进程，在一定程度上有助于解释“中国共产党做对了什么”的问题。

关于新中国成立前统一财经进程的研究，已有一批成果问世^⑤，很多以新中国成立初期财经工作为主题的研究成果也关涉解放战争时期。总体上看，既有研究更多地侧重于财经管理体制变迁领域。这就难免使统一财经成为军事和政治斗争的“附属品”，很少被视为独立的经济事件。统一财经工作千头万绪，货币统一和物价稳定始终是其核心问题；统一财经的战略步骤和组织方式多次变更，而货币和物价方面的政策原则则保持了连续性和前瞻性。统一财经“缘”于加强生产和财政收支等管理体制层面统一的需求，“成”于货币和物价等经济要素层面的统一，“终”于财经管理体制层面的统一。这一历史进程有着独特和复杂的特征。本文在此前研究的基础上，着重考察中共统一财经的缘起和实施中的关键步骤，考量中共经济思想和政策在这一过程中的交融和碰撞，以冀从更开阔的视野探析统一财经的实施逻辑。

一、确立统一目标：从庞村会议到华北财经会议

中共建立根据地政权后，财经工作始终处于分散状态。这一方面由于战争环境使根据地处于分割包围之中，中央与根据地之间的经济联系很不稳定，根据地之间的经济交流也很难进行；另一方面，即便在抗战时期各根据地已经相对稳定下来，但因普遍的经济困难，中央出于挖掘各根据地经济生产潜力的需要，在财经管理上仍然采取分散政策，最典型的表现就是根据地各自发行的近乎五

① 这方面的研究除党史基本著作外，还包括以中财委、陈云、国民经济恢复为主题的研究成果，代表性的有迟爱萍的《破旧立新：新中国元年的中财委》（人民出版社，2020年）、余平的《中财委与新中国初期经济秩序的确立》（博士学位论文，中共中央党校，2013年）、匡家在内的《建国前后统一财经析评》（《中国经济史研究》2003年第1期）、马巧良的《陈云建国初期在稳定物价、统一财经工作中的历史作用》（《陈云和他的事业——陈云生平与思想研讨会论文集》，中央文献出版社，1996年），等等。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社，2012年，第14页。

③ 杨奎松《皖南事变的发生、善后及结果》，《近代史研究》2003年第3期。

④ （美）弗朗西斯·福山著，毛俊杰译《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，广西师范大学出版社，2014年，第2页。

⑤ 代表性成果有赵入坤《解放战争时期货币斗争述论》，《军事历史研究》2017年第3期；崔仁斌《人民币发行前的货币统一准备和货币斗争胜利》，《河北金融》2018年第11期；张同乐、焦冉《中共中央工委统一华北解放区财经的探索》，《河北师范大学学报》2017年第4期；等等。

花八门的纸币。解放战争爆发对根据地财经是莫大的考验。各大解放区普遍遇到“农村经济枯竭，人民负担能力大大减低”的难题，而且中共开始使用“比较近代化的集中的大兵团作战”，与根据地落后的分散的小农经济产生了“抗战期间是没有或不很严重”的新矛盾和困难。由此，如何做好解放区的财经工作，成为中共“绝不可等闲视之”的大问题。^①

首先提出这一问题的是晋冀鲁豫解放区。该区“历年来即存在有必须多养兵，必须提高生活待遇标准与必须照顾人民负担能力三个矛盾”，“在财政财务行政上，均存有上级与下级、地方与军队间的严重矛盾”，“上级要求集中统一，下级要求独立自主；军队埋怨地方上，认为不能保证供给，地方埋怨军队，认为军队把它看成供给部”。晋冀鲁豫中央局认为，“这样许多矛盾问题，始终未得着妥善解决，以致财政混乱，互相推诿，互相埋怨，造成党内不团结”，且由于“时局变化，物价高涨，本币跌落，预算不能维持，矛盾更暴露，有不能继续支持之势”。尽管晋冀鲁豫中央局推出了一系列应对措施，“但根本问题并未解决了”。^②

故此，晋冀鲁豫中央局于1946年9月中下旬，在边府防空驻地邯郸郊区庞村召开财经会议，研究财经工作如何长期支持部队作战。会议围绕三个基本问题展开：在抗战农村经济枯竭的情况下，人民负担能力究竟有多大、能支持多久；最低限度需要养兵多少，始能继续作战；党政军民生活待遇标准，应有多高始能维持。经过半个月的讨论和反复计算，最终明确三个管控指标：人民人均负担不能超过小米4斗到4斗2升（全区人均年收入的15%至20%）；养兵不能超过30万人（全区人口的1%至1.5%）；士兵的年费用，人均不能超过小米15石。为保证落实，庞村会议决定成立中央局和区党委的两级财经委员会，对外称军政联合财经办事处，“审核政府财政、军队供给、收支预算账目等”，目的即为“克服财政困难，加强财经领导，统一供给，工商贸易银行等业务，并减少各系统的摩擦与抵消力量，解决财政经济、军队与地方收入与支出，公营与私营等矛盾，以期步调一致、集中力量”。^③

庞村会议参会人员“对会议很满意，认为不但在思想上，而且在实际上都解决了问题”。中共中央11月15日发出庞村会议的报告和指示电文，高度评价庞村会议“有重大价值”，要求“各地切实研究参考”。中央还严肃指出，“各解放区的财政与经济问题，是一个最重要的问题”，“由于财政经济的困难及混乱，可以直接妨害与瓦解我们的战争机构，尤其要破裂我们与人民群众的亲密联系，而使战争归于失败”。^④

中央关于庞村会议的电文发出时，各解放区面临国民党军队全面进攻的压力，财经工作遇到前所未有的挑战。中央推出庞村会议经验恰逢其时，得到各解放区的积极响应。如东北解放区于1946年11月成立财经委员会，统一管理财经、铁路、兵工、后勤等工作，后又将加强财经工作的统一领导作为“一个总的精神”^⑤，确定由分散转到统一的工作方针及划分收支权责等具体举措^⑥。各大根据地中，晋察冀中央局行动最快，分别于1946年底和1947年初在中央局、分局、区党委成立三级财经委员会，以及就进一步贯彻中央指示、实行本区内的财经统一领导作出决定^⑦。

参照庞村会议经验，各解放区加强辖内财经工作的领导和协调没有太大障碍，但跨解放区的财

① 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》，中国财政经济出版社，1996年，第283、315页。

② 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第23册，中央文献出版社，2011年，第545页。

③ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第23册，第546、547页。

④ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第23册，第546、544页。

⑤ 房维中、金冲及主编《李富春传》，中央文献出版社，2001年，第335页。

⑥ 参见《东北解放区财政经济史资料选编》第1辑，黑龙江人民出版社，1988年，第69—70页。

⑦ 参见《华北解放区财政经济史资料选编》第1辑，中国财政经济出版社，1996年，第46、51、73页。

经政策协调问题并未解决。晋察冀中央局于1946年12月30日报告中央,建议在该局所辖的冀中地区召开华北经济会议,以解决本区与晋绥、晋冀鲁豫、山东等各解放区在物资采购、税收、货币方面的统一问题^①。中央表示同意,认为“此提议甚好,召集这种会议甚为必要”,并于1947年1月3日向各解放区发出《中共中央关于召开华北财经会议的指示》,指出“必须以极大决心和努力动员全体军民一致奋斗,并统一各区步调,利用各区一切财经条件和资源,及实行各区大公无私的互相调济,完全克服本位主义,才能长期支持战争”,要求“各中央局、各区党委、各军区的财经供给机关最好都有负责代表”。该指示还对会议的议程作了预设,即“交换各区财经工作经验,讨论各区货物交流及货币、税收、资源互相帮助、对国民党进行统一的财经斗争等项,并可由各区派人成立永久的华北财经情报和指导机关”。^②

不过,中央没有同意在冀中开会的提议,而是指明会议地点应在邯郸,由邯郸中央局(即晋冀鲁豫中央局)负责筹备和召集,并“以邯郸中央局为中心在会议中组织主席团统一领导会议”^③。对于其中缘由,一方面,“不仅由于该地区适中,而且因为国民党军队已无力全面进攻,只能向陕甘宁边区和山东解放区这两端重点进攻,晋冀鲁豫地区相对和平,战争的干扰比较少”^④,另一方面,庞村会议的影响也是不可排除的。在此时中共中央的视野中,土地问题要比财经问题更为重要,并且中央也有一整套可以直接指导地方的政策思路。就在召开华北财经会议的指示发出7天后,中央致电各解放区,要求派代表直接来延安开会解决土地改革中的问题^⑤。相较而言,对于解决财经问题,中央明显侧重于依托晋冀鲁豫解放区及庞村会议的经验。晋冀鲁豫中央局领导人同样认同这一点^⑥。对于更高层面的财经统一问题,此时显然还不在于中央的考虑范围。

根据中央要求,陕甘宁、晋绥、晋察冀、华东等解放区均派出代表团参会。东北解放区因战事正紧且与关内较少经济往来,没有派团参会。^⑦参会的各代表团团长是各大解放区财经工作的具体负责人白如冰、陈希云、南汉宸、薛暮桥等。其中,华东代表团团长薛暮桥曾在抗战时期的山东根据地组织开展货币战,取得“货币奇迹”^⑧,为中共赢得巨大赞誉。美国合众社记者罗尔波(Edward Rohrrough)在《密勒氏评论报》发表英文专题报道《共产党控制区的货币战争》,认为“山东根据地经济学家的对日货币战甚至比战场更为成功”^⑨。以财经工作的行家里手为主要参加者的会议,在中共党内尚属首次。

由于战争进行,交通不便,有的代表团未能按照预定时间抵达会议地点河北武安县冶陶镇,已到达的代表团则于3月10日至24日间先行召开预备会,通过座谈的方式讨论问题,包括区与区之间互相封锁、区与区之间的币值比例、区与区之间的税率、出口的各种困难、物资交流、盐业的专卖等问题,大盐、小盐、棉花、布等经济斗争,以及对敌斗争中由于步调不一致,各区采购不一致,造成以敌人可乘之机的问題^⑩。这些问题与中央1月3日指示中预设的议题是一致的。在参会的各解放区经济工作领导人看来,这些问题的解决“急需相应地改变经济管理方法,由分散管理逐

① 参见薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》,第47页。

② 《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第24册,中央文献出版社,2011年,第20页。

③ 《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第24册,第20页。

④ 《薛暮桥文集》第14卷,中国金融出版社,2011年,第206页。

⑤ 参见《刘少奇年谱》第2卷,中央文献出版社,2018年,第232页。

⑥ 参见薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》,第38页。

⑦ 《薛暮桥文集》第14卷,第201页。

⑧ 李善《开国前后的信息》,新华出版社,1984年,第114—115页。

⑨ Edward Rohrrough, 1946 “Currency Battle in Communist-Held Areas during War Recounted,” *The China Weekly Review*, vol. 101, no.6, p.115.

⑩ 中共武安市委党史研究室编《晋冀鲁豫边区机关在武安》,中共党史出版社,2004年,第357—358页。

步走向统一”^①。不过，中央的关注点依然不在此处。3月23日，中央向参会人员发出《关于华北财经会议应研究的几个问题的指示》，要求会议研究“如何节用财力物力人力以支持长期战争”与“主力出到国民党区域行动时应采取的财经政策和办法”两大问题^②。

在国共内战全面爆发、解放军尚处于战略防御的局面下，中共中央把财经工作的着眼点放在支持战争上，自然是无可厚非的；但华北财经会议的参会人员更为关注的是如何具体解决中央提出的两大问题，而这自然又引入财经统一的问题。在预备会议的基础上，华北财经会议3月25日至5月11日正式召开。在第一阶段会议上，各代表团分别作了本地区财经情况的综合报告和专题报告，系统介绍经验，并对财政经济工作的基本方针和工作中的具体问题进行详尽讨论^③。在交换意见过程中，各区代表都感到，“我解放区政治上是统一的，军事上也是统一的，财政上有统一的必要，特别是在支援全国范围内的大规模的长期战争，更有统一思想必要”^④。这就突破了中央1月3日和3月23日两个指示所设定的议题。于是，虽然各区派去参加华北财经会议的代表，“并不是抱着统一财经的目的而去的，只是想相互了解各区的财经情况，调整一下相互关系”，但随着会议讨论的深入，“大家认为要支持全国范围内的战争，财政必须统一，向中央提出了建议”^⑤。

就在这一阶段会议结束的4月11日，中共中央发出《关于中央工作机构分为三部分及其人员分配的通知》，提出中央工作委员会常委董必武“经五台即转太行参加财经会议”，并“准备担任华北财经办事处主任”。紧接着，中共中央又于4月16日发出《关于成立华北财经办事处的通知》，向各解放区宣布，“为着争取长期战争的胜利”，“决定在太行成立华北财经办事处，统一华北各解放区财经政策，调剂各区财经关系和收支”。可以推断，华北财经会议向中央提出的建议应与建立华北财经办事处有关。董必武就此谈到，对于华北财经会议的建议，“中央核准了，决定成立华北财经办事处”。^⑥

中共中央在撤出延安、分为三支工作队伍的情况下，面临的战争压力是巨大的。这个时候同意统一财经，更多的是就华北财经会议的顺势而为，是“批准了统一的原则”^⑦，而非有了确定的思路和方针。当薄一波向中央报告会议已进入最后阶段时，中央于5月4日复电再度强调会议应研究提出税收、专卖、人民负担等方面的调剂办法^⑧。董必武在赴邯郸途中，专程绕道见刘少奇。刘少奇特别提醒董必武注意，对于华北财经会议讨论的统一发行票币之议，“不要过早地勉强统一”^⑨。直到6月14日，也就是中央决定设立华北财办两个月后，毛泽东在致电朱德、刘少奇时，仍然提出在今后6个月内如能将财经办事处建立起来，“就是很大成绩”^⑩。反而是华北财经会议的参会者展示了“促进财政统一的精神”^⑪，甚至“一致建议在1947年成立统一的银行，发行统一的货币”^⑫。这种情况下，华北财经会议产生什么成果，就成为决定财经政策走向的主要因素。

与中央决定设立华北财办同时，华北财经会议自4月14日起进入第二阶段，“起草向中央的报

① 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》，第8页。

② 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第24册，第117页。

③ 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》，第9页。

④ 中央档案馆、西柏坡纪念馆编《西柏坡档案》第1卷，中国档案出版社，2012年，第140页。

⑤ 《西柏坡档案》第1卷，第105页。

⑥ 《西柏坡档案》第1卷，第5、6、105页。

⑦ 《西柏坡档案》第1卷，第140页。

⑧ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第24册，第160页。

⑨ 《西柏坡档案》第1卷，第140页。

⑩ 《毛泽东年谱（1893—1949）》下卷，中央文献出版社，2013年，第196页。

⑪ 《西柏坡档案》第1卷，第140页。

⑫ 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》，第14页。

告和讨论定稿”。会议委托薛暮桥根据会议讨论结果起草综合报告。经过反复讨论和修改，会议最后通过的《华北财政经济会议综合报告》作出三项部署：争取财政收支大体上的平衡，以免为着弥补财政亏空而无节制地增发货币，引起恶性通货膨胀；掌握一定数量的粮食布棉等重要物资，以便随时调节发行数量，平稳物价；在解放区扩大或缩小时，在秋收和春荒时期，货币流通需要多少不同，应即灵活调剂发行数量，以免物价波动。^①

会议快结束时，董必武赶到冶陶镇，在听取薄一波和各代表团团长汇报并审阅综合报告后，要求薛暮桥将报告压缩成4000字左右的决议，用电报报告中央^②。董必武认为，“具体把财经事项统一起来，有许多基本问题，主客观条件都未成熟”，“主观上各区的、甚至各区内各部门和各单位的本位主义和山头主义尚待克服”，“客观上许多必需的物质基础，如机关人事及其他许多东西都毫无准备”，因此“财政统一不可能很快的就实现”^③。根据类似的理由，他建议取消关于年底发行统一票币的协议，以此表明“慎重处理”的态度。

尽管如此，有了中央已同意统一财经的原则和解决现实问题的需要，《华北财经会议决议》仍然明确了统一财经的战略目标并作出部署“在中央直接领导下，成立统一的财经机关，调整各地贸易关系，统一各区经济政策和对敌经济斗争，调剂贫富有无，平衡各地人民负担，统一规定各地供给标准，统一计划掌握各地货币发行，稳定各种货币兑换比率，并在这些基础上，逐渐达到各解放区财经工作的进一步的统一，其他具体工作则完全由各地机动处理。”^④

决议虽然没有要求统一货币，但吸收了晋冀鲁豫和山东根据地货币斗争经验，作出所有解放区停用法币、建立独立自主的本币市场的决定，为货币统一打下了基础。虽然西北、华中解放区的参会人员起初因保持本币币值和物价相对稳定压力巨大而不同意停用法币，“部分同志认为边币也必须用金银（白洋）和法币来作发行贮备。边区没有金银市场，不能用金银来回笼货币，而且我们也不可能保存这样多的金银。用法币来作贮备，不但要受法币贬值的损失，而且使我们的边币依附于法币，在法币贬值时跟着贬值”^⑤。但这一决定显示，排挤法币使各解放区货币独占市场以及掌握货币发行数量、通过贸易调剂供求、避免物价剧烈波动已经在各解放区财经工作领导人中形成共识。同时也表明，货币和物价问题在确立统一财经目标伊始，就是一个重要且难度很大的问题。

《华北财经会议决议》6月5日即电告中央，中央批准并将决议转发各地已经是10月24日。这种滞后除了有战争方面的原因外，中央审查和研究会议材料也是重要原因。中央在批准决议的同时，再度表达了与参会者不一样的关切“中央在批准这一决议时，认为必须指出过去各解放区对于‘发展经济，保障供给’的方针，还缺乏深刻的认识，重财政轻经济的现象尚相当普遍的存在”；“财经机关在贸易、金融、财政等政策上，对于如何保护和扶助解放区内国民经济的发展也就缺少注意，或者是注意得不够，这就不可能使解放区达到经济上独立自主并进一步改善人民生活的目的”；“财政金融贸易机关，在执行政策上，应当把扶助和保护国民经济的发展当作自己最基本的任务”。^⑥

这种持保留态度甚至带有批评意味的指示，无疑会对各地贯彻实施会议决议产生影响。虽然排挤法币、建立本币市场的决策在各解放区落实过程中没有遇到很大障碍，但控制货币发行、平稳物

① 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》，第9、56—87页。

② 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》，第2页。

③ 《西柏坡档案》第1卷，第140页。

④ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第24册，第451页。

⑤ 《薛暮桥文集》第13卷，中国金融出版社，2011年，第72页。

⑥ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第24册，第445—446页。

价的决策受到很多解放区领导人的反对。如山东解放区领导人黎玉以及财政、银行、工商等方面负责人支持华北财经会议的部署；但华东局副书记邓子恢认为，“为着保障供给必须大量发行（货币）”，“发展经济应为保障供给服务”。^①这与华北财经会议精神明显不同。会议提出的“发展生产，繁荣经济”方针，甚至被华东局书记饶漱石直接质疑“我要问你，纽约的经济繁荣，你那火车是开到纽约还是开到莫斯科？”^②

中央的态度和地方的行为自然与战争形势有关。在中央批准《华北财经会议决议》之前的9月1日，毛泽东提出“以主力打到外线去，将战争引向国民党区域，在外线大量歼敌，彻底破坏国民党将战争继续引向解放区、进一步破坏和消耗解放区的人力物力、使我不能持久的反革命战略方针”^③，以此作为解放军第二年作战的基本任务。3日，毛泽东致电华东野战军，要求“迅速建立无后方作战的思想，人员、粮食、弹药、被服一切从敌军敌区取给”^④。在外线作战、无后方作战的局势下，原本经济实力较强的山东解放区遇到了财政困难，“已面临严重危机”^⑤。此时争取财政收支大体平衡的原则也就不易被接受。即便在战争局势大不相同的东北解放区，统一财经的进展也是停留在“加强对生产与财政工作的领导，要由分散转到统一”^⑥等财经管理体制层面。这成为中共统一财经的“起手式”。

二、迈向货币统一：华北金融贸易会议的推进

由于战事紧张，华北财经办事处直到11月才开始工作。根据董必武8月1日提请中央审批的组织规程，华北财办统一领导各解放区（暂不包括东北）财经工作。其任务包括：制定华北经济建设方针；审查各个解放区的生产、贸易、金融计划，并及时作必要的管理与调剂；掌握各个解放区的货币发行；筹建中央财政及银行等^⑦。

虽然中央的关注点在发展生产，但华北财办仍把推进货币统一纳入工作范围。10月8日，也就是财办工作尚未展开时，中央即电询董必武，“目前建立统一银行、发行票币是否过早”^⑧，要求董必武考虑发行票币中诸问题。与中央的态度不同，解放区对于统一货币发行的呼声更加强烈。9月14日，华东局工委张鼎丞、邓子恢致电华北财办，“建议立即成立‘联合银行’或‘解放银行’，以适应战争，愈快愈好”^⑨。10月2日，董必武将山东财办提出成立银行的建议报告中央，提出派南汉宸赴渤海商议建立银行的具体办法，并请示银行的名称是否拟定为中国人民银行^⑩。8日，中央回电表示“中国人民银行”这个名称可用，也可进行筹备工作，但同时提出：总行发行货币后，现各区之票币是收回还是平行流通；如收回，总行有无供应大量货币能力；在全国财经未统一前，总行是否有足够物质力量保障新币的稳定。显然，中央认为华北财办提出的银行筹备方案还有待完善。故此，中央复电总的态度是，“进行准备工作是必要的”，但目前建立统一的银行“有点过早”。董必武与华北财办对中央指示进行研究后，也认为目前建立全解放区统一银行和发行统一货

① 徐建清、董志凯、赵学军主编《薛暮桥笔记选编（1945—1983）》第1册，社会科学文献出版社，2017年，第120—122页。

② 《黎玉回忆录》，中共党史出版社，1992年，第246页。

③ 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社，1991年，第1230页。

④ 《毛泽东年谱（1893—1949）》下卷，第227页。

⑤ 《邓子恢传》，人民出版社，1996年，第343页。

⑥ 《东北解放区财政经济史资料选编》第1辑，第73页。

⑦ 中央档案馆、西柏坡纪念馆编《西柏坡档案》第3卷，中央档案出版社，2012年，第971页。

⑧ 《西柏坡档案》第1卷，第140页。

⑨ 石雷《人民币史话》，中国金融出版社，1998年，第8页。

⑩ 《董必武年谱》，中央文献出版社，2007年，第301页。

币的条件还不具备,因此决定首先开展准备工作,成立中国人民银行筹备处,就“解放区的货币怎么统一”“中央银行如何建立”“城市金融怎么管理”以及“人民币的设计印刷”“发行准备金的筹集”等问题进行调查研究。^①

与此同时,解放战争形势发展更加迅速。11月12日,石家庄获得解放,晋察冀和晋冀鲁豫两大解放区连成一片。这使党内感觉到“已经有可能和必要从分散的地方经济,逐步发展走向统一的国民经济”^②。毛泽东对于解放战争“胜利已经在望”的信心也大为提升,认为“中国人民的革命战争,现在已经达到了一个转折点。这即是中国人民解放军已经打退了美国走狗蒋介石的数百万反动军队的进攻,并使自己转入进攻。”^③对于这个时候作出这种思想转变,毛泽东后来解释“思想是跟着物质的变化而变化的,打开石家庄就是一个物质的变化。”^④

形势的变化使华北财办意识到,现实“已不同于邯郸会议时期”,“华北人民及财经机关,除保证华北自身供给外,支援华中战争需要实为一极重要任务”,因此“须用一切努力发展生产”,并可以在不引起物价大波动原则下,用适当发行货币的方式发展经济。为此,华北财办于11月25日作出《关于华北各解放区一九四八年几个财经问题的决定》,对恢复和发展工矿业、交通事业和对外贸易作出部署,要求财政“应以有余补不足,争取收支相对平衡,可能少依靠或不依靠发行来支持”。这就涉及货币问题。为此该决定特别提出,各解放区银行发行货币数目,由华北财办掌握,要求“截至今年底各区所发行总额及分配数与明年发行计划,应即报告华北财办,明年各月发行数目及用途须按月报告,如发行计划需要变更,事前须报告并经批准,以便调整各种货币比价及筹发中国人民银行统一货币”。^⑤

自华北财经会议以来,货币统一问题一直徘徊于财经统一的目标边缘。这一方面有着历史缘由,毕竟抗战时期中共与国民党和日伪艰难打赢的“经济战”主要是“货币战”,解放区的“货币战”成果来之不易;另一方面,货币问题牵一发而动全身,复杂性高于其他财经问题,自然需要谨慎对待。因此,在11月25日的决定中,华北财办专门提到,要在1948年召开金融会议,讨论筹发中国人民银行统一货币的“各种具体问题”^⑥。12月11日,董必武就发行统一货币的问题致信毛泽东和中共中央,提出货币统一的5个步骤:确实掌握各区的发行额、预算、互换率及主要物资价格,完成银行准备工作;发行少量的统一货币;逐渐推行统币,提高所占成数;停止各区票币;用统币收回各区票币。他预计,当各区内有两种票币流通时,市场上将出现问题,因此要做好思想准备,克服各区特别是中下层干部的本位主义和山头主义。^⑦14日,中央批准经华北财经会议规定的各解放区货币兑换比价,即冀钞与北海币等值、与晋察冀边币1:10、与晋西北农民银行和陕甘宁贸易公司流通券1:20、与陕甘宁边区银行币1:400^⑧。推进货币统一终得中央的认可。

为进一步说明货币统一的可行性,1948年1月,薛暮桥为华北财办起草《对于整理货币的意见》和《关于整理货币的几点补充意见》两份工作文件,对货币统一的策略和步骤作了研究和阐释。《对于整理货币的意见》认为,现行货币制度存在不统一和不稳定两大缺点,整理货币的目的,是使不统一的货币变为统一的货币,不稳定的货币变为稳定的货币。而整理货币有求稳定和求统一

① 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》,第563、565页。

② 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》,第369页。

③ 《毛泽东选集》第4卷,第1243页。

④ 《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第25册,中央文献出版社,2011年,第446页。

⑤ 《西柏坡档案》第3卷,第994—996页。

⑥ 《西柏坡档案》第3卷,第996页。

⑦ 《西柏坡档案》第1卷,第141—142页。

⑧ 参见武博山主编《回忆冀南银行九年(1939—1948)》,中国金融出版社,1993年,第15—16页。

两个方案。前者固定物价而不固定比价，后者固定比价而不固定物价。薛暮桥认为后一方案比前一方案要好得多，前一方案是“不足取的”。《关于整理货币的几点补充意见》则进一步提出新旧币关系以及区域推行的策略，认为规定新旧币比价同时流通，停止旧币发行的办法“较易实行”。至于新币发行的区域策略，晋察冀和晋冀鲁豫已经有发行统一货币的充分条件，西北和山东仍处较严重的战争情况（内部还有许多敌军据点），财政上的整理工作尚未完成，立即发行统一货币多少还有一点困难。为慎重起见，新币可以先在晋察冀和晋冀鲁豫通行。^①

这两份文件勾勒出货币统一的政策轮廓，从理论上解决了货币统一的技术难题。与此同时，中共中央的看法进一步转变。毛泽东明确指出，解决解放区的经济问题“办法更多了”，“一九四八年再搞一年，可以有根据地说，更大的胜利一定要来的”^②。1月7日，中共中央发出《关于建立报告制度》的指示，要求各中央局“每两个月，向中央和中央主席作一次综合报告”^③，报告内容为各解放区的经济等活动的动态、问题和倾向及其解决办法，以此加强中央对各地情况的了解和工作中的领导监督。在这种情况下，中共中央将货币统一问题纳入财经统一的工作框架。

2月2日，中共中央工委召开讨论财经问题的会议，决定“石家庄之统一管辖问题，由董老以中央特派员名义统一之”^④，开始整合晋察冀和晋冀鲁豫两大解放区财经工作。11日，薛暮桥为中央工委起草了关于召开金融贸易会议通知东北中央局以及冀察热分局的电报，告知华北财办于3月15日开金融贸易会议，讨论成立中国人民银行，发行统一货币，整理地方货币，调整各地贸易关系，统一指导对外贸易，便利各地物资交流等问题^⑤。12日，中央工委召开财政经济座谈会。刘少奇在会上指出，为有利于统一财政、货币等经济工作，有利于大批干部南调，有利于太原作战，可考虑先从晋察冀和晋冀鲁豫两个中央局合并起，先统一晋察冀、晋冀鲁豫和西北，而后再及其他。他认为这两个区的分割，在过去是被迫的、合理的，现在这两个地区已打通，且敌人已不再能分割太行与五台，在今天完全是我们自己人为的，极不合理，故必须解决。16日，刘少奇致电彭真、聂荣臻、薄一波并报中央，指出晋察冀与晋冀鲁豫两区分界线继续维持，“严重妨害解放区经济、政治、军事与文化的发展”，为此正式提议“晋察冀与晋冀鲁豫两区完全合并，邯郸局与五台局合并，成立华北中央局”，“此外两个军区司令部、政治部、财经办事处、银行贸易机关、后勤机关、党校、大学、报纸等，亦均合并办理”。^⑥

刘少奇如此提议的主要依据是财政和货币问题。他举例说，“冀南、冀中与渤海三区同属河北平原，也同在共产党领导之下”，但三区各自为政，“财政负担轻重不一，货币互不流通，贸易机关不能来往，汇兑十分困难且汇率很高，相互之间的纠纷层出不穷，且很难解决，因而影响国民经济的发展及人民生产情绪与党内团结”^⑦。他强调，只有实现合并，“三月间要召开的华北金融贸易会议，乃可获得重要结果”。3月3日，中央工委会议讨论并一致同意晋察冀和晋冀鲁豫两个中央局合并成立华北中央局。刘少奇在会上讲话，以“尽可能不发生‘巴尔干现象’”来进一步解释两局合并以及搞大银行的意义。^⑧6日，中共中央致电中央工委，同意合并两个中央局，同时提出“两

① 薛暮桥《对于整理货币的意见》，《中国金融》2020年第18期。

② 《毛泽东年谱（1893—1949）》下卷，第275页。

③ 《毛泽东选集》第4卷，第1264页。

④ 《董必武年谱》，第306页。

⑤ 《中央工委给东北中央局的电报》（1948年2月11日）、《中央工委给冀察热分局的电报》（1948年2月11日），中国人民银行成立旧址纪念馆展板。从展板上的电报复制件看，电文由薛暮桥起草。

⑥ 《刘少奇年谱》第2卷，第303、304、305页。

⑦ 《西柏坡档案》第1卷，第200页。

⑧ 《刘少奇年谱》第2卷，第305、309页。

区的军政两项机构，暂时不合并”，“但将财经逐步集中于华北财经办事处”，“华北财办实际上管两区财经，同时在政策方面领导华东、西北两区的财经”^①。9日，中央工委再次致电中共中央，表示“合并党务财经机构，而不合并军政两项机构，势不可能”，同时着重提出统一货币的具体考虑，“拟以冀南银行为基础，合并晋察冀银行，成立华北银行，发行华北银行新钞，统一两区货币；并拟在第二步即以华北银行新钞统一西北货币，再下一步即以华北银行统一渤海与山东的货币”。中共中央于10日复电同意中央工委所述党、政、军、财一律统一的方针。^②

由此，华北财办和薛暮桥关于“晋察冀和晋冀鲁豫已经有发行统一货币的充分条件”的统一货币区域策略，不仅得到中央工委的强有力支持，还在中央支持下运用到更为广阔的政策实践中。

3月22日至5月上旬，华北金融贸易会议在石家庄召开，西北、晋察冀、晋冀鲁豫、华东的代表团参会。会议提出：随着“华北各解放区大体上已连成一片”，“我们已有可能和必要从分散的地方经济，逐渐发展走向统一的国民经济”，“如撤销内地的关税壁垒，统一货币制度等，都是经济发展中的迫切要求”。^③会议据此制定了逐步统一华北解放区金融贸易的政策和办法。薛暮桥起草、会议通过的《华北金融贸易会议综合报告》，对货币政策和货币统一的方针作了较系统的阐述，提出：货币发行政策要兼顾战争、生产和物价的平稳；货币的统一要有步骤进行，首先是固定几种货币的比价，自由流通，然后根据各地财政状况，掌握各地区的货币发行，使之逐渐走向统一货币的发行；货币斗争的主要任务是努力扩大本币流通范围，压缩蒋币的阵地，并调剂外汇，掌握比价；物价政策的主要任务是平稳物价，战争环境下虽不能完全稳定，但可以有计划地调剂物资和调节货币流通数量，尽可能减少上升的幅度。^④中央于8月6日将此报告批转各地，要求“华北、华东、西北各地党、财办及一切财经机关即遵照该报告所提之金融贸易工作方针和各项具体政策努力实行”^⑤。

从会议内容看，“统一”是绝对的主题。正如董必武在会上所说“现在决定先把晋冀鲁豫和晋察冀统一起来，同时考虑华东、西北的统一问题。东北已统一，中原正在统一中。各小的地区先统一起来好，然后再由小统一化成大统一，这也是准备全国胜利的工作之一。”货币统一则成为主题中的核心问题。会议一方面明确了货币统一的原则和步骤，另一方面坚持了华北财经会议以来中央领导人的慎重态度，认为立即成立中国人民银行、发行统一货币的条件尚不成熟，因为“货币的统一不单纯是一个技术问题，它与财政的统一有着密切的关系”，“如果财政不统一而首先统一货币，那么某一地区在其财政困难时候，如果增发货币，则可能把一部分负担转嫁到其他地区人民的身上，引起临区间的许多纠纷”。^⑥

华北金融贸易会议召开前后，是解放战争形势进一步迅速发展的时期，也是中共进一步要求加强组织纪律性和反对无政府状态的时期。中共中央于3月25日发出《关于建立报告制度的补充指示》，4月10日又发出《关于将一切可能和必须统一的权力统一于中央的指示》。这些要求对财经工作自然也会影响。而晋察冀和晋冀鲁豫两大解放区的合并，又明确提示了中央实施统一的决心和方向。因此，参会代表对于财经统一的要求表现得“亦很迫切”，“五台、邯郸两地货币统一流通”甚至“准备不待会议完毕立即进行”^⑦。

① 《毛泽东年谱（1893—1949）》下卷，第292页。

② 《刘少奇年谱》第2卷，第312—313页。

③ 《中共中央文件选集》第17册，中共中央党校出版社，1992年，第282页。

④ 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》，第18—19页。

⑤ 《董必武传（1886—1975）》（下），中央文献出版社，2006年，第592页。

⑥ 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》，第356、373页。

⑦ 《西柏坡档案》第1卷，第216页。

在这种情况下，华北金融贸易会议尚未结束，相关地方就已行动起来。4月15日，晋冀鲁豫边区冀南银行与晋察冀边区银行合并，决定两行所发行的冀钞和边钞两区内互相流通，比价为1:10，且这个固定比价“以后永不变”^①。这意味着薛暮桥提出的以固定比价为中心的货币统一思路成为实际政策。5月22日，冀南银行和晋察冀边区银行合并成立华北银行，并且“准备于东西（山东解放区以及西北解放区）两边境上，设立两区银行的联合办事处，来掌握货币比价，并准备于一年以内，完成华北各解放区货币统一工作”。7月，确定冀钞为华北地区的本位币。^②在此期间，为解决西北财经困难，中央提出以“西北财经工作完全统一于华北财经体系之内的方案”为“最有利”^③，如此“既可集中双方力量作战，又可大大减轻晋绥的负担（约二万人）”^④。这是实施财经和货币统一区域策略的又一重大步骤。至此，华北解放区成为财政、货币、贸易统一的区域推进基地。

华北金融贸易会议对于财经统一的推进，带来了财经工作领导体制上的新问题。华北财办采取的各解放区联合办公的方式，明显缺乏领导统一财经的力量和权威。因此，重组金融领导机构，加强对各区货币发行的领导和协调，为固定比价创造条件，成为解放区经济工作领导人考虑的问题。还在华北金融贸易会议期间的4月15日，参加会议的晋冀鲁豫解放区代表南汉宸、栗再温致信宋劭文、黄敬、柯庆施并转中央局，提出“为适应目前及将来战争形势的要求，逐渐走向全解放区财经统一，各代表团交换意见，提议成立强有力的中央财经机构，统一华北各解放区银行的发行，即根据各解放区财经计划，批准发行数目，使各种货币比值相对固定，掌握各区脱离生产人数及人民负担标准增减都得经过批准。各区应供给中央以相当力量，做兄弟区间必要的调剂。”^⑤

会议结束后，已经转移到西柏坡的周恩来听取了薛暮桥对会议情况的汇报。汇报反映最困难的是固定比价怎样维持的问题，因为各解放区货币的兑换比例虽然按当时各地物价水平作了规定，但“各解放区为着支援战争，不得不增发货币，引起物价不断上升”，“要保持这个兑换比例，必须使各解放区的物价同幅度上升”，而“这是难以解决的问题”^⑥。周恩来指示“不能再搞联合政府了（指华北财经办事处），要搞统一经济。”^⑦

随后，中央决定撤销华北财经办事处，成立中共中央财政经济部，董必武任部长，在更大范围、更高层次上统一领导各大解放区的财经工作。华北财办实际开展工作不过半年，虽然以促成财经统一为工作方向，但实践中“只能枝枝节节解决”部分问题。特别是对于货币统一，华北财办只能做政策设计等初步工作。即便如此，华北财办仍然减轻了各解放区财经工作的矛盾，反对财经工作人员中“相当严重的山头主义、本位主义”，为统一财经作了思想上、物质上“铺平道路”的准备工作。^⑧这些都是中共推进财经统一的重要步骤。

三、发行人民币：九月会议前后的进展

华北金融贸易会议召开之际，正是国民党统治区财经形势迅速恶化之时。到1948年6月，国民

① 《华北解放区财政经济史资料选编》第2辑，中国财政经济出版社，1996年，第250页。

② 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》，第37、435页。

③ 《周恩来年谱（1898—1949）》，中央文献出版社，1998年，第793页。

④ 《周恩来军事文选》第3卷，人民出版社，1997年，第370页。

⑤ 中央档案馆藏南汉宸、栗再温关于统一财经问题的信件，转引自张同乐、焦冉《中共中央工委统一华北解放区财经的探索》，《河北师范大学学报》2017年第4期。

⑥ 《薛暮桥文集》第12卷，中国金融出版社，2011年，第4页。

⑦ 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》，第20页。

⑧ 《西柏坡档案》第3卷，第1216、1205页。

政府的财政赤字高达 4345656 亿元法币，当月财政收入只占支出的 5%；8 月，法币发行额由 1937 年 6 月的 14.1 亿元增至 6636946 亿元^①。这种情况不可避免地影响到解放区。特别是随着解放区区域的快速扩展，国民党统治区的货币侵扰和物资蚕食也更为猛烈。因此，华北金融贸易会议对货币斗争问题作了战略上的估量，将货币斗争视为中共面临的严重问题。会议提出货币斗争的主要任务，是“跟着战争形势的发展而努力扩大本币的阵地（流通范围），压缩蒋币的阵地，并适应对外贸易的需要而调剂蒋币外汇，掌握蒋币比价”^②。

但是，此时各解放区的本币有一个共同的缺陷，即非稳态价值趋向较为突出，币值、发行量、流通速率尚不符合经济发展的需要，因而影响到本币的价值强化和阵地拓展。解决这一问题，促使解放区本币走向币值稳定、变动平缓的货币价值形态，由发行数量、流通速度的骤增骤减走向合乎需要、物价平缓的健康态势，就需要从内外两方面着手。对外进行货币斗争，“驱逐蒋币”，“以无用的蒋币去换回有用的物资”；对内则要统一货币。而对外的一手能否成功，一定程度上取决于对内的货币统一能否成功。因为货币斗争要取得成功，主要依靠解放区币值和物价的稳定，而这“主要决定于货币发行数量”。^③显然，货币的各自为政，不利于货币发行数量的掌控。

因此，新成立的中央财政经济部将统一货币作为工作任务的重中之重。中共中央批准的中财部 5 项工作职责中，两项是调查研究，两项是与华北财办相同的审查财经政策、调剂各区财经关系，唯有“研究统一各解放区财政经济工作的方法和步骤，筹备中国人民银行基金和统一发行工作”是新任务。在机构上，中财部附设中国人民银行筹备处，筹设中国人民银行，计划统一货币等工作。^④中央书记处明确指示中财部首先统一华北、华东和西北三个解放区的货币^⑤，而货币统一又牵涉贸易和财政的统一，实际上赋予中财部统一财经的任务。但这显然超出了调查研究色彩浓厚的中财部的权限。

就中财部开始工作时，国民政府推出币制改革，于 8 月 19 日颁行《金圆券发行方法》，以取代业已完全破产的法币，同时强行收兑金银外币、登记国人存放国外之外汇资产，并实施严格的限价政策^⑥。中共中央在获悉国民党币制改革计划不久，于 6 月 22 日给各中央局和分局发电，提出“货币发行关系国计民生甚巨”，“现时虽仍不能立即统一发行”，但此后各战略区如要增加发行，必须事先将新拟增加发行总额多少，票面额多少及准备情形如何等报告中央批准^⑦。这不能不说是未雨绸缪。但解放区的财经工作还是受到金圆券的波及，特别是尚不在中财部领导之下的东北和西北，在应对上出现了“认识模糊”和“执行方法错误”的问题。财经不统一，已然不仅妨碍了战争供给和经济发展，更“削弱了我们对敌经济斗争的力量”。^⑧

既然财经统一的政策方针早已明确，为何进程仍然缓慢？究其原因，还在于各解放区在执行上的问题。“由于各地同志在十年的分割环境中所养成的地方主义思想，和对邻区的不了解不信任，很不容易完全克服。虽然在讨论政策方针时候，大家的认识比较容易获得一致，但在牵涉到具体问题（如货币的比价高低，贸易的物价高低等）时候，便意见分歧，可以函电纷驰，争论不决”，“下面做实际工作的同志，往往不从全局考虑问题，认识的片面性比较大”，“就连高级政府的财经

① 《中国共产党历史》第 1 卷下册，中共党史出版社，2011 年，第 782 页。

② 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》，第 374 页。

③ 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》，第 374、371 页。

④ 《西柏坡档案》第 3 卷，第 1040、1041 页。

⑤ 《西柏坡档案》第 3 卷，第 1216 页。

⑥ 参见中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑，江苏古籍出版社，2000 年，第 803 页。

⑦ 《西柏坡档案》第 1 卷，第 298 页。

⑧ 《西柏坡档案》第 3 卷，第 1217、1216 页。

负责同志，也不是每个人都抱着大公无私态度”，“把较易解决的原则问题解决了，而把较难解决的具体问题避免不谈，到实际执行时便纠纷迭起，以致竟把已决定的原则推翻”。^①

中财部把统一货币发行作为解决这些问题的关节点。8月5日，中财部附设中国人民银行筹备处出台关于发行统一新货币的意见书，具体提出货币统一的三个步骤：首先在1948年后半年，实现华北、华东、西北三区货币固定比价，统一流通；其次在1949年，在中央进一步能统一各解放区财政经济及掌握比较全面的发行时，则可制定统一的发行计划，交由中国人民银行执行，逐渐增发新币和回收旧币；最后在1950年，实现新币流通为主，或完全流通新币。^②意见书还对新币发行面额的设定及新旧币的比价作了具体规定，阐明了货币统一在技术层面的可行性。

紧接着一个新的问题出现了。国民党币制改革推出后，国民党统治区物价突然稳定，而且略有下降，“他们的报纸大肆吹嘘物价如何稳定”。实际主持中财部工作的周恩来指示研究这个问题。8月23日晚，薛暮桥根据所收集材料，向刘少奇、周恩来、朱德、任弼时等汇报认为，国民政府以高于物价指数一倍的价格兑换法币，使货币流通量减少一半，金圆券的币值提高一倍，金圆券刚刚发行，市场上一时现钞不足，这些因素导致国民党占领区物价短暂稳定。由于国民政府每月的财政赤字都要靠发行货币来弥补，3个月后其货币发行量将增加一倍，估计国民党统治区的物价至多只能稳定3个月。^③周恩来对此表示同意，要求新华社在宣传中给以“最大的揭露”，并要求把解放区法币抛出，换成银币和物资^④。事情的结果，国民政府以2.2亿元金圆券收兑660亿元旧法币，到10月底，金圆券的发行额激增至15.9亿元，黑市物价比8月19日的限价上涨6倍左右。国民政府的币制改革只维持了两个半月就物价猛涨。^⑤

解决了金圆券带来的麻烦，中共中央得以从容不迫地考虑从全局解决财经统一问题。随后举行的九月会议完成了中共统一财经进程上的关键转变。9月8日至13日，中共中央在西柏坡召开撤离延安后的第一次政治局扩大会议。这次会议把成立中央政府的问题“作为议事日程来讨论”，而统一财经是成立中央政府的重要条件；会议还讨论了新民主主义的经济构成以及社会主义与资本主义的经济竞争问题，认为“在这一点上完全清醒的干部是很少很少的”，而统一财经也是克服经济工作中“很大的盲目性”的必要基础。^⑥故而，财经统一问题成为这次会议的重要内容。

毛泽东在会上指出：关于财经统一，“这个问题不需要多讲。以华北人民政府的财委会统一华北、华东及西北三区的经济、财政、贸易、金融、交通和军工的可能的和必要的建设工作和行政工作。不是一切都统一，而是可能的又必要的就统一，可能而不必要的不统一，必要而不可能的也暂时不统一。如农业、小手工业等暂时不统一，而金融工作、货币发行就必须先统一”。^⑦会议通过的《中共中央关于各中央局、分局、军区、军委分会及前委会向中央请示报告制度的决议》，对各项工作何者决定权属于中央，何者必须事前请示中央并得到中央批准后才能付诸实行，何者必须事后报告中央备审作出规定。其中对于经济方面的9项规定均属由中央决定或事先请示中央批准，包括：全国各解放区通用的经济、财政、金融、贸易政策的制定；各大解放区之间的财政调剂，货币贸易关系的调整，纸币的发行，白银、白洋等硬币的用途和分配；对外贸易（包括对外国和对国民党统治区在内）的方针及统一管理；全国性工矿企业的兴办；全区脱离生产人员的数量与人口数量的比

① 《西柏坡档案》第3卷，第1216、1217页。

② 《西柏坡档案》第3卷，第1060页。

③ 《薛暮桥文集》第20卷，中国金融出版社，2011年，第148页。

④ 参见中央档案馆、西柏坡纪念馆编《西柏坡档案》第2卷，中国档案出版社，2012年，第488页。

⑤ 《薛暮桥文集》第20卷，第148页。

⑥ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第25册，第466页。

⑦ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第25册，第447页。

例，全年财政预算及供给标准的提高或降低；货币发行计划（包括发行数量，用途分配和准备情形）；税收政策及对其他解放区货物来往的限制和管理办法；工资政策；建设计划。^①

如此系统和周密的规定表明，统一财经已经成为全党不容置疑的任务。会后，统一财经的进程大大加快。9月26日，华北人民政府成立。10月10日，中共中央发出《关于中央九月会议的通知》，将这次会议的基本情况和决定向全党通报。在分析解放区工农业生产存在困难时，毛泽东加写了困难形成原因之一，是“我们的组织工作特别是财经方面的组织工作不够”。^②这也是他在会上讲话要求华北、华东、西北三区的“党、政、军要保障华北财委会统一命令的执行”^③的原因。经过九月会议，在华北人民政府内设立财经委员会，统一领导和管理华北、华东、西北三区的财经工作，成为中央决议^④。10月6日，中共中央电告各中央局、分局，宣布成立华北财经委员会为财经工作的统一领导机关，要求华东、西北的财经工作请示和报告直接发华北财委，同时规定了华北、西北、山东、华中之间货币兑换的具体比率^⑤。10月20日，中财部向各中央局、分局发出关于各地定期向中央作经济报告事项的规定，指出“各地向中央的经济报告已开始建立，但尚不够经常”，因此重新规定必须定期报告事项，要求“每月上旬报告上月货币发行数，累积数，金银、白洋的积存数”，“每旬报告一次物价”，“每半年书面报告财政收支概算”^⑥。

随后，中财部于10月25日向中央建议，由华东、西北推派代表参加华北财经委员会，“这样中央局不合并，政府不合并，单独合并财经机构”，“如发生问题可向中央请示”，以此解决此前一直存在的原则方针有共识、具体执行多争论的问题。中央同意了这一建议。这样，专注政策执行的华北财委与重点承担政策制定和协调职责的中财部，形成了统一财经中的相互配合之势。这一组织架构的配置很快产生积极效果，财经问题上再出现的意见分歧甚至带有原则性的分歧，“均一一获得解决”，“铺平了顺利工作的道路”。^⑦

鉴于国民党统治区的通货膨胀仍在恶化，法币、金圆券对于解放区本币的渗透还在继续，解放区的“通货膨胀已到了相当大的程度”，中央在宣布成立华北财委的同日，发出《关于与国民党进行货币斗争的指示》，要求排挤法币和金圆券、巩固本币市场、换回物资和金银。^⑧翌日，中央又专门向东北局发出《关于在新收复区对敌币的政策指示》，批评东北采取的在新收复区禁止敌币流通、绝对不兑换流通券及没有坚决排挤金圆券的做法，提出“采取有步骤的排挤、收兑、禁用，于政府于人民利益较大”^⑨。东北局采取的这种货币斗争策略，是在九月会议刚刚结束之际。解放战争形势的发展、货币斗争的需要以及党内的分歧都表明，货币统一已是迫在眉睫。而10月6日中央宣布成立华北财委的电报对于华北与山东、西北的货币间比价的固定，为发行统一货币准备了最重要的实施条件，表明货币统一工作已经取得实质性重大进展。完成货币统一仅需“临门一脚”了。

还在中央宣布华北财委成立之前三天即10月3日，中共中央就发出关于印制中国人民银行新币问题致华北局、华东局、西北局并告董必武的电报，提出：决定中国人民银行新币与冀钞北币为1:100，由华北财经委员会指导人民银行发行计划，委托华北、华东印刷10元、50元、100元之新

① 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第25册，第523—524页。

② 陈亮 《“军队向前进，生产长一寸，加强纪律性”——解读九月会议珍贵文献》，《中国档案》2011年第8期。

③ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第25册，第447页。

④ 《西柏坡档案》第1卷，第453页。

⑤ 《西柏坡档案》第2卷，第520—521页。

⑥ 《西柏坡档案》第3卷，第1203页。

⑦ 《西柏坡档案》第3卷，第1217、1222页。

⑧ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第25册，第559、544—545页。

⑨ 《西柏坡档案》第2卷，第524页。

币，尽可能于年前完成 50 亿元。印刷必须力求精细，应由人民银行派员负责检查票版票纸，切勿粗制滥造，以防假票流行。^① 由此，新币的统一发行进入实际操作阶段。11 月，随着东北全境解放、东北野战军入关，周恩来要求南汉宸赶紧动员一切力量发行全国统一的人民币^②。11 月 18 日，南汉宸在华北人民政府第三次政务会议上报告说：1947 年华北财经办事处成立后，曾决议发行统一钞票，成立中国人民银行，同时决定 1948 年先固定边钞及冀钞比价，互相流通；现已有 4 种钞票统一流通。人民使用已有不便，如若接管平津，货币不一，可能发生混乱，影响金融，因之必须发行统一钞票，并须加速准备。事关华北、华东、西北、东北等区，应即电商各区统一发行。现情况已不容迟延。本行虽已作准备，但如何进行，仍请核议。报告后，华北人民政府主席交议：任命南汉宸为中国人民银行总经理，先行署理，交下次政府委员会追认。^③ 经协商各区，华北人民政府于 11 月 22 日发布训令，华北银行、北海银行、西北农民银行合并为“中国人民银行”，以原华北银行为总行，所有三行发行之货币及其对外之一切债权债务均由中国人民银行负责承受；于 1948 年 12 月 1 日起，发行中国人民银行钞票，定为华北、华东、西北三区之本位货币，统一流通。新币发行后，冀币（包括鲁西币）、边币、北海币、西农币逐渐收回。^④ 30 日，董必武和薄一波将对货币统一的意见电告中央，提出“将东北钞与华北钞规定币值，按银行牌价，互相兑换，互不流通，在重要口岸普设兑换所”，“中州农民银行钞亦照上述办法，按银行牌价互相兑换，互不流通”^⑤。12 月 1 日，中国人民银行发布通告，宣布“本行于本年十二月一日发行五十元、二十元、十元三种钞券”^⑥。

中国人民银行的建立和人民币本位币的发行，是中共统一财经取得初步成功的标志。人民币发行后，各解放区所发行的地方货币陆续计价收回，其中包括长城银行、热河银行、晋察冀边区银行、冀南银行、北海银行、西北农民银行等发行的货币。刘少奇在 1948 年 3 月 9 日起草的《中央工委关于合并晋察冀与晋冀鲁豫两区军、政机构和统一货币问题致中央电》中，提出“人民银行新钞这一颗子弹暂时保留，到必要时才发出”^⑦。此时，这颗子弹终于发出了。

四、转变货币政策：完成统一前的新问题

作为关系财经工作全局的大动作，人民币成功发行之后，中共下一步要做的统一财经工作，客观上只需随着解放战争的进展而扩大人民币的本位市场，以及在适当时机进一步整合财经管理体系。换言之，中共事实上已经完成统一财经的大部分历史任务，余下的只待执掌全国政权之后再作进一步统一。然而，人民币发行之后，中共的货币政策发生了从平稳物价到保障军需的转折。统一财经的最终完成遇到新的问题。

人民币发行之后要解决的一个基本问题是币值的稳定。在准备人民币发行时，中共对新币币值的测算已有一个较为成熟的方案。此前，华北财经会议对解放区的货币流通有一个计算方式“我们计算各解放区虽然货币发行数量多少不同，物价高低不同，但解放区每一人口的平均货币流通数量，都大体上等于 30 斤粮食的价值（约合现在人民币 3 元）。如果货币发行数量增加一倍，粮价也跟着上涨一倍，每人平均发行数量在价值上仍然相当于 30 斤粮食。”^⑧ 薛暮桥认为，中共找出了货

① 《为中共中央起草关于印制中国人民银行新币问题的电报》（1948 年 10 月 3 日），中国人民银行成立旧址纪念馆展板。

② 《南汉宸纪念册》，中央文献出版社，2005 年，第 235 页。

③ 《华北人民政府第三次政务会议记录》（1948 年 11 月 18 日），中国人民银行成立旧址纪念馆展板。

④ 《西柏坡档案》第 3 卷，第 1237—1238 页。

⑤ 《董必武年谱》，第 319 页。

⑥ 《中国人民银行通告发字第一号》，《人民日报》1948 年 12 月 6 日。

⑦ 《共和国雏形：华北人民政府》，西苑出版社，2000 年，第 67 页。

⑧ 薛暮桥《我国物价和货币问题研究》，红旗出版社，1986 年，第 21 页。

币与物价问题的一条共同规律 “任何解放区货币流通总量如果等于平均每人 20 斤小米的货币量，则物价就稳定；如果超过平均每人 20 斤小米的货币量，物价就要上涨；涨到平均每人只有 20 斤小米货币量的时候，物价又会稳定下来。”^① 他将这一规律向周恩来作了汇报 “抗日战争以前，全国平均每人的货币发行量大体上是银洋三元。解放区大多在农村，商品流通远不如城市，所以货币发行量大体上是银洋一元，即相当于 30 斤小米的价格。如果货币增加一倍，物价也上升一倍，仍是 30 斤小米。按照当时生产和生活水平，每一百个居民只能养活两个脱产人员，超过此数就要依靠‘外援’，即由中央发行货币来供应。我们依靠这些规律和数据来审批各地的货币发行和财政预算，大体上做到公平合理。”周恩来对此表示肯定 “做经济工作必须懂得经济规律，掌握各种数据，否则肯定是要犯错误。”^②

根据上述原则，中财部审查了各地区的财政收支概算，作出概略的调剂计划^③。随后，周恩来在《中共中央对东北局召开东北高干会请示的批示》中，提出概算财政收支和货币发行的计算公式 “人民每人每年平均总收入”乘以“农业税收占人民总收入的百分比”，除以“公家人每人每年平均总开支”，等于“公家人占全人口的百分比”。他解释说 “如果某个地区人民每人平均总收入多过四百市斤小米，公家人每人平均总开支仍然为四千市斤小米，而国家税收又不仅农业税收一项，则公家人占全人口的百分比，自可较百分之二为大。”他以此推断东北货币发行速度过快（8 月份较 7 月份发行额增 54.7%，较去年 12 月增加 651.8%），表明东北财政收支矛盾较大。^④

无论是薛暮桥的物价与货币发行量同步上升规律，还是周恩来的计算公式，都是以小米为比照单位。这是山东解放区创造“货币奇迹”的经验。但是，人民币的发行是否仍然要以小米等物资为本位？按照货币发行的一般规律，人民币无可厚非地要实行“金本位”或“银本位”。这在党内有很多支持者。但董必武认为 “从解放区的实践看，只要我们有了粮食、布、棉、煤等生活资料及生产资料，货币就算稳住了。至于金银，对解放区人民经济生活来说并不十分重要。”“如果实行金银本位，由于金银是商品，价格不定，人民币的稳定将增加难度；同时，我们也没有那么多的金银可供兑换，实际上仍是不兑换的信用货币。因此，人民银行券以不实行‘金银本位’为好。”12 月 7 日新华社发表社论提出，“解放区的货币从它产生的第一天开始，即与金银完全脱离关系”，我们用作货币保证的，“是比金银更可靠的粮食、布棉以及其他为生产和生活所必需的重要物资”，“持有解放区货币的任何人民，他可以在任何时期，任何市场，充分获得他们所需要的各种生活资料”。^⑤

这种认识与抗战时期山东根据地进行货币斗争的经验一致，可以说完全是中共基于自身实践独立创造的。它既与马克思主义经典作家的论述相悖，也不同于国际惯例。马克思在《资本论》中提出，货币是黄金的符号，货币不能脱离黄金；而这一时期世界各主要国家均在布雷顿森林体系内，实行各国货币与美元挂钩、美元与黄金挂钩的金本位货币制度。在这种情况下诞生的人民币，不能不面临巨大困境。还在进行中的解放战争供给空前巨大，货币发行突然增加，关内物价剧烈上涨。要避免物价剧烈上涨，需要紧缩货币，平稳物价。而各地苦于货币不足，要求大量供给货币，竞相印制额度较大的钞票。这是一个突出的矛盾，当然也在党内引发要不要继续控制货币发行以平稳物价的意见分歧。

① 《薛暮桥文集》第 4 卷，中国金融出版社，2011 年，第 248 页。

② 《薛暮桥文集》第 20 卷，第 147 页。

③ 参见《董必武年谱》，第 318 页。

④ 《西柏坡档案》第 1 卷，第 468 页。

⑤ 薛暮桥、杨波主编《总结财经工作 迎接全国胜利——记全国解放前夕两次重要的财经会议》，第 569—570、415 页。

人民币发行时,时值平津两地处于大会战状态,太原又尚未攻下,战争供给巨大,货币发行猛增,以致关内物价剧烈上涨。平津解放后,大批乡村商贩涌入城市,抢购物资,又造成平津物价上涨、货币向平津集中的趋势。城市接管后,工资与薪金的发放,由于数字较大,一方面提高了社会购买力,另一方面也增加了货币发行量,对物价的波动产生不小影响。面对这种局面,中共中央最初采取紧缩货币的方针。1949年1月26日,中央发出关于平稳物价的建议,要求各地“应妥慎掌握货币发行”,采取各种有效办法支持人民票、平稳物价,包括适当抛售物资特别是国营工厂的物资,如煤炭、铁、纱布、盐、粮食、纸烟、酒等,严禁投机抢购,并在物价波动尚未平息时少发大面值票、多发小面值票,少发100元券,不发200元券,多发10元券及20元券。^①为此,薛暮桥1月30日和2月4日两次致信南汉宸,调剂和安排不同区域的钞币印行计划。

一个月后,中共中央改变了思路。主要原因是支持解放战争的需要,“在当时情况下,人民币是支援解放军进行横扫全国的大规模战争的主要财政来源”。进入新解放区的野战军,无法像过去那样得到根据地的直接物资补给,中央只好用发行货币来供给部队。为此,一向主张控制货币发行的薛暮桥还被周恩来嘱咐,“货币的发行计划要向陈云同志和董必武同志请示”。^②不过,董必武和陈云对这一问题的看法也不一致。

作为华北人民政府的主要负责人,董必武显然认可平稳物价的做法。一方面,他具体领导华北人民政府采取一系列平稳物价的措施,包括根据发行指数继续平稳粮价,大力组织运输工作解决运输与贸易配合不好的现象等^③;另一方面,他认为,货币过多发行是物价波动的主因,“新币发行又犯了急躁与草率的毛病”,“我个人同时负责中财部及华北财经委员会工作,所以应负较多责任”^④。董必武估计解放区迅速扩大,物价可以比较稳定,每月估计上升10%^⑤。这是他认为正常的物价波动范围。作为东北财经工作主要负责人的陈云则认为,货币发行方针应当首先保证解放战争的需要,其次才是稳定物价,而三大战役胜利后,战争将向全国展开,军费开支浩大,因此,物价应按每月上涨20%计算,甚至可能达到30%。周恩来同意陈云的意见。^⑥

依照陈云的意见,应当准备印制500元和1000元面额的人民币,“否则就不可能满足需要”^⑦。周恩来于2月22日审批中央致董必武、薄一波电,指出原计划所印人民币“尚不够用”,故应于3月至6月每月增加2000令纸印200元、500元券,九十两月加印1000元券,以“供给南下部队及各地投资恢复工业生产”^⑧。这就从根本上改变了1月26日中央建议的关于平稳物价的政策指向。此后,人民币的印制和分配由中央直接掌控,各中央局和各野战军的具体分配,“则自行决定”^⑨。此时,“中央除了掌握货币以外没有别的东西,其他东西是由地方分别管理的”^⑩,货币成为中央掌握整个财经工作的最重要工具。

从平稳物价到保障军需的转变,说明中共中央开始接受东北解放区的财经工作思路,事实上改变了中央在1948年10月7日对于东北局财经工作的批评态度。东北局对金圆券排挤不够坚决的做

① 《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第26册,中央文献出版社,2011年,第88、89页。

② 《薛暮桥文集》第10卷,中国金融出版社,2011年,第191—192页。

③ 参见《华北解放区财政经济史资料选编》第2辑,第813页。

④ 《董必武年谱》,第324页。

⑤ 《薛暮桥文集》第12卷,第3页。

⑥ 《陈云年谱》上卷,中央文献出版社,2015年,第699页。

⑦ 《薛暮桥文集》第20卷,第149页。

⑧ 《周恩来年谱(1898—1949)》,第832页。

⑨ 《薛暮桥文集》第20卷,第150页。

⑩ 《薛暮桥文集》第7卷,中国金融出版社,2011年,第19页。

法,实际上是为了筹措金银物资、保障军需供给。这样的改变,使得中财部和华北财委受到很大压力。中财部和华北财委的力量日益不足,工作思路也无法同迅速发展的形势相适应。华北财委在统一财经方面,特别是在促成中国人民银行成立和人民币发行方面起了重要作用,但此后的实际工作仍局限于华北解放区的财经工作,对跨区财经工作的组织和协调则“存在实际困难”,“进展不大”^①。中财部是中央财经政策的研究机关,并不是指导各解放区实施财经政策的权力机关,也无法领导各解放区的财经统一工作。由此,中共中央开始讨论建立新的中央财经工作机构。

1949年元旦,中共中央召开财经座谈会,提出建立统一的财经领导机构的要求^②。随后,周恩来在中央政治局会上提出,关于经济发展和财政的逐步统一,目前条件已比较成熟^③。据此,中财部于1月27日出台《关于财经工作统一方案的初步意见》,提出“必须尽快建立一个比较充实和健全的中央财经工作机构”,“现存的中央财经部太弱,不能负此责任”,“中央另组一个财经委员会负责财经工作”^④。3月召开的中共七届二中全会接受中财部的意见,决定建立中央财经委员会来统一领导全国财经工作^⑤。3月20日,中共中央发出《关于财政经济及后方勤务工作中若干问题的规定》,在中财部意见的基础上,进一步提出建立中央财经委员会的具体设想,即在与华北财政经济委员会合并的基础上加入东北、华东、西北、华中各区财政经济工作负责人,“中央掌握除东北以外的人民银行货币发行权。东北的货币发行计划须经中央批准”,“解放区的财政收支概算,均须送交中央审核”,“各老区的关税、盐税、统税,应有步骤地分别由中央统一管理”,“对外贸易应由中央有重点地先在华北实施统一管理”^⑥。

该规定虽由周恩来主持起草^⑦,但3月25日中央机关从西柏坡移驻北平后,周恩来“已经不能天天亲自审批财经文件”^⑧,中央已考虑好新的财经工作领导人选即陈云。2月9日,周恩来通知正在西柏坡向中央汇报工作的陈云,经与毛泽东商定,准备调他回中央主持财经工作^⑨。随后,中央又决定华北解放区财经工作领导人薄一波为副主任^⑩。不过,虽然人选已定,但对于机构的设立,中央最初考虑仍是“等联合政府成立后,再来建立统一的财政经济机构”;然而,“实际情况是马上需要,等不得了”。刘少奇在四五月间赴天津视察后感到,“我们在军事上取得了很大的胜利,接收了很多东西,外国人要来做生意,交通需要统一,因此财政经济上需要高度的集中”,“要把生产搞好,许多事必须统一,而且许多事可以统一,这就需要总的统帅机构”^⑪。因此在视察期间,刘少奇即写出《中国人民革命军事委员会关于国家财政经济机构的组织大纲(草案)》,提出“建立从上至下的国家的财政与经济机构”^⑫。《大纲》经陈云等讨论修改后由毛泽东审定。6月4日,刘少奇在各民主党派人士及北平各级党政机关负责人会议上再度强调“组织中央财政经济委员会,这事很急迫,建立中央财政经济的统帅部,其紧急不亚于军事及其他问题。”^⑬会上,周恩来宣布由中央

① 薄一波 《若干重大决策与事件的回顾》(上),第49页。

② 薄一波 《若干重大决策与事件的回顾》(上),第49页。

③ 《杨尚昆回忆录》,中央文献出版社,2007年,第267页。

④ 《共和国雏形:华北人民政府》,第318页。

⑤ 薄一波 《若干重大决策与事件的回顾》(上),第49页。

⑥ 《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第26册,第223、225页。

⑦ 《周恩来年谱(1898—1949)》,第838页。

⑧ 《薛暮桥文集》第12卷,第4页。

⑨ 《陈云年谱》上卷,第700页。

⑩ 薄一波 《若干重大决策与事件的回顾》(上),第50页。

⑪ 《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第26册,第443、444页。

⑫ 《刘少奇传》(下),中央文献出版社,2008年,第589页。

⑬ 《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第26册,第443页。

军委派陈云、薄一波负责筹组中财委。中财委暂时属中央军委领导，中央政府成立后由中央政府领导。^①7月12日，中财委在北平成立。

几乎与中财委组建过程同步，解放区的物价上涨猛烈显现出来。虽然周恩来在决定印制发行大票面额人民币时，对印制时机和比例作了细致规划，以求“既满足战争需要，又不过分刺激物价”^②，但物价上涨仍然从1949年1月起呈现不可遏制之势。如陈云所言，最大的问题是军队给养。由于人民币在新解放区普遍不被信任，部队就拿着人民币到后方大城市采购，而愿意使用人民币的商人也到老解放区购买物资，投机资本乘机作祟。与此同时，老解放区由于长期负担过重，财力已经相当有限。为弥补财政需要，后方不得不超量发行货币。新解放的北平、天津两大城市，不仅未能发挥稳定市场的作用，反而成了投机商人以粮食、纱布带头哄抬物价的阵地。据华北地区15个市场的统计，1949年4月的物价和1948年12月的物价相比，上涨2.14倍^③。

尽管如此，解放战争形势的发展对于货币量的需求还在增加。5月28日，毛泽东将邓小平、饶漱石等向中央请求拨300亿元人民票应急的电报批送周恩来和陈云等人，指出：华东方面需要大量人民票，这是应当迅速支付的；华中方面要求增加人民票的电报估计不久也会来，这是应当预作准备的；还要准备9月以后占领粤、桂、川、滇、黔五省所需要的人民票^④。到1949年12月，解放区财政赤字接近财政总支出的2/3，人民币发行额由1948年底的185亿元增加到3万亿元，增加160多倍^⑤。物价上涨、货币增发必然带来币值下降。根据中财委1950年2月1日的报告，自人民币发行以来，扣除公粮税收，人民在通货贬值中损失165亿斤小米。为此，中央同意政务院财政经济委员会的建议，于1950年增发5000元和10000元两种面额人民币^⑥。

在统一财经即将完成之际，中共货币政策目标从平稳物价转到保障军需上。这对当时的军事形势虽然有所助力，但是物价上涨的预期影响了人民币的信用。人民币一时无力完全占领国民党旧货币体系崩溃留下的市场空间，也就给了投机资本可乘之机，从而又使得物价更加波动。中共最终完成统一财经，就不得不等到投机资本被打垮、物价完全平稳之后。

五、余 论

在解放战争取得决定性胜利之际，中共完成财经统一的时机也趋成熟。此时，中共财经政策事实上面临两种路径的选择：一是延续解放区平稳物价的政策脉络，控制人民币发行，在宽松的宏观经济环境下稳步完成财经统一；二是优先保障军事斗争需要，以增发货币的方式支持解放战争在全国范围内开展。后者不可避免地要发生通货膨胀。

美国《时代周刊》就此分析说，中共过去依靠简单的供给模式，由分散的根据地直接用物资维持根据地内的军队，受货币规律影响小，现在使用无固定供给地的大兵团跨地域作战，其方式与组织形态已与国民党政府相似，由军费增长引发的通货膨胀不可避免^⑦。事实也正是如此。面对恶性的通货膨胀，新成立的中财委不能不以主要精力对付物价问题。虽然人民币发行后，在解放区逐步成为统一通货，为克服国民党政府治下的货币和价格混乱局面提供了可能，也为中共完成统一财经开辟了道路，但这只能等到物价稳定之后才能实现。

① 《陈云年谱》上卷，第726页。

② 《薛暮桥文集》第20卷，第150页。

③ 苏星《新中国经济史》，中共中央党校出版社，1999年，第103页。

④ 《陈云年谱》上卷，第725页。

⑤ 薛暮桥《我国物价和货币问题研究》，第28页。

⑥ 《建国以来刘少奇文稿》第1册，中央文献出版社，2005年，第457、262页。

⑦ 山旭《红色理财家》，《瞭望东方周刊》2009年第34期。

这样的后果，凸显薛暮桥所讲的物价与货币发行量同步上升规律的前瞻性。但是，在战争需求面前，不遵循上述规律所产生的代价无疑是可以接受的。中共领导人这样认为，国民党方面亦如是。国共内战开始后，国民党政府中央银行总裁贝祖诒，准备拿导致通胀的基本财政因素开刀。他提请蒋介石和财政部长俞鸿钧，通过开源节流的方式将每月的政府赤字砍掉一半，中央银行同意为余下的另一半赤字融资，但最好是通过促进公债、国库券销售和储蓄存款等紧缩手段。这些安排可以在减少纸币增发的情况下降低赤字，从而减少通货膨胀的推动因素。“鉴于以往那些舍本逐末的经济和货币政策均失败了，负责任的政府领导人应该批准这样一次彻底的政策转向。”但这一方案并未被接受，理由是财政部“不能拒绝军事开支的需求”。^①这样一来，国民党方面亦不惜以通胀失控为代价继续坚持军事优先。这种意见分歧与中共财经工作领导人之间不同思路的分歧如出一辙。正如毛泽东指出的“战争不但是军事的和政治的竞赛，还是经济的竞赛。”^②在经济实力和财政收入不足的情况下，通过增发货币支持战争需要，就成为近乎唯一的途径。

不过，人民币的超量发行，与国民党法币和金圆券的超量发行，在性质和前途上完全不同。在1949年6月4日决定组建中财委的会上，刘少奇作财政经济政策问题的报告时指出：“目前，军事时期大体上成为过去，建设事业成为全国各党派及中央与地方政府主要的事。因此需要成立相应的机构，并使之健全和加强起来，以便工作更有成效。”^③虽然动议成立中财委是为了进一步统一财经，但在大规模军事行动结束之际，建设成为中财委工作的主要着眼点，而这需要首先对付通货膨胀。

于是，刚刚成立的中财委立即将矛头对准物价，“通过合作社和国营商业，征收公粮，收购粮食和棉布等物资，统一调拨，集中抛售来抑制大城市的物价上涨”^④。继“银元之战”之后，中共又取得“米棉之战”的胜利。上海等大城市持续上涨的物价逐渐平稳下来。虽然全国范围内的物价还没有稳定下来，上海等大城市仍有物价波动的风险存在，但中共在货币和物价方面的政策原则已经稳固确立，党内对于统一财经的认识也已经高度统一。随着物价的平稳，华北财经会议确立的统一财经目标事实上已经达到，余下的只是财经管理体制的统一，而这正是1950年统一财经的内容。

虽然1950年3月的统一财经文件有“水到渠成”之感，但并不意味着这个文件没有标志性意义。特别是有研究者已经注意到中国计划经济体制的建立，很大程度上不是以1956年基本完成社会主义改造为起点，甚至也不是以1953年“一五”计划的实施为起点，而是以1950年的统一财经为起点^⑤。因为严格的计划经济需要强有力的政府指导，而强有力的政府指导需要有集中统一的经济领导权。正如刘少奇提出的“谁掌握了市场，谁就在实际上掌握了经济上的领导权。”中共由此认为，平稳物价的斗争“是我们同民族资产阶级争夺经济领导权的斗争”，“正是这场斗争的初战胜利，具有社会主义性质的国营经济才开始树立起对其他经济成分的领导权，并按照新民主主义的经济政策去调整各种经济关系，使之各得其所”^⑥。从这个意义上说，统一财经的完成成为中共在新中国建立计划经济体制，提供了最为重要的领导权要素，最终从根本上改变了中国经济的运行逻辑和发展方向。统一财经之后，无论是调整工商业，还是“五反”运动，直至“三大改造”，都是在中国共产党及其财经工作机构的统一领导下进行的。中国经济在这段历史时限内的计划经济特征，甚

① 张嘉璈著，于杰译《通胀螺旋——中国货币经济全面崩溃的十年：1939—1949》，中信出版集团，2018年，第82—83页。

② 《毛泽东选集》第3卷，人民出版社，1991年，第1024页。

③ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第26册，第444页。

④ 《薛暮桥文集》第7卷，第18—19页。

⑤ 参见迟爱萍《新中国元年的中财委》，第295—306页。

至比 1958 年“大跃进”之后更为典型。

但是，正如国民党的法币改革除旧得力而发展新经济失败一样，计划经济体制虽然终结了新中国成立前的经济混乱局面，但在持续发展经济方面并不成功。计划体制下的经济产出并没有质的提升，总供给长期不能满足总需求，经济“短缺”成为体制性常态。而当改革开始之时，投资和信贷扩张再度出现，仿佛 1948 年底到 1949 年春人民币大幅发行的隔空重现，只是历史背景由保障战争需要变成了保障现代化建设需要。中共解决由此带来的通货膨胀问题的思路之一，又是在解放区成功实践过的“管住货币，放开价格”^②。对此，薛暮桥再度解释说“在市场上流通金属货币时候，货币的价值是货币所包含的金银的价值。在流通纸币以后，货币所代表的价值，就决定于纸币的流通数量。如果其他条件不变，货币发行量增加一倍，物价就上升一倍，所以稳定物价的根本办法，是控制货币发行数量，使纸币的增长幅度不超过社会商品流通量的增长幅度。”^③这又回到了统一财经进程中那一次关键的政策分野上。

由是观之，中国共产党统一财经的缘起及其初步实施，为此后的中国经济发展留下了双重历史内涵。首先，为新中国成立后迅速统一财经管理体制以最终完成财经统一，建构了制度框架和政策基础，为计划经济体制在中国的建立提供了至为关键的经济领导权要素；其次，为经济发展中必要的反通胀提供了思路和经验。某种程度上说，正是中国共产党统一财经的历史进程及其蕴含的政策原则，为此后中国共产党的经济思想和经济政策产生了“路径锁定”效应。而理解新中国经济的走向，就不能不回望这个“历史的源头”了。

（本文作者 中共中央党史和文献研究院副研究员）

（责任编辑 乔 君）

① 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》（上），第 55 页。

② 参见《薛暮桥文集》第 20 卷，第 320 页。

③ 《薛暮桥文集》第 12 卷，第 187 页。

《党史研究与教学》2021 年第 3 期要目

中国共产党百年政治建设的历史纵论（齐卫平）

《共产党宣言》华岗译本的出版与华岗的理论

贡献（杨金海 谢 辉）

概念史视角下的中共纪念史研究（侯竹青）

早期中共党人对“反帝”的认识（1921~1927）

——兼论国共党内合作（周利生 刘 坚）

分歧与合力“第一次全国苏维埃代表大会”

筹议研究（万振凡 杨 杰）

松毛岭战斗研究（蒋伯英）

从建党实践看中共早期组织体制的形成与特征

（曾 峻）

中共党内巡视制度的起源与形成

（徐德刚 胡 丹）

一九五六至一九五七年北京的第二次工资改革

实践（徐 鹏）

抗战时期民意测验与时局变化

（宋仕宏 杨天宏）

李大钊《“五一”（May Day）运动史》校勘订补

（王 磊）