



主编 叶振鹏

副主编 陈明光 陈锋

中国财政通史

第二卷

秦汉财政史

上

杨际平 著

湖南人民出版社

◎主 编 叶振鹏 ◎副主编 陈明光 陈 锋

中国财政通史

第二卷

秦汉财政史（上）

◎杨际平 著

湖南人民出版社

总 序

编纂历时 10 年有余的《中国财政通史》就要出版了，我们深为中国五千年财政的辉煌历史而自豪和震撼。同时，也深感学习中国财政史、研究中国财政史、弘扬中国财政文化责任重大和神圣。我借此机会谈一些感受，以为总序。

—

作为历史范畴的财政，本质上是一种分配关系，它的产生、发展和变化必须兼备分配对象、分配主体和分配目的这三个要素。我国学者出于对上述三个要素的侧重或者说强调点的不同，对财政本质曾经有过不同的界定。“国家分配论”认为财政是国家对社会产品进行的分配，其本质是以国家为主体的分配关系，因此财政是伴随着国家的产生而产生的。财政史研究是以历史资料（主要是文献资料）为依据的实证性研究，从我国现存的文献资料来看，正式有记载的财政史是从夏朝开始，如《史记·平准书》所云：“自虞、夏时，贡赋始备也。”所以，我们撰写的这部《中国财政通史》还是依从“国家分配论”，从中国历史上的第一个国家政权——夏朝写起，直至中华人民共和国。中华人民共和国成立以来的财政史，自 1978 年改革开放之后书写着崭新的篇章。中国财政由计划经济时期的生产建设性财政转变为社会主义市场经济下的公共财政和国有资本经营财政的双元结构模式，改革进程至今仍在延续。本书为了说明方便，叙述截至 2008 年。

国家财政是国家运用其政治的和财产的权力来取得、分配和使用一部分社会资源,为实现其职能服务的资源配置行为。也就是说国家是依据其政治上的强制力和其掌握的财产的权力来取得财政收入。包括向从事农工商的居民和社会群体取得的税费、专卖等收入以及从国家的土地、企业等取得的收入。因此,国家财政收入的取得,包括收入的对象、方法、数量,无不涉及社会各阶层的生产和生活,关系到社会经济的稳定与发展。国家财政对财政资源的分配与使用,涉及社会的政治、经济、军事、文化、民族等方面,特别是在古代和近代社会,社会的公共设施和社会福利的兴办和维护,绝大多数也是靠国家财政提供资源的。社会各个方面的发展需求和矛盾,都必然会通过对财政资源的需求反映到财政上来,财政的供给和满足程度又直接关系到这些方面的发展和矛盾的发展趋势及解决程度。而且,国家财政自身还有一个聚财的需要与可能的问题。当社会的某个方面的矛盾激化,急需财政提供大量的财政资源时,财政是否有可能筹集以及如何筹集,都关系到人民的负担问题。取之无度,必然引发经济的衰退和社会的动荡。中国历史上,许多王朝的后期由于横征暴敛而造成社会动荡、政权覆灭就是例证。反之,如果财政能够做到用财有方、聚财有度、生财有道,则必然财力充裕,国家强大,国泰民安。中国历史上不少盛世足以说明财政与国运之内在联系。

概括起来说,第一,财政是国家为实现其职能所需的一种资源配置行为,它体现的是社会经济关系中以国家为主体的分配关系。因此,在某一个历史时期这种财政分配关系采取何种分配形式,必须与这一时期的生产关系和生产力以及社会资源配置模式相适应。第二,财政是国家实现职能的财力保证和政策工具。财政活动的目的是为了满足不同国家现实职能对资源的需求,财政资源

使用的范围和数量是以一定时期国家的职能和任务为转移，财政政策的使用则以解决一定时期特定的矛盾为转移。财政资源使用是否得当、有效，其满足的程度如何，财政政策是否适当，对社会的发展状态都有重大的影响。第三，社会政治、经济、文化、军事、民族等各种矛盾的发展变化，以及财政资源筹集过程中与社会各阶层居民的利益矛盾，都必然会通过财政收支及其政策制度而集中反映到国家财政中来，使财政成为社会各种矛盾的焦点。国家财政如何处置财政资源的筹集、分配和使用，对社会各种矛盾的发展状况有重大的影响。

二

财政产生、发展、变化的历史形成了财政史。中国财政从产生至今，大约有 5000 年的历史，每个时期的财政具有不同的性质和特点。对我国历史上各个时期的财政进行研究，形成的结果是中国财政史。财政史研究的对象包括财政体制、财政预算管理体制、财政收入、财政支出、财政管理制度、财政政策、财政思想、财政改革等。中国财政通史是各个时代财政史的总和，它是相对断代史而言的，可以理解是连贯地记叙中国历史上各个朝代和时期财政事实的史作，内容具有全面性、逻辑具有连贯性、系统具有完整性，充分体现财政史发展的脉络和规律。

中国财政通史与一般财政史的最大区别在于一个“通”字。所谓“通”，一是纵向的通，从原始社会到社会主义社会几千年中财政是怎样发展过来的，突出各个朝代和时期财政继承和发展的脉络；二是横向的通，即财政与政治、经济、军事、文化之间的联系，它们是怎样相互影响和相互制约的。前者是线状的，后者是网状的。三是事实的表述是动态的而不是静态的，要反映事物

发展的因果关系，而不是孤立地就事论事。

《中国财政通史》应具有以下特点：一是动态的框架结构。从动态研究的角度出发，撰写大纲要尽可能地以时期划分篇章，不以现有的收入、支出、管理几大块组成，这样就能明显地看出每个朝代财政的发展变化，起伏转折，各卷总合起来就能反映出中国几千年来财政的发展趋势，使财政史具有活力和动感。二是语言表达规范。使用规范的现代汉语，以稳重、平和而严肃的笔调描述历史事实，力求通畅顺达，朴实无华。语言风格既要有学术性，又要有可读性，强调学术性时，要避免艰涩难懂；强调可读性时，要防止口语化。三是采取记述类文体。以记述历史事实为主，把历史的发展变化展现在读者面前。四是史料运用得当。通过史料研究形成观点，用观点驾驭史料，不能把财政通史变成财政史料汇编。六是对一些未定论的问题不作考证。通史是反映中国财政发展变化的，有别于学术论著，既要避免对一些观点进行评论和商榷，又要防止对一些未定论的问题作繁琐的考证。

三

撰写中国财政通史是中华民族发展振兴的使命使然，是财政学科建设的需要，是财政改革发展的要求。

2008年3月，温家宝总理在十一届全国人大一次会议记者招待会上讲到：“一个国家的财政史是惊心动魄的。如果你读它，会从中看到不仅是经济的发展，而且是社会的结构和公平正义。在这五年，我要下决心推进财政体制改革，让人民的钱更好地为人民谋利益。”温总理的讲话，不仅揭示了财政与社会结构及民生发展的关系，道出了中外历史上财政改革的复杂性和艰巨性，概括了财政在政治、经济和社会发展中的重要作用，而且强调了研究

财政史的重要性与必要性。

首先，撰写中国财政通史是中华民族赋予的历史使命。中华民族是一个具有五千多年历史的文明古国，在人类发展的历史上，中国的财政经济长期处于领先的地位，曾经有过许多的辉煌。春秋战国时期，财政思想如百花齐放，似群星争辉，造就了六国七雄。汉代财政之富足曾达到粟腐不可食、贯朽不可计的地步，成为古代世界上东方的盛世。隋唐时期，财政之富足曾达到魏晋以降之未有，国威震于四海，声誉播于五洲，诸国来朝，络绎不绝，成为世界上最强盛的大国。即使到了清代康雍乾“落日辉煌”之时，中国的财政仍然府库殷实，白银达八千万两。新中国成立后，人民政权在四面封锁、艰难困苦中发展壮大，特别是改革开放以来，中国的经济迅速崛起、繁荣富强。这些变化与中国的财政日益强大有着密切的关系，如果没有一本中国财政通史，与中华民族是不相称的。当然，历史的发展不是一帆风顺的，历史上也有过不少教训，它会使我们更加睿智和聪明，在某种意义上说也是一种财富。所以，撰写中国财政通史，弘扬中国财政文化，是我们义不容辞的责任和义务。

其次，撰写中国财政通史是财政学科建设的需要。财政史与财政学之间有着密切联系：一是源流关系。从财政的产生和发展可知，现在的财政是从原始财政、奴隶社会财政、封建社会财政发展起来的，没有古代的财政，就不会有现在的财政，二者之间是不可分割的。二是局部与整体的关系。中国历史上出现了多如繁星的财政思想家，他们的学说涉及财政的本性、财政的作用、财政原则、财政管理、财政收支、财政平衡、财政政策等各方面，从而形成了具有中国特色的财政学说。三是继承和发展的关系。从历史发展的一般规律来看，今天的财政学是在财政史的基础上，

扬弃糟粕，取其精华，继承和发展而来。四是相互兼有的关系。用历史发展的辩证法来分析，财政史和财政学之间有许多内容是无法分割的，在今天的财政学中，仍然存在着历史上的内容，仍属于富有生命力的活生生的现实。由此可知，健全财政学科必须重视财政史的研究，加强对财政史的研究，必须有一部全面系统的中国财政通史，这是健全财政学科不可缺少的基础。

再次，撰写中国财政通史是我国财政改革发展的需要。我国改革开放以来，财政改革与时俱进，不断创新。在改革发展的过程中，不仅需要吸收西方国家的先进经验，还应借鉴我国历史上成功的经验和失败的教训。撰写财政通史对当前我国财政改革有着积极的作用。一是提供服务的作用。在中国历史上，历史研究历来都是为现实服务的，这就是“经世致用”的观点，可以说为现实财政改革与发展提供服务，是撰写中国财政通史的主要目的之一。二是揭示规律的作用。斯大林指出：“历史科学的首要任务是研究和揭示生产的规律，生产力和生产关系发展的规律，社会经济发展的规律。”财政史研究也同样如此，揭示财政发展规律对指导现实财政发展改革至关重要。三是帮助检验的作用。马克思主义指出，人们对现实事物的认识，不可能在当时或较短的时间内就能十分清楚，往往需要历史的检验，不断做出修正。财政史的研究就是现实财政改革的“实验室”。

撰写中国财政通史的意义是多方面的，历史是现实的一面镜子，读史可以知荣辱、知兴衰、知更替、知得失。知史方能以史为鉴，使谋学者明，谋吏者清，谋国者智，谋策者度。这些古今中外的至理名言就是由此而说的。

四

这部《中国财政通史》以记叙和阐述上下五千年的中国财政

的发展脉络及其规律为主线，具有丰富的内容和突出的特点。

中国古代长期实行大一统的中央集权制，同时也有过多个地方性政权并存的分裂割据局面，中央对地方政府的财政管理体制历经多次变化。与此同时，直至清朝，中国古代长期存在着皇室财政和贵族分封制，由此形成另一种财政管理体制。因此，中国历史上的财政管理体制，包括与之相关的重要财政机构和财政职官的废置变革，成为本书的一项重点内容。

中国古代长期以农立国，以一家一户为基本生产单位的男耕女织的小农经济，是国家财政收入的主要来源，农业人口、农副产品、农村家庭财产等长期被作为计税对象。随着社会经济的发展变化，历代政权为了保证财政收入以及在一定程度上缓和社会矛盾，对人头税、田赋、力役征调等多种形式的农业税体系进行过多次重大改革，农业税经历了漫长的制度变迁，社会影响相当广泛。与此同时，中国古代的商品经济缓慢曲折地向前发展，国家从流通领域获取的财政收入包括商税、专卖收入、国有企业产品利润等逐渐增多，特别是唐、宋之后商税呈现异军突起之势。因此，受社会经济变化影响的财政收入制度变迁和财政收入结构的变化，成为本书的又一项重点内容。

自秦朝统一六国以来，中国古代在实行中央集权制的同时，长期实行郡县制、官僚制和职业兵制度。即使是在多个地方性政权并存的分裂割据时期，郡县制、官僚制和职业兵制也是各个政权赖以生存的三大支柱。再加上从秦始皇到清朝宣统皇帝，皇权一直处于至高无上的地位。这反映到财政支出结构上，官员俸禄、军费和皇室消费这三项支出在中国古代国家财政支出结构中长期占据主要的地位。历代政权为了应对这三大支出所采取的各种财政措施，对当时的社会经济、社会矛盾、政局变化乃至政权更迭

兴亡都曾产生过重大的影响，留下了深刻的历史经验教训。因此，受政体和时局影响的历代财政支出制度变迁，成为本书的又一项重点内容。

中国古代形成的包括刑法和行政法在内的中华法律体系，内容相当完备，特色极为鲜明。其中包含着丰富的财政立法和财务行政制度，诸如国家财政收支计划的编制制度，财政会计、审计制度，赋税制度，税物的缴纳解运制度，仓库的保管出纳制度，财政支出制度等等。因此，中国古代的财政立法和财务制度的沿革变化，成为本书的又一项重点内容。

中国古代有过令人瞩目的重大财政改革，“礼崩乐坏”的春秋战国时期即包含着财政改革内容。汉代的“文景之治”以及武帝时期桑弘羊主持的理财活动，曹魏时期的租调制与屯田制，隋文帝、唐太宗先后实行的“轻徭薄赋”政策，唐朝刘晏、杨炎为加强中央财政所作的财政改革，宋朝王安石变法，明代的一条鞭法和张居正的财政改革，清朝雍正年间的财政改革等等，其得失成败都对当时乃至后世的财政活动产生了复杂和深远的影响，成为中国古代财政史中重要的一笔历史遗产。因此，中国古代的重大财政改革，成为本书的又一项重点内容。

中华民国结束清朝帝制之后，中国社会受西方资本主义制度文化的影响进一步加深，加上时局的影响，截至1949年的中华民国财政史，无论是财政管理体制，还是财政收支的结构，以及财政制度、政策和措施，都表现出不同于中国古代的时代特点。

中华人民共和国成立以来的半个多世纪，中国的政治制度和社会经济经历了翻天覆地的变革，国家财政面貌随之焕然一新。在积极探索建设中国特色社会主义道路的曲折过程中，我国的财政管理体制、财政收支制度、财政条法建设均几经变革，内容更

加丰富，时代特色更加鲜明突出。

当然，由于各个历史时期具有自身的特点，加上现存资料的差异，各卷也根据所述历史的情况各有侧重、各有详略。这就是本书各卷撰写体例的设置既大体相类，又有所差别，不强求一律的原因。

财政史具有历史学的学科属性，财政史著作必须是以丰富严谨的资料为基础的实证性研究成果。中国历代的官修正史和典志体史书都相当注意保留财政资料，成为今人研究中国财政史的传统文献。19世纪以来我国通过考古发现以及整理出版官方档案，又增添了丰富的财政资料。远的且不说，20世纪末以来新发现的秦汉简牍、三国孙吴简牍、西晋简牍、吐鲁番文书等考古资料，新整理出版的诸如《清光绪年二十二省财政说明书》、《清代民国财政预算档案史料汇编》、《清末民国财政史料辑刊》等官方档案资料，都为我们撰写这部《中国财政通史》提供了大量宝贵的新资料。

为了总结和利用已有的财政史研究成果，我们于2005年撰写了将近50万字的《20世纪中国财政史研究概要》（湖南人民出版社2005年版）。在具备更加扎实的资料基础和宽广的学术史背景之后，本书在统一的编写思路 and 要求的指导下，采取“专家写专书”的方式，各卷大纲虽经主编、副主编分工审阅，但仍由作者自主裁决，并由作者单独署名，文责自负。应邀分工撰写各卷书稿的多是学有专长、术有专攻的专家学者，出版过不少的财政史论著，在各自的断代财政史领域多有心得，颇具功力。

因此，这部10卷本《中国财政通史》，一方面是对前人研究成果的总结与扬弃，立足于反映20世纪以来中国财政史研究的最高水平；另一方面也反映作者的最新研究成果。既追求薪火相传，

也希冀“学如积薪，后来者居上”。

总而言之，我们希望把这部书写成资料详赡、论述有据、重点突出、上下贯通、纵横有序、时代特色鲜明，旨在总结和揭示中国历代财政兴衰变化的规律和经验教训的中国财政通史新著。

五

这部《中国财政通史》的撰写工作自2000年7月在厦门大学召开第一次作者、编辑会议以来，至今历经12年多，时日不可谓不长。各卷作者在繁重的教学、科研和行政工作之余，持之以恒，认真完成了所承担的写作任务，其中有几位作者是后来参加、给予支持的。陈明光博士既是主要作者又是副主编之一，多年来承担了诸多组织和联络工作。对此，我作为主编均深表谢意。

本书各卷的作者如下：

第一卷（先秦财政史）：杨华博士（武汉大学教授）等；

第二卷（秦汉财政史）：杨际平先生（厦门大学教授）；

第三卷（魏晋南北朝财政史）：陈明光博士（厦门大学教授）、王万盈博士（宁波大学教授）；

第四卷（隋唐五代财政史）：陈明光博士（厦门大学教授）、孙彩红博士（泉州师范学院副教授）；

第五卷（宋辽西夏金元财政史）：黄纯艳博士（上海师范大学教授）、刘云博士（漳州师范学院副教授）；

第六卷（明代财政史）：张建民博士（武汉大学教授）、周荣博士（武汉大学图书馆副研究馆员）；

第七卷（清代财政史）：陈锋博士（武汉大学教授）等；

第八卷（中华民国财政史）：焦建华博士（厦门大学副教授）；

第九卷（新民主主义革命时期财政史）：李炜光先生（天津财

经大学教授)、赵云旗博士(财政部财政科学研究所研究员);

第十卷(中华人民共和国财政史):陈光焱先生(中南财经政法大学教授)、叶青博士(中南财经政法大学教授)等。

人类历史是宽阔深邃的知识长河,任何一个人的见识在它面前不过是沧海一粟。这部《中国财政通史》也是如此。尽管我们作了许多努力,其中疏漏舛误之处仍在所难免,敬祈读者批评指正。

叶振鹏

2013年2月21日于北京

前言

秦汉时期是我国统一的多民族国家的形成、巩固和发展的时期。秦始皇统一中国后的废分封，置郡县，建立中央集权制是一项政治制度的重大改革，同时也是一项极其深刻的经济制度与财政制度的改革。它对秦汉社会的政治、经济结构产生极其巨大的影响，此后中国社会的许多特点，如土地的可以继承、转让、买卖，不存在庄园制或庄田制，政府通过各级行政机构直接控制编户齐民，有严密的户籍管理制度，有比较严密的财政管理、监督制度与财政预算制度等，都与此密切相关。秦汉财政制度本身对后世的影响也很深刻。

因此，研究秦汉的财政制度与财政状况就显得尤其重要，它既是研究秦汉社会经济史的一个重要方面，也有助于我们加深对秦汉社会的了解。

秦汉时期自公元前 221 年秦始皇统一中国开始，至公元 220 年曹丕正式称帝代汉，历时 441 年，实际上经历了秦、西汉、东汉三个朝代。每一个朝代的历史发展又各可分为若干阶段。本书稿前三章即分别简要介绍各朝代各个历史阶段的政局演变及其财政状况。后九章则分别对秦汉时期的财政管理系统、政府府库的监管制度、财政收支情况、会计与审计等做专题研究。希望通过这种纵向的历时的分阶段研究与横向专题研究的结合，能够大略展示秦汉时期财政状况的概貌。

秦汉时期因年代久远，传世文献不多，幸而近些年继居延汉简之后又有许多简牍文书陆续被发现，这就为我们研究秦汉财政史提供了许多新的资料。拙稿除利用传世文献资料外也尽可能地利用这些出土资料。

拙稿是在前人研究的基础上进行的。但限于学力，吸收前人研究成果恐有不周，自己所做的一些判断，也未必得当，敬请同仁批评指正。

前 言	1
第一章 秦朝的政治、军事与财政概况	1
第一节 秦国的逐渐强大与统一中国	1
第二节 秦始皇加强中央集权与巩固统一的措施	6
第三节 秦二世的继位与秦的二世而亡	12
第二章 西汉政治、经济、军事与财政概况	16
第一节 西汉高祖至景帝时期	16
一、政治、军事状况	16
二、经济状况与财政状况	24
第二节 汉武帝时期	29
一、政治、经济、军事状况	29
二、财政状况	37
三、汉武帝晚年社会矛盾的加剧与调整政策	41
第三节 昭、宣、元时期	43
一、昭、宣时期	43
二、元帝时期	49
第四节 成、哀时期	51
第五节 王莽时期	59

一、王莽称帝与托古改制	59
二、王莽时期的严重财政危机	65
三、莽新王朝的败亡	70
第三章 东汉政治、经济、军事与财政概况	72
第一节 东汉光武帝时期	72
一、政治、经济、军事状况	72
二、财政状况	80
第二节 东汉明帝、章帝时期	83
一、政治、经济状况	83
二、财政状况	88
第三节 东汉和帝、安帝时期	90
一、和帝时期的政局与财政状况	90
二、安帝时期的政局与财政状况	96
第四节 顺、冲、质、桓、灵、献帝时期	104
一、政局演变	104
二、财政状况	111
第四章 秦汉财政管理机构	123
第一节 国家财政与皇室财政	123
第二节 西汉的大司农系统	128
一、从治粟内史到大司农	128
二、西汉大司农的属官	132
第三节 西汉的少府与水衡都尉系统	150
一、少府系统	150
二、水衡都尉系统	176