



中央帝国的 财政密码

郭建龙 著

「国富」一定「民强」？
帝国「盛极而衰」背后的历史
逻辑到底是什么？

以故事的方式诠释中国历代财政制度之得失，
拨开两千余年帝国制度的迷雾，把握王侯将相之外更深层次的历史脉络。

伍千文



海峡出版发行集团
THE STRAITS PUBLISHING & DISTRIBUTING GROUP

鹭江出版社
LUJIANG PUBLISHING HOUSE



中央帝国的财政密码

郭建龙 著



海峡出版发行集团

THE STRAITS PUBLISHING & DISTRIBUTING GROUP

鹭江出版社

LULIANG PUBLISHING HOUSE

2017年·厦门

图书在版编目 (CIP) 数据

中央帝国的财政密码 / 郭建龙著. — 厦门: 鹭江出版社, 2017.4 (2017.6 重印)
ISBN 978-7-5459-1109-1

I. ①中… II. ①郭… III. ①财政史—中国—古代
IV. ① F812.92

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 019821 号

ZHONGYANG DIGUO DE CAIZHENG MIMA

中央帝国的财政密码

郭建龙 著

出版发行: 海峡出版发行集团

鹭江出版社

地 址: 厦门市湖明路 22 号

邮政编码: 361004

印 刷: 北京市十月印刷有限公司

地 址: 北京市通州区马驹桥北门口民族工业园 9 号

邮政编码: 101102

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

插 页: 4

印 张: 26

字 数: 408 千字

版 次: 2017 年 4 月第 1 版 2017 年 6 月第 2 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5459-1109-1

定 价: 68.00 元

如有发现印装质量问题, 请寄承印厂调换。

前言

一部新视角下的中国财政史诗

1978年以来，中国进入了改革密集期。从邓小平等第二代领导人的改革开放国策，到江泽民等第三代领导人的财税、国企改革，到如今第五代领导人的癸巳新改革。伴随着改革的发展，中国经济和社会也迎来了飞速的进步，这才有了我们今天的繁荣和安定。

但所有的改革始终没有办法触及中国经济的三大底线，这就是：国有企业不放弃、公有土地制度不触及，以及政府控制发钞权为代表的金融体系。

虽然已经有不少学者认为，要想继续改革，必须触动国有企业、公有土地制度和金融体系，但实际上我们看不到政府将这三者全面放弃的迹象。国企可以私有化一部分，国企职工也可以下岗，但对于控制经济命脉的领域，国企则从来没有想过要退出和私有化，反而越来越加强了控制力。公有土地制度是地方政府发展土地财政的基础，哪怕问题再多，政府的改革措施也只会修修补补，甚至出让一定的使用权，但不会将土地的完整产权完全交给民间。而对金融体系的控制则决定了印钞权的归属，政府从而拥有了制造通货膨胀的能力，人民的储蓄也可以源源不断地供政府支配。

有人认为，这三大底线其实是社会主义的固有特征，也称为三大基础。从马克思开始，就决定了必须守住这三大基础，才能守住社会主义的成果。但真的是这样吗？

在详细考察了历史之后，我们却会发现：其实，这所谓三大基础并非从德国人那儿来的舶来品，而是中国历史上一直依赖的财政手段。实际上，中国古代的各个王朝已经频繁地在使用国有企业、公有土地制度、垄断货币发行的手段，这些手段之所以能够被现代政府驾轻就熟地运用，不是从外国学来的理论，而

是传统带来的本能。

本书所做的，就是梳理历史线索，从中国两千多年的集权历史中，寻找到垄断经济的逻辑。而这个逻辑的根就在于政府财政。

古今中外，对于一个集权制政府来说，只有两件事是它最关心的：第一，如何建立一套复杂的官僚制度，控制住社会；第二，如何从民间经济中抽取足够的财政收入，来养活这个官僚体系。不管是国有企业、公有土地制度，还是垄断货币发行，都是政府筹措财政的一种手段。当正规的税收不足以养活庞大的官僚机构时，政府就会想办法开辟这些新方法来获得收入。所以，所谓的三大基础，实际上是三大敛财手段。

中国的王朝衰亡，也必然是财政危机引起的失衡已经到了山穷水尽的地步才会发生。

读者通过本书可以了解：

1. 王侯将相之外更深层的历史脉动。这本书的主角不是每个具体的人，而是影响整个社会的政治演化力量。这种演化不是抽象的意识形态，而是可以通过现代财经工具分析的具体事件。作者认为，在描写历朝历代命运往复时，同样可以写出跌宕起伏、引人入胜的美感，其力量不亚于王侯将相在台前的表演。

2. 对于中国现代财政问题感兴趣的读者，可以看到财政问题在中国古代的演化和发展。只有透过王侯将相的表演，看到财政方面的演化和失衡，才能真正了解一代王朝为什么兴，为什么亡，并意识到许多现代问题实际上有其古代版本，能够从历史中找到经验教训，预测未来的发展。

3. 支撑现代经济和财政体制的三大支柱，国有企业、土地公有制、金融垄断，这三种现象分别在中国的汉代、唐代、宋代都可以找到对应的版本。因此，本书也将更多的笔墨聚焦在这三大支柱的来龙去脉，并围绕着它们，追溯源由，分析政策带来的问题，以及最后的归宿。除了这三大问题之外，每个朝代的财政教训又各有不同，本书将会一一分析。

中国历史的财政逻辑

中国是一个早熟的国家，在两千多年前就发明了中央集权制。在这套制度发明之前，人类几乎不可能在数百万平方千米的疆域内建立统一的国家。由于交通和科技的限制，统治者无法让千里之外的人们都俯首听命。

周代虽然建立了诸侯制，但由于天子对诸侯的控制力太弱，各个诸侯逐渐独立成了国家。秦汉发明的中央集权则在地方上建立了一整套的官僚体系，体系中的官员们由中央任免和控制，对人民进行统治，同时又相互监督、相互制衡。

中央政府控制官僚最重要的手段是财政，除了中央之外，其余机构无权收税，也不能给官员发放工资。这样，官员就成了中央政府豢养的统治工具，而中央政府则通过官僚网络牢牢控制了民间。

但是，中央集权制却有一个很大的问题：随着政权的延续，官僚机构作为整个帝国的维稳系统会变得越来越庞大，让古代的农业社会逐渐养不起。在王朝建立初期与和平时代，官僚机构的规模还比较小，这时，可以通过正规的农业税来养活。可一旦进入战争状态，或者到了王朝后期，官僚体系膨胀过于快速，仅仅靠正规的税收就无济于事了。这时，就会进入一个快速的财政扩张期，皇帝发展出正规税收之外的各种手段，从民间攫取财富。

最早进入皇帝视野的是国有企业。

早在汉武帝时期，就已经摸索出了一套建立国有企业的方法。汉武帝继承了文景之治的成果，本来是财政富裕的时代，但他发动针对匈奴的战争，迅速耗空了国库，仅仅靠农业税无法弥补财政赤字。为了获得更多的收入，汉武帝决定依靠政府对于自然资源的垄断，建立一系列的国有企业。当时盐和铁是最主要的自然资源，围绕着盐铁也形成了最先进的工业部门，可谓汉代的IT行业。汉武帝围绕着盐铁资源，垄断了经营权，建立了一系列的国有企业。民间为了购买盐和铁，必须向政府支付更高的价格。垄断前后形成的价格差，就成了汉武帝的战争经费。

除了建立国有企业，汉代还第一次将货币发行权垄断到中央政府手中，从

而可以利用货币贬值（铸币时代主要是靠往铜中掺入其他贱金属来实现），从民间抽取财富。

汉代之后的大部分朝代都继承了武帝的衣钵，在建立资源垄断上大做文章，形成了对中国民间经济的第一道紧箍咒。

唐代则为中国现代经济提供了另一个蓝本：土地公有制。

唐代的土地公有制源头来自北魏，并经过北周和隋，最终传给了唐。它规定：当一个人出生，就由政府分给他一块耕地；作为交换，一旦他成年，就必须向政府缴纳土地税；当他死亡时，政府把耕地收回，以便发给其他的新生人口。这种制度下，政府是全国最大地主，农民只是终生的租客，税收就是租金。

在1978年之后，中国农村也曾经实行过类似的分地制度。

另外，与现代中国类似，唐代也是一个政府参与经营的时代。皇帝允许每一级政府、每一个衙门拥有经营性土地和资金，这些衙门都可以参与市场经营活动，挣钱来筹措一部分财政资金，维持自身的运转。可以说，唐代的政府也是既当裁判员，又当运动员。但唐代的官营效果很差劲，常常处于亏本状态。主要原因在于，政府控制土地的成本太高，虽然可以短暂获利，但从长远来看，不仅会搅乱民间秩序，也无法保证政府持续获利。而政府由于不懂经营规律，所做的商业活动要么无法盈利，要么只能实行强买强卖。结果，政府不仅没有从经营活动中获得足够的财政收入，反而导致唐代的中央财政捉襟见肘，状况一直不佳。

正是由于糟糕的财政，唐玄宗在盛世时期也不得不委曲求全，建立了节度使这个职务。在此之前，中央政府总是把一个地方的军权、财权和行政权分在不同的官员手中。但随着中央财政的崩坏，皇帝往往拿不出钱来养活边关的军队，于是，他把边关地区的军权、财权、行政权合并起来授予同一个人，让他自己想办法收税，再用这些税收养活军队打仗。

节度使的设置，破坏了正常的官僚制度，无法产生有效的制衡，使得节度使反而大权在握，有力量反抗中央，并最终导致了安史之乱。

可以说，唐代的衰落首先是一个财政问题，再扩大成为一个军事问题。

在汉唐的财政经验之外，宋代则为中国提供了最后一个强有力的工具——

纸币。从宋代开始，中国的每一个朝代（除了清代）都会产生剧烈的纸币通膨，中央政府突然发现，纸币是一种更容易攫取财富的工具，并且迅速滥用。即便到了现代，世界各国也都发现纸币是一个快速的筹款工具，并倾向于过度使用，最近世界性的流动性泛滥就是这样的结果。

从上面的回顾也可以看出，国有企业、土地公有制、金融垄断，这三大制度在中国古代都有了非常深入的实验。而它带来的结果也在一次次重复，每一次的重复虽然有特殊性，却又有许多规律可以追寻。本书在叙述这些中国古代的经验教训时，试图寻找其中的规律，为现代社会经济的池塘中，掺入一点古人的眼泪。

集权财政的三大周期

在国内的财经史学界，存在着严重的区隔划分，懂历史的人不懂经济，他们对于史料的梳理功莫大焉，却大都以过时的经济理论为指导来梳理线索，导致著作中充满了一股腐臭的德国味儿。而懂经济的人不懂历史，他们将中国历史上的经济状况想象得过于简陋，割裂了历史与现代的联系。少有的几本试图融合两者的书籍，由于作者没有耐心阅读史料，只能利用前人的研究材料，即便想与众不同，却仍充满了陈词滥调。

本书所弥补的，恰好是这两方面的缺陷：试图利用现代的经济理论来分析中国古代的经济、财政现象。而在选择史料上，则尽量重读古代典籍，以《二十五史志》《资治通鉴》《通典》《文献通考》等史籍为依据，辅以其他史料，紧扣这些材料来分析问题。

本书分为一个引子和三部。引子介绍了中央帝国形成之初最重要的财政事件：汉武帝建立财税样板。而本书正文的三部，则对应着中国集权时代的三个大周期。

1949年之后的流行观点将大一统时期的历史统称为封建时代。但严肃的学者大都已经指出这样划分的错误，大一统之后形成的的是一个集权式政权，由中央政府派出官僚机构对全国进行控制。这样的政治结构绝非欧洲式的“分封建

制”，秦汉之前的周代反而是符合封建特征的，但在流行观点中，又将这个时期硬称为奴隶时代，显得不伦不类。

本书对秦汉之后两千年的集权时代进行梳理，认为根据制度和财政的传承性，可以将其分为三个大的周期：在一个周期内可以包括若干个朝代，第一个朝代往往是从混乱中建立新的官僚和财政制度，形成基础；在后来的朝代中，即便出现了改朝换代，却往往没有彻底推翻前朝的制度基础，在官制、财政上有很强的继承性，可以视为周期的继续；直到周期的最后一个朝代，巨大的崩溃引起社会基础的全面改变，才会被新的周期所取代。

中国集权时代的第一个周期始于秦汉，结束于南朝。这个周期的制度基础是：官僚制度上以中央集权制为主，却仍然残存着一定的诸侯制；经济上实行土地私有制，财政税收最初以土地税为主，并逐渐开辟出国有企业、金融垄断，甚至卖官鬻爵等新财源供皇帝挥霍。

这个周期中，汉代最初的几个皇帝面对的是强大的诸侯制残余和崩溃的经济结构，他们采取了鼓励自由经济，并逐渐从财政上收缩诸侯权力的做法，取得了成功，形成了初步的中央集权。但到了武帝时期，由于战争财政的需要，在此基础上建立了国有企业和金融垄断，并以破坏正常官制为代价加强中央集权。王莽时期，惑于复古主义的政治幻觉，政府进行了激烈的、带着计划经济色彩的财金改革，但由于政府干预对于社会经济的破坏太大，导致了政府的垮台。

接替王莽的东汉政权仍然继承了西汉的社会经济结构，它的官僚制度、财政制度都是西汉制度的继承和嬗变，同样也全盘接收了西汉的社会弊病。由于西汉后期官商结构的发展，有活力的民间经济已经出现了严重的结块现象，到了东汉则演化成为板结的社会分层，这种分层一直持续到魏晋南朝，严重到影响政权的存续，最终被更加有活力的北朝所取代。到了这个周期的后期，随着政治的僵化，大量的劳动人口都成了官僚和士族的附庸，他们消失在了国家户籍之外，不再缴税。

因此，户籍人口消失、财税不足成了政权越来越严重的威胁，政府变得孱弱不堪，第一周期终于在建立八百年之后，因制度丧失调整能力而崩塌。

中国集权时代的第二周期从北魏开始，结束于南宋。这个周期的制度特征

是较为完善的中央集权制和科举制，经济上采用土地公有制，税收上实行较为复杂的租庸调制，并辅以政府机关自我经营的财政收入体制。土地公有制出现于北魏，历经西魏、北周和隋，到了唐初，形成了以政府分配和回收土地为特征的公有制。但唐代的土地公有制却很快就失败了，因为人们都乐于从政府手中分到土地，但当有人死后，他的子孙却并不愿意将土地交回给政府，而是隐瞒不报，偷偷继承了下去。随着人口的增加，政府手里能够用于分配的土地数目却在减少，土地随即被从事实上私有化了。唐代的土地公有制崩溃还直接影响了税收，由于大量的土地隐瞒不报，政府的财政收入无法得到满足。唐代还实行一种复杂的税制——租庸调制，政府必须同时统计土地、人口和家庭。这种税制已经超出了当时政府的统计能力，反而对财政造成了巨大拖累。

由于上述原因，唐代的经济虽然大发展，但财政却一直不健康，从而导致了安史之乱的发生。唐代后期进行了税法改革，默认土地私有制，形成了较为简单的两税法，并开始加强各种专卖制度，形成了庞大的国有垄断经济。这些特征传给了五代、两宋，并在宋代形成了庞大的政府垄断。

宋代，因为战争成本、养官成本都很高，需要庞大的财政支持，形成了中国历史上最壮观的专卖制度，并开创了具有历史性意义的纸币实验。纸币最先由中国的“民间银行”创造，展现出了巨大的活力，也带来了一定的不稳定，政府随即将纸币发行权收归国有，并发现了纸币的巨大财富再分配效应。从这时开始，除清代外的后代政府都通过纸币从民间吸取大量财富，并形成世界上最早的一系列恶性通货膨胀。

中国集权时代的第三周期从辽金出现萌芽，在元代继续发展，到了明清两代，则形成了稳定的模式。这个周期的特征是：土地制度重回私有制，官僚制度上建立起了具有无限控制力的集权模式，并依靠封锁人们的求知欲，形成了巨大的稳定性。这个周期在财政上是保守的，以土地税为主，并逐渐放弃了不稳定的纸币体系，回归更加原始的货币制度，但这套财政制度又足够简捷，足以维持很长时间。

如果世界上只有中国一个国家，这个体系可怕的稳定性可能让我们永远停留在第三周期内，虽然经济上绝对不会有突破性发展，人民的生活却也并不差。

只是到了清末，随着海外影响的到来，中国财政才开始了近代化的路程，并有了突破农业社会桎梏的机会。它曾经充满了希望，却最终被迫回归到国有企业、金融垄断与土地公有制的两千年往复中。

本书的写作目的，不仅仅是回顾古代，而是通过研究古代问题来研究现代。当了解了古代的财政逻辑之后，读者再看待现代问题时，可以获得更广阔的视角，并能够判断现代经济和社会的走向。

目 录

前言	一部新视角下的中国财政史诗	I
	中国历史的财政逻辑 //III	
	集权财政的三大周期 //V	
引子	汉武帝：两千年帝国财政的教科书	001
	一场影响中国两千年财政制度的战役 //001	
	汉初的自由经济时代 //005	
	战争：名将之福，财政之灾 //008	
	疯狂地卖爵，乱套的货币 //011	
	解决财政危机，求助盐铁官营 //015	
	干预经济，必用酷吏 //019	
	消失的小政府 //022	
	统一的代价？ //025	

第一部 探索中的集权帝国

（秦到南朝，公元前 221 年—公元 589 年）

第一章	秦代：中央帝国的诞生	029
	楚汉相争：一道岔路口的选择题 //029	
	秦代的财政革命和崩溃 //035	
	汉高祖：帝国的重建 //045	
	汉文帝：经济优先，财政让路 //050	

	窦太后、贾谊和晁错：儒道之争的本质 //057	
第二章	汉代：皇帝的财政僵局	063
	汉武帝：不可避免的财政扩张 //063	
	皇帝的铸币战争 //070	
	汉昭帝：两千年前的国企争论 //078	
	争权的政治，结块的社会 //084	
第三章	一个幻想家的财政实验	090
	过于平静的改朝换代 //090	
	回归古代：西汉末年的儒家暗流 //095	
	王莽：改革派的复古式集权 //101	
	梦想家的币制幻想曲 //105	
第四章	穿越朝代的制度惰性	112
	当皇权受到抵制 //112	
	制度的惯性之重 //116	
	在摩擦中逐渐解体 //121	
	制度之变与王朝崩溃 //129	
第五章	魏晋南北朝：战争时期的财政竞争	132
	三国：财政为王 //133	
	统一战争中看不见的战场 //138	
	西晋：道不尽的禅让制 //142	
	查不清的土地，理不尽的户籍 //146	
	南朝：漫长的终曲 //152	

第二部 财政失控的繁荣帝国

（北朝到南宋，公元386年—公元1279年）

第六章	唐德宗：吝啬皇帝的感慨悲歌	159
	当皇帝出逃时 //160	

	战争时期的加税经济学 //164	
	藩镇割据时期的财政死穴 //171	
	雄心勃勃的帝王和可怜的财政 //174	
	沦为守财奴 //180	
第七章	一千多年前的土地革命	184
	北魏太后的政策与爱情 //185	
	六世纪的“大跃进” //193	
	当社会在雄心中崩溃 //200	
第八章	唐代：最简单的财政，最复杂的问题	204
	被高估的行政效率 //205	
	奇特的自我经营式财政 //212	
	财政逼迫下的皇室搬家 //218	
	贤相集团与聚敛集团 //223	
	天宝变乱的财政之谜 //229	
	盛世王朝的终结 //234	
第九章	宋代：改革之殇	241
	岳阳楼上叹革新 //242	
	错综复杂的财政集权 //248	
	官买官卖遍天下 //253	
	熙宁变法和元丰改制 //259	
第十章	纸币：温水煮青蛙的游戏	268
	纸币猛于虎 //269	
	金融诈骗案引出的货币由来 //271	
	宋代七巧板式的币制 //275	
	交子：民间播种，政府收获 //279	
	最隐蔽的敛财术 //283	
第十一章	金融大崩溃	286
	能臣蔡京的金融投机 //287	

- 南宋的金融崩溃 //294
贾似道：灭亡前的土地改革 //302

第三部 最完美的集权机器

(辽金到清，公元 907 年—公元 1911 年)

第十二章 元代：大蒙古的财政危机.....	311
宰相脱脱：蒙古人的凯恩斯 //312	
大蒙古时期的财政 //314	
忽必烈的孱弱遗产 //317	
摇摆的政治和元朝的衰落 //321	
雄心勃勃的经济刺激计划 //324	
飞转的印钞机和社会崩溃 //326	
第十三章 明代：最严密的集权皇朝.....	330
玩不转钞票的皇帝 //331	
亏本的对外贸易 //337	
蒙人的户籍和土地清查 //343	
农民意识和财政死结 //348	
张居正的挣扎和妥协 //353	
加税直到灭亡 //358	
第十四章 清代：挣扎在传统与现代之间.....	362
探花不值一文钱 //363	
理想样本，也是落后样本 //368	
赔款与借债 //373	
重归往复的叹息与无奈 //380	
后记.....	385
附录.....	389
参考史料及著作.....	395

引子

汉武帝：两千年帝国财政的教科书^①

汉武帝是中国集权财政模式的开创者，他的制度在多方面影响了中国未来两千年的历史。

后世的人们往往敬畏汉武帝的赫赫战功，却没有看到，他的战争将文景之治时期积累的国库储蓄全部耗空，形成了巨大的财政包袱。

在汉代，一场战争的花费，就可以达到中央官吏俸禄的几十倍，战争可谓消耗巨大的游戏。仅仅靠农业税无法应付战争开支，为此，汉武帝尝试了几乎所有可能的财源，从卖官鬻爵，到发行减值货币，再到加强商业税等，但均无法满足巨大的财政开支。最终汉武帝财政需求的，是垄断自然资源、开办国有企业。为此，汉代建立了一套复杂的国有制体系。

汉武帝的做法使得政府的角色从收税变成了参与经济的实际运营，也由此带来了官僚制度的变化，破坏了原来的小政府模式。

汉代建立的中央集权模式，带来了一个无解的困境：中央政府要维稳，就必须多收税；要多收税，就必须建立国有企业和金融垄断，而这势必影响到经济的发展；经济发展停滞，又反过来影响政府维稳，从而造成王朝的垮台。

一场影响中国两千年财政制度的战役

汉武帝元光二年（公元前 133 年）六月，一场发生在马邑（今山西朔州）

^① 本章涉及的时间范围是公元前 133 年—公元前 87 年。

的战役决定了未来两千年中国的走向。

这场战役的一方是汉朝的大军，主要策划者是一个叫作王恢的官员，另一方则是匈奴的军臣单于。与后来汉匈之间连绵不绝的战争相比，马邑之战显得异常平淡，双方甚至没有实质性的接触，但它却成了多米诺骨牌的第一块牌，产生的连锁反应导致了一场影响中国财政的大变局。

这次战役彻底破坏了汉匈的信任关系，双方从和平跌入连绵不绝的战争。战争又破坏了汉初健康的财政，迫使武帝不得不建立起一套特殊的财政体系。这套新体系又延绵两千年，直到今天仍然影响着我们的生活。

这次战役的原因和经过如下。^①

公元前 202 年，经过了秦朝末年的群雄并起，刘邦脱颖而出，结束了中原的分裂，建立了汉帝国。

刘邦统一中原后，随即与匈奴发生战争。谁知大汉皇帝却敌不过草原霸主，刘邦在白登山（位于山西大同附近）被匈奴团团围困，差点儿成了俘虏。从此以后，汉代的皇帝大都保持和平姿态，不惜利用和亲的手段来安抚匈奴，避免战争。和亲的女子并非真正的公主，而是从刘姓家族中找一个女孩，由皇帝认作干女儿，嫁给匈奴。

然而，上述政策到了汉武帝时期，已经引起了越来越大的争论。随着汉代经济实力的增强，“是和是战”已经成为君臣之间激烈讨论的问题。

到了元光元年（公元前 134 年），匈奴的军臣单于再次要求和亲，武帝认为这是一次改变政策的时机，于是召集群臣商讨对策。争论的两极以两个人为代表，主和的一方是御史大夫韩安国，主战的一方是大行令王恢。

王恢的籍贯是燕地，即现在的北京、河北一带，与蛮族接壤。他本人也担任过边吏，又参与过对南方闽越的军事行动，是个坚定的主战派。他认为，匈奴单于喜新厌旧，和亲后往往很快就背信弃义，制造新的麻烦，所以不如拒绝

^① 马邑之战的详细情况主要记载于《史记·韩长孺列传》《史记·匈奴列传》《汉书·韩安国传》《汉书·匈奴传》。