



目 录

披览前踪，继往开来——《中国财政通史》导论
 摇 《中国财政通史》编写组（员）

第一编 中国财政的起源

第一章 原始经济与原始公共分配 (缘)
 第一节 旧石器时代的经济与原始分配萌芽 ... (缘)
 第二节 剩余产品出现与公共分配肇始 (猿)
 本章小结 (缘)

第二章 国家的形成 (缘)
 第一节 农业经济产生 (缘)
 第二节 贫富分化和私有意识增长 (缘)
 第三节 暴力分配与阶级形成 (缘)
 第四节 出现九州、军队和刑法——国家形成 (猿)
 本章小结 (猿)

第三章 国家财政分配关系的形成 (猿)
 第一节 联盟财政分配关系的影迹 (猿)
 第二节 形成国家财政分配的原因 (愿)
 第三节 形成国家财政分配关系的历史条件 ... (愿)
 本章小结 (缘)

第二编 夏、商、西周财政

第一章 夏、商时期的财政 (员)
 第一节 夏、商时期的财政影迹 (员)
 第二节 夏对形成初期财政收入的探索 ... (员)
 第三节 夏对形成初期财政规模的探索 (愿)
 本章小结 (员)

第二章 西周的财政 (员)
 第一节 西周的社会概况 (员)



第二节 西周的财政收入 (页码)

第三节 西周的财政支出 (页码)

第四节 西周的财政管理 (页码)

第五节 西周的财政制度改革 (页码)

本章小结 (页码)

参考文献 (页码)



披览前踪，继往开来

——《中国财政通史》导论

摇摇中国是一个具有五千年历史的文明古国，在人类社会发展的长河中，中国的财政经济于 19 世纪以前曾长期处于领先的地位。康雍乾盛世“落日辉煌”之时，中国的 19 世纪还占据全球总量的 1/3 左右。但其后，却很快落入百年积弱、列强欺侮、被动挨打、苦难深重的境地。历史的风云，终于唤醒了古老中华，在 20 世纪发生了辛亥革命、中华人民共和国成立和中国改革开放三件大事。江山留胜迹，旧貌换新颜。随着二十余年改革开放不断深入和国民经济高速稳步的发展，中国重新为世界所瞩目，中国的社会和财政经济，正在市场化、工业化、城镇化、信息化的大潮中，经历起飞，走向现代化，迎接伟大的民族复兴。财政，是庶政之母，治国之宗，求强之命脉，复兴之大计。苏辙有言：“财者，为国之命而万事之本。国之所以存亡，事之所以成败，常必由之”。我国数千年来，有关财政的产生、发展与变革，财政体制的演化，财政管理的经验，财政思想的阐发与总结以及财政政策调整等大量的、丰富的记载和相关材料，都是我们极为宝贵的历史遗产。可以说，中国几乎是惟一能够以五千年文化背景，来编写一部阐明一国财政制度的历史沿革及其发展变化规律、以及它对社会政治经济兴衰发挥作用影响的财政通史著作的国家。然而，在以往我国财政史的研究中，还没有出现一部较为全面而系统的通史型著作。正因为如此，我们感到这一“利今世而惠后人”的重任，责无旁贷地落到了改革开放、经济社会转型时代财政研究工作者的肩上。

—

系统地、全面地研究中国财政史的发展与演变，编写出版一套《中国财政通史》，绝非仅为“发思古人之幽情”，而意在通过总结和研究历史，服务现实，启示未来。正如江泽民同志所说：“重视历史经验的研究，时常披览前踪，有利鉴往开来”。（引自中共中央办公厅根据江泽民总书记 1995 年夏对在京中央领导同志的重要讲话编发的《按语》）财政历来是国家职能的重要组成部分，财政政策是国家宏观调控的重要工具，“正确运用财政政策，运用预算、税收、转移支付等财政手段，对优化资源配置，调节收入分配，促进国民经济稳定增长和区域经济协调运行，促进社会各项事业全面发展，具有重大的作用”（江泽民：《关于 领导干部财政知识读本 的批语》，1995 年 8 月 15 日，经济科学出版社 1995 年 8 月版）。我们从历史科学的角度考察、研究财政，正是为了“古为今用”，为了更好地认识和改造世界，更好地发挥财政的作用。



比如，对我国古代财政政策的发展和运用，十分有必要系统地了解和研讨，以烛照当今。

土地改革。在中国古代，财政调控经济的手段之一是运用土地制度与政策。土地所有制是奴隶社会和封建社会经济关系的基础，它决定着地租的形态，决定着财政收入和分配。在奴隶社会井田制下只能产生劳役地租，在封建社会的土地私有制下就必须实行实物地租。关于土地制度与财政收入的关系，古人多有论述。早在西周时，卿士召虎（穆公）就在治国方略中提出：“有山川也，财用于是乎出”，“有其原溼衍沃也，衣食于是乎生”。进入封建社会后，人们对土地与财政的关系更加重视。《大学》中指出：“有土此有财，有财此有用”。马克思在论述亚细亚封建国家的特点时也指出：“是地主同时又是主权者的国家，地租和课税就会合并在一起，或者说不会再有什么同这个地租形式不同的课税”（《资本论》第3卷，第281—282页，人民出版社1975年）。最基本的土地制度当然是由生产资料所有制关系决定的，但国家在其形态层次和政策层次上的能动把握，确有规律性的东西可循。在封建社会，由于统治阶层对于土地制度与财政的关系有所认识，进而运用土地制度和政策对赋税的形态和轻重加以调控。直至改革开放的今天，我们仍然面临着这一重大问题需要深入研讨。

赋税政策。古代赋税制度包括田赋和其他税收两大部分，田赋主要来自于农业收入，税除农业方面以外主要包括工商业及其他方面。在中国封建社会，除公田收入（如屯田、营田）和官营工商业收入（如官营盐铁、官营造船等）以外，国家财政收入主要来自于田赋和税收，田赋在国家财政中的地位非常重要。正因如此，赋税政策在中国古代社会的国家宏观调控诸政策中具有突出的地位。历代统治者都对赋税制度不断进行调整完善，其中的成败得失很值得后人总结。

专卖政策。专卖政策又称禁榷政策，它是指国家凭借对资源的占有权和政治权力对关系国计民生的一些盐、铁、茶、酒、漆等重要资源的开发、生产、销售实行垄断性的政策。专卖既是国家财政的一项重要重要的收入来源，又是国家一项重要的调控政策。我国的盐铁专卖起源于春秋战国时期，管仲首先提出“官山海”的主张，以增加国家财政收入，减轻农民的赋税负担。商鞅在财政改革中也提出“专山泽之利，管山林之饶”，以此杜绝富商大贾牟取暴利的门路，使利归于国，民归于农。西汉中期，桑弘羊针对当时诸侯王尽据盐铁之利危害中央政权的弊端，提出“塞天财，禁关市”，不仅严厉打击了盐铁商人，而且铲除了诸侯王割据一方的物质基础。西汉末年，王莽明确提出对盐、铁等自然资源，如果国家不实行专卖，就会使富商大贾操纵国民经济。关于国家对垄断性行业调控的问题，西方经济学直到近代才作出明确说明，而中国人在1900多年前能达到上述的认识水平，确实是难能可贵的。唐中叶的理财家刘晏采用了盐场专卖制度，既发挥了国家财政宏观调控作用，又鼓励了盐户和商人的积极性，受到了“官获其利而民不乏盐”的良好效果。可见，专卖政策在我国古代的经济调控中起着积极的作用，我们有必要结合今天的现实情况借鉴古人的经验。

平准政策。平准政策主要用于国家调节市场供求和平抑物价。在我国，平准思想于战国后期就已产生，《管子》的作者就把着重点专门放在流通领域的价格调控上，主张把粮食和货币这两种从“万物”中单列出来，国家用此调节其他商品价格的涨落。将此理论付诸实践的是西汉的桑弘羊，他在长安创立平准机构来吞吐重要物资平抑物价，“贵则卖之，贱则买之”。使国家掌握了关系国计民生的主要商品，起到了“平万物而便百姓”以



及增加财政收入的作用。唐代继续实行这一政策，使“天下无甚贵贱之忧”。北宋推行市易法，对活跃市场、便利商品供应、限制大商人垄断行为、稳定物价和市场需求等起了积极的作用。平准政策作为历代宏观调控的一项重要措施，与古代西方利用行政、法律手段的限价措施相比，更体现了经济手段和价值规律。所以，这一政策遗产，对于当前在建立社会主义市场经济新体制过程中调节市场供求、保持物价稳定，仍具有重要借鉴意义。

财政信用。财政信用是以国家为主体运用信用手段进行财政调控的特殊形式。我国西周时就有专门从事财政信用的官方机构——“泉府”。《管子》一书中建议国家设立一种“环乘之币”，贷给耕种优等土地的农民，作为预购谷物之款，待农作物收获后，国家以低价收购粮食，抵还贷款。对于贫苦农民，国家则采用实物信贷方法，贷给其种子、器械等，以便他们维持正常生产。然而比较成功地运用财政信贷政策为生产服务的改革家当推王莽，他规定凡是想贷款从事生产的均应批准，并放长期限，年息不得超过生产者所得利润的百分之一。如果说王莽是从发展生产的角度来运用财政信用的话，那么北宋王安石则主要是从打击高利贷来实施这一政策的。国家每年在青黄不接时由州县拨款贷给农户，随夏秋税归还。起到了“广蓄积，平物价，使农人有以赴时趋事，而兼并不得乘其急”的效果。不难看出，我国古代的财政信用是国家对经济与社会生活进行调控的重要政策手段，它对发展生产和打击私人高利贷等方面起的作用不可低估，非常值得今人总结借鉴。

可见，中国财政发展史中蕴藏着深刻的教训和宝贵的经验。系统地、全面地研究中国财政史，研究其中相关制度、政策、思想的发展与演变，具有明显的认识价值和现实意义，有助于、有利于我们今天伟大时代的财政工作、财政改革和财政制度的完善。因此，站在新世纪的高度，编写一部中国财政通史，力求系统地总结和借鉴这些经验教训，不仅是对祖国文化和历史遗产的认知和弘扬，也将通过“鉴古知今”的效应，对于合理制定财政政策和推进财政改革，做好财政工作乃至治国安邦，有所裨益。如为什么要建立有中国特色的社会主义，确立社会主义市场经济体制，建立公共财政框架？这些是由中国特定的历史和国情，首先是经济 and 财政历史的环境决定的，问题的答案就蕴藏在历史发展的趋势之中。纵观世界各国财政发展的历史，彼此之间有共同之处也有差异，但每一个国家都有自己的特色，可以说，谁对本国财政经济发展的特点与趋势认识得深刻，谁的方针政策就比较合理设计，经济现代化过程就比较顺利。所以，编写一部完整的揭示中国财政经济发展轨道的财政通史，也是人们了解国情和进行爱国主义教育的需要。总之，编写一部力求系统、完善的中国财政通史，主要目的就是“古为今用”，使人们从中了解到我国基本的、全面的财政历史知识，进而服务于现实生活中的继往开来。

二

财政史研究的对象，主要是财政产生、变革和发展的过程，据此方可预测未来财政发展的去向。因此，我们在研究的着眼点上，首先要勾画和把握中国财政史的发展趋势。

考察人类社会发展过程中财政是怎样发生、发展的，这既紧密关系对于财政范畴的总体认识和财政学的基础理论和学科建设，也是现阶段在我国建立公共财政框架所需要廓清的理论背景。认识这一问题的关键，在于拓宽思路与视野，弄清楚财政与社会、与国家的关系及其形态演变的基本线索。目前，学术界对公共财政讨论的十分激烈，“财政”与“国家财政”究竟是不是一回事，是否为同一个概念？基于对中国财政史全面系统的研



究，我们认为国家财政应被看作人类社会历史长河中财政的各种具体形态之一。应该对财政发展史中“财政”作广义、狭义两种区分，广义的财政概念涵盖了各类形态的狭义财政。

广义财政指的是人类社会各阶段以社会性的权力中心为主体的理财活动，包括国家出现之前的原始财政、国家出现之后的国家财政、以及将来国家消亡之后以公共权力为分配主体的财政；狭义财政则可以特指人类社会某个具体发展阶段上的以社会权力为分配主体的理财活动。由于我们处于国家作为社会权力中心的社会，所以通常所说的财政，即为国家财政（即国家各级政府的理财活动），它是人类历史长河中各类狭义财政形态的一种，国家财政还要在未来国家消亡之前的十几代、几十代人的历史阶段中存在（如根本否定国家消亡的可能前景，则另当别论）。跳出一般眼界考察广义的财政，需要有通观整个人类社会发展历史的视野，勾画出人类社会中财政这一特定事物产生、存在、发展、演变的轨迹和规律。毫无疑问，在我们的现实生活中，财政与国家不可分割的关系是一种最基本的事实，国家是财政分配最直观的主体。实际上，自从几千年前国家产生以来，财政分配制度就一直是国家机器运转的经济基础。现在的问题是，理论研究必须“追溯既往，探寻未来”，以史家的眼光，我们需要追问国家产生之前的情形如何，进而还要初探国家消亡之后的情形将会怎样。

马克思主义的历史唯物论认为，人类社会发展的基本轨迹表现为一种“否定之否定”的螺旋上升，既无阶级社会（原始共产主义社会）→阶级社会（包含阶级与国家形成过程、阶级社会历经不同形态的存在、再走到阶级消亡过程即社会主义初级阶段）→无阶级社会（社会主义社会的高级阶段——未来共产主义社会）。与此相应，我们认为人类社会中财政的发展基本轨迹也相应地表现为一种“否定之否定”的螺旋上升，即公共财政（原始财政）→国族财政（公共财政渐被否定过程）→非公共财政（王室财政形态的国家财政）→公共财政渐进重现过程（从资产阶级革命开始的、将由社会主义时期完成的由形式到内容的公共性回归）→公共财政（未来共产主义社会的财政）。原始财政是原始社会发展到部落阶段，由原始分配行为演化而来的一种公共分配。只要生产力发展到有剩余产品的水平，社会大规模的集体活动便或迟或早地出现，于是就需要通过社会权力中心——当时是真正意义上的公共权力中心进行公共分配。这种超然于“微观”层次经济活动主体而进行的社会性的公共分配，即是原始的财政分配。原始财政的具体形态起源于氏族阶段中后期，氏族阶段的财政是氏族、氏族部落、首脑会议行使经济职能的重要依托，也是民主政治权力中心赖以生存的基础。

原始财政起源于剩余产品产生之后，产生的方式不论有哪几种，但最终都如恩格斯在《反杜林论》中所说的：“共同的产品，除了储存起来以备再生产的部分外，都根据消费的需要陆续分配”（《马克思恩格斯全集》第 3 卷，第 100 页）。氏族部落权力中心保留一部分剩余产品，用以平衡年度间因气候条件等因素造成的收入差异和满足社会的共同需要。这种调节社会经济生活、维持自身存在的功能，是氏族与氏族部落权力中心的财政职能。尽管十分简单，但体现了马克思扣除理论中的诸项扣除，说明原始财政与现代财政存在共同之处。从其后的财政发展来看，财政分配的范围在这一历史阶段随着社会发展而缩小。这是由于社会经济实体愈益相对独立于社会权力中心，社会权力中心又逐渐脱离经济生活，经济“微观”上的各项机能取代了财政的部分职能。尽管原始财政某些方面可能按现代财政观点来看已不属财政范畴，但这种原始财政符合一般财政原理即以某一社会的



最高权力中心为主体的分配。

国族财政，或部落联盟财政，是一种过渡时期的财政形态，它一方面具有逐渐淡化的原始财政的性质和因素，另一方面又具有逐渐强化的国家财政的性质和因素。原来公平、民主的公共权力蜕变、异化为混合型的公共权力。因此，国族财政是在人类社会由氏族部落联盟阶段向国家阶段转换期中，带有原始财政—国家财政两重性的财政。这个问题长期以来未受到人们应有的重视，但它在社会发展史上反映着一种普遍存在的现象。社会发展这一阶段，财政的主体就是由氏族部落联盟统领组织演变为国家过程中的社会权力中心。在国族财政这一过渡阶段，权力中心的政治、经济职能更为完善，具有独立的形式和部门，因为“社会产生着它不能缺少的某种共同职能，被指定去执行这种职能的人，就形成社会内部分工的一个新部门”（恩格斯：《致康·施米特》1844年10月10日）。这些部门在顺应和促进生产力发展的同时，又充实上层建筑，反作用于生产关系，随私有制与国家的起源而在原始民主政治和公共分配中加入非公共分配的阶级统治因素。

伴随着原始氏族部落联盟最终演变为奴隶制国家，国族财政也演变为国家财政，而且财政在这种过渡中也为国家的产生和稳固提供了重要的经济条件。氏族、部落、部落联盟、公社、部落联盟首领掌握的公共分配权力，随私有制、阶级的出现演变为对他所属阶级的经济支持手段。在阶级社会里，“任何社会制度，只有在一定阶级的财政支持下才会产生”（《列宁选集》第1卷，第124页，人民出版社1959年）。国家财政与联盟财政最根本的不同是，原社会权力中心为主体的、服务于公众利益的集中性公共分配，已变成统治阶级利益至上的分配，公共需要经常被处理为附从于、甚至让位于统治阶级的需要。阶级社会的权力中心是国家，“国家是阶级矛盾不可调和的产物”。原来原始民主政治的公共权力中心，演变为统治阶级以有组织的暴力手段为依托的权力中心。国家财政的主体是基于暴力政治的国家，财政支出的极大部分是用来维持国家权力存在和职能履行的，但同时也必须承担作为持续政治统治必要基础和社会公共职能，正所谓“凡百庶政，非财莫举”。原始纯粹形态的“公共财政”，随联盟财政而“淡出”，至国家出现而完结。

奴隶制财政是国家财政的第一种具体形态。奴隶制生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料，并占有奴隶本身。尽管奴隶制财政负有一定的满足“公共需要”如兴修水利的职能，其具体形态在东西方存在着差异，但却并不改变它们基本的奴隶占有制度和奴隶制国家的性质，也不能改变国家财政为奴隶主阶级利益服务的主导属性。其后，有封建的、中世纪的国家财政，东西方的差异更大一些，但同样道理，封建制财政虽然也负有满足“公共需要”的职能，但其主导性的职能仍在于维护封建地主阶级的统治和满足统治阶级的特定需要。

随资产阶级革命成功而出现了资本主义国家财政。资本主义制度问世后的一大历史功绩，是在极大地解放生产力的同时，也极大地提升了社会权力中心“以政控财，以财行政”统治管理的文明形式。作为与中世纪“王室财政”对立物的“公共财政”（~~公共财政~~），正是在资产阶级革命之后应运而生，以法治化、民主化的制度框架为依托，对王室财政取而代之。一整套基于公民权力平等、纳税人义务与权力对应、议会代表公众权力、政治体系内权力制衡、理财系统透明度、规范性和受监督等等的理念、原则和制度规范，得到了长足的发展，现代意义的政府预算和管理体系，在初具形态之后又不断完善和发展，社会公共支出和福利支出有很大的加强和改善。可以说，资本主义国家财政从形式上揭开了人类历史中公共财政在其原始形态上被否定之后、又在新的更高阶段上以新的形



式复归的序幕。资本主义的国家财政，的确已经更为理智地从事于公共工程等“公共财政”的提供，然而，其在担当一定的“共同需要”职能的同时，更主要、最基本的导向性，仍在于维护资本主义剥削制度，满足这个制度中统治阶级的需要。所以，资本主义的“公共财政”，较多地是带有形式上的意义。

社会主义是共产主义的初级或低级阶段，由于社会主义社会在阶级社会中第一次以公有制生产关系为主导，所以与剥削阶级统治的社会已有本质的不同。社会主义国家其实不是要巩固阶级的统治，而是要经过一个过渡阶段（即使是一个相当漫长的历史阶段），在不断解放生产力和使物质财富空前增长、极大丰富的基础上，引出无阶级的社会和导致国家的消亡。经过逐渐的演化，人民民主专政最终要引向完全消灭阶级差别和消灭其自身。我国现阶段以共产党为执政党的、处在改革和完善过程中的政治统治，既是人民民主专政的具体形式，又是代表最广大人民群众根本利益的公众事务管理，两种因素形成一种混合形态，相应使我国财政在本质层面上也必然是阶级国家财政与公共财政的混合体，但这种混合是内在机制不存在对抗性矛盾的特定过渡状态。其发展趋势是国家财政逐渐淡化，公共财政愈益强化和完善。改革开放以后，基于邓小平理论和“三个代表”思想对社会主义的新思维，业已明确提出了积极建立公共财政框架的方针，随着我国社会主义社会的向前发展，将由不完全的公共财政不断走向比较完全的公共财政，从整个历史进程看，则是在资本主义阶段重现的“公共财政”的形式上更多地加入实质性的内容，完成公共财政的“否定之否定”。

在回顾和总结历史的基础上，我们可以粗线条地勾画和展望未来：共产主义财政是社会主义财政发展的远景和方向。阶级对立的消灭、物质的高度充裕和精神文明的升华，使得社会将在更高的层次上回归到公共财政上来。可以想像，在未来的无阶级发达社会中，仍然需要有一个公共权力机构从事公共分配活动，那就是未来纯粹形态公共财政分配的主体。真正意义上的公共财政，在被第一次否定之后，终将在更高的阶段上，通过否定之否定，而以更高的形式复归。通过对财政发展过程的考察，我们便可知，现阶段在我国建立和发展公共财政，是社会历史发展的必然。

三

研究财政史，需要透过复杂纷繁的历史材料和现象记录，努力揭示财政发展中的规律性的东西，来指导当前的财政改革和财政工作。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”（斯大林：《列宁主义问题》，人民出版社1953年版，第127页）。那么，作为撰写《中国财政通史》的研究和著述群体，我们必然需要面对和回答这样的问题：中国财政发展史中有哪些规律性的东西可循？我们认为，至少可以提出以下几大方面作为要点：

第一，经济决定财政，财政反作用于经济，不论在任何情况下都是财经运行的普遍规律。经济的发展是财政产生的前提。人类处在原始社会初期时，由于生产力的低下，人们只能勉强维持生存而无剩余产品，便根本谈不到财政。随着生产力的提高，经济发展中出现了剩余产品，然后才可能有财政。可见经济是财政的基础，没有经济就没有财政。从历史经验看，经济发展较好的时期，国家财政就壮大，反之就衰落。这种典型的实例不胜枚举，我国的秦代、西汉、唐代前期、北宋、明代和清代前期，由于经济的发展，国家财政



都比较充盈，西汉的财政据记载达到了贯朽而不可较、粟败而不可食的充裕程度。然而，南北朝时期、五代十国时期、元代，由于经济发展状况不好，国家财政危机不断。

经济决定财政，是人类历史发展的客观法则，但与此同时，财政并不仅是消极地受经济所决定，并不只限于反映社会经济的盛衰，它与经济之间的关系犹如上层建筑与经济基础之间的关系一样，具有能动的反作用，财政的方针、制度、政策合理，会积极地促进社会经济的发展和繁荣，如历史上一些“轻徭薄赋”、“与民休息”的实践，收到了较好的效果；反之就会影响制约社会经济的发展，甚至由于严重的财政错误而引发亡国之灾，如统治者“苛政猛于虎”，官府横征暴敛，导致官逼民反，“揭竿而起”而改朝换代，可谓史不绝书。所以，从中国历史上看，经济和财政既相互促进又相互制约的关系有一系列生动的事例。

对此，我国领导人曾多次阐述。毛泽东同志早在 1945 年就指出：“从发展国民经济来增加我们的财政收入，是我们财政政策的基本方针”（《毛泽东选集》第 3 卷，第 1157 页，人民出版社 1955 年）。在抗日战争时期，他再次强调：“发展经济，保证供给，是我们的经济工作和财政工作的总方针。但是有许多同志，片面地看重了财政，不懂得整个经济的重要性”。“这是一种陈旧的保守的观点在这些同志的头脑中作怪的缘故。他们不知道财政政策的好坏固然足以影响经济，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”（《毛泽东选集》第 3 卷，第 1157 页，人民出版社 1955 年）。周恩来总理在《第一个五年计划的执行情况和第二个五年计划的基本任务》中讲到：“应该正确地处理经济和财政的关系。多年来的经验是：我们的财政收入必须建立在经济发展的基础上，我们的财政支出也必须首先保证经济的发展”。（《周恩来选集》下卷，第 111—112 页）李先念同志更加明确地指出：“财政和经济是既相互促进、又相互制约的。经济决定财政，但财政工作的好坏反过来也可以影响经济。财政必须适应经济的发展，保证经济发展的需要”（《李先念论财政金融贸易》上卷，第 11 页，中国财政经济出版社 1985 年）。

第二，财政与国家的兴衰息息相关，统一、稳固的财政是国家民族统一和打造盛世的根本条件之一。财政状况是一个国家、一个民族盛衰的晴雨表，没有一个强大、稳固的财政，国家就要衰落，民族就要衰亡，这已屡屡被历史发展所证明。在中国历史上互相兼并、图强争霸的春秋战国时期，处于西部地区的秦国，由于经济不发达，财政匮乏，长期处于弱小贫穷、落后挨打的地位。自从商鞅财政改革后，形成了强大的财政作为后盾，秦国很快富强起来，并吞六国，建立起大一统的封建帝国。唐代前期，伴随着财政强大，中国封建社会出现鼎盛时期，大唐帝国在世界上处于领先地位，名震中外，威及八方，成为世界各国学习的楷模。清代后期，财政衰弱，国家实力空虚，遭到各国列强的侵略和蹂躏，国家和民族被逼到生死存亡的关头，大一统的封建国家沦落为半封建半殖民地。改革开放以来，由于我们正确处理了经济与财政的关系，逐步发展建立强大的国家财政，我们的国家蒸蒸日上，国际声誉和地位不断提高，正在走向一个国富民强的现代化国家。所以，财政关系国家的盛衰，是被历史反复证明了的规律。

对于这一规律，随着历史的发展，人们的认识越来越深入。《易》称聚人曰财。《洪范》八政，一曰食，二曰货。西周时，孔子主张民以食为天，把食放在第一位，提出：“足食、足兵、民信之矣”的观点。这里古人所谓的“食”与“兵”包含了财政。春秋战国时，商鞅提出“强者必富，富者必强”的财政思想，精辟地总结了财政与国家的关



系。唐代的杜佑进一步认识到了财政对国家的重要性，在所撰《通典》中把食货放在卷首来论述，指出：“夫理道之先在于行教化，教化之本在于足衣食”。宋代的李觏提出“治国之富必本于财用”，“是故贤圣之君，经济之士，必先富其国焉”。

如果说古人对这一规律的认识还带有浓厚探索色彩的话，那么今天我们对此的认识则明确、深刻了许多，并且已经被领导人运用于指导财政工作的实践。江泽民同志在《关于领导干部财政知识读本 的批语》中指出：“雄厚的财政实力是一个国家强大、稳定、安全的重要体现和有力保证”（《领导干部财政知识读本》，经济科学出版社 1999 年）。又指出“财力的强弱，对国家的强盛和安全产生重大影响”，在我国，建立稳固、平衡、强大的财政，是我们全面推进改革开放和现代化建设，实现跨世纪发展宏伟目标和中华民族全面振兴的必然要求”。强调财政“事关治国安邦、强国富民”，“雄厚的财政实力和正确的财政政策，对一个国家的发展繁荣和长治久安具有十分重大的意义”（《关于财政税收工作问题》第 9 页，人民出版社 1996 年）。这些精辟的认识无疑是以大量的历史经验为依据的。

第三，财政改革是历史的必然。人类历史的发展可概括为生产力和生产关系、上层建筑和经济基础这两大社会基本矛盾的发展运动。生产力是生产中最活跃，最革命的因素，它不仅能够使人类社会从愚昧走向文明，而且能使社会经济发生质的飞跃。因此，恩格斯指出，“分工、水力、特别是蒸汽力的利用，机器的应用，是从 18 世纪中叶以来工业用来摇撼旧世界基础的三个伟大的杠杆”（《马克思恩格斯全集》第 2 卷，第 100 页）。蒸汽和新的工具、机器把工场手工业变成了现代的大工业，从而把资产阶级社会的整个基础革命化了。工场手工业时代的迟缓发展进程变成了生产中的真正的狂飚时期。生产力的发展必然引起生产关系的变化，等旧的生产关系不适应生产力发展的时候，生产关系就对生产力的发展起着束缚和阻碍。此时，生产力和生产关系的矛盾，就必须通过改革来解决，或者通过急风暴雨式的阶级斗争去完成。生产力随着科学技术的发展而不断提高，生产力和生产关系之间的矛盾就会不断地产生，那么改革就不是一劳永逸的，而是永恒的，具有必然性。财政是生产关系的一个重要组成部分，财政体制和财政分配关系不利于生产力发展时，财政改革就不可避免地成为必然。

经济基础和上层建筑之间也同样如此，因为一切社会变迁和政治变革的终极原因不在于各时代的经济，任何社会经济制度都有同它相适应的上层建筑。经济基础是社会发展的一个阶段上的社会经济制度，上层建筑是社会的政治、法律、宗教、艺术、哲学的观点，以及同这些观点相适应的政治、法律等设施。任何基础都有同它相适应的自己的上层建筑，不论是封建社会的经济基础，还是资本主义社会的经济基础，社会主义经济基础，都有自己的上层建筑。如果经济基础发生变化和被消灭，那么它的上层建筑也就会随着发生变化和被消灭。如果产生新的经济基础，那就会随着产生同它相适应的上层建筑。经济基础和上层建筑出现不相适应的时候，上层建筑就表现为阻碍经济的发展，因此随着经济基础的不断发展，上层建筑也必然根据社会经济发展的需要不断的改革。财政分配关系是生产关系的重要组成部分，同时财政的理论政策和工作机构又是上层建筑的重要组成部分，从这个意义上讲，财政改革也具有必然性。

正因如此，古今中外，任何国家的财政都不是一成不变的，而需要不断地进行改革和完善，使其适应生产力和社会经济的发展。西欧国家今天的公共财政是由封建制时代的财政制度改革而成的，亚洲国家原始的财政制度经过改革也已不复存在了。在中国，财政改



革更是前赴后继，永不停息。商鞅变法，把奴隶时代的财政制度改革为封建社会的财政制度，此后汉武帝时期的财政改革、唐代杨炎主持的财政改革、宋代王安石主持的财政改革、明代张居正主持的财政改革以及清代雍正时期的财政改革，使封建的财政制度进一步得到调整和完善。民国时期的财政改革又使封建的财政制度开始向现代财政制度发展。更值得大书特书的，是我国改革开放后财政改革所取得的伟大成就。二十多年来，我国的财政体制从统收统支、地方包干改革为分税分级体制，在分税制的基础上我们又开始建立公共财政框架。随着体制的改革，财政制度也发生了一系列的新变化，部门预算、国库集中支付、政府采购制度、转移支付制度等正在构成新的财政体系。二十多年的财政，是改革的财政，是创新的财政，是与时俱进的财政。

第四，中央与地方关系，是财政分配中必须正确处理的基本关系之一。

我国中央与地方的财政关系，经历了长期的演化与变革。在奴隶社会，夏商周三代曾实行规模不同的分封制，中央王朝和地方诸侯国，常以内服与外服划分各自的实际统治区域。诸侯国在封地设有自己的军队和官制，自立法度，独立行使权力。建立在这种体制上的财政，是一种分权财政，天子与诸侯“各君其土，各役其民”，各征其税。诸侯国只向王室纳贡而已，没有义务为王室管理财政。东周末年，王室日衰，诸侯日强，与这种财政体制有很大关系。秦统一全国后，鉴于夏商周和春秋战国时诸侯称雄争霸的弊病，在中央集权政治体制下，建立了财权高度集中的财政体制，使中央与地方的财政关系发生了一次重大变革。从此，在“大一统”中央集权国家中，财政制度的确立，财政政策的制订，财政法令的颁行，赋税征收减免，全由中央决定。统收统支，全国的物力、财权大量集中于中央，“自天子以外，无尺寸之权”。这种高度集中的财政体制，虽然强化了中央财权和财力，防止了财权分散的弊端，但却忽视了地方政权应有的权力和利益，削弱了秦王朝在各地的统治基础，结果是“始皇帝死而地分”。因此，西汉在处理中央和地方关系时，又以中央集权和地方分权相结合的政策，取代了秦朝极端的中央集权。郡守作为一郡最高行政长官，集政、法、军、财诸权于一身，成为郡级官府的权力中心。郡守对郡内政务无所不管，可以较自主地处理赋税和军事。从此之后，这种财政体制（中央与地方财权兼顾）基本上奠定了中国一千余年间财政体制的框架。不过，由于种种原因，财政体制仍有诸多变化。唐代前期，仍然实行着统收统支的政策，中央与地方的财政关系具有两大特点：一是中央与地方在财政职权划分方面实行集权的财政体制，国家税收由中央统收统支，地方政府只有依法征税、纳税与输税的义务，没有制订税收的权力和擅自支用的权力。二是中央与地方在财政收入分配方面比较均衡，二者不存在激烈争夺的矛盾冲突。唐中后期从安史之乱开始，节度使成为地方上一级行政区划，藩镇割据，王权衰微。中央只好将一部分税收和一部分财权划归地方，税收分为两大类，一类是中央直接受益税，一类是中央与地方分享税，“两税法”收入就是中央与地方分享的主要税收。两税法收入以州为基本单位划分为留州、送使、上供三个部分。留州指留给本州以充费用，送使指送给藩镇以充军费，上供指上缴中央作为中央的财政收入和费用。留州额与送使额根据以支定收（即量出制入）的原则来划分。这就是唐代后期的“两税三方法”，诚如元稹所说：“自国家制两税以来，天下之财限为三品，一曰上供，二曰留使，三曰留州。皆量出以为入，定额以给资”（《全唐文》卷二百八十五，元稹《钱货议状》）。这是中国历史上财政体制发生的第二次大变化，体现为中央与地方的财政关系有新的分级安排。

不过，这种分级安排并不稳定，由于政治集权的缘故，从宋代开始，统收统支的财政



集权体制仍然居于主导地位。宋代在加强中央集权的同时，通过颁布和实施各种法规政令，逐步将地方财权收归中央，即所谓“外权始削，而利归公上”。但是，宋代统治者在地方留用财赋等方面，却采取了某些灵活的作法，相对照顾到了州县地方的利益，使两宋时期的中央与地方的财赋分配关系，呈现出与隋唐元明清诸代不尽相同的特点。正如马端临所言：“宋承唐之法，天下财赋除其供辇送京师外，余者并留州郡”。“其留州郡者军资库，公使库系省钱物，长吏得以擅收支之柄”（《文献通考》卷 82《征权六》）。而元、明、清三代，对地方财权的限制和财力的留用日渐严格，尤其是元代地方留用只有全年经费的 1/3 左右，严重地影响了地方财政的作用和积极性，同时也造成了地方政府乱摊派、乱收税的不良现象。

进入民国之后，统收统支、高度集中的财政体制，随着帝制的推翻而被推翻，民国初期实行了中央与地方分税制，成为中国历史上财政体制再次大变革的先声。不过，由于军阀混战，这一新的财政体制却未能很好地实施。北洋时期的财政实际上成为军阀割据财政，是中国历史上财政状况最混乱的时期之一。新中国成立后，国家财政逐步走上规范化之路，在五十年代初就非常注重、积极探索如何正确地处理中央与地方的关系。在计划经济时期，中央虽然曾实行统收统支体制和以集权为主要特征的中央地方“总额分成，一年一定”体制，但也曾做过向地方分权的改革尝试，对地方财政利益始终给予关注。进入改革开放时期，实行财政分权体制“分灶吃饭”，发展多种形式的地方财政包干，曾经发挥过调动地方政府积极性和推动经济转轨的显著作用，以后又适应建立社会主义市场经济新体制的要求，从 1994 年起，实行以分税制为基础的分级财政体制，成为中国历史上财政体制的第三次大变革，显著地促进了中央与地方财政关系的健康发展和市场取向的总体配套改革。几千年的历史经验反复证明，中央政府与地方政府的的关系，是财政分配中必须正确处理的基本关系之一。尤其是在中国这样一个幅员辽阔、人口众多的大国，如何认识和把握经济、社会发展客观规律在不同历史阶段上的要求，通过明智、合理的制度设计和调整改进，调动各级政府的积极性和财政资源潜力，使财政职能在各级政府得到较充分的、相互协调的发挥，是国家决策层和管理部门必须始终高度重视的财政问题，同时也是一种全局性和政治性的问题。正确处理这一基本关系，意义十分重大。

第五，管理要明法度，法度不明则败。这是我们在中国财政管理史中总结出的一条规律。早在约两千年前，《管子》就明确指出：“天下不患无财，患无人分之”。即不能很好地进行管理。他又说：“塞民之养，隘其利途，故予之在君，夺之在君，贫之在君，富之在君”（《管子·国蓄》）。充分强调了国家财政在产品分配和再分配中管理的重要作用。东汉崔寔认为管理财政，“必明法度以闭民欲，崇堤坊以御水害”。如果“法堕而不恒”，财政管理就无从谈起。这里指出想要搞好财政管理，必须加强制度建设、以法理财。明清时期，封建统治阶级中许多理财家再次提出了财政管理的重要性。明代著名理财家张居正指出：“天地生财，自有定数，取之有制，用之有节则裕。取之无制，用之无节则乏”。因此，在中国历史上，凡是财政管理好、有章法的时期国家财政就富裕，管理不好、章法失范的时期国家财政就混乱衰弱。隋代前期就是一个管理的典范，因而财政状况之好“魏晋以降之未有”，其富国之术主要的就是加强财政管理。在现代社会，在建设法治化国家的方针指引下健全财政法制、加强财政管理，更是振兴国家财政的必由之路，舍此则是财政衰败之道。



生财管理、用财管理和监督管理。生财管理在中国古代主要表现在开创财源上。一是资源配置管理，就是根据社会经济的主次来制定税收的主次，以此调节税收结构，达到增加财政收入的目的。二是专卖举措，即国家通过对盐、铁、茶、酒等主要资源的管理，收回富商大贾侵吞的国家财富以振兴国家财政。三是对商品流通领域进行一定程度的控制。这方面的管理办法主要有平准法、均输法和和余法。这三种管理办法的共同点，都在于调节物价，稳定市场，平衡社会供求关系。用财管理指国家财政开支的管理，在中国古代概括为节流。节流的含意并不是开支越少越好，或者是一味地减少开支。而是合理地调整支出结构，保证必要的支出，取消不必要的支出，满足重点项目的开支，减少非重点项目的开支。历史上财政支出管理的办法，一是精兵减政，二是禁奢倡廉，三是量入为出，四是收支对口，优化支出，注重效益。加强财务管理，重点应放在开源和节流上，开源节流的核心理念是合理调整财政收入和支出结构。所有这些，历代有识之士都强调要通过立法明规，加强财政监督来实施，其中的可借鉴之处，对今天建立现代法治国家与公共财政框架，仍具有启发性。

第六，“数字化管理”水平的不断提高，是财经管理的历史趋势。数字化管理手段自古有之，结绳而起，随着人类社会经济的发展，“数字化”形式在财务管理中愈益重要。

财务管理中的数字化管理手段，早在原始社会就开始萌芽了。由于生产力的提高，生产和分配活动日趋复杂，单靠头脑记事和计算已经应付不了，人们便开始刻化简单的符号来进行计算和统计。神农氏时期创造了“结绳记事”之制，使原始的数字化管理前进了一大步。它既是我国数字化最早的雏形，又是世界上最早的统计数字方法。拉丁美洲的秘鲁人，日本德川时代的能登、骏河二国，以及近代的北美土人等，使用得都比我国要晚很多。到了原始社会末期，由于社会经济的发展，手工业分工的扩大，交换关系的繁杂，使原始的数字化管理手段发生了一场革命，即由“结绳记事”发展到奴隶社会初期的刻契记数。这就是《周易·系辞下》所说的：“上古结绳而治，后世圣人，易之以书契”。我国出土甲骨文中记载的数码最大的位值没有超过万，其数字记载，以三万为最高记录。相传黄帝的部落中隶首是我国“作算数”的人，他不仅归纳了从员到万的数码造形，而且还总结出运用这些数码进行简单运数的方法。

历史发展到奴隶社会的商、周时期，数字化管理再上新层次。商代出现了“会计”，是专门利用数字来管理国家财政的，因此在“殷墟书契”中有不少关于国家财政收支的记录。支出中的数字内容以牲畜为大宗，收入中的数字记录以田猎为多数。西周时，数字化管理运用的范围进一步扩大，不仅用数字记载土地分封时疆界的长短，山川林泽的广狭，耕地面积的多少，而且财政收入“九赋”、“九贡”有记录，财政支出“九式”也有记录。数字化管理机构“官厅会计”，要把各类财经数字通过年报、月报、旬报等途径上报周天子，各类数字的登记、计算、汇总都有了具体和明确的规定。（这一时期数字化管理在民间也日渐普遍起来，著名的《召鼎》铭文，就记载着五个奴隶越一匹马加一束丝。）从这里可以看出早在二三千年以前，我国的数字化管理水平曾居世界先进之列。我国奴隶社会有关数字记载的一系列重要文献，算珠于公元前（周朝）的出现以及其后算筹、珠算的发展，不仅是中国数字化管理发展史上的光辉篇章，也是世界数字化管理史上的奇葩。

进一步的社会发展中，数字化管理向各个方面遍及。土地、户口、官吏、军队、赋税、官俸、劳役、财政支出、财政收入、财政赤字、货币发行等，历代多有统计。在土地



管理方面，秦代令民自实田土，进而利用数字化方式对土地进行配置。东汉时，下度田之诏，令州郡“检核垦田顷亩，及户口年纪”。西晋在实行占田制和北魏、隋唐实行均田制过程中，规定了各类人所占的土地数，超过者要受到国家的处置。宋代和清代为了合理地配置土地，掌握土地数额，都进行过大规模的丈量核清土地活动。在人口方面，历代都有统计数字，特别是隋代进行过多次全国性的“括户”运动。元代也对户口进行过清查登记。至于财政收支方面的统计，历代的记载也有很多。可见历代统治者对数字化管理大都有一定的重视。

客观地看，“数字化管理”是在西方工业文明出现及市场经济较充分发育之后，在主要资本主义国家实现了长足的进展，特别是在现代预算制度及相关的税收、国库、政府采购、政府统计等制度得到大力健全之后，政府理财和政府活动的信息透明度、管理规范性随之显著提高，进而成为促进公共财政制度建设和提高政府管理水平的重要因素。在近几十年新技术革命以“信息化”为龙头突飞猛进的形势下，财政管理和政府行政的手段更是日新月异，效率不断提高。社会生活的各个方面也无一不受到电子信息技术之深刻、重大影响。在“信息化社会”到来之际，所谓“数字化生存”状态，已对政府与财政的数字化管理提出了前所未有的新标准、新要求。

相比之下，中国自明清之后的政府管理和财政管理则明显落伍，如历史学家黄仁宇在其系列著作中所强调的，表现为“不能数字化管理”之弊。我们认为这与中国社会的市场经济迟迟未得到充分发展、特别是在工业化进程上的落后、以及与东方专制主义权力结构等因素，都有内在的联系。在 20 世纪 80 年代中国实行改革开放之后，生产力获得极大解放，工业化、市场化在城乡大地风起云涌，新技术革命与信息化方面也奋起直追，于是便有了政府和财政数字化管理的崭新局面。近年随政府改革和公共财政建设，在电子政务系统和“金税、金关”等工程蓬勃发展之际，又启动了浩大的“金财工程”。这些将成为提高政府资源配置效率、推进政府理财和政府决策民主化、促进经济和社会现代化的强有力的手段，也体现了我国当代财政顺应历史发展的规律和趋势、积极进取力争后来居上的伟大进程。

四

研究中国财政史，需要在前人研究的基础上科学地深入和创新，因为任何研究者或研究群体都有其特定的局限性，都不可能穷尽人类认识，历史科学与任何科学一样，需要不断发展，与时俱进。所以，在继承、发展中的创新也是财政史研究的生命所在。我们撰写中国财政通史过程中遵循的宗旨之一，就是在严谨治学前提下勇于创新，不落窠臼。在此试列举如下几点尝试和努力。

第一，研究方法的创新。我们努力把财政置于历史社会的大背景中去分析研究，即用相关的各种历史背景与财政活动有机地联系在一起综合分析，是我们采用的一种可称之为“大历史、大思路”的新方法。

财政现象是一种社会历史现象，财政关系是一个历史范畴。在我们撰写财政史、探讨财政及其本质、规律问题的起点上，存在一个无可回避的、基本的、前提性的理论问题，这便是历史观的问题，即对于人类历史的变化持一种什么样的总体态度和理性思维指向。我们的基点是以马克思主义的唯物史观为指导：即坚持把辩证唯物主义的哲学思想运用于



历史科学，从人类社会最基本的事实出发，揭示出社会生产力决定社会生产关系，生产关系总和构成的社会经济基础决定政治、法律、文化、宗教之类的国家机器与意识形态等上层建筑，同时生产关系对于生产力、上层建筑对于经济基础又发生能动的反作用的基本原理——即坚持以生产力的发展来说明生产关系和财政分配关系的依据何来；坚持以经济基础来说明国家及国家理财政策与方式的来源何在；并且坚持以生产关系对生产力和上层建筑对经济基础的反作用来说明分配关系与财政政策的能动性；进而在上述这些系统的、有机的历史事物关系的联结框架中，把握与说明财政的本质性、规律性的东西。

从这一历史观出发，《中国财政通史》采取了与以往研究不同的框架结构和理论方法。首先，在总体框架上不是采取就财政论财政的旧模式，而是在纵横两个维度上，都采用广义财政、立体交叉的构架。从原始社会、奴隶制社会到中世纪和近代、现代社会，财政都是以集中一部分社会人力、物力、财力以保障国家机器运转与社会经济发展的基本形式。因而，社会经济、文化、政治、军事发展中的矛盾，必然会通过对人力、物力、财力的供需而集中反映到财政上。从这个意义上说，财政是社会矛盾发展的一个焦点，它一方面反映着由社会生产发展水平所决定的社会权力中心可集中的人力、物力、财力的规模，体现了当时社会条件下经济及社会发展所能获得的基本的集中性供给程度，对国家政权的稳定和社会的发展起着至关重要的作用；另一方面反映着在集中分配社会人力、物力、财力过程中分配主体与社会各阶级、各阶层居民之间的利益关系。而这种利益关系反映着该社会占主导的生产资料占有关系，同时又通过财政分配反映以这种基本生产要素的占有关系为核心的生产关系与生产力的适应程度，并通过财政改革来调整和促进生产关系的变革，以适应生产力的发展。所以，我们把财政的变革并立于当时阶级的政治、经济、军事这几大支柱之中，不仅要研究财政本身纵向的发展变化，而且还要研究政治、经济、军事方面的纵向变化，然后研究财政与其他几大支柱之间的横向关系。这种立体交叉的研究框架不仅可以使财政本身发展变化的进程可以清楚地展示出来，而且政治、经济和军事对财政的作用和财政对它们的反作用的关系也力求一目了然。通过探讨它们之间的联系和相互作用，从中总结出历代财政发展的共同规律，来为我们今天的财政改革所借鉴。所谓“通古而知今”，关键在于“通”，在这里，通就是掌握了解财政与政治、经济和军事的相互内在关系，而不是停留于财政自身或现象的描述。所以，本书每章在分析财政发展的原因及背景时，政治、经济、军事、财政综合展开，在分析财政举措时，同样是几管齐下。这种立体交叉的框架结构，可以使我们对社会发展各阶段的政治、经济、军事等整个社会变化有整体的了解和把握，从而对历代的财政获得更全面、更深入、更透彻的认识，使关于财政的考察，不是平面静止孤立状态，而是立体的全方位的运动状态；不是一系列的偶然现象，而是内在相互联系着的必然现象。

第二，研究内容注重财政制度背景和财政改革。在研究重点上，我们不局限在历代财政制度本身的说明上，或是对个别问题的考释上，而是把财政制度放在当时的社会的矛盾运动中去展开相关研究。财政是社会矛盾的集中反映，因为财政分配既为当时的生产力发展水平及生产关系状况所决定，又是具有能动反作用力的经济利益关系中占主导地位的分配关系。社会各阶层居民的生产与生活以及国家的政治、军事和宏观经济管理的需要，都会直接或间接地集中反映在国家的财政活动中。财政活动其实就是国家利用政权力量，通过主动安排调节财政制度、理财方式、分配政策和分配格局，来影响社会的经济、政治、军事的发展态势。在《中国财政通史》一书中，我们是以上层建筑和经济基础、生产关



系和生产力这两个基本矛盾为主要线索，把财政制度安排作为矛盾的焦点来进行分析研究的。中国历代之所以要进行财政改革，就是上层建筑和经济基础不相适应，生产关系和生产力不相适应所引起的各种社会矛盾所致。财政改革是政治、经济、军事、财政等各种社会矛盾发展变化的必然结果，帝王将相个人的意志和愿望，不过是其表现形式。只有抓住财政这个社会矛盾的焦点和调节社会矛盾的枢纽，通过改革来解决各种矛盾和危机，才能解放和发展生产力。因此，我们自始至终把历代财政制度和相关要素的演变放在社会矛盾运动中去研究，作为财政史提纲挈领的主线。

因此，我们必然要把财政改革作为研究的重要方面。改革在我国财政发展史上占有极重要的地位。江泽民同志在省部级主要领导干部财税专题研讨班上指出：“我国封建时代的当政者十分重视财政的作用。战国时代的商鞅变法、北宋的王安石变法、明代的张居正改革等，都把财政改革作为一个主要内容，各个朝代的更替，往往与财政的强弱有密切关系”（《建立稳固平衡强大的国家财政》第源页，人民出版社 1994 年）。若就一般规律而言，中国古代历史上的改革，可大致归纳为以下两种类型：一种为一般性的改革，即每当王朝初建伊始，改朝换代后的开国之君，基于“水能载舟，亦能覆舟”的认识，并为求得长治久安，往往对前朝旧有典章制度进行某些兴利除弊的必要调整补充、改进完善，以求达到巩固政权的目的。尽管这种制度调整和修订也属于改革的范畴，但由于这种改革是在社会矛盾酿成改朝换代的巨大变动之后进行的，并往往带有“与民休息”的让步政策色彩，它所遇到的阻力当然也就相对小得多，但这种改革的程度一般不大，不具有典型性。再一种为历史上所谓的“变法”、“改制”，这也是通常人们公认的改革。这种改革一般多发生在历代王朝的中晚期，即每当国家机器已不能正常运转，政治、经济、财政等各种危机已严重威胁着王朝统治的严峻时刻，统治阶级中的一些有识之士，为了解救危机，在分析社会矛盾的基础上，力倡革故鼎新，主张对旧有的制度、政策、法令加以厘正与变通。由于这种改革是在各种社会矛盾日趋激化的历史条件下进行的，因此，这就意味着改革决不仅是对原有典章制度的稍事修补，而是带有部分质变性质且意义较为深远的重大变革，这种改革往往具有典型性，当然也就成为我们研究的首选重点。由于时代不同，情况各异，因而在改革的一些具体作法上，往往会出现较大的差异，于是我们又可把这种类型的改革细分为不同情况：一是新制度彻底代替旧制度，制度的本质发生了变化，如商鞅在秦国的改革即属此类；二是改革虽然不是一个阶级否定另一个阶级的性质，但从制度本身来看改革前和改革后却完全不同，如唐中叶的改革就是这样的；三是后代对前代的程度较大的财政制度改革，如曹魏时的改革、隋代的改革等皆为此类。总而言之，这种类型的财政改革都是程度较深、作用突出、意义重大、影响深远，被古今中外所关注，对后世极有借鉴价值。所以，本书所关注更多的是第二类的财政改革。

我们在书中既把重点放在成功的财政改革方面，同时也注意失败的财政改革，使正反两个方面的经验互相映照、结合起来，以便深化认识。还需要指出的是，历史上出现重大财政改革固然对社会的稳定和生产的有着不可低估的作用，但在剥削阶级占统治地位的社会里，它的这种进步作用毕竟是有限的，大多只能救弊于一时，使业已激化的阶级矛盾得到一定程度上的缓解，而不可能从根本上解决矛盾。从历史的整个发展进程看，如果说封建社会初期（如战国、秦、汉）乃至中期（如唐代）的财政改革，对社会的发展还能起到较为重要的推动作用的话，那么到了封建社会后期（如清代初期），其改革的推动发展、缓解矛盾作用已明显削弱。可见，历史上财政改革作用的这种减弱，是由以生产资



料私有制为基础的阶级对抗社会矛盾发展的不同阶段所决定的。即便如此，所有的历史上的改革在我们今天的研究者眼中，仍都具有耐人寻味之处。

第三，本书在观点、认识上也多有创新之处，这与写作群体所处的写作环境密切相关。因为我们的写作是处于二十世纪八十年代拨乱反正、思想解放二十年之后的宽松开明和严谨求实、百花齐放环境之中，有利于真正贯彻“不唯上、不唯书、只唯实”的原则，去矫正过去由于种种原因而形成的史学界的理念偏颇与认识上的扭曲。

第四，本书除以上方面的创新以外，还在生动性、编排方式等多方面有创新的努力。

总之，《中国财政通史》一书，是我们运用马克思主义历史唯物论和辩证唯物论的观点和方法，对中华大地上数千年财政发展史研究的探索。由于它涉及到极广泛的史学领域，加之我们的研究水平和对史料的掌握有限，时间上亦十分仓促，失误和不足之处恐所在多有，敬请学术界的专家和广大的读者予以批评指教。

《中国财政通史》编写组