

叶  
振  
鹏  
主  
编



中国历代

ZHONG GUO LI DAI

财政改革研究

CAIZHENG GAIGE YANJIU



中国财政经济出版社

· 014039023

F812.9  
27

# 中国历代财政改革研究

叶振鹏 主编



F812.9  
27

中国财政经济出版社



北航

C1726336

图书在版编目 (CIP) 数据

中国历代财政改革研究 / 叶振鹏主编. —北京: 中国财政经济出版社,  
2013. 9

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4806 - 6

I. ①中… II. ①叶… III. ①财政改革 - 研究 - 中国 - 古代 IV. ①  
F812. 92

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 216727 号

责任编辑: 胡 博

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 29.75 印张 510 000 字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 60.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4806 - 6 / F · 3888

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

反盗版举报热线: 88190492 88190446

# 目 录 ...

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 导 论                      | 1   |
| 第一章 战国中晚期秦国的财政改革         | 14  |
| 第一节 改革前秦国所面临的社会矛盾        | 14  |
| 第二节 秦孝公时财政改革的主要措施        | 29  |
| 第三节 财政改革的效果与意义           | 55  |
| 第二章 西汉武帝时代的财经改革          | 67  |
| 第一节 危机四伏变革方临的武帝时代        | 68  |
| 第二节 武帝时代的财经改革新举措         | 84  |
| 第三节 武帝时代的财经改革成效与基本评价     | 108 |
| 第三章 西汉中后期的社会危机和王莽财经改革的失败 | 127 |
| 第一节 西汉中后期社会矛盾的全面激化       | 128 |
| 第二节 王莽财经改革“方案”的具体内容      | 148 |
| 第三节 从王莽财经改革失败中得到的启示      | 162 |
| 第四章 魏晋南北朝时期的财政改革         | 166 |
| 第一节 魏晋南北朝时期的社会危机         | 166 |
| 第二节 财政改革的主要内容            | 179 |
| 第三节 财政改革的成效及其评价          | 208 |
| 第五章 隋代文帝时期的财政改革          | 220 |
| 第一节 隋初财政改革前面临的隐患         | 220 |

|     |                            |     |
|-----|----------------------------|-----|
|     | 第二节 财政改革的措施及特点             | 230 |
|     | 第三节 财政改革的成就与评说             | 246 |
| 第六章 | 唐代中叶的财政改革                  | 257 |
|     | 第一节 唐代中叶出现的各种社会问题          | 257 |
|     | 第二节 唐代中叶财政改革的重大举措          | 275 |
|     | 第三节 唐代中叶财政改革的效果及意义         | 301 |
| 第七章 | 北宋神宗时期的财政改革                | 315 |
|     | 第一节 北宋中叶积弱积贫程度的加深          | 315 |
|     | 第二节 北宋中叶王安石主持的财政改革         | 325 |
|     | 第三节 财政改革的作用与局限             | 343 |
| 第八章 | 明代隆庆、万历初年的财政改革             | 358 |
|     | 第一节 洪武至隆庆间的政治经济变化          | 358 |
|     | 第二节 以“一条鞭”法为核心的财政改革        | 376 |
|     | 第三节 财政改革的成败与意义             | 388 |
| 第九章 | 清代雍正时期的财政改革                | 395 |
|     | 第一节 雍正即位时所面临的诸多社会矛盾        | 396 |
|     | 第二节 雍正时期财政改革的几项有力措施        | 408 |
|     | 第三节 雍正时期的财政改革成效与其在清代历史上的地位 | 435 |
| 附录一 | 中国古代财政改革研究                 | 449 |
| 附录二 | 财政政策在中国历代改革中的地位与作用         | 458 |
| 后 记 |                            | 467 |

## 导 论

党的十一届三中全会以来,全国改革开放日益深入。国家财政在改革中肩负着重大的任务,它既要为全国的改革提供财力上的可靠保证,又要积极进行财政体制的改革,以适应社会主义市场经济体制的发展与完善,促进生产力的提高和经济的繁荣。财政改革的重要性和紧迫性给我们财政理论工作者提出了一个严峻的任务,即不仅要认真总结新中国成立以来尤其是改革开放以来财政改革的经验,研究和吸取国外财政改革中的经验教训,而且要很好地探讨中国历史上的财政改革。搞清历史上财政改革是在什么情况下进行的,其成败得失对政治、经济、军事等起了什么作用,它对今天的财政改革有哪些可资借鉴之处。只有这样,才能兼收并蓄,集古今中外之所长,掌握财政改革的发展规律,更好地为今天的财政改革服务。因为历史是现实的一面镜子,历史的发展包含着上层建筑和经济基础、生产关系和生产力这两大社会基本矛盾的发展运动,反映了财政分配与社会生产的相互关系,财政分配与商品交换的相互关系,财政分配与消费的相互关系,财政分配与价格分配的相互关系。历史上的奴隶社会和封建社会与今天的社会主义社会的性质不同,但历史发展和社会变革的基本规律却是相同的。恩格斯强调:“现代唯物主义把历史看作人类的发展过程,而它的任务就在于发现这个过程的规律。”<sup>①</sup>斯大林指出:“社会生活现象的联系和相互制约也同样不是偶然的事情,而是社会发展的规律。……无产阶级党的实际活动不应该以‘卓越人物’的善良愿望为基础,不应该以‘理性’、‘普遍道德’等等的要求为基础,而应该以社会发展的规律为基础,以研究这些规律为基础。”<sup>②</sup>我们研究中国历代财政改革就是要探讨这一共同的发展

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第3卷,第422页。

<sup>②</sup> 《列宁主义问题》第637—640页。

规律,为当前的财政改革提供坚实可靠的依据。按照马克思主义的要求,认真研究和探讨中国历代财政改革的规律,是我国当前改革开放总趋势的要求,也是财政改革不断深化的要求。

新中国成立以来,史学界对中国财政史的研究取得了丰硕的成果,但从为财政改革提供借鉴的角度来看,还存在着不足之处。以往的财政史研究多是分门别类进行的,诸如财政制度史、赋税制度史、财政思想史、财政人物传记等。这些研究一是把研究的对象仅仅局限在财政制度、财政思想和财政人物上,没有把财政改革作为重点来研究,从中只能看出制度条文,看不到制度的产生、发展和变化。二是在研究方法上大多局限在中国历代财政制度的介绍和说明,抑或解释与考证上,即使是讲沿革也是一种分朝代的介绍,简单的对比而已。没有把这些制度的变化放在政治、经济、军事、财政等整个历史环境中进行研究,没有从经济基础和上层建筑、生产关系和生产力这两对基本矛盾运动的角度去认识,忽略了政治、经济、军事等方面与财政的相互关系。这就不免显得孤单死板和繁琐破碎,尽管对每个朝代的财政制度讲得全面而细,却找不出财政改革背后所存在着的深刻的社会原因,总结不出从先秦到晚清数千年来历代财政改革的基本规律。所以,以往的中国财政史研究,以中国历代财政改革为主要研究对象,结合不同历史时期的政治、经济的发展状况来着重探讨国家财政在上层建筑与经济基础相互作用中的历史地位,揭示国家财政作为国家行使职能的一种手段,但在强化国家宏观管理的重要性方面,始终缺乏系统、全面的总结与研究。为了加强以往中国财政史研究的薄弱环节,总结历代财政改革的经验教训和规律,更好地为今天的财政改革服务,我们编写了《中国历代财政改革研究》这一专著。

《中国历代财政改革研究》采取了和以往研究不同的框架结构和理论方法。在总体框架上,不是采取就财政论财政的旧模式,而是采用立体交叉的构架。社会经济、文化、政治、军事等的发展,都是在一定的生产力条件下,以社会可提供的人力、物力、财力为保证的。从奴隶社会到封建社会,国家财政都是国家集中一部分社会人力、物力、财力以保障社会的稳定 and 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,也必然会通过人力、物力、财力的供需而集中反映到国家财政上。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,国家可集中的人力、物力、财力的规模,体现了当时社会条件下一国的国力及社会发展所能获得的基本供给程度,它对国家政权的稳定和社会的发展起着至关重要的作

用；另一方面反映着国家在集中和分配社会人力、物力、财力过程中与社会各阶级、各阶层居民之间的利益关系，而这种利益关系正是该社会经济关系中的一个重要部分，它反映着该社会的生产资料占有关系，如古代农业社会中国国家和私人对基本生产要素——土地、劳动力的占有关系。财政分配既决定于这种基本生产要素的占有关系，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。正因如此，我们把财政的变革并于当时国家的政治、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使财政本身发展变化的进程可以清楚地展示出来，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一目了然。通过探讨它们之间的必然联系，从中总结出历代财政改革的共同规律，来为我们今天的财政改革所借鉴。所谓“通古而知今”，其含义就在于此，关键在“通”，通就是掌握了解规律，掌握了解财政与政治、经济和军事的相互关系，而不是现象的描述。所以，此书每章的结构都遵照着这一框架而设立，在分析财政改革的原因及背景时，政治、经济、军事、财政齐头并进，分析它们各自的变化和相互作用。在分析财政举措时，同样是多管齐下，分析财政是如何针对政治、经济、军事等方面发展中的矛盾而进行改革的。在分析财政改革的成就时，仍然保持以上的结构，分析财政改革对政治、经济、军事等的作用。如春秋战国时期秦国财政改革之前，政治上，旧领主贵族和新兴的地主阶级的斗争日益激烈，这主要是由利益分配中的矛盾造成的，这一斗争最终集中到财政制度上来。经济方面，土地占有原来是井田制，周天子把土地分封给诸侯、大夫，他们再把分封的土地作为份地分给各户耕种，农民除耕种自己的份地外，还要到公田上劳动，收获归领主所有，实行的是劳役地租。随着铁器的广泛使用，牛耕的普及，这种土地制度越来越阻碍了生产力的发展。为了适应生产力的发展，不得不废除井田制，劳役地租必须改为实物地租。这种经济上的变化，也必然内含着财政制度的变化。军事上势单力薄，需要通过财政改革提高生产力，以达到足食足兵的目的。由此可见，春秋战国时期秦国的财政改革是与当时的政治、经济、军事等有着密切的联系，也就是说它与当时旧领主制日益崩溃而新兴地主阶级政权相继出现有关，又与奴隶社会的土地占有制度日益破坏而地主土地所有制普遍兴起的发展变化有关，还与各国争霸图强的军事变化有关。这种立体交叉的框架结构，可以使我们对当时

的政治、经济、军事等整个社会变化有整体的了解，从而对历代的财政改革有了更全面、更深入、更透彻的认识，得出财政改革不是平面静止状态，而是立体的运动状态，不是孤立的偶然现象，而是相互联系着的必然现象这一结论。

在理论方法上，不是把重点局限在历代财政制度本身的解说上，或是对个别问题的考释上，而是把财政改革放在当时社会的矛盾运动中去研究。社会的主要矛盾，可以概括为经济基础和上层建筑的矛盾，生产关系和生产力的矛盾。“任何基础都有它相适应的自己的上层建筑。……如果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。如果产生新的基础，那就会随着产生同它相适应的上层建筑”<sup>①</sup>。这就是社会矛盾运动的发展规律。在社会矛盾运动的发展中，财政是社会矛盾的集中反映，因为财政分配既决定于当时的生产力发展水平及生产关系状况，又是经济利益分配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，都会直接或间接地反映在国家对人力、物力、财力的取与予的财政活动中。财政改革就是国家利用政权力量，通过主动调节分配格局来影响社会的经济、政治、军事的发展态势，这也是对上层建筑及生产关系的变革和完善。在本书中，我们就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，把财政作为矛盾的焦点来进行分析研究的。可以说，中国历代之所以要进行财政改革，就是因为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。如政治方面，阶级矛盾不断加剧，民族矛盾日益激化，统治阶级内部矛盾的尖锐；经济方面，土地制度的变革，土地的荒芜，人口的流亡，户籍的混乱等；军事方面，军事制度的变化，战争的频繁等；财政方面，中央财权和地方财权矛盾日益加剧，入不敷出的局面日益严重等。这些矛盾都会通过赋税的征收、力役的负担、国家资源的管理、军费和俸禄的供给，甚至物资的流通和价格等各个方面反映到财政上来，使现行的财政制度不得不进行改变。所以，财政改革是政治、经济、军事、财政等各种社会矛盾发展激化的必然结果，不是帝王将相的个人意志和愿望，不是改不改的问题，而是必须改革，除此别无他路。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。

财政改革既然是社会矛盾发展的产物，那么财政改革的重点当然就是调节这些促使它进行改革的各种社会矛盾。在研究财政改革的举措时，我们仍然把

<sup>①</sup> 斯大林：《马克思主义和语言学问题》，1971年，第3页。

它放在如何解决矛盾的高度去分析。通过研究,我们认为历代财政改革的举措都是针对当时的各种矛盾而制定的,如重农抑商的政策措施,是为了稳定农业劳动力,发展农业生产,巩固国家的财政基础;盐铁专卖政策,是为了加强调控,稳定社会经济的发展,充实国家财力;改革赋税制度,是为了调节社会再分配,以缓和阶级矛盾,稳定国家收入;改革货币政策,是为了解决币制混乱问题,促进社会经济的稳定和商品经济的正常发展。财政改革是为了解决矛盾,那么评定改革的成功与否,仍应把矛盾解决的程度作为尺度。如果财政改革明显地调节了生产关系,提高了社会生产力,促进了社会经济的发展和繁荣,改变了国家财政枯竭的状况,缓解了以往日益白热化的阶级矛盾,维护和再度强化了封建中央政权,民族矛盾和统治阶级内部矛盾也趋于缓和,改革就可以说是成功的,如果没有达到解决矛盾的目的就是失败的。总之,要把财政改革的举措视为国家解决社会、政治、经济等矛盾的对策,把矛盾解决的程度视为历代财政改革成败的标准,自始至终把历代财政改革完全放在社会矛盾运动中去研究。

采取这样的框架结构和理论方法,是由历史唯物主义和辩证唯物主义的基本原理和国家财政的性质决定的。马克思指出:“我所得到的,并且一经得到就用于指导我的研究工作的总的结果,可以简要地表述如下:人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系,即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适应的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构,既有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础。物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程”。“社会的物质生产力发展到一定阶段,便同它们一直在其中活动的现有生产关系或财产关系发生矛盾。于是这些关系便由生产力的发展形式变成生产力的桎梏,那时社会革命的时代就来到了。随着经济基础的变更,全部庞大的上层建筑也或快或慢地发生变革。”<sup>①</sup> 所以,“在充分认识了该阶段社会经济状况(而我们那些历史学专家却完全没有这种认识)的条件下,一切历史现象都可以用最简单的方法来说明,而每一历史时期的观念和思想也同样可以极其简单地由这一时期的生活的经济条件以及由这些条件决定的社会关系和政治关系来说明”<sup>②</sup>。马克思所发现的这一人类历史的发展规律和历史

① 《马克思恩格斯选集》第2卷,第82—83页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷,第41页。

唯物主义的基本原理，是马克思和一切唯物主义者研究社会变革的理论指南，也是我们研究中国历代财政改革的理论方法。这一基本原理要求我们在考察社会变革时，不能就财政论财政，孤立地看待社会现象和事物，必须进行立体交叉式的研究，寻找事物之间的相互联系和相互作用，寻找财政改革与政治、经济、军事等方面的相互联系和相互作用，从中得出结论。

同样，我们把中国历代财政改革放在当时的各种社会矛盾运动中去研究，国家财政的地位和性质要求我们必须这样做。国家财政在社会发展中有着特殊的地位，它不仅是政治、经济、军事等各方面社会矛盾的集中点，而且是调节各种社会矛盾的总枢纽。这是因为国家财政是国家运用它的政治权力和财产权力对社会产品进行分配<sup>①</sup>，它反映着国家在社会产品分配中与各个方面发生的分配关系。也就是说，国家作为社会经济生活的组织者，通过它的财政机构，直接组织进行社会产品分配。财政分配关系不仅是国家为获得其物质需要而对社会产品进行分配，而且还是国家利用财政分配对经济基础的形成和发展施加影响。虽然不同社会制度下的财政有不同的性质和特点，但它们有基本的共性，如财政是国家运用其政治权力和财产权利对社会产品进行的分配；它不仅为实现国家职能提供财力保证，而且是国家通过财政政策措施，调节社会各阶级的经济利益，维护其经济基础和阶级统治，影响社会生产发展和社会稳定状况的强有力的手段；财政状况往往是该历史时期社会经济和政治状况的综合反映，而财政政策及措施的正确与否，又反作用于社会的经济和政治状况，起着积极或消极的作用。中国五千年的历史发展，也充分证明了这一点，不论朝代的盛衰还是更替，无不与财政的因素有关<sup>②</sup>。可见，国家财政的性质、地位和作用决定了必须把财政改革放在各种社会矛盾中去研究，必须以上层建筑和经济基础、生产关系和生产力这两对基本社会矛盾的对立统一运动为主要线索去分析中国历代财政改革的发生、举措和成效。所以，本书与以往的财政史著作相比具有以下特点：

第一，从社会变革看财政变革。以财政改革为主线，辐射到各个方面，把财政放到社会各种矛盾的发展变化中去研究。因此，在每一章中，我们都花费了很大的精力去研究财政改革的历史背景，用较大的篇幅去论述当时的政治、

① 在商品经济不发达的奴隶社会和封建社会，国家财政不仅对社会产品的实物形式和价值形式进行分配，而且还直接对人力进行征调，如历代的各种力役。

② 叶振鹏：《财政理论与实践研究》，中国财政经济出版社，1992年，第59页。

经济、军事各方面的发展变化及其所产生的各种矛盾和危机。从社会大背景的研究出发,所涉及的方面无一不与财政改革密切相关。通过探讨社会各种矛盾的发展变化与财政之间的内在关系,揭示出社会发展变化所引起的矛盾使历代财政改革成为必然。可以说本书的功夫不仅用在财政改革的本身,而且更在于对社会背景的分析,因为它是财政改革中不可分割的有机部分,没有这些矛盾的发展变化,就不会出现财政改革。除了对财政改革的历史背景着力分析外,本书还对财政改革的效果进行了重点研究,从政治、经济、军事等各方面去考察。为此,我们又用了相当篇幅分析了财政改革后生产力为什么会提高和提高的程度,社会经济为何得到恢复和发展以及达到的程度,阐明了财政改革后阶级矛盾、民族矛盾及其他社会矛盾为何能够缓和。另外,本书在研究财政改革的本身时也涉及与当时财政有着密切关系的经济方面,如土地制度的改革、发展农业经济、清丈地亩、整顿户籍。这些内容在以往的财政史专著中很少涉及,常常认为不属于财政的范围,而是属于经济的范畴。但是这些内容与财政有着密不可分的关系,在农业社会如果抛弃这些内容,就会把财政孤立起来,陷入就财政论财政的老套子。总之,以上三个方面,即财政改革的大背景、财政改革的大范围、财政改革的大成效,是以往财政史研究所没有的,或者说是薄弱之处,所以它是此书的一大特色。

第二,以重要的财政制度变革为研究内容。中国古代的财政涉及的内容比较广泛,财政收入包括田租以及历代与田赋有关的其他土地税收和田赋加派等,有工商税、人头税以及户税等,还有财产税、力役税、交通税、公益专卖和财政专卖等。财政支出包括皇室费用、军费、俸禄支出、救济支出、交通运输支出、工程支出、漕运水利支出等。财政管理方面包括度支制度、仓储制度、审计制度、会计制度等。另外,还有一些与财政有关的,如户籍、人口、土地等。对于这些内容,我们不作全面系统的研究,也不像以往的财政史专著那样分为财政支出、财政收入、财政管理三大块,而是采取专题性的研究,在以上范围内选择重要的财政制度。

土地制度。生产资料的占有关系是生产关系中最基本的内涵,而土地所有制形式又是古代农业社会生产资料所有制的根本所在。所以,土地制度严格来说不在财政的范畴,但实际上与财政有着密不可分的关系。这是因为土地所有制是奴隶社会和封建社会经济关系存在的基础,它决定着地租的形态,决定着财政收入和分配,如在奴隶社会井田制下只能实行劳役地租,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,古代许多

思想家进行了精辟的论述。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”，“有其原隰衍沃也，衣食于是乎生”<sup>①</sup>。他所提到的山川原隰即是土地，财用和衣食即是财政收入，后者是以前者为基础的。春秋时期，韩献子进一步提出土地国宝论，指出：“山、泽、林、盐、国之宝也”<sup>②</sup>。他之所以把土地视为国宝，就是因为土地是劳动的对象，地能生利，利即财政收入。进入封建社会后，人们对土地与财政的关系更加重视。《大学》指出：“有德此有人，有人此有土，有土此有财，有财此有用。”这里明确强调没有土地就没有财政，虽然言之过分，但充分说明了土地与财政关系的重要性。对于土地制度与财政的关系，如果历代思想家只是从感性去认识的话，那么马克思却把它提到了理论的高度。他在论述亚细亚封建国家的特点时指出：“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。”<sup>③</sup>这里明确指出封建剥削关系是决定于封建土地所有制的，土地收入是封建国家的基本财政收入，土地问题解决了，封建国家的财政收入也就有了保证。难怪中国历代财政改革家都把土地制度作为改革的一项主要内容，如商鞅废除井田，曹魏实行屯田，西晋制定占田，杨炎变均田制为庄园制，北宋实施方田均税法，张居正清丈地亩等。由于土地制度与财政改革有着直接的、密不可分的关系，所以它是财政改革的重要组成部分。

租税制度。租税制度包括田租和其他税收两大部分，租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，国家财政主要来自于田租和税收，其中租税收入在国家财政中占主要地位。特别是在夏、商、周三代，租税在国家财政中的地位更加重要，“财富者，邦国大本，而生人之喉命，天下治乱重轻系也”。因此，赋税制度是中国古代社会主要的财政制度，而且随着历史的发展不断发生变革，在财政改革史上具有突出的地位，是值得研究的重要方面。

重农抑商。中国古代经济是以农业为主的自然经济，农业收入在国家财政中占有相当的比重，历代思想家都对农业收入极为重视。先秦时，商鞅提出农

① 《国语·周语上》。

② 《左传·成公六年》。

③ 《资本论》第3卷，人民出版社，1966年，第924—925页。

战思想,认为国家要靠农业而富,靠能战而强。韩非提出“富国以农”论,认为农业是国家的根本,农业生产是国家财富的源泉。他说:“田荒则府库虚,府库虚则国贫。”<sup>①</sup>又说:“丈夫尽于耕农,妇人力于织,则入多。”<sup>②</sup>《管子》中也再三强调了农业在国家财政收入中的重要地位,指出:“农事胜,则入粟多;入粟多,则国富”。“粟也者,民之所归也,……财之所归也,地之所还讲归也,粟多,则天下之物尽至矣。”<sup>③</sup>还讲到“耕农树艺,则财用足”<sup>④</sup>。这些话从不同的角度证明了农业收入在财政中的地位。进入封建社会后,农业收入在国家财政中的地位仍然受到重视。如西汉时陆贾第一个提出重农桑、贵五谷的思想。贾谊也指出重农重粟的观点,说:“夫积贮者,天下之大命也,苟粟多而财有余,何为而不成”<sup>⑤</sup>。之后,晁错又提出“贵粟”论,指出:“粟者,王者大用,政之本务”。东汉王充提出以农富国,强调发展农业,培养赋税来源。为了保护 and 巩固封建国家的主要财政收入和财政基础,历史上有许多朝代制定了重农抑商政策,防止过多的农业人口因转到工商业方面,而使国家的主要财政收入和财政基础受到损害。但抑商并不是以往人们所理解的打击取缔商业,而是把农业和商业的关系加以合理的配置,在保证农业收入的前提下发展商业。可见,重农抑商政策完全是从稳定社会经济,巩固国家财政基础的角度制定的,它是中国封建国家重要的财政政策之一,我们把它列为历代财政改革的一个重要内容。

盐铁专卖。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权的力量对关系国计民生的一些重要资源的开发、生产、经营实行垄断的一种政策。它既是国家财政的一项重要收入来源,又是国家的一项重要经济管理政策,古代专卖的内容有盐、铁、茶、酒、漆等自然资源。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,减轻农民的租税负担。商鞅在财政改革中也提出“专山泽之利,管山林之饶”,即由国家掌握山林川泽,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,桑弘羊在财政改革中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

① 《韩非子·解志》。

② 《韩非子·难二》。

③ 《管子·治国》。

④ 《管子·王辅》。

⑤ 《论积贮疏》。

铲除了诸侯王割据一方的物质基础。西汉末年,王莽提出,盐、铁等自然资源国家如果不实行专卖,就会使富商大贾操纵国民经济。关于国家必须掌握垄断行业问题,西方经济学直到近代晚期才作出明确说明,而王莽在 2000 多年前能达到这样的水平,确实是难能可贵的。在唐中叶的财政改革中,理财家刘晏采用了就场专卖制度,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,收到了“官获其利而民不乏盐”的良好效果,使中国财政史上的盐铁专卖政策得到了进一步的完善。国家专卖作为历代财政改革的又一重大政策,以增加国家财政收入为目的,不同于单纯的聚敛财富,以打击富商大贾操纵影响国计民生的商品为目的,又不完全排挤商业的作用,无疑是财政改革中不可缺少的部分。

平准政策。平准是指国家调节市场供求以平抑物价的一种财经政策。我国平准思想在战国后期就已产生,如《管子》的作者就专门把着重点放在流通领域的价格调控上,主张把粮食和货币这两种商品从“万物”中单列出来,国家用此来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,有力地打击了富商大贾哄抬物价、操纵市场的不法行为,起到了“平万物而便百姓”以及增加财政收入的作用。唐中后期刘晏继续实行这一政策,除建立常平仓外,还在边远地区设置常平盐,使“天下无甚贵贱之忧”。北宋王安石在开封设立市易务,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,稳定物价和调节市场需求等起了积极作用。平准政策作为历代财政改革的一项重要措施,与古代西方利用行政、法律手段的限价措施是不同的,它更注重利用经济手段,运用价值规律。平准政策主要反映了财政分配与价格分配的相互关系,而且贯穿整个封建社会,也是必须研究的内容。

财政信用。财政信用即国家信用,是以国家为主体运用信用手段进行财政分配的特殊形式。我国西周时就有专门从事财政信用的官府机构——“泉府”。战国时,《管子》的作者针对当时私人高利贷的猖獗,提出以国家信贷取代私人借贷,建议国家设立一种“环乘之币”,将一部分贷给耕种优等土地的农民,作为预购谷物之用,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。比较成功地运用财政信贷政策为生产服务的改革家当属王莽,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10%。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通过摧抑兼并来实施这一政策的。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。信贷政策使广大农民免除了高利贷的盘剥,起了“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财政的重要组成部分,对发展社会生产和打击私人高利贷等所起的作用是不可低估的。

货币政策。货币政策在近现代银行制度下是一种与财政政策相适应的经济政策,但是在古代没有银行制度的情况下,货币政策是从属于财政政策的。《管子》中的货币政策具有特殊的地位,它认为货币政策与谷物一样,是影响国计民生的重要因素,必须通过发行货币来直接控制主要商品价格并间接影响一般价格的水平。西汉桑弘羊第一个将此理论付诸实践,他主张币制的统一和铸造权应收归中央,货币的面值和实际重量要一致,而且要适量发行。西汉货币政策的改革,打击了豪强兼并势力和分裂割据势力,促进了封建社会商品经济的正常发展,巩固了中央集权国家的统一。所以,历代财政改革都把货币政策的改革作为一个方面,当然在我们的研究中也是不可缺少的。

总之,本书所选择的内容,在财政史上都具有地位重要、影响深远、历时长久、意义重大的特点。有选择性地进行专题研究是与以往财政史的内容有很大的不同,从而形成了一种新格局。

第三,以历史上颇具影响的重大财政改革为研究对象。本书不是一本财政通史,而是仅从历代财政改革这一侧面进行专题性研究。决定财政改革的各种矛盾都有一个产生、潜伏、发展到激化的发展过程,改革也会随之呈现出复杂而多样的特点。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:一是为一般性的改革,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,往往在不改变前朝旧有典章制度的基础上,对其进行某些兴利除弊的必要调整,进而使原有的制度得到补充、改进和日趋完善,最终达到巩固政权的目的。尽管这种在原有基础上的调整和修订也属于改革的范畴,但这种改革是在矛盾潜伏期进行的,它所遇到的阻力当然也就相对小得多,改革的程度不大,不具有典型性。二是历史上所谓的“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生存的严峻时刻,统治阶级中的一些有识之士,在正确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。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，决不是对原有典章制度的修补，而是一次带有部分质变性质且意义较为深远的重大变革，这种改革具有典型性。为了更好地研究中国历史上的财政改革，我们重点选择了这类具有重大影响的、具有典型性的财政改革，对其进行专题性的研究。至于历代王朝初期的一般性改革内容，为了保持历史的连贯性与完整性，不使读者产生断断续续的零乱之感，并从中找出带有某些规律性的东西来，我们多是采取上挂下连的做法。我们在重点研究这类财政改革时，考虑到时代不同、情况各异等因素，因而在改革的一些具体做法上，往往会出现大的差异。我们把这种类型的改革细分为如下三种不同情况：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。二是改革虽然不是一个阶级否定另一个阶级，但从制度本身来看改革前和改革后完全不同，如唐中叶的改革。三是后代对前代的财政制度改革的力度较大，如曹魏时的改革、隋代的改革等。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，为古今中外所关注，对后世极有借鉴价值。本书选择的主要对象是第二类的财政改革，有则收之，无则空之，不是每个朝代都有。

第四，总结经验和教训相结合。从中国历代财政改革来看，不论是一个社会的孕育、产生、巩固和发展，还是一个朝代的盛衰和更替，都与财政有着密切的关系，这说明国家正确运用财政这个杠杆对自己的经济基础服务，就会促进经济的发展与繁荣。不尊重客观经济规律，不正确运用和发挥国家财政的积极作用，不利用财政分配扶持经济的发展，财政分配这个杠杆就会起反面作用，阻碍甚至破坏生产力的发展，从而加速政权的灭亡，王莽的财政改革就是一个极好的典型。为此，本书把重点放在成功的改革方面，同时也注意到了失败的财政改革，使正反两个方面紧密地配合起来。需要指出的是，历史上出现的重大财政改革固然对社会的稳定和生产的发 展有着不可低估的作用，但在剥削阶级占统治地位的社会里，它的这种进步作用是有限的。奴隶社会和封建社会的财政改革只能救弊于一时，使业已激化的阶级矛盾得到一定程度的缓解，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）、前期（如秦、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，那么到了封建社会后期（如清代初期），其改革的进步作用已明显削弱了许多。可见，财政改革作用的这种日益减弱的历史规律性，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阶段性所