

成人(网络)教育系列规划教材 ●●●●●●●●●●●●●●●●

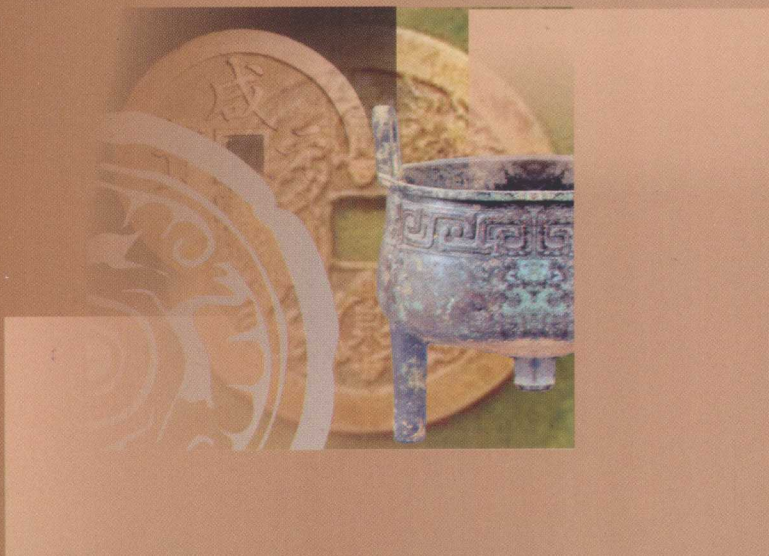
CHENGRN (WANGLUO) JIAOYU XILIE GUIHUA JIAOCAI

荣获全国高校现代远程教育协作组评比“网络教育教材建设金奖”

中国财税史

ZHONGGUO CAISHUISHI

主 编 李 江
副主编 代灵敏 魏彧



F812.9
26

013944443

成人(网络)教育系列规划教材
CHENGRN (WANGLUO) JIAOYU XILIE GUIHUA JIAOCAI

中国财税史

ZHONGGUO CAISHUISHI

主 编 李 江
副主编 代灵敏 魏彧



F812.9
26

图书在版编目(CIP)数据

中国财税史/李江主编. —成都:西南财经大学出版社,2013.4

ISBN 978-7-5504-1019-0

I. ①中… II. ①李… III. ①财政史—中国②税收管理—经济史—中国 IV. ①F812.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 072129 号

中国财税史

主 编:李 江

副主编:代灵敏 魏 彧

责任编辑:王 利

封面设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街55号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	185mm × 260mm
印 张	13.25
字 数	310千字
版 次	2013年4月第1版
印 次	2013年4月第1次印刷
印 数	1—3000册
书 号	ISBN 978-7-5504-1019-0
定 价	28.00元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
3. 本书封底无本社数码防伪标志,不得销售。



北航

C1652436

总序

随着全民终生学习型社会的不断建设和完善,业余成人(网络)学历教育学生对教材的质量要求越来越高。为了进一步提高成人(网络)教育的人才培养质量,帮助学生更好地学习,依据西南财经大学成人(网络)教育人才培养目标、成人学习的特点及规律,西南财经大学成人(网络)教育学院和西南财经大学出版社共同规划,依托学校各专业学院的骨干教师资源,致力于开发适合成人(网络)学历教育学生的高质量优秀系列规划教材。

西南财经大学成人(网络)教育学院和西南财经大学出版社按照成人(网络)教育人才培养方案,组织编写了专科及专升本公共基础课、专业基础课、专业主干课和部分选修课教材,以完善成人(网络)教育教材体系。

本系列教材的读者主要是在职人员,他们具有一定的社会实践经验和理论知识,个性化学习诉求突出,学习针对性强,学习目的明确。因此,本系列教材的编写突出了基础性、职业性、实践性及综合性。教材体系和内容结构具有新颖、实用、简明、易懂等特点;对重点、难点问题的阐述深入浅出、形象直观,对定理和概念的论述简明扼要。

为了编好本套系列规划教材,在学校领导、出版社和各学院的大力支持下,成立了由学校副校长、博士生导师丁任重教授任主任,成人(网络)教育学院院长唐旭辉研究员和出版社社长、博士生导师冯建教授任副主任,其他部分学院领导参加的编审委员会。在编审委员会的协调、组织下,经过广泛深入的调查研究,制定了我校成人(网络)教育教材建设规划,明确了建设目标,计划用两年时间分期分批建设。为了保证教材的编写质量,在编审委员会的协调下,组织各学院具有丰富成人(网络)教育教学经验并有教授或副教授职称的教师担任主编,由各书主编组织成立教材编写团队,确定教材编写大纲、实施计划及人员分工等,经编审委员会审核每门教材的编写大纲后再进行编写。

经过多方努力,本系列规划教材终于与读者见面了。在此,我们对各学院领导的大力支持、各位作者的辛勤劳动以及西南财经大学出版社的鼎力相助表示衷心的感谢!在今后教材的使用过程中,我们将听取各方面的意见,不断修订、完善教材,使之发挥更大的作用。

西南财经大学成人(网络)教育学院

2009年6月

前言

一、我们为什么要学习“中国财税史”？

以这样一个简单而又直接的问题作为这本教材的开篇，是希望大家在学习这门课程之前，能够明确学习的目的和意义，提升学习兴趣，增强学习主动性和积极性。

中国是世界四大文明古国之一，在上下五千年的华夏文明史中，财税实践一直扮演着重要角色。历史上每一次重大社会变革，几乎都伴随着国家财税体系的调整，甚至很多决定历史进程的事件归根结底就是由财税问题引发的。因此，学习中国财税史，也是在学习几千年来中国社会经济发展的基本历程，其中既有波澜壮阔的历史故事，也有博大精深的传统文化，更有实践中积淀下来的经验与教训。这对我们理解当代经济现象，拓展知识结构，提升文化品位，学好相关学科，都将有很大的帮助。

对于财税学科自身的学习与实践而言，研习中国财税史更有其实际意义。我们知道，财税学是介于政治学与经济学之间的一门社会科学，这门学科没有实验室，古今中外诸多鲜活的事件告诉我们，一项财政政策、财政制度一旦失败，其后果往往相当严重，轻则导致国民经济衰退，重则导致一个政权崩溃。然而浩淼的历史时空恰好为我们提供了一个具有丰富案例的实验场，了解历史，以史为鉴，将有助于我们在今天的财税实践中，更深刻地把握国情，更好地为社会经济建设服务。

二、我们怎样才能学好中国财税史？

中国财税史，既是一门财税基础课程，也是一门经济历史课程，这就要求大家既要有一定的经济常识，更要有一定的历史纵深感。学习无捷径，要学好这门功课，其根本还是要在“多读、多思、多用”三个方面下工夫。

多读，即要尽量多地涉猎相关学科的知识，多读经济、历史方面的书籍。读书自然是开卷有益、多多益善，但对于初学者而言，可能一时难以博览群书，需要慢慢积累。这里给大家推荐一本最为便捷的工具书——《新华字典》（或《现代汉语词典》），通过查阅字典或词典，大家可以准确地了解“财政”、“税收”、“税赋”、“徭役”等一系列相关名词的基本含义，获取与课程相关的基本经济概念；也可以通过翻阅字典或词典附录中的中国历史纪元表了解中国历代王朝的顺序及年代，增强自身的历史纵深感。

多思，即要在学习过程中多思考相关的问题。中国财税史涵盖了中国几千年的财税实践和财税思想的形成和演进过程，知识量相当大，其中财税与国家的政治、经济、

文化、军事、民生等方面的相互作用、相互影响，形成了一个彼此交织的庞杂知识体系。如何在头脑中理清纷繁复杂的知识脉络，并从中收获有益的启示，需要我们对知识进行反复琢磨和认真思考。

多用，即要把课程所学知识运用到研究与实践之中。尽管中国财税史是一门侧重于理论评述的课程，但其内容涉及历史上丰富的财税实践活动，这对于今天的研究与实践具有重要的指导和借鉴意义。学以致用是任何一门课程学习的根本目的，能够积极地把课程所学知识运用到研究和实践工作之中，是深入领会所学内容，增加学习成就感的最有效途径。

总之，希望中国财税史这门课程，能够赢得大家的喜爱，对大家有所帮助！祝愿大家在学习中获取快乐，在快乐中享受学习。书中存在的疏漏和错误，也欢迎大家批评指正。

李 江

2013年4月

目 录

第一章 先秦时期财税起源与发展	(1)
第一节 财税起源	(1)
第二节 夏、商、西周时期的赋税	(2)
第三节 春秋战国时期的财税改革	(7)
第二章 秦汉时期的财税	(12)
第一节 秦汉时期的政治经济背景	(12)
第二节 秦汉时期的基本财税状况	(15)
第三节 秦汉时期的重要财政变革	(24)
第三章 魏晋南北朝时期的财税	(36)
第一节 魏晋南北朝时期的政治经济背景	(36)
第二节 魏晋南北朝时期的财政基本状况	(38)
第三节 魏晋南北朝时期的重要财政变革	(48)
第四章 隋唐五代十国的财税	(51)
第一节 隋唐五代十国时期的政治经济背景	(51)
第二节 隋朝时期的财政基本状况	(54)
第三节 唐朝时期的财政基本状况	(59)
第四节 五代十国时期的财政基本状况	(69)
第五节 隋唐五代十国时期的重要财政变革	(71)
第五章 宋元时期的财税	(77)
第一节 宋辽金元时期的政治经济背景	(77)
第二节 两宋时期的基本财政状况	(80)
第三节 元朝的基本财政状况	(89)

第六章 明代的财税	(100)
第一节 明代的政治经济背景	(100)
第二节 明代时期的财政基本状况	(102)
第三节 明代的重要财政变革	(114)
第七章 清代前期的财税	(118)
第一节 清代前期的政治经济背景	(118)
第二节 清代前期的财政基本状况	(121)
第三节 清代前期的重要财政变革	(134)
第八章 晚清时期的财税	(138)
第一节 晚清时期的政治经济背景	(138)
第二节 晚清时期的财政基本状况	(140)
第三节 晚清时期的重要财政变革	(153)
第九章 中华民国时期的财税	(159)
第一节 中华民国时期的政治经济背景	(159)
第二节 中华民国时期的财政基本状况	(162)
第三节 中华民国时期的财政变革	(178)
第十章 中华人民共和国财政制度	(184)
第一节 改革开放以前(1949—1978年)的财政制度	(184)
第二节 改革开放以来我国财政体制的改革历程	(191)
参考文献	(203)
后记	(205)

第一章 先秦时期财税起源与发展

关于“财税”，中国古代没有这个名字，开始时多从赋税而名，如“享”、“贡”、“赋”、“税”、“租”等。后来，地域广了，人口多了，财物较以前丰富了，管理人员逐渐增多，管理机构也逐渐专门化了，才开始把国家财政税收称呼为“理财”、“财赋”、“国计”（“经国大计”）、“财征”、“国用”等。可见，在我国，财税同国家有着密切关系，是国家行政的物质基础；同时，也与民生（人民的生产、生活）有着密切的关系，人民要依法纳税，财政要保障民生。

第一节 财税起源

在财政学界有一种重要的理论——“国家分配论”，其以马克思主义国家学说为依据，通过层层剥笋式的剖析，揭示出财政与国家之间所存在着的本质联系。“国家分配论”以财政活动满足国家职能的需要作为理论研究的起点，将“国家”的历史与“财税史”统一起来，为我们以历史朝代为基础单元来研究中国财税史提供了理论支撑，因此，我们对中国财税史的研究也就从中国出现国家形态的历史时期开始。当然，“国家分配论”对“财政是什么”的阐释在学术界还有不同的观点，但这些争论并不影响我们对中国财税史的学习与认知，本书也就不多论述了。

具体到中国国家形态的形成时期则又是一个难题，因为从传说中的三皇五帝到统一的秦帝国有上万年的历史，而且其中大部分时期没有文字记载。但通过《史记》等大量典籍的考证与论述，结合现代考古发现，我们可以判断在大禹治水时期，我国中原地区已经出现了国家的雏形^①，并同时开始有了国家的财政与税收。据研究考证，当时舜命禹主持治理了多年泛滥成灾的洪水之后，又重新划定居民区域，并进一步完善了赋税征收制度，使黄河流域一带居民获得了安定和发展的机会，尧、舜、禹的统治地位也得到了巩固。之所以这么说，是因为治水活动给中原地区带来了如下变化：

一是解决了“水患”这一长期严重影响当时居民生活质量的大问题。在尧统治的70年间，虽然多次派人主持修治工作，但始终未能达到治理的目的。由于舜下了死命

^① 这里对“国家”的定义，源于恩格斯的认识。恩格斯认为，国家和旧的氏族组织不同的地方，第一个不同点是它按地区来划分它的国民。第二个不同点是公共权力的设立，这种公共权力已不再同自己组织为武装力量的居民直接结合了。此外，还有两个最基本的前提条件，一是一切部门——畜牧业、农业、家庭手工业——中生产的增加，使人的劳动能力能够生产出超过维持劳动力所必需的产品；二是从第一次社会大分工中，也就产生了第一次社会大分裂，即分裂为两个阶级：主人（奴隶主）和奴隶、剥削者和被剥削者。恩格斯所提的几个条件，到尧、舜、禹时期已经基本具备。

令，所以禹接受任务之后，13年间都坚守在抗洪第一线。禹经过对江河、山林、陆地、沼泽等的详细勘察，率领各地居民，准备器材，挖山开路，该疏则疏，该堵则堵，最终使洪水流入大海，洪水得到根治。治理洪水这么大的工程，如果没有一个统一的指挥中心（政权），是难以完成这份工作的。

二是解决了“稳定划分居民区”（行政区划）的问题。在氏族社会，以一个或几个部落为一区，土生土长，虽然区域大小不一，但很难越界。在建立国家以后，以各部落为基础划区行政，并制定了一套全国通行的行政管理和赋税制度。在洪水未得到治理时，可能这个区划不久就被洪水打乱了。治水成功以后，水患消除，行政区划成为一种常态。我们通常说的“九州”，也就是从这时开始划分的。

三是为发展农业生产创造了前所未有的有利条件。在神农氏族晚期，即传说中的炎帝时期，我国中原地区的农业生产已基本确立，并且有了简单的交换，但受到生产力水平的限制，还没有形成国家。大禹治水为发展农业生产、安定民生做出了重大贡献，从而也为国家征收赋税创造了更有利的物质条件。

总之，关于中国的财税起源，我们可以做这样的理解：在距今四五千年前，中国已在华夏地区根据土地自然资源情况，对所属居民按区域进行了组织和划分，在禹治理了洪水之后，这样的制度基本稳定下来；尧、舜、禹作为当时的国家首脑，被后世称赞为“圣王”，他们很重视民生，在他们的努力下，生产得到发展，居民生活得到改善，国家的财税实践也在这个时期逐渐产生了。

第二节 夏、商、西周时期的赋税

在中国历史上，夏、商、西周一般被认为是中国的奴隶制时期，国家和国家财政也在这一时期产生并得到早期的发展。

一、夏、商、西周三代的政治经济情况

据古籍记载，自夏禹至西周灭亡（约公元前2200年到公元前774年），共约一千四百年的历史。其中商代以后，形成了地域广阔、经济发达的奴隶制国家，是世界上最早的文明大国之一。

在“夏、商、西周”三代（以下简称“三代”），从土地制度上说，主要是奴隶主占有制。国王直接管理王畿之内的土地，王畿之外的土地则按等级分给诸侯，诸侯再把受封的土地分赐给大夫，大夫又分给自己的臣属。被分占的土地，虽然贵族之间可以彼此交换，但因国家规定“田里不鬻”，所以，在三代时是没有土地买卖的现象的。



图 1-1 夏、商、西周三代疆域

农业收入是奴隶制国家的主要收入来源，因此，三代的国王对此都十分重视。夏禹对农业确实是做出了贡献的：区划九州，疏浚河流，消除水患；在此基础上，平整土地，开挖沟渠灌溉系统；在耕作时，顺应节令变化，适时播种与收割。史书上说“行夏之时”，就是说，夏以后的农民，学夏的办法，四时八节不误农时。由于有了一套合理的耕作技术，所以，粮食产量比以前多了，传说禹臣仪狄造“酒”，就是当时粮食充足的有力佐证。不过也应该承认，由于这时使用的仍然是木石农具，所以，农业劳动生产率仍然很低，直到商代，生产状况才有了较大的变化，开始有简单的协作。由于农业的发展，粮食生产多了，这时开始建立仓库储存。在这时，农村普遍栽种了桑麻，家里还喂养牛、马、猪、羊、鸡、犬等畜禽。到西周，农业生产工具显著改善，耕作方法也有了改进，通常利用耦耕，《诗经》记载“十千维耦”，“千耦其耘”，是说当时有成千上万人在一起从事农业劳动。这种宏大的劳动场面，说明了当时农业的盛况。



图 1-2 西周青铜器

农业的进步，促进了手工业和交换的发展。大约夏代已由石器时代进入铜器时代，进入商周时期，青铜冶铸业得到重大的发展，从安阳殷墟出土的铜器，不仅数量多、品种多，而且制作精美，这一时期著名的司母戊方鼎重达 440 千克，可见当时的冶铸技术已有相当高的水平。出土的铜器，除礼器外，还有供贵族使用的容器、兵器、乐器和车马饰物。青铜还被用作刀、斧、铤等工具。此外，相传夏奚仲造车，即已有木工。商代，漆器和丝织业也已发展到一定水平。西周时，除了官府手工业外，已出现了农民家庭副业的民间手工业，虽然仍属于自给自足性质，但为私人工商业的发展开创了新路。

商业萌芽于商代。西周初年，朝歌（今河南淇县）即有商代遗民用牛车载货经商的事，这属于近地交换，交换的大多为生活实用之物。不仅如此，商代商人还从千里或数千里之遥，运来奴隶主贵族所需之物，从商代遗址中，常出土海贝等物，其大量生长在印度洋和南海岛屿附近，我国大陆不产此物，可见商人涉足之远。出土文物还可证明，西周已用贝作为交换手段——货币，殷墟文字“贝十朋”可资为证。当然，商周之际，商贾同百工一样，多隶属于贵族，即“工商食官”。尽管如此，还是证明了在商、周时期，已有了脱离农业的专业工匠和商人。据出土文物和铜器铭文“王锡（赐）金百”、“贝十朋”等记载中可看出，这时海贝、铜贝等已充当一般等价物。货币是顺应生产发展，剩余生产物增加，交换扩大的需要而产生的，是社会发展到一定阶段的产物。

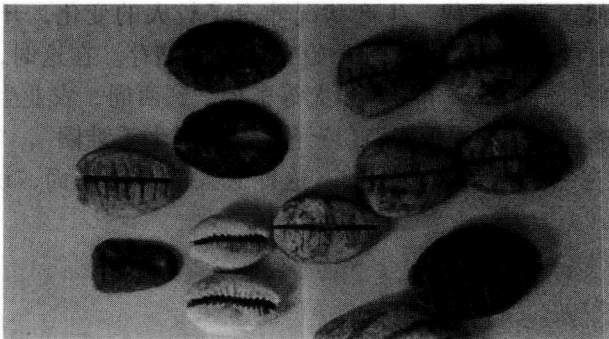


图 1-3 商朝货币

随着奴隶社会经济的发展，奴隶制国家政权机构、法律、制度也逐渐完善。组织政权的目的是，主要是维护统治阶级权益，巩固其统治。传说禹曾设官分职，制定出最早的刑法。商代的“八政”，西周的“三事”、“六官”之设，“五刑”之罚，土地之分封，井田之制，赋役之征……所有设官分职、兵戎钱谷之事，都属政权建设的一部分。这一切说明，奴隶制国家在巩固奴隶主对奴隶的统治的同时，各种职能机构也日益扩充和完善。

二、三代的赋税制度

(一) 田制和田赋

1. 田制

在三代，土地被奴隶主占有。相传禹在治水之时，即观察土地，识别土质，把田地按高低、肥瘠情况分为九等，量远近，制五服，任土作贡。在夏王朝，国家把土地按远近分给奴隶主贵族，奴隶主贵族再按级下分，最后将土地分给平民和奴隶耕种。据《孟子·滕文公》等记载，当时把大约九百亩的一块地分为九块，中间一块是公田，周围八块是私田，公田由八家共耕，公田里的收获物归奴隶主，这也就是“井田”制。总之，在三代，土地按等级分配，对平民实行劳力课征。

2. 田赋

(1) 夏代的田赋制度——贡

上面说到夏禹在治理水患时，也考察了各地的地形和土质，将全国各地的田土，按高下、肥瘠分为九等，又根据使用的情况规定了赋税等级。其征收比率，据说是“十一而税”，即10%的税率。

夏代的田赋征收有两种：一种是按田土的农产品产量征收定额的田赋；一种是根据各地的特产，强行规定贡纳土特产品。据史籍记载，夏代把全国分为五个区域，在王城之外，每五百里为一区，根据各区距离王城的远近和运输负担，确定缴纳物品的精、粗。赋税的比率，一般是收获量的十分之一。因年成有好坏，夏代的做法是将相邻几年的收获量加总后求出一个平均数，以其平均收获量的十分之一，作为贡赋定额，不分凶年、丰年，都要缴纳规定数量的粮食。所以，夏朝的税赋，实际上是一种农业定额税。

除赋税之外，还有土贡，即各地诸侯、臣属向夏国王贡纳的土产、珍宝。如扬州贡金二品、瑶、琨（美玉）、竹箭、齿、革、羽、旄、桔、柚；徐州贡五色土、孤桐、浮磬、珠及鱼等。这里面又分为常贡和临时贡纳，后者一般是那些难得的物品或新鲜果品。

(2) 商代的田赋制度——助

助法是建立在井田制度基础上的一种田赋制度。纳税的形式，是使八家之力助耕公田，以公田所获交公，私田不再纳税。这种田赋的性质，《孟子》中说：“助者借也”，实是一种借民力助耕的劳役地租。这种以租代税的形式实际上是对活劳动的直接征发，税率一般认为也在10%左右。

(3) 西周的田赋制度——彻

《孟子》中说：“周人百亩而彻。”这是指周代田赋征收实行彻法，即把九百亩大小的一块田，分为九个百亩一块的田，每夫授田一块。每年终了，按百亩的实际收获

量征收实物，税率大概为10%。彻法同助法一样，也建立在井田制的基础上，但彻法的征收同助法有所不同。首先，授地亩数不同；其次，夏代是定额税，周代则采取比例税形式；最后，它能多收多得，有利于调动劳动者的积极性。可见，彻法比贡法要进步得多。当然，对西周田赋的性质，历代学者也有不同的理解，主要是对贡、助、彻的收取方式和并行时间的一些争论，感兴趣的同学可进一步查考相关的历史类书籍。此外，西周除田赋收入外，还有各国诸侯和平民向周天子的献纳收入。这种献纳，并不完全是自愿的，具有一定的强制性。

（二）关市税

我国古代手工业发展得早，商代末年，商人贸易已经出现，但是这时是“工商食官”，手工业和商业都属官办，故不征税。“市廛而不税，关稽而不征”，即去市场上交换的物品，在关卡上只检查是否有违禁情况而不征税；在市场上也只对市肆收点管理费。但到了西周后期，由于农业的剩余生产物和手工业产品的交换活动日益增多，在官营手工业和官营商业之外，出现了家庭副业形式的私营个体手工业和商业，商人活动的范围已不是几十里、上百里的小范围，而是来往于各诸侯国乃至海外。这时，周统治者一方面出于保护农业劳动力的需要，对从商之人加以抑制；另一方面也是为了满足统治阶级日益增加的财政需求，就需要对参加商品交换的物品征税了。西周的关市之征，据《周礼》记载，包括关税、市税和山泽税。

（1）关税。古代的关，主要指陆路关卡，或设于道路要隘之处，或设于国境界之处；其作用是维持治安和收税，即有双重作用。周代征收关税的事例，见诸有关齐国、晋国和宋国的史料，大多征收较轻。由于这是一种新的税收，不易为人所接受，所以征收范围不广。

（2）市税。在西周时，市税是指对市内邸列肆、守斗斛、诎衡的征收，实际上是费的性质。据史载，有“布、总布、质布、罚布、廛布”等名目。布，即对商店所征的税；总布，即对守斗斛、诎衡者所征之税，即牙税性质；质布，指由质人（评定物价、保证货物的质量的官）课于犯质剂者（违反契约规定者）的钱；罚布是对犯市令者的罚款；廛布是对商人储存货物的店铺所收的费用。西周关市之征用货币交纳，意味着西周时货币经济已开始发达起来。

（3）山泽税。对山林、园池、水泽的产出所征的税。包括山林所出的兽皮、齿、角、羽等，池泽所出的鱼、盐等所收取的实物税。

（三）罚课

三代还有一种寓惩于征的措施，即罚课。凡不勤劳生产，或不完成生产任务的，都要受到加税或服徭役的处罚。据载，凡住宅地旁不种桑麻者，要出里布；有地不耕者要出屋粟；凡民闲居而不参加生产者，不仅要交纳一夫的田赋，还要服徭役。

（四）徭役

徭役包括力役和兵役。据载，古代平民要负担徭役，随时服从国家的征调，即使是贵族，也有服兵役的义务。

（1）力役。古代力役是指强制人民从事劳役活动。包括跟随诸侯、大夫从事狩猎、

追捕盗贼以及运送官物等事。一般是一户出一人。服役的日数一般为一年三日，少者一日，如遇灾荒凶年则不服劳役。服役的年龄：国中之民（城市人口）自20~60岁，野人（乡下人）自15~65岁。国中的某些阶级，如贵者、贤者、能者、服公事者、老者、疾者都免役。

(2) 军赋。包括兵役和军赋。周代兵役，一般是七家出一人服兵役，按规定轮换。军事首领多由贵族担任。至于军赋，据记载，殷周“因井田而制军赋”。一丘之地（十六井）出戎马一匹、牛三头；一甸（四丘）出戎马四匹、兵车一乘、牛十二头、甲士三人、卒七十二人，干戈武器也出自己准备。从上可见，在周代仍然是兵农合一，田制和兵制结合，人民服兵役和交纳军赋相结合。这是周代财政的特点。

第三节 春秋战国时期的财税改革

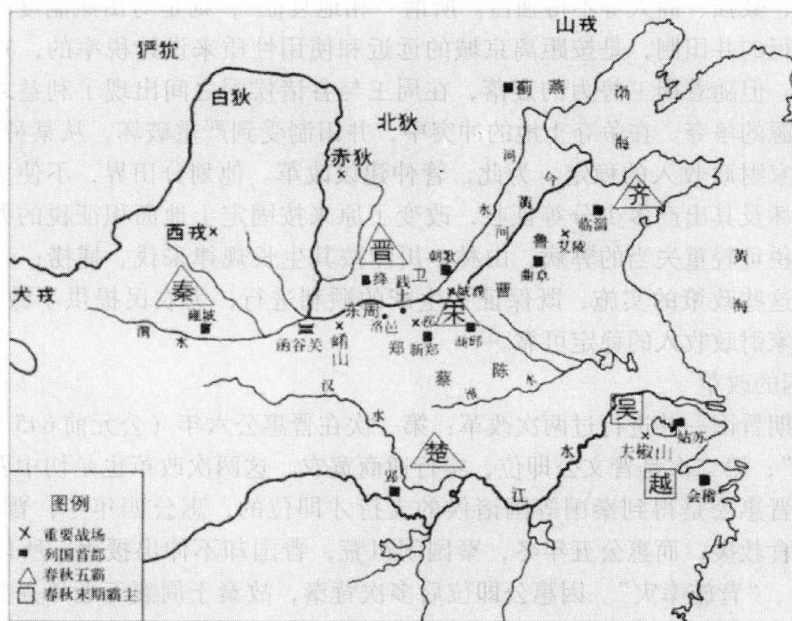


图 1-4 春秋列国形势

春秋战国时期（公元前770—前221年）又称东周时期。西周时期，周天子保持着天下共主的威权。平王东迁以后，东周开始，周王室开始衰微，只保有天下共主的名义而无实际的控制能力。同时，一些被称为蛮、夷、戎、狄的少数民族在中原文化的影响或民族融合的基础上很快赶了上来。中原各国也因社会经济条件不同，大国间争夺霸主的局面出现了，各国的兼并与争霸促成了各个地区的统一。因此，东周时期的社会大动荡，为全国性的统一准备了条件。

春秋战国时期，旧制度、旧统治秩序被破坏，新制度、新统治秩序逐渐确立，新的阶级力量在壮大。隐藏在这一过程中并构成这一社会变革的根源则是以铁器为特征的生产力的革命。生产力的发展最终导致各国的变革运动和封建制度的确立，也导致

思想文化的繁荣。

社会的变革、生产力的进步，使得当时的各个诸侯国纷纷进行了财税制度甚至国家体制的改革。这样的改革，在春秋战国五百年间此起彼伏，为后世中国财税体制甚至国家体制的形成奠定了基础。下面就是当时几次意义重大、影响深远的变革。

（一）春秋时期的改革

1. 齐国的改革

周庄王十二年（公元前685年），齐襄公即位，襄公喜怒无常，肆意淫乱。他的兄弟为防“乱将作”（暴乱将要发生），纷纷出逃。襄公被杀后，桓公即位，用管仲为相，推行改革。管仲的改革方案，针对性很强，而且充分考虑了国内的经济状况和各个阶级、阶层人们的思想认识情况。改革包括政治、经济、军事、财政等多个方面。关于财政经济方面，实行“官山海”、“相地衰征”的政策。所谓“官山海”，就是把关系国计民生的盐、铁、粮食、国有山林等经济资源和对外贸易，完全控制在国家手里，使贵族、豪强、商人等不得独占。所谓“相地衰征”，则是对田赋制度的改革。此前，齐国实行的井田制，是按距离京城的远近和使用性质来设计税率的，其平均税率为十分之一。但随着周王势力的衰落，在周王与各诸侯国之间出现了利益之争，主要是对土地资源的争夺。在争夺土地的冲突中，井田制受到严重破坏，从某种意义上讲，也影响到国家财政收入的稳定。为此，管仲建议改革。他划分田界，不使多占，井田按其土质好坏及其出产多少分等征收，改变了原来按固定土地面积征税的办法，从而改善了人民税负轻重失当的弊病；山林、川泽按其生长规律采伐、捕捞；劳役征调不妨碍农时。这些政策的实施，既保证了生产的顺利进行，为农民提供了致富的环境，又保证了国家财政收入的稳定可靠。^①

2. 晋国的改革

这一时期晋国一共进行过两次改革：第一次在晋惠公六年（公元前645年）“作爰田，作州兵”；第二次是晋文公即位，实行通商宽农。这两次改革也是切中晋国时弊的改革。史载晋惠公是得到秦国等国诸侯的支持才即位的，惠公四年冬，晋国闹饥荒，秦国拿出粮食救援，而惠公五年冬，秦国闹饥荒，晋国却不伸出援手，所以秦称惠公“背施无亲”、“背施幸灾”。因惠公即位后多次背秦，故秦于周襄王七年兴兵伐晋，惠公被俘。经双方谈判，同意放惠公归国，而惠公恐国人不满，于是在归国前“朝国人以君命赏”，晋于是乎作爰田，即将部分公田赏予众人，并改划田界。后来，又改以往州不治兵的成例，以州治精兵。

周襄王十六年（公元前636年）晋惠公死，晋文公即位。文公任用百官，放弃债务，减轻赋税，救困扶贫，省关禁，便商惠农，自公、大夫至家臣，皆各安其位。

3. 鲁国的改革

鲁文公时，杀嫡立庶（宣公），“鲁由此公室卑”（《史记·鲁公世家》）。鲁宣公十年，鲁国实行“初税亩”，历史上第一次按田亩多少征税。有人因此认为此事为中国田

^① 《国语·齐语》：“相地而衰征，则民不移；政不旅旧，则民不偷；山泽各致其时，则民不苟；陆、阜、陵、瑾，井田畴均，则民不憾；无夺民时，则百姓富；牺牲不略，则牛羊遂。”

赋的开始。但这种说法并不十分准确，因为，有国家当然就有脱产（不参加生产劳动）的大小官员、卫士、军队、法官、巫卜之类的人需要供养，也就必然要有各种税赋。只不过以前是按“井”收税，鲁宣公改为按亩收税，使其更切合实际，更能体现均平人民负担的目的。

4. 楚国的改革

楚康王十二年（公元前548年）冬，楚令尹子木令蔦掩（司马）整治赋税。于是，蔦掩先将甲兵之数、土地宜种状况包括山林、薮泽、丘陵、高地、盐碱瘠薄之地、平原堤防之地、适于放牧的湿地、肥沃平美的耕地等，分门别类统计清楚。在此基础上，按土地所宜、出产多少，制定赋税征收和车、马、车兵、徒卒、兵器的调发制度。这种经过充分调查研究，从实际出发所制定的赋役征收政策，应该说是可行的，人民是可以负担得起的。

5. 郑国的改革

郑简公三年（公元前563年），用子驷（卿）整修水利和田界。简公二十三年，子产主政，“使都鄙有章，上下有服，田有封洫，庐井有伍”，进一步强化井田及相关制度。数年以后，郑简公二十八年九月，“郑子产作丘赋”，使丘中之人按丘出军赋。此制一经公布，立即遭到国人的咒骂。对此，子产的态度是“苟利社稷，生死以之”。后来，因人民在改革中获得了实际利益，子产得到了人民的拥护。

以上几个方面的改革，在当时来说，具有十分重要的政治经济意义。首先，随着生产的发展，土地的开辟，改革税制，扩大征收面，从而保证了各个诸侯国的必要开支；其次，按田征收赋役，有一份田出一份税，既体现了公平，又保证了赋税的稳妥可靠；最后，考虑了民生，不使人民的赋税负担过重。

（二）战国时期的改革

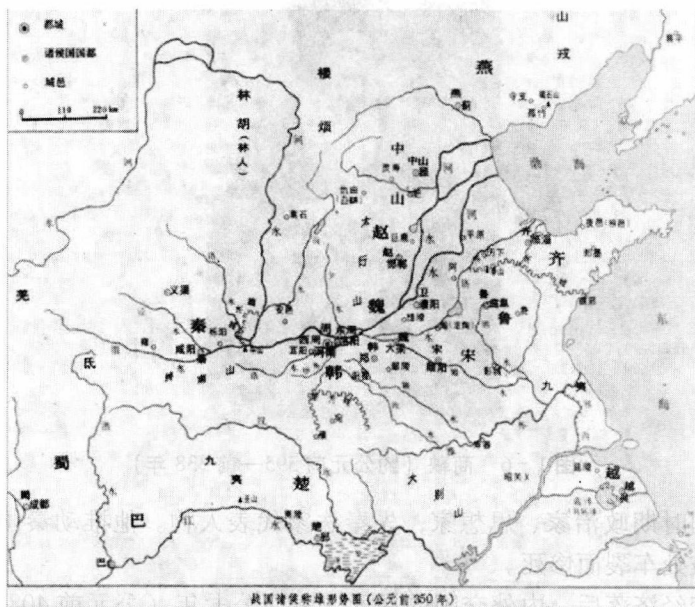


图 1-5 战国形势