

徐世钜 编著

历代理财人物选记

中国财政经济出版社



历代理财人物选记

Lìdài Lǐcái Rénwù Xuǎnjì

徐世钜 编著

中国财政经济出版社

历代理财人物选记

徐世钜 编著

*

中国财政经济出版社出版

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

保定地区印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开本 7.5 印张 151,000 字

1983 年10月第1版 1983 年10月保定第1次印刷

印数：1—14,000

统一书号：4166·452 定价：0.75 元

前 言

我国的财政，经历了长达几千年的历史，它能否得到治理，往往与各个时期里国家的治乱兴衰有着密切的关系。而历代有不少理财人物，包括一部分帝王统治者在内，他们的理财思想、策议，和提出的方针、措施，也往往是结合了当时的社会经济情况，为巩固其阶级统治，就如何达到“富国、强兵、裕民”这一治国的要求而提出的。为此，这本《选记》采取以人物为中心，联系一定时期中的一些史事，就其对当时的社会经济发展所起的影响，和在各方面的成就得失，以简要记述的方式，补一般通史中某些不足，以期为初学中国财政史者提供一些史料，用备进一步共同探讨，在不同的历史发展阶段中，是否有若干共同的规律？在人物的选取上，一般为在理财方面有一定成就的人物，包括虽非居位于财政而提出的策议，经采纳施行，具有影响的在内。至于我国历史上某些比较著名的思想家，如孟子、荀子、墨子等，虽有一定的财政思想理论，由于在一般经济思想史论著中多有专门记述，则不再选列了。在内容的取舍上，则以记述某一人物在一定时期中提出的财政主张和措施为主，但也不求全备。此外，鉴于夏商周三代史料不足，大多属于传说，特别是涉及财政方面，汉以前虽有一些书籍史料记载，或有假托，或有虚编，真伪是非几百年来学者间论争不已，未定一

是，但为了探求我国民族悠久历史文化，不能因噎而废食，其中如夏禹的“任土作贡”，以及《周礼》中的一套理财式法，不仅流传深远，而且汉以后又多次为不少理财人物参照，斟酌应用于实际，至少具有历史资料价值，爰亦概要记列若干篇，不作考证，只是以明渊源。

本书稿经崔敬伯同志审阅见教，深得教益，特致谢意！

本《选记》芜什错误失当之处一定很多，务请读者多予指正。

徐世铨

一九八二年十二月

2016/8/6

目 录

夏商周三代至春秋战国时期

- (一) 夏禹的“任土作贡” (1)
- (二) 周公以“式法制财” (4)
- (三) 太公望立“九府圉法” (9)
- (四) 单旗的“子母相权”论 (11)
- (五) 管子的“治国必先富民”思想 (13)
- (六) 鲁宣公的“初税亩” (19)
- (七) 郑子产作“丘赋” (22)
- (八) 计然的“积著之理” (24)
- (九) 李悝的“尽地力之教” (27)
- (十) 西门豹的上计和治河 (30)
- (十一) 赵奢的征税不阿私 (33)
- (十二) 商鞅的财富理论和政策 (35)

秦汉至魏晋南北朝时期

- (十三) 秦始皇的统一财政措施 (43)
- (十四) 肖何的保证供给和与民休息 (45)
- (十五) 张苍任计相主上计 (49)
- (十六) 贾谊和晁错的理财策 (52)
- (十七) 汉武帝的财经政策及其得失 (59)

(十八)	桑弘羊和盐铁会议·····	(70)
(十九)	卜式的输财和理财·····	(82)
(二十)	郑当时的通漕运之利·····	(88)
(二十一)	赵充国三上屯田奏·····	(91)
(二十二)	从董仲舒到师丹的限田议·····	(96)
(二十三)	龚遂和王景善理地方财政·····	(100)
(二十四)	贡禹议俭约七事·····	(103)
(二十五)	赵过创“代田法”·····	(109)
(二十六)	王莽改制理财及其失败·····	(112)
(二十七)	刘秀建东汉“更始”财政经济·····	(118)
(二十八)	曹操的理财思想与措施·····	(122)
(二十九)	司马炎的“占田制”·····	(127)
(三十)	司马芝和孔琳之的货币不可废议·····	(130)
(三十一)	北魏孝文帝时的“三李”和“五制”·····	(132)
(三十二)	苏绰定“计帐户籍法”和“六条诏书”·····	(138)
(三十三)	王导的“侨寄法”和刘裕的“土断法”·····	(141)
(三十四)	宇文泰和宇文邕的财经改革·····	(144)

隋 唐 时 期

(三十五)	高颎的“输籍法”和裴蕴的“貌阅制”·····	(149)
(三十六)	苏孝慈议罢“公廨钱”和行“职分田”·····	(151)

——兼述隋前封建王朝的班禄制度

(三十七) 杨坚的理财兴国……………(155)

(三十八) 苏威的奏减课役和省除靡费……………(160)

(三十九) 唐太宗的“贞观之治”与“租庸调制”……………(162)

(四十) 长孙平和戴胄奏立义仓……………(171)

——兼述隋唐仓贮和通漕的演变

(四十一) 第五琦和唐代的榷盐法……………(175)

(四十二) 杨炎奏行“两税法”……………(179)

(四十三) 刘晏的理财之道……………(187)

(四十四) 陆贽的理财策议……………(198)

(四十五) 杜佑理财著《通典》……………(210)

(四十六) 刘秩的“货泉议”和唐宪宗时的
“飞钱制”……………(213)

——简介唐代的货币和信用问题

(四十七) 李吉甫的“元和国计簿”……………(222)

(四十八) 唐武宗的废毁诸寺诏……………(227)

——兼论佛道宗教对唐代财政的影响

夏商周三代至春秋战国时期

(一) 夏禹的“任土作贡”

一

公元前二十一世纪，我国进入了奴隶制社会，夏朝是第一个奴隶主统治的国家。为维持国家机构，也就产生了我国的早期财政。据传，尧时遭洪水灾害，派鲧治水九年未成。鲧之子禹继任此事，经过十三年时间，逢山开路，顺水疏导，划定九州区域，制定“任土作贡”办法，即按土地条件向王朝纳贡的制度。从此，田野山泽之利得到了开发，人民生活得到了安定，王朝统治的国用生计得到了保证。历来的史学家常把《禹贡》所记，作为我国水利地理的创始，往往忽视了它的重心在于“贡”。夏禹的“任土作贡”，对其后几千年封建王朝制定财政政策和赋税制度，具有深远的影响。它对当时夏王朝的建立和巩固更是奠定了基础。

二

“任土作贡”，就是实行因地制宜，区别情况，分等定级向国家缴纳贡赋的办法。详细内容记述于《尚书·禹贡》。后人

对《禹贡》篇有认为是西周时人对禹治水功迹的记录，有认为是战国时人的记录，考证不一。不论如何，可以从中看到奴隶制国家建立初期，统治阶级已认识到农业生产、水利治理和财政国赋之间具有密切的关系。“任土作贡”是有它的客观必然性的，而要提出“任土作贡”办法，又不是单凭权力所能作出的。因之，我们认为《禹贡》应是后人对夏禹治水理财的实践经验总结，是我国财政历史上具有重要价值的史料。全篇分四个部分。第一部分概述了夏禹治水的目的，中心就是“任土作贡”。第二部分主要叙述通过调查治理，确定了全国九州^①的疆界地域，并且分别九州，列举了山川河流、水土肥瘠和物产资源情况，提出不同的贡赋等级和向国家贡纳的物产，以及贡纳的途径。第三部分规定了“五服制度”，即将各地诸侯的土地按距离王城远近划分为“甸、侯、绥、要、荒”五服，距王城五百里以内的属于甸服，甸服以外五百里属于侯服，侯服以外五百里为绥服，以此类推，并分别距离远近按不同要求向奴隶主王朝提供实物劳役和军役。例如，甸服内距王城一百里的臣民（奴隶）将割下的庄稼上贡，距王城二百里的要把庄稼的秸秆割去后上贡，距王城三百里的要把庄稼脱去芒尖后上贡，距王城四百里的则要把粟^稷上贡，距王城五百里的要求上贡春好的米。又如，甸服以外五百里的侯服，其间距百里者，人民要为国王服各种劳役，二百里的服规定的劳役，三百里以外也有为国王服役的要求。总之，各地土质好坏，等次已经定下来了，就要求各尽其力，根据不同情况依法为国家贡纳财赋。王朝建立各州邦国，封给诸侯，赐以姓氏，共同遵守义务，敬从

王朝的决定办事。第四部分总结了夏禹的业绩,宣告平水土、定贡赋已经成功。

三

《禹贡》所记的“任土作贡”,说明夏禹是制定分等定级的贡赋制度的创始者,反映了奴隶制国家建立后,国家财政必然随之产生。而交纳贡物和实施劳役正是奴隶制社会采用的租税掠夺的形式。并且通过分封土地给各地大小奴隶主(诸侯),规定了贡赋制度,实行了财政的统一管理。夏商周三代的财政大体是循着夏禹所定的五服制度逐步发展的。

《孟子·滕文公》篇所谓“夏后氏五十而贡,殷人七十而助,周人百亩而彻,其实皆什一也”,就是随着农业的发展对实物征赋和劳役地租多寡作出的变动。控制土地和劳动力,是几千年剥削阶级统治基础所赖以维持存在的核心问题,也是我国历代财政史变革的一条主线。

《禹贡》所记的“任土作贡”,尽管是后人的总结,不无增益之处,但它是针对当时社会经济中的主要矛盾,经过夏禹治水而总结出来的,不是毫无根据。正因为它解决了当时水灾造成的社会经济问题,能够从发展农业生产,安定人民生活出发,从动乱中稳定下来,推动社会经济发展,从而使财政贡赋有了保障,是符合奴隶制国家建立的要求,而具有进步意义的。这里启示了我们,任何社会的国家财政,总是阶级统治的工具,它的治理有无成就,问题在于能否有利于当时社会生产的发展和人民生活的安定。而其作用的发挥,关键又在于对社会经济的客观情况是否胸有全局,又能因势

决策。就此而言，夏禹的“任土作贡”为后人树立了很好的榜样。

① 九州：冀、兖、青、徐、扬、荆、豫、梁、雍。包括现今西起河南西部和山西南部，沿黄河东到河南、河北、山东一带。

（二）周公以“式法制财”

周公姓姬名旦，是周武王之弟，采邑在周地（今陕西岐山附近），因称为周公。他曾协助周武王灭商，并与召公两人共同辅佐成王摄政，是周朝典章制度的建立者，也是我国奴隶制国家建立后把治国和理财关系置于重要地位，对后世具有深远影响的一位奴隶主专政下的理财家。他的理财成就，据史料记载，主要有以下几点：

一、以“勤政裕民”作为立政理财的指导思想。周公总结了商纣淫暴安逸，穷奢极欲以致众叛亲离终于败亡的教训，在辅佐成王摄政后，强调了“勤政裕民”，提出在位者不能贪图安逸享受，要了解五谷杂粮来之不易的告诫，亲自参加生产劳动，不滥用各地交纳的贡赋，从而受到人民的拥戴。还特别指出，当权者如果不从勤政裕民考虑，结果会使后一代的人轻侮父辈，忘却创业之难。他一方面以勤政无逸劝导成王，另一方面则就当时的贡赋制度订立了施恩惠要厚，用民力要平，收租税要轻的三条裕民原则，付诸实施，使当时一度出现了粮仓饱满，社会安定的局面。

勤政裕民，是我国古代最早的财政经济思想，几千年来

各个学派提出的种种理财思想和措施，大体都以此为本，因之，影响是深远的。

二、以“式法制财”作为管理财政的控制规范。武王克商建立了西周王朝（公元前一〇二七年）以后，把战争中夺得的土地和俘虏分给他的亲属和功臣，实行分封制，由诸侯分区管理，以辅翼王室。周王朝对分封的诸侯、臣民，除了用礼、乐、征、伐（以思想教化和征伐刑罚使之服从王室政令）、朝聘（定期述职和巡察）和任命官员等方法加以控制外，则是通过“式法制财”的办法，保证奴隶主专政各方面的需要。所谓“式法制财”，实际上是制定一套管理国家财政收支的控制规范，使之上下遵守，相互制约，以收理财之效。它的主要内容是：

（1）以“九职”任“万民”。规定九种职业，各尽其力来发展生产，增加财用。“九职”是：三农，生九谷（指在高原、低湿和平原等土地上从事垦殖的农民，生产各种谷物）；园囿，毓草木（园艺工人，培育瓜果蔬菜）；虞衡，作山泽之林（管山川林泽的工人，生产各种材物）；藪牧，养蕃鸟兽（畜牧工人，繁殖鸟兽）；百工，飭化八材（各种工匠，将材料制成各种器物）；商贾，阜通货贿（商人，要使货物流通）；嫔妇，化治丝枲（女工，治理丝麻，织布缝衣）；臣妾，聚敛疏财（奴婢，采集野生的果实之类）；闲民，无常职，转移执事（佣工，从事杂务）。

（2）以“九赋”敛财贿。规定国家财政收入来源有九个方面：邦中之赋，四郊之赋，邦甸之赋，家削之赋，邦县之赋，邦都之赋，关市之赋，山泽之赋和币余之赋。前六项

按照地区远近不同征土地产物，邦中指王畿所在城廓，四郊、邦甸、家削、邦县、邦都指离王畿一百至五百里地区的定名，关市之赋指商旅税，山泽之赋指矿、渔、林业产品税，币余之赋指不属于以上各类的其他赋税。

(3) 以“九贡”致邦国之用。规定王室收受各地诸侯贡赋的内容种类。所谓“九贡”是指：祀贡（祭祀用的牲畜和滤酒用的茅草），嫔贡（王室婚嫁需用的皮革和丝织品）；器贡（宗庙用的器物），币贡（衣着及采绘的丝织品），材贡（建筑用木材），货贡（王室玩好，贵重的珠玉龟贝之类），服贡（祭祖用的服饰），游贡（装饰用羽毛之类），物贡（九州以外地方上贡的各种特产品）。

(4) 以“九式”均节财用。规定了当时奴隶制国家支出的项目内容。有祭祀之式、丧荒之式、饔服之式、宾客之式、工事之式、币帛之式、刍秣之式、匪颁之式和好用之式。对祭祀、招待、丧事、凶荒、王者膳食衣服、冬官百工制作器物、聘问交际、饲养牛马、颁赐群臣、王者宴会及恩赐群臣等所需支出，都作了明确规定。

(5) 所有财政收支由太宰负总责，并由太府全面掌握。财政预算收支计划由司会办理，帐目记录由司书担任。所收的贡物分别由玉府（凡金玉玩好、兵器、贵重物品及土特产品归玉府收藏，作为天子的内库）、内府（收受九贡九赋的货物等归内府，以备各地主要需用）、外府（专掌邦布出入，以其百物，备各邦一般支用）负责收贮出纳。天官冢宰掌支出，地官司徒管收入。收支层层都有控制，相互明确职责。对一切收支还要求按日按月按年进行记录考核，年终还得盘

点清楚，相互牵制，各尽其责。

(6) 确定“量入为出”为财政预算的编制原则。规定“必于岁之杪，五谷皆入，然后制国用。用地大小，视年之丰耗，以三十年之通制国用，量入以为出”。即每年底根据国土大小，收成好坏，三十年留十年贮备进行通盘打算，按预计收入来安排支出，以此制国用。

(7) 明确规定自中央到地方各级财政官吏职责任务分工，以及征收赋税的名称、内容、征收对象、期间，定期向中央办理财政收支决算报告、会计登帐考核，以及国库出纳。并要求以“九两”系邦国之民，即从国君到官吏协调一致来管理财政，以取得人民拥护。“九两”是：牧，以地得民（国君，以管好他的土地取得人民拥护）；长，以贵得民（官长，以其所受爵位取得人民的尊重）；师，以贤得民（教师，以其道德教化取得人民的敬爱）；儒，以道得民（儒士，以其学识才能取得人民的信服）；宗，以族得民（大宗族主，以敦睦宗族取得族人敬爱）；主，以利得民（主人，以给人货利使人感激）；吏，以治得民（官吏，以其治理有方，取得人民信任）；友，以任得民（朋友，以相互信任取得支持）；薮，以富得民（主管薮泽官员，以领导人民生产得益取得人民拥护）。

这套“式法制财”的办法，自秦汉以来历代封建王朝也都依此而演变发展，应该说是中国财政史中最早的最比较完备的一套财政制度汇编。从中可以看出，自有奴隶制国家以来，财政就成为治理国家的重要工具。

三、以“授田制禄”作为财政预算分配的原始形式。夏商周三代的国家财政支出，称为“国用”，国家支出和王室费

用混而不分。周王朝实行了“分封制”的同时，对王室经费的来源、用途和库藏分别作了规定，有专责部门分工善司其责，对所有诸侯、国君的经费支出，则是以分田赐奴作为俸禄，不再另拨经费。

“授田制禄”就是在井田制的基础上实行的世卿世禄制。分田就是分禄。据史书记载，授田制禄大概如次：王朝的三公，各授田三万二千亩（古一亩百步，今一亩为二百四十步）；卿，二万四千亩；大夫，一万六千亩。列国的公侯、君，三万二千亩；卿，三千二百亩；大夫，八百亩；上士，四百亩；中士，二百亩；下士，一百亩。列国的伯爵、君，二万四千亩；卿，二千四百亩；大夫以下同公侯等。列国的子男爵、君，一万六千亩；卿，一千六百亩；大夫以下同公侯伯爵等。

受封的各级奴隶主，以定期贡赋办法作为义务。在授田范围内，享有使用土地和奴隶的权力，并可由子孙世袭。但周天子有权收回土地和奴隶，另行分配。诸侯对所属卿、大夫、士也是如此。在奴隶主国家建立初期，使大量的土地和奴隶劳动力依附在一起，以劳役地租“九耕其一”的方式无偿地为奴隶主提供生产物，政府则以“什取其一”向奴隶主征取一定的贡赋，这对当时社会生产力发展是起了一定推动作用的。对各地分封诸侯的财用支出，王朝不再支付，办法也是比较简单的。但随着奴隶主贵族的残酷剥削和奴役，奴隶们被驱集在公田中劳动，很难顾及私田部分，从而不断进行反抗。农业生产工具的发展，诸侯贵族相互掠夺土地和劳动力情况的出现，这种授田制禄的办法，也因私有土地制的陆续产

生和井田制的破坏而无法实行了，仅仅是作为一种原始的财政分配形式而已。

周公的以“式法制财”，给予后人的启示主要是：理财必须有一定的管理制度，使上下有所依循；国家的财政收支一定要有预算，并且按照量入为出的原则，统筹安排，合理使用；财政收支专项内容的组成、用途的划分和管理部门的职司一定要有明确规定，使各专其责，各尽其分而能配合协调。式法，就是有一定的规范，按一定的程序办事，用以控制财政，使收入有保证，支出能满足，以发挥财政作为巩固统治基础的作用。

（三）太公望立“九府圉法”

太公望姓姜名望。他原姓吕名尚，西周初年为“师”（武官名），辅佐文王、武王灭商有功，封于齐，俗称姜太公。太公望建立齐国之初，就从发展生产开拓资源着手，采取通工惠商的办法，改变地贫人少经济落后的面貌，实现富国富民，使齐国成为政教和工商贸易的一个中心，为其后管仲相齐桓公，跻上霸主地位，开拓了基业。

太公望的一项历史功绩，是曾为周朝订立“九府圉法”。这是我国国家财政经用，运用货币为权衡的滥觞。所谓“九府圉法”，据《汉书·食货志下》所载，由太府、王府、内府、外府、泉府、天府、职内、职金、职币九个官府分掌财币管理。周代的九府，收纳各地的贡物，支拨各项需用，需要有一种便于作为