

中国财政思想史稿

周伯棣 著



高等院校教学用书

中国财政思想史稿

周伯棣 著

福建人民出版社

一九八四年·福州

中国财政思想史稿

(高等院校教学用书)

周伯棣 著

*

福建人民出版社出版

(福州得贵巷27号)

福建省新华书店发行

福建新华印刷厂印刷

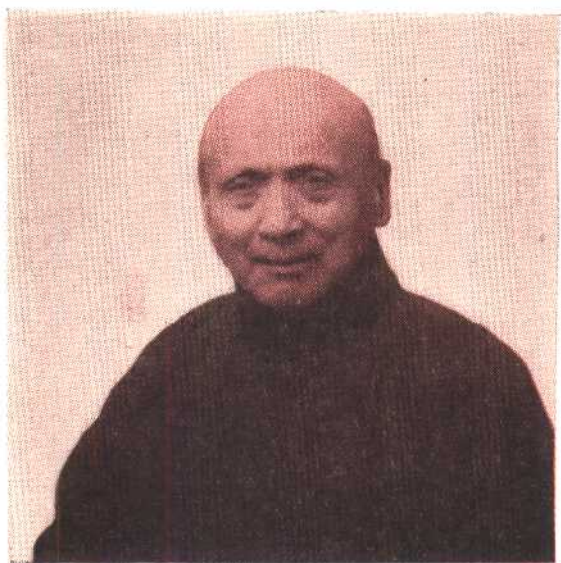
开本850×1168毫米 1/32 10.625印张 3 插页252千字

1984年10月第1版

1984年10月第1次印刷

印数: 1—4,200

书号: 11173·91 定价: 1.50元



作者像

前 言

这部稿子和拙著《中国财政史》几乎是同时撰写的，内容上可以互为补充。初稿脱手后，打印过部分内容以征求意见，曾作了一些修改。“文革”发生后搁了下来，1971年我又因脑溢血致残，再无力作进一步加工。这次付印前，仅在文字上做了某些更动，错误定所难免，敬希读者批评指正。

周伯棣

1981年11月26日

目 录

前言

第一章 管子的财政思想	1
第二章 儒家的财政思想	42
第一节 孔子	42
第二节 孟子	52
第三节 荀子	65
第四节 结语	80
第三章 道家的财政思想	83
第一节 杨朱	83
第二节 老子	85
第三节 庄子	93
第四节 结语	97
第四章 墨子的财政思想	99
第五章 商鞅的财政思想	118
第六章 桑弘羊的财政思想	133
第七章 王莽的财政思想	158
第八章 刘晏的财政思想	178
第九章 杨炎 的财政思想	194
第十章 陆贽的财政思想	211

第十一章	王安石的财政思想·····	228
第十二章	叶适的财政思想·····	258
第十三章	丘濬的财政思想·····	278
第十四章	张居正的财政思想·····	306

附录

经济学家周伯棣同志事略·····	姜枝先329
《中国财政思想史稿》读后·····	周应培332

第一章 管子的财政思想

管子的财政思想，是代表管仲一派的财政思想的。管仲名夷吾，字仲，或称敬仲，齐桓公尊之为仲父，他是桓公的“不召之臣”^①，生年不详，卒于周襄王七年（前645），相桓公凡四十年，是春秋前期的人物。

在春秋时期，社会生产以农业为中心，而农业的生产力，还是很低下的。特别是齐国，起初不过是一个滨海小国，生产落后，土地亦未尽开垦，所以一方面需要重农，它方面也需要从外面争取粮食。齐国有特产——盐，可以输出，易得黄金，而后以其黄金，易得粮食。

管子的经济思想是重农轻商的。但在另一意义上，也还重视商业，他以为商业——特别是重要的商业，如不由政府来经营掌握，便会对国民经济发生极大的破坏作用。因此，他主张粮食官营，食盐专卖，森林国有。

政府既掌握了大型的商业与产业，可以从中获得大利；此项利润收入可以应付日益增加的支出，还可以代替租税，于是租税遂成为不重要的了。因此在管子的思想中，产生了非税论或轻税论。

通过经济政策的运用，特别是财政政策的施展，使经济大权集中于齐国国君，使国内外的利源，收揽于齐国；同时，也使政

^① 《孟子·公孙丑下》。

治权力集中于国君，导致国富兵强，齐桓称霸——“九合诸侯，一匡天下”，这是管子财政思想的大胜利。以下且作一个分析的研究。

一、财政的出发点与目的性

管子的论财政，并不是就财政而言财政的，乃是由经济而言财政，即由经济出发来讲财政，亦即根据一国的经济条件来办理财政。反过来，通过财政来富裕经济，借助于财政来富国，更在富国的基础上来强兵。这样的路线是符合于“经济决定财政，财政促进经济”^①的思想的。

管子为什么有这样的思想？客观原因是：齐国原来是贫穷的国家，不能不从富民入手。面对现实，管仲意识到，经济是建立道德、政治、法律等上层建筑的基础。他说：

“务在四时，守在仓廩。国多财则远者来；地辟举则民留处；仓廩实则知礼节；衣食足则知荣辱；上服度则六亲固，四维张则君令行。……四维不张，国乃灭亡。”^②

可见食与衣（即经济）是社会生活的物质基础，有了基础，才说得上四维——礼义廉耻等上层建筑。因此，治国之道，必先富民：

“治国之道，必先富民。民富则易治也，民贫则难治也。……民富则安乡重家，则敬上畏罪，……民贫则危（不安其居之意）乡轻家，则敢陵上犯禁，……是以善为国者，必先富民。”^③

① 参照《毛泽东论财政》，财政出版社1958年版。

② 《管子·牧民》。

③ 同上书，《治国》。

为了富民，首先必须奖励生产。而管子所说的生产，主要是指耕织。关于这点，管子说得很多：

“一农不耕，民或为之饥；一女不织，民或为之寒；故事再其本（收益为本金之一倍，下类推），则无卖其子者；事三其本，则衣食足；事四其本，则正籍给；事五其本，则远近通，死得藏。”①

“善为国者，壤辟举，则民留处，仓廩实，则知礼节。”②

“务五谷，则食足。养桑麻育六畜，则民富。……使民各为其所长，则用备，……量民力，则事无不成。”③

“粟也者，民之所归也，……财之所归也，……地之所归也，粟多则天下之物尽至矣。”④

“农事胜则入粟多，入粟多则国富。”⑤

“所谓兴利者，利农事也。”⑥

“庶人耕农树艺，则财用足。”⑦

因为仓廩实必须来自农业的增产，故土地开垦（地辟举）实为富国的基本；而为了开垦土地，必须来民：

“民利之则来，害之则去。民之从利也，如水之走下，于四方无择也。故欲来民者，先起其利，虽不召而民自至；设其所恶，虽召之而民不来也。”⑧

“得入之道，莫如利之。……故善为政者，田畴垦而国邑实，朝廷闲而官府治，……仓廩实而囷圉空，……于是财用足，……不能为政者，田畴荒而国邑虚，……仓廩虚而囷圉

① 《管子·轻重甲》。
② 同上书，《事语》。
③ 同上书，《牧民》。
④⑤⑥ 同上书，《治国》。
⑦ 同上书，《五辅》。
⑧ 同上书，《形势解》。

实，……于是财用匱”①。

财富的生产，归根结底，依靠人民的劳动力，所以管子说：

“民非作力，毋以致财。天下之所生，生于用力，力之所生，生于劳身。”②

但好逸恶劳，人之常情，故对于人民，必须加以利导，使之乐于劳动：

“民欲佚而教以劳，……劳教定而国富”③。

自然，劳动的时候，还要不失天时，如失了天时，即使努力劳动，也还得不到地利，所以管子再三地说：

“力地而动于时，则国必富矣。”④

“天以时为权，地以财为权，人以力为权，君以令为权。失天之权，则人地之权亡。”⑤

“不务天时，则财不生，不务地利，则仓廩不盈。”⑥

为了发展农业，管子又重视水利，他主张设水官，对于何时治水，如何治水，有详细的擘划。⑦

管子重视生产，也不忽视分配。他认为，如果生产丰富，而分配失当，那么财富偏在，亦会造成混乱。

“天下不患无臣，患无君以使之；天下不患无财，患无人以分之。”⑧

“不告之以时而民不知，不道之以事而民不为。与之分货，则民知得正矣；审其分，则民尽力矣。”⑨

① 《管子·五辅》。

② 同上书，《八观》。

③ 同上书，《侈靡》。

④ 同上书，《小问》。

⑤ 同上书，《山权数》。

⑥⑧ 《管子·牧民》。

⑦ 参照同上书，《度地》。

⑨ 《管子·乘马》。

“贫富无度则失。”①

“甚富不可使，甚贫不知耻。”②

“夫民富则不可以禄使也，贫则不可以罚威也，法令之不行，万民之不治，（以）贫富之不齐也。……然则人君非能散积聚，钧（均）羨不足，分并财利，而调民事也，则君虽强本趣耕，而自为铸币而无已，乃今使民下相役耳，恶能以为治乎？”③

在分配的过程中，国家起主导的作用：

“塞民之养（养，利也）隘其利途，故予之在君，夺之在君，贫之在君，富之在君。”④

管子还兼计正业与副业，替农人算了一笔帐，仿佛是作了结论：

“夫民之所生，衣与食也；食之所生，水与土也。所以富民有要，食民有率。率三十亩而足于卒岁，岁兼美恶，亩取一石，则人有三十石，果蔬素食当十石，糠粃六畜当十石，则人有五十石。布帛麻丝，旁入奇利，未在其中也。故国有余藏，民有余食。夫叙钧者，所以多寡也，权衡者所以视重轻也，户籍田结者，所以知贫富之不訾也。故善者必先知其田，乃知其人，田备然后民可足也。”⑤

另一方面，为了发展农业，除“兴利”外，还需“除害”，即加强法治，去暴安良，建立良好的社会秩序：

“草茅弗去，则害禾谷；盗贼弗诛，则伤良民。夫舍公法而行私惠，则是利奸邪而长暴乱。”⑥

① 《管子·五辅》。

② 同上书，《侈靡》。

③④ 同上书，《国蓄》。

⑤ 同上书，《禁藏》。

⑥ 同上书，《明法解》。

“夫盗贼不胜，则良民危，法禁不立，则奸邪繁。”①

“所谓兴利者，利农事也；所谓除害者，禁害农事也。

农事胜则入粟多，入粟多则国富。”②

通过这样的路线，便可以富国，富国自然可以强兵：

“民事农，则田垦，田垦，则粟多，粟多，则国富。国富者兵强，兵强者战胜，战胜者地广，是以先王知众民强兵，广地富国之必生于粟也，故禁末作，止奇巧，而利农事。”③

“地之守在城，城之守在兵，兵之守在人，人之守在粟。”④

“为兵之数，存乎聚财，而财无敌，……财不盖天下，不能正天下，……故聚天下之精财。”⑤

“守国者守谷而已矣。”⑥

“缮农具，当器械，耕农当攻战，推引铧耨，以当剑戟，被蓑以当铠镞，蒞笠以当盾櫓。故耕器具则战器备，农事习则功战巧矣。”⑦

富国强兵之后，邻国自然感德而畏威，在诸侯之间有了威望，自然有发言权，而外交也容易办了。

“主之所以为功者，富强也。故国富兵强，则诸侯服其政，邻敌畏其威，虽不明宝币事诸侯，诸侯不敢犯也。主之所以为罪者，贫弱也。故国贫兵弱，战则不胜，守则不固，虽出名器重宝以事邻敌，不免于死亡之患。故曰主功有

① 《管子·正世》。

②③ 同上书，《治国》。

④ 同上书，《权修》。

⑤ 同上书，《七法》。

⑥ 同上书，《山至数》。

⑦ 同上书，《禁藏》。

素，宝币奚为？”①

但国富兵强之后，还须保持正义，重视法度，否则多行不义，穷兵黩武，还是要自取败亡的。

“地大、国富、民众、兵强，此盛满之国也，虽已盛满，无德厚以安之，无度数以治之，则国非其国，而民无其民也。故曰，失天之度，虽满必涸。”②

由上所论，可知管子的基本思想，是富国、强兵，财政的基础在于经济。而财政的设施，亦可以影响经济，即财政亦可以为富国之手段。其具体措施，为适应齐国的自然条件——滨海之国，主要的是通过食盐专卖，获得黄金，以独占的黄金，收买天下的粮食（谷），再由操纵谷价，获得利益，同时亦使外国屈服。③这些财政政策乃至货币政策以及对外经济政策的运用，且待下文来作进一步的展开。

二、收入政策

管子在财政政策方面，涉及的面是很广的：既涉及到岁入方面，也涉及到岁出方面。岁入方面，首先提倡取财有度，不可杀鸡取卵。用财有节，庶可保证取财有度：

“地之生财有时，民之用力有倦，而人君之欲无穷。以有时与有倦，养无穷之君，而度量不生其间，则上下相疾也。是以臣有杀其君，子有杀其父者矣。故取于民有度，用之有止，国虽小必安；取于民无度，用之不止，国虽大必危。”④

管子从这个原理出发，列论了租税问题、专卖问题，以及铁

①② 《管子·形势解》。

③ 参照梁启超《史传今义·管子传》有关论述。

④ 《管子·权修》。

矿的公私合营与森林的国营、粮食的国营等问题，提出了有系统的见解，值得我们一一加以研究。

（一）非税论与轻税论 税收的丰旺，必有待于经济的繁荣与产业的发展，若在春秋前期，农业即因生产力的滞迟，征课不宜超过什一；工商业也未昌盛，不便多所征课（税源不旺）。在这时代，要借税收来满足日益增加的支出，事实上也有困难，故必然会产生非税论乃至轻税论。

次之，在大型商业与产业国营的前提下，税收更有轻征的可能，故非税论乃至轻税论与下述的食盐专卖、粮食官营，是互为因果、相辅相成的。在专卖的条件下，有可能实行轻税，在轻税的条件下，有必要实行专卖，由专卖赚来的资金，用以富国利民，乃至强兵称霸，又是很自然的事。

管子的收入政策，便是立足于上述经济基础上，作了具体的安排。

税收在管子看来，分为两类：一为工商税，特称“租籍”，一，为农业税，特称“租税”，这两类税的征课方法，是有所不同的：

“租籍者（在工商曰租籍），所以强求也；租税者，所虑而请也（在农曰租税；虑，犹计也；请，求也）。 ”^①

关于税收的征课，管子是取反对态度的；他以为“民予则喜，夺则怒，民情皆然，……故见予之形，不见夺之理，故民爱可洽于上也。……王霸之君，去其所以强求，废其所虑而请，故天下乐从也。”^② 税课得重，必然招致人民的怨怒：

“厚藉敛于百姓，则万民怵怨。”^③

“赋敛厚，则下怨上矣。”^④

且征税能招致物价的变动，而引起经济生活的不安：

①② 《管子·国蓄》。

③ 同上书，《宙合》。

④ 同上书，《权修》。

“君朝令而求夕具，有者出其财，无有者卖其衣履，农夫槁其五谷，三分贾而去。是君朝令一怒，布帛流越而之天下，君求焉而无止，民无以待之，走亡而栖山阜；持戈之士，顾不见亲，家族失而不分，民走于中，而士遁于外，此不待战而内败。”①

“今人君籍求于民，令曰十日而具，则财物之价什去一，……朝令而夕具，则财物之价什去九。”②

征税既有如上所列的流弊，所以只要扩大了国家收入的基础，尽可不必征税，至少可以少征——即轻征租税。所谓扩大国家收入的基础，便是主张食盐专卖、粮食国营、森林国有，把重要的资源，集中掌握在国家的手里，从中取得种种利益；国家既有充分的收入，亦即已有停止课税的物质条件，而税收本身既有缺点，那么为了富国，便不宜让其存在。所以管子说：

“夫以室庀籍，谓之毁成；以六畜籍，谓之止生；以田亩籍，谓之禁耕，以正人籍，谓之离情；以正户籍，谓之养赢。”③

这便是说，课房屋税，则房屋不建；课牲畜税，则牲畜减少；课土地税，则收益减，人不愿耕；课丁税，则户口逃亡；课户税，则大家庭制繁兴，户口调查便不能精确。课这些税，均有流弊，故最好不要课税。这可说是管子的非税论。如不得已而必须课税，最好是课其一，不课其他，所以管子接着说：

“五者（以上所列五种税）不可毕用，故王者遍行而不尽也。”④

在《轻重甲》篇说得更风趣，管子列述了不可征税之后，补

① 《管子·轻重甲》。

② 同上书，《国蓄》。卖去衣履五谷，换得货币方可纳税，故衣履五谷跌价。

③④ 同上书，《国蓄》。

充着说，如必欲征税，便只好征之于鬼神了：

“桓公曰：‘寡人欲籍于室屋。’管子对曰：‘不可，是毁成也。’‘欲籍于万民。’管子曰：‘不可，是隐情也。’‘欲籍于六蓄。’管子对曰：‘不可，是杀生也。’

‘欲籍于树木。’管子对曰：‘不可，是伐生也。’‘然则寡人安籍而可？’管子对曰：‘君请籍于鬼神。’”①

综上所述，可见征税有三大流弊：一曰妨碍生产，二曰害及生活，三曰招民怨怼。所以税以不征为上策，但事实上，征税的事是难免的，而且也是必要的（为了收入）。那么不得已求其次，便只好求其轻税，所以管子于非税论之外，又强调轻税论：

“省刑罚，薄赋敛，则民富矣。”②

“薄税敛，毋苟于民，待以忠爱，而民可使亲。”③

反之，重税便有下列的缺点：

“今夫人患劳，而上使不时；人患饥，而上重敛焉；人患死，而上急刑焉。如此而又近有色而远有德，虽鸿鹄之有翼，济大水之有舟楫也，其将若君何？”④

又因税重，人民必须糴粟以纳税，则远行糴粟，粟必有耗折，经济大受影响，故管子说：

“粟行于三百里，则国毋一年之积；粟行于四百里，则国毋二年之积；粟行于五百里，则众有饥色。其稼亡三之一者，命曰小凶，小凶三年而大凶。”⑤

人民为了微纳重税，难免发生侵夺，驯致犯法：

“重赋敛，竭民财；急使令，罢民力；财竭，则不能毋

① 《管子·轻重甲》。

② 同上书，《小匡》。

③ 同上书，《五辅》。

④ 同上书，《戒》。

⑤ 同上书，《八观》。