

财政史研究与 财政制度现代化

中国财政学会财政史研究专业委员会
第八次年会论文集

中国财政学会财政史研究专业委员会
杭州师范大学民国浙江史研究中心

编



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

财政史研究与 财政制度现代化

——中国财政学会财政史研究专业
委员会第八次年会论文集

中国财政学会财政史研究专业委员会
杭州师范大学民国浙江史研究中心 编

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政史研究与财政制度现代化：中国财政学会财政史研究专业委员会第八次年会论文集 / 中国财政学会财政史研究专业委员会、杭州师范大学民国浙江史研究中心编. —北京：中国财政经济出版社，2018. 3

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7987 - 9

I. ①财… II. ①中… ②杭… III. ①财政史 - 中国 - 文集 ②财政制度 - 现代化 - 中国 - 文集 IV. ①F12 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 323481 号

责任编辑：李筱文

责任校对：胡永立

封面设计：陈宇琰

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: 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 × 1092 毫米 16 开 17.75 印张 323 000 字

2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月北京第 1 次印刷

定价：55.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7987 - 9

(图书出现印装问题，本社负责调换)

打击盗版举报热线：010 - 88190414、QQ：447268889

中国财政学会财政史研究专业委员会 第八次年会暨理论研讨会综述

财政史专业委员会秘书处

2016年10月28—30日，由中国财政学会财政史研究专业委员会主办，杭州师范大学民国浙江史研究中心承办的中国财政学会财政史研究专业委员会第八次年会暨理论研讨会在浙江省杭州市召开。中国财税博物馆李玉环馆长、中国财政科学研究院罗文光副院长、杭州师范大学民国浙江史研究中心袁成毅主任莅临大会并致辞。浙江大学金普森教授、中央财经大学王文素教授、天津财经大学李炜光教授、东北财经大学齐海鹏教授、南京审计学院蒋大鸣教授、西南交大付志宇教授、杭州师范大学潘国旗教授、中南财经政法大学周春英教授、山西财经大学谭建立教授、中国财政经济出版社副总编辑赵力、浙江省财政厅干部教育中心主任余丽生，以及中国财政科学研究院财政与国家治理研究中心主任赵福昌、副主任申学锋，共计22家单位近50名专家学者参加了会议。与会代表提交论文22篇，并围绕“财政史与现代财政制度”这一主题深入交流，在中国财政税收制度现代化方面的研究和探讨取得了长足进展，对古代财政、世界财政史、财政史研究方法、财政史教学、根据地财政和1949年后财政等方面进行了各具特色的研究和讨论，并提出一些建设性的意见和建议，达到了年会召开的预期目的。

中国财税博物馆李玉环馆长介绍了博物馆的概况，表示正致力于

博物馆实体和虚拟数字化的建设，将博物馆打造成财税历史文化展示基地、学术交流研究中心和财税信息资料库，构筑面向财税系统以及社会各界的宣传教育平台。他希望今后能够整合资源，重组优化学术平台，加强与各位财政史专家学者的交流与合作，并与财政史研究专业委员会共同举办学术交流活动。

罗文光副院长代表中国财政科学研究院讲话，认为会议确定的议题具有重要意义。他在讲话中提出：要明确新时期财政史研究的任务和目标，通过研究历史，深刻认识“财政是国家治理的基础和重要支柱”的意义，要善于发现中外历史上财政对国家治理的现代因素，广泛开展中外财政史研讨、交流和宣传。希望财政史研究专业委员会今后加强学术交流和相互合作，立足现实，深入研究，为全面深化财政改革作出更大的贡献。

财政史研究界德高望重的浙江大学历史系博士生导师、中国财政学会财政史研究专业委员会顾问金普森教授，不顾年事已高和术后身体虚弱，专程赶到会场与广大财政史研究者们见面并致辞。他回顾了与中国财政科学研究院合作进行根据地财政史料、近代中国外债资料、国内公债资料整理和研究的历史，认为财政史研究队伍是苦干实干、团结进取的队伍。他非常高兴与大家在杭州见面，殷切希望财政史专业委员会越办越好，队伍越来越壮大，成果越来越显著。

一、中国近代财政税收制度现代化

这次年会的重点议题是近代财政税收制度的现代化。中国财政科学研究院赵云旗研究员论述了中国财政预算制度的现代化问题，认为我国传统财政与现代财政的分水岭发生在清末民初，西方列强的入侵，让中国对世界敞开了窗口，引发了中国人的变革思想和行为。随着国门的打开，清政府对外派出官员和留学生到西方考察学习，留学生对西方财政学的翻译以及介绍，在社会变革中起到了推陈出新的作用。中国首任驻西方公使郭嵩焘对西方财政制度做了详细的介绍；严复引

入了亚当·斯密的税收四原则，主张税收要“适度”；梁启超是当时撰写财经著作最多的一位思想家，认为西方所得税、遗产税、土地增值税是“最良之税则”；张謇在《变法平议》中第一次提出中国的税法体系；孙中山提出的税收与民生关系、平均地权、征收地价税等，成为民国时期现代财政体制、税收制度普遍建立的理论基础和实践指南。晚清光绪年间开始吸收国外的预算制度，完成了现代财政预算的初步框架。到了民国政府，财政部预算机构进一步健全、财政预算体系更加完备、财政预算法制化程度不断提高、预算章程愈加规范和细致，具备了现代预算制度的要素。

中南财经政法大学赵兴罗副教授认为，近代中国财政现代化，民国政府做了大量工作，标志是制度化、民主化和法制化，具体表现在建立了适应现代经济发展要求的税制体系，财政收入结构由农业税的绝对优势向工商税收为主要来源转变，公债收入成为政府弥补财政困难的主要手段，海关主权逐渐收回；财政支出结构由单纯消耗性向投资、建设型转变；实行分税制，财政管理由集权向分权发展，仿效欧美，实行主计、审计、收支命令、出纳保管四大系统联综制衡的财政管理体制。

东北财经大学的齐海鹏教授论述了民国时期税收制度现代化问题，认为民国时期税收制度现代化进程分为四个时期：一是北洋政府税制现代化初期，通过整顿田赋、改革盐税、整顿厘金、推行印花税等，到1925年逐步建立起以关税、盐税、货物税、田赋为四大税种的税制结构。二是国民政府前期的税制现代化关键期，初步建立了现代税制体系，即在中央建立了以关税、盐税、货物税等流转税为主体的国家税体系，在地方建立了田赋、契税、营业税等收益税为主干的地方税体系。三是国民政府抗战时期民国税制现代化的推进时期，开征了所得税、战时消费税等新的税收门类，形成了以所得税、遗产税、战时利得税等直接税为主体的税收体系。四是国民政府后期的税制现代化

的完善和终结时期，包括1947年直接税和税务署合并国税署，地税机构于1946年重新确立三级体制时对地税机构做了必要调整和统一。南京国民政府时期对北洋政府原有制度进行变革，收回被帝国主义控制的关税、盐税主权，废除厘金制度，创办统税，形成了较为完备的税制体系。体现了普遍课税、量能课税、公平负担、避免重复征税、简化税制等原则，是现代税制的应有之义，就制度而言具有进步性。

中南财经政法大学周春英教授论述的重点是中国货币财政的现代化转型及其启示，从计税形态角度分析了财政的现代化，认为中国货币财政的转型也是财政现代化的一个重要内容。从财政的货币化进程看，控制了多少货币赋税，意味着国家掌握了社会财富中的多大份额，并且通过一般等价物向社会汲取物资、劳务等各种资源，这一优点是劳役赋税、实物赋税所没有的。此外，货币赋税具有可以长久保存、便于全国按统一标准计税、便于统计和核算管理、征收调度成本低等多种优点，可以说，货币赋税是迄今为止计税形式的最高水平。中国历史上的货币财政经历了从钱本位、不可兑换纸币本位、银钱复本位、银本位和不可兑换纸币本位的制度演变。1935年，国民政府颁布的《民国廿四年十一月实施新货币政策命令及章程》，规定放弃银本位制，以法币在市场上代替白银流通，在中国财政金融史上具有里程碑的意义，也是中国财政向现代化转型的一个重要标志。

二、民国时期的公债、税收和财政思想

民国时期的公债、税收和财政思想是年会讨论的重要议题之二。研究民国时期债务的专家潘国旗教授，主要论述了民国时期的地方公债问题。认为近代中国地方公债的兴衰轨迹与国地财政划分的演变紧密联系，从清末中央集权财政体制瓦解地方财政形成，到1905年袁世凯在直隶首先发行地方公债，标志着近代中国地方公债肇始。再到北洋政府时期国地财政体制混乱，导致地方公债滥发。直到南京国民政府建立后才致力于国地收支标准的划分，但推进行程艰难而缓慢。民

国时期中央政府对于地方公债的监管，在1927年后才开始有比较严密的规制，民国时期地方公债的发行及中央对地方公债的“整理”、“接收”充分表明，地方公债的发行不仅仅是地方事务，它一定会与中央财政发生关系，即中央政府是地方公债的最后担保者。因此，中央和地方财政应通过严密的法规进行合理的划分，建立规范的地方公债制度，加强中央对地方公债的监管，维护良好的债信，才能充分发挥地方公债在促进经济发展和地方建设中的巨大作用。近代中国地方公债发展中所蕴藏的经验教训（用途不当、偿债基金不确实、消纳方式欠妥当等），对当今地方债政策的实施不无启示。

西南交通大学付志宇教授针对民国时期政府举债用途问题认为，中国的国债并非改革开放后才有的新兴事物，早在19世纪末期，清政府就曾通过“息借商款”和发行“昭信股票”来筹集财政资金。从此以后，公债在我国历史上逐渐开始扮演重要的角色。

河北经贸大学财税学院刘德成副教授就1927—1937年南京国民政府的地方税收制度建设方面认为，南京国民政府的地方税制度建设，对于近代社会的发展起到了一定的积极作用，因为明确了地方的税收范围，根本上改变了原先“枝强干弱”的财力分配格局，减轻了地方百姓负担，为经济发展创造了较为有利的环境，同时也增强了中央政府的财力。

杭州师范大学图书馆馆长陶水木教授对1925年上海商界与关税特别会议进行了详细梳理，认为会议前后成立各种专门组织，积极研究关税对国家主权、中国经济、各业发展的影响等问题，对南京国民政府初期的外交和财经政策有积极作用。

南通大学蔡志新副教授就马寅初财政、金融改革建言的逻辑依据和理论进行了发言，认为马寅初的财政、金融关系论依托西方古典经济学财政理论，告诫民国政府严格划分财政、金融的职能界限，尽量杜绝滥发纸币以满足财政需要的错误政策和行为。

三、古代财政和世界财政史

首都师范大学施诚教授提出“财政—军事国家”概念，认为1989年出版的《大国的肌腱：战争、财政与英格兰国家，1688—1783年》一书首次提出“财政—军事国家”概念，指处于长期或剧烈军事冲突时期，为维持强大的武装力量而迫使公民交纳高额税收的国家，后被历史学家广泛用于描述18世纪英国和欧洲大陆各国历史。他认为，用“财政—军事国家”概念来解释近代欧洲的兴起有一定的道理，但忽略了欧洲对外殖民掠夺所起的作用。

中国财政科学研究院史卫研究员提出中国古代财政的“常态”与“变态”，利用“常态—变态—回归”模式探索中国古代财政的运行。他认为中国古代财政的常态主要是维护以小自耕农为主体的赋税体系，休养生息，量入为出，政在养民；而变态模式主要是政府直接介入经济活动，对社会分配进行调节，如专卖、均输平准和财政信用政策。

山西财经大学谭建立教授从张居正改革的视角，认为中国是处于转型期的发展中大国，改革的难度和阻力是空前的，张居正的政治改革实践可以为当下中国内部的政治体制改革提供一定的历史借鉴。浙江财经大学财政税务学院童光辉副教授从古代地方层级的设置分析了我国目前财政层级设置的合理性，认为五级政府不具有简化的可能性。中央财经大学龚浩博士对清康熙时期江苏省赋税负担与财政亏空进行探析，认为民欠是造成地方财政亏空的首要因素。

四、根据地和新中国成立后的财政

革命根据地和新中国初期的财政今年受到特别重视，也成为此次年会的讨论主题之一。河北经贸大学中国发票博物馆米龙介绍了晋冀鲁豫边区统一累进税，解读了有关统一累进税的文件、票据、公告等文物。河北经贸大学中国发票博物馆周贝贝指出抗战时期晋冀鲁豫边区存在着“县直管”与“村自理”两种不同的村级财政管理模式。

天津财经大学李炜光教授解读了1962年的农村基层税收的一张老照片，分析发现：当时的税务机构并不膨胀，是比较精简的；干部比较年轻，乡村基层组织运转正常且有活力；基层税务机构是简朴的，未搞特权；干部们当时要种菜以补贴伙食，传承了解放区时期勤俭节约的优良传统；基层干部“税收抓漏洞”，即使在三年困难时期税收工作并未放松，地方政府的执行力并未下降。这些都是我们今天应该学习的。中国财政科学研究院刘翠微副研究员阐述了新中国成立前后从战时财政向和平时财政的重大转型。

五、财政史研究方法和财政史教学

关于财政史研究方法问题，浙江省财政厅干部教育中心主任余丽生在讨论中提出，研究财政史的目的是“古为今用”和“古为今鉴”，研究者应当对财政发展史和当今国家财政运行有充分的了解，研究重点应当结合当前财政的难点和热点。例如地方债问题、财政集中度问题、财源培养的问题、政府间关系问题、税费关系问题、“量出为入”与“量入为出”如何转换等等，这些问题历史上都发生过，与现实问题结合起来研究，按照财政科研的“两为”方针，即为现实服务、为中心工作服务来进行财政史研究，路子才能拓宽，作用才会越来越好，研究声音才会越来越强。

关于财政史教学方法，中央财经大学王文素教授认为，我国财政史研究成果丰硕，先后撰写了多本通史、断代史体裁研究著作，为研究奠定了坚实的基础。但在财政学科体系中，财政史研究日益被边缘化，主要是由于财政史研究方法以爬梳文献、钩沉史料进行考证，研究成果较为单一无新意。要改变这种现状，一方面要挖掘新史料，突破以正史政书为主要史料来源的旧框架，将考古报告、竹简、档案、碑刻、报纸等新资料引入；另一方面要在财政史研究方法论上创新，引入新的理论和方法论，如财政社会学、财政政治学、经济学模型，并在研究国外财政史的基础上进行比较财政史研究。

南京审计学院蒋大鸣教授提出财政史与金融史教学内容融合的观点。他认为，从提供给学生较为完整、系统的专业史知识体系和内容的角度看，有必要将财政学和金融学两个专业中的“中国财政史”和“中国金融史”课程内容相融合，开设一门“中国财政金融史”新课。中国财政经济出版社副总编辑赵力在讨论中谈到，希望财政史研究能够与时俱进，围绕专题来研究，从选题上落实“文化自信”，多研究出一些对当前财政改革有益的成果。中央财经大学马金华教授建议开设“世界财政史”课程，以完善财经院校财税专业课程体系，并使研究视角和方法与国际接轨。河北经贸大学曹琳副教授，从教学内容、师资队伍、教学方法和手段、实践内容四个方面详细论述了中国财税史课程的建设。

目 录

一、财政制度现代化

1927—1937年南京国民政府的地方税收制度建设	刘德成(3)
民国时期税收制度现代化的基本状况及其评价	齐海鹏(13)
论中国近代财政预算制度现代化	赵云旗(24)
我国税收民主化的演进历程及建设路径	赵兴罗(54)
新中国成立前后从战时财政向和平时期财政的重大转型	刘翠微(69)
“大国财政”框架下的财政层级数量及其扁平化改革	
——历史经验与现实选择	童光辉 赵海利(76)
中国货币财政的现代化转型及其启示——基于历史视角	周春英(90)
论PPP模式在地方政府债务治理中的作用	潘国旗 桑孟杰(107)
清代国库制度述略	申学锋(115)

二、财政史探讨

中国古代财政的常态与变态	史 卫(129)
早期国家财政文明的形成及其职能定位——三星堆文化遗存的启示	
.....	李炜光(133)
论张居正的理财思想与措施	谭建立(147)
清康雍时期江苏省赋税负担与财政亏空探析	龚 浩(176)
上海商界与关税特别会议——以上海总商会、银钱业公会为中心	
.....	陶水木(191)
中华民国时期政府举债的用途探析	虞 铎 付志宇(205)
农村·财政·战争——抗战时期晋冀鲁豫边区村级财政管理研究	

..... 周贝贝(219)

晋冀鲁豫边区统一累进税基层取径——以晋冀鲁豫边区税收陈列
馆藏票据为考察 米 龙(230)

“财政—军事国家”概念 施 诚(239)

三、财政史教学

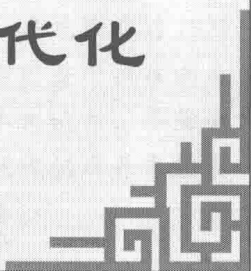
我国财政史研究的方法论刍议 王文素 龚 浩(247)

亟待建立世界财政史学科——兼论欧洲“新财政史”学 马金华(256)

财税专业《中国财政史》课程教学相关问题探讨 曹 琳(262)

初论财政史与金融史教学内容的融合——兼论“中国财政金融史”
课程的开设 蒋大鸣 雒 敏(268)

一、 财政制度现代化



1927—1937 年南京国民政府的地方税收制度建设

河北经贸大学财税学院 刘德成

内容摘要：面对晚清以来地方税收制度的混乱状况，在抗战前的 1927—1937 年间，南京国民政府进行了地方税收制度的建设。这是当时整个税收制度建设的重要内容之一，也是中国税制迈向近代化的重要一步。本文认为，尽管南京国民政府作出很大努力，但受一些客观障碍的制约，其地方税收制度并未能真正地建立起来。回顾这段历史，我们可以从中得到某些启示。

关键词：国民政府 地方税收 制度建设

1927—1937 年间，南京国民政府的地方税收制度建设是其整个税收制度建设的重要内容之一。研究该时期的地方税收制度建设，不仅有助于深刻了解这一时期的地方税状况，而且对于当今我国的地方税收制度建设也有某些启示意义。

一、南京国民政府成立前地方税收的混乱状况

在中国古代以自给自足小农经济为基础的高度中央集权财政体制下，一切财权统归中央，没有地方财政，故而也没有地方税收。那时，中央政府虽不可能直接经管全部税收，但却通过制定统一的、具体的、固定的税目、税额或税率，来保证一切税收均作为国家税收而由中央控制。除中央规定的税收之外，地方不得另立名目征收地方税或在国家税基础上征收地方附加税。

进入近代社会以后，自给自足小农经济的不断解体，使高度中央集权的财政体制失去了赖以存在的基础。这样，以 1853 年清政府变通京饷拨解制度为起点，原来高度中央集权的财政体制开始瓦解了。在这一过程中，地方逐渐取得了财权，地方税收随之开始出现（尽管它没有作为一项国家制度正式见诸中央政府的

典章)。由于国家没有适时确立新的财政体制并建立起地方税收制度,致使事实上出现的地方税收长期处于严重的混乱状态,主要表现在三个方面:

1. 地方任意分割国家税收留为自用。在晚清,即有各省肆意分割国家税收的现象,如1893年海关税银中约有28%被分割而“解归省库”^①。至北洋政府时,由于军阀割据局面的形成,这种现象更趋严重,除田赋及作为中央专款的烟酒税、烟酒增加税、烟酒牌照税、契税、牙税、矿税等项税收全部被地方分割外,盐税、关税也不同程度地被地方所分割。如盐税,1926年全国的盐税收入6430万元。被地方分割者达3740万元,占全部盐税收入的58%^②。

2. 地方政府滥增税捐。近代地方政府滥增税捐的方式有三种:一是在旧有税种上加征所谓的“附加税”。如在晚清,四川的“按粮津贴”规定农民凡田赋征税银一两,带征津贴银一两。北洋政府时期,山东的田赋附加曾多达四种,即“军事特别捐”、“军鞋捐”、“军械捐”、“建筑军营捐”,四项合计为大洋五元三角,大大超过了正税。如田赋附加,江苏有105种,“而浙江科目尤繁,竟达739种”^③。二是开征新的杂税。在晚清各省除纷纷开征厘金外,还举办了烟酒酱缸捐、铺户房捐等杂税。至北洋政府时,各地杂税名目更为惊人,山东省曾有按人征收的“人捐”,按狗征收的“狗捐”,按牛征收的“牛捐”等等。三是预征正税。如湖北于1924年通令各县,限期征缴1925年和1926年两年的田赋;四川梓桐县1926年底预征田赋到1957年,等于预征田赋三十一年^④。

3. 地方各级税吏的贪污现象严重。他们通过各种手段刁难百姓,隐瞒课征实情,以达到侵吞税款之目的,以致出现了“十分之中,耗于隶仆者三,耗于官绅者三,此外四分之中又去其正费若干,国家所得几何”的现象^⑤。

地方税收的混乱,给近代社会造成了十分严重的恶果。第一,严重削弱了中央政府的财力。据统计,1908年清政府的全部财政收入已超过2亿两,中央政府的收入却只有0.24亿两,仅占全部财政收入的12%^⑥。北洋政府时期,中央政府更是几无税收可言,而只能靠借债度日。第二,弱化了中央政府的政治控制能力。财力是中央政府赖以对地方实施有效政治控制的物质基础,中央政府的财力一旦被削弱,则往往会形成地方与中央分庭抗礼的局面。八国联军侵华时,北方战事正酣,东南数省却与英国订立“东南互保”,坐视清廷与八国联军的战争;甲午战争爆发后,清廷令东南封疆大吏北上抗战,但这些封疆大吏则以种种借口

① 魏光奇:“清代后期中央集权财政体制的瓦解”,《近代史研究》,1986年第1期,第215页。

② 杨荫溥:《民国财政史》,中国财政经济出版社1985年版,第8页。

③ 陈登原:《中国田赋史》,商务印书馆1938年版,第239页。

④ 孙朔刚、董庆铮:《中国赋税史》,中国财政经济出版社1987年版,第319页。

⑤ 《皇朝道咸同光奏议》卷37。

⑥ 魏光奇:“清代后期中央集权财政体制的瓦解”,《近代史研究》,1986年第1期,第224页。