

● 高等财经院校试用教材

# 中国财政史

中国财政史编写组 编著



中国财政经济出版社

高等财经院校试用教材

**中 国 财 政 史**  
**ZHONGGUOCAIZHENGSHI**

中国财政史编写组 编著

中国财政经济出版社

高等财经院校试用教材  
**中国财政史**  
中国财政史编写组 编著

中国财政经济出版社出版  
(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售  
通县觅子店印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 19.5印张 464 000字  
1987年11月第1版 1987年11月北京第1次印刷  
印数: 1—10 100  
统一书号: 4166·961 定价: 3.35元

# 编 审 说 明

经审阅，同意本书作为高等财经院校试用教材出版。书中不足之处，请读者批评指出。

**财政部教材编审委员会**

1986年11月

## 前 言

我国国家财政，历史悠久，源远流长，它孕育于原始社会末期，萌发于阶级产生和国家形成时期。如果从公元前 21 世纪的夏王朝算起，至今也有四千多年的历史了。

列宁指出：任何社会制度，只有在一定阶级的财政支持下才会产生。自国家财政建立后，它就成了各个历史时期支持和维护社会制度产生和巩固发展的物质基础。四千余年来，中国财政制度的变革、发展，反映着中国社会制度的演变和发展，反映着中国历史上各个朝代的兴衰替代。因此，研究中国社会发展的历史，就不能不研究中国国家财政的发展历史。

对财政历史的研究，最早见于《尚书·禹贡》，以后是司马迁《史记》中的“平准书”和“货殖列传”。从汉代开始，几乎各断代史中，都有“食货志”专章，叙述一代的财政史实。此外，各代的政治家、思想家、史学家和名儒学者，也以不同形式记录了多少不等、详简不一的财政史实，这些均散见于经史子集各类图书典籍之中。至于各代的典章制度中，也包括了财经制度的内容。所有这些，都是我们今天了解和研究中国财政发展历史的宝贵资料。

研究财政历史，不是怀念过去，而是为了现在，为了未来。四千余年的财政实践，凝结了亿万人的创造，有不少理财思想、财政政策和措施，不仅救弊于一时，而且影响千百年。即使在今天，过去的财政实践，仍然是我们进行社会主义建设，搞好财政改革的重要借鉴，也是研究国家财政发展规律，正确认识各种经济关系的客观依据和基础。

新中国建立以来，党和国家对历史研究和教学十分重视，特别是十一届三中全会以后，在党中央的号召下，各高等财经院校相继开设了《中国财政史》课程；不少学者专家也把财政经济史作为自己的研究课题。财政历史的研究和教学进入了一个新的发展时期。1978年，中国财经出版社出版中央财政金融学院编写的《中国财政简史》，作为高等财经院校的试用教材。1979年3月，财政部在山东烟台召开的全国财政教材科研座谈会上，确定统编《中国财政史》（大专）教材，委托中央财政金融学院牵头，辽宁财经学院（现为东北财经大学），湖北财经学院（现为中南财经大学），厦门大学和四川财经学院（现为西南财经大学）五院校参加，后来又增加上海财经学院（现为上海财经大学）和陕西财经学院，共同组成编写组，1979年11月，在湖北武昌召开第一次《中国财政史》教材讨论会，确定编写《中国财政史》的原则、要求和方法，并就教材的编写任务作了分工。

本书内容的起迄年限，上自夏、商、周，下到国民党政府统治时期，对历史上的有关人物和财政史实，力求用马克思主义的立场、观点和方法进行分析，实事求是地进行介绍。由于本书要作为高等财经院校的教材，所以力求文字通俗，体系完整，符合教学规律，以便使学生对中国财政历史有个全面的了解。

本书编写分工如下：第一章 上海财经大学徐世钜（已离校）；第二章 中央财金学院王子英；第三章 中央财金学院孙翊刚、王复华；第四章 中南财经大学吕调阳；第五章 中南财经大学蔡次薛；第六章 东北财经大学马大英；第七章 东北财经大学孙文学；第八章 中央财金学院王子英；第九章 陕西财经学院宋寿昌；第十章和第十一章 西南财经大学左治生；第十二章 厦门大学陈克俭。全书初稿完成后，1984年在四川乐山召开的《中国财政史》讨论会上，确定左治生、蔡次薛、王子英、

孙翊刚、孙文学等五人组成总纂小组，左治生为组长，蔡次薛、孙翊刚为副组长，负责全书总纂定稿。本教材由姜明远、李光耀、赵春新同志主持进行了六次讨论，门志、董庆铮同志参与组织了讨论。

在编写和修改过程中，承蒙财政界前辈吴波、戎子和同志关怀和支持，湖北、四川、江苏和云南等省财政厅，黄冈、乐山和苏州等地区财政局的领导和同志支持和帮助，中国财政经济出版社领导沈云同志多方指导，在此谨致谢忱。

由于财政史教材涉及到国家政治、经济、军事、文化等各个方面，本书的编者们均深感自己的历史知识和财政理论知识不足，虽然尽了自己的努力，但错误和不当之处在所难免，谨希专家、学者和广大读者多提宝贵意见，以便再版时改正，并此致谢。

中国财政史编写组

# 目 录

第一章 夏商西周时期的财政 .....	( 1 )
第一节 概述 .....	( 1 )
第二节 财政特征 .....	( 9 )
第三节 财政收入 .....	( 13 )
第四节 财政支出 .....	( 21 )
第五节 管理财政的职官及主要财政原则 .....	( 27 )
第二章 春秋战国时期的财政 .....	( 37 )
第一节 春秋时代社会经济政治发展与变革 .....	( 37 )
第二节 战国时代社会经济政治发展与变革 .....	( 43 )
第三节 财政收入 .....	( 47 )
第四节 财政支出 .....	( 52 )
第五节 财政管理 .....	( 62 )
第三章 秦汉时期的财政 .....	( 68 )
第一节 概述 .....	( 68 )
第二节 秦代财政 .....	( 75 )
第三节 汉代的财政收入 .....	( 82 )
第四节 汉代的财政支出 .....	( 103 )
第五节 王莽改制 .....	( 116 )
第六节 秦汉时期的财政管理 .....	( 119 )
第四章 三国两晋南北朝时期的财政 .....	( 128 )
第一节 概述 .....	( 128 )
第二节 财政收入 .....	( 132 )



第三节	财政支出	(170)
第四节	财政管理机构及其职掌	(185)
第五章	隋唐五代财政	(191)
第一节	概述	(191)
第二节	财政的特点	(195)
第三节	隋唐财政收入	(198)
第四节	隋唐财政支出	(224)
第五节	财政管理制度	(236)
第六节	五代十国财政	(243)
第六章	宋辽金财政	(257)
第一节	概述	(257)
第二节	财政收入	(260)
第三节	财政支出	(277)
第四节	财政管理	(289)
第五节	辽代财政	(297)
第六节	金代财政	(300)
第七章	元代财政	(307)
第一节	概述	(307)
第二节	赋役征收	(314)
第三节	工商税及其它收入	(326)
第四节	财政支出	(333)
第五节	纸币发行	(339)
第六节	财政管理	(341)
第八章	明代财政	(348)
第一节	概述	(348)
第二节	赋役收入	(356)
第三节	工商杂税	(365)
第四节	财政支出	(375)
第五节	财政管理	(384)

第九章 清代前期财政	(392)
第一节 概述	(392)
第二节 田赋收入	(399)
第三节 工商税收入	(411)
第四节 财政支出	(421)
第五节 财政管理	(429)
第十章 清代后期财政	(434)
第一节 概述	(434)
第二节 财政收入	(439)
第三节 财政支出	(457)
第四节 财政管理	(466)
第五节 太平天国的财政	(471)
第十一章 北洋政府时期的财政	(489)
第一节 概述	(489)
第二节 财政收入	(494)
第三节 财政支出	(514)
第四节 财政管理	(521)
第十二章 国民党政府时期的财政	(527)
第一节 概述	(527)
第二节 赋税收入	(535)
第三节 内债和外债	(560)
第四节 财政支出	(572)
第五节 货币与财政	(582)
第六节 地方财政	(591)
第七节 财政管理	(602)

# 第一章 夏商西周时期的财政

夏、商、西周三代是中国历史上奴隶主阶级统治的朝代。其间夏王朝自帝启至桀，凡传十六世，历时四百多年，是奴隶制社会形成和奴隶制国家创建的时期。自汤灭夏建立商王朝至帝纣复灭，凡传十七世，三十一王，历时六百余年，是奴隶制社会发展的时期。周武王克商，建立周王朝，至周平王东迁洛邑，传十二王，历时近三百年，史称西周，是奴隶制社会从鼎盛走向衰落的时期。周平王东迁迄于春秋战国之交，史称春秋，此时诸侯并起，以强凌弱，周室衰微。春秋后期，封建地主阶级登上政治舞台，由奴隶制社会向封建社会过渡。为了便于叙述，关于春秋战国时期的财政，于下一章另作论述，本章只叙述夏、商、西周一千三百余年的奴隶制国家财政。

## 第一节 概 述

### 一、原始氏族社会的演进和农业生产的发展

中华民族的发展，和世界上其他民族一样，曾经历过若干万年无阶级的原始社会。根据考古发掘的人类化石和文化遗物等资料，以及史籍所载的传说，在漫长的原始社会中，曾经有过原始群：北京猿人时代；由猿人向现代人转进的丁村人、河套人时代；进入氏族社会后的山顶洞人时代、仰韶文化时代、龙山文化时

代。北京猿人、丁村、河套人和山顶洞人属于旧石器时代。仰韶文化和龙山文化则属于新石器时代。

1927年在北京周口店发现距今四五十万年的北京猿人化石和丰富的文化遗存资料，经研究得知，那时是以原始群为社会组织，人们居住在天然山洞，利用石块和木棍等原始生产工具，猎取野兽和采集植物果实，以维持简单的、半温饱的生活。那时人们共同劳动，劳动的成果由大家分享，生活是十分艰苦的。

在北京猿人之后，约在十几万年前，有生活在广东韶关的马坝人，湖北长阳人，山西襄汾丁村人，内蒙古河套人，他们比北京猿人有了很大进步，接近于现代人。因为他们的劳动经验和劳动技能逐渐发展了，劳动工具有了相当的改进，虽然仍使用石块、石片、木片，但石头经过摔砸打击制成尖状器或刮削器，这就便利伤杀野兽，猎获食物，这时他们已可能发明取火熟食了，但他们的生活水平还是十分低下的。

大约距今五万年前，北京周口店龙骨山上的山顶洞人、广西柳江人、来宾麒麟山人、四川资阳人、云南宜良人，都先后进入母系氏族公社时期，从发掘出的这一时期人类化石和文化遗存看，渔猎经济有了显著进步，他们已按性别、年龄实行不稳定的简单分工；他们的生产工具包括经过打制的石头、骨头磨成的骨针等，捕获到野兽不仅食其肉，还将皮剥下用骨针缝制衣服，还把石头、骨干磨制成装饰品以美化其生活。氏族内部各成员都是平等的，互相保护、援助，共同遵守氏族习惯，这时古人已进化到“新人”。

从母系氏族公社形成之后，经历了相当长的过程，才达到繁荣阶段。这时社会分工有了很大发展，人们的生活条件得到了改进，母系氏族公社制度逐步完善起来，若干氏族结合成胞族，若干胞族组成部落，有些部落开始结成不巩固的联盟，氏族人口增

多了，地域也在不断扩大。从丰富的文化遗存中可以看到，在六七千年以前，有黄河中游及其支流的仰韶文化，黄河上游及其支流的马家窑文化，由东北北部起经内蒙、宁夏至新疆等地细石器文化。这时，祖国辽阔的土地上，散布着大大小小的母系氏族部落。全氏族聚居的村庄，有特定的布局，有公共会议场所，居住地的周围有一条深宽六七米的壕沟，作为防御性的设施。他们已使用耒耜，刀耕火种，说明当时已有固定的土地并进行农业耕作，有饲养的家畜，并出现了烧制陶器的手工业。农业和手工业已有了简单的分工，氏族已有公共仓库，物资粮食已有存储，氏族内部已有公约、会议，对外既要防御猛兽侵袭，也要防卫外氏族的侵入。这时，氏族内部物资管理分配制度也可能产生了。当然这种管理分配制度、公共财务活动还很原始，还不可能产生特权。

大约在五千多年前，黄河、长江流域中的氏族部落，先后由母系氏族公社进入父系氏族公社。从现有的考古资料得知，黄河流域的龙山文化和齐家文化，长江流域的屈家岭文化、青莲岗文化和良渚文化，大体属于这一时期的氏族部落的文化遗存。这时，农业和畜牧驯养已普遍发展，手工业开始成为独立的生产部门，社会产品增多了，生产工具有很大改进，除有磨细、磨利的石工具外，并创造了骨铲、木耒，产品也更加丰富了。父系大家族的家长拥有支配全体家族成员的权力，也掌握了对生产物的支配权力，占有财产和奴役别人的观念开始产生，阶级开始分化。也就是说，氏族首领凭权力控制和支配的观念，随着生产的发展，财富的积累增多，代替了原始的平等民主观念。占有土地和社会产品以及劳动力的多寡，成了部落酋长权力大小的标志。原先氏族公社内部只有共食的原始公共财务分配方式。但是，随着私有制的产生和个人权力的扩张，氏族酋长、联盟长权力分配的实现，有了

质的转变。从各地先后发掘出来的这一时期中的大量墓葬材料，如大汶口、屈家岭等地的文化遗存材料说明，奴隶制已在原始氏族社会母胎中孕育成形了。早先氏族公社内部存在的公共财务活动，转化成部落联盟所必需的通过权力分配社会财富的财政雏型。

部落联盟的组成，各地部落氏族间地域的划分，促使“封”、“邑”、“邦”、“国”这些疆土观念，已在逐步地形成发展。在不同氏族之间的战争中，以暴力掠夺财产和奴隶，以增加联盟酋长家族的私有财产和奴隶的活动也愈来愈频繁。如史籍记载的传说中的黄帝蚩尤之战，以及尧、舜、禹的南征等，无论是控制住本地区，还是掠夺他地区，都要借助于财力、物力和人力。财政的手段在公共财务活动基础上，已经开始发挥其强有力的作用了。这就是说，在国家行政权力的形成过程中，国家财政也在氏族公社时期孕育并成熟起来。

## 二、夏、商、西周三代奴隶制国家财政的形成

### （一）夏、商、西周三代奴隶制国家的建立

公元前21世纪，夏部落日益发展壮大起来，它的活动地区，西起今河南西部、山西南部，沿黄河东至今河南、河北、山东三省交界地方，与其他氏族部落形成犬牙交错的局面。夏是由十多个大小近亲氏族部落组成的，并与一些远亲氏族部落结成联盟。这个庞大的部落联盟，是那时黄河流域最有势力的一个社会集团。依照传统，部落联盟的首领由夷和夏部落的权贵轮流担任，由于夏部落贵族的势力日趋强大，从禹以后，他们破坏了这个传统，建立了夏家族的天下——夏朝。史书记载，禹“以天下授益”，“益让帝禹之子启”，启遂即天子之位。经过反复较量，夏家族终于

统治了这个联盟，于是家天下制代替了禅让制<sup>①</sup>。从此“大人世及以为礼”，成为父传子继兄终弟及的制度，这反映了私有制的发展，阶级统治代替了氏族制。

王位世袭是一个重大的历史变革，它是私有制、阶级和阶级剥削已经存在的标志。传说禹曾设官分职，并作刑法，史称：“茫茫禹迹，画为九州”<sup>②</sup>，“贡金九牧”，“铸鼎象物，百物而为之备”<sup>③</sup>。这时作为天下概念的九州疆域固定下来，九州地方的部落首领表示臣服，纷纷贡献了铜料等产物，用以冶铸成象征王朝权威的鼎，管理机构和人员也相继确立。这就是说，这些作为国家权力的主要标志都具备了。夏启即位后，为了强化奴隶主统治权力，修建了城邑，建立了军队，创制了“禹刑”<sup>④</sup>，设立了监狱——“夏台”<sup>⑤</sup>。在夏王朝统治的几百年里，奴隶制度逐渐形成了，国家政权机构也日益完备。

商部落原是居住在黄河中下游的一个古老部落，商早期常迁徙，由契到汤，八迁其居。商王朝建立之前，原是夏的属国，向夏进贡。传说商的祖先“服牛马，以为民利”，又载商的先祖冥为治水而死，说明商氏族的经济可能属于农牧结合的部落经济。至商汤时，商部族经过一番经营而增强了部族力量，并乘夏桀骄奢苛暴不得人心的时机，取代夏而建立起商王朝。商的统治区域超过夏代，势力扩及今河南、山东、河北、辽宁、山西、陕西、安徽、湖北大部及江南一部分地区。在商王朝统治的六百年中，商

① 《史记》(一)，中华书局1972年版，第83页（本书所引二十四史皆用中华书局版，以下不再重复注明）。

② 《左传·襄公四年》

③ 《左传·宣公三年》

④ 《左传·昭公六年》

⑤ 《史记·夏本纪》：“帝桀之时，自孔甲以来而诸侯多畔夏，桀不务德而武伤百姓，百姓弗堪。乃召汤而囚之夏台，已而释之”。《史记》(一)，1972年版，第88页。

王为了扩大自己的统治区域，巩固商奴隶主政权，对四周的氏族部落进行过多次征伐。甲骨文里有许多征鬼方，征舌方，征淮夷字样；《诗·商颂·殷武》有“奋伐荆楚，深入其阻，襄荆之旅”的记载。因为征四方的胜利，武丁时商王朝已“邦畿千里，唯民所止，繁域及四海”了。在战争中商王俘获了大量俘虏，并将之作奴隶，从事农业、手工业和牧业。大量考古资料证实：商代为青铜器时代，青铜器是生活和祭祀、战争的器具；商代主要生产部门是农业，从事农业劳动的主要是奴隶，农业生产中使用的工具主要还是木石器。这通过商代遗址中出土的石铲、骨铲等可得到证实。在农业和手工业发展的基础上，产品交换活动也发达起来，史载“肇牵牛，远服贾”，商人的活动范围扩大了。奴隶经济的发展，带来了商代奴隶社会的繁荣。

周族原是姬姓部落，活动在今陕、甘一带地区。相传周族的始祖弃，善于农作，可见周族早先是一个从事农业生产的部落。以后古公亶父迁居于岐山之南的周原，并臣服于商，在商的影响下发展起来。到文王时，最后过渡到奴隶制社会。在文王的治理下，周的统治区域有了扩大，国力日益强盛。文王之子武王即位后，乘商王朝政治腐朽，阶级矛盾无法调和之际，举兵东伐，一举灭商。周武王建立周王朝后，为了控制东方地区，采取“封建亲戚，以蕃屏周”<sup>①</sup>的办法，分封奴隶主贵族为诸侯，并把许多商氏族分给诸侯统治，如将殷民七族给康叔，殷民六族给周公长子伯禽，对殷民进行监督和统治。

在西周，社会经济的主要部门仍然是农业，主要从事农业生产的是奴隶（庶人），奴隶们在井田中完成定量的劳动，大量的农业生产物都交给奴隶主贵族。西周的手工业较商代有所发展，种

① 《左传·僖公二十四年》



类增多了，分工更细了，但手工业生产部门仍为奴隶主控制，手工生产也主要是为了满足奴隶主贵族的需要。

由于西周的大举经营，周朝的势力南到长江以南，西到甘肃，东北到辽宁，东到山东，形成了一个规模空前宏大的奴隶制国家，使中国奴隶社会进入鼎盛时期。

## （二）夏、商、西周三代奴隶制国家财政的形成

国家财政是国家建立的必然产物。奴隶制国家建立后，为了保证王权的确立和强化，对外要抵御外来氏族部落的侵袭，对内要管理社会经济、镇压奴隶反抗，这就需要设置各种管理机关和管理官员，组成强大的武装和监狱，财政需求也随着产生。为了满足种种财政支出需要，就要有各种强制的征课，或者无偿地征调劳役。史载“自虞、夏时，贡赋备矣。”<sup>①</sup>说明自夏开始，国家财政已经产生了。据《礼记》的描述，自禹传启开始，天下为一姓所有，各亲其亲，各子其子，藏货为身，出力为己。建城郭、开沟壑、立武装，用以自卫。制定宫室、衣服、车旗等，区别贵贱上下。田地区划为田里，出现了城乡对立，而征服他人、扩充自己的战争不断发生。禹、汤、文、武、成王、周公由此兴起<sup>②</sup>。由此可见，国家政权发展的结果，需要国家财政相应完善和充实。这种需要概括起来有以下几方面：

1. 建立军队和军备的需要。军队是构成国家公共权力的重要条件和内容。从夏、商、西周三代立国前后的史迹来看，都是经过一番战争，征服了各地氏族部落而取王天下的地位。如：禹征

<sup>①</sup> 《史记》（一），第89页。

<sup>②</sup> “今大道既隐，天下为家，各亲其亲，各子其子，货力为己，大人世及以为礼，城郭沟池以为固，礼义以为纪，以正君臣，以为父子，以睦兄弟，以和夫妇，以设制度，以立田里，以贤勇知，以功为已，故谋用是作而兵由此起。禹、汤、文、武、成王、周公由此其选也。……是谓小康。”见《十三经注疏》，中华书局1980年版，第1414页。