

ZHONGGUO CAIZHENG FAZHISHI

中国财政法制史

傅光明 等著



经济科学出版社

中国财政法制史

傅光明 等著

经济科学出版社

责任编辑：周秀霞

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

中国财政法制史

傅光明 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

星河印刷厂印刷

星河装订厂装订

880×1230 32 开 19.5 印张 550000 字

2002 年 4 月第一版 2002 年 4 月第一次印刷

印数：0001—4100 册

ISBN 7-5058-2843-6/F·2215 定价：36.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

导 论

—

国家从它产生的那一天起，为了维护自己的存在，实现自己的职能，必须占有和消费一定的物质资料。而国家本身并不直接从事物质资料的生产，它所需要的物质资料，只能强制地、无偿地、固定地从物质资料生产的人们手中取得，然后根据多方面的需要进行再分配。这就是财政。如果没有国家制定或认可，依靠国家的强制力保证执行的法律作依据和保障，财政活动就无法有序地进行。国家机关为了实现财政活动而制定的财政法律制度就是财政法制。考察中国奴隶社会、封建社会历朝财政法制的内容、特点及其发展演变规律，可以更好地为发展我国的社会主义市场经济条件下的财政法制服务。

党的十一届三中全会总结“文化大革命”的沉痛教训，决定把全党、全国工作的重点转移到以经济建设为中心的轨道上来，同时强调社会主义民主和法制建设。邓小平同志多次强调要“一手抓建设，一手抓法制”。党的十五大进一步把“依法治国”确定为我们党领导人民治理国家的基本方略。不可否认，法制是法治的基础，没有健全的法制，就谈不上法治；在法治中，法制的运行要以法治原则作为指导。中国古代的不少政治家、思想家、法学家虽然有把法制与依法治国联系起来的主张，但都与封建专制政体相联系。说到底，那些时代的法制只能是一种“人治”。

有人认为，中国古代没有财政法制。这个说法，如果是指财政法

制在过去漫长的时间里还没有形成一个独立的法律部门，或许有它的道理。但是不能因此而否认古代财政法制的存在、发展和演变。恰恰相反，中国古代不但有财政法制，而且是历代国家法制中的一个重要内容。根据历史资料记载，古代王朝无不把财政法制摆在显著的位置上。这是因为，在生产条件落后的情况下，国家机器要正常运转，巨额的皇室费用、官员薪俸和军费支出，都得向社会无偿征取；历史上一些朝代的变法，也多是围绕着国家财力而开展的。否则，国家便难以维持和存在下去。列宁曾经说过：任何社会制度，只有在一定阶级的财政支持下才会产生。财政是支持和维护各种社会制度产生和巩固发展的物质基础。从这个意义上看，有历史记载以来中国财政法制的变革、发展，反映了中国历史上各个朝代的兴衰更替。这样说，是一点也不过分的。

中国的财政法制，同整个国家法制一样，从不成文的习惯法演变到成文法的法律形式；从贯穿于整个封建时代的诸法合体演变到清末开始法律规范编纂，经历了漫长的历史过程。它一方面说明，总体上的进展是相当缓慢的，这是同中国特有的国情分不开的；另一方面从历朝推行的财政法制看，后一个朝代比之前一个朝代，一般总是在不同程度地发展着、完善着，有其积极的一面，合乎历史发展的规律。

极为丰富的古代财政史料证明，从汉代开始，各朝代几乎都有“食货志”专章，叙述该朝的财政法律制度；历朝重要的刑书法典中，如《秦律》、《汉律》、《唐律》、《唐律疏议》、《唐六典》、《宋刑统》、《庆元条法事类》、《元典章》、《大明律》、《明会典》、《大清律例》、《清会典》等，都记载了大量丰富翔实的财政法律制度。在各代政治家、思想家、理财家、史学家所著的典章制度中，财政法律制度都居首要地位。如唐朝中期的政治家、理财家和史学家杜佑所著的中国历史上的第一部典章制度史《通典》二百卷，以财政法制为主要内容的《食货志》十二卷居其首。元代马端临著的《文献通考》是一部系统记载历代制度的通史。其第一卷到二十七卷记载了涉及财政法制内容的田赋、国用、职役、征榷等收支管理制度及其演变发展的过程。

二

在中国财政法制史的漫长发展过程中，不同的王朝都有其发展的特殊规律和具体的表现形式。

奴隶制财政法制是奴隶主国家为了实现其职能，压迫和剥削奴隶及其他劳动者，维护奴隶主阶级专政的重要工具，是奴隶主阶级利益和意志的表现。但在不同的奴隶制国家和不同的发展阶段，又各有其自己的特点，由于它们的经济基础和阶级本质相同，因而具有不同于其他类型法的共同特点：（1）确认并以极其残酷的财政法维护奴隶主的私有制。（2）确认分权的财政体制，维护分封制度下国王和各诸侯国、卿大夫所享有的权利和承担的义务。（3）置财政法于天命礼制宗法制度之下，维护奴隶主贵族的特权地位和奴隶主内部上下等级之间的关系。（4）财政法律关系的客体是实物贡赋和劳役。（5）财政法律形式主要是通过誓、诰、命、训、令、式等来行使财政分配的权力，通过召、使、告、呼等形式来传达国王的命令。

中国进入封建社会以后，在两千年的封建财政的发展过程中，经历了由战国至秦汉的确立阶段、魏晋南北朝至隋唐的改革与定型完备阶段、宋至明清的发展与趋于解体的阶段。封建制财政法制和封建制国家同时产生，是奴隶制财政法制之后又一剥削阶级类型的财政法制。封建社会的财政法制虽在不同封建国家和不同发展阶段，各有其不同特点，但又具有以下共同特点：（1）支持促进保护封建土地所有制。（2）强化财政收入的征收和筹集。（3）维护封建的等级制度。（4）协调阶级矛盾的工具和国家兴衰往复的杠杆。（5）刑罚残酷。（6）皇帝控制和掌握财政立法大权。（7）财政改革是为了变革旧的财政法制。

三

在财政法制中，财税收入法制具有突出的地位和重要的意义。由

于我国自古以农立国，国家财政收入主要取自于农村的土地和农业的人口，其中田赋是财政收入的主体。田赋法制的演变最能说明财政法制发展的历史。

我国的田赋法制起源最早。司马迁说：“自虞夏时，贡赋备矣”。中国从夏朝开始就有了完备的征收贡赋的制度。《孟子·滕文公上》云：“夏后氏五十而贡，殷人七十而助，国人百亩而彻，其实皆什一也。”这是我国早期的田赋税法。一般认为实行的是按什一的比例征收的实物租赋。春秋战国时期各诸侯国相继实行“履亩而税”的赋税制度。如齐国的“相地而衰征”，鲁国的“初税亩”，是单独以赋税形式出现的新的税法制度。秦孝公任用商鞅变法，进行了赋税制度的改革，征收的赋税不仅有田赋，还有户赋，开始了封建制的田赋课征制度。秦统一六国后，于公元前 216 年，颁布“使黔首自实田”的法令，令地主和有地农民自报占有土地数，按定制缴纳赋税。《秦律》中关于赋税和徭役的法条严密，对隐匿、逃避、失期、稽留等都规定了严刑峻法。西汉承袭秦制。汉初鉴于秦亡的教训，采取“薄赋省刑”的政策，相继实行“十五税一”和“三十税一”的田赋制度，人头税负也有减轻，是所谓“文景之治”的主要内容。从东汉末年曹操颁行租调法到唐中叶租庸调法瓦解，中国赋税法制进入了一个新阶段。各朝相继实行计亩而税、计户而征的赋税法令，如北魏及北齐、北周以及唐王朝的初期都颁布过均田令及租调法。唐武德七年（624 年）颁布“租庸调法”，规定每丁每年向政府缴纳粟二石，称为租；绢二丈，绵三丈，称为调；每年服力役二十天，称为庸。对于租庸调的征收，《唐律》、《唐六典》都从法律上作出了严格具体的规定。唐律规定，三事（授田、收田、征课赋税）失一者，里正及州、县官分别处以笞刑或杖刑；课税违期不缴或擅自赋敛，利不归国家者，也要处刑。唐太宗李世民在位时轻徭薄赋，节俭自持，励精图治，史称“贞观之治”。唐朝中期“安史之乱”后财政困难，杨炎于德宗建中元年（780 年）废除租庸调法，改征地税、户税，分夏秋两季征收，改征实为征钱，称两税法。两税法对后世影响很大，故宋、元、明、清皆兼采之。宋朝在“两税”之外，还有“丁口之赋”和“杂变之赋”，

田赋法制趋复杂性和多变性，财政刑罚严酷。北宋中叶王安石变法，颁布与赋税制度有关的法令有方田均税法、募役法。元朝税法不统一，江南仿宋两税法，北方仿唐的租庸调法。明初颁布《鱼鳞图册》，作为赋役的依据。明中叶，内阁首辅张居正在全国范围内推行“一条鞭法”，把各种名目的赋税杂役合并为一，折银征收。清朝入关，以明代的一条鞭法征派赋役，颁布赋役法规《赋役全书》于天下。康熙五十一年（1712年）宣布滋生人丁，永不加赋。雍正元年（1723年）诏令全国推行“地丁合一”，“摊丁入亩”，将应收的丁银分摊入地亩之中，废除了历史上长期存在的人头税，结束了长期以来地、户、丁分别征税的混乱现象，完成了赋役合并即人头税归入财产税的过程。历代的封建统治者，还十分重视商税、盐税、茶税、酒税、契税、铸币等收入法制建设，颁布了大量的税法 and 规定，这些税收在封建国家的财政收入中日渐重要，到清代末期已超过了田赋收入。

古代财政支出法制，也经历了从无到有，从简单到复杂，从分散到集中，从不定型到比较定型的发展过程。支出法制的内容包括皇室支出、官俸支出、军费支出等，用来支持封建专政暴力机构的存续，养活庞大的官僚队伍和军队，体现了剥削阶级财政取之于民用之于官的性质。以官俸制度为例，夏商两代尚无定制，西周实行班禄制度，俸禄主要来自采邑封地。春秋战国时期随着官僚制的建立，大小官吏始从国家领取一定谷物作为俸物。秦统一后实行了统一的官俸支出和军费支出制度。汉承秦制，以“石”定官秩等级，以定俸额。晋代先后颁布《官品令》、《俸廩令》的支出法令，实行九品占田和占佃客，成为官俸的主要组成部分。北魏时实行了按官品授田，通过收取地租作为薪俸收入，此即为后世职分田的由来。唐代官俸由授田、禄米、徭役、俸料钱组成；宋代官吏俸禄最为优厚，除给予较高的官俸禄米外，还另给职钱、职田、茶汤钱、添水钱、厨料、薪炭、衣服、马匹、草料等，其中大多数折钱付给。明清两代官俸较薄，条理较密，制度较完备。但历代官僚机构膨胀，支出浩繁，加上频繁的战争，军费支出和官俸支出都处于膨胀的状况，加剧了财政危机的发生。

财政管理方面的法制内容也极其丰富。包括财政体制、预算管

理、货币管理、国库管理、审计管理、会计管理、籍簿管理、机构管理等都达到了相当完备的程度，秦、汉、唐、明各朝建树较多。

四

中国财政法制的历史以其丰富的内容，证明了：

1. 奴隶制国家和封建制国家财政法制，在奴隶制和封建社会的历史发展中起了重要的作用。一方面，它为巩固奴隶主、封建地主阶级的统治与经济文化的发展提供了物质保障；另一方面，它又体现了对人民的掠夺和压榨。在奴隶社会，财政法制加深了奴隶制的阶级矛盾，促进了奴隶制的瓦解。在封建社会的历史上，以横征暴敛为特征的财政法制曾是无数次农民起义的直接原因。它从一个侧面反映了封建社会生产关系和生产力、上层建筑和经济基础的对抗性矛盾。

2. 财政法制既有财政作用，又有经济作用。如春秋战国时的税制改革和财政法制，适应了封建土地私有制的确立；唐代的“两税法”、明代的“一条鞭法”、清代的“摊丁入亩”等都在一定程度上反映了经济基础对财政法制变革的要求。如西汉王莽改制，颁布更民田法，实行井田制什一税制，推行五均六筦专卖法制，屡改货币法，企图限制土地兼并，结果遭到失败，反而加速了新莽王朝的灭亡。

3. 财政法制的成败在历代王朝的兴衰中起着关键的作用。在中国古代曾经出现过一些盛世，如西周的“成康之治”、汉初“文景之治”、唐初“贞观之治”、清代“康”、“乾”之治。一个重要的原因都是实施了“轻徭薄赋”、“约法省刑”、“崇俭去奢”的财政法制。而一些王朝的覆亡与实施“横征暴敛”的财政法制有重大关系。如秦王朝“力役三十倍于古，田赋口赋盐铁之利三十倍于古，收泰半之赋”，“征敛亡度”；再如明末三饷（辽饷、练饷、剿饷）加征、骤增重负，导致农民起义，加速了明王朝的灭亡。

4. 财政改革是财政法制的巨大推动器。在中国古代的财政法制历史上，经历了多次的财政改革。财政改革主要是对旧的束缚生产力和经济基础发展的财政政策、制度、法令进行改革或变通。如封建社

会初期（战国）、前期（秦汉）乃至唐代的财政改革，对社会的发展起到了重大的推动作用。明清的财政改革，对财政法制的变化也起到了作用，在一定程度上促进了经济的发展，阶级矛盾得到缓和。

5. 财政法制与其他法制具有不可分割的关系。财政是支持国家法制的物质基础，财政法制是构成刑法、民法、经济法、行政法等法制的重要内容；其他法制也维护财政法制。在古代经济中，土地所有制和赋税是立法的中心内容。财政法制与土地所有制法、货币法等联系密切、不可分割。

五

中国古代财政法制有以下几个特点：

1. 财政法制是巩固奴隶主、封建统治阶级地位的工具，古代财政法制史是一部对劳动人民进行残酷的财政剥削和压榨的历史。虽然历代王朝建立之初都实行轻徭薄赋、休养生息的政策和法令，但它是缓和社会政治经济矛盾的一种暂时措施，一旦国库亏空便开始横征暴敛，加强对农民的剥削。财政法维护剥削阶级的土地所有制。中国的封建官府和封建地主以及封建官僚握有大量的土地（部分土地通过财政再分配形式进行，如官吏职分田）。“而农民则很少土地，或者完全没有土地。农民用自己的工具耕种地主、贵族和皇室的土地，并将收获物的四成、五成、七成甚至八成以上，奉献给地主、贵族和皇室享用。”这些收获物有部分进入国库或作为官吏俸禄之用。封建地主阶级运用国家政治权力和法律“强迫农民缴纳贡税，并强迫农民从事无偿的劳役，去养活一大群的国家官吏和主要地是为了镇压农民之用的军队。”对广大农民和手工业者进行了超经济的财政剥削，造成了劳动人民的长期极端贫困，可以说整个国家机器是以农民的膏血来润滑转动的。统治阶级还运用财政法制“强本抑末”，抑制商品生产的发展，致使资本主义生产关系萌芽成长缓慢。

2. 法自君出。在奴隶社会和封建社会，君权至高无上，可以一言兴法，也可以一言废法。奴隶社会的“王”被认为是天、地、人的

主宰，最高权力的象征。中国封建专制主义中央集权制度是以皇帝为核心的制度，确认“皇帝”为君王的称号和国家的最高行政首领，“天下之事无大小，皆决于上。”皇帝“受命于天”，是最高的财政立法者。皇帝的意志一则通过法典表现，一则通过皇帝颁布的诏书和诏令的文件体现。二者具有同等的法律效力。但从实际意义上讲，皇帝诏令的法律效力甚至高于国家法典。各朝重要的财政法都是以皇帝的名义制定和发布的。“法自君出”被视为一定不移之理。它对于财政法律的统一，维护我国多民族国家的形成，封建经济和文化的发展，反对外来侵略等，起过一定的进步作用，但造成了极端的封建专制，是财政法制停滞不前的重要原因，也是政局祸乱的根源。

3. 强化财政收入的征收。在封建社会，历代统治者无不重视财政收入法律的建立，因此财政收入征收的法律制度极为完善。封建国家的土地制度、户籍制度都是财政收入征收的前提和基础；历代的刑法典都把田赋、徭役和盐茶酒课税作为重要内容；由皇帝发布的组织岁入的诏令更是繁多；对赋税违法的处罚也极其残酷；组织财政收入征收的机构和管理制度也极为严密。在整个财政法制史中财政收入法制处于主导地位。通过强化财政收入的征收，封建国家对农民和其他劳动者进行了超经济的剥削，为封建国家机器提供物质保障。

4. 财政法制与礼制宗法制度相结合，综合为治。“德主刑辅”和宗法观念是政权统治的指导思想，也给财政法制以影响和起保证作用。宗族制度中有很多族规告诫族人“以国课为先”，“照限完粮”，“不可拖欠”。有的着重解释政府与族人（地主）休戚与共的关系，督促宗族成员交纳粮课。“凡我家庭，夏熟秋成，及期完纳，毋累官私实亦忠之一端也，而实保家之道也。”不少治家格言也有类似的内容。

5. 财政支出法制是古代财政法制中最为薄弱的环节，往往起不到规范和控制作用。由于法自君出，“朕即法律”，皇帝的一句话，往往耗费巨额的开支、巨额的赏赐。因此历代的皇室支出毫无节制，如历代兴修宫殿和后陵，崇信佛教及迷信，赏赐，生活糜烂，造成入不敷出。隋朝的炀帝“穷极侈糜”，“每以供费不给，遂收数年之赋”。元代赏赐过滥，数额巨大。武帝至正四年赏赐额占财政支出的百分之

十七八。财政维护封建的等级特权，造成官僚机构庞大，冗员众多，支出包袱沉重。

六

中国财政法制史料表明，自从国家赋役出现以来特别是进入封建社会以后，关于封建财政法制的立法原则和指导思想问题，一直是历代思想家探讨和争议的最重要的问题之一，它对古代财政法制的制定和实施产生了重大影响。大体根据儒家的法律思想，主张轻徭薄赋，藏富于民，对财政的负担，力求公平合理。

1. “轻徭薄赋”、“约法省刑”的思想。自井田始，至清朝财政法制告终，传统的中国财政法制，正是“轻徭薄赋”、“约法省刑”精神的具体表现；其间固不免波折起伏，旋洄进退，但总体体现了这一理想。

“轻徭薄赋”的思想，是儒家思想的创始人孔子首先提出来的。他曾强烈地谴责官府横征暴敛为“苛政猛于虎”。孟子提出将“轻徭薄赋”制度化，主张“取民有制”，即征收标准为对劳动产品的十分之一。刘邦是“薄赋省刑”思想的实践者，他“约法三章”，“除秦苛法”和十五税一税制对后世产生很大影响。

2. 统一集中的思想。奴隶制时期的财政体制是财赋分权，由各封国在其领土内实行各自不同的财赋制度。秦统一后，李斯鉴于西周末年“讨饭吃”的教训，提出了建立统一的集权型财政体制的思想，秦始皇采纳了他的见解，奠定了两千年财政体制统一集中的基础。宋太祖赵匡胤和明太祖朱元璋进一步强化了财政集权的法律制度。

3. 量入为出和量出为入的思想。这是两种不同的预算管理制度思想。《礼记·王制》最先提出量出为入的思想，即根据国家开支的大小作为征税的标准。唐代的陆贽极力反对这种思想，主张“量入为出”，实际上历代统治者很少坚持“量入为出”的思想和原则。

4. 区别对待、平均负担的思想。这一思想最早见《禹贡》和《周礼》，书中提出了征收赋税应分等级，区别对待，平均负担。原则

是：根据土地的肥瘠优劣，赋税和劳役的合理搭配；年景不同等为平均负担。这种思想在赋税法制中得到较好的贯彻。

5. 精简和节用的思想。孔子提出“节用爱人”的主张，荀子提出“开源节流”的思想；墨子制订出了具体的节用标准和制度办法。东汉光武帝刘秀、隋代隋文帝、唐代唐太宗李世民等都在精简机构、节俭去奢等方面采取了措施，收到了成效。

6. 理财在法、重视监督的思想。北宋政治家王安石提出“聚财在人，理财在法”的思想。他认为理财必须制法，提出了“知法度”，“变法”或“制法”的观点。国家的法令在顺时通变泽加百姓；国家的法令要事权集中，发挥功能。包拯认为理财必须重视监督，不进行有力的监督，放任自流，会造成国力空虚。

7. 守法在吏的思想。“徒法不足以自行”。历代开明之君既治“法”也治吏。王安石认为“守法在吏”。明代的朱元璋用严法整饬吏治，惩罚违反财政法规的官吏，保证财政法规的贯彻实施。明《刑法志》规定：“赃到六十两以上者，梟首示众，乃剥皮实草”。如洪武十八年发现郭恒贪污集团案，“自六部左右侍郎皆死，获赃七百万”。仅此案连同洪武九年的空印案连坐和被杀总计七八万人之多。

8. 财政变革的思想。战国时期的商鞅变法、北宋的王安石变法、明代的张居正改革等，都把财政改革作为一个主要内容。每当国家机器不能正常运转、严重威胁着王朝生存的严峻时刻，统治阶级中的一些有识之士，为了挽救危机主张改革，提出了大量的改革思想、主张，无不谋求通过制度改革促进财政的发展。

七

研究中国的财政法制史，对于实现中华民族的伟大复兴，加强社会主义市场经济条件下的财政法制建设，具有以史为鉴的重大意义和作用。

1. 财政的重要地位决定了加强财政法制的重要性。江泽民总书记在《领导干部财政知识读本》上的重要批语和2000年1月在省部

级主要领导干部财税专题研讨班上的重要讲话，对财政在国家发展中的重要地位和作用做了全面、精辟的阐述，指出：“财政是国家职能的重要组成部分。财政政策是国家宏观调控的一个重要工具。雄厚的财政实力是一个国家强大、稳定、安全的重要体现和有力保证。正确运用财政政策，运用预算、税收、转移支付等财政手段，对优化资源配置，调节收入分配，促进国民经济稳定增长和区域经济协调运行，促进社会各项事业全面发展，具有重大的作用。”“财政是一个经济范畴，又是一个政治范畴，事关治国安邦，强国富民。亚当·斯密在《国富论》中称财政为‘庶政之母’。宋代的苏辙说过‘财者’为国之命而万事之本。国之所以存亡，事之所以成败，常必由之。”财政关系到“治国安邦，强国富民”，国之存亡，事之成败，必须严格依法办事。

从我国历史上各次变革来看，财政制度的废、改、立都是其重要内容。正如江总书记指出的：“我国封建时代的当政者就十分重视财政的作用，战国时期的商鞅变法、北宋的王安石变法、明代的张居正改革等，都把财政改革作为一个主要内容，各个朝代的更替，往往与财政的强弱有密切关系。”商鞅变法、王安石变法主要是变革财政法，张居正的改革，也主要是改革财政法。张居正曾说：“天地生财，自有定数，取之有制，用之有节则裕。取之无制，用之无节则乏”。这里所说的“制”和“节”，用现代的话说，就是要完善立法并严格依法理财。如果不严格依法理财，横征暴敛，苛捐杂税盛行，统治者挥霍无度，必然遭到广大劳动人民的强烈反抗，最后不得不导致政权更迭。

2. 发展社会主义市场经济和加入 WTO 对加强财政法制提出了更高的要求。市场经济是法治经济，一方面，通过建立健全法制，保障各类市场主体在市场上平等竞争，促进社会资源的合理流动。另一方面，通过建立健全法制，惩治营私舞弊，加强国家的宏观调控。在这两个方面，财政的作用都是无可替代的。从 1993 年 7 月 1 日开始实施的新的财务会计制度和 1994 年 1 月 1 日起实施的新的税收制度以及分税制财政管理体制，无论是对规范微观经济活动，还是对加强

宏观调控都发挥了重要作用。1998年以来实施积极的财政政策，发挥了重要的作用，也有赖于严格按照财政法律法规的规定办事。

3. 建设稳固、平衡、强大的国家财政必须把加强财政法制建设放在重要地位。江泽民总书记指出：“财力的强弱，对国家的强盛和安全会产生重大影响。雄厚的财政实力，是一个国家强大、稳定、安全的重要体现，也是推动经济发展和社会进步的重要保证。”要建设稳固、平衡、强大的国家财政，当然首先要努力发展经济，因为经济决定财政。但是仅仅做到这一点是远远不够的，这不单是因为财政会反作用于经济，是推动经济发展的重要保证，还因为财政有其自身的发展规律。如果不能依法理财，即使经济发展了，也不可能建立起稳固、平衡、强大的国家财政。

我国财政收入占国内生产总值的比重，不仅远低于西方发达国家的水平，也低于一些发展中国家的水平，而大量财政性资金却通过体制外渠道流失。要建设稳固、平衡、强大的国家财政，首先要提高财政收入的两个“比重”。这要通过立法和严格执法，将游离于预算之外的各种收费、基金等预算外资金纳入预算管理。当前，一方面财政很困难，另一方面，财政收入中的跑、冒、滴、漏，财政支出中的损失浪费还相当严重。只有严格依法理财，切实解决财政收入和支出中存在的各种问题，才能增加财政收入，提高财政资金的使用效益。

4. 财政法制的方向是走向法治、保障财政民主的要求。封建社会是专制财政。社会主义财政法制体现了社会主义国家人民当家作主，财政资金取之于民、用之于民的性质和要求；党的十五大提出依法治国，建设社会主义法治国家的治国方略。江总书记提出：“要进一步加强财税法制建设，建立起完善的、运行有序的财税法规体系，真正做到依法行政、依法理财、依法治税”。实现财政法治，就是要依法理财，就是要依照宪法、法律和行政法规的规定，综合运用法律手段、经济手段和行政手段管理国家财政，实现财政管理的法治化、规范化和制度化。财政活动必须依照法律规定公开、公平、公正地进行，切实做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。

目 录

导论	(1)
第一章 夏、商、西周的财政法律制度	(1)
一、夏、商、西周财政法制的建立、形成、发展	
概况	(1)
二、夏、商、西周财政法制的基本特点	(3)
三、夏、商、西周的赋税制度	(6)
四、夏、商、西周的财政支出制度	(14)
五、夏、商、西周的财政管理制度	(17)
第二章 春秋战国时期的财政法律制度	(21)
第一部分 春秋时期	(21)
一、春秋时期的社会大变动和财政改革	(21)
二、春秋时期财政法律制度的变化	(25)
三、春秋时期的财政法律思想	(27)
第二部分 战国时期	(30)
一、战国时期各国的变法与封建制财政法制的形成	(30)
二、战国时期的财政法制思想	(40)
三、战国时期财政法律制度的特点和变化	(43)
第三章 秦朝的财政法律制度	(48)
一、秦的统一与封建集权制国家财政法制的形成	(48)
二、秦朝财政立法思想、立法活动和立法形式	(50)
三、云梦秦简和秦朝财政法律	(52)

四、云梦秦简与涉及财政内容的刑事法律 及秦王朝的法律变化·····	(56)
第四章 西汉的财政法律制度 ·····	(59)
一、汉初对秦律的批判总结和财政法制思想·····	(60)
二、汉初的财政立法和财政立法形式·····	(61)
三、西汉国家财政与皇室财政制度的相对独立·····	(66)
四、西汉中后期的财政法制思想和财政立法·····	(69)
五、西汉的封爵食邑制度·····	(77)
第五章 东汉时期的财政法律制度 ·····	(81)
一、东汉的财政收入制度·····	(81)
二、东汉的财政支出制度·····	(84)
三、东汉的财政管理制度·····	(86)
第六章 三国和两晋时期的财政法律制度 ·····	(87)
第一部分 三国时期的财政法律制度 ·····	(87)
一、三国时期的财政收入制度·····	(88)
二、三国时期的财政支出制度·····	(91)
三、三国时期的财政管理制度·····	(92)
第二部分 西晋东晋的财政法律制度 ·····	(93)
一、两晋的财政立法形式·····	(93)
二、两晋的田赋和税收立法·····	(95)
三、两晋的财政支出制度·····	(99)
四、两晋的财政管理制度·····	(103)
第七章 南北朝时期的财政法律制度 ·····	(106)
第一部分 南朝的财政法律制度 ·····	(106)
一、南朝的田赋和工商杂税制度·····	(106)
二、南朝的财政支出制度·····	(111)