

# 中国财政问题源流考

孙翊刚◎著

中国社会科学出版社

# 中国财政问题源流考

孙翊刚◎著

F81  
598

G21

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国财政问题源流考/孙翊刚著. —北京:中国社会科学出版社,2001.3

ISBN 7-5004-2950-9

I. 中… II. 孙… III. 财政-经济史-研究-中国-古代  
IV. F812.92

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 09356 号

责任编辑 洪 钢  
责任校对 尹 力  
封面设计 张国权  
版式设计 李 建

---

出版发行	中国社会科学出版社		
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010-84029453	传 真	010-64030272
网 址	<a href="http://www.cass.net.cn">http://www.cass.net.cn</a>		
经 销	新华书店		
印 刷	北京新魏印刷厂	装 订	丰华装订厂
版 次	2001 年 3 月第 1 版	印 次	2001 年 3 月第 1 次印刷
开 本	850×1168 毫米 1/32		
印 张	10	插 页	2
字 数	247 千字	印 数	1—1500 册
定 价	22.00 元		

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

## 前 言

1978年，我获得一个很好的机遇，就是参加财政部组织的编写高等院校本科教材，以适应高校恢复招生后教学的需要。此后，我就置身于教学和写作之中，主要是教材编写和财政史料的编选，一干就是二十年。

治史有什么用？我们都知道，历史是前车之鉴。前人因何而得，我可从中吸取经验；前人因何而失，我可从中吸取有益的教训，引以为鉴戒。道理虽如此，但历史的变迁，转瞬即已非其故；就是说，世界上的事没有完全相同的。吕思勉先生因此而认为：“执古方以药今病，安往而不贻误？”这话虽不尽对，但后世食古不化者还真大有人在。然而史学真无用吗？不是。人们之所以治史，是在于求得对社会事物本质的明确认识。宇宙间万事万物，莫不有其自然成长规律，社会也是如此。但由于各国人文地理不同，所以各国、各个历史时期，又各具特色。就中国来说，有几千年的文明史，如欲探求事物的本质，不能不从源上开始，即必须从该事物最初、最原始的形态开始研究，以能窥测到其最本质的东西。正如司马迁所说：“究天人之际，通古今之变。”这也是近世史家之所以记载务求其详，年代务求其远，虽在鸿荒之世，也欲使其本来面貌，披露于今人面前，使对该事物发展全过程有个清晰的认识。但史事既极繁赜，而各个时代的形势（政治的、军事的、经济的）又不能没有变异，所以，治史者或按时代

分期，探讨一国之兴亡，治理之升降；或以某一事物为中心，去探讨其始末。因随着社会向前发展，生产关系日显复杂，而道路开通，文化传播，思想交流，生产技术互用，也是使今之事非昔之事，乃已融古今中外而为之新；正因为如此，也使人对古代之事难以认同。再则，史料的不同，也是真伪难辨的原因。我国图书，旧分经（儒家经典，包括易、书、诗、礼、乐、春秋、孝经、论语、小学等 11 类）、史（各种体裁的历史著作，包括正史、古史、霸史、杂史、仪注、法典、职官、政治等 13 类）、子（先秦诸子百家的著作，包括哲学、政治、科技、艺术等类）、集（包括历代作家一人或多人的散文、骈文、诗、词、曲、戏剧等文学著作）四类。人称中国古籍，浩如烟海，既指量多，也称其广远，后人不可穷尽。就《史记》来说，无论从取材或者从文字来说，堪称为经典，但司马迁对秦以前的历史却谈得很少。其原因就如孔子所说的，很多事物搞不清楚了。而且，古代史官所记，同后世史官所记，又有所差别，有的差别还很大。特别是秦以前的史籍，遭秦火之后，多成灰烬；加以秦、汉及隋唐以后著作，也因多种原因，世有不传者，所以，后学者研究前事，特别是求真之作，极感困难。

在研究方法上，也各有讲究之处。梁任公称，治国史者或以不分期为善。其实，各个历史时期，无论是政治、军事，或者经济、财税，均各有特色。否则，也就不成其为历史了。本书属于财政专史一类，但又不是财政史、赋税史或专卖史之类，而是就财政史中有待探究的若干问题（不是全部），又是本人所关心的问题，就个人所见（所读过的书）、所闻（师传、友说之言）、所思，选择其中几个重要问题而成篇。关于此事，思考亦有时日。1985 年，我在给我校第一届财政史助教进修班讲课时，即已拟就提纲；1986 年 1 月，为给财政系研究生讲授《中国财政史研究》，才把提纲确定下来，印发学生使用。内容分为：中国田赋

制度研究、盐铁酒税的征商与税民、国家债务制度、中国预算决算制度和中央同地方财政的划分，即五个专题。后来，又加了二个专题，即中国关市税和中国国有经济（土地、资产、企业）问题研究。

我考虑，若干年来，学术界对财政诸问题的争论，包括财政的起源问题、财政的本质问题、中国古代有无国家预算等的争论，中国古代夏、商、西周有无田赋的探讨，以及中国的工商税收起源于何时、何物等等，因为源不清、不明，则事物的存在，事物的定位就有问题；而对某事物的定性不准，定位不当，则其存在的必要性、其发挥作用的范围、力度就要受到各种质疑。凡此种种，都迫使我们坐下来，冷静地进行研究和探索，否则，争论一年、十年，依然不能得其要领，于事无补。中国财政问题，其地位的一度被削弱，就是一个明显的例子。

十几年前，何正清先生就提出“治史不可忽视源流”。他认为：“历史是不断发展变化的，我们研究历史，不仅要从各个现象的相互联系和相互制约的方面去观察，而且要从他们的运动、变化、发展去观察。”如果研究过专、专业过窄，就如插地不深的木杆，经不起风浪。所以，他认为，重视历史源流决非一件小事，而是涉及发展历史科学的大问题<sup>①</sup>。对于国家财政的源流问题，曾有不少学者涉猎过，可惜的是并未坚持下去，还未完全展开就又转移阵地了；近百年来，中国有多本财政史问世，也因是大中专学校的教科书，不便于对财政诸问题作全面、深入的探讨，所能做的仅在于对基本理论、一般概念的说明。还有一点，也是重要的方面，就是要想深入探究财政的源与流，需要有几代人，经过若干年的努力，下一番真功夫，然后才能达到此目的。我不是专科出身，对历史不甚了了；也没有太深的古文基础，对

---

<sup>①</sup> 见《光明日报》1985年2月13日，“史坛纵论”。

中国古代文字知识掌握也很少，更不用说考古学、民族学等等知识，在这样的基础上要想研究中国财政的起源，应该说是有点自不量力。但事情总得有人去做，所以，我就大胆地行动起来。最先，我是在我国第一个财政史助教班讲课作尝试，后又给财政专业研究生讲课时试了一次，看能否引起他们的兴趣。可喜的是有不少同学对此十分积极、热心，并有人立即投身于此研究中，如周品同志着手写中国财政百问；有的则着手先期准备工作，如编辑中国财政史辞典等。可惜，助教班学习仅为一年半，大家结业后回到各自的工作单位，由于是各高校的青年教学骨干，教学任务十分繁重，或者由于工作的变动，此事则被无限期的搁置起来。我知道，一个人的力量是十分渺小的，但十多年过去了，事到今天，要再集中众多力量来攻关，事实上是不可能的，而且，也不是短时间内所能解决的，权宜之计是由我个人先动手，选择财政理论方面几个重要问题破个题，然后由有兴趣者去作深入探讨。

本书作为专著，着重点是对某些财政历史事件的源与流作一番考证，目的是想借助于历史史籍，对某些财政问题的来龙去脉弄清楚，即通过对它源于何处，经过哪些曲折，又通向何处，这种古往今来的研究，以探讨其发展规律性。不过，事物是不断运动、变化和发展的，作为历史研究，就必须处理好专与通、约与博、微观与宏观的关系，既弄清历史事件的真实性，恢复其本来面貌，又据此预测历史发展的明天，以避免前进中走弯路。带着这种理想要求，我在原先讲课体系的基础上，作了若干调整。首先，考虑到土地是万物之源，人类依赖土地而生存；中国自古以来以农立国，国家主要依靠农民提供赋役来保证其职能的实现；而土地资源又靠国家合理配置和开发，因此说，土地、农民和国家三者是一个不可分割的有机整体，削弱了哪一方都将遭受程度不同的损失；即使是当今社会，不论中国或其他国家，如果抛开

农业和农民，那将是一种什么样的情况？经济发展将会有什么样的速度？我想不会很快，因为人们不会饿着肚子去干活，除非是机器人！至于千百年后是什么情况，则难以预测；基于这个想法，故我把这篇作为第一章。其次是专卖，在中国古代，盐、铁、酒、茶等专卖收入，大都是历代王朝除田赋之外的另一重要收入来源，是支持国家政权的财政支柱之一；因其地位的重要，制度的多变，故列为第二章；第三为贡税，贡最初是远古部落酋长劳动收入外的“补助”收入，应认为是公共财政收入的始源；国家出现之初，贡为国家收入的组成部分；春秋时期，由于经济的多样化，才使贡与税分离，贡仅是皇室的专项收入；此制一直沿用至清代后期。第四为公债，这个问题之所以值得研究，主要在于其产生的必要性和它在财政中的特殊地位所决定，从理论上和操作上看，至今仍有不少问题需要我们去继续进行探索；第五是国家预算，此问题争论的焦点是中国的国家预算究竟产生在什么年代，中国古代的上计制度同国家预算决算是什么关系；中国古代计书编制的科学性和合理性，等等。应该说，国家预算的编制，不论是社会主义的中国或是封建社会的汉、唐王朝，绝不单纯是个技术问题，也不是简单的算账、记账问题；它的好坏，关系着国家的安危。正如毛泽东同志所说：“国家的预算是一个重大的问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定政府活动的范围和方向。”这句话，真正说明了国家预算的实质。还有几个问题，但除了地方财政外，其他如工商税收、百官俸禄、外交费、国防费等重要财政问题，其源、其流，均十分清楚，也因篇幅有限，故未能介绍。

蔺翠牌和沈翼同志参加了本书有关资料的收集和整理工作。

此书得到中央财经大学专著资助出版基金资助。

本书承李保仁教授、姜维壮教授、汤贡亮教授主审，谨致谢意。最后，也是最重要的，我应该感谢中央财大的领导，是他们



支持科研，不惜重金以支持科研成果的出版；也要感谢我校学术委员会，将我的这一著作列入出版计划，否则，此书至今仍为一堆零乱的资料，被搁置在我的书架底层。

由于编著者所学有限，对一些问题的认识也存在肤浅、片面的问题，错误和不足之处，请不吝赐教。

2000年9月28日

# 目 录

<b>第一篇 中国古代土地制度和赋税制度</b> .....	(1)
一、农业是人类定居、社会发展的前提条件.....	(2)
二、国家土地制度的调整.....	(4)
三、封建田制的发展演变 .....	(16)
四、开荒扩地, 调整土地分配 .....	(57)
五、兴屯田、固边防、省徭役 .....	(67)
六、限田和抑兼并 .....	(85)
七、赋税制度和农民负担 .....	(99)
<b>第二篇 中国的专卖制度</b> .....	(153)
一、盐、铁、茶、酒与人类生产、生活.....	(154)
二、专卖的选择和实行.....	(165)
<b>第三篇 中国的贡税</b> .....	(230)
<b>第四篇 中国债务的源与流</b> .....	(259)
<b>第五篇 中国国家预算的早期形态及其发展演变</b> .....	(285)
一、对“国家预算”一词的认识.....	(285)
二、国家预算产生的原因和条件.....	(286)
三、我国古代的国家预算.....	(287)

# 第一篇

## 中国古代土地制度和赋税制度

土地，在数百万年前，作为原始人来说，可能仅是一种载体，供人行走、坐卧、采摘食物、追逐禽兽的地方，人人可得而用之，并无排斥他人而据为己有的概念。至于地域的划分，集团（部族、个人、家庭）专有观念的出现，首先可能是出于生存的需要。即当人群的繁殖，果实和禽兽不足以供给，这时，就有排斥他人进入自己群体、家庭的“领地”的事发生。至今仍然存在的动物中，如猴、狮、虎等，尽管它们的活动范围（生活圈）不是很大，但都有着较强的“领地”概念。即使人类文明十分发达的今天，国家的概念、民族的概念，仍然是一个十分强固不能动摇的整体；具体到一个国家之内，分为若干省（区）、州、县、乡，除了受地形等因素影响外，还有民族的（或宗族的）、历史的或习惯的因素在起作用。中国人的“故土难离”、“老死回乡”的习俗，从根本上分析，应属于古代“氏族群体”在人类头脑中的遗存。

同理，中国的土地所有制度，也具有明显的地域特色、民族特色。特别是中国农业同中国农民共兴衰。

## 一、农业是人类定居、社会发展的前提条件

在中华大地上，无论是从地形、地貌、山脉、河流，或者土质、矿藏、气温、日照来说，都决定了中华民族一开始就走上了以农立国的道路。

追寻到数千年或上万年前，当人们还在随意采集、集体狩猎、结网捕鱼的时候，由于生产条件的限制（寒暑转换、鸟兽余缺等），人们日益依赖采集果实、饲养动物为生活来源，因它比较狩猎、捕捞成功率大，也没那么多危险，却能基本上起到饱腹、暖体的作用。在采集过程中，一些比较细心、爱动脑子的妇女，在经过长时期观察后，逐步摸索到了一些野生植物的生长规律，进而把它们请到了自己的生产和生活圈子中来。就是说，偶然的发现，使植物栽培为日后农业栽培奠定了思想的和技术的基础。从而，也把氏族社会推向一个全新的领域（环境）。

从传说来看，中国人类的祖先，从神农氏开始，向着一个全新的方向发展。在神农氏以前，人类主要是向自然索取食物，没有加入人类的劳动创造，生存条件十分恶劣。史称：“昔者先王，未有宫室，冬则居营窟，夏则居橧巢，未有火化。食草木之实，鸟兽之肉；饮其血，茹其毛。未有麻丝，衣其羽皮。”<sup>①</sup>“时多疾病毒伤之害。”而到神农之世，随着人类的进化，也进入一个创造的时代，革命的时代，也是创造奇迹的时代。史称：

“庖牺氏没，神农氏作，斫木为耜，揉木为耒；耒耜之利，以教天下，盖取诸益。日中为市，致天下之民，聚天下之货；交易而退，各得其所，盖取其噬嗑。”<sup>②</sup>

---

① 《礼记·礼运》。

② 《易·系辞下》。

“神农耕而作陶”<sup>①</sup>。

“有烈山氏之子曰柱为稷，能殖百谷百蔬”<sup>②</sup>。

“民有疾病，未知药石；乃味草木之滋，察寒温之性，而知君臣佐使之义，皆日尝而身试之，一日之间而遇七十二毒；或云神农尝百药之时，一日百死百生，其所得三百六十物，以应周天之数，后承录传为书，谓之神农本草”<sup>③</sup>。

他如奚仲作车，仓颉作书，后稷作稼，皋陶作刑，昆吾作陶，夏鲧作城，高元作室，虞姁作舟，乘雅作驾，王冰作服牛。

自此而后，中华大地，人类文明向着更深的层次发展。据考古发掘，在黄河流域，西起甘肃、陕西，经河南、山西进至山东；长江流域的江苏、浙江、湖南、湖北、江西，以及东北的辽宁，南方的两广和云南地区，都发现了古代农业的遗存。农业工具有石制或陶制、骨制、木制和蚌制的斧、镰、刀、锯、锄、铲以及灌溉用工具；农作物有粟、麦、谷子等多种；家畜饲养有狗、猪、牛、马、羊、鸡等类，作为农业的重要补充。由于生产、生活的需要，编织业、纺绩、缝纫业、制陶业等日益发展。但这时的社会性质，仍是氏族公社，所以说，神农之世，“男耕而食，妇织而衣，刑政不用而治，甲兵不起而王”<sup>④</sup>。

根据马克思关于经济基础决定上层建筑的原理，当人类社会发展到耜耕农业后，以家庭为单位的个体农业生产成了可能；当野生动物被驯化并繁殖后，畜禽饲养和畜产品分配也向私人占有发展。特别是剩余产品的出现并增多，手工业脱离农业生产而独立存在，由纯为生产生活劳动进至部分地以交换为目的的商品生

---

① 《太平御览》引《周书》佚文。

② 《左传·昭公二十九年》。

③ 《通志·三皇纪》。

④ 《商君书·画策》。

产。以血缘关系为纽带，氏族成员集体生产、产品平均分配的氏族社会，已完成了它的历史使命，国家出现了。这时，以农业为依托的国家，为保证国家的运转，必然要对农业赖以生存的土地进行调整。而稳定农业和农民，则是稳定社会的前提和基础。

据传说，在虞舜时，以农业为基础的国民经济已初步确立。史载：“洪水滔天，浩浩怀山襄陵，下民昏垫。予乘四载（遇水行舟，陆行用车，泽行乘辘，山行乘橐），随山刊木。暨益奏庶鲜食。予决九川、距四海，浚畎浍，距川。暨稷播奏庶艰食、鲜食，懋迁有无化居，烝民乃粒（定居），万邦作义。”<sup>①</sup>《诗经》也记载了此时人们的心情：“有稷有黍，有稻有秬；奄有下土，缙禹之绪”<sup>②</sup>。就是说，当农业同土地相结合以后，它改造了人类，也为人类开辟了一个新世界。

## 二、国家土地制度的调整

俗话说，无农不稳。而作为农民来说，则是无地不存。农业固然离不开农民，而农民也离不开土地。农业、农民和土地，三者紧密相联，缺一不可。最终还是国家与农民的关系。在古代，有了农业和农民，赋役就有了保证，政权就能巩固。所以，古代的皇帝，十分重视对土地和农民的控制。“溥天之下，莫非王土”。土地王有思想之所以统治中国几千年，关键就在于有了土地，就等于掌握了开门的钥匙。在土地分配问题上，正如马克思所说：“土地所有权——一切财富的原始源泉，现在成了一个大

---

① 《尚书·益稷》。

② 《诗经·颂·閟宫》。

问题，工人阶级的未来将取决于这个问题如何解决”<sup>①</sup>。由于土地有如此重要的财政经济意义和战略地位，所以历代统治者大多对此都投入了相当的力量，企图通过对土地问题的研究，对占有关系的调整，从而达到“治”的目的。

研究土地占有形态，一般认为夏、商、西周时期实行的是土地奴隶主占有制，即土地国有制；自战国至民国初期，为土地封建地主所有制，即私有制。如按土地制度划分，又可分为井田制（王田制）、占田课田制、均田制和公田、私田并行制等几种。

### （一）土地奴隶主占有制（国有制）

在国家出现前的氏族社会，土地归氏族集体所有。它既是氏族成员赖以活动和居住的场所，又是人们从事采集、狩猎和进行农耕的重要基地。为此，在相邻部落之间，由一个比较模糊的疆界隔开，并由部落成员自己组织保卫，以防他人（部落）侵袭。

进入奴隶社会，即国家出现后，打破了原来的以血缘关系为纽带的土地公有制。马克思指出：在这里，国家就是最高的地主。国家权力表现在“全国范围内集中的土地所有权。”“虽然存在着对土地的私人和共同的占有权和使用权，但也没有私有土地的所有权”<sup>②</sup>；国家以“高居在所有这一切小集体之上的结合的统一体以最高的所有者或惟一的所有者的资格而出现”<sup>③</sup>。就是说，国家当时存在土地国家所有制和公社、个人占有制的形式。国家是土地所有者，而拥有至高无上权力的君主则是国家土地的

---

① 《论土地国有化》，《马克思恩格斯选集》第2卷，1972年版，第451页。

② 《资本主义地租的产生》，《马克思恩格斯全集》第25卷，1974年版，第891页。

③ 马克思：《资本主义生产以前各形态》，人民出版社1956年版，第5页。

最高所有者，也是惟一的所有者，他把土地通过奴隶主贵族、诸侯国君和公社分给所属成员。而从事劳动生产的公社成员，仅是土地的占有者。这是同国家组织大规模集体劳动、兴修大型的人工灌溉水利系统相适应的。中国传说中的夏禹治水，西周时期的“千耦其耘”、“十千维耦”的大规模劳动场面，就是这一历史情况的证明。

那么，为什么在奴隶制社会里，仍要实行土地国有制度？据分析，有如下几个方面的原因：（1）王权神授思想作用的结果。既然土地归国家所有，而国王又代表国家，自然溥天之下，莫非王土了；（2）宗族、血缘关系的作用。在各地区、村落，家长式统治根深蒂固；（3）稳定统治的需要。古代农业经济发展缓慢，进入奴隶制社会后，其原有的一些制度：包括土地公有制度等一般维持原有状态未变；对被征服的国家、部落，只改变其高层领导的地位和政权组织，如西周灭殷后，分殷民六族、七族；但没有改变农村农民地位，也没有改变农民原有的生产、生活习惯。这种变与不变、变统治者不变农村经济结构的策略，对稳定社会，稳定政权是有利的。

中国历史上有不少统治者，为达到稳定统治的目的，“励精图治”，“治国平天下”。首先要处理的就是国家同农民的关系。因为农民生计的好坏，小则破家，大则乱国，影响极大。翻阅中国史籍，不绝于书。因此，献策者无不在“安民”上下功夫。战国时，孟子至梁，魏惠王问利国，孟子说：“谷与鱼鳖不可胜食，材木不可胜用，是使民养生丧死无憾也。养生丧死无憾，王道之始也。”他认为能“七十者衣帛食肉，黎民不饥不寒，然而不王者，未之有也。”<sup>①</sup>如果农民被迫离开土地，“夫饥寒并至，虽尧舜躬化，不能使野无寇盗；贫富兼并，虽皋陶制法，不能使强不

---

① 《孟子·梁惠王上》。



凌弱。”<sup>①</sup> 所以，西汉、东汉末年，隋朝末年，唐朝、元朝、明朝各朝末年的农民起义、农民暴动，无不是因为失去土地，民穷赋重而引起的。关于这一点，隋末李勣言于李密：“天下大乱，本为饥苦”，<sup>②</sup> 虽然只看到了问题的现象，但也已认识到土地兼并、国家赋税不常所带来的危害。所以，“理民之道，地著为本”，就成为两汉当政者的共同认识。

关于中国早期的农村经济结构，就土地分配和占有形式来说，据说实行的是井田制度。

中国的井田制度，相传产生于原始社会末期。据《事物纪原·井田》引《通典》说：黄帝始经土设井，以塞争端；立步制亩，以防不足。使八家为井，井间四道，此井田之原也。此法肇于黄帝，成于大禹；备于周，坏于秦也。就是说，氏族社会末期，土地为公社成员共有。每年，公社成员从公社分到相等数量的土地，一年或数年后，又收回重新分配。为耕作方便，田间留有供劳动者往来操作的小路；为便于灌溉或排水（涝），又在田间挖有蓄泄兼施的沟渠。这就是孟子所陈述的“方里而井，井九百亩，其中为公田，八家皆私百亩，同养公田；公事毕，然后敢治私事。所以别野人也”<sup>③</sup>。孟子同时又借用《诗经》的话说：“雨我公田，遂及我私”<sup>④</sup>。说明公田为先、为大，私田、私事居后。在《周礼》中，对井田的沟渠水网作了进一步描述：“凡治野，夫间有遂（小水沟），遂上有径（田间窄小的路）；十夫有沟，沟上有畛（小路）；百夫有洫（水道），洫上有涂；千夫有

---

① 《公羊传》何休注。

② 《大唐新语》卷七。

③ 《孟子·滕文公上》。

④ 诗见《诗经·小雅·大田》。