

中国历代财政

改革研究

叶振鹏
主编

中国财政经济出版社

中国历代财政改革研究

叶 振 鹏 主 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国历代财政改革研究/叶振鹏主编. —北京: 中国财政经济出版社, 1998

ISBN 7-5005-3704-2

I. 中… II. 叶… III. 财政管理体制—改革—研究—中国—古代 IV. F812.92

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 02989 号

中国财政经济出版社出版

<http://www.cfeph.com>

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 19.875 印张 473 000 字

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1500 定价: 38.00 元

ISBN 7-5005-3704-2/F·3404

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

导 论	(1)
第一章 战国中晚期秦国的财政改革	(19)
第一节 改革前秦国所面临的社会矛盾	(19)
一、各种政治矛盾并存的时局	(19)
二、生产关系与生产力矛盾的加剧	(25)
三、国家财政面临的重重危机	(31)
四、改革是富国强兵的必由之路	(37)
第二节 秦孝公时财政改革的主要措施	(40)
一、改革财产分配制度	(40)
二、变徭役地租为实物税制	(49)
三、制定重农抑商禁末政策	(53)
四、建立国家专卖制度	(66)
五、实行储备与平准政策	(70)
第三节 财政改革的效果与意义	(73)
一、社会生产力明显提高	(73)
二、社会经济走向发展繁荣	(76)
三、财政实力得到增强	(77)
四、封建国家由弱变强	(81)
五、财政改革的意义和局限	(86)
第二章 西汉武帝时代的财经改革	(89)
第一节 危机四伏变革方临的武帝时代	(90)

一、武帝时代内外交困政局的历史再现·····	(90)
二、武帝时代社会经济形势的再度逆转·····	(98)
三、武帝时代财政危机的日益加剧·····	(109)
第二节 武帝时代的财经改革新举措·····	(112)
一、禁绝私铸，集权中央，实行统一货币政策·····	(113)
二、算缗告缗，剥夺富商豪强的非法钱财·····	(118)
三、倡行盐铁专卖政策，收夺富商盐铁之利于 中央·····	(121)
四、创办均输法，另辟新财源·····	(129)
五、实行平准政策、调节物资供求，平抑市场 物价·····	(135)
六、徙民边塞，实行军、民屯垦·····	(139)
第三节 武帝时代的财经改革成效与基本评价·····	(145)
一、通过对农商关系的局部调整，使土地兼并 之害受到一定的遏制，促进了生产力的发 展·····	(146)
二、改革给西汉社会带来了全面的繁荣与昌盛·····	(153)
三、武帝时代财经改革成功的原因与历史评价·····	(159)
第三章 西汉中后期的社会危机和王莽财经改革的失 败·····	(170)
第一节 西汉中后期社会矛盾的全面激化·····	(171)
一、西汉中后期“争于奢侈”世俗的形成及其 严重危害·····	(172)
二、西汉中后期外戚专权局面的出现与封建专 制皇权的腐败·····	(182)
三、西汉中后期的逐“末”之风与土地兼并的 日益猖獗·····	(191)

第二节 王莽财经改革“方案”的具体内容·····	(198)
一、王莽的土地“改革”方案·····	(198)
二、王莽的“六管”经济政策·····	(205)
三、王莽的币制改革·····	(212)
第三节 从王莽财经改革失败中得到的启示·····	(217)
第四章 魏晋南北朝时期的财政改革·····	(222)
第一节 魏晋南北朝时期的社会危机·····	(222)
一、动荡时期的阶级矛盾与民族矛盾·····	(222)
二、土地兼并和人口流亡同日俱增·····	(226)
三、陷入困境中的国家财政·····	(235)
第二节 财政改革的主要内容·····	(240)
一、改革土地制度,调节利益分配·····	(240)
二、健全租调制,力求合理负担·····	(249)
三、整顿税制,减少税外加税·····	(260)
四、实行专卖制度,维护国家经济利益·····	(262)
五、加强户口管理,增加财政收入·····	(266)
六、压缩财政支出,禁止贪污腐败·····	(273)
第三节 财政改革的成效及其评价·····	(278)
一、扭转了国家财政空匮局面·····	(279)
二、恢复和发展了社会经济·····	(282)
三、解放和提高了社会生产力·····	(286)
四、增强了封建国家的综合实力·····	(289)
五、缓解了各种社会矛盾·····	(290)
第五章 隋代文帝时期的财政改革·····	(294)
第一节 隋初财政改革前面临的隐患·····	(294)
一、隋文帝时潜伏的阶级矛盾·····	(295)
二、隋代初年民族矛盾的尖锐·····	(298)

三、国家财政基础的虚弱·····	(301)
第二节 财政改革的措施及特点·····	(307)
一、改革均田制度,调整土地占有失衡·····	(308)
二、完善租庸调制,改善生产关系·····	(313)
三、大索貌阅,扩大财税征收面·····	(316)
四、健全仓廩制度,加强财政积蓄·····	(318)
五、开运河兴屯田,解决财政调拨·····	(321)
六、推行节俭政策,严禁贪污浪费·····	(323)
七、改革货币与度量衡,稳定商品市场·····	(325)
第三节 财政改革的成就与评说·····	(329)
一、社会生产力发展水平显著提高·····	(329)
二、社会经济呈现繁荣趋势·····	(333)
三、财政振兴达到前所未有的程度·····	(335)
四、社会形势平稳安定·····	(340)
第六章 唐代中叶的财政改革·····	(343)
第一节 唐代中叶出现的各种社会问题·····	(343)
一、分配不公引起的阶级矛盾及民族矛盾·····	(343)
二、军事制度的变化对国家财政的影响·····	(347)
三、社会经济变化出现的诸多问题·····	(350)
四、入不敷出的国家财政危机·····	(355)
第二节 唐代中叶财政改革的重大举措·····	(368)
一、变均田制为庄园制,调整利益再分配·····	(368)
二、改租庸调为两税法,建立新的税收制度·····	(370)
三、制定盐铁课税为盐铁专卖·····	(378)
四、改革漕运,解决财政调拨危机·····	(387)
五、划分中央与地方财权,实行分税制度·····	(391)
六、健全会计制度,执行专款专用·····	(393)

七、完善常平法与和籴政策·····	(395)
八、改进币制, 限制通货膨胀·····	(397)
九、截流与开源同时并举·····	(400)
第三节 唐代中叶财政改革的效果及意义·····	(403)
一、生产关系与生产力的适应·····	(403)
二、社会经济得到恢复与发展·····	(409)
三、国家财政迅速摆脱危机·····	(412)
四、尖锐激烈的阶级矛盾趋于缓和·····	(416)
五、唐中期中央集权得到维护和加强·····	(418)
第七章 北宋神宗时期的财政改革·····	(421)
第一节 北宋中叶积弱积贫程度的加深·····	(421)
一、民族矛盾导致的财政负担·····	(421)
二、阶级矛盾对财政改革的要求·····	(423)
三、经济危机对国家财政的威胁·····	(426)
四、财政危机的发展势在必改·····	(428)
第二节 北宋中叶王安石主持的财政改革·····	(435)
一、制定均输法, 省费增效·····	(436)
二、改革青苗法, 抑制私人高利贷·····	(438)
三、推广农田水利法, 巩固农税来源·····	(441)
四、颁布免役法, 减轻农民负担·····	(444)
五、贯彻方田均税法, 实现税负公平·····	(445)
六、推行市易法, 打破商贾垄断·····	(449)
七、减冗省费, 缓解财政危机·····	(454)
八、实行保马法, 变官养为民养·····	(457)
第三节 财政改革的作用与局限·····	(459)
一、生产关系和生产力之间的矛盾得到调整·····	(459)
二、农业经济的快速发展·····	(464)

三、阶级矛盾由激化变为缓和·····	(469)
四、积弱积贫的国家财政日益好转·····	(471)
第八章 明代隆庆、万历初年的财政改革·····	(479)
第一节 洪武至隆庆间的政治经济变化·····	(479)
一、阶级矛盾、民族矛盾和统治阶级的腐败·····	(480)
二、土地兼并、人口流亡和农业经济的萎缩·····	(488)
三、赋税锐减,支出日增,财政危机的加重·····	(492)
第二节 以“一条鞭”法为核心的财政改革·····	(503)
一、严格考成,整顿吏治·····	(503)
二、清丈田亩,堵塞偷漏·····	(506)
三、改革赋役制度,推行“一条鞭”法·····	(510)
四、节约开支,厚农资商·····	(513)
五、力通互市,疏河通漕·····	(516)
第三节 改革的成败与意义·····	(519)
一、缓和社会矛盾,改善财政状况,整肃吏治, 巩固边防·····	(519)
二、明中叶财政改革的意义与局限·····	(522)
第九章 清代雍正时期的财政改革·····	(529)
第一节 雍正即位时所面临的诸多社会矛盾·····	(530)
一、康、雍之际的政治危机·····	(530)
二、康、雍之际的阶级矛盾·····	(534)
三、康、雍之际的财政危机·····	(540)
第二节 雍正时期财政改革的几项有力措施·····	(546)
一、结合吏治整顿,严查钱粮亏空·····	(546)
二、实行耗羡归公、养廉银制度·····	(553)
三、丈田亩,清积欠,均平负担·····	(563)
四、摊丁入地,改革赋役制度·····	(569)

第三节	雍正时期的财政改革成效与其在清代	
历史上的地位	·····	(581)
一、	实现了整肃吏治的政治目的	(582)
二、	各地私自滥征加派之弊得到有效遏制	(584)
三、	封建国家财政日渐充裕	(586)
四、	促进了生产力的发展和社会经济的繁荣	(587)
附录一	中国古代财政改革研究	(600)
一、	历次古代财政改革	(601)
二、	古代财政改革的经验与启示	(608)
附录二	财政政策在中国历代改革中的地位与作用	(612)
一、“重农抑商”政策	·····	(613)
二、国家专卖政策	·····	(615)
三、国家平准政策	·····	(617)
四、税收政策	·····	(619)
五、财政信用政策	·····	(620)
六、货币政策	·····	(621)
后 记	·····	(624)

导 论

党的十一届三中全会以来，全国改革开放日益深入。国家财政肩负着重大的任务，它既要为全国的改革提供财力上的可靠保证，又要积极进行财政体制的改革，以适应社会主义市场经济体制的发展与完善，促进生产力的提高和经济的繁荣。财政改革的重要性和紧迫性给我们财政理论工作者提出了一个严峻的任务，即不仅要认真总结建国以来尤其是改革开放以来财政改革的经验，研究和吸取国外财政改革中的经验教训，而且还要很好地探讨中国历史上的财政改革。搞清历史上财政改革是在什么情况下进行的，其成败得失对政治、经济、军事等方面起了什么作用，它对今天的财政改革有哪些可资借鉴之处。只有这样，才能兼收并蓄，集古今中外之所长，掌握财政改革的发展规律，更好地为今天的财政改革服务。因为历史是现实的一面镜子，历史的发展包含着上层建筑和经济基础、生产关系和生产力这两大社会基本矛盾的发展运动。反映了财政分配与社会生产的相互关系，财政分配与商品交换的相互关系，财政分配与消费的相互关系，财政分配与价格分配的相互关系，等等。所以，历史上的奴隶社会和封建社会与今天的社会主义社会的性质虽然不同，但历史发展和社会变革的基本规律却是相同的。恩格斯强调：“现代唯物主义把历史看作人类的发展过程，而它的任务就在于发现这个过程的规律。”⁽¹⁾斯大林指出：“社会生活现象的联系和相互制约也同样不是偶然的事情，而是社会发展的规律。……无产阶级党的实际

活动不应该以‘卓越人物’的善良愿望为基础，不应该以‘理性’、‘普遍道德’等等的要求为基础，而应该以社会发展的规律为基础，以研究这些规律为基础。”⁽²⁾我们研究中国历代财政改革就是要探讨这一共同的发展规律，为当前的财政改革提供坚实的可靠的依据。可见，按照马克思主义的要求，认真研究和探讨中国历代财政改革的规律，是我国当前改革开放总趋势的要求，也是财政改革不断深化的要求。

建国以来，史学界对中国财政史的研究虽然取得了丰硕的成果，但从为财政改革提供借鉴的角度来看，还存在着不足之处。以往的财政史研究多是分门别类进行的，诸如财政制度史、赋税制度史、财政思想史、财政人物传记等。这些研究一是把研究的对象仅仅局限在财政制度、财政思想和财政人物的本身上，没有把财政改革作为重点来研究。从中只能看出制度条文，而看不到制度的产生、发展和变化。二是在研究方法上大多局限在中国历代财政制度的介绍和说明，抑或解释与考证上，即使是讲沿革也是一种分朝代的介说，简单的对比而已。没有把这些制度的变化放在政治、经济、军事、财政等整个历史环境中进行研究，没有从经济基础和上层建筑、生产关系和生产力这两对基本矛盾运动的角度去认识，忽略了政治、经济、军事等方面与财政的相互关系。这就不免显得孤单死板和繁琐破碎，尽管对每个朝代的财政制度讲得全而细，但却找不出财政改革背后所存在着的深刻的社会原因，总结不出从先秦到晚清数千年来历代财政改革的基本规律。所以，在以往的中国财政史研究中，以中国历代财政改革为主要研究对象，结合不同历史时期的政治、经济的发展状况来着重探讨国家财政在上层建筑与经济基础相互作用中的历史地位，揭示国家财政作为国家行使职能的一种手段，它对强化国家宏观管理的重要性方面，始终缺乏系统、全面的总结与研究。为了弥

补以往中国财政史研究的薄弱环节，总结历代财政改革的经验教训和规律，更好地为今天的财政改革服务，我们编写了《中国历代财政改革研究》这一专著。

《中国历代财政改革研究》采取了和以往研究不同的框架结构和理论方法。首先，在总体框架上不是采取就财政论财政的旧模式，而是采用立体交叉的构架。社会经济、文化、政治、军事等的发展，都是在一定的生产力条件下，以社会可提供的人力、物力、财力为保证。从奴隶社会到封建社会，国家财政都是国家用以集中一部分社会人力、物力、财力以保障社会的稳定发展的基本形式。因而，社会经济、文化、政治、军事发展中的矛盾，也必然会通过对人力、物力、财力的供需而集中反映到国家财政上。从这个意义上说，财政是社会矛盾发展的一个焦点，它一方面反映着由社会生产发展水平所决定的，国家可集中的人力、物力、财力的规模，体现了当时社会条件下一国的国力及社会发展所能获得的基本的供给程度，它对国家政权的稳定和社会的发展起着至关重要的作用；另一方面反映着国家在集中和分配社会人力、物力、财力过程中与社会各阶级、各阶层居民之间的利益关系。而这种利益关系正是该社会经济关系中的一个重要部分，它反映着该社会的生产资料占有关系，如古代农业社会中国家和私人对基本生产要素——土地、劳动力的占有关系。财政分配既决定于这种基本生产要素的占有关系，同时又通过财政分配反映以这种基本生产要素的占有关系为核心的生产关系与生产力的适应程度，并通过财政改革来调整和促进生产关系的变革，以适应生产力的发展。正因如此，我们把财政的变革并立于当时国家的政治、经济、军事这几大支柱之中，不仅要研究财政本身纵向的发展变化，而且还要研究政治、经济、军事方面的纵向变化，然后研究财政与其他几大支柱之间的横向关系。这种立体交

义的研究框架不仅使财政本身发展变化的进程可以清楚地展示出来，而且政治、经济和军事对财政的作用和财政对它们的反作用的关系也可一目了然。通过探讨它们之间的必然联系，从中总结出历代财政改革的共同规律，来为我们今天的财政改革所借鉴。所谓“通古而知今”，其含义就在于此。关键在于“通”，通就是掌握了解规律，掌握了解财政与政治、经济和军事的相互关系，而不是现象的描述。所以，此书每章的结构都遵照着这一框架而设立，在分析财政改革的原因及背景时，政治、经济、军事、财政齐头并进，分析它们各自的变化和相互作用。在分析财政举措时，同样是几管齐下，分析财政举措是如何针对政治、经济、军事等方面发展中的矛盾而进行改革的。在分析财政改革的成就时，仍然保持以上的结构，分析财政改革对政治、经济、军事等方面的作用。如春秋战国时秦国财政改革之前，政治上，旧领主贵族和新兴的地主阶级的斗争日益激烈，这主要是由于利益分配中的矛盾造成的，这一斗争的发展不能不集中到财政制度上来。经济方面，土地占有原来是井田制，周天子把土地分封给诸侯、大夫，他们再把分封的土地作为份地分给各户耕种，农民除耕种自己的份地外，还要到公田上劳动，收获归领主所有，实行的是劳役地租。但是随着铁器的广泛使用，牛耕的普及，这种土地制度越来越阻碍了生产力的发展。为了适应生产力的发展，不得不废除井田制，随之劳役地租必须改为实物地租。这种经济上的变化，也必然内涵着财政制度的变化。军事上的势单力薄，也需通过财政改革提高生产力，以达到足食足兵的目的。由此可见，春秋战国时期秦国的财政改革是与当时政治、经济、军事等方面有着密切的联系。也就是说它与当时旧领主制日益崩溃而新兴地主阶级政权相继出现有关，又与奴隶社会的土地占有制度日益破坏而地主土地所有制普遍兴起的发展变化有关，还与各国争霸图强

的军事变化有关。这种立体交叉的框架结构，可以使我们对当时的政治、经济、军事等整个社会变化有了整体的了解，从而对历代的财政改革获得了更全面、更深入、更透彻的认识，得出财政改革不是平面静止状态，而是立体的运动状态；不是孤立的偶然现象，而是相互联系着的必然现象这一结论。

其次，在理论方法上，不是把重点局限在历代财政制度本身的说明上，或是对个别问题的考释上，而是把财政改革放在当时社会的矛盾运动中去研究。社会的主要矛盾，可以概括为经济基础和上层建筑的矛盾，生产关系和生产力的矛盾。“任何基础都有它相适应的自己的上层建筑。……如果基础发生变化和被消灭，那么它的上层建筑也就会随着发生变化和被消灭。如果产生新的基础，那就会随着产生同它相适应的上层建筑。”⁽³⁾这就是社会矛盾运动的发展规律。在社会矛盾运动的发展中，财政是社会矛盾的集中反映，因为财政分配既决定于当时的生产力发展水平及生产关系状况，又是经济利益分配关系中占主导地位的分配关系。社会各阶层居民的生产与生活以及国家的政治、军事和宏观经济管理的需要，都会直接或间接地集中反映在国家对人力、物力、财力的取与予的财政活动中。财政改革就是国家利用政权力量，通过主动调节分配格局来影响社会的经济、政治、军事的发展态势，这也是对上层建筑及生产关系的变革和完善。在《中国历代财政改革研究》中，我们就是以上层建筑和经济基础、生产关系和生产力这两个基本矛盾为主要线索，把财政作为矛盾的焦点来进行分析研究的。可以说，中国历代之所以要进行财政改革，就是上层建筑和经济基础不相适应，生产关系和生产力不相适应所引起的各种社会矛盾所致。如政治方面，阶级矛盾不断加剧，民族矛盾日益激化，统治阶级内部矛盾的尖锐；经济方面，土地制度的变革，土地的荒芜，人口的流亡，户籍的混乱等；军

事方面，军事制度的变化，战争的频繁等；财政方面，中央财权和地方财权矛盾日益加剧，入不敷出的局面日益严重等，这些矛盾都会通过赋税的征收、力役的负担、国家资源的管理、军费和俸禄的供给，甚至物资的流通和价格等各个方面反映到财政上来，使现行的财政制度不得不进行改变。所以，财政改革是政治、经济、军事、财政等各种社会矛盾发展激化的必然结果，不是帝王将相的个人意志和愿望，不是改不改的问题，而是必须改革，除此别无出路。只有抓住财政这个社会矛盾的焦点和调节社会矛盾的枢纽，通过改革来解决各种矛盾和危机。

财政改革既然是社会矛盾发展的产物，那么财政改革的重点当然也就是如何去调节这些促使它进行改革的各种社会矛盾。所以，在研究财政改革的举措时，我们仍然把它放在如何解决矛盾的高度去分析。通过研究，我们认为历代财政改革的举措都是针对当时的各种矛盾而制定的。如重农抑商的政策措施，是为了稳定农业劳动力，发展农业生产，巩固国家的财政基础；盐铁专卖政策，是为了加强调控，稳定社会经济的发展，充实国家财力；改革赋税制度，是为了调节社会再分配，以缓和阶级矛盾，稳定国家收入；改革货币政策，是为了解决币制混乱问题，促进社会经济的稳定和商品经济的正常发展。财政改革是为了解决矛盾，那么评定改革的成功与否，仍应把矛盾解决的好坏作为尺度。如果财政改革明显地起到了调节生产关系，提高了社会生产力，促进了社会经济的发展和繁荣，改变了国家财政枯竭的状况，缓解了以往日益白热化的阶级矛盾，维护和再度强化了封建中央政权，民族矛盾和统治阶级内部矛盾也趋于缓和，改革就是成功的。如果财政改革没有达到解决矛盾的目的就是失败的。总之，我们把财政改革的举措视为国家解决社会政治、经济矛盾的对策，把矛盾解决的程度视为历代财政改革成败的标准，自始至终

把历代财政改革完全放在社会矛盾运动中去研究。

采取这样的框架结构和理论方法，是由历史唯物主义和辩证唯物主义的基本原理和国家财政的性质决定的。马克思指出：“我所得到的，并且一经得到就用于指导我的研究工作的总的结果，可以简要地表述如下：人们在自己生活的社会生产中发生的一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系，即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适应的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构，即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础。物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程”。“社会的物质生产力发展到一定阶段，便同它们一直在其中活动的现有生产关系或财产关系发生矛盾。于是这些关系便由生产力的发展形式变成生产力的桎梏。那时社会革命的时代就到来了。随着经济基础的变更，全部庞大的上层建筑也或快或慢地发生变革。”⁽⁴⁾所以，“在充分认识了该阶段社会经济状况（而我们那些历史学专家却完全没有这种认识）的条件下，一切历史现象都可以用最简单的方法来说明，而每一历史时期的观念和思想也同样可以极其简单地由这一时期的生活的经济条件以及由这些条件决定的社会关系和政治关系来说明”⁽⁵⁾。马克思所发现的这一人类历史的发展规律和历史唯物主义的基本原理，是马克思和一切唯物主义者研究社会变革的理论指南，也是我们研究中国历代财政改革的理论方法。这一基本原理要求我们在考察社会变革时，不能就财政论财政，孤立地看待社会现象和事物，必须进行立体交叉式的研究，寻找事物之间的相互联系和相互作用，寻找财政改革与政治、经济、军事等方面的相互联系和相互作用，从中得出应有的结论。

同样，我们把中国历代财政改革放在当时的各种社会矛盾运