

财政学系列教材

中国近现代财政简史

曲绍宏 白丽健 编著

ZHONGGUOJINXIANDAICAIZHENGJIANSHI

南开大学出版社

财政学系列教材

中国近现代财政简史

曲绍宏 白丽健 编著

南开大学出版社
天津

图书在版编目(CIP)数据

中国近现代财政简史 / 曲绍宏, 白丽健编著. — 天津:
南开大学出版社, 2006. 8

ISBN 7-310-02452-4

I. 中... II. ①曲... ②白... III. ①财政—经济史
研究—中国—近代 ②财政—经济史—研究—中国—现
代 IV. F812.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 026313 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

河北昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

880×1230 毫米 32 开本 10.625 印张 301 千字

定价: 18.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

丛书顾问

杨敬年 谷书堂 逢锦聚

编委会成员

主 任:张志超

副主任:张进昌 潘明星 侯 岩

成 员:倪志良 郝春虹 饶友玲 白丽健

曲绍宏 杨全社 李炳鉴 武普照

郭 磊 蔡 方 周自强 张冬梅

马志强 刘 辉 郭 玲 王乃合

梁学平 郑健翔

南开大学重点规划教材

出版说明

财政,自古以来就是国家重要政务活动之一,与其他政务活动相协调,共同实现国泰民安之目标。政府的理财之道极其简单,无非是量入为出,即保持收支平衡而已;然而理财之术则高深复杂,非具高尚职业道德且受专门训练之人才不能胜任。仅就政府预算而言,财政官员不但要考虑国民的一般诉求,而且还要平衡各种利益集团的特殊要求;在为成千上万的不同项目合理安排开支的同时,还要在既定的法律约束条件下,妥善处理与当前、未来国民经济发展相适应的总量收支关系。所以,在现代理财过程中,财政决策活动要强调民主与透明度,财政负担的分配要强调社会公正,财政资源的使用要强调经济效率,如此才能在政府与国民之间形成“上下相济”的理想态势,而避免使国家陷入“上下相困”的窘迫局面。

由此可见,财政理论的建立与发展源于社会经济生活的需要,而系统学习这一知识体系,进而对财政作用与实现机制进行广泛深入研究,无疑有助于促进政府不断合理化其财政政策,不断提高其财政活动的质量。近年来,财政学在普通经济学理论、方法基础上,结合其他相关经济学科、政治学科的研究成果,不断丰富自己的理论体系与分析技术,逐步发展成为一种关于政府行为的理论和对市场经济活动实行公共控制与私人控制的比较优势进行实证研究的理论。

为了加强大学本科财政学理论教育与财税工作实务教育,也为了普及公共财政知识体系,由南开大学经济学院财政学专业教学单位牵头,联合天津财经大学、天津商学院、天津科技大学、山东财政学院、内蒙古财经学院、河南财经学院六所院校的财政学教学、科研单位,共同编写了此系列教材。本着“思想自由、学术自由、讲究科学、治学严谨”的原则,各教科书编写者,从各书立项开始直到书稿完成,在各个环节上都付出了巨大的努力;特别是在各书初稿写成后,还就结构布局、内容繁简、逻辑关系方面存在的问题进行了必要的修改,对不甚规范的句式标点也一一作了校正。应该说明的是,尽管本丛书在编写过程中极大地

强调各书体例的一致性,但是由于参编人员较多,每人写作风格各异,各书难免在行文表述方面存在着某种不够协调之处。此外,鉴于时间仓促,本丛书在一些重大理论与实践问题的研究上还有不够深入的地方,尤其希望同行专家、各位读者提出宝贵意见、批评与建议,以便本丛书在日后修订再版时进行修改、完善。我们也希望,通过本丛书的出版为对公共财政研究有兴趣的读者们提供一个进行广泛学术交流的阵地,创造一种相互促进的学习氛围。

本丛书的出版得到我国老一代财政学专家,现年 96 岁的南开大学第一任财政系系主任杨敬年先生,南开大学经济学院第一任院长,著名经济学家谷书堂先生,以及现任南开大学主管社会科学教学研究工作的副校长,著名经济学家逢锦聚先生的大力支持。在此,一并表示感谢。

本书的顺利出版与南开大学出版社的全体工作人员的努力是分不开的,在此,向全体参编人员表示感谢。

张志超

2004 年 6 月

前 言

中国近现代财政简史研究的是从 1840 年到现阶段中国经济活动的经济活动,重点介绍的是中国近代和现代的财政发展史。但是,为了更好地了解近现代财政状况,我们用一章的篇幅简要介绍公元前 2070 年到 1840 年,即从我国第一个奴隶制^① 国家夏王朝建立到鸦片战争以前的财政活动,以便使读者对中国财政发展的完整历史有一个简单而又较为明晰、纵向、全面的了解。

编著者

2006 年 1 月

① 关于奴隶制的分期问题可参见郭沫若,《奴隶制时代》,人民出版社,1973 年。

目 录

出版说明

前 言

第一章 1840 年以前我国的财政	(1)
第一节 夏、商、周各朝代财政制度	(1)
第二节 秦、汉、两晋、南北朝时期的财政制度	(11)
第三节 隋、唐、宋时期的财政	(17)
第四节 元、明、清时期的财政	(21)
习 题	(25)
第二章 清代后期的财政	(26)
第一节 清代后期的财政制度改革	(26)
第二节 清代后期的财政收入和支出	(31)
第三节 巨额外债负担对中国财政的影响	(38)
第四节 清代后期的国内公债	(42)
习 题	(45)
第三章 北洋政府时期的财政	(47)
第一节 南京临时政府的财政	(47)
第二节 北洋政府的财政管理	(50)
第三节 北洋政府的财政收支	(54)
第四节 北洋政府的内债与外债	(59)
第五节 广东革命政府的财政	(70)
习 题	(73)
第四章 国民政府时期(1927~1937)的财政	(74)
第一节 国民政府的财政管理体制	(74)
第二节 国民政府时期的财政收支	(91)

第三节	国民政府时期的政府公债	(97)
习 题		(105)
第五章	抗日战争时期国民政府的财政	(107)
第一节	抗日战争时期的税收	(108)
第二节	抗日战争时期的内外债	(119)
第三节	抗日战争时期的财政支出	(122)
第四节	抗日战争时期的货币政策与国家财政	(125)
第五节	抗日战争时期的地方财政收入	(127)
习 题		(128)
第六章	抗战胜利后国民政府的财政	(129)
第一节	抗战胜利后国民政府的财政收支	(129)
第二节	国家垄断资本主义的确立	(135)
第三节	抗战胜利后国民政府的财政赤字	(142)
习 题		(149)
第七章	革命根据地的财政	(150)
第一节	革命根据地建立初期的财政	(150)
第二节	革命根据地扩大时期的财政	(162)
第三节	抗战时期革命根据地的财政	(174)
第四节	解放战争时期革命根据地的财政	(182)
习 题		(186)
第八章	计划经济体制下的财政	(187)
第一节	建立新中国财政及经济恢复时期的财政	(187)
第二节	奠定社会主义工业化基础	(204)
第三节	“大跃进”、“文革”时期的中国财政	(216)
习 题		(232)
第九章	改革开放初期的财政	(233)
第一节	财政促进国民经济合理调整	(233)
第二节	财政为各项改革铺路架桥	(247)
第三节	1978 年~1993 年实施税收制度的改革	(270)
第四节	改革开放以来财政运行绩效	(273)

习 题.....	(275)
第十章 建立市场经济体制过程中的财政	(276)
第一节 财政改革——分税制——迈出第一步.....	(276)
第二节 财政改革第二步——调整政府支出结构,构建公共 财政框架.....	(281)
第三节 通货紧缩环境下,以积极财政政策启动经济	(296)
习 题.....	(323)
参考书目	(325)
后记	(328)

第一章 1840 年以前我国的财政

一国财政是伴随着国家建立之后,为实现其职能,在参与社会产品的分配过程中与各方面发生分配关系而产生的。表现为政府的收支活动。财政收入如何获得以及能否获得,这不仅需要社会经济有一定程度的发展还要有相应的政策、措施,而这些就构成了相关的财政政策及财政管理的内容。因此,财政收入和财政支出是我国财政产生和发展的最基本的内容,我国历史上的财政活动一般都是围绕这些基本内容展开的。

第一节 夏、商、周各朝代财政制度

夏、商、周三朝是我国奴隶社会建立、发展和衰亡的时期。奴隶制国家是伴随父系氏族社会末年,私有制的产生而逐渐形成的,奴隶制国家产生后也相应地需要有一定的支付,由此产生了最初的财政活动。尽管这些财政活动较为单一,但这也是奴隶制国家存在的必要条件。

一、夏、商、周三代的政治制度

夏、商、周三代的政治制度集中体现为王位世袭制度的确立。由原始社会的禅让制到奴隶社会的王位世袭制是国家产生的一个重要标志。夏朝约从公元前 2070 年到公元前 1600 年,商朝约从公元前 1600 年到公元前 1046 年,周朝约从公元前 1046 到公元前 771 年,基本上实施这一政治制度。

夏朝从禹开始,禹死后,他的儿子启改变禅让制度,夺取政权,传统的“禅让”选举制度从此被破坏,代之以父传子位的王位世袭制度。王位世袭制度的确立,是奴隶制国家形成的重要标志之一,是一场重大的社会变革。伴随王位世袭制的确立,以国王为中心的国家机构也逐渐建立起来。夏朝的行政区划有9州,^①政治中心在今河南省偃师、禹州、登封一带,是从陕西、甘肃、河南一带的仰韶文化发展而来的。在《禹贡》一书中,作者将夏朝分为5个区,以政治力量的强弱围绕“天子”的京城划分为“甸”、“侯”、“绥”、“要”、“荒”5个区域,希望这5区都服从天子,因此,也称五服。从禹开始到桀(jié)灭亡,共14世17王,历时471年。^②

夏王朝的政治组织制度比较简单。它设有负责观察天体四时的羲氏、和氏,他们制定了被称为“夏小正”的历法;^③还设有掌管政事的牧正、车正、庖(páo)正等官职,负责领导人们制造石器、木器等工具并组织人们的生产活动;另外专门设有囚禁犯人的地方“夏台”,夏朝已经有了军队、刑法、监狱等国家机器;可能也已经有了文字。^④

商朝从成汤^⑤开始。夏朝末年,商族的势力由黄河下游发展到中游,渗透到夏的统治地区,建立了强大的部落联盟,开始向奴隶制过渡。约公元前1600年成汤灭夏建立了商朝,定都于亳(bó),今河南濮(pú)阳。从成汤到盘庚^⑥曾5次迁都。盘庚迁殷后,商王朝在政治、经济上得到发展,特别是武丁统治的五十几年间,是商朝最强盛的时期。商朝从成汤开始到纣灭亡,经历了17代31王,存在约600余年。^⑦

① 9州划分的依据、名称、范围都不尽相同,在《尚书·禹贡》中9州为冀州、衮(gǔn)州、青州、徐州、扬州、荊州、豫州、梁州、雍州。

② 《史记·夏本记》。

③ 把1年分成12个月,也就是最原始的夏历。

④ 范文澜根据城子崖遗址发现的文字判断,那时可能已经有了文字。范文澜,《中国通史简编》,人民出版社,1949年。

⑤ 汤,又名成汤或成唐,甲骨文称它为大乙。

⑥ 盘庚是商汤的第9代孙,商朝的第19个王。从商建国至盘庚继位,历经4次迁都。殷地肥沃,自然灾害较少,盘庚继位后决定从奄(今山东曲阜)迁都至殷(今河南安阳西北),从公元前14世纪末到公元前11世纪,殷成为商朝的都城,所以,人们也称商朝为殷商。

⑦ 《史记·殷本记》。

商朝的奴隶制国家机器比夏朝有所加强。商朝设有百官(总称多尹)辅佐商王管理国家。商代由于大规模的祭祀、占卜活动要求有准确的祭祀时间和祭祀周期,加之气候的变化对农业、畜牧业、狩猎活动的影响越来越大,殷人通过对天象的观测来掌握气候的变化,因此,在“夏小正”的基础上,商代又发明了“阴阳历”。^① 商朝的政治组织制度在夏代的基础上进一步完善。例如,祖甲对王位世袭制度的坚持^②以及周祭之法的创立。

商朝已经形成了较完整的文字体系——甲骨文,甲骨文中的记录表明商代学校已经能够进行读、写、算的教学,有了教材。商朝第 24 帝祖甲在位期间进行了较为激烈的政治改革,改革涉及国家政治体制的各个方面,此后的六代商王在保守派和革新派之间不断争执,相互打击。

周朝国家机器在夏朝、商朝的基础上进一步完善,形成了一套庞大的官僚组织制度。^③ 周天子是国家至高无上的统治者,天子之下有太师、太傅和少保“三公”,三公之下有协助管理国家政务的卿士称为“六卿”,即太宰管政务、太宗管宗谱、太史管文书史书等、太祝管祭祀、太士管神职、太卜管卜筮(shì)。周朝还设有“五官”,即司徒(司土)、司马、司空(司工)、司士、司寇,分别掌管土地、军赋、工程、群臣爵禄、刑罚。周朝的王、诸侯、卿大夫及各种官是周朝建立初期由分封制^④而来的,世代世袭掌握统治权力,神圣不可侵犯。直到春秋时期,诸侯争霸,周王对诸侯逐渐失去控制,国家的组织制度开始发生变化。周朝初年周公姬旦摄政,他制定了比商朝更完备的周礼体系,成为周朝数百年间占统治地位的国家体制,并由此决定人们的生活方式。周礼体系将商朝的宗教和政治制度与周朝的宗教、政治体制、信仰传统融为一体,形成了周朝最完备的政典,成为周朝人们的行为规范,并影响了几千年来中国社会和文

① 阳历以地球绕太阳 1 周,即 365 又 1/4 日为 1 回归年,故又称为 4 分历。阴历以月亮绕地球 1 周,即 29 天或 30 天为 1 个朔望月,12 个朔望月为 1 个民用年。

② 商代的鼎盛时期,高宗武丁偏爱幼子祖甲,要废太子传位给祖甲,但祖甲认为这是违礼之举,因而避之。

③ 万建中注译,《周礼》,大连出版社,1998 年。

④ 范文澜,《中国通史简编》,人民出版社,1949 年。

化的发展。

周朝被史学家划分为西周和东周,东周又被分为春秋、战国两个时期。公元前 770 年,周平王从都城镐京(今陕西西安西北沔水东)迁都洛邑(今河南洛阳),此后的周朝就称为东周。东迁之后的周朝迅速丧失了王室的权威,基本上已经不能再控制各诸侯,伴随其政治、军事权威的丧失,以周王朝为标志的西周礼制、法制和文化制度迅速崩溃,各种势力之间展开激烈的斗争,王室独尊、王位世袭的制度被打破。

二、夏、商、周三代的土地制度

夏、商、周三代实行井田制。有些史学家认为井田制开创于夏朝,从大禹治水开九州始,但是没有确切的记载。商周时代实行井田制^①是可以从甲骨文中“田”字的形状得到证明。关于井田制在《汉书·食货志》、《周礼》、《左传》等书中都有记载。但是,经常为史学家所引用的是孟子的说法,即“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”。

关于井田的划分,除了上述孟子的说法之外,《周礼》以 9 夫为井,方 1 里为井;方 10 里为“成”,即 100 井;方 100 里为“同”,即 1 万井,构成井田制系统。因而,井田制大致可分为两个系统:8 家为井有公田与 9 夫为井而无公田。标准的井田中间有排灌渠道和道路系统。纵横在井田上的道路称阡陌。在相当数量的井田周围,挖有较宽较深的壕沟,挖出的泥土堆在沟边,即“启土作庸”,形成封疆。所有的土地都归王室所有,国王按照爵位的高低分封赐给诸侯、卿、大夫数量不等的土地,他们只有使用权而无所有权,土地不能买卖。公元前 350 年商鞅变法废除井田制,标志着井田制的崩溃,但是,这种均分共耕的方法对后世的影响却极为深远。

三、夏、商、周的财政制度及其管理

夏、商、周三代的国家财政权力是通过对土地分配进行的,各地方

^① 许涤新,《政治经济学辞典》,人民出版社,1980 年。

诸侯一旦得到分封的土地,也就得到了这块土地上的政治、经济、军事等各种权力,显然,三代财政是同土地占有密切相关的。而土地是天子按照血缘和等级分封给诸侯的,土地的多少,体现了各级财政权力的分配关系,也确定了各级财政的分配比例。

各地方诸侯在其封地有独立的财政收入,只要完成了既定的贡纳义务,王室不得干预其财政收入的再分配。各地方诸侯分权的财政体制使各诸侯国独霸一方,国家难以发挥其宏观调控的职能,由此导致春秋时期诸侯征战,不向周王室贡纳的局面。财政收入的减少,也是周朝政权崩溃的重要原因之一。

夏、商、周三代的国家财政管理以勤俭节约和量入为出为原则。《墨子·节用篇》和《史记·李斯列传》中都有贤王饮食有节、车器有数、宫室有度、出食造事加费而有益于民者禁等方面的论述。《礼记·王制》中有“冢(zhǒng)宰制国用,必于岁之杪(miǎo)。五谷皆入,然后制国用。用地大小,视年之丰耗。以三十年通制国用,量入以为出”。^①这段话的意思是说,宰相制定国家的预算,一定要在年末,各种农作物都收藏入库之后,再制定预算。根据耕地面积的大小,年成丰歉情况,以30年收入的平均数为基准,制定国家财政预算,量入为出。在《周礼》中记述了周朝在经济活动中注意开源节流,重视财富的积累和“均节财用量入为出”的财政原则,国家重大开支项目均按规定行事。

《周礼》中所记述的周朝理财机构^②相当完备,大府总掌财务,但由司马之官书记之,司会之官钩考之,财务入出又由职内、职岁分理,财物则又散置于各藏用之府,各职互为制约,极难从中作弊,从而减少了财物的流失和滥用。

总体看来,到了周朝,由政治制度、土地制度决定的财政制度、财政管理原则和管理体制都已经有了较为完善和系统的发展,财政预算编制的时间、编制机构、编制依据及原则、专款专用以及财政监管等都有

① 艾钟、郭文举注译,《礼记》,大连出版社,1998年。

② 关于周朝的财政管理机构的详细划分,有兴趣者可参见万建中注译的《周礼》天官冢宰第一、地官司徒第二两部分,大连出版社,1998年。

明确的内容,只是由于经济发展的状况,财政活动所涉及的内容还较为单一。

四、夏、商、周三代财政收入和支出

(一)夏、商、周三代的财政收入

三代的税赋主要是土地税,其他税赋是伴随经济的发展,国家政治组织机构日益庞大所需费用的增加开始征收的。三代以周王朝的财政制度最为完善,在《周礼》中有详细的记载。

周朝的赋税收入有9种:一是在国都内征收的地税;二是在距国都100里之内四郊征收的地税;三是在距国都200里内的甸中6遂、公邑征收的地税;四是距国都300里内的公邑、采邑征收的地税;五是距国都400里内的公邑、小都征收的地税;六是距国都500里内的公邑、大都征收的地税;七是在关卡和市集上征收的税项;八是在山林川泽征收的地税;九是公家财政的余额。九种赋税中前六种都是土地,第七种是关市税,第八种是山泽税。

关于夏、商、周三代土地税的收入政策和方法,可见于《孟子·滕文公上》^①:“夏后氏五十而贡,殷人七十而助,周人百亩而彻,其实皆什一也。”对于这些方法,文学家、史学家和经济学家各有不同的理解,有的认为50、70、100亩是计算租赋的土地单位,也有的认为三代尺度不同,其实都是100亩。^②贡、助、彻是夏、商、周三代典型的土地税赋制度。贡的起源较早,所谓“任土作贡”,是赋税的原始形式,《孟子》有“贡者,较数岁之中以为常”的论述,一般是以若干年收成的加总平均作为征收标准的一种定额贡纳制,按照夏制一夫受田50亩,无论丰收还是歉收都要交纳5亩的赋税。助是商朝的租税制度,《孟子》有“助者,籍也”。籍即借,是借奴隶或农奴的劳动力耕种公田的一种力役剥削制度。周朝通用两代之法称为彻,彻有通的意思,有通公私负担、通丰歉年收成、通贡和助两种不同的租赋形式等不同的说法,但是,一般认为彻是按什一的

^① 李鸣注译,《孟子》,大连出版社,1998年。

^② 陈登原,《中国田赋史》,商务印书馆,1936年。