



中国经济史系列

# 中国财税史纲

刘德成 著

中国社会科学出版社



中国经济史系列

# 中国财税史纲

刘德成 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国财税史纲/刘德成著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 5  
ISBN 978 - 7 - 5161 - 8470 - 7

I. ①中… II. ①刘… III. ①财政史—中国 ②税收管理—经济史—中国 IV. ①F812. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 146156 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 卢小生  
特约编辑 林 木  
责任校对 周晓东  
责任印制 王 超

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮 编 100720  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京明恒达印务有限公司  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2016 年 5 月第 1 版  
印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 15  
插 页 2  
字 数 229 千字  
定 价 58.00 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营销中心联系调换  
电话: 010 - 84083683  
版权所有 侵权必究

本书由河北经贸大学省级重点学科——财政学科建设项目资助

# 前 言

财税史学以过去的财税事实为研究对象，而财政学以现实的财税问题为研究对象，两者看似毫无关联，其实不然。南宋著名学者叶适说：“财者，今日之大事，必尽究其本末，而后可以措于政事。欲尽究今日之本末，必先考古者财用之本末。盖考古虽若无益，而不能知古则不能知今故也。”20世纪20年代，德国经济学家鲁道夫·戈德沙伊德（Rudolf Goldscheid）在《解决财政问题的社会学方法》一文中指出：“财政历史学、财政社会学和财政统计学是三大支柱，每一个支柱都能够支撑与现实相联系的公共财政理论。”两位学者尽管思考问题的角度不同，但都肯定了财税史学与财政学之间的密切联系。因此，就一个完整的财政学科体系而言，财税史学与财政学都是不可或缺的。正是基于完善财政学科体系的考虑，从20世纪80年代初开始，国内一些高校财政学本科专业相继开设了《中国财税史》课程，教学内容建设也取得了显著的进展。不过，到目前为止，中国财税史教学内容适应性不强的问题仍然十分突出，严重制约着教学效果的进一步提升。因此，构建较为合理的教学内容，就成了中国财政史教学改革的一个重要方面。

一般认为，财税史学是横跨历史学和财政学的一个交叉学科，因此，财税史学具有历史学与财政学的双重属性。从科学研究角度看，无论是“历史学的财税史”，还是“财政学的财税史”，都具有一致的基本特性即实证性，因为只有全面、准确地掌握并深入分析历史资料，财税史学才有立足之本。但是，从教育教学角度看，由于历史学专业与财政学专业人才培养要求不同，“历史学的财税史”与“财政学的财税史”基本任务也有所区别。前者的基本任务是通过全面、准确地分析历史材料，还原财税史实；后者的基本任务则是运用现代财

政学理论，去分析财税史实，总结出经验和教训，为现实财税实践服务。这就意味着“历史学的财税史”与“财政学的财税史”的教学内容应该是有差别的。例如，对于“历史学的财税史”，史料辨析应该是不可缺少的内容；而对于“财政学的财税史”，史料辨析则无太大的必要，甚至可以说是多余的。

那么，到底该如何构建适应财政学本科专业需要的教学内容？笔者认为，教学内容的构建应遵循如下原则：

其一是“简”。中国财税史内容丰富，涉及面广，但课程内容不必太多、太杂，只须“简”。“简”，不是降低标准，而是提高标准，因为简化了的内容其实是精心筛选的结果，是应该具有框架性、引领性的。

其二是“整”。课程内容一经选定，就要尽量将具体财税史实的前因后果等表述完整，力避课程内容碎片化。

其三是“通”。“通”就是通古今之变，即课程内容要反映中国财税发展的脉络和规律，从而达到学以致用教学目的。

本书就是遵循上述原则撰写的。因为突出“简”、“整”、“通”，所以，本书书名定为《中国财税史纲》。希望本书的出版，能够为中国财税史教学内容的改革起到抛砖引玉的作用。

刘德成

2016年5月

# 目 录

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 第一章 我国早期的财税制度 .....       | 1  |
| 第一节 我国财税的起源 .....         | 1  |
| 一 关于我国财政起源的不同界说 .....     | 1  |
| 二 关于我国税收起源的不同界说 .....     | 2  |
| 第二节 我国早期的财政收支制度 .....     | 3  |
| 一 我国早期的政治经济概况 .....       | 3  |
| 二 我国早期的赋役制度 .....         | 4  |
| 三 我国早期的财政支出 .....         | 7  |
| 第三节 我国早期的财税制度特征 .....     | 8  |
| 一 分权财税体制 .....            | 8  |
| 二 实物收支形式 .....            | 8  |
| 三 量入为出的财税原则 .....         | 8  |
| 第二章 春秋战国时期财税制度的变革 .....   | 10 |
| 第一节 春秋战国时期财税制度变革的背景 ..... | 10 |
| 一 政治背景 .....              | 10 |
| 二 经济背景 .....              | 11 |
| 第二节 春秋战国时期财税制度变革的内容 ..... | 12 |
| 一 齐国的财税制度变革 .....         | 12 |
| 二 鲁国的财税制度变革 .....         | 13 |
| 三 秦国的财税制度变革 .....         | 14 |
| 第三节 春秋战国时期财税制度变化的方向 ..... | 16 |
| 一 “籍田以力”向“履亩而税”发展 .....   | 16 |

|            |                               |           |
|------------|-------------------------------|-----------|
| 二          | 单一税制向多元税制转化 .....             | 17        |
| 三          | 财税大权向诸侯国国君集中 .....            | 17        |
| <b>第三章</b> | <b>秦汉时期封建财税制度的形成 .....</b>    | <b>19</b> |
| 第一节        | 秦汉时期的租赋役制度 .....              | 19        |
| 一          | 秦汉时期的田租 .....                 | 19        |
| 二          | 秦汉时期的算赋和口赋 .....              | 20        |
| 三          | 秦汉时期的徭役 .....                 | 21        |
| 第二节        | 西汉中期的财税改革 .....               | 23        |
| 一          | 西汉中期财税改革的背景 .....             | 23        |
| 二          | 西汉中期财税改革的主要内容 .....           | 26        |
| 三          | 西汉中期财税改革的意义 .....             | 28        |
| 第三节        | 秦汉时期的财政支出 .....               | 29        |
| 一          | 皇室支出 .....                    | 30        |
| 二          | 官俸支出 .....                    | 32        |
| 三          | 军费支出 .....                    | 33        |
| 四          | 社会保障支出 .....                  | 35        |
| 五          | 宗庙祭祀支出 .....                  | 39        |
| <b>第四章</b> | <b>三国至唐朝前期封建财税制度的发展 .....</b> | <b>40</b> |
| 第一节        | 三国至唐前期的租调役制度 .....            | 40        |
| 一          | 三国至唐前期的租调制 .....              | 40        |
| 二          | 三国至唐前期的徭役 .....               | 49        |
| 第二节        | 三国至唐前期的杂税制度 .....             | 51        |
| 一          | 商税 .....                      | 51        |
| 二          | 地税 .....                      | 53        |
| 三          | 户税 .....                      | 54        |
| 第三节        | 三国至唐前期的财政支出 .....             | 54        |
| 一          | 官俸支出 .....                    | 54        |
| 二          | 军费支出 .....                    | 60        |
| 三          | 赈济支出 .....                    | 61        |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 四 皇室支出 .....                | 62  |
| 第五章 唐中叶至清前期封建财税制度的转折 .....  | 64  |
| 第一节 唐中叶“以资产为宗”的两税法 .....    | 64  |
| 一 两税法的实施背景 .....            | 64  |
| 二 两税法的内容 .....              | 66  |
| 三 两税法的历史意义 .....            | 67  |
| 四 两税法的局限性 .....             | 68  |
| 第二节 宋元时期的两税和其他赋役 .....      | 70  |
| 一 宋代的两税 .....               | 70  |
| 二 宋代徭役制度的变革——从差役法到募役法 ..... | 73  |
| 三 宋代的工商杂税 .....             | 76  |
| 四 元朝的赋役制度 .....             | 78  |
| 第三节 明代前期的两税法 .....          | 82  |
| 一 明前期的鱼鳞图册与赋役黄册 .....       | 82  |
| 二 明前期的田赋与徭役 .....           | 84  |
| 第四节 从一条鞭法到摊丁入地 .....        | 86  |
| 一 明中叶的一条鞭法 .....            | 86  |
| 二 明末的财政困境与“三饷”加派 .....      | 95  |
| 三 清康熙年间的永不加赋改革 .....        | 97  |
| 四 雍正年间的摊丁入地改革 .....         | 100 |
| 第五节 雍正年间的火耗归公改革 .....       | 105 |
| 一 火耗的由来及其弊端 .....           | 105 |
| 二 雍正年间的火耗归公实施 .....         | 109 |
| 三 对火耗归公的评价 .....            | 113 |
| 第六节 唐中叶至清前期的财政支出 .....      | 115 |
| 一 俸禄支出 .....                | 115 |
| 二 军费支出 .....                | 124 |
| 三 赈济支出 .....                | 134 |
| 四 皇室支出 .....                | 138 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| <b>第六章 清代后期财税的半殖民地性</b> | 143 |
| <b>第一节 关税</b>           | 143 |
| 一 关税的构成                 | 143 |
| 二 关税的收入                 | 146 |
| 三 关税自主权的丧失              | 147 |
| <b>第二节 厘金</b>           | 151 |
| 一 厘金开征的历史背景             | 152 |
| 二 厘金开征过程                | 153 |
| 三 厘金的征收及管理              | 154 |
| 四 厘金在国家财政收入中的地位         | 155 |
| 五 厘金的弊端                 | 160 |
| <b>第三节 公债</b>           | 162 |
| 一 内债                    | 163 |
| 二 外债                    | 167 |
| <b>第七章 民国时期财税的近代化</b>   | 175 |
| <b>第一节 田赋的整理</b>        | 175 |
| 一 北洋政府时期田赋的整理           | 175 |
| 二 国民政府初期田赋的整理           | 177 |
| 三 抗日战争时期国民政府的田赋征实       | 182 |
| <b>第二节 关税自主与关税税则修订</b>  | 191 |
| 一 关税自主权的收回              | 191 |
| 二 关税税则的修订               | 194 |
| 三 海关行政改革与海关金单位制度的建立     | 200 |
| 四 关税收入状况                | 202 |
| <b>第三节 统税制度的创办</b>      | 205 |
| 一 统税的起源与发展              | 205 |
| 二 统税制度的内容               | 209 |
| 三 创办统税制度的意义             | 213 |
| <b>第四节 分税制财政体制的确立</b>   | 215 |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 一 分税制财政体制的发端 ..... | 215 |
| 二 分税制财政体制的尝试 ..... | 216 |
| 三 分税制财政体制的确立 ..... | 220 |
| 四 分税制财政体制的演进 ..... | 224 |
| 参考文献 .....         | 228 |
| 后 记 .....          | 231 |

# 第一章 我国早期的财税制度

大约在公元前 21 世纪，中国历史上第一个王朝——夏王朝正式建立，标志着中国历史的脚步从原始社会跨入奴隶社会。人们通常把夏（公元前 21 世纪至公元前 16 世纪）、商（公元前 16 世纪至公元前 11 世纪）和西周（公元前 11 世纪至公元前 771 年）三代称为我国早期。研究我国早期的财税，文献缺乏一直是一道难以逾越的障碍。不过，经过古今学者们长期不懈的努力，我国早期财税制度的大体轮廓和主要内容，大致还是可以辨识的。

## 第一节 我国财税的起源

财政与税收既是经济范畴，也是历史范畴。作为经济范畴，财政与税收都是以国家为主体的分配，属于财政学研究内容；作为历史范畴，财政与税收不是从来就有的，而是社会发展到一定阶段的产物，并且有着各自产生、发展和演变的历史，这属于财税史研究的内容。

### 一 关于我国财政起源的不同界说

我国学术界对中国财政起源问题的探讨，主要集中于 20 世纪 80 年代。关于我国财政起源，主要有两种观点<sup>①</sup>：

#### （一）我国财政起源于公元前 22 世纪

这段历史时期大约处于阶级产生之后、国家产生之前。这种观点认为，剩余产品的产生是财政产生的物质基础，阶级的产生是财政产生的社会条件。因此，阶级产生之前，没有也不可能有财政，财政只

---

<sup>①</sup> 时放：《夏、商、周财政史的争论》，《财政》1987 年第 5 期。

能起源于阶级产生之后。财政虽然产生于阶级产生之后，但都产生于国家产生之前，因为国家的产生离不开财政支持，统治阶级掌握国家机器也是为了维护已取得的支配财政的权益，并使它固定化、合法化。统治阶级是财政分配的主体，支配财富的贪欲是财政产生的动因，剩余产品（部分）是财政分配的对象，所谓公共权力的需要，只是剥削阶级的借口。

## （二）我国财政是起源于公元前 21 世纪

这种观点认为，我国财政是伴随着夏朝建立而产生的。公元前 21 世纪，夏王朝建立以后，原始社会后期的具有自愿、有偿性质的“贡”制发生了变化，演变成了财政范畴。一是夏王朝帝位世袭，“贡”的收入都归帝室所有；二是“贡”已从大禹时期的自愿捐献变成依靠国家权力的强制征收；三是贡物的支出运用，也从大禹时期的满足公共需要，变成了维护奴隶主帝王统治的一种物质基础，变成了奴隶社会国家机器运行的物质保障。

## 二 关于我国税收起源的不同界说

### （一）我国税收起源于夏代

这种观点认为，税收是随着国家的产生而产生的，并且作为国家的经济基础而存在。夏王朝的建立标志着国家的产生，随之税收也就产生了。夏代实行的“贡法”即“夏后氏五十而贡”已经具备了税收的特征，是我国最早的税收，只不过它还是雏形而已。<sup>①</sup>

### （二）我国税收起源于春秋时期

这种观点认为，税收的存在以土地私有制为前提。春秋以前，中国实行的是土地国家所有制，没有产生税收的基础。夏、商和西周时代的贡、助、彻都不同时具备税收的三个特性——无偿性、强制性和固定性，都不属于税收。春秋时期，铁制农具的使用，使荒地得到了大量开垦，出现了私有土地。经济上的变化引起了财政管理上的变革。公元前 594 年，鲁国实行“初税亩”，标志着我国税收的产生。

笔者认为，我国财政与税收起源问题的探讨，既涉及财政本质、财政与经济的关系、财政与国家的关系、经济基础与上层建筑之间的

<sup>①</sup> 黄天华：《三论原始财政——税收的起源》，《财经论丛》1997 年第 2 期。

关系等基本理论问题,也涉及历史材料的支撑力问题。从学者们对财政与税收起源问题的研究情况看,产生观点分歧的主要原因有二:一是学者们对相关基本理论问题的认识还不一致。例如,在财政与国家的关系问题上,有学者把国家的产生作为财政产生的必要条件,认为“如果不存在国家,也就根本不存在归国家消费的物质产品,财政分配也就不会独立出来”,“国家一经产生,财政的产生就既具备了必要性,也有了可能性。”<sup>①</sup>既然没有国家就没有财政,那么,我国财政就是伴随夏王朝的建立而产生的。也有学者认为,“不是国家创立财政关系,而是财政关系为国家的产生和发展创立了经济条件”<sup>②</sup>,因此,财政产生的时间要比国家出现早得多,早在人类社会出现了剩余产品,发生了社会共同需要时就产生了。<sup>③</sup>二是历史材料的有限性。历史研究属于实证研究,需要充分、翔实的历史材料作为支撑。查阅相关研究成果,不难发现,在研究中国财政、税收起源过程中,学者们所用的历史材料大致相同,例如“自虞夏时,贡赋备矣”、“禹会诸侯于涂山,执玉帛者万国”等,几乎为所有探讨我国财政税收起源问题的学者所引用。学者们所引用历史材料的相同性,恰恰反映了目前历史材料的有限性。因此,关于我国财政税收起源问题的突破,还有赖于理论探讨的深入和新史料的发掘。笔者认为,作为一种以国家为主体的分配,财政与税收应该是在生产力水平发展到一定阶段之后,随着国家出现而产生的。

## 第二节 我国早期的财政收支制度

### 一 我国早期的政治经济概况

#### (一) 政治概况

##### 1. 王位世袭制

传说禹死后,启凭借实力夺取了部落联盟首领位置,从而结束了

① 安体富:《关于财政起源的几个问题》,《经济理论与经济管理》1984年第3期。

② 王绍飞:《关于财政学的几个问题》,《财贸经济》1983年第3期。

③ 何振一:《财政起源刍议》,《财贸经济》1982年第3期。

原始社会军事民主制的历史，王位世袭制正式确立。夏、商、西周三代，始终保持着“父死子继，兄终弟及”的制度，使王位在家族内部继承和延续，“家天下”的局面也从此确立。

## 2. 分封制

分封制是我国奴隶制王朝实行的地方政治制度。史载，夏王朝作为当时各部落盟主，是以“封诸侯、建藩卫”方式对地方进行统治的。西周时，分封制发展为层层分封，形成了天子、诸侯、卿大夫、士等各级奴隶主贵族组成的金字塔式统治架构。

## （二）经济情况

### 1. 以农业为主体的经济结构

从史料记载看，在夏、商、西周三代，农业一直是最主要的经济部门，因此也得到统治者的高度重视。例如，夏禹划九州，疏河流，除水患，并在此基础上，平整土地，开挖沟渠灌溉系统等。除农业之外，三代的经济部门还有畜牧业、手工业和商业。考古人员在夏代遗址中发现有大量的猪、狗、牛、马等骨骼，说明当时的畜牧业在国民经济中已占有一定的地位。西周时畜牧业已发展到较高的阶段，传到后世的家畜，在当时就已经全有了。手工业逐渐发达，大批的奴隶被送入手工作坊，分门别类，进行手工生产，当时比较重要的是青铜业制作。那时的商业也开始兴起，东面沿海和新疆青海等地的玉，已被当作贵重物品贩卖。

### 2. 低级的农业生产力水平

夏、商、西周时期，我国农业劳动力水平还很低，农业劳动工具主要有木器、石器或蚌。我国考古工作者在殷墟王宫附近，曾经发现3000多件石镰，一部分有清晰的使用痕迹，这说明那时的劳动工具还是十分简陋的。尽管商代青铜制造业已经有相当的发展，考古也发现一些斧、铲等青铜农具，但数量极少，说明当时青铜作为贵重合金，并未大量用于铸造农具而普遍用于农业生产。

## 二 我国早期的赋役制度

### （一）田赋制度

#### 1. 夏代的贡法

夏代的贡法是建立在土地国有制基础上的田赋制度。据《孟子·

滕文公章句上》记载,“夏后氏五十而贡”,即国家分配给每个农户土地 50 亩,耕作者根据土地所产向国家缴纳一定的收获物,这种课税制度就是贡法。据史书记载,“贡者,校数岁之中以为常。”即综合考虑数年收成情况,以数年收成平均常量的  $1/10$  为定额,以后不分丰歉年,均要按这个定额征收。可见,夏代贡法是一种定额税制。

作为我国古代赋税制度的最初形式,贡法起源于原始社会氏族公社成员向氏族首领的献纳制度。《说文解字》:“贡,献功也。”《国语·鲁语》记载:“社而赋事,蒸而献功,男女效绩,想则有辟,古之制也。”韦昭注:“社,春分祭社也,事农桑之属也。冬祭日蒸,蒸而献五谷、布帛之属也。”多少反映了原始社会贡纳的事实。夏朝建立后,贡由氏族公社成员向氏族首领的献礼,转化为由国家强制征收的赋税。

## 2. 商代的助法

商代的助法是建立在井田制基础上的田赋制度,即将一井土地中的周围八块分给八个农户,收入归各户;中间一块为公田,由八家共同耕种,公田收入作为赋税全部上缴国家。

关于“助”的含义,孟子说:“助者,藉也。”赵岐《孟子注》:“藉,借也。借民力而耕公田之谓也。”又据《礼记·王制》:“古者,公田藉而不税。”郑玄注:“藉之言借也。借民力以治公田。美恶取子,不税民之所自治也。”可见,助法是一种劳役税。

## 3. 西周的彻法

西周的彻法是建立在井田制基础上的田赋制度,即将一井九块土地全部分给农户,农户每年缴纳收获物的  $1/10$  给国家。在授田方式上,彻法不再保留公田,更有利于调动劳动者生产积极性,有利于国家财政收入的增加,这是税制的一种进步。

关于“彻”的含义,历来众说纷纭。其中较有代表性的观点有五种:(1)彻为“征收”之意。东汉赵岐《孟子》注:“耕百亩者,彻取十亩以为赋。彻,犹人彻取物也。”(2)彻为“什一之税,天下通法”之意。东汉郑玄《论语·颜渊》注:“周法,什一而税,谓之彻。彻,通也,为天下通法。”(3)彻为“通力合作,计亩而分”之意。明代朱熹《孟子集注》曰:“周时,一夫授田百亩,乡遂用贡

法，十夫有沟；都鄙用助法，八家共井。耕则通力合作，收则计亩而分，故谓之彻。……彻，通也，均也。”（4）彻为“贡、助并用”之意。清初经学家毛奇龄《四书臆言》曰：“周法但通贡助，大抵乡遂用贡法，都鄙用助法，总是什一。”（5）以彻为同耕共分。清代学者崔述《三代经界通考》：“彻者，民共耕此沟间之田，待粟既熟，而后以一奉君，而分其九者也。通其田而耕之，通其粟而析之，是故无公田，无私田。”笔者赞同朱熹之说，即所谓“彻”，打破公田与私田的界限，将一井土地全部分给农户，由农户集体耕作，收获物均分，各纳其税。

## （二）徭役制度

徭役，指古代国家强制百姓从事各项劳役活动的总称，包括狩猎、采矿、缉盗、建城池、造舟车，等等。徭役实质上是国家征收的活劳动，因此，徭役属于税收范畴。

夏、商两代的徭役制度无可考，但西周徭役制度史书有记载。据《周礼》记载，西周的徭役，一般是每户出一人，即“凡起徒役，毋过家一人”。服役的年龄为：城廓之民自20—60岁，郊野地区自15—65岁。服役时间则是按照年景的好坏确定。丰收年景，每人服役三日；普通年景，每人服力役二日；歉收年景，每人服役一日；灾荒或瘟疫年，免除徭役。与后世王朝相比，西周时期的百姓徭役负担较轻，制度安排也较合理。

## （三）军赋制度

夏、商和西周三代的军赋，指的是兵役及相应的军需品。商代实行兵农合一，兵役非常沉重。史载，商在定天下过程中，每次用兵都有数千人，多者过万人。西周时实行“因井田而立军赋”，即军赋的征调以井田制作为基础。征收办法是：“九夫为井，四井为邑，四邑为丘，四丘为甸”，一丘之地（16井），出戎马1匹、牛3头；一甸之地，出战马4匹、兵车1乘、牛12头、甲士3人、卒72人，以及相应的甲盾兵器、粮草等。服兵役的人为成年男子（城廓地区20—60岁，郊野地区自15—65岁），贤者、贵者、能者、服公事者、有主疾者，免役。