

# 财政理论问题

上海财经学院

# 财 政 理 论 问 题

(教学参考资料之一)



上海财经学院

1 9 8 0 年 1 月

## 前 言

这是一本为适应我校“财政学”课程教学需要而编写的参考材料，其中包括有关论述我国古代财政思想、外国财政理论以及我国财政学界对社会主义财政进行理论探讨的一些文章。选编的内容，尽可能兼顾到古今中外的一些不同派别和观点，目的是为了更好地启发学生的独立思考能力，帮助他们进一步提高财政理论水平。

认真教授好“财政学”这门课程，努力开展财政科学的研究，已成为当前社会主义现代化建设中的一项紧迫而又重要的任务。经济决定财政，财政又积极地促进着社会经济的发展。用理论武装好我国未来财政战线上的新战士，让他们能够在今后建设社会主义伟大祖国中发挥更大的作用，这对于我们来说，已是责无旁贷的事情。我们希望本参考材料的编写，将能在这方面有所助益。

本材料是供我校内部教学参考之用。所选文章中涉及未曾公开发表的统计数字和有关情况，请勿对外引用。

本参考材料由我系财政教研组编写。编写中，对有的文章，曾经在不违背原文主旨的前提下，作了某些删改。

上海财经学院财政金融系

1980年1月

# 目 录

|                                |                     |
|--------------------------------|---------------------|
| 论儒家和墨家的财政思想·····               | 葛惟熹 (1)             |
| 管子“治国必先富民”思想浅析·····            | 徐世钜 (10)            |
| 唐初的财政思想·····                   | 胡寄窗 (19)            |
| 杨炎和两税法·····                    | 胡寄窗 (27)            |
| 资产阶级古典学派财政学说·····              | 席克正 (40)            |
| 凯恩斯主义财政学说·····                 | 葛惟熹 (71)            |
| 苏联财政理论的发展·····                 | 葛惟熹 (81)            |
| 苏联国家财政及其内容与范围·····             | 吉雅琴科 (91)<br>(王效培译) |
| 社会主义财政的本质与范围·····              | 陈如龙 (109)           |
| 论社会主义国家财政的本质、特点和范围·····        | 沈 云 (115)           |
| 关于社会主义财政本质和范围的若干看法·····        | 陈 共 (136)           |
| 从实践中的若干体会来谈社会主义财政的实质和范围问题····· | 李成瑞 (165)           |
| 关于财政学上几个问题的认识·····             | 翟华林 (192)           |

|                         |                  |
|-------------------------|------------------|
| 综论财政是经济基础还是上层建筑·····    | 邓子基 (209)        |
| 财政是经济基础还是上层建筑·····      | 赵春新 (214)        |
| 财政是经济基础·····            | 王传曾 李民立 (223)    |
| 财政是一种特殊的经济范畴·····       | 安体富 (230)        |
| 财政是一种上层建筑·····          | 陈明鑑 (244)        |
| 财政工作如何促进生产·····         | 陈如龙 (254)        |
| 论财政和价值规律·····           | 许毅 陈宝森 (262)     |
| 几个有关物资、预算、信贷平衡问题的初步探讨·· | 苏挺 (281)         |
| 社会主义再生产中的资金运动·····      | 葛惟熹 (299)        |
| 关于财政体制问题·····           | 田一农 (319)        |
| 对改革财政体制的一些看法·····       | 朱福林 项怀诚 (347)    |
| 财政监督工作若干问题的初步探讨·····    | 苏挺 陈纪昌 周建中 (355) |
| 试论社会主义财政监督的几个问题·····    | 徐日清 (367)        |
| 再论社会主义财政监督的几个问题·····    | 徐日清 (376)        |

# 论儒家和墨家的财政思想

葛惟熹

财政，是在十七、八世纪逐步形成一门独立的科学，并于十九世纪末才从欧美传入到我国来的。但是，财政作为一种思想，则早在我国古代哲学和伦理学中就已有存在。春秋战国时期，中国社会处于从奴隶制向封建制过渡的急剧变革阶段，诸子百家竞相备陈治邦富国、拓土强兵的要义。而“财为立国之本”，于是，财政思想也不能不成为这一时期各家思想中的一个重要组成部分。这些财政思想，被淹没在浩瀚的古籍之中，如同一座未经很好开发的宝藏，亟待我们去把它挖掘出来，加以系统整理，以供当前从事现代化经济建设和财政理论研究之借鉴。

儒家推崇周朝奴隶社会的礼治。它的财政思想不仅反映了中国早期阶级社会的实践，并因儒家学说成为正统思想而对中国历代王朝的财政政策具有重要的影响。墨子早先曾“学儒者之业，受孔子之术”<sup>①</sup>，后来反儒而自成一家。墨家的财政思想与儒家有共同之点，也有相异之处。据《吕氏春秋》所载：“孔墨之后学，显荣于天下者众矣，不可胜数。”<sup>②</sup>因此，要研究中国古代财政思想，对儒、墨两家必须给予应有的重视。

儒家和墨家都比较关心农业和手工业生产，注意培养财源，反对单纯就财政而论财政。有一次，鲁国大夫南宫适向孔子问到后稷和夏禹亲自从事耕稼和治水，因此而得天下一事的时候，孔子称许道：“君子哉若人！尚德哉若人！”<sup>③</sup>对夏禹重视农业生

产，兴建水利，孔子还赞美说：“卑宫室，而尽力乎沟洫。禹，吾无间然矣！”④孔子常常把搞好生产，保障民食，当作人君治理国政的要务来看待。他说过：“足食，足兵，民信之矣。”⑤又说：“所重：民食，丧，祭。”⑥还说：“道千乘之国，敬事而信，节用而爱人，使民以时。”⑦意思是讲，治理国家有三件要事：办事应敬慎，以取信于民；用费应节省，以体现爱民；使用民力应不违农时，以不致妨害农业生产。孔子的弟子有若在回答鲁哀公关于怎样解决财用不足的问题时也说过：“百姓足，君孰与不足；百姓不足，君孰与足。”⑧大意是，生产搞好了，老百姓富足了，君王的财政那有不充足的；生产不搞好，老百姓很穷，君王的财政又怎能充足。在这里，已经把生产和财政的关系直接联系起来了。在《孟子》一书中，谈论农副业生产的地方就比较多。孟子说：“不违农时，谷不可胜食也；数罟（密网）不入洿池，鱼鳖不可胜食也；斧斤以时入山林，材木不可胜用也。”并且指出，做到了以上各点，就是“王道之始也。”⑨他还说：“五亩之宅，树之以桑，五十者可以衣帛矣；鸡豚狗彘之畜，无失其时，七十者可以食肉矣；百亩之田，勿夺其时，数口之家，可以无饥矣。”孟子认为，如能把这些生产的事情搞好，国家是不会不兴旺起来的。所以，他接着又说：“七十者衣帛食肉，黎民不饥不寒，然而不王（兴旺）者，未之有也！”⑩孟子同样有要搞好财政必须依赖于生产的思想。他说：“善政得民财。”⑪也就是讲，为政只有督促人民搞好生产，使之畏不敢怠，以达到充实财源，才能称之为善。《中庸》的作者也说：“来百工则财用足。”⑫但是，有的人却往往引用孔子所讲：“君子谋道不谋食”⑬，以及孔子的弟子樊须要求“学稼”、“学为圃”，孔子骂他：“小人哉！樊须也。”⑭就由此下结论说：儒家只空讲仁义，并不重视生产。这种看法，其实是比较片面的。儒家的观点认为，生产必须搞好，但那并不是需要奴隶主贵族亲自去干的事，而是应该

由奴隶们去干的事情。它反映了儒家“劳心者治人，劳力者治于人”的一贯思想。他们完全知道，如果不搞好生产，那么，奴隶主贵族的剥削将从那里来？他们自己又怎能空着肚皮去讲仁义呢？至于在墨家的著作中，类似谈论生产以及生产和财政关系的言论，也不少见。如墨子说：“以时生财，固本而用财，则财足。”<sup>⑮</sup>否则，“贱人不强从事，即财用不足。”<sup>⑯</sup>等等。我国的思想家，早在二千多年以前，就已认识到生产对财政的决定作用，尽管这种认识还属较为一般和肤浅，但已是极为难能可贵的了。这种认识的产生，有它一定的客观基础。距此以前，一千多年中国奴隶制国家的财政，大抵是在自然经济基础上，依赖于王畿以内的奴隶所提供的生产物和诸侯对王室的贡纳为来源。而诸侯的贡纳，又同样是来自奴隶的生产物。因此，奴隶生产的好坏丰歉，反映到王室用费上的宽窄滥困，也就成为最直接明显而又屡证不爽的一条客观规律了。

儒家和墨家还较早地提出了开源节流这一重要的财政原则。这个原则，被后世的理财家们所赞许，并奉之为圭臬。孟子说：“易其田畴，薄其税敛，民可使富也。食之以时，用之以礼，财不可胜用也。”<sup>⑰</sup>意思是讲，教人民治理好农田生产，税征得少些，人民富足，国家的财源就会充沛起来。征税当其时，各项用费合乎常礼，不浪费，这样，财政就一定能够绰有余裕。《大学》的作者也说：“生财有大道：生之者众，食之者寡，为之者疾，用之者舒，则财恒足矣。”<sup>⑱</sup>墨子则从反面举例来讲明了这个道理。他说：“今有人于此，有子十人，一人耕而九人处（一人耕种，九人坐食），则耕者不可以不益急矣。何故？则食者众而耕者寡也。”<sup>⑲</sup>又说：“食不可不务也，地不可不立也，用不可不节也。”<sup>⑳</sup>他还总结了夏、商两朝的理财经验，认为：禹七年水，汤五年旱，“然而民不冻饿”，正因为“其生财密，其用之节”<sup>㉑</sup>。关于治国理财，首先要积极地着眼于开辟财源，这一

点，在儒、墨有关生产的一些议论中，均曾有所涉及。至于对同时还要注意节俭支出的问题，虽然儒、墨都共同提倡，但其中却有一些微妙的差别。儒家所提倡的节俭，要求“俭不违礼”。也就是上不能奢侈到逾越本身的等级所规定的礼限，下不能节俭到有失本身的贵族等级身份。即所谓“奢则不逊(逾越僭上)，俭则固(简陋失礼)。”<sup>②</sup>因此，它带有一种鲜明的奴隶主贵族等级制度的烙印。而墨家所提倡的节俭，则“以自苦为极”<sup>③</sup>，并且主要是针对奴隶主贵族和封建地主阶级的穷奢极欲而发的，因此是“俭而难遵”<sup>④</sup>，不易推行。墨子曾经批评当时的统治者住必“台榭曲直之望，青黄刻镂之饰”；穿必“锦绣文采靡曼之衣，铸金以钩，珠玉以为佩”；食必“大国累百器，小国累十器”<sup>⑤</sup>。规劝他们：食，“足以充虚，继气，强股肱，耳目聪明，则止”；衣，“冬服絺纈(青赤色)之衣，轻且暖，夏服絺绌(粗葛布)之衣，轻且清，则止”；住，“其旁可以圉(防御)风寒，上可以圉雪霜雨露，其中蠲(清洁)洁可以祭祀，宫墙足以别男女之别，则止”<sup>⑥</sup>。并且直言不讳地说：“节俭则昌，淫佚则亡。”<sup>⑦</sup>墨家的这种节俭主张，想法虽好，但因触犯了剥削阶级的利益，不可能被统治者所接受。它反映了墨家代表的小生产者阶层所具有的一种绝对平均主义的幻想。值得注意的是，墨家所提倡的节俭，除了有消极地压缩支出的一面以外，还有积极地讲求支出效果的一面。而后者，则往往为研究墨家思想的人所疏忽。墨子说：“圣王为政，其发令兴事，便(使)民用财也，无不加用而为者(没有不是为了能够增加效用而去做的)。是故用财不费，民德(得)不劳，其兴利多矣。”<sup>⑧</sup>又说：“诸加费不加民利者，圣王弗为。”<sup>⑨</sup>支出的节俭，要从支出能够增加效果(“加用”)和对人民有利(“加民利”)的角度去考虑，拿今天的话来说，就是要尽量发挥资金的使用效果，符合人民需要。这一点，很值得我们引以为鉴。

古代的财政收入，基本上都是来自于税收。因此，在儒、墨的著作中，谈论税收的地方也比较多。

在税收制度上，儒家以孟子为代表主张采取单一的农业税制。孟子说：“取于民有制。”<sup>③①</sup>即：向人民征税要有一定的制度。至于采取什么制度为好，据他引用古之贤人龙子的一段话来看，孟子是主张实行单一的“什一”农业税制的。龙子的话是这样说的：“治地莫善于助，莫不善于贡。”<sup>③②</sup>“助”，是商朝的农业税制。它规定按实际产量依十分之一的比例征收。周朝继续沿用商制，加以修改（“虽周亦助也”<sup>③③</sup>），称为“彻”。至于夏朝的农业税制“贡”，则因不论丰歉，均按常年产量依十分之一比例征收，这样的规定，容易造成丰年少征，凶年多征。所以龙子认为不好。除“什一”农业税外，孟子是一概反对征收其他工、商、财产各税的。他说：“市，廛而不征，法而不征（市场上，对商舍不征税，对合法交易不征税），则天下之商，皆悦而愿藏于其市矣。关，讥而不征（关卡上，只缉查行旅而不征关税），则天下之旅（旅客），皆悦而愿出于其路矣。”“廛，无夫里之布（住宅土地不征房地产税，无职业的人不征人头税），则天下之民，皆悦而愿为之氓（民）矣。”<sup>③④</sup>中国儒家学派孟子早在公元前二百多年就已提出单一农业税制的主张，这同距此约二千年以后由法国重农学派魁奈在十八世纪所提出的单一农业税制主张相比，由于他们当时所处的时代背景不一样，所以提出这一主张所要达到的目的也不相同。法国重农学派魁奈基于他的只有农业才是生产纯产品（剩余价值）的唯一部门的学说，因此认为税收只能对农业进行征收。同时，魁奈作为法国处于从封建社会开始向资本主义社会逐步过渡时期的一个资产阶级经济学家，主张把税负全部落到土地所有者的地租收入上面，这也是他为了维护本阶级利益所提出的一种完全合乎逻辑的要求。正如马克思所指出的：“因为地租被认为是唯一的剩余价值，并且根据这一点，一切赋税都落到地租身上，

……结果赋税的负担，从而国家的各种干涉，都落不到工业身上，工业也就摆脱了国家的任何干涉。”<sup>③</sup>但是，中国儒家学派孟子为什么提出单一农业税制的主张，其目的又是何在呢？这当然不是孟子对价值和剩余价值有什么见解，在古代商品交换还不发达的条件下，那是不可能的事。而是他已初步看到在一个以农业自然经济为基础的社会里，国家赋税不能不主要由农业来承担。同时，他既反对苛捐扰民，所以就积极提出去除一切其他各税，只征单一农业税的主张。如孟子在答宋国大夫戴盈之问的时候，就曾力促其规劝宋国君主速即停征关税和工商税，只征“什一”农业税（“什一，去关市之征。”<sup>④</sup>）。“什一”，是周朝奴隶社会的农业税制。孟子提出这一单一农业税制，用来反对鲁国“初税亩”的封建地主阶级课税制度，从而又使得孟子的单一农业税制主张，还寓有没落奴隶主贵族反对新兴封建地主阶级的政治意义。在税收制度上，墨家不同意儒家孟子关于单一农业税制的主张，而赞成实行一种同时征收农、工、商等各税的复合税制。墨子说：“贤者之长官也，夜寝夙兴，收敛关市、山林、泽梁之利，以实官府。是以官府实而财不散。”<sup>⑤</sup>墨子主张实行复合税制，认为不仅要让农业，并且也应让小手工业和商业都同时承担国家的一部分税赋。这是他站在小生产者的立场上，企图通过纳税，以取得政府合法保障的一种愿望。

儒家和墨家还初次触及到了税收负担的问题。以下是魏国宰相白圭和孟子的一段对话：

白圭曰：“吾欲二十而取一（打算降低税负，改按二十分之一的比例税率征税）何如？”孟子曰：“子之道，貉道（北方未开化民族夷狄的征税办法）也。……夫貉，五谷不生，惟黍生之；无城郭宫室宗庙祭祀之礼；无诸侯币帛饗飧（熟食）；无百官有司；故二十取一而足也。今居中国，去人伦，无君子，如之何其可也？”<sup>⑥</sup>

孟子是主张薄税的，但他对白圭关于降低税负的打算，却并不赞成。他的讲话，明白地表达了确定税收负担，应考虑到不同的经济条件(生产情况)和支出需要的这种思想；而不同意把税负低看作就一定比税负高好的那种绝对化观点。至于墨家，虽然也曾涉及到税收负担的问题，但是不及孟子思想来得具体。《墨子》一书中说：“以其常征，收其租税，则民费而不病。”又说：“厚作敛于百姓，暴夺民衣食之财。”<sup>③</sup>在墨家看来，老百姓觉得“费而不病”的税收负担是“常征”，而“常征”的标准是什么？他们并未加以具体说明。根据“厚作敛于百姓，暴夺民衣食之财”那句话来推断，大概是认为应该以不影响人民最低生活这个极限为衡量的原则吧？

还有一个与税收负担密切相联系的问题，就是儒家和墨家都一致反对“厚聚敛”，主张“薄税敛”。孔子的弟子冉求担任鲁国季孙氏的宰相时，就因提高税收而遭到孔子责骂道：“非吾徒也！小子鸣鼓而攻之，可也。”<sup>③</sup>孟子也曾规劝梁惠王道：要“施仁政于民”，就必须“省刑罚，薄税敛”<sup>④</sup>。《墨子》书中则说：“今天下为政者，其所以寡人之道多：其使民劳其籍敛厚，民财不足，冻饿死者，不可胜数也。”<sup>④</sup>表明墨家对“厚聚敛”的深恶痛绝。儒、墨之所以一致主张“薄税敛”，主要是因为春秋战国时期，列国争霸，征伐频仍，人民疲于为战争和重税奔命，于是，“薄税敛”也就成为当时各派思想家争取人民的一个响亮的政治口号。

在儒、墨的著作中，对于财政支出主张要考虑以丰补歉。孟子曾经向邹国的君主指出，为什么邹国在一次与鲁国的战斗中，邹民不肯为国赴难，就是因为邹国平时不注意在财政上实行以丰补歉，荒年没有开仓振灾的缘故。<sup>⑤</sup>墨子也主张丰岁应积粮，以备凶年。否则，“仓无备粟”，就“不可以待凶饥”。他引用《周书》上的话说：“国无三年之食者，国非其国也。”<sup>⑤</sup>此外，孟

子在一次建议齐宣王行文王之政时还说过：“老而无妻曰鳏，老而无夫曰寡，老而无子曰独，幼而无父曰孤。此四者，天下之穷民而无告者。文王发政施仁，必先斯四者。”④这里，我们姑不论文王之政如何，但重要的是从中可以反映出，孟子那时的财政观点，就已有关于社会保证的思想萌芽了。

总的说来，我国古代儒、墨著作中有关财政思想方面的论述，还比较零星分散，远没有构成为一种理论体系；有些则仅只触及了问题，并没有进一步展开讨论。但是，这并无损于我国古代文化遗产的光辉于丝毫。用历史的眼光看问题，我们就会发现，这些思想是当时一定经济基础在意识形态上的反映。我们一定要充分估价我国古代财政思想在世界财政思想史中的重要地位和作用，并在今日的财政工作中充分利用这一份非常值得珍贵的财富。

### 注释：

①《淮南子·要略训》

②《吕氏春秋·当染》

③《论语·宪问第十四》

④《论语·泰伯第八》

⑤《论语·颜渊第十二》

⑥《论语·尧曰第十二》

⑦《论语·学而第一》

⑧《论语·颜渊第十三》

⑨⑩《孟子·梁惠王章句上》

⑪《孟子·尽心章句上》

⑫《中庸·第二十章》

⑬《论语·卫灵公第十五》

⑭《论语·子路第十三》

⑮《墨子·七患》

⑯《墨子·非乐上》

⑪《孟子·尽心章句上》

⑫《大学·传之十章》

⑬《墨子·贵义》

⑭⑮《墨子·七患》

⑯《论语·述而第七》

⑰《庄子·天下》

⑱《史记太史公自序》

⑲《墨子·辞过》

⑳《墨子·节用中》

㉑《墨子·辞过》

㉒《墨子·节用上》

㉓《墨子·节用中》

㉔③⑫《孟子·滕文公章句上》

㉕《孟子·公孙丑章句上》

㉖《马克思恩格斯全集》26卷I第26——27页。

㉗《孟子·滕文公章句下》

㉘《墨子·尚贤中》

㉙《孟子·告子章句下》

㉚《墨子·辞过》

㉛《论语·先进第十一》

㉜《孟子·梁惠王章句上》

㉝《墨子·节用上》

㉞《孟子·梁惠王章句下》

㉟《墨子·七患》

㊱《孟子·梁惠王章句下》

## 管子“治国必先富民”思想浅析

徐世钜

历史上每个阶级当其取得政权以后，为了巩固本阶级的统治，一些有识之士，大抵都认识到发展社会生产，安定民生，是个带根本性的问题，应当把它作为治国的要政。“民不足，而可治者，自古及今未之尝闻。”①在我国历代更迭中，重视不重视社会生产的发展和社会消费的满足，往往可以作为判断历史兴衰变化的一面镜子，同时也是衡量不同时期中财政经济状况好坏的一个标志。

管子是我国春秋初期的一位著名的政治家和理财家。当时的社会处于奴隶制开始解体，封建制正在兴起的过程中。在他任齐国宰相时，曾协助齐桓公提出了不少比较切合时宜的政治改革和财政经济改革的主张，使社会生产力得到一定程度的发展，人民生活有了一定的安定，并使齐国摆脱了原来的衰弱局面，成为“九合诸侯，一匡天下”的富强国家，为史家所称颂。后来战国时齐国和西汉时期的一些学者，把他的治国理财等方面的思想托名论述，并由西汉的刘向汇集成《管子》一书。这里，仅就其中“治国必先富民”的思想作一浅析。

### (一)

“治国必先富民”，是管子治国理财的一个核心思想，也是他当时采取一系列改革措施，使齐国跃居富强地位的一条基本政策。“凡治国之道，必先富民。民富则易治也，民贫则难治也。”②

怎么来富民呢？他主要提出了两条原则：一条是，因民之利而利之。盖以趋利避害是人之常情。“其商人通贾，倍道兼行，夜以续日，千里而不远者，利在前也，渔人之入海，海深万仞，就波逆流，乘危万里，宿夜不出者，利在水也。”③社会经济要使之繁荣，国家财政要做到充裕，就要按照各行各业的特点，“围之以害，牵之以利”，因势利导，促使发展。人人各乐其业，社会必然安定。所以说：“政之所兴，在顺民心；政之所废，在逆民心。”“得人之道，莫如利之。”④这样做的结果，必然会“财多而过寡”。⑤也就是国家财富可以增加，社会问题可以减少。另一条是，听民之所欲而予之。认为人民的消费需要必须保证满足，社会生产才能更好地发展起来，国家才能安定富强。“夫民必得听其所欲，然后听上。”⑥只有满足人们的生活消费，统治者的政令才能得到贯彻。“故知予之为取者，政之宝也。”⑦提供了人们生活的需要，然后才能通过他们的劳动生产，为国家取得财富。

根据这两条原则，管子采取了一系列有利于当时社会生产力和有利于人民经济生活的改革措施。这里主要列举以下几条：

第一，把发展农业生产放在首要地位。

实行“均地分力”和“与之分货”等办法。农业是人类衣食生活的基础，发展社会生产以满足社会需要必须抓住这个根本。正如恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一文中指出：“农业是整个古代世界的决定性的生产部门，现在它更是这样了。”在奴隶制社会中，土地为奴隶主占有，农民成为失去生存自由的奴隶，在缺衣缺食的牛马般生活下，不可能尽力于农事，农业生产当然也不可能发展。管子看到这一点，提出治国富民，首先要解决农业生产问题。而要解决农业生产问题，就必须改变奴隶主占有的生产关系，扩大地主和农民的私有土地，才能地尽其力。农业生产上去了，社会的衣食消费需要才能得到保证，国家的财

力，从而也可得到充裕。为此，提出“均地分力”和“与之分货”的办法。即把不同的土地，按照不同的标准分配给农民，并可以雇用佃农对土地产物进行分货，实质是改变原来土地归奴隶主占有的井田制为封建土地私有的剥削方式。这在当时来说，不仅有利于农业生产发展，并使原来农业劳动中的奴隶，在一定程度上获得了某些自由，所以是有积极意义的。“地者，政之本也”；“天下不患无财，患无人以分之”；“地可以正政”。⑧这些都是他把改革农业生产列为重点的一些持论。

管子倡导发展农业生产，并不是单指谷物而言，而是主张从水利建设到农、林、牧、副都要有一个因地制宜，全面兼顾的发展。“务五谷，则食足。养桑麻，育六畜，则民富”⑨“山泽救(止)于火，草木殖成，国之富也；沟渎遂于隘，障水(水库)安其藏，国之富也；桑麻植于野，五谷宜其地，国之富也；六畜育于家，瓜瓠、荤菜、百果备具，国之富也。”⑩并把农副各业是否得到全面发展，列为考察一个国家是否富强的一条重要标准。“行其山泽，观其桑麻，计其六畜之产，而贫富之国可知也。”⑪

为了保护和促进农业的全面发展，还提出(1)“相壤定籍。”即按照土地地力情况采取分等定级的征赋粮食办法，认为“郡县上腴之壤，守之若干，间壤守之若干，下壤守之若干，故相壤定籍而民不移，赈贫补不足，下乐上，故以上壤之满，补下壤之虚，章(控制)诸四时，守之开阖，民之不移也。”通过这种比较合理的赋税政策，以肥补瘦，以有余补不足，在政府控制下调剂丰欠，稳定粮价，以促使农业生产有一个稳定持续发展的局面。(2)“岁藏三分”。农业是封建社会积累和财政收入的主要来源。要使国家的财富达到“仓廩实”，人民的生活达到“衣食足”，就必须粮食有贮备，物资有蓄积。“岁藏三分”，就是国家按每年收成情况，贮藏三成，这样每年有贮备，逢到荒年，就可从贮备中调节弥补，始终可以保证满足人民消费的需要。此外