

中国财政

高等财经院校试用教材



孙文学 主编
齐海鹏 副主编
东北财经大学出版社

高等财经院校试用教材

中国财政史

主 编 孙文学

副主编 齐海鹏

东北财经大学出版社

高等财经院校试用教材

中国财政史

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

大连理工大学印刷厂印刷 东北财经大学出版社发行

开本:850×1168 毫米 1/32 字数:373 千字 印张:14 $\frac{7}{8}$

印数:1—4 000

1997 年 9 月第 1 版

1997 年 9 月第 1 次印刷

责任编辑:郭 洁

责任校对:孙 萍

封面设计:钟福建

版式设计:谭 忠

定价:19.00 元

编审说明

本书是全国财经类通用教材。经审阅,我们同意作为高等财经院校试用教材出版。书中不足之处,请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1997 年 3 月

目 录

绪 论	1
-----------	---

第一编 中国奴隶制社会及向封建社会过渡时期的国家财政

第一章 中国财政范畴的产生	9
第一节 部落联盟中的财政萌芽	9
第二节 我国财政范畴的形成	12
第二章 夏商西周时期的财政	17
第一节 夏商西周时期财政的特征	17
第二节 夏商西周时期的财政收入	22
第三节 夏商西周时期的财政支出	28
第四节 夏商西周时期的财政管理及理财原则	32
第三章 春秋战国时期的财政	37
第一节 春秋战国时期的政治经济概况	37
第二节 春秋战国时期的财政改革	41
第三节 春秋战国时期的财政制度	45

第二编 封建制国家财政

第四章 秦、汉、三国时期的财政	52
-----------------------	----

第一节	秦汉时期封建国家财政形成的背景及其特点	52
第二节	秦汉三国时期的财政政策	56
第三节	秦汉三国时期的财政制度	60
第四节	秦汉三国时期的财政管理	69
第五章	两晋南北朝隋唐五代时期的财政	72
第一节	两晋南北朝隋唐五代十国时期的政治经济特点	72
第二节	两晋南北朝隋唐五代十国时期的财政政策与改革	75
第三节	两晋南北朝隋唐五代十国时期的财政制度	82
第四节	两晋南北朝隋唐五代十国时期的财政管理	93
第六章	宋辽金元时期的财政	98
第一节	宋辽金元时期的政治经济特点	98
第二节	宋辽金元时期的财政政策与财政改革	101
第三节	宋辽金元时期的财政制度	103
第四节	宋辽金元时期的财政管理	118
第七章	明清时期的财政	123
第一节	明清时期的政治经济特点	123
第二节	明清时期的财政政策与财政改革	126
第三节	明清时期的财政制度	129
第四节	明清时期的财政管理	137

第三编 半殖民地半封建社会的国家财政

第八章	鸦片战争至甲午战争期间的清朝后期财政	142
第一节	鸦片战争后中国社会经济和财政金融	

的特点·····	143
第二节 鸦片战争后清朝财政支出的变态·····	149
第三节 鸦片战争后清朝财政收入的变态·····	159
第九章 太平天国财政·····	175
第一节 太平天国的财政政策·····	175
第二节 太平天国的财政收入·····	181
第十章 甲午战争以后的清朝财政·····	187
第一节 甲午战争后的中国经济·····	187
第二节 清朝财政半殖民地化的形成·····	193
第三节 清末封建财政的没落·····	199
第四节 资本主义财政分配形式的产生与发展·····	203
第十一章 中华民国北洋政府的财政·····	213
第一节 南京临时政府的财政·····	213
第二节 北洋政府时期的政治与经济·····	221
第三节 袁世凯统治时期的北洋政府财政·····	224
第四节 段祺瑞等军阀统治时期的北洋政府财政·····	233
第十二章 中华民国南京政府初期的财政·····	247
第一节 广州、武汉国民政府的财政·····	247
第二节 南京政府初期的政治与经济·····	251
第三节 南京政府初期的财政政策和财政收支 制度的整顿·····	254
第四节 南京政府初期的财政支出·····	258
第五节 南京政府初期的税收与税制·····	262
第六节 南京政府初期的债务·····	275
第七节 南京政府初期的财政管理和财政监督·····	281
第十三章 中华民国南京政府抗战时期财政·····	284
第一节 南京政府抗战时期的政治与经济概况·····	284
第二节 南京政府抗战时期的财政状况和财政政策·····	286

第三节	南京政府抗战时期的财政支出·····	290
第四节	南京政府抗战时期的税收与税制·····	294
第五节	南京政府抗战时期的债务·····	310
第十四章	中华民国南京政府财政的崩溃·····	318
第一节	南京政府崩溃前的政治与经济·····	318
第二节	南京政府崩溃前的军事财政·····	319
第三节	南京政府崩溃前的财政收入·····	321
第四节	南京政府崩溃前夕的财政体制·····	331
第五节	南京政府财政在恶性通货膨胀中彻底崩溃·····	333

第四编 新民主主义革命时期的财政

第十五章	土地革命时期工农民主政府的财政·····	338
第一节	革命根据地财政的创建·····	338
第二节	革命根据地财政经费的筹集和供给·····	344
第三节	革命根据地的财政管理·····	353
第十六章	抗日战争时期边区政府的财政·····	356
第一节	抗日根据地的政治经济概况与财政方针·····	356
第二节	抗日根据地的财政收入与支出·····	361
第三节	抗日根据地的财政管理·····	369
第十七章	解放战争时期人民政府的财政·····	375
第一节	解放区的政治经济概况和财政方针·····	375
第二节	解放区的财政收入、支出和管理·····	380
第三节	建国前夕的财政·····	387

第五编 中华人民共和国财政

第十八章	经济恢复时期的财政(1949—1952)·····	391
------	---------------------------	-----

第一节	新中国成立后的政治任务和财经政策·····	391
第二节	财政收支状况的好转·····	397
第三节	财政管理体系的建立与发展·····	403
第十九章	计划经济时期的财政(1953—1978)·····	407
第一节	社会主义改造与社会主义建设的发展·····	407
第二节	财政收支状况的变化·····	413
第三节	财政管理·····	421
第四节	财务管理·····	426
第二十章	有计划商品经济时期的财政(1979—1992)·····	431
第一节	建设有中国特色的社会主义经济·····	431
第二节	国家财政管理体制和制度的改革·····	434
第三节	财务管理制度的改革·····	441
第四节	财政在改革开放中的成绩与问题·····	446
第二十一章	社会主义市场经济过渡时期的财政	
	1993—1995 ·····	450
第一节	初步建立社会主义市场经济体制·····	450
第二节	社会主义市场经济下的财政管理体制 与制度的改革·····	452
第三节	健全财政宏观调控体系·····	459

绪 论

—

国家财政是伴随国家的产生而产生,随着国家的发展而发展,依着经济运行和政治时局的动荡而波动的古老的历史范畴。几千年来,人们对国家财政或褒或贬,但它始终固执地沿着自己的轨道运行,从不以人们的意志为转移。国家财政的运行有时会带来国家的昌盛、人民的富庶、社会的进步和发展,有时也成为朝代更迭的导火索、人民灾难的渊藪、社会发展的障碍。实践证明,国家财政是任何政权组织赖以存在的经济支柱,同时对国民经济有着重要影响,是国家强弱乃至兴亡的催化剂,是国民经济发展或衰落的重要经济杠杆,正如马克思所说:“赋税是国家的经济基础,而不是其他任何东西。”^① 列宁也说:“任何社会制度,只有在一定阶级的财政支持下才会产生。”^② 对此,我国封建社会的知识分子也有较为明确的认识。班固在他所著的《汉书·食货志》中说:“财者,帝王之所以聚人守位,奉天顺德,治国安民之本也。”南宋史学家郑樵说:“古之有天下者,必有赋税之用”^③。《金史·食货志》中说,国非食货不立。明朝宋濂在他所著的《元史·食货志》中指出,国无食货则无以

① 马克思:《哥达纲领批判》,《马克思恩格斯全集》,第19卷,18~20页,北京,人民出版社,1963。

② 《列宁选集》第4卷,683页,北京,人民出版社,1972。

③ 郑樵:《通志》卷六一《食货一》。

为国。此类论述,不绝于史。凡此都说明国家财政对国家、民族、社会发展的重大意义。

中国财政的历史源远流长,唐尧虞舜之时已见端倪,禹夏殷周之后日渐发展和完善,直到新中国建立,中国财政发展史已经成为一门系统完整的科学——中国财政史学。中国财政史是中国经济史的重要组成部分,并与中国政治制度史、中国军事史等专业史有着不可分割的联系。它是以中国财政历史史实为研究对象,以历史资料和历史文化遗存为研究依据,分析和研究中国财政这种分配活动及其所体现的分配关系产生、发展、演变的规律,以及它对社会经济政治的作用和影响的一门专业历史科学。

二

众所周知,自国家产生以来,迄今为止,中国已经经历了奴隶社会、封建社会、半殖民地半封建社会、新民主主义阶段、社会主义初级阶段五种社会形态和阶段。在这五种社会形态和阶段中,国家财政所起的作用各不相同。

在奴隶社会,财政成为奴隶主贵族维持其宗法统治的工具,当然,在客观上,也成为由奴隶制向封建制过渡的催化剂,促成了国家的发展和民族的进步,财政政策和制度等,也有了长足发展。

在封建社会,财政不仅是地主阶级维护封建统治的经济手段,是统治阶级腐化堕落的经济根源;而且是制约或促进社会经济发展的重要机制,是维护国家统一、促进民族进步的经济杠杆。这期间的财政政策、策略、制度,财政收支的种类、方法、手段,财政管理机构的设置、财政法规的建设,以及财政思想等等,都更加发展、更加完善,并以其方法之科学而著称于世,以其思维之缜密而独领风骚。

鸦片战争以后,中国逐渐沦为半殖民地半封建社会,在帝国主义

和封建主义的重压下，中国人民受尽凌辱，饱经忧患。这个时期的国家财政是腐败无能的清政府赖以存在的经济支柱，是帝国主义和封建地主阶级掠夺中国人民的得力工具，是镇压中国人民反抗斗争的经济武器，是阻碍中国民族资本主义发展的桎梏。

在此期间，中国人民反帝、反封建的斗争如火如荼，方兴未艾，终于在 1911 年爆发了辛亥革命，推翻了清王朝的腐朽统治，由孙中山建立了南京临时政府。然而，帝国主义的走狗袁世凯篡夺了辛亥革命的胜利果实，遂使资产阶级民主革命遭到失败。1921 年孙中山在共产党人的帮助下，建立了广州革命政府，并进行了轰轰烈烈的北伐战争。正当北伐战争胜利在望的时候，蒋介石又叛变了革命，在反共反人民的道路上越走越远，使第一次大革命惨遭失败。资产阶级革命政府的建立，一度点燃了人们希望的火花，随着大革命的失败，人们的希望又化为泡影。直到 1927 年中国共产党人建立了工农革命政权，中国人民才熬过了漫漫长夜，迎来了黎明，并于 1949 年 10 月 1 日建立了中华人民共和国。这个时期的中国财政由于政权性质的不同而具有不同的性质，所起的作用也各不相同。辛亥革命后建立的南京临时政府和孙中山在广州、武汉建立的革命政府，虽有新旧之别，但都属于资产阶级民主革命性质，这时的财政支持了资产阶级反帝反封建的正义斗争，成为资产阶级民主政权存在和发展的经济支柱。尽管当时的财政制度还很不完善，财力也很有限，但财政的性质无疑是属于资产阶级性质的。袁世凯及其后继者所建立的北京政府，则完全是地主、军阀在帝国主义的卵翼下、在中国亿万人民的唾骂声中苟延残喘的半殖民地半封建性质的反动政府。这个时期的财政，同清后期的财政性质一样，都是帝国主义和封建地主阶级搜刮中国人民膏脂、镇压中国人民反抗斗争的工具，只是程度深浅不同罢了。蒋介石所建立的南京政府，虽然也打着“中华民国”的旗号，但实质上还是由帝国主义支持、以大地主大官僚买办资产阶级为主体的半殖民地性质的反共

反人民的反动政府，只不过在中国人民头上又加上了官僚买办资产阶级这座大山。这时的财政不仅是帝国主义、封建地主、官僚买办资产阶级掠夺人民的工具，而且成为镇压无产阶级革命运动的经济来源，成为蒋介石政府围剿工农红军和一切进步力量的经济手段。只是在抗日战争中，蒋介石政府投入了一部分财力从事抗日活动和进行对日作战，这时的财政具有些许民族性，但其财政总体上的反共反人民的性质是毋庸置疑的。1927年以后，由共产党人建立的工农民主政府，是同蒋介石的南京政府相对立的革命政府，是代表无产阶级利益、深得人民大众拥护和支持的新民主主义政权。这个政权的财政虽然十分拮据，但却成为新民主主义政权存在和发展的经济基础，是新民主主义革命胜利的经济保证，同时还为新中国财政的建立奠定了基础，提供了经验，造就了一大批出色的财政管理干部。

中华人民共和国的建立使中国进入了社会主义革命和社会主义建设阶段，从此开始了中国历史的新纪元。新中国是没有人剥削人、人压迫人的完全由人民当家作主的社会。在中国共产党领导下的中华人民共和国政府率领全国人民正奔向更加美好的未来。中华人民共和国的财政结束了几千年来财政对广大劳动人民进行超经济剥削的历史，成为取之于民用之于民、为人民谋福利的新型财政。新中国建立以来，财政这一经济杠杆对筹集大规模经济建设资金，优化经济结构，促进生产力的合理布局；对巩固社会主义制度和人民民主专政、保卫人民进行和平建设；对提高人民物质文化生活水平等等，都起着巨大的作用。

通过上面的扼要叙述，我们不难看出，中国财政史的内容是极为丰富的，它不仅是中国文化宝库的重要组成部分，是中华民族前进足迹的记录；也是人类文明的见证，是全世界文化宝库中的瑰宝。

三

有人以为,中国财政史固然内容丰富,绚丽多彩,但这些内容距离现实已经十分遥远,况且社会形态几经变换,昔日的财政政策、措施、制度等等都早已藏进历史博物馆,对于今天还有研究价值吗?我们认为,不仅有价值,而且是必须的。

很早以前,毛泽东就谆谆告诫我们:“今天的中国是历史的中国的一个发展”,“我们不应当割断历史”^①,我们“不但要懂得中国的今天,还要懂得中国的昨天和前天。”^② 这就是继承和发展的关系,没有继承,就没有发展,只有在继承的基础上才能有所发展、有所前进、有所创新。所以,研究中国财政史既有历史意义,也有现实意义。就其历史意义而言,就是要挖掘中国丰富的历史文化遗产,其中包括中国财政的历史遗产。我们这一代人有义务把中华民族的优秀文化宝藏挖掘整理出来以遗后人,否则我们将上负祖先,下负来者。就其现实意义而言,就是要在继承前人优秀成果的基础上,进一步丰富和发展现代财政。目前,我国正在为完成“九五”计划和2010年远景目标而深入进行经济改革,以期早日实现邓小平提出的第二步、第三步战略目标。在这场前无古人的经济改革大潮中,我们不能不讲究理财之方。例如,如何才能生财有道、聚财有度、用财合理?如何促进经济结构和生产布局的优化组合和合理调整?如何建立符合中国国情的具有中国特色的社会主义财政体系?凡此种种,都要求我们加强对我国财政现状的调查,加强对我国财政理论的研究,使国家财政在我国经济改革中发挥更充分的作用。然而,我国财政的现状是我国财政历史的发展和延续,研究我国财政的现状,不能不研究我国财政的历史;要建立具有中国特色的社

① 《毛泽东选集》第2卷,522页,北京,人民出版社,1966。

② 《毛泽东选集》第3卷,801页,北京,人民出版社,1996。

会主义财政体系,也不能不研究中国财政的发展史,以便知古鉴今,把握未来。中国财政史是研究新中国财政的基础和前提,是建立符合中国国情的具有中国特色的社会主义财政的重要历史依据。且历史是不能割断的,尽管历史上的许多规章、制度、措施、政策等等,已经不适应当今时代,但我们祖先的遗传因子已经和正在自觉不自觉地、直接或间接地影响着我们这一代人的思维方式和行为准则,我们应该通过对中国财政史的研究更自觉地对前人的成果进行扬弃,有批判地吸收,以不断充实、发展、完善现代财政,更好地为社会主义现代化建设服务。

此外,中国财政史同政治史、经济史一样,充满了进步与腐朽的撞击,充满了光明与黑暗的拼搏,充满了前进与倒退的较量,充满了革命与反动的抗争。它往往让我们掩卷长思,也往往让我们拊掌太息;有时令我们义愤填膺,有时也令我们额手称庆,从而使我们更加坚信中国共产党的领导,坚定社会主义方向;使我们进一步树立爱国主义情操,也使我们进一步提高民族自信心;还能使我们进一步理解社会主义初级阶段理论和建设有中国特色理论的正确性,增强我们的使命感和责任感。显然,中国财政史不仅是一门专业历史课,而且是进行社会主义、爱国主义教育的重要题材。

当然,我们研究中国财政史一定要有一个科学的世界观和方法论,既不能食古不化、生吞活剥、兼收并蓄,也不能不分清红皂白一概排斥,采取历史虚无主义态度,而要以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导,运用马列主义辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和方法论,弃其封建性的糟粕,取其民主性的精华,对历史遗留下来的东西进行扬弃,批判地吸收,真正处理好继承与发展的关系。

唐朝魏征在同太宗李世民讨论国政的时候,曾说过这样一段话,以铜为镜可以正衣冠,以人为镜可以明得失,以古为镜可以知兴替。由此我们可以明了研究中国财政史的另外一个重要意义,即

使我们在进一步揭示历史发展规律的同时,汲取历史的经验教训,免蹈历史的复辙。知古而不泥古,以古鉴今,才是我们研究中国财政史的正确态度。

四

由于研究和学习中国财政史具有重要的历史意义和现实意义,所以在国家教委颁发的专业目录中将中国财政史作为财政学专业的主要专业课之一;财政部人教司不仅重视中国财政史这门课程,而且对这门课程的教材建设给予了极大的关注。早在1979年财政部教育司就组成专门写作班子,历时八年,于1987年编写并出版了《中国财政史》教材和12辑620多万字的参考资料,这为中国财政史的教学、科研奠定了良好的基础,并大大推动了中国财政史的教学和科研工作。1995年财政部培训中心再一次组织人员重新修订《中国财政史》教材,本教材就是在培训中心组织、支持下重新修订编写的,这充分显示了财政部对中国财政史科学的关心与重视。

当这本《中国财政史》即将付梓的时候,我们不能忘记1987年版《中国财政史》及其参考资料的组织者和编写者们。当时,“七校八老”为编写《中国财政史》和《中国财政史参考资料》,耗费了大量的心血。“老牛自知夕阳晚,不用着鞭自奋蹄”,这是他们的座右铭,也是他们工作的写照。他们严谨的治学态度和勤勤恳恳的工作作风,回忆起来至今仍令人感动不已。《中国财政史》这部教材和《中国财政史参考资料》这套资料也确实开创了中国财政史研究的新局面,可以说没有昨天的《中国财政史》,就没有今天的《中国财政史》。

这本《中国财政史》在尊重原书基本精神的基础上,吸收了十年来教学实践的经验,遵照财政部培训中心修订中国财政史教材

的指示,对原《中国财政史》作了较大改动。具体包括以下几项内容:

从内容上,本着“厚今薄古”的精神,对古代部分进行了压缩,加强了近现代部分,增加了孙中山建立的南京临时政府、广州革命政府和武汉革命政府财政的内容,特别是增加了新民主主义革命和社会主义革命时期的财政两编。

从结构上,这本《中国财政史》按照社会形态分为五篇,即奴隶社会、封建社会、半殖民地半封建社会、新民主主义革命时期、社会主义初级阶段。篇下分章,章下根据个时期的历史情况,不完全按收、支、管设节,而是按政策、制度设节。

从范围上,上限从财政萌芽写起,下限一直延伸到 1995 年,从而使这部教材成为了贯穿古今的专业通史,迄今为止尚无如此完整的中国财政史问世。

这本《中国财政史》是对原版《中国财政史》的一次改革尝试,至于这次改革是否成功,有待实践的检验。

由于我们知识水平有限,加之篇幅的限制,错漏之处在所难免,祈望广大读者批评指正,以便修改、补充,不断提高本书的质量。