

湖南财政史

9

内 容 简 介

本书系统详细地介绍了湖南省自康熙二年(1664年)设官分治以来至今三百二十多年的财政历史,围绕著财政这个中心论述了湖南财政史的发展过程及其规律,以及它在中国财政史中所处的地位及其作用,同时还阐述了财政与当时的政治经济等社会因素之间的相互关系。本书分为清代、民国和新中国三个部分,是一本理论和实际工作者以及历史学爱好者的好书。

湖 南 财 政 史

欧阳志高 田均耕 梁冀初 编著

责任编辑:彭达升

中南工业大学出版社出版发行

湖南省地质测绘印刷厂印装

湖南省新华书店经销

开本: 787×1092 1/32 印张: 8.5 字数: 198千字

1988年8月第1版 1988年8月第1次印刷

印数: 0001—8000

ISBN 7-81020-161-1/F·023

定价: 2.08元

崔敬伯给欧阳志高的信（代序）

敬爱的欧阳志高同志：

读到《湖南财政史提纲》之后，我这个九十岁的老残，感到深刻的体会与共鸣！题名是《湖南财政史》，实际是中国财政史的概括，而以湖南的具体史实，加以充实、论证，更显得“史实”确凿、“史识”深刻、“史断”有力！阅后为之欣跃！

姜维壮老友告我，欧阳志高同志要我为《湖南财政史》写个序，高情厚谊，感湖五衷，以云作序，愧不敢当！但是读到《提纲》后，也就是芜纆开头的几句话！请予审阅核后，酌量采用。

志高同志！你我虽未晤面，而心神契合！借用唐代诗人柳子厚的诗句：“凄然离言说，暗悦心自足！”我很盼望，在您的主持下，写出这部《湖南财政史》藉供同好的学人们参考、酌鉴！

回忆一九四八年，应当时的湖南大学三位老友李达、李祖荫、江之泳之约，到过长沙的湖大，担任经济系《财政学》的教课任务。课暇经常到岳麓茶座和老友们座谈。驹隙韶光，转瞬经过了三十六年！“念昔同游者，而今有几多！”（刘长卿诗句）“传闻智勇人，惊心自褰影。蹉跎复蹉跎，黄金清虚耗！”（黄定庵诗句）我九十之残年，深愧贡献之少！

我虽生长在幽燕，有幸在湘衡之长沙，居住两年，也算是“湖南人”了，对湖南这个“地灵人杰”之省，念念不忘，亦应有之“人情”也！祝

健！

崔敬伯谨肃

一九八六年十二月七日

编者的话

湖南由清康熙三年（1664年）设官分治以来，已有三百二十多年的时间了。却同样经历了由封建社会逐步为半殖民地半封建社会，然后跃进到社会主义社会的历史过程。用历史唯物主义的观点看来任何现实都是历史的发展，都需要研究历史。从财政来说，它是国家参与社会产品分配的一种特定的分配关系。“任何社会制度只有在一定阶级的财政支持下才会产生”。因此，在历史上任何阶段的社会变革中，都有其不同的理财思想和财政经济措施。当然有成功的，也有失败的。但是，无论是成功的，还是失败的，都需要用马克思主义的观点和方法，去认真地加以总结，剔除其封建性的糟粕，吸收其民主性的精华，为今天正在进行的社会主义物质文明和精神文明建设服务。所以，我们编写了这本《湖南财政史》努力想把“两湖分治”后湖南财政的沿革兴废和跌宕起伏，介绍给读者，作为大家在研究湖南财政历史和进行两个文明建设的借鉴。

经济决定财政，财政又反作用于经济。所以，我们在介绍湖南各个历史时期的财政情况时，都谈到了当时的政治经济形势特点，对有些与财政关系比较密切或影响较大的事件，还作了一些较为详细的记述，目的在于使读者能够全面地了解当时的具体情况，能联系当时政治经济等社会历史环境来了解湖南财政的历史，探寻它的发展过程和规律。

关于历史分期问题，我们根据财政是以国家为主体对社会产品和国民收入进行分配再分配的分配关系，而政权是政治经济的代表，所以我们按照各个历史时期不同的政权性质，将湖

南财政划分清代、民国和新中国三个时期来编写，没有采用按社会性质分期的办法。这样做，有三大好处：一是把财政和政权性质联系在一起，可以充分反映有什么样的政权，就有什么样的财政；二是可以揭示财政与政治经济形势的内在联系，说明在不同的政治经济形势下所采取的不同的财政措施，及其对政治经济形势的影响；三是眉目清楚，既便于编写，也便于阅读。

至于各篇内容的分期，我们从湖南的具体历史情况出发，也没有按照史学家以1840年为分期划线的办法。我们认为，《湖南财政史》是一个地方的专业史。它虽然是伟大祖国历史的一部分，但毕竟是一个地方专业史，应该反映自己的特殊性。从全国来说，中英鸦片战争是历史的转折点，但对湖南特别是湖南财政来说，在清代真正发生直接作用的，还是太平天国革命运动以及后来的中日甲午战争等历史事件。因此，我们将清代的湖南财政，划分为咸丰元年（1851年）以前、咸丰元年至光绪二十年（1894年）和光绪二十年以后三个时期；民国时期，划分为南北军阀混战、国民政府统治和国民政府全民崩溃三个时期。新中国时期，划分经济恢复和“一五”时期、开始大规模进行社会主义建设时期、“文化大革命”时期以及社会主义建设新时期四个时期。

这本书是在编纂《湖南省志·财政志》以后编写的。我们鉴于志书的“志系其目”，在“全面反映，储料备征”方面，有其不可替代的特殊功用，但由于“述而不作”，对财政历史上的一些问题，没有充分地展开议论，彰明因果，揭示规律；同时，又有很多综合材料，不能完全入志，而史书则可以“史论结合”，纵横捭阖，尽其作者之能事。所以，史书与志书是“各异其趣”，不仅没有重复，而且还可以互相补充，相得益彰。

彰。这本书，立意在全面地系统地反映湖南财政历史，彰明经济决定财政，财政反作用于经济的基础上，辑录了比较可靠的史料和进行了实事求是地立论分析。

我们在编写过程中，得到了财政部科研所、湖南省财政厅厅长瞿宝元同志、省财政科研所的指导和支持，特别是财政史专家老前辈崔敬伯寄来热情溢满的信，给我们教益良深。在此一并表示谢忱！并衷心地恳请读者批评、指教。

编 者

1987年7月

目 录

崔敬伯 给欧阳志高的信（代序）

编者的话

导言 湖南设官分治以前的财政经济概况

第一节 湖南的封建经济结构与商品经济的发展

..... (3)

农业与家庭手工业相结合的自然经济..... (3)

农业与手工业及其内部的分工..... (4)

第二节 土地兼并与赋役制度改革..... (6)

土地兼并导致小农经济濒临破产..... (6)

赋役制度的一条鞭法..... (7)

第三节 赋徭征敛日增，激起人民反抗..... (8)

增设田赋加派与滥派差役..... (8)

反对税使、矿监的斗争..... (9)

第一篇 清代的湖南财政

第一章 从康熙三年到道光三十年的湖南财政..... (13)

第一节 整顿土地制度与实行“摊丁入亩”..... (13)

整顿土地制度..... (13)

实行“摊丁入亩”..... (14)

第二节 财政支出日增..... (16)

军费支出增加..... (16)

官僚机构庞大支出浩繁..... (17)

第三节 财政搜括渐厉..... (18)

变相加赋·····	(18)
其他财政搜括方式·····	(19)
第二章 从咸丰元年到光绪二十年的湖南财政 ·····	(21)
第一节 经济萎缩与军需费用激增·····	(21)
国民经济全面萎缩·····	(21)
曾国藩奉旨办团,需财孔急·····	(22)
第二节 军需费用增加对财政的影响·····	(24)
军费、协饷骤增·····	(24)
苛征杂敛加剧·····	(26)
第三节 集权制财政开始解体·····	(32)
第三章 光绪二十年以后的湖南财政 ·····	(35)
第一节 中日甲午战争后的湖南经济特点·····	(37)
帝国主义经济势力侵入湖南迫使农村	
经济破产·····	(37)
各种手工业部门衰落·····	(38)
近代工业的发展·····	(39)
第二节 湖南开埠设关与财政制度进一步	
殖民地化·····	(40)
岳州、长沙等地先后开埠设关·····	(40)
财政制度进一步殖民地化·····	(41)
第三节 旧案、新案与教案赔款·····	(44)
旧案、新案赔款·····	(44)
湖南境内几起教案赔款·····	(45)
第四节 财政支出膨胀·····	(46)
军费、协厘有增无已·····	(47)
增加“洋务”新政费用·····	(48)
上解皇室经费和地方官吏俸禄支出庞大·····	(49)

第五节	捐派、苛杂泛滥	(50)
	增征百货厘和协厘	(50)
	附加、苛杂丛生	(51)
	长株段铁路筹款	(52)
第六节	水旱灾害连绵, 财政损失惨重	(54)
	水旱灾害连绵, 会党、农工起事	(54)
	官绅地主与帝国主义争相抢购大米, 酿成惨重的财政损失	(55)
第七节	集中统一的封建财政彻底破产	(56)
	财政管理混乱	(56)
	试办预算失败	(58)

第二篇 民国时期的湖南财政

第四章	南北军阀混战时期的湖南财政	(63)
第一节	民国初期的湖南政局与经济	(63)
	政局动荡, 财政窘迫不堪	(63)
	湖南经济一蹶不振	(64)
第二节	湖南财政的混乱局面	(65)
	国、地两税划分流产, 解款制度一度复活	(65)
	北洋政府把持的关余和盐余	(67)
	地方军阀分割的其他税捐	(68)
第三节	收支极端混乱的省财政	(73)
	滥发钞票、实行财政掠夺	(75)
	滥征税捐, 预征、附加、苛杂繁兴	(76)
	财政收支紊乱, 数字残缺	(81)
第五章	国民政府统治初期的湖南财政与苏区财政	(83)
第一节	国共分裂后, 苏区相继建立与苏区财政	(84)

	秋收起义后湖南苏区相继建立·····	(84)
	湖南苏区财政是一种新型财政·····	(85)
	湖南苏区组织财政收入的主要方法和 税收·····	(85)
	湖南苏区以支持革命战争为主的财政 支出·····	(89)
	湖南苏区的财政管理·····	(91)
第二节	国民政府统治初期湖南的财政体系·····	(92)
	国家税体系的形成与发展·····	(93)
	省地方税体系的成长和取消·····	(102)
	县、市地方税系统的雏型与自治财政 系统的开始·····	(107)
第三节	国民政府统治初期湖南省级财政的 收支概况·····	(108)
	省级财政的收支范围与项目·····	(108)
	省级财政的收支实况·····	(109)
第四节	国民政府统治初期的湖南财政管理·····	(113)
	财务行政系统·····	(113)
	超然主计系统·····	(114)
	审计监督系统·····	(115)
	独立金库系统·····	(116)
第六章	国民政府统治区全面崩溃时期的湖南财政·····	(119)
第一节	国民政府进一步集中财权,对湖南进行 疯狂的财政掠夺·····	(119)
	实行田赋征实·····	(119)
	海关扩征战时消费税·····	(120)
	对食盐、烟类、火柴实行专卖·····	(121)

	扩统税为货物税·····	(122)
	扩征直接税·····	(123)
	通货膨胀对湖南的影响·····	(124)
第二节	恢复三级财政,使省、县级财政走向穷途 末路·····	(125)
	省级财政收支情况·····	(126)
	县、市财政收支情况·····	(127)

第三篇 新中国的湖南财政

第七章	经济恢复和“一五”时期的湖南财政·····	(133)
第一节	经济的恢复和发展·····	(133)
	统一财政工作;恢复经济·····	(133)
	进行社会主义改造·····	(136)
	开始社会主义建设·····	(139)
第二节	整顿、调整税制·····	(140)
	整顿工商税制·····	(140)
	统一和调整工商税制·····	(143)
	修订工商税制·····	(145)
	逐步建立新的农业税制·····	(146)
第三节	开始由供给财政向建设财政转变·····	(149)
	统收统支的供给财政·····	(149)
	分级管理的建设财政·····	(150)
第四节	全面建立各项财政管理制度·····	(153)
	建立预算管理制度·····	(153)
	建立各项会计制度·····	(155)
	建立企业财务管理制度·····	(156)

	建立基本建设财务管理制度·····	(158)
	建立行政事业财务管理制度·····	(159)
第八章	开始大规模进行社会主义建设时期的	
	湖南财政 ·····	(161)
第一节	国民经济的受挫与调整 ·····	(161)
	“大跃进”运动对湖南财政经济的影响···	(161)
	财税工作“大跃进”·····	(163)
	国民经济的调整·····	(165)
第二节	下放企业，改进财政和农村财贸管理	
	体制·····	(167)
	下放企业·····	(167)
	改进财政管理体制·····	(168)
	改进农村财贸管理体制·····	(170)
第三节	进一步简化税制 ·····	(171)
	简化工商各税·····	(171)
	改革农业税·····	(173)
第四节	企业收入猛增和税利合一 对财政经济	
	的影响·····	(175)
	企业收入猛增·····	(175)
	税利合一对财政经济的影响·····	(176)
第五节	改革、简化财政规章制度 ·····	(177)
	改革、简化概况·····	(177)
	简化过头，给“共产风”以可乘之机·····	(178)
	恢复、整顿财政规章制度·····	(180)
第六节	在国民经济调整中采取的财政措施 ·····	(180)
	压缩财政支出，调整支出结构·····	(181)
	冻结存款，清理小钱柜·····	(182)

	进一步压缩社会集团购买力·····	(183)
	加强财政管理·····	(184)
	健全财税机构, 加强财税工作·····	(185)
第九章	“文化大革命”时期的湖南财政 ·····	(137)
第一节	国民经济和财政收入的三次折腾·····	(187)
	“夺权风暴”使经济建设受到严重破坏, 财政收入第一次猛降·····	(187)
	在“批林批孔”的冲击下, 国民经济和 财政收入再度出现猛降·····	(190)
	“反击右倾翻案风”使湖南经济再次受 到严重破坏, 财政收入第三次猛降·····	(192)
	在曲折发展中, 国民经济有发展, 财 政收入有增长·····	(193)
第二节	财政支出膨胀, 经济结构不合理·····	(195)
	财政支出膨胀·····	(195)
	经济比例关系严重失调·····	(196)
	基本建设投资过大, 经济效益不好·····	(197)
第三节	财政体制变化频繁·····	(199)
	总额分成与收支两条线·····	(200)
	收支挂钩、总额分成与定收定支、总额分成 ·····	(201)
	定收定支, 收支包干·····	(202)
	收入按固定比例留成, 超收另定分成 比例, 支出按指标包干·····	(203)
	收支挂钩、超收分成加体制分成·····	(204)
第四节	财政管理废弛·····	(205)
	财政规章制度遭受批判和破坏·····	(205)

	财政、税务机构被撤并·····	(208)
	财政驻厂员制度被取消·····	(210)
第十章	社会主义建设新时期的湖南财政 ·····	(211)
第一节	拨乱反正, 恢复经济·····	(212)
	大力开展扭亏增盈·····	(212)
	积极整顿税收·····	(214)
	工农业生产迅速恢复发展, 财政收入 持续增长·····	(216)
第二节	合理调整财政支出结构·····	(218)
	国民经济的重大比例失调·····	(218)
	调整财政支出结构·····	(220)
	加强预算外资金管理, 搞好综合平衡·····	(223)
第三节	山税利并存到利改税·····	(226)
	对国营企业试行企业基金制度·····	(227)
	国营企业实行利润留成·····	(227)
	推广企业盈亏包干·····	(229)
	进行利改税·····	(230)
	新的税收体系的形成·····	(232)
第四节	进行财政改革·····	(236)
	财政管理体制改革·····	(236)
	行政事业费包干·····	(238)
	财政资金有偿使用·····	(240)
	基本建设投资拨款改贷款·····	(243)
	放宽政策欲取先予·····	(244)
	向经营管理型财政转变·····	(247)

导言 湖南设官分治以前的财政经济概况

湖南是伟大祖国的腹地，古代文明的陵区。在上古时属于三苗国，称蛮夷之地。三代分天下为九州，湖南属于荆州的一部分。春秋战国时期，属于楚国。秦代分天下为36郡。湖南分属于长沙、黔中二郡。汉代所设置的武陵、桂阳、零陵、苍梧等郡及长沙国，除苍梧郡（今江华、江永二县仍在湖南）外，其他原郡国的主要属地仍是湖南地方。此后，历代行政机构的设官分治各有不同。唐代分全国为十道，湖南地区属江南道管辖。唐代宗广德二年（764年）设置湖南观察使，先驻衡阳，后移长沙。宋代改道为路，在分两湖（湖南、湖北）地区设置湖南路和湖北路。元代设湖广行省，明代仍按元代的区划，设置湖广布政使。清代初年，沿袭明制，设偏沅巡抚，驻沅州（今芷江），兼辖偏桥卫。康熙三年（1664年），两湖分治，才将今湖南地方从湖广行省中划出，将偏沅巡抚移镇长沙，设置湖南布政使，正式形成湖南省的概念，一直相沿至今。

湖南这块地方在祖国的摇篮里，也同兄弟省、区一样，都经历过原始社会、奴隶社会和封建社会，到了明、清时代才缓慢地发展到封建社会末期。众所周知，在任何社会制度下都有分配问题，只是在氏族社会里没有财政分配。正如恩格斯说的，捐税是氏族社会所完全不知道的。只有在社会生产力的发展，人们的劳动产品得以维持劳动者的生存之外还有剩余，劳动出现了分工，社会出现了阶级分化，出现了国家之后，才在

客观上产生了运用财政手段参与社会产品分配的需要。也只有在这个时候，才从社会产品分配中分离和独立出财政这个分配范畴。因此，财政分配关系是社会产品分配关系中一个特定的分配关系。在封建社会里，虽然一切财政收支权限都集中在中央政权，实行高度集中的财政管理体制，地方财政只是中央财政的附庸，但作为地方一级政权和财政收支管理部门，在贯彻执行中央政权的财政方针、政策、制度等方面，又有自己的特殊性。恩格斯指出：“根据唯物史观，历史过程中的决定性因素归根到底是现实生活的生产和再生产。”^①财政分配这个范畴是同国家政权紧紧联系在一起的，但决不是说国家可以凭主观意志来随意进行分配。既然分配是社会产品的分配。它就不能脱离一定历史条件下的生产，而一定历史条件下的生产关系是受一定的生产力水平所制约，归根到底是受“现实生活的生产和再生产”所制约。这是财政分配关系质的规定性。因此，国家究竟从各阶级手中分享多少剩余产品，在国家和各阶级之间应当形成怎样一种财政分配结构，不决定于统治者的意志，而决定于各该历史时期的生产方式和分配关系，以及随之而来的阶级力量的对比情况。也正因为如此，湖南财政虽然是国家财政的一部分，但由于各个历史时期“现实生活的生产和再生产”以及阶级力量对比的变化，又不同于其他地区，所以在财政分配上也有它自己的个性。历史事实告诉我们，财政分配关系是一种客观关系。湖南历史上一切统治阶级的兴衰起伏，无不在它们所制定的财政政策和财政制度方面反映出来。当它们的财政政策和财政制度符合当时财政分配的客观关系时，就能有所成就，有所前进；反之，巧取豪夺，为所欲为就要受到挫折，甚至导致整个政权的垮台。

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第477页。

第一节 湖南的封建经济结构与商品经济的发展

农业与家庭手工业相结合的
自然经济

在封建社会中，基本生产资料是土地，封建土地所有制是封建社会生产关系的基础。湖南在封建社会末期和过去历代封建王朝一样，封建统治阶级占有绝大部分土地，而农民则只有很少的土地或者完全没有土地。在封建土地所有制的基础上，必然存在着封建剥削关系，即地主把土地租给佃农耕种，收取地租，进行多种超经济剥削，同时还要佃农为它们服杂役，但当时农民可以更换租种土地，对地主的直接人身依附关系有所松弛。这样，农民可以用自己的农具在地主的土地或在自己的土地上耕种劳作，一家一户就是一个生产单位，但在地主阶级及其政权的残酷剥削下，农民无法单靠农业劳动过活，而必须从事一定的家庭手工业劳动，同样也不能离开农业单靠家庭手工业维持一家的生计，而必须做到家庭成员中能够劳动的人手，除参加耕作外，都要从事手工业劳动，方能维持最低限度的生活。因此，这个小生产单位，不仅要生产自己需要的农副产品，而且还要从事各种家庭手工业，主要是纺织业。一个家庭实现了男耕女织，就是一家劳动力得到合理的利用，而且生活上主要的必需品也就有了自给自足的可能。同时，那时的地主生活，也保持自给自足的状态。地主不仅强迫农民缴纳地租，用多种方式剥削农民的农副产品，以供自己享用，而且还要役使奴仆生产其他用品，以满足自己的奢侈享受，基本保持自给。所以，在以个体小农业和家庭小手工业紧紧结合在一起为其基本特征的社会中，“自给自足的自然经济占主要地位。农民不但