

中山大学财政税收系列丛书

简明中国财税史

郭小东 主编

广东经济出版社

简明中国财税史

郭小东 主编

广东经济出版社

责任编辑：孔丽华

封面设计：胡 斌

责任技编：梁碧华

中山大学财政税收系列丛书

简明中国财税史

郭小东 主编

出版 发行	广东经济出版社(广州市环市东路水荫路11号5楼)
经销	广东省新华书店
印刷	广东番禺市印刷厂(番禺市市桥镇环城西路工农大街45号)
开本	850×1168毫米 1/32
印张	12
字数	298,000字
版次	1997年8月第1版
印次	1998年8月第2次
印数	2,001~5,000册
书号	ISBN 7-80632-117-9/F·50
定价	22.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与承印厂联系调换。

读者热线:[发行部](020)83794694

出版说明

中山大学是国家教委直属的全国重点大学之一。中山大学财政税收系列丛书,是根据 1994 年以来财税体制改革的内容、政策法规以及最新颁布实施的税收制度、财务制度、会计制度,结合编者的教学、科研和实践经验编写而成。《简明中国财税史》是该系列丛书中的一本。

本系列丛书吸收中外最新科研成果,结合我国财政税收管理实践,阐述了财政、税收、国家预算、财务、会计、国有资产管理的理论与实务,探讨了中国财税演变的规律及特色等。

本丛书可作为大学本科,大专中专院校财政、税务、财务管理、会计、国有资产管理等专业的教材,也适合作为财税人员在职培训和工作用书,对自学者亦有重要的参考价值。其中《简明中国财税史》、《国有资产管理》为广东省高等教育自学考试财政与税务专业主考单位指定教材。

前 言

本书以中国古代、近代财政税收的发展演化过程及变化规律为分析、阐述对象。

本来，税收作为财政收入的重要来源，属于财政范畴。本书之所以将财政税收并列，把税收置于一种较突出的地位，主要基于税收在财政中所具有的特殊重要意义这一考虑，基于长期以来税赋史就作为独立研究对象受到学术界的重视这一状况，也基于财政部门与税收部门往往作为两个并行的政府职能机构而设置这一现实。为求名实相符，本书内容中，税收制度的演化亦比一般财政史占有相对较多的篇幅。

中国财税历史悠久，财政税收的演化经历了一个漫长的过程。从夏代财政产生，到1949年中国半殖民地半封建社会的终结，整个财税制度的演进伴随着客观条件的变化，经过了几个不同的阶段。先秦时期，是中国早期财政产生、发展和最终发生剧变的阶段。其中，从夏代到西周，是早期财税产生、发展的时期，春秋战国，是早期财税走向终结、新的财税体制在激烈的社会动荡中逐渐形成的时期。从秦汉到鸦片战争前的清代，是与中世纪大一统中央集权制相适应的财税制度确立和发展的阶段，这个阶段又可分为两个时期。其中，从秦汉到中唐两税法前，是这个阶段的前期。这一时期的财税制度中，仍多少存留着上一阶段财税制度的残迹，财税制度的主体内容变化幅度较大，总体水平比后阶段较低。从唐中期实行两税法开始，到鸦片战争前的清代，是这个阶段的后期。在这一时期，财税制度基本沿着一个较稳定的轨迹发展，各种制度、手法不断趋向完备，终至达到与中

世纪大一统中央集权制相应的财税体制所能达到的较高水平。从鸦片战争到1949年，是财税制度在半殖民地半封建条件下演化的阶段。在这个阶段，中国财税一方面备受西方侵略势力的冲击，另一方面，在广大人民爱国力量的推动下，在先进国人的积极努力下，财税制度中逐渐引进了近代财税的因素，使中国传统的中世纪的财税制度在艰难曲折中逐步向近代财税转化。在这个漫长的演化过程中，确实有许多值得我们了解、值得我们记取的东西。

现在，我们正进行有中国特色的社会主义现代化建设。要使现代化建设体现中国特色，就是要使我们的建设事业能切合中国的实际国情。为此，必须对中国国情有切实的把握，深透的了解。而要深透了解中国国情，就要求我们既要熟悉今天的中国，也要了解中国的历史。掌握历史，实际上是深入、准确把握今天的重要方面。因此，我们要搞好今天财税领域的改革、建设，也同样少不了对中国财税史的了解。在漫长的财税演化历史中所体现出来的中华民族文明和智慧的结晶，通过几千年的变化所显示出来的那些带规律性的东西，经长期不间断的变化磨合而形成的各种有中国特点的财税制度，一次又一次财税制度变革所留下的历史启示，在漫长的演化中留下的丰富的历史经验和大量的历史教训，凡此种种，无一不是值得我们注意的，也无一不是对今天财税领域的建设具有一定的理论和现实意义的。

本书是在学术界已有研究成果的基础上编写的。书中不少内容参阅和采用了有关专家的学术成果，在此特加说明，并致谢忱。书中也有一些本书作者的拙识浅见，也有一些经本书作者发掘而添加的材料。不当之处，尚祈指正。全书写作的分工情况为：前言、第一章，郭小东；第二章，朱亚鹏；第三章，张文苑；第四章，陈宪宇；第五章，周厚清；第六章、第七章，鲍炜；第八章，何树宏；第九章，颜远志；第十章，何文平。全书由

郭小东负责统稿。陈宪宇在组织联络等方面做了不少工作。

本书写作过程中得到许多同志的关心、帮助。谨向中山大学财税系、历史系的汤照连、邱捷、杨卫华等同志，向广东经济出版社的孔丽华同志表示特别的感谢！

目 录

前 言	(1)
第一章 先秦财税	(1)
第一节 夏、商、西周财税	(1)
第二节 春秋财税	(17)
第三节 战国财税	(32)
第二章 秦汉财税	(43)
第一节 秦代财税	(43)
第二节 汉代税收及其他财政收入	(50)
第三节 汉代的财政支出	(61)
第四节 汉代的财政管理	(68)
第三章 三国两晋南北朝财税	(72)
第一节 税收及其他财政收入	(73)
第二节 财政支出	(92)
第三节 财政管理	(96)
第四章 隋唐五代财税	(98)
第一节 隋代财税	(98)
第二节 唐代财税	(101)
第三节 五代十国财税	(119)
第五章 宋、辽、金、元财税	(128)
第一节 两宋税收及其他财政收入	(129)
第二节 两宋的财政支出	(142)
第三节 两宋的财政管理	(146)

第四节	辽、金财税	(152)
第五节	元代财税	(155)
第六章	明代财税	(167)
第一节	税收及其他财政收入	(167)
第二节	财政支出	(193)
第三节	财政管理	(197)
第七章	清前期财税	(207)
第一节	税收及其他财政收入	(207)
第二节	财政支出	(219)
第三节	财政管理	(224)
第八章	晚清财税	(231)
第一节	税收及其他财政收入	(232)
第二节	财政支出	(259)
第三节	财政管理	(266)
第九章	北洋政府时期财税	(273)
第一节	税收及其他财政收入	(274)
第二节	财政支出	(300)
第三节	财政管理	(308)
第十章	国民党政府时期财税	(321)
第一节	税收及其他财政收入	(321)
第二节	财政支出	(361)
第三节	财政管理	(366)

第一章 先秦财税

本章介绍从夏代到战国（约公元前 21 世纪到公元前 221 年）这一时期的财税状况。在这横亘 2000 年的漫长时期里，中国财政模式完成了一次重大的嬗变、转化过程。从夏代到西周，是早期财政在带有部落联盟遗痕的模式内发展演化的阶段。春秋时期，是三代（指夏、商、西周）财政模式解体，并在解体中开始逐步向一种新的财政模式转化的阶段。战国时期，是在春秋变化基础上，一种新的中央集权制财政模式逐步确立的时期。战国时期的财政模式，为从秦汉开始的大一统的中央集权制财政模式打下了基础。

第一节 夏、商、西周财税

本节介绍夏、商、西周（约公元前 21 世纪到公元前 771 年）时期的财税状况。

约公元前 21 世纪，夏代肇始，国家形成，财政相应产生。夏王朝是在原始社会后期部落联盟基础上经升级、扩展而形成的。尽管它与原来的部落联盟相比已有了质的区别，但在整个王朝的方方面面，仍不可避免地带有原来部落联盟的遗痕。从夏代到西周，经华夏民族不懈努力，中国古代社会文明程度固然得到不断提高，但与任何事物的发展都须经过由低级到高级的演化过程一样，作为国家早期发展阶段，这一时期的社会经济水平毕竟仍较为低下，国家结构仍较为简单，财政的总体水平也不高，在

财政收入、支出、管理等各个方面，也都带有由当时客观条件决定的时代特征。

一、税收及其他财政收入

夏、商、西周三代的财政收入，按当时实际情况，可分为显性收入和隐性收入两大类。这两类收入在三代财政中都具有重要意义。这两类收入的并行共存，也构成了三代财政与后世明显不同的地方。

（一）显性收入

显性收入是指有形的、较为明确、固定的财政收入。其征收物也可由国家加以储存，然后才用于支出使用。该部分收入主要由农业税收、贡纳、战争掠夺、官营工商业收入以及西周后期出现的关市之征、山泽之征所构成。

1. 农业税收。中国是个以农立国的国家，农业向来是古代中国国民经济中最重要的部门，农业税收在财政收入中也一直具有突出地位。夏、商、西周的农业税收是贡、助、彻。

由于年代久远，史迹湮沦，古代留下有关贡、助、彻的文字材料寥寥无几，且基本是后人对前代史迹的模糊追述，很难据以对三代农业税收的状况作出清晰、准确的掌握，因此，对贡、助、彻的解释从古至今一直众说纷纭，莫衷一是。本书对贡、助、彻的解释，也是一种带推论性的假说，这是必须予以说明的。建立该假说的基本原则是，在尽可能利用传世文字材料的同时，参考社会经济发展中一些带普遍性的规律，并用当时与农业税征收关系较密切的相关史实，尽可能对贡、助、彻的基本特征进行框定，并在此基础上将贡、助、彻作为农业税征收中的纵向发展阶梯，对其演进作尽可能逼近事实的推断，但不作极易陷入误区细节性设想。

按此原则，贡、助、彻所具有的基本特征应包括如下几点：

第一，贡、助、彻的交纳者不可能是经济上尚未充分独立的个体生产者或个体小家庭，而应该是当时作为农业生产细胞的邑落或村社。其主要理由在于：其一，大量考古事实证明，三代时农业生产中使用的仍普遍是以木、石、骨为材料制成的工具。靠这种简单落后的工具，生产者尚不可能完全靠个体的力量从事生产，维持生存，而必须依靠生产中的互相帮助、通力合作，才能保证共同的生存。在此情况下，用血缘纽带扭合在一起的聚族而居的邑落或村社，就自然而然地成为一个共同生产的单位，相应，向上级政权交纳农业税的单位也应是邑落。尽管，随着生产力的提高，经夏、商、西周发展，邑落中个体生产者的独立性在不断加强，但毕竟尚未发展到完全独立出来，以个体生产者的身份与国家财政发生直接关系的程度。其二，作为小家庭已可充分独立的重要标志，是土地私有化浪潮的汹涌澎湃。这种浪潮的形成，是历史发展的客观规律使然。条件不成熟时，它不可能出现，而条件一旦成熟，则必将以不可抑止的势头向前发展。而我们知道，这种浪潮的出现和向前推进是春秋战国时的事。土地私有化的基本完成，则是秦代的事。在此之前，直到西周，这种浪潮并未出现。其三，从三代时层层分封的实际情况看，天子、诸侯、卿大夫，士等皆有自己的封地，并对封地上的民人拥有相对独立的统治、支配之权，而来自上级权力的干预较少，上级政权对下级政权在军事、徭役等方面的征调，也都是以卿大夫、士等统辖的邑落为单位进行，邑落中的民人并不以个人身份与上级政权发生直接关系。按当时历史事实，直到西周末期的公元前1789年，周宣王才有“料民”之举^①，“料民”即计点民数，周宣王料民，是周王朝在治国理民方面一个新的重大举措，这一举措的出台，立即受到下级贵族的强烈反对。这些都说明，在此之

^① 《国语·周语上》。

前，夏商西周历代处于最高统治地位的天子并不具体掌握天下民数，这也是周王朝在财政上尚未建立对广大人民的直接征调关系的证明。到后来战国时期国家建立了对广大人民的直接征调关系时，详密的户籍管理也随之建立，并成为税收征管中的重要凭依。

第二，贡、助、彻是以生产者支付劳役的方式缴纳的。或者说，是通过在统治者指定的土地上劳动，将该土地上的劳动收获物作为租税缴纳给征收者的。其主要理由在于：其一，租税的征收从劳役形式开始，然后转化为实物形式，再进一步转化为货币形式，是个带规律性的变化过程。中国农业税征收形式的变化不应该背离这一规律。其二，三代时土地国有，再层层分封给诸侯、卿大夫等各级贵族。在各级贵族的封地上，皆有“公田”、“私田”之分。“公田”上的收益归各级贵族所有，“私田”上的收益归生产者。每届农时，生产者必须首先共同到“公田”上劳作，然后才回“私田”耕种，他们在“公田”上的劳作过程，也就是缴纳农业税的过程。其三，在农业生产力低下，土地单位面积产量有限，所能形成的剩余产品寥寥无几的情况下，只有实行这种“公田”、“私田”的划分，使生产者延长劳动时间，增加劳动支出，才能实现农业税的征收。这种耕种“公田”的制度，也为大量外国历史和中国的民族学材料所证明。

第三，贡、助、彻的征收缴纳是分级分块进行的。即三代时，从天子依次到诸侯、卿大夫、士等不同等级的贵族，都拥有面积不等的封地，这些封地内“公田”上通过贡、助、彻形成的收入，各归统治这块封地的贵族所有，而不是由中央政权统一征收。其主要理由是：其一，在当时分封制下，由原来部落联盟中部落酋长、氏族首领蜕变过来的各级贵族统治者，一方面要服从上级贵族的政令，另方面对自己封地内的土地、民人、军政事务等又拥有较充分的权力。相应地，他们需要有一定的特质条件，

以便一方面能有效地实现对所辖封地的统治，另一方面能据以完成对上级贵族应尽的各种职责。其二，在财政收支分级分块进行的情况下，再加上当时财政中与显性收入相对应的显性支出规模有限，因而，作为最高统治者的天子，在各诸侯分任其事的情况下，就无需像后世君王那样要掌握庞大的财力以维持各种开支。同理，在各个诸侯国内，由于诸侯所辖的卿大夫也各自拥有自己的封地，并各自对封地进行统治，因而，诸侯也无需统一征集大量财力以维持各种开支。财政收支上的分级分块，是与当时分封制下的分级分块统治制度相一致的。其三，在当时自然经济占压倒性统治地位、交通条件相当落后，甚至处于交战状态的部族仍犬牙交错散处四方的条件下，大批量物产的远距离调运，实际上也是不可能进行的。农业税的统一收支，其技术条件也是不充分的。

以上述内容为基本特征，三代依次出现的贡、助、彻，在演进中又在发生着不断的变化，并在变化中形成各自不同的特点。推动这种变化的根本原因，就是农业生产水平不断提高。兹依次说明如下。

(1) 贡。贡行之于夏代。与以后的助法、彻法相比，贡法施行中的最突出之处，应在于当时的生产力更为低下，农业生产更须依靠于全邑落成员的共同合作。因此，按贡法缴纳劳役租税时，是全邑落生产者不分彼此地共同参与的。此时，对每个独立性并不太高的生产者而言，“公田”、“私田”的区别意义并不太重要，因为，无论“公田”、“私田”，都是全邑落生产者共同耕作的，两种土地的区别仅在于“公田”须先于“私田”耕种，“公田”收获物归贵族所有，“私田”收获物在邑落普通成员内部共同分配，此外，其他区别并不太大。现在所见到的历史材料中，基本见不到夏代“公田”、“私田”之分，也反映出这两种土地的区别还不是很明显。这时的耕种者，相对而言是以一种“无

私”的态度投入“公田”的劳动的。

(2) 助。助行之于商代。按古代农业生产的演进规律，随生产技能的提高和个体生产者独立性的增强，从事农业生产的基本单位会不断缩小，从整个邑落为基本单位的大集体耕作阶段，逐步转入以几个小家庭共同组成一个基本生产单位的“伙种”阶段，然后再进一步发展到以个体小家庭为独立生产单位的个体耕种阶段。商代的农业生产力比夏代有了进一步的提高，与此相应，在农业生产上，亦应演进到“伙种”阶段。原来同耕共作，生产中不分彼此的邑落，现在应已分化出了一个个分别由数个家庭组成的“伙种”单位。每个“伙种”单位耕种一块特定的“私田”。这时，每个邑落的成员虽然仍共同到“公田”上进行耕作，但他们对与自身利益直接相关的那块“私田”的关心程度提高了。“公田”、“私田”在耕作者心目中已有了越来越明显的区别。这时，他们在“公田”上劳作的态度也将发生变化，他们已经不可能用“无私”、“忘我”的态度在“公田”上劳作了。《诗经》中所说的“雨我公田，遂及我私”，大致可以作为此时耕作者态度的反映，他们在“公田”劳作中，已经在挂念着自己的“私田”了。当然，由于生产技能的提高，生产者在“公田”上所完成的耕作量会比夏代增加，孟子所说的“夏后氏五十而贡，殷人七十而助”，^①应该被视为反映商代耕作者生产能力提高的材料。但生产者态度的变化，又必然会制约他们在“公田”上积极主动性的发挥。“公田”、“私田”的矛盾已经展开。

(3) 彻。彻行之于西周。西周农业生产力比商代进一步提高。此时的农业生产，应该逐步进入了以个体家庭为基本生产单位的阶段。此时，每届农时，前往“公田”劳作的生产者虽然仍以邑落为单位。而且，他们的生产能力也进一步提高，孟子所说

^① 《孟子·滕文公上》。

的“周人百亩而彻”^①大致也反映了他们生产能力提高的状况。但这时生产者在“公田”上劳作的态度已发生了进一步的变化。由于他们的自身利益已与由他们独力耕种的“私田”紧密相连，他们对“私田”的关心程度进一步增加，对“公田”劳作的态度日趋淡漠。农忙时必须首先同耕公田，“公事毕，然后敢治私事”^②的制度，妨碍了“私田”的及时耕作，已与生产者个人利益产生了严重冲突，他们已不可能安心于“公田”的耕作了。如果说，相对而言，夏代的“贡”显示的是生产者以“无私”的态度从事公田耕作，商代的“助”体现的是生产者仍能以一种较无抵触的心态在公田上劳作的话，那么，周代的“彻”就是一种对广大生产者带有明显强制性的索取征派了。正是与这种强制性征取相应，公田的生产已越来越靠专事监督、强制人们劳动的“田峻”来维持，公田上的劳动，也越来越变为在一种严峻、压抑的气氛下进行。然而，伴随着生产者对自身利益的日益注重，他们必不可免地变成以消极、抵抗的态度从事公田劳动，这又势必会给公田的生产效果带来明显的影响。到西周后期，公田上已出现了“维莠骄骄”、“维莠桀桀”^③，长满荒草的景况。从夏代以来一直施行的用生产者在公田的劳作以支付农业税的方式，显然已走到了它的尽头，再也难以为继了。

2. 贡纳。贡纳是指下级政权向上级政权，特别是向中央政权的进献。中国古代财政中，贡纳长期存在。但三代贡纳与后世相比，所具有的政治意义更为重大，财政意义更为突出。三代的贡纳，主要是散处四方的诸侯向最高统治者天子表示臣服，显示效忠的手段，也是中央政权维持皇室开支、从事祭祀活动的重要

① 《孟子·滕文公上》。

② 同上书。

③ 《诗·国风·甫田》。

物资条件。大量历史材料说明，贡纳制度在三代一直相沿不替，构成当时相当突出的财政现象。如，按古籍记载，夏代时，“禹别九州，随山浚川，任土作贡。”^①“明王慎德，四海咸宾，无有远迹，毕献方物。”^②商代时，“昔有成汤，自彼氐羌，莫敢不来享，莫敢不来王，曰商是常。”^③商汤灭夏桀“而受九有，远方莫不致其珍。”^④西周时，“昔武王克商，通道于九夷百蛮，使各以其方贿来贡。”^⑤“先王之制，邦内甸服，邦外侯服，侯卫宾服，夷蛮要服，戎狄荒服。甸服者祭，侯服者祀，宾服者享，要服者贡，荒服者王。日祭、月祀、时享、岁贡、终王”。^⑥这些，都是三代贡纳制度存在的证明。三代诸侯向天子贡纳的物品，主要是献给王室的各地宝物特产，以及供祭祀活动中使用的祭祀用品、牛马等各种牺牲，甚至包括用作人祭的人。贡纳的数量，大体按各诸侯国与王畿的距离远近，诸侯等级的高低以及诸侯与天子关系上的亲疏而定。一般而言，距离较远者贡纳量较小，级别高的贡纳较多，关系亲的贡纳较多。为维护自己的统治地位，保证诸侯的按制纳贡，中央政权往往通过安排朝拜、布置会盟、派员催收乃至对违制不贡者发兵征讨等办法，以确保各地贡纳物源源不断地输向中央。

3. 战争掠夺。三代时期，一方面，作为“天下共主”的天子，其统辖范围伸展到相当广阔的区域，大量诸侯国都处于天子的统辖之下。但另一方面，在天子辖区内，又散处着不少或时服时叛、或不听王命、或处于敌对状态的部族。这种状况既导致了战

① 《尚书·禹贡》。

② 《尚书·旅獒》。

③ 《诗·商颂·殷武》。

④ 《荀子·解蔽》。

⑤ 《国语·鲁语下》。

⑥ 《国语·周语上》。