

(第三辑)

财政史研究

中央财经大学中国财政史研究所 编



中国财政经济出版社

财政史研究

(第三辑)

中央财经大学中国财政史研究所 编



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政史研究. 第3辑/中央财经大学中国财政史研究所编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2515 - 9

I. ①财… II. ①中… III. ①财政 - 经济史 - 研究 - 中国 IV. ①F812.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 193627 号

责任编辑: 洪 钢

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 郁 佳

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

北京九州迅驰传媒文化有限公司印刷

787 × 1092 毫米 16 开 20.5 印张 500 000 字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 50.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2515 - 9/F · 2141

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

《财政史研究》编委会

顾 问：李俊生 孙翊刚 李炜光

编委会主任：马海涛

编委会成员：李 燕 王文素 马金华 张劲涛 李 佳

主 编：王文素

前 言

中国财政历史，源远流长。我们的祖先在为民族昌盛、国家富强的奋斗实践中积累了丰富的财政思想和精深的安邦智慧，是我们取之不尽的文明宝藏。

财政虽然属于经济范畴，但又是一个历史范畴。当社会发展到一定阶段，人类创造的劳动成果日趋丰富，私人占有财产形成一定规模，凌驾于普通百姓群体之上的权力集团随之出现，所需公共事务开支就必然对私人经济部门进行再分配——早期的财政产生了！我国舜禹时期，正是人类历史上如此重要的年代。当黄河、淮河流域的水患基本治理平复，两岸居民有了安居和生产的条件后，大禹划地居民，在组织生产、生活的同时，通过对版图内自然环境的调查研究，制定了居民赋税贡纳制度（见《尚书·禹贡》）。规定每个社会成员必须承担纳赋（土地税）、进贡（山林出产税）的义务，根据地质、地势和产出品种确定不同的税率及贡物，体现了区别对待、公平负担的财政原则。所以司马迁肯定地说：“自虞、夏时，贡赋备矣”（见《史记·夏本纪》）。进入西周时期，相传周公制定了集夏、商以来国家机构设置（包括财政经济管理机构）及其职责、职权的制度大全《周礼》；西汉中，司马迁作《平准书》、《货殖列传》专篇，前者为西汉前期的财税制度，后者为秦汉时期的经济地理。自此，各朝代国史均设《食货志》为财经专章，沿袭至清朝。

“以史为鉴”始终是历代政治家、思想家治国平天下，史学工作者治史的金科玉律。近代历史学家吕思勉说：“历史果何等学问？治之果有何用耶？自浅者言之，则曰：史也者，前车之鉴也”。“史也者，所以求明乎社会之所以然者也”。“历史者，研究人类社会之沿革，而认识其变迁进化之因果关系者也”。司马迁所著《史记》，人称“事覈词简，是称实录”。财政史的研究，亦是对财政思想、发展规律和实践经验的记述及科学总结。我们不仅要运用现代财政学理论对人类社会历史上的各种财政现象作定量和定性的分析、研究，从中提炼出财政制度变迁史研究的理论框架，还要进而揭示财政发展的客观规律，对现代财政学理论的研究做出贡献，为未来国家财政政策、制度的设计提供发展趋势的建议。

我们确定的财政史研究范围是中国古代至近现代的财政史实；研究对象主要是中国物质资料的生产方式及在此基础上产生的财政制度、财政政策、财政思想；研究内容是以中国财政制度和财政思想为核心，并将关系密切的货币金融、会计、审计、贸易等部门经济史融合一体，构成独具特色的中国财政体系；重点研究中国古代与近代社会中居

支配地位或起决定性作用的政治、经济、制度等因素对中国财政制度和理财思想的形成、发展所产生的影响，并从中西方的社会性质、经济制度以及政治、文化、宗教、地理环境的差异中，探寻中国财政制度、财政思想发展演变的规律及其在世界经济史和经济思想史中的地位与价值。

财政史展示的是一个宏大而久远的课题，为了把对她的研究推向更高的阶段，对国家和社会做出更大的贡献，中央财经大学各届相关领导和教师对此倾注了大量心血。我校曾经编著并公开出版了第一部《中国财政史》教材；举办了第一届全国财政史助教进修班；成立了中国财政史研究所，并创建了第一个“中国财政史”研究网站；承办了第一届全国财政史专业委员会年会；举办了第一届财政史教学国际研讨会。我们一直在努力奋斗，力争使中央财经大学财政史学科发展成为国内领先的、特色鲜明的成熟学科，成为实质性的全国财政史教学科研基地和人才培养基地。我们也清醒地认识到：社会在向前发展，新的事物不断涌现，财税历史的教学和研究，必须紧跟时代的步伐，迎接新的使命和挑战。为此，在中央财经大学各级领导的支持下创办《财政史研究》系列出版物，以期为全国广大财政工作者，理论研究者、教授、专家提供一个探究财政历史发展理论和史实的平台。为此，我们希望各位专家、教授和广大读者热心参与、勤奋耕耘、精心呵护、精诚合作，共创财政历史研究的繁荣局面！

目 录

支出范围与方向

- 从上古的公费支出谈国家财政····· 孙翊刚(3)
- 中国古代官俸制度研究····· 赵云旗(23)
- 中国古代灾害性社会救济····· 王文素(42)
- 试论宋代的社会保障事业····· 黄天华(84)
- 北魏前期“百官无禄”问题再探····· 史 卫(99)
- 中国义务教育财政历史初探····· 李 贞 向飞丹晴(105)

收入与管理改革

- 略论唐朝的州县行纲····· 陈明光(113)
- 我国个人所得税的历史与功能变迁····· 赵仁平 杨 瑞(122)
- 南京国民政府时期整理地方苛捐杂税的回顾与启示····· 齐海鹏 王 力(133)
- 抗战前南京国民政府的地方税收制度建设述论····· 刘德成(142)

地方债券与金融

- 市政债券的源流与恢复····· 叶 青 宋 燕(153)
- 近代中国政府财政与银行业关系变迁及反思····· 周春英(163)
- 孔祥熙和抗战时期的通货膨胀····· 蔡志新(172)
- 华俄道胜银行的发展演变和侵华活动····· 张晓彪(183)

思想人物与文化

- 夏商西周时期的财政思想····· 齐海鹏 孙文学(193)
- 财政历史惊心动魄 财政改革付出代价
——简要评价我国历史上几个财政改革家····· 谭建立(208)
- 北京方志及其对社会经济发展的史料价值····· 王宪洪(220)
- 中国财税文化发展的历史路径研究····· 洪 钢(230)

财政与政治经济

- 新中国成立初期搞活农村市场的经验分析…………… 张再辉 赵梦涵(243)
第一帝国兴衰的财政基础…………… 刘守刚(250)

借鉴参考与对比

- 西方国家财政监督体系及其借鉴价值…………… 李炜光 刘 宁(265)
从历史经验看“双松”政策搭配中的问题与选择 …… 王 威 马晓强(278)
美国历史上三次金融危机的比较分析…………… 马金华 谢兴春(291)
从封建“幕府财政”到现代“重建财政”——日本财政史管窥…………… 马金华 谭 笑(306)

支出范围与方向

从上古的公费支出谈国家财政

孙 翊 刚

中国财政的诞生和发展，是中国历史长河中的一幅绚丽的画卷，是中华文明的重要组成部分。特别是它的萌芽和初创时期，给人类带来了众多的喜悦和希望（尽管后来淡化了），同时也充满了神秘的色彩，至今仍是众说纷纭。

我们当前研究的古代国家财政，是具有阶级性的。正因为这一点，所以对近几千年来、华夏的先民用辛勤的汗水、奋搏的血泪凝结（写）成的精神财富——财政，对其中的成功和失败、经验和教训这一治世的珠光宝鉴，在论说之时，在评价之时，我们不免还有某些畏难情绪。何况我们对过去的历史、特别是商周以前的历史不甚了解，或者说是了解得不够。因为在近几千年来，华夏先民给我们留下的生产、生活资料（生产工具、生活器、用具和思想、文化结晶），或毁于战火，或毁于自然灾害，或毁于人的无知，而当前的民族学、历史学中的上古资料，有很大一部分是民间的传说；从地下发掘出来的商周青铜和秦砖、汉瓦，不仅数量少，也不系统，其中有相当一部分我们至今还知之不多，难以还他本来面目。如一部《周礼》，曾被不少学者认定为后人伪托；一部《春秋》，也被孔子删改得没有多少文字了，如此等等，它给我们今天的研究，带来了不少困难。不过，幸亏有前人研究的基础，有古代典籍的传承和地下遗存的发现，使我们对历史发展的轨迹有迹可寻，更重要的是我们今天的科研队伍更加壮大，研究方法也更加科学，从而也有望更能接近于实际。基于这种信念，本文将从“国用”的方面着手，对古代的君（王、帝）与民、统治者与被统治者双方均已（自愿或被迫）接受的分配关系——财政分配原始，做某些探索。

《易·系辞下》云：“天地之大德曰生，圣人之大宝曰位；何以守位曰仁，何以聚人曰财；理财正辞，禁民为非曰义”。意思是，天地最大的德是给人类提供了极大的生存空间和生存条件，如阳光、空气、水、土地、江河等等，使地球上的万物能自由生长；而有圣德的人（包括关心民众的国王、宰臣、学者等）的利器、制胜之宝是权位。《韩非子》说：“桀为天子，能制天下，非贤也，势重也；尧为匹夫，不能正三家，非不肖也，位卑也”。也就是说，“夫有材而无势，虽贤不能制不肖”。但圣君有了权位之后，不应到此为止，他的责任非常重大。他肩负的责任是：首先要行仁政，关爱天下所有的人。为要使国内所有的人能团聚在自己的周围，使社会稳定，经济向前发展，就要具有合法的权力，“论道经邦”，谋虑治国的政令，制定有利于生产发展、有利于人民生活水平提高的政策措施，使居民能过上

孙翊刚，中央财经大学教授，财政经济研究所所长，我国著名财政史研究专家，现已退休。

安定的生活。这就是说,作为一个氏族首领、一个国家的统治者(王、帝)要同时具有两手,一手是施政的权力,一手是惠民的思想和适宜的措施。

从历史上看,上古的君(帝)与民、财与位、生存与发展,基本上是适应的。之所以这么说,是因为传说中的“三皇五帝”的事迹,经历数千年而未在人们的头脑中消失。他们的事迹,就成了流传千古的口碑!之所以如此,我认为他们的一个共同的特点,就是他们都为人类的生存、社会的进步作出了重大的贡献。所以,忠厚的华夏民族的子孙都牢记不忘。都奉他们为中华民族的人文始祖。按史籍所记:

有巢氏。史称:“上古之世,人民少而禽兽众。人民不胜禽兽虫蛇。有圣人作,搆木为巢,以避群害,而民悦之,使王天下,号之曰‘有巢氏’。”^①此事又记于《庄子》,“古者禽兽多而人民少,于是民皆巢居以避之。昼食橡栗,暮栖木上,故命之曰‘有巢氏之民’。”按《路史》所载,有巢氏有二:一在燧人氏之前,也叫大巢氏,教民搆木为巢;一在伏羲氏之后,教民编槿而庐,缉萝而扉。实际上,这不是两个有巢氏,而是有巢氏的前期和后期,前期的状况是指当时的人类还停留在未知用火时期,为了生存,他们白天要拿着石块和木棍去捕猎鸟兽、鱼贝,采集果食充饥,晚上为防止毒蛇猛兽的伤害,有人发明在树上构巢栖身,这就是“昼食橡栗,暮栖木上”状况。但到了严冬季节,他们不得不从树上下来,而进入洞穴,这就《礼记·礼运》所说的“冬则居营窟,下则居橧巢”的状况。后期的生活状况,是再经过若干年以后,即到了旧石器时期的早期,人们已经发明用火,学会用火驱赶野兽,这时才最后从树上撤下来,在地面构筑居室,这是一种进步,是社会发展给人们带来的居住方式的改变,它使人类的生活也得到相应的改善。

燧人氏。据史书记述:“上古之世,……民食果蓏蚌蛤,腥臊恶臭,而伤害腹胃,民多疾病。有圣人作,钻燧取火,以化腥臊,而民说之,使王天下,号之曰‘燧人氏’。”^②此事亦见于《庄子》,他说:“古者民不知衣服,夏多积薪,冬则炆之,故命之曰知生之民”。《古史考》则表述为“古之初,人吮露精,食草木实,穴居野处。山居则食鸟兽,衣其羽皮,饮血茹毛;近水则食鱼鳖螺蛤,未有火化,腥臊多害腹胃。于是有圣人以火德王,钻燧出火,教人熟食;铸金作刃,民人大悦,号曰燧人。”火是旧石器早期的发明,传说燧人氏是最早掌握用火的部落,他“察五木以为火”。由于有了火,人民的生活得到了质的改变,一是熟食,减少了肠胃方面的疾病;二是冬日能靠火驱寒,使人民不受冻害;三是有了火能冶铸各种工、器具,以提高生产的效率和生活的便利。当然,这些都是随着社会的向前发展而逐步认识和实现的。

包牺氏,又叫伏羲氏。史称:“古者包牺氏之王天下也,仰则观象于天,俯则观法于地。观鸟兽之文与地之宜,近取诸身,远取诸物,于是始作八卦,以通神明之德,以类万物之情。作结绳而为网罟,以田以渔盖取诸《离》”。^③《管子》也说:伏羲“作九九之数,以合天道”。之所以叫伏羲,《白虎通》说:“古之时,未有三纲六纪,民人但知其母,不知其父,能覆前而不能覆后,卧之詘詘,行之吁吁,饥则求食,饱则弃余,茹毛饮血,而衣皮苇。于是伏羲仰观象于天,俯察法于地,因夫妇,正五行,始定人道;画八卦以治下,下伏

① 《韩非子·五蠹》。

② 《韩非子·五蠹》。

③ 《易·系辞》下。

而化之，故谓之伏羲也”。《风俗通》引《含文嘉》说，“伏羲始别八卦，以变化天下。天下法则，咸伏贡献，故曰伏羲也”。从上我们可以看出，伏羲之所以被后世传颂，他的主要功绩在于：（1）伏羲通过对天文、气象和世上的万事万物（人、动物、植物、土地、山林、河湖等等）的特性和相互依存关系的长期观察，创作了八卦，从而开创了人类探求人与自然相互依存和适应的先河；（2）发明以麻或树皮搓绳，编织成网，用来狩猎、捕鱼，以利于部落成员获取食物；（3）作八卦，变化天下，人类的衣、食、住、行等方面，如网罟、耒耜、杵臼、弓矢等，无不受到他的启示。

神农氏。关于神农氏的传说，可能是因为它开创了农业耕作、给人类带来了生生不息、世代传承的机会的缘故，所以，关于他的传说比较多：

“昔者容成氏、大庭氏……轩辕氏、赫胥氏……祝融氏、伏羲氏、神农氏，当是时也，民结绳而用之。甘其食，美其服，乐其俗，安其居，邻国相望，鸡狗之声相闻，民至老死而不相往来，若此之时，则至治已。”^①

“神农之世，卧则居居，起则于于，民知其母，不知其父，与麋鹿共处。耕而食，织而衣，无有相害之心，此至德之隆也。”^②

“至于神农，人民众多，禽兽不足，于是神农因天之时，分地之利，制耒耜，教民农作。神而化之，使民宜之。故谓之神农也。”^③

“包羲氏没，神农氏作，斲木为耜，揉木为耒，耒耜之利，以教天下。”^④

“古者民茹草饮水，采树木之实，时多疾病毒伤之害。于是神农乃始教民播种五谷，相土地宜燥湿肥瘠高下，尝百草之滋味，水泉之艰苦，令民之所避就。当此之时，一日而遇七十毒”^⑤。

神农“始作耒耜，教民耕，其德浓厚若神，故为神农也。”^⑥

“神农耕而作陶。”^⑦

神农氏“作釜斤。”^⑧

上面所引巢、燧、羲、神农等的事迹，虽然不能说明这些事就是当时真实的人和事，因为受条件所限，既缺少地下考古资料的印证，而史籍记载的内容又有不详、不准确之疑，所以，尽管其事迹深入人心，世代相传，但从严格意义上讲，还不能把它作为信史。不过，最近几十年来，我国考古工作者从地下发掘出来的许多古代遗存，部分地证明了某些传说的真实性。如农业种植的水稻，在湖南澧县彭头山遗址发现了距今8000年左右的稻谷遗存；后来在江西万年仙人洞、湖南道县玉蟾岩和广东英德牛栏洞遗址中，发现了距今1万年左右的稻谷遗存；还在江苏吴县草鞋山、湖南澧县城头山遗址中，发现了距今6000多年的古稻田遗址。其中吴县草鞋山遗址的东区，发现水稻田33块，水沟三条，水井6个；其西区有水

① 《庄子·胠篋》。

② 《庄子·盗跖》。

③ 《白虎通·号》。

④ 《易·系辞》下。

⑤ 《淮南子·修务训》。

⑥ 《太平御览》七八引《礼纬·含文嘉》。

⑦ 《太平御览》引《周书》。

⑧ 《周书》。

田 11 块,大、小塘 2 个,水沟三条;澧县城头山遗址也清理出三条田埂,二丘水田,其泥中还保有稻梗和根须。这种田旁有水沟,水沟连着水井、水塘的结构,奠定了我国水稻田结构的雏形^①。又如生活用具的陶器,截至目前为止,我国发现最早的陶器为江西万年仙人洞等地方出土的陶器,距今约 8000 年左右。就是说,到传说的黄帝时期,陶器制作工业已经比较普遍,所以,传说的神农氏作陶、作甕(瓮、甕)、作瓶、作碗碟,以及“有虞氏尚陶”等,应该是可信的。又如,在齐家文化遗址中发现有石斧,那么,神农氏“作斧斤”的记载也不为虚。当然,更多的传说和记载,还有待我们以后通过考古发掘来印证。

关于传说的五帝的事迹。五帝,一般是指黄帝、颛顼、帝喾、帝尧和舜等五位部落首领(或是国家的领导者)。古籍中有关他们的记载,我在这里选摘几段。《易·系辞下》云:

“神农氏没,黄帝、尧舜氏作,通其变,使民不倦,神而化之,使民宜之”。

“黄帝、尧舜垂衣裳而天下治,盖取其乾坤?剡木为舟,剡木为楫,舟楫之利,以济不通,致远以利天下……服牛乘马,引重致远,以利天下……重门击柝,以待暴客……断木为杵,掘地为臼,臼杵之利,万民以济……弦木为弧,剡木为矢,弧矢之利,以威天下……上古穴居而野处,后世圣人易之以宫室,上栋下宇,以待风雨……古之葬者,厚衣之以薪,葬之中野,不封不树,丧期无数,后世圣人易之以棺槨……上古结绳而治,后世圣人易之以书籍,百官以治,万民以察。”《周易注疏》称上述九事,皆黄帝制其初,尧舜成其末。《帝王世纪》载:此九事皆为黄帝之功。《书序》疏称:“垂衣裳而天下治是黄帝尧舜之事。舟楫、服牛、重门击柝、臼杵、弧矢,时无所系,在黄帝尧舜时以否皆可通。至于宫室、葬与书籍,皆先言上古。古者,乃言后世圣人易之,则别起事之端,不指黄帝尧舜”。这段文字说明,进入黄帝、尧舜时期后,社会发展的速度加快,有关民生之事,也在日渐完善。

上面我之所以用大量篇幅记述史前“三皇五帝”的传说事迹,不是要宣扬被神化了的华夏的先人们,也不是要肯定离我们已经十分久远的华夏领袖的诸般事迹,而是想说明一个问题,就是传说中的三皇五帝,他们之所以受到当时人的尊敬,他们的事迹之所以能流传数千年,至今仍为炎黄子孙所铭记,其核心问题就是他们最初都是普通的氏族成员,当他们被推上领袖岗位后,他们一生都是在为氏族居民的生活、为社会的发展而忙碌,并作出了重大贡献。其主要表现,就是(我们从史籍中所见到的)他们已经初步解决了困扰(危害)民生的衣、食、住、行等基本生活问题,使人民得以繁衍生息,使社会得以向前发展。

我们认为,民生问题,这是任何一个时代都不能忽视的重大问题。民生状况的好坏,也反映一个民族社会文明的进步与否。在上古时期,经过各代华夏子民的辛勤建设,活动领域扩大了,食物品种增多了,人口繁衍的速度也加快了,这时,随着各氏族部落的联合,打破了以血缘关系为纽带的氏族生活,出现了划地居民、“垂衣裳而治”的局面。这时的民众领袖也不再是一二人所能胜任的,产生了“权力机构”,尽管他在刚开始时是那么弱小,不完善。据史籍记载:

黄帝“置左右大监,鉴于万国”。“举风后、力牧、常先、大鸿以治民”,“官名皆以云命,为云师”。

尧有“四岳”等官:禹、皋陶、契、后稷、伯夷、夔、龙、倕、益、彭祖等人,虽然都已得到举用,但“未有分职”。但《淮南子》认为,在尧时,包括官、民在内,有一个大

^① 见陈文华:《农业考古》,文物出版社 2002 年版,第 22—32 页。

的分工：“故尧之治天下也，舜为司徒，契为司马，禹为司空，后稷为大田师，奚仲为工；其导万民也，水处者渔，山处者木，谷处者牧，陆处者农。地宜其事，事宜其械，械宜其用，用宜其人。泽皋织网，陵阪耕田。得以所有易所无，以所工易所拙。是故离畔者寡而听从者众，譬若播棋丸于地，圆者走泽，方者处高，各从其所安”。其实，从考古发掘的情况看，当时的分工已经很细，特别是手工工艺更是如此。

舜初，将帝尧时未能举用的高阳氏才子八人（“八恺”）和高辛氏才子八人（“八元”）举用。此十六人，因其品德高尚，“世济其美”，舜又正在用人之际，故“举八恺，使主后土，以揆百事”，其结果，“莫不时序”；“举八元，使布教于四方”，从而“父义、母慈、兄友、弟恭、子孝，内平外成”。舜摄政八年，事尧丧毕，在保持四岳、十二牧的同时，对百官作了重新分工：禹为司空，弃主稷，契为司徒，皋陶作士，垂为共工，益主虞，伯夷为秩宗，夔为典乐，龙为纳言。之所以这么分工，这是因为：（1）水土未平，治水的任务十分艰巨；（2）“黎民始饥”，需“播时百谷”，继续解决吃的问题；（3）“百姓不亲，五品不驯”，需要进行教育（“敬敷五教”）和规范行为；（4）“蛮夷猾夏，寇贼奸轨”，需要制定相关制度（五刑五流各有所居），宽严相济，协和内外；（5）共理百工之事；（6）“驯予上下草木鸟兽”，利用和保护自然；（7）制定礼仪（天、地、人事之礼），序上下，飭次序（主次尊卑。孔安国曰：职典礼，施政教，使正直而清明）；（8）“教稚子，直而温，宽而栗，刚而毋虐，简而毋傲；诗言意，歌长言……八音能谐”；（9）“忌谗殄伪”，保持社会的稳定；（10）为中央服务，收集群情上达，同时，向下转达中央精神。在任命之时，有的官员恐不胜己任，当场推荐比自己更适合的人选，如禹让稷、契、皋陶，益让朱虎、熊罴，伯夷让夔龙等。据说，事实证明，这些官员还是胜任的，在自己的工作中作出了成绩，史称“二十二人咸成厥功。皋陶为大理，平，民各伏得其实；伯夷主礼，上下咸让；垂主工师，百工致工；益主虞，山泽辟；弃主稷，百谷时茂；契主司徒，百姓亲和；龙主宾客，远人至”；“禹披九山，通九泽，决九河，定九州，各以其职来贡，”“十二牧行而九州莫敢辟违”。^①从上面的文字来看，在尧舜之时，众官分职定责，俨然是一个小国政府机构。而这个政府，已经不再是初创时期那样单一了，他们虽然仍是人民中的一员，但他们大多已经脱离了生产劳动。他们的工作重心，除了居民的衣食住行之外，涉及的面比以前更宽、更广、更远。包括水利灌溉、思想道德教育、国内外安全、刑狱和百官行政等方面。一方面，设官分职，行政的目的主要还是为了民生，而要使人民生活安定，还要进行有效的管理，如指导农业生产，兴修水利，对居民进行思想教育、辅之以刑法，保障国家安全，规范百官行为和巩固自己的统治，等等。官多事繁，必然要有经费支持（包括日常开支和临时开支），所以，我们认为，财政肇源于氏族成员共同利益的需要，即出现于氏族社会后期。实际上，恩格斯也认识到了这点，他说：“正像在易洛魁人那里一样，氏族首长已经部分地靠部落成员的献礼如家畜、谷物等来生活；他们——如在美洲一样——大半是从同一家庭中选出的。”^②

那么，哪些费用开支是属于公共的开支，哪些费用开支是不属于公共的开支，而是属于为维护剥削阶级（统治集团）利益需要的费用开支？对于这个问题，亚当·斯密曾根据他的理解，在他的《国富论》中，逐条逐项地、比较深入地进行了分析。

^① 《史记》卷1《五帝本纪》。

^② 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》。《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社1972年版，第14页。

首先,关于国家军队存在的必要性、军队的社会职责和军费的开支问题,亚当·斯密的论点是:(1)保护国家安全,是每个国家君主的首要职责;(2)只有组建自己的(国家的)军队,才能不受他国的侵犯;(3)建立一支常备的国防军,必须有与之相适应的经费。但是,军费的多少,和平时期和战争时期是不同的。而且,随着社会的进步,军费开支也将随之扩大。他说,一个国家的国防开支,一个国家元首的开支,都是为了维护整个社会的利益而支付的,因此,这些费用要由全社会来负担。当然,这种负担要与社会成员的负担能力相适应。

其次,司法开支。亚当·斯密认为,君主设立司法机构来保护社会成员的正当权益,使他们不受欺侮和压迫。司法行政开支本来也是为维护社会的利益,因此也应当由全社会来负担。但是,国家设立司法机关的目的是为了惩治罪犯,保护公民,因此,司法行政的费用要由原告和被告来支付,除了罪犯本身无力支付这项费用外,司法费用无需由社会成员负担。就是说,凡是地方政府支付起来比较方便的费用应该由地方政府来支付,而不应该由全社会来支付。他认为,为了某个地方的利益而增加全社会的负担是不公平的。

第三,公共工程和公共机构的开支。亚当·斯密认为,君主和国家的第三种义务是建立社会的各种公共机构和公共设施,以为人们生活提供便利,为维护社会的稳定和正常运转服务。包括:(1)维持良好的交通有利于全体公民,因此其费用也可以由全社会来承担。但是,道路、桥梁、运河和港湾等公共设施,为社会的商品流通提供了便利条件,因此,那些通过道路交通来转运货物的商人和那些购买商品的消费者,是道路交通的直接受益人,所以,其开发费用,完全可以依赖特定的收入来维持。他说,英国的道路交通税以及欧洲其他国家的道路交通税,都是由商人、消费者来承担,这样是很公平的。(2)一个国家的教育或者宗教设施,一般来说应该由社会一般收入来支付,因为这也是对社会有利的。但他又认为,对社会青年人进行教育的费用,主要应由本行业收入来支付,部分地由国家财政支持(在商业社会中,普通百姓的教育更需国家支持)。他认为,这笔费用如果由那些直接接受了教育或者因为宗教而获益的人来支付的话,会更加合理。他说,对于那些有益于全社会的公共设施和工程,如果不能由那些直接的受益人来支付,或者不能由他们全部支付,那么剩下的金额就要由全社会来负担。因此,社会的财政收入除了支付国防和维护君主的尊严排场之外,还要用来弥补许多部门收入的不足。

第四,维持君主尊严的费用。亚当·斯密认为,一个国家国君的开支,除了那些执行他的职能所必须的费用外,还有一项即维持他的尊严的费用(见王亚南、郭大力以及陈星等人的译本)。

从上可见,亚当·斯密的观点是把国家君主的职责划分为两部分:一部分是维护全社会利益的需要,一部分是保证少部分获利阶层的利益需要。对于前者要由全社会的力量即国家财政来负担。为此,我们在这里以此作为一个原则,来观察中国古代国家开支的发展情况,分析其开支的必要性。

(一) 农业开发和管理

我认为,古代中国国家的萌芽,似应认定开始于黄帝时期。当然,按照国家产生的三个条件—剩余产品、私有制、阶级来衡量的话,在中国这块土地上,国家的出现当在舜禹时期。而在传统的观念中,尧、舜、禹、汤和周文王的统治,都是圣王之治。他们之所以能得

此美誉，关键的一条就是他们爱民，关注民生。据传，早在距今4000多年前，舜在他主持的一次讨论施政问题的会议上，在征求禹的意见时，禹回答说：“於！帝念哉！德惟善政，政在养民。水、火、金、木、土、谷惟修，正德、利用、厚生惟和。”^①这就是说，一个好的领袖，他的首要任务就是制定一套好的政策措施，其中核心的精神是有利于民生。而要做到这点，就要正己之身（德），念（厚）民之生，利民之用。所以，正德、利用、厚生就作为衡量国君好坏的准绳。

在古代，水、火、金、木、土、谷六事，是维系人民生存的必需品，也是人们日常生活所不可缺少的东西。“国以民为本，民以衣食为本”，这就是历代统治者所遵循的治国教条。在工商各业并不发达的时代，农业就成为国家和人民的主要经济命脉。所以，以农立国，关心农业生产和农民，就成了古代君王治国的第一要务。

史学家认为，早在仰韶文化时期（距今5000—3000年），黄河中游一带的居民就已经过着定居的农业生活，用于农业的生产工具有石斧、石锄、石铲、石刀、陶刀等多种。说明农耕文化在此之前就已出现。以后的龙山文化，也是以锄耕农业为主，只是在生产技术和生产规模上有了进步。史书上所说的“黄帝之王，破增藪，焚沛泽，逐禽兽”^②，和“黄帝之王，童山竭泽”^③，到舜禹时期的“禹稷躬稼而有天下”^④，和“禹尽力于沟洫”^⑤，开沟渠排灌系统以利农，制“夏正”以导农，说明从黄帝到尧、舜、禹，从帝到民，无不致力于农业，为农业的发展奠定了一个良好的基础。

殷民族的领导者，对农业生产的丰歉和发展也是十分重视的，首先，制定和实行了“井田”制度（有人认为，井田开创于夏代，实际上是始于舜禹时期，史书上说“禹尽力于沟洫”），组织农民努力耕作；耕作方式主要是实行集体劳动制度——協田。这是因为那时的劳动工具仍然十分简陋，据考古发掘，当时所用的农具如耒、耜、镰、铲等等大都是用木、石、蚌、陶等材料制作的，所以，一些劳动强度大、季节性比较强的农活，主要是依靠集体劳动如“王大令众人曰協（？）田”的形式来完成的。其次，为了获得农业的丰收，十分注意农业技术的研究和推行，主要表现在以下几方面：（1）重视对粮食优良品种的培育。据甲骨文字记载，到商代时，已培育成功的粮食品种有稷、黍、稻和大麦、小麦等多种。（2）重视对粮食增产的研究。甲骨卜辞中关于“粪西单田”之类的记载，说明古代已经开始施肥。（3）对农业生产季节性的研究、对天气的预报和对自然灾害的防御等方面，有了重大进步。在古代，农业生产的好坏，除了种子、肥料等之外，雨水和水利灌溉也是十分重要的条件（我国在20世纪50年代总结的农业八字宪法，就是水、肥、土、种、密、保、工、管八个方面）。为了预防天灾的危害，殷王朝加强了对天文气象的观察，并由专人专职其责，对观察的结果还作了详细的记录，以从其中探求自然（气象）变化的规律性。据卜辞所记，我们发现了当时所记录的大量的、宝贵的气象资料，如下雨，当时对雨的分类有：大雨、小雨、彣雨（毛毛雨）、沝雨（连续不停地下雨）等多种；根据雨量的大小，分为雨多、雨少、雨疾、从雨（雨又密又急）等等；对下雨时间的预测，包括这一个月有无降雨，

① 《尚书·大禹谟》。

② 《管子·揆度》。

③ 《管子·轻重戊》。

④ 《论语·宪问》。

⑤ 《论语·泰伯》。