

简明中国财政史



孙翊刚 主编

中国财政经济出版社

简明中国财政史

孙翊刚 主编

中国财政经济出版社

简明中国财政史

孙朔刚 主编

●

中国财政研究所出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经营

通县定兴安印刷厂印刷

●

850×1168毫米 32开 13.125印张 312000字

1988年12月第1版 1988年12月北京第1次印刷

印数: 1—6000 定价: 5.90元

ISBN 7-5005-0289-3/F·0258

前 言

中国财政的历史相当久远，对财政史的研究也早已开始了。特别是今天，随着全面改革的进行，对中国财政历史的研究，无论是在科研部门、教学部门和财政工作部门，越来越引起人们的关注和重视。

但是，应该承认，学习中国财政史还有它特定的要求，即除了要有财经专业知识外，还要有基本的历史知识和地理知识，以及应该具备的古文基础，这也就是我们通常所说的学习中国财政史的难度。这也给我们提出了一个课题，就是如何用通俗的语言、简炼的文字，把四千多年的财政历史介绍给大家，让更多的人了解中国财政的历史。为达到这一目的，本书从下面几个方面作了尝试：（一）文字力求通俗易懂，尽量不引用古文，特别是不引用晦涩难懂的古文；（二）为便于查证重要史实的来源出处，把引文放在页下作注，以供有志于此者参考；（三）各代史实很多，但不旁征博引，只列举重要的事例；（四）为便于分析研究，我们以朝代和历史时期分章，以财政体系列节。根据上述特点，我们将本书定名为《简明中国财政史》。本书是高等财经院校的教材，也可作为函授院校、电视大学、业余大学财经专业或中等财经学校的教材。

本书编写分工情况如下：

第一章、第九章、第十章：王复华

第二章、第三章、第四章：王文素

第五章、第六章、第八章：王 奕

第七章、第十一章：刘燕宏

第十二章：孙翊刚

沈云同志对本书的写作进行了指导。全书由孙翊刚同志总纂定稿。

本书在编写时，参阅和采用了有关学者、专家的论著和成果，在此谨致谢意。

编 者

1987年6月

目 录

第一章 夏、商、周时期的财政

- 第一节 概述·····(3)
- 第二节 财政收入·····(15)
- 第三节 财政支出·····(20)
- 第四节 财政管理·····(24)

第二章 战国、秦、汉时期的财政

- 第一节 概述·····(27)
- 第二节 财政收入·····(34)
- 第三节 汉代的财政改制·····(40)
- 第四节 财政支出·····(47)
- 第五节 财政管理·····(53)

第三章 三国、两晋、南北朝时期的财政

- 第一节 概述·····(57)
- 第二节 财政收入·····(61)
- 第三节 财政支出·····(73)
- 第四节 财政管理·····(76)

第四章 隋唐五代时期的财政

第一节	概述·····	(78)
第二节	财政收入·····	(82)
第三节	财政支出·····	(93)
第四节	财政管理·····	(98)
第五节	五代十国的财政·····	(100)

第五章 宋辽金元时期的财政

第一节	概述·····	(108)
第二节	财政收入·····	(112)
第三节	财政支出·····	(129)
第四节	财政管理·····	(137)

第六章 明代财政

第一节	概述·····	(143)
第二节	财政收入·····	(149)
第三节	财政支出·····	(168)
第四节	财政管理·····	(173)

第七章 清代前期的财政

第一节	概述·····	(177)
第二节	财政收入·····	(180)
第三节	财政支出·····	(191)
第四节	财政管理·····	(196)

第八章 清代后期的财政

第一节	概述	(199)
第二节	财政收入	(202)
第三节	财政支出	(220)
第四节	财政管理	(224)
第五节	太平天国的财政	(226)

第九章 北洋政府统治时期的财政

第一节	概述	(232)
第二节	财政收入	(234)
第三节	财政支出	(247)
第四节	财政管理	(250)

第十章 国民党政府统治时期的财政

第一节	概述	(253)
第二节	财政收入	(259)
第三节	财政支出	(278)
第四节	内债和外债	(285)
第五节	金融政策和通货膨胀	(290)
第六节	财政管理	(297)

第十一章 革命根据地的财政

第一节	概述	(303)
第二节	财政收入	(307)
第三节	财政支出	(327)
第四节	财政管理	(334)

第十二章 新中国的财政

第一节	概述·····	(340)
第二节	国营企业收入和事业收入·····	(350)
第三节	工商税收·····	(354)
第四节	盐税和关税·····	(373)
第五节	农(牧)业税·····	(379)
第六节	财政支出·····	(384)
第七节	公债·····	(395)
第八节	财政管理·····	(399)

结 束 语

第一章

夏、商、周时期的财政

中国是闻名世界的文明古国,是人类发祥的一个重要地区。大约在一百六七十万年前,我们的祖先就劳动和繁衍在这块土地上。今天云南的元谋、山西芮城的西侯度村已发现了他们活动留下的痕迹。元谋人是我国目前发现的最早的远古人类,他们已经能够制造石器工具,并且知道用火^①。继此之后,约在五六十万年至数万年前,生活在我国境内的远古人类有鸽子洞人、蓝田人、北京人、丁村人、河套人、山顶洞人、郧西人、长阳人、柳江人、资阳人、和县人和马坝人等等,他们打制多种石器和木质工具,集体狩猎和采集果实,这时的人类,已进入熟食时代^②。大约从5万年前开始,我国原始社会逐渐进入母系氏族公社时期,古人进化到“新人”。这时期,石器的打制技术有了很大提高,有了按照性别和年龄的不稳定分工;渔猎经济得到显著发展。又经历了一个相当长的过程,进到七八千年前,我们祖国辽阔的土地上,散布着许多大大小小的母系氏族部落,他们已在从事原始农业和饲养家畜,说明这时已进入发达的母系氏族社会了。

① 参见林耀华:《原始社会史》,中华书局1984年版,第58页。

② 《韩非子·五蠹篇》:“上古之世,人民少而禽兽众,人民不胜禽兽虫蛇,有圣人作,构木为巢,以避群害,而民悦之,使王天下,号之曰有巢氏。人民食果蓏蚌蛤,腥臊恶臭,而伤害肠胃,民多疾病。有圣人作,钻燧取火,以化腥臊,而民悦之,使王天下,号曰燧人氏。”

我国是世界上农业发达最早的国家之一。传说中的神农氏就教民耕作^①，当时使用的工具是耒耜^②，烈山氏时，烧山种地，已经掌握许多种谷物和蔬菜的种植方法^③。到距今7千年前，最晚不晚于5千年，黄河和长江流域，已经分别出现种植的谷子和水稻，我国是世界上最早产粟的国家。伴随着农业生产的发展，原始手工业也发展起来，人们开始制作陶器，纺织麻布，以提供生活用具和衣著。采集食物是妇女的专业。农业是从采集活动发展而来的。所以，妇女是早期农业生产的发明者、组织者和领导者。

随着社会生产力的进步，农业、畜牧业和手工业的进一步发展，男子在生产中的地位普遍加强，促使原始社会组织和社会关系发生变化，母系氏族社会逐渐向父系氏族社会转化。大约在五六千年前，我国黄河、长江流域中的氏族部落，先后进入父系氏族公社时期。这时期生产水平有了一个新的发展。在农业生产中，专用工具的出现和生产技术的改进，为扩大耕种面积，提高农产品产量，为畜牧业提供较多的饲料打下了基础。从考古发掘的文物来看，这一时期储藏粮食的窖穴增多；牛、羊、鸡、犬、豕等家畜的骨骼以及酒器也多有发现，这都说明当时粮食有了一定的剩余。与此相适应，手工业生产有了重大进步：轮制陶器的普遍化，红铜的使用，织布机的发明，说明手工业生产逐渐走向专业化。手工业逐渐从农业中分离出来。原始社会末期，随着社会生产力的发展，交换的扩大、氏族内部财产个人占有的差别和阶级分化，加速了氏族公社的解体。公元前2200年，我国历史上第一个阶级社会即奴隶社会已经孕育成熟，夏王朝的建立，

① 《白虎通义》：“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。”

② 《周易·系辞》：“斲木为耜，揉木为耒，耒耜之利，以教天下。”

③ 《左传》昭公二十九年：“能殖百谷百蔬”。

标志着原始社会最后解体。

第一节 概 述

一、财政是社会发展到一定阶段的产物

国家财政是一个经济范畴，是国家为实现其职能而直接参与社会产品分配的工具，是国家作用于经济基础的一个重要经济杠杆，在社会的上层建筑和经济基础的相互作用中占有重要地位。国家财政又是一个历史范畴，财政不是从来就有的，它是人类社会生产力发展到一定阶段的产物。财政的产生，正同阶级和国家的形成一样，经历了一个长时期的历史发展过程。

在原始社会中，由于生产力水平十分低下，生产工具十分原始、简陋，人们在一个氏族公社的范围内，实行原始共产主义制度：生产资料公有，共同劳动，平均分配劳动产品，以维持他们最低限度的生活需要。那时，没有人剥削人的现象，没有阶级，没有国家，也没有财政，古文献上称作“大同之世”^①。

原始社会发展到父系氏族公社时期，社会生产力较前有了显著的提高。农业生产已经成为关系到整个氏族社会生存的重要经济部门，成为氏族社会的经济基础。畜牧业和手工业也都得到了相应的发展，为人们提供了较多的物质资料。随着生产的发展，“一切部门——畜牧业、农业、家庭手工业——中生产的增加，使人的劳动力能够生产出超过维持劳动力所必需的产品”^②。即出现了

① 《礼记·礼运篇》：“大道之行也，天下为公。选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子。使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养。男有分，女有归，货恶其弃于地也，不必藏于己；力恶其不出于身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户而不闭，是谓大同”。

② 《马克思恩格斯全集》第2卷，人民出版社1965年版，第184页。

剩余产品。

原始社会末期，随着剩余产品的出现，使财产的私人占有成为可能；战俘不再全部被杀掉，而是被当做劳动工具——奴隶，让他们为奴隶主去创造更多的财富；后来，一些氏族成员也因某些原因失去了财产而沦为奴隶。从此出现了阶级划分，一些人上升为奴隶主，另一部分人沦为奴隶。氏族中的显贵和富人不仅占有较多的生产资料，也占有较多的奴隶，并剥夺他们创造的剩余产品。私有制的出现和阶级的产生，为国家的建立奠定了社会经济基础。

原始社会末期，随着社会经济的发展，氏族社会组织和管理制度也发生了相应的变化：由于私有财产的进一步发展，部落之间，抢掠他部落土地、财富、牲畜和人口的战争日益频繁，军事首领的地位和作用加强了。传说中的黄帝、尧、舜、禹就是有名的军事酋长。

奴隶和奴隶主阶级产生后，阶级矛盾迅速激化起来。奴隶主阶级为了维持他们既得的利益，镇压奴隶阶级的反抗，实现他们的阶级统治，就需要掌握强有力的统治工具，包括军队、监狱、刑罚、民政、教化等机构，即奴隶制国家。所以，列宁曾说：国家是阶级矛盾不可调和的产物，在阶级矛盾客观上达到不能调和的地方、时候和程度，便产生国家。国家出现后，为了维持它的存在和实现它的职能，需要消耗一定的物质资料，这就产生了对财政的需求。早在氏族社会后期，由于各种经济事务和对内对外事务的加强，首领就已经向氏族成员摊派财物，以满足社会的公共需要，这已经属于财政分配范畴的萌芽状态了^①。当国家出现后，为了维持整个国家机器，包括军队、警察、监狱、法庭等专政机关及各

^① 《史记·夏本纪》：“自虞夏时，贡赋备矣”。

种管理生产和生活的行政机关的物资需要，就依靠国家权力直接参与对整个社会产品的分配，强制地、无偿地把一部分社会产品占为己有。这时，财政分配已由萌芽状态发展为正式贡、赋形式。正如恩格斯所说：“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的。”^①

二、我国早期财政的产生

相传在公元前 22 世纪前后的虞夏时期，大禹领导人民疏通江河，导流入海；划分区治，安定民居；又开凿沟渠，整治土地，发展农业生产；适应生产和生活的需要，充实了管理机构。对外又战胜了“三苗”^②，加强了部落联盟，以夏为中心的部落联盟日益强大起来了。

禹死后，禹的儿子启打破了传统的“禅让制”夺取了权位，建立了中国历史上第一个国家机构，开始了父死子继，兄终弟及的“家天下”的时代^③。

夏王朝建立后，为了强化对奴隶的统治，大规模设官分职，建立和健全了国家管理机构。同时，还修筑城郭沟池，建立军队，制定刑法，修造监狱，从各方面加强对奴隶，平民和异族部落的奴役、剥削和统治。同时，国家还分别授予贵族和自由民一定数量的土地，向平民征收贡赋。

根据《史记》的记载，夏禹在治理洪水的时候，观察了地形、

① 《马克思恩格斯全集》第 21 卷，人民出版社 1965 年版，第 195 页。

② 三苗，古代民族名。其地在江、淮、荆州（今河南南部到湖南洞庭、江西鄱阳一带），传说在舜时被迁到三危（今甘肃敦煌一带）。

③ 《礼记·礼运篇》：“今大道既隐，天下为家，各亲其亲，各子其子，货力为己，大人世及以为礼，城郭沟池以为固，礼义以为纪。以正君臣，以笃父子，以睦兄弟，以和夫妇，以设制度，以立田里。以贤勇知，以功为己。故谋用是作而兵由此起。禹、汤、文、武、成王、周公由此其选也……是谓小康。”

土色和土质，把全国土地按肥瘠程度分为九等，并参酌了土地的广狭和人口的疏密，制定了九等不同的贡赋。《尚书·禹贡》里也记载了夏代时全国土地共分为五服，按照道路的远近和运输的难易，交纳精细不同的物品。所以后世学者，如顾炎武等认为，我国古代的田赋征收制度，是从夏禹开始制定的。后代的帝王不过是沿袭夏禹时的办法^①。除了各地缴纳的田赋外，还有诸侯方国的贡纳，相传夏禹在举行盟会时向诸侯国索取贡物。据《左传》记载，禹在涂山和各国诸侯会盟时，向夏王朝进贡的诸侯国家很多^②，禹曾用各诸侯国贡献的铜铸成鼎，在鼎上铸有图，图中标明远方各国所贡献的物产^③。以上这些史料都说明了在夏王朝统治时期，就已经建立了一整套赋税征收制度，产生了国家财政。

三、奴隶社会财政的发展和演变

我国古代奴隶制社会，是从公元前 21 世纪左右的夏王朝开始，中经商和西周，到春秋末年，即公元前 476 年结束，共计约为 1700 余年。夏代是奴隶制社会的形成时期，商代是奴隶制社会的发展时期，西周则是奴隶制社会的鼎盛时期，春秋时期是奴隶制社会的崩溃瓦解时期。斯大林在论述奴隶制社会的性质时讲到：“在奴隶占有制度下，生产关系的基础是奴隶主占有生产资料和占有生产工作者，这些生产工作者就是奴隶主可以把他们当作牲畜来买卖屠杀的奴隶”^④。通过掠夺性地剥削被奴隶主完全占有的奴隶，来给奴隶主生产剩余产品。可见奴隶制社会的特征，就是强

① 顾炎武：“古来田赋之制，实始于禹，水土既平，咸则三壤。后之王者，不过因其成迹而矣。”载《日知录》（三），商务印书馆 1929 年版，第 45 页。

② 《左传》哀公七年：“禹合诸侯于涂山，执玉帛者万国。”

③ 《左传》宣公三年：“远方图物，贡金九牧，铸鼎象物。”

④ 《列宁主义问题》，人民出版社 1964 年版，第 650 页。

制奴隶进行生产劳动，剥夺奴隶劳动的所得归奴隶主所有。

（一）夏代财政

夏代从禹开始，到桀灭亡（约公元前 21 世纪至公元前 16 世纪），延续了约 470 多年。夏民族活动的地区，在今黄河中下游一带，有时还活动到陕西东部和湖北北部一些地方。同周围无数的方国部落形成犬牙交错的局面。因为黄河中下游一带，是疏松的冲积黄土平原，非常适合农业的耕作。所以，农业生产成为夏王朝最重要的经济部门。从夏禹治水，整理沟渠水系开始，夏民族开始有规则地利用土地，驱使奴隶进行大规模的农业生产劳动，为奴隶主贵族创造财富。稻子、粟米、高粱、麦子、豆类，以及桑、麻、瓜果、蔬菜等农蔬产品，产量和种类日益增多。在农业发展的基础上，畜牧业和手工业也得到了发展。传说夏代曾铸九鼎，以铜为兵器。我国夏代财政就建立在这样的基础上。

夏王朝的财政收入，主要来源于农业收入，即土地的出产物。其征收方法，根据史书的记载，夏禹把全国划分为九个区域，按照地形的高低，土壤的肥瘠程度，分为上、中、下三个等级，又按各等级差别分别制定了交纳贡赋的标准^①。平民根据本地出产，定期交纳贡赋^②。

关于夏代财政，尚无确实资料可资证明。1930年山东发掘出土的龙山文化，据考古学家鉴定，正是属于夏文化的前后，证明确有夏这个朝代。至于夏代财政，还有待于今后考古和地下发掘的进一步证实。

（二）商代的财政

商王朝约从公元前 16 世纪汤灭夏桀开始，到公元前 11 世纪，

① 《尚书·禹贡》：“禹别九州，随山浚川，任土作贡”。

② 《汉书·食货志》：“制土田，各因所生远近，赋入贡粟”。

商纣王被周武王攻灭，延续了600多年^①，是当时世界上雄据东方的文明大国。

在商代，农牧业有了一个新的发展，农牧业奴隶创造了大量的物质财富。农产品的剩余增多，不少粮食用于酿酒及其他消费。我国是世界上发明养蚕、缫丝和纺织丝绸最早的国家，商代蚕桑丝织业已经发展到相当成熟的阶段。畜牧业和渔猎业也得到了发展，马、牛、羊、鸡、犬、豕等主要家畜都已大量养殖并且已开始驯养马、牛作为运输工具。在手工业制造方面，商代青铜冶铸技术达到了很高水平。从各地出土的商代青铜器，不仅数量多，而且制作精美；其中司母戊大方鼎是这一时期青铜手工业制品的代表，它充分体现了商代劳动人民的高度智慧和技巧。在生产发展的基础上，商代的交通和贸易也发展起来了。一些商人驾着牛车，到很远的地方去做生意。在河南安阳等商代遗址里，发现了产于南海和东海的鲸鱼、海贝和海螺；商代人们使用的大量龟甲、玉石等物也是来自远方。随着商品交换的扩大，商代产生了货币，适应生产发展的需要，改进了历法，积累了医学知识，并大量使用甲骨文字，我国有文字记载的历史从此开始了^②。

商代国家财政收入主要来源于农业、国家经营的手工业和商业。在农业收入中，奴隶劳动创造的收入仍然占主要地位；此外，国家还把一部分土地划分成七十亩一块的“方田”，交给自由民耕种，自由民则要为国家无偿提供繁重的劳役。诸侯国和臣服于商王朝的方国、部落的贡纳，也构成商王朝财政收入的重要来源。

^① 商朝的年代，据《史记·股本纪》集解引《汲冢纪年》为四百九十六年。据《三统历》推算，为六百二十九年。《左传》“宣公三年”有“鼎迁于商，载祀六百”之语。《史记·股本纪》集解谯周也说：“殷凡三十一世、六百余年。”

^② 《尚书·多士》：“唯殷先人有册有典”。