

共贏 博弈

GONGYING DE
BOYI ZONGGUAN
ZHONGGUO CAISHUI
GAIGE

翁礼华 著

纵观中国
财税改革

2008.4.6

共赢的博弈

纵观中国财税改革

**GONGYING DE
BOYI** ZONGGUAN
ZHONGGUO CAISHUI
GAIGE

翁礼华 著



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

共赢的博弈：纵观中国财税改革 / 翁礼华著. —北京：
经济科学出版社，2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7623 - 1

I. 共… II. 翁… III. ①财政制度 - 经济体制改革 -
研究 - 中国②税制改革 - 研究 - 中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 162174 号

责任编辑：刘明晖 张 力

责任校对：王肖楠

版式设计：刘 炜

技术编辑：董永亭

共赢的博弈

纵观中国财税改革

翁礼华 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 14.5 印张 200000 字

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7623 - 1/F · 6874 定价：80.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前言：成功的改革是共赢的博弈

人，是世界上200多万种动物中最高级的动物。人类由于有了追求利益的强烈欲望，才能与四肢着地而行的猿猴相揖别，把前腿变成能对指的手，昂首挺胸，成为衣冠望族，走上了成人之路，实现了从动物上升为人的愿望。

追求利益，才有成人之美。同样，人类为了有序地追求利益，才组织起社会，并最终走上了建立国家的立国之路。作为人类实现群体利益产物的国家机器，不可能以限制人们对利益的追求作为自己施政的目标，而是要鼓励人们在不损害他人利益的基础上追求自身利益。因此，国家的一个重要职能，就是组织设计合理的利益追求规则，供人们在框架内实现自身利益的最大化。这个规则，就是人们常说的制度和法律。

由于人对利益的追求永无止境，一种制度和法律实行久了，人们就容易从中发现漏洞，并从漏洞中钻空子，寻找透过制度和法律实现自身利益最大化的途径，以至于最终以一己之利，损害了国家和他人的利益，这就是人们常说的“法久弊深”。至于法律制度本身，如果制定得过于严格，大多数人都难以守法，也同样会走向反面，这就是人们常说的“法严弊深”。无论是“法久弊深”，还是“法严弊深”，都说明任何一种制度和法律都不能一成不变地一以贯之，要根据变化了的社会环境，不断变革，与时俱

进，才不至于边际效益下降。由此可见，只要人类社会存在一天，变革就不可避免。当然，在以和平与发展为主题的当今时代，我们要力求避免以流血牺牲的暴力革命进行变革，而尽可能以相对平和的改革来推动社会进步和经济发展。

古人把改革称为变法，革命称为造反。无论变法还是造反，改革还是革命，都是不同利益群体为了追求利益所展开的一种博弈，只不过急风暴雨式的革命是通过来自外部的暴力手段来调整利益格局，实现社会变革；而相对平和的改革则是通过内部体制调整，以不流血的手段来调整利益格局，实现社会变革。尽管两者实现的途径不同，其目的却是相同的，都是通过利益格局的调整，使上层建筑适应经济基础，生产关系适应生产力发展的需要，推动社会进步和经济发展。

作为历史悠久的文明古国，中华民族上下五千年，既有改朝换代的革命，也不乏体制内的改革。在诸多改革中，作为国家命脉的财税体制改革则始终是与人们的生存和发展息息相关的一个重要改革，它既关系到纳税人与政府利益的调整，也涉及中央与地方各级财政利益的调整。其过程是利益博弈，其目的是达到社会各方利益的相对均衡，从而使社会经济在既定政权框架下得以正常运行，而利益各方共赢与否则是衡量改革是否成功的关键，

因为成功的改革一定是共赢的博弈，共赢才能顺应人心，推动发展，实现社会和谐，保证国家长治久安。

今年恰逢党的十一届三中全会开启的中国改革开放30周年，财政部原部长项怀诚先生首肯筹建中国财税博物馆10周年，以及浙江大学财经文史研究中心创建5周年，根据经济科学出版社领导的指点，撰写本书作为献礼！全书共分四部分：第一部分阐述了从夏禹首创中国财税到1949年中华人民共和国建立前4000年间的重要财税改革，共9篇文章；第二部分是讲述建国后的财税改革，侧重讲述改革开放30年来，尤其是1993年分税制财政体制改革启动后的各项改革，共11篇文章；第三部分是中国当代财税改革大事年表；第四部分是附录，回顾中国财税博物馆创建过程中的筚路蓝缕。



2008年6月26日于杭州吴山中国财税博物馆

001 前言：成功的改革是共赢的博弈

001 历史：回顾古代财税滥觞

点评财税嬗变史事

禹杀防风奠定了中国古代中央和地方财政的分配关系 003

古代田制和税制的每次变革都是各种利益博弈的新平衡 007

三场你死我活的利益博弈 商鞅、王安石、张居正变法 027

“水能载舟，亦能覆舟” 实行轻徭薄赋与统治者的长治久安 041

严重脱离实际的财税政策和措施难逃乌托邦的失败结局 051

新税往往产生于国家政治经济军事发生转折的关键时刻 058

相互妥协和利益交换的财税政策也是一种共赢的博弈 069

共赴国难号召下的聚敛财税政策支持了抗日战争的胜利 085

革命根据地 从“合理负担”到“统一累进税”，财税政策和土地改革加速了解放战争的胜利 090

099 当代：重温财税改革历程

探究和谐共赢真谛

目录 2

在左的指导思想和苏联非税思想影响下
税收调节弱化 101

“公私一律”的税改演变成了一场高
层的政治风波 104

调动中央与地方两个积极性 从统收统
支走向分灶吃饭 108

地方的“肥水不外流”措施导致中央
财政收入比重失衡 113

分税制财政体制方案形成过程中的中央
和地方利益博弈 119

与其砍地方财政基数，不如保基数把
“蛋糕”做大 135

所得税共享改革过程中上有政策下有对
策的利益博弈 152

中央与地方在出口退税财政负担比例上
的若干次博弈 164

农村税费兴废改革中的诸多利益博弈 169

内外资企业所得税的分立与合并 175

浙江经验 以人为本，四两拨千斤，
把“蛋糕”做大 180

191 中国当代财税改革大事年表

208 附录：行成于思的中国财税博物馆

1978002



历史：

回顾古代财税滥觞
点评财税嬗变史事



- ☐ 禹杀防风奠定了中国古代中央和地方财政的分配关系
- ☐ 古代田制和税制的每次变革都是各种利益博弈的新平衡
- ☐ 三场你死我活的利益博弈 商鞅、王安石、张居正变法
- ☐ “水能载舟，亦能覆舟” 实行轻徭薄赋与统治者的长治久安
- ☐ 严重脱离实际的财税政策和措施难逃乌托邦的失败结局
- ☐ 新税往往产生于国家政治经济军事发生转折的关键时刻
- ☐ 相互妥协和利益交换的财税政策也是一种共赢的博弈
- ☐ 共赴国难号召下的聚敛财税政策支持了抗日战争的胜利
- ☐ 革命根据地 从“合理负担”到“统一累进税”，财税政策和土地改革加速了解放战争的胜利

禹杀防风奠定了 中国古代中央和地方财政的分配关系



泥塑“禹杀防风”场景

有了国家，才有财政税收。中国古代财政税收制度始建于夏代，中央和地方的财政分配关系则确立于禹杀防风之后。

诚如人们所知，中国地形西高东低，其落差为世界各国平均落差的三倍之多，因此，自古以来，中国就是一个水旱灾害特别频繁的国家，大雨时山洪暴发，久晴后赤地千里，水利成了中华民族的命脉。因此，人们便希望找一位道德高尚的水利专家担任领导人。禹，作为在帝舜时掌管水土的“司空”，其职务相当于今水利部长，因悉心治水，一改其父鲧之“堵”策治理为“疏”策治理，成效显著，大有功于百姓；再加上“三过家门而不入”，一心为公，道德高尚，堪为楷模，于是顺理成章地继舜做了部落联盟的领袖。

大约公元前 2023 年，禹建立了中国历史上第一个朝代夏，即“夏后”。

通常我们称为华夏民族之“夏”即典出于此，与中国人将传说中的人文始祖炎帝、初祖黄帝合称为炎黄，自称炎黄子孙是一个道理。

在原始社会，由于生产力低下，生活资料极其贫乏，人类劳动没有剩余产品，因此还没有产生占有，产生赋税，产生国家。司马迁在《史记·夏本纪》中写道：“自虞、夏时，贡赋备矣。”也就是，说在夏禹前夕，虞舜时代的生产力水平已有所提高，已经具备产生占有、产生贡赋的条件，从而使禹建立部落国家成为可能。

建立国家对部落酋长们的好处是明显的：一是能避免部落之间不必要的战争；二是可以将江河上下游的治理纳入统一规划，使水利建设更好地为百姓的生产和生活服务；三是依靠中央政府的权威，可以名正言顺地巩固自己的统治地位。但是，有了国家就得建立国家机器，而要维持其运转就得有财政支出，其主要来源便是征税。因此，纳税是各部落为建立国家所付出的成本。从成本与效益来分析，如果税率合理，建立国家就能够达到中央和地方利益的双赢。

相传夏王朝时，国家把土地按远近分给贵族，贵族再按级下分，最后将土地分给老百姓耕种，于是各部落纳税的税基便是老百姓耕种的土地。孟子曾说：“什一而税，王者之政。”汉代董仲舒亦谓：“古者税民不过什一，其求易共”。“王者之政”和“其求易共”用现代语言来表达，就是“共赢”之税。

税率为10%的“什一税”，不仅在中国古代人们普遍认为十分合理，就是公元6世纪，欧洲基督教会向居民征收宗教捐税时也认为“什一税”是最合理的税率。当时的教会就利用《圣经》中有农牧产品1/10属于上帝的



青玉铲 新石器时代
青玉质，制作规矩，锋刃锐利，并且通体磨光，靠背部处穿一孔，以便配置铲柄之用。在玉铲上没有找到明显的实用工具特征，因此既可以视其为以玉材琢成的工具，亦可以视之为以实用工具为造型题材的礼玉。

说法，作为征收“什一税”的神圣依据。

据《孟子》所说：“夏后氏五十而贡。”即一夫（户）耕种50亩，将1/10即5亩地的产品贡献给国家，土地出产什么，耕种者就向国家交纳什么，这便是当时的“任土作贡”。这种美称为“贡”的税收制度根据交通条件的差异，做出了兼顾政府和纳税人的规定：凡离王城100里以内纳全禾；100里~200里纳禾穗；200里~300里交秸秆；300里~400里交粟；400里~500里交精米。这一规定既方便了不同距离纳税者的缴送，也满足了政府对粮食和饲料的不同需要。

为了合理负担，实现国家征税和百姓缴纳的均衡，夏代把土地分为九个等级，把田赋也分为九个等级，由于各州生产情况不同，田等与赋等并不完全一致。同时，由于5亩地的产品因年成好坏而有多有少，故以若干年为标准，平均收获量为定额，即所谓“贡者校数岁之中以为常”。

据《春秋·左传》记载，夏禹还曾向各路诸侯索取贡物：“禹合诸侯于涂山，执玉帛者万国”；“远方图物，贡金九牧，铸鼎象物”。将索取之青铜铸成钟鼎便成为国家权力的象征。禹向各路诸侯索取的其他贡物还有豫州贡漆、丝、絺（细葛）、紵；青州贡盐、絺、海物（海鱼）；扬州贡金三品等。明末顾炎武在《日知录》中立论：“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”。

由于贡赋是国家为了实现其职能，凭借政治权力，按照法律预先规定的标准，强制地、无偿地、固定地参与一部分社会产品的分配，就纳税人来说会有不情愿的。当时作为组成国家的各部落中，就有不纳税的典型，其中最为著名的抗税部落酋长便是居住在今浙江德清一带的防风氏。直到年终禹在今绍兴柯桥召开会议，亲自审计税收收入时，他仍然我行我素，既不补缴税收，也不出席会议，直到禹三番五次派人去德清催请，他才姗姗来迟，而且态度也十分傲慢，藐视作为国家领导人的禹。在势不两立的情况下，禹为维护国家利益，震慑那些抗税者，不得不下令将身材十分高大的防风氏当场处以死刑。由于行刑的刽子身材矮小无法用石刀将其斩首，曾筑一土塘垫高位置以便行刑，因此他被处死的地方被人们称为“刑

塘”。

为了实现国家利益，当年威风凛凛的一酋之长防风氏成了中国历史上第一个因为抗税而被中央政府杀头的地方长官。禹“杀鸡儆猴”的做法，使那些为了保住自己的生命和地位的欠税酋长，骇怕万分，纷纷补税，从而实现了中央政府和地方部落酋长之间不得已的平衡，为中国财政税收制度的建立奠定了基础。

当然由于所处的立场不同，对防风氏之死，后来钱塘江两岸的百姓还持有不同的看法。代表地方利益的钱塘江北岸百姓认为是冤案应予平反昭雪，五代时临安籍的吴越国国王钱镠就为防风氏在今德清封禺两山之间建了一座壮观的防风庙以示平反昭雪；而代表中央利益的钱塘江以南百姓尤其是绍兴人认为禹杀防风氏有理，故当年防风氏受刑处仍称“刑塘”，后来为了文雅一点在“刑”字下面加了一个“土”字，成为“型塘”。据说明朝人在柯桥为纪念以“少小离家老大回，乡音无改鬓毛衰。儿童相见不相识，笑问客从何处来。”一诗名闻天下的唐代诗人贺知章造祠（“祠”，相当于今日之纪念馆）时，还挖到过防风氏长达7市尺的小腿骨，因此建成后的祠堂又俗称“七尺庙”，其位置就在今柯桥酒厂仓库。

当年，为了纪念国家“财政年度汇审会议”的召开，禹还下令把附近的茅山改名为会稽山，以示国家对会计工作的重视。在文字专业化分工不细的中国古代，“稽”与“计”是同义字，也就是说当年的“会稽”就是今日的“会计”。

夏代，把负责征收管理贡献的官吏叫“啬夫”。原本“啬”是源于“穡”，而“穡”则是收割庄稼的意思，所以去了“禾”的“啬”字意味着“征收”，“啬夫”也就是征收员，是一个很中性的词语。由于有人总想少纳一点税，而啬夫征税又一板一眼，斤斤计较，丝毫不肯让步，于是，“啬”在他们的眼里，就成了小气的代名词。具有丰富想象力的后人便把“吝”与“啬”合用成为同义反复的“吝啬”一词，形容小气，广为流传。这与西方流传的一个笑话几乎是异曲同工。笑话说，在一个挤柠檬的比赛中，一位干瘪的老头儿挤得最彻底，其水平远远超过参赛的中青年，成为无敌的冠军。

后来发奖者问他是干什么工作的，他说是收税的税官。这时人们才恍然大悟，挤柠檬不光需要力气，更需要一种精神！

在中国历史上，在夏代不缴税会被杀头、完不成税收任务会受到惩罚，后世同样如此。例如在汉代就有因不按规定纳税而被严惩的高官。在汉代，有两项杂税：一是“贡献”，为诸侯王对中央财政的一种负担，名为“贡献”，实为租税。“贡献”在汉初无定制，高祖十一年（公元前196年），始规定诸侯王向人民征收货币，每人63钱，然后用此钱于每年十月收购郡中特产进贡中央。二是“酎金”，“酎”为醇酒之意，以供宗庙祭祀，因其由诸侯王献金助祭，故称“酎金”。“酎金”献纳的金额，以人口多少为标准，每千口纳金四两；不满千口，而在五百口上者，亦仍为四两。如果诸侯王完不成交纳“酎金”任务或没有达到完成标准的，还将受到处罚。汉酎金律中规定：“金少不如斤两，色恶，王削，县侯免国”。故元鼎五年（公元前112年）九月，“列侯坐献黄金酎祭宗庙，不如法，夺爵百六十人，丞相赵周下狱死”。可见惩罚之重。

古代田制和税制的每次变革 都是各种利益博弈的新平衡

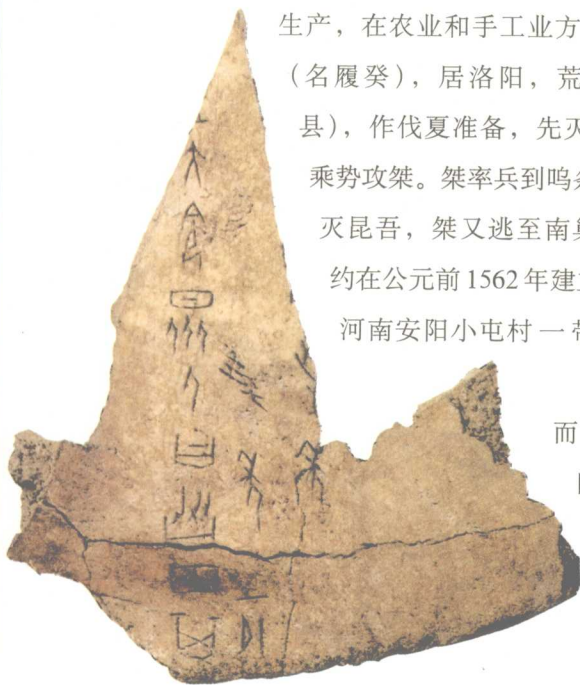
今日的人们也许很难能想象土地制度与税收之间的密切关系，但在以农立国的中国古代，田制就是税收制度的一部分，它与税制互相交融，密不可分。因为，土地是农业经济最重要的生产资料，其制度关乎人们对土地的产权和使用权；而税收制度则关乎土地收益如何在统治者与个人之间进行分配，所以说，田制和税制都涉及人们最为关切的物质利益，是国家财政政策不可或缺的组成部分。

就土地制度而言，夏商周实行“溥天之下，莫非王土”的土地公有制；春秋战国出现承认土地私有的“初税亩”，进入秦汉则全面实行土地私有

制；魏晋南北朝直至中唐实行均田制；中唐以后恢复土地私有制直至民国。从20世纪50年代农业集体化开始至今，中国农村土地一直实行公有制。至于与之相配套的税收制度也同样不断地演变：夏代的贡法转化为商代的助法；商代的助法转为周代的彻法；周代的彻法春秋时期在鲁国转化为履亩而税，后来进一步演进为秦朝的田租口赋力役制；秦朝税额苛重的暴敛演化为汉朝低税负的轻徭薄赋；东汉末年的田租口赋力役制在战火中演化为三国的租调制，隋文帝时“输庸作役”使租调制变成租庸调制；中唐后，租庸调制又演进为两税法；明中期，两税法又改革为一条鞭法；清雍正时，“摊丁入亩”成就了彻底的一条鞭法改革。这一切无不是君主、贵族与百姓利益博弈的破旧立新，即旧平衡的打破和新平衡的实现，是一次又一次追求利益均衡与协调的演进。

代夏而起的是商代。商王汤原居于商丘，商国原是一个善于贩运的兴旺小国，随着商业的发展、交易的扩大，可以有更多的奴隶从事生产，在农业和手工业方面都比夏进步。夏最后一个君主桀（名履癸），居洛阳，荒淫残暴。汤从商丘徙亳（山东曹县），作伐夏准备，先灭韦（河南滑县）、顾（河南范县），乘势攻桀。桀率兵到鸣条迎战，但士兵败散而逃至昆吾。汤灭昆吾，桀又逃至南巢（安徽巢县），夏亡。汤回亳都，约在公元前1562年建立商朝，传十代到盘庚，迁都殷（今河南安阳小屯村一带）。

助法是商代的税法，“殷人七十而助……助者借也”，这里既包括了田制，也包括了税制。同时，也是中国崇公抑私文化的发端。田制方面，“商人始为井田之制，以六百三十亩之地，画为九区，区七十亩，中为公亩，其余八家各授一区”。税制方面，“但借其（八家）



“众人协田”牛骨刻辞 商

这块卜骨上面有刻文：“（王）大令众人曰：协田，其受年，十一月。”即“商王命令众人”进行协田活动的记载。协田，一般认为是指在土地上进行集体耕作。

力以助耕公田，而不复税其私田”。也就是说，商代实行的井田制，是把六百三十亩土地分为每块七十亩的方田，共九块，交给自由民耕种。井田的四周八块是自由民私有的耕地，收获归私有；中间那块是公田，收获全部归统治者所有，而在四周的自由民必须为统治者耕种公田，以力役形式向统治者提供租赋。在文化方面，形成了“八”“厶”（同“私”，古代的“私”字无“禾”偏旁）为“公”的崇公抑私格局。在《孟子·滕文公上》中将此法记载为“惟助为公田”。

从夏的每家耕种 50 亩到商的 70 亩，应该说这是青铜器的广泛使用促进了生产力水平的提高，使可耕种的土地面积大大增加。同时禹立朝之初包括禹本人在内的统治者尚能以身作则参加生产劳动，后世禹之各种画像皆荷铲而立便是有力的证明。因为在禹立国之初，领导者除了必须亲身参加生产劳动才能取得报酬以外，没有任何额外的好处，这便成了禹以前历代领导者能发扬禅让精神的制度基础，因为无利可图才避免了一场你死我活的争斗。如果当今从事公职也只是义务，那么买官卖官也就荡然无存了！可见，财富既是幸福生活的物质基础，也是人们殊死争斗的万恶之源。

正因为夏代立国之初，人人都要参加劳动，也就不存在公田无人耕种的问题。后来随着生产力的发展，统治者完全脱离劳动，就需要有人耕种公田，助法就是在这样的背景下产生的。从征率上来看，八方助耕一公田，力役为九分之一，对统治者来说农民按 11% 强的税率纳税，与孟子所说的什一而税大致相去不远。毫无疑问，助法是在贡法的基础上发展起来的，统治者创造了这种劳役田租，不仅使收获更有保证，更便于征纳，推动赋税制度向前迈进了一步，而且为中国崇公抑私文化的形成也打下了基础。

随着农耕的发展，有着同一水源的黄河流域开始有了统一灌溉和航运的客观要求。在诸多竞争者中间，历史选择了奋发图强的西部小国——周。周文王姓姬，名昌，居岐（今陕西岐山县）。文王重农节俭，施行裕民政策，推行封建制度，征收田租较有节制。与其相反的是商纣王堕落腐化，淫乱好色，为政暴虐。到周文王晚年，疆土已占天下三分之二，灭商的条件成熟。约在公元前 1066 年，周武王出兵伐纣，纣兵纷纷倒戈，只用了一个