

财
政
史

第一章 先秦时期的国家财政

一、中国财政范畴的产生

我国的财政是在什么时候、什么情况下出现的 探讨这个问题对研究财政的本质、职能等理论问题 有着重要的现实意义 也是财政史这门学科首先要涉及的问题。然而 由于年代久远 史料缺乏 要准确地说明这个问题 并不是容易的事情。在这里，只能根据考古材料、古代文献的零星记载和历史传说 加以说明。

1. 部落联盟中的财政萌芽

我国历史的第一章如果从元谋人（现今发现的我国境内最早的人类，因其化石出土于云南省元谋县一带而得名）写起 距今已有一百七十万年了。在这漫长的历史年代中 原始人群时期占去了绝大部分 大约在五万年以前 我国进入了母系氏族社会。距今六七千年以前的仰韶文化（因最初发现于河南渑池县仰韶村而得名）为我们画出了母系氏族繁盛时期的图景 当时的经济以农业为主 主要农作物有稻谷、粟之类禾

本科植物，以渔猎为辅，并饲养猪、狗等家畜。当时的生产工具以磨制石器为主，如石刀、石斧、石锛、石凿等，还有精制的骨器，如骨制鱼钩、鱼叉等，也有木器和相当数量的打制石器。日用陶器以细泥红陶为主，并彩绘之以几何图案或动物形花纹。

我国古代传说中的神农氏似与仰韶文化相吻合。《白虎通》说：“于是，神农因天之时，分地之利，制耒耜，教民农耕，神而化之，使民宜之。”“神农耕而作陶”。这个时期的政治是：“刑政不用而治，甲兵不起而王”；“无制令而民从”；“……天下为公……是为大同”；“古者……则天下为一家，而无私耕私织，共寒其寒，共饥其饥”。这个时期的经济比原始人群时期大有发展，但显然还没有剩余产品，氏族内部的一切生产资料都归氏族成员所共有，一切活动都按传统习惯行事，人与人之间贫富与共，平等相待。在这种社会经济基础上，不会有财政这个范畴的产生。

大约五千年以前，我国进入了父系氏族时期，公元前2800年前后的龙山文化遗存（龙山文化因发现于山东章邱龙山镇而得名），绘出了母系氏族转变为父系氏族的图景：这个时期的经济以农业为主，但畜牧业已大大发展，出现了农、牧分工的迹象，生产工具则有精制磨制石镰、蚌镰、骨铲等；日用陶器开始用轮制造，并以灰陶为主，这些都比母系氏族大有发展。这个时期的政治，除女性在家庭中的地位大为降低以外，墓形大小悬殊，随葬品也多寡不同，这标志着私有财产已经出

现，但还看不出社会制度发生多大的变化。

父系氏族发展到中后期 原始氏族社会渐趋瓦解。这个时期有代表性的文化遗存是齐家文化（因发现于甘肃和政齐家坪而得名）和大汶口文化（因发现于山东泰安大汶口车站而得名）这些文化遗存表明 当时的经济更加发展 除农业、畜牧业外，手工业已有新的发展。如在大汶口文化遗址发现了大量精细陶器 在这些陶器中 有高柄杯之类的酒器。除陶器外 还有精制的玉器和象牙制品。生产工具除磨制石器、骨器、木器外，还发现了红铜器。从酒具和畜牧业、手工业的发展可以看出，当时剩余产品，特别是粮食的剩余已达相当数量。剩余产品的出现给社会关系带来了巨大变化，其中主要变化是贫富之分更加明显。从大汶口墓群的随葬品可以看出，有的墓葬随葬品十分简陋，甚至空无所有；有的墓葬则使用原始的木椁，随葬品有大量的陶器和石、骨器，甚至有精制的玉器和象牙器。前者无疑属于贫困人家，后者很可能是富有家庭。造成贫富悬殊的根本原因，在于生产资料私人占有。从大汶口文化遗存中，我们可以看出当时生产资料私人占有的迹象。如大汶口 13 号墓，不仅有较丰富的随葬品，而且有 14 个大猪头 这似可以说明家畜已为家族所私有。郭沫若根据考古资料推断：这个时期，土地虽属公有，但由于生产效率的提高，个体劳动和家族耕作的独立性越来越大，因而土地定期分给家族耕作，畜牧、手工业也交由有经验的家族负责。这样 名义上是公有 实

质上是私有 在这种情况下 由于劳力多少不同 强弱不同 家族生产技术、工具、经验等不同 产量自然不会平均 久之 则贫富不均的现象就出现了。掌握各生产部门的家族 为了扩大自己的势力 努力追求私有财产的增值 致使私有观念越来越重 贫富差距越来越悬殊。我国历史传说中的黄帝、尧、舜时期与齐家文化、大汶口文化时期较为相当。《韩非·难一》说：“东夷之陶者 器苦窳 舜往陶焉 期年而器牢。”历山之农者侵畔 舜往耕焉 期年 圳亩正 河滨之渔者争坻 舜往渔焉 期年而让长。”农者侵畔 为的是争土地 渔者争坻 为的是多捕鱼。由此不难看出，当时人们私有观念之重。

经济的发展 必然带来政治上的变革。为了治理水患 防御外族进攻或进攻其他部落，血统性的氏族逐渐组成地域性的部落联盟 部落联盟的首领由氏族成员公举 主持部落联盟的会议 决定部落联盟的大小事宜。但部落联盟的首领一般都是由富有家族担任的 传说尧、舜都是富有家族 禹的父亲鲧曾筑城保护自己家族的财产。舜的时候 曾对部落联盟进行了重大改革 设置了主管土地、教化 管理人民、山林川泽 掌管祭祀、刑法等的九个官职 官员达 50 人。这样 部落联盟就变成了富有家族的议事机构了。而变成富有家族议事机构的部落联盟首领集团，实际上成为了国家形态的萌芽。

这个时期 战争频繁 传说黄帝三战炎帝于阪泉 擒杀蚩尤于涿 又做了大量的民事 如为舟楫之利 方便交通 造白

杵、以春米、制弧矢、威慑天下等等。战争与民事都要消耗大量的财富。在私有观念已经产生并日趋严重的情况下，要取得这批财富，不借助部落联盟议事机构的权威是难以办到的。而借助部落联盟的权威取得大量社会财富的方式，已不属于一般的经济分配范畴了，而属于财政范畴，但因其没有形成体系，因而，我们称之为财政的萌芽。

2. 我国财政范畴的形成

原始氏族末期，社会经济有了更大的发展，酒具的大量出现是农业生产发展的重要标志；畜牧业有了新的发展，家畜中不仅有猪、狗，而且有羊、牛、马等，渔猎已降到辅助地位，手工业有了相应的发展，并从农业、畜牧业中独立出来。从二里头文化遗存中，可以看到铸铜业、制骨业、纺织业、编织业和制陶业的痕迹。交换和贸易也发展起来了，二里头文化遗址出土的玉、贝和绿松石等物，皆非本地所产，显然是交换贸易得来的。

随着经济的发展和剩余产品的增加，私有观念发展成为私有制度，富贫之分判若云泥，剥削者与被剥削者、统治者与被统治者、统治阶级与被统治阶级的对立已经十分鲜明，从二里头文化遗址的墓葬中，不仅可以看到随葬品的多寡不同，还看到有绑着双手被活埋的迹象，这证明，奴隶制度已经出现。

河南偃师二里头文化遗址的相对年代，上限晚于河南龙山文化，下限早于郑州二里岗期间的商代文化。从出土文物的

性质分析，应属于我国传说中的禹夏之时。据我国古代传说，“夏后氏官百”；夏有乱政而禹作刑”可能禹夏时 奴隶不断暴动 禹制定了刑法以进行约束。还传说 禹疏九河 浚济漯而注诸海 决汝汉 挑淮泗而注诸江 然后中国可得而食也 还传说，禹曾在阳翟筑城设都。

二里头文化遗址与古代传说相印证 足以证明 禹夏时我国已经进入了奴隶社会，这时不仅形成了阶级，而且形成了国家。禹设都城 置百官 作刑律 而且治水工作也颇见成效。这一切 都需要耗用大量财富。尽管禹“卑宫室而尽力乎沟洫”，“绝旨酒”可谓简省 但所要消耗的财富绝不是禹本人所能解决得了的，那么这笔财富用什么方法取得？无疑要借助国家的政治权利向奴隶和贫民索取。二里头遗址中部的宏伟宫殿建筑，显然是大量被奴役者的血汗与智慧凝结而成的。传说禹征三苗，那么当时的武器、食品之类，无疑也需要占用奴隶的剩余产品，占用贫民的财富和人力。这样一种新的财产分配关系，即凭借国家政治权力向被奴役者强制取得财富和人力的财产分配关系，便从一般的经济分配关系中独立出来了，成为了一种新的分配关系。对这种凭借国家的政治权力强制取得社会财富的新的分配关系，我们称之为财政。

关于财政方面的历史传说 在夏以前未见史载 只是到了夏代才逐渐产生并不断增多。诸如《尚书·夏书·禹贡》载：“禹别九州 随山浚川 任土作贡。”贡已属财政范畴。《史记·

禹本记》载：“众土交正 致慎财富 咸则三壤成赋中邦。”《左传·宣公三年》载：“远方图物 贡金九牧 铸鼎象物。”《左传·襄公七年》载：“禹合诸侯于涂山 执玉帛者万国。”这些诸侯向禹进献贡品的传说，都是有关财政方面的。由此可以判断，我国的财政范畴产生于夏代，而最早的财政范畴是贡与赋。

综上所述，我们不难看出这样一条规律：在父系氏族社会中期以前，由于经济不发达，阶级和国家都没有形成，这时只有一般的经济分配关系，没有财政分配关系，因为没有剩余产品，所以这种经济分配关系不过是饥饿的分配，充其量是对老者和幼者多一些关照而已；父系氏族后期，生产力有所发展，社会产品有了剩余，这时的经济分配关系已不再是饥饿的分配，而是由谁占有剩余产品的问题，这时私有制的萌芽出现了，并且出现了贫与富的两极分化，于是阶级的萌芽出现了，为了保护私有财产，维护富有阶级的利益，于是保护私有财产和富有阶级利益的国家的萌芽就应运而生了，随着国家萌芽的产生，为了实现国家的职能，国家的经济支柱——财政也随之萌芽了；夏禹之时，社会经济又有了进一步的发展，剩余产品不断增多，阶级的对立日益严重，国家的职能日益扩大，财政这种分配关系也日益明朗。由此我们可以得出这样的结论：财政是经济发展的产物，也是国家和阶级的产物，并与国家发生着直接联系。换言之，财政是一个经济范畴，也是一个历史范畴，而夏禹时的贡与赋则是我国最早的财政现象。正如《史

记》所说：“自虞、夏时 贡赋备矣。”

如果做进一步的分析 我们可以看出 财政产生伊始就满足了国家的下列一些职能的需要：

首先，满足了国家行政职能的需要。其中包括：

(1)行政官员及行政机构的物资需要。《礼记》载：“有虞氏官五十 夏氏官百 殷二百 周三百。”这里的官是官的职位，一个职位可能有几个或十几个官员。虽然国家不直接给以俸秩，但需分封土地和奴隶，相当于给俸秩，还有官署的费用，合计在一起，需要国家分配的土地和奴隶的数量就十分可观了，而将土地分配给这些官员，就减少了国家占有的土地和奴隶，等于减少了国家的收入。

(2)军队、监狱等专政人员及机构的物资需要。当时各国之间的战争十分频繁，其目的无非是争夺土地和奴隶。关于天子及各诸侯养兵的传说史书多有记载，仅从殷墟发掘出来的材料就足以证明当时养兵费用的浩繁。当时的军队已分为车兵、步兵等兵种 而且有左、中、右师的编制 在墓葬中还发现了大量的戈、矛、盔、冑等武器装备。这些军队不仅对外进行战争，对内还执行镇压奴隶暴动、抓捕盗贼等差事，同时还有刑罚、有监狱。这都耗费大量物资。

(3)天子的生活需要和建筑城墙、宫室、宗庙等的需要。这项需要是十分庞大的 据《竹书纪年》载：“夏启元年 帝即位于夏邑 飨诸侯于钧台。”为了强化宗法观念 表示君权神授 统

治者以大量的财力去建筑庙宇以及大搞祭天地、祭祖先、祭鬼神、祭山川等的祭祀活动，因而祭祀与葬礼的耗费是当时的大宗支出。《左传》说：“国之大事，在祀与戎。”可见这种迷信活动的耗费有多么浩大，竟与军队的耗费相提并论。

其次，满足了国家公益性需要。当时大型的公益性需要就是治理水患、修建道路等。尧舜禹汤治理水患的传说，在中国大地广为流传，而大禹治水的故事，已不是传说，而是经过考证了的历史史实。

再次，满足了国家经济建设方面的需要。当时有为数甚多的官营手工业，如制陶、制铜、制骨、纺织等手工业。这些手工业不是为奴隶和平民设立的，而是为统治阶级设立的，但客观上是有利于社会经济发展的。

二、夏商西周时期财政的特征

夏、商、西周三代的经济部门主要是农业和畜牧业。奴隶制国家对土地享有独占和控制权，并对奴隶、平民进行劳役剥削，将其创造的物质财富的大部分集中起来，用以满足国家职能和奴隶主阶级生活的需要，是这一时期国家财政的基本特征。具体说有以下几点：

1. 土地王有

在原始社会中土地是公有的。进入奴隶社会以后，土地演

变为王田制。

在殷墟出土的甲骨文中，田字写作田、囿、囿等形状。从字形来看，很像是阡陌、沟洫把土地分成了若干整齐的方块，其中有四、六、八或九块不等。文字是客观事物的反映。这种象形字反映出当时的土地正是由这些井字形的方块田所组成的，每块田代表着一定的土地面积。同时，方块田之间的阡陌、沟洫说明商代的耕地中已有了原始的水利灌溉系统。这些方块田，由商王在各级奴隶主之间，按照亲疏尊卑的等级，连同土地上的奴隶赐给臣下。得到土地的奴隶主可以世袭享用，但不许私自转让或买卖。他们只有土地的享用权，而无所有权。土地的所有权是属于商王的。这种土地分配和管理制度，叫做“井田制”。

西周时期，全国一切土地的所有权仍然属于最高统治者——周王（天子）。《诗经·小雅·北山篇》说：“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”周天子拥有对全国土地的支配权力。他把王畿之内的土地，作为自己直辖的范围——“王畿千里”，王畿之外的土地则通过分封制赐给诸侯和臣下。与商代一样，诸侯和臣属对受封的土地，只有享用权而无所有权，不能买卖，也不能转让。《礼记·王制》载：“田里不鬻。”如果各级奴隶主之间要转让土地，必须报告国王，通过王命转赐方为合法。例如西周铜器《中霁》记载，大史兄要将周成王所赐土地转让给另一位奴隶主为采邑，就是经过禀报周王由王命转

赐才得以实现的。

夏商西周三代实行的土地王有制，实质上是奴隶制国家所有制。因为国王虽然是全国土地的最大所有者，但他为了统治的需要，不得不将大部分土地封赐给诸侯和臣属。诸侯臣属又将其受封土地的一部分以采邑的形式分封给卿大夫，卿大夫再将一部分土地转赐给自己的家臣——士。这样，从周王、诸侯、卿大夫到士，各级奴隶主层层占有土地，形成奴隶主土地占有的等级结构。国王只是全国土地的名义的所有者，而实际占有者是整个国家的奴隶主阶级。这种对土地的等级占有情况，与他们在政治上所实行的分封制是相一致的。

这种奴隶制国家土地所有制的财政意义在于，各级奴隶主受封取得土地以后，必须承担各种义务：诸侯对国王要定期朝覲 交纳贡赋 随时奉命出征 捍卫王室 镇守疆土 卿大夫对诸侯，士对卿大夫也必须按照臣属、宗法关系贡纳赋税，随从征战，恪尽职责。受封诸侯如果不遵从王命朝覲贡纳 将会受到夺爵削地的惩罚：“一不朝贬其爵 再不朝削其地 三不朝则六师移之”。卿大夫对诸侯、士对卿大夫如不尽其义务 也会受到相应处分。可见，夏商西周三代的土地国有制是当时整个奴隶制国家赖以生存的基础。

2. 创定贡赋

夏商西周三代财政制度的创建，是奴隶制国家存在和发

展的经济体现。夏王朝是中国古代最早出现的国家，它创造了以贡赋的形式向臣民征收财富的原则和制度，“禹别九州，量远近，制五服，任土作贡，分田定税，十一而赋”。即在确定行政区划的基础上，又创设了专门用以征收赋税的“五服”制。五服制与九州制相对应，规定以国都为中心向四方扩展，分甸、侯、绥、要、荒。王都五百里内称甸服，甸服外五百里称侯服，即诸侯分封区；侯服外五百里称绥服，是介于中原与少数民族之间的地区，绥服的作用一是推广中原文化，二是保卫王都和诸侯安全；绥服以外五百里称要服；要服以外五百里为荒服，是臣服于中央政权的少数民族居住区。“量远近”就是根据地理位置的远近，分别制定各服缴纳贡赋的标准。距离王都近的地区贡赋负担比较重，而距离王都远的地区贡赋负担比较轻。“任土作贡”是说各地贡品是本地的出产，即生产什么就贡纳什么，不许不贡。那些被夏征服或承认夏王共主地位的弱小部落或附属国，都对夏王朝承担着贡纳的义务。“分田定税，十一而赋”是说贡纳制外，夏王朝还创设了赋税征收制度，即根据各地土壤肥瘠的不同情况，将耕地划分为若干等，分等级定税。土地质量好的地区税重些，土地质量差的地区税轻些，税率大体上相当于十分之一。

据《史记·夏本纪》载，早期的贡赋包括两个方面的内容，一是对农产品的征收，“相地宜所有以贡”；二是对各地土特产品的征收，如兖州（今河南荥阳和山东西部）贡漆、丝，青州（今

山东东、北部 贡鱼、盐等海产品。夏代的贡赋 是中国古代最早的赋税形态。

商周时期，奴隶制国家形态进一步发展，赋税制度也逐步完善起来。除继续保留贡纳制度外 还创设了“助”、“彻”等田税制度和力役制度。“助”、“彻”的征收对象是平民劳动者 它是建立在井田制的基础之上的。商周国王和各级奴隶主把一定数量的土地授给一家一户的平民耕种，在保证公田收入的基础上，劳动者可以从自己的小块土地上获取少量收入归自己消费。这种由劳役和实物地租相结合所提供的收入，成为当时国家财政收入的主要来源。商周时期的力役制度，包括兵役和徭役。甲骨卜辞中记载商朝征发人员最多的一次是“登帚好三千 登族万”其他征集三千、五千人的记载亦不少见。西周征调力役称“赋”规定“国”与“野”的成丁农民都有承役义务，“国中自七尺以及六十 野自六尺以及六十有五 皆征之”。

夏商西周三代的贡赋制度促进了奴隶制国家政治经济的发展，也成为其灭亡的主要因素。夏商西周各代的末代君主，皆为骄奢昏庸之辈。夏桀 残贼海内 赋敛无度 是中国历史上第一位暴君；商纣王，厚赋敛以实鹿台之钱而盈钜桥之粟；周幽王 烽火戏诸侯 早已成为千古笑谈。骊山顶上 古烽火台的故址犹存，它成为赫赫宗周江河日下的历史见证。

3. 分田制禄

分田制禄就是在井田制基础上实行的世卿世禄制。分田

就是分禄，以分田赐奴作为贵族和各级官吏的俸禄，不再另拨经费。对国家财政来说，这是收支合一的办法，俸禄支出不直接反映在财政的账面上。贵族们按照身份和职位的不同，分得的土地面积也不一样。不同数量的土地以“井”为单位，很容易计算出他们应得到的赏赐和俸禄是多少。这种做法可以说是财政预算分配的一种原始的形式。史载商周时期“天子经略，诸侯正封”，“禄足以代其耕”指的就是这种制度。受封的各级奴隶主以定期贡赋为义务，在授田的范围内，享有使用土地和奴隶的权利，并可由子孙继承，但如不按时贡纳，国王就有权收回土地和奴隶，另行分配。诸侯对所属卿大夫和士们也是如此。这一点前面已经叙述过了。

与井田制密切相关的另一项财政分配制度是军赋征发制度。夏商西周三代实行兵农合一制，军队所需车马兵甲，全部按井田征发，由受田的农民承担，叫做“井田制赋”。史载：“殷周以兵定天下矣。天下既定……设六军之队，因井田而制军赋”；“赋供车马甲兵士徒之役”。可见，军费同官俸一样，同出于井田。对奴隶制国家财政来说，它们是支出，同时也是收入，收支合而为一，不表现在财政的账面上。

4. 公私不分

公私不分是指奴隶制国家的财政与王室财政不分。夏商西周三代实行的土地王田制，决定了国王把全国的土地、土地

出产及附着于土地的奴隶平民都看作是他的私有财富，也决定了奴隶制国家财政与王室财政不分的特点。王室财政代表着国家财政，国家财政就是国王的私财政，它们之间没有区别。同时，由于在政治上实行分封制，在经济上必然导致地方分权。天子与诸侯、诸侯与卿大夫，各有各的财源，既没有全国统一的中央财政，也没有集中统一的地方财政。诸侯王除履行向国王缴纳贡赋和派兵打仗的义务外，其余的政事由自己设官管理，收入归自己安排。卿大夫同诸侯王的关系也是如此。这种分权的财政体制，是国家财政与王室财政合而为一，国——君、府——宫不分的体制的客观基础。《周礼·天官家宰》“酒正”条载：“岁终，则会雉王及后之饮酒不会”；“外府”条载：“岁禄，则会雉王之裘与其皮事不会”。就是说，这些部门一切财物的收支，到年终都要进行统计、结算，但供给王室的财物不作统计结算。这说明，王室的开支是包括在国家财政的开支里面的，甚至连数字都不准计算，二者是不分的。

三、夏商西周时期的财政收入

1. 贡纳收入

国家建立以后，贡纳关系得到进一步的强化。夏商西周三代的贡纳，按其交纳时间和贡纳性质的不同，可以分为朝会时进行的“献纳”、定期定内容的“常贡”以及王朝中央为特定需