

“量入为出”与“量出为入”的财政

原则在我国历史上的演变

蔡次薛

“量入为出”与“量出为入”财政原则的提出，在我国已有2,000多年的历史了。围绕着这两种财政原则，历史上的理财家采取了不同的财政措施，取得了正反两个方面的历史经验。

“量入为出”财政原则，在我国历史上最早提出的是周代。根据《礼记·王制》所载：“冢宰制国用，要于岁之杪，五谷皆入，然后制国用。……以三十年之通制国用，量入以为出”。冢宰是当时佐国王以治理国家的大臣，他制定国家财政的方针时，明确提出以九赋之所入，适以供九式之所用的“量入为出”财政原则，就是以一定的岁入，抵补一定的岁出：如以邦都之赋作祭祀之用，邦中之赋作宾客之用，山泽之赋作丧祀之用，关市之赋作膳服之用，邦甸之赋作工事之用，邦县之赋作币帛之用，四郊之赋作刍秣之用，家削之赋作分赐之用，弊余之赋作燕好之用，等等。

周代理财，还注重积储，“以三十年之通制国用”。通是通盘筹划的意思，就是指当时总计岁之所入于所出之费，以四分为率，用三存一，三十年则有十年之积。这样，国家如果发生意外事故，或水旱之灾，就有了财政的后备力量，以资应付了。

周代提出的“量入为出”财政原则，到了战国时期，管仲作了进一步的发挥。管子说：“取于民有度，用之有止，国虽小必安；取于民无度，用之不止，国虽大必危。”（《管子·权修》）“取于民有度”，就是说取之于民的

要有节制，不能“竭泽而渔”。“用之有止”，就是说支出一定要符合节约的原则。管子认为，地辟而国贫的原因，是由于“舟舆饰，台榭广”，不注意“用之有止”而造成的。管子又认为，国家必须拥有雄厚的财力，才能治理好国家。他说：“财不盖天下，不能正天下。”（《管子·七法》）正由于管仲坚持“量入为出”的财政原则治理国家，使齐国经济雄厚，九合诸侯，一匡天下。

西汉初年，汉高祖刘邦为了巩固统治，首先考虑的是政简刑轻，减轻人民的田租负担。当时，天子外出不能乘驷马之车，将相外出只能乘牛车。《汉书》记载：“上于是约法省禁，轻田租十五而税一，量吏禄，度官用，以赋于民。”刘邦在汉初实行“量入为出”的财政原则，节约开支度过难关，收到了很好的效果。

李唐王朝建立之初，经常以隋亡为鉴戒，特别是唐太宗“励精图治”，减轻赋税，发展生产，所以形成“贞观之治”，为后世所赞称。唐太宗在财政经济方面，都是从封建统治集团的长远利益着想。他看到隋炀帝营建东都宫，劳民伤财，引起人民的愤懑，所以下令停修乾元殿，略为缓和了人民苛重的劳役。

唐太宗的理财思想，基本上是坚持“量入为出”的原则，史论家评论当时的理财经验时说：“先王之制，度地以居人，均其沃瘠，差其贡赋，盖敛之必以道也。量入而为出，节用而爱人，度财省费，盖用之必有度也。是故既庶

且富，而教化行焉。”（《旧唐书·食货志》）。

唐玄宗即位时，由于政治、经济形势的稳定，赢得了所谓“开元之治”，就骄奢横逸起来。他在财政上不能坚持“量入为出”原则，以致收支不敷，不得不加强对人民的剥削，造成社会形势的恶化。唐玄宗天宝14年（公元755年，爆发了“安史之乱”，前后共经8年之久，人民的生命财产和国家的财政经济遭到了极大的损失和破坏。接着，方镇割据又给予国家的财政经济以重大打击。以节度使为中心的地方割据势力，拥有强大的武装和政治特权，在财政、经济上都有自己的一套，赋税完全不交到唐朝中央去。

在上述的历史背景下，唐王朝当时的财政处境是十分困难的。于是，德宗时宰相杨炎在建议施行“两税法”的同时，提出“凡百役之费，一钱之敛，先度其数而赋于人，量出以制入。”在这里，杨炎明确提出了“量出为人”这样一个财政原则。杨炎提出“量出为人”的财政原则，是企图根据朝廷的需要，来确定财政收入，并进行税制改革。当然，这次税制改革有它的积极意义，也取得了成绩。可是由于“量出为人”原则的提出，给财政带来了不良后果，因而两税法施行以后，对于农民的负担，不但未减轻，反而日益加重。有的在两税法上增征税额，有的则在两税法外，加征苛捐杂税，引起人民的不满。

与杨炎同时期的一位翰林学士陆贽，他是反对杨炎“两税法”的，对于杨炎所提出的“量出为人”财政原则也是大为反对。陆贽说：“夫地力之生物有大数，人力之成物有大限，取之有度，用之有节，则常足；取之无度，用之无节，则常不足，生物之丰歉由天，用物之多少由人。是以圣王立程量入为出，虽遇灾难，下无困穷。理化既衰，则乃反是，量出为人，不恤所无。”（《陆宣公集·奏议六》）

陆贽认为人力、物力是有一定限度的，而财力的使用就不能不受到它的制约，所以他坚决主张量入为出，他坚定地说：“是以圣王量

入以为出，无量出以为入。”

宋代到真宗、仁宗时，消费巨大，“年年亏短”，以致“百年之积，惟存空簿。”革新家王安石向宋仁宗呈递了万言书，提出了他的改革主张。指出天下财力困穷，风俗衰坏，在于“不知法度”。王安石非常强调理财的重要性，他说：“聚天下之人，不可以无财。”“理财为方今先急。”他认为治国必须理财，不加强国家财政力量，什么事也办不成。至于理财之道，他说：“欲富之天下，则资之天地。”又说：“因天下之力，以生天下之财，取天下之财，以供天下之费。”（《王临川集·上仁宗皇帝言事书》）

从王安石这些主张看来，他是坚持“量入为出”财政原则的。他反复地阐明这个道理，他说：“且天地之生财也有时，人之为力也有限，而日夜之费无穷。以有时之财，有限之力，以给无穷之费，若不为制，所谓积之涓涓而泄之浩浩，如之何使斯民不贫且滥也。”（《王临川集·风俗》）

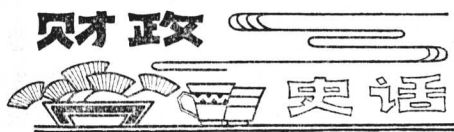
王安石的理财思想和他所坚持的“量入为出”财政原则，使得他在神宗时实现了他的变法主张，为国家财政经济的改革，作出了有益的贡献。可是王安石的财政经济改革，也不是一帆风顺的，在当时和他死之后，就遭到了一些元老重臣的反对。

明代社会发展到英宗正统（公元1436—1449年）时发生了许多变化，主要的是土地高度集中。地主可以豁免赋役，而农民则因租税苛重，相率逃亡，引起耕地减少，加上吏治腐败，贪污盛行，到了嘉靖以后，情况更为严重，以致造成财政的亏空，“岁入不能充岁出之半”。

万历时内阁首辅张居正看到当时大官僚、大地主兼并之风大盛，人民颠沛流离和国家财政困窘的情景，提出了自己改革财政经济的主张。虽然他的目的是为了维护封建统治阶级的利益，但客观上对社会经济的发展起了一定的推动作用。张居正执政以后，清理逋欠，清丈土地，施行“一条鞭法”，打击豪门，排除兼并，

进行税制改革等等。同时他在财政收支问题上，还提出开源节流，量入为出的主张。他在开源方面主张发展农业，农商并重。他说：“商不得通有无以利农，则农病；农不得力本穡以资商，则商病。故商农之势，常若权衡。”张居正在主张开源的同时，还要节流。他说：“开利源，节漏费。”他在奏疏中，痛陈量入为出的重要性，为治国者所不可忽视。他说：“天古者，王制以岁终制国用，量入以为出，计三年所入，必积有一年之余，而后可以待非常之事，无匮乏之虞。乃今一岁所出，反多于所入如此，年复一年，旧积者日潮消磨，新收者日益短少，目前支持已觉费力，脱（倘）一旦有四方水旱之灾，疆场意外之变，何以给之，此皆事之不可知，而势之所必至者也。”万历时期的财政，经过张居正大力整顿和改革，情况有了很大好转，国家的经济比较富裕了。

回顾历史，“量入为出”财政原则在我国历史上占支配的时间，往往是与一个朝代的开国君主为了巩固自己的统治，实行“励精图治”和“轻徭薄赋”的主张分不开的。或者由于当时政治比较清明，或者由于政治经济形势发展的需要，也不同程度的提出这个原则来。“量出为人”财政原则，在许多朝代虽未明确提出，但实际上是运用了这项原则的。它与统治者的大兴土木，大举征伐以及祭祀、赏赐、宫廷费用等等庞大支出而造成的“财用大匮”的局面是有密切联系的。历代统治者为了摆脱财政上的困境，任意增加赋税，加强对劳动人民的压榨，结果往往激起人民的反抗，造成社会动乱。总结“量入为出”和“量出为人”财政原则在历史上的演变过程，对于我们今天的工作也是有它的现实意义的。



“下不为例”实际变成 “下可为例”

有的单位，当上级检查发现他们违反财经纪律时，一般都说：“下不为例”，以表示今后不再重犯。

可是，事实并非如此。对他们来讲，“下不为例”实际上是“下可为例”。有的单位年年检查，年年违反。有些问题还比较严重，手段也比较恶劣，危害甚大。如某铁路局有的单位，弄虚作假，虚报工程进度，仅在三项中小工程中，就非法预提、预留工程费用17万多元；有个300多人的小单位，在一年之内就截留应上缴的利润3万多元；有的单位搞无计划施工，乱拉资金，乱挤成本达12万多元；有的单位巧立名目，滥发奖金1万多元；还有的肆意违反社会集团购买力的规定，搞铺张浪费，抢购高级商品，如小汽车、录音机、照像机、金丝绒、沙发等等。

产生上述问题的原因，是多方面的。但主要是有些单位的领导干部，从本位出发，只顾局部，忽视整体，对党和国家的财政方针、政策、法令、制度“各取所需”，自行其是。他们把“下不为例”挂在嘴上，说的是一套，做的又是另一套。如果照此发展下去，必将一害人民，二害自己。

我们希望那些违反财经纪律的单位，特别是领导干部，要提高遵纪守法的自觉性，认真改进作风，说老实话，办老实事，做老实人，提倡正气，反对邪气，不要把“下不为例”当作“下可为例”的借口，要把“下不为例”付诸于行动。

广西柳州铁路局财务处

温国良

