

中国传统财政思想及其实践

财政部政策研究室 | 赵则永

我国五千多年文明传承和长期大一统国家治理体制为财政发展提供了丰厚实践土壤，推动形成了根植中国大地的财政思想。历经数千年沉淀演化，传统财政思想博大精深、内涵丰富，是劳动人民和古代先贤治国理政的智慧结晶，是中华优秀传统文化的重要组成部分，在传统国家治理中占据重要位置。梳理总结传统财政思想及其实践情况，对深刻认识传统国家治理及财政作用、坚持和完善中国特色社会主义制度具有重要意义。

财政在传统国家治理中的地位和作用

财政与国家相伴而生，是政权建设及其有效运转的物质基础和制度保障，与经济、政治、文化、社会、军事等领域事务联系紧密，对国家治理的重要性不言而喻。中国古代先贤对此有深刻认识，很多观点独到、鲜明。

（一）主要观点。《周礼》《管子》等是史学界公认的论述传统财政问题的经典著作，对后世财政发展影响深远。历代思想家、政治家都高度重视财政在国家治理中的作用，并就此作出深刻阐述。

一是财政是国家治理的优先事项。相传西周建立之初，周武王曾问政箕子，由此引出“洪范八政，食货为先”的名论。两汉以来，“食货为先”逐渐成为执政者的财政工作理念和理财家的座右铭。东汉史学家班固在总结历史经验的基础上，提出“财者，帝王所以聚人守位，养成群生，奉顺天德，治国安民之本也”。唐代政治家杨炎指出“夫财赋，邦国之大本，生人之喉命，天下理乱轻重皆由焉”，主张对财政事务“选重臣主之”；同时代的政治家、史学家杜佑在其专著《通典》中将食货列为治国事务之首，为后世树立了研究国家治理制度必先研究财政经济制度的典范。北宋政治家、改革家王安石把财政提升到前所未有的政治高度，宣扬“政

事所以理财”理念；同时代的苏辙指出“财者，为国之命而万世之本。国之所以存亡，事之所以成败，常必由之”。明代政治家刘定之也极为重视财政问题，指出：“不观禹贡，不知理财为圣君之急务；不读周官，不知理财为圣相之首事。国用视之为盈缩，民命倚之为惨舒，而可不知乎？”明中后期思想家李贽认为“不言理财者，决不能治平天下”。

二是财政充裕是国家善治的内在要求。主要观点是富国论。先秦时期，以管仲、商鞅、墨翟、荀况等为代表，尽管对实现富国的手段存在不同看法，但在追求富国目标上却是一致的，倡导强者必富、富者必强，提出国家善治需要建立强大的政府财政。《管子》提出，“国多财则远者来，地辟举则民留处，仓廩实则知礼节，衣食足则知荣辱”“凡治国之道，必先富民，民富则易治，民贫则难治”，强调通过实施“富能夺、贫能予”的财政政策，实现社会贫富有度和国家长治久安。北宋思想家李觏提出“贤圣之君，经济之士，必先富其国焉”。明代学者林希元提出“财者国家之命脉，犹人之食也。人无食则必饥，国无财则非国”，主张从“财之盈缩”的角度观察“国之盛衰”。

三是财政发展与国家治理相辅相成。传统财政深受儒家“仁”“义”思想影响，既强调“德者，本也；财者，末也”“以义理财”等观点，也注重财政可持续发展并发挥其对经济社会发展的积极作用。先秦儒家代表人物孔子主张以“仁、义、礼”为本，在此基础上进行理财。《礼记·大学》指出“道得众则得国，失众则失国。是故君子先慎乎德；有德此有人，有人此有土，有土此有财，有财此有用。德者，本也；财者，末也”。提出“国不以利为利，以义为利也”。深刻阐述了“财”与“政”的内在关系，以及“财”必须服务服从于“政”的治国思想。同时，《礼记·大学》还指出“生财有大道，

生之者众，食之者寡，为之者疾，用之者舒，则财恒足矣”，深刻阐释了经济决定财政的基本原理，为后世确立理财原则提供了指引，即生产要多，消费要少，生产速度要快，消费速度要缓，只有这样，财富才能永远充足丰富、用之不竭，财政发展才能可持续，由此衍生出“量入为出”“薄赋利民”“厉行节约”等财政工作理念。北宋政治家、改革家王安石提出“盖因天下之力以生天下之财，取天下之财以供天下之费。自古治世未尝以财不足为天下之公患也，患在治财无其道耳”，主张通过“理天下之财”，实现“人致己力以生天下之财”。

（二）实践探索。历代当政者始终高度重视财政工作，把财政作为治国理政的重要工具和制度保障，并在实践中逐步深化对财政职能作用的认识。

一是加强财政机构建设。适应大一统国家治理格局，秦国在兼并六国后采取了一系列加强财政机构建设的政策措施，在中央政府设置“治粟内史”，主管全国财政收支事务，具体包括土地、赋税、户籍、军需、俸禄、储备等。此后，这一职务虽在名称上有所变化，如汉代称大司农、隋唐称度支尚书（后改为民部尚书、户部尚书）等，但它作为总揽全国财政事务的中央专职官位这一原则，一直被后世王朝继承下来，同时地方政府也设有专司财政事务的官员，逐步形成一套较为完备、专职专业的财政管理机构体系。明清时期，隶属户部的机构还有负责铸钱的钱法堂及宝泉局、负责库藏的三库和负责仓储及漕务的仓场衙门等。

二是把财政作为政府调控经济的重要工具。历代王朝高度重视建立强大的国家财政并将其作为治国理政的基本原则，同时注重发挥财政对经济社会发展的调节功能，创设了一系列制度措施。比如，西汉桑弘羊推行的均输、平准等制度，以及此后耿寿昌主持建立的常平仓制度等，在推动完善财政制度的同时，对促进粮食市场稳定和保障民生发挥了重要作用，在历史上存续1000多年。唐中期刘晏推出的转运、盐法、税制及平仓等举措，在增加财政收入的同时，也促进了经济社会的恢复和繁荣，成为后世理财家推崇的典范。北宋王安石推出均输法、市易法、青苗法、募役法、免行钱等措施，把财政作为摧抑兼并的重要工具。明太祖朱元

璋坚持把生财、裕国、阜民作为国家理财的基本原则。

三是把财政作为推进重大改革的突破口。财政几乎涉及国家治理的各个方面，是当政者治国理政的重要抓手，在经济社会转型或阶级矛盾比较突出的重要历史阶段，很多重大改革往往首先从财政领域寻求突破，进而推动或倒逼其他领域改革，以求改善国家治理状况。比如，春秋时期鲁国“初税亩”、唐代“两税法”、明代“一条鞭法”及清代“摊丁入亩”等财政改革都对提升国家治理能力、缓解经济社会矛盾等发挥了重要作用；战国时期秦国商鞅变法、北宋王安石变法等重大社会改革也都是以财政改革为切入点展开的。

财政收入及其主要来源

财政收入直接影响社会分配和百姓负担，关系社会政治稳定，是传统财政思想中受关注度最高、讨论最广泛的内容之一，也是当政者极为重视的财政问题。

（一）主要观点。从先秦至明清，关于财政收入方面的讨论主要是围绕具有强制性特征的农业税赋开展的，试图在减轻百姓负担和增强国家财力之间寻找最佳结合点。

一是薄赋利民。这是我国传统财政思想的核心观点之一，是传统重农抑商思想和儒家义利观在财政领域的集中反映，在不同历史时期的不同思想流派中拥有广泛共识。薄赋轻徭观点在先秦时期已广为流行。西汉思想家、政论家董仲舒在总结秦朝灭亡教训和考察现实施政弊端的基础上，提出“薄赋敛，省徭役，以宽民力”的政策主张。隋朝政治家苏威在主持国家财政事务时，强调政府赋役“务以轻典”，成为隋文帝时期财政课征的指导原则。唐代政治家李翱指出“人皆知重敛之为可以得财，而不知轻敛之得财愈多也”，主张通过轻敛薄赋、休养生息政策实现国强民富的目标。北宋政治家、文学家王禹偁宣扬“以民为先”“取之得中”理念，提出“薄天下之赋，休天下之兵，息天下之役”；同时代的政治家范仲淹主张“均公田、厚农桑、通商贸、减徭役”。明代政治家、思想家丘濬指出“明圣之君知兴国之福在爱民，则必省刑罚、薄税敛、宽力役，以为民造福”。

二是任土所宜和负担公平。“任土所宜”即当地生

产什么就贡纳什么，这是以农业为主的自然经济条件下国家取得赋税收入的基本原则。财政丰盈主要表现为充足的粮食储备，官员等级及其俸禄也以粮食多少作为衡量标准。对于税负公平问题，早期观点是“相地而衰征”，即根据土地远近及肥沃程度等情况确定赋税多寡。唐宋之后，随着工商业发展特别是贫富分化问题凸显，负担公平日益成为当政者关注的重点。唐代政治家、改革家杨炎在推行“两税法”时提出“户无主客，以见居为薄；人无丁中，以贫富为差。不居处而行商者，在所郡县税三十之一，度所与居者均，使无侥利”，主张根据贫富状况实施差别化征收，反对以人丁为征税标准。明代政治家海瑞主张均徭均赋，倡导“富者宜当重差，当银差；贫者宜当轻差，当力差”。同时，征收商税逐渐成为普遍观点，有些人主张将其作为推行重农抑商政策的主要手段。北宋政治家范仲淹提出“与其害农，孰若取之于商贾”，主张增加工商税赋，相应降低农业税赋。明代政治家、思想家丘濬主张对海外贸易征税，以此作为补充财政收入的来源。明末清初思想家黄宗羲指出“夫工固圣王之所欲来，商又使其愿出于途者，盖皆本也”，认为工商业与农业一样，都是国本，应一体纳税。

三是民不益赋而天下用饶。此观点为理财家所青睐，主张在不增加百姓农业税赋的前提下通过官营等方式增加国库收入。先秦时期，范蠡、白圭及《管子》作者等都极为重视政府经营收入，主张政府垄断山林川泽，以此获取收入，将其看得比农业税赋收入更为重要。西汉政治家、理财家桑弘羊提出“富国何必用本农，足民何必井田也”“山海之利，广泽之畜，天下之藏也，皆宜属少府”，主张国家直接“开园池，总山海”，其收入可以用来“助贡赋，修沟渠，立诸农，广田牧，盛园囿”。唐代政治家、理财家刘晏主张更多以一般商业经营原则处理国家财政问题，发展国有经济，扩大政府经营范围，以此增加政府收入。以管仲、桑弘羊、刘晏等为代表的理财家主张对盐铁等基本生产生活用品实行专卖，一方面是出于稳定物价、打击私人垄断和商业欺诈的考虑，另一方面也是因为这些基本生产生活用品需求稳定，便于政府获得稳定收入，有利于实现

“官收厚利而人不怨”“民不益赋而天下用饶”的效果。

(二)实践探索。历代当政者都将增加财政收入作为税制改革的基本原则，同时也注意吸收民本思想，尽力减轻百姓负担、做到税负公平，促进社会生产，维护政权稳定。

一是逐步构建一套较为完善的与自然经济相适应、以农业税赋为主的税收制度。自然经济条件下，来自农业的税收始终是王朝收入的主要来源，与土地制度及其管理状况密切相关。春秋时期以前，我国施行以井田制为实现形式的土地公有制，土地所有权归王室，分配给庶民耕种。在具体执行中，土地有公田和私田之分，公田收获的农作物作为税赋上缴王室，私田收获的农作物归庶民自有，庶民以在公田耕作的劳役形式缴纳税赋。春秋战国以后，随着生产力的发展，井田制逐步瓦解，各诸侯国相继实行“履亩而税”的田赋制度，即不分公田、私田，均按亩缴纳税赋，逐步形成以土地税(包括依附于土地的户税和丁税，封建社会前期土地税主要表现为户丁税)为主，以商税(包括关税与市税)为辅的税收制度框架。秦汉时期日趋完善，西汉创立“户律”，把农民编入户籍，作为征收赋税徭役的根据，为后世长期沿用。魏晋南北朝和隋唐时期，在均田制的基础上不断改革。宋元明清时期，随着均田制的破坏，土地兼并之风日盛，政府在清丈田亩、整理地籍的基础上，逐步实现地、户、丁税合并征收，同时加强商税和货物税征收，使商税与货物税成为国家收入的重要来源。

二是推行薄赋轻徭，促进税负公平。基于政治上的考虑和对历史教训的反思，薄赋轻徭政策一般在新王朝建立之初和改革中兴时期得到较好执行，是政治清明的重要体现，对社会秩序恢复和经济生产发展发挥了重要作用。比如，西汉将薄赋敛作为基本国策，汉高祖刘邦采取十五而税一，汉景帝刘启推行三十而税一，形成了“文景之治”。后世出现的“贞观之治”“开元盛世”等都与休养生息、薄赋敛政策密切相关。实践中，税制改革始终致力于解决税负公平问题，唐代“两税法”改变了自战国以来以依附土地的户丁税为主的农业税赋制度，转向以真正意义上的土地税为主，清

代“摊丁入亩”彻底废除户丁税，并将以户为单位计税的方式继承下来，严格按照农户所拥有的土地数量确定纳税额度，直至清末，在减轻农民负担的同时也促进了税负公平。在此过程中，与商品经济发展相适应，工商业税收逐步增加，实物税比重下降，货币税比重上升。如汉朝“算缗钱”、宋朝“商税”、明朝“计亩征银”等都反映了这些变化。

三是发展国有经济并成为王朝财政的重要组成部分。突出体现在政府对盐铁等重要商品实行的专营制度上。西汉文学家桓宽整理的《盐铁论》，记述了汉昭帝时期“盐铁会议”围绕政府垄断和自由经济之争，就盐铁专营、平准均输等问题开展辩论的情况，涉及政治、经济、军事、外交、文化等领域政策，既反映了西汉时期有关方面对国有经济的看法，也反映了当时国有经济发展及相关制度建设情况。一般认为，政府专营制度始自春秋时期齐国管仲实行的“官山海”政策，即由国家占用并经营自然资源的开发利用，西汉桑弘羊、唐代刘晏、北宋王安石等进一步将政府专营范围拓展到酒、茶等商品。同时，为适应古代赋税以农业实物为主的特点和方便赋税征收等，作为财政制度建设的一部分，汉唐时期推行均输法，建立完善的国有运输体系；为加强物价调控和赈灾救荒等，推行平准政策，设立常平仓等，建立稳定的国家储备体系，形成了强大的国有经济。上述政策为维护政权稳定和增加财政收入作出了重要贡献，很多措施被后世王朝继承下来。

财政支出及其主要方向

财政支出反映政府职能范围及国家施政重点，是传统财政思想关注的重要内容，受最高当政者执政风格、个人好恶等因素影响较大。

(一)主要观点。在古代封建社会，财政支出主要用于政权运转、皇室及官员俸禄、军事、水利工程、赈灾救济等方面。从先秦至明清，关于财政支出方面的讨论主要围绕节用裕民问题展开。

一是厉行节约。这是传统财政思想的核心观点之一，主要针对政府机构运转及人员经费、皇室经费等支出，在思想层面具有广泛共识。《周易》倡导中正节用

观，提出“不伤财，不害民”的节用标准。先秦儒家代表人物荀况首次明确提出“节其流，开其源”的著名财政原则，深刻阐述生产决定财政和财政反作用于生产的辩证思想，主张运用轻税节用等手段达到“上下俱富”的理想状态。《淮南子》提出封建君主应“处静以修身，俭约以率下”。西汉中后期政治家、思想家贡禹认为，国家治乱关键在于君主能否“正身”，特别是能否节制私欲。魏晋思想家傅玄把封建君主“息欲”作为节省国家开支的重要手段，主张切勿“用有尽之力，逞无穷之欲”。北宋政治家、文学家王禹偁主张把财政改革放在突出位置，提出通过“减冗兵、并冗吏”等方式控制财政开支，以解决“国用不足”问题。明代政治家、思想家丘濬认为节用是“万世理财之要”，提出“国家不患财用之不足，惟患政事之不立。所谓立政事者，岂求财于常赋之外哉？生之有道，取之有度，用之有节而已”。明中期政治家张居正强调“治国之道，节用为先”。

二是赈灾养民。代表性观点是荒政论。《礼记·王制》指出“国无九年之蓄，曰不足；无六年之蓄，曰急；无三年之蓄，曰国非其国也”。先秦墨家创始人墨翟强调“备者，国之重也”，主张政府理财要遵循“取之于民，用之于民”原则。儒家代表人物孟子从施仁政的角度，主张国家应对有困难的人给予救济。西汉政论家贾谊把财政储蓄的重要性提到关系国家安危的政治高度来认识，指出“夫积贮者，天下之大命也。苟粟多而财有余，何为而不成？以攻则取，以守则固，以战则胜”。唐代政治家陆贽主张“足食先备灾”，指出“立国而不先养人，国固不立矣；养人而不先足食，人固不养矣；足食而不先备灾，食固不足矣”。北宋政治家、改革家王安石强调生产与财政的统一，主张加大农田水利工程投资，并将其作为推行相关改革的重要举措。南宋政治家董煟在其《救荒活民书》中提出二十条“救荒之策”，主张充分发挥政府和市场在救荒中的积极作用。明代政治家、思想家丘濬提出一套完整的以财政为主的“立政养民”理论，主张建立藩民之生、制民之产、重民之事、宽民之力、愍民之穷、恤民之患、除民之害等政策体系，既实行休养生息，薄赋轻徭，实施救助，也注重通过发展水利等公益事业支持农业生产，增加

百姓收入。此后的明代学者林希元提出灾荒之年政府要多投资水利等公共工程。

三是提高效益。传统财政思想强调节用主要是针对一般行政开支，同时主张重视增加生产性和救济性支出，提高财政资金使用效益。先秦墨家代表人物墨翟提出“固本而用财则财足”，主张“凡费财劳力，不加利者，不为也”，把财政支出安排特别是节用与强本、绩效等联系起来。《管子》主张支出“有度”，既强调节用为国之急务，也明确提出“用财不可以啬”，要增加有利于生产发展的支出，注重资金使用的有效性。西汉政治家、理财家耿寿昌提出由政府出资买卖谷物以稳定谷物价格及其供应，既有利于维护经济社会稳定，也有利于提高财政资金使用效益。南宋思想家叶适提出“善为国者应计治道之兴废，不计财用之多少”，强调财富多少不是最关键的，财政政策得当与否更为重要，要努力提高政策效果。

(二)实践探索。与收入相比，传统财政思想在支出方面的讨论相对较少，主要关注节用裕民问题，特别是把节用和备灾提升到政治高度来认识，将其作为评判君主施行“仁政”及其政权合法性的重要标准。从实践层面看，节用裕民是推行休养生息政策的集中体现，一般出现在政治清明、社会安定的盛世前期。

一是采取措施控制政府开支。主要体现在控制皇室开支上，此类措施具有很强的示范引领作用。比如，东汉初年光武帝刘秀严控皇室支出，大力压减官僚机构特别是地方冗员，推动形成了“光武中兴”局面。在封建专制体制下，控制皇室开支更多依靠最高当政者自省自律和以上率下来实现，但大都缺乏持续性和稳定性。历史上，有些君主执政前期励精图治、体恤百姓，而在后期则大兴土木、劳民伤财。这样的案例屡见不鲜，政风不清、官员贪腐等问题大都与皇室奢靡相关。应当看到，机构臃肿、人浮于事是封建王朝普遍存在的顽症痼疾，特别是在中晚期表现尤为突出，很多改革家都致力于解决这个问题，但大都以失败而告终，成为王朝走向败亡的重要因素。

二是发展公共服务和赈灾、社会保障等公益事业。随着经济社会发展，特别是在政治清明的盛世时期，

财政支出结构出现很多积极变化，赈灾救济、民生福利、水利工程等惠民惠农支出增加，成为推动繁荣复兴的支撑因素。救灾及社会保障方面，秦汉以前，政府对鳏寡孤独者时常给予照顾，但都是随机性的，西汉文帝以诏书形式将这种救济照顾予以制度化，后又设立常平仓。经历隋唐到宋朝，社会保障体系不断加强，几乎涵盖常平仓义仓、灾荒赈恤、鳏寡孤独老人赡养、贫病及婴幼儿救助、理丧恤葬等方面。水利、道路等事业方面，历代王朝都高度重视投资水利、路桥、移民垦荒等公益事业并将其作为执政兴国的重要举措，兴办很多彪炳史册的重大工程。比如，战国时期的都江堰、郑国渠，秦朝的秦渠、灵渠和江南运河，西汉时期的六辅渠、白渠、龙首渠，隋唐时期的大运河等，到宋朝，水利建设达到封建社会发展的一个高峰。

中央与地方的财政关系

中央与地方财政关系是政治体制在财政领域的集中反映，在传统国家治理中具有特殊地位，是传统财政思想特别是政治家极为关注的重大制度问题。

(一)主要观点。从先秦至明清，随着大一统国家治理格局的确立和发展，建立和巩固集中统一的财政体制成为时代的现实需要，也是历代最高当政者和有为政治家的坚定主张。战国时期秦国政治家、改革家商鞅极力推崇集中统一的国家管理体制，提出“圣人之为国也，壹赏，壹刑，壹教”“警粟而税，则上壹而民平；上壹则信，信则臣不敢为邪”等思想，主张推行郡县制，建立集中统一的财政体制，各地租税收入全部上缴中央，由中央政府统一安排，为国家政令统一提供保障。西汉政论家贾谊、晁错、董仲舒等也崇尚“大一统”思想，针对汉初诸侯势强的问题，提出削藩建议，力求改变诸侯“皆令自置吏，得赋敛”状况，将诸侯王拥有的独立财政权收归中央统一掌管。西汉政治家、理财家桑弘羊指出“有国之富而霸王之资，人君统而一之则强，不禁则亡”，主张中央对财政实行集中统一管理。面对唐末藩镇割据及由此产生的地方财政脱离中央控制的问题，北宋建立之初，宰相赵普提出“稍夺其权，制其钱谷”的建议，主张把财政权力收归中央并以此削减藩

镇势力,实现“外州无留财,天下支用,悉出三司”和“外权始削,利归公上”的目标,将其作为维护国家统一的物质基础和制度保障。

(二)实践探索。“大一统”思想在中国传统社会根深蒂固,秦汉以来,历代封建王朝都将建立和巩固集中统一的财政体制作为维护国家大一统格局的重要举措。

一是财政体制与政治体制高度统一。中央与地方财政关系是中央与地方关系的重要内容,构建财政体制要严格遵循政治体制确立的基本原则和基本方向并为其服务。战国时期的秦国及秦汉以来的历代王朝,都将财政体制纳入政治体制范畴一体管理、统筹谋划,很多政治领域重大改革都将财政体制作为一项基础内容,旨在加强中央政府对全国财政的掌控能力,为维护中央权威和集中统一领导提供物质基础和制度保障。唐宋特别是明清时期,随着中央集中统一管理体制的巩固和完善,财政权力也逐步向中央集中,全国财政收入全部由中央统一管理,各地支出由中央统一规定并拨付。

二是集中统一财政体制突出表现为中央统一掌管全国财政收入。中央统一规定赋税制度并组织征收管理,既是秦汉以来建立与国家大一统格局相适应的财政体制的核心内容,也是大一统国家治理体制的重要组成部分。比如,为加强中央集中统一管理的体制,西汉桑弘羊不断扩大中央财政机构的权力及规模,逐步将郡国诸仓、农监、都水等机构收归中央主管财政事务的大司农管理,将郡国铸币权集中于中央。从总结教训的角度讲,历史上,地方势力的崛起及由此引发的军阀割据、社会动乱等大都与地方财政脱离中央控制有关。比如,西汉景帝时期的“七国之乱”、唐玄宗时期的“安史之乱”等。

应当看到,集中统一的财政体制对维护中央权威发挥了极为重要的作用,但也带来中央管理成本的上升,特别是官僚机构膨胀等成为王朝的沉重负担,出现“财愈多而愈不足”现象,矛盾积累到一定程度往往会触发重大改革甚至引发社会革命。

财政管理及其实施

财政管理与财政运行息息相关,是传统财政思想

特别是历代理财家高度重视的基础问题。

(一)主要观点。这方面的讨论主要围绕增强财政可持续性、确保财政资金安全有效等问题展开。

一是量入为出。这是传统财政思想的主流观点,被历代王朝视为理财的金科玉律。《礼记·王制》提出“冢宰制国用,必于岁之杪,五谷皆入然后制国用。用地小大,视年之丰耗,以三十年之通,制国用,量入以为出”。《管子》指出“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”。唐代中期政治家、思想家陆贽认为“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”,强调“生物之丰败由天,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”。北宋思想家李觏指出“一谷之税,一钱之敛,给公上者,各有定制”,“凡一赋之出,则给一事之费,费之多少,一照法式”,主张量入为出、收支适度、财政收支应有制度规范等。明代政治家、思想家丘濬提出以前一年度的实际收入作为编制预算的依据,做到量入为出。清初思想家唐甄主张“因生以制取,因取以制用”,也体现了取之有度、量入为出的思想。

二是加强统筹。这是传统财政思想特别是历代理财家极力强化的理财原则。战国时期秦国政治家、改革家商鞅提出“利出一孔”,主张增强财政统筹能力,推动实施强国战略。针对北宋中央财权分属不同部门而带来的财权不统一问题,很多政治家和思想家主张建立统一的中央财政机构,负责总揽和协调国家各方面的收支。比如,司马光针对“天下之财分而为二,视彼有余,视此不足,不得移用”问题,提出“使尚书周知其数,则利权归一”。再如,吕海主张将得自天下的钱谷收入由统一的专门财政机构管理,“一文一勺以上悉申帐籍,非条例有定数者,不敢擅支”,由此即“能知其数,量入为出”;否则,如果财政不统一,“虽使天下财如江海,亦有时而竭”。明代政治家、思想家丘濬提出加强中央层面的财政统筹管理,增设专职官员,“凡国家用度,悉倚办之”。

三是加强监督。主要是建立会计稽核制度,强化内控管理。《周礼》提出设立“司会”作为主管会计的

独立机构，执掌会计稽核任务，监督财政收支，“以逆群吏之治，而听其会计”。唐代中期政治家、思想家陆贽提出“太府依符以奉行，度支凭案以勘覆，互相关键，用绝奸欺”，主张加强不同财政管理机构的相互制约。南宋思想家郑伯谦指出“出入之数固不可以专责一人之手也”，主张建立相互独立的财政收支管理体系。明代政治家、思想家丘濬提出“以国家之大，用度之夥，其出入之数，必为籍以纪之，设官以稽之，所以防有司之奸欺也”，主张强化会计稽核的独立性。此外，唐代后期思想家白居易高度重视财政制度在社会收入分配管理中的约束作用，提出“然则地之生财有常力，人之用财有常数。若羨于上，则耗于下也；有余于此，则不足于彼也。是以地力人财，皆待制度而均也”。

（二）实践探索。在封建社会，由于历史条件的限制，财政管理水平总体不高，但随着实践和认识的深化，也经历了一个不断进步和提升的过程。

一是预算管理在探索中逐步规范。“量入为出”在西周时期就已成为政府理财的基本原则并为后世王朝所继承坚持。东汉光武帝刘秀改变秦汉以来“山泽陂池之税”一直归属少府的做法，由司农统一掌管全国收入，加强财政统筹能力。唐朝颁布“长行旨条”，对财政收支作出原则性规定，为编制预算提供了基本规范，被认为是国家预算制度的发轫。北宋王安石在变法时要求“一岁用度及郊祀大费，皆编制定式”，将其作为安排财政支出的准则，类似于近代预算编制规定，比唐代“长行旨条”又进一步。应当看到，在大多数情况下，入不敷出是封建王朝财政运行的常态，根本原因在于国家治理能力特别是中央调控能力不足。

二是基础管理在发展中不断加强。西汉初期首创“户律”，将户籍编制以法律形式确定下来，为审核各地缴纳的税赋提供依据。北魏创立了“计帐、户籍之法”，构建一套以乡为单位记载户口、土地和赋役状况的簿册，作为控制赋役的基本依据。隋唐延续这一做法，“每岁一造计帐，三年一造户籍”成为定制。明朝编制征派赋役的户口和土地簿册（“黄册”和“鱼鳞图册”），这表明封建赋役课征方式的成熟，其制度执

行重点是保持财政负担稳定和公平，不以增加财政收入为目的。同时，会计稽核、考核等管理措施也逐步加强。秦朝将财务稽核事务从总揽国家政务的丞相手中独立出来，由掌理监察执法的御史大夫主管，这意味着财务稽核职能与财政管理职能在组织系统上的分离。唐宋之后，这种分类得到进一步继承和强化。明代张居正主政时把租税征收任务完成情况作为考核官吏的重要标准。

几点启示

中国传统财政思想植根中国大地，发轫于先秦并在大一统国家治理实践中逐步丰富发展，既有鲜明时代特色，也体现了财政发展的一般规律。其中，关于财政作用、薄赋利民、厉行节约、量入为出、加强财政统筹和中央财政调控能力等观点及其反映的民本思想等仍具有重要现实意义，对建立完善现代财政制度具有一定参考价值。

（一）坚持以人民为中心的发展思想。民本思想倡导以人为本、以民为先、政在养民、富国裕民等理念，是中国古代长期实践的理论总结，是传统财政管理的重要思想基础，在传统国家治理中影响极大。一般而言，民本思想得到较好贯彻的时期，政府推行薄赋轻敛、兴办公益等惠民利民政策就有力有效，就会得到人民群众的拥护和支持，出现盛世局面；否则，就会失去民心，社会动荡，执政不稳。理论和实践反复证明，人民是历史的创造者。增进人民福祉、促进人的全面发展是我们党立党为公、执政为民的本质要求。新时代推进财政改革发展，要全面贯彻习近平总书记坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，维护人民根本利益，不断实现人民对美好生活的向往。要把尊重民意、汇集民智、凝聚民力、改善民生贯穿财政工作全过程，坚持公共财政属性，尽力而为、量力而行，健全基本公共服务体系，注重普惠性、基础性、兜底性，围绕民生大事急事难事，精准发力、补上短板，推动解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全

感,促进人的全面发展和社会全面进步。

(二)坚持把加强财政统筹和集中统一管理作为现代财政制度建设的重要内容。秦汉王朝确立大一统国家治理格局后,加强财政统筹和集中统一管理始终是传统财政体制改革发展的主线,是历代当政者治国理政、维护中央权威的制度基础,对保障国家法制统一、政令统一发挥了极为重要的作用。从这个角度看,加强财政统筹和集中统一管理是国家治理的内在要求。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。要深入学习贯彻习近平总书记关于坚持党的全面领导的重要论述精神,牢固树立全国“一盘棋”思想,把加强财政统筹和集中统一管理作为现代财政制度建设的重要内容。既要坚持不懈推动把依托国家权力、国家信用、国有资源等取得的各项收入纳入预算管理,也要推动把财政投资形成的各类国有资产等纳入财政管理范围,全面反映和掌握政府预算、国有资产等情况,科学合理配置公共资源,为维护党中央权威和集中统一领导提供坚实物质基础和制度保障。同时,顺应新时代国家治理体系和治理能力现代化新形势新要求,在中央集中必要财力、确保中央调控能力的前提下,赋予地方适当的自主权,支持地方因地制宜创造性地开展工作,更好发挥中央和地方两个积极性。

(三)坚持把国有资本资源收益作为财政收入的重要来源。在古代,国有经济始终是财政的重要组成部分,是国家收入的重要来源。我国是社会主义国家,实行公有制为主体、多种所有制经济共同发展的社会主义基本经济制度,新中国成立以来与公有制相关的国有资本资源收入一直是国家财政收入的重要来源,这也是新时代中国特色社会主义财政的重要特征。要立足坚持和完善社会主义基本经济制度,深刻认识国有资本所承担的战略任务和财政责任,结合国有资本布局及其规模等情况,进一步完善国有资本经营预算制度,合理确定国有资本收益上缴一般公共预算的比例,将更多国有资本收益用于保障和改善民生。同时,加强政府性基金预算与一般公共预算的统筹协调,增强一般公共预算统筹能力。

(四)坚持把厉行节约和以收定支作为财政管理的基本原则。厉行节约和量入为出是传统财政管理的思想精髓,是历代理财家在长期财政实践中形成的基本经验,也是财政管理应坚守的基本原则。要深入学习贯彻习近平总书记关于艰苦奋斗、勤俭节约的重要论述精神,坚决落实过紧日子要求,开源节流、精打细算、力戒浮华,厉行节约办一切事业。要坚持以收定支,严格控制一般性支出,降低政府运行成本,提高政府治理效率,保障重点领域支出。要树立零基预算理念,加强支出标准建设,根据事业发展实际需要和财力可能科学编制预算,坚决打破基数概念和预算支出僵化格局。安排支出预算要符合基本国情和经济发展阶段,重大政策出台和调整要探索进行综合影响评估,注重实际效果和可持续性。要加强财政监督和绩效管理,促进勤俭节约,提高财政资金使用效益。

(五)坚持深化财税体制改革。深化财税体制改革是历代当政者改进国家治理、调节分配关系、维护政权稳定的重要抓手,是与时俱进更好发挥财政职能作用的重要保障。新时代深化财税体制改革要深入学习贯彻习近平总书记关于全面深化改革的重要论述,进一步强化“财”自觉服从服务于“政”的意识,自觉对标坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化总体目标要求及国家重大发展战略等,加快建立现代财税体制。要深化预算管理制度改革,加强财政资源统筹,加强中期财政规划管理,增强国家重大战略任务财力保障,强化对预算编制的宏观指导,完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度;建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,健全省以下财政体制;深化税收制度改革,健全地方税体系、直接税体系,优化税制结构,适当提高直接税比重;健全政府债务管理制度。在改革过程中,要更加注重细化实化操作办法、实施细则等具体措施,更加注重基础管理和基层管理,提升制度执行力。同时,加强与相关领域体制机制创新的有机衔接和协同配套,形成制度合力,把制度优势更好转化为国家治理效能。□

责任编辑 廖朝明