

肆拾貳

洪振快◎著

從六品歲該俸玖拾陸石內本色俸伍拾陸石肆
 斗折色俸叁拾玖石陸斗本色俸自除支米壹
 拾貳石外折銀俸玖拾柒石折絹俸柒石肆斗
 共該銀貳拾捌兩肆錢玖分折色俸內折布俸
 壹拾玖石捌斗該舉伍錢玖分肆釐折鈔俸壹
 拾玖石捌斗該
 正七品歲該俸玖
 俸玖拾陸石本
 銀俸叁拾伍石

亞財政

制度性腐敗与中国历史结局

图书在版编目 (CIP) 数据

亚财政：制度性腐败与中国历史弈局 / 洪振快著. —北京：中信出版社，2014. 3

ISBN 978-7-5086-4375-5

I. ①亚… II. ①洪… III. ①财政制度-经济史-中国-明清时代 IV. ①F812.94

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 283971 号

亚财政——制度性腐败与中国历史弈局

著 者：洪振快

策划推广：中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行：中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者：北京盛通印刷股份有限公司

开 本：880mm × 1230mm 1/32 印 张：13 字 数：280千字
版 次：2014年3月第1版 印 次：2014年3月第1次印刷
广告经营许可证：京朝工商广字第8087号
书 号：ISBN 978-7-5086-4375-5/F · 3086
定 价：42.00元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书，如有缺页、倒页、脱页，由发行公司负责退换。

服务热线：010-84849555 服务传真：010-84849000

投稿邮箱：author@citicpub.com

代 序

制度关系每个人的命运

如果问我们每个人最关心的是什么，我想绝大多数人给出的答案应该是个人的命运。古今中外，无论是虚构的文学作品还是真实的历史记载，最吸引人的、最能引发共鸣的，都是个人命运的变迁。那么，决定个人命运的到底是什么？由于每个人的禀赋（包括生理的和社会的）并不一样，因而命运通常具有个人的独特色彩，但是，绝大多数人的命运，都受到制度的影响。

不妨举个身边的例子。最近十几年，中国人最关心的问题之一，无疑是房子。房子吸聚了人们最大的心力。古人说：安居乐业。不能安居，难以乐业。没有一个可以自己做主的生活空间，个人很难有安乐感。但是房价越涨越高，已经远远超出普通人的消费能力，大部分人都希望房价降下来，政府也不断出台调控政策，但房价就是降不下来，而是越调越高。此中原因何在？众所周知，房价主要是现行土地制度（如城市土地归国有，土地只能由政府通过招拍挂的方式出让等）、财政制度（如分税制等）以及金融制度（如多发货币，导致货

币总量过高等)等经济制度推高的,尤其是地方政府靠土地财政维持运转,而土地财政则与1994年实行分税制后中央和地方关于财权、行政权分配的不尽合理有关。这就意味着,个人买不起房,是与制度相关的。但是,另一方面,也有人因房地产业而成为富翁,富豪榜上的大多数人都靠房地产业发家。还有些人,则因拆迁问题而遭难,甚至付出生命的代价。这就是说,房地产业改变了人们的命运,而房地产业的现状则是现行制度塑造的结果,因此,最终影响个人命运的还是制度。

制度是一个社会的博弈规则,是形塑人们互动关系的约束。由于社会生活复杂,包括政治、经济、文化、社会诸领域,故而制度也就有经济制度、政治制度、文化制度、社会制度等方面。由于人的生存必须依靠物质资源,而物质资源可以用财富来衡量,故而经济制度对个人命运的影响非常大;在经济制度中,财政制度直接影响个人财富分配,对个人命运的影响更为直接。

从根本上说,个人命运受财政制度影响,出于下面的逻辑:个人组成社会,为了保护个人的生命、自由和财产(最重要的三项个人权利),必须有公共权力(国家权力,政府是其代表)来提供社会秩序(司法);同时,为了社会“不受其他社会的横暴与侵侮”,就需要组织军队(国防);另外,还有许多公共产品都需要国家(或政府)来提供。这就是亚当·斯密在其著名的《国富论》中提出的君主(或国家)的三种义务。国家的这“三种义务”,乃是维持一个社会正常运转的基本要求。但是,国家履行这“三种义务”是需要经费的,这些经费就是国家财政支出。为了获得这些经费,就需要个人放弃部分财产权利,将之让渡给国家。国家所获取的这些经费就是财政收入,通常表现为税收。从这个社会运转的基本逻辑来看,个人既然生活在社会中,就必须为享受的公共产品支付成本,就必须转让部分财产,而

财产是个人维系生命的物质资源，财产权是同生命权同样重要的个人权利，这就使个人命运和国家财政制度紧紧地绑在了一起。财政制度决定国家对个人财产的占有程度，这就影响到了个人的生命、自由和财产，也就等于影响到了个人命运，或者说财政制度关系到每个人的命运。

财政制度是否合理，表现为个人让渡给国家的财产与享受的公共产品的数量和质量是否对称。有一种可能是，个人让渡了很多财产，这些财产的让渡使个人生活质量大幅降低，甚至使个人无法生存下去，但享受的公共产品数量不足、质量低劣。简单地说，就是所付和所得极不对称。为何会出现这种情况？问题出在国家的性质上。国家的性质，有掠夺型和契约型两种。在国家权力没有受到有效制约的情况下，常常表现出掠夺性，掠夺个人财产为其所用而不提供像样的公共产品；在国家权力受到有效制约的情况下，国家就不能随意掠夺个人财产为其所用，而必须通过个人与国家之间订立的契约，依据法定程序向个人征用财产，并依据法定程序将这些财富用于提供公共产品，保证公共产品的数量和质量，如果达到了这样的要求，财政便成为公共财政、阳光财政。

财政为掠夺型的国家在历史上的表现就是政府是专制的。从掠夺型财政向契约型财政的转变，就是从专制到民主的转型，也是传统文明向现代文明的转型。

由于公平、正义是人类文明的基本价值取向，每个人要获得他人的尊重和尊敬，其行为就必须是符合公平、正义原则的。而按照马斯洛的人的需求层次理论，人的需求分为生理需求、安全需求、归属与爱的需求、尊重需求和自我实现需求五个层次。这就使得从人性的角度看，即便是历史上的那些专制者，同样也有受到尊重的需求，因此在制定社会规则时也不能不考虑社会舆论对他的评价（所谓身前后

名),不敢过于违背公平、正义的原则,因而摆上台面的社会规则(制度)总要体现一定的公平、正义的要求,体现人类文明的基本方向。但是,这些规则是否会得到认真执行,实际能否做得到,都会是另一种情况。比如,中国古代受农业文明的基本经济规律的限制,农业税收不能定得过高,过高则农民无法承受,因此孟子在和魏国相白圭讨论税率的时候,认为“什一之税”既能满足一个大国的财政需要,又不致使农民负担过重,因此是最理想的。儒家思想在从秦汉到明清的帝制时代是社会主导思想,是主流意识形态。儒家提倡仁政,要求君主善待国民。这种思想,体现了公平、正义的社会要求,也体现了人类文明的基本价值取向。按照仁政的要求,中国古代的农业税率一般不能超过10%,这一税率也是由中国古代农业文明基本经济规律所决定的维持农民与国家和谐关系和社会稳定的博弈均衡线,因此中国古代帝王在公布农业税率时很少有超过这一标准的。超过这一标准,就会受到舆论压力,受到他人指责,因此帝王们为了自己的名声,很少愿意公开突破这一标准。但是,这种标准在实际中很难切实遵行。一是帝王自己的奢靡无度,耗费了大量国家财政收入;二是皇室人口不断扩大,成为国家财政的重大负担;三是帝王治理国家的代理人——官吏集团及其附生人群的不断扩张,他们从严格的国家财政支出制度中难以获得需要的利益。总而言之,财政供养人员的不断扩张,以及他们对生活质量的要求不断提高,必然导致固有财政收入的压力逐渐加大,加上还有可能受到外敌入侵威胁需要更多的财政支持等原因,符合博弈均衡的合理税率必然要被突破,最终农民会不堪忍受,走上暴力反抗的道路。

在中国历史上,那种摆在明面上的规则——国家制度,与上不得台面而实际起着很大作用的规则——所谓“潜规则”,一直同时存在并支配社会运转。由于财政在国家运转中的重大作用,“潜规则”实

实际上主要体现在财政领域，这就是本书的研究对象——“亚财政”。在明清时代，这个词叫作“陋规”。“陋规”的“规”字，如果理解为“规则”，那么“陋规”就是鄙陋的规则、上不得台面的规则，也就是“潜规则”，这正是吴思先生的“潜规则”一词创意的渊源。不过，在明清人的眼里，和他们平时用词的习惯一样，“陋规”通常不是指“潜规则”，而是指“规礼”、“规费”——送给上司，为示敬重，称为“规礼”，送给上司的随从人员，因其地位较低，则称“规费”。“规礼”、“规费”体现的是财富的流向——官员可以得到礼物，其随从人员得到小费。问题是，这些财富从哪里来？它是从税外收费来的，实际上就是税外收费所得的社会财富在官吏集团内部的再分配。国家税收属于“正供”，税外收费所得，以“规礼”、“规费”的名义进行分配，就是“陋规”。“正供”是国家正式财政制度，“陋规”是一种亚生于国家正式财政制度（经制财政）的非正式财政制度，所以本书称其为“亚财政”。

“亚财政”是一种不被正式制度承认，但却得到官场普遍认可的规则。比如，下级官吏要给上司送礼，这是“亚财政”的分配形式，“亚财政”在官场内部是比执行国家正式财政制度更为严格的规则，是绝对不能违反的。咸丰年间的一位官员向皇帝报告说，在四川，基层官员都对给上司送礼深感痛苦，一个州县官员每年向总督、藩台（布政使）、臬台（按察使）以及他们的顶头上司道台和知府送的礼，多的达到一万几千两银子，送给上司的这些礼和国家正式税收没什么两样，是绝对不能少的。用他的原话说，是“上司各项陋规等于正供，不能短少”（咸丰四年五月二十六日四川学政何绍基奏折，《东洲草堂文集》卷二）。可见这不是个别行为，而是官场内部必须执行的潜规则，道理其实也很简单：上级不直接负责收税，基层官员税外收费所得如果不上缴，那么上司除了正式工资之外没有其他灰色收入，

要维持体面的生活是很难的，同时上司对下级又有监督权和决定其升迁、罢免的权力，这样下级官员税外收费所得就必须拿出来和上司共享，至于各级上司应该享有多少，应该有大家认可的规则，以免有些人心存不满而去告发破坏和谐，这样官场内部大家都认可按照官位即权力大小享有份额，彼此心照不宣，就形成了类似正式制度的规则，这就是“亚财政”。“亚财政”有几个突出特点：一是动力强大，由于直接关系到个人利益，因此在官员的心目中它甚至比正式财政制度更重要（实际上皇帝也很看重，因为皇帝为了维持一个“光辉”的公众形象，不能随便花国库里的钱，其个人爱好、奢靡消费等钱财很多是通过高官送礼——进贡的方式获得的，所以皇帝也是这种制度的受益者，甚至是最大的受益者）；二是规模庞大，超过正式财政；三是表现复杂，名目繁多；四是影响极坏，危害极大，不仅引发官民冲突，影响社会稳定，甚至会危及国家利益。本书的目的，就是比较系统地探讨“亚财政”的动力、表现、规模、影响等方面。

在动力方面，至少有“两私三公”。“两私”指官员家庭结构和私生活问题（以著名清官海瑞为例子，详见《清官海瑞的私生活》一文），以及个人消费结构问题（以晚清知名学者、户部官员李慈铭为例子，详见《穷京官的阔日子》一文）。“三公”指地方官要向上级送礼（详见《送礼政治》一文）、向上级衙门“跑部钱进”（详见《跑部钱进》一文），以及皇帝和官员的“公务”消费（详见《“三公”腐败》一文）。

“亚财政”引发的社会混乱，本书的两个案例足以说明问题：一个是醴陵漕案（详见《分肥法则》一文），一个是粤海关陋规（详见《陋规战争》一文），分别反映了农业领域和商业领域的问题。一个在国内，引发官民冲突，一个涉及国际关系，官民冲突在涉及外国人时就扩大成国际争端，粤海关陋规甚至是引发鸦片战争的重要因素，禁

止陋规被写入《南京条约》。

“亚财政”对中国历史奔局有着深远的影响。清康熙十九年（1680年），一个名叫许承宣的官员如此描述生活在立国未久的大清帝国的老百姓的痛苦：“今日之农，不苦于赋，而苦于赋外之赋”，“今日之商贾……不苦于税，而苦于税外之税”（《请禁额外苛征疏》，《皇清奏议》卷二十一）。“亚财政”的起点是“赋外之赋”、“税外之税”，也就是“暗税”。国家正式财政是“明税”，体现了各个王朝建立之初国家和农民双方认可的博弈均衡，随着“暗税”的滋长，这种均衡逐渐被打破，当触及农民的生存底线时，矛盾激化，开始重建秩序，恢复博弈均衡，这个过程就是中国历史独特的王朝更替的“历史周期律”。本书的《民变系数》和《王朝周期律》两篇文章，从中国传统农业文明的基本经济规律出发，探讨了中国历史博弈的均衡和失衡如何建立与打破的问题。最后一篇文章，从“国家困境”这一人类政治文明的核心问题，分析现代转型的途径。

2008年3月18日，温家宝总理在十一届全国人大一次会议闭幕的记者招待会上答记者问时说：“其实一个国家的财政史是惊心动魄的。如果你读它，可以从中看到不仅是经济的发展，而且是社会的结构和公平正义。”此言非虚。由于财政直接关系到国家和人民的财富分配，因此它是“国家的神经”，很容易就被刺痛，引起社会激烈反应，表现出来，就是“惊心动魄”。

中国历史上的改革，往往是从财政危机开始的。从先秦的商鞅变法，到唐代杨炎、刘晏主持的改革，到宋代王安石变法，到明代张居正改革、清代雍正改革，主要内容都是财政改革，都是由财政危机引起的。改革是利益的再分配，其过程都是惊心动魄的。最近三十多年，中国经历了一次深刻变革——改革开放，改革的最初动力，也与财政压力有关。改革从农村实行家庭联产承包责任制（包产到户）起

步。包产到户与原有意识形态冲突，所以阻力显而易见。当时任中共中央农村政策研究室主任兼国务院农村发展研究中心主任的杜润生后来回忆道：“最初提出包产到户，有同志就批评：毛泽东主席才去世几年，你们就提倡包产到户，是丧失晚节，晚节不忠。以此可以想见我们面对的环境，最初是多么严峻。”但是，包产到户之所以还是要实行，是因为非常现实的原因：“原来的政策和制度实行了几十年之后，首先引起了农业经济危机。人口增长，吃饭问题无法解决；人均粮食始终只有 300 多公斤，其中除了吃的口粮，还有饲料、工业用粮；8 亿农民中，贫困人口占 2.5 亿。粮食不能自给，要进口。整个经济到‘文化大革命’结束时已处于相当困难的境地。”“当时贫困地区成了国家一个包袱，解决不了这类地区的吃粮问题。粮食调入省越来越多，调出省则越来越少。在计划会议预备会期间，时任国家计委主任的姚依林与我商量贫困地区的粮食供应问题。我建议试一试包产到户，让农民自己解决吃饭问题。农民选择吃粮靠返销粮，你把土地包给他，他就不靠你，靠自己的土地弄饭吃。姚依林认为有道理，汇报到邓小平那里，邓小平同意并表态说：困难地区可以搞，搞错了再回来，有什么了不起，有饭吃就可以不搞，没饭吃就搞一搞嘛。从此就开了个大口子。”（杜润生：《中国农村改革漫忆》，见上海《社会科学报》2004 年 2 月 12 日）由此可见，突破意识形态束缚的动力，是“农业经济危机”和“让农民自己解决吃饭问题”这样的现实问题，所以十一届三中全会仍然规定“不要包产到户”、“不许分田单干”，1979 年 3 月 15 日《人民日报》还刊登质疑包产到户的张浩来信和编者按，直到 1982 年争议才结束。由于“当时贫困地区成了国家一个包袱”，要甩掉财政包袱，就得让农民自己解决吃饭问题，为此只能放权，允许困难地区搞包产到户，“有饭吃就可以不搞，没饭吃就搞一搞”，可见如果不是财政压力（困难地区需调入粮食），包产到

户是很难得到推行的。这大概也可以看作中国改革的一个特点，往往是出于财政压力，为了甩掉财政包袱，才允许某些领域进行试验，进而逐渐突破意识形态阻力的。未来的改革，大概仍是这一模式。

西方历史发展进程中的重大历史事件，也大多与财政危机有关。比如，英国的议会制度就是从限制国王征税权逐渐发展而成的，议会是代议制，故英国谚语称“税收是代议制之母”。议会制度的发展，使“未经同意不得征税”思想的落实有了制度保障，英国的政治制度逐渐符合现代文明要求，国家也率先进入现代社会。1776年的美国《独立宣言》，控诉英国政府“未经我们同意便向我们强行征税”，指出纳税而无代表权是暴政，征税问题成为美国独立战争的导火线。法国的历史则从反面证明议会失去对国王征税权的控制将对向现代转型产生负面影响，法国在14世纪初也有与英国议会相似的“三级会议”，但1439年“三级会议”决定国王可以不经“三级会议”的批准而征收新税，这项权力此后屡经努力没有收回，最终以大革命的方式才从国王手中夺回，法国人为此付出了高昂的代价。财政部办公厅、财政部财政科学研究所课题组的一份研究报告认为，十月革命的成功与苏联的解体，都与财政危机有关：1908—1917年的十年间，由于经济衰退和参与连年战争，沙皇俄国完全依赖财政赤字维持运转，人民负担兵役并缴纳高额税收。到1917年，财政赤字累计高达84亿卢布，占财政总支出的85%，国债余额是当年预算收入的11倍。议会否决了政府的高赤字预算。社会矛盾空前激化，最终工人阶级发动了十月革命，埋葬了沙俄政权。随之诞生了社会主义苏联，但它在20世纪90年代也垮台了。因为在苏联的后期，庞大的军工业消耗了大量资源，老百姓的生活资料极度缺乏，中央财政收入所占的比重也在逐年下降，不得不依靠地方财政的上缴来维持国家机器的运转。到了1991年，中央政府收入计划无法落实，完全失去了对全国经济、政治的控

制，国库空虚，一连数月发不出工资。最终，强大的苏联轰然倒下了（《惊心动魄的财政史（总报告）》，《经济研究参考》2009年第40期）。

历史不断证明，财政危机可能成为社会变革的动力，但变革能否变好，关键是看能否遵循现代文明的要求，向公共财政、阳光财政的方向发展。没有阳光财政，大部分人的利益都将受损。所以推动财政的阳光化，就是使个人更好地掌握自己的命运，让自己有可能过上更好的生活。

目
录

代 序

制度关系每个人的命运 III

一 清官海瑞的私生活

腐败与私生活的关系 001

二 穷京官的阔日子

清代一位京官的家庭收支账目 031

三 送礼政治

送礼后面的政治规则 061

四 跑部钱进

清代中央衙门的“部费”问题 091

五 “三公”腐败

历史上的“公务”消费腐败现象 107

六 分肥法则

官民冲突后面的利益博弈 149

- 七 陋规战争
关于鸦片战争起因的旧说法 181
- 八 官崇拜
隐性福利与“合理赐福/利权” 215
- 九 陋规名色考
明清官场的灰色收入 249
- 十 亚财政
清代灰色收入规模与分配机制 273
- 十一 民变系数
中国传统社会稳定“节点”的估计 293
- 十二 王朝周期律
特定经济规律下的历史弈局 327
- 十三 “国家困境”
现代转型终须突破的制度障碍 371
- 附 录 货币换算说明 392
- 后 记 397

一 清官海瑞的私生活
腐败与私生活的关系

洪忠尔像



海瑞像 《吴郡名贤图传赞》