

主编 叶振鹏

副主编 陈明光 陈锋

中国财政通史

第二卷

秦汉财政史

下

杨际平 著

湖南人民出版社

◎主 编 叶振鹏 ◎副主编 陈明光 陈 锋

中国财政通史

第二卷

秦汉财政史（下）

◎杨际平 著

湖南人民出版社

目 录

前 言	1
第一章 秦朝的政治、军事与财政概况	1
第一节 秦国的逐渐强大与统一中国	1
第二节 秦始皇加强中央集权与巩固统一的措施	6
第三节 秦二世的继位与秦的二世而亡	12
第二章 西汉政治、经济、军事与财政概况	16
第一节 西汉高祖至景帝时期	16
一、政治、军事状况	16
二、经济状况与财政状况	24
第二节 汉武帝时期	29
一、政治、经济、军事状况	29
二、财政状况	37
三、汉武帝晚年社会矛盾的加剧与调整政策	41
第三节 昭、宣、元时期	43
一、昭、宣时期	43
二、元帝时期	49
第四节 成、哀时期	51
第五节 王莽时期	59

一、王莽称帝与托古改制	59
二、王莽时期的严重财政危机	65
三、莽新王朝的败亡	70
第三章 东汉政治、经济、军事与财政概况	72
第一节 东汉光武帝时期	72
一、政治、经济、军事状况	72
二、财政状况	80
第二节 东汉明帝、章帝时期	83
一、政治、经济状况	83
二、财政状况	88
第三节 东汉和帝、安帝时期	90
一、和帝时期的政局与财政状况	90
二、安帝时期的政局与财政状况	96
第四节 顺、冲、质、桓、灵、献帝时期	104
一、政局演变	104
二、财政状况	111
第四章 秦汉财政管理机构	123
第一节 国家财政与皇室财政	123
第二节 西汉的大司农系统	128
一、从治粟内史到大司农	128
二、西汉大司农的属官	132
第三节 西汉的少府与水衡都尉系统	150
一、少府系统	150
二、水衡都尉系统	176

第四节 东汉的大司农系统与少府系统	185
第五节 地方政权与财政管理	192
一、郡	192
二、县、邑、道	198
三、乡	204
四、里	214
第六节 诸侯王国、侯国与中央政权的财政关系	221
一、诸侯王国	221
二、侯国	231
 第五章 秦汉对户籍、田籍的管理制度	236
第一节 户籍制度溯源	236
第二节 秦汉有关户口登记与管理的规定	241
第三节 秦汉户籍登记的内容与格式	253
第四节 秦汉政府对田籍的管理制度	281
一、秦的土地政策与田籍管理	281
二、汉代的土地政策与田籍管理	284
 第六章 秦汉对仓廩、府库系统的管理与监督	303
第一节 秦汉的国家仓廩系统	303
第二节 秦汉的国家府库系统	315
第三节 对国家仓廩、府库的管理与监督	322
一、有关保管国家仓粮、库物的各种规定	322
二、有关国家仓粮、库物支出的各种规定	333
三、国家仓粮、库物保管与开支规定的实施情况 ...	345

第七章 秦汉对官营农、牧、手工业、商业的管理	377
第一节 秦汉时期对官营农业的管理	377
一、对官田的管理	377
二、对山林川泽、禁苑的管理	385
第二节 对官营畜牧业的管理	390
第三节 对官营手工业、商业的管理	399
第八章 官厅会计制度、上计制度与审计制度	409
第一节 官厅会计制度	409
一、秦汉政府高度重视官厅的会计工作	409
二、秦汉政府对官厅会计工作的基本要求	411
三、与财政有关的各种会计簿籍	414
四、三柱结算法的完善与四柱结算法的出现	445
第二节 上计制度	455
一、计吏的选派	456
二、上计时间与朝廷受计活动	461
三、郡国计簿的内容	467
第三节 审计制度	481
一、秦汉时期与审计有关的机构和立法	481
二、审计的内容、方法与效果	485
第九章 秦汉财政收入(上)	497
第一节 田租	498
一、秦汉田租税率的变化与刍稿税	498
二、秦汉田租如何定租	511

三、对秦汉亩产、亩租的估计	515
四、对汉代轻租政策的评价	542
第二节 口钱、算赋	545
一、口钱	545
二、算赋	547
三、户赋、献赋	556
第三节 役制与更赋	557
一、秦汉傅籍与免役年龄	557
二、秦汉役制与更赋	561
三、小役	568
四、据算派役与妇人从役问题	571
附论：如淳“更三品”说驳议	576
 第十章 秦汉财政收入（下）	 598
第一节 各种工商税	598
一、秦汉对商人与商业的政策	598
二、商业发展概况	600
三、市租与关税	606
四、盐税、铁税、矿税	613
五、酒税、渔税	615
第二节 财产税	617
一、西汉从訾算到算缗钱、车、船	617
二、东汉的计货征赋	622
第三节 官营农、牧、手工业、商业的收入	624
一、官营农业	624
二、官营畜牧业	637

三、官营工商业	643
第四节 经济处罚与入钱赎罪、入粟拜爵等	660
一、刑法中的经济处罚	660
二、入钱粟赎罪、拜爵、买复、买官等	678
第五节 财政调度与户调制的起源	684
一、两汉财政收入在实物形态上的不平衡与大司农 的财政调度	685
二、横调、横赋敛	696
三、户调制的建立	703
第六节 对西汉租赋收入规模的测算	705
第七节 蠲免复除制度	710
一、身分性复除制度	710
二、灾伤蠲免	717

第十一章 秦汉财政支出(上)	730
第一节 官吏俸禄	730
一、西汉俸制	730
二、东汉俸制	738
第二节 军费	746
一、平时养兵费	747
二、平常的战备费	756
三、战时军费	760
第三节 官营农、牧、手工业、商业、通讯运输业的支出	766
一、官营农牧业的财政支出	766
二、官营手工业、商业的财政支出	768

三、通讯、交通运输的财政支出	772
第四节 筑城邑、修道河等的工程费用	786
一、筑城邑、修道路	786
二、水利工程	788
 第十二章 秦汉财政支出（下）	795
第一节 其他公共事业开支	795
一、赈济贫乏	795
二、抚恤高年、孤寡	817
第二节 文化教育支出	831
一、官办学校的支出	831
二、收集、编目、校勘图书支出	834
第三节 皇室消费	835
一、建造宫室、陵园、苑囿等的支出	836
二、膳食、衣着、舆马、医疗等费用	847
三、祭祀、巡狩、封禅等支出	850
四、皇室婚嫁费用	861
五、后宫费用	862
第四节 赏赐	865
一、法律购赏	866
二、岁时赏赐	869
三、官吏功劳赏赐	871
四、对诸侯王的赏赐	876
五、对致仕官员的赏赐	877
六、官吏死后赐丧葬赙钱物	879
七、奖赏善言嘉行	881

八、奖赏方伎之士	882
九、喜庆或重大典礼赏赐	883
十、赏赐外戚	886
十一、赏赐嬖幸宠臣	888
第五节 与少数民族首领发展和睦关系的财政支出	891
附录：秦汉币制变化大事记	896
附录：中国历代度量衡值表	908
主要参考文献	911
后 记	924

第九章 秦汉财政收入（上）

秦汉组织财政收入的基本原则是“量吏禄，度官用，以赋于民”^①。财政收入的最主要来源是赋役，其次是官田与官营工商业的收入，再次是罚金、赎罪金以及入粟拜爵、买官、买复等的收入。从形态上讲，秦汉的财政收入主要有四色：一是钱，包括口赋、更赋、算赋，罚金与赎罪金，官营商业的收入等；一是粮，包括民田作为赋税的田租、刍藁（稿），官田的收入等；一是物，包括没官的田宅，官牧、官手工业的收入等；一是劳力，主要是力役收入。

秦汉时期，各种财政收入的归属，前后有许多变化。秦与西汉，大体而言，田租、口赋、算赋等的收入归掌管国家财政的大司农（及其前身）系统，山川园池市井租税之入则归主管皇室财政的少府系统（包括水衡都尉）掌管。东汉皇室财政与国家财政趋于合一，原属少府系统掌管的财政收入大都划归大司农系统，皇室的财政支出也大都由大司农系统划拨。

上述各种财政收入大体上都有制度的规定，未经朝廷的许可，各级机构、各级官吏皆不得随意擅赋敛^②。

① 《汉书》卷二四上《食货志》。

② 《二年律令·赧（杂）律》就规定：“擅赋敛者，罚金四两，责所赋敛偿主。”

第一节 田 租

田租是秦汉时期基于田土的主要赋税收入。秦汉时期国家粮食形态的财政收入主要来自田租。构成财政支出大宗的百官俸禄与兵食，亦主要仰赖于田租。所以，《续汉志》卷二六《百官志·少府》注引《汉官仪》即曰：“田租、刍稿以给经用、凶年；山泽鱼盐市税，少府以给私用也。”

一、秦汉田租税率的变化与刍稿税

据传世文献记载，作为国税的田租，采用的是分成税率。《汉书》卷二四《食货志》载：“汉兴，接秦之敝，诸侯并起，民失作业，而大饥谨……天下既定，民亡盖臧，自天子不能具醇驷，而将相或乘牛车。上于是约法省禁，轻田租，什五而税一，量吏禄，度官用，以赋于民。而山川园池市肆租税之人，自天子以至封君汤沐邑，皆各为私奉养，不领于天下之经费……上（按指汉文帝）复从其（按指晁错）言，乃下诏赐民十二年租税之半。明年，遂除民田之租税。后十三岁，孝景二年，令民半出田租，三十而税一也^①……董仲舒说上曰……至秦则不然，用商鞅之法，改帝王之制，除井田，民得卖买，富者田连阡陌，贫者亡立锥之地。又颍川泽之利，管山林之饶，荒淫越制，逾侈以相高；邑有人君之尊，里有公侯之富，小民安得不困？又加月为更卒，已复为正一岁，

^① 《史记》卷一一《景帝纪》记为：“元年……五月，除田半租”。

屯戍一岁，力役三十倍于古；田租口赋、盐铁之利二十倍于古。或耕豪民之田，见税什五……平帝崩，王莽居摄，遂篡位……下令曰：汉氏减轻田租，三十而税一，常有更赋，罢癯咸出，而豪民侵陵，分田劫假，厥名三十，实什税五也。”

由此可知：西汉高祖初年，实行什伍税一。文帝二年（公元前178年）九月减当年“田租之半”，十三年（公元前167年）六月，“除田之租税”^①。至景帝二年（公元前155年），“令民半出田租，三十而税一”。此后至西汉末一直维持“三十税一”。

《汉书》卷二《惠帝纪》载：高祖十二年（公元前195年）五月惠帝执位，“减田租，复十五税一”。说明高祖在位期间曾提高了田租税率，至惠帝即位（高祖十二年五月，公元前195年），才又“减田租，复十五税一”。

《后汉书》卷一下《光武纪》载：建武六年十二月（公元31年）二十八日，诏曰：“顷者师旅未解，用度不足，故行十一之税。今军士屯田，粮储差积。其令郡国收见田租三十税一，如旧制。”

说明两汉之际战乱时期（包括数个政权并立时期），田租的税率可能因时因地因政权而异，东汉光武帝于东汉初实行的是“什一之税”，至建武六年十二月（公元31年）^②起，才又改为“郡

① 《汉书》卷四《文帝纪》亦载：二年（公元前178年）九月“诏曰：农，天下之大本也，民所恃以生也，而民或不务本而事末，故生不遂。朕忧其然，故今兹亲率群臣农以劝之。其赐天下民今年田租之半……（十三年）六月，诏曰：农，天下之本，务莫大焉。今廛身从事，而有租税之赋，是谓本末者无以异也，其于劝农之道未备。其除田之租税。赐天下孤寡布帛絮各有数。”

② 建武六年相当于公元30年，但建武六年十二月已是公元31年。

国收见田租三十税一，如旧制”^①。以后的田租税率，史籍未载有什么变化，估计终东汉之世，基本上都是三十税一。

秦朝田租的税率，史载亦未见具体记载。但从西汉初年高祖“约法省禁，轻田租，什五而税一”看，秦朝田租的税率应高于“什五税一”。至于高到什么程度，西汉时人有不同说法，今人也有不同认识。

《淮南子·兵略训》称：“二世皇帝势为天子，富有天下，人迹所至，舟楫所通，莫不为郡县。然纵耳目之欲，穷侈靡之变，不顾百姓之饥寒穷匮也，兴万乘之驾而作阿房之宫，发闾左之戍，收太半之赋，百姓之随逮肆刑，挽辂首路死者，一旦不知千万之数，天下敖然若焦热，倾然若苦烈，上下不相宁，吏民不相缪。戍卒陈胜兴于大泽，攘臂袒右，称为大楚，而天下响应。”

《史记》卷一一八《淮南王传》亦记：元朔六年（公元前123年），淮南王有反谋，其将伍被不从，以为若起兵，必见其祸。伍被曰：“往者秦为无道，残贼天下。兴万乘之驾，作阿房之宫，收太半之赋，发闾左之戍，父不宁子，兄不便弟，政苛刑峻，天下熬然若焦，民皆引领而望，倾耳而听，悲号仰天，叩心而怨上，故陈胜大呼天下响应。”

《汉书》卷二四《食货志》载：“至于始皇，遂并天下，内兴功作，外攘夷狄，收泰半之赋，发闾左之戍。男子力耕不足粮饷，女子纺绩不足衣服。竭天下之资财以奉其政，犹未足以澹其欲也。海内愁怨，遂用溃畔……董仲舒说上曰……至秦则不然，用商鞅之法，改帝王之制，除井田，民得卖买，富者田连阡陌，贫者亡

^① 建武六年十二月改田租税率的原因，光武帝诏说是：“顷者师旅未解，用度不足，故行十一之税。今军士屯田，粮储差积”，所以才“其令郡国收见田租三十税一，如旧制”。实际情况并非如此。说见第十章第三节。

立锥之地。又颍川泽之利，管山林之饶，荒淫越制，逾侈以相高……又加月为更卒，已复为正一岁，屯戍一岁，力役三十倍于古；田租口赋，盐铁之利，二十倍于古。或耕豪民之田，见税什五。”

张衡《东京赋》：“秦政利觜长距，终得擅场，思专其侈，以莫己若。乃构阿房，起甘泉，结云阁，冠南山征税尽，人力殫。然后收以太半之赋，威以参夷之刑。其遇民也，若薤氏之芟草，既蕴崇之，又行火焉”^①。

上述各种说辞都提到秦代的“泰半之赋”。论者或据此认为秦朝的税率就是三分取二。我们以为，上述说法只是对亡秦的敌忾之词，并非秦朝赋役制度的实录。

秦朝“收太半之赋”之说最早见于《淮南子·兵略训》。《淮南子》系淮南王刘安（公元前179—前122年）招致宾客诸儒方士，集众说而成。安客中以伍被最著名，他很可能也是《淮南子》的作者之一。至少说，伍被所论即本于《淮南子·兵略训》。其后，班固《汉书·食货志》之说与张衡《东京赋》之说，亦皆本于《淮南子·兵略训》。《淮南子·兵略训》与《史记·淮南王传》所载伍被说，其背景都是以史为鉴，批判秦的暴政。然二者还是有区别，《淮南子·兵略训》说秦二世“收太半之赋，发闾左之戍”，而不及秦始皇；《史记·淮南王传》所载伍被说则针对整个秦朝。班固《汉书·食货志》之说与张衡《东京赋》之说，虽然都本于《淮南子·兵略训》，但又都说成是自秦始皇嬴政，就“收太半之赋”。

平心而论，我们认为：秦朝赋役虽然沉重，但还不至于达到“收太半之赋”的程度。与《淮南子》成书年代相近的董仲舒，说

^① 《全后汉文》卷五三。

到秦朝农民负担之重时说,“或耕豪民之田,见税什五”(见上引《汉书·食货志》)。也就是说“豪民”私田的田租率达到50%。我们知道,秦汉时期作为国税的“田租”是一种土地收益税,或者说是农业税。“豪民”既拥有土地,又有农产品的收益,自然就要交作为国税的“田租”。“豪民”得之于佃农的“私田租”为农田收获量的50%,而其交给国家的租税却相当于农田收获量的67%,这就意味着“豪民”经营田土的实际所得为-16%,这又怎么可能?再说自耕家,即如西汉文帝时期晁错据说:“农夫五口之家,其服役者不下二人,其能耕者不过百亩,百亩之收不过百石”,如果是“收太半之赋”,拿走66.7石,剩下就“不过”33.3石。留种以亩一斗计,百亩就要留10石。一个全劳力以日食六升计(此为汉代戍卒、田卒的廩食标准),全年就要21.6石。扣除这两项最必要的开支,所剩(如果还有剩的话)就“不过”1.7石。时铁农具价贵,如果再要更换一两件农具,该户就已入不敷出,又怎能维持简单再生产与养家糊口!因此我们认为,秦“收太半之赋”之说只是文人极其夸张的一种说法,虽然反映了秦朝赋役的苛重,但不能作为我们定量分析的根据。

秦代,作为土地收益税的,除了田租,还有刍、稿。睡虎地秦墓竹简《秦律十八种·田律》即规定:“入顷刍藁(稿),以其受田之数,无鬲(垦)不鬲(垦),顷入刍三石、藁(稿)二石。刍自黄蘗及薳束以上皆受之。入刍藁(稿),相输度,可毆(也)”^①。

入汉以后,继续征收刍稿税,但其税则有了许多变化。汉吕后《二年律令·田律》规定:

① 刍:饲草。藁(稿):禾秆。蘗:应即𦵏。黄蘗即指干叶。薳,疑读为茼,一种分布很广的十字花科的原野杂草。此处泛指杂草。相输度:相互抵折。

“入顷刍藁（稿），顷入刍三石；上郡地恶，顷入二石；藁（稿）皆二石。令各入其岁所有，毋入陈，不从令者罚黄金四两。收入刍藁（稿），县各度一岁用刍藁（稿），足其县用，其余令顷入五十五钱以当刍藁（稿）。刍一石当十五钱，藁（稿）一石当五钱。”

“刍藁（稿）节（即）贵于律，以入刍藁（稿）时平贾入钱……”

“卿以下……十月户出刍一石，足其县用，余以入顷刍律入钱。”

因为吕后《二年律令》的许多条文源于汉初律令，因此，吕后《二年律令》的上述规定很可能也是沿袭汉初的规定。

与秦相比，西汉初的刍、稿税发生了如下变化：（1）开始考虑自然条件的不同，规定上郡地恶，顷入刍二石。上郡是整郡调低刍税的税率。其他地区（如一郡中的一个县或几个县）如果“地恶”，是否亦可酌减，《田律》虽无明文规定，以理揆之，也有酌减之可能。（2）对刍稿的质量有了新的要求，规定不得缴纳陈年之刍稿，否则罚金四两。（3）明文规定各县预算留足一年所需刍稿外，其余皆折钱。以上规定对于国家财政而言，都是必要的，合理的^①。（4）规定卿以下每户出刍一石^②。这么一来，便出现了基于户的“刍”税。其数额相当于33.3亩的田刍。因为有了户

① 因为此项规定对国家财政来说有其合理性、必要性，所以后来的多余刍稿多折钱，《东观汉记》卷一《光武纪》载：刘秀曾“为季父故春陵侯诣大司马府，讼地皇元年十二月壬寅前租二万六千斛、刍稿钱若干万”。此项“刍稿钱”应即“刍稿税”的折纳。

② 《二年律令·户律》规定：“卿以上所自田户田，不租，不出顷刍藁。”