

新视野丛书

CAIZHENG FUSHUI GUANLI FONGLU

财政·赋税 官吏·俸禄

——中国历史漫谈

翁礼华 著

中国税务出版社

新视野丛书

财政·赋税·官吏·俸禄

中国历史漫谈

翁礼华 著

中国税务出版社

特邀编辑:王志凯 胡挺华 丁 军 郭述华 张卫合

责任编辑:黄 琳

责任校对:朱忠明 詹红成

技术设计:徐 刚

图书在版编目(CIP)数据

财政·赋税·官吏·俸禄——中国历史漫谈/翁礼华著. —北京:
中国税务出版社, 1998. 7

(新视野丛书)

ISBN 7-80117-221-3

I. 财…

II. 翁…

III. 财政—经济史—中国—古代

IV. F812.92

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 16374 号

财政·赋税·官吏·俸禄

——中国历史漫谈

翁礼华 著

中国税务出版社 出版发行

(北京市宣武区槐柏树后街 21 号 邮政编码:100053)

各地新华书店经销

浙江圣地实业有限公司余杭市人民印刷厂印制

850×1168 毫米 32 开 14 印张 325 千字

1998 年 7 月第 1 版 1999 年 11 月第 2 次印刷

印数:2001~3000 册

ISBN7-80117-221-3/Z·008 定价:25.00 元

如发现有印装错误 可随时退本社更换

版权所有 翻印必究

序 言

本书作者 1945 年出生于浙江临海的一个教师家庭,自幼酷爱文史经济,1962 年考入杭州大学(现为浙江大学西溪校区)。大学毕业后分配在工业部门工作,曾任厂长、研究所所长等职。70 年代曾被授予浙江省劳动模范称号,1979 年 7 月《浙江日报》对他的事迹作过报道。80 年代后,作者曾任奉化、鄞县县长和浙江省人民政府副秘书长等职务。1992 年后任浙江省财政厅厅长兼地税局局长。作者对本职工作始终兢兢业业,富有悟性,在财税工作实践中善于思考,不断进行制度创新。如在财政预算管理方面,对县市提出了按激励与约束相结合的原则,实行分类指导的“两保两挂”、“两保两联”和“上台阶”的“抓两头带中间”管理机制;对省级机关,提出了实行“抓大放小、包奖结合”的政策。在税收征管方面,提出了“两少三高”的原则。这些管理方法和原则在实践中都被证明是行之有效的。

因为工作的关系,我与作者有了较多的接触,对众

多财税问题时有交流,逐渐成为好朋友;对他的情况也有了不断深入的了解。他在繁忙的工作之余,经常手不释卷,博览群书,不断拓宽知识面,6年来撰写过不少财税论文,亦出版过专著《中国历代赋税和当前税制改革》。最近,他又以翔实的资料,洒脱的文字,撰写了这本漫谈。本书按生产力发展水平和制度变迁的顺序,将中国自夏代至清代 4000 多年的历史划分为 6 个阶段。以财税变革为主线,充分反映了财政、赋税、官吏、俸禄在不同历史阶段的政治、经济条件下丰富多彩的特色及其对后世之影响。

这是一本融历史性、知识性和趣味性于一体的财税专著。它涵盖面广,易读易懂,对普及财税的历史知识,开拓人们的思路,帮助人们以史为鉴,举一反三,做好当前的财税改革工作,大有裨益。为此,我为本书作此短文,郑重地把它介绍给读者。

刘仲藜

1998 年 6 月 于北京

目 录

序言	刘仲藜
概述	1
走向统一的黄河流域	12
第一帝国四百年	46
五胡民族入主中原	99
应运而生的第二帝国	140
元蒙王朝的插曲	267
固步自封的第三帝国	310

一、概 述

本世纪初,“财政”一词与“科学”、“社会”、“革命”……等词汇一起从日本传入中国,至今尚不足百年。在古代中国往往用“度支”一类的词汇来描述政府收支这一概念。由于“财政”一词比“度支”更能表达其作为政府收支区别于一般财务的深刻内涵,所以,在中国流传了上千年的“度支”一词,至今反而被人们遗忘了。

财政是公共权力的产物。氏族社会没有设立公共权力,因此也不存在财政。财政是国家产生和公共权力设立以后才有的。恩格斯说:“这个公共权力,在每一个国家都存在着;构成这个权力的不仅有武装队伍,而且还有实体的附属物,如监狱以及其他种种强迫机关……为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前氏族社会完全没有的。”他强调:“官吏既然掌握着公共权力和征税权,他们就作为社会机关而凌驾于社会之上。”一切政务

离不开经费,财政是政府运作的前提条件。因此,财政是国家为实现其职能,在参与一部分社会产品的分配过程中,与各方面发生的分配关系。从财政的职能观点来说,财政工作是分配;从分配的形式来看,中国古代战国以前是徭役,战国以后主要是实物,现代主要是货币;财政分配的主体是国家,所以说,财政的本质是以国家为主体的分配关系。在这里,财政本质仅仅回答了“什么是财政”的问题,它并没有回答一定历史条件下财政的类型。财政类型是特定经济体制下的财政模式,它与财政本质之间的关系是特殊与一般的关系。在市场经济条件下,财政的类型是公共财政(Public Finance)。公共既是民主的要求,也是等价交换法则的要求。公共财政是否定封建“家计财政”后的产物,充分体现了市场经济的本质要求,使财政不再着重服务于君主个人,而是接受社会公众的约束和控制,成为为市场提供服务的财政。所以说,前苏联述及现代财政是货币关系是指财政分配形式而言;西方的公共财政理论则是指一定历史条件下财政的类型而言;而中国占主导地位的国家主体分配论是就财政本质而言,三者都从不同角度回答了财政的自身所包含的内涵。

不同社会制度下的财政具有不同的性质。中国在夏朝以前为原始社会,夏朝以后出现奴隶制社会的雏形,自殷商建国(约公元前 1703 年)到殷商亡(公元前 1122 年)为奴隶制社会,那时的国家是奴隶制国家。财政自然是奴隶制国家的财政。自周朝以降,至清朝鸦片战争(公元 1840 年)以前为封建社会,封建制度在中国一直延续了三千年之久,中国是世界上封建社会存续期最长的国家之一。这一时期,在秦始皇统一中国(公元前 221 年)以前,是诸侯割据称雄的封建国家,财政是分级管理的封建国家财政,自秦统一以后是专制的中央集权的封建国家,于是财

政也自然是中央集权的封建国家财政。自鸦片战争以后,中国一步一步地变成了一个半殖民地半封建的社会;其财政性质也自然带有半殖民地半封建的性质。1949年10月1日中华人民共和国建国以后,中国成为社会主义国家,财政也自然是社会主义国家的财政。1978年党的十一届三中全会后中国财政则逐步从社会主义计划经济条件下的财政向社会主义商品经济条件下的财政过渡。1992年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标,从而进一步明确了在中国建立社会主义市场经济条件下的国家财政的要求。

私有制国家的财政,是一种取之于劳动人民,用之于维护剥削阶级利益的分配关系。社会主义国家的财政是为保证国民经济持续、快速、健康发展,不断提高人民物质和文化生活水平服务的,它取之于民,用之于民。由于中国社会主义生产关系的特点,财政不仅与社会再生产过程相结合,而且渗透到国家活动的各个领域,从而形成一个以国家预算为主体,预算外资金为补充,企事业财务为基础的财政体系。

在世界财政史上,“量入为出”是最早出现的财政预算制度原则,在中世纪(公元476年—1640年)和古代社会(公元476年以前),这一原则曾被视为政府财政的金科玉律。中国古代财政预算制度的基本原则自西周始即为“量入为出”。至中唐实行“两税法”时(公元780年),德宗朝宰相杨炎提出配赋法,即“量出为入”的原则,要比欧洲十九世纪后期提出这一原则早千余年。近代和现代的财政预算制度原则是量出为入和量入为出的有机结合,即通常所说的量力而行的原则:国家财政预算制度以量出为入为基础,辅之以量入为出的考虑;地方财政,尤其是市县乡镇财政预算制度则须充分考虑量入为出的原则,因为基层

财政既无税收的开征权,亦无内债发行权,除收费类预算外资金收入外别无来源,产生赤字又极难弥补。至于中国财政,近几年来一直贯彻量力而行、适度从紧的财政政策。

税收是财政收入的主要来源。税是国家为了实现其职能,凭借政治权力,按照法律预先规定的标准,强制地、无偿地、固定地参与一部分社会产品分配。中国古代历夏、商、周、秦、汉、魏、晋、南北朝、隋、唐、五代十国、两宋、辽金元、明、清等十几个历史阶段,逾四千年时间。这一时期,随着生产力的不断发展,赋税制度从无到有,逐步变革,适应社会历史发展的需要,建立了五个相对稳定、实行时间较长的主流税制。即,夏商周(公元前2023年—公元前222年)时,以贡、助、彻法为主要内容的徭役地租制度;秦汉(公元前221年—公元219年)时的田租口赋力役制度;魏晋南北朝隋至中唐(公元220年—779年)时的租庸调制;中唐以后至明中后期(公元780年—1580年)时的两税法;明后期至清(公元1581年—1911年)时的一条鞭(一条编)法。在五大税制的实施过程中,税制实现了由赋役制走向租税制,由实物税走向货币税的两大转变。同时,人民对统治者的人身依附也逐步解脱,即从奴隶变为自耕农,从非服劳役不可变为可以输庸代役,继而可以缴货币代役。人民有了一定的人身自由,就有了脱离土地,改变谋生方式的条件,就能为城镇的手工业发展提供劳动力的来源。税制的不断变革反过来也推动了商品经济的进一步发展与社会的进步。但是,长期以来,由于统治者阶级穷奢极欲和战乱频仍、军费浩大,国家仅靠主流税种收入总是入不敷出。为了增加收入,平衡财政,各个朝代在主流税制基础上都作了不同程度的附加,有时附加税甚至接近或超过正课,从而形成了中国赋税制度外长期加征的积弊。不同国家的赋税制度及

其制度外的附征是不同国家政治、经济和社会制度的综合产物。它源于不同国家的文化背景,形成自己的特色,但是一种文化背景只可以进化而不可能超越,就是清朝康熙皇帝曾明令康熙五十年(公元 1711 年)以后滋生人丁永不加赋的政策,亦只能贯彻一时而不能贯彻始终。中国封建社会的赋税制度及其制度外的附征往往同中国儒家文化联系在一起,因此很难超越这种文化背景的深层影响,正如一个人靠自己无法把自身托起来一样。

在现代,税通常可分为直接税和间接税。一般来说,直接税由纳税人直接负担,而间接税可将税收负担转嫁给他人。例如销售税、增值税、消费税及货物交易税等可将税收负担转嫁到最终消费者。税收分类繁杂,按征税对象分类,可分为流转税、收益税、财产税、行为税和资源税;按纳税计征标准划分,可分为从量与从价税、比例与累进税;按税收收入形态划分,可分为货币与实物税;按税收的价格组成关系划分,可分为价内与价外税;按税收征纳时效划分,可分为经常税与临时税;按税收管理和受益权限划分,可分为中央税、地方税及中央与地方共享税;按税收的管辖对象划分可分为国内税和涉外税;按税额的确定方法为标准可分为定率税和定额税;按国家预算收入口径分类,可分为工商税、农业税和关税。由于人类经济行为愈来愈复杂,单一税制已难以应付,多数国家与地区都采用复合税制。

在当今,税收在世界范围内备受重视,特别是在市场经济发育水平较高、实行市场经济制度历史较长的国家,不仅立法机关和政府都把税制建设和税收立法列入重要的议事日程,普通百姓亦出自本身利益的考虑而关注税制的一举一动。也许正因为如此,西方国家有句口头禅,人的一生只有纳税与死亡是不可避免的。

有一位李姓的年轻医生看了笔者《中国历代赋税和当前税制改革》一书后,不无感慨地说,如果国家是人的躯体,那么财政就是心脏,税收则是血液。尽管这一比喻的贴切程度尚难判定,但此人悟性之敏捷令人钦佩。

中国财税机构设置始于周朝。周朝在中央政府设置六官。在六官中,天官与地官系兼管财政税收之官。天官的职能对内定朝廷法度,财政方面兼管支出;地官的职能对外管理国民经济,财政方面主要兼管收入。秦始皇统一中国后,推行了新的财政机构:首先设置了主管国家财政的治粟内史,掌管全国租税收入和财政开支事务。此后这一职务虽在名称上有所不同,如汉朝称为大农令、大司农、大农,魏晋南北朝至隋朝称度支尚书,唐朝将度支尚书改为户部尚书,经宋、元、明、清,直至清末改为度支部大臣,民国后改为财政总长、财政部长,但设置作为总揽国家财政事务的中央专职官署和官吏这一原则,一直被历代政府沿袭下来。其次,从秦朝开始,在地方行政机构中配置基层财税人员,即在县以下的乡设嗇夫一职,负责掌管“听讼收赋税”。历朝名称和人员编制有所差异,如明朝为不列入国家工作人员序列的粮长、副粮长等,但其征收赋税的职司实质是相同的,只不过明朝朱元璋实行民收民解,元朝忽必烈实行商包法,其它各朝大都推行官收官解的不同形式而已。再次,自秦朝开始,专设“少府”这一中央机构,掌管供皇室私用的山海池泽商市租税收入及水衡铸钱、官府手工业赢利,开创区别国家财政与皇室财政之先河。尽管历朝这一机构的设置及名称有所差异,如汉武帝时曾将少府分置出水衡都尉,掌管皇帝苑囿及铸钱等事项,但其专门管理皇室财政的职能则大体相同。

“官”和“吏”在秦汉以前是指的同一对象,故后世常以“官

吏”作为官员的统称。秦朝时,官吏是指个人在国家机构中担当的职务。汉朝以后,“官”和“吏”开始各有所指。“官”主要指较高级的官员,“吏”用于指低级官员。唐宋以来,“官”用于指有品级的国家命官,“吏”则指为官员办事的属吏和胥吏。官吏则成为官员和吏员的总称。中国历史上,财政支出除军费、皇室费用、工程费用及其它支出外,官吏的俸禄支出是一项重要内容。设官分职,任职获禄,这是国家对官吏付出劳绩心力的物质报酬。中国俸禄制度分四个时期:在西周春秋时期实行的是爵禄制,亦可称世官世禄俸田制;战国为从爵禄制向俸禄制转变的过渡期;秦朝至清朝实行俸禄制;民国以后实行薪金制。爵禄制的禄的等级标准按爵位划分,并赐给采邑。俸禄制也按等级颁给,划分等级的标准大体经历了三个阶段,一是秩石制,起于战国时期的秦国,因秦国谷物以石为计量单位,故官员之秩级亦与谷物数量相联系,秦汉时成为定制;二是秩石制和品级制双轨并行期,品级制,始于曹魏的九品中正制,至北朝北魏太和年间颁布《后职员令》,将官分为九品正从十八等,以官品定俸禄,推行品级制,但就全国而言,这一时期品级制与秩石制并行,是秩石制向品级制的过渡时期;三是品级制,此制在隋朝始推行于全国,一直沿袭到清末,前后历千余年之久。品级制的实施,以北宋《嘉祐禄令》为界,可区分为前后两期。隋唐以来都按职事官的官品颁发俸禄,而临时差遣以“使”名执行某项任务,并不改变其俸禄标准。北宋嘉祐年间改变了只依职事官官品给俸禄的“寄禄制”,代之以依据职事官原有官品为主,差遣职务为辅的“综合”给禄制。这样按劳绩取酬,有利于发挥“使职差遣”官员“治内外之事”的积极性,解决了官员“名与实殊”的矛盾。秦汉以来,薄俸一直成为问题。为了解决此事,增加官员经济收入,隋、

唐曾行公廨田、公廨钱。唐朝的公廨钱就是财政拨钱给各官署，由官署经营商业和高利贷以自养，宋朝官僚则以经商为个人副业；这不仅关系官吏的私人生活，它还牵连到为官寡廉鲜耻的一系列政治经济问题。清朝雍正年间将明朝后期加征的火耗银规范化、固定化，建立了与品级制相配套的养廉银制度。这一制度在一定意义上具有创制色彩，标志着俸禄制度的完善与变革，并对整肃吏治产生了深远影响。民国官员薪金制按 1912 年公布的中央行政官官俸法规定，其标准划分为特任官、简任官、荐任官、委任官四类，其中，特任官为国务总理和各部部长；简任官分为三级；荐任官分为七级；委任官分为十二级，最高一级国务总理年薪 1500 元，最低一级委任官为 50 元，最高一级薪金为最低一级薪金的 30 倍。同时民国亦实行年功加俸制。从俸禄演变的历史来看，最高等级与最低等级官吏报酬的差距，随着生产力的发展和社会不断进步，呈逐渐缩小趋势。也就是说，随着生产效率的提高，社会趋向公平是历史的必然。

俸禄支付形式主要是实物与货币，辅之以土地和劳动力。俸禄支給，开始是以谷粮为主的实物，继而是钱币，或实物、钱币、银两兼给（佐以土地），最后是支給银两为主。民国以后则以支付货币为主。在实际支付时，则根据国家财政收入（赋税征纳形态）和支出情况而时有改变。由于物价变动以及不同俸禄形态折算标准的差异也影响官员的实际收入。

秦汉及其以后历代封建王朝的官吏，尤其高级官吏除享受与官吏秩别品级相应的俸禄外，还有一套爵位制度，与爵位高低相应的经济待遇也是他们收入的来源之一。如秦国实行二十等级军功爵，汉高祖刘邦继承秦制并用之于汉王朝等等。

古代的官吏“致其所掌之事于君而告者”简称为致仕，即相

当于现代之退休。中国最早的官吏退休始于商朝太宰伊尹的“告归”，周朝不少卿大夫“七十而致仕”，即实行 70 岁退休的制度，但当时并没有成文之规定，仅约定俗成而已。到了汉、唐、宋、元，基本上沿用周制，明文规定 70 岁致仕，至于享受致仕的官阶范围，汉唐为中高级官吏，宋则扩大到所有文武官员，元则规定三品以下得致仕。明清两朝处于封建社会后期，社会矛盾日益尖锐，为提高国家机器的统治效能，对致仕年龄作了压缩性的规定。明朝规定，“文武官员六十以上者，准令致仕”，凡老病官员 55 岁以上者，即可致仕。清朝致仕年龄分类更为繁杂，一般文官致仕年龄为 60 岁上下，武官随官职大小确定，最低一级把总以 45 岁为限。明清两代文武官员均可致仕。尽管汉以后历代统治者对官吏致仕都有具体规定，但作为朝廷重臣、有功者和特旨选用职官均不受限制。对致仕官供俸始于西汉，但各朝发给俸禄标准不一，主要分为食全禄、半禄、三分之一禄及更低比例。供俸标准是按照官吏任现职时的职务、品位、功绩和年龄等条件，由皇帝颁诏确定。综上所述，我们可以清晰地看到，随着历史的推移，生产力不断发展，社会分工不断扩大，政府管理内容渐趋复杂，再加上封建社会走向衰败，社会各阶层的矛盾日益激烈，年龄过大的官吏已不能适应政府机构运转不断加速和日益复杂化的需要，所以致仕年龄呈不断下降趋势。同时，致仕官员的品级范围从高级官员逐步扩大到中级，最后扩大到所有文武官员，这说明封建王朝为确保官吏在任职期内全身心地投入政权机构运转中去，就必须解决他们的后顾之忧，建立致仕供俸制度，这实际也是建立相当于现代社会保障制度之政府公务人员的退休保障制度。封建社会朝廷官吏致仕手续大体都是按官品分级办理，主要分为三类：第一类是一、二品官自己奏请，由

皇帝直接批准；三品至五品官自己提出申请后，由吏部、兵部拟定意见，向皇帝奏准；六品以下官吏，则分别由吏部、兵部按规定直接办理。这与中国目前按干部管理权限审批退（离）休并办理有关手续是十分相似的。

与俸禄制度紧密相连的是官吏选拔任用制度。“官为国之基，治国图治首在吏”，官吏素质的优劣是国家治理的基础和决定性因素。各朝代的统治者，总是希望通过选拔贤能的人为其政权有效运转服务，尤其是每一朝代建国之初更是如此。作为对官吏管理的重要一环，就是选拔好忠实于朝廷、治民有方的人才，因此，凡是有作为的开明君主都致力于研究官吏选拔制度的广泛性、客观性和有效性，从而使选拔制度越来越趋于完善。历史上的选拔制度主要有：原始社会的禅让制、战国秦朝及西汉初期的军功爵制、两汉的察举征辟制、魏晋南北朝的九品中正制、隋唐五代宋元明清的科举考试制。官吏选拔任用制度的不断变革是生产力不断发展、社会不断进步的演进结果，是统治阶级选拔人才、行使管理国家职能的需要。然而世界上一切良法美政实行久了，流弊就出来了，所谓“法久弊深”与“法严弊深”，都是中外千古不易的名言。历史上任何选官措施和制度都只能实用一个时期，时间一长即被歪曲而走向反面，成为封建豪门势族用来毁掉封建统治本身的手段。这是由于封建当权者总希望保护自己既得利益，在一定范围内为了私利，他们不惜用“任人唯亲”代替“选贤任能”，造成了谋私利的当权者之个体利益与统治阶级群体利益的冲突。因此，在封建社会的任何朝代都不可能有彻底的“选贤任能”，即使开明君主，也无法左右他所处的阶级群体，因而，最终还是走向官吏腐败，社会黑暗，民不聊生，导致人民揭竿而起，改朝换代。

考绩与监察是官吏管理制度中又一个重要内容,受到历代统治者的重视。各个朝代都设置监察和考绩机构及其官员,如秦朝的御史大夫、御史中丞、监郡御史,唐朝的吏部考功司,并有一套对官员进行考绩监察的办法,按照预先拟定的标准对各类在职官员进行考绩,察贤否,明功过,以此作为对官员进行督责,并将考核结果作为对官员升降赏罚的依据。这是一项使官吏队伍能经常保持活力的有效措施,直至现代我们仍坚持对官员的考察制度,只不过考核的内容和标准有所差异而已。古代的御史权力很大,可闻风弹劾,不直接承担责任,还有权直接向皇帝进谏,负责“掌以刑法典章纠正面官之罪恶”。由于御史大夫作用特殊,受到皇帝的重视,故对任职人员素质要求很高,明清时代规定非进士、举人出身不得任御史。