

新视野丛书

YI JINGJI SHIJIAO MIANDUI LISHI

以经济视角 面对历史

——财税新视野杂谈(下)

翁礼华 著

中国税务出版社

新视野丛书

以经济视角面对历史

财税新视野杂谈(下)

翁礼华 著

中国税务出版社

责任编辑:呼海波 南红英

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

以经济视角面对历史:财税新视野杂谈(上、下)/翁礼华著.
—北京:中国税务出版社,1999.12

(新视野丛书)

ISBN 7-80117-173-X

I. 以…

II. 翁…

III. ①财政—研究—中国②税赋制度—研究—中国

IV. F812.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 74697 号

以经济视角面对历史

——财税新视野杂谈(下)

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 13 印张 301 千字

1999 年 12 月第 1 版 1999 年 12 月第 1 次印刷

印数:1~2000 册

ISBN7-80117-173-X/F·136 定价:60.00 元(上、下)

如发现印有装错误 可随时退本社更换

版权所有 翻印必究

目 录

浅谈卖官鬻爵的财政收入	1
清代财政的养廉银与师爷佐治	31
从宏观经济调控看财政政策取向	87
赋税政策和环境危机	105
从澳门的博彩税说起	135
“路”与我国历代地方行政制度	187
四两拨千斤 推进城市化	240
西欧税政考察散记	263

附 录

一、资料

历代官制简表及其说明	347
------------------	-----

二、理财思想

1. 让县市长成为理财的行家

——浙江亿元县市领导走上财政讲台纪实	377
-----------------------------	-----

2. 当前若干财政政策的对话	382
----------------------	-----

3. 翁礼华和他的理财新思路	387
----------------------	-----

三、书评

1. 以经济视角面对历史

——浙江省财政厅厅长翁礼华其人 其书	400
-----------------------------	-----

2. 一本可读可用的财税新书

——介绍《五十而知天命——财税 改革随笔》	404
--------------------------------	-----

浅谈卖官鬻爵的财政收入

笔者近年观报章杂志,见卖官新闻迭出,如广西自治区玉林市原市委书记李乘龙、浙江省平阳县组织部原部长董根顺之流,均为卖官受贿之典型。

卖官鬻爵之事在中国源远流长,只不过在封建社会朝廷明码标价,公开拍卖,是国家财政收入的组成部分。而当代李乘龙、董根顺之流的卖官却是私下交易、贪赃枉法的勾当,两者之间的差别在于泾渭分明的公私目的之不同。故李乘龙之杀无赦、董根顺之罪当刑乃情理之中。

卖官鬻爵,其发生过程为先卖虚职,称之为鬻爵,后来由于有爵无权,购买者不过瘾,朝廷乃开价卖实职,称之为卖官。追溯其历史渊源,乃始于秦朝。秦始皇四年(公元前 243 年)十月,因遇蝗灾和瘟疫,百姓饥病交迫,正常赋税短缺,国家财政收入不敷出,难以为继。为了确保国家政权的正常运转,秦始皇诏令治粟内史(相当于现代之财政

部长)以爵换粟,爵一级换粟千石,以获得一次性的财政收入。故《史记·秦始皇本纪》中记载,“(四年)十月庚寅,蝗虫从东方来,蔽天,天下疫,百姓内(纳)粟千石,拜爵一级”。秦代之爵类称为二十等军功爵,其爵称相当于后代王、公、侯、伯、子、男六级爵称的等级细分,其目的是使更多的人能得到爵称,并在阶梯繁多的爵称等级的攀登中继续上进,持久地满足他们寻求体现自我价值的心理需要,以调动他们为国效劳的积极性,这也许就是商鞅变法的高明之举。二十等军功爵亦与当代高等院校将教师划分为教授、副教授、讲师、助教、教辅等五类职称有相似之处。若再加上学校里研究系列中的研究员、副研究员、助理研究员;工程系列中的高级工程师、工程师、助理工程师、技术员;政工系列中的高级政工师、政工师……等等,职称序列繁多,远胜秦代军功爵之单一序列。如我们有耐心将教授的职称再细分为诸如一、二、三级,教师教学职称这个序列亦差不多有20个等级了。从这个意义上讲,现代社会分工日益细化,衡量知识分子能力和水平的职称系列更为全面,也更能满足知识分子的心理需求。现实生活中,我们往往能够看到头衔多达十几个以至几十个的折叠式名片,也正是这种心理需求的反映。所以说,凡是寻求社会稳定的政权,必须首先寻求满足社会各阶层人士体现自身价值的需要,绝不可以“反对资产阶级法权”为名抹杀人类社会特有的心理需求,形成军队无军衔、官员无等级、科技界无职称的局面。

汉朝为巩固边防,筹集边地军饷,于汉惠帝六年(公元前189年)诏令治粟内史“令民得卖爵”。汉文帝(公元前179年—前155年)更进一步接受号称“智囊”的太子家令晁错(公元前200年—前154年)的建议,除继续实施以爵换粟,使天下入粟

秦始皇以粟换爵价目表

爵 类	级 别	爵 称	卖价(石)
低 爵	一	公 士	1000
	二	上 造	2000
	三	簪 袅	3000
	四	不 更	4000
	五	大 夫	5000
	六	官大夫	6000
	七	公大夫	7000
	八	公 乘	8000
高 爵	九	五大夫	9000
	十	左庶长	10000
	十一	右庶长	11000
	十二	左 更	12000
	十三	中 更	13000
	十四	右 更	14000
	十五	少上造	15000
	十六	大上造	16000
	十七	驷 车	17000
	十八	大庶长	18000
	十九	关内侯	
	二十	彻 侯	

于边外,还规定受爵者可以免罪。其进一步发展为与卖官鬻爵并行的入钱赎罪政策,为后世皇帝所承袭。例如,天汉四年(公元前97年)诏令“秋九月,令死罪入赎钱五十万减一等”。太始二年秋(公元前95年)诏令“秋,旱,九月募死罪人入赎钱五十万减死一等”。还有公孙敖及张骞在对外战争中畏懦当斩,亦以出钱赎罪得以免死。而太史令司马迁(公元前145年——前87年)因牵涉李陵变节案,被捕入狱。翌年,因无钱赎罪,只好眼睁睁地受宫刑处罚。幸亏司马迁出狱后发愤著书,以毕生精力完成《史记》,才在中华民族文化史上留下了辉煌的篇章。此后,司马迁也就成了中国历史上“忍辱负重”的典型,难怪后人常以“小不忍则乱大谋”来教育晚辈,笔者也经常看到人们到处书写“忍”字,甚至于有人在皮带扣上都标一“忍”字,以表达其忍之决心。可见“忍”在中国这一传统文化氛围里的影响和作用是很大的。据《汉书·食货志》记载,当时汉朝政府规定的卖官价格为“令民入粟边,六百石,爵上造;稍增至四千石为五大夫;万二千石为大庶长。各以多少级数有差”。

汉景帝(公元前156年—前139年)时发生严重旱灾,百姓收入减少,社会买爵的购买力降低,爵位销售不景气,国家财力受到很大影响。为此景帝诏令大司农(景帝时将治粟内史改称为大司农)修改卖爵令,减价鬻爵,以广招徕,增加财政收入。故《史记·平准书》载,“景帝时上郡以西旱,复修卖爵令,而贱其价以招民。”这一情况与前几年各县、市地方政府售卖城市(镇)户口,从上万元猛跌到1—2千元的市场态势十分相似。

匈奴从殷商以来,一直是北方边境的强敌,秦末到汉初三十多年间,匈奴族在冒顿单于(首领)的统治下,武力达到了空前未有的强盛。而西汉经过六十多年的休养生息,经济迅速发展,到

汉文帝以粟换爵价目表

爵 类	级 别	爵 称	卖价(石)
低 爵	一	公 士	300
	二	上 造	600
	三	簪 袅	1000
	四	不 更	1500
	五	大 夫	2000
	六	官大夫	2500
	七	公大夫	3000
	八	公 乘	3500
高 爵	九	五大夫	4000
	十	左庶长	4500
	十一	右庶长	5000
	十二	左 更	6000
	十三	中 更	7000
	十四	右 更	8000
	十五	少上造	9000
	十六	大上造	10000
	十七	驷 车	11000
	十八	大庶长	12000
	十九	关内侯	
	二十	彻 侯	

武帝接位时也达到了鼎盛时期。繁荣的经济,使国家有了相当的实力,雄才大略的汉武帝从公元前 133 年开始着手对匈奴进行了长期的讨伐战争。在历时长达五十年的战争中,汉武帝在北方击败了强敌匈奴,在西方取得了三十六个属国,在西南恢复



在国家积聚财力的基础上,汉武帝不断对外用兵,拓展疆土。图为汉画像·出征。

了庄蹻滇国的旧业,在南方消灭了南越赵氏的割据。西汉中期进行的拓边战争,是中国历史上第一次大规模疆域拓展之举。这一次疆域的扩展,为现代中国广大的疆域奠定了初步的基础。因之汉武帝是中国古代历史上立有大功的一个皇帝,其死后被大臣们一致谥号为“武”,是当之无愧的。但是汉武帝在位五十四年,进行了五十年的大小战争,“海内虚耗,人口减半”,人民遭受的损失非常严重,国家财力更是陷入困境。在桑弘羊等理财家的策划下,汉武帝除了运用增加赋税、盐铁酒专卖、均输、平准等措施增加国家财政收入以外,还扩大鬻爵的手段。汉武帝时期鬻爵有两大特点:一是不仅卖文官爵,而且卖武功爵;二是尽管百姓鬻爵一般出于自愿,但也有强迫购买的事例。

汉武帝所鬻的武功爵分为十一级,《史记·平准书》载,“一级曰造士,二级曰闲舆卫,三级曰良士,四级曰元戎士,五级曰官首,六级曰秉铎,七级曰千夫,八级曰乐卿,九级曰执戎,十级曰

左庶长,十一级曰军卫,此武帝所制,以宠军功。”据《汉书·食货志下》记载,武帝“(当时)置赏官,名曰武功爵,(十一级),级十七万,凡直(值)三十余万金。诸买武功爵官,首者试补吏,先除千夫,如五大夫,其有罪,又减二等,爵得至乐卿。……(又)除故盐铁家富者为吏,吏益多贾人矣。”有钱的商人多购买武功爵,进而增补为衙门吏胥,成了汉武帝时地方政府工作人员编制组成的一大特点。

级 别	爵 称	卖价(万钱)
一	造 士	17
二	闲與卫	34
三	良 士	51
四	元戎士	68
五	官 首	95
六	秉 铎	102
七	千 夫	119
八	乐 卿	136
九	执 戎	153
十	左庶长	170
十一	军 卫	187

汉武帝因累年用兵,财用孔急,鬻文官爵之盛超过汉初诸帝。其购买条件亦大大放宽,当时规定凡人物、人奴婢、人羊者均可得官爵。《史记·平准书》载,“今上(武帝)即位,……干戈日滋,……财赂衰耗而不赡。人物者补官,出货者除罪,选举凌迟,

廉耻相冒。……兴利之臣，自此始也。其后，……府库益虚，乃募民能入奴婢，得以终身复为郎，增秩及入羊为郎，始于此。”武帝时还规定，凡违法乱纪的罪犯如能帮助政府找到购买文官爵的人员，即可免罪，于是就出现了不法之徒互相勾结，陷害他人，迫其出资买爵，从而首次出现了历史上强制买爵的丑闻。

秦朝和西汉均以鬻虚爵作为增加财政收入的手段。到了东汉，人们对购虚爵渐失兴趣。为了扭转销售不畅、财政收入骤减的局面，桓帝、灵帝就开始在西园卖实职之官。其价格按职位高低、俸禄多少确定，二千石的官卖二千万钱，四百石的官卖四百万，所有官职都有相应定价。

汉桓帝、灵帝卖官价目表

官秩	二千石	一千石	六百石	四百石	三百石	二百石	一百石
卖价 (万钱)	2000	1000	600	400	300	200	100

尽管如此，买官者人数与朝廷的要求还相去甚远，于是有人就提议实行赊欠之法，以扩大销售。朝廷接受了这一建议，作出规定，富者一般实行先入钱后得官，贫者买官，亦可以先作官后付钱，但必须加倍付款（其做法相当于借高利贷）。这样一来，官吏到任后怕失去搜刮的机会，捞不回买官的本钱，就拼命对百姓进行榨取。由于桓、灵二帝聚财私藏，无所不用其极，以至于有些州郡官职一年半载作多次的买卖，清正者无力偿还买官钱而被迫自杀。《后汉书》载，“时巨鹿太守河内司马直新除，以有清名，减责三百万；直被诏，怅然曰，为民父母，而反割剥百姓以称时求，吾不忍也！辞疾不听，行至孟津，上书报陈，当世之失……即吞药自杀”。

由于贪图一时的财政收入,东汉公开买卖实职之官,造成官职滥设,俸禄支出增加,不仅官员素质降低,而且官吏横征暴敛,诛求无厌,危及政权,动摇社稷,其后果十分严重。

唐代解决财政困难除用度僧尼、道士来增加收入以外,亦采用了汉代的卖官鬻爵之法。但是唐代卖官鬻爵与汉代有所不同,其差别在于汉代以爵位高低、官职大小依次明码标价,唐代却以本人文化程度高低来确定买卖官爵的价格。唐朝廷规定卖官价格以“一百千文”(即 10 万文,相当于一百缗或一百贯)为中心价,文化程度越高出钱越少,价格越便宜,文化程度越低出钱越多,价格越昂贵。这里似有抵扣知识分子培养费用的意思,从经济学的观点来看,这种价格设定还是比较合理的。有如某著名会计师事务所改制时按学历高低补偿安置费用,如博士生补偿10000元,硕士生补偿6000元,其他人员补偿 3000 元,就是按照唐代卖官相仿思路设计的。只不过唐代卖官文化程度的财务处理是价格内扣,当代安置费用发放是外加而已,其实质应该是相仿的。

序 号	文化程度	卖价(千文)
1	文 盲	130
2	初识文字者	100
3	受业粗通贴策修身慎行者	98
4	先经举送考试,落第有凭, 贴策不甚寥落者	50

宋代卖官鬻爵在筹措军费和赈灾时举行,但由于宋代在官制的设置上低职高配,诸如七品知县竟由四品官担任(用现代语言来说正市地级干部安排正县处级职务),因而造成冗官冗吏甚

多,所以卖官鬻爵的销路受到了很大限制,只能作为一种临时措施,不可能象卖度牒那样经常化,因此所获得的财政收入也十分有限,与卖度牒收入的数额难以比拟。至于宋代卖官鬻爵的价格,与所出卖的官职高低和购买者入粟地点有关,官职愈高,价格愈贵;入粟地点愈远,价格愈低。

宋真宗时入粟补官爵价格表

单位:石

入粟地点 所得官爵	河北定州,广信、安肃军;陕西环、渭、泾、原、庆州,镇戎、保安军	河北真定府,洛、邢、赵、贝、冀、博、瀛、莫、雄、霸州,乾宁、顺安、信安、永定、永静军;陕西仪、邠、鄜、秦、陇、凤州等	河北大名府,怀、磁、卫、相、澶州,通利军;陕西凤翔、河中府,陕、同、解、乾、耀、丹、坊、虢、成、阶州等
本州助教、文学	1000	1100	1500
(进士)出身	2000	2400	3000
簿尉借职	3000	3600	4500
奉 职	4000	4800	6000
寺监主簿	5000	6000	7500
校书正书	6000	7200	9000
太祝、奉礼郎	7000	8400	10500
大理评事殿直	8000	9600	12000
诸寺监丞、侍禁	9000	10800	13500
大理寺丞、供奉官	10000	12000	15000

明代不提倡捐资入官,故一般捐官也只授予“阴阳、僧道、医官”或“都、布、按、府、州、县诸司承差,知印吏役”和“七品以下散官”,并不许纳资选为知县。明代行之较久的是捐监生,即知识

分子纳粟、纳马、纳银,成为捐纳的监生。如《儒林外史》中山东兖州汶上县的周进就是花了 200 两银子入监,然后考中进士成为学道的。此人深知科举之苦衷,同情范进而成全其为秀才。嗣后才有可能演出了一场范进中举的悲喜剧。至于捐纳监生,明代景泰之前没有选官资格,景泰以后可以纳粟入国子监,而“监生其坐监满日,仅得州县佐贰及府首领官”,且被人视为“终生异途”,日后也极难升为实官知县。

清代自 1644 年开国以后,直至道光年间,历顺治、康熙、雍正、乾隆、嘉庆五朝,没有一朝没有军事行动,浩繁的军费支出造成国家财政难以为继。清王朝的额定财政收入,在开国初期每年为银 1400 余万两,与明朝万历以前的岁入大体相当。顺治后期渐增至近 2000 万两。其后逐步增加,康熙时期已超过 3000 万两,到乾隆时期则突破 4000 万两,较顺治时期已增加一倍以上。而实际的开支则远远超过每年的赋税收入。顺治后期,赋税收入还不到 2000 万两,而军费支出已增至 2400 万两,全部财政收入支付军费尚不足 400 万两。康熙平定三藩之乱以后,军费支出仍达 1400 余万两。乾隆一朝的经常性军费支出每年为 1500 万两至 1800 万两。临时的军费支出则又蓰徙于此。嘉庆一朝,镇压农民起义的军费支出即达 2.1 亿两,相当于全国五年的财政收入总和。为了摆脱财政入不敷出的窘迫局面,清王朝从顺治六年(公元 1649 年)五月始开捐纳之财路。至康熙五十年,宣布以上一年全国丁额为准,“滋生人口,永不加赋”。雍正时,又进一步采取“地丁合一”、“摊丁入亩”的办法,把丁银平均摊入各地田赋银中一并征收,实行“地丁制”。在清代咸丰以前,国家财政四项主要收入中地丁要占 $\frac{2}{3}$,而钱漕、关税、盐课仅占 $\frac{1}{3}$,所以地丁收入受了康熙朝“永不加赋”的法律制约,整个财

政就失去了扩张性。所以清廷拮据的财政只能依靠不断地扩大捐纳来增加岁入,以缓解收支矛盾。而到了对太平天国用兵时期,财政更显窘迫,几乎到了山穷水尽的地步。在穷途末路中乃偶然发现了厘金制度,又开辟了财政的新来源。从此,厘金与捐纳成了清廷财政的两项重要补充收入。

清代之捐纳即为标价卖官,始于顺治年间,但当时只限于沿袭明代旧制捐纳贡监生员和新开现任官员捐纳加级两项。康熙平定三藩叛乱战争时,才另行增开捐纳文官一项。笔者日前翻阅由前清官僚赵尔巽主编的《清史稿》中有关捐纳的章节,文中说,国家行捐纳,“其始因以罗蒐异途人材。补科目报不及,中叶而后,名器不尊,登进乃滥,仕途因之淆杂矣。”这段话无异是为清王朝的捐纳政策辩解,其实,满清统治者从一开始就把捐纳作为解决财政困难的重要手段。而且与养廉银及由此发展起来的师爷佐治相配套,形成了既能保证国家行政体系稳定运转,又能不断增加国家财政收入的机制,使满清统治能历 267 年之久,没有由于行捐纳而遭中途倾覆。当然,它越到后来,口子越大,冗滥的程度也越严重,终于成为有清一代官员考选制度的一大弊政。

清代捐纳分现行事例和暂行事例两种。现行事例主要限于捐职衔、贡监,以及捐加级、纪录、封典之类,因其为经常进行,所以又称常捐。现行事例对吏政的影响并不十分明显。暂行事例也称大捐,大多是遇到重大的军事行动或河工、赈灾等需要巨额款项而特开的限期捐例。在暂行事例中,除捐纳前述现行事例所涉及的项目外,最突出的是捐实官。规定京官自郎中(相当于现代之司长)、员外郎(相当于现代之副司长),外官文职自道府、武职自参将以下,直到从九品、未入流官都可捐买。现行职官则