

政府与经济发展

中国经济发展史上的政府职能与作用国际研讨会论文集

主 编：姜锡东

副主编：王菱菱 刘秋根

王茂华

知识产权出版社

政府与经济发展

——中国经济发展史上的政府职能与作用
国际研讨会论文集

主 编 姜锡东

副主编 王菱菱

刘秋根

王茂华

姜锡东

王茂华

知识产权出版社

责任编辑：张海滨

封面设计：叶枫

图书在版编目（CIP）数据

政府与经济发展——中国经济发展史上的政府职能与作用国际研讨会论文集 / 姜锡东

著. —北京：知识产权出版社，2005 .7

ISBN 7 - 80198 - 221 - 5

I. 政 ... II. 姜 ... III. 经济 - 政府 - 论文

IV. F014.2

中国版本图书馆CIP数据核字（2005）第143424号

政府与经济发展

——中国经济发展史上的政府职能与作用国际研讨会论文集

姜锡东（主编）

知识产权出版社出版、发行

（北京市海淀区马甸村1号 邮编：100088）

<http://www.cnbod.com>

(010)82000890 (010)82000860

知识产权出版社电子制印中心印制

850mm×1168mm 1/32开 印张：12.5 字数：327千字

2005年7月第1版 2005年7月第1次印刷

定 价：42.00元

ISBN 7 - 80198 - 221 - 5

F014·2

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

前 言

河北大学宋史研究中心与中国经济史学会共同主办的“中国经济发展史上的政府职能与作用国际研讨会”，已于2004年7月在河北省承德市召开。《中国经济发展史上的政府职能与作用国际研讨会论文集》是这次研讨会主要论文的汇集，共21篇，多由学界前辈、海内外知名学者撰写。这些论文紧紧围绕中国经济发展史上的政府职能与作用这一主题，结合专家各自的专业方向，涉及上自汉代下迄当今的诸多方面，对中国经济发展史上不同时期政府干预经济发展的政策、方式和成败得失加以总结。

在我国建立健全社会主义市场经济体制和转变政府职能的今天，该论文集的出版，不仅会推动学术界深化对经济发展史上政府职能与作用这一问题的研究，而且会为当前政府职能的转变以及科学发挥政府对经济的调控作用提供重要的历史借鉴和科学依据。

目 录

前 言	(1)
西汉刺史设置背后的经济性因素	
分析	袁秀华、周长山 (1)
安史之乱后唐朝中央财政集权的演变	
与消长	(新加坡) 李志贤 (10)
“民不加赋而国用饶”探微	裴汝诚、顾宏义 (31)
宋王朝与物价管理	汪圣铎、王茂华 (47)
宋朝政府购买资金的调拨方式	李 晓 (69)
宋代专卖制度变革与地方政府管理职能演变	黄纯艳 (87)
宋代官僚经商及其影响	罗家祥、田勤耘 (101)
浅析宋代政府的惩贪职能	宋东侠 (118)
宋代地方政府与官营手工业管理	徐东升 (133)
试论宋代旅馆业与政府干预	王福鑫 (154)
宋代邮传网络的组织结构	魏天安 (177)
南宋时期社仓制的实施及其性质	
——以福建地区为中心	(韩) 李瑾明 (196)
明清经济发展史上政府作用刍议	栾成昱 (242)
对清代前期政府作用的几点看法	邓亦兵 (251)
立法或行政干预	
——以清代台湾“番地”为例探讨国家与地权	
的关系	周翔鹤 (265)
国民政府时期国有股出售问题研究	邹进文 (275)

-
- 略论中国现代化中的政府经济职能转换 武 力 (291)
- 中美政府在经济生活中的职能的比较
研究 (美) 韩东屏 (307)
- 中国古代政府的抓放式政策调节机制与
实证分析 杨松华 (323)
- 有所作为与无所作为
——关于中国古代经济史上国家经济职能
的研究 刘秋根、符海朝 (338)
- 信息合成与调节是政府的天职
——对中国经济发展史上政府职能与作用的
一些初探 姜锡东 (367)

西汉刺史设置背后的 经济性因素分析

袁秀华 周长山

(广西师范大学, 广西 桂林, 541001)

【摘要】 刺史一向被视为两汉时期地方监察制度的主体构成, 而其设置背后的经济性因素易于被人们所忽视。本文注意到武帝设置刺史的时机恰与其面临的经济困难相重叠, 故尝试从解决财政困境的角度去分析刺史设置的真实目的, 而不仅仅将目光拘泥于刺史与地方二千石的紧张颀颀关系上。

【关键词】 西汉 刺史 财政 税赋

刺史向被视为两汉时期郡县地方监察制度的主体构成, 对于其制度层面的研究已颇有蓄积, 顾颉刚、劳榦、严耕望、杨宽、樱井芳朗、藤岡喜久男等人均有出色论述^①。后来, 又有学者从政治学和社会学的角度尝试对其进行考察, 亦取得相当成果^②。

① 参见顾颉刚:《两汉州制考》, 收于《庆祝蔡元培先生六十五岁论文集》, 北平: 国立中央研究院 1933 年; 劳榦:《两汉刺史制度考》, 《中央研究院历史所集刊》第 11 本; 严耕望:《中国地方行政制度史》甲部《秦汉地方西汉制度》, 台北: 中央研究院历史语言研究所专刊之四五 A, 1990 年第三版; 杨宽:《战国秦汉的监察和视察地方制度》, 初载于《社会科学战线》1982 年第 2 期, 后收入《杨宽古史论文选集》, 上海人民出版社 2003 年版; (日) 樱井芳朗:《御史制度之形成》, 《东洋学报》第 23 卷第 2、3 号; (日) 藤岡喜久男:《前汉の监察制度に關する一考察》, 《史学杂志》第 66 编第 8 号。

② 参见(日) 纸屋正和《汉代刺史の設置について》(《东洋史研究》第 33 编第 2 号)、王勇华《前汉刺史の性格について》(《史林》第 83 卷第 2 号)。

上述研究多将视野集中于刺史设置的政治背景、刺史自身的职责范围、刺史与地方社会的互动以及由监察官向行政官的转化等方面。近年来，围绕政府经济职能展开讨论的热潮也波及史学界，促使我们思考相应的问题，关注中国古代官僚制度中与经济活动联系较为密切的部分。本文就是笔者对西汉刺史制度的设立进行经济性分析的一个初步尝试，并希望以此就教于方家。

—

西汉自高祖立国至武帝即位之初，实行轻徭薄赋、休养生息的政策，社会经济得到了较好的恢复和发展，国家的财政状况是相当不错的。《汉书》卷二四《食货志》中一段为人所熟知的文字，反映了这一时期的国家经济现状：

至武帝之初，七十年间，国家无事。非遇水旱，则民人给家足，都鄙廩庾尽满，而府库余财。京师之钱累百钜万，贯朽而不可校。太仓之粟陈陈相因。充溢露积于外，腐败不可食。

此时，构成国家财政收入来源的主要有以下几项^①：

- 1) 田租
- 2) 刍稿税
- 3) 更赋
- 4) 算赋（含口算、訾算）

^① 日本学者加藤繁首先明确地提出将汉代财政分为国家财政和帝室财政，后遂为学界所接受和支持。参见同氏著《中国经济史考证》卷一《汉代国家财政和帝室财政的区别以及帝室财政一斑》（华世出版社1981年版）。市井之税、山海池泽之税等因属于帝室财政，不记入于此。

5) 卖爵、卖官、赎罪等^①

显然较武帝以后的财政来源少之甚多。但是由于国家财政的基本方针是“量吏禄，度官用，以赋于民”^②，量入为出。如当时京师官府的开支主要依靠关东漕粮，每年不过几十万石。所以，国库收支并无失衡之虞，甚至文帝时有余裕得以频频减免田租。

这一时期，从中央到地方的各级政权机关运转正常，社会整体呈现为平稳发展的态势。诸地方长吏多奉“无为而治”为圭臬，中央对他们也没有什么更高的要求，只需循职守法、掌统大纲即可，故久任之风甚盛。地方监察之能虽然未废，但相继发挥中心作用的御史、丞相史，多是因事出使，看不到在全国范围内体系严密地控制郡国守、相的监督、监察体制的存在。这时，中央对地方郡县的评价似多依照自下而上的上计制度。

二

武帝“外事四夷，内兴功利，”^③的国策，彻底改变了汉初量入为出的财政方针，国家开支急速增加，不但耗尽了文、景两代的财政积累，而且使国库虚竭，“县官大空”^④，国家财政严重失衡。在视整个天下为一己之私的思维背景下，专制君主往往不

^① 此处及文中所列诸项财源，均举其概略。对于具体内容，学者之间尚有不同理解，详情可参见马大英：《汉代财政史》，北京：中国财政经济出版社1983年；钱剑夫：《秦汉赋役制度考略》，湖北人民出版社1984年版；黄今言：《秦汉赋役制度研究》，南昌：江西教育出版社1988年；林甘泉主编：《中国经济通史·秦汉经济卷》（上、下），经济日报出版社1999年版；（日）平中岑次：《中国古代の田制と税法——秦汉经济史研究》，京都：东洋史研究会，1962年；（日）山田胜芳：《秦汉财政收入の研究》，东京：汲古书院，1993年。

^② （汉）班固《汉书》卷二四《食货志》，中华书局1962年版，第1127页。

^③ 《汉书》卷二四《食货志》。

^④ 《汉书》卷二四《食货志》。

是通过借贷、而是以强行收夺的方式来弥补财政缺口。汉武帝重用兴利之臣，或造设新税，或增征旧税。为便于比较，兹将武帝时期属国家财政收入的新税实行年代和税种（含与之相关的增收政策）罗列于下：

- 1) 元光六年（前 129），车算
- 2) 元朔六年（前 123），卖武功爵
- 3) 元狩四年（前 119），算车船^①
- 4) 元狩四年（前 119），算缗^②
- 5) 元狩四年（前 119），盐铁专卖
- 6) 元狩六年（前 117），告缗
- 7) 元鼎元年（前 116），贲贷税^③
- 8) 元鼎二年（前 115），均输
- 9) 元鼎五年（前 112），边地军屯
- 10) 元封元年（前 110），平准
- 11) 天汉三年（前 98），榷酤
- 12) 年代不明（?），訾六畜
- 13) 年代不明（?），马口钱

除了上述新设的财政增收政策之外，此前的田租、更赋、算赋等依然存在，卖官鬻爵更是变本加厉。可以这样说，汉武帝巧立各种名目，大肆收夺国民的财富。此时，国家扮演的是一个带有歧视性目光的垄断者的角色。这样做虽然暂时缓解了财政危机，但是又造成了流民遍地、盗贼横行的严重社会危机。据

① 此次扩大了车算的征收范围和对商人的征收额度。

② 相对此前的訾算，征收范围和对商人的征收额度均有所扩大。

③ 贲贷行为的存在早已有之，但汉代关于贲贷税征收的记载初见于元鼎元年（前 116）。据《汉书》卷一五《王子侯表》：是年，旁光侯殷“坐贷子钱不占租，取息过律，会赦，免”。“占租”是向官府申报课税。由于贲贷税起征的具体年代已不可考，故暂将此事系于元鼎元年。

《汉书》卷七五《夏侯胜传》：宣帝时期的长信少府夏侯胜曾经这样评价汉武帝：

武帝虽有攘四夷广土斥境之功，然多杀士众，竭民财力，奢泰无度，天下虚耗。

百姓流离物故者半。蝗虫大起，赤地数千里，或人民相食。蓄积至今未复，亡德泽于民。

武帝同时代人对此更有切身感受。据《汉书》卷四六《万石传》：

元封四年，关东流民二百万口，无名数者四十万……（丞相石庆）上书曰：“臣幸得待罪丞相，疲弩无以辅治，城郭仓廩空虚，民多流亡，罪当伏斧钺”。

元封四年（前107）即设置刺史的前一年。表明在此前后，财政困难依然严峻，百姓流亡者众多。

根据武帝新财政政策的实施时间，截止至设置刺史的元封五年，除榷酤一项和年代不明的訾六畜、马口钱之外，其他的诸项增收方法均已实行。但由于生产总量并无变化，这种收夺政策根本不能持久，反而只是扼杀经济发展中的有效性因素，导致随之而来的经济萧条。经过一段时期，武帝似乎终于意识到：国家财政收入中，最为稳定、基本的部分，还是来源于田租、算赋、口钱、更赋等。而这些收入又是建立在国家对编户齐民实施有效控制的基础之上的。因此，如何确保百姓著籍于册、并进而有效地征收诸种赋役，就成为郡国守、相所面临的急迫任务。

郡国守、相在当时被称为“吏民之本”^①，所扮演的实际是中央政权的地方代理人和政策执行者的角色。国家于财政方面陷入窘境，自然也就期待他们在预防流民发生、稳定和增加财政收入方面能够发挥应有的作用；而新增税种的复杂化，又对其职能

^① 《汉书》卷八九《循吏传》。

行使提出了更高的要求。元封四年（前107），汉武帝在责备丞相石庆时说：

今流民愈多，计文不改，君不绳责长吏，而请以兴徙四十万口，摇荡百姓。^①

承担上计任务的地方长吏就是郡国守、相。上计中存在的不良现象，使中央政权愈加感受到对其实施更加强有力的监督、监察的必要。元帝时期的御史大夫贡禹也曾指出：

武帝始临天下，尊贤用士，辟地广境数千里，自见功大威行，遂纵奢欲，用度不足，乃行一切之变，使犯法者赎罪，入谷者补吏，是以天下奢侈，官乱民贫，盗贼并起，亡命者众。郡国恐伏其诛，则择便巧吏书习于计簿能欺上府者，以为右职；奸宄不胜，则取勇猛能操切百姓者，以苛暴威服下者，使居大位……^②

贡禹所言未必全面，但武帝因“用度不足”而“行一切之变”、即制度变化所引发的诸多问题，使得郡国守、相无法从容应对，似乎是造成当时社会混乱的主要原因。而此前的御史、丞相史出巡，已不能充分发挥对郡国守、相的监督、监察作用。武帝遂于元封五年（前106）新置刺史，使之“班宣周行郡国，省察治状，黜陟能否”^③。概括其主要职责的“六条诏令”中的第二至第六条，均是针对郡国守、相的。第一条则是抑制“强宗豪右”，使其不得“以强凌弱，以众暴寡”，尽可能地保护编户齐民，最终还是在于使国家的财税收入最大化。因此，刺史设置的目的人性极为明确，就是希冀通过他们加强对郡国守、相施策的指导与监控，既要使其有所作为，又无法上下其手，以避免或减

① 《汉书》卷四六《万石传》。

② 《汉书》卷七二《贡禹传》。

③ 《汉书》卷一九《百官公卿表（上）》颜师古注引《汉官典职仪》。

少百姓的破产与流徙，保证国家机器的正常运转。

这样，对郡国守、相的评价已不再仅仅依靠他们的自我申报，作为朝廷使者的刺史的监督与考课更为中央所倚重。武帝时期虽无直接的相关记载，但在随后的昭帝时期，扬州刺史魏相的作为给我们提供了极好的参照例证。据《汉书》卷七四《魏相传》：

迁扬州刺史。考案郡国守相，多所贬退。

史称郡国守、相的职能在于“承流而宣化”^①，但能够以数字衡量者，恐怕主要还是在于后世所说的钱谷、刑名，即税赋收入与狱讼盗贼。其中，尤为看重应该是前者。据《汉书》卷五八《兒宽传》：元鼎四年（前113），宽为左内史；

收租税，时裁阔狭，与民相假贷，以故租多不入。后有军发，左内史以负租课殿，当免。民间当免，皆恐失之，大家牛车，小家担负，输租继属不绝，课更以最。

由此看来，守、相的考课与征税的实绩有着相当大的关系。这样，郡国守、相为自身考课计，也就不得不致力于所辖区域内的户口增殖、流民防止等事宜。刺史本身虽不具备行政行使权，但可以通过监督和监察，督促郡国守、相奋发厉为，想方设法增加财政收入。武帝时期虽然看不到记载刺史在增加财政收入方面发挥作用的文字，但稍后这样的实例在史书中开始出现。《汉书》卷八九《召信臣传》载：宣帝时的南阳太守召信臣整治灌溉设施，致力农桑，

其化大行，郡中莫不耕稼力田，百姓归之，户口倍增，盗贼狱讼衰止。吏民亲爱信臣，号之召父。荆州刺史奏信臣为百姓兴利，郡以殷富，赐黄金四十斤。迁河南太守。

伴随着“户口倍增”，租税的征收数额自然也随之增加。为

^① 《汉书》卷五六《董仲舒传》。

此，荆州刺史奏报召信臣“为百姓兴利，郡以殷富”，使召信臣得到黄金四十斤的赏赐，并荣升为河南太守。此外，颍川太守黄霸因“户口岁增，治为天下第一”^①，也应当是依据刺史的上奏而认定的。

以上是宣帝时期在刺史督察的基础上、地方太守致力于户口增殖的例子。应当可以想见，在武帝时期，也存在着刺史督促郡国守相关注民生的安定、户口的增殖乃至由此带来的税赋收入增加的现象。这也是元封五年朝廷设置刺史时，对其职能的一个重要期待。

三

本文对刺史职能所进行的简单考察，并无意否认此前学者所强调的其于中央控制地方的监察体制中所发挥的作用，只是希望藉此提请人们也应关注刺史设置背后的经济性因素。而这一因素的存在，在某种程度上对刺史制度的创设起着决定性的作用。武帝在国家面临财政危局，尝试了开辟财源（甚至将部分原属于帝室财政收入经调整后划入国家财政）的诸种办法以后，终于意识到激起民怨的新财源收入只能缓得一时之急，而若想在制度上能够长久保证国家财政收入稳定，惟有将人数众多的百姓著籍于册，避免流散人口的出现。这样，就要求政府必须提供足够的保障，使得编户齐民得以安心地著。这些保障包括对农民土地权利的确保、对豪强兼并的打击、对司法公平和选举权利的卫护等。但在西汉前期的郡国体制下，黄老思想弥漫，郡国守、相疏离民政，难以实现对百姓权利的保障。武帝在消夺藩国权力的同时，重新调整了郡县体制，使得郡国守、相拥有更大的权力；同时，新置刺史制度，对守、相进行指导与监察，促其瘁力职守，

^① 《汉书》卷五九《循吏传》。

不得懈怠。其最终目标还是在于保证编户齐民维持再生产的权力和能力，在经济上支撑国家机器的运转。而对编户齐民所享权力的保护，均以某种形式体现在被视为刺史职责的“六条诏令”中。也就是说，武帝一方面意欲使国家收入最大化，以满足其对诸项宏伟目标的追求；另一方面也意识到，与此同时只有确保以编户齐民为主体的税收源的稳定与扩大化，才是实现其目的的基础所在。二者之间的协调与冲突，也就构成了这一时期经济史发展的主线。

【作者简介】 袁秀华，女，河北玉田人。广西师范大学法商学院经济系副教授，硕士研究生导师。主要从事经济学理论、经济史的教学与研究。

周长山，男，河北邯郸人，广西师范大学历史系教授，博士。主要研究方向为中国古代史。

安史之乱后唐朝中央财政集权的演变与消长

李志贤

(新加坡国立大学)

【摘要】安史兵兴后，唐王朝以中央户部为中枢的一元化财政体系遭巨大冲击。朝廷被迫下放财权调动作战资源，藩镇专擅财赋，财经使瓜分户部职权，这一切都瘫痪了原来统收统支的财政体制，也改改变了国家财权的分配格局。直德宗时重构财政管理体系、预算规范和和税收分配方案，才将全国财政重交中央户部统一掌管。特别是两税法的实行，对控制地方财权和强化中央集权有积极的政治意义。唐代后期，虽由度支、盐铁转运和户部三司取代尚书省户部，成为中央政府调剂财赋和监管地方财政的核心，但从总体上看，终唐一代，国家财政实行的仍是中央和地方一体化的统筹统支财政集权政策，朝廷仍有效掌控中央和地方的制税权和财赋的开支分配权。

【关键词】安史之乱 唐代财政 财经使 两税法 一元化财政管理体系 税收分配

唐在隋的基础上建立了一套严格的中央集权财政管理制度，但自安史兵兴后，由于政、军局势的剧烈动荡，政制之迁流，自此起，其中以财政制度，最为显著。唐王朝以中央户部为中枢的一元化财政体系遭巨大冲击，中央财政职权随着朝廷与地方势力的消长，出现很大的变化。本文旨在探讨安史之乱后唐王朝财政管理制度与财政职权的变迁，并观察此期间的财政改革对中央

政府重新调整国家财权的分配格局，削弱地方势力，以强化中央集权的政治意义，也对过去学者认为两税法的实行造成中央政府失去地方制税权这一观点再作辨析。

一、唐初的一元化、多层次财政管理体制

唐既为中央集权国家，其财政当然也是中央集权的。它以中央尚书户部四司与太府、司农二寺和（府）州、县的地方行政官员为架构基础，建立了一套严格的中央集权财政管理体系。太府寺“掌邦国财货”，司农寺“掌邦国仓储委积之事”，^①此二机构分掌钱帛与粮谷。户部是国家财政管理的中枢，据《唐六典》卷三《户部》载：唐初户部“掌天下户口井田之政令，凡徭赋职贡之方、经费周给之算，藏货赢储之准，悉以咨之。”具体政务则交给所辖度支、户、金、仓四司处理。国家财政的审计与稽核职能归另属刑部的比部司，其郎中、员外郎“以周知内外之经费而总勾之”^②，也即是总审计。这显示了唐初统治者已认识到国家财政的审核职权有必要从行政系统中划分出来，另由其他独立机构执行之。

唐代地方财政官吏有县级的“司仓佐”和“司户佐”、州级的“司仓参军事”和“司户参军事”或府级的“仓曹参军事”和“户曹参军事”。概括而言，府、州的仓曹参军事与司仓参军事掌“公廩、度量、庖厨、仓库、租赋、征收、田园、市肆之事”^③；户曹参军事和司户参军事则掌户籍、计帐、道路、逆旅、

①（后晋）刘昫：《旧唐书》卷四四《职官三》，中华书局1975年版（下同）。

②（唐）李林甫：《唐六典》卷六《尚书刑部》，中华书局1992年版（下同）。

③《唐六典》卷三〇《上州、中州、下州官吏》；《旧唐书》卷四四《职官三》。另可参阅（唐）杜佑：《通典》卷三一三《职官一五·总论郡佐》，中华书局1992年版（下同）。