

罗庆康 著

西汉财政官制史稿

林增平题



河南大学出版社

042

西汉财政官制史稿

罗庆康 著

河南大学出版社

西汉财政官制史稿

罗庆康 著

责任编辑 西伯

河南大学出版社出版

(开封市明伦街85号)

河南省新华书店发行

湖南省沅江市教育印刷厂印刷

开本:787×1092毫米1/32 印张:11.875 字数:257千字

1989年4月第1版 1989年4月第1次印刷

印数1——2300册 价定:2.95元

ISBN 7-81018-300-1/K·33

序

秦灭六国后，在中国历史上，建立了统一的专制主义的中央集权国家。因此出现了统一的官制——包括财政官制。秦朝迅速灭亡，为天下笑。后世不敢言秦制。

西汉承秦制，初期约七十年间，巩固了国基，发展了生产、经济。武帝对外扩展，财政官制颇有兴革。元、成以后，多仍旧贯。新莽复古式的改制，犹如春梦一场。

东汉制度，继承西汉。则本书虽名《西汉财政官制史稿》，实无异《秦汉财政官制史稿》。

作者广泛搜集资料，除《史》、《汉》的纪、传、表、书、志外，凡编年、纪事本末诸体中有关名著，以及地下考古资料，如《居延汉简释文》、《睡虎地秦墓竹简》、《敦煌缀琐》、《金石索》、《齐鲁封泥集存》，以及近人有关秦汉财政官制的新著，亦多所搜集使用。本书可作为研究西汉财政官制者的参考读物。作者行文朴质无华，所以存纪事的真实。

雷 敢

一九八八年十一月

序

最近几年在秦汉史研究领域，出现了蓬勃发展的形势。这主要是党的十一届三中全会以来，改革、开放、搞活政策启迪了人们的思想，活跃了学术空气，在史学研究方面也开拓出许多新的领域，有许多新的课题需要进行研究和探索。另一方面也是由于秦简、汉简及其他考古、文物的新发现，开阔了人们的眼界，提供了新的资料，因而在秦汉史研究中不断结出丰硕的果实，在秦汉官制研究方面，成绩尤为突出。安作璋、熊铁基两位教授的专著《秦汉官制史稿》（上下册），洋洋七十余万言，代表了近年来秦汉官制研究的最新成就。柳春藩教授的《秦汉封国食邑赐爵制》，也是秦汉官制研究园地中的一块新葩。拙著《军功爵制研究》，虽无可称道之处，在秦汉官制研究方面也算敲了一下边鼓。至于最近几年发表的有关秦汉官制研究方面的论文，更是不胜枚举。现在罗庆康副教授又独辟蹊径，写出《西汉财政官制史稿》，为秦汉官制研究补上了一项空白。必须说明，本书名为《西汉财政官制史稿》，但从内容方面看，上及秦代，下连东汉，冠名为《秦汉财政官制史稿》亦无不可。

本书对西汉财政官制共分中央和地方两大部分进行研究。对中央财政官制，从研究丞相、御史大夫、计相对财政管理、监督的职权入手，对大司农、少府、水衡都尉、詹事

等专门管理财政的机构及其职掌、属官、佐官，直到分布在全国各地的分支机构，都进行了详细的论述。对地方财政机构，则从郡守、县令、乡、亭官吏的财政管理、监督入手，旁及诸王、列侯、公主、翁主的财政地位、职掌、佐官、属官都进行了多层次、多方面的研究。另外还列有专题，对与西汉财政有关的几个重要制度，如户籍、徭役、俸禄、上计、货币等进行了分门别类的探讨，指明了各种财政制度的性质和特点。从这部《西汉财政官制史稿》中，可以清楚看到西汉的财政官制上承秦代，而逐步完善的发展线索，从而说明了西汉财政官制在中国封建社会财政史上的重要地位，并为以后财政官制的进一步发展、完善奠定了基础。

本书用马克思主义的观点、方法，对西汉的财政官制进行了认真的分析，既揭露了西汉财政官制的阶级本质，也指明了西汉财政官制有组织国家财政收支、组织社会生产而存在的必要性。从这个角度说，《西汉财政官制史稿》是对青年进行历史唯物主义教育的好教材。

本书资料丰富，论证翔实，也是它的一大特点。作者通过对各种历史文献和秦简、汉简及其他文物、考古资料的研究，观察到：一、西汉的财政体制一直分为国家财政和皇室财政两大系统，并明确指出国家财政逐步扩大，皇室财政越来越少的进步趋势；二、地方诸王、列侯独立财政逐渐取消，与郡县财政合为一体，对此作者也给予了肯定的评价。从上述的种种认识中，从对西汉财政官制的论述、考辨中，都说明罗庆康同志对西汉财政官制史研究具有深厚的功力。

应该承认任何一本高水平的学术著作，都不可能是“天衣无缝”、完美无缺的。本书也不可能例外，书中还存在一

些值得商榷的问题，如本书通过大量历史文献资料的研究，对于有关国家财政收入，军费支出及人民的租税负担等提出了一些统计数字，这些统计数字，毫无疑问是难能可贵的。但是，由于对各种收支及人民负担的基数难以估计准确，如果基数相差是个一，要与当时五千余万的人口数和每年的月数、日数相乘，就会扩大成百万倍、千万倍，因而有些统计数字就难免失误，甚至是失真。再如关于献费、户赋问题，它究竟是包括在算赋、口赋之内，还是人民另外增加的负担？还有对“过更”、“践更”的理解问题，也是见仁见智各有不同。我认为一本有水平的学术著作，不单是看他解决了多少别人所没有解决的问题，这当然很重要，但是也要看到他提出了多少值得解决的问题，即使这些问题解决的不够准确，也应该肯定，因为它给人以启迪，引导人们去思考，这也是一种贡献。

罗庆康副教授经过长期刻苦钻研，完成了这部《西汉财政官制史稿》专著。我有幸在其未出版之前得以拜读，真是一大快事。庆康同志嘱我作序，实难推辞，只好把我的读书心得写出来，权以塞责。要对本书的真实价值作出准确的评论，那还有待于方家。

朱绍侯

一九八八年十二月于开封

目 录

总 论	1
第一章 中央财政机构	8
第一节 丞相	8
一、丞相在财政方面的地位	8
二、丞相在财政方面的职责	9
三、丞相管理财政的特点	11
四、丞相在财政方面的属官	13
第二节 大司农	15
一、大司农的性质	15
二、大司农职掌的阶级特征	17
三、大司农在中央的佐官、属官及职掌	42
四、大司农在地方的属官及职掌	57
第三节 少府	77
一、少府的性质	77
二、少府职掌的阶级特征	80
三、少府在中央的佐官、属官及其职掌	96
四、少府在地方的属官及其职掌	120
五、少府属官的历史作用	126
第四节 水衡都尉	137
一、水衡都尉的性质	137

二、水衡都尉的职掌·····	141
三、水衡都尉在中央的财政属官·····	150
第五节 詹事·····	161
一、太子詹事·····	161
二、皇后詹事·····	169
三、皇太后长信詹事·····	179
第六节 大长秋·····	185
一、大长秋的设置·····	185
二、大长秋的职掌·····	187
三、大长秋的属官·····	190
附：公主的财政·····	191

第二章 地方财政机构····· 200

第一节 太守·····	200
一、太守在财政上的地位·····	201
二、太守在财政上的职掌·····	201
三、太守的升迁·····	206
四、太守的财政属官·····	209
第二节 县令（长）·····	214
一、县令（长）在财政上的地位·····	214
二、县令（长）的财政职掌·····	216
三、县令（长）的财政属官·····	217
附：道的财政·····	220
第三节 乡、亭·····	225
一、乡官·····	225
二、亭官·····	228

第三章 诸侯王的财政	232
第一节 诸侯王的财政地位	232
第二节 诸侯王的财政职掌	236
第三节 汉中央对诸侯王财政的限制	240
第四节 诸侯王的财政属官	244
附：翁主的财政	245
第四章 列侯的财政	250
第一节 列侯在财政方面的地位	250
第二节 列侯的种类	255
第三节 列侯在财政方面的职掌	300
第四节 列侯的财政属官	303
第五章 关内侯的财政	307
第一节 关内侯的财政地位	307
第二节 关内侯的财政职掌	312
第六章 财政制度与管理措施	315
第一节 俸禄制度	315
第二节 徭役制度	328
第三节 户籍制度	338
第四节 上计制度	342
第五节 货币制度	349
第六节 财政管理措施	362
后语	367

总 论

一、西汉财政体制的重要地位

刘邦进入关中以后，“承秦之制”，^①着手重建政治体制，其中包括了最重要的财政体制。经汉初的努力，比秦财政体制要完备得多了。所以西汉财政机构实际上代表着统一的封建王朝初期财政机构的状况，也成为封建社会中期和晚期财政机构的雏型。

为什么西汉财政体制在封建社会中的地位这么重要呢？我们可以从下述两个方面来说明。

第一、秦建立的封建大一统帝国为时甚短，财政体制粗具，尚未定型。始皇在公元前221年（秦王政26年）最后灭齐，统一六国，前后经过十年战争，给人民带来了深重的灾难，造成“十年之田而不偿也”^②的后果。在这样一个民穷财尽的废墟上，始皇大力改革，确立了中央政权组织（其中包括财政组织），根本来不及巩固，更谈不上完善，偌大一个王朝就崩溃了。这个短命的王朝仅存在十五个年头，象治粟内史、少府等财政机构还没有发挥作用，更谈不上完善。

① 《汉书·叙传》。

② 《战国策·齐策》。

第二、西汉王朝统一、巩固的程度比秦朝要高，各类行政机构（包括财政机构）要完善，发挥作用要充分。西汉历时大约是230年（公元前206—公元24年），存在的时间为秦的14倍多。从公元前206年（高祖元年）冬十月高祖进入关中起，就开始着手对经济进行全面管理工作。入咸阳后，派善于理财的萧何“收秦丞相御史律令图书藏之”，这样，“具知天下厄塞，户口多少，强弱之处，民所疾苦者”。^①在与关中父老约法三章中，其中提到了“盗抵罪”，^②这就保证了地主经济不受侵害。又设计相，“专主计籍”。刘邦的第一个计相是“明习天下图书计籍，又善用算律历”的张苍。“郡国上计”，^③就是由张苍主持的。这样，西汉一开始，财政机构就定型化、制度化了。在230年中，虽然有些机构多次更名，但无论怎样称呼，还是较充分地发挥了它财政中枢的作用。

二、西汉财政机构大略分工

西汉财政，一直是分为国家财政和帝室财政，而且两者不准混淆，且举两例以明之。

一例是君主不守界限，将大司农钱赏私，遭到朝臣反对。哀帝时，多次送武器给宠臣董贤和乳母王阿，毋将隆谏曰：“武库兵器，天下公用，国家武备，缮治造作，皆度大司农钱。大司农钱自乘舆不以给共养，共养劳赐，壹出少

① 《史记·萧相国世家》。

② 《史记·高祖本纪》。

③ 《汉书·张苍传》。

府，盖不以本藏给末用，不以民力共浮费，别公私，示正路也。”①

另一例是君主将私藏充公用，称为异政。公元前72年（本始二年）春，宣帝“以水衡钱为平陵，徙民起第宅”。这是不符合财政开支手续的。应劭讲得很清楚，他说：“水衡与少府皆天子私藏耳。县官公作，当仰给司农，今出水衡钱，言宣帝即位为异政也。”②

帝室财政由少府管理。少府“掌山海池泽之税，以给供养”，即颜师古所云：“少府以养天子也。”至于大司农，则“掌谷货”，③负责封建政府的财政收支，是西汉财政中枢。这就是西汉中央财政机构的分工大略。

至于地方财政机构，分为两级制。第一级是郡、国，第二级是县、邑。虽然县邑以下还有乡、亭，并设有负责租赋、徭役的官吏，但不成为一级财政机构。（后文将详说）

西汉财政机构的分工，在进行过程中，出现两种有利倾向：

第一、帝室私藏越来越少。汉武帝时期实行专卖政策，将盐、铁、酒等收归官营，由少府之收入转为大司农经管，这不仅削弱了少府的经济特权，限制了君主及后宫的任意挥霍，而更重要的是削弱了诸侯王掌握的经济特权，使诸侯王失去了进行封建割据的一部分经济力量。这是一大进步。

第二、王侯独立财政取消，等于郡县。通过景帝平七国

① 《汉书·毋将隆传》。

② 《汉书·宣帝纪》。

③ 《汉书·百官公卿表》。

之乱，①接着武帝施行“推恩令”，②使之“别属汉郡”，相当于一个县，并由中央定封号，这就等于诸侯王封地缩小，而中央控制的土地加多；王侯仅“衣食租税”而已。实际上是独立财政取消。

西汉财政机构之能严密分工和顺利进行，是由于有以下两个条件：

一、有完整的户籍制度。正如日本史学家池田温说：

“从二千年前的汉代以来，经由历代王朝的户籍制度所记录的户口统计，一直保留至今。这是世界各国无与伦比的一种传统。”③这就为财政机关征收租税和征发徭役提供了依据。班固在《汉书·地理志》中记载了各郡国户口，如果平时各财政机构没有留下各郡县户口记录，那是根本不可能的事。《史记·太史公自序》“集解”如淳引《汉仪注》曰：“天下计书先上太史公，副上丞相。”颜师古认为，这是班固通过各代计书所记录统计的户口之比较，认定“汉之户口当元始时最为殷盛，故志举之以为数也”。④这说明班固是以西汉王朝历年户口统计资料为本而记，不是凭空杜撰出来的。池田温说得更明白：“所谓直至前汉末，中国才最初实行户

①《汉书·百官公卿表》曰：“景帝中五年令诸侯王不得复治国，天子为置吏。”又《后汉书·百官志》云：“至景帝时，吴、楚七国恃其国大，遂以作乱，几危汉室。及其诛灭，景帝惩之，遂令诸侯王不得治民，令内史主治民。”

②《史记·主父偃传》云：“令诸侯得推恩分子弟，以地侯之。”

③池田温：《中国古代籍帐研究》。

④《汉书·地理志》颜师古注。

口调查，这是明显的误解。颜师古的注释指为前汉时期的最高数字是确切的，自秦汉以来即实行户口调查，这是众所周知的事。”①如果贾公彦注《周礼》“谓若今之造籍，户口地宅具陈于簿也”②之话确实，则户籍制度还包括土地资产的登录；有了这样严密的户籍制度，这就给帝室财政与国家财政的分工管理提供了极为可靠的根据。

二、西汉财政税收的一个显著特点是人头税高于地税，这就保护了整个地主阶级的利益，也保证了两大财政机构的财政制度能顺利推行。西汉按人口计算的各项赋税的总和相当于田租的4.3倍弱，可见按亩征收的田税在赋税总量中是很少的。而地主阶级占有全国土地的70%以上，因此，田租少对地主阶级十分有利，深得地主阶级的拥护。西汉之所以不把着眼点放在田税，而将着眼点放在口赋的征收上，这是封建国家维护地主阶级的利益，残酷剥削压迫农民的本质体现；这也是封建地主社会前期朝廷剥削的普遍形态。但也由于人口税太重，农民不断地反抗，迫使财政机构不时减少人头税；到魏晋以后，汉代的人口税便被征收实物的户调所代替。所以，池田温说：“汉帝国的崩溃，促使人头税亦归于消亡。”③

三、西汉中央机构的演变

西汉中央财政机构的演变与发展，大体上可分三个阶段：

① 池田温：《中国古代籍帐研究》。又《史记·秦始皇本纪》曰：公元前375年（秦献公十年）“为户籍相伍”。

② 《十三经注疏》。

③ 池田温：《中国古代籍帐研究》。

第一阶段西汉建国之后，“因循（秦制）而不革”，①重建了中央财政机构。既有财政收支机构，又有负责会计业务的上计机构，同时还设有财政监督机构。

财政收支机构包括帝室财政机构的少府和国家财政机构的治粟内史。

中央负责接受上计的有计相。计相是丞相的属官，官等不高，千二百户。②他的任务是“但知计会”，③即负责全国户口、土地、财产的统计。

中央主管财政监督的就是丞相、副丞相。

“计相”一官，后来免去。领受上计和监督财政合二为一，均由丞相、副丞相主管。成帝时，丞相匡衡“领计簿”④就是证明。西汉末年，丞相改为大司徒，也领受上计。⑤

第二阶段刘邦以后至王莽以前，“颇有所改”。⑥公元前115年（元鼎二年），武帝从少府管辖下分出上林苑，另设水衡都尉主之。为什么要另设一帝室财政机构呢？《汉书·食货志》讲得很清楚，“初，大农管盐铁官布多，置水衡，欲以主盐铁，及杨可告缗，上林财物众，乃令水衡主上林。”

① 《汉书·百官公卿表》。

② 丞相官等较高，如萧何封八千户，陈平五千户。

③ 《汉书·高惠高后文功臣表》如淳注。

④ 《汉书·匡衡传》曰，司隶校尉劾奏丞相匡衡，“衡位三公，辅国政，领计簿”。

⑤ 《续汉书·百官志》注引《汉旧仪》曰：“哀帝元寿二年，以丞相为大司徒，郡国守（丞）长史上计事竟，遣公出庭。”

⑥ 《汉书·百官公卿表》。

汉武帝因从少府职掌中分出一部分手工业收入，如盐铁，改归大司农职掌。^①

第三阶段王莽时期，“慕从古官”，^②有所改革。但主要是在中央机构的名称上进行更改，如大司农改为“羲和”，后改为“纳言”；少府改为“共工”——其实质仍是一样。

① 《汉书·食货志》载，孔仅、咸阳言：“山海，天地之藏，宜属少府，陛下弗私，以属大农佐赋。”

② 《汉书·百官公卿表》。