

唐代财政史新编



明光 著

中国财政经济出版社



中财 B0024681

唐代财政史新编

陈明光 著

C12290/10

中央财政金融学院图书馆藏书章

总号 390498

书号 F812.9/125

中国财政经济出版社

唐代财政史新编

陈明光 著

*

中国财政经济出版社出版

中国财政经济出版社激光照排

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京市朝阳区北苑印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 11.125印张 264000字

1991年9月第1版 1991年9月北京第1次印刷

印数：1—2000 定价：6.50元

ISBN 7-5005-1244-3/F·1171

1171

目 录

序言	韩国磐 (1)
引言	(3)
上编 唐代前期 (公元 618—755 年) 国家预算	
的法制形态	(6)
第一章 预算内收入计划的编制	(7)
第一节 项目的规划与年度总量预计	(7)
第二节 物质形态的具体化与多样化	(22)
第三节 预算内收入计划的合理内涵与财政意义	(28)
第二章 执行预算内收入计划的诸环节	(36)
第一节 户部四司制订的有关法规	(36)
第二节 地方政府应承的执行职责	(48)
第三节 司农寺与太府寺的税物验收制度	(55)
第三章 预算内支出要目与计划性程度	(59)
第一节 军费预算的增长趋势	(59)
第二节 官员俸禄支出计划及其数量界限	(72)
第三节 赈恤灾荒支出计划及其局限性	(90)
第四节 皇室费用对国家预算计划性的干扰破坏	(95)
第五节 交通与行政费用的安排	(107)
第四章 预算外收支计划	(112)
第一节 公廨本钱的设置与利息用途规划	(112)
第二节 食堂与京官的“别借食本”	(115)

第三节	职田的规划及其财政效益和社会影响·····	(120)
第四节	公廨田、驿田的规划·····	(124)
第五节	屯田和营田规模的消长与管理权限的变化·····	(125)
第六节	常平仓在唐前期财政全局中的地位·····	(130)
第七节	土贡·····	(132)
第五章	财政平衡状态的阶段性探讨·····	(137)
第一节	论述对象的限制与研究方法说明·····	(137)
第二节	渐趋平衡、略有结余的武德、贞观时期·····	(140)
第三节	由平衡趋于失调的高宗、武周时期·····	(145)
第四节	中宗、睿宗时期财政危机的爆发·····	(148)
第五节	玄宗朝的盛世与危机·····	(150)
本编结语	·····	(162)
中编	安史之乱与唐朝财政体系的变动·····	(165)
第六章	安史之乱对唐朝财政旧体系的冲击·····	(165)
第一节	肃宗朝(756—761)战时财政收支的尖锐 矛盾与对策·····	(165)
第二节	财政旧体系的全面崩坏·····	(175)
第七章	代宗朝(762—779)财政的改革与整顿 ——推行两税法的财政前提述评·····	(183)
第一节	刘晏理财与中央财政独立性的增强·····	(183)
第二节	农业税收结构的调整与“两税”制税 原则的由来·····	(187)
第三节	全局性收支混乱状态的初步整顿·····	(196)
下编	唐代后期(公元780—907年)国家预算 的特定形态·····	(202)
第八章	两税法与唐朝国家预算新计划的形成·····	(203)
第一节	杨炎的奏疏与中央有司的《起请条》	

——两税预算方案的由来	(207)
第二节 “上供、送使、留州”	
——两税三分制的财政内涵分析	(210)
第九章 两税预算的定额管理体制	(230)
第一节 “自是轻重之权，始归于朝廷”	
——唐中央对两税预算的宏观调控及其利弊	(230)
第二节 “两税之法，悉委郡国”	
——地方对两税预算收入的管理权限	(241)
第三节 “留后、留州，任于额内方园给用”	
——地方预算支出的“包干制”	(245)
第十章 中央预算不平衡及其对策	(254)
第一节 预算收入的不稳定性与总量减少趋势	(254)
第二节 财政支出规模的扩大倾向	(265)
第三节 管理中枢的多元化	(280)
第四节 收支失衡状况与对策	(290)
本编结语	(301)
附录：一、“量出制入”与两税法的制税原则	(303)
二、唐代“除陌”释论	(320)
三、论唐代方镇“进奉”	(334)
后记	(349)

序 言

唐朝是中国历史上很负盛名的封建王朝，其文治武功，均足以辉耀今古。求其所以能够如此，原因甚多，固非数语可以了结。概括而言，亦可约举数端：其一，积三国两晋南北朝数百年来长期纷扰混乱之局，一旦而南北复归于一统，于纷扰混乱中涵育滋长起来的求治的生气，一发而不可遏，于是蓬勃发展，扶摇直上，真是否极泰来，而决不是迷信，亦非循环论，而是一种自然之理，必然趋势。再则自魏晋南北朝以来，各族人民的大融合，融洽各种文化习俗气质之精华于一炉，形成一种活跃的社会风气。此不仅见于人面桃花，旗亭唤酒等儿女情态，抑且以书生而击剑走马，统帅边疆；壮士而不衫不履，文雅风流；于是人才辈出，各逞其能。其中有多谋善断的政治家，有料敌决胜的军事家，有整顿漕运、通知各处物价高低的理财家，有蜚声古今的文学家，有誉满寰宇的诗人，还有许多著名的科学家、思想家和艺术家。其传世文献与出土文物，脍炙人口为中外所称道者，何可胜数！职此之故，研究唐代历史及其文物制度者，连绵不断，而于今尤甚。就其大者而言，如对于唐朝京师长安城的研究与勘探，已经多年，颇多创获。对于唐代音乐，若仙乐飘飘的《霓裳羽衣曲》，力图复原并搬上银幕。对于敦煌和吐鲁番发现的极其丰富的唐代文物的研究，已成为专门的敦煌吐鲁番学，吸引了大批的国内外学者。目前还正从事于陆海两途丝绸之路的考察与研究，无数的中外研究人员正风从而云集。至若对唐朝历史研究的

著作和论文，更是汗牛充栋，各呈异彩。

陈君明光，好学之士，为青年中出类拔萃之士，从余攻读硕士、博士学位。其博士论文《唐代国家预算研究》，甚得学术界的好评，称为优秀之作。今复予以修改增订，精益求精，题为《唐代财政史新编》，付梓以饷读者。当今百花齐放、百家争鸣之时，学术随国运而日昌，新编与前著而并美。固知陈君此书，必将与现在研究唐史和唐代文物制度的许多论著，争奇而斗艳，于百花丛中，再放一支鲜艳之花。抑且，读斯编者，可以从中窥见唐代理财的成败经验，并从而寻求唐代盛衰兴亡的痕印。是则历史研究之作，固不仅徒垂空文而已。

庚午之年清和之月韩国磐序。

引 言

长期以来，人们对唐代财政史的研究，多是分门别类地进行，在诸如赋税、仓廩、漕运、专卖制度等方面已有了丰硕的成果。相形之下，如何综合地研究唐朝财政问题，揭示唐朝财政体系各个侧面之间的内在联系，便成为亟待加强的研究课题。

唐代是中国封建社会的一个由鼎盛而式微的历史时期。随着政治、经济的演变，唐朝的财政分配活动前后形成过形式和内容都颇有差异的两种复杂系统，在中国古代财政史上具有承上启下的重要地位。然而，对有唐一代财政体系的研究，至今尚未能尽如人意。1940年付梓的鞠清远氏所撰《唐代财政史》，以及特威切特博士的《唐朝的财政》(D.C.Twitchett:《Financial Administration under the T'ang Dynasty》, Cambridge, 1963, second edition 1970)二书，皆属旨在综论唐代财政概貌的努力，无疑具有开拓之功，在国内外学术界产生了一定的影响。不过，受当时唐史研究的总体水平以及二书编著体例的限制，它们的问世并不意味着综合研究唐代财政史这个课题业已完成，而应视为是对后继者的呼唤与引导。

于是，我沿承前辈学者的选题方向及其研究基础，并立足于当代学术研究的新水平，写了这部尝试之作，希冀其中能有自己的些许创获。当然，要创获就必须备尝艰辛。综合研究唐代财政史的艰巨性，一方面体现在必须扎扎实实地去发掘、辨析头绪纷

繁多有残缺的史料，认真地进行钩沉索隐、去伪存真的资料准备；另一方面（可能是更主要的）则体现在如何寻求一种财政学的结构框架，以求包容量较大地同时又是简洁、动态地阐明唐朝财政体系这一客观历史对象。这种艰巨性正是财政史这一历史学与财政学相互渗透的交叉学科特性之反映，即使问津者懂得除了“上下求索”别无终南捷径，也可能为之造就“左右逢源”的机遇。正是研究唐朝财政史的这股特殊魅力，令我明知力不从心，却又欲罢不能。

几经思索，我终于认定采用“国家预算”的概念来构建本书的论述框架，是一个有史实依据的适当选择。

从广义上说，国家预算指国家有计划地筹集和使用财力，收支的计划性是其基本内涵。虽然在我国古籍中未见“预算”一词，但是，对国家财政收支的计划性这一“预算”的基本内涵，我国古人早有清楚的认识并付诸实践。例如，《礼记·王制》载：“冢宰制国用，必于岁之杪，五谷皆入，然后制国用。用地小大，视年之丰耗，以三十年之通制国用，量入以为出。”这是对“量入为出”的预算原则的初次总结。又如，司马迁在《史记·平准书》中称述汉高祖刘邦“量吏禄，度官用，以赋于民”，则显露了后来由唐人杨炎明确加以概括的“量出制入”的预算原则的端倪。逮及唐代，国家对财政收支不可或缺的计划性更为关注。我国第一部行政法典《大唐六典》明文规定，“度支”这一中央财政官的职责，在于“掌支度国用，租赋少多之数，物产丰约之宜，水陆道路之利，每岁计其所出而支其所用。”^① 搞好预算平衡，遂成朝野上

^① 《大唐六典》卷三，《度支郎中员外郎》（本文凡引《大唐六典》，均据日本学者广池千九郎训点，内田智雄补订本，下不一一注明）。

下对度支的殷切期望^①，也被度支视为责无旁贷之使命^②。因此，唐代的国家预算就其基本内涵而言，是一种源远流长的客观存在，应该成为我们的研究对象。

在现代财政学中，国家预算指的是经过法定程序而编制、审查与批准的国家财政年度收支预计。显然，经过法定程序以及计划的周密性程度，是辨识国家预算形态完备与否的两点必具特征。根据这一定义，考察史实，我们同样发现唐朝确实建立过相对完备的国家预算，堪称中国财政史上国家预算形态演变的一个里程碑，足于作为我们的研究对象。

尽管有了新的论述框架，但是，由于时光流逝的无言剥蚀，以及封建史臣有意无意的删芟，有关唐代尤其是中晚唐国家预算的具体史料残缺不全，特别是研究预算问题所必不可少的财政收支数据更为零散，给我们的计量研究造成难以逾越的障碍，加上笔者无论在唐史或是在财政学理论方面的学识都尚肤浅，本书的疏漏错误仍在所难免，敬祈读者不吝指教。

① 唐德宗贞元九年，左补阙权德輿上疏说：“度支所务，天下至重，量入为出，从古所难……上系邦本，下系元元。”（见《权载之文集》卷四七、《论度支疏》。）表达了时人的普遍看法。

② 例如，开成元年，判度支王彦威对文宗表白说：“臣自计司按见管钱谷文簿，皆量入以为出，使经费必足，无所刻削。”（见《旧唐书》卷一五七，《王彦威传》。）

上编 唐代前期（公元 618—755 年）

国家预算的法制形态

李唐王朝肇始于武德元年（618），而于武德七年最终镇压了农民起义军，铲除了各地地主武装割据势力，重新建立起统一、强大的中央集权的封建国家。唐朝极盛时，“其地东极海，西至焉耆，南尽林州南境，北接薛延陀界。凡东西九千五百一十里，南北万六千九百一十八里。”^①在广袤的版图上，唐朝实行州（郡）^②、县两级地方建制。开元二十八年（740）户部统计得当时全国有三百二十八个州府^③，一千五百七十三个县^④。

为了保证国家职能的实现，唐朝创建不久，就着手厘革隋制，建立以租庸调制为支柱的财政体系。随着政治、经济、军事诸方面形势的发展变化，财政收支内容不断丰富，计划性程度逐渐增强，由中央、州、县三级构成的管理体制也渐趋完善。及至玄宗李隆基统治的开元、天宝年间（713—755），唐朝进入鼎盛时期，社会经济繁荣，国家财力充裕，预算收支计划运转自如。从法制上看，历时十六年而于开元二十六年（738）编定的《大唐六典》三十卷，是著名的唐朝行政法典，也是我国古代最早的

① 《旧唐书》卷三八，《地理志一》。

② 唐代州或郡的变动如下：武德元年改郡为州，天宝元年改州为郡，至德元载改郡为州。本书叙及州或郡一级建置时，一概径称当时的名称。

③ 唐代凡诸京都所在地和皇帝曾到过的州称为府，与州为同级政区。

④ 《新唐书》卷三七，《地理志一》。

一部行政法典。它对唐前期政府组织与行政典章沿革作了总结，对中央与地方政府的各个部门，分别列以编制品秩，叙以职掌权限，“一代典章，厘然具备”^①。其中包含着有关编制国家预算的法定程序、编制的具体方法乃至重要的预算收支项目的数量标准等丰富内容，从法制上标志着唐前期国家预算的计划形态的完备。同时，唐代的法典体系是由律、令、格、式这四种主要法律形式构成的，其中有关编制国家预算的诸种规定，也是我们结合《大唐六典》从法制上去辨识唐前期的国家预算形态的重要依据。总之，无论从财政分配活动的实际进展，抑或从法制形态来看，开元、天宝这四十二年，是唐前期国家预算趋于完备的重要阶段，理应成为我们研究的重点。本编花费较多的篇幅于此，原因就在这里。

第一章 预算内收入计划的编制

第一节 项目的规划与年度总量预计

预算内收入是指唐朝国家直接支配的集中性的财力。唐前期的国家预算内收入，以自耕农为主要的纳税人，以取自生产过程的实物税为预算的基本物资形式，租庸调、地税、户税和资课是四个法定的计划项目。此外，国家还可利用铸币特权获取部分预算内收入，也课征少量商税，这里皆因无关宏旨而不专门论列，拟于中编兼述之。

^① 见《四库全书总目提要》卷七九，《唐六典提要》。

一、租庸调

以丁身为征税对象的租庸调，是唐朝最早通过法律形式确定的预算内收入项目，成为前期最主要的财政来源，其计划的法制形态，是由赋役令、丁户优复蠲免之制以及籍帐制度等有关规定共同构成的。

租庸调的税率，由唐中央改订隋制而统一确定，具有稳定性。唐朝创建伊始，即于武德二年二月下令：“每丁租二石，绢二丈，绵三两，自兹以外，不得横有调敛。”^①武德七年颁布均田令的同时，又发布了更为详细的赋役之法^②。及至《大唐六典》修成，租庸调的税率仍保持不变。据《赋役令》，有关规定如下：

“课户每丁租粟二石；其调随乡土所产，绫绢绹各二丈，布加五分之一；输绫绢绹者绵三两，输布者麻三斤，皆书印焉。凡丁岁役二旬（有闰之年加二日），无事则收其庸，每日三尺（布加五分之一）。”^③

唐律严禁官吏擅自增减租庸调的法定税率。《唐律疏议》卷一三《户婚律》“差科赋役违法”条规定：“若非法而擅赋敛，及以法赋敛而擅加益，赃重入官者，计所擅坐赃论；入私者，以枉法论；至死者，加役流。”《疏议》对此解释说：

“依《赋役令》：‘每丁，租二石；调绹、绢二丈，绵三两，布输二丈五尺，麻三斤；丁役二十日。’此是每年以法赋

①② 《唐会要》卷八三，《租税上》。按《册府元龟》卷四八七《邦计部·赋税一》所引武德二年令为“绢二匹”。论者或据以推断此绢额中包含了“庸”。有待进一步考证。

③ 《大唐六典》卷三，《户部郎中员外郎》。所谓“绫绢绹各二丈”，指交绫（或绢或绹）二丈。

敛。皆行公文，依数输纳；若临时别差科者，自依临时处分。如有不依此法而擅有所征敛，或虽依格、令、式而擅加益，入官者，总计赃至六疋，即是重于杖六十，皆以‘坐赃’科之……。”

唐中央如此严格控制租庸调税率的立法权和解释权，在政治上起了加强中央集权和防止激化社会矛盾的作用，在财政上则发挥了保障租庸调预算收入计划的稳定性的作用。

租庸调税率既是一个常数，则每年实际应纳租庸调的丁男数量，成了制约租庸调年度预算收入总量的唯一变量。唐政府称这部分人口为“课口见输”。显然，及时、准确地掌握当年的课口见输数量，是编制下个年度租庸调预算收入计划的必要程序。为此，唐朝规定了几项制度，作为统计的法制保障。

首先是确定“课口见输”的法定范围。课口亦称课丁的划定，是以中央统一规定的年龄为标准的。丁龄的起止年限，武德七年定为二十一至五十九岁；中宗时一度缩短为二十二至五十七岁，旋复旧制；玄宗天宝三载（744）十二月改为二十三至五十九岁^①。课口既是以全体编户齐民为对象据年龄而划分的，便显示出租庸调是封建国家的赋税这一层属性。与此同时，唐朝又制订了“丁户优复蠲免之制”，规定：

“凡丁户皆有优复蠲免之制。诸皇宗籍属宗正者，及诸亲五品以上父祖兄弟子孙，及诸色杂有职掌人。若孝子顺孙义夫节妇，志行闻于乡闾者，州县申省奏闻，表其门闾，同籍悉免课役。”^②

可见能无偿免除租庸调的，主要是贵族和官僚家庭的丁男。至于

① 《通典》卷七，《丁中》。

② 《大唐六典》卷三，《户部郎中员外郎》。

所谓“诸色杂有职掌人”，大多是正在承担兵役或其他官府徭役的农民，他们所得的“优免”其实是一种“折免”，并非是无偿的蠲免。因此，“丁户优复蠲免之制”与丁龄规定相结合，就划定了租庸调主要承受者的阶级内容，显示出租庸调制实质上是封建国家无偿占有广大自耕农的剩余劳动的一种预算收入项目。

必须指出，唐朝一方面制订优免制度，赋予地主统治阶层成员免承租庸调的特权，另一方面出于保证财政收入的现实需要，又必须防止滥施优免，为此而实行“蠲符”制度。唐令规定：“诸任官应免课役者，皆待蠲符至，然后注免。符虽未至，验告身灼然实者亦免。”^①“蠲符”由各州按中央规定的统一格式和数量制作，上交户部，由户部负责签发^②。玄宗即位之初，整饬财政管理制度，对“蠲徭役者给蠲符，以流外及九品京官为蠲使，岁再遣之。”^③可见“蠲符”制度的实行显示了唐朝对掌握课口优免数量的关注，有利于提高预算的准确性。

依上所述，可知唐中央财计部门预算租庸调年度收入总量的算式应是： $\text{税率} \times \text{课口见输数}$ 。而每年的课口见输数是一种变量，它既受人口自然因素（如因年龄增长而引起的由中男“入丁”或由丁男而“老免”）的影响，又受政策性因素即优免蠲复的制约，从而赋予唐前期租庸调年度预算收入总量以不可避免的波动性。不言而喻，是否能准确地掌握每年的“课口见输”量，就成为该项预算收入计划周密与否的关键之所在。

为解决这一关键问题，唐朝在法制上建立地方政府必须执行

① 《通典》卷六，《赋税下》。

② 参见《唐会要》卷五九《户部员外郎》，“开元四年”条。

③ 《新唐书》卷五一，《食货志一》。

“每岁一团貌”^①，“每一岁一造计帐，三年一造户籍”^②的籍帐编造制度。

“团貌”的主要对象是那些“年将入丁，老、疾应免课役及给侍者”^③，旨在及时核实当年因人口的自然因素所引起的“课口见输”量的变动。

“三年一造籍”^④即勘造户籍。唐前期户籍的勘造状况及其样式，经文献记载与敦煌吐鲁番出土文书的相互印证，已为今人所了解。户籍包括户口、田地以及赋役应承状况三个部分。关于后者，唐令规定：“户内有课口者为课户，无课口者为不课户。诸视流内九品以上官及男年二十以上，老男、废疾、妻妾、部曲、客女、奴婢皆为不课户。”^⑤从敦煌出土的户籍残卷又见到“课户见不输”或“课户不输”的区分，显然是预计当年的租庸调可征数量的相关依据。户籍必须逐级上报，所谓“县以籍成于州，州成于省，户部总而领焉。”^⑥这就为中央财计部门预测年度收入的变化提供了基本资料。

“每岁一造计帐”，则是为中央财计部门编制下个年度的租庸调预算收入计划提供直接的统计资料。《新唐书·食货志一》指出：“凡里有手实，岁终具民之年与地之阔狭，为乡帐。乡成于县，县成于州，州成于户部。又有计帐，具来岁课役以报度支。”说明计帐与手实、乡帐、户籍既有联系又有区别。唐中央对地方

① 《唐会要》卷八五，《团貌》。

② 《大唐六典》卷三，《户部郎中员外郎》。

③ 引自《唐会要·团貌》所载武则天延载元年（694）八月敕。“给侍”，指给侍丁。《唐大诏令集》卷四，《改元天宝赦》曰：“侍丁者，令其养老。”按规定，侍丁可免差科。

④ 《唐会要》卷八五，《籍帐》。

⑤ 《通典》卷七，《丁中》。

⑥ 《大唐六典》卷三，《户部郎中员外郎》。