

唐朝财政制度演变对国家治理能力的影响

朱红琼

(贵州财经大学, 贵阳 550025)

内容提要:唐朝财政制度以“安史之乱”为界,分别形成前期租庸调为主的财政制度和后期两税法为主的财政制度。本文将唐朝不同时期的财政制度进一步细化为赋役制度、征收管理制度、财政体制、预算制度、财政监督等,并分析不同制度安排下国家治理能力的演变,反思历史给现实以借鉴。

关键词:唐朝 财政制度 租庸调 两税法 国家治理能力

中图分类号:F812.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)07-0108-05

熊彼特在《税收国家的危机》(1918)一文中提倡从财政的角度来观察国家,探究国家的性质、形式以及国家的命运,他认为国家及社会生活的各个方面都受制于财政制度。财政制度作为规范国家财政分配关系的法律制度,任何财政改革、财政制度的变化,都会影响着不同主体的分配关系,进而影响着他们在国家治理中的地位和作用,对国家治理能力产生直接或间接影响。中国历史发展长河中,不乏治国理政真知灼见,正如习近平总书记所说:“要治理好今天的中国,需要对我国历史和传统文化有深入了解,也需要对我国古代治国理政的探索和智慧进行积极总结”。唐朝是我国历史上大国政府治理的重要时期,从历史角度来考察唐朝财政制度安排与国家治理能力之间的内在耦合机理,对现代财税制度设计、均衡央地财政关系、国家治理等提供历史借鉴和启示,同时也为我国财政学的理论创新提供历史演变逻辑辨析。本文在分析时,进一

步将唐朝财政制度细化为赋役制度、征纳管理制度、财政体制、预算制度、财政监督制度等,以“安史之乱”为转折点,分析不同制度安排如何影响国家治理能力,从而借古喻今,反思历史给现实以借鉴。

一、赋役制度变化与国家治理能力演变

赋税是国家凭据政治权力取得财政收入的重要形式和调控手段。唐承隋制,前期赋役上实行均田制为基础的租庸调。租庸调以人丁为依据,所谓“有田则有租,有身则有庸,有户则有调”,它以民户授田为基础和前提。《新唐书·食货志》记载:“唐之始时,授人以口分、世业田,而取之以租、庸、调”。这时期的赋役制度,以田地多少、课税丁口多少征税,为确保租庸调的顺利实施,规定每户编造手实,再根据手实编成户籍,按每户丁男、中男数均田、定赋役。手实、户籍、均田、租庸调之间互为依据,便于监

[收稿日期]2021-03-11

[作者简介]朱红琼,经济学院党委书记,教授,博士生导师,教育部高等学校财政学类专业教学指导委员会委员,贵州省人大常委会咨询专家,研究方向为地方财政、财政史。

督管理,有效地组织赋役征调。

唐朝通过改革农具、兴修水利、统一钱币、统一度量衡,促进农工商业全面发展,先后有“贞观之治”“永徽之治”“则天之治”“开元之治”,做到“东至于海,南极五岭,皆外户不闭,行旅不赍粮,取给于道路焉”^①。国家职能有效实施,政权稳固,国家治理秩序良好。

天宝十四年(公元755年)开始的“安史之乱”是唐朝财政制度的一个重要转折点。安史之乱后,中原经济残破,农户大半逃亡,管理乏力,国库空虚,但支出不减,征调不已。土地兼并严重,赋役失衡,农民负担严重,社会矛盾日趋尖锐。两税法是针对以上诸多社会问题而制定的,较为适应当时的社会需求。两税法“户无主客,以见居为簿;人无丁中,以贫富为差”,即只要在当地有资产、土地,就算当地人,上籍征税。这在一定程度上扩大了征税范围、税负相对公平,当然更主要是满足中央政府的财力需求,以维护政权和社会稳定。

二、征纳管理制度影射出不同的国家治理能力

国家通过赋税的征收与纳税人形成了征纳关系,为确保赋税征纳的科学、合理,足额纳税,唐朝制定有严格的度量衡。在租庸调制下,“凡赋役之制有四:一日租,二日调,三日役,四曰杂徭。课户每丁租粟二石;其调随乡土所产绫绢絁各二丈,布加五分之……凡丁,岁役二旬,无事则收其庸,每日三尺;有事而加役者,旬有五日免其调,三旬则租调俱免。”^②它对唐朝赋役的种类、税率、课税标准、减免等进行了明确规定,在一定程度上体现了亚当·斯密“税收原则”中的确定原则。税收确定原则杜绝征税人的任意专断征税,加重税收负担,以及恐吓、勒索等行为。不仅如此,《赋役令》对征收过程中官吏违法违规有明确的规定:“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,总计赃至六匹,即是重于杖六十,皆从‘坐赃’科之。假有撤回加益入官绢满一百匹,比敛众人之物,法合倍论,倍为五十匹,坐赃论,罪止徒三年。‘入私服者,以枉法论’,称‘入私’,不必入己,但不官者,即为入私。官人有禄,枉法一尺杖一百,一匹加一等,十五匹绞;无禄者减一等,二十匹绞。”对于缴纳方,如果存在逃避赋役,也有明确罚惩规定,如“凡人有课役而全家逃亡者,按丁夫在役逃亡定罪”^③。这些法律规定,在一定程度上体现出唐前期以法治国的“从法”意图,要求官民均依法行事。国家治理能力强调行政机关的依法执法能力和执行法度,唐前期赋役征纳严格依法进行,国家治理能力较强,治理效能较好。

随着安史之乱,农户多有逃亡,“籍账之间,虚存户口,调赋之际,旁及亲邻,此弊因循,其事自久。”^④由此而随意科派、摊收亲邻之事随处可见。两税法在征管上,就如《旧唐书·杨炎》所说:“凡百役之费,一钱之敛,先度其数而赋于人,量出以制人。……其田亩之税,率以大历十四年垦田之数为准,而均征之。”规定地税的税率是以大历十四年垦田数为基准,按比例分摊。虽体现了一定的税率标准和依率课征的精神,但因有丁租、庸调等并入,难以固定税率,具体的税率不定。这种不确定性与租庸调下的确定性相反,在征管过程中随意加征的现象就尤为突出;而两税法实行的摊派制,虽然在一定年限内,各州县应上供的数额一定,但由于纳税户的不确定和地方执行过程中的随意性,摊到每个百姓身上的税额多少由地方政府说了算,这为地方政府和官吏随意开征提供了极大的便利性。

另外,两税法的赋役征收中,以货币定税,以实物交纳也存在一定弊端。货币的供求关系变化会导致物重钱轻或物轻钱重的现象,如陆贽所说:“定税之数,皆计缗钱,纳税之时,多配绫绢。往者纳绢一匹,当钱三千二三百文,今者纳绢一匹,当钱一千五百文,往输其一者,今过于二矣。虽官非增赋,而私

①《资治通鉴》卷一九三。

②《唐六典·户部尚书》。

③ 项怀诚主编:《中国财政通史·隋唐卷》第190页,中国财政经济出版社。

④《唐会要·逃户》。

已倍输。”^①当货币供给不变(当时经济条件下,白银产量一般难以增加),而对货币需求增大的情况下,在一定程度上影响到市场的稳定,也增加了民众的税收负担;另一方面,当货币供给可以调整的情况下,国家可以通过货币控制实物价格,如此一来则“人君操谷、币、金衡,而天下可定也。此守天下之数也。”^②

三、不同的央地财政关系直接影响国家治理能力

唐朝的央地财政关系先后经历了唐初期到唐德宗建元元年(618-780年)以租庸调为征税基础的中央集权型财政关系(统收统支)、建元元年到元和四年(780-809年)以两税法为征税基础的地方分权型财政关系(定额包干管理)、元和四年以后(809-907年)随意调整剩余索取权的“二元”权力格局为基础的央地争权型财政关系。不同的财政关系下中央与地方政府的财权、事权分配不同,对整个社会的治理也有所差异。尤其是中央、藩镇和州郡三者财权事权调整对国家治理能力有显著影响。政府间财政关系除直接影响着中央、地方各级政府的治理能力,还会间接影响市场、社会、民众等其他国家治理层面。

租庸调下的中央统收统支财政体制,中央与地方分配方式及程序如下:在中央统一征收税率、征收方式的前提下,地方政府按期完税、纲典上供、转运输税。地方各级的开支,如官吏俸禄、行政开支、军队供应、水利河工等,由地方造册申报,按中央批准之数,在应上交粮物中予以扣留。其余的钱物则按照中央规定,或运送中央,或递送边防,或贮库备边。在唐前期中央强权下,财权高度集中,地方按中央王朝要求履职,各项财政经济活动有序进行。

两税法中的留州、送使、上供三分法,实则是一种定额包干制,中央采取以支定收的方法,在核定了州、使两级地方预算的收入项目及其数量界定后,每州有固定的上供定额。这从程序上保证了中

央赋税收入如数征纳输送,缓解了自战乱以来困难重重的中央财政危机。两税法的定额包干制,理顺了自安史之乱以来中央与地方混乱的财政关系,其目的是实现集权,在军令与政令不统一下,确保中央有足够的财力,以实现政权稳定。

但唐后期元和四年以后,央地财政关系进入了央地争权阶段,两税三分法进一步扩大和合法化了地方高级政府(藩镇、节度使)的权力,地方分权渐盛,中央为争夺财权,与地方一起就两税、中央直接受益税(如榷酒钱)、其他剩余索取权等进行争夺;同时,中央放任地方自行解决其收支问题,为地方法外征收、擅自征收开了方便之门。这种财政分权的随意性与非规范性,使地方政府势力膨胀,最终导致五代十国的分裂局面。

四、从“量入为出”到“量出为入”的预算原则下国家治理能力变化

唐朝早期坚持“量入为出”的财政原则,《旧唐书·食货志》“先王之制,度地以居人,均其沃瘠,差其项赋,盖敛之必以道也。量入而为出,节用而爱人,度财省费,盖用之必有度也”。“量入为出”财政原则长期以来在我国封建历史上占支配地位,唐朝前期也是如此。究其根源,“量入为出”关键点在“入”,“入”是矛盾的主要方面。这一方面反映了当时社会生产力发展水平,另一方面对财政活动的另一方——财政支出形成实质性的约束,如先有收入才有支出,当然更重要的是数量上约束。唐朝的主要政府收入是以实物地租为主的田赋收入,由于农业经济创造与财富积累的速度相对于工商业更为缓慢,以农业为主要收入来源的财政收入缺乏增长弹性,财政支出也就难以有大的扩张,收入成为硬约束,“量入为出”则为逻辑的必然;另外,高度集权的家天下制使得政府的职能边界不清,不可能为财政支出提供明确的数量界定,“量出为入”显然不能对“出”从制度上进行限制。唐朝前期的“量入为出”从一个层面确保了统治者(政府)与社会、民众相对固定的分配关系,有利于国家治理。

^①《陆宣公奏议·均节赋税恤百姓第一条》。

^②《管子·山至数》。

安史之乱后,战乱导致耕地荒芜,丁口流离,赋役基础受到严重破坏,赋税收入难以满足统治的需要,“量入为出”财政原则不再适用,杨炎于“两税法”中最先提出“量出为入”,“凡百役之费,一钱之敛,先度其数而赋于人,量出以制入。”^①“量出为入”关键点在“出”,“出”成为矛盾的主要方面。要实现“量出为入”,一是要有一定的生产力水平做为支撑,二是支出水平的确定要合法。在唐后期,虽然工商业有一定发展,但受限于农业的主体地位,生产力水平不高,产量有限,如果统治者用之无节,取之无度,在有限的产出水平下,“量出为入”则会成为民众的灾难,各种摊派、加征肆意横行。这也是两税法在当时受到许多人的批判的主要原因,“夫地力之生物有大数,人力之成物有大限,取之有度,用之有节,则常足;取之无度,用之无节,则常不足,生物之丰歉由天,用物之多少由人。是以圣王立程,量入为出,虽遇灾难,下无困穷。理化既衰,则乃反是,量出为入,不恤所无。”^②

五、财政监督制度确保依法行政,有利于推进国家治理

“以财行政”下加强财政监督、把好财政关,是国家治理的重要手段。唐朝主要通过财政审计和监管制度实现财政监督。审计主要是对财政收支活动的合法性进行经济监督,监察则是在经济监督的基础上对官员进行约束。

从监督法令情况来看,唐前期的《赋役令》《仓库令》《禄令》《户部格》《仓部格》《度支式》《计账式》等法令是财政监督的法律依据。而《唐律疏议》则通过律文、注文和《疏议》相结合的形式,进一步明确对财政违法行为的认定及其量刑依据;从监察主体来看,比部司是唐代专司财政经济审计监督的最高

机关,隶属于刑部,不受其他部门的干预,负责勾覆审计中央各部门和地方州府的财政收支和财务收支。凡政府的一切收支均要由比部审计,如《唐六典》卷六载:“比部郎中员外郎掌句诸司百僚俸禄、公解、赃赎、调敛徒役、课程通悬数物,以周知内外之经费而总句”,“凡仓库出纳,营造庸市丁匹、功程赃赎、赋敛、勋赏赐与、军资器仗、和泉屯收,亦句覆之”。^③ 审计具有一定的时间规律性,对京师诸司、仓库的稽检按季进行,对诸州府是一年一勾。“京师仓库三月一比,诸司、诸使、京都四时勾会于尚书省,以后季勾前季,诸州则岁终而总勾焉”^④;从审计流程来看,每年由州府长官和主管审计人员(司录、录事参军,隶属于勾官系统)对本州府进行勾检后,将收支情况申报比部检勘,进行监督。州府录事参军审计监督包括勘复户籍制造,勾检留州钱物数额,督稽常平仓、义仓的发放,比察租税应纳税额;比部主要行使的是审计权,而惩罚权则由唐朝常设的监察机构御史台行使,御史台根据审计监督的结果,依法惩处,防止官吏违法乱纪、贪污腐化,维护了封建统治阶级的经济利益,确保国家治理有效实施。

唐朝中央对地方政府的财政监督是使中央政令得以贯彻实施的有效手段,除了正常的比部勾覆外,派出专员对地方财政进行专门监督也是常有之事。由于唐朝前后财政体制不一,对地方的财政监督也有所差异。

唐前期对地方的财政监督主要由御史和诸道使臣负责,属于朝廷派出的单一的监察体制。按《唐六典》规定,监察御史监察地方是采取“巡按郡县”的方式。唐《仓库令》规定:“在外凡有仓库之处,覆囚使及御史出日,即令案行。其贮掌盖覆不如法者,还日闻奏。”且为“奉飭乃巡,不每年出使”^⑤。它是一种事后财政监督,由于人数较少,一般只有8人左右,较难进行全方位监督。为弥补御史台监督的不足,唐朝前期有派监察使臣进行财政专项监督。如贞观8年时“诸道黜陟大使”,唐中宗则正式按道分设巡察使,每道设2个巡察使,睿宗景云二年,改置

①《旧唐书·杨炎》。

②《陆宣公集·奏议六》。

③《大唐六典》卷六。

④《新唐书·百官二》。

⑤参见戴建国《唐〈开元二十五年令·田令〉研究》(《历史研究》2000年第2期),天一阁博物馆等。《天一阁藏明钞天圣令校证(附唐令复原研究)》(中华书局,2006年)。

按察使,每道各1人,开元二十二年起改为采访处置使。这些监察使的监察内容包括财政违法行为、专项财政监察等。唐前期,由于财政监督法制相对健全、中央对地方的管控力度较强,地方官员的财政违法行为较为少见。

安史之乱后,随着赋税制度的改革,财政监督情况有所变化。从财政监督法令来看,中央颁布了新的财政监督法律,“比来新旧征科色目,一切停罢。两税外辄别率一钱,四等官准擅兴赋以枉法论”^①,此后分别于宪宗元和四年、元和十三年、穆宗时期、文宗大和三年、大中四年对实行两税法后的“若非法而擅赋敛,及以法赋敛而擅加益”^②这一条款进行了不同的诠释与重申,成为监督地方赋役征收的新的法令依据。但由于这些依据在相当长的一段时间内不明晰、变动较大,在实际执行中容易产生争议;同时,对地方财政监督的范围与前期有所变化,仅限于与组织中央财政收入的特定范围;在监督主体上,则形成了由出使郎官、转运使、巡院等多元化、多层面的监督主体,加强了对地方财政的监察。唐后期出使郎官察访地方,是两税法改革后新的监察举措,也是使臣监察体系被破坏后中央对地方财政监察的一种补充,对加强地方税征起到一定的积极作用。转运使在唐代宗时就有了监察地方财政的职能,“如闻诸州承本道节度、观察使牒,科役百姓,致户口凋敝,此后委转运使察访以闻。”^③诸道巡院员也有进行财政监察的责任,“天下除两税外,辄不得科配,其擅加杂榷率,一切宜偶一为之,仍令御史台及出使郎官、御史并所在巡院严加访察。”^④但是,这些对地方的财政监察措施,在唐朝后期强枝弱干的情况下,所起到的作用不大。另外,从唐后期皇帝不断给出使郎官、出使御史、度支盐铁巡院官下达监督地方财政的特定使命来看,可知当时地方官员的财政违法行为屡禁不止。最后“国命所能制者,河

西、山南、剑南、岭南西道数十州。大约郡将自擅,常赋殆绝,藩侯废置,不自朝廷”。^⑤国家治理秩序崩溃,李唐王朝的政权名存实亡。

六、结语

从唐朝财政制度对国家治理能力的影响研究中,我们可以得出以下经验或启示:一是财政制度是国家治理的重要制度,直接影响国家治理能力。同时,国家治理能力又进一步制约和影响财政制度作用的发挥;二是税收征管能力是国家治理能力在税权上的重要体现,它受征管制度、税务机关行政能力、金融体系发展情况等因素的制约,对这些因素进行改进,有利于提高税收征管能力,从而提高国家治理能力;三是财政作为一种分配关系而存在,进一步明确财政职能、理顺市场与政府关系、中央与地方财政关系、规范财政收支管理等,有利于提升国家治理能力;四是“理公共之财,管公共之事”,财政运行体现的是一种公权力的行使,公权力的主体和属性为“公”,是人民在法定范围内让渡私权力而形成的,加强对公权力的监督是国家有效治理的必然手段。

参考文献:

- [1] 边俊杰,李晓方.明代财政制度演变对国家治理能力的影响及启示[J].江西社会科学,2019.10.
- [2] 陈明光.唐朝中央对地方政府的财政监督述论[J].宁波大学学报(人文科学版),2009.2.
- [3] 冯俏彬.加快建立现代财税制度,进一步提高国家治理能力[J].中国经济报告,2020.4.
- [4] 李炜光.财政何以为国家治理的基础和支柱[M].财政史研究,第七辑.
- [5] 彭中礼.国家治理能力是什么:现代法治理论的框架性回应[J].东岳论丛,2020.4.
- [6] 齐海鹏.中国古代财税在国家治理中的作用[J].税务研究,2015.11.

【责任编辑 孟宪民】

①《全唐文》卷五十。
②《唐律疏议》卷十三《户婚律》。
③《旧唐书·代宗》。
④《唐大诏令集》卷71。
⑤《旧唐书》卷一九下《僖宗纪》。