



赋役全书与明清法定财政集中管理体制的形成^{*}

——兼论明清国家财政治理焦点之转移

申 斌

内容提要:明初,由于存在大量合法却不可核算、储存的劳役征调,故在集权架构之下,法定财政管理呈现出分散运作的特点,法定与法外征调界线模糊。随着白银成为财政运作的主要手段,不可核算的征调变得可以核算,州县官府形成了不为上级掌握的财赋储备和收支信息。法定财政核算信息在州县与上级官府间出现不对称。16世纪前期抚按等因应于省级财政职责增强的现实,编制覆盖全省、带有固定化倾向的财政计划(赋役经制册籍,后定型为赋役全书),采取类似预算管理的方式来规范财政收支,强化省内财政集中管理。法定财政核算信息的不对称从州县与上级官府之间转移到省级官府与户部等中央衙门之间。明末,户部试图通过掌握赋役全书来了解在外官府收支信息以筹餉,但未成功。清初,户部通过监督各省纂修赋役全书重建全国财政体系,将各地法定赋役收支纳入中央集权控制之下。作为财政集中管理的工具,赋役全书的服务对象从省级官府变为中央(户部)。这消除了法定财政核算信息在官府各层级间的信息不对称,为清朝法定财政管理的全面中央集权奠定了预算基础,并在扩大中央掌控财政规模的同时明确了合法和非法征收的边界。这也是国家财政治理焦点从临民向治官转移的集中体现,折射出明清国家治理的内在逻辑,也提示我们对国家能力的理解要结合具体时空脉络和社会环境。

关键词:赋役全书 法定财政 信息不对称 财政集权 核算技术

引 言

伴随着赋役折银征收,16世纪中国财政运作手段从实物和劳役向白银转移,财政核算实现“统计银两化”,实物财政逐渐走向货币财政。^①就官民之间的征收关系而言,随着一条鞭法改革及相应的社会变迁,基层赋税治理秩序呈现出官民之间法定赋役负担定额化、实际征管关系包揽化和民间赋役分担关系合约化三个显著特点。^②那么,货币财政确立是否改变了政府内部的财政管理体制?如果

[作者简介] 申斌,广东省社会科学院历史与孙中山研究所助理研究员,广州,510635,邮箱:shenbin03@163.com。

* 本文为国家社会科学基金重大项目“明代价格研究与数据库建设”(批准号:17ZDA192)和国家社会科学基金重大项目“中国职役通史”(批准号:19ZDA190)的阶段性成果之一。

① 岩见宏《晚明财政の一考察》岩见宏、谷口規矩雄編『明末清初期の研究』京都大学人文科学研究所,1989年,271—300页;万明、徐英凯:《明代〈万历会计录〉整理与研究》,中国社会科学出版社2015年版,第67—69页;陈锋:《明清变革:国家财政的三大转型》,《江汉论坛》2018年第2期;陈锋:《明清时代的“统计银两化”与“银钱兼权”》,《中国经济史研究》2019年第6期。

② 小山正明《赋役制度之变革》『岩波講座世界歴史』第12卷,岩波書店,1971年,313—345页;刘志伟:《从“纳粮当差”到“完纳钱粮”——明清王朝国家转型之一大关键》,《史学月刊》2014年第7期;梁方仲:《中国历代户口、田地、田赋统计》,上海人民出版社1980年版,第10—11页;刘志伟:《在国家与社会之间》,中山大学出版社1997年版,第237—275页;郑振满:《明清福建家族组织与社会变迁》,湖南教育出版社1992年版,第242—257页;黄忠鑫:《明清时期徽州的里书更换与私册流转》,《史学月刊》2015年第5期;胡铁球:《明及清初“歇家”参与赋役领域的原因和方式》,《史林》2007年第3期;申斌、黄忠鑫:《明末的里甲役与编户应对策略》,《中国社会经济史研究》2015年第3期;黄忠鑫:《明清徽州图甲绝户承继与宗族发展》,《安徽史学》2014年第6期;赵思渊、刘志伟:《在户籍赋税制度与地权市场运作中认识明清土地制度》,《中国社会科学》2020年第1期。



是的话,对国家财政能力又有什么影响?

学界关于明清法定(正式)财政管理体制存在三种不同认识:以黄仁宇为代表的一贯分散论、以岩井茂树为代表的一贯集中论和以刘志伟等为代表的从分散到集中论。

黄仁宇和岩井茂树都强调自明初到清代财政体制的连续性,但对法定财政体系是分散还是集中的判断迥异。黄仁宇着眼于国家正式财政管理组织,认为明清一直是理念上集权与实际上分散性管理的结合,中央集权的愿望超出了实现愿望的技术手段。^① 岩井茂树则兼顾法定正式财政和实际财政运作,提出明清时期正额财政一直在中央集权控制之下,受原额主义原则约束,正额财政与在其外围成长的非正额财政互补,这一实际财政运作结构长期延续。^② 在强调定额化、财力不足与额外增派关系上,岩井茂树与黄仁宇是相同的。不同之处在于:黄仁宇认为法定财政制度本身即存在运营上的分散性,集权化财政管理组织无论在中央还是地方都是缺失的;而岩井茂树则强调法定正额财政是被置于中央集权管理之下的。

与上述相反,刘志伟、郑振满等都主张从明中叶开始,财政管理从分散性体制转向集权化体制。^③ 刘志伟强调一条鞭法使差役银被置于中央政府控制之下,地方财政和中央财政的划分从税源划分法和分成法并行转变为单一的分成法,构成了清初税收管理中央集权体制建立的前提。郑振满认为随着明中期赋役改革,徭役开始转化为财政的形式,预算成为可能,而随着条鞭法推行,各级地方政府失去了财政自主权,到清初地方财政形成了分级分类定额包干制。而且,岩井茂树在主张法定财政管理一贯集中,法定财政与法外财政互补结构一以贯之的同时,也认为晚明存在非正额财政被正规化(纳入法定财政,即中央化)的情况。^④

笔者认为,在讨论这一问题时,一方面需要注意政治体制与财政管理体制的关联与区别,另一方面需要辨析理念与实践的联系和差异。

自秦朝至晚清,中国历代王朝国家的意识形态主流都是“普天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣”,政治体制的主流都是君主专制、中央集权和官僚政治的结合。在这种观念与制度架构下,财政运作必然也深深地打上皇权至上、中央集权的烙印,这是毫无疑问的。但问题是,在实际财政运作中,中央集权之手能伸多长,管多宽,是不完全以皇帝或朝廷的意志为转移的。从“中央集权政治体制下的财政运作”到“实际财政运作上的中央集权体制”,需要相应的社会经济环境和一系列财政管理技术及具体制度安排的支持。这些相互关联的环境、技术,给中央集权在实际财政运作上的实现程度划定了一个可能性边界。

随着社会环境变迁和各类技术改进,统治者对实际财政运作中中央集权实现程度的期望不断提升。^⑤ 与此同时,技术进步固然创造了强化集中管理、帮助贯彻统一制度的工具,但也给从民众到官吏等不同人群逸出中央集权之手、从事法外活动提供了新的可能方式。所以,就广义国家财政管理(包括合法与法外的资源征调)的长期变迁而言,与其说存在一个不断集中的趋势,不如说存在一个

^① 黄仁宇著,阿风等译:《十六世纪明代中国之财政与税收》,生活·读书·新知三联书店2001年版,第3、416—420页;黄仁宇:《中国近五百年历史为一元论》,黄仁宇:《放宽历史的视界》,九州出版社2011年版,第176—193页。

^② 岩井茂树著,付勇译:《中国近代财政史研究》,社会科学文献出版社2011年版,第16—17、21—69、262、284—358页。岩井茂树『中国近世财政史の研究』京都大学学术出版会,2004年,250页。岩井茂树《中国近代财政史研究》一书的中译本删去了原书第五章,对部分文字也有删节,故本文在必要时引用日文版。

^③ 刘志伟:《略论清初税收管理中央集权体制的形成》,中山大学历史系编:《中山大学史学集刊》第1辑,广东人民出版社1992年版,第115—129页;郑振满:《明后期福建地方行政的演变》,《中国史研究》1998年第1期;郑振满:《清代福建地方财政与政府职能的演变》,《清史研究》2002年第2期。

^④ 岩井茂树:《中国近代财政史研究》,第284—349页。另可参见岩井茂树《明代〈徽州府赋役全书〉小考》,周绍泉、赵华富主编:《'98国际徽学学术讨论会论文集》,安徽大学出版社2000年版,第291—304页。

^⑤ 比如到了晚清,随着金融网络和汇兑技术发展,给财政进一步集中化管理提供了新的可能,尽管最终未能成功。Wenkai He, *Paths Toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*, Cambridge: Harvard University Press, 2013, pp. 131—179.



因应于社会经济环境和技术变化而不断调整的集中管理与分散管理、法定领域与法外之地的平衡点。

就明清时期的社会环境和技术条件而言,所谓“实际财政运作上中央集权体制”的确立,主要指将一切法定的资源征调、使用都纳入中央政府控制(制定并监督实施)的财政收支计划(即预算^①)进行管理。预算可以被上级政府用作控制手段,以规范下级政府的收支行为及政府间财政关系。至于预算是否能够涵盖政府的一切法定经常性收支活动,实现相对有效的控制,则取决于法定财政收支活动是否都能以量化、可计算的形式表示,以及上级对下级此类收支信息的掌握情况,而这种对实际资源征调的统一量化核算又在很大程度上依赖于财政的货币化运作。伴随着一系列重要的赋役改革,明代官府内部产生了关键性的财政核算技术变革,带有预算性质的赋役全书作为集大成者,成为清初重建国家财政体系的基础。本文即以赋役全书的形成过程为抓手,围绕可核算程度深化与预算管理层级提高两个脉络,概要论述明初财政管理上的分散运作状态向清初法定财政领域中高度集中管理体制演变的逻辑线索;^②并以已有研究为基础,提出一个关于明清国家财政治理焦点转移的假说,试为学界从财政视角透视14到18世纪明清国家能力提供一个逻辑框架。

一、核算技术的变革与省级赋役经制册籍的形成

明初到清初的财政体制变迁主要表现在以下三个方面:在技术上,随着白银的使用,财政运作的可核算程度提高,原本不可核算的资源征调逐渐可核算化并形成核算体系;在制度上,新产生的核算信息逐渐被更高层级官府所掌握,财政集中管理进一步强化;在结果上,法定财政与法外财政的界限日益清晰,法定财政的经常性收支被完全置于中央集中管理之下。而带有预算性质的赋役经制册籍,从在州县赋役改革中萌芽,到16世纪成为巡抚、巡按等官员进行省内集中管理的手段,再到明末清初变成户部重建中央集中管理财政体制的工具,正是这一变迁的集中体现。

(一) 赋役管理的核算基础变迁

由于实物和劳役运作手段的客观制约,在明初集权体制下,财政管理的重要特点是可核算性匮乏与分散运作体系的结合,以及由此造成的在操作上难以清晰划分法内征收与法外科敛的状态。赋役管理体制最集中体现了这一点。^③洪武朝的财政征调是建立在里甲体制和编户亲身应役基础上的,无论官民之间的赋役征发还是官府内部的税粮仓口分派,都包含着很多无法量化的活劳动成分。

① 根据《中国大百科全书》《辞海》等权威辞书,国内学界对预算概念的通行界定是:经法定程序批准的政府在一定期间的收支计划。因此,预算包括两个要素:一是未来规定时期内政府财政收入和支出的计划,包括规定财政收入的来源和数量、财政支出的各项用途和数量;二是经过法定程序编制、审查、批准执行(在西方国家,主要指议会政府对政府预算的审查与批准;在我国,指人民代表大会对政府预算的审查和批准)。在中国古代,针对这类财政收支计划,虽然不存在代议机构或权力机构的审查,但是在政府体系内部仍有审议、颁布的行政程序。故此本文认为可以使用预算一词来指称中国古代的数量化财政收支计划。

② 对赋役全书的既有研究多集中于清代,而对明代赋役全书及类似赋役经制册籍的研究,则多为利用其中的数据来分析财政结构,仅有刘志伟、岩井茂树、郭润涛对其制度背景做了相关讨论,但未对册籍最核心的要素——核算关系进行分析。刘志伟:《略论清初税收管理中央集权体制的形成》,中山大学历史系编:《中山大学史学集刊》第1辑,第118—120页;岩井茂树:《明代〈徽州府赋役全书〉小考》,周绍泉、赵华富编:《'98国际徽学学术讨论会论文集》,第292—293页;郭润涛:《序》,国家图书馆出版社辑:《明清赋役全书》第1册,国家图书馆出版社2010年版,第1页;何平:《清代赋税政策研究:1644—1840年》,故宫出版社2012年版,第73—85页;陈锋:《清代财政政策与货币政策研究》,武汉大学出版社2013年版,第146—164页;吴政台:《清顺治朝的财税政策》,《中兴史学》(台中)第13期(2007年);高嶋航「清代之賦役全書」『東方學報(京都)』第72册,2000年,451—502页;王锐红:《清代〈赋役全书〉研究探微》,硕士学位论文,复旦大学,2004年;郭永钦:《清代财政数据及其空间差异研究》,博士学位论文,复旦大学,2016年。

③ 明代国家的财政征调,可以根据管理机构划分为两类:一类是通过司、府、州县这一行政系统征收,主要是田赋、上供物料和徭役;另一类是通过中央派出的专门机构征收,主要是盐课、钞关税等。按照万明的估算,16世纪后期田赋占户部全部收入的90%,远超过排名第二的盐课(仅占6%)。而结合万明对田赋和申赋对四差银(大多数不在户部核算范围内)的估计,可知16世纪后期四差银额大约为田赋银额的一半。这些估算虽然会存在不小误差,但大体可以揭示明代不同财政收入间的比例关系。赋役(田赋与四差)管理体制可以代表明代财政管理体制的特质。万明、徐英凯:《明代〈万历会计录〉整理与研究》,中国社会科学出版社2015年版,第34页;申斌:《万历七年四差银清理与赋役书册纂修——张居正改革之一环》,《史林》2019年第6期。



而这些不能量化、不可存储的劳役以及运输成本高、缺乏通用性的实物性资源征调,塑造了高度依赖低层级横向收受、中央多头管理的制度。^① 所以,在明初高度政治集权的架构下,实际财政管理运作却主要是分散进行的,集中程度有限。这也意味着临民一级的州县官府以劳役形式掌握着很多既无法核算,也无法纳入上级官府管理范畴的财政资源,其在法定征调范围内拥有较多自主裁量的空间。这就是黄仁宇描述的世界。

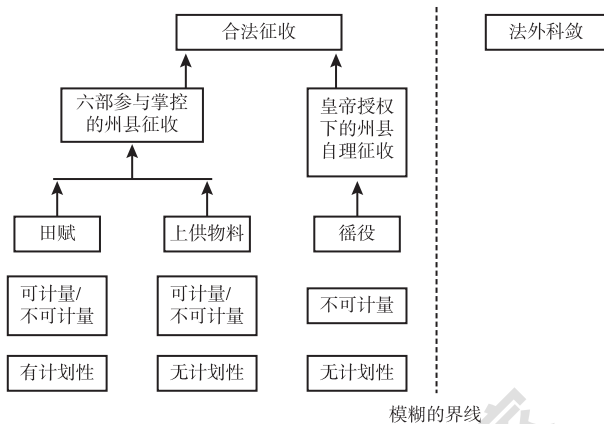


图1 明初赋役管理体制示意图

随着宣德年间开始的地方性赋役改革,特别是财政运作的货币化,很多原本不可核算的赋役征调变得可以核算,州县形成了一笔不为上级官府掌握的法定财赋储藏,以及不为上级掌握的赋役征收核算体系,呈现出二重会计结构。州县与上级官府之间出现了赋役核算信息不对称的情况。^②

州县开启的新型核算体系发展,为日后省级赋役经制册籍的编制提供了核算所需的数据和摊派方式。随着成化以后白银在赋役领域使用的普遍化,不同性质的征收内容、课税客体有了统一的标准化估值手段。这促使州县赋役改革中形成的核算技术向着更加深入、完善的方向发展。这主要表现在三个方面:首先,征收内容定额化。各项实物解纳责任和劳役支应在用银计量的基础上逐渐实现定额化,加总计算得出应征赋役总额成为可能。其次,派征对象标准化。赋役的派征对象——里甲和编户,分裂为人丁额和税粮额(或土地额)这两类课税客体;而人丁和土地标准化成为可以折算、加和的数字,使得摊派计算成为可能。最后,普遍使用“定额—加总—摊派”的核算方式来确定派征规则,派征率渐成官府内部核算的核心。^③ 而且,核算体系覆盖的征收项目范围日益扩大,并在地域上不断扩展、行政层级上不断提高。弘治以降,用于官僚系统内部核算财政收支的省级赋役经制册籍产生了。而省级册籍的编纂,反过来又推动了核算方式的规范化与扩展。

(二) 省内财政集中管理强化与省级赋役经制册籍

宣德以降,特别是天顺以后,随着巡抚的常设化、地方化,省级官员和机构的财政责任趋重、权力扩大。在货币化运作的新环境下,官僚系统内部财政事务日益繁多,军事支出等财政压力持续不断,这都推动巡抚、巡按强化对省内财政事务的集中管理,以规范日常财政征收、调拨,方便筹措军饷。强化集中管理的主要技术手段,就是统一省内财政制度和收支计划,即编制各类省级赋役经制册籍。这些册籍在16世纪末定型为赋役全书,具有省内财政计划(预算)性质,是明代巡抚等主导

^① 黄仁宇:《十六世纪明代中国之财政与税收》,第9—22、52页。按:笔者将中译本中“较低水平的侧面收受”改译为“低层级的横向收受”。

^② 申斌:《明代地方官府赋役核算体系的早期发展》,《中国经济史研究》2020年第1期。

^③ 申斌:《明代中叶以降赋役核算技术的演变》,朱诚如、徐凯主编:《明清论丛》第19辑,故宫出版社2020年版,第75—108页。



的省内财政集中管理达到顶峰的标志。随着省级赋役经制册籍的纂修,省内法定财政经常性收支实现了集中管理,州县与省之间的二重会计结构消失,转化为省与户部、工部等中央衙门之间的二重会计结构。

1. 背景:省级财政职能强化。省级官员和衙门财政职能强化是省级赋役经制册籍出现的主要原因。明前期,省一级的布政使司在财政管理方面的主要作用是政令、信息的上传下达,如汇总上报黄册,以及将户、工、礼等部坐派的税粮仓口数额和物料数额分派给下级官府。实物田赋及大多数物料的调拨基本是从州县由民户解运到指定仓口,布政使司掌握的财富贮藏较少,也较少担负筹措粮饷的直接责任。临民的州县官府在赋役征调、实物和劳役资源的使用方面,事实上拥有较多灵活操纵的空间。

宣德以降,巡抚被授予了一定程度上的灵活施政的权力。天顺以降,随着白银大量进入财政运作,抚、按、布政使司财政职责明显趋于复杂、繁重。省级机构在对户部等下达的税粮和物料等财政负担进行再分派,协调省内府州县围绕赋役负担的纠纷,以及规范、监督州县官府的赋税征收行为等方面的事务激增。筹措地方性军需经费的压力也迫使巡抚等省级大员要全面掌握全省财政收支以便统筹调拨。赋役折银后,银两解运路径发生变化,很多白银被先解运到布政使司再行分解,这使布政使司承担了相当多的分解税银责任,司库成为中转性银库。筹饷责任则推动司库向具有再分配功能的省级预备银库转变,省级官府在赋调拨上的自由权限增大。

省级财政职责的强化凸显了省内财政集中管理的必要性。抚按开始逐渐将原本分散于府州县的财政管理事权加以统合,通过纂修册籍确立省内财政收支计划和制度,推动着省内财政集中管理体制的形成。^①

2. 类型:三种分类及其演进趋势。巡抚、巡按主导纂修的册籍,旨在“定经制”,即确立省内财政制度和收支计划,规范财政行为。这些册籍类型多样,最初其实是包含收支款项数额(特殊的法令形式)的财政法令汇编,后来渐渐演变成较纯粹的财政收支计划,具有比较鲜明的预算性质。而根据册籍所记载的财政数字及其计算关系,可以发现其存在从专项册籍向综合册籍、从总额控制型册籍向摊派核算型册籍转变的趋势。赋役全书是其集大成者。

册籍在财政管理上的功能,取决于其记载内容和文本结构。下面根据表1所列现存明代地方赋役经制册籍的基本情况,并结合保存在地方志、地方性政书等文献中的册籍内容,从三个角度对明代赋役经制册籍进行分类,梳理其演变趋势,然后指出不同类型册籍所具有的核算职能。由于存在地域差异,所谓趋势不能严格理解为时间上的先后,而主要用以说明册籍变化的逻辑。

表1 明代现存地方赋役经制册籍表

时间	名称	目录层级	赋役项目	核算要素
嘉靖二十六(1547)至二十七年	《河南赋役总会文册》	按赋役项目编排	税粮、均徭、王府校厨等役、岁办、岁支、里甲、课程、驿传、杂用、军卫	税粮的应征实物总额、分仓口支出额
嘉靖四十年	《江西赋役纪》	先按府县,后按赋役项目编排	税粮、里甲、均徭、驿传、民兵、课程	税粮应征实物总额、分仓口支出实物额、秋粮带征银额、秋粮派银率。里甲、均徭、驿传、民兵、课程的应征总额及分项支出银额,摊派对象额(人丁、民米)及派银率
嘉靖四十五年	《钦依两浙均平录》	按府县编排	均平	三办应征总额及分项支出银额

① 申斌:《赋役全书的形成——明清中央集权财政体制的预算基础》,博士学位论文,北京大学,2019年,第79—109页。



续表 1

时间	名称	目录层级	赋役项目	核算要素
隆庆五年 (1571)	《山东经会录》	先按赋役项目编排, 再分横图、总额、因 革、附录四部分。横 图按照府州县编排	税粮、均徭、里甲、驿传、马政、 盐法	应征总额、分项支出额
万历九年 (1581)	《四川重刊赋役 书册》	先按地域,后按赋役 项目编排	均徭、民快、里甲公费夫马	应征总额、分项支出额
万历三十九年	《江西赋役全书》	按府县编排	户口田地山塘额数及派米、派银 额数,税粮、四差分解各项	课税客体额、派征科则、派银总 额、税粮四差总额及分项支出额
万历四十三年	《扬州府重订赋 役成规》	按府总、州县编排	税粮条鞭应征总额、税粮应征总 额、田亩起派则例、田亩派征各项 钱粮、条鞭应征总额、丁田起派则 例、丁田派征各项钱粮、杂项出 办、暂征候免、丁田起派钱粮由 票、实征钱粮由票	应征总额、课税客体额、派征科 则、分项支出额
万历四十八年或 次年	《苏州府赋役全 书》	按田赋核算环节编排	会计凡例、应增应减、田粮斗则、 验派规则、本色起存岁用款项、折 色起运、折色岁用存留款项、另项 带征	土地额、平米科则、平米验派银米 率、分项支出额
	《苏州府徭里全 书》	按赋役项目编排	均徭、里甲	课税客体额(人丁、田地山塘)、派 征率、应征总额、分项支出额
泰昌元年 (1620)	《徽州府赋役全 书》	按府总、州县编排	户口人丁与田地山塘额数、共该 银数、税粮、条鞭物料、徭费	课税客体额(土地、人丁)、科则、 应征总额、分项支出额

说明:万历九年《四川重刊赋役书册》是户部推动的一次册籍纂修的结果,与其他册籍由巡抚、巡按等主导编纂不同。参见申斌《万历七年四差银课与赋役书册纂修——张居正改革之一环》,《史林》2019年第6期。

从文本形式上看,册籍可以分为三类,存在从包含款项数额的财政法令汇编,向纯粹记载数字及计算关系的财政计划册籍转变的趋势。第一类册籍是包含收支款项与额度的财政法令汇编,可以《河南赋役总会文册》为代表。该类册籍采用条列赋役规章的方式编排,赋役款项作为特殊的法令形式,与其他文字叙述的赋役相关规章混合编排。如《河南赋役总会文册》卷2《均徭》记载的内容大多不是徭役款项,而是类似“定审编之官”“审编告示”“论门不论户”等纯文字叙述的规章;又如卷1《税粮》中的“夏税额麦”“秋粮额米”“税粮额数”虽然均为数额记录,但同卷仍有“征收税粮本折规则”“派征钱粮”“禁革优免税粮”等制度的叙述性内容。第二类册籍是过渡性形态,以《江西赋役纪》《山东经会录》为代表。其中虽然同时包含赋役款项记录和法令制度沿革叙述,但二者分开编排。比如,《山东经会录》就在每一赋役类别下设立“总额”“横图”,分别记载全省额度和州县分项数额,且横图采取了表格形式;另设“因革”“附录”来记载相关制度变化和文件,且篇幅接近全书一半。《江西赋役纪》主体部分完全是分府县的赋役款项记录,只用一卷(即卷15《改编之由》)篇幅记载各类赋役的制度、数额因革,且主要是对派则的记载。这是因为一条鞭法已经使得江西赋役编派程序大为简化,早先繁杂的制度被约简为定额预算和派征率的结合。第三类是纯粹的财政计划册籍,如《钦依两浙均平录》《四川重刊赋役书册》《扬州府重订赋役成规》,以及江西、苏州、徽州三种赋役全书。其主体内容全部是赋役项目数字的记载;原本复杂的事例被简化为《凡例》和《会计凡例》,或一份公文;《凡例》也主要是说明核算方式的。

根据相应的赋役类别与记载方式,册籍同样可以分为三类,呈现出从专项册籍到汇编性册籍,再



到综合性册籍(赋役全书)的演变趋势。^①第一类是记载单一赋役类别(田赋、均徭、均平等)的专项册籍,如针对公费和物料的《钦依两浙均平录》,以及苏州府针对田赋编纂的经赋册和赋役全书。^②第二类是包含多类赋役内容的汇编性册籍,如《河南赋役总会文册》《江西赋役纪》《山东经会录》《四川重刊赋役书册》。之所以称其为汇编,是因为此类册籍中虽然包含多类赋役款项,但彼此间并没有计算上的关联。此类汇编性册籍从内容组织形式角度又可分为两小类:一是先划分赋役类别,后划分府州县层级和地域,如《山东经会录》;二是先划分府州县地域层级,再记载该地区各类赋役款项,如《江西赋役纪》。第三类是以《江西赋役全书》《扬州府重订赋役成规》《徽州府赋役全书》为代表的赋役全书,可称为综合性册籍。此类册籍与汇编性册籍的区别在于,通过合并不同赋役内容对同一摊派对象(丁、粮、田)的派征率得出新的丁、粮(田)科则,使得不同类别的赋役项目数字之间建立起计算上的联系。

根据包含的数据性质和计算关系,册籍可以分为两类,呈现出从“总额控制册籍”向“摊派核算册籍”演变的趋势,具体如表2所示。第一类即总额控制型册籍,如《河南赋役总会文册》《钦依两浙均平录》《山东经会录》《四川重刊赋役书册》。此类册籍只是规定了各类赋役征收项目的应征总额,及该类征收所对应的分项解运、支出的细目和额度。如《山东经会录》载,历城县“原额小麦壹万叁千陆百柒拾叁石贰斗壹升叁合捌勺陆抄肆撮”,其中“起运玖千捌百石,实征银肆千叁百玖拾陆两肆钱叁分伍厘”,具体对应的解运仓口有“保安州宣德等叁仓并赵川葛峪堡仓小麦伍百捌拾玖石叁升捌合贰勺伍抄,每石壹两贰钱,共银柒百陆两捌钱肆分陆厘”。^③这类册籍只能提供计算应征总额和将征得收入分解到不同衙门、仓库的依据,而不对征收行为进行规定。第二类即摊派核算型册籍,如《江西赋役纪》《扬州府重订赋役成规》,以及江西、苏州、徽州三种赋役全书。其中除了记载分项支出细目额度和据此计算出的应支总额(即应征总额),还记载了丁、地等课税客体数额和派征率(在征收中起到税率的作用),从而在一本册籍中呈现了完整的“加总—摊派”核算关系,即:应支款额之和÷课税客体额=单位课税客体的派征率。这类册籍因记载了课税客体与派征率,因而对基层征收具有约束作用,也就衍生出作为征税通知的由票(由帖)。上述两类册籍出现时间和变迁更迭的地域差异较大,有的地方直到万历初年仍用总额控制册籍,而摊派核算册籍早在成化时期已在苏州府萌芽,但总体而言以隆庆至万历初年为转变的关键节点。

摊派核算型册籍可以进一步细分为三种。较早出现的一种是只针对单一赋役类别的专项摊派核算册籍,如嘉靖十七年王仪所定《苏州府经赋册》,就包含完整的田赋摊派核算关系,森正夫已对此做了精深分析。^④第二种是如嘉靖后期出现的《江西赋役纪》之类的汇编性摊派核算册籍。它是汇编性总额控制型册籍和专项摊派核算册籍结合的产物,可以看作赋役全书的前身。此类册籍中,一个赋役类别内部基本都包含有完整的收支数额、摊派对象与派征率三类核算数据及其计算关系,但是“加总—摊派”核算关系仍限于单一赋税类别内部,派征率也是分散且经常变动的。以《江西赋役纪》所载嘉靖四十年广信府永丰县的赋役记录为例,其中的里甲(额办、杂办)部分首先开列了作为摊派对象(课税客体)的人丁、民米数额以及人丁与民米的折算比例、不同种类民米间折算比例,算出实编丁粮额。其次开列了额办、杂办的应征总银额,除去入秋粮带征部分,算出额、杂二办实编银额,并以额、杂二办实编银额除以实编丁粮额,得到单位课税客体的派银率,“丁粮每石派银贰分柒厘贰毫

① 就历时性变化趋势而言,第一类册籍应该出现最早,但既无实物遗存,关联记载也颇零星,所以现在看到的情况是:第一、二类册籍并存,大约跨度为嘉靖至万历初年;第三类册籍自万历中期后大量涌现。

② 苏州府比较特殊,虽然册籍名为《苏州府赋役全书》,但其所载内容仅限于田赋,均徭和里甲征派则另编为《苏州府徭里全书》。

③ 《山东经会录》卷1《税粮横图》,齐鲁书社2017年版,第9—10页。

④ 森正夫著,伍跃、张学锋译:《明代江南土地制度研究》,江苏人民出版社2014年版,第301—324页。



玖丝柒忽陆微陆尘”，也就是当年按照丁粮征收额、杂二办的税率。^①后面开列了额、杂二办的具体内容。秋粮、里甲、均徭、驿传、民兵等其他赋役大类的情况大体类似，每类均开列其应征总（银）额、课税客体额和派征率，多数也包括了分项支出额（虽然有的并不开列具体分项支出银额），并在各大类内部形成如下计算关系：（1）分项支出细目数额之和 = 应支总额 = 应征总额；（2）应征总额 ÷ 课税客体额 = 派征率 = 摊派率 = 计税时的税率。尽管多数赋役项目都以丁、粮为摊派对象，但是不同大类的派征率各自独立。

第三种就是万历以后成熟的赋役全书，以《江西赋役全书》《扬州府重订赋役成规》《苏州府赋役全书》《苏州府徭里全书》《徽州府赋役全书》为代表。赋役全书是在以“定额、合并”为导向的赋役改革基本完成的前提下，官僚体系内部财政管理改革的直接产物。其目的在于取代此前纷繁复杂的专项册籍和汇编性册籍，完善省级官员和机构对省内财政收支行政的集中管理。赋役全书区别于《江西赋役纪》这种汇编性摊派核算型册籍的根本特征，是将同一摊派对象（人丁、税粮等）承担的不同大类赋役（夏税、秋粮、物料、徭费）的派征率加和，得出统一的丁、粮（田地）派征率，并且作为新的科则（税率）固定下来。其计算关系是：（1）各大类赋役向税粮（土地）派征率之和 = 税粮（土地）科则 = 单位税粮（土地）税率；（2）各大类赋役向人丁派征率之和 = 人丁科则 = 单位人丁税率。正是在这一计算关系支撑下，赋役全书的两大组成部分——按照地、丁等课税客体计算出的应征数额与按照明中期赋役大类计算出的应征数额建立起相等关系，呈现出如下计算关系：（1）课税客体（丁、粮或地）额 × 科则 = 向丁、粮（或地）应征总额；（2）地丁应征总额 = 各大类赋役项目应征总额之和；（3）某大类赋役项目应征总额 = 某大类赋役应支总额 = 某大类赋役分项支出细目数额之和。统一的人丁、税粮（田土）派征率取代不同赋役各自的派征率，经常性变动的派征率固定为新的科则（税率），是赋役全书给财政管理带来的新变化。^② 赋役全书将条鞭法“加总—摊派”改革之成果——变动的派征率，转化为固定的税率——新科则。这既是明代赋役改革成果固化的标志，也是抚按主导的省级财政管理集权化到达终点的标志。

表 2 赋役经制册籍分类表

类型	册籍举例	特点
总额控制型	《河南赋役总会文册》《钦依两浙均平录》《山东经会录》《四川重刊赋役书册》	只包含分项支出款额和各大类赋役应征总额
摊派核算型	专项摊派核算册籍	《苏州府经赋册》
	汇编性摊派核算册籍	《江西赋役纪》
	赋役全书	《江西赋役全书》《扬州府重订赋役成规》《苏州府赋役全书》《苏州府徭里全书》《徽州府赋役全书》

晚明赋役全书仍存在多样性，其最根本的区别在于土地科则的合并程度，并据此可以分为完全合并形态和不完全合并形态。完全形态即将向土地派征的税粮银和条鞭银（或称四差银）加在一起，形成单一的土地科则，其代表是《徽州府赋役全书》。不完全形态即将税粮银向土地派征的科则与条鞭银（或称四差银）向土地派征的科则分开记载，不合并，《扬州府重订赋役成规》中税粮银与条鞭银

① 《江西赋役纪》卷 11《广信府属细数》，《天一阁藏明代政书珍本丛刊》第 9 册，线装书局 2010 年版，第 54—56 页。

② 关于赋役全书的独特性，岩井茂树认为在于赋役两全和覆盖全省，郭润涛认为仅在于赋役两全。笔者认为这两个特点也见于赋役全书之前的省级汇编性赋役经制册籍，赋役全书区别于此前赋役经制册籍的根本特征在于分项派征率变成了统一的地丁科则。具体分析参见申斌《赋役全书的形成——明清中央集权财政体制的预算基础》，博士学位论文，北京大学，2019 年，第 152—170 页。



的田亩起派则例分开就是代表,更极端的例子则是《苏州府赋役全书》和《苏州府徭里全书》,被完全分为两本册籍。但是,即便是不完全形态,也已经打破了赋役大类的界限,在四差内部建立起统一的地丁科则。还有处于不完全到完全之间的过渡形态,其代表是《江西赋役全书》:各州县的土地数额及科则在分别呈现了每亩科折色粮银和四差银之后,有将二者加和的“共银”这项记载,但是在各县最末“人户易知单”处,每石派四差匠班银与派粮银仍是分开记载的,不加合并。^①

3. 性质:服务于省内赋役集中管理的财政计划。以上这些赋役经制册籍基本上都是由巡抚、巡按等省级大员及布、按二司官员主导编纂,服务于省内赋役集中管理的。^② 它们是带有固定化倾向的财政计划书,具有类似预算的功能。下面对这两点分别论述之。

岩井茂树曾指出赋役全书是“省级财政权集中体制中的一种工具”,^③但又认为“一条鞭法带来的徭役消失(即正额化)使得地方政府失去了自主自由的预算外经费的财源”。^④ 刘志伟也认为随着一条鞭法,差役银被“作为正项赋税的一部分,置于中央政府的直接控制下”。^⑤ 虽然两人立论着眼点不同,但均认为伴随着一条鞭法,以徭役经费为代表的地方经费被纳入中央管理之下。由此推论,赋役全书似乎代表着地方经费的中央化。之所以做出这一结论,或许与他们倾向于不把省看作独立的财政层级,而视为中央财政的派出机构有关。

笔者认为巡抚、巡按虽然是中央派出的官员,但是其主导的财政集中管理却并不能等同于中央集权化。巡抚等官员甚至常常因为财源争夺而与户部、工部处于对立状态。这从巡抚经常奏留起运钱粮,而户部又提编均徭里甲充作自己负责供给的九边军饷(本来巡抚申请提编是要用作本地军费的)可以看出来。因此,完全有必要将抚按主导的省级管理集权与户部等推动的中央管理集权分开讨论。赋役全书与此前一系列省级赋役经制册籍一样,代表的乃是省级经制,而非户部经制,其所载数据信息并不为户部等中央部门所掌握。省、部间存在着赋役核算信息不对称的二重会计结构。

需要特别说明的是,有些地方赋役经制册籍被冠以“钦依”“钦定”名称,说明这些册籍是经过上奏获得皇帝认可的,如《钦依两浙均平录》、万历十三年刊刻的《钦定两浙赋役录》等。但这并不意味着册籍的性质发生了变化。因为这些册籍其实也是抚按等地方大员自主纂修,而非奉朝廷命令行事的。至于纂成后,地方大员将其上报皇帝,也并非中央法令的强制要求,而是他们主动的策略选择。之所以这么做,一是为了借助皇帝增强册籍权威性,避免规章制度被后任轻易改变;二是希望借此机会将地方性改革经验引入朝廷议论,争取向全国推广的可能性。^⑥

这些册籍属于高寿仙所言的“地方经制”。^⑦ 随着其由财政法令汇编向收支计划转变,以及征收定额化的推进,册籍所蕴含的预算性质和职能更鲜明。对此需要做几点补充说明。

首先,册籍是以现行制度和征收、解运、支出等财政数字为基础,经过合理化调整后的产物,旨在

① 《江西赋役全书·进贤县》,学生书局1970年版,第420、461—462页。

② 关于这些册籍纂修流程的分析,参见申斌《明代官文书结构解读与行政流程复原——以〈山东经会录〉的纂修为例》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2016年第6期;申斌《赋役全书的形成——明清中央集权财政体制的预算基础》,博士学位论文,北京大学,2019年,第173—174页。只有万历七年户部发起纂修的各省赋役书册不属于此类。关于户部主导的这一次册籍纂修,参见申斌《万历七年四差银清理与赋役书册纂修——张居正改革之一环》,《史林》2019年第6期。此外,虽然能看到大量府州县赋役全书的记载,但是仔细考察相关背景可以发现,这些都是在省一级官员或南北直隶的巡抚、巡按主持下统一编纂的,并非各州县自定经制。

③ 岩井茂树:《明代〈徽州府赋役全书〉小考》,周绍泉、赵华富主编:《'98国际徽学学术讨论会论文集》,第299页。

④ 岩井茂树:《中国近代财政史研究》,第300、320页。

⑤ 刘志伟:《略论清初税收管理中央集权体制的形成》,中山大学历史系编:《中山大学史学集刊》第1辑,第115—117页。

⑥ 《钦依两浙均平录》卷首《浙江等处承宣布政使司为节冗费定法守以苏里甲事》,嘉靖刻本,日本尊经阁文库藏;万明:《明代赋役改革新证:钦依两浙均平录解读之一》,中国社会科学院历史研究所明史研究室编:《明史研究论丛》第11辑,故宫出版社2013年版,第3页;万明:《明代浙江均平法考》,《中国史研究》2013年第2期。

⑦ 高寿仙:《晚明户部的财政经制与实际收支——对〈万历会计录〉收支数字的说明与评估》,《史学集刊》2018年第4期。



规范未来的财政收支项目、额度。^①

其次,册籍对省内各级官府财政运作具有很强的约束力,是省内各级各地官府赋役征派、财务行政的依据。在这个意义上,这些册籍具有预算的性质和职能。下文“职能”部分将结合册籍内容详细分析。正因为册籍有长期的约束力和权威性,所以载入册籍的数额、规则要比一般公文决定更受重视。嘉靖后期江西围绕南昌、新建财政负担引发的省内纠纷说明,一旦载入册籍,除非经反复申诉并得到会议批准,否则就会因袭难改,充分体现了册籍的权威。^②正因为册籍如此重要,且关系到各地政府的赋税征解责任轻重和政府间财政关系,所以时人称“两院所重,多在应增应减、酌定赋役文册”,^③而册籍修纂亦成为省级官员进行财政管理的首要工作。

再次,这些册籍所载款目、额度带有的固定化倾向,并非册籍形成后制度僵化的表现,而是制度设计伊始的目的。因为编纂册籍的初衷之一,就是省级官员希望通过给经常性收支设立常年定额,以减轻官府每年磨算分派和协调下级官府纠纷的工作负担,压缩行政成本,^④减少官吏舞弊机会,^⑤提高征收效率。针对当时有人对每年变动不居的财政状况与固定的册籍之间矛盾的强调,万历末主持编纂《苏州府赋役全书》的尹伸认为,“说者率谓岁派增减无常,必须每年会计。岂知惟有无常之岁派,尤不可无一定之全书。盖豪猾藉口无常,故得乘机以高下其手,若赋役大纲一定,自可执要而量测其凡。此书之修,断不可已”。^⑥可见,制为定额、刊定书册以为经制,并非是官府要固定财政规模,而是要以其为约束基层胥吏上下其手、徇私舞弊、私征滥派的手段。换句话说,对很早就启动了赋役改革的苏松常镇地区而言,赋役全书主要不是为了解决赋役派征问题,而是拿来对付胥吏和不法官员的。这体现了赋役全书作为政府内部管理或者说“治官”手段的意义。

官府希望将核定的财政数字刊定成书,永为遵守,但不意味着没有变动的空间。为了让册籍能切实发挥作用,就要不定期根据实际情况修改和重纂册籍。^⑦不过主政者修改经制,是为了有朝一日达到不再修改的理想状态。明代的赋役经制册籍就是在这种动态过程中不断发挥作用,所谓定额化也并不意味着财政规模不可改变,而只是在一定时期内相对稳定。类比现代预算,这种册籍有点像有效期不确定,且每年项目、额度不变的多年度预算。

但册籍修订需要一定时间,所以在实际财政运作中就需要一系列措施来应对经制外的临时性变动,由此也诞生了相应的补充文书。这些文书在功能上与今天预算修正案有相近之处。譬如在江西,当发生超额支出或赋役全书没有规定的临时性支出时,各县需先行向抚、按、布官员申请,经批准后方可动用指定资金。^⑧赋役全书等确立基本款项、额度框架的经制册籍,与服务于临期变动的册籍

① 《山东经会录》编纂于隆庆五年四月一日至七月二十七日之间,但其中卷6《均徭总额》开篇明确根据隆庆五年则例记载了银、力差编银额,可见该册籍数字是在该年度未及一半时所制定的带有计划性质的赋役数额。

② 申斌:《赋役全书的形成——明清中央集权财政体制的预算基础》,博士学位论文,北京大学,2019年,第129—131页。

③ 《两院发刻司道酌议钱粮征解事宜》,万历四十四年刻本,国家图书馆藏,第1页。

④ 每年磨算分派需要花费大量人力、财力。比如隆庆时期,山东每年需要调取二三名州县正官,带领数十名书算吏员,在省城磨算分派,历时数月,府州县又各自再进行一遍,仅省、府两级就花费大约三四百两白银。参见《山东经会录》卷3《税粮因革》,第72—73页。每年税粮再分配,都给了省内各府州县调整财政负担分配比例关系的机会。无论《山东经会录》还是《江西赋役纪》,都记载了每年不同府州县借再分派机会要求减轻本府坐派数额,或指责其他府县负担过轻的纠纷。

⑤ 如隆庆山东分派仓口时,“其间奸猾率多用贿求减,而积书舞弊得以上下其手”。《山东经会录》卷3《税粮因革》,第72页。又万历时,徽州“岁一科派,随意增减。即数金之费,亦必上其事于按部”。虽然制度貌似严密,但巡按不明原委,又不耐烦与道、府一一核查,只能以“如例”相应,百姓负担日增。郑璧:《赋役全书序》,《徽州府赋役全书》,《明代史籍汇刊》第24种,学生书局1970年版,第15—33页。

⑥ 《苏州府赋役全书》卷首,万历刻本,故宫博物院图书馆藏,第3—4页。

⑦ 如目前所见之《河南赋役总会文册》纂成于嘉靖二十六年至二十七年间,但这并非河南省初次编纂赋役册籍,而是对“前书”的修订调整,主要是将赋役额度增减,新裁定的“原议未报”事项“改正添入”。苏州府每隔一段时间重纂经赋册,江西隔一段时间重新刊定税粮凡例和四差凡例,都是例证。

⑧ 《江西赋役全书》,第43—44页。



文书(小册)相互配合,保证了晚明赋役定额体制的运行。以江西为例,无论是课税客体的变动(如田地的开荒、沙淤、升科、抵补),还是中央下达的财政供给任务(如临时奉到“部文”派征)或地方开支(如科举、大朝年分支出增加)的变动,都可以通过临时刊刻“小册”,向全县粮差银摊派解决。^①易知由单也可以起到反映临时变化的作用,如万历《温州府志》在开列经制款额后称:“款目银数俱依两浙赋役成规开载,其奉文增减名色,以非常额,又见年递有由帖刊示,故不附入”。^②

因此,自省级赋役经制册籍编定伊始,就与每年州县层面的实际收支运作存在乖离。这种差异乃是经制册籍付诸实践的题中之义,而非册籍失效的表现。在此过程中,州县官府积累起一笔省级管理控制之外的小金库。比如由于存在州县向百姓征银然后买实物税粮、物料上纳的情况,物价变动使得州县官府的支用会与赋役全书经制不同,出现类似余银“扣除贮库”或反过来不足的情况,期间余缺调剂就属州县自理事务。如南直隶休宁县崇祯十一年(1638)和十二年“买解南粮,剩出正则并贴役银共一千七百余两,抵作十三年分本色南粮,免派于民”。^③

4. 职能:规范收支与方便调拨。这些册籍一方面作为有约束力的财政计划书(省内预算),起到规范州县的赋税征收制度和不同官府、仓库间的财赋解运、支拨关系的作用;另一方面由于全面反映了省内各级官府经制内收支核算信息,给巡抚、巡按等为应付紧急开支而对省内资金进行组合调拨提供了方便。

与册籍登载内容相对应,册籍的规范约束职能如表3所示。

表3 赋役经制册籍规范职能

册籍登载内容	作用	服务领域
分项支出额(州县对不同官府、仓库解运、支拨数额)	“分解”依据,明确各州县官府对外的供给责任;加总得出应支总额,即应征总额	政府间资金转移调拨
应征总额(与应支总额相等)	“总收”依据,明确省内各府州县财政负担的再分配方案	
课税客体额	派征基准	
对课税客体的派征率(税率)	规范官民间征收行为	基层征收

但是,经制册籍记载的分项支出细目和额度,只能理解为州县对不同衙门、仓库的解运、支拨数额的规定,而不能看作对该笔资金进入解送对象机构后具体用途的规定。这也是区别于现代预算的一个显著差异。譬如《山东经会录》卷6《均徭总额》记载山东“馆库水陆叁拾玖驿,廩给库子共肆百壹名,每名银肆拾陆两”,以及“预先征解各该辖驿府州县,按月支给各驿官吏支销,填注循环,送驿传守巡道查考,年终通算有余,作正支销”。^④这貌似是对雇佣库子的资金用途的规定,但各地具体额度中却有“金岭镇马驿,僻,库子壹名半”“黄山馆马驿,僻,库子半名”这样的记录。^⑤显然驿站实际无法雇佣“半名”库子,可见这一记载仅是用来标识益都县、黄县以馆库库子名义可以征收的银额,至于实际上是否用这些银子去雇佣库子,以及雇佣了几名库子,则不是册籍要规定的内容。再如赋役全书虽给各种附加性征收标明了用途,但随着时间推移,实际多不照此支用。以钱粮差解为例,“领出库银,则有倾销之费。解粮就道,则有水脚之费。投纳公门,则有常例之费。临时交兑,则有添搭之费”。以此名义征得的银两本应交付差解人户使用,但实际却是“苟非廉吏,谁肯给之?帮贴归于无

① 《江西赋役全书》,第7页。

② 万历《温州府志》卷5《食货志》。

③ 古之贤撰,卞利点校:《(新安蠹状)点校并序》,《明代研究》(台北)第19期(2012年12月)。按:引文语句经笔者另行标点。

④ 《山东经会录》卷6《均徭总额》,第16页。

⑤ 《山东经会录》卷6《均徭总额》,第19页。



何之乡,而水脚出于大户之自办”。^①

经制册籍所载支出,是就政府系统内部不同机构间资金转移而言的,服务于规范官府系统内部财政调拨关系。这类册籍的“支出预算”功能,也主要是在官府的具体资金出纳这一意义上才成立,而不是对政府系统经费最终用途的交代。

除了规范作用外,巡抚、巡按可以通过册籍全面掌握全省的赋役收支信息,并通过提编、裁扣等措施统筹调拨全省财政资源,满足兵饷等紧急需要。明末方志中保留的赋役全书,多在不同分项支出下注明该项已经被挪作兵饷,而兵饷项下则注明各笔临时凑起来的经费原来出自何处,就是明证。^②

5. 影响:二重会计结构上移。省级赋役经制册籍的编纂带来两个影响。一方面是省级官府整合了下级官府的经常性收支核算信息,在相当程度上消解了州县与省之间的赋役核算信息不对称情况,在法定收支范围内强化了省内财政集中管理;另一方面是在省级官府与中央(户部等衙门)之间出现了核算信息不对称,户部掌握的在外司府县赋役核算体系与省级官府掌握的核算体系完全成为两个系统,二重会计结构因此而上移。

先看省与州县之间关系的变化。在省级官员主导下,以州县赋役改革中形成的核算信息、核算体系为基础,通过重新纂修册籍,确立起省内赋役经制,使得省级官府掌握了州县的徭役银等原本不了解的收支信息。^③ 省级机构对州县赋役核算信息的整合可以分为两种情况。整合度低的,表现为州县的各类经费额度由省级机构统一裁定,但是赋役“加总一摊派”核算仍以州县为范围。整合度高的,表现为省级官府以各州县赋役定额为基础,在全省范围内直接对各州县的课税客体数字(丁、粮额)及其派征率进行调整,以省为范围通融核算。正德十六年(1521)江西布政使司将全省各县“照民粮多寡,以为分派数目;土地肥瘠,以为轻重等则;河道有无,以为起存分数,定壹拾贰则”,就是这种做法的典型。^④ 由于前述制度设计一开始就存在省级会计经制与实际支用分离的情况,所以州县小金库等不在省级官员掌握中的财赋储备也随之产生。不过与此前州县与省之间的二重会计结构不同,这种小金库并非省内财政集中管理的结构性缺环所致,而是确保赋役定额管理体制的内在要求。

伴随着省级核算体系对州县核算信息的整合,原本州县与省之间的信息不对称也就转移到了省、部之间,形成省部二重会计结构。具体而言,表现在以下几个方面。

首先,关于徭役、地方公费以及夏税秋粮、上供物料的经常性附加开支(主要是水脚运费、火耗、补平等征解过程开支)折银后在州县形成的核算信息,由于省级赋役经制册籍旨在规范、监督州县的征收和支用,所以对这些征自百姓的经常性款项均有开载,但是户部等中央衙门对这些信息仍旧不了解。^⑤

其次,有些起运田赋和物料,中央各部规定起运上纳本色实物,而地方官府自主将其折银后统一加总摊派征收,然后再买本色上纳。如此,户部等坐派的形态(即规定的入仓形态)与州县向百姓征收形态分离,户部册籍登记的只是实物额,而省级册籍还登记有折银额。^⑥ 这种地方性自主折银往往

① 天启《衢州府志》卷16《政事志》。

② 如万历《嘉定县志》卷5《田赋考上》就有多处类似驛传马役银兑抵协济海防兵饷银、本府永丰仓折色内扣改充陆营兵饷银的记载。

③ 但不意味着一切资源征调都可核算化了,譬如催征、收兑税粮的里甲正役在明代一直存在。

④ 《江西赋役纪》卷15《正德十六年改派之由》,《天一阁藏明代政书珍本丛刊》第9册,第499—503页。具体分析参见申斌《赋役全书的形成——明清中央集权财政体制的预算基础》,博士学位论文,北京大学,2019年,第87—89页。

⑤ 有个别款项开载于户部的漕议单。起运税粮的附加性征收折银,存在从地方独自核算向户部集中统一核算转移的趋势,漕粮余耗折银形成的轻资银即是一例。参见张叶《从淮仓到淮库:漕粮加耗折银与明代财政》,《史林》2017年第4期。户部也曾有了解这些费用信息的努力,万历七年的清理四差即是表现。参见申斌《万历七年四差银清理与赋役书册纂修——张居正改革之一环》,《史林》2019年第6期。

⑥ 有关河南的例子,参见《河南赋役总会文册》,《北京图书馆古籍珍本丛刊》第60册,书目文献出版社1998年版,第171页。有关徽州例子,参见申斌《清初田赋科则中本色米复归的新解释——兼论明清赋役全书性质的转变》,《中国经济史研究》2019年第1期。



按照包含了运输、盘缠、交易、贮存、上仓等各种费用的“领价”折银。^①有时还出现尽管户部已经规定了物料折价,但地方征收时折价仍有差异的现象。^②这些都在给省级官府创造自主调节空间的同时,也造成了省部间核算信息的不对称。

再次,在中央各部坐派解运款项、额度相对稳定的前提下,布政使司不管每年中央各部坐派勘合中数额的具体细微变化,而是设定一个常年定额,照此征收,然后在不同年份间调剂余缺,以完成各部坐派的财政供给责任。^③

最后,“加总一摊派”核算关系的形成与扩大,特别是赋役全书中统一地丁科则的出现,使省、府、县的赋役核算成为独立体系,不再只是对中央各部坐派任务的层层分解下派。赋役全书在完善抚按主导的省内财政预算集中管理的同时,也进一步强化了部省之间的二重会计结构,如《万历会计录》这种户部会计册籍与《江西赋役全书》这种省级会计册籍之间,就只在实物田赋正额和起解京边款项数额上存在对应关系了。二重会计结构在这一方面最突出的表现,当属南直隶地区苏、松、常等府在田赋核算中出现了平米这种服务于核算的中间性数字及独特的地方核算体系。宣德八年,周忱改革后,开征耗米来解决田赋运费及其他徭役问题。后来,户部坐派的田赋正额与耗米合计而成的平米额成为实际征收的税额,形成了独立的地方核算系统。而伴随着折银改革,平米额进一步成为册籍上勾连实征银、米额与田赋正额的中间核算数字,苏州府王仪改革通过“在县衙中实施的纯粹的账簿操作”,实现了均粮和征一。^④正米、平米、实际征收的本色米和折色银形成了地方官府会计的三个层面,正米用于和户部会计对接,平米用于地方官府内部核算,本色米、折色银额用于实际派征。这一体系如此复杂,以至到万历十六年,很多人已经不明白户部坐派正米与地方核算所用平米之间的关系,而需要地方官专门解释了。^⑤

二、从省内集中管理册籍到中央财政集权工具

明代法定财政管理运作从分散走向集中存在两条相互交织的脉络,一是户部推动的,一是抚按等省级大员推动的。两条脉络的外部动因均比较复杂,但可以肯定嘉靖以来军事危机造成的财政压力在其中均扮演了重要角色。嘉靖时期明王朝受到的主要军事威胁是“北虏南倭”,但二者筹措军费的财政安排有所不同。北方九边军费负担在民运粮增长空间受限的情况下,逐渐主要依靠户部年例银供给;而南方的军费则主要靠巡抚、巡按等省级大员筹措。^⑥明末辽东战事更加剧了户部面临的财政压力。赋役全书是在抚按主导的省内财政管理集中化脉络下形成的,它在强化地方省直官府与户部之间的财政信息不对称的同时,也因其全面记载省直赋役收支数据,为中央全面掌握在外官府财政信息提供了可能。明末清初,户部试图通过赋役全书加强控制那些本不在其掌握之中的地方性征收。

(一) 扩展中央集权财政体制的尝试

户部推动财政集中管理主要表现在两个方面:一是户部与工部、兵部、礼部及内府库等中央外朝内廷拥有相对独立收入的机构争夺财源,^⑦编定《万历会计录》就是一种表现。二是户部试图插手那

① 胡铁球:《明代起运税粮按“领价”折银的原则及其适用范围》,《中国史研究》2018年第4期。

② 万明、徐英凯:《明代〈万历会计录〉整理与研究》,第670页。具体分析参见申斌《赋役全书的形成——明清中央集权财政体制的预算基础》,博士学位论文,北京大学,2019年,第150页。

③ 《山东经会录》卷3《税粮因革》,第72—74页。

④ 森正夫:《明代江南土地制度研究》,第181—249、301—335页;申斌:《明代地方官府赋役核算体系的早期发展》,《中国经济史研究》2020年第1期。

⑤ 万历《常州府志》卷6《钱谷三·征输》。

⑥ 刘光临着重分析了筹措抗倭军费与赋役折银、由役入税的关联,也提到财税收支裁断权向督抚集中。刘光临:《嘉靖朝抗倭战争和一条鞭法的展开》,朱诚如、王天有主编:《明清论丛》第12辑,故宫出版社2012年版,第141页。

⑦ 具体事例参见李义琼《折上折:明代隆万间的赋役折银与中央财政再分配》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2017年第3期。



些原本自己无所与闻、由地方官府负责的收入,如嘉靖时期户部插手督抚筹措的提编银、万历七年清理四差银都是此种表现。^①

万历七年户部清理省直衙门四差经费的成效不佳,省部二重会计结构仍在延续。直到崇祯初年,户部掌握的还只限于“京支边饷等项”,仍不了解“外解之输将”(即地方的四差银)和存留田赋折银数据。^②随着明末各处用兵,户部与省直围绕财赋的争夺更加明显和激烈。

一方面,地方有司对查参严格的支出款项优先支给,否则就拖延乃至积逋。^③省直官府奏留解部银两的情况,也愈发普遍,并且久留不还。万历三十三年户部将收过银数减少归结为省直逋欠和各处挪抵借留,“乃历年以来,有题留者,有咨留者,有暂借者,有永逋者,有不题不咨而径行借用者。不曰偶值艰难,则曰适遇紧急”。^④万历四十六年,户部尚书李汝华再次力陈省直借支、题留对户部财力的影响,如“浙江龙袍历年借支本部京边银共二十九万六千七百六十两”。^⑤

另一方面,户部裁扣地方差役公费银两充作军饷的做法也越来越频繁和普遍。比如万历东征时就曾裁扣省直衙门的工食公费银两,万历四十六年辽饷缺乏时,户部再请起解先年裁扣东征银两来佐饷。^⑥天启二年(1622),即便大学士叶向高指出搜刮府州县库藏弊端甚大,皇帝仍“敕括各省见存库银如故”。^⑦天启初年,户部尚书汪应蛟提出抽扣省直工食充饷建议时,特别强调“各省直有赋役全书,实编银两,合行按额查报,如数抽扣”。^⑧省直赋役全书可以作为裁扣充饷银两的依据,已经是朝廷的共识。

要进行财政集中管理,前提是掌握下属机构财政收支的完备数据信息。而作为省内赋役经制册籍的赋役全书恰好提供了一省全面详细的财政数据(课税客体、税率、收支总额及分项细目)。巡抚、巡按出于自我管理需要而纂修的赋役全书给户部插手各省财政,强化集中管理提供了条件。当时,户部尚书毕自严认为:“则民间财赋供京边者十之一二,而留充郡县如工食公费修理等项非止一端。”^⑨于是,户部于崇祯二年开始命令各省上报、重纂赋役全书,试图全面掌握各省的财政收支数据,以便通过裁扣地方经费来筹措兵饷。但这一措施因为后金围困北京而未能彻底完成。毕自严是非常重视赋役全书这一册籍以及上报重纂之事的,并于崇祯六年的《堂稿自序》中称:“惟赋役全书一事,谬欲尽清海内之田赋,卒以筑舍未成,仅搜括四十余万,抵充边饷,少救庚癸于万分一耳”。^⑩关于此事已有考证分析,兹不赘述。^⑪在这场改革中,赋役全书的性质出现了转变的趋势,即由抚按省内自我管理的工具变为户部贯彻中央集权的手段。虽然最终未能完成,但是利用赋役全书来全面掌握省直官府收支数据,并据此重新厘定财政规划的思路 and 做法,成为了清顺治朝重建全国财政集中管理体制的先声。

① 李义琼:《论明代嘉靖间的提编与海防》,《江西社会科学》2014年第11期;申斌:《万历七年四差银清理与赋役书册纂修——张居正改革之一环》,《史林》2019年第6期。

② 毕自严:《度支奏议·陕西司》卷1《题覆查议省直赋役全书疏》,《续修四库全书》第490册,上海古籍出版社2002年版,第587—589页。

③ 如《明神宗实录》载:“而矧为有司者,每以查参不及,怠于催征,年复一年,积逋愈甚。”《明神宗实录》卷140,万历十一年八月甲寅,“中央研究院”历史语言研究所1962年版,第2604—2605页。

④ 《明神宗实录》卷416,万历三十三年十二月甲寅,第7832—7834页。

⑤ 《明神宗实录》卷571,万历四十六年六月戊寅,第10775—10778页。

⑥ 《明神宗实录》卷570,万历四十六年五月癸丑,第10750页。

⑦ 《明熹宗实录》卷22,天启二年五月庚申,第1115—1116页。

⑧ 汪应蛟:《计部奏疏》卷2《会议新饷疏》,《续修四库全书》第480册,上海古籍出版社2002年版,第557页。

⑨ 毕自严:《度支奏议·陕西司》卷1《题覆查议省直赋役全书疏》,《续修四库全书》第490册,第587—589页。

⑩ 毕自严:《度支奏议·堂稿自序》,《续修四库全书》第483册,第8页。

⑪ 李华彦:《财之时者:户部尚书毕自严与晚明财税(1628—1633)》,花木兰文化出版社2012年版,第161—164页;申斌:《明代徭役管理考》,硕士学位论文,中山大学,2012年,第47—58页。



(二) 从地方经制到户部经制: 顺治朝赋役全书性质的转变

入关之初,清朝的首要课题就是建立起一套有效的赋税征收体系,以确保军饷供给。在战争环境下,清朝不可能仔细去设计一套新的制度,在原明朝领地因袭既有制度是最方便的选择。重建财政赋税体系,首先要掌握明末相关财政数据信息,包括课税客体数额、课征税率、征收总额以及常年财政支出款项数额,这些信息可以保证财务行政不造成不必要的骚动。

顺治初年,清朝重建财政体系所依据的册籍从明代户部会计录改为省级赋役全书,原则也从“照原额”(因袭会计录登载的土地额、田赋额)变为“照则例”(继承各地明末地亩人丁科则)。顺治四年(1647)颁布《经费录》则第一次统一了地方行政经费的款项额度,将其裁定权力从明代各府州县或省级抚按收归户部,从而为核算支出额度确立了依据。在此基础上,户部主导了全国各省府州县赋役全书的重新纂修,并于顺治十四年完成最终订正。关于顺治朝赋役全书的编纂过程、赋额调整方式,已经有很多深入研究,兹不赘述。^①

顺治赋役全书与晚明赋役全书最大的不同,在于顺治全书是由户部主导,命各省按照统一格式编纂的,主要服务于户部对在外省直财务行政的控制。全书从巡抚省内自我财政管理工具变成中央财政集权的手段,降清的前明官僚王弘祚将毕自严的未竟事业完成了。通过统编赋役全书将预算编制权限由各省收归户部,与最终在康熙二年底实现的将原分属工、礼、兵等部寺的钱粮总归户部改革,以及考成、奏销等制度相结合,法定财政才彻底被置于户部具体负责、由赋役全书代表的预算体系支持的中央集权财政体制之下,岩井茂树所谓原额主义约束下的正额财政才真正彻底确立起来。^②在这样的体系下,明代中叶以来赋役货币化产生的不在中央掌握范围内的可核算资源征调信息基本被纳入户部直接掌控,晚明户部册籍与省级册籍间的二重会计结构消失,赋役全书的性质也从晚明省内管理册籍(抚按自主编制的省内预算)变为户部进行集中控制的工具(国家预算)。

三、明清国家财政治理焦点转移: 临民、治官与应对市场

前文勾勒了从明末到清初,财政征调从缺乏核算到可核算,法定财政与法外征收的界限更加明晰,法定财政逐渐被纳入中央控制的预算管理体系的脉络。笔者尝试以此为基础,提出一个关于明清国家财政治理焦点转移的假说,为学界从财政视角观察14—18世纪明清国家能力提供一个参考框架。^③

自明初到清中叶,国家在财政(国家为自身存续而进行的资源征调和管理)治理方面的关注焦点发生了两次转移,形成了临民、治官、应对市场三个相互交叠的阶段。每个阶段国家治理都面对不同的挑战,并经过相当一段时间的摸索讨论,最终形成相应的财政治理技术。关注焦点转移,不意味着

① 何平:《清代赋税政策研究:1644—1840年》,第73—85页;陈锋:《清代财政政策与货币政策研究》,第146—153页;吴政台:《清顺治朝的财税政策》,《中兴史学》(台中)第13期(2007年);王锐红:《清代〈赋役全书〉研究探微》,硕士学位论文,复旦大学,2004年。

② 申斌:《赋役全书的形成——明清中央集权财政体制的预算基础》,博士学位论文,北京大学,2019年,第189—220页。在岩井茂树的论述(尤其是相对抽象的结构性分析)中,法定财政、正规财政和正额财政三者基本被当作同义概念使用,没有特别加以区分。笔者认为,为了更好揭示明清财政制度结构演变,有必要进一步区分法定(正规)财政与正额财政。正额财政这一概念的成立,须以财政收支可用量化的“额”加以衡量为前提。法定财政与正额财政两个范畴,只有在法定财政收支都可以量化核算的情况下才能画等号。而明代法定赋役恰好存在大量不可量化核算的成分,所以在折银背景下,既存在法定赋役可核算化进而渐次被纳入更高层级计划管理的过程,也存在法外财政被纳入法定财政的过程,二者是相互交织的。谷井俊仁已经从法制史角度指出,明代不能称为“严格意义的原额主义”。他援引岩见宏的研究指出原额从理论走向实际,产生较为强制的规范性契机是赋役全书的纂修。参见谷井俊仁著,沈玉慧译《明清两朝财政法规之特征:以民欠和亏空为中心》,《明代研究》(台北)第12期(2009年6月)。本文则从可核算性与核算信息不对称角度分析明清法定财政结构的差异及其演变逻辑。

③ 下文是在有选择地综合学界既有研究成果基础上,根据笔者的认识和逻辑框架重新整理提出的论述。这些认识的形,得益于刘志伟、陈春声、赵世瑜、郑振满等老师的长期教诲,谨致谢忱。由于问题过于宏大而文章篇幅有限,故而无法一一注明所依据的相关研究及笔者对部分研究成果的再阐释,并非有意不尊重前人成果。笔者拟另外专文详细阐述,以弥补这一缺憾,特此说明。



前一阶段所关注的问题在实际运行中不重要了,而是说在当时的环境下,解决这些问题已经形成了一种思路和框架性方案,其效果符合当时社会环境和条件下的治理目标,而接下来只是在既定思路和架构下实行,不再那么引人注目。国家治理技术与社会经济环境互动背后,是传统国家与社会关系的重塑和流通结构的转变,原本深深嵌入到国家权力、社会组织网络中的市场开始日渐表现出作为独立力量发挥作用的脱嵌趋向。在此过程中产生的治理逻辑构成了我国近代转型所承接的历史遗产。

(一)三个阶段

第一阶段大致自明初至万历初,国家财政治理的关注点主要在临民层面,或曰官民之间的赋役征收关系,主要解决国家以什么方式从编户那里获取资源,实现可持续的赋役征发的问题。逃户是这一阶段国家面临的最大挑战,也是百姓的主要反抗手段之一。

明前期王朝国家资源控制、征调体系的特点有三:一是依托里甲户籍制度,将人编制起来,使劳动力与特定空间的自然禀赋相结合,配户当差,让其成为可以自立并为国家生产、提供各类物资和劳役。二是由于主要依靠实物和劳役征调形式,所以全国财政资源供给体系呈现出以分散的区域内自给式供给为基础,与大规模长途物资调拨相结合的面貌。而财政性物流的实现方式,既包括利用强制力直接役使百姓调拨,也包括通过制度设计以利益诱导商人从事运输,将其有机嵌入到国家权力编制的网络中去。三是皇权威慑下的“以良民治良民”理念与粮里长赋税连带责任制相结合,构成了钦定的赋役征发承包体制。在此体制下,基层官府更多扮演了监督的角色,实际征调则交由粮里阶层处理。

这套制度内在的弊端,随着永乐时期赋役负担加重而强烈凸显出来。宣德以降,为解决以逃户和逋赋为代表的财政危机,地方官府被迫放弃明初体制,通过改变贯彻均平原则的方式来确保可持续的赋役征发,开始面对赋役征派标准等技术细节。在吸纳民间智慧基础上,围绕赋役负担定额化和科派标准精细化进行了一系列改革。改革进行到万历时期,户役向土地税转变,官民间法定赋役负担定额化,而州县官府与百姓中间出现了各种中介人群,在自封投柜的外衣下官民间实际赋税征管关系包揽化,而民间则利用各种赋役合同来解决具体分担问题。这些依附于国家体制的赋税包揽群体,通过非正式委托代理机制,以貌似乡土自治的形式,维持着国家常时定额赋税体制的运转。

随着户转变为税额登记单位和身份资源标签,国家与百姓的具体交涉形式也发生着改变。不同人群可以不同方式形成各类中间性团体,它们在包税之外的各个层面都广泛发挥着作用。在清代,“国家控制”与“民间自治”实乃一体两面。这不是一个国家权力对社会控制加强抑或削弱的问题,而是一个王朝国家通过改变具体治理形式,而维持根本统治原理不变的过程。其意义重大,但也不可过于夸大。

赋税征收运作从制度设计上“社会嵌入国家体制”的状态,转变为“国家内在于社会”的状态。以此为前提,国家财政治理的焦点才有可能从人户管理和临民征收领域移开。而财政征调的货币化核算、征收则给官僚系统内部的管理提出新的挑战和要求,推动着治理焦点的转移。

第二阶段大致自正德到雍正时期,国家财政治理的关注点主要在管账、治官层面,或曰政府内部财政管理事务,主要解决国家怎样管理货币收支存储并实现国家系统内部的有效调拨(最重要的是筹措军费),以及如何对官员的财务行为进行有效考核、监察的问题。国家财政运作手段货币化给政府内部财政管理提出的新挑战,主要表现为不同层级、部门间的财政信息不对称。

用钱使得政府内部财政会计核算的重要性更加凸显,修纂财政册籍成为财政管理的首要工作。官府内部财政管理的核心,就是有效地组织、传递、核查财务信息,发展出一套以册籍核算、文书汇报、票据核查为主要内容的官府内部财务管理技术。赋役全书与考成、奏销制度相结合,政府间财政关系和官员财务行为被置于严格的文书稽核制度之下,促成了严密的法定财政集中管理体制的



确立。

这一体制也得到了官僚组织制度保证。户部向财政部转化,督抚等省级大员被赋予极其重要的财政职能,黄仁宇所言财政调拨上的低层级横向收受关系被层级征调关系取代。太仓银库向国库转化,司库(藩库)也从无到有,并从省级银库转变为作为国库分支的封储银库。

在当时的财政架构下,财赋和官员财务行为被纳入细密的监控体系,也就意味着失范不可避免。但与其说随着时间推移这套制度沦为具文,不如说这套文书册籍系统的作用,逐渐从辅助官员理财向通过数字治官转移。“治官之法”越来越多,越来越细。可核算的货币化运作,在技术上使判别官员财税行为的合法性更为容易。通过考成、奏销,无论是赋税征收、起解责任的落实,还是支出的合规性判断,对官僚财务行为的管理都走上了根据实务政绩来量化考核和监督的路子。这种“治官之法”在实际惩治贪腐的有效性如何,是需要高度怀疑的。但重要的是,这样的财税考成制度设计之下,几乎无人能够逃脱处分,而严格的处分制度与不断扩大的宽限相结合,致使清代官员处于无人无过错,获罪与否系于皇帝圣意的状态。在达摩克利斯之剑下,清朝皇帝通过非制度方式对官员个人的控制极大强化了。

财政治理焦点自官民之间转移到官府内部,官府内部治理由理财转移到治官,体现了清朝通过高度强化对官僚系统内部关键少数的各级各类衙门正官的控制来治理大国的治理逻辑,与前述国家内在于社会的体制是互相配合的。这种治理思路一方面是中国人口众多、地域辽阔,统治成本高造成的;另一方面也符合“君子之德风,小人之德草”的观念。张居正以来的治理策略可视为理性化选择与传统德治观念的奇妙结合。

第三阶段大约是从万历中期到乾隆时期,国家财政治理的关注焦点渐次转移到日渐凸显的市场及国家与市场关系层面,主要解决如何从流通领域汲取资源,如何应对市场波动(集中表现为货币比价和粮价波动)对国家财政稳定性的挑战。如果说明初画地为牢的里甲户役体制是抓住生产环节,那么清朝对生产环节已经采取了定额包税政策,而将关注点转向流通领域。

16世纪以降,在国家制度与个体行动者的复杂互动下,人、物、货币的流动性日益增强,一个类似于今天市场的力量试图突破国家权力网络编织起来的流通结构。一方面,明朝国家明知有大量经济资源集中于流通领域,但还没有找到超越“均输平准”之外、行之有效的利用流通力量攫取资源、建立新的财政基础、实现国家意志的方法。另一方面,一个看不见、摸不着,但却又通过货币、价格深刻影响到国计民生的市场逐渐成型,给王朝国家的安定带来了最深刻的本领恐慌。白银供给系于国际市场以及国内铜产不足更加剧了问题解决的难度。国家没法像对待编户齐民或反叛者那样去控制和征剿市场力量,如何去面对市场与生俱来的波动性,维持财政体系和民生的安定,如何在日益市场化的环境下进行财政运作成为16、17世纪以降国家所面对的最大挑战。

明末的矿监税使四出,过去常常被解释为皇帝出于个人私欲的横征暴敛,但这也意味着统治者开始注意到流通领域聚集了大量资源的现实。国家打算建立起一套攫取体系,但又找不到合适办法,最终重归摊派老路才酿成恶果。盐引的国债化也可作如是观。而崇祯朝出现的各类财政技术创新建议和举措均着眼于流通领域、流通手段。我们可以说17世纪是王朝国家摸索应对市场方法的探索时代。

到18世纪,清朝形成了定额、半定额常态征收与临时性搜刮措施相结合的流通财源攫取形式。面对流通中资源量的扩大以及积聚了大量资源的大商人的出现,国家在考虑征税成本的前提下,采取定额、半定额税收(关税和盐税)与不定时办差(税关监督)、报效(盐商)相结合的方式汲取流通领域的资源。后者以其获取速度快,满足了解决战争军费、皇室营建等经制外紧急费用的需求。此外,国家还通过捐纳,以其对社会流动资格的承诺为条件,通过曲线方式将分散在不同领域的资源汲取到国家系统。这些都在地丁定额以外,赋予了清朝财政虽然不大、但十分重要的弹性空间。



针对波动性问题,清朝试图通过铸钱和银钱比价调节措施稳定货币比价,通过建立粮食仓储,进行雨雪粮价、保甲人口调查来掌握影响市场波动的要素信息,力图建立以民食为中心的政权稳定器,最大限度减少市场物价、物资波动对王朝统治的影响。虽然这些措施的实际作用还需再讨论,但其反映的治理理念和思路足以说明当时国家治理已经进入新的阶段。

(二) 中西比较视野下传统中国国家治理逻辑再认识

本次笔谈的主题之一是“国家能力”,但什么是国家能力这个问题在学界仍是众说纷纭。^① 虽然国家与社会互动的视角目前已经得到重视,但国内较流行的仍是从“让国家战略目标转化为现实的能力”角度界定国家能力,并具体拆分为汲取财政能力、宏观调控能力、合法化能力以及强制能力。^② 如果我们承认这个定义的话,那么就必须承认对国家能力的分析和跨国比较必须与国家治理目标结合进行,而不能单纯抽取财政汲取能力等指标进行比较。而国家治理目标却不像财政汲取能力那样可以量化比较,它是由各国独特的地理、国际政治环境和长期历史演进下形成的政治意识形态与当下现实政治关切共同塑造的。与其说是现实客观的,不如说更多、更深入地嵌入到不同的文化传统之中。

传统中国处于农业时代,且缺少外部战争竞争。在这种环境下,王朝的治理目标首先是维持政权的长期延续,而不是强化国家权力,更没有发展经济的想法。晚明以来演化出的这种传统的国家治理方式和社会运作机制至少一直延续到清末。只是面对19世纪以降的内外持续军事危机造成的开支扩大,国际市场变动带来的财政的货币基础不稳,以及直面与西方国家的综合国力(首先体现为军力)的国际竞争情况下,这套结构遭遇了困难。

晚清以降,一方面由于军事、外交、经济失败的刺激,使得一部分官僚士大夫产生了我事事不如人,必须向强者学习的心态;另一方面开眼看世界,留洋的官员、学生普遍注意到当时世界强国(无论德日,还是英法美)普遍采取的是直接治理形式,他们将国家治理能力简单地等同于直接控制与显性强制力。在这种观念下,他们否认了16世纪以来传统中国发展出的治理体系和技术,认为那是国家力量虚弱的表现,无法对基层社会进行有效治理,国家乃是一盘散沙,故而无力与列强抗衡。在现实焦虑和欧风美雨的观念洗刷下,近代中国以欧洲民族国家为国家建设目标,民国政权再度开始欧洲式国家建设和政权下乡,而这与16世纪以来乡村社会形成的秩序,以及国家制度(重在治官,而非临民)发生了深刻矛盾。杜赞奇所描述的“国家政权内卷化”——国家政权深入基层的过程同时也培养了反对力量——正是这种矛盾的表现。本来明清国家就是依靠那批杜赞奇所谓的反对力量(国家经纪,即晚明以后依附于国家体制的各类包揽群体)来进行基层运作和统治的。一个建立在这种中间代理层基础上的国家,想要斩断自己原来的治理基础(包揽经纪),同时建立一套全新的直接管理体制,其结果就是乡村成功运用传统智慧和技术化解了国家努力,民国政权并未实现政权社会治理基础的变化。这在当时被西方近代国家观洗脑的中国读书人看来,就是国家建设的失败。

时至今日,仍有很多学者否认16世纪以降这种间接治理、柔性统治技术的意义,以为中国近世的落后不是由于专制主义中央集权,而恰是因为专制和集权还不够,没有控制到每一个社会角落、调动起每一块资源。笔者认为,这正是以近代欧洲国家模式论是非的“西方中心论”和以战争成败分高下的“结果论”导致的,是以早期近代欧洲变化脉络来看中国的结果。我们需要回到历史场景,去思考前近代国家治理所面临的共同处境和挑战,观察传统中国国家治理技术演变的内在脉络,分析历史上的合理性逻辑。不是将近世以来中欧差别看作国家治理技术演变时间线上有落后、先进之分的

① 李剑:《转变中的“强”国家——国家能力的理论逻辑及其演进》,《国外理论动态》2014年第6期。

② 王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,辽宁人民出版社1993年版;王绍光:《国家治理与基础性国家能力》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2014年第3期。



不同阶段,而是作为前近代国家在不同社会历史环境和观念形态下对治理技术自主拣选后,发展出的不同治理类型。

The Complete Book of Land Tax and Services and the Formation of Centralized Administration System in Statutory Finance during Ming-Qing Period

Shen Bin

Abstract: At the beginning of the Ming Dynasty, due to the existence of many legal but unaccountable and stored labor levies, the statutory financial management under the centralized political structure showed the characteristics of decentralized operation, and the boundary between statutory and extra-legal levies was blurred. As silver had become the main means of fiscal operations, unaccountable levies turned to be accountable, and the county governments gradually formed some financial reserves and the information of revenue and expenditure that were not in the hands of their superiors. It showcased the problem of asymmetric financial information between the county governments and the higher-level governments. In the early 16th century, in response to the increased reality of provincial-level fiscal responsibilities, the grand coordinators tried to compile the provincial financial plans with a fixed tendency, which the final form was CBLTS, like contemporary government budget schemes. It aimed to standardize the fiscal revenue and expenditure, and strengthen the centralized management of the province's finances. Meanwhile, the information asymmetry shifted to be in between the provincial government and the Household Department. At the end of the Ming Dynasty, the Household Department endeavored to master CBLTS and understand the revenue and expenditure information of the local governments in order to raise payments, but finally failed. At the beginning of the Qing Dynasty, the Household Department ordained most of the provinces to stipulate CBLTS, and brought the legal levy of revenues and expenditures of the local governments into centralized control. As a tool for centralized management of finances, the service target of CBLTS changed from the provincial government to the central government (Household Department). It eliminated the financial informational asymmetry between different level governments, and laid a budget foundation for the full centralization of statutory financial management in the Qing Dynasty. While expanding the scale of the central government's fiscal control, it also further clarified the boundary between legal and illegal expropriation. That meant the focus of national governance turned from ruling people to managing officials in the financial field. This process reflected the internal logic of State governance in traditional China, and reminded us that our understanding of national capabilities should be combined with the specific space-time context and social environment.

Key Words: CBLTS (Complete Book of Land Tax and Services), Statutory Finance, Asymmetric Information, Fiscal Centralization, Accounting Technique

(责任编辑:丰若非)