

明清经济史中的“地方财政”*

赵思渊, 申 斌

摘 要:“地方财政”是经济学从公共费用理论中推演出的分析概念,因此其应用于历史学研究并非不证自明。经济学研究中,理想型的“地方财政”是地方自治前提下,民众支付公共服务的费用,地方税的意义则是民众公共消费品意愿的协调。如果以这一理想型关照明清以降历史,则中国并未形成地方财政。但是,“地方财政”作为一个分析概念,其应用于历史学研究的主要意义是借此分析中央政府与地方政府关系,以及地方政府与地方社会关系。如果从这一视角出发,则可以从明清以降的财政体制中发见作为动态过程的“地方财政”。

关键词: 地方财政; 蒂布特模型; 赋役制度; 非正式经费体系; 一条鞭法

DOI:10.13471/j.cnki.jsysusse.2018.01.010

“地方财政”并非一个不证自明或不言而喻的概念,地方财政不等于地方政府的收支管理。现代财政学以19世纪以来西欧、北美的社会经验为基础,“地方财政”概念背后隐含着由此形成的政治与经济体制假设。这意味着,研究明清史,虽然并非不可以使用“地方财政”一词,但必须对其内涵加以限定说明,并论证其在学术史与文献脉络中的意义。赋役与财政都是国家进行资源配置的范畴,但体现的政府与民众的关系则非常不同。

以动态过程的“地方财政”作为研究视角,14至19世纪的政府与民众关系将有可能获得新的理解。本文将事实上提供地方公共品的支出及供给此支出的收入定义为经济学意义上的“地方财政”。本文所谓地方公共品,既包括地方公益事业(水利、教育、荒政、慈善),也包括地方行政事务(征税、司法、官吏薪俸)。14世纪以降中国的国家财政体系经历了一个根本性变化,明初朱元璋建立的以户役为基础的赋役征调体系,至15、16世纪赋役制度改革与商业化互为因果,逐渐演化为一条鞭法之后以土地税为基础的财政体系。17世纪之后,包揽(tax farming)成为基层税收运作中的基本形式,士绅、胥吏、歌家等中间群体参与其中。国家与人民的关系也由此发生变化。

一、经济学视野下的“地方财政”

(一)现代汉语语境下的“财政”

现代汉语中的“财政”的词源来自英语与日语,不过古汉语中的“理财之政”也具有相近语义。英语“finance”和日语“财政(zaisei)”,据 *Oxford English Dictionary* 和《日本国語大辞典》,主要指国家作为主体的征收和财力运用,但也可以用来描述企业、家庭、个人的财产及其收支管理。且英语“finance”所称征收和管理的资源具体指货币,而据《广辞苑》,日语“财政”所谓财力则不仅包括货币还包括实物和劳

* 收稿日期:2017—08—10

作者简介:赵思渊,上海交通大学人文学院历史系(上海 200240);

申 斌,北京大学历史系(北京 100871)。

役。在古汉语中,常用“财用”“国用”“度支”等词语表示国家财物征调、支用相关的行政事务,至迟在北宋,已有“理财之政”的用法,宋徽宗还曾颁布《申飭理财之政诏》,而到了明嘉靖时期,已经有了在“理财之政”意义上使用的“财政”一词^①。

现代汉语中的“财政”专指国家为主体的分配活动,与英语、日语的语义有所不同。根据《现代汉语词典》(第五版),财政是“政府部门对资财的收入与支出的管理活动”;《中国大百科全书》(第二版)与《辞海》(第六版)则在马克思主义政治经济学框架下给出一个更为学术化的定义——“国家为了行使职能而参与社会产品的分配以及由此而发生的国家与各有关方面的分配关系”,“表现为政府的收支活动”^②。它在收支管理对象上,既未如英语那样限定于货币,也未如日语那样更广泛地包含“劳役”在内。

现代汉语中的“财政”与古汉语中的“理财之政”,历来学者均承认中国政治制度中自古有之。贾士毅是民国时期最早研究财政史的学者之一,他认为:“我国财政之可考者始于三代。《禹贡》简要,《周官》详备,而于出入多寡之数均无征焉。”^③始于三代等说法当然只是泛称,但中国中央集权的官僚政治发达较早,相应很早就建立起围绕政府的劳役、实物、货币等资源征收、调拨、支用制度却是无疑的,将其作为财政学分析对象也是适宜的。

前现代国家支配的收入实际包括“财用”及“劳役”,涉及货币、实物与征发劳动力,多数中国史学者不将劳役纳入财政范畴^④。郑学檬明确指出役法与财政基本无涉^⑤。宫泽知之认为,前近代中国史上广义的财政即“食货”,而狭义的财政即“财用”。财用的对象是实物和货币,财用的基本内涵是从何处、如何、取得多少具备实用价值的实物以及如何分配的计划性问题^⑥。财用这一行为是伴随着以财货的征收和分配间的时间间隔为前提的会计手续的,而徭役虽然存在劳动力征收的计划性,但劳动力的征收和支出属于同一事件,不存在会计手续。因此财用,即狭义的财政是不包括征收劳动力的“役”。伴随着一条鞭法,徭役纳银使得徭役进入了财用即狭义财政的范畴^⑦。

本文将区分“赋税”与“赋役”的概念。我们同意宫泽知之上述的界定,但同时认为,劳役也是稀缺性经济资源,属于“国家对经济资源的征调运用”的范畴,应当纳入对财政的讨论。自先秦至清初,无论作为观念还是作为制度,常常赋役并列对举,它们既是皇帝对民众的征发项目,又是民众对皇帝的本分。时人眼中,二者的共性不少于差异。力役之于国家运作的重要性,更是毋庸置疑,唐代以前尤为突出。当代学者中也不乏将徭役纳入财政范畴考虑的,如郭润涛认为:“正如田赋是国家财政的收入一样,徭役也是国家的财政收入。”“明代曾经采用的役法,是一种无偿劳动,实际上是国家财政的隐性收入。”^⑧我们认为,资源征调(经费筹措)从力役形式向财政形式转变正是明中叶徭役体制的重要变化,进而引起整个财政体制转型^⑨。

① 万明:《“财政”一词并非舶来品》,《中国社会科学报》2014年12月17日。

② 因此,现代汉语财政的对应英语翻译已经舍弃其本来词源 finance,而作 government finance 或 public finance 了。

③ 贾士毅:《民国财政史》,原版1917年,收入《民国丛书》第二编,上海:上海书店影印,1990年,第38—39册,第1页。

④ 如张建民、周荣:《明代财政史》,长沙:湖南人民出版社,2013年。其中财政收入结构中即不包括徭役。

⑤ 郑学檬:《前言》,《中国赋役制度史》,上海:上海人民出版社,2000年,第1页。

⑥ 宫泽知之:《中国专制国家の財政と物流 宋明の比較》,佐竹靖彦编:《中国の歴史世界》,東京:汲古書院,2002年,第6頁;宫泽知之:《中国专制国家財政の展開》,《岩波講座世界歴史9卷》,東京:岩波書店,1999年,第287—304頁。

⑦ 宫泽知之:《中国专制国家の財政と物流 宋明の比較》,佐竹靖彦编:《中国の歴史世界》,第6頁。

⑧ 郭润涛:《序》,《明清赋役全书》,北京:国家图书馆出版社,2010年,第1—14页。

⑨ 刘志伟:《在国家与社会之间:明清广东里甲赋役制度研究》,广州:中山大学出版社,1997年;郑振满:《明后期福建地方行政的演变——兼论明中叶的赋役改革》,《中国史研究》1998年第1期;[日]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》,合肥:安徽大学出版社,2000年,第291—304页。

(二)现代经济学中“地方财政”的前提预设

虽然“财政”在中国历史悠久,但在皇权专制和中央集权的政治制度下,地方财政是否存在,尤其是明清以来的近世社会中能否成立,却是学术史中一桩公案。“地方财政”概念的内涵涉及两个方面:一是国家政治体制中“地方”的位置与角色,二是财政学中如何定义资源配置中地方财政的功能。

财政制度实质是国家与经济体系的关系,其演变决定于政治体制与经济体制。现代经济学的财政研究存在两个前提预设:自由立宪政府与市场经济体制。“地方财政”则进一步存在第三个前提预设:社区形成的俱乐部模型,其基础是“地方自治”原则。

第一项预设假定财政应当依据财政民主主义原则制定^①。也就是说,财政是政府为了全体国民福利,而通过税收、公债等收入手段组合,从民间部门取得资金,以此为基础为社会提供公共品(public goods)的活动;而负有纳税义务的国民则有权通过议会对国家的财政收支运营进行审核、监督,集中体现为对政府预算、决算的审查^②。维克塞尔和林达尔提出的“维克塞尔—林达尔”机制,最早揭示了财政民主主义原则下的理想化政府制度模型。在假定每个社会成员都参与表决且一人一票,同时信息成本为零的情况下,只有在一致同意原则下做出的财政政策选择才是符合帕累托改进且最终可以实现的^③。林达尔进一步就这种一致同意的是否存在给出答案,即“林达尔均衡”——此时所有人消费相同数量的公共品但每个人为此支付的价格不同^④。

第二项预设假定市场在资源配置中发挥主导作用,但市场可能因不完全竞争、外部性、公共品、信息不对称而失效。因此,政府为了维持社会公平,缓解经济周期的威胁,有必要通过资源配置提供公共盘,以所得再分配保障社会公平,通过财政措施维持经济稳定^⑤。萨缪尔森首次明确阐述了公共品概念,他将公共消费品(collective consumption goods)定义为每个个体对该物品的消费不会由于他人的消费而减少的物品^⑥。公共品消费的非竞争性和非排他性,使得市场无法迫使人们表达其对公共品的真实偏好,“搭便车”成为普遍问题。由于市场一般不能有效地提供公共品(public goods),所以需要某种形式的政府干预,由财政来解决。财政是资源配置的一环,税收的意义是使每个人表达出对公共消费品的真实偏好,以帮助实现公共消费品的供给上的帕累托效率。

第三项预设假定上下级政府结构存在合伙型(the partnership model)和代理型(the agency model)。合伙型政府是一些自治的小社区由互相帮助、支持而结成一体,形成国家。因此,财政收入是公民财产,地方政府对自己筹措的资金具有专属权力^⑦。合伙型结构中的地方政府依照当地居民意志征收税

① 这里所说的自由立宪政府,根据统治者与被统治者的关系,将政府区分为自由立宪政府与独裁政府,参见米勒、波格丹诺主编:《布莱克维尔政治制度百科全书》,北京:中国政法大学出版社,2010年,第272—273页。

② 关于财政民主主义,参见池上悖:《财政民主主义——财政学之立场から》,日本财政法学会编:《财政民主主义》,东京:学阳书房,1994年,第32—42页。新井隆一:《财政民主主义——宪法学から》,日本财政法学会编:《财政民主主义》,东京:学阳书房,1994年,第43—54页。

③ 毛程连、庄序莹:《西方财政思想史》,上海:复旦大学出版社,2010年,第41—42页。20世纪70年代以来,以布坎南为代表的公共选择学派指出政府失灵问题,但这不妨碍“维克塞尔—林达尔”机制被作为理想化政府机制的目标。

④ 林达尔:《正义税收:一个实证解》,马斯格雷夫、皮考克主编:《财政理论史上的经典文献》,上海:上海财经大学出版社,2015年,第217—227页。

⑤ 这里主要是按照英美经济学的学术脉络和论证逻辑进行叙述。在欧洲大陆尤其是德国,情况有所不同。德国历史学派经济学不假设市场的主导性地位,认为公共部门和私人部门天生就是平等的,这背后又与国家观(机械政府论与有机政府论)、社会观(个人主义、集体主义)的差异相联系。详参马斯格雷夫:《财政学说简史》,阿兰·J·奥尔巴克:上卷,北京:经济科学出版社,2005年,第7页;[日]坂入长太郎:《欧美财政思想史》,北京:中国财政经济出版社,1987年,第280—286页。

⑥ Paul A. Samuelson: The pure Theory of Public Expenditure, *The Review of Economics and Statistics*, 1954, Vol. 36, No. 4, p. 387.

⑦ 米勒、波格丹诺主编:《布莱克维尔政治制度百科全书》,第87—89页。

金,并提供相应的公共品。地方自治与迁徙自由相配合,每个社区类似一个俱乐部,作为地方公共品使用费的地方税就可以被理解为俱乐部的会员费。

代理型政府结构中,地方政府没有实质性自主权,是中央行政当局为了行政管理的便利在地方设置的分支机构。所有独裁政府和中央集权型自由立宪政府均属此种结构。此种结构下,地方财政取决于中央政府和地方政府的权责及收支划分,被法律明确规定的地方收入和地方开支构成地方财政。

(三)蒂布特模型与财政联邦主义

本文将提供事实上的地方公共品的支出以及供给这笔支出的收入定义为经济学意义上的“地方财政”。这种定义方式源自“蒂布特模型”,但并未将“地方财政”严格限定于自由立宪政府与财政民主主义原则。

“蒂布特模型”即前述的社区—俱乐部预设,这是当代经济学中关于地方财政研究影响力最大的分析模式。早期的财政学中,马斯格雷夫等从税收公平与效率角度论证中央与地方政府间税收划分的合理性。与此不同,蒂布特沿着萨缪尔森的思路,挑战并修正了传统公共品的理论,分析了公共品供给问题上中央政府与地方政府的差异,形成了现代经济学中的“地方财政”概念。布坎南在俱乐部理论上提出了财政联邦主义理论。

如前所述,蒂布特将公共品供应假定为一个地方政府自由竞争的市场。他认为地方政府的特性是,相对于中央政府,其收入支出的规模以及模式是较为固定的^①。由此,不同的地方政府基于不同的收入支出规模与模式,提供的公共品类型也会具有差异,如果地方政府的数量足够多,那么就会产生一组连续的差异的公共品供给。在社区间迁徙成本几乎为零的假设下,对公共品有不同偏好的居民就可以“用脚投票”,在不同地区间迁徙,选择符合其偏好的社区来居住,从而达到最优解,这种分析模式也被称为“蒂布特模型”^②。

蒂布特模型可以总结出以下要点:1. 中央政府具有一个动态的收入支出结构,根据其居民(在当代政治语境下,亦即选民)的偏好改变其收入支出结构;2. 地方政府具有一个相对固定的收入支出结构,由此在不同地方政府间形成差异性的公共品(public goods)供给;3. 中央政府与地方政府提供的公共品之间也具有差异性;4. 地方政府的性质是差异性的公共品的提供者,居民具有自由选择的权利^③。

显然,上述假设与中国明清时期的历史情境相去甚远;事实上,即便在今天西方国家,也并非都严格满足所有假设。以德国为代表的欧洲大陆学术和制度传统中,市场是否在资源配置中起主导作用也不构成财政和公共品成立的前提。以下的讨论中,我们也并未将“地方财政”严格限定于自由立宪政府,这是因为,如果不考虑政府与人民关系以及政府行为的目的,仅仅观察政府行为是否类似今天所谓“公共服务”,那么专制与立宪政府都必须为某些客观上具有“公共品”的属性的活动(如国防、司法、教育、公共工程)提供费用^④。就“地方公共品”而言,则18世纪英国的“受益原则”在中国同时代甚至更早就存在类似观念^⑤。

① 美国的联邦政府、州政府以及地方政府的主要税源具有差异性,或者说各级政府间的税收主要按照税种划分而非按比例划分。自20世纪初,美国地方政府的支柱性税源就是财产税。地方政府之所以具有相对固定的收入支出结构,是因为其征收税种相对确定,而由于在税种上与中央政府的差异性,其提供公共品也具有差异性。参见哈维·罗森:《财政学》(第八版),北京:中国人民大学出版社,2009年,第501页;John Joseph Wallis:《美国财产税历史》,引自Wallace E. Oates 编著,丁成日译:《财产税与地方政府财政》,北京:中国税务出版社,2005年,第112页。

②③ 蒂布特著,吴欣望译:《一个关于地方支出的纯理论》,《经济社会体制比较》2003年第6期,第39,38页。

④ 就明清中国而言,我们可以举出森正夫对16—18世纪明清国家荒政的研究。他认为国家赈济佃户的措施虽然在保障地主土地所有和田赋征收,但确实起到了维持再生产的作用。森正夫:《16—18世紀における荒政と地主佃戸關係》,《東洋史研究》27卷4号,1969年,第69—111页。

⑤ 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,北京:商务印书馆,1974年,第375页。而隆庆《山东经会录》显示,在16世纪中叶的明朝也存在类似观念。参见申斌:《明朝嘉靖隆庆时期山东均徭经费初探:基于〈山东经会录〉的分析》,陈春声、刘志伟主编:《遗大投艰集:纪念梁方仲教授诞辰一百周年》,广州:广东人民出版社,2012年,第574—575页。

总之,政治学和经济史中存在三种不同制度和学术脉络下的“地方财政”定义:(1)以地方自治为前提的地方财政,(2)代理型政府结构下法定的地方收支构成的地方财政,(3)由当地税收提供地方公共品形成的地方财政。其中最后者正是本文所谓动态过程的“地方财政”之概念来源。本文重点讨论第三种。

二、“地方财政”引入明清经济史及其讨论

(一)民国时期学者对“地方财政”的理解

中国的政治制度与学术研究中引入“地方财政”后,也存在多歧的讨论。清末清理财政以来,地方财政一词分别在“地方自治”和“法定地方收入和支出”这两个不同意义上被使用。清末新政之前显然不存在“地方自治”意义上的“地方财政”^①。清末民初,地方自治自1905年准备,到1908年试办,1914年即终止。民国时期,无论1931年《中华民国训政时期约法》还是1947年《中华民国宪法》,均空存地方自治、省县自治的愿景,而实际上明令中央指挥省、省指挥县,马寅初称之为“以地方为中央行政机构的制度”^②,以地方自治为基础的地方财政在民国时期也未能确立。

民国时期的学者对清末之前是否存在地方财政的讨论,主要着眼于“法定的地方收入和支出”意义,而答案普遍是否定的。民国初年长期任职于财政部的贾士毅详细讨论了地方的含义:

地方二字,原有两义。一对于国家而言之地方,一对于中央而言之地方。对于国家而言之地方,则地方者专指地方团体而言,其义较狭。对于中央而言之地方,则地方者不能专指地方团体。国家之地方行政区域,亦包括在内,较而论之,应从前解。何则?划分国家、地方之主旨,原以划为国家税者为国家之收入,充国家行政之用。固非专指中央所在之行政。即各地方行政区域内之国家行政亦属之。划为地方税者,为地方团体之收入,收入专充地方行政之用。^③

贾士毅明确指出地方行政区域内的国家行政属于国家财政责任,由国家税负担,地方税仅供地方行政之用。进而,他从税项和政费两个角度讨论了国家与地方财政的划分,认为光绪三十四年(1908)《筹备事项》内开列的定颁国家税、地方税之章程乃是税项划分之始,而民国元年(1912)江苏省始提及划分国家与地方经费^④。较早研究中国地方财政的日本学者长野敏一也持类似观点,他认为光绪三十年(1904)改革以前的中国财政体制,是一种以中央政府为中心,一贯到底的体制^⑤。彭雨新更明确地指出,民国之后法律上才相应地划定了专门的地方税项目,清代的地方支出不来自赋税收入,清代的州县政府只是替中央政府征收赋税的派出机构^⑥。

光绪三十四年之前不存在近代意义上的法定中央税、地方税划分。但是,不存在法定税种划分,不等于明清时期不存在财政资源支用上在中央与地方的划分。自唐后期起,天下贡赋形成了上供、留州、送使的划分,明朝的田赋更明确了起运、存留的仓口划分。梁方仲指出:“在历史上,地方从来没有独立的财政(割据时期例外)。中央地方财政的划分,只可勉强借用起运、存留两个名词来表示,然而是不尽确切的。”^⑦至于如何不确切,包伟民和刘增合做了进一步说明。包伟民指出,虽然宋代州军岁计中应付

① 岩井茂樹:《徭役と財政のあいだ(四)——中国税・役制度の歴史的理解にむけて》,《經濟經營論叢》29卷3号,1994年,第79—82页。

② 马寅初:《财政学与中国财政》上册,北京:商务印书馆,2005年,第170页。

③④ 贾士毅:《民国财政史》,原版1916年,引自《民国丛书》第二编,第38—39卷,第105,104—128页。

⑤ 长野敏一:《支那地方财政》,东京:生活社,昭和十七年(1941),第3页。

⑥ 彭雨新:《县地方财政》,北京:商务印书馆,1945年,第1—3页。

⑦ 梁方仲:《田赋史上起运存留的划分与道路远近的关系》,《人文科学学报》1卷1期,1942年。后收入《梁方仲经济史论文集》,北京:中华书局,1989年,第201页。

本地经费那部分具有现代地方财政预算特征,但是其支配权与所有权仍属中央,中央可以随时侵削^①。刘增合认为,清朝嘉道以前王朝财政仅在支出时有起存之分,收入则混一,经制内的收入实均处于国库管控之下^②。专制皇权体制下,法定框架下的支出以及收入管理责任的划分,其实反映的是不同层级政府间财政管理权责的区别,这主要是一个政治史和制度史问题,将另文讨论^③。

除了国家统一法定的收支,地方政府在实际行政运作中还存在大量分散的、灰色的资金收支。我们认为这至少代表了宋代之后财政制度中的一些新动向,应当从经济学意义上的“地方财政”的动态演化脉络予以理解。清代自雍正朝开始,耗羨、养廉银为地方官提供了给供支用的经费。这部分经费主要用于官员薪俸以及驿站、驻军开支,但也有一定数目用于维持祭祀、学校以及仓储这样可以视作地方公共支出的项目。除此之外,还有非法的但是与田赋税收具有比例关系的附加费,逐渐成为地方政府相对稳定的收支项目。早在清末,严复就曾说:“大抵中国赋税之事,尽于取下至多,而纳之府库者寡二语。”^④“取下至多”是政府凭藉政治权力从民间汲取财源的强大能力,而“纳库者寡”则是财政体制不能有效充分调动财源的能力弱点。马寅初对此也有一个总括性的分析:“历元明清三朝……中央拥‘集权’之虚名,地方收‘滥权’之实惠,而上下财政呈支离破碎之局面矣。”^⑤日本学者柏井象雄也观察到这种中央与地方财政关系“支离破碎”的现象。他指出,清代的政治体制中,行政机构在外观上具有强烈的中央集权色彩,但是财政体制却是极端的地方分权性质^⑥。

这样一套既不具有法律上独立性又强烈分散的体系,是否可以视作经济学意义上的“地方财政”呢?20世纪上半叶的学者们没有对此作出完满的回答。我们从贾士毅、胡钧、彭泽益、马寅初等一系列代表性的学者的著述中可以发见,20世纪上半叶的研究中,普遍认为清代赋税制度与民国之间的断裂性大于延续性。他们大多数人将清代视作一个落后的、专制的、“古代的”政权,而将民国视作现代国家。因此,对于民国在财政制度上对清代的继承,多少有些忽略。

(二)当代明清经济史研究中对“地方财政”的讨论

20世纪下半叶的赋役制度史研究中,开始用“地方财政”一词讨论明代徭役及由其折银转化来的收入问题。岩见宏将明代里甲供应公费的部分视作独立于中央政府会计之外的“地方财政”^⑦。岩井茂树也将明代徭役看作地方政府自主自由的预算外经费之财源^⑧。

刘志伟的研究解释了赋役制度中的国家与社会关系。他在梁方仲基础上进一步前推,指出条鞭法推行之后,以白银为中介,国家获取经济资源的方式从直接控制人户,转变为征收比例赋税。由此导致的进一步后果是,社会中的各类人群、组织以“户”为单位登记纳税,同时登记纳税的“户”又成为人群的社会身份证明。摊丁入地之后,清代的社会已经形成了购置地产缴纳税粮而获得社会身份的国家与社会关系。由此,中央政府与地方政府的关系也发生变化,地方与中央的财政划分从税源划分和分成并行

① 包伟民:《宋代地方财政史研究》,上海:上海古籍出版社,2000年,第51页。

② 刘增合:《地方游离于中央:晚清“地方财政”形态与意识疏证》,《中国社会经济史研究》2009年第1期,第104—113页。

③ 从管理角度,尤其是岁计(预算)角度观察地方财政问题的代表是包伟民。他认为:“从财政管理角度看,如果一个地区形成了基本依赖本地赋税收入、由当地财政主管部门独立核算的预算,那么它无疑就构成了一个完整意义的地方财政区划。”这对考察明清时期的政府间财政权责划分很有启发。见包伟民:《宋代地方财政史研究》,第35页。

④ 亚当·斯密著,严复译:《原富》,北京:商务印书馆,1981年,第701页,案语。

⑤ 马寅初:《财政学与中国财政》上册,第170页。

⑥ 柏井象雄:《清末财政改革論》,《東亞經濟紀要》第七輯,昭和十七年(1942)6月,第1頁。

⑦ 岩见宏:《明代地方财政の一考察—広東の均平銀について—》,《神戸大學文學會研究》第3號,1953年3月,第72页。

⑧ 岩井茂樹:《徭役と財政のあいだ(四) 中国税・役制度の歴史的理解にむけて》,《經濟経営論叢》29卷3号,1994年,第45页。

转变为单一的分成关系^①。

郑振满从地方政府职能与公共支出的角度观察地方财政。他认为明代前期地方各级政府可相当随意地征发民力,意味着(广义上的)地方财政规模不受限制;而里甲、均徭转化为财政的形式后,形成了地方财政的管理体制。一条鞭法后,地方政府经费屡遭削减,政府职能萎缩,结果出现了“地方财政的转化形式”,即各种形式的公产,如义田、义学、善堂等^②。郑振满以为,一条鞭法之前,这类地方行政事务,本是通过徭役解决的;一条鞭法之后,地方政府无力承担这些行政事务,因此地方的乡族承担起这些事务,形成“乡族自治”的局面,这些公产实即承担了本应由地方财政承担的事务,可视作“地方财政的转化形式”。这一情况一直延续到晚清,彭雨新称:“地方士人捐资兴办公益事业,官厅例不干涉,公款公产由地方士绅经理而已。”^③郑振满的思路与着眼于中央—地方关系界定“地方财政”的多数研究不同,可以认为更看重地方公共费用这一内涵。

太平天国运动之后,军事危机背景下督抚权力扩张,围绕筹饷问题,他们设立大量局所,新设立附加捐税、厘金,或由局所控制的其他类型公款,由此承担着地方财政(省财政)的职能。也正是这类土地税、牙税、契税的附加捐税,成为清末民初地方税、自治经费等地方财政之滥觞,一度形成了事实上的县财政^④。

岩井茂树整合性地解释了明清时期不在中央政府会计管理之下的徭役(劳役及折银两种形式)和法外收入与中央集权管理(即进入中央统一会计核算体系)之下的财政关系。这种财政关系实质是中央集权管理下的正额财政和由附加性、追加性征收构成的正额外财政相结合的互补结构^⑤。但是正额财政受到固定化倾向的原额主义的约束,不能因时调整导致了地方经费的困乏,藉由正规的国家财政无法满足的地方经费被通过附加性、追加性征收来调拨,形成了事实上的地方财政(但不存在真正意义上的地方财政)。他认为这个由正额财政的核心与其周边附着正额外财政构成的二重结构伴随着集权管理、定额化、预算范围扩大等政策而逐渐变化,非正额不断被纳入正额部分,正额部分不断扩大,但是总体上明清财政结构维持了正额和非正额的二重结构,没有变化^⑥。这个附加性、追加性征收构成的非正额财政(在地方上为“事实上的地方财政”)的正规化过程也就是进入正额财政被中央控制的过程,即事实上的地方财政之正规化等于中央化。

三、明清赋役制度史中地方经费体系的发展脉络

如果以经济学中的“地方财政”为参照,明代赋役制度史中的中央—地方关系、政府—社会关系如何发展呢?无可否认,明清中国整体的政治、经济体制都与现代经济学进行分析的前提预设差异甚大。但只要是官僚制国家,不论明清中国、早期近代欧洲还是现代国家,其财政收入支出体系便具有某种共性。另外,蒂布特等人所确立的“地方财政”概念,也仅仅是一个方便经济学讨论的理想模型,即使是现代社会中现实存在的地方财政,也并非完全符合蒂布特的分析模型。因此,从蒂布特模型中抽取公共品支出的核心概念,仍可梳理、观照明清赋役制度中地方经费体系的发展。

(一)明代的役法与地方经费

① 刘志伟:《在国家与社会之间》,广州:中山大学出版社,1997年;刘志伟:《略论清初税收管理中央集权体制的形成》,《中山大学史学集刊》第一辑,广州:广东人民出版社,1992年,第116页。

② 郑振满:《明后期福建地方行政的演变——兼论明中叶的财政改革》,《中国史研究》1998年第1期,第147—157页;《清代福建地方财政与政府职能的演变——〈福建省例〉研究》,《清史研究》2002年第2期,第24—35页。

③ 彭雨新:《县地方财政》,第1页。

④ 岩井茂树:《中国近世财政史の研究》,京都:京都大学学术出版会,2004年,第502—503页;吴滔、钟祥宇:《清末民初县级财政的出现与公款公产的转变》,《南昌大学学报》(人文社会科学版)2013年第3期,第10—21页。

⑤⑥ 岩井茂树:《中国近世财政史の研究》,第17、482、19、20页。

首先是明初里甲法时期。明初的国家体制设计,其实是假定国家在地方上的存在、运转主要不依靠地方官吏行政系统,而是通过“以良民治良民”的形式来实现的,具体来说就是粮长一里甲体制,这其实是一种皇帝威权笼罩下的乡民自治^①。地方政府的行政职能主要是透过里甲以劳役形式实现的。因此,从会计角度说,这一时期地方政府还不占有独立的赋税,也可以认为没有一个会计上的“地方财政”。甚至即便这种劳役的管理,主要也是在里甲层面进行,地方政府的作用也是被限定了的。

明初的赋税征收依托于里甲系统,在东南地区以粮长制度为主干,粮、里长负责税粮的催征、经收、解运^②。这样,可以理解明初的税收成本并不由政府负担,也就是梁方仲所说的“本着民收民解精神而建立起来的一种委托、代办制度”^③。粮、里长对赋役负有连带责任,甚至可以理解为一种合法的包税人^④,这在明清历史中是仅见的。这种情况下,地方政府在国家税收中的作用小于之后的时代。另一方面,地方政府的支出费用由里甲供应的徭役来负担:

役曰里甲,曰均徭,曰杂泛,凡三等。以户计曰甲役,以丁计曰徭役,上命非时曰杂役,皆有力役,有雇役。府州县验册丁口多寡,事产厚薄,以均适其力。^⑤

均徭法和均平法改革强化了地方政府系统的财政管理职能,使地方官可以借助里甲差役调动财政资源用于地方政府。刘志伟指出,明初实施的是一种“等级户役”制,地方事务的支出并没有定额,而是根据人户的财产、人口等综合考虑,确定等级,从较大的人户中签发徭役,应对地方事务。但是这种制度并不能符合地方社会的需要,因此不久各地就根据各自的特殊情况进行了相应的调整。例如广东在“均平法”改革后,达到了地方公费的赋税化,“开始了把地方行政开支纳入国家财政赋税体系统一预算的过程”^⑥。

首先,从均徭法改革开始,经过一条鞭法改革,直至明末,这一阶段是过渡到地方政府经费以货币形式独立核算的时期。“均徭”作为一个独立项目出现于赋税征收中,地方政府从均徭中获得了可独立支配的收入^⑦。推行条鞭法之后,各地的税目和征收方式都在简化归并,不过货币、劳役两种征收方式仍然没有完全归并。其次,由于里甲正役的存在,地方政府的经费就不可能完全地以银两计算。

除了仍以劳役形式存在的里甲正役和用于地方官吏薪俸等的部分田赋存留项目外,地方政府行政事务支出绝大部分由折银后的均徭收入和均平收入的一部分承担,如水利、治安、衙门的日常行政等。一条鞭法后,各地普遍地合并均徭项目下的各种徭役内容。以嘉靖时期常熟县为例:

嘉靖十六年……人丁派验以黄册,田亩以实征。差中有名重而实轻,有名轻而实重,府县酌量而增换之。役既行,王以台指创为赋役册,以颁布之。属邑其事者有三:一曰银差、二曰力差、三曰马差。其差目与□具于册中。而一州六邑之差,其中常熟亦有不预者。^⑧

理论上,银差是以银两缴纳的徭役经费,力差则是亲身充当的徭役项目。但是无论银差、力差,都以银两作为衡量徭役轻重的标准,并且实际上力差常常也是由应役人户雇募他人应役,因此一县的徭役经费,可以在数额上予以量化编制了^⑨。根据胡铁球的研究,明中后期地方官吏薪俸收入的70—80%来自

① 关于这一点的初步论证,参见伊藤正彦:《宋元乡村社会史论——明初里甲体制的形成过程》,东京:汲古书院,2010年。

②③④ 梁方仲:《明代粮长制度》,上海:上海人民出版社,2001年,第29,2,16页。

⑤ 《明史》卷78《食货二赋役》,北京:中华书局,1985年,第1215页。

⑥ 刘志伟:《在国家与社会之间:明清广东里甲赋役制度研究》,第134页。

⑦ 伍耀:《明代の柴薪銀について——徭役と官僚収入の關係》,(日)《史林》78卷4号,1995年,第586—611页;胡铁球:《明代官俸构成变动与均徭法的启动》,《史学月刊》2012年第11期,第22—42页。

⑧ 嘉靖《重修常熟县志》卷2《徭役》,吴相湘主编:《中国史学丛书》,台北:学生书局,1964年。

⑨ 申斌:《明朝嘉靖隆庆时期山东均徭经费初探:基于〈山东经会录〉的分析》,陈春声、刘志伟主编:《遗大投艰集:纪念梁方仲教授诞辰一百周年》,第563—568页;赵毅、丁亮:《从银、力差的变迁看明代均徭法的演化路径——以浙江地区为例》,《社会科学辑刊》2013年第4期,第108—119页。

皂隶折银^①。府县官员、胥吏的薪俸开始以银两支付,再加上徭役折银导致的赋税征收定额化,府县政府可以说形成了在会计上独立于中央政府的收入、支出核算体系,事实上拥有了相对独立的财政管理权。关于银差、力差的具体编制数额记录保留不多,其中吴江县的编制最典型地体现了这种经费体系的结构。

表1 明代吴江县差役

银差项	人数	每名银数(两)	总银数(两)
柴薪皂隶	15	12.00	180.00
马夫	7	40.00	280.00
儒学斋夫	6	12.00	72.00
儒学膳夫	2	60.00	120.00
松陵驿、平望驿祗应馆夫	24	40.00	960.00
松陵驿铺陈银		—	29.90
平望驿铺陈银		—	7.02
松陵驿、平望驿斗级	4	100.00	400.00
两京各料解户	12	—	712.00
合计	70		2760.92
力差项	人数	每名银数(两)	总银数(两)
都察院门子	2	4.00	8.00
察院门子	2	4.00	8.00
分司门子	2	3.00	6.00
公馆门子	2	3.00	6.00
迎恩馆门子	1	2.00	2.00
三忠祠门子	1	2.00	2.00
兵备道皂隶	1	8.00	8.00
本府走遁皂隶	80	7.20	576.00
本府司狱司禁子	6	8.00	48.00
本县门子	8	3.00	24.00
本县直堂弓兵	25	6.00	150.00
本县禁子	8	8.00	64.00
本县库子	2	20.00	40.00
钟鼓夫	2	3.00	6.00
本县儒学门子	6	5.00	30.00
本县儒学库子	3	5.00	15.00
启圣公祠、敬一箴厅门子	2	5.00	10.00
本县儒学斗级	5	5.00	25.00
济农仓斗级	16	15.70	251.20
河下夫隶	554	7.20	3988.80
巡盐民壮	20	10.00	200.00
八巡检司弓兵	240	10.00	2400.00
差操民壮	280	7.20	2145.60
铺司兵	100	6.00	600.00
松陵驿造饭馆夫	8	6.00	48.00
平望驿造饭馆夫	6	6.00	36.00

① 胡铁球:《明代官俸构成变动与均徭法的启动》,《史学月刊》2012年第11期,第22—42页。

税课局巡栏	4	3.00	12.00
走递马夫	8	14.00	112.00
合计	1394		9821.60
存留项			银数(两)
祭祀银			232.35
乡饮银			40.00
科贡银			235.33
恤政银			300.00
公费银			1179.48
存留备用银			852.19
合计			2839.36

资料来源:沈卫新主编:《嘉靖吴江县志》卷10《徭役》,扬州:广陵书社,2013年,第178—181页。

由表1可见,嘉靖时期吴江县的徭役部分分为三项内容:银差、力差与存留。地方政府据此审编、金派徭役。存留项的使用有严格规定,从上表中看,可以用作办公经费的只有公费银与存留备用银两项,合计2031.67两。在支出方面,可以分为中央、省、府、县四级。1.中央政府事务开支:驿站开支、解料银、民壮以及税课巡栏,共计5085.40两;2.省级开支:督察院等门子、兵备道皂隶以及柴薪皂隶、马夫等,合计500两;3.府级开支:府属皂隶、禁子,合计624两;4.县级开支:县属的门子、禁子、斗级、河工、巡盐民壮以及巡检司弓兵,合计7396两。

表2 明代吴江县徭役经费支出

级别	支出项目(两)	比例	收入项目(两)	比例
中央级	5085.40	39.17%		
省级、府级	500.00	3.85%		
县级	7396.00	56.97%	2031.70	100.00%
合计	12981.40	100.00%	2031.70	100.00%

资料来源:沈卫新主编:《嘉靖吴江县志》卷10《徭役》及表1。

(二)清代地方经费体系的演化

清朝建立后,地丁银划分为起运、存留,存留银成为中央法定的地方政府行政经费的税收来源。但是,从支出用途来看,“存留”部分主要是用来支付中央政府在各地的驻军军费和驿站经费,只有很小的部分留作地方政府的开支^①。在有限的地方政府开支中,最大比例的又是官员俸银,并且俸银不足以维持地方政府的正常运转^②。更进一步的问题是,清代的赋税制度中,存留的额度是与地丁银征额绑定的,这已经决定了地方政府无法灵活地调配这笔税收。19世纪之后,地方政府解决经费的办法向着摊捐、厘金的方向发展,存留银没有成为地方财政进一步演化的动力。

此外,伴随着一条鞭法改革,出现了新的赋税核算册籍——赋役全书,这为中央和地方的经费分离核算提供了条件。里甲法之下的黄册登记的是人户的“人丁事产”,而赋役全书则反映地方政府会计的应征、支用数额。赋役全书不是像黄册那样具有全国统一的规制,因此各地可以根据自己的实际情况编制,它在会计结构上改变了地方财政的核算体系。

从“地方财政”的角度看,清初到清中叶的赋役改革最重要的是革除里役,建立自封投柜制度和奏销制度。清初官收官解在全国推行,取消了原来承担税粮征解任务的里甲正役,法定的劳役征调彻底消

^① 曾小萍著,董建中译:《州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革》,北京:中国人民大学出版社,2005年,第29页。

^② 瞿同祖著,范忠信译:《清代地方政府》,北京:法律出版社,2003年,第42—45页;曾小萍著,董建中译:《州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革》,第38页。

失,这也意味着地方政府经费支出完全地以货币计算。

革除里役后的征税新制度是自封投柜,而实际借助包揽获得实现。自封投柜制度出现于明末,其主要原则是在县城设立“柜”,由纳税户自行上缴税粮。这一制度的本意是免除里甲催征税粮的环节,在实际运行中则由此衍生出了半职业化的税粮包揽组织^①。这对中央和地方之间的财政关系影响不大,但是这些半职业化的税粮包揽组织必须与州县官分享收益才能存在,因此这成为州县官法外收入的重要来源。

奏销制度建立于顺治朝,这一制度以起运、存留制度为前提,要求地方官对每一笔存留银的使用都必须报告,实际上限制了本来划归地方政府经费的使用,地方官临时性的经费支出只能另寻它途^②。

奏销制度严格控制了法定经费的支出,税收包揽以及连带存在的其他赋税“浮收”形式,则为地方官带来一笔可观的法外收入,也是地方官可以灵活调动的经费。这样,在合法制度内,存在着起运、存留制度,是按比例划分的中央和地方税收分配。在法外部分,存在着各种形式的“浮收”,中央和地方分别获得了赋税正额和赋税附加。赋税正额难以改动,赋税附加则十分灵活,即曾小萍所提出的“非正式经费体系”(the informal system of funding)^③。

雍正时期是地方经费体系又一个显著变化的时期,“耗羨归公”改革深刻地影响了中央与地方的财政关系。火耗的本意,是征解、熔铸银两过程中的损耗,与羨余合称耗羨。在田赋货币化后,它成为一种附加征收,是地方政府经费的重要来源。因此,清初地方官加收火耗虽有严厉的限制,却是各州县的通例^④。雍正将原本各地惯例性的耗羨银予以统一规范,同时建立养廉银制度,扩大了地方官员的收入来源^⑤。但是,将耗羨银纳入奏销制度,地方官能够自由支配的经费事实上是减少了。此后的地方官又要从其他税收环节中寻找新的法外经费来源,在长江中下游来源主要是漕运,由此造成了19世纪初的“漕弊”^⑥。

另外,雍正五年(1728)建立分贮银制度,理论上这笔费用是府、县两级政府的应急支出:“嗣后直省田赋,户部于每年春拨时将督抚册报实存、应解京饷银内,酌量地方之远近大小,赋银存剩之多寡,豫为留存,以借该省不时之需。其酌留之银,令该督抚等公同分贮藩库。如有动用之处,该督抚题明,方准动用。”^⑦存留银的含义是税收在中央政府与地方政府按比例分配,而分贮银的含义则是中央政府委托地方政府储存的资金。

由上述可见,明清时期中央与地方财政关系演变的趋势,是原本不在中央会计之中的地方政府的徭役收支、作为田赋附加的火耗征收等项目逐渐数量化、货币化,变为会计上可以核算的项目。与此同时,中央始终没有放弃对地方政府收入、支出的严格管控,如岩井茂树所指出,地方经费一旦正规化,就存在转化为中央经费的趋势,而地方政府对其法定收入的支配力极为有限^⑧。一条鞭法、地丁银、耗羨归公等改革后,差徭、田赋附加以及陋规并未消失,而成为地方政府一块丰厚且灵活的法外收入^⑨。

① 王业键著,高风等译:《清代田赋刍论》,北京:人民出版社,2008年,第54页;川胜守:《中國封建國家の支配構造:明清賦役制度史の研究》,第619页;伍躍:《明清時代の徭役と地方行政》,大阪:大阪經濟法科出版部,2000年。

②③ 曾小萍著,董建中译:《州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革》,第12—14、28—29,44页。

④ 庄吉发:《清世宗与赋役制度的改革》,台北:学生书局,1985年,第102—103页。

⑤ 曾小萍著,董建中译:《州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革》,第91页;庄吉发:《清世宗与赋役制度的改革》,第114—115页。

⑥ 周健:《嘉道年间江南的漕弊》,《中华文史论丛》2011年第1期,第233—299页。

⑦ 《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》卷143《户部田赋催科》,《近代中国史料丛刊三编》第65辑,台北:文海出版社,1991年,第6462页。

⑧ 岩井茂樹:《中国近世財政史の研究》,第407—408页。

⑨ 关于差徭对清中后期地方衙门行政的重要性,参见山本進:《清代財政史研究》,東京:汲古書院,2002年。

结论:作为动态过程的“地方财政”

从明清以来的经济史看,“地方财政”是一个动态演化的过程。由于中国地方财政的形态至今仍在演变之中,我们也就无法从一个静态的概念回溯其演变历程,只能从历史中寻找其演变趋势。

简言之,至迟在一条鞭法改革之后,可以认为中国财政制度中存在一个地方经费体系。这里所说的“地方”,指州县一级政府。这一经费体系,在收入方面,是地方官薪俸、儒学生员廪膳等项目,这些收入来自田赋存留,但存留本身仍是一个中央政府支配的会计核算项目。此外尚有耗羨银以及其他依托田赋形成的附加征收;支出方面,指地方政府使用以上收入用于维持地方政府正常运转的支出和其他公共支出。一个地方政府正常运转所需的支出,应当包括官员俸银和幕友、胥吏、杂役的雇佣费用以及衙署建筑的修缮费用;公共支出主要包括荒政以及学校、科举的费用。

这个地方经费体系只是部分地受到中央监管,同时也不直接向地方社会负责。它既不符合现代地方财政制度的基本要素,也不能视作纯粹的一贯到底的中央集权财政制度之一环。这正是民国学者们描述的那种既集权又分权的矛盾局面。其直接结果,就是民国政府正式设立田赋附加税,划定中央税和地方税,形成了法定的地方税收。民国的财政学者将此独立的地方税视作地方财政。从地方经费体系到地方税制的变化是受到国家政治制度演变约束的,对此我们将另文讨论。

明清以降的历史,“地方财政”的动态演化过程包含两个方面。一方面是中央与地方的财政关系。虽然到雍正时期已经演化出一个相对独立的地方经费体系,但是地方经费体系与中央财政的关系在此后仍然处于变化中,其变化的主线是田赋附加的形式。田赋附加形式体现了中央和地方如何分割税收收益,其分割办法直到民国才相对稳定。另一方面是赋税收支中政府与地方社会的关系。除清末新政时期外,税收与地方公共支出在整个清代始终不是基于地方自治的。但是地方政府的税收政策,总要受到地方士绅乃至民众的影响,地方士绅对赋税政策不断讨论,在19世纪末逐渐出现新的对税收正当性的解释^①。这些思想资源未必成为后来制度建设的主流方向,但提示了中国制度史演变趋势的丰富可能性。

民国时期设立地方税尚非故事的终点。改革开放过程中,集权又分权的议题再度浮现,并被认为是解释中国财力和经济高速增长的重要因素之一^②。地方自治与地方税收之间的关系,则是至今仍然没有完全解决的议题。

【责任编辑:赵洪艳;责任校对:赵洪艳,杨海文】

① 赵思渊:《士气之藩篱:清末常熟清赋中的士绅身份意识转变》,《历史研究》2016年第6期,第70—85页。

② Gabriella Montinola, Yingyi Qian and Barry Weingast, *Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China*, *World Politics*, October 1995, 48(1), pp. 50—81;周黎安:《转型中的地方政府》,上海:上海人民出版社,2008年。