

## 大而不变： 读《十六世纪明代中国财政与税收》有感

刘安卓

《十六世纪明代中国之财政与税收》是黄仁宇先生的佳作。黄仁宇先生是对明代财政政策作出全面说明的第一人，对许多新发现的细节性材料进行了全面的历史性透视。全书共八章，约33万字，全面探讨了明代财政组织与通行的做法、主要的财政税收情况、财政管理、盐的专卖等问题。这本书正像《万历十五年》中所写的“历史上一部失败的总记录”那样，全面否定了明代“大而不变”的财政制度结构。即使今天读来，书中所阐述的观点仍可为建立现代财政制度提供借鉴。

作者认为，明代财政制度的主要特点是“大而不变”。可以说，是明太祖朱元璋设计了一切。1368年，朱元璋结束了元朝的统治，建国号为明，年号洪武，定都南京。明朝统治时期，加强中央管辖，把财政取权收归中央，皇帝拥有无上的财政权力。朱元璋之后的明代皇帝们，继承了江山，同样也继承了明代初期的财政制度。

但是，这种财政权力的集中，缺失了相应的制度作保障。明代更多靠道德理财，而非靠制度保障，严重忽视了制度的建设。随着历史的发展进程，财政理论逐渐与实践分离，进一步产生了制度的僵化与漏洞。如此庞大的明王朝，一直沿用洪武时期的旧制，财政制度没

有随着经济的增长和时代的变迁而发生变化。政府也没有一丝财政改革的意图，导致了财政管理水平没有上升和发展。只有在财政危机到来时，政府才会被动地采取紧急措施，应付了事。

从制度层面上看，明代财政效率低下、管理混乱；低税旧制不可更改，严重抑制了财政发挥作用。税收不足的背景下，一方面，大多数官员不得不寻求非正式的资金渠道，滋生了众多的底层欺压与腐败；另一方面，因为税收的不足，导致了明代的政府对一些公共服务有心无力。遗憾的是，即使有一些政治家提出了可行的改革方案，明代统治者依旧坚持采用一成不变的财政管理模式。

作者分别从税收结构和税收管理方面进行了介绍。在他看来，明代田赋制度自确立之后，僵化不变，存在着种种弊端，阻碍了财政发挥作用。在税收管理方面，明王朝没有为保护单个纳税人利益而努力，导致敲诈勒索比比皆是，下层的税收管理摇摇欲坠。整个王朝沿用了洪武时期较低的赋税水平——不足农业产量的10%，仅看税率，似乎并不高，但是依然压得民众喘不过气。通读这段历史可以发现，单一的低税率制度具有明显的局限性，主要表现在两个方面：

第一，低税收的直接后果是地方政府缺少运作费用。为了缓解这一矛盾，地方政府采取了大量非正规的税收。民众在正赋之外，还需要承担多变的非正规税负以及各级官员的需索。如此，百姓的纳税能力被严重削弱，以至于陷入了“税收不足——非正规税收负担重——税收不足”的恶性循环。16世纪下半叶，纳税人如果能缴纳应纳税额80%的税银就已经非常不错。举例来说，1570年，有200余万两的税银没有被征收上来。如果一个普通人拖欠税银，大多数官员通常采用的是比较温和的方法，如道德上的训诫、分立官甲、蠲免赋税和分派税收代理人，而不是严惩，不可否认，在一定程度上加剧了税银的拖欠。税收代理人制度在一条鞭法改革后，也没有完全被取消。到了17世纪，那些原本已经被取消的税收代理人又重新出现了。税收代理人有很多职能，包括了解纳税户的情况、催办按时交税，从事税银征收与远距离解运，管理银柜等等。这些税收代理人大多是无偿的金派职役，他们也是一些受害者，如一些有势力的纳税人会将税收代理人拒之门外，没有征收上来的税银需要税收代理人补足，这就导致了很多人税收代理人的破产。

第二，低税收的后果表现在地方政

府工作效率的低下，甚至无法完成工作。中国自古重视治水，投资了大量的水利项目。但是，明朝政府因为税收不足，在治水方面做得远远不够，大规模的治水计划往往是在水灾过后才制定的。因而导致了常熟县等地区在十年之间丰收不到三次，百姓的生活水平难以提高。同样，政府也难以有充足的资金调控农产品价格。书中提到，山东汶上县的知县利用财政结余，以高于市价10%的价格从纳税人手里征收税粮，把它用于役夫的工食；在粮食价格回到正常水平时，再向役夫收取相同的费用，而没有向他们索取利息。这种便民利民的方法在宋朝就已经广泛采用，然而到了明代，由于定额税收制度和控制货币信用的失败，政府在大多数时间里无法提供这种公共服务。

书中还特别提到了盐专卖制，认为这是明王朝无能的商业管理的具体表现。中央政府缺乏对盐务的综合管理，盐的专卖没有总的主管官员，管理机构权利划分不明确。盐专卖制度被分成了无数个子系统，单一的产品被划分为七八个不同的类别。在很长时间内，盐的计划性收入停滞不前，盐务官员自己都不清楚盐课带来了多少的财政收入。作者认为，专卖制度的缺陷是明王朝没有意识到商业非常宏大，依旧采用一种管理小农经济的方法和原则来对其经营管理导致的。

开中法是明代很有特点的一项制度，具体是指边境银饷不足或某地发生灾荒时，朝廷招募商人运粮或物资到指定地区，而后由官府发给指定盐引，商人凭盐引到盐产地领盐，销往指定地区，以盐利作为补偿。开中法可以促进社会资源再分配，贡献军镇军需，以及调动边区商业活动。然而，开中法依靠的是盐专卖制度，因为盐专卖的失败，朝廷没有足够的盐给商人，开中法难以维系下去。

在作者看来，官员的腐败固然是原因之一，但根本原因还是明朝僵化不变的财政管理体制。按照现在的观点来看，明朝的盐专卖制度缺乏足够的资金投入和服务设施；盐务机构从来没有成为一种公共服务机构，仅仅被看成是国家的一种收入来源；管理部门控制着巨大的自然资源和人力资源，却没有充足的行政管理预算。

可以说，明朝的灭亡，与财政的失败有很大的关系。而纵观明代财政制度的失败，归根究底是其大而不变，难以跳出僵化的制度。财政制度僵化，过于旧、过于低的税制，没有根据社会变化而及时调整，使政府在财政运作方面捉襟见肘，积重难返。由此，亦可见财政制度建设的重要性。□

(作者单位：中央民族大学经济学院)  
责任编辑 张小莉

## 政府购买服务知识问答

### 问：政府购买服务改革的主要政策依据有哪些？

答：目前，推进和规范政府购买服务改革的主要政策依据包括：

(一) 政府采购法及其实施条例

(二) 党的十八届三中全会：推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。

(三) 党的十八届五中全会：创新公共服务提供方式，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办。

(四) 党的十九届三中全会：推动教育、文化、法律、卫生、体育、健康、养老等公共服务提供主体多元化、提供方式多样化。推进非基本公共服务市场化改革，引入竞争机制，扩大政府购买服务。

(五) 国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见(国办发〔2013〕96号)

(六) 财政部关于做好政府购买服务工作有关问题的通知(财综〔2013〕111号)

(七) 财政部 民政部 工商总局关于印发《政府购买服务管理办法(暂行)》的通知(财综〔2014〕96号)

(八) 财政部关于政府购买服务有关预算管理问题的通知(财预〔2014〕13号)

(九) 财政部关于推进和完善服务项目政府采购有关问题的通知(财库〔2014〕37号)

(十) 财政部 民政部关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知(财综〔2014〕87号)

(十一) 财政部关于做好行业协会商会承接政府购买服务工作有关问题的通知(财综〔2015〕73号)

(十二) 财政部 中央编办关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见(财综〔2016〕53号)

(十三) 财政部 民政部关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见(财综〔2016〕54号)

(十四) 财政部关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知(财预〔2017〕87号)

(十五) 财政部关于推进政府购买服务第三方绩效评价工作的指导意见(财综〔2018〕42号)

(财政部综合司供稿)

# 丽江三川实业集团有限公司

丽江三川实业集团有限公司始创于1999年，是国家农业产业化经营重点龙头企业、国家扶贫龙头企业、国家级农产品深加工（食品）工程示范企业、国家级青年文明号单位、云南省创新型企业。集团下辖丽江三川生猪养殖有限公司、丽江绿鑫农产品物流园有限公司和丽江金沙农业发展有限公司等子公司，主要从事以“三川火腿”为主打产品的三川特色猪肉系列产品及FD冻干食品和AD脱水蔬菜加工开发、生猪养殖、果蔬种植加工和农产品冷链物流。公司把循环经济理念引入产业开发中，探索出一条“种植-养殖-沼气（发电）-加工-冷链物流”有机结合的可循环生态农业发展道路，形成了具有三川特色的循环经济产业模式。

## 三川火腿 系列

三川火腿，产于被誉为“世外桃源”的云南丽江三川坝。它汲取丽江两千多年农耕文明和饮食文化的精华，凭借三川坝子得天独厚的水土气候条件，应用民间流传六百多年的独特工艺，选用优质三川土猪为原料，结合现代加工科技，经六十六道工序精制而成。制作过程不用硝盐和火硝，不添加防腐剂，色鲜味美，营养丰富，低盐、低亚硝酸盐、低过氧化值，是集营养、美味、安全、方便为一体的理想健康食品，屡获国际、国内大奖，被中国有机食品专家称为“软性火腿”，列入省级非物质文化遗产名录。



## 三川特产 系列



## FD冻干 系列



## AD烘干 系列



## 速冻 系列

