

# 起衰振隳治赋税

翁礼华

**张**居正(公元1525~1582年)乃湖广江陵(今属湖北)人。从微寒门第中奋起,他作为穆宗皇帝临终时的三位顾命大臣之一,随着首辅高拱在隆庆六年(公元1572年)6月的内外廷争中失败被逐,高拱不久又病死,得以以惟一健在的顾命大臣而循序升为首辅,主持国政达10年之久。前5年(公元1573~1577年)着重伸张法纪,整顿吏治,加强中央集权;后5年(公元1578~1582年)重在改革赋税,发展经济,把衰败混乱的明王朝治理得政治上比较清明、国家相对安定、经济有较大发展,被明朝人誉为“起衰振隳”的“救时宰相”。张居正当年的官吏考成、整顿驿传以及一条鞭法等诸多涉及财税改革的措施名垂青史,值得后人借鉴。

## 行考成法

张居正所处的明中后期社会上到处弥漫着阿谀逢迎之风,活跃着投机钻营之徒,为官当政者无须才学,只要有拉关系的“本领”即可飞黄腾达,国家甚至出现了“有令不行,有禁不止”的局面,其中钱粮积欠更是日益严重,国家财政捉襟见肘。据史料记载,隆庆年间(公元1567~1572年)每年国家赋税收入银250余万两,支出却高达400余万两,年财政收支逆差超过150万两,赤字几乎要占全年国家收入的60%。造成这一岌岌可危的状况既有朝廷支出骤增的因素,更多的是赋税拖欠的问题。

对于催缴赋税等执法事宜,朝廷虽千方百计加快速度将法令“置邮驿而传之四方”,然而各省、府、州、县却仅仅认真地将公文批转了事。办公犹如办纸,纸从北京南纸店里出来,送进京师衙门,办过以后,再出衙门,经过千百里以至关山万里的公文旅行,进入了地方衙门,便从此归档上架,销声匿迹,无人落实了。面对这种政令不通的积弊,张居正从抓人头抓落实的“考成”入手,以坚持“遵循祖宗成宪”为号召,在万历元年(公元1573年)提出官吏“考成之法”。要求每个衙门制成两类簿册,一是底册,记载全部收发公文,二是在删除无须考查的例行公事后,将要考查项目制成两本相同的簿册。一本送各部门备注,每落实一件注销一件,如有积欠未清之事,由该部门具奏候旨,另一本送朝廷内阁查考。两本册籍犹如当今之上下级政府之间所签订的岗位责任制据以考核的具体条款,通过简单的“三册考成法”冲击“只出经验、不出效益”的官场积弊,达到督查落实的目的。在朝廷里,张居正更用内阁控制吏、户、礼、兵、刑、工六科,再以六科控制六部的办法,以人为本,以行政构架为线狠抓落实。

考成法的实施,不仅起到了政令畅通的作用,而且对清缴地方欠税、抑制赋税减免、改善国家财政入不敷出的状况起到了更重要的作用。首先,考成法关于“凡征赋不足额的巡抚和巡按御史听纠,府州县官听调”的规定,

使一向崇尚“仁义”、耻于“理财”的地方官受到了极大的震动,因为不努力征税就要被拿掉官位。其次,考成法规定“隆庆元年(公元1567年)以前的积欠赋税一概豁免,隆庆四年(公元1570年)以前的积欠免三征七,隆庆五年以后的积欠一概追缴”,并以此为标准对省州县地方官征赋情况进行考成,使全国历年欠税皆逾20%的赋税征收状况不仅迅速获得了改观,有了足额的当年收入,国家还有了前几年欠税追缴的巨额收入,从而实现了“考成一事,行之数年,自可不加赋而上用足”的目标。

## 整顿驿传

中国古代为了飞报军情政令、递送使客官吏和运输官府物资,在交通干线上设置驿传机构。这种机构在明代可分为三类:一为急递铺,二为水马驿,三为递运所。其中急递铺和递运所为专业机构,分别负责飞报军情政令和运输大宗官方物资,惟有水马驿不但前两者的功能兼而有之,而且还负责招待公差官员,起着政府招待所的作用。人们一般所指的明代驿站大多是指这类综合性的水马驿而言。

明太祖朱元璋十分重视驿传的建设,坚持严刑峻法治理驿政,明初“驿递清乐,而里甲不扰”。但随着岁月的推移,明王朝的各项典章制度逐渐松弛,驿政也遭到了自上而下的不断破坏,甚至出现了公车私用、公费吃喝、

折钱肥私的腐败现象，激起了民怨。于是明神宗万历三年（公元1575年），张居正着手整顿驿传，先后作出了反腐倡廉的七条规定，并明示天下。第一，“凡官员人等非奉公出差，不许借行勘合，非系军务，不许擅用金鼓旗号。虽系公差人员，若轿杠伏马过溢本数者，不问是何衙门，俱不许应付。抚按有违明旨，不行清查，兵部该科指实参治。若部科查率欺隐，一体治罪。”第二，“抚按司府各衙门所属官员，不许托故远行参谒，经扰驿递，违者抚按参究。”第三，“有驿州县，过往使客，该驿供送应得廩粮蔬菜，州县止送油烛柴炭，不许重送下程纸扎，如有借此科敛者，听抚按官参究。”第四，“凡经过官员有勘合者，伏马中火，止令驿递应付，有司不许擅派里甲。其州县司府官朝觐给由入京，除本官额编门皂，量行带用外，不许分外又在里甲派取长行伏马，及因而计路远近，折干入己。”第五，“凡官员经由地方，系京职方面以上者，虽无勘合，亦令巡抚路兵快防护出境，仍许住宿公馆，量给薪水烛炭，不许办送下程心红纸扎，及折席折币礼物。”第六，“凡内外各官丁忧、起复、给由、升转、改调、到任等项，俱不给勘合，不许驰驿。”第七，“自京往外省者，由兵部给内勘合；其中仍须回京者，回京之日缴还勘合；无须回京者，即将该项勘合缴所到省份抚按衙门，年终一并缴回兵部。自外省入京者，由抚按衙门给外勘合，至京以后，一并缴部，其中须回省者，另由兵部回省之日换给内勘合。”

整顿驿传的规定是一纸公文，公文必须落到实处，张居正用内阁控制六科、六科控制六部、六部控制各省的“考成法”，而有所不同的是驿传腐败始自京师，始自大官及其家属，故张居正之清理驿传“考成”驿政乃从大官抓起，从自身抓起。张居正的儿子回江陵应试，嘱其自己雇车；父亲过生日，吩

咐仆人背着寿礼，骑着毛驴回乡祝寿；万历八年次弟居敬病重，回乡调理，保定巡抚张卤发出勘合免费乘驿，张居正不仅随即缴还，而且还附信一封，强调“仆忝在执政，欲为朝廷行法，不敢以身先之”。而对大官及其子弟违反乘驿规定采取发现一起抓一起的办法，当他得知言官（相当于今纪检官员）弹劾甘肃巡抚侯东莱的儿子擅行乘驿时，竟不顾情面，坚决革去其子的官荫（明代规定，大臣建功或几年任满后可以荫子，称为官荫）。为了进一步抓落实，张居正还责令各地抚按衙门对位于交通干线的各地主要驿站随时进行巡察督查。有一次保定巡抚上报发现违纪者有十数人之多，张居正当即对被查获违规的太仆寺及太原府的官员作出了严肃处理，赢得了朝廷正直官员和庶民百姓的一致赞扬。同时为了进一步减轻驿传负担，节约财政支出，张居正还采取了诸多减省乘驿的措施，如将山东曲阜的孔子后裔——衍圣公上北京面圣由每年一次改为三年一次等等，从而节约了大量财政开支，减轻了百姓的负担，遏制了官吏的腐败之风，端正了社会风气，为明王朝统治的延续作出了贡献。

### 推行一条鞭法

明代的赋役分为两类，一类称为赋，主要是田税，另一类是力役，为课于16~59岁男性丁口的差役。力役又分为两类：一类是经常性的力役，称常役，其一是力差，其二是银差；另一类是临时性的力役，称为杂泛，其内容有兴修水利、建造城垣等，与力差和银差性质大致相似。

力差有库丁、门皂、防夫、禁子、弓兵等名目，其中库丁负有管库任务，在社会上还算是有点地位，但由于库丁大都管的是银库和廩给库（即粮库），若有损耗和亏损都要负责赔偿，弄得不好还要倾家荡产，因此库丁在经济

上是最大的苦差。而看门的门皂、河防水利的防夫、管囚犯的禁子、维持治安的弓兵由于社会地位低下，一般有身份的人不愿亲自为之，往往出钱雇请城镇中的“闲散人员”代劳，于是被雇的城里人经常下乡，向农民讨索工食。

银差为官府按丁口向百姓的折银摊派，如州县官衙需用的柴薪、马草、马豆等实物，官学的斋夫、膳夫等劳役无须百姓亲为，只是折银摊派。为了确保摊派的落实，官员们在编制和审查银差时尽可能挑选那些家境殷实而没有政治背景和地方势力的富户来承担，因此这些人不免就成了听任官府宰割的肥羊大猪。

鉴于不公平的力差和银差给庶民百姓带来了极大的痛苦，不满之词络绎不绝于途、不绝于耳。于是国家改行均徭法，各县衙门把百姓分为十甲，每年由一甲承担本县的所有徭役，从第一甲到第十甲，周而复始，每十年为期，轮流当差，称为均徭。均徭法表面上看起来似乎十分公平，但在执行过程中却存在着很多实际问题。首先不仅每甲百姓的经济能力差异很大，而且每年政府徭役负担数量亦在不断变动，其经济能力和徭役摊派数量就存在着不平衡和不确定的因素；其次，一甲之内百姓经济能力和社会地位差异很大，在负担方面又很难做到公平合理，尤其刁滑之徒与忠厚之家更是难以做到公平负担；再次，在不当差的九年中，百姓不可能人人都能做到“积九年之费，以待一年之输”。因此，到了当差这一年，力役、银差一齐压到头上，不少人就是典妻鬻女、倾家荡产亦难以应付。面对这一制度性的缺陷，不少有识之士纷纷上疏，力陈其弊，要求改革，尤其是江西巡抚刘光济“上差役疏，历指均徭六弊”，呼吁改革。

在这种改革大势所趋的情况下，一条鞭法便应运而生。万历九年（公元1581年），张居正奏请明神宗同意，决



## 老子治国思想的启示

袁 泉

老子作为一位伟大的思想家，留有唯一的著作《老子》（又名《道德经》）。虽然只有八十一章，仅仅五千余字，但是字字珠玑，内涵深远，博大精深，开创了我国古代哲学的先河，是我国思想宝库中的光辉巨著。老子的学说在治国等领域都有精辟、独到的论述。其治国思想在我国古代各个王朝均产生了不同程度的影响，对市场经济条件下的我国财政政策、方针的制定也不无启示。

### “治大国若烹小鲜”保持财政政策的稳定性

美国前总统里根在1987年的国情咨文中曾引用老子的“治大国若烹小鲜”这句话，于是八家出版社竞相出版《老子》，其版权价值13万美元，可谓一字千金了。其原文是“治大国若烹小鲜。以道莅天下，其鬼不神。非其鬼不神，其神不伤人，非其神不伤人，圣人亦不伤人。夫两不相伤，故德交归焉。”（第

60章）。“治大国若烹小鲜”是指治理国家要像煎小鱼那样，须用文火慎重的慢慢烹煎，不要时时翻动它。“以道莅天下”讲治理国家的方式，“道”就是客观规律，只有尊重客观规律才能使得“其鬼不神”，“其神不伤人”，“圣人亦不伤人”。这里我们可以得到两点启示：

首先，财政政策的制定要依据“道”，即一国社会经济运行的客观规律。中央政府要根据经济发展的客观规律确立中长期宏观经济发展的目标，由此构建财政发展的规划框架，探索财政发展的长效机制，树立财政可持续发展的思路。

第二层意思是要保持财政政策的稳定性。老子的哲理启示我们：“烹小鲜而数挠之，而贼其泽；治大国而数变化，则民苦之，是以有道之君贵静而不重其法”，原因是“烹小鲜者不可扰，扰之则鱼碎，治大国者为无为，为之则伤民”。与前苏联和某些东欧国家的“休克疗法”相比，我国的经济体制改革是

渐进式的而不是激变性的，因此，在推行财政体制改革实践中，要根据国民经济运行的实际，循序渐进，稳步推进，防止政策忽左忽右，摇摆不定。经济的内在不稳定性客观上要求政府运用财政政策这一宏观调控手段来熨平经济的周期波动，保持经济的稳定与增长成为国家财政政策的落脚点之一，所以保持财政政策自身的稳定性和政策手段相互配合的平衡性至关重要。在经济处于非常状态下，采取反常态的政策操作是必要的，但是决非长久之计。从中长期来看，财政政策在实施方向、实施力度和实施手段组合上，必须保持中长期财政政策规划的权威性，注重财政政策的稳定和平衡。

新时期我国确立了稳健的财政政策，“稳健”的内涵丰富，意味深长。在推行新的财政管理政策时，特别是在实施重大财政、金融、货币等政策调整前，应充分考虑社会承受能力，防止财政政策的过冷或者过热，保证社会经

定在全国推行一条鞭法（亦称条编法）。将赋役中的各项名目如力差、银差、杂泛等项合为一种，将力差归入田赋，一律按田亩核算，统一征收。除漕粮外，皆可改折成银两，以货币税代替实物税，允许被征调差役者出银雇人代役。同时，改易明太祖朱元璋所创制的民收民解为官收官解，取消了粮长制，减省了里甲征收的层次。一条鞭法的施行不但在全国范围内一定程度上

打击了豪强世族隐匿田亩、偷逃赋税的不法行为，达到了均赋役的目的，更重要的是通过取消中国古代第四大主流税制——“两税法”以后，全国通行计亩征银和以银代役，只要出钱就可以免除力役，扩大了货币的流通范围，削弱了人身依附关系，使商贩和工匠获得了人身自由，对商品经济的发展、刺激资本主义生产关系的萌芽起到了积极的作用，在客观上符合经济发展

的需求，是封建经济发展史上的一项重大改革。尽管这一改革随着张居正万历十年（公元1582年）的逝世而一度人亡政息，但最终随着清代雍正皇帝进一步的“摊丁入亩、地丁合一”政策的实施，完全彻底的“一条鞭法”终于在中国大地上确立起来，并且成为我国四千年赋税制度改革史上的第五个里程碑。

（作者为财政部中国财税博物馆馆长）