

# 试论唐朝的赋役折纳折免与政府 购买及地方治理\*

陈明光 毛 蕾 靳小龙

内容提要: 根据唐朝史实, 本文对“政府购买”概念作出了新的定义, 指出唐朝的政府购买应分为两大类: 一是直接的政府购买, 即以实际持有的财政性资金或物品进行的政府购买; 二是间接的政府购买, 即动用预期的财政收入(主要是预期的赋役征调)进行的政府购买, 亦称为替代性政府购买。由于唐朝前后期的赋税制度、财政管理体制和社会经济形势发生了重大变化, 赋役的折纳折免与政府购买、地方治理之间的关联有明显变化, 所造成的社会经济影响也有不同。特别是替代性政府购买, 既可节省政府购买的成本, 也容易传导赋役固有的强制性, 给纳税人增加额外负担。认识唐朝替代性政府购买的形式、内容、特点及其强制性的由来, 有助于重新探析宋代“折变之赋”“非法折变”的历史蕴含。

关键词: 唐朝 赋役 折纳折免 替代性政府购买 地方治理

## 一、问题的提出

唐人对本朝政府出资向市场或民众购买物品和劳务的行为类型已有所区分。例如, 把购买粮食称为“和余”<sup>①</sup>, 或者“平余”<sup>②</sup>“收余”<sup>③</sup>; 把购买粮食以外的其他物资称为“和市”; 把官府出钱“雇召”劳务, 称为“和雇”。当然, 若就广义的政府购买而言, “和余”与“和雇”, 也是“和市”。不过, 唐人在使用“和余”“和雇”“和市”等用语时, 根据购买对象的不同通常是有所区别的, 或将“和余”“和市”并提,<sup>④</sup>或将“和市”“和雇”并提。<sup>⑤</sup>因此, 我们不妨将“和余”“和市”“和雇”作为唐朝在境内实施政府购买活动的三种类别加以区分。唐人另有“互市”之说, 指的是唐朝官方(有时也允许私人)与周边政权进行的商业贸易。“互市”也包括唐朝的政府购买活动在内, 如绢、马互市。

【作者简介】 陈明光, 厦门大学人文学院历史系教授, 厦门 361005。毛蕾, 厦门大学人文学院历史系副教授, 厦门 361005。靳小龙, 厦门大学人文学院历史系助理教授, 厦门 361005。

\* 本文为国家社会科学基金重大项目“中国古代财政体制变革与地方治理模式演变研究”(批准号: 17ZDA175)子项目“从统收统支到财政包干: 汉唐间财政体制与地方治理”的阶段性成果。承蒙郑学檬、杨际平二位先生提出修改建议, 特予致谢。

① 《唐六典》卷3《尚书户部》“度支郎中员外郎”条(中华书局1992年版, 第80页)载, “凡和市、余, 皆量其贵贱, 均天下之货, 以利于人。”

② 《唐六典》卷20《太府寺·常平署令》(第547页)载, 太府寺下属的常平署“掌平余、仓储之事……凡岁丰穰, 谷贱, 人有余, 则余之; 岁饥馑, 谷贵, 人不足, 则崇之。”

③ 天宝六年(747)三月二十二日, 太府少卿张瑄奏“准四年五月八日, 并五载三月十六日敕节文, 至贵时贱价出粟, 贱时加价收余。”参见《唐会要》卷88《仓及常平仓》, 上海古籍出版社2006年版, 第1914页。

④ 天宝二年, 王鉷“充京和市和余使, 迁户部郎中”。参见《旧唐书》卷105《王鉷传》, 中华书局1975年版, 第3229页。

⑤ 高季辅上书唐太宗称“窃见圣躬, 每存节俭, 而凡诸营缮, 工徒未息。正丁正匠, 不供驱使; 和雇和市, 非无劳费。”参见《旧唐书》卷78《高季辅传》, 第2701页。

对于唐朝的和籴、和买、和雇、互市等政府购买活动,今人已有不同程度的研究。其中,对于和籴的研究最为详细,对其性质、形式、范围、规模、价格、作用等方面均有相当深入的论述。<sup>①</sup>存在的不足,与李晓在《宋代政府购买制度研究》一书中回顾宋代政府购买学术史时所指出的相似,主要表现为选题不平衡,缺乏整体性、系统性,视角有待更新,缺乏理论营构等。该书同时通过政府消费的角度,把所运用的“政府购买”概念定义为“政府为了满足自身的消费需求以履行其职能,使用财政性资金购买物资或劳务的行为”;并把此概念的外延界定为:消耗性财政支出中经过交换的非赢利的那一个部分。<sup>②</sup>我们认为该书亦是目前最具理论建构的有关中国古代政府购买的研究论著。本文则根据唐朝史实,将“政府购买”定义为:政府主要是为了供给军国支出和皇室消费,有时出于调剂社会经济、缓和社会矛盾的目的,支出实际持有或预期收入的财政性资金或物品,指定某种价格或以物易物的折算标准,向民众或市场购买物资或劳务的财政行为。显然,本文对于政府购买的定义,在内涵和外延方面都有所扩大。除了同样强调政府购买必须存在官方定价环节之外,主要区别在于:一是政府购买的需求既包括财政消费需求,也包括调剂社会经济、缓和社会矛盾的需求;二是购买经费来源既包括实际持有的财政性资金或物品,也包括预期收入的财政性资金或物品。

我们认为这一定义更具包容性,更有利于全面归纳和分析唐朝乃至其他朝代有关政府购买的史实。例如,根据购买经费来源的不同,唐朝的政府购买其实应分为两大类:第一大类是直接的政府购买,即以实际持有的财政性资金或物品进行的政府购买;第二大类是间接的政府购买,即动用预期收入的财政资金或物品(主要是预期的赋役征调)进行的政府购买(本文以下拟称之为替代性政府购买)。我们发现,唐朝在辖境内实施的替代性政府购买这一形式,既未被唐人所论及,也尚未被当代相关学者所关注。<sup>③</sup>而替代性政府购买的实施也与唐朝的地方治理相关,故本文拟重点对此加以论证和分析,旨在抛砖引玉。

## 二、唐朝前期的赋役折纳折免与政府购买及地方治理

唐朝前期的赋役结构和财政实际需求,为赋役的折纳折免提供了前所未有的合法空间。

《唐六典》卷3《尚书户部》“户部郎中员外郎”条载“凡赋役之制有四:一曰租,二曰调,三曰役,四曰杂徭。”<sup>④</sup>《唐律疏议》卷13《户婚律》的一条《疏议》曰“‘输课税之物’,谓租、调及庸、地租、杂税之类”;<sup>⑤</sup>卷15《厩库律》的一条《疏议》曰“‘应输课税’,谓租、调、地税之类。”<sup>⑥</sup>其中,前者的用语或有错误,或含糊之处,刘俊文将之校勘为“‘地租’疑为‘地税’之讹,‘杂税’应指户税及资课等。”<sup>⑦</sup>若据杜佑《通典》记载的天宝度支计账,可知唐朝前期法定的赋税收入项目包括租、庸、调、地税、户税和资课等。<sup>⑧</sup>

根据法令,除了户税和资课征收铜钱之外,租、庸、调和地税征收的都是实物,但法定的实物“色目”却相当有限,仅有粟、稻、綾、绢、絁、布、丝、麻等8种。而唐朝财政支出实际需求的实物“色目”却是五花八门,单靠这8种法定税物“色目”,远远不能满足。同时,唐朝前期《赋役令》规定每个丁男、

① 参见李锦绣《经济卷》第4章,胡戟等主编《20世纪唐研究》,中国社会科学出版社2002年版,第402—403页。

② 李晓《宋代政府购买制度研究》,上海人民出版社2007年版,第25—26页。

③ 李晓《宋朝政府购买制度研究》(第42页)首次从“政府购买”的角度对唐朝相关研究成果进行回顾,但认为“唐朝的政府购买,用当时人的词汇表述,包括和籴、和买两种情况”,实有遗漏。

④ 第76页。

⑤ 长孙无忌等撰,刘俊文点校《唐律疏议》卷13《户婚律》,中华书局1983年版,第252页。

⑥ 长孙无忌等撰,刘俊文点校《唐律疏议》卷15《厩库律》,第293页。

⑦ 长孙无忌等撰,刘俊文点校《唐律疏议》卷13《户婚律》,第260页第11条。

⑧ 《通典》卷6《食货典六·赋税下》,中华书局1988年版,第110—111页。

丁匠每年要承担 20 天的力役。<sup>①</sup>但是,现役形态在满足财政运营实际需求时有很大的局限性。劳动力作为财政分配对象,不像租米、调布或户税钱,可以预先征集并贮存起来,以供随时支用,只能现调现用。而政府需求的力役,除了常规性的,还有大量是临时发生的,役使时间和服役地点都有不确定性和不均衡性,难于事先准确地调集所需现役,或者如期解除现役。在有些场合,政府就需要通过赋税折免来获得超出预计的现役。

总之,从赋役结构和财政实际需求来看,唐朝前期必然要进行赋役折纳折免的财政运作。唐《赋役令》规定“诸课,每年计帐至,户部具录色目,牒度支支配来年事,限十月三十日以前奏讫。若须折受余物,亦豫支料,同时处分。若是军国所需,库藏见无者,录状奏闻,不得即科下。”<sup>②</sup>其中的“若须折受余物,亦豫支料,同时处分”就是编制赋税折纳的年度预算。

从政府购买的角度来看,唐朝前期有些赋役的折纳折免不属于政府购买行为。例如,《唐六典》规定“凡诸蕃胡内附者,亦定为九等,四等已上为上户,七等已上为次户,八等已下为下户;……附贯经二年已上者,上户丁输羊二口,次户一口,下户三户共一口无羊之处,准白羊估折纳轻货。”<sup>③</sup>最后一款是为了处理法令规定的税物品种与当地实际物产不符的变通措施。它不是政府从自身的购买需求出发,而是从纳税人的物产出发,且为纯粹的财政收入,不是政府购买行为。

唐朝前期另一部分的赋役折纳折免,则与政府购买有关联。我们可将其区分为两大类。

第一大类,赋役折纳折免就是政府购买行为,即替代性政府购买。明显的例证,如唐朝前期的《赋役令》规定丁男、丁匠“加役”要折免,即“凡丁岁役二旬有闰之年加二日……有事而加役者,旬有五,日免其调,三旬则租、调俱免,通正役并不得过五十日”。<sup>④</sup>“诸丁匠岁役功二十日,有闰之年加二日。须留役者,满十五日免调,三十日租、调俱免,役日少者,计见役日折免,通正役并不得过五十日。”<sup>⑤</sup>这是唐朝政府通过制定每留役 15 天可折免租或调的官方标准,即支出预期收入的租、调,向一部分丁男、丁匠购买超出其法定 20 天役期的劳务。这些留役工匠的身份类似于和雇匠、长上匠,只是他们有留役不得超过 30 天的限定,而纯粹的和雇匠、长上匠应该没有最长役期限定,且报酬方式也不一样。<sup>⑥</sup>

又如前述《唐六典》在关于“诸蕃胡内附者亦定为九等”的规定中称“附贯经二年已上者,上户丁输羊二口,次户一口,下户三户共一口无羊之处,准白羊估折纳轻货。若有征行,令自备鞍马,过三十日已上者,免当年输羊。”其注文最后一款规定也是类似于“和雇”性质的兵役折免。

此外,《赋役令》还规定“课户每丁租粟二石;其调随乡土所产绫、绢、絁各二丈,布加五分之一,输绫、绢、絁者绵三两,输布者麻三斤,皆书印焉。若当户不成匹、端、屯、絁者,皆随近合成。其调麻每年支料有余,折一斤纳粟一斗。”<sup>⑦</sup>此注文中的“调麻每年支料有余,折一斤纳粟一斗”,有官方制定

① 《唐六典》卷 3《尚书户部》“户部郎中员外郎”条(第 76 页)载,“凡丁岁役二旬有闰之年加二日”。天一阁博物馆、中国社会科学院历史研究所天圣令整理课题组校注《天一阁藏明钞本天圣令校证(附唐令复原研究)·赋役令》(中华书局 2006 年版,第 393 页)载:“诸丁匠岁役功二十日,有闰之年加二日。”

② 《天一阁藏明钞本天圣令校证(附唐令复原研究)·赋役令》,第 391 页。另可参见《通典》卷 6《食货典六·赋税下》,第 108—109 页。

③ 《唐六典》卷 3《尚书户部》,“户部郎中员外郎”条,第 77 页。

④ 《唐六典》卷 3《尚书户部》,“户部郎中员外郎”条,第 76 页。

⑤ 《天一阁藏明钞本天圣令校证(附唐令复原研究)·赋役令》,第 393 页。

⑥ 《唐六典》卷 5《尚书工部》(第 222 页)载“少府监匠一万九千八百五十人,将作监匠一万五千人,散出诸州,皆取材力强壮、伎能工巧者,不得隐巧补拙,避重就轻。其驱役不尽及别和有雇者,征资市轻货,纳于少府、将作监。……其和雇铸匠有名解铸者,则补正功。”《新唐书》卷 48《百官志三》“将作监”条(中华书局 1975 年版,第 1273 页)载“长上匠,州率资钱以酬雇”;同书卷 46《百官志一》“工部”条(第 1201 页)载“凡工匠,以州县为团,五人为火,五火置长一人。四月至七月为长功,二月、三月、八月、九月为中功,十月至正月为短功。雇者,日为绢三尺。”

⑦ 《唐六典》卷 3《尚书户部》,“度支郎中员外郎”条,第 76 页。

的麻、粟折算标准,从广义上看也当属替代性政府购买。

需要仔细辨析的是,如上所述,唐朝前期规定度支编制年度财政收支预算时要安排“折受余物”的预算,“折受余物”是否也是替代性政府购买的行为?根据史料分析,我们认为“折受余物”无疑包含着通过赋税折纳进行的替代性政府购买行为。例如,《唐六典》规定“凡金银、宝货、绫罗之属,皆折庸、调以造焉。”<sup>①</sup>这是度支为供给皇室消费所需的金银、宝货、绫罗等奢侈品,做出支出预期收入的正税庸、调作为“折造”报酬的预算安排,就是通过折免庸调,从手工业者那里获得金银、宝货、绫罗等物品。《唐六典》卷19《司农寺》规定司农寺的职责之一是“凡天下租税及折造转运于京、都,皆阅而纳之。”<sup>②</sup>可见唐朝的赋税“折造”所得并不限于奢侈品。“折造”无疑要由官方定价。由天津透等学者拼接的吐鲁番出土文书《仪凤三年(678)度支奏抄·四年金部旨符》中,有剑南诸州庸调折造绫罗杂彩时“估价之间,或有欺妄”的内容。<sup>③</sup>可见以预期收入的赋税“折造”他物,也属于“折受余物”,即替代性政府购买行为。再如,《新唐书》卷54《食货志》载“负海州岁免租为盐二万斛以输司农。”<sup>④</sup>这也是通过“折受余物”完成的替代性政府购买。

再如“杂折”,也是替代性政府购买行为。上引唐《赋役令》规定:度支在编制年度支出预算计划时,“若是军国所需,库藏见无者,录状奏闻,不得即科下。”<sup>⑤</sup>如果敕旨批准“科下”,它们也属赋税折纳。宋朝《天圣令》中的《赋役令》规定“诸有杂物科税,皆明写所需物数及应出之户,印署,榜县及村坊,使众庶同知。”<sup>⑥</sup>这是“因旧文,以新制参定”的条文,可知唐朝已经制定了“杂物科税”之类的赋税折纳法令。唐朝官方财政用语“杂折”就是表达这方面的内容。《仪凤三年度支奏抄·四年金部旨符》有一条为“两京诸司杂折彩,每年数比太广,在于公私(实)为劳费。请每年应支料物,各令本司长官详审约当(年)□□预定来年应须杂折色数□(下缺)并应配两京(见?在)破用,每年八月上旬申到度支、金部。”<sup>⑦</sup>这是要求两京诸司在每年八月上旬把下一年所需“杂折彩”的品种和数量预算呈报度支和金部。唐朝规定“其杂折皆随土毛,准当乡时价。”<sup>⑧</sup>这应该是“杂物科税”普遍适用的官方定价原则。我们还在两份文书中发现“户税柴”的字样,如大谷文书2842《唐仪凤二年北馆厨料案》有几行文字为“柳中县申供客柴:往例取户税柴,今为百姓给复,更无户税,便取门夫采斫用供,得省官物(下略)”;<sup>⑨</sup>又如吐鲁番出土文书有一件则记录“周通生纳天宝叁年户税薪柴贰拾束……”<sup>⑩</sup>户税的法定税物本是钱币,“户税柴”显然属于“杂物科税”,也是地方官府通过赋税折纳进行的替代性政府购买。

上述唐朝财政采取的赋役折纳折免完成的替代性政府购买,其与“和买”“和采”“和雇”等直接的政府购买行为的最大差异,是政府支出的不是实际持有的财政性资金或物品,而是预期的赋役收入,然后直接从纳税应役民众那里获得政府所需物资或劳务。

第二大类,赋役折纳折免为直接的政府购买提供了新增资金。《新唐书》卷51《食货志一》称:

① 《唐六典》卷3《尚书户部》,“度支郎中员外郎”条,第80页。

② 《唐六典》卷19《司农寺》,第525页。

③ 参见天津透《唐律令国家的预算——仪凤三年度支奏抄、四年金部旨符试释》(原载《史学杂志》(东京)第95编第12号),刘俊文主编《日本中青年学者论中国史(六朝隋唐卷)》,上海古籍出版社1995年版,第438页;陈国灿《略论日本大谷文书与吐鲁番新出墓葬文书之关联》,姜亮夫、郭在贻编纂《敦煌吐鲁番学研究论文集》,汉语大词典出版社1991年版,第276—277页。

④ 《新唐书》卷54《食货志四》,第1377页。

⑤ 《天一阁藏明钞本天圣令校证(附唐令复原研究)·赋役令》,第391页。

⑥ 《天一阁藏明钞本天圣令校证(附唐令复原研究)·赋役令》,第268页。

⑦ 参见天津透《唐律令国家的预算——仪凤三年度支奏抄、四年金部旨符试释》,刘俊文主编《日本中青年学者论中国史(六朝隋唐卷)》,第441—442页。

⑧ 《通典》卷6《食货典六·赋税下》,第109页。

⑨ 转引自李锦绣《唐代财政史稿》(上),北京大学出版社1995年版,第496页。

⑩ 池田温著,龚泽铎译《中国古代籍帐研究》,录文第193件,中华书局2007年版,第296页。

“先是,扬州租、调以钱,岭南以米,安南以丝,益州以罗、绉、绌、绢供春彩。因诏江南亦以布代租。”<sup>①</sup>这一概述虽然有失笼统,但仍反映了唐朝前期度支通过“折受余物”的安排获得了大量可用于政府购买的新增资金的事实。

上引《仪凤三年度支奏抄·四年金部旨符》有一条内容为“府?杂用不足,请府司准一年应须用数,量留诸州折租市(布?)充,讫申所司。”<sup>②</sup>杨际平指出,文中如果是“折租布充”,则指“以丁租折纳麻布”;如果是“折租市充”,则有两种可能,“一是折租为钱以市物,一种是直接折租为所需杂用实物”。<sup>③</sup>从政府购买的角度来看,无论是“折租布充”还是“折租市充”,无疑都是获得了可用于政府购买的资金。

唐朝前期最大规模的对政府购买资金来源具有全局性影响的赋役折纳制度,一是“输庸代役”,二是江南诸州的“折租纳布”。如所周知,唐朝前期的《赋役令》规定“凡丁岁役二旬有闰之年加二日。无事则收其庸,每日三尺布加五分之一。”<sup>④</sup>这种“无事则收其庸”的“庸”是政府支出预期征调的力役所得,且有官方定价,也是一种替代性政府购买。随着开元天宝年间“输庸代役”的普遍化,<sup>⑤</sup>庸绢庸布成为唐朝国家财政的大宗收入,如下引天宝度支岁支计划显示,庸绢庸布成为直接的政府购买的重要资金来源。

关于江南诸州的“折租纳布”。唐《水部式》规定“桂、广二府铸钱及岭南诸州庸调,并和市、折租等物,递至扬州讫,令扬州差纲部领送都。应须运脚,于所送物内取充。”<sup>⑥</sup>这是关于岭南诸州“折租”等物输送入东都洛阳的具体规定。杜佑在《通典》卷6《食货六·赋税下》记述:“(开元)二十五年(737)定令……其江南诸州租,并回造纳布。”按照他的注文,江南郡县丁租折纳布的折算方法与税户的户等高低有关,“大约八等以下户计之,八等折租,每丁三端一丈,九等则二端二丈,今通以三端为率。”<sup>⑦</sup>不过,张泽咸指出“地下出土遗物证明,在开元定令之前,自高武以至玄宗初年的江南地区已存在租折布的事实。史籍表明,‘江淮租布贮于清河’,即是正租折布。另一方面,我们又看到与此同时,江南广泛存在输纳现租的记载……开元二十五年,才明文规定江南租折纳布……若把这一权宜规定说成是唐前期的江南田租都已推行租折布,不仅有欠公允,而且也不符合社会实际情况。”<sup>⑧</sup>杨际平也从文献学的角度分析指出,仅凭《通典》一条孤证不能断定“江南诸州租,并回造纳布”就是开元二十五年推行于江南诸州的新制。<sup>⑨</sup>他们都是在承认唐朝前期江南地区存在国家财政推行的折租纳布制度的前提下,辨析这一制度的推行时间早晚、实施范围及其财政意义。从政府购买的角度来看,可以肯定的是,由于绢、布在唐朝前期都具有一定的货币职能,<sup>⑩</sup>“折租纳布”就使国家财政获得大量可用于政府购买的资金。

据《通典》记载的天宝计账显示,天宝年间,全国每年收入布绢绵二千七百零七万余端屯疋,度支调拨“千三百万入西京,一百万入东京,千三百万诸道兵赐及和余,并远小州使充官料邮驿等费。”其中用于和余的绢布除了“庸”,还有不少是“折租”所得。同样据天宝计账的记载,度支每年从全国收入的

① 第1345页。

② 参见大津透《唐律令国家的预算——仪凤三年度支奏抄、四年金部旨符试释》,刘俊文主编《日本中青年学者论中国史(六朝隋唐卷)》,第434页。

③ 杨际平《唐前期江南折租造布的财政意义——兼论所谓唐中央财政制度之渐次南朝化》,《历史研究》2011年第2期。

④ 《唐六典》卷3《尚书户部》,“户部郎中员外郎”条,第76页。另,对于匠役的折免规定是“诸丁匠不役者,收庸,无绢之乡,施、布参受日别施、绢各三尺,布则三尺七寸五分。”参见《天一阁明钞本天圣令校证(附唐令复原研究)·赋役令》,第393页。

⑤ 参见李锦绣《唐代财政史稿》(上),第419—424页。

⑥ 王重民原编,黄永武新编《敦煌古籍叙录新编》第7册,新文丰出版公司1986年版,第98页。

⑦ 《通典》卷6《食货典六·赋税下》,第107—110页。

⑧ 张泽咸《唐五代赋役史草》,中华书局1986年版,第15—16页。

⑨ 杨际平《唐前期江南折租造布的财政意义——兼论所谓唐中央财政制度之渐次南朝化》,《历史研究》2011年第2期。

⑩ 参见李埏《略论唐代的“钱帛兼行”》,《历史研究》1964年第1期。

二千五百余万石粟中,以“三百万折充绢布,添入两京库”。<sup>①</sup> 这些包括折纳所得在内的绢布也同样可以用作政府购买的资金。

归纳上述,唐朝前期赋役折纳折免与政府购买之间的关联有两种,一种是形成了替代性的政府购买,即国家财政通过赋役的折纳折免,支出预期收入的资金或物品,从纳税应役民众那里直接购买政府消费所需的物品或劳务;另一种是为直接的政府购买提供大量新增资金,即国家财政通过对预期收入的赋役的折纳折免,增加了实际持有的财政资金,再投入商品市场或劳务市场去购买政府消费所需的物资或劳务。

就政府购买与地方治理的关系而言,由于唐朝前期实行的是高度中央集权的统收统支财政体制,无论是通过赋役的折纳折免完成的替代性政府购买,还是通过赋役的折纳折免为直接的政府购买新增资金,中央始终处于主导地位。上引资料足以概括出中央始终处于主导地位的3点表现:一是全国性的赋役折纳折免的年度预算是由中央财政部门的度支编制后下达的;二是大宗的替代性政府购买,如“输庸代役”“折租纳布”“免租输盐”等,都是由中央统一规划的;三是定价机制是由中央控制的。下面再补充说明其第四点表现,即中央对地方性“杂折”的调控。

上文提及的唐朝官方财政用语“杂折”,是与各级官府的“杂支”特别是地方性的“杂用”相对应的。《仪凤三年度支奏抄·四年金部旨符》有一条为“□□等杂用,百姓有情愿依上估纳钱者,宜听州宜准勅。”<sup>②</sup>可见各地官府的“杂用”有不少是依靠当地的赋税折纳,即替代性政府购买供给。开元二十三年六月,玄宗敕云“自今已后,凡是资课、税户租脚、营窰、折里等应纳官者,并不须令出见钱,抑遣征备,任以当土,所司均融支料,常令折衷。十道使明加简察,勿使乖宜。”<sup>③</sup>敕文规定资课、税户租脚、营窰、折里等可以采取“任以当土”的折纳方式,让“所司均融支料”,这也是以“杂折”应付“杂用”。敕令要求“十道使明加简察,勿使乖宜”突出了对地方治理的关注。据《唐会要》卷59《度支员外郎》载:

开元二十四年三月六日,户部尚书、同中书门下三品李林甫奏“租庸、丁防、和余、杂支、春彩、税草诸色旨符,承前每年一造。据州府及诸司计,纸当五十余万张。仍差百司抄写,事甚劳烦。条目既多,计检难遍。缘无定额,支、税不常,亦因此涉情,兼长奸伪。臣今与采访使、朝集使商量,有不稳便于人,非当土所出者,随事沿革,务使允便。即望人知定准,政必有常。编成五卷,以为《常行旨符》。省司每年但据应支物数,进书颁行,每州不过一两纸,仍附驿送。”敕旨:“依。”<sup>④</sup>

李林甫编制包括“杂支”在内的《常行旨符》,目的之一是要使各地的“杂折”更好地遵循“任以当土”的原则,所以他强调的是“与采访使、朝集使商量,有不稳便于人,非当土所出者,随事沿革,务使允便”,这也突出了对地方治理的关注。

总之,就“杂折”而言,一方面唐朝规定“其杂折皆随土毛,准当乡时价”,把这部分替代性政府购买的具体定价权交给了地方政府;另一方面中央也根据“任以当土”的原则对各地“杂折”物品进行相当具体的干预和调控。可见唐朝前期中央关于“杂折”的地方治理目标,在于既能就地解决各级官府特别是地方官府的“杂用”需求,提高财政运行效率,又不至于增加当地纳税人的实际负担,避免产生不良的社会影响,用心可谓良苦。

① 《通典》卷6《食货典六·赋税下》,第111页。

② 参见大津透《唐律令国家的预算——仪凤三年度支奏抄、四年金部旨符试释》,刘俊文主编《日本中青年学者论中国史(六朝隋唐卷)》,第440页。

③ 《册府元龟》卷487《邦计部·赋税第一》,中华书局1960年影印本,第5829页。

④ 第1197—1198页。

### 三、唐朝后期的赋税折纳与政府购买及地方治理

由于赋税制度、财政管理体制和社会经济形势发生重大变化,唐朝后期赋税折纳与政府购买之间的关联也有明显的变化。

第一,可折纳的税项比唐朝前期减少,且以两税钱为主。如所周知,唐朝后期赋役制度的重大变化,在于建中元年(780)实施两税法,归并了此前的租庸调、地税、户税、资课,以及安史之乱期间兴征的各种杂税、无名之敛。“两税”只有两个税项:一项是以户等高下为依据,按钱币计算税额的“两税钱”,另一项是按田亩配征粮食产品的“两税斛斗”,因此可折纳的税项比唐朝前期大为减少。

两税法实施不久,陆贽上疏德宗说:两税“以钱、谷定税,临时折征杂物,每岁色目颇殊。唯计求得之利宜,靡论供办之难易,所征非所业,所业非所征。遂或增价以买其所无,减价以卖其所有,一增一减,耗损已多。且百姓所营,唯在耕织,人力之作为有限,物价之贵贱无恒。而乃定税计钱,折钱纳物”。<sup>①</sup>联系陆贽在同一奏疏中说的两税钱是“定税之数,皆计缙钱;纳税之时,多配绫绢”,<sup>②</sup>所谓“以钱、谷定税,临时折征杂物,每岁色目颇殊”,其实主要是指两税钱的折纳,所以才会接着建议“请两税以布帛为额,不计钱数”。<sup>③</sup>

第二,中央财政对折纳的需求更加突出、更为集中。“两税”的法定税物色目,一是钱币,二是实物形态的粟米,这就使唐后期法定税物色目的单一性与财政支出实际需求物资的多样性之间的矛盾比唐前期更加突出,使得中央财政通过两税折纳进行对绢、布等纺织品和粮食的政府购买需求更为迫切、更加集中。

唐朝后期,中央通过实施两税的上供、留使、留州三分制,与州、使两级地方财政划分了收支范围,并且对地方财政采取“以支定收”“超支不补,结余留用”的财政支出定额包干管理体制。<sup>④</sup>地方财政的合法收入只限于两税留使钱米和两税留州钱米。中央财政收入则除两税上供钱、米定额之外,还有青苗钱、榷盐钱、榷酒钱、茶税钱等,财政资金来源比较多,且比较充裕。因此,唐朝后期的中央财政比地方财政更富有通过赋税折纳进行政府购买的余地。

从史实来看,唐后期中央财政以两税钱折纳进行政府购买的大宗物品,首先是绢、布等纺织品,其次是粮食。这是由中央财政支出的客观需求所决定的。在唐朝后期,绢、布等纺织品的支付功能虽然显著消退,但因政府仍然强制官私交易要“钱帛兼行”,<sup>⑤</sup>两税钱折纳所得绢、布仍可以为中央财政提供一部分支付资金。而唐朝中央财政支出所不可或缺的绢、布制品,如军衣、幕帐等,以及文武官员的俸料,都必须利用绢、布的实用功能。这就是两税钱“定税之数,皆计缙钱;纳税之时,多配绫绢”的财政需求原因。

再说以两税钱折纳粮食。虽然两税“斛斗”征收的是粮食实物,但中央财政通过上供从全国两税“斛斗”中仅能获得200万石左右的米麦。<sup>⑥</sup>加上从江淮转运粮食入京的漕运能力有限,中央规定江淮地区有一大部分上供米作为“旨支米”,按米价折纳轻货,再转运入京。<sup>⑦</sup>显然单靠上供的税米远

① 《陆贽集》卷22《中书奏议六·均节赋税恤百姓六条》,中华书局2006年版,第737—738页。

② 《陆贽集》卷22《中书奏议六·均节赋税恤百姓六条》,第725页。

③ 《陆贽集》卷22《中书奏议六·均节赋税恤百姓六条》,第735页。

④ 参见陈明光《唐代财政史新编》,中国财政经济出版社1991年版,第230—253页;《唐代后期地方财政支出包干制与南方经济建设》,《中国史研究》2004年第4期。

⑤ 参见李埏《略论唐代的“钱帛兼行”》,《历史研究》1964年第1期。

⑥ 《通典》卷6《食货典六·赋税下》(第111页)记载,建中元年中央财政从两税上供中收入米麦200万石。《资治通鉴》卷226(中华书局1956年版,第7291页)建中元年记为215.7万石。按,关于建中元年的两税收入数据,史籍记载不一。据岑仲勉校考,当以《通典·赋税下》较为可靠,参见《通鉴隋唐纪比事质疑》,中华书局1964年版,第246页。

⑦ 参见李锦绣《唐代财政史稿》(下),北京大学出版社2001年版,第671—676页。

远不足以应付中央财政日常供养的边军和中央禁军的军粮。德宗贞元三年(787),李泌指出“今岁征关东卒戍京西者十七万人,计岁食粟二百四万斛。”<sup>①</sup>文宗开成元年(836),中央财政供给的军队达40多万人,<sup>②</sup>军粮日常需求一年要高达五六百万石粟(马料除外)。<sup>③</sup>这就是唐朝后期中央财政除了和籴之外,还新增“折籴”这一粮食购买形式的财政原因。

第三,唐朝后期在“钱重货轻”的经济形势下,赋税折纳与政府购买之间的关联出现了新的特点。

首先,通过赋税折纳进行的替代性政府购买,其减轻纳税人实际税负的目的更加突出,并且出现了“省估”这种新的折纳定价形式。前已指出,陆贽指出两税钱“定税之数,皆计缗钱;纳税之时,多配绫绢”,说明以钱币计数的只是“两税钱”的名义税负,实际上征收钱币或者折纳绫绢才是纳税人的真实税负。两税法实施之后的建中、贞元年间,唐廷并没有指定两税钱折纳绫绢的定价,即官定“物估”,而是听凭各地官府采用随行就市的“时估”“实估”。建中年间(780—783)的社会经济形势是“钱轻货重”,即铜钱的价值较低,物价较高。以两税钱额折纳绫绢,纳税人折纳的匹段数量不太多。贞元年间(785—804),由于钱币通货不足,社会经济形势逐渐转变为“钱重货轻”,物价不断下跌。纳税人以两税钱折纳绢布等实物时,虽然名义税额不增,实际税负却成倍地“自加”“渐加”。<sup>④</sup>

宪宗元和年间(806—820),唐中央不得不针对两税钱折纳绢、布等实施“省估”制度。<sup>⑤</sup>何谓“省估”?有的学者认为就是指定折纳估价采取实价中的“中估”。<sup>⑥</sup>也有学者认为“元和省估是唐政府规定一半纳实钱(现钱和实估物),一半纳虚钱(虚估折物)的税价标准。它落实到绢帛折价上,便是‘省中估’。”<sup>⑦</sup>虽然目前学者对“省估”的释义存在差异,但“省估”在物价低贱时期具有降低纳税人以两税钱折纳实物的实际负担增幅的作用,则是可以肯定的。所以唐朝皇帝诏敕和官方文告常称此为让纳税人“加价纳物”,<sup>⑧</sup>是对纳税人的“加饶”“优饶”。<sup>⑨</sup>李锦绣指出“加饶、优饶包含加(优)和饶两种含义,加(优)指加价、优价,饶则指给予好处。”<sup>⑩</sup>可见唐朝在通过折纳获得绢、布时采取“省

① 《资治通鉴》卷232,贞元三年七月条,第7493页。

② 开成元年,判度支王彦威向文宗进呈《供军图》,并称“今计天下租赋,一岁所入,总不过三千五百余万,而上供之数三之一焉。三分之中,二给衣赐。自留州留使兵士衣赐之外,其余四十万众,仰给度支”。参见《旧唐书》卷157《王彦威传》,第4157页。

③ 唐代士兵“人日支米二升,一月六斗”。若是支粟,“一月一石”,则1个士兵1年口粮为粟12石。参见李釜《神机制敌太白阴经》卷5《人粮马料篇》,文渊阁《四库全书》第726册,上海古籍出版社1987年影印本,第202页。

④ 德宗贞元年间,陆贽上疏指出“往者初定两税之时,百姓纳绢一匹,折钱三千二百文,大率万钱,为绢三匹……近者百姓纳绢一匹,折钱一千五六百文,大率万钱,为绢六匹,价既转贱,数则渐加。”参见《陆贽集》卷22《中书奏议六·均节赋税恤百姓六条》,第737—738页。宪宗、穆宗之际,李翱在《疏改税法》中说“自建中元年初定两税,至今四十年矣。当时绢一匹为钱四千,米一斗为钱二百,税户之输十千者,为绢二匹半而足矣。今税额如故,而粟帛日贱,钱益加重,绢一匹价不过八百,米一斗不过五十。税户之输十千者,为绢十有二匹而后足,况又督其钱,使之贱卖者耶?假令官杂虚估以受之,尚犹为绢八匹,乃仅可满十千之数。是为比建中之初,为税加三倍矣。”参见《全唐文》卷634,上海古籍出版社1990年影印本,第2836页。因此,元和四年六月,宪宗敕称“两税法总悉诸税,初极是便民,但缘约法之初不定物估,粟帛转贱,赋税自加。民力不堪。”参见《唐会要》卷84《两税使》,第1835页。

⑤ 《旧唐书》卷148《裴垍传》(第3991—3992页)载“先是,天下百姓输赋于州府:一曰上供,二曰送使,三曰留州。建中初定两税时,货重钱轻;是后货轻钱重,齐人所出,固已倍其初征。而其留州送使,所在长吏又降省估使就实估,以自封殖而重赋于人。及垍为相,奏请‘天下留州、送使物,一切令依省估。其所在观察使,仍以其所莅之郡租赋自给,若不足,然后征于支郡。’”

⑥ 张泽咸《唐五代赋役史草》,第158页。

⑦ 吴丽娱《试析唐后期物价中的“省估”》,《中国经济史研究》2000年第3期。

⑧ 宪宗元和四年二月,度支奏“诸州府应上供受税定段及留使、留州钱物等,每年正段估价稍贵,其留使、留州钱即闻多是征纳见钱及贱价折纳定段……伏望起元和四年已后,据州县官正料钱数内一半任依京官例征纳见钱支给……其余留使、州杂给用钱,即请各委州府并依送省轻货中估折纳定段充……敕‘所纳匹段,并依中估。明知加价纳物,务在利及疲人,若更征剥实钱,即是重伤百姓。’”参见《册府元龟》卷488《邦计部·赋税第二》,第5834页。

⑨ 例如,元和六年二月,宪宗制“近日所征布、帛,并先定物样,一例作中估受纳,精粗不等,退换者多,转将货卖,皆致损折。其诸道留使、留州钱数内绢、帛等,但得有有用处,随其高下,约中估物价优饶与纳。”参见《唐会要》卷83《租税上》,第1822页。大和四年(830)五月,剑南西川宣抚使、谏议大夫崔戎奏“准诏旨制置西川事条。今与郭钊商量,两税钱数内三分,二分纳见钱,一分折纳匹段,每二贯加饶百姓五百文,计一十三万四千二百四十三贯文。”参见《旧唐书》卷48《食货志上》,第2094页。

⑩ 李锦绣《唐代财政史稿》(下),第1250页。



估”的定价形式,要支出更多的预期收入。这就使这种折纳所具有政府购买性质更加明显,减轻纳税人实际税负的目的也更加突出。

最能揭示两税钱折纳实物包含着替代性政府购买行为的官方文告,当属宣宗大中元年(847)正月十七日敕文中所说的“泉重货轻,当今最甚。毗庶捐瘠,莫不由斯。输纳租征,须从利便。应天下百姓所出土货,幸是官中每年收市之物,即所在州府具色目,先下文帖指挥,令据官中收市价输纳,不得一一征纳见钱。”<sup>①</sup>可见面对钱重货轻的经济形势,唐朝中央更加希望各级政府的政府购买活动能借助两税钱的折纳去完成,即采取替代性政府购买的方式,从而达到使纳税人实际税负有所减轻的目的。

总之,“省估”是唐中央针对绢、布等制定的高于市场时价的价格,作为通过两税钱折纳去购买绢、布等实物的替代性政府购买的指导价,目的在于在购得财政支出所需的绢、布等物的同时,使纳税人的实际税负增幅有所降低,使社会矛盾有所和缓。

就地方治理而言,由于唐朝中央通过两税三分制对地方财政合法的两税收入实行定额管理,<sup>②</sup>推行“省估”有损地方政府原有的财政利益,地方政府对此颇有抵触,执行中常与中央讨价还价。例如,文宗大和四年(830)五月,剑南西川宣抚使、谏议大夫崔戎奏“准诏旨制置剑南西川两税。旧纳见钱,今令一半纳见钱,一半纳当土所在杂物,仍于时估之外,每贯加饶三百五文,依元估充送省及留州、留使支用者。今臣与郭钊商量,当道两税,并纳见钱,军中支用及将士、官吏俸依(衣)赐,并以见钱给付。今若一半折纳,则将士请受折损较多。今请两税钱数内,三分二分纳见钱,一分纳疋段及杂物。准诏每贯加饶五百文,计优饶百姓一十三万四千二百四十三贯文。”<sup>③</sup>加上地方政府对两税留州、留使钱物的征收和使用在完成上供定额的前提下具有一定的自主权,<sup>④</sup>甚至自行其事,拒不执行中央旨令,以致中央不得不多次虚声恫吓。武宗会昌四年(844)七月,中书奏“诸道百姓所纳二税并留州钱帛,诸物多是虚抬价例,其分数并乃不依朝廷,须议科绳,当行惩戒。”<sup>⑤</sup>宣宗大中四年正月制文称“其诸道府所征两税匹段等物,并留州使钱物,纳匹段虚实估价及见钱,从前皆有定制。如闻近日或有于虚估匹段数内征实估物,及其间分数,亦不尽依敕条。宜委长吏切加遵守,如有违越,必议科绳,本判官、专知官当重惩戒。”<sup>⑥</sup>虽然也有少数地方官员能以民瘼为恤,但常难得其志,如韩愈撰写的《唐故河南令张君墓志铭》称:张氏任澧州刺史,“民税出杂产物与钱,尚书有经数,观察使牒州征民钱倍经。君曰:刺史可为法,不可贪官害民。留噤不肯从,竟以代罢。”<sup>⑦</sup>总之,由于财政管理体制的变化,唐朝后期中央试图通过制定“省估”,以使纳税人的实际税负增幅有所降低、社会矛盾有所和缓的这一地方治理政策之实效并不高。

其次,中央财政实行的替代性政府购买,出现了“折余”这一新的购买方式。在唐朝后期的官方文书中,多见把以预期收入的两税钱去折纳粮食称为“折余”,<sup>⑧</sup>以区别于支出实际持有的钱币去购买粮食的“和余”,因此常见“折余”“和余”并称,或“折余”“收余”并称。例如,《唐会要》卷90《和余》载:

① 《文苑英华》卷430《敕书十一·禋祀敕书七》,中华书局1966年影印本,第2180页。

② 参见陈明光《论唐朝两税预算的定额管理体制》,《中国史研究》1989年第1期。

③ 《册府元龟》卷488《邦计部·赋税第二》,第5837页。

④ 参见陈明光《唐代后期地方财政支出包干制与南方经济建设》,《中国史研究》2004年第4期。

⑤ 《册府元龟》卷488《邦计部·赋税第二》,第5838页。

⑥ 《唐会要》卷84《租税法》,第1829页。

⑦ 韩愈著,马其昶校注,马茂元整理《韩昌黎文集校注》卷30,上海古籍出版社2014年版,第516页。

⑧ 按,史籍记述唐朝后期的“折余”,个别场合也指官府用钱购买粮食,其义等同于“和余”。例如,德宗建中年间,韩皋“改京兆尹,奏郑锋为仓曹,专掌钱谷。锋苛刻剥下为事,人皆咨怨。又劝皋搜索府中杂钱,折余百姓粟麦等三十万石进奉,以图恩宠。”参见《旧唐书》卷129《韩皋传》,第3604页。

贞元二年九月,度支奏:京兆、河南、河中、同、华、陕、虢、晋、绛、鄜、坊、丹、延等州府,夏秋两税、青苗等钱物,悉折余粟麦,所在储积,以备军食。京兆府兼给钱收余,每斗于时估外更加钱,纳于太仓。诏可之。

其年十一月,度支奏:请于京兆府折明年夏税钱二十二万四千贯文,又请度支給钱,添成四十万贯,令京兆府今年内收余粟麦五十万石,以备军仓。诏从之。

(长庆)四年(824)八月,诏于关内及关外,折余、和余粟一百五十万石,用备饥歉。其和余价,以户部钱充。收贮,寻常不得支用。<sup>①</sup>

又如《册府元龟》卷502《邦计部·平余》载:

(贞元)三年闰五月,度支奏:河南、河中府及同、华、晋、绛、陕、虢、鄜、坊、丹、延等州,今年夏税各送上都及留州、留都府钱八十一万贯,请量取三十万贯,折余豆麦等贮纳,仍委和余使兵部郎中姚南仲勾当。从之。<sup>②</sup>

可知“折余”就是中央财政通过以上供两税钱和中央直属税青苗钱的折纳,去收购粮食的政府购买行为。正如张泽咸所指出的“折余与和余同样由官府收购粮食。不同之点在于折余是所在纳税人以粮食折交户税钱;和余是由官府以钱或绢帛向民间收购粮食。”<sup>③</sup>当然,从广义上说,“折余”也是一种折纳。例如,同样是记述德宗贞元二年的折余,《旧唐书》卷12《德宗本纪上》记为“贞元二年冬十月壬午,奏关内、河中、河南等道秋夏两税、青苗等钱,悉折纳粟麦,兼加估收余以便民,从之。”<sup>④</sup>不过,相比之下,用“折余”一词更能显示其替代性政府购买的属性。

#### 四、唐朝赋役折纳折免与政府购买关系的财政经济分析

如上所析,有唐一代赋役折纳折免与政府购买之间存在两种关联:一是国家财政通过赋役的折纳折免,直接完成物品或劳务的政府购买,可称为替代性的政府购买;二是国家财政通过赋税折免,增加了实际持有的资金,再投入政府购买。<sup>⑤</sup>从财政效果和社会经济影响来看,两者各有优劣。

##### (一) 替代性政府购买的财政经济影响

就财政效益而言,首先,替代性政府购买可以大大节省政府购买的成本。这可从唐后期的“折余”与“和余”的成本比较得到说明。开成元年二月,度支奏:

每年供诸司并畿内诸镇军粮等,计粟麦一百六十余万石,约以钱九十六万六千余贯余之。畿内百姓每年纳两税见钱五十万贯,约以粟麦二百余万贯(石)余之。是度支余以六十,而百姓粟以二十五。农人贱粟,利归商徒;度支贵粟(余),贿行黠(黠)吏。今请以度支贵余钱五十万贯,送京兆府充百姓一年两税,勒二十三县代缗输粟八十万石、小麦二十万石,充度支诸色军粮,则开成三年以后似(拟)每岁放百姓一半税钱,又省度支钱一十万贯,劝农减费,物理昭然。仍请百姓广开田亩,更不加税,行之有节,富庶可期。诏付京兆府,夏季以前先造户帖,务使平允。<sup>⑥</sup>

其中所谓“畿内百姓每年纳两税见钱五十万贯,约以粟麦二百余万贯(石)余之”就是折余,其定价为1石粟麦折抵250钱。而当时度支的和余成本却达到1石粟麦花费600钱。也就是说,当时政府购买粮食,采用“和余”方式要比采用“折余”方式多支付1.4倍的费用。

① 《唐会要》卷90《和余》,第1943—1944页。

② 《册府元龟》卷502《邦计部·平余》,第6013页。

③ 张泽咸《唐五代赋役史草》,第157页。

④ 《旧唐书》卷12《德宗本纪上》,第354页。

⑤ 例如,唐后期的江淮“旨支米”按李锦绣估算,米价约为钱80万—100万贯之间。可折纳得同等价值的“轻货”。参见李锦绣《唐代财政史稿》(下),第674—676页。

⑥ 《册府元龟》卷484《邦计部·经费》,第5790—5791页。按,引文中括号内的“石”“余”“黠”据《宋本册府元龟》(中华书局1980年影印本,第1211页)改“拟”,由引者据上下文意改。

反观元和八年(813)九月的折余。据载:

(元和)八年九月癸丑 权判度支、兵部尚书王绍奏请折余粟 京兆府二十五万石,同州五万石,华州三万石,陕州五万石,虢州三万石,河中府三万石,绛州二万石,河南府六万石,河阳节度管内十万石,准旧仍各于本州处中旬时估,每斗加饶五之一,京兆府量加五之二,以当府秋税青苗钱折纳,仍委户部以不折估足段据数俱还。从之。<sup>①</sup>

这次折余“加饶”价格虽然比当地的中等时价各增加了20%或40%,但比较开成元年度支所奏“和余”费用,仍然可以节省50%或42%的财政成本。<sup>②</sup>

其次,替代性政府购买可以增加唐朝中央财政统筹安排财力。“折余”就属于这种情况。据《册府元龟》卷502《邦计部·平余》记载:德宗贞元二年十月,“度支奏‘京兆、河南、河中、同、华、陕、虢、晋、绛、鄜坊、丹延等州府秋夏两税、青苗等钱物,悉折余粟麦,所在储积,以备军食。京兆府兼给钱收余,每斗于时价外更加十钱,纳于太仓。’诏可其奏。自是每岁行之以贍军国。”<sup>③</sup>宪宗元和四年十一月诏“淮南扬、楚、滁三州,浙西润、苏、常三州,今年歉旱尤甚,米价殊高。言念困穷,岂忘存恤。宜以江西、湖南、鄂岳、荆南等使折余米三十万石,赈贷淮南道三州,三十万石,贷浙西道三州。恐此米来迟,不救所切,宜委淮南、浙西观察使且各以当道军粮米,据数给旱损人户,节级作条件赈贷。……如赈贷三州之外可及诸州,亦听量便宜处置。待江西等道折余、和余米到,各处依数收管。”元和九年,宪宗又因灾下令赈给京畿百姓,诏称“应京畿百姓所欠元和八年税斛斗、青苗钱、税草等,在百姓腹内者,并宜放免。仍以常平义仓斛斗三十万石,委京兆府条疏赈给,务及贫人。如常平义仓不足,即宜以元和七年诸县所贮折余斛斗添给。”<sup>④</sup>大和七年正月壬子,文宗为赈恤河东、关辅去秋旱灾,下令“其京兆府、河中等九州府宜赐七万石,同、华、陕、虢、晋等州各赐十万石,并以常平义仓及折余斛斗充,无本色以运米折给。”<sup>⑤</sup>显然“折余”增加了中央财政统筹安排军粮、赈粮等的财力。

## (二) 替代性政府购买的社会经济影响

就社会经济效益而言,首先,唐朝后期替代性的政府购买,在“钱重货轻”的经济形势下,并非对农民全无益处。以“折余”为例。史实说明,尽管唐朝中央迫于“钱重货轻”的社会经济形势,从穆宗时期起就一再下令两税钱要减少征收现钱,增加折纳布帛甚至杂物的数量,但实际上直到唐末各地纳税人仍然要交纳不少的现钱,为此不得不贱卖农副业生产物去换取钱币完税。如果政府以一定的优惠价格让农民以两税钱额、青苗钱额折纳粮食,在一定程度上可以减轻他们的实际税收负担。正如白居易《论和余状》所说的,采取抑配形式的和余粮食,之所以“配户不如开场,和余不如折余”,是因为“折余者,折青苗税钱,使纳斛斗,免令贱卖,别纳见钱”;“所支和余价钱,多是杂色匹段,百姓又须转卖,然后将纳税钱。至于给付不免侵偷,货易不免折损,所失过本,其弊可知。今若量折税钱,使纳斛斗,既无贱卖麦粟之费,又无转卖匹段之劳”。<sup>⑥</sup>特别是在“钱重货轻”形势下的粮食丰收之年,折余还具有减轻“谷贱伤农”程度的经济效益。德宗贞元年间,陆贽上疏指出“近岁关辅之地,年谷屡登,数减百姓税钱,许其折纳粟麦,公储委积,足给数年,田农之家,犹困谷贱。”<sup>⑦</sup>刘禹锡在《为京兆韦尹谢许折余表》写道“顺成之年,谷余常贱。若无轻重之法,必利兼并之家。”<sup>⑧</sup>上引《册府元龟》

① 《册府元龟》卷502《邦计部·平余》,第6014页。

② 按,开成元年折余定价为1石粟麦250钱,加饶20%为300钱,加饶40%为350钱,则相对于当时度支的和余价1石600钱,可分别节省50%和42%。

③ 《册府元龟》卷502《邦计部·平余》,第6013页。

④ 《册府元龟》卷106《帝王部·惠民第二》,第1264—1266页。

⑤ 《册府元龟》卷145《帝王部·弭灾第三》,第1756页。

⑥ 白居易著,朱金城笺注《白居易集笺校》卷58《论和余状》,上海古籍出版社1999年版,第3334—3335页。

⑦ 《陆贽集》卷18《中书奏议六·请减京东水运收脚价于缘边州镇储蓄军粮事宜状》,第594页。

⑧ 《刘禹锡集》卷13,上海人民出版社1975年版,第118页。

484《邦计部·经费》记载开成元年二月度支奏请折余之后,史臣的按语称“凡折纳之术,行于丰年,斯惠农务。”<sup>①</sup>总之,结合“钱重货轻”的经济形势加以考虑,我们不敢赞同“折余实乃变相敲榨百姓,它是广大民众无法承担的赋税勒索”这种绝对化的评论。<sup>②</sup>

其次,替代性政府购买容易传导赋役固有的强制性,给纳税人增加额外负担。这在贞观年间就有所表现。例如,《贞观政要》载“贞观三年(629),诏关中免二年租税,关东给复一年。寻有敕‘已役已纳,并遣输纳,明年总为准折。’给事中魏征上书曰‘伏见八月九日诏书,率土皆给复一年,老幼相欢,或歌且舞。又闻有敕,丁已配役,即令役满,折造余物,亦遣输了,待明年,总为准折。’”<sup>③</sup>其中的“折造余物”就是一种政府购买,按唐太宗诏敕之意,当年已经折造者要等到明年才可以蠲免。贞观时期,魏征还曾上疏太宗指出“关中之人,劳弊尤甚。杂匠之徒,下日悉留和雇。”<sup>④</sup>这种“悉留和雇”无疑也具有强制性。不过,在唐朝前期,由于社会经济持续恢复发展,财政收入不断增长,国库充盈,以至在玄宗统治时期出现旧史美称的“开元盛世”,赋役征调包括替代性政府购买中的强制性比较少见。度支在安排“折受余物”的预算时也比较注意随土所宜。也就是说,唐朝前期的替代性政府购买多属良性的财政行为。

到了唐朝后期,特别是在钱重货轻的经济形势下,政府通过赋役折纳折免直接进行物品或劳务的政府购买时,在替代性政府购买中由赋税传导的强制性就表现得比较突出。这仍然可以“折余”与“和余”的比较作出说明。

和余或称收余,本来作为市场交易行为,买卖双方必须“两和”。例如,开元十六年十月,玄宗因丰年而下令常平仓“加钱收余,以实仓廩”,诏文特别强调“百姓有余易者为收余,事须两和,不得限数配余。”<sup>⑤</sup>白居易更是明确指出“凡曰和余,则官出钱,人出谷,两和商量,然后交易也。”不过,事实上各级官府为完成上级下达的和余数额,不免要采用“限数配余”的强制方式。正如白居易所说“比来和余,事则不然,但令府县散配户人,促立程限,严加征催。苟有稽迟,则被追捉,迫蹙鞭撻,甚于税赋。号为和余,其实害人。”<sup>⑥</sup>这种政府购买的强制性由于背离“两和”原则过于明显,常为朝野所诟病。

贞元三年十二月,上猎于新店,幸野人赵光奇家。问曰“百姓乐乎?”对曰“不乐。”上曰:“仍岁颇稔。何不乐乎?”对曰“盖由陛下诏令不信于人,所以然也。前诏云‘于两税之外,悉无他徭。’今非两税而诛求者殆过之。后诏云‘和余于百姓。’曾不识一钱而强取之。始云‘所余粟麦,纳于道次。’今则遣致于京西。破产奉役,不能支也。百姓愁苦如此,何有于乐乎!”<sup>⑦</sup>

而“折余”作为替代性的政府购买,其强制性就不那么彰显。下面以德宗贞元年间陆贽论述的两个案例加以分析。陆贽在《请依京兆所请折纳事状》中写道:

京兆府先奏“当管虫食豌豆,全然不收,请据数折纳大豆。”奉敕宜依。度支续奏称“据时估豌豆每斗七十价已上,大豆每斗三十价已下。京兆府所请将大豆替豌豆,望令据估计钱数折纳,则冀免损官司者。”

求瘼救灾,国之令典,求瘼在知其所患,救灾在恤其所无。只如螟螣为殃,豌豆全损,检覆若非虚谬,地税固合免征。直道而行,大体斯在,府司折纳充数,已为克下从权;度支准估计钱,乃

① 《册府元龟》卷484《邦计部·经费》,第5791页。

② 张泽咸《唐五代赋役史草》,第156页。

③ 《贞观政要》卷2《纳谏第五》,上海古籍出版社1978年版,第66页。

④ 《贞观政要》卷10《慎终第四十》,第300页。

⑤ 《册府元龟》卷502《邦计部·平余》,第6012页。

⑥ 白居易著,朱金城笺注《白居易集笺校》卷58《论和余状》,第3334页。

⑦ 《唐会要》卷27《行幸》,第607页。

是幸灾规利。<sup>①</sup>

这个将豌豆估价计钱,再按钱价折纳大豆的“折余”案例所隐含的强制性,主要是不顾灾情与“损免”规定,强行将本该蠲免的赋税折余其他物品,损害了纳税人的免税权。

陆贽又在《论度支令京兆府折税市草事状》中写道:

度支奏“缘当年税草支用不充,诸场和市所得又少,所以每至秋夏,常有欠阙。请令京兆府折今年秋税和市草一千万束,便令人户送入城输纳,每束兼车脚与折钱二十五文,既利贫人,兼济公用。”希颜奉宣进止宜依者。

……臣等谨检京兆府应征地税草数,每年不过三百万束,其中除留供诸县馆驿及镇军之外,应合入城输纳,唯二百三十万而已。百姓般运,已甚艰辛。常迫春农,仅能得毕。今若更征一千万束,仍令并送入城,即是一年之间,并征三年税草,计其所加车脚,则又四倍常时。物力有穷,求取无艺,其为骚怨,理在不疑。旬服且然,四方安仰?假使时当丰稔,家悉阜殷,有草可输,有车可载,然于途程往复,理须淹历时,牛废耕犁,人妨播植,东作既阙,西成曷期?况烝黎之间,贫富不等;收获之际,丰耗靡均。今忽并役车牛,雇车佣必腾贵;并征税草,买草价必倍高。是使豪富之徒,乘急令以邀其利;穷乏之辈,因暴敛以毁其家。非所谓均节财物,准平赋法之术也。

臣等又勘度支京兆比来雇车估价,及所载多少,大率每一车载一百二束,每一里给佣钱三十五文,百束应输二束充耗。今京畿诸县,去城近者七八十里,远者向二百里,设令远近相补,通以百里为程,则雇车载草百束,悉依官司常估,犹用钱三千五百文,即是一束之草,唯计般运,已当三十有五文,买草本价,又更半之,而度支曾不计量,自我作估,径以胸臆斟酌,限为二十五文。谓之加征,则法度废隳;谓之和市,则名实乖反。倘可其奏,人何以观?<sup>②</sup>

这个以“秋税和市草”的“折余”案例所隐藏的强制性,一是“折余”物品大大超出了纳税人的实际承受能力,相当于“一年之间,并征三年税草”。不少纳税人为此要去市场购买高价的草束完税,增加了实际税负。二是强行规定大大低于实际费用的“折余”价格,即“每束兼车脚与折钱二十五文”。而按陆贽的调查计算,每束草单仅运费就要35文,何况每束草本身还应抵折一定的税钱。这同样增加了纳税人的实际税负。

上述两个案例隐藏的强制性,共同点在于官府在进行替代性政府购买时,对纳税人的实际经济负担能力不加区分,一律强制实行。这就是当时人所说的“科余”“配余”“科配”。科、配,指的都是替代性政府购买掺杂的强制性。

但是,由于赋税本身具有无偿性和强制性,官府强制实行无须“两和”的替代性政府购买似乎名正言顺。所以唐朝官方视之为理所当然,不时将蠲放“配折纳”“配折余”之类作为恤民的德政。例如,永贞元年(805)十一月,顺宗《崇陵优劳德音》称“旬内百姓奉山陵,秋冬滞雨,供应疲弊,所配折纳、和余并停。”<sup>③</sup>元和二年十月戊寅,宪宗制曰“比者每令折余,本惟便人为意。今田谷所收,其数既少,必恐征纳之后,种食不充。其京兆府宜放今年所配折余粟二十五万石。”元和十一年四月己未,制曰“其京畿百姓所有积欠元和九年、十年两税及青苗并折余、折纳斛斗及税草等,除在官典,所由腹内者,并宜放免。”<sup>④</sup>咸通七年(866)六月八日,懿宗在《孝明太皇太后山陵优劳德音》称“其奉先县宜放今年夏税青苗钱,如已有诸色折纳者,即放于秋税斛斗,据数矜免。”<sup>⑤</sup>

概括而言,唐朝实行直接的政府购买和替代性的政府购买虽然同样不时掺杂着非经济因素,存

① 《陆贽集》卷20《中书奏议四·请依京兆所请折纳事状》,第643页。

② 《陆贽集》卷20《中书奏议四·论度支令京兆府折税市草事状》,第654—656页。

③ 宋敏求编,洪丕谟、张伯元、沈澍大点校《唐大诏令集》卷77《典礼·陵寝下》,学林出版社1992年版,第392页。

④ 《册府元龟》卷491《邦计部·蠲复第三》,第5872—5873页。

⑤ 《唐大诏令集》卷77《典礼·陵寝下》,第396页。

在着超经济强制,但是,采取“和籴”“和雇”“和买”等直接的政府购买形式,本来应该由商品市场、劳务市场占主导地位,若官方实行超经济强制,在法理上处于被动地位,极易为朝野所诟病;采取赋役折纳折免形式的替代性政府购买,其强制性系由赋役的无偿性和强制性传导而来,似乎有法理上的正当性,故官方占据了主导地位。

如所周知,宋朝赋税制度的重要变化之一,是税制之中明确出现了“折变之赋”一项,实际征收中“非法折变”屡禁则不止。若沿承本文所揭示的唐朝替代性政府购买的形式、内容、特点及其强制性的由来的研究思路,当有助于探析宋代“折变之赋”所包含的尚未为当代研究者予以揭示的替代性政府购买之内容,<sup>①</sup>深入辨析其“非法折变”的缘由和影响。对此我们拟另文论述。

## **Taxation Replacement , Government Procurement and Local Governance in Tang Dynasty**

*Chen Mingguang Mao Lei Jin Xiaolong*

**Abstract:** According documents of Tang dynasty , this article re-defines the meaning of “Government Procurement” in two categories: direct government procurement—using financial funds or goods for government procurement; indirect government procurement ( or alternate government procurement) —using projected financial revenue ( mainly Fu&Yi revenue) for government procurement. Because of distinct transformation in taxation system , financial governance system and social-economic situation from earlier stage to later stage in Tang dynasty , it led to obvious change between the Fu&Yi taxation replacement , government procurement and local governance , and also brought about different social-economic influence. Especially alternative government procurement , it could save costs of government procurement , meanwhile transmitted tax obligation to taxpayers and added them additional burden. By exploring the type , content , character and the obligatory origin of alternative government procurement in Tang Dynasty , it may help make a thorough research in relative tax replacement topics in Song studies.

**Key Words:** Tang Dynasty , Taxation Replacement , Government Procurement , Local Governance

(责任编辑: 丰若非)

---

<sup>①</sup> 张熙惟《宋代折变制探析》(《中国史研究》1992 年第 1 期)一文未从政府购买的角度加以分析,李晓《宋代政府购买制度研究》一书也未涉及这一方面的内容。