

论唐代两税法对于中央集权的影响

胡蔓莉

(湖南大学岳麓书院, 湖南省长沙市, 410000)

摘要: 唐朝建中元年(780年)改革赋役制度, 实行两税法。唐朝统治者推行两税法最主要的目的是挽救政府严重的财政危机, 缓和社会矛盾, 稳定民心, 从而加强中央集权, 巩固其日渐衰弱的统治基础。实际上, 两税法不仅为唐朝带来了及时的经济效益, 也在很大程度上收到了中央政府抑制地方豪强的经济特权与利益, 削弱地方政府的财政权, 控制地方预算开支, 保障了中央财政收入, 以及打击藩镇割据势力的政治效果, 有效地强化了中央集权, 对唐中后期政治与军事形势产生了深远的影响。

关键词: 唐朝; 两税法; 两税三分制; 中央集权

中图分类号: K2

文献标识码: A

在中国数千年的封建社会中, 唐朝的两税法是三次具有重大意义的税制改革之一。^[1]研究两税法的学者众多, 颇受研究唐史和财经的学者重视, 研究成果丰硕, 陈明光先生在《20世纪唐代两税法研究述评》^[2]一文中对于两税法的研究成果做了详细的说明, 拙文在这里便不再赘述。本文在这里探析的是两税法的实行对于中央集权强化的影响。实际上, 两税法的影响是多方面的, 且影响也并未只局限于唐代一朝。

杨炎所倡议的两税法在建中元年(780年)开始颁行, 虽然遭到部分保守官员的激烈反对, 但唐德宗却行之不疑, 也取得了较好的效果。两税法的实行, 除了整顿了混乱的赋税制度, 还保证了中央收入, 限制了地方财政, 收到了削弱地方割据势力, 相对巩固中央集权的政治效果。

一、抑制豪强世族经济特权与利益

“经济基础决定上层建筑”, 经济的作用由这句话可见而知。对于一个政府, 国家的财政收入对于维持国家机器的运转至关重要。唐朝在实施两税法之前, 均田制破坏, 租庸调法日久生弊, 土地兼并激烈, 农户大量逃亡, 国家财政收入也因之而日益减少。

唐朝到了“中叶之后……官授田之法尽废”, ^[3]国家不再授田, 对于户籍的控制和管理也就日益废弛了。但同时土地兼并势不可退, 大批农民在激烈的土地兼并之下倾家荡产, 四处逃亡, 以致户口“十不半存”, ^[4]造成了严重的逃户问题, 也使得户籍更加混乱不实。土地兼并激烈使得国家掌握的土地减少, 政府无田可授, 大量农民授田严重不足, 但他们却要

^[1] 赵建玲、张洁:《简论两税法的内容及其历史地位》,《合肥学院学报》2006年第4期,第87页。

^[2] 陈明光:《20世纪唐代两税法研究述评》,《中国史研究动态》2000年第10期,第2-12页。

^[3] (元)马端临:《文献通考》卷三《田赋(三)》,北京:中华书局,1986年,第48页。

^[4] (宋)王溥:《唐会要》卷八五《逃户》,北京:中华书局,1975年,第1565页。(后文引用该书内容均为此版本,故只注书名、卷数以及页数。)

承担繁重的租庸调税。农民赋役负担沉重，只要一遇天灾或人祸，就被迫“卖舍帖田，以供王役”。^[1]这样一来，“百姓田地，比者多被殷富之家官吏吞并，所以逃散，莫不由兹”，^[2]农民仅有的数量不足的田地，最终还是没有逃脱被豪强世族兼并的命运。农民在失去土地后，无以为生，只有走上逃亡的道路。再看失地逃亡的农民，因为没有户籍，便成为客户或浮户，也称为逃户。他们有的人铤而走险逃入山林聚结为盗，或进行武装叛乱，“或因人而止，或佣力自资”，^[3]“亦有庸力客作以济糗粮”。^[4]大部分都投奔官僚富豪之家，充当他们的佃农，“依托豪强，以为私属”。^[5]在豪强世族的荫庇下，这些逃户可以逃避国家的兵役和苛政杂徭，只对庄园地主负担地租和力役。因而，越来越多在沉重赋役负担下呻吟的农民放弃国家编户的身份，脱籍逃亡，隐附在豪强世族的庄园里充当佃农。安史之乱后，更是出现了“疆畛相接，半为豪家；流庸天依，率是编户”^[6]的现象，政府税收和兵役受到严重威胁。为了与庄园主争夺劳动力和课税户，朝廷多次颁布禁令，并检括逃户，同时采取怀柔政策，安抚愿意入籍的逃户。但这些措施并未取得显著的效果，只有极少数已经沦为地主庄园里的佃农愿重新编入国家的户籍里。在这种情况下，朝廷只有改弦更张，推行两税法，强调主户客户均须纳税，以彻底解决税源枯竭的财政问题。

两税法实施的建中元年，德宗派黜陟使往诸道按比户口，按地收敛，结果搜括出了隐户一百三十余万^[7]，使全国户口急剧上升。政府通过两税法的实行，把大量荫附于豪强世族门下的佃农和浮客重新编入由政府所掌握的户籍当中，他们也直接向政府纳税了。正是因为中央政府获得了大量荫庇与豪强世族门下的纳税户，政府所管理的户籍增多了，纳税面得到了扩大，税收也增加了，从而暂时缓解了中央政府的财政困难，中央政府也因此充足的财力来维持统治机构和军队了，重新巩固了统治基础。同时，在两税法下地方豪强世族的经济特权与利益受到了冲击，势力也随之削弱和分化了。总而言之，地方豪强加强了征服欲豪强士族争夺劳动力和纳税户的力量，两税法成为统治者强化中央集权、巩固统治基础的重要经济力量。

^[1] 《唐会要》卷四九《像》，第 857 页。

^[2] 《唐会要》卷八五《逃户》，第 1565 页。

^[3] （宋）宋敏求：《唐大诏令集》卷一一一《置劝农使安抚户口诏》，上海：上海学林出版社，1992 年，第 529 页。（后文引用该书内容均为此版本，故只注书名、卷数以及页数。）

^[4] （后晋）刘昫：《旧唐书》卷九四《李峤传》，北京：中华书局，1975 年，第 2994 页。（后文引用该书内容均为此版本，故只注书名、卷数以及页数。）

^[5] （唐）陆贽：《陆宣公集》卷二二《均节赋税恤百姓十条》见《四部备要（集部）》，上海：中华书局，1935 年，第 124 页。

^[6] （清）董浩等：《全唐文》卷六八五《对贤良方正直言极谏策》，北京：中华书局，1987 年，第 7014 页。（后文引用该书内容均为此版本，故只注书名、卷数以及页数。）

^[7] （唐）杜佑：《通典》卷七《食货（七）丁中》，北京：中华书局，1992 年，第 153 页。

二、削弱地方财权

两税法对强化中央集权的影响还表现在李唐朝廷削弱了地方政府和州刺史在安史之乱中得以膨胀的财权，加强了对于地方财权的控制。从唐初到安史之乱发生之前，唐朝的财政税收一向是归中央统一掌握的，唐代前期实行租庸调制，由度支统一分配赋税，分为纳京师，留州，外配三部分，地方没有分配租庸调之权。即唐朝前期实行统支统收的中央集权的财政管理体制，地方政府完全没有财政收支自主权，中央对地方的财政监督主要是派遣御史台官员、监察使臣、以他官摄御史进行事后监督。

安史之乱爆发后，由于形式的发展，中央与地方政府的财政分配格局便发生骤变。至德元载（756）六月，安史叛军逼近长安，玄宗仓皇出逃长安，在赴成都途中，于剑州普安郡（今四川剑阁）颁布《幸普安郡制》，令一批节度使围剿叛军。但安史叛军占领了中原和关中等富庶地区，江南漕路隔绝，中央政府的财政极为困难，无法保证军队的供给。为了更加灵活地全面动员各路节度使投入兵源和资源平定叛乱，朝廷将财政权下放到地方，特允一部分节度使“应需兵马、甲仗、器械、粮赐等，并于当路自供”。^[1]这也就是说，朝廷授节度使征收、支用赋税以解决经费的财权。因而军政合一的节度使在一定程度上获得了合法的财政收支自主权，地方节度使的军力与财力日益增长。藩镇势力因此得以急剧扩张，中央集权的财政管理机制相对被削弱了。安史之乱八年后，朝廷却没能收回下放的财权，反而造成了“户版不籍于天府，税赋不入于朝廷”^[2]的局面。因而“正赋所入无几”，^[3]李唐王朝面临严重的财政危机，政权也受到地方势力的威胁。在实施两税法之前，中央政府就已多次关注到地方政府专擅财赋的严重威胁，于是采取各种措施限制和削弱地方藩镇财政权，收回地方政府制税权，由中央政府统一掌管。

面对上述形式，德宗在大历十四年（779）十月诏令“凡财富皆归左库藏，一用旧式”，^[4]恢复中央财政机关权利，维护国家财政收支的独立。在第二年就宣布实行两税法，在诏书中宣布“比来新旧征科色目，一切停罢”，^[5]将各种繁杂的征税名目，一律并入两税。同时由中央派出“黜陟使一人分巡天下”，^[6]与当地的州县长官根据旧有征税数额和户等来确定两税税额。同时朝廷还严厉规定黜陟使定税后，“两税辄别配率，以枉法论，”地方官吏若擅自征税，“加率一钱一物，州府长吏并同在枉法计赃”。^[7]“与观察使、刺史计人产等级

^[1] 《全唐文》卷三六六（唐）贾至《玄宗幸普安郡制》，第3720页。

^[2] 《旧唐书》卷一四一《田承嗣传》，第3838页。

^[3] 《旧唐书》卷一四一《田承嗣传》，第3838页。

^[4] 《旧唐书》卷一一八《杨炎传》，第3420页。

^[5] 《旧唐书》卷一一八《杨炎传》，第3420页。

^[6] （宋）司马光等撰，（元）胡三省注：《资治通鉴》卷二二六，建中元年二月丙申条，北京：中华书局，2013年，第6087页。（后文引用该书内容均为此版本，故只注书名、卷数以及页数。）

^[7] （唐）元稹：《元稹集》卷三七《弹奏剑南节度使状》，北京：中华书局，1982年，第420页。（后文引用该书内容均为此版本，故只注书名、卷数以及页数。）

为两税法”。^[1]这些手段整顿了当时混乱失控的赋税制度，同时收回了在安史之乱中下移的制税权，削弱了地方藩镇的财政权，从而影响其政治、军事，强化了中央集权。

为了防止藩镇税外加征，违反法制，朝廷还以设在各地的巡院官员充任两税使，^[2]负责监督各地的两税征收及其财政事宜。诸使皆设有直属的监察机构，分布于诸道以至诸州县，“诸道州府有违反征科者，请委盐铁转运度支巡院察访报台，以凭举奏”，^[3]同时朝廷还派遣御史巡察各地，纠正非法征敛。这些措施一定程度上有效地制止了各地藩镇额外征税。如宪宗元和四年（809）监察御史元稹，核奏故剑南节度使严砺“违制擅赋”，当时严砺已死，但其辖下“七州刺史皆责罚”。元稹也弹劾山南西道观察使裴玢及属下一些刺史于两税之外加配驿草，中央亦一一下令责罚。^[4]这些措施将地方藩镇税外加征视为“非法”，也限制了地方政府的制税权。由此可见，两税法颁行之后，国家一定程度上统一掌握了制税权。

三、保障中央财政收入

两税法的实施除了收回地方政府的制税权，还控制了地方州县的开支预算。如前文所言，安史之乱后，中央掌握的财政权下放地方，地方的财政更加独立，赋税的征收自然也是地方说了算。然而杨炎提出两税法时说“凡百役之钱，一钱之敛，先度其数而赋之人，量出以制入”，^[5]由此可见确定了“量出以制入”的制税原则，重新编定了国家预算，采用“以支定收”的原则。朝廷在建中元年颁行两税法时，也依据了这样一种“以支定收”的原则，“先计州县每岁所应费用及上供之数而赋于人，量出以制入”。^[6]这一方面防止了非法征敛的现象，也确定了地方州县的开支预算，中央政府便有了对于地方财政的控制权。

另外，朝廷在“起请条”里明确规定：“其黜陟使每道定税讫，具当州府应税都数，及征纳期限，并支留合送等钱斛斗，分析闻奏，并报度支、金部、仓部、比部”。^[7]黜陟使代表中央到各道去和州县长官商定税额后，把“天下之财限为三品，一曰上供，二曰留（送）使，三曰留州”。^[8]也就是由黜陟使代表中央和地方长官观察使、刺史协商。这样就严格限定了州、使地方预算数额，显得更加规范，使得中央控制了地方的开支预算。

“天下之财限为三品，一曰上供，二曰留（送）使，三曰留州”，即建立了定额管理形式的两税上供，留（送）使，留州制度。这种两税三分的定额管理方法为保障中央财政的两税收益提供了有力的条件。由于各州的两税上供在两税三分制下有了一个明确的定额，这样

^[1] 《唐会要》卷八三《租税（上）》，第1535页。

^[2] 《唐会要》卷八四《两税使》，第1550页。

^[3] 《唐会要》卷六〇《御史台》，第1043页。

^[4] （唐）元稹：《元稹集》卷三七《弹奏山南西道两税外草状》，第428-429页。

^[5] 《旧唐书》卷一一八《杨炎传》，第3421-3422页。

^[6] 《资治通鉴》卷二二六，德宗建中元年正月丁卯条，第6085页。

^[7] 《唐会要》卷八三《租税（上）》，第1535页。

^[8] 《旧唐书》卷一四八《裴垪传》，第3992页。

就为朝廷向地方征收“上供”提供了客观的依据,从财政上进一步支持中央集权。例如,元和十三年(818年)宪宗派遣盐铁副使程异出巡江淮,“具州府上供钱谷,一切堪问”。^[1]开成二年(837年)朝廷又批了一道公文:“诸州府或遇水旱,有欠税额,合供钱物斛斗,伏请委州县长官,设法招携,及招户承佃,其钱陆续填纳,年终后,具归复填补钱物闻奏,并报度支”。^[2]唐宪宗也曾诏令“自今以后,如辄将上供一物支用,并加当谴责,不在原贷之限”。^[3]

中央政府不仅能够催索、追填地方州府缴纳“上供”,它还迫使许多地方州府以留州、留(送)使的两税分额去填补当地的上供不足,这是在唐代前期未曾出现过的现象。宪宗时,宣州岁饥,观察使卢坦“出军食给钱四十万以代差徭”。^[4]敬宗朝,崔郾出任陕州观察使,因“旧弊有上供不足,夺吏俸以益之,岁八十万,偃以廉使常用之直代之”。^[5]这些史实都说明两税三分的上供定额有效保证了中央财源,两岁三分的定额管理制度从财政上巩固中央集权显得极为重要了。

在两税三分的定额管理下,中央政府取得了一笔稳定的“上供”。两税法实行后,国家的税收增加了很多,虽然增加的主要原因是“户无主客,以见居为簿;人无丁中,以贫富为差。居处而行商者,度所与居者均,使无饶利。”^[6]但是中央政府也以“上供”的形式而据有了那部分由地方州使或藩镇所截留的地方税收。如裴垪为相时,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,然后取于支郡。其诸州送使额悉变为上供”。^[7]这样一来不仅取消了地方政权的非法进款,而且使“诸州送使额悉变为上供”,把藩镇的财权局限于所驻的州郡,大大削弱了他们对管内州郡的控制,而加强了支郡与中央的联系。也减少了地方政府的财政收入。另一方面,地方政府直接留(送)使,留州,这样也减少了中央政府的许多财政管理事务,也减少了财务上缴下拨过程中的人力物力消耗和人为的弊端,从而增加了中央政府收入。

四、打击藩镇割据势力

两税法也产生了分化节度使军事力量,打击藩镇的积极影响。安史之乱后,造成了“藩镇相望于内地,大者连州十余,小者犹兼三四”^[8]的严重局面。而我们所知道的,藩镇节度使之所以能过拥兵自重,是因为他们手中拥有强大的武装力量。而节度使手中的将士世代为

^[1] 《唐会要》卷八七《转运盐铁总叙》,第1593页。

^[2] 《唐会要》卷八四《租税(上)》,第1542页。

^[3] 《唐大诏令集》卷七二《乾符二年南郊赦》,第366页。

^[4] 陈明光:《唐代财政史新编》,北京:中国财政经济出版社,1991年,转引自《权载之文集》卷十三《卢公神道碑铭》,第239页。

^[5] 《旧唐书》卷一一五《崔郾传附崔郾传》,第4118-4119页。

^[6] 《旧唐书》卷一一八《杨炎传》,第3421-3422页。

^[7] 《旧唐书》卷一四八《裴垪传》,第3992页。

^[8] 《旧唐书》卷五〇《兵志》,第1329页。

军伍，以军姿为养家之费，常常根据自己的利益拥立主帅，所以个节度使也都倾资抚养将士，以稳固自己的地位。如魏博节度使田悦“倾财散施，人多附之，故得兵柄”。^[1]而度支使皇甫鎛裁减淮西诸军行营粮料，“所破五成钱，其实只与一成，士卒怨怒，皆欲叛离。”^[2]所以要取得藩镇僵尸的支持与效忠，必须要赏赐他们丰厚的经济利益，否则将士离叛，军心溃散。

两税三分制以前，地方上的军费由中央调拨，而在实行两税法之后却在地方财政中开支了。这也就意味着中央与藩镇将士不再有直接的利益冲突，反之即“意味着兵士与节度使在本镇财赋分割上处于尖锐队里的状态”。^[3]换言之，自此节度使与藩镇士兵有了更直接的经济利益关系。这样一来，每当藩镇士兵为了争取和维护自己的经济利益或要求赏赐不遂而掀起动乱时，其矛头所指的自然是本镇节度使而非中央朝廷，“因而这种动乱也就多表现在藩镇内部而不是外部，表现为拥立节帅而不是反抗唐朝中央了”。^[4]这样就制造了藩镇军队内部产生矛盾的机会，朝廷得以借此分化了节度使的军事力量，减小了对中央的威胁，强化了中央集权。

与此同时，朝廷的财政收入在两税三分定额管理形式上稳定并且逐步增加。这时朝廷在财政收入有所改善的情况下，就用大量的赏赐，或笼络藩镇的将士，使之听命于朝廷，不擅自拥立，或发动藩镇的兵力，讨伐其他割据势力使得中央朝廷更加安稳。如元和五年（810年）朝廷以讨伐王承宗师久无功，“悉罢诸道行营将士，其赐布帛二十八匹端”；^[5]元和七年（812年），魏博归顺，“以钱百五十万缗赏将士”，“军士受赐，戏声如雷”；^[6]又如元和九年（814年），封魏博的田弘正检校左仆射，“赐其军钱二十万缗”；^[7]元和十二年（817年），幽州镇将刘总讨伐王承宗，朝廷“用给度支钱十五万缗”；^[8]还有，元和十二年（817年），幽州镇“刘总向化，以土地归阙，朝廷约用钱八十万贯”。^[9]从上面这些史实，我们可以知道朝廷通过大量的赏赐，笼络了藩镇将士的军心，换取其支持，使其听命于朝廷的调遣，用藩镇的军力来瓦解其他藩镇的势力，从而加快了朝廷削藩的步伐，巩固了中央集权。而朝廷有这些成果又要部分归功于两税三分制的实行，使得李唐王朝有了足以支撑的经济力量。

^[1] 《旧唐书》卷一四一《田承嗣传附侄悦传》，第3481页。

^[2] 《旧唐书》卷一三五《皇甫鎛传》，第3470页。

^[3] 张国刚：《唐代藩镇研究》，长沙：湖南教育出版社，1987年，第116页。（后文引用该书内容均为为此版本，故只注书名、卷数以及页数。）

^[4] 张国刚：《唐代藩镇研究》，第116页。

^[5] 《资治通鉴》卷二三八，宪宗元和五年七月庚子条，第6422页。

^[6] 《资治通鉴》卷二三九，宪宗元和七年十月辛酉条，第6438页。

^[7] 《资治通鉴》卷二三九，宪宗元和九年八月辛酉条，第6446页。

^[8] 《资治通鉴》卷二四〇，宪宗元和十二年五月辛酉条，第6469页。

^[9] 《旧唐书》卷一一八《杨志诚传》，第4676页。

结语

两税法的实行,除了建立新的赋税制度,在财政上整顿了混乱的赋税制度,使得国家税收在征收原则、征税标准、征税对象等方面都有了较大的革新。还在保证中央收入,限制地方财政的前提下,收到了削弱地方割据势力,相对巩固中央集权的政治效果。唐王朝在安史之乱后,藩镇割据林立,藩镇与中央朝廷在政治、军事上进行着持续不断的激烈斗争。但在斗争中,我们不应该忽略了经济的影响,因为经济实力决定军事和政治实力,财政力量才是强化政治力量的基本因素。两税法的实行,唐朝中央暂时缓解了国家的财政困难,缓和了社会矛盾,并使“自是轻重之权,始归于朝廷”。^[1]这样才使得唐朝在宪宗朝时能够在政权稳固的局面和经济上有一定的支持下进行削藩,并取得了一定的胜利,形成了唐朝中后期的“中兴”之局。唐朝能在藩镇林立的局势下继续存在一百多年,中央政府能够继续发挥其核心统治作用,这与两税法的实施是有很大关系的。其新的形式和发挥的作用对于唐朝中后期的统治都是不容忽视的。

参考文献

- [1] (清)董浩等:《全唐文》,北京:中华书局,1987年。
- [2] (唐)杜佑:《通典》,北京:中华书局,1992年。
- [3] (后晋)刘昫:《旧唐书》,北京:中华书局,1975年。
- [4] (唐)陆贽:《陆宣公集》,上海:中华书局,1935年。
- [5] (元)马端临:《文献通考》,北京:中华书局,1986年。
- [6] (宋)宋敏求:《唐大诏令集》,上海:上海学林出版社,1992年。
- [7] (宋)司马光等撰,(元)胡三省注:《资治通鉴》,北京:中华书局,2013年。
- [8] (宋)王溥:《唐会要》,北京:中华书局,1975年。
- [9] (唐)元稹:《元稹集》,北京:中华书局,1982年。
- [10] 陈明光:《唐代财政史新编》,北京:中国财政经济出版社,1991年。
- [11] 张国刚:《唐代藩镇研究》,长沙:湖南教育出版社,1987年。
- [12] 赵建玲、张洁:《简论两税法的内容及其历史地位》,《合肥学院学报》2006年第4期,第87-90页。
- [13] 陈明光:《20世纪唐代两税法研究述评》,《中国史研究动态》2000年第10期,第2-12页。

^[1] 《旧唐书》卷一一八《杨炎传》,第3422页。

Study on The Influence of Two-Tax Law on Centralization in Tang Dynasty

Hu Manli

(Yuelu Academy, Hunan University, Changsha Hunan, 410000)

Abstract: In the first year of Jianzhong in Tang Dynasty (780), Two-Tax Law was introduced to reform the taxation system. The main purpose of the rulers of Tang Dynasty to implement Two-Tax Law was to save the government from the serious financial crisis, ease the social contradictions, stabilize people's hearts, so as to strengthen the centralization of power and consolidate its weakening ruling foundation. In fact, Two-Tax law was not only brought timely economic benefits to Tang Dynasty, but also to a large extent received the political effects of the central government to restrain the economic privileges and interests of local magnates, weaken the financial power of local governments, control local budgetary expenditures, to ensure the central fiscal revenue, and fight against the forces of feudalism, which effectively strengthened centralization, and had a profound influence on the political and military situation in the middle and late period of Tang Dynasty.

Keywords: Tang Dynasty; Two-Tax Law; Two-Tax Three-Division System; Centralization