

## 论唐代中叶专卖收入在国家财政中的地位和作用

<http://www.criifs.org.cn> 2005年5月20日 赵云旗

唐代安史之乱以后,国家财政格局发生了很大的变化,原来一切财权归中央所有,现在一部分财权划归地方.随之税收也发生了变化,一类由中央和地方分享,如两税法便是如此,曰上供.留州.送使.另一类由中央直接收益,如青苗钱.商税.盐税.茶税.酒税和矿税等.这些税收由中央完全控制,地方无权干涉.当时,政治动荡,战乱迭起,经济凋敝,户口流亡,中央财政来源只剩下江南等八道,“户百四十四万,比天宝才四之一”(新唐书 卷52 食货志).然而,“兵食于官者八十三万,加天宝三之一”(同上),国家财政极度困难,“府库耗竭”,“天下用度不充”.在这种情况下,唐王朝把直接收益税(主要指盐铁茶酒专卖)视为重点,进行了全面改革和整顿,使中央财政很快得到了好转,充分显示了盐铁专卖在国家财政中的重要地位和作用.

### 一 实行专卖的原因

唐代盐铁茶酒资源是非常丰富的,盐池共十八处,盐井六百四十处,皆隶度支掌管.据《新唐书·食货志》载:蒲州安邑,解县有五池,总曰“两池”,岁得盐万斛,以供京师.盐州五原有乌池、白池、瓦池、细项池,灵州有温泉池、两井池、长尾池、五泉池、红桃池、回乐池、弘静池,会州有河池.安北都护府有胡落池,岁得盐一万四千斛.黔州有井四十一,成州、州各一井,果、阆、开、通有井一百二十三,眉、嘉有井一十三,遂、绵、合。昌、渝、沪。资、荣、陵、简共有盐井四百六十.幽州、大同横野军有盐屯,岁得盐二千八百斛.除此,在沿海州县皆产海盐.矿藏也位数不少,铁、铜、锡、银之冶共一百六十八.陕、宣、润、饶、衢、信五州,银冶五十八,铜冶九十六,铁山五,锡二,铅山四.至于茶在长江以南普遍生产,酒流行于各地,更无需细说.

唐代虽然有如此多的盐铁茶酒资源,但受隋代的影响,从开国至开元九年138年间盐均无税.隋代财政丰厚,隋文帝下令“罢酒坊,通盐池盐井与百姓共之,远近大悦”(《隋书·食货志》).唐代初年,由于财政支出不大,国家积蓄相对富裕,所以继续延用了隋代的这一政策,国用所资,惟赖租调.贞观初年,右御史权万纪建议税银,被唐太宗所责:“朕之所乏者非财也,但恨无嘉言可以利民耳,卿未尝进一贤,退一不肖,而专言税银之利,欲以桓、灵视我耶.”(《文献通考》卷18《征榷考》五)不但如此,权万纪为此被罢官还家.但是,象这样的财政状况毕竟不会长久,从唐高宗即位至唐玄宗统治时期,由于各种社会矛盾不断积累和激化,给国家财政造成很大的困难.首先,阶级矛盾日益尖锐,农民的反抗斗争不断出现.如高宗永徽四年(653),睦州地区爆发了陈硕贞领导的农民起义.永淳年间,绥州农民起义又掀高潮.武则天时期,四川的蓬、渠、果、合、遂等州农民,结为绿林好汉,“依凭林险,……劫杀公行.……攻城劫县,徒众日多”(《陈子昂集》卷8《上蜀川安危事三条》).开元盛世的背后,阶级斗争更加激烈,据《册府元龟》卷385《立功》载:期间有萧子起义,权梁山起义,刘志诚起义,还有浙东吴令光领导的较大规模的农民起义.阶级矛盾的激化,重要是统治阶级的剥削和压迫造成的,农民被剥削得“家道悉破,或至逃亡,剔屋卖田,人不为

售，内顾生计，四壁皆空”，就不能不起来造反。所以，对农民的负担不能再加重了，分配不公的现象必须加以调整，国用所资，惟赖租调的财政方针必须改变。况且，唐玄宗末年，随着均田制的破坏，租庸调制也处于瘫痪状态，加之户口流亡，财政收入急剧减少。其次，民族矛盾又日益加剧。咸亨元年（670），吐蕃攻陷安西四镇，高宗发动了著名的“大非川之役”和“青海之役”。唐玄宗开元十年（722），又与吐蕃发生了“小勃律之役”，开元十七年（729），发生了“石堡城之役”。为此，调动了大量的兵力屯守西北边防，“兵连不解，日费千金，河西陇右，由兹困敝”（《资治通鉴》卷212）。与此同时，唐王朝又与南诏连年发生战争。天宝十一年（752）和十二年（753），两战“凡举二十万众，弃之死地，只轮不还”。民族矛盾不断加剧，给唐王朝的财政带来很大危机。再此，在租税日减，战事频繁的情况下，国家财政支出迅速膨胀。为了战争，唐代的军队不断增加，开元天宝时期，边兵为49万余，加上长从宿卫20余万，总数估计在70万。因此，军费开支数额巨大。《通典》卷148《兵》云：“开元初，每岁边费约用钱二百万贯。开元末，已至一千万贯，天宝末更加四五百万贯。”官俸支出也不是小数。贞观时，文武定员只有642人，至唐玄宗时，官僚队伍达“一万八千八百五员”（《通典》卷19《历代官制要略》）。唐代的官俸是很高的，最高正一品米七百石，钱六千八百，最少从九品，米五十石。取其平均数，每官每月禄米84石，每年为1008石；钱每官每月为900贯，每年为10800贯。那么，唐代每年支出官俸米额达18955440石，钱为1175094000贯，确实惊人。唐玄宗时期，统治集团日趋腐化。杨贵妃姐妹“一堂之费，运输千万”，府第唯恐不为天下第一。唐玄宗为安禄山治第，“敕令但穷壮丽，不限财力”。天宝九年（750），令贵戚献食，水陆珍奇数千盘，一盘之费就是中人十家之产。史载：“帝在位久，妃御服玩，脂泽之费日侈，而横与别赐不绝，于是重取于左右藏。（王）迎帝旨，岁进钱巨亿万，储禁中，以为岁租外物，供天子私帑。”（《古今图书集成》卷242《国用部上》）唐玄宗不仅挥金如土，而且大肆赏赐，凡劳军、典礼、登基、过节、巡幸、示恩、怀柔等活动都有赏无缺。如天宝十三载（754），大宴群臣，赐右相绢一千五百疋，彩罗三百疋，彩绫五百疋；左相绢三百疋，彩罗绫各五十疋；余三品八十疋，四品五品六十疋，六品七品四十疋，极欢而罢。当时在京内有七千官吏，所费之大可想而知。至于统治集团的迷信费用更巨。大足元年（701），武则天营造百马寺，所费达170万余贯，若人给一千，可救济17万户。唐中宗时，营造寺观其数极多，“大则耗费百十万，小则尚用三五十万余，略计都用资财，动至千万以上”（《旧唐书》卷88《韦嗣立传》）。《新唐书》卷118《辛替否传》载：“十分天下之财而佛有七八。”唐睿宗时，大造道观，使“太府之帛为殫，太仓之粟不支”。除以上支出外，还有农田水利、交通、运输、营田、教育等等多种开支。所以国家财政入不敷出的问题与日俱增，不得不把盐铁收入提到议事日程。

开元元年（713），左拾遗刘彤上书献策，第一次提出“盐铁木等官收兴利，贸迁于人，则不及数年，府有余储”的建议。指出“取山泽，则公利厚而人归于农；取贫民，则公利薄而人去其业”的利害关系。讲到煮海为盐，采山铸铁，伐木为室者皆成富翁，而寒而无衣，饥而无食，靠出卖劳动力为生的全是穷苦之人。要求“损有余而益不足”（《旧唐书·食货志上》）。刘彤的建议正好符合唐玄宗的想法，并很快被采纳。开元十年（722），唐政府下令首先对食盐征税，从此实行了食盐课税制。

安史之乱以后，政治动荡，经济残破，户口剧减，国家财政更加恶化。当时，均田制彻底崩溃，租庸调无从实施，加之人口的流亡，田租庸调征税无几。国家只好不断加大地税（即原来的义仓税）和户税（创于武德时，与地税皆为副税）来维持。而且，经过安史之以后，中央集权大为削弱，各地藩镇割地独立，垄断了各自统辖地区的财权和赋税，拒不上缴中央，国家财政又被严重地分割和截留，“王赋所入无几”（《旧唐书》卷118《杨炎传》）。然而，由于唐后期战事频繁，军队

数量剧增，官僚队伍膨胀，统治阶级的进一步腐败，财政支出的数额比以期更大。在这种情况下，又不得不把盐铁课税改为盐铁专卖。

由此可见，唐代盐铁专卖的提出与国家财政日益紧缺密切相关。

## 二、专卖收入的地位和作用

唐代中后期，盐铁专卖政策的实行受到了很好的效果，不仅使国家财政得到了明显的好转，而且在发展社会经济等方面起到了良好的作用。

盐铁专卖制度，极大地增加了国家的财政收入。其中最突出的是盐利收入，《资治通鉴》卷225载：“及刘晏代之，法益精密，初岁入钱六十万缗，末年所入逾十倍，而人不厌苦。大历末，计一岁所入，总一千二百万缗，而盐利居其大半。”刘晏代第五琦改革盐务在大历元年（766），大历初盐利收入为60万缗，末年超过十倍，那就是600万缗，占财政总收入的60%。大历一共有14年，盐利能在原有的基础上增加十倍，其增长速度是非常快的。《新唐书·食货志四》云：“晏之始至也，盐利岁才四十万缗，至大历末，六百余万缗，天下之赋，盐利居半，宫闱服御、军饷、百官禄俸皆仰给焉。”由此可知，盐利收入在国家财政中的重要性。当时，国家财政中的主要开支都依靠盐利。而且，大历初年的60万缗，还只是江淮地区的盐利收入，因为刘晏在大历元年（766）接管的是东南盐务。既然如此，全国的盐利收入就不至此了。这60万缗的盐利收入，还不是在通货膨胀下取得的，而是在通货膨胀已经停止，币值已趋稳定（与大历元年以前相比）的情况下取得的。可知这一数字是非常实在的。《旧唐书·刘晏传》载：“初，岁入钱六十万贯，季年所入逾十倍，而人无厌苦。大历末，通计一岁征赋所入总一千二百万贯，而盐利且过半。”以上的历史记载，都充分说明了唐代宗后期盐利的地位。唐宪宗时，兵部尚书李巽为榷盐使，整顿盐务，剔除中饱，“以盐利皆归度支，物无虚估，天下榷盐税茶，其赢六百六十五万缗。初岁之利，如刘晏之季年，其后则三倍晏时矣。两池盐利，岁收百五十余万缗”（《新唐书·食货志四》）。所谓刘晏季年的盐利收入，即600万贯，其后三倍晏时，即为1800万贯。其中两池岁收150余万贯，占每年总收入的十二分之一。可知，唐宪宗时期的盐利收入比唐代宗时还要多。此后，唐代的盐利收入虽然没有总的记载，但从个别盐池的收入来看仍然是唐王朝财政收入中的重头。如唐穆宗长庆元年（821），“敕乌池每年榷收博榷米，以一十五石为定额”。丰州胡落池，“每年采盐约一万四千余石”（《旧唐书·食货志上》）。唐文宗大和时期，“敕安邑、解县两池榷课，以实钱一百万贯为定额。至大中二年正月，敕但取匹段精好，不必计旧额钱数。及大中年，度支奏纳榷利一百二十一万五千贯”（同上）。直到唐代末年，盐利仍然是唐代财政收入的一大支柱。

茶叶专卖的收入也相当可观。饮茶之风大兴于唐代，这是由于陆羽著《茶经》，言茶之原、之法、之具尤备，天下益知饮茶，“其后尚茶成风”。这就为茶叶的专卖创造了基础，收入也随着增加。唐德宗贞元时，“每岁得钱四十万贯，然税无虚岁”（《旧唐书·食货志下》）。这40万贯相当于刘晏刚任盐铁使时一年收入。《新唐书·食货志四》载：“开成元年，复以山泽之利归州县，其后诸州牟利以自殖，举天下不过七万余缗，不能当一县之茶税。”由此可见茶叶专卖收入的重要。大中初年，盐铁转运使裴休整顿茶法，规定私鬻三犯三百斤者乃论死，长行群旅茶虽少皆死，园户私鬻百斤以上杖背，伐园失业者刺使、县令以纵私盐论，使茶叶专卖制度进一步完善。于是，“天下税茶增倍贞元”（《新唐书·食货志四》）。倍于贞元，即岁得80万贯。至于唐后期，随着茶税的日益加重，茶利也同步增长，大约每年获利一百万贯。由于茶利的重要，当时以茶盐并称。

唐中叶对酒实行专卖后也取得了很大的成效。大和八年（834），“凡天下榷酒为钱百五十六万

余缗，而酿费居三之一，贫户逃酤不在焉”（《新唐书·食货志四》）。即使除去三分之一的酿费，还有一百万缗的纯利，这笔收入也相当可观。

铁、铜专卖收入也不可轻视。元和时，“岁采银万二千两，铜二十六万六千斤，铁二百七十万斤，锡五万斤”（《新唐书·食货志四》）。开成年间，裴休任盐铁转运使，专以盐铁供国用，“天下岁率银二万五千两，铜六十五万五千斤，铅十一万四千斤，锡万七千斤，铁五十三万二千斤”（同上）。总之，盐、铁、茶、酒等重要物资的专卖，成为唐中叶国家财政中举足轻重的收入，扭转了原来财政空竭的危机局面。《通典》卷6《赋税下》记载唐德宗时，“每岁天下共敛三千余万贯”，和以前相比发生了很大的改观。其中，专卖收入占有很大的比例，如《资治通鉴》卷237记载唐宪宗时，“两税纳酒斛豆盐利茶利总三千五百一十五万一千二百二十八贯石”。由此不难看出唐中叶专卖收入在国家财政中的重要地位。

唐代中叶的专卖收入不仅在国家财政中占有重要地位，而且在政治、经济和军事等方面都起着积极的作用。

首先，加强了唐中叶的中央集权。不论在任何时期，财政是国家政权存在的基础，生存的命脉。否则，政权就难以维持和存在。唐代安史之乱以后，由于府库空竭，中央集权的力量不仅严重削弱，而且靠近了崩溃的边缘。但是，唐王朝通过实行盐铁专卖政策，很快使中央的财力增强起来。盐利不但供皇室费用，而且供百官俸禄，这些巨额的开支都由盐利来供给，从而保障了中央集权的正常运转和一步步加强。由于财力的不断充实，至唐宪宗时期，相继平定了四川、淮西、河北等藩镇割据势力，出现了短期的安定统一局面，史称“元和中兴”。这与其说显示了唐中叶中央集权的政治力量，倒不如说显示了国家的财政实力，而国家财政的实力主要来自于盐铁专卖的收入。

其次，保障了军队的供给。在封建社会中，国家财政的巨大开支除官俸外就是军队的费用。唐代安史之乱以后，中央处于平定藩镇的需要，军队的数量在不断的扩大。元和时，“通以二户养一兵”，当时有户“百四十四万”，可知军队数量为72万，比唐玄宗开元时增加了20多万。“至长庆，户三百三十五万，而兵九十九万，率三户以奉一兵”（《新唐书·食货志二》）。政府拥有如此庞大的军队，还要与藩镇经常作战，这批巨大的支出主要靠盐铁收入。如唐德宗时，天下之赋，盐利居半，“军饷……皆仰给焉”（《新唐书·食货志四》）。唐宪宗元和六年（811），得山南西道观察使报：“其果、阆两州盐，……供当军士马，尚有悬欠，……臣今商量，河中盐请放入六州界柴货。”十年（815）七月，度支使皇甫奏：“加陕内四监、剑南东西川、山南西道盐估，以利供军。”十三年（818），盐铁使程异奏：“伏以榷税茶盐，本资财赋，瞻济军镇。”（《旧唐书·食货志上》）。《新唐书·食货志四》载：“其后军费日增，盐价浸贵，”可见盐利和军费的直接关系。再此，用来改革漕运，提高财政调拨的效率。唐代建都长安，安史之乱以后，中央财赋主要靠江南八道供给，所以财政调拨成了唐王朝的经济命脉。然而，唐代的漕运却存在着许多问题，其中征发劳役就是一个很大的难题。唐代的漕运需要大量的人力，农民充役是一种无偿劳动，不仅没有报酬，而且受到统治阶级的百般奴役，不胜其苦。由于严重地挫伤了农民的积极性，所以漕运的效率颇低。刘晏任盐铁转运使以后，利用获取的盐利改派役法为雇佣法，解决了这一难题。《新唐书》卷53《食货志三》云：刘晏以“盐利顾佣，分吏督之，随江、汴、河、渭所宜”。可知雇佣法的内容是，国家用盐利收入，根据各地情况分别雇佣船工进行漕运，不再对农民征派劳役。雇佣费用，《资治通鉴》卷225载：刘晏以盐利为漕庸，“自江、淮至渭桥，率万斛佣七千缗”。唐代宗时，“岁转粟百一十万石”，共计费用77万缗，可见盐利投入之大。经过改革，财政调拨的效率大为提高，而且还节省了大量的开支，“岁省十余万缗”（《新唐书·食货志四》）。不难看出，专卖收入在国家

财政调拨中发挥的巨大作用。

除此，盐铁等专卖收入还可以减轻农民负担，促进社会经济的发展。《旧唐书·食货志下》云长庆二年（822），诏曰：“兵革初宁，亦资榷管， 阁重困，则可蠲免。如闻淄青、兖、郢三道，往来榷盐价钱，近取七十万贯，军资给费，优瞻有余。……及均减管内贫下百姓两税钱数。至年终，各具榷盐所得钱，并均减两税。”两税主要来自广大农民的地税和户税，减少两税的征收必然减轻了农民的负担。在盐铁专卖中，国家不仅可以获得厚利，而且还能有力地控制各地的盐价及其物价。如刘晏改革盐铁专卖法时，建立了常平盐仓，“江岭去盐远者，有常平盐，每商人不至，则减价以糶民”（《新唐书·食货志四》）。因此，各地的盐价长期处于平稳状态，《大唐新语》卷10云：“永泰初，奏准天下盐斗收一百文，迄今行之。”这样一来，农民就不会因盐价不稳遭受商人的盘剥。广大农民的负担减轻了，劳动积极性就会提高，从而使社会经济得到进一步的发展，为国家财政来源奠定雄厚的基础。

总之，唐代中叶的专卖收入不仅在国家财政中占有十分重要的地位，而且在政治、经济、军事等方面起到了很大的积极作用。所以，专卖收入是古今理财家都应该重视的一个问题。

文章来源：财科所研究报告/2005/ （责任编辑： zfy）