

刘晏与唐中叶的财政管理

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

刘晏（718—780），曹州南华（今山东东明）人，字士安。开元时以神童授太子正学，天宝年间办理税务，因政绩显著，官至侍御史。唐肃宗时，先任度支郎中，兼侍御史，领江淮租庸事。后任户部侍郎，兼御史中丞，充度支、铸钱、租庸等使。唐代宗时，为京兆尹、户部侍郎，兼御史大夫，领度支、盐铁、转运、铸钱、租庸等使。不久，提任吏部尚书，同中书门下平章事，身居宰相地位，仍领使职。广德二年（764）贬为太子宾客，很快又进为御史大夫，领东都、河南、江淮、山南等道转运、租庸、盐铁使。大历时，先与户部侍郎第五琦分管全国财赋，后与户部侍郎韩晃分领关内、河东、山东、剑南道租庸、青苗使。升为尚书左仆射，重登宰相之位。唐德宗即位后，刘晏总领全国财赋。建中元年（780），因杨炎所陷被害，家中所抄财物唯书两车，米麦数石而已。刘晏一生经历了唐玄宗、肃宗、代宗、德宗四朝，长期担任财务要职，管理财政达几十年，效率高，成绩大，被誉为“广军国之用，未尝有搜求苛敛于民”的著名理财家。

刘晏管理财政的时期，是唐代政治混乱，经济衰弊，人口流亡，府库匱竭，国家财政最困难的时期。安史之乱后，由于藩镇割据，“贡赋不入”，国家的赋税来源大为缩小，只剩下东南八道，“比量天宝供税之户，则四分有一”。由于均田制的崩溃，国家主要的赋税制度租庸调无法继续实行，租调征收无几。战乱之后，人口减少，生产力下降，土地荒芜，社会经济处于百业俱废的状况。但是，国家财政支出却与日俱增。军队增加到70余万，官僚队伍膨胀到一万余人，再加上连年不断的战费、统治阶级的奢侈费和其他各种费用，国家财政面临着严重的危机。在这种情况下，刘晏审时度势，从加强管理入手，对财政进行了全面的整顿和改革，有效地扭转了财政的亏空局面，在不加重人们负担的前提下，重震国家财政，实在是难能可贵的。所以，刘晏对唐中期国家财政的管理措施是很值得重视和研究的。

改革漕运管理

隋唐时期，由于江南社会经济的发展，全国经济重心日益南移。但唐代建都长安，关中虽称沃野，因土地狭小，所产不足供京师。财政调拨成为一件举足轻重的事。但是，唐代的漕运却存在着许多弊端。一是危险多。特别是黄河三峡，水急路险，经常翻船，人死粮沉，造成极大的损失。二是费时间。由于黄河、淮河、长江和钱塘江四大水系的气候与地理环境不同，水流量的高涨和枯竭也各相异，致使漕船多有滞留，形成很大的浪费。三是费劳力。漕运租粮要征派大量的劳动力，开元二十一年（733），“天下输丁，约有四百万人，”几乎占开元二十二年（734）全国人口“四千六百二十八万五千一百六十一”的十分之一。征派的劳动力都是无报酬的，充役期间的费用自备。而且，还要受船头的百般虐待，敲诈勒索，“人不堪命。不仅影响了农民的正常生产，又损伤了漕丁的积极性。四是损失大。租粮经过长途转运，装卸无常，耗散极大，一石至京最多有八九斗。五是费用高。由于管理不善，加之漕河峻险，使费用不断提高，几乎用斗钱运斗米。唐代漕运的诸多弊端

已达到了非解决不可的程度，否则中央所需要的粮食就不能及时得到调拨。

开元二十一年（733），唐玄宗命裴耀卿对漕运的管理曾进行过一次改革。改长运发为节级法，解决长运法费时、费力、开支大和效率低的弊病；罢陆运为水运，以避三门水险。裴耀卿对漕运的管理虽然取得了一定的成绩，但以上的弊端并未能得到全部解决，还有的问题仍然解决得不彻底。更严重的是安史之乱后，裴耀卿的改革成果不但前功尽弃，而且漕运沦为瘫痪状态。“河汴自寇难以来，崩岸灭木，所在淤，涉泗千里，如罔水行舟”。“东垣、底柱、绳池、北河之间六百里，戍逻久绝，夺攘奸究，夹河为藪”。为了使唐代中后期国家的财政命脉正常运转，刘晏对唐代的漕运进行了全面彻底的整顿和改革。

对赋税制度的改革与管理

安史之乱以后，均田制彻底破坏，建立在均田制之上的租庸调制也随之瓦解，国家主要的税收很难征收起来。于是，原来的副税即地税和户税成为主要的赋税来源。地税即原来的义仓税，贞观时就有之，亩税二升，贮于州县义仓。唐高宗时，改为按户征收，“上上户五石，余各有差”。与地税并行的户税，在武德时就已开始，当时全国户分三等征收。贞观时改为九等。天宝中，仍按九等征收，“通以二百五十为率”。这是安史之乱以前唐代户税和地税的实行情况。

安史乱后，统治阶级对户税和地税格外关注，并通过加强管理增加财政收入。唐代宗大历时，刘晏主管财政，在户税和地税的管理上进行了整顿和改革。刘晏对地税的整顿有两点：一是对地税的征收额有所提高。大历四年（769），规定：“京兆来秋税，宜分作两等，上下各半，上等每亩税一斗，下等每亩税六升，其荒田如能佃者，……一切每亩税二升。”次年，优诏京兆府百姓地税，但比唐前期还是高。“夏税，上田亩税六升，下田亩税四升。秋税，上田亩税五升，下田亩税二升。荒田开佃者，亩率二升”。刘晏之所以提高地税，是由于唐中叶均田制破坏后，占有少量土地的个体农民的数量减少了，而大土地私有者迅速发展起来。加重地税是为了让官僚贵族、豪强地主多负担一些国家的租税，尽快增加国家的财政收入。虽然一般百姓的地税额也随着有所增加，但和大土地私有者相比损失不大。因为贫困农民大多沦为地主的佃户，他们是不交地税的，即使有土地的农民也不会有很多的好田，绝大多数是下等地。二是规定大土地私有者的田庄每处都要交纳地税。如大历四年（769）敕：“数处有庄田，亦每处税。”（《旧唐书·食货志上》）这是为了防止大土地私有者逃避地税，因为他们的田庄分散在各地，有的甚至在其他州县，因此特别制定了这条规定。

刘晏对户税的管理也有不少改革。一是加重了官僚的户税。大历四年规定：“天下百姓及王公已下，每年税钱分为九等，上上户四千文，（以下每等减五百文）……下下户五百文。其现官，一品准上上户，九品准下下户，余品并准依此户等税。若一户数处任官，亦每处依品纳税。”（同上）户税的提高，也是对国家赋税负担的一种调节，加重官僚的户税即是对一般百姓户税的减轻。上上户虽定为4000文，但大部分都是官僚富户。一户数处任官者，指一户有好几人在各处作官，这样的情况不能一户纳税，而要各处根据官品交纳户税。二是加重寄庄户的户税。“其寄庄户，准旧例从八等户税，寄住户从九等户税，比类百姓，事恐不均，宜各递加一等税”（同上）。寄庄户和寄住户多是官僚上层阶级，原来和普通百姓交纳一样的户税，为了使户税达到合理负担，对这些户递加一等税收。三是整顿各种浮客户的户税。规定：“其诸色浮客及权时寄住户等，无问有官无官，各所在为两等税收。稍殷有者准八等户，余准九等户。”（同上）这一条是针对流亡他乡的一般民众，两等税收指八等和九等。可见，一般百姓的户税与官僚地主相比还是比较轻的。四是减轻了商贾的户税。“其百姓有邸店行铺及炉冶，应准式合加本户二等税者，依此税数勘责征纳”（同上）。大历四年以前，

商贾规定在原来的户等上再加二等征收，刘晏废除了此制，他们从此按照大历四年规定的户等交纳，不再在本户上加等。刘晏减轻商贾的户税，是为了促进商业经济的发展，扩大财政的来源。刘晏在整顿与改革中，充分发挥了国家财政调节财富分配的职能，使地税和户税既扩大了征收面又趋于合理负担，既加强了管理又增加了国家的财政收入，效果甚佳。

从上可知，刘晏在负责国家财赋期间，把加强管理作为振兴国家财政的主要手段。由于他对盐铁、漕运、赋税、常平、和籴、货币的整顿和改革，使国家的财政收入有了明显的增加。《资治通鉴》卷225载：刘晏代管盐铁专卖后，“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，而盐利居其太半。”末年所入逾十倍，即600万缗，占总收入的50%。国家大部分的财政费用全靠盐利来支付。如《新唐书·食货志》云：“天下之赋，盐利居半，宫闱服御、军饷，百官俸禄皆仰给焉。”可见盐利对振兴国家财政的作用之大。刘晏对漕运的管理成效也很显著。整顿改革后，不仅使漕运畅通无阻，成功地完成了国家财政调拨的重任，“岁转粟百一十万石”，保障了唐代政府财政命脉的正常运转，而且还减少了浪费，节省了大批开支。

《新唐书·食货志四》载：刘晏管理漕运期间，“无升斗溺者”，“岁省十余万缗”。和籴平准法通过加强管理后，“诸州米尝储三百万斛”（《新唐书·刘晏传》）。《新唐书·刘晏传》评价说：“生人之本，食与货而已，知所以取，人不怨；知所以予，人不乏。道御之而王，权用之而霸，古今一也。刘晏因平准法，斡山海，排商贾，制万物低昂，常操天下赢资，以佐军兴。虽兵数十年，敛不及民而用度足。唐中僭而振，晏有劳焉，可谓知取予矣。其经晏辟署者，皆用材显，循其法，亦能富国云。”由此可知刘晏管理财政的措施和方法是何等的重要，加强财政管理对振兴国家财政是何等的重要。实践证明，要振兴国家财政必须要加强财政管理，古今虽远，道理一也。

文章来源：财科所研究报告 （责任编辑： zfy）