

与王朝国家的经制收入挂钩摊派，从而在实际上改变了经制收入的结构。这个转变通过自下而上的赋役册编造，纳入核算机制，使得大量本属于不可计算的财政资源得以纳入国家财政的会计系统，完成了财政结构的转型，国家财赋国用，逐渐统一为以赋税形式获取的经制收入。清代以后，虽然地方行政运作和公共事务的资源获取，并没有真正取消差役方式，但以国家户籍系统为基础的差役，不再作为国家财政体系内的财用资源，而是作为地方社会的运作资源或官吏的额外收入，逐渐与国家财政的经制收入脱钩，地方政府的运作资源，则在结构上纳入国家财政范畴。这个转型得以实现的途径和表现方式，就是明末到清初国家财政管理会计体制发生的根本性改变。

(本文得益于与申斌的多次讨论，承蒙指教甚多，谨此致谢!)

传统财政范式的转换：从“量入为出”到“量出制入”^{*}

陈 锋

(武汉大学 历史学院，湖北 武汉 430072)

2021年4月27日，在北京大学“经济史学名家系列讲座”中，笔者以《中国经济史研究的相关概念》为题，概要讲述了经济史、财政史研究中的“经济史”“重农抑商”“轻徭薄赋”“量入为出”“量出制入”“财政”“税收”“税率”等相关概念。由于时间的限制，只是泛泛而谈。本文对中国历史上的“量入为出”与“量出制入”进行较为细致的梳理。

“量入为出”即《礼记·王制》篇说的“制国用，量入以为出”，^①是先秦以来的传统财政范式，被视为征敛有度的“仁政”。而“量出制入”在传统社会间或有之，被视为征敛无度的“弊政”。

对“量入为出”与“量出制入”的两极评判，最早见于唐人陆贽的论述“取之有度，用之有节，则常足，取之无度，用之无节，则常不足。……是以圣王立程，量入为出，虽遇灾难，下无困穷。理化既衰，则乃反是，量出为入，不恤所无。”^②由此，“取之有度，用之有节”，成为量入为出的标签，“取之无度，用之无节”，成为量出制入的标签。

宋代以降特别是明清时期，类似陆贽的论述很多见。宋人李光称“圣人制经国之术，必量入为出，上之用度有节，故不伤财，取于民有制，故不害民。”^③明人王志长称“周公所以理财者，无出于节财而已，唯量入为出，以民间所供之数，制军国之用……不唯无浮额之征，而且有余财。后世反量出为入，则中下之主，直以取民之数，可意为加减，取民之数可意为加减，则必不以减之为有益于民，而以加之为无损于民，一加勉应而再，再加勉应而三，至于民无可应，而覆亡之祸至矣。”^④明人李承勋更在前人的基础上总结出“仁政”说、“虐政”说、“无政”说。“夫量入以为出，是谓仁政；量出以为入，是谓虐政。既不量入为出，又不量出为入，杂然而牧，泛然而用，是谓无

^{*} 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”(17ZDA175)和国家社会科学基金重大项目“清代财政转型与国家财政治理能力研究”(15ZDB037)的阶段性成果。

① 陈澧注《礼记·王制第五》，上海古籍出版社1987年版，第71页。

② (唐)陆贽撰，(宋)郎晔注《陆宣公奏议注》卷一四《均节赋税恤百姓六条》，中华书局1991年版，第2册第183页。

③ (宋)李光《读易详说》卷一〇《下经》，文渊阁《四库全书》本，台北商务印书馆影印本，1986年，第10册第446页。

④ (明)王志长《周礼注疏删翼》卷九，文渊阁《四库全书》本，台北商务印书馆影印本，1986年，第97册第260页。

政”。^①明人王家彦更直接表述“理财之最下者，曰量出为入。”^②清初陈瑚又称“尝考周官制赋之法，量入为出，后世之法，量出为入。量入为出，故取民有制，量出为入，故伤财害民。”^③雍正帝针对明末以来的反复加征，也曾经对“量入为出”大加标榜“经国之道，量入为出，故必揆国用，以沛恩施，乃为可久之计，而受恩者亦当谨身俭用，撙节爱养，无至一时告匮，以副朕抚绥保惠之苦心，朕方欲为之立法定制，次第经理，以期家给人足耳。”^④之所以在宋代以降，特别是明清时期，帝王臣僚对“量入为出”与“量出制入”判然有别，论述频繁，笔者认为是由于二者的财政范式或理财原则在明清时期已经表现出明显的不同。

“量出制入”由唐代杨炎提出，并得到帝王的认可，已经成为学界共识，并多有研究，其中以陈明光教授的研究最为深入。但清初编撰的《御定孝经衍义》中，在汉文帝十三年“除田之租税”下按称“汉初除秦之苛暴，田租十五而税一，所以量度禄用者，似乎量出为入，不合古意，然其要在于省约。”在“代宗广德二年税天下青苗钱”下按称“青苗钱者，每亩十五文，以国用急不及待西成之候，苗方青则征之也。又有所谓地头钱者，每亩二十五文，大历五年五月诏，自今以后宜一切以青苗为名，每亩减五文，征三十五文，随征夏税时据数征纳，此一项实代宗作俑，开后世预征撮借之弊政，为之者其说不美，书之者其失自见。其后杨炎之定两税，量出为入，古制大坏，然曰夏输无过六月，秋输无过十一月，则青苗钱在所厘革矣。后世若确守六月、十一月之限，与两税外，辄率一钱，以枉法论之条，民间自可少为休息。窃恐有司奉行渐失其故，屡当事变权宜设法，无青苗之名，而不能掩青苗之实尔，此又仍宜追咎于作俑之代宗，而定两税者不任其咎也。”^⑤这两段按语，揆诸其意，值得揣摩：其一是说汉文帝似乎已经实行量出为入，虽然“不合古意”，但其本意在于“省约”，与后来的“量出为入”并不相同。其二是说杨炎行量出为入之法，“古制大坏”，但因为有两税外，辄率一钱，以枉法论之条文的限制，其弊端是否如后世所抨击，仍值得考量。

对于杨炎的“量出制入”，陈明光在《“量出制入”与两税法的制税原则》一文中，已经做过较为系统的梳理，指出前人所判定的“强盗一般的统治者说要量出制入，等于说要无限掠夺”，或说量出制入是两税法的基本原则之一，具有“抑制兼并、振兴朝廷”的意义。陈明光的结论为“量出制入”不是两税法的制税原则，“以较长的时间跨度去衡量，各州两税额是基本固定的，而非经常增减的”，两税法时期，“度支奉行的是‘量入为出’的传统财政原则”。^⑥在另外一篇文章中，陈明光又认为“杨炎提出两税法要‘量出制入’这一建议并没有被付诸实施；但就改革目的而言，他提出‘量出制入’以固定全国两税征收总额的意图却是实现了的”。^⑦

笔者基本同意陈明光的意见，但由于解释的角度不同，最后得出的结论表述有所不同。

前揭陈明光《“量出制入”与两税法的制税原则》已经揭示了《旧唐书·杨炎传》和《资治通鉴》中有关两税法和量出制入的记载，实际上其他典籍也多有记载，兹就其关键者列示如下：

租庸调之法，以人丁为本。自开元以后，天下户籍久不更造，丁口转死，田亩卖易，贫富升降不实。其后

① (明)李承勋《定经制以裕国用疏》，(明)陈子龙等选辑《明经世文编》卷一〇〇《李康惠公奏疏》，上海书店出版社2019年版，第2册第971页。

② (明)王家彦《王忠端公文集》卷五《厘定出纳之经疏》，沈乃文主编《明别集丛刊》第5辑，黄山书店出版社2016年版，第62册第401页。

③ (清)陈瑚《确庵文稿》卷二三《说杂著·治病说》，北京图书馆藏清康熙毛氏汲古阁刻本，第14页。

④ (清)允礼纂《清世宗上谕八旗》卷二，雍正二年十一月十五日上谕，文渊阁《四库全书》本，台北商务印书馆影印本，1986年，第413册第47页。

⑤ 《御定孝经衍义》卷三三《天子之孝·薄税敛》，文渊阁《四库全书》本，台北商务印书馆影印本，1986年，第718册第374、376页。

⑥ 参见陈明光《“量出制入”与两税法的制税原则》，《历史研究》，1986年第1期。后收录于陈明光《唐代财政史新编》附录，中国财政经济出版社1991年版，第303-320页。

⑦ 陈明光《唐人所谓“量出制入”释论》，《唐代财政史新编》附录，第391-402页。

国家侈费无节，而大盗起，兵兴，财用益屈，而租庸调法弊坏。自代宗时，始以亩定税，而敛以夏秋。至德宗相杨炎，遂作两税法，夏输无过六月，秋输无过十一月。置两税使以总之，量出制入。户无主、客，以居者为簿；人无丁、中，以贫富为差。商贾税三十之一，与居者均役。田税视大历十四年垦田之数而定。^①

请为“两税法”以一其制。凡百役之费，一钱之敛，先度其数而赋于人，量出制入。户无主客，以见居为簿；人无丁中，以贫富为差……其田亩之税，率以大历十四年垦田之数为准，而均收之。……帝善之，使谕中外。议者沮诘，以为租庸令行数百年，不可轻改，帝不听。天下果利之。自是人土断而地着，赋不加敛而增入，版籍不造而得其虚实，吏不诚而奸无所取，轻重之权始归朝廷矣。^②

唐租庸调之法，以人丁为本，自开元以后，天下户籍久而不更造，田亩卖易，贫富升降不实，其后兵兴，财用益屈，而租庸调法弊坏。自代宗时，不以亩定税，而敛以夏、秋。德宗用杨炎，遂作两税，置两税使以总之，量出制入。……取大历中一年科率多者为两税定法，然法既行，民力未及宽。^③

德宗时杨炎为相，遂作两税法……凡百役之费，先度其数而赋于人，量出制入。……其田亩之税，以大历十四年垦田之数而定。……敢加敛以枉法论。天下之民不土断而地着，不更版籍而得其虚实，岁敛钱二千五十余万缗，米四百万斛，以供外，钱九百五十余万缗，米千六百余万斛，以供京师，天下便之。……炎疾其弊，乃请为两税法，以一其制。议者以为租庸调高祖太宗之法，不可轻改，而帝方任炎，乃行之。自是吏奸无所容，轻重之权始归朝廷矣。^④

据上，有三点要义：其一，两税法和“量出制入”，是在租庸调法弊坏，“天下户籍久而不更造”，“财用益屈”的背景下实行的，而且得到了德宗的认可。其二，不管是“田税视大历十四年垦田之数而定”，还是“取大历中一年科率多者为两税定法”，都标志着杨炎的“量出制入”有固定的税额，舍此税额，“敢加敛以枉法论”，不许额外多征。其三，两税法以及“量出制入”的实行，“人不土断而地着，赋不加敛而增入，版籍不造而得其虚实，吏不诚而奸无所取，轻重之权始归朝廷”，“天下果利之”“天下便之”等说辞，都意味着得到较为普遍的认可，不似后世“量出制入”多遭非议。

“量出制入”的基本原则（取向），是随着岁出（财政支出）的增加（增减，实际上只有增加，没有减少，所以用“增加”一词），而改变岁入（财政收入）的数额，其标志是不断地加征（加敛），杨炎的“量出制入”有固定的标准，不准加征，意味着“量出制入”只是根据当时的实际情况提出的一种方策，此后很长一段时间并没有随着岁出的增加而变动，并不是真正意义上的“量出制入”，只有“量出制入”之名，而没有“量出制入”之实，仍然是传统的“量入为出”的翻版。或许正是在这个意义上，李剑农先生说“杨炎建议时有‘凡百役之费，一钱之敛，先度其数而赋于人，量出以制入’语。论者因此多谓杨炎之两税法，合乎近代财政原理。盖近代国家编制预算，皆采‘量出制入’之原则，恒以岁出多寡定岁入之多寡。或又疑杨炎‘量出制入’之语非事实，以其定额皆据旧征数也。然实则杨炎之所谓‘量出制入’，非若现代国家编制预算之‘量出制入’，但凭定制时，一岁支出若干，即据以定两税征收之总额耳。”^⑤实际上，前揭陆贽的“量出为入”说更接近后来的“量出制入”，只不过不太被人注意，反而被杨炎非标准的“量出制入”所掩盖。

自从陆贽提出“量出为入”，杨炎提出“量出制入”后，后世的确实行过“量出制入”。这就是笔者已经说过的传统社会的国家财政，在正常时期实行的是“量入为出”，在非常时期，一旦战事兴起，特别是较大规模的战争，军费支出陡增，伴随着战火的燎烧而出现的问题就是收支程式的打破，必然出现国家财政的入不敷出，在这种情势下，统治者亦不会束手无策，必然采取相应的措施加以弥补，于是，由“量入为出”转变为“量出制入”。^⑥

① 《新唐书》卷五二《食货志》，中华书局1975年版，第1351页。

② 《新唐书》卷一四五《杨炎传》，第4724页。

③ （宋）章如愚辑《群书考索》后集卷五二《财门·赋税》，广陵书社2008年版，第2册第762页。

④ （元）马端临撰《文献通考》卷三《田赋考三》，浙江古籍出版社1988年版，第45-46页。

⑤ 李剑农《中国古代经济史稿》（修订本）第2卷，武汉大学出版社1990年版，第273-274页。

⑥ 陈锋《清代军费研究》，武汉大学出版社1992年版，第11页。

明清时期由“量入为出”向“量出制入”的转变，表现出两个明显的特征：

一是在战争时期，战时军费剧增，传统的“定额”化财政收入，不足以应付财政支出，于是采取不同的方式进行加征搜刮。这在明末清初表现得尤为明显。

明朝末年，在已经加征“新饷”的情况下，“大兵四集，新饷不敷”，尽管“国家经制，量出为入”，在“自辽沈继陷，时势益危”的情势下，“搜括不足，不得已加派于地亩”。^① 这就是众所周知的“三饷”加征。明末吴易的《客问篇》直接将这种加征以及此前的财政模式归结为“国初量入为出，今量出为入”。^②

清朝入关后，曾一度废除明末“量出制入”式的加征，依旧实行“量入为出”的传统模式，但由于国内统一战争的连续用兵，明末的各项加征陆续恢复，同时实行田赋的预征。^③ 康熙朝历时八年的“三藩之乱”期间，“各处用兵，禁旅征剿，供应浩繁”，^④ 虽然十分避讳田赋正项的加征，依然有“加征官宦地亩银”和盐课、关税等的加征，并同时实行裁减“存留”为“起运”的种种措施。^⑤

明末清初由“量入为出”向“量出制入”的转变，可以看成是非常时期的一项临时措施，一旦财政形势好转，又重新归复“量入为出”的旧规。

二是晚清时期社会的巨变，传统的“量入为出”终结，从根本上采取“量出制入”。太平天国军兴以降，特别是甲午战争、庚子之变以后，内忧外患，给国家财政带来了巨大的压力，社会动乱、赔款、外债使晚清财政状况不断恶化，陷入渐次加深的财政危机之中。举办新政，又处处需款，原先固定的正常的财政收入已不足以应付突增的财政支出。厘金的抽收，“旧税”的加征，“新税”的开办，各种筹款措施纷沓而至。传统的“量入为出”的财政范式逐渐被“量出制入”取代。何汉威曾经认为“运用为行政法规所认可，或在法规以外的权力，突破传统量入为出的框框，灵活应变。”^⑥ 何汉威比较谨慎地认为的这种“灵活应变”，实际上就是“量出制入”政策的实行。

晚清实行“量出制入”的政策，一方面在各种杂税杂捐泛滥的情况下予以实践，^⑦ 另一方面，也是由于“西法”的鼓吹和实行。薛福成认为“天下多故，饷无所出，始创为抽厘之法，盖西国通例，量出为入，一岁中有额外用度，辄加派于各项之中，或有兵事，亦由众商捐集巨饷，殆与中国抽厘名异实同。”^⑧ 黄遵宪认为“泰西诸国，必预计一岁出入之款，量出为入，无所蓄积，国家一旦有大兵革、大政事，乃大开议院，议加征重赋，重赋加征之不足，于是议借债。余尝考其故，大概有二：一则内忧外患，纷争迭起，因以师旅，重以饥谨，当全国人民安危之所系，则议借债，此则暂纾目前之急，不得已而为之。”^⑨ 郭嵩焘认为“西洋制国用，岁一校量出入各款，因其盈绌之数，以制轻重之宜，一交议（定）〔院〕诸绅通议，而后下所司行之。三代制用之经，量入以为出，西洋则量出以为入，而后知其君民上下，并心一力，以求制治保邦之义。”^⑩ 这种“量出制入”的舆论与认识，无疑为晚清的加征找到了很好的借口和法理依据。

在臣僚的上书、上奏中，也有“量出制入”的直接呼吁和论说。光绪末年有人致端方：

前承赐训，垂问财政一节……一国之财政，当以所入能支所出为原则，盖国家为自维持，自发达起见，而需种种经费，国家活动之范围愈广，则其所需经费愈多，故吾中国古义言“量入以为出”，今各国普通制度皆“量

①（明）汪应蛟《计部奏疏》卷二《大兵四集新饷不敷疏》，北京图书馆藏明刻本，第1-2页。

②（明）吴易《客问十三篇》之四，上海图书馆藏清抄本，第33-34页。

③ 参见陈锋《清初“轻徭薄赋”政策考论》，《武汉大学学报》，1999年第3期；陈锋《顺治朝的军费支出与田赋预征》，《中国社会经济史研究》，1992年第1期。

④（清）王先谦《东华录》，康熙十七年三月壬午条，上海古籍出版社2008年版，第2册第16页。

⑤ 陈锋《清代中央财政与地方财政的调整》，《历史研究》，1997年第5期；陈锋《清代军费研究》，第295-310页。

⑥ 何汉威《清季中央与各省财政关系的反思》，《“中研院”历史语言研究所集刊》，第72本第3分，2001年。

⑦ 参见王燕《晚清杂税杂捐征收名目统计与厘析》，《史学月刊》，2021年第4期。

⑧（清）薛福成《利权二》，（清）陈忠倚辑《清经世文三编》卷二四《户政一》，龙文书局1902年石印本，第5册第29页。

⑨ 黄遵宪《日本国志》卷一八《食货志四》，岳麓书社2016年版，第672-673页。

⑩（清）郭嵩焘撰，梁小进主编《郭嵩焘全集》第10册，岳麓书社2012年版，第446页。

出以为入”，盖其根本观念有差异，则其制度不缘而差异。中国自古行土地单一税，所谓什一而税，圣人之法，历代君主未敢易。后世国务日扩，经费多端，求之土地不足，则不得已而别开征赋之途，然土地之税犹不失为重大之财源也。中国为民生主义之国，民以加征重赋为暴虐，而国内经济进步程度甚低，国势调查亦多疏略。当局者苦于困乏，虽欲求之土地以外，亦不过间接税或手数料数种得以行之。近虽百计搜括，然除地租、消费、手数料等，更无他策以益收入也。其最主要者，则为盐价之腾贵，鸦片厘金之增加，关税之增抽。官吏中饱，陋规之分割，名目甚多，而所得无几。然以比之欧洲课税之外则重要事项犹多缺……中国恶劣税目如此其多（赌博之税等）……国家之行政费用莫不由人民负担而来，人民既有负担行政费用之义务，即因之有监督财政会计之权利……国库事务之检查，为财政监督上之断不可缺者。^①

此信函甚长，主要在说明“西制”与“中制”的不同，“量入为出”可以应付简单的财政事项，而不适宜于“国家活动之范围愈广，则其所需经费愈多”的新形势，新形势下采取“量出制入”理所当然，但必须有相应的财政监督予以保证和监察。

宣统二年（1910），浙江巡抚增韞上奏称“财政为各政之根本，财政不充裕，而各政未有能振兴者也。然未在清理之前，病在紊乱，及既清理以后，又病在困乏。……国家财政与个人经济不同，值此宪政进行，若不统筹全局，本财政原理量出以制入，必至财源涸竭，百举俱废。匪惟贻笑各国，且无以并立于二十世纪可断言也。臣愚以为，处竞争时代，当用急进主义规划财政办法，然后可纾现实之困，而策宪政之行。”增韞认为应该本着“财政原理”而“量出以制入”，否则“必至财源涸竭，百举俱废。匪惟贻笑各国，且无以并立于二十世纪”。由此提出“整顿原有收入及停止无益之支出”“举行正当之租税”“整饬盐法”“发行债票”等几项具体的建议。^②

同时，时人也认为，“借债也，加税也，搜括也，裁并也，皆筹款之技也，非财政也。财政者，以财行政，即以政生财”，必须明确实行“量出制入”，以改变“财政至今日紊乱极矣”的现象。^③而《浙江全省财政说明书》则称“甲午以前，司、道、局库不无盈余，故彼时‘量入为出’，未闻有罗掘俱穷之叹。自中日和议，有赔款，各国和议，有赔款，岁出骤增，不得不趋于‘量出为入’之一途。近年以来，新政繁兴，在在需款，欲加赋，则民不堪命，欲节用，则事不易行，徒令司空仰屋而嗟，计臣束手无策。揆厥原因，坐困于洋款、赔款之岁需巨宗也。”^④如按此说，甲午战争以前实行的是“量入为出”，甲午战争特别是庚子之变以后实行的是“量出为入”。而“量出制入”的实行，又必须与财政的预算与决算相结合。^⑤

总括言之，“量入为出”是中国传统社会实行的主要财政模式，唐代杨炎建言并实行的“量出制入”虽然有一些具体的措施，但就其实质以及与晚清的“量出制入”相比较，并不是真正意义上的量出制入，仍然在总体上遵循“量入为出”的基本原则。但杨炎提出“量出制入”新的财政范式后，即使是正常时期实行“量入为出”，但在财政困难的非常时期，统治者也实行“量出制入”，以应对财政危机，从而形成“量入为出”与“量出制入”的互补，以及短时间实行“量出制入”，在财政处于好转之时，又重新实行“量入为出”。晚清由于时局巨变，支出项目异于传统，旧税的加征与新税的开办异于传统，舆论亦异于传统，伴随着预算的酝酿与实施，“量出制入”不但逐步实践，在制度、政策上予以改易也成为可能，从而完成由“量入为出”到“量出制入”的转换。

责任编辑：孙久龙

① 《为国家财政税收之管见事致端方信函》，端方档，档案号：27-02-000189-0006，中国第一历史档案馆藏。

② 增韞奏《为条陈财政事宜事》（宣统二年十月二十一日），军机处录副档，档案号：03-7515-040，中国第一历史档案馆藏。

③ 《甘肃清理财政说明书·总序》，陈锋主编《晚清财政说明书》第4册，湖北人民出版社2015年版，第378页。

④ 《浙江全省财政说明书·总叙》，陈锋主编《晚清财政说明书》第5册，第532页。

⑤ 参见陈锋《晚清财政预算的酝酿与实施》，《江汉论坛》，2009年第1期。