责编：曹颖新　E-mail:wenshiban@hotmail.com　Tel:010—62806236　　2014年8月4日

清代一些法律何以成为摆设

——读瞿同祖《清代地方政府》

□郑　重

瞿同祖先生是民国时期著名法学家，早年毕业于燕京大学社会学系。《清代地方政府》是他旅居西方期间用英文完成的一部学术著作。哈佛大学出版社在该书出版按语中评价道：“这是第一本系统、深入研究清代地方政府的专著。此前从未有过类似的著作，不论是中文、日文还是西文的。”

《清代地方政府》旨在“描述、分析和诠释中国清代州县级地方政府的结构与运作”。作者将“行政法典及政府命令规定的功能与它们实际执行的功能区分开来”，因为“法律法令并不总是被遵守，文字上的法与现实中的法经常有差距”。通过对州县官在特定社会和政治条件下遵守或超越法律执行职务行为方式的分析，作者阐释了中国古代实际行政制度和官僚行为的一般规律，其所揭示的法律文本与社会实践之冲突与悖离便是独特规律之一。

制度化的“陋规”

在清代，州县官仅能得到一份名义上的薪俸，到雍正时期才增加一份实质性的津贴（养廉银）。知州每年薪俸是八十两银子，养廉银则各省有别，从五百到两千两不等。但这些收入能否满足州县官的私人及公务费用呢？一个州县官的日常开销主要有以下几项：一是养家糊口的基本生活费；二是聘请幕友、长随的费用（幕友、长随属于官员的私人僚属，国家不承担其费用）；三是摊捐（指令性捐款），即在政府经费不足时，布政使命令州县官捐钱支持政府用度；四是填补历年亏空；五是招待上司或上级差官的经费；六是与上司衙门职员打交道时致送的各种规费礼金。仅上述六项开支，保守估计一个知县一年的支出应在五六千到一万两以上，这还不包括给上级送礼的“冰敬”“炭敬”“程仪”费用。绝大多数通过科举考试进入官僚体系的州县官家庭并不富裕，即便通过捐纳入仕的也不会贴钱做官。破解这一问题的关键在于现实制度运行中的行政惯例——“陋规”，即通过每一个可以想象的场合收费。官僚体系每一层级的成员都可以借此补充收入。虽然这种惯例是不正常的，但它仍然被承认和确立，并成为广泛接受的事实。

《大清例律》和《吏部则例》将滥用权力、贪污受贿都列为应予严惩的行为。奇怪的是，虽然法律明文禁止，但各级官员都予以默许，甚至连皇帝也睁一只眼闭一只眼。道光皇帝在一道诏书中总结：“此次议存之款（陋规费），因其相沿已久，名为例禁，其实无人不取，天地不然。”在另一份诏书中，他写道：“上司心知通省官吏莫不皆然，岂能概行纠劾，遂阳禁而阴纵之。”既然陋规难以避免，政府能做的仅仅是将陋规制度化，这总比全由地方官员各行其是要好。道光皇帝登基不久就曾试图控制索取陋规的行为。然而，许多官员认为将陋规公开化、合法化极为不妥，反对这一旨意。皇帝最终也承认自己对行政和社会实际尚不了解，随后发布诏书取消了成命。

当然，默许陋规存在并不意味着州县官可以为所欲为。事实上，收费额度不得不受当地惯例的规约和限制。如果州县官巧立名目收取过高的陋规费，当地百姓会拒绝交纳，严重的还可能演变为动乱。如常见的陋规“火耗”是向纳税人加收熔铸费，以补偿银子在熔铸过程中的损耗。康熙曾对一巡抚说，如果州县官在正常税收额度上加征一成“火耗”，是可以容许的。该巡抚答道：这是皇上的恩典，只是不能公开告诉州县官这种做法是许可的。现实中仅加征百分之十作为火耗的州县官常被认为是清官，尽管这些费用最终都被分摊到底层百姓身上。

陋规这种违反法律的惯例为何能得到官僚体系的默许长期存在呢？首先是文本制度不合理。清代财政的基本原则是每一类支出由一项确定的税源去满足；特别资金被指定给政府的特定用途。如果没有特定资金去供给特定费用，官员就不得不寻找其他途径筹集。州县官的各项支出是刚性的，其总额与实际收入的差距达到五倍以上。官僚体制要正常运行，除了架空法律，通过陋规收费，别无选择。中央国库无力支撑庞大的地方政府开支，也只能默许陋规存在。其次是权力强于法律。法律只是统治者的治国工具之一，和打仗用的刀斧一样，本身没有权威。皇帝口含天宪，诏令可以朝令夕改。州县官只是中央在地方的“代理人”而已，唯有上级权力是可以随时取消州县官“代理权”的有效手段。三年一次的“大计”考绩，州县官的评估报告由他们的直接上级写出，最终呈交吏部，而这将决定他们的仕途沉浮。故只有上级官员有意规制的事项才能引起州县官的重视。当缺乏上级官员的执行意图时，禁止陋规的法律文本就失效了。

衙役贪赃的规制

清代律例规定，监督衙役的责任在州县官。如果纵容衙役长期留职、操纵衙务、充当贿赂中介、包揽诉讼、诬告良民或受财放盗等，州县官将受到革职处罚。对衙役受贿疏忽不察者，处罚轻则罚俸，重则降级。州县官如对捕役与盗贼勾结分赃之事疏忽不察，将受到降二级调用之处罚，等等。法律文本对衙役的规制是全方位的。

但条文的规定是一回事，法律的实施又是一回事。衙役总是竭力从他们逮捕和传唤的人身上榨取钱财，被传唤者往往还没到公堂就已经倾家荡产。不仅凶手或嫌犯之家被索取钱财，连居住在现场二三十里以内的富户都成为敲诈目标。如果这些富户不愿意出钱，就会被诬告牵扯进该命案。衙役们延长嫌犯囚禁班房的时间，夏日暴晒、冬日奇冷，直到同意交钱为止。普通民众对衙役的盘剥只能逆来顺受，即便是地主之家，若没有政治地位保障，也时刻处于危险之中。

对衙役的规制只能寄望于州县官的清明。然而，州县官对衙役的规制却很少依照法律，而多采取私人的方式，如对他们态度严厉，不允许他们与长随来往。同时尽量减少衙役滥用职权的机会，如印制一些关于拘捕传唤的规定，勒令衙役在规定时间内将嫌犯或证人带到县衙。有些州县官曾试图同时派出几名衙役去执行拘捕传唤，以便互相监督。但事实上，派出更多衙役意味着勒索更多的钱财，州县官无奈只能派出一二名衙役减轻百姓负担。

从州县官绞尽脑汁的努力来看，法律文本的各项规制并未奏效。因为权力的实际分配和运行不是依照法律，而是官僚权力。授权的规定载入文本是简单的、一次性的，权力的运行却是复杂的、变动的。州县官在文本上有完整的地方治权，但其个人精力、能力有限，分权或授权不可避免。州县官的权力分散到衙役、幕友、长随身上后，突出问题就是对权力运行的监督。显然，州县官不可能仅凭自己的一双眼睛盯住手下成百上千的衙役。于是只能对大量难以避免的贪赃行为视而不见了。特别是对衙役贪赃的制度性惩处，法律往往规定州县官也要同时降级、革职。故明智的做法是将这些事件纳入私人化渠道处理，避免自己牵连受罚。因此，无论法律文本如何规定，州县官都无法产生管束衙役的源动力。州县官工作的源动力只是仕途进步，一支忠诚的衙役队伍又是保证公务运行和生活优游的必备，衙役的贪墨因之被视为奖赏就不足为奇了。

有限的政治参与

法律与现实的冲突与悖离，根源在于权力的分配不是依照法律。法律只是对既有和变动后的权力进行文本确认，故本身毫无权威，除非统治者想赋予其权威。实践中，权力运行严重偏离法律文本，重要原因之一是民众缺乏政治参与。“在今天以前，任何朝代任何形式的治权都是片面形成的，绝对没有经过人民的任何形式的同意。”（吴晗语）

有限的政治参与体现为日益庞大的文化精英群体和封闭官僚群体的矛盾。按照艾尔曼的观点，文化精英是“通晓经典的文人”，他们所受的教育是阅读、解释，甚至背诵将在科举考试中使用的经典文本，这些文本崇尚道德教化和以天下兴亡为己任的政治伦理。但科举考试的通过率极低，于是他们凭借自己对法律和官场的熟悉，应聘担任州县官的刑名幕友（师爷），代州县官起草各类文书，为案件裁判提供专业意见。通过这一途径，他们在一定程度上实现了政治参与，但始终无法获得官方特殊社会地位认证，贪赃枉法成为了弥补他们仕途缺失的重要报偿。

在普通民众层面，虽然统治者极力推行道德教化，但这些动听的文明和道德基本停留在理论层面，很少有人会当真。如中央政府规定每月两次的乡约讲习制度，宣讲皇帝圣谕（敦孝悌以重人伦、笃宗族以昭壅睦、和乡党以息争讼等），只有极个别州县官真正推行过，仪式举行时多数人都在看热闹。因之，民众既不关心脱离政治实践的空洞道德说教，也没有政治参与渠道对官僚集团形成压力，对法律实施的影响更是微乎其微。

有限政治参与导致法律文本与社会实践脱节，是清代中国迈向近现代时面临的一个内生性问题。在既有体制下所有官僚集团都获得了最大的回报，唯一的例外是普通百姓。所以，尽管有冲突，各级官僚却没有兴趣去改变现状，这保持了社会和政治秩序中的稳定性。这种稳定性只有当民众的不满激烈到足以升格为公开暴动时才会受到威胁。但只要他们的不满没有转化为有效的反抗行动，现状就仍将维持下去。

有所思

从凌烟阁功臣谱看李世民用人胸怀

史　镜

□张晓政

贞观十七年，这一年唐太宗44岁，距隋末晋阳起兵已有26个年头，他想起了为李唐建立和兴盛立下汗马功劳的众多老臣。这些老臣中，有的已不在人世，如魏征刚于年初去世，殷开山早在20多年前、来不及看到李世民登上帝位就在征战途中病逝；还活着的也多已老迈，如李靖已经72岁，房玄龄、高士廉等也都年近70。李世民不禁觉得有些伤感，于是下令在皇宫内修建凌烟阁，命阎立本绘制二十四功臣画像，皆真人大小，由大书法家褚遂良题字，自己亲自作赞，以示纪念和褒奖。

凌烟阁二十四功臣依次为：长孙无忌、李孝恭、杜如晦、魏征、房玄龄、高士廉、尉迟敬德、李靖、萧瑀、段志玄、刘弘基、屈突通、殷开山、柴绍、长孙顺德、张亮、侯君集、张公瑾、程知节、虞世南、刘政会、唐俭、徐世绩、秦叔宝。

这24人大致可分为三类：一是始终追随李世民浴血沙场、戎马倥偬的铁杆“粉丝”；二是资历老功勋大、但与李世民关系一般的将领；三是隋室旧臣或原属其他方面起义军、后归顺李世民麾下的将领。

李世民对旧臣的关爱是众所公认的，但从凌烟阁二十四功臣的构成可以看出，自始至终属于李世民嫡系的不过三分之一。用现在的话说，这24人并不能一语概之称为“李世民的人”。正是从这一份名单上，回顾24人各擅胜场、跌宕起伏的人生经历，既让人感叹创业的艰辛，更让人深切体会到李世民用人的胸怀。

首先，从严要求秦府旧臣。玄武门事变后不久，李渊退位，李世民如愿登上帝位。由于李渊后期曾有意识地抑制李世民势力，因此这意味着重新论功行赏的机会到了，而当时也确实出现了“诸将争功、纷纭不已”的场面。不过，李世民显然让他们失望了，他不仅没有对秦府旧臣格外开恩，反而更加从严要求，以至于房玄龄不得不提醒他：“秦府旧人未迁官者，皆嗟怨曰：‘吾属奉事左右几何年矣！今除官反出前宫（原太子李建成东宫）、齐府（齐王李元吉）人之后。’”李世民严肃回答：“王者至公无私，故能服天下之心。我与卿辈衣食皆取诸民者也，故设官分职以为民也，当择贤才而用之，安能以新旧为先后哉？此岂为政之体乎！”此外，当有人建议李世民将秦府旧兵选入宫中充实宿卫，李世民同样毫不犹豫地予以拒绝：“我以天下为家，惟贤是与，岂旧兵之外皆无可信者乎！”

其次，出于公心对待其他方面功臣。与从严要求秦府旧臣相映照，李世民对不属于自己“嫡系”、与自己关系一般的其他方面功臣，做到了秉持公心、公正对待。例如，李唐的建立有赖于两大主帅，北方为李世民，南方则为李孝恭。李孝恭尽管战功赫赫，却深谙退让之道，特别是在李世民与李建成夺位战中，始终保持中立，但这并不妨碍李世民将其列为二十四功臣的次席。同样，在关键的玄武门事变中并未明确表态支持李世民的还有李靖与徐世绩，李世民也没有为此产生心结，仍将二人请进了凌烟阁。

再次，不唯亲与不避亲。正是由于从公心出发，李世民在用人上坦然自信，既不以亲疏远近划小圈圈，也不刻意避亲以示“大公无私”。淮安王李神通是李世民的叔叔，李渊起兵时，他是李氏宗亲中唯一于晋阳之外举兵响应的，之后也是战功累累，可谓功劳与苦劳兼备。李神通与李世民素来相善，在太子争夺战中，李神通选择站在了李世民一边，并营救过李世民。如前所述，贞观初期，“诸将争功、纷纭不已”，李神通自言：“臣举兵关西，首应义旗，今房玄龄、杜如晦等专弄刀笔，功居臣上，臣窃不服。”李世民郑重指出：“战窦建德时，叔父全军覆没；刘黑闼叛乱时，叔父望风而破。玄龄等运筹帷幄，坐安社稷，论功行赏，故宜居叔父之先。”此言一出，诸将皆心悦诚服。与此同时，当长孙无忌提出自己身为皇后之兄，不宜宠任过多，否则“恐天下谓陛下为私”时，李世民坦然回答：“吾为官择人，惟才是与。苟或不才，虽亲不用；如其有才，虽仇不弃。今日用你，岂因私亲！”

最后，广泛吸收各方面人才，不以出身论英雄。如果说任人唯贤是李世民用人的原则，五湖四海则是贯彻这一原则的体现。李世民南征北战的过程，也是不断延揽各路豪杰的过程，从对立阵营中招引人才更是他的一大法宝。对这些人，李世民都能倾心以待、用人不疑。这里面最典型的当属尉迟敬德。尉迟敬德原是刘武周部下猛将，屡败唐军，后归降李世民，深为李世民器重。但由于之前与唐军将领结怨太深，不久，李世民手下诸将以担心尉迟敬德叛乱为由擅自将其关押，并劝李世民“即杀之”。李世民却不以为然，当即下令释放尉迟敬德，并单独将其带入自己卧室，予之以金，说：“丈夫意气相期，勿以小嫌介意。我终不信谗言以害忠良，公宜体之。必欲去者，以此金相资，表一时共事之情也。”纵是尉迟敬德身经百战出生入死，听了这一番话也是感激涕零，从此更加死心塌地追随李世民。事实上，如果我们注意到大量原属于李密、窦建德、王世充、刘武周以及李建成等人的良臣猛将，最后纷纷归入李世民麾下为其所用，那么，对于李世民的成功，或许就不是什么难解之谜了。

贞观二十一年，李世民曾向群臣自述：“自古帝王多疾胜己者，我则见人之善，若己有之。人之才能不能兼备，我常弃其所短，用其所长。人主多恶谏臣，而我未尝因直谏黜责一人。”寥寥数言，无疑可以让我们一窥李世民用人之道的奥秘所在。

“大明宝钞”的贬值

□游宇明

朱元璋当皇帝之后，开始向元代学习，推行纸币。洪武八年（1375年）三月，明朝第一套纸币正式出笼。明朝的纸币被称为“大明宝钞”，每张大约长34厘米、宽20厘米，中间写着“一贯”“五百文”等面值，外侧是一圈龙纹的花栏，宝钞背面印着“大明宝钞，通行天下”八个篆体大字。纸币最初是由中书省发行的，中书省撤销后，改由户部负责。宝钞与以前的金属货币是怎样一种兑换关系呢？朱元璋规定：大明宝钞一贯等同于白银一两、铜钱一千，黄金0.25两，还可以折换米一石（明制，一石相当于120斤）。

发行纸币应该算是社会进步的标志，然而，发行纸币是需要准备金的，通俗地说，就是你发行一贯的纸币，国库里就得有一两银子存在那儿，这样，纸币才不会贬值。朱元璋的经济学常识等于零，发行纸币的时候，他脑子里根本没有“准备金”这个概念。加上政权初创，用钱的地方也多，朱元璋印钞票简直上了瘾。洪武时期发行大明宝钞的二十四年，平均每年都要发行515万锭，洪武二十三年（1390年），大明宝钞更是发行到了1500万锭。而元代发行的纸币最初只有20万锭，后来虽然有所增加，也大多控制在150万锭之下。两相对比，我们可以知道明初的纸币超发到了什么程度。纸币超发必然带来贬值，洪武三十年，一两白银可以买四石米，如果用宝钞买，却要十贯。朱元璋死后，大明宝钞的贬值程度日甚一日，到明宣宗的时候，一石米、一匹棉居然要宝钞五十贯。正统九年（1444年），一石米已经需要一百贯，从此大明宝钞兑换铜钱，一贯基本上没有超过两文。

大明宝钞如此贬值，皇家人要想有所作为，其实也不是太难，比如大幅度削减用于宫廷的各种开支，少建些宫廷，少追求些生活的浮华，少养些跟皇室沾亲带故的闲人，这钱就省出来了。退一万步说，就算缩减“政府行政性经费”效果有限，政府还可以通过发行国债的方式来解决财政危机，然而，明朝的老大们却没有这样想，他们只希望通过歪门邪道来挽救大明宝钞。朱棣执政时，他听从陈瑛的建议，对大家都要消耗的食盐按斤收钞。只是朱棣毕竟有点脑子，他没有立即在全国执行，而是在个别地方试点。宣宗时，夏元吉建议对市集商贩加税以回收宝钞，朱瞻基对这个建议奉为至宝，一时间，菜地、果树、仓库、驴车等都要征税，他还在全国各地设立三十三个钞关，征收船钞，即按船的重量收税。老百姓因此怨声载道。

皇权维护的是一己、一个家族的利益，它在本质上是极其自私的。社会鼎盛、财富相对充盈时，皇家人固然要挥金如土；社会出现某种危机时，皇家人想到的同样是如何利用手中的权力保住自己与一个家族的利益，至于老百姓活得怎么样、国家能否真正强大起来，他们很少真正去想。明朝统治者对大明宝钞的态度充分说明了这一点。曾听人说，“权力必须懂得谦卑”，其实，自古至今，从没有懂得谦卑的权力，权力的谦卑都是环境逼出来的。

新财政史观

——解读欧洲历史的新视角

□张学博

20世纪90年代，对欧洲历史的重新解读者们提出了一种新的历史观点：新财政史观。新财政史观通过把欧洲历史划分为贡赋国家—领地国家—赋税国家—财政国家四个阶段，为我们提供了理解世界历史的崭新思路，也为我们理解国家治理体系和治理能力现代化提供了一种借鉴。

新财政史观的背景

新财政史观是从传统财政研究中逐步独立出来的一个崭新研究领域。传统的财政研究被视为宪法与现代化研究的附属品，比如在英国和法国。德国经济学家熊彼特的思想为新财政史观的兴起提供了基础。熊彼特认为：公共财政是对社会，尤其是政治生活进行研究的最佳起点；在旧财政方法出现危机的体制转型期，这个方法最富有成效。他进而提出财政社会学，从财政方面观察国家、国家的本质、国家的形式和国家的命运。传统的财政研究局限于局部的微观问题，而没有从财政体系的框架来分析整个社会和国家。熊彼特认为，从领地国家向赋税国家的转变不可避免，并预言了赋税国家必然面临危机，直至走向灭亡。财政社会学是熊彼特广义经济学的一个分支，但被后来的学者批评缺乏纵向的历史观察。正是在熊彼特财政社会学基础之上，鲍尼和奥尔默德提出了新财政史观。

在这种崭新的财政史观中，以财政体系为研究对象，在财政体系的历史脉络中寻求人类社会历史变迁的内在逻辑。无论是对社会政治经济特点的宏观把握，还是对局部具体财政问题的微观分析，财政体系都是恰当的切入点。新财政史赋予财政史研究以独立的话语权力，使财政史研究不仅不再作为其他学科研究的补充句和附属品，而且被看为理解经济变革动力的新视角。

贡赋国家—领地国家—赋税国家—财政国家

以欧洲为例。罗马帝国是典型的贡赋国家。贡赋国家只有相对简单的财政体系，以军事优势强征剩余农产品和其他财富。在中世纪的某些时期，贡赋国家被领地国家所取代。领地国家，统治者依靠行使特权来获得收入。领地国家的支出很少，只要没有战争，花费只是王室内消费和有限的政府开支。

赋税国家是财政体系以税收为主的国家形态。与贡赋和地租不同，税收由公权力向所有人普遍征收，而不是靠强权或特权从特殊人群征收。从13世纪末开始，领地国家开始向赋税国家转型。16世纪的英国被认为是赋税国家的高级阶段。一直到1799年英国所得税的确立和拿破仑战争之后，英国才进入了财政史观中的最后一个阶段：财政国家。那么财政国家也是与现代国家相匹配的国家治理体系和治理能力的重要部分。

这种与现代国家相互匹配的财政国家的最大特征就是：自我持续增长。财政国家能够用借贷手段解决当前巨大支出需求，又能够用未来的税收保证自身偿还债务的能力。国王拒绝偿还债务是赋税国家后期的重要特点。而现代的财政国家则由于不断增长的经济，可以通过新的债务来偿还过去的债务。

新财政史观对于经济与政治关系的思考

新财政史观认为，在任何历史阶段，国家都对税收基础有消极的或积极的影响。以中国明朝和西欧的差别为例：中国明朝皇帝与同时期西欧君主的做法不同，他们积极地抑制经济增长，以防止由经济增长造成的区域失衡，进而威胁帝国的政治统一。

从经济与政治的关系角度来说，新财政史以财政问题为起点理解社会经济变革，实质上是强调政治因素的重要性。发生在20世纪90年代的东欧剧变重新唤起了人们对政治的关注，尤其是对政治变革对历史进程影响的关注。事实上，新财政史观之所以强调政治因素是造成各个财政体系不稳定和突然变动的原因，是在历史分析方法上拒绝片面注重经济因素的体现，进而也是综合政治和经济因素来解读历史变迁的尝试。

新财政史将欧洲历史映射到财政体系的变迁之中，以财政体系的特点定义历史时期，以财政体系变革为判断历史变革的标准，是区别以朝代更替、生产关系和增长方式等标示历史阶段的新方式。新财政史的研究价值绝不仅仅限于欧洲文明的解读，对于非欧洲文明的历史研究也有重要参考价值。实际上，欧洲国家的现代化过程与其财政体系现代化基本上是同步相关联的，这对于我们正在推进的国家治理体系现代化，尤其是国家治理能力现代化有着重要参考价值。从某种意义上，新财政史回应了恩格斯在晚年关于经济基础与上层建筑关系的反思，即经济基础与上层建筑的关系，可能不是单维度的决定关系，更可能是双维度的互动关系。新财政史对于欧洲国家现代化的观察，以及中国明清时代的考察，就恰恰说明政治制度的变革会对经济的发展发挥十分明显的作用。邓小平的改革开放政策，正好说明了这一点。如果没有改革开放，也就没有今天的社会主义市场经济体制。

史学漫谈