



## 杨炎：理财成，侍君败

### Yang Yan: Success and Failure

文/翁礼华

杨炎，字公南，凤翔天兴（今陕西凤翔）人，唐玄宗开元十五年（公元727年）出生于当地名流之家。青年时曾为河西（治所在今甘肃凉州）节度掌书记。唐肃宗时进入中央政府，但未受重用，唐代宗时宰相元载当权，得到赏识，依靠元载提携官至吏部侍郎，后来由于元载被杀，杨炎受到牵连贬官为道州司马。

### 国库划归尚书省

杨炎荣升进京任职办的第一件大事便是把财政的国库职能从宦官手里夺回来。从秦始皇开始国家财政与宫廷财政及其下属库藏皆已分列，管理国家财政的主官叫治粟内史，管理宫廷财政的主官叫少府，此后历两汉、三国、魏晋南北朝、隋，朝代相因，除官职和库藏的名称略有不同之外，其实质并无二致。

唐前期也如此，国家的财政收入全都进叫做左藏署的国库，出纳必须经尚书省审核，与宫廷

财政的大盈内库严格区分。安史之乱以后，国家财政困难，入不敷出，京师权贵纷纷凭据向左藏署支取财物，而往往票据多国库财物少，难以满足要求，无法节制这种混乱状态的度支盐铁使第五琦（“第五”为复姓），只好提出将左藏署的财物并入宫廷财政的大盈内库，作为权宜之计依靠皇帝的权威加以管理。结果却是适得其反，前门拒狼后门来虎，掌管大盈内库的宦官就有300多人，他们之间的关系盘根错节，抱成一团根本不让外人过问，国家财政成了空架子，谁也不知道国库具体的库藏情况。

为了解决这个积重难返的大问题，作为新任宰相的杨炎便上奏德宗皇帝说：财赋是朝廷的根本，关系到国家的安危，百姓的存亡。如今，将这么大的事交给内宫的宦官，库藏多少大臣全然不知，因此就无法规划天下的财政。依我看不如将财赋收支重新划归尚书省管理，宫中每年需要的支出只要事先打个预算，然后从左藏署支取就是了。德宗认为杨炎说得有理，便下诏将国库重新划归尚书省管辖，为唐后期国家财政中兴打响了第一炮。

## 推行“两税法”改革

杨炎办的第二件大事便是在他拜相的当年，即大历十四年（公元779年）八月上疏德宗，提出用两税法代替租庸调制的财税改革主张。

唐德宗时，对旧有税制进行改革已经势在必行。首先是由于均田制遭破坏，失地或少地农民大量逃亡，户籍太乱。其时，“天下残瘁，荡为浮人，乡居地著者不四五，如是者殆三十年”。因此，以人丁为本的租庸调制已经无法实行，国家财政收入受到严重影响。其次是政府为了增加收入，另立繁多杂派，恣意勒索，以致“科敛之名凡数百，废者不削，重者不去，新旧仍积，不知其涯”。由于杂税复沓，交税时间也不免混乱，“旬输月送，无有休息”。人民陷于水火，社会危机日益加深。这种情况再继续下去将危及唐王朝政权的存在。再次是自唐初就有地税、户税之征，地税每亩征粟，户税按户征钱。以后租庸调法既行不通，唐政府便不断加重征收地税和户税，到玄宗后期，地税和户税已占国家税收的很大部分，并且显示了这种税则相当程度的合理性。杨炎的“两税法”就是在原来地税和户税的基础上统一各种税收创立的。

建中元年（公元780年）正月，唐德宗接受杨炎于大历十四年（公元779年）八月向他提出的税制改革奏疏，正式下令实行“两税法”。其财政原则一反中国历史上“量入以制出”的原则，实行“量出以制入”。大抵以上一年即大历十四年（公元779年）所征各种

税收的总额为当时支出需要之总额，并据此作为两税收入的总数。至于各等民户及所有田亩，应分别担负之税率，由各道各州官府分别综核各州旧征数之多少，以各道各州为单位，根据人户和田亩平均摊定。由于实行了以“基数定天下”的办法，就带来了两税的税率各州不尽相同的后果。这与清代以康熙五十一年丁额为准，“滋生人丁，永不加赋”，以及目前中国各省农业税实际税率五花八门同出一辙，都属于“以基数定天下”的同一文化渊源。“两税法”确定征税对象为“户无土客，以见居为籍，人无丁中以贫富为差”，“不居处而行商者，在所属州县税三十之一”。征纳时间为“居人之税，秋夏两征之”，“夏税无过六月，秋税无过十一月”。因时间上是秋夏两征，内容上地税户税两征，故称“两税法”。“两税法”明确规定从实行之日起，“租庸、杂徭悉省”，税额全部并入两税。

### 优点弊端呈双显性

“两税法”的推行，有一定进步意义。首先是简化了税目和征收时间。税只有两种，时仅分两期，“此外敛乱以枉法论”，使官吏暂时不能擅立名目，滥收硬派。百姓的赋税负担相对稳定，有利民生。其次是实行了按资产征税的原则。两税征收的对象，一为户，二为地，课丁之名不存，户按资产定等，地按亩数征收。资产多则多交税，资产少则少交税。这在一定程度上改变了过去赋税集中在贫苦农民身上

的不合理状况，从而扩大了税基。再次，两税法规定地税按亩数纳米、麦，户税按户等纳钱（实际征收时交绫绢），纳税多少与丁口多少已无直接联系，标志着中国封建社会长期以人丁和力役为主的赋税制度开始向以土地资产和实物为主的制度转变，表明封建国家对农民的人身控制有所松弛。此外，规定对行商三十税一，税率为3.3%，改变了过去的重税政策，有利于商业发展。法律上承认客户地位，有利于封建租佃关系和庄园经济的发展。

“两税法”是我国封建社会赋税制度的一次重大改革，对后世影响很大。“两税法”推行以后，收到了立竿见影的效果。唐朝政府检括各地户口得主客户310余万，其中主户180余万户、客户130余万户，超过了大历年间政府控制的户口数，增加了财政收入。实行“两税法”第一年，国家财政收入达到了3000万缗，比前一年的1200万缗收入增加了1.5倍。

正如世界上任何事物都要一分为二那样，“两税法”在实行时也存在缺陷。首先是各州人民所负担的税率轻重不一。于是负担较重州的民户多逃入负担较轻的州，轻的州人户增加，而税收总额不增，重的州人户逃亡，税收总额不减。因而轻者愈轻，重者愈重，税户迁逃之风越来越厉害。其次是两税之户税规定纳钱，由于政府支出却需要绫绢，因此在实际征收时不得不令民户折钱交绢。民户无绢者，往往“增价以买其所无，减价以卖其所有。一增一减，损耗已多”。再加

尽管“两税法”在实行时也存在缺陷，但它推动生产力和促进了社会进步的作用还是瑕不掩瑜。

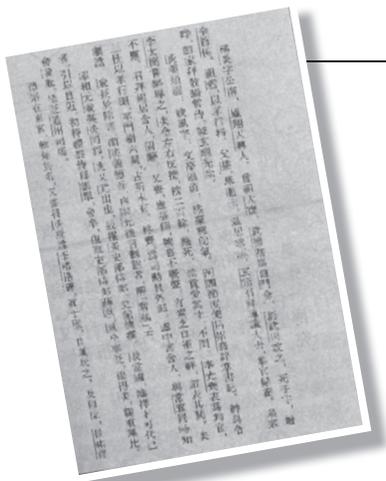
上由于绢与钱的比价时有变动，起初物重钱轻，后来物轻钱重，因而税户负担无形增加。再次，由于地方豪强操纵户等定得不实，有势力的地主、官僚勾结地方官府降低户等，或在本身家庭资产增加后仍不提高户等，千方百计让贫苦农民多负担税额。不过这些缺陷并不完全是政策设计问题，不少还是执行问题，对“两税法”本身来说它推动生产力发展和促进了社会进步的作用还是瑕不掩瑜。否则它不可能在此后实行800年之久，成为中国历史上自秦汉以降最有生命力的主流税制。

### 配套改革即时起效

“两税法”作为税收制度改革仅仅理顺了百姓与政府之间的征纳关系，而中央政府与地方政府的财力分配则属于分税制改革的财政关系，作为理财之臣的杨炎不得不对这一棘手问题作出财政体制的配套改革。

建中元年（公元780年）与实行“两税法”的同时，在杨炎的主持下，唐德宗“分遣使臣几十余辈（人）”，至各道与节度、观察使商定赋税收入的分割比例。史载：“国家置两税以来，天下之财，限为三品：一曰上供（中央）；二曰留使（节度、观察使）；三曰留州……皆定额以给资。”这比刘晏与诸道节度使“均节赋役”前进了一步，明确规定：节度、观察使在辖区内所收赋税分为留州、留使、上供三个部分，实行中央与地方“综合分成”的办法，在财政分配领域里充分体现了“中庸之道”的中国传统文化精神。

直至今日我们还离不开“综合分成”这一法宝，以至于1994年的分税制财政体制正在自觉不自觉地演变为按税种的“综合分成”，走向了回归之路。如果说“两税法”实行之前的“均节”，属于财政体制改革的摸索阶段，那么，建中元年明确划为“三



▲ 杨炎及两税法的记载

品”，就标志着新财政体制的确立。

“两税法”初行时，“每岁天下”能“敛三千余万贯”，与此举有着极其密切的关系。

### “替显者隐”中的牺牲品

杨炎比刘晏年轻9岁，他们同为唐代著名理财家，并在朝廷里共过事，理财思路也有异曲同工之妙。不幸的是由于大历十二年（公元777年）刘晏奉唐代宗之命办过元载的案子，并因此牵连了被元载提拔起来的杨炎，使之被远贬至道州任司马。据史书记载对于此事杨炎心中总是耿耿于怀。后来德宗接位，杨炎升为宰相，大权独揽之时，便乘机在德宗面前说刘晏当年曾反对立他为太子，从而激怒了德宗，导致刘晏被撤去转运使的官职。嗣后又让德宗将刘晏进一步贬官到忠州当刺史，然后再和荆南节度使庾准勾结，诬告刘晏企图谋反，于是德宗便派人去忠州将刘晏赐死。

刘晏蒙冤而死引起了广大朝臣的不满，在朝堂之上有人公开提出了质问。杨炎为了平息群愤，获得自身解脱，便派人到各地解释说刘晏勾结奸邪之徒谋立独孤妃为皇后，所以德宗才将刘晏处死。德宗本是个心胸狭隘、猜忌刻薄的皇帝，知道杨炎中伤自己，于是对他暗暗产生了成见。为了分解和削弱杨炎的权力，第二年他升

卢杞为相。这个人粗俗不堪，且无学问。杨炎是个才子，不仅书法很有名气，而且擅长起草宣扬道德风化的诏书，时人都认为他和常充是玄宗开元以来起草诏令的最佳人选，誉为“常杨”。对于不学无术的卢杞，杨炎自然不屑一顾，甚至托病不肯与卢杞在政事堂共餐。卢杞尽管没有学问，但对玩弄阴谋诡计却驾轻就熟，堪称里手行家。由于他不停地向德宗进言，数落杨炎的种种不是，德宗终于罢了杨炎的相位，贬为左仆射（尚书省长官，从二品官）。

不肯低头的杨炎，被贬官后又重新穿上了那件在道州差点被家人丢掉的绿袍。得寸进尺的卢杞并不就此罢休。在杨炎儿子犯贪污罪审讯时又把杨炎牵连到案件之中，说杨炎曾以宰相的特权强制下属高价购买自己的私宅改作官用，又说杨炎在家乡修庙，是因为那里有王气，可见居心叵测云云。德宗听了大怒，下令将杨炎远徙崖州（今海南岛）当司马。可怜的杨炎只走了不到一百里路，一不做二不休的德宗皇帝干脆派人快马追上杨炎宣读赐他在当地自缢而死的诏书。当杨炎从宦官手中接过那根上吊的绳索时，他不禁想起了自己离开道州进京前对家人说过的话：“有非常之福，必有非常之祸。”百感交集、欲哭无泪的杨炎不禁仰问苍天：“大唐天下除了贩私盐以外，还有什么比当理财官有更大的风险？”

官修史书记载刘晏被杀的冤案是杨炎一手策划和执行的，而杨炎被杀则归于他本人的可恶和卢杞的陷害。拨开迷雾见太阳，我们可以清晰地看到阴谋的指使者并非是小小的杨炎和卢杞，而是握有生杀大权的唐德宗李适，只不过在“替显者隐”的中国传统社会里，他们成了“伟大正确”的皇帝陛下的替死鬼罢了！

（作者系中国财税博物馆馆长）