

明代张居正赋役制度改革及其当代价值

——基于政策试点角度的考察

徐家林¹, 李琦^{2,3}

(1. 同济大学马克思主义学院, 上海, 200092;

2. 华东政法大学政府管理学院, 上海, 201620;

3. 上海市徐汇区委党校, 上海, 200030)

摘要: 政策试点是中国国家治理的重要经验。中央集权和政治大一统是古代中国政策试点的制度基础, 而在维护中央权威和实现地方有效治理的张力下, 中国的央地关系经常面临“集权—分权—集权”的制度化难题。政策试点是解决央地矛盾、加强对地方控制的重要机制, 也是确保政策落实及其有效性的重要途径。张居正赋役制度改革的两项主要政策——清丈土地和“一条鞭法”——都经历了“个别提出—局部试点—全面扩散”的过程。在此过程中张居正发挥了今天所谓“政策企业家”的作用, 推动了政策全面落地。张居正赋役制度改革试点对当代中国全面深化改革的启示是: 渐进改革的重要性、选人用人的正确性、政策试点的有效性和合法性、经济改革与政治发展的一致性。

关键词: 赋役制度; 央地关系; 政策试点; 清丈土地; “一条鞭法”

中图分类号: D630

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2025)03-0185-10

党的二十大报告明确提出以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴, 党的二十届三中全会进一步强调全面深化改革、完善国家治理体系的重要性, 特别是要求深化财税体制改革, “优化税制结构”, “建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”^[1]。在此背景下, 汲取历史经验、挖掘传统财税改革智慧具有深刻的现实意义。

张居正改革的核心在于赋役制度的货币化与标准化, 通过“清丈土地”“合并赋役”“计亩征银”等举措, 打破了传统实物税与劳役的桎梏, 简化征收流程, 减少中间盘剥, 推动赋税变革。这一改革不仅有效缓解了明中期的财政危机与社会矛盾, 减轻了农民负担, 而且促进了商品经济的发展与劳动力市场化, 成为近代前夜社会经济转型的重要推力。然而, 此项改革亦因触及权贵利益、缺乏长效制度保障而遭遇反弹, 最终“人亡政息”, 凸显了政策延续性与顶层设计协同性的关键作用。以史为鉴, 张居正赋役制度改革的历史逻辑与改革智慧可以为新时代全面深化改革提供镜鉴。

一、中国国家治理中的政策试点传统及其演进逻辑

在中国国家治理语境中, 政策试点作为制度创新的重要机制, 体现为中央授权特定地方开展的改

收稿日期: 2022-12-01; 修回日期: 2025-03-14

基金项目: 研究阐释党的二十届三中全会精神国家社会科学基金重大专项“健全激发全民族文化创新创造活力的文化体制机制研究”(24ZDA070)

作者简介: 徐家林, 男, 安徽合肥人, 同济大学马克思主义学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 当代中国政治与文化、国家治理现代化与体制机制改革, 联系邮箱: jialinxu99@163.com; 李琦, 男, 山东济南人, 华东政法大学政府管理学院博士研究生, 上海市徐汇区委党校讲师, 主要研究方向: 政党与国家治理

革试验与政策验证过程^[2]。这一机制植根于中国超大规模国家的治理传统,折射出中央集权体制下弹性治理的深层逻辑。自秦汉以降,在保持中央权威的前提下,通过“郡县实验—经验提炼—全国推行”的渐进式改革路径,有效应对了央地关系的结构化约束^[3],以及疆域辽阔带来的治理效能递减问题。这种历史治理智慧在当代制度演进中表现为政策试点的制度化运作,其本质是在单一制国家框架下构建“可控创新”的政策实验室。

当代政策试点的运作机理呈现出三重制度特征:在央地关系上形成“顶层设计—地方试验”的弹性互动机制,既保持中央政策主导权,又释放地方创新空间;在政策过程上建构“局部试验—经验总结—制度扩散”的渐进路径,有效降低改革试错成本;在治理效能上实现“体制稳定性”与“政策创新性”的动态平衡。这种治理模式在改革开放的实践中得到了充分验证,以经济特区、综合配套改革试验区等为代表的政策试点,通过“先行先试—制度创新—经验推广”的传导机制,成功破解了计划经济向市场经济转型过程中的制度困境。

学界对于政策试点机制的理论阐释形成了多维研究进路。韩博天的“分级制试验”理论强调,中国政策过程呈现出“中央政策框架下的地方试验”特征,通过制度化的试点授权构建起“选择性分权”机制^[4]。这种解释路径揭示了政策试点中“集中”与“分散”的辩证关系:中央既保持对试点方向、范围、期限的控制权,又赋予地方具体实施方案的自主空间。郑永年提出的“行为联邦制”分析框架则侧重央地互动中的制度博弈,认为政策试点实质上是中央与地方在改革风险分担、制度创新收益分配层面上达成的治理契约^[5]。该视角有效解释了改革开放初期经济特区政策中的央地博弈逻辑,即中央通过特殊政策授权换取地方制度创新绩效,形成“试点成功—中央认可—政策扩散”的正向激励循环。

在制度演进层面,政策试点机制呈现出显著的历史路径依赖特征。这种历史延续性在制度设计层面体现为:试点选择遵循“历史优势区域优先”原则,即具有特定改革经验积累的地区更容易获得试点授权;试点方案设计注重传统治理资源的现代转化,如乡规民约在现代基层治理中的创新性运用;试点评估标准融合历史治理效能指标,形成具有中国特色的政策绩效评估体系。

政策试点的扩散机制呈现出独特的“双轨制”特征:既有中央主导的行政性扩散,也有地方自发的竞争性模仿。通过对1992—2003年《人民日报》关于政策试点的报道进行分析,可知中国的政策试点既可以受到中央政府的影响,进行自上而下的推广,也可以在基层自发试点和创新,进行自下而上的扩散^[6]。这种扩散模式的形成本质上源于中国官僚体制中的“行政发包制”与“政治锦标赛”的复合作用——前者确保中央政策权威的有效贯彻,后者激发地方政府制度创新的内生动力。

中国政策试点机制的本质是传统治理智慧与现代国家建构的创造性结合。其深层逻辑体现为:延续了传统中国“执两用中”的改革智慧,在制度变革中寻求稳健与创新的平衡点;继承了“郡县治则天下安”的治理传统,通过地方试验降低系统性改革风险;发展了“知行合一”的实践理性,构建起政策制定与政策执行的反馈闭环。这种制度传统在当代治理场域中具体化为“顶层设计—中层实验—基层创新”的三层治理架构,形成了具有中国特色的政策创新生态系统。

在中国超大规模治理情境下,政策试点机制通过构建央地利益协调框架,维护了中央权威与激发地方活力之间的制度性平衡。历史制度分析表明,明代张居正改革的两项重要举措——清丈土地和推行“一条鞭法”,都经历了“个别提出—局部试点—全面扩散”的过程,与现代政策试点存在显著的制度同构性。清丈土地和“一条鞭法”交替进行,摸清了当时全国土地的实际情况,使田赋的形式从缴纳实物过渡到缴纳白银货币^{[7](546)},推动了财税制度的根本变化,促进了商品经济的发展。张居正通过试点这种渐进式改革路径,有效规避了北宋因强制推广“方田均税法”而引发的基层抗争,体现出传统治理智慧中的“损益渐进”制度理性。

史学界对张居正改革的制度创新已有深入阐释。梁方仲认为,“一条鞭法”推行后,百姓用支付

白银的形式负担赋役义务, 开启了现代田赋制度, 对社会经济关系影响深远, 中国也从自然经济状态开始过渡到货币经济状态^{[8](41)}。黄仁宇的计量研究显示, 土地清丈在一些地区取得了成功, “一条鞭法”在短期内增加了国家的财政实力^[9]。万明进一步揭示, 白银货币化与“一条鞭法”形成了制度耦合^[10]。另有学者或从漕运制度演变方面^[11], 或从财税体制改革方面^[12], 对其展开了深入的研究。

既有研究多聚焦改革的经济效应, 但还需从政策试点机制的角度切入, 着力探讨张居正改革试点如何通过“技术治理”(清丈工具创新)与“制度吸纳”(士绅利益补偿)化解执行阻力、试点经验如何经由“文书行政系统”实现知识转化与政策扩散、传统试点机制对当代治理的启示价值, 从而深化对中国特色政策试点传统的理论认知。

二、央地关系视域下张居正赋役制度改革的历史背景

作为农耕文明共同体, 古代中国的土地与人口的资源配置构成了国家治理的核心命题。自秦汉以降, 赋役制度始终以“田赋”与“丁役”为双轨: 前者以土地产权为课征基础, 后者依托于人丁户籍。两者共同构成了中央集权体制的财政根基, 但因其刚性税制与地方治理弹性间的张力, 亦衍生出央地权责失衡的痼疾——集中体现为“黄册失灵”“税基隐匿”等治理危机。

明立国后, 承袭元制推行里甲赋役体系, 然而至明中叶已面临严重制度衰变: 土地兼并导致田赋流失, 流民加剧致使丁役空悬, 央地间陷入“统而不动”的治理僵局。在此背景下, 赋役改革试点成为破解央地博弈困局的关键机制——通过区域性赋役折银试验(如嘉靖年间的“征一法”), 渐进重构财政集权与地方执行的兼容路径, 这为张居正推行“一条鞭法”提供了制度演化的实践基础。因此, 央地互动中的制度试错与调适过程是观察传统中国政策创新范式的重要切口。

(一) 明初对土地、人口和地方的管理

明朝废除中书省, 六部直接对皇帝负责, 在地方设立三司, 加强对地方的控制, 中央集权和中央权威不断巩固。明太祖朱元璋意识到土地和人口对国家治理的极端重要性, 遂“惩元末豪强侮贫弱, 立法多右贫抑富”^{[13](1880)}, 并通过各项措施, 在土地资源丰富的地区, 将荒废的土地分给农民; 在土地资源相对匮乏的地区, 将无地和少地的农民迁至未开发地区, 设置养济院收留生活无着者, 并按月供应粮食。明太祖实施一系列政策之后, 明初的社会矛盾得以缓解, 国家赋税也有所增加。

在对全国人口进行普查的基础上, 明太祖于洪武十四年(1381年)设立黄册制度——因册籍封面采用黄纸装订而得名。《明史》记载, 明太祖“诏天下编赋役黄册, 以一百十户为一里, 推丁粮多者十户为长, 余百户为十甲, 甲凡十人。岁役里长一人, 甲首一人, 董一里一甲之事”^{[13](1878)}, 并根据每户人口的变化, 每十年更新一次黄册, 以保证赋役公平。在行政体系上, 明代实行两京十三布政使司、府、县三级制, 里甲组织是最基层的单位, 是明朝统治体系中不可或缺的组成部分^[14]。由此可见, 里甲不仅是一种役制组织, 也是一种半政府性质的基层管理单位^{[7](504)}, 既对土地进行管理, 也对人口进行控制。明代利用里甲制度管理人口、派发徭役、征收赋税。明朝政府试图通过里甲制度来加强基层管控, 巩固王朝统治的基础。明代早期, 中央还能够对地方进行有效治理, 集权和分权处于相对平衡的状态, 央地关系也处于相对稳定的阶段。

(二) 里甲制度的崩坏与明中后期的统治危机

与历代王朝一样, 明王朝也无法逃脱历史兴衰的“周期率”。土木堡之变、大礼议事件等一系列重大政治事变, 导致明统治集团内部斗争异常激烈; 政治腐败也削弱了中央权威, 从而降低了对地方政府和基层社会的控制力。明景帝朱祁钰之后, 官僚体系极端腐败, 加之连年对瓦剌、鞑靼、倭寇用兵, 国家财政入不敷出, 出现“民力已竭, 费出无由; 日夜忧之, 不知所出”^{[15](13)}的窘境。加上优免、宗藩、投靠等弊病的存在, 部分里长和甲首与基层官员沆瀣一气, 联手欺压农民, 土地兼并愈演愈烈,

人口大减。明太祖时期形成的自然经济体系和基层治理制度受到很大冲击^[16]。

从洪武二十六年(1393年)到弘治四年(1491年),南方部分省份的人口数量大大减少,浙江和广东的人口减少了将近一半,在没有大规模战争的情况下,这显然超出了正常的人口变化幅度。南宋之后,中国的经济重心已经转移到南方,东南沿海省份一直是国家税仓,这些省份人口大幅减少,进一步加剧了国家的财政危机。在土地越来越集中的同时,农民的赋役负担也越来越沉重,加上自然灾害不断,造成很多地区人口外流、土地荒废,“弘治十五年,天下土田,视高皇帝时已减二十七万”^{[17](388)}。但各地上报的土地数据却没有更新,赋役不仅没有减少,反而增加了各种临时征收的田税。结果,一方面征敛无度,田赋远远超出了农民可承受的限度;另一方面徭役不减,甚至还要承担被转嫁的额外负担。当初明太祖设立里甲制度,本为平均赋役,此时却已成为进一步剥削和压迫农民的工具,丧失了基层治理和稳定社会的基本功能,不再能够发挥其应有的作用。中央和地方都深刻感受到了此时的国家治理危机,中央的政策很难在地方落地,尤其是中央逐渐失去了对地方财政的控制,央地矛盾不断激化,赋税改革势在必行。

(三)《陈六事疏》与张居正的改革思路和准备

面对“私家日富,公室日贫,国匮民穷”^{[15](128)}的局面,明统治者认识到这一问题的严重性。隆庆二年(1568年),张居正向隆庆皇帝上疏,即《陈六事疏》。张居正认为,要消除此时国家的经济与财政危机,必先改革政治体系,整肃官僚队伍,重新梳理央地关系,增强中央对地方的控制,再推行经济改革。从这一改革思路出发,张居正提出六个方面的具体措施:省议论、振纪纲、重诏令、核名实、固邦本、饬武备^{[18](1-8)},即从强化中央权威、重振官场纪律、注重政策执行、全面考核官员、保障改善民生、整顿国防军备等方面进行全面改革。

《陈六事疏》还指出了明中期之后出现的一系列问题的政治根源:“姑息之政”严重,基层治理体系崩塌,行政效率低下,地方政府和官僚体系人浮于事、腐败堕落、政策执行不力。在帝制时代,任何改革要么是帝王直接推动,要么是获得帝王支持,否则完全不可行。张居正在启动全面改革之前,首先取得了皇帝的全面支持,以皇权作为推行改革的政治保障。《明史》记载,“居正为政,以尊主权、克吏职、信赏罚、一号令为主。虽万里外,朝下而夕奉行”^[19]。面对相对“易治”的“贿政之弊”,以及“难治”的“姑息之弊”^{[15](128)},张居正严肃整治官场,颁布“考成法”,严格考核官员,严惩官员的懒政、怠政等行为。“初,部院覆奏行抚按勘者,尝稽不报。居正令以大小缓急为限,误者抵罪。自是,一切不敢饰非,政体为肃。”^[19]经过整肃,政风为之一新,官纪得以重塑,中央权威和政策执行得到保障,中央对地方的控制力也得到很大提升,为张居正推行赋役制度改革奠定了政治基础。

三、张居正赋役制度改革的政策试点过程

张居正赋役制度改革可以分为试点准备阶段、试点阶段和扩散阶段。在试点准备阶段,要有中央的许可与授权,因此政策试点的合法性更加重要;在试点阶段,政策内容和试点地区关系到政策试点的成败,这一阶段的有效性更加重要,政策的实际效果决定了它是走向政策扩散还是政策失败;在扩散阶段,既要有中央统一指令,其他地区也会观察改革措施对本地区是否有利,加上地方官员要紧跟中央决策,避免因政策执行不力受到处罚,因此这一阶段要将合法性和有效性相结合。张居正赋役制度改革的每个阶段都是对央地关系的调适和重塑,不仅使改革得到了顺利推进,也强化了中央对地方的有效控制。

(一) 前期地方赋役制度改革的努力:合法性优先

土地问题是明中期之后财政危机的核心。土地兼并带来赋役不均,导致财政危机,加之外患不断,王朝统治已到危险边缘。在张居正的强势改革下,中央权威得到一定程度的恢复。当时,当务之急是

推行赋役制度改革,减轻农民负担。为此,首先要清丈土地,准确掌握全国土地明细。

政策试点是“先行先试”,在没有中央首肯的前提下,“先行先试”要冒很大的政治风险。张居正改革之前,在赋役矛盾最为尖锐复杂的江南地区,部分地方官员已试行过清丈土地。嘉靖十六年(1537年),欧阳铎督导南直隶各府清丈土地,嘉定、常熟等县率先执行,清理虚粮假地。以嘉定县为例,清出有粮无田、有田无粮以及无处征收的土地共1707顷^[20]。土地清丈完成后,欧阳铎推行“征一法”,合并徭役的各项条款,推行徭役折银。这实际上就是“一条鞭法”的雏形。但是,欧阳铎的改革没有得到皇帝授权,即没有合法性,且缺乏配套措施,地方利益集团联合起来,在地主和豪强的反对下,改革很快以失败告终。

其实,作为地方官员,欧阳铎并不具备推行改革的基本条件。在封建王朝时代,在没有最高权威支持和授权的前提下,推行触动地主和豪强等地方实力派切身利益的赋役制度改革,是一项不可能完成的任务。但欧阳铎的改革并非没有意义,说明赋役制度改革势在必行,他的一些具体改革举措和经验给张居正后来的改革提供了重要参考和借鉴。同时,他的改革失败也提醒张居正,要成功推进改革需要做好哪些准备,特别是获得合法性至关重要。万历元年(1573年),张居正开始担任内阁首辅大臣,前期各个地区赋役制度的改革试验积累了大量经验,使张居正有充分的准备进一步进行改革试点,将清丈土地和“一条鞭法”真正推行下去。

(二) 福建清丈土地的政策试点:有效性优先

在没有现代通信技术的条件下,治理一个疆域广阔的国家,政策推行必须循序渐进,而政策试点可以起到缓冲作用,降低政治风险和改革成本。张居正认识到清丈土地对于赋役制度改革的重要性,但是他也清楚这将必然触及地主和豪强的利益,所要面对的阻力和风险必然极大。张居正在回复海瑞的一封信中说,“三尺法不行于吴久矣,公骤而矫以绳墨,益其不能堪也。讹者沸腾,听者惶惑”^{[15](35)}。在此情况下,如何推进改革?经过慎重思考,万历六年(1578年),张居正决定首先在福建进行清丈土地的政策试点。

试点地区的选择非常重要,一旦选择错误,政策试点将难以成功,也就不存在政策推广,整个改革就将无疾而终。之所以选择福建作为试点地区,一是因为福建山多地少,倭寇不断侵扰,赋役不均严重,民变不断发生,清丈土地迫在眉睫;二是因为张居正担任内阁首辅大臣以来,先后推荐担任福建巡抚的庞尚鹏、耿定向和劳堪,均坚定支持清丈土地、进行赋役改革,且有极强的执行力^{[7](527-528)}。从形成改革思路到政策试点,关键在于地方政府的配合和执行。政策试点启动后,如果地方政府“选择性执行”,便不会取得预期效果。福建地方长官与张居正关系密切,且非常重视清丈工作,并进行了充分的社会动员。张居正在给耿定向的信中明确要求,“丈地亩,清浮粮,为闽人立经久计,须详审精核,不宜草草”^{[15](250)}。张居正运筹帷幄,地方密切配合。经过两年努力,到万历八年(1580年)九月,福建的清丈土地工作基本完成,账册上的土地面积得到很大增加,改革试点取得良好效果。

福建试点的成功得到了中央和其他地方官员的认可,打消了部分人的疑虑,朝野上下对清丈土地达成了基本共识,为张居正在全国范围内清丈土地提供了信心和政治支持。万历八年(1580年)十一月,户部正式颁布清丈土地的八项原则:“明清丈之例、议应委之官、复坐派之额、复本征之粮、严欺隐之律、定清丈之期、行文量磨算之法和处纸札供应之费”^[21],并要求立即在全国执行。这八项原则总结于福建清丈土地的试点经验,细致全面,具有很强的现实针对性,充分体现了张居正的政治智慧。中央是政策试点的合法性来源,从政策试点到政策扩散,关键在于中央对试点工作的认可和接下来的推行力度。在张居正的强力推动下,不到三年时间,各地清丈土地很快完成,形成了快速的政策扩散,对全国土地面积进行了彻底排摸,全国十三布政使司和南北直隶,约新增土地182.9万顷^[22]。土地面积的大幅增加缓解了中央的财政压力;赋役也有了更准确的征收依据,减轻了农民负担,赋役不均的情况得到了改善。万历年间的福建清丈土地试点是中国历史上典型的政策试点。福建试点成功以后,

清丈土地由点到面、推向全国,为“一条鞭法”在全国的推行奠定了重要基础。

(三)“一条鞭法”的地方试点和全国推行:合法性和有效性相结合

所谓“一条鞭法”,就是将赋役制度的各条款整合为一条,“鞭”也作“编”。因此,“一条鞭法”合并了赋役制度中的各项条款^{[8](17)}。张居正改革之前,欧阳铎等地方官员在各地进行过赋役改革的尝试,试行过“征一法”“十段锦法”“纲银法”等,潘季驯、庞尚鹏还分别在广东和浙江试行过“一条鞭法”。这些改革都是由地方官员发起的,虽一定程度上巩固了国家税基,打击了地主豪强,受到农民欢迎,但没有获得中央授权,既没有取得合法性,缺少顶层设计与整体规划,也没有建立起与新的赋役制度相协调的中间组织,导致财政机制与征税方式失效^[23]。在地主豪强的反对之下,这些改革基本上都夭折了,没有取得预期效果。

在“一条鞭法”推行全国之前,各地尝试的“征一法”“十段锦法”“纲银法”等虽然名称不同,但都是从赋役合并和赋役折银的角度出发来推进改革的。地方之所以有如此多的赋役折银的改革尝试,是因为明代中期之后,商品经济和国际贸易空前发展,大量白银流入中国,白银的使用十分普遍,已经成为国家财政收支和百姓生活的重要支付手段,白银的货币化成为不可阻挡的趋势。在此背景下,白银逐渐从贵重金属变为流通货币,而明代的赋役制度改革一开始是自下而上的,赋役制度改革的过程与白银货币化的过程相重叠^[24]。从缴纳实物到缴纳白银,这进一步推动了明代财政体制的转型。

经过与地方的充分沟通,张居正在前期各地改革的基础上,在江南地区重新试点“一条鞭法”。他在给各地地方官员的书信中指出:“条编之法,近旨已尽事理,其中言不便,十之一二耳。法当宜民,政以人举,民苟宜乏,何分南北?”^{[15](179)}其核心意思是中央对“一条鞭法”的道理已经说得很明确了,也获得了绝大多数的支持,“一条鞭法”对百姓有利,有益于百姓的政策就应该在全国推行。这是政治智慧。面对阻力,张居正表示,“计独有力竭而死已矣”^{[15](180)},表明了其改革的决心与魄力。

在张居正的精心运筹和大力推动下,“一条鞭法”从江南扩展到整个南方,再到北方,全国各地由点到面、逐渐铺开。每个地区都有改革的具体负责人,绝大多数地区由当地的最高行政官员——知县、知州、知府和巡抚负责,个别地区由御史负责,因为御史掌握监察权,可以更加有效地制衡反对力量^[25]。由此可见,中央对地方政策试点的监督有着重要意义。至万历九年(1581年),“一条鞭法”已遍及全国,执行速度之快和推行区域之广充分彰显了改革的力度。

“一条鞭法”在全国得以顺利推行,经过赋役合并和赋役折银,农民不必再服额外的徭役,负担大为减轻;农民脱离了里甲制度的约束,促进了人口流动和商品经济发展。更为关键的是,赋役制度改革的成功大大减轻了国家的财政压力,财政收入连年增长,粮食连年增产:“行之久,太仓粟充盈,可支十年。”^[19]张居正以清丈土地和“一条鞭法”为核心的赋役制度改革让万历年间成为明代比较安定富足的时期,中央重新控制了地方财政,重塑了央地关系,明代也由乱及治,度过了此次统治危机。

四、明代张居正赋役制度改革的当代价值

在张居正的赋役制度改革过程中,无论是清丈土地还是推行“一条鞭法”,都经历了从个别提出到局部试点,再到推向全国的过程,跟今天中国的很多政策试点非常相似,说明改革都应遵循一般规律。中国历史上有许多著名的改革,有成功也有失败。改革失败的原因很多,但没能实行政策试点,并在试点基础上总结经验,不断完善,循序渐进,是许多改革失败的重要原因。如,王安石也曾试图解决赋役制度中的问题,推出了募役法,即缴纳“免役钱”来代替徭役。由于各方面条件不成熟,也没有先行试点,急于求成,加之反对力量过于强大,最后以失败告终。无论是明代还是现代,中国超大型国家的治理规模没有变,张居正通过政策试点推动改革的做法仍能给予当今全面深化改革以诸多启示。

(一) 渐进改革的重要性

张居正没有从一开始就强力全面推行改革,而是在坚持既定目标的前提下,通过政策试点这一方法,化解改革阻力,扩展改革空间。如,“一条鞭法”推行初期,在部分地区遭到了反对力量的阻挠,张居正没有强行推进,而是强调尊重各地实际,因地制宜:“果宜如此,任从其便;如有不便,不必强行。”^{[15](186)}当江南地区推行“一条鞭法”取得成效后,便形成了示范效应,再将其推向全国。

一般而言,重要而深刻的社会变革能否成功相当程度上取决于其变革路径与策略选择如何。社会变革路径通常有革命和改革两种方式,改革又可分为激进和渐进两种,也有学者称之为“闪击式”和“费边式”,亨廷顿在《变革社会中的政治秩序》一书中即用此说法。就20世纪八九十年代前社会主义国家的改革来说,波兰和俄罗斯的“休克疗法”就是比较典型的激进式改革,而社会主义中国的改革则属于渐进式改革。其实,极少有改革完全是激进的或渐进的,通常是二者的结合,可能在某一阶段或某一方面上以采取某种方式为主。

亨廷顿认为,改革比革命更难发生和成功。通过比较,亨廷顿指出改革者之所以比革命者更难,主要体现在三个方面:改革者“必须两面作战,同时面对来自保守和革命两方面的反对”,“改革者不仅要比革命者更善于操纵各种社会力量,而且在对社会变革的控制上也必须更加老练”,因此,改革者“要把更多注意力放在变革的途径、手段和时机上”,并认为“一个成功的改革者必是一流的政治家”^{[26](288)}。而成功改革家的重要智慧之一就是能够正确地选择改革策略。

亨廷顿认为,激进式改革就是尽早地把所有的目标公之于众,然后尽量争取逐个实现。而渐进式改革则是“隐匿自己的目标,把改革分开来实现一事一办”。“前者是全面的、‘斩草除根的’、或闪击式的战略;后者是渐进的、‘枝节的’、或费边式的战略。”但是,对于大多数改革来说,最有效的方法是将“费边式”策略同“闪电”战术结合起来^{[26](289)}。政策试点就是渐进式或“费边式”策略的基本方式。

当然,今日中国之时代条件和国内外环境都不同于古代中国,但在改革可能遇到的问题仍有共性,古代中国改革家的政治智慧仍可以给我们启示。中国目前全面深化改革的广度和深度是有目共睹的,应十分慎重、渐次推进,其中非常值得关注的方法之一就是广泛实行政策试点,使央地关系在“集权”和“分权”之间达到较好的平衡,充分发挥中央和地方的积极性。政策试点既是一种政策试验,更是一种治理机制和策略。

(二) 选人用人的正确性

任何改革措施都是需要人去执行的,因此选人用人非常重要。张居正深谙此道,正如其在《陈六事疏》中所指出的:“世不患无才,患无用之之道。如得其道,则举天下之士,唯上之所欲为,无不应者。”^{[18](5)}国家不是没有人才,也不是没有支持改革的人才,关键是要把这些人选出来,选贤任能。无论古代还是现代,地方政府对很多政策的“执行”或者“不执行”,其实都是理性选择的结果,因此地方主政者的态度和能力,对地方治理起着非常关键的作用,也是政策试点成功与否的关键。张居正在赋役制度改革的试点过程中推荐的潘季驯、庞尚鹏、耿定向、宋仪望等人,都是他非常信任、坚定支持赋役制度改革和中央政策、执行力又很强的地方要员,为赋役制度改革试点顺利推进乃至在全国的推开提供了重要的人才保障。

选贤任能,选出人才只是第一步;知人善任,扬长避短,把每个人才都用到合适的岗位上才更重要。张居正充分认识到:“事无全利,亦无全害;人有所长,亦有所短。要在权利害之多寡,酌长短之所宜,委任责成,庶克有济。”^{[18](2)}他善于权衡利害长短,知人善任。以庞尚鹏为例,庞尚鹏早年在浙江推行过“一条鞭法”,后来回到中央任大理寺右丞,因为在浙江的改革得罪了地主豪强,遭到了这些地方势力的弹劾,因此被免职。万历四年(1576年),张居正是因为看重庞尚鹏推行“一条鞭法”的经历和能力,重新起用他去福建推行“一条鞭法”,很快便取得了成功。张居正改革的成功相

当程度上也是选人用人的成功。

选出想干事、能干事、干成事的人才，并把他们用到最合适的位置上，在任何时代都非常重要，这既关系到国家治理的士气人心，也关系到整个官场的政治生态。今天，我们应严格坚持组织原则，树立正确的选人用人导向，推动全面深化改革大业向纵深发展。

(三) 政策试点的有效性和合法性

中国的国家治理始终要处理好两对关系：一是中央与地方的关系，二是国家与民众的关系。央地之间需要维持政治权威与有效治理的平衡^[27]。政策试点的意义是化解了央地之间的政治权威与有效治理的矛盾，是国家治理的有效工具，有助于同时发挥中央和地方的积极性。政策试点之所以能够发挥这样的作用，是因为它将政策的有效性与合法性有机结合起来，在一定意义上解决了“放”与“管”、“权”与“责”的关系难题。

中央政府肩负着维护自身的权威性和合法性的政策绩效压力^[28]。一个地区的政策试点取得成功之后，如何带动其他地区跟进实行并形成政策扩散？政策试点的有效性和合法性是从政策试点到政策扩散的关键。从政策试点到政策扩散有两个基本前提：一是在政策试点初期，试点地区有很高的政策红利，即政策试点的有效性^[29]。福建在完成清丈土地后，很快就解决了地主豪强侵占土地的问题，“奉诏荒度闽田，闽人以为便”^{[17](388)}。二是局地政策试点成功后形成的示范效应对还没有施行该项政策的地区产生了吸引力，能够提升政策认同。但是，要使其他地区紧随试点政策，就要明确试点政策来自中央，赋予试点政策以合法性。张居正改革之前的许多地方的尝试没能成功形成扩散效应，其根本原因就是没有获得足够的合法性。地方政府是政策扩散的关键要素。而中央的授权及全力支持，赋予改革政策足够的合法性，才能为政策扩散提供支撑和动力^[30]。张居正以福建的清丈土地试点为基点，确认了其有效性，赋予了其合法性，在其成功后再推向全国，使“天下吏民皆冀幸有田，以为世业”^{[17](389)}，最终完成了从政策试点到政策扩散的过程。

如何看待和对待基层创新，对于政策试点的有效性与合法性同样十分重要。在国家治理中，无论是解决新问题还是解决老问题，都需要政策创新。新的政策从何而来？一方面来自中央的顶层设计，另一方面来自地方的自主创新。实际上，很多政策创新都来自地方，这些来自地方的政策创新因为与当地实际联系密切，从而容易产生治理效能，解决实际问题。但是，这些地方创新，特别是自发的政策创新，不属于中央的政策试点，缺少普遍的权威性和更高的合法性。在何种层面上、以何种形式尊重地方的首创精神，能否将地方成功的政策创新纳入中央决策，或地方如何及时获得中央认可，为其政策创新争取更高的合法性，使其政策创新升级为国家政策，这些都是基层创新获得更高的权威性和合法性的关键。当代中国改革开放的成功经验之一就是中央对地方有效的政策创新进行了及时的确认和提升，赋予其合法性，并推向全国。邓小平指出：“农村改革中的好多东西，都是基层创造出来，我们把它拿来加工提高作为全国的指导。”^[31]随着政策试点越来越多，中央应进一步增强对地方政策试点的监督、考核和评估，对政策试点的有效性和合法性及时予以确认，根据实际情况，适时地进行总结、推广。

(四) 经济改革与政治发展的一致性

财政问题的本质是政治问题。张居正之所以推动赋役制度改革，其直接原因是为了应对明王朝的财政危机，“为天下理财”^{[7](488)}。但是，财政危机最终会转化为政治危机，因此张居正的赋役制度改革根本上还是为了巩固明王朝政权。有远见的政治家都会设法确立有效的财政制度和政策，开源节流，提升国家的财政实力，巩固国家政权的经济基础。国家的财政实力与政治家的治理水平直接相关^[32]。在张居正改革之前，明代的赋役制度问题已经存在了100多年，一直没有得到解决。张居正从政治的高度推行赋役制度改革，其关注的焦点是央地关系和国家治理。他的做法是先整顿官场风气、树立中央权威、保证政令畅通，再进行赋役制度改革。赋役制度改革的成功看得到的成果是增加了国家的财

政收入, 看不到的成果则是稳固了明王朝的统治基础。

政治问题是根本性的大问题, 任何重大改革措施和政策试点都要在政治的高度上进行思考, 实现经济发展与政治稳定的统一。经济与社会问题不是孤立的, 也不只是局部的, 经济与社会改革都要从政治的角度出发。尤其是在当代信息化社会, 任何一个局部性问题都会牵扯到其他领域, 从而成为全局性问题, 最终带来一定的政治后果。这是思考经济与社会问题以及制定和推行相关政策时始终要遵循的原则。

五、结语

本文以政策试点为视角, 分析了张居正赋役制度改革的历史进程与现实启示。大一统是张居正能够进行政策试点的制度基础, 在复杂的治理背景下, 中央与地方之间能够进行有效的沟通与交流, 充分发挥中央和地方政府的积极性, 实现政策试点合法性和有效性的有机统一。这既体现了政治系统对政策的决定性作用, 也形成了良好的政策反馈效应, 体现了政策对政治的反向影响与塑造。张居正赋役制度改革鲜明地体现了政策试点一由点到面一循序渐进的改革逻辑, 尤其要认识到改革是一个非常漫长和复杂的过程, 一些重大政策在推行之前往往需要经历反复的试点与调整。我们挖掘和研究历史上政策试点的典型案列, 既是对历史经验的总结, 又可以为当下中国的国家治理和全面深化改革提供可资借鉴的参考。

参考文献:

- [1] 中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定[M]. 北京: 人民出版社, 2024: 19.
- [2] 刘伟. 政策试点: 发生机制与内在逻辑: 基于我国公共部门绩效管理政策的案例研究[J]. 中国行政管理, 2015(5): 113-119.
- [3] 武俊伟. 政策试点: 理解当代国家治理结构约束的新视角[J]. 求实, 2019(6): 28-40, 108.
- [4] 韩博天. 通过试验制定政策: 中国独具特色的经验[J]. 当代中国史研究, 2010, 17(3): 103-112.
- [5] 郑永年. 中国的“行为联邦制”: 中央—地方关系的变革与动力[M]. 邱道隆, 译. 北京: 东方出版社, 2013: 97.
- [6] 梅赐琪, 汪笑男, 廖露, 等. 政策试点的特征: 基于《人民日报》1992—2003年试点报道的研究[J]. 公共行政评论, 2015, 8(3): 8-24, 202.
- [7] 韦庆远. 暮日耀光: 张居正与明代中后期政局: 下[M]. 南京: 江苏凤凰文艺出版社, 2017.
- [8] 梁方仲集[M]. 中国社会科学院经济研究所学术委员会, 组编. 北京: 中国社会科学出版社, 2020.
- [9] 黄仁宇. 十六世纪明代中国之财政与税收[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2015: 430-455.
- [10] 万明. 白银货币化视角下的明代赋役改革: 上[J]. 学术月刊, 2007(5): 124-129.
- [11] 杨品优. 一条鞭法改革与明清漕运制度演变: 以江西省仓为中心[J]. 学术研究, 2016(1): 125-134, 178.
- [12] 李义琼. 折上折: 明代隆万间的赋役折银与中央财政再分配[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2017, 32(3): 37-50, 199.
- [13] 张廷玉. 明史: 卷七七: 食货志[M]. 北京: 中华书局, 1974.
- [14] 张民服. 试论明代的人口管理制度[J]. 河南社会科学, 2007, 15(3): 124-127.
- [15] 张居正. 张太岳集: 中[M]. 张嗣修, 张懋修, 等编撰. 北京: 中国书店, 2019.
- [16] 牛建强. 从制度层面看明代国家的基层社会控制[J]. 中国史研究, 2015(1): 29-33.
- [17] 张居正. 张太岳集: 下[M]. 张嗣修, 张懋修, 等编撰. 北京: 中国书店, 2019.
- [18] 张居正. 张太岳集: 上[M]. 张嗣修, 张懋修, 等编撰. 北京: 中国书店, 2019.
- [19] 张廷玉. 明史: 卷二一三: 张居正传[M]. 北京: 中华书局, 1974: 5645.
- [20] 唐文基. 论欧阳铎的赋役制度改革[J]. 中国社会经济史研究, 1991(1): 63-71.
- [21] 明神宗实录: 卷一〇六: 万历八年十一月丙子[M]. 台北: “中研院”历史语言研究所, 1962: 2050-2051.
- [22] 樊树志. 重写晚明史: 新政与盛世[M]. 北京: 中华书局, 2018: 179.

- [23] 丁亮. 走向一条鞭法的努力: 征一法与明代南直隶的均徭役改革[J]. 故宫博物院院刊, 2019(10): 69-79, 110.
- [24] 万明. 明代赋役改革模式及其特点初探: 上: 从海瑞的县级改革谈起[J]. 河北学刊, 2016, 36(3): 36-43.
- [25] 梁方仲. 明代赋役制度[M]. 北京: 中华书局, 2008: 180-245.
- [26] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 刘为, 等译. 上海: 上海人民出版社, 2015.
- [27] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011(10): 67-85.
- [28] ZHU X F, ZHAO H. Experimentalist governance with interactive central-local relations: Making new pension policies in China[J]. Policy Studies Journal, 2021, 49(1): 13-36.
- [29] 李智超. 政策试点推广的多重逻辑: 基于我国智慧城市试点的分析[J]. 公共管理学报, 2019, 16(3): 145-156, 175.
- [30] 刘晓亮, 侯凯悦, 张洛硕. 从地方探索到中央推广: 政府创新扩散的影响机制: 基于36个案例的清晰集定性比较分析[J]. 公共管理学报, 2019, 16(3): 157-167, 176.
- [31] 邓小平文选: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 382.
- [32] 张学博. 理财治国: 中国历史中的真实逻辑[J]. 宁夏社会科学, 2017(2): 104-109.

Reform of Zhang Juzheng's tax and corvee system in Ming Dynasty and its contemporary value: Based on an investigation on the perspective of policy pilot

XU Jialin¹, LI Qi^{2,3}

(1. School of Marxism, Tongji University, Shanghai 200092, China;

2. School of Government Administration, East China University of Political Science and Law,
Shanghai 201620, China;

3. Shanghai Xuhui District Party School, Shanghai 200030, China)

Abstract: The policy pilot is an important experience of China's national governance. Centralization and political unification used to be the institutional basis of ancient China's policy pilot, and under the tension of maintaining the central authority and achieving effective local governance, the relationship between the central and local governments in China is in an institutionalized dilemma of "centralization-decentralization-centralization". Policy pilot is an important mechanism to solve the contradiction between the central and local governments and strengthen local control, ensuring the implementation and effectiveness of policies. The two main policies of the reform of Zhang Juzheng's tax and corvee system, land-measure and "one lash taxation method", have both gone through the process of "individual proposal-partial pilot-overall diffusion". In this process, Zhang Juzheng played the role of today's "policy entrepreneur", and promoted the implementation of policies in an all-round way. Inspirations of Zhang Juzheng's pilot reform of the tax and corvee system for the comprehensive deepening of reform in contemporary China are as follows: the importance of gradual reform, the correctness of personnel selection and appointment, the effectiveness and legitimacy of policy pilot, and the consistency between economic reform and political development.

Key words: tax and corvee system; the relationship between central and local governments; policy pilot; land-measure; "one lash taxation method"

[编辑: 郑伟]