

明代浙江杂办银收支结构与“均平法”改革

丁亮 赵毅

【摘要】杂办银是浙江地方政府行政办公所需开支，由现役里甲丁田银买办。杂办银有两种收支方式，其中祭祀、科举、抚恤等项目为定额支出，由里甲人户直接交纳银，地方政府买办完成；支应银项目只有总额控制，没有细目规定，由应役人户买办供送。地方政府屡有支应项目银纳化的改革措施和建议，都因为预算额度过低而不能彻底施行。庞尚鹏的“均平法”改革并非是简单汇总地方先行经验，而是大幅度提高预算额度，突破支应项目银纳化改革的制度性障碍，最终完成了公费银收支的货币化方式。

【关键词】明代；浙江；杂办银；支应银；“均平法”；改革

公费银指明代地方政府一般行政所需要的财政开支，公费银在各地的称呼有所不同，如福建称之为纲银、广东称之为三办银。浙江地区称之为三办，但其包含内容较广东地区则不完全相同，“其计丁田输银以给公费者谓之丁田，近亦谓之均平，十年之间，见递里甲各以次一编。凡解京料价、祭祀、乡饮、雇觅夫马船匠、公私诸宴会胥自此出，此三办之议所自来也”^①。据此可知，“公费”也被称之为“丁田”或“均平”，凡是上供物料或地方政府的祭祀、乡饮、公私宴会的各项开支均动用这笔款项。从名称上看，“丁田”、“均平”和“三办”的含义是相同的，就是对解京的上供物料和祭祀、乡饮这一类费用的统称。在浙江的三办中，额办、坐办主要指供应给中央政府的上供物料以及修造战船、漕船之类的支出，杂办银才是地方政府公费支出的主要部分，本文所使用的公费银概念只针对杂办银这一部分。

目前对明代地方公费银的研究学界已有若干论述，^②综合这些研究可以把明代地方公费银的演进路径描述如下，即明代地方政府的公费原本由正项钱粮支出，在其不敷使用之后，该部分开支被转嫁给现役里甲承担，形成了正额外的公费开支。此项开支既无明确额度，也无收支规范，地方政府均各行其是，直至嘉靖时期，各地方开始尝试各种规范化改革，庞尚鹏的“均平法”改革则是在此基础上的一种汇总。

尽管如此，对明代公费银的研究仍有几点问题需要深入思考：首先，对于地方公费的收支，几乎没有明史学者注意到应役人户“买办供送”的方式；其次，对“均平法”改革以前杂办银的管理制度缺乏深入分析。基于以上两点，笔者认为，对庞尚鹏“均平法”改革的作用有必要做一番重新考量。浙江是“均平法”改革最先实施的地区，因此本文以浙江地区为例，尝试分析这些问题。

一、杂办银的收支规模与支办原则

① [明] 陈善等修：万历《杭州府志》卷三〇《征役》，《中国方志丛书》华中地方第524号，台北，成文出版社有限公司，1983年，第2305页；类似记载亦见于[明]李培等修，黄洪宪等纂万历《秀水县志》卷三《食货》：“凡役，皆按籍而金之，计丁与田，输银贮官，以给供费，谓之丁田，今名均平。其十年内，里长轮该见年，则各以其次受役。凡解京料价，祭祀乡饮，备用夫马轿匠，公私诸宴，皆籍此。”《中国方志丛书》华中地方第57号，第162页。

② (日)小山正明：《明清社会经济史研究》，东京，东京大学出版会，1992年；刘志伟：《在国家与社会之间——明清广东地区里甲赋役制度与乡村社会》，北京，中国人民大学出版社，2012年；(日)岩井茂树著，付勇译：《中国近代财政史研究》，北京，社会科学文献出版社，2011年；(日)伍躍：《明清时代乃徭役制度与地方行政》，大阪，大阪经济法科大学出版部，2000年；(日)岩见宏：《明代徭役制度研究》，京都，同朋舍，1986年；唐文基：《明代赋役制度史》，北京，中国社会科学出版社，1991年；邓智华：《庞尚鹏浙江均平法改革探析》，《江西师范大学学报》2007年第1期；侯鹏：《明清浙江赋役里甲制度研究》，博士学位论文，华东师范大学，2011年；万明：《明代浙江均平法考》，《中国史研究》2013年第2期。

首先，笔者选取三种地方志和一种文集中五个县的杂办银数据作为分析对象来说明地方政府的杂办银的收支情况。这五个县的财政数据集中在嘉靖十九年（1540）至四十二年（1563）间，基本反映了“均平法”改革前浙江地方杂办银的收支情况。^①

（一）支应银的支办方式、功能与支出管理

为方便计算各县的杂办银总量，本文先从表1第4项行政开支中的支应银开始叙述。虽然文中所引地方志和文集中均没有记载支应银一项，但这并不代表地方政府没有这项开支，只是没有计入杂办银之中而已。

表1 嘉靖时期浙江五县杂办银项目表

（单位：两）

类别	杂办项目	太平县（属金华府）嘉靖十九年	安吉州（属湖州府）嘉靖三十一年	孝丰县（属湖州府）嘉靖三十一年	淳安县（属严州府）嘉靖四十一年	定海县（属宁波府）嘉靖四十二年
（1）祭祀费	祭祀银	136	166	150	154	162
（2）科举费	进士牌坊银	13.32	47.39	9.80	19.21	21.85
	举人牌坊银	19.98		20.53	16.61	43.85
	科举银	3.39		6.74	12.31	
	武举银		0.33	0.26	1.22	
	科举盘费					7.73
（3）物料运输	上供物料路费		2		3.33	
	部运水手银		13.50	7	8.85	2.16
	军器路费银		5.30	4.14		2.90
	段匹扛解银		23.47	18.29		
	匠役盘费				6.38	
（4）行政开支	书手工食银		9.14	7.58	19.26	
	上司什物家火银		4.43	3.15	4.33	5.35
	松木板坊料银		6.04	4.71	6.41	
	支应银	150	150	150	150	100
（5）仪典费	乡饮酒礼	20	20	20	20	20
	写表纸札工食银		26.97	0.45	2.59	1.04
（6）救恤支出	孤老布花木柴	34.20	20.71	6	20	60
（7）赔纳课钞	赔纳课钞			7.74		1.13

① 数据来源于[明]曾才汉修，叶良佩纂嘉靖《太平县志》卷三，《天一阁藏明代方志选刊》第17册，上海，上海古籍书店，1981年，第25页；[明]江一麟修，陈敬则纂：嘉靖《安吉州志》卷五，《天一阁藏明代方志选刊续编》第28册，上海，上海书店，1990年，第813—821页；[明]何愈修，张时徽等纂：嘉靖《定海县志》卷八，《天一阁藏明代方志选刊续编》第29册，第777—778页；[明]海瑞著，陈义锺编校：《海瑞集》上编《兴革条例》，北京，中华书局，1962年，上册，第121—124页0

(8) 加征物料	修城民七料银	44.76	1.13	0.89		36.17
	战船民七料银		30.15	23.83	72	40.50
	漆木料银		3.65	2.84	3.87	4.83
	织染局农桑蚕丝					2.32
(9) 其他差役	柴薪银	108				
	马户银	160				
	布政司甲首衣粮银		12			
	按察司甲首衣粮银		12			
	驿传银	530				
	马价银	294				
	雇募夫船银			6.39		
总计		1513.65	554.21	450.34	520.37	511.83

注：《安吉州志》包括安吉与孝丰两部分数据，此处分别列出。

首先，嘉靖《宁波府志》中详细记载了宁波府各县的支应银数量，其中就包含了定海县的完整数据。对比嘉靖《宁波府志》与定海县公费银项目可知，除支应银一项外，其余数据完全相同，可见定海县确实存在该项，只是《定海县志》没有将其计算其中。^①

另外，《兴革条例》中记载了临时加派项目由支应银暂付的事例：

一件存恤孤老事……嘉靖四十年派银九两，给散间，据孤老方旭等告，为急救孤贫寒冷事，申蒙察院批允，于丁田内加派银一十一两，本县一时难征，就于见役支应银内取给……一件军务事，奉府贴取犒赏银二十三两五钱一分四厘五丝五忽，嘉靖四十年分于见役支应银内取解，以后年分派入丁田出办……一件军务事，嘉靖三十七年三月二十八日，蒙府牌取猪牛价银一十九两八钱五分五厘，于见役里甲支应内取解。^②

据此可知，支应银项目在淳安县也是存在的。除以上两县外，嘉兴府也详细记载了各县支应银的开支数量，金华府的浦江县也记载该县支应银的开支是70两，同样说明浙江各县普遍存在这笔支出。^③而地方志没有记载支应银的数量，主要是由于该项目和杂办银中的其他项目支办方式不同。张选记载了萧山县支应银的支办方式：

查得本县先年支应，止照改议文册于丁田银内扣银二百两，不追入官，令见年里甲分日自行支应……^④另据嘉靖《永嘉县志》卷三载：

以支应言之，旧规将全里田地内，除隅厢四十图摆酒，每图免田五十亩，再除各项优免外，其余田地每月作六班支应，每班五日，拨田六百亩，每亩官价三分，共计一十八两。以田地居上、家道殷富者为班首，其余远近均贴，自行答应……^⑤

① [明]周希哲修，张时微纂：嘉靖《宁波府志》卷一二《贡赋》，《中国方志丛书》华中地方第495号，第1128—1129页。

② 《海瑞集》上编《兴革条例》，上册，第123—125页。

③ 参见[明]毛凤韶等修，王庭兰校正嘉靖《浦江志略》卷五《财赋志》，《天一阁藏明代方志选刊》第19册，第10页；[明]赵文华撰：嘉靖《嘉兴府图记》卷九《户赋》，《中国方志丛书》华中地方第506号，第451页。

④ [明]张选：《忠谏静思张公遗集》卷三，《四库全书存目丛书》集部第93册，济南，齐鲁书社，1997年，第424页。

⑤ [明]王叔杲修，王应辰纂：嘉靖《永嘉县志》卷三《食货志》，《稀见中国地方志汇刊》第18册，北京，中国书店，1992年，第569页。

以上两条史料表明，支应银虽然载人“会议文册”中，但实际并不征收，而是由现役里甲按照规定数额自行办理。嘉靖《定海县志》记载了该县支应银的实际支办方式和改革设想，也同样说明这种情况：

里甲支应俱以见年买办供亿，除坊隅四里不派，余则以里计之，七人共膺一月。中有狡猾者，阴与铺户通，凡物故高其估，倡众多敛，以羨其财。事竣，则与铺户计偿其直，而中分其赢……今知县何愈建议，欲概一年见役，计其人田若干丁，并寄附之田若干丁，一年十二月分作十二段，通融会算，每段该若干丁，膺直一月，则贫富不至偏累，斯立法之至公者也……然又有说焉，里甲买办虽于官府为便，然闾阎小人不习市井，有吏胥门皂需索之费，有铺户勒索之费……此皆浮于正额者也。要不若以一岁之通计之，照上年之所出而为今年之所入，征银贮库，择廉干殷实者或老人，或坊长，或大户，俾尸其事而复其身家之役。其于买办之际，官给朱票，严加稽核……^①

定海县的事例说明，无论是“七人共膺一月”还是一段丁田“膺直一月”，都只是支应银编审方式的变化，其支出方式都是由“里甲买办”供应，因而会出现门皂需索的情况。与“征银入官”，官为买办的方式不同，这笔经费的收支并不经过县财政账目。

杂办银中其他项目收支则采用“征银贮库”，再由地方政府买办的方式。《永嘉县志》中“祭礼银”、“乡饮”等项银两均记入“各项每岁随粮带征”项下即为例证之一。

此外，张选曾记载：

本县每岁出纳杂办银一百三十四两六钱二分二厘二毫八丝四忽八微六尘并闰月荒丝银六两七钱六分，春秋二祭猪羊等料银一百四十四两，二次乡饮酒礼银二十两及存恤孤老冬夏柴布银四十五两……^②

以上几项开支中并不包含200两的支应银开支，可见，张选在计算地方政府的杂办银时同样没有把支应银列入其中。基于以上分析，笔者将地方政府的杂办银收支方式归纳为图1：

① 嘉靖《定海县志》卷八《物土志》，第78—781页。

② [明]张选：《忠谏静思张公遗集》卷三，第418页。

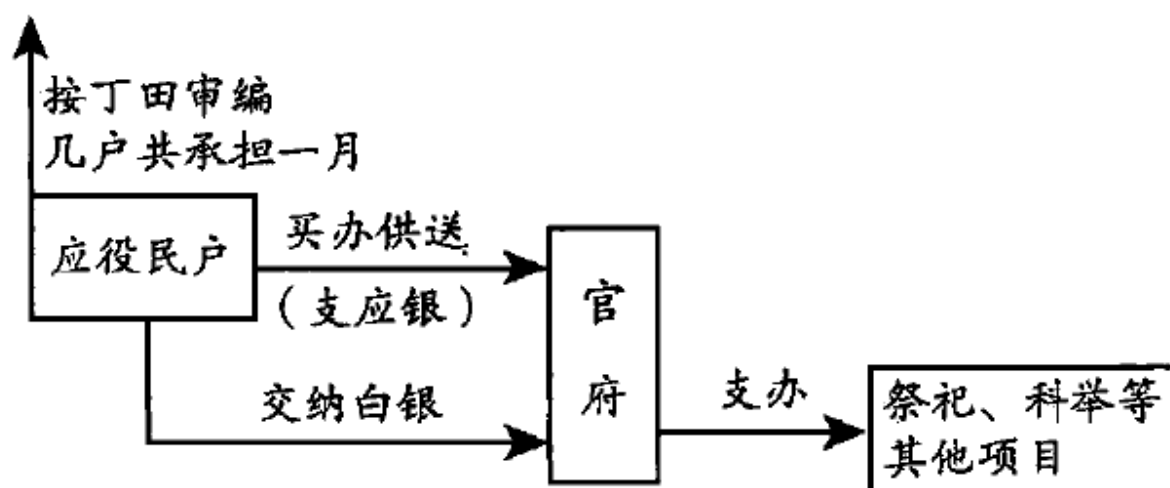


图 1 杂办银支出结构示意图

地方政府这笔支应银主要有四个支出方向：

其一，供应地方政府日常的办公与生活经费支出。嘉靖《浦江志略》载：

本县坐派支应银七十两以充公费，而各官私街柴炭、米肉、纸张、朱墨及一应修造俱于支应里长名下供取……^①

张选记述说：

止用白鹿纸写帖，不用青壳手本。其六房纸札亦遵照分守参政胡会议榜文……查得原议未有申文并造册纸张，本职又每月支银一两买纸，量房科繁简给散。每夜堂用烛二枝……半月墨一笏。^②

其二，公务人员的接待费用和交际费用。地方政府接待来往公务人员支出的费用在明代文献中称之为使客下程银。来往公务人员的开支一般由本地驿站负担，但地方的支应银和均徭银也要承担一部分。以宁波府为例，该府驿站开支中，支应使客公差和铺陈银两项是白银 7 7 4 . 2 0 两，而宁波府五县的支应银总和才有白银 9 4 0 两，可见支应银承担的是少部分。^③

所谓交际费用是指地方政府馈送给乡宦、举监等地方士绅的礼银。海瑞《兴革条例》载：

乡士夫近曰上司每发礼帖，来文称动支无碍银若干送某宅上，某宅上取回帖，乡官、举人、进士、岁贡生俱有之。岂有无碍官银！旧规出自里甲，上司不可云，然无碍官银，其借辞耳。本职到县至今绝不为此，非故缺交际也，取之己不足，取之民不可，故不为也。惟上司牌至以其衙门纸赎应之，间于支应银内补足些须，其衙门无纸赎寝阁不行。^④

① 嘉靖《浦江志略》卷五《财赋志》，第 1 0 页。

② [明] 张选：《忠谏静思张公遗集》卷三，第 4 2 4—4 2 5 页。

③ 参见嘉靖《宁波府志》卷一二《贡赋》，第 1 1 2 8—1 1 2 9 页；嘉靖《宁波府志》卷一三《徭役》，第 1 1 8 6—1 1 8 9 页。

④ 《海瑞集》上编《兴革条例》，上册，第 9 3—9 4 页。

虽然海瑞为节省地方行政开支，不与地方士绅交际，但是上司取用与地方士绅的交际银两之时，也需动用纸赎银和支应银。^①一般情况而言，动用支应银作为与地方士绅的交际费用则是经常性开支，所以张选言：

士夫之往来，府有所馈，县或缺焉，则议县之长短者蜂起。山阴有馈，会稽有缺焉，则论会稽之是非者纷然……山、会士夫虽不及余姚，比之各县为多。^②

可见，府县会经常使用支应银与士夫交际，其支出规模一般视当地士绅多少而定。从功能上看，不管是接待往来公务人员的花销还是与士夫交际的开支，都是地方政府支出的招待经费，所以本文将其归并为一类。

其三，地方生员的考试费用。嘉靖《宁波府志》中载有的支应银支出方向为“使客下程及岁考季考等项”^③。从“均平法”实行以后的地方志中也可以看到，支应银要承担提学道岁考、季考生员所需一切费用。

其四，应付临时支销的备用银。这部分主要指上级政府临时加派一些项目，各县又无法立即筹措，一般会动用支应银暂付。如救恤支出，本来淳安县存恤孤老的支出为每年9两白银，但嘉靖四十年（1561）突然增加到20两，“一时难征，就于见役支应银内取给”，次年这笔开支才正式“派人丁田出办”^④。当地方政府遇见临时增加开支的情况时，一般以支应银应付当年开支，此后或将这笔开支作为正式项目派人丁田银内出办，或将其裁革。总之，支应银此时起到备用银的功能。

本文对支应银的收支方式和主要功能进行了论述，可以认为大多数地方政府并不将这笔费用征收在官，而是预留一个总额，由现役里甲买办实物，供应地方政府的需求。如图1所示，应役里甲或采用几户负担一月的办法，或采用丁田折银分段应役的办法，但这只是改变应役里甲的编审方式，支应银的支办方式其实没有发生改变。从功能上讲，支应银负责地方政府的办公经费、地方官员的生活经费（相当于薪金开支的一部分）、考试费用、往来公务人员的接待费用以及与当地士绅的交际费用等几个主要的项目。该项目是地方政府行政开支的主要构成之一，是地方政府正常运转所需的部分。那么，这笔不由地方政府直接经手的支应银支出规模是多大？是否有明确的管理方式呢。^⑤

据张选记载，萧山县的200两支应银是按照“改议文册”在丁田银内扣除的，可知支应银的用量由“改议文册”规定。嘉靖八年（1529），该县“蒙本府孔同知来署县印，访知前弊，行令该年里甲将银三百六十两纳官，逐日令老人领出支应”^⑥，这360两的数额是应乡里老人“情愿每日纳银一两在官”的要求得出的。同府下的山阴、会稽两县的支应银则按照“初议文册”支办：

由本县支应一事推而求之，山、会二县大抵隶于府城则用兼府县，责任尤多。士夫之往来，府有所馈……此皆出自支应银两，无曰无岁无之者也。比之外县，殆过数倍，及查会议文册，山、会二县各该银一百五十两。夫会议之初以为两县共银三百两，比之外县为多。殊不知一县自有一县之费，况兼一府之公用取于二县……^⑦

据此可知，山阴、会稽二县150两的支出是由“初议文册”规定的，而且二县都是府城所在的大县，支出较一般县份还要多一些。

另据嘉靖《浦江志略》卷五，该县正德十五年（1520）“册定”支应银是70两，^⑧此时为规范的杂办银制度成立之初，

① 据赵红梅、程志兵研究，明清文献中的“纸赎”或“纸赎银”是诉讼费的称呼。参见赵红梅、程志兵《明清文献中的“纸赎”和“纸赎银”》，《贵州文史丛刊》2010年第4期。

② [明]张选：《忠谏静思张公遗集》卷三，第425页。

③ 嘉靖《宁波府志》卷一二《贡赋》，第1128—119页。

④ 《海瑞集》上编《兴革条例》，上册，第123页。

⑤ [明]张选：《忠谏静思张公遗集》卷三，第424页。

⑥ [明]张选：《忠谏静思张公遗集》卷三，第425页。

⑦ 嘉靖《浦江志略》卷五《财赋志》，第10页。

可知此为一般县份“初议文册”所定的支应银数量。另据嘉靖《宁波府志》和嘉靖《嘉兴府图记》的相关记载也可以推算支应银的大致用量。^①这两个府中，鄞县和嘉兴县都是府城所在的大县，支应银分别为390两和300两，约为山阴、会稽二县“初议文册”所定数目的2倍。慈溪县和秀水县与萧山县“改议文册”所定“支应银”数目相等。奉化、嘉善、海盐等县的“支应银”数量也大致在150—200两左右，约为浦江“初议文册”数目的2倍，可知这些县份的“支应银”规模是根据“改议文册”制定的。崇德和桐乡二县所定的360两则与萧山县再次改议后的支应银数目相等，可知也是根据1两/日的标准制定的。

根据以上史料，笔者将地方政府支应银的支出规模作如下估算：一般县份最初的支应银数量在50—100两，府城所在县份是一般县份的2倍以上，大致在150—200两；第一次预算调整以后，“改议文册”制定的支应银数量是各县初议时期的2倍；有些县份根据本地的实际情况，在改议结果之上再次做出调整，大致保证每天1两的开销，为360两/年。

综上可知，地方政府对支应银使用定额控制的管理办法。支应银的数量受到“会议文册”（成规册）的控制，在没有得到布按衙门批允的情况下是不能随意加增的。如张选就曾指出，山阴、会稽二县开支庞大，与其拘泥于旧典，不如条陈利弊，增加二县的行政开支额度。但并非所有的县令都会主动向上级题请修改“会议文册”，一般情况下，官员怕招来任意科派的非议，而避嫌不肯增加支应银的预算。^②这固然体现了定额控制方式僵化的一面，但同时也说明支应银收支是存在管理办法的。另外，这笔收入也有明确的支出方向，前文已述它大体用作地方政府的行政管理开支和接待费用，也有备用银的性质。但在具体使用上则没有更为明确的细目规定，县级政府具备较大的灵活性。

（二）杂办银的支出结构与总量修正

据本文以上的分析可知，并非所有的地方志在统计杂办银总数时都把支应银一项计入其中，而本文选取的四种地方志都没有列入该项，因此要将该项补入。其中定海县支应银数量可根据嘉靖《宁波府志》的记载加入100两，其他三个县份则需要根据估算将数据补入。这三个县都不是府城所在县份，且成书年代最早的《太平府志》也在嘉靖十九年，晚于萧山县调整“支应银”预算的年份。因此，本文选取预算调整后，“改议文册”规定的支应银数量的中间值150两，将其补入三个县的行政开支项中。

上述五县的数据除需补充行政开支项中的支应银以外，还应该减去其他差役项。一些地方志在修纂时会把折银项目统一记入地方公费中，这或许是地方政府方便统一征收的做法，也可能是地方志作者为方便记载而人为地将各项合并。但并非所有的项目都是“会议文册”规定的杂办银项目，因此必须对这些项目加以整理，本文数据中的其他差役项即为此例。

太平县中其他差役项数量最多，其中马价银和驿传银两项显然是供给外省驿站和本县驿站支出的费用，并非杂办银项目。柴薪银和马户银分别为108两和160两。从柴薪银项下有闰月加9两记载可知，这是9名柴薪皂隶银（12两/名）的数量。马户银160两则是4名马丁银（40两/名）总量。这两项本应该包含在均徭银差之中，是因为其已经折银收纳，才被统一并入杂办银之中。安吉州项下布、按二司的甲首衣粮银共24两，根据“均徭银差”的工食标准可知，这是2名“借拨甲首”的工食银两，因此可以断定这两项也是“均徭银差”。同理，孝丰县中的雇募夫船银也同属此类。

综上，其他差役项中所有内容都是“均徭银差”和“驿传”中的项目，只是其折银以后才被合并入地方公费中统一征收，但这些项目的支出原则另有规范，与杂办银并不相同，故而本文将其他差役的内容减去。

以上本文将所选五个县的杂办银数量进行了若干修正，补入了支应银一项，减去了原本不属于该范畴的其他差役项，并计

① 相关数据参见嘉靖《宁波府志》卷一二《贡赋》，第1128—1129页；嘉靖《嘉兴府图记》卷九《户赋》，第451页。

② [明]张选：《忠谏静思张公遗集》卷三，第425页。

算出表1所示各地方政府杂办银的实际支出规模。

（三）其他杂办银项目的支出规模与管理方式

上文对地方政府杂办银的总量、支出结构及支应银的收支方式已经做出了说明，本部分则主要考察杂办银中其余各项的支出规模与管理方式。

祭祀费。各县祭祀费用开支在杂办银中所占比例大致相同，占各县公费的30%左右。根据浦江县、武康县、淳安县、定海县和永嘉县的祭祀项目开支额度可知，各县的祭祀项目包括文庙、启圣公祠、社稷山川邑厉坛以及各名宦乡贤祠等，各项祭祀银两的分布是有规律的。^①其中一般县份的文庙祭祀在50—60两左右，永嘉县是温州府城所在地，支出稍多，为70两。一般县份的启圣公、社稷山川邑厉坛祭祀银则完全相同，均为12、16、24两，附府县份稍多，为22、30、30两。各县的名宦乡贤祠祭祀或4两或8两，这是依据祭祀次数所定，每祭4两。通过各县祭祀项目支出费用的分布规律和海瑞在文集中的记载可知，各项祭祀支出在“成规册”中均有明文记载，都是“奉成规册”致祭的定额支出。^②

科举费。科举费用约占各县杂办银支出的8%—10%左右，惟定海县稍高，达到14.35%。从各县科举费用的内部构成来看，数据之间并无规律可言，但从海瑞的记载则可大致推测其支办方式：

一件科举事，奉府帖取三项，共四十八两一钱三分一厘七毫三丝七忽。征完付礼房。科举银一十二两三钱五厘八毫六丝七忽，举人牌坊银一十六两六钱一分三厘一毫，进士牌坊银一十九两二钱一分二厘七毫七丝……一件武举事，奉府帖取武举盘缠银一两二钱二分二厘八毫九丝九忽一尘二渺三漠。征完付兵房。^③

无论科举银还是举人进士牌坊银，各县都不是自行支销的，而是“奉府帖”交纳一定数量的白银。可见，科举费用是由布政司或者府一级的机构统一核算科派，各县则按照财政能力或者举、进数量负担相应的费用。“夫进士举人岁贡生正经所得，有牌坊银，有路费银……”^④，可见科举费用是法定开支，由布政司或者府根据每年生员人数统一核算费用，再分配给各县征收。

仪典费。这一类有两项构成，其中乡饮酒礼一项是定额支出，各县均为20两。“一件乡饮事，奉成规册载，正月十五日、十月初一日各一次，共银二十两。”^⑤

另一项是庆贺表笺银，该项在各县分布也比较均匀，大致在0.50—3两之间，都是“奉府帖”征收，由所在府统一支出。嘉兴府和宁波府的写表银支出分别是26.53两和21.12两，可知府一级的表笺支出大致就在25两上下。只有安吉州除支出0.57两写表银之外，还有26.4两的“写表纸札”银，这个数量几乎和一府写表银的总和相当，因此笔者推测这是“奉府帖”临时加派的项目，应属特殊情况。除此之外，该开支在杂办银中所占比例大致相同，约为4%左右。

救恤支出。从地方志的记载来看，各地救恤支出只有一项，即孤老布花柴薪银。该项在各县杂办银中所占比例不同，这是由于各县孤老人数不同造成的，其实救济每名孤老的费用都是0.6两。《太平府志》载，该县“孤老五十七名，冬夏布帛柴每名计银六钱”。《宁波府志》也载“孤老衣薪，每名六钱，按名散给”。可见，定海县的60两“孤老衣薪”银就是派发给100

① 参见嘉靖《浦江志略》卷五，第10页；[明]程嗣功修，骆文盛纂：嘉靖《武康县志》卷四，《天一阁藏明代方志选刊》第20册，第9页；《海瑞集》上编《兴革条例》，上册，第123—124页；嘉靖《永嘉县志》卷三，第569页；嘉靖《定海县志》卷八，第777—778页。

② 参见《海瑞集》上编《兴革条例》，上册，第123页。

③ 《海瑞集》上编《兴革条例》，上册，第121—122页。

④ 《海瑞集》上编《兴革条例》，上册，第94页。

⑤ 《海瑞集》上编《兴革条例》，第123页。

⑥ 参见嘉靖《嘉兴府图记》卷九《户赋》，第2页；嘉靖《宁波府志》卷一二《贡赋》，第1131页。

名孤寡老人的救济银。另据，海瑞《兴革条例》：

一件存恤孤老事，奉成规册载，孤老冬夏布花木炭等银，嘉靖三十七年、三十八年、三十九年，每年银九两。嘉靖四十年派银九两。给散间，据孤老方旭等告，为急救孤贫寒冷事，申蒙察院批允，与丁田内加派银一十一两，本县一时难征，就于见役支应银内取给。其四十一年该银二十两，派入丁田出办。^①

淳安县原本支出抚恤经费9两，也是15人的救济银，只是到了嘉靖四十年才加征到20两，每人的抚恤银增加到1.33两。且从海瑞的记载也可知，拨派给每名孤老的救济银是定额支出，载于“成规册”中。

物料运输与加征物料。这两类费用都与上供物料有关，其中物料运输是上供物料运输的附加费用，支出额度与该县负担物料多少相应，并非用于地方财政的支出。加征物料本就是上供物料负担，大概由于其加征时间晚，尚未将其统一分类。从“均平法”改革以后的地方志记载来看，该项目的确已经被归入“坐办”之中。此二项的开支规模视中央财政的需要而定，与地方财政无涉，故而本文并不考虑这两项的收支办法。

以上本文对地方政府杂办银支出规模和各项的收支情况进行了梳理，可将该项目的收支特点总结为以下三点：

第一，地方政府杂办银的开支总量基本固定，没有太大的变化。一般县份支出量在400—600两之间，支应银经过三次预算调整后的县份会更多一些。府城所在县份的各项开支较一般县份为多，大致在2倍左右，一般不会超过3倍。

第二，作为地方政府行政管理支出的支应银虽然“不迫人官”，由现役里甲买办供送，但其开支总量要受到“会议文册”限制，不经过申请不能随意改动。

第三，杂办银中的其他支出项目由地方政府从现役里甲手中征收的丁田银支办，支出规模受到“会议文册”控制。其中祭祀费、仪典费和救恤支出都是定额开支，除申请加增外，历年基本没有变化。科举费和加征物料等项费用则由司府衙门根据实际用量统一核算，再分配给各县级政府征收。

综上所述，从支出总量到每个类目，地方政府的杂办银都有明确的收支管理制度，均载于“成规册”中，是预算内开支。即便如岩井茂树所言，可以将杂办银视为补充正项钱粮开支不足的正额外支出，但这笔正额外公费也是有预算控制的开支。

二“均平法”改革与杂办银收支结构的变化

上文的分析指出，地方政府杂办银中的每一项都是遵循“成规册”的预算内开支，如此庞尚鹏改革的意义就需要重新界定。唐文基认为庞尚鹏的均平银改革才使得浙江的地方公费有了一定的收支规范。侯鹏也认为至嘉靖四十五年（1566），庞尚鹏在全浙推行“均平法”的时候，一些县份实际已经按照这个方法实行了近半个世纪了。^②可见，侯鹏认为在“均平法”改革之前，规范杂办银的办法已经在个别县份实行，庞尚鹏只是总结这些办法并在全浙推行。但如果“杂办银”在此之前就是遵循一定规范收支的话，则庞氏“均平法”改革确立或者总结了“杂办银”收支原则的观点就不能成立。“均平法”改革的核心之处在哪儿，庞尚鹏的做法与之前地方政府的做法之间有何异同，这是本部分着重分析之处。

（一）庞尚鹏与地方政府关于杂办银改革的相同点

^① 《海瑞集》上编《兴革条例》，上册，第123页。

^② 参见侯鹏《明清浙江赋役里甲制度研究》，博士学位论文，华东师范大学，2011年，第144页。

在此笔者引用史料勾勒出地方政府杂办银改革遵循的基本路径。《定海县志》记载：

里甲支应俱以见年买办供亿，除坊隅四里不派，余则以里计之，七人共膺一月。中有狡猾者，阴与铺户通，凡物故高其估，倡众多敛，以羨其财。事竣，则与铺户计偿其直，而中分其赢。公衙吏胥靡不沾焉，民宁不告病乎。且七人之中，其人田之多寡迥不同，而以一体均之，则不平甚矣。蜧各县之寄庄、军舍之附籍，其田虽多，率不与役，则又长奸滋弊之门也。今知县何愈建议，欲概一年见役，计其人田若干丁，并寄附之田若干丁，一年十二月分作十二段，通融会算，每段该若干丁，膺直一月，则贫富不至偏累，斯立法之至公者也。然究而论之，一岁之中，监司过客有至与不至，大小费用有繁与不繁，概以分日而定，则劳佚不均亦多有之矣。不若总以丁田之银充一年之费，用尽则止，不复分定日期。如甲银既完即及于乙，乙银既完即及于丙，以其有余补所不足，则苦乐适均，而公私两便矣。然又有说焉，里甲买办虽于官为便，然闾阎小人不习市井，有吏胥门皂需索之费，有铺户勒索之费，有雇赁什器之费，有倩人帮助之费，有自用酒食之费，此皆浮于正额者也。要不若以一岁之通计之，照上年之所出，而为今年之所入，征银贮库，择廉干殷实者，或老人、或坊长、或大户俾尸其事，而复其身家之役。其于买办之际，官给朱票，严加稽核，或有侵渔则必重究不贷，庶乎财不至于横费，民不至于独劳，且势不纷而事自集。鄞令曾直盖尝为之，不便于官者十一，而便于民者十九，斯则可仿而行之者也。^①

这条史料虽长，但详细描述了支应银收支方式的变迁路径。该段史料实际包含了支应银两个方面的变革，分别是审编方法和支办方式。关于审编方法文中一共提及了三种，最初定海县采用现役里甲“七人共膺一月”的方式。随后知县何愈则想要将“按户应役”的办法改成按“丁田应役”，即将现役里甲丁田统一折银计算，分为十二段，每一段丁田应役一月。但是志书的作者认为，每月事物繁简不同，分段应役同样不均，不如按照每月实际支出划拨相应丁田数量的人户应役。但是我们前文已经指出，审编方式不论如何变化，支应银本身都不征收人官，而是采用现役里甲买办供送的支办方式。

所以上引方志文在叙述完各种审编方式的利弊之后，指出了里甲买办虽然方便官府，但是由于应役人户不熟悉买办过程中的各种潜规则，实际支出都会高于规定的用银数量。因此，志书作者建议改变现役里甲买办供送的方式，直接征银贮库，由地方政府自行委派人员买办。这种办法虽然在定海县尚未实行，但据该书作者所言，此法曾在鄞县实行过。

另外据《忠谏静思张公遗集》记载：

本县先年支应止照改议文册于丁田银内扣银二百两，不追入官，令见年里甲分日自行支应，以致官吏人等乘机浮费，或过于馈送，或私于自取……使支应里甲日费数两者有之。或值一日费少，官又指说便宜，另使办礼，贺某士夫，或使修理某衙门。以故，先年里甲最苦支应……嘉靖八年间，蒙本府孔同知来署县印，访知前弊，行令该年里甲将银三百六十两纳官，逐日令老人领出支应，按月稽考。^②

可见，嘉靖八年萧山县对支应银的改革办法与鄞县曾实行的办法是相同的，都是将“见役里甲买办供送”的方式变成“征银入官，自行买办”，因而所谓杂办银改革，其实就是支应银改革。通过前文的分析可知，杂办银中其他项目一直采用地方政府自行买办的方式，而且各项均是定额开支，细目载于“成规册”中，一般不会产生浮收的弊端。支应银开支则只有总额控制，没有具体的收支规定，而且由现役里甲办供送，故而浮费迭出，弊端丛生，成为改革的对象。通过以上的分析，我们可以将地方政府杂办银改革的基本思路描述如图2：

① 嘉靖《定海县志》卷八《物土志》，第778—781页。

② [明]张选：《忠谏静思张公遗集》卷三，第424页。

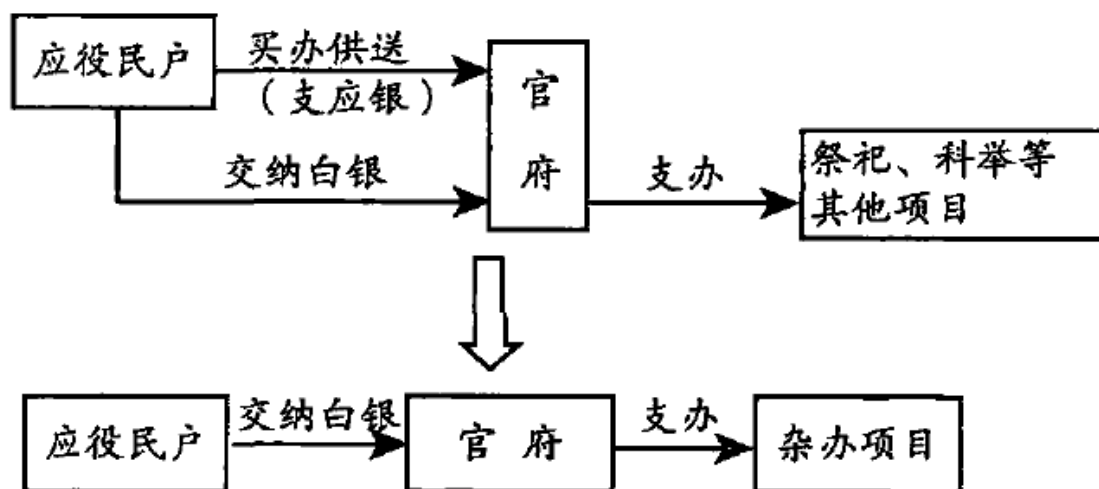


图2 “均平法”改革示意图

从这一点讲，庞尚鹏“均平法”改革的思路与之相同。史料记载：

查得按属各州县，凡一应公费已经议载成规，积习相沿，率令里甲轮流支应。究其末流之渐，遂至供亿日繁，民不堪命，而颠覆相踵者，在在有之。该臣案行粮储、清军二道，关会守巡各道，转行杭州等十一府，通将属县额、坐、杂三办一应支销钱粮，各细造册，逐一参酌，内除将原额并近年加增应该起解与祭祀乡饮等项成规，开载相同，无容更议者，开列于前；次将本县一应支费逐款各开银数，备列于后。其间多寡损益，俱载本条项下，犹恐别有意外之费，诚所不免，各照县分大小，酌量另派备用银两，以给不虞之用，总名之曰均平银。^①

文中所说的“原额并近年加增应该起解”项目是指额、坐二办项目，这部分与杂办中的祭祀、乡饮等项“成规”都是“开载相同，无容更议”的内容，因此将其原封不动地记载于前。各县的行政开支支应银才是改革的对象，原来由里甲轮流支应，现在将支应银详细注明项目和支出银两，开列于成规册中。除此之外，根据各县规模大小留足备用银两，这些项目统称为均平银。

以上两种改革方式的核心都在改变支应银的支办方式，使之由里甲应役的方式变成官府征银买办的公共财政模式，并且规范了支应银的支出方式与细目。前文已经指出，地方政府的支应银只有总额控制，大体上有一个支出方向的规定，并无具体的支出细则，而“均平法”改革则将每一个细目的支出银两都开载于“成规册”中，更加规范了“支应银”的支出方向。

比较两种改革办法可知，无论是萧山区、定海县、鄞县等地方政府，还是作为巡按御史的庞尚鹏，对于支应银的改革都指向了同一种办法，即银纳化。我们固然可以说，庞尚鹏改革是在借鉴地方先行改革经验的基础上推行的。但如果综合本文之前的分析则会发现，产生图2所示的改革思路并不困难，因为杂办银支出本就是两种方式并行，当其中一种方式出现问题时，地方官员考虑将其与祭祀、乡饮等项目合并，统一征收白银是比较直接和现实可行的解决办法。但问题在于庞尚鹏的改革措施中还包含了地方政府无力自行解决的部分，这主要体现在两种改革措施的不同点上。

（二）杂办银改革的不同点

① [明] 庞尚鹏：《百可亭摘稿》卷一《巡按浙江监察御史臣庞尚鹏题为节冗费定法守以苏里甲事》，《四库全书存目丛书》集部第129册，第112页。

庞尚鹏改革和之前地方政府的改革之间有两个显著的不同点：其一是杂办银数量不同，改革以后杂办银的总量涨幅非常高。他在奏疏中言：

即如仁、钱二县，原议征银，官为支应，寻复令里甲承办，此固有司奉行之未至，盖亦原定额银之太缩，以致供用不敷，故不得不取之于里甲，此亦理势之所必然者。^①

从这一奏疏可知，“征银贮库，官为支应？”的做法不仅在萧山县、鄞县实行过，在仁和、钱塘二县也曾经实行过，但预留给地方的支应银额度太小，各县不得不重新取于里甲。可见，核心的问题不在于官府自行买办的银纳化改革，而是合理制定预算额，庞尚鹏改革的核心之一就是大幅度上调这个预算额度。

除嘉兴和衢州两府外，笔者无法找到更多可供比较“均平法”改革前后各府杂办银涨幅的数据。限于材料的缺乏，只能将嘉靖《浙江通志》中杂办银总量稍作调整，作为“均平法”改革之前的“杂办银”数据，与万历时期以后六个府的地方志财政数据进行比较。根据计算，“均平法”改革前后杂办银涨幅情况如下：财政贡献较大的府分，如杭、嘉二府，改革前的杂办银分别为11552.92两和16736.19两，改革后达到24455.70两和27899两，“均平法”改革以后涨幅在60%—110%左右；财政贡献一般的府，如衢州府、处州府、绍兴府和金华府，改革前分别为3165.95两、4328.05两、6863.78两和5705.55两，改革后分别达到16213.78两、11301.08两、27670.71两、18299.10两，涨幅在150%—300%左右，最高如衢州府达到400%多。^②

庞尚鹏“均平法”改革最突出的特点是明晰了支应银各项的支出细则。此项改革除规范原有项目的收支规则之外，还新增入了若干不可缺的项目。地方政府在经过“均平法”改革以后，支应银涵盖的项目明显增多，各项开支的细目与额度也被确定下来。以下将衢州府“均平法”改革后增入项目列表如下，考察地方政府支应银项目在改革后的实际变化情况。

庞尚鹏“均平法”改革的办法就是将“原额并近年加增应该起解与祭祀乡饮等项成规”书写于前，再将各县新增的各项开支备列于后。表2记载的内容，就是庞尚鹏改革思路在地方的实际执行情况。据此可见，明晰支应银的各项收支细则是改革前后出现的最大不同点，正是这些实际存在而又不能纳入正常预算的项目，才是造成地方政府支应银改革不能成功推行的主要障碍。庞尚鹏改革主要针对这一点，通过提高预算额度，吸收这些预算外项目。

① [明] 庞尚鹏：《百可亭摘稿》卷一《巡按浙江监察御史臣庞尚鹏题为节冗费定法守以苏里甲事》，第112页。

② 以上分析数据参见[明] 薛应旂撰嘉靖《浙江通志》卷一七，《中国方志丛书》华中地方第532号，第903—958页；万历《杭州府志》卷三〇，第2306—2442页，杭州府因原书不清，缺少余杭县数据；[明] 刘应珂修，沈尧中等纂：万历《嘉兴府志》卷五、六、七，《中国方志丛书》华中地方第505号，第287—464页；[明] 萧良幹等修，张元忭等纂：万历《绍兴府志》卷一五，《中国方志丛书》华中地方第520号，第1162—1163页；[明] 王懋德等修，陆凤仪等编：万历《金华府志》卷七，《中国方志丛书》华中地方第498号，第456—458页；[明] 熊子臣，何镗纂修：万历《括苍汇记》卷八，《四库全书存目丛书》史部第193册，1996年，第587页；[明] 林应翔等修，叶秉敬等纂：天启《衢州府志》卷八，《中国方志丛书》华中地方第602号，第782—801页。

表2 衢州府“均平银”改革后增入项目细目表

(单位:两)

类别	项目名称	小计
各衙行政开支及生活支出	上司并对县门神桃符布政司公用纸札、清军道公用纸札、按察司直堂公用、兵巡道新任升任复任合用祭门、上司各衙门并对县及查盘取用卷箱架扛锁索棕罩白牌、贡院雇税一应家火并募夫、府县新官到任在门、三察院查盘委官驻扎合用心红纸札油烛柴炭、府县合用心红纸札、省城募夫工食、修理府县公所厅堂公榭、修理儒学教官衙门、抚院书吏衣鞋、各衙门灯笼夫	1825.76
考试生员各项支出	提学道考试生员合用心红纸札油烛柴炭米菜等银、岁考生员试卷果饼激赏花红纸札笔墨并在生果饼进学花红、提学道考试生员盖搭在场工料银、季考生员合用试卷果饼等项、府县共银三院观风考试生员合用试卷果饼激赏花红纸札笔墨等项	537.50
公务往来接待并交际费用	三察院司道按临并对县朔望行香、三院阅操酒饭并犒赏花红、分守道巡历心红纸札酒烛柴炭、兵巡道驻扎士夫交际下程酒席、布政司交际公费、按察司交际公费、粮储道交际公费、提学道交际公费、上司经临及一应公干过往官员合用心红纸札酒烛纸札、上司并公干员吏经临无驿县份中获宿食廩粮饭食、经过公干官府府送下程县送油烛柴炭、上司经临过任官员合用人皂马匹雇船银	9360.55
酒席银	迎春芒神土牛春花鞭春酒席银、起送科举生员酒礼花红迎宴新举人合用捷报牌匾银、起送会试举人酒席银、贺新进士合用旗匾花红酒礼、府县应朝官员起程赴任酒席在门、府县升任给由官员酒席	253.31
预备杂用银		2036.36
总计		14013.48

数据来源:天启《衢州府志》卷八《国计志》,第730—801页。

上文通过分析庞尚鹏与地方政府关于杂办银改革之间的异同点,得出如下结论:

第一,两者都针对杂办银中支应银的收支方式进行改革,由现役里甲买办供送的方式转为“征银贮库,官为买办”的方式。据笔者掌握的地方志材料,浙江地区至少有五个县施行或提出过与庞尚鹏类似的改革措施。

第二,“均平法”改革提高了地方政府的财政预算额度,确立了支应银的收支细则,将一些预算外的项目合法化。这些举措正是地方政府自身无法单独完成的,也是之前地方类似改革不能取得成功的主要原因。

第三,庞尚鹏的改革既不能视为对地方政府之前改革措施的简单总结,也不是将原本无序的地方公费收支秩序化的行为,而是代表中央政府调整地方公费的预算额度,帮助地方政府突破银纳化改革的制度性障碍。

上文对均平银改革措施的梳理,勾勒出了明代地方政府杂办银的变迁路径。虽然本文的论证与岩井茂树等学者的表述有相似的地方,即认同明代地方财政存在正额与正额外两大部分,^①但笔者并不认为正额外部分是没有收支规范,任意科取应役里甲人户的。这部分财政收支依然有相应的操作规范,地方政府对应役人户的负担情况也有调整措施,而这正是明代役法财政体系

① 参见[日]岩井茂树著,付勇译《中国近代财政史研究》,第261页。

的运行特点之一。^①

三“均平法”改革成因分析

学者曾指出明代赋役财政体系的转变，尤其是均徭役由役人赋改革的推动力在于提编均徭以充抗倭军饷。^②笔者认为提编均徭固然是推动由役入赋改革的重要推动力，但地方财政作为一个整体，它的每一部分都有紧密的联系，“均徭法”改革必须与“均平法”改革有机结合，同步进行，才能最终促成役法系统的彻底改变。据《明世宗实录》载：

侍郎胡宗宪请于浙江提编明年均徭及明年里甲以济海防，从之。^③

可见，提编的对象既包括均徭役，也包括里甲役，因为里甲杂办银中支应银的收支情况与均徭役类似，都不是以公共财政的形式出现的，而是由现役里甲买办供送，因此提编充饷的前提就是将其银纳化。前文已经指出，地方政府的支应银的总额受到控制，不能随意加增，是造成支应银银纳化改革不能顺利进行的最大障碍，这也表明在定额财政之下还存在着隐形财政。因此，厘清隐形财政的实际用量，并将其全部折成白银征收，是提编充饷得以完成的重要前提。

笔者认为，“均平法”改革主要吸收了两个类别的隐形财政支出：

第一类是里甲买办供送部分。这一部分就是支应银应该支出的部分，庞尚鹏曾言：

照得按属征派钱粮名目最多，除额办、坐办、杂三项已经载入赋役成规外，惟加派一节乃额外之征，头绪多端，事体不一。或以上司公礼取用看席花段，或以官员升任取送水手盘缠，又有修船料价，撮办家火，雇募长夫等项，并不申详抚按衙门，擅行科派里甲。甚至指以加派织造为名，乘机冒破入己者，盖缘钱粮原无定额，是以征派致有侵渔。^④

需要指出的是，文中所谓“原无定额”并非说支应银开支没有定额，而是如前文所言，各项开支没有明确的细目规定。现役里甲除负担正常的衙门开支之外，还要负担各官的家火银，修船料价等方面的预算外支出，额度远远超过支应银规定的总额。

除此之外，还有供应酒席的开支也被纳入均平银之中。这部分银两不包括在支应银之中，由坊隅各图买办供送。嘉靖《永嘉县志》卷三：

旧规将全里田地内除隅厢四十图摆酒，每图免田五十亩，再除各项优免外，其余田地每月作六班支应……近遵均平条约，总计一岁经费，照田征银在官，每月遴委吏役管办，摆酒亦酌量等第，定价给银。^⑤

从表2给出的均平银支办情况来看，除一些项目被裁革以外，大部分里甲买办供送的项目都被纳入其中了。

此外“均平法”还吸收了均徭役的负担项目。如果不伴随着“均平法”改革的同时发生，均徭役银纳化的过程是不能独立完成的。此处仅举库子、驿递馆夫两例说明均徭役的实际负担问题。刘志伟的研究指出，均徭役的“重差”主要体现在其连带的财政责任上，而不是差役本身。从庞尚鹏的奏疏我们也可以看见同样的叙述：

① 关于明代地方财政的这一特点可参见赵毅、丁亮《从银、力差的变迁看明代均徭法的演化路径——以浙江地区为例》，《社会科学辑刊》2013年第4期。

② 刘光临、刘红玲：《嘉靖朝抗倭战争与一条鞭法的展开》，《明清论丛》第12辑，北京，故宫出版社，2012年。

③ 《明世宗实录》卷四四三，嘉靖三十六年正月甲申，台北，中研院历史语言研究所校印本，1962年，第7574页。

④ [明]庞尚鹏：《百可亭摘稿》卷一《巡按浙江监察御史臣庞尚鹏题为悯时艰陈末议以垂法守事》，第110页。

⑤ 嘉靖《永嘉县志》卷三《食货志》，第569页。

库子之设本为看守库藏而已，顷来责以供应，凡公堂百费及私衙日用，莫不刻意诛求，同僚各官，更相效尤，无复顾忌，甚有不忍言者，而吏胥门隶尤百计苦之。故金充库子即有司视为奇货，家累千金，败不旋踵矣。查得库子工食每役编银十二两，而其留祸遂至于破家，何可胜叹。该臣通行布按二司及各府州县掌印官，择选本衙门循谨吏，每季轮点一名掌管库事，季终交盘明白，付与下季，庶革侵盗之弊。每年编徭不用库子姓名，止编工食银两，如二司库子，只编正银，不用加倍。惟各府编银一百六十两，大县编银四十八两，中县编银三十六两，小县编银三十两，各照定数追完贮库，按月给该季库吏，以备造册工食，若各衙门掌印、佐二、首领官日用心红纸札等项议有定规，俱令各官按月查支本衙门自理脏罚应用，不得仍令库吏出办。^①

可见，库子一役本来是按照每年 12 两的标准编金的，但是其负担额度要远远高于这个标准，地方政府的日常行政与生活的开支都要由其供应。庞尚鹏改革以后，库子改为按照 12 两一年的标准雇役充当，那么原来由库子负担的额外开支部分就必须有解决的途径。

地方驿站也面临同样的问题：

革馆夫支应。照得驿递供应甚繁，而馆夫最为困苦。官吏积棍百计侵凌，权势公差多方横索，荼毒之苦有难尽言。役银一两有用至数十两者，其势不至于变田宅鬻子女不已也……酌驿递之冲僻，较费用之繁简，于正银外定为差等，量行加征贮库，馆夫尽发宁家。预于前月五日驿递官照数赴府县领出支应，各轮拨驿夫照时估买办。^②从这两段论述可以发现，库子、馆夫等役普遍受到高额的连带经济负担的困扰。从海瑞《兴革条例》的记载中也可以看出各役的实际负担情况：

本府永丰库库子壹名，正银壹拾两，每两连耗肆拾两正……本府富春驿馆夫五名，每名银一十两，每两连耗一十二两……本府桐江驿馆夫一名，银一十两，每两连耗一十二两。^③

海瑞的记载表明，各役的实际负担情况是通过“耗银”数量表现出来的，府库的库子标准工食银的 1 两，连带的负担要达到 40 两，则 10 两工食银的实际负担就是 400 两。同理，编给淳安县的 6 名馆夫的实际负担是 720 两。征银雇役的改革措施固然解决了应役人户的负担问题，但原有三类重役的高额实际负担需要寻找新的财政来源，而这些都在“均平法”改革以后被吸收进了杂办银之中。

据表 2 可知，改革后的杂办银各项开支中，占比最大的就是“各衙行政开支及生活支出”和“公务往来接待并交际费用”两项，这两个项目有很大一部分原本由均徭役中的“库子”与“馆夫”承担。因此可以说，不上调杂办银的预算额度，吸收这些开支项目，均徭役的改革也是不可能完成的。

总而言之，“里甲提编”要求地方政府必须完成支应银的银纳化改革，这就为清理现役里甲的实际财政负担提供了契机。均徭役银纳化改革后留下了大量的开支项目需要寻找新的财源，这是推动“均平法”改革的另一个重要原因。

四结论

通过以上分析可知，作为地方政府行政公费的杂办银实际存在两种支办方式，其中祭祀、科举、抚恤等有国家明确规定的项目直接交纳白银，由地方政府统一支销。地方政府日常办公与生活的费用、往来人员的接待费用、交际费用等项目被称为支应银，该部分并不直接征收白银，而是由现役里甲人户买办供送。但不管是直接交纳白银还是买办供送，杂办银的开支并非处于毫无监管制度的无序状态之中，中央政府或者布政司对各项目的具体收支办法都做出了比较明确的规定。其中祭祀、科举等费用基本属于定额开支，支应银使用的灵活性比较大，地方政府可根据自己的实际需求来支配，但每年支出的总量是有一

① [明] 庞尚鹏：《百可亭摘稿》卷一《巡按浙江监察御史臣庞尚鹏题为悯时艰陈末议以垂法守事》，第 109 页。

② [明] 庞尚鹏：《百可亭摘稿》卷一《巡按浙江监察御史臣庞尚鹏题为悯时艰陈末议以垂法守事》，第 110 页。

③ 《海瑞集》上编《兴革条例》，上册，第 60、99 页。

定控制的。地方财政规模的膨胀给买办供送的里甲应役人户带来了比较沉重的负担，地方政府虽屡有银纳化改革的措施或提议，均因预算额度过低，不得不重新回到旧有方式上。庞尚鹏的“均平法”改革在借鉴地方政府经验的基础上，提高了杂办银的预算额度，将一大部分合理但不合法的项目列入地方财政的开支项目之中，最终完成了支应银的银纳化改革。为筹集抗倭军饷而提编里甲和均徭银两的措施，是推动“均平法”改革的主要原因。