

# 南宋高宗时期的财政制度变迁

刘云

(厦门大学 历史系, 福建 厦门 361005)

[内容提要]南宋建国之初,战争不断,财政支出造成了巨大的财政压力,促使赵构在其统治初期改革了财政管理方式,并进行了一定程度的财政分权,建立总领所制度,改组了地方财政机构,重新整合了财政管理模式,完成了财政制度的变迁。

[关键词]南宋高宗时期;财政制度;制度变迁

[中图分类号]K245

[文献标识码]A

[文章编号]1000-422x(2007)02-0030-09

明代学者王夫之认为:“国家当创业之始,繇乱而治,则必有所兴革,以为一代之规。”

自北宋初年以来,宋朝政府形成了一个中央高度集权与管理上高度分散的财政格局,南宋高宗时期加以发展,成为南北宋乃至中国古代社会财政体系的转折点。学界目前对南宋初年的财政制度研究尚少,只有汪圣铎先生对南宋中兴时期的财政状况作了初步研究。<sup>①</sup>本文旨在对南宋初年财政制度变迁作一个详细的分析:先阐述高宗时期财政制度的渊源以及财政制度的初步建立,然后分析高宗时期由于政治、经济、军事等因素变化而导致其财政收支制度与管理制度的变化,最终完成了财政制度变迁。

## 一、高宗时期财政制度变迁的渊源

### (一)高宗时期财政制度的由来

从中国古代史来看,每一次朝代的更迭,新的统治者一般都会利用原有的政治资源来维系新的统治秩序。南宋初年的财政制度,在财政组织机构与职能设置方面直接继承北宋的户部制度,但在管理权力方面却又有仿效北宋前期三司制度的取向。两宋以北宋元丰改制为界,此前为三司理财时期,此后为宰相领导下的户部理财时期。北宋前期“天下财计一归三

司”,<sup>②</sup>三司是皇帝之下的中央最高理财机构,掌管国家的绝大部分财政事务,以三司式、条例等形式颁布国家财政法令,并有勾院、都磨勘司等内部财政监察机构,还直接控制了国家的大部分财政贮存系统以及金融系统。<sup>③</sup>地方则由诸路转运司掌握各路财赋,发运司居中调度,与三司互为表里,即所谓“举四海之大,而一毫之用必会于三司”<sup>④</sup>,通过掌控发运司与诸路转运司来管理全国的财政,能够比较及时地掌握全国的财政经济信息,可以“上下相维,轻重相制”<sup>⑤</sup>。元丰改制后,宰相制国用,户部实际上成为宰相领导下的一个事务性机构,财政监察内外结合,财政法令则多以《编敕》《海行法》等形式颁布实施。地方则有户部左曹 转运司体系与户部右曹 提举司体系两大财政组织并存,各有自己的财政收支和管理体系。

### (二)南宋财政制度变迁的背景

南宋初年的财政压力,第一来自战争造成的财政支出困难。高宗刚继承大统,随即被金军追击,“州县望风奔溃”<sup>⑥</sup>,高宗被迫“翠华南渡”<sup>⑦</sup>,又遇叛将乱民之变,行踪飘忽不定。为了维护自己的既得利益,高宗只好组织军队进行抵抗。至绍兴初年,东南形成了右军张俊、中军杨沂中、江东刘光世、淮东韩世忠、湖北岳飞、湖南王口六大集团军,共十九万四千人,<sup>⑧</sup>

[收稿日期]2006-11-12

“月费二百万缗”；<sup>10</sup>而张浚在川陕前线指挥的军队至少有四十万人，<sup>11</sup>每年花费“钱三千余万缗”，“粮一百六十余万石”；<sup>12</sup>两项合计，南宋初年每年主要军费开支约为钱六千万缗。除了军费开支浩大，行政费用开支也居高不下。以行在临安每月所花费的中都吏禄兵廩之钱额为例，建炎年间（1127—1130），中都每月的花费约为80万贯，绍兴三年（1133）开始升至每月支出110万贯，<sup>13</sup>则每年中央行政支出需要1320万缗左右，军费开支与中央行政费用每年至少达到七千余万缗，对于一个刚刚从废墟上建立的政权来说无疑是一个沉重的负担；而在绍兴二年（1132）之前，赵构没有一个相对固定的办公场所，中央财政空虚，有时甚至连中央的正常开支都不能保证。

第二，战争直接破坏了宋朝的社会经济，造成财政体系运转不畅。金军铁骑的蹂躏和兵火之焚毁，“大河（指黄河）之南，连亘数十州之地，城覆民屠，不可胜计”，<sup>14</sup>造成当时社会经济的劳动力的巨大损失和民众财富巨大的损失。两淮本为北宋最富庶地区之一，经济损失最为惨重，“几千里无复鸡犬，井皆积尸，莫可饮”。<sup>15</sup>“淮南游罹金人蹂躏，且群盗继之，民去本业，十室而九，其不耕之田，千里相望，流移之民，非朝夕可还。”<sup>16</sup>随后，淮甸即成为军事前线，“濒淮之地，久经兵火，官私废田，一目千里。”<sup>17</sup>经济遭受严重创伤，税基大大减少，“淮南平时一路上供内藏絀绢九十万匹有奇，至绍兴末年才八千匹尔”<sup>18</sup>。长江以南的两浙、江南西、江南东、荆湖南路及荆湖北路之南部，因蒙受了六七年的战乱，社会经济也有一定的损失。秦岭以南的利州路<sup>19</sup>也不例外。总之，高宗前期，整个社会哀民遍野，大多数地方的经济生产无法正常进行，财政供应自然也就遭到较大的破坏。

第三，中央政府的权威遭到来自地方政府的挑战。战争爆发，各地州郡都以供军为要务，往往将上供钱物擅自“便宜截用”，或擅自挪用封樁的常平钱物等，破坏了原来的封樁财物管理制度以及上供制度，在皇帝行宫附近甚至要派尚书户部的主要官员去调发军食。<sup>20</sup>亦正如建炎二年（1128）尚书祠部员外郎喻汝砺言：

“今人主威柄移于帅臣之顽扈，朝廷号令夺于监司之狂率”。<sup>21</sup>此言应不为过。绍兴五年（1135），侍御史张致远指出南宋初年酒税、茶盐、矿产等主要税源都遭到不同程度的侵蚀，中央政府财政权力削弱，“权柄下移”。<sup>22</sup>这就说明了南宋初年金军的军事进攻造成赵构政府的政治压力与财政压力，造成财政权力下移，影响到国家财政权力的不合理分配。

第四，中央财政开支严重不足。由于战争破坏了原有的财政运行体系，新的财政体系尚不完善，加上军费开支浩大，所以皇室费用与中央行政费用等财政开支严重不足。首先，平时被认为“国之要务”的各种皇室祭祀仪式已不能按照以前的标准去安排了，大多“因陋就简”<sup>23</sup>，供奉与祭祀祖先宗庙的牺牲数量也减少了三分之一。其次，中央政府不得不减省大多数官员、宗室<sup>24</sup>的俸禄与赏赐数量以缓和财政危机。<sup>25</sup>

## 二、高宗时期财政管理体系的初步建立

靖康二年（1126）十二月，康王赵构于相州开大元帅府，任命河北都转运使龙图阁直学士张慤、京东转运副使直显谟、阁黄潜善二人“并兼大元帅府随军应副”，以梁杨祖为“秘阁修撰随军转运使”，<sup>26</sup>初步建立了以赵构为核心的财政运转系统。赵构登基后，张邦昌短暂的政权体系实际上是合并到了赵构政权之中去了，其财政管理系统也成为南宋财政制度的主要的而且是直接的来源，并得以延续和发展。

高宗初登大宝，以原来康王大元帅府的财政官员为基础逐渐建立了南宋初期的财政管理体制。建炎元年五月，赵构以“晓财利、勤干”的张慤为户部尚书，<sup>27</sup>随军应副黄潜厚“试尚书户部侍郎”，以梁杨（扬）祖为随军转运使，<sup>28</sup>正式建立了南宋的户部理财制度。南宋的户部组织机构跟北宋的户部大致相同：户部一共设主要官员十三人，一般设尚书一人，侍郎两员，下分设户部（分左右两曹）、度支部、金部、仓部四司，各司由郎中以及员外郎主管，“（户部）左右曹各二人，度支、金部、仓部各二人”。<sup>29</sup>每司下各设数案，掌控具体的业务。元丰、元祐法令规

定了各部吏人的数量。<sup>30</sup> 其管理模式为：“(诸路)漕司总诸州，户部总诸路”。<sup>31</sup>

### 三、高宗前期财政制度的特征

靖康之变是两宋时期的转折点。从此之后，宋朝统治区在战略上进入全面防御状态，财政制度也相应进行了调整。以绍兴十一年（1141）为界，高宗时期的财政制度前后发生了较大变化。下面先分析高宗前期财政制度的特征。

#### （一）高宗前期的财政收支内容

为了应对面临的财政困难，赵构不得不改变北宋以来的财政制度，实行符合南宋初期实际的财政收支制度。

高宗时期，税种大体可分为两税、征榷收入、增赋（杂税）等。北宋末期，蔡京创“丰亨豫大”之说，<sup>32</sup> 大肆侵夺地方财赋，地方产生了许多非正式的赋税窠名。<sup>33</sup> 南宋初年，由于战争的破坏，作为祖宗正赋的两税收入自然遭到很大的损失，而战争还在继续，政府还要运作，国家行政机构的必要开支应该保证供应。沿着北宋财政制度的路径，赵构改变了财政收入的内容，且在财政收支方面货币化的倾向比较明显。

上供钱物<sup>34</sup>是宋代中央财政主要收入项目之一，包括上供钱币、上供绢帛、上供苗米，其征收原则一般是因地制宜。其中，上供绢帛是财政收入的主要内容，包括绢、紬、帛、丝、绵、布、锦、（綾）罗、絁等，<sup>35</sup> 高宗初年的全国上供绢帛总数每年为三百九十七万八千匹。<sup>36</sup> 由于社会生产遭到严重破坏，实物财赋的缴纳比较困难，而且赵构在逃亡途中也不方便携带大量的财物。所以，建炎三年（1129），两浙路转运副使王琮建议朝廷将本路每年上供、和买紬绢折钱交纳，“以助国用”，赵构批准了这个建议，是以李心传称：“东南折帛钱自此始。”<sup>37</sup> 建炎四年（1130），川陕也开始实行折帛钱制度。<sup>38</sup> 绍兴二年（1132），户部将这个制度推广到其他诸路。<sup>39</sup> 自此，全国大部分上供钱物都几乎纳入了货币财政的轨道，其中，东南的上供正赋为每年 200 万缗，若将所有上供绢帛都折钱，则为 800 万缗，加上四川的绢估 300 万缗、布估 200 万缗，

则南宋初年上供物折钱为 1500 万缗左右。<sup>40</sup> 上供苗米则记载不详，目前无从计算。

征榷收入主要是指宋朝政府通过卖盐、茶、酒、香料、矾等所得的专项收入以及市舶收入等。其中卖盐钱以平均每年收入 1000 万缗计；<sup>41</sup> 而四川盐法自成体系，每年产盐约六千余万斤，每年盐钱收入达四百余万缗，远远超过原来的定额八十万缗。<sup>42</sup> 就榷盐一项，中央直属的榷货务都茶场盐钱每年以一千万缗计，再加上这五百余万缗，南宋初中央财政盐利的年收入大约在一千五百万缗左右。

榷酒一项，行在户部每年收到酒息钱一百三十万缗，诸路上供的酒课约有五百余万缗，<sup>43</sup> 两者合计六百余万缗。至于四川四路的榷酤，赵开实行的“隔槽法”是近似于“买扑制的一种变通方式”。<sup>44</sup> 四川榷酤的缗钱收入在建炎三年为一百四十万缗，赵开变酒法之后，岁课达到六百九十余万缗。<sup>45</sup> 是以南宋初年，中央财政直接或间接的榷酒收入大约在一千三百万缗左右。<sup>46</sup>

至于榷茶的收入，行在（即东南地区）的榷茶收入大约为二百七十余万缗，四川二百万缗左右。<sup>47</sup> 南宋初年中央财政榷茶总收入约为四百七十余万缗。

香矾钱岁入大约为一百一十五万缗左右。市舶岁入以二百万缗<sup>48</sup> 计算。

关于增赋的收入史籍记载比较详细。南宋初年的增赋主要有经制钱、总制钱、月椿钱等。东南增赋的岁入，据李心传记载，经制钱为六百六十余万缗，总制钱七百八十余万缗，月椿钱四百余万缗。<sup>49</sup> 四川此时也应有经总制钱，数额大约在二百万缗左右。<sup>50</sup> 由此合计，得南宋初年全国经总制钱总额约为二千万缗左右。

上供钱物（除粮食外）1500 万缗，盐利的年收入大约在 1500 万缗之间，榷酒收入大约在 1300 万缗，榷茶总收入约为 470 余万缗，香矾钱岁入大约为 115 万缗，市舶收入每年约为 200 万缗，全国经总制钱总额约为 2000 万缗，总计为 7085 万缗。

再看南宋初年中央财政支出的主要内容，如前所述，仅正规军军费和中央政府行政开支

就高达 7000 万缗左右, 财政收支相抵, 差不多能够应付这两项主要开支, 但是仍难免捉襟见肘。

至于此时的地方财政收入大多以共享税和杂税为主, 地方财政支出则主要是上供和赡军以及本机构的行政费用支出。由于篇幅所限, 拟另文专述。

## (二)、财政管理体制的转变

1 中央加强对财政事务的领导。高宗前期管理全国财政的中枢机构是户部, 长官为户部尚书与侍郎。高宗时期宰相仍然主尚书省六部之事, 对于“财谷出纳之大纲, 宰相领之于上, 而户部治其详”<sup>51</sup>。由于财计吃紧, 赵构经常任命一些比较通晓财计的高级官员专掌财赋措置, 此即“专一措置户部财用”制度,<sup>52</sup> 成为高宗时期的理财之定制。高宗前期的政府官员之中, 张慤、黄潜厚<sup>53</sup>、叶梦得<sup>54</sup>、户部尚书章谊与参知政事孟庾<sup>55</sup> 先后出任此职。

2 加强户部的财政权力。北宋元丰改制后, 户部左右曹分治, 财权甚弱,<sup>56</sup> 宋朝士大夫内部要求加强户部财政权力的呼声一直没有停止过。<sup>57</sup> 高宗嗣位不久, 即着手恢复户部总领全国财赋的权力, 重建中央理财中枢的财政权威。建炎元年七月, 高宗下令户部尚书总领左右曹事。<sup>58</sup> 建炎三年 (1129), 又将司农寺并归仓部、太府寺并归金部<sup>59</sup>, 恢复了户部的大部分财政管理权, 并将一些收入比较丰厚的部门改为直接隶属于户部, 绍兴七年 (1137), 赵构把名义上原属于太府寺的榷货务都茶场拨隶于户部掌管。<sup>60</sup> 而且复辟后的司农寺、太府寺与户部的关系更加密切, 在很大程度上成为户部理财体制中的外围职能系统, “凡有合行事物, 申户部施行”; 人事方面也多由户部长贰荐举, 甚至时人把太府寺、司农寺与户部并称, 如隶属于太府寺的粮料院、审计司亦称为“户部粮审院”。<sup>61</sup>

3 加大对地方财政的监察力度。由于战乱, 中央到地方的各级财赋册等财政统计资料大都被战火焚毁, 或者被胥吏把持, 或者有地方守臣、统兵大将擅自侵渔中央的财政大权, 中央政府得不到地方财政的确切数据, 财政权威受到挑衅。为了理清中央与地方的财政关系, 稳

定新时期的财政秩序, 绍兴五年 (1135 年), 高宗下令派遣“尚书仓部员外郎章杰检察福建、广南东西路经费财用公事”,<sup>62</sup> 随后加派枢密院计议官吕用中徐康、编修官霍蠡“并以检察逐路经费财用为名, 用中浙西, 康江东, 蠡浙东路, 仍借奉使印”, 设立相应的“检察经费财用司”,<sup>63</sup> 检察经费财用司可以自己辟置僚属。<sup>64</sup>

4 调整地方路分财政体系。南宋立国之初, 出于节省财政开支的考虑, 宋廷曾经省并了一些路分的财政机构, 其中最具代表性的是提举常平司。南宋建国之初, 赵构将“诸路提举常平司并归提刑司”, 由提刑司“常切责检察”常平钱物, 自此常平司失去了“监司”的地位, 不过提举常平司原来的属官人吏贴书等还保留了三分之二, 诸州县的常平主管官仍然保留了,<sup>65</sup> 但是由于常平钱物数量巨大, “所存一二, 以亿万计”, 而当时政局动荡, “方时多事, 财用为急”, 因而不少官员也纷纷要求恢复诸路提举常平官, 但由于遭到反对, 只是加强了诸州常平官吏责任, 并要求转运司也进行按察<sup>66</sup>; 但是由于常平钱物常被转运司和地方州县擅自侵借移用, 绍兴五年 (1135), 南宋朝廷下令把“诸路提举常平并入茶盐司, 仍以提举茶盐常平等公事为名, 内无茶盐去处, 依旧令提刑司兼领”,<sup>67</sup> 稍重其权, 绍兴七年 (1137), 将诸路常平司干办官提升到相当于“转运司主管文字官体例”, 检察、驱催诸州常平钱物; 至绍兴九年 (1139), 宋廷成立经制司, 由户部长贰兼领, 检察中央与地方财赋, 总领常平事务, 诸路常平司主管官也改称为“经制某路干办常平等公事”, 同年经制司罢废, 常平司事务又转归茶盐司与提刑司掌管。<sup>68</sup> 从此看来, 南宋初年地方财政管理机构变化的特点是废置无常, 大多出于节约行政开支的考虑而废止, 担心原有的财政收益流失而又重置。

## (三) 财赋征收方式的变化

高宗初年, 天下大乱, “诸道财赋亡于兵火, 委于川途, 乾没胥吏者, 不可胜计”。<sup>69</sup> 地方诸路州军为了应付当地驻军的军需, “上供稽委拖欠”, “监司郡守失职”,<sup>70</sup> 中央财政不足。为了保证中央财政管理体系的正常运作, 宋廷

采取了如下措施:

1. 派遣中央尚书省官员直接前往诸路划刷财赋。建炎元年八月,宋廷派尚书祠部员外郎喻汝砺前往四川划刷钱物,<sup>71</sup>次年三月得钱七百三十余万缗。<sup>72</sup>建炎三年二月,赵构逃到海边,户部尚书叶梦得请求划刷杭州诸司钱物,得到批准。<sup>73</sup>同年十二月,赵构漂泊到明州,又遣户部郎官李承造往台州、闽中划刷钱物。<sup>74</sup>次年四月,赵构驻蹕越州,由于越州财物不足,宋廷下令“户部侍郎叶份、两浙转运副使陈谷瑞同往湖州措置催督钱粮赴行在”。<sup>75</sup>五月,又遣朝请郎、权吏部员外郎李元裕往湖南起发上贡[供]钱物。<sup>76</sup>十二月,由于李回、富直柔建议移蹕饶、信,准备讨伐叛军李成,宋廷下令“度支员外郎韩球速往饶州,所过州县,钱粮尽数划刷,别项椿管”。<sup>77</sup>

2. 重开或增加赋外之敛。自神宗熙宁以来,各种无名之敛纷纷而起,元丰五年(1182)的“无额上供”,崇宁(1102-1106)、大观(1107-1110)年间拘收东南诸路的茶盐之利,“自中兴以来,朝廷之经费日夥,则不免于上供之外,别立名色以取之州郡”。<sup>78</sup>高宗时期所取的杂税窠名主要有绍兴年间的总制钱、月椿、折帛、降本、七分酒息、三务分税钱、三五分净利、宽剩、折帛钱、僧道免丁钱,还有经制钱等,“经总制窠名既立,添酒、折帛、月椿、和伞,皆同常赋,于是言财之急,自古以来,莫为今甚”,<sup>79</sup>其财政的重要性已可见一斑。这些财政窠名实际上是中央政府直接掠夺地方的财政收入。

#### (四) 高宗前期的财政分权

在内外交困的形势下,建炎元年六月,李纲首先建议两河以及沿河、沿淮、沿江等战略要地可以仿照唐代的藩镇之法,设置帅府进行防治。<sup>80</sup>建炎三年五月,赵构诏令知枢密院事兼御营副使张浚为宣抚处置使,以川陕京西湖南北路为所部,对于部内事情可以“便宜处置”,<sup>81</sup>是以四川地区的财赋开始有相对独立支用的倾向,上供钱物一般都截留为川陕诸军军费,征榷制度也相对有自己的特色,有财政系统的人事任免权,而且有相对独立的货币发行权。建炎四年,高宗又采纳兵部尚书谢克家<sup>82</sup>与宰相范

宗尹“建藩镇”之建议,一改祖宗之成法,设立了各处镇抚使,让地方要员、统兵大将以及那些势力较大的盗贼“专征于阃外”,“转移其财用,废置其属僚”,<sup>83</sup>“专付以权,择人久任,以屏王室”。后诸镇抚使或者战死,或者投降金朝,遂减罢。<sup>84</sup>随后在绍兴二年(1132)成立了由宰相吕颐浩为都督的江淮两浙荆湖诸路军事都督府,统辖刘光世、韩世忠、岳飞诸军,一般都设立了随军转运司应付军队的钱粮,并且允许都督府将地方的财赋“酌度多寡,随事移那[挪],不以有无拘碍裁拨应副”<sup>85</sup>,也就是说都督府对诸路的财政有比较充分的调拨权;绍兴四年(1134)三月,都督府被罢废,原属都督府的三大将等已率军分处驻屯,<sup>86</sup>并兼领淮西(刘光世)、淮东(韩世忠)、京湖(岳飞)三大宣抚司,<sup>87</sup>相应的财赋调拨权仍然保留。同时,由于战争造成大量的农民逃亡家园,大量田土荒芜,赵构政府要求各地将领在打仗之余进行农业生产,或者招募流民耕种,并设立营田司进行管理,<sup>88</sup>以缓和军费开支的压力。

### 四、高宗后期财政制度的转变与发展

绍兴十一年(1141)十二月,宋金最终达成和议,南北对峙局面完全形成。这实际上是宋金之间经济、政治、军事多重博弈的结果,但是从根本上说,经济困难应该是一个根本而关键的制约因素。在新形势下改变国家权力与责任的分配方式,从而改变了南宋政治制度与财政制度的历史轨迹。

#### (一) 重新完善上供钱物制度

绍兴和议后,高宗、秦桧他们认为和谈成功可以万事大吉了,表面上说“军备尤不可弛”,<sup>89</sup>实际上却大大降低各路的军备等级,命令将各路截拨的原属于中央的大部分上供钱物重新输送到行在临安府,最为明显的是,在绍兴和议达成当年,高宗“始命川路上供罗复输内藏库,其后绫、纱、绢悉如之”;<sup>90</sup>李心传亦称:“秦丞相用事,每三宫生辰及春秋内教、冬至、寒食节,与诸局所进书,皆献金币,由是内帑山积。”<sup>91</sup>

#### (二) 正式建立总领所理财制度

从财政入手来加强对军队的控制,是从北

宋以来统治者进行中央集权的主要手段之一。<sup>92</sup>上文提及,随着东南三大宣抚司以及川陕宣抚司下辖诸军与金军的对峙,军粮的筹给和输送就显得非常重要。建炎之初,各军的军粮物资输送一般都由各路转运使兼任的随军转运使负责;建炎三年(1129年),赵开以同主管川陕茶马监牧公事“兼(川陕)宣抚司随军转运使,专一总领四川财赋”,总领财赋之名应该是从这时开始;<sup>93</sup>绍兴二年(1131年),吕颐浩开都督府,驻军于建康,以尚书右司郎中姚舜明为都督府随军转运使;不久,姚舜明调任尚书户部侍郎,次年又以户部侍郎的头衔受命总领建康诸军钱粮,因为这些财赋都是“户部财计”,理当由户部直接管理,因而“总领名官,自此始”。<sup>94</sup>而到绍兴六年(1136),都督诸路军马张浚发现,“三宣抚司军屯驻江淮,所用钱粮,虽各有立定取拨窠名”,但是由于这些财赋在地域上跨了好几个转运司路分,所以,诸路转运使在办理相关事务时,往往“互相占吝,不肯公共移那[挪]”,从而导致有些军队钱粮缺乏;同时,这些财赋数量浩大,没有一个机关来总领负责,财赋的出纳没人监督,容易产生弊端。所以赵构派遣户部侍郎刘宁止掌管都督府(淮东、淮西宣抚司)驻军钱粮,随后又派遣户部郎官霍蠡前往鄂州置司,掌管岳飞京西北宣抚司军钱粮。<sup>95</sup>当时军籍伪滥,是造成“冗费”的原因之一,<sup>96</sup>霍蠡就查出岳飞军中有假冒伪滥现象。<sup>97</sup>所以在绍兴十一年(1141)五月正式设立淮东、淮西、湖广三大总领所时,其下属机构除了出纳粮草、军械的大军仓、御前封樁甲仗库等之外,还有粮料院、审计司等财政监察机构。

总领所实际上是宋代随军转运使制度与中央财政机构相结合的产物,似乎可以追溯到唐中后期的财政使职差遣制度。<sup>98</sup>总领所之总领官主要有两方面的职责与权力:首先是“馈饷”,由于三大将所统率的军队在名义上已直接属于中央政府掌管,其财政支付也理应由中央财政负责,一般户部都规定了固定的税收窠名,除四川总所外,东南三大总领所“所掌利权,皆有定数,然军旅饥谨,则告乞于朝”;<sup>99</sup>其二是“节制诸军”以牵制诸帅,即通过掌握军需

供给的准确数据来向皇帝反映军事动态。这方面主要体现在对韩世忠、岳飞、刘光世三大军的大军钱粮的清点与监管。

从性质上来看,在南宋前期,总领所在很大程度上只是中央户部的派出职能机构,并没有独立的征税权与独立的税收支配权。“为总领者,但能拘收出纳而已,固非能以通融取予之术行乎其间也”<sup>100</sup>。人事管理体系上,总领官一般以中央理财官员系统中的户部侍郎、郎官,或司农卿少、太府卿少之衔出任,财政收支上(除四川总领所外)淮东、淮西、湖北三大总领所“皆仰朝廷科拨”<sup>101</sup>。所以,从现代财政学的角度来看,此时的东南三大总领所应是隶属于中央财政管理体系的分支机构,其下属的财物贮藏(如各大粮仓、钱库)与出纳管理、监察机构(如粮料院、审计司等)也多以中央户部的名义设立的,<sup>102</sup>并非像一些日本学者<sup>103</sup>所说的那样,总领所是一个独立于中央户部之外的财政机构。<sup>104</sup>其目的是要将不同的职能与权力分配给不同的机构或组织去行使,并相互监督,以使自己的统治成本与统治风险降到最低,因而将行政(军事)职能与财政职能分开。

### (三)高宗后期财政管理体制的变化

1. 总领所制度正式建立后,南宋的财政管理体制显然与北宋户部理财时期以及高宗前期不同了。首先,南宋的国家财政预算结构发生变化。一般认为,南宋建立之初,仍然是分为中央预算、路分预算和州军预算三级的,<sup>105</sup>但是由于总领所制度的确立,使得主要军费开支从中央预算中独立出来,有自己的收入、支出、监察系统,成为独立的军费预算;其次,由于总领所的设置,财政运输系统也发生变化,四大总领所的专属军马钱粮与军械由相对应的路分转运司直接组织输送到各大总领所。

2. 提举常平司重新回到路分监司行列,路分财政权力进行了新的组合。上文提到,高宗统治前期提举常平司几经废兴,绍兴九年从经制司分离出来后,各路常平钱物又回归到茶盐司、提刑司掌管,但是“既使香盐司兼领,又别差主管官一员,有司莫知适从,钱谷因致失陷”,<sup>106</sup>而且也有“威令既不能有制,而职事又不

能自专”<sup>10</sup>的因素,所以在绍兴十五年(1145)八月,高宗下令将提举茶盐常平公事司改名为提举常平茶盐公事司,并在是年十二月恢复常平司的“监司”地位。<sup>11</sup>至此,在中央财政集权的框架下,诸路转运司、提刑司与提举常平司重新分割了地方财政权力,而总领所凭借户部分支机构的身份“馈饷”与“节制诸军”,分割了中央户部和路分监司的部分财政权力。

总之,南宋政权建立于兵火之中,统治范围大大缩小,而中央行政费用开支和军费开支仍然居高不下,对南宋初期中央政府产生了巨大的财政压力,产生了财政制度变迁的需求。为支撑国家机器正常运转,高宗在财政制度上进行了变革,改革了财政管理制度,“别立名色以取之州郡”,不断恢复旧的赋税窠名与创立新的赋税窠名,掠夺了原属于地方财政的收入,加强对地方财政的监察,对一些财政机构进行了改组;同时,组建了川陕、京湖、淮东、淮西四大宣抚司为依托的御前大军,进行了一定程度的财政分权。绍兴和议后,赵构重新完善上供制度,设立总领所理财体系,改革财政预算制度,重新组合了路分监司的财政权力,从而为整个南宋奠定了财政制度的基础和变迁路径。

#### 注释与参考文献

<sup>1</sup> 王夫之《宋论》卷4《仁宗》,中华书局1998年版,第77页。

<sup>④</sup>汪圣铎:《两宋财政史》,第四章,中华书局1997年版,第116-188页。

<sup>④</sup>脱脱等:《宋史》卷163《职官三》,中华书局1977年版,第3846页。

<sup>1/4</sup>徐松:《宋会要辑稿》仪制3之38,中华书局1997年版,第189页。

<sup>1/2</sup>苏辙:《栞城集》卷21《上皇帝书》,上海古籍出版社1987年版,第462-467页。

<sup>3/4</sup>范祖禹:《范太史集》卷22《转对条上四事状》,四库全书文渊阁本。

<sup>⑧</sup>脱脱:《宋史》卷359《李纲传下》,第11262页。

<sup>⑨</sup>施谔纂修:《淳祐临安志》卷10宋元方志丛刊本第4册,中华书局,1990年5月,第3321页。

<sup>⑩</sup>李心传:《朝野杂记》甲集卷十八《绍兴内外大军队数》,中华书局2000年版,第404页。

<sup>⑤</sup>熊克:《中兴小纪》卷13《绍兴二年冬十月庚戌》,丛书集成初编本,上海商务印书馆,中华民国二十五年六月初版,第162页。

<sup>11</sup>李心传:《系年要录》卷37《建炎四年九月癸丑》,中华书局1956年版,第712页。

<sup>12</sup>熊克:《中兴小纪》卷14《绍兴三年六月庚寅》,第176页。

<sup>13</sup>章如愚:《群书考索》后集卷45《财用门·今日费用》,书目文献出版社,1992年5月,第1184页。

<sup>14</sup>李心传:《系年要录》卷27《建炎三年闰八月庚寅》,第540页。

<sup>15</sup>庄绰:《鸡肋编》卷上《金刚经之效应》,中华书局,1983年3月第1版,第21页。

<sup>16</sup>《系年要录》卷40《建炎四年十二月是月》,第749页。

<sup>17</sup>《系年要录》卷87《绍兴五年三月丁丑、辛卯》,第1437、1442页。

<sup>18</sup>《系年要录》卷154《绍兴十有五年秋七月戊午》,第2479页。

<sup>19</sup>《宋会要辑稿》兵29之28第7306页;脱脱:《宋史》卷367《郭浩传》,第11442页。

<sup>20</sup>《系年要录》卷30《建炎三年十二月戊子》,第586页。

<sup>21</sup>《系年要录》卷14《建炎二年三月丁酉》,页299

<sup>22</sup>《系年要录》卷85《绍兴五年二月乙酉》,第1394、1395页。

<sup>23</sup>《系年要录》卷7《建炎元年七月丁巳》,192页。

<sup>24</sup>《朝野杂记》甲集卷1《中兴奉亲之礼》,第41页。

<sup>25</sup>庄绰:《鸡肋编》卷上《金刚经之效应》,第21页。

<sup>26</sup>《系年要录》卷1《建炎元年春正月》,第20~22页。

<sup>27</sup>《系年要录》卷6《建炎元年六月戊寅》,第161页。

<sup>28</sup>《系年要录》卷5《建炎元年五月壬辰》,第119页。

<sup>29</sup>《宋史》卷163《职官三·户部》,第3847页;另见《朝野杂记》甲集卷17《三司户部沿革》,第380页;而《文献通考》卷52《职官六·户部尚书》(第478页)载《元丰官制,户部侍郎一人》,当误,户侍应为二人。

<sup>30</sup>《宋史》卷163《职官三·户部》,第3848~3851页

<sup>31</sup>《系年要录》卷54《绍兴二年五月丙戌》,第960~962页。

<sup>32</sup>《宋史》卷472《蔡京传》,第13724页。

<sup>33</sup>汪圣铎:《两宋财政史》,第103~104页。

<sup>34</sup>参考[日]鸟居一康:《南宋的上供钱货》,日本《历史研究》37,1999年;包伟民:《宋代的上供正赋》,《浙江大学学报》(哲社版)2001年第1期。

<sup>35</sup>《宋会要辑稿》食货64之28~32,第6113~6115页。

- 36 《系年要录》卷 54《绍兴二年五月甲申》，第 958~ 959 页；《宋会要辑稿》食货 64 之 35、36 第 6117 页。
- 37 《系年要录》卷 21《建炎三年三月壬辰》，第 434 页；《宋会要辑稿》食货 64 之 35 第 6117 页。
- 38 《系年要录》卷 40《建炎四年十二月是岁》，第 749~ 750 页。
- 39 《系年要录》卷 54《绍兴二年五月甲申》，第 959 页
- 40 《朝野杂记》甲集卷 14《380 东南折帛钱》，第 292 页。  
按：折钱数当是高宗后期的数据。
- 41 《系年要录》卷 92《绍兴五年八月丙午》，第 1531 页；《宋会要辑稿》食货 55 之 25~ 27，第 5760~ 5761 页。
- 42 《朝野杂记》甲集卷 14《391 蜀盐》第 299 页。
- 43 《朝野杂记》甲集卷 14《400 东南酒课》，第 307~ 308 页。
- 44 李华瑞：《宋代酒的生产 and 征榷》，河北大学出版社，2001 年 6 月第 2 版，第 242- 246 页。
- 45 《朝野杂记》甲集卷 14《财赋一·四川酒课》，第 308 - 309 页。
- 46 《朝野杂记》甲集卷 14《财赋一·景祐庆历绍兴盐酒税绢数》，第 290 页。
- 47 《朝野杂记》甲集卷 14《财赋一·蜀茶》，第 305 页。
- 48 [宋]许月卿：《百官箴》卷 6《提举市舶箴》，四库全书文渊阁本；《系年要录》卷 183《绍兴二十九年九月壬午》，第 3053 页。
- 49 《朝野杂记》甲集卷 14《财赋一·国初至绍熙天下岁收数》，第 289 页。
- 50 《朝野杂记》甲集卷 17《财赋四·四川总领所》，第 391 页；《朝野杂记》甲集卷 15《财赋二·四川经总制钱》，第 320 页。
- 51 《朝野杂记》甲集卷 10《制国用使》，页 199。
- 52 《宋史》卷 363《张懋传》页 11347。
- 53 《系年要录》卷 11《建炎元年十二月庚辰》，页 259 《玉海》卷 186《食货·建炎提举户部财用》，四库全书文渊阁本第 947 册，上海古籍出版社，1987 年 6 月，页 746。
- 54 《玉海》卷 186《食货·建炎提举户部财用》，页 746。
- 55 《系年要录》卷 86《绍兴五年闰二月丁卯》，第 1425 页；《宋史》卷 28《高宗纪五》，第 519 页；《宋会要辑稿》食货 56 之 42 第 5793 页，其中户部尚书章谊受参知政事孟庾的领导。
- 56 李寿：《续资治通鉴长编》卷 368《哲宗元祐元年闰二月甲午》，中华书局，1995 年 4 月第 1 版，第 8872 页；《宋史》卷 197《食货下一·会计》，页 4356 《国朝诸臣奏议》卷 58 司马光《上哲宗论户部钱谷宜归一》，上海古籍出版社，1999 年 12 月第 1 版，页 640- 641。
- 57 李光：《庄简集》卷 8《论制国用劄子》，四库全书文渊阁本。
- 58 《宋会要辑稿》食货 56 之 41，第 5793 页。
- 59 《宋会要辑稿》食货 56 之 42 《系年要录》卷 22《建炎三年夏四月庚申》《中兴圣政》卷 5《建炎三年夏四月庚申》。
- 60 《宋会要辑稿》食货 56 之 6 第 5775 页。
- 61 《宋会要辑稿》职官 41 之 45，第 3189 页。
- 62 《系年要录》卷 84《绍兴五年春正月癸亥》，第 1381 页。
- 63 《系年要录》卷 87《绍兴五年三月戊戌》，第 1448 页。《宋史》(第 519 页)记载为《检察经、总制司财用》，当误。
- 64 《系年要录》卷 84《绍兴五年二月乙酉》，第 1396 页。
- 65 《宋会要辑稿》职官 43 之 13、14，第 3280 页。
- 66 《宋会要辑稿》职官 43 之 15、19，第 3281、3283 页。
- 67 《宋会要辑稿》职官 43 之 23，第 3285 页。
- 68 《宋会要辑稿》职官 43 之 26、44 之 46 第 3286 - 3287、3386 页。
- 69 《系年要录》卷 9《建炎元年九月庚戌》，第 223 页。
- 70 《系年要录》卷 70《绍兴三年十一月癸亥》，第 1179 - 1180 页。
- 71 《系年要录》卷 8《建炎元年八月甲申》，第 207 页。
- 72 《系年要录》卷 14《建炎二年三月丁酉》，第 298 - 299 页。
- 73 《系年要录》卷 20《建炎二年二月辛酉》，第 400 页。
- 74 《系年要录》卷 30《建炎三年十二月戊戌》，第 593 页；同书卷 31《建炎四年春正月戊午》，第 602 页。
- 75 《系年要录》卷 32《建炎四年夏四月己亥》，第 636 页。
- 76 《系年要录》卷 33《建炎四年五月是月》，第 654 页。
- 77 《系年要录》卷 40《建炎四年十二月辛未》，第 743 页。
- 78 《文献通考》卷 24《国用二》，第 238 页。
- 79 叶适：《叶适集·水心别集》卷之 11《外稿·财总论二》，中华书局，1961 年 12 月第 1 版，1983 年 7 月北京第 1 次印刷，第 773 页。
- 80 《系年要录》卷 6《建炎元年六月己卯、甲子》，第 151、161 - 163 页。
- 81 《系年要录》卷 23《建炎三年五月戊寅朔》，第 481 页；《宋史》卷 25《本纪第二五·高宗二》，第 465 页；徐梦莘：《三朝北盟会编》卷 129《炎兴下帙二九》。
- 82 《系年要录》卷 26《建炎三年八月是月条》，第 527 页。
- 83 蔡崇礼：《北海集》卷 9《赐门下分镇诏》，四库全书文



渊阁本。

- 84 《系年要录》卷 33《建炎四年五月甲辰》，第 640页；《朝野杂记》甲集卷 11《镇抚使》，第 222页；《宋史》卷 167《职官七·镇抚使》，第 3966-3967页。
- 85 《宋会要辑稿》职官 39之 1，第 3146页。
- 86 《系年要录》卷 74《绍兴四年三月壬戌》，第 1223页；《宋史》卷 27《本纪第二七·高宗四》，第 509页。
- 87 《系年要录》卷 99《绍兴六年三月戊辰朔》，第 1621-1622页；《宋史》卷 28《本纪第二八·高宗五》，第 524页。
- 88 《宋会要辑稿》食货 2之 7-21，第 4828页下一 4835页。
- 89 《系年要录》卷 143《绍兴十一年十二月乙丑朔》，第 2295页。
- 90 《系年要录》卷 143《绍兴十一年十二月是岁》，第 2304页。
- 91 《朝野杂记》甲集卷 17《财赋四·452内藏库》，第 384页。
- 92 《系年要录》卷 27《建炎三年闰八月戊戌》，第 550页。
- 93 《系年要录》卷 28《建炎三年冬十月辛丑》，第 565页。
- 94 《系年要录》卷 62《绍兴三年春正月甲子》，第 1058页。
- 95 《宋会要辑稿》职官 41之 46，第 3189页；《系年要录》卷 98《绍兴六年二月己未》，第 1618页。章如愚：《群书考索》后集卷 13《总领》，四库全书文渊阁本第 936册，上海古籍出版社，1987年 6月，第 532页。
- 96 《系年要录》卷 118《绍兴八年三月甲辰》，第 1914页。
- 97 《系年要录》卷 113《绍兴七年八月丙申》，第 1814页。
- 98 李锦绣：《唐代财政史稿》（下卷）第一分册，第一编第一章第一节，北京大学出版社，第 1-45页。
- 99 《朝野杂记》甲集卷 17《财赋四·461四川总领所》，第 393页。
- 100 《朝野杂记》甲集卷 17《财赋四·460淮东西湖广总领所》，第 390页。
- 101 《朝野杂记》甲集卷 11《官制二·288总领诸路财赋》，第 226页。
- 102 《宋会要辑稿》职官 41之 44，第 3188、3189页。
- 103 参见曾我部静雄：《宋代财政史》（日文增补版），东京大安出版社，1966年，第 10-11页；另见曾我部静雄：《宋代财政机关的特色》，日本《史学杂志》第 51卷第 7期；内河久平：《南宋总领所考》，日本《史潮》第 78、79期（合刊）；川上恭司：《关于南宋的总领所》，日本《待兼山论丛·史学编》第 12号，大阪大学文学部编，1979年；内山正博：《关于总领所设置的一点考察》，日本《史学杂志》第 64卷第 12期。
- 104 张星久：《关于南宋户部与总领所的关系》，《中国史研究》1987年第 4期，第 9-16页。
- 105 杨倩描：《从〈系省钱〉的演变看宋代国家正常预算的基本模式》，《河北学刊》1988年第 4期。
- 106 《宋会要辑稿》职官 43之 25，第 3286页。
- 107 《宋会要辑稿》职官 43之 28，第 3287页。
- 108 《宋会要辑稿》职官 43之 28、29，第 3287-3288页；《宋史》卷 167《职官七·提举茶盐司》，第 3968页。