

宋朝的赋税“折变”与替代性政府购买及地方治理

——与唐朝替代性政府购买的比较研究

陈明光，靳小龙

摘要：宋朝赋税“折变”制度继承发展了唐朝的赋税折纳制度，更加广泛地推行“折变”之制，其中包含着替代性政府购买行为。宋朝对同一种财政物资需求，不少是采取赋税折变与直接的政府购买并行，或者相互补充，互相替代的处理方式。其原因除了唐宋共通的基本财政因素，即为了更灵活地处理法定赋税收入物色的有限性与实际支出需求物色的多样性之间的矛盾之外，也与宋代直接的政府购买的特点相关。宋朝赋税“折变”与地方治理的关系密切。宋朝中央制定了若干政策，包括折变预算管理制度、折变定价管理制度以及违反“折变”规定的处罚条制等，要求中央财计部门和地方机构遵照执行。宋朝通过赋税“折变”实现的替代性政府购买行为，在获得预期财政效益的同时，对地方治理造成的不良影响是比较小的。因此，对宋朝通过赋税“折变”实现的替代性政府购买的实质和利弊，应该给予客观的评价，从而全面地认识和评判宋朝的政府购买制度。

关键词：宋朝；“折变”；替代性政府购买；地方治理；比较研究

中图分类号：K2 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-778X(2019)06-0079-13

一、有关概念和研究史说明

(一) 赋税“折变”及其财政原因

“折变”是“折纳”“折受”“折输”等的同义词。“纳”的义项之一为“受”。^①检索传世文献，“折受”作为指示赋税收入方式的官方用语，首见于唐朝《赋役令》：“诸课，每年计帐至，户部具录色目，牒度支支配来年事，限十月三十日以前奏讫。若须折受余物，亦豫支料，同时处分。若是军国所须，库藏见无者，录状奏闻，不得即科下。”^②“折纳”作为赋税收入形式的官方用语，则首见于《旧唐书》卷一二《德宗纪上》，其记载建中二年（781年），“冬十月壬午，奏关内、河中、河南等道秋夏两税、青苗等钱悉折纳粟麦，兼加估收籴以便民。从之。”此后，“折纳”成为唐朝常见的官方赋税用语。

不过，就“折受”“折纳”所表达的“纳税人不交纳法定税物品种，而等价折交官方指定的其他物品”这一含义而言，这种赋税收入形式自汉代以来就已经存在，只是用语有所不同，推广程

基金项目：国家社会科学基金重大项目“中国古代财政体制变革与地方治理模式演变研究”子项目“从统收统支到财政包干：汉唐间财政体制与地方治理”阶段性成果（17ZDA175）

作者简介：陈明光，厦门大学人文学院历史学系教授、博士、博士生导师（福建 厦门，361005）；靳小龙，厦门大学人文学院历史学系助理教授、博士（福建 厦门，361005）。

①（清）毛奇龄：《古今通韵》卷十二，“纳”字条。《景印文渊阁四库全书》，第242册，台北：台湾商务印书馆，1986年，第293页。

②天一阁博物馆等：《天一阁藏明钞本天圣令校证（附唐令复原研究）》下册，《赋役令》，北京：中华书局，2006年，第391页。参见《通典》卷六《食货典六·赋税下》，北京：中华书局，1988年，第108~109页。

度尚不广泛。^①

秦汉以来,官府推行赋税“折纳”的最基本原因,是为了处理财政中法定赋税收入物色的有限性与实际支出需求物色的多样性之间的矛盾。例如,唐朝租庸调制规定的交纳“本色”物品,只是粟、稻、绫、绢、缣、布、丝、麻等8种。这种法定税物“本色”的有限性规定,旨在维护税制的统一性与确定性。而唐朝财政支出实际需求的物色却是五花八门的,仅仅依靠这8种法定税物“本色”势必远远不能满足。“折纳”亦称“折色”具有满足财政支出的实用性,其也提供了财政调度的灵活性。此外,在“钱轻货重”或“钱重货轻”的特定经济形势下,政府为了追求财政收益的最大化,也会在赋税收入的货币形态或实物形态之间进行有选择性的“折纳”。^②

随着财政支出需求的进一步扩大,“折纳”作为一种比较灵活的财政调度手段,被宋朝官方更加广泛地加以运用,并被习称为“折变”。不过,宋朝“折变”的财政收入对象不止赋税,还包括官田田租,蚕盐、和买、和市,力役、职役等。同时宋代的“折变”也应用于财政支出。对财政收入的“折变”,宋人还有“折收”“纽折”“折色”“科折”“科变”“折输”等多种称呼。^③

(二)“政府购买”概念的内涵与外延

现有关于宋朝赋税折变的研究成果,尚未见有从政府购买的角度加以论述者。^④“政府采购”是今人使用的概念,如何对其内涵和外延作出更能契合中国古代史实的界定?李晓著《宋代政府购买制度研究》一书,对宋朝的“政府购买”进行了“古代史实与现代经济、财政理论的有机融合”的研究,^⑤颇具新意。不过,作者由于是从“政府消费”的角度进行研究,所以把宋代“政府购买”的内涵定义为:“政府为了满足自身的消费需求以履行其职能,使用财政性资金购买物资或劳务的行为。”将外延界定为:消耗性财政支出中经过交换的非赢利的那个部分。^⑥基于这种分析框架,该书在论述宋朝政府购买的经费来源时,只提及“左藏”“内藏”“朝廷封桩”三大财政系统实际持有的财政性资金,^⑦未将赋税“折变”所包含的动用预期收入的财政性资金或物品的政府购买行为涵盖在内。

如果全面审视唐宋的有关史实,我们认为应该把“政府购买”定义为:

政府主要是为了供给军国支出和皇室消费,有时是出于调剂社会经济、缓和社会矛盾的目的,支出实际持有或预期收入的财政性资金或物品,指定某种价格或以物易物的折算标准,向民众或市场购买物资或劳务的财政行为。

显然,这一定义比《宋代政府购买制度研究》一书的定义,在内涵和外延都有所扩大。除了同样强调政府购买过程必须实行官方定价之外,其主要不同点有二:一是政府购买的需求,既包

①例如,汉代用“以×当×”表达。如凤凰山十号汉墓出土的七号竹简有市阳田“租”(谷粟)若干“当粟物”“当麦”“当黄白术(秫)”的记录。(《江陵凤凰山西汉简牍》,北京:中华书局,2012年,第104~105页)《汉书·昭帝纪》载,元凤二年六月,诏:“三辅、太常郡得以叔粟当赋。”颜师古曰:“诸应出赋算租税者,皆听以叔粟当钱物也。叔,豆也。”(《汉书》卷七,北京:中华书局,1962年,第228页。另参见郑学檬主编《中国赋役制度史》,上海:上海人民出版社,2000年,第59~60页。)又如,南朝有“折输”之词,如《南史》卷五《废帝东昏侯》:“大起诸殿……都下酒租,皆折输金,以供杂用。”(北京:中华书局,1975年,第153~154页)

②陈明光等:《试论唐朝的赋役折纳折免与政府购买及地方治理》,《中国经济史研究》2019年第2期。

③张熙惟:《宋代“折变”制探析》,《中国史研究》1992年第1期。

④李晓在论述宋朝“非市场供给手段的局限性提出了市场购买的必要性”时指出:“两税税制规定的物品,不完全是宋朝政府完全需求的东西,客观上要求征税时‘承例折变’,以便供给与需求相吻合。”(李晓:《宋代政府购买制度研究》,上海:上海人民出版社,2007年,第63~646页)。不过,受所选择的“政府购买”定义的影响,他并不认为两税“折变”具有政府购买的属性(译下)。田晓忠论及“折变”时指出:折变“即官府为避免所收非所需、复行变换贸易所造成的麻烦而设置的一种变通方法,将固有课征项目甲物改换为其他价值相当的乙物缴纳。”所谓“避免……复行变换贸易”之说,其实已经接近本文拟论述的“替代性政府购买”的意义。不过,他最终认为:“从严格意义来说,折变本身并不是一种征税税目,只是一种税收征收方式”,是一种间接附加税(田晓忠:《宋代田赋制度研究》,北京:中国社会科学出版社,2016年,第76页)。

⑤李晓:《宋代政府购买制度研究》,上海:上海人民出版社,2007年,第1页。

⑥李晓:《宋代政府购买制度研究》,上海:上海人民出版社,2007年,第26页。

⑦李晓:《宋代政府购买制度研究》,上海:上海人民出版社,2007年,第262~309页。

括财政消费需求,也包括调剂社会经济、缓和社会矛盾的需求;二是政府购买的经费来源,既包括实际持有的财政性资金或物品,也包括预期收入的财政性资金或物品,如预期的赋税收入。这一定义更具包容性,更有利于全面地审视唐宋乃至后代王朝有关政府购买的史实。^①

根据政府购买经费来源的不同,我们发现,宋朝的政府购买和唐朝一样,其实应该区分为两大类。第一大类是直接的政府购买,即政府支出实际持有的财政性资金或物品,在市场上进行的购买。对此李晓著《宋代政府购买制度研究》一书已有详细的阐述。第二大类是间接的政府购买,指的是政府动用预期收入的财政资金或物品(最主要是预期的赋税征调),与纳税人进行等价交换而实现的物资购买。此即本文拟采用“替代性政府购买”这一概念加以阐述的内容。

二、宋朝赋税“折变”与替代性政府购买的关联

与唐朝一样,宋朝赋税“折变”与政府购买的关联也有两个层面。一是通过赋税“折变”把实物税变成货币税,从而增加了“左藏”“内藏”“朝廷封桩”三大财政系统持有的现金,成为直接的政府购买的资金来源之一。^②这不属于本文拟论述的替代性政府购买的内容。二是通过赋税“折变”实现了替代性的政府购买。对此下面引用史实予以论证。

宋朝赋税制度对“折变”是这样定义的:“其入有常物,而一时所须则变而取之,使其直轻重相当,谓之折变。”^③这一定义包含3个要点,一是“折变”对象是税物的法定本色,即“常物”,它们是政府的预期财政收入;二是“折变”是出于满足政府财政支出物资的需求,即政府占据主导地位;三是“折变”的定价必须实行等价原则。最后一点最为直接地显示其政府购买的属性。

所谓入有常物,宋朝的规定是:

岁赋之物,其类有四:曰谷,曰帛,曰金、铁,曰物产是也。谷之品七:一曰粟,二曰稻,三曰麦,四曰黍,五曰稌,六曰菽,七曰杂子。帛之品十:一曰罗,二曰绫,三曰绢,四曰纱,五曰纁,六曰绸,七曰杂折,八曰丝线,九曰棉,十曰布葛。金铁之品四:一曰金,二曰银,三曰铁、钁,四曰铜、铁钱。物产之品六:一曰六畜,二曰齿、革、翎毛,三曰茶、盐,四曰竹木、麻草、乌菜,五曰果、药、油、纸、薪、炭、漆、蜡,六曰杂物。^④

关于“物产之品六”,元人马端临在《文献通考》卷四更具体地指出:

六畜之品三,曰马、羊、猪。齿、革、翎毛之品七,曰象牙、麋皮、鹿皮、牛皮、狨、鹅翎、杂翎。竹之品四,曰苗竹、箭箨、竹箬叶、芦藜。木之品三,曰桑、橘、楮皮。麻之品五,曰青麻、白麻、黄麻、冬苎、麻。草之品五,曰紫苏、茭、紫草、红花、杂草。乌之品四,曰草、稻草、穰、茭草。油之品三,曰大油、桐油、鱼油。纸之品五,曰大灰纸、三抄纸、乌纸、小纸、皮纸。薪之品三,曰木柴、蒿柴、草柴。杂物之品十,曰白胶、香桐子、麻鞋、版瓦、堵笕、甕器、苕蒂、麻翦、蓝淀、草荐。^⑤

以上“岁赋之物”的品类,“当包括其他赋税,而非只限于两税”。^⑥不过,其最主要的来源还

①陈明光等:《试论唐朝的赋役折纳折免与政府购买及地方治理》,《中国经济史研究》2019年第2期。

②例如,《宋会要辑稿》食货三九之二五载:(熙宁九年三月)二十四日,诏:“如闻今岁畿内夏田茂盛,令司农寺划刷诸色见钱,于府界屯兵县分广行收籴,拨与三司,却令以东南诸路折纳到钱帛旋还。”(徐松辑、刘琳等标点:《宋会要辑稿》,上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社,2014年,第6865页)同书食货一〇之一八载:寿皇圣帝隆兴元年正月二十六日,诏:“江浙诸州军合发上供紬、绢、绵年例,除进奉外,将夏税、和、预买准衣以分数折纳价钱,补助经费。令江浙转运司依去年所折分数,酌度均拨,行下折纳。”既而臣僚言:“去年所折分数,尝以十分为率,内绢折三分,紬折八分,绵折五分。两浙路绢绵每匹折钱七贯,和买折钱六贯五百,绵每两折钱四百;江南两路绢绵减作一贯,绵减作三百,依此拘推(催),岁供钱六百余万贯。盖缘养兵之费,不欲强敛于民,故从折变。”(《宋会要辑稿》,上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社,2014年,第6202页)

③《宋史》卷一七四,《食货志上二·赋税》,北京:中华书局,1977年,第4203页。

④《宋史》卷一七四,《食货志上二·赋税》,北京:中华书局,1977年,第4202~4203页。

⑤参见马端临《文献通考》卷四《田赋四》,北京:中华书局,1986年,第57页。

⑥参见王曾瑜《宋朝的两税》,《文史》第14辑,北京:中华书局,1982年。

是两税。而宋朝夏秋两税的法定本色却只有两三种。北方地区的夏税有“三色”，即绢、小麦、杂钱；秋税有两色，即白米、杂钱。南方地区的夏税主要是钱和丝蚕产品，秋税主要是晚稻。^①可见宋朝赋税收入的法定类别和物品尽管要比唐朝的丰富许多，但这仍然满足不了实际财政支出物资的多样性需求，因而势必更加广泛地推行“折变”之制。

当然，与唐朝一样，宋代的赋税“折变”有些不是出于政府购买的目的，而是为了便民输纳。例如，《宋史》卷一八四《食货下》载：熙宁七年，遣李杞入蜀经画买茶，“蜀之茶园，皆民两税地，不殖五谷，唯宜种茶。赋税一列折输，盖为钱三百，折输绸绢皆一匹，若为钱计，则折输绵一两，为钱二，则折草一围。”这种“任土之宜”的折输就是官民两便。再如，“诸路州县税绢，其畸零尺寸折纳见钱，本以便民。”^②

与此同时，我们也不难发现，宋朝的赋税“折变”包含着大量的替代性政府购买行为。其中最为直观的证据，是宋朝对同一种财政物资需求，采取赋税“折变”与直接的政府购买并行，或者相互补充，互相替代的处理方式。例如，《庆元条法事类集》卷四八《支移“折变”》所引《赋役令》称：

诸军须、河防物，并预先约度，支系省钱置场，或差衙前，许于出产处计会官司收置。如须至科率，即申转运司相度，于形势之家及第三等以上户税租内折纳。仍实时具科买、折纳名数及人户姓名榜示。^③

这是对军须、河防物资要采取“收置”与“科率”“折纳”并行的方式加以准备的法令规定。事实也是如此。例如，军需粮草。端拱二年（989年）春正月癸巳，太宗诏文武群臣各陈备边御戎之策。知制诰田锡奏议曰：“凡征发兵士，或储备粮草，亦宜慎静，勿使喧烦。臣窃闻去年于户税上折科马草，及官中和买，当买纳未足之间，即有使臣催督，贫下户妇女，有行校科者。”^④元丰元年（1078年）二月己酉，淮南东路提举司言：“收籴并折纳到斛斗，除准备外，所管约八十余万硕。”^⑤绍兴三十年（1160年）九月四日，户部言：“外路诸大军岁用马料，契勘江浙、湖南路见管和籴到米斛数多，欲令逐路转运司于年额上供米内折纳马料，仍将折纳过上供米数却于和籴到米内依数拨还，起发赴合属去处卸纳。”^⑥此均为购买军需粮草而采取赋税“折科”“折纳”与“和买”并行之例。隆兴二年（1164年）八月三日，孝宗诏“支降本钱三百四十万五千贯，付逐路沿流州军守臣置场，别项和籴米一百五十万石”。户部言：“……今欲委守、倅协力同共措置，将蓄积有米之家不拘官户、编户，劝谕收籴。如不及所籴数目，即却将本州随苗、水脚、头子等钱，令人户依估定价将米折纳。”同日，户部又言：

外路诸军岁用马料，依年例于上供米内，以米二十万五千石折纳马料四十五万石。缘今岁浙西、江东田亩水伤，所有隆兴二年分合折纳马料更不折纳。今欲每石且以一贯文省，共支降本钱三十万贯，令两浙、江东西路转运司分拨于沿流出产州军置场，以市价趁时收籴。^⑦

此为“折纳”与“和籴”互补，或“和籴”代替“折纳”之例。因此，通过“折纳”“和籴”获得的财政性粮食的保管与支出，都是户部仓部郎中、员外郎的职掌。^⑧据李心传记述：

①参见王曾瑜《宋朝的两税》，《文史》第14辑，北京：中华书局，1982年。

②徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货九之二八，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第6190页。

③谢深甫撰，戴建国点校：《庆元条法事类》，《中国珍稀法律典籍续编》第1册，哈尔滨：黑龙江人民出版社，2002年，第659页。

④《续资治通鉴长编》卷三〇，端拱二年春正月癸巳条，北京：中华书局，1986年，第677页。

⑤《续资治通鉴长编》卷二八八，元丰元年二月己酉条，北京：中华书局，1986年，第7041页。

⑥徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货四〇之三二至三三，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第6894~6895页。

⑦徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货四〇之三七至三八，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第6897页。

⑧《宋史》卷一六三《职官志三·户部》载：“仓部郎中、员外郎，参掌国之仓庾储积及其给受之事。凡诸路收籴、折纳，以时举行。”北京：中华书局，1977年，第3850页。

东南折帛钱者, 张本于建炎, 而加重于绍兴。祖宗时, 民户夏秋输钱米而已, 未以绢折也。咸平三年, 度支计殿前诸军及府界诸色人春冬衣一应用布帛数百万, 始令诸路漕司于管下出产物帛诸州军, 于夏秋税钱物力科折, 辇运上京。自此始以夏秋钱米科折绢帛, 而于夏科输之。^①

可见折帛钱一开始的“以夏秋钱米科折绢帛, 而于夏科输之”, 就是替代性的政府购买。

再如河防物资。天禧三年(1019年)九月, “三司请于开封府等县敷配修河榆柳杂梢五十万, 以中等以上户秋税科折。从之。”^② 景祐二年(1035年)春正月庚戌, 仁宗诏: “自横陇河决, 尝下河北、京东西路, 以民租折纳梢芟五百余万。今河决处自生淤滩, 可省工费。其三路未输梢芟并杈停。”^③ 这是“科率”。至道元年(995年)十二月, “京兆府通判杨覃言官买脩河竹六十余万”。这是“收置”。

又如, 宋朝为获得财政消费所需的银两, 除中央政府和地方政府分别进行购买、科买之外,^④ 也采用赋税“折变”作为替代性的购买。例如, 乾道五年(1169年)正月二十八日, 诏:

今后受纳折帛银, 照依左藏库价与民户折纳, 不得辄有减降。令逐路转运司约束, 不得违戾。史称: 先是, 递年民户输银于官者, 每两折直三千二百, 而输之左藏库却折三千三百, 两暗赢人户百钱。臣僚言之, 故有是命。^⑤

在江浙的温、台、处、徽等州“不通水路去处”也有折纳这种“折帛银”。^⑥

又如, 专卖酒的酿造原料。神宗熙宁九年(1076年)二月壬寅, 提举市易司言: “在京酒户岁用米三十万石, 比江浙荐饥, 米价翔贵。本司欲选官往出产地预给钱, 至秋成折纳。”从之。^⑦ 宣和七年(1125年)二月七日, 尚书省言: “讲议司札子: ‘诸路漕计全仰酒课, 所用米麦, 近来价高, 计用亏本。欲乞将亏官本最多场务, (注: 米麦如系折纳, 即用实直中价; 系杂到, 用元杂价。) 先将三三省召人承买。’”^⑧

有些场合, 官方为了完成替代性政府购买, 甚至愿意“增价折纳”。例如, 熙宁九年(1076年)七月己卯, 神宗“令诸路转运、提举司应折纳斛斛, 并取在市实直揭榜, 许人情愿, 仍临时量增价钱。内五路如愿以草折者听。令分定州县, 每月一具依市直增钱折纳数以闻。”^⑨ 崇宁二年(1103年), “诸路岁稔, 遂行增价折纳之法, 支移、折变、科率、配买, 皆以熙宁法从事, 民以谷菽、物

①《建炎以来朝野杂记》甲集卷十四《财赋一·东南折帛钱》, 北京: 中华书局, 2000年, 第291页。

②徐松辑, 刘琳等标点: 《宋会要辑稿》方域十四之八, 上海: 上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社, 2014年, 第9555页。

③《续资治通鉴长编》卷一一六, 景祐二年正月庚戌条, 北京: 中华书局, 1986年, 第2719页。

④《续资治通鉴长编》卷三六一, “哲宗元丰八年十一月甲辰”条载: “刘挚言: ‘……臣见每番按阅之时, 一小郡有买银六七千两者, 名为和买, 其实于坊郭户上均配。期限督逼, 每两有陪三二百钱者。’” (北京: 中华书局, 1986年, 第8646页) (宋)杨时《龟山集》卷六: “上患内藏三司见钱少。余曰: 纳绢差多而不知变转见钱, 则积日月至于不可胜多。去年三司以斛斗合纳见钱, 乃令变转金银匹帛上京。在京已患金银匹帛多于见钱, 乃更令送金银匹帛。外方既折纳到见钱, 却须要金银匹帛, 诸路不免科买。民被科买, 至买银一两用钱千七八。” (《景印文渊阁四库全书》, 台北: 台湾商务印书馆, 1986年, 第1125册, 第148页) (宋)廖刚《高峰文集》卷一《投省论和买银札子》: “福建路往时银价每两不过千钱, 故有司以每岁上供之钱买银入贡, 非徒省便, 亦以抑商贾兼并之势, 其始固善也。近岁缘所买数多, 银价倍贵, 法虽不得科配抑勒, 并须差官置场和买, 价直既高, 客无复铢两入卖, 逐年二十七万两数, 并系于五等税户配买取足。夫七闽地狭人稠, 为生艰难, 非他处比。深山穷谷, 固有生而未尝识银者。每岁科买自占, 产分文以上皆不免, 故少不下一二两, 至有合买数百两者。” (廖刚著, 曾万文等点校: 《高峰文集》, 福州: 海峡文艺出版社, 1999年, 第17页)

⑤徐松辑, 刘琳等标点: 《宋会要辑稿》食货九之一〇至一一, 上海: 上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社, 2014年, 第6180页。

⑥徐松辑, 刘琳等标点: 《宋会要辑稿》, 食货一〇之二〇载, 江浙“温、台、处、徽州系不通水路去处, 依指挥许人户依立定分数, 并以银折纳”, 称为“折帛银”。“折纳”时要按“实市价”。上海: 上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社, 2014年, 第6204页。

⑦《续资治通鉴长编》卷二七三, 熙宁九年二月壬寅条, 北京: 中华书局, 1986年, 第6685页。

⑧徐松辑, 刘琳等标点: 《宋会要辑稿》食货二〇之一四, 上海: 上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社, 2014年, 第6431页。

⑨《续资治通鉴长编》卷二七七, 熙宁九年七月己卯条, 北京: 中华书局, 1986年, 第6772页。

帛输积负零税者听之。”^①“增价折纳之法”同样昭示了这种赋税“折变”的替代性政府购买性质。

总之，在宋朝组织财政收入的过程中，确实存在着通过赋税“折变”而实现的替代性政府购买行为。

李晓指出：“宋朝财政收入货币化程度的逐步提高以及专卖制度的强化，是其形成政府购买支付能力的主要途径。”^②我们要补充指出，赋税“折变”也是宋朝政府购买支付能力的重要来源。如果忽略通过赋税“折变”实现的替代性的政府购买，对宋朝政府购买的内涵及其财政、经济、社会影响的认识和研究就会有所欠缺。

宋朝之所以要比唐朝实行更加广泛的赋税“折变”以实行替代性政府购买，除了上述共同的基本财政原因，还与宋朝直接的政府购买的特点有关。

首先，宋朝替代性政府购买可以弥补直接政府购买的区域集中性所带来的供给不足。根据李晓的研究，宋朝财政支出的物资形态总体上以实物为主，“宋政府必须筹措到总支出三分之二以上的实物”，其中以军费开支最大。同时，受政治中心和军事布局的影响，北宋时期七八成以上的政府消费需求，集中在远离东南财赋重心的北方汴京和河北、河东、陕西三路。南宋也在一定程度上存在着政府消费相对集中于特定区域的问题。直接的政府购买较为集中的地区主要是北方沿边三路、京师开封、东南六路。河北、河东、陕西三路，主要供给当地军需。汴京地区的购买以替代上供为目的。东南六路以购买上供物资为主。四川、两广、福建等地的购买以交换上供轻费物资为主。^③李著所论的宋朝直接政府购买的区域集中性和物资品种的相对单一性，反映的其实主要是中央政府购买的特点，即为的是满足由中央财政统筹安排的以军费和皇室消费为主的财政物资需求。从财政支出物资需求的全局来看，宋朝政府必须在更广大的区域、对更多的“所需繁碎物”进行政府购买，^④才能满足中央政府和地方政府的实际“杂支”需求，因此必须更多地通过赋税折变加以实现。^⑤

其次，宋朝通过赋税折变实现替代性政府购买，对于满足财政支出物资需求比直接的政府购买有若干优越性。其一，宋朝直接政府购买的区域集中性和购买品种的相对单一性，导致购买效率要受当地生产资源状况、商品化程度以及购买时间的客观制约。^⑥而“折变”具有赋税固有的强制性和无偿性，被宋人或称为“折科”、“科折”、“科变”之类的“抑配”。^⑦因此，通过赋税折变实现的替代性政府购买，可以避开对自然资源、生产物品特别是商品流通状况的依赖，以强制的手段更加便捷地满足财政支出物资的需求。例如，宣和元年（1119年）八月十六日，工部供到《政和令》：“诸营缮廨宇、馆驿、马递铺、桥道及什物之类，……诸营造材料并官给。阙，官差军工採官山林。又无，以转运司钱买。若不足，听于中等以上户税租内，随等第以实直科折。”^⑧其

①《宋史》卷一七四，《食货志上二·赋税》，北京：中华书局，1977年，第4211页。

②李 晓：《宋代政府购买制度研究》，上海：上海人民出版社，2007年，第83页。

③李 晓：《宋代政府购买制度研究》，上海：上海人民出版社，2007年，第54~56页、第61页、第104~121页。

④《续资治通鉴长编》卷八〇载，真宗大中祥符六年（1013）春正月乙巳，“诏诸路州军所需繁碎物，以正税折纳者，自今悉罢之”。北京：中华书局，1986年，第1815页。

⑤例如，《景定建康志》卷四〇《田赋一》“税赋”记载的“夏料管催”中有“麻皮二千五百斤”，注明：“系上元、江宁两县催解，拨充运司、本府杂支等用。”（《宋元方志丛刊》，北京：中华书局，1990年，第1989页）

⑥李晓指出，“商品流通的发展是政府购买发展的基础性条件”（李 晓：《宋代政府购买制度研究》，上海：上海人民出版社，2007年，第90页）

⑦例如，太祖开宝三年四月己卯，“诏三司：诸路两税折科物，非土地所宜者，勿得抑配。”（《续资治通鉴长编》卷十一，第245页）“科折”，如施宿等《嘉泰会稽志》卷五《折变》载：“折帛钱三十三万四百三十二贯六百二十八文，系将人户盐税紬绵绢、丁盐 and 买绢数内科折。”（《宋元方志丛刊》，北京：中华书局，1990年，第6794页）“科变”，如（宋）陈舜俞：《都官集》卷二《策·厚生四》：“今天下之赋五，曰公田，曰民田，曰城邑，曰杂变，曰丁口。天下之禁三，曰盐，曰茗，曰酒。生民之衣食，举此八者穷矣。又朝廷就为科变之法，一合之粟转为釜，一缕之布直为尺。”（《景印文渊阁四库全书》，台北：台湾商务印书馆，1986年，第1096册，第419页）

⑧徐 松辑，刘 琳等标点：《宋会要辑稿》方域十之三三，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第9480页。

二,“折变”比直接的政府购买更节省购买成本。例如,咸平六年(1003年)正月十二日,度支使梁鼎上言:

陕西沿边所折中粮草,率皆高抬价例,倍给公钱。……臣今检会,严信、咸阳、任村、武定、渭桥等仓见管诸色粮斛七十九万余石,请以春初农隙并力犂送,沿边州军计所屯兵有一年以上储备,则止以将来二税转换支填;如不及一年处,则以上件粮斛增备,年备足即住折博,然后盐则仍旧官卖,草则止令沿边于夏秋缘料钱内折纳,取年支足用。^①

元丰五年(1082年)二月,漕臣吴居厚言:“今转运军须年计,大半出于“折变”之物,稍有侵耗,即无从补助。”^②其三,对于一时一地的临时性物资集中需求,赋税“折变”可以更快地加以满足。例如,大批行军的军需供给。绍兴三十一年(1161年)十月四日,侍御史中丞、充湖北宣抚使汪彻言:“成闵一军人马支过经总制钱,乞令行在至湖北官将今年一州统收之数,拨下大军经由县分通融支遣。所有借过人户钱,乞从县道将折纳。”^③

三、宋代赋税“折变”形式的替代性政府购买与地方治理

宋朝采取赋税“折变”形式实现的替代性政府购买,关系国计民生。如何实施才既能及时满足财政支出的物资需求,又不至于加重纳税人的实际税负,避免激化社会矛盾?这显然是与地方治理密切相关的施政要务。为此,宋朝中央制定了若干对策,要求中央财计部门和地方机构遵照执行。

首先,制定包括替代性政府购买在内的“折变”预算管理制度,要求财计部门每年要事先对赋税“折变”的“本色”及其“折色”“折变”占“本色”的比例,承担“折变”的对象等作出计划。

《宋史》卷一七五《食货志上三·布帛》称:“宋承前代之制,调绢、绸、布、丝、绵以供军须,又就所产折科、和市。……诸州折科、和市,皆无常数,唯内库所需,则有司下其数供足。”^④这说的是供应军需的纺织品和原材料,除了靠赋税本色供给之外,又要就“所产折科、和市”。^⑤其中,“诸州折科、和市,皆无常数,唯内库所需,则有司下其数供足”一句,说的其实是中央财政只针对内库所需要“折科”“和市”的绢、绸、布、丝、绵数量进行预算,并下达给有关州军。至于“诸州折科、和市,皆无常数”之说,指的是这些军需物资的和市与折变不在中央财政的预算范围之内,而不是说诸州的折科全无预计。

按宋朝的制度规定,诸州的赋税“折变”预算由各路转运使负责制定,上报中央有关部门备案。庆历六年(1046年)三月,诏诸路转运司:“凡夏、秋税支移折变,自今并于未起纳半年前揭榜晓谕之。民有未便者,许经所属投状,申本司详察施行。”^⑥元丰三年(1080年),“诏:诸路支移折税,并具所行月日,上之中书。初,熙宁八年,诏支移二税于起纳前半岁谕民,使民俗办,无仓卒劳费。时有司往往缓期,故申约之。”^⑦《庆元条法事类集》卷四八《赋役令》载:

诸税租合支移及科折之物,转运司量地里远近,审量丰歉、土产有无,于起纳九十日前,以物名数行下,仍具月日申尚书户部。州限三日以应支移等第及受纳处送县,县限五日出榜

①徐松辑,刘琳等标点:《宋会要辑稿》食货二二之二七,上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社,2014年,第6502~6503页。

②徐松辑,刘琳等标点:《宋会要辑稿》兵二四之二三,上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社,2014年,第9121页。

③徐松辑,刘琳等标点:《宋会要辑稿》食货三五之二八,上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社,2014年,第6771~6772页。

④《宋史》卷一七五,北京:中华书局,第4231页。

⑤例如,真宗大中祥符六年(1013)七月庚子,三司言:“河北积布甚多,请令京东西、河东北夏秋税并纳本色粮斛,罢折纳布,或须衣布,则于河北犂致之。”向敏中言:“河东止产布,悦官弗纳,恐民间难于贸易,望令仍旧,余路则依所奏。”(《续资治通鉴长编》卷八一,北京:中华书局,1986年,第1841页)

⑥徐松辑,刘琳等标点:《宋会要辑稿》食货七〇之八,上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社,2014年,第8104页。

⑦《宋史》卷一七四《食货志上二·赋税》,北京:中华书局,第4209页。

晓示。……诸税租应支移、折变者，先富后贫，自近及远。转运司籍记，应升降实时注之。^①

绍兴三十一年（1161年），户部言：“在法：租税合支移及科折之物，转运司量地理远近，审量丰歉、土产有无，于起纳九十日前，以物名数行下，税租择近便处，令（下）上户输纳。应支移、“折变”者，先富后贫，自近及远。”^②

上述法律规定的“折变”预算编制原则，包括预算要兼顾当地当年本色税物与“折变”物品的实际生产状况，输送地点的远近，承担“折变”对象的挑选原则；路级预算要在征收之前6或3个月内完成，上报户部备案，下达各州。各州限3日内分解本州指标到各属县，县接到“折变”指标后限5日之内出榜晓示承担对象。^③因而各州都有由转运使下达的本年份的“本州科定之数”。^④

嘉定八年（1215年）五月一日，礼部尚书兼给事中曾从龙等根据殿中侍御史兼侍讲应武上奏，提出：

诸州科折绫绵、豆麦之类，惟计一岁所费，科之上户。盖土户力胜重赋，无可辞难，自二等而下则非其比。近年以来，州郡利於赢余，大率多科数目，乃使二等之末例同科折。乞令户部、转运司行下诸州，除折帛自有成法外，其绫绵、豆麦之类，止合指定合用数目，如科折过数，许人户越诉。

建议“下户部严行约束。如违，许人户越诉”。^⑤据此可再对“折变”预算管理制度补充两点内容，一是各路转运使制定折变预算的原则是“计一岁所费”，二是承担“折变”的纳税人应首选“上户”。

对于州县官员如何晓示“折变”的具体承担人，绍兴二十八年（1158年）二月二十八日，知阆州苏欽上书建议说：

昨令州县给散民间合纳夏、秋二税凭由，寔为利便。然凭由之给，不徒具税租合纳名色而已，须具一岁间本户二税增减之数。如夏秋税凭由各具去年至今年税钱、米斛、物帛增减之数，或收买、典到某乡某人某地名田土、税钱若干，或典卖出本户某地名田土、税钱或秋税物斛若干入某人户下，见今户下寔计税钱或物斛若干，合纳支移折变物帛、斛斗、役钱，下项开具。县令佐点检无差错，签押用县印，给付民户收执。所给凭由，并于起催前一月给散。如有欺弊不寔，大科钱物，许人户经县或经州论诉施行。^⑥

他的建议获得了批准。也就是说，按规定，此后夏秋二税要“折变”的物色、数量，州县必须提前一个月写在兼具纳税通知书和纳税凭证功能的“凭由”上面，交给纳税人收执。显然这是对包括替代性政府购买在内的赋税“折变”预算管理制度的细化。

与授权各路转运使制定“折变”预算计划的同时，宋朝中央财计部门也制定下达各路

的赋税“折变”预算计划，就是夏秋两税的“杂色”物品。“杂色”即“本色”的折变，其中有

①谢深甫撰，戴建国点校：《庆元条法事类》，《中国珍稀法律典籍续编》第1册，黑龙江：黑龙江人民出版社，2002年，第658页。

②徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货一〇之一四，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第6200页。

③按，文中的“下户”，据下引《宋会要辑稿》刑法二《禁约》嘉定八年条，应为“上户”之误。中央有时会直接下令对某地“折变”承担对象作出超出“上户”的临时调整。如仁宗天圣二年（1024年）五月乙未，仁宗诏：“开封府诸县折变税赋，自今第三等户以下，于就近仓以贱色斛斗折纳之。”（《续资治通鉴长编》卷一〇二，北京：中华书局，1986年，第2356页）

④徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货九之一九至二〇载：建炎四年（1130）十月七日，臣僚言：“越州今秋上户率折糯米，多至数万石。糯米一斗为钱八百，税米为钱四百，使民又有倍称之费。欲乞于见今税糯米折纳，许用本州科定之数三分之一，仍视二物之直准纳，不得用抵斗为则。”越州供到状：建炎三年分寔科五万一千一百二十余石。诏依建炎三年分数目折科。上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第6185页。

⑤徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》刑法二之一三九，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第8367~8368页。

⑥徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货一〇之八至九，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第6197页。

些物品就是替代性政府购买。据《文献通考》卷四转录的元丰间(1078~1085年)检正中书戸房公事毕仲衍投进的《中书备对》记载,神宗熙宁十年(1077年)中央预算二税“见催额五千二百一万一千二十九贯石疋斤两领团条角竿”,其中,夏税除征收“本色”银、钱、斛斗、疋帛、丝绵之外,还征收“杂色”,品种包括茶、盐、蜜、曲、麸、面、椒、黄蜡、黄蘗、甘草、油子、菜子、蓝、纸、苧麻、楠木、柴、茆、铁、地灰、红花、麻皮、鞋、板、瓦等,合计“百二十五万五千九百九十二斤两石角筒秤张塌条檐(檐)团束量口”。秋税除征收“本色”银、钱、斛斗、疋帛、绵、草等之外,也征收“杂色”,品种是茶、盐、酥、蜜、青盐、曲、油、椒、漆、蜡、枣、苧麻、柿子、木板、瓦、麻皮、柴、炭、蒿、茅、茭、草、蒲席、铁、翎毛、竹、木、芦蓆、鞋等,合计“一百九十四万四千三百一斤两石口根束领茎条竿只檐量”。中央财计部门并将夏秋“杂色”预算征收品种和总额逐项分配到各路。^①各路所承担的“杂色”物品有所不同,这从同书记载的各路夏秋催收合计总额的度量衡单位的异同可以看出。兹示如下表。

表1: 宋代各路两税现催额合计总额度量衡差异表

地区	两税现催额合计数	度量衡单位
开封府	夏税九十九万八千九百二十四	贯、石、疋、两、束、量
	秋税三百五万六千一百六十三	贯、石、束、斤、量、两
京东路	夏税一百五十五万五千八百八十	贯、疋、两、石
	秋税一百四十四万五千二十一	贯、石、束、量
京西路	夏税一百四十四万九百三十二	贯、石、疋、两、量、角、个
	秋税二百六十二万二千九百三十八	贯、石、疋、束、量、两、个
河北路	夏税一百三十九万三千九百八十三	贯、石、疋、两、量、斤
	秋税七百七十五万八千一百七	贯、疋、石、斤、束
陕府西路	夏税一百一十一万一百五	贯、石、疋、端、两、斗、量、口、斤
	秋税四百六十九万五千九	贯、石、疋、端、量、束、斤、口、根
河东路	夏税四十万三千三百九十五	贯、疋、石、两、量
	秋税一百九十六万八千七百九十二	贯、石、疋、量、两、斤、束
淮南路	夏税二百五十五万八千二百四十九	贯、石、疋、两、斤、秤、角、量
	秋税一百六十六万五千五百三十五	贯、石、疋、束、领、量
两浙路	夏税二百七十九万七百六十七	贯、石、疋、两
	秋税二百万八千三百五十五	贯、石、疋、领
江南东路	夏税二百万四千九百四十七	贯、石、疋、两、斤
	秋税一百九十五万八千二百二十二	贯、石、束、疋、领、斤
江南西路	夏税七十四万八千七百二十八	贯、疋、石、两、斤
	秋税一百四十七万一千九百三十七	贯、石、斤、领
荆湖南路	夏税四十四万八千三百六十四	贯、石、疋、两、串、斤
	秋税一百三十六万八千二百四十八	贯、石、疋、斤、束、茎
荆湖北路	夏税五十一万五千二百七	贯、石、疋、两、张、量、塌、条
	秋税一百三十六万八千二百四十八	贯、石、疋、斤、束、茎
福建路	夏税一十八万六千二百九十二	贯、石、疋、斤
	秋税八十四万四千三百五十八	贯、石
成都路	夏税七万五千八百	贯、石、疋、两、张、斤
	秋税八十五万九百三十二	贯、石、疋、束、斤、担
梓州路	夏税二十三万八千九百八十三	贯、石、疋、两、斤、担
	秋税五十九万三千二百四	贯、石、疋、束、量、斤、担
利州路	夏税一十八万六千七百二十四	贯、石、疋、两、斤
	秋税四十七万八千五百八十二	贯、石、疋、束、斤
夔州路	夏税七万四千二百九	贯、石、疋、两、团、斤、角
	秋税六万六千八百七十三	贯、石、疋、束
广南东路	夏税一十三万五千七百六十四	贯、疋、斤
	秋税六十二万九千九百五十一	贯、石
广南西路	夏税九万五千三百四十二	贯、石、斤
	秋税三十四万三千二百七十六	贯、石、束、领、斤

※表格资料均取自《文献通考》卷四田赋考,第59~60页,亦可参见《〈中书备对〉辑佚校注》,第62~65页。

^①《文献通考》卷四田赋考,北京:中华书局,1986年,第59页。亦可参见毕仲衍著,马玉臣辑校《〈中书备对〉辑佚校注》,河南:河南大学出版社,2007年,第62~65页。

这类“杂色”计划的执行实例，如神宗元丰三年（1080年）四月二十一日，诏：“衡州茶陵县岁以税米折纳船材，运至潭州造船。自今以所输即本县造船。”^①绍兴二十九年（1159年）三月二十一日，诏：“诸州县二十七年以前拖欠纸三百九十七万五百张，系人户苗税上科折，切虑催驱骚扰，可并予蠲放。”^②《景定建康志》卷四〇《田赋一》“税赋”记载“秋料管催”有“芦蓼四万九千五百四十三领，内一万五千领解运司，内三万四千五百四十三领本府。”^③

总之，宋朝对包括替代性政府购买在内的赋税“折变”，实行的是分级预算管理制度，由中央户部和各路转运司分别制定，下发诸州、县，再摊派到以“上户”为首选的纳税人。

其次，制定包括替代性政府购买在内的“折变”定价管理制度。

开宝六年（973年）六月，诏：“应四川管内州、府、军、县今后所纳两税钱“折科”匹帛，并依逐州在市每月三旬时估价例折纳。”^④政和元年（1111年）三月二十九日，户部言：“诸路折纳斛斗，合遵熙宁法，用纳月实价。若漕司违法培民，令提刑司觉察奏劾。”从之。^⑤绍兴三十一年（1161年）五月十三日，户部言：“在法：……人户输纳税租应折变物，转运司以纳月上旬时估中价准折。有违法者，提点刑狱司觉察奏劾。”^⑥

最后，针对违反“折变”预算编制原则和定价管理制度的行为，制定了刑法处罚条制，即“折变”、支移、和买不计丰歉、贵贱、多寡，以贵为贱，以贱为贵，及多寡丰歉不寔，并有断罪条制。^⑦如《庆元条法事类集》卷四八《支移折变》所引《户婚敕》称：“诸非法擅赋敛者，以违制论。科买、折纳而反复纽折（如以绢折麦，以苗折糯，其所敷麦、糯而过苗、绢时直之数，及已折麦、糯，却再纽纳价钱者，皆是，或别纳钱物过为培克者，徒一年，并许被科抑人户越诉。”同卷又引《赋役令》称：“诸人户输纳税租，应折变物，转运司以纳月上旬时估中价准折。有违法者，提点刑狱司觉察奏劾。”又引《关市令》称：

诸供官之物，转运司预度出产处计置价钱，下本州选官，体访所产多寡约数，于要便处置场，作料次请钱，比市价量添价和买，（物数少不须界场，及就出产处者，临时相度。）召人中卖。即原先一年召保请钱认数中卖者，听。非出产或所产数少，或偶阙，即申本司下出产多处贴买。本路实阙或不足，本司保明申尚书户部。即不得擅科、折，提举常平司觉察，违者，具官吏申尚书省。其被科、折之人，听经本司陈诉。^⑧

上述法律制度规定实际执行状况如何，对地方治理产生何种影响呢？从时人的有关议论来看，宋代“折变”制度存在不少弊病。不过，张维熙指出，宋代的“折变”形式，“可主要分为以物折物、以物折钱、以钱折物、以钱折钱和展转纽折等五种。”^⑨就本文所论主题而言，必须强调指出，宋代“折变”在财政收入方面的弊病，主要表现为采取“以物折钱”和“展转纽折”这两种形式时加重了纳税人的实际税负，但是这两种“折变”形式的最终目的都是为了获取现钱，而不是实现替代性的政府购买。

①徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货七〇之一四，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第8107页。

②徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货六十三之一六，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第7611页。

③《宋元方志丛刊》，北京：中华书局，1990年，第1992页。

④徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货七〇之三食，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第8101页。

⑤徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货七〇之二一，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第8111~8112页。

⑥徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货一〇之一四，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第6200页。

⑦徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货一〇之一四，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第6200页。

⑧分别参见谢深甫撰，戴建国点校《庆元条法事类》，《中国珍稀法律典籍续编》第1册，黑龙江：黑龙江人民出版社，2002年，第663页，第658页，第665页。

⑨张熙惟：《宋代“折变”制探析》，《中国史研究》1992年第1期。

宋代通过赋税折变实现的替代性政府购买,其最主要的形式是“以物折物”,其次是“以钱折物”。就这两种“折变”形式来看,影响地方治理的病民之弊主要有四个方面。

第一,地方机构不严格执行“折变”预算编制的有关规定。

例如,转运使不执行每年根据当地物产的“丰歉、贵贱、多寡”编制“折变”预算的“成法”,而“承例折变”,造成百姓“难以应副”。庆历四年(1044年)九月十三日,参知政事贾昌朝言:“用兵以来,民力颇困,请下诸路转运司,见有承例折变科率物色,并令止绝,仍今后须合折变之物,并奏听朝旨;或虽有宣敕及三司指挥,显然不便,难以应副者,亦具闻奏。”^①元祐元年(1086年)六月八日,诏:“诸路转运司每岁支移折变,并须躬亲审度地利远近,顺便体问收成丰歉去处,遵守诏条,禁戢贪吏,务从民便。”^②再如,不执行在赋税开征之前3至6个月完成折变编制并晓知纳税人的规定。重和元年(1118年)十二月十四日,徽宗批复延康殿学士、充醴泉观使、兼侍读徐处仁的奏书时称:

诸折变、支移、和买者,前一月计本路丰歉、物价贵贱、所出多寡。各随贵贱多寡之实,贵则量减纳钱或物,贱则纳本物。若先贱后贵、先贵后贱,听改。诸折变、支移、和买,不计丰歉贵贱多寡者杖一百,官吏勒停,永不叙为。以贵为贱、以贱为贵及多寡丰歉不实者加一等,官吏编管千里,并不以去官、罢役、赦降原减。^③

嘉定九年(1216年)五月四日,臣僚言:

折变自有成法,绢若干匹,绵若干两,苗若干石,本色若干,折价若干,具有等则,宜务均平。今乃不计人户合输本色之定数,徒规折纳,所获之甚丰。开场未几,即行科折,固有阖户曾不获输本色尺寸铢黍者。^④

又如,州县政府不遵守折变对象应首选“上户”的规定。隆兴二年(1164年)八月二十六日,权发遣遂宁府杜莘老言:

本府所管五县,上三等户每年纳两税折变物帛,并和买丝绵、绸绢及激赏绢。军兴后来,科折稍重,第四等户两税止纳正色,又更全免和买;第五等户激赏绢皆免,以此奸豪多端作弊,诡名隐寄,分开户籍,降就下等,积年规避,显属侥幸。欲将每年合依和预买物帛,先以见今上三等人户家业纽算;如有少数,于第四等头户处趲补均依,足元额而止。盖第四等头户与第三等人户家业高下不甚相远,输送亦自无辞,即不令均及四等下户。

户部看详:“若三等以上人户拆立户名,作挟户分摊避免科役,自合勒令首并;若系贫乏减降作下等,即合推排日将四等人户富实者升入第三等户数。今若依所陈,便将第四等户均敷官物,窃虑不得其实,却至不均,引惹词诉。今欲下潼川常平司照应见行条法施行。”从之。^⑤绍熙元年(1190年)十一月二十七日,臣僚言:

常赋二税支移折变,名色不同,而县之官吏或受请嘱,减此增彼,侥幸者众。乞将应官民一体均敷,若官吏躐望请(属)[嘱],暗与减免,致民户增加者,许其越诉。其官吏与获减免之人,并论以违制,仍依法尽数追纳。^⑥

第二,不遵守“折变”定价要按照市场价格的规定,往往以转运使的意旨为定价依据。

①徐松辑,刘琳等标点:《宋会要辑稿》食货四九之一四,上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社,2014年,第7101页。

②徐松辑,刘琳等标点:《宋会要辑稿》食货四九之二二,上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社,2014年,第7106页。

③徐松辑,刘琳等标点:《宋会要辑稿》职官三之四九,上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社,2014年,第3066-3067页。

④徐松辑,刘琳等标点:《宋会要辑稿》食货七〇之一一一至一一二,上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社,2014年,第8164页。

⑤徐松辑,刘琳等标点:《宋会要辑稿》食货三八之二一,上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社,2014年,第6838页。

⑥徐松辑,刘琳等标点:《宋会要辑稿》食货七〇之七八至七九,上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社,2014年,第8147页。

例如，徽宗大观元年（1107年）正月五日，诏：

访闻成都府、利州路转运司于未合催纳税赋期限内，先次预行科物、纳租税，已知非理，虑民受害。见今根究间，今得本司于崇宁四年六月内先次科纳折变税公牒，绢每匹折钱三百，绸每匹折三百二十，布每匹折九十二文，柴每担四文二分足。公然违法科率、折变不当物价，使川、峡远民痛被掇敛。^①

政和二年（1112年）二月六日，尚书省言：

通判莱州吴长吉奏：“赋敛折科之法，外路官司犹务掇刻。以京东一路言之，漕司不问州郡输纳所估之价，惟就一路中择其最贱者，纳限将毕，裁损不已。”看详欲转运司科买及折纳之物（谓本土所有者），若已晓谕，复令别纳钱物，及反复纽折，过为掇刻者，州县速申本司改正，及申尚书省户部相度。如或固执，即具状以闻。^②

从之。同年八月十八日，给事中俞橐言：

诸输纳折变物，并以纳月上旬时估中价准折。今州郡观望上司，以意裁减。名曰时估，寔非随时；名曰中价，其寔失中；名曰依法，其寔侮法。且如六月纳麦，即市司于五月中先减麦价，仅留三四分，至折科已定，即顿增价。二税亦然。^③

绍兴二年（1132年）八月二十三日，左司谏吴表臣言：“诸州折变物帛至有数倍者，州县漕司不复加恤。欲望行下诸路：应今后折科，并令市长、牙人以中价纽估。”^④这是再次重申要通过“市司”“牙人”获得折变物品的市场实际价格。然而，如上引俞橐所言，市司有时也会看上级的脸色行事，对“市价”上下其手。绍兴二十八年（1158年）正月二十一日，将作监主簿叶颢言：“伏望特降指挥，州县折纳二税，并依时价，不得辄有增加。而闽中下四郡掇刻最为甚者，并乞委转运司以时检察，按其违戾。”^⑤上述资料都反映出转运司在“折变”定价中处于主导地位，以致在实行替代性政府购买时出现不执照市价的病民之弊。

第三，“反复纽折”没有执行等价原则。

“反复纽折”也叫“展转折变”。根据上引《庆元条法事类集》卷四八《支移折变》所引《户婚敕》注文的说明，有两种表现，一是“已折麦、丝，却再纽纳价钱者”。这是指将本色税物先折变为其他物资，最终则折算征收现钱。这方面的弊病与替代性政府购买无关。二是“以绢折麦，以苗折糯，其所敷麦、糯而过苗、绢时直之数”。这是指在以物折物时“折变”物超出“本色”税物按当时市场价格计算的价值。这方面的替代性政府购买行为无疑也加重了“折变”承担人的实际税负。例如，宣和元年（1119年）二月十四日，臣僚言：

大名县政和八年秋税杂草钱，初令民户折纳小豆，民苦秋灾无豆，乞纳白米，揭榜从之，令支往浚州输纳。间关四百余里，津输甫毕，却指挥纳豆，仍令自往浚州请米。米固万万无可请之理，而豆又非时，监勒催驱，急于星火。方春东作，农事鼎兴，而田家坐此，已见失业。”^⑥

诏提刑司体量以闻。宣和七年（1125年）十月二十一日，臣僚言：“访闻夏秋税赋巧立名目，非法折变，如绢一匹折纳钱若干，钱又折麦若干，以绢较钱，钱倍于绢，以钱较麦，麦又倍于钱

①徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货七〇之一九至二〇，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第8110~8111页。

②徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货九之一二，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第6180~6181页。

③徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货九之一二至一三，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第6181页。

④徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货九之二三，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第6187页。

⑤徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货七〇之四七，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第8127页。

⑥徐松辑，刘琳等标点：《宋会要辑稿》食货七〇之二五至二六，上海：上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社，2014年，第8114页。

倍, 殆与白着无异。”^①

第四, 加耗。徽宗崇宁五年七月二十九日, 户部言:“乞将成都府路人户税钱折纳丝绵, 依旧免纳官耗。”^② 从之。绍兴六年(1136)五月八日, 右司谏王缙言:“乞下江西路, 应人户折纳, 以麦一石二斗折米一石外, 不得别更收耗。如有违戾, 监司按劾施行。”^③ 从之。

然而, 综观宋人针砭折变的病民之弊, 焦点多集中在“以物折钱”方面。比较而言, 批评“以物折物”“以钱折物”时发生的弊病要少得多。这说明宋代通过赋税“折变”实现的替代性政府购买行为, 在获得预期的财政效益的同时, 对地方治理造成的不良影响是比较小的。因此, 我们对宋代通过赋税“折变”实现的替代性政府购买的利弊应该给予客观的评价, 从而全面地认识和评判宋代的政府购买制度。

The Tax “Zhebian” System, Alternative Government Purchase and Local Governance in the Song Dynasty

——A comparative study of alternative government purchase in the Song and Tang dynasties

CHEN Mingguang, JIN Xiaolong

Abstract: Inheriting and developing the tax system from the Tang dynasty, the Song dynasty implemented the tax ‘Zhebian’ or conversion system more widely, which included the alternative government purchase. To meet the demand for the same financial materials, the Song government adopted both the ‘Zhebian’ system and direct government purchase. The two either complemented or substituted each other. The reason for this practice was that the Song and Tang dynasties shared some basic financial factors, i.e. overcoming more flexibly the contradiction between the finiteness of statutory tax revenue and the diversity of actual expenditure needs. In addition, this practice also had something to do with the characteristics of the Song’s direct government purchase. The ‘Zhebian’ system was closely related to local governance. The central government of the Song dynasty formulated a number of policies, including the ‘Zhebian’ budget management system, the ‘Zhebian’ pricing management system and penalties for violating the above provisions. The central finance ministry and local institutions were required to comply with these policies. Alternative government purchase realized through the ‘Zhebian’ system obtained the expected financial benefits but had less harmful impact on local governance. Therefore, we should make an objective evaluation of the advantages and disadvantages of the alternative government purchase fulfilled through the ‘ZheBian’ system so as to comprehensively understand and judge the government purchase system of the Song dynasty.

Keywords: Song dynasty, Zhebian, alternative government purchase, local governance, comparative study

(责任编辑 张 健)

①徐 松辑, 刘 琳等标点:《宋会要辑稿》食货九之一七至一八, 上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社, 2014年, 第6184页。

②徐 松辑, 刘 琳等标点:《宋会要辑稿》食货七〇之一九, 上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社, 2014年, 第8110页。

③徐 松辑, 刘 琳等标点:《宋会要辑稿》食货九之二六, 上海:上海世纪出版股份有限公司、上海古籍出版社, 2014年, 第6189页。