

宋朝政府购买制度研究

上海人民出版社

出版说明

近十几年来，出版界愈益为生计所累，纯学术著作因印数较少，出版颇为困难。而在另一方面，随着我国国民素质的普遍提高，高校招生的迅速扩大，整个社会的学术创造力大大增强，学术成果愈见丰厚。有鉴于此，本社决定策划出版《人文社科新著》丛书，意在给学术专著的出版开辟一个新的园地，使广大学者积年研究所得的学术心得能够嘉惠学林，传诸后世。

本社向以传播和译介学术文化为己任，为将优秀的学术成果转化成为高质量的出版物而努力。出版一流学者的一流学术著作固然是我们不懈的追求，但学术成果的价值常常需要时间的检验，凡能采用新材料、运用新方法、提出新观点，新颖、扎实的学术著作我们均竭诚欢迎。列入这套丛书的著作，或许在各自领域里所取得的成果有大有小，但这些成果都是逐步成长累积的学术大厦的必要组成部分。古人云，“积微成大，陟遐自迩”，我们相信，假以时日，这套丛书中一定会出现若干部对学术有重大贡献的不朽名作，这是我们和作者的共同期待。

属于人文社会科学的学科林林总总，决定了这套丛书的选题范围比较宽广。在丛书出版的初始阶段，取稿以研究中国传统文化者为主，且暂不作分类，待到有一定的积累和规模后，或可按学科分类构成若干专题。

学术为天下公器，立言可达人生不朽。我们殷切期待海内外学者不吝赐稿，为学术文化事业的繁荣发展共同做好这件有意义的事情。

序

王曾瑜

李晓同志无疑是一位智商颇高，又十分勤奋的青年学者。他对马克思主义经济理论和其他经济、财政理论之精熟，为我所不如。他的研究，决不是将若干经济理论作为模式和框架，再以有限的、残缺不全的史料予以生搬硬套，而是能够得心应手地实现古代史实与现代经济、财政理论的有机融合。《宋朝政府购买制度研究》这部专著，就显示了他的此种研究特长和风格。

宋朝的和买、和采、科配之类，以及财政机构的职能、运作等，都是经济史和财政赋役史研究的重大课题，此前已有不少研究成果，但处于分散的、零星的状态，缺乏系统研究，存在不少空白，视角也较为陈旧。李晓同志不仅率先在古代经济史研究领域引进了政府购买的概念和理论，并以此种现代经济、财政理论统驭和结合古代的史实，发表了一系列高质量的研究成果。

此部专著，则是在以往研究的基础上，对宋代的政府购买制度进一步作了相当完整和深入的论述。专著涉及的方面十分宽泛，包括了国防物资、行政管理物资、官办非赢利手工业物资、公共工程物资等的购买，变转上供物资品种的购买，政府购买的行政管理体制和预算管理、经费管理系统和调拨系统，政府购买的交易方式和运作实态，政府购买的结算方式和经费种类，宋代政府购买制度与社会经济的关

系等。全书史料丰富，论证扎实。

古代的许多经济名词，限于当时的经济发展程度和经济学水平，其使用往往是混乱的，模糊的，而多歧义。李晓同志则站在现代经济和财政理论的高度，使用了明晰的现代经济和财政理论术语，对其实已是相当错综复杂的宋代经济、财政的理念、制度和操作，予以条分缕析。他力图改变以往经济史研究中重生产与分配，轻流通与消费之倾向，扭转以往市场史研究中“见民不见官”的偏差，专注于揭示古代市场发展中的政府因素，国家财政中的市场因素和成分。这无疑是运用经济和财政理论研究古代史实的创新。专著既有深入、细致的微观分析，又有提炼的、独到的宏观总结，将研究水平提高了一个层次，堪称别具匠心，因而实现了古代史实与现代经济、财政理论的有机融合。

目前已经出现以古籍数字化、信息化为中心的研究手段的革命，仅对中国历史的研究而论，已带来了极大的便利，使逐步贯通漫长的、史料过于丰富的中国历史，成为可能。衷心祝愿李晓同志的学术研究进一步向纵和横两个方面拓展，取得更多超越前人的突出成就。

目 录

序.....	王曾瑜	1
第一章 绪论		1
一、问题的提出：从“希克斯理论”到“梅原疑问” 和“宫泽假说”		1
二、学术史回顾：20 世纪以来的相关问题研究综述		10
三、本书的基本概念与篇章结构		26
第二章 政府购买的历史性发展		36
一、宋以前的政府购买发展简史		36
二、宋朝政府购买发展的历史原因		51
三、市场购买在宋朝政府消费供给体系中的地位		103
第三章 三司一户部：政府购买的中央主管部门		126
一、三司在政府购买管理方面的主要职责		126
二、户部理财体制下政府购买的中央管理机构		133
三、设于京师的购买执行机构杂买务、内东门司		138
第四章 转运司—州县：政府购买地方管理与执行机构的 基本架构		143

一、政府购买的路级主管机构转运司	143
二、提点刑狱司、提举常平司、经略安抚司等机构的 政府购买职责	150
三、州县：政府购买的基层执行机构	158
 第五章 江淮荆浙发运司、河北余便司、陕西折博务： 常设的中央派出机构	166
一、中央派出机构出现的背景	166
二、江淮荆浙发运司	174
三、河北余便司	194
四、陕西折博务	214
 第六章 宋朝政府购买的预算管理制度	225
一、决定宋朝政府购买预算的基本因素	226
二、宋朝政府购买预算的基本形式	242
 第七章 宋朝政府购买的经费管理调拨系统	262
一、左藏、内藏并立时期的经费管理状态	263
二、朝廷封桩系统建立之后的经费管理形势	270
三、政府购买的经费调拨方式	278
四、宋朝政府购买拨款结算系统中的重要职能部门： 京师榷货务等	300
 第八章 宋朝政府购买的交易方式	310
一、和买、科买：语义与性质之辨	310
二、置场收购	314

三、承包购买	338
四、强制征购	360
五、行役供货	394
第九章 宋朝政府购买的结算方式	412
一、当场付款	413
二、延期异地付款	417
三、预先付款	427
第十章 宋朝政府购买制度与社会经济	439
一、粮食收购制度对农民经济的影响	439
二、政府购买制度对工矿业生产的影响	453
三、政府购买制度对商品流通的影响	465
第十一章 结语	491
主要参考文献目录	497
后记	520

第一章

绪 论

一、问题的提出：从“希克斯理论”到“梅原疑问”和“宫泽假说”

任何时代的政府，当为了履行其各种各样的职能而将国家机器运转起来的时候，便需要一刻不停地消耗物质财富。政府消费是社会总需求中的重要组成部分。但在不同的历史阶段和经济条件之下，政府消费的供给方式却有所差异。

约翰·希克斯的经典名著《经济史理论》，对此有所论述。他指出：在习俗经济和指令经济之下，围绕政府消费结成的“主要经济关系是岁入：即由农民（耕作者，生产粮食的人）向某一公认的权力缴纳的税金、贡物或地租（因在缺乏市场的条件下这些是没有区别的）”。“对作为岁入经济的非市场经济的另一种描述，在这种经济中食物和其他必需品的剩余是从耕作者榨取得来并用以维持政府官员的生计的。与市场形式相比，它是一种名副其实的经济组织形式，它是研究市场发展的重要背景。岁入经济先于市场，但它当然比市场存在得更长久。即使在自由放任的全盛时期，岁入经济也不曾完全消失。国家有其雇员，而他们需要供给”。“市场势力用以改造岁入经济的办法之一是为它提供经济核算的机会，而在最早的岁入经济中几乎完全不具备这种条件……而国家性质的变化除了通过市场经验，几乎不可能发生”。“王室经济或采邑经济的基础是税收；但以实物缴付的税收

往往是用一种不是官方所愿意接受的形式或在官方所指定的地点以外的其他地点缴付的（如我们已经见到的那样）”。“对他们的供给必须加以组织，而且，用就近购买的办法来保证这种供给，可能比通过对周围的居民征税来取得这种供给容易得多”。^①

这些观点可以称为“希克斯理论”，它不仅分析了政府消费从岁入经济向市场购买转变这一人类经济发展历史上较为普遍的现象，并且精辟地指出这个转变是市场力量“改造”岁入经济的结果，而官方之所以愿意接受这种“改造”，乃是因为市场经济所提供的核算机制证明了购买的办法比税收更有效率、更有保证。

研究表明，“希克斯理论”与中国的历史实际也基本吻合。

在中国古代，政府消费物资的供应渠道或曰获得方式大致有三：一是赋税征调，二是官营生产，三是市场购买。

古代社会的早期阶段，商品货币经济比较落后，征调实物赋税及与之相联系的土贡制度，曾是政府消费物资的主要来源，购买的数量很少甚至基本上不购买。宋元之际的著名史学家马端临就说：

市者，商贾之事也，古之帝王其物货取之任土所贡而有余，未有国家而市物者……余者，民庶之事，古之帝王其米粟取之什一所赋而有余，未有国家而余粟者也。^②

赋税承担者直接把实物交纳给政府，产品不经过市场交换，不转化为商品，政府征敛实物产品后就可以直接用于消费，政府与“民庶”结成的只是赋税关系。在财政收入结构上也表现为实物为主、货币较少，来自农业者居多、取诸工商者较少。财政的收支过程，只是使用

① 约翰·希克斯著，厉以平译：《经济史理论》，商务印书馆 1987 年版，第 22—31 页。初版是牛津大学出版社 1969 年出版。

② 马端临：《文献通考·自序》。

价值的转移过程。这种主要靠无偿征敛实物而维持的政府消费是自然经济的产物。

政府利用国有土地组织的农业生产（如屯田、营田）以及官营的手工业生产，也是其获得粮食、兵器、纺织品、陶瓷、车船等各类物资的重要渠道。在商品经济落后的早期阶段，官营农业生产的非商品性自不必说，官营手工业生产的原材料也较少来自于交换。

随着社会生产和商品货币经济的发展，国家财政的结构有所变化，表现为货币的比重愈益增大、实物的比重逐步缩小，政府消费的供应方式发生了相应变革，在征调实物和自产自用之外越来越多地求诸市、仰于余，政府购买逐步发展起来。

这个过程是以商品货币经济的发展为基础的。一方面，政府通过直接税和间接税等渠道聚敛货币，对于赋税承担者来说，他们的实物产品在交税前必须经过市场交换，转化为商品，取得价格形式。另一方面，就政府而言，其对货币形态的赋税的消费不是直接享用，而要经过市场交换向“民庶”购买。商品是交换的产物，通过官民之间进行的交换，政府消费需求的物资必然地变成了商品。政府以商品购买者的面目出现，民众则是商品的提供者，政府与商品提供者结成的是交换关系。尽管官民双方总是不平等的，交换通常是不等价的，政府购买往往带有严重的强制性，但毕竟与无偿征敛有了很大区别。财政的收支活动，越来越多地渗入了商品交换因素、借助市场而存在。

资料显示，这个过程至迟肇端于战国时代，历经秦汉、魏晋南北朝而逐步有所发展。到唐朝中期以后特别是宋朝，占据了极其重要的地位。宋朝政府购买的数量之巨、规模之大、时间之长、关系之复杂、对社会经济影响之深之广，都是以往任何朝代所不能比拟的。马端临也敏锐地洞察到了这一点，他说：

古之国用，食租衣税而已，毋得俟于余也……自唐始以和余充他用。至于宋，而余遂为军饷边储一大事。^①

在研究宋朝政府余、买的过程中，有两个方面的问题是不容回避的：

一是宋朝政府为什么必须采取购买的方式，通过市场交换来解决政府消费的问题呢？或者说，是什么样的社会经济因素促使宋政府朝着这个方向采取行动的？

二是如果说政府购买与市场发展有着至为密切的关系，那么，这个关系的实际态势究竟是什么样子的？或者说，究竟是政府购买被动地利用了市场发展的现成条件呢？还是由于政府购买积极扩张的刺激，市场才得以发展的呢？

“梅原疑问”和“宫泽假说”就分别触及了这两个问题。^②

本书所谓的“梅原疑问”，是日本学者梅原郁在《北宋时代的布帛和财政问题——以和预买为中心》（1964年）一文中提出的。他谈到，就总体来看，宋代布帛生产的发达，是依靠中央集权王朝通过权力和政策而形成的“官市场”以及寄生于这个官市场之上的民间市场而实现的。并说：“如所周知，宋王朝在利用两税法的赋税征集体系的同时，还主要利用专卖制度确立了钱币征集体系，构成中央集权独裁制度的重要的财政基础。另一方面，国家政府运营时的必需品，从米谷、布帛、制造兵器的材料，到纸、墨等，许许多多的物品通过和买制度筹措，也就是支付钱币从民间购买。这个和买，如在此论述的布帛等，逐渐向两税体系接近，在进入南宋后完成了租税化。和买制

① 马端临：《文献通考》卷21《市余二》。

② “梅原疑问”和“宫泽假说”是本书为行文方便而命名的，此前的研究史上并无这种提法。

度的这种变迁，如果考察一下宋王朝或者说宋代社会的特性，就会发现不容忽视的问题。例如：

一、为什么政府必须进行全国性的而且原则上必须支付大量钱币来筹措物品呢？换言之，特别是粮食、布帛等，为什么不能直接以增税的方式通过强化两税征集体系来获得呢？

二、通过年复一年的和买而支付的大量钱币，究竟在什么范围内流通呢？

三、和预买绢帛的租税化过程，单纯从农民遭受榨取的强化或者更加贫困化的方面观察究竟是否合适呢？北宋和南宋的生产力，可以认为是有宏观性的发展吗？

四、南宋时期和预买绢帛的一部分被折钱征纳，谓之折帛钱，如果联系前面所列的第二条，难道没有从货币经济渗透的角度重新加以认识的必要吗？

五、和买政策与商人的问题。”^①

梅原郁的这番话字数虽然不多，但不仅打破了和买绢帛制度的窠臼，从一个宏大的视野观察问题，而且目光犀利地注意到了和买与和余等（甚至包括兵器材料、纸笔等购买）的共性，提出了诸如官市场、民间市场、赋税体系、购买体系等颇有创意的概念。可惜梅原郁只是提出了问题，并没有展开做更多的探讨。

本书所谓的“宫泽假说”，是日本学者宫泽知之最早于1990年提出的。在《北宋的财政与货币经济》一文中，宫泽知之指出宋代有两种相互对立又相互脱节的商品流通，一是农村的社会自发的商品流通，二是全国性的商品流通。两者属于不同层次、有着不同的发展规

① 梅原郁：《北宋時代の布帛と財政問題——和預買を中心に》，《史林》第47卷第2号第46—82页，1964年。

律，前者量的积累并不会直接导致后者的出现，而将两者结合起来的
就是财政。社会自发的商品流通在宋代只占很小的部分，还没有发展
起来。宋代的商品流通特别是全国规模的流通，是以宋朝的专卖制
度、票据制度、货币政策等财政活动为媒介形成的。或者说，宋代的
商品流通是由以获取军粮和专卖为核心的国家财政政策所主导的。他
称这样的流通为“财政性物流”。

究竟什么是“财政性物流”？直到 2002 年，宫泽知之才在《中国
专制国家的财政与物流》一文中，较明确地给出了定义。认为财政性
物流是一个与伴随着生产力和社会分工的发展而自生的商品流通即市
场性流通相对的概念。这两种流通经济只是概念上的区别，在现实的
流通中未必能严格区别。只有财政性物流不能构成流通经济史的全
部。财政性的物流大致分为四个方面：

第一，国家直接移动财货形成的物流。这是国家财政为了维持广
大的国防体系和官僚机构的运营而组织的全国性的物流。有使用官
军、官船、官马等输送，利用徭役的输送，利用支付代价的和雇的输
送，利用赎罪的输送等。

第二，财政间接编成的物流，即通过财政上的优待、票据制度、
专卖制度等对商人进行行政性的诱导而形成的流通。如宋代的入中、
明代的开中相伴的流通就是其典型。一旦财政政策方针发生转换，这
种流通就会缩小、消失。

第三，国家自己生产的物品商品化形成的物流。自古以来，在中
国经常有国家对特定的生产物实行管理、独占的现象，特别是唐中期
以后，盐、茶、酒、铜、明矾、竹等逐渐成为专卖制度的对象。基于
市舶、互市、榷场贸易制度，象牙、香药等输入品的一部分也是置于
国家管理之下的。专卖是切断生产者与市场的联系，由政府直接与生
产者交易，由政府将生产物变成商品或者对之加以管制。

第四，官需物资从社会向国家集中和再分配形成的物流。换言之，就是由于财政收入和支出的循环在国家机关和社会之间的财货移动。租税、和籴是国家得到社会的资财，官僚和军队的薪俸、救荒和福利、土木工程是财赋的再分配，是包括货币在内的具体实物的移动。

他认为这种财政性物流形成的原因是中国地域辽阔，经济发展不平衡，特别是唐以后经济中心地与政治军事中心地分离等。^①

显而易见，宫泽知之所谓的“物流”是指物资流通，这个概念包含了商品流通，却又比商品流通大得多。而所谓的财政性物流，也就是由国家财政活动（包括收入、支出、调拨等环节）所引起的物资流通。

宫泽知之把沿边籴买军需粮草与专卖制度、票据制度、货币政策相结合，共同置于财政政策与商品经济的关系中加以观察，大大拓宽了研究视野，提升了研究的宏观层次，从而得出了富有启发性的新观点，堪称是具有里程碑意义的创举。

然而，从后面的论述中可以看出，我们所谓的政府购买，与宫泽知之的财政性物流虽有某些交叉地带，却并非同一个概念。这些姑且不论，即使单就财政活动与市场发展的关系而言，宫泽知之的论点仍有不少需要澄清的疑问：

其一，既然民间自发的商品流通尚未发展起来，那么宋代的财政

① 宫泽知之：《北宋の财政と货币经济》（原载中国史研究会编《中国専制国家と社会統合——中国史像の再構成Ⅱ》，文理阁出版，1990年。后收入《宋代中国の国家と经济》第33—90页，东京·创文社1998年3月。中文译文《北宋的财政与货币经济》，载刘俊文主编《日本中青年学者论中国史·宋元明清卷》第75—135页，上海古籍出版社1995年12月，张北译）。《中国専制国家の财政と物流——宋明の比较》（载中国史学会编：第一回中国史学国際会議報告集《中国の歴史世界——統合のシステムと多元的発展》第5—23页，东京都立大学出版会，2002年）。

性物流的基础是什么？或者说，宋朝运用购买的手段解决军需问题的客观条件是什么？究竟是政府的主观意志造就了市场？还是已有的市场条件成全了政府？

其二，在财政拉动商品流通发展的时候，财政运作的内部衔接状况是怎样的？

其三，如果财政活动拉动了商品流通，那么它究竟在多大程度上发挥了作用？其作用的具体方式是什么？

正是因为存在这样一些疑问，尚有许多方面需要进一步做更加深入细致的证实或证伪的工作，所以，总体上看，宫泽知之的观点只能算是提出了一个很有启发意义的“假说”。

总之，如果说“梅原疑问”是提出了问题，但未给出答案，那么，“宫泽假说”虽提供了一个可能的解，却仍需要缜密求证。

值得一提的是，与“梅原疑问”和“宫泽假说”相类似的观点，在中国学者的个别论著中偶尔也能见到。

如包伟民就曾指出：在一个专制集权的国家里，政治权力的影响是无所不在的，对于宋代的粮食贸易也是如此。从整体看，一方面宋代国家财政不断货币化，赋役征发中实物和力役的形态减少了，而货币的形态增加了，农民为了完税，不得不把许多农产品投入市场以换取货币；另一方面，国家财政需要的各类物资又大量直接地从市场购买，例如采买军粮。所以宋代粮食市场繁荣，很大程度上是来自国家财政货币化的刺激。就置场收购这种基本属于正常商业行为的购买形态而言，可以说宋代的国家财政已经与粮食市场形成了密切的联系。宋代粮食贸易较前代发展的原因在于自古以来就与市场有密切联系的小农经济的进步，以及国家财政货币化的刺激。^①

① 包伟民：《宋代的粮食贸易》，《中国社会科学》1991年第2期，第41—56页。

已故郭正忠先生也强调：“研究中国古代的市场，必须格外注意中国社会的历史特点与结构特征，包括非经济因素对市场的重大影响。”“由专卖、市易、和籴、和买以及货币田赋所调动的交换与流通热潮，曾经不止一次地创造过奇迹。所谓‘开阖利柄，驰走商贾，不烦号令，亿万之钱辐辏而至’，并非虚语。只可惜，这种交换，是权力支配下的交换；这种流通，是以官方意志为转移的流通。以这种交换和流通为基础的‘市场’形态，与商品经济环境中自由贸易的市场形态，貌虽相似而实不同。”“或许可以说，像宋代国都那一类大都会‘中心’市场的繁华，大约是建立在商品经济与专卖经济两根支柱上。”^①

龙登高则认为：正是由于市场发展，官府有可能通过市场从私营工商业中购买、获取部分物资，较之原来官府手工业制造来得更为简便、快捷、节省。应该指出，尽管宋朝财政左支右绌，但毕竟通过市场应付下来。这是市场发展的结果，也就是说，市场为政府的敛取手段的变化创造了条件，为国家控制手段的变化提供了土壤。因衙门与官吏数量大增官府耗费的物资必然随之增加，而官府直接经营的官营手工业作坊及其产品却在减少，官府通过赋役途径获取的实物也因赋役货币化而没有增多，这样，官府别无他途，只得增加从市场获取物资的渠道。这种转变恰好与市场的发展相吻合。事实上，从市场购买商品可能比官府自营制造来得更为方便、快捷。于是，针对工商业行会的“当行”、“回买”，置场和买绢帛、和籴粮草，以及各种不时之需，便有相应的官立市场出现。尽管其中不免带有一定的超经济强制，但毕竟是建立于货币关系之上。^②

① 郭正忠：《商税·斗秤·宋代市场——宋代市场小议》，《中国经济史研究》1996年第2期，第5—10页。

② 龙登高：《国家控制在宋代的市場手段化倾向》，载漆侠、李埏主编《宋史研究论文集》（1996年年会编刊），云南民族出版社1997年12月版，第124、126、129页。

魏天安也认为，宋代是官府消费与市场大规模结合的时代。一方面，国家收入中钱币的比例大大提高，从市场购买的物品也相应增加，许多商人依靠国家消费发财致富。宋代大商人从事的商品贸易，大多与官榷物品或官府大宗消费品有关。另一方面，国家消费的高速增长使官府买卖的强制性不断增强，有悖于市场规律的强征强买不断发生，进而导致民间消费市场的萎缩。^①

可惜的是这些观点同样没有展开，仿佛寥落晨星，只是片段地、零星地闪烁着光芒。

本书就是循着这些问题和观点，力求把宋朝靠市场交换满足的政府消费，纳入到政府购买制度这个新的理论框架中进行整体性把握的尝试之作。

二、学术史回顾：20 世纪以来的相关问题研究综述

在学术史上，国内外学者针对属于政府购买范畴的相关问题（主要是和籴、和买等）的研究，始自 20 世纪 30 年代。

据初步统计，迄今共发表直接论述此类问题的论文 55 篇，其中关于和籴粮草 32 篇、和买绢帛 9 篇、唐宋行役制度 8 篇、其他（买马、矿产品等）6 篇。另有涉及政府购买内容的著作约计 9 部。

综合分析这些成果，可以 20 世纪七八十年代为界，划分为两个大的发展阶段。

第一阶段：20 世纪 30—70 年代。这个时期的研究由日本学者发起并居于主导地位，热点是宋朝的和籴制度。

森住利直首开其端，《北宋初期的便籴》简要考察了便籴的语义、北宋初期在北部沿边和京师等地实行的便籴制度，以及与之相关联的茶、香药专卖制度等。《南宋四川的对籴》，认为对籴就是在税米之外

^① 魏天安：《宋代行会制度史》，东方出版社 1997 年 8 月版，第 5 页。