

云南大学宋史研究丛书

宋代财政史

黄纯艳 著

云南大学出版社

云南大学宋史研究丛书

宋代财政史

黄纯艳 著

云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

宋代财政史 / 黄纯艳著. -- 昆明: 云南大学出版社, 2013

(云南大学宋史研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5482 - 1625 - 4

I. ①宋… II. ①黄… III. ①财政史—中国—宋代
IV. ①F812.944

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 185594 号

责任编辑: 蔡红华 石 可

责任校对: 何传玉

封面设计: 刘 雨

宋代财政史

黄纯艳 著

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 昆明市五华区教育委员会印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 24.25

字 数: 700 千

版 次: 2013 年 9 月第 1 版

印 次: 2013 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5482 - 1625 - 4

定 价: 55.00 元

地 址: 昆明市一二一大街云南大学英华园内

邮 编: 650091

发行电话: 0871 - 65033244 65031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E - mail: market@ynup.com

《云南大学宋史研究丛书》的缘起

《云南大学宋史研究丛书》是在李埏先生的倡导和直接组织下编辑出版的。

李埏先生，1914年11月生。1935年考入北京师范大学历史系。1938年转学西南联大历史系。1940年考取北京大学文科研究所研究生。大学期间，曾在史学大师张荫麟先生的指导下钻研宋代经济史。三四十年代，先后撰写和发表了《宋代四川交子兑界考》、《北宋楮币起源考》等论文，并在浙江大学史地系、云南大学文史系开出《中国通史》、《宋史》等课程。五六十年代，编撰了《唐宋经济史稿》、《从绢帛到楮币——唐宋货币史略论》、《宋代史稿》等教材和讲义，同时在云南大学开出了《唐宋经济史》等课程。1980年，招收培养唐宋经济史硕士研究生，1986年招收培养唐宋经济史博士研究生。经李埏先生的辛勤耕耘，云南大学形成了一支唐宋史研究的队伍，并在一些领域取得了突出成绩，在学术界产生了一定影响。

随着研究队伍的扩大，如何组织出版有关研究人员的学术成果成了一个实际问题。90年代初，李埏先生所负责的中国经济史学科还剩下不多的一点经费。当时，有人建议用这笔钱出版李埏先生的著作。而先生却说：“我老了，多出一本著作和少出一本著作已没有什么关系了；这点钱就留给年轻人出书吧，因为他们需要扶持和帮助。”他不仅这样说，而且开始组织年轻人的书稿。考虑宋代方面的研究成果较多，先生提出出版一套《云南大学宋史研究丛书》。经过一段时间的筹划，1994年底，《云南大

学宋史研究丛书》由云南大学出版社正式出版发行。首批丛书包括吴晓亮主编的《宋代经济史研究》论文集和林文勋《宋代四川商品经济史研究》、龙登高《宋代东南市场研究》等专著。全部为年轻人的著作。1995年3月17日，在云南大学泽清堂举行了《云南大学宋史研究丛书》首发式。首发式上，李埏先生满怀喜悦地说：“出版这套丛书的目的在于宣传中青年研究者的成果，促进社会各方面对硕士生、博士生的重视和培养，鼓励更多的后继人才产生。”

当时，限于条件和人力，丛书出版时没有成立编委会。2000年1月，为进一步推动云南大学经济史研究的发展，建立了云南大学中国经济史研究所。唐宋经济史为研究所的重要研究方向。建所伊始，研究所的同仁一致认为，应继续出版《云南大学宋史研究丛书》，争取将更多的研究成果奉献给社会，推动宋史以及唐宋史研究的更深入发展。于是，将此项工作列入研究所的长期发展计划，成立了丛书编委会专任其事。

《云南大学宋史研究丛书》拟陆续编辑出版云南大学宋史研究有关人员和历年来所培养的博士、硕士的有关成果。我们真诚地希望能够得到云南大学每一位学科点成员和学界同好，以及社会各界的大力支持和帮助，以使这项工作开展得更好，共同推进中国宋史研究的发展与繁荣。

在新世纪《云南大学宋史研究丛书》编委会成立及丛书出版之际，谨述其缘起如上。

丛书编委会
2001年11月

前言

一、本书的基本思路

宋代财政史的研究是一项艰难的工程。这项研究的起点太高，经济史是曾经的“显学”，与财政史相关的每一个领域都留下了丰富的研究成果，而且财政史涉及的范围太广，与几乎所有的经济领域都有关系。现有宋代财政史的研究成果可以分为三类：一是对宋代财政史的整体研究，有曾我部静雄、汪圣铎、宫泽知之、包伟民等的宋代财政史著作；二是两税、和籴、商税、专卖等等财政史相关专题研究；三是宋代经济史、政治史和军事史研究中涉及财政史问题。后两类的研究数量都极为丰富，难以枚举。汪圣铎对宋代财政史研究学术史作过系统的回顾^①。丰富的专题研究为重新认识宋代财政史积累了新的基础，但对宋代财政史作出宏观阐释的成果仍然不多。宋代财政在怎样的基本机制下运行？受哪些基本因素的影响？表现出怎样的时代特点？仍然是值得重新思考的问题。

建构宏观分析框架的研究有汪圣铎以财政学框架研究宋代财政；宫泽知之以“军事财政”为核心概念，运用使用价值和价值、市估和时估两组概念揭示北宋财政运行机制；包伟民以漕司州县和仓宪倅丞两套征收系统分析北宋后期和南宋财政征收机制。宋代财政体制是一个基于核心体制运行的整体系统，这个核心体制就是以财政集权为目标的财权分割体制。汪圣铎对宋代财

^① 参《二十世纪中国财政史研究概要》，湖南人民出版社，2002年。

政状况即财政平衡的阶段性变化、农业收入和工商业收入并驾齐驱的财政结构特点、财政管理机构做了深入的分析。本书试图更强调财权分割体制及其对财政运行的影响。

宫泽知之为代表的“军事财政”分析框架以财政供给为核心，阐释了宋代财政运行的整体关联，但忽视了宋代财权分割体制这一重要特点，并否定地方财政。本书也试图对此有所反思和补充。“军事财政”无疑是宋代财政的最大特点。不论财政支出总量还是财政供给体制，两宋财政无疑都是以军费为中心的。募兵制导致军费成为宋代财政最大负担，占据了百分之八十甚至更高的财政支出。北宋江淮六路发运司、广济河、惠民河、御河、三门白波发运司等构成的漕运体系及入中、和籴制度主要目的是保障京师和沿边三路军需供给。南宋四总领所和户部分别供给四大战区和行在财政的体制还是围绕军需供给而设计的。

但是，沉重的军费又并非导致宋代财政积重难行的唯一重要原因。从宋仁宗到宋徽宗朝的财政情况即可见一斑。宋仁宗中期以后到宋徽宗朝，军队数量总体上呈下降趋势，一兵之费并没有出现大幅上升，而财政收入总体上却有较大增长，军费不会导致财政总收支的入不敷出。即使有战争费用增加的因素，但财政收入的增长应该可以消化。官员们所不断惊呼的财政困难基本上是指三司和户部收支的困窘，即《会计录》所反映的财政状况，如果考虑内藏财赋和朝廷财赋，财政收支在很多时期，甚至是某些叫嚷财政困难的时期应该也并不存在严重失衡。这就需要考虑宋代财政管理制度的影响。

北宋前期内藏和三司对掌国家财政的体制已经造成了三司对内藏的依赖，熙丰以后形成内藏、朝廷、（三司）户部分掌财政的体制使承担“经费”的（三司）户部更加捉襟见肘，更加依赖于作为财政储备机构却掌握了全国大部分财赋的内藏和朝廷。南宋在内藏、朝廷、户部、总领所分掌财政的体制中，户部处于

更为不利的局面。可以说，宋代财政有军费和制度弊病导致的绝对困窘，如南宋初期和后期的情况，但很多时候还是财政管理制度所导致的负责“经费”的三司和户部的困窘，而非全国财政总量的不足。而地方财政的日益困弊和财政征收的弊端则更是与财权不断上移的制度密切相关。

因而，本书以宋代财政制度的设计和运行为线索，论述中央财政管理制度北宋内藏、朝廷、（三司）户部及南宋内藏、朝廷、户部、总领所分掌格局的形成及财权不断上移的过程，在论述地方财政分权制衡的体制的同时突出中央收夺地方财权手段的强化过程。财政的收支结构和转输体制则是反映军费为主导和商品经济发展对宋代财政的影响。

二、宋代财政的基本特点

相对于隋及唐前期户部总理天下财赋的体制，宋代财政集权大为强化，财权不断上移，中央逐步形成了内藏、朝廷（熙宁以后）、三司（元丰改制后为户部）、总领所（南宋）的财政分掌格局，地方利权被不断收夺；相对于唐前期的府兵制，宋代募兵制下豢养的庞大职业兵成为财政最沉重的负担，军费开支成为宋代财政支出和运行的重心；相对于以前以农业税为主要来源的财政结构，宋代形成了农业收入和工商业收入并驾齐驱的财政结构。这些正是宋代财政的显著特点。导致宋代财政以上特点的基本因素有三个：中央集权、军需供给和商品经济。

（一）宋代中央集权与财权分割体制

宋代财政的中央集权主要表现在两个方面：一是中央与地方财政分配中利权不断向中央集中；二是在中央财政的分配中，内藏和朝廷财赋不断膨胀，三司和户部（元丰改制后）日益困窘，利权不断上移至宰相和皇帝。

北宋开国，惩唐五代之弊，在政治、军事和经济领域采取了

一系列大力强化中央集权的措施，核心是巩固皇权。宋代财政管理中实行的三司体制、朝廷财政体制、内藏财政体制、会计制度、系省、封桩等制度使财政管理权高度集中，实现和维护了中央集权，但也给经济和社会管理带来诸多问题。这些管理制度，总括起来就是财政的中央集权和皇帝总领大纲。

北宋前期，在中央权力结构上确立了宰相主政、枢密主兵、三司主财的基本格局。三司负有保障军费、官俸等财政“经费”供给之责。同时，皇帝掌握着数量庞大并有稳定来源的内藏财政。内藏财政以收储盈余为名，其定位是“备非常之用”的储备财政。三司的财政因为内藏的分夺而处于经常的紧张状态，内藏财政的主要用途就是赐降三司应付“经费”。于是中央财政形成了内藏和三司外内对掌，三司仰赖内藏赏赐而运行的基本格局。而且，三司有责任通过编撰《会计录》等方式向皇帝汇报财政收支。皇帝由此掌握了全国财政大权。

北宋制度并未规定三司执行财政收支等具体事务时必须经过中书，而是直接向皇帝负责。熙宁变法时，将新法财赋直接由宰相控制，设立专库，于是又出现了朝廷财政，归入朝廷财政的大宗收入有茶盐禁榷收入及各项新法财赋，此外还有以“盈余”之名将三司（户部）和地方财政收归朝廷的财赋。于是，中央财政形成了内藏、朝廷和三司（户部）分掌的格局，而且朝廷财政与内藏财政一样定位为储备财政，承担“经费”的三司（户部）在财赋分割中处于更为不利的地位。

南宋中央财政形成了新的分权格局。内藏财政和朝廷财政都进一步膨胀，特别是朝廷财政权力更大，同时又产生了总领所财政。户部虽仍负有掌管全国帐籍和财政征收之责，但其掌握的财赋及财权都大为缩小。四川总领所有相对独立的财权，东南三总领所则以朝廷科拨的方式运行。四总领所分别负责四大战区的军需供给，户部的职责主要是供给行在大军和百官费用。

宋代财政集权的另一主要体现就是中央不断收夺地方财权。这不仅表现为中央以封桩、系省、无额上供、经制、总制、月桩等各种名目，以及改革专卖制度等手段限制地方财政支配权及收夺地方“余财”，在财政征收时通过机构设置和考课制度使地方优先保障中央财政，而且表现在承担“经费”的三司（户部）在始终捉襟见肘的境况下将财政压力层层向下传递，通过剥夺地方来保障财政支出。南宋时地方在本已十分困窘的情况下还增加了供养禁军、添差官、归正人等财政负担，地方财政更加困难。地方财政日困的状况对财政征收和地方行政产生了诸多不利影响。

（二）宋代募兵制与军事财政

不论是北宋还是南宋，军费都是财政的最大支出，宋代财政运行主要围绕军需供给展开。北宋禁军主要屯驻于西北三路和京师，财政供给的运行体制就是围绕保障京师和西北三路军需而展开。南宋军队主要屯驻于川陕至淮东的江、淮沿线及行在，财政制度就围绕着川陕及江淮沿线的四大战区和行在的供给而展开。

募养职业兵的募兵制被宋代统治者作为消弭内患的法宝。在宋太祖看来，募兵制虽然费用巨大，但对于稳定统治而言，要比兵农合一的军事制度安全得多。邓广铭指出，宋代通过募兵制将大量破产农民转化为职业兵，兵、民分离，不仅不会与广大民众联合反抗政府，而且为现政权进行武装镇压^①。为此目的，宋代将大量“失职犷悍之徒”、“无赖不逞之人”收入军伍之中，而且把荒年招兵作为弭盗之法。军队里供养了大量顽劣无行之徒和老病残弱之人，朝廷还不敢轻易裁汰。

宋代面临着南北对峙的严峻形势，边防的压力更使其军队数

^① 邓广铭：《北宋的募兵制度及其与当时积弱积贫和农业生产的关系》，载《宋史十讲》，中华书局，2008年。

量难以减少。北宋与军事实力强大的辽朝对峙，宋真宗以后西夏问题又日益严重，军队数量随之不断增加。从宋太祖时期禁厢军总 378000 人，增至禁厢军总 1259000 人，其中禁军达到 826000 人。南宋时，面临较辽朝更为强劲的金朝，南宋政权虽然仅存半壁江山，仍然不得不供养一支庞大的军队。

宋代军队的管理方式更增加了军费的开支。如北宋前期实行更戍法，军队三年一次换防，这样虽然实现了兵将分离，消除了武将专兵的隐患，但是也增加了军费的开支，减弱了军队的战斗力。军队中供养大量“小分”、“剩员”等非战斗人员也空耗国家财政。而国家经济重心和军事重心的分离，特别是屯驻数十万边防大军的沿边三路财赋收入有限，主要通过入中、市籴等手段解决军需，国家需要予以很高的加饶，常常需付出数倍乃至十倍的代价，又大大增加了军费的供给。如此种种，使宋代军费开支成为国家财政的最大负担。宋代臣僚们所举比例或实或虚，但总的来说，军费是国家财政中的最大支出，占国家财政百分之八十左右。国家财政支出以巨大的军费支出为重心，而军费的支出又必须以大量的实物收入为保障。这就决定了宋代财政的征收和供给方式。

宋代的两税远远不能满足巨大的军费支出，财政严重依赖禁榷、商税、坑冶等工商业收入，特别是禁榷收入成为维持宋代财政的一大支柱。因而，禁榷制度不断强化，杂税苛征不断增加。为了保障军费开支的实物需求，财政征收中和买、折变，甚至预买、预借成为解决实物需求的重要方式。入中、和籴、博籴等各种形式的市籴始终是解决军需供给的重要手段。

宋代南北对峙的基本形势，也决定了围绕军需供给的一套财政转输和供给体制。北宋禁军主要分布在京城周围和西北沿边三路。京城弹丸之地，供军物资主要依靠财赋重心所在的东南各路，北宋每年维持 600 万石左右的粮食及其他物资漕运上供。西

北三路因为经济发展水平，以及边防事务对农业生产的影响等因素，财政收入远远不能满足驻军所需。军需通过漕运、入中、市籴等方式输送到沿边，这些财政运行的方式也牵动了政府对茶、盐、香药、现钱等的管理政策。南宋形成总领所供军体制，军需的转输方式发生了变化，但是围绕着供军而实行的赋税结构和财政征收与北宋无实质变化，只有进一步强化和恶化。

募兵制下所豢养的庞大职业兵不仅决定了宋代巨大的军费支出，而且为实现军事集权所实行的养兵制度、兵将分离、以文驭武等一系列措施使得宋代军费支出成为财政重心，财政结构、赋税征收、财政转输都围绕着军需供给而运行，使宋代财政具有鲜明的军事财政的特点。

（三）商品经济发展与宋代财政结构多元化

商品经济的发展使宋代的财政收入结构发生了很大变化，专卖、商税等工商业收入逐渐超过农业税收收入，成为财政的重要支柱，财政征收手段也发生了变化，货币化征收和政府购买更为普遍，财政的转输和支出采用的市场化手段更为突出。

秦汉两代确立了以农立国的社会经济模式，来自农业的赋税收入一直是国家财政的主要支柱。直到唐朝，依然如此。唐朝前期，商品经济仍然处于中古商品经济衰退后的恢复时期，发展水平还比较有限。国家财政主要来自于农业领域的租庸调及地税、户税，商业税无足轻重。唐朝中后期，财政收入最主要的支柱还是来自农业的两税收入，来自工商业领域的专卖收入和商税收入有了显著增加，在财政结构中占有了重要地位，但是工商业收入主要还是食盐专卖税一枝独秀的局面，总体上还比较有限，尚不能与农业收入比肩。

宋代商品经济发展到一个新的高峰，出现了新的局面。食盐、酒、茶等大宗商品的生产和消费进一步发展。宋代食盐主要有河东池盐、淮浙海盐和四川井盐。解池盐生产定额为 7600 万

斤（150 余万石），宋徽宗政和时期达 15264 万余斤（300 余万石）。海盐的产量更大，淮南盐最高产量达 400 余万石，浙盐最高产量达 300 余万石。其他，福建、广南、河北、京东的海盐、四川井盐各有数万至数十万石的产量^①。而唐代海盐的最高产量约为 600 万石，池盐产量为 80 万石，井盐约 4 万余石^②。酒课在宋代政府财政收入中占重要比重，宋代的酒业也有很大发展。熙宁十年（1077）全国商品酒的最低产量约为 15900 余万斗，耗粮 1600 万斤^③。唐朝酒政有税有榷，大中中，唐朝榷酒年收入约为 86 万贯^④。而宋代榷酒年收入一般在 1200 万贯以上。这大致可见唐宋两代酒业生产规模的差异。宋代商品结构中出现了一些新的大宗商品。茶叶在宋代成为市场中最活跃的大宗商品之一，也是与北方民族贸易的主要商品。宋代东南各路、四川、淮南都生产茶叶。宋代四川茶叶年产量为 3000 多万斤，东南约为 6000 万斤，全国总产量一般为 8300 万~9500 万斤^⑤。此外，宋代纺织业、印刷业、造船业，以及农业商品化等都有了很大发展。

宋代市场体系更为发展，促进了商品生产和交换。唐朝规定“非州县之所不得置市”^⑥，经济性市镇发展受到限制，宋代经济性市镇大量兴起，形成草市、县镇、州府在城的市场等级网络，既是商品流通的市场载体，也为国家提供商税。

在没有建立国家与商人共利分利机制的时期，商品经济的发

① 郭正忠：《宋代盐业经济史》，人民出版社，1997 年。

② 陈衍德、杨权：《唐代盐政》，三秦出版社，1990 年，第 17 页。

③ 李华瑞：《宋代酒的生产与征榷》，河北大学出版社，1995 年。

④ 李锦绣：《唐代财政史稿》（下卷），北京大学出版社，2001 年，第 715 页。

⑤ 刘春燕：《对北宋东南茶叶产量的重新推测》，《中国社会经济史研究》2000 年第 3 期。孙洪升：《唐宋茶业经济》，社会科学文献出版社，2000 年。

⑥ 王溥：《唐会要》卷八六《市》，中华书局，1955 年（以下版本同），第 1581 页。

展并非政府之福。如西汉初期，工商业的发展，导致了家富国贫的财富分配失衡，以及社会两极分化、地方豪强与国家相互离异等一系列问题，国家就采取管榷政策、算缗告缗等排斥和打击商人的政策。实际上，这对国家和商人是两亏的。

宋代建立了国家和商人共利分利的双赢机制，如马端临所说“古人之立法，恶商贾之趋末而欲抑之；后人之立法，妒商贾之获利而欲分之”^①。这个基本机制就是商税制度和间接专卖制度。商品经济领域中的财富增长可以利用这些制度转化为国家财政。宋代商税制度规定了征税商品种类和税率，建立了遍布全国的商税征收网络。宋代专卖制度较前代有了更大发展，纳入专卖管理的商品种类更多。宋代以前实行专卖的商品主要是盐、铁、酒，宋代铁退出了大宗专卖品的行列，而茶叶、醋、矾、香药都实行专卖，有的商品则或时放时榷，或存在地区差异，政策屡有变动，总体上专卖品有所增加。专卖管理上逐步向间接专卖制度转变，确立了在这些大宗商品的专卖领域中官商的共利和分利机制，而且相对于直接专卖，极大地推动了这些商品的生产和销售，实现了国家和商人利益的共赢。

专卖制度是国家利用政治权力干预经济的行为，侵夺了商人的发展空间，这是不少学者对之多加批评的原因。抛开一定的历史环境，纯粹地讨论社会经济活力的活力，或社会资源的公平分配，大宗商品的专卖确实有其抑制商品经济发展活力、侵夺商人发展空间的不利影响，但是历史发展总是离不开特定的社会经济环境，在当时社会经济结构及宋代财政围绕着庞大军费而运行的实情下，面对京师和西北沿边军需供给的财政支出和调度压力，不可能苛求宋代统治者实行完全自由通商的经济制度。就像宋代

^① 《文献通考》卷二〇《市籴考一》，中华书局点校本，2011年（以下版本同），第570页。

政治家们很无奈的感叹：“茶盐榷酤今日所仰养兵，若三代井田、李唐府兵可复，则此皆可罢，不然，财用舍此何出？”“摘山煮海，一年商利不入，则或阙军须”，“（榷酤之法）行之千余年不能改革，可见久长之利”^①。不断发展的间接专卖制度就是在当时的社会经济环境中实现国家、商人、商品经济等诸多因素协调共生的运行机制。

商税制度和间接专卖制度的确立使工商业成为为国生财的重要领域。北宋商税收入每年少则 400 余万贯，一般在 700 万贯以上，最高岁课达 2200 万贯，榷酒收入最多达 1700 余万贯，榷盐收入最高超过 2000 万贯，其他茶、矾、香、坑冶等收入也颇为可观。这些收入逐步赶上并超过了两税收入，成为宋代财政的两大主要支柱之一。而且工商业收入主要以现钱、轻赍为主，政府掌握的专卖商品又是市场的大宗商品，因而工商业收入不仅在比重上成为财政收入的重要支柱，而且在财政调度上发挥着不可替代的作用，给宋代财政结构和财政运行方式带来了巨大变化。

^① 《建炎以来系年要录》卷五九绍兴二年十月己酉，中华书局排印本，1988 年（以下版本同），第 1025 页；《宋史》卷二五七《李继和传》，中华书局点校本，1977 年（以下版本同），第 8973 页。

目 录

前 言	(1)
一、本书的基本思路	(1)
二、宋代财政的基本特点	(3)
第一章 宋代财政管理制度	(1)
第一节 北宋财政管理制度	(1)
一、北宋三司财政	(1)
二、北宋内藏财政	(25)
三、北宋朝廷财政	(54)
四、北宋户部财政	(81)
第二节 南宋财政管理制度	(101)
一、南宋内藏财政	(102)
二、南宋朝廷财政	(123)
三、南宋户部财政	(147)
四、南宋总领所财政	(169)
第二章 宋代地方财政	(206)
第一节 北宋地方财政	(206)
一、监司机构及其财政职能	(207)

二、州县财政	(234)
三、中央收夺地方财权的手段	(259)
第二节 南宋地方财政	(287)
一、路级财政及财政机构	(288)
二、州军财政	(299)
三、县邑财政	(314)
四、中央与地方财政分配	(327)
第三章 宋代财政收入	(353)
第一节 宋代财政收支概述——兼论宋代《会计录》	(353)
一、两宋财政收支数目概况	(353)
二、宋代《会计录》与财政统计	(372)
三、宋代财政收入构成概述	(387)
第二节 宋代的赋役收入	(391)
一、两税及其附加税	(391)
二、两税以外的赋税	(428)
第三节 宋代的工商业收入	(467)
一、专卖制度与专卖收入	(467)
二、商税制度与商税收入	(523)
第四节 宋代的官田收入	(551)
一、官田的来源	(552)
二、屯田与营田收入	(554)
三、官田出租	(558)
四、官田鬻卖	(560)
五、景定公田法	(562)