

食貨典第六卷

食貨總部總論四

古今治平略三 宋代國計

宋貨財之制多因於唐自方鎮握重兵皆留財賦自贍而征取無藝太祖周知其弊及受命務恢遠略修建法程示之以漸建隆中牧守來朝猶不貢奉以助軍實乾德三年始詔諸州度支經費外凡金帛悉送闕下毋或占留時藩郡有闕稍命文臣權知所在場務或遣京朝官廷臣監臨於是外權始削而利歸公上條禁文簿漸爲精密諸州通判官到任皆須躬閱帳籍所列官物吏不得以售其姦主庫吏三年一易其征地課鹽麴之類通判官兵馬都監縣令等並親臨之淳化元年詔曰周設司會之職以一歲爲準漢制上計之法以三年爲期所以詳知國用之盈虛大行羣吏之誅賞斯乃舊典其可廢乎三司自今每歲具見管金銀錢帛軍儲等簿以聞四年改三司爲總計司左右大計分掌十道財賦未幾復爲三部宋聚兵京師外州無留財天下支用悉出三司故其費寔多太宗孜孜庶務或親爲裁決有司嘗言油衣帘幕損破者數萬段帝令煮之染以雜色制旗幟數千調退材

給審務爲薪俸擇其可用者造什物數千事其愛民惜費類此真宗嗣位詔三司經度茶鹽酒稅以充歲用勿增賦斂以困黎元是時條禁愈密較課以租額前界遞年相參丁謂爲三司使著景德會計錄以獻林特領使亦繼爲之凡舉大禮有司皆籍當時所費必優詔獎之初吳蜀江南粵皆號富強相繼降附太祖太宗因其蓄藏守以恭儉簡易天下生齒尙寡而養兵未甚蕃任官未甚冗佛老之徒未甚熾外無金繒之遺百姓亦各安其生不爲巧僞放侈故上下給足府庫羨溢承平旣久戶口歲增兵籍益廣吏員益衆佛老外國耗蠹中土縣官之費數倍於昔百姓亦稍縱侈而上下始困於財矣仁宗承之經費寢廣天聖初首命有司取景德一歲用度較天禧所出省其不急者自祥符天書一出齋醮靡費甚衆京城之內一夕數處至是始大裁損京師營造多內侍傳旨呼索費無藝極帝與太后知其弊詔自今營造所須先下三司度功費然後給又減內外宮觀清衛卒及工匠分隸八作司舊殿直已上雖幼未任朝謁遇乾元長寧節皆賜服至是亦罷給故事上尊號諡號隨冊寶物並用黃金帝曰先帝太后用黃金若朕所御止用塗金時洞冥宮壽寧觀相繼災宰相張知白請罷不急營造以答天戒及滑州塞決河御史知雜王醴復以爲言旣而玉清昭應宮災遂詔諭中

外不復繕修自是道家之奉有節土木之費省矣帝天資恭儉尤務約己以先天下有司言利者多
擯不取聞民之有疾苦雖厚利舍之無所愛貢獻珍異故事有者或罷之山林川澤陂池之利久與
民共者屢勅有司毋輒禁止至於州縣征取苛細蠲減蓋不可勝數至寶元中陝西用兵調度百出
縣官之費益廣天章閣侍讀賈昌朝言臣嘗治畿邑邑有禁兵三千而留賦僅能取足郊祀慶賀乃
出自內府計江淮歲運糧六百餘萬石以一歲之入僅能充期月之用三分二在軍旅一在冗食先
所蓄聚不盈數載天下久無事而財不藏于國又不在民倘有水旱軍戎之急計將安出于足議省
冗費有司諫韓琦言省費當自掖庭始請詔三司取先朝及近歲賜予日費之數裁爲中制無名者
一切罷之乃令內侍省御藥院內東門司裁定有司不預焉議者或欲損吏兵奉賜帝謂祿廩皆有
定制毋遽更變以搖人心其後西兵久不解財用益絀內出詔書減皇后至宗室婦郊祠半賜著爲
式于是皇后嬪御各上奉錢五月以助軍費宗室刺史已上亦納公使錢之半帝亦命罷左藏庫月
進錢一千二百緡公卿近臣以次減郊祠所賜銀絹會元昊請臣朝廷亦已厭兵屈意撫納歲賜緡
茶增至二十五萬而契丹邀割地復增歲遺至五十萬自是歲費彌有所加西兵旣罷而調用無所

減初眞宗時內外兵九十一萬二千宗室吏員受祿者九千七百八十五寶元以後募兵益廣宗室蕃衍吏員歲增至是兵一百二十五萬九千宗室吏員受祿者萬五千四百四十二祿廩奉賜從而增廣又景德中祀南郊內外賞賚六百一萬至是享明堂增至一千二百餘萬故用度不得不絀乃下詔切責邊臣及轉運使趣議罷冗官裁節稍徙戍兵還內地命三司副使包拯行河北與邊臣轉運司議汰軍士之不任役者至和中諫官范鎮上疏曰古者冢宰制國用今中書主民樞密主兵三司主財各不相知故財已匱而樞密院益兵不已民已困而三司取財不已中書視民之困而不知使樞密減兵三司寬財者制國用之職不在中書也願使中書樞密通知兵民財利大計與三司量其出入制爲國用則天下民力庶幾少寬然自天聖以來帝以經費爲慮屢命官裁節而有司不能承上之意卒無所建明治平中兵數少損隸籍者猶百十六萬二千宗室吏員視皇祐無慮增十之三英宗以勤儉自飭然享國日淺于經紀法度所未暇焉時蘇軾策有曰夫天下未嘗無財也昔周之興文王武王之國不過百里當其受命四方之君長交至于其庭軍旅四出以征伐不義之諸侯而未嘗患無財方此之時關市無征山澤不禁取于民者不過什一而財有餘及其衰也內食千里

之租外收千八百國之貢而不足于用由此觀之夫財豈有多少哉人君之于天下俯己以就人則易爲功仰人以授己則難爲力是故廣取以給用不如節用以廉取之易也請得以小民之家而推之夫民方其窮困時所望不過十金之資計其衣食之費妻子之奉出入于十金之中寬然而有餘及其一日稍稍蓄聚衣食既足則心意之欲日以漸廣所入益衆而所欲益以不給不知罪其用之不節而以爲求之未至也是以富而愈貪求愈多而財愈不供此其爲惑未可以知其所終也盍亦反其始而思之夫向者豈能寒而不衣饑而不食乎今天下汲汲乎以財之不足爲病者何以異此夫爲國有三計有萬世之計有一時之計有不終月之計古者三年耕必有一年之蓄以三十年之通計則可以九年無饑也歲之所入足用而有餘是以九年之蓄常閒而無用卒有水旱之變盜賊之憂則官可以自辦而民不知如此者天不能使之災地不能使之貧四夷盜賊不能使之困此萬世之計也而其不能者一歲之入纔足以爲一歲之出天下之產僅足以供天下之用其平居雖不至于虐取其民而有急則不免于厚賦故其國可靜而不可動可逸而不可勞此亦一時之計也至于最下而無謀者量出以爲入用之不給則取之益多天下晏然無大患難而盡用衰世苟且之法

不知有急則將何以加之此所謂不終月之計也今天下之利莫不盡取山陵林麓莫不有禁關有
征市有租鹽鐵有權酒有課茶有算則凡衰世苟且之法莫不盡用矣譬之于人其少壯之時豐健
勇武然後可以望其無疾以至于壽考今未五六十而衰老之候具見而無遺若八九十者將何以
待其後耶然天下之人方且窮思竭慮以廣求利之門且人而不思則以爲費用不可復省使天下
而無鹽鐵酒茗之稅將不爲國乎臣有以知其不然也天下之費固有去之甚易而無損存之甚難
而無益者矣夫無益之費名重而實輕以不急之實而被之以莫大之名是以疑而不敢去天下之
吏爲不少矣將患未得其人苟得其人則凡民之利莫不備舉而其患莫不盡去今河水爲患不使
濱河州郡之吏親視其災而責之以救患之術顧爲都水監夫四方之水患豈其一人坐籌於京師
而盡其利害天下有轉運使足矣今江淮之間又有發運祿賜之厚徒兵之衆其爲費豈勝計哉蓋
嘗聞之里有蓄馬者患牧人欺之而盜其芻菽也又使一人焉爲之廐長廐長立而馬益羶今爲政
不求其本而治其末自是而推之天下無益之費不爲不多矣臣以爲凡若此者日求而去之自毫
釐以往莫不有益惟無輕其毫釐而積之則天下庶乎少息也神宗嗣位尤先理財熙寧初命翰林

學士司馬光等置局看詳裁減國用制度光等對言國用不足在用度大奢賞賜不節宗室繁多官職冗濫軍旅不精必須深思救弊之術磨以歲月庶幾有效非愚臣一朝一夕所能裁減帝遂罷裁減局但下三司共條析焉會有事於南郊時執政以河朔旱傷國用不足乞南郊勿賜金帛詔學士議司馬光曰救災節用當貴近始可取也王安石曰常袞辭堂饌時以爲袞自知不能當辭職不當辭祿國用所以不足者以未得善理財者耳夫善理財者不加賦而國用足光曰天下安有此理天地所生財貨止有此數不在民則在官彼設法奪民其害乃甚於加賦此蓋桑弘羊欺武帝之言司馬遷書之以議武帝之不明也爭辯不已帝曰朕意與光同然姑以不允答之安石因言昔周置泉府之官以權制兼併均濟貧乏變通天下之財後世惟桑弘羊劉晏粗合此意學者不能推明先王法意更以爲人主不當與民爭利今欲理財則當修泉府之法以收利權帝納其說安石猶恐不決意用之復言曰人才難得亦難知今使十人理財其中容有一二敗事則異論乘之而起堯與羣臣共擇一人治水尙不能無敗事況所擇而使非一人豈能無失要當計利害多少而不爲異論所惑帝然之安石旣堅帝意因呂惠卿自眞州推官秩滿入都與論經義意多合遂定交因言於帝曰惠

卿之賢雖前世儒者未易比學先王之道而能用者獨惠卿而已遂立制置三司條例司議行新法以蘇轍呂惠卿檢詳文字章惇爲條例官曾布檢正中書五房公事由是農田水利青苗均輸保甲免役市易保馬方田諸役相繼並興號爲新法遣使者四十餘輩頒行天下自是四方爭言農田水利古陂廢堰悉務興復又令民封狀增價以買坊場又增茶鹽之額又設措置河北糴便司廣積糧穀於臨洺州縣以備饋運由是賦斂愈重而天下騷然矣是時天下承平日久帝方經略四夷故每以財用不給爲憂日與大臣揚摧其故命官考三司簿籍商量經久廢置之宜凡一歲用度及郊祀大費皆編著定式有司請造龍圖天章閣覆闌檻青氈四百九十帝謂禁中諸殿闌檻率故弊不必覆也旣而并延福宮覆檻氈罷之後呂嘉問復建議省儀鸞司供禁中綵帛是歲詔內外勿給土木工作非兩宮倉廩武庫皆罷省所裁省冗費十之四帝嘗患增置官司費財王安石謂增置官司所以省費帝曰古者什一而稅今取財百端安石謂古非特什一而已帝又以倉吏給軍食多侵盜詔足其槩量嚴立諸倉丐取法中書因請增諸倉主典役人祿至一萬八千九百緡且盡增選人之祿均其多寡令祿增至十五千司理至簿尉防團軍監推判官增至十二千其後又增大官吏祿蓋主

新法者皆謂吏祿既厚則人知自重不敢冒法可以省刑然良吏實寡賦取如故往往陷重辟議者不以爲善當時理財無統未見其益先被厥損類若此何怪其竊經傳之美名于上而恣掊克之實害于天下哉且其初外置轉運使以漕一路之賦內置三司使以總天下之財自常平倉隸司農外其餘皆總于三司一文一勾以上悉申帳籍非條例有定數不得擅支故能知其大數量入爲出分畫移用取彼濟此指揮百司及轉運使諸州如臂使指制甚善也其所掌之財驅磨財計檢察憑由悉歸磨勘司造作軍器則甲冑案主之土木之工則修造案主之防河之役則河渠案主之夫國家工役之費莫大于三事而必命三司總之者所以使之斂散及時縱舍由己不爲他司牽制而可受之以節度之宜也且其名其數籍于三司惟三司得而知之人主不得以私之也咸平中嘗命三司具中外錢穀大數以聞鹽鐵使陳恕久而不進上命輔臣請之恕曰天子富于春秋若見府庫充羨恐生侈心故不敢進也上聞而善之其慎重若此至王安石爲相以周禮行新法遂持冢宰掌邦計之說謂宰相當主財計因與三司分權而籍其數于御前謂之旁通簿凡稅賦常貢征權之利方歸三司而摘山煮海坑冶權貨戶絕沒納之財悉歸朝廷外則分建二司民間常賦及酒稅之課以歸

轉運而免役坊場河渡禁軍缺額地利之資悉歸常平別號朝廷封樁爲歲料上供之數運入京師更立庫以貯之而三師悉不得預焉于是天下之財分而爲二始無專主而祖宗處國計之良法胥失之矣自元豐官制行戶部度支鹽鐵雖屬本曹而磨勘歸之比部衙司歸之都官胄案歸之庫部修造歸之將作河渠歸之都水出納貿易歸之太府宰相旣與三司分權而三司所統又分裂於六部寺監利權一分財用無藝于是他司以辦事爲效而不恤財之有無戶部以給財爲功而不問事之當否彼此各營一職其勢不復相知戶部全無計相之權職在行朝廷之文移僅能經略在京官吏諸軍俸祿而已然則三司之職不待改官制而奪其權自熙寧變法之時而已壞矣如之何而望財之裕乎至哲宗時司馬光雖請收諸司利柄一歸戶部而三監之屬工部者猶故是以蘇轍爲戶部嘗請以三監皆兼隸戶部使定其事之可否裁其費之多少而工部任其工之良苦程其作之遲速則敗事乏用工部無所辭其譴而傷財害民戶部亦無所逃其責矣然卒莫能返其初也利權散出安得而不匱乎久之韓忠彥蘇轍等言文武百官宗室之蕃一倍皇祐四倍景德班行選人胥吏率皆增益而兩稅征權山澤之利與舊無以相過治平熙寧之間因時立政凡改官者自三歲而爲

四歲任子者自一歲一人而爲三歲一人自三歲一人而爲六歲一人宗室自祖免以上漸殺恩禮此則今日之成法乞檢會寶元慶曆嘉祐故事置司選官共議詔戶部取應于財用除諸班軍料錢衣賜賞給特支如舊外餘費並裁省又詔方將裁損入流以清取士之路命今後遇聖節大禮恩澤並四分減一於是上自宗室貴近下至官曹胥吏旁及宮室械器皆命裁損久之事未就議者謂裁減浮費細碎苛急甚損國體于是已議未行者一切寢之後乃詔有司計中都吏祿歲費緡錢三十萬詔以坊場稅錢給之于是吏祿之冗濫者率多革去然三省吏猶有人受三奉而不改者故孫升傅堯俞皆以爲言至紹聖元符務反元祐之政下至六曹吏亦詔皆給見緡如元豐之制先是既罷導洛堆垛等局又罷熙河蘭會經制財用司減市易欠負及積欠租輸選官體量茶鹽之法而使者之刻剝害民如吳居厚呂孝廉王子京李琮內臣之生事斂怨如李憲宋用臣等皆相繼正其罪既而稍復講修財利李清臣因白帝今中外錢穀艱窘戶部給百官奉常無數月之備章惇遂以財用匱乏專指爲司馬光呂公著呂大防蘇轍諸人之罪左司諫翟思亦奏疏詆元祐以理財爲諱利入名額類多廢罷督責之法不加于在職之臣財利既多散失且借貸百出而熙豐餘積用之幾盡

方今內外財用月計歲會所入不足給所出願下諸路會元祐以前所儲金穀及異時歲入經數名額著爲成式建中靖國元年帝初卽位思節冗費中都吏重復增給及泛濫員額並詔裁損後苑營計增修殿宇計用金箔五十六萬七千帝曰用金爲箔以飾土木一壞不可復收甚無謂也令內侍省罰請者及蔡京爲相增修財利之政務以侈靡惑人主動以周官惟王不會爲說每及前朝惜財省費者必以爲陋至於土木營造率欲度前規而侈後觀自元豐改官制在京官司供給之數皆併爲職錢視嘉祐治平時賦祿優矣京更增供給食料等錢於是宰執皆然京旣罷相帝惡其變亂法度將盡更革命戶部侍郎許幾裁損浮費及百官濫祿悉循元豐之舊宰執亦聽辭所增奉京不便與其黨倡言減奉非治世事司馬光請聽宰臣辭南郊給賜神宗卒不允益增選人及庶人在官者之奉帝以繼述爲事當奉承神宗之故由是官吏奉給並仍舊而宰執亦增如故於時天下久平吏員冗溢節度使至八十餘員留後觀察下及遙郡刺史多至數千員學士待制中外百五十員京又專用豐亨豫大之說諛帝意始廣茶利歲以一百萬緡進御以京城所主之其後又有應奉司御前生活所營繕所蘇杭造作局御前人船所具以奇侈蕩上意而東南歲運花石綱一石之費民間至

用三十萬緡姦吏旁緣牟取無藝民不勝弊用度日繁左藏庫異時月費緡錢三十六萬至是衍爲一百二十萬又三省密院吏員猥雜有官至中大夫一身而兼十餘奉故當時議者有奉秩幾於執政之言又增置兼局禮制明堂詳定國朝會要九域圖志一司刺令之類職秩繁委廩給無度侍御史黃葆光論其弊帝善之而未行俄而詔云當豐亨豫大之時爲衰亂減損之計自是罕敢言者然吏祿泛冒已極蔡京又動以筆帖於權貨務支賞給有一紙至萬緡者京所侵私以千萬計朝論喧然自崇寧以來言利之臣殆析秋毫汴州縣剝增鎮柵以牟稅利官賣石炭增二十餘場而天下市易務炭皆官自賣名品瑣碎則有四腳鋪牀榨磨水磨廟圖淘沙金等錢不得而盡記也宣和以後王黼專主應奉掊剝橫賦以羨爲功嶺南川蜀農民陂罰錢罷學制學事司贍學錢皆歸應奉司所入雖多國用日匱六年尙書左丞宇文粹中言近歲南伐蠻獠北贍幽燕關陝綿茂邊事日起山東河北寇盜竊發賦斂歲入有限支梧繁夥一切取足于民陝西上戶多棄產而居京師河東富人多棄產而入川蜀河北衣被天下而蠶織皆廢山東頻遭大水而耕稼失時他路取辦目前不務存恤穀麥未登已先俵糴歲賦已納復理欠員託應奉而買珍異奇寶欠民積者一路至數十萬計假

上供而織文繡錦綺役工女者一郡至百餘人陛下勤恤民隱詔令數下悉爲虛文民不聊生不惟寇盜繁滋竊恐災異數起祖宗之時國計所仰皆有實數有額上供四百萬無額上供二百萬京師商稅店宅務抵當所諸處雜收錢一百餘萬三司以七百萬之入供一年之費而儲其餘以待不測之用又有解池鹽鈔晉鑾船遺利內贍京師外實邊鄙間遇水旱隨以賑濟蓋量入爲出沛然有餘近年諸局務應奉等司截撥上供而繁富路分一歲所入亦不敷額然創置書局者比職事官之數爲多檢計修造者比實用之物增倍其他妄耗百出不可勝數若非痛行裁減慮智者無以善其後久之乃詔蔡攸等就尙書省置講議財利司除茶法已有定制餘並講究條上攸請內侍職掌事干宮禁應裁省者委重貫取旨時貫以廣陽郡王領右府故也於是不急之務無名之費悉議裁省帝亦自罷諸路應奉官吏省六尙歲貢蓋自蔡京以制作自任奢費紛起貂璫承受不復關白所司而是時天下財用歲入有御前錢物朝廷錢物戶部錢物其措置裒斂索取支用各不相知天下財賦多爲禁中私財上溢下漏而民重困雖言者請令戶部周知大數而不失盈虛緩急之宜上至宮禁所須下逮吏卒廩餼一切付之有司格以法度示天下以至公詔可而已困弊莫支國終無可爲矣

渡江之初東南歲入猶不滿千萬上供纔三百萬緡此祖宗正賦也呂頤浩在戶部始創經制錢六百六十餘萬緡孟庾爲執政又增總制錢七百八十餘萬緡朱勝非當國又增月椿錢四百餘萬緡紹興末年合茶鹽酒算坑冶權貨糴本和買之入凡六千餘緡而半歸內藏當是時兩淮湖廣四川之賦分隸於四總所不屬上供而上供所入不過閩浙數路宜其增設科窠瑣屑重複數倍於祖宗之舊總制錢者自宣和末陳亨伯以發運兼經制使因以爲名建炎二年高宗在維揚四方貢賦不以期至於是呂頤浩葉夢得等言亨伯以東南用兵嘗設經制司取量添酒錢及增收一分稅錢頭子賣契等錢以憲臣領之通剋斂之季終輸送紹興五年參政孟庾提領措置財用因經制之額增折爲總制錢而總制錢自此始矣月椿錢者始于紹興之二年時韓世忠駐軍建康呂頤浩朱勝非共議令江東漕臣月椿發大軍錢十萬緡以朝廷上供經制及漕司移用等錢應辦當時漕臣不量州軍之力一例拘拋既有偏重之弊又於本司移用錢不肯取撥止取於朝廷窶名曾不能給十之二三於是州縣橫斂銖積絲累僅能充數一月未畢而後月之期已逼江東西之害尤甚板帳錢者亦軍興後所創也如納斛斗則增收耗剩交錢帛則多取糜費幸富人之犯法而重其罰恣胥吏之

受賕而課其入索盜賊則不還失主檢財產則不及卑幼亡僧絕戶不候覈實而入官逃產廢田不與銷豁而抑納逋債之難索者豪民獻于官則追催甚于正稅私納之爲罰者讎家訟于縣則監納過于贓錢賒酒不至于公吏而抑配及保正戶長檢稅不止于商旅而苛細及于盤合奩具今年之稅賦已足而預借于明年田產之交易未成而探契以寄納其他如罰酒科醋賣紙稅醬下拳錢之類不可徧舉蓋宋承唐之法天下財賦除其供輦送京師之外餘者並留之州郡至于坊場坑冶酒稅商稅則興廢增虧不常是以未嘗立爲定額其留州郡者軍資庫公使庫係省錢物長吏得以擅支收之柄景德以來雖屢有拘轄比算之令然當時法度寬弛未嘗窮究熙豐以後驅磨方密然又有青苗助役市易免行等錢則州郡所入亦復不少過江以來軍屯日盛國用大困遂立經總制等窠名以取之雖曰增征商之美餘減出納之貫陌而亦所以收州縣之遺利也然倥偬之際不暇審訂故不量州軍之力一例均拋而額之重者不可復輕督迫之餘州縣遂至別立苛橫之法取之于民時葉適條奏曰經制之患蓋取辦目前不暇及遠然初亦止二三百萬而已其後內則爲戶部外則爲轉運使不計前後動添窠名黃子游柳約之徒或以造運船或以供軍興遞添酒稅隨刻頭子