

## 前言 问题的提出

### 一、财政与财政史

财政是国家为实现其职能 参与社会产品和国民收入分配、再分配活动及其形成的分配关系。

“财政”一词，是近代学人译介西方“Public Finance”（公共财务）概念时，从日语引入的一个词汇，它是借用中国古代“财”与“政”二字组合而成的。《易经·系辞下传》：“聚人曰财。”财赋的本源是人力物力的聚集。又许慎《说文解字》释“政”正也”。可见望文生义，财政者，乃聚集一定量的社会财富而公平地重新分配之意。

财政是一个历史范畴，它随着国家的产生而产生。在古代中国 并没有一个专门的词汇 可以完全对应于近代意义的“财政”概念。自先秦时起有称“国计”、“岁计”等等 侧重指国家的财政规划及其执行管理。秦汉时期有地方官“上计”制度，地方官向朝廷汇报一年来辖区治状，包括地方对财政规划的执行情况。南宋马端临（1254—？）《文献通考》有《国用考》5卷；“叙历代财计首末”，①

① 《通考·自序》第5页。

但其内容显然不足以涵盖近代财政概念的范围。另一相似的概念是“食货”。《洪范》八政，一曰食，二曰货。自班固（32—92）《汉书》起，正史始设《食货志》。此后“食货”体例渐备。唐代杜佑（735—812）《通典》首列《食货典》凡12卷，内容包括田制、赋税、户口、钱币、漕运、征榷、鬻爵、杂税、平准均输、轻重平余、常平、义仓等等，又有逸出近代财政范围者。因此研究传统专制国家的财政史，必须超越古人的范畴，而以现代学科概念来规范其范围。

研究中国传统时期专制国家财政史，其在学术上的意义，主要可从如下两方面来分析。第一，中国传统专制国家政务，最重要的，当数民政、军政与财政三大内容。因此研究财政史，是我们理解传统专制国家制度所不可或缺的一环。第二，比起近代以来的集权国家，传统时期国家介入人们社会生活的程度相对较轻，尤其是，国家机构很少直接组织、干预社会的经济生产。虽然在信奉“东方水利专制主义”理论的学者看来，东方专制国家组织兴建大型水利工程对社会的经济生产具有基础性的意义，但恐怕他们也无法否认，传统时期的国家对经济生产干预的程度，是无法与近代国家相比拟的。在中国的传统时期，国家机构主要是通过它所确立的各种不同的赋税制度，来影响社会经济。因此研究传统专制国家的财政史，是我们认识当时的国家制度与社会基层——尤其是社会经济生产——之间关系的重要途径。

中国的传统社会向来以其数千年来从未中断的持续发展而著称于世。古人治史，也多强调“会通”，以究天人之际，明古今之变。但史事繁杂，史家才力或有不足，所以断代史实为历代史著的主体。用现代术语讲，就是学者不得不更多地通过个案分析的方法，来认识历史的全貌。由于中国传统历史的持续性，自秦汉以下，每一王朝兴衰的历史，可以说都在各个方面不同程度地反映着整个传统时期历史的基本特征。这就是从断代出发，即小见大，用个案

分析的方法来认识中国传统财政史的学理基础。

不过，中国从秦汉以下直至明清的帝制时期，其两千余年的发展，有一定的周期性，不同王朝在其中的地位不可能完全一样。中外史学界比较一致的看法，认为唐宋之际构成了中国传统历史发展中一个比较重要的转折期。典型意见，可举陈寅恪先生（1890—1969）的一段论述为例：“综括言之，唐代之史可分前后两期，前期结束南北朝相承之旧局面，后期开启赵宋以降之新局面，关于政治社会经济者如此，关于文化学术者亦莫不如此。”<sup>①</sup>

具体就财政史而言，“赵宋以降之新局面”的重要表现有如下三个方面：第一，宋代是传统历史中第一个开始全面推行以两税法为标志的财产税的王朝，而且这个王朝其他的各种赋税也都不同程度地处在向财产税转化的过程之中；第二，自唐代中期以后府兵制瓦解、募兵制登上历史舞台，到宋代，国家正规军几乎完全由招募的雇佣兵所构成，军队的数量超过百万，这就使得国家军费开支规模远超过唐代。据李心传（1167—1244）所记：“国朝混一之初，天下岁入缗钱千六百余万，太宗皇帝以为极盛，两倍唐室矣。”到约100年后的“熙丰间”，“合苗役易税等钱，所入乃至六千余万”，<sup>②</sup>则是七倍半于唐室矣。这数千万的财税收入，绝大部分都是供军费开支。<sup>③</sup>所以也是从宋代开始，由于军费负担数倍于前代，财政在政务中的重要性提高了，真正构成了国家三大政务中的一个；第三，从唐代到宋代国家财政管理机构的演变，形成朝省户部与地方财政使职并存的局面。这三个方面，规定了此后六七百年间财政

陈寅恪《论韩愈》载《金明馆丛稿初编》285—297页。

《朝野杂记》甲集卷一四《国初至绍熙天下岁收数》。

关于宋代军费开支的比例，可参见汪圣铎《两宋财政史》上册第395—402页，下册第771—774页。

史的基本格局。所以相对而言，以宋代财政史作为个案分析的对象，具有更多的典型意义。

## 二、地方财政史的意义

分析起来，财政史大致可以从纵向与横向两个不同的视角来观察。纵向的观察，就是将国家财政按制度功能分解成财政收入、财政支出以及财政管理机构等三个方面；横向的观察，就是按政府机构的级别将其分解成不同的层面来分析。就宋代而言，基本可分为中央财政与地方财政这样两个不同的层面。当然在个案研究中观察的取向虽有侧重，实际两者都必须互相结合。

相比而言，用横向剖析的方法来观察地方财政，无疑更能反映前述传统时期国家财税制度影响社会经济生产的特性，这就是本书选择地方财政史这一具体视角的直接原因。

本书对宋代“地方财政”这一层面具体内容的界定，也就是前述纵向观察的三个层面。概括地讲，宋代地方政府的财政收入，以赋税、徭役、征榷为主体，另加部分例如官田、市易等官府经营性收入，以及大量有名无名的法外收入；财政支出项目，以地方官吏、军兵俸禄等开支为主项，另有少量如赈恤等民政开支；而州县地方政府就是地方财政管理机构。这是因为传统专制国家的机构专业化尚不发达，财政与其他政务还没有完全分离的缘故。宋代的特点是在州县与中央之间，形成了一个日益“地方化”的路级管理系统，其中不少倒是相当专门化的。

此外，本书选择宋代地方财政史这一具体视角，还有如下一些考虑：

在中国传统的帝制时期，地方政府对以敕令形式表达的国家

各种财政制度的最终贯彻落实，与中央立法原意无不存在或多或少的差距，甚至完全背离立法初衷。用时下流行俗语讲，就是“上有政策，下有对策”。因此想要完整地了解某一特定时期国家财政的历史，尤其是想要明了当时国家财政制度与社会的关系，仅从以敕令形式表达的法令层面出发从事研究，有很大局限性，而必须重视对地方财政实践的研究，才能深入某一历史时期财政史的实际，以加深我们对历史的认识。

特定历史时期的财政不是孤立存在的，它必然与国家其他方面的制度互相依存，互相影响，因此也必然反映着国家制度其他方面的一些基本特性。

传统中国文化最重要的特征之一就是长期以来人们对“政治统一和社会和谐的强烈向往”。<sup>①</sup>这种文化特征所造成的一个直接后果，是数千年来、在大多数的时期里，中国维持了一个庞大的大一统帝国，这“是现代中国人赖以安身立命并且不得不接受的遗产”。<sup>②</sup>从本书所择取的地方财政史的角度来观察这一文化遗产，可以提出如下两方面最为直接的论题：

其一 就中国传统国家管理的最基本机制而言 有一个特别引人注目的问题，那就是在前近代落后的通讯联系与物资运输的技术条件前提下，专制国家的中央政府究竟是如何实现对庞大的统一帝国的控制的？当时，仅仅将一份公文从京城传递到边远地区，其行程就需要花上几十天的时间，更不要说公文在各级政府机构上下转送的耽搁与困难了。文献中有不少记载，称当时中央与地

罗溥洛 ( Paul Ropp ) : *Heritage of China ; Contemporary Perspectives on Chinese Civilization* , Introduction 第 7 页。加州大学出版社 , 1990 年。

葛剑雄《统一与分裂》“引言”。

方之间得以“上下相维 轻重相制 如身之使臂 臂之使指”，<sup>①</sup>恐怕只是文人的一厢情愿而已。像北宋苏辙（1039—1112）所说“举四海之大，而一毫之用必会于三司”的情况，<sup>②</sup>实际中不可能存在。那么，幅员数万里的大一统帝国究竟是怎样维持整个国家财政的运转的呢？中央政府究竟是通过怎样的一种机制来控制地方、以确保中央独占性的地位的呢？

其二 特定民族文化遗产的形成 或者有一些今人一时难以解释的原因 其结果与影响 则必定是多方面的 很难用‘肯定’或‘否定’这样简单的词汇来判断它。但不管怎样说，它的特性必然是多方面的、相当复杂的，又是确凿无疑的。借用当今经济领域的一个术语 对于某一民族来说 特定的文化遗产必定会有‘赢利’与‘成本’这样两方面的影响，片面地强调其中的一方面而忽视另一方面，都不妥当。数千年来的大一统对我们这个民族有着许许多多的赢利 自不待言 那么 我们又为它付出了什么样的成本代价呢？

地方财政史的研究使得我们可以从一个特定的角度，来观察这些问题。

概括而言，本书择取宋代地方财政这一视角，希望通过展示地方政府贯彻执行国家财政政策的实际情形，来讨论中国传统帝制国家中央与地方的关系，以及大一统帝国的历史影响。

### 三、研究史与资料

宋代财政史是一个前人学术研究积累比较丰富的领域。早在

① 范祖禹《范太史集》卷二二《转对条上四事状》。

② 《栾城集》卷二一《上皇帝书》第 466 页。

北宋时期就已有有人指出国家有冗兵、冗官、冗财等‘三冗’之弊，后人也多有议论，见诸官私史书。近代史学形成后，从 20 世纪 30 年代开始，有学者开始关心宋代财政史的论题。1941 年，日本学者曾我部静雄的《宋代财政史》由东京生活社出版，这是有关宋代财政史研究的第一部专著。此后，许多著名的学者，例如加藤繁、周藤吉之、宫崎市定、荒木敏一等等，都曾在他们各自关于中国古代历史的研究中，涉及到宋代财政史的内容，对有关宋代国家的赋税、征榷以及财政机构等各方面，进行了不同程度的探讨。中国学者最有深度的研究，则当数戴裔焯于 1957 年出版的《宋代钞盐制度研究》。

20 世纪 80 年代以来，随着中国大陆学术界的重新活跃，宋代财政史的研究水平有显著的提高。80 年代后期所出版的漆侠《宋代经济史》特列专章讨论宋代的赋税、征榷、货币等制度是其多年研究积累的总结性之作。在此之后，1995 年汪圣铎出版《两宋财政史》，分别从财政收入、财政支出以及管理体系与设施这样三个方面，全面论述了两宋财政史，无疑是近年来关于这一论题最重要的著作。在此前后，其他专题性的论著也陆续出版，尤其是关于宋代征榷制度的研究，成果累累。<sup>②</sup>

总体看来，前人研究宋代财政史，其重心在于阐释宋代国家各种财税制度的具体内容，尤以赋税与征榷两方面最为学者所关注。其中全国性的一些制度内容，多数已经得到了比较清晰的论述。悬而未决者，多属地方性措置，涉及基层财政实践的内容，记载零

参见包拯《包拯集校注》卷三《论冗官财用等》第 140—142 页、宋祁《景文集》卷二六《上三冗三费疏》等。

郭正忠《宋代盐业经济史》、李华瑞《宋代酒的生产 and 征榷》是这方面的代表作。

碎有一些宋人已称“不知所始”，<sup>①</sup>因此留给后人研究的余地虽多，困难也大一些。另一方面，依据近代财政学理论，从论题出发来归纳、探讨宋代国家财政史的特征的，相比之下明显为少。

近几十年来已有的、从论题出发对宋代国家财政史所作的研究，主要的一个不足在于研究领域拓展有限，大多围绕传统的命题来展开，例如讨论宋代财政的“积贫”问题等等就是。近年来已有学者注意到这一点，发表了一些极有见地的论著。1998年日本创文社出版宫泽知之《宋代中国の國家と經濟：财政、市場、貨幣》一书，其中有关北宋财政与货币经济的论述，第一次从财政史的角度，对北宋社会商品流通的水平作出了具有实际意义的数量分析。中国大陆学者也有一些高水平的论著发表。<sup>②</sup>不过总的说来，这方面的研究尚未充分展开。

在迄今为止有关宋代财政史研究的学术积累中，制度阐释与论题式研究的凉热之别，当然并不是前人对它们的厚此薄彼，而是因为一方面，后者需要前者一定的研究积累作为基础，理论探讨也需要有一定的开拓过程；另一方面，更有资料不足所造成的困难。

中国现存历史文献之丰富，在全世界可称独一无二。可惜这些文献所能提供的有关传统历史的资料并不全面，有时甚至相当片面。财政属军国要务，在史籍中自有大量记载，例如正史与政书中卷帙繁多的“食货”诸志即是。但这些记载大多集中在反映国家财政制度的内容，而且主要是有关中央财政的层面，关于地方财政的记载，却十分零碎，极不全面，以致影响到人们对历史的认识。例如关于宋代的专卖制度，茶盐之利自北宋前期起主要属中央财

<sup>①</sup> 《通考》卷一七《征榷考四》第170页。

例如高聪明《论南宋财政岁入及其与北宋岁入之差异》，是这方面的代表作。

政收入，史籍中的记载连篇累牍；酒利基本留供地方财政开支，史籍中的记载就少得多，以致在很长一个时期内，学者们对酒利在宋代国家财政中的地位，未能给予准确的判断。

尤其是，研究财政史，难免需要作一定的数量分析，但现存的文献记载在这一方面对学者造成了双重困难：其一，有关财政数据的记载相当少，特别是涉及地方财政史时，更是如此，想要对不同地区、不同时期的财政状况作比较分析近乎不可能；其二，主要在北宋时期，国家财政部门习惯将不同计量单位的物品——例如钱、银、谷、帛、柴、草等等——合并起来统计，因此即便现存文献所记载的少量的数据也属于复合单位性质，例如“贯石匹两”等等。这在当时虽有其现实的理由<sup>①</sup>，但现代学者想要根据这些数据作分析比较，显有困难。

有鉴于此，本书在资料处理、研究方法与结构安排等方面，有如下的一些特点：

本书所依据的文献除正史、政书、各类官私史书外，更多关注的是地方志以及子部、集部典籍，广征博引，举凡有关宋代史事的文献，都在浏览的范围之内。尽管如此，本书的资料搜集工作仍不免有两点明显的不足：一是四部典籍无穷而人力有限，难免挂一漏万，遗漏重要记载；二是在宋人的著述之外，后代典籍也常有相关记载，特别是明、清两代的地方志，常摘引有前志文字，弥足珍贵。但限于精力，未能着意搜寻。增补改正，容待来日。

史学研究，应当以具有普遍意义的归纳分析作为主要方法，本

据宫泽知之的研究，北宋习惯用复合单位进行财政统计，是因为当时的国家财政所关注的是物品的实用价值，这是当时军费开支在国家财政开支中占有压倒性优势的缘故。这样一种军事财政的出现，是与从唐代中叶到北宋时期军事、财政、外交等各方面的特征密切相联系的。参见宫泽知之《宋代中國の國家と經濟：財政、市場、貨幣》第一章第一节 34—45 页。

书也力图体现这一学科规范。但鉴于前文所说的资料不足困难在某些地方却仍不得不满足于传统的‘举例子式’的论证方法，这就使得本书不少章节的结论带有明显的试探性，以期待学者的批评。从总体看，本书讨论地方财政机构以及中央与地方财赋分配关系演变的第一、二、三章资料相对丰富，其余各章则显有不足。

数据性资料的搜集与分析利用，曾花费了笔者相当多的精力，但看来仍是全书资料支撑最薄弱的部分。某些段落，仍不得不通过一定的技术处理，以作出估算。例如第六章关于民户实际赋役负担的分析就是如此。考虑到全书凡征引数据性资料的部分，大多为了说明一定的比例关系，或者某种趋势，尽管具体数据不一定精确，其结论或者大致可信。

全书的结构，力图从论题、而非从宋代既有的财政制度出发，来深入讨论。前两章分别讨论宋代路、州两级财政机构，以为全书阐述的基础，后五章分别讨论中央与地方财赋分配关系的演变、地方财政窘境及其影响、地方财政区域间不平衡性、赋役征发阶级不平等性、以及地方财政收入与征权收入的性质等问题。这几个部分显然未能涵盖宋代地方财政史的全部内容，至少例如地方（路分、州军）财政收支的具体数量与类型分析、地方财政与社会生产的关系等方面，就未能深入，甚或极少涉及。这既有如前所述资料不足困难，更有笔者才力有限的原因。不过全书结构的安排，其出发点是围绕着前述讨论中央与地方关系问题为中心，总体上既不求全，具体阐述则追求深入发挥，而允许各章节有一定的独立性。虽不如某些硕儒巨著，力求全备，却也希望自成格局，以为一家之言。

最后是全书的结论部分，可分两方面，一是各章论述所及的关于宋代地方财政史的一些具体结论，二是在此基础之上归纳的、有

关中国传统帝制时期地方与中央关系的一般性的结论。前文提出本书的学理基础是以个案分析的方法，来观察中国传统时期的财政史，不过具体分析，仍需有一定的阶段性；兼以笔者对历史哲学式的理论归纳一向心存疑惑，因此本书对第二个方面的结论将只在自以为有把握的方面略述己见，点到即止，不求发挥。

## 第一章 转运司的地位与作用

自公元前 3 世纪秦王朝建立帝制以来，中国传统国家的地方政区设置前后变化不大，其基本结构是与中央相对的郡县两级制。从西汉武帝时起，才在郡县与中央之间设置部州刺史，形成介于两者之间的监察区。从汉（公元前 206—公元 8）到元（1271—1368），这种监察区设置经过长达 1500 多年的演变，才最终产生省一级地方政区的设置，形成省、州、县三级地方政区体系。宋代路级监司机构的设置，是这一历史演变过程最为重要的步骤之一。

转运司是宋代主要的路分监司机构。

中外学术界对宋代转运司机构的研究已有相当的积累，尤其对转运司在地方行政、财政、监察、军事等各方面的作用，论述为多。留供后人研究的学术空间，重点在于进一步阐明宋代转运司机构在两宋时期前后的发展。本章主要即从转运司制度的确立、路分区划与财政区划、转运司与州军的财政关系这几个方面，来考察这一问题，并在结论部分试探性地提出对宋代转运司在中国传统地方行政区划演变过程中独特地位的认识。

## 一、转运司制度的确立

宋代的转运司制度是在建国初年削弱藩镇权力、加强中央对地方集权的过程中，建立并发展起来的。

转运司起源于唐代中前期产生的财政使职制度。当时，唐代国家主要由于土地制度、以及兵制等方面的改变，以军费为主的内外开支迅速膨胀，财税收入窠名趋于多样化，财政事务越来越繁重，日渐成为国家最主要的政务之一；加之国家经济中心不断南移，东南地区成了中央主要的财赋征集地，因此自秦汉以来传统的郡县——中央两级财政管理结构，和以北方经济区为支柱的财源格局，已经不能适应这种新的形势，国家的财政制度因而出现了一系列的调整。财政使职的设置，是这一调整的主要内容。

唐代财政使职出现颇早，大谷文书 2835 周长安三年括逃使牒，<sup>①</sup> 证明武则天时期，此使已在沙州地区出现。可视之为开元(713—741) 中宇文融(?—约 730) 以殿中侍御史任租地、劝农诸使之滥觞。而在宇文融之后，财政使职便日益成为一种普遍的现象，最后形成中央的盐铁转运、判度支、判户部三个财政使职体系，并日渐取代原来主持中央财政的、作为尚书六部之一的户部，促使中央计司从户部逐渐演变成为日后的三司体制。

财政使职差遣中漕运使职的出现，始于唐玄宗先天二年(713)

见池田温《中国古代籍帐研究》文书录文一三四，“周长安三年(703)三月括逃使牒并敦煌县牒”。

初置的陕州水陆运使。<sup>①</sup>但漕运使职重要性的提高，却要等到开元二十一年（734）裴耀卿（681—743）出任“江淮河南转运都使”改革漕运之后。当时的转运使，与同时期设立的度支等其他使职一样，作为主持中央计司关键性的财政使职差遣，相比于旧体制，具有直接、简易、高效的特点，是唐代国家在战火纷乱中能确保相应财政供应的重要因素。宝应元年（762）为整顿关东地区漕运以通州刺史刘晏（715—780）为户部侍郎、京兆尹、度支盐铁转运使。“盐铁兼漕运自晏始也”。<sup>②</sup>大历（766—779）以后，唐代的东西两大区域财政分掌结构基本确立，盐铁使分掌东南财赋，因而也使得其兼任东南漕运即转运使成为定例。<sup>③</sup>

盐铁转运使既为中央使职，在中央权威削弱的情形下，想要有效征调地方财赋，势不能依赖于既有的地方机构，而必须另建控制体系，这就是后来中央使职派出机构的来历。宝应初刘晏以盐铁使兼漕运“自江淮北列置巡院，搜择能吏以主之，广牢盆以来商贾”，<sup>④</sup>是地方设置巡院之始。据称当时刘晏在江淮以北共置巡院13处。<sup>⑤</sup>在此前后，盐铁转运、租庸、度支等使都向地方派遣自己的驻外机构，以督征赋税。其使名也与中央使职相一致，唯加地区名以标识之。如宝应元年五月，“以侍御史穆宁为河南道转运租庸盐铁使”。<sup>⑥</sup>十月，朝廷敕令各地节度使不得“妄有征科”，谓“宜

① 王钦若等《册府元龟》卷四八三《邦计部·总序》（第5768页）：“明皇先天二年，始以陕州刺史李杰充陕州水陆运使。漕运之有使，自此始也。”

② 刘昫等《旧唐书》卷四九《食货志下》第2117页。

③ 以上参见吴丽娱《论唐代财政三司的形成发展及其与中央集权制的关系》。

④ 王溥《唐会要》卷八七《转运盐铁总叙》第1884页。

⑤ 欧阳修《新唐书》卷五四《食货志》第1378页。

⑥ 《唐会要》卷八七《转运盐铁总叙》第1882页。

令本道观察及租庸使 严加访察”；<sup>①</sup> 广德元年（763）二月敕文“诸州府及县令 今后每有阙官 宜委本州府 当日牒报本道观察、节度及租庸使……”；<sup>②</sup> 同年，裴谓被命出任“河东道租庸盐铁等使”；<sup>③</sup> 大历前后，汴河漕路复兴，刘晏将各道租庸、盐铁转运等巡院机构重新组织，代表中央统辖一道之内财政事务。至唐代后期，贞元八年（785）八月 随着度支使与盐铁转运使系统的再度分掌天下财政，巡院系统于是互相分离，西北为度支系统巡院，东南为盐铁转运使系统巡院。多数巡院相互间或有上下级关系，长官称知院官，地位高者为之则称留后。据文献记载，唐后期各地共置巡院 38 处。<sup>④</sup>

在主管征调财赋之外，巡院也兼有监视藩镇、督察州军行政、财政等方面的职责。元和四年（809）中丞李夷简奏：“诸州府于两税外违格科率 请诸道盐铁、转运、度支、巡院察访报台司 以凭举奏。”从之。<sup>⑤</sup> 陆贽（754—805）《请以税茶钱置义仓以备水旱》疏，谈到了以巡院官主管地方义仓和余事宜：“望令转运使总计诸道户口多少、每年所得税茶钱 使均融分配 各令当道巡院主掌 每至谷麦熟时 即与观察使计会 散就管内州县和余 便于当处置仓收纳。每州令 录事参军专知 仍定观察判官一人 与和余巡院官同勾当。”巡院职事的扩展，使得它更接近于宋代的转运使制度，但从唐代的巡院到宋代的转运使，其间显然还存在相当的距离。

五代承袭唐制，各地依旧设置巡院，后唐天成元年（926）诏提

① 《册府元龟》卷一四七《帝王部·恤下门》第 1781 页。

同上书卷六三〇《选部·条制门》第 7555 页。

③ 《唐会要》卷八四《租庸使》第 1834 页。

以上参见高桥继男《劉晏の巡院設置について》、《唐后半期に於ける度支使・鹽鐵轉運使系巡院の設置について》。

刘昫等《旧唐书》卷一四《宪宗本纪上》第 430 页。

到：“如闻诸道州府坊市死丧，取分巡院检举，颇致淹停，人多流怨……”<sup>①</sup>北宋孙逢吉《职官分纪》卷四七《诸路转运使副判官》载：

永贞元年以司空、平章事杜祐兼诸道转运使，诸道分置巡院，皆统于使。五代罢巡院，始置转运使。

显然，孙逢吉所说的“诸道转运使”，与罢巡院后“始置转运使”并不是同一性质的机构，后者才真正与宋代设置的转运使直接渊源相联。五代何时“罢巡院”，记载不明，估计当在后期。文献记载中所见，更多的倒是随军转运使的设置。后晋应顺初（934），刘处让为河北都转运使；<sup>②</sup>后汉乾祐元年（948）七月，“以工部侍郎李谷充西南面行营都转运使”；<sup>③</sup>后周显德五年（958）四月，“以中书舍人张正为工部侍郎，充江北诸州水陆转运使”。<sup>④</sup>在这一时期，文献中已经不复见有巡院的记载了。<sup>⑤</sup>

宋初沿五代旧制，多置随军转运使，或为筹集军需粮饷，派遣转运使作为中央的特使，到各地督征，多因事而设，事已即罢。如建隆元年（960）四月，命户部侍郎高防、兵部侍郎边光范并充前军转运使。<sup>⑥</sup>固定于某一地区设置转运使，始于乾德元年（963）。王应麟《玉海》卷一八二《乾德转运使》条载：

薛居正《旧五代史》卷三七《明宗本纪三》第 515 页。

② 《旧五代史》卷九四《刘处让传》第 1250 页。

③ 同上书卷一百一《隐帝本纪上》。

④ 同上书卷一一八《世宗本纪五》。

⑤ 检新、旧《五代史》前引天成元年诏是唯一有关巡院的记载。时另有“军巡院”机构，与本文所说巡院并无关涉。

⑥ 《宋会要》食货四九之三。

乾德元年正月，以沈义伦为京西、韩彦卿为淮南转运使。诸道置转运使始见于此。

不过“诸道置转运使”制度的确立与完善，有一个过程。当时宋廷一方面不断削弱藩镇势力，罢藩镇领支郡，逐渐以文臣权知州军、命州军直隶京师；另一方面，又不断完善转运司制度，加强转运使管理地方财政的权力，使得唐末五代以来的藩镇擅赋自贍的旧格局，逐渐被这样一种新体制所取代：将天下划分成诸路，每一路设转运使，代表中央加强对地方财政的管理，督集财赋，同时州军的财务在原则上又直隶中央。南宋吕祖谦（1137—1181）总结宋初置诸路转运使的过程，说道：

国初未尝有监司之目。其始除转运司止因军兴，专主粮饷，至班师即停罢。……自高保寅知怀州，州隶河阳，时赵普为河阳帅，与保寅素有隙，事多抑制，保寅不能平，手疏请罢支郡。……时太平兴国二年也。遂诏邠、宁……等州先隶藩镇，令直属京师，郡长吏得自奏事。自是而后，边防、盗贼、刑讼、金谷、按廉之任皆委于转运使，又节次以天下土地形势，俾之分路而治矣。……于是转运使于一路之事无所不总也。（《文献通考》卷六一《职官考十五》第 557 页）

大致到宋太宗在位的后期，宋代这种新型的“分路而治”的转运使体制才最终确立。