

南宋前期财政集权及其对乡村的控制^{〔*〕}

吴业国¹, 葛金芳²

(1. 华南理工大学 公共管理学院, 广东 广州 510640;

2. 首都师范大学 历史学院, 北京 100089)

〔摘要〕绍兴和议(1141)以来的南宋朝廷致力于王朝财政秩序的重建, 财政中央集权是其重要的施政目标。高宗秦桧集团在户部和地方各路州起用了大批财务官僚, 将地方诸将的财权逐渐收归朝廷; 为了建立稳固的基层赋税征敛基础, 在李椿年的主持下, 强力推行经界法, 逐步确立对乡村社会的有效控制。经界法在制作均摊赋役、清查隐陷的地籍图的同时, 恢复了长期存在的赋税缺额, 在江南士人阶层中引起强烈的抵制。地方州县在推广经界法、征敛赋税、进献“羨余”的过程中, 呈现出自主性特征, 非正式经费体系得以形成, 并成为南宋地方财政的重要内容。央地之间通过博弈, 找到了双方利益的均衡点, 实现了财政中央集权这一目标。

〔关键词〕南宋前期; 财政集权; 经界法; 非正式经费体系; 江南士人

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2019.09.012

随着绍兴十一年(1141)和议的签订, 南宋暂缓了北方金兵的威胁, 南北对峙局面得以形成。以高宗为首的南宋统治集团对内致力于王朝的重建事业, 这包括各项典制、器物、制度的重整与完备, 以及对乡村控制的恢复与加强等, 以构筑起王朝专制体制。^{〔1〕} 财政中央集权是南宋前期财政重建的重要目的。为之, 高宗秦桧集团对国内财政政策进行了整合, 其核心在于, 收回地方诸将的财权和清查乡村民户土地占有情况。经界法的实施, 在加强对地方控制的同时, 也维护了中央财政集权。财政权最终收归中央, 国家财政

收入因此急剧膨胀起来。本文拟从户部财务官僚的任用、地方诸将财政权的收回、国家与乡村纽带关系的恢复以及对乡村控制的加强等方面, 展开对南宋前期财政集权问题的研究, 进而揭示州县非正式经费体系形成并长期存在的原因。

一、户部人事异动和秦桧擅权对国家财政的影响

为了加强对地方税赋的征敛, 以高宗秦桧为首的统治集团起用了大批财务官僚, 占据了从中央户部到地方各路州县的主要理财部门, 为收回地方诸将的财政权、推行经界法、大肆征敛羨余、

作者简介: 吴业国, 华南理工大学公共管理学院行政管理学系副教授, 暨南大学历史学博士后, 杜克大学访问学者, 从事唐宋史研究; 葛金芳, 首都师范大学历史学院特聘教授, 从事宋代经济史研究。

〔*〕本文系全国哲学社会科学基金项目“宋代县级行政与地方社会研究”(16FZS012)、2016年度《广州大典》与广州历史文化研究专项课题“宋元之际广州忠义之士群体研究”(2016GZY09)的阶段性成果。

实现财政集权,提供了人事上的保障。

(一)户部人事构成的变化

户部为朝廷的实务部门,负责王朝五等丁产簿中民户赋税的核定、征收和运输。绍兴和议以后,经界法是南宋政权在自我确立过程中,必须实施的土地赋税政策。对金和议的完成与兵权的成功收回使南宋王朝得以中兴,然而掌握版图内乡村土地的占有状况,还需要统治阶层的努力,也是中兴王朝无法回避的问题。李椿年的经界法正是在这样的形势下得以实施。

绍兴十九年(1149),李椿年罢职后,统辖、领导户部的徐宗说、曹泳都是干练之士。徐宗说素有理财能力,但不为国家财政尽力,专为秦桧管理私产的行为令人十分愤慨。至于身为秦桧擅权时期最后一任户部侍郎的曹泳,是北宋名将曹彬的五世孙,绍兴十三年(1143),通判秀州,自此成为财务官僚。绍兴二十四年(1154),曹泳代久病中的徐宗说,“倚势妄作”,并且,此时的秦桧喜怒无常,作为其亲党的曹泳“凶焰炽然”。^[2]更甚者,无视国家财赋所出,曹泳百方施计,“额外多方聚敛”,导致民怨载道。^[3]当时,“藉势妄作”征敛荆南府积欠二十余万缗。^[4]总之,徐宗说成为秦桧的庄园管理人、曹泳成为秦桧亲党,均肆意聚敛财赋。这与此前李椿年的做法大相径庭。李椿年强硬的财政手段虽然受到批评,但他是站在国家的立场上行事,具有公的性质;而其继任者则谄媚秦桧,私的意味十分浓厚。可见,秦桧擅权时期的户部侍郎,颇具财务能力,但在品格上迥异,呈现出公、私的差别。

(二)秦桧擅权对国家财政的影响

南宋时期,代表朝廷的宰相在皇帝的授意之下,行使行政权力,皇帝往往无法和地方直接联系。故而,常常形成权相擅权的局面,其典型表现就是相权主导下羨余之风大行其道与经界法的中辍。秦桧借羨余来充实国库,腐蚀皇帝的意志,削弱皇权。经界法在实施过程中的弊端,则有损公正合理的财政制度的建立。

秦桧擅权在财政上的表现,是“羨余”之风

盛行。进献羨余,即是对皇帝、权势者献纳财物的行为。北宋曾经盛行于仁宗时期,后来得到限制。徽宗时期,又再次成为蔡京集团弊政的重要体现。南宋羨余则始于绍兴十二年(1142),淮东转运副使兼太后奉迎一行事务提举王唤,在恭迎皇太后韦氏从金归宋时,献上银五万两、钱十万缗,充当其归国开支。这次献助引起了各地于税额正额之外献助的风潮,纷纷见诸史料。在接下来秦桧擅权时期,“士方求媚,以取要官”^[5]之下,献助现象日益普遍起来。绍兴十五年(1145),地方监司郡守为了获得进阶的机会,“多献羨余”。^[6]绍兴二十二年(1152),各路监司不着意于常赋,“专以进奇羨相尚。”^[7]另外,各地监司、州县官常以为秦桧祝寿的名义聚敛财货,“例要珍宝,必数万贯”,导致地方“赃吏恣横,百姓愈困”,而秦桧每年因生辰收受财物数十万,“其家富于左藏数倍”。^[8]

此外,秦桧擅权时期,两浙、江东等路分监司、府州,常常超过规定额度法外征敛,即在密令之下“暗增民税七八”,导致“民力重困,饿死者众”^[9]。额外征敛带来的羨余,在监司、郡守献纳之下汇集到秦桧这里,又严重腐蚀着高宗及其周边侍从。这样,秦桧为了在高宗这里固宠自重,必搜刮大量羨余财货。当时,多数官员也得以依仗秦桧的权势,恣意取夺民财,满足其个人的私欲,造就秦桧擅权期间羨余之风。一如日本学者寺地遵先生所说的“不可或缺の羨余结构”^[10]。

在此情形下,高宗虽然手诏,羨余“失朕爱民本旨”,^[11]但是并无效果。羨余仍不断向权相秦桧处积聚,与此同时,一些地方官员力图从羨余的压力下获得解放,纷纷上奏,表示应该罢去羨余,蠲免“民间积欠”和“被罪之科”,并且告诫监司遵守法度,这样才能“吏称其职、民安其业”,皇帝本人也能博得“宽恤爱民”的美誉。^[12]甚而,一些地方官公开抵制法外苛敛行为。如潼川路漕臣杨椿,鉴于战争带来满目疮痍,宣誓不忍“掙克以资进身”,所以潼川一路“无横敛之扰。”^[13]因为进献羨余必然苛敛于地方,所以杨椿可谓是

仁民爱物的地方官员。

二、财务官员的任用及其对地方诸将财权的收拢

抗金战争导致南宋财政规模不断扩大与膨胀。在此形势之下,秦桧一方面重新起用北宋以来理财经验丰富的财务官僚,如梁汝嘉、叶梦得等,以筹措军费;另一方面,为了接收各家军队财源而拔擢新的财务官僚。在秦桧的拔擢下,形成了具有理财能力的财务官僚群体。凭借这些新旧实务官僚为抗金战争提供了充足的军费,并且将军队财源收归国有。时任户部长官晁谦之即认为:“聚敛而兴利,固非所宜,如经常赋以足国,欲民又安可缓”,所以地方官员应该条举利害,行劝农、广蓄积、通商贾。^[14]理财俨然成为行政第一要务。高宗收回地方诸将的财政权力,凭借的是朝廷派出的精通理财的财务官僚群体。

绍兴和议前后,因地方诸将的军队被整编为禁军,各项附加税和专卖收入等战时财政税目,便顺理成章地归入了国库,导致中央财政收入急遽膨胀,为国家财政制度的确立打下了基础。而这些财政事务都需要一批忠于职务并能切实胜任的官员去处理。这些财务官员(如梁汝嘉、仇念、叶梦得、梁扬祖等)是在建炎三年至绍兴八年(1129—1138)吕颐浩、赵鼎为相时发挥着重要作用的实务官僚,在秦桧的起用之下,纷纷从闲置和引退中复出,担任重要州县的长官,发挥其财政实务才能。绍兴十年(1140),“长于吏治”的梁汝嘉,由提举江州太平观转知平江府兼任浙西沿海制置使。^[15]梁汝嘉曾于绍兴四年(1134)间,因行在月费需钱百万缗,而军马费用尚无着落,责令江浙民户“输帛者半折见钱”,“折帛钱自此益重”。^[16]时人称其“为秦桧所厚”。^[17]此外,时评以“为人刻急”^[18]著称的仇念,也被任命知明州兼沿海制置使。叶梦得在绍兴十年主管两淮对金防务的后勤,筹备钱八百万缗,米八十万斛,“军用不乏”,并在次年二月因柘皋之战的胜利,得到高宗的褒奖:“诏加观文殿学士,移知福州,

兼福建安抚使。”^[19]即在大军集结于战略要地建康府时,所需的大量钱米,叶梦得很好地给予了支应。高宗认为只有赏罚分明才是役兵之道,还认为柘皋之捷得益于叶梦得的财政手腕。

与此同时,秦桧还拔擢了一批新型财务官僚。其代表人物是鲍琚和李椿年,两人的任用都与收地方大将军权、财权有关。和议当年九月,鲍琚即赴鄂州整顿宣抚司钱物,其核心任务是调查鄂州宣抚使岳飞的财源并收归国库,是其核心任务。岳飞军的资产高达二千万缗,所以,高宗指示他,如以其半数入岁计充作军费,即已有助于民力。^[20]绍兴十二年二月,他将岳家军的财库调查并接收完毕后,遂总领鄂州大军钱粮,统筹长江中游一带的财政、军事。另有以“刻薄”著称的李椿年,在绍兴十年十月任司农寺丞时,曾因历任镇江府、信州、池州三地知事刘岑妄支官费,前往三州调查,查出滥支六十七万缗,并侵占马匹、银器。后来,他奉命前往鄂州接收岳飞军的钱货。可以说,鲍琚和李椿年都是以财务官僚身份接收岳飞军钱物而得以拔擢。

在收回三大将兵权的同时,朝廷也接收了各家军的各项财源。韩世忠等人受命为枢密使的同时,其财库就被国库收纳。计现钱百万贯、米九十万石,另有镇江府、扬州、真州等地的公使、回易、激赏等十五处酒库。而岳飞属下的财物,即包括鄂州公使、激赏、备边、回易等十四库,每岁收钱高达百十六万五千余缗;另有鄂州关引、典库、房钱、营田杂收钱、襄阳府酒库、房钱、博易场,共计钱四十一万五千余缗、营田稻谷十八万石。^[21]

这样,在绍兴和议后,随着地方诸将财权被中央收回,确立了南宋时期的财政集权秩序。南宋中央财政,分为皇帝内藏和朝廷户部左藏。以户部左藏库主管东南岁入为例,也由渡江之初的“不满千万”,中经经制钱六百六十余万缗、总制钱七百八十余万缗、月桩钱四百余万缗,在绍兴末年岁入达到“六千余万缗”,并且“半归内藏”。^[22]如此一来,内藏库作为天子私藏,在部分

侵夺户部主管的左藏库体系财权的基础上,有效控制了王朝财政。

总而言之,随着地方诸将兵权被收回,其所经营的财源也归国家所有,南宋中央的财政规模大为扩张。财政规模的扩大,与绍兴十年至十二年间收兵权是同步进行的。在此情况下,高宗言语间不禁流露出自信,自兵兴以来,“诸将出入,若身之使臂,无不如意。”^[23] 财政集权无疑是南宋前期稳固专制集权统治的重要举措。

三、经界法:国家与乡村纽带关系的恢复

绍兴十一年和议前后,高宗、秦桧集团在顺利收回地方诸将兵权和财权的同时,如何建立安定稳固的国内统治局面是其核心任务。他们将注意力转向了辽阔的乡村社会。在此背景下,恢复与强化对地方乡村控制的经界法推广开来,为南宋财政集权提供了物质基础。

(一)乡村税法弊端丛生

南宋王朝在战乱中建立,一度无暇顾及乡村秩序的整顿。“田畴邸第,莫为限量”^[24]的土地政策,致使北宋末期以来乡村社会出现“有田者未必有税,有税者未必有田”^[25]的情形,即所有权变更后,承接方结托地方官府,对权属不予变更,导致南宋初期税法弊端丛生。绍兴七年(1137),伪齐刘豫政权描述北宋徽宗以来税法弊政,“豪右之家,交通州县”,而“贫民下户,急于贸易,俯首听之”,导致其税赋负担没有推割交接完毕,在地方税赋征收环节中滋生出离产民户或乡役人代输税赋的乱象。^[26] 北宋末期土地拥有者与税籍分离的情形十分突出,严重侵蚀着国家的税赋,代输乱象在社会中造成极度不公。

南宋政权在抗金战争形势稳定以后,也急切地需要恢复王朝的凝聚力。那么,整顿土地税籍以强化对乡村的控制,是南宋君臣必然的选项。当然,两宋战乱之际导致户口、租税帐册簿籍等官方文书大量散佚,地方各级官府对乡村社会的控制趋于散漫化,乡村土地遭到大量废弃或被邻耕者侵夺,混乱局面也为地方豪户伺机取利提供

了便利。如绍兴九年(1139),江淮路经制判官霍蠡奏疏,军兴以来,“老胥猾吏,出没其间”,地方迫于军费压力,行苛刻之政,而毫无顾忌。^[27]

以上种种现象,都需要地方州县官员对土地占有情况进行重新确权。工部侍郎李擢即结合此前知平江府时见闻,于绍兴三年(1133)上奏“民间利病”,指出东南在逃田之下,“塍岸久废,无人耕垦”。以平江府而言,每年因战乱而废弃的湖田带来的租米损失多达四万三千余石,另有因金军南侵导致地主逃亡废弃的三万六千余亩土地无人问津。^[28] 可见,素为江南最发达地区的平江府,在南宋初年也存在着大量废弃的田地,形势十分严峻。

战争带来的混乱局面,造成了原有土地所有者的文书簿籍的散佚或土地抛荒现象,也带来王朝赋税征收的混乱。南宋政权要想重建土地赋税制度,首当其冲的便是对大量逃田、废田占有状况进行整顿,“此经界张本也”^[29],经界法便成为南宋王朝解决乡村地方社会诸多问题的关键举措。

(二)经界法实施始末

绍兴和议后,南宋重要的施政目标就是明晰乡村土地的占有状况。前揭富有理财能力和吏治才干的李椿年,作为实务官僚被秦桧起用,经界法得以大力推广开来。

1. 李椿年平江府经界

李椿年被举荐,是在绍兴三年知宁国府任上。作为宰相赵鼎左右手、江南东西路宣谕使刘大中,赏识李椿年知晓民事,“稽考税额,各有条理”^[30]。所以,李椿年无疑是作为敏于任事的实务官僚,被刘大中举荐,最终在绍兴五年(1135)任洪州通判,并条奏民间利病。当然,他的实务作风导致其与地方势力之间关系紧张。绍兴八年,身为江南西路常平官的李椿年因施政“刻薄”而被人奏劾。^[31]但其干练作风仍旧受到秦桧的好评。

在秦桧的荐举下,绍兴十一年李椿年以度支员外郎的身份拘收岳飞军的钱物。绍兴十二年,

李椿年条陈“经界不正十害”，涉及“侵耕失税”“推割不行”“衙前坊场户费供抵当”“乡司走弄税名”等十项弊政。^[32]极力主张从前述荒田严重的平江府开始实施经界，再推广至全国，“则经界正而仁政行矣”^[33]。这一建言很快获得高宗、秦桧的大力支持，任其为两浙转运副使，在转运司中另设措置经界所，具体负责经界法，通告平江府及诸州皆行经界法，李椿年的建议最终成为国家政策。

李椿年经界法的核心是，以乡都为单位，检核田土，制作地籍图与土地帐册。具体说来，包括四个环节：勘定经界，绘制图籍；都保集合田主、佃客，统计亩角画押书字；都的保正和保的保长，分别在地籍图的四周边界押字，随后汇总至措置经界所；最终由措置经界所遣官按图核实。在实施的过程中尤其注重监督，各保以十户为一甲，甲内各户互相监督，行重罚，凡隐瞒者罚钱三百贯，田没收归官，有告发者则以此钱、田赏之。最终，都在户基础上形成田产砧基簿，簿后附地籍图，乡在都砧基簿基础上形成土地帐册，乡得以按新的田亩、等数均定民户的赋役。^[34]

2. 经界法的停滞与推广

然而，经界法在实施过程中，因为一些因素的干扰而趋于停滞乃至中断。李椿年在平江府经界实施了一年多，绍兴十四年（1144）底丁母忧，秦桧起用王鈇、李朝正二人，于绍兴十五、十六年间（1145—1146）主持户部，负责经界法的实施。

李朝正的经界法和李椿年的方式颇有不同，施行自治色彩较浓的“自陈法”，其具体做法是“令民十家为甲自陈”^[35]，即不经过繁杂的测量程序，根据民户的申告制作经界图。其中，若有虚报欺瞒，即以其田给告密者，这种办法在实践中毫无约束力。这与李椿年在平江府依据民户申告进行测量确认，不实者处以刑罚，隐田由国家没收的办法颇为不同。

比较来看，李朝正经界法具有浓厚的自治性，而李椿年经界法强权性颇强。绍兴十六年，

李朝正被弹劾的理由是“与土豪往来故也”^[36]，显示他在江南地区推行经界过程中，与当地士人有种调和的关系。李朝正这种修正后的自治性经界，导致绍兴十五、十六年两浙路经界法出现了停滞，高宗与秦桧对李朝正的自陈法产生了强烈的不满。秦桧指出，民户自陈必然带来经界失实，高宗也反思在李椿年丁忧去职后，“他官领之，便有失当处。”^[37]

绍兴十七年（1147）初，丁忧复职的李椿年再行经界，反对王鈇、李朝正的自陈法，在两浙没有推行经界的州县，“依旧画图造簿”，并差官核实，“如守令慢而不职，奏劾取旨。”^[38]明确恢复原有制作经界图、砧基簿，并由官府测量确认的办法，得到高宗首肯。最终，两年后以两浙路经验为基础的李椿年经界法被推广至全国。包括四川、福建等地区，皆“行经界法”^[39]。虽然，是年十一月李椿年以“人品凡下”，“私结将帅，曲庇家乡”^[40]等原因，被罢去经界事务，补以外任。但经界法在各路监司的主持下，仍然得以全面推行。^[41]李心传在文集中，对李椿年经界法的实施效果有这样的评论：“诸路田税，由此始均”。纵然在李心传生活的南宋中期，再次出现州县田产砧基簿半不存，黠吏、豪民又能够上下其手等弊端，^[42]但表明此前，砧基簿曾经相当完备，经界法也已大致得以推广完毕。而且，高宗在秦桧死后的亲政期间，派遣王之望在四川行经界法，并对当时各路经界中辍现象提出过期许：“愿得一通晓经界者，款曲议之”，^[43]对四川经界抱以厚望。包括后来的宁宗和理宗，都曾经在南宋区域内实施过经界法。^[44]

3. 经界法的目的

李椿年在高宗秦桧的支持下，针对战乱导致的赋税籍帐大批散佚、现存者漏洞百出的现状，力行经界法，目的是要解决官吏弄私舞弊、田赋严重不均导致国家田赋收入严重流失的问题。以平江府为例，据李椿年奏称，赋入岁额原定七十万斛，经界前实收只有二十余万斛，即失收者约为总额三分之二。^[45]

前揭李椿年经界法,围绕制作图账展开。即,每都基于民户田契制作并经官府测绘检认的地籍图、每乡制作土地账册,以保障王朝的两税收入。李椿年援引孟子仁政的思想,自陈经界的现实原因在于“文籍散亡”,左曹“无所稽考”,所以民间因缘为奸,造成富者日富、贫者日贫,其原因皆是“经界之不正”。^[46]从税籍的散佚带来豪民猾吏的奸恶中,李椿年看到了经界的必要性。所以,经界法以抑制豪户为首要现实问题。经界的目的也正是阻止前揭“经界不正十害”、豪民借以逃税的现象,最终由国家掌控江南农村,维护乡村秩序。即经界法要在均平赋税、为民除害的同时,“更不增税额”^[47]。李椿年认为可以借助土地测量与地籍图测绘的经界法,消弭北宋末年以来严重的赋税不公。在经界法实施的策略上,即以吴江县所行行于一郡,再由一郡而一路,一路扩而为天下^[48],确保王朝的赋税收入。

总之,李椿年按图核实经界法的真正目的,不只是一要掌握江南农村,还有增加国库收入的意图。对此,高宗和仓部员外郎王循友曾经围绕经界增加国家财政收入的可能性展开讨论。王循友对比承平之时,东南六路漕运六百二十余万,而今岁上供之数才二百八十余万,其中号称“膏腴沃衍,粒米充羨”的两浙也亏损五十万石的事实,分析其原因在于,“税籍欺隐”,地方豪强巨室多端危害乡里;所以,应该“尽究隐田,庶几供输可足旧额”,并且训敕“诸路漕臣,各令根检税籍之失”,这得到高宗首肯。^[49]在王循友看来,正是豪强巨室的欺隐导致两浙收入的亏欠。所以应该藉经界法根括隐田,这也表明了实施经界法的现实动力。

在李椿年行经界之初,宋廷曾声称经界的目的在于均摊赋役、清查隐陷,决不增加税额。然而,在秦桧暗中指使下,各地增加税额“十分之七八”^[50],甚而地方大兴“羨余”以供中央之风。致使一些州县在经界之后,出现田轻税重,一岁所入“不足以供两税”^[51]的反常现象。

(三)江南士人的消极应对

南宋高宗秦桧君臣力推由李椿年实施的经界法,纵然是要制作均摊赋役、清查隐陷的地籍图,实践中则是借根括隐田的机会恢复长期存在的赋税缺额。经界法的实施与推广,在江南社会士人阶层中引起了强烈反响。

经界法实施核心区域的江南士人群体,面对北宋末年徽宗蔡京集团已经散漫化的财政现状,极力要求整顿南宋重建以来战时财政政策,以改善民户困苦的现状。首先,提出“量入制出”,财有“常数”的主张,并将之视为财政营运的原则。其次,减轻或免除月桩钱、经制钱、总制钱等临时税、附加税。其三,期待整顿并改革中央和地方财政机构。然而,江南士人群体对基于国家财政公正的均税,则不做要求。李椿年和高宗等基于国家和王朝利益之上实施的经界法,其中一个重要目的便是在均税的基础上增税。所以朝廷中央和江南地方士人之间产生了冲突。

与江南士人的第一次交锋,发生在绍兴十四年五月李椿年与平江府知府周葵之间。前者以转运副使的身份置局平江府,后者是平江守臣。二者在增税与否上,展开争执。其结果,李椿年在秦桧的支持下最终获得胜利,周葵罢职,主管台州崇道观,赋闲达十一年之久。当然,李椿年也有所妥协,即将原定的税额七十万石减至三十万石,^[52]以经界行增税的初衷没有实现,表明朝廷在推行经界法过程中有一定的妥协性。

面对来自江南地方士人的阻力,高宗秦桧集团全力支持李椿年。凡是反对、抵制经界法的人士均遭到罢免,或者从中央机构中放逐出去。如第一批被罢免者,是绍兴十三年左朝议大夫提举洪州玉隆观胡思、左朝散郎直显谟阁徐林,“并勒停,思南剑州、林兴华军居住”,罪名是“二人广为谤讪,必欲沮经界之政”^[53]。可见,李椿年在力行经界时,迫于形势需要,存在将诏敕绝对化的倾向,这也得到高宗秦桧集团的认可与支持。所以,李椿年经界尤为严厉,民户田产虽有契书,也必须要在新的砧基簿中登记,否则“并拘没人官”,地方胥吏也有因为量田不实,而“罪至徒

流”^[54]。这种以皇帝诏敕来强力推行经界法的举措,正是高宗秦桧集团力图全面控制江南乡村社会的呈现。

在李椿年力行经界阶段,那些江南乡村社会中结托地方官、反对秦桧李椿年的士大夫遭到了全面打压和排挤。时殿中侍御史李文会指出,“寄居士大夫,干扰州县”,建议严行诫伤,并责令各地监司郡守“密具姓名闻奏,重置典宪,不以赦原”,得到高宗认可。^[55]所以,士大夫中与秦桧不同调者,多赋闲或迁居他郡。在高宗诏敕授意下,秦桧正是要通过弹压反对者来支持李椿年推行经界法,这利于落实当时南宋上下正在进行的检地、制作图账、根括欺隐田亩等内政。面对来自江南士大夫联合地方官的抵制行为时,则以强权政治加以排斥,并给予法律上的制裁。最终,绍兴和议以后高宗秦桧集团正是通过李椿年的经界法,将江南地区的绝大部分乡村置于中央政权的掌控下,实现财政中央集权的目的。

四、结语:财政中央化趋势与非正式经费体系的形成

绍兴和议以来的南宋王朝,深受北宋以来财政中央集权这一祖宗之法的影响,财政集权是王朝秩序重建的重要内容。为了实现财政集权这一目的,南宋君臣进行了多方面的努力。一如前文,对地方诸将的财政权进行收回,而实务型理财官员遍布户部及地方路州县,为财政集权提供官制人事上的保障;在地方乡村社会中,随着经界法的实施,赋税征收秩序也得以恢复,为王朝财政提供了坚实的物质基础。

(一) 财政中央集权对地方资源的独占

财政是王朝统治的基础。赵宋立国后,为了改变晚唐五代以来藩镇把持财政的状况,规定地方税赋在预留行政经费后,其余均经由各路转运使“送京师,总于三司”,纳入中央诸库务;而且预留地方的财谷,“总于三司,非条例有定数,不敢擅支”^[56]。可见,在法理上地方留用财赋的所有权仍属于中央。

财政集权中央这一规定,在南宋日益明显。其原因在于,南宋迫于强敌环伺,一直面临庞大的国防军费支出。南宋兵额众多,李心笔笔下孝宗时内外大军不下五六十万。^[57]宁宗时(1194—1224)黄度也指出,每年维持的兵力约五六十万。^[58]国防军备支出是造成税目不断增多扩大的重要原因,所谓“军兴之初,则以乏兴为虞”,在和议以后,则“又以养兵、馈虏为忧”^[59]。所以,南宋军费一直有增无减,占去中央财政的十分之六,成为南宋上下各级官府的重大负担。

在绍兴和议前后相对稳定的形势下,南宋朝廷开始其财政集权的努力,地方诸军财政首当其冲。重用财务官员,使其占据了中央户部到地方各路州的主要理财部门,突出其财政实务能力。当然,纵有专权带来的私利化特征,导致“羨余”庸陋之风大盛,同时也带来了南宋王朝上下重视财政的风气,经界法得以展开。

为了应付庞大的财政支出,南宋朝廷只得通过财政集权化的方式,将地方财物集于中央。随着中央对地方财赋的汲取,地方负担愈益严重。自北宋入南宋,朝廷对全国资源汲取持续增长,形成包伟民先生所说的一种上级对下级“资源独占的阶层性集权”^[60]现象。透过今存南宋方志,我们可以发现,高宗以来相继增置的税目,包括总制、月桩、折帛等,共十三种之多,全部被收纳入了中央收入。^[61]最终,原地方财政税款被归入中央岁入中,而由地方政府征收的商税、酒课等,则按比例由中央与地方分配,受到中央的大肆挤压,给行政末端的县带来莫大的财政压力。^[62]特别是在地方州县财政征敛实践中,行比较赏罚之法,以历年最高者为额,致使民间负担大大加重。^[63]

这些不仅加重百姓的经济负担,而且也给地方州县官带来艰巨的税赋征敛任务。一是要筹措上级所需定额,二是迫于地方开支多方征敛。彭龟年就曾指出县令之难,在于财谷入不敷出,更有“铢两之入而钧石之出”^[64]的现象。地方政府财政困乏,必然带来地方建设难以推动,一县之内,县学官库破败不堪,“井里市廛,莽为瓦

砺”^[65]的凋敝窘境。

(二)州县地方非正式经费体系的形成

基于财政集权的目的,核定田亩籍账、重定赋税的经界法,在路级监司的监督之下、由地方州县具体实施,州县经济职能因之强化。前揭北宋徽宗以来乡村社会控制散漫化趋势得以改变。与此同时,秦桧擅权时期,“羨余”之风大肆其道,不断侵蚀着州县地方财政。州县地方为了应付日益增长的财政支出,在赋税征敛、进献“羨余”的过程中,获得了一定的自主性^[66],州县地方非正式经费体系最终形成。

纵然,州县地方官与民争利现象尤为普遍,如陈亮解析原因,“制度之不立,而恃刑以为禁,可杀可辱,而牟利之心终不可夺也”,因之,州县地方行政落入“徒曰躬化”的尴尬境地!^[67]南宋州县地方非正式经费体系的广泛存在,无疑反映了朝廷和地方州县在财政上达到一种平衡状态,而不是失衡的竞争状态。

值得关注的是,南宋非正式经费的普遍存在,并未改变州县财政窘迫的情形,却为前揭以江南士人为中心的地方势力的兴起与发展,提供了辽阔的空间。从北宋晚期开始,朝廷不断加强对地方财政的苛敛,势必会影响到地方州县各项政务的开展。然而,我们从南宋的文集、地方志等资料中发现,南宋江南地区州县的各项基础建设仍在不断地兴修或重建,同时法会、诗社、乡饮酒礼等社会宗教文化活动及乡曲义庄、社仓、施药、育婴等慈善活动也异常活跃。这些公共建设与文化活动的动力,主要来自当地土居的士人和豪强巨宝。^[68]这延续了北宋以来,土地私有化带来地方士人阶层兴起的趋势。那么,旨在强化对乡村社会控制、重建国家财政秩序的经界法,无疑触动了江南士人这一地方实力派的利益,在南宋地方社会中激起了不小的波澜。

注释:

[1] 详见[日]寺地遵:《南宋初期政治史研究》,刘静贞译,台北:稻禾出版社,1995年,第278-283页;有关南宋重建的内

涵和历史特征,亦可参见吴业国、张其凡:《南宋中兴的历史分析》,《浙江学刊》2010年第2期。

[2][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷167,绍兴二十四年十一月甲寅,北京:中华书局,2013年,第2731页。

[3][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷169,绍兴二十五年十月丁酉,北京:中华书局,2013年,第2773页。

[4][宋]徐自明:《宋宰辅编年录校补》卷16,绍兴二十五年十月丙申“秦桧致仕”条,王瑞来校补,北京:中华书局,1986年,第1110页。

[5][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷156,绍兴十七年十一月丁丑,北京:中华书局,2013年,第2545页。

[6][宋]熊克:《中兴小纪》卷32,绍兴十五年十二月,上海:上海古籍出版社,2014年,第1114页。

[7][宋]熊克:《中兴小纪》卷35,绍兴二十二年十一月,上海:上海古籍出版社,2014年,第1142页。

[8][元]佚名:《宋史全文》卷22上,绍兴二十五年十月丙申,李之亮校点,哈尔滨:黑龙江人民出版社,2004年,第1478页。

[9][元]脱脱:《宋史》卷174《食货上二·赋税》,北京:中华书局,1985年,第4216页。

[10][日]寺地遵:《南宋初期政治史研究》,刘静贞译,台北:稻禾出版社,1995年,第361页。

[11][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷156,绍兴十七年正月己卯,北京:中华书局,2013年,第2523页。

[12][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷171,绍兴二十六年二月甲戌,北京:中华书局,2013年,第2813页。

[13][宋]熊克:《中兴小纪》卷31,绍兴十四年十二月辛丑,上海:上海古籍出版社,2014年,第1110页。

[14][宋]熊克:《皇朝中兴纪事本末》卷64,绍兴十四年八月己巳,北京:北京图书馆出版社,2005年,第1190-1191页。

[15][元]脱脱:《宋史》卷394《梁汝嘉传》,北京:中华书局,1985年,第12043页。

[16][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷81,绍兴四年十月甲午,北京:中华书局,2013年,第1335页。

[17][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷131,绍兴九年八月庚申,北京:中华书局,2013年,第2108页。

[18][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷140,绍兴十一年六月辛未,北京:中华书局,2013年,第2255页。

[19][元]脱脱:《宋史》卷445《叶梦得传》,北京:中华书局,1985年,第13135页。

[20][宋]熊克:《皇朝中兴纪事本末》卷57,绍兴十一年九月,北京:北京图书馆出版社,2005年,第1078-1079页。

[21][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷144,绍兴十二年三月庚戌,北京:中华书局,2013年,第2316-2317页。

[22][宋]李心传:《建炎以来朝野杂记》甲集卷14《国初至绍熙天下岁收数》,徐规点校,北京:中华书局,2000年,第289页。

[23][宋]熊克:《皇朝中兴纪事本末》卷68,绍兴十六年九

月己丑,北京:北京图书馆出版社,2005年,第1237页。

[24][宋]秦观:《淮海集》卷15《财用上》,文渊阁四库全书影印本,第1115册,第241页。

[25][宋]熊克:《皇朝中兴纪事本末》卷50,绍兴十二年十一月庚寅,北京:北京图书馆出版社,2005年,第1133页。

[26][宋]徐梦莘:《三朝北盟会编》卷182,绍兴七年十一月十八日,上海:上海古籍出版社,2019年,第1316页。

[27][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷127,绍兴九年三月乙未,北京:中华书局,2013年,第2062页。

[28][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷64,绍兴三年四月丁未,北京:中华书局,2013年,第1094页。

[29][元]马端临:《文献通考》卷5《田赋五》,杭州:浙江古籍出版社,2000年,第62页。

[30][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷68,绍兴三年九月甲戌,北京:中华书局,2013年,第1159页。

[31][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷118,绍兴八年三月壬辰,北京:中华书局,2013年,第1911页。

[32][33][34][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷147,绍兴十二年十一月癸巳,北京:中华书局,2013年,第2365、2365-2366、2365-2366页。

[35][42][45][宋]李心传:《建炎以来朝野杂记》甲集卷5《经界法》,徐规点校,北京:中华书局,2000年,第124、124、123页。

[36][清]徐松:《宋会要辑稿》职官70之39,北京:中华书局,2014年,第6390页。

[37][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷159,绍兴十九年三月己酉,北京:中华书局,2013年,第2580页。

[38][宋]熊克:《中兴小纪》卷33,绍兴十七年正月,上海:上海古籍出版社,2014年,第1120页。

[39][宋]梁克家:《淳熙三山志》卷10《书籍类一·垦田》,北京:中华书局,2015年,第7879页。

[40][清]徐松:《宋会要辑稿》职官70之34,北京:中华书局,2014年,第6387页;[宋]熊克:《皇朝中兴纪事本末》卷74,绍兴十九年十一月辛丑,北京:北京图书馆出版社,2005年,第1297页。

[41][宋]熊克:《皇朝中兴纪事本末》卷75,绍兴二十年三月壬子,北京:北京图书馆出版社,2005年,第1305页。

[43][元]脱脱:《宋史》卷173《食货上一·农田》,北京:中华书局,1985年,第4173页。

[44]邢义田、黄宽重、邓小南主编:《经济脉动》,北京:中国大百科全书出版社,2005年,第184-188页。

[46][清]徐松:《宋会要辑稿》食货6之36,北京:中华书局,2014年,第4897页。

[47][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷147,绍兴十二年十一月癸巳,北京:中华书局,2013年,第2365-2366页。

[48][清]徐松:《宋会要辑稿》食货70之125,北京:中华书局,2014年,第6433页。

[49][元]佚名:《宋史全文》卷21中,绍兴十三年六月戊子,李之亮校点,哈尔滨:黑龙江人民出版社,2004年,第1387页。

[50][元]马端临:《文献通考》卷5《田赋五》,杭州:浙江古籍出版社,2000年,第63页。

[51][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷180,绍兴二十八年秋七月己未,北京:中华书局,2013年,第2975页。

[52][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷151,绍兴十四年五月甲戌,北京:中华书局,2013年,第2437-2438页。

[53][宋]李心传:《建炎以来系年要录》卷148,绍兴十三年四月庚辰,北京:中华书局,2013年,第2388页。

[54][55][元]佚名:《宋史全文》卷21中,绍兴十四年四月壬寅,李之亮校点,哈尔滨:黑龙江人民出版社,2004年,第1400、1384页。

[56][元]脱脱:《宋史》卷19《徽宗一》,北京:中华书局,1985年,第369页。

[57][宋]李心传:《建炎以来朝野杂记》甲集卷18《乾道内外大军数》,徐规点校,北京:中华书局,2000年,第405页。

[58][宋]袁燮:《絜斋集》卷13《龙图阁学士通奉大夫尚书黄公行状》,文渊阁四库全书本,第1157册,第20页。

[59][清]徐松:《宋会要辑稿》食货56之65、66,北京:中华书局,2014年,第5805页。

[60]包伟民:《宋代地方财政史研究》,上海:上海古籍出版社,2001年,第322页。

[61][宋]陈耆卿:《嘉定赤城志》卷16《财赋门·上供》,北京:中华书局,2015年,第7412-7413页。

[62]以福建地区地方县邑科数僧院的各色税目为例,即有助军钱,圣节、大礼二税等十种名目,另有修造司需求、僧司借脚试案等。参见[宋]刘克庄:《后村先生大全集》卷93《荐福院方氏祠堂记》,《四部丛刊》初编本,第9页。

[63]王德毅:《南宋杂税考》,《宋史研究论集》第2辑,第315-370页。

[64][明]黄淮、杨士奇编:《历代名臣奏议》卷259《乞躡积欠以安县令疏》,上海:上海古籍出版社,1989年,第3385页。

[65][宋]袁甫:《蒙斋集》卷2《知徽州奏便民五事札子》,文渊阁四库全书本,第1175册,第12-13页。

[66]有的地区甚至形成了县级财政预算,亦即“县计”。据包伟民的《从宋代的财政实践看中国传统中央集权体制的特征》(杨渭生主编:《徐规教授从教科研工作五十周年纪念文集》,杭州:杭州大学出版社,1995年)认为,孝宗和理宗时期是南宋县级职能扩权的重要时期。

[67][宋]陈亮:《陈亮集》(增订本)卷之13《策问·问贪吏》,北京:中华书局,1974年,第153-154页。

[68]参见黄宽重:《从中央与地方关系互动看宋代基层社会演变》,《历史研究》2005年第4期。

[责任编辑:刘 鏊]