

南宋初年财政困境及其解决：以李纲、吕颐浩、赵鼎三宰相的财政措施为例

<http://www.criifs.org.cn> 2009年3月4日 白晓霞

【摘要】 本文从南宋初年中兴名相李纲、吕颐浩、赵鼎的财政措施入手，探讨南宋政权从建立到绍兴八年财政困境的解决，是南宋基本稳定和宋金对峙的重要物质基础。

【关键词】 财政困境；李纲；吕颐浩；赵鼎；财政措施

一

北宋末年，国家财政已经相当吃紧。南宋大臣分析北宋亡国的重要因素是错误的财政决策。“崇、观以来，蔡京专国柄，诿以为其策出于王安石、曾布、吕惠卿之所未工。故变钞法，走商贾，穷地之宝以佐上用。……而王黼又欲出于蔡京策画之所不及者，加以平方腊则加敛于东南，取燕山则重困于北，而西师凡二十年，关陕尤病，然后靖康之难作矣。”[1]（卷4《财总论二》）南宋政权承袭了北宋积贫积弱的状况，加上金军的追剿，初生政权四处逃避，且灾荒频频，盗贼四起，思想意识冲突激烈，新生政权的生存困境可想而知。然而，南宋政权仅仅用了十几年的时间，削平内乱，定都临安，并最终与金订立和议，形成南北对峙的格局。南宋政权能在如此短暂的时间内稳定政局并立足于东南半壁，关键是基本解决了当时的财政困境。其中，三位中兴名相李纲、吕颐浩、赵鼎功不可没。一个新生政权，没有经济的支撑是很难维持的，美国学者刘子健先生分析南宋立国的原因时指出：“当军事力量还不够的时候，在宣传上政治号召固然重要，在实际上财政来源尤其迫不可待。”[2]（《背海立国与半壁山河的长期稳定》）

二

南宋首任宰相李纲执政时，“汴河上流为盗所决者数处，决口有至百步者，塞久不合，纲运不通”，致使“南京及京师皆乏粮”[3]（卷94《河渠四》）；不仅如此，“东北道梗，盐荚不通。”[4]（卷5，建炎元年五月壬寅）百姓赖以生存的米、盐匮乏，京师人心不稳，新生政权动荡不安，随时都有夭折危险。李纲立即采取措施，稳定经济，安定民心。

首先，措置交通，打通水运、陆运以稳定京师生命线。李纲“命都水使者陈求道等措置，凡二十余日，而水复旧，纲运沓来，间拨入京师，米价始平。”[5]（《附录二》，《李纲行状中》）“又于两京城外及沿汴至泗，增巡检，商路始通，人情渐复旧。命进奏院邸吏分番赴行在，朝廷差除镂板传报外，路增置马递铺，命令始通，纲运入京者，还载诸部公案图籍赴行在，官府始有稽考。”[5]（《附录二》，《李纲行状中》）交通线的打通，不仅商旅便于往来，平抑了物价，稳定了民心，而且运来了诸部的公案图籍，为奠定新生政权的格局、体制提供了蓝本。朱子对此评价：“方南京建国时，全无纪纲，自李公入来整顿一番，方略成个朝廷模样。”[6]（卷131，《本朝五·中兴至今人物》）其次，印造见钱钞以应急。李纲“命榷货务印造见钱钞，遣使赍送两河州郡，命降见钱钞三百万贯，付河北、河

东、陕西路漕司，广籴应副两路；命起京东路夏税绢，于大名府桩管，川纲河东衣绢于永兴军桩管，以待两路支俵。于是两路知天子！意，人情翕然。”[5]（卷63《奏议·乞减上供数留州县养兵禁加耗以宽民力札子》）见钱钞的使用，为争取和稳定民心、缓解初建政权的困境起到了重要的作用。

形势好转之后，李纲也开始整顿经济秩序。他认为自崇、观以来，中央对地方财政剥夺太多是造成民力凋敝的重要因素，因此提出处理好两个方面的关系：一是理财与民力的关系：“夫民犹鱼也，财犹水也，鱼恃水以生，民恃财以养，水日汲而至于涸则鱼亡，财日取而至于匱则民散。故善养鱼者，蓄之于陂池深渺之间；善养民者，临之以宽厚简易之政。”[5]（卷63《奏议·减上供数留州县养兵禁加耗以宽民力札子》）二是中央与地方财政之间的关系，“夫王室根本也，州县枝叶也；王室腹心也，州县四肢也；槁泽肥瘠，通为一体，然后可为。况艰难之际，实赖州县协济国事，州县不足，重困吾民，此法之所以不可不变通。”[5]（卷63《奏议·乞修茶盐之法以三分之一与州县札子》）在处理好这两个方面的关系下，尤其在南宋财政几乎陷于瘫痪之时，更不能竭泽而渔，而是实行“宽厚简易之政”以度过危机。

在这样的理念下，李纲采取了许多缓解地方财政的措施。这样做，中央财政势必减少，如何应付日益庞大的军费以及朝廷日常开支？李纲提出省官吏、裁廩禄，“以济一时之急”[5]（卷62《奏议·乞省官吏裁廩禄札子》）。节流只可以缓解一时而非彻底解决财政困境之道，李纲又提出：“上户有能推其财谷赢余以佐军兴者，县听其自愿，不得抑勒，不以多寡别项储蓄，专以为募兵养士之费。”[5]（卷33《拟撰表本·募民出财诏》）以自愿募捐的方式解决军费的方法，显然不切合实际。可以说，李纲任相时间较短，没有彻底解决南宋政权亟需的财政困难，但对初建政权的财政稳定起到了至关重要的作用。

三

李纲去相后，由于金兵南侵以及渡江后南宋管理的混乱，加剧了财政困难，政府收入有限，“东南岁入犹不满千万。上供才二百万缗，此祖宗正赋也。”[4]（卷193，绍兴三十一年冬十月癸丑）据绍兴二年（1132）十月朱胜非统计，南宋政府“屯军二十万，月费二百万缗”[7]（卷139《兵制四·建炎诸军团结》）。南宋政府的正赋只够维持一个月的军费，赤字已十分庞大，何况还要维持官僚机构的日常运转。

绍兴二年，赵鼎对岳飞军队的窘境作了生动的描述：“月支钱一十二万三千余贯，米一万四千五百余石，数目浩大。近蒙朝廷差拨岳飞军兵一万人往江州驻扎，岳飞止差五千余人前去，未敢尽数起发。盖缘去年本军在彼屯泊之日，钱粮阙乏，转运司应副不继，有误指准，致本军杀马、剪发卖、鬻妻子，博易米斛，几致生事。”[8]（卷1《奏议·乞支降岳飞军马钱粮状》）财政困境已严重影响了南宋的军事决策和行动，甚至影响到军队的稳定。

中央政府财政如此困难，地方的财政也是穷于应付：“建炎二年（1128年），高宗在扬州，四方贡赋不以期至。”[3]（卷179《食货下一》）这对本已捉襟见肘的南宋无疑更是雪上加霜，以致“公家无半年之储，百姓无旬日之积。”[9]（卷8《奏议·论制国用劄子》）南宋经济濒临崩溃。解决财政困难不外乎开源与节流两种途径。在当时的财政状况下，除了节约开支外，开源无疑是最有效和最现实的手段。建炎二年（1128），时任户部尚书的吕颐浩着手解决财政困境，到建炎三年（1129）七月至建炎四年（1130）四月初次为相，以及绍兴元年（1131）九月的二度为相，至绍兴三年（1133）九月罢相，这期间吕颐浩采取了一系列财政措施，以挽救南宋政府的财政危机。

首先,吕颐浩恢复了北宋战争时期采纳的经制钱。何谓经制钱?“经制钱,陈亨伯所创。盖因方腊反,童贯讨之,亨伯为随军转运使。朝廷以其权轻,又重为经制使,患军用不足,创为此名,以收州县之财,当时大获其利。然立此制时明言军罢而止。”[6](卷128《本朝二·法制》)建炎二年,“户部尚书吕颐浩、翰林学士叶梦得等言:‘亨伯(陈亨伯)以东南用兵,尝设经制司,取量添酒钱及增一分税钱,头子、卖契等钱,敛之于细,而积之甚众……今若行于诸路州军,岁入无虑数百万计……令两浙、江东西、荆湖南北、福建、二广收充经制钱,以宪臣领之,通判敛之,季终输送。’”[3](卷179《食货下一》)经制钱本是北宋战争状态下的临时财政举措,吕颐浩将其扩展到了南宋的大部分地区,从一种临时举措演变成为国家的正式税收。

第二,改革盐法,打击私盐。吕颐浩任户部尚书以及初次为相期间,针对北宋政和以来蔡京为支盐创立的州仓损害了盐商及百姓利益,而且浪费严重且行政效率低下等弊端,建炎二年,在吕颐浩的坚持下,南宋改革了支盐机构并且调整了食盐包装制度。与此同时也进行了钞法的改革以适应新的盐法。在此基础上,吕颐浩加大了对食盐市场的管理,重点是打击私盐。建炎四年(1130),发生了范汝为率领的盐贩暴动,此后,南宋私盐活动越发普遍。绍兴二年(1132年)闰四月,再度为相的吕颐浩采纳了张纯的建议,“诏淮、浙盐令商人袋贴输通货钱三千,已算请而未售者亦如之,十日不自陈,如私盐律。”[3](卷179《食货下四》)这次的改革,既是对商税的变革,也是对钞法的变更,主要是废弃对带法,采用贴纳法。盐商一律采用新钞以解决旧钞的滞支问题。既防止不法盐商,也打击了豪商等富有阶层。

与此相配套,吕颐浩也加大了法律惩处力度。“私贩,获三十斤以上,其透漏地分巡尉,捕盗官,并衝替;令、佐、差替;知、通,不以官序,并降一官。”[10](《食货》26之7)严厉打击并彻底杜绝官商勾结从中渔利的行为,最终使盐利尽归中央财政。

第三,创立了月钱。绍兴二年,为了督促地方州郡如数及时地上缴经制钱以充上供,当时再度为相的吕颐浩和右相朱胜非加大了财政力度:“韩世忠驻军建康,宰相吕颐浩、朱胜非议,今江东漕臣月发大军钱十万缗,以朝廷上供经制及漕司移用等钱供亿。”[3](卷179《食货下四》)即所谓的月钱。一方面,以中央命令的方式督促地方上缴经制钱,另一方面,又以增加其他商税和杂税的方式进一步扩大财源以应付日益庞大的军费开支和官僚机构的运转。

第四,设置都转运使。吕颐浩认为,中央不能按时足额征收上供钱,很大程度是因为“自罢发运使司,颇失上供钱物。”[4](卷59,绍兴二年十月丙申)吕颐浩提出重新设置都转运使。于是,“置江浙、荆湖、闽广九路都转运。”[11](卷23,起绍兴二年十月尽十二月)以中央派驻转运使的方式督促地方。最后,扩大通商范围。“(绍兴元年)八日辛未,吕颐浩奏乞通京东、河北商贾。先是,刘豫置榷场通南北之货。吕颐浩亦以为便,乃奏通商贾。”[12](卷149,《八日辛未吕颐浩奏乞通京东河北商贾》)从李心传的记载来看,双方通商的效果不错:“方商贾未通也,甘草一两为钱一贯二百,而市亦无卖。如生姜、陈皮之类在北方亦皆阙乏”。[12](卷149,《八日辛未吕颐浩奏乞通京东河北商贾》)榷场的设立,不但丰富了南北双方的商品,降低了价格,更重要的是扩大了南宋的出口贸易,对解决南宋财政危机起到一定的缓解作用。

吕颐浩的财政措施,到绍兴二年年底已初见成效:“今张浚军三万,有全装甲万副,刀枪弓箭皆备;韩世忠军四万;岳飞军二万三千;王燮军一万三千,虽不如俊之军,亦皆精锐;刘光世军四万,老弱颇众,然选之亦可得其半;又神武中军杨沂中,后军巨师古,皆不下万人;而御前忠锐,如崔增、姚端、张守忠

等军亦二万。” [4] (卷60, 绍兴二年十一月己巳)高宗对此也相当满意:“(绍兴)三年(1133)十二月己酉,上从容语武备曰:‘今养兵已二十万有畸。’” [7] (卷139《建炎诸军团结》)南宋政权从建立到绍兴三年,短短七年的时间,虽然根基还未完全稳固,但是养兵已近二十万,这与吕颐浩的财政措施提升了国家实力不无关系。

四

经过吕颐浩的财政措施,南宋的状况有了明显好转,但仍没有完全解决南宋政府面临的困境。尤其是伪齐政权建立后,“刘豫大彰声势,广示富饶,省刑薄敛,恤众安民,”与南宋军队物资匮乏形成了鲜明对照:“如刘光世军中士卒,一月之粮或阙其半,里巷私语,皆曰:‘健儿不如乞儿。’各怀去心,悉有竄志” [12] (卷154,《绍兴二年十二月一日丁亥朔布衣吴伸上万言书》),对南宋政权带来极大的威胁。接替吕颐浩的赵鼎入相后,一方面承继了吕颐浩的财政措施,另一方面又提出一系列措施以解决南宋财政困境。

赵鼎仍然任用吕颐浩在位时的理财之士,使得南宋初期的财政措施并没有因宰相的变动而出现大的波动。孟庾在吕颐浩为相时财政方面贡献不小,赵鼎仍然任用他措置财用,他创制经总制,“因经制之额增,析而为总制钱,而总制钱自此始矣。” [3] (卷179《食货下一》)经制钱、月钱、总制钱一直是赵鼎为相时的主要财政来源。

赵鼎在吕颐浩盐法改革的基础上,最终把盐法固定下来:“鼎请立对带之法,商贾听命,而盐法遂为定制。”吕颐浩两次为相期间对盐法的整顿,由于客观条件,当时并没有完全实行,对带与入纳二法并行。赵鼎为相时,对带法成为定制,于是“出入有常,源源不绝,始不为巨猾所制矣。” [13] (卷19)对带法也为国家带来丰厚的盐利,“建康入纳盐场钱甚盛”,高宗把其中原因归结为“法既可信,自然悠久。”

盖自立对带法二年不变,故比之常岁有增也。”从此,对带法成为南宋的定制,“……对带之法已信于民,故不复改。” [14] (卷19《高宗皇帝十九》)除了承继吕颐浩的财政措施外,赵鼎也采取了一些宽民的措施。常平仓本是地方政府赈济灾荒、平抑物价、应付危机的一种制度,历代政府都比较注重。然而,渡江之后,南宋政府削减了常平仓的功能,常平机构又反反复复,根本无法发挥应有的作用,反而成为扰民的工具。赵鼎最先意识到这个问题,并且着力解决。绍兴五年(1135),时已任相的赵鼎进呈“湖南、江西岁旱,田亩灾伤,今秋成之际,民间已阙食,恐至来春大饥。欲令常平司多方广采,以备赈济。” [4] (卷94,绍兴五年十月戊申)最终恢复了常平仓的功能。

赵鼎提出“固邦本之术,谋恢复之渐”的理念。建炎三年(1127)赵鼎在上书中指出:“今自温、台复临吴、会,所至郡邑,悉经寇攘。无聊憔悴之民,欲赴诉于陛下者,不啻赤子之投父母。饥之丐,饮食嗷嗷之情,又非前日陛下怀惻怛之心。视兹困弊,亦将哀其穷而副其所欲乎?愿诏有司,严飭州县,应经残破之家,特蠲今年赋役差率等事,及竹木、砖瓦、米麦之类,权与免税,使之营葺生理,以渐复业。……敌骑长驱,肆行残杀,陛下无力以救之,固非得已,凡兹优恤之事,力所可至者,谓宜无惜,至诚而神孰不忻戴?是乃固邦本之术,谋恢复之渐也。” [8] (卷1《奏议上·论放商税等事状》)所谓“固邦本之术,谋恢复之渐”,是指对百姓实行宽松政策,与李纲的宽厚简易之政有相似之处。在上书中,赵鼎含蓄地指出:造成当时民穷状况的一个重要原因,与君主、政府行政无力有关,君主不能保护百姓,造成百姓颠沛贫困。因此,君主要尽力体恤百姓,只有这样,才能“固邦本”、“谋恢复”。

在这样的理念下,赵鼎执政期间采取了许多宽民措施,对恢复生产、争取民心具有重要的意义。在宽民的理念下,赵鼎也强调节约,并且继李纲之后,再次减少官吏的俸禄,“甲申,自渡江后宰辅已减俸三之一,至是,赵等复请于内权减二分,从之。”[14](卷18《高宗皇帝十八》)在赵鼎的倡议下,从高宗到臣僚都奉行节约的原则。

此外,赵鼎提出在江淮一线屯田以解决困难。淮南屯田最早由翰林学士汪藻于建炎三年提出:“淮南 经兵祸,民去本业,十室而九,其不耕之田,千里相望,流移之人,心已弃决,非朝夕可还也。国家欲保淮南,势须屯田。”[15](卷2《奏议·论淮南屯田》)当时汪藻提出屯田,更多的是出于战略意义,借屯田而遏制刘豫和金人对淮南地区的占有和扩张。当时迫于形势,高宗并没有采纳。张浚于绍兴五年出江上欲大举时,赵鼎认为:“公之此行,未便能举事”,[14](卷18《高宗皇帝十八》)如果能够解决经济问题,未尝不是弥补军事上不能有所作为的良策。于是置官署,派专人负责屯田之事。高宗非常赞同,“……国家赡养大兵之久,国用既竭,民力已困,切须专意措置屯田,此亦自古已成之效。况军中亦须先立家计,若有机会方图进取。”[16](卷19下,《宋高宗九》)从此,南宋开始经营江淮一线。张浚在江淮屯田最终取得了不错的效果,“岁收数十万,逮今获其利也。”[17](卷15,引《赵鼎事实》语)鉴于张浚的经验,朝中有大臣提出扩展屯田范围。高宗和赵鼎采纳了屯田的建议,下诏大规模实行屯田,以诸路宣抚制置大使并兼营田大使,宣抚副使、招讨安抚使并兼营田使。改江淮营田为屯田,制司建康管理屯田。此外,诸大将以及吴玠分别在各自的军中展开屯田,寓兵于农,以补军费不足之弊。绍兴八年(1138)五月,高宗的一番话验证了经营淮南的效果,“淮南利源甚博,平时一路上供内藏,絀绢九十余万,其他可知。”[8](卷8《丁巳笔録》)虽然赵鼎于绍兴八年十月被罢相,但是南宋经济实力的提高,已是不争的事实。

五

南宋在风雨飘摇中建立,能否解决财政困境是南宋政权立国的关键。李纲、吕颐浩、赵鼎作为南宋初年的中兴名相,各自提出了解决之道。李纲强调“宽厚”、“宽民”,这成为他财政措施的一个重要出发点,更多的强调中央机构、官僚自身的节约,因此他注重精简机构、减少俸禄,甚至以道德为准则,以募捐的方式筹款以度过危机。吕颐浩则不同,他以务实的态度,在节约、精简机构的基础上,更注重增加商税、开辟新税源、打击私盐等方式,希望从根本上解决南宋的困境。吕颐浩的理财的措施与理念,有些被继任的赵鼎继承发展,成为南宋的财政制度。例如,赵鼎承继了吕颐浩为相时期的经制钱,并在此基础上成为经总制钱。虽然经制钱一度遭到诟病,但是经制钱、经总制钱是南宋初年财政收入的主要来源。刘子健先生曾经评价经制钱“具有划时代的意义。”[18]经制钱让新生政权度过了财政危机。

三位宰相的财政措施反映出南宋政权对中央与地方权利关系分配的认识与转变。李纲强调给地方充分的财权,而吕颐浩、赵鼎则注重中央控制财权。从这个意义来讲,吕颐浩继承了王安石变法的理念,“……欲籍天下之兵尽归于朝廷”,“括郡县之利尽入于朝廷”。[19](卷1《书疏·上孝宗皇帝第一书》)通过吕颐浩的财政措施,南宋中央逐渐加强了中央集权。赵鼎虽然攻击王安石新学,但是从他的财政措施来看,并没有完全摒弃王安石的经济思想。也就是说,赵鼎的施政也继承了中央对地方加强控制的基调。造成这种矛盾的原因,或许就是当时南宋的窘境,亟需务实的财政措施。经过三位宰相的施政,南宋财政状况明显好转,据李心传记载:“国朝混一之初,天下岁入缗钱千六百余万,……吕颐浩在户部,始创经制钱六百六十余万缗。孟庾为执政,又增总制钱七百八十余万缗。朱胜非当国,又增月 钱四百余万缗。绍兴末年,合茶、盐、酒算、坑冶、榷货余本、和置之钱

凡六十余万缗，而半归内藏”。[4]（卷193，绍兴三年十一月癸丑）经济实力的提高，增强了南宋的军事力量和政治地位，改变了高宗以及大臣畏金如虎的心态，对在金人威胁下且避且逃的南宋政权的稳定奠定了基础。金朝也感受到了南宋的变化：“今之南军，其勇锐乃昔之我军，（我军）其怯懦乃昔之南军。”[4]（卷133，绍兴九年十二月己巳）南宋实力的增强，成为金朝主动和谈，最终形成南北对峙格局的一个重要因素，也是南宋立国的物质基础。

【参考文献】

- [1] [宋]叶适. 叶适集[M]. 北京:中华书局, 1981.
- [2] [美]刘子健. 两宋史研究汇编[M]. 台北:联经出版事业公司, 1987.
- [3] [元]脱脱等宋史. 北京:中华书局[M]. 1985.
- [4] [宋]李心传. 建炎以来系年要录[M]. 北京:中华书局, 1956.
- [5] [宋]李纲. 李纲全集[M]. 长沙:岳麓书社, 2004.
- [6] [宋]黎靖德编. 朱子语类[M]. 北京:中华书局, 1986.
- [7] [宋]王应麟辑. 玉海[M]. 扬州:广陵书社, 2003.
- [8] [宋]赵鼎. 忠正德文集[Z]. 道光(1821 - 1850)吴杰刊本.
- [9] [宋]李光. 庄简集[A]. 宋集珍本丛刊[Z]. 北京:线装书局, 2004.
- [10] [清]徐松辑. 宋会要辑稿[M]. 北京:中华书局, 1957.
- [11] [宋]熊克. 皇朝中兴纪事本末[M]. 北京:北京图书馆出版社, 2005.
- [12] [宋]徐梦莘. 三朝北盟会编[M]. 上海:上海古籍出版社影印, 1987.
- [13] [宋]熊克. 中兴小纪[M]. 顾吉辰, 郭群一标点本. 福州:福建人民出版社, 1985.
- [14] [宋]留正. 皇宋中兴两朝圣政[M]. 台北:文海出版社, 1967.
- [15] [宋]汪藻. 浮溪集[A]. 四部丛刊初编本.
- [16] [元]宋史全文[M]. 哈尔滨:黑龙江人民出版社, 2005.
- [17] [宋]徐自明撰, 王瑞来校补. 宋宰辅编年录校补[M]. 北京:中华书局, 1986.
- [18] [美]刘子健. 南宋成立时的几次危机及其解决[J]. 社会科学战线, 1983, (4).
- [19] [宋]陈亮. 陈亮集[M]. 北京:中华书局, 1987.

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430