

【历史研究】

南宋经济命脉的重建：从发运司到总领所

孟泽众

摘要：南宋建立后，原有的财政体制不能平衡中央与地方的财赋分配，朝廷逐步进行改革。渡江以前，发运司继承北宋的漕运体系，江南六路财赋多用于上供行在，较少用于军需。建炎三年到绍兴三年，发运司不再是主要的行在供应机构，但朝廷依旧通过发运司、都转运司控制上供财赋，上供行在与地方军需之间产生矛盾。绍兴三年到绍兴十一年，由经制发运司过渡到总领所，中央对军粮供应及军队加强监管。此制度转型，重建了宋王朝的经济命脉，成为其偏安一百五十余年的财政基础。

关键词：南宋；发运司；总领所

中图分类号：K244

文献标识码：A

文章编号：1003-0751(2021)12-0127-06

发运司是北宋重要的财赋上供机构，^①主要职责是汇集东南六路漕运，转输至京师。^②南宋建立后，发运司不再适应当时的形势，南宋朝廷逐步对发运司进行改革，最终在绍兴十一年（1141）形成行在户部与四总领所共掌财政的局面。以往学者多从中央制约武将、收兵权的角度分析总领所。^③本文则尝试以中央与地方驻屯军之间的财赋分配为线索梳理这一制度变迁的过程和原因。

一、宋高宗对发运司的改革（1127—1129年）

发运司最初设置于北宋淳化四年（993），“发运使，淳化四年始设也”^④。发运司运送的东南六路的上供财赋对中央财政至关重要，“祖宗之时，银、绢、增絮、钱谷皆仰给于东南”，从庆历三年（1043）起，东南诸路供给中央钱粮数目成为定额，粮食620万石，铜钱292万缗，银90.6万两，绢165万匹。^⑤从建炎元年（1127）宋高宗在南京应天府（今河南商丘）称帝，至建炎三年二月维扬之变的两年间，宋朝北方领土遭受金兵蹂躏，陕西、河北等路运往行在的上供路线因战乱而中断。但是江淮发运司仍然运转如常，成为赵宋王朝衰而不亡的重要基础，这源于宋高

宗及时地对发运司进行的整顿。

第一，任命重臣担任发运使统一财权。建炎元年五月在南京的宋高宗令梁扬祖为江淮等路制置发运使，同时提领措置东南盐事。^⑥这意味着南京获得了东南盐利和江南上供财赋这两大主要财政收入的渠道。

第二，改变财政转输目的地，缩减发运司供给东京（今河南开封）的钱粮，使漕运目的地由东京转向南京。建炎元年六月，户部侍郎黄潜厚建议：“南京左藏库见在钱物不多，乞应东南上供纲运，令行在户部相度，随宜分拨东京或南京下卸。”^⑦得到高宗肯定，命户部根据需要将纲运在南京下卸储备。

第三，整顿运河沿线的枢纽港口，对重要的转般码头真州的转般运输进行调整。建炎元年八月，发运副使李祐到真州（今江苏仪征）检察纲运。李祐一方面将真州现有所封桩的财物运送到行在；另一方面命令户部官员在真州监督管理各地纲运到发日期，发运司负责管理港口船只起发，^⑧形成江南六路上供财赋运送至真州，再由真州转般运送到南京的漕运路线。

第四，朝廷派遣多名官员到江淮地区抚谕以及

收稿日期：2021-04-10

作者简介：孟泽众，男，河南大学历史文化学院博士生（开封 475001）。

“剗刷”^⑨钱粮,由发运司运往行在,如建炎元年八月,高宗下令“分诣江、淮等路剗刷催发金帛”^⑩。

通过以上四项措施,宋高宗在南京期间利用发运司整顿漕运,从地域上形成了“江南六路—真州—南京”的物资钱粮转输模式,从机构上而言,形成了“宰执—户部(提举措置户部财用)—发运司—转运司(东南茶盐司)”的统辖管理模式。

宋高宗在扬州时期,朝廷借助改革后的发运司积累了大量钱粮。在茶盐专卖方面,建炎二年正月,在扬州设置榷货务^⑪,岁入钱 600 万缗,茶盐收入 2000 万缗;^⑫在漕运方面,将运往东京、南京等京畿地区的财赋随意截留,“诏诸路应输内藏库钱帛,经由扬州行在者,许兑拨。”^⑬虽然户部所掌依然需要运送至京畿地区,但实际户部上供与朝廷收入已经难以区分。同时,发运司在江南地区大规模建造纲船,如发运副使吕源建议两江、两湖地区造船,两年共造 500 多艘,下令再造 2000 余艘。^⑭这说明宋高宗将行在迁往扬州,除了躲避战火之外,也能利用发运司更直接地获得江南的米粮及金银收入,这有力地解决了开支供应问题,所以“户部所余金帛尚数百万”^⑮。显然,宋高宗驻跸扬州期间,发运司依然是宋高宗转输江南上供财赋的得力工具。

虽然开封是江南财赋的运输目的地,但实际上大量的上供财赋集中到了扬州等行在所,朝廷对开封的供应只是一种政治姿态^⑯,一种不放弃旧都及京畿、河北的政治姿态。

概而言之,建炎元年五月至建炎三年二月期间,发运司的职能并未发生改变,只是转输目的地发生了改变。正是发运司的正常运行,才使南宋朝廷解决了政权成立之初的财政需求。

二、从发运司到都转运司(1129—1133 年)

建炎三年十月,金兵分两路渡江,截断了长江航道,发运司所建立的“江南六路—真州—南京、扬州”的供应线路被瓦解,发运司名存实亡。为保证行在及朝廷的财赋供应,南宋政府又采取措施进行调整。

第一,改变行在供应机构。维扬之变以后,宰执提举措置户部财用黄潜善、汪伯言获罪被罢免,之后发运使梁扬祖、发运副使吕源皆被贬。^⑰南渡前建立的“宰执—户部(提举措置户部财用)—发运司—转运司(东南茶盐司)”的转输行在统辖模式随之瓦

解。高宗南渡以后,因行在长期位于两浙地区,运输便利,两浙转运司便成为供应行在的绝佳选择。建炎三年十一月,宋高宗由杭州逃离后,两浙转运副使陈谷瑞进献猪肉 600 斤、炭 1200 斤。^⑱宋高宗因此严格管控两浙转运司的财赋去向,主要供应行在用途,“除承受行在指挥应副外,其余去处,令本司具所得指挥申尚书省取旨应副”^⑲,“行在用途钱粮,指拟两浙转运司认定应办。”^⑳绍兴元年,有大臣明确强调“又两浙行在驻跸,自有本路漕臣应副”^㉑。据梁伟基先生考证,在绍兴十二年以前担任知临安府的 14 位官员中,共有 9 位曾在两浙转运司供职。^㉒显然,两浙转运司成为直属的、固定的供应行在机构。

第二,重建发运司供应体制。为保证朝廷供应和国家财政收入,重建以发运司为主体的上供体制的声音不绝于耳。如宰相吕颐浩和户部侍郎叶份就提议“须早除发运使”^㉓。绍兴元年十一月,在饶州(今江西鄱阳)建立发运司,“诏发运司于饶州置司,催促到诸路上供钱粮。”^㉔饶州是江南、两湖、四川等地至行在临安府、绍兴府的陆路、水路交通枢纽,饶州置司就如同渡江以前发运司设在真、扬二州一样,成为一个储备、转般、运送上供钱粮至行在的中转中心,“饶州为控扼要地,故军马当屯饶州。”^㉕饶州一方面是东南上供钱粮的转运中心;另一方面,又是平乱的兵粮聚集之地,上供行在与地方军储之间的矛盾由此显露。一方面,中央不断加强加强上供钱粮的征收和运送,比如绍兴二年,朝廷下令:“(正月庚申)诏发运使汤东野往建康收簇江东、西路上供岁额米斛。”^㉖另一方面,江东安抚大使叶梦得向朝廷抱怨军粮不足:“见在建康府,每月支费已是浩瀚。建康府亦是昨经残破,钱粮窘迫,所入自不了本府使用,逐急无可那移。”^㉗他希望将军队派到江北的淮南西路,解围正在被盗贼围攻的寿春府(今安徽寿县)。^㉘显然饶州发运司的建立,并没有恢复上供体制,相反造成了上供与军储的矛盾。

第三,设置都转运司取代发运司。绍兴二年,发运司因收籴粮食花费巨大,但实际运送到中央的上供钱粮却很少,遭到废罢,“江、湖盗寇多,纲米不继,发运司岁费钱十六七万缗,第职籴买而已,故省之。”^㉙取发运司而代之的是都转运司,“自罢发运司,颇失上供钱物”,所以“置江、浙、荆、湖、广、福建路都转运使。”^㉚以此来看,都转运司职能上依然承

担着发运司催督转运上供钱粮的事务。所谓都转运司,朝廷解释“诸路事体当合一,则置都转运使以总之”,建立的目的是领导各路转运司催发上供,保证行在用度。^③此时,湖南安抚使李纲上奏朝廷希望得到毗邻之地江西转运司的钱粮补给,“窃缘臣本路数遭兵火,公私匮乏,今来潭州屯兵数万,支用浩瀚,委实供贍不继,指准江西支拨上件钱帛斛到来支遣。”^④可同时朝廷也在催督上供,“江西吉、筠州、临江军上供粮斛,累年并无起发数目,今岁丰稔,秋苗理当措置”^⑤。“近遣郎官孙逸督上供米于江西,闻已起三纲,则三十万之数可集矣。”^⑥可见,一方面,上供钱粮30万石等待运往行在;另一方面,因为荆湖南路刚盗平不久,钱粮缺乏,数万军队在潭州急需补给。朝廷恩准江南西路上供米3万石及经制钱5万贯供应李纲所属湖南安抚司,然而时任江南西路转运副使的韩球以“经制钱不足”为由拒绝供应。显然,作为转运使的韩球在朝廷上供钱粮和地方驻军军储的双重压力之下,选择了将粮食转输行在。

依此来看,朝廷通过都转运司侵夺了地方军储钱粮,保证了上供。正因如此,都转运司从设立到废罢,只有一年时间,但在这一年的时间里催发上供取得了些许的效果,上供钱30万缗、黄金1500余两、米22万斛、绢20余万匹。^⑦

整体而言,南渡以后至绍兴三年,南宋的上供体制发生了根本性的转变。虽然屡经改制,但发运司与军管型政区^⑧需要分别从转运司处获得上供和军储的矛盾仍不能解决。

三、从经制发运司到总领所(1133—1142年)

为了调节朝廷上供与军粮供应的矛盾,朝廷采取了两项措施。

首先设置月桩钱供应军需,“许取拨应干上供封桩,诸司并州县等,不以有无拘碍上供、经制、酒税、课利及漕司移用等钱桩办。”^⑨月桩钱的设置打破了北宋以来各机构间财税分配的窠臼,充分体现了军储第一位的战时供应需求。

其次设置总领官管理月桩钱。绍兴三年正月,朝廷任命姚舜明担任都督府总领钱粮,“朝廷以(姚)舜明计臣,俾置司建邺以总经费、调发、犒赏、百须以给,总领之置自兹始”^⑩。总领官主要负责军队军粮收入,与朝廷、户部以及转运司对接,之后,各宣抚司都开始设置总领官,成为军粮供应固定的职

官制度。^⑪

在朝廷不断加强上供的背景之下,总领官的设置协调了军管型政区机构与转运司之间的钱粮供应关系,形成了“州县—转运司—总领官—军管型政区”的军粮供应模式,这种模式基本理顺了上供与军储之间的矛盾,使本来对立的二者具有了一致性,即由转运司向州县征收两税以完成上供,由总领官同转运司对接充作军储。由此,军储占了上供钱粮很大一部分比例,如绍兴六年,时任江西安抚大使的李纲上奏提到江西上供138万石,其中供应淮西行营左护军20万石,岳飞40万石,张俊30万石。^⑫可见在江西地区,近七成的州县上供充作军储。这种军粮供应模式使运输至行在的钱粮数大幅下降,无法再现北宋江南六路财赋全部聚集于一处的情况。这两项措施表明朝廷不再强求地方各路将财赋运送至行在,而是以满足地方军需为优先考虑。

不过,从中央的角度而言,“州县—转运司—总领官—军管型政区”的制度设计有两个缺陷。其一,对转运司而言,户部设于行在,如果不派出郎官到地方转运司巡查,就只能进行账目上的管理。北宋制定的“上供年额”是户部制约转运司的手段,只要完成上供数目以及保证军粮供应,户部并无从知晓转运司的实际收入和支出情况,所以户部只能通过行政命令压缩属于转运司的财赋充作军粮,如朝廷下诏:“访问诸路州军常税斛斗,转运使尽将支拨应副别用,无以充本处军粮,却于受纳税斛之时,大量出剩,准作军粮指使。”^⑬朝廷担心转运司征收两税时有大量结余留于转运司,便令其全部充作军粮。再如时任江西安抚大使张守抱怨安抚司“经常之费惟仰加耗”^⑭,如果将“加耗”这部分收入也归于军粮,安抚司则将没有经费。其二,对宣抚司等军管型政区机构而言,总领官只协调和配合军粮的供应和分配,并不能有效节制宣抚司。有大臣曾言军中虚费有四,“一曰冗兵,二曰虚券,三曰广作名目以收使臣,四曰招集游手以充效用”^⑮。尽管朝廷知晓军队妄报虚费,也不敢轻易追查。也就是说行在不能对供应机构转运司进行有效监督,对军队的钱粮需求也只能听之任之。

鉴于上述问题的出现,朝廷逐步采取补救措施,如“令户部将本司应干合行拘催诸路上供钱物等限五日措置,却合如何差官催发,及如何检察漕司侵移积弊,逐一条具申尚书省”^⑯。绍兴五年二月,编定

《绍兴会计录》，以绍兴四年各地实际收支窠名的数目为定额。《会计录》的镂版刊行是便于中央对州县官员进行考核。依此考核，朝廷只能监管军粮供应模式中的“州县—转运司”，并不知晓州县上供钱粮的最大支出一月桩钱的具体分配。绍兴七年，淮西兵变的爆发使宋高宗北伐的意志瞬间烟消云散，其治国之策对外以和议为主，对内以增强上供、收兵权为目标。朝廷逐步对军粮供应的每一个环节加强了监管。

首先，总领官不再只听命于军管型政区，相反开始代表朝廷监督转运司。绍兴七年正月，在岳飞军的总领官霍蠡建议下，朝廷“令江西、湖南州军专委通判，限十日开具自绍兴六年分正月为始至十二月终，本州每月经制、上供、系省、不系省、诸司、诸色、封桩、不封桩钱，各通共若干数目，于内取拨应副过岳飞军月桩钱系是何名色、若干钱数支使外，逐色有无剩数，如何桩管，或作何支用了当，及有无所取窠名之外，别措置到钱数系作何名目，实支充月桩若干，有无见在数目，逐一开具诣实文状申尚书省，及具一般状申本路转运司，仰本司官因巡历所至州军，取索文状与所申数目参照稽考。”^{④5}令州县将月桩钱所构成的窠名开具文状申尚书省和转运司，以便于朝廷监督。这意味着朝廷不仅对以上供正赋为纽带的“州县—转运司”这一环节加大监管，而且对以月桩钱为纽带的“转运司—总领官”这一环节也逐步增加管理。

其次，经制发运司由转输上供钱粮机构向监督机构转变。绍兴八年，户部侍郎李弥逊、参知政事李光、宰相秦桧等人建议重置经制发运司，调整月桩钱，^{④6}目的是扩大行在所掌控的粮食，避免为四大将所挪用。改革月桩钱由李弥逊提出：“本部今相度，欲将诸路逐年取过名色，并拨归转运司，充月桩钱之数。及更行拨与名色，务令优足，易于办集。令转运司量度逐州多寡，通融一路拘催应副，不管少有阙误，所有日前逐州月桩钱并罢。”^{④7}李光建议：“今江南路漕司，往往将移用等钱于逐州主管司专委通判拘收，不许取拨，致民不堪命。欲下诸路，应月桩钱，许将诸色钱桩办，如有余，方许漕司拘收，庶几垅亩之民不致失业。”^{④8}二人目的都是为减轻州县的月桩钱负担，压缩转运司对州县财赋的截留。正如前文所述，月桩钱是适应战时需求的军粮供应制度，如果以二人的方法进行改革，必然降低军粮供应的效率。

虽然重新设置经制发运司、改革月桩钱从加强中央集权，恢复北宋以来的常制是有益的，但实际上这两项措施并不能适应战时需求，却会导致军粮供应效率下降，以及再次出现上供与军储互争钱粮的矛盾，是朝廷走向战略保守的产物。朝廷经过权衡，在绍兴九年正月，令经制发运司去“发运”二字，改名经制司。自此，经制司成为一个监督管理机构，而非上供转输机构。

经制司的建立目的有二，其一，“计其所取于民者几何，有当取有不当取者，从而是正之”，也就是监管“州县—转运司”这一过程。其二，“覈其上供于朝廷，供亿于大军，及诸司之所支拨，州县之所当用者各几何，有当用有不当用者，亦从而是正之”，是对“转运司—总领官”过程的监管。^{④9}结合绍兴五年、绍兴七年的诏令，可以看出朝廷对转运司、州县的财政监管逐渐深入，从上供年额，到供亿大军的月桩钱，再到州县、转运司的所有支出、收入情况朝廷都企图知晓。可以看出，军粮供应模式“州县—转运司—总领官”已经受到经制司这一户部派出机构的完整监督。

真正形成对“州县—转运司—总领官—军管型政区”军粮供应体制实行全方位监管的是总领所的设置。雷家圣先生将总领所职能概括为“监军”和“理财”^{⑤0}。那么从理财角度来讲，总领所制度是绍兴三年军队钱粮供应模式的完善。正如汪圣铎先生在《两宋财政史》中对总领所职权所言：“专门负责供军的，而不是掌管某一地域全部财计的财政机构，其性质接近于户部、司农寺的派出机构。其所掌赋入，则大部分是原先隶于朝廷或户部的州军上供财赋、封桩财赋及禁榷收入等，每岁系由朝省定额科降调拨。”^{⑤1}总领所的一大部分收入来源是上供钱粮，显然是绍兴三年军粮供应模式的延续。总领所实际上是总领官和经制司结合的产物。以总领官而言，总领官从绍兴三年姚舜明担任都督府钱粮总领官起，就扮演着与转运司对接，协调配合军粮供应的角色，后期又对军队账目进行监督，此种职能为总领所继承；以经制司而言，经制司希望扮演监督转运司、州县的角色，此项执掌一直为总领所沿袭，甚至直接催督州县的上供钱粮。

概括来说，绍兴三年至绍兴十一年，都转运司的设置并没有发挥朝廷增加上供的作用，相反导致地方驻军军储的供应紧张。宋廷通过设置月桩钱和总

大典》中辑佚之时编排有误。徐松等辑:《宋会要辑稿》,上海古籍出版社,2014 年,第 5652 页。②梁伟基:《南宋政权之建立与财经官僚:高宗初年的知临安府(1127—1142)》,《中国文化研究所学报》2001 年第 10 期。③叶梦得:《石林奏议》卷六《奏乞江东备御劄子》,《续修四库全书》第 474 册,上海古籍出版社,2002 年,第 420 页。④按:此条未编年,但叶梦得九月至池州赴任,系年应为绍兴元年十二月至绍兴二年二月。叶梦得:《石林奏议》卷七《奏乞令马承家取拨钱米状》,《续修四库全书》第 474 册,上海古籍出版社,2002 年,第 423 页。⑤“目即寿春府被贼攻围,缓急遣发军马,亦有要用钱粮”。叶梦得:《石林奏议》卷七《奏乞令马承家取拨钱米状》,《续修四库全书》第 474 册,上海古籍出版社,2002 年,第 423 页。⑥按:此章奏未编年,应在绍兴二年八月到十二月间。李纲撰:《李纲全集》卷七六《乞专责江西漕臣吴革应副钱粮奏状》,王瑞明点校,岳麓书社,2004 年,第 782 页。⑦按:此处“军管型政区”是借用余蔚先生所提出的概念,指南宋所设宣抚司、制置司等“军管型准行政组织”。参见余蔚《论南宋宣抚使和制置使制度》,《中华文史论丛》2007 年第 1 期。⑧施宿:《嘉泰会稽志》卷一五《宰辅》,《宋元方志丛刊》,

中华书局,1990 年,第 6995 页。⑨关于南宋早期总领官参见日本学者金子泰晴的相关研究。金子泰晴:《荆湖地方における岳飛の軍費調達》,《宋代の規範と習俗》,汲古书院,1995 年,第 155—190 页。⑩李纲撰:《李纲全集》卷九六《准省劄催诸州军起发大军米奏状》,王瑞明点校,岳麓书社,2004 年,第 930 页。⑪⑫张守:《毘陵集》卷六《乞除豁上供充军粮劄子》,《景印文渊阁四库全书》第 1127 册,台北商务印书馆,1986 年,第 739 页。⑬李弥逊:《筠溪集》卷一《乞罢月桩钱劄子》,《景印文渊阁四库全书》第 1130 册,台北商务印书馆,1986 年,第 596 页。⑭⑮雷家圣:《聚敛谋国——南宋总领所研究》,万卷楼出版社,2013 年,第 12、166 页。⑯汪圣铎:《两宋财政史》,中华书局,1995 年,第 558 页。⑰关于经制发运司影响总领所的制度设计,此问题已有前人关注,本文受其启发。参看郝崇植:《南宋初年(1127—1141)政局与转运司职权的转变》,台湾淡江大学硕士论文,2001 年,第 128 页。⑱包伟民:《传统国家与社会》,商务印书馆,2009 年,第 150 页。

责任编辑:王 轲

Reconstruction of Economic Life in Southern Song Dynasty: from Shipping Department to General Office

Meng Zezhong

Abstract: After the establishment of the Southern Song Dynasty, the original fiscal system could not balance the distribution of the financial resources between the central and local governments, and the imperial court gradually carried out reforms. Before crossing the river, the Shipping Department inherited the water transportation system of the Northern Song Dynasty, and the financial revenues from Jiangnan area were mainly used for the court tributes and seldom were used for military expenditure. From the 3rd year of Jianyan to the 3rd year of Shaoxing, the Shipping Department was no longer the main supply organization, but the imperial court still used the Shipping Department and the Capital Transit Department to control the supply of financial resources, which created a contradiction with the local military demand. From the 3rd year to the 11th year of Shaoxing, with the transition from the Shipping Department to the General Consulate, the central government strengthened the supervision of the supply of military rations and the army. This system transformation rebuilt the economic lifeline of the Southern Song Dynasty and became the financial foundation for its stability for more than 150 years.

Key words: the Southern Song Dynasty; Shipping Department; the General Office