

唐宋变革与宋代财政国家*

刘光临 关荣匀

内容提要:宋朝率先以间接税作为国家财政体制的基础,是世界史上第一个可持续的税收国家,祛除了对劳役制和土地税的依赖,这种新型的财政体制来源于安史之乱以后战争市场化与经济货币化两种趋势的高度结合。本文借用熊彼特(Joseph A. Schumpeter)税收国家的概念,详论宋朝三百多年中如何完成从税收国家向财政国家的过渡。一国军事动员的货币化对整个国家根本模式的形成有着决定性影响,而由此引发的持久深入的财政危机则直接孕育了发达的榷卖制度和公共金融工具等制度创新。宋朝模式的最大意义在于国家可以通过有效率的税收制度和复杂的信用工具从市场扩张中汲取财政资源,由是中央政府视经济发展为急务,采用刺激市场扩张和城市消费等经济政策,堪称早期现代国家的成功典范。

关键词:宋朝 财政国家 间接税 榷卖 会子

唐宋变革时代的中国文明发生了许多影响深远的变化,就社会经济史研究角度而言,包括了社会生活的商业化和城镇化、财政体系的货币化以及军事动员的市场化。^①宋朝国家财政制度以间接税为主要收入来源,摆脱了对土地税的依赖。安史之乱以后战争市场化与经济货币化两种趋势的高度结合,是这种新型财政体制的来源。其在当时出现及以后的飞跃式发展,无疑印证了宋朝在近代欧洲之前就走上了熊彼特所说的税收(财政)国家道路。

所谓财政国家,就是指一种国家体制能够从市场源源不绝地大量汲取财政资源。熊彼特把14至16世纪的西欧近代历史视为由领地国家向税收国家的转化过程,指出封建君主在面临财政危机时广开财源,无所不用其极,税收国家应运而生。熊彼特学说的精髓在于明确指出国家能力和市场经济之间的动态关系。^②近年来学界对熊彼特学说的线性发展阶段假设提出修正,认为近世西方诸国在国家形成的道路上存在多种不同路径,强调在1815年英国达到财政国家的阶段以前,一些欧洲国家也曾成为税收国家。^③不过,新说也未能观照西欧以外国家的历史经验。毫无疑问,宋朝以高度货币化的赋税结构为国家权力基础,符合税收国家的定义。要发展成为财政国家,必定以可持续性增长为前提,并且符合以下五项条件:(1)国家财政收入必须高度货币化;(2)间接税(包括消费税、通过

[作者简介] 刘光临,香港岭南大学教授。关荣匀,北京师范大学史学研究中心博士后,珠海,519087。

* 本文部分内容已在2015年以英文发表,参见William Guanglin Liu, "The Making of a Fiscal State in Song China", *Economic History Review*, Vol. 68, Issue 1 (Feb. 2015)。为参加此次专题讨论,笔者又在原文基础上加以增补。

① 关于唐中叶以后中国经济和社会的转变,参见Robert M. Hartwell, "Demographic, Political, and Social Transformation of China, 750-1550", *Harvard Journal of Asiatic Studies*, Vol. 42, No. 2 (1982), pp. 365-394。

② Joseph A. Schumpeter, "The Crisis of the Tax State", *International Economic Papers*, 1954, pp. 99-140; R. A. Musgrave, "Schumpeter's Crisis of the Tax State: An Essay in Fiscal Sociology", *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 2, No. 2(1992), pp. 89-113. 宫崎市定稍后提出的宋代近世财政国家说似乎呼应了熊彼特的学说,详见宫崎市定『中国史』『宫崎市定全集』第1卷,岩波书店,1992年,60—70页。

③ Richard Bonney and W. M. Ormrod, "Introduction", in W. M. Ormrod, Mark Bonney and Richard Bonney eds., *Crises, Revolutions and Self-sustained Growth: Essays in European Fiscal History, 1130-1830*, Stamford: Paul Watkins Publishing, 1999, p. 11.

税、坑冶矿课)在税收结构中占主要份额;(3)具流通性的债务票据在公共财政中扮演重要角色;(4)财政管理体制高度集权化和专业化;(5)政府公共开支足以支持国家政策对市场(如通货膨胀、投资和实质工资)发挥直接显著的作用。^①

宋代税收国家的兴起(包括财政收支结构以及国家体制的变化),与市场扩张息息相关。以上提及的前三项条件,包括赋税货币化程度、对以城市为基础的消费税的依赖,以及可流通债务票据的增长,都凸显出宋朝政府已高度介入民间私人经济。第四项条件,即财政机构的集权化和专业化,体现出国家组织在征收、转移和分配税收资源的效能和技术。本文通过阐释第二、三、四项条件,揭示宋朝国家如何对一个正在蓬勃发展的市场经济有效地征税。

—

对工业化时代以前国家财政模式与经济制度之间关系的学术关注,可以追溯至熊彼特于20世纪30年代写作的名篇《税收国家的危机》。此文详细阐述了领地国家向税收国家之间的过渡,是封建制度演变至资本主义制度的核心部分。^②在熊彼特看来,国家陷入财政窘境的主因,在于雇佣兵兴起导致不断腾升的战争花费,而近代西欧国家诞生的直接原因就是应付巨额财政需求。蒂利(Charles Tilly)进一步将欧洲霸权的崛起解释为“战争创造了国家,国家也创造了战争”,以描述公元1500年以来组织化、货币化的军事动员和军事冲突如何催生了近代西方国家;^③西方学者没有注意到类似的情形早在中国发生:军费开支飞涨所引发的财政危机,也是推动宋朝国家公共财政体制变革的最大动力。^④

在安史之乱爆发以前,唐朝军事体制以大规模兵役和实物经济为核心,据《太白阴经》记载,一个普通唐兵的待遇标准是“一年一人支绢布一十二匹”。^⑤自7世纪以来,唐代创造了一个横跨东北亚至西域的庞大军事帝国,而参与帝国扩张的主体是府兵与内附边地城傍的周边游牧部落兵。^⑥军事费用作为国家财政的最主要支出,绝大部分支付形式是布帛。以天宝元年(742)为例,唐朝49万边兵军费开支涉及1000余万匹段衣赐和170万石军食,^⑦其中钱币在军费支出中几乎不见踪影,可见唐前期军事开销呈现出去货币化模式。正如表1所见,唐代租庸调制度以实物租税和力役为主要特点。唐前期的动员体制以劳役为特色,适应了当时以精骑进行速战速决的战术。例如景龙四年(710)苏颋《命吕休璟等北伐制》提及为应对突厥,征发北庭、朔方,兵募健儿和城傍兵等合计逾50万兵力组成行军的情况,其中绝大部分都是当地以骑兵为核心的内附蕃部城傍兵。^⑧由于城傍兵不占

① Richard Bonney and W. M. Ormrod, “Introduction”, in W. M. Ormrod, Mark Bonney and Richard Bonney eds., *Crises, Revolutions and Self-sustained Growth: Essays in European Fiscal History, 1130 – 1830*, pp. 18 – 20.

② Joseph A. Schumpeter, “The Crisis of the Tax State”, *International Economic Papers*, No. 4 (1954), pp. 90 – 116; Karl-Heinz Schmidt, “Schumpeter and the Crisis of the Tax State”, in Jürgen Backhaus ed., *Joseph Alois Schumpeter: Entrepreneurship, Style and Vision*, New York: Kluwer Academic Publishers, 2003, pp. 342 – 344; E. Ladewig Petersen, “From Domain State to Tax State: Synthesis and Interpretation”, *Scandinavian Economic History Review*, Vol. 23, No. 2 (1975), pp. 116 – 148.

③ Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990 – 1992*, Malden: Blackwell, 1992, chapter 3, pp. 67 – 95.

④ 宫崎市定最先使用“财政国家”一词描绘了宋朝的财政制度,并且把安史之乱以后国家财政货币化的原因归结于战争的市场化。不过,他却没有对“财政国家”如何能够具体体现在宋朝国家形成的过程给出明确的说明。参见宫崎市定『中国史』『宫崎市定全集』第1卷,68—70页。

⑤ 李筌:《太白阴经》卷5《军资篇》,中国兵书集成编委会编:《中国兵书集成》第2册,解放军出版社、辽沈书社1988年版,第561页。

⑥ 李锦绣:“城傍”与大唐帝国,李锦绣:《唐代制度史略论稿》,中国政法大学出版社1998年版,第256—294页。

⑦ 胡宝华:《唐代天宝年间军费开支蠡测》,中华书局编辑部编:《文史》第33辑,中华书局1990年版,第163—170页。按:胡氏以为从唐高宗开始,伴随着府兵制的崩溃,“募兵逐渐取代了府兵”,成为镇守边疆的边兵主力,但玄宗天宝一朝军费开支“比较以前均有一定程度的减少”,且仍旧以布帛和粮食为主。

⑧ 宋敏求编:《唐大诏令集》卷130,中华书局2008年版,第706页。

正规兵额、征行时自备鞍马以及不用唐朝供给行赐,^①募兵和府兵也非职业常备军,只是在临时征行时才编入行军,^②故唐朝的军费开支自然得以压缩。

战争动员的市场化刺激了国家财政收入的货币化。从天宝十四载安史之乱爆发至建隆元年(960)北宋立国期间,随着中央政权的衰落,取而代之的是长达二百多年的藩镇军阀内战,期间催生了以金钱维系的军事动员体制。毫无疑问,新型军事动员体制崭露头角,与安史之乱所引发的财政危机可谓息息相关。从天宝十四载至广德元年(763)间,安史叛军与唐军之间的城市攻防战不下于55次,当中不乏睢阳之战、太原保卫战等旷日持久、讲求组织和攻守器具技术的战役,与骑战技艺无甚关系。^③攻守双方在争逐过程中不惜重金延揽技术人才,以物质条件招募大量步兵,因而产生对金钱和技术的庞大需求,推动了动员体制的职业化。至大历年间,藩镇军队兵员已经是享有春冬衣每季各3匹、每年支身粮7石2斗、出界作战时获度支供给出界粮的职业雇佣兵。^④军队的职业化同时给国家财政造成沉重负担。比如长庆元年(821)唐朝发诸道方镇兵马对付成德,企图同时发兵解围深州城和围攻下博城,双方继而陷入僵持局面。当时白居易在《论行营状》中就揭示参战的魏博军队一个月的开支接近28万贯,并且忧虑“茶盐估价,有司并已增加,水陆关津,四方多请率税。不许,即用度交阙;尽许,则人心无懌”。^⑤唐后期募兵制度的兴起与养兵费用上涨之间的关系可谓不言而喻。

五代和宋代时期的动员体制继续在职业化道路上迈进。随着唐末五代时期再度陷入长期战争,当时主要割据军阀对职业雇佣兵越加依赖,^⑥也因此承受着沉重的财政压力。比如作为当时华北平原最为瞩目的汴晋战争,在30年间涉及不少于46次城市攻防战,当中包括战争双方反复对潞州、德胜等城市逐城据守,^⑦其中晋军甚至在战争末期陷入对魏、博五州“竭民而敛,不支数月”的窘境。^⑧而取代五代后周政权的宋代,也承继了唐末五代遗留的募兵制度。北宋禁军享有月俸钱、月粮、春冬衣等基本待遇。^⑨在11世纪中期,北宋全国禁、厢军数量高达120万,当时一个开封禁军步卒的标准待遇为每年约50贯,则养兵费用占当时国家财政岁入的70%至80%。^⑩唐宋时期军事制度职业募雇佣兵化过程,无疑为当时的财政制度带来前所未有的压力。

随着唐宋变革时期国家财政支出的货币化,赋税结构也加快了往间接税方向迈进的步伐。尽管在这个历史过程中战争频生,长途贸易的发展却依然取得瞩目的发展,^⑪使国家课税基础不再限于田赋。国家因军用迫蹙而对盐、酒、茶等大宗消费品征收消费税,最终成为增加国家财政收入的最有效手段。从表1所见,天宝年间和熙宁十年(1077)之间税收的深刻变化,正好反映唐宋税收结构的巨大差异。

① 李锦绣:《“城傍”与大唐帝国》,李锦绣:《唐代制度史略论稿》,第277—282页。

② 孙继民:《唐代行军制度研究》,天津出版社1995年版,第83—111页。

③ 关荣匀:《中晚唐五代十国时期城市攻防战研究(755—979)》,博士学位论文,北京大学,2018年,第18—26页。

④ 张国刚:《唐代健儿制度考》《唐代藩镇行营制度》,张国刚:《唐代政治制度研究论集》,天津出版社1994年版,第68—73、186—191页。

⑤ 《白居易集》卷60《奏状三》,中华书局1979年版,第1270—1273页。

⑥ 杜文玉:《五代十国制度研究》,人民出版社2006年版,第424—428页。

⑦ 关荣匀:《晚唐五代时期城防战探索——兼论五代后唐灭梁战争的致胜因素》,《中华文史论丛》2017年第1期;关荣匀:《中晚唐五代十国时期城市攻防战研究(755—979)》,博士学位论文,北京大学,2018年,第156—163、196—204页。

⑧ 《新五代史》卷24《郭崇韬传》,中华书局2015年版,第281页。

⑨ 王曾瑜:《宋朝兵制初探》,中华书局1983年版,第216—219页。

⑩ 邓广铭:《北宋的募兵制度及其与当时积弱积贫和农业生产的关系》,《邓广铭全集》第7卷,河北教育出版社2005年版,第317—325页。

⑪ Denis Twitchett, “The T'ang Market System”, *Asia Major*, n. s., Vol. 12, No. 2 (1966), pp. 230 - 243; Denis Twitchett, “Merchants, Trade and Government in Late T'ang”, *Asia Major*, n. s., Vol. 14, No. 1 (1968), pp. 74 - 95; 李伯重:《唐代江南农业的发展》,农业出版社1990年版,第217—221页。

表 1

唐宋税收与货币情况比较

	户数 (万户)	平均亩数 ¹ (亿亩)	岁入粟		岁入布绢绵		税钱 (万贯)	间接税 (万贯)	估算总计 (万贯)
			实物 (万石)	折算额 (万贯)	实物 (万匹)	折算额 (万贯)			
天宝年间	890	6.44	2 500 ²	800 ³	2 700 ²	1 350 ³	20	0	2 170
熙宁十年	1 424.5	4.62—6.66	1 788.7	1 252.1 ³	267	133.6 ³	564.6	4 248.4	6 198.7 ⁴

资料来源: D. C. Twitchett, *Financial Administration under the T'ang Dynasty*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970, pp. 153-156; 包伟民:《宋代地方财政史研究》,上海古籍出版社 2001 年版,第 318 页; Kang Chao, *Man and Land in Chinese History: An Economic Analysis*, Stanford: Stanford University Press, 1986, p. 89; 吴松弟:《中国人口史》第 3 卷《辽宋金元时期》,复旦大学出版社 2000 年版,第 347 页。

注:1. 唐代依赖对户的控制以获得物质资源和劳役服务,因此缺少耕地面积数据的相关记录。据杜佑《通典》卷 2《食货二·田制下》(中华书局 1988 年版,第 32 页)估算,天宝计账户数约 890 余万,以平均每户所垦田数不超过 70 亩估算(D. C. Twitchett, *Financial Administration under the T'ang Dynasty*, p. 153),天宝垦田数合计约 6.2 亿余亩。不过,以上是根据杜佑粗略估算的数据,究竟唐亩实际面积是多少似乎尚存疑问。为方便比较,本文根据赵冈的假设,即以上述每户垦田 70 亩是以汉亩计算,即相等 于 100 唐亩或 81 市亩,这也许对于 8 世纪中国耕地总亩数过于高估。宋代的数据乃根据熙宁五年土地清丈所得,即约 4.62 亿亩。赵冈把宋代总亩数调整为 6.66 亿亩(详见 Kang Chao, *Man and Land in Chinese History: An Economic Analysis*, pp. 79-80, 87)。

2. 天宝年间全国每年岁入粟 2 500 余万石,布绢绵 2 700 余万端屯匹。另外,以当时每户征税钱 250 文计,则全国岁入钱 20 余万贯。

3. 天宝年间税物价值折算率分别为:绢平均匹估 500 文(0.5 贯),粟斗估 32 文(0.032 贯)。熙宁年间税物价值折算率分别为:绢匹估 500 文(0.5 贯),米斗估 70 文(0.07 贯)。详见池田温著,韩昇译《中国古代物价初探——关于天宝二年交河郡市估案断片》,池田温:《唐研究论文集》,中国社会科学出版社 1999 年版,第 122—189 页;李锦绣:《唐代财政史稿》(上),北京大学出版社 1995 年版,第 796—797 页;包伟民:《宋代地方财政史研究》,第 318 页。

4. 估算只包括熙宁十年夏秋二税主要税物收入。以税草为例,熙宁十年岁入约 176 万束,折算约 35.3 万贯,约占当时斛斗收入的 3%,对表中所示岁入税务总额而言微不足道。因此此处所载熙宁十年总岁入略低于表 2 所示 6 269.7 万贯。

从表 1 所见,宋代熙宁时期税收货币化程度远超唐天宝年间。在安史之乱以前,租庸调收入中的纺织品收入占国家财政岁入份额最大,达 2 700 万匹(折算约 1 350 余万贯)。当时绢帛被广泛用于纳税和其他公共开支,可被视为具有货币地位的流通手段。户税是唐前期唯一的货币税收来源,以每户 250 文计,天宝年间全国户税岁入 20 余万贯,^①大概只是绢布收入的 1% 至 2%。相较之下,熙宁十年货币收入达约 4 800 万贯,接近当时实物税物价值的 4 倍。

表 1 亦反映出唐宋时期国家财政体制由人头税和以劳役为主的实物税收结构转向以间接税为基础的趋势。唐朝政府为增加岁入而推行榷盐,在大运河沿途及江淮主要城市设置巡院,并以专业税务官吏管理。北宋政府所征收的间接税项目,大部分源自安史之乱以后随着战争动员体制的市场化、唐朝中央和地方政府因军用迫蹙的临时创制。宋代间接税制度尤为发达,在熙宁十年所征收的 4 800 万贯货币收入中,九成来自于间接税收入,远超土地税所得税钱。

间接税成为财政体制中的主要收入,无疑标志着宋代是一个成熟的税收国家。所谓税收国家,就是指国家能通过 在农业部门以外扩充税基,随着货币经济的增长而相应增加税收。宋朝的货币化收入一直在稳定增长:北宋太宗至道三年(997),宋代间接税收入有 1 167.7 万贯钱,约占岁入约 32.7%;至真宗天禧五年(1021)增至 2 670 余万贯,约占岁入一半;熙宁十年则达 4 248 余万贯,约占全部岁入三分之二。^② 消费税是唐安史之乱以后至北宋 300 年间增长最为显著的间接税,它发端于盐榷制度的确立,本是唐朝为应付安史叛军而筹措军费的一时之举。早在唐肃宗时期,在河北抗击安史大军的平原太守颜真卿,为筹措军费,就“收景城盐,使诸郡相输,用度遂不乏”。^③ 后来第五琦任盐铁使,光大其法,在全国建立亭户和监院制度,实行官收官运官销的盐专卖制度;唐代宗时期,主持东南财政的刘晏,实施商运商销就场专卖制,创置十三巡院制度,以专业化机构和官吏管理盐的销售、转运和缉私等业务,故大历末年东南盐利一度达 600 余万贯。^④ 与此同时,唐朝也开展茶和酒的

① 《通典》卷 6《食货六·赋税下》,第 110—111 页。

② 包伟民:《宋代地方财政史研究》,第 316—319 页。

③ 《新唐书》卷 153《颜真卿传》,中华书局 1975 年版,第 4856 页。

④ 吴丽娱:《隋唐五代的盐业》,郭正忠主编:《中国盐业史(古代篇)》,人民出版社 1997 年版,第 131—139 页。

专卖。其中在德宗贞元时期,就开始在茶产地和贩茶必经之路置税场对茶课征从价税。^①而唐后期的榷酒则包括官榷、酒户特许经营、榷曲等专卖方式。^②至大中年间(847—859),包括盐利、茶钱、酒钱等间接税收益,约占国家1540万贯岁入当中的五成,^③其中盐利占当时间接税收入比例最高,其次才是来自于茶、酒专卖。^④紧随其后的是唐代农业税的改革。建中元年(780)唐德宗正式推行按人户资产为征税基础、以征收铜钱为特色的两税法,以取代原有的租庸调制。随着人口增长和城市化的稳步发展,宋代国家的专卖收入也水涨船高:徽宗大观三年(1109),宋代东南七路茶息钱岁入达到125万余贯,茶引钱也将近60万贯;元丰(1078—1085)以后,川蜀茶息钱岁入接近100万贯铁钱。^⑤11世纪下半叶,北宋全国茶叶年产量介乎9000万至1亿斤,其中约3700万斤流入南北长途贸易。^⑥宋朝政府榷盐收入增长亦相当可观,由太宗至道三年的300余万贯增至熙宁十年的1200余万贯。^⑦至于酒课收入,单是熙宁十年的岁入就有785万余贯。^⑧因此唐中叶至北宋300年间国家的间接税收入增长显著,由8世纪中叶的五六百万贯激增至11世纪晚期的2200余万贯。

表2 熙宁十年赋税收入

税种	岁入(万贯)	百分比(%)
两税(税钱)	558.6	8.9
两税(实物)	1462.7	23.3
盐、茶、酒税	2192.4	35.0
商税	868.8	13.9
市易	133.2	2.1
坊场钱	602.7	9.6
市舶	54	0.9
金、银、铜税	397.3	6.3
总计	6269.7	100

资料来源:据包伟民《宋代地方财政史研究》(第318页)相关内容整理。

从表2所见,熙宁十年赋税收入里,两税收入仅约占国家赋税收入三分之一。除了两税以外,大部分赋税收入税额都是以货币交纳。即使就两税而言,当中也有三分之一至一半的税额以货币交纳,这意味着北宋财政结构在熙宁十年时已经高度货币化。与此同时,间接税占国家赋税收入达三分之二,其中消费税收入更占国家赋税收入逾三成,是间接税的主要内容。总括而言,11世纪的宋朝中央所掌握的财政收入已经高度且主要来自于间接税,符合西方学界所定义的税收国家。^⑨

城市是征收间接税的基础。以消费税为例,其主要征收对象是城市消费和长途贸易,主要收入来源是盐、茶、酒征榷。茶、盐产地远离其消费地,故茶、盐税的征收依托于贸易路线。反之,酒的酿

① 孙洪升:《唐宋茶业经济》,社会科学文献出版社2001年版,第268—276页。

② 丸龟金作「唐代の酒の専売」『東洋学報』第40卷第3号,1957年,66—112页。

③ 李锦绣:《唐代财政史稿》(下),第1299页。

④ 大中年间每年盐利收入逾400余万贯;相较之下,唐朝在大和八年(834)的全年榷酒总收入才156万贯,只是当时盐利的六分之一,其中成本占三分之一,而自贞元九年(793)起,每年茶税收入约40万贯,仅为当时盐利的12%。详见D. C. Twitchett, *Financial Administration under the Tang Dynasty*, pp. 58, 62—3。

⑤ 汪圣铎:《两宋财政史》,中华书局1995年版,第709—717页。

⑥ 贾大泉、陈一石:《四川茶业史》,巴蜀书社1989年版,第38—84页;刘春燕:《对北宋东南茶业产量的重新推测》,《中国社会经济史研究》2000年第3期。

⑦ 郭正忠:《宋辽夏金时期的盐业》,郭正忠主编:《中国盐业史(古代编)》,第284—285页。榷盐收入的名义增长超越盐产量增长,但在加入通货膨胀的因素后,两者实质增长一致。

⑧ 李华瑞:《宋代酒的生产 and 征榷》,河北大学出版社1995年版,第352—353页;包伟民:《宋代地方财政史研究》,第318页。

⑨ 理查德·鲍尼和马克·奥尔默德提出历史上的欧洲国家可以分为贡赋国家、领地国家、税收国家及财政国家等四类国家财政体制。Richard Bonney, "Introduction", in Richard Bonney ed., *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200—1815*, Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 13.

造和消费以本地为主,故酒课以本地市民为负担主体,农村则允许私酿。宋代酒榷的情况正好说明城镇消费是消费税征收的基础。酒务和榷酒收入分布揭示了城市化与消费税的征敛息息相关。熙宁十年以前,北宋全国官酒务有1 861处,其中大部分集中在城市,只有少数位处镇市。李华瑞从咸淳《临安志》、嘉定《赤城志》和宝庆《四明志》等南宋方志中辑录出两浙路47处府县酒务,其中只有4处不在城内,而且也仅离府、县城不到十里之距。^①从地理分布来看,在当时经济最为发达的两浙路,酒务显然是以城市为导向。熙宁十年,两浙路户数逾1 000万,大部分居于农村地区,并非酒课的主要征收对象,而酒务有103处,其中69处都集中在府州县城内。^②

酒务的地理分布凸显了大城市对宋代征榷收入的重要性。南宋方志就提供了相关的官酒利数据。以明州庆元府(今宁波)为例,据宝庆《四明志》记载,庆元府界内实行两种榷酒方式:官酒务主要负责在府城、县城内酒的产销,至于市镇和府内属县农村地区则实行买扑制度,让商人承包坊场经营。庆元府府城及其下诸县贡献了全府酒利约78%的净息钱,而诸县131处买扑坊场酒息钱才占总额不到四分之一。^③

宋代财政体制之所以仰赖城市,在于城市化发展有助于消费集中,长途贸易的发展也因此获益。由于消费在城市集中,宋朝政府得以在农业部门以外展开征税。熙宁十年商税征课的情况,刚好揭示了间接税额与城市规模的关联。宋代商税制度由税率2%的过税(流转税)和税率3%的住税(销售税)组成。商税课额的盈缩,当反映长途贸易和城市消费的兴衰。熙宁十年商税数据揭示了北宋市场经济的两大特色:一是发达的全国性水运网络;二是以城市为中心的市场体系。

表3揭示了大城市在商税中的地位。大部分市镇的商税岁额一般在1 000贯以下,大约五分之四县城的商税岁额在5 000贯以下。^④相较之下,商税岁额达到1万贯以上的城市有127座,绝大部分属于府州军监这类大城市,而其商税岁额合计高达324万贯,约占该年商税总额的42.2%。大部分州军监类城市构成中等城市的主干,其所贡献税额远超于县城。全国1 132座县城,当中只有44座的商税岁额在1万贯以上。^⑤由此可见,接近一半的府州军监类城市属于当时全国城市消费和长途贸易的集中地。如果就宋代城镇体系和商税的关系而言,这意味着上述127座城市合计的商税额,几乎能抵得上其余1 933座城镇商税额的总和,可见大城市在商税征收体制的重要性远超其余城镇。

表3 熙宁十年城市商税等级和分布

城市等级		商税院务场数	商税岁额(万贯)	百分比(%)
全国府州军监		2 060	768.6	100
全国五等大城市	一等(10万—40万贯以上)	1	40.2	5.2
	二等(5万—10万贯)	7	42.0	5.5
	三等(3万—5万贯)	20	72.8	9.5
	以上合计	28	155.1	20.2
	四等(2万—3万贯)	26	63.9	8.0
	五等(1万—2万贯)	73	104.9	14.0
	以上合计	99	168.9	22.0
总计		127	324.0	42.2

资料来源:参见郭正忠《两宋城乡商品货币经济考略》,第233页。

说明:表中“城市等级”按城市商税岁额划分。

① 李华瑞:《宋代酒的生产和征榷》,第142—146页。

② 李华瑞:《宋代酒的生产和征榷》,第161—162页。

③ 李华瑞:《宋代酒的生产和征榷》,第205页。

④ 熙宁十年以前天下诸州商税岁额,《文献通考》卷14《征榷考一》,中华书局2011年版,第403—406页。原数据将铜、铁钱额混淆一起,今按两种钱兑换率重新计算。

⑤ 关于这44座县城,参见郭正忠《两宋城乡商品货币经济考略》,经济管理出版社1997年版,第229页。元丰七年(1085)北宋的府州军监城治数为297,县城为1 132座。

为阐释城市化与商税岁额的关系,刘光临曾把熙宁十年总商税额达1.9万贯以上的城市的具体名录、税额和区域分布加以比较研究。相关统计显示,熙宁十年商税岁额在1.9万贯以上的城市合计71座,总计贡献商税260万贯,占商税总额的三分之一,其中61座为府城(府州军监级的治所),只有10座城市为县城或镇市。^①这61座城市人口介乎2万至10万之间,可被视为大城市。开封人口逾100万,其贡献商税约占全国5%,其余商税岁额达5万贯以上的大城市有秦、楚、庐、真、苏、杭等六州。长江下游地区有21座城市的商税岁额在1.9万贯以上,可见其城市化程度最高,也是宋代工商业发展最为核心的区域。^②

目前学界关于中国城市史的研究都表明,8世纪中叶安史之乱以后中国城市的变革,与南北之间长途贸易以及基层市场的兴起如影随形。^③作为北宋首都的开封,是中国历史上第一个由于其水运和贸易枢纽地位而被选为全国的政治中心的都城。^④同样地,杭州在成为南宋首都以前,即为重要的商业城市。杭州府户数从唐玄宗开元十七年(726)的8万户增长至宋理宗宝庆元年(1225)的39万户,500年间足足增加了近4倍。^⑤开封与杭州的崛起显示了唐宋变革之际城市化的持续发展。史念海指出,在北宋以前,中唐至五代十国时期21座城市在贸易发展中扮演重要角色,^⑥这21座城,基本都见于前面所比较的城市群中,只有5座的商税岁额少于1.9万贯。这种高度重合性,清楚显示出唐宋城市化的发展为宋代国家商税体制奠定了基础。

回到上文提及的问题,即宋代这种新型的货币化财政体系是否有可持续性?其关键在于,一个以间接税为基础的财政系统和当时货币经济之间是否存在密切关系,尤其是其与城市经济的发展是否互相支持。从城市化的长期趋势和涉及盐、茶、酒等专卖品的贸易活动来看,答案显然是肯定的。唐宋变革期城市化的急速推进以及唐代坊市制度的瓦解,促进城乡之间的商品交换,城乡关系因而改变。12、13世纪的宋金战争与宋蒙战争,蹂躏了华北和华中地区的城市与水道交通。与此同时,淮河以南地区的城市化却继续发展。中央政府在长江下游地区广设场、监、务等各式征榷税务机构,贡献了宋廷间接税中最大部分的收入来源。有谓宋代征税过重导致城市化进程倒退,^⑦但上述的论证显然并不支持这种看法,否则长江下游地区理应被重税拖垮而率先衰落。然而,这些地区出现了人口的持续增长以及城镇繁荣等长期景气现象。^⑧

① William Guanglin Liu, "The making of a fiscal state in Song China", *Economic History Review*, Vol. 68, Issue 1 (Feb. 2015), pp. 77-78. 这10座城镇分别为涛洛场、赵岩口、高苑、傅家岸、盐山(以上均在山东)、涟水、高邮(以上均在江苏)、湖口(江西)、蕲口(湖北)及固镇(甘肃)。

② 关于11世纪宋代中国的城市化,参见斯波义信「宋代の都市化を考へに」『東方学』第102卷,2001年,1—19页。

③ Denis Twitchett, "The T'ang Market System", *Asia Major*, n. s., Vol. 12, No. 2 (1966), pp. 230-243; Denis Twitchett, "Merchants, Trade and Government in Late T'ang", *Asia Major*, n. s., Vol. 14, No. 1 (1968), pp. 74-95; Mark Elvin, *The Pattern of the Chinese Past: A Social and Economic Interpretation*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1973, pp. 164-178.

④ 全汉昇:《北宋汴梁的输入贸易》,全汉昇:《中国经济史论丛》第1册,新亚研究所1972年版,第87—199页;青山定雄『唐宋時代の交通と地誌地図の研究』吉川弘文館,1969年;E. A. Kracke Jr., "Sung K'ai-feng: Pragmatic Metropolis and Formalistic Capital", in John Winthrop Haeger ed., *Crisis and Prosperity in Sung China*, Tucson: University of Arizona Press, 1975, pp. 49-77; 周宝珠:《宋代东京研究》,河南大学出版社1992年版,第18—25页。

⑤ Robert, M. Hartwell, "Demographic, Political, and Social Transformations of China, 750-1550", *Harvard Journal of Asiatic Studies*, Vol. 42, No. 2 (1982), table 8, pp. 392-393.

⑥ 史念海:《隋唐时期运河和长江的水上交通及其沿岸的都会》,史念海:《唐代历史地理研究》,中国社会科学出版社1998年版,第313—328页。

⑦ Paul J. Smith, *Taxing Heaven's Storehouse: Horses, Bureaucrats, and the Destruction of the Sichuan Tea Industry 1074-1224*, Cambridge, Mass.: Harvard University, 1991, pp. 306-308, 312.

⑧ 宋晔:《南宋地方志中有关两浙路商税史料之分析研究》,宋晔:《宋史研究论丛》第2辑,台北“中国文化学院”出版部1980年版,第78—81页;Jacques Gernet, *Daily Life in China, on the Eve of the Mongol Invasion, 1250-1276*, H. M. Wright trans., Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1962, p. 77; 斯波义信『宋代江南经济史の研究(訂正版)』汲古書院,2001年,148—152、158页。万志英关于地方市场网络和长江下游城镇的研究也有类似的观察,详见Richard von Glahn, "Towns and Temples: Urban Growth and Decline in the Yangzi Delta, 1100-1400", in Paul Jakov Smith and Richard von Glahn eds., *The Song-Yuan-Ming Transition in Chinese History*, Leiden, The Netherlands: Brill, 2003.

宋代税制对城市消费和长途贸易的长期影响也需要具体分析。如上所述,宋代国内长途贸易的主要商品是茶、盐、纺织品等。如果间接税对这些商品的流转有所窒碍,在贸易量和生产量等具体指标中理应有直接体现,但现存历史数据却反映间接税的征收并未对当时的贸易活动造成打击。

宋朝榷卖体制将某些垄断性的商品和广泛的市场流通紧密结合起来,构建了一个官商合作的不完全竞争市场。在这个市场里面,官府通过拍卖特许经营权以及对特许商品的流通、销售环节征税谋取大额税收,商人则通过商品价格把因榷卖所产生的垄断成本转嫁给普通消费者,同时还获得政府在运输和经营方面提供的便利。这种建立在垄断性经营之上的官商合作也必然广启官商勾结的腐败之门,严重伤害了消费者利益。但是宋代贸易数据说明专卖商品的产量一直居高不下,即使明清时期也瞠乎其后。榷茶是宋代财政的主要收入来源。治平三年(1066),宋朝政府征得的茶商税钱逾80万贯。^①如前所述,当时全国茶叶年产量介乎9000万和1亿斤之间,当中约3700万斤流入长途贸易。宋代榷茶产量显然要等到19世纪才被超越。^②宋代盐榷税钱和盐业年产量的数据就更为明晰:盐钱岁入由至道三年300余万贯剧增至熙宁十年的1200余万贯以及淳熙二年(1175)的3000余万贯;全国盐年产量从宋初2.11亿余斤上涨至熙丰年间的3.64亿余斤和乾道年间的4亿余斤。^③至于绢帛情况,可以通过估算绢帛和米价比价的长期变动推测。通过折算可知,10世纪晚期1匹绢帛折合约值3.3公斤米,迨至13世纪初却回落至0.91公斤米。^④上述变化显示了商品生产和运输成本长期下降,是手工业部门蓬勃的一个重要特征。尽管目前证据零碎,但也足以表明间接税并没有窒碍贸易的发展,宋代消费经济的蓬勃扩张掩盖或抵消了垄断经营的弊病。

二

宋代中国走上税收国家道路的背景在于当时战争动员方式改变而带来的全面持久的财政危机,而其成立的关键则在于采取以间接税为基础、并能够通过中央集权减低对市场征税成本的管治体制。我们在上节展示若干宏观数据来论证宋朝国家体制如何成功地对市场(尤其是城市消费)征税,本文对宋朝财政体制的考察也表明,税收国家的形成相当依赖于专业税收机构的发展。对于熟悉熊彼特关于近世欧洲税收国家形成的理论范式的人来说,将宋代财政国家的确立归因于全面危机这一时代背景也是容易理解的。辨明间接税的作用,是凭借熊彼特理论框架理解近代财政体制发展路径的“最不可或缺的因素”。^⑤再者,在熊彼特的论断中,由领地国家至税收国家之间的过渡,实质上就是从实物经济向货币经济的演化。不过从近代欧洲崛起的历史经验来看,具有复杂税收结构和先进信用工具的国家体制,理应更容易产生在威尼斯的城邦国家以及尼德兰那些城市居民占全国人口比例较高、便于参与国际贸易的小国。

但是,像宋朝中国这样一个幅员广阔的大陆国家,专业税收机构是如何有效地运作,尚需要考察。尽管北美主流学界确认了传统中国的市场活力,却未正确指出在中国历史上曾经存在一个这样的全国性间接税税收机制。施坚雅(G. William Skinner)通过跨朝代的比较,断言传统中国由于技术障碍,无法发展出一套复杂的税收机制。他认为规模是当中的最大关键:尽管有市场动力与城市发展,但在一个疆域堪比整个欧洲的传统中国土地上,数量庞大的农民家庭和分散的农业生产,注定排

① 汪圣铎:《两宋财政史》,第709—717页。

② 贾大泉、陈一石:《四川茶业史》,第38—84页;刘春燕:《对北宋东南茶业产量的重新推测》,《中国社会经济史研究》2000年第3期。

③ 郭正忠:《宋代盐业经济史》,人民出版社1990年版,第647、674—679页。

④ 折算数据,主要根据彭信威提供的米价和绢价,详见彭信威《中国货币史》,上海人民出版社1965年版,第370—372页。

⑤ Joseph A. Schumpeter, "The crisis of the tax state", *International Economic Papers*, No. 4 (1954), p. 21. 费维恺(A. Feuerwerker)试图把帝制中国与近世欧洲加以比较,以考察中国的财政能力,却在推算宋代国家收入时未能考虑间接税在当时的作用和规模,因此对宋朝收入为何高于其他历史时期而大惑不解。A. Feuerwerker, "The State and the Economy in Late Imperial China", *Theory and Society*, Vol. 13, Issue 3 (1984), pp. 299 - 300.

除了熊彼特式发展道路的可能性,而国家财政能力的发展无论如何也追赶不上庞大人口增长和市场扩张的速度,因此从唐代以后迄至明清时期,中国国家能力走向衰落的趋势已成必然。如果此说成立,则宋代已经处于无法逆转的衰弱道路之上。^① 施坚雅模型所描绘的静态模式是以明清时期为基础,忽略了在唐宋变革时期国家与社会之间的动态和复杂的关系,更想象不到宋朝政府在垄断、监管和整合财政资源方面扮演着积极的角色。本节从制度方面考察宋代税收体制与市场经济之间的关系,并且扼要阐述宋代和其他朝代在国家财政体制方面的异同。

在主流政治经济学研究中,一般假设土地税是传统王朝的主要收入来源。由于土地税是以广大农户为对象的征税目标,其征收必然存在各种不可逾越的困难。因此长远而言,以土地税为本的政权会碍于高昂的征税成本,难以持续增加财政收入。无可否认,施坚雅模型在这一点上自有其道理,而宋朝国家在以农业人口为对象的两税征收方面同样效率低下。为防止逃税,宋朝政府为每个地方的田赋收入从低订立定额,不过面对持续的人口流动、天灾、腐败等因素,这种较低定额仍难以维持。位处长江下游核心区域的苏州,其主户数由太平兴国五年(980)的35 195 上涨至淳熙三年的20 万余,而秋苗实征额却由10世纪晚期的70万石下降至绍兴十二年(1142)的20万石。^② 绍兴十二年,两浙路转运副使李椿年提出全国推行经界法,并举苏州(当时已升为平江府)为例,把秋苗税额的下跌宕于地主、胥吏和地方政府欺瞒漏税,以及官吏无能、户口流失和战争的影响。然而,苏州秋苗税额在重新丈量后才增加了10万石,仅仅恢复至元丰年间的水平。^③ 斛斗和匹段是田赋中主要征收的形式,难以货币化。从宋初至庆元年间,田赋占全国财政收入比例以及实物税收占田赋岁入比例持续下降,总体财政收入货币化程度因榷卖的支持,在12世纪末又有重大突破。

宋代国家是中国历史上唯一的财政收入来源依赖于非农业部门税收的政权。在其他朝代,田赋都是国家最主要的财政收入来源。例如明初国家岁入在3 000万至4 000余万石之间浮动;明嘉靖十年(1531)估计约2 200余万石;清乾隆三十一年(1766)则介乎1 800万和2 400万余石之间。^④ 相较之下,11世纪宋代两税实物收入介乎1 200万和1 500万石之间。如果同时包括税钱和匹帛收入,两税收入也不过1 900万石。^⑤ 熙宁十年,宋代全国人口逾8 000万,其中四分之三依靠农业部门生活。而全国主客户数由太平兴国五年的6 418 500剧增至元丰元年的16 402 631。^⑥ 然而两税在中央财政结构中所占比重由至道三年的67%下降至熙宁十年的32%(见表2),13世纪后期更下降至15%至20%之间。^⑦

在论及宋朝和其他传统王朝如何征收田赋的共性以后,我们转到分析宋代财经管理体系的独特

① G. William Skinner, "Introduction", in G. William Skinner ed., *The City in Late Imperial China*, Stanford, Calif: Stanford University Press, 1977, p20. 施坚雅模型把传统中国分为两个层面:(1)社会和经济;(2)官僚。社会与经济层面通过市场化由下至上构筑,而官僚层面则通过帝国权力由上往下施为。施坚雅模型完全颠倒了欧洲中心范式。前工业化时代的中国,受限于生产不发达和技术分工落后,只能支撑一个有限的管治机器,其国家体制能力被假设为固定不变。几乎统治阶级任何因应人口增长与市场化扩张而试图扩充官僚的举措,都可能会“超出陆上帝国能力的极限”。

② 据《吴郡图经续记》,元丰年间苏州秋苗额约34.9万余石。朱长文纂修:《吴郡图经续记》卷上《户口》,《宋元方志丛刊》第1册,中华书局1990年版,第642页。

③ 范成大纂修:《吴郡志》卷1《户口租税》,《宋元方志丛刊》第1册,中华书局1990年版,第700—701页;斯波義信《宋代江南经济史的研究(订正版)》233页;包伟民:《宋代地方财政史研究》,第207页。

④ 军屯收入约900万石。另外,嘉靖十年田赋岁粮约27%折银,而乾隆三十一年税粮收入占田赋总额的比重不足34%。详见唐文基《明代赋役制度史》,中国社会科学出版社1991年版,第54页;吴慧《明清(前期)财政结构性变化的计量分析》,《中国社会经济史研究》1990年第3期。

⑤ 包伟民:《宋代地方财政史研究》,第316—318页。熙宁十年田赋折钱和布帛收入约76 920贯,以宋代1石折700文钱算,则折合约109 886宋石米。

⑥ 吴松弟:《中国人口史》第3卷《辽宋金元时期》,第346—348页。

⑦ 漆侠:《宋代经济史》,上海人民出版社1987年版,第346—348页。关于南宋赋税结构,见郭正忠《南宋中央财政货币岁收考辨》,中国社会科学院历史研究所宋辽金元史研究室编:《宋辽金史论丛》第1辑,中华书局1985年版,第169—191页。

性。一个有效率、以服务中央政府为目的的税务体系,首先须是专门化的征税组织,能够直接控制机构人员成本、征税过程审计以及由征税至输纳中央等不同程序。只有如此,中央政府才能够避免官僚体制特别是具体经手的基层官吏蚕食大部分税利,聚材于中央,把资金投放在国防、经济发展、赈灾等方面。宋代中央集权财政体制之所以成功,在于实施了以下四项在其他历史时期并未成功推行的政策:(1)能够维持市场稳定的宏观货币政策;(2)具备一整套涉及财富如何在传统社会生产、流通和分配的财经概念;(3)发展出以文官精英管治为基础的庞大官僚体制;(4)拥有某种专业化程度的管理技术、知识与方法。

正如熊彼特所言,税收国家的兴起,实质上与经济制度由半实物经济至货币经济的过渡息息相关。充足的货币供应,是一个市场稳定与货币化公共财政体制可持续的前提。唐宋变革时期,一个以间接税为财政体制基础的中央集权政府在其崛起的过程中,必然面临货币供应匮乏、不能满足社会经济商业化要求的难题。在汉唐时期,私铸、盗铸铜钱泛滥,特别是唐朝中后期规定赋税以铜钱形式支付情形下,盗铸、私铸造成流通钱币良莠混杂,必然增加税收成本。宋朝政府大规模铸币以满足市场的交易需求,在太平兴国四年统一全国后,就在南方设立矿监大规模铸币,30年内钱监岁铸总额增长高达10倍,达到80万贯,至北宋晚期年均铜钱铸额增长到280万贯,而其间神宗朝成为铸钱高峰,曾达到年均450万贯。^①当时六大钱监都分布于南方地区,每监年均铸钱额或达20万贯,但各钱监铸额多有突破,又常添设新监。以宋仁宗皇祐元年(1049)设立的韶州永通监为例,大观年间(1107—1110)的铸钱量达到83万贯。^②

北宋国家钱监铸钱量突飞猛进,实质上标志着国内市场的庞大需求。在11世纪铜钱流通量就已经翻倍,特别是在熙宁七年至元丰八年王安石变法时期,全国岁铸额维持在450万贯的历史新高。北宋150年间,全国各地钱监累计铸钱额就高达2.62亿贯。此外,宋朝政府在四川和西北大量铸造仅限于当地流通的铁钱,加之前朝铜钱继续在市场流通,因此,在12世纪北宋末年,铜钱流通总量估计不少于3亿贯。^③充足的货币供应有助于商品在市场的流通,从而促进了间接税的征课。赋税铜钱收入由太平兴国末的1600万贯剧增至熙丰年间的4800万贯。而在熙丰时期,赋税收入主要来自于酒、盐专卖和商税等间接税(见表1及表2)。也就是说,宋朝有足够的获得不断增长的货币收入。

宋朝统治精英对传统社会主义市场经济结构有着深刻的了解,以贸易和城市作为征收货币化税收的主要对象,而不是局限于田赋那些不容易货币化的税种。这并非宋朝士大夫自身发明,安史之乱以后的唐朝政府就已采取务实的策略,把税基扩充至市场领域。而随后的唐末五代时期,各地军阀和统治者为了竞争和生存,招募和供养大规模的募兵,并实行盐、茶征榷以配合养兵之需。在征榷制度下,商人通过对政府支付榷税获得茶、盐的销售权。统治者从消费税和其他各种形式的间接税得以筹措用于大规模养兵的经费。^④通过兵变而黄袍加身的赵匡胤,也充分吸取了前代统治者的经验教训,致力于打造全面征收和调配财政资源的中央权力。随着10世纪中期以开封为中心的财政军事政权的诞生,能有效管

① 现存文献披露出当时主要钱监的铸造量,足以对当时北宋的流通铜钱的总规模有一个估算基础,现代学者彭信威、日野开三郎均有估测,最新研究见高聪明《宋代货币与货币流通研究》,河北大学出版社2000年版,第103页。

② 汪圣铎:《两宋货币史》,社会科学文献出版社2003年版,第81—85页。

③ 高聪明:《宋代货币与货币流通研究》,第103页。彭信威《中国货币史》(第330页)推算元祐元年(1086)以前宋朝铜钱流通量约2.5亿贯。宫泽知之推测从太平兴国七年至宣和七年(1125)之间,铜钱和铁钱铸造总量约3亿贯,详见宫泽知之《宋代中国の国家と経済—財政・市場・貨幣》創文社,1998年,204页。

④ 宫崎市定观察到宋代君主对于军事有着相当直接的控制,并且能够维持一支由中央直接供养和统辖的常备军。详见宫崎市定《中国史》『宫崎市定全集』第1卷,61—63页。有关西方学界对唐宋变革时期国家角色的讨论,参见Joshua A. Fogel, *Politics and Sinology: The Case of Naitō Konan (1866–1934)*, Cambridge, Mass.: Council on East Asian Studies, Harvard University, 1984, pp. 179–182, 195–199, 201–210; Robert M. Hartwell, “Demographic, Political, and Social Transformation of China, 750–1550”, *Harvard Journal of Asiatic Studies*, Vol. 42, No. 2 (1982), pp. 397–405; Richard von Glahn, “Imaging pre-modern China”, in Paul Jakov Smith and Richard von Glahn eds., *The Song-Yuan-Ming Transition in Chinese History*, pp. 59–67.

理榷卖和商税的政府机构迅速扩张取代旧体制,在全国州府划一设立务、场、监等专业组织,负责征收间接税。

由于间接税以城市消费和长途贸易为征税对象,政府首先要建立能够覆盖全国各级城市和重要贸易路线的大量税场。间接税的征收取决于当地税务机关的效率以及是否因天灾导致运输延缓等因素。一般而言,对粮食、纺织品等普通商品的征课成本远高于茶、盐、酒等生产和消费更为集中的专卖品。因此,间接税的征收始于对茶、盐的专卖。宋太宗甫登基就于淳化五年(994)颁布诏书,明确要求全国各地税务场监公开“当算之物”清单和税率,诸如“布帛、什器、香药、宝货、羊豕、民间典卖庄田、店宅、马、牛、驴、骡、橐驼及商人贩茶”,皆征税。显然,整个商税政策针对长途贸易和城市消费,而不以普通民众和小商贩的日常细碎交易为征课对象。^①这套对流通商品的监管、保护和征课的商税制度,也被宋人视为赵宋“家法”。^②

宋朝的商税制度(包括税率、章程等全部组织)在宋初就相当整齐,即使是则例中的细微修订,也需要三司审批。^③传世文献中留下了熙宁十年全国2060处商税税务、税场及其相应税额。^④这些大多设于城市的税务、税场,构成了一个可以对全国流通商品贸易网络进行监控的庞大商税征收体系。宋朝以后税务机构收缩,直接导致包括商税在内的间接税征收数额急剧下降。比如在万历十三年(1585),全国各地负责征收商税的税课司、局共有125处,仅是熙宁十年所有税务、税场总数的6%。^⑤迄晚清时期,税务机构的数量才追上北宋的规模。同治元年(1862),全国18省征收厘金的局卡数逾2500处,超过了熙宁十年的税务、税场数目,^⑥这是由于应对太平天国运动和军事变革的需要,造成财政支出急剧上涨,清政府被迫开展对商业贸易的征税,从而导致税务机构数量的膨胀。^⑦

作为一个幅员广阔的陆地国家,宋朝政府实施商税制度,就意味着需要发展出一套专业税收管理服务,包括大量招募税务人员、指定全国划一的税率、可执行的奖惩纪律、制定各地税务、税场的税额、设立对长途贩运货品的流转进行监督的公引制度等。这些需要周详规划和具体执行细节的措施,在有宋一代300多年间得到付诸实行。宋朝的历史经验,验证了郝若贝(Robert Hartwell)论说所主张的只有专业化的财政管理才足以改变传统中国的官僚体制。易言之,政府只有在具备足够手段征税和以财政资源挹注公共项目时,才称得上能以金钱实行统治。

三司由盐铁、户部、度支三部组成,是宋朝政府理财体制中居于主导地位的中央财政机构,其根据理财业务设有二十四案,分隶于三部,除了入品官以外,有吏千余人,人员规模庞大。^⑧作为三司长官的三司使,每年向中央政府汇报政府财政收支情况,通过编制《会计录》安排财政预算。^⑨三司也

① 徐松辑,刘琳等校点:《宋会要辑稿》食货17之10,上海古籍出版社2014年版,第6351页。

② 陈傅良指出宋朝中央政府对商税的征收有着严密的控制,包括制定详细列明商税则例,详见《文献通考》卷14《征榷考一》,第401页。

③ 《文献通考》卷14《征榷考一》,第401页。

④ 郭正忠:《两宋城乡商品货币经济考略》,第233页。

⑤ 参见陈高华《元代商税初探》,《中国社会科学院研究生院学报》1997年第1期;李龙潜《明代税课司、局和商税的征收——明代商税研究之二》,《中国经济史研究》1997年第4期;I-chun Fan, “Long-distance Trade and Market Integration in the Ming-Ch'ing Period 1400 - 1850”, Doctoral Dissertation, Stanford University, 1992, pp. 83 - 84.

⑥ 罗玉东:《中国厘金史》(上),商务印书馆1936年版,第81页。

⑦ 必须指出的是,晚清全国局卡厘务机构并非中央集权税收政策的产物,实多出于各省督抚督办,详见罗玉东《中国厘金史》(上),第72—91页;Susan Mann, *Local Merchants and the Chinese Bureaucracy, 1750 - 1950*, Stanford: Stanford University Press, 1987, pp. 110 - 112.

⑧ 汪圣铎:《两宋财政史》,第585—590页。

⑨ Philip Fu, “K'uai-Chi Lu and Other Special Report in the Sung Dynasty”, *Chung Chi Journal*, Vol. 8, No. 2 (May 1969), pp. 78 - 90. 目前学界所知最早的《会计录》是景德四年(1007)由当时三司使丁谓主持编撰的《景德会计录》。实际上,毕仲衍《中书备对》不仅详列《会计录》所载的赋税岁入等财政收支数字,更包括中央政府主要收入来源、坊场河渡分布和相应税额以及地方层级的具体户口、垦田、两税额等具体信息。参见毕仲衍撰,马玉臣辑校《〈中书备对〉辑佚校注》,河南大学出版社2007年版。

负有审计地方财政收支的职能,勾校地方所申钱粮账籍,以防止地方营私舞弊。宋神宗熙宁二年,苏辙就曾经批评三司机构过于庞大臃肿,云“举四海之大,而一毫之用必会于三司”,认为应该把三司部分职能转移至地方转运使,“而使三司岁揽其纲目,既使之得优游以治财货之源,又可颇损其吏,以绝乱法之弊”。^① 随着国家财政集权化的进一步发展,随之而来的是三司自我监管的问题,即使是在三司属下掌财政监察、勾稽内外经费账籍的勾院,似乎都无法完全解决积弊。

宋朝财政体制也发展出一套以财税收入多寡为依归的官员选拔制度。不论选任、考课、奖惩,都以他们理财方面的课绩殿最为基准。官吏凡在其任上能增加间接税场务课利者,其升迁机会明显较高。^② 不仅如此,财经能力更是宋朝高级官僚获得提拔的一项重要指标,据郝若贝的统计,北宋时期75%曾任宰辅的官员,都有在财政机关任职的经历。^③ 除了这种依据过往考课劳绩的升迁模式,这群官僚精英也具备行政能力、算术、财经原理分析、对传统中国经济思想有深刻理解等素质。宋朝亦要求刚入仕者和中下级官僚具备一定水平的财经知识。涉及理财钱谷的考题渗入科举考试之中。负责掌茶、盐、酒专卖、商税场务和仓场库务的监官管库,肩负着管理财经部门的基层工作,分布在全国5000余处盐、酒和商税场务中,是在11世纪中期宋代官僚系统中的重要部分。^④ 这支庞大的监官队伍和知州、巡检等亲民官一样都是中央直接委任的官吏,尽管在序资和评价上不如后者。^⑤ 在全国地方各州县,这些监官数量少则有20员,多则逾40员,甚至超越当地的其他文武官员总数。^⑥ 根据最新发现的定州开元寺题名碑记,像定州这类州府级衙门在北宋中期所设下属财经机构即有勾院、磨勘司,以及粮草、户口、差科、商税、兵、胄、修造等诸按,而县级衙门也有土、户、仪、兵、刑、工(功)、仓、苗诸按的功能分别,并有勾司房和商税务之设置,且商税务吏员设置尤其众多。^⑦

宋朝税制的效率主要体现在城市范围内消费税征收,其专业化特色体现在三方面:标准的则例、管理专业化、务实的策略。而在城镇之外的广大农村,由于专业税吏不足,中央政府直接遣官临监的成本高昂,于是允许把当地收税权授予以高价竞争的私人承包者,谓之买扑。^⑧ 买扑的承买者向政府认纳一定数额的课利后赚取余下的利润。天圣三年(1025)和四年,三司两次指示各地转运使,年额不及500至1000贯的乡村酒务和税场,包括各州军县的“乡、镇、村、道、店并自来人户相承买扑去处”,都可体量检详并报转运使后道店,“许人认定年额买扑,更不差官监管,别无妨碍”。^⑨ 显然,宋朝政府通过买扑法可以节省行政成本,只不过与此同时把大部分税利拱手让予承买人。

通过比较熙宁九年买扑收入与消费税及商税课额,不难发现城市与乡村以及两种税法之间的分野。买扑制收入多来自于乡村基层市场的贸易。乡村市场的数量远超城市,然而买扑坊场收入只是

① 苏辙:《栞城集》卷21《上皇帝书》,《苏辙集》,中华书局1990年版,第371—372页。

② Robert M. Hartwell, “Financial Expertise, Examinations, and the Formulation of Economic Policy in Northern Sung China”, *The Journal of Asian Studies*, Vol. 30, No. 2 (1971), pp. 286–291.

③ Robert M. Hartwell, “Financial Expertise, Examinations, and the Formulation of Economic Policy in Northern Sung China”, *The Journal of Asian Studies*, Vol. 30, No. 2 (1971), p. 293.

④ 场务的资料保存于《宋会要辑稿》。至于场务总数,日本学者幸彻把当中的商税场务和史籍里有记录的榷卖场务加总而成。详见幸彻「北宋時代の盛時における監當官の配置状態について」『东洋史研究』第23卷第2号,1964年,167页。

⑤ 赵冬梅:《文武之间:北宋武选官研究》,北京大学出版社2010年版,第166—170页。

⑥ 苗书梅:《宋代监当官初探》,漆侠、李埏主编:《宋史研究论文集》,云南民族出版社1997年版,第1—24页;雷家圣:《宋代的监当官及其对经济的影响》,《逢甲人文社会学报》(台中)第11期(2005年12月)。据幸彻的估算,11世纪中期配置在全国各地各种场务的监官至少有2500人,详见幸彻「北宋時代の盛時における監當官の配置状態について」『东洋史研究』第23卷第2号,1964年,167页。

⑦ 梁松涛:《定州塔题名碑记所见北宋州县机构及吏人考述》,《河南大学学报(社会科学版)》2020年第2期。

⑧ 买扑也广泛应用于河桥津渡、酒坊等修建方面与坑冶业。买扑承买者负责以私人资本(有时候由政府补贴)承建,或按一定课额向政府交纳课利,然后通过征收过税和经营专卖自偿。有关买扑的讨论,详见裴汝诚、许沛藻《宋代买扑制度略论》,《中华文史论丛》1984年第1辑。

⑨ 徐松辑,刘琳等校点:《宋会要辑稿》食货54之3,第7236页。

城市消费税与商税收入的五分之一。正如表 4 所示,熙宁十年全国府界诸路总计 27 607 处坊场河渡,共收入 420 万余贯,即平均每处仅约 152 贯,其中乡村墟市收入约 84 万贯,^①仅是熙宁十年 2 000 多个城市税场、税务所贡献商税的九分之一。由于农村地区买扑收入如此微薄和分散,恰好证明政府直接派员征收成本高昂,并不划算。正如施坚雅所指出,人口增长与乡村市场扩张并没有为国家带来更多征税的机会。^②不过,这些税收数据表明税收管理体系有效运转,足以让宋代税收国家在以城市为基础的市场经济中维持。

表 4 商税和买扑收入分布

税收来源	税场数量	岁入(万贯)	平均每处收入(贯)	百分比(%) ²
城市	2 060	769	3 733	90%
乡村地区	27 607	420 ¹ (84)	152	(10%)

资料来源:据毕仲衍撰,马玉臣辑校《〈中书备对〉辑佚校注》(第 80—210 页)相关数据整理。

说明:括号内的数据属于买扑墟市收入。

注:1. 买扑收入达 420 万贯钱,主要来自于河渡、酒务坊场以及墟市等三种收入。

2. 总数包括商税和买扑乡村墟市(主要来自于部分墟市的住税),后者与商税类似,但其份额却少于酒务坊场收入。粗略估计,乡村墟市占买扑总收入不超过五分之一,即 84 万贯。

三

随着 12 世纪宋朝财政制度由税收为主演变为依赖举债,宋朝亦逐步由税收国家步向财政国家。正如理查德·鲍尼和马克·奥尔默德所强调,政府举债能力和公债与税收的关系,是近世国家财政力量的真正考验。^③尽管熊彼特没有从这方面作进一步阐述,然而对中国财政史研究而言,依然值得探讨。不同于欧洲历史的发展,帝制中国以农业和农民为对象的税收体系在其早期就已发展成熟,且长期以劳役和实物支付的形式存在,即实物财政,罕见信用手段。在安史之乱爆发以前的几百年,佛教寺院在信贷市场扮演重要角色,^④政府偶尔涉足其间。^⑤安史之乱以后信用手段方面的新发展堪称中国金融史上重大创新。在宋代发展出利用公债手段以前,统治精英首先向商人学会使用信用工具,而宋代公债市场的出现则是该发展的顶峰。当然,宋代信贷与纸币的界限并非泾渭分明,特别是宋朝政府会通过货币和税务政策把政府债务货币化,继而引起恶性通货膨胀。宋代以后纸币的流通情况与宋代有着明显的差异,元明政府推行的纸币政策与金融市场无关,政府以强制的手段把宝钞作为法定货币,亦因此对市场造成严重损害。^⑥

交引制度的出现,标志着宋代中国公债市场的兴起。在 10 世纪晚期,宋朝政府推行入中法,以

① 有关府界诸路买扑坊场河渡的收入分布,详见汪圣铎《两宋财政史》,第 270—272 页;李华瑞《宋代酒的生产 and 征榷》,第 202—203 页。

② G. William Skinner, “Cities and the Hierarchy of Local Systems”, in G. William Skinner ed., *The City in Late Imperial China*, pp. 275—346.

③ Richard Bonney and W. M. Ormrod, “Introduction”, in W. M. Ormrod, Mark Bonney and Richard Bonney eds., *Crises, Revolutions and Self-sustained Growth: Essays in European Fiscal History, 1130—1830*, p. 12.

④ Lien-sheng Yang, “Buddhist Monasteries and Four Money-raising Institutions in Chinese History”, *Harvard Journal of Asiatic Studies*, Vol. 13, No. 1—2 (1950), pp. 176—177; Jacques Gernet, *Buddhism in Chinese Society: An Economic History from the Fifth to the Tenth Centuries*, Franciscus Verellen trans., New York: Columbia University Press, 1995, pp. 153—191.

⑤ 唐前期为支付京官及外官俸钱,置公廩本钱,由捉钱吏放债生息取利,在开元末至天宝初年,全国府州县公廩本钱约 169 万贯。详见罗彤华《唐代官方放贷之研究》,稻乡出版社 2008 年版,第 55—61 页。除此以外,目前没有证据显示中央政府在安史之乱时已有向市场举债的举动。

⑥ 明代推行的大明宝钞,实质上是 14 世纪国家实行计划经济下的一种支付手段。明初朱元璋曾禁止民间以银、钱交易,一切易之以钞,并且强令商人和地主把手中的贵金属按照官方汇价向政府出售。有关明初货币政策的探讨,详见檀上宽「初期明王朝の通貨政策」『明朝専制支配の史的構造』汲古書院,1995 年,115—150 页。

加饶利润鼓励商人搬运粮草至镇戍边地前线。^①商业借贷既是入中法的基础,也因为受人中法实施的刺激而得到进一步发展。商人赴沿边入纳刍粟等军需品,政府偿以茶盐等禁榷品,对前者发给用以换取相应价值茶盐的交引,商人持交引赴指定州军场务兑取茶盐后贩卖获利。国家在向商人发出交引后至商人获得禁榷商品补偿的过程中,成为入中商人的债务人。尽管政府偿还的茶盐保证了商人丰厚的利润,但由于运输路途遥远,贩卖茶盐的商人不仅需要雄厚的财力,也需要以了解市场动态为前提,故入中绝非普通中小商人所能轻易涉足。因此,宋朝政府为帮助入中商人节约时间、成本和规避风险,政府还允许他们入中后即可在开封交引铺转售茶、盐引,不必亲往指定场务领取茶、盐后又自行搬运贩卖。^②于是,随着交引这种具有短期信用票据的流通,催生出一个让商人投机的公债市场。当时一部分开设交引铺的大商人垄断交引市场,通过交引买卖价格差额获得丰厚的利润。^③从正史和方志材料所透露的有限信息,可知让这些大贾赖以致富的营质库、金银铺、绢帛铺等商业经营,本身就与长途贸易息息相关,与商业信用存在瓜葛。比如宋徽宗崇宁元年(1102),六七个经营交引铺的巨商向蔡京请求把手上持有价值370万贯的交引兑现,可见这些交引铺经营者资本之雄厚。^④北宋末年,开封的金融市场积累着庞大的资本,城内至少有1万家质库,其流动资产估计至少达5000万两银。^⑤

交引的发行和流通造就了中国历史上第一个政府证券市场。^⑥不过,北宋政府始终可以维持收支平衡的局面,即所谓“平衡预算”,不愿贸然介入并依赖金融市场。毕竟,中央政府一旦开始高度仰仗和积极扶持金融市场,就无法回避市场投机所带来的巨大风险,这绝非当时北宋君臣所乐见。因此,信用工具在北宋时期只限于作为税收以外的补充手段。尽管宋朝君主成功建立起一个以间接税为基础的财政体系,但北宋末期对金战争引致军费支出急剧上涨,庞大的财政压力远超宋廷原来的预期。面临前所未见的财政危机,政府被迫通过公共债务的手段解决。

随着12世纪公共债务的不断增长,宋朝迅速由税收国家过渡至财政国家。由于与女真、蒙古等游牧民族的战争,南宋堪称是中国历史上兵祸最烈的时代之一。南宋地理多山川丘壑,有利于南宋军队进行逐城据守的要塞战。这种战争方式要求双方在城垣寨壕、攻守器具、弓弩、火箭等军事技术方面的大规模应用,可谓不折不扣的资本密集型战争。

南宋政府的军费开支浩大,又未能从赋税方面增加财政收入,难免预算赤字,^⑦于是决定通过发

① 早在宋太宗发动两次对辽战争时,前南唐进士刘式就倡议宋廷招诱商人赴沿边入纳粮草,以江淮茶盐等专卖品作为报酬。入中法的具体流程是:当商人向指定边区入纳粮草和其他军需品,地方政府经估价后对入纳的商人发出凭据,商人领凭据赴开封榷货务领交引,然后商人凭交引至指定地点换取茶盐。

② 日野開三郎『宋代の貨幣と金融(上)』『日野開三郎東洋史學論集』第6卷,三一書房,1983年,144—225頁。

③ 繆坤和:《宋代信用票据研究》,云南大学出版社2002年版,第145頁。

④ 陈均编,许沛藻等点校:《皇朝编年纲目备要》卷26,中华书局2006年版,第668頁。

⑤ 有关质库数量,据徐梦莘《三朝北盟会编》卷67(上海古籍出版社1987年版,第507頁)载,靖康元年(1126)闰十一月金兵攻城期间,张师雄曾提出“请括在京质库户,每家出备十人绵袄、绵袴、绵袜、纳袄、纳袜。除鞋外,并不得用麻,如敝损不堪及绵薄之类,皆重作之。遣一万家,可得十万人衣服”。而质库资产价值,据丁特起《靖康纪闻》(许沛藻整理,上海师范大学古籍整理研究所编:《全宋笔记》第4编第4册,大象出版社2008年版,第112頁)“靖康元年十二月十四日条”记载:“朝廷又命开封府及使臣等于交质库、金银匹帛诸铺家,至户到摊认拘籍,一铺动以千万两计。”另见日野開三郎『宋代の貨幣と金融(上)』『日野開三郎東洋史學論集』第6卷,152—153頁。

⑥ 980年以后,随着北宋与西夏战争的持续,交引市场在开封城内迅速发展。有关13世纪中期意大利城邦政府公债发展的情况,详见Luciano Pezzolo,“Bonds and government debt in Italian city states, 1250—1650”, in William N. Goetzmann and Geert Rouwenhorst eds., *The Origins of Value: The Financial Innovations That Created Modern Capital Markets*, New York: Oxford University Press, 2005, pp. 145—147, 157。

⑦ 12世纪晚期,南宋榷茶岁入约200万至400万贯,盐榷2000万贯。考虑到战时财政政策的因素,榷盐实质收入因通货膨胀而大量流失。在12世纪50年代,榷酒岁入1400万贯,不及宋金战争以前的收入水平。详见刘光临《市场、战争和财政国家——对南宋赋税问题的再思考》,《台大历史学报》(台北)第42期(2008年);戴裔煊《宋代钞盐制度研究》,中华书局1981年版,第326—342頁。有关于硬通货短缺导致通缩问题以及宋朝被迫发行会子的情况,详见Richard von Glahn,“The Origins of Paper Money in China”, in William N. Goetzmann and Geert Rouwenhorst eds., *The Origins of Value: The Financial Innovations That Created Modern Capital Markets*, New York: Oxford University Press, 2005, p. 75。

行信用票据筹措资金。四川是南宋公共金融政策取得突破性发展的地方。在宋金战争前期,南宋千方百计从所有可征税的资源增加收入,但从赋税方面增加财政收入并不顺利。^① 建炎四年(1130),任总领四川财赋的赵开为解决当时的财政危机,在当地大量发行钱引。赵开在川蜀所推行的财政改革之所以值得注意,是因为这标志着宋代财政政策转向依赖公共债务的发行和流通。^② 赵开的改革包括两个部分。首先,他到任后变易茶、酒、盐法,取消官营榷卖,而立通商法,允许商人参与榷卖。^③ 开放市场,允许商人参与其中,政府即可通过城市消费获得稳定的间接税收入。其次,从盐、茶、酒榷法所得收入,用于支持钱引的信用。12世纪钱引的成功,大抵可归结为两个原因:第一是钱引能够被政府赎回,有如其前身——交子;第二是钱引是当局承认的合法支付手段。南宋士兵把政府所发的钱引工资在市场消费,而农民和商人以钱引纳税。钱引发展为在市场流通的楮币,从而增加在市场流通的通货总量。

建炎四年以后,政府大举举债,钱引成为政府供养川陕军队的主要支付手段。淳熙五年,在蜀钱引增至4500余万贯,远远超过四川总领所税收岁入。^④ 实际上绍兴三十一年所发钱引已接近4200万贯,足足是北宋时期发行量的17倍。^⑤ 随着钱引的成功,南宋政府继而发行会子这种同样具有流通性的债务票据,以应付东南地区军费腾升所引发的财政赤字。迄至宁宗嘉定年间,会子的流通量已经远超当时南宋赋税收入的总量(见表5)。南宋政府的债券成为筹措军费的主要手段,标志着宋代完成了由税收国家向财政国家过渡。

尽管钱引和会子实质上都具备纸币的功能,但依然保持一些信用证券的特色,与金融市场有着密切的联系。首先,铜钱(不管是合法还是实质流通的)大体上依然是南宋境内的基础货币,^⑥南宋政府无意以政府债券来取代铜钱。第二,政府许诺钱引和会子在到期(一般两年)换界时兑现。第三,南宋政府允许钱引或会子持有人可以在交引铺和质库出售,意味着钱引和会子可以在二级市场交易。^⑦ 会子和钱引等纸钞的流通能促进长途贸易的发展,自然也受到茶盐商人的青睐。比如,据淳熙五年湖北总领所反映,每年行商从长江下游地区搬运价值数百万贯的官盐赴湖北江陵、鄂州等地贩卖,由于湖北会子不允许出界,因此“多将会子就买茶引,回住建康、镇江等处兴贩”。^⑧ 第四,当钱引或会子的市场价格大幅贬值,南宋政府试图通过榷税收入等方式实行回收以挽救其信用。由于南宋士兵工资以会子等纸钞形式发放,如果这些纸钞大幅贬值,士兵生活水准必然受到严重冲击,因此南宋政府对这些纸钞与铜钱的市场兑换率保持相当敏锐性。淳熙二年,南宋政府为稳住会子价格,首次以金钱从市场中回收会子,当时会子总量估计不多于1200万贯,其中一半是通过征收赋税回收,而南宋政府则决定以金银来换收依然在百姓手中的600万贯会子。政府的回收行动使会子的市场价格大幅上涨,会子持有人亦因此不愿意把手中的会子转售,因此行商也难以从市场上获取会子。于是淮东、西总领所向中央政府请求重新印造数量更多的会子,以便利于行旅的往来贸易。^⑨

① 李心传:《建炎以来朝野杂记》甲集卷17《财赋四》,中华书局2000年版,第380页。

② 随着北宋的灭亡,川蜀对北方和中亚的茶马贸易中断。国内茶马贸易市场由于成本问题,成效成疑,特别是埠际贸易比国际贸易更难监督。因此,宋廷在建炎二年任命赵开为开都大提举川陕茶马事。

③ 据《宋史》卷374《赵开传》(第11597—11599页)载,赵开首先罢官买官卖茶法,行合同引法,建炎四年的川蜀茶引息钱已经达170余万贯。在新法实施后,商人必须在官方设立的合同场与茶户交易,“交易者必由市”,而且政府规定茶户“十或十五共为一保”,并“籍定茶铺姓名”,以防漏税私贩问题,从而减低管理成本;至于北宋时期作为财政收入大宗的盐法,其改革亦与茶法改革类同,置合同场盐市。赵开亦同时改革酒法,实行隔槽法,允许酿户“各以米赴官场自酿”。

④ 李埏、林文勋:《宋金楮币史系年》,《李埏文集》第3卷,云南大学出版社2018年版,第85页;《宋史》卷374《李迥传》,第11594页。

⑤ 李埏、林文勋:《宋金楮币史系年》,《李埏文集》第3卷,第82页。

⑥ 从乾道六年(1170)以后,南宋中央政府允许赋税输纳以会子、现钱中半。铜钱在12至13世纪依然是被广泛使用的货币,南宋政府也继续铸造铜钱,尽管铜钱的铸造量明显下跌。详见汪圣铎《两宋货币史》,第392—395页。

⑦ 《宋史》卷374《赵开传》,第11598页。

⑧ 《文献通考》卷9《钱币考二》,第252页。另可参见汪圣铎编《两宋货币史料汇编》,中华书局2004年版,第418页。

⑨ 李埏、林文勋:《宋金楮币史系年》,《李埏文集》第3卷,第143—146页。

表 5

南宋赋税收入与会子发行额

单位:万贯

时间	赋税收入(A)	会子发行量(B)	价格指数	A/B	实际赋税收入	实际赋税收入指数
绍兴三十二年	6 000	2 800	100	2.14	6 000	100
乾道年间(1165—1173)	5 000—5 500	2 000—2 400	70	2.08—2.75	7 100—7 900	118—132
淳熙十六年	6 530	4 800	85	1.36	7 700	128
绍熙五年(1194)	6 530	6 200—8 000	125	0.82—1.05	5 200	87
嘉泰、开禧间(1201—1207)	8 000	8 400—13 900	220	0.58—0.95	3 600	60
淳祐年间(1241—1252)	9 000	64 000	1 000—2 500	0.14	360—900	6—15

资料来源:据郭正忠《南宋中央财政货币岁收考辨》(中国社会科学院历史研究所宋辽金元史研究室编:《宋辽金史论丛》第1辑,第191页)、包伟民《宋代地方财政史研究》(第89页)、汪圣铎《南宋各界会子的起讫、数额及会价》(中华书局编辑部编:《文史》第25辑,中华书局1985年版,第129—144页)相关数据整理。另可参见刘光临《市场、战争和财政国家——对南宋赋税问题的再思考》,《台大历史学报》(台北)第42期(2008年)。

政府赎回钱引和会子在外的债务票据,实质上为当时金融市场提供了发展机遇。钱引和会子的发行并不涉及固定的利率,但公债市场的存在,尤其是允许投机行为,使这些纸钞出现面值和市值之间的差价。当会子发行量增大引起市场价格大幅下跌时,交引铺通过大量倒买会子牟取暴利。当然这会招致国库收入的流失,特别是当政府计划以十四、十五界大幅贬值的会子兑收第十一至十三界旧会子时,就引起国库的巨大损失。从开禧元年(1205)至开禧三年,三界会子的发行额估计达1.4亿贯,会子的市场价格在数年间下挫近半,市场对会子失去信心。嘉定三年(1210),南宋政府为了稳住会价,采取大规模的称提措施,包括动用乳香、诸路没官田、金银、官诰、度牒等官方可支配的资源(合计约1.18亿贯)回笼会子,会价也随即回升,却也导致南宋财政陷入窘困的境地。

嘉定三年代价高昂的称提措施暴露了会子流通的弊病:当国家承认会子作为一种支付手段并确保其在市场流通,百姓迅速接受并用于纳税和购买商品。大量会子和其他纸钞大量涌入流通环节,加大货币存量,甚至引致通货膨胀。为了维持会子的信用,政府只能公允“换界”,在2—3年后发行一批新会子来取代旧会子,以求沿袭会子的短期信用功能,却无法在此基础上把会子改造成具有长期债券性质的信用工具。^① 12世纪初,特别是在嘉定十三年以后抵御蒙古的战争加剧情况下,南宋政府为支付飞涨的军费发行了大量会子,超出了市场的承受能力。蒙古灭宋战争前两年的淳祐十二年(1252),会子发行额达6.4亿贯,是赋税收入的7倍(见表5),最终导致粮食价格暴涨10倍。^② 南宋后期大量发行会子导致恶性通货膨胀,以至动摇整个市场流通体制。

四

本文指出,宋代中国率先以间接税为国家财政体制的基础,是世界史上第一个可持续的税收国家。^③ 11世纪中国税收国家的兴起,无疑展示了一种以间接税为基础的财政制度模式,大大丰富了

① 在嘉定三年实行大规模称提措施后,南宋政府尝试推行按照田产或资产强制民户藏会的措施,却在长江下游和福建地区遭遇极大阻力。详见汪圣铎《两宋货币史》,第711—714、718—720页。

② 有关于会子价格的涨跌趋势,参阅汪圣铎《南宋各界会子的起讫、数额及会价》,中华书局编辑部编:《文史》第25辑,第142—144页。彭信威《中国货币史》(第486—490页)讨论了南宋时期粮食价格上升的趋势。

③ 西方学界关于财政国家的讨论集中于对欧洲财政史的研究,参见Richard Bonney and W. M. Ormrod, “Introduction”, in W. M. Ormrod, Mark Bonney and Richard Bonney eds., *Crises, Revolutions and Self-sustained Growth: Essays in European Fiscal History, 1130–1830*, pp. 1–21。除了威尼斯等城邦,英格兰是欧洲第一个以间接税为主要财政收入的国家,详见W. M. Ormrod, “England in the Middle Ages”, in Richard Bonney ed., *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200–1815*, pp. 41–42。该方面最新研究参见K. Kivanç Karman and Şevket Pamuk, “Different Paths to the Modern State in Europe: The Interaction Between Warfare, Economic Structure, and Political Regime”, *The American Political Science Review*, Vol. 107, No. 3 (August 2013), pp. 603–626。就中国史而言,西方学者多视以土地税为主体的明代财政为传统中国的基本模式,但最近也有学者提及宋朝财政模式与明清的差异及重要意义,参见Loren Brandt, Debin Ma and Thomas G. Rawski, “From Divergence to Convergence: Reevaluating the History Behind China’s Economic Boom”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 52, No. 1 (March 2014), pp. 66–68。

熊彼特学说的内容。一国军事动员的货币化,对整个国家根本模式的形成有着决定性影响。安史之乱以后的200多年是中国财政史上最具创意的时代,各种制度创新因应危机救助的需要而生。北宋定都开封,为孕育以开封为中心的全国性市场整合奠定基础,而军费的压力也推动北宋政府全面推行重商主义经济政策。^① 农业是宋代经济中的主要经济活动,但却不一定是宋朝复杂的税收机制的基础。当宋朝政府发现官商合作能长期为政府带来比其他权宜之计更稳定的财政收入时,就对间接税越加依赖,成为世界上第一个以非农业部门税收为主要收入来源的国家。正是这种税务基础的改变,使宋朝国家财政收入能长期稳定增长。相较之下,英格兰都铎王朝政府(1485—1603)的间接税收入占赋税总收入不过三分之一至二分之一。在拿破仑战争的前夕,消费税才开始成为英格兰财政岁入的主要来源。^② 而作为近世欧洲另一个税收国家的尼德兰,1650至1790年间,间接税也就占国家财政总收入约40%。^③

钱穆在《国史大纲》中认为宋朝是中国历史上对外积弱不振、对内积贫难疗的积贫积弱时代,而所谓冗兵、冗吏(冗官)正是宋代财用之蠹。^④ 此评价无疑是20世纪中国学者关于宋朝历史最有影响的论断,揭示了宋朝历史的一些重要表象,故值得后来财政史研究者加以反复关注。钱穆特别阐明军事动员和政府财用两者之间的关系,强调了宋朝中央政府实质上总括两者而集权过甚:“宋代的政制,既已尽取于民,不使社会藏富,又监输之于中央,不使地方有留财,而中央尚以厚积闹穷,宜乎靖康蒙难,心脏受病,而四肢便如瘫痪不可复起。”^⑤

其实,宋朝士大夫对于宋代军事财政体制也多有批评之声,甚至以为危机重重,但这些尖锐的批评并不是从根本上完全否定宋朝立国体制而以为其致朽亡为必然。^⑥ 有意思的是,在分析“税收国家”这一概念时,熊彼特就特意将“危机”和“税收国家”连在一起,将其文章名之为《税收国家的危机》,而他在文中一开始就强调之所以有中央集权型政府,特别是税收国家出现,是因为其君主面对持久的财政危机和沉重的债务负担才被迫不断尝试创新,最终导致了西方后来的现代国家崛起;他还特别强调,研究者要区分制度运作的事件性崩溃(即偶然原因所致失败)和制度运行原则的内在冲突导致的必然性失败,才不至于将税收国家的进步和作为其成立背景和演进动力的全面性财政危机混淆在一起。^⑦ 未来学者的研究任务应该充分结合钱穆和熊彼特这两位大师的不同视野而追求一种宏大通达的诠释,笔者学力未逮,只求在这里就中国历史变迁的背景之下做一粗浅的回顾式比较。

宋代职业化、市场化的军事动员方式一开始就对国家财政产生了巨大压力,而愈到后期这一体制的内在性矛盾就愈明显,到南宋后期财政压力的痼疾已成为无法摆脱的危机。叶适曾概括这一历程,“以财少为患之最大而不可整救,其说稍出于唐之中世,盛于本朝之承平,而其极甚乃至于今日。”^⑧叶适的危机观也是当时士人精英的普遍看法,但是叶适所谓“以财少为患之最大”的深入诊断,绝不可以简单理解为宋代财政体系已经穷途末路。即使危机论提倡者(如叶适)并未谋求用宋朝

① 宫崎市定『五代宋初の通貨問題』,星野書店,1943年,106—121、169—185頁。

② Patrick O'Brien and Philip A. Hunt, "Excises and the Rise of a Fiscal State in England, 1586 - 1688", in W. M. Ormrod, Mark Bonney and Richard Bonney eds., *Crises, Revolutions and Self-sustained Growth: Essays in European Fiscal History, 1130 - 1830*, table 8.1, p. 204.

③ Van der Ent, et al., "Public Finance in the United Provinces of the Netherlands in the Seventeenth and Eighteenth Centuries", in W. M. Ormrod, Mark Bonney and Richard Bonney eds., *Crises, Revolutions and Self-sustained Growth: Essays in European Fiscal History, 1130 - 1830*, table 10.12, p. 289.

④ 钱穆:《国史大纲》,商务印书馆1994年版,第527、533—540页。

⑤ 钱穆:《国史大纲》,第551—552页。

⑥ 以南宋浙东学派代表叶适为例,其对南宋军事财政制度的激烈批评仍是以肯定宋朝立国原则为前提,参阅刘光临《天下之虑与今世实谋:论叶适的保守主义思想》,陈来主编:《精神人文主义论文集》第1辑,人民出版社2020年版,第237—254页。

⑦ Joseph A. Schumpeter, "The Crisis of the Tax State", *International Economic Papers*, No. 4(1954), pp. 8 - 16.

⑧ 叶适:《水心别集》卷11《财总论一》,《叶适集》第3册,中华书局1961年版,第771页。

以前的府兵制度,或者任何兵农合一的方略作为解决财政危机的主要对策。稍早于叶适而专重于道德生命之学的朱熹,却深信先“要复[宋]太祖兵法,方可复中原”,在和弟子们谈到募兵而带来的财政问题更明确主张遵行宋太祖制定的“教阅”“拣练”,通过练兵汰选士卒的做法来节省军费,却不愿意对推行井田制这一理想方案稍作尝试。^①但是,后来历史的变化远远超过南宋道学家和经世学派的想象。稍习中国历史者都晓得,作为南宋国家权力基础的货币化军事财政体制在后来的历史变迁中居然消失了,以劳役和土地税为主体的实物财政体制在明朝洪武年间得到全面树立。虽然道学在其后的朝代中获得统治者尊崇而成为正统,但是因为募兵制的突然中断而结束了国家体制对市场的依赖这一状况,却超脱出南宋政治精英的设想。这一军事财政制度史上的巨大转折起始于蒙古对南宋的征服而跨越了元明时期,又以元末明初群雄竞逐为最为重要,其关键点则在于朱元璋势力确立的战时军需财政方式,至于其具体进程和重大变化,就要留待未来研究来解答。

我们也应该注意,宋代财经政策的核心特色和官员在某一时期推行的竭泽而渔的理财之术是有所区别的。从公共财政角度看,在某一时段内,宋朝募兵制引发的国家在公共财政领域的扩张也许是过度的,但是和税收货币化特别是榷卖制度并行而来的财政危机往往是国家能力创新的必要背景。晚清财政改革乃至20世纪80年代以来的改革开放都有类似的表现,即改革往往肇因于政府缺钱,而改革越成功、政府收入越多,财政缺口越大,就愈感缺钱。现代发达国家往往是收不抵支的债务国家,最典型的例证是经合组织(OECD)诸国,它们的税收占国民收入的份额领先于发展中国家,而且都身负巨额国债。经过改革开放,中国彻底告别了贫困,走向富裕之路,而国家税收增长也伴随经济扩张而快速增长。中央政府牢固建立了以消费税为基础的完整税收体系,此外又不忘将垄断性经营嵌入市场流通以确保诸如烟草、能源、高速公路、航空等某些重要行业的收入,这是当代中国民富而能国强的关键经验,其实都和宋朝独特的榷卖体制相近。而地方政府财政尤其依赖房地产市场,更是将宋朝财经政策的发扬光大,可冠以“榷房”二字以诠释其官商合作的垄断性市场特色。至于其他类似政策,还有重视货币流通,国家举债以资建设,鼓励民众落户城市以刺激消费、增固税基,鼓励海外贸易等,不胜枚举。我们不妨尝试总结说,今日中国改革开放正是向宋代财政国家道路的回归,而且就市场与财政的关系建构而言,可谓青出于蓝而远胜于蓝。

Warfare and the Fiscal State During the Tang-Song Transition

Liu Guanglin, Guan Qiyun

Abstract: This paper aims to reassess the Song state's mercantilist policies from a political economy perspective. In the light of a Schumpeterian framework, the authors address significant progress that the central government of the Song dynasty (960 - 1279) achieved in effectively taxing the market economy during the Tang-Song transition. As the indirect taxes consisted two-thirds of its total taxes, it was the first state power in Chinese history to rely on the collection of taxes from non-agricultural sectors.

Key Words: Fiscal State, Indirect Tax, Song Dynasty, Credit Instrument, Military Mobilization

(责任编辑:丰若非)

^① 黎靖德编:《朱子语类》卷110《论兵》,岳麓书社1997年版,第2436—2437页。