

漕库之滥觞：明嘉隆间漕船料银 与漕运衙门的财政管理*

张 叶

内容提要：明代实行漕运之后，以清江造船厂的船料供应为核心，大量财赋资源在淮安集中。成化时期船料开始折征，白银形态的漕运费也解运至漕运衙门，寄存于淮安府库。嘉靖中后期，漕船料银逋负严重，挪借度日，漕运衙门库藏空虚。面对抗倭军饷筹措与漕司职掌失效的双重困境，漕抚郑晓提出了在淮安另盖漕库的计划，希冀将漕运钱粮与地方税银分别管理。嘉靖末至万历初年，在户部清查并提解钱粮的同时，漕库亦经常截留中央财政收入，逐渐实现独立运转。随着漕运钱粮从临时“扣寄”于淮库到固定“积贮”于漕库，通过规范征解、支领等环节的运作流程和册籍管理，清理政府内部不同系统的财政关系，漕运衙门的财政管理走向专门化、经制化。漕运衙门的钱粮调配介于中央财政与各级官府、行政机构与漕运卫所之间，随漕运的实际支用需求，而产生对中央财政收入的存留和支销，因此构成了国家财政资源调拨体制的特殊环节。

关键词：漕库 漕运衙门 漕船料银 郑晓 明代财政

中国古代历朝财政政策及其运转机制的主要线索之一，是财用资源在中央朝廷与各级官府之间的分配掌管关系和调控方式的变化。^①明中叶开始，随着赋役折银征收，白银成为国家财政的核算和统计单位，改变了政府内部的资源调拨和财政管理体制。嘉靖以降，“南倭北虏”的军事危机加剧了财政压力，户部和地方抚按分别推动着财政管理集中化。^②同时，户部之外、其他掌握财权的机构也开始构建独立的财政体系，如工部设立节慎库，专门收贮上供物料折银，这使得国家财用资源在官府内部的调拨和分配可能会面临多方博弈。^③

以总漕为首的明代漕运衙门承担着国家财用资源输送和调配的职能，为保障漕运的实际支用，尤其是清江造船厂的漕船修造，在驻扎地淮安对物资、财赋进行了集中和存留。由此形成的漕运衙门财政管理相对特殊，介于朝廷各部、州县有司、卫所军队各方之间，既与田赋中的起运、存留不同，也不完全是中央和地方之间的财政划分，其独特性和复杂性尚未得到全面揭示。前辈学者或侧重于漕运经费在征收领域的赋税负担，或从漕费本身的渊源流变着眼，^④较少触及各种与漕运有关的力

[作者简介] 张叶，南开大学历史学院助理研究员，天津，300350，邮箱：zhye23@yeah.net。

* 本文为中国博士后科学基金第70批面上资助项目“明清时期漕运系统财政经制研究”（编号：2021M701784）、中央高校基本科研业务费项目“明清时期漕运管理与国家治理研究”（编号：63222019）的阶段性成果。感谢匿名评审专家及陈锋、刘志伟、吴滔等教授的宝贵意见，谨致谢忱。

① 刘志伟：《从国家财政体制转型的视角看一条鞭法》，《史学集刊》2021年第5期。

② 陈锋：《明清变革：国家财政的三大转型》，《江汉论坛》2018年第2期；申斌：《赋役全书与明清法定财政集中管理体制的形成——兼论明清国家财政治理焦点之转移》，《中国经济史研究》2021年第1期。

③ 李义琼：《明嘉靖间上供物料折银与工部白银财政的建立》，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2019年第2期。

④ 鲍彦邦：《明代漕船的修造及船料的派征》，《中国社会经济史研究》1986年第1期；鲍彦邦：《明代漕粮运费的派征及其重负》，《暨南学报（哲学社会科学版）》1995年第2期；胡铁球：《明代法定漕费的形成与使用演变——兼论明末清初私贴额定化过程》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》2016年第4期。

役、耗费进入财政分配领域后,所反映的不同层级机构之间的财政关系。笔者曾以轻资银为核心,初步考察了明代赋役折银化过程中淮库的角色,指出其调节国家财政和地方经费的作用,^①而对于漕运衙门主导的财政管理体制的形成与演变,仍有进一步深入探索的空间。

本文以漕船料银为中心,将嘉靖中后期漕抚郑晓的财政管理作为切入点,分析漕运衙门的财权范围和运作手段;通过梳理漕库的出现过程及其性质,探究明代漕司钱粮管理专门化的缘起,辨析漕运衙门与其他机构之间的财政关系。在此基础上,力图突破“中央—地方”财政的二元视角,考察财用资源的具体调配机制,进一步思考白银财政时代王朝国家财政管理的逻辑。

一、“扣寄”淮库:清江厂漕船料银的收支与贮存

永乐年间,明廷分别在淮安、临清设立了清江、卫河造船厂,由各漕运卫所统一打造漕船。清江船厂位于淮安府城西北的清江浦河北岸,与常盈仓隔河相望,包括南京、直隶、浙江、江西、湖广等各总船厂在内,其是规模最大的漕船修造基地。^②大量造船物料和资金被集中于此,以供应造船,构成了漕运系统资源调拨和经费收支的重要组成部分。

造船物料既属于上供物料的范畴,又是卫所军士杂差的一部分,跨越行政、军事两个系统,其征解、贮存、支放等环节的背后,体现着漕运衙门、工部、淮安府等机构之间的复杂财政关系。一方面,永乐十三年(1415),工部派遣都水司官员驻于清江船厂,“掌漕舟之政”,^③又于正统二年(1437)设立清江提举司,专管船料收支;^④另一方面,由于漕船修造在卫所体制下进行,各漕运卫所轮流委派军士赴船厂用工、办纳物料,故而统领运军的漕运衙门亦有管理权。船料种类多样,征收地域广泛,涉及军士、匠户、商人等不同群体,驻扎在淮安城内外、不同系统和层级的官署,纷纷介入船料银的管理和监督之中。

关于明代漕船船料的来源、构成和折征过程,前人已有较为全面的论述。^⑤造船物料包括木料等大料和钉、铁等小料,明初以实物形式分别派征于州县和卫所,自成化之后,船料征收开始货币化、银纳化,军、民两套系统的征收方式和管理机制亦发生改变,并逐渐产生了所谓“军三民七”^⑥的料银分摊比例。

首先,木料的征收对象从州县民户延伸到木材流通市场,淮安、杭州、荆州、芜湖分别设立了抽分厂,向过往木商抽收竹木税。木料折银征派之后,造船费用可以预先计算并定额化,即由清江提举司计算买办船料所需银数并上报于工部,工部将价银额数分派于各抽分厂,临期造船时,提举司再派官至抽分厂支领价银。^⑦

其次,成弘时期,漕运官员和卫所系统在军役审编和委派机制中,调整了“军三小料”的办纳方法,形成了“军余工办”和“减存料办”两个组成部分:前者由预先歇运的运军余丁承担;后者则由各卫所当年歇役的运军出办,特指当漕粮因灾伤折色、运船得以空闲时,本该在运的旗军办纳船料银代役。受制于军役委派、俸粮发放、漕粮本折比例等因素,军料银常难以保证稳定供应,漕运衙门渐次

① 张叶、吴滔:《从淮仓到淮库:漕粮加耗折银与明代财政》,《史林》2017年第4期。

② 席书编,朱家相增修:《漕船志》卷1《建置》,《玄览堂丛书》初辑第9册,正中书局1981年版,第32—33页。

③ 周梦旸:《水部备考》卷1《职官考·水衡外署》,万历十五年(1587)刻本,第7b页。

④ 杨宏、谢纯:《漕运通志》卷3《漕职表》,《四库全书存目丛书》史部第275册,齐鲁书社1996年版,第64页。

⑤ 鲍彦邦:《明代漕船的修造及船料的派征》,《中国社会经济史研究》1986年第1期;封越健:《明代漕船修造制度述略》,《中国社会经济史研究》1997年第4期;易嘉碧:《“军三民七”的确立和调适——明代漕船修造的料额制度》,《历史人类学学刊》(香港)第16卷第2期(2016年10月)。

⑥ 席书编,朱家相增修:《漕船志》卷4《料额》,《玄览堂丛书》初辑第9册,第124—128页。

⑦ 席书编,朱家相增修:《漕船志》卷4《料额》,《玄览堂丛书》初辑第9册,第128—132页;杨时乔:《浙西南关榷事书·额书》,《续修四库全书》第834册,上海古籍出版社2002年版,第341页。

谋求更稳定的征收途径。嘉靖十年(1531),令各漕运卫所直接扣除应支军士月粮,作为减存料银;其后,南京二总、上江总、下江总的减存料银改由随漕轻资银中每年定额扣支4600两,南京二总的军余工办亦改由南京户部盐引纸价积余银、南京兵部缺官柴薪银等行政公费抵补。^①军队系统从运军可支配收入的账面上扣除船料银,甚至将办纳船料的赋役负担转由属地机构的机动财政经费承应,正是通过南京特殊的行政体制而得以实现。

嘉靖年间,随着办纳方式的固定化,军余工办、减存料银两类清江厂军办料银皆由淮安府库收寄,归漕运衙门掌握,淮安府库中所收储用于修造漕船的经费数量越来越多。嘉靖中期担任清江厂工部主事的朱家相追溯:

各卫所军办、减存料银,俱系原议造船军三小料,先年俱解赴漕运衙门,转发淮安府称收寄库,待各厂官临期造船支领应用。^②

也就是说,各卫所征收的军办料银均统一解送到淮安的漕运衙门,再转发至淮安府称验寄库,待造船时由各厂官赴府库支领,是实行已久的制度。除了扣除运军月粮的减存料银,被用作船料银的轻资银、南京衙门公费银等款项,也同样遵循清江厂军料银的征解程序,类解至漕运衙门后,转发淮安府库收寄。^③史料中描述船料银与淮安府库之间关系的用语,多采用“扣寄”“扣存寄库”“发寄”“寄库”“收寄”等,而非“解送”“解运”,这说明各卫所解送的料银,名义上并不是府级银库的额收钱粮,只是因为漕运衙门和清江造船厂都在淮安,故借用地方银库(淮安府库)作为常备储蓄库藏,使其发挥了对船料银的暂时收贮和中转调配职能。另一方面,清江船厂位于淮安城外,地旷难守,组织结构分散,且仅由工部分司管理,故不具备大规模收掌钱粮的条件和资格。其实,在实物财政阶段,各地解送清江厂的油、麻、铁、炭等杂料,便是由淮安府衙内的阜积库收贮,并核算实收数目,呈报工部分司支放。^④淮安府库收寄折征的军料银,也延续了淮安府阜积库存放清江厂杂料的传统。

根据《漕船志》的说法,军余工办和减存料银两类军料银分别对应“厂造”和“旗造”两种清江厂内部船只修造方式。^⑤实际上,经过料银称收寄库的环节之后,清江厂漕船修造经费的管理呈现出收支分离的状态。所谓厂造与旗造之分,仅是由于运军贴补料银数目和渠道的不同,如嘉靖初年总兵官杨宏所述,厂造之“军三料银”“如有未完,亦借减存”,旗造者“亦贴银五两,多用减存”。^⑥当各卫所减存料银进入淮安府库的储备后,则不论厂造抑或旗造,凡是属于供应清江厂和提举司范畴的银两,理当能够通融支取。

至嘉靖中期,军民料银征解流程逐渐严密,相关机构职掌规范化,依据各类簿籍账册,漕运衙门和工部分司从征收和支用两方面加强了船料银的管理,以保障漕船修造。

在征收层面,嘉靖二十二年,工部主事朱家相制定了一系列规则。首先,在各卫所设置专收军料银的收料官,负责扣留办料军余的月粮,追征拖欠料银,将征欠数目登记于循环簿,每年春、秋两季征完,解赴漕运衙门,发淮安府贮库,同时在漕运衙门倒换查核循环簿,年终造总册缴报。^⑦其次,由于

① 《明世宗实录》卷191,嘉靖十五年九月壬午,“中央研究院”历史语言研究所1962年版,第4042页;卷251,嘉靖二十年七月戊子,第5027页。本文所引明实录均使用此版本,以下出版信息从略。按,明代中期之后,缺官柴薪银成为官府机动财政的重要组成部分。参见胡铁球:《明代官俸构成变动与均徭法的启动》,《史学月刊》2012年第11期。

② 席书编,朱家相增修:《漕船志》卷7《兴革》,《玄览堂丛书》初辑第9册,第327页。

③ 《明世宗实录》卷191,嘉靖十五年九月壬午,第4042页;席书编,朱家相增修:《漕船志》卷4《料额》,《玄览堂丛书》初辑第9册,第161—162页。

④ 席书编,朱家相增修:《漕船志》卷6《法例》,《玄览堂丛书》初辑第9册,第208页。

⑤ 易嘉碧认为,减存料银和军余工办的出现,实质上导致了厂造和旗造之分的逐渐消弭。参见易嘉碧:《“军三民七”的确立和调适——明代漕船修造的料额制度》,《历史人类学学刊》(香港)第16卷第2期(2016年10月)。

⑥ 杨宏、谢纯:《漕运通志》卷8《漕例略》,《四库全书存目丛书》史部第275册,第141页。

⑦ 席书编,朱家相增修:《漕船志》卷7《兴革》,《玄览堂丛书》初辑第9册,第323—327页。

当时军料银征解拖欠,厂官缺银买料,为了迅速投入使用,卫所官吏征完之后,常将料银直接解送工部分司称验,再转呈漕运衙门验发寄库。朱家相认为,如此使得职掌下移,有碍出纳,故特别重申料银职掌,即卫所征完料银应“径解本院,发府称收贮库,候临期造船,另行呈支”。^①此外,朱家相还颁布了淮安抽分厂的抽税条约,规定每日由提举司官吏监收税银,将课税货物、税银同时登记于格眼号簿、工部号票;每半月查算号簿,称兑收过银两,发淮安府贮库;每季置循环号簿,由淮安府和工部交替查核征收数目,年终造总册,呈报工部。^②淮安抽分厂位于清江造船厂附近,是最早向船厂供应料价的抽分厂,其抽税比率仅三十税一,所征税银直接收储本地,所涉多种簿籍在提举司、淮安府、工部之间轮回传递,互相监督。

在支用层面,正德以后,由于漕船数量严重欠缺,临时性、大规模的补造越发频繁,“军三民七”的常例料银征收难以满足非常态的支出,导致“缺银造船”与“缺船载运”的恶性循环。^③成批量的漕船补造必须以大量储积银两为前提,在预先计算缺船数量和所需料价的基础上申请调拨经费,由工部分司及漕运衙门等机构灵活调配。正德末嘉靖初,工部分司开始积累资本,提前预处补造,如主事丁瓚积攒了“余料银”3万两,并提出将其常存,作为“预造之本”。后任主事张纲改变了料银支取程序,加强了料银核算和监察料银支领的权力,即各厂料银原本由总厂官直接呈报漕司,漕司行淮安府支給,嘉靖初年时则改由工部分司查验支給,并按季造循环文簿,报送工部查考。^④

另一方面,漕运衙门也开始清查和掌握淮安府库收贮的船料银账目,实行统一支销,尤其是将减存料银的余剩部分作为补造漕船的主要资本。例如,嘉靖二年圣谕要求两年内补造完缺船2000余只,两任总漕俞谏、胡铤先后动用“淮安府寄库各年积余并完粮官银”“淮安府收寄各项余银”各1万余两,委派千户或卫指挥前往仪真、芜湖等地买木。^⑤嘉靖二十六年,漕船缺额1700余只,总兵官万表称各总历年该扣减存料银达数十万两,“其支剩者银数甚多,俱系补造事故缺船之数,与年例料银无干”,并令从淮安府库贮见在支剩的12.9万两减存料银中动支7万两,先行补造700余只。^⑥可见,各卫所“扣寄”于淮安府库的减存料银,在常规年例造船支剩之余,累积为漕船补造的“预备金”,由漕运衙门直接支配并调用,统一支销。

简言之,成弘年间,在船料折银征收之后,淮安府库收寄了清江厂的军办料银及淮安抽分厂税银,成为船料银供需双方的中转站。至嘉靖中前期,随着军料银来源的固定化,通过规范会计簿籍,漕运衙门和工部分司强化了料银征解程序,掌握了核查和支销的权力。而且,田赋附加税及其他中央财政机动经费进入清江厂的料银结构,也使得户部等中央机构开始介入船料银的调配。同时,由于漕船非常规补造需求的增加,“扣寄”在淮安府库的船料银越来越多地被通融支解,由漕运衙门灵活调拨,相关机构围绕其间形成了复杂的财政关系。

二、“别部隔省”:嘉靖中后期漕抚郑晓的财权与困境

明代文官总漕体制始于景泰年间,王竑以左副都御史总督漕运兼巡抚南直隶江北四府三州,与同样开府于淮安的漕运总兵官等武官组成了漕运衙门,共同督理粮运、节制运军、治理运道。胡克诚指出,漕抚定制的意义在于使南漕北运和南直隶的行政管理得以有效兼顾。^⑦也正是由于地方事务

① 席书编,朱家相增修:《漕船志》卷7《兴革》,《玄览堂丛书》初辑第9册,第327—328页。

② 席书编,朱家相增修:《漕船志》卷7《兴革·附条约》,《玄览堂丛书》初辑第9册,第358—359页。

③ 鲍彦邦:《明代漕船的修造及船料的派征》,《中国社会经济史研究》1986年第1期。

④ 席书编,朱家相增修:《漕船志》卷7《兴革》,《玄览堂丛书》初辑第9册,第300—301、305页。

⑤ 席书编,朱家相增修:《漕船志》卷6《法例》,《玄览堂丛书》初辑第9册,第268页。

⑥ 万表:《玩鹿亭稿》卷7《议处全运缺船发银补造稿》,《四库全书存目丛书》集部第76册,齐鲁书社1997年版,第145—149页。

⑦ 胡克诚:《明代漕抚创制史迹考略——以王竑为中心》,《聊城大学学报(社会科学版)》2015年第3期。

庞杂,导致后来漕抚的权力不断膨胀,总兵官甚至形似其助手。^①正德以后,漕抚事繁权重,屡屡引起猜忌,朝廷多次以江北地方灾伤频发、盗贼作乱为由,试图将总漕与巡抚分别而任,或曾短暂实施,或遭到漕抚反对,不了了之。^②

嘉靖中后期,抵御倭乱成为地方事务之重,漕抚的职权范围由此进一步扩张,不仅肩负守土之责,而且更加重视财权和财政管理方式。嘉靖三十一年之后,倭乱由浙江蔓延至江南、江北,整个东南沿海沦为抗倭战场,淮扬地区海防压力陡增。在军事危机下,国家财政开支向战事倾斜,筹措和供应军饷成为各级官府的主要任务。东南抗倭军饷多由督抚官员自行筹措,各类赋税加征和临时调配,为国家财政体制的混乱埋下了伏笔。^③

(一) 抗倭军饷的筹措和调拨

嘉靖三十二年底,郑晓以兵部右侍郎兼任都察院右佥都御史总督漕运,并巡抚凤阳等处,^④担负着保障漕运、军事防御和地方管理三重职责,而尤其以抗倭为主,常移驻于扬州,提督军务。^⑤次年,郑晓奏请添设淮扬海防兵备道一职,驻扎于泰州,专管海防事务,钱粮兵马亦由其调配。^⑥

在倭患猖獗的背景下,郑晓面临着巨大的军饷供给压力,故采取各种手段调配钱粮,以应付庞杂的支销,这势必会影响其财权范围内的经费支配。营兵制和募兵制在战时的普遍推行,要求官府持续提供白银形态的经费,而地方政府对于属地卫所行粮、月粮的供应能力明显不足。加之淮扬地区连年遭遇水旱灾伤,导致田地荒芜、人户逃亡,亦使得州县的赋税存留无法满足军队粮饷需求。

按照财源和归属,郑晓调集的军饷可分为两类:第一类是截留和借用原本起运至中央或其他仓口的法定收入,如税粮折银、余盐银、钞关银、税契事例银等。^⑦在其之前的历任漕抚曾多次申请借支起运钱粮,主要是两淮运司余盐银、淮扬钞关船料银,还包括淮安府库贮马价银、修河余剩银和凤阳仓折粮银,用于支放淮安府境内三卫二所、造船厂及江北其他官军俸粮。^⑧第二类则是以“提编”均徭、扣取民壮工食等方式,对里甲组织变相加征。这两类军饷中,前者尚属于原额财政体系内的调拨,后者则突破了国家正额财政收入,属于额外加派。

嘉靖三十四年正月,根据淮安知府的申文,该府班操、粮运官军共缺银5.6万余两,郑晓循例奏请“捐发两淮运司听解余盐,或淮、扬钞关折收船料银内,量动三万两,发淮安府库,支給官军俸粮”。而户部的批复,除了令郑晓清查淮安府实征与拖欠的存留粮数目,仅同意“将淮安府库贮,不问系何项银两,动支一万两,照例给与各官军充为俸粮支用,候麦熟之时,刻期征完补还”。^⑨当年五月,扬州沿海抗倭战事用兵数多,急需粮饷赏银,郑晓按照扬州府的申议,要求从原本用于余粮支运的5万两漕运折粮银中,借支2万两给发军饷。^⑩

在上述诸截留款项中,余盐银和钞关银作为田赋和徭役折银以外的白银收入,是户部暂时存留

① 星斌夫『明代漕運の研究』第二章「明代漕運の運営機構」日本學術振興會,1963年,101—115頁;吳士勇:《明代總漕研究》,科學出版社2017年版,第78—85、116—127頁。

② 《明世宗實錄》卷2,正德十六年(1521)五月戊午,第81—82頁;卷54,嘉靖四年八月乙未,第1330頁。

③ 參考劉光臨、劉紅鈴:《嘉靖朝抗倭戰爭和一條鞭法的展開》,朱誠如、王天有主編:《明清論叢》第12輯,故宮出版社2012年版,第123—130頁。

④ 《明世宗實錄》卷405,嘉靖三十二年十二月庚辰,第7079頁。

⑤ 陳述祖:《揚州營志》卷3《建置》,《北京圖書館古籍珍本叢刊》第48冊,書目文獻出版社1987年版,第718頁。

⑥ 鄭曉:《鄭端簡公奏議》卷1《添設兵備官員疏》,《續修四庫全書》第476冊,上海古籍出版社2002年版,第520頁;《明世宗實錄》卷410,嘉靖三十三年五月庚戌,第7149頁。

⑦ 嘉靖以後,余鹽納銀解部,逐漸成為戶部太倉庫的重要收入來源。參見蘇新紅:《明代中後期的雙軌鹽法體制》,《中國經濟史研究》2012年第1期。

⑧ 鄭曉:《鄭端簡公奏議》卷8《議討余鹽鈔課放支淮安官軍俸糧疏》,《續修四庫全書》第476冊,第660頁。

⑨ 鄭曉:《鄭端簡公奏議》卷8《議討余鹽鈔課放支淮安官軍俸糧疏》,《續修四庫全書》第476冊,第661—662頁。

⑩ 鄭曉:《鄭端簡公奏議》卷9《議借糧銀以備軍餉疏》,《續修四庫全書》第476冊,第675—676頁。

地方、用于赈济等开支的常见款项。但是，户部也不总是同意地方截留余盐、榷税等中央法定收入，而是会根据用途和事态的紧急情况，裁断准许借支与否，抑或由地方自行另筹。郑晓之前的数任漕抚申请借支中央法定收入，用于发放淮安官军俸粮，至少能够得到部分额度的准许，而郑晓此番并未得到户部的明确许可，反映出当时各级财政调拨的紧张。漕运折粮银则是由漕运衙门分发到扬州府的银两，与起运凤阳府仓的折粮银、淮安府库中的修河余剩银等一样，都属于府级仓库的储备银两，从而可以由漕抚通融调配，挪作军饷，如郑晓自称，“凡地方钱粮，皆臣职掌”。^①

即使可以截留起运税粮，亦会因兵荒灾伤，拖欠难征，而不足以应付军前急用，各级官员不得不另寻财源。同样在嘉靖三十四年，户部先是令江北四府三州比照江南苏、松等府事例，提编次年均徭，并折收部分民壮工食银代役，解送至总督尚书张经处。而郑晓以江北也遭倭寇侵袭，难以协济他处为由，要求将江北府州提编银两存留于本地防倭，“该嘉靖三十五年预金徭银，不分银、力二差，责令上纳银两与扣取民壮、弓兵工食，俱解北海防兵备道，分发淮、扬二府，专备防倭军饷应用。”^②

李义琼、丁亮等指出，嘉靖抗倭战争期间实行的提编法，缩短了人户轮役的时间间隔和应役周期，对均徭役结构产生了重要影响，使民户的税役负担变加重且不均。同时，均徭、民壮等差役直接折银征收，并充作军饷，给国家财政提供了额外收入，也成为了中央与地方争夺的新税源。^③事实上，这项加征的徭役折银在征解过程中，也存在督抚之间的博弈，如上所述，郑晓拒绝将江北地区的提编徭银解给总督，而是由海防兵备道掌握并分配，再下发至府级银库储备，其创设的海防道分担了处置和调拨军饷的部分财权。

郑晓在奏疏中开列了上任一年之内的各项开支及用银数目，包括挑浚清江浦运河、建闸开河、补造漕船、接济淮扬用兵及备倭、协济凤阳修理皇陵等项，共计10万余两。其中，补造漕船需银5万两，占总数一半。尽管郑晓“通查漕运项下库银，搜求括取，锱铢不遗，亦不敢妄用一分一毫”，^④但是由于申请借支余盐、钞课支给淮安官军俸粮的动议并未得到户部准许，而只被要求从淮安府库贮银两中（不论款项来源）动支1万两，则漕运、军饷、河工等项银两难免混合支销。在同时面对沿海抗倭、地方灾伤、河道淤塞、漕船缺乏等多重难题的情况下，漕抚郑晓属下府县田赋、商税等收入远不及支用所需，库藏空虚，导致实际财政运作过程中，不得不在各项库银之间通融挪借，以应急需。

（二）漕运衙门的职掌失效

嘉靖中后期，漕运衙门的行政运作亦陷入困境，介于地方有司、卫所军队等不同系统和机构之间的特性，使其政令传达、职权贯彻的有效性常难以保证。“漕司所辖南北直隶并浙江等五省、二留守、六都司、一百三十一卫所，隔越数千里”，^⑤所涉地理范围广、军民衙门多是漕运事务的基本特点，故需要专门的机构来统领其事。然而，在以文书行政为基本运转方式的官僚体系中，“别部隔省”又成为漕运衙门遭遇掣肘和推脱的原因。

郑晓指出，在嘉靖三十三年漕运过程中，漕司职权数次被藐视，各地军卫、有司纷纷对漕运衙门的文移政令置若罔闻。其一，根据制度规定，各类漕粮附加税应当与正粮一道解运，而该年轻贲、席板等耗银征解稽迟严重，漕司以文移督催不得，“缘各官多属隔省，意谓漕司不与举劾，辄以彼处抚按批行为词，往往阻误粮运”。^⑥其二，漕抚移咨江南巡抚，提问犯罪的镇江卫指挥，没有得到回应；镇江运河河道淤塞，地方有司亦未及时挑浚，皆由于“各该有司相习玩纵，其于漕政虽岁有议单，一切视

① 郑晓：《郑端简公奏议》卷8《议讨余盐钞课放支淮安官军俸粮疏》，《续修四库全书》第476册，第660—662页。

② 郑晓：《郑端简公奏议》卷10《乞留江北府州预编徭银疏》，《续修四库全书》第477册，第2页。

③ 参考李义琼：《论明代嘉靖间的提编与海防》，《江西社会科学》2014年第11期；丁亮：《明代浙直地方财政结构变迁研究》，中国社会科学出版社2020年版，第217—222页。

④ 郑晓：《郑端简公奏议》卷8《议讨余盐钞课放支淮安官军俸粮疏》，《续修四库全书》第476册，第661页。

⑤ 郑晓：《端简郑公文集》卷11《久任理刑疏》，《北京图书馆古籍珍本丛刊》第109册，书目文献出版社2000年版，第628页。

⑥ 郑晓：《端简郑公文集》卷10《漕议事疏》，《北京图书馆古籍珍本丛刊》第109册，第564页。

为故纸”，甚至“公然放肆明言，漕司移文住俸徒为故事”。^①其三，浙江巡抚、都司未经与漕运衙门商议，径将海宁卫运军掣回操练，额运粮分派该总其他卫所官军带运，而不考虑洒派加带超出漕船载重量的隐患，因此遭到郑晓诘问，“一切不经漕司，职掌安在？”^②

种种现象表明，尽管以总漕、总兵官为首的漕运衙门是专门职掌漕运事务的机构，但其与大多数有漕州县和漕运卫所并没有直接的上下级统属关系，其行政运作具有交叉管理的特征。漕运系统最高文武官员开府于淮安，在行政上无法隔省而治，而总漕兼任凤阳巡抚，与其他有漕省份的巡抚平级。加之漕规、议单在律例层面的约束力有限，漕司官员考成、举劾的权力不受重视，更削弱了漕运衙门文书政令的效力，使其对于基层运作的控制往往鞭长莫及。而且，在沿海战场兵源不足的情况下，浙江官员擅自调用运粮官军，既是事权从急的举措，也说明了抗倭战事对于漕运事务的影响，以致郑晓需要申明“一应漕务悉听漕司处分”这一最基本的原则。^③

因此，漕运衙门在行政运作越发失效的情况下，亦难以切实有效地掌握造船料银的征解，职掌失序正是造成其财政管理趋于混乱的原因之一。郑晓在催解补造漕船银两时，曾表达了职权带来的限制和困难，“所欠银两多系别部隔省，漕司虽经行文催取，诚恐彼处官司不知造船用银紧急，视非亲临，因循怠玩”，^④银两征收、解运、支领的权责分散，文移往来繁复，使得漕运官员在与工部、有司、卫所的财政关系中处境尴尬。

总之，在倭乱时期出任漕抚的郑晓既手握多种职权，也面临多重难题，使得漕运衙门陷入了更加复杂的机构间权力网络，并且逐渐难以掌控。抗倭战事对于东南地区的影响是全面的，从事漕粮运输的卫所军队被转为防御力量，包括漕运经费在内的淮安府库贮银两被通融支销，优先供给军饷开支。在此情况下，职掌重叠和交叉意味着实际行政运作中的掣肘和博弈，从中央的户部、工部、兵部到东南各总督、巡抚，都能够左右郑晓对于钱粮资源的调拨，无形中削弱了漕运衙门的行政和财政管理效力。

三、另盖漕库：漕运钱粮专门化管理的开端与博弈

（一）郑晓议建“漕运库”的原因及结果

由于漕抚同时肩负着漕运、军事、河工及地方事务的职责，漕运衙门的钱粮管理涉及到与户部、工部、河道衙门、淮安府等机构的多方关系，官僚系统内部职掌交叉且失序，极大地影响了漕运钱粮出纳和调拨的有效性。在财源紧缺的情况下，不同项目的财政支出以挪借为惯用手段，导致漕运衙门的常备库存空虚，以及漕船补造经费紧缺，这促使郑晓开启了规范漕运钱粮管理的努力。

嘉靖中后期，漕船数量始终存在较大的缺口，而补造之制有别于常规修造，其费用并非直接来自“军三民七”料银，只能借用漕运衙门的储备资金，如嘉靖二十六年等年份南京把总“暂借漕库官银补造”。^⑤这进一步说明，漕司收寄的库银是支解给清江厂年例船料银过程中的临时贮存，而年例之外的补造支出在会计意义上属于借支，使得漕运衙门对钱粮的支销陷入了反复挪借的循环中。

漕运衙门与工部分司之间的措辞不一致，更凸显了漕司库贮空虚背后的管理混乱。如前所述，自嘉靖初年，清江厂工部分司开始积累资本，其方式是扣留从漕司支领、给予木客买木所剩的木料银，“原系造船节省之银，收贮工部分司”。嘉靖三十三年，郑晓核查工部分司积贮余银达12万余两，故提出当年补造漕船应从中支出。^⑥然而，工部主事则称，所谓清江厂“节年扣存造船木价余银”实

① 郑晓：《端简郑公文集》卷11《久任理刑疏》，《北京图书馆古籍珍本丛刊》第109册，第628页。

② 郑晓：《端简郑公文集》卷10《漕议事疏》，《北京图书馆古籍珍本丛刊》第109册，第559页。

③ 郑晓：《端简郑公文集》卷10《漕议事疏》，《北京图书馆古籍珍本丛刊》第109册，第560页。

④ 郑晓：《郑端简公奏议》卷5《查催补造粮船银两疏》，《续修四库全书》第476册，第607页。

⑤ 郑晓：《郑端简公奏议》卷3《补造运船疏》，《续修四库全书》第476册，第551页。

⑥ 郑晓：《郑端简公奏议》卷3《补造运船疏》，《续修四库全书》第476册，第551—552页。

实际上都是各地拖欠的班匠银及借用未还的工食银、造船银、赈济银等,“俱系借欠之数”,并没有现银贮存。因此,郑晓除了要求南京工部催解拖欠银两之外,只能“尽将淮安府在库官银通行查出,止得一万五千余两,先行借支,分投赎买木料”,^①不得不继续借支补还的惯用处理方法,甚至可能挪用了府库的其他项目库银。另外,他还提出,工部分司在岁造漕船 680 只的任务之余难以兼顾补造,应由其另选官员,在淮安府城西门外南锁坝建厂,试图将漕船补造脱离清江厂体制,置于漕运衙门的独立管控之下,但这项提议被户部不置可否。^②

这一时期,造船料银在征收层面的逋负与支用层面的挪借并存,共同造成了漕司钱粮“扣抵失时,出纳欠明”,以致漕运衙门库存无积。据清江厂造船把总呈告,当时因连年灾伤,军士月粮无支,厂造军料银拖欠严重;又因歇役的运军数量少,办纳的减存料银有限,两类主要的军料银皆逋负难解,“时值库藏空虚,无料可支,责令厂官贖料攒造,往往借贷不前”。与此同时,连年挪借而未补还的后果逐渐显现:以往漕司库贮有余银时,因循苟且,以挪借应急了事,导致淮安府库中的船料银被挪用一空,消耗殆尽,“往年漕司尚有积贮,一时缺船,银两未到,尚可那移济急。今查淮安府库并无积贮船银,造船日增,料银日负”。^③漕司钱粮寄存于淮安府库,原本只是临时借用驻扎地的衙门官库,再加上抗倭军饷等其他钱粮的汇集,淮安府库中混杂的款项越多,通融支销、挪用借支的现象也会越频繁,郑晓屡屡在奏疏中言及库藏空虚,即是明证。

嘉靖三十三年七月,漕抚郑晓与总兵官顾寰循例条陈漕运及地方应议之事,共列 12 条,其中特别开列“议库藏”一条,提出另盖一座“漕运库”的建议。在追溯了减存军办料银的来源变化、“扣寄”淮安府库的惯例,陈述了当时造船料银拖欠、挪移、侵欺等种种不法现象之后,郑晓称:“再照淮安府设有阜积库大使一员、攒典一名,原为本府岁收钱粮而设,其漕运一应钱粮似难兼管。本年五月内,臣等选委高邠州知州姜博,会同淮安府通判党淳、船厂把总詹怀世通行查盘造册讫。”^④可见,原本只是贮存淮安府岁收钱粮的阜积库,不仅自宣德年间开始存放清江厂油、麻等造船杂料,而且在嘉靖时也收纳了漕运一应钱粮。《吏部职掌》中记“京府库大使”为从九品官,“府库大使、副使”属未入流;攒典则是明代司府州县仓、库、税课司局所设吏员之职。^⑤据正德《淮安府志》记载,阜积库有 16 间,位于淮安府衙仪门外以东、龙亭库之北,设库官一员,未入流,乃府属官。^⑥郑晓则称阜积库有大使、攒典各一名,是在外府库官吏的正常配置。

郑晓上任不久,即选派抚属其他州县正官,与负责该库出纳的淮安府通判、船厂把总共同查盘库存,编造账册,由此掌握实际钱粮数目。在此基础上,郑晓提议:

合无就于本府内另盖漕运库一座,请给漕运库条记,添选大使一员、攒典一名,责令专管看守漕运一应各处解纳钱粮,坐委本府管河通判常川经理,不得更委别差,仍听该府知府提调。^⑦郑晓希望在阜积库之外另立一座漕运库,颁给条记印信,并添设大使、攒典各一员,即与阜积库同等规格,专管漕运钱粮,且由府管河通判专门负责。此外,他还要求各漕运卫所于每年十月以前,将当年减存料银扣抵封存,以卫为单位造册,“解赴漕司,验发淮安府漕运库收贮,俱听漕司明文给付修船”,由旗军赴漕库支领。^⑧因此,郑晓提议另盖漕库的目的在于从贮存和设官两个方面着手,将漕运

① 郑晓:《郑端简公奏议》卷 5《查催补造粮船银两疏》,《续修四库全书》第 476 册,第 606—608 页。

② 郑晓:《郑端简公奏议》卷 3《补造造船疏》,《续修四库全书》第 476 册,第 552—553 页。

③ 郑晓:《端简郑公文集》卷 10《漕议事疏》,《北京图书馆古籍珍本丛刊》第 109 册,第 571、561—562 页。

④ 郑晓:《端简郑公文集》卷 10《漕议事疏》,《北京图书馆古籍珍本丛刊》第 109 册,第 563 页。

⑤ 李默等:《吏部职掌》,《四库全书存目丛书》史部第 258 册,齐鲁书社 1996 年版,第 27 页;缪全吉:《明代胥吏》,嘉新水泥公司文化基金会 1969 年版,第 305—308 页。

⑥ 正德《淮安府志》卷 6《规制二》,《原国立北平图书馆甲库善本丛书》第 300 册,国家图书馆出版社 2013 年版,第 358、361 页。

⑦ 郑晓:《端简郑公文集》卷 10《漕议事疏》,《北京图书馆古籍珍本丛刊》第 109 册,第 563 页。

⑧ 郑晓:《端简郑公文集》卷 10《漕议事疏》,《北京图书馆古籍珍本丛刊》第 109 册,第 563 页。

钱粮和地方赋税相分离,虽然仍归属淮安府佐贰官经理,但是可以实现专人专管。与此同时,试图将漕司库贮独立化,通过加强银库的册籍管理,完善漕运钱粮的入库、验发、支解诸环节和程序,保证船料银尽快尽量地用于造船,从而有助于漕运衙门掌握更多的财政主动权。

但是,嘉靖三十三年十月,户部等衙门讨论漕运事务时,并未完全同意漕运衙门另盖漕运库的建议,其批复如下:

前件相应依拟,添设库副使一员,专收漕司钱粮,其出纳仍听淮安府掌管,不必另项委官。

其司府卫所料银查补解报,验发收支,悉照所拟施行,违者听漕司参究。^①

也就是说,户部只准许给淮安府阜积库添设副使一员,专职收纳漕司经费,而没有给予漕司库贮和府级银库同样的职官配置。从结果来看,或许此时郑晓另立漕库的希望未能实现,不过,以减存料银为主的漕运钱粮能够由专人负责出纳,也算是达到了与地方税银分开管理的目的。而且,漕运衙门对于军民料银的征解和收支具有管理、纠劾之权,得到了朝廷的确认,为申明其政令文书的效力提供了依据。

郑晓年谱中的一段话,亦透露了其试图规范漕船料银管理所遭遇的曲折。嘉靖三十三年六月,郑晓曾扣余料银3800两,发淮安府贮库,用于补造船,其年谱于此事后附记:

公手批云:“此是农夫骨髓,漕卒汗血,不许别项破冒,即使军饷缺少,亦不得那移。”公辞任未及年余,即为人干没。^②

从郑晓“手批”的内容可以看出,在地方各项财源紧缺的情况下,他花费了相当多的心思筹措和调拨钱粮,也在努力平衡抗倭军饷与漕运钱粮之间的矛盾。他认识到,造船料银的挪移借支是造成漕司库藏空虚、漕政趋于无序的根源,因此尽力杜绝将漕运经费挪作军饷,并尝试推行漕运钱粮的专门化管理。然而,尽管郑晓相继剿破倭寇于通州、如皋、海门等地,并于嘉靖三十四年四月功升吏部左侍郎,^③但战事仍在继续,在其离任之后不足一年,漕船料银又被挪作他用。

以后来者的眼光观之,或许正是抗倭军饷的持续供应压力,导致郑晓在战争期间提出的另盖漕运库建议无法得到实行,船料银仍然陷于挪借之中。而在官府行政运作的过程中,灵活调拨与借支挪移常常是财政调节手段的一体两面。无论是户部出于以低成本解决东南军需的考虑,还是漕抚必须同时履行保障漕运与地方军事防御的职责,都需要在财政资源调拨的过程中,保留一定限度的灵活性。

(二) 嘉隆年间的漕银争夺与漕库经制化

嘉靖三十七年之后,倭患逐渐南移至闽粤沿海,浙直一带海防危机暂时平息,江北地区各级官府的军饷供应压力得以稍事缓解。^④但是另一方面,嘉靖末期内外交困,南北军事开支不断膨胀,地方逋负严重,各方进一步加强对财源的控制。在此情形下,漕司库贮钱粮以其能够灵活调配的特性,引发户部、漕运衙门、河道衙门之间的反复争夺,机构间的博弈推动漕库逐渐走向专门化和经制化。

随着中央财政日益见绌,户部不断提解原本存留于地方、不属于中央直接掌握的税收钱粮,以充实国库和北边军费。^⑤嘉靖三十九年,户部以国用不足为由,要求“各处税契银、商税银及缺官俸薪与吏承纳班银、漕粮改折加耗席板银、减存料银,悉行查解济边”,包括减存料银在内的各类漕运折征银两,与地方商税银、衙门公费银一道,被转化为国家财政运作的备用资金,投入九边军镇。^⑥在户部看来,减存料银本质上属于因漕粮改折而产生的附加征收,具有一定的灵活性,自然能够收归中央掌

① 郑晓:《端简郑公文集》卷10《漕议事疏》,《北京图书馆古籍珍本丛刊》第109册,第574页。

② 郑履淳:《郑端简公年谱》卷4,《四库全书存目丛书》史部第83册,齐鲁书社1996年版,第574页。

③ 《明世宗实录》卷421,嘉靖三十四年四月丁亥,第7303页;《明史》卷199《郑晓传》,中华书局1974年版,第5272页。

④ 参考范中义、仝晰纲:《明代倭寇史略》,中华书局2004年版,第141—146页。

⑤ 嘉隆时期,户部尚是不定期地对地方库贮进行清盘提解,到了万历初年,发展为对地方差役银的全面清理和赋役册籍的编纂。参考申斌:《万历七年四差银清理与赋役书册纂修——张居正改革之一环》,《史林》2019年第6期。

⑥ 《明世宗实录》卷491,嘉靖三十九年十二月庚戌,第8172页。

管。但漕运衙门于次年重新夺回了减存料银的支配和使用权,并再次申明7年前郑晓所规定的料银征解程序,明确提到减存料银由漕库收贮:

(嘉靖)四十年题准,南、北直隶、浙江、江西、湖广、山东各司府卫所掌印官,每年于放粮之期,务将减存运军应扣料价按月扣贮,限七月以里,即差该卫所当年催料运官逐项封记,解赴漕司,验发漕库收贮,听漕司给付造船旗军支领,按季填报,循环稽考。^①

这段记载说明,减存料银的征解和支放程序得到了制度确认,各卫所按月扣除漕运军士月粮,于秋冬造船之前,派遣专职催料运官将银两解交漕库收贮,由漕司查验并支销。此规定基本上延续了嘉靖中期朱家相制定的流程,也几乎完全沿袭了郑晓奏议中的表述,只是把各卫所扣收料银的时限从十月提前到了七月。^② 减存料银作为漕司库贮钱粮的主要组成部分,其收支程序成为定制,是漕库走向经制化的重要推动力。通过卫所与漕司之间交替流转的循环簿册,漕运衙门能够掌握收贮和支放的料银数目,则是漕库实现独立运转的保障。

除减存料银之外,部分轻资银也进入漕库,成为可供河漕系统调拨的机动财源,在漕运衙门、河道衙门和户部之间多次发生用途和支配权的转移。轻资银原本以“一六”“二六”“三六”的名目派征,嘉靖七年通惠河复浚后,京通之间的陆运脚价得到节省,轻资银的征收也有所减免。^③ 嘉靖十四年开始,“三六轻资”“二六轻资”分别减征二升米,即扣留银一分,并载入议单;^④《万历会计录》记为“扣留收解太仓银库”,以备修河等项支用,共银27122.653两(以下简称“轻资扣留银”)。^⑤

所谓减征之银,实际上被转化为了财政公费,以河漕实际需要,扣留于淮安支用。嘉靖三十年,巡按御史赵锦建议每石漕粮加派银二分,随“二四轻资”“俱解漕运都御史,类送河道衙门”,^⑥用于淮安至兖州段运河雇募夫役。^⑦ 次年,漕司题议,自三十二年开,复征轻资银原减免之数,解发淮安府寄库,^⑧或称“征解漕库,分发协济雇夫”。^⑨ 也就是说,名义上应收解于太仓银库的轻资扣留银被实际留存于淮安,由漕司收贮,转交河道衙门,作为雇募河夫的公费。由此,轻资银在淮安便有了新的分配途径,每年总额30余万两的轻资银之正项解入淮库,三分给军、七分类解通仓;^⑩扣留银作为备用资金另解入漕库,以灵活解决漕运事务的公共开支。

嘉靖三十三年,郑晓又提出将江北、中都总兑运的“二六轻资”扣留银,收寄于淮安府库,用于抵补旗船修造料银。户部虽然认为此银已经用于河工,“前银雇夫修河系一时权宜,若以之修船亦非事体”,还是同意暂时扣留5287两,也就是将扣留银总数的约20%转作修船之用。户部一方面声称“前银一分原议免征以宽民力,非解户部之数也”,另一方面要求用于修船的轻资扣留银如果支用不尽,年终统一解赴户部“作正支销”。^⑪ 这充分说明,无论将轻资扣留银用于河工还是修船,都是权宜调拨之策,淮安的漕运衙门只有支用权,最终仍由户部收纳、核销,并掌握分配权力。因而有河道官员称,刚调拨用于雇募夫役的银两,“遵行未久,前银取解赴部”。^⑫ 嘉靖四十一年,户部重申了对这笔

① 王在晋:《通漕类编》卷3《漕运船只》,《四库全书存目丛书》史部第275册,第318页。

② 郑晓:《端简郑公文集》卷10《漕议事疏》,《北京图书馆古籍珍本丛刊》第109册,第563页。

③ 王在晋:《通漕类编》卷3《轻资耗脚》,《四库全书存目丛书》史部第275册,第310页。

④ 《漕议单》(嘉靖二十一年),虞浩旭主编:《天一阁藏明代政书珍本丛刊》第7册,线装书局2010年版,第521—522页。

⑤ 张学颜等:《万历会计录》卷35《漕运》,《北京图书馆古籍珍本丛刊》第52册,书目文献出版社1989年版,第1075、1085页。

⑥ 赵锦:《计处极重流移地方以固根本事》,陈子龙等辑:《明经世文编》卷340《赵侍御文集》,中华书局1962年版,第3649页。

⑦ 《明世宗实录》卷373,嘉靖三十年五月甲辰,第6659—6660页。

⑧ 郑晓:《端简郑公文集》卷10《漕议事疏》,《北京图书馆古籍珍本丛刊》第109册,第576页。

⑨ 朱衡:《朱镇山先生漕河奏议》卷5《冲疲地方夫差偏累乞天恩俯从议处以苏民困疏》,隆庆六年刻本,第49a页。

⑩ 详见张叶、吴滔:《从淮仓到淮库:漕粮加耗折银与明代财政》,《史林》2017年第4期。

⑪ 郑晓:《端简郑公文集》卷10《漕议事疏》,《北京图书馆古籍珍本丛刊》第109册,第570—572、575—576页。

⑫ 朱衡:《朱镇山先生漕河奏议》卷5《冲疲地方夫差偏累乞天恩俯从议处以苏民困疏》,第49a页。

“漕银”的所有权，“河工银两原系漕粮耗米折银，例当同扣省等银解部”，将之全部收归中央财政。^①

嘉隆之际，由于各方财源紧缺，轻资扣留银等较为灵活的财政收入又被反复变更支出用途。嘉靖四十四年，漕司议补缺船，将轻资扣留银“准留三年，收贮准库，补造船只”，得到户部同意。^②隆庆元年（1567），漕粮改折30%，户部尚书葛守礼准许将减存运军的行粮10万石解发准库，作为造船支用。^③而当年九月，继任尚书马森指责葛守礼失于查明，解发漕司、给予补造船只的费用太多。马森调整了135560余两减存料银、行粮扣价的支解和用途：其中10万两解太仓银库，抵补九边民运粮的缺口，余下35560两仍扣解漕司，与轻资扣留银及之前三年的减存料银一道，用于补造漕船。^④可见，在北边和议急需用银，而太仓银库入不敷出之时，户部四处搜括财源，通过改折漕粮，节省漕运开支，在会计层面重新分配，将为数可观的减存料银等漕银收归中央，转为协济边饷。

至隆庆二年，轻资扣留银被漕司留用三年的期限已满，总理河道工部尚书朱衡题议，将其收归河工正项支用，凑补徐州洪夫工食桩草银，“收贮淮安府漕运官库，听二洪管洪主事每季差官赴淮支领，雇夫应用”，余剩银两仍然上交中央。^⑤而户部却以轻资银两难以议扣为由，并未明确扣留银的用途。徐州二洪夫役工食银共15196两，户部只拨瓜仪二坝扣省脚米、徐州派剩麦价银、两淮运司挑河银协济，计6500余两，不足半数之需。^⑥由此可见，尽管因通惠河浚通而被转化为修河公费的这部分轻资银常以“河工银两”代称，但是其用途多背离协济河工的初衷，屡屡被转作补造漕船之费，且受制于户部的具体分配。

因此，嘉隆年间，由于漕船补造、南河河工的开销持续增加，以减存料银、轻资河工银为代表的漕银被频繁扣留于淮安，使得漕司钱粮的经制化成为可能，漕库的建置和管理开始走向规范化。两项银两或是复征的漕粮附加税，或为运军歇役扣发的月粮，都直接来自于有漕州县和漕运卫所，也理当用于与漕运有关的公费开支。州县和卫所将银两解送至漕运衙门，在淮安先行支用，由督造漕船或管理运道的工部主事支领，年终向户部奏销。漕库承担着河漕系统常设储备和贮存的职能，成为国家财政资源调拨体制中的一环。

隆庆以后，漕库的设置逐渐固定化、专门化，体现在制度和实体两个层面。隆庆六年，给事中雒遵条奏整饬漕规，首先要求清查漕库，以正运本。经户部尚书张守直覆准，规定每年由漕司和巡按御史共同查盘漕库银两。^⑦具体措施如下：

淮安漕库积贮船料、赃罚等银，每年终漕司会同巡按逐一秤盘，备将出入项款分析造册具题，中间公费不容已者，明白登簿支销，如有别弊，据实参究。^⑧

以上记载清楚地说明，淮安漕库收贮的银两包括船料银、赃罚银等项，都是漕运衙门能够支配的公费收入，充分体现了其直接隶属漕司的性质。赃罚银本属于中央财源，宣德后多留用于地方；漕库的赃罚银或许来自于运军的犯罪纳赎，以及驻扎在淮安的漕运理刑司所处理的漕运案件罚没。巡按御史本就有查盘库藏钱粮的职能，其于嘉靖末年开始参与监兑漕粮，^⑨加入对漕库的稽查，也是对以

① 《明世宗实录》卷511，嘉靖四十一年秋七月癸巳，第8407页。

② 马森：《明会计以预远图疏》，陈子龙等辑：《明经世文编》卷298《马恭敏公奏疏》，第3133页。

③ 张学颜等：《万历会计录》卷35《漕运·运船官军》，《北京图书馆古籍珍本丛刊》第52册，第1102页。

④ 马森：《明会计以预远图疏》，陈子龙等辑：《明经世文编》卷298《马恭敏公奏疏》，第3132—3134页；《明穆宗实录》卷12，隆庆元年九月丁卯，第332页。

⑤ 朱衡：《朱镇山先生漕河奏议》卷5《冲疲地方夫差偏累乞天恩俯从议处以苏民困疏》，第51a页。

⑥ 《明穆宗实录》卷25，隆庆二年十月己亥，第694—695页；张学颜等：《万历会计录》卷35《漕运·河漕》，《北京图书馆古籍珍本丛刊》第52册，第1116页。

⑦ 《明穆宗实录》卷66，隆庆六年二月癸巳，第1582页；张学颜等：《万历会计录》卷35《漕运·运船官军》，《北京图书馆古籍珍本丛刊》第52册，第1103页。

⑧ 王在晋：《通漕类编》卷2《漕运职掌》，《四库全书存目丛书》史部第275册，第299页。

⑨ 小川尚『明代地方監察制度の研究』第一章「明代の巡按御史」汲古書院，1999年，19—35頁。

总漕、总兵官为首的漕运衙门加强财务监察的表现。巡按御史与漕司共同查盘时，明确要以册籍文簿登记漕库钱粮的收入和支销，发挥对财政公费的审计作用。

可以认为，从嘉靖三十三年到隆庆末年，随着漕运衙门不断地截留并支销银两，郑晓另盖漕库的计划终于得到了实现。至迟在万历初年，淮安的漕运库以独立的建筑实体呈现，且配有专门的官员，达到了与阜积库同等的规格。官制政书和地方志的记载可为明证：万历七年编印的《大明官制》明确记录淮安府下有阜积库和漕运库；^①嘉靖中期刊刻的《大明一统文武诸司衙门官制》记载淮安府署只有常盈仓、阜积仓等仓场，但其万历四十一年增补刊本中的淮安府条目下列有阜积仓和漕运库；^②天启《淮安府志》则详细记录，漕运库与阜积库俱在府衙仪门东、内甬道之东，共有正厅三间，有东、西库房、外守宿房各三间，且各有库官一员。^③

四、结语

传统时期的贡赋资源本质上都是国家之财，但不一定都集中于中央，再由中央重新分配。历代王朝财政体制和运转机制的核心问题，就在于中央朝廷与各层级官府之间的财用分割和转手关系。^④明人陈文烛言：

夫天下之财，无论在官在民，大都有四：如金花银入诸内库，谓内府之财；税粮银、马价等银入诸户部、工部、太仆寺、光禄寺，谓之外府之财；司府州邑所收者谓库藏之财；士农工商所有者，谓民间之财。^⑤

在晚明官员眼中，天下财赋被分为四类，其中在官之财分别入于内府、外府及司府州县，不同系统、层级的官府对国家财政资源各有收纳，分类支拨。王朝理财的关键，是如何合理分配和调拨“内府之财”、“外府之财”与“库藏之财”，平衡各级官府之间的利益冲突和支用需求。

由于漕船料银支出的实际需要，漕运衙门在淮安存留和集中了大量财赋资源，逐渐形成了专门的财政管理体制，处理着与州县和卫所的征解关系、与船厂和提举司的支放关系、与户部和工部等中央部门及其派出机构的调拨关系。成弘以降，随着漕船修造料银来源的变化，军办料银及部分轻赏银、衙门公费银以临时寄存的形态收储于淮安，该府的阜积库从物料库演变为银钱库。至嘉靖中后期，漕司钱粮管理的乱象逐渐显现，漕船补造和抗倭军饷等非常规应急财政支出同时激增，冲击了清江厂船料银的正常支解，不同款项之间的挪移借支成为常态，漕运衙门的职掌失效加剧了军民料银征收逋负，造成了漕司库贮空虚无积。嘉靖三十三年，漕抚郑晓提出了另盖漕运库的计划，推动漕运钱粮从“扣寄”淮库到固定贮存，从与地方财税混合到专门化、规范化管理。直到隆万之际，随着淮扬地方军事危机暂时缓解，而中央财政供应北边军需的压力持续增加，漕运衙门通过强化收支册籍管理，明确各机构权责和财政关系，逐渐实现了漕库的实体化和制度化。

以减存料银和轻赏河工银为主体的漕库钱粮，本质上都是运役、修船等差役折银，在转变为可核算的货币收入后，成为漕司的机动资金。漕库收入规模因此盈缩不常，其固定收入包括南京二总、上江总、下江总等部分随漕轻赏银、南京衙门部分行政公费及轻赏扣留河工银等项，共约3.4万余两。而当漕粮改折较多时，被转化为财政公费的数字更为可观，如隆庆元年漕粮改折30%，减存粮银

① 张卤辑：《皇明制书》卷16《大明官制》，《续修四库全书》第788册，第608页。

② 佚名撰：《大明一统文武诸司衙门官制》卷2《南京·淮安府》，嘉靖二十年刻本，第15a页；陶承庆校正，叶时增补：《大明一统文武诸司衙门官制》卷1《南直隶·淮安府》，《续修四库全书》第748册，第457页。

③ 天启《淮安府志》卷3《建置志一·公署》，《原国立北平图书馆甲库善本丛书》第301册，第63页。

④ 刘志伟：《代序：中国王朝的贡赋体制与经济史》，《贡赋体制与市场：明清社会经济史论稿》，中华书局2019年版，第21页；刘志伟：《从国家财政体制转型的视角看一条鞭法》，《史学集刊》2021年第5期。

⑤ 陈文烛：《二酉园尺牍选》卷15《上申瑶泉相公书》，万历十九年刻本，第10a—10b页。按，陈文烛于隆庆年间任淮安府知府，万历初年升任漕储道。

35560 两扣解漕司,则当年漕库收入至少达到7万两。

这些理论上都属于中央财源范畴的银两,由于漕运衙门的支用需求,尤其是应付临时性支出,被存留于淮安,以事权从急为原则,向抗倭战事、漕船补造、河工雇夫等方面通融支销。而遇到中央财政紧缺之时,漕库钱粮又易被朝廷当作扩展财源的目标。嘉隆年间,漕库的建置逐渐经制化,与其说是漕司实现了对库贮钱粮的专门管理,毋宁说是漕运、河道衙门为了与日益集权的中央财政相抗衡,努力在淮安保存可供调配的固定财源。

在此脉络下,漕库的形成与演变呈现出与省级司库、淮库不同的逻辑,体现出漕运衙门财政管理的复杂性。各地方抚按通过编制省级赋役经制册籍,推动省内财政集中管理,司库成为省级储备银库;^①淮库更形似混合了中央与地方多种财源的蓄水池,承担中转和再分配的职能。^②而漕库钱粮大多属于附加税、羨余银,具有较强的灵活性,使得漕运衙门与中央财政的博弈更加突出,一方面总漕试图强化自身财政职能,供给河漕支出,另一方面户部通过会计和核算手段,提取漕司经费。漕库无疑是国家财政管理体系中特殊的一环,将“外府之财”收于司府库藏,性质上偏向于中央财政的截留,功能上侧重于钱粮出纳和支销环节,形成了在中央朝廷与各级官府之间的财政调拨和运作机制。

The Origin of Grain Transport Treasury: The Shipbuilding Silver and Financial Management of the Canal Administration in the Jiajing-Longqing Period of the Ming Dynasty

Zhang Ye

Abstract: During the Ming Dynasty, due to the supply of ship materials for the Qingjiang shipyards, a large number of resources and revenue were concentrated in Huai'an. After Chenghua period, the shipbuilding funds in the form of silver also delivered to the canal administration, and stored in the Huai'an treasury. In the middle and late Jiajing period, Zheng Xiao, the supreme commander of the grain transport system, was faced with the double dilemma of raising military pay for the war against 'Japanese pirates' meanwhile the power as the canal administration was ignored by local government. As a result, the shipbuilding silver was seriously behind in payment and shipyard borrowed for expenditure, which made the treasury of the canal administration empty. Zheng Xiao therefore proposed to build a separate canal treasury in Huai'an, hoping to manage the canal funds separately from the local revenue. In order to against the pressure from the central finance, the 'Cao Ku' intercepted more of the central revenue and gradually achieved independent operation in Longqing period. The financial allocation by the canal administration was practiced among the central revenue and the government at different levels, and between the administrative agencies and the grain transport guards. A special allocate and transfer system of the state finance had been created, by reserving and expending the central revenue, because of the specific demand for spending in the process of grain transport.

Keywords: Grain Transport Treasury, Canal Administration, Shipbuilding Silver, Zheng Xiao, Financial System of Ming Dynasty

(责任编辑:丰若非)

① 申斌:《赋役全书与明清法定财政集中管理体制的形成——兼论明清国家财政治理焦点之转移》,《中国经济史研究》2021年第1期。

② 张叶、吴滔:《从淮仓到淮库:漕粮加耗折银与明代财政》,《史林》2017年第4期。