臺大歷史學報第30期
2002年12月，頁307~312
2002.7.30收稿，2002.11.4通過刊登

BIBLID1012-8514(2002)30p.307-312

§書評§

包偉民，《宋代地方財政史研究》

上海：上海古籍出版社　2001　350頁

方　震　華*

本書不僅討論地方財政，作者更要從這個議題來分析宋代中央政府與地方的關係。中央集權是宋初立國的重要政策，早已為學者所一再強調。隨著時間的演進，這個原則落實的程度如何？宋廷對轄下的廣土眾民是否能有效統治？宋代的統治對社會經濟有何影響？這些議題都是作者想藉著討論財政來瞭解的。

全書除前言及結論外共分七章，主要探討四個主題。第一、二章從制度演變討論宋代地方財政的組織結構，及其運作情況。作者指出宋代財政管理的理想是達到中央對地方指揮自如，使全國財賦通融調度，以盈補缺。故朝廷對各級政府的收支建立「歲計」，嚴加核算；路級的轉運使除了統籌上供財物外，並有調度其所轄州縣財政收支，使其保持平衡的功能。但從仁宗朝對西夏用兵後，中央財政出現赤字，對地方財政需求無法滿足，於是各路在經費上的不足，須自行應付。因此，轉運司由原本中央派出監督地方財稅的機構轉變為獨立負責各路財政的機構。至於州、縣級的財政，原本亦受中央嚴格的監控，同樣地隨著財政的困窘而轉變成「以一地之費，供一地之用」。朝廷財政管理的目標從通融調度，轉為確保自己的收入無缺。

第三、四章討論在中央徵調數量不斷擴大的情況下，地方財政所產生的變化。作者指出，仁宗、神宗、徽宗、高宗和孝宗朝都曾大幅增加中央徵調財賦的數額。各種新的徵調名目如：無額上供、總制錢、版帳錢等層出，使得許多原屬於地方使用的項目轉為上繳中央的經費，某些

* 國立臺灣大學歷史學系助理教授。

臺灣大學學術期刊資料庫

路在南宋時的上供數額因而數倍於宋初。這種情形自然導致地方政府的入不敷出，於是地方官一方面積欠上供及應支付的開支，一方面開始尋找兩稅以外的財源。隨著時間的進展，地方財務困窘日趨嚴重，造成許多州縣大幅虧空。中央既無力調節補助地方的需求，對於地方財政的監控便趨於鬆懈。從北宋末年開始，中央對地方財政的帳目已無法核實，地方官另設私庫，挪用財賦的情形嚴重。中央只在意下級政府是否能如數上繳財賦，對於實際財政的運作則默許其獨立。到了南宋，中央更為確保地方上繳財物，在原有轉運使、知州體系之外，又將許多徵收項目交給諸路的提點刑獄、提舉常平和諸州的通判。因為這些官員不負行政之責，沒有挪用上供財物以供應地方所需經費的壓力，更能夠確保中央財稅的收入。至於地方官為解決經費困難，只能以各種方式加收租稅、罰款、手續費以及專賣所得。宋廷既明知地方財政困難，對這些法外的加徵基本上是默許的。結果是使制度上的規定日益破壞，官吏得以藉機貪污舞弊。

第五、六章從區域及社會階層兩個層面分析租稅負擔不平等的問題。透過分析各地稅額的變化，指出宋政府在制定稅額時，並非依據當地的經濟情況進行估算，而是沿襲唐末、五代以來的舊額或因臨時的需要而訂定。不僅各路因政治、軍事的重要性而輕重有別，即使一路內的各州、一州內的各縣，賦稅負擔亦會有極大的差距。大致上，軍、政開支集中的地區，像是首都附近及邊區，負擔最為沈重。因此，稅額的增減常受政治情勢的影響，不一定反映當地經濟的榮枯。由於各地承受的財政壓力不同，做地方官也有難易之別。在討論社會各階層稅賦負擔不平等上，作者認為宋代的兩稅按田地的面積徵收，有助於稅賦分配的合理化。但是，商稅和專賣利益這兩種近乎人頭稅的收入在政府歲入中的比重卻超過了兩稅，嚴重削弱了財產稅公平化的效果。此外，社會上的「形勢戶」可以藉著各種方法逃避賦役，貧民階層因而承受極大的負擔，這是宋代士人常指其所處時代賦役數倍於古的原因。作者認為，與之前的王朝相比，宋代平民的賦稅負擔增加，但「役」的負擔則減輕，故不能認定宋代的賦役之徵較前代大為增加。

最後一章專論所謂「征榷收入」的意義。從北宋中期開始，商稅及

臺灣大學學術期刊資料庫

專賣的收入就在政府財政收入中佔有過半的比重。某些學者據此論證宋代商業活動的繁榮，並認為這個現象反映了宋代政府財政倚賴經濟的前進部門。作者對這樣的說法提出修正。指出宋代政府倚賴專賣收入是因循唐制的結果，而統治階層重農抑商的意識型態亦促使他們合理化對征榷的依賴。其實，茶、鹽等專賣利益往往來自政府權威的強制分配，而商稅之中亦有相當部分來自於官賣，並非商品自然交流的結果。因此，作者認為征榷收入的增加與其說是商品經濟發展的結果，不如說是政府對社會控制程度的增加。

總結其研究，作者指出宋代財政展現出中央集權與地方無序雙重的特性，強調「中央集權」的朝廷在實際上只能做到對全國資源的獨占，而無法對下級的財務通融調度，於是不得不默許路、州、縣政府在財政上收支獨立。各級地方政府也像中央一樣，盡力獨占所能掌控的資源，形成了作者所謂的「階層性集權」。在這個結構中，愈上級愈浪費，愈下級愈困窘，最下層的民眾的經濟生產就在這層層剝削下受到嚴重阻礙。

從制度的討論出發，以宋代統治的特性為最終關懷，本書具有明確的問題意識，避免了制度史研究常陷入的支離和瑣碎。藉著廣泛蒐集文集、筆記、方志中的史料，具體呈現宋代地方財政運作的情況；對於一些學者只依據財稅數字論證宋代經濟發展的作法提出有力的修正；更使讀者瞭解以中央集權為原則的政府，對地方的控制其實是日益鬆散。對於研究宋代經濟或政治的學者，本書無疑是非常重要的作品。

由於本書研究的範疇非常廣泛，對評者而言，仍有以下幾點值得進一步地討論。首先，作者對宋代地方財政的論述較偏重其負面影響，認為財政朝著失序的方向發展，導致官吏貪污嚴重，傷害民間經濟發展。但是，從另一個角度來分析，宋廷應付財政赤字的方法是不斷藉由增加上供額度，以之向位於中間階層的各級官員施壓，再默許這些官員以體制外的方式向底層的平民取得財源。這固然使得整個國家的財政體制失去一致的秩序，卻使財賦的徵收具有極大彈性，實際承受徵斂壓力的官員可依所處的環境，調整其策略。於是，看似無序的體制卻具有極大的彈性和韌性，這是否是長期為財政困窘所苦的宋政府能延續三百多年的

臺灣大學學術期刊論文

要素？更有趣的是，依作者所舉的例子，許多州縣政府自南宋初即面臨嚴重財政困境，地方官靠著法外斂財及拖欠支出，竟然繼續運作了一百多年。其間，中央雖對地方收支的干預日減，但對於過分的徵斂或拖欠仍不時加以禁止或處分，特別是當民眾提出控告的時候。這些地方官員顯然是不斷在法律邊緣遊走，而大體上能做到民眾不抗拒，上級不干涉。這似乎反映了在失序的體制下，官僚群之間、官吏與被統治者之間仍有某種互相可以接受的默契存在。這種行政運作方式，是否顯現了南宋文化的特性，值得進一步推敲。

其次，本書對於租稅負擔的公平性多所討論，認為唐代改行兩稅法是朝向賦稅公平的改革，而宋代政府倚賴「征榷」則違背了租稅公平化的趨勢。如此看來，作者似乎只認定以土地為標準的財產稅才符合公平的原則，其他的方式則否。但是，如果考慮實際徵稅的情況，問題恐非如此單純。在政府對人民財產管理技術尚未成熟的宋代，財產稅的徵收很難做到公平，所謂的「形勢戶」有許多方法讓自己的田產從租稅記錄上消失，以致於政府能徵到稅的田地是愈來愈少。對於一個缺乏現代會計和通訊技術的政府來說，這種缺失的產生並不能完全歸咎於官員的因循或缺乏效率。一旦豪強脫產成功，政府即完全無法從他們身上徵到財產稅。相對地，「征榷」是透過交易轉嫁到購買者的身上，形勢戶只能憑藉參與專賣或走私交易來逃避，但政府「征榷」的範圍極廣，很難完全免除，多少能從富人那裡取得一點租稅。從這個角度看來，在無法核實財產登記的宋代，財產稅是否比其他間接稅更符合租稅公平的原則，恐怕有待更多的思考。

第三，從第二十五頁至四十五頁，作者花了很長的篇幅討論轉運司地位的改變，認為自北宋晚期以後，各路轉運司的歲計逐漸被固定化，必須自行籌措財源應付增加的開支，因此逐漸由中央派出機構轉化為地方財政管理機構。這裡的討論似乎陷入了強要二分中央與地方的困境中。如同作者所指出的，宋代中央與地方經費的區分其實並不清楚（頁51）。在這種情況下，實在看不出要將轉運司定位在中央或是地方範疇的必要性。若因轉運使原為中央監督地方而設，強調其本為中央派出機構，則宋初以知州、通判、知縣取代刺史、縣令也同樣有以中央官

臺灣大學學術期刊資料

監管地方的含義，是否也同樣要視州、縣政府為中央派出機構？中央派至地方的官員本來即須管理地方財政並兼顧中央的需求。中央將轉運司的歲計固定，要轉運使自行應付，並未根本改變轉運使的職權，而為中央徵足上繳經費還是其主要的任務。至於作者以紹興初年轉運使輕視朝廷命令的現象，做為其「地方性」轉強的證據之一（頁44），似亦有待商榷。這種現象可能只是南宋初期中央權力式微的反映，而非全體轉運使官職地位的改變。

第四，本書對南宋晚期地方財政變化的討論尚有未盡之處。宋寧宗以降，南宋陷入對金及蒙古的長期戰爭中，為應付嚴重的邊防問題，在兩淮、京湖、四川、廣西等地陸續派任制置使統籌防務。這些制置使集軍、民、財政大權於一身，而其使用之經費除了來自轄區內的財賦外，有相當數量係由中央每年核撥，形成特殊的地方財政形態。對於制置使與中央複雜的財政關係，作者並未有所論述，似應在未來加以補充，使對此一議題的研究更為完備。

此外，作者在行文上有一個技術性的問題。在「直接稅」和「間接稅」這兩個名詞的使用上，作者強調本書對這兩個詞的定義與現代財政學的概念有所差異：「直接稅」是指政府是以公開方式向人民徵收的租稅，「間接稅」則指以「遮藏諱避而暗取之」的方式取得的財賦（頁100注5，頁212注2）。但是，在某些行文中，作者對這兩個名詞又是採用財政學的定義。例如：「征榷對於民戶來說，在實行官賣抑配的地區，形式雖屬“商業經營”，實質已與直接稅無異；在通商地分，則是一種間接稅。由於專賣內容為民生之必需品，所以這種直接稅或間接稅影響到所有民戶。」（頁253）顯然是以稅賦是由納稅人直接承受或是轉嫁負擔來區分兩者的定義，而非作者之前所定義的以「遮藏諱避」與否來區分。這種在詞語上交錯使用個人特殊定義與一般通行用法的方式，恐怕容易引發混淆。

綜合以上所述，本書雖有一些小疵，卻為瞭解宋代經濟以及中央與地方關係提供了新的視野。作者認為從北宋到南宋，宋廷對地方的控制日漸鬆弛，走向地方分權的論點，實與近來一些學者的研究有相通之處。黃寬重先生有關南宋地方軍的新書，也指出南宋朝廷修正傳統的中

臺灣大學學術期刊著作權

央集權政策，容許地方政府自組軍隊，分享兵權。由此看來，南宋中央對地方控制力有逐漸低落之勢，但這個政府卻始終能維持內部的安定，且凝聚國力對抗蒙古四十多年。這樣矛盾的現象如何解釋，顯然值得研究宋史的學者在未來共同思考。

*本文初稿承匿名審查人指正，獲益良多，謹致謝忱。

（責任編輯：黃裕元）

臺灣大學學術期刊資料庫