

【历史研究】

蔡京盐法改革与北宋中央财政集权^{*}

杨小敏

摘要:从中央集权角度审视蔡京盐法改革,可见其从扩大运营市场,整顿营商环境,增加收入项目入手,尽量消除北宋开国以来官卖法存在的经营成本高、食盐价高质次问题和通商法官府盐税收入少的弊端,最大限度增加了盐利。同时,蔡京盐法改革又通过贴纳、对带、循环等变换盐钞的方法,将原属地方重要财政来源的食盐收入和商人的利润尽可能地收归中央,实现了食盐领域的中央财政集权,这在一定程度上又为北宋中央包括军费在内的巨额财政支出提供了保障。

关键词:北宋;蔡京;盐法改革

中图分类号:K246

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)03-0119-07

蔡京在崇宁至政和年间,对北宋盐法进行了全面改革。其核心是实行钞盐制,改革的目的是增加盐利提高国家财政收入,加强北宋中央财政集权。有关蔡京盐法改革,学界多有关关注。一种观点认为蔡京盐法改革与北宋特殊的边防情势有关^①。一种观点认为蔡京盐法加重了对盐业生产者、消费者甚至商人的剥削,阻碍了商品经济发展。^②魏天安认为,蔡京对茶盐法进行更大规模的改革,大大增加了茶盐的收入,但其目的是将茶盐之利全部集中于京师,供中央政府支用。^③黄纯艳认为,蔡京的盐法改革在食盐专卖中更多地发挥了商人的作用,顺应了宋代财政结构变化、商品经济发展和中央集权加强的要求。^④本人认同黄的观点^⑤,蔡京盐法改革的目的是增加盐利,加强北宋中央的财政集权,从某种程度上说,蔡京盐法改革达到了预期目的,且这种中央集权的措施在当时是必要的和重要的。

一、蔡京盐法改革的历史必要性

自汉武帝重用桑弘羊实行盐铁官营以来,盐即在国家财政中一直占有重要地位。宋代盐利在国家

岁收钱中的比重,最高时可达44%^⑥,所谓“论禁榷之利,惟是海盐与解池之盐最资国用”^⑦,北宋的财政收入已和食盐紧紧捆绑在一起。因此,不论中央还是地方,都很重视食盐的管理。宋仁宗即位初,说过“茶盐民所食,而强设法以禁之,致犯者众。顾经费尚广,未能弛禁尔”^⑧,明确指出了盐利和国家经费的关系。明道二年(1033),南方大旱,农民和盐户俱困,东南赋税收入严重亏损,王随提出全面放开淮盐的议案,却被否决,理由是恐私贩肆行,“侵蠹县官”^⑨,实质上,王随的局部折博通商法以京师为主,折博收益尽归中央,也势必影响地方官府的运销收入。^⑩就财政收入来说,地方之间也有盐利争夺。如庆历至嘉祐间,围绕江西盐法,广东漕臣和江西漕臣从各自地方的盐钱收入出发长期争议。嘉祐七年(1062),广东漕臣李敷、王繇力主运销广盐于江西南部,甚至在未达成协议之前,就装载400余万斤广盐,运到南雄州,通知江西路派人接收,而江西漕臣则“以为非便”,拒“不往取”。^⑪嘉祐年间关于江西盐法的争议,不仅是运销淮盐或广盐,而且包括官卖和通商体制的抉择。^⑫

收稿日期:2020-11-26

^{*}基金项目:国家社会科学基金一般项目“蔡京经济改革与北宋中央财政掌控力提升研究”(16BZS044)。

作者简介:杨小敏,女,天水师范学院历史文化学院教授(天水 741001)。

北宋盐利在财政上的重要作用,除满足统治者消费需求 and 一般经费之外,最主要者为保障漕运经费和保障边疆安全经费。北宋政治和国防重心在北方,而经济重心在江南,为了保障京师开封和周边地区的供应,每年必须从南方运输大量的布帛钱粮等物资到北方,故保障漕运经费至关重要。至道二年(996)十一月,西京作坊使杨允恭为了防范私盐,请求淮南全部实行盐禁,“今请悉禁,官遣吏主之”^⑬。宋太宗下诏知制诰张秉与盐铁使陈恕等人讨论此事,陈恕等不同意,杨允恭坚持己见,“乃诏从之。是岁,收利巨万”^⑭。杨允恭在淮南九州军恢复官卖制的根本原因在于使淮浙盐转而为江南漕运服务,用于支撑漕运体制的运行。^⑮北宋与辽夏对峙,边防形势一直很严峻,北宋不得不在北方和西北沿边屯驻几十万兵力保障边疆安全,粮草物资需求巨大。为了吸引商人往沿边输送粮草等杂买,北宋政府从宋太宗雍熙三年(986)开始采取“入中”^⑯的办法。“自河北用兵,切于馈饷,始令商人输刍粮塞下,酌地之远近而优为其直,执文券至京师,偿以缗钱,或移文江、淮给茶盐,谓之折中。”^⑰这种有价证券叫作“交引”,专用来取盐的叫作“盐交引”^⑱,有解盐,也有末盐(海盐)。入中存在加抬虚估之弊,造成盐利流失,国家收入减少,“商人入粟于边,率高其直而售以解盐,商利益博,国用益耗”^⑲。可见,要以盐折中,就必须允许商人参与盐的营销,放弃官般官卖;以盐折中虽能有效保障边费入中,但随之而来的虚估必然损耗官利,“正是这两个原因,使沿边入中像一条杠杆,屡屡带动盐法的变动”^⑳。雍熙三年沿边大规模以盐折中,导致了海盐的首次全面通商和解盐局部通商的恢复。

事实上,宋徽宗以前不论是解盐还是东南盐,无论是采取官卖还是通商,都还没有找到一个既增加政府盐利又可以应对战争军费和粮草之需的很好办法。官卖成本高,各种弊端丛生,民食贵盐;行通商则地方收入减少,且私贩痼疾难以根除。官卖与通商之争,除了通商尤其是入中造成虚估、食盐流失、私贩等之外,还有就是盐利的归属问题。当讨论盐法是否通商的时候,很多官员提到了地方经费的减少,这应该也是盐法变化与否的关键。

徽宗即位初,正值解池被冲毁,解盐产量大幅度下降之时,而西北边防上的供应,丝毫没有减少,恢复范祥解盐钞盐制度的呼声很高,“崇宁初,言事者

以钞法屡变,民听疑惑,公家失轻重之权,商旅困往来之费,乞复范祥旧法,谨守而力行之,无庸轻改”^㉑。庆历八年(1048)范祥推行解盐钞法,陕西实行入钱给钞,以钞算盐,所入钱用来折中粮草,解决了入中折中的虚估问题,助陕西边费十分之八,取得了较好效果。但宋神宗熙丰年间,西部战争军需耗费浩大,朝廷用多出盐钞来应对,盐钞贬值,造成范祥钞盐法的破坏。这也正好给蔡京改革盐法提供了机会和空间。

二、蔡京盐法改革的内容和特点

蔡京盐法改革以东南盐为主,解盐为辅。^㉒东南盐方面,扩大东南海盐的生产和征购,优待商盐流通,吸引客商到京兑换和购买淮浙盐钞,取消东南六路海盐的官运官卖,使六路盐利归于中央,用钞盐销量的评比取代以往官卖课额的评比,不断发行盐钞,限制旧钞支盐,将商人的财富转移到国家手中。^㉓解盐自来为沿边入中粮草的主要组成部分,元符元年(1098)解池损坏,崇宁四年(1105)修复,八年之间解盐产量几乎很少,影响到沿边粮草的供应。蔡京的应对思路是:用免收沿途商船税等手段,招诱商人将京东、河北路海盐,即“东北末盐”运入解盐销区贩卖,在京师重设买钞所,调节钞价,严密买钞手续,实行统一的“官袋”法,创设“合同号簿”,与钞引配套并行,不断发行新钞,人为地促使旧钞贬值,再以承担损失为名,向商人收取各种名堂的补贴费,加强官吏卖盐数额的评比、奖惩,严格实行对私盐的打击,恢复至和与熙宁间的蚕盐政策,在开封府、京东路、京西路取缔蚕盐配卖,将蚕盐钱改为相当原额六成的一种新赋税。^㉔崇宁四年,解池修复,解盐新钞和陕西“杂本盐钞”重新发行,与海盐争夺销售区域。为了保证海盐的巨额利润,蔡京限制解盐新钞仅在陕西本路使用,而让东北盐继续西销,这样解盐新钞贬值。但蔡京用发行新钞,旧钞作废,旧钞加钱换取新钞,新钞又作废,再加钱换新钞的方法,转嫁损失给商人。这其实就是在东南盐法中使用的“贴纳”“对带”“循环法”。蔡京盐法的特点可概括为以下四个方面:

第一,扩大运营市场,增加盐利。崇宁元年,蔡京改革东南盐法。首先扩大东南盐的盐本钱^㉕,来保证食盐的充足供应,为商人请盐提供方便。其次允许私船运盐,增加运力,扩大食盐的销界。当时因

解盐产量下降,原供应解盐的汴京地区供应的是河北盐和东北盐,利润相当丰厚,“袋输官钱六千,而盐本不及一千,施行未久,收息及二百万缗”^{②⑥},“如通至陕西,其利必倍”^{②⑦}。蔡京于是派韩敦立等人到诸路提举盐事^{②⑧},扩大东北盐的销界,将其推广到陕西境内。崇宁元年九月开始实行,崇宁二年九月“收趁到钱一百六十四万八千六百三十六贯三百六十八文,本钱一十四万七千七十三贯,息钱一百五十万一千五百五十三贯三百六十八文”^{②⑨}。蔡京还将东南盐也推广到原解盐销售地区,带来了东南盐钱的大幅增收。蔡京按照熙丰时的做法置买钞所对解盐钞收购、兑换,^{③⑩}增加了榷货务的收入。从崇宁二年十二月到三年四月近五个月,“客人铺户投下到陕西、河北文钞,换易过东南末盐等,共计钱五百一万一千三百八十三贯四百一十五文”^{③⑪},一年之内达到一千二百万贯。^{③⑫}

第二,整顿营商环境,增加盐利。东南盐方面,崇宁元年盐法,严禁盐场官吏支盐失序或短斤少两或徇私舞弊,严禁盐商所经由的官司、关卡刁难阻滞盐商和商船,禁止部分特殊人员参与请盐,优待盐户。^{③⑬}崇宁二年,进一步保证商盐运输通畅,诏“盐舟力胜钱勿输,用绝阻遏,且许舟行越次取疾,官纲等舟辄拦阻者坐之”^{③⑭}。力胜钱是商船税,不论载货与否,除运输粮食以外,按载重量收力胜钱。蔡京不仅减免了商船税,而且要让官纲为商船让路。这样做,官般与通商并行,扩大了东南盐的贩运,增加了盐利。稳定盐钞价格,“定民间买钞之价,以抑豪强,以平边采”^{③⑮}。崇宁四年,对盐亭户再出优惠减免政策,“而亭户贷钱,旧输息二分者蠲之”^{③⑯}。

第三,严密管理制度,出台奖惩措施。蔡京制定了一系列制度,通过对食盐运输和销售环节的监督,堵塞漏洞,防止官商侵吞盐利。崇宁二年七月三日,户部奏:“修立到新法,茶盐每岁比较增亏,赏罚约束。”^{③⑰}规定了具体情节,于崇宁三年执行。蔡京又创立了袋盐制、合同号簿法,且管理制度、奖惩措施更加严密化。政和三年蔡京对东南盐价和盛盐用具以及盐的销售进行改革,并明确各环节盐官、盐吏和商人的职责、权利和禁忌,^{③⑱}加强对违法的处置和对盐官食盐销售税额的比较。^{③⑲}

第四,增加收入项目,增加盐利。蔡京增加收入的办法,一是提高盐价。崇宁元年,东南盐法规定,“盐价太低者议增之”^{④①}。崇宁四年,在统一盐价的

旗号下再次调高盐价^{④②}。二是迫使盐商购买新钞。崇宁二年,始通过出新钞,旧钞贬值、旧钞搭带新钞请盐增加盐钱收入。^{④③}“诏令逐路支給末盐钞及自般请者,并须三分旧钞兼七分新钞支请,如愿全以新钞支请者,不以多少,听从便支请。”^{④④}前已述及,一年之内盐钱收入达到一千二百万贯。崇宁五年,提高请盐贴纳现钱的比例。^{④⑤}大观元年,再次提高贴输比例。^{④⑥}“很明显,上述规定不但继续了而且也扩大了前次的贴纳法和对带法。”“这样看来,不贴纳钱的旧钞,在领取盐货时排在最后,也是不大顺利的。”^{④⑦}北宋末年的翟汝文墓志载:“崇宁初,宰相蔡京废平准为榷货,饰为新法。”“常使见行之法售给才通,辄复变易,欺商贾以夺民利,名对带法。客负钞请盐,扼不即界,必对元数再买新钞,方许带给旧钞之半。季年又变对带为循环法。循环者,已买钞,未授盐,复更钞;更钞盐未给,复贴纳钱,然后给盐;凡三输钱始获一直之货。”^{④⑧}通过对蔡京盐法改革的内容和特点的梳理,可以明显看出,蔡京盐法改革就是通过增加盐利,以达到加强北宋中央财政集权的目的。

三、蔡京盐法改革与北宋中央财政集权

毋庸置疑,蔡京盐法是在总结宋徽宗以前盐法利弊基础上的一次综合性的全面改革,其与之前盐法的不同,主要是蔡京盐法趋利避害,将之前官卖制和通商制下各种盐法的弊端最大限度地消解。按照时人议论,官卖制下食盐领域的弊端是:官运官卖造船、运输、管理成本高,食盐质次价高,百姓缺盐,盐亭户缺资金,人户充当衙前力役运盐负担重,战时沿边军需粮草不能保障供应,私盐贩卖,等等。而通商制下的弊端则是:入中带来的虚估和所纳见钱数额少的问题,商人和库吏勾结在粮草交易中营私,盐官参与卖盐牟利,各地官府对商人设卡收税盘剥牟利,私盐贩卖,国家损失盐利,等等。^{④⑨}蔡京针对上述弊端,改革盐法,不仅带来了盐利的大幅增加,而且加大了中央的盐利收入,加强了北宋中央的财政集权。细究蔡京的解盐法和东南盐法,可以看出他增加盐利,加强中央财政集权的举措是全方位的。归纳起来有以下方面:通商区域扩大带来盐利,减省运盐费用带来盐利,买钞折价带来盐利,卖钞增价带来盐利,旧钞请盐对带贴纳带来盐利,旧钞贬值带来盐利,统一盐笼带来盐利,减少转运司净利钱带来盐利。因为卖钞机构是唯一的在中央榷货务设置的买

钞所,这些盐利绝大部分的归属是中央。下面具体来看蔡京是如何将巨额盐利集中到中央,加强中央财政集权的。

首先,蔡京实行通商法扩大中央的盐钱收入。东南盐法,蔡京改革的关键一步,是大约在崇宁三年宣布取消东南六路的官运官卖,“许人任使用钞请盐,般载于所指州县贩易,而出卖州县用为课额”^④。这一措施,使原先由转运司负责的食盐运输和销售主要由商人取代。这样做的目的是“不许诸路以官船回载为转运司之利”^⑤,也就是转运司因食盐运输和销售中获得的收益被中央占有,“盐钞尽归于榷货务,不在州县”^⑥。实行通商法,盐利收入有大幅度增长。“行之二十余年,客人有倍称之息,小民无抑配之害,至于亿万之利。”^⑦朝廷给予转运司极少量的补偿,即“每百贯拨一贯与转运司”。这个变化极其巨大,影响十分严重。根据崇宁元年十二月徽宗敕令:“盐钞每一百贯于在京入纳九十五贯,[余]于请盐处纳充盐本,其绍圣三年五分指挥不行!”^⑧可以看出,绍圣三年时盐钞收入的百分之五十属于转运司,崇宁元年时减少到百分之五,崇宁三年时更减少到百分之一,也就是中央基本完全占有了东南盐的收益,地方经费因此极其短缺,老百姓负担加重。胡安国《恤民论》言东南六路盐利归于朝廷后诸路之情形:“诸路空乏,乃复百种诛求,尤不能给。民穷为盗,遂失岁入常赋以数千万计,则盐法实致之耳。”“略以湖南一路言之,昔日岁课一百万缗,本路得自用者居其半,故敛不及民而上下足。变法以来,既尽归之朝廷,则本路诸色支费,皆出横敛,至如上供,旧资盐息者,犹不蠲除,民所以益困也。”^⑨大观四年,徽宗下诏承认:“东南六路元丰年额卖盐钱,以缗计之,诸路各不下数十万。自行钞盐,漕计窘匱。”^⑩汪藻所撰张根行状亦载:“(江西路)自崇宁行盐钞法,和买民帛率不得偿。虽朝廷命借封桩钱,而钱特空名。”“旧以盐利三十余万缗和采,故虽凶岁不乏。自更法以来,州县重取百姓耗米以给。民既不堪其苛,而和买四十万缗,复以无所从出之钱给之。民心易摇,不可不虑。”^⑪解盐自蔡京改法以后,收入也归了中央。

其次,蔡京通过钞法屡变剥夺盐商盐利收入,增加中央财政收入。崇宁二年,在京师榷货务设置买钞所,回收商人所持西北地区的解盐钞,商人可以用解盐新钞加带一定比例旧钞的办法兑换为淮浙盐

钞,称为“钞面转廊”。同时规定商人还可以通过“见钱入纳”的办法,在榷货务直接购买淮浙盐钞。买钞所的设置,既是限制京师交引铺户垄断买钞价格压低收购价而剥夺商人利益的行为,也是政府从交引铺剥夺盐钞收入的行为,还是政府从商人手中剥夺盐钞收益的行为,“遂变钞法,置买钞所于榷货务。凡以钞至者,并以末盐、乳香、茶钞并东北一分及官告、度牒、杂物等换给。末盐钞换易五分,余以杂物,而旧钞止许易末盐、官告。仍以十分率之,止听算三分,其七分兼新钞”^⑫。“诏令逐路支給末盐钞及自般请者,并须三分旧钞兼七分新钞支请,如愿全以新钞支请者,不以多少,听从便支请。”^⑬这是说,以解盐钞换末盐钞者,十分解盐钞只能换五分末盐钞,其他五分搭带换以杂物。而若是旧的解盐钞只能换末盐、官告,以十分计,只能用三分旧钞,七分得用新钞。这不仅意味着旧钞的大幅度贬值,而且意味着商人要将手中的旧钞换成末盐钞,就只能是不断买新钞,增加了商人买盐的成本,却也增加了政府的钞钱收入。崇宁四年,为了限制商人获得过多盐利^⑭,“乃诏陕西旧钞易东南末盐,每百缗用见钱三分,旧钞七分”^⑮,即所谓贴三钞,直接增加了榷货务的现钱盐钱收入。崇宁五年,“给解盐换请新钞。先以五百万缗赴陕西、河东,止给采买,听商旅赴榷货务换请东南盐钞。贴输见缗四分者在旧三分之上,五分者在四分之上。且带行旧钞,输四分者带五分,输五分者带六分;若不愿贴输钱者,依旧钞价减二分”^⑯。东南末盐又“诏算请不贴纳见钱,以十分率之,毋过二分”。大观元年,“乃令算请东南末盐贴输及带旧钞如见条外,更许带日前贴输三分钱钞,输四分者带二分,五分者带三分。后又贴输四分者带三分,五分者带四分,而东南盐并收见缗换请新钞者,如四分五分法贴输。其换请新钞及见钱算东南末盐,如不带六等旧钞者,听先给。如止带五等旧钞,其给盐之序,在崇宁四年十月前所带不贴输旧钞之上。六等者,谓贴三、贴四、贴五、当十钞、并河北公据、免贴纳钱是也”^⑰。这不断变换的贴纳办法,正是一次次不断从商人手中剥夺盐利到国家手中。

再次,蔡京盐法改革的实际效果是极大增加了北宋中央的财政收入。《宋史》载:“政和六年,盐课通及四千万缗。”“亿万之钱辐凑而至,御府须索,百司支费,岁用之外沛然有余,则榷盐之入可谓厚矣。”“新法于今才二年,而所收已及四千万贯,虽传

记所载贯朽钱流者,实未足为今日道也。”^⑥蔡京变法前,盐法多变而效果不佳,亦是事实。不得不承认,蔡京所行钞法,确有相当效果。但是,蔡京盐法的收益主要在中央的用度开支,所谓“御府须索,百司支费”。而此前东南淮浙之盐主要应副地方岁计,其岁额“未盐六百七十九万五千四百四十贯二百六十文。收到钱除有应副淮浙买盐支用钱外,并系赴军资库送纳。钞钱祖额二百四十万四千三十四贯五百文,其钞额钱准敕封桩,准备支还河北粮钞价钱”^④。北宋末南宋初胡安国著《恤民篇》云:“祖宗时,以义为利,四海无困穷之苦。”“姑以盐法论之,行于西者与商贾共其利,行于北者与编户共其利,行于东南者与漕司共其利。”“崇宁首变此法,利出自然者禁而不得行,则解池是也;利在编户者皆入于官府,则河朔是也;利通外计者悉归于朝廷,则六路是也。”^⑤胡安国所谓祖宗时“四海无困穷之苦”,此话并非实情,但崇宁以后钞盐之精神与崇宁以前盐法之不同的说法是准确的。大观四年,侍御史毛注在弹劾蔡京的奏章里也说到:“崇宁以来,盐法顿易元丰旧制,不许诸路以官船回载为转运司之利。”又言:“朝廷自昔谨三路之备,粮储丰溢,其术非他,惟钞法流通,上下交信。”“惟钱积于京师,钞行于三路,至则给钱,不复滞留。当时商旅皆悦,争运粮草,入于边郡。官司上下,无有二价,斗米止百余钱,束草不过三十;边境仓廩,所在盈满。自崇宁来钞法屡更,人不敢信,京师无见钱之积,而给钞数倍于昔年。钞至京师,无钱可给,遂至钞直十不得一。边郡无人入中,采买不敷。”^⑥毛注的前半段议论不足信,沿边粮草入中带来的虚估和盐产的巨大流失是此前通商法被不断禁止的主因。“商旅皆悦,争运粮草,入于边郡”是实,但“商贾既通,物价亦平;官司上下,无有二价,斗米止百余钱,束草不过三十;边境仓廩,所在盈满”则非实。“崇宁来钞法屡更,人不敢信”是实,“京师无见钱之积,而给钞数倍于昔年。钞至京师,无钱可给,遂至钞直十不得一。边郡无人入中,采买不敷”非实,因为蔡京钞法屡变的目的是为了聚钱于京师。蔡京钞法变化后边郡不再以粮草入中,但蔡京盐法改革使地方经费拮据,确是事实。

最后,蔡京盐法改革的收益更多是用在了军国所需方面。蔡京盐法剥夺地方经费,加重老百姓负担,这是事实,时人议论连篇累牍,但时人议论有些并非公论,如“往时盐息诸路所得各无虑数十万缗,

以充经费,故漕计不乏,漕计不乏则横敛不加于民,而上下裕矣”,“旧日榷货务所积,皆充御前用,户部所得无几矣”。^⑦这话应该不是事实。即便榷货务钱物归御前,归内藏库,但其中很大部分的支出应该还是“国用”而不是“御用”。治平四年(神宗即位未改元)正月十七日,三司言,乞内藏库钱三十万缗助山陵支费。从之。^⑧二月,三司言,乞银三十万两,准备支赐。(今)〔令〕内藏库除依嘉祐八年所支银外,更支与银五万两。^⑨《神宗正史·职官志》载:“凡货贿输京都者,至则别而受之。供君之用及待边费,则归于内藏;供国之用及待经费,则归于左藏。”^⑩《哲宗正史·职官志》云:“左藏库受财赋之入,以待邦国之经费,供官吏、军兵廩禄,赐予。内藏库掌受岁计之余积,以待邦国非常之用。”“商贾之赋,则归都商税务。(掌京城商旅之算,以输于左藏)。”^⑪可见作为皇帝支配的内藏库与作为朝廷(宰相)支配的左藏库一样,都有供国所需的特征,而非仅仅满足御府需索。熙宁元年十月十三日,诏诸路转运司,自今三司支移上供钱币,并以闻。以上批“诸路岁输内藏库钱帛常不足,咎在三司暗移用,而转运司不敢违。虽已旨挥,以庆历中上供为永额,可更严约束”^⑫故也。李纲曰:“夫茶盐者,天下之经费也,异时官运收息,郡县之用所以足者,以茶盐之利在郡县也。比年走商贾,实中都,朝廷之用所以足者,以茶盐之利在朝廷也。在朝廷而以其半供御府,以其半助版曹,犹云可也;至于悉入御府,则天下之利源竭矣。”^⑬这个议论并不完全客观。内藏库财政支出主要在五个方面:皇室消费、赏赐、军费、恤灾、助三司经费。所谓内藏等库“蓄积以待非常之用,军兴赏赉则用之,水旱灾伤赈济则用之,三司财用乏则出以助之,诸路财用乏则出以助之”^⑭。董春林认为,宋代内藏库号称“天子私财”,但却支援三司,储备军资,救恤灾荒,突显出一定的外朝化特征,宋代皇帝正是依托内藏库私财性质支配国家财政运行,从而实现权力集中,内藏库兼具公、私财权的性质勾勒出宋代中央财政特殊的面相。这里需要指出的是内藏库私权性质是其侵吞中央财权的重要因素。宋代内藏财政的强储备,一方面在应对国家财政急需时表现出显著的积极作用,另一方面却侵夺了地方财权,造成地方财政困境。^⑮

陈次升呈递给徽宗的多篇奏疏,成为人们批评宋徽宗腐败统治的证据,如,《上徽宗论中都费用

状》云：“臣闻元丰库昔年所积财帛甚多，近岁关边支遣殆尽，榷货务全借卖钞，如闻卖钞之金已是窘乏，都商务近来商旅稀少，岁课不登，且国家外有戎狄之费，内有河防之患，百官之俸给，军旅之衣粮，凡百用度不费，而利源阙乏，府库空虚，以至于此，不可不虑。”^⑦《上徽宗收湟州状》曰：“如闻陕西新路筑城寨，每岁所费不费。而湟州一年自费二百八十余万，未委何处粮储可以供贍？有何钱物可以应付？”^⑧《上徽宗奏论常平司钱物》谓：“近年朝廷知用之而不知所以节之，知出之而不知所以藏之，户部不独左曹财用空匮，而右曹亦无余。诸路不独漕司空匮，而常平司亦不足。”“常平之积实天下根本之财，神宗皇帝经画之意远矣。今天下无事而用之，三五年后必甚阙乏。一旦水旱盗贼，将如之何？”^⑨虞策奏疏徽宗，请均节财用，曰：“尝以祖宗故实考之，皇祐所入总三千九百万，而费才三之一；治平四千四百万，而费五之一；熙宁五千六十万，而费尽之。今诸道随一月所须，旋为衰会，汲汲然不能终日。愿深裁浮冗，以宽用度。”^⑩如果换个角度看，则这些材料正好证明了宋徽宗时代财政支出之巨大，以此为背景，我们再分析蔡京的盐法改革和他的钞法屡变，将会得出不同的结论。正如戴裔煊所言：“此种情形之下，流既不能节，源又无从开，主要当在取偿于盐。所以蔡京钞法之变，及其屡屡更易，并非无其所以然之由。”^⑪可以说，蔡京盐法改革为保障边费及各种开支提供了有力支持。

此外，关于财政收入的关注度方面，中央和地方是不同的。地方官员对中央有更强的依赖性，希冀得到中央更多的财政支持。元丰六年（1083），宋廷因为京西路漕臣“不能经营财利，每有费用悉干朝廷，职事不修”^⑫，将他们贬责。政和五年，徽宗特下手诏，斥责陕西漕臣：“陕右宿重兵，制黠虏，本路所出既不足以充军储，故资以川蜀之供、茶盐之利，及自今降糴本、钱钞、金帛，相踵于道，岁以千万计。将漕之臣不闻画策以助邦计，而每以急阙上闻，期于必得。夫春秋租税之入，榷酤盐铁之征，一切失催，贱市亏折而不问，掌计之官且何赖焉！”^⑬当然，不可否认，宋徽宗君臣的奢侈浪费也是造成北宋财政紧张的原因之一，正如包伟民所言：从财政史的角度看，中央集权体制下造成的“资源的独占，又必然造成上级部门对资源的浪费，以及下级部门的困窘。宋代中央军政开支日增月长，冗兵、冗官、冗财的‘三

冗’之弊愈演愈烈，无从制约，部分原因，就是因为这种资源的独占性为它提供了财源保障”^⑭。

四、结论

蔡京的钞引盐制更多地发挥了商人在官府专卖活动中的作用，顺应了宋代财政结构变化、商品经济发展和中央集权加强的要求。^⑮蔡京盐法使“宋代盐法从官府榷卖转向钞引盐制，正反映了中央政府对盐利控制的加强趋势”^⑯。崇宁五年，宋徽宗诏曰：“钞法用之，民信已久，飞钱裕国，其利甚大。”^⑰蔡京的盐法改革，引起了以下变化：一是中央对地方财权的剥夺和中央对地方管理的加强；二是地方管理职能的演变；三是北宋政府与商人的共利；四是北宋政府与商人分利对商人利益的剥夺。其中第一点和第四点前文都有详细叙述，此处重点叙述第二和第三点。蔡京变盐法前，实行官卖制，地方政府承担食盐运销，运回各路后，“盐荚只听州县给卖，岁以所入课利申省，而转运司操其赢，以佐一路之费”^⑱。地方政府从收购、运输、出售等环节分夺盐利，“与漕司共利”。通过卖盐，“诸路每岁得盐课无虑数十万缗以充经费”^⑲。地方政府还管理盐户及负责缉私。但蔡京改法实行钞盐制后，地方不再插手食盐运输和批发，“利通外计者，悉归朝廷”，“诸路空乏”，地方的主要职责成了缉私和督课。蔡京盐法变官卖为通商，使北宋漕运失去了支撑条件。然而，“虽然它影响了漕运，但从另一个角度看又符合商品经济发展后最大限度地吸纳商人加入专卖领域，以及最大限度地增加中央利权的需要”^⑳。欧阳修曰：“夫兴利广则上难专，必与下而共之，然后通流而不滞。”“欲专而反损”，“夫欲十分之利皆归于公，至其亏少十不得三，不若与商共之，常得其五也”。^㉑官卖经营有其自身的局限性，所谓“然官卖未必能周遍，而细民之食盐者不能皆与官交易，则课利反亏于商税”^㉒。发挥商人的作用能够促进商品流通，增加专卖收入，还可以减少官府的经营成本。

总之，蔡京盐法以增加盐利，加强北宋中央财政集权为目的，在对北宋长期以来盐法利弊深入了解的基础上，通过对食盐生产、运输、销售各环节的严格管理，扩大生产规模，降低生产、运输、管理成本，拓展销售市场，改善营商环境，加强食盐运输、流通环节管理，提高盐价，变换钞法，从盐亭户、商人身上最大限度地攫取盐利，同时，又大肆剥夺地方政府在

食盐税收上的支配权,加强了中央集权。从这个角度讲,蔡京的盐法改革是成功的。虽然,这些改革减少了地方的财政收入,增加了地方横敛于民的可能性和老百姓的负担,而财政收入集中于中央,也为宋徽宗君臣腐败享乐提供了经济支撑,但是无可否认,蔡京的盐法改革推动了北宋商品的流通和市场的繁荣,适应了宋代商品经济发展的趋势,也为北宋中央包括军费在内的巨额的财政支出提供了保障。

注释

①⑩⑪戴裔焯:《宋代钞盐制度研究》,中华书局,1981年,第307、1、312页。②吴慧:《两宋食盐专卖制度述略》,《平准学刊》第1辑,中国商业出版社,1985年;张秀平:《宋代榷盐制度述论》,《西北大学学报》1983年第1期;漆侠:《宋代经济史》(下),上海人民出版社,1987年,第846—849页;何旭艳:《论蔡京变盐法》,《温州师范学院学报》2002年第5期;郭正忠:《宋代盐业经济史》,人民出版社,1990年,第817、962页;黎世英:《试述宋代盐政》,《江西社会科学》1996年第12期。③魏天安:《北宋入中制度论析》,《中州学刊》2006年第2期。④黄纯艳:《论北宋蔡京经济改革》,《上海师范大学学报》2002年第5期;李静:《蔡京茶盐改革浅析》,《固原师专学报》2004年第5期。⑤杨小敏:《蔡京、蔡卞与北宋晚期政局研究》,中国社会科学出版社,2012年,第216—230页。⑥⑩⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿郭正忠:《宋代盐业经济史》,人民出版社,1990年,第697、744、758—759、817、962、700—701页。⑦黄灵庚、吴战垒主编:《历代制度详说》卷五,《吕祖谦全集》第九册,浙江古籍出版社,2008年,第73页。⑧⑨⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿脱脱:《宋史》,中华书局,1977年,第4494、9936、4424、4444、4424、4424、4444、4445、4445、4445、4450、4451、4444—4445、4445、4445、4445、4438—4440、4446、4446、4448、4445、4425、4425、4425、4445、4452—4453、4445—4447、11194、4424—4425页。⑨⑪⑰⑱李焘:《续资治通鉴长编》,中华书局,2004年,第2655、4739、687、8006页。⑬⑭⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿徐松辑,刘琳、刁忠民、舒大刚、尹波等点校:《宋会要辑稿》,上海古籍出版社,2014年,第6500、

6500、6533、3719、6532、6533、6547、6533、6492、3710、3710、3709—3710、3710、3711、4238页。⑮黄纯艳:《论北宋杨允恭盐法改革》,《云南社会科学》2004年第2期;魏天安认为,入中制度对沿边地区储备军用粮草和充裕京师财政有重要作用,《北宋入中制度论析》,《中州学刊》2006年第2期。⑯⑰黄纯艳:《北宋西北沿边的入中》,《厦门大学学报》1998年第1期。⑱关于蔡京盐法改革的内容,参郭正忠《宋代盐业经济史》,人民出版社,1990年,第817—823、831—832页;杨小敏:《蔡京、蔡卞与北宋晚期政局研究》,中国社会科学出版社,2012年,第216—230页。⑲杨仲良编:《续资治通鉴长编纪事本末》,北京图书馆出版社,2003年,第4142—4143页。⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿马端临:《文献通考》,中华书局,2011年,第438—439、438、438、432页。⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿漆侠:《宋代经济史》(下),上海人民出版社,1988年,第844页。㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿翟汝文:《忠惠集》附录《翟氏公巽理铭》,《影印文渊阁四库全书》第1129册,上海古籍出版社,1989年,第307—308页。㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿陈傅良著,周梦江点校:《陈傅良文集》卷二〇《吏部员外郎初对劄子》,浙江大学出版社,1999年,第283页。㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿胡寅:《斐然集》卷二五《先公行状》,《影印文渊阁四库全书》第1137册,上海古籍出版社,1989年,第665、664—665页。㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿汪藻:《浮溪集》卷二四《朝散大夫直龙图阁张公行状》,中华书局,1985年,第276页。㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿黄淮、杨士奇编:《历代名臣奏议》卷二七〇《乞罢茶盐榷法》,上海古籍出版社,1989年,第3529页。㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿李纲著,王瑞明点校:《李纲全集》卷一四四《理财论中》,岳麓书社,2004年,第1373页。㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿章如愚:《群书考索》续集卷四五《财用门》,《影印文渊阁四库全书》第938册,上海古籍出版社,1989年,第570页。㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿董春林:《“量出制入”与宋代地方财政困境——以宋代内藏财政为线索》,《兰州学刊》2015年第2期。㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿陈次升:《说论集》卷二,《影印文渊阁四库全书》第427册,上海古籍出版社,1989年,第346、346、339页。㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿包伟民:《宋代地方财政史研究》,上海古籍出版社,2001年,第322页。㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿黄纯艳:《论北宋蔡京经济改革》,《上海师范大学学报》2002年第5期。㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿杨时:《龟山全集》卷二〇《书五·答胡康侯其九》,《宋集珍本丛刊》第29册,明万历十九年林熙春刻本,傅增湘校,线装书局,2004年,第449页。㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿黄纯艳:《论北宋杨允恭盐法改革》,《云南社会科学》2004年第2期。㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿欧阳修著:《欧阳修全集》(第二册)卷四五《通进司上书》,李逸安点校,中华书局,2001年,第642页。

责任编辑:王 轲

Cai Jing's Salt Law Reform and Centralized Financial Power in the Northern Song Dynasty

Yang Xiaomin

Abstract: Observing from the viewpoint of centralization, it can be noticed that Cai Jing's Salt Law Reform started with developing the market for operations, rectifying the business circumstance, and enhancing revenue. The reform attempted to eliminate the difficulties of high operating costs, high salt prices, and poor quality that existed in the inquiry approach since the establishment of the Northern Song Dynasty, as well as the weaknesses of the salt tax revenue of the Government of Commerce Law, maximizing salt profits. Meanwhile, Cai Jing's Salt Law Reform, by utilizing the technique of changing salt banknotes by posting, extorting, circulating, and other methods, returned the income of table salt, which was initially an essential regional financial source, and the profits of merchants to the central government as much as possible, realizing the centralization of financial power in the salt region. This provided guarantee for the huge financial expenditure including the military fees of the Northern Song Central Government to some extent.

Key Words: Northern Song Dynasty; Cai Jing; Salt Law Reform