

【历史研究】

元代特色财政政策实施下的区域关系*

孙朋朋

摘要:元朝为了维护皇室、贵族的集体利益,施行的财政政策具有明显的倾向性,在其财政政策扶持下,通过北方政治权力调拨南方经济中心的物资,漠北地区的经济发展出现繁荣景象,但也因此导致了元朝南北区域发展的不平衡性,区域关系出现对立与冲突。随着元朝政治权力的丧失,便很难再对南方经济中心的资源进行随意支配,元朝政治中心及漠北地区在失去持续稳定的物资供给后,经济迅速衰落。

关键词:元代;财政;区域关系

中图分类号:K24

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)03-0129-06

目前学界对元代区域性财政政策施行与区域经济的发展状况有一定的研究^①,然相关研究却很少涉及元代区域性财政政策施行下区域关系的考察,仅《宋元时期政府救荒应对与区域关系研究》一文对元代区域关系有所涉及,但该文以宋代为主,文中涉及的元代部分,仅以“博弈论”对区域关系进行解读,^②因此本课题尚有较大研究空间。

中国古代各区域关系的变化,很大程度上取决于中央财政政策宏观调控下区域间物资的转输状况,尤其在生产资料剩余相对不足的情况下,区域间差异性财政政策的施行会成为区域关系恶化的导火索。虽然区域间差异性财政政策是整个古代社会的普遍政策,然而元朝财政政策的制定与施行具有一定特点,诸如蒙古草原旧制与诸王、贵族等群体的利益,是元朝制定财政政策的出发点,而中央对于漠北地区施行的财政扶持以及利用其他地区的物资促使该地区短暂的经济繁荣,是元代财政的另一个重要表现等等。本文旨在考察元朝区域性财政政策施行所带来的财政效果以及区域性突发事件对元朝政权产生的影响,基于此探讨元朝财政政策影响下的南

北区域关系,以期对元代区域关系问题的研究有所裨益。

一、中央财政扶持下漠北地区经济的繁荣

元朝起于漠北蒙古高原,称漠北地区“乃太祖肇基之地”^③,中统建元后,元朝投入了大量人力、物力对漠北地区进行经济建设,因此需要大量的物资输入。元朝在占领江南初期,虽没有对南宋的财政政策进行大幅度调整,然其后因元朝财政压力日益严重,开始逐渐调整江南地区的赋税政策。^④中央利用江南地区的财政收入,凭借政治支配权对漠北地区进行财政扶持,实现该地区经济的发展与繁荣。元朝在和林、称海等地区,派驻军队开垦荒田,并完善当地的基础设施。在元朝对漠北地区提供财政扶持与物资供给的形势下,漠北地区的经济也随之快速发展,一批城镇成为全国的商品集散地,漠北地区形成了多个商业中心,并推动了该地区经济的短暂繁荣。如和林“在元朝,漠北地区逐渐与全国联系成一个不可分割的整体,从草原通往内地的驿道四通八达,每年都有大量的粮食及生产资料和生活用

收稿日期:2020-02-03

* 基金项目:教育部人文社会科学基金项目“南宋宰辅政务决策与运作研究”(19YJC770042);河南省哲学社会科学规划项目“宋代国库收支与财务运行”(2019BLS004)。

作者简介:孙朋朋,男,云南大学历史与档案学院博士生(昆明 650091)。

品从内地运往草原。和林是元代在塞北的一个比较热闹的商业都市”^⑤。漠北地区出现了哈刺浩特、中都、全宁府等新兴城镇。^⑥元朝对漠北地区的财政扶持,是其经济得以迅速发展与繁荣的保障。

第一,对商业发展采取扶持政策。元朝对漠北地区的商业发展极为重视,运用政治权力对该地区进行财政扶持。据《元史·食货志》载,中统四年(1263)五月诏:“上都商旅往来艰辛,特免其课。”^⑦至元七年(1270),“定三十分取一之制,以银四万五千锭为额,有溢额者别作增余”^⑧。同年五月,以“上都地里遥远,商旅往来不易,特免收税以优之,惟市易庄宅、奴婢、孽畜,例收契本工墨之费”^⑨。至元二十年,“始定上都税课六十分取一”^⑩。元朝虽自此开始对上都征收商税,但其税率仅为全国税制的一半,财政倾斜意图十分明显。至元二十二年,元朝再一次削减上都的税率,“于一百两之中取七钱半”^⑪。元朝施行的免税、降税举措对外地客商极具吸引力。“蒙古本部仅上都一地的年商品交易额就达到 747600 锭,而此还仅仅是上都一地的交易额。在全国仅低于大都、河南行省、陕西行省、江浙行省、江西行省和湖广行省,商品交易量在全国名列第七位。”^⑫可见以上都为代表的漠北地区商品经济发展之繁盛程度。

第二,对手工业发展采取扶持政策。在中央支持下,漠北地区官办手工业也得以快速发展,主要分布在镇海、谦州、和林、上都、集宁路等处,手工业产品绝大部分供应皇室与政府。漠北地区从事手工业的工匠很多,以上都为例,至元三十年“上都工匠二千九百九十九户,岁糜官粮万五千二百余石”^⑬。元朝专设上都奥鲁提领所,“掌理人匠词讼”^⑭。在成吉思汗时期,朝廷曾将中原大批匠人迁到吉利吉思、谦州等地,谦州已然成为蒙古高原重要的工匠聚集地。中统建元后,漠北地区从事手工业的工匠,已经成为弥补其他地区匠人不足的重要来源。至元二年正月,“敕徙镇海、百八里、谦谦州诸色匠户于中都,给银万五千两为行费”^⑮。元朝对于以谦州为中心的手工业者聚集地给予了极大关注,如至元六年二月,“赈欠州(谦州)人匠贫乏者米五千九百九十九石”^⑯。在中央财政扶持下,漠北地区曾一度成为国内手工业匠人的输出地。

第三,对畜牧业采取扶持政策。元朝历任君主对漠北地区畜牧业的发展亦是极为重视,然因漠北

地区的灾害较为严重,^⑰对畜牧业的发展造成巨大影响。如至元二十五年三月,“北边大风雪,拔突古伦所部牛马多死”^⑱。大德五年(1301)七月,“称海至北境十二站大雪,马牛多死”^⑲。此等记载不胜枚举。元朝为维持漠北地区畜牧业的快速发展,加大了对其财政扶持力度。因漠北地区屡遭天灾侵袭,牛马羊等死伤无算,元朝对此地进行了大量物资援助。以和林为例,至元二十六年十二月,“命上都募人运米万石赴和林”^⑳。大德元年三月,“遣阿里以钞八万锭籴粮和林”^㉑。元朝从外地调拨物资,对漠北地区进行赈济、扶持,但此举毕竟只是权宜之举,仅能暂缓灾荒所带来的困境,并不能彻底改变漠北地区畜牧业发展不利的局面。

第四,对粮食供应采取扶持政策。随着漠北地区城镇的兴起,漠北人口也日益增多,粮食问题成为中央急需解决的重要难题。元朝对此采取了免税、降税等政策来吸引外地粮商,以保障粮食的持续供给。如中央“重利诱商贾,致谷帛用物,轻法以怀其人”^㉒。延祐年间岭北行省“大雪,深丈余,车庐人畜压没,存者无以自活。走和林乞食,或相食,或枕籍以死”^㉓。致使该地粮价迅速上涨,岭北行省郎中苏志道上奏曰:“愿急募富商大家,先致开平沙静附近之粟,别设重购实边。”元朝诏令:“有能至粟和林,以三月至石与直五百千。四月至石与直四百五十千。五月至又减五十千,至皆即给直。”^㉔上都等城镇每年所需的粮食,又大多是靠中央施行和籴之策转输而来,如中统二年(1261),“省臣奉旨,命户部发钞或盐引,令有司增其市直,于上都、北京、西京等处,募客旅和籴粮,以供军需,以待歉年,岁以为常”^㉕。同年九月,“置和籴所于开平,以户部郎中宋绍祖为提举和籴官”^㉖。

漠北市镇对于粮食的需求量巨大,城镇居民的用粮“全借客旅兴贩供给”^㉗。元朝除了每年从中原和江南等地转输官粮之外,又以较为优厚的价格与较低的税率,鼓励外地粮商运粮到漠北地区。上都、和林等地曾出现外地粮商争抢转输物资的现象,以至于上都等地曾出现官仓满溢仓官不再买粮的局面。如至元八年,“今体知得外路客旅于上都和籴所中纳米粮,皆揭利钱于随处籴到白米,至元七年十二月内,搬载到和籴所永盈、万盈两仓下卸中纳。其两仓见百姓搬载米粮数多,推称元籴粮数已足,不肯收受。百姓在客日久,牛只损死,盘费俱尽,将所载

米粮不得已折本贱粜。本都官豪富要之家厘勒减价收余,却赴仓中纳,仓官通同看循便行收受”^⑳。上都等城镇成为全国著名的商品粮交易基地。

漠北地区依靠元朝的财政扶持,成为元人文集中常为称赞的殷实之地。如“和林实我天府百年,生殖野马布野天胡”^㉑以及“金山、称海沿边诸塞,蒙被涵煦,咸安乐富庶,忘战斗转徙之苦”^㉒等。漠北地区对于外地物资的依赖可从以下案例得知,元初阿里不哥以漠北为根基与忽必烈争夺汗位,因漠北地区处于“地穷荒徼,阴寒少水,草薄土瘠,大抵皆砂石”^㉓的地理位置。忽必烈对阿里不哥占据的地区采取了经济封锁,断绝了该地与其他地区的商路,由于缺少来自于外地的物资支持,阿里不哥占领区在饥荒和物价飞涨的压力下陷入绝境,成为其失败的重要因素。元朝弃大都北迁后,严重依赖中央财政扶持的漠北地区,在失去中央政府的财政扶持与物资支援后迅速衰败。由此可见漠北地区对中原和江南地区物资供给的依赖程度。

二、元代政治中心与经济中心的关系及其矛盾表现

中国古代经济中心至南宋基本完成南移,江南地区的经济地位更加突显。在经济中心南移过程中政治中心与经济中心出现了分离,形成了北方黄河中下游流域的政治中心和江南长江中下游流域的经济中心,由此导致政治中心的物资供给问题日益严峻,如“唐西都至岁不登,关中之粟不足以供万乘,荒年则幸东都”^㉔。唐高宗在位时曾有“逐粮天子”之语传世。北宋定都开封,虽无险可守,但却处于南北漕运枢纽之地。刑部侍郎王兢言:“自祖宗以来,军国之费,多出于东南。”^㉕汴河成为南粮北运的重要渠道,其“岁漕江、淮、湖、浙米数百万,及至东南之产,百物众宝,不可胜计”^㉖。户部尚书蔡京亦曾言:“本部岁计,皆借东南漕运。”^㉗元代北方政治中心对于南方经济中心的物资供给更为倚重,“元都于燕,去江南极远,而百司庶府之繁,卫士编民之众,无不仰给于江南”^㉘。

元代因受蒙古游牧生产方式的影响,华北大片耕地转而成为牧场,如滨州“军士多占民田为牧地,纵牛马坏民禾稼桑枣”^㉙。因北方自然灾害频发致使元朝更为依赖江南地区的物资供给,朱德润言道:“比年中原水涝相仍,谷麦不登;湖广地接猺蛮,难制易扰,供给之余,耕桑俱废,国家经费独仰于东南

而已。”^㉚此外,“国家疆理际天地,粮饷之富,吴独赋天下十之五,而长洲一县又独擅吴赋四之一”^㉛。可见元代江南地区对中央财政收入的重要性,江南地区成为朝廷财赋的主要来源,元朝为满足调度全国物资的需求而开设海运,如默书民先生统计元代海运粮食的转输量,至元十九年初通时为四万六千余石,至元二十七年达一百五十九万五千石,至天历二年(1329),达到三百五十二万二千一百六十三石。^㉜郑元祐曾言:“既定鼎于燕,有海民朱(清)、张(瑄)氏设策通海运,用海艘赶顺不浹旬而至于畿甸。其初不过若干万,兴利之臣岁增年益,今乃至若千万,于是畿甸之民开口待哺以讫。”^㉝

元朝利用运粮施行赈粜之制来维持大都较低的粮价,“至元二十二年(1285)始行其法于京城南城,设铺各三所,分遣官吏发海运之粮,减其市直以赈粜焉,凡白米每石减钞五两,南粳米减钞三两,岁以为常”。在赈粜之制的基础上元朝又行红帖粮之法,“其价视赈粜之直,三分常减其一,与赈粜并行”^㉞。大都粮价波动深受外地粮食供给的影响,“大都里每年百姓食用的粮食,多一半是客人从迤南御河里搬将这里来卖有。来的多呵贱,来的少呵贵有”^㉟。然元朝利用海运转输的江南物资来维持大都的日常需求,对于大都的经济与社会持续稳定而言却存有巨大风险。如元前中期海运粮食转输量维持在三百万石左右,元后期随着南方灾荒频发造成粮食产量锐减,江南的物资供给量开始减少。至正元年(1341)元朝“以河南之粟,通计江南三省所运,止得二百八十万石”;至正二年“又令江浙行省及中政院财赋总管府,拨赐诸人寺观之粮,尽数起运,仅得二百六十万石而已”,“自仍改至元之后”,“岁运之数,渐不如旧”。^㊱至正初海运转输量仍能维持在二百五十万石左右。江南动乱后,伴随着元廷对江南控制的减弱,元朝制定的具有明显区域倾斜的财政政策便无法再正常施行。因各地方势力的阻拦与拒绝供粮,江南地区的粮食也绝少再入京城,“粮得入京者仅十一万石,自是岁以为常”^㊲。

元朝持续对经济中心物资的大规模调拨必然会引发南北区域间矛盾的激化,元朝的部分官僚对中央攫取江南物资的举措亦有清晰认知,秘书少监虞集曾在泰定帝时期即奏言:“京师恃东南运粮为实,竭民力以航不测,非所以宽远人而因地利也。”^㊳虞集希望元朝通过在大都附近开垦荒田,并在京东沿

海地带采用捍海围田的办法解决国家用粮问题,减少对江南粮食的征集以缓解区域间的紧张关系。但因当时大都来自外部的物资供给尚且充足,其提议未被采纳。江南红巾军起义后,至正十二年中书右相脱脱建言在大都周边施行屯田之策,“京畿近地水利,召募江南人耕种,岁可得粟麦百万余石,不烦海运而京师足食”。帝曰:“此事有利于国家,其议行之。是岁,海运不通。立都水庸田使司于汴梁,掌种植之事。”^{④7}但此次屯田效果不善,“秋收,课所得不偿所费。次年,农民皆散罢去。冬,复立庸田使司于江南”^{④8}。到至正十六年,京师因粮食紧缺而再次恢复屯田,以“危素为司农司丞,于京师雄、霸等州屯聚粮以给京师,号曰京粮。为浙西被陷,浙粮不通故也”^{④9}。

江南动乱后出现地方军阀割据的局面,导致政治中心长期面临粮食短缺的窘境。至正十九年张士诚已占据浙西粮仓,方国珍占据浙东海道,因二者不合致使海道中断运粮不至。^{⑤0}虽然在此期间福建陈有定为大都供应粮食,但转输量不过数十万石,^{⑤1}是时,“赖福建滨海,又为王土,独能运粮至京师,由是京师民始再活”^{⑤2}。仅福建一地供粮难于维持大都的日常消耗,尤其是在大都发生灾荒之际局面就更难维持。^{⑤3}因缺乏救灾物资北方流民普遍向江南迁徙,吴松弟先生在考察元代饥民的流亡路线之时,亦称江南是北方灾荒后流民的主要迁徙方向之一。^{⑤4}如士人程钜夫言:“大德之末,岁凶,民流江南逾甚,死者无算。”^{⑤5}至元十九年九月,“真定路饥,民流徙鄂州”^{⑤6}等,民众在灾荒之后的流亡现象,便是受灾区域物资不足的表现。至正十九年京师爆发饥荒,因粮食供应严重不足,元朝不得不派遣官员到地方督粮,使臣在山东督粮之时参政张志道感慨曰:“三十二年天子,岂可使无一顿饱饭吃耶?”“以山东粮米五千石运入京师。”^{⑤7}

随着海运主导权落到地方军阀之手,物资转输也主要依赖地方军阀的忠诚度。元后期在中央财政收入中江南地区占据较大比重,如天历年间元朝的科差总额为“包银差发钞九百八十九锭”,“丝一百九万八千八百四十三斤,绢三十五万五千三百匹,绵七万二千一十五斤,布二十一万一千二百二十三匹”^{⑤8}而江浙地区占居其半。元末海道中断造成元朝财政无法正常运行,如“数年以来,寇盗梗化,吴郡之米不输,海运之舟不发,京师外馈军旅,内给百

官俸禄,粮饷乏绝”^{⑤9}。权衡曾言:“及张士诚有浙西,方国珍有浙东,而京师索然。识者以为元之气数,不推可知也。”^{⑥0}元代南北区域间持续稳定的物资需求与供给局面,在政治中心拥有支配权之时尚能够维持,随着元朝对南方经济中心控制力的减弱,南北区域之间的矛盾和冲突即会凸显出来。元代前中期利用海运物资维持大都经济与社会秩序的稳定,其中存在的风险在元后期区域间矛盾尖锐之时彻底爆发。如元后期自然灾害频发,元朝急需调拨大量物资以应对灾荒,但元朝在失去政治支配权后,双方很难在物资供给与需求方面维持平衡的状态。至正十九年“京师大饥,民殍死者几百万。十一门外各掘万人坑掩之,鸱鸢百群,夜鸣至晓,连日乃止”^{⑥1}。大都在爆发灾荒后出现的此类现象,尤其说明了政治中心在失去经济中心的物资供给后,灾荒爆发之时所呈现的窘迫景象。

三、元朝倾斜性财政政策形成及南北区域矛盾冲突的原因

元朝为促进漠北地区的经济发展与获取政治中心的所需物资,施行了一系列倾斜性的财政政策,^{⑥2}使得南北区域之间经济发展产生不均衡性。元朝秉行“重农而不抑商”之策,使得商品经济发展拥有良好的社会环境,也为区域间物资流通提供了便利条件,其中政治中心对经济中心资源的征集与再分配,成为漠北地区经济快速发展与大都秩序稳定的重要政策基础。元朝对经济中心长期的资源调拨,引发南北区域间发展不平衡,矛盾不断激化。江南船户为躲避沉重的赋役,纷纷逃入海岛并成为海寇。^{⑥3}如“往年小丑(海寇)掠海,民之饥者偷生而从之,盖以征输之过,民失其食,仓廩羨余,州县剥之而不留恤”^{⑥4}。至正十二年方国珍甚至率众进入海运港口刘家港劫掠运粮^{⑥5}。江南红巾军以“人物贫富不均,多乐从乱”为由起义后,“从之者殆数万人”^{⑥6}。元朝在失去江南经济中心的物资供给后,虽在大都周边开荒屯田,但因经营效果不善而未能避免灾荒所酿成的恶劣后果。因政治中心对经济中心资源的严重掠夺,酿成区域间明显的对立关系。此形势的形成既有经济中心南移的因素,又是元朝财政政策施行的结果。

宋元时期处于历史转型和过渡阶段,赵世瑜先生在看待这段历史的影响时曾言:“两宋时期的人

口重心不断南移,直到南宋末期,南北方人口比达到了有史以来的顶点,农业上,棉花、占城稻两大标志性农作物引入和推广,对于推动人口的增长和防御灾荒起到了显著效果,而漕运和海运的发达,又推动了北方对南方高度依赖性的运河社会格局的形成。”^⑥由宋入元形成了北方政治中心和江南经济中心的高度分离,政治中心对经济中心资源的依附性也进一步增强。元朝施行的区域性财政政策,是诱发区域间矛盾爆发的导火索,也表明元朝财政政策施行下,对南北区域间关系良性发展造成的不利影响。而考察区域关系恶化的最终出发点,则是元朝统治者的利益考量。

保证诸王、贵族等群体的利益,是元朝制定和施行财政政策的出发点,虽然忽必烈自建元伊始便以行汉法自居,但其推行汉法从开始就不彻底。因诸王、贵族的特权身份与利益需求,需要依靠政府颁行的特殊政策来保障,若汉法彻底推行其特权地位就会受到冲击,此举也与自成吉思汗时期便形成的“黄金家族”共享帝国财产的理念不符,从而以汉法改造草原旧制,也仅是流于表面罢了。因此草原旧制仍然保留在元代国家体制的诸多领域内并发挥着重要作用。

元代从中央到地方、从政治体制到财政政策,都集中体现了蒙古贵族利益至上的理念。如元朝平定江南后,以五户丝分封的形式将江南地区的民户封授于诸王、贵族。此外,皇室成员亦可设立相关机构负责封地内的财政事宜,如中政院及其下属机构在中宫封地内主持财政事务的决策与运行。在元朝失去政治权力绝对支配力量时,无法再一如既往地给予漠北地区财政扶持与物资支援,漠北地区短暂的经济繁荣也难再维持。

除元朝中央财政政策的因素外,自然灾害频发也是导致南北区域关系变化及其矛盾冲突的重要原因。^⑥在灾荒情况下,区域间物资转输更加频繁,因元代政治中心与经济中心在政治地位上的不对等,造成区域间资源产出和占有的不平衡,致使政府在制定和施行救荒政策之时,出现明显侧重。朝廷以高度中央集权的财政体制为依托,在前中期习惯性地利用掌握的政治支配权,对经济中心物资的惯性索取,已经造成了南北区域间关系的对立,元末大都灾荒发生时,其经济政策仍然一贯性实施,造成救济举措不能取得良好的成效,甚至于出现“京师饥穷,

人相食,遂不能师矣”^⑥的局面,这就是南北区域矛盾激化的结果,也是元代这种倾斜性中央财政政策失效后的必然结果。当政治中心的支配权削弱之时,这种对立关系也就无限扩大,使得政治中心的救荒措施难以有效贯彻施行。元代灾荒情况下区域关系的演变,自然环境因素虽是重要原因,但根本上还是由资源分配机制导致的。

四、结语

元代带有地域倾斜性的财政政策造成其政治中心与经济中心在区域发展中的不平衡,这种不平衡性使元朝南北区域间出现冲突和矛盾。元代这种财政政策的形成,其根源是“黄金家族”共享帝国财产的理念,其区域性财政政策制定的出发点,是为促进漠北地区的经济发展以及维护诸王、贵族的特权利益。元朝既要维持诸王、贵族的既得利益,又要满足政治中心的日常用度,维系政权的正常运行,其所需物资就必定要不断从经济中心征集和调拨,然而经济中心持续稳定的物资供给,则是建立在政治中心拥有绝对支配权的基础上。元末在政治中心失去对经济中心的绝对控制后,即便是京畿地区的灾荒救济举措,都难以获取足够的物资支持。中央在无力对京师地区施行救荒举措的情况下,更遑论对漠北地区提供持续稳定的物资供给与财政扶持。

注释

①目前学界关于元代财政政策的论述主要有:陈高华、史卫民:《中国经济通史·元代经济卷》,经济日报社,2000年;李幹:《元代社会经济史稿》,湖北人民出版社,1985年;李治安:《元代中央与地方财政关系述略》,《南开学报》1994年第2期等。有关元代区域经济发展的成果丰硕,如植松正、伊藤正彦、陈高华、高树林等诸位专家,对此论题都有较为独到的见解,在此不作一一介绍。对于漠北地区经济发展的研究有:包高娃:《成吉思汗经济改革探讨》,《内蒙古民族大学学报》2009年第5期;萨日娜:《元代蒙古族经济史研究》,2013年中央民族大学硕士学位论文等。②金勇强:《宋元时期政府救荒应对与区域关系研究》,2013年陕西师范大学博士学位论文。③⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝宋濂等:《元史》,中华书局,1976年,第766、2397、2397、129、256、2398、373、2256、105、121、310、436、317、410、74、2364、3928、2475、2482、4177、903、4412页。④有关元代江南地区赋税与差役制度的论述,植松正、伊藤正彦、陈高华、高树林等诸位专家,都对此论题专门撰文进行考证与辨析,本文不再赘言。⑤李幹:《元代民族经济史》,民族出版社,2010年,第880页。⑥《黑水城出土文书》详细记载了哈刺浩特出土的数百件用汉文、八思巴蒙古文、畏兀儿蒙古文、藏文和西夏文等文字书写的各种文书以及大量元代的纸币。参见李逸友编:《黑水城出土

