

【历史研究】

# 论宋代军队的审计法律\*

肖建新 谭书龙

**摘要:**宋代军队的审计法律,主要规范廩禄、粮草、物资供给,以及军器制造、牧马购马等方面的行为。这种法律实质上是军事行政管理法律或行政法律,侧重于兵廩、兵械等的供给、生产及其绩效的审计,形成一定的体系,决定了军政、财审、监审合一的审计体制。宋代军队审计法律较为丰富,有利于保障庞大的军需,但在法律体系、位阶、作用上又有时代局限,未能改变宋代军事上“积弱”的态势。

**关键词:**宋代;军队审计法律;兵廩;军需

**中图分类号:**K244

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2020)09-0120-09

军队是国家的机器,依赖财政的支持,而财源主要来自赋税上供。宋初太祖就诏曰:“申命诸州,度支经费外,凡金帛以助军实,悉送都下,无得占留。”<sup>①</sup>这就是说,诸州除必要的财政开支外,不得占留,上供朝廷,悉送京师,并且用于军队、军事支出,即“以助军实”,似乎宋代的财政主要是为了满足军需。北宋天章阁侍读贾昌朝说:“计江、淮岁运粮六百余万石,以一岁之入,仅能充期月之用,三分二在军旅。”<sup>②</sup>南宋监察御史姚愈针对中都官支俸禄和兵廩的会计也说:“大略官俸居十之一,吏禄居十之二,兵廩居十之七。”<sup>③</sup>他们所言皆表明宋代军队支出之巨,当然,也是由其规模决定的。如仁宗时枢密院奏称的兵籍数字,“开宝之籍总三十七万八千,而禁军马步十九万三千;至道之籍总六十六万六千,而禁军马步三十五万八千;天禧之籍总九十一万二千,而禁军马步四十三万二千;庆历之籍总一百二十五万九千,而禁军马步八十二万六千。”<sup>④</sup>可见,宋代军队规模巨大,必然消耗大量财政,要保障军队的俸禄、军备的支出,也就需要审计及其法律的支持。

从总体上看,宋代军队的审计法律,与赋税的审计法律相比,<sup>⑤</sup>要简陋一些,不那么丰富系统,但是,宋代是有军队审计方面的法律的,并且较为重要,主要是审计廩禄、粮草、物资供给,以及军器制造、牧马购马等方面的法律,法律形式上有律、令、式,也有大量的诏令以及典章制度等。学术界对军队审计方面法律的专门研究很少,但与此密切相关的粮料请给、粮草管理、后勤保障的研究,还算深入系统的,<sup>⑥</sup>其中管理、追责、奖惩方面的研究,对兵廩、军需审计法律的探究具有重要的参考和借鉴意义。本文主要从兵廩、军需及其账簿等方面入手,对宋代军队的审计法律及法律制度进行初步勾勒和论述,敬请专家批评指正。

## 一、兵廩审计的法律

宋代军队的要政之一为“廩给”,<sup>⑦</sup>就是支給官兵俸禄。宋代文武官吏的俸禄审计,主要由三司或太府寺的诸司、诸军专勾司负责,兵廩则由诸军专勾司负责,“勾当马步军专勾司官一人,以京朝官充

收稿日期:2020-03-12

\* 基金项目:国家社会科学基金项目“宋代的审计法律研究”(14BZS104);南京审计大学重大课题“中国审计史料收集、整理与研究”(NSZD201730)。

作者简介:肖建新,男,安徽师范大学博士生导师(芜湖 241000);南京审计大学泽园书院院长、法学院教授,历史学博士(南京 211815)。

谭书龙,男,安徽师范大学历史与社会学院博士生(芜湖 241000)。

(旧以三班)。掌诸军兵马逃亡收并之籍,诸司库务给受之数,审校其欺诈,批历以送粮料院”<sup>⑧</sup>。在以上专勾司、粮料院、仓库三个机构的职责中,最关键的是专勾司的审校欺诈,方法是“掌审其给受之数,以法式钩磨”,内容是“以券准给”的俸料数量,以及给受的法律依据和券历。<sup>⑨</sup>在此我们应该注意的是,诸军专勾(审计)司与诸司专勾(审计)司不同,分别承担军、政的粮料和俸禄的审计,并且重视审计的法律程序。神宗元丰二年(1079)六月,权发遣三司使李承之等奏请:“文武官、诸司人请受,及外县诸军衣赐赏给,先经专勾司直批勘于粮料院,今欲并令先赴粮料院批勘,次送专勾司勾磨。”这个建议得到朝廷的同意。<sup>⑩</sup>这种审计程序以及审计要求,为后来统治者所继承。南宋吴自牧所述审计院,重点也是这方面的内容。

诸司诸军察计院,在保民坊内旧马军教场基置院。且如粮料院者,乃诸司诸军仰上之禄均也,尤不可不严,设官置吏,欲其专心致意,支拨无差矣。

审计院者,自官禁朝廷百僚以下,至于内侍御士,及于诸军兵卒,凡赋禄者以式法审其名数。<sup>⑪</sup>

可见,北宋专勾司、南宋审计司,名称有异,但职能相同,且明确规定职官的职责和审计的程序。至于专勾司、审计院怎样审计兵廩,以及粮料院如何拘管,如《给赐令》规定了诸军差出小券的拘管、驱磨等,是兵廩审计的具体法律法规。<sup>⑫</sup>

宋代的兵廩审计,在各个时期都有法律规定,也有一些差异。真宗大中祥符五年(1012)八月,“开封府勘粮专勾司吏因诸军批请纳赂,罪当徒”。而皇上说:“此但纸笔之费,累而为赃,第决杖释之。”<sup>⑬</sup>这种减轻处罚开封府勘粮专勾司吏的做法,有害无益,因为专勾司吏的“批请纳赂”势必影响诸军请给审计的质量,反映北宋前期请给审计的薄弱,以及审计法实施的不力。不过,在仁宗时还有内侍以及仓官也参与军粮请给的监督审计,并且是获得皇帝的授权,也就具有合法审计的意义。庆历七年(1047)二月,“命内侍二员提举月给军粮。时侍御史吴鼎臣言,诸军、班所给粮多陈腐,又斗升不足,请以内侍纠察之。翌日,诸监仓官进呈军粮,上谕曰:‘自今当足其数以给之’”<sup>⑭</sup>。尽管内侍的提举与纠察在体制上有其不合理性,但是,又体现皇帝对给受

军粮审计的重视,尤其是对监仓官支給军粮具有监督制约的作用,强调“足数以给之”。嘉祐八年(1063),“殿前诸班请粮”出现了问题,“比进样异,辄不受散去”,诏曰:“提点仓官自今往检视,有不如样,同坐之。军士不时请及有喧哗,悉从军法。”也就是加强仓官对殿前诸班请粮的检视和审计。<sup>⑮</sup>神宗熙宁三年(1070),又针对“仓使给军粮,例有亏减,出军之家,侵牟益甚”的问题,明确要求三司加强审计监督,诏曰:“自今给粮毋损其数,三司具为令。”<sup>⑯</sup>熙宁十年(1077)正月,专勾司似乎为了加强审计,充实属吏,奏请抽差军曹司的吏员兼任本司的抄写文字,“诏令专勾司踏逐抽差军曹司六人,给与本营纸笔钱”<sup>⑰</sup>。当然,这种审计又有内在的体制性缺陷,也与北宋中期以后审计法实施状况不佳有关。北宋后期诸军专勾司的兵廩审计,似乎较诸司专勾司的俸禄审计要差一些。这也许是由宋代后期军队、军事的衰败趋势决定的,或统治者为满足腐败的生活,强化了赋税、俸禄的审计,而忽略兵廩审计,效果不如人意。钦宗要求二税优先满足军兵的支出,靖康元年(1126),诏曰:“诸路州军二税课利,先行桩办军兵合支每月粮料、春衣、冬赐数足,方许别行支散官吏请给等。”<sup>⑱</sup>这“先行桩办”,显然有利于兵廩审计法律的实施,也许是亡羊补牢之举。

南宋兵廩审计的法律,有所变化,尤其加强了军事机构的内部审计。高宗绍兴元年(1131)十月,诏曰:“诸路州军见屯驻官兵,其所支钱米内有官员,仰帅司照帐内姓名径下本军取索付身照验,如系正授朝廷付身充本军差遣,及专降指挥许差之人,即行下本州,随见今职名依旧放行。若系官司一面补授,或本处自行差委,即是不得批勘。”<sup>⑲</sup>

此诏强调的是诸路帅司及州军对驻屯官兵钱米的审核,尤其是要“取索付身”,验明正身,也就是“批勘”后才能支付。这类军事机构内部管理和审计兵廩“批勘”的诏令还有一些,如:“(绍兴三年)十二月二十五,诏三衙管军官月廩并依统兵战守官批勘,如见依侍从官则例,所请数多,即依旧支給。”<sup>⑳</sup>

这就是规定:三衙管军官的月廩,依照侍从官则例,由统兵战守官批勘。至于诸军的拣罢使臣,添差到地方为州军差遣,类似退伍安排。他们的身份由军队长官转变为地方官吏,则其请给由地方的州军按照则例,负责勘支,转运司措置给散,具有内部审计的性质。(绍兴十三年)十月二十日,诏:“诸军拣

罢使臣等,昨岁添差诸州军差遣,其所支请给已立定则例,及约束州军按月勘支。所有供给,令逐路转运司别作一项措置,依时给散。如米面数少,即许于系省钱物内支破,具数申尚书省。”<sup>②</sup>当然,由军事机构和长官进行内部审计,与行政长官从事内部审计一样,存在审计体制的局限。不过,南宋对兵廩、军队的支出也是比较重视的。孝宗淳熙十一年(1184)十一月,户部就强调对大军支出的勘当审计:“湖广总领所乞将江西路淳熙十二年本所岁计茶引二十八万贯,尽行印给末茶长引,付逐处发卖价钱,应副大军支遣。本部勘当。”<sup>③</sup>“本部勘当”,也就是建议淳熙十二年(1185)的江西路茶引 28 万贯,用于应副大军的支出,包括兵廩“请给”,由户部负责审计。这是宋代财审合一体制的反映。

南宋孝宗以后,兵廩支给的审计规定有所变化,强调禄格标准。孝宗隆兴二年(1164)五月,权直学士院洪适等讨论“应堪任将帅及久勤军事、暂归休佚之人”兼领环卫官之事后,户部指出按照《绍兴禄格》支付环卫官职钱,“今欲乞依绍兴禄格,将兼领左右金吾卫上将军支职钱六十贯文,左右金吾卫大将军支职钱二十五贯文,诸卫大将军支职钱二十五贯文,诸卫将军支职钱三十贯文”<sup>④</sup>。这是俸禄中支职钱支付标准,也应是审计环卫官职钱的法律依据。又如,乾道三年(1167)闰七月,“三省枢密院[言]:勘会已降指挥,复置在外诸军副都统制,裨赞主帅。今措置,每月支供给钱一百八十贯文”<sup>⑤</sup>。也即按照“指挥”,明确在外诸军副都统制的月给标准。这种支给标准的强调,也就明确了审计的标准。这与南宋经济和财政的形势严峻密切相关。

南宋初年以后,战争频仍,加上外交支出巨大,财政的压力也越来越大,直接影响了俸禄请给,是否减少支付,或给全俸、真俸,也就成兵廩请给和审计的新问题,往往由枢密院、户部或太府寺契勘之后,奏请朝廷定夺。孝宗乾道六年(1170)十月,户部勘当两淮、江浙统兵战守官“诸般全分请给”的事项,此后,“诏依已降指挥支全俸”<sup>⑥</sup>。隆兴九年(1171)六月,枢密院奏称“勘会诸军申,官兵诡名承代人,乞敦减作自身,止收使亲身立功官资”之后,“诏使臣元请七人例以上并将校、都虞候请给之人,各减四分之一”<sup>⑦</sup>。可见,无论是支全俸,还是减少请给人数,都是诏定俸禄标准或主体资格,也就是兵廩的审计标准,具体由财政、军事机构负责商议,最后诏定

抉择,充分反映了宋代审计及其法律强化专制集权的特性。

当然,兵廩尤其是基础的官兵俸禄,能够及时满足请给的需要,仅靠审计法律,未必完全有效。光宗绍熙元年(1190),知常德府王铢就指出边地兵廩的问题,“沿边城砦之官,以备疆场不虞,廩禄既薄,给不以时,孤寒小吏,何以养廉?”为此,“乞严敕州军按月廩给,如其未支,守倅即不得先请己奉”<sup>⑧</sup>。也就是通过将沿边城砦军官的廩禄支给,与当地知州、通判等的俸给结合起来,只有守卒按月廩给之后,自己才能请俸,也就是采用连带行政责任的方式,而非审计的方法解决问题,反映审计及其法律作用的有限性。不过,宋代审计法律,无论是发挥诸军专勾司、审计院的外部审计职能,还是军事及行政机构的内部审计功能,都使北宋至南宋的兵廩审计有章可循,依法展开,尽管不少是以执行诏令形式出现,未必稳定,但是,在专制体制下很有权威,效率也比较高。

## 二、军需审计的法律

宋代军队审计对象,除了上述兵廩,还包括粮草、物资等,主要保障后勤和战备,在此姑且称之为军需审计的法律。其实,在历史文献中,官兵俸禄与军队所需粮草、物资的记载,往往交织在一起,要把它们彻底分离清楚,是件不容易的事情,这无疑增加了专门考察军需审计法律的难度。尽管在兵廩、军需支出中,宋代没有明确的预算和配置的规定,粮草、物资等军需支出,面广量大,且有特殊性、秘密性,但是,粮草、兵械等军需审计十分必要,相关的审计法律应该是客观存在的。

### 1. “军费”供给的审计法律

宋人的“军费”似为有限定使用,主要指军需的财源。“军费”供给的审计,主要是保障军队供给的物质基础,审计军费的征收或来源,特别是榷酤、桩积、赡军等,这与具体的支给兵廩是有区别的。如宋代酒税大多用于军队的支出,仁宗庆历初,三司就强调对榷酤之利的比较和奖赏,“陕西用兵,军费不给,尤资榷酤之利。请较监临官岁课,增者第赏之”<sup>⑨</sup>。陕西是宋代重要的军事战区,宋朝通过比较考核榷酤效益的办法来保障军队的供给。又如审计盐课以满足军需,神宗元丰二年(1079)二月,经制熙河边防财用司奏言十事之三曰:“岷州盐官镇、通远军盐川寨两盐场,近拨属本司,岁入增羨,乞自今

年别立界,岁终较其登耗,以施赏罚。”<sup>⑳</sup>这个奏请得到朝廷的同意。据此也发现盐课考核与军需审计之间的关系,经制熙河边防财用司建议将岷州和通远军的两个盐场税收拨充为边防的财用,也即将一般盐税或榷税转化为军需税源,并且进行年度考核,审计登耗,以行赏罚。当然,无论榷酤还是盐课的审计,都是以年度考课形式表现的,反映这种审计法律又是以官吏考课法律为基础的。

当然,神宗时也有审计备边军需的直接规定。熙宁六年五月,潼川府路运判孟浩奏言:“本司绍兴五年运判张澈申奏朝廷,以赍积到钱一十万缗桩充备边。蒙降指挥下制置司,令常切点检,不得妄有支破。”于是,“诏令四川制置司常切点检,不得妄有支破,余依已降指挥”。<sup>㉑</sup>也就是要求四川制置司点检审计备边的桩积钱,其性质应是军政机构的内部审计。此外,神宗还有奖励供应军需的诏令,元丰元年(1078)二月,“诏比部员外郎毕仲熊减磨勘二年;右赞善大夫李熙等各减一年,仍与先次差遣;前桂州观察支使黄洵等各循两资;进士张祖礼入额差掇。仲熊等以应副安南军须,洵等以随军有劳也”<sup>㉒</sup>。这种奖励应该是建立在军需课绩审核基础上的。至北宋后期,军需审计及其法律实施的问题逐渐增多,就有臣僚指出:“自童贯用事陕西已来,财用费出不复驱磨,因得侵盗蠹耗。”<sup>㉓</sup>这与徽宗、钦宗时的政治腐败密切相关。

南宋初年,战事频仍,军费剧增,更加需要审计,保障军需,如胡寅所说:“赡军之费岁岁增益,日桩月桩,急于星火,要王官,置审计,以示核实无隐之状。”<sup>㉔</sup>为此,从某种意义上讲,南宋初期以后,迫于财政压力和军事形势,加强军费审计法律的实施,并奖励及时应办军需钱粮的官吏。高宗绍兴二年六月,“遣殿中侍御史江济、尚书度支员外郎胡蒙点检刘光世军中将士告帖,具每月合请钱粮实数以闻”<sup>㉕</sup>。尽管此旨是因“军中告乏”还是“军中诡名冒请”而下,存有争议,但是,监督和财政官员点检审计刘光世的“将士告帖”和“每月合请钱粮”,则是客观的事实,并且御史、度支也是据旨依法审计。八月,户部尚书黄叔敖又强调点检按察省仓草料场的支遣卸纳,保障军需供给,“省仓草料场每日支遣、卸纳粮斛、草料浩瀚。昨在京日,司农寺日轮卿少、丞一员点检按察”。“伏望详酌比附在京日,从本部轮差郎官一员,将带人吏,各不妨本职,前去点检巡

按,本处公人并纲运,杖以下罪并勘断,其余牒送所属施行,以此人稍知畏。”<sup>㉖</sup>也就是省仓草料场支遣卸纳粮斛草料,必须坚持点检按察制度,显然对军需审计法律的实施是有积极意义的。绍兴五年二月,诏:“金部员外郎张成宪与转一官,监榷货务候恪减三年磨勘,监户部粮料院刘锡老减二年磨勘。”就是因为淮南东路安抚使韩世忠的奏言:“本司大军屯驻江上相近二年,成宪等首尾应办钱粮,并无阙悞故也。”<sup>㉗</sup>绍兴十四年四月,户部又提出奖励押纲米斛、马料的要求,以及勘会审计的程序,“两浙转运司申:‘乞今后押纲使臣、校尉副管押米斛、马料赴行在及军前交卸,不以地里远近,除破耗外,别无抛失,及少欠不碍所立分釐,次运折会补足,别无违程,一岁内每纲累界押及三万硕,减磨勘一年。每增一万硕,减磨勘一年。内马料陆折推赏。从所属勘会次第,保明申户部指挥赏。’欲依本司所申施行”<sup>㉘</sup>。这显然是将推赏与勘会,即推赏与审计有机地结合在一起。绍兴三十年正月,中书门下指出赡军诸酒库的问题:“趁办不敷,拖欠额钱”,而“缘户部事务繁冗,独员点检不前”,于是,“诏今后从三省拟差官一员或两员,专一点检措置”。<sup>㉙</sup>这无疑加强了赡军诸酒库的审计,保障军需的财源。而绍兴三十一年十一月,太府少卿、总领四川财赋王之望针对四川地区应付大军支遣的人户典卖田宅契税钱,提出:“今欲将四川州县田契税钱,从本所措置拘收,将收到钱,取新立经总岁额及系省数目拨还逐处外,余数乞不立为额,仍免分隶诸司,尽拨赴本司,应副大军支遣,无损于民,有利于官,所补不细。”<sup>㉚</sup>王之望的奏请,从内容上讲,主要是将田契税钱用于大军支遣,加强军需的保障,而南宋初年四个总领,包括四川总领所都设立审计司或审计院,具有审计、磨勘粮料的职能,此类田契税钱也应在审计的范围。倘若此案例间接说明大军支遣的筹措以及审计的可能,而次年二月,干办诸军审计司严致明的奏言,则反映审计机构和官吏努力实施军需审计的法律,“常岁除川陕外,诸军支春衣二十四万余疋,今春止二十一万余疋,盖自去冬用师开落三万,而隐冒不与焉”<sup>㉛</sup>。显然,这实际上是干办诸军审计司对川陕军需物资的审计,并指出“隐冒”的问题。孝宗时,尚书度支郎中唐珣说:“湖广总领所江州、荆南、襄阳府各有大军仓库,其逐处监官,州府不敢何问,不能不生奸弊。”于是,乾道三年(1167)八月,诏曰:“江

州、荆南、襄阳府大军仓库,并听逐处守臣检察。如有违戾事件,并申总领所劾治。”<sup>④</sup>也就是继续要求逐处守臣检察的同时,加强了总领所的劾治,充实审计监督的力量,增加处罚的权力。

## 2. 兵械生产的审计法律

宋代的军需审计监督涉及面甚广,包括兵械、军马等。兵械尤其兵器具有十分重要的地位,宋人就认为:“兵不完利,与空手无异。甲不坚密,袒裼相似。弩不可远,有弩何用。射不能中,与亡矢同。中不能入,有镞犹亡。故曰器械不利,以卒予敌。”<sup>⑤</sup>为此,宋代非常重视兵械生产的校验、监督,以及审计。宋真宗大中祥符二年六月诏:“内弓箭库日逐祇应弓弩,须监官躬亲较验石斛、力胜,下弦封记。”<sup>⑥</sup>也就是对弓弩质量的审核。仁宗庆历五年,“诏诸路所储兵械悉报三司,三司岁具须知以闻,仍约为程式预颁之”<sup>⑦</sup>。这明确三司奏闻监督诸路所储兵械的职责,规定了奏闻的时间和程序。在此,三司而非兵部、枢密院奏闻,似乎有些奇怪,其实,兵械制造的经费保障还得依靠财政的支持,三司也就自然有了审计监督的权力。神宗时,军器生产的原料和经费都在审计的范围,熙宁九年八月,三司就认为,管勾军器监超支购买木料,虽理当推问,即进行司法审理,但是,“欲乞降朝旨驱磨。仍自今应支三司钱物,虽系别司,亦许点检”<sup>⑧</sup>。这也就是说,此案更适用驱磨点检,而非推问司法,或者审计居于优先的地位。这个奏请得到朝廷的认可,加强了兵械军需的审计,也就是说,军械审计是有法律规定的。元丰时,明确规定:“河北、河东路军器,每季终委逐路职司更互考察。”并且,要求监司相互考察,也即相互制约,强化军器的审计监督。这规定在哲宗元祐年间一度废除,但很快又在工部奏请下,恢复实施。<sup>⑨</sup>哲宗时,在臣僚上言提点刑狱提举诸路将的兵器并每季派遣本州相关官吏点检之后,元祐七年(1092)三月,兵部奏曰:“本部检准敕兵部状,契勘河北大名府、澶、定三州并河东太原府,各有编排桩管二十将军器什物,乞从本部每半年一次,下邻路选差文武朝臣以上官,每处各一员,诣逐路点检,奉圣旨依。本部勘当除河北三州并河东太原府二十将封桩军器什物已有上项朝旨外,其诸路诸将下兵器,欲乞依今来申请事理施行。”<sup>⑩</sup>可见,兵部依据敕文奏请,也就是说,“契勘”军器什物是有法律依据的。在契勘河北、河东各二十将的军器什物之后,进一步提出调整点检的周期

和主体,即每半年差一名邻路文武朝臣作为点检官,也就是监督审计官。这也反映北宋点检兵器军械的法律是有一定连续性的。当然,诸路提刑司与转运司审计监督军需的职责有所不同,提刑司“计会”“出战及守城器具”,而转运司则“擘画”“粮草之类”,<sup>⑪</sup>更多的是对州军具体措置军需物资的监督,但它们都使用了审计监督的方式。

南宋宁宗嘉定十四年(1221)二月,赵与襄提督防城库,“躬下库点检,共差兵士五十人,入库内点检,得弓箭有七十万,弩箭有三十五万有奇。是日,差弓匠打铰弓力。又点检有划车弩八十五座,箭约五万只,当申州添差”<sup>⑫</sup>。这是军事长官点检审计军械,也具有军需内部审计的性质。此类军械的审计监督,《吏部条法》的《尚书左选考功通用申明》就有比较具体的规定:“淳祐三年九月空日,枢密院劄子:两浙、福建州军,日造铁甲,每季赴内军器库交纳。今立规模行下,大郡每季解甲五十副,小郡每季解甲二十五副,责在守倅。每遇满替,批书并合批上印纸考任内有无拖欠。仍令各路安抚常切遵守催举。江东、西、湖南、北亦合一体行下。闰八月二十六日,奉圣旨:令诸路安抚司行下诸郡,常切遵守,不许违戾。”<sup>⑬</sup>这是理宗淳祐三年(1243)的枢密院劄子,作为考功的申明,也即考功或考课的行政法规,明确规定两浙、福建州军制造铁甲的数量,以及每季交纳军器库的规定要求,事务具体由守卒即知州、通判负责,并在任满交接时接受考核。若有拖欠,由安抚司监督催促。还要求江东、江西路,湖南、湖北路照此执行,也由此可见,审计监督铁甲生产的地域范围是比较广的。

这类点检和审计军器、军械以及军需方面的规定,《庆元条法事类》的条目较多,如“淳熙元年五月二十三日枢密院劄子:奉圣旨,令成都府路帅司,将本路将兵并职事遵依旧法,并归兵马司,同一路兵官钤辖、都监、将官等统辖训练,葺治器械,务要武艺精强,以备不测,差官前去点检”<sup>⑭</sup>。“《捕亡令》:诸将下军须什物,转运、提点刑狱司岁一点检。”“《军器令》:诸将军器,每岁委总管、安抚、钤辖司于本路互差官诣库检察,内有损坏不堪者,即具名件申逐司置籍注之,送所在作院,责限修整毕申逐司勾销。岁具有无未修整名件申枢密院。仍令提点刑狱司因岁巡处点检。”<sup>⑮</sup>

无论枢密院的劄子,还是捕亡、军器的令,都明

明确规定了点检的主体、对象、程序、时间等内容,应是一种比较具体的兵械军需审计的法条。而点检的主体是军事行政机构或监督机构,更多地表现为军队和政府内部审计的特征,这可能是宋代以及古代军事审计法律的一个特点。这种对军械,以及赏给等点检审计,在宋人的文集中也有反映,欧阳修的《乞条制都作院》<sup>53</sup>、苏轼的《乞降度牒修定州禁军营房状》<sup>54</sup>,他们所奏的“点检”“检计”,是与宋代审计法律的要求相一致的。

### 3. 马政考课的审计法律

在军需审计中,马政的考课和审计又是军需审计法律的重要内容,或者可以姑称之为马政的考课审计。宋代马政主要是一种军事行政。至于马的饲养状况和绩效,则是为马政考课和赏罚的内容和标准,也是审计的对象和依据。这方面的资料,尤其考课赏罚的法律史料要相对丰富一些。《吏部条法》的《尚书考功令》就规定:“诸内外诸军,岁终比较所养战马倒毙,该展磨勘人虽遇大礼赦,不在免展之限(取押纲马使臣干办纲马驿程官倒毙该展磨勘人准此)。”<sup>55</sup>这明确规定战马饲养的年度“比较”及其处罚原则。真宗大中祥符元年,牧监赏罚令则规定监马的年度考课,还有比较具体的赏罚标准:“外监息马,一岁终以十分为率,死一分以上勾当官罚一月奉,余等第决杖。牧倍多而死少者,给赏缗有差。凡生驹一匹,兵校而下赏绢一匹。”<sup>56</sup>这主要是考核牧监(往往知州、通判兼领)的牧马绩效,根据生死、增减的比例进行年度考核和赏罚。后来,在群牧司奏请下,牧监考课作了一些调整。仁宗天圣七年,群牧司曰:“旧制,知州军、通判领同群牧事,岁终较马死数及分已上,并生驹不及四分,并罚奉。死数少,生驹多,即奏第赏。三岁都比,以该赏者闻。今请申明旧制,通判始到官,书所辖马数,岁一考之,官满,较总数为赏罚。”<sup>57</sup>其中,调整的考课内容,既有年度生死的比例和赏罚,也有任期考核的赏罚,较前述牧监考课的赏罚令要充实和丰富一些。神宗熙宁元年,针对“马政不修”,也有类似的诏令,“自坊、监而上至于群牧都监,皆课其功而第进之,以为任事者劝焉”<sup>58</sup>。也就是强调对坊、监、群牧都监的考课,发挥激励作用。徽宗时的考课标准有所调整,按照各级牧马达到的总量进行奖赏,政和六年(1116),“又诏立赏格,应牧马通一路及三千匹,州通县及一千,县及三百,其提点刑狱、守令各迁一官,倍者更减磨勘

年。于是诸路应募牧马者为户八万七千六百有奇,为马二万三千五百”<sup>59</sup>。这分别根据路、州、县达到不同的牧马数量进行赏罚,也是对兼有马政职能地方长官的考课。

南宋初年,对监牧的考核审计更为具体,绍兴十九年四月,诏曰:“孳生牧马以五百匹为一监,差置监官二员。每牝马一百匹、牡马二十三匹为一群,零匹付群。每群差军兵、兽医七十人,将病[马]别置监,差官一员,军兵、兽医据马数差破,医治养喂。如倒(弊)[毙]一厘以下、生驹五分,监官转一官;倒毙三厘以下、生驹四分,减三年磨勘;倒毙六厘以下、生驹三分,减二年磨勘。”“军兵、槽头、节级、兽医倒毙及二分、生驹三分,杖六十;倒毙及三分、生驹二分,杖七十;倒毙及四分、生驹一分,杖八十;倒毙及五分、生驹不及一分,杖一百。”<sup>60</sup>此诏规定以500匹马为一监,每监置监官二名,以及军兵、兽医等,每年都审核孳生、倒毙的数量和比例,实质上以净增减数为核心,并以此为据赏罚,转官转资,减磨勘,或展磨勘,直至处以杖刑。而诸军所养战马,考课或绩效审计的规定也与此相似,孝宗乾道八年(1172)正月,诏:“已降指挥,内外诸军所养战马,令主帅每岁比较等第赏罚。可自今后倒毙及二分已上,统制将官展二年磨勘;三分已上,重作施行。”<sup>61</sup>

此外,诸路及开封府界的牧地租课,由提点刑狱司或提点司催纳,向群牧司申报纳欠的数字和情况,并接受年度审计,或任期考核。神宗元丰元年的诏令就是这样规定的,“牧地租课,诸路委提点刑狱、开封府界委提点司催纳。每年秋科限满,次季具纳、欠数,上群牧司。任满无欠或欠不及二分,令本司保明取旨;即及三分以上,并奏劾”<sup>62</sup>。至于买马,也有考核和奖励的规定,熙宁三年十二月,诏:“原渭州、德顺军自今三年买马三万匹,买马官以十分为率,买及六分七厘转一官,余三分三厘均为三等,每增一等更减磨勘一年。岁给三司及成都府、梓利州三路纳绢共十万,与陕西卖盐钱相兼偿马价。”<sup>63</sup>这实质上就是考核买马的效益和课绩,也是审计买马绩效的标准。如果这是正面奖励的规定,还不足以反映审计监督的特性,那么,检验纲马质量的要求,则有监督审计的意义。高宗绍兴三年三月,诏曰:“广西起发纲马到日,委枢密院检详、计议官各一员亲赴省马院,当官以元解发纲马状并图画到毛色、齿岁、尺寸逐一点对,并验认火印封记、鬃尾讫,具有无异同,日

下申枢密院呈验。仍令省马院候纲马到院,即时依数交收,如法餵养。”<sup>④</sup>可见,此诏明确规定了纲马审计,具有明显的军需审计法律特征。这种审计规定的范围是比较广泛的,甚至包括运输途中的情形。绍兴十八年十一月,兵部指出:“参酌立定广南西路经略安抚司提点纲马驿程官任满,能点检沿路驿舍、槽具、动使,供应草料无阙误,及纲马死失、病患、寄留、减臙通不及下项厘数:三千匹以上,不满半厘,减一年磨勘;不满一厘,更不赏罢;如任内弛慢,倒毙、寄留满一厘,展一年磨勘;通满二厘,展二年磨勘;通满三厘,展三年磨勘;以上展四年磨勘。”<sup>⑤</sup>这是对广南西路经略安抚司提点纲马驿程官任满考核的要求,点检沿路驿舍槽具、草料,以及纲马死失、病患、寄留减臙等,根据阙误或死失的程度进行赏罚,也具有考课审计的法律意义。绍兴二十七年五月,枢密都承旨陈正同进一步强调考核纲马的运输效果,尤其运到的数量,“乞自今后管押马五十五匹,五十四匹到,转一官,减二年磨勘;五十三匹到,转一官,减一年半磨勘,五十二匹到,转一官,减一年磨勘;五十一匹到,转一官,减半年磨勘。以上使臣,不支犒设,余照见行赏格则例施行”<sup>⑥</sup>。孝宗时也强调买马的比较和考核,乾道元年正月,诏曰:“茶马司买发隆兴元年、隆兴二年分(马)西马,比之递年亏损数多,显属不职,令具析因依闻奏。”<sup>⑦</sup>也就是比较茶马司的隆兴元年、二年的买马数量之后,发现亏损很多,显然,茶马司的官吏没有完成本职工作,为此要求相关官吏分析原因,并上奏朝廷。这些军需的考课和审计,无疑保障了军队后勤和军事需要,也在一定程度上起到稳定军队和社会的作用,这是为宋代募兵和养兵的制度和体制服务的。但是,这种举措对数量和规模巨大的宋代军队来说,也许是杯水车薪,未必能够保证宋代对外战事的主动和胜利。

### 三、军需账籍及其审计法律

查账是审计的基本手段和形式。军需账籍为军队审计基础,涉及面广,故在此专门论述。宋代很重视军需账籍,这与赋税审计法律重视账簿的特点颇为相似,成为军需审计法律的重要内容。宋代军需账籍的类型很多,如服务于官兵日常管理的,包括人员、物资、设施方面的信息。宋真宗天禧二年(1018)七月,诏曰:“诸州帐籍,自今简停。军士每岁一造,营房半岁一造,职员、马递铺马数每季一

造。”<sup>⑧</sup>这个诏令规定的是驻军的账籍,涉及军士人数、营房修造、递马数量等,都是稽核监督的内容,为审计官兵俸禄、军需后勤的基本内容。仁宗时,陕西都转运司奏请淮南、江、浙州军造纸甲后,康定元年(1040)四月,“诏委逐路州军以远年帐籍制造”<sup>⑨</sup>。这种帐籍既是制造纸甲的依据,也必将成为纸甲审计的标准。为此,军队的账籍及其法律规定是存在的,不过,具体账籍又有所区别,有的还比较专门,英宗治平四年(1067)八月,殿前、侍卫马步军司就奏请诸军每年一次造“年额簿”或“年甲簿”。

准诏相度知辰州张宗义上言:“诸军每年一次造年额簿,上臙录旧簿乡贯,唯加起一岁。欲乞应系诸军年额簿,今后开坐军人投军时乡贯、岁数、庚甲,括定年几,更不别造新簿。”当司检会,准《嘉祐编敕》,内外诸军逐指挥置年甲簿二道,抄写军员、兵级乡贯、姓名、的实年几并投事到营年月日,委总管、钤辖、主兵、当职官员点检印押,一于住营处兵官厅收掌,一付本营指挥使厅封录照使。其新收人数,并依此抄上。若迁补移配入别指挥,即仰互相关报。内军员、节级仍于补充文字开坐。今勘会在京诸班直、诸军指挥,久来已有年甲版簿卷历据,每岁首即不曾翻换。窃虑外州军有承例每年翻换处,自今并令止绝,敢有违犯,准敕科罪。<sup>⑩</sup>

可见,诸军的年额簿或年甲簿的内容丰富,包括“军员、兵级乡贯、姓名、的实年几并投事到营年月日”,分别由住营兵官厅和本营指挥使厅管理。每年的造簿应该主要是增加新兵人数,但保留原始记载,也防止信息错误的产生。这种军簿和造簿无疑为军需、军费提供依据,并且是根据仁宗《嘉祐编敕》提出的,也就具有审计法的意义。此外,为了保障牧监草场的草料供给,要求造账,由群牧司收管,真宗大中祥符二年三月,群牧制置司言:“内外监牧所管草地,虽已各起立封识,委随处检校,自今欲令每季具帐付群牧司管系。”<sup>⑪</sup>

仁宗时,《天圣令·厩牧令》的造账或审账规定就很丰富,涉及账簿的校勘或勘校审计,应该是较为专门的军需账簿审计法律。如“诸在牧驹、犊及羔,每年遣使共牧监官司封(对)印。驹、犊八月印,羔春秋二时印及割耳,仍言牝牡入帐。其马,具录毛色、齿岁、印记,为簿两道,一道在监案记,一道长、尉自收,以拟校勘”<sup>⑫</sup>。“诸府官马及传送马、驴,若官

马、驴差从军行者。”“军还之日,(还)令同受官吏及专典等,部领送输,亦注庸(庸)、弟(第);并赍死失、病留及随便付(附),具造帐一道,军将以下连署,赴省句勘讫,然后听还。”“诸官畜及私马帐,每年附朝集使送省。其诸王府官马,亦准此。”“太仆寺官畜帐,十一月上旬送省。其马帐勘校,讫至来年三月。”<sup>⑦</sup>这三条厩牧的法令分别规定监马、官畜及私马,都要造帐,接受校勘,赴省或送省句勘、勘校,也就是由尚书省专门机构审计监牧官畜的绩效。而官畜审计的范围,甚至涉及饲养的草料、药材等。“诸系饲,官畜应请草、豆者,每年所司豫料(料)一年须数,申三司勘校,度支处分,并于厩所贮积,用供周年以上。”“诸官畜应请脂、糖蜜等物疗病者,第年所司豫料一年须数,申三司勘,度支处分,监官封掌,以时给散。”<sup>⑧</sup>这两条法律是关于官畜草料、药材支出的勘校规定,要求向三司申报每年应请所需草、豆、脂药、糖蜜等的“豫料须数”,以便接受勘校审计。当然,这是一种军需账簿的审计法律。

而《庆元条法事类》的《厩牧令》,也对官马、军马账簿进行了规定,比较简明扼要,涉及申报的时间、程序等内容。“诸官马每季具帐,限次月十五日以前发赴所属,本属类聚,限五日实封申尚书兵部(无所属者,直申)。”“诸军下官马数每岁州具帐,限次年正月十五日以前申总管司。无总管路及厢军马铺,并申转运司,逐司类聚,限三月以前实封申尚书兵部(转运司官出巡,主管文字官申发)。”<sup>⑨</sup>这两条法律,分别规定:官马的季账,于季后次月十五日前申所属,本属类聚后实封报尚书兵部;军马的岁账,于次年正月十五日前申总管司、厢军马铺,并报转运司,转运司类聚后于次年三月前实封,也报尚书兵部。可见,官、军马账,由所属机构,或总管司、厢军军马铺、转运司,分别以季、岁为周期写造和申报,最后汇总于兵部。当然,这确定的是内部管理和监督的体制,并为审计提供条件。

此外,诸军账还包括甲仗、防城、备城库文书等内容,也是点检的对象。《军防令》曰:“诸军帐若甲仗、防城、备城库文书于监官厅写造封锁。即差发军马所支器甲,以支出见在逐色数申尚书兵部。所申状,监官谐长吏厅监写,签书官聚厅点检书印。”<sup>⑩</sup>这种军账的器甲支出文书,需要申报尚书兵部备案,而备案的申状由监官等起草,签书官点检后才能上报,当然,最后接受兵部的监督或审计。为此,宋代军需

以及某些军政交叉的账簿、文书的写造、点检,有较为具体的法律规定。而这些账簿、文书,又往往成为军需审计的基础性资料,至于账簿、文书的点检又具有监督审计的性质,是军需审计法律的重要内容。

总之,宋代的军需账簿,与赋税账簿一样,都是审计的对象,并服务于审计,相关法律也成为审计法律的组成部分。当然,之所以在此专门论之,主要是通过勾画概貌,便于宏观考察,进一步深入系统地研究。

宋代是我国古代审计法律的重要发展阶段和变化时期,<sup>⑪</sup>军队审计法律是其有机组成部分。不过,也许宋代的军队支出很大,如“兵廩居十之七”,<sup>⑫</sup>财政不堪重负,捉襟见肘,兵廩、军需支付的问题很多,对军队、社会的影响广,这方面的审计法律也就较一般官吏俸禄审计法律要丰富一些,数量多一点,规定得更为具体全面。从法律形式来看,官吏俸禄审计法律多是根据不同时期的现实问题颁布的,以诏令的形式出现,稳定性也就差一些,而兵廩、军需的审计法律,除了诏令的形式外,还有许多正式的“令”,显然,法律的稳定性、权威性更强些。从这些审计法律确定的审计主体看,除了三司、户部、太府寺等财政机构,御史、监司等监督机构,以及三司或太府寺下的专勾司、审计司(院)等专门机构,还有大量的行政、军事机构及其长官,都表明宋代确立的是财政与审计合一、监察与审计合一、行政军政与审计合一的审计体制,因而,审计多以勾检、句勘、点检、检校、勘校等形式出现,具有管理、监督、审计的多重性,当然,有时审计的属性又是比较强的。不过,从宋代的律(敕)、令、格、式的法律体系上讲,俸禄、兵廩及军需审计的法律位阶不是很高,一定程度也影响审计作用的发挥,反映出这方面审计法律的不成熟性,至于具体的实施效果则需作专门论述。

#### 注释

- ①⑩⑬⑭⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟李焘:《续资治通鉴长编》,上海师范大学、华东师范大学古籍研究所点校,中华书局,2004年,第152、7255、1785、3863、7213—7214、7041、11253、11904、5312、2120页。②④⑦⑧⑮⑯⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟脱脱等:《宋史》,中华书局,1977年,第4351、4576、9005、3811、4843、4843、4846、4848、4516、4912、4919、4929、4931、4939、4946页。③③曾枣庄、刘琳主编:《全宋文》第225册,上海辞书出版社、安徽教育出版社,2006年,第200、159页。⑤参见肖建新:《宋代赋税审计的基本法律规制》,《江西社会科学》2019年第6期;肖建新:《宋代账簿及其审计的法律规制》,《南昌大学学报》



2019 年第 3 期。⑥参见王菱菱:《浅析宋代军队的后勤保障措施》,《河北大学学报》1994 年第 3 期;史继刚:《论宋代军需粮草的储备与管理》,《青海师范大学学报》(哲学社会科学版)1999 年第 1 期;宫超:《宋代军需粮草的管理及其责任追究》,《安庆师范学院学报》(社会科学版)2010 年第 2 期;宫超:《宋代军需粮草管理中的惩罚制度探究》,《皖西学院学报》2010 年第 2 期;史继刚:《宋代军用物资保障研究》,西南财经大学出版社,2002 年;宫超:《宋代军队后勤管理的责任追究》,安徽师范大学 2011 年硕士论文;贾启红:《宋代军事后勤若干问题研究》,河北大学 2015 年博士论文,等。⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺徐松辑:《宋会要辑稿》,刘琳等点校,上海古籍出版社,2014 年,第 3710、3715、4595、4596、4598、6692、4603、4604、4606、4607、7173—7174、7772、7246、8687、7069、7242、7186、7293、9055、9153、9062、9128、9129—9130、9131、9089、8583、9061、7321 页。⑩吴自牧:《梦粱录》,浙江人民出版社,1984 年,第 77—78 页。⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺谢深甫:《庆元条法事类》,戴建国点校,黑龙江人民出版社,2002 年,第 358—359、32、122、885、147 页。⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺李心传:《建炎以来系年要录》,中华书局,1988 年,

第 972、3069、3283 页。⑩顾宏义、李文整理标校:《宋代日记丛编》,上海书店出版社,2013 年,第 878 页。⑫许月卿:《百官箴》卷五《军器箴》,肖建新校注,安徽师范大学出版社,2015 年,第 176—177 页。⑬蕲春县志编纂委员会办公室编:《蕲春县志资料选编》第 2 辑,1986 年,第 67—68 页。⑭⑮《吏部条法》,刘笃才点校,黑龙江人民出版社,2002 年,第 238、358 页。⑯欧阳修:《欧阳修全集》第五册《欧阳修集》卷一一八,《河北奉使奏草》下《乞条制都作院》,李逸安点校,中华书局,2001 年,第 1820 页。⑰苏轼:《苏轼集》卷六十四,《景印文渊阁四库全书》第 1108 册,台湾商务印书馆,1986 年,第 68—70 页。⑱司马光:《涑水纪闻》卷十二,《景印文渊阁四库全书》第 1036 册,台湾商务印书馆,1986 年,第 424 页。⑲天一阁博物馆、中国社会科学院历史研究所天圣令整理课题组:《天一阁藏明钞本天圣令校证》卷二十四《厩牧令》,中华书局,2006 年,第 299、301—303、291 页。⑳肖建新:《中国古代审计法律论纲》,《淮北师范大学学报》2019 年第 5 期。

责任编辑:王 轲

## On the Law of Military Audit in Song Dynasty

Xiao Jianxin      Tan Shulong

**Abstract:** The military auditing law in Song Dynasty mainly regulated behaviors in supply of payment, grains, and materials, as well as weapons manufacturing, horse-raising and horse-purchasing, etc. The law in essence was a military administrative law, or just an administrative law, focusing on auditing supply, production, and performance of military stores and weapons; thus a certain system was formed to determine the audit mechanism which unified military politics, financial and supervising auditing. The abundance in law of military audit in Song Dynasty's conducive to the protection of huge military supplies. However, its legal system, rank, and roles were limited by the times, and failed to change the "fragile" military situation of Song Dynasty .

**Key words:** Song Dynasty; military audit law; military stores; military supply