

# 灵州初战中的宋陕西路军事财政管窥

薛政超 岳潇岚

**摘要：**宋初夏州李继迁叛宋，双方围绕多地展开争夺，其中灵州初战影响最大。随着灵州战事推进，陕西路转运司在中央计司与地方州军之间居中调度，负责统筹本路军需物资的预算与筹措等军事财政事务。战时军费亦基本由陕西路支发，如粮秣主要来源于本路二税、屯田、市余，并主要由本地民户承担运送任务。灵州初战时宋廷之所以在陕西路实施此种有限的财政政策，并导致陕西路转运司“支发尽净”本路财赋亦未能挽救战局，其根源在于朝廷所奉行的对夏军事退缩战略。战后历经仁、神诸朝直至北宋末，中央逐渐主导陕西路军事财政，其战略定位、财政理念、统筹机构和供给模式等体制性要素发生重大变化，并与国家军事财政日益融合为一体，呈现出与灵州初战时不同的内在历史逻辑。

**关键词：**灵州初战；军事财政；陕西路；转运司

**中图分类号：**K244 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2022）06—0136—13

所谓军事财政，是指国家为实现军事目标和满足军事需求而形成的财政管理机构运作、钱物供给体制及其背后的战略权衡等。宋王朝在与周边民族政权进行战争与军事防御之时，在实践中逐渐探索与发展出以相应边路为支撑点的军事财政体系。其中宋对夏州政权的战事及相应军事防御主要依托陕西路而展开，而陕西路军事财政的形成与发展实为北宋军事财政的缩影。宋初，夏州政权对宋发起谋求结束自唐以来保持的臣属关系以图自立建国的灵夏之战<sup>①</sup>，其中持续近十年的灵州初战，宋朝中央和陕西路调动多方财政物资支援战事，使陕西路财政自此揭开了向军事化转向的序幕，并与整个国家的军事财政日益融合为一体。本文试图在学界已有相关研究的基础上<sup>②</sup>，对灵州初战的战争进程与财政要素的互动做一动态考察，揭示其军事财政的统筹机构、供给主体与相应战略考量，并比较其与本路所代表的北宋后续军事财政发展的各自阶段性特点。

**基金项目：**本文是国家社会科学基金重大项目“中国古代财政体制变革与地方治理模式研究”（项目号：17ZDA175），云南大学哲学社会科学“富民社会”理论创新高地、“中国经济史创新团队”建设的阶段性成果。

**作者简介：**薛政超，男，云南大学历史与档案学院教授，主要从事唐宋史、中国古代经济史研究。

岳潇岚，女，云南大学历史与档案学院博士研究生，主要从事宋史研究。

- ① 夏州之战（984—994）与第一次灵州之战（995—1004）即灵州初战的合称，由于诸史对夏州之战时宋军军需供给情况无详细记载，本文主要以灵州初战为例加以分析。有关灵州初战的具体战况参见李华瑞：《宋夏关系史》，北京：中国人民大学出版社，2010年，第126—130页；吴天墀：《西夏史稿》，北京：中华书局，2020年，第13—23页。
- ② 相关研究主要有三类：一类关于战争本身，以吴天墀、史金波、李华瑞、刘文戈等学者的论著为代表；一类关注战争进程与财政的关系，以包伟民、黄纯艳、梁庚尧、程龙等学者的相关成果为代表；一类着重于财政管理机构职能的地域性差异，特别是陕西、河北、河东等路的军事财政职责的不同特点，以龚延明、戴扬本、包伟民等学者的相关论述为代表。从整体来看，这些研究成果对灵州初战中陕西路军事财政的运行情况多有涉及，但尚无对之进行系统阐述者。此处不一一详列诸家成果，与文章直接相关者详见后文讨论时所引。

## 一、居中调度：转运司统筹军需财政事务

克劳塞维茨在《战争论》中指出：“作战需要支配一切，甚至在维持和补给领域也要求为之做种种合适的安排。”<sup>①</sup> 宋廷在灵州初战时亦是如此。众所周知，宋初惩唐五代之弊而在地方行政管理中开始严格贯彻“制军、给食”不可通一的原则<sup>②</sup>，其财政大权主要归之于诸路分转运司，宋夏战事初启而将军需急务责之于陕西路之时，同样倚靠掌握本路财赋之权的转运司。但正如包伟民所指出的那样，陕西地区由于重兵集结，转运司事务繁重，不可与一般转运司等而视之。<sup>③</sup> 而以往相关研究的重点主要放在陕西路军粮供应的方式及其地理布局上，不仅没将军需后勤补给中转运司的重要作用加以系统阐释，更是未能将其在军事财政中所扮演的重要角色予以阐发。笔者认为，转运司在灵州初战时所起到的重要作用和所扮演的重要角色可用“统筹者”加以概括，具体表现在军需预算管理、筹备战争物资、调配邻路物资、提议组织实施屯田、根据规划开展市籴和随军督运等居中调度事务的运作上。

### （一）负责军需预算管理

灵州初战的军费预算主要由陕西路转运司负责。从制度上来看，宋初国家预算由中央计司管理，采取“总量分配”的方式<sup>④</sup>，宏观调配全国财赋，而诸路转运司有“漕计”，各州则有“州计”。<sup>⑤</sup> 但是在实际财政管理中，地方转运司常“须管自擘画支贍”<sup>⑥</sup>。在这样的整体规制下，陕西路日常开支需围绕中央计司划拨的支度经费展开，而且一旦超出支度经费，“非条例有定数，不得擅支”<sup>⑦</sup>。然而，李继迁叛宋是朝廷始料未及的，战事推进所产生的巨大开支并不在中央计司的规划之内，亦无法在短时间内制定供军计划，军需预算之责实则由陕西路转运司承担。

通过分析战争进程中的财政举措与臣僚之言，可见中央计司与陕西路转运司有关军费预算的具体履职情况。咸平元年（998），宋夏双方持续近四年的战事得以暂休，宋廷为应对近来北部军事行动的巨大开支，“以缘边屯戍之兵日劳馈饷，令三司议定经久之制”<sup>⑧</sup>。据该项措置透露出的信息可以推测，朝廷在此前并未制定应对突发战事的预算机制。而实际上在此之后，计司亦并未“议定”涉边军需的“经久之制”，也未承担起相应计度包括陕西路在内的诸边路军事财政的预算之责。如咸平四年（1001）吕蒙正直言，“备边经费，计臣之责，近者但委转运使，至于出入盈虚之数，计臣或不能周知”<sup>⑨</sup>。此时正值夏军加紧攻围灵州周边城寨之际，军需甚急，计司却未有措置，陕西路转运司只得依托本地财力计度军需经费与物资。至战争后期，梁鼎向朝廷反映陕西路转运司管理本路军需预算和向中央申请追加预算的实情也可说明这一点。即咸平五年（1002）朝廷用兵灵州，陕西路转运司所辖州军“支发净尽”，在战事吃紧、军粮屡失和地方财政无以为继的情况下，陕西转运使刘综以地方财政主官的身份“累奏”中央，“乞自京般钱三十万以给边费”<sup>⑩</sup>。不仅陕西路如此，与之邻近的军事要路——河北在这一时期也处于同样的境遇。如咸平五年（1002）中央派专人前往河北计置边备，其理由是“三司止移文责成外计，未尝有所规画”<sup>⑪</sup>。可见，战争之际，宋廷主政者期望中央计司能够统筹预度，现实情况则是计司授权相应边路的转运司自

① [德]卡尔·冯·克劳塞维茨：《战争论》，时殷弘译，北京：商务印书馆，2021年，第472页。

② 李昌宪：《中国行政区划通史·宋西夏卷》，上海：复旦大学出版社，2017年，第13页。

③ 包伟民：《宋代地方财政史研究》，北京：中国人民大学出版社，2011年，第7—8页。

④ 黄纯艳：《总量分配到税权分配——王安石变法的财权分配体制变革》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2020年第5期。

⑤ 包伟民：《宋代地方财政史研究》，第18页。

⑥ 《续资治通鉴长编》卷124，宝元二年九月丁巳，北京：中华书局，2021年，第2929页。

⑦ 李光：《庄简集》卷8《论制国用札子》，《景印文渊阁四库全书》第1128册，台北：台湾商务印书馆，1986年，第515页。

⑧ 《续资治通鉴长编》卷43，咸平元年十月癸丑，北京：中华书局，2021年，第920页。

⑨ 《续资治通鉴长编》卷48，咸平四年三月丁酉，北京：中华书局，2021年，第1055页。

⑩ 《续资治通鉴长编》卷54，咸平六年三月辛亥，北京：中华书局，2021年，第1185页。

⑪ 《续资治通鉴长编》卷52，咸平五年七月壬子，北京：中华书局，2021年，第1143页。

行措置。囿于当时这一成例，陕西路转运司自然要承担本次战役的军需预算之责。

### （二）主持战争物资筹备和邻路物资调配

灵州初战爆发之际，陕西路转运司就开始在后方州军主持筹措粮秣等战备物资。夏州之战于淳化五年（994）落下帷幕时，李继迁便将兵锋转向灵州，企图通过侵掠陕西沿边居民和焚烧军粮等方式围困宋军。为应对李继迁即将对灵州展开的攻势，转运司迅速开展物资筹备调发，将物资向灵州运粮的中转站环州聚集，以备战事。<sup>①</sup>当时邠州知州奉转运司之命频繁“调民送军储环州”，一年之内就已储备四年军粮，由此也导致百姓荡析产业，“民数千人入州署号诉”的惨状。<sup>②</sup>此种军粮筹备情形，一方面反映了因军情紧急转运司不得不反复下达筹运粮草的命令，另一方面可知庞大的粮草调发任务乃由转运司督促所辖州军完成。次年七月，宋将张延能及时击退夏军对灵州周边堡寨的围堵，与转运司提前筹备战备物资有直接关系。<sup>③</sup>

战时财政任务时间紧、数量大，战场迁移频繁，陕西转运使在前线的军需补给任务，亦得到邻近诸路特别是河东路转运使相关后勤支持，而其相应物资调配均由陕西路转运司主导。如至道二年（996）太宗调动五路大军讨伐李继迁，其中李继隆一路由环州出兵，邻境河东路转运使索湘命胡则“部送刍粟，为一月计”，随后派遣胡则“入奏”获得中央调拨财赋入陕的许可。胡则在预度战况之后提出“为百日备，尚恐不支”，直言按一月之量支援李继隆军可能不够，而索湘坚持这一调拨数量大概是陕西转运使之协商的结果。<sup>④</sup>索湘对从夏州出兵的王超一路的物资支援也同样说明了这一点。史载王超等“初抵无定河，水源涸绝，军士病渴，河东转运使索湘亟辇大锹千枚至，即令凿井，众赖以济”<sup>⑤</sup>。这绝不是偶然，而是陕西转运使之协商要求的结果。要之，在讨伐李继迁的军事行动中，陕西路转运司不仅要征发调配本路物资，同时还需协调邻路物资助军，而河东转运司在获得中央许可的情况下，配合陕西路转运使完成此次军需物资的运输补给任务。

### （三）提议组织和实施屯田

一般说来，屯田指招募耕作者耕作官有地，“驱游民辟旷土，且耕且戍，以省馈饷”<sup>⑥</sup>。早在汉唐时就有屯田养军助军之制，并为后代承袭。<sup>⑦</sup>宋初陕西转运司亦提议在本地组织和实施屯垦，作为筹集军粮补助军需的重要形式。

宋夏灵州初战，由于战时运粮艰难，转运司征调所辖州军的二税粮食有时无法及时运输至前线，于是转运司开始招募军民在沿边限定区域组织开垦以收粮助军。如李继迁于淳化四年（993）采取围城战术截断灵州粮道时，陕西转运使郑文宝选择在“去灵、环皆三、四百里”的清远军募民开垦土地，“留屯数千人”进行农业生产。<sup>⑧</sup>虽然清远军不久陷落，但此举开启了灵州初战屯田助军的先声。宋夏战事稍缓，中央便诏陕西路转运使陈纬与秘书丞何亮“同往灵州经度屯田”。<sup>⑨</sup>由此观之，灵州屯田此时已经有序展开，并且仍然由转运使主导组织屯田的具体事宜。

咸平三年（1000），转运使陈纬在执行运粮任务时不幸阵亡，但由其主持的屯田事务并未中止。继任陕西转运使的刘综，提议在灵州粮道沿线的镇戎军“立屯耕种”，并“欲于此处置屯田务”。朝廷采

① 环州是宋军对灵州粮食运输的中转站，邠州是环州主要的粮食供应地。参见程龙：《北宋西北战区粮食补给地理》，北京：社会科学文献出版社，2006年，第136页。

② 《续资治通鉴长编》卷35，淳化五年三月戊辰，北京：中华书局，2021年，第776页。

③ 彭百川：《太平治迹统类》卷2《太祖太宗经制西夏》，《丛书集成续编》第275册，台北：新文丰出版公司，1988年，第228页。

④ 《宋史》卷299《胡则传》，北京：中华书局，1977年，第9941页。

⑤ 《续资治通鉴长编》卷40，至道二年九月己卯，北京：中华书局，2021年，第852页。

⑥ 马端临：《文献通考》卷6《田赋考七》，上海师范大学古籍研究所点校，北京：中华书局，2011年，第164页。

⑦ 张泽咸、郇家驹等：《中国屯垦史》，北京：农业出版社，1990年，第209—244页。

⑧ 《宋史》卷277《郑文宝传》，北京：中华书局，1977年，第9427页。

⑨ 《续资治通鉴长编》卷44，咸平二年六月戊午，北京：中华书局，2021年，第947页。



纳了刘综的建议，设立专门的屯田机构，任命李继和充“屯田制置使”专职管理。<sup>①</sup>结合此前屯田的相关情况来看，可推知陕西路的屯田地点、留屯人数、开田的规模、设置机构等问题，一般均由转运使在实地考察之后向中央提出方案，获得许可后主要由本路转运使负责执行，以收得粮草用于军需。

#### （四）根据计司规划在朝臣、守臣的协助下开展市余

市余作为北宋政府解决军需供给的重要手段，在宋初的边路军粮供给体系中就已经存在。<sup>②</sup>市余是指政府向民间采买粮草并通过现钱、轻赍或钞引等偿值。根据偿值方式的不同，市余主要分为三种方式，即和余、博余和便余（入中），“和余以现钱给之，博余以他物给之，便余则商贾以钞引给之”<sup>③</sup>。市余一般由中央计司“抛降夏秋色粮草”于各路，之后各路的转运司“于州军差官往彼专监入纳者”<sup>④</sup>，即由计司规划市余总量，而转运司与所部州军守臣负责具体实施。

此次宋夏交战，在军情紧急之时，朝廷允许守臣就近采买。如灵州在至道二年（996）遭到李继迁所率数万众围攻之时，城内“水泉乏绝，刍粟未集”，守臣窦神宝果断组织市余，白天“潜遣人市余河外”，夜晚运入城中，方才缓解军粮的匮乏。<sup>⑤</sup>但在军情稍缓的一般情形下，朝廷往往令陕西路转运司组织采买，朝臣、守臣协助落实。如咸平年间（998—1003），宋夏对灵州的争夺进入最后阶段，朝廷下诏令兵部员外郎董龟正乘驿前往陕西路与“本路转运司增价市刍粟，广储蓄”<sup>⑥</sup>，为灵州争夺战储备必要的粮草。不仅如此，由于粮草耗费巨大，采买粮草事繁，“皆转运使视当时缓急而裁处之”<sup>⑦</sup>。中央曾为此专门下诏“置原州通判一员”<sup>⑧</sup>，其目的就是配合转运使完成军粮采办事务。可见，在陕西路转运使组织和朝臣、守臣的协助下，为灵州初战而进行的市余得以有序进行以供军。

#### （五）随军督运军粮

灵州初战所需粮草物资的运送，一般都由陕西路转运使带领所部州军长官随军督运，而当陕西路转运使因空缺等原因不能履职时，则由沿途部队的将领护送。

转运使随军督运的情况史载较多。如淳化年间，陕西路转运使郑文宝“自环庆部粮越旱海入灵武”，往返运粮高达12次。<sup>⑨</sup>咸平三年（1000），李继迁攻击灵州愈急，时任陕西转运使、度支郎中陈纬率领知灵州、陇州刺史李守恩及其子弟等“部刍粟过瀚海”，中途为李继迁所邀而皆战亡。<sup>⑩</sup>然而，陈纬的阵亡并未改变以本路转运使随军督运之成制。不久，朝廷便“徙河北转运使刘综为陕西转运使”，他则在大将张凝出兵之时，“惧飞挽不给”而主动向其“问计”，无疑也是为了更好地完成随军协助运送军需之要务。<sup>⑪</sup>此外，当出现转运使空缺等特殊状况时，则只能依靠沿途部队将领护送军粮。如咸平三年（1000）九十月间，在转运使陈纬及部下战亡而新任者未到位的情况下，朝廷遂令“邠宁环庆清远副都部署、滨

① 徐松辑：《宋会要辑稿》食货四，刘琳、刁忠民等校点，上海：上海古籍出版社，2014年，第6030页。

② 斯波义信、朱家源、王曾瑜、袁一堂、黄纯艳等学者，对北宋市余制度的建立背景、规模、运作及其与军需的关系等作了全面研究，诸见分参[日]斯波义信：《宋代市糴制度の沿革》，《青山博士古稀纪念宋代史论丛》，东京：省心书房，1974年，第123页；朱家源、王曾瑜：《宋朝的和余粮草》，《文史》第24辑；袁一堂：《宋代市余制度研究》，《中国经济史研究》1994年第3期；黄纯艳：《宋代财政史》，昆明：云南大学出版社，2013年，第723页。另戴裔焯、宋晞、李晓等学者对市余助军亦有涉论，不赘引。

③ 徐松辑：《宋会要辑稿》食货四一，刘琳、刁忠民等校点，上海：上海古籍出版社，2014年，第6909页。

④ 徐松辑：《宋会要辑稿》食货三九，刘琳、刁忠民等校点，上海：上海古籍出版社，2014年，第6860页。案：此虽是天圣五年（1027）诏令之规定，但应是对此前陕西等路实施情况的总结与推广。

⑤ 《续资治通鉴长编》卷39，至道二年五月癸卯，北京：中华书局，2021年，第834页。

⑥ 徐松辑：《宋会要辑稿》食货三九，刘琳、刁忠民等校点，第6851页。

⑦ 《续资治通鉴长编》卷60，景德二年五月辛亥，北京：中华书局，2021年，第1335页。

⑧ 《续资治通鉴长编》卷51，咸平五年二月己卯，北京：中华书局，2021年，第1115页。

⑨ 《宋史》卷277《郑文宝传》，第9425页。

⑩ 《续资治通鉴长编》卷47，咸平三年九月壬寅，北京：中华书局，2021年，第1026页。

⑪ 《续资治通鉴长编》卷47，咸平三年十二月壬申，第1036页；《宋史》卷279《张凝传》，北京：中华书局，1977年，第9480页。

州防御使王荣帅兵援送灵武刍粮”。<sup>①</sup>又从前揭刘综向军队将领张凝请教军粮运输之策来看，此类由军队护送军需之事并非个案。

总而言之，宋初以陕西路为代表的军事重路转运使的职责非“甚为劳止”的泛泛之论可以概括，从灵州初战的军事财政运作中，陕西转运司及其长官的军需补给职责逐渐明确化、具体化。在本次战役中，他们在由中央计司、州军长官、军事将领和领路漕司等构成的复杂官僚体系中多方居中调节，或依循常规，或因事创制，主要依托本路财力承担起本次战事的军需预算，通过征调民户赋税、组织屯田、开展市采、抽调邻境物资等方式筹集战备物资，并负责随军督运等，履行了战时财政措置的主体职责，称其为“统筹者”可谓恰如其分。

## 二、本路支运：军费供给的主要来源

灵州初战，军费需索浩大，对此朝臣多有议论。如张洎在至道二年（996）的上疏中叹惋，陕西路转运司“驱秦、雍之百姓，供灵武之一方”<sup>②</sup>。田锡在至道三年（997）上疏时亦直言“关西二十五州军，昨经灵武之役，不胜困弊”<sup>③</sup>。在灵州陷落后，本路制置使则以“诸州支发净尽”来形容陕西路物资消耗的情况。<sup>④</sup>考诸臣之言，陕西路几乎动员了全境的物力人力支援战争。而据前文所述，这些军需物资有本路支发运送者，也有由中央临时调拨者，亦有由邻路支援者。而揆诸史实，当以本路就近支发者为战时军费供给的主要来源。

灵州初战需要的物资种类繁多，其中最重要的物资是数量庞大的粮秣，故大规模增送粮秣始终为中央与陕西路地方军民各司官员的重要战时任务。如灵州战事初启，李继迁截断粮道，洛苑使白守荣“护送刍粟四十万于灵州”<sup>⑤</sup>。真宗时期，灵州孤悬塞外，维持闭垒待粮的状态，由陕西路转运使陈纬协部下“部刍粟过瀚海”<sup>⑥</sup>。一般而言，战时粮秣的需求并不在本地日常经费预算之内，应由中央规划计度。然而，如前文所述，由于中央计司已将“计度军费”的责任委之于陕西路转运司，导致本次战役中以粮秣为核心的战需物质的征运实际由本路转运司承担。为此，陕西路转运司多方筹集陕西路农业生产所得，即通过征调所辖州军的二税，辅之以屯田、市采等措施完成战时军粮供给。

### （一）本路诸州军二税之入及其运输

在宋初陕西路日常财政经费中，上供之后的二税基本用于本州军队、官僚的支出。而进入战时，所辖州军的二税成为供军的主要来源。一般来讲，地方日常经费预算是根据本州官僚、军队员额数量和俸给标准来制定的<sup>⑦</sup>，而其实物支出主要来自于二税收入中谷物、布帛、钱币等。<sup>⑧</sup>以往学界在讨论军费收入时，相关学者对二税收入的关注通常不如采买和屯田。研究唐代军事财政的学者丸桥充拓较早注意到这一点，指出两税并非专门用于军粮的税种是重要原因。<sup>⑨</sup>通过梳理宋初陕西路军费支出情况，可知宋初二税继唐之后仍然是军费的主要来源，这在灵州初战的军费结构和战后供军计划中都有充分反映。

淳化五年（994）宋廷隳废夏州城后，李继迁将进攻目标转向灵州，蹂践周边城寨，阻断宋军粮道，为此宋廷在灵州后方加紧征调二税。如曾负责调拨粮草的大臣张鉴奏报陕西路百姓“数年以来，并有科役”，而今因宋夏战事，转运司征调愈加频繁且“互遣它州送纳，往返数千里”。<sup>⑩</sup>可见，战争期间，

① 《续资治通鉴长编》卷47，咸平三年十月丙辰，第1029页。

② 《续资治通鉴长编》卷39，至道二年五月壬子，第836页。

③ 《续资治通鉴长编》卷41，至道三年七月丙寅，北京：中华书局，2021年，第870页。

④ 《续资治通鉴长编》卷54，咸平六年三月辛亥，第1185页。

⑤ 《宋史》卷485《外国一》，北京：中华书局，1977年，第13987页。

⑥ 《续资治通鉴长编》卷47，咸平三年九月壬寅，第1026页。

⑦ 黄纯艳：《总量分配到税权分配——王安石变法的财权分配体制变革》。

⑧ 汪圣铎：《两宋财政史》，北京：中华书局，1995年，第403—416页；黄纯艳：《宋代财政史》，第6页。

⑨ [日]丸桥充拓：《唐代军事财政与礼制》，西安：西北大学出版社，2018年，第15页。

⑩ 《续资治通鉴长编》卷41，至道三年正月辛卯，第861页。

本路百姓不仅需上缴赋税，还要承担运粮的劳役。至道三年（997），太宗向宰辅李至咨询有关灵州弃守事宜，李至直言战争导致灵州人户凋敝，“彼之户口四千有余，今则不盈数百矣”，相应地“彼之租课四十五万二千有余，今则无孑遗矣”，由此提出不可“复守”的建议。<sup>①</sup>虽然李至所言户数与《太平寰宇记》所载的“二千六百六十一”<sup>②</sup>有所出入，但其所反映的战争几乎使灵州丧失二税来源而致使本州军防所需无着落一事当是实情，这也证明了本地所征二税对于军事供给的重要性。咸平二年（999），朝廷则采纳了镇戎军李继和“移泾、原、仪、渭、陇五州二税”来补充军粮储备的建议。<sup>③</sup>这些史实表明，灵州战时的军粮供给都主要来自于本地二税。

随着灵州战事接近尾声，以度支使梁鼎为代表的朝臣，依然坚持陕西路军粮补给首选二税。他在检查陕西路粮仓储备情况后，建议将“见管诸色粮斛七十九万余石”辇运到沿边，若屯兵地有一年以上军储则“止以将来二税转换支填”，如非必要不可以“截留西川上供物”和“自京辇运”。不仅如此，他还建议在粮食需求地与供应地之间建立固定的对应关系，如“环、庆二州，即中途屯兵之处，请令同、耀、乾、邠、宁五州人户辇运粮草，仍支此五州二税，于环、庆二州输送，其二州二税，并于沿路镇寨输送”<sup>④</sup>。他的这些建议战后得到一定程度的实施，不仅二税依然是重要的军需补给方式，并且由内里向沿边逐级运输。<sup>⑤</sup>这都反映出对灵州初战中以二税为基本补给来源模式的继承。

## （二）灵州周边屯田所产粮草助军

在灵州初战前后，陕西路转运使在灵州附近的清远军等地即着手经营屯田，其目的在于为近地驻军直接提供粮草等重要军需。事实上，本路转运使在灵州附近屯田最初的动因是宋军粮道不通，周边城寨的军储无法及时送达灵州，以及屯田的成本相比于运输内地二税要低。但转运司在开始时只是将屯田作为补助军需的临时措施，而随着屯田在战事中收到较大实效，才使其从临时补给措施成为常规军事财制。

灵州运路不便，自环抵灵瀚海七百里，“斥卤枯泽，无溪涧川谷”<sup>⑥</sup>。宋夏开战，李继迁据瀚海要冲，切断灵州外围的补给线。这使本就艰难的馈运彻底中断。为应对李继迁的封锁，陕西路转运使郑文宝选择在距灵州“三四百里”的清远军，募军民屯垦以助军。<sup>⑦</sup>大臣们亦建议加紧在灵州附近城寨屯田，以缓解因李继迁阻截粮道带来的军需压力。如何亮在咸平二年（999）的上奏中建议朝廷“募天都之贫民，营田于塞下以益军储”<sup>⑧</sup>。钱若水与何亮持同样的看法，主张于“缘边各广营田”<sup>⑨</sup>。当然，相比于运输内地二税往返多至千里费耗巨大，结果却是“送粮四十万而止获六万”<sup>⑩</sup>的情况，屯田确实可以节省财力，这应当也是本路转运司经营屯田的重要原因。于是在战争形势、朝臣建议和经济效益等多方推动下，陕西路积极开展屯垦以助军。

从灵州初战时期驻军地周边屯田的留屯人数、开田规模、耕牛配置和专门机构的设置等相关事务的安排上来看，本路转运司在负责开支其生产成本的前提下，逐渐扩大其规制，由此所产供军粮草的数量亦相应增多，并在灵州保卫战中发挥了实效。因而也推动着屯田逐渐由一时一地的临时之举向长期多地的常规财制转变，并在之后对夏军事行动中被沿用。咸平五年（1002）李继迁切断灵州粮道致灵州军粮告急之时，灵州知州裴济“谋辑八镇，兴屯田之利，民甚赖焉”<sup>⑪</sup>。不难推知，灵州能够在敌人的围困中

① 《续资治通鉴长编》卷42，至道三年十二月辛丑，北京：中华书局，2021年，第895页。

② 乐史：《太平寰宇记》卷36《关西道》，北京：中华书局，2007年，第760页。

③ 《续资治通鉴长编》卷51，咸平五年二月己卯，第1116页。

④ 《续资治通鉴长编》卷54，咸平六年正月壬寅，第1175—1177页。

⑤ 程龙：《北宋西北战区粮食补给地理》，第133页。

⑥ 彭百川：《太平治迹统类》卷2《太祖太宗经制西夏》，《丛书集成续编》第275册，第229页。

⑦ 《宋史》卷277《郑文宝传》，第9427页。

⑧ 《续资治通鉴长编》卷44，咸平二年六月戊午，第950页。

⑨ 《续资治通鉴长编》卷46，咸平三年三月丁未，北京：中华书局，2021年，第1000页。

⑩ 《续资治通鉴长编》卷42，至道三年十二月辛丑，第894页。

⑪ 《续资治通鉴长编》卷51，咸平五年三月甲辰，第1118页。



坚守两年的原因，很大程度上是依托屯田收入的补充。正因如此，在之后的宋夏冲突中，屯田作为补助军需的重要措施，其规模和范围不断扩大。如大中祥符年间（1008—1016），屯田已经拓展至保安军。天圣年间（1023—1032），朝廷又在渭州招弓箭手屯田，“岁所收租半予之，余充本处公用”<sup>①</sup>。

### （三）沿边市余粮秣供军

市余是宋政府为满足军需通过财政性资金购买粮草的财政活动。各路转运司是采买的执行者，但是在北宋以总量分配为原则的中央集权财政体制下，买多少粮、拨付多少经费均由中央计司决策。如至道年间，朝廷就曾诏令诸道州、府、军、监“今后合要支用财谷等，各须预先计度，准备支遣”<sup>②</sup>，其中就包括市余。在各路军队定员、给养标准一定的情况下，计司“每年抛降夏秋色粮草与逐处收采、便采、博采”<sup>③</sup>。即在一个财政年度内中央会给地方划拨用于采买的预算专款，一旦超出预算则要申报计司审批。

灵州初战时陕西路沿边采买同样也是如此。要特别注意的是，当预算内经费购买的粮草消耗殆尽后，预算外采本并非直接由计司拨付，而是由陕西路转运司依托本路盐利以及部分留存本路的“系省”<sup>④</sup>钱采粮助军。庆历八年（1048）范祥改革盐法之前，陕西路往往通过售卖解盐充实地方财政<sup>⑤</sup>，故“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”<sup>⑥</sup>。而根据灵州的相关采买记载，计司就是通过允许陕西路加大解盐的售卖份额以提高盐利收入，由此相应地扩大助军军费规模，即“官卖解盐，一岁必得钱三二十万贯，充给诸军……比旧已增一倍”。<sup>⑦</sup>这些倍增的供军盐利中当有部分用于采买粮草。除此以外，中央留存在本路的部分“系省”钱亦被用于供军。如战后度支使梁鼎提出以本地二税为主、不主张“自京辇运”军需的供军计划，以纠正自宋夏开战以来陕西路采买“率皆高抬价例，倍给公钱”之弊端。<sup>⑧</sup>若结合灵夏初战对实物经费的紧迫性和本路财政的极度匮乏的状况来看，他所说的“倍给公钱”，应该包括就地拨付给陕西路的“系省”钱。

此时中央不采取跨区域调拨而选择就地解决采本自有其必然性。灵州初战中的沿边采买以茶盐等实物偿值为主，如在战争接近尾声而由计臣向朝廷上报陕西路财政情况时，就提到陕西折中粮草成本太高：“镇戎军米一斗，计虚实钱七百十四，而茶一大斤止易米一斗五升五合五勺，颗盐（解盐）十八斤十一两止易米一斗。”<sup>⑨</sup>只有朝廷通过盐交引这种方式，借助商人的力量完成粮草的筹措，既节约了异地调拨财赋的时间成本，也不会对百姓产生劳役负担，后人所言“并计纲雇夫起发，颇为劳扰”<sup>⑩</sup>就是说的这类情况。故中央计司在此次战事突发的情况下，不得不允许地方自行筹集经费和临时调拨留存于本路的“系省”财物。

据上可见，宋初灵州之战的军费开支责任主要由陕西路财政部门承担，依托本路财力向前线支发运送。这其中无论是二税及其发送，还是通过战地附近屯田、市余获得的粮秣，都需要本路直接或间接承担相应征发运输、生产成本、实付本钱等费用。在“调民送军储环州”和将解盐之利供作采本，以及在屯田时“厚给其直”令百姓运水和征牛于民等典型诸例中，无不都是如此。中央就地拨付了部分“系省”钱，相邻的河东路转运使在得到中央同意后也曾支援陕西路军用物资，但其数量不多。要之，灵州初战的军需财物供给，当以陕西本路为主，中央调配为辅。

① 《续资治通鉴长编》卷 106，天圣六年四月戊寅，北京：中华书局，2021 年，第 2470 页。

② 徐松辑：《宋会要辑稿》食货四二，刘琳、刁忠民等校点，上海：上海古籍出版社，2014 年，第 6939 页。

③ 徐松辑：《宋会要辑稿》食货三九，刘琳、刁忠民等校点，第 6860 页。

④ 所谓“系省”之财，是指系籍于三司、户部等省司的地方谷帛钱物，表明财赋虽由地方留用，但其所有权仍属于中央。也就是说，上供之外的余财，留存地方，以备调用，但数目当不大。参见包伟民：《宋代地方财政史研究》，第 28 页。

⑤ 黄纯艳：《宋代财政史》，第 275 页；戴裔煊：《宋代钞盐制度研究》“自序”，北京：中华书局，1981 年，第 2 页。

⑥ 马端临：《文献通考》卷 15《征榷考二》，上海师范大学古籍研究所点校，北京：中华书局，2011 年，第 438 页。

⑦ 《续资治通鉴长编》卷 54，咸平六年正月壬寅，第 1176 页。

⑧ 徐松辑：《宋会要辑稿》食货三九，刘琳、刁忠民等校点，第 6851—6852 页。

⑨ 《续资治通鉴长编》卷 54，咸平六年正月壬寅，第 1175 页。

⑩ 徐松辑：《宋会要辑稿》食货四三，刘琳、刁忠民等校点，上海：上海古籍出版社，2014 年，第 6064 页。

### 三、守内虚外：宋廷军事退缩战略下的有限财政政策

宋夏灵州初战，以宋痛失灵州、双方于景德元年(1004)缔盟约和而告终。时人反思灵州战事失败之由，似乎多集中于军事财政体制方面的因素。如战事刚一结束，新任陕西路制置使梁鼎在实地调查之后就提出应该从四个方面解决本路军事财政存在的问题：其一是去除陕西缘边折中粮草“高抬价例，倍给公钱”所造成的空耗国用之弊；其二是合理储备军粮，按时盘点“见在诸色粮斛”，确保沿边要塞至少有一年以上军储；其三是调整军费来源，屯粮有一年以上的地区“以将来二税转换支填”，并将茶盐市采、截留西川和自京辇运作为备选方案；其四是优化运路布局，将陕西路自东向西纵向划分为三个战区，由近里向沿边逐级转运粮草。<sup>①</sup>其建议方案所针对者，恰恰就是战时物资不足导致战败的主要原因，即前线战区军储不足和运路过长不畅两个方面。

笔者认为，梁氏没有指出军事指挥与战略上的问题而专列军事财政诸事，说明他代表官方认可后者是导致战败最为突出的原因。今人通过梳理史实所作之相关研究也大体遵循了梁氏的基本判断，只是更为倾向于强调运路问题。如梁庚尧强调宋失灵州的原因之一就是战时粮运问题。<sup>②</sup>刘文戈指出：“灵州孤悬于漠北，又失清远军与怀远城应援，而且由于后勤供应线路过长，运输辎重容易受敌军攻击劫夺，粮草供应不上，将士饿困，不战自败。”<sup>③</sup>而李蔚将灵州失陷的原因之一归于“漕运不才”<sup>④</sup>，实际也是指本路转运司筹粮运粮能力不足。但笔者认为，将宋军战败归之于军粮储备不足，或强调运路太长不畅，或突出“漕运不才”，这些都只抓住了陕西路军事财政困局的表象或直接原因，其根本原因在于这场自太宗朝延续至真宗朝的长期战事，始终受制于由皇帝主导的对夏军事退缩战略，即太宗坚持的“守内虚外”国策，使军事战略转向保守退缩。<sup>⑤</sup>真宗继承父志，姑务羁縻反对军事战争。有学者认为这一政策正是灵州失陷和景德和约签订的直接原因。<sup>⑥</sup>笔者认为这当是最根本的原因——正是由于太宗、真宗坚守“守内虚外”的国策而在朝臣的争议中主导形成军事退缩战略，宋廷才会实施主要局限于本地一路的有限财政政策，由此导致灵州初战军需供应中的诸多问题。

#### (一) 太宗朝军事退缩与弃守灵州的争议

太宗朝对辽军事行动的一再失败，造成宋廷内部反战呼声高涨，到其后期最终确立起在军事上表现为厌战退缩的“守内虚外”政策。在此基本国策之下，宋廷内部开启对灵州弃守的激辩，主要形成了主守、主弃两派意见。

主守派主张彻底荡除李继迁即可保住灵州，以宋琪、吕端等为代表。宋琪在淳化年间的上奏中表示，“党项号为小蕃，非是劲敌”，若招讨“止劳一战，便可荡除”。<sup>⑦</sup>吕端观点与宋琪类似，他建议宋廷从“环庆三道，各发劲卒”，一举攻占李继迁的战略后方。而太宗因受到对辽军事挫败的影响，以“须更熟筹，其事不可轻举”为理由委婉拒绝其建议。<sup>⑧</sup>王禹偁、钱若水等主弃派则坚持以抗辽为首要，主张姑息李继迁，倾向放弃灵州。王禹偁在淳化五年(994)上疏强调在河北积极“预修边备”，即以重辽轻夏实为首要。<sup>⑨</sup>同年十一月，钱若水在撰写赐予李继迁的诏书中亦有“不斩继迁，存狡兔之三穴”之语。对此类意见，

① 《续资治通鉴长编》卷54，咸平六年正月壬寅，第1175—1176页。

② 梁庚尧：《边粮运输问题与北宋前期对夏政策的转变》，《宋代社会经济史论集》，台北：允晨文化实业股份有限公司，1997年。

③ 刘文戈：《李继迁的反叛与灵州之战》，参见刘文戈：《宋金时期庆阳职官辑补及其他》，天津：天津古籍出版社，2014年，第226页。

④ 李蔚：《略论北宋初期的宋夏灵州之战》，《宁夏社会科学》1992年第6期。

⑤ 郑珍平：《论北宋的守内虚外国策》，《北京师范学院学报(社会科学版)》1992年第2期；纪雪娟：《北宋“守内虚外”国策的再认识》，《山东师范大学学报(人文社会科学版)》2013年第5期。

⑥ 李华瑞：《宋夏关系史》，第26页。

⑦ 《宋史》卷264《宋琪传》，北京：中华书局，1977年，第9130页。

⑧ 《续资治通鉴长编》卷39，至道二年五月辛丑，第833页。

⑨ 彭百川：《太平治迹统类》卷2《太祖太宗经制西夏》，《丛书集成续编》第275册，第227页。



太宗闻之大喜，表示“依此诏本，极好”<sup>①</sup>。此后张洎揣度太宗有放弃灵州的想法后，力主直接放弃灵州。他在至道二年（996）上奏中说，“灵武或存或亡，岂能系边隅之轻重，得失大较，理甚昭然”。而太宗此时已经发生了“初有意弃灵州，既而悔之”的心理转变，不但没有采纳其建议，相反在同年九月命大将出兵讨夏，灵州围解。<sup>②</sup>

从太宗对主守力保者否定和对主弃姑息者肯定的态度中，已经窥见太宗有放弃灵州的想法，那么为何当张洎建议放弃灵州时，太宗反而改变想法呢？从表面上看太宗似乎突然转向主攻，实际情况则是由于夏州频繁的军事挑衅，太宗深恐丧失帝王的威信，迫于形势不得不如此为之。淳化五年（994）李继迁频繁进犯灵州周边城寨，太宗大怒并斥责李继迁“朝廷始务含容，赐以国姓”，而今却叛离宋廷，“朕今决意讨之”。<sup>③</sup>他在至道二年（996）又同样表达了出兵灵州的无奈：“朕自即位以来，未尝如此杀戮，盖事不容己尔。”<sup>④</sup>由此观之，太宗“务含容”夏政权和欲弃灵州的立场并未改变，只是李继迁之举被太宗视为欺宋过甚而尚未将军事退缩战略完全付诸实践。

## （二）真宗朝主弃灵州与有限财政政策的落实

太宗去世，来自夏州的军事威胁仍未消除，姑息与反战的呼声延续至真宗朝。随着宋夏战事持续造成人力与物力的巨大耗费，在朝廷内部引发极大的争议，如何重新措置陕西路军事财政逐渐成为灵州弃守问题中的重要议题。<sup>⑤</sup>各级臣僚的建言献策，最终形成三种具有代表性的意见。而真宗本人继承其父“守内虚外”的国策和军事退缩战略，最终主导了以弃守灵州为前提的有限财政政策的出台。

一是以田锡、李至、王禹偁为代表的朝臣主张弃灵州而息力役止援助。田锡在至道三年（997）七月应诏上疏，提出宋夏交战会造成“西川上供钱帛恐未能上供”，而这种上供赋税截留用于军事的做法，“是急小利而忽大利，舍远图而劳近谋”。<sup>⑥</sup>同年十一月田锡再次上奏，强调陕西路虽已得到中央财政支援而其财政窘困的状况并未得到改善，即“仓廩素无储备”“帑库素无积蓄”，力主尽快放弃灵州而无需再追加军费，提醒主政者莫要“因力役未息而中原难起”。<sup>⑦</sup>同年十二月，当真宗就灵州战事征询宰辅李至的意见时，也得到了灵州已非咽喉之地，“今则闭壁而已，自固不暇”，即应尽快放弃的建议。<sup>⑧</sup>故当王禹偁上奏再次提出弃地主张之时，很快为主政者所采纳，计划“以夏、绥、银、宥、静五州赐赵保吉”，由此“一劳永逸”地解决灵州军费问题。<sup>⑨</sup>

二是以张齐贤、李继和、杨亿为代表的朝臣将对抗李继迁与缓解陕西路财政压力视为同等重要，故主张借蕃部之力或给予边境大将属地财权力守灵州等边境郡县，以减少军需转输。咸平四年（1001）张齐贤自陕西经略安抚归朝，提出与其令关辅百姓频繁转输，不如“激励自来与继迁有仇蕃部，招诱远处大族首领，啖之以官爵，诱之以货财”，即应厚赐金帛招诱潘罗支来牵制夏军。<sup>⑩</sup>同年李继和举宋太祖朝李汉超因得到“齐之属州钱七八万贯”以及“非次赏赉，又动及千万”的厚赐而为国死战守住关南之例，喻意朝廷仿效。<sup>⑪</sup>杨亿对此表示赞同，认为无须动辄调动陕西路全境物资和京师轻赍支援战役，“只得三

① 《续资治通鉴长编》卷36，淳化五年十一月庚戌，北京：中华书局，2021年，第800页。

② 彭百川：《太平治迹统类》卷2《太祖太宗经制西夏》，《丛书集成续编》第275册，第230页。

③ 《续资治通鉴长编》卷35，淳化五年正月甲寅，第767页。

④ 《续资治通鉴长编》卷40，至道二年九月己卯，第852页。

⑤ 李华瑞概括了真朝关于灵州弃守的三派意见，但是未关注朝臣对军事财政方面的建言。参见李华瑞：《宋夏关系史》，第23页。

⑥ 《续资治通鉴长编》卷41，至道三年七月丙寅，第872—873页。

⑦ 《续资治通鉴长编》卷42，至道三年十一月己巳，第891页。

⑧ 《续资治通鉴长编》卷42，至道三年十二月辛丑，第893—895页。

⑨ 赵汝愚：《宋朝诸臣奏议》卷145《上真宗论军国大政五事》，上海：上海古籍出版社，1999年，第1652页。

⑩ 《续资治通鉴长编》卷49，咸平四年十月丁未，北京：中华书局，2021年，第1075—1076页。

⑪ 《续资治通鉴长编》卷50，咸平四年十二月乙卯，北京：中华书局，2021年，第1092页。

两骁将，付三万精卒，以数县租赋，给其用度，分守边郡”<sup>①</sup>。这些建议执政者虽有所采纳，不过鉴于蕃夷叛服无常的现实以及唐末五代地方财权过大而导致藩镇与中央分庭抗礼的历史教训，该建议并未得到很好的贯彻实施。<sup>②</sup>

三是何亮、刘综、周莹、冯拯等朝臣始终坚持坚守灵州的立场，主张增防御守灵州而反对减省军费的短视行为。曾入陕经度屯田的何亮在咸平二年（999）上《安边书》请求“建溥乐为军，耀德为寨”，以为灵州屏障。他认为一些朝臣主张不建城寨以省军费是只见眼前不见全局的短见，将来“国家虽累千百二城之费”也不易突破夏军对灵州的包围。<sup>③</sup>咸平四年（1001）时任陕西路转运使的刘综亦在上奏中指出，朝廷应该“于浦洛河建城为军”。可惜言者谆谆而听者藐藐，真宗拒绝了此类诉求，其理由是“城郭既立，又须屯兵，屯兵不多，寇来不可悉战，止于闭壁自守，则军城之立未见其长”<sup>④</sup>。同年冯拯、向敏中亦建言修绥州城，真宗又以“境土遐邈，未能周知其事”而未置可否。<sup>⑤</sup>

可见主弃派田锡等大臣放弃灵州以息力役止援助的论调最合真宗军事退缩之本意，故在军事财政实践中得到贯彻实施，陕西路有限的财政政策即在此背景下展开。真宗不仅将此次军事行动的财政收支责任交由陕西路承担，而且屡次拒绝边臣追加军需预算的诉求，前述战后梁鼎所制定的以陕西路二税为主的军事财政计划亦当是迎合他的这一心理而提出的。

简而论之，太宗晚期主张弃守灵州的呼声高涨且延续至真宗朝，而由皇帝个人倾向所主导的政治环境又使得战争的必要支出和额外预算成为朝臣劝谏停战的理由，从而造成战争财政责任下移，终由陕西路转运司统筹战时供给。然而，由于财政支援有限，加之宋廷对战事的消极应对和未及时优化财政供给模式等原因，即使陕西路虽尽力统筹亦无法挽救战局。易言之，在“守内虚外”的国策下，宋廷奉行军事退缩的战略，促使局限于陕西本路的财政政策出台，有限的财政支援反过来限制军队防务，终致灵州失陷。

#### 四、转向中央：战后北宋陕西路军事财政的重要变化

灵州初战，在以“守内虚外”为表、“军事退缩”为实的国家战略定位下，陕西路得到的中央财政支援极为有限，本路转运司为完成相应军事目标，千方百计履行军事财政职责甚至“支发尽净”一路财力以供军。事实上，灵州初战中的这一财政实践是陕西路军事财政体制得以初步建立的重要标志，也是宋廷探索构建边路军事财政体制的重要尝试。而随着宋廷对夏战略调整，陕西路为应对战争产生的财政需求，在中央的主导下逐渐参与全国财赋的分配，以完成不同时期的军事目标，陕西路军事财政体制因此而日臻完备。故战后该体制出现了重大变化，特别是在战略定位、财政理念、统筹机构和供给模式诸方面不断发展而呈现出与灵州初战时不同的阶段性特点。

##### （一）对夏军事战略从主守转向主攻

仁宗初年，西夏对宋发动猛攻，宋廷被迫转向主攻。惜乎宋军三战皆败北，宋廷又重回主守的立场。但该时期的主守并非军事退缩，而是整饬边防积极防御。<sup>⑥</sup>神宗上台对夏由守转攻，宋军以陕西路为战略依托，在向西开拓熙河等地、向南夺取西夏横山之地的进攻计划下，发动一系列拓边行动。哲宗与徽宗朝初期，受政局影响而对夏曾一度退缩。待政局稳定，哲宗徽宗则继续神宗的拓边事业。<sup>⑦</sup>自仁、神以来，

① 《续资治通鉴长编》卷50，咸平四年十二月丁卯，第1099页。

② 李华瑞：《论宋夏争夺西北少数民族的斗争》，《中州学刊》1992年第1期；戴扬本：《北宋转运使考述》，上海：上海古籍出版社，2007年，第102页。

③ 《续资治通鉴长编》卷44，咸平二年六月戊午，第950页。

④ 徐松辑：《宋会要辑稿》方域八，刘琳、刁忠民等校点，第9425页。

⑤ 徐松辑：《宋会要辑稿》方域八，刘琳、刁忠民等校点，第9442页。

⑥ 李华瑞：《宋夏关系史》，第48页；曾瑞龙：《拓边西北——北宋中后期对夏战争研究》，杭州：浙江大学出版社，2019年，第15—25页。

⑦ 李华瑞：《宋夏关系史》，第53—76页。

宋廷由被动转向主动，这一对夏军事战略的转变也牵动着财政理念与体制的变革。

## （二）财政理念由“量入为出”转向“量出制入”

神宗对夏战略转变之前，宋廷承袭前朝“量入为出”的财政理念措置陕西路财政。唐代之前以农立国的中央集权政府主要靠征收农业领域的实物租税满足财政开支，反映在财政理念上就是奉行收支平衡、略有储蓄的“量入为出”。<sup>①</sup>随着商品经济在宋代发展到新的高度，工商业领域的税收逐渐与农业领域的税收比肩。但是财政收入结构的变化并未改变“量入为出”的财政理念，而是赋予其新的含义。其一指在宋代以总量分配为原则的财政体制下，保障上供是地方的首要任务，地方收支只能围绕中央拨留的经费展开。如时人张洎在谈到灵州初战的财政问题时说“关辅既有变生，则西川上供钱帛恐未能上供，南北常贡物货亦未得常贡”<sup>②</sup>，实则表达了中央不该给予陕西路定额财政拨款之外的资金。仁宗朝宋夏三战后，张方平表达了与张洎类似的意见，提出三司使副应该“据国用岁计之数，量入以为出”，不该因陕西战事使“天下被其劳”。<sup>③</sup>这也是灵州初战中主要由本路统筹支发的有限财政政策的思想与制度根源。其二指中央政府仍未摆脱对农业领域税收的依赖，将工商业领域的财政现钱用于军事支出仍在探索阶段，军需支出仍然受到实物收入的限制。在灵州战事中二税仍然是军费的主要来源，且在战后供军计划中仍占主导地位，就很好地说明了这一点。至仁宗朝，欧阳修提出“通漕运、尽地力、榷商贾”，主张同时汲取工商业与农业领域的财源。<sup>④</sup>但是随着宋夏关系缓和，中央不再急于改变陕西路财政状况，该主张并未得到重视。

神宗之后战略转攻，在措置陕西路军事财政过程中，打破传统意义上以收支平衡为目标的“量入为出”的财政理念，奉行“量出制入”的财政理念。其一，宋廷决策层意识到陕西路定额财政经费不足以支撑该时期的拓边军事活动，因而在制度上逐步打破了原有“量入为出”财规的限制，使陕西路军事支出不再受制于本地收入。如在熙宁五年（1072）拓边熙河的过程中，王安石提出陕西路的军事行动应当在本路财赋的基础上以“天下财力助之”。<sup>⑤</sup>元丰五年（1082）神宗欲一举荡平西夏时亦表示要以天下财力供陕，随后向陕西路单次拨款的金额就高达四百多万。<sup>⑥</sup>其二，宋廷为达到对夏作战的军事目标，确保对夏军事行动资金的有效落实，以军事职能的实现为标准，规制陕西路相关军事收支预算。如元祐年间（1086—1094）为确保城寨完工以便按时投入军事运作，预先计度“岁费几何，若干系四川茶钱，若干系经制司钱，若干系缺额禁军钱，若干系内藏库钱”<sup>⑦</sup>。但要注意的是，宋廷为适应陕西路军事进攻需要而倡导“量出制入”的财政理念，实际上并未完全摒弃“量入为出”的原则而是将这两者互补兼用，更谈不上将这一做法在各边路及全国普遍推行。

## （三）统筹主体从地方转向中央

这一点是军事战略与财政理念变化的必然结果。仁宗朝元昊叛命，中央在陕西路严峻边防形势与军费压力下，逐有意较多介入陕西路军事财政管理。如庆历年间（1041—1048）宋军三战皆北后，范仲淹建议“选有材识近臣，假以都转运使之名，暂往经画”<sup>⑧</sup>。此时中央也意识到宋军屡败实缘于兵财各不相知导致财已匮而益兵不已，随即着手调整。<sup>⑨</sup>如令陕西路安抚使兼管粮草事务，令陕西路转运使兼管兵器。<sup>⑩</sup>

① 胡寄窗、谈敏：《宋代财政思想史》，北京：中国财政经济出版社，2018年，第15页。

② 《续资治通鉴长编》卷41，至道三年七月丙寅，第872—873页。

③ 《续资治通鉴长编》卷135，庆历二年四月戊寅，北京：中华书局，2021年，第3233页。

④ 《续资治通鉴长编》卷129，康定元年十二月乙巳，北京：中华书局，2021年，第3065页。

⑤ 《续资治通鉴长编》卷232，熙宁五年四月丙寅，北京：中华书局，2021年，第5632页。

⑥ 《续资治通鉴长编》卷326，元丰五年五月癸未，北京：中华书局，2021年，第7840页；徐松辑：《宋会要辑稿》食货三九，刘琳、刁忠民等校点，第6870页。

⑦ 《续资治通鉴长编》卷375，元祐元年四月庚子，北京：中华书局，2021年，第9093页。

⑧ 赵汝愚：《宋朝诸臣奏议》卷134《上仁宗论和守攻备四策》，上海：上海古籍出版社，1999年，第1498页。

⑨ 李昌宪：《中国行政区划通史·宋西夏卷》，第13页。

⑩ 《续资治通鉴长编》卷141，庆历三年五月乙未，北京：中华书局，2021年，第3382页。



不过，由于该阶段的宋夏冲突仅五年即告中止，故中央的实际统筹与介入都比较有限。

神宗即位至北宋末，中央逐渐统筹与陕西路军事财政有关的一切事务，涉及军事物资的储备、拨款、支用并对之实行监督等。首先，中央计司设立财政储备专户用于军事，如由沿边三路桩管东南六路变转的轻货，以“三司封桩平糶备边钱斛为目”由三司每年点检催促<sup>①</sup>，在地方则以“封桩斛斗”等名目作为储备财赋。<sup>②</sup>其次，内藏库等财政部门亦有临时性拨款用于陕西四路封桩和采买军粮。<sup>③</sup>再次，中央委托专门机构保管陕西路封桩的军备财赋和设置临时机构由中央遥领，如熙河开边时中央特设经制熙河边防财用司，该司“初仰给度支，岁费数百万”而存在达八年之久。<sup>④</sup>最后，中央加强对陕西路军备经费的财政监督。如计司规定陕西路沿边军备要“注籍”在册“以备勾考”，对于陕西诸州所采买粮草数也严责采官按照预定条例采买。<sup>⑤</sup>北宋后期陕西路军事财政的这些新变，意味着其统筹主体由本路为主、中央为辅转变为以中央为主、本路为辅。

#### （四）供给模式从单一有限混合型转向多源优先专业型

统筹主体的“升级”带来了军事供给模式的变化。灵州初战，战争规模和强度有限，主要征发本地二税、屯垦市余粮秣和部分“系省”财赋，其来源单一且数量有限，日常与军需混用，运路又往往遭堵塞，不能完全有效地满足灵州等边地军需补给，呈现为单一有限混合型供给模式。仁、神之后，宋夏战事频繁致军费骤增，中央多管齐下改善军需供给。

一是广辟财源增加供给。如仁宗朝不仅直接调拨中央财赋入陕<sup>⑥</sup>，而且通过截留上供、入中由京师榷货务偿值和改革盐法允许解盐通商等方式助陕军费<sup>⑦</sup>，还要求江浙等外路调拨纸甲类军用物资入陕<sup>⑧</sup>。神宗则始分天下之财为二司，“转运司独用民常赋与州县酒税之课，其余财利，悉收于常平司，掌其发敛，储之以待非常之用”<sup>⑨</sup>。

二是设立专项军费并规定其支用程序。前列神宗时三司与地方“封桩”以及边防财用司之设，其目的都在于通过税权分配集中优质税源供军，将日常经费与军备经费分离。自此之后，在陕西路由转运司管理日常经费，由中央授权部门管理军备经费。不仅如此，到元丰年间用兵西夏之时，还规定了不同来源军费的支发顺序：“先以支计案充；如不足，以封桩缺额禁军衣粮并封桩钱帛充；若犹不足，以经制司本息充；又不足，以茶场司钱谷充”<sup>⑩</sup>。

三是逐渐确立起向战区军区拨款的配给原则。神宗时，军需供给形成了主要根据军情缓急划分区域配给物资的机制，即向战区拨款原则。如熙河用兵，境内财赋向陕西路西部汇聚，具体分配则依“要急、次急、稍缓”之等，“据紧缓，计置防城器甲什物分数条约”<sup>⑪</sup>。至哲宗朝，为保障陕西路军费及时有效地供给，直接向陕西路各军区帅司拨款<sup>⑫</sup>，进一步确立了以军区为拨款单位的基本原则。这都在一定程度

① 徐松辑：《宋会要辑稿》食货三九，刘琳、刁忠民等校点，第6864页。

② 李晓：《宋朝政府购买制度研究》，上海：上海人民出版社，2007年，第276页；包伟民：《宋代地方财政史研究》，第83页；黄纯艳：《总量分配到税权分配：王安石变法的财权分配体制变革》。

③ 《续资治通鉴长编》卷215，熙宁三年九月丙辰，北京：中华书局，2021年，第5249页。

④ 《续资治通鉴长编》卷372，元祐元年三月乙亥，北京：中华书局，2021年，第9017页。

⑤ 《续资治通鉴长编》卷409，元祐三年四月甲申，北京：中华书局，2021年，第9967页；徐松辑：《宋会要辑稿》食货四〇，刘琳、刁忠民等校点，上海：上海古籍出版社，2014年，第6880页。

⑥ 黄纯艳：《宋代财政史》，第37—42页。

⑦ 《续资治通鉴长编》卷134，庆历元年十月辛丑，北京：中华书局，2021年，第3192页；徐松辑：《宋会要辑稿》食货二三，刘琳、刁忠民等校点，上海：上海古籍出版社，2014年，第6509页；戴裔煊：《宋代钞盐制度研究》，第369页。

⑧ 《续资治通鉴长编》卷127，康定元年四月己丑，北京：中华书局，2021年，第3004页。

⑨ 赵汝愚：《宋朝诸臣奏议》卷45《上钦宗论彗星》，上海：上海古籍出版社，1999年，第481页。

⑩ 《续资治通鉴长编》卷313，元丰四年六月辛巳，北京：中华书局，2021年，第7593页。

⑪ 徐松辑：《宋会要辑稿》兵二八，刘琳、刁忠民等校点，上海：上海古籍出版社，2014年，第9224—9225页。

⑫ 《续资治通鉴长编》卷411，元祐三年五月辛酉，北京：中华书局，2021年，第10002页。

上改变了原来兵财两不知的弊端。

由此可见，北宋中后期诸朝在对夏军事行动中所摸索出的军需供给，不仅来源多样被置于优先地位，而且做到款项专设并有序使用，拨款单位与战区军区重合，与灵州初战中的供给模式相比，其所动员的财赋更多，其储备、支拨、配给亦更为专业化和独立化，由此极大地支援了陕西路的军事行动，因而是一种多源优先专业型供给模式。

综而论之，灵州初战后陕西路军事财政体制在仁宗时就出现了较大变化，之后以神宗对夏战略转攻为节点，主政者采纳“量出制入”的财政理念，统筹陕西路财政事务，建立更为专业化的军事供给体系。这一变革标志着以陕西为代表的众边路军事财政逐渐融入国家军事财政之中，国家军事财政也日渐膨胀。与此同时，宋廷对陕西等边路军事财政的统筹也必然会强化中央对地方财权的控制力。如日常经费与战略军储界限分明辅之独立的管理系统，通过税权分配集中财赋解决军事问题等，正如前贤所论，这些措施与制度的部分内容又被南宋所承续并有所更革，无待赘言。<sup>①</sup>而笔者想昭示者，是其与灵州初战时相比变化的内在历史逻辑，即在不同阶段的军事战略、财政理念与制度运行的互动实态中，更好地透视灵州初战的财政体制的突出特点及其源流演变。

## A Survey of Military Finance of Shaanxilu of the Song Dynasty in the Battle of Lingzhou

XUE Zheng-chao & YUE Xiao-lan

( School of History and Archives, Yunnan University, Kunming, 650091 )

**Abstract:** In the early period of the Song Dynasty (1084 A.D.), Li Jiqian from Xiazhou rebelled against the Song Dynasty, and the two sides fought for the control over many places, among which the battle of Lingzhou had the greatest influence. With the advance of the battle, Zhuanyunsi (a supervision department in the Northern Song Dynasty) of Shaanxilu (the first level of administrative region in the Northern Song Dynasty, now Xi'an in Shaanxi) was functioning between the Central Accounting Department and the local prefectural army. The department was also responsible for coordinating military financial affairs such as the budget and financing of military supplies. During the battle, military expenditure was basically distributed by Shaanxilu. For example, army provision (grain and fodder) had two major tax sources: Tuntian (garrison reclamation) and Shidi (official purchase of grain). The local households were mainly responsible for transporting the provision. At the beginning of the battle of Lingzhou, the Song Court implemented a limited financial policy in Shaanxilu, and caused its supervision department (Zhuanyunsi) to “disburse all the money”, but failed to win the battle. Its root lies in the military retreat strategy against Xiazhou adopted by the imperial court. After the war, through the reigns of Emperors Renzong and Shenzong till the end of the Northern Song Dynasty, the central government gradually dominated the military finance of the Western Shaanxilu, and its strategic positioning, financial concept, coordination organization and supply mode and other institutional elements changed significantly, and it was increasingly integrated with the national military finance, showing an internal historical logic different from that of the first battle of Lingzhou.

**Keywords:** First Battle of Lingzhou, Military Finance, Shaanxilu, Zhuanyunsi

[ 责任编辑：赵蔚平 ]

<sup>①</sup> 包伟民：《宋代地方财政史研究》，第84页；黄纯艳：《南宋财政案名与案名分隶》，《社会科学战线》2021年第10期。