

北宋初期赵匡胤的财政改革

李玉环

宋太祖赵匡胤作为宋朝的开国之君，一方面对外用兵，消灭割据势力，实现国家统一；另一方面加强制度建设，重塑国家体制，推动社会经济文化建设，在“文治武功”上均有重大建树。鲜为人知的是赵匡胤在财政改革方面也进行了很多创新，为宋朝的巩固和工商业繁荣奠定了基础，提供了有力的支撑。

“制其钱谷”，强化中央集权

宋朝建立之初，如何缩减地方藩镇权势、加强中央集权是赵匡胤必须考虑的一个重大问题，由此他提出“稍夺其权、制其钱谷、收其精兵”的三大纲领，以保证宋朝长治久安，代代相传。“制其钱谷”和“收其精兵”，就是削减地方藩镇节度使的财权和兵权，“稍夺其权”则是要限制和缩减其行政权。在“制其钱谷”方面，采取了如下措施：

一是从建隆年间（960—963年）开始“以朝官掌税收”或“以京官知场务”，集中征税权。“以朝官掌税收”就是派出朝廷官员赴地方掌管税赋的征收权，以朝廷京官担任征收税赋现场官员，掌控税赋的征收。通过这一措施，各藩镇的税赋征收权转由朝廷京官掌控，限制了地方藩镇滥征税赋的行为。

二是颁布“乾德二诏令”，调整中央与地方的财税分配关系。将历史形成的“上供、送使、留州”三分制调整为“上供、留州”两分制，废除“送使”制度，要求各藩镇将扣除各地方必要支出外悉数上缴朝廷，阻断各藩镇利

用“留使”“留州”截留侵占应上缴中央税银的渠道。

三是在开宝年间（967—976年）设置“便钱务”，要求“留州钱物尽数系着省”。设置“便钱务”就是设置专司货币兑换汇兑机构，以便于货币流通，控制资金的汇兑流通，使资金尽可能回笼至中央。而“留州钱物尽数系着省”则是以行政命令的方式，将原来以“留使”名义存留于州郡的钱物转于中央名下，即确认朝廷对该钱物的所有权，或者将其所有权收归中央，使藩镇不得随意使用。

四是设置“转运使”等使职，在行政建制上控制地方财权。转运使一职在唐代已有设置，主要负责将各州征收的税赋运至京城或中央指定的地方，但在唐末、五代时期由于一些藩镇以“送使”和“留州”名目恣意截留税赋，以致无物可转运，转运使制度名存实亡。宋太祖乾德元年（963年）开始任命转运使，在四五年后才形成逐路建制的全国性组织，其转运的职责已不明显，而主要代表朝廷对一路的税赋进行监督和控制。

“舍人税地”，改革“两税法”，改进两税征纳

唐德宗建中元年（780年）开始实行“两税法”。所谓“两税法”，是以土地、资产为依据划分户等，在户税和地税的基础上，将税额分夏秋两季征收的田赋制度。“两税法”改变了自战国以来以人丁为主的赋税制度，而“唯以资产为宗，不以丁身为本”，使

古代赋税制度由“舍地税人”向“舍人税地”的方向发展。宋朝立国后在田赋方面继续沿用“两税法”，由于采用“不抑兼并”的土地政策，允许土地私自买卖，地方豪强大势兼并土地，土地集中趋势进一步加剧，大量农民失去土地，成为流民，无力承担两税。赵匡胤根据这一情况及时对“两税法”进行了完善和改进。

一是将两税由依据纳税户的财产、土地征收，调整为主要以纳税户的土地田亩为依据征收。二是在两税征收时间上作了更为合理的规定。根据各地具体气候条件确定不同的征收时限，从根本上解决两税征收时限问题。三是解决两税征收的“折科”问题。“两税法”原则上只征收税钱和税粮两种，但在实际征收过程中，朝廷和官府为了满足其他方面的一些特殊需要，往往将征收的税钱和税粮折算其他物品征收，即所谓的“折科”，或称“折纳”。对“折科”范围予以限制，并简化“折科”的程序和手续，进行规范，尽可能避免或减少“折科”产生的两税征收弊端。四是降低两税中征收税钱的比重。五是“遣官度田”，清丈土地，稳固两税征收税基。六是整治两税征收中一些具体问题，尽可能减轻一般税户的负担。

为了确保两税的征收，向各地派出两类使者“监输民租”。一类由朝廷大员担任，重点监督藩镇、知州和县令等各级官吏；另一类则是秘密的“侦者”，不仅对地方官吏进行监督，而且还负有前一类派往地方“监输民租”

的朝廷大员进行监督“侦告”的职责。还鼓励各级官吏相互检举，甚至“募民”告发官吏在两税征收中的不法行为。对于违法者，一经告发，不论其是否在职，必须追查到底，一经查实严肃处理。

颁布《商税则例》，强化商税管理，改善营商环境

赵匡胤于建隆元年颁布全国通行的《商税则例》，要求“诏榜商税则例于务门，夫得擅改更增损及创收。”《商税则例》的具体内容目前无从确知，但根据《文献通考》保留的片断分析，其大致包括征收商税的范围、商税税种及其税率、对偷税和逃税的处罚等内容。朝廷设有专门的商税征收机构，在开封设都商税院；各地设有商税院、商税务；不设商税院和商税务的地方征收机构，称为税场，由商税院或商税务派人前往征收。

《商税则例》是我国历史上第一部由朝廷颁布的、采用公开张榜于税务机构门前的商业税务法规。《商税则例》的颁布具有十分重要的意义：一

是实现了全国范围内的税法统一，有利于促进全国范围内商品流通，为宋朝商品经济的发展奠定了基础。二是将商税征收权集中到中央，各地依例征收商税，不得擅自加征，避免了唐末五代以来商税各自为政、滥征苛敛的问题。《商税则例》奠定了两宋商税制度的基础，此后尽管进行了多次修改完善，但其“惠通商贾”的基本精神则一直保留下来，对两宋工商业的长期繁荣起到了重要的保证和促进作用。

利用厢军，推进役法改革

宋朝以前的五代徭役主要分为夫役、职役和官户役三类，大多是继承唐末役法而成。夫役也称“力役”，主要是从事修筑城池、官廨，治理河道，维修堤堰、驿路，以及为军队运送军需物资等。夫役通常由民户服役，重大夫役如治河修城，则随时抽调民户，作业完成后即行遣散。夫役涉及面广，征役无节制，劳动强度大，也是徭役中最为繁重的，服役者主要是中下层民户。宋朝的普通夫役主要由

厢军承担。宋朝“初置壮城、牢城，备诸役使，谓之厢军”。以后厢军兵种逐步扩大，“或因工作榷酤、水陆运送、通道、山险、桥梁、邮传、马牧、堤防、堰埭等”，都“因事募人”编为厢军，设立新的厢军号。在宋朝各路厢军的军号多达二百以上，其中大部分军号都标明服役的内容，如河清军负责黄河治理、静淮军负责淮河维护、广固军负责京城维修、作院军负责制造武器。各州府也均设有城池的壮城军等从事各种杂役。

这一做法，减轻了朝廷供养“剩员”的财政负担。更为重要的是由厢军承担原来由民户承担的夫役，也使民户解脱出来，能专注于农业生产，避免因服役而耽误农时，有利于社会经济的发展。

宋太祖赵匡胤采取的上述财政措施，为保证其“三大纲领”的落实、宋朝建国初期政权的稳固和发展奠定了良好的基础。■

（作者为中国国家铁路集团有限公司董事）

责任编辑 廖朝明

财政动态

新疆生产建设兵团财政系统集中举办依法行政培训班

3月21日至23日，新疆生产建设兵团财政局举办2023年度兵团财政系统依法行政培训班，突出“四个聚焦”，给财政干部讲理论、讲法治、讲业务，财政干部的法治意识、依法行政能力得到有效提升。

一是主题向中心工作聚焦。培训聚焦学习宣传贯彻党的二十大精神 and 习近平法治思想，聚焦党中央、国务院对财政工作的部署要求，聚焦兵团党委高质量发展等重点工作。

二是课程向重点业务聚焦。培训注重理论与实践、业务建设与法治建设相结合，把学习习近平法治思想作为主要内容，同时聚焦业务实操，将预算法及其实施条例、行

政处罚法、政府会计准则制度等作为重要课程。

三是人员向重要群体聚焦。培训线上线下同步开展，既做到兵师两级财政部门全覆盖，财政系统近2500人参训，又注重领导带头，兵团财政局党组负责同志带头参加学习，各师市财政局局长带头听课学法，形成了良好示范效应。

四是目标向实用实效聚焦。培训结束后，兵团财政局会同司法局组织参训人员开展综合法律知识和专业法律知识测试，进一步加深理解、检验实效。同时，发放1000份调查问卷对本次培训进行回访，好评率在95%以上。

（新疆生产建设兵团财政局 张海龙）