

宋朝粮食安全政策及其实践

杨 芳

【摘 要】两宋时期,自然灾害多发,战争频繁,人口增长,人地矛盾突出,土地兼并严重,粮食安全形势严峻。宋朝政府大力垦田,发展农业,提高耕作技术,增加粮食产量;鼓励粮食贸易,促进粮食流通,稳定粮食价格;加强仓储建设,完善仓储管理,确保灾荒与突发情况下的粮食供给。宋朝通过一系列政策措施,有力促进了农业的发展,为社会经济的发展奠定了基础,也对粮食安全起到了重要保障作用。但宋朝粮食安全政策也存在不足与缺陷,许多好的政策、措施不能一以贯之,加之自然灾害频发、财政危机、吏治腐败,粮食危机亦日趋严重,进一步削弱了国家保障粮食安全的能力。

【关键词】宋朝;粮食安全政策;粮食安全

【作者简介】杨芳(1977—),女,甘肃民勤人,历史学博士,西北师范大学历史文化学院副教授,从事中国古代经济史、宋史研究(甘肃 兰州 730070)。

【原文出处】《西北师大学报》:社会科学版(兰州),2024.5.135~144

【基金项目】国家社会科学基金一般项目“宋代仓储与粮食安全研究”(16BZS046)。

“国家大事,足食为先”^①。粮食是人类赖以生存的基本生活资料,也是国家经济发展、社会安全稳定的基础。粮食问题历来是关系国计民生的重大问题,历代统治者无不将粮食安全作为治国理政的头等大事。粮食安全是当今世界面临环境恶化以及社会稳定和国家安全等问题时所提出的一个概念。2020年以来,新冠肺炎疫情在全球范围扩散蔓延,极端天气频发,全球粮食安全面临新的挑战。但粮食安全并非只有现今世界才存在,在以农业为主要生产部门的中国古代社会同样面临此问题。两宋时期,自然灾害多发,战争频繁,土地兼并严重等,粮食安全问题尤为突出,宋朝政府制定和实施了一系列粮食政策、措施,建立健全保障体系,以维护国家粮食安全。关于宋朝粮食问题,学界主要从农业生产、粮食流通等方面进行了研究^②,本文拟从粮食安全视角,对宋代粮食政策及其实施做进一步探讨。

一、鼓励垦田,扩大耕地面积

粮食生产是保障粮食安全的基础,解决粮食问题的根本在于发展农业生产,提高粮食总产量。宋朝统治者非常重视农业,立国之初,宋太祖即屡下诏令,劝课农桑。乾德二年(964)正月,“诏谕诸州长吏:‘朕以农为政本,食乃民天,必务穡以劝分,庶家

给而人足。’”^③太宗太平兴国中,令诸路推荐熟悉农耕树艺之人为农师,教民生产^④。至道二年(996),又设置劝农使,对农业生产进行管理和督促。宋朝不仅将发展农业作为地方政务的重要内容,还将垦田纳入地方官员的政绩考核中。太宗至道元年(995)六月,“招募民请佃诸旷土……州县官吏垦田之数,悉书于印纸,以俟旌赏”^⑤。仁宗天圣初年,诏“诸州长吏、令佐能劝民修陂池、沟洫之久废者,及垦辟荒田、增税二十万已上,议赏;监司能督责部吏经画,赏亦如之”^⑥。徽宗崇宁年间,广南东路转运判官王觉“以开辟荒田几及万顷”,诏“迁一官”^⑦。高宗绍兴五年(1135),立“守令垦田殿最格”^⑧,对州县地方官垦田增亏制定了具体的奖惩措施。

经过五代时期的战乱,人民流离失所,土地大量荒芜,北宋屡下垦荒令,并通过减免租赋,激励农民垦种荒田,发展农业。乾德四年(966)闰八月,太祖下诏州县地方官,“告谕百姓,有能广植桑枣、开垦荒田者,并只纳旧租,永不通检”^⑨。至道三年(997)七月,太宗下诏:“应天下荒田,许人户经官请射开耕。不计岁年,未议科税,直俟人户开耕,事力胜任起税,即于十分之内定二分,永远为额。”^⑩真宗咸平二年(999)二月,诏“前许民户请佃荒田……应从来无田

税者,方许请射系官荒土及远年落业荒田。候及五年,官中依前敕于十分内定税二分,永远为额”^⑪。仁宗天圣初,诏“民流积十年者,其田听人耕,三年而后收赋,减旧额之半”^⑫。南宋建立初期,宋金战争频仍,农业生产受到破坏,大批农民脱离土地。为吸引流民复业,南宋政府实行赋税减免的优待政策,推动农田开垦。绍兴二年(1132),高宗诏令江东路建康府募民耕种荒地,“蠲三年租”^⑬,耕种五年后,若无田主自陈,所耕地即为承佃者所有。绍兴三年(1133)四月,“诏江东西、湖北、浙西募民佃荒田,蠲三年租”^⑭。绍兴七年(1137),“诏诸路归业民垦田,及八年始输全税”^⑮。宋金战争的前线两淮地区,土地抛荒现象尤为严重。为招募百姓到淮南、京西地区开垦荒田,绍兴二十六年(1156),宋廷规定“并边复租税十年,次边五年”^⑯。绍兴三十二年(1162)四月,“募民耕淮东荒田,蠲其徭役及租税七年”^⑰。安置归正人复业也是南宋垦田的重要措施。淳熙七年(1180)四月,孝宗下诏,“再免沿边归正人请占官田赋役三年”^⑱。绍熙三年(1192),光宗也曾颁布诏令,“蠲归正人赋役三年”^⑲。实行减免赋役的垦荒政策,对流离失所或缺少土地的农民获取土地、提高其劳动积极性起到了重要作用。

宋朝政府还通过发放农贷、免征农器税等措施,解决农民耕垦过程中种子、耕牛、农具等生产资料缺乏的问题,帮助农民恢复生产。太宗至道元年(995)三月,“诏以官仓菽数十万石贷京畿及内郡民为种”^⑳。真宗天禧四年(1020)三月,“淄州民饥,贷以牛粮”^㉑。大中祥符六年(1013),免诸路州军农器税,次年,诸州牛疫,“又诏民买卖耕牛勿算”^㉒。神宗元丰元年(1078),“诏开废田,兴水利,民力不能给役者,贷以常平钱谷,京西南路流民买耕牛者免征”^㉓。高宗建炎元年(1127)五月,“命有司招诱农民,归业者振贷之,蠲欠租,免耕牛税”^㉔。孝宗隆兴元年(1163),“诏楚州给归正人田及牛具、种粮钱五万缗”^㉕。免征农器、耕牛税等虽是特殊时期暂时性的政策,但对农业生产的促进作用是显而易见的。

宋朝鼓励垦荒的政策使大量耕地得以垦辟与开发。《宋史·食货志上一》载开宝末(975)共垦田2952320.6顷,至道二年(996)垦田3125251.25顷,天禧五年(1021)垦田5247584.32顷,自开宝末至治平年间(1064-1067),加上隐匿和不计赋税的农田,垦田总数达三千余万顷。虽然史籍记载的数据未必准确,但垦田面积的增长却是不争的事实。据漆侠

先生计算,宋代垦田面积达到了7.2亿亩^㉖。

农业生产的恢复与发展也带来了人口的快速增长。北宋仁宗时户数一千二百万,超过汉代,赶上了唐盛时的人口数量。徽宗时期,户数超过两千万,每户以五口计算,人口数量达一亿。而且从宋朝人口的阶级构成来看,宋初百年以来人口的大幅度增长,主要是具有生产力的劳动人口的增长^㉗。南宋时,全国户口达到了自古以至南宋时期中国南方户口的顶点,嘉定十一年(1218)总户数为13669684,已经超过汉、唐盛时全国的总户数^㉘。随着宋朝人口的增加,拓展耕地的方式也从开垦荒地发展到与水争田、与山争地,出现了圩田、梯田、葑田、沙田等多种耕地利用形式,进一步扩大了垦田面积。耕地面积的扩大,也意味着粮食总产量的增加。

二、推广农业技术,提高粮食产量

提高粮食作物单位面积产量是提高粮食总量、保障粮食安全的重要途径。为此,两宋政府大力推广农业技术,提高粮食产量。

1. 先进农具的使用

宋代铁制农具进一步革新,如犁刀、踏犁、铁搭和耘荡等,都是创制于两宋的重要农具^㉙。唐代中期发明的曲辕犁在宋代得到了普遍推广,但其在淮南、江南、两浙等南方有芦根、蒲苇密布的湿地使用时,犁铧受阻。犁刀的发明,解决了这一难题。犁刀“其制如短镰,而背则加厚”,“省力过半”,元代王祯《农书》称之为“辟荒刀”。踏犁也是一种有效的耕垦工具。在缺少耕牛的地区,使用踏犁,“凡四五人力可以比牛一具”^㉚,可取得比牛耕更好的效果。宋代长江流域开始流行一种叫“铁搭”的垦田工具,这种农具可根据不同的需要制成不同形状。梯形的齿刃多用于开垦水田,平方的齿刃可用于开垦旱地,锐利的齿刃则多用于开垦荒地。为了推荡水田草泥,宋代江浙地区还创制了一种新的耕垦农具——耘荡。王祯《农书》有载:“形如木屐而实,长尺余,阔约三寸,底列短钉二十余枚。箕其上,以贯竹柄。柄长五尺余。”“农人执之,推荡禾垅间草泥……既胜耙锄,又代手足”,“况所耘田,数日兼倍”。耘荡既可减轻劳动强度,又能提高劳动效率。还有耕作用的挂钩、软套,收割用的腰镰,加工谷物的水转连磨等,都得到了普遍推广。

此外,灌溉工具方面,龙骨水车、筒车等得到了广泛使用。同时,这些灌溉农具利用人力、水力、风力等动力,极大提高了排灌的功能。先进农具的使

用极大地提高了生产效率,促进了农业的发展。

2. 占城稻的引入

宋代十分重视培育与引进水稻品种。占城稻原产越南,早熟、耐旱,“比中国者穗长而无芒,粒小,不择地而生”^③。何时传入我国现已无考。大中祥符五年(1012)五月,江淮、两浙地区旱灾,水稻失收,宋廷“遣使福建取占城稻三万斛,分给江淮、两浙三路转运使,并出种法,令择民田之高仰者分给种之”,并将种植方法雕版印刷,“揭榜示民”^④,以扩大种植。此后,在政府的大力推广下,占城稻很快在江淮流域普及,并在以后的种植中得到不断改良和更新。据朱瑞熙先生的研究,宋代水稻良种多达260余个^⑤,以粳稻而言,不仅有早晚季节可以错开的双季稻品种,也有高产、早熟、抗旱、耐肥等新品种。新品种的引入和推广,为应对宋朝人口压力和粮食危机发挥了重要作用。

3. 稻麦复种制的推广

宋以前南方很少种麦,宋时始倡南方种麦。宋太宗端拱时下诏:“江南、两浙、荆湖、岭南、福建诸州长吏,劝民益种诸谷,民乏粟、麦、黍、豆种者,于淮北州郡给之;江北诸州,亦令就水广种秔稻,并免其租。”^⑥淳化四年(993)二月,太宗又下诏:“岭南诸县,令劝民种四种豆及黍、粟、大麦、荞麦,以备水旱。官给种与之,仍免其税。内乏种者,以官仓新贮粟、麦、黍、豆贷与之。”^⑦在政府的大力提倡下,“江北之民杂植诸谷,江南专种秔稻”的传统种植制度逐渐得到改变。南宋初年,由于北方人口大量南迁,受其饮食习惯的影响,南方掀起了一股种麦的高潮。庄绰就曾记载:“建炎以后,江浙、湖湘、闽广,西北流寓之人遍满。绍兴初,麦一斛至万二千钱,农获其利,倍于种稻。而佃户输租,只有秋课,而种麦之利独归客户,于是竞种春稼,极目不减淮北。”^⑧到了南宋后期,两浙、江南、荆湖、福建等广大南方地区已普遍种植二麦;淮西路、浙东路、江东路等州军出现了多种大、小麦品种,各地大、小麦良种的培育,显示出当时二麦栽培面积的增加。麦在长江流域的普遍种植,促进了稻麦两熟制在江南的发展。与复种制并存于江南各地的还有双季稻,稻与油菜、蚕豆、蔬菜等农作物,二麦与其他作物搭配组合而成的两熟制复种方式存在。两熟制的推广,增加了复种指数,提高了土地利用效率,粮食得到增产。

稻麦复作方式在南方实行的同时,稻作技术在北方积极推广开来。淳化年间,黄懋就曾上疏指出:

“今河北州郡陂塘甚多,引水溉田,省工易就。乞兴水田。三五年内,必公私大获其利。”^⑨淳化四年(993)三月,知雄州何承矩实地考察后肯定了黄懋的提议。此后在河北雄、莫、霸等州试种稻谷成功,民赖其利。景祐初,尚书职方员外郎沈厚载到河北路的怀、卫、磁、相、邢、溜、镇、赵等州,教民种水田。河北路的稻田面积进一步扩大,并扩展到河东、陕西等诸路。

4. 兴修水利

兴修水利是改良耕地、促进粮食增产的重要方面。北宋初在河北诸州“置水利田”^⑩,筑堤堰600余里,引淀水种植水稻。庆历三年(1043)十一月,鉴于江南和京东、西路圩田、隄防等废坏的情况,宋廷下诏各路转运使组织各州军每岁于农闲时进行维修。庆历四年(1044)正月又下诏:“陂塘、圩田之类,及逐处隄堰、河渠可备水患者,或能创置开决,或久远废坏埋塞却能兴复,或前人已兴功未成后来接续了毕者,仰逐处勘会功料大小、所利广狭以闻。”^⑪熙宁时,王安石推行新法,实施农田水利法,掀起了群众性的、持续的水利建设高潮。从熙宁三年(1070)至九年(1076)的七年中,全国共修水利10793处,受益农田36177888亩。^⑫淳熙元年(1174)七月,提举江南东路常平茶盐公事潘甸上奏,江东路“被旨所部州县措置修筑濬治陂塘”,所辖9州军43县共修治陂塘、沟堰22451所,可以灌溉田亩44242顷^⑬。此外,还修建了范公堤、木兰陂等水利工程,农业生产取得了显著效果。

宋代还问世了很多农书,据统计多达百余部^⑭。贾思勰《齐民要术》、陈旉《农书》等农书在宋代多次刊刻,得到广泛传播。宋代还出现了大量的劝农文,不仅劝勉百姓勤于农事,还传授相关农业技术和农业管理知识,反映出统治者、士大夫对农业、粮食生产的重视,这对农业生产技术的推广与普及起到了重要作用。

农具的改进、优良作物品种的增加和推广、水利工程的普遍兴修、农书的传播等,对促进粮食生产起到了积极作用。以亩产量为例,宋代一般为二石,最低一石左右,这对于唐代来说是高产量了。宋代经济发达的江浙地区,宋仁宗时亩产二三石,北宋晚期至南宋初已是三四石了,南宋中后期达五六石。宋代两浙路亩产量达五六石或六七石,则宋代农业最发达地区的亩产量为唐代亩产量的两三倍。^⑮由于耕地面积的扩大及单位面积产量的提高,宋朝粮食总

量增加是确定无疑的事实。

三、促进粮食流通,稳定粮食市场

由于自然条件的限制和年成丰歉的影响,粮食生产存在区域性和季节性差异,通过粮食流通可调节地区间的粮食余缺,平衡粮食供需矛盾、保障粮食安全。为此,宋朝政府实行了一系列加强粮食调剂和流通的政策和措施。

1. 漕运

漕运是宋朝调节地区间粮食平衡的重要手段。北宋都城作为皇帝和中央政府百官僚属所居、重兵拱卫之地,是全国的政治、经济、文化中心,军队人数有数十万,城市人口百万,众多的人口需要消耗巨额物资,粮食的供应、消费便是头等大事。宋承唐制,为解决驻京皇室、百官和军队及百姓的粮食需求,实行了“南粮北调”的漕运制度。北宋都城开封拥有四通八达的水路交通运输网,可谓“派引脉分,咸会天邑”^④。以开封为中心的漕运分为四路,即汴河、黄河、惠民河、广济河,各地财赋便通过水路源源不断地输送入开封,为京师的粮食供应提供了有力保障。四河漕运中汴河漕运量最大,最为重要。宋人张方平在《论汴河利害事》中有云:“今日国依兵而立,兵以食为命,食以漕运为本,漕运以河渠为主。……故国家于漕事至急至重。京,大也;师,众也。大众所聚,故谓之京师。有食,则京师可立;汴河废,则大众不可聚。汴河之于京师,乃是建国之本,非可与区区沟洫水利同言也。”^⑤可见漕运在北宋统治中的地位和作用。北宋景德四年(1007)以后,汴河漕粮大致每年稳定在六百万石左右。汴河漕运将东南诸路财赋源源不断地输往开封,奠定了首都的物质基础。北宋还在江淮漕运中实行了“转般法”“均输法”等,既保障了京师漕粮供应,又可调剂丰歉、稳定东南粮食市场。北宋漕运南粮北调,为调节地区间粮食供需不平衡发挥了巨大的作用。

与北宋京师开封为全国性粮食供应中心不同,南宋都城临安处于经济发达的两浙地区,再加之御前大军屯驻各地,南宋实行了划区供漕的体制。南宋军队大多屯集在长江、淮河和四川一带,因此上供漕粮不再像北宋时期一样都集中于都城,而是分别供输于长江、淮河沿线驻军,形成了除行在临安之外的四个供应中心,即淮东、淮西、湖广、四川总领所。南宋漕粮运输线主要是长江和运河。长江漕运主要集中在中下游地区,这是全国粮食主产区和商业发达的区域。通过长江水运,漕粮可便捷抵达所需之

地,长江因此成为南宋的重要生命线。南宋运河虽不及北宋南北运河所发挥的贯通南北方经济交流的作用大,但仍是江南地区最重要的漕粮运输线。

2. 和籴

和籴又称市籴、籴买等,即政府从商人或农民手中购买粮食,以供官军之需、稳定粮价、救济灾荒等。宋朝实行募兵制,军队数量庞大,和籴粮米亦主要用于供军。北宋都城开封的粮食消费主要依赖汴河漕运,漕运上供年额六百万石中,每年和籴额二百万石左右。河北、河东、陕西是重兵集结的地区,征收两税所得粟麦完全不能满足“军饷边储”之用,再加运输困难,需大量依赖和籴。“河北岁费刍粮千二十万,其赋入支十之三;陕西岁费千五百万,其赋入支十之五。”^⑥河北除租赋所入外,每年籴便司“籴粮斛三四百万石”^⑦。熙宁以后,拓边西北,军费激增,绍圣末年,陕西六路中仅鄜延、环庆路就“各费籴本一千万”^⑧,可见购买额之高。不仅沿边州县需要籴买,内郡亦是如此。内郡为填补上供粮米、官军之需、赈济灾荒,和籴亦成为获取粮食的重要途径。徽宗时江西转运使张根奏言:“(江西路)岁租百四十万斛,给中都百三十万,而官兵度五十万,使岁入如数,犹阙四十万。旧以盐利三十余万缗和籴,故虽凶岁不乏。”^⑨南宋时,军费开支有增无减,和籴额亦不断攀升。南宋后期,“土地日蹙,赋入日少,恃和籴以足糗粮”^⑩。

宋朝和籴制度十分复杂,籴买粮草名目繁多,达二三十种^⑪。大致分类,主要有两种不同的形态:一是官府置场和籴,二是实行抑配征购。置场和籴是政府招徕商人和民户出售粮草,或由官府直接支付现钱,或茶引、盐引、钞引之类凭证,由商人往外地领取钱货,属于正常的商业行为。抑配征购则带有强制、摊派的性质,与正常的粮食贸易性质相去甚远。宋廷一般在新谷上市、粮价较低廉时置场和籴。“诸州军逐年夏秋例各置场和籴入中诸般粮草,准备军须。”^⑫和籴的价格一般比市价略高,以避免谷贱伤农。如宋太祖建隆年间,“河北谷贱,添价散籴,以惠贫民。自后诸道丰稔,必诏诸道漕司增价和籴”^⑬。正常的和籴既有利于满足军需,避免谷贱伤农,也可促进粮食流通。南宋王之道曾言:“和籴有二利,盖民间艰于得钱,若官中于米贱时收籴,则民乐于得钱,而官获其利。”^⑭

宋代粮食市场的活跃,很大程度上受到政府粮食消费的刺激。但是和籴也有其弊端,如官籴失时,

囤积居奇的商人低价收籴,高价出粜,以牟厚利;政府大规模的粮食采购,有时不顾丰歉和地方的供应能力,导致部分地区粮价上涨和供求关系紧张;官吏与商人勾结、作弊,虚估价格,亏损籴本等等。由于存在种种难以消除的弊病,而宋朝又出现旷日持久的财政危机,无力支付充足的籴本,抑配征购逐渐成为和籴的主要方式,民间的和籴负担也愈来愈重。

3. 鼓励民间粮食贸易

除了政府主导的粮食地区间调剂外,民间粮食贸易亦十分活跃。宋朝鼓励地区间粮食流通,禁止遏籴。所谓遏籴,就是地方政府以行政力量禁止本地商品粮出境,封锁粮食市场。遏籴现象在灾荒或缺粮地区尤为突出,即使在号称产粮的地区,如两浙、江东、江西、湖南诸州军也十分普遍^⑤。宋廷历来严令禁止各地遏籴。如宋真宗时期下诏:“乘彼丰稔,有敛籴粟之期;阻于往来,非通商之道。务从民便,特轸朕怀。应今后百姓商旅将带斛斗,各任便逐处籴货,官司不得辄有禁约。如敢固违,当行朝典。”^⑥可见宋朝禁止诸处官司阻碍正常的粮食流通。以后又屡有此类诏令颁出。咸平三年(1000)六月,荆湖艰食,诏令“桂州以北勿禁人商贩粮斛,仍蠲其征算”^⑦。大中祥符五年(1012)十一月,首都开封粮价上涨,宋真宗以“敛籴增价侵民”,诏令“自今听商贾以粮斛从便货鬻,官司勿禁”^⑧。宋神宗熙宁年间又规定,遇灾害发生的情况,商人兴贩粮食,“官司不得禁止”^⑨。南宋时,针对遏籴之风日盛的情况,宋廷亦屡颁诏令禁止。如绍兴六年(1136),湖、广、江西等地发生旱灾,“婺民有遏籴致盗者,诏闭粜者断遣”^⑩。绍熙五年(1194)二月,禁止江西、湖南遏籴。宝庆三年(1227),监察御史汪刚“乞申严遏籴之禁”^⑪。禁遏籴诏令的屡颁,反映了地方遏籴之风的盛行,但同时也说明宋朝把禁遏籴作为一项重要的粮食流通政策。

宋廷对粮食贸易还经常实行免税和减税政策。宋代的商税主要有过税和住税两大类。过税是向行商征收的,“每千钱算二十”,即商旅沿途经过税务,按其货价的2%交税。开设店铺的商人在当地销售货物,“每千钱算三十”,即按其物价的3%交纳,是为住税。^⑫此外,还有一种按舟船的装载量征收的力胜税,即“计所载之多寡,以税其舟”^⑬。对于粮食、薪炭、农具、耕牛等农产品和农业生产资料,宋政府经常予以免税。宋初,为防唐末五代苛征之弊,逐渐在各地推行了米面、果蔬等商品的免税措施。太祖

建隆二年(961)二月,诏:“蔡河、颍河、五丈河及沿河州县民船载粟者,勿算。”^⑭乾德四年(966)七月,诏:“剑南道应伪蜀日有以米面收算者,罢之。”^⑮淳化元年(990)十二月十六日,诏:“邕州、琼州伪命日,每遇市集,居人妇女货卖柴米者,邕州人收一钱,以为地铺之直。琼州粳米计税四钱,糯米五钱,并除之。”^⑯淳化二年(991)十月,诏鄂州“自今民贩鬻斛斗及买官盐出门,并免收税”^⑰。宋仁宗以后,有关政策进一步系统化。天圣年间,宋廷规定:“诸商贩斛斗,及柴炭草木博籴粮食者,并免力胜税钱。”^⑱南宋时亦规定:“诸客贩谷、米、面、麦及柴者,其税并船力胜钱并免;即以炭及草木博籴粮食者,准此仍不得于牙人名下收钱。”^⑲政府的这些鼓励措施,对促进粮食流通起着十分重要的作用。绍兴年间,两浙发生灾荒,宋廷诏免商人米税,“故江西客贩俱来,所全活者不可胜计”^⑳。但宋廷三令五申免税的背后,也反映出地方对粮米等物品的照税不误。因此,免征粮面之税很多时候也就变成了权宜之计,只有在灾荒极其严重的情况下才能真正豁免。

“不抑价”也是促进粮食流通的重要举措。除了灾荒时期,宋朝在粮食政策上一般不采取行政手段限制民间粮食流通与规定粮食的价格。范仲淹知杭州期间,当地发生饥荒,米价大涨,斗120文,范仲淹将米价增至斗180文,并“多出榜文,具述杭饥及米价所增之数,于是商贾闻之,晨夕争先惟恐后,且虞后者继来,米既辐凑,价亦随减”^㉑。熙宁年间,赵抃知越州,“两浙旱蝗,米价踊贵,饿死者什五六。诸州皆榜衢路,立告赏,禁人增米价”,“抃独榜衢路,令有米者任增价粜之,于是诸路米商辐辏诣越州,米价更贱,民无饿死者”^㉒。可见,利用市场规律,放开粮价,既可以满足米商对商业利润的追求,又可以促进地区间的粮食流通,起到抑制米价上涨的作用。反之,“或限以升斗以粜,或抑市井价直,适足以增其气焰,而终不能平其价”^㉓。

四、加强仓储建设,确保用粮安全

两宋时期,自然灾害频发,据统计,各类自然灾害发生约1928次,其中北宋1113次,南宋825次^㉔。自然灾害的频繁发生,不仅威胁粮食安全,也会引发社会的动荡与不安。宋朝统治者十分重视荒政,将积谷备荒、救灾恤民作为内政要务来抓。《宋史》卷一七八《食货上》载:“宋之为治,一本于仁厚,凡振贫恤患之意,视前代尤为切至。诸州岁歉,必发常平、惠民诸仓粟,或平价以粜,或贷以种食,或直以振给

之,无分于主客户。不足,则遣使驰传发省仓,或转漕粟于他路……又不足,则出内藏或奉宸库金帛,鬻祠部度僧牒。东南则留发运司岁漕米。”^⑤

仓储是保障粮食安全的重要途径,建立从中央到地方的仓储体系是历朝进行粮食储备与管理的重要措施,宋朝亦是如此。汉唐以来将设于都城中央粮仓称为太仓,宋代文献中也有太仓之称,不过是对京师诸仓的笼统称谓。北宋将设于都城开封的仓储称为“在京诸仓”。北宋初,在京诸仓有二十多座,主要受纳四河(汴河、黄河、惠民河、广济河)漕粮及京畿税粮,其中以汴河漕粮为主^⑥。北宋后期,京师诸仓数量增加到五十余座,规模蔚为壮观。《东京梦华录》载:“诸米麦等,自州东虹桥元丰仓、顺成仓,东水门里广济、里河折中、外河折中、富国、广盈、万盈、永丰、济远等仓,陈州门里麦仓子,州北夷门山五丈河诸仓,约共有五十余所。日有支纳下卸,即有下卸指挥兵士。支遣即有袋家,每人肩两石布袋。遇有支遣,仓前成市。”^⑦与北宋开封为全国粮食供应中心不同,南宋临安的粮食供应主要来自两浙及江南东路部分地区,但中央粮仓“行在省仓”的规模仍然很大。

宋代地方设有州县仓,也就是唐代所谓的正仓,以存放地方征收的税粮,支給官军廩禄及赈济灾荒等。为了便于转运东南财赋至首都开封,北宋在江淮漕运中实行了转般法,并在中转站真、扬、楚、泗诸州设置了多座转般仓,“凡水运,自江、淮南、两浙、荆湖南北路,运每岁租粟至真、扬、楚、泗州,置转般仓受纳,分调舟船,计纲泝流入汴,至京师”^⑧。北宋转般仓并非单一的中转仓,除满足六百万石的上供年额外,还发挥着在江淮采米储备、调节东南粮食市场的作用。南宋变通地沿用了北宋转般法,因地制宜,于长江、运河沿岸,以及与长江连接的河流交汇处,设置转般仓,主要用以转运军粮。南宋还设置大军仓,专门供给屯驻于各地的御前大军粮廩。转般仓、大军仓除了主要用于官兵粮廩供给外,也参与灾荒救济。

为应对自然灾害和各种突发情况,宋朝还设立了常平仓、义仓等专门的备荒仓储。常平仓是宋代最为重要的备荒仓种,实行“贱籴贵粜”,平准物价,稳定粮食市场。常平仓始建于太宗淳化三年(992),但只限于京师,并“虚近仓”,暂寄他仓。真宗景德三年(1006),宋廷下诏,除沿边州郡外,于京东西、河北、河东、陕西、江南、淮南、两浙路,“量留上供钱”,

设常平仓,并初步建立起了从中央到地方的管理体系。天禧四年(1020),增置常平仓于益、梓、利、夔州、湖北、湖南及广南东、西诸路。至仁宗后期,各地已普遍建立了常平仓。南宋董煟曾说:“汉之常平止立于北边,李唐之时亦不及于江淮以南,本朝常平之法遍天下,盖非汉唐所能及也。”^⑨宋神宗时期,王安石实行变法,推行青苗法,将常平仓的运营方式由籴粜改为借贷。南宋建立后,青苗法被废除,常平仓恢复旧法。常平仓在发展过程中,其职能也得到了进一步的拓展,赈粜、赈贷、工赈等方式被综合运用到灾荒救助中,并在社会救济、社会保障方面发挥了重要作用。常平仓虽然在运营中出现了诸多弊端,影响了其职能的发挥,但它始终是宋朝赈荒救灾的主干力量。

义仓是专用于赈济的备荒仓廩,仓谷主要来源于上三等民户随二税按比例交纳的谷物。为恢复农业生产,赈济灾荒,维护政权的稳定,北宋立国不久即设立了义仓。建隆四年(963)三月,宋太祖诏曰:“多事之后,义仓废寝。岁或小歉,失于备豫。宜令诸州于所属县各置义仓,自今官中所收二税,每硕别输一斗贮之,以备凶歉,给与民人。”^⑩义仓建立后,几度兴废,但最终于北宋后期得以确立,至南宋而相沿不改。

除常平仓、义仓外,北宋还创立了广惠仓和惠民仓,属于全国性备荒仓储。惠民仓用于城市粮价调节,功能与常平仓类似;广惠仓侧重于常规性济贫,是为配合政府福利机构而专门设立的恤贫仓储。南宋在临安、建康、镇江和四川等地设置丰储仓,收储和余粮以备灾荒、供军粮。

南宋时期,由于地方财政困窘,常平仓、义仓储备不足,各地于是想方设法,利用本地资源储粮备荒。乾道五年(1169),朱熹在建宁府崇安县开耀乡五夫里创建社仓,并由民间自主经营,取得良好效果。淳熙八年(1181)十二月,宋廷诏行“朱熹社仓法”^⑪于诸路。社仓的建立弥补了常平仓、义仓等官仓设置于城市的不足,将仓储建置延伸到乡村,成为乡村粮食安全的重要制度保障。随着社仓的兴起,地方上涌现出了或官办官营、或官办民营的多种类型的备荒粮仓,如平籴仓、平糴仓、举子仓等。宋代最终形成了以常平仓、义仓等全国性备荒仓廩为主、社仓等地方性备荒仓廩为补充的备荒救灾仓储体系,在救助灾荒、稳定社会秩序等方面发挥了重要作用。

为保证仓储粮的质量和仓储的良好运行,宋朝设置了专门管理粮仓的仓官,制定了严密的管理制度。如在京诸仓“监仓官分上中下界,司其出纳。诸场皆置监官,外有监门官,交量有检察斛面官,纲运下卸有排岸司官”^②。从仓粮下卸、受纳、保管到支出等事务均由专官具体负责。还实行“样米”制度,以保证受纳与支出粮米的质量。漕粮在起运时,先要抽取干圆洁净的样米进呈三司(户部),经检验合格之后方发往指定受纳诸仓,候漕粮到日,诸仓对比照样米,与此相同,方许受纳。若受纳“湿恶”不如样米,监仓官则会受到严厉处罚。如治平三年(1066)八月,“夺监富国仓、屯田郎中万及一官,内殿崇班王从谨、西头供奉官戴宏皆勒停。坐受米湿恶,坏十八万石也”^③。

在仓储建设的基础上,宋朝建立了较为完备的救灾、减灾制度。从报灾检灾、确定等级、登记受灾人口,到开仓赈济,形成了一套灾荒救助和保障体系,确保了灾时粮食供给与粮食安全。以真德秀在江南东路救荒为例。嘉定八年(1215),两浙、江南东路及湖北部分地区出现大范围旱蝗灾情,江南东路最为严重。灾害对当地造成了严重影响,田地荒芜,粮价上涨,人民艰食,部分地区甚至出现了民众逼开官仓,强发富户仓米、劫掠客旅的现象。^④时任江南东路转运副使的真德秀在调查灾情的基础上,与诸监司、总领所分工协作,积极组织救灾。由于本地储备有限,真德秀不断向宋廷申请救灾粮米,最终调拨到的赈灾钱粮有本路常平、义仓米43万石,度牒100道、制置司桩管会子10万贯,建康府转般仓米30万石,以及上供米若干石。^⑤为使赈灾钱粮得到合理利用,真德秀对赈灾钱粮在各州县进行了分配,同时登记受灾人口,将民户分等级进行赈济、赈粟,使灾民获得了基本保障。

宋代救荒实例不胜枚举,从救荒实践来看,若遇较严重的灾荒,地方储备不足,应对不易,国家即调动其他储备和资源,尤其是军储粮进行支援。由于供军、战争的费用巨大,官方可用于赈灾的物资有限,官府也往往动员民间力量和资源参与救荒,但总体上以官方资源为主导。在救灾中,无论是中央储备,还是地方仓储、民间资源,都较好地发挥了相应的作用,并互相配合,使百姓渡过难关。此外,宋朝还对灾伤州县赋税进行缓征、减降和蠲免,并积极进行灾后重建等等。救灾物资的调拨与动员,官僚系统的组织与协调,不仅反映了救荒制度的完善,也体

现了宋朝国家治理灾荒、保障粮食安全能力的增强。

五、结语

综上所述,宋朝政府从粮食生产、粮食流通到粮食仓储实行的一系列政策、措施,对提高粮食产量、保证粮食供给起到了重要作用。宋朝粮食生产能力的提高、粮食流通的加强和粮食仓储制度的完善,既保障了粮食安全和社会稳定,也促进了社会经济的发展 and 商品经济的繁荣。而社会经济的发展也为宋朝建立更加完备的粮食安全保障制度奠定了坚实的基础。纵观有宋一朝,虽然天灾人祸不断发生,但没有发生过大规模、危及王朝统治的饥民变乱;虽然多灾多难,却绵延维系三百年,这与宋朝粮食安全治理能力的增强不无关系。

但是,宋朝粮食安全仍维持在低水平、低层次上,粮食安全政策亦存在诸多不足与局限。宋朝建立初,实行鼓励垦荒的农业政策,规定三年或五年以后才对垦荒“起税”,且所起之税仅为垦田的“三分之一”或“十分之二”,从法令条文上看,这既有利于流民的复业,也有利于荒地的垦辟,是可以肯定的。但是,纸上的政令能否不折不扣地兑现,则也是有问题的。同时,垦荒也需要一定的人力和物力,贫民下户在垦荒方面受到很大的限制。自由垦荒政策对地主阶级特别是大地主阶级显然更为有利,为大官僚、豪强大户、富商大贾兼并土地大开方便之门。从社会各阶级阶层的土地占有情况看,宋朝土地高度集中,占总人口不过百分之六七的地主阶级占有的土地占全部垦田的百分之六七十,甚至百分之七十以上,而占总人口百分之八十几的农民阶级占有的土地不过是垦田的百分之三四十,甚至在百分之三十以下。^⑥面对严重的土地兼并,尽管宋朝政府不断出台限制兼并的政策和法律,尤其是王安石变法期间实行抑制兼并的措施,但土地兼并始终未得到控制。

宋朝恢复社会生产的政策,使人口得以快速增长。人口的增长促进了垦田面积的扩大和农业的发展,但也带来了人地矛盾的突出。人口稠密地区的耕地虽然随着人口的增加而得到不断开发,但由于可耕地有限,再加土地兼并,每户平均所能拥有的耕地数量,不仅不足以供一家生活之需,甚至有逐渐减少的趋势。

从粮食的储备政策来看,宋朝仓储粮主要是为供军和备荒,但大部分用于供军。宋朝全面推行募兵制,军费开支巨大,占到了国家财政支出的百分之七八十以上。面对强敌的紧逼,军队数量一增再增。

随着军队数量的增加,财政负担愈重,“募兵之数日多,养兵之费日浩”^⑥。国以兵而立,宋朝建立的庞大的漕运体制与和籴制度,主要是围绕军需粮草的供给展开的。宋朝十分重视荒政,也一再强调仓储救荒的重要性,但在巨大的军费开支压力下,为维护统治的稳定,解决军队的粮食供给仍是头等大事。

此外,宋朝“禁遏籴”“不抑价”等鼓励粮食流通的政策在地方上不能得到好的贯彻与执行;财富分配不均、权贵阶层对粮食的浪费严重,也是不争的事实。自然灾害频发、财政困窘、吏治腐败,到南宋后期粮食危机亦日趋严重,进一步削弱了国家保障粮食安全的能力。

注释:

①(宋)李焘:《续资治通鉴长编》卷41,至道三年五月庚午,中华书局2004年版,第865页。

②相关研究有漆侠:《宋代经济史》,中华书局2009年版;包伟民:《宋代的粮食贸易》,《中国社会科学》1991年第2期;李晓:《宋代工商业经济与政府干预研究》,中国青年出版社2000年版;魏天安:《宋代粮食流通政策探析》,《中国农史》1985年第4期;刘彦威:《宋代粮食政策述略》,《古今农业》1994年第2期;雷家宏:《宋代粮食调剂述论》,《求索》1993年第2期,等等。

③(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货1之16,上海古籍出版社2014年版,第5945页。

④(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货1之16,第5945页。

⑤(宋)李焘:《续资治通鉴长编》卷38,至道元年六月丁酉,第817-818页。

⑥(元)脱脱等:《宋史》卷173《食货上一》,中华书局1977年版,第4164-4165页。

⑦(元)脱脱等:《宋史》卷173《食货上一》,第4168页。

⑧(元)脱脱等:《宋史》卷173《食货上一》,第4171页。

⑨(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货1之16,第5945页。

⑩(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货1之17,第5946页。

⑪(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货1之17,第5946页。

⑫(元)马端临:《文献通考》卷4《田赋考四》,中华书局2011年版,第98页。

⑬(元)脱脱等:《宋史》卷176《食货上四》,第4271页。

⑭(元)脱脱等:《宋史》卷27《高宗纪四》,第504页。

⑮(元)脱脱等:《宋史》卷28《高宗纪五》,第531页。

⑯(元)脱脱等:《宋史》卷31《高宗纪八》,第585页。

⑰(元)脱脱等:《宋史》卷32《高宗纪九》,第610页。

⑱(元)脱脱等:《宋史》卷35《孝宗纪三》,第672页。

⑲(元)脱脱等:《宋史》卷36《光宗纪》,第704页。

⑳(宋)李焘:《续资治通鉴长编》卷37,至道元年三月丁

未朔,第809页。

㉑(宋)李焘:《续资治通鉴长编》卷95,天禧四年三月戊午,第2184页。

㉒(元)脱脱等:《宋史》卷173《食货上一》,第4162页。

㉓(元)脱脱等:《宋史》卷173《食货上一》,第4167页。

㉔(元)脱脱等:《宋史》卷173《食货上一》,第4169页。

㉕(元)脱脱等:《宋史》卷173《食货上一》,第4174页。

㉖漆侠:《宋代经济史》,第58页。

㉗漆侠:《宋代经济史》,第46页。

㉘(元)马端临:《文献通考》卷10、11《户口考》载汉、唐及北宋盛时全国户数如下:汉元始二年(2):1223306户;唐天宝十三载(754):9619254户;宋治平三年(1066):12917221户;宋熙宁八年(1075):15684529户。

㉙方健:《宋代江南经济史研究之一:农业篇》,《宋史研究论丛》第8辑,2007年。

㉚(宋)李焘:《续资治通鉴长编》卷59,景德二年正月戊寅,第1314页。

㉛(元)脱脱等:《宋史》卷173《食货上一》,第4162页。

㉜(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货1之17至18,第5947页。

㉝朱瑞熙:《宋代社会研究》,中州书画社1983年版,第5页。

㉞(元)脱脱等:《宋史》卷173《食货上一》,第4159页。

㉟(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货1之16,第5946页。

㊱(元)脱脱等:《宋史》卷173《食货上一》,第4159页。

㊲(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货63之38,第7632页。

㊳(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货7之1,第6115页。

㊴(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货7之11,第6120页。

㊵(元)脱脱等:《宋史》卷173《食货上一》,第4167页。

㊶(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货61之123,第7533页。

㊷王毓瑚:《中国农学书录》,中华书局1957年版,第53-105页。

㊸漆侠:《宋代经济史》,第46、52页。

㊹(元)脱脱等:《宋史》卷93《河渠三》,第2321页。

㊺(宋)张方平:《乐全先生文集》卷27《论汴河利害事》,《宋集珍本丛刊》(5),线装书局2004年版,第543页。

㊻(宋)李焘:《续资治通鉴长编》卷114,景祐元年五月乙丑,第2676页。

㊼(宋)李焘:《续资治通鉴长编》卷172,皇祐四年三月丁未,第4137页。

㊽(宋)李焘:《续资治通鉴长编》卷500,元符元年七月庚申,第11909页。

㊾(宋)汪藻:《浮溪文粹》卷14《朝散大夫直龙图阁张公(根)行状》,《宋集珍本丛刊》(34),第445页。

㊿(宋)杜范:《杜清献公集》卷12《经筵已见札子奏札(辛丑八月)》,《宋集珍本丛刊》(78),第437页。

㊿王曾瑜、朱家源:《宋朝的和籴粮草》,《锱铢编》,河北大

学出版社 2006 年版,第 426—474 页。

⑤②(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货 39 之 15,第 6859 页。

⑤③(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货 41 之 1,第 6909 页。

⑤④(宋)王之道:《相山集》卷 20《论和籴利害札子》,《宋集珍本丛刊》(40),第 476 页。

⑤⑤包伟民:《宋代的粮食贸易》,《中国社会科学》1991 年第 2 期,第 54 页。

⑤⑥(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货 39 之 7,第 6854 页。

⑤⑦(宋)李焘:《续资治通鉴长编》卷 47,咸平三年六月乙卯,第 1019 页。

⑤⑧(宋)李焘:《续资治通鉴长编》卷 79,大中祥符五年十一月丁未,第 1805 页。

⑤⑨(宋)苏轼著,孔凡礼点校:《苏轼文集》卷 33《奏议·奏淮南闭籴状二首》,中华书局 2016 年版,第 945 页。

⑥⑩(元)脱脱等:《宋史》卷 178《食货上六》,第 4340 页。

⑥⑪(元)脱脱等:《宋史》卷 178《食货上六》,第 4343 页。

⑥⑫(元)脱脱等:《宋史》卷 186《食货下八》,第 4541 页。

⑥⑬(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货 18 之 15,第 6381 页。

⑥⑭(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货 17 之 10,第 6349 页。

⑥⑮(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货 17 之 10,第 6349 页。

⑥⑯(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货 17 之 12,第 6351 页。

⑥⑰(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货 17 之 12,第 6351 页。

⑥⑱(宋)苏轼著,孔凡礼点校:《苏轼文集》卷 33《奏议·乞免五谷力胜税钱札子》,第 991 页。

⑥⑲(宋)谢深甫著,戴建国点校:《庆元条法事类》卷 36《商税·厩库救》,杨一凡、田涛主编:《中国珍稀法律典籍续编》(第 1 册),黑龙江人民出版社 2002 年版,第 551 页。

⑦⑩(宋)李心传:《建炎以来系年要录》卷 154,绍兴十五年八月丙戌,上海古籍出版社 2018 年版,第 2630 页。

⑦⑪(宋)董煟:《救荒活民书》卷 2,丛书集成初编本,中华书局 1985 年版,第 33 页。

⑦⑫(宋)李焘:《续资治通鉴长编》卷 282,熙宁十年五月癸亥,第 6906 页。

⑦⑬(宋)范镇撰,汝沛点校:《东斋记事》卷 4,中华书局 1980 年版,第 35 页。

⑦⑭李华瑞:《论宋代的自然灾害与荒政》,《首都师范大学学报》2013 年第 2 期,第 2 页。

⑦⑮(元)脱脱等:《宋史》卷 178《食货上六》,第 4335—4336 页。

⑦⑯(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货 62 之 1,第 7549 页。

⑦⑰(宋)孟元老撰,伊永文笺注:《东京梦华录笺注》卷 1《外诸司》,中华书局 2006 年版,第 63—64 页。

⑦⑱(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货 46 之 1,第 7029 页。

⑦⑲(宋)董煟:《救荒活民书》卷 1,第 9 页。

⑧⑩(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货 53 之 19,第 7213 页。

⑧⑪(元)脱脱等:《宋史》卷 35《孝宗本纪三》,第 677 页。

⑧⑫(元)脱脱等:《宋史》卷 165《职官五》,第 3906 页。

⑧⑬(清)徐松辑:《宋会要辑稿》食货 62 之 10,第 7554 页。

⑧⑭(宋)真德秀:《西山先生真文忠公文集》卷 6《奏乞分州措置荒政等事》,《宋集珍本丛刊》(75),第 722 页。

⑧⑮(宋)真德秀:《西山先生真文忠公文集》卷 6《奏乞拨米赈济》,《宋集珍本丛刊》(75),第 718 页。

⑧⑯漆侠:《宋代经济史》,第 347 页。

⑧⑰(元)马端临:《文献通考》卷 154《兵考六》,第 4620 页。

On the Food Security Policy and Its Practice in the Song Dynasty

Yang Fang

Abstract: In the Song Dynasty, natural disasters and wars among the nations were frequent, the population grew, the contradiction between human and land were conspicuous, land annexation was serious, and the food security situations was grim. The government of the Song Dynasty vigorously reclaimed fields, developed agriculture, improved farming techniques, and increased grain production; Encouraged grain trade, promoted grain circulation, and stabilized grain prices; Strengthened storage construction, increased reserves, and improved storage management to ensure food in disasters and emergencies. Through a series of policies and measures, the Song Dynasty promoted the development of agriculture, laid a foundation for the social and economic development, and also played an important role in ensuring food security. However, the food security policies and measures also had deficiencies and defects, and many good policies and measures could not be consistent, coupled with frequent natural disasters, financial crises, and corruption of officials, the food crisis was also becoming more and more serious, further weakening the country's ability to ensure food security.

Key words: the Song Dynasty; food security policy; food security