

# 論宋孝宗朝宰執制國用制度

張復華\*

## 摘要

宋孝宗乾道二年命宰相兼制國用使，參知政事兼同知國用事，乃是基於：量入為出、節制國用、寬養民力以及欲宰執兼知財政兩項原因。為配合宰執這項新的兼職，於是有「三省戶房國用司」之設置。

然國用司於國用不能有所制，故未久即遭裁撤。而宰執兼制國用亦鮮有所成，故乾道八年利用更改宰相官名的機會，罷此兼職。虞允文為唯一例外，透過裁軍的手段，節約了大筆軍費支出，唯所省之費大多儲於左藏南庫，戶部不得使用，遂常有財用不足之憂。蓋孝宗志在恢復，不肯妄用儲蓄之故。

## 壹、導論

宋孝宗（一一二七—九四）是南宋第二位君主，他雖非南宋開國之君—高宗（一一〇七—八七）的親生子，卻得到了高宗的禪位，在他臨御期間（一一六二—八九），高宗居位太上皇身分垂二十餘年，謂孝宗始終生活於高宗的陰影之下，（註一）雖不中亦不遠矣。然而在與金人的和、戰問題上，兩位君主的立場卻有截然之不同。高宗主和，不惜犧牲高昂的代價以遷就之。孝宗主戰，即位之初，銳意恢復，符離失利後仍不改其志。高宗與孝宗的主張與

---

\* 作者為本校政治學系教授

註一：參閱柳立言：〈南宋政治初探—高宗陰影下的孝宗〉見宋史座談會編：《宋史研究集》第十九輯（台北：國立編譯館，民國七八年），頁二〇三—五六。

作為固有如斯之差異，重視財政，令宰執大臣兼領其事，則初無二致。究其實，孝宗命宰相兼制國用使，參知政事同知國用事，特設「國用司」以理其事，較之高宗但以執政官提領戶部財用，（註二）程度上自有過之。因此，吾人首先對於孝宗朝宰執兼制國用以及國用司之創設原因產生了興趣。其次，對於國用司的組織、職掌以及與戶部的關係亦覺有分析之必要。抑有進者，國用司與宰執兼制國用於五年多的時間中先後停罷，其故安在，更值得深入了解。以上即是本文急欲探索的三個主題。這三個主題的釐清，不僅有助於孝宗朝宰執制國用制度來龍去脈的認識，更有助於彼時財政問題癥結之理解。以下即依序對這三個主題加以討論。

## 貳、宰執兼制國用與國用司創設之原因

孝宗朝宰執兼制國用，始於乾道二年（一一六六）十二月庚寅（二十二日），至於國用司則至次年正月十一日始奉准成立，而國用司之設置本出自兼任制國用使之宰相葉顥等人的建議，（註三）追根究底，宰執兼制國用的原因尤屬關鍵，必須深入研討。吾人以爲宰執兼制國用爲一事之結果，而其原因則可歸之於以下二端：

### 一、量入爲出，節制國用，寬養民力

《皇宋中興兩朝聖政》載：

（乾道二年十二月）庚寅，左司諫陳良祐奏言：「今之言利者多要生財，生財乃所以病民，國用愈見不足。願取見一歲賦入之數，其取於民者已過，則從而蠲免之，以寬民力；取見所養官吏與兵之數，其可省者從而省之；常令財用十分，以七分養兵與官吏，三分以備非常，如此則上下兼足。」上曰：「朕常有志放免和買及折帛等錢以寬民力，但如今未暇。」

註二：高宗朝執政大臣提領措置財用，請參閱張復華：〈宋高宗朝政制更革之研究〉，《國立政治大學學報》第七十二期（民國八五年五月）：一三四。

註三：參閱不著撰人：《皇宋中興兩朝聖政》（台北：文海出版社，民國五六年），卷二九，頁十一十一；徐松輯：《宋會要輯稿》（台北：世界書局，民國六六年）〈職官〉六，頁二五〇六一七。

良祐奏曰：「舊來本無此等錢，皆是軍興時科取，講和之後，依舊不除。今取於民者竭矣，若制節國用，令出入有度，稍有蓄儲，即可行陛下之志矣。」上曰：「因卿之言，當定經制。」辛卯，詔：「朕惟理國之要，裕財爲重。夫百姓既足，君孰與不足！量入爲出，可不念哉！自今宰相可帶制國用使，參政可同知國用事，庶幾上下同德，永底阜康。」（註四）

由此可見，孝宗之本意在於量入爲出，以節制國用，進而達到寬養民力的心願。至於將制國用之任責成宰執，或係由於古代「冢宰制國用」之觀念。（註五）

## 二、欲宰相兼知財政

《宋會要輯稿》載：

孝宗乾道二年十二月二十二日，詔：「朕惟理國之要，裕財爲重。向來二三大臣專務簡忽，至於用度淺廣漫不加省，因循滋久，殊無變通。夫百姓既足，君孰與不足，量入爲出，可不念哉！自今宰相可帶制國用使，參政可同知國用使（事），庶幾上下同德，永底阜康。」先是臣僚言：「…陛下近以宰相兼樞密使，蓋欲使宰相知兵也，宰相今雖知兵，而財穀出入之原，宰相猶未知也…且如三衙等處招兵指揮必經由三省而出，使宰相早知財穀之務，必不敢輕有施行…望陛下法李唐之制，委宰相兼領三司使職事，財穀出納之大綱，宰相領之於上，而戶部治其詳…。」故有是命也。（註六）

據此，則宰執兼制國用完全是爲了補救以往宰相不知財政的缺憾，其理由與宰相兼樞密使殊無二致。然而導致宰執兼制國用的原因有二，究竟孰是孰非？試看以上兩段引文，可以發現孝宗的詔令大同小異，應屬同一文件。吾人猜測，在當時臣僚或先後，或同時提出「量入爲出，節制國用，寬養民力」以及「建請宰相兼知財政」兩種主張，孝宗以一紙詔令，命宰執兼制國用的辦法來予以回應。因此，導致宰執兼制國用的兩項原因不妨視爲可以並存的。至於孝宗的回應辦法能否達成建議者的期待，本文以後會加以討論。此處必須指出者，孝宗的辦法就制度名稱而言不無瑕疵。按宋之樞密院制度，長官爲樞密使，副長官爲樞密副

註四：《皇宋中興兩朝聖政》，卷二九，頁十一—十一。

註五：參閱同前書，卷二九，頁十。

註六：《宋會要輯稿》〈職官〉六，頁二五〇六一—七。

註七：參閱脫脫等：《宋史》（台北：鼎文書局，民國七二年），卷一六二，頁三八〇〇—一。

使；若長官爲知院事，副長官則爲同知院事；未有長官爲樞密使，副長官爲同知院事。（註七）準此，宰相兼制國用使，參知政事兼同知國用事似有未當。

宰執兼制國用的制度確立以後，乾道三年正月十一日，宰相葉顥等人即提出八項建議，獲得孝宗同意，其中首項便是設立「三省戶房國用司」（簡稱國用司），以爲專司機構。（註八）

## 參、國用司的組織、職掌以及與戶部的關係

### 一、國用司的組織

《建炎以來朝野雜記》謂：

「乾道間孝宗嘗命輔臣兼制國用，然無官屬，但於三省戶房置國用司而已。」（註九）此言應爲可信，蓋乾道二年的詔令只賦予宰執新的任務，並未同時爲他們設置屬官。次年葉顥等人的建議亦僅在爲國用司吏員的來源與職掌等提出說明而已。葉顥等人的第八項建議是：「欲於三省戶房內選點檢文字二人、主管文字五人掌管簿書，守闕二人、書寫文字一十人，於三省諸房內踏逐選差，添給、紙笥等並依機速房已得指揮減半支破。」（註十）按元豐改制，分中書爲三省，其中門下省分十房，中書省分八房（後增爲十一房），尚書省分十房，戶房爲三省所同有；建炎以後，三省之政雖合乎一，（註十一）三省之戶房似仍各自獨立。（註十二）國用司的吏員點檢文字與主管文字即由三省戶房內選差，守闕與書寫文字則由三省諸房內選差，點檢文字與主管文字以掌管簿書爲職，守闕與書寫文字當以書寫文字爲職。整體來說，國用司的吏員其角色屬輔助性質，其職掌爲處理文書事務。

註八：參閱《宋會要輯稿》〈職官〉六，頁二五〇七。

註九：李心傳：《建炎以來朝野雜記》（台北：文海出版社，民國五六年），乙集，卷一三，頁一二。

註十：《宋會要輯稿》〈職官〉六，頁二五〇七下。

註十一：參閱《宋史》，卷一六一，頁三七七六、八三一四、八八、七〇。

註十二：由尚書省吏、戶、禮、兵、刑、工六房仍舊不變以及中書、門下兩省吏員各有所隸，推測三省之戶房仍未合併而各自獨立。參閱《宋史》，卷一六一，頁三七八七、九一。

## 二、國用司的職掌

依據葉顥等人的建議以及相關資料，國用司的職掌可歸納爲三：

### (一)呈轉財務公文

所謂呈轉包括上呈與下轉。上呈的公文有三種，一是有關支出者，乾道三年二月壬申，御筆云：「自後宮禁內人并百官、將校、軍兵、諸司人，每月初五日，國用房開具前月支過以上五項請給數目，并非泛支用，造冊進呈…外路軍馬，可降式樣付諸路總領，逐月開具，自此遂爲定式。」（註十三）二是戶部有關改革的建議案，葉顥等人的第四項建議謂：「如有每歲經常非泛雜支之外用度錢物，及經畫利源、節省事務，並從本（戶）部措置擬定，申取旨揮施行。」（註十四）三是戶部、總領所、提刑司有關官吏的獎懲建議，葉顥等人的第五項建議謂：「諸路州軍合起上供等錢物，每歲上、下半年從戶部比較，最稽違拖欠去處，具名按劾，申國用司取旨，重作黜責。如有起發足辦，別無違滯去處，亦申國用司取旨，優加推賞。在外委諸路總領所依此施行。」（註十五）第六項建議謂：「諸路所起經總制錢，近年州軍侵占妄用，一歲虧少動以數十萬貫，欲令提刑司嚴行約束，常切檢察，今後須管依年額盡數起發，如有拖欠、違戾去處按劾，申國用司重作施行。」（註十六）至於下轉的公文則是將地方公文下轉於戶部，《宋會要輯稿》載：（乾道四年）五月三日，戶部言：「…（欲）令逐處（江浙州軍）各委官一員置場收糶，仍每旬具糶到米數并用過本錢申三省國用司，下戶部稽考施行。」從之。（註十七）

### (二)彙整財務公文

由前引乾道三年二月壬申御筆可知國用司須將宮禁內人、百官、將校、軍兵、諸司人前月支過請給數目以及非泛支用，於每月五日造冊進呈。又葉顥等人第三項建議前段謂：「…

註十三：不著撰人：《宋史全文續資治通鑑》（台北：文海出版社，民國五八年），卷二四，頁三六。

註十四：《宋會要輯稿》〈職官〉六，頁二五〇七下。

註十五：同前註。

註十六：同前註。

註十七：《宋會要輯稿》〈食貨〉四〇，頁五五三二。

取會外路監司、州軍事務係干財計利害文字，立號置籍，候回報到，逐一鈎銷。」（註十八）是則彙整財務公文亦為國用司之職掌。

### （三）建議官吏懲罰

葉顥等人第三項建議後段謂：「初慮承受官司報應稽遲、奉行滅裂，如有似此去處，欲具違慢官吏取旨重作施行。」（註十九）是則對於處理公文違慢之地方官吏，國用司有建議懲罰之權。

## 三、國用司與戶部之關係

宋初，天下財計歸之三司，戶部無職掌。元豐改制後，戶部掌「天下人戶、土地、錢穀之政令，貢賦、征役之事。」（註二十）與國用司之職掌不能不有所牽涉，兩者間之關係可得而言者有以下二項：

### （一）國用司為戶部之上級機關

葉顥等人的第二項建議是：「（國用司）逐時將上及擬進并行下批筭文字…並依三省體式，仍就用尚書省印。」（註二十一）國用司既用尚書省印，且戶部行文國用司謂之「申」，（註二十二）足見國用司為戶部之上級機關。職是之故，戶部的公文不論是興革或獎懲的建議都必須經由國用司上呈君主，而來自地方之公文亦必須經由國用司下轉戶部以稽查、考核之。

### （二）戶部為財政主管機關，國用司則具審計機關之性質

雖然國用司是戶部的上級機關，戶部仍然是財政主管機關，這是因為「行在百司、諸軍經常歲支、月用及年例諸雜非泛支使，自來皆係戶部以諸色窠名錢物應付…所有州軍合發上供等錢物，戶部自合遵依條法指揮，逐時舉催應副支使。」（註二十三），亦即戶部負有財政

註十八：《宋會要輯稿》〈職官〉六，頁二五〇七上。

註十九：同前註。

註二十：《宋史》，卷一六三，頁三八四七。

註二十一：《宋會要輯稿》〈職官〉六，頁二五〇七上。

註二十二：以狀呈上司，達上官，稱申。見龔延明：〈宋代官制術語與典故匯釋〉，《大陸雜誌》第八二卷第三期（民國八十年三月）：頁一三九。

註二十三：《宋會要輯稿》〈職官〉六，頁二五〇七。

收、支之權責。抑有進者，如前所述，財政興革之建議由戶部措置擬定，更可證明戶部仍是財政主管機關。然則國用司在財政上究竟處於何種地位？以其對於處理財務公文違慢之官吏擁有懲罰建議權觀之，國用司似略具審計機關之性質。因之，國用司與戶部職掌並無重複之處。

## 肆、國用司與宰執制國用兼銜之罷廢

### 一、國用司與宰執制國用兼銜罷廢經過

國用司自乾道三年正月十一日成立，至五年二月二十二日裁撤，惟所裁撤者只是機關而已，其職掌則併歸三省戶房。（註二十四）計算國用司存在之時間，約二年二月。至八年二月乙巳，改尚書左右僕射、同中書門下平章事為左右丞相，參知政事如故。（註二十五）四月丙午，因丞相之職，事無不統，乃不兼制國用使，參知政事亦不兼同知國用事。（註二十六）總計宰執兼制國用官銜之時間，約為五年二月。

### 二、罷國用司之原因

值得注意者，乾道八年二月以後，宰相不帶兼制國用官銜，並不表示宰相自此不再過問財政，既然事無不統，財政自然也包括在內。於此，有一問題亟待澄清，即在更改宰相官名之前，左右僕射、同中書門下平章事是否亦是「事無不統」？事實上改宰相官名後，丞相仍然兼任樞密使，（註二十七）適可證明所謂「事無不統」，實際上是指軍政以外之事無所不統。左右僕射、同中書門下平章事在此意義下亦是「事無不統」。蓋建炎三年，合三省之政為一，宰相是以尚書省長官身分兼領中書、門下二省之事。既是尚書省長官，宰相自得過問財政，初不待「兼制國用」後始然。按宋初「沿五代之制，置（三司）使以總國計，應四方

註二十四：《宋會要輯稿》〈職官〉一，頁二三六〇上。

註二十五：《宋史》，卷三四，頁六五三；卷一六一，頁三七七五。

註二十六：參閱《宋史全文續資治通鑑》，卷二五，頁三一；《宋史》，卷一六二，頁三八〇四。

註二十七：參閱《宋史》，卷三四，頁六五三。

貢賦之入，朝廷不預，一歸三司…元豐官制行，罷三司使並歸戶部」，（註二十八）是則元豐改制後，宰相已得過問財政。如是，又何必多此一舉令宰執兼制國用呢？吾人猜測，孝宗朝宰執或受漢陳平事迹之影響，以為錢穀之間非大臣所宜與，對於用度寢廣漫不加省。（註二十九）爲了糾正此一現象，孝宗於是令宰執兼制國用，希望宰執因此而留心財政，進而量入爲出，節制國用，達到寬養民力的目的。孝宗之所以令宰執兼制國用，主要的作用似在心理層面，亦即加強宰執在這方面的責任心。欲加強宰執的責任心，賦予「國用使」、「同知國用事」的兼職足矣，並不需要非成立「國用司」不可。又國用司的吏員皆來自三省戶房與其他各房，選派至國用司，應當是著眼於集中一處，辦事方便。然而就有限史料來看，國用司似乎沒有專用的廳室，很可能是各人仍在原單位服務，處理國用司有關之公文。再就吏員的職掌—管理與書寫文書來說，各人於其原單位亦可履行。因此，國用司不過是個空殼子，裁撤它，不但對宰執兼制國用的差遣沒有影響，對於吏員的職掌亦不相妨。李心傳謂：「國用司…於國用未有所制也。」（註三十）這或許即是國用司被裁撤的原因。國用司被裁撤之後，職掌併歸三省戶房，對於以往吏員分處各房的現象，反而有改善的效果。

### 三、宰執兼制國用官銜罷廢之原因

國用司之裁撤，如由其吏員的職掌以及辦公廳室的欠缺來看，應是合理的結果。至於宰執「制國用使」、「同知國用事」兼職之罷廢，除了更改宰相官名這一項原因外，有無其他更深刻的原因？對於「丞相事無不統」此一官冕堂皇的理由，吾人始終抱持半信半疑的態度。試看參知政事在宰相更改官名前後，一兼同知國用事，一則否，到底其標準何在？假若宰相更名爲丞相之後事無不統，因而不兼制國用使，參知政事既未更名，何以從前必兼同知國用事，此後則不兼呢？事實上，宰相更名前後皆是事無不統，已如前述。由此可見宰執不兼制國用官銜的官方理由十分牽強，禁不起仔細分析。

吾人於此提出一項假設：即宰執不兼制國用官銜的理由，是因爲宰執兼帶制國用官銜並

註二十八：《宋史》，卷一六二，頁三八〇七、一一。

註二十九：參閱《皇宋中興兩朝聖政》，卷二九，頁一一—二，乾道二年十二月辛卯條。

註三十：《建炎以來朝野雜記》，甲集，卷一七，頁七。

無助於消除他們不重視財政，或者雖關心財政，卻未能採取有效措施改善財政的現象。爲了檢驗這項假設，將乾道二年十二月庚寅至八年二月乙巳這段期間內擔任宰執人物的施政重要事蹟，包括各人對財政問題的看法，依據相關資料，按照時間先後，羅列於後：

(一)葉顥

(二年十二月甲申)拜公尙書左僕射、同中書門下平章事兼樞密使…公又言：「臣識慮淺短，進思盡忠，退思補過之外，惟知薦賢以事君父。」帝曰：「惟賢知賢。」公爲荐汪應辰、王十朋、陳良翰、周操、陳芝茂、王佐、芮燁、林光朝等可備執政、侍從、台諫、給舍之選。帝納用焉…帝以國用未裕，有詔謂：「理國之要，裕財爲急，前二三大臣忽之，至於用度浸廣，漫不加省。夫百姓既足，君孰與不足？量入以爲出，可不念哉！自今宰相可帶制國用使，參政可同知國用事。」公乃言曰：「今日費財養兵爲甚…建炎以來，外有強敵，內有盜賊，兵數亦不若今日之多，惟多則有冗卒虛籍，無事則費財，有事則不可用，雖曰汰之，旋即招之，以臣之愚，如欲足國用，當嚴於汰，緩於招可也。孔子曰：『節用而愛人。』蓋節用而愛人之政自然行於其間。若欲生財，徒害民爾。」帝曰：「此至言也。」…歲在丁亥，日南至，帝親郊而雷，公以首相引漢故事上印綬，帝三留之，不可，（三年十一月癸酉）以左正奉大夫提舉江州太平興國宮。（註三十一）

(二)魏杞

(二年十二月甲申)授公左正議大夫、尙書右僕射、同中書門下平章事兼樞密使兼制國用使…公自念孤身旅東南，蒙兩朝異顧，感厲刮磨，委身於國，以爲整齊百度，法守也，明辨正邪，道揆之要，故於君子、小人封畧如墨守焉。近習龍大淵、曾覲以小忠愛幸，大夫士頑頓亡節者，往往躋其門。公拉葉（顥）、陳（俊卿）二公極論於上前…奏事畢，上目公留，曰：「卿所言淵、覲事何以處？」公曰：「潛邸依乘之舊，富貴之可也，寄以耳目，則惑陛下聰明矣，如諸路總戎官亦不爲不重。」上首肯。是夕有詔：龍大淵浙東路副總管，曾覲福建路副總管。上以浙東西常平多虛額，將遣中人按視。公言：「政和閒更走馬承受爲廉

---

註三十一：楊萬里：《誠齋集》（文淵閣四庫全書本），卷一一九〈宋故尙書左僕射贈少保葉公行狀〉，頁一四一七、一九二〇；並參閱《宋史》，卷三三，頁六三六；卷三四，頁六四一；卷三八四〈葉顥傳〉，頁一一八二一—二。

訪使，所至盜威福，逮紹興痛革乃已，可復開乎？陛下即欲討倉實，責部使者。」…公嘗謂：「進退百官，相職也。」置髯障坐右，列中外官氏名，徐考其能否而黜陟焉，故除罷之日，見者無異詞…公納誨，每以畏天戒己爲先。孝宗嘗諭公曰：「朕覽神宗紀，見當時災異甚多，何也？」公對曰：「傳言天道遠，人道邇。人君惟務修德，勿問其他。天出災異譴告，正如父母震怒，爲之子者不必問己過有無，惟當恐懼修省。」上曰：「卿言甚善，不如此，是自求禍也。」…及冬雷之異，即授表策免以請制，（三年十一月癸酉）以本官提舉江州太平興國宮。（註三十二）

### （三）蔣芾

（二年十二月甲申）除權參知政事、同知國用事。芾奏：「方今財最費於養兵…紹興初…兵數亦不若今日之多。近見陳敏勇汰三千人，戚方汰四千人，然多是有官人，與以外任，請券錢、添借給如故，是減於內而添於外，何益？又招兵耗蠹愈甚，臣考覈在內諸軍，每月逃亡事故，常不下四百人。若權停招兵一年有半，俟財用稍足，招丁壯，不惟省費，又得兵精。」上悟…明年（四年二月己亥），拜右僕射、同中書門下平章事兼樞密使。（六月戊午）會母疾卒，詔起復，拜左僕射，芾力辭。（註三十三）

### （四）陳俊卿

…（二年）十二月受詔館北使，（甲申）遂拜同知樞密院事兼參知政事。首薦陳良翰、林栗、劉朔等五人恬退有守，可爲侍從、台諫之儲…（三年十一月癸酉）除參知政事…（四年）七月…兼知樞密院事…減福建鈔鹽歲額、罷江西和糴、廣西折米鹽錢，且蠲諸道累歲逋負金穀錢帛以巨億計…乾道四年十月制授尙書右僕射、同中書門下平章事兼樞密使。公爲相，以用人爲己任，所除吏皆一時選，尤抑奔競，獎廉退，或才可用，而資歷尙淺，即密薦

註三十二：鄭清之：〈太師魯國公魏公神道碑〉，魏頌唐輯《魏文節遺書》（叢書集成續編第一二八冊，台北：新文豐出版公司，民國七八年），附錄，頁三一—四；並參閱《宋史》，卷三三，頁六三六；卷三四，頁六四一。

註三十三：《宋史》，卷三八四，〈蔣芾傳〉，頁一一八一—八；並參閱卷三三，頁六三六；卷三四，頁六四二—三。據卷三三，蔣芾甲申日所除者爲參知政事，而同知國用事在庚寅日。

於上，退未嘗以語人…（六年五月己巳）以觀文殿大學士知福州，兼福建路安撫使。（註三十四）

(五)劉珙

…（三年）十一月遂拜中大夫、同知樞密院事…明年七月（壬戌）詔兼參知政事。公方與一二同列夙夜悉心竭力，益圖所以敘進人材、寬養民力、討理軍政，卒成上意之所欲爲者。革除福建鈔鹽歲額二萬萬，罷江西和糴及廣西折米鹽錢，又蠲諸路累年逋負金銀穀帛巨億計。而公尤以輔成上德，振肅朝綱，抑僥倖，獎廉退爲己任…。（八月庚戌，罷爲端明殿學士，奉外祠。）（註三十五）

(六)虞允文

五年八月，拜右僕射、同中書門下平章事兼樞密使。允文多荐知名士…及爲相，籍人才爲三等，有所聞即記之…凡所舉，上皆收用…上以兵冗財匱爲憂，允文與陳俊卿議革三衙雜役，汰冗籍，三軍無怨言…上命選諫官，允文以李彥穎…對…久不報。曾覲荐一人，賜第，擢諫議大夫。允文…爭之，不從。允文力求去，（八年九月戊寅）授少保、武安軍節度使、四川宣撫使。（註三十六）

(七)梁克家

（五年二月甲寅）拜端明殿學士、簽書樞密院事。（四月壬辰，兼參知政事。）明年（六月閏五月癸巳），參知政事。又明年（七年三月癸未），兼知院事…在政府，與虞允文可否相濟，不苟同…允文主恢復，朝臣多迎合，克家密諫，數不合，力丐去。上曰：「兵終不可用乎？」克家奏：「用兵以財用爲先，今用度不足，何以集事？」上改容曰：「朕將思

註三十四：朱熹：《晦庵集》（文淵閣四庫全書本），卷九六，〈少師觀文殿大學士致仕魏國公贈太師諡正獻陳公行狀〉，頁二一、二七一八、三二、三九；並參閱《宋史》，卷三三，頁六三六；卷三四，頁六四一；卷三八三，〈陳俊卿傳〉，頁一一七八六-九。

註三十五：《晦庵集》，卷八八，〈觀文殿學士劉公神道碑〉，頁三三。並參閱劉珙：〈宋故觀文殿學士太中大夫…劉公行狀〉，杜大珪編：《名臣碑傳琬琰之集》（文淵閣四庫全書本），下集，卷二二，頁一二；《宋史》，卷三四，頁六四一、四三-四；卷三八六，〈劉珙傳〉，頁一一八五一。

註三十六：《宋史》，卷三八三，〈虞允文傳〉，頁一一七九七、九九；並參閱卷三四，頁六五四。楊萬里所撰〈宋故左丞相節度使雍國公贈太師諡忠肅虞公神道碑〉，《誠齋集》，卷一二〇，頁一一二二，敘事雖詳，唯缺「議革三衙雜役，汰冗籍」一事，故只參考而未引用。

之。」詰朝，上面諭曰：「朕終夜思卿言，至當，毋庸去。」八年（二月辛亥），詔更定僕射爲左右丞相，拜克家爲右丞相兼樞密使…允文既罷相，克家獨秉政，雖近戚權倖不少假借，而外濟以和…議金使朝見授書儀…克家議不合，遂求去，（九年十月辛未）以觀文殿大學士知建寧府。（註三十七）

根據以上資料，可以將七位宰執（註三十八）分爲三類：第一類是對財政問題既無主張，亦無行動者，如魏杞、梁克家；第二類是對財政問題有所主張，但無行動者，如葉顥、蔣芾；第三類是對財政問題採取行動者，如陳俊卿、劉珙、虞允文。在第三類中，陳俊卿與劉珙所爲竟然完全相同。按劉珙任參知政事爲時極短，歷時才一個多月。任職時間短，並不表示任期中不能有所作爲，不論朱熹所撰的神道碑，珙從弟珩所撰的行狀，或《宋史》本傳，皆有幾乎完全相同之文字，似可證明珙之所爲確有其可信性。由於珙任職期間陳俊卿亦任參知政事，合理的解釋應是：各項措施是在劉、陳二人同心協力之下所完成。值得注意者，劉、陳二人共同完成的財政措施有一基本特徵：即皆屬寬養民力的辦法。寬養民力固然是孝宗朝宰執兼制國用的本旨，然而這項最終目標的達成，君臣上下都希望透過量入爲出、節制國用此一中期目標來成就。這可以說是當初創立宰執制國用制度時各方的共識，然而劉、陳二人所爲卻違反了這項共識，他們的措施，但知減輕百姓的負擔，而有意或無意忽略了隨之而來的後果：政府的收入減少，從而可能引發入不敷出的財政危機。故減少收入以寬養民力並非財政之良方，只有同時減少政府支出才能達成財政收支之平衡，甚而有所積蓄。這個道理孝宗朝的宰執們不可能不知道，不過能知未必能行，所以不能行，在於行之不易。（後詳）七位宰執中僅有虞允文與陳俊卿二人研擬減少政府支出的辦法：革三衙雜役、汰冗籍。至於將辦法付之實行者，似只有虞允文一人，《宋宰輔編年錄》載：

（淳熙）四年十二月，上幸茅灘講武，戈鎧光明，進退坐作精習，衆十萬皆驍銳。上顧

---

註三十七：《宋史》，卷三八四，〈梁克家傳〉，頁一一八一—一二一三；並參閱卷二一三，頁五五七—六八。

註三十八：此期間任宰執者凡八人，其中王炎於乾道五年二月拜參知政事兼同知樞密院事兼同知國用事，次月帶參知政事爲四川宣撫使，七年七月改樞密使依前四川宣撫使，參閱徐自明：《宋宰輔編年錄》（台北：文海出版社，民國五八年），卷一七，頁三四。由於王炎同知國用事時間僅一月左右，且相關資料十分缺乏，（《宋史》無傳）故略而不論。

輔臣太息曰：「頃者虞相力行揀汰之法，衆論皆以爲不可，今諸軍無一老弱，始見成效。」  
(註三十九)

由此可見，孝宗朝兼制國用的宰執中，僅有虞允文一人有所成就，其他人或於財政不重視，或只坐而言，未能起而行，或致力於寬養民力，卻不能節省政府之支出。此或即是孝宗取消宰執制國用兼銜的主要原因。

#### 四、宰執兼制國用鮮有所成的原因

究竟那些原因促使大部分的宰執在制國用的兼職上表現不佳呢？以下的原因或可提供部分的解答：

(一)任期過短：

七位宰執中有一位僅任職一個月（劉珙），有兩位任職一年（葉顥、魏杞），一位任職一年半（蔣芾）。任期短，自不易有所表現。

(二)不重視財政：

或許在觀念上受到前人的影響，認爲錢穀之事非宰執所宜過問，大臣當以進賢退不肖，維繫朝廷紀綱爲己任。

(三)認爲施政以寬養民力爲先：

因此，或減免稅賦，或革除種種苛剝之政。至於改善財政狀況則未予特別之重視。

(四)了解財政問題的癥結所在，卻未能採取行動解決之：

孝宗朝財政問題的癥結，時人周執羔一語點破：「蠹民之本，莫甚於兵。古者興師十萬，日費千金。今尺籍之數，十倍於此，罷癯老弱者幾半，不汰之其弊益深。」（註四十）此一弊端葉顥、蔣芾知之甚詳，但也只限於知之，而不能有以救之。其關鍵可由虞允文與陳俊卿研議裁軍，「三軍無怨言」的反應推知，宰執不願任怨，當係財政問題久而不決的根本原

---

註三十九：《宋宰輔編年錄》，卷一七，頁四二。《建炎以來朝野雜記》，乙集，卷八，頁二；《皇宋中興兩朝聖政》，卷六三，頁一七；《宋史》，卷三八三，〈虞允文傳〉，頁一一八〇。○所載與引文大同小異。

註四十：《宋史》，卷三八八，〈周執羔傳〉，頁一一八九九。

因。裁軍不僅會激起被裁者的怨憤，誠如蔣芾所述亦無助於財政之改善，甚且會產生新的社會問題。蓋招募流民、饑民當兵，是趙宋的一項傳統國策。（註四十一）乾道七年九月壬申朔，即因江西、湖南旱災而招募百姓為兵。（註四十二）軍隊的來源一部分是流民與饑民，一旦裁軍，在欠缺適當的生活保障下，被裁者難免不走上盜賊一途。裁軍困難重重，有無其他良策？蔣芾曾提出一個辦法，即遇闕不補，暫停招兵一年半。蔣芾的辦法雖然獲得孝宗「蔣參政理會財用，已尋見根源。」（註四十三）的讚譽，然「識者謂：『此策暫行可也，若利其闕額而為之，是又蹈宣、政之覆轍矣。』」（註四十四）事實上，孝宗根本未採納這個辦法，仍然不斷地招兵。從蔣芾提出辦法時（二年十二月）開始，迄於宰執罷兼制國用官銜（八年二月）止，朝廷四度招兵，除前述之江西、湖南旱而募民為兵外，其他三次是：（註四十五）

（三年三月）丁巳，詔四川宣撫司創招千人，置司所在屯駐。

（四年二月）丁酉，命湖北安撫司給田募辰、沅、靖三州刀弩手。

（五年）十一月癸丑朔，復置淮東萬弩手，名神勁軍。庚申，增置廣東水軍。

蔣芾建請暫停招兵一年半，朝廷三個月後即招兵千人，孝宗似乎是口是心非。

## 五、虞允文制國用的後遺症

宰執制國用有成者，唯虞允文一人而已，而其所採用的方法似只有裁軍一途。至於裁軍後所節餘之經費，並非歸於戶部供應日常軍國所需，而是儲蓄起來，以備將來恢復故土時使用，史載：

（葛邲）累遷中書舍人。歲旱，詔求初政得失，邲應詔，大略謂：「虞允文制國用，南庫之積日以厚，戶部之入日以削，故近年以來，常有不足之憂…。」（註四十六）

朱熹則謂：

「今朝廷之財賦不歸一，分成兩三項所以財匱。且如諸路總領贍軍錢，凡諸路財賦之入

註四十一：參閱王曾瑜：《宋朝兵制初探》（北京：中華書局，一九八三年），頁二〇七。

註四十二：《宋史》，卷三四，頁六五二。

註四十三：《宋史全文續資治通鑑》，卷二四，頁三六。

註四十四：《建炎以來朝野雜記》，甲集，卷一七，〈國用司〉，頁八。

註四十五：《宋史》，卷三四，頁六四〇、二、七。

註四十六：《宋史》，卷三八五，〈葛邲傳〉，頁一一八二八。

總領者，戶部不得而預也，其他則歸戶部，戶部又未盡得，凡天下之好名色錢、容易取者、多者，皆歸于內藏庫、封樁庫，惟留名色極不好，極難取者，乃歸戶部…所以戶部愈見匱乏。封樁、內藏，孝宗時銳意恢復，故愛惜此錢不肯妄用。」（註四十七）

《皇宋中興兩朝聖政》載，淳熙十年時，「內外樁積緡錢四千七百餘萬」。（註四十八）由此可見，孝宗朝後期財政狀況並非十分艱困，戶部之所以捉襟見肘，完全是孝宗將大筆收入貯藏起來，不肯使用的緣故。易言之，朝廷儲積豐厚，主要是因為孝宗在財政收入的分配上有所堅持的結果，與宰執的措施沒有多少關係。事實上，淳熙十年時虞允文已罷政十餘年，對於朝廷豐厚的積蓄亦不可能有重大貢獻。總而言之，虞允文以裁軍的手段，達成了軍隊精壯以及財政支出節省兩項成就。唯所節省的費用皆被儲積下來，並未用來支援戶部的用度，遂使戶部常有經費不足之憂。戶部經費不足，其結果不是君主以所儲積的財富來支援，（註四十九）便是加緊向百姓搜刮，如是，距離宰執制國用制度的設立本旨一寬養民力，已是愈行愈遠。對於此一現象的造成，孝宗本人應承當最大的責任。

## 伍、結論

宋初政制存在缺陷，即民、兵、財三分，宰相主民政，樞密主兵政，三司主財政，彼此互不相知。及神宗元豐改制，廢三司，由戶部主財政，其失在於利權分散，元祐時司馬光為相已稍革其制。（註五十）蓋政制之缺陷，至此已大體改善完成。然自北宋中葉以後，外患嚴重，不得不養龐大兵力以為備，國家財政因此而日形艱難。中經神宗的振作，財政大有起色。逮及徽宗，「（蔡）京倡為豐、亨、豫、大之說，視官爵財物如糞土，累朝所儲掃地矣。」（註五十一）財政日形惡化，迄於社稷淪亡。南宋初，財政極其艱窘。自紹興和議後，

註四十七：朱熹著，黎靖德類編：《朱子語類》（山東友誼出版社，一九九三年），卷一一一，頁六。

註四十八：《皇宋中興兩朝聖政》，卷六〇，頁八。

註四十九：孝宗時國家財富藏於三所：左藏庫隸於戶部，以供軍國所需；左藏南庫，又稱南庫、內藏庫，由朝廷支用；左藏封樁庫，專供奉親及軍需。自乾道二年三月始，每歲南庫借百餘萬緡錢與戶部，迄於淳熙中。參閱《建炎以來朝野雜記》，甲集，卷一七，頁二一六。

註五十：參閱張復華：《北宋中期以後之官制改革》（台北：文史哲出版社，民國八十年），頁五三、五七。

註五十一：《宋史》，卷四七二，〈蔡京傳〉，頁一三七二四。

軍費節省，高宗卻加強搜刮，因之「金幣山積」。(註五十二)孝宗志在恢復，符離兵潰後猶不改其志。鑑於國用不足，宰執不關心財政的現象，特令宰執兼制國用，庶幾量入爲出，節制國用，寬養民力。考孝宗設制之本旨，乃在促使宰執重視財政，更進而改善財政。因爲宰執兼制國用的初意在於加強他們的責任心，所以雖置「三省戶房國用司」以爲專司機構，但是除調派若干吏員處理文書業務外，並無正式之官屬。由於戶部仍是財政收、支、企劃的主管機關，故國用司的角色只在以上級機關的地位上呈與下轉財務公文。此外國用司亦是財務公文的彙整機關，對於地方官吏處理公文違慢者擁有懲罰建議權。由此看來，國用司的職權十分有限，自然不能於國用有所節制，故自乾道三年正月創立以來，至五年二月即被裁撤。

相對於國用司，宰執制國用：宰相兼制國用使，參知政事兼同知國用事，歷時較久，始於乾道二年十二月，終於八年四月。至於宰執停罷制國用兼銜的原因，表面的理由是更改宰相官名爲丞相，因丞相事無不統，故無須帶此兼職。實際理由則是：宰執帶此兼職並無助於消除他們不重視財政，或者雖關心財政，卻未能採取有效措施改善財政的現象。宰執不重視財政，或許是受到前人錢穀之問非大臣所宜觀念的影響。宰執關心財政，卻未能採取有效措施改善之，則是由於：任期太短，施政以寬養民力（透過減免稅賦、革除苛剝之政等途徑）爲先，知之非艱、行之惟艱這三項原因。宰執中唯一能排除艱難，於制國用兼職上有所表現者爲虞允文。虞允文所使用的方法是裁軍—淘汰老弱之兵，其結果不但造就了一支精壯的軍隊，更節省了大筆養兵之費。然而孝宗志在恢復，於是裁軍所省之費大多儲蓄起來，戶部財用依然不足。

史稱：「（宋自南渡以後）維時多艱，政尚權宜。御營置使…國用置使，並以宰相兼之…因事創名，殊非經久。」(註五十三)宰執兼制國用本出之臣僚建議，然其功效並不顯著，故歷時五年餘便藉著更改宰相官名的機會予以取消。究其實，孝宗朝一如趙宋大多數的朝廷，財政難題在於國家經費七、八成用於養兵，(註五十四)卻因國防需要而不得不養。此

---

註五十二：《建炎以來朝野雜記》，甲集，卷一七，頁三；並參閱《宋朝兵制初探》，頁二八九。

註五十三：《宋史》，卷一六一，頁三七七〇。

註五十四：請參閱衣川強著，鄭樸生譯：《宋代文官俸給制度》（台北：台灣商務印書館，民國六六年），頁六七—八。

### 論宋孝宗朝宰執制國用制度

一問題係由現實環境所造成，在環境無法改變的情況下，宰執兼制國用，並不能根本解決它，至多僅能稍微緩和一下它的嚴重性，如虞允文之所為。