

□ 朱柏铭 郑备军

## 改革·经验·教训

### 王安石变法理财得失谈

宋神宗熙宁、元丰年间(1068~1085年),在杰出的政治家、理财家王安石的主持和影响下,进行了一场规模较大、影响较深远的改革,史称“王安石变法”。尽管这场改革距今已900多年,但总结其经验与教训,对于后世的理财与改革仍然具有借鉴意义。

#### 一、变法理财概况

北宋中期,由于外族入侵,内政不修,出现了百年贮积消耗殆尽,惟存空簿甚而人不敷出的财政危机。为了摆脱“内则不能不以社稷为忧,外则不能无惧于夷狄”的衰危困境,如何解决“国用不足”,自然成为议论朝政的中心问题。嘉祐四年(1059年),王安石向宋仁宗写了一封长达万言的《言事书》,恳切提出了变法理财的主张;嘉祐六年(1061年),又在其《上时政疏》中,继续强调变法理财的必要;熙宁元年(1068年),王安石再次奏上一本《本朝百年无事札子》,提出从改变法制、整顿财政入手,以期富国强兵的对策,从而取得了宋神宗的信任和支持。熙宁二年(1069年),王安石被任命为参知政事(副相);翌年又被任命为宰相。于是,一场以富国强兵为目标,以发展财政经济为核心的全面社会变革运动开始了。就理财而言,王安石制定和推行的新法有以下几条:

1. 熙宁二年(1069年)七月,推行均输法。专设发运使,总管江南东西、浙江、荆湖南北、淮南六路的赋入以及漕运和茶、盐、酒、矾诸项税收;政府专拨五百万贯现钱和三百万石粮米,作为发运司的余本;各项物品无论采买和税敛上供,都可按“徙贵就贱,用近易远”的原则进行采购或征收,歉收地区的民户不必缴纳实物,可折成货币,由发运使到丰收地区购实物。

2. 熙宁二年(1069年)九月,创行青苗法。原有常平仓的粮米,由各路转运使换成现钱,指定专人负责,于每年正月、五月两次贷放给城乡居民,贷借额按户等高低分别确定,归还时则按原额(交现钱或折粮米均可)付百分之二十的利息。如借一贯钱,归还时须缴纳一贯二百文。一年两次贷放,故利息率实际上是百分之四十。

3. 熙宁二年(1069年)十一月,颁布农田水利法。规定由州县推举熟谙农耕技术和水利修建工程者;查明荒田及待修浚的河道,绘制成图,提出修建具体办法上报;各项修建工程,由所属地区居民出工出料,不足部分由官府低息贷给青苗钱,官府财力不足,则劝富户依官息贷予贫民。凡私人出钱兴建水利者,则按功利大小酬奖。

4. 熙宁三年(1070年)十月,推行免役法。其主要内容是:将应役户依家产多少划分户等,

按等交纳役钱,不再服役,所以称做“免役钱”;对原有的免役户(包括官户、女户、单丁、寺户等),按应役户半数出钱,这叫做“助役钱”。免役钱、助役钱每年分夏秋两次交纳。政府以此役钱雇募无固定职业者充役。

5. 熙宁五年(1072年)三月,实施市易法。京都及各路先后设置“市易务”,并备有市易本钱。招纳行铺的牙人从事具体业务。市易务根据行铺担当的产业多少,将收购的滞销货物分发给各行铺,由各行铺售卖,限期按除购货价偿还市易务及加应付利息,逾期另加罚金。

6. 熙宁五年(1072年)八月,颁行方田均税法。由政府派出官员查田括田,每年九月由县官丈量田地,规定东西南北千步为一方,并按土地肥瘠分等确定田税(良田税重,瘠田税轻,不产之田免税),以期检查漏赋,均衡税负。

上述变法理财对策的实施,经历了反反复复的斗争,大地主、大官僚和大商人为了维护他们的特权和利益,竭力反对和阻止。熙宁七年(1074年)和熙宁九年(1076年),王安石两次罢相。元丰八年(1085年),宋神宗去世,高太后听政,以司马光为首的反对派主持朝政,把新法一一废除,王安石变法理财遂告结束。

## 二、值得借鉴的经验

王安石变法理财对于扭转北宋财政困竭的局面,改变积弱积贫的状况,促进社会经济的发展,都起了很大的作用。我们从中可以总结出以下几点经验:

经验之一:聚财的基础在于生财,从重视民力、发展生产着手,增加财政收入,解决财政困难。

王安石认为“理财为方今先急”,最好的理财方法是“因天下之力以生天下之财”。这种把财政问题立足于经济问题加以考察和处理的思想,始终贯穿于他的变法理财措施之中。

王安石进而认为“理财以农事为急”,为此,他提出“去其疾苦,抑兼并,便趣农”三事。所谓“去疾苦”,是指减轻农民的负担。其措施主要有方田均税法和青苗法。方田均税法使原来因大地主免、漏、隐、逃而为中下户所分摊的税,全被清查出来,农民只须按自己拥有的土地交纳田税,负担由此而大大减轻;同时,官府准许民户免税垦种荒瘠之地,经营山林陂塘。青苗法的实施,对豪强高利贷起到了一定的限制作用,使农民在青黄不接或荒年之际减少若干苦痛。所谓“抑兼并”,有两方面的意思:一是抑制豪强对土地的兼并;二是把那班人所具有的操纵物价、垄断居奇等等的权利一并收夺,收归北宋王朝所掌握。其措施主要有青苗法、免役法、均输法和市易法。如上所述,青苗法的实施,限制了豪强对农民的高利贷盘剥,这样也就起到了王安石所说的“凶年可使熟户常保其土田,不为大姓兼并”的作用。免役法的实施,仅使中小地主和富裕农民缴纳为数不多的役钱。这样,也就避免了他们为逃脱繁重不堪的差役,把田产隐寄于官绅人家冒称他们的佃客;或尽量少养牛马,少耕种几亩田地,甚至尽量少种一些桑麻,借以降低自己的户等;或抛弃本乡本业而流亡异地,忍令自己的田园趋于荒芜的现象。换言之,通过免役法的实施,使得中小地主和富裕农民免再经常遭受到兼并之害,随时因被蚕食鲸吞而致破产流亡。而均输法和市易法的实施,则把豪商富贾过去所操持的“轻重敛散之权”,主要是对物资价格的规定以及对物价起落的操纵之权,收归于政府手中。所谓“便趣农”,在王安石看来,是指“修其水土之利”。其措施是农田水利法。这项法令鼓起了人们兴修农田水利的兴趣,出现了百年未有的“四方争言水利”的热潮。在短短的七年内(1069~1076年),各地兴修的水利田达一万多处,受益民田面积三十六万多顷,官田面积近二千顷。总之,通过“去其疾苦,抑兼并,便趣农”的

实施,收到了理财的成效,即发展了生产,扭转了积贫的局势。

经验之二:治国理财不仅要有顺时通变,泽加于民的法制,而且要有统一、效能的法制机构。

王安石崇尚法治,认为理财必须制法,“治天下之财者莫如法”。他把“知法度”、“制法”等作为理财的重要手段,大体有两层意思:

第一,国家的法令要顺时通变,泽加于民。变法以前,北宋王朝虽然“法严令具,无所不有”,但在建国初期制定的各种法令(即所谓“祖宗之法”)已经不能适应经济的发展和社会的进步。王安石在《言事书》中尖锐指出:现在距先王之世已远,“所遭之变”和“所遇之势”,皆已大不相同,因而不能简单地遵循祖宗先王的成法。不能以祖宗之法当作是非尺度,而应审时度势,“因人情之患苦,变更天下之弊法,以合当时之变”。他的《本朝百年无事札子》,对宋初以来施行的有关财经、军事、教育等方面的规章制度,几乎全盘否定。他竭力主张变更那些扰民有余、理财无利的法令,制定出一整套复苏民生、充裕财政的法令。

第二,国家的法令要事权集中,发挥效能。王安石认为如果理财之法缺乏严肃性,法制法纪就会流于空谈。为了维护这种严肃性,王安石执政伊始,即创设了一个“制置三司条例司”,作为综理全国财政的权责机构。当时均输法、青苗法、农田水利法、免役法、市易法等均由制置三司条例司修订颁布。另外,为使法令执行得统一而有效能,王安石还努力使宰相分得财权。因为自宋初以来,财权虽然集中于中央,但财务职权却不统一。当时,“中书主民,枢密主兵,三司主财”,其后果往往“财已匱枢密院益兵不已,民已因而三司取财不已”。王安石为相之后,即把财政大权归属中书(即宰相)掌管,从而暂时解决了宋初以来中央财务行政机构不统一,国家各部门财政支用各不相知的弊端。

经验之三:把全国的财政改革作为摧豪强、济贫弱,矫正社会财富分配的重要手段。

北宋建国伊始,便以豪强兼并所得的社会财富,作为王朝统治和御侮的物质基础。因此,北宋政权在其制定的政策法令当中,就赋予豪强以种种特权,使其对土地可以肆行兼并,赋税、徭役和这样那样的摊派、科敛,又在这样那样名义之下大部以至全部可以免除。这种奉行已久的传统政策是北宋政府“积贫”病象所产生的重要原因之一。因此,王安石竭力主张通过财政改革,将大官僚、大地主、大商人拥有的一部分特权和利益收归政府所有,以期调整社会各阶层财富的分配。

对大地主的打击主要是农田水利法、方田均税法 and 免役法。农田水利法规定,在各地兴修水渠堤防等排灌工程时,豪强之家也要和农户一样出工出料,并且不得再把沿流水利加以垄断。方田均税法的施行,查清了豪强隐产漏税的情况,迫使他们按照所占土地的实际数字均摊田税。免税法也迫使他们按户等或地亩数量交纳“免役钱”、“助役钱”。

对大官僚和大商人打击最严重的是青苗法、均输法和市易法。实施青苗法后,使得贫民百姓由“举息之于豪民”转为“举息之于官”,限制了豪强之家出放高利贷的部分权利,而且政府还采取“抑配”的办法,强制豪强之家借贷青苗钱,向政府缴纳利息。均输法和市易法则使豪商富贾们再不能凭借雄厚的商业资本,垄断市场货物与物价,使政府掌握“轻重敛散之权”。

王安石的这些财政改革措施都直接或间接地起到了摧豪强的作用,在不同程度上保护了中小地主和富裕农民的利益,起到了伸贫弱的效果,从而矫正了社会财富的分配。王安石把财政作为矫正社会贫富差距的手段,把社会财富的调节与国家财力的充裕结合起来加以处理的做法,十分正确。

经验之四：变法理财要有不屈不挠、百折不回的意志和顶风而立、勇往直前的精神。

任何一项改革都是权力和利益的重新调整，王安石变法理财亦不例外。由于王安石的新法措施或多或少地触动了大官僚、大地主、大商人的既得利益，因此变法一开始就遭到他们的拼死反对。可以说，之所以在反对派“不便”之声四起中，变法理财能坚持16年之久，是与王安石具有不屈不挠、百折不回的意志和顶风而立、勇往直前的精神分不开的。倘使王安石没有“天变不足畏、祖宗不足法、人言不足恤”的坚强精神支柱，那么变法一刻也不可能进行。因为每当一种新法触及到豪绅们的某种特殊权益时，作为他们这一阶层代言人的官绅士大夫，势必百般争辩、诋毁、恐吓与破坏。青苗法是所有新法中遭攻击次数最多、程度最猛的，王安石针对韩琦、司马光、欧阳修、富弼等所谓元老重臣的种种诬蔑，勃然加以反驳；免役法推出后，遭到正副枢密使文彦博和冯京的强烈反对，王安石也据理力争，他还查清了由文彦博这个三朝元老牵线破坏新役法的一起阴谋事件（故意提高四、五等户的户等，使之不能免纳役钱，从而挑起百姓的不满），并根据在开封府界试行新役法的成效，给反对派以有力的回击。至于其他新法的颁布和实施，同样是在惊风骇浪的冲击下进行的。

### 三、应当吸取的教训

虽然王安石变法理财取得了一些成效，但在司马光等反对派上台执政后，就把所有新法全部废止了，从而又回复到原来的局面。对于这次以失败的结局而告终的改革，我们应吸取以下几点教训：

教训之一：理财法令的制订要基于现实、留有余地。

封建社会的保守性，是一种长期形成的具有顽固基础并上下相承的习惯势力，朝廷内的官僚阶层凭借这种习惯势力与社会上的大地主、大商人同呼吸共命运。在北宋王朝官绅合流兼并私有土地及官商合流垄断商品经济的条件下，变法理财应相机行事，不能不分主次缓急”，某些可以不办缓办而不损及全局利益者应当有所权衡，作暂时的让步，以取其全功。可是，王安石在制定理财政策过程中，却忽视了这一点。在王安石主持下所制订的新法不是在政治上收回豪强们的一部分特权，就是在经济上触犯他们的利益，或者两者兼而有之。以市易法为例，此法令比较全面地限制了豪商富贾的垄断活动，特别因缴纳“免行钱”可免除行户向官府供应，从而切断了官吏及皇亲国戚向外勒索之路，不但引起官宦的攻击，也招致皇太后的反对，王安石也因此罢相，市易法与其余诸新法都在一片攻击声中失去应有的作用。这种网收四面、不留余地的做法是法令本身的一大弊端，以致一步之差，全盘皆输，其教训不可谓不深刻。

教训之二：理财措施的贯彻落实要稳而不乱、循序渐进。

变法理财虽然是切中时弊付之实施的，但在具体落实时却操之过急。王安石于熙宁二年（1069年）二月任参知政事后，七月就推行均输法，九月又施行青苗法，十一月制定农田水利法，十二月实施保甲法，熙宁三年（1070年）十月又实行免役法，熙宁五年（1072年）三月设立市易法，五月颁布保马法，八月实行方田均税法。四年之中前法尚未真正落实和巩固，后法就接踵而至。此外，新法在执行过程中也出现了一些问题。如有些地方预支青苗钱是发放实物，而归还时却要求交纳现钱，由于物价上的差异，农民可能受双重损失；有些州、县以多贷款为有功，难免出现强迫贷款的情况。再如免役法使原来不负担役钱的四、五等自耕农半自耕农也交免役钱，等于在两税之外增加了负担。诸如此类，不胜枚举。造成上述问题的原因，一方面与新法不完备有关；另一方面主要还在于新法推行过快，难以发现弊端，及时加以纠正。这也是反对派攻

击新法堂而皇之的理由。

教训之三：领导阶层对变法理财要同心同德、协调一致。

王安石变法失败的重要原因在于统治阶层内部对此认识不一，以致在新法推行过程中，反对派的元老重臣从各自的切身利益出发，在言论上强烈反对，在行动上竭力阻挠。如制置三司条例司的创设受到韩琦、文彦博等人的反对；均输法受到苏辙、范纯仁等人的反对；青苗法遭到司马光、范镇、韩琦、苏辙、富弼、欧阳修等多人的反对；免役法受到文彦博、冯京、杨绘、吕公著、刘挚等人的指责与批评。由于反对派的抵毁、挑拨，宋神宗对变法也时有动摇，加之他唯恐大权旁落在宰辅大臣当中的某一人或某一派系手中，总是有意同时并用一些反对派，使其彼此互相牵制，既是如此，新法自然也就难以真正落实执行了。而一旦政治形势逆转，反对派就气势汹汹地卷土重来，使改革落得一个全然失败的结局。

教训之四：政策的制定与执行者必须干练可靠、勤于职守。

王安石变法刚开始时，有很多人拥护并参与，但时过不久，就有不少人由赞成转为反对，由拥护转为阻挠，甚至由参与转为破坏。如吕惠卿一度成为王安石的主要助手，参与新法条例的草拟颁行，是变法过程中出力最多的一人，早被人称为“护法善神”，但后来却凭借其地位与王安石争权夺利，在王安石第一次罢相后企图取而代之。条例司内部有些成员如程颢、苏辙也因反对新法而辞职求外任；魏继功、郑侠等人在王安石得势之时，无不尽言变法之利，但一旦风吹草动，便反戈相击。

在各州、县也同样缺乏优秀的执法者，致使新法在某些地区面目全非。如有的地方官吏，因农民贷款数目较小且零星分散，干脆谎报农民不愿借贷而不发放青苗钱；不如征收免役钱的地方官员，在评定户等时不恰当地升等升级，“下户入中，中户入上”，从而加重下户的负担。

其实，王安石是非常重视人才的。他曾强调“守天下之法者莫如吏”，他对于人才的陶冶、培养与选拔也有独特的见解。王安石乐于选拔资历浅、年纪轻，但却能“讲先王之意以合当时之变”，又有真才实学的官僚担任制定和推行新法的职责，而他们也大都能竭智尽虑，为创建一系列的新法而出谋献策。但在变法紧要关头，出现一些飘忽不定、败事有余的人物，也不能不说是**一大憾事**。

（作者均系杭州大学金融与经贸学院副教授；邮编：310028）