

# 王安石变法及其理财思想

杨智杰

(石家庄经济学院 石家庄 050031)

**【摘要】** 本文通过对王安石变法的时代背景、政策措施的阐释,归纳了其理财思想,肯定了其历史成就,并且对变法失败的历史教训进行了总结。

**【关键词】** 熙宁新法 财政政策 理财思想

## 一、时代背景

王安石是我国历史上一位著名的改革家,他的变法发生在公元11世纪我国北宋时期,史称“熙宁新法”。他的新法总计近二十项,涉及政治、经济、军事、文化、选人用人等各个方面,但重点是理财。他试图通过变法改变当时国家积贫积弱的状态,达到充实国库、富民强国的目的。

宋代的冗兵、冗吏多是历代所不及的。冗员多导致政府的支出多,加上每年庞大的边防军费开支及付给辽、西夏的巨额岁币等,造成宋朝财政极其困难。收入方面则由于田赋不均、税收减少,导致入不敷出。因此,政府不得不采取适当措施来应对当时的客观情况。我们知道,中唐杨炎两税法的实施源于地籍不全和户籍不实,但两税法的实行并没有从根本上改变这一状况。晚唐直至五代,因干戈频仍,人口逃亡,地籍变得更加不实,耕田数额因此减少很多,田赋不均现象日趋严重。至宋代,农民逃亡伴随着土地私有和兼并,加上官吏豪族的免税,更加剧了社会财富的分配不均。这些都是王安石变法前夕的情形,当时社会经济可谓危机四伏。

## 二、主要财政政策

**1. 制置三司条例司。**“制置三司条例司”简称“条例司”或“制置条例司”。王安石于熙宁二年执政后,就请设“制置三司条例司”,作为财政改革设计机关。他对此事建议说:“周置泉府之官,以榷制兼并,均济贫乏,变通天下之财。后世惟桑弘羊、刘晏粗合此意,学者不能推明先王法意,更以为人主不当与民争利。今欲理财,则当修泉府之法,以收利权”。王安石认为,国家理财具有调剂社会财富、促进经济发展的意义。制置三司条例司从成立到撤废经历了十五个月。在这段时期内,虽然开源没有什么成绩,但是节流的效果突出。条例司成立后,神宗就命其考核三司簿籍,商量经久废置办法,凡一年用度,都编著定式,类似今天的预算,很多大兴土木的工程被废止。这样共节省冗费百分之四十。这是司马光在神宗即位之初所做不到的,而王安石却做到了。

**2. 市易法。**熙宁五年,王安石颁行市易法。市易法下,有的业务类似于今天的银行放贷,如担保贷款和抵押贷款;有的业务又类似于今天的专卖制度。市易法的创设目的在于革除

邸店把持市场的弊端。邸店多为豪强权贵开设,在宋初成为压抑商販小生产者的组织。邸店操纵市场,不仅阻碍工商业的发展,而且影响社会财富的分配。因而遂有市易法的实施,具体做法是先在京师设市易务,之后地方又陆续分设市易司。市易业务不但起到平抑物价的作用,而且所产生的市易利息和利润增加了政府的财政收入。

**3. 均输法。**王安石最崇拜汉代的桑弘羊与唐代的刘晏,他的均输法可以说就是对两者思想的继承。我国自古就有地方向中央纳贡的制度,具体做法是按照时间等顺序将全国各地的土特产贡献给中央政府。宋朝也是如此。诸路上贡,岁有定额,不管年景是否丰歉,应缴纳的贡物不可变更。地方政府为了完成中央的贡赋任务,有时不得不依靠商贾,这不仅劳民伤财,而且易刺激物价波动。王安石倡行均输法后收到以下成效:①减少了运输中不必要的费用,制止了商贾的操纵,减轻了人民的负担;②均输收益归诸政府所有,增加了国家的财政收入。

**4. 青苗法。**在王安石的新法中,青苗法占有重要地位,也是时人争论最多、最激烈的政策。这一办法,乃是常平仓法的变形,当时官文书都称之为常平法。宋代仓储法,始于太祖而完善于真宗,到英宗治平三年,有余粟石数的统计:计岁入五十万一千四十八石,岁出四十七万一千一百五十七石。但此法日久生弊,王安石对于这种现象有深刻了解,并且早就准备对仓储法进行改革,当他治理鄞县时,就曾推行青苗法,而且收到了显著的成效。所谓青苗法,用现在的术语可以说是农村贷款。其做法是,春季贷款给农户,秋季收回,令出息二分。青苗钱具体由地方诸路办理,诸路各置提举官一员,以朝官充任;管勾一员,以京官充任。这都是熙宁二年九月设置的。到熙宁七年,为防止贷放青苗钱的官吏违法渎职,乃在贷款数额较多县份,专置一主簿,各路共设置约五百员。

青苗法从熙宁二年开始施行,到元丰八年,司马光为相时废除,共推行了十八年,施行期间收到了相当大的成效。因为农村资金枯竭,高利贷特别盛行,实行青苗法的目的在于铲除高利贷,禁抑兼并,同时救荒济贫。就融通农业资金这一点来说,青苗法起到了积极作用,促进了农业生产的发展。所以此法在人民来看,为惠民之政;就政府本身而言,又兼有经济政

治政策和社会政策的双重作用。对于这样的良法,反对者还是很多,对于青苗法本身没有错误。

**5. 方田均税法。**王安石的方田均税法,用现代的术语讲,就是丈量田亩改革和完善田赋制度,内容包括整理地籍和均平赋税两个方面。原来地税失平,可以远溯至赵宋建国初年,而在王安石实行新政前,要求均税的呼声已非常高。方田法通过清丈田亩,一方面便于稽查,另一方面使土壤地质在一方内不至于相差悬殊。测丈田亩时间定在每年九月农闲时,以免妨碍农业生产。在测丈时,要区分地形和地色。测丈完毕,就根据地形、地色并参照土壤的肥度分为五等并规定税则,沃壤良田税重,瘠薄之田税轻。区分田土等级与制定规则,一直到翌年三月办完,然后公告。测丈田亩,由官方会同田户办理,以避免政府的专断。如果田户无异议,就发放户贴庄账,这类似于现在颁发的土地使用证,政府据此征收田赋。所谓庄账、户贴等都是土地测丈的结果,也可以叫作土地登记簿,业户与政府各执一份,作为人民营业和政府征税的根据。另外,方田均税法规定凡田土的分割、典卖和移转,官厅都要登记,同时也都以测丈的结果为依据。

**6. 免役法。**力役之征,由来甚久。宋沿旧制,行差役法,政府征召人民服役,但官吏、僧道则免充徭役,于是奸猾之徒或投身权贵充当奴婢,或逃为僧道,而这样对于无法逃避役法的普通百姓就不公平了。王安石执政后,改革此项弊政,于熙宁四年推行免役法。具体做法是,将有产的税户依财产的多少分为五等,令其依等级交钱以免役,即富者多纳钱,贫者少纳钱,这些钱叫作免役钱。向来免充徭役的僧道和官吏也要出钱,叫作助役钱;政府则以人民出的免役钱和助役钱,招募服役之人和支付胥役俸禄。免役法也遭到了各方面的反对。由此可以看出,谤议者的成见太深和免役法本身的优点。免役法至少有如下好处:①平均了劳役负担,而按等级出钱符合现代累进税原则;②适合社会经济的发展形势,因为随着货币经济的发展和自由劳动的出现,雇佣劳动已经产生,出役钱则符合这种形势;③在社会经济方面,它不仅解除了农民的差役痛苦,而且在财政方面对国家大有裨益。

**7. 兴修农田水利。**王安石对于农业方面的改革,除了青苗法和免役法之外,还有兴修农田水利。他初拜相时就分遣诸路常平官吏专办农田水利。吏民能知土地种植之法,陂塘圩捍堤堰沟洫利害的,都得条陈利害,如行之有效,则随功利大小酬赏。其后,王安石始终关注治水事业。在他执政时,较大的水利工程有疏浚黄河、疏浚漳河和疏浚汴河。据《宋史·食货志》载:自熙宁三年至九年,府界和诸路所兴修水利田,计一万七千九百九十三处,为田三十六万一千一百七十八顷。

**8. 免行钱。**免行钱实行于熙宁六年。宋代都市里行会组织很发达,商业、手工业以及劳动者都有“行”的组织,当时行会所苦的是政府的苛派和胥吏的需索。熙宁六年,汴京肉行徐中正等请求政府免除诸行的供应和供应物品的输送等负担,政府便实行免行钱,团行缴纳免行钱以后,政府购物则按市价采购,便不再责团行供应了。这样不但增加了政府收入,也免除了百姓的部分负担。

### 三、理财思想总结

维护政权稳定一直是历代统治者最关心的问题,王安石认为,在当时的历史条件下,“理财”是巩固北宋王朝的关键。

王安石指出:“理天下之财者法”、“理天下之财,不可以无义”。这里所说的“理财”的“法”和“义”,是指理财的根本原则和基本制度。就理财的根本原则而言,王安石认为“理财”应建立在“生财”的基础上。“生财”可以有两种方法:一是通过增加税收项目来增加宋王朝的财政收入;二是发展生产,繁荣经济,增加社会财富。与此同时,王安石在向皇帝建议增加财政收入的途径的同时,竭力倡导不能采取增加平民百姓税负的办法,因为这样做会把被统治者逼到无法生存的地步。应该抑制豪门大户的土地兼并,使平民百姓有足够的耕地,能够维持基本的生存条件。然后,在百姓富足的前提下增加税负。王安石反对以单纯采取强硬措施的方式来增加税额,主张发展社会生产以开辟税源,从而可以减轻人民的负担,促进生产的发展和社会的安定,这种观点在当时是大胆的、积极的。

### 四、理财成效和历史教训

王安石所行新法本身是无可非议的,事实上也收到了显著效果。其主要表现在财政收入的增加、国防经费的充实。在王安石执行新法期间,北宋取得了当时少有的几次军事胜利。由此可见,理财对国防产生了积极的影响。

在我国历史上,有过三次最重要的变法:第一次是商鞅变法,完全成功;第二次是王莽改制,完全失败;第三次是王安石变法,有成功也有失败。其失败的原因主要表现为以下几方面:

**1. 用人不当。**一般人对王安石新政失败的原因都归咎于其用人不当。由此导致每项政策的实施,都变为奸徒胥吏中饱私囊的工具。譬如苏轼攻击青苗法说:“官吏无状,于给散之际,必令酒务设鼓乐倡优,或关扑卖酒牌,农民至有徒手而归者,但每散青苗即酒课暴增”。不过,这种现象绝非制度本身造成的,而是人事执行中的流弊所致。

**2. 党派斗争。**在王安石执政前,士大夫对王安石都很推崇钦佩。而执政以后,由于变法引起保守派人士的反对,于是在政治上产生了新旧两党的分野。一般保守派人士极力攻击王安石的新政,攻击无效就不予合作。由于党派的立场和主观认识,竟掩盖了真理和事实。司马光执政后,竟然不问得失、不究实际,将新政统统废除。朋党之害,竟至如此!

**3. 时间问题。**任何好的政策,在初创之时绝不会尽善尽美。执行者对于所行新政,如不贯彻必致半途而废。无论哪一项新政,最长执行时间也不过二十年,但有的新政是需要较长时间才能完成的。以清丈田亩而论,荆方田从熙宁五年到元丰八年停止,前后不过十二年。执行时间太过短暂,加上国土面积如此之大,欲求成功实在不易。其他新政的执行也有同样的问题。

**【注】**本文系河北省社会科学规划研究项目“中国政府理财与会计控制问题研究”(项目编号:200607021)阶段性研究成果。

#### 主要参考文献

郭垣.中国八大理财家.重庆:说文社出版,1944