# 汉代桑弘羊的理财思想

杨智杰

（石家庄经济学院　石家庄　050031）

【摘要】本文对汉代理财家桑弘羊的生平进行了介绍，同时对其主要财政政策和理财思想予以分析总结，并就相关财政政策推行所取得的成就作了评价。

【关键词】桑弘羊　盐铁专卖　均输　平准

秦始皇和汉武帝是我国历史上并称的两代帝王，在某些方面，汉武帝的成就似乎比秦始皇还要大。从理财的角度看，汉武帝在很大程度上是依靠当时理财家桑弘羊的辅佐。汉武帝选择桑弘羊主持国家财政，桑氏精于理财，并专于会计，加之皇帝信任，敢于任事，因此取得了“民不益赋而国用饶”的伟大成就。

## 一、生平传略

桑弘羊生于景帝五年，即公元前152年。《史记·平准书》里只有“桑弘羊，洛阳贾人子”寥寥数语，从这里我们知道他的家族是经商的。洛阳是当时的商业中心，向出大商巨贾，如白圭、师史都是洛阳人，因此桑弘羊的家族很可能是富商大贾。当时商业资本已有高度的蓄积，商人在政治上已具备相当的力量，他们大都交通公侯、富比王室，也很可能跟权贵有来往。因此在桑弘羊十三岁时，即汉武帝建元元年（公元前140年），他就成为武帝最亲的幕僚侍中，从建元元年到元鼎二年（即公元前115年）的25年间，他一直担任侍中一职。元鼎二年，桑弘羊38岁，“为大农丞，管诸会计事”，“稍稍置均输以通货物矣，……令吏得入粟补官”，并禁郡国铸钱，天下非三官钱不得行，遂完成了货币的统一。他担任大农丞共五年，到了43岁，即元丰元年（公元前110年），他兼任治粟都尉，并代孔仅管理天下盐铁事，一身兼任数个要职达十一年之久。在此期间，他推行盐铁、均输、平准等财政措施，他在财政方面的主要贡献都是在这个时期完成的。至天汉元年，即公元前100年，他正式成为大司农，两年后，他实行酒专卖。翌年，即天汉四年，当他56岁时，因子弟为恶犯法而被贬为搜粟都尉，但因为他是武帝亲信，又是当时国家不可缺少的理财家，在被贬后9年，即后元二年（公元前87年），他又擢升为御史大夫。御史大夫掌副丞相，就他工作的性质和实权来看，他实际上是天子的秘书长，总理考课、监察、检举、劾按等事，权力很大，甚至超越丞相。由此可见，武帝对桑弘羊是很倚重的。

就在他升为御史大夫那一年，武帝驾崩，太子刘弗陵即位，称为昭帝，桑弘羊和大司马大将军霍光、车骑将军金日磾、左将军上官桀同奉遗诏辅政，此后一直到始元六年（公元前81年），他担任御史大夫8年，实际上还是掌握国家财政大权。但是在君主专政时代，管理国家财政实际上就是管理皇帝个人的账房，没有办法不得罪权贵，又何况桑弘羊位久权重，易招各方的嫉妒和怨恨。民间对桑弘羊的责难，《盐铁论》中贤良文学的论调可为代表，同僚的排挤倾轧则表现在当时的党争事实上。原来上官桀与霍光争权，桑弘羊为御史大夫八年，“建造酒榷、盐铁，为国兴利，伐其功，欲为子弟得官，亦怨恨光”，因与上官桀接近。在元凤元年（公元前80年）九月，燕王旦（昭帝兄），左将军上官桀、桀子骠骑将军安和、御史大夫桑弘羊被告谋反，皆伏诛，桑弘羊全家也被株连，那时桑弘羊73岁。

## 二、主要财政政策

如前所述，桑弘羊主持财政期间正值国家多事之秋，30余年间朝廷几乎年年出师，当时所需战费之多是不难想象的。所以，桑弘羊的财政政策很大程度上可以说是战时财政政策。同时我们还应该注意到一个事实，我国古代国家的主要税源是田赋。由于吸取秦朝贪暴亡国的历史教训，汉初轻徭薄赋，减轻人民负担似乎已成为汉代政治传统，无论哪一代皇帝，纵使有财政急需，也不敢多征田赋。因而，武帝时桑弘羊的财政政策的核心不在于田赋。因此，桑弘羊的财政政策大多借助经济手段来实现，主要表现为：

**1.** 盐铁专卖政策。盐铁之利，管仲言之甚详，而且实行盐铁专卖政策帮助齐桓公成就了霸业。桑弘羊是除管仲之外实行盐铁政策最成功的一个人。汉初盐铁采取放任政策，当时所谓富商大贾，差不多都是靠冶铁煮盐致富的，而盐铁之利在诸侯王国，更容易引起政治上的危机。譬如吴王招徕流民，煮海为盐，竟至叛乱，而富商大贾，不仅不佐公家之急，而且还高抬物价以困民。盐铁归政府专卖，不仅可以杜绝豪商贵族牟利、消除政治上的危机，而且还可以使国家得到广大的税源。

武帝时盐铁专卖之议，创自当时宰臣张汤，而其积极推动，则在弘羊主政之时。当时所置盐铁官，几遍天下。如《史记·平准书》载：“桑弘羊为治粟都尉，领大农，尽代仅管天下盐铁。……乃请置大农部丞数十人，分部主郡国，各往往县置均输盐铁官。”当时盐铁的产制情形是，在盐的方面，由政府供给煮盐的器具，按人发给工本，不许人民私煮。关于制盐资本，由人民自筹，以免增加国库负担。如果有违法私煮的，便以铁鈇著其

左脚趾以代刖,并没收其器物。当时冶铁煮盐,所用工人,数目相当可观, 而且又是带有奴隶性质的工徒或流亡的人民。如《盐铁论·复古》篇亦云:“往者,豪强大家,得管山海之利,采铁石鼓铸,煮海为盐。一家聚众,或至千余人,大抵尽收放流人民也,远去乡里,弃坟墓,依倚大家,聚深山穷泽之中,成奸伪之业,遂朋党其权,其轻为非亦大矣”。

盐铁专卖政策实施的最大功效在于增加政府财政收入,使军费等政府开支有了保障。而就制造技术及对社会经济影响方面来讲也有如下益处:其一,产品大多标准化而铁力也无不销炼及坚柔不和之弊;其二,平价发售便利百姓公私之用;其三,有专门指导制造的技术人才。但是,盐铁专卖也存在诸多弊端,如产品质量问题、成本高而价格贵、购买不便利等,政府卖不脱,甚至向人民摊售,导致贫民有淡食木耕的。然而这些弊端,都可以说是行政方面的流弊,而不能归咎于政策和制度本身。

**2.** 均输与平准。均输与平准有财政上的目的,同时也是经济统制的一项政策。二者在内容上不尽相同,但性质却极其相近。就政策实施的程序讲,均输在前,平准在后。所谓均输,乃是为避免郡国的各诸侯以其土地的产物作为贡纳, 转运至京师的种种麻烦与浪费,改由政府自由设官,搜集各种贡纳物并转输至京师的一种制度。这个制度实行不久,便发现不但可以节省运费,而且有调节物价的功能。从而在京师设官,搜取天下货物,物价腾贵时出售,物价低落时便收买。于是,富商大贾,无所获利,而物价得到调节,不致暴涨暴跌,这种制度称为平准。《盐铁论》解释这两种制度为:“往者郡国诸侯,各以其物贡输,往来烦杂,物多苦恶,或不偿其费,故郡置输官以相给运,而便远方之贡,故曰均输……是以县官不失实,商贾无所贸利,故曰平准。平准则民不失职,均输则民齐劳逸。故平准、均输,所以平万物而便百姓”。均输既减轻了各地输贡的负担,又节约了人力、物力和运输费用;同时,这一改革还避免了各地因路途远近不同而造成贡输负担不均的问题。平准主要为平抑物价,同时贱买贵卖包含了将本求利的思想,可见桑弘羊实行均输、平准政策本身就蕴含着朴素的成本思想。

均输之制原是因为盐铁之运销而发生的, 后来才应用于其他商品。均输和平准,在制度上本是利民的善政,但实施的结果并没有预期的那样好。这是因为:①桑弘羊的政策太偏重于财政目的,而忽略了民生需要;②行政、人事上的流弊,使这一善政竟不免于损害人民。《盐铁论·本议》篇提到:“今释其所有,责其所无。百姓贱卖货物,以便上求。间者,郡国或令民作布絮,吏留恣难,与之为市。吏之所入,非独齐、阿之缣,蜀、汉之布也,亦民间之所为耳。行奸卖平,农民重苦,女工再税,未见输之均也。县官猥发,阖门擅市,则万物并收。万物并收,则物腾跃。腾跃,则商贾牟利。自市,则吏容奸。豪吏富商积货储物以待其急,轻贾奸吏收贱以取贵,未见准之平也。盖古之均输,所以齐劳逸而便贡输,非以为利而贾万物也”。这段话也许言之过重,但均输和平准未能完全适应民生需要,在执行过程中发生若干人事上的流弊也是显而易见的。

**3.** 独占货币铸造权。在武帝执政以前,政府对货币的铸造权并不是独占的,有时准许人民自由铸造,有时又禁止人民自由铸造。货币的种类很多,流通使用很不方便。武帝建元元年,行三铢钱。那时,桑弘羊正担任侍中一职。建元五年废三铢钱,改行半两钱。当时对外战争,军需迫急,而富商大贾又不能赴国难,在元狩四年武帝与公卿商议更造钱币,以赡国用而打击那些浮淫奸徒,遂造白鹿皮币,又造银锡为白金。那时弘羊“已贵幸”,对于这次货币改革,应该是积极参与的。三年后,即元鼎二年,弘羊为大司农中丞,主持国家财政。该年政府在京师,铸行赤仄钱,以一当五,国家收纳赋税,必须用赤仄钱。更二年,因赤仄钱被民巧法使用不便,于是废止。翌年,即元鼎五年,遂悉禁郡国铸钱,专令上林三官铸钱,并布告天下,非三官钱不得行,各郡国所铸铜钱,一概销毁,而将铜输于三官。政府所铸铜钱,就是五铢钱。这样,在文帝时贾谊集中货币铸造权于中央的建议,在武帝时桑弘羊使之成为现实。当时所铸造的五铢钱,在重量、形式和名称上也成为历代铸币的标准。

**4.** 酒酤。天汉三年,即公元前98年,武帝采纳桑弘羊的建议,初榷酒酤。所谓酒酤,就是禁止酒的私自酿造贩卖。“置酒酤官”,用现代的术语讲,就是酒专卖,实施国营。后来到昭帝元始年间,因贤良文学之士请罢榷酤,乃罢榷酤官,废除酒专卖而实行酒税,使民间酿造者报告酿造实数,国家照额征税,如妄报则予以惩罚,价格定为每升四钱,乃在禁遏暴利。

**5.** 卖官赎罪。在惠帝时已开其端。文帝时采纳晁错建议,令民入粟输边。景帝复修卖爵令,但那时卖爵只是卖虚位,而不是实授官位。武帝时为筹措战费, 对于鬻爵有进一步的措施。元朔元年,“乃募民能入奴婢得以终身复,为郎增秩,及入羊为郎”。这也就是说,募民能送奴婢到官府的,视所送奴婢的多少给予相应的官职;能够送羊马的,也给官做。元朔六年,有司请令民得买爵及赎禁锢,免赃罪,请置赏官,叫做武功爵,级十七万,凡值三十余万金。诸买武功爵官,首者试补吏,先除千夫,如五大夫,其有罪又减二等,爵得至乐卿。弘羊置均输以通货物后,才令吏得入谷补官,郎至六百石,后又请令民入粟补官及赎罪人。根据天汉四年的法令,钱五十万就可以赎死罪。卖官赎罪,为国家一大宗收入,但是这并不是桑弘羊的主要财政政策。

### 三、“计委量入”的理财思想

考究桑弘羊为国理财所推行的全部经济政策和所采取的一些重大经济措施,其渊源之一出自他“计委量入”的理财思想。在小农经济占统治地位的国家,财政来源主要依赖于田土之征,其收入之贫乏可想而知,故其财政收支一般不得不采取“量入为出”的原则。然而,随着封建经济关系的发展,为了维护专制主义的封建国家统治, 凭借增加土地租赋收入的竭泽而渔的办法是根本不行的,而富国之法必须广开财源,尽可能地从发展国家经济方面找出路,见济国家各项支出之所需。这是桑氏“计委量入”财计理论的立足点。桑弘羊说:“故工不出,则农用乏;商不出,则宝货绝。农用乏,则谷不殖;宝货绝,则财用匮。故盐铁、均输,所以通委财而调缓急。”在桑弘羊看来,工、农、商为国家吸取财源的三个不同渠道,如同等对待,便可以开而不绝、用而不乏。国家在掌握农业财源的同时,“笼天下

盐铁诸利”,便可以“赋敛不增而用足”,达到既济国家之所需,而又利于民的目的。

在《盐铁论》中,御史的发言与桑弘羊的经济思想是一致的,御史所讲“计委量入,虽急用之,宜无乏绝之时”正集中地表达了桑弘羊的上述思想。“计委量入”即“量出为入”,这是一项与西周时代“量入为出”之制相反的财政收支原则。基于这个原则,国家财政工作的重点在于尽可能地开发一切收入来源以满足国家各方面所需,对于各项支出尽可能进行实际核算,以“出有数、入有源”来达到以出制入的目的。自然,这一原则密切关系到会计核算问题,要求有比较周密的会计核算。在费用支出方面,事前应有根据地分项进行预算,事后分项进行正确考核;在收入方面,除正确地进行分项核算之外,还必须加强对各收入项目的管理,以保证各项收入的落实。同时,对一定时期的财政收支状况,还需要通过“上计”的形式,由下而上统一进行考核检查。对于这些方面,桑弘羊虽未论及,但是作为贯彻“计委量入”的思想来讲,这些又都是不可缺少的。

《史记·平准书》记载在“桑弘羊为治粟都尉,领大农”期间,“天子北至朔方,东到太山,巡海上,并北边以归。所过赏赐,用帛百余万匹,钱金以巨万计,皆取足大农。”这是记载汉武帝率领十八万骑出外巡狩时的费用开支,反映了当时费用开支方面的专项核算情形。《史记·平准书》还提到:“山东漕益岁六百万石。一岁之中,太仓、甘泉仓满。边余谷诸物均输帛五百万匹。”从这里可以进一步看出,各种收入也是分项进行核算的。各种收入,济国所需之后,尚有结余,看来桑弘羊当时一度比较成功地达到了“计委量入”的目的。

另外值得重视的是,桑弘羊在汉武帝执政期间任事五十二年,其中直接掌管中央财政实权二十九年。财计史上著名的汉武帝四次受计(听取财计工作报告并据以决策和奖惩)均发生在此期间,弘羊主管国家岁计之事,无疑这四次受计与他的组织筹划有着密切关系。我国历史上著名的计臣在推行他们的财政政策、贯彻他们的理财思想时,都离不开会计这个管理工具,无论他们自觉与否,他们总要把国计摆在工作的突出位置上,可以讲,这是历代理财家的一个共同点。

**四、政策成就与人物评价**

桑弘羊推行盐铁专卖、均输、平准、酒酤和政府独占货币铸造权等财政政策,有财政经济方面的理由,也有政治社会方面的原因。筹措军费是财政方面的目的,提倡工商以富国富民属于国家经济性质的原因,而抑制豪强则从政治社会立场以消弭诱起暴乱的危机。桑弘羊的重商政策,是以政府统治经济(尤其是国营贸易和政府垄断的企业)为前提的。一言以蔽之,桑弘羊的目的在于增加财政收入以满足政府各方面的需要,而重商政策则是达到这个目的的手段。

然而,桑弘羊所采取的财政政策在当时曾遇到很大的阻力,代表儒家思想的士大夫阶级对桑弘羊的攻击更加厉害。儒家提倡重农主义,反对法家的重商政策,他们认为农是本,工商是末,盐铁专卖、均输、平准和政府独占货币铸造权是害农病民。商业利润由于买贱卖贵,商人买贱卖贵,则农民卖贱买贵,那就是说,商人的所得正是农人的所失,而商业资本也正是从农民的劳动盘剥蓄积起来的,因为商业资本又是农民劳动的蓄积,则国家以经营商业的方法来增加财政收入,必有害于农业。虽然均输和平准的主要目的在于增加财政收入,但官吏买货以备出卖,于货价较高之地而不到生产地去买,却强制人民生产此物,这样必然给人民增加很多负担。官吏凭借政府资本来搜购商品,以平抑物价,但当官吏定价采购某种货物时,某种货物价格就飞涨,进而商人得利;官吏如照市价购买,则商贾囤积垄断,以高价出售,结果还是商人获利,平准仍然无法实现。这就是《盐铁论》所提到的“未见准之平也”。他们还反对开边,主张和亲,认为政府开边所获得的土地,不但对国家无好处,反而因对外作战而增加农民赋税的负担。他们认为,国家忧患,不在边境,乃在农业凋敝、税源不足;他们对匈奴,主张用王道感化并以厚币和亲政策替代攻伐。

尽管有贤良文学之士的反对,但桑弘羊财政政策的实施大体上是成功的。桑弘羊财政政策的实施不仅使军费充足、备塞乘城之士都有所赡,而且“山东被灾,齐赵大饥”都得了救济,皇室宫廷之丰、政府建设之费,也都有了着落。《盐铁论·力耕》篇提到:“往者财用不足,战士或不得禄,而山东被灾,齐赵大饥,赖均输之蓄,仓廪之积,战士以奉,饥民以赈”。《汉书·萧望之传》载张敞言:“昔先帝征四夷,兵行三十余年,百姓犹不加赋,而军用给”。这些都是歌颂桑弘羊在财政方面的成就。宋朝的王安石也赞美桑弘羊说:周置泉府之官,以权制兼并,均济贫乏,变通天下之财。后世惟桑弘羊、刘晏粗合此意。孙中山先生于古今中外理财家中最推崇桑弘羊,将他和德国贤相俾斯麦相提并论。

上述评价无疑是中肯的。桑弘羊的财政政策的确是成功的,但是他个人却失败了。他于73岁高龄被杀,而且遭灭族之祸,他在国家理财方面的辉煌成就更映衬出他个人遭遇的悲惨。我们从史籍中可得出以下原因:①最信任而支持他的汉武帝驾崩了,他在政治上失去了靠山。②主持国家财政日久,招致各方怨恨甚多,武帝在位时,卜式就曾请求:“县官当食租衣税而已,今弘羊令吏坐市列肆,贩物求利。烹弘羊,天乃雨”。武帝死后,朝臣对他的攻击更甚。③在人生观方面,他是一个十足的功利主义者,亦即桓宽所谓“桑大夫尚权利”,因而在他个人行为的表现上,恃功自伐,骄恣奢侈,家族子弟又借势为恶,申私犯法。周围的环境本来就险恶,而他个人所为,却又多贻人以口实。这样,他就不能不步入身败名裂的惨境。不过,我们研究他的财政政策,应当持“不以人废言”的观点,这样才能把握问题的关键和事实的真相。

**【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)阶段性成果。

**主要参考文献**

**1.** 郭道扬.中国会计史稿.北京:中国财政经济出版社,1982

**2.** 司马迁.史记.长沙:岳麓书社,2001

**3.** 班固.汉书.杭州:浙江古籍出版社,2000

**4.** 郭垣.中国八大理财家.重庆:史学书局,1944

**5.** 桓宽.盐铁论.天津:天津古籍出版社,1983