

学校的理想装备

电子图书·学校专集

校园网上的最佳资源

富 国 智 慧

 **E-BOOK**  
内 容 资 料 丰 富 美 观

## 吴慧

江苏吴江人，一九二七年生。一九四九年毕业于江苏省立无锡教育学院农业教育系农业经济专业。一九五〇年十月起，先后在商业部计划司、政策研究室、编辑部工作；一九七八年调中国社会科学院经济研究所从事经济史和商业史研究，职称研究员，享受国家特殊津贴。现任中国商业史学会常务副会长、中国商业经济学会理事、中国古代管理思想研究会理事。十多年来完成专著十七部，论文数十篇。代表作有：《社会主义制度下消费品的供求比例关系研究》、《中国古代六大经济改革家》、《中国历代粮食亩产研究》、《井田制考索》、《中国的度量衡》、《桑产弘羊研究》、《中国古代商业史》、《中国商业政策史》、《中国盐法史》等。

## 总序历史出智慧

### 一未来是智能竞争的社会

智慧是最有魅力而又古老的人生追求，这是人类认识事物和运用知识、经验解决问题的能力，一切从先天获得、后天培养的悟性、技能和才思都可归结为智慧之果。人类正是恃有这种智慧和対智慧的不懈追求，才成为大千世界的万物之灵。

当人们在冥冥之中膜拜上帝、真主和释迦牟尼时，智慧就作为信仰，溶进了宗教意识。穆斯林祈求真主的祷词是：“赐我智慧”、“增我知识”；佛教供奉的“佛”，译成汉语，就是觉者，即智慧者，佛法无边又称“智慧海”；基督教的《圣经》赞美“智慧是理智尽善尽美的形态”，“人有智慧，就有生命的泉源”。虽然他们追求的是超脱的智慧，天惠的知识，具有理性和神性的双重色彩，然而无可置疑的是，不论在西方还是东方，当社会文明还处在早期发展时，人们就把智慧视为生命的一体，须臾不可分离。

出世者是如此，搏击生活潮头的先哲、学者和思想家们，对智慧的追求更是气概飞扬。古希腊的一代哲人明确宣告：“我们是爱智者！”以求知和爱智构筑博大精深的哲学体系，使后世受惠无穷。中国尤多智慧的大家，孔子的一部《论语》享誉古今中外，“半部《论语》治天下”是中国垂之久远的古训。享名近代的《人权宣言》，摘引《论语》的吉光片羽“己所不欲，勿施于人”至今仍在法国宪法中熠熠生辉。日本的企业之父涩泽荣一，自称根据《论语》之宗旨，使企业经营获得了成功。美国总统里根 1982 年在旧金山纪念孔子诞辰的纪念会上演说：“孔子的学说世代相传，揭示全世界人类丰富的为人处世的原则。”一部 2000 多年前的旧典，何以倾倒千秋万代？正是因为它历经大浪淘沙，荡涤历史的尘埃，积淀下来的是有关人类生存、发展、处世、为人的智慧，这是经过岁月磨砺，放之四海皆有启迪的人生哲理，所以它能超越时代和国界，为不同肤色的人们享用不竭。

古人对智慧这种超凡入圣的力量，早有精邃的见解。荀子指出：“知有所合谓之智”（《正名》），用现代意义来阐释就是说，知识是智慧的基础，智慧是知识的综合和升华。智慧和知识相依相生，智者，知也，这是中外先辈的共识。现代实验科学的鼻祖、英国哲学家培根提出“知识就是力量”的著名论断；殊不知中国的王充早在 1000 多年前的《论衡》一书中就提出“知为力”的卓见。难能可贵的是我们的祖先尤其重视群体智慧的力量。淮南子说：“众智之所为，无不成也。”（《主术训》）裴松之说：“智周则万理自宾。”（《上 三国志注 表》）曹操说：“吾任天下之智力，以道御之，无所不可。”（《三国志·魏志·武帝纪》）只要富集众人之智就能所向披靡，无所不成，这是对智慧何等热情的讴歌！

如果说在前工业社会，文化知识被少数人垄断，对智慧的认识还局限在文化人的范围，到大众传媒迅速发展的现代社会，知识就是力量的信念已经走出精英阶层，成为人民大众的共识，智慧的价值得到充分的估价，最能体现这种认识的，是“科学技术是第一生产力”的概括和总结。科学技术本是人类利用自然、改造自然的智慧结晶，科学技术是第一生产力的提出，把人的智力活动作为推动生产发展、社会进步的第一动力，标示着人们从祈求救世主的恩赐，转向对人类自身的崇拜，这是人类认识自己，提高自己，进而完善自己的一大飞跃。与此相媲美的，是未来社会的竞争是人才竞争的观念，

愈来愈深入人心。当前世界上发达国家都非常重视人才的作用，提出“人才资本论”，因为资金的运转，资源的开发，都离不开人的运作。在生产发展过程中，体力和智力劳动的结合，人的才能越来越起着主导作用，资金和资源犹有尽时，人的才能却生生不息，用之不竭，所以人才是比货币资本、自然资源更为宝贵的财富。人才是以智力和技能加以评判的，技能又是智力成就的表现。人才资本实际上是智力资本，人才竞争又是智能竞争。

智能寄寓人的脑力活动。人脑是智能的载体、世界的表达、物质运动的最高形式。在当今人类面临一系列科学问题的挑战中，最吸引人心的就是脑科学的研究，只有在这个领域才能实现生命科学与物理科学的高度统一，所以自然科学将以脑科学的智能研究成为巅峰之作。在现代人文科学中，一切与增长智能有关的学科，如思维科学、语言学、心理学、教育学等都成为前沿学科，不断以最新成果造就人才，最大限度地调动人的智慧潜力，这是未来社会智能竞争的最大特色。

## 二智慧大成之学

中国人的智慧超群是举世公认的。

且不说儒家文化主导东半球古代文化的发展，实际上是华人智慧辐射的过程，即以西方来客而言，13世纪的马可·波罗、16世纪的利玛窦，一踏上中华大地，就醉心中国文明，非常虔诚地把中国文化介绍到欧洲。18世纪西方最负盛名的启蒙思想家高度赞叹中国文化的成就。伏尔泰称赞中国人“在所有的人中是最有理性的人”。莱布尼茨说：“如果由哲人担任裁判的话，那么一定会把金苹果奖给中国人。”19世纪入侵中国的英法联军统帅瓦德西不得不承认，中国人“含有无限蓬勃的生气”，“无论欧、美、日本各国皆无此脑力与兵力，可以统治天下生灵的四分之一”。20世纪汉学大师李约瑟以毕生精力研究中国文化，撰写鸿篇巨著《中国科技与文明》，声称：“全世界都认识到他们身受到来自中国的恩惠。”科技最发达的美国拥有第一流的科学技术专家13万人，其中华人就有3万；在著名的阿波罗登月工程中，1/3的高级工程师是华人；全世界12大银行家，华人即有5位；全球船舶吨位总数的大半为海外华人所有。所以，毋用列举古代中国的发明创造有多少世界之最，即以这些驰名国际的思想家、学界泰斗、传教士和纠纠武夫，以及现代人才调查的统计，无一不说明，中国人的聪明为世人交口称赞，已成为不争的事实。

历数世界上历史悠久的国家，埃及、巴比伦、印度、玛雅，都以极其灿烂的文化令后人叹为观止，然而他们古老的文化传统又无一例外地在历史发展的长河中转移、中断、殒落、消失，留下千古不解之谜。唯有中华文化历经战乱颠沛，历朝兴亡，绵延不绝，处处有史可考证，非有高智能的民族，不足以创造这世界上唯一没有中断文化传统的文明古国，这样聪慧的人民和历历可考的历史，为我们留下举世无双的智慧宝藏，所以中国不仅是人口大国，也是智慧蕴藏最富有的大国。

史学是智慧储集的宝库。人是历史的创造者，也是历史的传承者。有了人才开始有历史，自然界虽也有历史，但这是由人来认识的，没有人，那只是一个无知无识的存在。人，不仅发现自然史，更是社会史的主体。历史典籍中的笔录、叙事、记言、述理，归根到底是记人，不论是叱咤风云的英雄，聪明灵秀的文士，鬼斧神工的巧匠还是狡诈猥琐的奸邪，都是作为社会性的

人在历史舞台上活动，留下他们的斑斑足迹。可以说，人类在生产斗争、阶级斗争和科学实验中积累的全部行程和经验都是历史知识。不问哪门学问，只要它在一定的时间中演进，就要留下它的发展轨迹从而进入历史的视野，所以史学荟萃了人类一切智慧的言行和功业。马克思、恩格斯指出：“我们仅仅知道一门唯一的科学，即历史科学。”美国历史学家乔治·伊格斯在《西方史学的历史演变》中说：“与人类有关的一切科学——语言学、经济学、法学、文学与神学——都是历史的科学。总之，既然历史是以过去这个广漠无限的领域为对象的，它就存在于一切人文科学中，因此，它就是一个综合者，一个管弦乐队的指挥。”这样一个包罗万象，总括万殊，具有高度综合性的基础性的学科，毫无疑义，是培育新知最肥美的沃土。

中国史学在传统文化中，是一门最辉煌的学问，天文地理、文治武功、士农工商、文采风流、生产经济、物性事理、风俗民情、修养节操，无不罗列其间。它不仅以浩如烟海的资料为外国史学家所称羨，更以巨细无遗的求实精神独步世界史坛。古希腊的《荷马史诗》、巴比伦的《创世纪诗》，都以耳传口授的神话传说作为史学的发端，可信而不可全信。中国却以实实在在的文字记录开其史学的滥觞。成书在 3000 多年前的《尚书·盘庚篇》是商代帝王的文书，以可靠的信史为文明古国所罕见。甲骨文上的“史”是执掌文书的官员的像形字，这表明从有文字以来就有历史的笔录者，记下的是确凿存在的人和事，后人从地下发掘的文物，往往能证实当初的文字记载，很少有所推翻。中华民族就以这样清明的头脑和笃实的态度认识自身的历程，在史学中表现出理性的早启，这是民族智慧成熟的表现。

中国古史少有浪漫的神话，并没有减弱它的神圣性，相反，却以至高的地位为其他学问所不及。被尊为至圣先师的孔子，是以历史教育家的角色登上文化舞台的，他写的一部鲁国历史《春秋》，在汉代被奉为法典，冒犯一句语录，有可能祸灭三族，援引一句古史，又可能化险为夷。在中国学术上争议 2000 年之久的今文经学派和古文经学派之争，究其源端，就是用古代蝌蚪文（篆书）和用汉代隶书抄写古史《尚书》不同版本之争。近代思想家郑观应说：“千古纲常名教，经济学问，皆从经史而出，悉数义所生。”（《郑观应集》）史学著作被尊为经典，受到人们的崇拜，左右中国学术思想的发展，这是中国独特的文化现象，有一种说法认为，中国传统文化是以经学为代表。这无异说是以史学为代表，早在清代章学诚就以“六经皆史”说揭示了这一实质。所以古代中国在各种学问中唯史学最发达，史学在世界各国中唯中国最发达。如果说古希腊以哲学为智慧的最高成就的话，那么说中国史学是古代智慧集大成之学，不为过誉之词。

### 三把历史智慧变成你自己的智慧

历代治国安邦的能人志士，都重视运用历史经验创功立业。早在 3000 年前的西周王朝，执政的周公就教诲年幼的成王以史为鉴。汉高祖刘邦夺得天下，即命陆贾考察秦亡的教训，阐述古今成败之由。北魏孝明帝时，高昌国王曲嘉遣使奉表，向北魏求借经史典籍。十六国时期后赵的创建者石勒目不识丁，但他深知学史的重要，还在戎马生涯中就令左右读《汉书》。宋太祖出身行伍，读书不多，但他强调宰相必须是读书人，以通晓史书优选辅政人才。唐太宗酷爱读史，声称史书使他“神交千祀之外”，“临睨九皇之表”，“大矣哉！盖史籍之为用也”。

读史的有借鉴意识，写史的也有为当代服务的明确目的，“述往事，思

来者”，“究天人之际，通古今之变，成一家之言”，是中国史学之父司马迁的绝句。司马光自述《资治通鉴》的宗旨是：“鉴前世之兴衰，考古今之得失。”“究探治乱之迹，上助圣明之鉴。”王夫之《读通鉴论》认为：“所贵乎史者，述往以为来者师也。”顾炎武在家书中说：“史书之作，鉴往所以训今。”遍览史书，诸如：“彰往知来”、“引古筹今”、“多识前古，贻鉴将来”、“总括前踪，贻海来世”、“明镜所以照形，古事所以知今”、“欲知大道，必先为史”等等治史的名言，不绝于目。所以毛泽东的“古为今用”既是他的史观，也是对中国史学传统最精炼的概括。历史属于过去的时态，历史记述的是发生在往日的事件和言行，又对现实和未来有所启示和引导，从而又超越过去的时限，溶进现实生活的浩浩长流。我们的先人就是在不断总结前人的经验教训中改造自己，改造社会，所以中国历史不是一潭死水，它一代一代被人们重新认识，不断深化和更新历史见解，源源不断地滋养中国人的聪明才智。

中国史书并不仅仅是帝王将相的教科书，它也是哺育民族智慧的教本。古代启蒙读物《蒙求》、《三字经》、《幼学琼林》、《龙文鞭影》都用三言或四言的韵文，把历朝盛衰的典故编成琅琅上口的顺口溜，给少年粗知历史的教育。青年学予以熟读史书为进取，饱学之士以博古通今为荣耀，打仗兼通史书的雅称儒将，读经诵史又能经商的美名儒商，舞文弄墨的重视的是史笔，咏诗的也以咏史为上乘之作，有人为此评价杜甫说：“若是杜陵无史笔，姓名恐亦少人知”，没有史笔，就没有杜甫的盛名，这是对史笔的至高评价。至于流传在戏曲、评话、小说、歌谣中的历史故事和掌故，那真是家弦户诵，代代相传。

如果把这近乎全民性的爱好读史、听史的风气看成仅仅是统治者的提倡和力行，那就小看了历史对民族生存发展所起的向心作用。基辛格在《重建的世界》中说：“一个国家的成就只有通过共同的历史意识来鉴定。这是各个国家仅有的经验，也是它们唯一能从自身学习到的经验。历史就是国家的回忆。”所以爱国主义本身就是历史情感的表现。重视历史是民族的自信，这方面只要看一看建国只有200多年的美国，是怎样珍贵先行者的遗迹，就可知道不论是小农社会还是工业社会，只要有民族的生聚就有共同的回忆，历史是不可替代的使万众凝聚的同心圆、众志成城的火种。在民族危难之秋，同舟共济的历史情感会燃起救亡图存的火炬；在建设现代化中，历史面临的挑战和机遇，又会成为民族振兴的契机。周恩来总理说得好：“历史对一个国家、一个民族，就像记忆对于个人一样，一个人丧失了记忆，就会成为白痴，一个民族如果忘记了历史，就会成为一个愚昧的民族。而一个愚昧的民族是不可能建设社会主义的。”

诚然，20世纪的中国与古代不可同日而语。当今世界科学技术的发展，促使农业社会向工业社会转型，工业社会向信息时代迈进，新学科层出不穷，知识更新加速。往日单一综合的史学不断分化，失去了往日的荣耀；琳琅满目的信息，拓宽了人们的眼界，对史书的兴趣也有所淡化。显学地位的失落，说明日新月异的现代社会，需要丰富多样的知识，满足多姿多彩的人生追求。史学走出独尊，成为众多学科中的一员，是科学事业在前进的表现。

但是，史学又是一门认识世界的科学，它运用特定的社会记忆（历史资料），把已经消失的人物和社会现象再现出来，发掘潜藏在历史表象背后的因果联系。人类社会本是层层相因的有机整体，某些带有实质性的东西不可

避免地反复出现，所以古今异时，环境有别的社会现象又具有某种共性，使今人有所参照。所谓鉴往知来，就是通过对往事的鉴别、筛选、提炼、概括，抽象成规律性的认识，以帮助人们深刻地理解现实，科学地预测未来，这是人类更高层次的认知活动，诚如英国哲学家罗素在《西方的智慧》一书中说：“智慧在于掌握万物所共有的基本准则。”历史智慧就是对规律的洞察和把握，这要比简单的以古喻今、以史为鉴更胜一筹。所以一些国家或企业的领导班子往往有熟悉历史的智囊人物参与战略研究，使决策具有驾驭势态的历史威力。

历史智慧对个人来说是进行创造性活动必须具有的思维训练。聪明睿智的特点就在于，只需要看到或听到一点，就能长远的考虑和更多的理解，这种能力在相当大的程度上是来自历史知识培育的历史感。任何社会现象都是历史发展的产物，又具有进退、延伸、变异的连续性，被我们耳闻目睹，所感所知的，只是发展长河中的一段。历史感不仅要求把具体问题放在具体的环境中去分析，还向人们提供从长远、宏观的视角对这一段事态的发展进行全面、系统、整体的考察，从而见微知著，高瞻远瞩，立足方寸，远思千里，见人之所未见，有所突破和前进。恩格斯高度评价“黑格尔的思维方式不同于所有其他哲学家的地方，就是他的思维方式有巨大的历史感作基础”（《马克思恩格斯全集》13卷，531页）。马克思学说正是奠基于深厚的历史感，构建理论大厦，确立新纪元的里程碑。“不畏浮云遮望眼，只缘身在最高层。”王安石这首《登飞来峰》的诗句，就是对历史感风度最好的写照。

历史智慧也是民族文化素质和精神境界。中国历史与伦理道德水乳交融，古人以立德、立言、立功为人生理想，史书尤以立德为先，德高才能望重，身为平民的爱国志士、孝子烈女都能在青史留名。历史智慧往往也是伦理智慧，以史教为内容，进行修身齐家治国平天下的教育，普及到市井小民，纲常名教造成民族心理的重负，当今已不足取，社会主义精神文明需要继续清除封建糟粕，以促进人的现代化。但是道德又具有可资继承的超越性，那种蕴藏在历史智慧中的乐观进取的人生追求，务实求真的理性态度，舍我其谁的献身精神，以及种种宽容仁厚、公正廉明、急公好义、刚正不阿的美德嘉行，古今推崇，有口皆碑。凡是具有这些盛德佳誉的清官、良相、能人、巧匠、贩夫、农妇又几乎都是德才兼备的历史人物。人们也是按照智者也是贤人来神化自己的崇拜者。诸葛亮、包青天他们料事如神的智慧，洞察秋毫的眼力，公正无私的品节，典型地表现了历史智慧与道德精神的完美统一。充溢史书的大量人物不是神而是人，以实实在在的智慧言行体现道德崇尚，这是中华民族内在传续的精神力量。神游在这样的智慧氛围中，益智增德，如沐春风，所以历史智慧可以陶冶情操净化心灵，达到真善美的境界。

先人们那些超越常人的见解，出奇制胜的创造，机敏应对的蹈略，解颐醒世的良言，闪烁智慧之光，朗照历史的穹宇，采撷这火种，烛照在案头，千古之智就会奔涌在眼前，源源不断地激活你的思绪和才情。

为了荟萃群星的光华，我们编辑出版了“中华智慧集粹丛书”，收入《资政智慧》、《思辩智慧》、《制胜智慧》、《经商智慧》、《富国智慧》、《养生智慧》、《人生智慧》、《处世智慧》8本著作，作为1992年全国获奖图书“中华文化集粹丛书”的姐妹篇奉献给读者。

这套丛书对历史智慧的大海来说，不能说是最全的，但却优选了最称职的作者，选择了人生最关切的主题，从不同角度，用不同的风格娓娓道出那

些动人心弦的历代俊杰的睿智风采。

禅宗的《坛经》说：“一灯能除千年暗，一智能灭万年愚。”把历史智慧变成你自己的智慧，那就在我们心中升起了不灭的长明灯。

刘志琴

1995年6月于北京

富国智慧

## 富国兴业 利民固本

距今 2600 多年前，在齐都临淄齐宫，作为当时列国盟主的齐桓公，忽然向其相管仲提出一个问题：“富有涯乎？”管仲答道：“水之以涯，其无水者也；富之以涯，其富已足者也。人不能自止于足，而亡（忘）其富之涯乎！”（《韩非子·说林下》）这段颇有哲理性的对话，说明了一个道理：凡事都须有个限度、边际，贵于知足；为人君广大悉备，虽曰富有，但也必须知足、有度，不能唯求富国，而致民贫。管仲在另一场合也曾对桓公说过：“畜积有腐弃之财则人饥饿”，“上有积财则民臣必匮乏于下”（《韩非子·外储说右下》）。这就是国富民贫的不合理现象，原因就在于在上者富而忘度太不知足了。管仲在 40 年间辅佐齐桓公治理齐国，正是按照知富有涯的原则办事，处理好国与民、上与下的关系，使区区之齐国富民强，出现了“九合诸侯、一匡天下”的大好局面。而管仲本人也因此而成为中国历史上一位有突出成就的大理财家。

管仲（约公元前 730—前 645 年）处于春秋时代，列国争霸之世。一个国家要能生存并发展，必须提高军事力量，而要修武振军又必须有强大的经济后盾。为此，管仲在齐国进行了经济改革：分田到户，取消劳役地租，按土地好坏、生产多少，分成征收实物地租；盐铁在生产环节上开放民营，而在流通环节上由国家直接掌握，实行专卖；货币铸造权统一归国家所有，并通过国家经营商业，发敛货币，吞吐物资来平衡物价，调剂供求；发展对外贸易，在经济上同别国竞争。史称管仲能“徼山海之业，通轻重之权”，真是一个善于治国富国者，其政策措施常为后世的一些理财家所遵循。但尤其重要的还不是其因时制宜的具体的政策措施，而是其卓越的经济观点、理财思想，这才是谈富国若所大可借鉴的地方，这些观点、思想至今还闪耀着智慧之光，丰富了祖国历史文化遗产的宝库。

管仲有句名言：“仓廩实，则知礼节；衣食足，则知荣辱。”在这里，管仲以其朴素唯物主义的观点，指出了管理国家必须从经济入手，把经济问题提到第一位。他认为：国家富裕了，人民才会旧附，政权才能稳固。富国，不是要尽量使财富上流，紧握于国家之手，而是要“顺民心”，先使“民富”，“食足”（《牧民》），“足其所欲，赡其所愿”（《管子·侈靡》）。“善为国者，必先富民，然后治之”（《管子·治国》）就是这个意思。管仲承认“民之从利”是其本性，强调“得人之道，莫如利之”（《五辅》）。因而他大力主张要照顾人民的经济利益，实行一系列“利民”、“富民”的政策措施。富国与利民相结合，这是比较进步的观点。“富上而足下，此圣王之至事也”（《小问》）。但是管仲的“利民”、“富民”还是有限度的，尽管他也说过修政“始于爱民”和“爱之利之益之安之”之类的话（《小匡·枢言》），他的“爱之”无非为了“安之”和“用之”（《法法》）。“利民”、“富民”，仍是要使“民无怨心”，“下亲其上”（《牧民》），藉以用民力、得民心，既增加政府的经济收入又维持国家的长治久安。在富国与利民、富上与足下两者之间。富国富上是基本的，利民足下是从属的。利民正以治国，富民正以富国，“民富则易治”（《治国》），富民足民正是为了治民、牧民，虽然如此，能在富国的同时提出富民，宣扬“府不积货，藏于民也”（《管子·权修》），这比之“上有积财”而“民臣匮乏于下”的片面强调国家利益的单纯的财政观点，要好得多了。所以，管仲的理财政策在实践中

能取得成功，而有“齐人皆悦”、“上下能相亲爱”之誉（《史记·齐太公世家、管晏列传》）。

管仲思想的尤为可贵之处，是他重视生产更甚于重视分配。富国与利民关系是一个分配问题，财富的增多应源于生产。他认为，“富国有五事”，即护山泽、通沟渎、植桑麻、繁六畜、禁刻镂（奢侈品生产），此五事当为人君之所务。生产不发展，只在如何减少向下征收税赋的分配问题上考虑，是不能富国也不能富民的。故曰“国之所以富贫者五，轻租税，薄赋敛，不足恃也”（《立政》）。

随着时间的推移，对富国与富民的关系，各学派之间思想的摩擦也日益加甚，在春秋末以孔子为首的儒学兴起后，单纯强调富民而菲薄富国的思想倾向正日益抬头。

后于管仲近 200 年的孔子（公元前 551—前 479 年），虽然肯定了管仲尊周室、攘夷狄、会诸侯、兴齐国的功绩，但对管仲评价并非最高，说管仲“器小”、“不知礼”、“不知俭”（《论语·八佾》），仅仅算得上是个“人”（人才），而非如子产那样是个“惠人”（《宪问》，司马迁也说管仲贤臣“然孔子小之”）。孔子与管仲治国思想的区别，首先在于孔子主张伦理第一，不同于管仲的处处把经济摆在前面（衣食足、仓廩实）；孔子主张富民第一，不同于管仲的由国家控制山泽工商之利的富国政策。

孔子“罕言利”，然对富民利民的观点却很突出。相传孔子周游列国时到了卫国都城濮阳，弟子冉有替他驾车。看到这里的商业繁荣、人口众多，孔子说了声“庶矣哉”！冉有说“既庶矣（庶，多也），又何加焉”。孔子说“富之”。冉有又问：“既富矣，又何加焉？”孔子说“教之”（《论语·子路》），富而教之被认为是孔子富民思想的真切表露。又有一次，弟子子张问孔子“何谓五美”，孔子指出其中之一就是“惠而不费”。“何谓惠而不费？”孔子答道：“因民之所利而利之，斯不亦惠而不费乎！”（《尧曰》）意思是民之所居不同（自然条件、地理环境），所利不同，为政者应听任民间各自营取自然之利，因地制宜，因势利导，不必加以干预，让下面感受到受惠，而上面并不破费什么，惠而不费，何乐不为？在这里自然之利主要指山泽之利。要让人们自由地从利用山泽之利中受惠。孔子的利民思想并非空洞的口号，而是实有所指的。

“废山泽之禁”再加“弛关市之税”；因孔子建议而曾在鲁国（哀公时）实行（《孔子家语·五仪解》），那么，国家又如何能富足呢？在孔子看来，只要收单一的农业税就行了，而且只能收“什一之税”，像鲁国公室（哀公时）的什二之税就嫌太高（《论语·颜渊》）。像“富于周公”的大夫季氏，还要按亩征收军赋，更是恨不应该的搜括民财的聚敛。孔门弟子冉求“为之聚敛而附益之”，孔子大不以为然，说：“非吾徒也，小子鸣鼓而攻之可也”（《先进》）！由此可见孔子的态度是何等鲜明。富归于民，君也不至独贫。孔子弟子有若对鲁哀公所说的“百姓足，君孰与不足，百姓不足，君孰与足”（《颜渊》），这句话也代表了乃师孔子的思想，概括了孔门对富国与富民的关系的基本立场。

孔子及其弟子有若认为君欲足国，当先足民，敛从其薄，然国君还可从赋敛中求足，只是要先足民，而后言国。这里是先后之分，尚不致否定国家要理财，要足用。但孔子而后的儒者对为国家理财就反感了，甚至完全否定之。《大学》中说“德者本也，财者末也”。“财聚则民散，财散则民聚”。

“长国家而务财用者，必自小人矣”。 “与其有聚敛之臣，宁有盗臣！”富国与富民完全被对立起来。国家的财政受到最尖锐的攻击。到了孟子（公元前372—前289年）口中，更是教训统治者：“何必曰利，亦有仁义而已矣”。那些“辟土地、充府库”者乃是“民贼”。“田野不辟，货财不聚，非国之害也。上无礼，下无学，贼民兴，丧无日矣”（《孟子·梁惠王上、告子下、离娄上》）。“君不行仁政而富之，皆弃于孔子也”（《离娄上》）。在具体政策上，孟子也只是主张独征农业，“什一，去关市之征”，“泽梁无禁”，也断然否定了管仲所实行的旨在富国的官山海等财政措施。

儒家学派的思想体系对后世影响深远。单纯的富民、利民，开放山泽，不征关市，很容易为富民、豪民所利用，成为后来“专欲损上徇下”、“欲擅山泽工商之利”的利益集团同国家争夺财利的宣传武器。在西汉盐铁会议上的儒生就作过一次充分的表演。这种富民（豪民）而不富国的主张，使“利归于下”，而政府“无可为者”，实际上是行不通的。但是儒家鼓吹的反对聚敛、敛从其薄的主张则能对理财者的行为起一点制衡作用；而由孟子提出的“民为贵，社稷次之”的口号（《尽心》），更为富民论充实了思想内容，使之提到“民为邦本”的高度。这些都有一定的积极意义（《管子·霸形》中有“齐国百姓，公之木也”之语，但系后人所述，非管仲著作，管仲本人尚未达到以人民为主体的思想高度）。

在战国时与孟子的主张“迂远而阔于事情”相对比，法家学派的商鞅在秦国实行变法。一心以富国强兵为务，比其先驱者管仲迈出的步子更大。这个被孟子指为其罪更甚于“辟草莱、任土地、该服上刑”的“善战者”商鞅，在变法中首先是“制上分民”，实行授田制，给耕者以永久的土地支配权（可买卖），决裂阡陌，铲除了旧的井田制的遗迹，其改革意义更比管仲的“相地衰征”、“与之分货”更深刻，在重农、贵粟、尊奖兼并（“任其所耕，不计多少”）政策优惠下，农民的积极性大为提高。在工商业上，商鞅“壹山泽”，盐铁实行专卖，比管仲更有进老是从生产环节上就由国家来经营，而不放给私人；商鞅并实行重征商贾的政策，“不农之征必多，市利之租必重”，与儒家的以至管仲的豁免或是减轻关市之征的观点相左。商鞅变法富国之效卓著，而民（主要指农民）亦“家给人足”。他使秦国“器械完饰，蓄积有余”，“征敌伐国，攘地斥境，不赋百姓而师以贍。故利用不竭而民不知，地尽西河而民不苦”（《盐铁论》）。这样做的结果，吃亏的、由富变贫的只是过去擅山泽工商之利的工商之民而已。因此在商鞅身上富国与富民（农民），尚能兼顾。当然，商鞅要求“家不积粟，上藏也”（《商君书·说民》），其实质还是藏富于国，还是富国为首位，富民在其次。从国家出发，加强国家的实力，这是新兴的封建地主制国家初建时的需要，是对不合时宜的儒家学说的以实际行动的回答。商鞅的举措有某些过头之处，同时他的富民观点又很独特。他要“令贫者富”，富了以后又使之贫，以免“力富则淫”（《弱民》）；民贫了就会尽力耕织。在这种情况下民富是很有限的。到商鞅的后学、被称为法家的集大成者的韩非口中，更明确提出“反足民论”。他认为，人不能知足，足民不独不足以言治，而且会产生奢侈和怠情两种害处：财用足，“则隳（hui 灰，毁坏）于用力”，“则轻用，轻用则侈泰”（《韩非子·六反》）。至此，在富国与富民的关系上出现了与孔子后的儒家截然相反的只要富国不要富民的另一个极端。儒家还主张“富而后教”，韩非干脆要“贫而后治”，其言论未免偏激。

在富国与富民的关系上，比较正确的看法是富国与富民两者兼顾，而以富民为主。其说盖来自荀子，来自儒家学派的改良者，思想上实是儒法结合的战国后期的大思想家荀子（公元前 298—前 238 年）。

荀子在其著作中特辟《富国》一篇，以别于孔子以后儒者的唯富民论。但荀子也决非唯富国论者，“民”的份量是被他大大加重了的。荀子不止一次地引用古语说：“君者，舟也；庶人者，水也。水则载舟，水则覆舟。”（《荀子·王制、哀公》）因此，他认为“君人者欲安，则莫若平政爱民”（《王制，君道》）。只有“爱民”，而后能安；反之，“上不爱民则兵弱”（《富国》），“有社稷者而不能爱民，不能利民，而求民之亲爱己，不可得也，民不亲不爱，而求其为己用，为己死，不可得也”（《君道》）。这里面是一种双向的关系。爱民，在于得民心，“王夺之人”（争取民心，《王制》）。能得民心，有人民的支持，国才能富，即所谓“用国者得百姓之力者富”（《王霸》）。而要得民心、用民力，必须先使民富，“不富无以养民情”（《大略》）。不能仅仅要求富国。“下贫则上贫，下富则上富”。“事成功立，上下俱富，而百姓皆爱其上，人归之如流水，亲之欢如父母”。“下必有余，而上不忧不足。如是，则上下俱富，交无所藏之，是知国计之极也”（《富国》）。“上下俱富”，这是荀子学说的纲领。荀子评价管仲是“为政者也，未及修礼也”（《王制》）。管仲虽也谈“爱民”，也想藉爱民以得民心、用人力，但荀子和他又不尽相同。荀子的爱民、利民、裕民、富民，不单纯是为富国这个目的服务而使用的一种手段，倒是真正出乎对民的仁爱之心。仁爱思想，为孔子首倡，孟子发挥，利民富民即为对民行仁施惠的内容；荀子在这点上接受儒家思想，也大事宣传“仁义”的道德观。他说：“仁义德行，常安之术”（《荣辱》），要真正使民安，而且常安、久安，不仅要照顾其物质利益（“利”），归根到底更要“仁人在上”，以“仁义德行”来真诚地对待人民。“义立而王”，“先义后利”（《王霸》）的儒家学说仍是荀子所“巨用之”的指导思想。只是荀子主张“义利两有”（《大略》），他好言利（经济问题），而以义为利的规范，以义范利，这与一般儒者的以义抑利、贵义贱利的观点又有所区别，比孔孟则是有所进步了。荀子很不赞成唯利是图，而漠视信义。他说：“摯国以呼功利，不务张其义、齐其信，唯利之求”，“不惮诈其民而求小利焉”，则“百姓莫不以诈心待其下矣。上诈其下，下诈其上，则是上下析（离散）也”（《王霸》）。看来荀子是反对“诈其民”、向人民耍手腕、弄权谋的。正因为如此，荀子的富民思想便更富有民本的色彩，在富国与富民二者之中，重心落到了富民上面，不但在次序上以富民为先（如管仲），为急务，而且在位置上迳以富民为主、为基础了。

荀子在主张富民的同时十分强调富国——民富国自富。在具体的政策措施上，他提出“轻田野之税，平关市之征，省商贾之数，罕兴力役，无夺农时，如是则国富矣。夫是之谓以政裕民”（《富国》）。这些都近乎管仲的作法（省商贾之数则近于商鞅），所不同于管商的是，荀子的所谓“王者之法”仍包括了“山林泽梁，以时禁发而不税”（《王制》），和早期儒家的弛山泽之禁的主张一脉相传。由此可见荀子思想仍是儒法结合，而不是法家。

在富国问题上，荀子所提出的克服单纯的功利主义、防止片面的聚敛行为，观点十分正确。他说“上好功则国贫，上好利则国贫”，不顾国力而贸兴功利，不但不能富国，而且会弄得国贫。若勉强要使国“富”，必然流于

聚敛而致民贫。荀子批评卫国的成侯、嗣公是“聚敛计数之君也”。“聚敛者亡”，“故王者富民，霸者富士，仅存之国富大夫，亡国富筐篚、实府库。筐篚已富，府库已实，而百姓贫，夫是之谓上溢而下漏。人不可以守，出不可以战，则倾覆灭亡可立而待也。故我聚之以亡，敌得之以强。聚敛者，召寇、肥敌、亡国、危身之道也，故明君不蹈也”（《王制》）。反对聚敛与主张富国并不矛盾，如管仲在荀子心目中就是能“为政者也”，其理财并不算是聚敛。

要富国，既要国用充裕，又要薄取于民，藏富于民，不能搞聚敛，唯一的办法是在上者必须减省开支，提倡节约，反对浪费，即所谓的“足国之道，节用裕民，而善藏其余”。“知节用裕民，则必有仁义圣良之名，而且有富厚丘山之积”；“不知节用裕民，则民贫，民贫则田瘠以秽，……出实不半，上虽好取侵夺，犹将寡获也”（《富国》）。节用是节流，主要还得开源，即努力增加生产。荀子对此表示乐观，他认为只要行“忠信调和均辩（平）”之法，使民心愉悦，占一个“人和”，即“上得天时，下得地利，中得人和”，则财货浑浑如泉源，汨汨如河海，暴暴如丘山，不时焚烧，无所藏之，夫天下何患乎不足也！”（《富国》）荀子要求协调人际关系，“百姓时和”，有一个和谐的社会分工，以此来实现他的富民富国方案，这一点颇有创意，也是其思想比较进步的地方。

诸家对富国利民关系的不同类型的看法，其合理的成分，对历代治国理民者都有不同程度的启发。管仲、商鞅的这一套，是汉唐巩固中央集权制国家的富国而不致贫民的财政经济政策的范本，理财家桑弘羊、刘晏的经济思想都深受其前辈的影响。民本思想在后来的政治家身上也时有体现。唐初贞观之治就未始不是对水能载舟覆舟的教诲时刻惕励的产物；中唐文人宰相陆贽继承“民为邦本”的思想传统，他说：“人者，邦之本也；财者，人之心也”，其为政观点就比较开明务实。明张居正进行改革时也以“固本安民”为主旨，由“农，生民之本”而注意鼓励农业生产，安定农民生活。至于薄赋敛、反聚敛更是中国历史上有作为的政治家、理财家优良的好传统，源远流长，与古代思想家的相应的观点有历史渊源。

在今天，我们正在把祖国建设成一个有中国特色的社会主义国家。社会主义制度，要求国家实现繁荣、富强，人民实现共同富裕。富国以兴业，利民以固本，在经济上同样是治国的首要课题。富国与利民，不也正是今天大家所讲的积累与消费、建设与民主的问题吗？积累不能过高，建设要根据国力，尽力而为，量力而行；同时也要照顾民生，保证人民消费的逐步提高。而且实践经验证明，“国家要建设，人民要吃饭”，应该是“先民生，后建设”。要控制投资规模，节约财政支出，重视农业，抓好“菜篮子工程”，安排好人民生活，在发展生产的基础上使人民生活不断改善。单纯地、过快地追求发展的速度，会引起通货膨胀、物资短缺、物价高涨，反致影响人民的生活。妥善解决这些问题，不也正是要求处理好富国与富民关系的延伸吗？再现古代政治家、思想家的“上下俱富”、“必先富民”、“以和致富”、“节用裕民”等思想上的闪光点，让这些古代的智慧通向现实，为现实服务，使当今人们在面临治国的经济难题问题也得到某些启示，这是一件有意义的事情。

富国与富民，不但是中国历史上从古到今治国者必须首先处理好的问题，而且这个问题在西方也同样存在，只是问题的提出远不如中国之早。古

希腊、罗马思想家的《经济论》（色诺芬）和《农业论》（老伽图），所论的主要是奴隶主对大农庄的管理和家务管理，而不是以国家为主体来讲国家、君主如何增加财富。到了18世纪，欧洲的重农学派才宣扬“农民穷困则政府穷困，政府穷困则国君穷困”的观点，而德国的官房学派则鼓吹“欲求国强民富，必须先使君富而后民亦富”的论调。民富为先抑国富为先，还是各执一词。资产阶级经济学体系建立后，尽管也研究财富问题，如亚当·斯密（1723—1790年）曾写过《国富论》（《国民财富的性质和原因的研究》），但其立足点是使唯利是图的资本家私人富起来，提倡自由放任。其谈国家政策对国民财富增长的影响时也是重点放在反对国家对经济的干预上面。所谓的“富国”实际上就是主张在自由竞争中发展资本主义经济。这些都有它很大的阶级的和历史的局限性，不同于中国历史上对富国与富民关系作正确阐述的思想学说之具有原理原则性以及其从古到今都适用的普遍意义。在《国富论》之前2000年，中国自己就有这样的富国富民理论，发掘出来是足以引起世人们关注的。

## 先予后取 仁者为政

在管仲为齐筹划治国富国的方略之初，就向齐桓公说了一段非常精辟的话：“政之所兴，在顺民心；政之所废，在逆民心。民恶忧劳，我佚乐之；民恶贫贱，我富贵之，民恶危坠，我存安之；民恶灭绝，我生育之。能快乐之，则民为之忧劳；能富贵之，则民为之贫贱；能存安之，则民为之危坠；能生育之，则民为之灭绝。……故从其四欲，则远者自亲，行其四恶，则近者叛之。故知予之为取者，政之宝也”（《管子·牧民》）。这里管仲率先提出了以予为取是为政的法宝的重要命题。

《国语·齐语》称管仲整顿齐国国政是“修旧法，择其善者而业（创）用之”，意思就是修改原有的制度，对其中合适的择而用之，不合适的则另创新法以行之。合适与否的标准即是否“与俗同好恶”：“俗之所欲，因而予之；俗之所否，因而去之。”（《史记·齐大公世家》）俗即民俗，也就是说要根据民众所要求者或反对者，采取相应的措施，以改善统治者与人民的关系。顺从民意可以争取民心，即所谓的“下令如流水之原（至平原），令顺民心”（《管晏列传》）。史称管仲“论卑而易行”，就在于他切合民情，故政出易行。他顺民心，因民之所欲所好而予之，实质上是将欲取之，必先予之。对民有所予，才能使民亲而不叛，为国所用，才能向民有所索求，“予”就转化为“取”了。“予”正是为了“取”，没有“予”也就没有“取”，多“予”才能多“取”。只取不予，结果什么也取不上来。看来“善因祸而为福，转败而为功”的管仲，已懂得对立着的两个方面可以转化的朴素的辩证法的道理，以予为取也正是他善于促使予眉向有利于自己方向转化的最好阐明和最重要的运用。

在经济领域，民之所好所恶就是富贵与贫贱的问题。管仲的富民政策即由他的“民恶贫贱，而我富贵之”的思想而来。他实行“相地衰征”的政策，次地轻征、增产多得，在经济上给耕者以劳役地租所没有的好处（“与之分货”），这是“予”；但由于生产增加，国家所得租税收入也随之增加，这就变成“取”了。他实行盐铁专卖政策，统制流通环节，而生产放给民营（盐是民制官收），生产者可得7/10的纯利（铁），积极性提高，产量增加，税收（寓税于价）也相应增加，这也是将欲取之，故先与之，“取之”形式比较缓和。他实行轻重敛散政策，在“轻”（物多而贱）时以较市场略高的价格收购粮食（“敛之以轻”），在“重”时（物稀而贵），以略低的价格出售之（“散之以重”），调节了粮食的供求和价格，给予人民好处，但予中有取，在一买一卖中国家还是可以获得相当大的差价（季节差价、丰歉差价），来增加财政收入的。所有这些，一以贯之，渗透于他的经济思想、经济政策的各个环节之上，而不是在个别场合下一时性的、权宜性的应用。所以可说取予之道是他治国理财的基本的指导方略，他自己也视为得心应手的为政之宝。

管仲讲富国，国用须取之于民，但必须先使人民吃饱穿暖，生活富足，然后才能言“取”。国家为之创造较好的生产和生活条件。给予一定的扶持，就是对人民的“予”。“必先富民，然后治之”（《管子·治国》），不正是先予后取的由来吗？取予之道与富民必先的富国之道有着密切的关系。

以予为取，是先予后取，取之要有个顺序。先取后予，一样要予，效果却很不好。不但要取之有序，而且要取之有度，即在取之之时还要有一个节

制，要注意数量界限，不能超过一定的限度。《管子·形势》中说：“失天之度，虽满必涸。”《权修》中说：“故取于民有度，用之有止，国虽小必安；取于民无度，用之不止，国虽大必危。”超过了一定的限度（“失度”），事物就会由安向其对立面——危转化。其认识何等的深刻！正因为有如此认识，管仲就坚定地主张取之有度。取之有度有节，才能取之有恒；取之无度无节，只能取之一时。其事十分明白。取于民“有度”，取于民“有止”，必须要求爱惜人民的生产成果，在财政上注意节支俭用，反对挥霍浪费，这自然是一个正确的理财原则。

“取民有度”，在另外的场合管仲也称为量民之力。他说“不为不可成者，量民力也”。“量民力，则事无不成”（《牧民》）。财货乃民力之所出，量民力之可出而取之，即为取于民有度。至于直接动用民力（劳役），也就是占了民的劳动生产时间，与取于民无异，在这上面量民之力，他即为取之有度。量民之力才能致民于富，从民之所欲。《齐语》记管仲告诫桓公之言曰：“无夺民时，则百姓富。”可见其对使用民力之慎重其事。自然在“百姓富”的基础上，国家也可多取一些，“予”又成了“取”。不过，在取之先，务必量民之力，不能滥用民力。珍惜民力，量民力而成事，也就是要遵守量力而行的原则。量力而行，可说是管仲所首先揭示的又一个正确的理财原则。

在中国历史上，深谙取予之道的思想家，并非只是管仲及其后学“轻重学派”诸子。较突出的还有黄老学派。最后成书于战国时期的《老子》一书中，大讲“将欲吸之，必固张之”，“将欲夺之，必固与之”的道理，这一套以静制动、以柔克刚、以弱胜强，以守为攻、以退为进的处世之术，也正是以予为取的应用，使自己从不利的地位或形式上的吃亏，向有利的方向转化。后人称为“人君南面之术”，是很高级的、而非一般的方法。

儒法结合的大师，战国时的荀子，在《富国》篇中说：“不利而利之（不利于人民而取人民之利），不如利而后利之之利也。不爱而用之，不如爱而后用之之功也。利而后利之，不如利而不利者之利也。爱而后用之，不如爱而不用者之功者。利而不利也，爱而不用也，取天下者也。利而后利之，爱而后用之保社稷者也。不利而利之，不爱而用之者，危国家者也。”“利而后利之”，“爱而后用之”，也就是先予后取的意思——先利于人，后取利于人，先爱后用之；“不利而利之”则是不予只取了。“利而不利”、“爱而不用”很难实现；“利而后利之”，“先爱而后用之”应努力争取；“不利而利之”，则属不可取的下策。荀子虽未言取予，实际上这些话也正表明了他的取予观。

相对于富国利民这个大目标来说，取予之道是方法论的问题。正如富民之于富国有被单纯作为一种手段使用，或富民本身同时也出之于仁爱之心的两种不同情况的区别，取予之道同样也有权术和仁术之分，这是属于不同范畴、很难区别而必须区分的事情。

行仁术是指取民有序、有度，真的是爱民之心的表现，同情人民的艰难处境，而思有以改善之；行权术则乃是以先予、寡取为一时的权宜之计，最后还是要求多取，甚或取之无厌，而不能一贯地长久地为人民办好事、谋利益。黄老学派的取予观（将欲取之，姑先予之），就有很浓的策略气，这种“至巧之策”，是后世权谋术数之所由出。而管仲的先予后取则不像是阴谋权术“诈其民”者。

诚然他“计上之所以爱民者，为用之爱之也”（《管子·法法》），爱而后用之，先予、薄取仍是顺民心、用民力的一种手段一种方法，但并不仅仅至此为止，他还是很懂得“世主……所爱者民也”（《七法》）。同民是能共好恶、同忧乐，而“待以忠爱”的。他很懂得“事有本而仁义其要”（《五辅》）和“身行仁义，服忠用信，则王”的道理（《幼官》），在40年间能始终如一地坚守他这一套有利于民有爱于人的取予之道，在后期也未流于先取后予或只取不予。也就是管仲还是向慕“身行仁义”，以能取予为仁的仁术，来指导、约束、规范自己的行动的。所以孔子虽小看管仲而仍以“仁”字许之（“桓公九会诸侯，不必兵车，管仲之力，如其仁，如其仁！”《论语·宪问》）。荀子说：“人君者，隆礼尊贤而王，重法爱民而霸，好利多诈而危，权谋倾覆幽险而亡”（《荀子·强国》）；“故用国者，义立而王，信立而霸，权谋立而亡”（《王霸》）。管仲辅佐桓公成为春秋五霸之首，其重法爱民立信实有以致之。管仲以“礼义廉耻”为“国之四维”（《牧民》），与不由礼义而纯由权术者显然不同。齐桓公被孔子称为“正而不谲”的人（《宪问》），如果管仲光是教他行诈，流于诡谲，就得不到这样的评价了。

因此，说“先予后取”还必须与“仁者为政”相结合方显得全面，而能与那种单纯讲权谋术数的统治术划清界线。其实后者即使能笼民驱民于一时，仍不能保持统治于久远，真正的长治久安之策乃是以仁义导向的取予之道。儒家学派的孟子好谈“仁政”，这是好的，值得发扬，但孟子只讲仁义而排斥言利，又不能为人接受。“利而后利之”（荀子语），就是先予后取，孟子于此似未思及之。他比不上荀子，也比不上被他视为“功卑”的管仲（见《孟子·公孙丑上》）。

记述管仲言行，解释管仲思想的《管子·外言》的《法法》篇中说：“君有三欲于民，三欲不节，则上位危。三欲者何也？一曰求，二曰禁，三曰令。求必欲得，禁必欲止，令必欲行。求多者，其得寡；禁多者，其止寡；令多者，其行寡。求而不得，则威日损，禁而不止，则刑罚侮，令而不行，则下凌上。故未有能多求而多得者，未有能多禁而多止者也，未有能多令而多行者也。”拿“求”这点来说，上述的一些话应该算是对管仲“取于民有度”思想的很好说明。求之无度则难供，最后是走向反面，所得反而会变少，且大有损于领导者的威信，造成上下关系的紧张，从而使在上者的地位处于危险之中。“未有多求而能多得者也”，这真是人情练达、世事洞明之言。发源于管仲的取之有序、取之有度的取予之道，在祖国文化遗产中真是又一个堪耀人目的闪光之点。

取予之道在管仲而后的千百年中发生着良好的影响。它充实了反聚敛思想武库中的理论武器，是后世轻徭、薄赋、平价、低利政策的思想基础。当然，鼓吹“薄税敛”的孟子，其“仁者无敌”的行仁政的思想（《梁惠王上》），在这上面也起着积极的作用。只是孟子仅表达了治国热切的愿望，而不能提供致国于富强的有效方法。其实，反聚敛、薄赋敛，并非始创自儒家。管仲早就说过“薄税敛毋苟（苟取）于民”（《五辅》），虽然他认为发展生产比调节分配更为重要。

轻徭薄赋的政策，在中国封建社会里，除了某些时候、某些政治家真正予以推行外，在全国范围内、较长时间里，作为一个国策定下来的，只是在一些新王朝建立的初期。由于旧王朝覆亡之际，战争的破坏，灾荒的侵袭，生产凋敝，经济萎缩，人口丧亡，粮食不足，新统治者处于很不利的地位。

要取之于民，维持政权的存在，必须先使农民能生存下来，于是一种“节民力”、“轻赋敛”（“薄税敛”）的“休养生息”的政策在历史上就不断重复地出现。“节民力以使，则财生。赋敛有度，则民富”（马王堆汉墓出土古佚书《经法·君正》）。变不利为有利，目前的减轻剥削，正是为经济的复苏、将来剥削的增加作准备。让一步可以进两步，这是一种以退为进的作法，也是先予后取的应用。这样，就出现了几个为史家所艳称的治世盛世，如文景之治、贞观之治……等等。但是这种先予后取很可能有两个问题：一是过分强调“无为而治”，因循守常，安故不革，经济上完全放任自流，不多久就出现大贫大富的两极分化，造成许多社会问题。二是把这些政策作为一种策略来使用。竭泽而渔，必致无鱼；杀鸡取卵，必致无鸡，不如先养鱼、养鸡而后取鱼取蛋来得高明。单纯利用（比作鱼鸡，而不当人看待），而无爱心，从思想上并非真正对人民行仁政。所以，其取之有序有节是有限度的，不能持久的。到王朝的后期，随着统治集团的奢侈浪费，政治的日趋腐败，聚敛政策又会抬头，而向先取后予（或不予）、取而无度转化，这样就更谈不上仁政，而是十足的暴政了。饥饿、匮乏的人民，忍无可忍，只能起来反抗，旧王朝最终宣告垮台。在新王朝的统治下，被迫调整政策，新一轮的先予后取、取之有度的举措又被政治家们所采用。当年管仲所揭示的“为政之宝”的取予之道，在中国历史上一直没有消失它的思想光辉，不论人们如何地应用（是否与仁字结合），反正它是不时被人在应用着，作为封建社会的统治者改革弊政、缓和矛盾的一个自我调节的机制而发挥其作用。

以史为鉴，可究得失、成败、治乱、祸福之所由，要取得人民的拥护，保证国家的安定、富强，知“予之为取”乃是一条颠扑不破的接近真理的历史经验。这条经验对今时的治国富国也有足资采择的地方。

在今天我国社会主义制度下，讲“予以为取”，并不受时代的、社会制度的限制。譬如说前已提到的“先民生、后建设”，在方法论上也与“先予后取”的原理相合；量力而行、充分考虑人民的承受能力的提法，则与“量民之力”、“取之有度”的要求相一致。古时的“先予后取”要与“仁者为政”相配套，我们国家的减轻人民的负担，是本着全心全意为人民的根本宗旨来行事的，为人民服务这可说最大的“仁政”了。时代既然在前进，社会制度既然具有前所未有的优越性，取予之道这套仍富有生命力的治国理财方略，在我们的手里，一定比前人，也一定会比前人运用得更好，更有成效，更有创意。

以予为取、先予后取，这种高明的、已接触到对立面转化的辩证的思想方法，是古代中国的朴素辩证法之源——《周易》的对立统一的原理在政治上经济上的生动概括和具体体现，比之古希腊卓越的唯物论哲学家、辩证法的奠基人之一赫拉克利特（公元前530—前470年）的学说要早一个多世纪。而如管仲那样能恰当地用之于财政经济的实际工作中，则在世界经济史思想史上尚属罕见。在今天，继续运用好这套治国理财方略，也可说是我们建设有中国特色的社会主义的一种应有的贡献。

## 国家调节 轻重权衡

管仲死后的 150 多年，在齐国一个名叫“田”的采邑上，大夫田乞（田僖子）开仓济民，贷出（或廩予）的粮食都用大斗来量，而当征收赋税于民却是以小斗受之。田氏领地内山海所产的山木、鱼盐、蜃蛤等，拿到市场上来卖，和原产地价格，不加一个钱，因为田氏对之完全免税。就这样，（田氏得齐众心，宗族益强，民思田氏”。田乞之子田常（田成子）继立，“复修信子之政”。田氏对“民人痛疾或燠休之”，不堪公室暴政重敛的人民纷纷逃往田氏问下，“其爱之如父母，归之如流水”。经过父子两世的经营，根基牢固，终于反客为主，尽专齐国之政。到战国初，推翻姜氏政权而建立田氏的齐国（公元前 404 年）。这一段政变的故事（《左传》昭公三年，《史记·田完世家》），是姜齐后期，违反管仲之教，弄得民心背离而导致的结果。

管仲原有的盐铁专卖，生产放给民营，工商之税也较轻；到齐景公时，盐铁全由官制，尽夺民利；“倡介之关，暴征其私”，市价悖，而商旅绝；农民的产品 2/3 被公室收去，“公聚朽蠹”，而“三老（小吏）冻馁”。田氏就是利用这个时机，“行阴德于民”，一步步地向齐公室夺权的，为了收揽人心，田氏中止了管仲时创行的、作为国家管理经济主干的官山海、调轻重的政策，完全放任工商业自由经营。进入战国，为了换取日益强大的工商业者的支持，国家不再干预经济的那种政策一直延续下来。但日子一久，“游商蓄贾”成了国中之豪，“万乘之国有万金之贾”，以至“一国而二君二王”，足与国君相抗衡。他们千方百计，乘人之危，盘剥农民，使之重竭重困，加速了贫富的两极分化。大批被兼并而破产的农民沦为商人的依附或奴婢，出现了“商与君争民”的严重问题。他们还囤积物资，大发战争财；勾结官吏，共同渔利；以钱买官，毁坏法制和社会风气（《管子·国蓄、轻重丁》等篇所述）。封建统治者由与工商业者的联盟而转向对立，双方的矛盾不断加深！就在这种背景下，祖述管仲学说、继承管子学派的齐国的轻重学家（经济学家），缅怀管仲在齐国的业绩，很想扭转当前“万物轻重皆在贾人”、轻重失调的被动局面，召唤过去的亡灵，假托桓公与管仲的问答，旨在“杀正商贾之利”，“以益四郊之民（农民）”的一系列的加强国家干预、调节经济、重新“通轻重之权”的措施方案，于是很周详地提了出来。传于后世的《管子·轻重》诸篇就是这样产生的。“轻重学”，也就成为古代中国的一个重要的学术流派（古代的经济学），中国文化历史遗产中的一个重要的组成部分。

《管子·轻重》以经济为重点，集中论述了国家的宏观决策问题，富有调节经济的思想，可说是封建国家调节经济的理论总汇。史称管仲“贵轻重，慎权衡”，“轻重”之名或即亦此而来。轻重，就是一对矛盾着的两个对立面——轻重、高下、贵贱。“通轻重之权”，就是要权衡轻重，随机应变，因势利导，把握事物变化的条件和时机，使之朝有利于自己的方向去发展。这种把握矛盾转化的机制，进行调节、协调、调和、调剂的方法，就是管子所行的“轻重之术”。轻重之术，作为一种治国之术，主要应用于经济方面，目的在于富国安民，是我国古代最早出现的宏观经济调控论。

在轻重理论指导下，管子学派的后继人从三个方面提出了重要的政策性建议。

首先是建议按照当年管仲的作法，重新实行以盐铁专卖制度为主要内容的官山海政策。他们说：“为人君而不能谨守其山林菹泽草莱，不可以立为王”，实行盐铁专卖和其他山泽产品的国家管理（国有民营，按贫富差别征收租税），可以在不增加或减轻农民的负担的前提下，大大增加财政收入，增强国家的实力；而且利归国家而不归于富商大贾，可减少这些人的兼并之资、投机之力，起到“调高下，分并财，散积聚”，调节社会财富分配的作用，不然利归于豪民，则“世且并兼无止，蓄余藏羨而不息，贫贱鳏寡独老不与得焉”（《管子·国蓄、海王、山国轨、揆度、轻重甲》诸篇中所述）。

第二是由国家参与粮食贸易，不让“大贾富家”操纵市场，“豪夺”农民，并要求各地都准备一笔与当地粮食产量相适应的调节性的货币基金（“公币”、“环乘之币”），以备收购粮食之用。国家对粮食的供求进行调济的作法是：丰收年粮价下降（“民有余则轻之”）就收购粮食（“敛积之以轻”），在次年粮价上涨时再行出售（“散行之以重”），粮食散出，粮价就下跌，使人无从抬高粮价。等粮价下跌后国家再收购富人手里的粮食。这样作，既可从一买（轻时）一卖（重时）中增加财政收入，又是对囤积居奇者的限制和削弱。过去“谷有所藏”、“利有所并”，使人们生活陷于困苦的状况可得到改善，这也是对社会经济的一种调节（《管子·国蓄、山至数》）。不仅对“民之司命”的粮食如此重视，对布帛以及其他商品，亦主张注意调节其供求，平衡其价格。在粮食等重要商品上，通过吞吐物资、收放货币来调节供求和价格，是国家对不由自己垄断购销（如盐铁）、有私商参加流通的商品所进行的市场调节，与专卖政策相平行的另一种政策措施，比完全、直接的专卖制度控制程度较弱，但表现了较大的灵活性与适应性。

第三是建议把限制、打击富商大贾也作为一项政策，采取多种措施来切实施行。这些措施，如用各种借口要商人高利贷者出钱出物，来帮助国家，帮助贫民；管理好商务活动，监督好市场交易；加强对商人征税的稽查，防止偷漏；提高粮价，减弱握有货币的商人的经济力量，加重商人的成本，而减少其暴利；由国家来举办借贷、赊销、预购以取代商人兼放高利贷的活动；禁止官僚经商，以防止造成以权谋私的特殊商人；从辨贵贱尊卑的服饰上来抑低商人的社会地位；把不法商人归入“荡游不作”之列，其壮者“遣之边戍”。这一系列的措施，“塞民之羨（余），隘其利途”（《国蓄》），富商大贾的利益将会受到很大限制，“非诚贾不得食于贾”（《乘马》），只有诚贾才能合法存在，或受到优待（在对外贸易中）。

管子后学主张对国家经济实行调节的轻重之道可归结成这样几个基本观点：

一是反对大贫大富，主张由国家来调节贫富缩小差别。他们认为“贫富无度则失”，“法令之不行，万民之不治”，是由于“贫富之不齐”，统治者应“富而能夺、贫而能予”，损有余而补不足，以消灭大富大贫的严重不均现象（见《管子·国蓄、治国、揆度》诸篇所述）。设计商品专卖政策、粮食调剂政策、对豪贾奸商的限制政策，就是为均节贫富干预经济而采取的调控手段。

二是反对投机商人操纵市场物价，从中牟取暴利，主张国家来管理主要商品的价格，既要保持价格的稳定，又要让价格有合乎需要的一定幅度的变动，以增加国家的财政收入，并起到调节生产和供求的作用。“国无游贾，贵贱相当”。物价平稳，“此谓国衡”，平衡物价的工作谓之“准平”。价

格过分下跌，国家投放货币，以较高价格回收商品使其价格回升，此谓“以重射轻”；物价过高，国家又以较低的价格出售商品，以使价格平抑下来，此谓“以贱泄平”（《管子·国蓄、揆度》）。但另一方面，“衡无数也，衡者使物一高一下，不得常固”，不能让完全固定的价格来捆住自己的手脚，应利用客观上的价格的上下波动，“贱则买之，贵则卖之”，“藏轻”（低价时收购商品），“出轻以重”（以较高价格出售），把差价从商人手里夺过来，充实国家的财政收入。“操事于不平之间，敌万民无藉，而国利归于君也”，“故贵贱可调而君得其利”（《管子·轻重乙、山至数、国蓄》）。如把价格完全管死，固住不变，国家就不能因势利导，利用价格政策来进行其调节职能了。

三是既不让富高大贾自由地无限度地发展，也不一味地抑制商业，而主张重视商业的客观作用，区别良莠、贪廉，整顿私营商业，发展官营商业，以促进农业的发展，此之谓“以商（官商）制商，重本饬末（商）”，饬末的办法主要是通过控制商品流通和物价的办法来取缔、限制富商大贾不合法度的经济活动。

四是国家调节经济主要虽用经济方法，但必须借助于法令来施行。“通于发号出令”与“审于轻重之数”二者相提并论，“以令为权”、“令重于宝”、“正其号令”、“权度其号令之徐疾”（《管子·山权数、揆度、国蓄、地数》）。没有行政力量的支持，没有法律手段的保障，单靠经济措施也难以成事。要建立一个既集中有序又灵活可调的国家的经济体制，发挥、行使、开展其应有的调节作用、指挥职能和管理活动，强有力的、权威性的政治权力是不可或缺的要害。

管仲后学提出的轻重之道，违犯了当时“商贾在朝”的齐国官商结合的权豪集团的既得利益，因此未能付诸实行，但由国家干预、调节经济，以防私人经济过分发展会造成贫富严重不均的理论（“轻重论”），却成为中国历史上的一种重要的经济思想留传下来。在以后适当的条件下，轻重论、国家干预主义的思想及其所采用的方法，曾被一些有作为的政治家、理财家所运用或加以变通后运用，发生过积极的影响。这是因为国家干预经济有其最大的好处，即：可以集中动员大的力量（财力物力）来兴办大的事业，为政治家的大有作为提供经济后盾，免得单纯靠增加农民的负担，而加剧社会矛盾。汉武帝时北逐匈奴、西联西域，兴修水利，广事农垦，亟需经济上的挹注。桑弘羊，服膺管子，志欲修桓管之业，奉命理财，重新推行盐铁专卖政策，并创行均输制度，建立平准机构，他是《管子·轻重》以后的一位卓有成效的轻重学家。身当安史乱后的唐朝理财家刘晏和宋代的改革家王安石，其所实行的经济政策也都与轻重学说有关，他们也都是管子的推崇者。

国家干预经济有两种类型：一种是以实行经济措施为主，而辅之以行政方法和法律手段，如上述的轻重学派即是；另一种是以行政、法律手段为主，而经济方法居于次要地位，如商鞅在秦国任法重刑的变法，以及与桑弘羊同时的执法大臣张汤（行算缗、告缗、剥夺商人，后告缗为桑弘羊所停）都为其例。后者或取得成功（商鞅），或副作用较大（张汤），均不如轻重之道较少受到反对派激烈的抨击。世人以“管商”之书并称（如韩非所说的“管商之法”），其实管子学说和商鞅学说不尽相同的。

由国家采取经济干预政策而取得的巨额收入，如果主要用于巩固国家的统一，用于支持民族自卫的正义战争，用于兴修水利等有利于发展农业生产

的公共事业，以及赈济灾荒等社会保障事业上面，则这种收入可算是取之于民、用之于民，也可算是一种必要的“社会扣除”，比之利归于豪商巨室，由私家享受，作为兼并之资，确实更好得多。如桑弘丰的理财做到“民不益赋而国用饶”，其运用轻重理论，所行的国家干预、调节经济的政策，积极作用是主要的。反之，如果国家统制经济，大量的收入用于统治集团奢侈浪费的消费之上，流入贪官污吏的私囊之中，商品价高、税重、质次，取之无节，为害人民，则这种作法就是财政聚敛，消极作用显著，而大有违于尚有益于国、无害于民的“轻重之道”了。国家管理、调节经济有不同的目的，有时方法虽同（如商品专卖），目的各异，性质也就完全不同（经济调节还是财政聚敛），于此不能不加以辨别。

轻重学说，在历史的长河中曾激起过人们智慧的浪花，溉沔后学，使之获益非浅，即使在今天，其思想和某些方法仍值得引起我们的高度注意。

当前我们正在建立社会主义市场经济，但仍须重视对宏观经济的调节。直接的指令性的计划虽然很少了，国家还有必要根据对客观规律的认识，制定方针、政策、体制、规划，运用价格、税收、信贷、货币、利率、汇率（外汇）、补贴、债券（国库券）等杠杆，配合行政、法律手段，对国民经济的运行，进行引导、控制和协调，这就是宏观调节（现称调控）。属微观经济的企业，虽已面向市场、走向市场，要充分运用市场机制来开展经济活动，但微观经济仍得受宏观经济的指引，在宏观的控制、衔接下，调节各方面的利益关系，否则微观经济就可能搞乱，而不一定能搞活。一部分人先富起来，最后还是要达到共同富裕，不加宏观调节，会造成社会财富自发的不合理的再分配，扩大贫富的过度差距，这对国富民安的目标的实现是不利的。决不能认为国家调节就是无法让经济规律正常运行，就是“看得见的脚”踩住了“看不见的手”。既然当前国家不能不进行宏观的经济调节，历史上的轻重理论的方法就大可揣摩。譬如说：对贫富差距过分拉大要加以防止；对流通环节不能完全放任，而须有一定的控制，某些重要商品在特定情况下还要实行国家专营；对粮食供求要进行有效的调节，以保障民食，保护生产，对货币金融也要加以控制，对商品价格既要放开，又要进行宏观监控，实行价格行为的规范化；对不法商人要坚决打击，以法制来规范经济活动等等，在今天仍是很有现实意义而需有历史借鉴的研究课题。并不是一说市场就意味着要完全放松控制，放弃调节。应当究其利病，明其得失，权衡轻重，趋功避害，因地因时制宜地确定最佳的政策措施。在国家调控这个问题上，要辩证地处理好对经济控与放的关系，力求控放适度，把握好调控的重点、时机和力度，使多方关系协调。做到那样，就是治国的艺术，就是《管子》所说的“轻重调于数”，调节得恰到好处了。

历史上的“轻重论”是在国家经济之外存在着一大片市场的情况下产生的，国家调节并非与市场活动不相兼容。同样，社会主义市场经济也并不与国家的宏观调控相对立、相排斥。在社会主义条件下，市场经济不等于极端的自由经济，不能让完全放任自流的经济无政府主义思潮泛滥。于此，现在大家的认识趋向明确，这是一件大好事。

须知即使在资本主义的自由市场自由经济下，实际上其国家对宏观经济也仍有所调控，仍有“国有经济”的存在，只不过资本主义的类型不同，有的调控多些（德国、日本），有的调控少些（英、美），程度不同而已，有的国有化成分大些，有的私有化成分大些，比重不同而已。尤其是日本的由

政府认定特定部门，提供政策上的保证的方式，更被认为是国家调节的“模式”，“管理型的日本经济，比美国式的自由主义经济更好”。“经营国家主义”、“国益导向”的理念，在日本企业中已根深蒂固。从资本主义的学术思想史来看，早在19世纪中叶，欧洲一些国家（德、奥、意）就有国家主义的经济思想的抬头，提倡国家干预，发展国有经济，与英国型的经济放任的个人主义自由主义相对立。到现代，凯恩斯学派、瑞典学派、历史学派、制度学派等，也都在不同程度上主张以不同的方式，依靠国家干预经济，甚至主张以包括国家干涉在内的某种“集体控制”和“经济计划”措施，对资本主义进行一些改造。在“休克疗法”遭到失败的俄罗斯，最后调整后的经济改革方案也强调了要加强国家的宏观调控。环观世界情况如此，在我们国家里权衡轻重，实行宏观调控，在建立社会主义市场经济的过程中，其重要性该是更没有疑义了吧。

我国的改革，是渐进的、稳健的改革，在国民经济发展过程中出现这样或那样的矛盾或困难（如建设速度与人民生活的问题），都曾自觉地权衡轻重实行必要的适当的宏观调控措施，而得到较有效的解决，从而保障了经济稳定和顺利的发展，这是已为实践证明了的事。二千几百年前，中国的轻重学家已懂得国家宏观调节经济的理论与方法，在封建社会的上升时期以及各朝各代政治比较清明社会比较安定的时期，都能比较注意国家对经济的调节。古人尚且如此，我们社会主义的中国，国家的经济调节在广度上、深度上、调节方式的多样性上以及宏观微观关系的处理上都应该也可能超于或优于过去任何时代。如果说轻重思想是中国文化宝库中的一颗明珠，则今天我们在这个宝库中增添更多的瑰异的珍宝，以留给后人，应当是责无旁贷的事。

## 因势利导 各任其能

西汉初年，曾随汉高祖刘邦攻城野战立有功勋的曹参，出任为齐相，管辖 70 城。天下初定，曹参召集长老诸生，询问如何“安集百姓”，诸儒数以百计，各人各说，曹参不如所从。后来听到胶西有“善治黄老言”的学者盖公，便“使人厚币请之”。盖公来见，“为言治贵清静而民自定”，详细介绍了此类理论。曹参“于是避正堂，舍盖公焉”；用盖公所言黄老术治理齐国，“相齐九年，齐国安集，大称贤相”。汉惠帝二年（前 193 年），萧何死，曹参调至中央，继任为汉相国，出入三年，仍推行其治齐的一套，“载其清静，民以宁一”（《史记·曹相国世家》）。自此黄老思想成为西汉政府的“官房哲学”。其后为相的陈平从小“本好黄帝老子之术”，汉文帝本人也好黄老，“其治尚清静无为”。文帝后窦氏和一些大臣也都服膺黄老。黄老术在经济方面的主要观点是主张国家“无为而治”，少事兴作，尽量不直接参加也不干预经济，放任私人自由地去从事经济活动，以不干涉主义来诱发人们恢复并发展生产的热情。对黄老思想有深厚家学的司马迁（公元前 145—前 87 年），在《史记·货殖列传》中对国家干预和控制经济活动表示严重不满，为黄老思想指导下的经济放任主义作了充分的阐发（以下引文均来自《货殖列传》）。

司马迁思想的出发点是承认好利、好富，“为财用”，“奔富厚”是人们的大性。“天下熙熙，皆为利来，天下攘攘，皆为利往”，宣称“富者，人之情性所不学而俱欲者也。”“农工商贾畜长，固求富益货也。”这一点与管仲、商鞅、荀子并无分歧，所不同的是司马迁认为“贫富之道，莫之夺予”，而不赞成贫富有度由上予夺之说。因为在他看来，富是能力的表现，贫富之分在于人之拙巧，“巧者有余，拙者不足”，不能硬性地损有余补不足；并且富与道德相伴生，“君子富，好行其德”，“人富而仁义附焉”，富者不但是巧者，而且是贤者。贫富分化，以富役贫，都是“物之理”。富来源于生产，来源于农、工、商、虞四者的经济活动，“此四者，民所衣食之原也。原大则饶，原小则鲜。上则富国，下则富家”。不靠发展农工商虞各业，扩大“衣食之原”，而靠夺富予贫、抽肥补瘦，在分配上大做文章，各业的生产从而衣食之原就会萎缩，对富家或富国都是不利的。在共同的好利求富的认识下，有着不同的贫富观，司马迁的经济思想与轻重学派就形成尖锐的对立。

正与国家调节经济的观点相反，司马迁主张不要限制私人求富的活动，要给予充分的自由。他有一句名言叫做：故善者因之，其次利道（导）之，其次教诲之，其次整齐之，最下者与之争。这就是现在学者所常说的司马迁的“善因论”。在这里，“因”是顺应听任的意思。“善者因之”，就是封建国家的最好的经济政策，是听任私人进行生产、贸易等经济活动，顺应由此形成的经济状况和经济形势而不加干预和抑制。“利道”意为因势利导，即在顺应、听任人们进行经济活动的总的前提下，由国家在某些方面进行一定的诱导，以鼓励人们进行这些方面的经济活动。“教诲”是指封建国家用“教化”的办法，引导人们从事某些方面的经济活动；或者告诫劝阻人们，使人们懂得不宜从事某些方面的经济活动。“整齐之”即由国家对人们的经济活动进行一定的调节和限制。这已是要用国家权力实行一定的强制了。“与之争”是指由国家直接进行经济活动并借此获利。从事能够获利的经济活动

是私人的事情，国家这样做就是与民争利（用赵靖解释，见所著《中国古代经济思想史讲话》）。既然求利是人的本性，国家放手让他们去干，这就能使“人各任其能，竭其力，以得所欲。故物贱之征贵，贵之征贱，各劝其业，乐其事。”意思是人力物力都能得到充分的发挥和运用，人们的欲望都得到最好的满足，商品的价格和供求自然得到调节。“若水之趋下，日夜无休时，不召而自来，不求而民出之”。这是“道之所符”（符合规律）和“自然之验”，不用什么“政教发征期会”（政令、征召、限期）就能自然而然实现的最好的结果。除了“因之”以外，其他如“利道”、“教诲”、“整齐”，都是不合于道、不自然的作法，不得已而取之，也只是勉强同意而已。至于“与之争”是最要不得的低下策。

由司马迁归纳、总结的这种基本上不要国家干预不要国家调节的经济（私人经济）放任主义思想，同轻重学派的国家干预调节经济的经济干涉主义思想，分属两个不同的思想体系，由此形成不同的经济政策。

诚然，在司马迁以前的轻重学也十分注意人们自发的求利活动。如在《管子·禁藏》中说：“夫凡人之情，见利莫能勿就，见害莫能勿避。其商人通货，倍道兼行，夜以续日。千里而不远者，利在前也。……敌利之所在，虽千仞之山无所不上，探源之下无所不入焉。”真是“不推而往，不引而来”，人之利己心被描写得淋漓尽致。但轻重学家的主张是：虽要顺民所欲（求利的欲望），而欲有合理不合理之分，故须以法“制民”，“善者圉之以害，牵之以利”，使其避害而就利，然后才可以“财多而过寡”。在这里《管子》作者是要国家出来对民之求利活动加以指导的，引伸出经济干预论的结论，与“善者因之”的自由放任的思想大相径庭。由此可见尽管司马迁与《管子》作者的语言相似，然而他的思想决非来自《管子》，而确是来自黄老，这是同源（人之利己心）而殊途，两条道上的车跑不在一起。

司马迁的经济思想同西方古典政治经济学的代表亚当·斯密的经济自由主义的理论倒是有其共同之处。后者也鼓吹实现经济自由是满足利己心的最好途径，主张充分发挥资本家利己的积极性、主动性，让他们自由地追逐个人利益，反对国家干预私人的经济活动。这是为资本主义的发展开路的经济思想，长时间内为西方所推重。然而比之中国汉代由商品经济发展而产生的司马迁的思想要晚了近 2000 年。

经济干涉主义与经济放任主义的两种思想两种政策在中国历史上的斗争经历了长期的反复过程。战国时商鞅在秦国变法实行的是经济干涉主义，但在东方六国经济放任主义仍很时兴，到秦统一后才中断。西汉初出于对秦法的逆反心理，经济放任主义又得实践的机会。当时（文景之世）不但对农民地主实行轻田租政策，而且对私营工商业者的活动也大开方便之门。商人往来，不征关税，弛山泽之禁，盐、铁、铸钱三大利下放，纵民冶煮，由秦时的官营转变为私营。这样做，在恢复并发展农业的同时，也利用了私营工商业的生产能力和经营积极性，开发了山泽资源，增加了社会产品，活跃了商品经济，可说是对经济的发展有促进的作用。在私人商业的发展过程中，崛起了一些经营知识宏富的货殖家，他们同其卓越的前辈（如范蠡、白圭等）一样，已不自觉地懂得了市场机制价值规律对商品生产的调节作用（“贵之征贱，贱之征贵”，“贵上极则反贱，贱下极则反贵”。前者因价格涨，引起供给增加，供多了，供大于求，价格就下跌，贵又复为贱；后者则是供给

减少，价格重趋上涨的缘故)。因此无论在实际效果上还是在理论意义上，“善因论”都有其积极的一面。

但事物从来都有二重性。单纯的经济放任从先秦到西汉初前期的两段时间中，其消极影响也始终存在。最主要的是扩大了贫富分化，加深了社会矛盾。经济上的大撒手，使轻重敛散之权旁落于私家豪门之手，富商大贾占断山泽工商之利，大发其财。于是出现两个问题：一是兼并，二是淫侈，日益为统治者所不能容忍。由于经济上分散，权利下移，私肥干公，国家就很难做到富强，以御外敌、固统一，许多大规模的事业（如水利）也没有力量开展。在战国时实行经济放任的东方六国群雄，最终被实行国家干预经济、臻于国富兵强的秦国所灭，正足以说明前一种思想政策的局限性。汉初惩亡秦之失（片面讲法治、讲统制），转而又实行无为而治，但几十年中，因循守常，经济上完全放任自流，“网疏而民富，役财骄溢，或至兼并豪党之徒，以武断于乡曲”。这种“财或累万金”使“黎民重困”的富商大贾，在西汉政府抗匈奴、兴水利、事赈济时却“不佐国家之急”。亟思大有作为的汉武帝，觉察到在黄老无为政治下的经济放任政策积弊已深，决心改弦更张，以“轻重思想”为指示，实行了一系列的经济干预措施——盐铁专卖、统一币制、均输平准、酒类专卖，这是封建社会里，国家管理、调节经济所达到的顶峰，也是对西汉初前期经济放任政策的全面否定。西汉中期的经济干涉主义政策引起了巨大的反弹，欲专擅山泽工商之利、在汉武帝政策下受到损害的过去的既得利益集团，反对之心一直未死。也有的当权者对国家干预过多限制他们私人经济利益的发展，感到很不舒服，于是就在汉武帝死后六年（前81年），代表这些势力的专权的外戚霍光，策动各地的“贤良文学”，举行了一次检讨武帝时基本政策的“盐铁会议”。会上反对盐、铁、酒类专卖，反对举办官营商业（均输平准）以至统一币制的声浪甚嚣尘上，经济放任主义的言论再次登上讲台。但这次鼓吹经济放任者其理论依据不是如西汉初前期那样来自黄老思想的善因论，而是来自儒家思想。

参加会议的“贤良文学”都是儒家之流。自从汉武帝用董仲舒之议“罢黜百家、独尊儒学”，实行内法外儒的“汉家制度”后，黄老已不合潮流，儒生们在发言中除了摭拾一句老子的“上无事而民自富”以外（《盐铁论·周秦》），主要是大肆宣传儒家学说，想从中来寻找反对与民争利的经典根据，以合法的形式来表达其与“善因论”同样的要求（“最下者与之争”）。本来孔子的富民利民口号和开放山泽、减轻商税的主张，开始时还是为了争取当时的中间阶层，有一定的改良意义；但到了孟子口中，“为政不难，不得罪于巨室”（《孟子·离娄上》），对那些豪门大家就心存妥协了。后来儒者再大加渲染，说什么“王制：天子不言多少，诸侯不言利害，大夫不言得丧（失）”；“上不言利，不与百姓争利”。如此等等的絮聒不已。“民”、“百姓”概念已被偷换，在上下争利中，富民利民之说被利用来作为替大商巨室向中央集权制的国家争夺工商业自由经营权的“思想武器了”。在盐铁会议上经儒生们的发挥，而更见成套。儒生们的说法是：“百姓各得其便，而上无事”（《水旱》）；“内无事乎市列，外无事乎山泽”（《救匱》）；“泽梁以时人无禁”（《力耕》）；“王者不畜聚，下藏于民”（《禁耕》）；“山海者财用之圭路也，宝路开（即不管山海），则百姓赡而民用给，民用给则国富”（《禁耕》）；“王者外不障海泽以便民用，内不禁刀币以通民施”（《错币》，下放铸币权）。他们批评武帝时国家发展官工商业的政策

是“与百姓争荐草，与商贾争市利”（《园池》）。“与民争利”（《本议》）不足为训，只有让人们占有工商之利而富起来，这才是“顺天之理，因地之利”（《忧边》）。

以盐铁会议为标志，经济放任主义思想的表现形式发生了很大变化，自此以后宣扬经济放任论者都反复以儒家的面目出现，在历史之长，声势之大上，都非西汉初前期几十年中的黄老思想所可比拟。

盐铁会议上儒家的要求国家让财利退财利，虽未完全实现（只是“罢郡国榷酤、关内铁官”），但从“纯任德教而用周政”的喜欢儒学的汉元帝继位后，经济放任思想便日趋活跃。西汉后期，向保守腐朽方向日益转化的皇权已与包括富商大贾在内的豪强势力握手言欢，一起对农民进行竭泽而渔的剥削。东汉政权更是地主商人豪强占优势，盐铁专卖制度被取消，“与下争利，非明主所宜行”的话充斥朝堂，国家干预调节经济思想被束之高阁。中央集权的势力削弱豪强兼并的势力增强，形成尾大不掉之势；到东汉末，由兼并上升为割据，终于出现了军阀混战的动乱局面，并进而形成南北朝几个世纪的大分裂。经济放任，山泽工商之利为私家豪门所窃与之也有一定的关系。在封建社会前期，这种经济放任的思想，总的说来已压倒经济干预的思想而占上风。

在封建社会从前期向后期逐步过渡的唐后期，经济干涉主义思想虽有抬头（如刘晏重新实行食盐专卖制度），但经济放任论仍不肯服输。以复兴儒家道统为己任的韩愈反对食盐官卖，唯恐管紧了“富商大贾必生怨恨”。进入宋代，不立田制，不抑兼并，“朝廷幸从之臣未有不兼农商之利”（王安石语）。不满意以至反对国家对商品的控制、管理（专卖）的人更众、言论更多了，欧阳修（1007—1072年）就是其中之一。他说：“夺商之谋益深，而为国之利益损”，主张利益要与“商贾共之”。当然，这种争取贸易自由的呼声也反映了当时商品经济确有长足的发展。“兴利广而上难专，必与下共之，然后流通而不滞”（欧阳修在《通进司上书》中语），要货畅其流，单靠官府不够，要利用私人经济的力量。从这一点说，要求经济上放开一些还是有一定道理的。

南宋时东南工商业有更大的繁荣，一个不同于过去豪强权宦、富商大贾的，而由部分中小地主兼营工商业的新的富民阶层兴起，他们反对国家直接经营工商业和过多地干涉私人经济活动的要求很迫切。有的思想家如叶适（1150—1223年），公然提出要保护富民的经济利益，承认他们的“朝营暮逐、各竞其力，各私其求，虽危而终不惧”的求利活动，“其途可通而不可塞”。应“以国家之力扶持商贾”。不能加以束缚和抑制。陈亮（1143—1194年）也要求加惠富商，认为这关系到国势的强弱；并提出了“农商相补”（“商藉农而立，农赖商而行”）的观点，否定传统的轻商思想。在中国封建社会后期，与商品经济的发展和新的富民阶层的成长相适应的、带有浓厚私人色彩的经济新思潮的形成，有历史的进步意义。从古老的“善因论”到儒家的经济放任论，到这种为富民呐喊要求实行开明的经济政策的思想，在新条牛下的出现，说明又一次新的变化正在发生，而这次变化却不是形式的而是内容的变化。

历史进入近代，具有资产阶级观点的思想家更是鼓吹经济自由，反对洋务派的官僚垄断政策。如严复（1853—1921年）宣扬西方资产阶级古典经济学家的说法，要求使“民各能自利”，而自利“必自皆得自由始”。只有个

人自己最能知道自己的利益，应给个人经济活动以最大限度的自由。为迎接资本主义而倡导的“经济自由主义”应该是善因论以来的第三次变化了。

经济干预与经济放任之争，实质上是经济活动靠国家经营还是靠私人经营之争的问题。与要不要由市场来起作用尚属两个问题。经济私营当然由市场引导，而官营又何尝不需要充分考虑市场的作用、运用市场的机制？价值规律是任何人都不能违反的。国家的宏观调节，国家的直接经营工商等经济事业，也不是与价值规律、与市场完全冲突（只是要适当限制市场的自发性、无序性，认识市场作用的后滞性及其局限性）。中国历史上实际是长期由官私并存（只是比重的大小各时期有变化），经济干预与经济放任彼消此长，越到后来私营的比重越大，放开的范围也越广，这是合乎商品经济进一步增长的要求的。在今天正建立社会主义市场经济体系的条件下，从私营经济以至到国有经济，自然都要面向市场，参加竞争。但在转轨时期，在作为“社会主义的脊梁”的国有经济，占主体地位起主导作用的前提下，还要强调发挥曾一度重视不够的私人从事经济活动的积极性，要搞多成分的生产，多渠道的流通，而不是搞单一的经济（国有），搞单一的渠道。这就决定过去的善者因之的思想，在谈治国富国之道的今天，经过筛选，其精华部分仍有保留的价值。如私人经营时，善于顺应并运用价值规律调节供求、调节生产这只“看不见的手”的作用，有关言论至今尚有其新鲜感。又如私人经营时，因市场的动力和压力，精打细算，分外注意效益，总是尽心竭力，特别精究业务，以在竞争中求生存和发展，于此，国有经济也应该主动转换旧的经营机制，建立新的企业制度，以增强活力，提高效益，扭转经营不善的局面。经济放任主义最大的弊病是易于流入经济完全自流，带来社会浪费的无政府主义状态，易于助长分配的不均不公现象，扩大贫富的分化，造成社会的不安；甚至使国家的经济力量和物质基础大为削弱，而不利于国家的富强统一、独立和社会主义建设。这一方面的问题也必须加以注意和预防。

即使在西方世界，由于周期性经济危机的爆发，资本主义制度面临严重困难，为了摆脱萧条和失业，本世纪30年代有的经济学家（如凯恩斯）就宣告“自由放任主义的终结”，而提出对资本主义经济要实行明智的“管理”。50年代以来，在美国“新古典综合派”兴起，鼓吹混合经济论，即公私机构共同对经济施行控制；认为现代资本主义制度是一种由政府进行调节的自由企业制度。这些都说明完全的经济放任主义是有毛病的，有争议的。在我们社会主义国家里更不能奉为一成不变的教条。

明乎此，我们在建立社会主义市场经济时决不能忘记还有一个国家的宏观调控，一定要很好地运用调控手段，而不能紧步西方尚有争议而非永不过时的经济放任主义的后尘。对私人的经济活动要消除其可能出现的弊病，发挥其应有的积极作用，因势利导，各任其能。这样，经济放任就变成经济开放，就是一种利多弊少的合理的经济政策与经济思想了。过分强调经济自由化不行，反之，过分强调经济的集中性也不行，在这上面原也应该慎重地权衡利弊，做到“轻重调于数”才是。

## 农商交易 本末俱盛

在西汉昭帝始元六年（前 81 年），检讨汉武帝以来现行政策的盐铁会议上，反对国家经营工商业、“与民争利”的儒生们，打着“进本（农）退末（工商）”的旗号，说：理民之道在于本农而已，要国家退出工商业阵地，将商业放给私人经营。“末盛则本亏，末修则民淫”，只有“崇本退末”（退末指罢盐铁酒榷均输等官营商业），“以礼义防民”，才能使风俗重新归于厚朴（《盐铁论·本议》）。会上为官方政策主持答辩的是当朝御史大夫——主管财经工作的副宰相桑弘羊（前 153—前 80 年）。这些“情貌不相副”，内心欲羨商利口头却鄙薄商业的儒生，采取以子之矛、攻子之盾的手法——接过法家“崇本抑末”政策中的“抑末”口号，拿来攻击桑弘羊：既要抑末为何官府自己也要经营工商，操此末业？桑弘羊洞察他们的用心，针锋相对，大讲商业的重要性以及农商的互补关系。他开宗明义，指出：商业，“所以交庶物而便百姓”，“万民所戴仰而取给者”。农民需用的东西，要“待商而通，待工而成”。否则农业生产资料就会缺乏，粮食就不能增产（“工不出则农用乏，农用乏则谷不殖”）。他转述《管子》的话说：“有山海之货而民不足于财者，商工不备也”，“无末利则本业何出”（《本议·通有》）？工（手工业）商业决不能轻视。政府“建铁官”，“铸农器”，满足农业生产的需用，可“使民务木、不营于末”（《水旱》）。均输，“赈困乏而备水旱之灾”（《力耕》），又赈济了受灾的农民，在桑弘羊看来，由他倡议并推行的那些新的经济政策措施，恰恰是有利于“建本”，促进了农业生产的恢复和发展。再者，主要工商业掌握在国家之手后，农民无法舍本逐末去依附豪强大家搞煮盐铸铁，这就“杜浮伪之路”，使农民“返于本”。均输平准也限制了农民离乡弃土而去奔负贩贸迁的机会；国家统一铸钱，禁止私铸，农民也只能专心从事农耕，“不反本何为”（《错币》）？所有这些，都是有利于本业，并没有如儒生们所说因“工商盛而本业荒也”（《本议》）。

桑弘羊之重视商业，既同他的商人家庭出身（“洛阳贾人子”）有关，受了其先辈范蠡、白圭的影响，同时又是当时商品经济已有一定发展在他思想上的反映。自战国至西汉，各个地区之间商品的交流已很频繁，贩运贸易即是商业中的重点和热点。正如他在盐铁会议上所说的：陇蜀的丹、漆、旄、羽，荆扬的皮、革、骨、象（象牙），江南的楠、梓、竹、箭（箭竹），燕齐的毡裘、鱼、盐，克豫的漆、丝、絺（细葛布）、纻，都是当时人们“养生送终”的必需品（《本议》），都要通过贸易，在全国各地流转。各地资源不同，物产各异，此处所饶却为彼处所乏。“吴越之竹、隋唐（湖北隋县唐县）之材，不可胜用，而曹卫梁宋采棺（柞木为棺）转尸（弃尸）；江湖之鱼、菜黄之鲙，不可胜食，而邹鲁周韩藜藿蔬食”，都是因为“交易未通”之故。有了商业的调剂有无多寡，“山居泽虞，蓬篙饶壘，财物流通，有以均之。是以多者不独衍，少者不独谨”。“若各居其处，食其食，则是桔柚不鬻，胸膈之盐不出，旄麋不市，而吴唐之材不用也。”（《通有》）桑弘羊从自然资源的地域分工上面指出商品流通的不可忽视的客观职能，认识深刻，是中国古代杰出的重商论者。

不过桑弘羊的重商论与晚于他身后 1700 年的西欧的重商主义却有显著的不同，后者产生于资本原始积累时期，要求发展对外贸易，少买多卖，从贸易顺差中力使金银向国内进口；此时的商人（幼年的资产阶级）还不能脱

离国家政权的保护，故主张国家积极干预经济生活，通过干预来保护自己的发展。处在中国封建社会上升时期，商品经济已有相当发展的桑弘羊，他的重商论乃是要求重视商业的职能，重视发展官营商业；出于特定的政策目的，对商人（私商）不是保护，而正是通过干预来抑制其发展的；尽管他也十分强调对外贸易的作用，在他手里实现了开拓丝绸之路的宏大计划，同时在对外贸易中对商人却并不抑制而有所扶植，但他发展对外贸易的目的是以国内盛产的黄金和丝绸去换取域外的奇珍异物，其直接的目的是实现对使用价值的满足，而非对货币的追求。两个重商是不能混淆的，虽然正如法国的柯尔培尔（路易十四的财政大臣）在经济政策中贯彻了重商主义思想一样，桑弘羊也在他一生所推行的经济措施中贯彻了他的重商思想体系（用胡寄窗语）。

外国重商主义者眼里只有商、工；重视农业是后来反对重商主义的重农学派提倡的，两者互相对立，在这一点上桑弘羊与外国的情况又十分不同。他认识全面，在他一人身上，既重商又重农，并从理论上提出了一个令人注目的农商并重论。他说：“古之立国家者，开本末之途，通有无之用”，使“农商工师各得所欲”（《本议》）。“百工居肆，以致其事；农商交易，以利本末”（《通有》）。他的属官也说他筹划计算之所致是“民不困乏，本末并利”（《轻重》）。“本末并利”的思想为先秦法家（包括管子）所无，是桑弘羊首先从农商关系的一般（生产与流通的关系）来作出总结性的表述的（范蠡的“农末俱利”是从不使粮食余价过低或过高，以免伤农伤末的具体问题上来立论的，而非一般地谈农商关系问题）。他一方面重农，提出要“建本”、“返本”、“贵本”、“务本”，另一方面重商，坚持国家经营工商业，供应农业生产和农民生活需要的物资，对发展农业有好处而无妨害。他不像其先秦法家前辈那样单纯强调农商矛盾的一面，而也提出了两者相互依存、互相补充和促进的一面。在韩非以来，“农本工商末”的观念已很牢固，桑弘羊敢于把本末并举，并把工商与“富国”相连（“富国非一道”，“富国何必本农”，见《力耕》），确是一种崭新的独立见解，同他素来敬仰的商鞅的“壹务（农）则国富”的说法也大异其趣。这既表现了桑弘羊的理论勇气，又说明他的经济思想是从经济生活的实际中提炼而来的。在中国历史上，对农商关系的认识，桑弘羊的思想才是一种比较辩证的正确的思想，尤其是其重视商业客观职能的观点更有长久的保留价值。

桑弘羊的思想是对其先前法家思想的继承，但又不同于前人。在桑弘羊以前的法家，虽然对商业的作用曾予以不同程度的肯定，但总的说来他们是只重视农业，而对商业则主张有所抑制，即所谓的重农抑商。重农抑商作为一种政策来全面施行是从商鞅（前 390—前 338 年）开始的，是商鞅变法中的主要内容。商鞅这位著名的法家，他直接制止农民弃农经商，从法令上规定不许国内从事商贾技巧之人自发增加，不经批准而经商者要重罚，允许存在的商贾家庭的劳役负担要加重。他“重关市之赋”，限制商贩的过分利得，并提高某些商品如酒肉的税率，使高额利润由私商之手转归国家掌握。他实行盐铁官营，由国家独占山泽之利。他管制粮食贸易，不准商人插手粮食买卖。他提高粮食收购价格，在经济上使商人感到经营粮食无利。这种抑商政策是一种抑商人而存商业、退私商而进官商的政策，是实行重农、贯彻农战方针的手段。其用意一是要抑制富商大贾不合法度地任意兼并农民，把商业资本的活动限制在一定范围之内，使之不触动封建统治者的根本利益；二是要抑制中小商贩和小手工业者人数的过分增加，把社会上从事工商业的人数

限制在一定范围之内，使之不影响农业生产这个封建经济的基础。前后二者分别属于调整官私关系的问题和调整农商关系的问题。在上述范围之内，商业的正常发展，于此，商人的正当经营，并无害处，可不予禁止。如此涵义的抑商政策，对社会财富的再分配、农商劳动力比例的合理配置，有一定的调节制衡作用，因此在需要发展个体的农民经济、巩固新兴的封建制度、建立统一的中央集权的封建国家的封建社会的初期来说，具有历史的进步意义，并非阻碍商品经济发展的逆历史潮流而动的东西。况且商鞅只是抑商，尚未把工商称作末业（“末”是指奢侈品生产和经营者以及未经批准的弃农经商者）；自韩非起始把工商与“末”字相连，再加后来儒者的贵义贱利思想、轻商思想，重农抑商就变成崇本抑末了。不论称抑商还是称抑末，对法家来说，这种政策属于经济干涉主义思想下的产物，抑制富商大贾势力的膨胀是其特色。

汉初，在无为而治经济放任思想指导下，纵容私营工商者自由发展，抑商政策中抑制富商大贾的内容已告废弃，只保留了抑制中小商人，防止农民弃农经商的内容（包括不准商人衣丝乘车、加倍征收算赋、市井子孙不得仕宦为吏等项规定的贱商令），这已是半截子的抑商政策了。到桑弘羊时更扬弃了过去重农抑商的提法，而变成农商并重，这是又一个进步，是其不同于商鞅之处。不过桑弘羊的抑商并非仅如西汉初那样的贱视中小商人以抑制弃农经商，而是由放任私商转为抑制私商——富商大贾，另一方面他又从极力发展官营商业中体现其重商思想，对抑商（私商）和重商（官商）做到矛盾的统一。从思想的继承来说（抑私商重官商），又与商鞅有历史的渊源。

由桑弘羊倡导的农商并重的思想，后来在一些进步思想家的身上又有进一步的发展。如东汉末的王符（约106—168年），提出农工商各有本末的独特观点。他说：“凡富民者以农桑为本，以游业为末；百工者以致用为本，以巧饰为末；商贾者以通货为本，以鬻奇为末。三者守本离末则民富，离本守末则民贫。”“商贾者，所以通物也，物以任用为要，以坚牢为资，今商竞鬻无用之货，淫侈之币，以惑民取产。虽于淫商有得，然国计愈失矣”（《潜夫论》《务本》）。王符肯定农工商三者若守本离末，都可富民，就三者的“本”来说——农桑、致用、通货，都应并重，而三者的“末”——游业、巧饰、鬻奇，则都在该抑之列。如“好工”、“淫商”，必须予以打击，“勿使擅利”。在这里，王符只是形式上接受了“抑末而务本”的口号，实际上对韩非以来对农本工商末的说法有所修正，而提出了自己的新解，这种新解应属于农商皆重（皆指其本）的范畴，但比之桑弘羊的理论分析得更细了（各分本末）。

汉以后，在农商关系上，除了都说重农以外，余下的无非是经济干涉主义的抑制商人思想和经济放任主义的纵容商人（私商）思想的相争。由于经济干涉主义的失去优势，抑商政策实行的机会已经不多，只有少数政治家才或多或少有抑商的思想。如唐朝的理财家刘晏（716—780年）仍大力发展官营商业，有效改进食盐专卖，但其抑商、“排商贾”，只是排除那些投机倒把居赢取利的大商人，而非一般地排斥私商，相反地他在食盐运销上倒是利用私营商业的力量，以私补官，已不同于商鞅、桑弘羊的作法（食盐运销全由官府）。宋代改革家王安石（1021—1086年），深知“盖制商贾者恶其盛，盛则人去本（农）者众，恶其衰，衰则货不通”（《答韩求仁书》）。因此，主张调节适度，其抑商、制商思想，主要仅表现在实行均输、市易、青苗等

措施，对商品专卖则在“榷法不宜太多”的思想下，并不怎么强调。他与商鞅、桑弘羊的差异更大了。总的说来，抑商政策中抑制富商大贾这个兼并势力的内容已日益淡化，只有为了促使农民返本，遏制弃农经商（当中小商贩），以恢复并发展农业生产，如西汉初那样的贱商举措（不让农民穿绸、做官等），才在许多新王朝初建时（如唐初、明初）反复地有规律地出现。抑商政策就在这一点上还保留着当年法家思想的传统。

到封建社会末期的明清时代，新兴的工商业者兴起，资本主义萌芽滋生，观念又有更新。明代张居正（1525—1582年）进一步反对言权利、反对官商（特许商人）分利、垄断性的商品专卖制度，提出“省征发以厚农而资商，轻关市以厚商而利农”的口号，以厚商资商代替抑商排商。他透辟地说：“商不得通有无以利农，则农病；农不得力本穡以资商，则商病。敌商农之势常若权衡”（《张文忠公全集》、《赠水部周汉浦榷竣还朝序》）。农商并重论在新条件下再度为政治家所宣传，这是对传统的重农抑商论的全部否定。这里的商是指私商，与桑弘羊农商并重论的重官商、抑私商，内容又有不同，所以对桑弘羊的专卖政策，张居正是非议颇多，而赞扬了盐铁会议上的儒生的。当然，张居正所要厚待的私商乃是新兴的参与生产、与资本主义萌芽有关的工商业者；对“待其赢余，役使贫民”的富商大贾，他仍是痛加鞅伐的。所以他们思想仍不是为豪民巨室张目的经济放任论。扶植新兴的工商业者、促进新的生产方式的出现，在历史的进程中有它的进步性，张居正的“资商厚商”思想就体现了这种历史进步性。

清代，抑商思想在最高决策层已不占位置，“崇本抑末”只是某些时候的采取某些举措（如雍正时禁开矿以维治安）而使用的借口，在一般情况却不是这样。如乾隆帝（1736—1795年在位）就认为“大概市井之事，当听民间自为流通，一经官办，本求有益于民，而奉行未协，转多扞格”（《高宗实录》卷三一四）。在这种多给私营商业以自由的思想指导下，官营商业已不再发展，商品专卖（茶）已不再加强，国家干预已不再扩大了。

可见中国历史上并没有存在着一条一以贯之的“重农抑商（私商）”政策，一直延伸到清代，以致严重地阻碍了商品经济的发展。

在中国封建社会后期，不在朝主政的，与民间工商业有千丝万缕联系的人士（包括未做高官，或罢官的人）对传统的重农抑商思想反对尤其强烈。他们主张重商，但其内容已由重视商业的客观职能、重视发展官营商业，而转为重视商人，重视私营商人。这是重商论的一个历史性变化。如南宋永嘉学派的创“保富（富民）论”的叶适，公然昌言“抑末厚本非正论也”，批评了王安石的青苗市易等抑商措施。同时代的陈亮也为富民辩护，认为商人致富可成为国家的经济后盾，若使“富人无五年之积，大商无巨万之藏”，“则国家日以困蹙”。

与之相应，农商并重论也不时得到这些思想家的发挥。如陈亮认为“商藉农而立，农赖商而行，本以相补，而非以相病”；袁甫也提出“农末相资”的论点；陈耆卿更说农工商士“四者皆百姓之本业，自生民以来，未有能易之者也”。至此商已被提到“本”的地立而不再尚以本末并利为词。在野派的这些思想方兴未艾，并起着先行者的作用，对后来朝野谈有关这些问题的政治家、思想家，起着良好的影响。明代名相张居正的重商及农商并重论实后于陈亮等人300多年。在思想界、明末与代表东南中小地主工商业者利益的东林党有历史渊源的思想家黄宗羲（1610—1695年），痛斥重本抑末论是

“世（俗）儒”的“妄议”，也提出了“工商皆本”的口号，可看出对其先行者的继承关系。当然，溯诸更远，自南宋以来的民间的这种农商并重论，也不是桑弘羊思想的重复，因其所重不是官营商业而是民间商业（工商业市民）。而黄宗羲对“为佛”、“为巫”、“为倡优”、“为奇技淫巧而为货者”，因其“不切于民用”，而“一概痛绝之”，则与王符的思想倒有共通之处。

新的重商思想符合于资本主义萌芽以至后来资本主义经济发展的需要，因而有它的积极意义和启蒙作用。近代以来重视工商业的思想更声势大振。嘉道时的魏源（1794—1857年）主张“以工商富民”，反对“抑末”，而要求“缓本急标”（标指商品货币）；其后的王韬更提出要“恃工商为国本”；薛福成（1838—1894年）力主“工体商用”；郑观应（1841—1920年）鼓吹“商战”，指出农本商末只适用于古代社会，今“欲制西人以自强”，应“以商立国”（《盛世危言·商务》）；康有为则进而提出“定为工国”的主张。“重本抑末”论已被正式宣布过时了。

时至今日，农商关系问题仍是牵涉到国民经济部门之间比例关系如何正确配置、合理安排的一个重要问题。国家要实行工业化、现代化，但农业仍须高度重视，为加强农业的基础地位和发展后劲，必须增加对农业各方面的支援和投入，这一点要坚持，决不能动摇，历史上的重农思想尚有其可以参照的地方。过去的抑商口号因条件变化自然已无再提的必要。商品经济要发展，商业要重视，历史上中国式的重商思想，重视商业客观职能的思想，农商皆重的思想，商也有“本”“末”的思想（而非西方的重商主义），倒是对人很有启发的。至于重官商还是重私商，则与经济干预还是经济放任密切相关，后者应如何处理，前者亦应作如是观。值得注意的是曾起一定积极作用，重农抑商政策中的防止弃农经商，以致影响农业的用意，似不能完全否定。有序地安排农村的剩余劳动力去从事工商业，以发展商品经济，使农村富裕起来，并减轻农村“隐性”失业的压力这当然要加以支持，但如果劳动力并非绝对多余，就地就近尚可服纳，用于开发“二高一优”农业、发展乡镇企业和小城镇经济，只是为了追逐赢利，盲目地、无序地，纷纷弃农离乡去经商、打工、作跨地区远距离的流动，青壮年过多外流，妇幼老在家力田（有人戏称之为“386199”部队），以致土地撂荒，造成农村人力资源流失，这就必然会扯作为国民经济基础的农业的后腿。历史上思想家政治家呼吁“返本”，深为“舍本逐末”的后果担忧的那些话，又会响于耳边。抚古知今，可以提醒商潮中的某些人不要走向因重商而妨农的另一极端，不要以反对一种倾向来掩盖另一种倾向。17世纪西方重商主义政策的实行造成农业衰落、农民贫困的覆辙是不能去重蹈的。

## 均济贫乏 摧抑兼并

“三代子百姓，公私无异财。人主擅操柄，如天持斗魁。赋予皆自我，兼并乃奸回。奸回法有诛，势亦无自来。后世始倒持，黔首遂难裁。……俗吏不知方，掊克乃为材。俗儒不知变，兼并可无摧。利孔至百出，小人私阖开。有司与之争，民愈可怜哉！”这是北宋王安石的一首表明自己政见题为《兼并》的五言古诗。诗中指出上古公产，随之由人君持衡，取予自上。后世兼并乃起，遂使利柄倒持，利孔大开。国家应重收开阖敛散之权，视兼并势力为奸回之徒而以法处之。兼并不必摧抑的论调是俗儒之见，如放任“小人”胡来，就会滋长兼并，坑害百姓。这位改革家在早期的诗歌中就已鲜明地表露出他的反对兼并思想，这一思想后来越益发展，以至摧抑兼并的主张成了他实行变法的中心内容。对于兼并之害和抑制兼并的意义的认识，和他历任州县地方官，了解民间疾苦，是很有关系的，但过去著名政治家摧豪强抑兼并的举动也给了他很深的影响。王安石自己也说过：“周置泉府之官，以摧制兼并，均济贫乏，变通天下之财，后世惟桑弘羊、刘晏粗合此意”（《宋史纪事本末》卷三七，熙宁二年二月）。他从周公跳跃各代直落到桑弘羊和刘晏身上，可见对这两位前辈是深为景仰的。

其实，王安石虽搬出儒家经典《周礼》，他的思想却真的很接近于桑弘羊和刘晏，故而对他们的“均济贫乏、摧制兼并”，以欣赏的心情表示肯定。那么桑刘到底为什么能引起不轻许人的王安石的如此重视呢？

桑弘羊作为汉武帝的财政大臣，他所推行的新的财经政策，就是以摧豪强抑兼并为特色的。在汉代，“商人之所以兼并农人，农人之所以流亡”的问题是文帝时由晁错首先提出的，但在当时无为而治，善者因之的思想指导下，并未采取有效的抑制兼并的对策，到汉武帝时才由桑弘羊来完成这个历史使命。桑弘羊承继先秦法家的国家干预经济的思想，强调“制其不足，调其不足”，“散聚均利”，“禁溢羨，厄利途”（《盐铁论·错币》），以防止“民有相妨之富”的现象继续加甚。这一思路是他制定盐铁、酒榷、均输等各项政策的理论基石，而这些政策在他看来正是“绝并兼之路”、使“百姓可家给人足”的抑强养弱之举。“山泽无征，则君臣同利；刀币无禁，则奸贞并行”，“臣富相侈，下专利则相倾”（《错币》）。“放民于权利”，等于资助了强暴，“遂其贪心，众邪群聚，私门成党，则强御日以不制，而并兼之徒奸形成也。”（《禁耕》）桑弘羊从国家对社会财富分配的调节作用，和从巩固国家统一，制止由兼并势力升级而导致分裂割据再起的高空，来指出实行以抑兼并为内容的经济干涉政策的必要性，在当时确是有其积极意义的。虽然桑弘羊的抑兼并齐黎民，“均济贫乏”的政策措施，实质上是怕贫富过分悬殊，会由贫民的不满进为社会的不安，而思有以济之、缓之的“牧民”之道，是从最高统治集团本身的利益来打算的，但在国家对外战争（抗匈奴、联西域）、对内兴作（兴水利、屯边境），财政支出激增的情况下，能做到“民不益赋而国用饶”，制富商之有余，周贫民之不足，并让贫民受豪民的压榨减轻一些，这到底是一件好事。宜乎王安石对此要有所赞誉。

刘晏在安史之乱后出掌财政，帝国残破，军资浩繁，理财的难度更大于桑弘羊之时。但他也承继桑弘羊的思想，不主张直接向人民加重赋税；而提倡把商业经营作为主要手段，来取得经济收入，充实国家财政。由此出发，他自然也非常重视商业。他的大力发展食盐专卖（官收盐、常平盐）及常平、

平准、均输等官营商业，正是这种思想下的产物。史称他“因平准法，斡山海，排商贾，制万物低昂，常操天下赢资以佐军兴，虽拿兵数十年，敛不及民而用度足”（《以新唐书·刘晏传赞》）。这与桑弘羊的“民不加赋而国用足”，可谓异曲而同工。桑弘羊是从富商大贾身上收夺工商山泽之利，而反对向农民征收“助边费”（三十钱），刘晏也是“阴笼商贾之利，潜制轻重之权”（《文献通考》中语），收夺了那些在粮食市场上投机倒把的奸商和原先垄断食盐生产和批发的大盐商的暴利，而给受穷、受灾农民减免租税，其“均济贫乏”之自抑商始，也如出一辙。所以王安石要把刘晏同桑弘羊相提并论。

在中国历史上，抑兼并是一个复杂多变的问题。在商鞅变法时，秦国地广人稀，草不尽辟，一切为了耕战，“任民所耕，不计多少”，因此那时是“尊奖并兼之人”、“信并兼之法，遂进取之业”（崔寔、贾谊之语），谈不上要抑兼并。汉文帝时兼并势力已日益抬头。地主，尤其是商人，通过不等价交换和高利贷剥削农民。在急征暴敛天灾人祸之下，往往使人其彀中的农民卖田宅鬻妻子，成为被兼并的牺牲品。破产农民流亡出去，变成流民，或沦为商人豪家的依附、奴仆、隶庸。这就等于挖了国家的墙脚，大大减少了政府所掌握的赋税和劳役的来源，国家同兼并势力之间的矛盾于是加剧。经景帝到武帝时，“兼并豪党之徒，武断于乡曲”，气焰十分嚣张。由纵容兼并到要抑制兼并，“物盛而衰，固其变也”（《史记·平准书》）。在唐代，由于前期实行经济放任，商业资本迅速膨胀，土地兼并之风亦迅速滋长，使均田制已难维持。史载：“开元之季天宝以来，法令弛坏，兼并之弊有逾汉成哀之间”（《通典》中语）。商人也伸手于土地，成为兼并势力中的一个重要部分。西汉后期桑弘羊抑兼并政策废置后所引起的成（帝）哀（帝）间的土地兼并情况，又再现于唐时，只是唐时抑制兼并的呼声已比较低沉（如陆贽虽不满“兼并之徒居然受利”，但也只能提出“裁减租价”的起码方案而已）。惟有刘晏的“排商贾”才为摧制兼并，均济贫乏多少办了一点实事。

不过即使对商人这个兼并势力的一个组成部分所作的抑制来说，刘晏与桑弘羊也尚有不同之处。在桑弘羊的时代，为了抑制兼并势力，富商大贾是主要的打击对象，他们有钱而不与政府合作，因而政府对他们的打击是唯恐不周不力的。如盐铁实行官收官运官卖的全部专卖制，商人基本上被排除（小额零售的食盐分销可能还有）。到刘晏时，由于商品经济的日益发展，在唐前期经济放任政策卵翼下的商人势力已很强大，再加安史之乱后唐政府主要靠东南地区供给，东南的盐商正是官府所要争取、拉拢、与之合作的对象，所以刘晏的“排商贾”，其打击面就大大缩小了（只限于奸商）。食盐专卖，除官府统一收购外运销都放给商人，并给以一些优待，其摧制兼并的劲头已大如桑弘羊。

不论桑弘羊和刘晏摧制兼并的范围有大有小，王安石对这两位前辈的力度不同的抑商政策所取得“民不加赋而国用足”的理财结果却是非常的心向往之。因而他就以桑弘羊、刘晏为榜样，在他的变法中实行了适合于当时的抑商政策，以此来实现他平素所持的抑兼并主张。北宋立国之初就不立田制不抑兼并，以致土地兼并问题突出，社会危机和财政危机严重，造成国家的积贫积弱，行变法，抑兼并之提上议事日程，已有不可再待的迫切性。王安石勇敢地倡导变法，以“三不足”畏（天变、陈法、人言）的精神，推行了均输法、青苗法、市易法以及方田均税法，这些政策措施都具有鲜明的抑商

色彩的反兼并的目的。均输法向富商大贾稍稍收回轻重敛散之权，归之公上，在地区间的贩运贸易中部分地排除了商人。市易法是由官府直接吞吐物资，参与交易以平抑市场物价，与城市中奸商的垄断市场、囤积居奇行为作斗争。青苗法是由官府发放贷款，收夺富商大贾在农村中进行高利贷活动的地盘，使他们不得乘农民之急以邀倍息。实行于东南诸路的方田均税法，是丈量田亩，平衡税负，对占有土地兼作地主的商人们的瞒地逃税也是一个限制。均输法行，而“豪商大贾皆疑而不敢动”，由此失去了“乘急擅权”之机；青苗法行，而农户“常保其土田，不为大姓兼并”；市易法行，而“京师大姓多止开质库（当铺），市易摧兼并之效似可见”；方田均税法行，而兼并之户田多税少贫弱之家田少税重的情况得到制止。王安石对兼并势力真是极尽其抑制之能事了。他一心“摧兼并，收其赢余，以兴功利，以救艰厄”别人（苏辙）以讥评的口吻说他“不忍贫民而深嫉富民，志欲破富民以惠贫民”，歪打正着，恰恰道出了王安石变法的精神所在。王安石的抑兼并的精神实堪与桑弘羊相侔，而大大超过了刘晏。王安石采取的各项措施中，均输桑刘都曾用过；市易类似桑刘的平准常平，而内容更为丰富（利用守法中小商人来工作，并且是金融业与商业的结合）；青苗法则属王安石的创制，桑刘都未接触过。王安石的政策是源于桑弘羊、刘晏，而更有新的发展。

从桑弘羊到王安石，他们的抑制兼并同样是与抑制商业资本结合起来进行的。只有采取有效的抑商措施，兼并的资本的积累才能受到遏止，兼并的速度一时才会趋于减弱。如不抑商人，兼并之家从商业环节中以贱买贵卖、囤积居奇、高利盘剥等手法，赚来的多得发涨的钱财，还是会大量倾注于土地，而无休止地进行兼并活动，纵有限田、括户、核实土地也是难以抑制兼并势力的。略有不同却是，王安石比过去思想家所持的只有豪强富商才有可能兼并的看法更进了一步。他认为“有财而不理，则阡陌闾巷之贱人，皆能私取予之势，擅万物之利，与人主争黔首而放其无穷之欲，非必贵、强、桀，大而后能如是”（《王临川集·度支副使厅壁题名记》）。意思就是国家对经济放任不管，听私人自由发展，必然引起广泛性的兼并问题，由此，国家加强干预也是抑兼并所必要的。把兼并与经济放任联系起来，这一思想是比较深刻的。还有，在王安石所处的北宋中叶，大官僚大地主大商人三位一体的现象已日益严重，这一点远非桑弘羊时尚禁止官僚经商，商人地主多无官职爵秩，尚号称“素封”的情况可与之相比，所以王安石的抑兼并不仅仅是一般的扫及“富工豪贾”的及那些“擅万物之利”的贱民兼并势力（“吁吁闾巷之贱人”），而主要的是把矛头针对那些以兼营商业为兼并之方、增兼并之资的大官僚大地主大商人的所谓“贵、强、桀、大”者。相对言之，后者应是王安石抑商抑兼并政策的主攻方向。可以说王安石抑制兼并的内容比桑弘羊时更复杂，更具有新的社会意义。由于抑兼并的主要打击对象，是作为兼并的主力的品官形势之家，这部分人——特权兼并势力，比桑弘羊时的富商大贾势力更大，因此变法所受的阻力也特大。

同样说抑兼并，处于土地私有制大大发展的封建社会后期的王安石，与处于国家授田下自耕小农正在成长的封建社会前期的桑弘羊，又不能不有一个更重要的差别。封建前期，国家的剥削主要是由受田农民负担的、按人口计算的赋税和分派的徭役，地税很轻，抑兼并的意义除了防止农民变成流民会起来反抗外，主要在于防止商人地主等兼并土地，使作为赋役对象的计民——农民脱离户籍，被迫流亡或被兼并者隐占，从而削弱封建国家的统治基

础。在封建后期的宋代，赋税主要已按田亩征收，税额数倍于唐，人头税（如身丁钱、绢）已非重要，无地佃户不出赋税差役，因此封建政府与豪家的斗争就不在争夺隐漏户口、争夺按人计算的赋役来源上，而在如何制止地主的瞒田匿税了。这时的抑兼并，重点就转移到调整地主阶级内部（封建国家和大土地所有者）对农民的地租剥削的分配比例上面去了（官租、私租）。王安石变法中的“方田均税”，就是想杜塞大土地所有者瞒地偷税之门，这一点是桑弘羊政策中所没有的，表现了它的时代特色。当然由于不触动土地的私有制，也“未能大困兼并”，充其量只是对农民、中小地主、中小商人有一点保护作用而已。

在封建社会末期的明代，张居正实行改革时，由于“言权利”（商品专卖）已日受非议，新兴工商业者已成为“厚”之“资”之的对象，摧抑兼并目标已自商人身上移开，最大的兼并者乃是那些瞒产逃税的豪强大地主。但此时除了方田丈量这个措施外，已很少可以对付豪强大地主的办法了。王安石这样做，张居正也这样做，应该说是受了前看影响的。张居正雷厉风行，切实整顿田赋，清查逋欠，并进一步丈量全国土地，清出大地主隐瞒的土地。清丈用的时间短，清丈范围遍及全国，论速度、论成果都大大超过王安石方田均税的水平。同时“按溢额田增赋”，也比王安石的查出隐漏田地而全县仍按“祖额”收税的作法（只是按查出的田亩数分摊田赋，担负稍趋均平），在财政上的意义更大。除了明初太祖时，借农民革命后有利条件，对全国进行比较彻底的那次土地清丈以外，张居正的清丈土地、整治瞒田匿税，可说是历史上所罕见的一大壮举。就摧抑兼并来说，这也是历史上接近尾声的最后一次高潮了。

尽管因时代先后，抑兼并的内容、效果有所差异，但摧抑兼并，均济贫乏的思想，在对贫富严重不均熟视无睹的社会环境里毕竟是难能可贵的，或说更是独树一帜的。尽管在王安石以前已有人（如苏洵）创土地细分兼并无常之说，而且越到后来为富民辩护的思想越益起劲地鼓吹反兼并的论调（如叶适），但在实行抑兼并政策的当时，确是符合于人民的部分利益的。抑兼并仍是一份值得重视的思想遗产。即使在资本主义国家，有的经济学派（新剑桥学派）也敢于揭露资本主义社会里收入分配不均等的现象，寄希望于国家的经济立法和社会政策，通过改善分配来解决社会问题；而科学社会主义更主张推翻资产阶级，以社会主义代替资本主义，以公有制代替私有制，实行按劳分配，实现社会公平。信奉马克思主义的我们这一代人，为什么不理直气壮地去肯定与当前社会主义理想有若干共同之处的我们的先哲所坚持不懈为之奋斗的抑兼并均济贫乏的思想呢？

当然旨在充裕国家财政、安定人民生活的具有财政意义和兼有社会改良意义的摧抑兼并均济贫乏的思想，并不能解决封建社会的根本矛盾，解决长期以来反复发生的土地问题。要消灭土地兼并、解决土地问题，只有通过革命的途径来实现。中国革命推翻了近 3000 年的封建制，废除了封建地主的土地所有权，满足了农民对土地的要求，解放了农村的生产力。随着联产承包责任制的推行，农业生产稳步上升。虽然主体形式是以家庭为单位的小规模经营，但由于土地属集体所有，农民只有使用权，而无所有权；农户要向所耕种的集体的土地交承包粮，并以副业的部分收入交与集体，家庭经营只是合作经济中的一个经营层次，因此，不致发生小农经济两极分化、土地兼并的问题。为了发挥规模经营的优势，以提高经济效益，分户的细小的土地适

当地向种粮大户、专业户流动也是必要的，让渡土地使用权的农户适当地收取报酬（补偿过去施肥、改良土地等支出）也是可以的，但这不是土地的买卖和兼并。承担实现社会公正和公平的职能的国家，会制定相应的政策，进行宏观的调节，以防止土地过分集中而造成地权分配的不公不均和出现剥削、不劳而获的“新地主”。先让一部分富起来，最后目标是达到共同富裕。在这里，历史上“均济贫乏，摧抑兼并”的思想，今天仍可以作为借鉴，多少给人以有益的启示。

## “养民”为先 理财要领

古时候学童入私塾，启蒙读本《三字经》上有这样几句话：“唐刘晏，方七岁（？），举神童，作正字，彼虽幼，身已仕”，说的是唐朝理财家刘晏幼年的一段故事。刘晏生于盛唐之世，幼有神童之称。开元十三年（725年）8岁的刘晏，赶到兖州行在，给将去泰山封禅的玄宗皇帝献上一篇《东封书》，深得赏识，被带回京师长安，“授秘书省正字”之职，在最大的皇家图书馆里边学习，边做些文字工作。天宝年间，刘晏出任地方官员，“颇有能名”。安史之乱（755年，延续8年）期间及乱平后，刘晏在国家危难时受命理财：疏浚汴河，改革江淮漕运，保证了京师的粮食供应；整顿盐政，实行新的食盐专卖制度，大大充实了财政收入；减轻赋税，做好调剂粮食、稳定物价的工作。他的卓有成效的活动，对战后的经济恢复尤其是作为唐政府生命线的东南地区的经济发展起到了作用。不愧为有唐一代最杰出的理财家，在当时就颇享盛誉。那年刘晏始任转运使把江淮首批漕粮克服重重困难运抵长安，解了燃眉之急，军民欢呼雀跃。唐代宗特派遣卫士，“以鼓吹迂东渭桥，驰使劳刘晏曰：“卿，朕酈侯也。”（《新唐书·刘晏传》）以在楚汉战争中负责后勤供应，协助刘邦建立汉朝的萧何来比拟刘晏，可见评价是很高的。史家也说刘晏是“管萧之匹”，管仲的思想当也为他提供了可贵的借鉴。

刘晏理财之所以有杰出的成就，首先在于他有正确的理财思想。他与一般理财者不同的一个首要的特点是，从他的所作所为中可看出，他懂得增加财政收入的根本前提在于发展生产、安定人民的生活，而反对单纯聚敛，反对杀鸡取卵式掠夺人民。善于理财者，非徒“知利国之为利”，而更“知利民之为大利”；非徒“知专于取利而可以得利”，而更“知薄于取利而可以大得利”。刘晏正是这样的善理财者。

史称刘晏“其理财常以养民为先”。他曾说过：“户口滋多，则赋税自广”（《资治通鉴》卷二二二），“王者爱人，……当使之耕耘织纫，常岁平敛之，荒年蠲救之”（《新唐书·刘晏传》），意思是要从国家所控制的户口入手，大力保护、培植赋税的来源。所谓“养民”、“爱人”，无非是要休养生息，给人民一个安定的生产和生活的条件，让农家能男耕女织，安居乐业。这是一种合理的思想，有别于困疲小民的聚敛观点。

本来，人作为劳动力是为社会创造财富、为国家提供赋税的源泉，特别是在战乱频仍、劳动力税减，藩镇割据、劳动力被占夺的特定情况下，在唐王朝控制的地区，力使户口增加，逃户返复，更具有重要的意义，是财政能否好转，政权能否生存的关键。刘晏理财十几年，分管东南地区的财政经济，“民得安其居业，户口繁息”，“始为转运使时，天下见（现）户不过二百万，其季年（代宗大历末年）乃三百余万。在晏所统则增，非晏所统则不增也。”（《资治通鉴》中语）户口之得以增加，和刘晏的坚持“养民为先”的理财原则是分不开的。

的确，刘晏从农村增加税收，不是靠加重每一家农户的负担，而是靠增加农村户口，扩大耕地面积，发展农业生产而取得的。他兼任常平使，举办常平，调济民食，稳定粮价，“丰则贵取”，“歉则贱赇”（“饥则贱与”），既防止谷贱伤农，又防止谷贵伤民，正是从民以食为天这个首要问题上，通过合理的方式，来安定农民生活，保护农业生产，以培养税源的一种养民措

施。刘晏十分关心农业生产，密切注意农业生产的动态，在“诸道各置知院官，每旬月，具州县雨雪丰歉之状白使司（刘晏兼任租庸使）”，“知院官始见不稔（熟年）之端，先申至，某月须如干蠲免，某月须若干救助，及期，晏不俟州县申请，即先奏行之，应民之急，未尝失时，不待其困弊，流亡，饿殍，然后赈之。”（《资治通鉴》中语）像这样关心生产，未雨绸缪先期掌握情况，及时减免租税，主动解决百姓的困难，在封建官僚中实属罕见。这“对安定社会生活，增殖人口有一定的助益”（胡寄窗语）。在当东南租庸使主管赋税工作上，刘晏也体现了他的“养民”的原则，而不仅仅局限于传统的轻徭薄赋的作法了。

刘晏关心农业生产还表现在他能采取兴利除弊的果敢的举措。突出的是永泰二年（766年）他支持浙西地方官禁止豪强大户截湖造田以利百姓一事。原先丹阳县有一“周回四十里”的练湖，膏润数州，农田灌溉，官船转运、商旅往来都资以为利；后来大族们“横截十四里，开读泄水，取湖下地作田”。“自被筑堤以来，湖中地窄，无处贮水，横堤壅碍不得北流”。“秋夏雨多，即向南奔注丹阳、延陵、金坛等县，民田八九千顷常被淹没；稍遇亢阳，近湖田苗无水灌溉”。所利者只是大户115顷之田，而损三县百姓之地，人民深受其害。时任户部尚书、兼领东南地区中央特派专使（转运、常平、租庸、盐铁、铸钱等使）的刘晏，特为当地刺史撑腰，让他发吏卒把横堤扒了，使“邑人免忧旱淹”，“官河又得通流”，并上报朝廷，请下令褒奖，“勿使更令修筑，致有妨夺。”（事见《全唐文》卷三七、三一四）这是中国历史上保存至今的最早的揭露与湖争田之弊的史料。刘晏深悉民情，洞察拦湖造田之弊，给百姓做了一件大好事，他的养民思想在这一实际行动中又得到充分的体现。

即便是作为转运使办理漕运时，刘晏也不仅仅着眼于保证军需。他开汴河、调粮食，部分分运洛阳等地，目的之一是“米运流通，则饥人皆附”，有利于恢复战后残破的农村；同时“舟车既通，商贾往来，百货杂集，航海梯山”，也有助于城乡经济重趋活跃（《归唐书·刘晏传》）。这些都是为了使“村落邑廛从此滋多”，也符合于他的“养民为先”的要求。

刘晏要注意“养民”，安定农民、保护税源，从而不主张直接向人民加重赋税劳役，他取得经济收入、支持国家财政的主要来源就在举办官营商业、实行食盐专卖上面。但刘晏的扩大盐利，并不靠克扣盐户和提高盐价来进行财政搜括，而是靠从增加食盐生产中扩大食盐流通以得到更多的税收（盐利）。为此，他重视盐业生产不输于抓农业。史称他“随时为令，遣吏晓导，倍于劝农”（《新唐书·食货志》）。加强技术指导，促进食盐生产，刘晏的领导工作可说具体之至。他总结出这样的经验：制盐不简单，要看天时，“盐生霖潦则卤薄”，“暵旱则土溜坟”，要趁晴好天气，抓紧刮取经海潮浸润后；经晒，干爽的含碱之土，成“溜”坟起，舀水浇灌，淋出卤汁，用以煮盐，不要失掉时机遇上霖潦冲刷，土中所含卤质淡薄，成盐就困难了。刘晏根据天气情况，随时晓喻盐民在生产上采取什么措施。食盐生产增加，盐民生活也可改善，国家的盐利随之扩大，这是刘晏养民（盐民）以养税之道在又一方面的运用，无处不贯彻他着重生产的理财思想。

刘晏举办漕运，在扬子县建立10个船场，造船2000艘，每艘船造价（包括物料和工本）给钱千缗（钱百万），由各“专知官（每场一人）竞自营办”。造价给得这么多，目的就是要提高工匠的收入，改善生产者的生活，以鼓励

船场上下人等的经营和生产的积极性，使船造得结实耐用，刘晏就此事说：“论大计者固不可惜小费”，“凡所创置，须谋经久”，“使私用无窘，即宫物坚固”（事见《唐语林》卷一）。照顾人们的物质利益，予民以利，使之有一个安定的生产和生活条件，然后才能尽心地为国家效力，在对待造船工匠上面，刘晏养民原则的应用又得到很好的延伸。

刘晏的“养民”思想、推原追始盖来自管子、孔子、荀子的“爱民（人）观”（“王者爱人”）：为政者要“养民也惠”（《论语·公冶长》），善施爱利；“畜之以惠”，“养之以义”（《管子·幼官》）；“长养人民，兼利天下”，而不能“垂事（施小惠）养民”（《荀子·非十二子、富国》）。与“富民为先”、“先予后取”、“百姓足君孰与不足”的思想前后正相贯通。这是一方面，另一方面，当时劳动者（农民、盐民、手工业者）生活太苦，纷起反抗的现实，也迫使他清醒地看到不减轻一点剥削是不行的。他的“养民为先”很大成份是从缓和矛盾、巩固封建统治利益来考虑，但是他以发展生产安定生活为更多地增加税入、更好地为国所用的先决条件，由此实行的或多或少地带有社会政策的意义的改革措施，毕竟是在一定程度上顺应了人民的要求的。照此思想理财，国家对经济干预虽仍较多，对人的干扰却是较少的。

刘晏的“养民为先”思想，后来也得到具有民本思想的政治家的完全赞同。如唐德宗时的文人宰相陆贽就说过“立国而不先养人，国固不立矣，养人而不先足食，人固不立矣”。养民（人）为先已提到立国的高度，而不仅是理财的原则了。

刘晏以后的北宋改革家王安石，在变法时说：“理财为方今先急”，而理财又以“以农事为急”。他的各项经济改革中重点就首先放在减轻农民疾苦发展农业生产上面。如实行青苗法，由官家向农民发放农贷，好让他们安排生活，发展生产，以免高利贷者残酷地剥削农民、兼并农民。实行募役法，出钱可以免役，富者出钱多，贫者出钱少或不输役钱（乡村四等以下户），这就减轻了农民的负担，“农时不夺而民均”，“民得一意田亩，实解前日困疲”，起到了“便趣农”的作用，有利于农业生产的发展。实行农田水利法兴修水利，提高农村的生产力，更直接为发展农业生产提供条件。

肯定刘晏理财成就的王安石，虽未如刘晏那样提出“理财以养民为先”的说法，但其所作所为以发展农业生产、安定农民生活为先，无不与刘晏的养民为先的原则相暗合。王安石认为理财不仅限于国家的财政事务，而是要同社会生产相结合，“因天下之力以生天下之财”，使“人致己力，以生天下之财”即要通过劳动者多多致力于社会财富的生产，来求得国家财政的充实。王安石的重视发展生产，是发扬了过去杰出历史人物的优良历史传统，但他的理财直接从社会财富生产的增长来着眼的财政与生产的统上观，比刘晏的“户口滋多则赋税自广”，从国家财政收入的增加来间接立论，意思更为直接，更为平妥了。

在封建社会后期的明代，政治家张居正于理财方面也大有建树。他进行改革的目的是要安定民生，巩固国本（以民为封建政权的统治基础），拿他自己的话来说，这叫做“固本安民”。他一再陈述，“致理之道，莫要于安民”。“唯百姓安乐，家给人足，则虽有外侮之虞，而邦本深固，自可无虞”（《张文忠公文集》《陈六事疏》）。“安民为要”，同刘晏的“养民为先”正有声气相应之处，安民、养民，用词虽异，用意则一，都是要在改善人民

的处境上用工夫。由于“农，生民之本也，国家用稼穡兴王业”（张居正《学农园记》中语），所以他也以农民为重点对象，注意于鼓励农民生产，安定农民生活。所谓的“安民之道”，在于“察其疾苦”，知道了民之疾苦所在后，就要坚决革除这些“病民”的弊端。当今最大的弊端是“豪强兼并，赋役不均”，“不纳田粮，偏累小民”。为此他采取断然措施，对豪强兼并之家督责欠粮，清丈土地，步步加紧，使“小民免包赔之累”，由此增加了国家财政收入以后，对穷困小民一而再、再而三地减赋免税，并实行对无田少田农民有利的摊役人田的制度。所有这些，都是其安民为要思想的具体落实。

张居正解决财政困难的途径是整顿田赋，力查隐漏。他得到了成功，而不是像过去的理财者多藉官营商业的收入来充裕国库。时至明代，商品控制范围缩小，仅存的专卖商品弊端丛生，反对行榷法的张居正，要增加岁入就只能向豪强兼并之家身上打主意，因而采取了与刘晏不同的作法。时代不同了，理财的方法也各有不同，各自表现出它的时代特色，但原则还是不变——养民安民。一是收夺散于富商大贾的工商山泽之利，藉此减轻（或不增）农民的赋税，一是向豪门富室追索应交的田赋和按田亩应多出的代役银，藉此宽苏贫者的负担；两者都是运用国家的权力，来调整国家、豪民与小民三者之间的关系，调整社会财富中剩余产品的再分配的比例与方向，使之向较有利国家与小民，而不利豪强兼并之家的方向倾斜，而不是一味加强聚敛，刻剥小民。张居正与刘晏仍可说殊途而同归——养民、安民。

张居正所采取的“安民固本”的政策措施，自谓是“小民实被其惠”，可“慰主上子惠元元（即人民）之心”。他个人不怕由此颇招物议，“祸机毁怨身后名，都置之不顾”。这种心态说明了他“欲爱养元元（即养民之意）、使之省便”的安民论确是实心为民，而且作出了实效，而不是虚清假意，空谈一番。

从刘晏的“养民为先”，到张居正的“安民为要”，以及王安石的财政与生产的统一观，都凝集了古代政治家的进步思想的精华，掌握了这条原则，理财，就抓住了要领。在中国思想文化的历史遗产的宝藏中这也可说是一个闪闪发光之点。

今天，我们讲治国，讲理财，也要有个历史借鉴。从古到今，正直的政治家、理财家都反对聚敛，如何与聚敛划分界限，就在于能否利民而不害民，在于能否扶植人民发展生产，安定人民生活。这在刘晏、张居正口中叫养民为先、安民为要；我们今天谓之要宁把财政建立在发展经济的基础之上”，“发挥财政促进生产的积极的反作用”，先发展国民经济，后增加财政收入，经济就包括致力发展生产、关心人民生活的内容。这不也是契合无间地证明了真理在古今的共同的适用性吗？今天我们反对的单纯财政观点，就是忘了养民为先经济居先，其甚者就流于聚敛。连保护税源这一浅露的道理都不顾，怎么谈得上很好地理财呢？

当然、由于历史条件的不同，古人的思想也并非能尽合于今世。如刘晏的“养民”着眼于“户口增殖”，这是人口增加就是劳动力增加的人手论，在当时人口丧亡很多、有待恢复的历史条件下，不失为一种合适的政策。但必须肯定户口增加也是消费者增加的人口论，过多的户口增多也未必为福。人口过剩会造成社会贫困，导致人口本身素质的降低。面对清乾隆盛世人口突破三亿大关，每年占有耕地面缩小的严峻事实，思想家（如洪亮吉）就表示了“为治平之民虑”的忡忡忧心。这自是后话，非刘晏始料所及。然而今

天我们研究刘晏的思想，就不能不有所取舍。对不断地扩大外延生产——增加户口、增加劳动力这一点不加分析地、一成不变地加以肯定、宣扬，将难免不合时宜之谓。

不过，丢开某些未能长期生效的具体的养民措施（如增加户口），单从抽象的原则——发展生产、培养税源来说，刘晏的养民为先的思想却是有永恒的意义。在西方，“这种培养税源的思想在 18 世纪后半期近代财政学出现以后才有学者加以考虑”。更有兴趣的是近代资产阶级经济学派的法国奠基者，被称为“欧洲孔夫子”的重农学派的创始人魁奈（1694—1774 年），曾在他的著名的《经济表》前面附上一句格言——“农民贫穷则王国贫穷，王国贫穷则国王贫穷”，可谓《论语》“百姓不足君孰与足”这句名言在欧洲最早的翻版（胡寄窗语）。然而在这位西方经济学大师近 1000 年前，我们中国唐代的理财家已对培养税源的思想有了充分的发挥，并在实际工作中加以身体力行了。

## 开源节流 收支须谨

战国晚期，在一次月旦人物的争论中，有人认为“荀子不及孔子”，有人不以为然。后者申辩说，荀子“嫉浊世之政”，“怀将圣之心，蒙佯狂之色”，“所以名声不白，徒与不众，光辉不博”。然后来之学者，得荀子的“遗言余教，足以为天下法式表仪”。“观其善行，孔子弗过，世不详察，云非圣人，奈何！”（《荀子·尧问》）孔荀比较，别的姑置勿论，仅就经济方面来看，荀子在这方面涉及范围远比孔子以及后来的儒家广阔而深入，并有新的发展，可说是观点明确，自成体系，确为新兴的封建地主阶级提出了一套治理国家的办法。不但在富国富民问题上有比较正确全面的理论，并且直接对财政政策本身从基本原理上作了深刻的有创意的阐明。

是荀子批判地吸收了先秦各学派的财政思想和理论，率先揭案出著名的“开源节流！”的主张，标志着中国古代的财政思想已达到一个很高的新的水平。

荀子在《富国》论中不仅仅停留在“下富则上富”的一般原理上，并进一步提出实现“上下俱富”的途径。“是无它故焉，知本末源流之谓也”。在这里他有一段名言：“田野县鄙者财之本也；垣窖仓廩者财之末也；百姓时和（以时耕作，而得天地自然之利）、事业得叙者货之源也，等赋府库者货之流也。故明主必谨养其和，节其流，开其源而时斟酌焉。潢然使天下必有余，而上不忧不足。”（《荀子·富国》）在荀子看来，本或源首先在城郊农村，即“田野县鄙”，也就是农业，包括粮食布帛生产以及林牧副渔各业在内的广义的农业（见《富国》中所说），同时也包括各项社会经济活动。“明分职、序事业”，农工商各部门分职明确，安排得当，和协发展，那就掌握了财之本、货之源。与之相对，荀子把国家的仓廩府库（“垣窖仓廩”、“等赋府库”），即国家的财政收入看成是财之末、货之流。本和源是根本的，如果“伐其本，竭其源，而并（聚）之其末”，则“倾覆灭亡可立而待也”。“故田野荒而仓廩实，百姓虚而府库满”，此之谓“国蹶”。本末源流，概念如此明确，可见荀子所说的本末源流关系，实际就是生产和财政、经济和财政的关系，而不是简单的国家财政的收入和支出的纯财政性问题。

要富国，增加国家的财政收入（财之末），必须从发展生产、发展经济入手，抓住财之本，掌握货之源，这就是开源。如何发展生产、开辟财源？荀子提出的方案是首先要善于使用民力，审其劳逸，“使民必胜事，事必出利”。第二是要轻徭薄赋，以政裕民，不要横征暴敛，影响生产发展。荀子还主张从技术上为生产的发展、为各业的繁荣创造条件。如在农业方面，他要求国家重视农田水利，“修堤渠、通沟洫、行水潦、安水藏，以时决塞；岁虽凶败水旱，使民有所耕艾”。在农事中要“相高下，视肥磽，序五种，省农功”，分别土质地形，因地制宜栽培各种作物。要掌握季节不失农时，使“五谷不绝，而百姓有余食”。国家应运用立法手段保护自然资源，“修火宪（防火法令），养山林，藪泽草木鱼鳖百蔬，以时禁发”（《王制》）。对手工业，要“辩功苦（质量好环），尚完利，便备用”；对商业，要“修采清”（清除秽恶），易（治）遭路，谨盗贼，平（整理）室肆。有了这些条件，农工商各业就能蓬勃发展，财之本货之源自然会丰厚旺盛起来。荀子对发展生产、经济提得全面而具体，其实这些都是切实可行的办法。

财政收入虽随生产发展而增加，但在支出上仍须坚持节用原则，即仓廩、

府库里的谷帛钱物，这些属于“财之末”、“货之流”的东西，一定要樽节使用，不能浪费。如果过度浪费、入不敷出，就会使国家财政亏空；再求实其“末”，加重赋税负担，就会引起人民的反抗。为避免发生这种问题，必须反对浪费，实行节用，这是先秦诸家普遍主张节用的基本原因。但荀子的所谓“节流”的节用思想，主要是从生产和消费的平衡来考虑问题，不仅仅从财政的收支着眼而已。

荀子说“强本节用，则天不能贫”，“本荒而用侈，则天不能使之富”（《无论》）。以“本”与“用”相对，说的明明是生产（本）与消费（用）的关系。荀子认为，人对消费的欲望“穷年历世不知足”（《荣辱》），如不加以节制，有多少财富就会消耗多少财富，那是不妥当的。提倡“节用”，目的是为留有储备。留有储备的好处之一，是可以扩大生产，进一步开辟财源。“彼裕民故多余，裕民则民富，民富则田肥以易，田肥以易则出实百倍”。相反，“不知节用裕民则民贫，民贫则田瘠以秽，田瘠以秽则出实不半。”《富国》能否实行节用，关系到能否强本（生产发展）、开源，所以说“节用裕民，而善藏其余”，是“足国之道”。留有储备（藏其余）的好处之二，是可以应付水旱之灾和其他意外情况，是为“天下生民之属长虑顾后而保万世”的预防性措施（《荣辱》）。

节流是为了开源，消费要有利于生产，这是荀子节用思想的重要特点。消费和生产、节流和开源，在荀子手里达到了高度的统一。开源节流是荀子提出的富国富民的财政经济纲领（张守军在《中国财政思想简史》中语）。

但是开源节流的思想同国家财政又有密切的关系。促进生产，发展生产，生产物增加了（开源），国家的财政收入（流）自然也能相应增加（通过税收），这是开源而足流，源大而流满了。国家财政收入（流）的支用，如能知节约（节流），取之于民就能有节制，人民的日子就能宽裕（“裕民”），生产与消费以及上缴国家赋税之后，就能保持一个结余（“裕民故多余”），可用于扩大再生产、预防水旱灾祸。“节用裕民”二者相互联系；裕民指民，节用在国。裕民必须以国家财政支出的节用为前提。如财政支出浪费，势必取民无度，则民“空虚穷乏”，何裕之有？正因为开源节流同财政有如此紧密的关系，所以开源节流也可以看作是指导财政收入和财政支出的正确方针。

荀子思想的尤为可贵之处是他明确地把生产看成国家财政的基础和源泉，生动地比喻生产的发展是财之本、货之源，而国家财政的富裕则是财之末、货之流，是他第一个把生产和财政的关系看作是本、源和末、流的关系。如果说刘晏的“养民”思想还只是从一个侧面、间接他说出了发展生产和充裕财政的关系，那么，在刘晏之前的荀子的“裕民思想”，早已从正面、直接地揭明了生产（经济）同财政之间的辩证关系了。刘晏的思想并非完全是自己的创造，对他的前辈实有思想上的承继关系。

在荀子以后在财政思想上有较突出见解的当推两晋时曾任御史中丞的著述宏富、敢直言的傅玄（217—278年）。他提出了“有常”、“至平”、“趋公”这样三条赋役原则，总结了前代进步的财政政策 and 财政思想，也是对封建财政腐败状况的批评和指责。

“有常”原则，即赋役应“立一定之制，以为常典”。傅玄说：“上不兴非常之赋，下不进非常之贡，上下同心，以奉常数。民虽输力致财，而莫怨其上，所务公而制有常也”。如果“役赋无常，横求相仍，弱穷迫，不堪

其命”，就会民怨沸腾，国不安宁（《傅子·平赋役·安民》）。国家定制或常典的赋役如何确定？一是国家财政支出不应超出社会的一般的消费标准；二是要“计民丰约，而平均之”，以中等民户的负担能力为根据；三是应使百姓“力足以供事”，国家“财足以周用”（《平赋役》）。由于赋役有常，可迫使统治者避免财政支出上的奢侈浪费。

“至平”原则，即在水旱兵荒等有事之世，不能按常典处理，不得不加重赋役时，也必须“用之至平”，使百姓的负担达到平均，以求人们劳而无怨，赋而不怒。反对“强民”把应负担的赋役转嫁到“弱民”头上。

“趋公”原则，即国家财政收入必须用来兴办国家的公利，不能用于满足统治者的私利。要求统治者“息欲”，“俭而有节”。“欲息制明，而天下定矣。”（《平赋役·校工》）

这三条有的可追溯很远，如从《尚书·禹贡》和《周礼》中已可窥知其有平均财政负担之意；但把三者综合起来作为国家财政收支的基本原则提出来，则是傅玄的贡献。它为后世进步思想家反对封建财政不合理的剥削提供了有力武器，因此有一定的进步意义。它作为财政基本原则提出，是荀子而后中国财政思想史上值得注意的一个新的动向。

在中国财政思想史上值得注意的另一个新动向是唐代的宰相杨炎（727—781年）于建议实行两税法的同时，又明确提出对财政收入要实行量出为人的原则。

在两税法以前，农户纳税一直是按每户劳动力的强弱来定其多少的；杨炎改变与均田制相适应的、以人丁为本的租庸调制，实行地、户两税的新税制。规定：“户无主客，以现居为簿，人无丁中，以贫富为差”（《旧唐书·杨炎传》）。即按民户贫富、资财不同而确定征税差别。原来在唐后期，土地兼并、均田制已瓦解，官府按人丁授田之法尽废，输租庸者多无田之人，再按人丁征税，显然既不公平又不合理。杨炎的新办法，资产多者其税多，资产少者其税少，适应了当时百姓的负担能力，具体落实了财政上的公平原则，因而被认为是“尤为得当”之举。

然而杨炎对财政制度的更大改革是在他的“量出制入”上面。自从西周以来在财政上一直强调“量入为出”的原则。最早的理论概括见于《礼记·王制》：“冢宰制国用，必于岁之抄，五谷皆入，然后制国用。……量入以为出”。尽管在实际中统治者由于大事兴作，大事挥霍，常从其巨大的开支出发，来要求增加财政收入；就是在困难时候（如西汉初）也有“量吏禄、度官用，以赋于民”的量出为人的作法。量入为出很难做到。杨炎索性抛弃这个传统的教义，建议：“凡百役之费，一钱之敛，先度其数而赋于人，量出以制人”。具体言之，就是首先计算国家每年各项支出的总额（百役之费），再计算各项收入的总额（一钱之敛），即根据财政支出的数额，确定应征收赋税的总额，按田亩和户等向百姓征收地税和户税。他的田亩之税的数量以实行两税法，上一年（大历十四年）的旧征额数为准，立足于现实情况上，倒是并没有因量出制入而对财政支出从而对财政收入作任意的无节制的增加。

杨炎的量出制人，是以国家财政需要的满足为目的，使财政能保证当时国家机器的正常运转，同时杨炎以旧额为准，尚无借以聚敛之意。这一新的财政制度的提出，在中国历史上还是第一次。尽管他的旧额为准，并没有由此产生预算制度，但毕竟是开了预算制度的先河，合乎现代财政学中所提出

的量出为入的要求。杨炎在这方面的贡献应予以肯定。

可是量入为出抑量出为人在中国历史还是争论未已，与杨炎同时稍后的陆贽（754—805年）就是很坚持量入为出而反对量出为人的人。他认为财富的生产是有限的，所以只能根据可收入的数量来确定支出数量。他说：“地力之生物有大数，人力之成物有大限，取之有度、用之有节则常足”，反之“则常不足”。而在财政支出上往往是“事逐情生，费从事广，物有剂而用无节”。所以“圣王立程，量人为出、虽遇灾难，下无困穷。理化既衰，则乃反是，量出为人，不恤所无”（《陆宣公集·均节赋税恤百姓》）。看来他对杨炎的作法颇多非议。陆贽提出了节用的原则，以量入为出为节用的标准，而认为量出为人必然破坏节用原则，用意在于防止统治者奢侈无度（出）而肆意加重人民的税负（入），在这一点上他的量入为出对人民还是比较有利的，同时，他从生产出发，指出国家的财政收入不能超过人民在一定生产水平下扣除自己消费和其他支出后所能向国家财政负担的纳税能力，要使“下无贫穷”，必须“薄赋简政”，即国家必须“用之有节”（财政支出）、“取之有道”（财政收入）。如“用之（支出）无节”，随之“取之（收入）无度”，人民必致常患不足了。陆贽的这种观点也还是紧扣财政，而并未走题，在理论上也是可以成立的。当然，如果过于强调量人为出，这个“人”量得过低，其“出”也是节之过度，而流于吝啬，则就难以保证国家机器的正常运转了。

量人为出、量出为人，各有一个方面的理由。问题是“人”和“出”都要合理，都要有度：“出”要注意节用，不搞挥霍浪费；“入”要注意薄取，不搞聚敛搜括。这就不是单纯的量的计算，而有一个用什么原则来指导财政的问题，实际是由国家财政的阶级本质所决定的。如剥削阶级奢侈浪费的本性恶性发展，量出为人就为之大开方便之门；反之如统治者在这方面能自我约束，对用途主动有所节制，则量出为人仍不失为确定国家财政预算的必要的程序。量出为人和量人为出是财政支出的两个方面，二者是对立统一的辩证关系。无论是“出”还是“入”都要非常谨慎。如出大于入，或合理地增加“入”，或合理地减少“出”。二者必须相互结合，才能实现财政收支的平衡，制定出最佳的方案。把二者割裂开来，肯定一头而否定一头，意思并非完整。

中国古代卓越的财政思想，不但是祖国文化遗产中可珍贵的一部分，而且从世界范围来考察，这些思想无疑也占有领先的地位。如财政与经济（私人经济）的关系问题，西方在亚当·斯密的书中才有所论述，而这种思想早就发源于中国（管子、刘晏等）。又如租税原则，中国在公元第三世纪就提出有常、至平、趋公三原则；在欧洲到18世纪始由德国宫房学派（尤士惕）开端，接触这个问题，到亚当·斯密的《国富论》中才概括为名震一时的四大租税格言：公平、确定、方便、经济，前二者与傅玄的至平原则，有常原则口径正是共同的。在古典经济学以前1500年就出现中国式的租税三原则，实在并非易事。再如量出为人这一财政原则，在西方是到19世纪末期才出现在近代财政学中，而在中国“量出制人”也早出了1000多年，并且它在现代财政学中仍是要予以考虑的原则之一。至于杨炎的由公平原则派生出来的、以贫富为差的强调纳税人负担能力的思想，在欧洲要到19世纪末才由苏格兰商务局的官吏劳贝·岐芬提出同一观点，从而成为近代财政学上的一个重要原则，这也比杨炎晚了1000多年。杨炎首先提出量出为入的原则，推

广应用了照顾租税负担能力的公平原则，即使在世界财政思想史上他也应占有一席之地。

越是合理成分高的思想，越经得起更长的时间的考验，在财政思想上也是如此，许多观点至今对处理我们自己国家的财政问题仍深有启发。

“开源节流”出自荀子的这一光辉格言，到现在还为人津津乐道，生动地比喻为财政上的增加收入节约支出，使“上必有余，下不忧不足”的正确途径。租税的公平、有常、趋公三原则至今仍不能违背。至于量出为人也还是我们编制成熟的国家预算体系所不可缺少的一环，而这种思想自有我们自己的传统，而不必援引于西方。

特别是关于量出为人的问题，既要看到西方诚有一些学派主张财政可支大于收，为了人为地刺激需求，扩大就业，而不惜采取赤字预算、赤字财政政策（如凯恩斯学派、芝加哥学派、新古典综合派）。但也要看到反对者对实行赤字财政所引起的通货膨胀的严重恶果所进行的揭露和批判（如新剑桥学派）。回观我们自己的历史，在杨炎揭橥“量出为入”之后，“量入为出”的传统一直没有丢掉。这八个字合起来应该是编制财政预算过程中反复计算的两道步骤，而不是各自单向行进的唯一目标。预算平衡（最好稍有结余），仍是健全财政的基本原则（即使芝加哥学派在理论上也不能否认这点）。量出为入，有利于挖掘发展经济的潜力，“尽力而为”，并不意味着可以不顾客观条件地“冒进”；量入为出，有利于制约财政支用上钩浪费，“量力而行”并不意味着一定会流于减慢发展速度的“保守”。如果为了安排国家建设和社会公益事业所必要的资金，经反复算帐，确定最后结果无法避免出大于入，预算有赤字时，也要调动各方面积极因素，想方设法，力争在实际执行中增收节支缩小支大于收的差距。假以时日，终至消灭赤字达到当年收支平衡。对赤字问题必须慎重对待，不可掉以轻心，在具有充分的偿债能力的条件下，举借外债、发行国债（国库券）、吸收股份等，固然可作为一时性的权宜之计，如尚不能弥补，则必然要增发货币、货币发得太多就会导致通货膨胀，物价波动，出现西方赤字预算所带来的弊病。唯以量出为人为尚，赤字占国内生产总值预计数的百分之几很容易对付过去，对“非恶性”的通货膨胀不必过虑，如此云云，这种想法并非稳妥。要防微杜渐，小心为佳。财政收支总额不平衡，商品供求总量不平衡，每年留了百分之几的缺口，积集下来，流通中过量的货币、人民手中持币待购的未实现购买力越滚越大。如再无适当办法“围”住，一旦如“狼”出柙，到提款如决、抢购成风、涨价似潮时，那就不好办了。

## 币操自上 敛发须慎

吴邓钱流柄倒持，刀圆无禁大奸滋。通施立币由公上，“不二”且令民“不疑”。

在西汉桓宽所辑的《盐铁论》中，记录了儒生鼓吹“内不禁刀币以通民施”的反对国家统一铸造货币的言论，同时也留下了大夫桑弘羊阐明铸钱权集中于国家的必要性，驳斥儒生迂阔之谈的雄辩形象，上面这首诗即点出了桑弘羊对建立健全的货币制度所持的基本原则——统一币制，由国家集中铸钱：“统一，则民不二也；币由上，则下不疑也”（《盐铁论·错币》）。

先秦时期，只有齐国、楚国和后来的秦国（公元前236年起），才由国家统一铸钱，其他各国都由各地分散铸钱。秦始皇统一六国，货币的制度和铸钱也宣告统一。西汉初下放三大利。铸钱即在其内。吴王刘濞和文帝的宠臣邓通都以自己铸钱发财：一个是“富埒天子”，一个是“财过王者”，致有“吴邓钱布天下”之说。豪民们随之纷纷铸钱，减重掺杂（铁铅），使钱的轻重、成色紊乱，“市肆异用，钱文大乱”。在铸钱厚利的诱惑下，连农民也“释其亲耨”，去采铜铸钱，大大妨碍了农业生产。到武帝时财政窘困，官府又“即多铜山而铸钱”，官钱加私钱，“钱益多而轻”，“物益少而贵”，商人们浑水摸鱼，从中大捞一把（《史记·平准书》）。为了打击商人，且贍国用，武帝决心实行币制改革。经数度摸索，始由桑弘羊主持这项工作，取得成功。其作法是由中央政府统一铸造质佳量足的铜币（“上林三官钱”），禁止郡国分散铸钱和私人盗铸。从而使多年来紊乱不堪的币制终于变得井然有序。但那些主张经济放任的儒生却对此大肆抨击，要求恢复文帝时的那种放铸政策，国家不要去管，桑弘羊不得不再加解释，指出：币制统一，豪强私铸、地方作假的“奸伪”之风就可平息；“奸伪息则民不期于妄得”，原先参加铸钱的农民就可“各务其职”，反于本业（农）。同时，币制统一，制止了“奸铸钱”的进入流通；也存助于币值的稳定，消除人民对货币信念的动摇。桑弘羊为丰富古代货币学说在原则上、理论上作出了重要的概括，从此，各朝各代不论出于什么目的，国家都紧抓住铸币权不放，私人铸钱被认为非法。币制的统一、币值的稳定是有作为的理财者所追求的美好理想，这不能不说是受到桑弘羊的影响。

桑弘羊的货币思想不是自发而来，而是有历史继承的。他所服膺的《管子》一书中对货币问题十分注意，管子轻重学派认为，国家必须垄断货币的铸造权，严格控制货币。他说：“人君铸钱立市，民庶之通施也”，即要由国君来铸钱，以此作为人民商品交换的流通手段（《管子·国蓄》），除“人君”以外人民是不能铸造货币的，这是齐国铸钱集中于国家的事实的反映。“先王以守财物。以御民事，而平天下也”（《国蓄》）货币为统治主治理天下的必要的工具，谁都不愿意轻易放弃的。但自从西汉初年在全国范围内让私人铸钱后，就产生了很多问题。贾谊（公元前200—前168年）对此表示坚决的反对，指出，私自铸钱会破坏法禁（掺杂），会使钱币混乱（轻重不一）；会诱民弃本妨害农业生产。他主张由政府垄断币材，“勿令铜布天下”，“铜毕归于上，上挟铜积以御轻重”，即要求通过垄断货币材料来达到货币铸造权的垄断。贾谊还提出“法钱”的概念——有规定的形式、重量和成色的标准本位货币。在管子以后，谈货币较多的该数这位二十几岁的青年思想家贾谊了（见《汉书·食货志》）。桑弘羊后来的实践显然同他的这些前辈的思想有一定的关系。

国家集中铸钱，控制货币，其中一个很大的目的是可通过货币这一工具发挥其在管理国家经济中的作用，贾谊所说的，“上积钱以御轻重，钱轻则以术敛之，重则以术散之，货物必平”。就是要通过货币的回笼（敛）或投放（散）；以稳定币值，从而平衡商品的价格。这种思想其实即来宦《管子》。按照《管子》的概念；货币价格或商品价格开高都谓之“重”，反之谓之“轻”。“夫民有余则轻之，故人君敛之以轻；民不足则重之，故人君散之以重”（《国蓄》，下同）。对货币的敛散也就是轻重学说中的一个主要内容。在《管子》看来，若人君不能权其利门，制其轻重，“而自为铸市而无已”，钱落在富人之手，徒使民下相役”，终不能致治。所以不但要集中铸钱，而且要运用货币政策来掌握货币和商品的价格——“通轻重之权”，以杜绝商人富豪的兼并机会。

《管子》强调：“五谷食米，民之司命也；黄金刀币，民之通施也。故善者执其通施，以御其司命”（《国蓄》）。所以，他主张由国家掌握其所垄断铸造的货币的数量增减（散、敛），来直接控制的主要商品，就是关系到国计民生的榆食，其他商品（万物）则由粮食来间接影响及之。如何运用货币政策来调节粮食等商品的供求和价格呢？《管子》有这样的理论：“国币之九在上，一在下，币重而万物轻。敛万物应之以币，币在下，万物皆在上，万物重什倍”。“则一国之谷资在上，币资在下，国谷什倍，数也”（《山国轨、山至数》，“上”指国库，“下”指流通界；“重”指价贵，“轻”指价贱）。意思就是国家收回大部分（十分之九是比喻）的货币，市场上的货币过少，货币价格上升（重），相对地商品价格就会下跌（轻）。反之，国家动用货币购买商品，大量投放的货币会使币值下跌，而商品大部分由国家收购（在上），其价格就会大涨。亦即流通中货币数量的增减，使市场商品价格随之作正比例的变动。这样，国家要平抑市场过高的商品价格，就需抽缩流通中的货币数量；如商品价格过低，则可通过投放货币来进行调节。

作为一种政策来实施，《管子》主张：国家先以货币预购粮食，粮食收购后，再用货币来换取布帛等国家需要的商品。此时国家掌握了粮食和其他物资，货币则大量在民间流通，民间的物资稀少。“物藏则重，发则轻”，“聚则重，散则轻”，是一条规律（《揆度、国蓄》）。币在下，物在上，就会形成商品价格的上升的局面。但非农业人口所需的粮食仍须以货币向国家购买（国家对俸禄与各种费用的货币开支），于是货币逐渐回笼，又出现商品价格下降的情况。国家又以货币收购商品，币下流而万物上流，商品价格又起。国家再向市场出售物资，随着物资的抛售而物价下跌，到一定程度再收购物资。如此，循环不已。总之，价格下跌到合理水平以下，国家即投放货币以较高价格回收商品，使其价格回涨；涨到不必要的高度时，国家又更以较低价格出售，使较高的市场价格趋于平衡。在《管子》眼里，国家应“守四方之高下”，来掌握粮食及万物的价格。如能这样实行，“国无游贾，贵贱相当”，商人们就不能左右物价，乘多数贫农之急而垄断其利。《管子》的价格政策是同货币政策联系在一起运用的，通过货币的发敛来调节价格的高低。稳定市场，稳定币值，对人民也是有好处的，因此、国家控制货币的上述这一个目的，积极意义是主要的。当然，货币的发敛，数量多少必须非常谨慎。如敛之过紧，物价跌得过低，就会打击生产（价贱伤农）；如发之过宽，物价涨得过高，则会影响人民生活。

《管子》的学说是一种典型的早期的“货币数量说”。这种学说在理论

上有它的欠缺之处：商品价格应决定于货币本身（与币材的重量、质量有关）和商品的价值，是市场上全部商品的价格总额决定流通中的货币量，而不是前者取决于后者并随后者的增减而同比例提高或降低。同时，只讲货币数量，而把货币流通速度看成是固定不变，这也不全面。尽管如此，在货币流通速度变化并不大的古代，在金属货币保持合理的重量质量的相对稳定情况下，货币数量的变动可以说是同商品价格的变动有关，在实际上是可以通过货币量的增减来影响商品的价格的。尤其是在使用纸币以后，商品价格随纸币数量的增减而涨跌更是明白易见的事。因此《管子》的货币数量学说对后世理财者、思想家影响还是很深远的（如唐刘秩、陆贽都持这样观点），并且在历史上也不乏由国家运用货币的发敛政策来调节商品价格的史例。如南齐时（齐武帝永明五年，公元487年），下令“京师四方出钱亿万夹米谷丝锦之属，其和价以优黔首”（《南齐书·武帝纪》）。这次出钱购物范围很广，数量很大（据计算，总额达一亿多），并由政府采取统一行动，其用意是通过货币的投放来防止物价的继续下跌。而物价的不断下跌，是因为南齐政权惩前朝（刘宋）通货贬值之害，而实行了通货紧缩政策，矫在过正，钱币不足，物价低贱。“农桑不殷于翼日，粟帛轻贱于当年。工商罕兼金之储，匹夫多饥寒之患”，如不加调节将过不去了。

《管子》要求通过货币发敛的调节手段来稳定币值、稳定物价，在货币发敛的各个具体时候，流通中的货币量有增有减，处于变动之中；但从一年平均来看，在币值、物价保持稳定的状态下，流通中的货币是应保持一个合理的必要的数量的。《管子》意识到这一点，指出：货币流通数量要适当，既不能过多，也不能过少。“币重而万物轻”，货币太少，物价就过低；“币轻而万物重”，货币太多，则物价过高。“币重则民死利，币轻则决而不用”，货币太多，人们就不愿使用，起不到“通施”的作用。“故轻重调于数而止”，货币的多少应掌握到恰当的程度才是（《揆度》）。如果货币投放过量，不能有相应的回笼，货币流通数量就会过多；反之，如回笼过多，投放过少，则货币流通数量就形不足。也就是货币流通数量是否适当，乃是货币发敛的数量是否适当的结果。

信奉《管子》学说的桑弘羊，大力推行稳定币值、稳定物价的稳健的货币政策。他统一铸行“文如其重”的重量、成色俱合标准的“五铢钱”，保持了货币本身的价值，坚决不采取货币减重（货币本身价值降低）、通货贬值的办法，力纠前些时候减重的货币数量过多、超过流通中必要的货币量（钱“多而轻”）的失误，以求维持币值和物价的稳定。桑弘羊强调稳定胜于强调变动，符合于当时社会经济要求稳定的客观需要，丰富了古代的货币思想。同时，他要求保持的必要的货币流通量是以肯定货币本身价值为前提的，他十分注意货币的含铜量，已开始跳出单纯的货币数量说的窠臼，在这一点上又比《管子》有所前进。

稳定与变动是对立的统一。《管子》一方面要求物价及其反面的币值的稳固——“衡”，另一方面又认为“衡无数也，衡者使物一高一下，不得常固”（《轻重乙》）。主张在物高时（货币投放，物价上升）以适当价格售出商品，物下时（货币回笼，物价下跌）又以适当价格收购商品；这样既可排挤投机商人的过分抬价和压价，又可在一出一进中把差价从商人手里夺过来，充实国家的财政收入。“贵贱可调而君得其利”（《国蓄》）。财政上的利益，也是《管子》所追求的目的，并且是首要的目的（比之求稳定）。

而桑弘羊特别强调稳定价格而不以营利为首要的目的，则与之有所不同。承认“物一高一下不得常固”，也就是承认价值规律的作用。只要加以顺应、利用、因势利导，为国家的调节经济服务，而非人为地更大幅度地扩大物价变动的程度，以从中牟取暴利，这样的运用价格政策和货币政策来适当地增加财政收入，还是无可厚非的理财之道。但如果像投机商人那样作，那就不足为训了。

通过货币与物资的交互收放，从价格高下之中来取得差额收入，对一般统治者来说，还被嫌为较麻烦的事。于是为了增加财政收入，铸造不合格不足值的货币，以至后来的滥发纸币，就成为征用民间物资、弥补财政缺口的一种惯用的伎俩了。如许多朝代的铸小钱、轻钱、成色不好的劣钱，铸市币面价值大大超过货币实际价值的大钱都是，多印纸币更是方便。钱轻而多，市场上货币流通量过多，纸币发行失控，更形成通货膨胀。结果是物价狂涨，阻碍了商品的正常流通，人民生活困苦不堪。金属铸市而实行那种政策的朝代，无不短命而亡；纸币亦如此，最早使用纸币的中国，从南宋起到金、元，通货膨胀都影响了这些朝代的稳定，以致加速各政权的崩溃。那样的政策与历史上杰出的理财家、思想家的货币思想大相径庭。其负面影响实在触目惊心。但统治者只顾多弄钱，以货币减重、通货膨胀对人民进行额外榨取的作法还是不断重复地使用，不到垮台不肯罢手。

面对这种问题，有识之上也曾进行过揭露和批判。如北宋末叶聚敛能手蔡京当政，铸以一当十的大钱。周行己（1067—？）认为发行不足值的大钱对物价会发生严重影响：“钱之利一倍，物之贵两倍”；“自十而为五，民之所有十去其半矣，自五而为三，民之所有十去其七矣”，人民蒙受损失太大（《浮沚集》卷一，《上皇帝书》）！大钱之为害前后计有9年之久。又如南宋宁宗以后，纸币贬值、通货膨胀的情况日益严重。马端临（约1254—1323年）在《文献通考》中指出：“物价翔腾，楮（纸）价损折，民生憔悴，战士常有不饱之忧，州县小吏无以养廉为叹，皆楮之弊也”。

对于通货膨胀、纸币贬值，有时封建政府也采取一些补救性的措施。如南宋初为稳定“会子”的购买力，曾在京城储存现金若干万缗，不时收兑会子，后又采取出售官府各种有价证券（官诰、度牒以及盐茶香矾等专卖凭证），以保证纸币价值的稳定，但效果有限，最终纸币越发越滥，币值也越贬越低。南宋后期如此，明初的“大明宝钞”也是如此。

古代中国内容丰富的货币思想和具有正反两方面经验的货币政策，即使从世界范围来看，也是很值得加以高度重视的。货币集中统一发行的思想；在政治上亏良早实现统一的中央集权的国家里出现并非偶然。欧洲到中世纪，即在桑弘羊后1200年，经院学派的阿奎那（1227—1274年）还说：“国王所以有造币权者，以其于战争时能供其人民以食物也”，因此，货币的供给量也不多。在这种很初级的货币发展水平下，当然不会出现桑弘羊当时所面临的问题。其由国家垄断铸币权是后来之事。法钱概念也是中国最早产生的（创自贾谊），“到今还是有用的，特别是在一些仍使用金属硬币的国家里”。货币数量说在中国先秦时已有充分的表述（见于《管子》），而后“成了2000年来中国历史上经常被引用的不言而喻的货币学说之一”；在欧洲，照一般接受的说法——货币数量说起于英国17世纪的约翰洛克，而美国费雪更大张其说，到今天货币数量说“还成为美国新起的货币主义学派的中心理

论”（以上均用胡寄窗语意）。中国历史上早已不断有人指出通货膨胀之弊，“用来考察近代滥发纸币所引起物价波动的情况，也会令人产生相同的印象”。而在西方除了某些学派（如货币主义、新剑桥学派）主张制止通货膨胀以外，许多学派（如凯恩斯学派、新古典综合派、芝加哥学派）主张制止通货膨胀以外，许多学派（如凯恩斯学派、新古典综合派、芝加哥学派）都鼓吹采取赤字财政政策来人为地刺激急需求，追逐所谓的经济增长。中国历史上以发行纸币来弥补财政支出（财政发行），引起通货膨胀的问题，复见于西方。为了遏止通货膨胀，近代资本主义国家的中央银行惯于推行所谓的“公开市场业务”的活动，以抛售或购进债务来作为调节货币供应量的经济手段。这与中国南宋时的出售官府各种有价证券的作法，票券内容，实际效果虽有差异，但所反映的思想本身并没有多大区别（说本胡寄窗）。

我们建设社会主义，仍有必要也有可能借鉴历史上正确的货币思想和货币政策。国家银行要以货币来作为对社会经济进行宏观调节的有效工具，通过货币的回笼与投放以至债券（称为“金边债券”的国库券）的出售与买进本控制货币数量，使之在流通中保持一个随经济增长而合理增长的必要的适当的水平。要警惕通货膨胀政策的严重恶果，告别通胀无害论，不走赤字财政的道路，坚决实行稳健的财政政策和货币政策。从各个地方做起，就要量入为出，收支平衡，不留赤字。即使在赤字暂避免时，也要力争把它控制在控制在宏观调控目标之内，进而完全消灭赤字。只有这样，我们才能做到稳定与发展的统一，才能保证国民经济持续、迅速、健康的生长。

## 民困待苏 税敛宜轻

战国时的孟子鼓吹行仁政，爱与人辩论。有一次鲁国打算任命善用兵、一战而即胜齐国取其汶阳之地的慎到为将军，孟子以为不可。慎到很不高兴，提出责问。孟子说：不用兵力白占别国的土地，仁者不为，何况以杀人求得土地？接着他的名言是：“君子之事君也，务引其君以当道（趋向正路），志于仁而已。”“今之事君者皆曰我能为君辟土地、充府库，今之所谓良臣古之所谓民贼也。君不向道，不志于仁，而求富之，是富桀也。”（《孟子·告子下》，富桀是使暴君夏桀钱财富足）要行仁政的孟子并不反对一个国家需有一定的财政收入，因为“春省耕而补不足，秋者敛（收获）而助不给”（《告子下》），都要有花费，但孟子认定财政税收要以是否对人民有利为断，如君主“不向道”，“不志于仁”，叫人民向上多多纳税，无异于助长统治者增加其荒淫和为害人民的程度——“富桀”。把财政和仁政连在一起，是孟子最突出的财政观点。在这种思想支配下，孟子主张即使不得不有税敛，也必须实行“薄税敛”的政策（《梁惠王上》），说：“易其田畴，薄其税敛，民可使富也。”（《尽心上》易，治也）否则就不是引君以道而是逢（迎命）君之恶，大有伤于仁政了，所谓“布缕之征、粟米之征、力役之征”，三征“用其二而民有浮，用于三而父子离！”（《孟子·尽心下》）孟子的反对厚敛已到大声疾呼的地步了。

对“薄税敛”叫得很响的并非自孟子始。早在春秋时期，辅助齐桓公首成霸业，主张发展生产取民有制的管仲，明确地把“薄征敛”、“轻征赋”、“轻税租”、“薄赋敛”也作为宽其政、兴其德的内容之一（《管子·五辅、立政》）。到齐之末世，晏子重新强调要“薄敛”，以复振公室。在晋国，晋文公（前636—前628年）图兴霸业时，同样提出“薄敛”的口号（《国语·晋语》）；晋悼公恢复晋国霸业时也以“薄赋敛”来号召（《左传》成公十八年）。在鲁国，创立儒家学派的孔子要求为政者“敛从其薄”（《左传》哀公十一年），大骂“苛政猛于虎”；《中庸》概括为“时使、薄敛，所以劝百姓也”。与儒家对立的，小生产者出身的墨子（鲁人，亦有人说是宋人，活动于春秋战国之际）主张在财政上“以甚常征，收其租税，则民费而不疾”（《墨子·辞过》），要王公大人节俭，指责他们“厚作敛于百姓，暴夺民衣食之财”。看起来在薄税敛问题上儒墨倒有共识。进入战国中期，遂有孟子对薄税敛的大力宣传。比孟子稍后的荀子，在他的《富国》《王制》篇中大讲要“轻田野之税，平关市之征”，宣扬“王者之法……田野什一，关市讥而不征，山林泽梁；以时禁发而不税”。向且较为明确地谈了生产与“薄税敛”的关系。他提倡“节用裕民”，认为节用可以薄敛，薄敛可以裕民，“裕民则民富，民富则田肥以易（治理），田肥以易则出实百倍”。其认识比其前辈更为深刻。

提出薄税敛收的主张，各有具体的用意。孔子的“敛从其薄”是用来反对鲁大夫季氏的赋税改革（按田亩收赋）；孟子是反对战国新兴地主阶级及代表人物的富国强兵政策。有的则是出于当时国家的特定的政治目的——复兴霸业；也有的为缓和社会矛盾以保政权的久安，生伯重税厚敛激起人民的反抗，也怕赋税过重会竭泽而渔，影响纳税者未来的纳税能力。不过薄税敛收毕竟包含着一点“仁”的意味，薄敛总比厚敛好，同时又有利于生产的发展，因此这是一个比较进步的主张。

在中国历史上有什一之税的做法。最早“什一”是下级奴隶主向上级奴隶主以及自由民向国家交税的税率（西周时）；进入封建领主制时期（春秋）1/10的低税率仍发生在统治阶级的上下级或自由民与国君之间。没有土地权的奴隶，其产品绝大部分为奴隶主无偿征敛；即便后来的农奴，产品的上缴率也要到一半或2/3，都与什一税无缘。春秋战国时个体农民阶层兴起，由他们负担的“什一之税”遂通行起来，“什一”被公认为天下之中正；个别时候有过二十取一的动议（齐桓公三会诸侯时约定），但事实上很难行通（有时连什一也会超过）。白圭要求二十取一，即被孟子讥为“貉道”。薄税敛该是指超过什一的部分。当时工商山泽之税也常列为减轻的对象（力役之征，是役不是税，另说）。齐桓公三会诸侯，要求大家关税都只收1%，市税收2%，后来关市税迭增，山泽税又起，所以孟子和荀子的薄税敛都有要求减轻关市山泽之征的内容。只是到了商鞅变法的秦国，在优惠农民的同时，却加重了对商人和营取山泽之利者的征税（秦统一后虽不征关税，山泽之利却由国家垄断），并实行了对全体人民按人征税的算赋、口赋（军赋性质），商人之算加倍。此后，“薄税敛，就特指减轻农民的税赋，而且是以减轻田租为其基本内容，其实工商税的加重，也正是对农业实行轻税的条件。所谓“民不益赋，而国用饶”，不益赋的民是指农民，国用饶靠的是国家掌握山泽工商之利。许多理财家的诀窍就在这里。

先秦以后的薄税敛思想，大体仍沿袭过去的传统，没有更新的发展。唐李翱主张轻敛，写了一篇《平赋书》，指出：“人皆知重敛之可以得财，而不知轻敛之得财愈多也。”理由是：“轻敛则人乐其业，……居者不流而流者日来”，是则“土地无荒，桑拓日繁”，“地有余利，人日益富”（《全唐文》卷六三八）。如此云云，并没有超出荀子的理论的水准。

薄税敛的思想在实际中有没有形成政策加以推行呢？就田租（国家向地主、农民征收的土地税）来说，在中国封建社会里，法定的土地税率和税额确是不高的。如果说先秦是什一之税，则在以后更续有降低。

西汉初期百废待兴。为了劝农，“轻田租，什五而税一”（《汉书·食货志》），文帝二年再改为三十税一，每亩收粟一斗（汉小制，一斗合二市升），并且有十几年的时间免收田赋，以后三十税一成为定制。武帝时推行大亩制，亩积扩大2.4倍，而原定租额不变，大亩三十税一等于小亩的七十二税一。人头税（算赋、口赋，交钱）则有时减免，如文帝时算赋收1/2，这种情况较少，与轻田租相对，人头税加给农民的负担却不轻，以此，田租才可减轻。不过，总的说来“夷察在昔，独汉赋为最轻”这句话（南宋周密语）还是差不多的。

曹魏时收田租亩四升，按汉制折合为亩租3.64升，每小亩产粟与汉相仿（同为小制三斛），田租约占亩产的1/83。另外，算口赋改为户调，由征货币改征实物（户出绢二匹、绵三斤）。北魏行均田制，一夫一妇受田60亩出租粟二石，折汉制合每亩纳粟4小升，占亩产量（也为汉制的三小石）的1.33%，相当于汉武帝大亩制的七十二税一。唐代丁男中男授田一顷，岁交租粟二石，其亩制、亩产量如折合汉制，每亩租粟（7.636升）占亩产（3.318石）的比例为2%，相当于五十税一（数据均见吴慧著《中国历代粮食亩产》）。按户、人征收的庸调（交绢、布、绵）则在轻田租外仍是一笔相当数额的负担，建中元年起唐政府改行两税法：地税（粟）、户税（钱），原先庸调融入户税之中。宋代规定的田亩税较高，一般每亩米一斗（宋石一斗相当汉3.3

小斗，宋一亩相当千 3.125 汉小亩，折汉制为亩税谷 2.112 斗），占亩产量米 2 石（折汉制为谷 4.288 小石）的 5%，比唐代大为增加《南宋林勋说“宋二税之数视唐增至七倍”）。其原因有二：一是宋代连户税（钱）和地税（粟）并在一起，都以田亩为纳税标准（夏税钱、秋税米）；二是时至宋代，国家已完全承认土地私有，可为永业，自耕农民和地主已拥有土地所有权（过去只有占有权，所有权属国家），地税增加是作为对国家让渡土地所有权的一种报偿，以换取土地私有的法律认定。自此国家向土地的征课就只能称地税而不能称田租了（近代称田赋）。明清时期因亩产量比宋代提高，而地税额增加的比例较慢，故地税率比宋代降低。概言之，地税率大体分别为 3.5%（明）与 3.3%（清），与汉代的三十税一维持同一水平。

总而言之，历代王朝建立初期，土地税率以三十税一为多，低者五十税一、七十税一、百税一，高者也不过二十税一，都低于儒家所一再称誉的十一之税。单从一般的正常情况下法定的田租率或地税率来看，说它是薄税敛，应该是可以成立的。历代统治者宁愿用其他名目来增加剥削，而不敢轻易地采取最简单的提高土地税率的方式，可能就是受薄税敛思想的制约吧。

既然土地征课的税率并不高，那么为什么各个封建王朝到一定时间总会出现矛盾的激化，从而一次又一次地爆发农民的抗议以至起义，终于导致王朝的解体呢？原来：薄税敛政策大都不是长命的，由于剥削者的本性以及种种具体原因，会使他们采取各种手段变薄敛为聚敛，反复地把农民推向贫困和饥饿边缘。即使中央政府仍要行薄敛政策，地方营私也会使政策走向反面；再加私家地主向农民征收高额的私租，商人向农民进行贪婪的盘剥，也使农民活不下去。于是乎薄税敛和低税率就只剩一纸空文了。

薄税敛，前面已提到，一般都是实行于新王朝建立之初。此外就是出现在统治者励精图治，政治比较清明的时候。每当一个旧王朝垮台之后，战争创伤未复，新统治者必须安抚农民，恢复生产，重整社会秩序。“薄税敛”、节财用，集流亡，作为调整性的政策于是出台。这对户口的迅速繁衍、经济的较快复苏，起到了有效的作用。西汉初出现文景之治的富裕景象，隋文帝的开皇时的“府藏皆满”，唐初上下富足的贞观之治，宋初一段时间的“上下给足、府库羨溢”，明初永乐时的“宇内富宏，府县仓库蓄积皆丰”，清初情况也类似；都与薄税敛政策的有效实施有关。距王朝新建时间稍后，如西汉武帝、明代张居正当政时、清康熙乾隆时，进行过许多次的赋税的减免，尤其是清代每次蠲免银达二二千万两，也是薄税敛的一种形式，是前一阶段生产发展积累较快才有可能出现的结果。

但又如前面所指出的，一个王朝经历了一百几十年，安而忘危的统治集团日益腐化，政治也日益腐败。此时，骄奢淫逸之风大长，铺张浪费之举大兴，原有盈余的财政渐陷于人不敷出的窘境，各种附征勒索就相继而来，薄税敛政策渐次变质而致消亡。尤其是在阶级矛盾和民族矛盾激化、对外对内战争频起的情况下，为筹饷而加征，更会很快地弄得民怨沸腾，人心骚动，使封建政权更容易覆亡。

由厚敛转薄敛难，往往要经过剧烈的斗争才迫使统治者让步；由薄敛而转厚敛易，只要闸门一开，就如江河日下势不可挡。为了增收裕财而进行财政聚敛的手法，历来很多：一是附加，即于田赋上面增添各种附加税，如西汉时后期的稿税，东汉时的亩税钱，中唐的青苗钱、地头钱和两税的加收什二，宋代的头子钱、义仓税、土户钱、醋息钱等等，明代的“三饷”加派（辽

饷、剿饷、练饷），清后期的附加亦层出不穷，“按粮津贴”、“按粮捐输”、办学……不一而足，“每粮一两派收银六七两制钱八九千不等”。此外还有预借，往往预收几年之粮。二是折纳，即变更原规定而改征其他的财物。唐两税法后出现，宋代更甚。征实物改征钱时，折合价钱要比市价加倍；由钱改征实物时则所折的钱只及市价之半。三是支移，即指定缴粮户将税粮运到几百里外，误工费钱、负担沉重，也盛行于宋。四是加耗和浮收，即税粮加收一定比例的损耗，如五代时开始的“雀鼠耗”等。明中叶田赋兼收银两后更加征“火耗”（所交碎银改铸银锭的损耗）。清初的加耗，除支付少量实际损耗外，“或入私囊，或贿上官”，为地方“公私两项之用度”。加耗以外还有浮收，收粮时用大斛，还要“淋尖”、“踢斛”，指好为次责令补交，歪门邪道，交相运用，薄税敛政策就成历史陈迹。

有时候，官府收税纵然很低，但地主向佃农收租要达什五，甚至大半。荀况所说是“官家之惠优于三代，豪强之暴，酷于亡秦。是上惠不通，威福分于豪强也”（《前汉纪》）。这真实他说出了农民并不是薄税敛政策的真正受益者。

地主阶级中的豪强大地主，不少人还凭藉特权免纳地税，或隐匿地税不交，尤其是在宋以来地税有所调高后，情况更日益严重，如挪移、诡寄、飞洒（将土地寄于他户或假分给农民）等逃税方法层出不穷。由于一个地区地税有定额，大地主免纳或少纳，负担就会摊加到自耕农和中小地主身上。结果，“贫民曲输为累”，小户力薄、不能输纳，只好逃亡。

商人从很早时候（如西汉）就是对农民的大剥削者。尤其是在天灾人祸、农民困难而官府征赋期急又收货币时，商人们更乘机对农民大肆掠夺。农民为了按时将产品换钱缴赋，“有者半价而卖”，无者只好“取倍称之息，于是有卖田宅鬻子孙以偿债者矣”（《汉书·食货志》）。这正是在文景之治下发生的事。

薄税敛的思想和政策就是这样不断受到干扰和破坏的。赋税的主要承担者——农民，只能在一定时间内、在一定程度上得到一个苏息的机会。如果没有薄税敛，恐怕连这点机会也没有了。

尽管薄税敛政策在实际执行中问题很多，效果有限，但如从世界范围来考察，薄税敛相对地还可说是中国特有的，其地位是应予突出的。在西方古希腊罗马奴隶制时代，税，“唯任君主之为所欲为，民力负担之轻重、租税公平之问题，非其所措意者”。中世纪封建领主制时代，一国的财政为“大规模的领地经济”，国库和领主金库全然混同，领地的农奴提供劳役，以顶地租，剥削率很高，不能和早就是中央集权统一国家的中国的缴税还不到1/10的实物土地税相比。西方的起源较早（4世纪开始）、范围较广，其后一直实行的所谓什一税，是由教徒向教会缴付之税（收益的1/10），与专门的土地税属两回事。其后中央集权的君主国家兴起，财政统一于中央。法国格尔革尔（1660—1683年）于路易十四之初整理财政，力减课税之痛苦。英国的国会亦取得对租税的批准权，对滥收租税有所制约。但是由于君权扩张，支出浩繁，总的还是税收纷乱，人民负担日重。其专门对土地的课税不像中国从中央来说，还有一个法定的较低的税率，始终有薄税敛的思想为之制约。在古代外国上地税是很高的。罗马帝国时一级土地课税占总收获的1/5、二级土地课1/7，埃及1/5，印度1/4，欧洲列邦1/10，英国1/15。进入近代，各国的土地税率还是居高不下。如英国占收益的20%（以佃种论。地主对半

分租，向国家纳税率约达 10%），奥国占收益的 26.6%，日本占地价的 3.3%（如地价为生产额的 10 倍，则租税率要达 33%。以上据小林丑三郎《比较财政学》及徐祖绳《比较租税》）。看来中国的薄税敛，从思想到政策确是西方所未具备或为彼邦人士所罕见的。

积淀于中国历史文化深厚土层中的世界上难得的、有积极意义的薄税敛思想，以及在实际执行中反面的历史教训，对今天都有重要的参考价值。

新中国建立起来。改变了由历史上土地税沿袭下来的在旧中国实行的田赋制度，实行了取之于民、用之于民的农业税制，征收实物，比例不高（百分之几），随着产量的提高，按常年产量评定计税标准占产量的比率还会下降。这对于农民的负担不成问题，可说仍是薄税敛的继续。问题是在农业税的征收以外，农民主要以交换形式向国家出售余粮，国家收购价格的高低、数量的多少、付款的方式，都关系到农民的切身利益。在这上面自须慎重对待，妥善处理。否则，如收购价格过低、数量过少、付款不及时（打白条子），农业税再低，也会加重农民的负担，有违薄税敛的精神。另一方面，收购农产品同供应农用物资（化肥、农药、农膜、农用柴油等）是双向的交流，如果供应的商品价格高、质量差、不及时，也会损害农民的利益，冲减在收购环节上给农民的好处。

历史上还有个问题是地方苛征、贪吏诛求，把薄敛变成事实上的厚敛，这种非法的现象，在今天看来还有类似的情况，必须严肃法纪，制止向农民乱收费、乱摊派、乱集资，使农民真正从国家优惠的政策中得到实惠。在社会主义的中国，依靠国法党纪，历史上难以解决的横敛伤民的问题，最终在我们的手中是应该得到解决的。

历史上私家豪商也热衷于参与对农民的剥削，破坏了国家薄敛政策。今天虽无私家地主高于官租的私租，但商人从中“牟农夫之利”的事还是有的。对农民所需的生产资料，抬高价格，降低质量，甚至售劣使假坑害农民的人不少。这些都和国家的重视农业、减轻农民的负担的原则背道而驰。必须坚决予以制裁。不能让农民应得的好处，转入他们之手。

今天谈减轻农民的负担，牵涉方方面面，在政策措施上必须综合考虑，配套进行，防止可能出现的问题，对已发生的突出问题，要做专项治理。要照国家规定，把农民承担的费用和劳务控制在 5% 的限额内；加强农民负担的专项审计，决不允许虚报夸大农民收入向农民多收费。只有这样，才能使自古以来苏民困、纾民力的薄税敛的思想在我们社会主义的中国得到真正的完满的实现。

## 农时勿夺 徭役宜省

孟子见梁惠王，王问：魏西丧于秦，南辱于楚，如何替战死者报仇雪恨？孟子的回答仍然是施行仁政。除了鼓吹“省刑罚，薄税敛，深耕易耨”以外，他还提出要勿夺民时，减省力投。说：秦楚二国“夺其民时，使不得耕耨以养父母。父母冻饿兄弟妻子离散。彼陷溺其民，王往而征之，夫谁与王敌？”（《孟子·梁惠王上》）在春秋战国时，省力役同薄税敛一起，被视为事关重大的政策措施，提到了对内安定民生、对外征伐敌国的高度。所以韩非也说：越王伐吴，先宣言：“吴王筑如皇之台，掘深池，罢苦百姓，煎靡财货，以尽民力，余来为民诛之。”（《韩非子·外储说左上》）看来吴王夫差之所以败亡，原因之一即由“百姓苦其劳”所致。能否做到勿夺民时，使民勿苦其劳，实在是当时的一个敏感性的问题。

力役与赋税同是人民向官府的负担。最早在奴隶制时代，奴隶身份的耕者，“藉田以力”，集中耕耘，除了产品被无偿征敛外，还要服其他与土地无关的劳役（修宫室、取凌冰、搓绳索等），派工派活并无章法。领主制时期，农奴先在“公田”（徭役田）上服役，以产品作为“劳役地租”上缴（后改为缴实物地租），同时也要服各种劳投（修宫室、筑道路等），此时对已有份地和自己家庭经济的农奴来说，在公田内外的劳役是否能为其承受，而不影响其家庭经济，就成为执政者需要很好注意的事情了。地主制确立后，个体自耕农民的负担是什一之税和徭役（劳役和兵役），徭役轻重关系到扶植小农经济发展、巩固封建统治秩序的大计，其意义更是重大了。在中国历史上许多政治家和思想家同薄税敛连在一起的轻徭役的主张，就是在上述的背景下产生的。

管仲治齐时，有两句警句告诫桓公：“无夺民时，则百姓富；牲牺不略，则牛羊遂。”（《国语·齐语》）意思是：要保证用于农业的劳动力的稳定，减轻劳役，不准妨害农时，耽误生产；要保护用于耕作的牲畜的繁殖，不准强征农家的牛羊供牺牲，而影响畜牧业生产。前一句话专讲劳役的问题，中国历史上“无夺民时”这四个字最早的来源可能即出自管仲。

春秋时，孔子于役民一事亦颇多论述。他说：“道千乘之国，敬事而信，节用而爱人，使民以时”（《论语·学而》。道，治也；敬事，谨于国事）。役使百姓，必以农隙之时，这一条与信、俭、爱相提并论，可见孔子对此之重视。孔子称赞子产“有君子之道四焉”，其一就是“使民也义”（《公冶长》），即役使百姓要能合理（义）。在回答子张问仁时，孔子说：能行五者为仁：恭、宽、信、敏、惠。“宽则得众”，“惠则足以使人”，即必先加惠于人民，民亦忘其劳而乐为之使役（《阳货》）。在回答子张问从政时，孔子提出要尊“五美”：“惠而不费，劳而不怨，欲而不贪，泰而不骄，威而不猛”（《尧曰》）。役使百姓而不引起怨恨是五件善政之一。孔子又说“上好礼，则民易使也”。在上者一心只在规矩中，民也都安分，自易受役使（《宪问》）。连孔子弟子子夏也说：“君子信而后劳其民；未信，则以为厉已也。”（《子张》。厉，害也）劳民必须以使民能信君之爱民出于至诚为条件。总之，儒家主张役民劳民要“以时”，并以“劳而不怨”为前提，而要做到这一点都须以义、惠、礼、信等道德规范来作指导。把经济问题伦理化，这充分表现了儒家学说的特色。直到孟子口中，仍鼓吹“以佚（逸）道使民，虽劳不怨”（《孟子·尽心上》），主张在求百姓安逸的原则下来

役使百姓，很忠实地承继孔子的使民以“惠”、“劳而不怨”等思想。

小生产者出身的墨子，一方面主张强力疾作的劳动，另一方面也特别强调要重视劳动者的休息。他说：“民有三患：饥者不得食，寒者不得衣，劳者不得息”；“必使饥者得食，寒者得衣，劳者得息”，以免人民的疾病“有得之劳苦”（《墨子·非乐上、非命下、公孟》）。这是为劳动人民的深重苦难、健康水平下降提出的控诉，反饥寒反劳苦成为向统治者的斗争纲领。要求处理好劳与息的关系，比之孔孟的“使民以时”、“以逸道使民”意思深刻多了。

战国时作为儒家学派的改良者荀子，也是个坚决主张减轻力役的人。他要求“度人力而授事”，把“罕兴力役，无夺农时”作为国富的条件之一（《荀子·富国》）。他认为“罕兴力役，无夺农时”，“则农夫莫不朴力而寡能矣。”（《王霸》）。朴力，质朴而尽力耕作：寡能之能同疲，疲弱之意）切忌“勉力不时”（《天论》），役使人民没有时限。他的理想是“家五亩宅，百亩田，务其业而勿夺其时，所以富之也。”（《大略》。务，致力）要发展自耕农民的个体经济，使其富起来，勿夺农时是政府必须提供的保证。荀子指出：“嗻然要时务民”（逼紧时间忙乱地强迫人民劳役），不顾人民的非议，而对失去民心安之若素，虽事进而“百姓疾之”，何况往往会反而无功。这叫做“遂功而忘民”，是不可行的“奸道”（《富国》）。于此荀子对好大喜功不恤民困者大敲了警钟。

征发徭役要占用人民的劳动，早先称为“用民力”（管子）、“遂事功”（荀子），在商鞅口中则于“力”字、“功”字之外加了一个“日”字（《商君书·垦令》：“征不烦，民不劳，则农多日”，“无宿治，则邪宫不及为私利于民，而百官之之情不相稽，则农多余日”），把减轻征赋和提高官府的办事效率作为保证农民有较多生产劳动时间的重要条件。东汉王符更进一步提出“务省役而为民爱日”的口号，说：“国之所以为国者，以有民也；民之所以为民者，以有谷也；谷之所以丰殖者，以有民功也，功之所以能建者，以日力”（《潜夫论·爱日》）。“日力”就是以“日”为计量单位的劳动力（劳动日），“为民爱日”，就是要爱惜人民的劳动时间。“日力”“爱日”之说，使“劳动”从一种抽象的存在成为一种可以单位计量的具体事物，而且人民在徭役上的花费或浪费的劳动时间都可计算出来，这在中国历史上有首创的意义。

劳而以时，劳而以惠，劳而有息，劳而计日，构成了减轻人民的劳役、重视人民的劳动生产时间的进步思想，这种思想在中国历史上实行开明政治时，是在薄敛的同时，采取轻徭政策的依据，使困疲的农民得以休息，侵占农时的因素得以消除，因而对恢复生产、振兴农业、安定民生、巩固国本是有积极意义的。可是在许多时间里，统治者日渐转向腐朽，征调徭役过繁、过重、过急、过久，征战、戍守、治水、修路，建造城池和宫殿陵墓、运送粮食或其他物资，到宫手工业服役等，无不强夺民时。老百姓疲于奔命，生产劳动时间被无偿侵占，经济遭到严重破坏。这时百姓苦其劳，劳而怨，愤懑之情难平，破产流亡，甚至“生子辄杀”之事常有发生。反对徭役无时往往成为人民起义时声讨统治者的罪状之一。徭役的轻重的确关系到国家的兴衰、政权的存亡。

徭役最早是建立在强制性的人身依附关系的基础之上，在历史的长河中人身依附关系逐渐减弱，因之徭役制度也不断地变化。

服徭役（劳役与兵役）再加什一之税，原是在授田制下的自耕农民取得土地占有权的一种应尽的义务。秦统一中国，规定：男丁（23至56岁）每年到郡县轮流服役一月——“更卒”（“更役”）；此外还有到国都服役的“正卒”和住边境屯戍的“戍卒”（外徭）。男子一生中要在都和在边各服役一年，平时每年在家的要交代役钱，让国家供养在边的戍卒（“更赋”三百钱）。地主阶级有高爵的可免役，徭役主要集中在农民身上。秦末打破自己的规定，滥发徭役修阿房、筑长城、戍五岭，动辄几十万人。汉代秦兴、承秦之制，在郡县一个月的“更役”可出钱二千，雇人代役。与较轻的田税相比，徭役和按人计算、征收货币的人头税（算赋、口赋、更赋），是封建政府主要的剥削来源，承担徭役和人头税的农民——“编户齐民”、“计民”，则是主要的剥削对象。在官府徭赋（人头税）过重时，人们为了逃避负担，往往“逃事藏匿，附托有威之门，以避征赋”（《韩非子·诡使》），汉以前的逃户的问题又不断重复出现。汉以后，两晋实行荫户制，贵族及士人除本人不服徭役外，还按品位高低，其亲属、荫户、佃客也可免役。荫户，再加数量更多的非法隐匿的户口，豪门大户由此日益扩大其势力。魏晋南北朝以来更多逃避公家徭赋的人成为豪族的依附人口（“徒附”）。在封建社会前期，国家与豪强的矛盾主要表现在对作为赋役来源的劳动力的你争我夺上面（隐匿户口与检括户口）。身为豪强的依附，虽逃避了公家徭赋，但对私家的人身依附关系又趋强化，这是一个历史的倒退，也是国家徭赋过重种下的另一恶果。

隋唐重新统一中国。唐实行租庸调，每丁岁役二旬（隋初之制），比北朝（北周）的男丁每年服力役一月，劳役有所减轻，而且比较宽松：可不服役，而收其“庸”——每日交绢（或布）3尺；于20日岁役外，“有事而加役者，旬有五日免其调（户调），三旬则租调俱免”，即服役50日便可了结一年的租庸调（调是过去人头税的变形，由收钱改为收布，以户计征是因为按丁征税，丁口逃散，税即无着落，不如从户征收为妥）。这是人身依附关系再趋松弛的自耕农民的征赋负担。到实行两税法后，庸更归入户税之中。宋代连户税也和地税并在一起，而以土地为赋课对象，归有土地者负担（主户、税户），而不再主要是按人口征收赋税了（南方部分地区的身丁钱、绢不是主要的）。当有土地的佃农（客户）在宋是不课税户，役主要是课主户中的上四等户，余五等不课，即通常不课客户，致有“假佃户之名以避徭役”之说。即使佃户，其人身依附关系也确有减轻（主客户之间是契约式租佃关系）。他们既有了人身的自由，又不是课税户，不是封建政府所竭力要想控制于己手的劳动人口，所以就无须为避课逃役而隐瞒户口，托庇于豪家，成为豪门的附户。在封建社会后期（行两税法后）之所以不存在封建政府与豪家争夺隐漏户口的严重斗争，原因就在于此。

役的内容在宋代也与以前主要由农民承担的徭役不同。兵役在实行募兵制后已可置勿论，一般的劳役已并入户税之中，需要时另实行和雇制（包括官手工业中轮流的番役也实行和雇），而不再强制征派。所谓的役只是指给官府作非生产性服役的“色役”，宋时又称“差役”，如服务于州县衙前主管运送宫物、看管仓库、管理宫厨（“衙前”），以及在乡里督催赋税（“里正”），逐捕盗贼，供衙门随时驱使，担任各种杂活等。乡村居民分九等，原则上役只涉及上四等户，即各种差役落在中小地主和较富裕的农民身上，但也有的则由贫苦农民承当（弓手、壮丁及其他杂活）。在重叠差役、役及

贫民时，役仍是一种沉重的负担。王安石变法，改差役为募役：当役户按户等交纳免役钱，由官府雇人代役，乡户自四等以下就不输役钱；先前法定不承担差役的官户女户寺观以及坊郭户，则交纳四等民户所出役钱之半称“助役钱”。募役法行而中小地主及较富裕农民的负担得以减轻，“丁等人户尽除昔日冗役”，“农时不夺而民均”，起到了“便趣农”的作用。其更大的意义是：用货币代替大部分差役、进一步否定超经济强制的徭役劳动，对封建徭役制的一个残存堡垒——服务于官府的非生产性差役，作了一次有力的冲击；同时临时急遽征集民夫的“夫役”也实行纳钱（“免夫钱”）放免。从而使直接生产者对封建国的依附关系一时更趋于松弛，这是一个历史的进步。只是由于募役法损害了有钱有权（免役）阶层的利益，故而遭到强烈的反对，司马光当政后又恢复差役法。

在封建社会末期的明代，役也只存两种：一是为官手工业服役的工役；二是职役（当里长、甲首）以及如宋代色役那样的差役，分别名之为“里甲”和“均徭”，另有“杂泛”则是修河、筑仓、运料、砍柴、造陵等随时性的杂役。自嘉靖八年（1529年）起废除以轮班为名的工役制，改纳班匠银，由政府用银雇人充役、后纳银又有减轻，至此中世纪的官工徭役制基本上废除，而过渡到代役租制。这是手工业工匠的解放。万历九年，张居正在清丈土地核实田产的基础上全面推行于嘉靖时局部试行过的一条鞭法，把各种力差改为以银代役（由官府雇人充役），役银不由户丁分派，而或多或少摊于地亩负担（或十分之四、五、六）。役归于地，是役法上的一大改革，由过去的对人税（代役钱，银仍是按人、户计算的变相的一种新人头税）转为对物（田产）税；同时由出力改为出银，也使封建剥削进一步货币化。实行一条鞭法后，农民交纳货币而不必亲自供役，封建束缚已所剩无几，这就更容易离乡离土，而转入其他部门，为城市的手工业开辟更多的劳动力来源。

进入清代，从康熙五十年起把人丁数和丁银数固定起来（人丁 2462 万，丁银 359 万），规定以后“滋生人丁、永不加赋”。雍正时，更进一步实行摊丁入地，把尚存的按丁分担“丁银”全部摊入田亩，减轻了无地少地农民的负担。由于人丁不再负担税银，可以认为长期以来的人头税从此已完全宣告取消了。但不再按人征税又刺激了人口的迅速增长，到乾隆后期，中国人口已突破三亿大关。

在漫长的封建社会里，春秋战国至秦汉是力求从时间上来减轻徭役负担，与农民关系更为直接。唐宋时与农民有关的徭役，范围相对缩小（如兵役已退出），尚存的役（农民的劳役，手工业者的工役以及非生产性的色役）也依法可用物或钱来代替，由役变成了一种新的税。明清时期，则推广以银代役，并将丁银进而摊入田亩，终于结束了人丁税之制。总的趋势是：虽然反复很多，而役或代役钱（银）是不断减轻的，这和农民、手工业者所受的人身束缚的步步放松是成正比例的，表现了历史的进步。

从世界范围来说，中国的轻徭役的思想和徭役较轻的制度，也是颇为突出的。在欧洲长期以来处于封建领主制阶段，农奴每周要以二三天时间在领主土地上耕种，农忙时还要延长服役天数（劳役地租）。此外还要从事运粮、打柴、伐木、放牧、筑路、建房等各种劳役。劳役的强度远大于很早确立封建地主制的中国在正常情况下自耕农民向国家所服的徭役。而中国自领主制时就有的轻徭役思想对当时以至后来徭役的加重正有一定的制约作用。尤其是重视劳动人民休息（墨子）的思想更属难能可贵，在欧洲到 18 世纪工业革

命以后，工人阶级才掀起争取标准劳动日的斗争。至于役钱、丁银，在中国封建社会后期也是作为减轻直接劳役、纠正役法中的弊端而采取的替代措施，比之原先单纯的、副作用较大（促使人口逃亡、人口增殖缓慢）的人头税要好些，而且较早地（清代）摊入田亩，再与人头无关。这与国外的人头税取消较晚的情况不同（德国、法国于 19 世纪尚分别征收战时人头税和人别税，俄国于 1859 年后始废人头税，美国则在 1924 年在 38 州尚施行人丁税），在取消人头税上中国是走在前头的（目前许多地区施行的超生罚款，有限制人口过快盲目增长的作用，与古老的人头税不同）。

卓越的轻徭役的思想，强于实际上的徭役制度，这也是说起来较易而做起来更难。动用徭役简单方便，为统治者所不肯轻易放弃。因此劳役增了再减，减了又增，由役变税，再于税外起役，往复不已。如此深刻的历史教训，足资后世儆诫。在今天仍然要警惕不惜民力、不守农时，大规模的无偿征集农村劳动、使人不得休息的倾向抬头。诚然要提倡共产主义高风格的义务劳动，但更要注意防止平调性质的滥用、浪费民力。这样的事后果严重，今后不能让它再发生了。使民以时、使民以惠、劳而有息、劳而无怨等古训仍然是值得吾人很好记取的正面历史经验。

## 分田制产尊农劝耕 分田亩制产 尊农劝耕

“无田甫田，维莠骄骄。无思远人，劳心忉忉。无田甫田，维莠桀桀。无思远人，劳民怛怛。”这是《诗经·齐风·甫田》诗中前一章中的诗句（无田甫田读如甸，是动词，治也；甫田即大田、公田；忉忉，忉念貌；怛怛，痛苦之意），反映了齐襄公时（公元前697—前686年）齐公室的公田荒芜，长满了莠草。原因是那位国君“无礼义而求大功，不修德而求诸侯，志大必劳，求者非其道”（《毛诗序》），宫廷生活又奢侈糜烂之极，一切开支都出自加重对农奴的压榨。徭役劳动者兴趣索然，再也不肯去种好公田，以致出现了诗中所说的“公田不治”、“田在草间”的情况。襄公在位的第十二年，于一次内乱中被杀，其弟小白继为齐君，是为桓公。面对这一个烂摊子，如何收拾？桓公请管仲出谋划策，管仲在农业上提出了著名的“相地衰征”、“与之分货”的改革方案。

最早（西周初）齐国属奴隶制国家，农业生产者主要是居于“鄙内”、附着于井田上的奴隶，“同井合耦”，依靠粗拙的木石骨蚌工具，进行集体劳动，共同耕作。奴隶怠工、毁物、逃亡、反抗，再加共耕的方式使勤惰相混，耕者观望推诿，劳动生产率奇低。后来（西周后期），由于块炼铁的发明，并用于农业，工具改进，使一家一户的个体生产有了可能。精明的剥削者就相继改变剥削方式：把一部分土地分给各家各户耕作，作为份地，同时令耕者在另一部分土地——公田（徭役田）上进行无偿劳役，收获上缴，这就是劳役地租。耕者有自己份地和家庭经济，已是农奴身份，比之奴隶制是好了一些，但是分地与徭役田公私有别，耕者对两者的重视程度也就大有差别。在份地上精耕细作，用心经营；在公田上则是应付差事，得过且过。再加在公田上仍是共耕聚种，责任不明，谁也不肯多出力。尽力于私田而不尽力于公田的现象日益严重。统治者越是加重对耕者的榨取——加重对耕田以外的徭役，进而向份地征敛，或夺取农奴唯一的私有财产牲畜，耕者对公田的耕作就越趋消极，甚至越来越多地逃亡他乡（“民移”），不可遏止。管仲的方案就是为了缓和这一矛盾，以提高耕者的生产积极性而设计的。

管仲在农业上的改革，包括两项纲领性的内容：一是“均地分力”，二是“与之分货”（《管子·乘马》）。这两点内容又可归结于“相地衰征”这一具体政策上面。“均地分力”，就是把公田（徭役田）直接分给各农户去种（“均地”），从而扩大了各户所占有的份地数量。农田基本上都由各户分散经营（“分力”），实行一家一户的个体生产（只留出少量公田，动员士农工商四民，一年从事三日的义务劳动，收获归国君祭祀尝新之用）。再在“均地分力”的基础上，君与民按产量分成，即实行“与之分货”的做法。管仲当时称之为“相地衰征”。

“相地而衰征，则民不移”，源出《齐语》（相视也；衰读如吹，差等也；征，征取也），意即“视土地之美恶及所生出，以差征赋之轻重也”（韦昭注）。也就是根据土地的好坏，实行地租的差等征收制。通常是按标准土地的产量对半分成的比例来计租额，各种次等的土地（高旱地、低湿地、山地）按常征的租额再分等减去几成。标准产量以中等年景的一般收成为基数，在一定时间内使用，再按各年的丰歉情况进行增减调整。相地衰征是对劳役地租的否定，改行实物地租的开始。耕者对土地的占有权增加了（公田取消，

份地扩大)，多产多得，有更多的产品可供自己支配，经营自主权扩大，有较多的活动余地去安排自己的劳动时间（公田上徭役劳动取消）和作业品种。随着生产积极性一定程度的提高，生产力的发展得到了促进。

在管仲改革之前，劳役地租其弊甚大。按照他的总结：“故不均之恶也，地利不可竭，民力不可殫，不告之以时，而民不知，不道之以事，而不为”。而改革的好处是，“均地分力，使民知时也。民乃知时日之早晏，日月之不足，饥寒之至于身也。是故夜寝早起，父子兄弟不忘其功，为而不倦，民不惮劳苦。”“与之分货，则民知得、正（怔）矣。审其分，则民尽力矣。是故不使而父子兄弟不忘其功。”（《管子·乘马》）实行分地到户，收获分成，没有人驱使和监督（“不使”），耕者自然会自动地去安排好生产，这段话把在一定生产力条件下，农业适宜于家庭经营的好处和共同耕作“吃大锅饭”的弊病都算是说透了。

“画野分民乱井田，百王礼乐散寒烟”（元人陈罕题《管子》诗）。管仲的改革虽撤掉了井田中的公田，变化很大，其实还不能说是完全废除了井田制。《齐语》在谈了“相地衰征则民不移”之后接着说：“陆、阜、陵、墪、井、田、畴均，则民不憾”，意思是高地、平陆、各地（田）、麻田（畴），分配均平（都按标准面积折算）；九夫为井、有沟有墪（沟上的路）规划整齐。井田制的格局并未打破。更重要的是当时分配土地力求公平，好地少分，次地多分，以均衡各家的负担。如可岁耕连作的好地，一户只分给百亩（台今32市亩），需轮耕的土地则一户分给200亩（“一易”之地）至300亩（“再易”之地），以留部分土地作休闲之用。到一定时候（如三年）再重新平均分配。耕地轮换调整，使苦乐均等，在土地分配上做到公平合理（“均地”），这一点说明耕者还是束缚于农村公社中的农奴，还不拥有对土地的长久的占有权，当然比之奴隶要强多了。在中国历史上要问家庭经营的个体小农何时产生？管仲扶持的、以及各国继之而起的公社农奴可算是发展中的第一阶段的产物。

由于铁制农具的改进和推广（齐自管仲始，推广铸铁制造的农具），农业生产技术的提高和水利条件的改善，分配面积较大的次地也有可能改良，生产可能增加，耕者并不等待到时重新分给好地。而到时的重新分配，反而使劳动者不能树立“恒心”，不利于调动细治田畴、多施底肥、兴修水利、改革土壤的积极性。土地定期重新分配的制度越来越觉得琐屑费神，利小弊大，必须再予改革，即改为固定分配终身占有世代相袭。一易再易的次地，则多分给一倍以至两倍的数量，由分得这类土地的农户永久性地“爱自在其田”，把土地分为几部分自己来安排休闲和轮耕。公元前646年，在晋国首先实行这种作法，叫做“作爰田（爰田即换田）”，后于齐国相地衰征40年。这次是按上、中、下田进行肥瘦调剂，打乱平分，变动了各块土地的“疆畔”，土地分配停当后，即归耕者长期地固定地占有，不再授还重分，耕者有了对土地的长期占有权。与之同时，晋国又“作州兵”，叫州鄙内的份地农奴尽出兵役的义务（原先当兵是自由民的权利），农奴与自由民的距离得以靠拢。而原先行使土地定期调整分配职能的农村公社，因这一职能的消失，而转变为不断有异姓外地人杂居的、单纯的基层行政组织（邑里）了。这是第一个发展阶段的延续和一个新的补充。

春秋末至战国时期，在被压迫被剥削者的逃亡和武装反抗中，在内部夺权斗争和对外战争时统治者为争取民众所作的让步中，农奴陆续得到解放。

尤其是在稍后的各国变法运动中，由国家授田的个体农民阶层加速兴起，井田制完全解体，旧的封疆被铲除，土地分别由佃耕地主土地和自耕的农民占有。受田农民和份地农奴的区别是身份比较自由，在为国家服兵役劳役的同时，和平民一样只向国家交什一之税（地主向国家也交什一之税）。与过去份地农奴向领主交什伍（或更多）的地租相比，负担一时有所减轻（佃农向地主仍交付伍之租）。因而其劳动热情有了进一步的提高：“早出暮入，强乎耕稼树艺，多聚菽粟，而不敢怠倦”（《墨子·非命》）。战国时农业生产的增长是建立在勤力耕作的个体小农经济的基础之上的。在扶植个体小农的成长上，“尽地力之教”的魏相李悝和在秦变法实行重农政策的商鞅，都曾作出不同程度的贡献。当时在大量个体小农涌现的同时，新兴的军功地主和贵族地主也拥有大片的土地，但这些剥削者宁愿垦成小块，分别出租给佃农耕种，而不雇工或役使依附农民统一经营大田庄，因为他们懂得让农民以家庭为单位，自己去从事个体经营，好处较多。正如《吕氏春秋·审分》中所说的“今以众地者，公作则迟，有所匿其力也；分地则速，无所匿迟也。”众地公作不如分地各种，在中国封建社会里是一种合乎规律的经济现象。

受田农民对土地不但有永久的占有权，而且有自由处置、支配的土地享有权，这种享有权可以继承、出典、出卖、转让，只是土地的最高所有权仍属国家所有，仍有授还之制，土地买卖还有一定的限制（如唐均田制中的规定）。土地所有权的多元化和多重分割，是不足为怪的事情，不可能一赋即就、马上跃入土地的完全的私有制。土地国有制下的受田农民的出现，标志着耕者的分地各种的家庭经营已进入了第二个发展阶段。这一段时间很长，从战国经秦汉而至隋唐，在均田制崩溃以前都可归在里面。小农经济的生产潜力得到充分发挥。但国家的赋役过重，地主的私租更甚于公赋，小农经济不断地受挫，以至土地被兼并，重新出现流亡的现象。在这种情况下，政治家所采取的轻徭、薄敛、平价、减租等措施，就成为唯一可供选择的重新振兴农业、安抚小农的对策了。

小农经济发展的第三阶段的开始可以划在五代、北宋承认农民对土地的完全的所有权之时。唐两税法后，均田制下口分田永业田的区别消失，承种逃户的荒地，“官给公验任为永业”的事情已经发生（武宗会昌时）。五代周世宗下令“应有客户原佃系省庄田桑土舍字。便赐逐户充为永业”，“以天下系官庄田万计，悉以分赐见佃户充永业。百姓既得为己业，比户欣然”（《旧五代史·周太祖纪》）。这是把官田的所有权给予原佃户的农户。北宋太平兴国时，令民“分画旷土……所垦田即为永业，官不收其租”（《宋史·食货志》）。这是承认自耕农户开垦荒地可取得土地的所有权。对于官僚、地主，则有太祖杯酒释兵权的故事，劝人“多积金帛田宅以造子孙”，“择便田宅市之，为子孙立永久之业”（《宋史·石守信传》）。这是保护地主购买土地而取得土地的所有权。封建统治者的土地所有权让给农民，是为了消弭他们的不满情绪，诱使他们发展农业生产（招徕逃户、开垦荒地）；把土地所有权让给文武官员，则是为了换取他们支持，使之为本王朝服务（不要去闹割据、当军阀），在经济上政治上自然都是有利己的打算的。宋代的“不立田制”、“不抑兼并”，其深层内容原先就是如此。农民有了土地所有权后，土地的买卖便是所有权的买卖了。太祖开宝二年，“初令民典卖田土者，输钱印契”，加盖官印，在法律上正式承认购入土地的所有权，由此可得一明证（后来连官田也可买卖了）。可是所有权也并非白送，宋之两税七倍于

唐，就是农民取得所有权所支付的经济报偿。取得了完全的土地所有权的个体自耕农民在宋初户数比重约占 3/10，是北宋政权的赋税来源和统治基础。虽然家庭经营个体生产的方式未变，由于土地所有权的归于农民，在一段时间里，他们的生产积极性较前有了很大提高。宋代农业生产发展，尤其是农民的商品经济的发展，从这里可以找到一些原因。

宋以后不仅自耕农拥有土地的所有权，而且佃农与地主也对土地权实行不同层次的分割。如地主拥有田底权，佃农拥有田面权，可以分别买卖。在中国历史上土地权的分割，从自耕农到佃农都有发生，这是一个十分突出、值得注意的现象。但是即使拥有土地所有权的农户，其抗灾能力毕竟还是较差的，经不起天灾的侵袭，再加上疾病死丧的打击，小农经济不能维持长久的稳定。如果政府重赋重徭，地主瞒地逃税，偏酷的负担，使农民喘不过气来，这样，即使取得土地所有权的农民，也不能一劳永逸、一帆风顺地向前迈步。随着土地的最高所有权由国有变为私有，土地的买卖再也没有限制，兼并更是方便，土地私有、然而经济并不稳定的自耕农民，其土地所有权迟早会在很大程度上被地主夺去。至于租种地主土地的佃农，虽然人身束缚轻于过去，但私租额重，境况更坏于自耕农民。在土地兼并之风盛炽时，自耕农民不断减少，佃农不断增加，形成了占人口比例不多的地主占有绝大部分的土地。地权集中而引起的阶级矛盾的激化，形成封建社会的不治之症。落后的生产关系（封建地主土地所有制）是生产力发展的严重桎梏。

从产权关系的演变来看个体小农的形成和发展，及其与地主之间对土地权的争夺，情况大致就是如此。不论生产关系的内涵如何不同（农奴、自耕农民、佃农），单从经营方式上看，在传统农业，包括农业工具在内的生产力无突出改观的条件下，一家一户的家庭经济、分田到户的经营方式，如不受干扰（官府、地主），长时期内其生产仍有发展的余地，仍支撑着封建社会的经济缓慢地而又不间断地前进。战国时的“公作则迟，分地则速”的论断在后来仍然运用，东汉、魏晋、南北朝时，田庄经济之所以膨胀，铁制农具多为“大器”（二牛抬杠的大铁犁），“合耦田器”，有统一经营较大规模的生产的可能性，同时在战乱中投靠而来的大量的依附农民（部曲、客、农奴身份）也为统一经营的田庄提供了廉价劳动力。但是在在大田庄以外仍然存在着分地佃种的小生产。后来，由于轻型农具的推广（一人一牛的犁、曲辕犁），正适于个体小农的家庭生产，由于依附农民的人身隶属关系逐渐松弛化，自耕农民以及较自由的佃农的小生产又占了主要地位。在明清时期，由于雇工工钱高，利用雇佣劳动经营较大规模的农场并不合算，因而其发展有限（在某些商品性作物的种植场中）。总之，在中国历史上较多的时间内是小生产的家庭经营占据着优势。

中国的情况和外国有很大的不同。在中国，公元前 7 世纪农奴制下的份地农奴已由负担劳役地租改为交纳实物地租。从公元前 5 世纪起农奴就陆续上升为自耕农民；随着地权的分割，自耕农民的身份步步提高，其所交纳的是比农奴或佃农租率更低的实物地租。以后一直是在实物地租上作文章——由分成制改为定额制，直到再后来在商品经济发达的地方才逐步向货币地租转化。在西方，农奴制的时间拖得很长，而且主要是实行劳役地租，到十三四世纪封建庄园经济趋于瓦解之后，实物地租才占主要地位。农奴对封建主的人身依附关系很强，到封建社会晚期，农奴大量往逃城市，部分农奴通过赎买获得人身自由。普鲁士农奴解放令是在 19 世纪初（1807 年）颁布，农

奴交纳了巨额赎金，但其结果却变成资本主义庄园的雇农，仍处于半农奴的地位。俄国的农奴制改革则是在 1861 年，交付赎金的农民，经济困难，无力独立经营，不得不租佃土地，重新陷于被地主奴役的境地，农奴制残余被保存下来。这些都和中国较早地出现身份较自由的个体自耕农不可同日而语。

中国的问题的症结是封建的地主土地所有制。这使自耕农民的土地在兼并中不断被地主所吞噬，佃农在地主的高地租的剥削下日益贫困。只有废除这种不合理的土地制度，才能解放农民，解放生产力。历史上的多次农民革命，只是改朝换代，并没有从根本上改变封建的土地制度，一度扶植起来的自耕农仍难逃被地主兼并、剥削的命运。直到中国共产党领导的民主革命，取得了政权，进行了土地改革，才搬掉了封建地主阶级这块大石，分得土地的翻身农民劳动热情空前高涨，使凋蔽的农业生产得到很快的恢复和发展。不稳定的、脆弱的个体小农经济如何摆脱贫困，避免两极分化，走上共同富裕的道路，建国以来在几十年的实践中作了反复的比较试验。经验证明：生产的经营形式过于集中、规模过大，以及分配上的平均主义，并不能发挥农民的主动性，历史上“公作则迟、分地则速”的规律仍然在起作用。较好的办法是保留以家庭为单位，实行以包干到户为主体的“农业连产承包责任制”。即把耕地按每户的人口、劳力承包到户的同时（土地承包期几十年不变，必要时还可延长），也把每户应完成的农业税和出售给国家的农产品品种、数量，以及每户应上交给集体的提留和承包管理费、一一落实到户。农户的产品收益除了上述的扣除以外，全归农户所得。这种作法，使农民有了经营的劳动上的自主权，利用了小规模经营的长处，适合当前中国农业生产尚以手工劳动为主的实际状况。分户承包的家庭经营是合作经济中的一个经营层次。它和私有的、不稳定的个体经济不同：这种家庭经营建立在土地、水利设施等基本农业生产资料公有的基础之上，土地所有权属集体，这就堵塞了历史上土地买卖兼并而产生地主的道路。以后随着生产力的发展，农业生产机械化的程度将日益提高，农业生产社会化的要求将日益明显。为了适应那种必然的发展趋势，以实现农业的现代化，一方面要帮助农民在家庭经营的基础上，通过集约化途径，扩大规模，提高效益，增强后劲；另一方面，要鼓励农村分工分业的发展，使土地逐步集中，以使越来越多的人脱离耕地，从事林牧副渔或乡镇工业。在此进程中，要支持专业户的发展，使“小而全”的家庭经营分化为较大规模的专业化家庭经营，并进一步促进生产的集中与联合；要建立为农业商品经济服务的组织，在种子、饲料、技术、农机、灌溉、加工、运输、销售、信息、信贷等方面为专业化生产者提供社会化服务；要发展各种形式的农工商联合经营或一体化组织，架起联结小生产者与大市场之争的桥梁；要维持农村股份合作制，为较大范围内生产要素的优化组合和合理流动，闯出新路，发挥合作经济的作用，增加农民的收入（分红）。到了那个时候，各种条件具备了，以家庭为单位的经营形式才能突破、提高而有新的变化，生产才能大大向前推进。历史上长期存在、反复出现的公作和分地之争、大生产和小生产之争的问题也就最终可望获得解决。

## 远戍久守 饷出屯垦

西汉宣帝时，羌人与汉争夺湟水流域的牧地，并借助匈奴兵力企图袭击鄯善、敦煌，隔绝汉至西域的通道。汉将出击，滥杀羌民，诸羌怨怒，遂围攻金城郡（今甘肃永靖西北）年过70，武帝、昭帝时就在抗击匈奴中屡立战功的名将赵充国，主动请命，率万骑去解围。充国以招抚为主，尽力少杀戮，羌人陆续归降。随即于神爵三年（前60年），奏罢骑兵屯田，条陈不出兵留田便宜十二事。他所指出的屯田十二利是：“因田致谷，威德并行”；“排折羌人令不得归肥饶之地，贫破其分”；“居民得并田作（民屯），不失农业、供军马之食，以“省大费”；“循河湟漕谷至临羌”，以视羌人，而“扬威武”；闲暇时斩伐林材，缮治邮亭；避免出塞时遭疾疫冻伤之苦，“坐得必胜之道”；无经阻远追死伤之害”；“内不损威武之重，外不令敌得乘间之势”；不惊动河西之南的大小羌种，“使生他变之忧”；“治湟峡中道桥，令可至鲜水，以制西域”；大费既省，徭役顿息，可戒不虞（意外）之事发生。宣帝采纳了这一建议，羌人果然不烦兵而服，赵充国振旅而还。宣帝设金城属国以降羌。在促进羌族地区的发展和汉羌两族的经济交流上赵充国做了大好事，而他的督谋深算的屯田之策也成为载诸史册的千古名篇（见《汉书·赵充国传》）。

其实在边地屯田并非自赵充国始。汉代疆域辽阔，在边境驻军数量很大，要建立巩固的防御体系，加强有效的守备力量，必须有足够的粮食保障军队的供给并供应为充实边郡而增加的人口需要。从内地转输大量粮食至边，路途遥远，运输困难，耗费巨大；较好的办法是在边境就地开荒，组织军民屯垦，自己生产粮食。屯田就由此产生。最早是汉文帝时为防御匈奴，从晁错之议，募民实边，由于河套未复，边地有限，效果未著。汉武帝时确定北击匈奴、西联西域的国策，北方的边防、西边的商路，都急需军队来捍卫，原先的募民实边就一步步地发展成为大规模系统化的屯田制度。

屯田是从民屯开端的。武帝元朔二年（前127年），汉收复河南（河套一带），募民10万居之。元狩二年（前121年），匈奴浑邪王以河西地降汉，汉于此设郡（陆续设了酒泉、武威、张掖、敦煌四郡），移民实之。移民规模最大的一次是元狩四年（前119年）将关东被灾贫民72.5万余口徙朔方（今内蒙古杭锦旗北）、陇西（甘肃临洮）、北地（庆阳西北）、西河（内蒙古东胜东南）、上郡（陕西榆林东南）等处。这些移民由政府派官吏护送到目的地，假与公田，组织屯垦。

军屯的范围也很广。武帝元鼎时“数万人渡河筑令居”（今甘肃永登），“自朔方以西至令居，往往通渠，置田官，吏卒五六万人”（《史记·匈奴传》）。总计上郡、朔方、西河、河西，设置田官，派驻戍卒，参加守卫和屯田的共有60万人之多。以后屯田又逐步扩大延伸。太初三年（前102年）发卒18万至居延地区屯守。

武帝末主管军粮的搜粟都尉桑弘羊建议：扩大前时在西域轮台（新疆轮台东南，在塔里木盆地的中心）、渠犂（新疆库尔勒、尉犁）一带的小规模（几百人）的屯田，设校尉三人分护，开通沟渠，可得溉田5000顷以上。先遣屯田卒去实行军屯，有积谷后再募民前去。“筑列亭，连城而西，以威西国、辅乌孙”。这是历史上有名的轮台屯田之议。惜武帝年老多病，宫内曾酿惨剧（太子被子），关外渐多“盗贼”，未用其谋。十二年后，昭帝元凤

四年（前 77 年），再拾前议，派校尉率军屯田轮台；宣帝时郑吉即用屯田积谷为给养，降匈奴日逐王、平定车师，任西域三十六国都护。西域屯田盛时东起罗布泊北面，南到伊循（新疆若羌东北），北到车师（吐鲁番、吉木萨尔一带），西到姑墨（温宿、阿克苏一带），乃至赤谷（伊什提克）。元帝时也屯田车师前王庭。稍前赵充国在金城屯田和稍后冯奉世在陇西的屯田，都以御羌为目的，针对性已有变化。

汉代屯田之所以能收到很大成效，有三条经验值得总结。一是组织工作比较好，二是屯者待遇比较高，三是对经济开发比较注意。

早在晁错提出移民实边时，就设计了一个很周详的方案，国家先在边境与屯戍之地建造房屋（每家三间），置备农具和日常用具，发给移民四季衣服和粮食（到自给时为止）；官府帮助移民中的单身男女选置配偶：置医师巫师，以救疾病，以修祭祀；在政治上赐以高爵，免除徭役；设伍里基层组织，使贤能者为吏；进行军事训练，使移民具有御敌守土的战斗能力，能制止匈奴抢掠的有赏。武帝时桑弘羊主持屯垦工作。对赴边的移民均由国家贷给耕牛和铁犁；开始屯垦时候给衣食，“假与产业”；此外还借给边地居民母马，以使繁殖（三年后归还、纳 1/10 的“马息”）。在军垦中，在田宫领导下屯卒，有严明的编制，戍卒、障卒搞军事，田卒、河渠卒、守谷卒搞生产，分工明确。屯田士卒的口粮、食盐、衣服、农具、耕牛、房舍都由公家供给，边郡人当燧长的，官府并供给其家属的口粮。此外田卒还可领取俸钱。戍地所收的粮食设仓管理：戍所有家畜饲养，自己制酒造饴，按农民风俗有春秋两次社祭；还有邮驿设置，田卒有初级文化学习（急就章和仓颉篇）。愿意长期留在边疆的，许接来家属，供给口粮，得有自己的田舍，并许在屯田以外开垦新地变成私人享有，可以买卖。轮流戍边的田卒，到瓜代还乡时由官府出钱送行。戍所有医药设备，田卒死丧，官给钱和敛衣；为敌所杀，给钱抚恤家属。屯田制度的完善就是在武帝时奠定基础的，其开办之初要羌支付一笔很大的费用（以 60 万戍卒计，一年中须粮食 1440 万石，俸钱开支 20 几亿），长于理财的桑弘羊，把屯垦工作安排妥贴，故开展得比较迅速。

西汉屯田的制度是每个田卒分种田 20 亩（汉大亩，一亩合今市亩 6 分 9 厘），收获粮食（谷）每亩交四斗“租”给国家，平均每人交租 8 石（汉大石，一石合今市石 3 斗 3 升），当时亩产谷约为 4 石（大石），租额 4 斗，即租率为 1/10，相当于过去的什一之税，而且是定额租，产量增加租率还将降低。屯田卒本人月食谷二石（大石，下同），年食谷 24 石，20 亩地共收谷 80 石，交租及田卒食用后尚有余粮 48 石，供戍所其他人所食，如再有余则由官府出钱收购储存。每一田卒一年俸钱 4200 钱（月俸 350 钱），口粮折钱 840 钱（每大石谷 35 文），俸粮两项共合钱 5040 钱，此外还有单夹衣服鞋袜和食盐（月三升），待遇确实不低。一个田卒年产谷 80 石，折钱 2800 文，尚不足 2240 文，是由国家在向全国所征的“更赋”收入中弥补的，国家并没有在屯田卒身上赚钱。至于民屯，收其“假税”，假税率虽高于内地农民的 1/30，但不会很高，可能也是收什一之税，与内地属国家的公田租（假）与贫民的税率持平。

西汉屯田十分注意发展生产力。首先抓好的一项工作是治河穿渠、兴建水利。往往发卒数万人（河渠卒）、施工好几年，进行了大规模的水利工程，建成了许多灌溉体系。“朔方、西河、河西、酒泉皆引河及川谷以溉田”（《史记·河渠书》）。河套一带更是渠道成网。渠水不足之处，则采用凿井灌溉

的办法，有的大井长 50 步，阔二丈五，“五泉二丈五”，“上可治田”，井面积既广，流泉亦多，井下相通成渠，叫井渠。经溉田种植，一片片绿洲出现在北方和西北的辽阔土地上。再加后来在边郡推广先进的“代田法”，“用力少而得谷多”；并设立常平仓，稳定粮价，储备粮食，也增强了边郡的经济实力。畜牧业在鼓励养马政策的推动下有了发展，“长城以南，滨塞之郡，马牛放纵，蓄积布野”（《盐铁论·西域》）。汉代开垦边郡，确是搞好了生产，这些地区的生态并未因西汉的开发而失调。沙地、环境恶化是后来之事。

西汉的屯田起了很大的积极作用。一是耕战结合、兵民结合，大大加强了汉政府控制边塞的力量。二是粮食自给，除了供应边境戍卒外，有时还有剩余可调剂出去。每一屯田卒生产的粮食（80 石）折钱 2800 文，占其一年的粮俸折钱数（5040 钱）的一半以上。“使戍边之事益省，输将之费益寡”，大大减轻了国家的财政负担。三是促进了边境地区的经济开发和人口增长。特别是河西四郡的开设，使河西走廊出现繁荣景象，成为对西域物资交流门户，保卫了举世闻名的丝绸之路。四是促进了内地先进技术和生产工具向边郡和少数民族地区的传播和推广（如代田、井渠、铁器等），有利于民族之间的团结以至融合。在中国历史上屯田在汉代可说是到了它的成熟阶段，同时对西北地区的开发也达到了顶峰。

东汉时期西北屯田还在继续，但数量或规模都没有达到西汉时的水平。三国时各独立政权于各自的边境屯田，但实质上是处于中原的范围（两淮流域），不同于汉代的西北屯垦。而且剥削率很重，劳动者地位降低（如曹魏屯田上交收获量的一半，用官牛的上交 6/10），束缚于军事编制，无人身自由，是国家的农奴；而汉代屯田者是自由民，可有高爵，即便是刑徒参加屯田，待遇也有所改善（也给口粮和俸钱，只是标准稍低），两者情况很不相同。所以这种屯田耕者情绪低落，收获“或不足以偿种”，无法维持下去。到西晋时不得不一律改为占田制。

唐代国势强，疆域大，在中国历史上屯田掀起第二次高潮。唐前期西北屯田集中在陇右（包括西域）、河西两道。全国屯垦面积达五万顷左右（唐一亩合 0.226 市亩），陇西河西屯田面积与收获量都约占 3/10，其余则为内地屯田，这与汉代屯垦主要在西北已有变化。唐后期国土缩小，河西陇右不为唐有，屯田零星分散于内地，很不景气。士兵待遇很坏，生活很苦；管理机构分散，水利设施毁坏，豪强侵占屯田……实际屯田已逐渐趋于瓦解。历史经验表明：凡是政府重视屯垦，制定较正确的政策，派遣得力官员，耕者的待遇较好，政局比较稳定，屯田就能取得较好的成果，汉代就是如此，唐后期情况相反，所以再也见不到如汉代在屯垦工作上的大手笔了。

进入宋代，原西北地区归西夏所辖，农业开发不多。宋代的屯田分于中原各地，数量不大（4200 余顷）。元代屯田面积达 20 余万顷（宋元一亩合 0.9 市亩），数量虽大但广布于各行省，目的是供当地驻军所需，而这种军队是用来镇压人民反抗的。与汉代屯田之用于西北防边不同。

明代屯田西北，最远到甘肃，内地屯田更多，卫所屯田遍及全国，故数达 64 万余顷。军屯，每人受田 50 亩（明一亩合今 0.9216 市亩），征正粮 12 石（明一石合 1.0225 市石），贮屯仓，听本军自支，余粮为本卫所官军俸粮。余粮最低标准为 6 石，能超额的有赏，缺者处罚，每军余 23 石的受重赏。明代的屯田有两个变化，一是耕作粗放，二是剥削加重。当时每军受田

50 亩，合 46 市亩，收获为正粮加余粮，最高者为米 35 石（12 石方 023 石）即谷 70 石，合 71.58 市石，平均亩产为 1.56 市石谷；最低收获量为米 18 石（12 石加 6 石）即谷 36 石，合 36.8 市石，平均亩产为 8 市斗谷。而汉代屯田卒每人耕地 20 大亩，合 13.8 市亩，每亩产谷 4 大石，共产谷 80 大石（一大石等于 0.33 市石），折市制，平均亩产为 1.91 市石谷；唐代屯田每人耕 71 亩，台市制为 16 市亩，平均亩产为一石（唐一石为 6 市斗），合市制亩产 2.65 石谷。明代与之相比，每人负担屯田面积扩大为二倍、近三倍以至 3.3 倍，但亩产则比汉唐下降很多，这是广种薄收所致。明代屯田者每人自己支用 12 石，上缴 6 石至 23 石，上缴率为产量 1/3 至 2/3，而汉时对屯田者个人食用及地租共 32 石（地租 8 石，食用 24 石），占产量 80 石的 4/10，但一年领到的俸钱折粮 120 石（4200 钱 ÷ 35 钱），政府从屯田卒身上拿走的少，付给的多。到明代，从屯田者身上刮走的很多，屯田除了国防需要外，更成为固定的财政开源办法了。由于屯田中剥削重，效果差，屯田者不断逃亡、反抗，以致不得不把土地属国有的屯田召佃出租，有军籍的屯田卒变为国家的编户或官田的佃户。

清代直省屯田数为 4600 多万亩（雍正二年数），大部分在内地，在西北只有甘肃屯田 990 余万亩，新疆屯田（始于康熙末年）为 158000 余亩，屯田制度已进入尾声。吐鲁番、乌鲁木齐等地，军屯每人地 20 亩，所获，仿明制全由官支配供军饷，亩产为谷 1.73 石（见吴慧：《从屯田资料来看，清前期的粮食亩产》《中国农史》1993.2）。

屯田对开发边疆保卫国防确是利之举，其行之有效的经验（如汉代的）确不失为历史留给后人的一项宝贵遗产。屯田与中国封建土地国有制相联系，与漫长的国境线上大量的驻军戍守相联系，有时还与较大规模地兴修水利和推广较先进的生产技术相联系，像这样内容的中国式的屯垦制度，在古代社会，从世界范围来看，亦并不多见（沙俄时在中俄边境有一些屯田），所以其成功的经验，宏大的业绩，也是足以令全世界惊异的。

漫漫征途，战旗前指。中国人民革命一胜利，大军即抓紧了在新疆西北东北的屯垦工作，其所取得的成功超迈百代，更堪光耀史册。尤其是在当前要加快发展西北，屯垦工作的重要性更越来越显得突出。回顾往昔，过去在西北屯田的经验诚然仍有可参考借鉴的价值，但是其反面的教训亦不能不引起注意加以记取。除了要照顾屯垦劳动者的物质利益、组织好屯田的生产和生活以外，还必须掌握开发不能破坏生态的原则，这一点有现实的以至长远的意义。

西汉西北屯田颇收开发之利，而未见生态之弊。到东汉时屯区仍是“沃野千里，谷稼既殷”，“水草丰美，土宜产牧”。一直至隋又历时 400 年尚未有沙化或环境恶化的记载。唐宋北方垦地比汉时大幅度下降，沙化并不剧烈；明代陕北长城一线，沙漠化渐渐加剧。清中期人口激增，在过度的人口压力下政府一再弛禁放垦，漫无边际的滥垦乱耕，没有做到有组织有计划 and 精耕细作，这就导致沙漠化的越益严重，不像西汉以灌溉为基础的农业具有较高的生产力和生态的稳定性。再加上清代正值气候的干冷时期；边民的滥牧、滥伐、烧荒、乱樵，大大破坏了植被；多种因素的综合，使过去的大批良田埋入沙丘。今天，我们要开发大西北，建设大西北，就要力戒前朝之失。或农或牧，因地制宜，种草营林，重整植被；开渠溉田，改良土地；拉平沙丘，大水冲洗；……采取各种切实措施，花大力气把沙漠改变成水草丰美的

绿野和禾黍累累的良田。让汉代繁荣的景观重见于河西走廊，让横贯新疆至中亚的丝绸之路重焕青春！

## 治河溉田 利由功勤

西汉武元光三年（前 131 年）黄河在瓠子（濮阳）决口，滔滔洪水，东南流注钜野，侵夺泗水、淮河，这是殃及十六郡的特大河灾。武帝令人堵塞，堵了又坏。当时丞相田蚡从中阻挠（田氏俸邑在河北，河决而南，河北无水灾，农田收入反多），再加正忙于对付匈奴入侵，此事遂搁置起来。河决后二十几年中，农田往往连几年不收，“而梁楚之地尤甚”。“人或相食，方一二千里”（《史记·河渠书、平淮书》）。元封元年（前 110 年）武帝封禅巡祭山川既毕，第二年天旱少雨，决心治理黄河。乃征发几十万人去修筑东郡的瓠子堤，并亲自到过去的决口处视察。作歌曰：“瓠子决兮将奈何？皓皓旰旰兮閤殫（尽也）为河！殫为河兮地不得宁，功无已时兮吾山平（吾山即鱼山，水渐山使平）”。“为我谓河伯兮何不仁，泛滥不止兮愁吾人！”沉白马玉璧于河，命随行群臣百官一起负薪填塞。东郡烧草，薪柴少，不惜砍下淇园的名产竹箬，连同土石，为“榿”树于水中，经与激浪日夜搏斗，终于堵住了黄河在瓠子的决口，筑宣房宫于其上。引导黄河分为两支流北行，“复禹旧迹”，注入渤海。自后“梁楚之地复宁”（《史记·河渠书》），80 年中无水灾。西汉末叶黄河又泛滥改道，至东汉明帝永平十二年（公元 70 年），”沈深多技艺”的王景主持治河，筑堤 1000 多里，并修复汴渠，使河汴分流。以后黄河 900 多年来大改道。

黄河是中国的最大天然水道之一，它哺育了古老的华夏文明，通航转漕、引渠灌溉，都要靠这条“母亲河”。然而，浑浑的黄河挟泥沙而下，淤积在下游，致使河床逐年抬高，每次决口改道，带来的是毁灭性的后果。因此历代统治者把治黄防洪作为国家的大政之一。早在战国时，处在黄河下游的魏、赵、齐各国都在黄河沿岸修筑堤防，但“壅防百川，各以为利”，以邻为壑，步调不一。直到秦灭六国，“通决川防”，才第一次统一治理了黄河大堤。由于人口增加，土地垦辟，森林破坏，黄河水患日见严重。西汉时大的决溢有十二三次，瓠子决口是最大的一次。两汉以降，在政局比较稳定时，注意治河，灾害较少，反之，就是河患频仍，田淹人死，怵目惊心。“北宋时平均一二年决溢一次，河道在今山东北部至河北、天津间摆动迁移，每年筑堤堵口，劳费不貲”。（姚汉源语）金章宗时黄河三次大决堤（1189、1193、1194 年），大批耕地淹没，沿河农村惨遭摧毁。洪水由泗入淮，侵夺淮河河道入海，黄河河道的南移遂成定局。金时的黄河决堤造成历史罕见的大水灾，是与官僚政治腐败、统治集团腐朽无能直接有关的（好的治河方案不被采纳，治河官员冗多而遇事推诿、拖延）。

对如何治理黄河，自汉代起就有两派意见，使当政者举棋不定。一派是主张“以疏不以障”，移走居民，空出土地，让河水分流出去，反对高筑堤防，造成河床高出地面的“地上河”。在西汉时力持此议的是哀帝时的贾让。他认为：“治土而防其川，犹止儿啼哭而塞其口，岂不这止，然其死可立而待也”。指出“今濒河十郡治堤，岁费且万万，及其大决，所残无数”，“若乃缮完故堤，增卑培薄，劳费无已，数逢其害，此最下策也”（《汉书·沟洫志》）。稍后的张戎也说“国家数堤塞之，稍益高于平地，犹筑垣而居水也”，这是不顺从水性的（《沟洫志》）。另一派是主张修筑堤防，束水归槽，虽工程大、耗资巨，但比之让河水横决，在广大范围内淹没田庐、伤害人畜，权衡轻重，损失要少。是疏、流，还是障、塞？双方对峙，营垒十分分明。

迄于宋代，河患日重而堤工益兴，虽批评堤防之说时有，筑堤耗费日甚，而整个宋代基本是以堤治河。“夏秋霖潦，百川众流所会，不免决溢之忧，然有司所以备河者，亦益工矣”（《宋史·河渠志》）。在宋代正是河工技术日益成熟的时期。

两种治河方略在实际执行中争论最激烈的还是在明代。明前期“分流”说占了上风。明初是局部修防，黄河下游仍处于迁徙不定的难以约束的状态。弘治二年至嘉靖末，出于保护运道的指导思想，实行“北堵南流”的方针：在黄河北岸筑防修堤，截断北流入渤海的通路，迫使黄河只能南流夺淮入黄海。隆庆元年至万历二十年，能臣潘季驯主河政，着眼于泥沙，他的“以堤束水、以水攻沙”、大修堤防、固定渠道的治河主张渐占主导地位，进一步完善了北岸堤防，逐步修起了南岸大堤，自郑州以下至海口，连绵不断的、系统完善的千里黄河大堤基本形成。潘季驯去世以后，反对“筑堤束水”、主张“分黄守淮”的议论一度占了优势。明末清初又遭连年战乱，初具规模的下流堤防工程也年久失修，决口不断发生。到清康熙时勒辅、陈潢沿用潘氏主张，才全面修复堤防，并且日益完善、巩固。但是在曲折中前进的“以堤防为长策”的比较明智的方略，能免大河之决口而难堵众人之利口。最主要的批评意见是修堤固槽耗费过巨。潘季驯治河仅徐川至淮安间的部分堤防闸坝即花掉白银 52 万两，勒辅治河 8 年也用费数百万银两。还有每年的岁修、抢修费用，嘉道年间这一百几十万两。此外，造成的“悬河”更增大了洪水的潜在威胁。然而，事实上“堤防之制，势不能废”，因为它毕竟减少了洪水泛滥的危害频率，使人们可在一定限度内控制河流。这也是一种不得不然的历史的选择，所花的经济代价，还是划得来的。

乾隆以后河政日趋腐败，治河成了贪官污吏的窟穴。咸丰五年（1855 年）黄河在铜瓦厢决口，改道自大清河入海。这一次大改道，结束了黄河南流 700 年的历史，又摆回到北面，经现行的河道入渤海。大河决给河南、河北、山东三省的州县造成巨大灾难；也直冲运道，堤毁岸崩，漕运梗阻；决口以下原河道顿时干涸，700 里两岸的城市、村庄、田地的水源中断，整个生态平衡被打乱。影响是深远的。

总计投入几亿两银子、铜瓦厢决口前的明清黄河故道，使用寿命仅 300 年。为什么王景修堤治河，“千年无患”，而潘、勒治河河工技术远比汉代高明，其河槽却只能管如此之短的年限，而骤临其末日？仔细考察，这里面有政治的、经济的原因。铜瓦厢河段地势险要，容易出事，在近 300 年前潘季驯就已提出过警告，而清政府的河工官员事先防守不严，工程不牢靠，决口又不及时进行堵塞，以致堤防崩溃。人为因素是不可讳言的。而决口的当时，正值太平天国起义和捻军起义势力迅猛发展之际，清王朝竭尽全力扩充军队，镇压起义，根本没有力量顾及治河。于是决口越刷越大，越冲越深。以后虽有堵口的机会，但一再为一些官僚的激烈反对而作罢。理由无非是“中原军务初平，库藏空虚，巨款难筹”；更要害的是害怕“数十万之丁夫聚集，滋生事端，尤为可虑”。在这个问题上，汉武帝能在瓠子决口后 23 年后决然亲率百官吏卒奋勇堵口，已经腐朽的清统治者（西太后当政）根本没有这样的大气魄！人谋不臧，对这条并未达到极限的黄河河道的终于报废，使人不禁掩卷浩叹！

中国历史上的水利事业主要有两个方面，一是大江大河的治理——主要是治黄，以化害为利；二是引河水、开渠道、蓄陂塘，以灌溉农田。后一方

面——农田水利亦为当政者所关心，不过不一定是中央政府之事，而往往由地方官夹操办。

春秋战国时中国的农田水利已有初步发展。最早见于记载的是春秋中楚国孙叔敖所建的期思陂——决引史河之水蓄为陂塘，灌溉“雩娄之野”（今河南固始一带），还有稍后孙氏修筑的芍陂（在今安徽寿县），均效益显著，距今已有 2600 年左右。在这两陂兴建后 200 年的战国初期，魏国西门豹修漳水十二渠灌溉邺，使斥卤之地成为“生之稻粱”的沃壤。再 100 多年后，秦蜀郡守李冰主持修建都江堰（前 251 年左右），引岷江水灌溉成都平原，迄今使用了 2000 多年。公元前 246 年，秦用韩国水工郑国开始兴建郑国渠，引泾水向东，开渠 300 余里，灌田 4 万顷，“于是关中为沃野，无凶年，秦以富强，卒并诸侯”。

两汉农田水利在长江以北已普遍兴修。西汉中期除在今西北、内蒙古、新疆等地结合屯田大兴水利外，关中地区的农田水利最发达。武帝元鼎六年（前 111 年），在郑国渠北岸开六小渠；太始二年（前 95 年）又在其南面修白公渠，与郑国渠台称郑白渠，是今泾惠渠的前身。在渭南开漕渠，又引洛水开龙首渠，用井渠法。魏晋南北朝期间，随着人口大量南移，农田水利的重点转到江淮地区。长江下游南至钱塘江两岸，出现了不少大型的塘堰。继东汉的鉴湖（在今浙江绍兴），晋和南朝又修了练湖（今江苏丹阳北）和赤山湖（在句容）。北方农田水利则走向衰落，但在政局较稳定时也修复了一些旧渠，并有所新建。隋唐时农田水利遍及黄河流域及西北各地，几乎恢复了西汉时代的旧貌，且更有过之。中唐以后重点又转向南方，并以中小型水利为主，太湖流域至五代已形成治水的塘埔体系。宋代珠江三角洲的水利也获得开发。元代云南等边疆地区也发展了水利。明清时期，农田水利以修复旧有设施为主，新建大型工程较少，但小型的民办的工程却较多。

长江的水利问题是如何保证江水的畅顺入海。长江三角洲是东南以至全国的粮仓，惟地势低下，积水全靠排入太湖，再导入江、海。如河道长期未加疏浚，淤泥堵塞，不能分解水势，排流的渠道少而且窄，一到多雨季节就会出现湖溢江壅大水成灾、“民田不耕”的问题。所以，疏诸河、导太湖之水入海，这就成为各朝各代有作为的地方官所办的“覆育苍生”的大好事、大实事。北宋的名臣范仲淹知苏州时，明代的好官况钟主苏州府和清官海瑞巡抚苏皖十府时，都曾疏浚太湖一带江河，使得这些地方不致因雨水过多，太湖之水无法渲泄，而泛滥成灾。晚清任江苏巡抚的陶澍，亦大力疏浚吴淞江、黄浦江，以通海口，又整治了湖河、白茆河，其开挖深通之工，为百余年治水所无。功成后江南大水，苏淞一带却免遭水淹之苦。过去吴淞江口建有石闸两道，议者以为“潮来下版可以遏沙，潮退启版情水仍可畅出，颇以为利”，实际上这使泥沙停积数十里，大小如沟，船只往来需待潮水为之浮送。陶澍经实地勘察究明利害，深知“口门断不可梗塞以停淤”，毅然拆除两闸，使之让海潮鼓荡，江面阔深。宜浚不宜挡，在整治长江出海河道上也存在着不同的看法和斗争。

湖泊原是吞吐江水、调节水量，以免旱涝为灾的天然水库，而历朝历代却出现日益严重的与水争地围湖造田的现象，得不偿失，后果严重。在中唐刘晏已首先支持贤明的地方官拆除侵夺练湖的坝圩的正确行动。但以后围湖造田之事仍有变本加厉的发展。由盗湖为田到贿结官府公开强占，以“起纳租税”为名而合法化。南末时原先“浙西民田最广，而平时无甚害着，太湖

之利也。近年濒湖之地，多为兵卒侵据，累土增高，长堤弥望，名曰坝田。旱则据之以溉，而民田不占其利；涝则远近泛滥不得入湖，而民田尽没”（《宋史·食货志》）。其他地方的湖泊陂塘入宋以来也先后被“巨室占塞”，围裹成田，不少古来有良好水系生态的陂塘已湮为平陆，荫溉之利遂废”。汉代修建起来的鉴湖，到宋代已名存实亡，唐刘晏努力保护的练湖也逃不脱同样的命运。围湖造田，大加剧了水旱灾害，破坏了水生资源，在经济上造成农田（湖外）的大幅减产；国家财赋因之大量丧失；航运失调，影响交通漕运；同时争田争水诉讼案积，矛盾不绝，受灾贫民失业，流徙他乡，增加了社会的动荡不安。归根到底是一些人狃于私利，对湖泊功能缺乏认识所致。

当然也有不少有识之士看到与水争地的危害，主张清理围田，废田为湖，对减轻东南地区的水旱灾害起了明显的作用，但好景不长，由于豪家的大量争占，废田不久又变为废湖。汉唐、吴越长期建设起来的东南水利几乎被破坏殆尽。后来围湖造田更扩大到太湖以外的其他湖泊。是围湖还是决圩，在这问题上两种思想的斗争也十分激烈，但往往正不克邪，错误的作法却得以长占上风。

历史事实告诉我们，水利是十分复杂、需要认真对待的问题。在东方，较早进入统一的封建大帝国的中国，兴水利、防水害一直是国家（中央以至地方政府）的重要职能。作为农业命脉的水利，在中国倍受重视。我们的祖先为征服江河、发展农田水利建设进行了艰苦的奋斗，创造出光辉的业绩。“世界上其他几个文明古国，如埃及、巴比伦和印度，虽然都在遥远的古代建立了不少农田水利工程，但是，不论在工程规模上和收效范围上，它们都比不上我国”（陈振中在《平淮学刊》第一期《先秦的农田水利》一文中语）。

过去兴办的水利事业，不但在技术措施上至今有很大的参考价值，更重要的是在思想方法上对后来者仍保留着重要的指导意义，也是一项值得接受的宝贵的精神财富。

如治理黄河的疏与障、塞与流之争今天看来仍很新鲜。必须控制洪水，不能纵其分流，放任河水为虐，固筑堤防仍是必要的措施。但“不修大水库，光靠这些坝堰挡不住”。出路应当是障（堤防）与蓄（水库）的结合。这是对古人的重大发展。近年（1991年）开始的在洛阳北面的小浪底水库工程将在9年后完成，这一水利枢纽工程将是下一个世纪的“精品”，可以收防洪、防凌、防淤、灌溉和发电的综合效益。根治黄河水患的希望已经见到曙光。

又如长江入海口河道的浚与挡（闸口）之争，太湖的被侵为田的围与决之争，这段历史今天也有足资借鉴的地方。河道不浚淤塞成陆，在上面盖屋建厂，障碍物不清除，在河中人为地挡住水流，再加围湖造田，致使太湖蓄水容量缩小，这样在汛期大水来临时，就不能泄于湖而入于海，就会造成大的水灾。前几年江南水灾原因之一即在于此。对之，人们应是记忆犹新的。今天打水利官司实际上是本位主义同全局思想的冲突，搞水利必须从整体利益出发，只顾局部不顾全面，只顾眼前不顾长远，用极大的代价来换取极少收益的作法是十分愚蠢的。至于围湖造田，更应提醒人们不可忘却沉痛的历史的教训。这种不应发生的事至今仍累有发生。不但太湖被严重蚕食，面积减少了40多万亩，而且洞庭湖30年来湖面也减少了1500平方公里，调蓄容积损失近百亿立方米；江汉湖群由解放初的1000多个湖泊，到1971年只剩下320个，鄱阳湖围湖130多万亩（闵宗殿提供的资料）。“贪目前之小得，忘经久之远图”，最是“谋国之深戒”。800年前王纶在论围湖利弊的这句

话，至今仍发人深省。

## 救荒有术 岂必施赈

春秋末期，齐景公在位，有一年霖雨连下 17 天，这位面对灾情唯求河伯保佑的统治者，仍旧日夜饮酒。名相晏子（晏婴，前 590—前 500 年）请发仓粟济民，三请而不见许。晏子自出家中的粮食分给饥民。徒步去见景公。说：饥民一里中有几家。百姓老弱饥馑不得糟糠，里中穷苦，乞告无门，不乐意有您这个君主了。再拜，告辞而夫。景公急忙追上了他，说：请将齐国粟米，付诸百姓。晏子才回去，命人巡视民家，按各家不同的困难情况，给以一月以至一年的粮食。三日，吏汇报事情办完，共计赈济贫民 17000 家，用粟 97 万钟（一钟合 6 石 4 斗，春秋时齐一斗客 1876 毫升）。这大概是赈米措施最早见于史籍者（《晏子春秋》）。其注以后一直奉行无间。

中国幅员广阔，灾害多发，几乎无岁无灾，无年不荒，以致过去西方学者称我为“饥荒之国”。合水、旱、蝗、雹、风、疫、震计之，自公元前 1766 年（商汤时）至 1937 年止，3703 年间，灾害共达 5258 次。自汉立国后计算，水灾发生 1037 次，旱灾发生 1035 次，平均都是二年即罹灾一次。形成灾害原因很复杂，有自然因素（气候变迁，地理环境），也有社会因素（苛政、战争、技术落后抗灾能力低）。灾荒影响严重，造成人口的大量丧亡与流徙，使土地荒芜，经济破败，甚至导致饥民的暴动与外族的入侵。为了维护社会的安定，巩固王朝的统治，各代君主都不得不以很大的注意力，放在如何对付灾荒问题上，包括临灾的应变措施和灾后的补救工作。历史上称之为“荒政”。一部荒政史（今称救荒史）也反映了古之治国者处理这个问题成绩好坏的记录。

历代付诸实施的救荒政策很多，从治本方面说，是要改良社会的和自然的条件：重视农业，充实仓储，兴修水利，造林垦荒，以减少灾害的发生。如灾害实在无法避免，那就只能采取相应的临灾治标的对策，这方面的工作做得好，也能救一时之急，减轻人民的痛苦，缩小灾害的影响。历代常用的应急措施，就是救荒史学者所说的赈济与调粟、养恤等法（用邓云特《中国救荒史》中的分类）。

著有《救荒全法》的宋代的董煟说：“救荒有赈济、赈粟、赈贷三者，名既不同，用各有体”。明周忱说：“极贫之民宜赈济；次贫宜赈粟；远地宜赈银”。明林希元则说：“救荒有三便，极贫民便赈米，次贫便赈钱，稍贫民便赈贷”（均见《康济录》中所引）。尽管其口径微异，但对最贫之民行赈济则是一致的。赈济就是无偿的救济。赈谷（米）是其最主要的形式。上列晏婴劝齐景公赈米即是一例。汉、唐、宋、元、明、清，“开仓赈给”，“以仓谷赈穷民”之事史下绝书。清嘉庆五年浙江水灾，金华等县施行赈济：成灾十分者，极贫给赈四月；次贫与九分灾极贫者给赈三月；九分灾次贫与八分七分灾极贫者给赈两月；七分灾次贫与六分灾极贫者给赈一月。每大口给米一斗五升，小口减半。按日计每大口给米五合，为正常定量日食米一升之半。这是贫穷程度与灾情程度相结合夹确定赈济数量，办法更细了。赈济的对象是贫民，包括老幼残疾孤贫之人。放赈之米的来源不外乎是：开州县官仓放粮，截留上供米或分拨漕运米，动用义仓米，劝余富民存米（或给以官位）等。

以谷赈民不便于流通，有时遂有以钱（银）、钞、帛赈济之法，各朝都曾行之。救荒史学家以为赈银（钱）用于“远地”、“次贫民”，就因远地

粮食不便运输，次贫者不待旦夕，能有以钱（银）换粮的缓冲时间。董煟就主张赈济必须支米与钱并行。他批评赈济“多以支米为便”的看法，指出这是“不知支米最为重费，弊幸又多”。如赈济用米由外地运来，则搬运极为费力，往往运脚费用与米价相等，更有在途中减窃拌扣之弊。只是在大荒年份宜以米赈济，若荒歉不很严重，当地还有粮可买，不如支钱最省使。这样既无伪滥之弊，又使“细民得钱亦可杂置他物，以充饥肠”（《救荒活民书》卷一）。的确，赈济以钱必以当地仓廩及其他官仓常平仓有米可买为前提。如要靠外地运米来接济，最好应利用私商的力量，以免官府之劳费。这就必须有效地做好余粮区不遏余、不闭余的工作，并在价格上（对运入粮食不抑价）、税收上（减免运米之税）有正确的措置。如此，方能鼓励粮食的运人，而使得钱灾民有米可余。

赈济支钱，以钱余米，形式上通过“平糶”，实质上等于国家白给粮食，因灾民余米的支出是由国家负担的，仍是一种赈济。如果灾民以自己的钱向官设售粮点、常平仓购买平价米，那就是赈糶而非赈济了。对灾民的好处仅是粮价低于市场价的差额，使之免受不法私商囤积居奇之苦而已。所以说赈糶只能用于次贫而不适用于极贫。

赈贷是将粮食（口粮或种子）借给缺粮人户，约期归还，有的还要结保，准数还官。有时将库中军粮贷给灾民，明年收回新粮，亦属赈贷之应用。在南宋时朱熹积极建立的社仓也以贷放粮食作为救荒之一策。赈贷属周转性的临时接济，“人情易于贷而难偿”，有时到期免于归还，这样名为赈贷，实同赈济，其所以曰贷，“防其滥请之弊耳”（《救荒活民书》卷二）。如真的责其必偿，并且还要付息，则赈贷的惠民的意义实有限，所以说只能行于“稍贫”之民，而官府倒能收以陈换新之效，诚为合算之举。

赈济工作做得好，可收实际效果，“全活数万人”、“数十万人”、“民沾实惠”等记载颇多。但在封建时代，其中的弊病不少：由于官僚主义、文牍主义，“行之后时，缓不及时，朝廷有巨万之费，而饥民无分毫之益”（苏轼《与林希书》）。“饥民散处郊垆，报名于闾右之豪，出入于奸胥之手，旷日持久，得失不讎”（《群书备考救荒篇》）。郡守私匿赈米、有司干设赈银。虽经举劾而终不能绝迹。文字上的赈济之效实际上是大打折扣的。

与赈济相平行，有所谓的“调粟”政策。救荒史学者认为其内容有三：一是移民就粟，二是移粟就民，三是平糶。其二、三分别为粮食在地区间的余缺调剂和粮食供求和价格的调节，属常规的粮食贸易政策，不必定于灾荒之年行之，真正与救灾相联系的只有第一条——移民就粟。

《周礼·大司徒》中说以月计“大荒大札（瘟疫），则令邦国移民通财”；《廩人》中说以月计“若食不能人二釜（周一釜相当于1.2市斗）则令邦国移民就谷”。这是移民就粟以救荒始见于典籍者。战国时梁惠王的作法是“河内凶，则移其民于河东，移其粟于河内，河东凶亦然”（《孟子·梁惠王上》）。自以为用心之苦超过了别国。西汉时大规模移民就食的情况更多，最突出的一次是“徙贫民于关以西及充朔方以南新秦中70余万口”（《史记·平准书》，元狩三年事，新秦中为新收复的匈奴所占的河南地）。以后各代由政府出面组织和移民就食的事虽仍有发生，但规模不大，很多的场合只是昭告饥者许就食之他所，更多的情况是灾民自发扶老携幼无自的或授亲靠友式的逃荒。越到后世空地可供移民者越少，较富庶的地区并不欢迎外地饥民涌来争食。有的地方官甚至派兵驱赶逐捕，饥民不但逐食艰难，且将急趋死亡。所

以移民就食这种原始的局限性很大的作法，就越来越行不通了。

在救荒工作中，施粥被认为是一种最简便易行的养恤办法。在情况最严重最急切时赈米还嫌来不及，给粥赈饥就自然地为人采用。起源于春秋战国时代，齐国卫国都有这方面的记载。东汉末各地饥特甚，赈粥尤为多见。此后累代施行，从中央到地方，从官府到富户都有举办的。金代有“粥厂”之设，章宗承安四年规定京府县设普济院，每年十月至明年四月，设粥以食贫民。明代推广粥厂制度，大县设粥厂12所，中县8所，小县6所。每所粥厂收赈饥民200，不拘土著流移，有凭证，防冒应。清代畿辅粥厂分区林立，颇具规模。官府支积谷，官吏亦捐俸煮赈。于施粥以补还有临时收容、给药、抚婴等法，亦为养恤的内容。

施粥行之于迫不及待之际，所费少而活人多。所谓“垂死之人，晨得而暮起，其效甚速”。但其弊亦不少：主持施粥者经常舞弊，糠批相半，增添生水，往往致疾；施散不普遍，饥民“奔走于杨，难宿于家，或朝食一来暮食一来，十里之外，不胜奔疲”；受粥者非真饿，而饿者不得粥；饥病麇集，疾疫易染。所以吕东莱说：“设糜粥，策其尤下者。……先王有预备之政，上也；使李愬之政修（平余平崇），次也；所在蓄积有可均处，使之流通，移民移粟，又次也；咸无焉，设糜粥，最下也”（《文献通考》引）。

救荒之法，不论赈济、调粟、养恤，都存在种种流弊，而政策本身也只是消极的应急措施，如何更有效地发挥救荒的作用，有一套较完善的“救荒之策”，使统治者“知所以赈救”之道，便是许多有识之士所深思的问题。在中国历史上从古以来确有这样一些人，他们不赞成单纯的救济，而各自从不同角度提出颇有创意的设想，并在实际中大力施行，取得了相当的成功。其诀窍是不搞单纯的、消极性的赈济，而将赈济同一些积极性的措施结合起来一起推行，最主要的例子有：寓赈于工、寓赈于贸、寓赈于靡，有的作法甚至出入意料。

寓赈于工，亦称工赈，就是择灾情最重之区，开工施赈，如水灾之后即以灾民疏浚河流，巩固堤防，修堵决口；其他。灾荒后的工程修建中亦用之，此种形式特盛于晚近之世，但在古代亦颇不乏先例可寻。如唐代卢坦为宣州刺史，江淮大旱，当涂县有渚田久废，“坦以为岁旱，苟贫人得食取佣可易为功，于是渚田尽辟，藉佣以活者数千人”（《渊鉴类函》记唐代事）。李频为武功令，有六门堰废150年，方岁饥，频发官虞佣民浚渠，按故道引水溉田，谷以大稔（《新唐书·李频传》）。宋代王安石变法时，行青苗法，发常平仓钱谷，募饥民修农田水利，不如法赈救者，劾之。稍前，欧阳修知颖州，岁大饥，给民工食，大修诸陂，以溉民田，尽赖其利。稍后朱熹兴修农田水利，亦募被灾饥民充役，其工值粮食即以常平钱谷给。明代弘治时，黄河溢流将吞没开封，民流离载道，河南副都巡抚孙需“乃役以筑堤，而予以佣钱，趋者万计，堤成而饥民饱，公私便之”（《开封志》）。万历间御史钟化民救荒，凡修学、修城、浚河、筑堤之类，计工招募，以兴工作。每人日给米3升。清乾隆二十五年将上年截留北仓漕米作为修浚河渠、以工代赈之用。嘉庆十五年直隶通州等处被淹，特在永定河两岸州县疏浚河道淤浅并挑挖大道两旁沟渠，动用赈余银两，以工代赈。以工代赈是借急需之工，养枵腹之众，一举两得，主其事是很费了一番心思的。所举工程是生产性的，对社会有益，这是工赈的特点，以此为人称道。

寓赈于贸，就是通过贸易的方式来进行赈灾。善用此法的是唐刘晏。刘

晏理财以养民为先，但他的恤灾只搞适当的减税免税，而不以单纯的赈济为法。他说：“王者爱人，不在赐与”，这同传统的以救济为德的观点有异。原来他认为“善治病者，不使至危急，善救灾者勿使至赈给”，意思是要采取积极的措施，防止灾害的发生。在他看来，单纯救济问题很多：“赈给少则不足活人，活人多则缺国用，国用缺则复重敛矣”；而且“赈给近侥幸，吏下为奸，强得之多，弱得之少，虽刀锯在前不可禁”。其实“灾诊之乡，所乏粮耳，它产尚在”，可以采取贱价出售灾区所缺的粮食，而收购那里的土产杂物的办法，“贱以出之，易其杂货，因人之力，转于丰处，或官自用”。这样，可给社会增加物质财富；换来粮食，人民的困难可得到解决；而“国计不乏”，避免单纯消极的财政赈济使国家耗费不起的弊病。在这里，刘晏以扶植灾区人民发展农村副业为途径，以间接的商品交换（粮食与土产）来代替直接的财政赈济，反映了他善利用贸易的方式来安排人民生活和组织社会生产。这一点是前人所未做到的，寓限于贸的发明权应归之刘晏（事见《新唐书·刘晏传》）。

寓赈于靡，就是通过扩大消费以促进就业的原理来进行赈灾。宋代的范仲淹于此大有成绩；仁宗皇祐二年（1050年）范仲淹出知杭州。这年吴中大饥，饿殍枕路。为了安排部分饥民的生活，范氏“发粟及募存饷，为术甚备”，但他又不停留在这水平上，而有新的突破。“吴人喜竞渡，好佛事”，范仲淹乃“纵民竞渡”，他还以太守身份，“日出宴于湖上，自春至夏，居民空巷出游”、又召诸佛寺主持面谕：“饥岁工价至贱，可以大兴土木之役。于是诸寺工作鼎兴”。并翻新仓库吏舍，“日役千夫”。监司奏劾杭州“不恤荒政，嬉游不节”，“公私兴造，伤耗民力”。范仲淹乃自条叙所以宴游及兴造之由。他解释：此“皆欲以发有余之财，以惠贫者，贸易饮食、工技服力之人，仰食公私者，日无虑数万人，荒政之要，莫此为大！”“是岁两浙唯杭州晏然，民不流徙，皆文正（范仲淹）之惠也。”（沈括《梦溪笔谈、官政》）在一般人中间，时当饥馑，都鼓吹抑奢尚俭、去靡黜浮、范仲淹独反其道而行之。他从提倡富人消费、宣泄富人钱财上打主意，通过向富人提供服务，使饥民获得谋生机会，能渡过荒年，而不单纯依靠赈济。游宴、竞渡、兴建寺庙，都是消费性的，是属高消费的侈靡行为，与属生产性的以工代赈不同（只有官府出钱修仓库吏舍才是以工代赈）。这一经济观点，比之只知单纯赈济的那些昧于经济的反对者，实高明多了。

当然范仲淹的作法也并非前无古人。《晏子春秋》记：齐景公时，饥。晏子请为民发粟，景公不许，说“当为路寝之台”。工心计的晏子“令吏重其赁，远其兆（祀神祭坛的界域曰兆），徐其日，而不趣（促），三年台成，而民赈。敌上悦乎游民足乎食”。范仲淹与之似有历史渊源。在理论上，他也从古人的思想遗产中受到启发。《管子·侈靡篇》中说：“巨瘞培，所以使贫民也；美垄墓，所以使文萌（雕工、画工）也；巨棺椁，所以起木工也；多衣衾，所以起女工也。”《乘马数》篇中说：“若岁凶旱水溢，民失本，则修宫室台榭，以前无狗后无彘者（指贫民）为佣。故修宫室台榭，非丽其乐也，以平国策也”。《周礼·大司徒》中也有：“以荒政十有二聚万民，……十一日索鬼神”之语。注云：“索鬼神，求废祀而修之也”。范氏的作法不是正与之合拍吗？

中国旧时代的救荒政策在今天看来并非完全变成过了时的历史陈迹。新中国有专管的部门（民政部门）具体处理救荒工作，对骤发的特大的自然灾

害，国家还拨出大量的物资、动员大量的人力，对灾区进行有效的及时的救济；从积极方面，对灾害的预防，政府方面亦不遗余力。这都是历史上所罕见的。历史不能割断。今天救灾工作中的一些好的工作，实也受到过去好的救荒措施和思想的积极影响。如通行于近代以至现代的以工代赈，明显地来源于过去的寓赈于工之思想和作法。刘晏的寓赈于贸，组织灾区的副业生产，以土产杂货来交换所需粮食，在今天我们叫做“生产自救”，而被广泛推行。寓赈于靡，在一定条件下也能应用于现在。旅游经济，在灾荒地区年份似仍可以适当地发展，而不必完全停板，在这方面古人的作法未必不是一个很好的借鉴。

特别应指出，寓赈于靡在理论上是用扩大消费以至奢侈性消费的办法来刺激生产，充分发挥一定条件下消费对生产的反作用。这一理论在中国已由范仲淹在 11 世纪于杭州自觉地加以应用了（当然《管子·侈靡、乘马数》等篇中这一理论并不局限于救荒，在商品充裕时也可用之，以疏导积滞）。在西欧，到 17 世纪才有威廉·配第提出要人们多花点钱在“宴乐、排声、粉刷凯旋门”等等方面，以使从事这些工作的工人得到收入。但因古典经济学的总趋势，是宣扬节约以期加速资本积累，故这种鼓励消费以扩大生产的思想未得到较广泛的传播。直到本世纪 30 年代才由凯恩斯接过来大肆宣扬其公共工程政策（说本胡寄窗）。而范仲淹在 900 年前就具备这种较高的认识水平和实践经验，这岂非倍见其难能可贵？

## 通漕转粟 余缺得均

公元前 647 年（晋惠公四年）冬，晋国因屡逢灾荒而大饥，派使臣乞余于秦。秦穆公征求大夫百里奚的意见，百里对曰：“天灾流行，国家代有。数灾恤邻，道也。行道有福”。“秦于是输粟于晋”，自秦都雍至晋都绛，经渭水入黄河、汾水，舟船相继。命名为“泛舟之役”（《左传》僖公十三年）。这是历史上地区之间一次较大规模的粮食调运。当时秦晋都是独立的政权（国），粮食的余缺调剂，必须通过外交途径——乞余、许余。秦晋地近（今陕西与山西），且有通婚关系（晋惠公姊为秦穆公夫人），百里奚又说了好话，故通余成功。可是第二年秦饥，请余于晋，晋侯听信谗言，不与秦粟，反而将伐秦。秦大怒，亦发兵伐晋，结果晋军大败（《史记·晋世家》）。因通余不成而酿成一场战争。可见能否处理好粮食的调济问题，在诸侯经济的条件下，会直接影响到国家关系的好坏。把遏余、壅利作为一种经济手段来压对方的事曾发生不少，所以齐桓公在葵丘之盟中呼吁各国：凶年彼此调济粮食，不搞地区封锁，相约实行通商互惠政策。实际上有的做得好（如秦），有的做得很差劲（如晋惠公）。这种现象要等全国统一，各地区都在一个集中的中央政权的领导下，才有根本性的改观。那时粮食在地区间的余缺调济就比较好办了。不过在分裂割据的年代（如南北朝），在中央政府对地方失控的时候，岁饥时阻拦通余互济，像古之列国那样的情况又会不同程度地历史重演。

统一的国家需要大量的粮食自各产粮地运往京师或其他指定地点，为宫廷消费、百官俸禄、军饷支付、匠役供给以至民食调剂之用。这部分粮食来自田赋的征收，称漕粮，漕粮的运输（主要由水路）称漕运，是粮食在地区间调运的最主要的内容。

秦代开始中国第一个统一的国家建立，漕运也即自秦代开始，秦始皇北征匈奴，曾“使天下飞刍挽粟”，自山东沿海一带运军粮抵于北河（今内蒙古乌古河一带）。汉都长安，每年都将征自黄河流域的粮食运往关中，起初年数十万石（汉一小石合 2 市斗），汉武帝时开凿渭渠以缩短运程，一度漕粟达 600 万石。隋唐除调运黄河流域粮食外，还从长江流域转漕北上，辗转运至东（洛阳）西（长安）两都。隋时先后开凿广通渠（运关东之粟）、永济渠（通河北运道）和联结河、淮、江三大水系的通济渠。通济渠沟通南北，奠定了后世大运河的基础。唐开元天宝盛时，合南北方漕粮达 200 余万石至 400 万石（唐一石合 6 市斗）；唐后期通过汴河（通济渠）运至关中的江淮租米多时达 110 万石。北宋都汴梁（开封），南北方粮食分由汴、黄、惠民、广济四河输送，“而汴河所漕为多”，年运江淮米达五六百万石（宋一石合 6.6 市斗）。元都燕京（今北京，当时称大都）运道由原来的东南—西北向，改为直南直北，出于南粮北运的需要，在隋代运河的基础上开凿了济州、会通和通惠河，接通了从杭州至大都的南北大运河。但因会通河岸狭水浅不能负重，每年只运数十万石（元一石合 0.9488 市石），江南大量漕粮以海运为主，多时达 330 万石。明王朝初建至成祖迁都北京，仍以海运为主，后于永乐时治理了大运河，解决了会通河水源不足的问题，使长达 3400 余里的京杭运河畅通，遂罢海运而专靠河漕。南方八省每年担北京的正粮达 400 万石（明一石合 1.0225 市石），加征各项耗米百余万石。清承明制，从事河运，“岁漕东南粟 460 余万石（清一石合 1.0335 市石）贮京师和通县各仓以供支用”，

漕运仓储制度更臻完善，时称“漕政”（漕、盐、河合称三大政）。咸丰年间，太平天国占领南方，运道截断，鄂、湘、赣、皖、豫五省漕粮改折银两，苏浙两省漕粮改行海运，只山东和苏北漕粮仍经运河运往北京。咸丰五年（1855年）黄河改道，运河浅梗，河运日益困难；光绪二十七年（1901年）拟停办漕运未成，结果规定在江浙二省每年凑足百万石由海运京，余全数改折银两上缴。

漕运本身的事务十分繁重，如河道疏浚，漕船建造，漕丁组织，接运方式等等，但就漕运的基本功能而言，可归结为一条：即在于大规模调运粮食以保证各朝统治的心脏地区的巨大的消费。尽管其弊很多，浪费了大量的人力财力，对人民是沉重负担，但统治者为了保障其政权的存在，宁愿花高额代价也要把漕运制度维持下来。只是在需粮地区（如唐时的关中和边地）年稳粮多可就近供应时，才就近实行“和余”，以解决边镇军粮和京畿的用粮问题，漕运数量允许暂时减少，以免除长途运输，节省巨额运费，原应征的租粟则改拆布帛或改易其他商品（“轻货”）上缴。后来随着商品经济的发展（明清时），改征折色的比重逐渐扩大，封建政府以收入的折色银两自己采购粮食的方式也日益被推广。但以实物形式上供的漕粮多少还有一部分，终清王朝之末，漕运制度实际上也仍未全部取消。

漕运的意义，不仅仅保证了统治者内部各方面的消费（是不通过商品流通渠道的粮食分配），而且确实也以部分数量转化为商品粮，供应了市场，接济了民食，所以它不失为在地区之间粮食余缺调剂的一种重要的贸易方式。

最通常的是在荒歉年份将漕运储仓的积粟以平价出崇，供应京师内外之民，此事各朝都有。此外还有在京军士所余的食米出售，这种情况宋代已经很多。宋代还以过多的漕粮在京外出售，以换购他物。明代为了抑低京师过贵的粮食，除将仓米减价发崇外，且给官吏军士预发三个月的俸粮，任其将余米出售，市上粮食流通多了，涨风也就能制住。清前期漕粮之用于调剂民食者数量更多，致有“京师民食专资漕运”之语。当时的作法可谓集各代调剂民食法之大成。如仓粮发崇、宫俸预给，都沿自明代。军士的余米转售在清代特多，因清代年支放八旗甲米约240万石，占京师漕粮6/10。旗未采取发米票的形式，因此更易转卖。在清代，还有漕船运丁的剩余食米的处理办法——准其就近于通州崇卖，“于市价民食均有裨益”。至于京师以外地区，则多采用截留漕米的办法（经皇帝批准）用于平崇或赈济，清代比明代截漕更频繁。乾隆一朝截漕达1440万石以上，平均每年为24万石。在京师，漕粮之部分作为商品出售，看似在丰歉年之间进行粮食调剂，其实这种分粮食来自东南产粮地区，所以仍是粮食在地区之间的调剂（东南—京畿），只不过很多皇荒歉年拿出来使用罢了。截漕，将征自东南地区（有时还有山东河南地区）的余粮，直接拨运缺粮地区使用，其地区调剂的性质更是明显（说见拙著《清前期的粮食调剂》《历史研究》1988年4期）。

漕运的粮食来自无偿征收（田赋），然而封建政府组织粮食在地区间的调剂，除漕粮外还有有偿收购来的粮食，主要即所谓的“均输”粮（和余购人的粮食只在就近地方供应）。

均输之法创于桑弘羊，原意是将各郡国应负担的贡物，折交当地所产的价格贱物饶的土特产品，由均输官运往价贵物稀、需要此种商品的地区去出售，均输物由征收而来，官府自己不花本钱。后来均输制度推行于全国，不仅是

以贡物折交土产，而且由官府自备本钱收购某些物资，用以贩运转卖。在收购的物资中除布帛外，粮食是其大宗。粮食可暂时贮存起来，以丰补歉。均输有“通委（积压）财而调缓急”的功能，特别是粮食更可调剂民食，以备水旱之灾。元封时“山东被灾，齐赵大饥，赖均输之蓄，仓廩之积，战士以奉，饥民以赈”（《盐铁论·力耕》）。在桑弘羊以后，刘晏以常平使主持粮食的购销调运，在丰收年从产粮地区收来的粮食，部分调去供应缺粮地区。其余缺调剂的工作做得是比较好的。

官办漕运、均输，还不能囊括粮食在地区间调剂的全部内容；在小农经济、农户各自出售余粮的条件下，官府并不能完全包揽粮食贸易，私营商业仍有相当的活动余地。在较早时候由于农村粮食自给，地主有租米、官吏有俸米、军匠有廩米（由漕运而来），粮食的商品率不高，“一岁或稔，则数郡忘饥”，地区间远距离的余缺调剂并不太频繁，所以在西汉时尚有“百里不贩樵，千里不贩余”之谚（《史记·货殖列传》）。后来，随着城镇的发展，须余粮而食的工商人口的增加，尤其是经济作物区的扩大、粮食在地区间调剂的必要性便日益突出了，而不仅仅限于古来就因水旱灾荒而引起的“调粟”之举了。宋代至明代还是“苏常熟，天下足”，东南地区的粮食还可在区内自己调剂，到清代东南手工业、经济作物、新兴镇市人口大增，所需的粮食就需从区外远道运来。“湖广熟，天下足”，两湖米销往长江下游，而且四川的稻米、东北的杂粮也出峡、进关，在很大的粮食市场上流转。在这种情况下，官府将如何处理粮食远距离、大规模的余缺调剂问题呢？

在清以前粮食的余缺调剂一向有两种方式：一是官府组织，令其供给民需（如“令积蓄之家留一年之储，余皆勒使崇货，为制平价”，南朝刘宋时之例）。二是私商自运，任其牟取商利。进入清代，统治者都是主张主要委托商办，不强由官府操办。这种指导思想盖来自乾隆帝。他以为“官为经理，转滋扰累”，有时还会“苛克侵渔”，“市井之事，当听民间自为流通”。在漕运、常平、平余以外，粮食购销放给私商，可使“粮石流通，歉地得资调剂，而成熟地方亦免谷贱伤农之患”。当然，让私商经营也并非完全放任，而是有所控制的。商人到产粮区贩运粮食，算是奉官府之命，持有官发执照以为凭证（过海运粮，编号吃互保、具结、稽查，“给票”更慎重），严格限制偷运出洋，另一方面则给商人以优惠和方便，以调动其搞活粮食流通的积极性。如规定：商人运粮有时可免于收税；商人采买的本钱由官府贷给，甚至不取利息；运粮多的商人给以褒扬，甚至有职衔顶戴之赐。这些照顾商人利益是以前各朝代少有的。

粮食在地区的调剂，牵涉到中央与地方、地区与地区、官府与私商各方面的利益，为此，中央政府不能撒手不管，而须制定相应的措施，协调各方的关系。清代，有关粮食调剂是制定了一些重要的政策，并予以贯彻执行的。

首先是坚决制止遏余。清政府大力提倡省际的“有无相通”、“缓急共济”，屡申遏余之禁，训饬地方官“毋执畛域之见，务敦拯恤之情，俾商贩流通，裒多益寡，以救一时之厄”。并下旨提倡按合理运输路线，就近组织粮食的调出与调入。特别要求毗邻地区“商民情同桑梓”，理应“丰啬互济”，“毋致稍存歧视”。明文规定：不许遏余居奇（产粮地商人私囤）。不许中途拦截，不许刻延滞放。对遏余者予以严惩（官员降级、罚俸）。这一政策意在冲破地区间的经济封锁，保护粮食的正常流通，保障商人的正当利益；

清前期中央政府对各地方尚有很强的控制力，“诸侯经济”尚难有客身之地，因此禁遏余就收到实效。没有中央政府的干预，粮食是很难作统一的调度的。尤其是奉天之米，地方官唯恐外调过多会影响清王朝发祥地旗民的口食，往往借敌推诿，闭遏留难，要不是中央政府从中调停，一再展限弛禁，大量的关外粮食是装不上直隶、山东以至江闽的船只的。

其次是妥善处理粮价。清政府利用商人进行地区间的粮食调剂，虽然是有组织有控制的，但对粮价却不赞成由官员来“酌量定价”，把价格管死，而是开放市场，“俾民间米谷自在流通，价值平减”。歉收地区粮食供不应求，粮价自然会涨，不能简单地限价、压价，那样作就不能广为招商，运米来售，为此明令“不得抑令市集减价，以致商贩裹足”。商贾“以歉收之处米少价昂，俱赴有收之地争先买运，迨至商贾辐辏，舟车络绎，聚集既多，相互哄抢，价值自减”。有时实行免税，更使“估船闻风云集，市价自平”。这叫做“利在而贩必集，粮充而价自平”。对于丰收地区来说，粮食充裕，粮价会趋下跌，清政府鼓励商人前来余运，可防止粮价过分低贱，“谷贱伤农”。但如商人来得太多，相互哄抢，又会使粮价过高上涨，不利于当地人民的生活。为避免发生此类问题，清政府规定：运米出境有一定期限（指奉米）；不集中在一地过多地采购，而令商人分散在几个地方余运。通过商人收购粮食，改善收购方式，正确运用价格机制，顺应自然，合理影响，这是清统治者的思想开明之处。

当然，清政府也并非对价格完全放任不管，有放也有卡，后者主要就表现在严禁居奇抬价、投机倒把上面，人为地制造、扩大供求矛盾，而造成价格大幅度的波动，这种现象必须加以行政干预，或用经济方法（吞吐物资）来进行调节（见下述平余、平糶）。但这些主要并不是针对在地区间从事正当经营的粮食贩运商而设的，为了促进粮食的合理流转，必要调剂，对地区间正当的粮食贸易，相对而言，价格还是比较宽松的（以上可参见拙著《清前期的粮食调剂》一文）。

调剂民食，可以说是一个国家应有的管理职能，对经济应起的调节作用。历代政府在这方面各有许多可以肯定之处，尤其是清前期统治者高度重视调剂民食，工作做得更是出色。康雍乾盛世之出现，需有一定的物质基础，民食调剂较为得当，不能不说在其间也有一定的关系。在今天，我们要建设好有中国特色的社会主义国家，民以食为天，有粮不慌，无粮不稳。在各省区因自然灾害原因不能实现粮食产需的内部平衡之原则时，做好粮食的调运工作、在地区之间的平衡互济工作，对保证经济的发展、社会的稳定，具有重要的意义。在当前粮食购销体制的改革中，仍要管理好粮食市场。地区间的粮食交易、调动必须通过政府管理的市场进行，不允许不具备粮食经营资格的批发商进入农村、田头扰乱市场。在这里，历史上国家如何调剂民食的成功经验，对我们仍有很好的启迪。

从经济思想来说，善于运用价格机制一直是中国思想文化遗产中的一项重要内容。《史记·货殖列传》中记范蠡用计然之策云：“贵上极则反贱”；《管子·轻重》亦有“重至轻处”的说法。歉收地区不压低粮价，诱使商人多贩粮来售（“重至”），粮食来多了，价格就会回跌（“轻处”）。这正体现了利用价格调节供求，再通过供求变化来调节价格的思想。在清以前，古人中的杰出之士对此已有较好的运用。如北宋的范仲淹在河北博州坐仓收

余粮食（时河北艰食），即“以倍价招之”，动员商人从余粮地区远道运粮来售，结果所携余米本还用不完，说明后来的粮价比先前预定的收购价是有所降低的（《宋朝事实类苑》270 页）。清王朝的作法无非是袭范公之故智而已。由此可见，懂得要顺应价值规律，认识，并运用其调节生产、调节供求和价格的作用，并不是西方经济学家的专利。在古代中国，早在公元前 500 多年，精通“货殖”之学（经商学）的杰出的商人代表（如范蠡），对此已有很深刻的论述（见《史记·货殖列传》），而且后来连皇帝、官员也具有这样的认识水平，并在治国的一个具体方面——民食加以很好的应用，于此确很值得表而出之，引以自豪。还不仅仅是当时在如此大的国家里，能如此大规模地进行粮食的有效调剂，在世界范围内实属罕见而已。

## 余粟有法 仓号常平

战国七雄，魏处首强，列国变法，魏居先行。魏文侯在位时，任用一批能人，首创改革，李悝（公元前455年—前395年）为其相国。李悝是法家的先驱，他废除贵族世袭制度，扶植个体自耕农民，“尽地力之教”，要求耕者“治田勤谨”，努力发展生产。《汉书·食货志》中记载，李悝曾为一家五口、治田百亩（合27市亩）的农户算了一笔家计帐，对一年中粮食产量、消费量、交税、余粮一一进行核算，结论是所余不多，很难应付衣着及“社间尝新春秋之祠”的用钱，“疾病死丧之费及上赋敛”，还未计及。“此农夫所以常困，有不劝耕之心”。为了提高农民的劳动热情，发展粮食生产，李悝认为单靠倡导“务尽地力”还不够，必须进一步实行平余（粟）法。

由国家直接参与粮食贸易，从流通环节来进行有效的调节，以保障农民能维持一个较安定的生活和再生产的条件。

平余就是封建政府按正常的适中的价格（“恒价”）收购（余）或销售（粟）粮食，以调节粮食的供求，稳定粮食的价格。平余（粟）的精神是：在丰年以高于市场的价格收购、储存粮食；等到荒年，以低于市场的价格售给需要粮食的人。所以正如李悝自己所强调的：“善平余者必谨观岁”，必须视年景好坏决定粮食的敛发。他将年之熟荒，各分上中下三等，规定上熟年（收成为平时的4倍）由政府收购农民余粮的3/4，中熟年（收成为平时3倍）收购余粮2/3，下熟年（收成为平时2倍）收购余粮1/2，以满足农民的比售要求，使粮价不致过贱，保持平衡为止（“使民适足价平则止”）。政府收购剩下的，农民可自由出售。这是“平余”。平粟则是荒歉年以平价给缺粮农民和一般消费者供应粮食：大饥年（收成仅得平时1/5）发上熟年所敛；小饥年（收成为平时2/3）发小熟年所敛；中饥年（年成为平时的一半不到）发中熟年之所敛，使价格不致过贵。

国家参与粮食买卖，管仲时也实行过。当时叫做“轻重敛散”，价贱时收购，价贵时出售。但在管仲时代（封建领主制），自由农民比重尚不大，农奴余粮尚不多，故轻重之法行之尚不普遍和经常，且杂用于各种商品，不止粮食一种。后来私营商业兴起，国家就不参与了（《管子轻重》中所述是理想，不是正在实行的政策）。在李悝的时代（封建地主制），自耕的个体小农已广泛形成，他们是粮食的生产者和出售者。如果粮食的收余价格太低，不足以偿付农民的生产和生活费用，就会挫伤其生产积极性。另一方面，李悝的时代，社会上余米为食的平民（如独立手工业者）也比过去大增，如粮食出粟价格太高，人民生活困苦，也会引起社会的不安。同时在歉收年或青黄不接时，缺粮农民需补充口粮、种子，如粮食售价太高，就会影响农民生活和农民生产。然而当时商业已成为私家买卖，价格完全自发形成。商人们不是仅仅“因时取舍”，“市贱鬻贵”，以赚取尚称合理的季节和丰歉差价，而是由很多“大贾富家”带头，故意扩大供求矛盾，制造价格大的波动。在丰收年，粮食登市时尽量压价收买；到青黄不接时特别是荒年，便囤积居奇，非高价不卖。这就造成粮食的过贱过贵的极不合理的现象。李悝看到“余甚贵伤民，甚贱伤农，民伤则离散，农伤则国贫”。“故甚贵与甚贱，其伤一也。善为国者，使民无伤而农益劝”。也就是说要通过平余（粟），使粮食价格正常，既不甚贵又不甚贱，以做到既不出现谷贵伤民（一般消费者，也包括缺粮农民），又不导致谷贱伤农（小农，也包括新兴地主）。要实行平

余平糶不能放给善于操纵价格在市场上兴风作浪的商人，而须由国家来掌握，即主要由官营商业机构来从事粮食贸易；即使同时允许私商存在，官营商业也通过吞吐物资，来调节供求，平衡粮价，在市场上发挥领导作用，以此影响私商，防止、限制其所欲进行的投机倒把活动。因此，可以说战国时抑商思想的抬头，并形成一种政策真正付诸实行的是从李悝的平余法开始的。

平余法中，贯彻了以丰补歉、以余补缺的原则。当时农业生产受自然的影响极大，熟、荒年之间粮食单位面积产量相差悬殊。熟年粮食有余，价格惨跌，猪狗食人之食，造成浪费；荒年出高价也难买，“道有饿民”。为了防止发生这种“民利之失时，物利之不平”的现象，必须乘丰年多留粮食的储备。平余法就是“取有余以补不足”，利用储备以丰补歉，使“虽遇饥馑水旱，余不贵而民不散”，“民无伤而农益劝”。

平余法的劝农安民，主观上固然是想巩固新兴的封建地主制国家的统治基础，但在客观上这样平稳粮价、调剂荒熟年间粮食余缺的作法，也多少起着稳定小农经济、保护自耕农民、发展粮食生产的作用，因而有它一定的进步意义。所以史称它“行之魏国；国以富强”。而且平余法是在市场价格自发形成的条件下运用经济的方法（吞吐物资）来对粮食的供求和价格进行适当的调节或影响，和“工商食官”的西周时代贾师以行政命令对价格进行直接的行政管理相比，自然也是一个进步。

平余二字并非李悝最先应用。范蠡经商所引的《计然之策》中曾有“平糶齐物”、“农末俱利”的说法，但李悝的平余法有自己独立的意义。站在封建政府立场的李悝，实行平余法的目的是利农利民，而非如范蠡站在商人的立场要求“利末”；其所要平衡的是粮食的收购价（农民出售时）和供应价（售与消费者时），而非如范蠡要求在同一收购环节上对价格的上下浮动定一幅度（上不过八十，下不减三十），使农民有利可得、商人有利可图。由官府干预商人的操纵价格，自己来收售粮食，稳定粮价这是平余内容的新发展。

平余法在李悝身后就遭反对而逐渐放松以至废弃（梁惠王时）。但它的劝农安民、以丰补歉的思想内容却为历代的治国者接受，而发生着深远的影响。著名的西汉时耿寿昌所创的常平仓，即来源于李悝的平余思想，此后平余法即称常平法。

耿寿昌在宣帝时任大农中丞（财政副长官）。五凤中（五凤二年，前56年），他看到关中连年丰登，谷价每石跌至三、五钱，出现谷贱伤农、农人少利的新问题。而从关东漕运400万石，用卒6万人，费力不小。为此建议：“宜余三辅、弘农、河东、上党、太原郡谷，足供京师，可以省关东漕卒一半”（《汉书·食货志》，以下同）。这种以近余代远漕的作法，比较经济合理，在京师附近之地粮食丰收时有实际的可行性。宣帝从其计，有诏施行，事果便（唐时“和余”仿此）。五凤四年（前54年），耿寿昌进一步提出在边郡设立常平仓的建议：“令边郡皆筑仓，以谷贱时增其价而余，以利农；谷贵时减价而糶，名日常平仓”。实行结果，“民便之”，宣帝“下诏赐寿昌关内侯”。这种由政府视年成丰歉与谷价涨落的变化情况，灵活吞吐，调节粮食供求、稳定粮食价格的重要经济措施，自李悝以后已少人注意，耿寿昌重新予以推行，虽仅行于边郡，也在一定范围内起到稳定农业生产安定人

民生活的好作用。常平二字有使价格经常保持在一定的稳定的水平之上的意思在内，鲜明地表现了平定粮价、调济民食、储粮备用的色彩。要使粮食的供求、粮价的调节工作，能保持经常化，而非仅仅是一时性的权宜之计，必须具备与之配套的固定性的设施——仓库，常平而言仓，作为一种制度——常平仓制实起于耿寿昌。

一时有“便民”之称的常平仓，实行十一二年就被那个好儒术的汉元帝，在诸儒大伸其“毋与民争利”之说的鼓动下，宣布取消。西汉末又搞了一阵常平仓，但已趋变质，弊病日显。刘般指出其“外有利民之名，内实侵刻百姓，豪右因缘为奸，小民不得其平”（《后汉书·刘般传》）。正因为变了质的常平仓可为官僚勾结豪商开一压价贱买抬价贵卖的发财门道，所以在东汉时反而“公卿议者多以为便”了。以后历朝常平仓兴废无常，利病不一。关键即在于是否以足食利民为目的，如目的不端正（单纯想赚钱），办事不得其宜，则即使设了常平仓也徒有虚名，而难收实效，有时且为“厉民”之阶。反之，常平仓法还是能“抑强扶弱”、以余补缺，起到预期的调济民食稳定粮价的作用的。

在中国历史上常平工作做得好的，耿寿昌而后当推唐朝理财家刘晏。刘晏整顿常平制度（时常平仓粮食常被挪用），以“常平使”分管东南地区的常平工作，常平仓由过去的地方管理，改为直属中央；刘晏深知粮食价格必须加以控制，使价格的波动局限在有利于生产和消费的一定的范围之内。他密切注意农业生产的动态，规定诸道巡院内“各置知院官，每旬月具州县雨雪丰歉之状”及时上报，据此决定相应的措施，在粮食上市，特别是丰收年份，商人压价、粮价暴跌时，命令各地以适当高于市场的价格收余粮食（“丰则贵余”）；在青黄不接，特别是歉收年份，商人抬价、粮价狂涨时，命令各地以适当低于市场的价格出售粮食（“歉贱粟”），及时供应缺粮农户和城市平民。在市价比较正常时则按市价在产粮地区收购部分粮食。对于受灾地区，则用粮食与之换购土产杂物，留作官用，或转运到丰收地区去出售。在丰收年份从产粮地区收来的粮食，除用一部分调来供应缺粮地区，并在季节之间进行周转调剂之外，其余就陆续储存起来，防备荒年之需。各地这种性质的储备粮共积到300余万石之多。

刘晏的常平业务覆盖面几乎遍及半个中国（东南地区），大大超越了前人（李悝只一个魏国，耿寿昌只在边郡）的历史足迹。同时，他对粮食的购销不是在同一市场（或就近市场）的不同时间（季节、丰歉）内进行，而是从产粮地购进，调往缺粮地销售，在幅员广阔的东南地区内，把粮食的调运与购销以至储存结合起来，统筹安排，因此具有更大的复杂性和更大的难度。但刘晏还是想了许多前人所未想过的办法，把他的常平工作做好做细。如在粮食收购中，有这样的一个例子。产粮地区过去都在收购季节到来前，先由各地呈报粮价，然后按所报价格的贵贱确定收购量的多少，这就要等到州县价格报齐，通盘考虑后才能把收购任务批示下去。当时交通不便，公文烦琐，几经周转，往往文到之前粮价已随上市量的减少而上涨，国家买到的粮食少而又贵，落在商人后头。刘晏改变这种作法，叫交通方便的产粮州县，事前把几十年来粮食收购价格和数量，按数额高低各分五等，上报议定后，即作为各地确定收购数量的依据。以后各州县只要比照当时粮价的高低，自己就可确定收购数量的多少，及时进行收购：第一等价格（最高）按第五等数量（最低）收购，第二等价格按第四等数量收购，依此类推，价格越低，收购

数量越多，不必先呈报价格，等候批示，然后开采，以免耽误时机。但各地购粮的情况需逐日飞报，刘晏总计各地收购数字，按照“避贵就贱，取近舍远”的原则，及时进行安排：如还不够数，即命价低路近地区再多收一些；如差不多已够数，就令价高路远地区先停止收购。这样做，粮价低的地区可把能到手的粮食尽量收上来，其余地区可适当收购，而不致用高价购进过多的粮食，轻重缓急都安排得很适宜（事见沈括：《梦溪笔谈》卷十《官政》）。

刘晏主持常平，不以单纯以营利为最终目的（营利主要靠食盐专卖）而以调节粮食的供求稳定粮食的价格为自己的任务，力使“天下无甚贵甚贱之忧”，这是刘晏举办官营商业十分可贵的地方。

在常平仓之外，中国历史上还有义仓、社仓的设置。义仓始于隋代，散在各地（常平在京师、陕州等要地），不通过货币购销，所收之粟（捐或税）用于赈济，与常平迥异。唐以每亩田纳粮二升，于州县普设义仓，亦用于赈济。陈粮过多时，间或亦进行周转性的糶糴。宋代义仓时兴时罢；南宋朱熹力主设置社仓（当社设置，不在州郡，平民自办，不由官府），贷米取息，不同于救济，也不同于常平。常平仓、义仓、社仓三者在清代形成一套仓储制度：州县设常平仓，市镇设义仓，乡村设社仓。社仓、义仓仍分别管借贷或救济，只有常平仓糶糴之法与市场联系密切。清前期于此措施较为完善。如：（1）常平仓谷有来源，以随亩分摊、官府乐输，商人资助、贡监损纳、帑银采买、漕粮截留各种方式，保持充裕的粮食储存；（2）存糶有定则，或存七糶三，或存半糶半，视地势高低燥湿而异，存为以丰补歉的储备，糶为周转性的库存，春夏出糶，秋冬余还，超出积存定额之米在歉岁供减价出糶（小歉）或出借（中歉）、散赈（大歉）；（3）及时买补，补足缺额逾期（六个月内）不买者，给官员以罚俸、革职等处分；（4）查盘追查之制很严格，有短少者以亏空论处，仓谷霉烂由官员赔补。因此，在一段时间内颇见成效。清之仓储，“询非前代言积贮者所可几及”，此语不算是完全溢美。可是这种好的势头不能长久维持下去。后来由于官吏侵挪亏缺，贮银不贮谷，未及时买补还仓，常平仓储日渐空虚。到清后期各仓大都名存实亡，甚至名实俱废了《清前期常平之效，见拙著《清前期的粮食调剂》）。

各朝各代的粮食工作的利弊得失，史难尽言，但其成功的经验、正确的思想，也堪称为中国历史文化遗产中一个可贵的部分。如李悝的平糶思想还越出国界，在本世纪初期就为国外学者研究，并得到很高的评价（1911年美国哥伦比亚大学的《孔子和儒家的经济思想》一书中对李悝平糶思想曾予论述）。无论在国内还是在国外，“平糶思想是用来应付粮食歉收共同采用的原则”（郁长荣语意）。

古往今来，粮食问题都是头等重要的问题。今天，建立适应社会主义市场经济的粮食购销体制，核心是要有合理的粮食价格，这个价格既能调动农民种粮的积极性，又可使城市居民承受。这个价格根据粮食市场的供求趋势形成，但这个市场必须由各级政府管理和调控，放而有管，管而不死，以保持市场粮价的基本稳定，不能允许粮价放任自流。国有粮食部门必须掌握必要的粮源，充分发挥主渠道的作用。要根据市场供求情况吞吐粮食：在粮食歉收、市场供应紧张时，要抛售粮食，平抑价格；在粮食丰收、价格下跌时，要以合理价格收购，防止谷贱伤农。这些，更是今天国家粮食购销政策的要点。对照政策，回顾历史，我们可以看出古人所说的话所做的事正合乎现实

的需要，具有真理的普遍性与一致性。具体研究、深入发掘历史上粮食购销和仓储各环节中的合理作法，对我们更好地做好粮食工作不是很有借鉴之处吗？

## 贵贱相当 效见平准

从西汉初年到汉武帝中期，不到 100 年间，就发生三次物价大波动。第一次是汉高祖即位之初，由于战后生产尚未恢复，物资短缺，再加西汉政府实行货币减重，铸造重量只及旧钱 1/3 的轻钱，想以此来充裕财政，筹措军费，私人也一起参加铸钱，形同榆荚的劣钱充斥于市场。这样，“不轨逐利之民”就投机倒把，囤积居奇，物价狂涨，米一石至万钱，马一匹则百金（一金万钱）。这次涨风经文帝时的恢复和发展生产，并实行财政和通货的紧缩政策，总算得以止住，经改革币制后币值尚能保持稳定，物价有下降趋势（谷每石数十至 200 钱）。第二次涨风再起于武帝前期。由于事四夷广兴作，财政入不敷出，只好以发行货币来弥补。官府“往往即多铜山而铸钱”，民间亦乘间盗铸钱，“不可胜数”。“钱益多而轻，物盖少而贵”。虽来回改革币制，但官铸钱或因作价过高（白金钱），或因“钱轻，易奸诈”（三铢钱），或因以一当五严重地变相减重（赤侧钱），盗铸蜂起，禁不胜禁；地方也“多奸铸钱，钱多轻”，物价又被刺激上涨。商人却“以币之变，多积货逐利”，从中大发横财。桑弘羊受命实行币制的再改革，统一铸造质优量足的五铢钱。元鼎四年（前 113 年），“悉禁郡国无铸钱，专令上林三官铸”，“今天下非三官钱（五铢钱）不得行”。“而民之铸钱益少，计其费不能相当，唯真工大奸乃盗为之”（《史记·平准书》）。币值趋于稳定，为重新稳定物价创造条件。而生产的发展和在分配上采取盐铁专卖、均输等措施以开辟财源，使财政收支平衡，更是物价再度回落的主要原因（粟每小石 120 钱，或大石 200 钱）。可是就在汉武帝推行新的财政经济政策取得巨大成绩的时候，一次新的物价涨风又在冒头。原来西汉政府厉行向商人征收财产税的算缗和告缗法以来（元狩四年，前 119 年），在告缗中被检举匿产逃税的商人，其财物大量没收入官，这许多财物分发给各个机构，以从事经济活动。于是官僚机构纷纷到各地市场上去抢购物资，贩运求利，以致引起物价的腾跃（“诸官各自市，相与争，物故腾跃”）。这是在币制统一、稳定了币值、稳定了物价以后出现的新动向，是各官僚机构抢购物资造成的结果。如何稳定物价又成为一个新课题摆在理财者的面前。

作为主管财经工作的领导人的桑弘羊，对汉兴以来迭次物价波动造成的危害印象深刻，反面的教训迫使他坚信保持一个相对稳定的市场价格水平的重要性。为平息涨风，稳定物价，他已曾在改革币制、平衡财政等方面不遗余力作了工作。他把在稳定币值的同时稳定物价，列为自己长期奋斗不懈的首要目标，稳定市场稳定物价的思想已溶入他的经济思想而形成一個很突出的概念。对于当前诸官各自为政，相互竞争，不利于财政经济的统一和物价稳定的局面，必须迅速予以扭转。为此，由他建议于元封元年（前 110 年）起，实行了旨在稳定物价的历史上著名的“平准法”。

当时桑弘羊已代理大农令（最高财政长官）之职，权力加大。他统一了全国的财经制度，设“置大农部丞数十人，分部主郡国”，各地的官营商业（盐铁、均输）都统归这些中央“特派员”分片管理。五年前（元鼎二年，前 115 年，时桑弘羊出任大农中丞）试办的均输，至此在全国推行：令各地均输官将征收或收购来的当地所饶而价贱的物资，如过去商人那样，运往所缺而价贵的地区去出售，只有部分仍输京师。通过各地的均输网，“大农之诸官尽笼天下之货物”，转运变易，从中赚取可观的地区差价，和均输密切

相连的平准，就是在全面推广均输的同一年开始实行的。

平准就是由官府来吞吐物资，平抑物价。“置平准于京师，都受天下委输”（郡国所积聚金帛货贿，随时输送诸司农，曰委输，以供国用）。大农在长安设置一个名叫“平准”的机构，由“平准令”主管（相当于大县的县令一级）。各地运来的贡物，均输官收购的物品运往京师的部分，大农诸官所掌握的物资，以及官手工业制造的器物和织物的商品部分（如彩帛等，帛的彩染即由平准令主其事），都储存在这个机构里。工官还制造了大批车船、器具作为运输工具。当长安市场上某种商品价格上涨，平准就以较低价格抛售；反之，如某种商品价格过分低贱，就由平准收买，使物价保持在一个比较稳定的水平上，“万物不得腾踊”。在市制统一、财经统一、货币和财政对物价的不利的因素消除后，要制止近期的物价波动、实现长期的稳定物价的目标，就必须运用市场规律，做好货币和商品的交互收放工作，平准机构就管这件事。它的任务主要是“抑天下物”，即稳定物价，营利倒不是设立平准的直接目的（当然也有一定的利入。以上据《史记·平准书》）。

平抑物价，桑弘羊于此用意良深。拿他自己的话说就是：“开委府于京（委，积也），以笼货物。贱即买，贵则卖。是以县官不失实。……民不失职”（《盐铁论·本议》）。物价稳定了，政府财政收支不会失其真实，人民生活不会失其正常，对官对民都有利益。这不但有助于巩固封建国家的统治、稳定经济和安定人民的生活，而且对正当的商业活动也是有好处的（因波动较大的价格水平，能使某些商人获取暴利，也能使另一些商人蒙受损失）。只有那些玩弄价格、投机倒把的不法商人，如囤积商和垄断性经纪商，才受到限制和打击。在官府“设衡立准”后，他们“决市闾巷”（坐在家里，遥控市场，决定价格），价格“高下在口吻、贵贱无常，端坐而民豪”的可能性确是减少了。“富商大贾无所牟大利”，即指此而言。桑弘羊要求做到一定的物品有一定的价格，“贵贱有平而民不疑”，“人从所欲，虽使五尽童子适市，莫之能欺。”（《盐铁论·禁耕》）市场价格得以稳定，商品供应得以调剂，平准法实包含着桑弘羊的“平万物而便百姓”的意图在内（《本议》）。

平准和均输的关系是：平准要靠均输来提供货源——均输的利润收入多析成绢帛上缴京师，其中很大部分要通过平准在京师市场上出售；均输官所征收或收购的运往京师的物资也要通过平准出售，这些都是平准平抑物价同私商作斗争的底本。另一方面，平准在京师收进的物资有时也需通过均输运往需用这种物资、价格较高的地区去出售。平准等于均输在京师的总经理处。两者如影随形，不可分离。所以在桑弘羊的奏议中平准均输是相互结合，连在一起提出的。

平准虽然也是对商品进行供求和价格的调节，但和平余（后来的常平）之专门应用于粮食、主要关注于农民（收购粮食）有所不同。桑弘羊之行平准法无疑是受了其前辈李悝的影响，其用于粮食以外的多种商品、并且行于大城市（京师），主要为城市居民的供应服务，则是桑弘羊平准法的独特之处。

《管子·轻重》也讲“敛之以轻，散之以重”（贱时买贵时卖），要限制“蓄贾游商”的投机活动，防止价格的过高或过低。但又认为“衡无数也，衡者使物一高一下，不得常固”（《管子·轻重乙》），主张利用价格的高下变化由国家来代替商人，从事经济活动（主要是粮食买卖），把商人的暴

利大部分夺到国家手中，以充实财政收入。“故贵贱可调而君得利”，“操事于其不平之间，故万民无籍，而国利归于君也”。（《国蓄》）很明显，其直接目的是为了替国家牟取厚利，稳定物价乃是次要的，因为如果没有价格的一高一下就无法从中赚取差价了。桑弘羊的平准，则要求“抑天下物”，稳定物价，其办法是“贵即卖之，贱则买之”，以抑止物价的过分上涨或下跌；最反对贱时不买，还等再贱，和贵时不卖，要待更贵，不惜扩大价格的波动来牟取暴利。熟读《管子》的桑弘羊，其稳定物价的思想比之《管子》的思想更提高了一步。应该说平准思想是桑弘羊的创新而不是对《管子·轻重》的照抄照搬。再说，《管子》中只有“准平”一词，而无平准之说，“平准”是桑弘羊所首先使用而有别于《管子》者。

桑弘羊的平准法，设想周密，行之有效，其稳定物价的思想成了后来理财者的美好理想。平准论对后世的影响时间长达千余年之久。

王莽代汉，进行了许多归于失败的“改革”，但其“市平”一事则不无可述之处。他扩大范围，在全国六个最大的城市中（长安、洛阳、邯郸、临淄、宛、成都）实行标准价格制度。即将各城市中的几种重要商品（五谷、丝帛等），以每季的中月（如二、五、八、十一月）的市场实际价格为基础，按商品质量分为上、中、下三等标准价格，以后按季调整，这一工作谓之“市平”。市价上升，在不超过市平的标准价1/10限度的可自由波动，如低于市平不加限制。如市价超过市平价格1/10以上，即由政府按标准价格抛售该种商品，以影响短期的价格不至超过市平1/10以上。在市平以下的价格波动虽不加限制，但重要商品的价格跌到成本以下，则由官府按其成本收购，使不致折本。五谷丝帛以外的次要商品，价格可自由涨落不在市平范围之内。市平，这种作法实际上是继承了以往的平准法，而有所发展，比桑弘羊的制度更加具体细致了（用胡寄窗解释。《汉书·食货志》说：“万物昂贵，过平一钱，则以平价卖与民”，胡氏认为“过平一钱”之“钱”字大成问题，系班氏误加，应该是“过平什一，则以平价卖与民”）。

在封建社会的中期，只有唐代的理财家刘晏才比较注意物价问题。他在各项措施中无不把平定物价作为一个考虑的因素。他兼任常平使，抓好了粮食的常平工作，但又扩展了常平的业务，所收售的不仅是传统的粮食一项，也收售其他商品，其常平实兼有平准的意思，不像耿寿昌的常平仅限于粮食。但刘晏的常平又不仅以稳定物价为目标，而也获得了一定的盈利，史学家称他“因平准法，斡山海，排商货，制万物低昂，常操天下赢货”（《新唐书·刘晏传》）。刘晏是桑弘羊后实行平准政策的成功者，并且也有其新的发展。

刘晏在稳定物价中所采取的一种新的作法，是建立了一个巨大的商情动态网。他以“重价募疾足，置递相望，四方物价之上下，虽极远不四五日知”（《旧唐书·刘晏传》，《新唐书·刘晏传》作“置驿相望，四方货殖低昂及它利害，虽甚远，不数日而知”）。举凡百物行市涨落，四方物资余缺，都依靠这一灵通的商情网，及时了解到情况，由是掌握了市场物价的控制权，对各地巡院（下属机构）吞吐物资调节供求进行着有效的指挥。各种主要商品的价格没有太贵太贱之忧，市场经常保持稳定。史称刘晏：能“权万货重轻，使天下无甚贵贱而物常平”，真可谓“得其术矣”（《新唐书·刘晏传》、《旧唐书·刘晏传》）。像这种组织商业情报网以调剂各地盈虚的方式，既可使国家获利，又可在一定程度上稳定物价，新颖独特，古代少有，刘晏为历史上创建商情网的第一人。

在封建社会后期，11 世纪的改革家王安石在变法中推行的市易法，实质上是平准的变形，有一些新的内容（如贷款赊销）。它不是由国家来直接经营商业，抛售或收购物资以影响供求从而稳定物价，而是利用官府批准的行会经纪代为评定价格。以后行会组织越趋完备而可资利用，故元明以来大规模的官营平准机构未再出现，但平定物价的重要意义仍为人们所重视。如明代当过大学士的丘浚就把“平物价”作为王者三项重要任务之一。李贽在其所著的《藏书·富国名臣传》中对桑弘羊的平准给以很高评价：“以平物价，使之不致腾跃，而后买贱卖贵者无所售其赢利，其势自止，不待刑驱而势禁之也”。以经济方法平抑物价比“刑驱”和“势禁”更为存效，这是桑弘羊平准的高明之处。

以平定物价为务的平准，还有上述的常平，是在供求失衡、物价波动时由政府来调节商品的贵贱，商品的购销差价较小，用于同一地点的零售市场之上，与前面提到的不同地区、不同市场之间商品贩运批发贸易中对价格的管理分属两事。后者为了促进商品流通、调剂物资余缺，一般允许有较大的地区差价（在合理的范围内），以致成为商业利润的主要来源，而平准一般不以营利为主要目的，与之并不一样。

平准思想也是中国经济思想史上的一个闪光点，很引起后人的瞩目。它不仅影响于国内，而且也独立或领先于国外。“纵观世界历史，古代和中古的其他国家，似乎不曾推行过象平准这样的经济政策，资产阶级取得政权以后，私人经济经营不受干涉被奉为神圣不可侵犯的原则，更无采取这种措施之必要，所以平准在世界历史上也是独特的。”比桑弘羊平准更细的王莽的“市平措施，在世界范围内也是极为罕见的”，“应属世界历史上最早而又粗具体系的价格规定”。至于像刘晏那样为稳定价格而建立商情网的举措，“在美国哈佛大学于本世纪初设立研究机构从事商情预测以前，似乎尚无类似先例”（皆引用胡寄窗语）。

关于稳定物价的思想，不但在中国古代为桑弘羊所宣扬，“就是在世界范围内，连资产阶级经济学在第一次欧洲大战前后还向往着一个稳定的均衡价格水平，无论在国内或国际市场均如此”。近代经济学的“价格均衡理论”，将各种商品的供给与需求达到平衡，其需求价格与供给价格相一致时的价格，称为均衡价格。平准论要求把供求不平衡时引起的价格不均衡（上涨、下跌），用吐出物资以增加供给（贵则卖之）或吞入物资（纳入储备）以减少供给（贱则买之）的办法，来促进供求与价格的均衡。这不是同近代西方价格均衡论者所向往的稳定的均衡点上的价格目标正相一致吗？可是其时间却早于西方均衡论 2000 多年。

东亚“四小虎”之一的新加坡，在实践中也十分注意商品价格的稳定。占市场 50% 的“职总平价合作社”（最大的超级市场连锁店），充分发挥平抑市场物价的社会作用，而宁愿不以追求最大利润为目的。大米、蔬菜、鱼肉、卫生用品等 111 种日常用品的价格得以保持在最低水平。新加坡向往中国的传统文化，在这一点上也可能是受到了中国古代平抑物价、稳定市场的思想的影响。

其实，稳定物价，追求均衡价格，尚非中国古代价格思想的极致之处。桑弘羊之所以极力主张稳定物价，是因为吃足了物价高涨的苦头，为安定人民生活，健全财政制度计，不能不把价格维持在一个稳定的水平之上。不过客观上物价是不能固定在一不动的，正如《管子》所说的，是围绕着均衡

价格这个中心作上下的摆动的。与均衡价格的上下差额，可以用来增加经营者（如国家）的收入（如管子所主张的），也可用来调节商品的生产与供求，价格完全定死，无上下变动，所有这些都无从谈起了。管子关心增加财政收入，桑弘羊关心稳定商品价格，不同历史的条件决定了桑弘羊和《管子》作者在价格政策上各有侧重，各有不同的要求（桑弘羊取得财政收入靠盐铁均输，不靠平准）。但从理论上全面考察，则价格应该是有稳有变，既要保持价格的大体稳定，又要让价格有合乎需要的一定幅度的变动。这个幅度要合理，不能太大；如上下变动太大，物价不稳，波动异常，就不利于生产者和消费者，只对投机商有利。在这种情况下就要通过收购或抛售物资，投放或回笼货币，来缓和价格下跌或上涨的势头，保持市场价格的稳定，平准法即由此而来。国家不应该人为地扩大（应是缩小）物价的变动程度，而应该因势利导，利用价格波动来为自己的调节经济服务。如价格完全管死，固住不变，国家就不能利用价格政策来进行对经济的调节了。桑弘羊的原意当亦不至于要把价格完全管死，所谓稳定只是要缩小价格波动的程度，使价格不致太贵太贱，就当时来说，是平抑太贵的物价而已。要求把价格维持在合理的上下幅度之内、桑弘羊对此虽未有所阐述，然以商人身份出现的范蠡却早就提出了“上不过八十，下不过三十”，领会到价格政策的妙用。连同管子的“衡无数也”、“衡不得常固”之说，都已经有一千三四百年的历史。而在世界范围看，“在一定限度内的浮动价格的制度，那只是在近一二十年中才被接受下来的事”。

由桑弘羊与《管子》，还有范蠡合起来，有稳有变的丰富的古代价格思想，在今天看来仍然没有过时。在社会主义市场经济条件下，既要放开价格，理顺价格，正视由市场供求形成的价格变化，利用客观上价格的上下波动，让价值规律 183 来行施调节生产和消费的职能；又不等于不管价格完全纵容自发性，让市场价格完全放任自流，让某些部门越权定价、攀比提价，让不法商人推波助澜，漫天要价。任意扩大价格变动的程度，从中谋取投机利润，只是对价值规律的扭曲。概括言之，可以放开的是多数的、供求弹性较大的、一般性的商品和劳务价格；而少数资源垄断产品和自然垄断产品、公共产品和一些重要的服务收费，则应列入政府直接管理的范围。对价格完全不管是不行的，当今即使如美国、日本那样的自由市场经济国家里，政府管理的商品价格和服务收费比重仍分别占社会零售总额的 5%-10%、10%-20%，比中国还高。原则应该是放而有管（特别是对主要商品），管而不死。要以间接调控为主，根据市场供求情况吞吐物资，收发货币，用经济方法来调节商品的价格，保持价格的正常合理、基本稳定。在价格不合理地上涨过多时，强调稳定物价。平抑物价，仍然是非常必要的，规定最高的限价也是合适的，历史上的平准思想以及要求价格变动幅度有一“上限”的论点，仍然是可供借鉴的。

## 始笼盐铁取之无形

“合贾南阳屈异才，相齐立见霸图开。史言管氏官山海，煮水能收天下财”。

“相地衰征宽隶农，千秋盐铁始谁笼？民心能顺推仲父，荣辱知由衣食丰”。

这两首诗概括了商人出身的管仲在治理齐国时所推行的重要政策和他的经济思想，其中特别提到管仲的“官山海”，创行盐铁专卖制度。司马迁说管仲“徼山海之业”（徼通邀，求取之意）、“设轻重鱼盐之利”（《史记·平准书、齐世家》），都是指盐（海）和铁（山）的专卖，这件为人公认、史有实录的事情，并非出自后来《管子·轻重》作者们的假托。

相传齐桓公曾打算通过增加税收来充实财政。他问管仲：“吾欲籍于台雉（征收房屋税），何如？”管仲答遣：“此毁成也。”“吾欲籍于树木。”管仲答道：“此伐生也。”“吾欲籍于六畜。”答道“此杀生也。”“吾欲籍于人，何如？”管仲答道：“此隐情也（隐瞒户口，不报实情）”（《管子·海王》）。在管仲看来，强制性的征税会引起人们的不满，征集困难，副作用大，不可采用。“然则吾何以为国？”桓公紧问。管仲说：“唯官山海为可耳。”所谓“官山海”，主要内容就是实行盐铁的官营。中国历史上有名的盐铁专卖政策就是由管仲首先提出的。

盐是人民生活的必需品，“恶食无盐则肿”，“十口之家十口食盐，百口之家百口食盐”。铁已由块炼铁进而发明了铸铁，用于铸造砍伐工具和农具，为人们所乐用，经营铁器正是一项大有发展前途的新兴事业。但盐铁这两项山泽产品过去都放给私人经营，征收租税（山泽税和关市税），官府所人不多。把这两项重要的利源控制起来，使其不再分散于正在发展中的私营商业之手，这比之利归私商而另向人民征收强制性的人头税或其他捐税要好得多。管仲并不赞成把盐铁的生产完全收归官府经营，不许人民插手，而是主张官府只控制流通环节，统一收购，统一销售，在一买（从生产者）一卖（向消费者）中把厚利拿过来。如果由官府自己组织生产，“以令断山木，鼓山铁”，就会产生“发徒隶而作之，则逃亡而不守，发民（国人）则下疾怨上”的弊病（《轻重乙》）。奴隶劳动和徭役劳动应予屏弃或少用为好。

盐铁专卖如何实施呢？对于盐，管仲的办法是：“请君伐菹薪，使国人煮水为盐，征而积之。”（《轻重甲》）意思是请桓公准许平民来伐枯柴，煎制海盐，所产的盐由官府以征税和收购方式积存起来。生产虽许民营，但接下来的运、销售全由官府掌握。下令各地把各户的大人小孩男子妇女分别登记在册（“盐策”即“盐册”），按人分等计量供应。在供应的户口盐上，酌加盐价，盐的官卖价中即包括了盐税（“征盐策”），不再另外收税。由于食盐消费面广，每升盐只要稍为加一点价，积少成多，合起来就是一笔可观的数字。不分贵贱，也不论男女老少，人人分担一点盐税，比专对某一部分人征税来得公平合理。

食盐专卖，为齐国增加了财政收入，也调动了人们的生产积极性。“草封泽，盐者之归也，譬若市人”（《管子·戒》），每当川泽开放、准许割草用作燃料的时候，煮盐之人纷至沓来，如上市赶集一样。齐国近海，盐资源丰富，为防止过多的劳动力流向煮盐，造成生产过剩，并影响农业生产，管仲对制盐既有鼓励，又有控制，规定：“十月始正（征），至于正月”，这跨年四个月的农闲季节是煮盐时间。二月孟春农事将起，成盐已积至一定数量（36000钟），下令：“北海之众无得聚庸（庸，功也）而煮盐”。在

这同时，还以“不夺农时”为名，禁止贵族们抽调劳力营造宫室、修缮冢墓，从上到下造成一种尚农而不妨农的风气，使人们不至因停止制盐而产生不满（《轻重甲》）。

在铁的方面，管仲的办法是私人开矿冶炼后，官私分成，“量其重，计其赢，民得其七君得其三”（《轻重乙》）。即：铁作为原料按重量给官府白拿三成，以充租用矿山之税（实物税）；铁的制成品由官府统一收购，计其所得利润（官府收购价减去生产成本），也以三成（货币税）归官府。铁器全由官府通过所属的官贾销售，按户籍编制，供应给农家或其他 187 人户。铁由民制，促进了铁器生产的发展，使铁制农具日益推广，从而齐国有了“膏壤千里”之称。

管仲制定的盐铁专卖，所采取的形式可归结为民制、官收、官运、官销八个字，冶盐政史者称之为“直接专卖制”（或“完全专卖制”），在中国历史上管仲是盐铁“直接专卖制”的创始人。就当时来说，管仲的盐铁专卖既为国家增加了财政收入，政府不必另筹税源而国用足，又发展了民间的盐铁生产，保障了人民在生活上和生产上的需要，专卖制度的积极作用显然可见。

管仲以盐铁专卖为主体的“官山海”的收入，基本上都是通过交换方式得来的商业利润。这种从流通中所得的高额的“专卖利润”，其超过一般的正常合理的部分，实质上仍然是税，一种寓税于价的隐蔽税，去直接税（人头税等）而取间接税而已。不过，通过买卖，将这笔“税”拿到手，取之于无形，人们不大觉察，因而就比较容易接受，而不致引起嚣然反对。形式上无“征籍”，实际上“无不服籍者”。相传管仲曾说：“民予则喜，夺则怒，民情皆然。先王知其然，故见予之形，不见夺之理，故民爱可洽于上也。租税者（农业的租税），所虑而请也（虑，计也；请，求也）。王霸之君去其所以强求，废其所虑而请，故天下乐从也”（《国蓄》）。改变强求式的租税征取方式，代之以商业形式的商品专卖，这就是“见予之形，不见夺之理”。盐铁民制，生产者有积极性，生产增加，“税收”也相应地增加，这也是将欲取之故先予之，“取之”形式比较缓和。管仲一贯强调“予之为取”、“以予为取”，盐铁专卖也正是他这一基本原则在流通领域里的具体运用。

或取之于无形，或取之于强制，两种租税原则两种理财方法，比较起来，后者是加重赋税横征暴敛，苦了农民；前者把原由私人专擅的“工商山泽之利”转到政府之手，不另外加重农民的负担。就当时来说，前者对安定农民生活，对发展社会生产好处是较多的。不过，这需要有一个前提，即主要的经济事业要由国家来掌握，官营工商业占主要的阵地。管仲之世“工商食官”的格局还未打破，流通领域还是官商官贾为主，所以有条件以国家的经济收入来代替向农民征税，私营工商业者的利润也更容易地被国家以“寓税于价”的方式收夺过来。如果私营经济势力强大，商品流通多由私人控制，分割利润以代征税的作法就难以实行，相反地强制性的工商税收就不可避免了。

由管仲首创的盐铁专卖对后世影响深远，但也几经曲折。春秋末齐国统治者控制了盐铁的生产环节，尽夺民利，卖价更贵，流弊很大。后田氏借机开放领地内的山泽之利，以争取民众；代齐后盐铁即开放私营，废除专卖。山东六国也都如此。只有商鞅在秦国变法时才实行盐铁专卖。时称“一山泽”，比管仲更有进者是生产也由官营，不许民营，用意在于防止人民向山泽奔忙，

以保证足够的劳动力归于农业。惟商鞅法纪严明，这种作法流弊尚少。“不赋百姓而师以赋”，“利用不竭而民不知”（《盐铁论·非鞅》），取之无形，也充裕了秦国的财政收入，积极作用是主要的。

秦王朝覆亡，在除秦法、“弛山泽之禁”声中。盐铁之利也于西汉前期下放给私人。私营大盐铁主暴发，“役财骄溢”，既好淫侈，又搞兼并；“不佐国家之急”而使“黎民重困”。因此，于汉武帝中期，由桑弘羊主持，再度推行盐铁专卖，当时称为“笼盐铁”。盐仍由民制，招募平民自备生活和189生产费用去煮盐，官府供给主要工具——“盆”（即铁锅），煮成的盐由官府按盆给以工价（“牢”），全部收归官有。铁因可作兵器，故控制较严，不采取民营。凡铁矿开采、冶炼和铁器铸造，全由官吏指挥工匠、民夫、刑徒来完成。私自铸铁煮盐的，要受到“钜左趾”（左脚带6斤重的铁锁）的刑罚，作为刑徒，器物没收入官。西汉政府于产地广设盐官和铁官，不产铁的地方设小铁官，回收废铁重铸。盐铁的分配、运输由盐铁官掌管。由于人口流徙，脱离名籍者众多，按人定量供应食盐有所不便，故改用官府自置吏员设点的方式出售食盐；铁也设肆官卖。西汉时由桑弘羊推行的这种盐铁专卖也是民（或官）制、官收、官运、官销的直接专卖制，基本上同于管仲方法（只是铁的生产作法稍异），其寓税于价、取之无形也是承袭了管仲的租税原则和理财思想。当时实行盐铁专卖增加了国家的财政收入，收夺了盐铁私营时富商大贾所占的工商山泽之利，有抑制兼并，摧锄豪强的作用，对发展农业生产（铁器农具）也有裨益。可以说是中国历史上实行盐铁专卖政策最富成效的黄金时期。

汉以后很少盐铁一起实行专卖，铁的专卖已不如以往之被重视，而以征税为多。盐在多数时间是仍实行专卖，但因直接专卖缺点日渐暴露（官府多设机构，人员开支繁多，运输劳民，耽误农时，质次价高硬性摊派等），所以自中唐起由刘晏改革，改用商运商销的间接专卖制（“部分专卖制”）。在刘晏以后，直接专卖制只有较少的时间里应用。如五代至北宋前中期东南地区及解池盐的部分销地实行官卖制，元代的食盐制，即按户口派散的官卖制；明代只在盐场附近之地的食盐制及一段时间里为回笼纸币而制定的户口盐制属官卖制，其他都由商运商销。食盐专卖的形式随时代而异，时代越晚，直接专卖制越向间接专卖制转化。

不论食盐专卖采取何种形式（直接、间接）国家控制程度有何不同，专卖作为一种制度一种政策必须具备这四点内涵，以与一般征税制相区别。一是专卖收入全部或大部分转入官府之手（通常作为中央财政收入），而征税制则利益大部分归于私人。二是专卖由官府自办，在一定的条件下也可由特许的商户经营（微利的零售分销商和后来商专卖下的网商）；征税制只要按章纳税，即可开业，不必经过特许。三是专卖由官府管理和监督商品的生产 and 流通；征税制下商户经营自主，其生产、出售数量多少，官府在原则上不加干预。四是为保障官府的专卖利益，国家制订禁私缉私的法律，禁止私人生产，违者重罚；征税制虽也防止偷漏税款，但无严厉禁私之法（别的商品的专卖与之类同）。总之，专卖制度是国家经济干涉政策的重要一环。山海之利，谨守勿失。重要的自然资源，关系到国计民生的重要物资，国家要掌握，不能旁落于私家豪强之手，而助其兼并之力，长其割裂之资。实行专卖政策、“制有余、调不足”，抑制豪民的兼并，在贫富之间进行社会的调节（重税商人，以苏农困），这种思想有其历史的进步性。在战时，非常时期，

公共支出激增，急切需要筹措经费，增加财政收入，而又不能加重农民的税负的情况下，在私人分散、盲目生产、产品数量过剩，造成社会损失，质量低劣，影响以至危害消费者，需要对之加强管理的情况下，国家干预经济、宏观调控的力度就要加强，这时实行某些主要商品的专卖、专营，就不失为一种可以选择的有利方案。

专卖制度是一种理财方法，在不同条件下加以应用，会产生不同的结果。过去有人把食盐专卖分为两种类型，说：“政清而取之薄，管榷亦无害于民”，“政苛而取之重，而又寄其权于地方，莫能管榷，则其厉民必更甚”。也就是专卖要收到好的结果，必须：政治清明，官吏廉洁；事权集中，办事得力；取之合理，有度有节；用之有道，利民利国（用于国家的统一事业、巩固国防支持正义战争，用于兴修水利、赈济等公益事业）。否则专卖就会变质，成为单纯的敛钱工具，害人的苛政了。是好是坏全在于应用，何人应用如何应用。不能看到某些腐败政权、反动政府实行过专卖，结果很糟，就对专卖制度一概予以否定，而认为专卖是一种不好的字眼，而不敢广用之。

正因为专卖确有不少的好处，所以不但中国很早就推行了专卖制度，国外也不乏实施商品专卖之例。以盐而论，西欧的德国自13世纪以来，实行食盐专卖；奥匈、意大利、瑞士、希腊于19世纪也都实行过食盐专卖；此外土耳其、突尼斯、印度北部诸邦以及明治维新后的日本也属盐专卖的国家。其中也有直接专卖和间接专卖之分；如奥匈、瑞士、突尼斯所行的即属直接的全部专卖，意大利、日本则为部分专卖制（民制或官民共制，运销归官，小卖归民）。不过，与2500年前管仲就已创行专卖制度相比，这些国家的专卖是大大的年轻了。

新中国成立之后，钢铁由国营大工厂生产，由物资部门统一分配，与市场发生广泛联系的是食盐。盐在实行计划经济的时期也是国家统一分配的重要物资，大盐田收归国有，生产销售纳入国家计划，实行以需定产和统一调拨制度。国家在产地向原盐的生产单位或收购单位（公收单位）征收盐税——按不同地区的级差收入实行地区差别税额；运输、中转、调拨、批发全由国营的盐业公司办理，零售通过国营和合作社的商业网点，因批零调拨差价形成的盐利包括在商业利润中；从生产到销售都不准许私人从中插手，进行投机倒把。虽然没有专门的专卖法令，也没有把它列为专卖商品，但国家对它的管理，不输于或更甚于专卖。近年来，随着私营经济的发展，多渠道流通的形成，国家对食盐的管理不断受到冲击。一些小盐场盲目发展，产大于销，为抢占市场，靠偷税漏税来削价倾销。许多人为牟私利擅自生产、运输、销售食盐，走私活动越来越猖狂。而在走私盐中大都是土盐、劣质盐、不合格碘盐以至无碘盐，严重损害人民的健康，甚至造成中毒事故。针对这些问题，国家重申食盐是国家统一管理的专营商品，严禁劣质盐的走私，实行食盐生产、批发的许可证制度，打击食盐市场中的违法行为，这是十分必要的举措。叫专营也好，专卖也好，反正对人民生活关系十分密切的食盐，必须加强管理才是。

由食盐的加强专营，再回过头来看历史上的食盐专卖，将是很有意思的。过去对盐专卖的管理办法对今天未必全无参考价值；更重要的要使专卖效果好、作用大所应坚持的原则，在任何时候都有其适用性。如过去搞好专卖，要求其取之于民必须合理，即一定要保证商品的质量、稳定商品的价格、提倡以轻价敌私、以优质敌私。不能用质次价高的东西糊弄人民；不能把生产

过剩的东西搞硬性摊派；不能各自为政，乱提价格滥征课税，以“求赢货”；不能允许贪官污吏营私舞弊，以求中饱。这些原则遵守了，管仲创设专卖制度 193 时强调的“取之无形”，就不会被赤裸裸的强索诈取所篡代，专卖政策的积极作用就会发挥出来。对食盐的加强专营，难道不也应该按这样的思路来用心行事吗？

## 酒乃民嗜 榷之有因

在中国历史上,张骞通西域十分有名。西联西域(今新疆以至中亚之地)、断匈奴右臂,是汉武帝巩固抗匈战争胜利成果的重大战略部署。张骞不辱使命,两度出使,同天山南北诸邦以至葱岭以西的乌孙、月氏、康居、大夏等国建立了联系,共同对付匈奴,捍卫了新辟的中国与西域的商路——丝绸之路。但居于今费尔干纳盆地的大宛国,仍听命于匈奴,遮杀汉朝官吏和外来使节,“隔东西道”,又不肯与汉通好易马。为此,汉武帝于太初元年、三年(前104、102年)出兵讨伐大宛,从而引起了大宛的内乱,改立一向“待遇汉使善者”为王,两国相约结和,汉在西域声威大振。在劳师远征的过程中,汉方动用了大量的人力物力,消耗损失甚巨,举国上下为之疲弊不堪,国力转虚,财政上急需大大补足。否则边防将士的供给也将受到影响。怎么办?武帝“为之夙夜不宁”,群臣“尽力毕议,册滋国用”(册通策,计谋也。《盐铁论·忧边》)。有人提出以“助边费”的名义,每人增加30文的赋钱,武帝认为这是“重困老弱孤独”,不予同意。还是桑弘羊有办法,他主张实行酒类专卖,在激烈的反对声中,得到批准,于天汉三年(前98年)二月起开始实行。这是桑弘羊继盐铁专卖、均输平准之后推出的又一个新的措施。实行这一措施的目的是“赡边,给战士,拯救民于难”;酒专卖同西联西域以拒匈奴的方针的继续贯彻连了起来,成为对后者的重要的财政保证。

酒在实行专卖前原是私人经营的,是掌握大量粮食(租米、俸米),兼营工商业的官僚贵族和地主的大利所在。那时通都大邑一个大商号卖酒千酿(一酿出酒6斛6斗),本钱百万,可得利润20万钱,就是纯粹的商人,以此“亦比千乘之家”、“千户之君”。这还是商业利润,酿造利润更高。官府自己消费的酒,在皇室归少府管,少府属宫中的“太官令”,其主要任务之一即管酿酒,少府的丞(副长官)直接指挥太官令。少府这些丞、令从市场的行市上深知酒这个东西大有油水可捞。所以当研究如何开辟财源时,他们就提供了具体资料和酒专卖的建议。时已正式担任大司农的最高财政长官的桑弘羊予以采纳,呈请武帝决定举办官营的酿酒卖酒事业。时人所谓的“大夫君以心计,策国用,构诸侯,参以酒榷”(《盐铁论·轻重》),即指此事而言。

“酒榷”,就是酒类专卖,当时又称“榷酤”或“榷酒酤”。榷音却,本指独木桥,借以表示官府独家买卖的意思。酤即卖酒。“禁民酤酿,独官开置,如道路设木为榷,独取利也”,这是对榷酤内容很好的形象化的解释(韦昭注)。实行榷酒政策后,官酿官卖,原则上不准私人自由酤酒,然在流通方面一些交纳专卖税后的小额分销的酒类零售商,估计还是允许存在的(后来的作法是可免徭役与杂差):在生产方面,原有的私人制酒作坊由官府供给原料,加工订货,领取一定报酬,作为官酿酒的补充,那样的作法可能也是存在的。不过完全自主的私产私销的大酒商是已经被排除了。由于酒的酿造较简便,投资少,原料多,产区本来分布很广泛,酒的成品(当时是低度酒,易酸败),不易保藏,不便运输,所以酒以地产地销为主,酿酤分散于各地,具体事就由地方(郡国)的“榷酤官”办理,实质上是替中央代办性质,利润作为中央政府的财政收入上缴。

酒,在当时主要不是一般人民的生活必需品,而是有钱人的消耗品。官

僚地主富商，宴饮成风，嗜酒无节，但对间里之民来说，由皇帝赐“百户牛酒”、赐“年八十以上人月酒五斗”，就真是旷世盛典了。“群庶崇饮，日富月奢”，非身分性的地主、富裕农民多饮酒会被视为奢侈的行为，贫苦老百姓酒更难得沾唇。既然如此，实行榷酤就不致过分地影响一般人的生活。从主要意义上说，酒类专卖等于从有钱人手里多征收一笔税钱而已。这比之对人人都吃、不可或缺、消费缺乏弹性的必需品如食盐，实行专卖是更有理由的。再者，酒要耗用粮食，官府自己酿酒或控制原料叫私人作坊加工，更便于根据粮食生产情况确定酿造数量，以避免粮食的浪费。当然比较起来，酒利很大，可为国家增加财政收入，这是榷酤的主要目的，节约粮食是其连带的作用，并不是只因后者而实行榷酤的。

在西汉前期的条件下，倡行盐铁专卖比较容易理解，在财政危机面前收夺盐铁富豪之利以增加国家的收入可谓势在必行；何况对资源属国有的盐铁实行专卖，管仲商鞅都已实行过，国家遂得以富强，前人可为师法。惟酒类专卖之倡行却不能不反映制定这一政策的人对专卖商品的选择已有较深刻的认识。当时规模较大，能获什二之利的行业有二三十个，酿酒不过其中之一行，桑弘羊及其同僚在一无先例的条件下，独独选上了生产较易、获利较厚、为部分人嗜好的较高级的消费品——酒，作为继盐铁而后的第三种专卖商品，这是很有眼力、不太容易的决策。而且实行酒类专卖触犯了广大地主官僚的利益，反对的人比之反对盐铁专卖更为广泛，桑弘羊宁愿得罪有钱人，而尽量不采取向农民增赋的办法（助边费），坚决实行酒榷政策，这又是一个十分果敢而有勇气的行动；酒类专卖作为桑弘羊的又一创举在中国经济史上应占重要的地位。

汉武帝死后，在那次盐铁会议上，设酒榷和兴盐、铁连在一起，“三业”成为儒生们的批判对象。为缓和比旧的盐铁主人数量多得多的，在酒专卖中失利的地主官僚的不满情绪，桑弘羊奏请取消郡国的酒榷官，允许各地的地主商人私人酿酒卖酒，实行18年的酒的专卖制从此改为征税制，限定最高价每升不超过四钱。

王莽代汉实行改制，酒又恢复专卖，“官自酿酒卖之”，主要仍是出于财政目的，所谓提高质量、节约粮食是第二位的陪衬。王莽榷酒很注意成本核算：以“酿”为单位，一酿以粗米2斛和曲一斛为原料，可生产酒（低度）6斛6斗。以当地每月初一这些原料的总价格以三除之，作为一斛酒的标准价格。即只须三斛酒的价格就等于原价的总价格。每酿成酒6斛6斗，除去每酿的米曲成本以外，尚有3斛6斗酒的盈余，再以此盈余的30%连同糟醋等副产品的收入，用来支付燃料、工具消耗和工人工资，其余70%作为纯利润上缴国家。这样，产量越多，则工资的总额也越多，对刺激劳动生产率的增长、注意节约物资消耗有一定的作用。对于酿酒总数量限定为一个地区每月一“均”（2500石），每一销售点每月以50酿为准，不能多酿多销，以节约粮食，并防止生产太多卖不完会变酸，供过于求导致价格下跌，反而减少财政收入。看来王莽的酒专卖很有自己的特点。但王莽垮台后，东汉政权再度取消酒专卖而实行征税制。酒的政策的历史，又转了一个循环。

魏晋南北朝继续税酒，间或实行专卖，时间不长。隋代更完全开放，免去酒的专税，唐前期循而未改。

唐后期由于财政困难，重视从酒上来增加收入。唐代宗广德二年（764年）实行税酒政策，恢复酒的专税（量定酤酒户随月纳税，除此以外）不问

官私一切禁断)。唐德宗建中三年(782年)宣布实行酒专卖。但专卖形式多样,除官卖酒外,更多地采用一些变通作法。如:私营酒户(正酒户)在纳“榷酒钱”(占酒价之半)的条件下允许自酿自卖;榷曲而不榷酒(部分地区);在青苗钱(地税附加税)上附几钱,作为全体人民均摊的榷酒钱,纳了这笔钱,可向酒户买酒,也可自己酿酒饮用,不作为私酒禁断判罪。配户出钱,自由度较大(官府即不设酤肆),人们宁愿承受这一负担,而不愿官府卖酒,这种形式自元和时开创先例。在实行配户出钱以外的各种形式的专卖时,私酿、私酤、私曲处理很重,以免逃酤者众,会影响官家收入,实行专卖的要害就在于此。

由于酒专卖收入丰厚,唐以后各朝——五代宋元无不加紧这方面的工作,管理越严,征课越重。北宋也是官卖(州县城),榷曲(四京及川峡)并行;并实行“募民自酿”、“募民掌榷”的承买酒坊的作法(乡村)。一经有人承买,他人即不能插手,承买以三年为期,有财力、能出高价者方得为承买人。

北宋官卖和榷曲,由官设酒务收税,乡村承包酒税数与官酒务收入相当。为了增加酒利收入,宋政府曾实行“减数增价”以办法,使“酒有限而必售”,“人无耗折之患、而官额不亏”。南宋时,赵开在四川推行一种叫“隔糟法”的新措施。即官府供应酒曲和酿具,酿户出钱到官府管理的酒槽去酿酒,出足酿造税后,数量不限。宋酒价不断提高,南宋涨得更凶,价为唐时5倍,酒课收入之多就是主要由涨价而来。元代榷酤之重更甚于前代(荒年往往同时又实行禁酒),这从元时官酒之贵更过于宋时可见其一斑。元人刘诜作万户酒歌云:“城中禁酿五十年,目断吹林江东烟。务中税增价愈贵,举盞可尽宫缙千”(《陔余丛考》卷十八《宋元榷酤之重》)。

中唐以来继续实行五百几十年的酒专卖,到明代再告取消,实行征税制。清代,前期征收酒税,税不重,私营酿酤业大有发展;后期征税逐渐加重,还进一步推广酒户领照的特许制度,严禁非特许户私烧(白酒)私酿,事实上已是税酒向榷酒的转化。

给国家带来巨大财政收益的酒专卖政策,和盐专卖一样,都是国家实行经济干预的重要一环。它不但在分配环节上调整国家与富商巨室间的财富的分配比例,藉以增加国家的收入,而且,通过生产和流通环节,对酒的酿造量和消费量多少可加以控制,从而在一定程度上促进粮食的节约,就是在一般情况下采取的多酿多卖的专卖政策,在荒歉年粮食不足时也较容易转而采取收缩方针,少酿或停酿,控制比较有效(和单纯的禁酒相比),它所起的调节酒的产销、节约粮食消耗的作用,就不是单纯的税酒政策所比得上。轻税而弛禁的结果往往是大大浪费粮食,在人口压力增大、粮食常感不足的情况下,对国计民生不利。经济放任主义的不稳定性,已有无数历史事实可以说明(明清二代的实践)。

在实际执行过程中,酒专卖也产生许多弊病。一是酒价过高。卖酒贵越到后来越厉害,中央统一提价者尚少,地方自发涨价者尤多。这就使酒成为一种突出的高利高价商品,一般人想饮酒越来越难。而过贵的酒要推销出去,完成财政任务(宋时各酒务之间还有比较之法),就不能不靠强制性的抑配,榷酤之扰民就日甚了。二是刑罚过重。唐榷酤之初“民私酿,岁抵死不绝”,“一人违犯,连累数家”;后(宣宗时)略予调整:罪止一身,不抄家,就算是天大的德政了。五代的后汉,犯私曲者与私盐一样,“不计斤两,并处

极刑”。后周时减为私造曲“至五斤者死”。北宋开国之初，改为犯私曲至15斤及私酒入城3斗者，始处极刑，后量刑迭次减轻，改为私曲至城郭50斤以上、乡间百斤以上、私酒入禁地2石、3石以上者乃处死。统治者已表示十分宽大，但一条人命毕竟还比不上50至100斤酒曲或二三石酒值钱！这些刑罚，对公行酤卖的大官世臣“则不敢问”，“行法只及孤弱也”。元代私酒处罚也很重，从抄家，配役直至处死，“无问斗升，一律籍没”，后来放宽不再抄家。三是承买过滥。乡村销酒，零星分散，不便官卖，为方便起见，宋代广泛采用承买（朴买）酒坊的作法，这实质上是一种包税制。坊场之弊也与日俱深。由于升额（抬高承买额）求掌，承买者想赚钱，自然就提酒价；酒价过高，难出售，就必然像官酒肆那样大搞摊配。南宋时有的地方不但摊派酒，而且有强令人户纳钱买曲引的（按田亩分等输钱）。如果摊派还派不掉，坊场就必致赔累，至期满虽欲还官，官亦不受，由抬价竞买（承买）到败缺难退，是包税额实在太高所致。所包税额无以偿还，就只好倾家荡产，且受刑责了。

尽管流弊很多，但为了充裕财政收入，统治者是不肯轻易放弃酒专卖政策的。明代之所以改行税酒，是因为明初采取轻赋休民方针，舍弃元代的虐政和杂税，榷酤也随之取消；明王朝采取比元代紧缩的方针，不如元之“军旅一兴，费糜巨万”，不实行专卖财政上也可应付过去。同时，时至封建社会末期，商品经济发展，新兴的自由工商业者正为发展自己的经济利益在大喊大叫，取消专卖制度正反映了这部分人的要求，至于官僚地主豪商更是一向同专卖制度处于对立的地位，明王朝的改行税酒是博得许多人的支持的。然而，认为征取之法“惟榷酤为最善、其利甚多”，酒价虽高些也“无损良民”的人还并不服输。清虽承明制实行税酒，但后期重榷酤思想又重新抬头，“酒为嗜好之物，非日用所必需，多取之不为虐”，主张高价重税适当节制酒的消费量以节约粮食的言论已为更多的人所赞同。提倡寓禁于榷、寓禁于征，这种观点是清末经济思想中的一种新动向。

不但在中国，为国裕财者对实行酒专卖总是情有独钟，被取消专卖后也老是不能忘怀，就是在外国，酒的专卖也何尝不是为许多人所重视，所喜爱。俄国自17世纪起即以酒为政府专卖事业，19世纪20年代，实行商人承办专卖的作法（1863年始废专卖，前苏联又行专卖）；瑞士1886年以来曾实行酒类专卖制度；意大利酒素由政府专卖，专卖权或由商人得政府准许而承办，或由政府自营，至19世纪六七十年代始改征消费税和制造税。日本稍晚，昭和十二年（1937年）起施行酒专卖法。一般来说他们实行酒专卖都是后起晚出之事，而在中国桑弘羊“选择酒为专卖品颇与近代资产阶级国家选定专卖品的原则暗合，在时间上却较欧洲先行了一千几百年”，真是了不起的开创性的工作。即使按特许商人承办的专卖形式来说，中国在10世纪的宋初已开始盛行这种形式，也大大领先于西方。

近代中国实行酒专卖形成一种趋势。民国四年实行的“公卖制”实质上就是一种招商承办的委托专卖制。40年代国民党政府在重庆也曾有实行酒类专卖的打算。在抗日战争时期解放区更切实地实行了酒的专酿专卖。新中国成立后，确定对酒类实行专卖，颁发了条例，成立了机构；以后于六十、七十年代又重申了前令。近年来，由于多种经济成份和多渠道流通的发展、工商企业自主权的扩大，放松以至放弃专卖的声浪甚嚣尘上。小酒厂盲目发展，以小挤大、以落后挤先进，而且原料耗用多，浪费粮食，产品质量低，损害

健康，事故屡见发生。多渠道批发，市场价格混乱。偷税漏税，欠税不交，影响国家财政收入。私酿私卖，以假乱真，投机倒把很多。这些现象有害于人民，有害于社会，加强对酒类的管理应提上议事日程。历史上如何来管理酒的，其成败得失的原因何在，对我们今天该有相当的借鉴意义。古代酿造分散，尚且可以实行适当形式的专卖，在现代条件下以酿造分散为理由否定专卖，很难成立。历史上的专卖，诚然有时为人不正当地运用，成为垄断商品产销的聚敛政策，但也有不少的场合，酒类的专卖确是行之有效，其利较多的。以减少国家行政干预为理由否定专卖，也未必合理。所以，借鉴历史，研究现实，以解决当前如何管好酒这一商品的问题，工夫肯定是不白费的。

## 通流货物 商销商运

唐代宗大历年间，有一年河东的盐池被霖雨败坏，出不来盐，一向依靠池盐供应的京师长安，盐价飞涨，市场告急。分工主管东南海盐和川东并盐的盐铁使刘晏，奉命调海盐三万斛（石），“以贍关中”。“自扬州四旬至都，人以为神”（《新唐书·刘晏传》）。当时刘晏与户部度支分管东南海盐与河东池盐，刘晏年收盐利600余万缗，“天下之赋，盐利居半，宫闱服御军饷、百官禄俸皆仰给焉”（《新唐书·食货志》）。而户部管的两池盐年收入不过80万缗，“价复贵于海盐”。在供应不继时还得靠海盐来接济。刘晏的办理盐政，成绩斐然，是很受时人的称道的。

食盐自管仲、桑弘羊实行国家专卖后，到南朝，宋齐梁三代已以私营为主（陈朝复行专卖），北朝则主要生官府掌握。隋代开放盐禁，不收盐税，唐前期沿袭这一作法，商人们发了大财。唐玄宗开元年间，刘彤建议政府从大商人手里收回利权，以充实国库、减轻农民的负担；结果遭到反对，盐业官营未能实行，只是开始征收盐税。安史之乱发生后，唐政府财政极度困难，就在乾元元年（758年）重新实行已断档了170多年的食盐专卖。开始时由第五琦主其事，沿用管仲、桑弘羊那一套民制官收官运官卖的直接专卖制，在执行中弊端很多。盐法亟待改革、盐政急须整顿，这一任务就落在理财家刘晏的肩上。

刘晏接手办理东南盐务时，食盐的直接专卖制对人民带来许多不便。如官自卖盐，多设机构和人员，开支浩大；官府运盐，要向民间征集运输工具，分派劳役，辗转运输，农民旷时废业；官卖盐只收现钱或绢帛，不赊欠，不换购，农民缺少钱帛，只好淡食，不买盐吃；办事人员下乡销盐，农民居住分散，供应很难普遍，一吏到门，百家供奉，敲诈勒索，人民受害；有时卖不掉盐，就硬性摊派到每人头上。这些问题有的是官卖制所固有的，但在主持盐政不得其人，豪吏督责，贪官横行之时，便显得更为严重突出。刘晏认为“盐更多则州县扰”，办盐务不在官多，官多了徒增开支，骚扰百姓。因此，“但于出盐之乡置盐官，自余州县不复置官”，撤销了产盐少的地方的监院，只在主要产区保留了精干的机构——盐监和盐场，分别管理食盐的生产、收购（监）和储存、分销（场）业务，盐场的负责人都经严格挑逃。东南地区广阔，机构精简后如何应付繁重的销盐业务？刘晏决定改革制度，把原来的官运官销改为商运商销：“官收盐户所煮之盐，转鬻于商人，任其所止”，即“亭户”生产的盐仍由盐官统购，不许私自卖给商人；盐官收的盐就在产区盐监所在地或中转性的盐场里转售给盐商，食盐的流通税就包括在盐价之中，商人缴纳盐款后，可自由运销，不受限制。这就是民制官收商运商销的间接专卖制，又称就场专卖制。

刘晏的盐法中推出了商销商运的新内容，但并非意味着完全放手于商人。事实上盐仍由官收，盐监盐场以及设在各地的盐仓，构成了一整套食盐的官营商业网。他紧紧抓住了头道批发，只是二道批发和零售让给商人去做，官府并没有失去自己的主动权。考虑到商人贪图利润，趋易避难，对于离盐产地较远、交通不便的偏僻地区不大肯去做买卖，运一点盐去也往往奇货可居，高估其价，为此刘晏设仓“转官盐于彼贮之，或商绝盐贵，则减价鬻之，谓之常平盐”。设在各地（吴、越、扬、楚）交通要道的盐仓数更达几千，储存了食盐2万余石，哪里食盐脱销，就近地及时调去食盐，以平抑市场盐

价，供应人民需要。在委托商人运销以后，官营的盐业还是要起到应有的作用的。对于私盐，刘晏也严加禁断，在一些主要城市中设立 13 个巡院，管理官盐的销售市场，缉查私贩的走私活动，也负责办理招商推销官盐的事务。

史称刘晏“广牢盆以来商贾，凡所制置皆自晏始”（《旧唐书·食货志》）。唐代食盐的“就场专卖”制度即创于刘晏之手。刘晏改革盐法，一方面使国家控制了货源，掌握了批发环节，同时又管理了零售市场，富商大贾只能在规定的范围内从事正常的商业流转，不大可能兴风作浪，牟取暴利；另一方面，政府可大大节省机构人员，充分利用商人，尤其是中小商贩的销售能力，把食盐马驮人挑深销远贩到广大农村中去，大大补充了官营商业之不足。实行的结果是：私贩风气衰息，市场盐价稳定，盐业生产发展，销盐数量扩大，国家岁收因盐利而激增，并没有使人觉得增加负担。这是刘晏的过人之处，成功之处。

刘晏的食盐专卖，基本精神和管仲桑弘羊的榷盐法一脉相承。他有一句名言：“因民之所急而税之，则国用足”。盐是人们的日用必需品，由政府专卖（即使通过商人），寓税于价，买盐吃的城乡人民不知不觉向国家纳了税。而盐价还比较合理，这样就做到“官收厚利而人不知贵”（《新唐书·食货志》）。这种“知所以取，人不怨”的理财方法，正是《管子》所提倡的“见予之形，不见夺之理”的取予之术的运用与发展，也是为桑弘羊所推重的原则。但刘晏的食盐专卖不完全同于管、桑，在具体作法上略有变通：让商人来参加食盐的运销；并且由朝廷下令禁止地方对盐商征收过境税；规定商人可纳绢代替钱购盐（当时钱币缺乏），绢价每贯加钱 2/10；还减轻商人的户等负担，取消了过去商人户税加二等征收的旧例。所有这些便利商人优惠商人的作法，都说明刘晏是相当注意要借重正当的私营商人，借助他们的力量，来使流通渠道保持畅顺，在节约官府人员开支的条件下，把大量的食盐推销出去。实际上这正是把私营商业作为官营商业的补充了。

在桑弘羊的时代，为了抑制兼并势力，富商大贾（盐铁商是其主要部分）是打击的对象。他们有钱而不佐公家之急，与政府是不合作的。政府对他们的打击是唯恐不周不力的。食盐的官收官运官卖的直接专卖制就是在这种条件下的产物。到刘晏主盐政时，时代不同了。封建社会内部商品经济正出现日益发展的趋势，唐前期以来商人势力已很强大。安史之乱后，唐政府的财政收入主要要靠东南地区供给，东南的盐商正是官府所要争取、拉拢、与之合作的对象。只能把他们变为对政府的支持者，而不能如桑弘羊那样把他们当作打击的对象。再加官府完全排斥私商，自己卖盐，开支大，弊病多，也不如利用私商为好。刘晏的就场专卖制就是在这种政治经济形势下登场的。它切合当时的客观实际，同时从长远看也是顺应着商品经济发展的历史潮流的。不同的条件，决定不同的政策。刘晏所推行的食盐专卖以及常平、均输等官营商业虽然仍属于经济干涉主义的范围之内，与经济放任主义不属同一类型，但是他毕竟是并不单纯强调由国家来全面干预经济的人，而在一定程度上、一定范围内允许贸易的自由，不把商业完全管死，搞单一的流通渠道（官营）。在这一点上他的思想特别有创新的意义，是封建社会前期以来的第一人，据有继往开来承前启后的重要的历史地位。

中国历史上的抑商政策与抑商思想在刘晏身上已发生了变化。刘晏的“排商贾”，并非单纯主张抑商，一概排斥私商，而只是排除那些垄断生产、垄断货源，在市场上投机倒把兴风作浪的居赢网利的奸商。正如史家评论的：

“其所取盈者，奸商豪民之居赢，与墨吏之妄滥而已”，“榷盐之利得之奸商，非得之食盐之民也”（王夫之在《读通鉴论》中语）。与桑弘羊的重官商而抑私商不同，刘晏在发展官营商业的同时，也能容纳私商，利用正当商人有利于商品流通的积极作用，限制不法商人可能发生的消极因素，于此采取的是两面政策而不是一面政策。

刘晏开放食盐的商运商销，只是任其所止，就便运销，并没有给某些商人在一定地区内经营食盐的垄断权（如后世的限界行销食盐）。其本意应是要利用商人之间的自由竞争，来保持各销区的供求平衡（同时还有国家的调节，如常平盐）。“任其所往，……相所缺而趋之，捷者获焉，钝者自咎其拙，莫能怨也”，“此方挟之以增价，而彼已至，又唯恐其售之不先，则踊贵之害亦除”（王夫之《读通鉴论》卷二十四）。这就可避免“奸商唯意低昂，居盈待乏，而过索于民”的哄抬价格的现象发生。看来刘晏的允许商运商销，还不仅仅在于要利用商人的销售力量，而且在于要利用市场机制，发挥市场调节商品的供求和价格的作用。这一层道理他是应该懂得的，而并无加以拔高之处。

由刘晏首创的食盐的就场专卖制，对后世发生过较好的影响。如北宋盐务搞得好的范祥的“钞盐法”即取法于刘晏。明代的开中法，开始搞得也很好，实质上也是一种商运商销的间接专卖制。而官卖的直接专卖在各朝各代范围相对地日益缩小。当然，就场专卖只是盐法中的一种形式，实行的效果好坏与当时的盐政好坏密切相关。如唐后期，同样是就场专卖，但因官府屡提盐价，大盐商又操纵市场，“远乡贫民，困高估，至有淡食者”。北宋末蔡京的钞盐法，屡次变钞换钞（旧钞换新要贴钱），弄得许多商人倾家荡产，“侪于乞丐”，“赴水自缢，客死异乡者不知其几千万人”。商人并没有从食盐运销中得到好处。这些都是对就场专卖制的扭曲，而大失刘晏的原意。晚明改就场专卖为“商专卖”——纲法，官不收盐，由商收商运商销，官府坐收盐课，但在纲的商人取得了世袭的分界（引岸）销盐的垄断权，排斥市场竞争，官商（垄断商）分利，人民受害（宋代在茶叶中已实行商专卖制）。清末陶澍改纲法为票法，认票不认人，打破了巨商垄断，中小商人可纳课领票，运销食盐，情况才有所好转。刘晏的就场专卖制与陶澍的票法是中国历史上盐法之最善者。

不论就场专卖如何被后人歪曲利用，从刘晏的利用商人力量，利用市场机制的思想来说，应该是十分可贵的。商运商销，后来不但用于食盐专卖中，而且在茶叶专卖中也曾运用这种方法（如北宋前期淮南以外的茶叶）。封建政府之所以要对盐的至茶叶实行官收商销，原因是兴利甚广之事国家难以包揽，“必与下共之，然后流通而不滞”（欧阳修语，已见上引）。对商人不能限制过严，而致其衰，“衰则货不通”（王安石语）。利用商人目的是通流货物，尤其是过多积压的茶叶和盐，不靠商人力量无法宣泄，要利用商人就不能不分给他们一部份利润。因此，间接专卖实是一种官商分利的政策，官与商在利润的分割上时有争吵，有的朝代盐法之来回常变，就反映了官商争利的剧烈。

从历史过程看，随着商品经济的发展，连一些主张摧抑兼并、加强中央集权的人，思想也起了变化。如宋代的王安石，也主张“榷法不宜太多”，不在商品专卖上多打主意。至于未作高官不主大政的人更无顾忌地否定商品的专卖政策。如北宋仁宗时以教授为生的李觚（1009—1059年），就是这

样的代表人物。他反对当时某些地区回复施行的食盐官卖制，认为：在官卖制下，公盐因经办军吏营私而掺假，盐的质量太差；官店点少，人民购买不易；公盐在储运上损耗甚大。“公盐贵而污，私盐贱而洁”，结果是公盐滞销。应该开放通商，其优点是商人众多，相互竞售，不敢掺假，大盐商转卖与零售摊贩，摊贩相互竞争更不敢掺假，盐销路好，官府的盐税收入较专卖时反有增加。他的“一切通商，官勿买卖，听其自为”，又突破了刘晏的间接专卖制。茶也是如此，由“商人自市，则所择必精，所择精则卖之必售，卖之售则商人众，商人众则人税多矣”（《富国策》第四、第十）。李觚反对专卖；是从商品质量的优劣，销售量的多寡、商业竞争等角度立论的，可见他对市场的作用已有相当的认识。不过李觚仍然肯定国家对商品流通一定的调节作用。他说过“财者君之所理也。君不理，则蓄贾专行而制民命矣”，对豪强奸商也并不满意。但到了南宋就有不同了。反对抑兼并、公然为富人辩护的叶适，则思想更进一步。他不同意管仲、商鞅的国家经营山泽之利，认为“三代虽不以与民，而亦未尝禁民以自利”，抨击政府的“权之太甚，利之太深，刑之太重”。在他看来富人大贾掌握轻重敛散之权，从事贸易经营已有悠久历史，不可遽然夺之。“嫉其自利而欲为国利”，是不可以的。“抑未厚本，非正论也”。传统的抑商思想被他从理论上公开否定了。

进入封建社会的末期，甚至连在位的执政大臣也不赞成商品的专卖制度，张居正的赞扬盐铁会议的儒生而不点名地批评桑弘丰，其反对“言权利”的态度，人所熟知，不必再说。需指出是在他前面的当过大学士的丘浚（1420—1495年），早就声言：“人君争商贾之利，可丑之甚也”。他对食盐专卖制度表示非议，主张让私人自由经营，官府只向灶户、商人征税。对茶叶专卖尤其反对，至于酒，他也是反权酷论者，盛赞本朝的无权酷，而严厉批评了桑弘羊实行的酒专卖政策。丘浚的基本思想是一听民自为，“听民启便”。他说“官与民为市，物必以其良，价必有定数，又有私心诡计百出其间，而欲行之有利而无弊，难矣”。而民自为市，则物之良恶，钱之多少，易以通融，准折取舍；而且民间贸易活动自由进行，市场上商品多了，“其价自然不至甚贵”（《大学衍义补·制民之产、市余之令、山泽之利》）。丘浚实际上已提出了市场自发调节作用的问题，他的这种思想认识正是明中叶商品经济的大发展，尤其是资本主义萌芽的产生在其头脑中的反映。对后来以至清代起着先行的启蒙作用。

从刘晏改革盐法时揭橥的“以私补官，省费借力”的思想，到丘浚的“民自为市”，“各得分愿”的口号的提出，一步步地发展，表明了政治家、理财者越来越懂得要利用市场调节机制，利用利益驱动机制来发挥私人从事经济活动的积极性，这比之只靠少数人、只靠官府的机构来包办一切经济事业，有时要有效得多。在国家调节经济的同时，越来越重视市场调节的作用，这是一种合乎历史发展的规律、与商品经济保持同步的进步倾向。有的（如丘浚）甚至与西方资产阶级古典经济学家的理论有相类们之处。但是，总的说来，中国古代杰出的政治家、理财家在越来越注意到发挥私人经济的作用的同时，始终坚持维护国家的利益，与一味鼓吹私人利益第一的西方古典的资产阶级经济学家的思想相比，又是很不一样的。

从中国自己的历史，既足以说明古代的政治家、理财家在国家干预经济的前提下，给私营商业一定的经营自由，是很了不起的事情；同时也说明国家干预范围日益缩小、市场调节范围日益扩大，乃是历史发展的必然，

而非呈现相反的趋势。不过为了维护国家的集中、统一、强大、独立，为了结集大的力量、举办大的事业，国家的宏观调节多少还是要有的，这些政治家、理财家是在不能完全放弃国家的调节、管理、干预经济的职能的同时，根据当时不同条件，不同程度地利用了市场的作用，以利于经济的繁荣、货物的通流、价格的稳定，他们并非只执着一头，务取极端。今天，我们要发展社会主义的市场经济，有放有管、放管适度地选择市场调节与国家宏观调控互动互补的优化模式，以求得最佳的平衡点，这正是一个大可研究的课题。如某些商品的专营、专卖如何合理地采用等，也应在研究之列。前人所走过的道路留下了可注意的轨迹，难道不值得我们细心思索吗？

## 均输市易以分商赢

“谁似浮云知进退，才成霖雨便归山。”

“浮云都是坚牢物，千古依栖在蒋山！”

前两句诗是王安石自己早年所作；后者是张舜民《哀王荆公》七绝四首中的最后两句。前诗恰好成了王安石一生事业与抱负的写照，后诗则恰好比喻王安石退居金陵后还是“身在山林、心系魏阙”，对当年推行新法信念还是坚定不移的心态。王安石这位“质朴俭素，终身好学，不以官职为意”的千古人杰，敢以“天变不足畏、人言不足恤、祖宗之法不足守”的精神，在北宋中叶推行了一次变法运动。其事业未竟，而典型长存！真无愧于“中国十一世纪时的改革家”的伟大称号。

王安石变注中推出的一系列的“抑商”措施，从实行“均输法”开始，时在熙宁二年（1069年）七月，是王安石为副宰相受命变法的第一个改革方案。

北宋贡赋很重，各路上供的物资每年都有定数，不顾年成丰歉，“按簿书，促期会”，照陈规征收，“丰年便道可以多致而不敢以取赢，年俭物贵难以供亿而不敢不足”；并且所征实物“多求于不产，责于非时”，为了上供只好向商人购买。富商大贾“乘公私之急，擅轻重敛散之权”，操纵市场，获取厚利。由于上下不通气，内外不相知，实物贡输在供需之间发生严重的脱节。辗转运输甚为劳费，致“远方有倍蓰之输”，而各地同类物资大量集中于京师开封，数量过剩，不得不低价抛售，致“中都有半价之鬻”。古来就存在的其弊甚多的贡输制度，北宋时依然问题成堆。王安召决定实行均输注，授权总管东南六路财赋的发运使薛向主办此事。发运使有权移用六路的赋人，同时，朝廷从国库中拨出500万贯钱和上供的300万石米作本钱。除了在了解京师各库的储存状况和全年的支用数量的基础上，及时供办贡输以外，凡余买、税敛，上供之物，皆得徙贵就贱，用近易远，通盘筹划，灵活调度。即尽量在价廉时、路近处收购一些可“变易蓄卖”的物资存储备用，“以待上令”，或在“贵处糶卖”；反之，则尽量少（不）收少（不）购，以节省价款和运输劳费。对非生产地区的民户令其改交税款，而不强征实物，以免责其所无，百姓贵买以应上求。对于粮食，允许歉收地区以土产杂物换钱折交，其应上供的粮食由发运使从库存中支付，另用在歉收地区所收的钱到车收地区去收购，以填补库存；粮食有余存时还可在歉收地区价贵之处出售。这样在丰歉地区进行不同的处理：“谷贱则官余”，“饥歉则纳钱”，可免丰年谷价过贱而伤农，对歉收地区人民也大为方便。

均输法实行的目的是：“去重敛，宽农民”，“便转输，省劳费”，从富商大贾手里稍收轻重敛散之权，归之公上，而制其有无，最后使“国用可足，民财不匮”。其实，实行均输并不局限于改进贡物输送京师和粮食的余缺调剂工作，由官府举办商业，进行地区间的贩运贸易也随之开展起来。“既已许之变易（买进卖出），变易既行，而不与商贾争利，未之闻也。”（苏拭语）过去利用机缘控制市场的大商人，即因均输法而失掉了从中渔利的门道，出现了“豪商大贾皆疑而不敢动”的新趋向。

反对派（如苏辙）攻击王安石“用贾人桑弘羊之说，买贱卖贵，谓之均输”。此话不假，均输法确是取法于桑弘羊。当年桑弘羊鉴于实物贡输之弊（运输烦费、价不抵本、求非所产、受制商人，等等），而决定实行均输法：

将贡物连同运费所抵充的财政上缴额，就近折交当地出产的量饶价廉质优的土特产品，由均输官运往其他缺货的地区去销售，以赚取较大的地区差价；亦有非贡输而由官府自行采购的物资，在地区间进行辗转贸易的。这种作法，在地区间的贩运贸易上排挤了私营批发商，效果甚著。唐刘晏也将东南赋税收入折合的现钱，从低价地区收购各种体小值高的“轻货”（土特产品、手工业品），转运到京师或高价地区出售，以调剂商品余缺，并获取商业利润。这也是均输。故史称“均输之说，始于桑弘羊、均输之事，备于刘晏”（马端临语）。王安石行均输法受桑弘羊、刘晏的影响甚明；至于粮食工作上的一些作法，则是刘晏“常平法”的仿行，事情也由主管均输的官员来抓，故也以均输为名。但王安石的均输有自己的特点。他由中央拨给大量的官本，一开始就笼上浓厚的商业经济的色彩，而桑弘羊试办均输时只是把贡赋商品化，官府并不花费本钱，后来在全国推广，于贡赋作底本外也有花钱收购的，但无非是粮食布帛而已，像王安石那样通诸路财赋，“假以钱货，继其用之不给”，全力支持以“变易”“诸路杂货”为务的均输的作法，却是没有发生过的。因此，王安石的均输是又进了一步。刘晏的举办均输，仅以东南轻货运往汴京、长安，也限于租赋折钱部分，而没有专拨的巨额本钱；与之相比，王安石的均输也是有发展的。

尽管王安石的均输比前人有所发展，更加具有商业经营的性质，但均输法毕竟仅推行于东南六路，仅行干部分商品，对商业资本的约束范围还不是最广泛的，到市易法实行后，富商大贾就受到更大的打击。

市易法就是由政府设置专门机构，直接吞吐物资，参与交易，以平抑物价的一种政策措施。在熙宁五年（1072年）三月公布施行。王安石变法中以此为最后的一道重要立法。当时有自称草泽人（草民）的魏继宁上书说：“京师百货所居”，富人大姓抑价收买，抬价出售，至取“数倍之息”，使“外之商旅，无所牟利，而不愿行于途，内之小民，日愈朘削，而不得聊其生”。他建议设置“常平市易司”，“求良贾为之辅，使审知市物之价”，“贱则少增价取之，令不至于伤商；贵则少损价出之，令不至于害民”。一方面使“开阖敛散之权不移于富民”，一方面从平抑物价中“因得取余息以给公上”。“商旅以通，黎民以遂，国用以足”，好处很多。当时已为宰相的王安石赞成这个意见。认为“通有无，权贵贱，以平物价，所以抑兼并也”，富商大贾乘时射利，“今若不革，其弊将深”。为此他奏请支持变法的神宗皇帝批准，下诏说：“天下商旅物货至京，多为兼并人家所困，往往折阅失业，至于行铺稗贩，亦为较固取利，致多穷窘。宜出内藏库钱帛，选官于京师置市易务”。市易法于是出台（《宋史·食货志、王安石传》）。市易务先在汴京开张，由内库拨钱100万贯，还有京东六路钱87万贯为本钱。以后几年中，汴京的市易务改为都提举市易司；在各地和边境的许多重要城市中也相继设立了市易务（21个），隶属于都市易司。市易法得到了较广泛的推行。

和均输法相比，王安石自己对市易法倾注的心力更多，研究更细，因而市易务的规章制度也更完备。

按照市易务组织章程的规定，这个机构设提举官一人，监官二员，勾当公事官一员。提举官由政府指派，监官和勾当公事官允许肯于守法、可以控制利用的大商人来担任，以财产为抵，以防其赔费或贪污官钱。另外，招募当时已相当发展的行业组织——诸“行”铺户和牙人，充当市易务的行人和牙人。监官、勾当公事官在提举官监察、约束下从事活动。行人和牙人担任

货物买卖的具体工作。

在“贸迁货物”方面，市易法中规定的内容是：外来客商如愿将难于脱手的货物卖给官府时，许至市易务投卖，由务中的行人、牙人会同客商一道公平议价，根据行人的需要数量，先支官钱收买。客商愿意与务中的其他物品析合交换时（“折博”），亦于答应。如客商运来之货不是在京各行贩现时需要的，但实际上可“收蓄转变”的，也可由市易务收买，到市场需要时，随时价出售，“不得过取利息”。三司（户部、盐铁、度支）诸库所需的物资，如果比向外面科买节省费用，亦都由市易务统一在京收买。市易务成立后，原采办（或出售）宫廷所需（或所余）物品的杂买（卖）务，也统旧市易务节制。

市易法中还有“契书金银抵当”和“结保赊请”的内容。即：参加市易务工作的行人也要申报自己的产业，或借他人的金银为抵当，由五人以上相互作保。在此条件下，可按“抵当物力多少”，确定比例，向市易务赊购所需的货物（“均分赊请”），酌加利润，在市上售卖。货款在半年到一年内偿还，半年加10%的利息，一年则加息20%。过期不还，每月另加2%的罚款。实际上这是市易务搞批发，行人搞零售，市易务是商业机构与金融机构的结合，行人的赊请等于向市易务贷钱再去购买商品，赊购额无异是日后据以计息的贷款额。监宫、勾当公事官也可搞零售，他们有财产作抵，规模可能更大些，比行人做买卖更方便些。

就开封的市易务来说，活动范围更大有扩展。经营商品种类广泛，如水果、芝麻、梳朴（作木梳的原料）等也为经营对象。有时也将粮食“零菜于贫民”，且属赊销；在购销的同时，还用各种名目（如“缓急”、“丧葬”等）放出息钱，另外还有“抵当银绢、米麦”等名目，市易务带有更多的金融机构的色彩。

市易法的目的是要对城市的富商大贾兼并之家起一些抑制作用。随着市易务的加紧活动，原先垄断商行操纵市场的那些人无法再为所欲为。外地客商不再投行（富商控制的行）、乞为定价，而按合理价格向市易务投卖，避免了过去被大商人，压价抑买所造成的损失。一向受压吃亏的本地的中小商人，在“买卖均一”的原则下，也可按统一的价格和大商人一样向市易务购买外来的货物，同过去从大商人手中批购货物相比，成本甚至可降低十之八九。过去有权势的豪商开设邸店，居停客商，存放货物，由此操纵市场，市易务成立后这些“开店停客之人并牙人，又皆失职”。过去大商人向中小商人赊卖货物，定期加利，利息恨高，市易务成立后，中小商人可从市易务先取货、后给钱，利息下高，一些无抵当的小贩贫民只要五人结保就能贷到本钱，贩卖果品杂物，以维持生计。过去官府衙门的许多索需多由诸行供应，大商人仗势逃避，负担落在小中商贩身上，致使他们视纠人人行为畏途，市易法实行过程中又实行了“免行钱法”，免主缴纳实物的“行户祇应”，改为逐月交纳定额的现钱（官府自向市场购物，不再抑配），而且是由各行业按利人厚薄、按行内各行户资产多少来分等核定负担，这也有利于中小商人而不利于富商大贾。市易法对大中小商人是实行了一条区别对待的原则。

市易法的推行使市场物价稳定了下来，城市的一般居民，也在一定程度上减轻了大商人高抬物价所加重的负担。

富商大贾兼并之家因市易注所加的限制，资本渐告短绌，像过去那样兼搞高利贷的活动也随之减少。王安石说：“近京师大姓多止开质库（当铺），

市易摧兼并之效似可见”(《续资治通鉴长编》，卷二百二，熙宁八年四月)，就反映了这种情况。

市易法把以前的归于豪商的利权部分收归政府，财政收入由此有了一定的增加，以熙宁十年计，开封的都市易司一年收得息钱及市利钱（商税正额附加10%，供市易司吏员膳食之用）共152万余贯，相当于全国两税所得现钱3/10。单是143万余贯的息钱，占当时已扩大了700万贯的本钱的20%，正与二分之息相合。

市易与均输不同。市易是同一市场上商品价格的贵贱调节，均输是不同市场的商品供应的余缺调剂。前者涉及对某一市场批发（二道批发）与零售环节的管理，后者则是不同市场间商品贩运、批发（大批发）贸易的替代。两者作用互相补充。如下进一步实行市易法，由均输运往京师的物资仍会落入私商之手，被他抬价出售，物价仍不能稳定，民生仍不能安定。和桑弘羊的均输平准相连一样，王安石继均输之后再行市易也有其客观的必要性。

以平抑物价调剂供求为职能，与奸商的垄断市场、囤积居奇作斗争的市易法，实来源于桑弘羊的平准法，但也有它自己的特点。如契书金银抵当，招募行人牙人为市易务服务，结保贷请、商业机构兼负金融机构的职能，都是王安石的新发展。桑弘羊的平准法只是官府命吏坐市肆贩卖，自搞零售，而不是官搞批发把零售假手于商人，更没有对商人的贷款赊销。并且“平准”只设于京师，而不行于京师以外地区。市易法与之有很大的不同。

不论在北宋末期蔡京之流如何把市易务改称平准务，使之变质成为抑价收买抬价出售的单纯的牟利机构，就王安石所创的市易法来说，其积极作用是主要的。这上面也体现了他的一种正确的、合理的经济思想。在商品经济大有发展、不宜靠加强商品专卖专利政策来抑制富商大贾的兼并和投机活动的情况下（“榷法不宜太多”），王安石转变角度，从加强对商业的批发和零售环节上来下工夫，实行了著名的均输法和市易法。他的抑商，抑制富商大贾，与照顾中小商人的“容商”相结合，看法比单纯的“抑商”一味排斥私商，要来得全面辩证。即使对大商人也没有完全排斥，而是采取分化的策略，吸收其中的某些人（守法者）到市易务来工作。以商制商，为国家对商业的控制提供更有利的条件。可以概括地说市易法是限制打击不法大商人、扶植中小商人的政策，其限制面、打击面并不是大而无边的。政策本身是控制与开放的结合，并没有把商业完全搞死，只由官府夹做“贩卖之人”。王安石的商业思想是对刘晏限制富商豪民、利用中小商人的观点的继承和发展。“使之限之，小大有别”，对奸商良贾，大中小商人区别对待，而且对私营商业的利用比刘晏更为强调，这也是时代发展所致。王安石进步的经济并非仅限于他的抑兼并、摧豪强的思想，在当时不能不以国家干预经济为主，抑制兼并势力为急的条件下，辅之以必要的经济开放政策，利用可以利用的商人力量，为封建政治服务，这乃是王安石全面的经济观点。而后者——一定范围内的经济开放政策，有利于商品生产和商品交换的发展，顺应了北宋时商品经济有长足进步的历史发展趋势，因此也有其历史的进步性。

王安石的商业思想和商业政策，是古代中国所特有的。而在西欧正如人们所指出的，被这样的认识占了上风：“凡商事不适于远大之规划，且其事业有秘密之规条，有虚实之布置，尚确实、贵机敏，事务复杂，不尚简单，故甚不宜为国家之事业”（小林丑三郎：《比较财政学》）。既然国家不想经营商业，像王安石那样由官府来搞均输市易、对商人有限制有利用之事，

就无从发生。只有银行业，在西欧则国有官办之论渐兴，但亦属晚出之事，不像在中国早在银行成立之前向商人贷款就有官府在里面的积极参与。

在亚当斯密大肆鼓吹发展私人经济之前的 700 年以至近 1000 年，中国的杰出理财家、政治家在他们的政策中已充分注意到私营商业这一因素，他们已一分为二地认识到为了促进经济的发展、货物的通流，必须利用私营商人有利于商品流通的积极作用，但又必须限制富商大贾中奸商所起的消极作用。前人的这种思想，在今天看来还是有用的。建国以后对私营商业曾经实行过“利用、限制、改造”的政策，其利用限制四字正与历史上进步理财家、政治家的观点吻合。只是后来在“改造”中资本主义商业从商品流通中被挤出去，个体商业也被大大削弱，公私合营商业和集体商业也大都升级过渡，以至形成了国营商业的独家经营。1979 年以后，国家对商业所有制进行了调整和改革，出现了多种所有制形式的商业，突破了前一时形成的单渠道的流通的格局，个体商业、私营商业重新活跃于市场，这是与社会主义初级阶段应有的多种经济成分存在并发展的需要相适应的。但这样一来又发生了面对广大私营商业的问题。如何利用其有利于商品流通的积极作用，使之真正成为社会主义下的一种有效的补充形式，同时又加以必要的引导，管理和调节，使其消极作用减少到最低限度，这仍然是决策者需要深恩之事。历史上杰出的进步的理财家、政治家在这上面的有效的举措和比较全面、稳妥的指导思想，正可为我们提供一个很好的借鉴。

## 青苗预贷 以纾农困

“婚丧孰不供，贷钱免尔萦。耕收孰不给，倾粟助之生。物赢我收之，物窘出使营。后世不务此，区区挫兼并”。这是王安石的一首题为《寓言》的五言诗，大意是：凡在婚丧或耕获等事上感到财力不足的，政府均应贷之以钱谷（萦是牵挂之意），滞销的东西政府应当收购，缺乏的物资政府应当出售。这样做自然会限制兼并之家，否则，就只是徒托空谈而不会产生“挫兼并”的实效。诗中物赢收之物窘出之实发后来他在变法中推行均输市易的先声，而贷钱倾粟则是变法中出放青苗贷款或谷物的张丈。青苗法稍后于均输法而前于市易法，与均输市易之作用于城市不同，它是针对在农村中活动的地主、商人兼并势力，抑制他们的高利贷剥削行为，以减轻农民困厄的一个有力的政策措施。

早在庆历七年（1094年），27岁的王安石出任鄞县知县时，他就曾实行过“贷谷于民、立息以偿”的做法；这种做法，李参为陕西路转运使时也采取过，“先贷以钱，俟谷熟还之官，号青苗钱”。熙宁二年秋九月的青苗法，即根据王安石自己在鄞县的体会，参照李参的经验，由变法派研究制定的。

青苗法又称“常平敛散法”、“常平给敛法”、“常平新法”。它从过主的常平法转来。常平仓在宋初还办得较好，后来有的地方把余本移作营私之用，或与豪商富户勾结，共同渔利；也有的地方“厌余粟之烦”，“不为急务”；常平仓成为徒有其名的仓房；有时北宋政府也把常平本钱转作军需，而至“蓄藏几尽”。即使有的还在举办常平，因本钱少，购买量有限，无力抵制富高大贾的贱价抑买，青黄不接时抛售量不多，也无力控制市场的涨风。甚至有的地方官吏避事怕烦，宁愿将粮食长期封存而不肯发粟，以致粮食变质不堪食用。发售的粮食，往往克扣分量或掺杂砂石，等于粮价的变相上涨。到王安石时常平仓已不能起到其作用，年歉物贵时出粟，“所及大抵城市游手之人而已”，在农村受灾时仍须“更出省仓赈贷”。王安石认为，既然常平仓利未博，注未得其宜，不如以仓中（常平仓再加救济老幼贫弱的广惠仓）现存的1500万贯召的现钱和粮食，充作本钱，贷给农民，好让他们安排生活，发展生产。农民的困乏在新陈不接之际，“兼并之家乘其急以邀倍息，而贷者常苦干不得”。由政府举办贷款，可“使农人有以赴时趋事，而兼并不得乘其急”，这是“散惠兴利”的要务。贷放的钱按李参的作法就叫做“青苗钱”，新的立法就名为“青苗法”。主持其事的官员则仍为常平官，但常平本钱有了新的用途（借贷用），不仅仅是“遇贵量减市价粟遇贱量增市价余”的粮食买卖了。新法初立，其库存粮食需兑换现钱者，可通融转运司的“苗税及钱斛”，“就便转易”，“亦许兑换”，“通一路之有无”，充实作为贷款发放的资金，大力支持青苗法的推行。开始定在河北、京东、淮南三路试行，不多时即在全国普遍推开。

青苗法的具体步骤是：先按当年以前10年内丰熟时各种粮食的价格（各年取其最低值）平均计算，既不偏高，也不偏低（“酌中物价”），定为本年预借的折台标准，而后号召民户自愿请贷。贷放的虽然是钱（“给之以钱，不以谷”），但贷款数额按折台标准换算成实物斗斛数，即按折算数量归还实物（因这时新粮食上市价格较贱，不归还实物而叫归还现钱等于叫农民多抛出粮食）。如自愿请贷实物，或到期粮食价贵，愿偿还现钱的，也可以，“皆从其便”，“务在优民”，但不得亏损官本。贷款一年发放两次：一次

在正月底以前，称“夏料”，一次在五月底以前，称“秋料”。各随当年夏秋两税偿还（六月和十一月）。如遇灾荒，可延至下次收成时归还。所借青苗钱，在每次归还之时，在原额外须加纳 20% 的利息。在兴修水利垦辟农田的地方，贷款归还期可长到一至二年，年息 10%。贷款先发放给农村人户，每 5 户以上或 10 户以上（因地制宜）结成一保，相互检查，以防流浪无业之人混入或入户逃亡亏失官本。每保要有第三等以上户“有物力人”（地主或富裕农民）充当“甲头”；客户（佃户）借钱，须与主户台保，“量所保主户物力多少支借”。借钱自愿，不得抑配。借钱多少按户等高低而定：客户和第五等户不得过一贯 500 文，第四等每户不得过 3 贯，三等户不得过 6 贯，二等户不得过 10 贯，一等户不得过 15 贯。发放贷款时县令县佐要亲自下去检查，按各户家产多少借予，防止多借、冒借之事发生。支借之后尚有剩余，由县斟酌三等以上人户，在规定数额外再增借一些，实际上是用“散俵”的方式强令富户借贷交息，与对一般农户贷款以自愿为原则有所不同（后因受反对而停止散发）。现钱贷放农村还有剩余，也可按上法赁与“城郭有抵当人户”，以 5 家为保，进行抵押放款，借款数额不得超过所抵押财产价值的半数（《宋史·食货志·常平义仓》，《宋会要稿·食货》四之一六、一七、二三、二四）。

青苗法以贷放时付出现钱、收回时折还实物为常例，其余都是变例。以常例而言，先贷出现钱，到期归还实物，这等于是出钱预购粮食，折合标准就是粮食的预支价格（“预支价例”）。所以青苗法可以说是农贷与预购的结合，与贷款还钱或货物还物的单纯性的借贷有所不同。先付出钱，到期收回实物，这就是交换，就是有商业活动在内。仅此一点即表现王安石的作法不同于前人的特色。

至于常平，则是一种单纯的商业活动，谷贱时的增价收籴是现购方式，不像青苗法是支钱于半年以前的预购方式。且青苗法要收取利息，包括了信贷活动在内，这是常平所缺少的内容。预购再加农贷，青苗法确是对旧常平法的一种改革。当时预购方式已为私商所常采用，“倍称之息，由此而得”，高利贷常常是与青苗预购相结合的。单纯商业活动的常平法已难与形势相适应。官府也只有采用一般利率（什二之利）的贷款与预购相结合的作法，才能同放高利贷的私商争夺农村中的阵地。青苗法的取代旧常平法并不是偶然的。当然，常平工作并没有因实行青苗新法而消失。预购的粮食仍储以备，以救济灾荒，与常平的作用同；在预购之外，主管青苗法的官员，仍负有“遇贱量增市价籴”、“遇贵量减市价粜”，以平衡粮价的任务。可见青苗法是对旧常平法的改进，而不是否定。其所以称为“常平新法”，原因即在于此。

青苗法颁布后，“民皆便之，无不善者”，“应募之人不召而至，何可胜计”，“自散青苗以来，非请即纳，非纳即请，农民憧憧来往于州县”。时人（李定、陈舜俞、毕仲游）的这些评论说明了此法很受农民的欢迎。

青苗法收息，什二之息是中正之数（即使粮价上涨，还纳现钱，利息提高，也不超过什三；物价抵平，仍收什二之息），低于私人的“倍称”高利。因此，此法实行后被称“富民之利”的高利贷确在一定程度上为官府所夺，地主豪商对农民的剥削受到限制。有了青苗钱的贷放，凶年可使农户“常保其土田，不为大姓兼并”，农民的贫困化和土地集中的势头得到缓和。再加青苗法对举办农田水利在利率和还款期限上都有优惠，农民“不患缺食”，因可“兴水土之利”，使“田事加修”，促进了农业生产的发展。另一方面，

每年放出千万贯的青苗钱所得息钱，甚为可观。如熙宁六年（1073年）即达292万贯，对国家也是有好处的。

由国家业举办借贷，起源很早。《周礼·泉府》就有发放贷款的记载，王安石自己也说取法于《周礼》；但《周礼》借贷主要行于城郊（近郊取息什一，远郊1.5/10），甸、稍、县、都虽也有贷款（取息什二），然对象是平民，广大奴隶身份的农业生产者是没有资格请领贷款的，王安石却对广大农业生产者发放农贷，这为《周礼》一书之所无。《管子》一书中谈国家举办信贷取代私人高利贷之处不少，这是对战国时自由身份的农民和私营商业、高利贷业大量兴起后的情况有所不满的反映，然这是轻重家们欲以抑商的理想，管仲本人则对农奴身份的人尚未真的由国家来大量举办借贷事业。以后桑弘羊也未闻办理过农贷。王莽的“赙贷”作法仿自《周礼》——借钱与市民作非生产消费之用，谓之“赙”，不收利息，短时期内归还；借钱与小生产者作生产用的资金，谓之“贷”，期限可较长，年利36%，然主要在都市中进行贷放，不及于农村。唐代官府有“公廩本钱”为贷款取利之用，其对象是“诸色人家”，即各行各业的城市工商户，也与农民无关。即使是关心农民生产和生活的刘晏，亦“未尝有所借贷”。“有尤之者，晏曰：使侥幸得钱，非国之福，吏倚法督责，非民之便。”（《宋史·食货志》记苏辙之言）通观历史，正式立法大力推行农贷，而且办法细密周详，把借贷与预购结合起来，这样做应该首推王安石，为桑弘羊刘晏所不逮的创新之举。常平仓注在汉唐耿寿昌、刘晏手中虽是好的进步的措施，宋代日久生弊，王安石不被前人的故步所封，而毅然改革了旧的常平法，改行青苗新法，使之更合于当世所需，于此也可见王安石的革新精神。

青苗注在实施过程中遭到反对派的猛烈攻击。司马光说“贫者得钱随手皆尽……富者则独偿数家所负。……贫者既尽，富者亦贫”（《司马光文集》卷四《乞罢条例常平使疏》）。苏辙说有富民是“理势之所必至”，“州县赖以以为强，国家恃之以以为固，非当所忧，亦非当所去也”，王介甫（安石）“小丈夫”，“设青苗以夺富民之利，民无贫富，两税之外皆重出息十二，吏缘为奸至倍息，公私皆疾矣”（《栾城集》三集卷八《诗病五事》）。于此也正可见青苗注抑制豪强富商、打击兼并势力的作用。虽然也有一些问题为反对派抓住不放，但连反对派郑侠也说这是“贪暴之吏为之”，非“法为了善”。事情有违立法之本意，说不上是制度固有的弊病。神宗皇帝对青苗法于死不悔，曾明确表示过“此事一无所害，极不过失陷少钱物尔，何足恤？”神宗死，司马光上合。此时对于青苗法，过去的反对者（如范纯仁）也转而表示赞成，认为这是“利国利民”之举；可是司马光充耳不闻，硬把不同意见压了下去。后来哲宗亲政，恢复被废除的新法，青苗钱由两期四分利下调为二分利。北宋末聚敛能手蔡京为相，青苗钱在“革伪冒之弊”的理由下，令州县散钱毕，“即揭示请人名数，逾月敛之”。南宋时（高宗建炎元年）“诏停放青苗”，恢复旧常平仓制。在封建社会里不利于富豪，有利于农民的青苗法是不可能作为一种利民政策统一实施、坚持下去的。只有痛诋王安石的朱熹，却在崇安倡社仓之议，取息十二，夏放冬收，亦“阴窃青苗法之实而阳避其名”耳。

青苗法在王安石以后的历史命运如何——或阴窃其实，或盗用其名，且不再辞费，单就王安石本身来说，他创行青苗法的政策思想是难能可贵的，即从今天看来，也尚有并未过时而可资借鉴的地方。

举办借债事业，不论是古时的、近世的、现代的何种形式的机构，都必须有借有还，确认对方能按期还本付息，不能连本钱也搭上。在青苗注中强调不能失陷官本，要有财产抵当，要有人担保，县令县佐要下去检查，以防冒滥，作法很谨慎。现在我们也强调在贷款的考查、发放和收回诸环节上，要认真从事：放款前对借款人的资信和项目效益进行考察分析，放款时要实行抵押贷款，不轻易发放信用贷款，放款后，对那些到期不还款的，决不就此罢休。从前后对照中可看出凡是合乎规律的，古今就有惊人的相似之处。当然，不合青苗法原意的一些弊端，如发放贷款时引诱借款户大吃大喝，搞高消费；因荒年实在无力偿还，有行刑督查之事发生；擅自提高利率，大大超过法定标准；各放款机构逐年比较（收息钱多少），官员邀功，百姓就难免受抑勒之患；等等。这些又是在任何时候发放贷款时所须引以为戒，加以避免的。

借款从事生产或经营，必须使所付利率低于预期的经济效益率，否则款就无人敢借。在古优，利润率一般是 20%，生产性贷款必须低于此数。青苗法中规定农田水利借款每期只收 10% 的利息，归还期长到一至二年，这是合理的。而生活贷款（主要是买粮食吃）利息率即照一般的利润丰收取，因借款人不是搞经营，不计算成本支出，这样作也是合理的（王莽时对生活贷款“除”，不付息，对生产贷款付息，恰恰是颠倒了）。贷款要付息，利率不能太高，以免无人请贷，也不能太低，以免贷款需求过猛，而不知自我节制，这也是一条业已被证明了真理。

青苗法是中国历史上举办农贷的最早的尝试。近世有人（梁启超）认为“颇有类于官办之劝业银行”。“平心以论之，青苗法不过一银行之业耳”。说实行青苗法的机构是（或类似）银行，未免差距很大。西方的银行最早始于 16 世纪（1508 年成立于威尼斯）；在中国，银行先是由外国人所设，中国自己的国家银行至光绪三十年（1904 年）才成立（大清户部银行）。在 11 世纪，吸收存款、举办放款、受理汇款的银行尚无由产生（票号之产生也晚至清代），中国的新式的银行晚于西方的历史事实，无可回避。虽然如此，能以政府之力举办农贷事业，在中国却是远远领先于西方。“在昔泰西之希腊罗马，富者往往贷金谷于贫民，其后负债日重，无以为偿，则鬻身以为之奴。泰西古代奴隶之多，益起于此。历数千年此制终无由革。西纪 1500 年以降，各国政府纷纷以法律定取息之率，逾率者罪之。然其不能禁如故也。”“及近世银行制度兴，此弊始稍苏，其效不能及于农民。近数十年来有所谓劝业银行、农工银行、信用组合等，利渐溥矣”（梁启超在《中国六大政治家·王荆公》中语）。且不论青苗法是否银行业，这段话倒是确切无误他说明了西方的向农民举办信贷（劝业银行、农工银行）是 19 世纪才有之事，时间已至近代，在中国，11 世纪王安石行青苗法向农民发放贷款时，西方尚不知农贷为何物。迟至 16、17 世纪，货币贷放在西方才被人公认为合理的行为（高利率仍有限制）。对我们这个有古老文明的国家来说，卓越的治国思想和治国方法，很早就在世界历史上迭放异彩，以政府之力首办农贷，只是其中之一例。于此，我们大可不必妄自菲薄啊！

## 关市不乏 去其暴征

武周长安二年（702年，武则天于690年称帝，改国号为周），有司奏请税关市，改变唐初以来不收关税的作法，且过关之人“不限工商，但是行旅尽税”。凤阁舍人崔融上表说：“夫关市之税，唯敛出入之商贾，不税往来之行人。今若不论商民，通取诸色，事不师古，注乃任情，悠悠末世，于何瞻仰，济济圣朝，自取嗤笑”。首先否定了税及行人之议，对于商贾本身，崔融也反对对之重新征收关税，振振其词地提出了几条理由。一是“富商大贾，豪宗恶少，轻死童气，结党连群，一旦变法，定是相惊。”诚恐引起扰乱，影响社会安定。二是“江津河口，置铺纳税，税则检复，复则迟留，此津才渡，彼铺复止，量物而税，触途淹久”。如此繁琐手续，弊端很多，会影响商品流通，使商人失利废业，民不聊生。崔融还考稽历史，指出：“关市之税，史籍有文。秦政以雄图武力舍之而不用也；汉武以霸略英才，去之而勿取也。何则？关为诘暴之所，市为聚民之地。税市则民散，税关则暴兴。暴兴则起异图，民散则怀不轨。……徒欲禁未游、规小利，岂知失元默（玄默：沈静无为）、乱大伦乎？”（《唐会要》八十六，“关市”）也由于各方面反对者众多，征收关税及增加市税（税率）之议未实行。崔融只是反对者之一，是有文采可传的人。而这篇载诸史册的表文，也就成为我们研究商税历史的重要文献。

商税，对商人所征的税，广义言之包括关税、市税、山泽税和杂税课。山泽税中的大宗，后来与实行商品专卖制度——如盐铁等有关，有专门的政策，因此可不列入商税之内研究；狭义的商税主要指市税和关税，还有一些杂税课必要时也连带及之。由于封建社会特权阶层一向有免税权，富商豪贾有办法逃避税负，关市税主要就由中小商人负担，征税是否合理，很大程度上影响了商人的正当经营和商品的正常流通。

商税起源很早，在历史上经历了复杂的演变过程。据史料所记，西周时商税已经开始。但收的只是市税，对外来商人在市上营业时征收，与使用市中地皮、仓场、房舍、度量衡量器具有关（“廛布”、“歛布”、“总布”，布是交税的铜币），还有的是对质剂（交易契符）所收的税（“质布”，即契约税）和违令的罚金（“罚布”），尚非货物交易之税（见《周礼·地官司市》）。山泽税亦已在产地征收，但实质上是由使用国有自然资源而征的一种租税。

春秋时期，自由商人兴起，经商利得优厚，要求分肥的统治者于是日益重视对商税的征收，各诸侯国都以不同名称设立的市官加强征收市税。税中除传统的地皮、场屋等租金外，增加了按商品交易额一定比例（一般是2%）征税的内容，当时称为“市赋”，即指交易税而言。市税收入甚巨。齐桓公赐有功的首仲“三归”，致使管仲“富于列国之君”。三归就是市场租税常例归公的部份。晋平公门下大量食客就靠市税收入来供养，“门左于人，门右千人，朝食不足，夕收市赋，暮食不足，朝收市赋”。

商品过境的关税，在西周时还未开征，关卡只是稽查“异服、异言”，检查是否已纳市税，有无夹带犯禁物品。“征于市者勿征于关”，已纳市税的货物，关上不再征税；非来自市上的货物则要在关上纳税，但不再征市上所征收的各种市税，即“征于关者勿征于市”。春秋初在商业比较发达的国

家已出现关税。如宋武公时（前 766—749 年），耐班杀死前来伐宋的长狄族的统帅。因功劳大，“宋公于是以门赏班，使食其征”。门就是关，征就是收关税，后世即称为“耐门”。齐桓公十九年会合诸侯，约定各国之间关税税率不超过 2%，以示互惠，可见关税已很普遍。春秋后期，“政自大夫出”，大夫之间兼并剧烈，各自设立关卡，相互收税；公室日卑，财政困难，不仅在边境收税，而且在内地交通要道也没关，以证商人。如齐都临淄附近也有关卡，即所谓“逼介之关”，暴征其私”。关税税率不再限于 2%，而是无例外地走上了重征商税的道路。甚至有对空车和背负货物的行人征税勒索之事发生。

战国时商税征收如前，唯秦国对外来商人免征关税，以示招徕，并借此换取各国商人对统一事业的支持，这与商鞅变法后秦国国内“市利之租必重”，以抑逐末之风，是两种不同的政策。

山泽税在春秋战国时仍在生产环节征收，多以实物交纳，齐、秦实行“官山海”、“一山泽”的盐铁专卖政策后，其税收自山泽税中分出（寓税于价的价内税）。

商税的征收，从西周到春秋战国，都归领主国君实际占有，随意分配（用作宫廷花销或赏赐等用），而非国家财政的收入。

秦统一后，在全国范围内取消关税。汉承秦制，关梁无征，有利于商品流通和商人势力的发展。汉代商税主要是与市籍相连的市税，或称市租、市籍租，由列入市籍、在市中营业的商人缴纳。市井之税与山泽园池产品之税，按先秦以来旧例，都归皇室及封君私用。西汉中临淄市租年达千金之巨。汉武帝时大事兴作、征伐，为增加财政收入向商人征了财产税（算缗）和车船税，更主要的是靠实行盐、铁、酒的专卖和商品均输来挹注，未在市税上打主意，关税也仍未征收。有的时候有的地方（如武关）“税出入者，以给关卒食”（太初四年事），不算是关税制度的恢复。至东汉末军阀割据，各地关税又起。曹魏时明令“轻关津之税，皆复什一”，西晋照收关津之税和市租。

王莽时对商贩贾人开采山泽之利的人，去其本，计其利，缴纳十分之一“为贡”，贡即所得税，中国财政史上的这一创举盖出自王莽。

南北朝时，北方政权重在田租收入，至北魏孝文帝时还未开征商税。北魏后期，始证市税。店舍分五等收税，并设入市税，一人市门就交一钱。北齐时“税关市、舟车、山泽、盐铁、店肆轻重各有差”。但关税市租时证时罢，尚无定制，入市税亦行废不常。相反地，在南方东晋和南朝政权，则十分着力于商税的征收。市税仅指市内营业的场屋税，按商品交易额大小所收的交易税，另称“市估”、“估税”，不包括在市租之内。估税有“输估”、“散估”之分。“凡货卖奴婢，马牛、田宅有文券者，率一万输估四百入官，卖者三百，买者一百。无文券者，随物所堪，亦百分收四，名为散估”。输估兼有契税性质，开后世契税之先例。关津税在南方一直征收，税率仍课十分之一。此外，在津口渡头，以牛推轴托船过渡或以浮桥过渡者，征“牛埭税”或“桁渡税”。

南朝制度明文规定：“军人、士人、二品清官，并无关市之税”。其他朝代也类似。

隋和唐前朝，国家统一，再次废除关税，只收市卖之税（市籍租，和按交易额征收的交易税），比例不大（交易税率为 2%）。崔融表文即反映了

这种情况。安史乱后，肃宗时有临时性的征收关税之事，谓之“埭程”。到德宗建中三年（782年）正式规定：“诸道津要都会之所，皆置吏，阅商人财货，计钱每贯税二十文”，关税之税自此固定化。唐德宗时还增加市税（除陌钱扣税率由2%增为5%）、开证房屋税（间架税）、征收竹木茶漆税（1/10），后因受强烈反对而不得不停罢。唐后期，茶税又起，且很重；地方也自置税场，征收过税。拥兵的藩镇，更设戍逻以征商贾。五代时各地诛求商税，为唐后期情况的延续和发展。

宋代市制崩溃，已无市籍，市税之税，对商人改征3%的“住税”。到达住卖地的行商，当地的坐商以及手工业者、农民的自产自销，都按此比例缴纳住卖税。关税税在北宋基本统一的条件下也因财政支出过大，而无法取消。这种税，在宋代称为“过税”，注定税率为2%，逢关即纳，重复计征，增大了运销成本。宋代并重视对船只装载能力征税，称“力胜钱”。契税税率仍为4%，但令买者出钱，后世亦因之下废。盐、茶、酒、矾等皆有专卖税，不在商税之中。唐宋以来，商税已列入国家财政之内，在宋代除支付地方经费外，全数上解中央。北宋前期，细碎物品免税，不准留难行旅，制止官吏勒索，是为“恤商”之举。但其后商税日趋苛烦，至末叶，水产、五谷、书籍、竹、木、漆、纸，无不有税，致激起小生产者的反抗。（方腊起义）南宋时，各地以重征为务，斗米、束薪、零星菜茹也在收税之列。税额之外浮取更多，税场有法场（“大小法场”）的恶名。于征收正税之同时还有经制钱、总制钱、月桩钱、版账钱等杂税，名目繁多，大大增加重了商民负担。

元代商税，常课税率二十取一，后又有增高。船只税称“船料税”。另有各种“额外课”。如历日、契本、煤炭、鱼苗、漆、酵、荡柳、蒲苇、牙例、乳牛、羊皮等均有课，税负苛重空前。

明初惩亡元之失，减轻商税，三十取一，裁撤税局，公布征税品名，零星物品如农具、书籍免税，竹木柴薪免抽分，但后来免税范围日益缩小。食盐专卖另有税（清代沿袭之）。自元代起至明初已有“门摊税”，宣德时（1429年）为回笼贬值中的纸币（钞），大大增加“市肆门摊税”的税额，令全国重要城市（三十三处）的店铺，依其营业种类以钞纳税，此即为营业税。与之同时，在运河沿岸设立“钞关”（先后共设十二所），以钞征收船料税（按船大小计征），又称“钞关税”，税属中央，由户部营。其后纸币继续贬值，门摊、船料两种税都改收银两，不予取消，此外，各地还设河泊所征收鱼课。明中叶在北京九城门征收“门税”。明初曾罢竹木抽分，后又陆续恢复，照例抽分。因由工部管（作修船费用），故称“工关税”，税率定为1/10，后亦收银。开矿，初按2/30或按承包额纳税。至万历中更派出太监为矿监、税监，于各地密设税卡、重征叠税，乱指矿脉，横取暴敛，以至酿成连绵不绝的城市民变，为历史上突出的恶例。

清代对货物到店发卖所征之税称“落地税”。依明末习惯于州府县城内外并许在市集乡镇征课，且多留作地方之用，不入国税正额。雍正、乾隆时曾减轻落地税。对特许牙商发给牙帖，课以牙税上解中央。清初以来整顿税关，多次减免关税（户部辖有24关，工部有5关）。中叶以后吏治大坏，贪污盛行，税官胥吏需索，花样百出，多于正课，商人大困。清后期更有“厘金”之设，逢卡抽厘，局卡繁密，重复征收，是一种著名的恶税。

宋以来商税在财政收入中占重要地位。北宋仁宗庆历五年（1045年），商税年收1970万贯，大于盐课或酒课的收入，元天历时诸路商税（不包括额

外课)年收入,共达93.9万余锭(一锭合银50两)。清中叶常关税定额400万两,工夫税40万两,落地税85万两,再加芦课、鱼课、矿课、契、牙、当税等共收入580余万两,但实际征收远超过定额,估计不下六七千万两。

在中国历史上,商税由征于市而税及关,而且关税愈益受到注意,这是地区间贸易日益发展的反映。市税则由征于城而税及乡,这是商业向农村纵深发展的结果。商税之由简而繁、由轻而重,与政治状况有关。大凡各王朝新建,商税一时所有所减轻,尚有利于中小商人的经营和商业的发展;以后政治腐败,财政困难,商税日益加重,阻碍了商品正常的流通,以至加剧社会矛盾。这已成为一种有规律的历史现象。

商税是一种间接税,商税的加重会由商人转嫁给生产者和消费者,加重了对他们的剥削。当税重价高,商品无法销售时,商人们就无以为业了。所以商税额的扩大,并非总是表示商品流转的按比例扩大,在很大程度上是税目增加、税率提高、税卡多设所造成的结果。而非法的私征、又非统计数字所能反映出来。

为加强征收商税,历代都有专设的税务机构,对收税官吏“悬之利禄,许以功报”,奖惩之制,比较之法,也益严密。有时更实行包税制,由私人以家财作抵,立额包征,盈亏自负(事见南朝)。为了抢占收税这个肥缺,后人往往增额求包,以取代前人位置,到任后为求取盈,即“营谋私蓄”,任意增税。商人则提高价格转嫁负担,更加重了商税的弊病。宋代在农村中征收的商税(“坊场税”)占到全国全部商税收入的半数。这部分商税也包给私人,称为“扑买”,其弊亦很严重。

以往的商税已成历史的陈迹,但给人们留下了很深的经验教训。即:要促进商品流通的发展,必须合理减轻商税负担,只有“去其暴征”,才能“关市不乏”,保障商人正常地组织商品流通,供应人民需要。末叶衰世的重征商税,苛待商人,妨碍商业,都是不足为法的。

商税繁重,其病主要有四:一是征税范围过宽,零星商品都在征取之列;二是官吏贪污,法外横取,更大于正课;三是包税之弊,造成的影响很恶劣;四是设卡即征,重复收税,提高了商品价格,影响了人民生活。这四个问题,历朝历代反复采取措施恩图解决。征税过宽的问题,各朝政权建立之初都照例要整顿一番,只是不能长久坚持。贪污问题,与政治、吏治有关,不是单纯的税务的事,也需长期加以注意肃贪防腐,不能松懈。包税问题,当年耶律楚材曾谏阻蒙古统治主将赋税包给西域商人,以至声泪俱下;此事后来人们已渐有共识:税收是不能包出去的。重复征税的问题最难处理。除非完全取消关税之税,在保留关税税,即使是重点地征收常关税时,重征叠税之事就不能不发生。在各地割据、封锁,或各自为政大肆搜括的情况下,问题更是严重突出。清末的厘金给商税史留下了极黯淡的最后一页,到1931年改行统税、裁撤厘金,才暂告一段落,但重复征税的问题仍未完全解决。

从世界范围来看,关市之税(通过税和市场税),起源也是很早。希腊各城市对货物输出入课税2%;罗马于各地海港、道路、桥梁等处征税1—5%,中世纪封建领主时期也对通过领地的货物课税,初征实物,后改征货币。……随着贸易日渐发展,通过税之弊日益显明,法国首先于17世纪60年代废止国内通过税,嗣后各国亦相继废之。市税,在从前欧洲市区盛行之时也很通行,后大都废除(近代惟意大利各城市尚有)。总之,关市之税重复征课,在西方较早以取消的办法来解决问题(有营业税、消费税)。只有

中国（此外还有土耳其、巴西、智利）到近代一时尚有此等落后税制的存在（厘金），作为一种历史包袱留给了后人。

新中国建立以来，税制几经改革，但还是不尽合理，采取接流转额全值征税和多环节课征的制度，难以避免税负不平衡和重复征税。为克服这一缺点，引进和试行增值税制就成为解决问题的钥匙。

增值税，是对商品流转额的一部分增值额进行课税，本质上是流转税的一种，但由于只对增值额征税而不是全额征税，故可避免一般流转额无法避免的重复征税问题，因而它是流转税的发展形态，是一种公认的良税。增值税 1948 年首创于法国，至今世界上已有 60 多个国家和地区推行了这种新税种。我国经 1979 年以来在某些行业试行，从 1994 年起全面实行增值税制，作为当前税制改革的关键。新税制规定：在工业生产领域和商业批发、零售环节普遍征收增值税；取消产品税，选择少量消费品交叉征收增值税与新开征的消费税（烟、酒、化妆品、成品油、贵重首饰及珠宝玉器、汽车轮胎、摩托车、小汽车）；对不实行增值税的劳务和第三产业征收营业税（包括交通运输业、建筑业、金融保险业、邮电通信业、文化体育业、娱乐业、服务业、转让无形资产和销售不动产）；对包括商业在内的各行各业的企业按纯所得征收所得税；将盐税品目改征一道增值税后剩余部分纳入资源税的征收范围。由这次税制改革的目标可看出，全面的增值税将承担起财政职能，而成为我国最主要的一种流通税。长时期来对商品流转征税，一直在寻寻觅觅选择一种合理的优良的税种。既使商品流通得到合理的发展，又使公私商人能负担公平地对国家履行其应尽的纳税义务。这一艰巨的任务，今天才真正是历史地完成了。

## 立额承课 得失待评

前面提到耶律楚材谏阻将赋税包给西域商人，这究竟是怎么一回事呢？原来蒙古太宗窝阔台（成吉思汗之子）占领中原之初有人提出尽杀汉人，空其地为牧场；耶律楚材（契丹人）劝阻，请保留中原的农业生产和经济制度，立官征税，以佐国用。建议被采纳。到太宗十年（1238年）税额已由50万两增加到110万两。巨额的财富刺激了一些富人的贪欲：涉猎发丁以25万两银子扑买全国的国有“廊房地基水利猪鸡”；刘忽笃马则以50万两扑买到全国内地的“差发”。在这里扑买就是包税之意。时为中书令（宰相）的耶律楚材，认为扑买为害极大，请废除此项弊政，太宗准其奏。然而扑买制并未就此消歇。不久又来了个更大的包税人乌尔图哈玛尔。这个西域来的富商与左丞相镇海勾结，以220万两银子的代价扑买到全国赋税的征收权。耶律楚材坚决反对，据理力争，争到“声色俱厉，言与涕俱”，也未能制止蒙古统治者受倍于全国赋税实收数字的高承课额的引诱。时已沉湎于酒的窝阔台，甚至斥责耶律楚材说：你难道想搏斗吗？你为百姓痛哭吗？耶律楚材长叹道：“民之困穷将自此始矣！”苦心孤诣，亲手制订轻税薄赋、与民休息政策的耶律楚材，日益受到排挤。这是中国历史上对包税制利弊的一次最著名、最高级的争论。虽然包税制寿命毕竟不能保持长久，元王朝在后来商税也统一改由官司（税课司）征收，但那已经是耶律楚材死后之事了。

扑买，包税意义上的扑买，其实起源很早，南北朝时在南方已开始实行。起先各种商税的征收各有一套官设的机构人员，齐梁之际，税吏已“不由才举”，但是家赀足以为保证，能承认高额税收，即可为之。包税人名为税吏（“司市”），实际是私人与官府之间的一种交易，于交足税额后盈余即归己。包税人不固定，竞争剧烈，谁出的税额高，谁就可取得包税的资格：“前人增估求挟，后人加税请代”，所以税额有不断增高的趋势。不但市、估、津税立额包征，而且连鱼税也包给了人，有个包鱼税者叫萧颖达的，其本身还是个堂堂的将军。

包税制在宋代更有发展。当时收税（住税、过税）设立税务（大）或税场（小），“置有监官以掌之”，但分散在广大农村的集市和陂塘、渡口所征的税却是包给私人。这种方式称为“承买”或“扑买”（买扑）。包税制之有扑买之名始此。扑买于北来之初即已存在：太祖开宝三年（970年）“令扑买坊务者收抵当”，包税人要有财产（或保证金）作抵当、有时且要“长史及大姓共保之”，不是有钱人就无力承办。哲宗元祐七年（1092年）曾有“罢诸路承买土产税场”之令，可见在此以前土产税场也有由私人扑买的。北宋商税收入达1900万贯，其中半数即来自农村名为“坊场钱”的包税收入。

元代建国之前，窝阔台时曾大搞包税，其事已如前述。明代商税由官征收，不行包税。

清前期各常关税分别遣户部司员及地方官兼理，有时采取溢奖亏罚的办法对税官进行考核；即使在市集乡镇征收的“落地税”，也由地方官或“差胥役征收，或令牙行总缴”，而不由包税人插手其间。到清后期实行“厘金制”，包税之风遂又兴起。厘局总办之下的委员、董事都采用承包制度，一年之征收额有一定之数，如有余额可自由处理，不足时负责包赔。

被称为“扑买”的立额承课制，除了用于包税外，对于国家专卖的商品有的时候有的地方也曾采取包给私人经营的作法。大致可说到了宋代专卖商

品中一定范围内的包商制才形成制度。

盐是宋代第一号专卖商品，或官卖，或官买商销，控制甚严；然蜀中的卓筒小井却许人扑买；有时官井亦有“召人买扑”之议。宋代又实行酒、醋、曲的专卖，采取“榷曲”（四京）“官卖”（州以上）和包税（县、镇、乡村）三种形式。包税在酒上面应用最广。所谓“许民酿而定其岁课”、“募民掌榷”，就是由包税人承买坊场，酿酒沽卖，不许别人经营，非包税人自酿私酒出售要处刑。包税制与专卖制结合在一起，实为宋代的一大发明。承买酒坊以三年为期，到期有财力者竞相“增课求掌”，包税税额越抬越高。真宗和神宗时都有“实封投状”给卖价高之令（投标法），更助长了抬价课榷之风。南宋时东南村镇也盛行扑买制；在用兵之际连城市酒坊也许将帅私人扑买（后收回）。宋代另一项专卖商品是矾，有时（仁宗）官府也将部分地区的煎炼和出售权包给晋州几家富户，神宗时即全部收回，仍归官营。

蒙古窝阔台时，刘廷玉以5万两扑买燕京的酒税，另有西域人以百万银两扑买全国的盐税。后来盐和城市的酒仍由官营，乡村酿造出售的商品酒则行包税。

明清时代，盐基本上实行实引法，按数量收“引价”，只有少数地方（长芦盐所销的几个州县）不计盐斤，不派引目，只收盐课，这就是包税了。清道光二十一年“包课通额征56398两有奇”（《石渠余记》），只占总盐课的0.75%。酒，在明清两代不实行专卖，而实行征税制，但也征而不包。直到民国时期，酒实行“公卖法”（商专卖），才又实行包税制，并采用了投标法。

一般商品的包税和专卖商品的包税，构成了历史上的“立额承课”的包税制。其特点，一是包给私人，二是盈亏自负，是官府与私人间的一种纯经济关系。宋、金、元、清各代由官员征税或管理某种商品的专卖，虽立有课额（几年一变）并有溢奖亏罚之制，但所谓的罚无非是推迟升迁、降级罢职以至夺俸，所谓的奖则是缩短考核期提前开迁、出缺先用，以至进级、加官等类，首先关系到一个人的政治前途、官位高低，并不是搞超额奖励，实行直接与经济上增收相联系的税利分成、收入浮动制，更不是搞自负盈亏、有余全归个人的包税制。对立额承课的包税制的内容必须也是能够予以界定的。

扑买、承买，形式上也是收税（国家通过包税人），但与一般的设官征税不同。对于专卖商品来说，扑买制是一种包商制，有明显的排他性，包税者于纳税后即对一定地界内该种专卖商品的销售有专门经营的权利，旁人不得染指。扑买制是按承课额交纳一定数量的银钱或实物（绢、茶），不论实际销量多少，是赔是赚，官府不管，税额不变。扑买制要以交抵当物为条件。所有这些都别于一般征税制下纳税人只要纳税谁都可以“任便贩卖”，其税额按流通额或生产量结合税率来定，纳税额一般并不固定，也不须交抵当物。而一般征税制下的查定之烦、隐漏之弊，在包税制下官府全可以用一个“包”字盖了起来。

历史事实说明，承课制实行的范围是有限的。这种作法只适于在国家不管商品产销、不管市场安排的场台下采用。它只认定一个税额，商品产销供求都放给私人去安排，自由度更高。主要商品很少用承课、包税的办法，即使搞一点也是小打小闹。如盐，集中产区的专卖，国家控制并不放松，只是零星产区的分散生产（四川小盐井）、零售环节的小额分销才间或采用，在

大范围内实行承课制，随便以一个国家税额包给商人，其可能性是不大的。酒则一般无须由国家来收购调运，安排调度，地产地销的乡村用酒，只管收税不问产销就可以了，所以其实行承课制的范围比盐大一些。至于非专卖的一般商品，生产销售本由商人自己负责，那就可以较随便地实行一般的设官征税制或包给私人的包税制。一般商品的包税制，应用多于专卖商品中的包税制，后者之可用包税制者本是屈指可数的。

包税制的利益很大部分为私人占去，所以只要官府可以自己经营商品，办理税收，就会以“遗利在民”的理由把承课权收回。只有在官府自营自办实在麻烦，包给私人比较方便，而又可保证相当的财政收入的前提下，才能比较安稳地存在。酒、盐和一般商品的包税制大都只狭窄地发生在乡村、发生在零星分散的交易之中，就是这个道理。

立额承课制的利弊得失，在历史上情况究竟是如何呢？就好处而言，首先是和一般征税制相比，承课制假手于商人，官府坐收净利，可免除许多麻烦，节省许多开支。在官吏经营无利或经办不力，税收上交不多而贪污中饱很严重时，改用承课制，包给私人，反可给官府增加收入。

和专卖商品的其他管理方法相比，承课制实行后，官府不管生产，不管收购，不管调运，也下音小批发，而只管收税，商品经营可充分利用私人的力量。在生产分散产量不多的方法，控制不需很严的场合，这样做较之专卖商品中即使控制较松的某些方法，如小额分销制（官收、官运、官府批发，私人零售）也省事得多。而较之把“榷税钱”摊于田亩的作法，负担要公平合理得多。

立额承课，官府控制较松，私人所得较多，有利于调动生产者、经营着的积极性，促使他们改善生产。四川小盐井中的资本主义萌芽就是在实行立额承课制或一般的征税制的条件下较早地产生的。

但是另一方面立额承课制，尤其是一般商品的包税制，如用之不当，用之过滥，也会发生种种弊病，有时对封建国家未必有利，对人民则更是有害了。

在一般商品的包税制中，包税人为了干完成包认税额外多得私利，就往往苛索横取，刻削商民。顾宪之称南齐的包税制是“百方侵苦”，为“公费怨”。耶律楚材也认为这是一种陋政：“贪利之徒，罔上虐下，为害其大”，“捐一偿十”，“使怒归于上，利归于下”，根本要不得。

在专卖商品的承课包税制中（盐、酒），包税人为了多得利润，往往采取提高价格、降低质量、克扣分量等种种手段来坑害消费者。商品酒的官卖，“主吏规其盈羨”，“酿齐不良，酒多漓薄”，官卖盐也是质次价高，抑配于民。这种种为人诟病的问题在包税制中同样也存在。包税人抬价或严相抬价，东西卖不掉，也会搞摊派。宋代有些地方的包税酒户“往往豪制良民，至出引目，抑使多售”（《食货志》），民间有吉凶事，多非自愿地被迫多买高价酒喝，包税人之凶固不输于官酒务。

实行立额承课制，官府唯恐遗利在下，往往有加大包税额的倾向，包税人为了排挤别人保证自己，也往往“增课求掌”，“增课求榷”。在承课过高，超过市场承受能力，或年景不好，市场转趋不景气，致无法完成定额时，包税人就要包赔。包赔尚不足数，当事人或卷逃而去，或家财（田宅车牛）都被没收。承课赔累，“籍其贖产以偿”的现象在南朝已经发生，在南宋的乡村酒坊中也很突出。孝宗时“民间买扑酒坊，一界既满，无人承买，欲还

官，而官司不受，无以偿还，虚受刑责”（《文献通考》）。有时坊场败缺，其停闭者课额犹在，摊于酒中，以更高之价抑配，或更抑配无酒之税，真弄得民不聊生。

承课制有利有弊，利弊相较何者为大，得视条件而转移。在社会较为安定，生产较有发展，封建政府不汲汲于以扩大承课额充其岁入时，其流弊就较小。反之，如社会危机、财政危机加深，封建政府急于以增加税课来进行聚敛，其流弊就越来越大。北宋前期，酒在乡村中的承课额归于地方，朝廷并不希望酒课增加太多，致发生副作用，酒的包税制虽有问題，倒还过得去。后来情况变化，中央政府也伸手大抓酒利，坊场酒利上缴，南宋时并缴5%的“净利钱”送户部，增课后酒价提高，销路减少，抑配与赔累两大弊害就更无法制住了。

在具体作法上，承课额的多少必须定得适当。小一点可提高包税人的积极性，大小了会使豪民大发其财，但承课额太大，也会发生如上述的负面影响（赔累、抑配）。让承课人“增常数求掌以规利”，尤其是高额投标的作法，在历史上效果是不好的。从上面压下来的“增课”或“增场”（增加扑买点，实行变相增课），也是坊场有弊之源，北宋前期，曾采取“固定课额”、“停止增场”、“三年平均”等办法，企图使承课额保持在一个合理的水平上，但实际上要做得好是很不易的；南宋时的作法是课额有增无减，那就更坏了。

承课扑买要“检视其资产”，不能不挑有钱人。如能限制特大户、权势户垄断扑买之利，而让中等户也参与其间，一体均沾，事情就会搞得好些；否则，让豪民专断，则徒损国家之收入，而使富者益富，其害就大了。北宋时只许蜀中小盐井扑买，做得还较有分寸，对发展生产起了作用。仁宗时，“有大豪焦隐者，尝诣三司投状，乞买扑解州盐池，岁纳净利”，结果被打回去了，宋统治者懂得承课制只能干小范围内行之，不能让主要商品的大宗收入被大豪占去。

历史在前进，往日的承课制、包税制已成陈迹，但明其得失，究其利弊，对今天的研究有关制度也未必没有参考之处。

前几年实行承包制曾是一个热门话题，除了国家税收不能实行承包已经明确以外，企业的经营上的承包制曾被广泛宣传，而且被寄以很大的希望，以致一时有“一包就灵”之说。当时总结出来的概念是：承包制（全称承包经营责任制）是一种新的企业经营方式。以公有制为基础，以利益为机制，以责任为核心，分两个层次（国家与企业），实现两权（所有权与经营权）分离。企业有独立法人的地位。对企业应交的税利定一基数，必须完成，如有超过，给企业（与国家分成）；欠交则用自有资金补足，并扣减企业经营者的工资奖金。支持这一看法的人期望实行承包后，能较好地解决国家、企业、职工三者的责、权、利关系，调动职工的积极性，打破“大锅饭”，保证国家财政收入的稳步增长。但也承认尚有局限性和不完善的一面，如国家与企业对承包额大小难以合理确定，难以完全避免讨价还价和承包者负盈不负亏的问题，并未完全解决企业制度的改革。

这种内涵的承包制同历史上的承课制有若干相似之处，如包死基数，确保上缴，超额多留，不足自补的原则即是；但也有不同：承包合同是国家与企业的协定，不是官府交私人的承办。多了给企业分成的部分也不全归企业经营者个人所得；少了虽会在一定程度上影响经营者个人的经营收入，而个

人并不包亏包赔，更未闻要以家产来抵补。因此不能说是过去立额承课制在现时的再现。

在承包制之外。还有一种租赁制（或称国有民营），即国家把小型企业委托个人去经营，经营者必须交纳国有固定资产租赁费，在合同规定期限内交回国有流动资金，同时交纳风险抵押金，经营者交纳利税后收入分配与原单位彻底脱钩。这种作法想解开只负盈不负亏的死结，且有抵押金，完全自负盈亏，比承包制是进了一步。而同历史上的承课制倒是更接近了。但有固定资产（如房屋、柜台）的租赁和原有商品的作价转让，则又是过去的承课制之所无。

承包同加强责任心、实行责任制挂钩，其首创精神是应予肯定的。无论是承包制还是承租制，都不失为建立现代企业制度的途径之一；不过这些形式只适宜于在国有小企业、城镇集体企业和农村乡镇企业中采用。建立现代的企业制度的主要途径是实行公司制、股份合作制，尤其是在资金效益状况较好的大中型企业中更适于采用股份有限公司的形式。股份制公司虽起于西方资本主义企业之中（股份有限公司始于1602年荷兰、英国设立的东印度公司），然而股份制本身并不一定性“资”，它只是适应现代社会化大生产要求的一种经济组织形式，而不是所有制形式。在中国社会主义市场经济的条件下，为了集中资金、优化管理，同样也能适用这种企业制度，国外成功的经验仍然可资学习、借鉴。诚然，在提倡多样化途径的原则下，搞股份公司、企业集团，不是唯一的道路；但应看到，承包租赁更不能涵盖一切，取代一切。在古代，承课制尚且只能在有限的场合、不大的范围内使用，得失参半，利病互见，在现代要大面积地，以此为主体地推广与过去有不同程度相似之处的承包制、承租制，怎能不与原先的满腔热望诸多悖逆呢？

## 稽察市肆 执法除佞

《汉书·何武传》记有这样一段小故事：何武兄弟五人都为郡吏，县里对他们很敬惮。何武弟何显，家有市籍，但常不入纳市租，每使本县因负租课而排名在最后。市啬夫求商，登何显家门捕辱之。何显怒，想以吏事中伤求商。何武制止说：市吏奉公执法，并无不宜之处。反而报告太守，升了求商的职，闾里闻之，都信服。后何武被举为贤良方正，征召对策，拜为谏大夫。这件事表扬了何武，由此说明市籍制度在当日正值鼎盛之时。汉代，坊市分设，住宅区与商业区分开。商业限在规定的地点——“市”内进行。凡长期固定在市里营业、利用官府设置的房屋店铺或空地货场，都要如先秦时代那样向官府登记，列入市籍，按章交纳租税。否则就不能在规定的市区内操商贾之业。违者检举治罪，有时还会发生如市吏求商登门捕辱之事。为什么要有如此严格的市籍制度？目的当然是为了收税，但又不纯粹是为了收税。更重要的是官府想通过这一制度，从开业登记到日常的经营活​​动来对在特定区域（“市”）内、被批准营业的、有特殊户籍的商贾，进行有效的控制和监督，检查交易是否遵守法令规定，在收税之外，还有大量的工作要做。市籍制乃政府依以行施工商行政管理职能的基础。

在中国历史上工商行政管理起源甚早。据《周礼·地官·司市》所载，西周时就有一套市场管理办法，当时的市有主管交易的专职官吏，以“司市”为总负责人，下面设有：分区执行管理职责、并辨别货物真伪的“胥师”，负责评定价格的“贾师”，维持市场秩序、禁止斗器的“司黻”，稽查形迹诡异之人、掩捕盗贼的“司稽”，“验证”质剂（合约）并管理度量衡的“质人”，征收商税的“廛人”。市场管理机构叫“市亭”，悬旗为号，指挥开市，故又称“旗亭”。司市在此“听大治大讼”（钱物纠纷，量度争讼），称为“思次”；胥师、贾师办事、“听小治小讼”之处称“介次”。每二十肆有一“次”，设胥师、贾师各一人。交易在“市”内进行，市四周以墙围着，有市门出入，专人把守，按时开闭，在市外不得交易。对于不合制度或违法的（哪些商品可上市有规定），要予以纠正直到处以刑罚。对度量衡、货物的规格（在匹的长短宽窄）质人及时巡视，随时抽查，不合规定的没收货物并加处罚。价格不经贾师查看并同意，不得出售。西周官府从各个具体方面对市场活动加以管理，目的在使交易按一定的规则进行，防止抢夺、偷窃、欺诈等事情发生，以保护社会的正常秩序；同时也防止外来商人随意抬高物价，以保持作为最大买（卖）主的统治阶级所要买（卖）的商品的价格的稳定。尽管《周礼》中的某些地方有后人理想化的成份，但国家凭借政治权力来管理商业，这类事是完全可能的，在以后各朝各代都一直在模仿《周礼》中所述的那套制度，其影响可谓十分深远了。

春秋战国时期，私营商业兴起，其中有诚贾也有寻奸商。荀子肯定了“诚悫（老实）无诈”、“以货财让”的良贾（或称廉贾），而鄙薄那种“为事利，争货财，无辞让，果敢而振（妄动），猛贪而戾（乖张），恇恇（贪爱）然唯利之见，是贾盗之勇”的奸商（或称佞商。《荀子·王霸·荣辱》）。对于奸商不管不行。为此《管子·轻重》篇中就以管理奸商务活动，监督好市场交易作为政府的一大要务。“善正商任者省有肆”（《揆度》。正同政，管理；商任，商务；省，稽察，有同贿；省有肆，谓稽察市廛之意）。提倡用行政管理方法，严防商人抬价出售，压价收购。有此行为就检举揭发。

商鞅变法后的秦国，对市场管理立注尤严。从云梦出土的秦简，可看出秦统一前后，秦律中的“关市律”、“金布律”、“仓律”、“效律”（度量衡）都与商业有不同程度的关系。秦律规定：官营商业收入的现金必须投入钱罐，“令市者见其人”；官私商业值一钱以上的商品都必须系有价签，明码标价；有市籍的商贾才准入市营业，商贾编为列伍，列伍长对商贾的不合法行为有告发的义务；商贾必须纳关市之税，不交税的重罚；同种商品，有朝廷“命书”下达的一定的规格（大小、长短、广狭），不得参差不齐，不得擅自改变；产品质量有一定的标准，达不到标准的不混在一起，质量由专人负责检查，按照先秦以来“物勒工名”的传统，每一件产品上都要标记有关责任者的姓名；严格遵守统一的度量衡制度，容量、重量、长度与标准器比对，存在一定的差距者，按与公差出入的大小，课以轻重不同的处罚（罚一盾到一甲）。所有这些对官私商业从事正当经营都是一个有力的监督。

汉代的市官，除负责市内商贾的注册登记外，也要从事征收商税、评定物价、查验商品钱币、检定度量衡器、检查有无违禁违法活动，并为较大交易的契约加盖官印等各项管理工作。各个市有专用的“市器”，如铜或陶制的量器，容器，器上都刻有某市的标记。这套市场制度沿自过去，只是更见完备了。市官一般贪赃，也有比较清廉的。如宣帝时的尹翁归为平阳市吏，“公廉不受馈，百贾畏之”。

南北朝时期承袭过去的坊市分设、按时开市的制度，市场管理办法也同于过去。古来同类商品分区设肆的作法仍然维持，不得混杂，南方的“葱肆”、“铁市”、“铜街”即是其例，“店肆错乱，或商估（估税）没漏”，皆在该整顿之列。市的增置、迁移，必须由官府批准决定，并派出官吏管理，不许私自在交通要道设市交易。有时市场迁徙虽经官府同意，但因损害原设市地段的利益，而在统治集团内部引起剧烈的争论。北方情况并不例外，政府为加强市场管理，也同南方一样，一再公布“整市教”、“移市教”之类的禁令，这些事例为后人留下当时有关市场管理的史料。在有的时候有的统治者（如北魏孝文帝，东魏孝静帝、周武帝）颁布过统一度量衡的法令，有的（东魏）还下令在京邑和州、镇、郡、县的市上，各置两把标准秤，悬于市门，私人所用的秤都要照此以核轻重，违反律令者依法处理（此法令因“群官参议”，终被搁置）。

唐代国家统一，经济繁荣，市场管理制度进一步趋于完整。统治者认为法律是“禁暴惩奸，弘风阐化，安民立政”的重要工具，具体到商业方面，也就本此思想制定了许多商事法令。除了专卖商品另有专门的法律（缉私）外，市场管理办法比过去更详备了。

当时无论大小城市，其市场的设置、废止以及市内交易时间，仍然都依朝廷的行政命令行之。坊市门禁更严，有越过坊市垣篱者杖70。坊市门按规定时间听鼓钲启闭——午时击鼓300下开市，日入前七刻击钲300下散市，坊门关闭后禁止在坊外夜行，违者笞20。市官设置及职责分工较前代更细，按“市”规模大小设置不同级别的市官和不同编制的属吏。如两京各市设市署令1人丞2人；较大的市可设市令1人，丞1人，佐1人，史1人，师3人；中县户满3000户以上的市可置市令1人，史2人；不满3000户以上者，不得置市官，但在交通要道、交易繁荣之处，申报中央后，可按3000户法置市官。中央机构内也分设官吏，处理官私商业事务。市上各专职官员分别掌财货交易、度量衡器物，辨别商品的真伪轻重；还有称作果毅都尉的巡察官

员（统府兵之官）掌管评定物价。

对于市场秩序的维持，法律有相应的条文，严禁扰乱市场。如规定：“诸在市及人众中故相惊动，令扰乱者，杖 80；以故杀伤人者，减故杀伤一等；因失财物者，坐赃论。”以欺诈方法，操纵市场，“专略其利”，“强执其市，不许外人买”的投机商人，以及同业之间共同约定垄断市场价格，或于他人买卖时，“在旁高下其价，以相惑乱”，“而规利自人者”，也都要杖责（80）。

对于大宗商品，强调要订立契约。为了严肃券契（合约）管理，法律规定：买奴婢、牛、马、驼、骡、驴等已过价而不立券者，过三日买者答 30，卖者减一等。立券之后，发现有旧疾而买时不知，三日内听悔；三日外无疾病故意欺骗而欲悔毁约者，买者答 40。如有病欺瞒，不受悔者，卖者亦答 40。如卖买交易完毕，店司挟私或迟延没有及时出券，也要处以笞刑（过一日笞 30，一日加一等。罪止杖 100）。负债违契不偿还的，一匹以上违 20 日笞 20，每 20 日加一等（笞 30），罪止杖 60；30 匹加二等，百匹加三等。

对于商品的质量、规格，法律规定得十分严格，禁止不合格的手工业品上市。“诸造器用之物及绢布之属，有行滥、短狭而卖者，各杖 60（“行滥”指器用之物不牢不真，“短狭”指绢匹一端不满 40 尺，布一端不满 50 尺，幅宽不满 1.8 尺）。行滥之物没收入官，短狭之物还物主，得利赃重者，计利准盗论。贩卖者亦如之。市及州县官司知行滥情，各与造、卖者同罪，检察不觉者减二等”。“造弓矢、长刀，官为立样，仍题工人姓名”，然后听卖，“以伪滥之物交易者，没官”（《唐六典·少府监》）。

对于度量衡，规定检校斛、斗、秤、度依关市令。每年八月到太府寺平校；不在京者，到所在州县平校，并印署，然后听用。私家自作，致有不平，而在市上使用，笞 50。因有增减赃重者，计其所增减，准盗论。

对于物价严格管理，防止商人哄抬价格。规定商人每 10 天向诸市署呈报物价变动情况，每种商品定出上中下三等价格，由市官监督审定。诸市司评议物价不公平或营私舞弊的，“计所贵贱（加减之价），坐赃论（定为受财枉法罪）。人己者，以盗论（抢夺他人财物罪）”。“为罪人平赃不实（罪人所取之赃，按当时丝绢中等价格计算，计值定罪），致罪有出入者，以人人罪论（陷害他人罪）”。

以上条文均见于《唐律疏议·杂律》，这些管理制度可谓集历朝市场管理经验之大成。凡流通中的各个环节，都以法律形式严格规约，这对取缔奸宄之徒欺行霸市，限制市场官员贪赃在法，保障商品的质量，稳定商品的价格，保持市场的正常秩序，维持交易的顺利进行，都有一定的正面的意义，并为以后商业更大发展时市场交易的管理，积累了经验。

有史料证明，在唐后期已利用邸店（批发机构）的主人和牙人参与征收商税，“各给印纸，人有买卖，随自署记，翌日合算之”，据以收取“市税”（除陌钱）。“有自贸易不用市牙子者，验其私符（私人帐册），无私簿者，投状自集。其有隐钱者没人。2000 杖 60。告者赏钱 10 千，出于其家”。商品交易频繁，收税工作量大，店主人和牙人就在一定程度上充当市吏的助手了。

宋代，随着商品经济的迅速发展，长期以来的封闭式的坊市分设的制度开始突破，以至完全崩溃。交易活动不再限制在一定的地点、时间之内。住宅区以至官衙附近都可临街开设店肆，从城到郊，从早到晚，都可有买卖活

动（有夜市）。同一类商品的零售网点，分散于各街各巷。市场形制的这种大改观，标志着市场管理也进入一个新的纪元。

在过去，商人的组织还很松散。唐代的“行”其实就是同业街区的商人的联合，在一个“市”内，一个行业就有一个“行”，全城几个市该行业就有几个“行”，“行”为官府与同业商人联系的中介。坊市制解体后，一个行业的店肆遍布许多街区，行的组织便须大大加强，一个城市、一个行业就产生了一个“行”（或称团）。各行都有行头，负责本行的事务，主持对官府的纳税和应付官府的索求（“行户祇应”），并交涉其他事项。如果说，过去封建政府是通过特设的“市”区的市官来进行市场管理的，那么，宋代以来，官府就只能通过、利用商人的行业组织来达到其对市场交易的控制的目的了。“市”让位于“行”，这是一个值得注意的新的特点。

明代同样由于取消了市制，官府对商人的控制不如坊市分时之方便，所以制定法规加强管理更有其客观的必要性。在这里面，行和牙人扮演着日益重要的角色。

洪武初年，明政府即下令整顿市场秩序。明代不设专职的市官，而命在京兵部兼管市司。每三日校正一次街市的斛斗秤尺，并依时估定物价。在外府州各城兵部，也一样兼领市司。按规定，凡民间市肆买卖货物的价格须向州县衙门按月从实申报，各府州县每月初旬取勘诸物价格下许高抬或少估。价格的管理在这段时间里是比较严格的。对商人的登记注册，官府也管，开业歇业都须经官府批准，主管官吏定期检查其资本数目、营业状况和盈利多少，分别等第，立案造册，作为征调科敛的依据。审查物价以外，对商人的管理主要就在收税上了。

对交易活动本身，规定了布易诸法。“凡诸物行人（行业组织）评估物价，或贵或贱，令价不平者，计所增减之价，坐赃论；人己者，准窃盗论，免刺”（坐赃论罪：一贯以下笞 20，至 500 贯之下，罪止杖 100，徒 3 年；窃盗论罪，一贯以下杖 60，至 120 贯，罪止杖 100，流 3000 里）。这是对违反物价管理的处罚。“凡买卖诸物，两不和同，而把持行市，专取其利，及贩鬻之徒通同牙行共为好计，卖物以贱为贵，买物以贵为贱者，杖 80。若见人有所买卖，在旁高下比价以相惑乱而取利者，笞 40，若已得利物，计赃重者，准窃盗论，免刺”。这是对垄断市场博取奸利的处罚。“凡私造斛斗秤尺不平，在市行使，及将官降斛斗秤尺作弊增减者，杖 60，工匠同罪。若官降不如法者，杖 70；提调官失于校勘者减一等，知情与同罚。其在市行使斛斗秤虽平，而不经官司校勘印烙者，笞 40。”这是对违反度量衡欺骗顾客的处罚。“凡造器用之物不坚固、真实、及绢布等絀薄短狭而货卖者，各定罪有差”。这是对商品质量规格有问题的处罚（《明律集解附例》卷 10《户律·市廛》，《续文献通考·市余考》）。这些规定和办法都是唐律的延续。

和唐代不同的是明代已由过去介绍交易的牙人个体活动进而建立了牙人组织——牙行，牙行成为官府管理市场的有力工具。嘉靖时的市易法规定：“凡城市乡村诸色牙行及船埠头，准选有抵业人户充应，官给信印文簿（“官牙”），附写客商船户住贯、姓名、路引、字号、物货数目，每月赴官查照。若不由官选私充者杖 60”（《明会典·刑部》）。“务令牙人，尽数开报收税，仍将收过数目，送付监收御史主事稽考”。除了本身的说台交易外，为政府收税是官牙的主要任务，同时牙行也会同“诸物行人”评估物价，依然承担了过去市场官吏的一部分工作。这比唐代的牙人又大大进了一步。

清代市场管理制度和牙行制度，沿用明制，基本上是明律的翻版。

各朝各代的市场管理制度，归根到底主要是为了保障统治者的利益，维护其社会的安定，但在这些办法中也注意了度量衡是否公平，质量规格是否中式，价格是否合理，合约是否履行。执法除佞，对一般人民也还是有好处的。上面之所以不厌其详地追溯了各时期的市场管理制度，正是为了说明一个历史经验：要促进流通的正常发展，引导商人的正当经营，国家对市场秩序进行必要的管理必不可少，这是国家的一种职能，一种权力。“正其号令”、“令重于宝”（《管子·国蓄、揆度》），要以行政方法、法律手段来给经济方式的管理调节以补充，管理应是多样化的，而不是单一的。尽管当时刑罚很重，而且很残酷（肉刑），但对那些不法分子的不良行径，不用重典将难以制止，“以刑去刑”，从精神、从原则上说其实也无可厚非。丢开量刑轻重及方式是否适当勿论，国家对市场行为要加强管理和监督，在这上面古已有之的历史经验还是很值得借鉴的。

不但古代中国对市场有一套管理制度，而且在现代资本主义国家里，为了鼓励公平竞争、防止欺诈垄断，对市场也都有所监督和管理，有的还是十分严格的。且不说属于“社会市场经济”类型的德国，就是推行“自由市场经济”的英国，对经济亦并非放任自流。有关市场方面，政府就制定了“公平交易法”、“限制性交易行为法”、“竞争法”及控制误导广告等一系列法规，并没有“公平交易办公室”和“垄断与合并委员会”两个机构，以确保令行禁止。此外，如韩国亦制订了“稳定物价、限制垄断、公平交易”的法规，违者严厉惩罚，决心把垄断企业的“章鱼爪”斩断。可见反暴利、反垄断、反欺诈，在国外也是一个受人关注的热点。

今天，我们正建立社会主义市场经济体系，同样，决不意味着有人想干什么就可干什么，听任好商充斥，投机横行，视人民利益受到损害于不顾。对伪劣假冒必须惩治，对哄抬物价必须管理，对缺斤短量必须处分，对投机诈骗必须制裁，对偷税漏税必须防止，对走私贩私必须打击。要促进公开、公平、公正的竞争，而反对不正当竞争；允许经营者讲求经济效益，而反对不择手段牟取暴利；可以通过广告宣传的各种方式来提高商品知名度以引导消费，而反对弄虚作假、侵犯消费者的权益。于此，都应该制定相应的市场管理法规。市场法规是市场行为所必须遵循的准则，据此，还使舆论监督有注可依，行政、司法的监督管理具有可操作性。法制健全，机构健全，规章制度能具体地、有力地加以落实，只有这样，才能扶正去邪，提高经营者的职业道德和强化他们的守注意识、才能贯彻公平交易、平等竞争、优胜劣汰的无私原则，从而保证社会主义市场经济比之国外的自由市场经济更加健康、有序、文明地发展，对生产、对消费发挥更大的积极作用。市场经济是法制经济，是典型的信用经济，不是投机经济，不是纯自发、无制约的、极端的自由经济。必须从那些新的误区中走出来。加强共识，排除噪音，团结紧张，阔步前进，为把我们的市场真正建成规范化、法制化的社会主义的新型市场而用心使劲，而防止把市场搞得扭曲变形。

## 通关互市 安绥边庭

中国，作为一个统一的多民族的国家，其形成与发展始自秦汉时期。汉武帝大大推进了历史发展的这一进程。而同周边各民族的贸易往来，实是有利于民族团结和融合的一个重要因素。

西汉时西南各族同巴蜀之间的民间贸易开展较早。“巴蜀民或窃出商贾，取其窄马、僂僮、髦牛，以此巴蜀殷富”（《史记·西南夷传》）。巴蜀运往西南各地的是漆器、铁器、农具、丝绸等商品。蜀地有一种特产枸酱，多半卖给夜郎。武帝建元末年（前135年），唐蒙出使当时尚独立的南粤，在招待会上尝到枸酱，问询之下，知悉是由夜郎经南粤西北的牂牁江（今北盘江上游）分销过来的，回长安后又从蜀商那里得到证实。根据这一信息，西汉政府决定同夜郎建立联系，以便从水路来打开汉与南粤的交通。于是，唐蒙携带大量绪帛、食物，从巴蜀窄关进入夜郎活动，劝自大的夜郎内属。夜郎及其附近城邑同意归附汉朝。武帝在那里设犍为郡。不久，邛窄也归向汉朝，设立郡县。官方关系确立，边关即通，从此汉族人民可公开地自由地作买卖，而不再是“持货窃出”了。

西南滇国的内属时间稍后，张骞第一次出使西域（建元二年，前139年），在大夏（今阿富汗北部）市场上看到蜀布和邛竹杖，问知是从印度运去的。巴蜀西南印度大夏有一条商路，通过这条商路可和西域（今新疆以至中亚）各地建立联系（当时匈奴控制西北，河西走廊交通被阻隔）。回长安后（前126年）张骞向武帝提出这一建议，被采纳。元狩二年（前122年）发使四出，打听到滇边有个乘象国（缅甸），巴蜀商贾由此把商品转道输往印度。于是，汉“始通滇国”，在滇（今云南滇池地区）置益州郡（元封二年前109年）。中原的物产如铜器（铜镜、铜灯）、漆器等源源运到那里，滇后来自制的铜器和中原形制相仿，是受了汉文化的影响。

武帝元鼎末（前111年），南粤才消除割据状态，番禺成为南方的一大商业城市。汉族商人不远千里而来，搜罗象牙、犀角、玳瑁、珍珠、龙眼、桔柚、葛布等，贩往内地，以致当时有“民间厌桔柚”之说。

在北方，汉族与匈奴族贸易时断时续。汉初商定在边界“通关市”，中原的缯、絮、酒、秣为匈奴人民所喜爱，匈奴人民的马、驴、皮毛也为汉族人民所珍视。但匈奴奴隶主贵族却常劫掠沿边各郡，战事时起。武帝中进行大规模的自卫反击，迫使匈奴势力退出河西走廊；打开了内地与西域的交通，取得了与匈奴争夺对外贸易（至中亚）上的主动权。张骞再度出使西域带上数千巨万的金、帛、货物，上万头的牛羊，担负着政治联系和物资交流的双重使命。以后一年里有五六次乃至十几次去西域，商人也应募同行。后世闻名的经今新疆至中亚的“丝绸之路”，即由此时开辟。汉代实是中国民族贸易乃至对外贸易的奠基时期。

南北朝期间，北方政府和各少数民族的经济联系仍有不少开展。西域的龟兹、疏勒、乌孙、高昌（今吐鲁番）的使者“相继而来，不间于岁”。居于塞北广大地区的突厥，也“至塞上，市缯絮，愿通中国”，以马易绢的交易相当频繁。居于西部地区（四川松潘以西、青海东南大片土地）的吐谷浑，也常出动商人数百人，驼骡数百头来求贸易，所需要的主要也是绢帛。

隋唐时期，国家统一，民族贸易更趋发达。唐前期主要以丝帛换取突厥、回纥的马匹；唐后期中原饮茶之风大盛，茶也是西北食肉饮酪的各民族之所

嗜，“回纥入朝，驱马易茶”，中原地区同沿边各族的茶与贸易由此开端。

两宋与辽金对峙，既是不同政权又是不同民族的关系。相互间的贸易也有民族贸易的含义。辽，后来的金，主要需要中原的茶叶以及来自南洋的香药、犀角、象牙等；宋方从辽、金输入的主要是羊、马、驼、驴以及北珠、貂皮、人参等（金）。双方的互市通过边疆的“榷场”进行，有官员进行严格的管理。由于和战不定，榷场兴废无常，某些商品时有禁运之令，商人往来受阻，影响了双方经济的互惠互补。

在今陕北、甘肃、宁夏地区，当时有党项族（羌族一支）所建的西夏政权，也同宋方进行榷场贸易。西夏以牲畜、药材交换宋方的丝织品、瓷器、漆器、香药。民间也有商品交换活动，党项人用味美价廉的青白盐向宋边民换取粮食。北宋中叶以降，茶马互市越益占据重要地位。

北宋神宗时，在四川榷茶，运茶至陕西边区与西羌博马。历史上规模不小、定期举行的茶马互市遂成定制，茶马贸易自此正式成为官方的一项重要政策。

明代同西部各族（主要是藏族）的互市仍是以茶易马为主，统称“茶市”。明政府在今天水、巩昌、临潭（属甘肃）、西宁（在青海）、松潘、雅安（川西）等地设茶马司，行销茶的地区达5000多里远，明初七十几斤茶叶换马一匹。参加互市的主要是官茶。有时官茶短缺，也招商运茶至边。互市多在夏季，市期连续一月。在东北广宁、开原和山西水泉营、大同、宣府（张家口）等边境之地，明政府则设互市场所同蒙古族进行贸易。蒙古族以马、牛、羊、皮毛、木材等来换取内地的棉布、绢缎、农具、铁锅、粮食等，因马是互市的主要商品，故称为“马市”。与“茶市”东西相对，其所需的茶叶通过西北茶市转来，不直接在马市上交易。马市本身的互市每月一二次，连续几天。先官市，后民市，私人交易亦盛。明末女真族崛起，明政府在开原、广宁、抚顺等地设马市，与之互市，逐日或隔一二日交易，人数常达几百。明方以布、绢、缎、盐、米、烟叶、铁器、农具、耕牛等来换取女真族的马匹、东珠、人参、貂皮等土产。尤其是人参贸易与女真族更是利害攸关，努尔哈赤就是在保卫日益发展的人参贸易的共同利益的条件下，团结女真各部落而日益强大起来的。

清（前期）版图扩大，边疆和中原地的贸易往来比过去更为活跃，榷场、互市场的边贸已为各族商人的直接往来所取代，如山西商帮到蒙古的“族蒙商”等。汉族商人到新疆同维族、哈萨克族做买卖的也很多，叶尔羌、乌鲁木齐、伊犁等商业城市兴起。打箭炉、松潘则是汉族商人与西南藏民定期贸易的集中地，以“贩牛羊毛革与买换茶叶之商贾为巨”。边茶成了长期以来“藏汉贸易的纽带”。但各茶马司的中马之制，自康熙四十四年至雍正十三年已陆续地以至全部停罢，以茶叶与各族易物，就由商人来做了。

中国历史上民族贸易的蓬勃开展，从中原王朝的统治者来说，其政治目的是为了安绥边庭，羁縻远人，“固番人心，且以强中国”。客观上却密切了民族关系，成为中国各民族之间经济文化交流的重要渠道，对促进各民族的友好往来，互通有无，开发经济，交流技术，都起了积极的作用。细究往事，有几条值得总结的成功的历史经验。

一是和平贸易，好于兵戎相加。如明代北逐元裔，屯兵九边。一直笼罩于紧张的战备气氛之中。蒙古族余部曾深入中原，掳去明帝（土木堡之变），以后又屡次侵扰明边，构成对京师的威胁。隆庆时鞑靼俺答部内部发生矛盾，

张居正王崇古等利用机遇，以厚赏、高爵招降该部，许以通贸互市。和约达成后，大同、宣大等“三镇悉开贡市”，“广召商贩，听令贸易，因收其税，以充犒费”。“秋市既成”，即得马500余匹。其西部诸部也都“利汉财物，无不踊跃趋之”。中国边地“以段布皮物”交换各部的马匹，自是“贸易不绝”。“边境休息”，“东自四海冶，西尽甘州，延袤五千余里，无烽火警，行人不持弓矢，近疆水陆屯田，悉垦治如内地”。“岁省费什七”，以数计，每年“不下数十万石”（《明通鉴》，《明史·王崇古传》）。这便是以贸易换来和平的显例。

即使在相互对峙、未致发生战争的情况下，通关互市也有利于双方的和平相处，以经济封锁来要挟对方，效果往往适得其反。如秦末赵佗在南粤乘乱割据，西汉初自立为王。汉高祖承认他的独立，开设关市，一时关系倒也和睦。吕后时改变政策，限制关市，禁止向南粤输出铁器和母畜，引起南粤不满，关系恶化，赵佗自号为帝，发兵攻打汉的边邑。经文帝时的遣使安抚，再通关市，赵佗才去帝号。由此可见吕后的“别异蛮夷，隔绝器物”，诚大为失计，互市为密切民族关系的有力工具，贸易制裁的手段决不能轻易使用。

二是薄来厚往，强于经济第一。在民族贸易中许多时候的中原王朝并不专以增加经济收入为目的。无论是通贡（朝贡回赐）还是通市（互市），都是给对方以优惠，或倍数回报，或低价售予，所以能得远人之心，使之向慕中原。政治上的怀柔，用意是首要的；其次是使“异物内流”，满足中原对所不产或不足的物资的需要（如牛、马、骡、驴），主要着眼于使用价值，而非从牟取厚利中追求价值的增值。如明初在茶马贸易中采取“金牌”之制，各族头人各带金牌，牵赶马匹，前来上纳，分等（上中下马）“给与价茶，厚加赏劳”。厚待对方，这一阶段茶马贸易办得是比较好的。又如清初在实行茶马贸易时，由买引茶商（边茶实行“引茶专商”的商专卖制）承办此事，清政府（康熙四十一年）谕令“不可专以税额为事，若立意取盈，商贾不至，与禁止何异”，态度是比较开明的；在停止中马后，茶叶仍由引商运边交易（“边商边茶”）。在康熙末至乾隆初，由于税轻，“松潘一路，茶价甚贱”，“番民集聚”，争贩边茶，以至转于甘肃、蒙古。藏汉贸易中心由西北南移，形成了松潘等两大贸易中心。

三是诚信为尚，胜于投机取利。在私营商业介入民族贸易，以至成为其中的主角以后，民族之间的关系如何主要就取决于商人的经营思想和经济作风，是通过贸易为兄弟民族的生产生活提供方便，还是重利盘剥更甚于在汉族地区所搞的那一套，效果迥异。这个问题突出于清代，因为国家统一，往日的边关互市已让位于商人的深入民族地区的旅外经商了。如由清初随军贸易的汉族商民后来转为留在草原的“旅蒙商”，就是最早的这种性质的商人。康熙时放松蒙古地区的边禁，旅蒙商的人数迅速增加。旅蒙商一般都懂蒙语，通蒙俗，了解蒙民需要，他们牵牛车，赶骆驼，携帐篷，深入草原进行贸易。有的还为当地人民扎针治病，传授医药知识。不等价交换与高利贷固然是商人不可避免的，但要取之适度，不能过分，更重要的是要在商品买卖中为当地人民做好服务工作。山西籍的旅蒙商大盛魁的门联上有句云：“集廿二省之奇货，裕国通商；步三千里之云程，披星戴月”，可见大盛魁人为蒙族人民“以其所有易其所无”，不辞远程跋涉，作出了辛勤劳力。山西祁县乔氏在包头开设的“复字号”连锁商店，除经营皮毛、绸缎、药材、典当、估衣、钱业、粮食外，还买地开办复盛菜园，在塞外苦寒之地推出开风气之先的新

行业。谚云“先有复盛公，后有包头城”，可见其对当地城市发展所作的贡献。晋商旅蒙者颇能“以诚待人”，“笃守信用”。复盛公商号，不图非分利润，不缺斤短两，近悦远来，人人都愿购买复字号所售之货，它们的油成为包头信得过的商品。旅蒙商主要经营项目有茶叶，蒙古牧民只要看到刻印有太玉川、长裕川字样的砖茶就争相购买。由于晋商出售砖茶质量可靠，信誉好，竟被代替银两作为货币在交易中使用。

民族贸易诚有促进民族团结、融合的积极一面，然而不可否认有时也发生负面的影响，揆诸史实，主要有两方面的原因，一是国家的制度政策失当，二是在商品交易中剥削的加重。

前一方面可以历史上民族贸易中影响最大的茶马贸易政策为例。明初茶政马政都还较好，中叶以后就发生变化。原先，为了易马，对运边的茶叶实行专卖，即茶叶由官收官运官卖，商人并未插手。后来因为：一、有时茶叶积压而发生霉烂，有时茶叶缺乏而影响易马，官府觉得很难掌握得好；二、官府自己运茶到边境，路途长、费用高，难以负担；三、官府收购茶叶，储存待用，需支付大量的收购成本和仓储费用，很不合算。于是在缺茶时招商运茶至边与之分成（一部分茶叶交官易马，一部分归商人内销）的基础上，开放商茶逐步形成制度。在官努匮乏的情况下，由商人出货买茶，官府抽分白拿一半，一可纾官司运茶之劳，二可免官司买茶之本，三可解茶叶一时之缺，贪图近利的官府很愿意这样做。但商茶至边的归商人的部分并不用于内销，而是用于走私，阑（擅自）出边境私相易马，对官市冲击很大。商人交官的茶叶多是陈茶、次茶，新茶、好茶留给自己走私，所以“番人上驷，尽人奸商，茶司所市者乃其中下也。番即得茶，叛服自由，而将吏又以私马窜（掉换）番马冒支上茶。茶法马政边防于是俱坏矣。”（《续文献通考》中语）这是明代末叶的事。

清初，边茶贸易实行轻税政策，但乾嘉之际，一反故常，加以吏治不修，茶税“较百货加重”，每遇兵事，“多额外急证”。而地方官干商人请引、完税、缴残（引）时，“刁难需索”，沿途批验茶引时尤多敲诈留难，“茶商缴课规费重于正额”。更有封疆大吏“贪赃枉法”，于“引”外纵放私茶，或公开于引外别行票法。凡此种种都使引茶专商制度大坏。引商歇业者多。到后来私茶伪茶充斥市场，边茶在藏区的信誉扫地，与清初的情况是迥乎两种不同的气象。

后一方面扩大不等价交换、加重中间剥削的例子到清后期也俯拾即是。很典型的要算是往来于东北边疆少数民族间的名为“安达”的那些商人。如清政府为了向居于大兴安岭南部，黑龙江上游以渔猎为业的鄂伦春族征收珍贵的貂皮和其他措得物，按约定时间和地点，派出官商——“安达”前去，以商品交换。“安达”蒙古语音译，原为好朋友、义兄弟之意，但在这里实际上是进行不等价交换、牟取暴利。人们始把“安达”视为奸商的代名词而切齿痛恨。光绪八年（1882年）这种强加的不等价交换不得不予废除。但跟着而来的是私商以民间安达的名义出现在鄂伦春人中间，开始情况还好，受到欢迎。不久商人的真面目暴露，他们以欺骗手段和苛刻条件的赊销办法进行盘剥，使许多猎民陷于破产。对“安达”，从观念到行动与又发生急剧的变化，导致本世纪20年代杀死奸商数起的事例。于是，对所有私商都产生了厌恶，“安达”再次变成一个丑恶的代名词（据《中国商业大百科全书》246页的材料）。由此可见，要搞好民族贸易，心须公平交易，缩小以至消除不

等价交换，否则，义兄弟也是会反目成仇的。

新中国的成立，为民族贸易揭开新的历史篇章。民族贸易的专营机构建立，制定了正确的民族贸易方针政策；扭转了不等价交换，以买卖公平、价格合理，彻底改变了历代商贾贱买贵卖、大肆盘剥的商业形象；组织了适合各民族的特殊需要商品的生产和供应；国家对民贸企业实行了一系列的照顾的措施（如利润留成，价格补贴，税收减免，低息贷款，自有资金等），使之不断发展壮大。民族贸易，成为少数民族地区资源优势转化为商品优势的强大力量；成为联结民族地区商品生产者与社会大市场的组织形态的先导；成为缩小西部与东部地区经济发展差距的重要现实途径；成为实现中国各民族大团结、大融合的重要基因。其重要性正越来越明显地表现出来。做好民族贸易工作也正是今日治国大计中的重要一环。总结、研究历史上民族贸易开展得好坏的经验教训，对做好当前的民族贸易工作，应该说是有一定的比较、参照和借鉴的意义的。而像中国这样一个多民族的大国，其民族贸易的历史的、政策的内涵如此丰富、如此复杂，在世界范围内却是少见的，所以又具有值得世界上更多的人注意和研究的独特的意义。

## 内外交流 孚远睦邻

相传春秋时代鲁、梁两国常和齐国冲突，齐桓公向管仲请教对付两国的策略。管仲的回答是：“鲁、梁之民俗为缁。公（桓公）服缁，令左右服之；民从而服之，公因令齐勿敢为，必仰于鲁、梁，则是鲁、梁释其农事而作缁矣”。接着告知鲁、梁的商人：“致缁千匹，赐金 300 斤，什至而金 3000 斤”。在高价厚利的引诱下，鲁、梁之君“教其民为缁”。13 个月后两国郭中道路扬尘，10 步不相见，车马行人纷纷然都在为趋缁利而奔忙。于是管仲说：“鲁梁可下矣！”请桓公服帛，“率民去缁”。“闭关，毋与鲁、梁通使”。10 个月后，由于专心织缁而放松农耕的“鲁、梁之民，饿馁相及”。“伞石百”，粮价大涨。就在这时“齐粟十钱”，只及鲁梁的 1/10。可是只供国内，不许外流。24 个月中“鲁、梁之民归齐者十分之六”，第三年两国之君只好“请服”了（《管子·轻重戊》）。这段故事是管仲通过对外贸易（先秦时诸侯国间的贸易），以商战服人之例。在大国兼并、诸强争霸之世，这样或类似这样的事是有可能发生的（尽管或有渲染之处）。其实在先秦时期，管仲确是非常重视对外贸易并取得巨大成果的一位突出的历史人物，其事迹和思想大有可传之处。

管仲以鼓励的态度，大力发展对外贸易。齐国两项主要商品——鱼、盐，特准商人自由出口而下上税，“使关市讥（稽察）而不证，以为诸侯利，诸侯称广焉。”（《国语·齐语》）免税以外又加别的优惠：“为诸侯之商贾立客舍，一乘（一车四马）者有食，三乘者有刍菽（马的饲料），五乘者有伍养（供给从人伙食）”（《轻重乙》）。30 里有一驿站，积储食物以供过路者（《大匡》）。又设女间 200，以安行商。于是“天下之商贾归齐若流水”了。

管仲在对外贸易上采取比国内贸易自由得多的开放政策，有其经济上的目的。一是通过商人从境外运来齐国所急需的“皮干筋角竹箭羽毛齿革”等军需或珍稀物资，以做到“羽旄不求而至，竹箭有余于国，奇怪时来，珍异物聚”（《轻重乙、小匡》）。二是组织鱼盐出口，从中取得巨大收入。后者尤为重要。在食盐实行专卖后，国家统一掌握货源，自给多余部分即供输出，“修河济之流”，把盐“南输梁赵宋卫濮阳”等不产盐的地方，即使在出口时免了商税，因那些地方“用盐独重”，盐价特高，由此即可获厚利，等于“煮沸水以籍（征税）于天下”。一年之中出口盐可得金 11000 余斤（1 斤黄金合 4000 钱）。而出口价与盐的最初成本价相差至少 10 倍。为了增加出口，管仲还利用别国资源进行转口贸易。如滨海的东莱盛产鱼盐，但中间隔着强大的齐国，无法与中原诸侯国直接贸易，齐国就假手其间，1 石盐 15 钱受之，官出（出口）之以百（《海王》）。既有足够大的进销差价，管仲自然可采取免证关市之税的示惠于人的作注了。

管仲主张外贸商品的价格须由国家来统一控制，因物制宜，随机应变。对奖励出口，具有独占性的商品，如“渠展之盐”，就以独占价格出售，唯我独高独重（《轻重甲》）。对奖励出口而不能垄断市场的商品，则采取相反的原则：“天下高而我下”，有意识地使外销价格低于别国同类商品的水平，以实行对外倾销，与人竞争。对鼓励进口的物资，实行“天下下我高”，“天下轻我重”的政策，提高价格，以吸引他国物资的输入（《轻重乙》）。在一般情况下，价格可随诸侯国间的市场价格而高下，“天下高则高，天下

下则下”，如“天下高我下，则财利税于天下矣”，即物资就会外泄了（《地数》）。不过在特定情况下，也故意让国内的价格水平低于外国。如诸侯国粮贵，齐国粮独贱，而不出口，借以招致诸侯国的人民来归附（上述的鲁梁之例即是）。

管仲积极出口食盐，但并非无限制地让盐涌入诸侯国市场。他懂得：东西太多了就不值钱，出口数量必须有一个节制。为此，齐国的食盐生产限定在农闲季节，国家征、购数量不超过 36000 盂，避免生产过剩，超过需求，而使之在境外市场上常保持求过于供的状态，“若此，则盐必坐长而 10 倍”。限产抬价之注早为管仲所实行，可见他做生意的手腕确很精明。

发展对外贸易、控制商品价格，管仲熟练地应用了“以轻重御天下之道”，由此来增加经济收入，这是事情的一个方回，但另一方面也是用经济手段来达到政治目的。即通过贸易战，下流血地降服别国，以去掉刺人的“蜂螫”，如鲁梁之例就是。对请服之国再归其土地、正其封疆，与之开展优惠的贸易、“以为诸侯利”，来者往往“垂橐（空囊）而入，捆载而归”，所以桓公君臣尚可算是“正而不橘”，未至于专用诡遭。此外，透过贸易、利用商人，也可择知别国的政情。“以皮市玩好，使民鬻之四方，以监其上下之所好（观其所好，知其奢俭），择其淫乱者而先征之”（《国语·齐语》）。这也是一种政治目的吧。

齐国是出口大国，管仲主张少收甚至不收关市之税（鱼盐），以更多地输出、输入商品，同时要求别的诸侯国也对齐国需输出和输入的商品少收关税，并采取其他方便措施来保证双方贸易的正常开展。就在齐国与周、鲁、宋、卫、郑、许、曹的葵丘之会上制订的盟约中，有“毋忘宾旅”和“无遏余”的规定（《孟子·告子下》），要求便利商旅往来，允许粮食调剂，打破地区封锁；在早先的另两次盟会中，和“修道路，同度量，一称数”连在一起，一再相约降低关布之税，最后（前 667 年）关市税率定在 2%，并一直沿用下来。彼此减轻关市之税，作为双方的一种互惠的对等条件，以盟约形式加以固定化，对外贸易中的特惠关税、贸易协定的作法，在管仲时已开其先河了。

管仲的发展对外贸易的思想，内容十分丰富，可用四句话来概括：开放鼓励，互惠互利，商战致胜，轻重得宜。这种思想对后世曾发生过积极的影响。

秦统一后的外贸系指对中国境外的陆路与海上贸易，以及与横跨境内外的敌对政权（如匈奴）间的贸易。西汉中叶是中国对外贸易的奠基时期，从长安经今新疆以至中亚、西欧有两条商路——“北道”为“皮毛路”，“南道”为丝绸路。中国的丝织品经安息（波斯）商人之手运往大秦（罗马）。一两丝与一两黄金同价。中外贸易堪称鼎盛。财政大臣桑弘羊十分重视并亲手推进了对外贸易的发展。他把中原的特产作为“御轻重而役诸侯”的筹码，说：“汝汉之金，纤微之贡，所以诱外国而钓胡羌之宝也。”（《盐铁论·力耕》）对于那种认为“求蛮貉之物以眩中国，……交万里之财，旷日费功，无益于用”的反对中外交往的思想嗤之以鼻。但当时对外贸易之所以迅速扩展，目的主要是为政治目的服务。匈奴与汉为敌，又贪图关市之利，其拿走的大量丝织品并不适合自用，实际上主要是转输西域夫卖大价钱的。西汉政府开辟丝绸之路，夺回这条商路，直接沟通了西域与中原的通衢，显国力，扬国威，可使西域各小国归向汉朝，并争取到乌孙、大宛为汉之与国，实现

“断匈奴右臂”的战略部署，政治色彩很浓。在同匈奴互市贸易时也充满着商战的味道。桑弘羊说：“夫中国一端之缁，得匈奴累金之物，损敌国之用”<sup>1</sup>。又说：“善为国者，天下之下我高，天下之轻我重，以末易其本，以虚荡其实”（《力耕》）。可见他正是接受了《管子》的轻重思想，设法诱致可称为“本”、“实”的异域有用之物内流，而“末”和“虚”则是指本国甚为丰饶于己已无太大用处的商品（主要是丝和丝织品）。对匈奴的牛马驼驴鼓励进入中原，而中原的铁器则为禁止出品之物，以防改铸兵器。即可证明这并非正常的贸易。

从经济方面说，西汉所要求的只是使用价值的满足：“骡驴骆驼衔尾入塞，騊蹠马尽为我畜，罽（灰鼠）罽狐貉采毡文罽充于内府，而璧玉珊瑚琉璃咸为国之宝。是则外国之物内流而利不外泄也。异物内流则国用饶，利不外泄则民用给矣”（《力耕》）。这里面除了牛马等部分物资可给民用外，其他主要是奇珍异物，是奢侈品，为统治阶级豪华生活之所需，与老百姓很少关系。中国的丝织品出口价虽然奇贵，但绝大部分为外国的中间商人所得，汉方每次出使都要拿出大量的黄金和钱币，是蚀本而非赚钱。在桑弘羊看来，异物内流即为利不外泄了。这和欧洲重商主义者开展外贸是为了少买多卖，保持贸易出超，以追求黄金的进口和货币的增值，有很大的不同。

唐代对外贸易发展到一个新阶段。唐前期开拓西域，保卫商路、西北陆路贸易又活跃于一时，丝绸之路再度驰名于世。唐后期，吐蕃占据河西走廊，西北陆路交通受阻、贸易中衰，对外贸易转向海路发展。在汉代，武帝虽在番禺设黄门，专管海外贸易，由译使携带黄金及丝织品，率领应募商民入海，为皇室采办海外方物，但由于当时的航海技术尚不足以征服海上风浪之险，所以商船最远只到达印度东海岸。到唐后期随着航海技术与造船业的进步，海上贸易大兴，中国商人巨大的远航船常到南洋、印度南部东西两岸，并到波斯湾北岸和红海一带。外国商船也常到广州、泉州、以至扬州来贸易。广州港为之填塞，多时（大历时）年达4000多艘，以狮子国（今锡兰）的船最大，“梯而上下数丈，皆积宝货，至则郡邑喧阗”。唐政府在广州设立“市舶使”——中国最早的海关，对来船进行验货、定价、征税（3/10），珍异、香料等物抽买部分后外商即可自由贸易。由于政策宽松，“旧时所未通者，重译而至，又多于梁隋焉”（《通典》卷198）。

实行开放政策的唐代，对外商的贸易和财产加以保护：禁止重征“蕃舶”；在广州等地划出专门的区域——蕃坊，供外商居住；允许外商立庙，尊重其风俗习惯和宗教信仰。外商“本以慕化而来，固在接以恩仁，使其感悦”，唐统治者的思想，就是要想宣扬泱泱大国的大唐“德音”，搞好与外国的友好贸易关系，政治上的考虑还是很多的。在经济上，朝野人士认为开展对外贸易能使“外国之货日至；珠、香、象、犀、玳瑁奇物溢于中国，不可胜用”（韩愈语），对有钱人奢侈品的使用价值的满足也仍是主要的。不过与汉代桑弘羊等人已有差异的是唐人开始注意到了对外贸易所能带来的大笔经济收入。来自海外的市舶之利，“上足以备府库之用，下足以贍江淮之求”（张九龄语）。尤其是唐后期财政拮据，对此更是计较。黄巢起义，进军广州，要求当广州节度使，唐政府硬是不许：“南海市舶利不赀，贼得益富而国用屈”（《新唐书·黄巢传》）。日进白银15万两（日本人估计）的数字确是非同小可的啊！

宋代进入封建社会后期，对外贸易规模超过唐时，不同于封建社会前期

(汉)的新变化要比唐时显著。宋王朝采取开放、鼓励、招徕的政策。为求扩大对外贸易，北宋初即派出使臣，带着敕书金帛分几路往海外诸国，“勾招进奉”，博买香药、犀、牙、真珠、龙脑。南宋时更倚重外贸，沿用北宋办法，“招来远人，阜通货贿”，奖诱外商来中国贸易。设蕃坊、禁重征，一如唐时，并对遇风险的外商船货立保护救济之法，对保管的外商货物立防守、诈冒断罪之法。外商船舶来去，官员迎送，设宴犒遣。除承唐时旧例在广州设市舶司外，北宋时先后又在杭州、明州（宁波）、泉州、密州板桥镇（今山东胶县）设市舶司，负责管理外来舶商。市舶司并负责登记本国商人的出海贸易，发放“公凭”；商人货物出国不收税，只对回航（至发航原处）所带货物进行抽解（1/10的实物税）和博买，如舶货例。南宋时又增秀州、温州、江阴三市舶司（务）。北宋通商除唐时所达外，还远至非洲海岸的层檀国（今肯尼亚、坦桑尼亚等地）。南宁外贸范围更超过北宋，通商国家地区达四五十。两宋输入商品中香药占大宗，故通商海路又称“香药之路”；输出商品丝织品仍是最主要的，“海上丝绸之路”之称即由此而来。瓷器出口也大有增加，运至欧洲与黄金等价。南宋时进口商品由北宋的50来种增至320多种，其中运京的细色货物70种，运京粗色货物110种，不运京留在当地出售的粗色货物140余种，这些粗色货物大都是过去很少或从未进口的一般消费品，如普通药材木材、服装原料等。对外贸易已开始在一定程度上和广大人民发生了联系，而不仅仅是奢侈品的使用价值的满足，这是和过去时代不同的一个新特点。

宋代对外贸易还有一个特点，是承接唐代（尤其是唐后期）而更有加甚地重视市舶之利，经济色彩大大浓于汉代。两宋国势不振，远非汉唐可达，在政治上宣扬国威、争取与国的概念都已淡化或无从谈起，经济利益成为主要的追逐目标。这一方面是由于商品经济发展，对外贸易繁盛，由此带来的巨大收入日益引起当国者的重视，另一方面两宋国家财政自始至终十分困难，对外贸易的收入不能不紧抓不放。北宋时市舶司年收入50万贯，南宋绍兴末仅泉广二司所收入就达200万贯，对内外困竭的宋王朝的财政确大有裨益。市舶司抽解博买的香药犀象等高贵商品也不尽是官家自用，而是抽出部分作为专卖商品用以转卖牟利的。当时为进口商品而引起铜钱大量外流的现象已日益引起有识之士的注意。汉代外贸不计成本，大量金钱外泄，只求某些高级消费品的内流，这种观念已不能为人接受了。两宋主张从外贸税收中获取大量货币收入，与西方重商主义者的力争贸易出超和金银进口，虽尚不能划一，但在11—13世纪，即远比西方16—17世纪重商主义早四五百年，就出现中国的那种外贸思想，这已经是很不容易的事了。

明清时期是中国封建社会的末期，商品经济有更大发展，以至滋生了资本主义的萌芽，但宋代以至元代以来蓬勃开展对外贸易的势头并未能继续下去，相反地却呈现着曲折乡变的历史进程。一方面商品生产（特别是东南沿海）的长足进步，私营经济（海商）的逐步成长，要求并促进了对外贸易的发展，另一方面明代先后有张士诚、方国珍残余势力流窜海上和日本海盗（倭寇）的经常侵扰中国东南沿海；清初有郑成功反清势力的存在，和接踵而至的欧洲殖民势力——葡萄牙、西班牙、荷兰、英吉利等的屡叩国门，因而发生了海禁的问题。禁了又开，开了再禁，禁禁开开，几次反复，情况十分复杂。在海禁期间对外贸易当然要受到严重的影响。思想界反对海禁的人明清两代都有，都是从对外贸易的发展的角度来立论的。

清康熙中随着台湾的回归而开放海禁，实行有控制的对外贸易政策。国内商人可在一定条件下出海贸易，外国商船在指定的口岸通商（先为上海、宁波、泉州、广州四口，后改在广州一口通商）。由海关代替过去的市舶司行施主管对外贸易的职能，实际事务则由官设牙行来办理（广东十二行），其共同的组织叫做“公行”。行商建筑商馆居停外商，并对之进行管理。行商与外商之间还有“保商”制度（保商为外商的保证人）。虽然“一口通商”后对外贸易总值有很大的增长，但由于外国商人一直不满意清政府通过公行和保商对他们的管理，更由于中国的茶叶、丝绸、瓷器、药材、食糖大量输出，而进口商品不多（棉花、玻璃、钟表、香料等），巨额贸易逆差使外商不得不以大量的银元来抵付，贸易居于劣势。为了扭转这种状况，英国资产阶级无耻地选择鸦片这一毒品向中国倾销，使中国变成入超，白银大量外流，导致社会贫困，并残害了无数中国人民。在中国实行禁烟、抵制鸦片走私的情况下，英国派遣侵华远征军，发动了鸦片战争。因清廷的腐败、投降派的破坏，而致中国方面以失败告终。从此中国一步步沦为半殖民地半封建社会，古代独立自主的对外贸易逐步变为半殖民地型的对外贸易。关税人定、洋行垄断、长期入超，进出口商品结构极不合理，严重的不等价交换，成了近代对外贸易的主要特点。

古代的对外贸易史翻完它的最后一页，从中可以得出哪些主要的经验教训呢？

一是实行开放政策，发展对外贸易，内外交流，在商品上互通有无，在财政上佐助国用，在政治上孚远睦邻，对国家人民是有好处的。汉、唐、宋对外贸易的发展都与其开放政策有关。如果只满足于国内丰饶的物产，而“不知天地之弘”，不面向世界，吸收新鲜空气，固步自封，成规自守，那是会妨害国家的进步、富强，造成社会的停滞、落后的。清代对于外贸通过海关进行监督、管理，对于外国入侵者的觊觎加以防备、限制，对于鸦片毒品的走私给予打击、查办，这是主权国家的正当的民族自卫行动，鸦片战争之起其咎不在中国一方。能使外贸总值迭有增长的“一口通商”怎能说是“闭关锁国”？鸦片贩子、外国侵略者以此为借口来撞开中国的大门，中国人怎能人云亦云，以此自责不休？不过话又说回来，清政府的对外贸易限制多而鼓励少，这确是不假。长于骑射的统治者，面对东来的西方海盗，采取的却是消极海防的政策，与汉、唐、宋以至明永乐时的对外开放，积极防御，主动进取，确是大大逊色的。天朝物博，取给由己，府库充盈，无待舶利，国土广袤，声威远被，由自我陶醉而走向自我封闭。统治者已“对新事物特别憎恶，对旧惯例特别固执”（范文澜语）。为了维护其少数族对多数人的统治，不愿人民同外国人接触，以免引起排满情绪，致使能放眼域外、谙于形势者绝少。再加八旗贵族日趋腐化，在庄严的国门前不配做称职的管门人，所以其被挨打也不是没有原因的。看来能不能实行对外开放政策，的的确确是值得记取的一条历史经验，消极的内向性的、自我封闭、自我孤立的政策不应一再重复。

二是既要做生意就不能不讲经济。中国的封建统治主外贸服从于外交，以交市招来远人，俨然以大国自居，对他国来华的官方贸易名之为“贡赐”。实际上却是薄来厚往，低出高进，在作价上优惠来者，在礼仪上善待对方，在政治上尚不失平等相处。为使人“感悦”，宁愿得不偿失而不求等价互利。汉武斋如此，明太祖也这样，真是只算政治帐不算经济帐；只是在财政拮据

时才开始计算经济收入，唐后期和两宋就比较突出。但是赔本生意是不能持久的。明代朝贡（勘合）贸易最盛，致有郑和七次下“西洋”的壮举发生，后来国势渐衰，已无财力从事花费巨大的海外经营，永乐时扩大了勘合贸易走上了下坡路，入贡者转稀。外交关系不能靠赏赐、靠赠予、靠优抚长期支撑下去。看来对外贸易要讲平等，又要讲互利，历史上“贵远方之物则货财外充”，以大量的金钱绢帛来换取四方来朝的政治上的虚荣的满足，其作法未必可取。

三是商场如战场，内贸且然，外贸更甚。不能不有竞争意识，商战思想。中国历史上《管子·轻重》中早有商战致胜之例，桑弘羊亦以轻重之道来对付匈奴，高价出口丝织品，以“损敌国之用”，但以后在对外贸易中这种史例已久矣乎绝少碰到，而一直在提倡友好贸易。长期以来人们在观念中并不重视商战，除了对敌对者外，并不藉贸易来制服人（宋与辽金敌对，对辽以高价出口丝茶，对金则是高价输出茶叶，以贸易出超来偿付“岁币”，或造成对方的白银流入中原，但这属于民族贸易的范围）。鸦片战争后虽有人（如郑观应）提出“商战”论而风靡一时，但中外贸易已是不平等的贸易，中国在海关、关税等方面已不能独立自主，与侵略者行“商战”已丧失了主动权，而无法操胜券了。看来在对外贸易中睦邻友好固然重要，但必须认真对待别人对我之贸易战、价格战、汇兑战，识破那种在“公平贸易”掩饰下的贸易保护主义；至于用间使诈的“诡道”，在对外交往中更应小心提防，否则即使在有“平等互利”条件下的贸易，事实上也是会上当吃亏，而非真正的互惠。

今天，我们国家实行对外开放政策，大力发展对外贸易和外向型的经济，当然首先要改革外贸体制，要和国际接轨，要加强对外经贸的学科建设，研究国际惯例，处理好对外贸易实务。历史上的情况与今虽已大不相同，但是从宏观上，原则上看，过去的基本经验仍可引起人们的沉思。《国策》云：“前事不忘，后事之师”，研究历史的作用就在这里。

## 肃贪倡廉吏治清明

《韩非子》记有故事一则：卫嗣公命人伪作客商过关市，关市呵难之。那人因缘得通关吏而与之金，关吏才放行。卫嗣公召关吏，说：“某时有客过而（汝）所，与汝金，而汝因遣之”。关市大恐，以嗣公为明察（《韩非子·内储说上、外储说左上》）。卫公故意设圈套，引人人彀，而得明察之誉，这种作法并不可取（后世却有仿行者），但由此说明时至战国，贪污已经盛行，以致引起统治者的不安，不惜行权术、弄小智来考查属下，而思有以震慑之。在春秋时期类似的事情则还没有发生过。

春秋时或更早以前，当然已有贪污。如晋平公时司寇羊台鲋因“贪以败官”，即春秋后期突出之例（尧时“缙云氏有不才子，贪于饮食，冒于货贿，天下之民，谓之饕餮”，《左传》所记乃是一种传说）。但贪污问题看来还不及后来之甚。孔子一部《论语》，只讲了“欲而不贪”，为“五美”之一（《论语·尧曰》），并非明确地直接触及官吏之贪污。舆论似乎还算不上已在大张旗鼓地鞅伐贪污。到战国之世，情况就显然不同了。商品货币经济较以前有很大的发展：“工商食官”解体，私营手工业生产的、私营商业贩运的多种多样的商品，充盈于市场，呼唤着人们；旧的等级制打破，消费已无限制，只要有钱，购买较高级的消费品不再被视为僭越躐等；官僚制度推行，旧的实物廩给范围缩小，为公家做事的官吏，需以其所收入的薪资向市场购买商品。所有这些，都增加了人们对商品的购买需求。为了多多购买商品，满足其舒适的以至豪华的物质欲望，就需要多多增加对货币的占有。同时，土地以至人身也进一步商品化，为了广置土地、大营第宅，以至购求良仆妾，也需要有巨额的金钱在手。而货币，不但有各种形式的铜钱在市场上广泛使用，并且黄金也大量进入流通。春秋时上层人物间的馈赠、纳献、贿赂、交易，犹以珠宝、实物为主，到战国时，在不少场合已非黄金不行了。由于金属尤其是贵金属成为“可以任意变为随心所欲的东西的魔法手段”，这就在社会上形成了浓厚的拜金思想，“欲富乎？忍耻矣……，与义分背矣”（《荀子·大略》）。要富，商人可从经商贩物中争利弄钱，做官作吏的除了机会难得的受赐领赏以外，当其薪给所人不能满足其贪得无厌的奢侈享受，不能应付其漏卮无底的浩繁开支时，其中许多不安分的人就不顾廉耻，不讲道义，不守法纪，用种种不正当的手法去进行贪污了。战国时之所以会冒出较前为多的贪污，其社会的经济的背景就是这样。所以在孟子的口中，“污吏”就同“暴君”一起被激烈抨击。在商鞅的文中把“下动众取货”（骚扰百姓，勒索钱财）视为在下面出卖国君的权利（《商君书·农战》）；把官吏存自私的思想和官吏有舞弊的行为，说成是“六虱”中的“二虱”——“志虱”和“行虱”，这些虱子生了根，国家必定削弱（《弱民》）。而商鞅的前辈，法家的鼻祖李悝，在《法经》中规定的要严加惩罚的犯法行为就有贪污这一条。从思想界到政治界对贪污的态度是严峻的，不宽容的。

战国以降，迄于明清，贪污之风无代能绝，并且有越演越烈的趋势。

西汉武帝时还是很重视法治的年代，但武帝后期地方官员已是“大抵多苛暴”。正如桑弘羊所说的：“为吏既多不良矣，又侵渔百姓，长吏厉诸小吏，小吏厉诸百姓”。真是“患其贪而无厌也”（《盐铁论·疾贪》）。他们“动众取货”，私自加重赋敛，所人多饱私囊。基层官吏的贪污对人民的影响面最大。西汉末叶，农民是“有七亡无一得，有七死无一生”。七亡之

一就是“贪吏并公，取之不已”（《汉书·鲍宣传》，并傍也）。汉以后，尤其是到各王朝的晚期，县官重责、贪吏苛取的现象不断重复出现，成为导致阶级矛盾尖锐化以至诱发农民暴动怒火的助燃剂。

可怪的是有些朝代对地方官吏的贪污默许放纵，甚至视为合法，由此换取这部分人的支持。如王莽时地方官和上头派来的“命士”相勾结，制造假帐簿、假库存（“多张空簿，府藏不实，百姓愈病”），大获奸利，上下公开贪污受贿，根本无人来检查考核。因此尽管王莽不给地方官俸钱，郡尹县宰也都家产积至千金，自然地方官弄来的钱，要先以很大部分孝敬朝官和王莽的。再如北魏前期在未实行“班禄制”时，地方官也不发俸禄，他们就靠经商和贪污来肥私润屋，国家也任其搜括，吏治大坏，“少能以廉白自立者”。纵奸纳贿、违法营私的贪污政治闹得盗贼并起，攻掠愈甚。元朝末年纪纲废弛，官贪吏污，其向人讨钱，各有名目：拜见钱，撒花钱，追节钱，生日钱，人情钱，公事钱。觅得钱多，曰得手，“真不知廉耻为何物”。

各代田赋的开征，照例便是以收钱粮为主要任务的各县地方官贪污勒索机会的来到。如清代各种名目的田赋加耗（雀鼠耗、火耗等），除少量弥补实际损耗，大部分即公开归州县官吏所得和用以支应上司的苛索，贪污竟已制度化了。除了在征敛钱粮时的额外多索、侵吞以外，地方官贪贿受财的其他手段还有：利用担任保管，解送、缴纳粮食金银、财物的机会在各环节肆行贪占；在办理公务执行法律过程中，颠倒是非受赃包庇卖放，有意残害无辜，等等。贪污舞弊，往往是上下勾通，串通作恶，并非个别人的活动。

地方官吏的贪污，发生在下面，根子却在上面。“上府下求之县，县求之乡”，“乡安取之哉”？只有取之于小民了。“欲影正者端其表，欲下廉者先之身”。“故贪鄙在率不在下”（《盐铁论·疾贫》）。理应为下级表率的上级官员，自己先不干净，怎能责罚下面的贪污？其实，在上者又何止于府、于省，尤其重要的是在中枢、在朝廷。在当权的集团中，许多人纵其子弟、令其仆役，非法地牟利纳贿，其事也在各代不断出现。如西汉元帝时贡禹奏请“近臣自诸曹侍中以上家亡得私贩卖”，可见翰中官僚们已在私自“大营商贾之利”（武帝时规定官员不得经商）。成帝时筑昌陵，贵戚近臣子弟竞相辜权为奸（在采买官府所需的物品中包揽生意，独占其利），获得暴利多达数千万。这是子弟为非作歹之例。又如明代前期食盐实行开中，初张榜公开召人报中，仅限于商民，四品以上官僚的子弟家人不许参加。永乐时起“勋贵武臣多令子弟行商中盐，为官民害”；宣德时有的势豪更“纵容厮役，沮坏盐法，私出兴贩，辄数百艘，挟持兵器，所至劫掠，巡司官兵，莫敢谁何”（《宣宗实录》）。这更是自己不露面的武装走私了。

贪利的官僚并不总是假手子弟家人，很多时候很多人硬是利用职务的方便，以自己所掌握的权力，大做手脚，尽占私利。这主要发生在主管财经工作的官员身上。唐后期牛李党争中的牛党的官僚，本身都是些“货殖厚者”。“窃天子之财，以为之赂，聚货者所以得升矣；贵操其奇赢，乘上之急，售于有司，以取倍利，利用者所以得进矣。三司（盐铁、度支、户部）皆有官属，分部以主郡国，贵幸得其宝赂，多托贾人污吏处之。……故盗用货泉，多张空簿，国用日蹙，生人日困。（李德裕：《会昌一品集·货殖论、食货论》）这些贪官，假公济私，监守自盗，借替官府理财之机，与商人上下其手，深相勾结，真是满身“铜臭”，“行如市人”，“语行如市”。这一知其内情的深刻的揭露，在中国历史上很有典型性。唐以后中央朝廷官员接受

下属衙门官吏的贿赂，或在本衙门内涂抹册籍，窜改帐目，盗窃库藏，以此暴富而起家者亦大有人在。明初的户部侍郎郭桓，“通同诸司，将天下钱粮尽收破坏”，赃款折合粮食达2400万担。如此巨额贪污受贿、盗占国库财物，真是当时震惊全国的大案要案。

在官僚中最高职位的是宰相，而宰相又多主管钱谷。历史上以贪酷而臭名昭著的奸相、权相很多。汉以后，如唐时的元载、北宋的蔡京、明代的严嵩、清代的和珅，其贪赃所得足可敌国，最后都没有好下场，奸相得宠，贪官横行，问题是皇帝或暗弱不振，或腐朽不治，或骄泰不检，这时已经是王朝的未造，或者已至盛极而衰的历史转折。不少皇帝正是通过接受奉献或勒令分肥，抄赃人己，成为官吏贪贿的最大受益者。

面对如此严重的贪污腐败，难道最高统治者都不设法加以约束吗？除了确有很多时候很多人对之不想或无力去制止外，在中国历史上反对、整肃贪污的例子也还不少。汉武帝时立的法律就很严，规定官僚不得经商。参与制订法令的御史大夫张汤自己，因涉嫌向商人出卖经济情报而下狱，被迫自杀。历代惩贪，或杖或流或死，用刑都很重。按唐律规定，连“诸司市评物价不平者”，也“计所贵贱坐赃论，人己者以盗论”。直接的贪赃枉法当然更是罪在不赦。最严厉的要算明太祖朱元璋。他“惩元之弊，用重典以新天下”，即采用重赏重罚的办法来奖廉肃贪。这位皇帝将亲自审讯和判决的案例，编成《大诰》（三编），颁行天下，作为讲习的教材、科举的课目；制订出一套明确的典章制度，对全国大小官吏震之以雷霆，执法中不庇亲故不循私情。他大力奖励操守廉能的官吏，加以重用，表彰其“嘉言懿行”，以狂澜之中的砥柱、疾风中的劲草期许之。而对“如蝇蚋之趋朽腐”的贪婪的赃吏，则用激烈的极端手段加以惩处，对郭桓的贪污案也及时清查处理。后来甚至到了“犯赃者不分轻重，皆诛之”的地步，剥皮实草，抄家族诛之事也有发生。真所谓“毫发侵渔者加惨刑”。这些措置确也起到“整顿一代之作用”，使“数十年民得安身乐业”（赵翼和海瑞语）。朱元璋以后，整肃贪污澄清吏治颇力的，在本朝是名相张居正。他为政也尚威严，用刺举（检举）来揭发贪污，治罪之外，还要严格执行退赔追赃制度（“诸赃犯侵盗官银50两，粮100石者，照数监追，押发各边自行输纳”），官场贪风一时顿见收敛。在明以后，则应推清世宗胤祯。这位雍正皇帝戒康熙晚年政纪松弛、“因循姑息”之失，下决心清理各省的钱粮积欠，查出“侵欺入己者，即行正法”。雷厉风行，毫不动摇。雍正还实行了耗羨归公和发养廉银的制度，想由此来杜绝贪污。经十余年的清厘整饬之功，使继其位的乾隆仍能保持并发展“盛世”的局面。可见能否肃贪倡廉，确也关系到一个国家的治乱盛衰。

历代有作为的统治者，不但用订法律、搞“运动”的方式，同贪污腐败斗，而且建立了一套常设的监察机构来纠察百官。女秦有监御史；汉更有部刺史，以御史大夫（副丞相）所属的中丞督之；自魏晋，迄于唐，御史台仍为中央的监察机构；宋因唐制，御史中丞为御史台最高长官，明有都察院御史和给事中等“风宪官”，负责“绳愆纠缪”，权力不小，后并以督御史为巡抚；清也有督察院，设御史，总督、巡抚亦皆带右都御史、右副都御史衔，有监察权。监察的内容纷繁，条目各异。如秦有“五善”、“五失”；汉有“监御史九条”、“刺史诏六条”；晋有“察郡五条”、“察长吏八条”；唐代除有“六条察郡”以外，还有流内官的“四善二十七最考课法”、流外官的“四等第考课法”；宋有“旌赏八条”、“贬斥五条”；明有“八法”；

清乾隆四年后则为“四格六法”。诸如此类，都在于监察官吏，“察其勤惰、辨其廉能”。有了这些监察机构，如真能秉公执法、洁身自好，行使其监察、弹劾的职能，贪官污吏是应有所收敛，或能被纠出，绳之以法的。

历代统治者之所以立法纪，重风宪，无非是由于那些腐败分子，济私损公，化公为私，挖了国家的墙脚；而官贪吏污，纪纲不振，法度不明，政令就难以贯彻；再加过分勒索、抽剥小民，会引起众人的愤懑不平，造成社会的骚乱不宁。这些对封建王朝的根本利益都是极为不利的。完全听之任之将会危及封建统治。可是一法立，而一弊又生，前严之而后又懈之，反贪污、整吏治，没有一个王朝能一贯地坚持下去。元代“号令不常”，致民间有“一紧二慢三休”之谣。明中叶以后各级官吏的贪污舞弊恶性发展起来；清代也是如此。在王朝的后期和末叶随着中央王朝和嗣位皇帝统治权威的削弱，贪污腐败的风气又会弥漫于官场，毒化了全社会。

为什么贪污腐败屡铲不去、屡禁不止，是不是属于商品经济的必然产物？不能这样说。商品货币关系固然会助长一些人的贪欲，滋生捞钱的贪风，如前所述的战国时的情况即是。不过这是提供了一种可能性，而非必然出现的普遍的结果。在历史的长河中，商品货币经济日益发展，贪财慕利的人自然不少，重义轻利、有道德有操守者也并非绝无仅有。如杰出的理财家刘晏，主管财经工作几十年，十分重视商品货币的作用，但他一生清廉，被替贪官元载报仇（此案由刘晏审理）的政敌杨炎所害，抄家后登记入册的“唯杂书两乘，米麦数斛”而已。生前“居取安便，不务华屋；食取饱适，不务多品；马取稳健，不务毛色”，生活非常俭朴。这就是一个很好的代表人物。那么能不能说贪污腐败是封建社会的固有的痼疾，制度不变就无法医治？也不能。封建制度下有贪污，封建制度改变了，贪污也未必就此绝迹，而且在未改变的封建制度下不贪污的人还是存在的。如王安石可算得一位形象高大不贪不奢的政治家。攻之者说他“衣臣虏之衣，食犬堕彘之食”，适见其朴素俭约。连政见不同的司马光也说“金陵亦非常人”，对他们俭朴清高和文章节义一起，表示了内心的钦佩。清官的事例历朝历代都有，决不止是他们两个人。看来贪污问题长期存在的原因还很复杂，需要好好分析。

历史学家从物质与精神两方面来进行过探讨。有人认为“官禄至近代而大薄，亦为官吏不能清廉之原因”。顾亭林在《日知录·俸禄》中的话被引以为据：“前代官吏皆有职田，故其禄重，禄重则吏多勉而为廉。”明代“不知何年收职田以归之上，而但拆俸钞，其数复视前代为轻，始无以责吏之廉矣”。论者并指出以后情况越来越坏。清定官禄以明为本。“正一品岁俸银180两，至从九品仅30两，给米斛数如银两之数，然米实不给，银又多折罚以尽。雍正后虽加养廉，犹不足自贍。于是京曹望得总裁、主考、学政等差，以收门生而取其贽敬，或抽丰于外官，收其冰敬炭敬。御史不肖者，参劾可以买卖。部曹之取费于印给，则明目张胆矣。上官取于属员，时日办差；小官取诸地方，则曰陋规。清节既隳，贪风弥肆”（吕思勉《中国制度史·官制》）。其实在明清以前这类问题就已不少。西汉的儒生早说过：“今小吏禄簿，粟米贵，不足相贍”。“欲求百官之廉，不可得也。”（《盐铁论·疾贪》）自古已然，只是于近为烈罢了。这种薄俸论试图揭示贪污的原因，有它一定的道理。

又有人提出贪污的另一个原因。也是引用顾亭林的话。顾氏在《旧知录·河决》中有云：“天启以前无人不利于河决者。侵克金钱，则自总河以至于闸

官无所不利。支领工食，则自执事以至于游闲无食之人，无所不利。”“而今年决口，明年退滩，填淤之中，常得倍蓰。……于是频年修治，频年冲决，以驯至今日之害”。论者接着说：“不独此也，彼都人士为人说一事置一物，未有不索其酬者；百官有司受朝廷一职事一差遣，未有不计其获者，自府吏胥徒至于公卿大夫，真可谓同心同德者矣。苟非返普天率土之人心，使之先义而后利，终不可以致太平。愚以为今日之务，正人心急于抑洪水也”。这是把贪污归之于道德沦丧，人心不正。“人心不正，则虽厚官吏之禄，亦安能使之不贪乎？若曰禄厚则人重其位，不敢为非也。吾见夫为非者未心诛，守正者未必赏也。既上下应征利，则此必相护，为非者安得觉。且禄厚则其位极不易得，必以贿得之，以贿则必取偿于既得之后，吾见其贪求乃愈甚耳。……况于侈靡之事所以炫惑诱引之者，又日出而不穷，厚禄岂有益哉”！禄薄致贪说完全被否定，也未免偏颇。

持平之论是：厚禄并非无益，但不能专靠这手，而需加以以监察。其言曰：“处财产私有之世，欲人自不嗜利，终不可得，势不能已于监察，然亦必禄足以贍其身，而后监察有所施。不然，虽管葛复出，无益也。人之度量，相越固远。众虽嗜利，固必有一二人不嗜利者，今日所冀，则此不嗜利之人获处于监察之位，使众嗜利之徒有所惮而不敢肆耳。重禄者所以使监察有所施，非谓恃此而遂已也……杨绾承元载汰侈，欲变以节俭，而先益百官之俸。可谓知所务矣”。官俸不厚、人心不正、监察不力，三个方面都有关系，前人对贪污问题的分析至此算是很深入的了。

原因既明，可知要认真对待贪污问题，必须有针对性地从上述的三个方面一齐加劲，拧成一股强大的合力，不断地打击贪污腐败，决不能以为一劳就可以永逸。归纳起来可用三句话来表示之：一是教化不辍，导之以俭；二是执法不贷，察之以严；三是制禄不薄，养之以廉。三者是缺一不可的。

欲正人心，先施教化。先义后利的儒家学派特别强调这一点。他们主张要“急于教”，“上之化下，若风之靡草，无不从教”。孔子曰：“不义而富且贵，于我如浮云”（《论语·述而》），大大赞扬箪食瓢饮而不改其乐的颜回。要达到这样高尚的思想境界虽然很难，但多一分道德礼义的感化，少一分利欲侈靡的诱惑，就有可能对遏制贪污腐败起一分作用。朱元璋之所以对嘉兴布衣王升大加褒美，就因为王升在家书中削切地教导为知县的儿子王瑱：“凡事须清心洁己，以廉自守，食贫处俭，儒者之常”，“慎勿以富贵为念”。在贪风较盛的情况下，是很需要提倡廉洁奉公，安贫乐俭的品格作为任官的标准，而很好地在这方面树立表率的。

但教化并非能对人人有效，礼义并非能使人人愿听。“贤不肖有质，而贪鄙有性”（桑弘羊语），有些人就是见利而动心，闻财而起意；一有贪污自肥的机会即怦然不能自己，伸出的手不肯缩回。对之，就不能不有法纪来管慑之。而于违法乱纪者就不能不用刑罚来惩处之。与主张“急于教缓于刑”的儒家不同，法家学派主张对贪墨者要用重典，施严刑。“人君不畜恶民，农夫不畜无用之苗。无用之苗，苗之害也，无用之民，民之贼也。锄一害而众苗成，刑一恶而万民悦。虽周公孔子不能释刑而用惠，……故刑所以正民，锄所以别苗也”（《盐铁论·后刑》，桑弘羊语）。这是中国古代的法制学说，曾作为反贪污腐败的思想武器。法令必行，不阿权宠，是以“令行而禁止，法出而奸息”（《新序》）。如能遵守这一原则，反贪即可奏效于一时一事。而古代的负有举发好佞任务的监察系统，则是与法制相配合的重要的

执法机构。“公则明，廉则威”，在能“廉以自律”的清白公正的“不嗜利”的监察人员严明的督责管理下，以法律为准绳，以纪检为职能，官场的贪污腐败的恶习可能在一定程度上得以抑制。历代王朝有为君主之重视“风宪之官”，加强廉政监察；并非只是一种摆设。

当然，“仓廩实而知礼节，衣食足而知荣辱”，根据国家的财力，给官吏们以适当数量的俸禄，使之在生活上能有较好的物质条件，“足以养其身，贍其家”，或更“润泽及于九族乡党”，这也是十分必要的。不给俸禄，任其自取，固然荒唐；给人甚薄，而自奉甚厚，这也是不妥当的。如果官吏戚然无以自给，而欲求其“无毁廉耻，盖中人之所不能也”，“贪鄙苟得，无所不至”（王安石语）枉法取赂，由此而生；即使少数人廉隅自励，枵腹从公，也难责以效能。清雍正，清理钱粮、把地方滥征的耗羨限制在二成以内，收缴归公，其部分再由省，里（藩司）统一发给各官作养廉费用（知县 400 两至 1200 两），与正俸合称“廉俸”。养廉银比例大于正俸（大约 5：1）。禄以养廉，持法以严的雍正，这一决定亦不失为明智之举。不过厚禄终非肃贫的唯一途径。宋给赐甚多，“亦有职田，又有词禄，以养罢剧告休之臣”；王安石时更“增吏禄”（原胥吏“无常禄。唯以受贿为生”），一年拿出 110 余万贯钱。然在北宋特别是晚期，其贪污依然。盖纪纲不振，因循苟且，对官员宽厚有余，严明不足，重法虚设，浇风日竞，虽有清官如包拯者，在步履艰难中亦奈此除不尽，杀不完的贪官赃吏何！

上述的三条合起来可说是治贪的基本的历史经验。商品经济发展是历史的趋势，生活于私有制下的人们不能完全不讲经济收入。要退回到上古之世，“民朴而贵本，安愉而寡求”，“道路罕行，市朝生草”（《盐铁论·力耕》），限制商品交换，以至消灭商品经济，是愚蠢的空想。“见素抱朴，少私寡欲”，视与工商业有关的“利器”、“奇物”、“难得之货”为罪恶渊藪，而要求“绝圣弃智”、“绝巧弃利”的道家思想，也是完全不切实际的谬论。在承认商品经济和私有制一时不能废除的前提下，要抵制贪污腐败的风气腐蚀人们的心灵、侵袭国家的肌体，舍上述三者而不由，那就没有更好的办法了。问题不是这些办法无效、失灵，而是虎头蛇尾，不能坚持，而是空喊一阵，未动真格。

今天，贪污腐败现象不但我们国家存在，而且在境外，国外也都存在，真是一个国际性世界性的问题。各个国家各个地区对肃贪倡廉都想了一些招数。台湾的阳光法案，香港的廉政公署，即是其中的著名者。在西方，高级官员贪污受贿是会被弹劾法办的，新闻媒介也会不留情地将这些政治丑闻曝光。有的国家还有警方展开的“净手行动”（逮捕贪污受贿的政界领导人和企业家）。在我们社会主义的中国，这个问题理应解决得更好，透明度更高；如果不及时解决，有效制止，将会严重地影响党群关系，影响党的威信，甚至影响政权的性质，这怎能不引起高度的注意？在改革开放的现代化建设的进程中，反贪污、拒腐败应是长期的战斗任务，反腐倡廉的警钟需长鸣不息。共产党人和革命者，信奉“为群”、“利他”的人生哲学，认定人生的价值在于奉献；贪污、牟取不义之财，和我们的宗旨是根本不相容的。孙中山先生一生“尽瘁国事，不治家产”，李光耀先生矢言自己绝不作百万富翁。共产党人的气概、品质、境界，自然不会也不能输于他们。“思往事，知来者”，历史上反贪倡廉所能做到的，共产党领导的政府自然更能发扬之、充实之、提高之。加强道德教育，发动舆论监督，可使人知义而不愿贪；严肃法制纪

律，健全规章制度，可使人知耻而不敢贪；改善工资待遇，提倡节约俭素，可使人知足而不想贪。有此“三知”、“三不”，不是正大有助于齐心协力去达到肃贪倡廉的目标吗？只要我们常备不懈，贯彻始终，就不会像历史上那样的反贪防贪，忽热忽冷，时紧时松，吏治清明的时候少，社会昏暗的日子多。我们就一定能把肃贪拒腐的斗争进行到底，一定能把社会的蛀虫干净全部地深挖出来，一定能使党的形象在人民心中比以前更高大，更辉煌。

## 选才进贤 成事在人

《韩非子》中说“管仲以公，而封人谤怨”（《外储说左下》）。这里面有一段故事：管仲助公子纠堵击归齐的公子小白（即后来的桓公），发箭中其带钩。小白用计躲过，先抢入齐都为君。管仲被缚，自鲁遣返至齐。道中饥渴，向绮乌封人（管理封疆之官）乞食，封人跪进食物，很恭敬。偷偷地对管仲说：如有幸“及（至）齐不死而用于齐，将何报我”？管仲正色道：“如子之言，我且贤之用，能之使，劳之论，我何以报子？”封人怨之（《外储说左下》）。注者云：“仲不报封人之恩，唯贤是用，人怨谤也。”用人出于公心，以贤为准，不因私恩而徇私情、虽不贤亦用之。管仲在这一点上是做得好的。正是从这样的指导思想出发，管仲于齐主政后，即替桓公大力选拔贤才而进用之，以隰朋为大行（办外交），以宁戚为大司田，王子城父为大司马，宾胥无为大司理（大法官），东郭牙为大谏。下层官员的配备亦重在才能，“匹夫有善可得而举”，定为地方长官的职责；知而不告，以“蔽贤”治罪。由于齐国贤人能人荟萃，故能在政治、军事、外交、经济上诸多建树，桓公得首先称霸于春秋之世。管仲个人虽善设谋定策，但如身旁没有济济人才来襄助之，也未必能成就此不世的事业。自然，能荐贤的管仲本人首先是个贤者，是个能人。故云“管仲去鲁入齐，齐强而鲁弱，故贤者所在，君尊而国安。”（《风俗通·穷通篇》）齐国能重用小商人出身的管仲、宁戚，并选拔平民中的“秀士”，其得人之盛，可说是对依靠血缘关系或祖宗功勋而享受爵禄的世官世禄制的有力冲击，对请谒成风、用人唯亲的陋习的一个改革。

在春秋以前就已实行了很长时间的世官世禄制的贵族政治，其弊病正日益暴露。盖世禄之家习于骄奢淫佚，由此出身，贤者极少，多不能任事，欲能任事，唯转向草野中求之。身分微贱者却往往是能人贤者。管仲处于春秋前期，不避贫贱，破格择用贤者，是初创性的突破，后来终于形成一种潮流。原因是春秋末叶在官之学散在民间（如孔学）；而为政各门，都有学问，且务求其精深；加之等级平夷，贵贱之序发生变化。……有机会就学、且学有专长的人，虽非世族，却是能任事的人才。他们心不在宗国，轻去其乡，到处兜售所拥有的知识、才能、孜孜求试，期望一旦有以用世，这就是人才大流动中的活跃于战国政治舞台的“游士”。游士中有许多不但有“才”，而且可称得一个“贤”字，“六国之士，人楚楚重，出齐齐轻，为赵赵完，畔魏魏丧”（《论衡·效力》）。吴起、孙武、伍员、商鞅、乐毅、孟轲、荀卿、李斯等都是其佼佼者。事实确是如此：能得人者国兴，而人才流失的故土宗国却大受损害。春秋之世，称强的齐晋、以及享国虽久的鲁卫，至战国之初皆微，症结就在于不能用人、用贤、或虽能用于一时（如管仲），而卿大夫世及之制未根本动摇。世及者不必皆贤也。只有南方自称蛮夷的荆楚独能用贤。不论是“鄙人”（孙叔敖）、俘虏、逋臣、仆赁都不次用之，一直仕至右尹太宰，其汲汲于求贤若此。所以王孙图说：“楚惟贤以为宝”。楚人专务用贤，宜乎重用孙叔敖的楚庄王，国势强大，殿春秋之季而成为最后的一代霸主。战国时尚贤之事迭见。燕昭王筑台，于金以求郭隗；齐宣王以檀子、盼子、黔夫、神首诸臣为宝，压倒以径寸之珠十枚夸宝的梁惠王；魏太子遇田无择于途，再拜而退，不敢“以富贵骄人”；赵简子游河而叹：“安得贤士而处焉”；秦用张仪、范雎，布衣卿相皆异国之士。可见七雄尚

贤，如何用人才大家多少都能注意及之。国力军力竞争，基本上就是人才的竞争。在这上面做得最好的遂能并天下，称帝而治，秦之兴即由于“游士之蚁聚也”（《东坡志林》）。当然，得士任事须是贤者。结客三千养士无数，谈天雕龙之流、击剑扛鼎之辈、鸡鸣狗盗之徒，纷纷出其门而馆于上，流品杂列，虚名浪得，功利心切，富贵念重，这种人人数虽多也成不了大事的。

在思想界春秋战国以来，求贤使能论也日见高涨。大教育家孔子，在“亲亲”的同时力主“尊贤”、“举直”，并说人（叶公子高）以“政在选贤”（《韩非子·难三》），甚至认为“荐贤，贤于贤也”；其“有教无类”，更直接培育了不少人才，扩大了选拔统治人才的范围（当时还只能给卿大夫当“家臣”）。敢于“讥世卿”，即表示了他对“亲亲”而不“尊贤”的世官世禄的世袭制深持怀疑态度（除另有注外，均散见于《论语》各篇）。孟子在《公孙丑》篇中也说：“尊贤使能，俊杰在位，则天下之士皆悦而愿立于其朝矣”。荀子在《王霸》篇中则指出：“身能相能，如是者王；身不能，知恐惧而求能者，如是者强；惟便僻左右亲比己者用之，如是者危削”。在《君道》篇中荀子又说：“故明主急得其人，而暗主急得其势。急得其人，则身快而国治，功大而名美，上可以为王，下可以为霸；不急得其人，而急得其势，则身劳而国乱，功废而名辱，社稷必危”。能否选贤任能关系到国之治乱安危，真把用人放到了第一位。

墨家学派的墨子，昌言“尚贤”。他说：“夫尚贤者，政之本也。”“是故国有贤良之士众，则国家之治厚；贤良之士寡，则国家之治薄。故大人之务在于众贤而已。”（《墨子·尚贤》）贤者的多少也关系国家政治之兴衰，收罗众多的贤者正是当局的一大任务。而贤者，那些“厚乎德行、辩乎言谈、博乎道术”的人，在墨子的心目中，有不少却是出身于社会底层的人。

集法家学说大成的韩非，鼓吹：“明主之为官职爵禄也，所以进贤材劝有功也”（《韩非子·八奸》）；“贤者之为人臣，北面委质，无有二心”（《有度》）；霸王者、人主之大利也，人主挟大利以听治，故其任官当能，其赏罚无私”（《六反》）。并举“郢书燕说”的故事、借燕相之口说：“尚明也者，举贤而任之”，任贤则“国以治”。其旨盖重在举贤治国（《外储说左上》）。在《说疑》篇中，韩非更指出：“内举不避亲，外举不避仇。是在焉，从而举之，非在焉，从而罚之。是以贤良遂进而 305 奸邪并退”。于此揭示了进贤用人的一条重要原则。这条原则不仅与法家“任法无私”、“守之以公”的思想相合，而且也曾得到儒家孔子的赞赏（指春秋时晋国大夫祁奚为国举贤之事）：“善哉，……论也……可谓公矣。”

杂家《吕氏春秋》同样也大讲得贤人而用之的重要性。它形象地譬喻：“得十良马，不若得一伯乐；得十良剑，不若得一欧冶；得地千里，不着得一贤人”（《赞能》）。该书作者历览往事，肯定他说：“古之有天下者，观于《春秋》，自鲁隐公以至哀公，十有二世，其所以得之所以失之其术一也；得贤人，国无不安，名无不荣；失贤人，国无不危，名无不辱。先王之索贤人无不以也。”（《求人》）这可说是对得贤失贤的利弊得失的一个历史总结了。

在百家争鸣的年代里，诸子对尚贤却发生了共鸣。这和当时世官制世禄制的崩溃、客卿制官僚制的代兴，当有密切的联系，思想是现实的反映，各家所云“亦时势使然也”。秦汉以来，中央集权制的封建国家进入发展时期，官僚制确立，旧时代公卿之胄才则用，不才则弃。如何进才？各王朝都致力

于寻求一套新的任官选贤制度。两汉实行以郡国荐举(孝廉)、牧守征辟(属员)为主,辅之以赏选、荫袭(任子)的选举办法。曹魏始行“九品中正制”、隋唐以来采用科举制。汉代选举之弊是简择不实,贤佞并进,右门第、童虚誉亦自东汉开之。然九品中正更是唯能知其阔阇,非更辩其贤愚,“下品无高门,上品无寒士”,完全变成门阔士族控制选举左右政治的工具。故又不得不让位于试图打破门第、地域限制,实行公开竞争、择优录取的开科试士的新制度。但在长期实行过程中,科举制以文辞取士,不重德行能力,八股文误人子弟,实是摧残人才。于清末“废科举、兴学校”声中宣告寿终正寝。曲折的道路说明要使举贤制度化、真正实现用人唯贤而不用人唯亲,不是一件很容易的事情。

贤者被认识,被发现以后,如何正确地使用之,以发挥其最大的效能,这也是一个重要的课题。古人的作法,一是敬重与信任贤者;二是按其能力与专长,使之就列服官;三是考其绩效,论其贡献,以为殿赏。特别是对于官员的考绩,历代部很重视。《周礼》有“八法”“六计”,分别治官府,课群吏。汉代有“考课”和“上计”,每年一小考,三年一大考,量其功能,定其迁降。唐定“考功之法”:凡百司之长年考核其属员,三品以上高官由皇帝亲自考核裁定。有品级官员,按“四善”(德行)“二十七最”来考核其德才能绩,分九个等级评定上下。无品级的流外官,则立四等考第察其功过。通过考绩,真正的贤能之士得以升迁,虚名冒滥者由此降黜。包括考课官吏在内的各项用人制度办法,经过许多代人的努力,在不断地趋于完备和系统化。

“身定国安天下治,必贤人”(《吕氏春秋·求人篇》),为政“欲其国家之富”,也必贤人(《墨子·尚贤》)。而要使国安且求国富、管好、做好复杂繁重的财政经济工作,对贤人的需求是更为急切的,如果只有良好政策制度的策划、制定,而没有优秀人才干部去贯彻、推行,工作也做不好,甚至会走样变质。如历史上的茶、盐有时法未必不善,而政实有失,结果无益于国,徒取怨于民。谋事在人,成事亦在人。通过米盐琐碎的事务去达到富国裕财的目的,在这件事情上,人才问题表现得尤为突出。

管仲在齐国“通货积财”,进行经济改革,与他善于团结、使用人才有关,这固然是历史的显例;管仲以后,主管财经工作的理财家、政治家,在知贤、举贤、用贤上大有成就者,亦不乏可传之人。如唐刘晏和明张居正即是。他们两人都有卓越的组织才能,因之都当吏部尚书,更积累了丰富的组织工作经验。

刘晏深知“办集众务,在于得人”,为此他“通壅滞,任才能”,十分注意用人之道。史称刘晏任人“必择通敏、精悍、廉勤之士而用之”(《资治通鉴》中语)。即通达事务、精明强干、忠勤职守、廉洁奉公,是他用人的德才标准。对各部门的主管要求更高,必须是人中之秀:“其场院要剧之官,必尽一时之选。”在诸道独当一面的,更“慎简台阁士专之”(《新唐书·刘晏传》)。但在选拔人才时刘晏有一特点是并不多求资历,而是大胆起用年轻人:“凡所任使,多收后进有干能者”,或“皆新进锐敏”,富有朝气的新秀。在刘晏主管东南财政时,“时经费不充,停天下摄官”,“独租庸得补署”,刘晏就利用这个机会,选择了当时有名之士、能任繁剧事务的“补署为官”,“积数百人”,有了这一支队伍,“趣督倚办,故能成功”。

刘晏选拔人才主要来源于知识分子—“士人”,以此来替代衙门中的旧

胥吏。他有这样一种理论：“士陷赃贿，则沦弃于时，名重于利，故士多清修；吏虽洁廉，终无显荣，利重于名，故更多贪污”（《资治通鉴》卷二二六），《新唐书》记刘晏有言：“士有爵禄，则名重于利；吏无荣进，则利重于名”。所以在理财中“检核出纳，一委士人，吏惟奉行文书而已。”（《新唐书·刘晏传》）刘晏以提倡名节来培养僚属的事业心和上进心，这一原则在当时也是可取的。

刘晏“总领”东南财赋，办事十分注意效率，他对属下一方面放手任用，必尽其才能，一方面“务于急促”，严责其功效。同时也注意教育，“趋利者化之，遂以成风”（《旧唐书·刘晏传》）。刘晏要求僚属忠于职守，由于他善于使用、考核、“任其才而得其人”，属吏对他有知遇之感，尽心奉职，关系亲近，不敢隐瞒事实，玩忽职守。史称“其部吏居数千里之外，奉教令如在目前，虽寝兴宴语，而无欺给，四方动静莫不先知。”（《旧唐书·刘晏传》）这样的使用僚属，在当时“惟晏能行之，它人不能也”（《新唐书·刘晏传》）。

刘晏两度为吏部尚书。史称他“久掌铨衡，时议平允”，“知吏部三铨事，推处最殿分明，下皆慑伏”（《新、旧唐书·刘晏传》）。代宗曾命刘晏“考所部官善恶，刺史有罪者，五品以上辄系劾，六品以下杖然后奏”。这就更加强了他管理人事的权威性。

在封建社会里，既能理财，又能用人，指挥庞大理财系统如臂使指，运动灵活自如者，除刘晏外，实很少再见其例，他人效者，终莫逮也。国家干预经济，举办官营事业，就是必须像刘晏那样择善、任贤，方能减少官僚机构的弊病，从而使有改革意义的经济政策发挥其应有的积极作用。张居正作为封建社会后期的经济改革家，他严清丈，切实整顿田赋，查出隐漏土地，推行一条鞭法，进行赋役制度的重大改革，从而使疲沓窘困的明王朝，仓粟可支10年，积金累至400万（两），治绩炳然。这与他知人用人，“加意于牧民之官”、循名责实、考核吏治的一套好的作法也是分不开的。如清查田赋隐漏的工作，就是以实行“考成法”——“有司以征解为殿最”来作为督责推行的手段的。

当过吏部侍郎、尚书的张居正的用人制度，保障了他的经济改革，其中有不少好的内容，民有特点，值得称述：

一是公论选。按公平原则选用人才。他认为持衡者如杂以私意，持以偏见，就不能发现人才。为此提出“六毋”的选人原则——“用舍进退，一以功实为准。毋徒炫于虚名，毋尽拘以资格，毋摇之以毁誉，毋杂之以爱憎，毋以一事概其生平，毋以一眚‘过错’掩其大节”。他强调用人要扬长避短，说“事无全利，亦无全害，人有所长，亦有所短。要在权利害之多寡，酌长短之所宜，委任责成，庶克有济”。有的人“身蒙皆垢，众所指嫉，其人果贤，亦皆剔涤而简拔之”。

二是专责成。对用一个人须审之于初，慎之于始，一经任用，就“宜加信任，勿听流言苛求”，假以事权，责任分明，遇到非议和困难，“宜预将护，俾得展布”，不要“待其被劾而后救之”。“苟可以荐达之、保护之，即蒙嫌树怨亦所不避”。他还常用书牍形式给下属具体指示，授以方略，以便把事办好。这样信任人才、保护人才，就使人内心感奋；“人多乐为之尽”。

三是重久任，他认为“任必久而后治，功必久而后成”。久任才能熟习

事理；如更调太繁，迁转太骤，就功效难见，无从综核名实。凡称职而未至致仕之年者可较长地担任某一职务。“如此则人有专职，事可责成，而人才亦不患其缺乏矣”。

四是严考察。借此判断人之贤否，事之兴废，对其功过作出评估。考察之法有三：定期考察，随事考成，探访告诫。以“安静宜民者为最，其沿袭旧套、虚义矫饰者，虽浮誉素隆，亦列下等”。“不能悉心甄别，而以旧套了事”，则主持考察的人员“为不称职”，要给以处分。“自是一切不敢饰非，政体为肃”。五是明赏罚。经严格考察，继之以严明赏罚。凡法所当罚，虽权豪贵近也不肯轻易宽宥；凡法所当赏，虽小吏下僚办不会轻易忽略。如有冒赏或隐罚的，必严加追查，使一一归于明信。对贪污者治罪之外还要追赃，惩处非常严厉。张居正的用人之道可概括成十六个字：“去私毋偏，不询虚名，任而信之，尽其器能”。其思想颇成体系，包含着不少的真知的见（取材于《张居正文集·陈六事疏、书牒》、张居正《行实》《明史·张居正传》等）。王安石用人就不如张居正，所以其改革就不如张居正之顺当和收效之快。在中国历史上还曾存在过一种独特的制度，即不少时候实行了官职与爵位同用的作法（康有为称之为“妙用人才之法”）。“官职以治事、事惟其才，则能者任之，其义在用也；爵位以酬勋旧年德，所以尊显之，其义在报”。春秋列国有大夫爵位者无数，而任职者无几人（但亦由世官中产生）；战国立关内侯十九等虚爵，而任以职事者有白屋之俊才，异邦之羁旅，亦不必遽授高爵。汉世因之，官爵并授。唐时创检校行守试之法，庶僚可同三品平章政事，宰相亦差事官耳。这些都是因为资格年劳之法的限制，人才的登庸甚难，仕道日隘，不利于用贤任能，而实行的变通办法。宋代（太祖）更有发展，大行“判行守试权差遣”之法。官与爵异，官可不次拔用，爵则论功次迁。职事只是一种差使，低品级可以负大责任。“惟才是与，不论爵位。至于迁转，则各按其原资，积年劳，累功效，而后渐至大位。事权轻重视其差，恩荣轻重视其位，两不相蒙，各有所得。才贤争效其职，大臣不怨遗佚，权 311 贵不至尸位”。明代虽无官爵并行之法，而翰林得为大学士（五品），御史可出为巡按（四五品），事权甚重而品位不高，故不少磊落英勇之才，亦得以妙年盛气举其职而行其志。及至清代，其制大变，官职与爵位合一，循序渐进，按年而转，欲至尚、侍、督、抚之位，非经数十转不得至，而经此数十 即使弱冠通籍，顺风直上，亦必年已耆耄，精神衰耗，阅历疲倦，除谋子孙而娱暮老之外，便无余志了，清代用人之弊即在于此（取材于康有为《官制议》）。官爵分离，具体作法可因时而异，因事制宜，然其目的在于解决年资、功勋与才能、德行之间的矛盾，避免人才的积压壅塞，在原则上说，诚亦不无可取。推而广之，要打破按资论辈的职习，或是克服因功世及的陋风，不妨对一些人只酬之以年劳或寄之以厚禄，不必在其职而任其事，以免对真正干事人牵掣阻扰，这也未始不是一种处理问题的办法。当年刘晏对“权贵干请欲假职仕者”，仅“厚以廩入奉之，然未尝使亲事”，甚至“俸给多少，迁次缓速，皆如其志”，就是不让他们插手实际工作。如此行事，在精神上不也正是大有相通之处吗？

综观历史可以看出，中国古代的尚贤思想和用人原则，其内涵相当全面、深细，确是中国思想文化遗产的一个重要的组成部分。如果说在祖国思想宝库中，处处异彩纷呈，奇光交映，则尚贤思想和用人之道也正是其中的一个令人炫目的大发光点。

今天，全国人民正在党的领导下，尽心竭力进行社会主义的现代化建设，建立社会主义的市场经济、现代化要靠人才，市场经济也正是人才经济。在这里，关键是人才、高素质的人才。重要的是要“尊重知识，尊重人才”，事业的成败就在于能不能发现人才，选拔人才，使用人才。为了看重人才，用好人才，思想上真正地做到以“人才为财富”、“人才为资“源”，认真总结建国以来在这方面正反两方面的经验，学习外国在人文型管理科学中的理论和方法——注意其重视人的因素、善用激励机制等方面的论述，这固然是首要的或是重要的任务，但对我国古代的用贤之道进行研究，取其精美，去其粗恶，为创造一套在历史新时期适合我国国情的选人才、用人才的制度，提供有益的借鉴，也是不可忽视的事情。整理、研究历史上用人之道的目的，归根到底就在于以为当世之用。

