

論王安石變法的經濟改革及新法失敗之原因

作者：夏玉泉



2021年12月16

兩宋是中國歷史上經濟的黃金時代。首先，趙宋政府沒有推行抑商政策，百姓對農、工、商等行業都可以自由參與，因此各行各業都十分繁盛；其次，隨著洛陽、成都、揚州、蘇州及廣州等大城市相繼崛起，工商業及手工業都在各大城市集中發展，致商品化的程度超越以前各朝代；再者，進出口貿易也異常發達，進口品種類繁多，如：珍寶、香料、藥材等，重要是這時期進口品的消費不像前朝只限於皇宮貴族階層享用，一般百姓也是這些進口品的消費對象。

在經濟繁榮的當兒，生產總值也達至世界高峰，兩宋的人均生產總值較當時歐洲高出 5.2%（見 A. Maddison 著《世界經濟千年史》P.30 圖 1.4）。在這樣一個高所得的社會，政府的財政收入也相應提高，然而北宋自仁宗時期開始，政府每年的財政已再沒有盈餘，到英宗時更達到入不敷支的境況（詳見下表）。

	太宗 (公元 976 年 至 997 年)	真宗 (公元 997 年 至 1022 年)	仁宗 (公元 1022 年 至 1063 年)	英宗 (公元 1063 年至 1067 年)
稅收收入 (單位：萬緡錢)	2225	15085	12625	11614
全年財政情況	餘大半	餘 2407	無餘	蝕 1574

表：北宋初年財政狀況
(資料來源：錢穆《國史大綱》下冊)

造成北宋財政不敷的原因，是政府支出龐大所致。北宋初年外患頻仍，當時的外敵有西夏及契丹，雖然每次對外用兵所耗之軍費不貲，而且戰敗賠款也會增加財政的負擔，但對比宋初的財政收入，這

些支出只屬小數。以公元 1005 年宋、遼「澶淵之盟」為例，宋朝每年輸遼歲幣銀 10 萬兩、絹 20 萬匹，折合約為 30 萬緡錢（1 兩及 1 匹絹各約等於 1 緡錢），只佔宋朝年平均財政收入的千分之三（見波音著《透過錢眼看歷史》P.118）。

真正造成北宋龐大支出的，是耗在所謂冗員、冗兵、冗費的「三冗」開支上。北宋的財政支出中，主要用於軍隊支出，及官員薪俸上，這些費用已經佔了歲入的 70%（見陳雨露、楊棟著《中國金融史 3000 年》中冊 P.92）。然而這些支出，卻沒有達到預期的效果。例如：文官制度的行政效率非常低下，軍紀渙散及戰鬥力明顯下降。公元 1067 年宋神宗趙顛即位，對改革政府財政有他的期盼。

王安石改革之主要目的是增加政府的財政收入，這跟神宗的財政理念一致，自然受到神宗的賞識，籌措變法計劃。熙寧二年（公元 1069 年）到熙寧九年（公元 1076 年）的 8 年，王安石等人圍繞富國強兵這一目標，推出一系列改革措施，史稱「熙寧變法」或「王安石變法」。「王安石變法」的政策內容包括經濟、軍事、及教育三方面，但重點仍是在增加收入的經濟政策。

軍事方面，變法側重於精簡軍隊、裁汰老弱，及合併軍營。如在北方各路陸續分設 100 多將，每將置正副將各 1 人，選派有武藝又有戰鬥經驗的軍官擔任，專門負責本單位軍隊的訓練，目的是要使兵

知其將，將練其兵，提高軍隊的戰鬥素質（稱為將兵法）。又在鄉村住戶中每十家（後改為五家）組成一保，五保為一大保，十大保為一都保，並分設保長、大保長和都保長，同保人戶互相監察。農閒時集中訓練武藝，夜間輪差巡查維持治安。目的是為了防範和鎮壓農民的反抗，以及節省軍費（稱為保甲法）。

教育方面，改革包括兩項，一、改革科舉制：廢「明經」科，「進士」科免試詩賦，專試經義策論，並以王安石所著的《三經正義》以為經義考試的標準，又設「明法」科，試律令及刑統大義；二、整頓學校制度：立「三舍法」，太學生依學習進度分三等級，新生入學者為「外舍」，然後根據月考及年總考成績，可分別升至「內舍」及「上舍」。

「王安石變法」是用現代經濟金融政策來改造財政，達至斂財目的的一套「新法」。因此大部分新法的措施都針對經濟項目，而這些經濟措施很多並非王安石首創，以往的朝代也曾在變革運動中推行。這裡分點說明這些經濟政策。

1. 均輸法。各地供應京城皇室、百官、軍隊所消費的物品，讓各地轉運使除將京城缺乏的物品輸京外，其餘都在當地出售，並將所得購買更多在京城不易到手的貨品運到京城出售牟利。此法旨在按照「徙貴就賤，用近易遠」的原則，達到節省不必要的運輸費用，而且

可以避免給富商大賈操縱物價，控制市場及囤積居奇。此法最早在漢武帝時推行的「新經濟政策」所採用，到唐朝成為定制，當時在各郡置均輸官，負責管理、調度從郡國徵收來的租賦財物，達到「斂不及民而用度足」。

2. 募役法，又稱免役法。廢除原來按戶輪流充當衙前等州、縣差役的規定，改由州縣官府出錢雇人應役，各州縣預計每年雇役所需經費，由民戶按戶等高下分攤。上三等戶分八等交納役錢，隨夏秋兩稅交納，稱「免役錢」。原不負擔差役的官戶、女戶、寺觀，要按同等戶的半數交納錢，稱「助役錢」。此法的用意是要使原來輪充職役的農村居民回鄉務農，原來享有免役特權的人戶不得不交納役錢，政府也因而增加收入。

3. 市易法。在京城設市易務（後改為市易司），以 100 萬貫作本，負責平價收購商人滯售的貨物，賒貨給商販販賣，也向商販發放貸款。商販賒貨物及借款，需以財產作抵押，五人以上互保，每年納息二分。其中以低價收購商人之貨物，其目的是平衡物價，達到「通有無、權貴賤，以平物價，所以抑兼併也」。其實市易法是漢武帝「新經濟政策」時的「平準法」之擴大，而且早在春秋時期，齊國管仲的變法中也曾應用。

4. 青苗法。規定把以往為備荒而設的常平倉、廣惠倉的錢谷作為本錢。每年分兩期，即在需要播種和夏秋未熟的正月和五月，按自願原則，由農民向政府借貸錢物，收成後加息百分之二十。其目的在於使農民在青黃不接時免受兼併勢力的高利貸盤剝，並使官府獲得一大筆「青苗息錢」的收入。青苗法與市易法都是根據現代金融學的原理，推行放款及融資等業務。此法源於唐太宗時由政府參與高利貸活動的「公廩錢」制度，唐代宗時已有「青苗」之名，當時的目的是政府藉此獲得發放官員薪津之銀兩（「稅青苗錢以給百官俸」），到宋仁宗時陝西轉運使李參在陝西也有發放青苗錢的經驗。

5. 免行法。開封各行商舖原需承擔官府所需物品的供應，但政府經常被迫用高價收購貨物供官，免行法規定，各行商舖依據贏利的多寡向市易務（司）交納「免行錢」，不再輪流以實物或人力供應官府。此後，宮廷買賣物品，都通過雜賣場、雜買務，並設置市司負責估定物價。

6. 方田均稅法。此法分「方田」與「均稅」兩個部分。「方田」就是每年九月由縣令負責丈量土地，以每邊五千尺為一方，按肥瘠分為五等，登記在帳籍中。「均稅」就是以量田的結果為依據按所估算之產量徵稅。此法是針對豪強隱漏田稅、為增加政府的田賦收入而發佈的。「方田」實際上源自宋仁宗年間大理寺丞郭諮和秘書丞孫琳，

在河北肥鄉縣實施「千步方田法」後，開始到全縣各地丈量土地而生的。

7. 農田水利法。獎勵各地開墾荒田興修水利，建立堤坊，修築圩埠，方法是按戶等級高下出資興修。如農戶財力不足，可向官府借貸青苗錢，按借青苗錢的辦法分兩次或三次償還；同時對修水利有成績的官吏，按功績大小給予陞官獎勵。凡能提出有益於水利建設的人，不論社會地位高低，均按其功勞大小酬獎。此法的重點是以改善水利來發展農業，增加社會財富。

王安石所推出的所謂「新法」，實際並不新鮮，很多政令都在前朝曾經實行，後來被放棄而已，原因是這些法令與當時中國的制度不配合，這亦是「王安石變法」失敗的根本原因。下文將分析「新政」背後思想的沿革及其演變，並探討中國傳統制度與「新法」在執行上的衝突，說明「王安石變法」失敗的原因。首先分四點分析「新政」的背後思想。

1. 中國自古已關注糧食收成的歉豐使價格高低起伏對百姓生活造成的影響。豐年穀價必低，穀賤則傷農；歉年穀價必高，穀貴又會損害工商業者的利益，使社會經濟的發展遇到困難。因此歷來有主張把穀物價格的波動限定在適當的範圍內，以使農商俱利。首先提出調節穀價的是春秋時期越國相國的楚人范蠡，他的「平糶法」主張國

家必須參加穀物經營，當市場上穀價太貴時出售；穀價太低時收購，這樣便可使物價平穩，稅收也不會短缺。這觀念漸漸擴展到穀物以外的其他物品，進而開啟政府干預市場運作的先例。

到了戰國初年，魏國的君主魏文侯任命李悝為相，主持變法，李悝將「平糴法」引入變法內，倡導由國家控制糧食的購銷和價格，「平糴法」的思想正式得以實行。而全面實施「平糴法」是在漢武帝時代，由國家調控物價的「均輸平準法」在武帝的新經濟政策中推出。李悝的變法只在當時魏國推行，即現在的山西省，漢室乃大一統的朝代，因此稱得上是全國性實行此法。漢宣帝時，任大司農中丞的耿壽昌創議在邊郡設置常平倉，就是用以儲存穀物，達致平抑物價之目的。期後晉、隋、宋等各朝均設置常平倉、義倉及惠民倉。王安石新法中的均輸法屬於「平糴法」的一脈相承。

2. 王安石推出的青苗法，其特點是政府從事放貸業務，市易法的本意是政府收購商家滯銷的商品，由此幫助他們解困，但最終又演變成放貸。古代中國政府兼營放款始見於南北朝時的北魏，北魏創建之初，因遊牧民族鮮卑人行政管理體系不完備，官員沒有俸祿，及至孝文帝「漢化運動」時增添俸祿制度，但官員們的俸祿過低不敷使用，他們多向平民放債收息為額外收入來源。到了隋文帝，官營放貸成為常態，當時借予百姓的錢稱「公廩錢」，雖然楊堅對公廩錢進行了嚴

格的限制，只能用於為貧困的農人購買種子和度過荒年，但卻與今天的高利貸並無分別。到唐太宗時「公廩錢」制度依然存在，官府不但可以對黎民百姓放款，大官也可以對小官放款。唐中葉以後由於中央政權被各路藩鎮分割，除了軍隊數量不足外，更悲慘的是沒錢，青苗法就在那時出現，其主要目的就是為政府創造收入。王安石沿襲了這制度放在他的改革內。

3. 方田均稅的觀念源於實現公平稅制原則。孟子時代已經提出了「貢」、「助」、「徹」三種的徵稅方法。「貢」法是按數年來收成之平均數收取田稅；「助」法是隨年歲好壞而收稅；「徹」法是永遠固定收取一定的稅率，但每年要調查田畝。孟子認為「貢」法最劣，因為每年收成之好壞不同，荒年時農民連肥料費都不足，怎能有錢交納田稅？「助」法對農民有利，「徹」法最簡單，徵稅過程所消耗的費用最少。當時的方法是「貢」、「徹」二法並用，因此清丈土地成為政府定期的工作。

西漢末年由於百姓逃荒的關係及土地兼併嚴重，原有的土地紀錄已失實，東漢光武帝遂實行「度田」，下令各州、郡清查人民佔有田地數量和戶口、年歲，以便田稅的徵收。自北魏至唐中葉全國實行以人頭作為分配田畝的「均田制」，該時期政府毋需按時丈田。唐德宗以後楊炎所推行的「兩稅制」，是"以人丁為本"變為"以畝定稅"

的徵稅方式，而「均田」制度亦已取消，在認田不認人的收稅原則下，農民擁有田畝數量對稅收的重要性變為顯著。北宋仍沿襲唐的「兩稅制」，王安石實行方田均稅清丈土地，只是貫徹傳統公平稅負之原則。

4. 《孟子》一書記載我國古代已有“力役之征”，所謂力役，是百姓以人力為國家服務的方式體現的一種「力役稅」，更是賦稅之一種，所有百姓都要承擔。早在商、周時已有出現。夏、商兩代，力役比較輕微，每個男丁每年僅服役一至三天；到了周代，力役之法已較前繁密，已有所謂兵役、徒役、香役、鄉役等；秦、漢時規定 23-50 歲男丁，每年在郡縣或京師服徭役一個月，稱「更卒」，在本郡服兵役一年，稱「正卒」，戍邊三天，稱「戍卒」。漢文帝時晁錯上書主張富人向國家強納穀物可以拜爵捐官，也可以免除徭役。期後西漢政府向百姓徵收一種稅收，名曰「更賦」，納了「更賦」便不用參與力役。自此凡政府財政短缺時，以稅代役便成為一種習慣，從這個意義上，王安石的免役錢制度無異是繼承晁錯的思想而已。

王安石的新法一出，不但社會瞬間劣評不斷，連同僚也亦步亦趨地針對他的新法。縱使王安石可以禁絕民間的反對聲，卻無法使司馬光、蘇東坡等官員封口，結果造成黨爭，朝中支持新、舊法的官員勢成水火，因此王夫之說：「王安石是北宋亡國的第一罪人，靖康之恥的肇始者正是王安石」。有人認為「王安石變法」失敗的原因是法

令推行過急及用人不當所致，個人認為王安石的失敗乃由於當時中國沒有建立與其法令相配合的制度，故在執行時產生與每項法令動機相違的結果。如前所述「王安石變法」是用現代經濟金融政策來改造財政，然現代的經濟政策需有一套制度支援不可，這些制度包括以下四項：公平及獨立的司法制度與法律，私人企業主導經濟活動，輔助性的服務行業，及現代的經理人管理制度。下面將分點加以敘述。

1. 現代經濟是在尊重私人財產權、維護專業分工與保障公平交換下運作，要人們重視這些條件，完善的法律制度是不可或缺，這套制度稱作「商法」。它的功能是當出現糾紛時，可據此作出判斷各人的權責；而且獨立的審判制度能夠確保公平的判決。中國自古雖有成文律令，但這些法律只針對殺人或盜竊等行為的仲裁，古代中國社會，對於私人間的紛爭，是在鄉、鄰、里間以儒家思想為指導原則，由家族長輩予以調解，至於商業運作，並無「商法」作依據，因而對財產權的尊重及分工交換也沒有保障。

王安石整個變法中最看重的是青苗法，其他的法令，如市易法及農田水利法，最終都是國家向商人及農民放貸為其目的，然而最受激烈反對的也是青苗法。原因是在放貸過程中，遇上違約的情況，由於缺乏完善的法制，很多時由官員自訂規則，向違約的百姓施以嚴苛的懲治，漸漸地造成社會對新法的不滿及反對。

免行法的推行正是由於缺乏保障公平交易的法規，官府被迫向京師各行商舖以高價收購政府所需的物品而導致。此後政府設置市司負責估定宮廷買賣物品之價格，並自行在市場上買賣。這又出現政府參與經濟活動的不良產物，而且有與民爭利之嫌，加劇大眾對新法的反對。

2. 現代商業組織全是使用私人資本開業及經營，所以一切經濟活動都是由私人企業作主導，政府不會參與經濟活動，因為政府是政策的制定者，所有法令包括商業法令都是出自政府，假如政府參與經濟活動，難免會產生傾向政府利益的法規，結果對經濟運行造成不公。再者政府是由官員所組成，如果政府參與經濟活動，如經營企業，官營企業的管理者必然從政府官員中挑選出來，由於官營企業的虧損，對於管理的官員之利益沒有直接關係，即使企業虧損或盈利仍然收取當官的俸祿，因此官營企業的管理者往往會利用職權謀取個人利益。當然官營企業的經營效率低下更是不言自明了。

均輸法賦予政府將地方「上供」的物資在各地出售的權力，根據青苗法及市易法，政府又介入借貸行業。這些都是政府參與經濟活動的舉措。均輸法下，政府在市場買賣的商品常以低於市場價格購入但高於市場價格售出，原因是主理的官員圖謀個人利益之故，很多時這種做法都是官員利用職權來逼迫百姓而達成。

青苗法及市易法的原意是向貧農及缺乏資金的商人借貸，幫助他們解決燃眉之急。後來由於主理的官員知道假若辦不成借款，就沒法從中榨取個人利益，因此他們也不考老百姓是否真的需要借貸，就強行把錢糧攤派給他們，然後到期要求他們歸還本息。結果利民政策變成擾民工具。

3. 現代企業運作過程中，往往需要透過一些服務行業來輔助這些企業的營運，才能在經營上達致相得益彰之效果。例如保險及銀行便是輔助企業運作的服務行業。通常企業之間交易時，買賣雙方或會存在一些風險，假如購買了保險，因風險所造成的損失，便由保險公司承擔，由此降低經營的不確定性，企業的投資也更多元，經濟也因而得以發展；銀行在企業集資方面及業務營運上都是要好的幫手，企業需要資金，可向銀行籌集，現代絕大多數企業，它們的股本都是透過銀行向公眾募集而來的，另外銀行的外幣兌換、信用狀開狀和轉開、發行滙票及支票等業務等，都是對企業經營不可多得的輔助服務。但在北宋王安石時期，這些服務行業還沒有出現，當一套以現代經濟金融概念來組成的新法推出，有關服務性質事業卻未能事前建立起來，新法失敗可說屬於必然的結果。

青苗法後來在部分地區的實際年利率，高達百分之一百至三百，其原因是缺乏保險業來規避風險。因為原先政府借出的青苗錢，

大部分貧苦百姓最終都沒有能力償還，造成壞帳，由於政府無法透過購買保險來避免壞帳損失，故將利息提高以抵銷所需承擔的風險。

正如前述，「王安石變法」之目的是增加財政收入，即斂財。當政府從農民收到的「免役錢」及從商人收到的「免行錢」後，由於缺乏現代銀行制度，增加的財富無法將之滾存生利，唯有借予百姓收息獲取額外收入。這解釋了青苗法的推行層面如此廣泛及迅速的原因，後來該法的流弊造成社會的巨大影響，使人們對青苗法產生強烈不滿，而新法的其他政策也不能獨善其身。

順帶一提，假如當時存在現代銀行制度，農民在青黃不接時也可以向銀行借貸，毋需政府直接經營放貸業務，政府只需為農民作擔保，這樣便可避免政府參與經濟活動，干預市場運作之弊端。

4. 現代企業管理強調企業經營者的技能，稱為管理知識，如會計財務學、運籌學、統計學，及管理學等知識。不獨私人企業需要這些知識，對公營的政府組織也不可缺少。政府官員掌握了這些知識，對於處理財政規劃、稅收管理、發布政令等就會更能得心應手。這也許是學者黃仁宇所指的「數目字管理」，擁有經營管理知識，就能做到「數目字管理」。可惜不用說北宋初年缺乏這些知識，就是西方同時期，此等知識還僅在起步階段。

王安石的均田方稅法，在丈量土地的過程中由於統籌的官員們不能做到「數目字管理」，衡量方法缺乏系統及計劃，致多年仍未把全國所有土地完成處理，導致利民政策難以全面實施。又農田水利法，這本來應該是最直接能影響生產的一條，技術提高，生產發展，老百姓和國家都受益。但是，現實中的情況是沒有有效的監管制度，各級官吏弄虛作假，以勞民傷財告終。

綜上分析，王安石的整個變法都是聚焦在經濟改革上，目的是增加財政收入。然而這些屬於現代金融經濟原理的政策，必須有特定的制度配合才能成功。因此，從這個角度看，「王安石變法」失敗的原因，並非政策不能針對時弊，也不是人、事兩者不協調，而是基礎制度的不配合。