

# 王安石的新法

邱佐伯富講述  
添生譯記

## 一、合理主義的政治

中國於唐代以前的政治，係以儒教為指導理念，故具有理想；與此相對地，於唐末五代發達起來的獨裁政治，可以說是機會主義的政治，故往往易陷於缺乏理想，蓋儒教精神的衰頹為其一大原因（註一）。本來，獨裁政治是為了補救中世貴族政治之缺陷而興起的，但時間既久之後，無形中產生了各種新的弊害。此種弊害於偉大的獨裁君主宋太祖、太宗的時代並不明顯，但在凡庸的真宗、仁宗時卻逐漸表面化。宋朝與遼、西夏發生糾紛而惹起外交上的失敗，並暴露國力的虛弱，進而於國內也帶來異常的動搖。於是，首先在年輕政治家之間喚起政治的革新，終於使王安石（西元一〇二一—一〇八六年）的政治改革更加表面化。

簡單地說，王安石的政治改革似可歸結於「復古」一語中。當時洋溢著革新意志的青年天子神宗，欲以往昔的唐太宗為目標而實行改革，王安石則認為以唐太宗為模範尚嫌不足，而主張應以古代的聖君堯舜為榜樣。這種似乎完全不著邊際的主張，卻使神宗感到困惑，於是，王安石指出以周代與太公望並稱之周公所作的「周禮」作為改革的依據。王安石究竟對周禮相信到何種程度，並不詳悉，但是中國歷代實行改革時，周禮是常被引據的典籍。通常中國實行政治改革時，如果不高唱復古，並且不提出某種具有古代權威之事物的話，就無法維持所謂的大義名分。另一方面，因祖法對於子孫具有相當的約束力量，則持有與祖法相等或是超過祖法的權威之物就成為改革依據所必須要的了（註二）。周禮所記載的制度，並非周公所作，實為戰國時代以後的作品，分為天、地、春、夏、秋、冬六官，基於樸直而一貫的原理組織起來。蓋中國官制的弊害，起因於未曾廢除舊官，卻同時設置了管轄相同事務的新官，組織遂趨於複雜。因此，周禮之樸直而有組織的官制，對宋代而言，即使不基於託古改

制的理由，也是具有借鑑的實用價值的。

王安石等宋代的學者，皆專心致力於古代經典，並努力把握其中心精神。此時流行著「理」的措辭，此字意味著如堯舜等聖人之心，而表現此等聖人之理者為經典。然而，以前的治學方法，並不能把握住理字，因而產生新儒學，給與經典以新的解釋。王安石便居於如此新立場，欲對周禮施以新解釋，以求合於其精神（即理）而改革政治。因此，王安石的改革，雖然採取復古主義的形式，其實就是合理主義的改革，並非完全退回至古代的制度。當然，他是一面於古代制度中找出適合於宋代社會之進展者，一面採取更超越之的進步方法。這種科學的精神，單就宋代儒學的新趨向而言，實有不易說明之處，蓋彼於青年時代會任明州（今寧波）知州，明州乃是阿拉伯（Arabia）等西南諸國船舶經常來航的通商港口，或許在其任職明州的期間，接觸了阿拉伯等的科學思想，因而學得合理主義的精神。

## 二、財政的重建

宋朝與西夏的戰爭，給予社會經濟以重大的影響。太祖時，禁軍（禁衛軍）以精銳自豪，其數額也只不過十九萬而已；其後因係傭兵制度的性質，難以新陳代謝，以致漸趨軟弱，為了補救其缺陷，乃增加軍隊的數額。仁宗時，仍有與西夏的戰爭，禁軍數額上升至八十二萬，加上相當於工人的地方廂軍，則達百數十萬之衆（註三）。因此，軍事經費極其龐大，約占國家財政的百分之八十（註四）。與西夏的戰爭結束後，雖然暫時持續著軍事景氣，但是數年之後，經濟界卻擔心發生大恐慌。蓋與西夏的戰爭結束後，驟然因戰爭而增多的傭兵將被裁遣，便懼怕彼等因失業而引起叛亂。所以，軍事經費一直壓迫著政府的財政。

又仁宗時代，早已收支不能平衡的財政更呈現持續虧空的現象，雖然會以天子內藏庫的內帑金撥付抵償，但因發生對西夏的戰爭，此內帑金也被耗盡。而且由於實行極端的統制經濟，一旦戰爭結束而減少物資的流動，則邊境方面的疲敝，立刻影響被稱為宋代寶庫之長江三角洲的東南地方。其中影響最為敏銳的便是商稅，此外如茶、鹽專賣收入的減少，政府發行票據的暴落等，對各項政府收入都有影響；不僅此也，甚至引起惡性的通貨膨脹，帶來物價的暴漲（註五）。尤其是東南地方，在與西夏

戰爭期間，因為受到各種名目的苛斂誅求而叛亂頻生。宋初各地都有內亂，特別自仁宗時起更為厲害。宋初的內亂，係軍賊即起於華北地方以邪教為團結中心的敗兵殘勇，河北省貝州（今清河縣）的王則之亂正是此類（註六）。關於這次叛亂，有著名的小說『平妖傳』，日人佐藤春夫氏且曾加以翻譯。此種叛亂逐漸波及東南地方，特以對西夏之戰爭為轉變關鍵，戰爭後叛亂顯著增多。叛亂的領導者多為私賣茶或鹽的茶賊、鹽賊。由於東南地方軍務鬆弛，對於這群蜂起的叛賊無力抵禦，官吏不得已以樂隊將賊徒招入城內，甚至以藝妓款待，予以盛大熱烈歡迎，俾免除賊徒的掠奪（註七）。宋朝的國策，原以收復五代時後晉割與契丹之燕雲十六州失地為最大目標，但因國內經濟的心臟地區陷於如此混亂，所以收復失地一事已經不是哄動一時的熱門課題，卻只有以自身的生存為重，而必須致力於財政的重建。

由於仁宗沒有皇子，英宗乃以旁系而即天子位（西元一〇六三年）。當時宮中瀰漫著一股至風，英宗有意加以改革，卻遭致宦官的反對，為此與皇太后的關係惡化。另一方面，政府的官僚也因英宗父漢王之祭典上的資格問題（濮議）而引起重大騷動，英宗又因自身病弱的緣故，無甚作為，在位四年便去世了（註八）。繼之而立的是英宗長子神宗，乃是二十歲的青年天子（西元一〇六七年）。仁宗一向以溫和的態度廣納臣下意見，神宗則截然不同，乃是具有依照自己信念而斷然實行的性格人物，他鑒於前此與遼、西夏締結屈辱的條約，內部黨派又因細故而相爭，造成了國政紊亂，於是慨然決心改革。

當時政府自發生關於濮王的爭論以來，宰相韓琦、歐陽脩等變得意氣消沈，似乎連支援神宗再度突破反對黨攻擊的銳氣都沒有了；年輕的政治家司馬光，雖然好發議論，但是缺乏實行魄力。此時，神宗適聞有位甫行下鄉而且地位並不甚高、但於年輕政治家中最獲佳評的王安石，於是透過侍講韓絳而閱讀王安石的文章，對其議論深為讚賞，亟欲一見其人。王安石是所謂唐宋八大家之一，當時其文章學問已獲高度聲譽，他於仁宗晚年自今江西省任官期滿返京時，向天子所上『萬言書』（註九），更為著名。他在文中強調：天下財力日益困窮，風俗日趨頹廢，實導因於法制的不受重視，而且法制不能只重先王法制的細文末節，必須把握其理想而實行大幅改革，以革新天下的人心。此文至今仍是千古的名文，他的政見也大致於此文中顯露出來。其後王安石以江寧府（今南京）知府為朝廷所召，任職翰林學士，這是對天子講書並草擬直接詔令的職務，也可說是天子的秘書

(註一〇)。他的學說便經由講書而獲得神宗的共鳴，益加信任，迅即於翌年進昇爲副宰相（參知政事），終於步向政治改革之途（西元一〇六八年）。

王安石於實施新政策之際，深恐被捲入黨爭的漩渦中，蓋因其政策大多侵害了富豪的既得權利，勢必遭致激烈的反對，於是說服神宗，首先設置直屬於天子的「制置三司條例司」的機構，在此與其同志共相審議新政策，也可說是財政審議會。當此機構開始執行工作時，成立此機構的本身卻給與反對派以攻擊的理由，也有爲了內閣應行之工作被搶奪而洩憤的。等到王安石更加獲得神宗的信任，而且他本人成爲內閣的首領，此條例司已無必要時，始行廢止。

### 三、均輸法

最初於三司條例司實施的是均輸法。當時中央政府所必需的物資，是由東南各處輸送而來，日久成爲定例，其物資的種類與數量均予固定，往往與政府所需不相配合，致使有些特需運來之物資中央並不需要，乃以二東三文的賤價售予商人；而另一方面，政府需要的物資，卻必須以高價向商人買進，如是造成財政收支不合理的負擔。其次對人民來說，因須向政府繳納物資，甚至爲此而必須付出相當的代價予以購買，有時竟高價購買商人於都市向政府廉價購得的物資，再繳納到政府去。結果，政府與人民都受損失，只有中間的商人獨占了不當的利益。

王安石爲了解決此種矛盾現象，乃實施漢武帝曾經實行的均輸法。首先就中央政府所必需的物資，由三司（相當於日本的大藏省、中國的財政部）每年編造預算，並將其物資的種類和數量告知中央設在外地的機構揚州發運司，命其籌措。揚州位於長江與運河的交叉點，此處設有發運司，負責將東南地方之稅金送到中央。發運司根據三司的指令，將所需物資在距京師較近而產量最多的地方購運或徵收。各地人民則不必繳納住地未產之物，一切均由產量豐盛之處籌措。如果中央不需要時，發運司便將多餘物資運至需要之地出售，以獲致些許利益。

均輸法的實行，最受打擊的是以前貪圖暴利的官府商人。原來，當時的法律雖禁止官吏從事商業行爲，但實際上他們卻利

用其政治地位，以親戚、友人等的名義經營商業，或與官府商人勾結而貪取賄賂。因此，官僚們袒護商人，認為政府不當與民爭利，再加以官府的營業大抵歸於失敗，於是興起了反對運動。然而，神宗對王安石的信賴並未絲毫改變，朝廷內外的反對運動也未奏效。

均輸法究竟獲致如何具體的成果？現在雖不詳悉，但就與此相關的官吏都蒙受破格恩賞一點觀之，應已獲致相當滿意的成果，或無差錯。

#### 四、青苗法（註二）

繼均輸法之後實施的是青苗法。農民因於稻米播種之前缺乏糧食，或竟連種籽也缺少，乃向地主借貸金錢或穀物以應急需。當時是以播種至收穫為一期，其利率是六、七分，多時竟達十分，因此所有的收穫皆充作借款的償還，於是小農淪為佃農，而佃農卻處於隸屬地主且近似農奴的地位。

青苗法便是要建立農村通融小額資金的低利貸款，使貧農自高利貸中受到保護。分一年為二期，於播種期由各縣的常平倉借予金錢或穀物，不需任何抵押，但以十戶作成組合，負有連帶責任，佃戶則以地主為保證人。大部分的情形是貸與金錢，而於收穫期償還穀物，蓋因政府每年需要收購大量的軍糧。償還之際，如果穀價高昂，亦准許以金錢償還，利息則在二分以上。此種新經濟政策引起各地地主極大的恐慌，因為地主一向對貧農放高利貸款，今青苗法一旦實施，則其高利貸款便形困難。再則，這又使人們深感在此之前的高利貸款是如何的不公正。因而，對青苗法的反對運動首先起於地主階級。因為一般官僚在其家鄉也是地主，故官僚亦予反對。這是新法中青苗法受到最激烈反對的原因。由於政府的老臣們也都反對，或許會使神宗意志動搖而有一時的改變。但是，就王安石而言，青苗法只不過是對於不當的地主利益加以限制而已，如果此法不能成功，則將來陸續計畫中的新法便無法實現，所以也盡力力爭。

神宗會向王安石探詢為何青苗法受到特別強烈的反對？王安石則答稱：那是因為陛下猶豫的緣故，多數的反對並不足畏，

問題只在有無道理。周公之時，兄弟背叛，但因周公持有道理，故能不失人心；反之，王莽之時，縱使數十萬人盛讚其功德，但終不得人心。所以，自身持有道理卻又屈服於多數人之前的話，便可能立刻中其詭計了（註一二）。

## 五、市易法

青苗法主要是以農民為對象，市易法則是為商人而設的。當時在大都市裏，工商業的組合（行）甚為發達，為補償其為政府籌措所需的物資，每授予營業獨占權。此類工商業的組合，是由二、三豪商領導，由於組合中的小商人大多向豪商借貸高利資金經營商業，故其大部分的利益常被他們所榨取。

又因豪商大多經營倉庫業，對於中小商人運來的物資多利用其弱點駁價收購，中小商人則唯恐受損，乃望而卻步，不肯營運物資。因此造成產地的貨物積滯難銷，而消費地則因缺貨物價高漲，豪商便利用這個機會獲得莫大的利益。這使生產與運輸業者均無利益，產業遂停滯不振。為使商品的流通能够旺盛，產業能夠興隆，則如何擺脫豪商的控制，並對一般商人融通資金，乃是必要的。因此，在主要的都市設置「市易務」的機構，當商人的貨物滯銷時，官家予以收購，並以此作為抵押貸與資金，利率是一期一分，一年分為二期，即二分。倘於期限內未能償還，則每月徵收罰款。最後無法償還時，則出售其抵押貨物賠償。以上是對較大商人的通融資金，此外對於露天經商的小販也給與貸款，但限於當天內奉還。

就市易法而言，也是一種官府的商業行為。中國自古即有政府不應與民爭利之說，特別是對於小販竟也貸與金錢，實在過於煩瑣，且與民爭利亦事關政府的威信，此種反對議論為神宗所知曉。王安石則稱：官吏也有各種各樣的，例如辦理煩瑣事務者也不能沒有，州縣的官吏現在正從事所謂幾錢幾厘之細微租稅的計算，辦理煩瑣事務的人，即使做如何煩瑣的工作也是無妨，反而貴為天子者竟然干與那樣煩瑣之事，卻往往是錯誤的，問題的癥結只在於是否合乎道理（註一三）。

## 六、地方財政的獨立

宋代掌理中央財政者，是相當於今日日本大藏省或中國財政部的「三司」。由於宋代的獨裁政治是因財政的中央集權而促

進其發展，致而三司權力的強化，使其長官「三司使」可比擬宰相（計相）。

唐代以前的國家財政，有中央與地方的區別，中央處理的財政只是所謂「上供」，而地方的財政則稱之爲「留州」，即將若干稅金留存於地方由州使用，唯須編造預算每年報告中央。然而，自五代時起，財政的中央集權化逐漸推展，迨及宋代，則地方財政悉被編入中央。如是，地方受到中央的干涉，獨裁政治的弊害便在地方行政上以各種形態出現。例如當發生饑饉等事之際，必須一一仰仗中央政府的指令才能有所處理，遂致錯失時機，緩不濟急，結果流民滋生，形成當時叛亂的主要因素。

因此，王安石有意更正財政的極端中央集權，謀求地方財政的獨立，企圖使財政地方分權化。從某種意義來說，這也可以視爲王安石復古政策的一環。他在各路設置「提舉常平官」，以掌理常平倉、義倉、免役法、市易法、水利等新經濟政策；而且常平倉等不歸三司管轄，乃隸屬於「司農寺」，蓋欲使其與掌理中央財政之轉運使相對立。常平倉於穀物價廉時向農民高價收購，而於民間穀價高昂時則廉價出售，藉以調節物價，並且於饑饉之際執行救濟措施。此事始於宋初。但因規定售價不得低於買價，則於穀物賣買之間，自有若干的利潤，此項利潤雖係充作地方的經費，但也往往被地方官吏所挪用，或中央政府所徵用。

然而，王安石之時，常平倉並未積極的經營，此雖因事務繁複或官吏怠惰所致，但藉米價變動而賺錢的商人或大地主盡量設法阻礙其經營也是原因之一。前述的青苗法，就是利用此種存放於常平倉的錢穀。青苗法本來是救濟貧農的金融機構，起初並不抽取利息，但是性質逐漸改變而抽取了二分的利息，元豐年間所貸出的款額固定時，竟有高達三百萬貫的利息。如是，常平倉一旦旺盛地經營，收支數額必日益擴大，爲使常平倉的書吏清廉自守起見，政府另給與津貼，並規定若收取賄賂，則科以重罰。所謂「倉法」也是適用於常平倉書吏的。雖然這種常平倉也是地方財政的一項收入來源，但是王安石另以實施新經濟政策所得的款項留存地方，並以此爲財源而謀求地方財政的獨立。新法獲致某種程度的成功，主要便在於此種地方財政的獨立，這是值得注意的史實。

## 七、保甲法

前述均輸、青苗、市易等三法，是爲了適應當時社會進步的應急措施，尙未觸及社會的根本；而接著要敘述的保甲法與募役法，才是王安石集中心血所籌畫的，其能成功與否，將使中國整個社會受到不少的影響。

唐代中葉，廢除全民皆兵制度（府兵），而採用傭兵制（曠騎）。在此制實行之初，雖訓練相當徹底，軍隊堪稱精銳，但因老兵的淘汰困難，軟弱化的傾向已甚強烈。加以軍紀易於紊亂，素質逐漸低落，軍隊便呈現類似無賴漢集團的情景。宋代的軍隊正是如此，因而產生「好鐵不打釘，好男不當兵」的諺語。以如此軍隊來抵抗強悍的外族，勢必增其數額以彌補其弱點。因爲當時士兵是職業軍人，所以在戰爭結束後要立刻解散歸農，也是相當困難的。當時遼與西夏勃興而時常入侵中國，宋朝爲了捍衛國土，軍隊的數額逐漸增加，竟突破了百萬大關，這對宋代的財政給以重壓。北宋中期以後，軍費竟占財政的百分之八十。

若欲重建有效的財政，當然必由整頓軍備著手。王安石認爲既然採取傭兵制度，則這項改革必然困難，無論如何，應該恢復唐代以前的全民皆兵主義。宋代也在河北、山西、陝西等與遼、西夏接壤的地方，有義勇、弓箭手等人民的團練組織，有時亦被政府強制徵調，與禁軍共同擔當國境的戒備。因爲這些團勇比驕悍的禁軍更能作戰，所以王安石意欲培養這種民兵，逐漸代替禁軍，恢復往昔兵農一致的狀態。於是，首先以十家的組合作爲保，五十家爲大保，五百家爲都保，分別任命長官。一家兩丁以上者，以一人爲保丁擔任勤務。最初只是擔任警察事務，揭發保內作惡之徒，但逐漸於農閒期間施以軍事訓練，對於優秀者給以獎賞。當軍事訓練獲有相當進展時，便由類似唐代府兵機構的「巡檢司」輪調番上，擔任追捕盜賊的工作。最初始於京師開封府，接著推行於與遼、西夏接壤的河北、山西、陝西等地方，進而於鄰近安南的廣東、廣西等地方亦加施行。當保甲法實施之際，所需龐大的經費，則由禁軍缺額（死亡或年老）不補項下籌措，其款稱爲「封椿禁軍闕額錢」。如是，藉著禁軍的漸次整頓，而擴大實施保甲法。

對於保甲法，舊黨也加以反對。其原因在於：若保甲法成功，政府固可免除龐大軍費的壓迫，平時僅需備有少數的禁軍，

一旦有事，即可立刻徵調數十百萬樸直的農民爲兵，軍費減輕，隨之可廢棄因茶、鹽等專賣而來的酷法，給與人民以經濟性的休息，進而使因獨裁政治而產生的各種弊害也自然消滅。但由於民間的輕武思想，欲鼓勵國民組成堅強的軍隊殆不可能。蓋近世中國軍人通常被視爲世間最下層者，無論如何制定獎勵的辦法，終難革除國民的輕武觀念。關於此點，歷史學家司馬光所稱「驅使如綿羊般溫和的國民，以抵抗如老虎般勇猛的北方外族，到底是不可能的事」，乃是中肯之論（註一四）。

在行保甲法的同時，王安石也實施保馬法。如果只是防禦北方的外族，則以步兵守住城寨即已足夠，但若要對入侵外族給予打擊，則勢非騎兵不可，故軍馬是極其需要的。然而中國由於進行內地的開墾，使養馬的牧地隨之減少，乃必須向外族購求軍馬。可是，宋時因民族自覺而崛起的契丹、西夏等國，視中國爲敵人，都禁止向中國輸出馬匹，致使宋人爲購求軍馬而煞費苦心。宋初曾於內地設置牧場，但成績不甚理想。王安石既實行寓兵於農的保甲法，同時也考慮寓馬於農的政策，因而實施保馬法。對於保甲之家獎勵飼養馬匹，志願者可由政府支給官馬或給予貸金，平時飼養者可使用該馬，但不許任加虐待，並且每年舉行一次馬匹檢查，如有死亡，富者須賠償全額馬價，貧者則賠償半額。飼養馬匹之家，得免除租稅的某種附加稅。

此項政策也未能獲得成功，蓋民間所需之馬，是只要能够拉車及用作農耕的駄馬，而戰鬥所需者卻是戰馬。一旦戰爭之際，即使急遽徵調農民所使用之駄馬以充戰鬥之用，仍是無濟於事；況且以不熟練於騎馬的宋代軍隊，與平時即已習慣於騎馬的契丹、西夏騎兵作戰，也是無法想像的。王安石退隱之後，保甲法變爲戶馬法，強制富民飼養馬匹，予民間以莫大的弊害。

## 八、募役法（註一五）

農村中的有力者，根據其財產的多寡，輪流在機關供職，擔任租稅的徵收及其管理或追捕盜賊等自治性的職務，這是所謂「差役」的制度，此種自治性的職務，在唐代是一種榮譽職而受到尊敬，又因具有免除兵役的特殊恩典，所以志願者甚多。但是到了宋代，隨著財政中央集權化的實行，地方對中央的負擔加重，差役的負擔也顯著擴大。租稅的徵收與保管自不待言，有時還命其搬運物資至中央或邊境地方，如果保管的米糧等腐壞或被盜取，則必須賠償，又若於搬運途中遇到船隻沈沒，甚至遭

致全家破產的悲慘命運。往昔的榮譽職，至此變成痛苦職而遭人厭惡逃避了。

宋代出任官吏之家稱爲「官戶」，享有各種特權，其中之一便是免除差役。官戶既逐漸增加，則負有差役義務的民戶相對減少，充當此役者的負擔也就益爲加重，而且官戶仗其地位拖欠租稅，使得充當差役者必須自掏腰包以賠償。此外，爲了逃避此項差役，農村中的有力者聚集都市，致使住在都市的地主（遙佃戶）增多，遂引起農村中充當差役者日益減少的惡性循環。此時因與西夏發生戰爭，這種趨勢更爲加速，致使農村的中等階層不堪各種負擔而開始沒落。由於充當差役者死亡而缺乏，所以要求改革這種制度的呼聲便在政府中議論紛紛。

於是，爲了如何挽救此種農村的窮困狀況，王安石與神宗一再商量，結果決定廢止差役法而實施所謂募役法。根據募役法，雖對前此充當差役的農家准以免役，但分別按照其財產繳納免役錢，進而對向來免除差役的官戶、寺院、商人等，也抽取大約相當免役錢半數的所謂助役錢。如是，原來遭受衆人嫌惡而且實在麻煩的這項勞役，今則藉著免役錢與助役錢等的收入，改爲委託政府僱用招募來的志願者。因此，王安石一面限制官戶等的特權，同時擬將與當時社會情況不合的各種矛盾的役法加以改革，使農民從束縛中得到解放。

保甲法是復古性的政策，而相反地，募役法卻是認清社會應該進展之方向的進步性措施。對農民而言，以前的所謂「役」，是沒有報酬的，只不過是封建性身分的強制而已；但根據募役法，卻可自由選擇自己所志願的職務性質，亦即意味著准許職業的自由，藉此分工與專業化也逐漸徹底。就此點而言，募役法實具有重大的意義。

募役法也受到舊黨的攻擊。司馬光、蘇轍等舊黨人物，最初原亦持著必須改革差役的意見，但當王安石終於開始實行募役法時，他們卻認爲所僱用之看守者盜用官庫的錢穀，或者金錢不是用在修整田地，致使農民的負擔益爲沉重，因而加以反對，可是由於新黨方面的合理反駁，他們終於屈服。其實，反對的實情，與官戶和商人相當有關，蓋彼等原無差役負擔，今則被徵收助役錢，於是頗有洩憤之意。以文章風靡一世的蘇東坡嘗謂：募役法一旦實行，富有的農民便不能再過豪華的生活，而煞費苦心地做到了官吏的人們也無特權，殊深令人洩氣。由此可見，對於當時的官僚而言，也許所謂不能再獲得利益，纔是反對的

真心話（註一六）。

役法問題並非始於宋代，也未結束於宋代，但在其他朝代卻不會像宋代那樣發生映動一時的議論。總而言之，差役法之所以如此引起爭論，是因為發生在中世社會崩潰後而近世社會尚未充分成立之過渡時期的緣故。

## 九、倉法（註一七）

中國近世的政治，可以說是書吏（胥吏）政治，書吏的專橫於宋代已經顯著，為使改革的新政有效，王安石深感必先剷除此種書吏的弊害。為此目的而制定的是「倉法」，詳言之，即所謂「河倉法」的特別刑法。書吏原是由人民所應盡的職務演變而來，因此原則上不領受俸祿。但是，書吏為了維持生活，當然也需要生活費，他們遂向人民收取手續費以充其開支，又因熟諳各項事務的處理，隱匿其實權，乃能做出各種違法的壞事。

宋代各地的稅收，是經由惠民河等四條河川運至京師開封，在河川的終點處設有倉庫，存放漕米與稅金，俾供發放軍人和官吏的俸祿。這種倉庫稱為「河倉」，於此工作的書吏因無報酬而作弊多端，甚至如軍人的俸糧等，實際上也被侵吞百分之三、四十之多。因此，王安石為革除河倉書吏作惡的弊端而實施倉法。

其改革的方法是首先支給書吏以足夠維持生活的俸祿，倘若他們於穀物等出納時仍做出各種弊端的話，則科以重刑。日後，此種倉法也推行於中央政府以及地方的司法或經濟諸機關。雖然這需要巨額的財源，但是王安石認為：書吏既會向人民收取手續費或依賄賂為生，則改由政府向人民公平收取手續費以作書吏的薪俸，應是合理而可通行的。倉法是新法的起點，同時也是新法的終點，其能否順利推行，關係整個新法的成敗。至於推行倉法的財源，則以酒稅錢及其他基於新經濟政策而得的「免行錢」（註一八）、「市例錢」（註一九）等收入充之。

對於州縣的書吏，其薪俸定為最低每月不少於三千五百文。據說蘇東坡被貶流放外地任官時，每日所需生活費不及一百五十文（註一〇），而貧苦的官吏每日有數十文即已足夠生活。依此推想，當時書吏的生活大致應是安定的。由革除書吏弊端的事

實，可窺知王安石新經濟政策的成功。後來舊黨取得政權時，雖曾一度廢棄倉法，但不久又復採行，由此可知舊黨也是承認其效果的。

倉法的目的不僅於此。蓋王安石一方面改善書吏的各種待遇，讓他們肯定自我價值而擔當政治事務，另一方面也命官吏學習法律和經濟，培養處理實際政治的能力，遂使官吏與書吏合而為一。中國近世政治的弊害，起因於官與吏的分離，致使官員對於實際事務昧然無知，若欲實施政治的改革，就必須像往昔一樣使兩者合而為一。因此，倉法是其新政的一大重心，實際上與謀求兵農一致的保甲法，同為王安石的兩大復古政策。

## 十、新的教育政策

王安石政治改革的最終目的，非僅在於財政經濟而已，實亦在於以教育作為政治的根本，為此，他致力於教育國民，革新士風；換言之，希望教育國民具有如北方民族般的醇樸習性，從根本上改造其精神。蓋國家社會大任殊難指望於生活流於奢侈文弱且沾染輕佻浮華的都市子弟，唯有能耐艱苦困乏的農村子弟才可勝任，因之國家社會的中堅人物終必求之於農村。可是，當時農村已逐漸破敝，中等階層趨於沒落。都市商人從事令人不能容忍的惡行，他們兼併農村的土地或財富，致使財富與人口集中於都市而造成空前的繁榮，相反的，農村卻加速地凋零。都市與農村形成強烈的對比，社會乃產生貧富極為懸殊的不堅實現象。

另一方面，北方契丹民族馬蹄的音響，以及西北党項(Tangut)民族弓弦的吼聲，不斷威脅著中國社會，內憂外患，接踵而至，宋朝面臨開國以來危急存亡的非常時期，際此時局奮然而起的便是王安石。因此，王安石的各項政策是以「建造新國家」的基本原則為方向而進行的。中國以前都把異族稱為夷狄而卑視之，並且認為夷狄即使一時興盛，但總有一天會自內部崩潰。可是，遼和西夏卻儼然具備國家體制，且自北方壓迫中國。站在這種現實情況來看，則向來之自我偉大的樂觀論並不適用。不僅王安石而已，凡是希望國家社會安泰以及民族發展的有識之士，也都羨慕北方民族建國之純樸堅實。

王安石爲了建設健全的社會，深感教育是最要緊之事。曾在與神宗對談之際，神宗問以施政應從何開始？王安石答稱：改變風俗，建立制度，乃當今之急務。欲樹立醇風美俗，則培養社會之領導階層是重要大事，蓋社會之禮儀及廉恥心皆先生自於領導階層（註二二）。因之，選拔人材不可一如往昔，僅依數篇筆記或口試，必須注重學校教育而自根本上來陶冶人材。當時雖有學校，但只是建築物而已，擔任教導之任的教師未曾善加選擇，彼等授業亦多敷衍了事，所教授者並非日常生活所必要的法制、經濟或禮儀，卻只不過是一些符合文人雅士超越世俗所嗜好的哲學、文學而已（註二三）。因此，王安石興辦學校，要力革新風，飭學生全部住校，教授以直接有益於社會國家之學問與道德，俾刷新教育，並培養有用的人材。

## 十一、太學的創立（註二三）

中國創有太學的歷史雖甚久遠，但其交游性質遠比研究學術爲強烈，真正是學術教育之場所的太學，實始於北宋時代。不過，宋初的太學，校舍與教師雖皆齊全，然而學生並不全往學校受業。因科舉考試時太學生可享有優先權，所以爲了爭取中科舉的機會，乃於科考舉行前學生蜂然而至，太學頓告額滿；可是，於科考結束後，學生立即四散歸里，學校復空寂無人。時人以此爲積弊，曾主張實行點名制，規定出席不及五百日者不得參加考試，但終未克實現。

宋朝的第四代君主仁宗，是一位愛好學問的天子，他希望擴充太學，俾學生能認真學習。因之在這個時代，獎勵學術的風氣瀰漫社會，各地也紛設私塾。又宋代改革學校教育，頗受佛教特別是禪宗的影響，蓋禪寺中爲了限制多數僧徒的日常生活而訂有清規，當時學校既是集中多數學生而教育之，爲使其生活有規律並提高學習成績起見，勢必亦當有學規，當時的教育者也會注意及此。如著名的政治家范仲淹於擔任府學教授時，即會制定規則，及彼出任蘇州知州，聘請學者胡瑗爲州立學校教授（胡瑗以「安定先生」知名，乃宋代著名之教育家），方正式制定學規，實施有規律的教育。日後胡氏出任中央太學教授，亦制定學規，禮聘名家。至此，太學的體制完備，學者雲集，成爲研究學術之場所，不過矯枉過正，校內的政治意味過於薄弱。

王安石變法新政中改革太學的建樹，主要在於大事擴張，並賦與政治的使命。以前太學是培育官吏的場所，而非選用官吏

的機關，官吏的錄用是另藉科舉考試。可是，科舉考試只能看出學問的深淺和文章的巧拙，對其人品卻不瞭解。所以王安石素主官吏的培養與錄用合而爲一，以學品俱優者爲官。其改革是首先擴充太學，增加名額，並將太學分爲上舍（研究所）一百人、內舍（大學部）二百人、外舍（大學預科）六百人，三舍的進升是根據考試的成績，其中成績優秀者，還可不參加科舉而直接任命爲官。此謂之「三舍法」，或單稱爲「舍法」，因係藉全部寄宿制度以訓育學生，故名之曰舍法。

此制雖於元祐中舊黨執政時一度廢止，但及新黨再起，又復採行，南宋時代也行此法。此法的推行，對建立知識階級影響頗深。太學既收容甚多學生，又具有相當濃厚的政治意識，故學生運動趨於激烈，因而日後宋朝與北方民族之和戰等問題，逐漸在太學中形成爭論的課題，甚至學生對任何政治事件都要加以干預，或靜坐示威，或罷課抗議，此與當今的狀態頗極相似。

## 十二、官制的復古（註二四）

宋初雖沿用唐代三省六部的官制，但因厲行獨裁政治，君主常任意設立臨時職官，實權並轉移於此等職官之手。例如三司的制度始自唐末，逐漸取代六部之中的戶部而執掌財務的實權，其長官三司使具有與宰相同等的權力。自此舊官遂喪失其應掌的職務，而成爲表示官吏階級的「階官」（僅係表示階級名目而不具有實權的官），備位食祿而已，致使官位與職責殆形分離。例如吏部尚書，在唐代是掌理官吏任免人事權的首長，但於宋代則純然只是階官而已。

不過，宋代於唐代舊制職官中，也仍有若干各職責相符者，但大部分只是司儀禮或並不重要的官職，政府中的重要職務幾乎全由新設的職官所占有。因之冗官寢多，官制繁雜，官紀紊亂，政治績效不彰。所以，裁併無用的機關而推行名職一致之官制，早在真宗、仁宗時即已有人言及。迨至神宗起用王安石改革諸事時，官制自亦加以大幅改革。熙寧年間，設置「審官西院」，以分樞密院任用武官之權，另又削減三司權限，使財政權歸宰相領有，擴充司農寺機構以掌理新法事務，凡此皆大舉改革之前兆。元豐三年（西元一〇八〇年），王安石終於正式實行官制的重大改革。

新官制是倣照『唐六典』所載官制而實行精簡機構，使三省、六部、二十四司、九寺、五監等唐代的官制復為採用。在改革之中變動最大的是三司，其職權為戶部、工部、刑部以及其他機構所分，完全消失其原來面貌。官制雖云復行唐制，但因時勢的變遷已不容完全一成不變的採用唐制。例如樞密院仍然予以保存，卻僅將其若干職權縮小，使之與內閣相對立，可參預國家重要的政務，其基本方針仍在維持君主獨裁政治，防止相權過於擴張。唯武員任命權已不在兵部，而改由吏部掌理之，這充分顯示宋代文優於武的政制特色，故在根本精神上與唐制相異。因此，所謂復行唐制，僅表示制定了新的祿秩官階，即所謂「元豐寄祿格」，其祿秩官階於高等官吏共分為二十四階。

王安石復行唐制的官制改革，也有許多不便之處。例如裁減三司的結果，使財政缺乏綜理的指揮機構，在監察方面也產生許多不便；尤其是三省的恢復，全無實用，徒祇是拘泥的復古主義而已，故至南宋時代再廢止三省分立制，而設置丞相以統轄政務；再如九寺，也多與六部職權相重疊，南宋時代亦予裁併。

### 十三、士大夫與百姓

中國自古即有「不患寡而患不均」的思想，貧富不均，土地兼併，都是政治上的不良弊端。基於儒家的重農思想，政治家常為保護貧民，並使其得以為生，總設法給與最低限度的耕地。然而，宋代以後，此種觀念卻有了急劇的轉變。蓋因儒術趨於衰微，其對政治的指導理念逐漸喪失；再則，此與宋代商業發達而資本主義思想興起，也有相當關係。

宋代由於教育普及，以致全國各地皆有官宦階級的士大夫興起，士大夫是知識階級，乃社會中具有官宦與地主兩種性格的領導階層，全國的土地幾乎皆為此新興階級所占有；此外，當時的知識階級中，還包含了書吏與城市商人。所謂輿論，係由此等階級所控制，而與占有全人口百分之八、九十的百姓卻幾無關係。官宦雖有不少是來自農村，但他們一旦離開農村，便忘却民間疾苦。由於政治大多是按照此等輿論所施行，故而農村百姓的負擔日益加重。農村既然疲敝，糧食的生產便因之減少，致而產生有引起社會混亂的危險性，於是高瞻遠矚的政治家為謀求負擔公平，推行以救濟農民為目的的新政策。王安石的新法也

真有此種遠大的目標，但其政策似因侵害了控制輿論的社會領導階層的利益，所以遭受重大的反對。

舊黨元老重臣文彥博曾向天子神宗進諫稱：現在祖宗制度已經十分完備，如今欲改革政治而失人心，似不可行！神宗稍稍變色追問稱：改革政治之事，或爲士大夫所不悅，但對一般百姓有何不便之處？文彥博即答稱：天子是與士大夫共治天下，而非與百姓共治天下（註二五）！這的確是直率地表現出士大夫階級心情的措辭。當時士大夫階級已經在社會上具有決定性的權力，王安石竟欲搖撼其根本，限制其勢力，雖然能獲致一時的成功，但是不久終爲士大夫階級所擊敗，而挽回其優勢。士大夫階級的勢力既鞏固後，貧富互相對立的近世社會形態益爲明顯，如此長期繼續，世人遂視此種社會情況爲合理現象，即使有人欲加以改革，亦將遭致輿論的反對而失敗。

如是，近世的社會組織於南宋時代固定下來，世人對王安石的惡評也就成爲定論。有人認爲北宋因靖康之變而滅亡，乃是王安石上蔑天子、下瞞百姓，施行新法所引起的後果；北宋末期的天災地變，也是因王安石居政府高位施行惡政，而遭致天譴的徵兆。於是王安石成爲一切弊政的罪魁禍首。甚至於小說中亦予描述，盛傳他是個『拗相公』（註二六）。致而整個世間對王安石均無好評。到了明代，士大夫仍痛罵王安石非因施行惡政而爲惡人，乃因本是惡人而施行惡政，因此將之列入奸臣傳中。世人每曰蓋棺而後論定，但對王安石而言，蓋棺之後歷經數百寒暑，及至清代，竟仍諸說紛歧，並無定論，甚至一般人都有不屑與之爲伍者。

總而言之，王安石新法的失敗，雖然與控制輿論的士大夫階級黨爭有關，但是其改革超越了不應該超越的一個界限，以致侵害到士大夫階級的利益，這才是最大的原因（註二七）。

#### 附記

本稿係來臺後不久，應國立臺灣師範大學李國祁教授之邀在歷史研究所所作的演講稿，因突然受託而無暇準備，乃大致以曾發表於中央公論社『世界之歷史』第六卷『宋と元』之稿，作連續三次的演講。今蒙邱添生君將此講稿譯成中文，刊載於該大學之『歷史學報』，藉此或可聊收與中國學界相互切磋之效。唯因旅臺期間，參考書籍多不在手邊，故所加補註均是憑記憶

增補，而且應註未註之處尚多，務請讀者見諒。此外，本稿參用宮崎市定博士「北宋史概說」（『アジア史研究』第一所收）之處甚多，部分亦取自拙稿『宋の新文化』（人物往来社刊）、『王安石』（富山房刊），故省略補註之處，可於此三書得見。關於王安石新法的史料部分，詳載於李焘續資治通鑑長編（以下略稱長編）熙寧朝及楊仲良續資治通鑑長編紀事本末，便於參閱。

### 補 註

- 註一：宮崎市定「宋代文化の一面」（『アジア史研究』第四所收）。拙稿『宋の新文化』。
- 註二：宮崎市定「北宋史概說」、「王安石の改革」（『アジア史研究』第一所收）。
- 註三：「北宋史概說」、「宋と西夏との關係」（同上）。
- 註四：朱子語類卷一〇。
- 註五：「宋の新文化」。
- 註六：同註三。又拙稿「王安石」第二章「獨裁政治の弊壞」。
- 註七：「王安石」第二章「獨裁政治の弊壞」。
- 註八：續資治通鑑長編紀事本末卷五十五「漢議」。
- 註九：提點刑獄等在其任滿返京時，向天子報告政情的復命書稱爲萬言書，即使不達萬言亦作此稱（朝野類要）。王安石向仁宗所呈的復命書，題爲「上仁宗皇帝言事書」，收於「王臨川先生文集」中。
- 註一〇：山本隆義「中國政治制度の研究——内閣制度の起源と發展——」（東洋史研究會刊）。
- 註一一：關於青苗法以下之新法，參照宮崎市定「北宋史概說」、拙稿「王安石」第四章「王安石の新法」。
- 註一二：長編紀事本末卷六十八熙寧三年三月丙申條。
- 註一三：同書卷七十二熙寧七年十一月丁巳條。
- 註一四：「王安石」第四章「王安石の新法」。
- 註一五：關於役法問題，曾我部靜雄「宋代財政史研究」敍述甚詳。
- 註一六：同註一。

註一七：宮崎市定「王安石の吏士合一策——倉法を中心として——」（「アジア史研究」第一所收）。

註一八：工商業的行（組合）負有籌措政府所需物資的職責，稱為行役，作為免除此種行役而繳納的代金，便是免行錢。又關於行的問題，詳情可參閱加藤繁『支那經濟史考證』上卷。

註一九：商人將物資等運入京師開封府時，於城門處徵收的稅錢謂之。

註二〇：鶴林玉露卷十一：「李若谷爲長社令，日懸百錢於壁，用盡即止。東坡謫齊安，日用不過百五十。」

註二一：「上仁宗皇帝言事書」（「王臨川先生文集」所收）。

註二二：同前註。

註二三：宮崎市定「宋代の太學生生活」（「アジア史研究」第一所收）。

註二四：和田清鑑『中國官制發達史』。

註二五：長編紀事本末卷七十「役法」熙寧四年三月戊子條。

註二六：宋人話本八種。

註二七：「王安石」第六章「結語」。