

中国首次财政政策听证会：盐铁会议

□ 翁礼华

自古以来，围绕着富民强国还是富国强兵的问题，中国朝野之间一直存在着不同认识，而其中争论的焦点往往是财政政策。要缩小这一认识上的差异，最好的办法是举行听证会。中国早在汉昭帝始元六年（公元前81年）二月，就举行过有文字记载的国家财政政策听证会。听证会的起因是谏大夫（言官，相当于今中央政策研究室官员）杜延年向帮助小皇帝刘弗陵治国的辅政大臣霍光建议：“现在年景不好，一些农民流落他乡，应该恢复文帝时的政局，提倡节俭，对下宽和，争取百姓支持。”霍光同意了他“重视民生”的意见，就让各地推举民间知名人士——贤良文学，集中到首都长安开会，讨论民间疾苦，指陈国家政策。

汉代的贤良，是指已经取得功名的儒生；文学，是指学问上有一定成就的名士。参加这次会议的贤良文学有60余名，其中留下姓名的只有茂陵唐生、鲁国万生、汝南朱子伯、中山刘子雍、九江祝生等少数人。

政府官员参加会议的有丞相（相当于今国务院总理）田千秋、兼领大司农（即今财政部长）的御史大夫（国家纪监首长，职级相当于今国务院副总理）桑弘羊，还有丞相府的属官丞相史和御史大夫的属官御史。

会议争论的焦点是盐铁酒专卖的财政政策。中国历史上盐专卖起于春秋时期的齐国，始作俑者是管仲；铁与酒专卖则起于西汉武帝。贤良文学反对官营政策。他们认为，政府要鼓励农民从事农业生产，而不应该实行盐铁酒专卖和均输，将这些赢利事业掌握在自己手中，集中了大量的人力和物力去从事工商业，与民争利，破坏了社会敦朴的风气。

而且平准、均输法造成农民贱卖自己生产的东西，又不得不用高价去购买自己不生产的东西上交国家，加重了农民负担，再加上官府随意收购货物，造成物价飞涨，这有利于商人投机倒把，不利于百姓生活；盐铁酒官营之后，生产的产品质次价高且不适用，尤其是农民不愿购买既笨重又昂贵的铁制农具，造成用木犁耕田，用手除草，有时买盐铁要走很远的路，官吏还经常强迫购买，给农民造成很多不便。桑弘羊承认，由于一些地方官不按国家规定办事，盐铁酒等官营事业的确存在不少流弊，但他坚决不同意全盘否定。他认为，这些官营事业对国家来说利多弊少，应当选良吏除流弊，继续坚持下去。因为要抗击匈奴，巩固边防，救济灾民，都需要大量的财政支出，如果不搞这些官营事业，增加政府财政收入，就要增加农民的赋税，反而更会加重农民的负担。如果国家不经营，豪强大贾就会把持这些工商业，他们不但借此鱼肉百姓，还会因此形成分裂割据势力，不利于加强国家的统一。同时，会议还结合财政政策讨论了对匈奴的和战以及国家实行德治还是法治的问题。

正式的讨论会结束之后，贤良文学要返回各地，因为言犹未尽，在他们向丞相和御史大夫辞行时，又接着爆发了意想不到的辩论。这次会议，以桑弘羊为代表的政府一方与以贤良文学为代表的民间一方相互辩论得非常激烈，政府方面的主要发言人是御史大夫桑弘羊，他共发言114次，御史（纪监部门官员）发言19次，丞相史（相当于今国务院官员）发言15次。

辩论会实际上是对汉武帝时期推行的各项政策的总评估。由于汉武帝晚年

有感于以前国家各项政策过于严厉，所以在征和四年（公元前89年）下达“罪己诏”，宣布“禁苛暴，止擅赋，力本农”，否定了桑弘羊等人提出在轮台戍兵以备匈奴的建议，全面反省了以前所推行的各项政策。由于“罪己诏”是在否定轮台戍兵建议基础上产生的，所以又叫“轮台罪己诏”。作为轮台戍兵建议的起草者，桑弘羊在辩论会上全面肯定了汉武帝在下达“轮台罪己诏”以前各项政策，并希望继续推行。而贤良文学则要求重新评估和修改汉武帝下达“轮台罪己诏”以前所实施的所有政策。国家实际权力的掌控者霍光没有出席会议，但对会议极为重视。他既不同意桑弘羊的意见，也不完全赞同贤良文学全面否定汉武帝政策的看法，没有接受贤良文学要求全部罢除盐铁酒专卖、均输等官营事业的建议，只是罢去酒专卖和关内铁官；也没有采纳贤良文学对匈奴实行感化政策的主张，放弃防御和抵抗，而仍然加强了边防建设。听证会达到了缩小朝野思想差距，适当调整国家财政政策的预期效果。

事过30年后，庐江太守丞（相当于今副省长）桓宽根据会议的官方记录，加以推衍整理，增广条目，把双方互相责难的问题详尽地记述出来，写成《盐铁论》。全书分为10卷60篇，前41篇是写会议上的正式辩论，自第42篇至59篇是写会后的余谈，最后一篇“杂论”是作者写的后序。篇各标目，前后联成一气，采用对话文体，以生动的语言真实反映了当时的辩论情景，成为后人了解和研究西汉中叶经济史与经济思想史的重要历史资料。^[1]

（作者为中国财税博物馆馆长）

责任编辑 陈素娥