



富国名臣桑弘羊

翁礼华●

公元前81年的早春二月，长安城内车水马龙，人来人往，熙熙攘攘，一派繁荣景象。此时在城市中心的皇宫里正在举行一个有数十人参加的国家财政政策研讨会，会议由丞相田千秋主持，汉昭帝亲自参加，讨论双方唇枪舌剑，据理力争，场面十分激烈。会议的正方是主管国家财政工作的御史大夫桑弘羊及其所率领的官方队伍——“群丞相史、御史”，反方是大将军霍光点名邀请的理论界人士——“文学贤良”。会议决定于同年七月取消酒类专卖，继续实行盐铁专卖、均输平准及国家统一铸钱等财政政策。与会的儒生桓宽作了认真的记录，并在事后整理成一篇极具历史意义的经济学著作“盐铁论”。此书的流传对中国后世的财政管理产生了非常深远的影响。

会议的主角桑弘羊于汉景帝前元五年（公元前152年）出生在洛阳城里一个“财累万金”的商人家庭，由于家境富裕，从小接受了良好教育，再加上天资聪颖，又受父亲经商的耳濡目染，造就了他极强的经营意识和心算才能，13岁就以行动敏捷、才华出众的特长被选入皇宫，成为汉武帝身边的少年

“侍中”。

汉初，由于秦王朝的残暴统治和连年的战火，社会生产遭到了严重的破坏，“民失作业”，死丧流亡，经济凋敝，财政空虚，百废待兴。如何医治战争创伤，恢复国力民力成为当务之急。汉高祖刘邦总结了秦王朝横征暴敛导致灭亡的教训，以“黄老无为”作为治国的指导思想，轻徭薄赋，崇俭抑奢，重农抑商，开山泽之禁任民开发，甚至允许百姓私铸钱币等“与民休息”的自由放任政策，取得了良好效果。到惠帝时期，“流民既归，户口亦息，列侯大者至三四万户，小国自倍，富厚加之”。及至文景时期，社会经济的发展更加显著，出现了“百姓无内外之繇，得息肩于田亩，天下殷富，粟至十余钱，鸣鸡吠犬，烟火万里，可谓和乐者乎”的繁荣景象。

然而“物极而衰”，到了武帝时期，自由放任政策带来了一些新的矛盾。首先是放任的经济政策增强了大地主、大商人的经济实力，助长了兼并土地之风，致使“富者田连阡陌，贫者无立锥之地”。其次是增强了诸侯的势力，使国家面临着封建割据乃至分裂的危

机。再次是民族矛盾的日益激化。西汉之初，囿于国力财力，政府对匈奴一味隐忍和亲，反而助长了匈奴南侵的嚣张气焰。雄心勃勃的汉武帝即位后，一改“屈辱求和”为积极反击侵略和不断对外扩张的外交政策，动辄出兵数万以至数十万，耗费的粮食、钱财不知其数。长期的战争使得汉初70年来国家积累起来的大量财物耗费殆尽。为了解决严重的财政危机，汉武帝启用桑弘羊出任搜粟都尉兼大农令，掌管全国财权。桑弘羊上任后推行的盐、铁官营，酒类专卖，均输、平准，统一铸钱等一系列财政改革措施，迅速把生产和流通中的经济权益集中到国家手里，增加了朝廷的财政收入，为西汉王朝的经济繁荣和中央政权的巩固作出了不可磨灭的贡献。

西汉前期国家对盐业采取自由放任政策，允许私人经营，国家抽取30%的盐税。自元狩三年（公元前120年）始，盐业收入拨归大农令以助国库，并设立大农丞（相当于今财政部副部长），开始对盐业进行管理。山东大盐商东郭咸阳就是第一个被汉武帝任命为管理国家盐税事务的大盐官，受命

上任后马上在全国28个郡设立盐官36名,在盐区实行民制官营,由国家招募人手进行生产,政府只提供主要生产工具“牢盆”(即煮盐用的大铁锅)。国家垄断盐的流通环节,盐产品必须按规定价格出售给国家统一运销。当时盐的专卖只囿于部分地区,并未在全国推行,直到元封元年(公元前110年),专卖制度在桑弘羊的大力倡导下才在全国范围内推行,取得了可观的财政收入。

铁业在西汉前期同样是为私人经营,其规模较小。自元狩六年(公元前117年),开始国家垄断铁业的生产和流通,生产规模也逐渐扩大,并在全国委派铁官49名,分布于40个郡。每一个铁官所辖的徒卒(即工人),平均在2000以上,全国总数逾10万之众。对于铁业生产的垄断,桑弘羊认为除了可以增加国家财政收入以外,至少还有三方面的好处。首先可以进一步加强对盐的垄断,因为煮盐的主要工具“牢盆”由铁制成,控制铁的生产就等于间接地控制了盐的生产。其次有利于国家安全。由于冶铁通常是在深山野谷中进行,聚众太多,易于“成奸伪之业,遂朋党之权”,而“铁器兵刃,天下之大用也,非众庶所宜事也”。再次具有规模经营的效应。官办的大铁厂,资金雄厚,“财用饶”;工具完备,“器用备”;规格统一,“一其用”;价格低廉,“平其价”以及大规模生产有利于提高技术水平等等,这些都是小规模生产所不具备的优势。

酒的专卖始于天汉三年(公元前98年),主要是垄断生产过程,禁止民间私酿,官府统一酿造,但允许私商代为销售,以利酒的流通和方便百姓购买。在盐铁会议召开后5个月即公元前

81年七月国家停止了酒的专卖,作为一种姿态,表示桑弘羊为代表的国家财政部门对文学贤良等理论界人士的让步。

元鼎二年(公元前115年),桑弘羊出任大农丞,创行均输法,在部分地区试行并取得经验后,于元封元年(公元前110年)在全国范围内全面实施。在均输法实行以前,作为封建中央政权财政收入来源之一的各郡国的贡物,都是由他们自行运送到京师的,这不但给各郡国官员带来麻烦,更严重的是各郡国上交中央之贡物种类和数量根据中央的需要而定,而中央所需与各地特产不一致,各郡往往需到外地采买,不但给商人哄抬物价、牟取暴利的机会,而且运费和损耗大增,给百姓带来沉重的徭役负担,既劳民伤财又损害了国家的财政利益。为此,桑弘羊决定创建均输制度,各郡国只须将应输贡物,就地缴送当地的均输署即可,而收到贡物后的均输官则须将贡物分类,连同均输官本身就近就地采购的那些中央需用的优质、轻便物品,一并运往京师,凡中央不需要的贡品,均输官必须自行负责运往卖价高之地出售,销售收入上交中央财政,这样不但可以节省运费,而且还能增加国家财政收入。推行均输仅仅一年工夫便迅速扭转了财政的困窘状况,实现了国库充盈的预定目标,均输法成了桑弘羊在推行财政改革过程中收效最大的一项政策。

均输法推行之后,京师商品市场的物价经常由于中央各部门的集中采购而出现波动,为了稳定物价,桑弘羊在推行均输法的同时,开始实行平准:在京师设立平准机构,把各地运来的贡物,统一调配,根据市场变动情况,

在物价上涨时大量抛售商品,在物价下跌时则购进商品,即通过“贵卖贱买”之手段来平抑物价,以便达到“平万物而便百姓”之目的,同时也使“富商大贾无所谋大利”。

五铢钱的采用和铸造权完全集中到中央,是桑弘羊任大农令时取得的另一个重大成就。汉初到武帝初年,货币铸造权一直由各郡国分享,加上纵民铸钱,货币混乱,钱币减重现象非常严重,并引起了货币贬值、物价上涨。直到元鼎五年(公元前112年)才规定由上林三官统一铸钱,三官所铸钱重五铢,是历史上著名的“五铢钱”,桑弘羊下令将各郡国的铜币铸造权完全集中于中央,只准行使上林三官所铸的五铢钱,不但统一了全国币制,稳定了货币流通中的秩序,还解决了汉初以来一直存在的货币贬值问题。这是中国有史以来第一次将铸币权完全集中于中央,开了历史的先河。

此外,桑弘羊还推行了其他有效的理财措施。如为扩大中央财政机构的权力,于公元前104年将大农令改为大司农,扩展其职能和组织规模将郡国诸仓、农监、都水六十五官长丞均收归大司农直接管辖,这对封建财政的权限扩大与统一具有积极作用。另外桑弘羊非常重视屯垦,在掌握财权后,移民屯垦即向玉门关以西扩展,并在朔方、上郡等地用卒60万人,也开创了中国历史上军屯的先河。桑弘羊一系列的理财措施不仅在当时起到了巩固封建中央集权统治的作用,而且被后人视为成功的典范。明代学者李贽曾将桑弘羊誉为“富国名臣”,清末民初的梁启超赞其为“第一理财家”。●
(作者为财政部中国财税博物馆馆长)