

论王莽的财政经济改革

<http://www.criifs.org.cn> 2007年8月28日 张守军

（摘 要）中国历史上有很多改革，研究这些改革成功和失败的教训，在今天尤其有现实意义。王莽改制就是这些改革中很特殊的一个。文章论述了王莽财政经济改革的特点：对社会各阶层进行全面掠夺，把王权看成万能的东西，违背客观经济规律，凭主观意志行事，结果遭到彻底失败。王莽的财政经济改革作为反面教材，对我们还是颇有教益和启发的。

（关键词）王莽改制；王田制；五均六管；货币改制

中国历史上有很多改革，研究这些改革成功和失败的教训，在今天尤其有现实意义。王莽改制就是这些改革中很特殊的一个。王莽（公元前45—公元23年），字巨君，汉元帝皇后的侄子。成帝时，元后专权，王莽先后被拜为黄门郎、射声校尉、新都侯、骑都尉、光禄大夫、侍中，最后升为大司马。哀帝即位，王莽一度被罢官。哀帝死，元后临朝称制，王莽复为大司马，平帝元年为太傅，赐号安汉公。以女儿为平帝皇后。平帝死，王莽居摄，称假皇帝。公元8年代汉即天子位，改国号为新。

公元23年，新莽政权被农民起义推翻，王莽被杀。

王莽改制发生在西汉末年。西汉政权建立以后，随着封建经济的发展，封建制度所固有的矛盾也发展起来。地主阶级依靠他们经济上、政治上的强大势力，疯狂进行土地和财富兼并，贫富对立日益尖锐：“富者田连阡陌，贫者亡立锥之地。”（《汉书·食货志》。本文所有引文，均出《汉书·食货志》与《汉书·王莽传》）阶级矛盾日益加剧，农民起义频频爆发，严重威胁封建统治的巩固和社会的稳定。土地兼并使劳动力和土地相分离，严重影响封建经济发展。大批农民丧失土地，或者流离死亡，或者沦为大地主的徒属、奴婢，使国家控制的编户之民日益减少，严重影响了封建国家的财政收入。西汉末年，封建统治面临着严重的危机。

王莽改制就是在这种情况下发生的。改制的主要内容是财政经济方面的改革。王莽的财政经济思想和政策没有提出解决当时社会矛盾的正确答案，没有什么值得称道的地方，但从以史为鉴的角度看，作为反面教材，特别是王莽改制失败的教训，对我们还是颇有教益的。

王莽的财政经济改革主要有以下几方面内容：

一、实行土地国有和重要经济事业的国家垄断

由国家垄断土地等各种主要财源，是王莽财政经济改革的主要内容。

王莽谴责封建土地私有制，认为土地私有制导致土地兼并，造成了“强者规田以千数，弱者曾无立锥之居”的尖锐的贫富对立。“富者犬马余菽粟，骄而为邪；贫者不厌糟糠，穷而为奸。”富人和穷人不守法，严重破坏了社会秩序。王莽认为，土地私有制所导致的严重的贫富对立，是社会动乱的根源，要使社会和谐与稳定，必须废除土地私有制，恢复土地归国家所有的井田制。于是，他颁54布了王田制：“今更名天下田曰王田，奴婢曰私属，皆不得买卖。其男口不盈八，而田过一井者，分余田予九族邻里乡党。故无田，今当受田者，如制度。”宣布土地为“王田”即为国家财产，禁止自由买卖，实行“一夫一妇田百亩”的土地分配制度和“十一而税”的赋税制度。男子八人以下的家庭，占有的土地不得超过一井即九百亩，多余的土地，按每户一百亩分予没有土地的农民。在颁布王田制，实行土地国有的同时，王莽还实行了所谓“六管”政策：第一管、第二管与第三管是对盐、铁、酒的生产和流通由国家经营；第四管是对名山大泽实行全面的国家管制；第五管是对货币材料的采掘冶炼和货币的铸造由国家垄断；第六管是在几个大城市实行“五均赊贷”。所谓“六管”，简言之，就是由国家垄断重要的工商业活动，垄断货币发行权，控制大城市的物价，并直接进行赊贷活动。

王莽认为，六管所涉及的都是关系国计民生的重大经济事业，一般百姓无力经营，国家不管起来，必然要被大地主、大商人所控制，加剧贫富对立。只有收归国家经营，才能抑兼并，均贫富，他说：“夫盐，食肴之将；酒，百药之长，嘉令之好；铁，田农之本；名山大泽，饶衍之藏；五均赊贷，百姓所取平，仰以给澹；铁布铜冶，通行有无，备民用也。此六者，非编户齐民所能家作，必仰于市，虽贵数倍，不得不买。豪民富贾，即要贫弱。先圣知其然也，故斡(管)之。”“今开赊贷，张五均，设诸斡者，所以齐众庶，抑并兼也。”

王莽把实行土地国有和“六管”都说成是为了抑兼并。实际上，他实行这些政策还有另一个很重要的动机，即增加王莽政权的财政收入。如“王田”制的实行，把土地税由汉朝的三十分税一变成十分税一，一下就把国家的田赋收入增加了二倍。盐铁酒的垄断利润也很大。以“县官酤酒”一项为例，当时规定一酿用粗米二斛，曲一斛作原料。酿得酒六斛六斗。酒的售价每三斛相当于粗米二斛和曲一斛的价格之和。这样，从六斛六斗酒价中扣除原料价格，还余三斛六斗的酒价，其中的十分之三，即一斛八升用于补偿“丁、器、薪樵之费”，也就是用于工资、工具和燃料的开支，余下的十分之七即相当于二斛五斗二升的酒价为纯利润。利润率高达61176%，因此，国家在从事酒专卖中可得相当大的一笔收入。

对山泽资源实行国家管制之后，百姓采取山林产品和水产品，也都要向国家纳税：“诸采取名山大泽众物者税之。”这也可以使国家收入一大笔财富。

国家进行赊贷，也是王莽政权一项谋利手段，百姓向国家借贷从事生产性经营活动的，要把一年所获利润的十分之一交给国家：“民或乏绝，欲贷以治产业者，均授之，除其费，计所得受息，毋过岁什一。”

而五均，则是通过贱买贵卖以平抑各地物价。就是在都城长安和洛阳、邯郸、临淄、宛、成都五大城市设五均司市师管理物价，以每季度中间一个月的物价为当地的“市平”即标准价格，物价低于“市平”，任百姓自由买卖。为百姓生活所需用的商品，如果卖不出去，官府按成本价收购，不使人赔本。高于市平，官府则按市平价格将这些商品予以出卖：“诸司市常以四时中月实定所掌，为物上中下之价，各自用为其市平，毋拘他所。众民卖买五谷布帛丝绵之物，周于民用而不售者，均官有以考验厥实，用其本价取之，毋令折钱。万物昂贵，过平一钱，则以平价卖与民。其价低贱

减平者，听民自相与市，以防贵庾者。”所以五均的职能，就是“令官收贱卖贵”，如果物价太低，商品卖不出去，国家按成本价从商人手里买下滞销的商品，当物价高于市平时，则按市平价格卖出这些以成本价收购的商品，这样，既能平抑和稳定物价，又可以为国家取得利润，所以，这也是增加财政收入的一个重要手段。

王莽的王田制和六管政策，直接触犯大官僚、大地主、大商人的兼并利益。他把原来掌握在豪强兼并势力手里的土地、名山大泽及盐铁酒的生产 and 流通，主要城市的市场垄断权等都夺到国家手里，由王莽政权直接控制了起来。王莽还从其他方面夺豪强兼并之利为王莽朝廷所有。例如，他规定：“三公以下诸有奴婢者，率一口出钱三千六百。”即将大官僚、大地主、大商人的奴婢的口钱提高为一般人的三十倍。对于当时利用社会混乱掠夺百姓而大发横财的郡县官吏和军队的官吏，王莽还下令直接剥夺他们所贪污财产的五分之四，以充边防军费：“天下吏以不得奉禄，并为奸利，郡尹县宰家累千金。王莽下诏曰：详考始建国二年胡虏猾夏以来，诸军吏及缘边吏、大夫以上为奸利增产致富者，收其家所有财产五分之四，以助边急。”这对那些官僚暴发户显然是一个沉重的打击。

一种观点认为，王莽的政策并没有打击兼并势力，实际不然。如王田制公布后，“坐卖买田宅奴婢铸钱，自诸侯卿大夫至于庶民，抵罪者不可胜数。”显然，是新制度触犯了诸侯卿大夫等人的利益，所以才会出现他们犯罪的情况。王莽各项政策的推行，史称“富者不得自保”，所谓“富者不得自保”，显然是由于新制确实有着剥夺富人利益的作用。

王莽的王田制和六管政策，是把大地主大官僚大商人对人民的剥削权与奴役权，夺到了王莽政权的手里。这些政策，不可避免地加剧了王莽政权与豪强兼并势力之间的冲突和矛盾，成为王莽政权最后崩溃的重要原因。

二、全面实行什一而征，对人民进行普遍掠夺

王莽夺取豪强兼并利益，但平民百姓并没有因此得到什么实惠。王田制的实行，把农业税由西汉的三十税一改为什一而税。王莽批评西汉把田赋减为三十税一，认为在地主土地私有制条件下，农民由于自己没有土地，只能耕种大地主的土地，要把一半的产品缴纳地租，再加上国家沉重的劳役，所以，名义上是三十税一，但百姓实际上承担的则是什五(十分之五)之征：“汉氏减轻田租，三十而税一，常有更赋，罢癸咸出，而豪民侵陵，分田劫假。厥名三十税一，实什税五也。”这种说法虽然有道理，但却不能因此就说重税比轻税对农民更有好处。在农村，除了地主和佃农之外，还有相当一部分自耕农。田赋由三十税一变为一十分税一，这部分自耕农的负担一下就增加了二倍。王莽的王田制并没有真正实行，没有在实际上把大地主多余的土地交给无地和少地的农民，不能保证佃农摆脱“豪强侵袭”。既然如此，如果说汉代三十税一，农民的负担是“什税五”的话，那么，王莽的十分而税一，农民的负担岂不更重！因此，王莽实行王田制，不仅没有减轻，而是普遍加重了农民的赋税负担。

不仅对土地要征什一之税，对人民群众从事的各项经营活动，王莽都对其实行什一而征。包括打猎、捕鱼、捞虾、放牛、牧马、种桑、养蚕以及织纆、纺织、补缝、各种手工业活动、医生、巫师、占卜以及靠其他技艺谋生者，摆地摊以及到各地从事贩卖活动的小商小贩等，都要缴纳十分之一的所得税：“诸取众物、鸟、兽、鱼、鳖、百虫于山林、水泽及畜牧者，嫗妇桑蚕、织纆、纺绩、补缝，工匠、医、巫、卜、祝及它方技、商贩、贾人坐肆、列里区、谒舍，皆各自占所为于其在

所之县官，除其本，计其利，十一分之，而以其一为贡。敢不自占、自占不以实者，尽没入所采取，而作县官一岁。”即规定上述各种经营活动，都要把其所获利润的十分之一交给国家。这是根据各种买卖活动所获利润征税，征的是所得税。这是王莽在中国财政史上的一个创造。王莽没有规定征税的起点，不论资本大小、赢利多少，只要有利润的，都要按利润的十分之一向国家纳税。而且，不从事生产经营的也要纳税，如有田不耕的要出三夫之税，无职业市民要出夫布一匹等等，以示惩罚：“凡田不耕为不殖，出三夫之税；城郭中宅不树艺者为不毛，出三夫之布；民浮游无事，出夫布一匹，其不能出布者，冗作，县官衣食之。”因此，王莽在打击兼并势力的同时，也打击了全体百姓。种桑养蚕是农民的家庭副业，捕捉鸟兽鱼鳖百虫和医巫卜祝及其他方技，经常是贫民于万不得已中的一条谋生之路，收益甚微，过去并不纳税，但在王莽统治下，这些人也必须承担纳税义务。

为了攻打匈奴，王莽又征收官吏和百姓三十分之一的资产税，并规定公卿以下所有官吏都要养军马，官吏则利用职权，把负担转嫁给百姓，进一步加重了百姓的负担：“匈奴侵寇甚，莽大募天下囚徒、人奴，名曰猪突豨勇，壹切税吏民，訾三十而取一。并令公卿以下至郡县黄绶吏，皆保养军马，吏尽复以与民。”

在王莽政权的经济掠夺和政治压迫下，社会各阶层都不得安宁：“民摇手触禁，不得耕桑，徭役烦剧，而枯、旱、蝗虫相因。又用制作未定，上自公侯，下至小吏，皆不得奉禄，而私赋敛，货赂上流，狱讼不决。吏用苛暴立威，旁缘莽禁，侵刻小民。富者不得自保，贫者无以自存，起为盗贼，依阻山泽，吏不能禽而覆蔽之，浸淫日广，于是青、徐、荆楚之地往往万数。战斗死亡，缘边四夷所系虏，陷罪，饥疫，人相食，及莽未诛，而天下户口减半矣。”这样，王莽政权在侵夺兼并利益的同时，也把自己和广大贫民百姓的利益对立了起来。在豪强兼并势力看来，王莽是他们既得利益的剥夺者；在平民百姓眼里，王氏朝廷则是一个更残酷的搜刮者和更残暴的压迫者，因此纷纷“起为盗贼”，投入推翻王莽政权的斗争洪流之中。在这个斗争洪流中，不仅有贫苦农民，也有广大工商业者，王莽最后就是被一个商人杀死的。

三、不断进行货币贬值，对社会进行反复洗劫

对货币材料的采掘冶炼和货币的铸造实行国家垄断，是王莽的六管之一。国家通过控制货币进而控制市场，通过控制市场打击富商大贾兼并势力并充实国家财政，在王莽之前已有先例。王莽不仅采取了这种货币政策，而且搞得极其荒唐。为了达到这一目的，王莽当政时期，曾在八年中进行了五次货币改制。

居摄二年(公元7年)，王莽搞第一次货币改制。在西汉通行的五铢钱之外，又加铸了三种货币：一是大钱，每枚重十二铢，当五铢钱五十枚使用；二是契刀，每枚当五铢钱五百枚使用；三是金错刀，每枚当五铢钱五千枚使用。四种货币同时流通。始建国二年(公元10年)，王莽进行第二次货币改制。王莽以为“刘”(劉)字由“卯、金、刀”三字组成，为了表示“皇天革汉而立新，废刘而兴王”，废除契刀、错刀和五铢钱。除了当五十大钱继续通行外，又加铸重一铢的“小钱”，当五铢钱一枚使用。二者同时流通。次年，王莽进行第三次货币改制，颁行新的货币制度——“宝货制”。“宝货制”使用了五种货币材料，货币名称有六种，货币共有二十八个品种。王莽认为：“宝货皆重则小用不给，皆轻则僦载烦费。轻重大小各有差品，则用便而民乐。”于是颁行“宝货”计“五物六名二十八品”：五物六名即钱、布(二者皆为铜币，为一物)、金、银、龟、贝。“钱”货共六品：小钱、幺钱、幼钱、中钱、壮钱、大钱，分别当五铢钱一、十、二十、三十、四十、五十枚。“布”货十品：大布、次布、弟布、壮布、中布、差布、厚布、幼布、么布、小布，

分别当五铢钱一千、九百、至一百。“黄金”一品：重一斤，值五铢钱一万。“银”货二品：朱提银八两为一流，值五铢钱一千五百八十，其他银一流值五铢钱一百。“龟”宝四品：元龟、公龟、侯龟、子龟，分别当五铢钱二千一百六十、五百、三百和一百。“贝”货五品：大贝、壮贝、么贝、小贝和次于小贝的贝。大贝至小贝四种以二枚为一册，分别当五铢钱二百一十、五十、三十、十枚，次于小贝的贝每枚当五铢钱三枚。

“宝货”制的颁行，扰乱了市场交易和社会经济生活，无法流通。“农商失业，食货俱废。”王莽不得不宣布只行小钱和大钱二品，其余都停止使用，这可以算作他的第四次货币改制。天凤元年(公元14年)，王莽进行了第五次货币改制，废止大钱和小钱，另作货布、货泉两种货币。货泉重五铢，当五铢钱一，货布重二十五铢，当五铢钱二十五。“又以大钱行久，罢之”，但可贬值当一，继续使用六年。

王莽货币改制的的一个重要特点，是每次改制都是以小易大，以轻易重，大搞货币贬值。第一次改制所铸大钱重十二铢，含铜仅为五铢钱的214倍，却当五铢钱五十枚使用，王莽每枚大钱要从百姓手中夺去五铢钱4716枚。第二次改制禁行五铢钱，而改铸重一铢的小钱当五铢钱一枚使用，这样，每发行一枚小钱就可以从百姓手中夺去四倍的价值。第三次改制中的大布重一两，即二十四铢，不抵五铢钱五枚，却当五铢钱一千枚使用。第五次改制中的货布，重二十五铢，为五铢钱五倍，却当二十五枚五铢钱。

王莽货币改制的又一个特点，是以新废旧。他每次改变币制都是简单地把旧币废弃不用，他最后一次改制虽然准许大钱贬值使用六年，但六年以后如何处理，也无明文。货币既已流通，就是人们手中随时可用并且具有绝对社会性质的财富形态。将人们手中持有的旧币废弃不用，禁止流通，这对旧币的持有者是一个重大打击。他们手中的货币只有作为金属币材与严重贬值的新币兑换才能使用，这种兑换必然使他们在经济上遭受巨大损失。为了避免这种损失，所以当时人们纷纷私自铸钱，“民多盗铸者”。为了禁止盗铸，王莽“乃禁不得挟铜炭”，“禁列侯以下不得挟黄金，输御府受直，然卒不予直。”将旧币作为货币金属按名义价值与新币兑换，本来已经要遭受很大损失，然而既使这种不等价兑换，王莽政权还不肯“予直”，即不肯付钱，这实际上是对旧币持有者的财富的直接掠夺。人们要使用新币，只有拿资财与国家交换了。而国家通过这种办法就可以把百姓的大量财富集中到自己手里。正因为如此，所以王莽的每一次货币改制，都是对全国人民，也包括对拥有大量货币的富商大贾和大地主的一次洗劫，是对社会各阶层的一次沉重打击，所谓“每一易钱，民用破业”，清楚地说明了王莽货币改制的客观作用。

综上所述，可见王莽的财政经济思想和政策有以下几个特点：

一是对社会各阶层进行全面掠夺。他既打击了兼并势力，又加强了对人民的搜刮。他通过国有或国营措施剥夺大地主大商人的兼并利益，又通过各项无孔不入的赋税政策加重了对平民百姓的榨取，并通过接二连三的货币贬值对社会进行普遍洗劫。这种夺天下之利归于一己的所谓改制，使王莽政权既成了大官僚大地主大商人的对立面，又为广大平民百姓所反对，从社会中彻底孤立起来，成为名副其实的孤家寡人政权，从而失去了自己存在的社会基础。

二是凭主观意志行事，不顾客观规律。王莽的财政经济改革处处都表现出一种违背历史趋势，不顾客观条件而一意孤行的特点。其中最突出的表现是他的王田制和货币改制。在封建土地私有制已经巩固地建立起来了的历史条件下，企图用一道诏令把它消灭，恢复早已灭亡了的奴隶制的土地

国有制度，是根本行不通的。王田制颁布不久，中郎区博就指出了这一点。他说，土地私有制虽然有不少缺点，但还是符合百姓的利益，为百姓所欢迎的制度。井田虽然是古代圣王的制度，但他已经灭亡千年之久了，恢复这种已经过时的制度，是违背民心，违背历史发展趋势的做法，就是圣人今天再生，也不可能恢复井田制：“井田虽圣王法，其废久矣。周道既衰，而民不从。秦知顺民之心可以获大利也，故灭庐井而置阡陌，遂王诸夏，迄今海内未厌其敝。今欲违民心，追复千载绝迹，虽尧舜复起，而无百年之渐，弗能行也。”事实迫使王莽最后也不得不宣布废除王田制。王莽的货币改制根本违背货币流通规律。货币制度的频繁变更，本身就违背流通过程对货币的要求。宝货制分为五物六名二十八品，流通中存在两种不同币材的货币就与货币作为价值尺度的职能相矛盾，何况宝货制品种如此之多！另外，他任意规定货币的名义价值，又将早已过时的远古时期使用的货币龟贝重新用作货币，这些做法，都违背商品货币流通规律，是注定要失败的。

三是把王权看成万能的东西。王莽认为：“制定则天下自平。”在王莽看来，尽管他的各项政策遭到人民反对，违背客观规律，但只要他凭藉国家政权的力量，对百姓施加高压政策，就完全可以推行下去。为了强制推行王田制，他规定，“敢有非井田圣制，无法惑众者，投诸四裔，以御魑魅。”，即统统流放到边疆。为了强制推行五均六管，“每一斡为设科条防禁，犯者罪至死。”为了推行宝货制，“乃重其法，一家铸钱，五家坐之，没入为奴婢。”在他的高压政策下，“民人涕泣于道，及坐卖买田宅奴婢铸钱，自诸侯卿大夫至于庶民，抵罪者不可胜数。”终于导致了轰轰烈烈的人民大起义，推翻了王莽政权。历史经验告诉我们，当一个国家的政治权力同它的经济发展处于对立地位的时候，斗争每次总是以这个政权被推翻而告终，经济发展总是毫无例外地和无情地为自己开辟道路。王莽政权的垮台，正是这一客观规律的生动证明。

参考文献：

- [1] 二十五史(1) 1汉书[M] 1上海：上海古籍出版社，19861
- [2] 赵靖主编1中国经济思想通史[M] 1北京：北京大学出版社，20021

文章来源：东北财经大学学报 （责任编辑： XL）