

张传玺

论秦汉时期三种盐铁政策的递变

盐和铁是中国古代社会的重要物资,盐铁政策对当时的国民经济有重大影响。本文对秦汉时期盐铁政策的演变做了深入细致的研究,指出秦汉四百年间先后实行过三种盐铁政策。秦和西汉实行盐铁包商政策;西汉中后期主要实行盐铁国营政策;东汉一代主要实行盐铁私营政策。由于盐铁政策涉及社会所有制、专制主义中央集权制和经济规律等问题,每种政策都各有利弊,每次政策的改变都引起了激烈争论或冲突。

张传玺,1927年生,山东日照人,北京大学历史学系教授,主要从事秦汉史的教学与研究,尤长于经济制度史。

在秦汉时期的四百年中,封建统治阶级先后实行过三种盐铁政策。即在秦和西汉前期,实行盐铁包商政策;西汉中后期,主要实行盐铁国营政策;东汉一代,主要实行盐铁私营政策。每次政策的改变,也就是旧的政策废除和新的政策的制定和推行时,都曾在统治集团内部或朝野之间,引起激烈的争论或冲突。关于此事,古人多归之为“义”、“利”之争。例如桓宽在谈到关于汉昭帝始元六年(前81)举行的盐铁会议时说:“客曰:余睹盐铁之义(议),观乎公卿、文学、贤良之论,意指殊路,各有所出。或上仁义,或务权利。”^[1]这样的评论的最大错误是把对一项现实的国家政策的争论看作是千年不变的儒、法两家有关思想理论方面的论争。现代学者的评论则大不同了,如郭沫若同志,他虽也认为“‘贤良’与‘文学’以儒家思想为武器”,“桑弘羊和他的下属们基本上是站在法家的立场”。但并不认为这是什么义、利之争,而却认为是中央集权的封建国家和民间的商人、地主阶级为争夺盐铁利益而进行的斗争。他说:盐铁国营“等财政政策是汉武帝一代的文治武功的经济基础……这些中央集权的高级政策对于国家事业是有利的,但从民间的商人和地主阶级的立场看来,便感觉着很不利。因此,从民间来的代表‘贤良’与‘文学’便极端反对这种国策,辩论得非常激烈。”^[2]

我认为郭老已把“盐铁会议”从所谓“义、利之争”的陈旧评论中解脱了出来,并置之于比较科学的评论之上,这是一个很大的进步。当然仅仅这样还是不够的,应当做进一步的研究。要揭示各种盐铁政策的社会所有制的基础,要说明各种盐铁政策和专制主义中央集权制的关系,要剖析各种盐铁政策和经济规律的关系。只有这样,才能为上述三种盐铁政策的递变的必然性和必要性,为由于政策的递变而引起的争论和冲突,做出更科学更准确的说明或评价。

一 秦和西汉前期的盐铁包商政策

这里所说的秦和西汉前期,具体是指秦始皇统一中国到西汉武帝元狩二年(前221—前121),共约一百年的一段时间。由于当时的盐铁资源归封建国家所有,封建国家除为了政治或军事上的需要,将部分资源归国家直接使用之外,大部分资源则出包给商人生产、运销,国家只按照规定

收取一定数量的租税。《汉书·食货志下》引贾谊说的“法使天下公得顾租，铸铜锡为钱”，和《盐铁论·水旱》记贤良说的“故民得占租鼓铸、煮盐之时”，都是指包商政策。“顾”与“雇”同义，这里所说的“顾租”和“占租”亦同义，就是指包租。这种包租的性质和一般地租相同。对于资产的主人来说，也“是土地所有权借以实现的经济形式”。^[3]

在古代，盐铁资源笼统地归入山林川泽（包括海在内）之中。要研究这类资源的所有制及其变化，必须从西周谈起。

西周前中期的所有制的基本特点，是“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”^[4]就是土地归以周天子为首的封建国家所有，其中包括了山林川泽。对于大而著名的山林川泽，周天子是加以控制的。《礼记·王制》记载：畿外“名山大泽不以封”，畿内“名山大泽不以盼（颁）”。封和盼的基本含义相同，就是分封、赏赐之意。这两句话是说山林川泽只能归属于周天子，不分封或赏赐给诸侯或臣属。古人对此事的解释，一是说为了维护天子对山川神祇的祭祀，一是说为了天子“与民同财”。^[5]所谓“与民同财”，就是天子设置山虞、林衡、川衡、泽虞等官^[6]，掌握有关山林川泽的政令，限制人民得按季节时令进入山林川泽渔捞樵采^[7]，并向他们征收一定数量的租税。虽尚未发现当时炼铸铁器之事例，可是制盐之法早已发明，盐也已作为一种重要食品而被广泛使用了。周天子对于盐的政策，和对征收其他山林川泽的租税一样，是征收实物，所以叫做“贡”。《尚书·禹贡》曰：夏代，“海岱惟青州……贡盐”。我认为所反映的情况应包括西周的在内。当然那时周天子限于经济、军事、交通等条件，实际控制的地区不过是渭水流域的关中地区；对于关中以外的诸侯，无力节制；对于诸侯封疆之内的山林川泽更无力控制。各诸侯在封国之内，自行其便。如齐太公，“至国，修改因其俗，简其礼。通商工之业，便鱼盐之利，而人民多归齐。”^[8]

西周后期，社会生产力进一步发展，可能出现了冶铁技术。农村公社进一步瓦解，从而动摇了土地国有制的基础，土地私有制在萌发之中。这时周天子的经济、政治、军事力量也在发展，他企图把山林川泽进一步控制在自己手里，以为王室谋取更多更大的利益。文献记载周厉王搞“专利”，说的就是这件事。《国语·周语上》：“厉王说荣夷公。芮良夫曰：王室其将卑乎？夫荣夷公好专利，而不知大难。夫利，百物之所生也，天地之所载也。而或专之，其害多矣。天地百物皆将取焉，胡可专也。所怒甚

多，而不备大难，以是教王，王能久乎？……今王学专利，其可乎？匹夫专利，犹谓之盗；王而行之，其归鲜矣。荣公若用，周必败。”周厉王不听芮良夫的劝告，以荣夷公为卿士，垄断山林川泽之利，以致使“诸侯不享”，“国人谤王”^[9]，最后发生了国人暴动，厉王逃到彘（今山西霍县）而死。

春秋时期，王室衰微，诸侯坐大，人们之间的政治隶属关系和土地所有制关系都在发生变化。集中的体现这一变化的是“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”这一旧的原则为“封略之内，何非君土；食土之毛，谁非君臣”^[10]这一新的原则所代替。各诸侯都把封疆之内的山林川泽视为当然的为本国的国有财产，并置官经营，立法设禁，垄断所出产的全部利益。如在齐国，“山林之木，衡鹿守之；泽之萑蒲，舟鲛守之；藪之薪蒸，虞候守之；海之盐蜃，祈望守之。”^[11]杜注：“言公专守山泽之利，不与民共。”在鲁国，大夫臧僖伯说：“若夫山林川泽之实，器用之资，皂隶之事，官司之守，非君所及也。”^[12]杜注：“言取此杂猥之物以资器备，是小臣有司之职，非诸侯之所亲也。”在郑国，子产说：“有事于山蓺山林也，而斩其木，其罪大矣，夺之官邑。”^[13]至于对矿藏的管制更严格。如管仲对齐桓公说：“山上有赭者，其下有铁；上有铅者，其下有银……此山之见荣者也。苟山之见荣者，谨封而为禁。有动封山者，罪死而不赦。有犯令者，左足入，左足断；右足入，右足断。”^[14]

春秋时期，人们对盐铁资源的了解，对盐铁市场的估计，对盐铁之与财政、经济的关系，已有相当的认识，而且议论也相当多。如关于盐铁资源和盐铁耗费，管仲说：“夫海，出沛（滸）无止；山，生金、木无息。草木以时生，器以时靡而，沛水之盐以日消，终则有始。”^[15]这就是说，盐、铁资源是无限的，其耗费也是巨大的。管仲又说：“恶食无盐则肿。”^[16]“十口之家，十人食盐；百口之家，百人食盐。”^[17]还有记载：“一农之事，必有一耜一铤一镵一耨一推一铎，然后成为农；一车必有一斤一锯一钁一钻一凿一铍一铎，然后成为车；一女必有一刀一锥一箴一杼，然后成为女。”^[18]这些都说明了盐铁市场之广阔。关于铁盐之与国家财政、经济的关系。《管子·海王》记齐桓公问：“然则吾何以为国？”管仲对：“唯官山海为可耳！”同书《轻重甲》记管仲说：“为人君而不能谨守其山林菹泽草莱，不可以立为天下王。”《左传》成公六年记晋大夫韩献子的话：“夫山泽林盐，国之宝也。”诸大夫亦说：“沃饶而近盐，国利君乐。”因此，一个诸侯国如果拥有相当的盐铁资源，而且能够执行正确的政策，加以开发利用，国家就能够富裕强

大;相反的如果缺少或没有这样的资源,国家在盐铁需要上,势必依靠邻国,仰人鼻息,在群雄纷争之时,这于一个国家的经济、政治都是很不利。所以当时的一些政治家都很重视扩大盐铁资源,注意实行正确的盐铁政策,即所谓“与天壤争”,正“盐铁之策(策)”^[19]。

春秋时期可以说是真正的山林川泽国有制时期,也是各封建诸侯以国有制为基础而比较认真地制定他们的盐铁政策的时期。不过由于留传到今天的材料较少,要做出具体的说明还很不易。关于盐业,齐国可能同时或先后实行过两种政策:一是国营政策,二是包商政策。关于前者,《管子·地数》记管仲对齐桓公说:“君伐菹薪,煮泔水为盐,正而积之三万钟。”生产是国营,运销也是国营。销售范围,西通于“河、济之流”,“南输梁、赵、宋、卫、濮阳”,东至莱人地区。^[20]关于后者,《地数》又记管仲说:“阳春,农事方作……北海之众毋得聚庸而煮盐。”这是为了保证农业生产而采取的对民间盐商的限制措施,反映了包商政策的存在。晋国产池盐,可能也实行包商政策。上引韩献子说的:“夫山泽林盐,国之宝也。国饶则民骄佚,近宝公室乃贫,不可谓乐。”杜注:“盐,盐也,猗氏县盐池是。”孔颖达疏引《正义》:“《说文》云:盐,河东盐也,袤五十一里,广七里,周摠百一十六里。字从盐省,古声。然则盐是盐之名。盐虽是盐,唯此池之盐独名为盐,余盐不名盐也。”我为什么说晋国可能实行包商政策呢?孔疏的解释是很明确的。他说:“若迁都近盐,则民皆商贩,则富者弥富,骄侈而难治;贫者益贫,饥寒而犯法。”这些盐商应是包商。“猗顿用盐盐起”。^[21]他应是这些盐商中的杰出代表。秦国可能也实行包商政策。文献记载,“秦穆公使贾人载盐”^[22]。这样的贾人应是包商。

关于冶铁业,齐国在决定实行什么政策时,曾有很大的争议。衡曾建议齐桓公实行国营政策,“以令断山木,鼓山铁”。他认为,实行这样的政策之后,“可以毋籍而用足”。可是管仲却坚决反对实行这样的政策,他认为如果搞冶铁国营,“发徒隶而作之,则逃亡而不守;发民,则下疾怨上;边竟有兵,则怀宿怨而不战。未见山铁之利而内败矣”。他主张实行包商政策,其具体办法是“与民量其重,计其赢,民得其十,君得其三。有杂之以轻重,守之以高下。若此,则民疾作而为上虏矣。”^[23]管仲是小商人出身,对于经商营利是有丰富经验的。他不采用定租制,而采用分租制,即置十抽三,是一个高明的措施。他对这项措施足以调动包商们的积极性的估计,也是正确的。

《史记·齐太公世家》记载:“桓公既得管仲,与鲍叔、隰朋、高溪修齐国政,连五家之兵,设轻重鱼盐之利,以赡贫穷,禄贤能,齐人皆说。”齐桓公就是依靠这样的政治、经济条件,“九合诸侯,一匡天下”,成为春秋前期的霸主。“管仲卒,齐国遵其政,常强于诸侯。”^[24]

战国时期,土地私有制度已基本确立,但各诸侯国内的山林川泽却仍是国有制,这时对于盐铁资源的发现更多。如用司马迁的话来说:“山东食海盐,山西食盐卤,领南、沙北固往往出盐”,“铜铁则千里往往山出棋置。”^[25]可是这时的私营工商业也有进一步发展,各国各地拥有巨量财力的大商人相当多。“天下熙熙,皆为利来;天下壤壤,皆为利往”,商人们“趋时若猛兽鸷鸟之发”^[26],无处不用其智巧。他们不仅利用强大的经济力量从事一般的商业投机,还大量地兼并土地,并开始向山林川泽的国有制挑战。

秦在商鞅变法时,利用早期的专制主义中央集权政治的力量,排除了一切私人对于山林川泽的争夺,实行“壹山泽”政策。高亨注《商君书·垦令》有:“《谷梁传》僖公九年范注:‘壹,专也。’此壹即专有独占之意。官家独占山泽之利,不许人民采矿打柴打猎打鱼”^[27]这个说法是正确的。秦在盐铁的经营方式上,是采取了包商政策。《盐铁论·非鞅》记大夫说的:“昔商君相秦也……外设百倍之利,收山泽之税”中的“山泽之税”,就是“顾租”,是秦国财政的重要来源之一。秦有了这样巨大的财政支援,“征伐敌国,攘地斥境,不赋百姓而师以赡”。商鞅认为“壹山泽”还有另外一个重要作用,就是“重农抑商”的作用。他说:“壹山泽,则恶农慢惰倍欲之民无所于食;无所于食则必农,农则草必垦矣。”^[28]我认为商鞅的“壹山泽”政策的“重农抑商”作用是有的,但不能估计过高。董仲舒说:秦“用商鞅之法,改帝王之制,除井田,民得卖买,富者日连阡陌,贫者亡立锥之地。又颍川泽之利,管山林之饶,荒淫越制,逾侈以相高;邑有人君之尊,里有公侯之富。”^[29]这说明了商人的势力不是被抑制住了,相反地,却有很大的发展。“颍川泽之利,管山林之饶”的大商人中,一定有不少盐铁包商在内。

从文献记载来看,秦政府为管理盐政和铁政,设有专门的机构和官吏。如《华阳国志·蜀志》记载,秦惠王三十七年,张仪与蜀守张若“城成都”,“置盐铁市官并长丞”。又载,昭王时,蜀郡守李冰“穿广都盐井”。秦始皇时,司马昌“为秦主铁官”。^[30]秦中央的九卿之一——少府,“掌山海

池泽之税,以给共养”。^[31]秦的地方上的盐铁官归所在郡县的守、令统辖,收盐铁顾租与市税,汇之于少府,以供皇帝享用。

关东六国的政治改革很不彻底,旧制度、旧事物残存比较多。诚如韩非对于韩国的评论所说:“韩者,晋之别国也。晋之故法未息,而韩之新法又生;先君之令未改,而后君之令又下。”^[32]六国虽也实行中央集权制,但比起秦国来要软弱得多。在实行盐铁包商政策方面可能比较宽缓,包商们也相对的比较活跃。《史记·货殖列传》记载了六国的四个大冶铁商人:“邯郸郭纵以铁冶成业,与王者埒富”;赵之卓氏,“用铁冶富”;魏之孔氏,“用铁冶为业”;山东之程氏,也是冶铁家。这些人是所谓“天下豪富”。^[33]

秦在统一六国之后,盐铁业沿用秦国原有的政策。可是为了巩固它对全国的统治,曾把关东六国的大盐铁商作为“天下豪富”的一个组成部分强制迁到了咸阳、南阳、巴蜀等地,以削弱他们的势力。这些人被迁之后,和一般六国旧贵族不同,没有因此而漂沉汨没,而却利用他们的知识和经验,因地制宜,重整家业。如卓氏被迁,“独夫妻推犂,行诣迁处。诸迁虏少有余财,争与吏求近处,处葭萌。唯卓氏曰:‘此地狭薄。吾闻汶山之下沃野……民工于市易贾’,乃求远迁。致之临邛,大喜。即铁山鼓铸,运筹策,倾滇蜀之民”。其他被迁的铁冶家也多如此。

西汉初年有关山林川泽的政策,和秦朝的基本相同。各郡县的山林川泽的税收归少府,诸侯王国封域之内的山林川泽的税收归诸侯王享用。《史记·平准书》曰:“山川园池市井租税之人,自天子以至于封君汤沐邑,皆各为私奉养焉,不领于天下之经费。”可是刘邦建国之初,社会经济凋敝,国家财政困难,“自天子不能具钧驷,而将相或乘牛车,齐氏无藏盖。”商人们却不遵法度,“蓄积余业,以稽市物,物踊腾贵,米至石万钱,马一匹则百金。”^[34]刘邦为了稳定他的统治,较快地恢复封建秩序,就采取了“重农抑商”的政策:设山林川泽之禁,商人不得衣丝乘车,商人及其子孙不得仕宦为吏,还加重征收商人的租税。这个政策的实行,在一定时间内和一定程度上起过节制商人们的投机活动的作用。但对盐铁业的发展来说,也有消极的作用。

这时的民间盐铁商人仍是包商,但富商大贾不多。从资料来看,诸侯王中倒是有些在经营盐铁,并发家致富。例如刘邦的侄子、吴王濞,王三郡五十三城,到国之后,“招致天下亡命者,益铸钱,煮海水为盐。以故无赋,国用富饶。”^[35]《盐铁论·禁耕》记大夫说:“异时,盐铁未笼,布衣有胸

郛,人君有吴王。”刘濞后来发动“七国之乱”时,在送给各诸侯书中说:“寡人节衣食之用,积金钱,修兵革,聚谷食,夜以继日,三十余年矣。凡为此,愿诸王勉用之。能斩捕大将者,赐金五千斤,封万户;列将,三千斤,封五千户;裨将,二千斤,封二千户;二千石,千斤,封千户;千石,五百斤,封五百户,皆为列侯。其以军若城邑降者,卒万人,邑万户,如得大将;人、户五千,如得列将;人、户三千,如得裨将;人、户千,如得二千石;其小吏,皆以差次爵、金。佗封赐皆倍常法。……寡人金钱在天下者,往往而有,非必取于吴,诸王日夜用之弗能尽。有当赐者告寡人,寡人且往遗之。”^[36]从刘濞所开列的这份赏赐名例来看,他所积累的财富一定是不小的。

刘邦的长庶男、齐王肥“食七十城”,他和他的子孙也经营盐铁。传世的封泥有“琅琊左盐”,“齐铁官印”、“齐铁官长”、“齐铁官丞”、“临淄铁丞”^[37]、“临淄采铁”^[38]等;铜印有“琊左盐印”,《十钟山房印举》第28页有“海右盐丞”印^[39]。这些遗物说明了齐国当时设有专门经营盐铁生产、销售的官府机构。

当时的赵国也“以冶铸为业”。直到汉武帝实行盐铁国营之前,还是如此。《史记·酷吏列传·张汤传》记载,武帝时,赵“王数讼铁官事,汤常排赵王”,就是证明。

“抑商”政策在刘邦时执行得比较严格。“孝惠高后时,为天下初定,复弛商贾之律;然市井之子孙,亦不得仕宦为吏”^[40],政策有所放宽。到文帝时,“开关梁,弛山泽之禁”^[41],“纵民得铸钱、冶铁、煮盐”^[42],这不仅解除了商人们头上的紧箍咒,对他们还如虎添翼,于是很快就出现了“富商大贾周流天下,交易之物莫不通,得其所欲”^[43]的局面,盐铁业也有进一步的发展。文帝对于租赋、徭役都一再减轻。将田租十五税一减为三十税一,后又在十二年中全免田租;算赋由人一百二十钱减为四十钱;丁男徭役“三年而一事”。^[44]对于包商的顾租是否也有所减轻,文献没有记载。《盐铁论·非鞅》记文学说:“昔文帝之时,无盐铁之利而民富。”《华阳国志·蜀志》记载文帝将临邛的铁、铜矿山“赐侍郎邓通,通假民卓王孙,岁取千匹。故王孙货累巨万亿,邓通钱亦尽天下。”邓通从卓王孙处所收取的“假租”及其数量,应就是卓氏原来输纳给官府的“顾租”及其数量。从这两条记载来看,文帝时的顾租也是相当轻的,通常约为产值的十分之一左右。

从文帝时起,盐铁包商很活跃,也是盐铁业的大发展时期。可以说商

人们“各任其能，竭其力，以得所欲。”^[45]大盐商如齐的刁间，使用奴仆“逐渔盐商贾之利……起富数千万。”^[46]东郭咸阳亦“致生累千金”。^[47]铁冶家如蜀的卓氏，“即铁山鼓铸，运筹策，倾滇蜀之民，富至僮千人，田池射猎之乐，拟于人君。”^[48]“滇蜀之民”中有不少是西南夷人。《后汉书·西南夷传·冉駹》曰：“夷人冬则避寒，入蜀为佣，夏则违暑反其邑。”《华阳国志·蜀志》曰：“夷人冬则避寒入蜀，庸赁自食；夏则避暑反落，岁以为常。”这些夷人是不是奴隶身份呢？我认为不是，都是雇佣劳动者。其他一些汉族人口在那里做工的也不是奴隶，有些也是一般雇佣劳动者，有些则是由于各种原因而逃亡来的。他们与卓氏的关系，基本上也是雇佣关系。《盐铁论·复古》记大夫说：“往者，豪强大家得管山海之利，采铁石鼓铸，煮盐。一家聚众或至千余人，大抵尽收放流人民也。”卓氏的情况也应如此。至于卓氏的“僮千人”，《华阳国志·蜀志》作“家僮千数”。“僮”在汉代，还是“奴仆”的一种称谓，这当与上述佣工有所区别。蜀之另一位铁冶家是程郑，他亦“贾惟髻之民，富埒卓氏”。^[49]《史记·西南夷列传》曰：“西南夷君长以什数，夜郎最大；其西，靡莫之属以什数，滇最大；自滇以北君长以什数，邛都最大，此皆魑结、耕田、有邑聚。”“魑结”与“椎髻”同。可见程郑所雇人工，和卓氏相类似。南阳的孔氏也是大铁冶家，“规陂池，连车骑，游诸侯，因通商贾之利……家致富数千金”。后来在武帝时，官至大司农的大铁冶家孔仅就是南阳孔氏的一个成员。鲁的大铁冶家曹邴氏，“起富至巨万”。^[50]

以上数人，只是当时盐铁业的代表人物，也即司马迁所说的，是“当世千里之中，贤人所以富者”。司马迁对这些豪富也有所指责，他说：“至于蜀卓、宛孔、齐之刁间，公擅山川、铜铁、鱼盐、市井之人，运其筹策，上争王者之利，下辋齐民之业。”^[51]这就是说，大盐铁商们的谋利行为对于社会经济的发展、对于人民的生活来说，也有消极的作用。

当时小的盐铁商人的社会作用是不能低估的，他们基本上是自食其力的劳动者，他们为了生活，为了使生意兴隆，为了在竞争中不致于失败，多依靠夫妻父子的勤劳操作，尽量做到物美价廉，方便顾客，体现了工商行业应有的道德。《盐铁论·水旱》记贤良说：小铁冶者“家人相一，父子戮力，各务为善器，器不善者不集。农事急，挽运衍之阡陌之间。民相与市买，得以财货五谷新弊易货，或时贵，民不弃作业，置田器，各得所欲。”在农忙季节，把制作的农具运到田间地头出售，可用货币购买，亦可用新、旧

五谷换取，甚至还可赊购。这样的经营态度对于广大贫苦农民来说，是很受欢迎的。

总之，汉文帝进一步推行并改进了盐铁包商政策，其社会经济效果是明显的。《水旱》记贤良说：“民得占租、鼓铸、煮盐之时，盐与五谷同贾，器利而中用。”汉文帝还实行了一些其他的政策，例如“贵粟”和“修马复令”等政策，都有积极的意义。据说当时“百姓无内外之徭，得息肩于田亩。天下殷富，粟至十余钱”。^[52]景帝基本上遵循其父制定的各项政策，促进了农业、手工业和商业的继续发展。至武帝即位之时，西汉的社会经济的发展达到了高峰。《史记·平准书》曰：“汉兴七十余年之间，国家无事，非遇水旱之灾，民则人给家足，都鄙廩庾皆满，而府库余货财。京师之钱累巨万，贯朽而不可校；太仓之粟，陈陈相因，充溢露积于外，至腐败不可食；众庶街巷有马，阡陌之间成群。”从文帝即位到此时，大约有四十年的时间，是历史上盛称的“文景之治”时期。

当然在我们研究汉文帝的政策时，在评价当时包括盐铁商在内的商人的积极的社会作用时，首先应当充分肯定秦末农民大起义的社会推动作用和西汉前期广大农民同其他劳动者为恢复发展社会生产而做出的贡献。至于文帝的政策，毕竟是封建统治者的阶级政策，归根结底，是为巩固地主阶级的统治服务的。至于当时的商人、地主利用财势，兼并土地，广大人民贫困破产，乃至流亡异乡的情况，也是严重的。关于这一方面，司马迁说：“当是之时，网疏而民富，役财骄溢，或至兼并，豪党之徒，以武断于乡曲；宗室有土，公卿大夫以下争于奢侈，室庐舆服僭于上，无限度。物盛而衰，固其变也。”^[53]我认为司马迁的评论很有道理。

二 西汉中后期的盐铁国营政策

这里所说的西汉中后期，是指从武帝元狩四年至新莽地皇四年（前119—23），共约一百四十二年的时间。在这一时期，西汉政府主要实行盐铁国营政策。

西汉政府实行盐铁国营政策的经济基础，是山林川泽国有制。实行盐铁国营政策的重要政治条件，是强大的封建专制主义中央集权的政权。导致盐铁政策由包商制改变为国营制的主要原因，是为了解决封建国家的财政困难的问题。

这时的山林川泽的所有权,属于封建国家是毫无疑问的;山林川泽出产的利益也归国家,这也是毫无疑问的。这些利益就包括了盐铁资源的利益在内。山林川泽的利益原归少府,供皇帝享用;武帝时,转归大司农,以充实财政。所以,《盐铁论·复古》记大夫说:“山海之利,广泽之畜,天下之藏也,皆宜属少府。陛下^[54]不私,以属大司农,以佐助百姓。”既然盐铁资源的所有权属于封建国家,封建国家包给商人经营,还是由官府自营,权力在于国家。这是实行盐铁国营政策的经济基础,也就是所有制基础。

这时的专制主义中央集权的政权是强大的。汉景帝时,实行“削藩策”,后又平定了吴楚“七国之乱”,取消了诸侯王治国的权力。武帝又下“推恩令”,制定“左官之律”和“附益之法”,诸侯王的权力又一再受到削弱,诸侯王或列侯有罪,常常被除国,或被处死。《汉书·诸侯王表·序》:“诸侯惟得衣食税租,不与政事。至于哀、平之际,皆继体苗裔,亲属疏远。生于帷墙之中,不为士民所尊,势与富室亡异。”权力全部集中在中央。在中央,又由于丞相权力的削弱,尚书权力的加强,刺史制度的设置,以及期门等军的创建,大权更集于皇帝一身。可以这样说,专制主义中央集权制度发展到汉武帝时,已相当完备,而且力量也是相当强大的。这样一个政权,是实现盐铁国营政策的重要政治保证。

那么汉武帝为什么要放弃行之多年的盐铁包商政策,而另创行盐铁国营政策呢?我所说的财政困难到底是一个什么样的问题呢?简单地说,主要是解决对匈奴作战的军费问题,当然还有其他的重要开支。

西汉与匈奴的关系问题,在刘邦一即位之时,即已发生。高祖七年(前200),刘邦曾亲率大军32万人北击入侵之匈奴,但却被匈奴40万骑兵围困于白登山,被迫缔结了“城下之盟”性质的“和亲之约”。汉朝多次“奉宗室女公主为单于阏氏,岁奉匈奴絮缯酒米食物各有数”。^[55]可是匈奴的入侵和杀掠,几乎连年不断。有时烽火通于甘泉^[56],威胁西汉王朝的首都长安。

汉和匈奴彻底决裂的时间,是在武帝元光二年(前133),即“王恢谋马邑,匈奴绝和亲”^[57]之时。此后十多年间,汉匈之间的大规模的战役共有三次,小的战役有无数次。仅以第三次大战为例:时在元狩四年(前119),一路以大将军卫青为统帅,出定襄郡(今内蒙古和林格尔);一路以骠骑将军霍去病为统帅,出代郡(今河北蔚县)。各将骑五万,步兵数十万,另有志愿从征者四万匹马,粮食辎重等还未计在内。这次的战果:卫

青大破单于军,追至真颜山赵信城(今蒙古杭爱山南)而还;霍去病出代二千里,大破左贤王部,至狼居胥山(今蒙古乌兰巴托东),临翰海而还。汉对匈奴作战,汉至损失士卒数万人,马十余万匹,其他财物的耗费不计其数。如果把十几年的战争耗费全部统计起来,其数量之大是惊人的。此外,与对匈奴作战有关的其他开支也相当大。如匈奴人有数万投降汉朝,“皆得厚赏,衣食仰给县官。县官不给,天子乃损膳,解乘舆,出御府禁臧以澹之”。这时山东被水灾,国家虚郡国仓廩以赈贫困,又募豪富相假贷,仍不能相救,武帝又下令徙贫民七十万余口于西河、朔方等地区,以充实边郡。可是衣食等“皆仰给于县官,数岁,贷与产业,使者分部护,冠盖相望,费以亿计,县官大空。”^[58]此外,汉武帝的个人生活也是穷奢极欲的,广开上林苑,大造千门万户宫,举鱼龙、角抵之戏。这项开支也是极大的。总之,武帝即位20年,耗尽了其父、祖之积蓄,把国家财政推到了崩溃的边缘。桑弘羊说:“匈奴背叛不臣,数为寇暴于边鄙。备之则劳中国之士,不备则侵盗不止。先帝哀边人之久患,苦为虏所系获也,故修障塞,飭烽燧,屯戍以备之边。用度不足,敌兴盐铁,设酒榷,置均输。蕃货长财,以佐助边费。”^[59]当然这只是说了造成财政困难和所以实行盐铁国营政策等的一个主要的原因。其他原因,文献也多有记述。《盐铁论·禁耕》记文学说:“山海者,财用之宝也。”^[60]谁掌握并充分利用了山海之资源,谁就可能获得巨富。这时的封建国家下令废除盐铁包商政策,实行国营政策,以剥夺盐铁商们的权益,充实国家财政,是必然的。

专制主义的封建国家剥夺盐铁商们这份权益是很容易的,只要他们强加给盐铁商们以经济的、尤其是政治的罪名,再加之暴力手段,足以达到。例如《汉书·食货志下》说:“而富商贾或埽财役贫,转毂百数,废居居邑,封君皆氏首仰给焉。冶铸煮盐,财或累万金,而不佐公家之急,黎民重困。”《盐铁论·复古》记桑弘羊说:“往者,豪强大家得管山海之利,采铁石鼓铸,煮盐,一家聚众或至千余人,大抵尽收放流人民也。远去乡里,弃坟墓,依倚大家,聚深山穷泽之中,成奸伪之业,遂朋党之权,其轻为非亦大矣。”这都是给整个盐铁商人阶层强加的重大政治罪状。就是这样的“莫须有”之罪,却成为汉武帝废除盐铁包商政策,实行国营政策的重要根据。用桑弘羊的话来说:“令意总一盐铁,非独为利入也。将以建本抑末,离朋党,禁淫侈,绝并兼之路也。”^[61]

汉武帝有一个很大的长处是知人善用。他所重用的政治、军事、法

律、文化人才,在中国古代史上,都是杰出的。所重用的经济、财政人才,尤其如此。可以这样说,汉武帝重用了专家,重用了热心事业、精明强干的专家。他为搞盐铁国营,在中央主要用了三个专家,就是东郭咸阳、孔仅和桑弘羊。司马迁在介绍这三个人的出身和才能时说:“咸阳,齐之大煮盐;孔仅,南阳大冶,皆致生累千金。故郑当时进言之。弘羊,雒阳贾人子,以心计,年十三侍中。故三人言利事,析秋毫矣。”

首先倡议搞盐铁国营的就是东郭咸阳和孔仅。他们当时在大司农郑当的推荐下,任大农丞,领盐铁事。桑弘羊当时是侍中。东郭咸阳和孔仅上书武帝,关于盐的生产,建议“募民自给费,因官器作煮盐,官与牢盆。”如淳注:“牢,廩食也。古者,名廩为牢也。盆者,煮盐盆。”苏林说:“牢,价直也。今世人言雇手牢盆。”小颜说:“苏林是。”我也认为苏说是对的。这是一种雇佣劳动。关于铁的生产,《史记·平准书》所录东郭咸阳和孔仅的上书很不完备。只说“郡不出铁者,置小铁官,便属在所县”。小铁官主收集废铁回炉,改铸器具。产铁之地则设铁官,直属于大司农属下的盐铁丞,主要以刑徒和士卒为劳动力,开山鼓铸。他们两位建议制定的有关禁令,也是极严酷的:“敢私铸铁器、煮盐者,钭左趾,没人其器物。”^[62]

废除盐铁包商制,实行国营政策,其阻力是很大的,斗争也是激烈的。反对者固然有安于习惯势力的保守派,但也有相当多的反映或代表商人利益的人物。因为从权益上来看,这次政策的改变,就是“笼天下盐铁,排富商大贾。”^[63]必然有人站出,为商人说话。在东郭咸阳、孔仅上书时,就讲到过“其沮事之议不可胜听”。^[64]桑弘羊后来也说当时“浮食豪民好欲擅山海之货,以致富业,役制细民,故沮事议者众。”^[65]但斗争的结果,商人们还是失败了,他们经营盐铁的权益被剥夺了。不仅这样,汉武帝还于次年(元狩四年,前119)实行算缗钱,即征收财产税。不久,又公布告缗法,鼓励揭发隐瞒财产,不肯缴纳缗钱者。对被揭发者,严加惩办。《史记·平准书》说:“杨可告缗遍天下,中家以上大抵皆遇告。杜周治之,狱少反者。……得民财物以亿计,奴婢以千万数,田大县数百顷,小县百余顷,宅亦如之。于是商贾中家以上大率破。……而县官有盐铁、缗钱之故,用益饶矣。”这样的情况只有在专制主义中央集权十分强大的情况下,才能出现。

东郭咸阳、孔仅所引荐的官吏,多是“故盐铁家富者”,他们都是经营盐铁的行家。汉武帝为了他的事业,竟然“祖宗不足法”^[66],彻底废除了

“市井之子孙亦不得仕宦为吏”的禁令,不能不说有相当的革新精神。孔仅实行盐铁国营三年,即升任大司农,位列九卿。桑弘羊由侍中一跃而为大农丞,至元封元年(前110)更升任治粟都尉,领大司农,尽代孔仅管天下盐铁事。至此,商人或商人子弟在朝廷上的权势达到了高峰。

据《汉书·地理志》记载,西汉在地方上设的盐官,分布于26郡(国),共32处,主要是在滨于渤海、黄海之区和西北、西南的产池盐、井盐之地。铁官分布于40郡(国),共45处,几乎遍于全国的东南西北。武帝“使孔仅、东郭咸阳乘传举行天下盐铁作”^[67],国库从此又充实起来。“当此之时,四方征暴乱,甲车之费,克获之赏,以亿万计,皆贍大司农。”^[68]

盐铁国营的积极作用当然很大,充实了当时的财政,支援了汉武帝经略四方的雄图,为奠定祖国南方、西南和西域的疆域,起到了重要的作用。此外,以国家之人力、财力、物力,进一步勘察盐铁资源,扩大开发、经营业务,推动盐铁业进一步发展。在这些方面,都非个体商人所能比拟的。《华阳国志·蜀志》记载,宣帝时,“又穿临邛、蒲江盐井二十所,增置盐铁官”,就是一例。

当然,盐铁国营也是有严重问题的。最根本的问题,就是在以私有制为基础的阶级社会中,对民用经济实行垄断性的国营政策,是极易违犯价值法则、危害经济发展的。在国营经济或其机构中所出现的各种弊端,都根源于此。主要弊端有三:

一、盐铁经营者官僚化。

在封建时代,“建皇帝之号,立百官之职”^[69],以权位相高下。就是经济部门,其官、其长、其丞、其史,大大小小都是“官”。即使他们原为盐铁商人,而且曾兢兢业业于自己的事业;可是此时既成了官,其地位、思想就发生了变化。他们乘公家之车,谋私人之利,上下勾结,穷奢极欲。桑弘羊在谈到这个问题时,是轻描淡写的。他说:“吏或不良,禁令不行,故民烦苦之。”^[70]可是文学们揭露的情况却远非如此。他们说:“自利官之设,三业之起,贵人家云行于涂,鞞击于道;攘公法,申私利;跨山泽,擅官市,非特巨海鱼盐也;执国家之柄以行海内,非特田常之势。陪臣之权也;威重于六卿,富累于陶卫,舆服僭于王公,宫室溢于制度,并兼列宅,隔绝间巷;阁道错连足以游观,凿池曲道足以骋骛;临渊钓鱼,放犬走兔,隆豕鼎力,蹋鞠斗鸡;中山素女抚流征于堂上,鸣鼓巴俞作于堂下;妇女被罗纨,婢妾曳绋;子孙连车列骑,田猎出入,毕弋捷健。”^[71]王莽统治时期,

也用商人经营盐铁,可是他们利用职权、图谋私利的情况,更加严重。《汉书·食货志下》曰:“羲和置命士督五均六轸,郡有数人,皆用富贾。洛阳薛子仲、张长叔、临菑姓伟等,乘传求利,交错天下。因与郡县通奸,多张空簿,府臧不实,百姓俞病。”可见图谋私利的专家,是更易坏事的。

二、工人情绪涣散,工作消极,阶级斗争激烈。

冶铁工人主要是刑徒和士卒。在这里劳作的刑徒也叫做铁官徒。他们背井离乡,在穷山深林之中,过着艰苦的生活,受着非人的待遇,干着劳累的工作。他们心情烦乱,精神不振,不想出力。诚如《盐铁论·水旱》所说:“今县官作铁器,多苦恶,用费不省,卒徒烦而力作不尽。”铁官们虽捶楚笞责,也无济于事。可是铁官们为了保证生产进度,按期完成生产定额,不得不扩大征调郡县徭役的名额,用徭役劳动的形式以帮助完成生产任务。《水旱》记贤良说:“卒徒作不中程,时命助之。发征无限,更徭以均剧,故百姓疾苦之。”当然这样的更徭也不会积极生产。不仅如此,他们还会作为铁官徒的组成部分,进行积极的阶级斗争。成帝阳朔三年(前22),颍川(今河南禹县)铁官徒申屠圣等180人起义,捕杀地方官吏,夺取兵库武器,自称将军,转战九个郡。永始三年(前14),山阳(今山东金乡)铁官徒苏令等228人起义,杀东郡太守和汝南都尉,转战19个郡国。总之,铁官奴役下的劳作者群是一个很不稳定的因素,实际是西汉中后期的农民的阶级斗争、农民的起义和农民的一支重要同盟军。

三、产品低劣,依靠官势,欺压用户。

盐铁官中虽有大量的盐铁专家,由于他们已官僚化了,也就丧失了原来为个人逐利求财时曾有的积极性,不再深入工地或作坊行监督之责。他们满足于数员计程,届时上报;至于产品质量,全不过问。这给劳动人民制造了极大的痛苦。《盐铁论·水旱》记贤良说:“县官鼓铸铁器,大抵多为大器,务应员程,不给民用。民用钝弊,割草不痛。是以农夫作剧,得获者少,百姓苦之矣。”《史记·平准书》也说:“郡国多不便县官作盐铁,铁器苦恶。”《集解》引瓚说:“谓作铁器,民患苦其不好。”“不给民用”的大器有无事例可举呢?我认为有的。1955年在辽宁辽阳三道壕西汉晚期遗址中发现的一件犁铧,长40厘米,宽42厘米,高13厘米,断面作三角形。按原规格复制,重约四十二斤。这件巨型犁,不能说绝对无用。如用壮牛“二牛抬杠”,在一些土质松软的地区还是可以用于开沟窄堡的。但此种犁毕竟不是广泛使用之物,使用最多的犁,其宽度为10厘米、20厘米和

30厘米左右的小、中型犁。如铁官一味盲目生产这种巨型犁,农民在生产时,必然遇到巨大的困难。

就是这样一些产品,百姓能不能随时买到呢?那也不一定。因为商人原有的一些“殷勤”顾客的品质,在这些大小官僚身上,早已不存在了。他们把“市门”变成“官府”,愿卖就卖,不愿卖就不卖。因为他们是官,“朝覲”、“述职”之事很多,“市门”虽设而常关。这也给百姓们制造了许多不便,对生产造成危害。另一方面,这些低劣的器具销售困难,官僚们又强制推销,而且要高价。百姓们迫于压力,不得不买。《盐铁论·水旱》记贤良说:“吏数不在,器难得。家人不能多储,多储则镇(锈)生。弃膏腴之日,远市田器,则后良时。盐铁贾贵,百姓不便。贫民或木耕手耨,土糲淡食。铁官卖器不售,或颇赋与民。”《史记·平准书》亦记载有:“铁器苦恶,贾贵,或强令民买买之。”

盐铁国营的不良后果引起各个方面的关注。劳动人民的不满自不必说,在统治集团内部也有反映。例如武帝时的董仲舒就向武帝建议,“盐铁皆归于民”^[72],武帝未采纳。卜式也主张罢盐铁国营,遭到贬官。后天旱,武帝令官求雨。卜式又上言:“县官当食租衣税而已。今弘羊令吏坐市列肆,贩物求利。亨弘羊,天乃雨。”^[73]至昭帝时,朝廷请到的六十多位贤良、文学,更对盐铁国营政策的弊端揭露得淋漓尽致。桑弘羊十分愤怒。可见斗争之激烈。虽然如此,盐铁国营政策在西汉武帝之后,仍为既定的国策。除在元帝初元五年至永光二年(前44—前42)的三年间,由于灾异关系,一度“罢盐铁官”外,其他时间基本上是贯彻执行国营政策的。只是到了王莽末年,天下已大乱之时,王莽迫于形势,下令“除井田、奴婢、山泽、六筦之禁”^[74],政策才有变化。

三 东汉时期的盐铁私营政策

这里所说的东汉时期,是从光武帝建武元年至灵帝中平六年(25—189),共约一百六十五年。东汉政府主要实行盐铁私营政策。盐铁从国营到私营这一政策的变化,主要是受山林川泽国有制瓦解、私有制产生这一历史性的变化制约的。西汉末年的农民大起义和东汉初年的政权的一度衰弱,对这一政策的变化带来了比较便利的条件,或者说起了促进的作用。

山林川泽受私有制的冲击,开始于战国中期以后。董仲舒说商鞅变法之后,秦国的大商人“颍川泽之利,管山泽之饶,荒淫越制,逾侈以相高”^[75],应是指包商们的情况。西汉前期,有些大商人地主或官僚地主占田很多,其中也有山泽或陂池。如蜀之卓氏,有“田池射猎之乐”;宛之孔氏,“规陂池”;官僚灌夫,“陂池、田园、宗族、宾客为权利,横颍川”。孔仅、东郭咸阳上书:“浮食奇民欲擅管山海之货,以致富羨,役使细民。”^[76]这些材料说明私有制对于较小的山林川泽的进攻已经开始了。西汉中期以后,官僚、地主、商人三位一体,民间比较强大的经济势力以不同于前的面貌在发展着。至西汉后期,这一势力进一步向山林川泽进攻。例如大地主兼商人的樊重,“开广田土三百余顷,其所起庐舍,皆有重堂高阁,陂渠灌注,又池鱼牧畜,有求必给。”^[77]《水经注》说樊氏陂“东西十里,南北五里”。这样大的陂池在此时以前,是不可能归私有的。

关于土地所有权的标志,马克思说:“土地所有权的前提是,一些人垄断一定量的土地,把它作为排斥其他一切人的、只服从自己个人意志的领域。”^[78]个人意志,指种植、建筑、赠送、抵押、典当、遗留给子孙以及出卖等等,但其中最主要的标志是“出卖”。所以,马克思又说:“土地所有者可以像每个商品所有者处理自己的产品一样去处理土地。”^[79]这一标志对于鉴别山林川泽所有权的形式也是适用的。公元前68年的遗物《扬量买山刻石》应是记录了我国古代山林川泽买卖的最早的证据。其文:“地节二年□月,巴州民扬量买山,直钱千万,作业□,子孙永保其毋替。”^[80]扬量所买之山,应是私有的。又《汉书·孙宝传》:“帝舅红阳侯立,使客因南郡太守李尚,占垦草田数百顷,颇有民所假少府陂泽,略皆开发,上书愿以人县官。有诏,郡平田予直,钱有贵一万万以上。”王立所侵夺的巨量田地,不仅有草田,还有陂泽,而且又出卖给了国家。在这时,盐铁资源也有转为私人所有的迹象。《汉书·货殖传》:“至成、哀间,成都罗哀曾至巨万,……擅盐井之利,期年,所得自倍,遂殖其货。”罗哀不像包商,应是私商。此时实行盐铁国营政策,也不应有包商。罗哀之所以能据有一些盐井,可能和扬量一样,是由于远在巴蜀地区,封建国家对山林川泽等资源的控制力量薄弱,同时与土地私有制在进一步发展有关。

王莽改制,名天下田为“王田”,不得买卖;名山大泽不得采集捞捕。隗嚣在起兵反莽时,传檄郡国,数莽之罪说:“田为王田,卖买不得;规固山泽,夺民本业。……此其逆地之大罪也。”^[81]可见山林川泽向私有转化,

已是历史的趋势。

东汉时期,山林川泽私有制进一步发展,买卖关系也更多。公元78年的遗物《大吉买山地记》刻石曰:“昆弟六人,共买山地。建初三年,造此冢地,直三万钱。”^[82]就是一个证明。许多有权有势的人在霸占山林川泽,据为己有。例如桓帝时,黄纲依仗程夫人的权力,“求占山泽,以自营植。”颍川太守种拂问功曹刘翊:“程氏贵盛,在帝左右。不听,则恐见怨;与之,则夺民利。为之奈何?”翊曰:“名山大泽不以封,盖为民也。明府听之,则被佞倖之名矣。若以此获祸,贵子申甫则自以不孤也。”^[83]又中常侍苏康、管霸得倖于桓帝,“遂固天下良田美业、山林湖泽,民庶穷困,州郡累气。”刘祐为大司农,“移书所在,依科品没入之。”这个行动本来是维护了“山林川泽不以封”的国有制原则,对于封建国家,尤其是对于皇帝最有利;可是桓帝得知此事以后,却大怒,“论祐入左校”。^[84]这就是说,到了此时,连皇帝也不再维护山林川泽国有制的原则了。

山林川泽国有制的破坏,动摇了盐铁国营政策的基础。新莽统治的覆灭,实际废除了西汉行之百年以上的盐铁国营政策,为盐铁转向私营创造了很有利的条件。刘秀建立东汉王朝之初,封建国家的问题很多,始则忙于消除割据势力,继又镇压由于“度田”而引起的叛乱。用刘秀自己的话来说:“即位三十年,百姓怨气满腹。”^[85]在民族关系上,问题也很大。如匈奴,“单于骄踞,自比冒顿”,侵扰不已。而刘秀只能“赂遗金帛,以通旧好”^[86],无力抗击。这些事实都说明了当时的政权确实相当软弱。文献记载,王莽末年至东汉明帝时,封建国家都不曾实行盐铁国营政策。相反的,却有不少盐铁私营的记录。例如《东观汉记·第五伦传》说:“王莽末,盗贼起……(伦)遂将家属客河东,变易姓名,自称王伯齐,尝与奴载盐,北至太原贩卖。”同书《宋弘传》说:光武时,弘为司空,“尝受俸得盐,令诸生巢,诸生以贱不巢。弘怒,悉贱巢,不与民争利。”《后汉书·彭宠传》说:“是时北州破散,而渔阳差完,有旧盐铁官,宠转以贸谷。”《后汉纪》卷四作“有盐铁之积”。宋弘、彭宠出卖盐铁,不是国营性质,相反的却属私商性质。又《后汉书·循吏列传·卫飒传》:“耒阳县出铁石,他郡民庶常依因聚会,私为冶铸”。后来卫飒为桂阳太守,用政权的力量,夺占了这个矿山,“上起铁官,罢斥私铸,岁所增入五百余万”。这是地方官府侵夺私商的事例。当时是有些官办盐铁业,但总的说来,还是以盐铁私营为主。

东汉政权从制度上来说,是进一步加强中央集权的。三公权力的削

弱,尚书台的建立和加强就是一个重要标志。《后汉书·仲长统传》引《昌言·法诫》曰:“光武皇帝愠数世之失权,忿强臣之窃命,矫枉过直,政不任下,虽置三公,事归台阁。自此以来,三公之职备员而已。”可是中央集权毕竟是一种政权形式,至于政权是否强大则不一定。政权的强大,要具备多种条件。东汉政权的逐渐强大,是在社会秩序逐渐稳定、社会生产逐渐由恢复而发展之后,时间约在明帝在位(58—75)的后期。到章帝时(76—88),就东汉一代来说,是比较强大的时候,但与西汉武帝、昭、宣之世相比,差距还是很大的。从明帝后期到章帝时,东汉与匈奴的斗争相当激烈,尤其是争夺西域的斗争更加尖锐,国家的财政又相当窘迫。就是在这样的政治形势和财政需要之下,章帝一度下令,恢复盐铁国营政策。此事的建议始于建初六年(81),真正实行大约在元和年间(84—87)。《后汉书·和帝纪》记载:“昔孝武皇帝,致诛吴越,故权收盐铁之利,以奉师旅之费。自中兴以来,匈奴未宾。永平末年,复修征伐。先帝即位,务休力役。然犹深思远虑,安不忘危。探观旧典,复修盐铁,欲以防备不虞,宁安边境”就是说的这一情况。

此时“复修盐铁”,与汉武帝时的条件已大不相同了。山林川泽国有制已在瓦解之中,山林川泽的相当部分已成为私有财产,其中就包括了一些盐铁资源;专制主义中央集权的政权并不很强大。因此,“复修盐铁”之议一提出,朝廷上就发生了激烈的争论,连章帝本人也参加到争论之中。《后汉书·郑兴传》附《郑众传》中记载:“建初六年,(众)代邓彪为大司农。是时,肃宗议复盐铁官,众谏以为不可。诏数切责,至被奏劾。众执之不移,帝不从。”但从文献记载来看,盐铁国营政策在此后几年中,并未真正实行。至元和中,争论再起。《后汉书·朱晖传》说:“是时谷贵,县官经用不足,朝廷忧之。尚书张林上言:‘……盐,食之急者,虽贵,人不得不须。官可自煮。……’于是诏诸尚书通议。晖奏:‘据林言,不可施行。’事遂寝。后陈事者复重述林前议,以为于国诚便。帝然之,有诏施行。晖复独奏曰:‘《王制》:天子不言有无,诸侯不言多少,食禄之家不与百姓争利。……盐利归官,则下人穷怨。……诚非明主所当宜行。’帝卒以林等言为然。得晖重议,因发怒,切责诸尚书。晖等皆自系狱。”郑众时为大司农,朱晖时为尚书仆射,前者是直接管盐铁事的最高长官,后者是中枢机构的第二号人物。他们那样坚决地反对实行盐铁国营,是有相当的道理的。大约就在此时,章帝强制实行盐铁国营政策,他还于元和三年(86)“秋八

月乙丑,幸安邑,观盐池。”^[87]

章帝的盐铁国营政策虽实行了,看来不久就发生了严重问题。《后汉书·马援传》附《马棱传》:“章和元年(87),(棱)迁广陵太守。时谷贵民饥,奏罢盐官,以利百姓,赈贫羸……”。崔寔《政论》:“旧时永平、建初之际,去战攻未久,朝廷留意于武备,财用优饶,主者躬亲,故官兵常牢劲精利。……顷,主者既不救慎,而诏书又误;进入之宾,贪饕之吏,竞约其财用;狡猾之工,复盗窃之。至以麻枲被弓弩,米粥杂漆,烧铠铁淬中,令脆易治,孔又褊小,刀牟悉钝。故边民敢斗健士,皆自作私兵,不肯用官器。”^[88]《后汉书·和帝纪》:“吏多不良,动失其便,以违上意。先帝(章帝)恨之,故遗戒郡国,罢盐铁之禁,纵民煮铸,入税县官,如故事。”这时盐铁国营出现的问题比西汉时怎样呢?我认为参照军用铁冶业的情况来看,可能有过之无不及。

东汉废除盐铁国营政策,是在章帝死、和帝即位那年(章和二年,88),和帝遵从章帝的遗诏,下令全国,废除盐铁国营政策,实行私营政策,由国家征收盐铁税。东汉的盐铁政策从此时到东汉末,未再有大的变化。例如《后汉书·史弼传》记载:史弼任河东太守,“中常侍侯览果遣诸生赍书请之,并求假盐税”。《集解》引沈钦韩说:“案河东有两盐池,则后汉仍榷其税。”这是官府就场征税的一个事例。铁官在个别地区,随着官府财政的需要,设废无常。如和帝永元十五年(103),因连年灾害,人民流离失所,封建国家财用不足,“复置涿郡故盐铁官”。^[89]这是在个别地区临时恢复盐铁国营的事例。

关于东汉一代盐铁问题的综合资料以《续汉书·百官志》较详,其三“大司农”条本注:“郡国盐官、铁官,本属司农。中兴皆属郡县。”其五“边县有障塞尉”条:“其郡有盐官、铁官、工官、都水官者,随事广狭,置令、长及丞,秩次皆如县、道,无分士,给均本吏。本注曰:凡郡县出盐多者置盐官,主盐税。出铁多者置铁官,主鼓铸。……在所诸县,均差吏更给之。置吏随事,不具县员。”在和帝以后,东汉王朝日益衰弱,政治走向黑暗,更无大规模搞盐铁国营的可能,而主要是私营。在重要的盐铁产地设盐铁官,监督生产,就场征税。在重要的盐铁销售地亦设盐铁官,监督买卖,以征市税。朝廷为了保证税收,还往往派遣“使者”对盐铁官进行监督。东汉末年,在曹操和袁绍对峙之时,卫觊与荀彧书说:“夫盐,国之大宝也。自乱来放散。宜如旧,置使者监卖,以其直益市”,“彧以白太祖,太祖从

之,始遣谒者仆射监盐官。”^[90]这个“使者”监卖的“旧”制,当然不是献帝时才有的,而应是黄巾起义以前就存在的制度。

我所说的秦汉时期的三种盐铁政策,是指与民用盐铁直接有关的政策。任何朝代,在民用盐铁之外,都有用于军事和皇室、官府의 官用盐铁。盐有食用、牲畜用、工业用等。铁有兵器、车马具、生产工具、生活用具等。这类盐铁在包商政策和国营政策时期,是由国家或官府直接生产供用。在私营政策时期,盐则多用征购的办法供用;铁器则由封建国家占有的部分矿山直接驱使刑徒、士卒开采、冶铸供用。上引崔寔《政论》中所谈“刀牟悉钝”的“官器”,就是这类国营工场制造出来的。一般说来,这类的工场为皇室、朝廷制作的器物的质量可能比较好一些,有的很精致,因为标准高,督责严,不借工本。为地方守令等主要官僚制作的也可能好一些。至于一般军事、公家用具,属于大路货,督者不严,做者不精,恐怕“刀牟悉钝”是通常的情况。

(选自张传玺:《秦汉问题研究》,北京大学出版社,1995年)

注 释:

- [1] 《盐铁论·杂论》。
- [2] 郭沫若:《盐铁论读本·序》。
- [3] 马克思:《资本论》第3卷,人民出版社,1975年,第714页。
- [4] 《诗·小雅·北山》。
- [5] 《礼记·王制》郑玄注。
- [6] 《周礼·地官》。
- [7] 《盐铁论·力耕》记文学曰:古者,“泽梁以时入而无禁”。
- [8] 《史记·齐太公世家》。
- [9] 《国语·周语》(上)。
- [10] 《左传》昭公七年。
- [11] 《左传》昭公二十年引晏婴语。
- [12] 《左传》隐公五年。
- [13] 《左传》昭公十六年。
- [14] 《管子·地数》。
- [15] 《管子·轻重乙》。
- [16] 《管子·地数》。

- [17] 《管子·海王》。
- [18] 《管子·轻重乙》。
- [19] 《管子·山国轨》。《海王》记管仲曰:“海王之国,谨正盐筭。”
- [20] 《国语·齐语》:“通齐国之鱼盐于东莱。”
- [21] 《史记·货殖列传》。据《孔丛子·陈士义》曰:“猗顿,鲁之穷士也……闻陶朱公富,往而问术焉。”当为春秋末年人。
- [22] 《七国考》卷二《秦食货·载盐》引《太平御览》。
- [23] 《管子·轻重乙》。十或作“七”,亦通。
- [24] 以上所引均见《史记·管仲列传》。
- [25][26] 《史记·货殖列传》。
- [27] 高亨:《商君书注译·县令》注[29]。
- [28] 《商君书·垦令》。
- [29] 《汉书·食货志上》。
- [30] 《史记·太史公自序》。
- [31] 《汉书·百官公卿表·序》。
- [32] 《韩非子·定法》。
- [33] 《史记·始皇本纪》。
- [34] 《史记·平准书》。
- [35][36] 《史记·吴王濞列传》。
- [37][38] 参看陈直:《两汉经济史料论丛》,陕西人民出版社,1980年,第239页。五枚封泥现藏北京大学历史系。
- [39] 见北京大学历史系考古专业编:《中国考古学》,1960年印初稿本,第45页。
- [40] 《史记·平准书》。
- [41] 《史记·文帝本纪》。
- [42] 《盐铁论·错币》。
- [43] 《史记·货殖列传》。
- [44] 《汉书·贾捐之传》。
- [45][46] 《史记·货殖列传》。
- [47] 《史记·平准书》。
- [48][49][50][51] 以上均见《史记·货殖列传》。
- [52][53] 《史记·平准书》。
- [54] 应为“先帝”。
- [55] 《史记·匈奴列传》。
- [56] 汉官名,在今陕西淳化县甘泉山上。
- [57] 《汉书·食货志下》。

- [58] 以上所引均见《汉书·食货志下》。
- [59] 《盐铁论·本议》。
- [60] 郭沫若:《盐铁论读本》:“‘宝路’,路字原夺,据《通典》卷十引,补。”据《左传》成公六年载:“山林泽廛,国之宝也。”故“财用之宝”亦通。
- [61] 以上所引均见《盐铁论·复古》。
- [62] 以上所引均见《史记·平准书》及《集解》、《索隐》。
- [63] 《史记·酷吏列传·张汤传》。
- [64] 《史记·平准书》。
- [65] 《盐铁论·复古》。
- [66] 《宋史·王安石传》。
- [67] 《史记·平准书》。
- [68] 《盐铁论·轻重》。
- [69] 《汉书·百官公卿表·序》。
- [70] 《盐铁论·复古》。
- [71] 《盐铁论·刺权》。
- [72] 《汉书·食货志上》。
- [73] 《史记·平准书》。
- [74] 《汉书·王莽传下》。
- [75] 《汉书·食货志上》。
- [76] 《史记·平准书》。
- [77] 《后汉书·樊宏传》。
- [78][79] 依次见马克思:《资本论》第3卷,人民出版社,1975年,第695页、696页。
- [80] 陆星农:《八琼室金石补正》卷二。
- [81] 《后汉书·隗嚣传》。
- [82] 陆星农:《八琼室金石补正》卷三。
- [83] 《后汉书·独行列传·刘翊传》。程氏,程夫人,桓帝的乳母。种拂子,名劭,字申甫。
- [84] 《后汉书·党锢列传·刘祐传》。
- [85] 《后汉书·祭祀志上》。
- [86] 以上所引均见《后汉书·南匈奴传》。
- [87] 《后汉书·章帝纪》。
- [88] 《群书治要》卷四五。
- [89] 《后汉书·和帝纪》。
- [90] 《三国志·魏志·卫觐传》。

参 考 论 著

1. 吴荣曾:《秦的官府手工业》,见《云梦秦简研究》,中华书局,1981年;收入氏著《先秦两汉史研究》,中华书局,1995年。
2. 陈直:《盐铁及其他采矿》,《两汉经济史料论丛》,陕西人民出版社,1958年。
3. 高敏:《东汉盐、铁官制度辨疑》,《中州学刊》1986年第4期;收入氏著《秦汉史探讨》,中州古籍出版社,1998年。
4. 陈连庆:《魏晋时期盐铁事业的恢复和发展》,《魏晋南北朝史论文集》,齐鲁书社,1991年;收入氏著《中国古代史研究——陈连庆教授学术论文集》,吉林文史出版社,1991年。