

王安石变法中的公共政策研究分析

木 洁

云南师范大学历史学院，云南 昆明

收稿日期：2025年1月4日；录用日期：2025年1月26日；发布日期：2025年4月7日

摘 要

王安石变法是北宋时期一次著名的政治改革运动。为改变北宋积贫积弱，内忧外患的局面，王安石在变法的十六年时间里推行了涉及政治、军事、教育、农业等涵盖当时社会各个方面的政治举措。尽管变法以宋神宗的去世而废止，但他许多运用公共政策对市场经济进行调控的手段对后世产生了深远意义。通过对王安石变法的背景、主要措施及存在问题进行分析研究，对当代政策研究及政府进行改革治理具有借鉴意义。

关键词

政策改革，王安石变法，市场经济

Analysis of Policy Research in Wang Anshi's Reform

Jie Mu

School of History, Yunnan Normal University, Kunming Yunnan

Received: Jan. 4th, 2025; accepted: Jan. 26th, 2025; published: Apr. 7th, 2025

Abstract

The Wang Anshi's Reform was a famous political reform movement during the Northern Song Dynasty. In order to change the situation of poverty, weakness, internal troubles, and external threats in the Northern Song Dynasty, Wang Anshi implemented political measures covering various aspects of society such as politics, military, education, and agriculture during the sixteen years of reform. Although the reform was abolished with the death of Emperor Shenzong of Song, many of his methods of using public policies to regulate the market economy have had profound significance for future generations. By analyzing and studying the background, main measures, and existing problems of Wang Anshi's reform, it has reference significance for contemporary policy research

and government reform governance.

Keywords

Public Policy, Wang Anshi's Reform, The Market Economy

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

一个健全政府治理系统，本质上应作为一种具备多种目标和功能，并和环境维持多面性良好交换、互动与互赖关系、开放的、演化的“复杂适应系统”[1]。早在1000多年前的北宋熙宁年间，王安石为了革除北宋的积弊，改变积贫积弱的状况，推行了涉及军事、政治、经济、文化教育等方面的一系列政治改革运动，史称“王安石变法”。王安石变法前后历时16年，被认为是中国历史上规模最大、争议最多，影响最深远的改革之一[2]。虽然变法最终以宋神宗的去世而废止，但王安石变法做出的改革和尝试对后世产生了深远的影响。专制政治的一个本质特征，就是大量合法特权的存在。人类政治进步的重要表现，就是不断限制和缩小特权阶层的利益[3]。王安石变法作为一场深刻的封建王朝政治改革运动。它通过限制特权、抑制地方豪强势力、废除强制性劳役和整顿吏治等方式，推动了北宋政治革新，多维度对改革发展进行探索实践，对后世产生深远的影响。通过对王安石变法的分析研究，可以加深对中国政治发展进程的规律性认识，对研究政府的公共政策、改革治理具有启示和借鉴意义。

2. 王安石变法概况

王安石是北宋中期著名的政治改革家，他从小跟随父亲到各地任职，了解各地的风土人情和百姓的生活艰辛，这使他对宋朝的政治、经济、社会发展情况有了大致了解。之后在他做地方官的18年期间，为官清廉，深入基层，尽职尽责，在地方取得了不错的政绩。神宗继位后开始任命王安石主持变法。变法自熙宁二年(公元1069年)开始，至元丰八年(公元1085年)宋神宗去世结束，历时十六年，史称熙宁变法，又称王安石变法。

在此之前，庆历三年(公元1043年)，范仲淹上奏《答手诏条陈十事》与宋仁宗，针对国家弊政提出了涵盖整顿吏治、人才培养、经济发展、提升战斗力等十项内容的改革，即“庆历新政”，但在一年四个月后新政结束，改革以失败告终。王安石所处的时代是积贫积弱的北宋中期。一方面，当时的北宋虽然商品经济较为发达，但冗官、冗员、冗费的“三冗”问题严峻，让北宋政府财政困难，入不敷出。地方豪绅等社会精英阶层通过民间放贷对土地进行吞并，使土地分配不均、政府财政税收降低，且税收政策不合理使得两级分化严重，老百姓怨声载道。另一方面，北宋边关战事不断。与北宋接壤的辽和西夏等国虎视眈眈，在武力进攻面前，北宋军队软弱无力，只能卑躬屈膝地以岁币换取和平。此外，在人才选拔方面重文轻武，官场空谈成风，缺乏务实人才。

熙宁二年(公元1069年)王安石任同中书门下平章事，正式面向全国开启了涉及财政、军事、科举、农业等方面新法。这些措施限制了地主豪绅对农民的剥削及土地吞并，促进了农业发展，提升了军队战斗力，增加了国家财政收入，改善了北宋积贫积弱的社会现象。但是，朝廷的过分干预垄断了商品经济，侵犯了官商地主的利益，扰乱了社会原有秩序，朝廷内外反对之声不绝于耳。加上在新法实施过程中把

控不严，很多执行的官吏趁机剥削百姓，损害百姓的利益，实际效果与预想中相去甚远。

熙宁七年(公元 1074 年)王安石被左迁江宁府，大权旁落。次年虽复召为同书门下平章事，重新主持变法，但因改革派内部产生分歧加上保守派势力强大，王安石难以继续推行新法，于熙宁九年(公元 1076 年)，被再次罢相，次年隐居江宁，不问朝政。

神宗离世后哲宗即位，由太皇太后高氏掌握实权，任保守派的司马光为相，几乎把新法全部废除，轰轰烈烈的变法运动因宋神宗去世而告终。元祐元年(公元 1086 年)王安石离世，死后被追封为“太傅”，谥号“文”。

3. 王安石变法的社会根源分析

3.1. 土地兼并问题严重

土地问题是中国历朝历代的改革的重心。宋朝在经过了 100 多年发展后社会经济开始由自然经济向商品经济过度。到北宋中期农业生产发展迅速，社会生产水平达到新高度。农民开垦大量农田，新修水利工程，出现了商品粮基地，经济作物种植增长。农业的发展开始带动手工业及商业的发展。随着商品日益丰富及流通的加大，北宋政府每年都需要铸造大量钱币，为了方便结算携带，宋真宗时期出现了世界上最早的纸币“交子”，这对商品经济发展起到了推动作用。

随着商业发展，商人地位提高，甚至政府官员都开始经商，民间放贷兴起。在经济繁荣发展的背后也蕴含着危机。社会财富开始逐渐掌握在少部分人手中，权力阶层干预市场经济，高层官员与大商人、大地主勾结规避政府税收，权力阶层通过雇佣劳动力、民间放贷、包买包卖、土地吞并等方式剥削底层劳动人民，国家财政入不敷出，社会贫富差距加大。

据《宋会要稿》和《文献通考·田赋》记载，宋太祖至宋仁宗时期，在册人口数量增长了两番左右，但耕地却反而减少了两成。大地主通过民间放贷的形式让农民出让土地抵押贷款，高额的利率使得农民苦不堪言最终只能出让土地。被侵占的土地因大地主与地方官员勾结等原因而没有向朝廷上报，国家登记在册的耕地大幅减少。由于耕地统计及税收政策不合理，有着大量土地的地主豪绅只需缴纳少量赋税甚至逃避缴税，税收的重负最终落到了底层农民的身上，使得国家的财政收入陷入困境的同时，民众也因赋税苦不堪言。

3.2. “三冗”问题严重

宋代制度之缺点，在散、在弱，不在专与暴。“三冗”问题就充分体现出宋朝制度的这一缺陷。“三冗”即冗官、冗兵和冗费。每年，北宋政府需要支出巨额费用，以供养庞大的官吏和军队，这也造成国家财政的入不敷出。同时，国家财政还要用于维持国家和平。北宋真宗与辽、西夏签订协议，用岁币换取和平，极大地增加了国家财政负担。

3.2.1. “冗兵”问题

北宋与辽、西夏、金接壤一直以来受外族的威胁。早在北宋建国之初，宋太祖因惧怕藩镇割据而动摇中央的统治地位，以“杯酒释兵权”的国家政策，让文臣代替武将，最大程度地把兵权集中于中央。庆历年间，北宋军队人数达到 125.9 万人的最高值。但数目庞大的军队并未成为北宋强大的军事力量。究其原因一是北宋实行“募兵制”，但长期坚持以防守为核心的国防政策。北宋军队实行终身制。一般士兵只有二十到三十岁有战斗力，剩余三十年战斗力几乎丧失，而国家却要一直供养。二是军队来源问题。到灾荒之年为安抚民众情绪，招募大量灾民为兵，虽然人数众多但战斗力不强，士兵素质低下。三是为防主帅拥兵自重，朝廷经常轮换将帅。在战斗过程中将帅无权，当在面对敌军来袭时，需要等待中央指示才能采取行动。四是中央虽掌兵权，却未曾对军队进行必要的整顿与训练，军队长期脱离生产娇惰腐

败，进一步削弱了军队的凝聚力和战斗力。

3.2.2. “冗官”问题

宋朝政权是由赵匡胤发动兵变取得，宋太祖为分权制衡、巩固皇权，增设大量官职、造成行政机构重叠，人员繁多。在中央，为分割宰相兵权、财政权、行政权，统治者设“枢密院”、“三司三部”、“参知政事”。在地方，行政机构更加臃肿。北宋将全国分二十六路，作为地方最高行政区划，各路分设“监司”掌管地方兵事、财政、司法、行政，以加强中央集权。与此同时，中央还派遣官员至各州担任知州，并且规定“三年一替”，后又在各州设立通判官以削弱知州的权力。北宋还在地方设立观察使、曹掾官、节度使等的官职以加强相互间的分权制衡。

“恩荫制”和大量“科举取士”的官员选拔方式，也是造成“冗官”的重要原因。恩荫是指统治者为了笼络人心允许官员亲属及子孙受恩荫让其入朝为官，是种变相的官职世袭。宋朝科举取士人数也大大高于历朝历代。宣和元年官员数量就高达 48,377 名。行政机构的重叠及公职人员的庞大数量使得政府办事效率大大降低，政府开支巨大。

3.2.3. “冗费”问题

“冗费”是“冗兵”“冗官”产生的必然结果。据统计，宋真宗时期，文武官员数量为 9758 人，到了宋仁宗皇祐年间，增加到了 17,300 人，至宣和元年官员总数高达 48,377 人，这还没有算上百余万需要政府财政长期供养的士兵^[4]。虽然北宋商品经济发展迅速使得政府财政税收连年增加，但军队及官员这两笔费用的庞大支出使得财政经费入不敷出。

3.3. 文化思想的衰落

与北宋政府积贫积弱的政治经济相反的是，北宋在诗歌、绘画、书法等方面取得璀璨的成就。然而，这种表面上的文化繁荣背后却是世风日下，逐利盛行的颓废精神状态。

一方面，北宋当时的教育与科举注重的是章句训古之学，大多数官员虽然诗词歌赋张口即来，但空谈理想，面对实际的治国问题，没有务实的人才为国家解决各种实际问题，只会纸上谈兵。在这个追名逐利的时代，文化思想颓废，执政者也起了推波助澜的作用。流传至今日的“书中自有黄金屋，书中自有颜如玉。”正是宋真宗所写，这些思潮对社会青年产生了读书做官才能谋求功名利禄，个人主义、利己主义的理念导向。

另一方面，虽然北宋商品经济发展繁荣，但发展无序，公共经济与私人经济的关系出现混乱。享乐主义、利己思想的泛滥使整个士大夫阶层堕落，中国古代文明核心的公共经济思想——经世济民，家国天下的思想正在逐渐消失。很多权贵，士大夫阶层本应该以家国天下，经世济民思想而从事公共经济活动，但一些文官武将，四处插手经营牟利，纷纷参与放贷，在商品经济带来的短期利益作用下，利用公共权力谋取私人经济利益。

此外，国家不仅不为弱势群体提供救济的责任，反而进一步加速了社会两极分化。一方面，广大农民需要缴纳大量苛捐杂税，承担国防军事开支。另一方面，富人权贵却逃避税收，这种不平衡不合理的社会状况不仅缺乏公平正义，而且缺乏发展的可持续性，是导致北宋的政治经济危机产生的根源。国家出现财政危机，底层劳动人民的生存环境日益恶化，导致社会矛盾长期积累，给了辽、西夏等外部势力以进攻侵略的机会。

3.4. 在国家外部面临极大的民族危机和政权稳定危机

与宋接壤的辽、西夏等少数民族政权对北宋一直虎视眈眈。辽所占据的燕云十六州，以及西夏占据

的河套地区是最好的牧马场，属于国防战略要地。在多次与北宋交战过程中，战斗力占优的“两蕃”让北宋一直面临灭族的威胁，战斗力低下的北宋从未在作战中取得过绝对优势地位，只能用岁币换取短暂的和平。再加上土地兼并严重，农民阶级被层层盘剥，生活日益艰难，人民流离失所。宋太宗时期的蜀地王小波、李顺就因社会贫富不均发动了长达三年的农民起义。宋真宗时期，益州、宜州均有小规模农民起义和士兵斗争频频出现。北宋因为阶级矛盾和民族矛盾两大矛盾的相互激化陷入了内忧外患的局面。

4. 王安石变法的主要政策

4.1. 财经方面的改革

王安石在针对财经方面的改革主要采取政府干预市场经济的方式，重新分配社会财富。内容包括在全国范围内重新丈量土地，核实土地所有者，打击偷逃漏税的商人大地主。通过政府向农民借贷的方式，增加财政收入，限制民间高利贷对民众的剥削，具体有以下措施。

4.1.1. 农田水利法

主要内容：为鼓励开垦荒地，各地兴修水利工程，费用由当地的民众按贫富等级出资，地方财政费用不足部分可以低息向朝廷借取。一些靠一州一县的能力无法完成的重点工程，可以联合其他州县共同兴办。农田水利工程不仅有国家资助，而且有私人投资，使资源得到优化配置，依据自然条件兴修基础水利工程有利于农业的发展。

王安石还在各地设置了水利官，奖励那些在农田水利建设工程中做出贡献的人员。在熙宁三年至熙宁九年的7年时间里，全国共建设了17,000多处水利工程，使36万多顷农田受益。刘子健对该举措的评价是：“这样政府将最终能够从增长的生产力中获得更大的份额，以及更大程度的整体繁荣。”^[5]在我国封建王朝时期，农业是最为重要的经济形态。受宋朝商品经济发展这一大环境影响，农田水利法通过政府统筹资源、发放贷款兴修各地水利工程，是中央政府运用财政手段改善民生，提高社会生产力的一次政策创新，对扩大农业生产，刺激经济发展具有重要作用。但在执行的过程中兴修水利数量逐渐成为了地方官员政绩考核的标准，一些官员为获得晋升强制百姓修建水利工程，加重了百姓的负担。

4.1.2. 方田均税法

主要内容：对各州、县的耕地进行清查、计量，核实土地所有者及各户占用的土地数量，并根据地形、土壤条件分为五个等级，作为征收田赋的依据。地方的税收总额不能超过配赋的额度。在清查丈量的过程中查出大量隐瞒未报土地，限制了土地兼并，增加了政府收入。与此同时，部分农民免除赋税，得到实惠，对赋税制度进行了改革，王安石采用科学的梯级纳税法，编制书籍，并加以详述。不同等级土地制定不同税收标准，在一定程度上促进了社会公平，减轻了农民的负担，增加了大地主的税收比例，在短时间内增加了国家的财政收入，是具有现代意义的税收调节政策。但实施过程中因触及地主豪强的利益，丈量工作受到阻挠。实施过程中也有土地等级划分不准，营私舞弊的情况。

4.1.3. 青苗法

在古代粮食是维系家庭的主要收入来源。因受天气或其他原因影响当年农作物收成，第二年的粮食库存也会受到影响。在宋朝，针对这种情况民间已形成了一套借贷体系。农民可以春种时向富户贷款，秋收后偿还。但是利率较高，农民用土地作为抵押，当无法还贷时就出让土地所有权，从而造成了土地大量兼并，自耕农数量及国家财政收税减少。针对这一现象，王安石提出了青苗法。

主要内容：在每年正月、五月夏秋季发放，根据自愿原则，农民可以向官府贷款借钱粮，每半年取

利息 20%，该利息低于市场借贷的利率且为固定利息率。秋收之后，以农产品或货币形式偿还。借贷数量按家庭经济情况划分，为确保收回本钱，每 5~10 户为一保，由富裕的家庭作为负责人，佃户则由出租土地的地主做担保。政府在全国设 41 个提举勾管官，专门负责钱粮发放和农田水利，差役的事务。将青苗款余额强制摊派给富户，通过国家提供农业信贷增加财政收入，限制了高利贷对农民的剥削，缓和了阶级矛盾，遏制了大族豪强的土地兼并现象，提升了国家财政吸纳能力，对促进社会公平正义具有重要意义。严复认为“青苗法”就是现代的国家公债[3]。胡寄窗认为：青苗法是中国经济史上最早的农业信贷制度，王安石是立法推行农业信贷的“第一人。”[3]但在实施的过程中，一些官员为了从中获利强制农民借贷，并出现利息偏高的现象，反而为农民增加负担。

4.1.4. 均输法

由于北宋中期城内及周边驻防的禁军数十万，常住的人口及流动总人口可达百万以上。日常用品要向各地民众无偿征调，宋初发运司主持物产富饶的东南六路每年按固定数量对京师物资运输供应，但由于信息不对称出现供应脱节，商贾趁机牟利，农民赋税重等问题。

主要内容：遵循“徙贵就贱，用近易远”原则。设发运使总管东南六路赋税收入，随时掌握京师库存和地方供需情况，根据每年的收成变化，政府收购价格便宜的地方物资，剩余部分由发运使转卖到物价高的地区，盈利部分为财政收入。如果进贡的物资非政府采购需要，可以折现。均输法通过政府统一收购调配资源大大降低了物品的交易成本，促进了市场交易机制的发展，从根本上改变了北宋的物资供应体制。

4.1.5. 市易法

主要内容：政府在都城设提举市易司，在大城市置专门机构市易务，直接参与市场交易，收购滞销货物，在市场短缺时出售以稳定市场价格。该政策打击了投机倒把，破除大商户资源的垄断，保护了消费者的权益，维护了市场竞争秩序，但直接损害了广大商户的利益，也在一定程度上损害了中小商户的利益。

该政策在设计和执行过程中忽视了市场那只看不见的手对资源配置的调控能力。政府的垄断影响了市场的价格，使市场配置资源的能力完全丧失。在具体实施过程中政府增设职位，支付了大量的管理和监督的费用，加上腐败和官员的渎职行为，亏钱不可避免。在政府财政无法补贴的情况下，这些行政费用反而转嫁到了老百姓身上。

4.1.6. 免役法

主要内容：需要轮流服差役的农户，按照农户等级交钱粮免除差役。官府拿征收的钱雇人服差役。三等以下户不用出钱，之前不承担差役的官员、女人、僧道、未成年人等按半数缴纳“助役钱”。州、县官府，依据当地情况，自定额数，定额之外另缴纳十分之二的“免役宽剩钱”，各地留存，以充灾荒年的全部免征役钱。早在 11 世纪中叶的中国，便已经产生了类似近代资本主义纳税原则的社会实践活动，富裕阶层为国家多尽义务，其他有产者依据其财产多寡而确定其相应的义务，这无疑是具有深远历史意义的重大创举[6]。

免役法以货币代替差役，建立了政府花钱购买服务的机制。原来享有免役特权的人不得不缴纳役钱，把需要服役的农民从劳役中解放出来从事农业生产，在增加了税收来源的同时，调配了社会生产要素，促进了农业生产。通过“为天下理财”，达到“民不加赋而国用饶”，这是王安石变法的理想目标。无论是纳税还是服役，都必须遵从公平原则，但在实施过程中，评定户等级的工作复杂困难，并且免役法因可以增加财政收入被地方官员理解为与政绩考核挂钩，出现了抬高农户等级，乱收税的情况。

4.2. 教育科举、整顿官吏方面的改革

王安石在学校课程设置上以经世治国的实用性为原则，一改之前的章句训古之学。在科举考试中着重实务，废除了明经、诗赋、贴经和墨义改为更重国家实际治理的策论和经义。颁行“大义式”“经义式”十篇为示范，明确了经义考试答卷模式和评判标准。推出《三经新义》进一步明确经义考试的基本内容和标准答案。将太学分为外舍、内舍和上舍，将考试成绩和平时的学习情况，道德品行有机结合作为升舍、应举和授官的依据。

在官员的任用上强调德才兼备，注重官员的德行的培养并积极推行高薪养廉的制度，对底层办事的胥吏也实行俸禄制，以防治腐败。对州县等行政机构进行缩减合并，减少人员经费开支。

4.3. 兵役制度方面的改革

4.3.1. 裁撤军队

确定各地方、各营部总兵力，裁去多余军队兵力，缩短士兵服役年限，四十五岁以上体弱的士兵和五十岁以上年老的士兵一律裁撤。将数量参差不齐的各军营进行整合，多出的兵力补充到其他军队，保证各军营兵力维持国防需要的正常数量。对禁军、厢军进行考核，不能胜任作禁军的降为厢军，厢军中不能担负职责者，免为平民。军队数量由英宗时的一百一十六万锐减到五十六万，比宋仁宗时期减少 45 万人，节省经费 1350 万贯。

4.3.2. 实行保甲法

王安石的保甲制是对伍坐制的变革，让邻里共同体的连带责任由刑事惩罚转换为治安联保，是传统中国保甲制度的原型^[7]。地方组织民兵队伍，乡村住户每五家组一保，五保为一大保，十大保为一都保。凡有两丁以上的农户，选一人来当保丁，在农闲时练兵，农忙时生产，以民兵替代募兵，维持地方的治安。

4.3.3. 实行将兵法

全国设九十二将，军队人数从三千人到一万人不定。士兵不再随意调动，固定某一地区，由固定将领就地训练。军将各专军政，州县不得干预，稳定了军队的发展。

4.3.4. 实行军器监法

设军器监，招募工匠，统一管理全国各地武器，改良制作。

4.3.5. 实行保马法

保甲愿养马者，每户可给马一匹，家产多者可给两匹。府县不超过三千匹，五路不超过五千匹。养马者三等以上户十户为一保，四等、五等户十户为一社。马死病，保甲马由保主独为赔偿，社马由社赔一半。

5. 关于王安石变法的评价

因为变法的复杂性和超前性，历史上对于王安石变法的评价褒贬不一，近现代对其研究呈现政治、经济、文化、教育等多学科角度发展趋势。梁启超开创了以现代社会科学方法分析评价熙宁新政的先例。他对王安石变法进行系统研究分析，认为王安石的官僚政治变革符合现代政治学原理。王安石的变法不仅能够增加宋朝政府的财政收入，而且有利于发展国民经济。何炼成从经济学角度分析，免役法不仅起到了抑制豪强、减轻农民负担的作用，而且对中国经济史的发展进程“有更深远的意义”：“一是促进了雇佣关系的发展，把无偿的封建义务改为计值雇佣，并把原来无正当生活收入、依靠受贿为生的吏胥阶

层，改造为俸给生活者。二是农民出钱免役，促进了货币的回笼和刺激了商品货币经济的发展。三是用货币代替差役，进一步否定了超经济强制性的徭役劳动，并对临时急征的夫役(从事河工、营造)也实行纳钱放免，使农民对封建国家的人身依附关系趋于松弛，这也预示着赋役制度改革的历史趋势[8]。

陈焕章对王安石的评价是：“王安石是一位伟大的政治家，但他生得不是太晚就是太早了，如果王安石的整个计划得以实施，中国早一千年就已经成为一个现代国家了。”[9]漆侠认为，“王安石的变法对北宋政治、经济、文化和思想都产生了巨大的影响。特别是，由于变法调节和改组了生产关系，从而推动了社会生产力的发展。”[10]李华瑞系统论述了王安石变法对历史发展的巨大功绩：“北宋政治变革时期是巨人辈出的时代；变法促进了社会经济大发展；变法时期是中华文明的新高峰；南宋承袭了王安石变法发展社会经济的政策；赈济贫乏的变法主旨为南宋及后世继承；王安石新法与中国古代后期历史的契合；变法关于科举、教育与经学的改革对中国历史影响深远。”[11]黄仁宇认为：“王安石能在今日引起中外学者的兴趣，在他的经济思想和我们的眼光接近。他的所谓‘新法’，不外将财政税收大规模的商业化。他与司马光争论时，提出‘不加赋而国用足’的理论，其方针乃是用官僚资本刺激商品的生产与流通。如果经济的额量扩大，则税率不变，国库的总收入仍可以增加。这也是刻下现代国家理财者所共信的原则。”[12]

6. 王安石变法中存在问题分析

王安石变法在当时作为一次超前的改革，虽然取得阶段性成效，但并未真正实现富国强兵的目标，神宗在位时一度对变法产生动摇，去世后高太后垂帘听政将王安石变法悉数尽废，朝中改革派也全替换为以司马光为首的保守派。古代中国的变法改革其本质是维护君主的专制，改的只是各领域的政策执行机制，因此君主作为推动改革的主体，发挥至关重要的作用。宋神宗的动摇无疑是弱化了改革主体力量，使变法不能长期有效地贯彻执行。其次像王安石变法这样改革措施多、力度大、不乏激进的变革，在王朝建立的初期，利益集团尚未完全形成时，改革成本最低，阻力最小。到了中期改革触及已形成集团和阶层的利益，容易引发的矛盾，形成改革的强大阻力，让整体配套的改革措施在执行过程中大打折扣。

6.1. 用人失察

王安石用人有着较为严重的问题，从而导致了精心设计的改革路线在执行过程中改变初衷。王安十分重视人才的培养，但是他在任宰相第二年，没有经过慎重考察火速提拔了一些如吕惠卿、曾布、韩绛等日后被写进《宋史》奸佞之臣。原来有经验的朝中重臣，因为对王安石变法有反对之声而被弃用，诸如欧阳修退隐，曾巩、苏轼被贬，司马光退隐写《资治通鉴》。

他急于推进变法，在官员任用上没有对其进行长效、完备的考察，在没有调查实际情况下，盲目根据表面成绩来提拔任免支持变法官员。那些正直、有想法的官员因为对变法有异议反而被边缘化。在变法过程中，还摒弃了一批主张渐进式改革的支持新法的贤臣，最后剩下的主张激进式变法的官员良莠不齐。有的官员缺乏经验，有的将变法作为自己的政治阶梯和谋取财富的工具，欺上瞒下，阿谀奉承。参与变法的官员道德素质都没有保障，那么变法的推行势必违背初衷。这些人不仅破坏了变法的政治形象，更拉低了变法在百姓心中的地位，破坏了变法的群众基础。王安石复相之后，面对已经分崩离析的改革派阵营，对自己当初的用人不察深感痛心。

上行下效，基层执法者为谋取财富暴力执法，欺上瞒下，层层盘剥，用权力欺压百姓，使得王安石的主持的变法缺失了公平正义。王安石没有团结能团结的人，变法过于激进，冲击了原有政治利益格局，树敌太多，最后结局就是宋神宗死后变法被迅速废止。

6.2. 在执行过程中偏离初衷

成功的改革需要政策措施的内容翔实，明确合理。在执行过程中需要各级官员的严格贯彻落实，层层高效推进。制度执行过程中的监督和反馈渠道通畅可以保障改革措施在执行过程中能及时纠正，不偏离政策初衷。王安石制定新法初衷是为了减轻民众负担，富国强兵。然而由于在执行过程中下级官员为了完成上级交办的任务，出现了各级摊派任务的现象，老百姓反而被层层盘剥，原本造福于民的变法政策成为了各级官员敛财的方式。

在青苗法中法令规定政府贷款给农民，农民在收成之后还二成利，然而实际执行过程中往往利率超过利率二成。有些官员为了完成摊派任务，取得政绩，在执行过程中强制放贷，丝毫不考虑民众的个人意愿，使得部分无需借款的百姓仍要支付高额的利息。更有一些地方没有财政经费去贷款却依旧向农民征收青苗法利息。由于执行官员的贪腐昏聩，导致了青苗法在全国推广实施时完全背离初衷。

市易法也存在着同样的问题。王安石本意是通过市易法能让政府借贷给小商贩，平抑物价，国家也能从中获益。但实际操作过程中，官商相互勾结控制了批发与零售业价格，从中谋利，小商贩做生意被层层盘剥，还要上缴贿赂，原本市场可以调节的物价，被政府直接管控后，经营成本反而提高。由此可见，王安石的变法举措虽然立意很好，但执行过程中却是漏洞百出。在变法的过程中，由于上下之间反馈渠道不通畅，使决策者没有客观的看到变法的局限性从而及时作出调整，同时对执行的官员缺乏有效监管机制，动机与结果出现极大反差，导致变法遭人诟病。

6.3. 求治太急

惟任何制度，皆有高度的制度镶嵌性。任何制度皆有其生存的整体制度环境生态系络，制度移植，不可只看制度本身，重要的还是要看制度赖以存在的政治、经济、社会、文化等环境^[1]。

宋神宗少年意气，不满于北宋内忧外患的局面想要变法图强，登基次年就起用王安石主持变法。王安石执政后在两三年内就迅速制定新法，部分政策在没有小范围试点的情况下就向全国推行。苏轼在进言变法时直指了变法的问题所在，“当下变法，不怕不明智、不勤政、不决断、只怕求治太急，听言太广，进入太锐。”治大国若烹小鲜，重大的改革需要一个不断适应调整的过程，小范围试点成功后才能逐步面向全国推广。王安石依据自己在地方治理的成功经验向全国推广变法，如青苗法，曾在他做地方官时期小范围试验过取得过成效，但有的地方未必适合推行该法，所以执行过程中难免有不完善的地方，以至于后期与初衷相违背。

在新法推行的过程中，王安石求治心切，听不进不同意见，在改革过程中没有积极动员，达成共识，没有考虑到各地方的实际情况及百姓的心声，难以做到及时地反馈以及修正，未能兼顾效率与公平。真正的行之有效的政策，要让其取得成效并得到大众认可需要的是漫长的等待。新法如暴风骤雨般接踵而至，朝廷官员目不暇接，连变法派自己也疲于应对，不胜烦恼。全国百姓手足无措，百姓的利益与权利难以被顾及，最后引起一片混乱景象，结果只能是欲速不达。

7. 当代的启示

7.1. 政策在设计执行中需综合各方面因素

任何一个有效的政府治理系统应该具有三个最基本的特性，即功能性、适应性和永续性^[1]。政府能履行其基本功能才能使治理系统维系运转。与此同时，政府还需识别内外环境的变化，做出适时的调整与变化，回应不断变幻的时代环境下的要求。永续性则要求经过不断地调整 and 变化，持续不断地进行自身的发展，不断超越。

从功能性角度分析，经济政策的制定首先应界定利益主体，结合市场经济与公共经济长短期利益综合考虑其能维持政府治理正常运转的功能性。王安石认识到了政府通过制定公共政策充分发挥其功能性，可以达到富国强兵这一目的。因此，变法的主体是广大底层百姓，变法的内容都是围绕增加财政收入，只有百姓安居乐业国家才能强盛。从适应性角度分析，在王朝中期的改革需渐进不宜冒进，在小范围试点取得成绩到面向全国推广需要一个不断适应的过程。此外，新政策需要考虑其永续性，在政策的设计时应充分考虑所作用的时间和后续所产生的影响。在执行过程中需做好调研工作并根据实际情况及时调整，才能实现政府治理的永续发展。

通过积极的财政政策和公共政策扩大内需，提升基础设施建设有利于国家重大战略的完成。在青苗法实施以前，民间就已经存在借贷行为。王安石本想由政府成为贷款的提供者，从而减少借贷的利息率达到“民不加赋而国用足”的目的。刘守刚认为“与汉代相比，王安石的国营商业至少在立法意图上，并未像汉武帝那样试图由官府全面垄断商业。”^[13]市场自然调节存在缺陷，政府的适当干预以及在宏观政策上的把控才能保障顺利度过经济周期的波动，保证市场经济的持续健康发展。然而在政府在放贷过程中，官员对借款农民进行盘剥，为自身政绩，强迫农民借款，使得大量被迫借款的农民因无力偿还借款，最终又投向豪门大户寻求借贷。这样的政策在执行过程中，成为地方官吏横征暴敛的依据，没有考虑农民的实际意愿，完全偏离初衷。在新政策的制定实施过程中需遵循实事求是的原则，根据实际情况不断做出调整才能良性发展。与此同时，合理的监督反馈机制也是确保政策落到实处的关键。对执行者的奖惩考核也需依据实际情况划分，不能只依靠数据或金额这些表面的政绩成为提拔的依据，要以发展的观点去看待问题。

7.2. 所有的改革创新出发点是为了人民

马克思历史唯物主义的基本观点之一就是“为人民服务”的群众观点。在现代化政府治理过程中，群众是政策的受益者也是支持者，公共价值的创造和服务人民是政府存在的意义和价值。改革不能脱离人民群众。政策执行之前必须开展调研广泛征求意见，才能使改革落到实处。理想不是脱离实际、紧密联系群众，使群众知道改革创新能给民众带来的好处，才能充分发挥人民群众的积极性来集体响应政策的执行。现如今每个人既是信息的接收者也是信息的传播者，随着政府与民众的交流渠道越来越广，交流也愈加频繁，通过网络征求民众意见，加强政府与民众之间的沟通，加大政策宣传，有助于国家提升公信力，对国家推进改革大有裨益。

政府应积极转变职能，充分保障人民的权益，不忘初心。人民将权力交给政府，国家公职人员作为公共权力，公共资源的行使者，需要对行为结果和产生的效益负责。我国正在建设服务型政府，建立有效的权力制约问责机制，能有效防止在施政过程中权力和资源的滥用。转变政府职能，树立为人民服务的理念，对政府权力进行有效监管，才能保证社会的公平正义，提高社会市场经济活力，真正做到惠利于民。

7.3. 完善国家公职人员的选拔监督机制

“空谈误国，实干兴邦。”几年来的考公热让国家公职人员队伍日益庞大，王安石提出的“经世致用”选拔培养人才的办法至今也依然适用。当前社会国民受教育程度大幅提高，大学生数量逐年增加，学术型人才多，但专项技能型人才比例不高。在国家公职人员的选拔上应在注重德才兼备的同时考虑专业技术型人才，用专人做专项事。加强公职人员的管理监督及思想建设，形成杜绝说空话套话，在其位谋其政，认真贯彻落实行动部署，才能保障改革举措落到实处。为人民谋福祉干实事的理想信念内化于心，自觉接受监督，养成求真务实的工作作风，更好地为人民服务，成为真正对国家有用的人才。

对历史上改革变法和政策施行的评价不能脱离当时的历史场景，孤立地以当代的眼光角度去评价批评。王安石变法作为北宋时期一次封建制度下的改革变法，虽一直以来颇具争议，但从变法的初衷是为了减轻底层百姓负担、增加财政收入，最终达到富国强兵的目的这方面，考虑到了广大底层百姓的利益，体现了为民思想。与此同时，许多政策在当时具有超前性，如市易法、青苗法等对于商品经济的发展以及政府对市场进行宏观干预等公共政策方面开创了历史的先河，推动了社会的进步。政策的制定具有复杂的适应性，王安石变法对研究改革发展中如何做好顶层制度设计，在实施过程中如何平衡各方利益，以及如何在落实政策的过程中确保不偏离方向等方面具有重要的警示作用。治大国若烹小鲜，改革变法牵一发而动全身。王安石变法作为君主专制政治条件下发生的下一次积极深刻的改革实践探索，其根本目的是为了巩固和加强北宋王朝的政治统治，但就其客观效果而言，顺应了历史的进程，具有多方面重要的政治进步意义，对后世研究政策改革具有深远的影响和启示。

参考文献

- [1] 张成福. 论政府治理现代化[J]. 公共管理与政策评论, 2023, 12(1): 3-18.
- [2] 陈胜利. 当改革遇见王安石[M]. 北京: 清华大学出版社, 2018: 5.
- [3] 俞可平. 中国历史上最伟大的改革——王安石变法再检讨[J]. 中国治理评论, 2024(1): 3-29.
- [4] 刘雨婷, 季善威. 宋朝“三元”问题浅析[J]. 管理观察, 2017(13): 128-129.
- [5] 刘子健. 宋代中国的改革: 王安石及其新政[M]. 上海: 上海人民出版社, 2022: 130.
- [6] 游彪. 关于宋代的免役法——立足于“特殊户籍”的考察[J]. 中国史研究, 2004(2): 93-102.
- [7] 俞可平. 从“连坐”看传统中国的群己关系[J]. 学术月刊, 2023, 55(5): 65-82.
- [8] 何炼成. 中国经济史[M]. 西安: 陕西人民出版社, 2004: 224.
- [9] 陈焕章. 孔门理财学[M]. 北京: 中央编译出版社, 2009: 363.
- [10] 漆侠. 再论王安石变法——王安石逝世九百周年[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 1986(3): 99-112.
- [11] 李华瑞. 为王安石及其变法正名[J]. 中国社会科学院大学学报, 2023, 43(2): 115-126.
- [12] 黄仁宇. 赫逊河畔谈中国历史[M]. 上海: 生活·读书·新知三联书店, 1992: 157.
- [13] 刘守刚. 中国财政史十六讲——基于财政政治学的历史重撰[M]. 第2版. 上海: 复旦大学出版社, 2023: 162.