

苏辙的财政思想

□ 方宝璋

长期以来，人们往往只知道苏辙的文学成就，其实，他在政治上的建树超过其父、兄，官至尚书右丞、门下侍郎。他在数十年的仕途中，发表了许多见解深刻的政论。以下笔者试分析其财政思想。

除“害财者”即“丰财”

北宋从真宗至英宗朝的财政危机愈演愈烈，“神宗嗣位，尤先理财”，即从财经领域入手开展一系列变法活动，以解决财政危机问题。苏辙即上《上皇帝书》，提出了一系列的改革措施。

面对当时国家财政的危机，苏辙认为最主要的原因是财政支出太大，因此解决国家财政危机应该重在节省财政开支，即“节流”。所以，他提出“所谓丰财者，非求财而益之也，去事之所以害财者而已矣”。这就是说当时要使国家财政宽裕，主要不在于增加财政收入，而关键在于减少导致财政危机的不必要支出。否则可能会导致愈增加财政收入，而财政危机愈严重。

因此，他的着眼点是去除“害财者”，而不是寻求“丰财者”。苏辙把当时的害财者概括为三个方面：“一曰冗吏，二曰冗兵，三曰冗费。”这个概括比较全面合理地揭示了当时国家财政不堪重负的三项巨大开支。中国古代的自然经济，其生产力水平上只能是一种简单再生产。也就是说，由于受生产力的制约，社会财富的增加和经济的发展，有一个极限。从这个意义上来说，当科学技术没有重大突破的时候，生产力的发展和社会财富的增加，不可能出现奇迹般的飞跃。综观中国古代，主要依靠人力、畜力的农业生产，在宋代基本上已达到发展饱和，处于一个极限点上。因此，想要通过挖掘农业生产潜力来增加财政收入是比较有限的，而应主要依靠削减不必

要的财政支出来克服财政危机。

裁汰冗员

宋代自太祖赵匡胤立国以来，官僚队伍人数就开始不断迅速增加。到了仁宗皇祐年间，增至二万多人。官员人浮于事，尸位素餐，宠宗骄妃，耗竭国帑，给国家财政带来巨额的负担。

为解决“冗吏”问题，苏辙主张采取三条改革措施。其一，苏辙提出延长贡举时间，并且不增加录取名额，废除推恩制度，以此来减缓官员队伍的增长速度和减少俸禄、赏赐的支出。其二，“使官至于任子者，任其子之为后者，世世禄仕于朝，袭簪绂而守祭祀，可以无憾矣”。所谓门荫入仕，就是宋朝廷规定，凡皇族宗室、后妃公主及中高级官吏等均可奏请亲属补官。苏辙意识到要废除这种特权制度是不可能的，只好采取折中的办法，给其子孙一定的食禄而不再担任官职，或多或少也能减少国家财政支出。对于中央机构的官吏，苏辙还主张推迟晋升，使官僚队伍增长速度尽可能缓慢，从而减少俸禄开支。

削减军费

在宋代，巨额军费开支是国家财政最主要的负担。苏辙对于冗兵问题，提出了两个方面的对策。

其一，苏辙十分重视在战争中间谍的作用，他认为，宋太祖时出兵之所以能“以少为多”，是因为重赏这些间谍，使他们“贪其金钱，捐躯命，冒患难，深入敌国，刺其阴计而效之。至于饮食动静无不毕见，每有入寇辄先知之。故具所备者寡而兵力不分，敌之至者举皆无得而有丧”。而现在用兵之所以“以多为少”，是因为轻待间谍。因此，苏辙主张利用关市征税之钱重赏间谍，以明敌情，减少边兵，从而节约巨额开支。

其二，苏辙认为：“土兵一人，其材力足以当禁军三人。禁军一人，其廩给足以赡土兵三人。使禁军万人在边，其用不能当三千人，而常耗三万人之畜。”不言而喻，土兵一人，其战斗力可相当于三个禁军，而费用只有禁军1/3。因此，增加土兵，裁减禁军，既提高战斗力，又节省大量军费。

裁减无益之费

苏辙认为，“世之冗费，不可胜计也”，其主要者，有宗室、漕运和赏赐之费。苏辙以儒家“七世之外，非有功德则迭毁”作为理论依据，大胆建议宗室子孙超过七世，就不再享有政治、经济上的特权，与一般平民相同。这样，就大大减少了宗室享有特权的人数，从而节省了财政开支。

北宋定都汴梁（今开封），京师民众、官僚和驻军所食粮食主要从东南地区漕运而来。当时漕法劳民伤财，而且效果也不好。对此，苏辙提出了改革措施：将每年漕粮总额平均分为4份，其中1/2漕粮仍然采用官府出船，让土兵漕运的旧法。1/4漕粮招募江南六道富人自行备船和人进行漕运，免其商税。还有1/4漕粮由政府在京师置场收买粮食供给军队，凡京师驻军不愿领取政府所供给的米，可以计值给钱，让他们上市场购买。

苏辙在“冗费”上与众不同、见解深刻的是把朝廷不急其所急、不用其所用，即不该开支的经费也称之为“冗费”，主张应裁减这些“无益之费”。他希望朝廷“苟自今从其可恤而收之，则无益之费犹可渐减。此又去冗费之一端也”。

协调中央与地方财政管理权

宋代自开国之初宋太祖加强中央集权、外州无留财、天下支用悉出于三司之后，一直至宋神宗熙宁年间，其财政管理始终是高度集于中央。这种高度集权的财政管理体制虽然有加强中央集

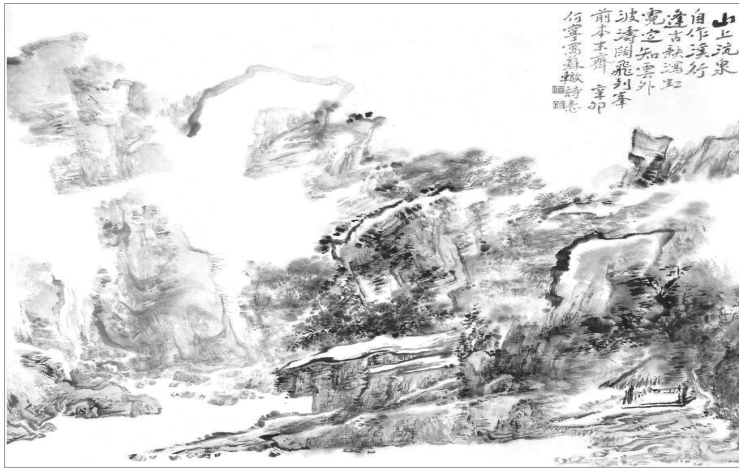
权、防止地方割据的积极作用，但也给财经管理和监督带来了困难。最突出的表现是三司理财事务过于繁杂，难以一一处理，致使“簿领堆积，吏缘为奸”。

元祐元年（1086年），苏辙上《论户部乞收诸路账状》，对协调中央理财机构与地方路、州财政管理权之间的矛盾提出了解决的措施。他主张将地方路、州财经会计账籍按其重要性的不同分为两大类：“盖谓钱帛等账，三司总领国计，须知其多少虚实”，“故账虽归转运司，而又令别造计账申省”，即必须申报三司审计。至于“驿料、作院欠负、修造、竹木、杂物、舟船、柴炭、修河物料、施利桥船物料、车驴草料等账”，“非三司国计虚赢所系，故止令磨勘架阁”，即不必申报三司审计。

这样主次轻重得当，做法比较合理，既解决了中央理财机构汇集财经会计账籍过多，无法逐一勾查考核，造成会计账籍堆积甚至贪官污吏乘机营私舞弊的问题，又避免中央理财机构对地方关系国计民生的财经活动失去宏观监督控制。而且苏辙认为，诸路转运司与本部州军距离很近，就地审核本部州军，其优点是比较容易获取被审资料；并且各路会计账籍分散所部州军，资料不至于过多，能够较细致地审核。

部分建议得以实施

总之，苏辙的解决“三冗”问题思想，其中延长贡举时间、改革



人物志

荫补制度和裁减禁军等措施都比较稳健缓和，力求在不引起动荡的情况下渐进式地使弊端自行消亡。如禁军是北宋的正规军，是维护宋朝统治的最重要武装力量，对其裁减必须慎之又慎。苏辙主张“使禁军之在内郡者，勿复以戍边。因其老死与亡，而勿复补，使足以内郡之备而止。去之以渐，而行之以十年，而冗兵之弊可去矣”。

苏辙在解决“三冗”中有了比较明确的经济核算思想，他的益土兵损禁军就是从“材力”与“廩给”两方面加以估算，从而得出这一措施既能提高军队战斗力，又能大大节省军费开支的结论。苏辙的另一些改革又显得新奇大胆，如通过重金招募间谍以明政情，有针对性有重点地布置兵力，从而达到裁减军队减少军费的目的；他把不急所急、不用所用的开支视作冗费，亦表现了他独特的眼光。他把皇帝宗室之费视作第一大冗费建议予以裁减，则又表现出了为国家利益而无私无畏的气概，其改革敢于直接触动皇帝宗室利益。

苏辙在熙宁变法中属于保守派官员，受到王安石等变法派的压制和排挤，因此，他的大部分财政思想未引起朝廷的重视，予以贯彻施行。其中唯有协调中央理财机构与地方路、州财政管理权之间矛盾的建议，在废三司恢复户部理财的官制改革中得到部分实施，缓解了宋朝财政管理过度集中的矛盾。

兵民是胜利之本，把自己的人搞得更多的，是泰国崛起中不可回避的重大课题。泰据西垂，孝公之后，商鞅变法，不仅内聚国民，而且着力吸引六国人才和民众来泰国，开展了轰轰烈烈的“西部大开发”。

《商君书》是法家代表作，是商鞅及其后学的著作汇编，着重论述了变革的理论基础和具体措施。书中有《徕民篇》，专门论述了如何吸引移民，到泰国参加农业生产。虽有学者认为商鞅变法中并没有完全实施书中做法，但是孝公以及其后数代秦王坚定不移地实行富国强兵政策，不断地汲取了这些思想。

国富兵强，有赖于民。泰国地广人稀，三晋地狭人稠，《徕民篇》建议免除移民的徭役赋税，分配土地和住宅，不用参加对外作战，专心务农。秦王不惜财力，有了人就什么都不怕。长平之战赐爵一等，尉缭主持对六国用反间计，都是大手笔，吸引六国民众来参与“西部大开发”更是不遗余力。这对于混战不断的战国末期，饱受颠沛流离之苦的百姓来说，无疑是一个新的希望之地。

泰国不仅有优厚的移民政策，同时还有扎扎实实的公共设施服务。农业是当时的支柱产业性产业，也是高端产业，泰国有明确的顶层设计，鼓励把入、财、物投入 to 农业生产中。泰国取巴蜀后，修筑都江堰，成都平原沃野千里，郑国渠又使关中平原无凶年。因此在泰国垦荒种地，是一件比较愉快的事情。六国之众纷纷来投务农，就像今天人才高度集中在金融行业、互联网行业一样。在泰国种田也会种出春天，种粮能手和种粮大户，国家相当重视，也会给予奖赏。

移民不仅带来了充裕的人力，也带来了精耕细作的农业技术，发达的农业使泰国底气十足。秦民可以组成稳定的职业化军队，轮番出击，专事攻伐，六国疲弊。鼎盛时期的秦军数量超过百万，在当时的生产力条件之下，仍能够保持补给不断，这是一个奇迹。长平之战、灭楚之战，参战秦军都是60万，并取得了胜利，在这背后必定是强大的农业生产力和基数庞大、合理规划、科学安排的保障系统。

泰国的“西部大开发”是固本强基之策，谋划深远。“秦之所以富强者，孝公务本力穡之效，非鞅流血刻骨之功也”，苏东坡一语中的。

泰国的『西部大开发』

□ 崔庆

（上接1版头条）

坚定搞好国有企业的信心和决心。新中国成立以来，党带领国有企业开启建设社会主义新中国壮丽事业，建立了独立完整的工业体系和国民经济体系，奠定了共和国宏基伟业。改革开放以来，我们党坚定不移推进国有企业改革，打赢改革脱困三年攻坚战，国有企业凤凰涅槃、浴火重生。现在，我国国有企业正从跨越式发展追赶者，变成与国际先进企业同台竞争的并行者，有的领域和行业已经成为领跑者。习近平总书记对国有企业改革发展成就给予充分肯定和高度评价，指出国有企业为我国经济社会发展、科技进步、国防建设、民生改善作出了历史性贡献，功勋卓著，功不可没。国有企业历史功绩绝不能否定，也绝对否定不了。一路走来，一路艰辛，一路收获，国有企业越来越自信，越来越从容，越来越走近世界经济舞台的中央。中国特色社会主义新时代，我们更加坚信国有企业应有作为、必有作为、大有作为，国有企业一定要搞好，也一定能搞好！

坚定不移深化国有企业改革。我们要按照十九大确定的深化国有企业改革的方向和路径，遵循市场经济规律、企业发展规律，实现社会主义市场经济的有机结合。要深化落实“1+N”政策体系，加快突破改革重点领域和关键环节，加快建立有效制衡的公司法人治理结构和灵活高效的市场化经营机制，深化企业内部“三项制度”改革，实现干部能上能下、职工能进能出、收入能增能减，调动干部职工干事创

业积极性。要积极推动国有经济布局优化、结构调整、战略性重组，深化国有资本投资、运营公司试点，发展混合所有制经济，进一步增强活力、激发动力、释放红利，放大国有资本功能，做强做优做大国有资本。

坚定不移推动国有企业发展。全面贯彻新发展理念，发挥中央企业在供给侧结构性改革中的带动作用，落实“三去一降一补”任务，坚决打赢瘦身健体、提质增效攻坚战，不断提高发展质量和效益。要专注实业、做强主业、创新创业，大力振兴实体经济，促进传统产业优化升级，加快发展新进制造业。要大力实施“走出去”战略，积极参与“一带一路”建设，加快国际化经营步伐，加快培育国际经济合作和竞争新优势。

为实现伟大梦想建设一流企业

企业强则国家强，伟大梦想需要一流企业支撑。总书记在党的十九大上发出了培育具有全球竞争力的世界一流企业的动员令。我们要响应总书记号召，努力建设与社会主义现代化相适应、与伟大梦想相匹配的世界一流企业。

要弘扬一流企业先进精神。党的十九大提出，要更好构筑中国精神、中国价值、中国力量。一流的企业孕育先进的精神，先进的精神塑造一流的企业。中央企业60多年发展壮大大历程中，培育了“苦干实干”“三老四严”的石油精神、铁人精神，铸就了“特别能吃苦、

特别能战斗、特别能攻关、特别能奉献”的载人航天精神，锻造了“产业报国、勇于创新、为中国梦提速”的高铁精神，这些先进精神植根于中央企业，丰富了中华民族精神宝库。我们要坚持弘扬中央企业先进精神，努力塑造忠诚于党、报效祖国、服务社会、造福人民、回报股东、关爱职工、节约资源、爱护环境、诚实守信、公平竞争的中央企业优秀文化，汇聚建设世界一流企业的强大精神力量。

要锻造一流企业创新能力。党的十九大提出，创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系战略支撑。核心技术买不来、等不来，只能自己干出来。中央企业要大力实施创新驱动发展战略，发挥主力军作用，加快突破关键核心技术，加快培育高附加值尖端产品，加快向产业链价值链高端迈进，在新一轮产业革命中占据有利地位，把竞争和发展的主动权牢牢掌握在自己手里，培育一批引领全球行业技术发展、具有国际话语权和影响力的领军企业，使我国成为世界创新版图的重要一极。

要建设造福人民的一流企业。党的十九大强调坚持以人民为中心的发展思想。国有资产全民所有，发展成果全民共享。中央企业既关系国民经济命脉和国家安全，也与国计民生、百姓生活息息相关。人民对美好生活的向往就是中央企业的奋斗目标。我们要以供给侧结构性改革为契机，努力破解发展不平衡不充分的问题，给人民提供优质的产品和服务，为人民美好生活加油，使人民获得感、幸福感更加充实、更有保障、更可持续。

（上接1版二条）今天，中国作为一个有着5000多年文明历史、13亿多人口的国家，比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标。实现中华民族伟大复兴的梦想，意味着中国共产党能够成为世界上最强大的政党，始终走在时代前列、保持先进性纯洁性，始终成为人民衷心拥护的、全国人民的主心骨，始终成为总揽全局、协调各方的坚强领导核心；意味着实现祖国完全统一，国家主权、安全、发展利益能够得到切实有效维护，国家、民族和人民的利益到哪里，国家的安全保障就到哪里；意味着中国人民日益增长的美好生活需要得到更好的满足，人的全面发展、全体人民共同富裕的愿景得到更好的实现；意味着中华民族将以更加昂扬的姿态屹立于世界民族之林，不断为世界提供中国智慧、中国方案、中国精神、中国价值、中国力量，不断为人类作出新的更大贡献，中国在推动构建人类命运共同体方面迈出更大步伐，将始终成为世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。

战略步骤：从全面建成小康社会到基本实现现代化、再到全面建成社会主义现代化强国。改革开放之后，我们党对我国社会主义现代化建设作出战略安排，曾先后提出“三步走”战略目标和“两个一百年”奋斗目标，到本世纪中叶实现第二个百年奋斗目标，即基本实现现代化。顺应党和国家事业发生历史性变革的新形势新要求，党的十九大报告对全面建成小康社会社会主义现代化强国作出了“两步走”“两个十五年”的新的战略谋划。第一步，从现在到2020年，是全面建成小康社会决胜期，要全面建成得到人民认可、经得起历史检验的小康社会，实现第一个百年奋斗目标。第二步，从2020年到本世纪中叶，分两个阶段来安排。第一个阶段，从2020年

到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化。第二个阶段，从2035年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现国家治理体系和治理能力现代化，成为综合国力和国际影响力领先的国家。两步走战略谋划，既是对“三步走”战略目标一脉相承又与时俱进的深化和推进，也是“三步走”战略目标的升级版，将我们党过去提出的第二个百年奋斗目标、到本世纪中叶要达到的发展水平，提前到2035年来实现。这凸显了以习近平同志为核心的党中央进行战略谋划的远见卓识和高超智慧，展现出党和国家事业蓬勃发展的光明前景。

战略力量：坚持党的领导、坚持以人民为中心。实现中华民族伟大复兴的梦想，必须进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，有效应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾；必须不断推进中国特色社会主义伟大事业，更加自觉地增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信；必须深入推进党的建设新的伟大工程，不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，确保我们党永葆旺盛生命力和强大战斗力。伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，紧密联系、相互贯通、相互作用，其中起决定性作用的是党的建设新的伟大工程。在新时代中国特色社会主义的伟大征程中，必须毫不动摇坚持和完善党的领导，必须毫不动摇把党建设得更加坚强有力，必须坚持党对一切工作的领导，必须坚持党要管党、全面从严治党，让我们党始终成为时代先锋、民族脊梁，成为民族复兴的主心骨。人民是历史的创造者，是决定党和国家前途命运的根本力量。中国特色社会主义是亿万人民自己

的事业。肩负崇高使命的中国共产党来自人民，除了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己特殊的利益，必须坚持以人民为中心，坚持人民主体地位，坚持立党为公、执政为民，践行全心全意为人民服务的根本宗旨，把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中，永远与人民同呼吸、共命运、心连心，永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，永远依靠人民创造历史伟业、实现中华民族伟大复兴的宏伟目标。

战略保障：坚持全面深化改革、坚持全面依法治国。全面建成社会主义现代化强国，必须解决好制度模式的选择问题，这是关系到党和国家长治久安的根本性、全局性、战略性问题。中国特色社会主义是改革开放以来，党和人民历尽千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就。坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，是全面深化改革的总目标。必须坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，吸收人类文明有益成果，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，充分发挥我国社会主义制度优越性，为人类文明进步作出充满中国智慧的贡献。全面建成社会主义现代化强国，需要全面依法治国的坚实保障。依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，坚持全面依法治国，是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。要把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。

（作者系中央党校进修部主任、教授）

有所思