

以史为鉴：以普惠金融视角看北宋青苗法¹

案例正文

摘要：近年来，在乡村振兴战略深入推进的大背景下，农村普惠金融迅速发展，服务于低收入群体的小额信贷产品，在推动农村产业发展、农民致富增收方面发挥了重要作用。而公元 1069 年，忧国忧民的宰相王安石为强国富民，也曾推出过一项国家普惠性金融项目——青苗法。作为小额农业贷款，青苗法以抑制兼并、打击高利贷为目的，其制度设计体现了超前的金融理念，起到了扶助农耕、充盈财政的良好成效。然而，由于时代的局限和本身的设计缺陷，青苗法的推行一直饱受攻讦、阻力重重，最终异化为与民夺利的残酷恶政。本案例借助于梦境回忆的方式，梳理了青苗法的历史背景以及诞生发展的全过程，通过对青苗法的设计初衷、运行机制、缺陷弊端、影响后果的叙述，引导学员探讨青苗法与普惠金融间的共通之处，以期在当前农村普惠金融的发展提供参考经验和教训。

关键词：青苗法；普惠金融；小额农贷；王安石

-
- 1.本案例由合肥工业大学经济学院的周华东、汪鑫桦撰写，作者拥有著作权中的署名权、修改权、改编权。
 - 2.本案例授权中国金融专业学位案例中心使用，中国金融专业学位案例中心享有复制权、发表权、发行权、信息网络传播权、汇编权和翻译权。
 - 3.由于史料的缺失，在本案例中依据史书记载及后世研究，对有关故事细节等做了必要的虚构填充，对有关数据进行了适当的参考借鉴。
 - 4.本案例只供课堂讨论之用，并无暗示或说明某种行为是否有效。

0. 引言

水满田畴稻叶齐，日光穿树晓烟低。时至初秋时节，几场新雨过后，青苗抽出丰硕的稻穗，勤劳的农家在宽阔平整的稻田里忙碌起来。田埂尽头，晨雾氤氲，似有一古装打扮的白发老者抚须而笑，频频点头。

“好一个大同世界，不知现为何时，所在何处？”老者慈祥友善，作揖行礼问道。

“癸卯二〇二三年，中华人民共和国建国七十四年，距北宋元佑元年九百三十七年；此处是一片普通的稻田。”我认真庄重地回答。

“九百三十七年了？”他有些难以置信，“可以告诉我这里的农人为何如此富足吗？这里没有土地兼并吗，没有高利盘剥吗？他们又是如何解决春种时资金问题的？”

我看到这位来自千年前的宰辅对民生的关心，心怀敬意：“是这样的，现在的农民之所以这么富足，一方面是生产力的高度发展，另一方面也得益于政府的惠农政策。土地兼并、高利盘剥都不存在了。至于您讲的如何解决春种时的资金问题，除了依靠农民丰厚的积蓄，还有农村普惠金融的支持。”

“普惠金融？不知作何理解？”他面露疑惑。

“所谓普惠金融，就是用可负担的成本为社会群体提供适当有效的金融服务，农民、贫困群体都是它的重点服务对象。比如现在农村地区提供给农民的低息小额贷款就是典型的普惠金融模式。”我试图简单地阐述清楚这个概念。

“以低利借贷于民，这岂不正合我设计青苗法之意？”他顿了顿，眼神中充满了不解，“可是为何在大宋就行不通呢？”

王安石凝望着远方的天空，陷入了深深沉思，徐徐地向我述说起那个千年前的青苗故事。

“那一年，还是景祐三年，仁宗皇帝当政之时……”

1.开端：高利盘剥，繁华梦魇

景祐三年（公元 1036 年），汴梁。十六岁的少年跟随入京任命的父亲，第一次来到千里之遥的大宋都城。车水马龙的干道、整齐林立的酒馆、业务繁忙的质库，客商云集的码头……少年骄傲地向父亲报告自己的发现，赞叹大宋东京之繁华。父亲表情平静，没有回应，只是雇了头驴带他匆匆出城。城墙外面，衣衫褴褛的农民顶着炎炎烈日耕种，满脸愁容；遍身罗绮的乡绅，躲在树阴底下监工，好生惬意。少年看着，不复之前的雀跃，沉默良久。

“为何农人如此辛苦劳作却依旧困苦呢？”回城的路上，他忍不住内心的困惑，想要知道一个答案。

“因为他们没有自己的土地……”父亲本想要解答，但似是有所顾忌，欲言又止。

“可为什么他们会没有土地呢？”少年涉世未深，尚难理解其中缘由，进一步追问。

“还记得柳三变的《煮海歌》吗？‘一缗往往十缗偿’啊！”父亲叹了口气，拍了拍少年的肩膀，“或许介甫以后就会明白了。”

1.1 富庶的王朝

显德七年（公元 960 年），陈桥兵变。雄才大略的赵匡胤披上象征九五之尊的黄袍，北宋王朝诞生了。上承唐末五代动荡之势，终结群雄割据混战之局，北宋王朝从烽火硝烟、腥风血雨中一路走来。有别于汉、唐等大一统王朝，北宋建国伊始，便面临来自辽（契丹族）、西夏（党项族）和逐渐兴起的金（女真族）的威胁。北伐战争的节节败退和输银纳贡的弱己资敌，加剧了北宋王朝的财政亏空，这使得其发展国内经济的愿望十分迫切。当俯瞰着饱经战乱之苦的黎民苍生，北宋王朝坚定地许诺：“要给你们一个富庶的盛世。”

为获得足够商税支持边境战事，也为更好地与民休养生息，温和开明的北宋王朝经过深思熟虑，采取了相对宽松的抑商政策，不设宵禁，打破坊市制度，积极拓展对外贸易，商品经济得到蓬勃发展。宋真宗年间，加上辽与后来建立的西夏，全国人口第一次超过一亿，形成了全球最大的以内需为主的统一市场¹。在

¹吴晓波：《历代经济变革得失》。浙江：浙江大学出版社，2016，第 98 页

经济总量上，按照 1990 年美元为基准，治平四年（公元 1000 年）时，北宋王朝的 GDP 已达到 265.5 亿美元，占据世界比重的 22.7%，人均 GDP 为 450 美元，远超同时期西欧的 400 美元¹。

随着商品经济的繁荣发展，对金融服务与管理需求增加，大量金融创新不断涌现。景德年间（公元 1004——1007 年），益州知州张咏将交子铺户交由 16 家富户经营，成为世界最早的官定金融机构。天圣年间（公元 1023 年），益州交子务以 28% 的准备金率发行官交子 126 万贯，开人类信用货币之先河。除此之外，北宋王朝还设立了检校库、抵挡所、市易司、内仓库等经济部门，逐渐具备汇兑、信托、存贷的基本金融职能。在民间，类似于现代职业经理人的“行钱”²、类似于股份有限公司的“斗纽”³、类似于商品期货交易的荔枝交割⁴等等，也一一应运而生。

沉醉于商业和金融缔造的繁华景象，北宋王朝安心地进入梦乡，嘴角上扬，喃喃呓语：“我要励精图治，要使国富民裕、长治久安，要振扬国威、统一中国，要比肩汉唐，重现盛世辉煌……”

1.2 “盛世”的窘境

忽然，它的笑消失了，眉头紧锁，面色痛苦。梦里，淳化四年（公元 993 年）的王小波、李顺起义一次次上演。那些瘦弱不堪的流民，迸发出排山倒海的力量，呐喊着“均贫富”的口号，英勇无畏地向它奔来，愤怒控诉：“为何富者田连阡陌，贫者却无立锥之地？”

建隆二年(公元 961 年)，宋高祖赵匡胤对禁军将领石守信说：“人生如白驹过隙，所以好富贵者，不过多积金银，厚自娱乐，使子孙无贫乏尔！汝曹何不释去兵权，择便好田宅市之，为子孙立永久之业……”从这段颇具戏剧性的“杯酒释兵权”的故事，结合北宋对文官武将的优厚待遇，可知北宋初期采取了放任

¹安格斯·麦迪森：《世界经济千年史》.北京：北京大学出版社，2003,第 261-262 页

²以典质为业的库户开办质押贷款业务时，雇佣他人经营，所雇之人称“行钱”。行钱的主要业务有：代理经营借贷业务，共同瓜分利息；代替钱主经营大宗买卖等。

³根据《宋会要辑稿·食货七十·赋税杂录》记载：一些富豪联合在一起，共同经营并遵守同一规则，称作斗纽。其规则如下：以十个人为一个组织，各人出的钱从 10 万到 50 万不等，约定以 10 年为期，富豪轮流负责经营，在每岁岁末清算之后，即换下一位富豪，所得利润大家按比例分配，而本钱不赎回。

⁴北宋蔡襄曾在《荔枝谱·志贾鬻》中写道：“今闽中荔枝，初著花时，商人计林断之以立券，若后丰寡，商人知之，不计美恶。”

的土地占有政策。北宋不抑兼并，不立田制，遵循“富者田联阡陌，为我守财”的理念，受此影响，官僚豪势、富商大贾凭借政治特权和货币力量，趁势攫取大量田产，择肥而噬。

在土地兼并过程中，高利贷作为一种古老的经济形态，作用至关重要。北宋时期高利贷非常猖獗，从乡村到城市、偏远州县到首善之区，无论是官府官员还是寺观僧道，无不热衷于放贷取息的金融活动，以典质为业的“库户”、“钱民”则更为活跃。民间借贷违约风险大，相应形成了极高的借贷利率。真宗年间河北转运使的李仕衡指出：“每春取绢于豪力，其息必倍。”¹真宗、仁宗之际，欧阳修举述当时的高利贷利率为“不二倍则三倍”²。仁宗年间，才子柳永在《煮海歌》中更是夸张地写道：“一缗往往十缗偿。”由此可见民间贷款利率之高，至少已经达到了100%的“倍称之息”。

“贵者以力可以占田，富者有资可以买田”，在政策鼓动与高利盘剥下，真宗仁宗统治期间，北宋土地兼并的第一次浪潮出现。上有“公卿大臣之占田”以至千顷，下有“势官豪姓占田无限”³，其间高利贷的残酷性暴露无遗。例如，在宋真宗大中祥符年间，永兴军豪霸每及“岁偿不还，即平入田产”⁴。即使在京城汴梁，亦有富人孙氏“专权财利，负其息者，至评取物产及妇女”⁵。面对等于乃至倍于本金的高利贷盘剥，丰年农民尚能勉强还息，而一旦遇灾荒年景只能变卖田产和其他生产资料，“兼并之家”便趁此大肆兼并土地。到了之后的英宗时期（公元1063—1067年），全国耕地共3000多万顷，负担地税的仅占其中440余万顷，大地主占据全国耕地5/6以上⁶。

想及失去土地又背负沉重债务的农民，或流离异乡转死沟壑，或失去人身自由沦为佃户，北宋王朝迷茫又无助，流下两行清泪，“高利盘剥，土地兼并，富者愈富，贫者愈贫，我当如何是好呢？”

¹（宋）范仲淹：《范文正公全集》卷一一，《李仕衡神道碑》

²（宋）欧阳修：《欧阳文忠公文集》卷五九，《原弊》

³（宋）陈舜俞：《都官集》卷二，《厚生》

⁴（宋）李焘：《续资治通鉴长编本末》卷八六

⁵（元）脱脱：《宋史》卷三一六，《吴奎传》

⁶ 杨志玖：北宋的土地兼并问题[J].历史教学,1953

2. 难处：官方赈贷，问题重重

庆历七年（公元 1047 年），鄞县。昔日的懵懂少年已走上仕途，主政一方。这一年鄞县旱情严重，粮食歉收，农民为了生存，被迫向富户借取利息高达数倍的口粮。他看在眼里，理解了父亲当年的意味深长：造成黎民困苦的不仅是天灾，更是人祸。

“对，常平仓，可用于赈贷百姓的常平仓！”身为县令，他觉得应该为百姓做些事情，想到了太宗年间所立的常平仓。可当衙役打开仓廩，他不禁愕然。粮仓里的谷物堆积如山，却很多发霉腐败，显然是停用很久了。

“既然仓储如此之多，为何不拿来赈济灾民？”他满脸怒气，严声怒斥官吏的不作为。

“王大人息怒，赈贷之事纷繁复杂，官府也有官府的难处。一来本息不易收回，二来衙门平常开支有赖于此，三来……”衙役小心翼翼地回复，诉说官府的无奈。

他打断了衙役的话，正色说道：“开常平仓，贷谷于民，立息以偿。”

2.1 赈贷制度

“为了缔造和延续盛世，拯救我受苦受难的子民，我也曾努力过啊。”北宋王朝擦了擦眼泪，“我试过赈贷，那是一种半救济式的官方借贷形式，打击了灾荒之年的高利贷和土地兼并行为。”

北宋王朝所言非虚。北宋建国当月，即建隆元年（公元 960 年）正月乙卯，太祖便“遣使往诸州赈贷”，设置义仓，开启了“开国第一贷”。淳化三年（公元 992 年），汴梁地区丰收，粮价大跌，太宗下诏设置常平仓调控粮价，价高则粜，价低则籴。天圣元年（公元 1023 年），常平仓逐渐推广至全国，除平粜粮价外，开始行使借贷职能。赈贷的主要资金来源是省仓，其次有军储、内库、三司资金等。主要的赈贷内容包括钱、粮、种、牛四大类，其中以“贷与种食”，即粮食、种子的赈贷最为主要。在这四类赈贷内容中，贷粮，针对的是赈救灾民生活；贷种、牛，则为赈救灾民生产；贷钱则二者皆可。

“我原本以为，通过赈贷，既能实现对灾荒及时有效的救济，又不致财政亏损，百姓不仅灾后生活有暂时的保障，也能恢复生产，持续再生产。”可惜的是，

这或许只是北宋王朝一厢情愿的设想。

2.2 缺位的正规金融

乾德四年（公元 966 年），义仓遭到百姓强烈抵制，原因在于其仓本是收两税之时“每石别收一斗”。在实施过程中加重了百姓负担。义仓随后被太祖下诏废除，仅仅存在了 6 年时间。而担负大部分赈贷责任的常平仓，随着在全国的广泛推广，弊端愈加明显。

首先，常平仓“随灾而贷”，借贷对象“专及中等之户，与夫农民耕夫之无力者”¹，没有常规化和程序化的借贷流程，政府是否贷款、何时贷款取决于灾害发生的时间和决策者的判断。加之基层官员赈贷时上报程序繁琐，“经十余年乃一余，或腐朽以害主吏”的情况时有发生，农民平常的生产活动却不能得到相应贷款支持。

再次，由于缺乏专门的管理机构，常平仓中用于赈贷的钱谷经常被挪用为军费和其他行政支出，导致需要将钱谷贷出时，官员要么推行赈贷积极性不强，要么在需要的时候没有钱谷可供贷出。真宗大中祥符年间，朝廷就曾规定：“其在京及诸路常平仓斛斗，若经二年，即支作军粮”²。此本为常平仓富余时转为军粮功能的正常发挥，却为之后常平钱谷不断被挪用为军费埋下隐患。北宋著名思想家李觏认为常平仓“供军费为名而假借”³成风，导致仓空本竭的后果。

最重要的是，北宋王朝面临着义与利之间艰难抉择：作为一种借贷方式，必然要收回本息，而作为一项德政，出于道义又有免除利息的必要。三番五次的蠲免本息耗费着北宋政府的财政资源，也影响着贷款的可持续性。赈与贷的界限不明，使得北宋政府扮演的角色十分矛盾：一面中央下诏高呼“免除蠲放”，一面基层官吏暴力催索以致“文符日至其门，鞭笞日加其身”⁴，场面极其荒诞。

基于以上种种问题，赈贷制度行使的借贷职能十分有限，常平仓贷款很多时候沦为了一种无息贷款，甚至是一种无偿救济。穷途末路之中，北宋王朝恍然察觉，农村金融市场除了在灾荒背景下受临时性的赈贷冲击以外，完全由民间借贷主导，政府安排的正规金融则几乎一片空白。

¹（宋）董煟：《救荒活民书》卷中，文渊阁四库全书本

²（清）徐松：《宋会要辑稿·食货》五三

³（宋）李觏：《李觏集》卷一六，《国富策第六》

⁴（宋）李焘：《续资治通鉴长编本末》卷四七三

3.变法：俵散青钱，摧抑兼并

熙宁二年(公元 1070 年)，延和殿。曾经伤灾悯农的官员，历经仕途风雨，终于得遇一生的伯乐。皇宫大殿，烛火通明。君臣二人推心置腹，促膝长谈强国富民之法，时有相见恨晚之叹。

“现今制置三司已设，均输法已行，不知卿于变法之事有何主张？”皇帝谦逊有礼地问参知政事，眼神中对新法充满了期待。

“庆历年间臣曾主政鄞县，贷常平钱谷于民，以助百姓摆脱青黄不接之困境，免遭高利盘剥、土地兼并之苦。后臣辗转各地，亦常发富藏于民，均有成效。”大臣说着，呈上了亲自草拟的青苗法方案，“青苗法利国惠民，望陛下圣裁。”

“卿初拟草案之时，苏子由极言青苗法之人弊。朕亦知农业乃国家根本，故迟疑不定，实难裁夺。”

“青苗法一法多益，一则摧抑兼并，救济艰厄，二则国家取息，充实财政；三则平抑粮价，稳定市场；四则更新仓谷，减少损耗。法本无过，但力行之，勿使坏人害法。”

数日之后，黄尘飞扬的官道上，信使们骑着快马，将青苗法条文带往河北、京东、淮南三路。

3.1 安石入相草案定

时至神宗即位，北宋王朝建国已百年有余，土地兼并更加严重，社会矛盾日趋尖锐，改革已成有识之士的共识，一场变法正在酝酿之中。

出生于北宋中期、以科举入仕的王安石，既是儒家思想浸润入骨的士大夫，崇尚周礼，向往追求均无贫和天下大同的社会理想，又恃才傲物、不拘于流俗，敢于以革故鼎新的气魄看待和解决问题，这在他的理财思想与实践方面体现得淋漓尽致。庆历七年（公元 1047 年），王安石主政鄞县时，就曾创造性地将常平仓存粮借贷于民，以盘活仓本，打击豪强兼并，助农民度荒。皇祐三年（公元 1051 年），王安石在《发廩》中许下“愿见井地平”的誓愿，将贫富的两极分化看作土地兼并的结果，萌生了用政府力量抑制兼并的想法，他指出要解决人民的经济困难和改变国家积贫积弱的现状，不应局限于抑制兼并，而要实行借贷和货物盈亏调剂。

“言财利乃真宰相之责任”，这是王安石的变法宣言，恰如其分地体现了其理财思想，也为他挑战赈贷制度下耻利说义的儒家正统说教、推动官方借贷常规化埋下了伏笔。熙宁二年(公元 1069 年)二月，王安石任参知政事，设立制置三司条例司作为变法的领导机构，当年七月，继均输法后，青苗法被提上了日程。王安石的青苗法，所参照的是鄞县借贷经验，他反复强调，变法意在以国家低息借贷阻击高利贷者对农民的巧取豪夺，即“昔之贫者举息之于豪民，今之贫者举息之于官，官薄其息而民救其乏”。不久，由王安石的得力助手吕惠卿草拟，委托张瑞、苏辙复加审查，青苗法的初步方案形成。

3.2 青苗有法济苍生

相较于常平仓赈贷，青苗法的制度设计更加完善，其以有息贷款代替无息赈贷，可以充盈国家财政，这也正是青苗法能够打动北宋王朝的独特优势。中国历史上首次由政府举办的农村信贷事业开始了，其具体设计如何呢？

在贷款规范性方面，青苗法对贷款对象和贷款时间进行了调整。鉴于“人用困乏，常在新陈不接之际，兼并之家乘其急以邀倍息，而贷者常苦不得”，青苗法一改以往常平仓赈贷随灾而贷的特点，面向全体农户放贷，即不论灾荒与否，富贵与否，农户均可在规定时限内获得借款；同时，青苗钱一年分为两次放贷，每年正月三十日以前贷请夏料，五月三十日以前贷请秋料，如此便将贷款时间明确下来，实现了贷款常态化。

在贷款利率设定方面，青苗法提出了“二分利”的利率标准。信贷的核心在于确定一定的利率水平，免息贷款注定很难高效维持。对此，王安石后来在《答曾公立书》作出了解释：“示及青苗事，然二分不及一分，一分不及不利而贷之，贷之不若与之。然不与之而必至于二分者，何也？为其来日之不可继也。”他认为，必须实行相当的利率水平，才能保证贷款的可持续性。凡是信贷皆有贷款成本，在王安石看来，贷款成本包含“官吏之奉、犍运之费、水旱之逋、雀鼠之耗”，若没有相应的利率水平，就难以覆盖这些成本。

在贷款审核机制以及风险防范机制方面，青苗法建立了贷款资格考核指标和联保机制。青苗法规定，在贷款发放之前，县令、县佐以及户长要对贷款申请人信用水平和道德品格、贷款人资产收入情况进行审核，依据资产状况将贷款数额分为五等，一等户每次可借 15 贯，末等户 1 贯，以“检仿浮浪之人”冒借；同

时作为一项无抵押贷款，青苗法的核心设计为联保机制：借户贫富搭配，五户或十户为保，互相检查，民户贷请时，由上三等户作保。这样就实质上形成了农户联保小额信用贷款模式。

在借款和还款制度设计方面，青苗贷款呈现货币化和人性化的特点。与以往常平仓通常贷与农户生产生活物资不同，青苗贷款一般以现款发放。政府根据以往年份粮食价格，确定每斗粮食价格，然后由借款人根据自身需求决定借贷数额，折合为现款借出。农户还款时既可以用现款，也可以折合为粮食还款。此外，考虑到粮价波动和灾荒，青苗法规定在农户还款时，若遇粮价较贵愿还现钱的，“仍相度量减时价送纳”，若遇灾荒年景粮食歉收，允许贷款展期。

从以上制度设计中，可以看到青苗法不仅是一项贷款，而且是具有普惠金融性质的贷款。作为变法主持者和顶层设计者，王安石指出，百姓“合而言之则圣”，青苗法服从“庶民之欲”，是“因民之利而利之”。在王安石一再坚持下，熙宁二年(1069年)九月，青苗法在河北路、京东路、淮南路三路展开试点，次年元月，青苗法浩浩荡荡在全国诸路推广开来。

3.3 踌躇满志，富民在望

为更好地扶助农耕，熙宁二年(1069年)十一月，北宋政府颁行农田水利法，与青苗法并行，规定因财力不足不能兴修水利的，由官府以年息一分（即10%）贷给青苗钱。由此在灾荒地区，政府利用青苗钱采取以工代赈的方法，既帮助农民度过灾年不至于流离失所，又兴修陂湖河港，恢复排灌功能，提高了粮食产量。据记载，熙宁三年（公元1070）至熙宁九年（公元1076年）七年间，除垦荒和疏浚河道外，总共兴建水利工程10793处，受益民田达36177888亩，官田191530亩¹。在抑制兼并方面，青苗法也取得了一定成效。熙宁五年（公元1072年），北宋客户（即无地农民）比数降至最低点，从建国初期的40%下降到30.4%，自耕农比率在变法时期大约上升了10%²，客户比数下降，自耕农比重上升，意味着失去土地的农民占比下降了。对于北宋政府而言，青苗法增加了国家财政收入，例如熙宁六年（公元1073年）收取的青苗钱利息高达292万贯³，同时没有增加任何新税。

¹ 漆侠：《宋代经济史·上》。北京：中华书局，2009，第78页

² 漆侠：《宋代经济史·下》。北京：中华书局，2009，第1170页

³（宋）李焘《续资治通鉴长编本末》卷六九

青苗法以二分利对抗倍称之息的高利贷，受到许多农户的欢迎，郑州士人毕仲游描述青苗法的情况时说：“自散青苗以来，非请即纳，非纳即请，农民憧憬来往于州县。”¹青苗法正朝着强国富民的方向不断发展前进，熙宁年间的北宋王朝充满了改革的活力和中兴的希望。

4.危机：四面楚歌，举步维艰

熙宁七年(公元1074年)四月，汴河渡口。身居高位的宰相辞去了相位，登上驶往江宁的客船。他望着愈行愈远的汴梁都城，神色满是失落与忧愁。

“青苗法本无过，因事修改便是。此乃利国惠民之举，为何君实等人均不知我啊。”宰相叹道，怎奈仆从不谙国策，无人回应。

“望陛下继续贯通执行新法，使天下获益。”说罢他朝着皇城的方向，拜了再拜。

汴梁下起了久盼的雨，昔日的宰相却五味杂陈，苦涩一笑：“这雨怎么不能下得早一些呢？”

4.1 人言汹汹，朝堂论战忧新法

良法美意，终究难以尽善尽美。当王安石踌躇满志之时，朝中的许多元老重臣、政坛新锐却显得忧心忡忡。自熙宁三年正月（公元1070年）起，垂拱殿上士大夫们言辞激烈，围绕青苗法争论不休，而全国各地反对青苗法的奏折也如漫天雪花般呈送至汴梁城。

首先发难的是三朝老臣、翰林学士范镇，他语重心长地就联保制度展开批驳：如今贫富分配不均的状况已经存在很久了，十人联保时贫户占据了十之七八，富户才只有两三个，青苗法既夺走了富户放贷取息之利，又要求他们为下户提供担保。一旦下户逃避债务，则富户需要独偿数家之债，最终只会是富户也变得贫穷。”他斥责青苗法乃“盗跖之法”。

不久，河北安抚使韩琦的奏疏入京，指明由政府放贷存在的弊端：“民间借贷双方是平等的，你情我愿，而青苗法是朝廷法令，借贷双方是官与民的关系，不可能做到真正平等，落到实处就变成了强制性贷款。”作为前朝名相，他认为由政府部门凭借行政力量干预借贷，必然会在执行中走样，造成摊派抑配，青苗

¹（宋）毕仲游：《西台集》卷五，《青苗法》

法只会沦为打着利民旗号的敛财利器。

随后外任青州知州的欧阳修向朝廷连上了两道札子，指出青苗法放贷时间不妥，写道：“年岁丰凶，固不可定，如果遇到一两次水旱灾害，青苗法积压拖欠过多，到了丰年却需要一并催纳，则百姓永无丰年。秋料于五月发放，正值蚕麦成熟人户不乏之时，何来济缺之说？”在欧阳修看来，青苗法既然有违农时，那么其目的就值得质疑，他直言青苗法只是为了放债取利。

此外，时任开封推官的苏轼进献万言书，就青苗法进行质询：“青苗放钱，自古以来便是禁止的。况且常平仓法已经很完善了，如今破坏常平仓法而实行青苗法，是亏官害民之举。”他从儒家仁政济民的角度出发，认为青苗法违背传统农贷制度的道义原则，政府部门应该进行的是政策性救助，而非放债取息。

右谏议大夫司马光连写了三封《与王介甫书》寄予王安石，告诫这位昔日的好友：“数年之后，常平仓既坏，内仓库又空，百姓于平常赋税外，又需要额外交纳利息钱。”他认为青苗法以原有常平仓本作为借贷本钱，会影响常平仓在灾年的赈贷职能，同时每年 40% 的利率对于百姓来说负担仍然过重。

北宋政府官员分为了两大阵营：变法派与反对派。在双方理由充分、逻辑缜密的论战中，北宋王朝对青苗法的前途感到隐隐不安。

4.2 力排众议，执拗宰相拒谏言

尽管指责络绎不绝，王安石却态度坚决：“惟韩琦有可辨，余人绝不近理，不必辨也！”

熙宁三年（1070 年）三月，王安石以条例司的名义，亲自捉刀起草了《驳韩琦疏》：“官员不能体会新法本意，不肯推行新法，或搞摊派；或为了方便回款专门贷给豪强大户；或滞留大量钱谷不贷与百姓；或纵然公吏吃拿卡要，使得百姓白白增加费用；或不估算贷款能力以致贷款数额过大无法收回；或不做好贷前调查，导致一些人品信用差的人相互担保；或故意拖延，不及时催收导致坏账。这些都是州县官吏失职，甚至徇私枉法的问题，不能归咎于青苗法。”在这篇檄文中，王安石预见到了青苗法施行过程可能出现的情况，但在他看来，百官所言青苗法的不便，不是因为青苗法制度本身的不足，而是由于“吏缘为奸”、官员松弛怠慢造成的。

当神宗要求稍加修改青苗法以合众论时，王安石毫不客气地回绝道：“陛下

才依靠真理战胜流俗，这与打仗无异。如今稍有让步，就会白白被流俗所打败了。”王安石本着“不换思想就换人”的原则，凭借宰相职权一个月内撤换十四名御史，同时罢黜外放异议者，起用拔擢支持者。面对王安石的固执己见，反对派攻击说：“王安石视民间清论为流俗，视异己者为腐败。”

4.3 黯然请辞，意外天灾挫雄心

熙宁七年（公元 1074 年）三月二十六日午夜，一副长达两轴的《流民图》假冒成边关急报，被呈至神宗面前，画中包含近百人：行乞的老者，卧在路边的饿殍，挖草根的儿童，背着孩子流浪的妇人，还有正被官吏鞭打衣不蔽体的少女……这些人因无法偿付青苗钱，不得不卖屋拆房，伏枷带锁，携着仅存的家当颠沛流离。神宗泪流满面，一夜无眠。

持续半年之久的旱灾如黑天鹅一般，打乱了青苗法稳步推行的步伐。王安石忽略了，之前青苗法能够在鄞县等地能够取得成功，是建立在这些地方大多数时候风调雨顺、庄稼丰收的基础上的，但落后的生产力水平远不能保证这一点。当时最富庶的江浙一带，亩产也不过二三石（约合 184.8—277.2 斤），熙、河等州亩产更是只有一石（约合 92.4 斤）¹，加之自然灾害频仍，整个北宋 167 年间大小灾害发生频率总计达到 951 次²，因此一旦遭遇灾荒，对于脆弱的小农而言，即使是远低于民间借贷的二分之利，也足以致其不堪重负、倾家荡产。

天灾与舆论面前，王安石倍感压力。四月，当神宗下发《责躬诏》，宣布青苗法暂停付息时，王安石递上了请求罢相的辞呈，同时他恳求皇帝：“臣可以走，但新法不能去。”皇帝举棋不定，宰相身心交瘁，北宋王朝置身迷途，不知自己与青苗法当何去何从。

5. 落幕：超前伟论，路在何方

元佑元年（公元 1086 年），半山园。六十六岁的老人即将走至生命的尽头。病榻之上，他仍不忘关心朝局。从一封来自汴梁的书信中，他得知，刚满 10 岁的哲宗赵煦登基为帝，新法几乎尽废，青苗法也处于被罢止的边缘。

“为国忧者，新法更尽矣。”他愕然失声。执政七年，他义无反顾地以青苗

¹ 漆侠：《宋代经济史·上》。北京：中华书局，2009，第 138-139 页

² 石涛：《北宋时期自然灾害与政府管理体系研究》。北京：社会科学文献出版社，2010，第 46 页

法实践“去疾苦，抑兼并”的信念，罢相后的十年，他背负着“聚敛之臣”的骂名，无奈地看着青苗法沦为与民争利的恶政。想及此处，他遗憾忧愤地闭上了眼睛，脑海中浮现这样的场景：没有高利盘剥，没有土地兼并，农民欢欢喜喜地借到青苗钱，平整的土地上青苗长势正好。

5.1 疯狂敛财，面目全非

王安石两度罢相后，远离了朝堂，但他的新法仍在。神宗从犹豫不决中清醒过来，亲自下场推行青苗法。但此时一切都变味了。

年轻气盛的神宗皇帝之所以选择青苗法，除了抑制兼并的目的，更大程度上是为了缓解财政维艰的窘境，成就平定辽夏、一统河山的中兴帝业。因此，对于青苗利息，朝廷并没有继续用于水利工程建设。元丰元年（公元 1078 年），神宗下诏将青苗本息悉数收归封装库，以用于攻略西夏的战事，同时，为聚敛更多财富，朝廷不顾从前“不许抑配”的三令五申，颁布《给散常平钱谷赏罚法》，规定诸路提举官散敛常平钱谷，岁终由司农寺比较增亏，以作为奖惩依据，在此锦标赛机制下，提举官为逃避惩罚、获得晋升，不得不通过强行摊派和催索的方式获得更多的青苗息钱。

在民间，因为青苗法制度设计上缺乏有效的监督和约束机制，朝廷官员、地主豪绅趁机钻空子，大肆敛财。“杖藜裹饭去匆匆，过眼青钱转手空”，每值依散青苗贷款之时，别有用心之人就会“置酒肆于樵门”，诱惑农民消费借贷所得，徒使其空余债务加剧困窘。此外，贪官污吏故意歪曲法令，或收放贷时收取种种费用，作弊勒索贫下之户，或将米高价折钱贷民，还贷时又压低粮价偿还，最终使得贷款成本远高于“二分之利”，青苗法沦为官方的变相高利贷。

北宋王朝目睹着曾经反对派的担忧一一应验，百姓怨声载道，因为拖欠青苗借款，导致变卖田宅、妻女投水、自缢者，不可胜数。

5.2 十字路口，再度抉择

元丰八年（公元 1085 年），在“公无归洛，留相天子，活百姓”的呼声中，反对派领袖司马光入京复相。求治之心甚切的他，立即对新法打出一连串致命的组合拳——《乞去新法之病民伤国者疏》，尽废保甲法、免役法、市易法、将官法诸法。但出人意料的是，在罢黜青苗法的问题上，他却陷入了迟疑。

元祐元年（公元 1086 年）元月，司马光亲自签署文件，要求各州道府县在

春耕之前即使下发义仓（青苗钱的变种）于升斗小民，利息仍为二分。他解释说：“神宗时青苗法的本意是利民，只是为奸邪小人所用，可以通过废止提举官、取消定额、降低利率来解决抑配之弊。”当年四月，朝廷下发了“愿伴纳者止出息一分”的诏令，青苗法正式得到复行。

与此同时，以苏轼、苏辙、王岩叟、刘摯等为首的台谏官则认为青苗法害民不浅，纷纷上书表示强烈反对。

北宋王朝再次站到了命运的十字路口……

6. 尾声

“这便是青苗法的始末”，王安石从记忆中回过神来，失落地说：“从拯救艰厄至与民争利，青苗法与初衷绝相违逆了。”

“正因如此，后世多污名青苗法为‘害民扰民’之法，若荆公早能料此结局，可会后悔？”

他没有回答，在晨雾中渐行渐远，只剩下坚定的声音：“天变不足畏，人言不足恤，祖宗不足法。”

“嘀嘀嘀，嘀嘀嘀……”闹铃的声音将我从梦中惊醒，我揉了揉惺忪的双眼，看到手中正握着梁启超先生的《王安石传》，上面赫然写着：“青苗法者，颇有类于官办之劝业银行。”

回想梦境，我不由思考：在普惠金融大放异彩的今天，那场一千年前以救济农民为初衷的金融创新，又能给如今普惠金融的发展提供怎么样的教训和参考价值呢？

（案例正文字数：10932 字）

Taking History as a mirror: The Qingmiao Law in North Song Dynasty from the perspective of inclusive finance

Abstract: In recent years, under the background of the in-depth promotion of rural revitalization strategy, rural inclusive finance has developed rapidly. Micro-credit products serving low-income groups have played an significant role in promoting the development of rural industries and farmers to get rich and increase their income. In 1069 AD, Wang Anshi, the prime minister concerned about the country and the people, also launched a national inclusive financial project – the Qingmiao Law. As a small agricultural loan, the Qingmiao Law is aimed at restraining mergers and cracking down on usury. Its system design reflects advanced financial concepts, and has achieved good results in assisting farming and filling the financial system. However, due to the limitations of The Times and its own design defects, the implementation of the Qingmiao Law has been subject to criticism and resistance, and finally alienated into a cruel and evil government that seeks benefits from the people. By means of dream recall, this case reviews the historical background and the whole process of the birth and development of the Qingmiao Law. Through the description of the design intention, operating mechanism, defects and consequences of the Qingmiao Law, students are guided to explore the common points between the green seedling method and inclusive finance, in order to provide reference experience and lessons for the current development of rural inclusive finance.

Key words: The Qingmiao Law; Inclusive finance; Small agricultural loans; Wang Anshi

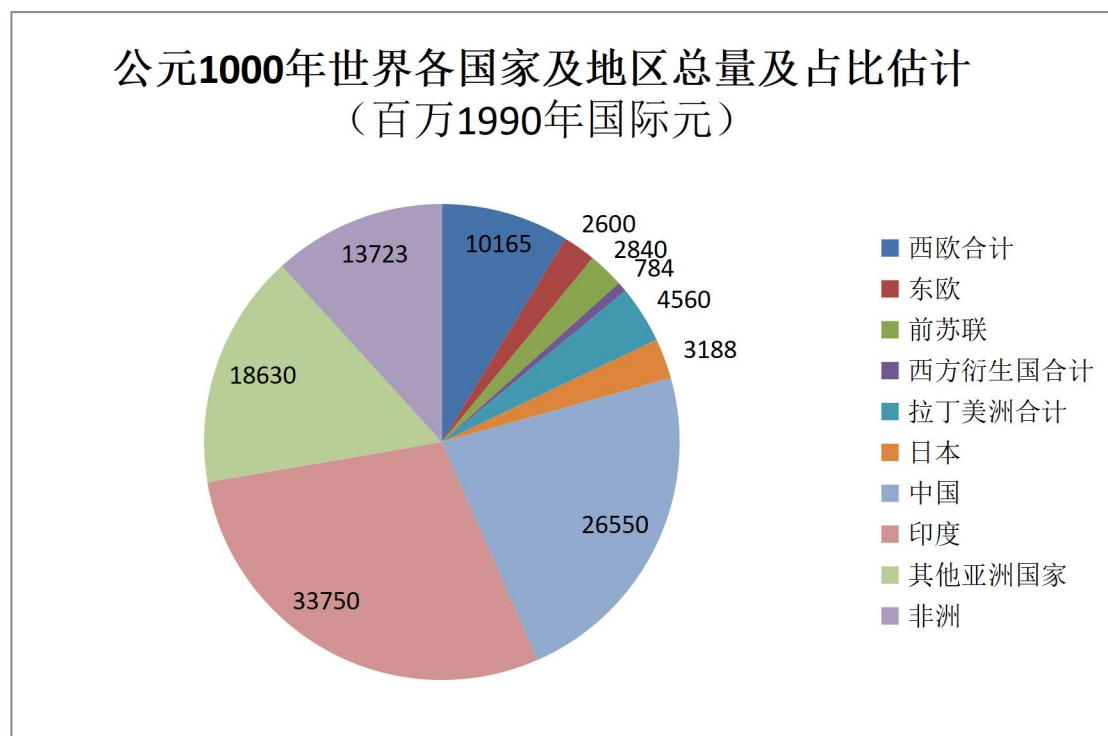
附录 1：青苗法诞生背景

1. 北宋疆域版图



资料来源：<https://image.so.com>

2. 北宋年间经济发展水平估算（以公元 1000 年为例）

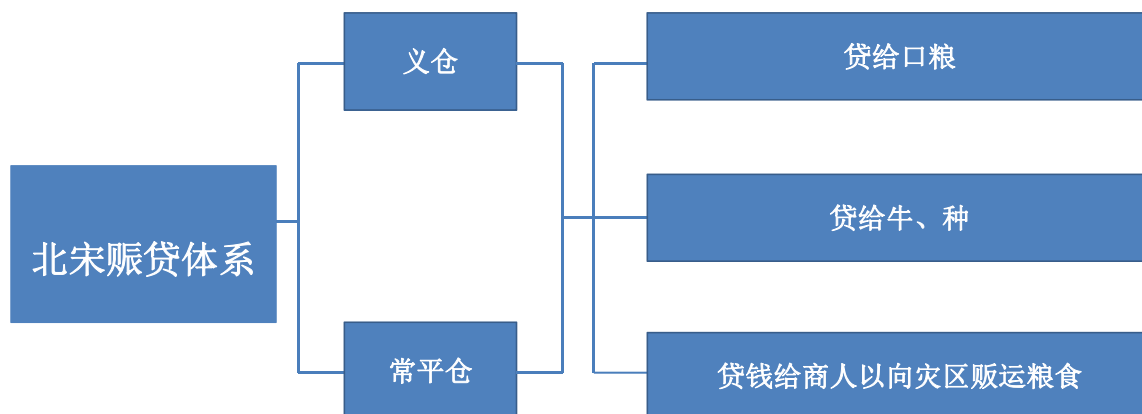


资料来源：安格斯·麦迪森：《世界经济千年史》.北京：北京大学出版社，2003,第 261-262 页

3. 北宋高利贷利率表（神宗熙宁二年以前）

年代	年利息率	资料来源
太宗太平兴国七年 (公元 982 年)	令富民出息钱不得过倍称 (不足 100%)	《长编》卷二三
太宗淳化四年 (公元 993 年)	贫者输倍称之利 (100%)	《宋大诏令集》卷一九八
真宗大中祥符元年 (公元 1016 年)	倍出息利 (100%)	《长编》卷六一
真宗年间 (公元 997 年-1022 年)	每春取绢于豪力，其息必倍 (100%)	《范文正公全集》卷一 一，《李仕衡神道碑》
真宗年间 (公元 997 年-1022 年)	息不二倍则三倍 (200%—300%)	《欧阳文忠公文集》卷 五九，《原弊》
仁宗年间 (公元 1022 -1063 年)	一缗往往十缗偿 (1000%)	柳永《煮海歌》
神宗熙宁二年以前 (公元 1069 年前)	民间出举财物，重止一倍 (100%)	《宋史》卷三三一，《陈 舜俞传》

4. 北宋赈贷体系（神宗熙宁二年以前）



注：仁宗嘉祐二年（1057 年），在枢密使韩琦的建议下，仁宗首创官设济贫机构广惠仓，与常平仓共同行使赈贷职能。

附录二：青苗法主要内容

熙宁二年九月四日，制置三司条例司言：累有臣僚上言常平广惠仓及赈贷事。今详：比年灾伤，赈贷多出省仓；窃以为省仓以待廩赐，尚苦不足，而又资以赈贷，此朝廷所以难于施惠而凶年百姓或不被上之德泽也。

今诸路常平广惠仓略计千五百万以上贯石，敛散之法未得其宜，故为人之利未博，以致更出省仓赈贷。今欲以常平广惠仓见在斛斗，遇贵量减市价[出]粟，遇贱量增市价[收]余，其可以计会转运司用苗税及钱斛就便转易者，亦许兑换。仍以见钱依陕西青苗钱例，取民情愿预给，令随税纳斛斗，[半为夏料，半为秋料]，内有愿给本色，或纳时价贵愿纳钱[者]，皆许从便，[务在优民]。如遇灾伤，亦许于次料收熟日纳钱。[若此行之]，非惟足以待凶年灾荒之患，又民既受贷，则于田作之时，不患厥食，因可以选官劝诱，令兴水土之利，则四方田事自加修益。

[盖]人之困乏，常在新陈不接之际，兼并之家乘其急以邀信息，而贷者常苦于不得。常平广惠之物，收藏积滞，必待年歉物贵然后出粟，而所及者大抵城市游手之人而已。今通一路之有无，贵贱发敛，以广蓄积、平物价，使农人有以赴时趋事，而兼并不得乘其急。

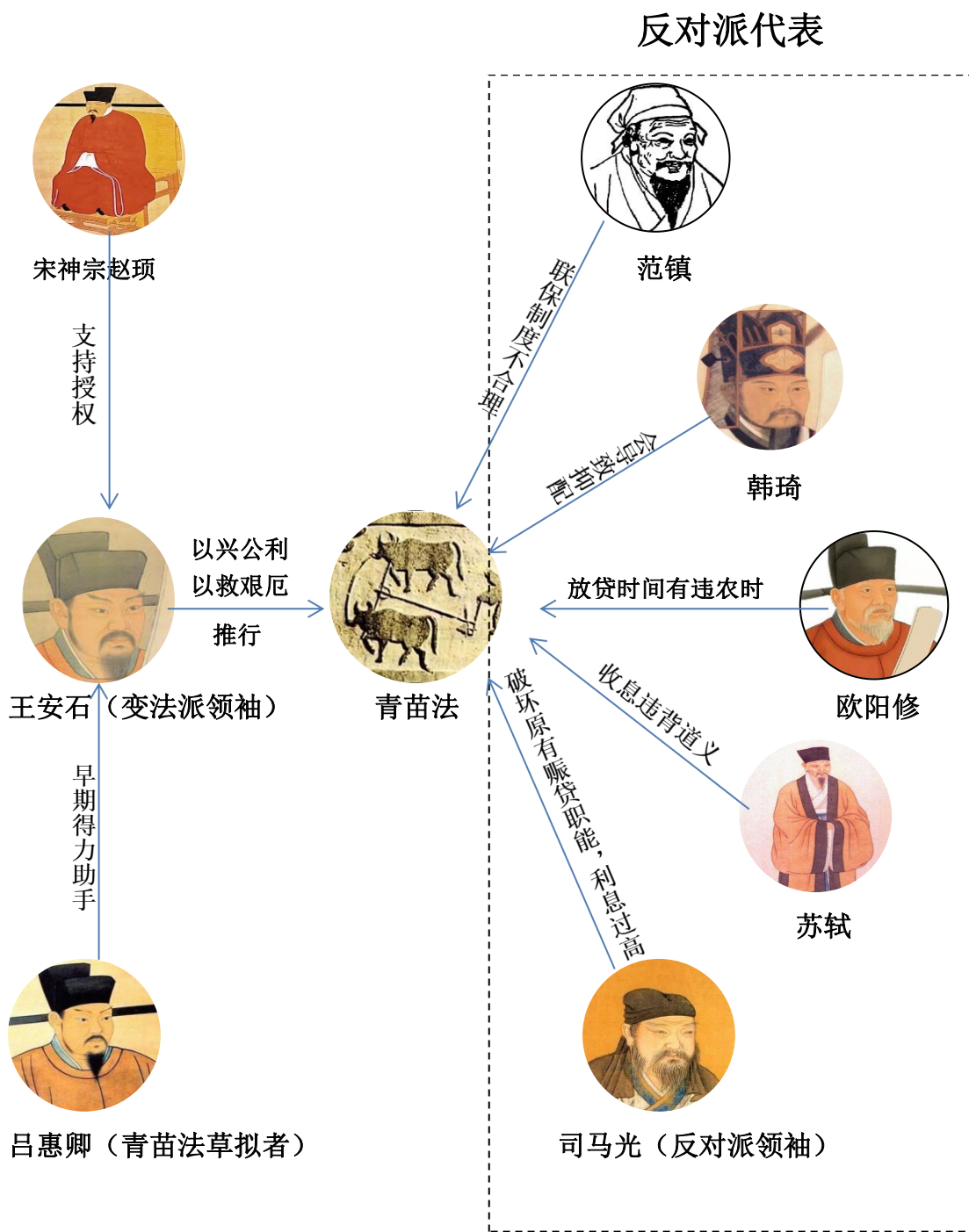
旧制常平广惠仓[专]隶提刑司，缘今来创立新法，合有兑换钱斛，籍转运司应副，乃克济办，乞委转运司提举。仍令提点刑狱司依旧管辖，不得别[以]支用。兼事初措置非一，欲量诸路钱谷多寡，分遣官提举，仍先行于河北、京东、淮南三路，俟成次第，即推之诸路。其制置条约，别具以闻。

且乞令河北、京东、淮南路转运司施行常平广惠仓转移出纳及预散之法，欲委转运司及提举官、每州于通判募职官中选差一员主管，令通点检在州及诸县钱谷，其广惠仓除量留给老幼贫穷人外，余并用常平仓转移法。其给常平广惠仓钱，依陕西青苗钱法，于夏秋未熟以前，约逐处收成时酌中[物]价，[立]定预支美斗价[例]，[出晓示]，召民愿请，仍常以半为夏料，半为秋料。

诏：常平广惠仓等见钱依陕西出依青苗钱例，取当年以前十年内逐色斛斗、一年丰熟时最低实直(值)价例，立定预支，召人户情愿。请领五户以上为一保，约钱数多少，量人户物力，令、佐躬亲勒耆户长识认，每户须依及一贯以上。不愿请者，不得抑配。其愿请斛斗者，即以时价估作钱数支给，即不得亏损官本，却依见钱例纽(折合)斛斗送纳。客户愿请者，即与主户合保，量所保主户物力多少支借。如之与乡村人户有剩，即亦准上法，支依与坊郭有抵当人户。[如纳时斛斗价贵，愿纳见钱者亦听，仍相度量减时价送纳。夏料于正月三十日以前、秋料于五月三十日以前支依。

资料来源：漆侠：《王安石变法》.石家庄:河北人民出版社，2001.

附录三：青苗法主要人物关系图谱



资料来源：(清)黄以周：《续资治通鉴长编拾补》卷七
漆侠：《宋代经济史·上》. 北京：中华书局，2009

附录四：《流民图》事件

1. 《流民图》事件经过

是时，自熙宁六年七月不雨，至于七年之三月，人无生意。东北流民，每风沙霾眚，扶携塞道，羸瘠愁苦，身无完衣。并城民买麻糝麦麸，合米为糜，或茹木实草根，至身被锁械，而负瓦褐木，卖以偿官，累累不绝。侠知安石不可谏，悉绘所见为图，奏疏诣阁门，不纳。乃假称密急，发马递上之银台司。其略云：“去年大蝗，秋冬亢旱，麦苗焦枯，五种不入，群情惧死；方春斩伐，竭泽而渔，草木鱼鳖，亦莫生遂。灾患之来，莫之或御。愿陛下开仓廩，赈贫乏，取有司掊克不道之政，一切罢去。冀下召和气，上应天心，延万姓垂死之命。今台谏充位，左右辅弼又皆贪猥近利，使夫抱道怀识之士，皆不欲与之言，陛下以爵禄名器，驾馭天下忠贤，而使人如此，甚非宗庙社稷之福也。窃闻南征北伐者，皆以其胜捷之势、山川之形，为图来献，料无一人以天下之民质妻鬻子，斩桑坏舍，流离逃散，遑遑不给之状上闻者。臣谨以逐日所见，绘成一图，但经眼目，已可涕泣。而况有甚于此者乎！如陛下行臣之言，十日不雨，即乞斩臣宣德门外，以正欺君之罪。”

疏奏，神宗反复观图，长吁数四，袖以入。是夕，寝不能寐。翌日，命开封体放免行钱，三司察市易，司农发常平仓，三卫具熙河所用兵，诸路上民物流散之故。青苗、免役权息追呼，方田、保甲并罢，凡十有八事。民间欢叫相贺。又下责躬诏求言。越三日，大雨，远近沾洽。辅臣入贺，帝示以侠所进图状，且责之，皆再拜谢。

资料来源：（元）脱脱：《宋史》卷三百二十一·列传第八十，《郑侠传》

2.流民图



注：原郑侠所作《流民图》已佚失，此为明代吴伟据郑侠本所绘

资料来源：中华珍宝网