

# 包拯的改革 与反腐倡廉

周宝珠  
河南大学教授

一  
包拯，字希仁，庐州合肥人，他生于宋真宗咸平二年（999年），卒于仁宗嘉祐七年（1062年），基本上和真、仁两代相始终。

北宋真、仁两代，从经济上看，是北宋的繁荣期，但随着地主经济的发展，土地兼并日益激烈，全国半数以上的耕地集中在地主手里。官僚集团剧烈膨胀，由宋初不足一万、真宗景德中的一万余员，到仁宗时的二万余员；军队也由宋初的二十几万，发展到仁宗时的一百二十多万人；各种费用随之扩大，是所谓冗官、冗兵、冗费的形成时期。从政治上看，专制主义的中央集权早已完成，上层统治集团为了巩固自身的地位，恪守“祖宗之法”，愈益变得保守。由对辽夏的关系上看，从宋辽澶渊之盟到宋夏和议的签订，标志着由军事进攻转为防守，再由防守转为贿赂求和。

包拯从政时间在仁宗一朝，这时新的社会问题表现在三个方面：（1）由于社会矛盾加深，庆历年不断爆发了士兵的暴动和农

民起义，规模虽小，但波及到的地区很广；（2）以官僚为代表的官户阶层，凭借政治特权和经济势力，不断侵害乡户地主（也即非官户地主）利益，地主阶级之间的矛盾越来越尖锐，他们之间的斗争逐渐从官僚集团的政治倾向中反映出来；（3）官僚集团中，一部分人要求改革，由于改革涉及官僚集团中的大部分人利益，由是在改革问题上展开激烈的斗争。

在北宋中期的社会改革中，曾出过两个重要人物和两件大事，一是范仲淹及其“庆历新政”；一是王安石及其变法。包拯在“庆历新政”时与范同朝，身为监察御史，范的改革对他有较大的影响。王安石在神宗时变法，包已去世数年，但包在嘉祐五年任三司使时，王安石任三司度支判官，为包下属，以后又共事几年，有过不少交往。王安石在嘉祐三年曾有《上仁宗皇帝言事书》，其改革思想早已为人所知，这一点对包拯也不是绝无影响。

在“庆历新政”前后，包拯对改革由不理解到理解，积极为新政官员伸冤复职，同情改革，

支持改革，最后自己也不断搞一些具体的改革，并取得一定成效，尽管包拯不象范仲淹、王安石那样，有一套改革的方案和宏大的改革措施，但在北宋中期那个改革浪潮中，他毕竟也卷进了这一潮流。因此，我们对包拯的具体改革措施做一些分析，对于这一时期的历史特点及包拯历史真面目的认识，当会更深刻一些，真实一些。

## 二

包拯是一个关心国家经济发展和扩大政府财政收入的人，在他的奏议里，人们可以看到，他为了国家财政经济的好转，一方面支持其它官员的经济改革，另一方面自己也做了不少改革试验，取得了一定成效，他在这方面的活动，主要有以下几点：

### (a) 积极支持范祥 解盐通商的改革

在中国古代社会，盐铁官营一直是历代封建王朝不肯轻易改变的政策，宋代的解池盐也是如此，由官府控制着盐的生产、运

输、销售等主要环节，是谓官搬官卖，又称榷盐法，即封建国家的专卖专利制度。这一制度在仁宗即位之初已是弊端百出；至庆历初，由于对夏战争，允许商人“入中”，盐利大部分为豪商猾吏所得，民间所受骚扰又依然如。庆历八年（1048年），范祥提点陕西刑狱兼制置解盐，要求宋廷实行通商法，其主要内容为：

令客人止于沿边九州军城寨入纳现钱，粜买粮草，算请解盐，其沿边盐，延安寨、环、庆、渭、泾、源、保安、镇戎、德顺八州军于青盐池近，却许客入人中解盐，官自出卖，余并令通商，重青盐之禁，专置解池使，岁课缗钱一百六十万，以计置沿边九州军一百二十余城寨刍粟，量出计入，可助十分之八，余则责办本路转运司，罢在京现钱引法以实京师。（1）

范祥通商法除对付西夏青盐外，其基本点由商人入中现钱于西北沿边州军买钞（即购盐之有价凭证），赴解池请盐货卖，亦称钞盐制。通商法实行的同时，原来不通解盐的四川，亦许货卖，这种办法简便，官府解决了沿边军储之急，民间省去搬过官盐之苦，盐利归国，民间食盐方便，一般商人也有利可图，一举几得。但原来的豪商猾吏，无所牟利，乃大肆攻击通商法。皇佑元年（1049年），侍御史何郯请求宋廷恢复榷盐法。

当解盐两种办法争论不决的时候，宋廷乃于皇佑元年十月命户部副使包拯出使陕西，与陕西转运使及范祥等议盐法。包拯做了一番调查，坚决支持范祥的改革，上书宋廷，言变法终归有利，他从陕西回京，在《言陕西盐法》的奏章中说：“臣奉敕差往陕西与转运司并范祥面议盐法

利害。缘臣任本路转运司，备知前来说盐法，自庆历二年，因范宗杰肇画禁榷之后，差役兵士车牛及逐州衙前，搬运盐席往诸州，官自置场出卖，以致兵士逃亡死损，公人破落家产，比比皆是，所不忍闻”，包拯于庆历七年四月任陕西转运使，对陕西榷盐之弊如洞观火，所以他支持范祥改革盐法的态度非常坚决。他对通商法的结论是“于国有利，于民无害”（2）。宋廷听从包拯所请。至皇佑三年（1051年），又有官僚出来阻挠解盐通商法，宋廷权令通商二年，以观后效，并以范祥为陕西转运副使，专一管理盐法，此后不久，范祥被攻击降官调任，盐法又变，官府每年亏课百余万。至嘉佑三年（1058年），包拯为御史中丞，与三司使张方平一起，请宋廷复用范祥制置解盐，嘉佑五年（1060年），包拯上言范祥“建议陕西盐法，行之十年，岁减榷货务之钱四百万，其劳可录也”（3）。宋廷乃授给范祥之孙范景为郊礼斋郎。

上述事实可知，解盐改革政策的制定者为范祥，但通行是与包拯的大力支持分不开的，这是包拯对解盐改革的重大贡献。解盐通商法见效之后，至神宗时，大科学家沈括夸奖说：“行之几十年，至今以为利”（4）。解盐通商法的实行，也推动了整个钞盐制的实行，是宋代经济改革中一项不可忽视的重要政策。

## （b）改科率为和市

《隆平集·包拯传》记载，拯“在三司，和市上供物，以革科率之扰”。宋代之科率，又称科配、科买、科卖、科市等，名称繁多，其实质就是官府对民户的强制性买卖，宋人孙升曾说：

“差役之法行于乡村而不及城市，……城郭之民祖宗以来无役而有科率，科率有名而无常数”（5）。这就是说，科率基本上是官府向城市坊郭户购买上供物的政策，办法是按户等摊配，按“时估”（官府与行会商人议定之供应官物价格）计价，较之市价为低，故谓性征购，称之为科率，倒也恰当。不过，这一制度有时也涉及部分乡村，只是不是全国统一的制度罢了。这一制度较之唐代官市为进步，但在北宋中朝确立之后，其本身弊病也日益突出，急须改革，包拯的和市政策正是这样产生的。

包拯做官，从地方到中央，又管理过财政，对科率之弊特别清楚，他在《请权罢陕西州军科率》奏章里列举一份清单：

①凤翔府斜谷造船务每年造六百料额船六百只，方木物料等，自来分擘与秦陇凤翔府诸处采买应付，庆历六、七年，材料等共三十二万，见欠七万有零，庆历八年，材料等共二十万七千有零，全欠。

②斜谷务又打造咸阳、陕府桥脚船四十四只，合用材料共三万一千有零，见配买次。

③修河桩概共四十五万一千六百五十二条，系七州科买。

④上京木材共九万三千一百五条，各系大料木植，十四州科买。

⑤采斫澶州、河中府缆索竹一百五十万三千八百二十竿，见差人司竹监斫次。

⑥买上供肉羊兔千口，系十九州军。

⑦买紫草一万斤，系十州军。

⑧买红花四千斤，系六州军。

由上可知，陕西科率数量之大，品种之多，使各地难于完成

任务，因此，“所差衙前例各赔钱一二千贯，前后人户破荡家产不少，每户锢身者不下三两人，经年未得了不当。”他指出，

“若不稍行宽恤则疲困之民无保全之望”，要求对“最为大害”的材木桩橛一事，“权与蠲免”(6)。庆历八年，包拯为三司户部副使，“奏罢秦陇所科斜谷务造船材，及罢七州所赋河桩竹索皆数十万”(7)，初步缓和一下陕西科率造成的社会矛盾，但不能解决根本问题。

皇佑二年（1050年），包拯向宋廷提出了一个大胆的要求，即《请罢天下科率》(8)。他指出“郡县长吏鲜得其人，或遇非次配率，竞效苛刻，贪官猾吏，缘以为奸，乘衅谋求，不知纪极”，尤其对夏战争以来，科率名目更多，甚至求于不产之地，弄得“天下民力殆已竭矣”。他请求宋廷，“今后应系军需所用之物，并令三司预先计度，于出产州军置场收买”；只有“非次急切至配率者”，才许于出产州军的形势物力户内按等均配，以苏民力。

所谓“置场收买”，即是“和市”。按包拯的本意，就是按公允的价格进行买卖，不许强制，把上供之物纳入商品经济的流通轨道，这无疑是一种进步的改革措施。李涛《续资治通鉴长编》卷193嘉佑六年四月辛酉条记载：“拯在三司，凡诸管库供上物。旧皆科率外郡，积以困民，拯特置场和市，民得无扰”。看来，他在任三司使时，其主张是得到推行的。包拯的这一改革，不久，即被宋廷纳入科配的范畴，或作科配的补充，有时置场和市，有时又将和市在实质上变成科配，二者并行。尽管如此，这一改革，在中国古代经济发展

史上仍有一定的积极意义。

### (c) 均税及其它

北宋时期，土地隐漏严重，赋役不均突出，成为一个重大的社会问题，因此，当时的改革者都在探索解决这一问题的办法。

在庆历新政之前，大理寺丞郭谙与秘书丞孙琳已创千步方田法，在洺州肥乡县（河北肥乡）

“四出量括”，得知土地实数，使当地赋税不均得以纠正。庆历新政期间，经三司同意，又派郭、孙二人，在亳（安徽亳县）、寿（安徽凤台）、蔡（河南汝南）、汝（河南临汝）等州，“择尤不均者均之”(4)。此后，少数地方仍有方田均税之举。

嘉佑四年八月，宋廷在改革呼声再次高涨的情况下，下诏职方员外郎孙琳，都官员外郎林之纯、屯田员外郎席与言、虞部员外郎李凤、秘书丞高本等，“相度均税”(10)。接着又诏三司“置局详定”。此时包拯为三司使，乃与谏议大夫吕居简、户部副使吴中复领均田事，以后又陆续增派张郊、吕公弼、薛向、司马光等多人，“专切主管均税”(11)。这次量田均活动前后历三年之久，有一定的影响，虽曾先后受到高本、欧阳修、刘敞等人的反对，未能继续推行，但把这次活动放在庆历新政与王安石方田均税法之间来考虑，它确有承前启后的作用。

此外，在《包拯集》及《长编》诸书中，还可以看到包拯在经济改革方面的其它活动和主张。如他上书《请免江淮两浙折变》，以及《请免陈州添折钱》、《请免沿边人户折变》等，对当时的支移折变多有改进

建议，至于放免百姓欠赋，减少或去掉一些非法勒索等更是他乐于干的事情。

包拯在《乞开落登州冶户姓名》的奏议中，对官府铁冶专利法指出了弊病，无力起治的贫户，“递年只将田产货卖，抱空买铁纳官”，因此造成冶户“破荡资业，沿及子孙不能免者，比比皆是”。他除了要求惩办一些贪暴官吏外，“仍令州县常切多方招召诸色人起治，不得住滞邀难，如是人户乐为，铁货增羡，宽民利国，无甚于此”。他还在《请罢同州韩城县治铁务人户》奏议里，对当地上户借治户名籍，逃避差役一事提出改进办法，“令百姓取便烹炼”，必然铁价转下。这里可以看出包拯对采矿的一个重要主导思想，是要使“人户乐为”、“令百姓取便烹炼”，以代替官府的铁禁政策，这种“宽民利国”的经济思想，贯穿着包拯对经济问题的整个活动。

## 三

在政治、法律、军事等方面，包拯均有改革建议，并在具体实践中有贡献，较之庆历新政与王安石变法，亦有自己的特色。

### (a) 政治方面

包拯在任天长知县及端州期间，即以明察清廉而闻名于时，不久就调任京官，时值范仲淹改革，他被御史中丞王拱辰荐为监察御史，开始对北宋中央官僚集团的现状有了深刻的认识，范仲淹的庆历新政不到一年，就中途夭折，改革派的官员统统被贬逐出京师，反对这次改革的，

除宰相章得象外，王拱辰就是最突出的一个，包拯通过这一事件，对改革由不理解到理解，毅然摆脱守旧派的羁绊，站在改革派一边。在他的强烈要求下，因参与庆历新政被诬为“江东三虎”（12）的杨絘、王鼎、王绰得以起复，包拯痛心指出，由于新政失败，官员们“皆惧谗畏祸，不敢挺然当国家之事”（13）。他把守旧派官僚斥为“邪”、“奸佞”、“小人”，而把新政官员称为“忠”、“忠直”、“君子”，表示了他对旧派的憎恶和对新派的赞扬。可见他在改革与守旧两派官僚斗争中的立场是鲜明的。

在守旧派把持朝政期间，包拯曾说：“大抵今之居位者，挟奸佞则蔽善而背公，溺爱憎则卖直而嫁祸，谕然但以势力相轧，苟得无耻，岂有援贤进能之意乎？傥令如是辈比肩并进，而望风俗日益美，教化日益成，其可得哉！”（14）因此，他主张“选素有才能公直廉明之人充职，不以资序深浅为限”（15）；提拔那些“奋不顾身，孜孜于国，奖善嫉恶，激浊扬清之人”（16）。

包拯在他的政治活动中，积极要求整顿吏治，为此同权贵们作了多次斗争。据他估计，当时的官吏，“赎货暴政，十有六七”（17）。他曾上奏《乞不用赃吏疏》，大声疾呼：“廉者民之表也，贪者民之贼也。今天下郡县至广，官吏至众，而赃污滴发，无日无之。洎具案来上，或横贷以全其生，或推恩以除其衅，虽有重律，仅同空文，贪猥之徒，殊无畏惧。”根据这种情况，他要求对贪官用重刑，不能从轻发落，一切按法执行，纵然遇到大赦，也不能重新录用，只有这样才能使“廉吏知所劝，贪夫知所

惧”。（18）

他曾前后七次上章弹劾“不顾条制，苛政暴敛”（19）的江南西路转运使王逵。包拯特别反对裙带关系用人，尽管张尧佐为仁宗爱妃张氏之伯父，他也无所畏惧，说张是“凡庸之人，徒缘宠私，骤阶显列”（20），请求仁宗不要提张为宣徽使。其他如对“在政府无所建明”（21）的宋庠，懦庸著称的李昭述等，都有过弹劾。

北宋专制主义中央集权，贯穿皇帝对臣下的猜忌而制定出许多禁律，造成政府办事效率极低，是国弱的重要原因，包拯在《七事》中提出了许多改革建议，他说：

“臣伏见近日以来，科禁多有疑下之意，如举御史，须荐二员，上（皇帝）自点定，仍有在京与在外任之拘，及见任二府曾举奏之人，亦不详论，至与中书、枢密院，止许旬假见客，及不许百官巡厅，台谏官不得私谒，并与刑法官接见雪罪叙劳之人等事，皆非常王推诚尽下之美政也。……斯盖不识大体之臣，过防谬论，上误陛下。……愿陛下速革近制，推大信于群下，以景佑初年之政为法，则尽美矣。”

他的这些建议，多被采纳，故《续资治通鉴长编》卷187记载：“……请条责诸监司及御史府自举属官，谏官、御史不避二府荐举者听，两制得致执府私第，事多施行”，可见是有一定成效的。

为改革吏治，包拯坚持官吏年满七十必须致仕（退职）的制度，应有强硬措施来执行。宋初以来，多次鼓励年老的官僚致仕，并给以种种优待，但官僚们基于自身的利益，不愿退职。至北宋中期，冗官严重，老化问题

也相当突出，“或筋已衰”，或“耄昏不可任事”（22）者，比比皆是。虽有明智一些的官僚们上书改革，宋廷以优容大臣为由，每每将改革建议束诸高阁。包拯于皇佑年间任监察御史时曾这样说是：

“……伏以人臣之义，七十致仕，著在礼经，卓为明训，所以优假老成，遂其安逸。……然而，近岁寝成敝风，缙绅之间，贪冒相尚，但顾子孙之计，殊愆羞恶之心，驰末景于桑榆，负厚颜于钟漏，不知其过，自以为得，诚非朝廷所以特士大夫之意，又非士大夫所以遵礼义之常也。臣思及此，悚然汗下，伏望特降指挥御史台，将文武班簿检会，应臣僚年及七十，并令台牒讽其致仕；如牒举后三两日内，未见抗章祈请，乞自朝廷降令致仕，所贵稍退趋营之弊，颇淳谦耻之风。”（23）

官僚年老而不愿致仕，是官僚政治制度及利益等方面的原因决定的，这种“弊风”，及官僚们为自身利益而给国家、社会造成灾难，士风的败坏等，确为事实，这个令人“悚然汗下”的问题，并没有引起宋廷足够的重视。因此，包拯大声疾呼，要求致仕形成一个制度，年满七十的官僚必须退职，不自觉退职者，先行劝告，不听，就由政府下令办理。可惜，这个“稍退趋营之弊”的主张，竟受到知制诰胡宿的反对，宋廷也顺水推舟其将束诸高阁。

其他如包拯坚持对荫选人年满二十五岁进行考试授官的制度，以减少恩荫授官的冒滥。他还要求罢“内降曲恩”，这是针对皇帝滥用权力的，认为这样做“妨公害政，无甚于此”（24）。在宋代皇权膨胀之日，包拯的要求

虽未能实现，但他的改革精神却是难能可贵的。

#### (b)诉讼方面

包拯以清官著名史册，他在断案中确实审理了一些疑难案件，其所以能够如此，是与他在诉讼方面的改革分不开的。

据朱熹《五朝名臣言行录》记载，北宋时的开封府，“旧制，凡诉讼不得径造庭下，府吏坐门，先收状牒，谓之‘牌司’。公开正门，径使至庭，自言曲直，吏民不敢欺”。开封府诉讼方面的旧制，弊端甚多，诉讼人同长官不能直接见面，府吏误

“因缘为奸”，官僚们的错断误判可想而知，冤假错案，比比皆是。嘉祐元年十二月，拯权知开封府，视事不久，即命罢去旧制，“民得自趋至尹前，无复隔阂”(25)。尽管封建法律本身是不平等的，带有强烈地阶级性，但诉讼人见官难的问题总算解决了。包拯本人能正确处理一些案件，应当说与此项改革有关。这一点对于后世的影响也很大，那些比较正直的官僚，据此可以减少错误，而一些贪赃卖法之辈，起码说也会不太方便，这种诉讼程序的改革，从中国古代法律史的角度看，是有进步意义的。

#### (c)军事方面

包拯晚年任枢密副使，管军的时间很短就去世了，可是在他一生的活动中，面对国力的不断削弱，他却从许多方面提出对军事的改革建议。如他针对北宋中期的冗兵状况，提出了裁减“老病冗弱”之兵，以便精练士卒，加强战斗力；在正规军战斗力不强之时，他提出于边塞加强民间义勇的训练，以补正兵；宋廷猜忌武将，不使专兵，而每每败北，包拯提出要“专而委之，必有成功”(26)；为了减轻边防运关

这军粮的困难，他多次要求在河北等地收成有年之时，“广谋收籴”，以实军储(27)。其他，具体改革边防军队部署等，他也都有真知灼见。他竭力想改变宋积贫积弱的政治局面，不同意宋廷把边患当成皮肤之疾的错误看法。如此等等，也表明包拯是一位改革者、爱国者。

总之，包拯一生积极进行改革活动，他每任一职，都尽力革除弊政，从不空谈，而是从具体事上做起，不止不休。他疾恶如仇，每挫权贵们的不法害民行为，无所畏惧。历史证明，许多

改革者，都是比较正直廉洁的，而只有自身廉洁，才敢于进行改革弊政，二者是不可分割的。不少人过去只注意包拯的廉明，而没有充分重视包拯的改革精神，对包拯的认识当然就不能说是深刻的。

包拯也像历史上的许多被肯定的人物一样，有他自己的缺点，甚至被吏人蒙蔽，或庇护下属等，但经他人批评指出，亦能纠正。司马光称他“刚而不愎，亦人所难也”(28)。封建时代的官僚，能够如此，也是值得肯定的。

#### 注释：

- (1) 《宋会要辑稿·食货》二三之三九至四〇。
- (2) 《包拯集》卷8，此据中华书局1963年6月北京版。
- (3) 李焘：《续资治通鉴长编》卷192，嘉祐五年十一月戊子记事。
- (4) 沈括：《梦溪笔谈》卷11《官政》。
- (5) 李焘：《续资治通鉴长编》卷394，元二年正月辛酉记事。
- (6) 以上引文未注者均见《包拯集》卷7。
- (7) 李焘：《续资治通鉴长编》卷164，庆历八年六月己丑记事。
- (8) 此见《包拯集》卷7《请罢天下科率》。
- (9) 《宋史》卷326《郭咨传》。
- (10) 《宋会要辑稿·食货》七〇之一〇。
- (11) 李涛，《续资治通鉴长编》卷191，嘉五年四月丙戌记事。
- (12) 《宋史》卷305《杨氏传》。
- (13) 《包拯集》卷1《七事》。
- (14) 《包拯集》卷1《论委任大臣》。
- (15) 《包拯集》卷3《再请选转运提刑》。
- (16) 同(13)。
- (17) 《包拯集》卷2《请先用举到官》。
- (18) 《包拯集》卷3《乞不用赃吏》。
- (19) 《包拯集》卷6《弹王逵、一》。
- (20) 李涛：《续资治通鉴长编》卷168，皇佑二年六月丙子记事。
- (21) 李涛：《续资治通鉴长编》卷170，皇佑三年三月己未记事。
- (22) 《宋史》卷170《职官志·致仕》。
- (23) 《包拯集》卷2《论百官致仕》。
- (24) 《包拯集》卷4《请绝内降》。
- (25) 吴奎：《包拯墓志铭》，此据《包拯集编年校补》，黄山书社1989年12月版。
- (26) 《包拯集》卷8《请留禁军不差出招置士兵》。
- (27) 《包拯集》卷7《请出内库钱帛往逐路籴粮草》。
- (28) 司马光《涑水纪闻》卷10。