

# 北宋保甲法制定与实施过程中的区域差异

陈晓珊

[关键词] 北宋;保甲法;王安石变法

[摘 要] 在保甲法的制定与推行过程中,各地执行新法的方式和力度显示出鲜明的地理特征,这体现了北宋各区域之间人文和自然环境的差异以及北宋士兵来源地和驻守地环境对军队作战能力的影响。北宋的南北边境和京畿地区是保甲法实施中的重点区域,由于边境地区的特殊气候和地形条件,禁军的作战能力受到限制,保甲法在这些地区推行,正是对相关问题采取的对策。而在京畿地区,为了削减驻军和军费而推行保甲法,但由于当地的区位特点和现实条件的限制,围绕保甲法的推行出现了许多问题并引发了相关讨论,反映出北宋政治和社会中的诸多问题。

保甲法是北宋王安石变法期间,一项将军事改革与财政改革相结合的新法。其目的一是要裁撤正兵,削减国家养兵的军费开支;二是要以富有战斗力的各地民兵取代正兵,从而提高国家军队的整体作战水平。在以往的研究中,邓广铭《北宋的募兵制度及其与当时积弱积贫和农业生产的关系》<sup>①</sup>和《王安石对北宋兵制的改革措施及其设想》<sup>②</sup>两篇文章构成了王安石军事改革思想的研究基础,王曾瑜《宋朝兵制初探》<sup>③</sup>提供了关于北宋军事制度的全面背景知识,黄纯艳等《熙宁战争与宋越关系》<sup>④</sup>、孙远路《北宋的强壮和义勇》<sup>⑤</sup>等文也分别提供了广西保甲法和河北、河东保甲法实施中若干历史事件的背景。本文将从区域差异角度出发,考察保甲法中一些因地制宜措施的缘由与细节。

保甲法产生的历史背景,主要是因为北宋执行国家养兵政策,出资募兵入伍,而每逢灾荒年份,流民增多,就花费更多的资金进行招募,从而减少社会上的流民数量,使其不至于聚众生事。但随着时间的推移,北宋军队中吸纳的士兵数量过多,这些人不从事农业生产,全部需要国家出资供养,因此逐渐成为国家财政开支中的一项重大负担。而这些招募来的兵员战斗力有限,在内地尚可承担驻守任务,一旦调动驻地戍守边疆,由于北宋边疆地理条件差异过大,士兵们便难以适应当地的生活,战斗力也因此受到很大影响。按照制度,北宋军队还需经常更换驻防地区,其原因是为了削弱军队与驻地之间的联系,以消除地方割据叛乱的危险,但这种举措却使军队无法熟悉驻地环境,从而导致了战斗力的下降。

这种因地理条件差异而造成的战斗力差异,是一种值得注意的现象。在关于北宋边疆军事问题的各种记载中,广南边境出现了“北兵”一词,河北边境出现了“南兵”称谓,而陕西边境则出现了“东军”的说法。虽然用词各不相同,但区别只在相对于首都的方位,它们所指的都是朝廷派驻边疆的禁军。这些军队具有共同的特点,就是不能完全适应边疆的战守生活,在北方的宋辽边境和西北的宋夏边境,从内地来的“南兵”和“东军”们作战能力有限,既不如当地民兵作战勇猛,也不如民兵熟悉山川地形,更不能像民兵一样既耕且战,为国家节省军费开支。

这种问题早在王安石变法之前就已经出现,例如宋仁宗康定初年,北宋与西夏之间爆发战事,朝廷下令招募 20 营新兵,但募来的士兵多出身市井,难以承担战守任务。而且在北方边境处,内地军士不如当地士兵熟悉弓马、骁勇善战;在南方边境处,内地军士又水土不服,无法适应当地环境<sup>⑥</sup>,这就形成了军费开支与士兵战斗力成反比的现象,成为北宋军事制度中一个严重的问题。保甲法正是为了解决这一矛盾,其做法就是《续资治通鉴长编》中所说的“王安石议减正

①② 邓广铭:《邓广铭治史丛稿》,北京大学出版社 1997 年版,第 75~103、104~115 页。

③ 王曾瑜:《宋朝兵制初探》,中华书局 1983 年版。

④ 黄纯艳、王小宁:《熙宁战争与宋越关系》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2006 年第 6 期。

⑤ 孙远路:《北宋的强壮和义勇》(硕士学位论文),河南大学历史文化学院,2002 年。

⑥ 《宋史·兵一》,中华书局 1977 年版,第 4574 页。

兵,以保甲民兵代之”<sup>①</sup>,其目的一是为了削减国家军费开支,二是为了提高北宋军队的战斗力水平,试图改变“可战之士,十无二三”的状况<sup>②</sup>。从地域差异的角度来看,这其实是一项因地制宜、以本土人守卫本土的举措,在北宋南北边境尤其具意义。因此在实际执行中,北方宋辽、宋夏边境处的西北三路,南方与交趾相邻的广南地区以及驻扎禁军最多的开封府界成为改革的重点地区,《中国通史》对王安石新法涉及强化军兵保甲的措施进行了总结,具体内容如下:

(一)各路保甲原归主持新法的司农寺管辖,一〇七五年九月,改隶尚书省兵部,后又在各地设提举官统领。

(二)开封府界、西北三路、广南东西路等地保甲,教练武艺,由大保长充教头。后又推行到其他各路,设置教场,教练战法。骑丁习马枪,步丁习弓箭、步枪。

(三)保甲养马……

(四)开封府界五路地主武装“义勇”一律改为保甲。部分地区并用义勇保甲轮番代替禁兵<sup>③</sup>。

在这些条款中,着重提到了开封府界、西北三路、广南东西路三地,这实际上也是保甲法改革中区域特点体现得最为明显的几个地区。按照王安石的设想,保甲法应当首先在京畿地区施行,然后再逐渐推向北方五路,最终覆盖全国。因而在北方边境的河北、陕西和南方边境的广西、广东等几路,保甲训练的推广受到了格外的重视。接下来,本文将对这种区域差异的特点和成因进行分析。

#### 一 广南地区的地理气候特点与“北兵”现象分析

宋代的岭南,开发程度不高,民族融合程度有限,许多地方还处在刀耕火种的原始生活状态。当时的广南西路面临着来自交趾的国防压力,例如在宋仁宗时期,侬智高就曾率军攻入广南,给当地造成了很大损失,所以广南西路是北宋军事部署中需要重点完善的地区。宋人在提及广南国防与治安事务时,曾用“北兵”一词指代朝廷派驻广南的禁军,这是一种值得注意的现象,也是广南地区之所以成为保甲法重点实施地区的主要原因之一。

“北兵”一词的出现,实际是强调了南北差异,这正是岭南的地理特点造成的。当时岭南尚未完全开发,一些地区环境恶劣,气候湿热,与内地差异极大,宋人称其为“恶弱水土州郡”<sup>④</sup>,从

内地来的士兵甚至无法在当地生存,常有患病死亡之虞,不待上战场,非战斗性减员现象就已经非常严重。例如广南西路的南仪州,地处山险之中,经常出现岚瘴,导致当地官吏军民多患病死亡,最后只能将南仪州迁址重建<sup>⑤</sup>。北宋的蔡襄曾说:

自京西、江南东西、广南东西、两浙、福建等驻泊禁军,皆是北人。南方风土异宜,水行不知舟楫之利,山行不堪阻厄之险,一往三年,死亡殆半<sup>⑥</sup>。

为了解决这类问题,蔡襄建议让广西的厢军避免长途迁徙,就近进行防区调整,以尽量保证军士们的生命安全。朝廷也曾进行过相关调整,如下令“徙广南戍兵善地,以避瘴毒”<sup>⑦</sup>。出于这种考虑,广南地区派驻的禁军数量相对较少,宋仁宗时期全国共有禁军 1927 指挥,广南东西两路仅有 8 指挥<sup>⑧</sup>。这种布局并不是说岭南地区的国防形势不重要,或是朝廷对其重视不够,而是在禁军不能适应广南水土的情况下,即使当地需要重兵驻守,朝廷也无法派出大量禁军,否则不但不能解决当地戍守问题,还会造成更大的非战斗性减员。

在岭南地区国防压力未减弱的情况下,采取少驻军的方式虽然可以减少人员损失,但却不能彻底解决当地的国防问题。南疆终须有人戍守,但来自北方的禁军进入广南以后又难以适应环境,所以只能采取建立民兵的方式,以本地人负责本地战守,待训练成功后,逐渐以民兵取代禁军,这既可以削减军费,又能尽量减少内地士兵的因病减损。因此在侬智高兵乱平息后,广南地区就开始组织当地民众建立民兵,对他们进行军事训练,并让他们参与国防事务。

① 李焘:《续资治通鉴长编》卷三〇一,元丰二年十一月癸巳,中华书局 1990 年版,第 7324 页。  
 ② 李焘:《续资治通鉴长编》卷一四六,庆历四年二月丙辰,中华书局 1985 年版,第 3548 页。  
 ③ 蔡美彪等:《中国通史》第 5 册,人民出版社 1978 年版,第 179 页。  
 ④ 李焘:《续资治通鉴长编》卷二八三,熙宁十年七月甲寅,中华书局 1986 年版,第 6932 页。  
 ⑤ 徐松辑:《宋会要辑稿》方域七之二三,中华书局 1957 年版,第 7436 页。  
 ⑥ 蔡襄:《宋端明殿学士蔡忠惠公文集》卷一八《论兵十事》,宋集珍本丛刊第 8 册,线装书局 2004 年版,第 90 页。  
 ⑦ 《宋史·仁宗三》,第 221 页。  
 ⑧ 王曾瑜:《宋朝兵制初探》,第 33~54 页。

北宋各地的民兵名目不同,在广东者名为“枪手”,在广西者名为“土兵”。按照王曾瑜的研究,广西土兵创置于宋仁宗末年,其中包括以汉民为主体的土丁、保丁和寨丁,还有以少数民族部众为主体的峒丁<sup>①</sup>。《岭外代答》中记载:

自侬智高平,朝廷联一路之民以为兵,户满五丁者,以一为土丁;二丁者以一为保丁<sup>②</sup>。

按照这种比例,宋仁宗嘉祐七年(1062年),广南西路共选取了39800名土丁进行军事训练,为提高战斗力,还让他们定期参与集训。为了兼顾农业生产,集训等活动多避开农忙季节,在冬歇期间进行。皇祐四年(1052年),邕州进士石鉴建议将左右江地区的少数民族溪峒部众划为峒丁<sup>③</sup>。《文献通考》引《桂海虞衡志》中的记载说:

侬智高反,朝廷讨平之,因其疆域,参唐制,分析其种落,大者为州,小者为县,又小者为洞,凡五十余所,推其长雄者首领,籍其民为壮丁,以藩篱内郡,障防外蛮,缓急追集备御,制如官军<sup>④</sup>。

这实际是一种将治军与边疆经略相结合的思路,将新附地区划为羁縻州县,采取以少数民族首领代管的方式,既巩固了边防要地,又增加了新兵员的数量。这种练民为兵的措施提高了本地民众在国防建设中的作用,也使朝廷禁军有可能逐步撤出广南。从宋仁宗末年到宋神宗初年,广西土兵建设仅有数年时间,还有很大的发展空间,所以王安石刚开始考虑兵制改革时,就提出应该在广南尽快开展民兵建设。熙宁三年(1070年)七月,王安石向宋神宗建议道:

至于广南,尤不可缓,今中国募禁军往戍多死,此害于仁政。陛下诚罢军职,以所得官十二三,鼓舞百姓豪杰,使趋为民兵<sup>⑤</sup>。

王安石的意见,是削减原有的禁军军职,将空出的名额拨出一部分给民兵,用这种鼓励的方式吸引民众,使他们自愿加入民兵。这种方案确实具有可行性,同时也受到了当地官员的支持。自熙宁六年(1073年)开始,广南西路正式推行保甲法,由经略使沈起主持,将“邕州五十一郡峒丁,凡四万五千二百。请行保甲,给戎械,教阵法。艺出众者,依府界推恩补授”<sup>⑥</sup>。到元丰二年(1079年)年底,广东提举常平林颜建议在广东也实行保甲法,其理由是:

“窃闻广西缘边稍已肄习武艺。东路虽间有枪手,然保甲之教尚缺。欲乞本路沿江海诸州,依西路法训阅,使其人既熟山川之险易,而又知夫弓矢金鼓之习,则一方自足为备,可以不劳北兵矣。”诏

下广南东路经略、转运、提举、钤辖司相度,皆言广、惠、潮、封、康、端、南恩七州皆并边及江海,外接蛮贼,可依西路保甲教习武艺。从之<sup>⑦</sup>。

值得注意的是,广南地区的保甲法开始于邕州,实施对象是以少数民族部众为主的峒丁,这实际是一种带有明显国防战略意图的措施。邕州位于广南西路的西部,与交趾交界,国防地理形势极为重要。《岭外代答》中记载:

(邕州)有左右两江。左江在其南,外抵安南国;右江在西南,外抵六诏、诸蛮。两江之间,管羁縻州峒六十余,用为内地藩,而内宿全将五千人以镇之。凡安南国及六诏、诸蛮有疆场之事,必由邕以达;而经略安抚之咨询边事,亦唯邕是赖<sup>⑧</sup>。

北宋中期,与交趾的关系一度紧张,邕州的地位显得更为重要,王安石也对左、右江地区的形势颇为重视,认为“两江溪峒非独为邕管之藩篱,实二广所恃以安者也”<sup>⑨</sup>,所以率先在这里开展保甲建设,正是有益于国防建设的举措。

## 二 “南兵”、“东军”现象与宋辽、宋夏边境的民兵建设

与广南地区的情况类似,宋人在提及河北宋辽边境战事时,有一称谓为“南兵”,指的是从内地调往北方边境的禁军。他们的问题与广南的禁军情况有些相似,也是不太适应当地环境,战斗力有限,无法有效承担边疆战守任务,与当地的土兵形成了鲜明的对比。庆历年间富弼就说:

敌骑每入寇,惟惧北兵,视南兵轻之蔑如也<sup>⑩</sup>。

这里所说的“北兵”,指的是北方边民组成的作战部队。由于河北边境民风剽悍,与之相比,从内

① 王曾瑜:《宋朝兵制初探》,第74页。

② 周去非著,杨武泉校注:《岭外代答》卷三《土丁保丁》,中华书局1999年版,第140页。

③ 徐松辑:《宋会要辑稿》兵四之三二,第6836页。

④ 马端临:《文献通考》卷三三〇《四裔七》,中华书局1986年版,第2588页。

⑤ 李焘:《续资治通鉴长编》卷二一三,熙宁三年七月丙申,中华书局1985年版,第5171页。

⑥ 《宋史·兵五》,第4747页。

⑦ 李焘:《续资治通鉴长编》卷三〇一,元丰二年十二月辛亥,第7331页。

⑧ 周去非著,杨武泉校注:《岭外代答》卷一《邕州兼广西路安抚都监》,第47页。

⑨ 王安石:《论邕管事宜》,唐顺之:《荆川稗编》卷一一七,文渊阁四库全书本,第15页。

⑩ 李焘:《续资治通鉴长编》卷一五〇,庆历四年六月戊午,中华书局1985年版,第3644页。

地来的禁军们相形见绌,所以当时宋辽边境的形势是,“契丹不畏官军而畏土兵”<sup>①</sup>。而在宋人提及西部边境的宋夏战事时,又有一称谓为“东军”,指的也是从内地来的禁军,他们驻守在宋夏边境,作战能力同样有限。如《续资治通鉴长编》在记载驻守麟州一带的万胜军时称:

(张)亢以万胜军皆京师新募市井无赖子弟,疲而不能战,遇贼必走,贼目曰“东军”,素易之<sup>②</sup>。

在宋夏之间进行的兔毛川之战中,将领张亢针对西夏军队轻视“东军”的特点,将万胜军与虎翼卒两支队伍的旗帜调换,诱使夏军攻击战斗力更强、作战勇悍的虎翼卒,西夏军因此中计,将虎翼卒当作东军攻击,结果大败于宋军,二千余人战死。“东军”和“南兵”都是从内地来的禁军,由于北宋实行养兵制度,这些士兵往往战斗力较差,无法胜任宋辽、宋夏边境的戍守任务。这种现象早在宋真宗时期就已经引起重视,时人陈贯就曾说:

国家收天下材勇以备禁旅,赖赐予廩给而已。恬于休息,久不识战,当以卫京师,不当以戍边。莫若募土人隶本军,又籍民丁为府兵,使北兵捍敌,西兵捍戎,不独审练敌情,熟习地形,且皆乐战斗,无矫心<sup>③</sup>。

与“北兵”和“西兵”相对应的,正是被称为“南兵”和“东军”的禁军。在陈贯看来,禁军只能承担戍卫京师的任務,不能指望他们在边关战守;在边关地区,应该招募本土居民为军,让河北士兵防御辽国,陕西士兵防御西夏。当时北宋的军事政策也在向这个方向发展,从真宗咸平三年(1000年)开始,宋廷就在河北、河东、陕西进行民兵建设。最初是选取人丁组成民兵,名为“强壮”。仁宗庆历二年(1042年),又从强壮中挑选精锐力量,组成战斗力更强的民兵组织,名为“义勇”。民兵的优势,首先是战斗力强于禁军;其次是农耕、备战相间,能为国家节省军费粮草;最后是以本地人守本土,不但熟悉当地山川形势,也会更加地尽职尽责。此外,为了保证民兵的战斗力,宋廷还规定必须是本人参加,不许雇佣“游冗之人”<sup>④</sup>代替。直到神宗时期,北方边境还一直在进行相关的建设,熙宁三年(1070年)年底,知定州滕甫建议训练河北百姓的弓箭技术,使平民也可以参与边疆战守事务:

臣窃谓中国之兵与夷狄之兵,常患多寡之不敌,其故无他,盖中国兵有定数,至于平民则素不使之知战。夷狄之俗,人人能斗击,无复兵民之别,有

事则举国皆来,此所以取胜多也。今河北州县近山谷处,民间各有弓箭社及猎射等户,习惯便利,与夷人无异。乞下本道州县,令募诸色公人及城郭、乡村百姓有武勇愿学弓箭者为社,每年春,长吏就其射处劝诱阅试之。缓急虽不可调发,亦足以捍御<sup>⑤</sup>。

保甲法的精神实际上与这种方案相近,但与正式执行了《畿县保甲条制》的京畿路不同,北方地区推行保甲法时,并未立即按照京畿地区同样的标准执行,而是先对已有的民兵组织进行整编,使其逐步接近预设的保甲标准。例如熙宁七年(1074年),朝廷诏令“河北西路两地供输户旧有弓箭社、强壮、义勇之类并存留外,更不编排保甲”<sup>⑥</sup>,仅保留了旧有的民兵组织。对于旧有的民兵和保甲制度的区别,《北宋的强壮和义勇》一文有这样的研究对比:

1. 征召的比例不同……义勇的征召比例一般为三丁取一,而保甲则二丁取一。
2. 分番教阅的时间、地点不同……义勇一般上州教阅一月,而保甲赴县教阅,时间也较短。
3. 功用不同……义勇除作为正规军的后备力量承担守城、运粮等辅助性的军事任务外,还要上番屯戍,甚至直接参加作战,而保甲主要用来维护地方治安<sup>⑦</sup>。

王安石变法期间,义勇和保甲制度逐渐趋于一致,河东、河北的义勇和保甲不但在征召比例和上番集教的规则上逐渐使用相同的标准,而且在管理机构和职能上也实现了统一<sup>⑧</sup>。熙宁八年十二月,朝廷令“五路义勇并与保丁轮充及检察盗贼”<sup>⑨</sup>,原本只承担军事任务的义勇也开始负责地方治安事务。对于将义勇转化为保甲的优势,王安石的说法是:

古者民居则为比,比有比长,及用兵即五人为伍,伍有伍司马,二十五家为闾,闾有闾胥,二十五

① 徐松辑:《宋会要辑稿》兵一之四,第6755页。  
 ② 李焘:《续资治通鉴长编》卷一三六,庆历二年五月甲辰,中华书局1985年版,第3247页。  
 ③ 李焘:《续资治通鉴长编》卷五九,景德二年三月甲寅,中华书局1980年版,第1323页。  
 ④ 李焘:《续资治通鉴长编》卷一三六,庆历二年五月癸卯,第3246页。  
 ⑤ 李焘:《续资治通鉴长编》卷二一七,熙宁三年十一月乙卯,中华书局1986年版,第5285页。  
 ⑥ 李焘:《续资治通鉴长编》卷二四九,熙宁七年正月丁巳,中华书局1986年版,第6070页。  
 ⑦⑧ 孙远路:《北宋的强壮和义勇》,第8、9页。  
 ⑨ 徐松辑:《宋会要辑稿》兵二之一〇,第6776页。

人为两,两有两司马,两司马即是闾胥,伍司马即是比长,但随事异名而已。今令二丁即为义勇,与两丁之家同籍为保甲,居则为大小保长,征戍则为义勇节级、指挥使,此乃三代六卿六军之遗法<sup>①</sup>。

这正是王安石所追求的“兵民合一”的效果。义勇与保甲统一后,既是地方保安组织,也是边防军队,和平时期作为保长负责区域治安,战时则作为义勇节级、指挥使,寓兵于农,兼顾治安与国防任务,为区域安全提供保障。在现存的山西泽州玉皇庙熙宁九年(1076年)的碑文中,同时出现了义勇指挥使与保长、保甲几种称谓,可见当时这两种组织形式并存的现象<sup>②</sup>。在王安石离任后,义勇与保甲制度的融合仍在继续进行,元丰四年(1081年)正月,按照蒲宗孟的建议,北方五路义勇全部改为保甲,这两种制度最终合而为一:

判兵部蒲宗孟言:“开封府界惟有保甲,无义勇,五路义勇、保甲教习之法,事体略同,给钱粮亦不远。今上番集教,五路即立一法,不得独异于府界。欲乞五路义勇并排为保甲,所贵民兵法出于一。”<sup>③</sup>

五路义勇之所以能够完全改编为保甲形式,是因为当地已经有民兵建设的基础,因此只要对原有义勇组织进行调整,使其战守形式逐渐接近保甲法的设定,最终就可以在各地实现相对统一的保甲标准,以完成兵制改革的阶段目标。而当时朝廷在对全国各区域保甲法的规划中,所期望达到的最终目标,就是开封府界的保甲形式。

### 三 京畿地区推行保甲法所遭遇的阻力及原因分析

开封府界是最早实行保甲法的地区,同时也是遇到意见最多的地区。现存关于保甲法的讨论,主要都集中在开封府界,而关于保甲法的反对意见,主要也是针对畿内保甲法而言的。从北宋军事建设的全局形势来看,当时的开封府界主要有以下三个特点:首先,这里驻扎了大量的禁军;其次,这里原本没有民兵组织;最后,这里距离首都最近。正是这三个特点,使得畿内保甲法成为王安石变法中最受争议的新法之一。

首先,从北宋军事布局来看,当时的禁军一半驻扎在京畿地区,另一半分散驻守在全国各地。如宋神宗所说,自赵匡胤创建北宋时起,就形成了京畿与诸道平分兵力的格局:

艺祖养兵止二十二万,京师十万余,诸道十万

余。使京师之兵足以制诸道,则无外乱;合诸道之兵足以当京师,则无内变。内外相制,无偏重之患<sup>④</sup>。

为了护卫首都,北宋的开封府界虽然面积最小,却驻扎了大量禁军,而王安石兵制改革的主要目标之一,正是要减少军费。既然京城附近驻守的禁军数量占到了全国总数的一半,自然就成了改革的对象。要节省军费,就必须大量裁撤禁军,但同时又不能削弱首都的防卫力量,所以必须采用训练民兵保甲的方式,用京畿地区的本土居民组成武装,代替原有的驻守禁军,才能在裁军的同时继续维护社会治安。但由于京畿地区驻军太多,而本土居民的数量又相对较少,比例失调,所以显得负担较重。

其次,京畿地区与边境地区不同,后者原本就有按照户口比例抽调出来的民兵,而京畿地区只有禁军。这就意味着京畿地区不能像边境地区那样,将原有的民兵改成保甲,而是要从头开始建设。司农寺定下的《畿县保甲条制》,实际上是一种社会治安条例,这与边疆地区以国防目的建立的民兵组织有所不同。南北边陲地区面对的主要问题是国防压力,而京畿之地无需直接面对他国,所需承担的任务只有拱卫京都和维护社会治安。在保甲法实行之前,京畿地区的社会治安任务由巡检承担(巡检也属于禁军的编制之一),但当地的治安状况并不尽如人意,这也成为建立畿内保甲法的原因之一。

最后,由于京畿路地处首都周边,所以在政策推行后,各种反馈信息迅速到达朝堂,并在首都地区形成舆论影响。王安石自己也认为,开封府界的保甲法受到质疑,主要是因为距离首都太近,如果是在江西一类距离首都较远的地区实行,朝堂上便不会出现如此多的质疑声:

如畿内事,以近故为异论所播,陛下以为疑。如金君卿在江西作保甲,以远故异论不到陛下左

① 李焘:《续资治通鉴长编》卷二三八,熙宁五年九月己酉,中华书局1986年版,第5796页。

② 杜正贞:《村社传统与明清士绅:山西泽州乡土社会的制度变迁》附录《玉皇庙碑文》,上海辞书出版社2007年版,第293页。

③ 李焘:《续资治通鉴长编》卷三一,元丰四年正月庚戌,中华书局1990年版,第7540页。

④ 李焘:《续资治通鉴长编》卷三二七,元丰五年六月壬申,中华书局1990年版,第7883页。

右,陛下又何尝疑其扰事<sup>①</sup>?

在保甲法制订与实施的过程中,可以明显看到这几个因素造成的影响。熙宁三年(1070年),时任同管勾开封府界常平等事一职的官员赵子几,建议实行畿内保甲法。他的理由是府界之内寇盗横行,难以抑制,民众深受荼毒,因此建议按照许久之前的团保制度,重新建立保甲组织,以实现畿县地区的社会安定<sup>②</sup>。但在关于北宋前期的文献记载中,并没有见到有关保甲法的相关规定,从历史渊源上看,民众所说的许久之前的保甲,很可能是五代时期后周实行的团保制度,如《宋刑统》中曾记载后周世宗显德五年(958年)的一条敕令,其中就有“团保捉贼”一词<sup>③</sup>。从显德年间到熙宁初年,时间已经过去了百有余年,旧制逐渐湮没,此时赵子几重提保甲法,认为可以将地方安保任务转移到民兵组织中,从而逐渐裁撤巡检禁军,这正符合王安石的新法思路。于是当年十二月,司农寺制定《畿县保甲条制》并施行。该制是按照比例选取保丁,因此京畿地区的许多家庭都被牵涉进去。其实这种按户口比例抽取人丁作为民兵的形式,在其他地区早已实行,例如广南和西北的各种民兵与保甲,虽然名目和训练方式不同,抽取比例也各有差异,但毕竟只是数量和比例上的差别,按户口选丁的形式早已形成制度。然而此前的京畿地区并没有这样的民兵组织形式,此时忽然推行保甲法,进行大规模的选丁,将大多数家庭都牵涉其中,无论其比例高低,但与京畿民众往日无需承担民兵任务的生活状态相比,可以说是发生了质的变化。新法实行之初,选丁一事很快引起惊扰,并有传言出现,称实行保甲法的目的是要将保丁在手背刺字,纳为义军<sup>④</sup>。

事实上畿县保甲法起初所关注的,都只是“犯强窃盗、杀人、谋杀、放火、强奸、略人、传习妖教、造畜蛊毒”<sup>⑤</sup>一类的社会治安案件,并未计划将保丁纳为义军。京畿地区出现这样的传言,一方面有可能如王安石所说,是“为奸人扇惑”<sup>⑥</sup>,但从这种传言产生的社会基础来看,正是因为此前京畿地区没有这样大规模的选取民兵事件,而北宋民众又对被刺为义军一事心存恐惧,才会造成群体恐慌心理。义军是北方边境处的民兵组织,被纳入义军者,需要手背上刺字,以作为民兵身份的标记。邓广铭在《王安石对北宋兵制的改革措施及其设想》一文中阐述了北宋军队的刺字制度,认为脸上刺字“本是从古以来对罪犯施

行的一种刑法,而今竟用之于新被召募入伍的士兵,可见是把士兵与某些罪犯同样看待,是把他们看做低贱人和下等人的”<sup>⑦</sup>。对于普通民众而言,在手背刺字虽然不如刺面严重,但依然是一件难以接受的事情。此时出现流言,称有民众因逃避被纳为保甲,甚至砍断自己的手指,以免服役;陈留县还出现了要将当地保丁送去戍边的传言,以至于出现“父子聚首号泣”<sup>⑧</sup>的现象。这些传言也对宋神宗和王安石形成了影响,王安石推行保甲法的决心因此而一度动摇,但在对传言进行调查后,报告称找不到真正的断指当事人,王安石的决心才重新下定。任开封府界提点诸县镇事一职的曾孝宽还在开封附近七十县张榜,悬赏捉拿造谣者<sup>⑨</sup>。虽然当时多有传言流行,但仅限于社会舆论范畴之内,开封府界内执行保甲法的进度并未受传言的影响。在乡民被传言惊扰的同时,府界内的祥符等县陆续编排保甲完毕,其余各县也在继续进行。

此外,开封府界保甲法中的一些问题,实际上是由于该地此前缺乏民兵建设的基础,所以在政策初运行阶段,出现了暂时的混乱状况。例如陈留县作出决定,要求民众自行准备弓箭等物品,又要求民众自办钱粮、修建防御措施,这些所需的费用都给民众生活带来了负担<sup>⑩</sup>。由于距离首都较近,陈留县出现的弊端传入朝堂,朝廷也很快下令予以纠正。在对保甲法的各种质疑中,司马光的一条理由较为奇特,因此在历来的研究中多被加以引用和评论:

国家承平百有余年,四夷顺服,戴白之老不识兵革,一旦畎亩之人,忽皆戎服执兵,奔驰满野,见者孰不惊骇?耆旧叹息,以为不祥<sup>⑪</sup>。

① 李焘:《续资治通鉴长编》卷二三八,熙宁五年九月己酉,第5795页。

②⑤ 李焘:《续资治通鉴长编》卷二一八,熙宁三年十二月乙丑,中华书局1986年版,第5298、5297页。

③ 窦仪等撰,吴翊如点校:《宋刑统》卷一一《职制律》,中华书局1984年版,第177页。

④⑥ 李焘:《续资治通鉴长编》卷二二一,熙宁四年三月甲午,中华书局1986年版,第5375页。

⑦ 邓广铭:《邓广铭治史丛稿》,第113页。

⑧⑩ 李焘:《续资治通鉴长编》卷二二一,熙宁四年三月戊戌,第5380页。

⑨ 李焘:《续资治通鉴长编》卷二二一,熙宁四年三月己酉,第5392页。

⑪ 李焘:《续资治通鉴长编》卷三五五,元丰八年四月庚寅,中华书局1990年版,第8494页。

如果除去迷信的因素,司马光的这条意见实际说明了当时人的一种典型感受,即对于京畿地区军事活动的陌生感。《册府元龟》所载后周显德四年(957年)的一条奏议中称:“郑州新郑一县,团结乡社之人,名为义营,分立将佐。一户为贼,则累其一村;一户被劫,则罪其一将。大举鼓声之所,壮丁云集,贼徒至多不过一二十数,义营所聚动及百人。贼人奔逃,无有免者。”<sup>①</sup>这种现象与此时的保甲练兵情况颇为相似,但从后周到熙宁年间的北宋,京畿地区实际上已有百余年未曾出现过这样的景观,所以才会有“戴白之老不识兵革”的情形。

作为首都所在地,京畿地区一直保持着和平安定的局面,同时由于有大量禁军驻扎,这里此前并没有设立民兵组织,因此民兵建设基础薄弱,增加了初设保甲的困难。贾玉英在《特别路区:宋代开封府界制度考》一文中认为,宋神宗与王安石实际上是将开封府界作为新法示范区加以建设的,以便于积累经验,从而将新法向全国推广<sup>②</sup>。但从畿内保甲法的实施过程中可以看出,由于这个示范区距离朝堂太近,使得各种意见特别容易影响朝廷的决策。同时也可以看到,在改革之初的调整阶段,一种新事物刚出现时,整个社会心理都容易产生相应的动荡,尤其是像保甲法这样涉及广泛,几乎与家家户户都有切身关系的政策,更容易引起民众的多种反应。

#### 四 其他地区的保甲法执行差异

虽然各地都实行了保甲法,但由于区域特点不同,无论是朝廷的总体规划,还是各路的具体执行方式都有所差异,对每个区域所定的标准也各不相同。例如在西北五路缘边地区,朝廷就规定当地保甲无需进行集教,只要建立起保甲组织,“专令觉察奸细”<sup>③</sup>即可。同时还规定了告获奸细的奖励措施,并令司农寺订立相关的规定,令当地监司负责点校事宜。对于京城门外的草市百姓,朝廷认为没有必要对其实行保甲法,因为聚集在草市的民众多是前来从事商业活动的城市居民,如果将他们排定保甲,不但不能使他们练习武艺,还会导致人情不安,影响社会稳定<sup>④</sup>。

此外,各路的地方官员对保甲法的重视程度和执行力度也各不相同。例如当时在两浙督理水利事务的沈括,就没有把这项法规当作军事重

任看待,而是首先看到了其经济意义,希望可以借编排保甲之机进行人口与田地的普查,对境内隐瞒人户、逃役漏税等问题进行清算,从而使当地经济得以更加规范地运行<sup>⑤</sup>。而朝廷对两浙路训练保甲的成效也并不抱过高期望,熙宁十年(1077年),福建人廖恩因贩盐起事,聚众劫掠附近州县,波及两浙地区,两浙提点刑狱司调发保甲分番戍守,试图追捕征战。宋神宗认为,东南地区的保甲只是形成了编排规模,还没有真正进行武备训练,战斗力较差,征调后不但不能指望他们建立战功,反而会影响正常的生产与生活,所以放归农田是更合理的处理方式<sup>⑥</sup>。江南东、西路以及福建路的情况与两浙相似,这里既不靠近敌国边境,也不靠近京畿,国防压力较小<sup>⑦</sup>,不可能和西北三路和广南地区一样进行严格的军事训练,所以朝廷对这些地区实行保甲法的预期也完全不同,只是使其结成保甲形式,并没有督促他们必须完成武备训练。

保甲法的实行需要按户调查人口,因此确实会收到一举两得之效。除两浙路外,章惇在湖南排定保甲时,也顺便完成了普查人口的目标<sup>⑧</sup>。而另外一些不合理的经济现象也在保甲法具体执行的过程中得到了纠正。例如,沅州地处荆湖北路南部,空闲荒地较多,又与荆湖南路西境相邻,所以湖南西部全州、永州、道州、邵州的许多人户受到吸引,前往沅州申请耕地。但当地官员认为,这些人户既然已经在湖南被编为保甲,就不应继续在湖北耕种,因此又将他们遣回湖南。时任察访荆湖南、北路的蒲宗孟则认为,实行保

① 王钦若等编纂:《册府元龟》卷四七六《台省部·奏议七》,凤凰出版社2006年版,第5398页。

② 《中国史研究》2009年第1期。

③ 李焘:《续资治通鉴长编》卷二五〇,熙宁七年二月己丑,中华书局1986年版,第6099页。

④ 李焘:《续资治通鉴长编》卷二五一,熙宁七年三月庚申,第6129页。

⑤ 李焘:《续资治通鉴长编》卷二四六,熙宁六年八月丁丑,中华书局1986年版,第5990页。

⑥ 李焘:《续资治通鉴长编》卷二八四,熙宁十年八月辛巳,中华书局1986年版,第6946页。

⑦ 据王曾瑜《宋朝兵制初探》论述,北宋时期南方很多州本无禁军,“庆历三年,因王伦、张海等狂贼数十人,更于江、湖、淮、浙、福建诸路又添宣毅一百二十四指挥”(第33页)。

⑧ 李焘:《续资治通鉴长编》卷二四七,熙宁六年十月辛巳,中华书局1986年版,第6024页。

甲法的本意是要防止治安案件发生,既然民众愿意前往沅州申请耕田,说明他们在新居住地可以获得更富裕的生活,比之留在原籍继续处于贫穷状态,对稳定社会秩序更为有利。因此,根据蒲宗孟的建议,当湖南民众前往沅州申请土地时,便不再以保甲法为由进行阻拦抽调<sup>①</sup>。

在南方边境地区,保甲法还兼具有边疆经略的作用。熙宁六年(1073年),西南的夔州路也设置了保甲<sup>②</sup>。而在梓州路,时任“梓州路察访常平等事、兼经制夷事”的熊本在开辟边疆后,也将新纳入的少数民族部众结为保甲形式<sup>③</sup>。在海南边疆,当地对保甲法的期待除了国防御边之外,还希望能够借此促进区域开发。当时海南岛上开发程度有限,黎族地区拥有很多土地,适合发展农业经济,却因民族融合程度有限,汉族民众难以参与耕种。所以,当地希望能够借编排保甲之机,挑选年轻力壮、愿意从事农耕的汉族民众进行军事训练,形成有效的组织,从而在少数民族地区与黎族民众杂居,在进行耕作的同时维护治安<sup>④</sup>。

## 五 结 语

王安石对于兵制改革的设想,是逐渐以征兵制代替募兵制。推行保甲法,训练民兵,使其先承担地方安保事务,再参与国防事务,是这项长远计划中逐渐推进的步骤。与禁军相比,民兵不但战斗力更强,而且可以自备粮草,无论从军事还是经济方面来看,都是更好的选择。北宋各地自然与人文条件存在很大的差异,在王安石变法措施的制定与实施中,在不同地区出现了不同的问题与对策,从中能明显看出因地制宜或受环境影响的结果。

广南是一个自然地理条件较为特别的区域,由于当地国防形势重要,需要重兵驻守,但北方军士又不习惯当地生活,无法驻扎太多的禁军,所以只能加强民兵建设,以广南人戍守广南,才能保证区域稳定。而在北方边境,士兵们熟悉本乡道路,是他们的一大优势。一方面是禁军消耗大量军费,且战斗力不强,一方面是民兵不费粮草,战斗力却高于禁军,所以在王安石变法开始后,西北三路的保甲建设也受到了格外的重视,

当地的政策是促使义勇与保甲合而为一,所以在制度上对其进行调整,最后使两者的职能保持一致。

京畿路由于原本没有民兵,因此不会面临西北三路改革旧民兵形式的问题,可以一步到位,直接建成王安石规划中的保甲形式。但也正由于北宋的京畿地区原本没有民兵组织,从无到有,发生了质的变化,又要实现一步到位的改革,所以在实际操作中,京畿路的改革遇到的阻力远远大于其他地区。加之京畿地区与南北边疆地区不同,这里没有国防压力,猝然设立保甲,流言纷起,一些民众视其为负担,许多官员也认为其有扰民之嫌。

总体来看,这一时期的保甲法是在北宋实行兵民分离制度后,对实际操作中出现的问题进行弥补的对策。虽然由于各种原因,王安石只能在有限的范围内推行保甲法,而不能使其完全取代募兵制度,所取得的成效也不如预设的显著,但在这一改革过程中积累下来的思路和经验却在后来的历史时期被广泛借鉴,保甲制度也在后世基层社会管理中产生了深远的影响。而从新法具体举措制定与实施的过程中,也可以看出,在同一个政权体制之内,政策法规在实施的过程中,由于国家控制力和地方需求不同,各地对政策的执行程度和力度也不一致。其中反映出的区域差异对改革方案的制定与执行所形成的影响,也是值得深入研究的现象。

收稿日期 2012—10—15

作者陈晓珊,理学博士,中国科学院自然科学史研究所助理研究员。北京,100190。

【责任编辑 惟 正】

① 李焘:《续资治通鉴长编》卷二七四,熙宁九年四月庚寅,中华书局1986年版,第6704页。

② 李焘:《续资治通鉴长编》卷二四三,熙宁六年三月辛酉,中华书局1986年版,第5920页。

③ 李焘:《续资治通鉴长编》卷二四九,熙宁七年正月甲子,中华书局1986年版,第6073页。

④ 李焘:《续资治通鉴长编》卷三一〇,元丰三年十一月庚申,中华书局1990年版,第7520页。