

養兵衛民—— 募兵制合理化論述在宋代的建構

方震華*

北宋採行募兵體制，軍費構成政府在財政上沈重的負擔，引發諸多批判。但是，宋人的議論中仍有肯定募兵政策的論點，認為透過召募無賴之徒，加以軍法控制，有利於社會安定，正是宋太祖創設募兵制的目的。現代學者根據這些意見，主張「養兵」為宋太祖安定社會的手段，為其後代子孫所繼承。本文透過探討北宋君臣對於兵制的爭議，追溯宋代肯定募兵論述形成的過程。以王安石為代表的民兵論者，企圖推行義勇、保甲的體制來取代募兵，主要的理由在於召募的士兵多來自社會上的無賴之徒，平時消耗政府財源，戰時又無力抗敵。解決之道是恢復「三代兵農之法」，透過組織農民為兵，取代召募而來的「正兵」。與王安石立場相異的官員，則認為訓練平民為兵將會增加人民反抗政權的能力。基於此種疑慮，支持募兵制的官員發展出召募無賴為兵有利於社會安定的說法，並歸功於宋太祖的創制，藉以塑造本朝優於前代的典範，來對抗王安石等人復行「三代之制」的訴求。神宗在元豐五年提出太祖以無賴為兵，藉其力以保衛良民的說法，是合理化募兵制的重要論點。此後，「養兵衛民」的論點成為統治者合理化軍費支出的依據，並形成與「兵農合一」相對立的兵制傳統。

關鍵詞：募兵制 王安石 宋神宗 保甲 晁說之

* 國立臺灣大學歷史學系

前言

宋代實施的募兵體制在當時引發官員和士人的諸多批判，南宋晚年，章如愚編《山堂考索》，曾總結宋代對兵制的爭議說：「而二三百年間，之所以變易政令則曰：養兵之害，下之所以游談聚議則曰：養兵之害，言利者不一二，而言害者已千百。」¹可見宋人批判「養兵」一事所產生的重大影響。不過，宋代文獻中對於政府花錢募兵持肯定意見的論述雖然較為少見，卻受到部分現代學者的重視。尤其是其中一段宋太祖向趙普（922-992）論述「可以利百代者，唯養兵也」的故事，經常被宋史研究者引用，甚至據此而論斷「養兵政策」為太祖立國的基本政策。這種說法的主要依據，是晁說之（1059-1129）在元符三年（1100）四月，所上封事中的一段文字：

臣竊聞：太祖既得天下，使趙普等二三大臣陳當今之大事，可以為百代利者。普等屢為言，太祖俾更思其上者。普等畢思慮，無以言，乃請于太祖。太祖為言：「可以利百代者，唯養兵也。方凶年飢歲，有叛民而無叛兵；不幸樂歲而變生，則有叛兵而無叛民。」普等頓首曰：「此聖略非臣下所能及。」行之至今，百四十有一年矣，天下有泰山之安，而無一日飛塵之警，何勞措意于其間邪？²

據此，太祖有鑑於兵、民分離，無法聯手叛亂，故而視募兵制度為維繫政權長期安定的手段。此種看法迥異於宋代常見從財政負擔、戰鬥力強弱等角度來批判召募制的意見，受到現代學者的重視，並進而主張：募兵制度在宋代備受批評，卻始終存在，即因兩宋諸帝恪遵太祖養兵以防制兵、民聯合為亂的「祖宗家法」。³

¹ 章如愚，《山堂考索》（北京：中華書局影印明正德劉洪慎獨齋本，1992），續集，卷四四，〈兵制門〉，頁4。

² 晁說之，《嵩山文集》（收入《四部叢刊續編》〔臺北：臺灣商務印書館，1966〕，集部，第478-487冊），卷一，〈應詔封事〉，頁29。

³ 鄧廣銘在一九八〇年發表〈北宋的募兵制及其與當時積弱積貧和農業生產的關係〉，首先指出「防弊之政」為太祖立國之法，募兵制度即被賦予這樣的職能。此後，張德宗的〈北宋的養兵政策〉發揚此一見解，提出太祖創立「養兵政策」為宋代立國治軍基本政策的說法，周鑒書的〈宋代養兵政策剖析〉繼續發揚這個看法；參見鄧廣銘，〈北宋的募兵制及其與當時積弱積貧和農業生產的關係〉，《中國史研究》1980.4：61-77；張德宗，〈北宋的養兵政策〉，《河南師範大學學報》1982.4：67-73；周鑒書，〈宋代養兵政策剖析〉，《江西師範大學學報》2000.3：131-143。

但是，觀察北宋君臣對於兵制的相關討論，則不免對此一說法有所懷疑。如果晁說之的論述無誤，這段宋太祖與趙普的對話發生在一百四十一年前，即北宋建國的建隆元年（960）。在元符三年以前，北宋君主與臣僚對於兵制的討論繁多，卻未曾有人提及此一對話。現存的宋代官、私文獻中，記述此一故事的，除了晁說之本人，就是他的學生兼姻戚朱弁（1085-1144）所編撰的《曲洧舊聞》，友人邵博（?-1158）寫的《邵氏聞見後錄》，⁴ 以及南宋末年編纂的幾部類書。⁵ 不免令人懷疑，這段太祖與趙普的對話，很可能是經晁說之的記錄才得以流傳。進一步從歷史背景來分析，宋初政府被動地承襲自唐代以來實施已超過一百五十年的募兵體制，在當時並沒有人提出批判的意見。宋太祖既非「養兵」一事的創始者，何須對時人早已習見的事實提出合理化的解釋？難道他能預知數十年之後，范仲淹（989-1052）、王安石（1021-1086）等人會倡議兵制改革嗎？何況太祖的帝位實為「叛兵」擁立的結果，足見「有叛兵而無叛民」依然可以造成王朝的更替，既有此經驗，太祖為何會特別重視養兵造成「叛兵」與「叛民」不能並存的結果？

更值得注意的是，在宋代廣泛流傳的一個故事中，太祖對於養兵一事有相當不同的考量：

開寶末，議遷都於洛。晉王言：「京師屯兵百萬，全藉汴渠漕運東南之物贍養之，若遷都於洛，恐水運艱阻，闕於軍儲。」上省表不報，命留中而已。異日，晉王宴見從容，又言遷都非便。上曰：「遷洛未已，久當遷雍。」晉王叩其旨，上曰：「吾將西遷者無它，欲據山河之勝而去冗兵，循周、漢之故事以安天下也。」晉王又言：「在德不在險。」上

⁴ 參見朱弁，《曲洧舊聞》（與《師友談記》等書合刊；北京：中華書局點校本，2002），卷九，頁212；邵博，《邵氏聞見後錄》（北京：中華書局點校本，1982），卷一，頁1。朱、邵二人之書皆刊行於南宋高宗時代。朱弁與晁說之的關係見朱熹，《晦庵先生朱文公文集》（收入《四庫全書存目叢書》〔臺北：臺灣商務印書館，1979〕，第52-53冊），卷八三，〈跋朱奉使奏狀〉，頁1；卷九八，〈奉使直秘閣朱公行狀〉，頁12-17。邵博反新法的政治立場與晁說之相同，在《邵氏聞見後錄》卷二〇，頁160中有一條記載「晁以道為予言……」，另卷一九，頁149有一條載「晁以道問予：『梅二詩何如黃九？』……」皆反映二人交遊的關係。

⁵ 例如：王應麟編，《玉海》（京都：中文出版社中日合璧本，1986），卷一三九，〈兵制四〉，頁26；《山堂考索·續集》卷四四，〈兵制門〉，頁4；劉達可編，《壁水羣英待問會元》（收入《四庫全書存目叢書》〔上海：上海古籍出版社，1995〕，子部，類書類，第168冊），卷六四，頁3-4；卷六八，頁10-11。

不答。晉王出，上謂侍臣曰：「晉王之言固善，姑從之，不出百年，天下民力殫矣。」⁶

據此，太祖深感養兵支出造成的潛在危害極大，並預言若不遷都以減少京師的駐軍，百年之內，軍費的支出必將導致民力困乏。他怎麼可能對養兵一事持完全肯定的看法，而視之為「可以利百代者」？

以上兩個關於太祖的故事，在現代學者的研究中都經常被引用，但其內容卻有相互矛盾之嫌，究竟何者為真？葉適（1150-1223）在《習學記言》中，已論辯太祖考慮遷都或真有其事，但是，太祖與晉王的對話則為後人據所見之事實增補，非當日之實錄。⁷ 其實，從故事中「京師屯兵百萬」及「不出百年，天下民力殫矣」二語可以推知，是在仁宗朝大幅擴軍造成沉重財政負擔後，才會產生此種傳說。同樣地，晁說之在一百多年後所記述太祖與趙普的對話，恐怕也應視為後人建構的傳說。現代學者的研究已經指出，宋代文人對於「祖宗」或「祖宗之制」的描述，往往出於自身所理解的帝王行為規範或治國原則，不一定等同於歷史的實情。⁸ 因此，我們不應僅根據晁說之的一家之言，就認定宋初的統治者是從社會控制的角度來規劃軍事制度，並形成趙氏子孫奉行不悖的「養兵政策」。歷史上許多傳說的形成，往往有其長期發展的歷程，其背後也常受複雜的政治或文化因素引導。我們應探究：以兵、民分離有助政權穩定，來合理化募兵制度的說法是在何種背景下出現？又為何被歸功於宋太祖？此種論點造成的影響為何？本文探究「可以利百代者，唯養兵也」這個傳說在北宋後半期形成的過程，將有助於我們瞭解宋代君臣有關兵制的爭議及其歷史意義，並可觀察宋人兵制論述中所反映的政治文化特色。

⁶ 王禹偁，《建隆遺事》；轉引自邵伯溫，《邵氏聞見錄》（北京：中華書局點校本，1983），卷七，頁66。李燾，《續資治通鑑長編》（北京：中華書局點校本，2004），卷一七，頁369繫此事於開寶九年四月太祖至洛陽南郊之後，並同時記載李符、李懷忠反對遷都的意見。其後自注：「晉王事據王禹偁《建隆遺事》，正史闕之。」由此可見，《建隆遺事》為晉王反對遷都故事的來源，唯此書為後人託名王禹偁所作，所記內容有許多不可信之處，南宋著名史家李燾和王明清已多所辨明；參見徐規，《王禹偁事跡著作編年》（北京：商務印書館，2003），頁207-208。

⁷ 葉適，《習學記言》（收入《景印文淵閣四庫全書》〔臺北：臺灣商務印書館，1983-1986〕，第849冊），卷四七，〈呂氏文鑒〉，頁4。

⁸ 參見鄧小南，《祖宗之法——北宋前期政治述略》（北京：三聯書店，2006），頁530-531；李立，《宋代政治制度史研究方法之反思》，包偉民主編，《宋代制度史研究百年》（北京：商務印書館，2004），頁35。

兵制爭議的源由

晁說之上封事的目的是對剛即位的徽宗批判哲宗自紹聖元年（1094）以來，復行神宗朝「新法」的政策。提及太祖與趙普之間的對話，則是針對北方三路再度積極推行教閱保甲的政策而來。⁹ 從神宗朝開始，因王安石積極推動民兵制而引發的保甲政策之爭，實為北宋君臣關於「兵農合一」的民兵制與「兵農分離」的募兵制優劣之爭的縮影，到晁說之上奏之時，此一爭議已存在了約一百年。如此長時期地論辯兵制，實屬前所未見的現象。現代學者往往視募兵制為宋代兵制的特色，並以此來證明「唐宋變革」的理論，將宋代軍事發展上的種種特色歸因於唐、宋之際，義務兵制改為募傭兵制。¹⁰ 其實，召募體制在中國有長期的傳統，唐代立國之初即兼行募兵與府兵，至玄宗朝之後更以募兵為主體。¹¹ 因此，採行召募制並非宋代所獨有，也不必然引發爭議，那麼導致北宋君臣對兵制爭論不休的原因究竟何在？

文彥博（1006-1097）與宋神宗討論兵制時的一句話提供了我們線索，他說：「自古皆募營兵，遇事息即罷。」¹² 我們可以說，宋代軍事問題的核心不在於募兵，而在於「不罷」。自唐中葉以來，政府長期募兵而不罷，導致軍隊數量龐

⁹ 保甲政策從神宗初年開始推行，其牽涉範圍甚廣，除了軍事之外，還包括治安、稅收及青苗錢放等工作。其中與民兵制關係密切的是「教閱保甲」，實施於河北、河東、陝西及京師地區。至於「不教閱」的保甲則推行於全國，其主要功能並不在軍事任務。林瑞翰在〈宋代保甲〉一文中對此有所說明；見《大陸雜誌》20.7（1960）：13-20。元祐年間「舊黨」主政，對保甲法有許多批判，主要的部分也是針對「教閱保甲」的相關問題而來，不過保甲在冬季的教閱仍被保留下來。等到哲宗親政，積極推行保甲的教閱，遂引發晁說之的批評；參見趙汝愚編，《宋朝諸臣奏議》（上海：上海古籍出版社點校本，1999），卷一二四，〈兵門·民兵下〉，頁1364-1376；徐松輯，《宋會要輯稿》（北京：中華書局，1957），兵二之三七。

¹⁰ 參見曾瑞龍，《經略幽燕——宋遼戰爭軍事災難的戰略分析》（香港：中文大學出版社，2003），頁22。較詳細的討論參見曾瑞龍、趙雨樂，〈唐宋軍政變革史研究述評〉，包偉民主編，《宋代制度史研究百年》，頁165-228。

¹¹ 學者對唐代前期的兵制有不同的看法，但基本上都肯定在府兵之外另有召募體制的存在；參見康樂，《唐代前期的邊防》（臺北：國立臺灣大學文學院，1979），頁146-190；張國剛，〈關於唐代兵募制度的幾個問題〉，氏著，《唐代政治制度研究論集》（臺北：文津出版社，1994），頁29-53；唐耕耦，〈唐代前期的兵募〉，《歷史研究》1981.4：159-172；孟彥弘，〈唐前期的兵制與邊防〉，《唐研究》1（1995）：245-276。

¹² 楊仲良，《續資治通鑑長篇紀事本末》（北京：北京圖書館出版社影印宛委別藏本，2003），卷六六，〈議減兵數雜數〉，頁7。

大，宋代承襲此一現實而繼續發展，募兵數量更是空前，而且維持相當長的時間，形成了所謂的「冗兵」。早在真宗在位初期，王禹偁（954-1001）即呼籲裁減冗兵，¹³ 此後類似的意見持續出現。宋代政府之所以維持數量龐大軍隊，在於統治階層存有強烈的不安定感。北宋繼承唐末、五代之亂局，君臣們對於政權更迭的印象深刻，常恐步上前朝的後塵；加上定都開封，無險可守，更增添危機感，因而在京師屯駐重兵以求穩定政權。此種觀念至遲在太宗時代已然成形，張洎（933-996）對太宗說：「今天下甲卒數十萬眾，戰馬數十萬匹，萃在京師，本固兵強，邦家之利也。」¹⁴ 反映出時人視朝廷掌控重兵為政權安定的基石。至仁宗時期，此種主張更為流行，造成軍隊數量的不斷增加。例如：張方平（1007-1091）在慶曆元年（1041）上奏說：

京師本古之陳留郡，天下四衝八達之地，自唐室已前嘗為重藩。五代朱溫始封梁王，後因其宮府廣而為都。五姓相承，共十一帝四十九年，亂亡之速，自古無有。抑由都城四向無險阻之形、藩籬之固，逼近戎狄，方鎮握強兵于外，乘禁衛之虛弱，末本倒置也。國朝太祖皇帝深慮安危之計，始削諸節度之權，屯兵于內，連營畿甸，又修完西京宮內，蓋有建都之意。然利於汴渠漕輓之便，因循重遷。先帝通好北戎，即叙西戎，爾時可以減戍消兵，致生民於富厚矣。太平三十年，使軍士坐費倉庫以困天下，非不深思遠謀也，知祖宗本意，依重兵而為國，勢不可去也。¹⁵

朝廷所在之地缺乏自然形勢的屏障，容易導致政權不穩，五代的殷鑒不遠；維持大量的常備兵力以求自保，被視為太祖特以立國的傳統，即使在國內、外皆無戰事的時期，也不敢減少軍隊的數量。關於太祖「以兵為衛」的說法，¹⁶ 在北宋中、晚期受到普遍地認同，部分文士甚至以「漢、唐以地為險，本朝以兵為險」，作為合理化定都汴梁的理由。¹⁷

¹³ 《續資治通鑑長編》卷四二，至道三年十二月，頁897。

¹⁴ 《長編》，轉引自《山堂考索·後集》卷四〇，〈兵門〉，頁7。「萃」字原作「卒」，據馬端臨，《文獻通考》（臺北：臺灣商務印書館影印十通本，1987），卷一五二，〈兵考四〉，頁1327改。

¹⁵ 張方平，《樂全先生文集》（北京：書目文獻出版社影印北京圖書館宋刻殘本，1988），卷二一，〈上論京師衛兵事〉，頁42；《宋朝諸臣奏議》卷一二二，〈兵門·禁衛·上仁宗論京師衛兵單寡〉，頁1336。

¹⁶ 陳師道（1053-1101）語，見《後山集》（收入《景印文淵閣四庫全書》第1114冊），卷九，〈上曾樞密書〉，頁15。

¹⁷ 秦觀，《淮海集》（收入《四部叢刊正編》第50冊），卷一三，〈安都〉，頁1-2。關於宋人

但是，常備軍的數量太過龐大，造成軍事管理上的困難，宋代在軍政上高度集權中央，又使問題變得更為嚴重。在通信和運輸技術都不發達的時代，中央政府面對超過百萬的軍隊，在供應物資及管理控制上都至為困難，無謂的浪費與有意的貪污因而難以避免，結果是上層與下層同受其害：朝廷花費大量的資源以養兵，基層的士兵卻很難得到足夠的收入，以致無法專注於軍事任務。自仁宗朝以降，指謫或禁止官員扣刻軍人糧餉的詔書持續頒布，¹⁸ 但士兵生活困窘的問題並不因此而得到解決。¹⁹ 軍人既為生計所苦，乃必須自謀生財之道，嚴重影響其軍事本務。宋神宗為大力整頓軍隊，嚴格加強士兵的訓練，但當士兵專注於軍務時，生計即成問題。例如：元豐四年（1081），「教閱新法」的實行造成士兵生活上的困境：

上批：「聞東南諸路自團立將兵以來，軍人日親教閱，舊習工作技巧以資私費者，無暇為之；及巡檢下就糧諸軍，例得添支，間能獲賊，亦霑賞典，今已招置土兵，更不輪流出入，亦是窒其衣食一塗。由此，軍中甚有貧極，日不能餬口者，可速博訪利害措置。」遂詔淮南、兩浙、江南、荊湖、福建、廣南路轉運、提點刑獄司，密體量將兵自降教閱新法後，軍士有無賠費以聞。²⁰

朝廷頒行新的教閱規定與設置土兵，本為促使募兵專注於軍事本務，但其結果卻是傷害了軍士的日常生計。可見軍人的薪俸固然是政府重大的財政負擔，但分給基層士兵的數量卻是有限，軍士靠「工作技巧」以維生是政府長期默許的事實。元祐元年（1086），蘇轍（1039-1112）更直指自「將兵法」實施以來，持續的嚴格軍事訓練導致士兵生計無著，如何能期待他們盡力作戰：

諸道禁軍自置將以來，日夜按習武藝，劍槊、擊刺、弓弩、鬪力，比舊皆倍。……臣訪聞：凡將下兵皆蚤晚兩教，新募之士或終日不得休息，士卒極以為苦。……今平居無事，朝夕虐之以教閱，使無遺力以治生事，衣食

「以兵為險」理念的發展可參看王明蓀，〈兵險德固——論北宋之建都〉，氏著，《宋史論文稿》（臺北：花木蘭出版社，2008），頁273-303。

¹⁸ 此類詔書內容大致都在指謫官員未能盡責；見脫脫等編，《宋史》（北京：中華書局，1985），卷一九四，〈兵志八〉，頁4843-4845。

¹⁹ 例如：王安石在熙寧年間對神宗說：「今士卒極窘，或云有衣紙而擐甲者，此最為方今大憂。」見《續資治通鑑長編》卷二二〇，熙寧四年四月，頁5403。

²⁰ 同前書，卷三一二，元豐四年五月，頁7574。

殫盡，憔悴無聊，緩急安得其死力！臣請使禁軍，除新募未習之人，其餘日止一教，使得以其餘力爲生。²¹

由此可知，宋代禁軍長期在軍中服役，只是造成軍事工作「專業化」的形式，實質上「以其餘力爲生」的士兵並未真正脫離經濟生產，自然無法專注於軍事。

北宋士兵經常汲汲於生計，勢必削弱其戰鬥能力，軍隊缺乏戰力的事實又進一步增添北宋君臣的不安全感，更加不敢裁減軍隊。王安石有一首題爲〈省兵〉的詩，即反映了這種心態：

有客語省兵，兵省非所先。方今將不擇，獨以兵乘邊。前攻已破散，後距方完堅，以眾抗彼寡，雖危猶幸全。將既非其才，議又不得專，兵少敗孰繼？胡來飲秦川。²²

認爲宋軍在戰場上難以克敵制勝，只有維持大量的軍隊以彌補素質上的不足，期待以眾制寡，即使不幸遭遇挫折，仍然有足夠的部隊可以爲繼續抗敵。蘇軾(1037-1101)也指出：立國以來，在邊境上數量龐大的屯軍只是在製造兵力壯盛的表象，目的在嚇阻敵人，使其不敢進犯，至於真正上陣交鋒則不可恃。²³ 明知軍隊不堪戰鬥，卻又必須維持重兵的矛盾心態亦反映在神宗的一段話：「邊兵不足以守，徒費衣廩，然固邊圉又不可悉減。」²⁴ 明知現有的軍隊因欠缺戰力而不可依靠，卻又害怕少了這些部隊，邊防更無保障。在此情況下，即使軍隊成爲國家沈重的負擔，仍不敢斷然地進行裁減。因此，想要真正解決「冗兵」的問題，很難只從減少士兵的數量來入手，而必須在體制上思考全盤的改變，以求既滿足國防的需求又能減少財政負擔。於是，以「兵農合一」的民兵取代招募的職業兵的主張逐漸流行。

早在真宗咸平年間(998-1003)，徵調邊民爲府兵，以取代戍邊募兵的主張已被提出。²⁵ 爲應付遼軍的南侵，真宗下令在河北和河東地區開始組織居民爲「強

²¹ 蘇轍，《樂城集》（收入《蘇轍集》〔北京：中華書局點校本，1990〕），卷三八，〈乞禁軍日教一狀〉，頁667-668。

²² 王安石，《王安石詩集》（收入《王安石全集》〔臺北：河洛出版社標點本，1974〕），卷一二，頁71。

²³ 蘇軾，《東坡奏議》（北京：線裝書局，2004），卷一四，〈乞增修弓箭社條約狀二首〉，頁7-19。

²⁴ 《宋史》卷一九二，〈兵志六〉，頁4773。

²⁵ 《續資治通鑑長編》卷五九，景德二年三月，頁1323。

壯」以守衛鄉里，至澶淵之盟後仍定期於農閑時徵集教閱。²⁶ 仁宗時代，由於軍隊缺乏戰力，加上養兵造成沈重的財政負擔，激起批判募兵制的聲浪。王沿 (?-1044) 在天聖年間上奏：

本朝制兵、刑，未幾於古。自北人通好三十年，二邊常屯重兵，坐耗國用，而未知所以處之。請教河北彊壯，以代就糧禁卒之闕，罷招廂軍，以其冗者隸作屯田，行之數年，漸成銷滅，而彊壯悉為精兵矣。²⁷

認為募兵戍邊有違古制，應訓練河北的「強壯」以取代出戍的禁軍。歐陽修 (1007-1072) 在仁宗景祐、寶元年間作〈原弊〉、〈本論〉，對募兵制的缺失有深入的批評。〈本論〉指出「兵不足威於外而敢驕於內」的弊端，儘管士兵所得的賞賜為數甚多，卻是「小不如意，則群聚而呼，持挺欲擊天子之大吏」。在歐陽修看來，朝廷難以控制統馭軍隊，其窘境無異於五代之時。²⁸ 〈原弊〉則指「強農」為國家之本，而募兵導致丁壯去農而從軍，對農業發展將造成根本的妨礙：

古之凡民長大、壯健者皆在南畝，農隙則教之以戰，今乃大異。一遇凶歲，則州郡吏以尺度量民之長大而試其壯健者，招之去為禁兵；其次不及尺度而稍怯弱者，籍之以為廂兵。吏招人多者有賞，而民方窮時爭投之。故一經凶荒，則所留在南畝者，惟老弱也，而吏方曰：「不收為兵，則恐為盜。」噫！苟知一時之不為盜，而不知其終身驕惰而竊食也。²⁹

由此可見，募饑民為兵以防其淪為盜賊的作法至遲在仁宗時代已被採行，反映出部分地方官員企圖藉由募兵來維持轄區的治安。但是，地方官員的一時權宜之計並不代表已形成政府的一貫政策或合理化募兵制的理念。在歐陽修看來，募饑民為兵或可救急於一時，卻對國家的長遠發展造成嚴重損害。假設真如晁說之所言，太祖在建國之初即宣誓「養兵」可以「為百代利」，視兵農分離為安定國家的良法，則歐陽修之言等同於批判祖制，在當時為何不會引發批判或責難？

²⁶ 《宋史》卷一九〇，〈兵志四〉，頁4711；《續資治通鑑長編》卷七一，大中祥符二年二月，頁1594；大中祥符二年六月，頁1617-1618。

²⁷ 李燾繫此奏於王沿被任命河北轉運副使時，但註明詳細上奏年月待考；見《續資治通鑑長編》卷一〇六，天聖六年七月，頁2476。

²⁸ 歐陽修，《歐陽修全集》（北京：中華書局點校本，2001），卷六〇，〈本論上〉，頁860-863。此文中有「今宋之為宋，八十年矣」，故應作於康定元年（1040）。

²⁹ 同前書，卷六〇，〈原弊〉，頁870-871。此文中有「自景德罷兵三十三年矣」，應作於景祐三年（1036）。

事實上，在仁宗朝，不僅未曾有人以「太祖之制」來反駁歐陽修的觀點，對募兵的批判意見更是隨著時間的發展而愈來愈多。這是因為西夏戰事爆發，宋軍連番失利，更加凸顯兵制上的缺失。於是，官員接連提出建立府兵或民兵以改革軍隊的計畫。例如：范仲淹在慶曆三年（1043）提出「十事疏」作為變法改革的藍本，在軍事上即以恢復府兵之制為重點。³⁰ 張方平、包拯（999-1062）等人皆以唐代的前例，向仁宗建議民兵可用。³¹ 相反地，我們在仁宗朝看不到肯定募兵制度的意見。

在西夏戰爭期間，北宋政府為求鞏固邊防，不僅更加重視河北、河東地區「強壯」的徵集，又在陝西地區組織「弓箭手」，徵召平民擔任軍事任務。戰爭結束之後，擴大民兵的工作仍持續進行。特別是在英宗時代（1064-1067），在韓琦（1008-1075）的主持下，在陝西、河東、河北三路組織平民為「義勇」，數量接近三十六萬人。³² 但是，隨著民兵數量的大幅增加，質疑或批評的意見也開始出現。民兵的徵調必然對平民的經濟活動造成妨礙，而地方官在徵集時往往只追求數量而不問平民的經濟和健康狀況，更容易導致平民的破產甚至死亡。梅堯臣（1002-1060）有〈田家語〉、〈汝墳貧女〉兩首詩，記載康定元年（1040）陝西徵集「弓箭手」，造成許多平民死於路途的悲慘景象。³³ 司馬光（1019-1086）在英宗治平元年（1064）激烈抗議在陝西擴大推行「義勇」的政策，一個主要原因亦在於此：

臣伏見康定慶曆之際趙元昊叛亂，王師屢敗，死者動以萬數。國家乏少正兵，遂籍陝西之民，三丁之內選一丁以為鄉弓手，尋又刺充保捷指揮，差於沿邊戍守。當是之時，閭里之間惶擾愁怨不可勝言。耕桑之民不聞戰鬪，官中既費衣糧，私家又須供送，骨肉流離，田園盪盡。陝西之民比屋彫殘，至今二十餘年終不復舊者，皆以此也。……自西事以來，陝西困於

³⁰ 范仲淹，《范文正公政府奏議》（見《范文正公集》〔收入《四部叢刊正編》第40冊〕），卷上，〈答手詔條陳十事〉，頁11。

³¹ 張方平的建議見《樂全集》（收入《景印文淵閣四庫全書》第1104冊），卷一三，〈武備論〉，頁3-7。包拯的建議見《包孝肅奏議集》（收入《景印文淵閣四庫全書》第427冊），卷八，〈議兵·請留禁軍不差出招置土兵〉，頁8-10；《續資治通鑑長編》卷一六六，皇祐元年二月，頁3986-3987。

³² 《宋史》卷一九〇，〈兵志四〉，頁4706-4708。

³³ 梅堯臣，《宛陵先生集》（收入《四部叢刊正編》第43冊），卷七，〈田家語〉、〈汝墳貧女〉，頁7-9。

科調，比於景祐以前，民力減耗三分之二，加之近歲屢遭凶歉，今秋方獲小稔，且望息肩，又值邊鄙有警，衆心已搖，若更聞此詔下，必大致警擾，人人愁苦，一如康定、慶曆之時，是賊寇未來而先自困弊也。³⁴

認爲西夏戰爭期間民兵徵集所造成的傷害，經二十多年仍難以復原，若再度組織民兵必然引發民間的騷動。

另一方面，司馬光認爲政府組織的民兵只是有名而無實，並不具備上陣作戰的能力：

今鄉兵則不然，雖有軍員節級之名，皆其鄉黨族姻，平居相與拍肩把袂、飲博鬪毆之人，非如正軍有階級上下之嚴也。若安寧無事之時，州縣聚集教閱，則亦有行陳旗鼓，開弓彊弩，坐作叫噪，真如可以戰敵者。彼若聞胡寇大入，邊兵已敗，邊城不守，胡騎殺掠蹂踐，卷地而來，則莫不迎望風聲，奔波迸散，其軍員節級將鳥伏鼠竄，自救之不暇，豈有一人能爲縣官率士卒而待寇乎？以臣觀之，此正如兒戲而已。³⁵

民兵看來數量龐大，訓練精熟，其實僅是承平時代的表象；一旦真正遭遇軍事危機，缺乏實戰經驗的民兵並無殺敵的能力與勇氣，政府消耗龐大的人力與物力所得之結果，不過是一場兒戲。此外，民兵制的推行，不僅妨害平民的日常生計，上陣作戰又將危及其生命。民眾若不願承受這些風險，可能走上叛亂一途。對統治階層而言，民兵的反叛顯然比不具戰鬥力更值得警惕。司馬光在熙寧三年(1070)九月上奏神宗，反對派任義勇戍邊，即對此有所憂慮：

近聞環慶路用義勇與西賊戰鬪，望風奔潰，死傷甚多，致主將陷沒，此義勇不可用之明驗也。臣竊聞議者猶欲教閱義勇以抗西賊。……國家既重賦斂以盡其財，又逼之戰鬪以絕其命，是驅良民使爲盜賊也。彼爲官軍則惜生，故望風退走；彼爲盜賊則必死，自可以一敵百。臣恐今日教之挽射擊刺，乃它日爲盜之資也。³⁶

政府訓練民兵的本意是有助於國家安全，但在司馬光看來，平民既要負擔賦稅，又要臨敵作戰，沈重的負擔反而可能造成平民群起反抗，而軍事訓練正可能助長他們對抗政府的能力。

³⁴ 司馬光，《溫國文正司馬公文集》（收入《四部叢刊正編》第41冊），卷三一，〈義勇第一劄子〉，頁7。

³⁵ 同前書，卷三二，〈義勇第四劄子〉，頁3-4。

³⁶ 同前書，卷四二，〈乞不令陝西義勇戍邊及刺充正兵劄子〉，頁4-5；《宋朝諸臣奏議》卷一二三，〈兵門·民兵上〉，頁1362。

司馬光是早期反對民兵制的代表人物，但他的奏書只是單純地提出對民兵的批判，並不涉及任何肯定募兵制的理念。他對英宗說：「若果然胡寇曾深入，因得義勇之力而敗退，今來刺義勇之後，正軍皆可廢罷，此乃萬世之長策也，願陛下行之勿疑。」³⁷ 也就是說如果民兵真能在軍事上產生效果，以民兵取代募兵亦無不可，只是他不認為義勇能夠產生實用。因此，在仁、英宗時期，官員對於兵制的爭議已經出現，募兵制頗受批判，但民兵制的成效亦受質疑，唯獨尚未見到合理化募兵的意見。

保甲政策與爭議的激化

神宗時代，王安石推動保甲法，企圖將長期以來恢復府兵的意見付諸實現，更激起了朝廷中對於兵制的辯論。為了說服神宗，王安石提出了諸多說法以批判募兵並合理化民兵體制，持反對意見者則相應地發展合理化募兵制的論述。在兩方論辯的激盪下，肯定募兵制度的論點開始逐步出現。

與過去提倡民兵制的諸多文臣相同，王安石計畫改革募兵制，有財政上的考量。熙寧二年（1069）十月，神宗與王安石討論節省財政支出，王安石即提出「減兵最急」，方法是「鼓舞三路百姓習兵」。³⁸ 可見王安石的軍事改革是希望以民兵取代募兵，以達到節財的目的，與仁宗朝以來提倡府兵論者相似。不過，王安石之所以反對募兵制，更是由於認定募兵是以「姦悍無賴之人」為兵。他在嘉祐五年（1058）上書仁宗時，即批判募兵素質的低劣導致國防情勢的不安：

今之學者以為文武異事，吾知治文事而已，至於邊疆宿衛之任，則推而屬之於卒伍，往往天下姦悍無賴之人，苟其才行足自託於鄉里者，亦未有肯去親戚而從召募者也。……今乃以夫天下之重任，人主所當至慎之選，推而屬之姦悍無賴、才行不足自託於鄉里之人，此方今所以認認然，常抱邊疆之憂，而虞宿衛之不足恃以為安也！³⁹

³⁷ 《溫國文正司馬公文集》卷三二，〈義勇第五劄子〉，頁3-4。

³⁸ 《續資治通鑑長篇紀事本末》卷六六，〈議減兵數雜數〉，頁2143。

³⁹ 王安石，《王安石文集》（收入《王安石全集》），卷一，〈上仁宗皇帝言事書〉，頁5-6。有關此一上書內容的詳細討論，參見〔日〕東一夫，《王安石新法の研究》（東京：風間書房，1970），頁923-977。

在王安石看來，召募體制造成軍人大多來自社會上才能和品行最差者，由他們承擔保衛國家之重任，實在令人感到不安。此一困境的產生，在於宋朝未能恢復先王之法，而是承襲五代的傳統，他在熙寧元年（1068）對神宗說：

然本朝累世，因循末俗之弊，……未嘗如古大有為之君，與學士大夫討論先王之法，以措之天下也。……兵士雜於疲老而未嘗申勅訓練，又不為之擇將而久其疆場之權；宿衛則聚卒伍無賴之人，而未有以變五代姑息羈縻之俗。⁴⁰

在王安石看來，宋的軍隊實為繼承五代「末世之俗」的產物，必須講求先王之法，另立軍制加以取代。具體的實施方式則參考唐代的府兵制，他在熙寧二年閏十一月對神宗言養兵之害，認為問題的根本在於「民與兵為兩」，而主張復府兵。⁴¹ 次月又在廷議時進一步闡釋此一理念：

（熙寧二年十二月乙亥）上問：「唐都關中，府兵多在關中，則為強本。今都關東而府兵盛，則京師更不足待外方。」安石曰：「府兵處處可為，又可令入衛。」（呂）公弼與韓絳皆以入衛為難。文彥博曰：「曹、濮人專為盜賊，豈宜使入衛？」安石曰：「曹、濮人豈可應募諸班諸軍者？應募皆暴猾無賴之人，尚不以為虞；義勇皆良民，又以有物力戶為將校，豈可卻以為虞？」⁴²

文彥博主張像曹州、濮州這樣盜賊屢見地區的民兵不能至京師執行宿衛工作，王安石的反駁是：現今京城禁軍中豈無曹、濮之人？在王安石看來，信任由「無賴」組成的禁軍，卻對由「良民」組成的民兵有所疑慮，實屬自相矛盾而難有說服力。由此可見，王安石從道德的角度，將「兵民為兩」的募兵與「兵民合一」的民兵截然二分為不同的群體，認定民兵是由有錢人（有物力戶）統帥良民而組成，絕對比由召募無賴的正兵更為忠誠可靠。在各地組織民兵以取代募兵所扮演的角色，乃成為王安石在兵制上的基本立場。

⁴⁰ 《王安石文集》卷三，〈本朝百年無事劄子〉，頁34。

⁴¹ 王安石撰寫的《熙寧奏對日錄》，轉引自《晦庵先生朱文公文集》卷八三，〈跋王荊公進鄴侯遺事奏藁〉，頁3。

⁴² 《續資治通鑑長篇紀事本末》卷六六，〈議減兵數雜數〉，頁2148-2149。《宋史》的記載相同，唯「曹、濮人豈可應募諸班諸軍者？」作「曹、濮人豈無應募？」見《宋史》卷一九二，〈兵志六〉，頁4773-4774。

不過，在執行的層面上，王安石考慮現實狀況，主張採取漸進的方式，而非斷然廢除募兵。熙寧三年七月，王安石計畫將北方原有的「義勇」加以訓練和教閱，他與神宗之間有以下的對話：

王安石進呈蔡挺乞以義勇為五番教閱事，上因論及民兵。安石曰：「募兵未可全罷，民兵可漸復，雖府界亦可為。至于廣南，尤不可緩，今中國募禁軍往戍多死，此害于仁政。陛下誠罷軍職，以所得官十二、三，鼓舞百姓豪傑，使趨為民兵，則事甚易成。」上患密院不肯措置義勇事，安石曰：「陛下誠欲行，則孰能禦？此在陛下也。」因為上言國之大政在兵、農。上曰：「先措置得兵乃及農。緣治農事須財，兵不省則財無由足。」安石曰：「農亦不可以為在兵事之後，前代興王知不廢農事乃能并天下。興農事自不費國財，但因民所利而利之，則亦因民財力而用也。」⁴³

神宗將「兵」放在施政上的第一優先，甚至超過儒家「農本」的傳統，對於軍事的重視可見一斑。作為最高決策者，神宗對於軍隊體制的態度實有決定性的影響。⁴⁴ 若只看此一記載，可能會認為神宗和王安石對於兵制改革的主張是一致的，即逐步組織民兵以減少募兵，達成省兵節財的目標。神宗更強調減少募兵為節財之要務，政府唯有在財政有餘的情況下才能興農事。

但是，當年十二月，司農寺訂定〈畿縣保甲條制〉，開始有系統地推行保甲，作為民兵組織的基礎時，神宗開始向王安石表達對民兵制的疑慮：

上曰：「民兵雖善，止是妨農事，如何？」安石曰：「先王以農為兵，因鄉遂寓軍旅。方其在田，什伍已定，須有事乃發之以戰守，其妨農之時少。今邊陲農人則無什伍，不知戰守之法，又別募民為戍兵。蓋邊人耕織不足以給衣糧，乃至官司轉輸勞費，尚患不足，遇有警急，則募兵反不足以應敵；無事，則百姓耕種不足以給之，豈得為良法也！」上曰：「止是民兵未可恃以戰守，奈何！」安石曰：「唐以前未有黥兵，然可以戰守。臣以為募兵與民兵無異，顧所用將帥如何爾。將帥非難求，但人主能察見

⁴³ 《續資治通鑑長編》卷二一三，熙寧三年七月，頁5171-5172。

⁴⁴ 過去對於神宗時期改革運動的研究以王安石為焦點，一九八〇年代以來，學者日漸重視神宗作為決策者的角色與其產生的影響，陸續發表相關研究，崔英超和張其凡於二〇〇四年發表的〈熙豐變法中宋神宗作用之考析〉一文中對此趨勢有所討論，但也指出學界對於神宗的研究仍顯不足。該文見《暨南學報（人文科學與社會科學版）》（廣州）2004.3：116-123。

群臣情偽，善駕御之，則人材出而為用，而不患無將帥；有將帥，則不患民兵不為用矣！」⁴⁵

由此可知，王安石的理想在於透過軍事組織，動員農民，恢復「先王以農為兵」的傳統；神宗卻擔心兵與農的結合，將造成農民分身乏術，可能使農業產量與軍隊戰力同時趨於低落。王安石在回答時顯得辭窮，無法針對此種質疑提出有力的回應，只是繼續批判募兵；強調兵農分離的現況，導致邊區駐軍在平時缺乏衣食，到戰時又無力應敵的困境，必須有新的政策加以解決。顯然，王安石的回答僅觸及當前的缺失，未能對農民如何兼顧農事與戰鬥提出具體的答案。至於「募兵與民兵無異，顧所用將帥如何爾」的說法，未免強辭奪理，若照此邏輯，國防的強化應從擇將帥入手，又何須對軍隊體制進行改革？因此，神宗的疑慮很難被化解，也影響到他推動民兵制的決心。

隨著保甲政策的推行，反對聲浪不斷出現。熙寧四年（1071）三月，神宗在面對臣僚關於保甲政策的批評時，曾對王安石說：「久遠須至什伍百姓為用，募兵不可恃」，⁴⁶ 表達對以民兵為軍隊主體政策的支持。但是，他同時向其他的大臣詢問對募兵與民兵優劣的意見，神宗顯然已經對以民兵為軍隊主體的計畫產生疑慮。樞密使文彥博為此寫了一篇奏章，全面批判王安石的觀點。⁴⁷ 文彥博的論點可分為三大部分。首先，他極度肯定既有募兵體制，認為組織完備，並無進行改變的必要：

三、四年前，樞密院檢錄得開寶初至治平中，內、外兵馬大數頗甚詳備，遂議酌中定為永額，比至道前即差多，方慶曆中即頗減。內壯根本，外護邊陲，去冗留精，適用損費，蒐補訓練，皆有條理。又以三路鄰於羌胡，即有屬戶、蕃兵、弓箭手之類；以至次邊州軍，盡置義勇，緩急調發，以應征防。若守將處之得宜，經久必無闕事。兼向時諸路郡縣，額外增置弓箭手，亦欲防虞盜賊。如此紀綱，臣以謂深協方今之宜，頗得備預之理。設有未至，或有廢墜，即當彌縫振舉之可也。恭惟太祖、太宗之定天下也，止用此兵。真宗、仁宗、英宗之守天下也，亦用此兵。累聖相承，而

⁴⁵ 《續資治通鑑長編》卷二一八，熙寧三年十二月，頁5300。

⁴⁶ 同前書，卷二二一，熙寧四年三月，頁5375。

⁴⁷ 文彥博，《文潞公文集》（北京：線裝書局影印明嘉靖五年刻本，2004），卷二〇，〈論本朝兵政〉，頁7-8；並可參見《續資治通鑑長編》卷二二一，熙寧四年三月，頁5376-5377。以下引文皆出自同一來源，不再一一註明。

無異道，歷年彌久，而無異法，故臣以謂協當今之宜，得備預之理，有未至而廢墜者，彌縫而振舉之可也。

藉由強調當時的禁軍數量比仁宗時代已多所削減，文彥博主張「省兵」並無必要。他也指出，自宋開國以來，募兵就是軍隊的主體，並有蕃兵、義勇、弓箭手等作為輔助，整體設計十分完備，而且之前諸帝相承，並無更動。如果有需要加強，也僅須針對未能有效執行的部分進行補足。接著，他進一步強調祖宗以來軍事體制的優點：

今陛下以睿聖之德，承祖宗隆盛之業，中原之人不識兵戈者幾百年。歷觀前古，致治未有如此之安且久也。故生齒繁□，逾於二漢；封疆廣遠，過於三代。……陛下必欲捨此，而別求治道以致太平，更易兵制以張威武，固非臣愚所及。

強調宋代長治久安的成就早已超越兩漢、三代，建議神宗不必「別求治道」，文彥博企圖藉由建立本朝傳統的優越性，來削弱王安石「復先王之制」主張的合理性。在文章的最後，文彥博請求神宗讓他辭去樞密院的職位，並對組織平民為兵可能導致的負面影響提出警告：

況臣備位樞府，所主惟兵，不能上副盛意，委曲經畫，尸祿之責所不能逃。伏望聖慈察臣前後累上章奏，聽解樞機之重柄，并還將相之印綬，得以散秩俾守外郡，從愚臣知止之分，全朝廷退人之理，臣不勝大幸。然臣久蒙天地之恩，敢忘犬馬之報。竊謂兵民猶水，水能載舟，亦能覆舟。禁暴戢兵，武之七德，不戢自焚，自古所戒。凡更制維御之方，深願慎之、重之。區區之誠，庶補萬一，冒犯宸聽，不任隕越惶懼之至。

值得注意的是，文彥博強調「兵民猶水，水能載舟，亦能覆舟」，完全是從控制人民的角度的，思考民兵組織所可能衍生的弊端。他認為對平民施以軍事訓練，改變兵農分離的現狀，固然可能強化國家的武備，但精通武藝的平民卻有推翻趙宋政權的可能。

文彥博的反對未能阻止王安石的計畫，但神宗也不讓文彥博去職。由此可見，神宗即使未完全贊同文彥博的批判，至少部分內容是讓他心動的。此後的幾年間，王安石依照自己對府兵制的理解，推動民兵的組織和訓練，並不斷與朝中的反對者進行論辯。雙方爭執的焦點集中於文彥博前述的兩大主張：省兵節財的非必要性與民兵組織的潛在危險。例如：熙寧五年（1072），王安石與文彥博在討論禁軍「逃亡之法」的修訂時，也牽扯上「省兵」的議題：

樞密使蔡挺請沿邊而亡滿三日者斬。安石曰：「沿邊有非軍興之所，不可一概坐以重刑。本立重法，以禁避寇賊及軍興而已。」帝曰：「然。」文彥博固言：「軍法臣等所當總領，不宜輕改，如前代銷兵乃生變。」安石曰：「前代如杜元穎等銷兵，乃其措置失當，非兵不可銷也。且當蕭俛時，天下兵至多，民力不給，安得不減？方幽州以朱克融等送京師，請毋遣克融還幽州煽眾為亂，而朝廷乃令克融等飄泊京師，久之不調，復遣歸北。克融所以復亂，亦何預銷兵事？」⁴⁸

藉反對修訂軍法，進而提及唐穆宗時代「銷兵」政策引發的叛變，文彥博顯然是在藉題發揮，質疑王安石省兵主張可能造成政權的不穩。而王安石以唐穆宗時代「天下兵至多，民力不給，安得不減？」為理由加以反駁，則是重申養兵耗財的弊端必須解決的一貫立場。

在民兵可能危害政權安定的議題上，提出質疑者並不只文彥博而已。熙寧五年，參知政事馮京（1021-1094）也對神宗表達相似的憂慮：「張角以有部分故能為變，今保甲亦恐豪傑有乘之者。」⁴⁹ 以東漢黃巾之亂為前例，認為起而為亂者必須先在民間擁有組織，而保甲的推行正可能為有心叛亂者所利用。面對此種聲浪，王安石的回應是：「三代禁防百姓嚴密之意，能什伍其民，維持之以法制，則天下定。」⁵⁰ 主張保甲軍事方式組織人民，就能達到防制百姓為非作歹的目的。此種仿效「三代」的體制，既是政府穩固統治的工具，不可能為反叛者所利用。由此亦可看出，安石推行保甲同時具有恢復他素來崇尚的三代「什伍百姓之法」的用意。

隨著朝廷中爭議持續進行，神宗受反對意見的影響，立場開始改變，儘管他仍同意王安石以民兵制衡募兵的主張。他在熙寧五年一月與王安石有以下的對話：

上言：「太祖善御兵。」又言斬川班事，安石曰：「五代兵驕，太祖若所見與常人同，則因循姑息，終不能成大業。惟能勇，故能帖服此輩，大有所為。然恃募兵以為國，終非所以安宗廟、社稷，今五代之弊根實未能除。」上曰：「如慶卒柔遠之變，賴屬戶乃能定。慶卒所以不敢復偃蹇者，懲柔遠之事，恐屬戶乘之故也，然則募兵豈可專恃？」⁵¹

⁴⁸ 《宋史》卷一九三，〈兵志七〉，頁4811。

⁴⁹ 《續資治通鑑長編》卷二三〇，熙寧五年二月，頁5589。

⁵⁰ 同前書，卷二三〇，熙寧五年二月，頁5590。

⁵¹ 同前書，卷二二九，熙寧五年一月，頁5580。

可見，神宗對於募兵的驕縱頗有戒心，認為防制驕兵之法在於以其他軍事力量相制衡，例如邊境上的蕃兵（屬戶），因此，國防安全不可全然依賴募兵。但是，神宗不放心募兵，對於民兵同樣有所戒懼。熙寧五年五月，神宗與王安石首次在保甲政策上爆發明顯分歧，起因即在於此：

（熙寧五年五月）他日，上批付中書：「保甲浮浪無家之人，不得令習武藝。」安石曰：「武藝絕倫又累作凶惡，若不與收拾，恐生厲階。」上曰：「可收拾作龍猛之類。」安石曰：「須隨材等第與收拾。」上終慮浮浪人習學武藝為害，以保甲法不如禁軍法嚴密。安石曰：「保甲須漸令嚴密，縱使其間有浮浪凶惡人，不勝良民之眾，即不能為害。」⁵²

神宗擔心組織平民進行軍事訓練，可能強化無賴之徒作姦犯科的能力，對於政府不利，與前述司馬光、文彥博、馮京等人的擔憂是一致的，顯然是受到這些議論的影響。在王安石看來，作姦犯科之徒是社會中潛存的不安力量，的確需要加以控制，而保甲組織就是防範的機制。透過保甲組織多數的良民，將能有效防制少數不逞之徒為亂。神宗顯然並不接受此一理念，認定只有將無賴之徒召募為禁軍，置於嚴密軍法的控制下，才能有效防範。因此，訓練民兵導致社會不安的疑慮始終存在於他的心中。當兩個月後保甲開始在河南地區推行時，神宗又對王安石說：「曹州人喜為盜，若習兵得無不便乎？」⁵³顯然，就社會控制的角度而言，神宗無法接受全盤以民兵取代募兵的意見。

王安石推行保甲是希望減少募兵，但是，神宗雖有意推動民兵，卻對全面以民兵取代募兵的任務頗有疑慮，王安石則幾度向神宗表達他並非計畫全面取消募兵。他在熙寧三年對神宗說：「募兵未可全罷，民兵可漸復。」⁵⁴又說：「然臣已嘗論奏，募兵不可全無。《周官》國之勇力之士，屬於司右，有事則可使為選鋒，又令壯士有所羈屬，亦所以弭難也。」⁵⁵顯然，他也承認募「壯士」為兵有鞏固統治的功能，但這些募兵終究只是軍隊中的少數。在王安石的規劃中，兵制的改革須逐步推行，未來國家的軍隊是以民兵為主體，而召募兵的對象只是少數的「勇力之士」。熙寧四年，王安石更清楚地對神宗指出：民兵初期的功能在

⁵² 《續資治通鑑長編》卷二三三，熙寧五年五月，頁5650。

⁵³ 同前書，卷二三五，熙寧五年七月，頁5710。

⁵⁴ 同前書，卷二一三，熙寧三年七月，頁5171。

⁵⁵ 同前書，卷二一八，熙寧三年十二月，頁5299。

「使與募兵相參，則可以消募兵驕志，省養兵財費，事漸可以復古」。⁵⁶顯然兵制改革的最終目標仍是「復古」，也就是三代兵農合一的理想，民兵與募兵的「相參」只是過渡的手段。因此，他雖然同意募兵存在的必要，但這些募兵顯然只是居輔助地位的少數。在此情況下，王安石仍不斷利用機會強調民兵優於募兵，以及削減募兵的可行性，持續與神宗發生爭議。

神宗既對民兵取代正軍的工作有所疑慮，便無意於削減募兵的數量。熙寧六年（1073）八月，神宗與王安石為陝西路供應弓箭手糧草一事相爭辯，即牽涉到兩人對於削減募兵數量的認知差異：

上曰：「如保甲、義勇，將來豈不費糧草？」安石曰：「保甲、義勇，乃須計置減募兵，以其糧米供之，如府界罷四千兵，所供保甲之費，才養兵所費之十三。」上曰：「府界募兵亦未減得。」安石曰：「既有保甲代其窠坐，即不要此四千募兵。可指合要兵數，減此四千。今京師募兵，逃、死放停一季，亦須及數千，但勿招填，即是減得。」⁵⁷

民兵組訓成功後，開始執行軍事任務，仍須政府供應後勤的開支，王安石認為民兵既可取代正兵的工作，應裁減募兵，將部分省下的經費轉移供應民兵的經費。但是，神宗不願削減募兵數量以供應保甲的開支，對於保甲的推動可以減少軍費的主張，似乎也產生了懷疑。他的立場顯然已與熙寧三年說「兵不省則財無由足」時有很大的改變。

儘管神宗已表達反對減少募兵的立場，王安石仍不願放棄其理想，雙方在熙寧八年（1075）四月又為募兵與民兵的優劣爭辯：

又論河北事，安石以為募兵不如民兵，糴米不如興農事。先是，安石在江寧，嘗言兵少，乞募兵。於是，上舉以問，安石曰：「今廂軍誠少，禁兵亦不多，然須早訓練民兵，民兵成則當減募兵。」上曰：「禁軍無賴乃招募，非農民比，盡收無賴而厚養之，又重祿尊爵養其渠帥，乃所以弭亂。」安石曰：「臣在翰林，固嘗論黥兵未可盡廢，但要民兵相制。專恃黥兵，則唐末、五代之禍可見；且黥兵多則養不給，少則用不足，此所以須民兵也。」⁵⁸

⁵⁶ 《續資治通鑑長編》卷二二一，熙寧四年三月，頁5392。

⁵⁷ 同前書，卷二四六，熙寧六年八月，頁5999。

⁵⁸ 同前書，卷二六二，熙寧八年四月，頁6375。

神宗再次強調無意削減募兵的數量，並以消弭內亂為理由，拒絕以民兵取代募兵。顯然他已改變「久遠須至什伍百姓為用，募兵不可恃」的主張，仍將募兵定位為軍隊的主體。由此看來，反對民兵的官員從政權穩定的角度所提出的質疑，似乎影響了神宗的立場，招募無賴以消弭內亂，成為他在規劃兵制上考慮的要素之一。但是，「弭亂」顯然不是王安石考慮軍隊體制的重點，他關心的是：募兵太多則政府財力不足，數量少則不足以承擔防務，此種兩難的問題應如何解決。因此，從財政及邊防上的考量，王安石強調民兵優於募兵，軍隊須以民兵為主體。兩人關心的重點既不相同，對於兵制的主張便難以形成共識。

要想以民兵取代正兵的功能，則不僅要增加民兵的數量，更要使其真正具有戰鬥能力。針對此點，王安石在熙寧八年四月力主河東路大幅削減正軍養馬的數量，代之以義勇、保甲的養馬，使民兵在戰時有足夠的戰馬抗敵。不過，樞密院官員反對此一提議，引發雙方的爭辯。王安石主張訓練民兵既然是為了取代募兵，民兵就必須擁有戰馬以應付未來作戰的需求，故須將正軍養馬的經費轉移支應民兵養馬之所需。樞密院官員則認為減少正軍養馬的數量，將立即損害軍隊的戰力，主張等民兵養馬有成後再行定奪，認為「若朝廷且令官軍、民兵兩不廢弛，訓練經久，必有可用」。最後神宗終究採納樞密院的主張，不削減正兵養馬的開支，而以三司經費支應民兵養馬的需要。⁵⁹ 由此可見，神宗雖推行保甲，卻不願因此而減少正兵的數量和相關的軍費支出。熙寧八年已是王安石執政的末期，他企圖藉推行保甲以取代正兵，並減少養兵經費的目標，終究得不到實現。

因此，「新政」的推行並未減少北宋的募兵數量，而是走向維持募兵與擴張民兵並行，使得軍隊數量更形膨脹。這個結果的產生並非因為王安石無意改變募兵制。從仁宗時代上〈言事書〉開始，王安石對募兵體制不斷批判，只是神宗對於軍事的改革始終自有主張。從他與王安石的論辯中可以看出，神宗對於民兵的戰鬥力與可靠性存有疑慮，仍將募兵定位為國家軍隊的主體，而以組織民兵來達到既牽制又輔助正兵的雙重目的。神宗始終以宋的軍力不足以對抗契丹為憂，其所關注的重點在如何有效地訓練軍隊，將之用於戰場。因此，修訂兵書，強化士兵的訓練才是神宗關注的焦點。⁶⁰ 這與王安石從財政和道德的角度思考，視改革

⁵⁹ 《續資治通鑑長編》卷二六二，熙寧八年四月，頁6405-6406。

⁶⁰ 《宋史》卷一九五，〈兵志九·訓練之制〉，頁4859說：「神宗留心武備，既命立武學、校《七書》以訓武舉之士，又頒兵法以肄軍旅，微妙淵通，取成于心，羣臣莫望焉。」顯示神宗在軍事改革上有其獨特的關注重點。

軍隊組成方式為實現「先王之法」的手段，有很大的差異。募兵與民兵並用的結果，造成軍費的支出始終不能減少。正因如此，批判養兵的言論並不因王安石的去職而消失。例如：於神宗朝曾任翰林學士的孫洙（1031-1079）就批評：「前世之兵，未有猥多如今日者也；前世制兵之害，未有甚於今日者也。」⁶¹ 元豐二年（1079），河北路轉運判官呂大忠上奏，指出國家的心腹大患不在於外敵的入侵，而是養兵消耗了大量資源，除患之法在於削減禁軍：

必使天下井牧其地，伍兩其民，無事則耕，有事則戰，是臣之願也，未可遽行。如漢之屯田，唐之府兵，亦足為善法，而不能盡用，則今日養兵，終危道也。……臣謂今日之寨戶近於屯田，今日之義勇近於府兵，如廣募而精教之，以銷禁兵之弊。一寨戶之勇過於禁兵十人，五義勇之費不敵禁兵一人，以此校之，養兵大費已省其半矣。⁶²

呂大忠的論點與王安石十分類似，以恢復兵農合一為最終的目標，但必須透過仿效漢代屯田與唐代府兵逐步達成，而組織義勇和寨戶以取代募兵則為當前具體可行的方式。

相反地，朝廷中也有肯定既有兵制的意見。曾鞏（1019-1083）在元豐三年（1080）十一月上奏中，讚揚宋代的募兵為超越前代的優良制度：

臣聞古者兵出於農，故三時耕稼，一時閱武，其於四時蒐田，則又率之從事。然則農之用力於兵，以少言之，歲當兩月，計其大槩，則今之專力之兵，一當古之兼農之兵六。先王之制：天子六軍，大國三軍，次國二軍，小國一軍，軍萬二千五百人，其餘夫以為羨卒。周有天下，諸侯之國千有八百，以中數率之，通有兵二萬五千，為兵四千五百萬，而羨卒未在其數。以今之兵一當其六，今有兵百萬，為八、十倍少於古。以跡言之，其專力、兼農之勢固異，以多少言之，其用人之力，費人之財，今可謂省矣！古者兵出於農，故干戈、車乘、馬牛亦皆取具，而國無預焉；今兵出於國，故干戈、車乘、馬牛亦皆取具，而民無預焉，此今之兵又於民為便者也。……宋興，撥亂世反之正，太祖外削藩服，而歸之軌道；內操師旅，而束以法制。天下之惡子，非鰓之以刑，而自列於行伍；非毆之以

⁶¹ 王明清，《揮塵錄》（北京：中華書局，1961），餘話，卷一，頁285。孫洙的事跡見王偁，《東都事略》（北京：北京圖書館出版社，2006），卷八五，〈孫洙傳〉，頁6；《宋史》卷三二一，〈孫洙傳〉，頁10422-10423。

⁶² 《宋朝諸臣奏議》卷一二一，〈兵門·兵議下·上神宗論養兵〉，頁1334。

暴，而自就於繩墨，以鎮城邑，以戍疆場。非獨為朝廷之用，其於天下之良民，得以樂職而安業者，實賴其力。況又其費少於古，其便多於民，近世以來制兵之善，未有及此者也。⁶³

我們很難確定以史學素養著稱的曾鞏是否真的相信周代有超過四千五百萬的軍隊。但是，他宣稱周代軍隊的數量是宋朝的八至十倍，顯然是為了削弱王安石等人復行三代兵農合一主張的合理性，以凸顯本朝兵制優於前代之處。宋代養兵百萬的事實，在曾鞏的描述中具有諸多優點：消耗較少的人力和財力，軍需用品又不須平民準備；並且將天下之「惡子」轉化成軍人，以護衛國家，使良民得以安居樂業。如此一來，「費少」與「便民」成為合理化募兵的理由。

由以上討論可知，熙寧年間的軍事政策更加確立了北宋募兵與民兵並行的體制，也激化了北宋君臣對於募兵與民兵優劣的爭議。長期以來，民兵制的倡議者多質疑召募無賴為兵的可靠性及養兵造成的財政困境，而以「三代兵農合一」作為改革的依據。支持募兵制者不僅要對推廣民兵組織所可能產生的負面影響提出質疑，也勢必建立合理化募兵制的理論依據。強調太祖兵制為優於前代的傳統，以「兵民分離」可控制無賴之徒及減少平民的兵役負擔，來合理化養兵的支出，乃成為支持募兵論者的主要觀點。神宗受到這些議論的影響，逐漸形成自己的立場，在王安石去職後，他親自主導政策的走向，以整頓軍隊、對外擴張為其首要重點。元豐四、五年間，正是他自覺施政有成，積極對外用兵的時期。他在元豐五年（1082）六月，與大臣討論對外用兵政策時，也對於自己整頓軍事的想法提出總結：

（上）又曰：「天下事莫重於兵，社稷安危所繫，措兵既定，則其他皆粉澤而已。」章惇曰：「古人以戎、祀為大事，蓋事神、治人莫重於此。」上曰：「戎與兵異。甲冑起戎，蓋兵至於用，則謂之戎。祭祀測鬼神之情狀為難，用兵測敵人之情狀為難，古人所以常合而言。」……又曰：「前世為亂者，皆無賴不逞之人。藝祖平定天下，悉招聚四方無賴不逞之人以為兵，連營以居之，什伍相制，節以軍法，厚祿其長，使自愛重，付以生殺，寓威於階級之間，使不得動。無賴不逞之人既聚而為兵，有以制之，無敢為非，因取其力以衛養良民，各安田里，所以太平之業定，而無叛

⁶³ 曾鞏，《元豐類藁》（臺北：國立故宮博物院影印元刊本，1988），卷三〇，〈請西北擇將東南益兵〉，頁11-12。

民，自古未有及者。藝祖養兵止二十二萬，京師十萬餘，諸道十萬餘。使京師之兵足以制諸道，則無外亂；合諸道之兵足以當京師，則無內變。內外相制，無偏重之患，天下承平百餘年，蓋因於此。」王珪曰：「《國朝會要》言國朝兵制雖詳，然莫能推明其意。」張璪曰：「非陛下神聖，孰能知之。」⁶⁴

神宗即位之初，曾詢問王安石「本朝所以享百年天下無事之故」，⁶⁵ 經過十多年來有關於兵制的爭議，神宗似乎已找到了答案。長期安定的根本原因在於「措兵既定」，而所謂的「措兵」是指平時軍隊的組織，而非戰場上的軍事行動。太祖「措兵」的成功，在於召募無賴之徒為兵，加以嚴密的控制，使一般平民免除兵役，安居田里而不會反叛；並且使中央與地方的軍隊數量相近，形成相互牽制，兩項要素的配合，使得政府得以有效控制社會而維持長期穩定。此種論述根基於神宗在熙寧八年提出召募無賴為兵以「弭亂」的說法，並融合文彥博、曾鞏等人肯定太祖兵制的觀點，形成以社會控制為核心，而美其名為「衛養良民」的理論，並將之歸功於太祖的發明。由王珪 (1019-1085) 與張璪 (?-1093) 的回答來看，神宗對於募兵制的闡釋實為他們前所未聞。顯然，神宗在此樹立了一個有關於太祖創立理想兵制的典範，⁶⁶ 在王安石看來是承襲「五代姑息羈縻之俗」的募兵制，反而被神宗詮釋為國家安定的基石。

神宗公開肯定募兵制，等於否定了王安石以民兵取代募兵的主張。但是，神宗認為民兵具有制衡和輔助正軍的功能，因而繼續推行保甲制，確立雙軌並行的軍隊組織。⁶⁷ 在元豐年間，神宗積極將訓練「正兵」的方式應用於保甲之上，並擴大其實行範圍。⁶⁸ 在保甲組織推廣的同時，正軍的數量亦持續擴增。⁶⁹ 事實

⁶⁴ 《續資治通鑑長編》卷三二七，元豐五年六月，頁7883-7884。

⁶⁵ 《王安石文集》卷三，〈本朝百年無事劄子〉，頁33。

⁶⁶ 南宋林駟在記載神宗此一論述後說：「深矣哉，我藝祖立國之謀也；神矣哉，我神宗察治之智也。」亦可證明此種對太祖兵制的詮釋出於神宗個人的發明；見《古今源流至論》（收入《景印文淵閣四庫全書》第942冊），續集，卷一，頁34。

⁶⁷ 為確保正兵與保甲體制的並行不悖，神宗以嚴格的罰則，禁止擔任保甲的平民應募成為正軍；參見《續資治通鑑長編》卷三三四，元豐六年三月，頁8041。

⁶⁸ 例如：從元豐二年開始，河北、陝西地區的義勇、保甲要比照正軍誦習「教閱法」；見《宋會要輯稿》兵二之一五。元豐年間政府強化保甲軍事訓練的詳細情形，參見東一夫，《王安石新法の研究》，頁764-769。

⁶⁹ 李燾引《兵志》的記載，指熙寧年間禁軍數為五十六萬八千多人，元豐時禁軍為六十一萬兩千多人；見《續資治通鑑長編》卷三五〇，元豐七年十二月，頁8397。

上，神宗將自己所詮釋的「藝祖養兵之制」與王安石提倡的「三代民兵之制」結合，成為相輔相成的體制，共同構成他推動開疆拓土事業的資本。⁷⁰ 只是這樣綜合性的軍事政策，出於神宗的獨創，其實行的結果不論對倡議民兵或募兵的官員而言都難以滿意，以致神宗身故之後，批判聲浪四起。

祖宗之制與三代之法的對抗

王安石削減募兵的努力不僅未能實現，反而在推動保甲的過程中，促成肯定募兵制論述的發展。王安石的民兵主張一方面倡議「復三代之法」，一方面批判「召無賴為兵」，反對王安石者勢必在這兩方面提出反駁。神宗在元豐五年對兵制的評論，既樹立了太祖在「措兵」上超越前代的典範地位，又以有利於社會控制來合理化召募無賴為兵的政策。因此，他對於召募制的肯定很容易被利用來駁斥民兵論的不當。神宗死後，批判保甲政策的官員往往引神宗的觀點為據，即使神宗正是保甲的積極推動者。

元豐八年（1085）三月，神宗去世後，朝臣紛紛提議廢止新法，保甲法亦是受攻擊的焦點之一，相關的奏章頗多。⁷¹ 反對者不僅指出保甲政策造成的各種實際危害，他們也憂慮「民習武事」的結果將導致社會治安的惡化。⁷² 於是，他們經常以保甲有礙社會安定為由，來批判王安石復「三代兵農之制」之不當。例如：元祐元年三月，御史孫升糾彈在河北地區主持保甲政策的劉定和狄諤，並援引宋太祖為典範來批判復行「三代之法」：

伏以先朝始議推行天下保伍之法，要在辨察姦偽，屏除盜賊而已。小人欺罔，遂進邪說，令教府界、三路之民，使之知兵。嗚呼！其亦不思而已矣。自先王道德之澤熄，而禮義之俗壞；三代井田之法廢，而兼并之徒

⁷⁰ 神宗對西夏用兵，以正軍為主力，同時亦調動保甲、義勇以支應後勤。例如：元豐四年七月下詔：「將來入界，陝西義勇、保甲除占使并應募人外，許差饋運糧草，如不足即差夫。」民兵甚至直接參與戰鬥工作，例如：元豐六年三月下詔：「攻米脂城義勇、保甲，重傷賜絹三十匹，稍重減半，輕傷十匹至七匹。」分見《續資治通鑑長編》卷三三四，元豐四年七月，頁7605；卷三三四，元豐六年四月，頁8043。

⁷¹ 《宋朝諸臣奏議》就收錄了八篇；見卷一二四，〈兵門·民兵下〉，頁1364-1376。

⁷² 元祐元年二月，蘇轍上言：「民自近歲皆苦於重斂，儲積空匱。若此月不雨，饑饉必至，盜賊必起。保甲之餘，民習武事，猖狂嘯聚，為患必甚。」見《續資治通鑑長編》卷三六六，頁8784。

興。千百年間，積習陵夷，兵民乃判。世變之異，惟聖智為能通之。以太祖、太宗雄材大略，深慮遠謀，并一四海，降懾群雄，措子孫帝王萬世不拔之規模，顧不知養兵之為費，而獨嚴兵器之禁者，示民不可使知兵也。⁷³孫升認為自井田之法消失，兵、民之分早已確立，主政者必須體認局勢的變異，發展新的軍事體制，而非一味復古。宋太祖、太宗採行募兵，正是為後代奠定奉行的典範，「示民不可使知兵」以強化社會控制，比節省養兵的開銷更為重要。元祐年間（1086-1094）編纂《神宗實錄》的史官，也引用神宗的意見批判王安石的民兵政策：

初，王安石議減正兵，以保甲民兵代之，於是始置提舉教閱之使，後又及於西北三路。太祖皇帝懲唐末、五代之亂，始為軍制，聯營厚祿，以收才武之士；宿重兵于京師，以消四方不軌之氣，番休互遷，使不得久而生變，故百餘年天下無事，雖漢、唐盛時，不可以為比。養兵之費，一出於民，而禦戎捍寇，民不知有金革之事。安石曾不深究，而輕議變易，苟欲以三代之法行之於今，蓋不思本末不相稱，而利害異也。世議不以為然，後卒改焉。⁷⁴

這段稱頌太祖募兵之制的議論，實為神宗元豐五年論點的刪節版，以太祖為養兵體制的創始者，將天下百年無事歸功於治軍的得法，以「民不知有金革之事」來合理化人民支付養兵開銷的事實，並進而利用神宗的觀點批判保甲法，指謫王安石不知太祖軍制的優點而欲復「三代之法」的不當。

元祐諸臣既肯定募兵的功能，也反對削減募兵的數量。「養兵衛民」的說法成為他們合理化龐大軍費支出的依據。例如：在元祐六年（1091）討論如何刪減政府開支時，主政大臣特別強調軍費的支出不應減少：

（元祐六年十月）丙寅，邇英讀《寶訓》至節費，呂大防奏曰：「浮費固當節，至於養兵以禦患而民不勞。故養兵之費不可節。」王巖叟曰：「大凡節用，非謂偶節一事便能有濟。須每事以節省為意，則積日累月，國用自然有餘。」上曰：「然。」⁷⁵

⁷³ 《續資治通鑑長編》卷三七二，元祐元年三月，頁9019。

⁷⁴ 同前書，卷三〇一，元豐二年十一月，頁7324，李燾自注：「此據墨本編入。」「墨本」指元祐時期修成的《神宗實錄》。

⁷⁵ 同前書，卷四六七，元祐六年十月，頁11149。

以「禦患而民不勞」來合理化募兵的花費，並且強調節省財用並非透過改革單一項目就能達成。由此可見，隨著募兵制合理化論述的發展，「省兵節費」主張的合理性直接遭遇到挑戰，這個自仁宗朝以來不斷被提出的政治訴求，在當時大臣的眼中已不具價值。

等到紹聖年間（1094-1098），哲宗親政，以恢復神宗的政策為施政主軸，新黨再度掌權，重修《神宗實錄》，⁷⁶ 對於前述元祐史臣的議論十分不滿，特別寫了一條簽貼加以反駁：

檢會王安石《日錄》，安石嘗建言于先帝曰：「惟太祖軍制于今可行，今所置保甲，民兵也，於太祖軍中制法並不相干。」則先朝未嘗改太祖軍制，前史官乃以三代兵農之法為非，以誣先朝善政，合刪去。⁷⁷

由於王安石的《日錄》已亡佚，我們無從得知王安石是在何種狀況下對神宗論說保甲與太祖軍制不相妨礙。不過，紹聖史臣引用此段文字，反映了新黨在重新推行教閱保甲時，既要重申「三代兵農之法」的正當性，同時又須強調保甲並未違背太祖舊制，以防反對者批判民兵組織違背了太祖所立之法。自王安石推動變法以來，反對者不斷以違背「祖宗故事」或「祖制」為由提出異議，元祐以來更是如此。「祖制」在宋代的政治論述中具有極高的權威，成為政治人物用以合理化自己主張及批判政敵的工具。新黨中人自不能承認他們的作為是在違反「祖宗家法」，以免自貽政敵話柄。⁷⁸ 因此，他們極力辯駁保甲的推動無關於改變太祖所訂之兵制。如此一來，保甲的復行便無礙既有的募兵體制。新黨中人只復行民兵之制而不談減少正兵，⁷⁹ 實質上已悖離了王安石推動軍事改革的原意。

不過，由於「三代兵農之法」仍是新黨重新推動保甲政策的依據，反對者自會引用別的典範加以對抗。晁說之指兵、農分離出於宋太祖之創制，其目的即是引用優於前代的「祖宗之制」來反駁「合兵民為一，古之制也」的論點。⁸⁰ 神宗

⁷⁶ 《神宗實錄》經多次修訂，產生了不同的版本，詳情參見王德毅，〈北宋九朝實錄修纂考〉，氏著，《宋史研究論集·第二輯》（臺北：新文豐出版公司再版，2008），頁102-113；蔡崇榜，《宋代修史制度研究》（臺北：文津出版社，1991），頁82-98。

⁷⁷ 《續資治通鑑長編》卷三〇一，元豐二年十一月，頁7324，李燾自注。

⁷⁸ 關於宋代「祖宗家法」在政治運作上的意義參見鄧小南，《祖宗之法》一書，特別是頁436提及王安石亦曾以祖宗舊制為理由，來反制政敵之主張。

⁷⁹ 紹聖以降，新黨中人推行保甲政策，反而使軍隊的數量益形增加，最後成為北宋軍事上的致命傷，葉適對此有深刻的批判；參見葉適，《葉適集》（北京：中華書局點校本，1961），《水心別集》，卷一一，〈兵總論二〉，頁782。

⁸⁰ 《嵩山文集》卷一，〈應詔封事〉，頁29。

主張召募無賴爲軍，可使社會上「無叛民」，晁說之以此爲基礎，進一步區分「凶歲」與「樂歲」，將募兵制產生的兵、民分離的現象，詮釋爲「有叛民而無叛兵」與「有叛兵而無叛民」，再透過太祖與趙普諸人對話的方式來呈現此種論點，以凸顯太祖超越群臣的卓越性。神宗稱頌太祖的募兵政策爲「自古未有及者」，晁說之則代以典範意義更強的「可以利百代者」。事實上，以自己的理念重新詮釋太祖的作爲，本爲晁說之學術的特色，朱弁對此有所記載：

太祖皇帝抱帝王雄偉之姿，殆出於生知天縱。其所注措，初不與六經謀，而自然相合。晁以道（說之）云：「曾子固元豐中奉詔作論，論成，以吾觀之，殊未盡善。某嘗謂太祖有二十事，皆前代所無，出於聖斷，而爲萬世利者，今《實錄》中略可數也。惜乎！子固不及此，吾所深惜也。」⁸¹

曾鞏（曾子固）作〈太祖皇帝總敘〉，共論十事，皆以宋太祖超越漢高祖爲言，又將太祖比擬成堯舜，爲「三代所不及」。⁸² 這樣的稱頌，在晁說之看來仍不足夠。爲求建立太祖至高無上的典範地位，他將《太祖實錄》中約略可見的事實，推衍發明爲二十件「爲萬世利者」的偉大傳統，「養兵」顯然即是其中之一。在朱弁的筆下，宋太祖儼然成爲實踐儒家經典義理的聖王，也應是受晁說之影響的結果。這種對太祖的稱頌既是晁說之個人的創見，我們也就不難理解，太祖對趙普論述養兵可以「爲百代利」的故事，在宋代流傳不廣的原因。

晁說之所敘述的太祖與趙普的對話由於傳述者不多，對於合理化募兵制的貢獻有限。被廣泛徵引的，還是神宗在元豐五年的談話。⁸³ 因此，肯定募兵制收養無賴以達到鞏固統治與保衛良民的概念，在神宗時代已發展完成。但是，出現以社會控制來合理化募兵的論點，並不表示「養兵弭亂」是北宋政府維持大量募兵的主因。儘管我們可以找到政府召募饑民、無賴爲兵以防其爲亂的例子，⁸⁴ 顯示

⁸¹ 《曲洧舊聞》卷一，頁83。

⁸² 《元豐類纂》卷一〇，〈太祖皇帝總敘〉，頁26-27。

⁸³ 除前引《續資治通鑑長編》、《古今源流至論》外，南宋時期編撰的史書、類書或筆記中收錄神宗此一談話者頗多，例如：陳均，《皇朝編年綱目備要》（北京：中華書局，2006），卷二一，頁508；彭百川，《太平治蹟統類》（收入《叢書集成續編》）〔上海：上海書店，1994〕，史部，第40冊，據適園叢書影印），卷三〇，頁32；《曲洧舊聞》卷九，頁212-213；《山堂考索·後集》卷四〇，〈兵門〉，頁19；《壁水羣英待問會元》卷六五，頁7-8。

⁸⁴ 這些例子南、北宋都有；參見王曾瑜，《宋朝兵制初探》（北京：中華書局，1983），頁207-208。

宋代統治階層確實有意藉募兵吸收無業者以求安定社會。不過，採行招募政策時往往會吸引社會上無業者為兵，實為歷史上常見的現象，絕非宋代所獨有。⁸⁵ 如果北宋實行募兵制的主要目的是為了吸收社會上的無賴之徒，則政府應在全國各個地區均等地進行招募，以求盡一切可能將潛在的游手無業者納入軍隊管理。但是，北宋的軍隊分布極不平均，絕大部分的軍隊屯駐在黃河流域，長江以南軍隊所佔的比例很低，⁸⁶ 招兵的工作也因此主要是在京東、京西及北方三路來進行，⁸⁷ 根本無法全面地吸納社會上的無業者。由此可見，吸納無業者並非北宋君臣在兵制設計上的主要考量。

就現實層面的影響而言，「養兵衛民」的說法除了成為反駁「兵農合一」論的理由外，也成為統治者合理賦稅徵收的藉口。如同呂大防（1027-1097）在元祐六年以「養兵禦患而民不勞」來合理化兵費支出一樣，南宋君臣也有類似的意見，寧宗時度正曾提到這種觀念：

臣聞養兵以捍邊，竭民之粟帛而民不怨者，以其被堅執銳以禦侮於其外，而使之安居樂業，以耕稼於其內也。⁸⁸

實際負擔租稅的平民真的會因軍隊抵禦外侮，就不在意沈重的賦稅嗎？顯然部分的士大夫已作出此種假設。於是，君臣們討論民眾的賦稅負擔時，往往表達出一種無可奈何的態度，將賦稅的增加歸咎於不得不支付的軍費。孝宗與轉運使沈度間的對話是個很好的例子：

兩浙路計度轉運使沈度奏事，上宣諭曰：「前日觀卿所奏鹽事甚詳，朕已盡蠲十五萬緡，以寬民力。」度奏曰：「福建上四州之民，久以鹽為苦，今陛下一旦盡捐之，深得聖人藏富於民之義。」上曰：「朕意欲使天下盡蠲無名之賦，以養兵之費，未能如朕意。」度奏曰：「陛下惻怛愛民，出斯語，固已與天為一矣，四海九州孰不欣戴！」⁸⁹

⁸⁵ 康樂討論唐玄宗時代招募制的擴大時，認為當時大量存在的游民為募兵制推動的基礎；見《唐代前期的邊防》，頁189。

⁸⁶ 王曾瑜曾列表統計仁宗朝禁軍的分布情況，可以看出明顯的地域差異；參見《宋朝兵制初探》，頁34-54。

⁸⁷ 《宋史·兵志》中所記北宋招募的事例，絕大部分是在這五路進行；見《宋史》卷一九三，〈兵志七〉，頁4800-4810。

⁸⁸ 度正，《性善堂稿》（收入《景印文淵閣四庫全書》第1170冊），卷六，〈條奏便民五事〉，頁7。

⁸⁹ 徐松輯，陳智超整理，《宋會要輯稿補編》（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，1988），〈食貨五十·鹽〉，頁795。

孝宗希望藉由減免雜稅來顯示自己的愛民之心，但實際所削減的數量甚少，於是歸咎於養兵的花費，暗示各種雜稅的不能減少，皆是兵費不能減所致。沈度則極力奉承，好像皇帝只要宣示減除雜賦之意，百姓就能感受到君上的愛民之心。問題是：養兵之費真的無法減少嗎？葉適曾上奏孝宗說：

嗚呼痛哉！養兵以自困，多兵以自禍，不用兵以自敗，未有甚於本朝者也。而議者猶曰：「恃兵之固，制兵之善，可因而不可改，可增而不可損。」是厚誣太祖而重誤國家也。⁹⁰

在葉適看來，南宋的國防問題在於養兵太多，但統治階層卻視此為太祖以來不可更改之傳統。殊不知太祖的成功之處正在於兵少，而非維持重兵以求自保。度正在前引的奏書中也指出，民眾不抱怨軍費太多是建立在軍隊能防禦外患的前提之上，但當時軍中弊端叢生，根本缺乏戰力，無法達成應盡的責任，因此他主張省兵節財。⁹¹ 由葉、度兩人的論點，反映出對提倡裁兵省費的南宋文官而言，當時流行的「養兵衛民」理念正是他們必須駁斥的。

南宋滅亡之後，養兵衛民的說法仍然影響史學家對於宋代軍事體制的論述。元代馬端臨的《文獻通考》在論述宋代兵制時，大篇幅引用元豐五年七月修成的《兩朝國史》。此書為仁、英兩朝的國史，乃神宗於元豐四年下令王珪編修，次年七月修成，⁹² 在〈志〉的部分，對於宋代軍事體制有詳細的描述。其主要論點則承襲神宗肯定募兵的意見，一開始即讚美太祖「制兵」有道，故「天下晏然逾百年」。⁹³ 接著又以養兵衛民來肯定募兵，反駁民兵論者的批判：

召募之制起於府衛之廢。蓋籍天下良民以討有罪，三代之兵與府衛是也；收天下獷悍之兵以衛良民，今召募之兵是也。……則向之天下失職獷悍之徒，今為良民之衛矣。……世之議者不達，乃謂竭民賦租以養不戰之卒，糜國幣廩以優坐食之校，是豈知祖宗所以擾役強悍，銷彌爭亂之深意哉！⁹⁴

這些肯定宋代募兵制優點的意見，直接影響元代官修的《宋史》。例如：《宋史·兵志》以「天下獷悍失職之徒，皆為良民之衛矣」作為評價宋代「召募之

⁹⁰ 《葉適集·水心別集》卷一一，〈兵總論二〉，頁782。

⁹¹ 《性善堂稿》卷六，〈條奏便民五事〉，頁7-9。

⁹² 《續資治通鑑長篇紀事本末》卷八一，〈修兩朝國史〉，頁2645-2651。

⁹³ 《兩朝國史·志》，轉引自《文獻通考》卷一五二，〈兵考四〉，頁1327。

⁹⁴ 同前文，頁1327-1328。

制」的結論。⁹⁵ 在論述宋代軍人的「廩祿之制」時又說：

為農者出租稅以養兵，為兵者事征守以衛民，其勢然也。唐以天下之兵分置藩鎮，天子府衛，中外校卒，不過十餘萬，而國用不見其有餘。宋懲五代之弊，收天下甲兵數十萬，悉萃京師，而國用不見其不足者，經制之有道，出納之有節也。⁹⁶

認為賦民養兵，以兵衛民是歷史必然的發展趨勢，進而主張養兵數量的多寡與政府的財政盈虧並無必然的因果關係，全視主政者如何在財政上進行調度，等於反駁了民兵論者將政府財政艱困歸咎於養兵開支的意見。由此可知，「養兵衛民」理念的形成是中國古代軍事論述上的重要發展，不僅形塑了後世對於宋代軍事體制的理解，也在「兵農合一」的傳統理論之外，形成了另一種關於理想兵制的論述，進而影響了宋朝以後統治者對於軍事體制的觀點。⁹⁷

結論

宋代承襲中唐以來的傳統，以募兵為軍隊主體，由於數量龐大，管理不易，消耗國家大量資源，卻不足以承擔邊防重任，因而引發諸多批評，主張以民兵取代募兵的聲浪自仁宗朝開始日益高漲。直到王安石推動保甲制，企圖落實以民兵取代募兵的理想，引發政府內部對兵制的諸多爭論。在論辯民兵、募兵優劣的過程中，持不同立場的官員各自尋找合理化其主張的歷史典範，並藉此質疑對手。為對抗民兵論者復行「三代兵農之法」的主張，支持募兵者形成了以「太祖之制」來合理化養兵開支的論述。在政治論述中形塑本朝的「祖宗家法」作為合理化自身主張的依據，實為宋代政治文化的一項特色，兵制的討論不過其中的一個例子而已。在此情況下，一些與宋太祖相關的傳說，被政治人物逐步創造出來，晁說之所記述的太祖與趙普間的對話應放在這樣的背景下來理解。這些肯定募兵

⁹⁵ 《宋史》卷一九三，〈兵志七〉，頁4799。

⁹⁶ 同前書，卷一九四，〈兵志八〉，頁4840。

⁹⁷ 例如：清雍正帝在反駁陸生楠《通鑑論》中恢復府兵制提議時，即說：「民以養兵，兵以衛民，彼此相資，唐宋以來，法制漸詳，軍、農實稱兩便。」又說清自立國以來，太平無事，軍費開支不大，「其得養兵之利也多矣」。顯然是以宋朝兵制為典範，反駁「兵農合一」的觀點；參見《清實錄·世宗憲皇帝實錄》（北京：中華書局，1985），卷八三，雍正七年七月，頁101。

制的觀點，強化了募兵為宋代軍制特色的印象。其實，宋太祖只是被動承繼唐及五代的募兵體制，他本人既非「養兵」一事的開創者，從社會控制的角度來肯定募兵制的理念也不是在建國之初就發展成形。

另一方面，有關於太祖「養兵之利」傳說的形成，反映了部分的宋代統治階層成員從社會控制的角度來思考軍隊體制，避免平民擁有軍事技能成為鞏固統治的要素，此一說法由司馬光、文彥博等人首開其端，隨著對於保甲的論辯而持續發展，對於神宗政策的形成有極大的影響，也成為合理化募兵體制的關鍵性概念。這顯示宋代君臣對於軍隊體制的考量已超出軍事的層次，而從國家整體統治的角度來思索和定位軍隊的功能。儘管募兵造成沈重的財政負擔是毋庸置疑的事實，但企圖將軍事工作局限於社會中少數的成員，以便於控制平民，似乎更是部分北宋君臣思考的重點。

重視防範內亂，使得統治者對民兵組織存有疑懼。支持「兵農合一」理念的官員往往抱怨「民兵可用」的事實不受重視。其實，問題之所在，不僅限於民兵是否具有戰鬥的實力，也在於民兵要如何被有效控制。「養兵衛民論」所代表的是，統治階層一方面想藉民兵來牽制募兵，卻又擔心民兵危害政治秩序的矛盾，神宗就是最好的例子。在此雙重的考量下，保甲政策的推行實質上是確立了民兵與募兵並行的體制，造成軍隊數量的更加擴張，而悖離了王安石省兵節財的原意。

宋史研究者早已注意到南、北宋政治的一個明顯差異：南宋政府繼承了許多北宋留下的問題，但從未進行大規模的政治改革，這個差異產生的原因十分複雜。神宗以降推行新政所造成的負面影響，使後人對改革望而生畏，當是主因。不過，從兵制合理化論述發展的過程可以看出，由於北宋的改革運動引發大量的政治辯論，其中許多論述是在闡述宋初以來體制的優點。政治體制本來就沒有絕對的優劣之別，當南宋的君主與文官受到這些論述的影響，多從正面的角度來看待本朝的體制時，他們就擁有更多的理由或藉口來接受現狀，這也許是我們分析南、北宋政治差異時一個可以嘗試思考的角度。

（本文於民國九十八年十月二十日收稿；九十九年八月十九日通過刊登）

方震華

後記

在出版過程中承蒙兩位匿名審查人提供諸多寶貴意見，特此致謝。

本文為國家科學委員會補助「兵農合一的嘗試——北宋的民兵政策」（計畫編號 NSC 98-2410-H-002-155-MY2）專題研究計畫之成果，部分資料的蒐集是在哈佛燕京學社擔任訪問學者時進行，在此謹致謝忱。

引用書目

一・傳統文獻

- 《清實錄·世宗憲皇帝實錄》，北京：中華書局，1985。
- 文彥博，《文潞公文集》，北京：線裝書局影印明嘉靖五年刻本，2004。
- 王安石，《王安石文集》，收入《王安石全集》，臺北：河洛出版社標點本，1974。
- 王安石，《王安石詩集》，收入《王安石全集》。
- 王明清，《揮塵錄》，北京：中華書局，1961。
- 王偁，《東都事略》，北京：北京圖書館出版社，2006。
- 王應麟編，《玉海》，京都：中文出版社中日合璧本，1986。
- 包拯，《包孝肅奏議集》，收入《景印文淵閣四庫全書》，臺北：臺灣商務印書館，1983-1986，第427冊。
- 司馬光，《溫國文正司馬公文集》，收入《四部叢刊正編》，臺北：臺灣商務印書館，1979，第41冊。
- 朱弁，《曲洧舊聞》，與《師友談記》等書合刊，北京：中華書局點校本，2002。
- 朱熹，《晦庵先生朱文公文集》，收入《四部叢刊正編》，第52-53冊。
- 李燾，《續資治通鑑長編》，北京：中華書局點校本，2004。
- 林駟，《古今源流至論》，收入《景印文淵閣四庫全書》，第942冊。
- 邵伯溫，《邵氏聞見錄》，北京：中華書局點校本，1983。
- 邵博，《邵氏聞見後錄》，北京：中華書局點校本，1982。
- 度正，《性善堂稿》，收入《景印文淵閣四庫全書》，第1170冊。
- 范仲淹，《范文正公政府奏議》，見《范文正公集》，收入《四部叢刊正編》，第40冊。
- 徐松輯，《宋會要輯稿》，北京：中華書局，1957。
- 徐松輯，陳智超整理，《宋會要輯稿補編》，北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，1988。
- 晁說之，《嵩山文集》，收入《四部叢刊續編》，臺北：臺灣商務印書館，1966，集部，第478-487冊。
- 秦觀，《淮海集》，收入《四部叢刊正編》，第50冊。
- 馬端臨，《文獻通考》，臺北：臺灣商務印書館影印十通本，1987。

方震華

張方平，《樂全先生文集》，北京：書目文獻出版社影印北京圖書館宋刻殘本，1988。

張方平，《樂全集》，收入《景印文淵閣四庫全書》，第1104冊。

梅堯臣，《宛陵先生集》，收入《四部叢刊正編》，第43冊。

脫脫等編，《宋史》，北京：中華書局，1985。

陳均，《皇朝編年綱目備要》，北京：中華書局，2006。

陳師道，《後山集》，收入《景印文淵閣四庫全書》，第1114冊。

章如愚，《山堂考索》，北京：中華書局影印明正德劉洪慎獨齋本，1992。

彭百川，《太平治蹟統類》，收入《叢書集成續編》，上海：上海書店，1994，史部，第40冊，據適園叢書影印。

曾鞏，《元豐類藁》，臺北：國立故宮博物院影印元刊本，1988。

楊仲良，《續資治通鑑長編紀事本末》，北京：北京圖書館出版社影印宛委別藏本，2003。

葉適，《習學記言》，收入《景印文淵閣四庫全書》，第849冊。

葉適，《葉適集》，北京：中華書局點校本，1961。

趙汝愚編，《宋朝諸臣奏議》，上海：上海古籍出版社點校本，1999。

劉達可編，《壁水羣英待問會元》，收入《四庫全書存目叢書》，上海：上海古籍出版社，1995，子部·類書類，第168冊。

歐陽修，《歐陽修全集》，北京：中華書局點校本，2001。

蘇軾，《東坡奏議》，北京：線裝書局，2004。

蘇轍，《樂城集》，收入《蘇轍集》，北京：中華書局點校本，1990。

二·近人論著

王明蓀

2008 〈兵險德固——論北宋之建都〉，氏著，《宋史論文稿》，臺北：花木蘭出版社，頁273-303。

王曾瑜

1983 《宋朝兵制初探》，北京：中華書局。

王德毅

2008 〈北宋九朝實錄修纂考〉，氏著，《宋史研究論集·第二輯》，臺北：新文豐出版公司再版，頁102-113。

李立

2004 〈宋代政治制度史研究方法之反思〉，包偉民主編，《宋代制度史研究百年》，北京：商務印書館，頁20-39。

周鑾書

2000 〈宋代養兵政策剖析〉，《江西師範大學學報》2000.3：131-143。

孟彥弘

1995 〈唐前期的兵制與邊防〉，《唐研究》1：245-276。

林瑞翰

1960 〈宋代保甲〉，《大陸雜誌》20.7：13-20。

唐耕耦

1981 〈唐代前期的兵募〉，《歷史研究》1981.4：159-172。

徐規

2003 《王禹偁事跡著作編年》，北京：商務印書館。

崔英超、張其凡

2004 〈熙豐變法中宋神宗作用之考析〉，《暨南學報（人文科學與社會科學版）》（廣州）2004.3：116-123。

張國剛

1994 〈關於唐代兵募制度的幾個問題〉，氏著，《唐代政治制度研究論集》，臺北：文津出版社，頁29-53。

張德宗

1982 〈北宋的養兵政策〉，《河南師範大學學報》1982.4：67-73。

康樂

1979 《唐代前期的邊防》，臺北：國立臺灣大學文學院。

曾瑞龍

2003 《經略幽燕——宋遼戰爭軍事災難的戰略分析》，香港：中文大學出版社。

曾瑞龍、趙雨樂

2004 〈唐宋軍政變革史研究述評〉，包偉民主編，《宋代制度史研究百年》，頁165-228。

蔡崇榜

1991 《宋代修史制度研究》，臺北：文津出版社。

鄧小南

2006 《祖宗之法——北宋前期政治述略》，北京：三聯書店。

鄧廣銘

1980 〈北宋的募兵制及其與當時積弱積貧和農業生產的關係〉，《中國史研究》1980.4：61-77。

東一夫

1970 《王安石新法の研究》，東京：風間書房。

Hiring Soldiers to Protect the People: Song Dynasty Arguments Justifying the Use of Mercenary Armies

Cheng-Hua Fang

Department of History, National Taiwan University

During the Northern Song dynasty (960-1127), mercenary soldiers made up a major portion of the military and their salaries became a heavy burden on the government. This phenomenon triggered debates about the military system among the ruling elite. While many Song bureaucrats urged their emperors to replace mercenary soldiers with peasant militia, arguments justifying the use of the mercenary soldier system were also prevalent. Supporters of the peasant militia system argued that recruiting peasants as soldiers was a model established by the ancient sage kings, and, thus, the Song government should use this method to solve its military problems. During the Shenzong period, Wang Anshi did, in fact, attempt to replace mercenary armies with peasant militias, but his policy aroused a great deal of protest. Wang's opponents insisted that mercenary armies provided protection to commoners and allowed peasants to concentrate on agricultural work and enjoying their daily lives. Moreover, separation between peasants and soldiers was of use to the government in maintaining control over society. For these two reasons, Wang's opponents argued, Taizu, the founder of the Song dynasty, had chosen a mercenary system and established this military model for his descendants to follow. The debate between those supporting and opposing mercenary armies constituted a major part of military discourse during the Song dynasty, and created a new military tradition for later rulers who adopted the mercenary system.

Keywords: Song dynasty, mercenary armies, Wang Anshi, Emperor Shenzong, militia, Chao Shuizhi