

· 医疗文化史研究 ·

北宋官药局流变新探

关素华, 王小丁

(南京中医药大学医学人文学院, 南京 210046)

摘要: 北宋官药局曾经历两次隶属关系的转变, 第一次是为了减少推行市易法的阻力, 从市易务转隶太医局; 第二次是为了满足扩建和营利的需要, 从太医局转隶太府寺。因获利颇丰, 官药局在神宗与哲宗两朝稳步发展, 在徽宗朝发展迅速, 形成了收购生药、制药、售卖熟药为一体的产业结构。都城官药局规模扩大, 向全国扩展, 并更名为“医药惠民局”“医药和剂局”, 以凸显惠民宗旨。官药局还组织编修《和剂局方》, 影响深远。北宋官药局的创立发展与市易法的实施息息相关, 其营利与惠民的双重特征是王安石变法精神的集中体现。

关键词: 官药局; 熟药所; 市易法; 北宋; 惠民

DOI: 10.16307/j.1673-6281.2024.06.003

中图分类号: R-092 文献标志码: A 文章编号: 1673-6281(2024)06-0528-12

A New Research on the Development of the Official Pharmaceutical Bureau in the Northern Song Dynasty

GUAN Suhua, WANG Xiaoding

School of Medical Humanities, Nanjing University of Chinese Medicine, Nanjing 210046, China

[Abstract] The official pharmaceutical bureau of the Northern Song dynasty underwent two shifts in its affiliation. The first shift was to reduce resistance to the implementation of the market exchange law, transitioning from the Market Exchange Office to the Bureau of Imperial Doctors. The second shift aimed to meet the needs for expansion and profit, moving from the Bureau of Imperial Doctors to the Department of Finance. Due to substantial profits, the official pharmaceutical bureau experienced steady development during the reigns of Emperors Shenzong and Zhezong, with rapid growth during Emperor Huizong's era. It established an industrial structure that integrated the procurement of raw herbs, production of medicines, and sale of prepared medicines. The scale of the official pharmaceutical bureau expanded to include nationwide distribution, and it was renamed *Yi Yao Hui Min Ju* (医药惠民局 Beneficial Medicine Bureau) and *Yi Yao He Ji Ju* (医药和剂局 Harmony Medicine Bureau) to emphasize its mission of benefiting the people. The official pharmaceutical bureau also organized the compilation of *He Ji Ju Fang* (《和剂局方》Beneficial Formulas from the Imperial Pharmacy) which had a significant impact. The establishment and development of the Northern Song dynasty's official pharmaceutical bureau were closely related to the implementation of the market exchange law, and its dual characteristics

[基金项目] 江苏省社会科学基金项目 (19WMB023); 江苏高校哲学社会科学一般项目 (2023SJYB0331)

[第一作者] 关素华 (ORCID: 0009-0007-8253-7213), 讲师; E-mail: gsh0913@163.com

[通信作者] 王小丁 (ORCID: 0009-0006-2220-7477), 副教授; E-mail: clove432@163.com

of profit and public welfare reflected the core spirit of Wang Anshi's reforms.

【Keywords】Official Pharmaceutical Bureau; Bureau of Prepared Medicine; Law of Market Management; Northern Song Dynasty; Benefaction to People

官药局是中国古代国家制药、售药机构的统称。北宋官药局^①最初称为太医局“熟药所”，它是中国乃至世界上第一家“国营药店”。宋徽宗年间，官药局扩展为“卖药所”和“修合药所”两个机构，分别负责售卖熟药和制药。为了体现惠民特征，宋徽宗又在政和四年（1114）分别将其改名为“医药惠民局”和“医药和剂局”。南宋高宗绍兴十八年（1148），又将其更名为“太平惠民局”，元明时期称为“惠民药局”。官药局经过宋代兴盛、金元继承、明末衰亡3个阶段，历经4个朝代，500余年^②。

关于官药局的创立发展、王安石变法对中医药的影响等问题，学界已有不少研究。范行准《两宋官药局》、张瑞贤《关于宋代“熟药所”》、史继刚《宋代药局建设与药品经营管理》、唐廷猷《古代官药局五百年》、刘辉《宋代官药局的沿革及相关问题考论》等文章，分别研究了宋代官药局的创立、建制、经营管理模式、影响等；贝一力《王安石对我国医药事业的贡献》、徐春娟等《试论王安石变法对中医药的影响》、薛芳芸《北宋名相王安石对中医药的贡献初探》等文章，讨论了王安石变法对中医药发展的积极影响。尽管多数学者已经关注到北宋官药局的创立与王安石变法息息相关，但却鲜有学者关注官药局的前身机构即市易务“卖药所”，也没有深入分析王安石变法与北宋官药局流变的关系，进而揭示医学发展与政治变革之间的内在关联。故而本文将详细考证北宋官药局创立的背景、经过，以及官药局在神宗、哲宗、徽宗三朝的发展历程，以期揭示北宋官药局与王安石变法的内在关联。

一、北宋官药局的创立背景

官药局作为中国乃至世界上第一家国营药店，为什么创立于北宋中后期，而不是更早或者更晚？北宋王朝对医药事业的普遍关注是官药局创立的时代背景；王安石为改变北宋王朝积贫积弱的现状而开展的大刀阔斧的变法，尤其是针对城市大商人垄断市场而推行的市易法，是官药局创立的主要原因。宋代商品经济发达，药品市场较为活跃，但也存在诸如药品价格不断上涨、贩药市人贩卖假伪药材等弊端，这也成为影响官药局创立的重要因素。种种因缘际会，北宋官药局应时而生。

（一）医药乃“仁政之急务”

在中国医学发展史上，对医学关注最多的王朝当属北宋，原因之一在于北宋皇帝把发展医药事业当作推行仁政的重要举措。李经纬最早对北宋皇帝关于医药卫生的诏令进行了统计（248条），并从10个方面分析了其中所反映的北宋皇帝与医学发展的关系，他认为：“在历代皇帝中，重视发展医药卫生并发挥积极影响者，当以宋代为最，而宋代又以北宋诸皇帝最为突出。”^②

① “北宋官药局”是指北宋时期官方制药、售药机构的统称。文中涉及太医局“熟药所”“卖药所”“修合药所”“医药惠民局”“医药和剂局”等名称，学界一般都将其称之为“官药局”。本文标题统一使用“官药局”这一概念，文中提到的具体名称，也都在“官药局”的范畴以内，故下文不再说明。

② 参见李经纬《北宋皇帝与医学》（《中国科技史料》1989年第3期，第3-20页）。另据韩毅考证，自宋太祖建隆元年至宋末帝祥兴二年（960—1279），宋代皇帝和政府发布的医学诏令就有2 813条之多，其中北宋时期有1 633条，南宋时期有1 180条，超过了宋以前任何一个朝代，也为此后的元明清政府所无法比拟。参见韩毅《政府治理与医学发展：宋代医事诏令研究》（北京：中国科学技术出版社，2014年，第14页）。

北宋9位皇帝,大多对医药卫生事业的发展起到了积极的推动作用,其中不乏通晓医术者。据记载,宋太祖、宋太宗均系“医学爱好者”,或者本身就是医生。如宋太祖曾亲自为宋太宗进行过针灸治疗,使之病愈。宋太宗于太平兴国七年(982),令尚药奉御王怀隐等4人编撰《太平圣惠方》,并亲自为其撰写序言,阐述了自己对医学的研究,并把医学当作为政治国的重要手段:“朕昔自潜邸,求集名方、异术、玄针,皆得其要,兼收得妙方千余首,无非亲验,并有准绳。贵在救民,去除疾苦。”^{[2]1-2}宋徽宗于政和四年八月三十日发布《求方书药法御笔》,其中直接提到医药乃“仁政之急务”^①。宋徽宗对道学、医学都有非常高的造诣,北宋医药事业在宋徽宗时期处于发展高峰。

受北宋皇帝高度重视医药事业的影响,北宋政府组织实施了一系列医学活动,如疫病的救治、医学文献的整理和编修、政府机构的参与和配合、医学教育的改革和普及、医学人才的选拔、巫术的控制和改造等等。种种举措无疑促进了北宋医药卫生事业的发展,也为北宋官办药厂、药店提供了良好契机。

(二) 王安石变法——市易法

北宋皇帝将发展医药事业当作“仁政之急务”,为官药局的创立提供了良好环境。但促使官药局创立的主要原因当归结于王安石变法,尤其是市易法的推行。

北宋发展到宋仁宗时期,已经出现了冗官冗员、积贫积弱的现象,为了解决这些问题,北宋政府先后推行了庆历新政和王安石变法。庆历新政因改革阻力大,短暂而亡,继之以王安石变法。王安石变法主要致力于解决政府的财政困难,为国理财。市易法是在城市中施行,通过控制当地市场、平抑物价,以达到“商旅以通,黎民以遂,国用以足”的新法举措。据李焘《续资治通鉴长编》卷二三一“熙宁五年(1072)三月丙午条”记载:

先是,有魏继宗者自称草泽,上言:“京师百货所居,市无常价,贵贱相倾,或倍本数,富人大姓皆得乘伺缓急,擅开阖敛散之权。当其商旅并至而物来于非时,则明抑其价,使极贱而后争出私蓄以收之;及舟车不济而京师物少,民有所必取,则往往闭塞蓄藏,待其价昂贵而后售,至取数倍之息。以此,外之商旅无所牟利,而不愿行于途;内之小民日愈腹削,而不聊生。其财既偏聚而不泄,则国家之用亦尝患其窘迫矣。宜假所积钱别置常平市易司,择通财之官以任其责,仍求良贾为之辅,使审知市物之贵贱,贱则少增价取之,令不至伤商;贵则少损价出之,令不至害民。出入不失其平,因得取余息以给公上,则市物不至于腾踊,而开合敛散之权不移于富民,商旅以通,黎民以遂,国用以足矣。”^{[3]5622}

朝廷采纳了魏继宗的建议,并于熙宁五年三月在开封设置市易务,由政府拨出100万缗钱作为本钱,平价收购不易脱售的货物,待市场货缺时再出卖。商贩向市易务交纳抵押品,即可成批赊购政府仓库里的某种货物到各处销售,半年出息一分。

市易法推行的主要原因在于城市中的大商人、兼并之家垄断市场,致使外地商贩、本地小商贩行铺倒闭失业,政府税收受损。所以该项举措在限制大商人垄断市场、平抑物价以及增加政府财政收入等方面起到了积极的作用。但“其弊也,以官府作贾区,公取牙侩之利,而民不胜其烦矣”^{[4]4547},因而遭到保守派的强烈反对,变法派内部也因此产生分裂,促使王安石于熙宁七年(1074)第一次罢相,元丰八年(1085)十二月,市易法被罢废。

(三) 药品市场的弊端

市易法扩展至医药行业,则表现为限制城市大药商的垄断行为,平抑药价,官办药店,增加政府财

① 宋徽宗在《求方书药法御笔》中说:“人肖形于天地,气盘则形病。昔圣人救以医药,挤之寿域,仁政之急务也。比者医不穷理,流于世化人以夭折,朕甚伶焉。”参见《宋大诏令集·卷二百一十九》(北京:中华书局,2009年,第843页)。

政收入。除此之外，药品市场本身也存在一些弊端，如由于药品供应不足，导致药品价格不断上涨；无良商贩唯利是图贩卖假冒伪劣药品，损害人民生命财产安全等。因此，规范药品买卖行为、稳定市场价格、保障药品质量，成为亟需北宋政府关注的问题。

随着宋代商品经济的发展，人民生活水平逐渐提高，对药品消费的需求增加，但药材供应依然不足，药品价格不断上涨。据学者研究，北宋仁宗年间，市场中生药材如巴豆1200文一两、人参1400~1500文一两、白术10~500文一两，其中白术的涨价幅度惊人；熟药或成药的高价情况也一样，据《苏沈内翰良方》记载，神圣香薷散（香薷穗、厚朴、川黄连、白扁豆）卖300文一服、半夏汤（半夏、皂角、甘草、生姜）卖1000贯一服^{[5]122-123}。从总体上看，宋代生药、熟药及成药的价格都有不同程度的增涨，这与民间市场中商品交易活跃、竞相争利的情况有关联^{[5]123}。但是医药属于民生行业，药品价格过高，必然会增加人民的生活负担，尤其不利于贫苦百姓，这与北宋仁政治国的宗旨不符。另外，因药品行业有利可图，不少贩药“市人”^①唯利是图，贩卖假伪药材。例如：

又谓之寒水石，纹理通微，人或磨刻为枕，以备暑月之用。入药须烧过，或市人烧入腻粉中以乱真，不可不察也。（《本草衍义》卷5）

今又有独活亦自蜀中来，形类羌活，微黄而极大，收时寸解干之，气味亦芳烈，小类羌活，又有槐叶气者，今京下多用之，极效验，意此为真者，而市人或择羌活之大者为独活，殊未为当……今方既用独活而又用羌活，兹为谬矣。（《证类本草》卷6）^②

医药家们之所以对贩卖药物的“市人”不满，是因为他们经常做出一些以次充好、以假乱真、出售假冒伪劣药品等唯利是图的行径。除此之外，北宋官员宋祁也观察到了这一现象，他在描述假药充斥市场的情形时说：“饕餮互作主，参莽交相假。”^{[6]2349}针对这一现象，《宋刑统》中明文规定，对“行滥”的生产和销售者予以“准盗”论处，严厉追究其刑事责任^[7]。药品安全是事关人民生命健康与社会稳定的重要事项，贩卖假伪药材严重损害了人民的利益，也阻碍了医药事业的有序发展。

二、北宋官药局的创立过程

北宋官药局的前身机构称为“卖药所”，它最早隶属于市易务。市易务“卖药所”大致创办于熙宁五年三月之后、熙宁九年（1076）四月之前，主要负责出售太医局的熟药，但并不参与制作熟药。“卖药所”改隶太医局后称为“熟药所”，即后世所称北宋第一家官药局，它创办于熙宁九年五月，同年六月正式开局，主要由光禄寺丞负责监管制作熟药，三班奉职负责监管储存保管^{[8]711-725}。

据《续资治通鉴长编》卷二百七四“熙宁九年夏四月条”记载：“庚寅，上批：‘零卖熟药宜罢，恐太伤鄙细，四方观望，有损国体。他事更有类此者，亦与指挥。’时太医局卖熟药，而市易司出钱买之，复使零卖，故降是诏。”^{[3]6704}熙宁五年市易法推行之后，在开封设置的市易务便积极参与各种商品的买卖，百姓日用的冰、梳朴、脂麻等细物也在其中^{[3]5736-5737}。因而，市易务开展买卖熟药的业务也不足为奇。从以上记载可知，早在市易务“卖药所”创立以前，太医局就已经有熟药制作的机构；市易务成立“卖药所”之后，从太医局直接购买熟药，再转手赊卖给城市的药商。此外，《宋会要辑稿》中宋神宗熙宁九年五月条也有记载：“诏中书礼房修《太医局式》，候修定，即市易务卖药所往彼看详。”^{[9]3635-3636}此处的“市易务卖药所”，应该就是上一条提到的市易务“零卖熟药”，但此时的“市易务卖药所”只负责出售太医局的熟药，并不参与熟药的制作。

① 宋代未见“药商”的明确记载，但在医药文献中有关于“市人”的记录，亦可看作是药商的代名词。

② 参见杨小敏关于宋代主要医药文献中的“市人”活动的统计列表。文献记录转引自杨小敏《宋代药业研究》（石家庄：河北大学，2020年博士学位论文，第129-131页）。

市易务零卖熟药的行为招来反对变法者的批评，他们认为“卖药所”与民争利、有伤国体。宋神宗经受不了压力欲加以禁止，但遭到王安石的反对。熙宁九年五月八日，中书奏请将市易务卖药所并入太医局名下，由太医局整合成立新的卖药机构，《中书时政记》载：“市易务具到卖药名件，中书奏欲移入太医局，改为医学，置官主判知医事。至是，诏令止充太医局，更不隶太常寺，专置官提举，故以今名命本等兼领。”^{[3]6724} 随即在五月十四日，宋神宗便下诏：“罢熟药库、合药所，其应御前诸处取索依散药等，及所减人吏，并隶合卖药所。本所仍改入太医局，以光禄寺丞程公孙、三班奉职朱道济管勾合卖太医局药。”^{[9]3636} “熟药库”和“合药所”应当本来就隶属于太医局，现在做出的调整是将原本隶属于市易务的卖药所并入太医局，太医局再重新将“熟药库”“合药所”和市易务的“卖药所”合并为“合卖药所”，又称太医局“熟药所”。至此，官药局正式创立，负责制作和出售熟药。官药局的正式开局则是在当年六月，据《宋会要辑稿》元丰元年（1078）四月二十四日条记载：“三司言：‘大（太）医局熟药所熙宁九年六月开局，至十年六月收息钱二万五千余缗，计倍息。’诏监官、光禄寺丞程公孙、殿直朱道济减磨勘三年，依条给赏。”^{[9]3715} 官药局开局一年利息翻了一倍，收益颇为乐观。

从官药局的创立经过可以看出，市易务“卖药所”遭受了很大的非议（“太伤鄙细”“有损国体”等），可以反映出市易法所遭受的阻力。为了减少改革阻力，变法派也有所妥协与改善。宋神宗决定重新整合太医局的职能，除专职医学教育之外，太医局也负责管理官药局。官药局依然由政府经营管理，既保证了政府的财政收入，减少了市易法推行的阻力，又可以凸显官药局作为医药事业“仁爱惠民”的特征。

三、官药局在北宋中后期的发展

官药局于熙宁九年六月正式开局之后，同年十月王安石再次罢相，之后变法由宋神宗主导推行。宋神宗在位期间，官药局稳步发展，不仅由政府出钱给各州府制药买药，还组织编撰了《太医局方》。宋哲宗在位期间，官药局并没有因变法的兴衰而受太大影响，依然发挥着制售药物、赈济军民的作用。宋徽宗在位期间，官药局发展迅速，主要体现为增加采药所、扩大规模、在全国范围推广、更名为“医药惠民局”和“医药和剂局”、编修《和剂局方》等方面。

（一）神宗时期稳步发展

官药局在宋神宗时期的稳步发展，主要体现在3个方面：第一，官药局正常发挥赈济灾民、防治疫病的作用；第二，官药局凭借各地州府市易务，向地方拓展业务；第三，为了使官药局的药物规范化、标准化，组织编撰了《太医局方》。

据《宋会要辑稿》记载，熙宁九年九月诏：“太医局合治瘴药三十种，遣使臣资付安南行营总管司。”^{[9]3636} 宋神宗下诏命太医局合制治疗瘴气的30种药物，送往安南行营总管司，以防治传染病。另元丰元年四月二十一日诏：“太医局选医生十人，给官局熟药，乘驿诣曹村决河，医治见役兵夫。”^{[9]3636} 从太医局选医生为军民治病，这是太医局的一般职能。“给官局熟药”则说明官药局制作的熟药，一部分用于出售，一部分用于朝廷免费医治军民，这也体现了官药局除盈利之外的惠民特征。

经过两三年的运营，大概是因为官药局的收益乐观，加之其惠民效果突出，仅在都城开办一所官药局已经不能满足需求，于是在元丰二年（1079）十二月，都大提举市易司王居卿便向宋神宗提议“岁赐州府合药钱，大郡二百千，小郡百千”^①。乞以赐钱之半买药于市易务，余听州府自合药”^{[3]7327}，即由朝廷每

① “一百千”指“一百千文钱”，“一贯”等于“一千文”，故此处“二百千”即200贯钱，“百千”即100贯钱。

年赐给各州府一些钱，称为“合药钱”，其中一半用于从各州府市易务购买熟药，一半用于各州府自行制药；大郡每年给200贯钱，小郡每年给100贯钱。这一提议得到了宋神宗的认可，并强调如果地处偏远的州府不愿意领“合药钱”，不能强迫。由此可知，市易务“卖药所”改隶太医局之后，依然和市易务联系紧密。当官药局要向全国拓展业务时，仍需依托各地的市易务代为售卖熟药。条件允许的州府还可自行制药，自己制药的州府实际上就已经具备中央官药局（太医局“熟药所”）制药、售药的功能。此时中央官药局的规模仍只有都城一家，虽然地方州府已经有了创办“外局”（官药局在地方的分支机构，即地方官药局）的苗头，但严格意义上的“外局”还没有产生。此时官药局的营销模式应该有两种：一种是在都城内，直接赊卖给商户；另一种是针对都城以外的州府，官药局先将熟药出售给各地方州府的市易务，市易务再转卖给商户或普通民众，进而形成中央官药局统购原料后制药、地方州府分销熟药的统购分销经营模式。

除此之外，在元丰时期，宋神宗还命令太医局组织编印了《太医局方》三卷，以供官药局依方制药售卖。据晁公武《郡斋读书志》记载：“《太医局方》三卷，右元丰中，诏天下高手医，各以得效秘方进，下太医局验试，依方制药鬻之。仍模本传于世。”^{[10]729}可惜原书已经失传。《太医局方》作为《和剂局方》和《太平惠民和剂局方》的滥觞，影响从官府到民间的医药人和老百姓八九百年之久，在中国医学史、药学史、药业史上绝无仅有^[11]。

（二）哲宗时期曲折前进

宋神宗病逝于元丰八年（1085）三月，年仅10岁的宋哲宗继位，由祖母太皇太后高氏临朝听政。高氏起用司马光等变法的反对派，恢复旧法，史称“元祐更化”。元祐八年（1093），高氏去世，哲宗开始亲政。宋哲宗亲政后，改元“绍圣”，下令绍述熙丰新法，逐步恢复免役、青苗、市易等新法。这一时期，官药局依然发挥正常功能。据《宋会要辑稿》记载，绍圣元年（1094），宋哲宗分别于四月九日和闰四月十二日下诏，令太医局熟药所给在京军民分发熟药以治疗疾疫^{[9]3636,3718}。由此可知，官药局依然正常运行，且其在绍圣元年依然隶属于太医局。

官药局由太医局转隶太府寺的时间，有学者依据《宋会要辑稿》职官二七的记载“崇宁二年（1103）五月九日，吏部尚书何执中言：‘太医熟药所，其惠甚大，当推之天下凡有市易务置处。外局以监官兼领。’从之”^{[9]3719}和元代马端临《文献通考》中的记载“太府寺丛：元丰制置二人。元符中增一人。崇宁中置药局，添丞一员”^{[12]509}，推算官药局由太医局改隶太府寺应当发生在宋徽宗崇宁二年五月之后^①。但笔者发现，在《宋会要辑稿》职官二十七《太府寺》下记录了一条宋哲宗朝的职官记录：

《哲宗正史·职官志》云：所隶官司二十有四，内汴河上下、蔡河上下分四局。又有交引库，掌给印出纳交引钱钞之事……掌敛市之不售、货之滞于民用者，乘时贸易，以平百物之价。飞钱给券，以通边余，则归市易下界。听民质取，以济缓急，则归抵当所。散其积滞，以药拯病，则归熟药所。^{[9]3710}

从这段材料可知，在宋哲宗时期“熟药所”已隶属于太府寺。学者刘辉认为这段材料记载有误^[13]。笔者认为这段材料并不一定记载有误，因为哲宗朝完成官药局隶属关系的转变并非没有可能。原因有两点：第一，元丰改制之后，太府寺成为掌管国家财政的职能部门^②，且太医局也于元丰五年（1082）改隶

① 参见张瑞贤《关于宋代“熟药所”》（《新中医》1991年第10期，第47-48页）以及刘辉《宋代官药局的沿革及相关问题考论》（《南京中医药大学学报（社会科学版）》2021年第4期，第282-286页）。

② 据《神宗正史·职官志》太府寺“掌财货给纳、贸易之事……凡商贾之赋，小贾即门征之，大贾则输于务。货有不售，则平其价鬻于平准，乘时賒贷，以济民用”。参见徐松《宋会要辑稿》职官二七·太府寺（上海：上海古籍出版社，1990年，第3709页）。

太常礼部^①；第二，宋哲宗时期基本承袭了元丰改制之后的官制，并于绍圣四年（1097）恢复了市易法^②。也就是说，宋哲宗在恢复市易法的同时，把官药局的隶属关系转到太府寺，以增加财政收入，这并非不可能。另外，刘辉还指出，官药局转隶太府寺的条件是中央官药局的扩建，否则没有转隶太府寺且专设一太府寺丞进行管理的必要^[13]。如前所述，早在元丰二年宋神宗已经同意赐“合药钱”给州府，用于在州府市易务购买熟药和自行制药，说明此时中央官药局就已有向全国发展的趋势，故而也就有因营业规模扩大而转隶太府寺的可能。在哲宗时期将官药局移至太府寺管理，不过是顺势而为。至于官药局在宋徽宗崇宁二年五月九日仍然称“太医熟药所”，《文献通考》中提到“崇宁中置药局”，说明崇宁二年之后，随着官药局的扩建，它再一次隶属于太府寺，这也可以说得通。在哲宗元符到徽宗崇宁年间，官药局是否发生过隶属关系的变动，因文献缺乏，暂无从考证。

（三）徽宗时期迅速高涨

在宋徽宗时期，官药局的发展达到顶峰。主要体现在以下4个方面。

第一，开设“收买药材所”，规范政府生药采购流程，保障药物质量。据学者研究，宋代官药局的药材来源包括每年地方上交官方的土贡、官方自营的药园、官方出资采购、其他政权的朝贡与边境贸易等，北宋时期以上各种渠道都有使用^[14]。医官陈师文、裴宗元、陈承在《和剂局方·进表》中提到：“又设收买药材所，所以革伪滥之弊。”^[15]“收买药材所”大概设置于崇宁至大观年间，主要职能是为官药局采购生药，保障生药质量。

徽宗崇宁元年（1102）十月六日，户部员外郎周彦质言：“熟药所买诸色生药，今相度，乞从本所计度合要逐州军所买药，申本部，下逐处桩留上供钱收买，计置上京交纳讫，却于本所钱内拨还。仍委提举司常切催促。其逐州军递年所收买熟药，若计置本州土产药材附押前来，合本州计定元买价直，并所费钱数，具状解发到所，依数支还熟药前去。”^{[9]3719}可见，官药局在向外购买生药材时，可使用制作的熟药作为支付手段，并允许各州军用本地所产生的药材进行等价交换，这一措施深受地方和百姓欢迎。

当官药局所需药材不足时，原则上应先由在都城的官库分类按量提供，如官库中贮存的药材依然不足，则再向外采购。政和二年（1112）七月八日，徽宗就此下诏：“今后和剂局岁用药材，并先于在京官库据见在数取拨。如无及不足，即前一年春季计度一岁所用之数，招诱客人，以出产堪好材料，令兴贩前来申卖。至年终买不足，即据所阙数，令户部下出产处，以封桩钱和买。限当年冬季以前附纲起发，到大观库送纳，听本局据合用数取拨。”^{[9]3721}官药局每年需制定药材使用量及种类的预算，并将此预算上报给户部或太府寺。“和剂局”所用药材先应由都城的官库调拨，如存货不够，则再由“收买药材所”采购。购买时先按需招诱药商进行收购，如到期仍没有采购完备，则再由户部调令药材出产地的地方政府用封桩钱和买，在冬季之前随纲运船队运至都城，存于大观库，之后官药局可根据需求取用^[14]。这一规定不仅使和剂局所使用生药原材料的来源有了保障，而且规范了收买药材所的采购流程，从组织机构上完善了官药局。

第二，扩大官药局规模，向全国推行。将制药和售药分开经营，形成了收购药材、制药、售药三位一体的产业结构。南宋周焯《清波杂志·惠民局》记载：“神宗朝创置卖药所，初止一所，崇宁二年增为五局，又增和剂二局，第以都城东西南北壁卖药所为名。”^{[16]525}也就是说，到崇宁二年（1103），官药局

① “（元丰）五年（1082），行官制，以太医局隶太常礼部。”参见徐松《宋会要辑稿》职官二二·太常寺·太医局（上海：上海古籍出版社，1990年，第3636页）。

② 据《宋会要辑稿》记载，绍圣四年（1097）：“十二月二十二日，诏户部、太府寺同详熙宁立法意，复置市易务，许用见钱交易，收息不过二分，不许赊请。监官惟立任满赏法，即不得计息理。其余应杂物并不许辄有措置。限十日条画以闻。从三省请么。”徐松《宋会要辑稿》食货五十五·市易务（上海：上海古籍出版社，1990年，第7280页）。

扩建为7所,其中包括5所“卖药所”专主售卖成药,2所“修合药所”专主制药,制药和售药分开进行。当时5所“卖药所”分别设置在都城的东、西、南、北4个方向和商税院东,这一布局几乎可以辐射整个都城,以满足都城居民的用药需求。

官药局除了在都城扩大规模外,还向全国州府扩展;在地方建立“外局”,盛时全国多达70局。崇宁二年五月九日,吏部尚书何执中提议:“太医熟药所,其惠甚大,当推之天下凡有市易务置处。外局以监官兼领。”^{[9]3719}由于“太医熟药所”获利甚大,吏部尚书何执中建议在设有市易务的州府创设中央官药局的外局,即地方分支机构;地方官药局设置于地方州府的市易务之下,并由市易务的监官兼管。这一举措可谓是元丰二年宋神宗在州府推广官药局业务的延伸,它也得到了宋徽宗的同意。大观三年(1109)三月十九日,宋徽宗下诏:“诸路会府依旧复置熟药所,仍差抵当库监官兼管药材。有阙,即开和剂局修合应副。”^{[9]3720}此处“复置熟药所”即恢复崇宁二年在地方设置的地方官药局;“抵当库”是市易务的下设机构,“仍差抵当库监官兼管”,即仍由市易务监管。显然在崇宁二年到大观三年之间,地方州府曾撤销过官药局外局,至于撤销的缘由与经过,暂无从稽考。

宋徽宗同意在地方州府设置官药局的外局,不仅是因为它获利甚大,也是为了改善地方州府尤其是偏远地区缺医少药的状况。地方州府需要借助政府的力量发展当地的医药事业。如政和三年(1113)七月十五日,陕西运判陈建言:“窃见利州路文、龙二州系缘边州郡,所管外镇寨不少,相去州县三、二百里,各有民居寨户及商旅往还。并他州县有外镇,相去州县地远。设遇有疾病之人,本处无医药,往往损失者众。乞应州县外镇寨有置官处,并许于本州县取买熟药出卖。”^{[9]3721}由此可见,有些地区尤其是偏远地区或者药材资源不足,或者根本就没有制药的能力,只能直接分销中央官药局的成药。这种分销模式不仅为偏远地区提供了充足的药物资源,也创新了官药局的营销模式,即以都城官药局为中心,都城制药并向地方市易务分销成药,地方中心区域再向更偏远的地区分销成药。这种层层外扩的分销经营模式,把全国成药市场编织成了一张联系紧密的商业网络,形成了庞大的官营药业工商体系。

第三,为突出惠民宗旨,将官药局更名为“医药惠民局”和“医药和剂局”。据学者考证,仅在宋徽宗崇宁年间,全国财政年收入6000万缗,都城官药局的5个惠民局门市年上交40万缗,占0.67%,30年(大致从熙宁九年到崇宁五年)间利润增加了16倍^[1]。蔡京之子蔡絛在《铁围山丛谈·卷六》中记载:

都邑惠民多增五局,货药济四方,甚盛举也。岁校出入,得息钱四十万缗,入户部助经费,然往时议者甚大不然矣。时上每饬和剂局,凡药材告阙,俾时上请焉。^{[17]102}

都城惠民局增加到5所,卖药使四方百姓受益,这是一个很好的举措。年终结算,可获利润40万缗,交由户部管理,但当时的人多不以为然。这说明了官药局虽然取得了显著的经济效益,但同时也遭受了不少非议,主要矛头仍然指向官药局的盈利特征。批评者认为官药局盈利巨大,丢掉了神宗始创官药局时定下的惠民宗旨。例如前引南宋周輝在《清波杂志·惠民局》中提到“议者谓失元创药局惠民之意,岁得息钱四十万以助户部经费”^{[16]525},这与官药局用于“拯民瘼、施实惠”的宗旨相违背。

因此,政和四年(1114)尚书省上奏宋徽宗,认为官药局获利过多,有违医药惠民之意。宋徽宗获悉后,令减药价。同年七月丁丑,宋徽宗下令将官药局改为“医药惠民局”和“医药和剂局”,使官药局突出医药特色和惠民宗旨。此事见《宋会要辑稿》职官二七记载:

政和四年四月十一日,尚书省言:“今只以都城东壁、西壁、南壁、北壁并商税院东出卖熟药所名之,甚非元创局惠民之意。矧今局事不隶太医所,欲乞更两修合药所曰医药和剂局,五出卖药所曰医药惠民局。”从之。^{[9]3721}

尚书省之所以说“今局事不隶太医所”,是因为此时官药局已经隶属于太府寺。把官药局从太医局转隶太府寺,原因之一在于官药局规模扩大,太医局已无法管理;但更深层次的原因在于官药局盈利效果

显著,使得它的性质发生变化,即从一项官办的社会福利事业向以商业盈利为主的转变^[13]。下到普通百姓,上到朝廷,都已经意识到了这种转变,于是便有了政和四年的更名之举。

至于如何体现更名之后的惠民特征,有学者注意到《宋会要辑稿》宣和三年(1121)十一月二十一日的一段材料说:“今局废已久,其添置之官欲望减罢,只令太府寺丞依仿熙、丰差官分隶点检。”^{[9]3722}也就是说,在宣和三年十一月之前官药局已被裁撤,且时间较久。有学者分析认为,这是因为徽宗在位期间曾进行了一系列医药改革,改革的主要方针是强调对一般民众的医疗服务和救济,体现医疗的“惠民”宗旨。更名之后官药局很有可能开始强化对人民的慈善救济,淡化对利润的追求,进而导致官药局因资金不足而被裁撤^[18]。笔者比较认同这种说法。

第四,编修《和剂局方》,颁发至全国各局,使药物制作标准化、规范化。

据晁公武《郡斋读书志》记录,大观中,宋徽宗组织编撰了大型方书《和剂局方》十卷,“诏通医刊正药局方书。阅岁书成,校正七百八字,增损七十余方”^{[10]729}。《和剂局方》是在修订《太医局方》的基础上完成的,校正了700多字,增减了70多个处方。完成修订后,医官陈承、陈师文、裴宗元向宋徽宗提交了一份《进表》^{[15]5}。《进表》中说明了编订《和剂局方》的原因、经过以及期望达到的效果。由朝廷制定成药标准,修正错误局方,增填新的药方,以确保药品质量,保证百姓用药安全有效,这是一件惠及万民的重大举措。《和剂局方》修订完成之后便作为官药局成药生产的标准,颁发至全国各局,令其遵照执行。这一举措进一步加强了政府对药品生产的标准化和规范化管理。

《和剂局方》在政和年间还校订删补过一次,南宋绍兴二十一年(1151)正式更名为《太平惠民和剂局方》。《太平惠民和剂局方》不仅初步统一了中药炮制方法和中成药剂型的规范,大大促进了中成药的发展,也促进了医学教育的推广及医药知识的普及,并且一直沿用至今^[19]。

四、北宋官药局与王安石变法

官药局与市易法伴随而生,为了减少变法阻力,市易务“卖药所”改隶太医局,成为真正意义上的官药局。元祐更化时期,变法失败,市易法被废除。此时的官药局是否取消,尚没有文献证明,但可想而知,即使依然存在,其发展也会受到一定阻碍。宋哲宗亲政之后,重新恢复熙丰新法,官药局得以继续发展。宋徽宗时期,依然是变法派当政,官药局的发展空前高涨。由此可知,官药局的创立发展与王安石变法息息相关:一方面,它作为市易法的直接产物,始终伴随着市易法的兴衰而兴衰;另一方面,它的双重特征——营利与惠民,充分体现了王安石变法的精神,即抑制兼并、打击豪强、以义理财以及“大政府、小社会”的理念。

(一) 抑制兼并,打击豪强

据全汉昇研究,宋代行会由于商业资本主义空前发达,它的性质已经发生改变,主要表现在两方面:一是手工业者因为缺乏资本,往往受高利贷资本压迫,成为商业资本的附庸而失去独立性;二是豪商巨贾利用行会压迫外来商人,勾结官府减免“行用”,中小商人因负担太重不愿入行^{[20]81-85}。随着宋代医药制度的变化,加速了医家诊疗与药商加工的分离,形成了以买卖药材和成药为经营对象的药商群体,他们也有自己的行会组织,称为“药行”。据孟元老《东京梦华录》记载,北宋都城的潘楼东街巷有“李生菜小儿药铺”“仇防御药铺”“下马刘家药铺”,马行街北边有“时楼大骨传药铺”、两行金紫医官药铺,如社金钩家、曹家、独胜元,山水李家,口齿咽喉药,等等^{[21]22,41-42,48}。这些医药商铺广泛分布在城镇的各个商业街区,分科经营,本行业的自我组织能力较强。当时“凡雇觅人力,干当人、酒食作匠之类,各有行老供”^{[21]56},药铺基本属于“酒食作匠之类”,应当也有行老组织。“药行”既是药商交易的场所,

又是行老进行日常协调管理的具体组织。它承担着疏导药品流通、垄断药材批发市场、利用行会压迫外来商人等职能，形成有组织的市场垄断^①。

据姜锡东分析，商人垄断分为有组织的垄断和无组织的垄断，有组织的市场垄断分为对外垄断和对内垄断两种形式。对外垄断体现为京城商人在行会的组织下，对市场进行严密控制，以控制外地客商的定价权^{[22]66-67}。如《续资治通鉴长编》卷二三一，熙宁五年三月丙午条记载：“天下商旅物货至京，多为兼并之家所困，往往折阅失业。至于行铺、稗贩，亦为取利，致多穷窘。”^{[3]5622}王安石也提到：“兼并之家，如茶一行，自来有十余户，若客人将茶到京，即先馈献设燕，乞为定价，此十余户所买茶更不敢取利，但得为定高价，即于下户倍取利以偿其费。”^{[3]5736-5737}对内垄断则体现为行会商人对城市中未入行会者的排斥，以及行内商人的业务必须统一，难以自由经营^{[22]69-70}。基于商人垄断带来的种种不利影响，政府打击大商人及其行会组织垄断市场的市易法应运而生。

在医药行业，官药局的创办对于打击大药商和药行的垄断行为、保护外地药商和未入药行的中小商人具有积极意义。官药局是市易法实施原则的集中体现，即“通利商贾，抑兼并，榷估市井”^②，可维护商品在市场中的自由流通。

（二）以义理财

前文已提到，官药局在正式开局的第一年就收获利润 25 000 余缗，高出成本一倍，获利颇丰。徽宗崇宁年间，仅都城 5 个官药局年获利就达到 40 万缗；最盛时官药局在全国有 70 个外局。可见，官药局为政府带来了巨大的经济效益，大大增加了财政收入。但除此之外，官药局还具有惠民的重要特征，是政府施行“仁政”的重要举措。官药局的惠民特征主要体现在 3 个方面：第一，为疾疫流行地区的军民免费提供药物，救助患者；第二，为市场提供廉价优质的药品；第三，促进全国医药事业的繁荣发展。

南宋周密《癸辛杂识·别集上》记载：“和剂惠民药局，当时制药有官监造，有官监门，又有官药。药成分之内，凡七十局。出售则又各有监官。皆以选人经任者为之，谓之京官局。皆为异时朝士之位者，悉属太府寺。其药价比之时价，损三之一。”^{[23]225}“当时”应指宋徽宗时期，为保证药物质量，在收购药材、制药和销售成药的各个环节都有监官监督；官药局的售价比当时民营药业价格低 1/3。由此可见，官药局虽然可以盈利，但它的初衷并不是以盈利为目的，而只是将其作为惠民的手段。

王安石强调：“先王制事，各因事势所宜……今天下财用困急，尤当先理财。”^{[24]19-20}因时势所驱，理财成为变法的当务之急。但王安石十分清楚，理财的目的并非为了个人私利，而是为了国家公利；为了国计民生而理财，理财便具有了道德的正当性。所以当以司马光为代表的反对派质疑、批评新法时，王安石始终强调“善理财者，民不加赋而国用饶”^{[4]10763-10767}“为天下理财，不为征利”^{[25]1305}“政事所以理财，理财乃所谓义也”^{[25]1306}。他的论证如下：首先，“利”分为“利吾国”之利和“利吾身”之利；其次，谋求“利吾国”之利不仅符合义的道德原则，且其本身就是义的应有之意；再次，新法理财是为了谋求“利吾国”之利而非“利吾身”之利；最后，“理财乃所谓义”，即新法的理财举措是合乎道义的。官药局

① 如姜锡东认为，有组织的市场垄断，即商人联合起来垄断市场，多以工商业行会的形式出现。垄断性和排他性是其固有特性之一。宋代行会的数目比唐代倍增，遍及州军以上城市，并且扩展到县镇城市，所以通过行会来进行有组织的市场垄断就空前严重起来。参见姜锡东《宋代商人和商人资本》（北京：中华书局，2002年，第66页）。

② 参见李焘《续资治通鉴长编》卷二百三十六，熙宁五年（北京：中华书局，1995年，第5737页）。王安石早在变法之前就表达过应抑制兼并以富国强兵的认识，如他在《兼并》诗一首云：三代子百姓，公私无异财。人主擅操柄，如天持斗魁。赋予皆自我，兼并乃奸回……俗吏不知方，掊克乃为才。俗儒不知变，兼并可无摧。又如《发廩》诗中云：先王有经制，颁赍上所行。后世不复古，贫穷主兼并。非民独如此，为国赖以成。参见王安石《临川先生文集》卷四《兼并》和卷一二《发廩》，王水照编《王安石全集》（上海：复旦大学出版社，2016年）。

的双重职能——盈利与惠民，正是王安石变法“以义理财”原则的充分展现。

（三）大政府、小社会

大商人垄断市场的唯一目的就是通过操纵物价来攫取超额利润。王安石主导的政府之所以要直接参与市场经济的买卖活动，原因有二：第一，从政府的职能来说，为了保证市场的自由竞争，需要政府利用经济手段或行政手段进行宏观调控；第二，从政府的性质来说，它代表的是公共的利益、百姓的利益、国家的整体利益，政府直接参与市场经济的目的不是为了获取超额利润，也不是为了某个人或者某个集团的私利，而是为了国家的整体利益、公共的利益。因而，在王安石及其变法派看来，政府直接参与市场经济的行为是正当的，不论是在增加社会财富方面，还是在分配社会福利方面，政府在社会中应当扮演一个积极的角色，因而王安石持一种“大政府、小社会”的政治理念^①。

正是基于这种理念，王安石在《度支副使厅壁题名记》中说：“夫合天下之众者财，理天下之财者法，守天下之法者吏也。吏不良则有法而莫守，法不善则有财而莫理。有财而莫理，则阡陌闾巷之贱人，皆能私取予之势，擅万物之利，以与人主争黔首，而放其无穷之欲，非必贵强桀大而后能。”^[25]¹⁴⁵⁰“阡陌闾巷之贱人”便是王安石所指的地方豪强、富商大贾，他们为了个人私利损害百姓和国家的利益。政府职能就是要通过法律、经济等手段限制这些人，以达到“安民”的目的。但也有学者分析认为：“王安石变法的主旨是‘国家主义’，即国家全面介入社会各个领域，将社会运行置于国家督导之下，其最终目标是建立一个国家理性统摄下的由小耕农、小市民构成的社会共同体。”^[26]笔者认为，王安石变法的主旨是“国家主义”，这种说法过于极端。王安石强调的“大政府、小社会”体现在对社会整体福利的关切上，尤其是对于一些关系国计民生的领域，需要政府的调节掌控，例如农业、医药行业。但政府绝不是要掌控社会的各个领域、无孔不入，社会仍然具有很多自主发展的空间。例如政府虽然开设官药局，但并没有对医药实行专卖，私人之间的医药买卖活动依然非常活跃。

医药行业与百姓的切身利益息息相关，它既具有盈利性，又具有公益性。从公益性的层面说，北宋政府普遍把发展医药事业当做“仁政”的体现，因而需要政府加以主导；从盈利性的层面说，官药局是为国家理财，政府参与药品的制作和售卖，最终目的是为了保障百姓的生命健康。这恰恰是王安石“大政府、小社会”政治理念的真实写照。

参考文献

- [1] 唐廷猷. 古代官药局五百年 [J]. 中国现代中药, 2014(7):591-596.
- [2] 王怀隐. 太平圣惠方 [M]. 北京: 人民卫生出版社, 1958.
- [3] 李焘. 续资治通鉴长编 [M]. 北京: 中华书局, 1995.
- [4] 脱脱. 宋史 [M]. 北京: 中华书局, 1977.
- [5] 杨小敏. 宋代药业研究 [D]. 保定: 河北大学, 2020.
- [6] 傅璇琮. 全宋诗 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1998.
- [7] 姜锡东, 李超. 宋代医药领域的违法犯罪问题初探 [J]. 河北大学学报 (哲学社会科学版), 2020(2):1-8.

① “大政府、小社会”是美国学者包庇德在《政府、社会和国家——关于司马光和王安石的政治观点》中提出的概念，他强调，在政府职能方面，相比于司马光，王安石“坚信政府应该负责组织社会，促进总体福利的提高”，持一种“大政府、小社会”的政治理念。本文基本支持这一观点。参见包弼德《政府、社会和国家——关于司马光和王安石的政治观点》（田浩主编《宋代思想史论》，北京：社会科学文献出版社，2003年，第124、146-156页）。

- [8] 杨小敏. 王安石市易法与官药局流变新探 [C]// “两宋历史与王安石” 学术研讨会论文集, 抚州: 中国宋史研究会, 2022:244-253.
- [9] 徐松. 宋会要辑稿 [M]. 刘琳, 校. 上海: 上海古籍出版社, 2014.
- [10] 晁公武. 郡斋读书志校证 [M]. 孙猛, 校证. 上海: 上海古籍出版社, 1990.
- [11] 唐廷猷. 宋代官药局成药标准: 《太平惠民和剂局方》 [J]. 中国现代中药, 2015(5):413-417.
- [12] 马端临. 文献通考 [M]. 影印本. 北京: 中华书局, 1986.
- [13] 刘辉. 宋代官药局的沿革及相关问题考论 [J]. 南京中医药大学学报 (社会科学版), 2021(4):282-286.
- [14] 刘辉. 宋代官药局药材来源考 [J]. 中医药文化, 2021, 16(1):50-61.
- [15] 太平惠民和剂局. 太平惠民和剂局方 [M]. 刘景源, 点校. 北京: 人民卫生出版社, 1985.
- [16] 周輝. 清波杂志校注 [M]. 刘永翔, 校注. 北京: 中华书局, 1997.
- [17] 蔡條. 铁围山丛谈 [M]. 冯惠民, 沈锡麟, 点校. 北京: 中华书局, 1983.
- [18] 焦堃. 宋代官药局源流再考: 兼论理学思潮对其性质嬗变的影响 [J]. 齐鲁学刊, 2021(3):35-48.
- [19] 刘清明. 宋代官办药局的设立及功能评价 [J]. 环球中医药, 2016(8):976-979.
- [20] 全汉昇. 中国行会制度史 [M]. 台北: 食货出版社有限公司, 1987.
- [21] 孟元老. 东京梦华录全译 [M]. 姜汉椿, 译注. 贵阳: 贵州人民出版社, 2009.
- [22] 姜锡东. 宋代商人和商业资本 [M]. 北京: 中华书局, 2002.
- [23] 周密. 癸辛杂识 [M]. 吴企明, 点校. 北京: 中华书局, 1988.
- [24] 王安石. 王安石日录辑校 [M]. 孔学, 辑校. 成都: 四川大学出版社, 2015.
- [25] 王安石. 王安石全集 [M]. 王水照, 编. 上海: 复旦大学出版社, 2016.
- [26] 江华, 董修元. 国家主义倾向: 王安石变法失败的原因 [J]. 中国石油大学学报 (社会科学版), 2006(5):67-70.

(本文编辑 黄晓华)