

中国



皇帝皇后

全传

成思远/主编

远方出版社



中国皇帝皇后全传

宋神宗

成思远 主编

远方出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国皇帝皇后全传/成思远主编. - 呼和浩特: 远方出版社,
2006. 11

ISBN 7-80723-146-7

I. 中… II. 成… III. ①皇帝—列传—中国
②皇后—列传—中国 IV. K827=2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 129581 号

中国皇帝皇后全传

主 编: 成思远

出版发行: 远方出版社

社 址: 呼和浩特市乌兰察布东路 666 号

邮 编: 010010

经 销: 新华书店

印刷装订: 北京市施园印刷厂

开 本: 850 × 1168 1/32

字 数: 4600 千字

印 张: 518.5

版 次: 2006 年 11 月第 1 版

印 次: 2006 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1—2000 套

标准书号: ISBN 7-80723-146-7/I·46

定 价: 2580.00 元(全 100 册)

目录



第一章	准备变法	(1)
第二章	熙宁变法	(17)
第三章	军事改制	(50)
第四章	两派争斗	(66)



第一章 准备变法

一、朝臣呼声

“庆历新政”流产之后的严峻形势，使士大夫的奋作革新热情在承受了一度压抑之后，又逐渐高涨起来。又有许多人上书言事，倡言改革时弊。

这一时期，具有代表性的改革呼声是苏轼的《嘉祐制策》和王安石的《上仁宗皇帝言事书》。

苏轼(1037—1101年)眉州眉山(今四川省眉山县)人，字子瞻，号东坡居士。嘉祐进士，到凤翔府(今陕西省凤翔县)当了个负责一般地方事务的签书判官。他的《制策》是在嘉祐年间(1056—1063年)呈给晚年的宗仁宗的。他所说的内容很广泛，可以视为他设想的系统改革的一个纲领。

经济方面，他提出“安万民”和“厚货财”、“较赋役”、“省费用”、“均户口”等主张，要求宋仁宗能鼓励发展生产，合理分布人口，减轻对百姓的盘剥搜刮，注意积蓄财富，反对扩大消耗。

针对严重的财政困难，苏轼认为用扩大税收的办法来弥补巨大消费的漏洞不可取，出路应当在于节用省费。他要求实行轻徭薄赋，特别提出应当废除国家控制的各种官营专卖，以保证民间经济的正常发展，使百姓能够活下去，富起来。

与此同时，苏轼还对“三冗”、“两积”的社会积弊提出了治理办法。他建议从皇帝开始带头节用，他对仁宗皇帝的奢侈挥霍提出了尖锐的批评。他要求汰除冗官，减省冗费，整顿吏治，一新政治。对于占财政支出最大部分的冗兵问题，苏轼也主张



坚决裁汰,并认为这是省费的最重要办法。同时,他还提出“定军制”、“教战守”、“倡勇敢”等方针,希望改革军事制度,以强兵精兵,提高宋军战斗力。

王安石(1021—1086年)抚州临川(今江西省抚州市)人,字介甫。庆历进士,并出任过地方官。嘉祐三年(1058年),他入京出任主管经济事务的三司度支判官,不久,便向宋仁宗上了这道《万言书》。

王安石在《万言书》中,以震聋发聩之势,提出变革法度问题。他打着“法先王之政”的旗号,要求变革当时的法度。

他提出“教之”、“养之”、“取之”、“任之”的任官之道,要求科举考试时重管理能力考核,轻诗赋章句之学;用“高薪养廉”的办法,使官吏尽忠;用考察才干的办法选拔官员并使之有用武之地去熟悉业务,发挥官员的特长。

王安石集中分析当时社会问题症结就是任官无道,不合“先王法度”。他和其他朝臣几乎众口一辞要求去冗官、节冗费的见解不同,他认为国家的财政困难,“殆以理财未得其道”。他说:“因天下之力以生天下之财,取天下之财以供天下之费,自古治世未尝以不足为天下之公患也。患在治财无其道耳。”为什么理财无道呢?王安石的回答是官吏不得人,患在不知法度。他认为:“方今之急,在于人才而已”,如果能选贤能、任其才,“变更天下之弊法”,则可成“治世”。

苏轼、王安石的主张,从不同基点上反映出朝臣士大夫们要求改革的意向。虽然晚年的仁宗皇帝并没有因之而有新的兴作,但在士大夫群中产生了很大作用,促使他们也纷纷上书言变。南宋著名学者陈亮说:“方庆历、嘉祐,世之名士常患法之不变也。”

与士大夫们大声疾呼的同时,一些地方官员已经在局部进行变革了。这些变革为后来全国性的大变法开了先河。

宋仁宗康定年间(1040—1041年),洺州肥乡县(今河北省



肥乡县)的官员郭谿和孙琳,就曾针对赋税不均的实际,实行“千步方田法”,丈量田地以公平赋税,取得了一定成效。“庆历新政”时又将上述办法推广到了亳、寿、蔡、汝四州,后受阻而止。

关于均税的改革,值得一提的是被后人称之为反对熙丰变法的“保守派”代表人物司马光。

司马光(1019—1086年)陕州夏县(今山西省夏县)人,字君实。宝元进士,从地方官入京,嘉祐年间主要负责文化和经济事务,又出任谏官和天章阁待制兼侍讲等职。嘉祐四年八月和嘉祐六年七月,司马光两次奉诏详定和实践均税事宜。他认真负责,严格对均税官吏的奖惩,保证均税政策的落实。从现存史料看,司马光对“方田均税法”一直没有反对,认为他对新法持全盘否定的观点是难以成立的。

庆历八年(1048年)至皇祐五年(1053年),陕西转运使李参曾在百姓青黄不接的时候,向他们贷放官钱渡荒,到了秋收时偿还,称为“青苗钱”。王安石在知鄞县任内也实行过“贷谷于民,立息以偿”的办法,成效不错。这些都成为熙宁变法中青苗法的先声。

免役法的先声可以说是仁宗时两浙路转运使李复圭,在他那里罢去旧的衙前之役(主要负责押运官物等,由一等户充任,丢失须偿还),改令出钱召人承募。知明州钱公辅、越州通判张洸等人也都施行过局部的出钱募役办法。司马光在宋仁宗嘉祐七年(1062后)七月所提出的募役法主张,《文献通考》的作者马端临指出是熙宁免役法之先例。其他一些局部的变革作法,也为熙宁新法做了准备。

二、筹划新法

宋代的差役法,尤其是此法中的衙前之役,往往搞得充役之





人破家荡产,苦不堪言。对此,朝廷大臣也多有建议。例如在宋仁宗皇祐末年(1054年前后),并州的知州韩琦就上过奏章,讲差役法使百姓太苦了,尤其是充当里正衙前之户往往破产。人们为了避免承担苦役,就要想办法改变自己的家产数额,有孀母改嫁、亲族分居,或者弃田于人,避免被划为一等户的,还有以其他办法,以免沟壑之患的。韩琦针对这些弊病,要求朝廷罢去此法。

到神宗之时,上述状况并无好转。因此,负责经济事务的三司使韩绛上言,要求朝廷广听人们对差役法的真实反映,然后集议改正此法。神宗皇帝于是颁布了上述诏书,广泛征求意见。到七月,再次下诏限内外臣庶在一个月之内,“条陈差役利害以闻”。几天之后,命令赵抃和陈荐两个人,总结中外臣庶的条奏。

这时候的朝臣巨公,大多是赞成改革役法的,其中著名的如司马光的《衙前札子》,就是当年九月上的。

他详细申述衙前役的弊病在于:因为每个地方的富户都得充此役,而充役户的家产各地不同,如果完全按产业多少相应地充役,就是合理的,但事实却是选派每个地方产业最高者充衙前。押运官物不仅耗费大,而且责任大,一般都是应役者沉重的负担,严重的就会倾家荡产。这些人穷了以后,剩下谁还比较富,又得去充衙前役。这么下去,会使所有的人不敢发展生产,积蓄家资,结果是“富者反不如贫,贫者不敢求富”,“今欲多种一桑,多置一牛,蓄二年之粮,藏十匹之帛,邻里已目为富室,指使以为衙前矣。况敢益田畴,葺庐舍乎!”这于国家很不利。因此,司马光坚决要求改革惩弊,说“若因循不改,日益久则患益深矣。”改革役法,使“百姓敢营生计,则家给人足,庶几可望矣。”

司马光不是保守派,由此可见一斑。他的役法改革主张,早在嘉祐七年(1062年)所上《论财利疏》中就明确提出了,成为



熙宁变法中大法之一的免役法之先河。

宗神宗还针对财政危机的状况,着手了改革准备。他曾很赞同司马光的节用主张,在熙宁元年(1068年)六月丙寅,下令司马光和滕甫同详议裁减国用,参照庆历二年(1042年)支出之数额,决心减省政府开支。

神宗在变法之前,还就冗官泽厚、恩荫太滥等问题,进行过一些改革。当然,这些举措尚不能从根本上解决问题。但是,神宗若是沉得住气,真正朝着医治社会弊端下手变法,历史可能会是另一种样子。

在中国古代漫长的历史上,作为中原王朝的一位皇帝,直接策动、主持和领导全国性规模的大变法,在位之年始终悉心地投入改革大业中者,唯宋神宗一人。

这样的历史事实,既是宋神宗所面临的客观情势的需要,也是他自身的主观能量的体现。他的雄心,蕴含着两层内涵:一是直接针对时弊,进行节用、去冗、清政;一是从建功立业、重整山河的理想出发,富国强兵,平定辽、夏,一统江山,使国泰民安,长治久安。

这两层内涵是一致的,但也有程度的区别和着眼点的差异。而作为一场惊天动地的大变法来说,这种区别与差异就非同小可了。因为这种差别不仅表明了动机与目标的两个层次,甚至将引出变法结果的不同来。

宋神宗要改写历史的胆识是毋庸置疑的。在如何下手的方略上,他采取了比较谨慎的步骤。在听取意见和部分变革的同时,并没有急于在制度上匆忙进行大跨度的更张。

登基之后,自然有一番人事变动,所谓“一朝天子一朝臣”,自然是传统惯例。但神宗比较稳,他选择尽量缓解矛盾、争取力量的办法来实现自己的中兴宏愿。

对“宰执”大臣的人事安排上,他没有做大的变动:以吴奎为枢密副使,韩琦为司空兼侍中,曾公亮为门下侍郎兼吏部尚



书,文彦博为尚书左外射兼中书令,宗谔同中书门下平章事、为检校尚书左仆射,欧阳修、赵槩并加尚书左丞仍参知政事,陈升之为户部侍郎,吕公弼为刑部侍郎。这些中央政府中最重要的大员的任命,顺理成章,同前朝相较变动不大,看不出要有什么突变或兴作的迹象。

史称神宗“其即位也,小心谦抑,敬畏辅相;求直言,察民隐,恤孤独,养耆老,振匮乏;不治宫室,不事游幸,励精图治,将大有为。”

宋神宗不甘心当一个守成的皇帝,立志做一个留芳千古的“中兴之主”。他不太明白的是“祖宗”为什么亲冒矢石、南征北战,却不能一统江山?他的先人们也进行了改革去弊,为什么没有效果?那些说起来一套又一套的大臣们,那些勇气和信心鼓舞着的革新之臣,如今为什么并不如想像的那么积极热切?一道道章奏、一篇篇言辞,可更多的都是劝他节用、去冗、清政,却很少有气魄,有大志,能与自己内心的宏愿发生共鸣!

他常常被这一切搅得心中七上八下。在紫宸殿听政的时候,他尽量不露声色;可下朝回到后宫,却颇为焦灼。他心不在焉地翻动着案头上的奏章,却没有激起强烈的兴奋。他明白这时若没有得力的大臣辅弼,改革大业无法进行。一个个大臣的名字在他眼前闪现,又都过去了。忽然,他想到了一个名字——王安石。

三、瞩目王安石

神宗还在颖邸的时候,就常听书记韩维讲起过王安石,称赞他很有才干。特别是十年前王安石的那道《万言书》,给青年颖王留下了深刻印象。王安石主张“变风俗,主法度”的大变革,很有远见,很合自己的心意。而且,他听说王安石在士大夫群中声望很高,是一个有影响的人物。



神宗想见见王安石，当面听听他的高见。不料，当神宗派人召见王安石的时候，王却称病婉言拒绝了。

王安石的孤傲不恭，更加引起神宗的注意。于是，神宗向身边的辅弼大臣透露出想重用王安石的意向。当时，曾公亮与韩琦并立朝常为相。曾公亮感到韩琦是自己的威胁，因此，很希望神宗重用王安石，挟制一下韩琦。于是，曾公亮站出来替王安石讲话。他对神宗说：“王安石是辅弼之才，必不会欺君罔上的。”新任的参知政事（副宰相）吴奎却对神宗说：“臣曾与安石同过事，见他刚愎自用，所为迂阔，如果重用了他，必定紊乱朝政。”

王安石应否受重用，在朝臣中看法是不一致的。欧阳修、文彦博、吕公著、曾公亮、韩绛等人，看重他的才华和能力，主张起用王安石。司马光在写给王安石的信中，说他“独负天下盛名三十年，才高学富”。刘安世也说：“当时天下之论，以金陵（指王安石）不作执政为屈。”吕海、张方平、苏洵等人，却坚决反对用王安石。认为他标新立异、哗众取宠而且性格怪僻，必乱天下。据说苏洵还写过《辨奸论》的文章，把王安石比为误国之臣，说：“今有人，口诵孔、老之言，身履夷、齐之行，收召好名之士，……以为颜渊、孟轲复出，而阴贼险狠，与人异趣。”还说这样的人可能连最英明的君主都能骗过，一旦得势必误害国家。还有些人从王安石的面相上断言其“眼中多白”是奸臣之相等。

除了上述两种截然不同的意见之外，还有第三种态度。例如，韩琦累相三朝，权位太重，受到不少人的诋毁，请求放外任，神宗同意他以司徒兼侍中身分出判相州。这一天，韩琦来向神宗辞行，神宗心情沉重地问：“侍中定求去，朕亦无奈。但卿去之后，谁可任国家大事呢？”韩琦沉默不语。神宗干脆直问：“卿以为王安石如何？”韩琦这才开口道：“安石为翰林学士便有余，处辅弼则器量不足。”神宗为之默然。

韩琦的这种看法，并非他一人所有。熙宁二年（1069年）二



月神宗准备任王安石为参知政事前，大臣唐介还入谏不可任王安石。神宗火了，斥责道：“安石文学不可任呢？还是经术不可任？还是吏事不可任？”唐介回答道：“王安石固然好学，但泥古不化，所以议论每多迂阔，若其执政，必定多有变更，想治反乱。”神宗不答。不久，神宗又问侍读孙固：王安石可相否？孙固也认为王安石“为文甚优”，为台谏侍臣也能称职，而要任相，则需大度，而王安石“狷狭少容”不可为相。

这些意见不能说对神宗没有影响，否则他也没必要反反复复地征求意见了。但是，他并不因众人的毁誉而动摇自己的决策，这也是为君者难得的品格。年纪轻轻的宋神宗，一方面广求言论，一方面又有他自己的一定之规。

他采取了有一定保留的做法，先起用王安石知江宁府，几个月后召为翰林学士兼侍讲。神宗希望王安石在自己身边，能直接考察一下这个人到底政见才干如何。

熙宁元年（1068年）四月，王安石在授他翰林学士之命下达七个月之后，终于进京受命了。在这七个月的时光中，他大概已经完成了对神宗皇帝是否真想变法、是否真的信任自己的考察，下决心为这位年轻英主效命了。

宋神宗一听王安石受命入京，十分欣喜，恩准他“越次入对”，立即召见。

经过几次君臣对话和考察，神宗深深感到，王安石的见地很对自己的脾气，很能理解自己的志向抱负，他敢于一扫朝中沉闷因循之习，正是能够辅助自己以成大业的有用人才。这就奠定了他们未来“既师且友”的非常关系。

事实上，王安石确实不像攻击他的人讲的那么坏。他是一个政治家，出任过鄞县知县、舒州通判、常州知州、江南东路提点刑狱（一路主要负责刑狱的官员）、江宁府知府以及三司度支判官等职。他亲政爱民，不贪财，不媚上，体恤民间疾苦。“起堤堰，决陂塘，为水利；贷谷于民，立息以偿，俾新陈相易；兴学校，



严保伍，邑人便之。”这是他知鄞县的治迹，以至于400多年以后，这里的农民还在陀山下立祠纪念他。

但是，王安石又是一个文人，一个满脑袋美好理想的“士”人。王安石具有浓厚的文人气质，不拘一格，不合流俗到别人看不惯的程度。他总在孜孜不倦地学习，“自百家诸子之书，至于《难经》、《素问》、《本草》、诸小说，无所不读，农夫、女工无所不问。”可见他又不是一个正统儒士，而是有个人独特见解的士人。

中国古代的“士”，最大的奢望莫过于位极人臣，辅弼圣躬，实现理想。宋神宗对王安石的“知遇之恩”，在“士”的理想际遇中是一次幸运。强烈的“知己感”激励着王安石愿把满腔热忱都奉献给年轻英主的宏大事业，因为那也正是他的事业。王安石在神宗面前慷慨陈词，壮怀激烈，不仅使对方为之激动，同时也折射回来，使自己倍加激动。

神宗与安石的相知，恰在他们共同的宏大理想一面。神宗选中了王安石，是欣赏他几朝以来大倡变法的大志新说；王安石依靠了神宗，也是看重了这位新君真正想变大法度、创大功业的气魄。共同的志向与理想——这就是熙宁变法的君臣内在聚力。

这样一种聚力结构，决定了新法不以惩治时弊和具体可行的办法为主要内容；而当时的外部环境、严重的社会危机与外患边事的压力，又促使建功立业为宗旨的新法，采取一种迫切的、急于求成的方式来进行——这就是熙宁变法的外在引力。

“内”“外”力之结合，便使一场轰轰烈烈的大变法，以短促而急迫的方式，去解决内容颇广而积弊甚深的，也是与当时迫切要解决的危机有一定距离的问题，因而又注定了这场变法的举步艰难。



四、人事安排

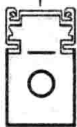
宋神宗自即位始,经过了整整两年的酝酿、准备,一场拯救大宋危机、光复汉唐旧业,以富国强兵振兴国势,一统宇内为目的的大变法,终于开始了。

熙宁二年(1069年)二月庚子这一天,神宗皇帝任命王安石为右谏议大夫、参知政事。右谏议大夫属中书省,参知政事是负责国家大政的副宰相。王安石受职,好像有权推行变法大业了。但是,参知政事并非可以大权独揽,他不过是朝中五位执政大臣之一。更值得玩味的是,在任命王安石的前一天,神宗已任命富弼为左仆射兼门下侍郎平章事,这才是地地道道的宰相。

宰执大臣的任免,标志着一届“新内阁”的行政方向。宋神宗这样来布人事安排这盘棋,从中很能看出一些问题。

这一事实至少说明了:第一,神宗决非以个人好恶印象为任免依据,他有着最高执政者的胆识,而又与稳重心细结合起来,做事留有余地。不能说他不信任王安石,但他不想给王安石可以独立行事的权力。第二,宋神宗的政治作为将严格承袭中国传统的“制衡”权术,用意见不一致的人互相制约。这一方面可以集思广议,不使自己受制于某一方;另一方面,臣下的互相牵制,无法完全地施行其主张,必然有利于人主对群臣的控制,“圣断”才有威力。第三,神宗决不是一个完全不顾祖制旧法,一意标新立异的人。尽管他年轻、尽管他怀有改写一代历史的宏伟抱负,但他注意历史经验的积累和元老重臣的意见,直到后来许多老臣因反新法被贬外后,神宗遇事还专门征求他们的意见。另外,传统儒学的长期文化熏陶,也使这位皇帝懂得“祖制”的依循与变法改制的结合,有利于成功。——但到必要的时候,他也会不顾及这些的。

宋神宗任命的“熙宁新内阁”是怎样的面貌呢?





当时的五位宰执大臣有“生”、“老”、“病”、“死”、“苦”之称。“生”是指王安石。这年他49岁，仍是年富力强的好时光，可谓生机勃勃，精力充沛。“老”是指曾公亮。他已年逾古稀，老态龙钟如风中残烛，时人用“老凤池边蹲不去，饿鸟台上噤无声”这样的诗句嘲讽他。“病”指富弼。他虽也是新任的宰相，但他并不赞成这样大变法度，尤其不赞成军事行动，因而常称病求退，态度消极。“死”说的是唐介。他与王安石并列参知政事，但他一直坚决反对任用王安石执政，每日忧心忡忡，变法刚开始就病死了。“苦”是指另一位参知政事赵抃。他也不赞成任用王安石变法，但因大势所趋，自己无力阴挡，因而每每叫苦不迭。

这样一套中枢领导班子，是宋神宗暂时只能如此安排的。他想走着看。好在人事变动的大权紧紧握在自己手里。

关于变法大计，君臣见解已经一致了；但人事安排上王安石明显有不满情绪，神宗自然也觉察到了。于是，有一天，宋神宗对王安石语重心长地讲：变法大业“非卿不能为朕推行，朕须以政事烦卿，料卿学问如此，亦欲设施，必不固辞也。”王安石说：“臣所以来事陛下，固愿助陛下有所为，然天下风俗法度一切颓坏，在廷少善人君子，庸人则安常习故而无所知，奸人则恶直丑正而有所忌。有所忌者倡之于前，而无所知者和之于后，虽有昭然独见，恐未及效功而为异论所胜。陛下诚欲用臣，恐不宜遽。”意思是要求得到完全的信任，“本末不疑，然后用，庶几能粗有所成。”

神宗太明白王安石担心什么了，他和颜悦色地说：“朕知卿久，非适今日也。人皆不能知卿，以为卿但知经术，不可以经世务。”神宗是想给王安石吃颗定心丸。在此之前，的确有不少人讲王安石的坏话，说他学问行，行政未必行。神宗的这几句话，明白告诉王安石：尽管有人讲坏话，我也不信，请你放心。

神宗接着问：“朕仰慕卿道德甚至有以助朕，勿惜言，不知





卿所设施以何为先？”王安石回答：“变风俗、立法度，方所急也。”接下来，王安石又大谈一番“长君子、消小人”的道理。因为他深知变法必有阻力，用人是至关重要的问题，如果神宗皇帝听信了不同意见，变法大业就可能转向，必须牢牢把握人事大关。

在些之后不到半个月的时间，神宗就开始按照王安石的意见进行人事调整。他批准设立了“制置三司条例司”，由王安石和知枢密院事（负责国家军政事务的长官）陈升之同领条例司事。

“制置三司条例司”是应王安石的要求设立的。这个机构主要任务是经划邦计、变通旧制、发布新法，还得以自择僚属，有较大实权，是变法的指挥机关。

至此，宋神宗的人事安排，开始按照王安石的要求进行调整。但他并非完全“放权”，即使他已经开始照王安石意见办。

如果说“熙宁内阁”的安排，宋神宗多少还有些迫于朝中无得力之人的考虑，以及不想在最敏感的人事安排上有太大的突变的话，这次有关“制置三司条例司”的设立，却显现出他的用人策略。

同意新增设一个机构，这在吏治已相当腐败、机构已重重叠叠的情况下，无疑会激起大臣们对“冗官增费”的更强烈评击，还会给人以王安石“擅断”的口实。何况新设的这个机构可以不按传统的行政机制运转，可以自择僚属，有违祖训，这对神宗来说确是有压力的。

他能够同意设置这个机构，说明他的确变法心切，对必须倚重的大臣只好让步。不过，神宗的这一让步是有限度的：机构可以成立，人事大权却要过问。他派陈升之前去，对王安石就是一个挟制。

陈升之（1011—1079年）建州建阳（今福建省建阳县）人，字暘（音阳）叔，景祐进士。他从地方官做到天章阁待制、龙图



阁直学士，又出任谏官，拜枢密副使，知枢密院事。此人有丰富的行政经验，且“深狡多智数”，官职又与王安石相齐。神宗令他与王安石共事，实为相互牵制，最为适宜。

随后，神宗在同意王安石的举荐，任命吕惠卿为制置三司条例司的检详文字（负责起草等工作的官员）的同时，任命苏辙与吕惠卿共同担任这一职务。这也是事出有因的。苏辙本来不过是权大名府留守推官，地方官吏而已，他之所以能够受到“圣上”赏识，擢之枢要，表面看来是因为上过一道论改革时弊的奏章，主张去“三冗”而富国，反对“求财而益之”，得到神宗赞同，批示“辙潜心当今之务，颇得其要，郁于下僚，无所申布，诚亦可惜”；实际上是，宋神宗知道苏辙与王安石的政见不一致，有意把这样的人放到王安石身边，可以产生制衡作用。

从这里不难看出：在官司设置上神宗为了实现变法改革对王安石让了步，但是，设置了新机关并非放手由王安石去办，而是千方百计地继续要使变法按自己的意图进行。无论人事安排，无论变法内容，都是如此。

王安石当然察觉到宋神宗的保留态度，尽管有所不满，但自己不能操之过急，不能逼得皇帝过甚。这是一场同盟中的复杂较量。变法把他们的命运联在了一起，因而他得好好干；可又不能不伺机对神宗施加些压力，让君主进一步放权，以便新法能顺利地施行。

王安石就是在这样心境下开始变法的。“制置三司条例司”的建立，总是自己的一个成就，有关变法的商讨、制置、措施，都由这个机构推行。

不久，王安石和陈升之共同提出：要变法改革兴利除弊，必“合众智”的建议，请神宗下诏让朝野人等上书条陈财用问题。王安石知道先从理财下手是必要的，但争取支持新法的力量也很重要。

当年（1069年）四月，条例司委派刘彝等八人到诸路察访农