困境与破局：咸丰时期两淮“以盐济饷”研究

倪玉平[①]

摘　要：清代实行严格的盐区专卖制度，盐税收入成为清代重要的财政收入之一。两淮是最重要的盐区，收入几占全国盐税收入的一半。随着太平天国起义的爆发，两淮盐政体制发生巨大变化。周天爵和袁甲三都曾试办“以盐济饷”，但因利益关系而遭到以两江总督怡良为代表的两淮盐政当局的强烈反对。后经曾国藩的强势介入，“以盐济饷”得以大规模推行。两淮盐税被大量充作军饷，充分显示清廷在财政上的窘迫，同时也说明清代的财政体制仍然具有很强的变通性和自我调节能力。

关键词：咸丰；两淮；以盐济饷；曾国藩

中图分类号：K251　文献标示码：A　文章编号：1001-778X（2016）04-0096-07

清代实行严格的盐区专卖制度，盐税收入成为清代重要的财政收入之一，而两淮是最重要的盐区，收入几占全国盐税收入的一半。两淮销盐之区包括江苏、浙江、安徽、江西、湖南和湖北，这些地区在太平天国时期都遭受到起义军的打击，旧有的盐政体制受到强烈冲击。

当时国家财政窘迫，无力应付巨大的军饷支出，厘金的创设成为清廷得以延续的“救命稻草”，但厘金并不能解决全部问题。于是，新的军需也开始向淮盐转向，两淮盐政的运销体制也随之发生巨变，“以盐济饷”则是其中最重要的变化。本文即欲以此为题，做一简单分析，是否恰当，祈请方家指正。

一、周天爵、袁甲三试办，因利益关系遭两江总督怡良强烈反对

太平天国起义期间，两淮盐区遭到横扫，盐无所出，旧有的食盐之区如湖南、湖北和江西等省，百姓食盐艰难。这些省份的督抚最初想到的办法是如何从别的盐区借食，以暂时渡过难关。

咸丰二年（1852年），湖南巡抚张亮基提出官借粤盐，官运官销，如有盈余，留作地方以助军饷之用。张亮基奏称，“湖南例食淮盐，各州县近因贼匪滋扰，票商裹足，盐舶潜踪”，虽然长沙之围已解，但太平军又跑到湖北，攻占武汉三镇，江路梗塞，转运不前，“以致盐价日昂，每斤增至八九十文不等，湖南存盐已罄，淮南片引不来，小民无处购买，淡食堪虞。若不及早量为变通，民生益形困苦”。考虑到广东产盐本多，而长江一线难以迅速打通，淮价日益愈昂，时有淡食之虞，“与其任民冒禁食私，课额空悬，而民食犹虞不足，不若由官借销粤引，民食得济而课额不致空悬”。[①] 张亮基的请求得到朝廷批准。

粤盐离湖南较近，湖南成功借销粤盐之后，湖北巡抚罗绕典随即仿效。不过因为湖北靠近四川，所以他奏求借食川盐。户部认为，湖北的请求与湖南事同一例，应可试办，“惟民食固当接济，而国课尤宜统筹”。随后，张亮基调任湖广总督后，他继续罗绕典的办法，坚持推行川盐济楚，并最终取得成功。随后，江西巡抚张芾同样奏请借粤盐，同样得到批准。[②]

受到两湖等省变通办法的鼓励，咸丰三年（1853年）七月，兵部侍郎周天爵为解决军饷缺口，奏请提淮盐10万引，以济军饷。周天爵表示，“淮河上下道路梗阻，商贩裹足，民间淡食”，海州、王营、西坝等处堆积票盐数十万引，无人领运，不如请拨票盐十万引运皖督销，“由官招商运销，先盐后课”，可得课额十六七万两，即以此收入接济兵饷，“以此提备兵饷，尽可敷用”。同时他还提出，由于海州距运销口岸较远，“应就已运到坝之盐，无论有课无课，

①基金项目：国家社会科学基金重大招标项目“清代财政转型与国家财政治理能力研究”阶段性成果（15ZDB037）；教育部人文社会科学研究项目“清朝咸同财政与社会”阶段性成果（13YJA770022）
作者简介：倪玉平，清华大学人文学院历史系教授、博士生导师（北京，100084）。

①张亮基《恳请借销粤盐折》，《张大司马奏稿》卷2《湘中稿》，咸丰刻本，中国社会科学院近代史研究所图书馆藏，第111~112页。

②中国第一历史档案馆藏《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰三年二月十五日，江西巡抚张芾折。

先行借拨提运，或俟新盐运到归还，或俟岸销后给价”?①

周天爵还认为，自己所统领部队的军饷缺口极大，本应拨银23.4万两，结果拖到现在，“并无到者”，“饷尽兵溃，必误事机”。他把借销食盐与军饷结合起来，“淮北商力近年已极疲乏，孰肯以万千资本冒险长途，故虽口岸实有厚利而莫肯问津，场坝均有余盐而无可易课，官商民三者交困”，不如招商承运，交由军队督护，或可有所转机，否则“一旦事机决裂，粮尽兵散，惟知卸责部臣，诿过君父，在自谋之计，可谓曲全而清体，扪心何能自己”。② 他还表示:

> 臣倡为拨盐代饷之举，说者或以为事有专司，迹类越俎，或以为销不足额，恐成笑谈，或以为盐务素名腥羶，不宜涉手，或以为现饷不足有此即不能再请，或以为与部臣原议不符，必致阻抑，议论纷纷，无非阅历太深，周旋软熟之见，而于国计艰难、军需紧要丝毫不关痛痒。③

对于周天爵的建议，朝廷认为，“现在江省大兵云集，无一非食盐之人，即无一非销盐之地”，所以同意由两江总督转饬运使，迅速筹拨淮盐，运赴琦善、向荣等人军营，“计口授盐，俾资抵饷，似于国计军储两有裨益”，④ 同意了周天爵的以盐济饷办法。不过，事后证明，周天爵的这一提议的实施效果并不算好，拖了很长时间，他才招商认运1万余引，且“尚未销脱”。此同时，他们还发现，去年自岳州以下新堤及武汉黄州，下至武穴、龙坪、九江等处，“皆食贼中之淮盐，皆从贼营贱售而来，本年在江西见东北各州县遍食贼中私盐国家大利，国家引地该逆暗中夺去，殊堪痛恨，此次奏请以盐抵饷，意在先断贼中之私盐”。⑤ 但欲想以盐抵饷取得成功，“必须一面缉贼私，一面减官价，方可期其畅销”。⑥

正在两淮盐斤一筹莫展之际，左副都御史袁甲三又奏请就滞销盐斤筹运济饷。据其奏报，现在商贩均跌价求售，以便脱手，故他想到了官运淮盐的办法。他称，听说西坝现存旧盐约三十四五万引，本年能否销完尚未可知。不如令票贩将在坝盐斤，每包按照时价8钱内外，全部交官运，多出部分算作下纲课银，“如此通融办理，各票贩无须在坝守候卖盐，可省多出旅费，且释其尾欠之追呼，免其新课之称贷”。现在淮南引地悉被阻断，惟淮北引地尚有可销之处，商贩运跌价相售，两淮目睹焦灼，不得不议每引减悬引银6钱9分零，又减不关解课之盐价1钱，河费1钱，以冀招新贩而鼓旧贩。至于周天爵之遭遇，袁甲三认为，可照时价先销十数万引，以作水脚，再来周转。这得到户部的高度赞同。⑦

随后，袁甲三又再次上奏，谈及让他办理官运之事，淮北一年应销184万包，今时事尚未可知，是以日前折内于184万包减而又减，至于计销六七十万包。不过，部议称“票贩在坝跌价贱售，实欲收回成本，及早散归，今以盐抵课，所有存盐悉交官运，该票贩视为脱然无累之身，去之更速”等语，他表示，商人零星亏本跌价贱售，“一经售竣，携资而去，无所系恋，谁能禁之”?⑧

不过，针对袁甲三之以盐济饷计划，两江总督兼两淮盐政怡良表示强烈反对。他认为，现在的问题是，如果官运，只能借助于私商，因为官府无钱，则找不到商贩。袁甲三之办法，不但不是两纲之课，甚至连一纲之课也不足。⑨ 对此，户部认为，原以为袁甲三之事，“于溢销裕课，洵为有见”，但由于怡良反对，“臣等究未身历其境，难以悬揣”，故“袁甲三著无庸会办”。⑩

在遭到怡良的反对后，袁甲三亦展开反击。他称怡良行署与两淮相距较远，一切应行事宜，均由自己主稿，“即或有求全之毁，亦断不相尤等语”。他私心窃喜，以为怡良“开诚布公，和衷商榷，不愧大臣风度”。不料怡良忽然有窒碍难行之奏。据他搜集到资料，怡良所称窒碍难行之处，均系受自己斥责的海州运判许惇诗之意见。许惇诗曾被自己批驳过，该运判无词可辩，遂亲赴泰州面见署运司郭沛霖。郭沛霖原来打算揭参许惇诗，不料许惇诗却拜认师生，“遂致通同一气，侵蚀公帑，丧心昧良，至此已极”。至

①《清文宗实录》卷一百，咸丰三年七月己未，北京: 中华书局影印本，1986年，第1584页。
②中国第一历史档案馆藏 《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰三年七月初十日，兵部侍郎衔周天爵折。
③中国第一历史档案馆藏 《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰三年七月初十日，兵部侍郎衔周天爵折。
④中国第一历史档案馆编 《咸丰同治两朝上谕档》第三册，咸丰三年七月十六日，桂林: 广西师范大学出版社，1998年，第266页。
⑤中国第一历史档案馆藏 《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰四年六月十九日，大学士户部尚书祁寯藻等折。
⑥中国第一历史档案馆藏 《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰四年六月十九日，大学士户部尚书祁寯藻等折。
⑦中国第一历史档案馆藏 《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰四年六月十九日，大学士户部尚书祁寯藻等折。
⑧中国第一历史档案馆藏 《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰四年六月二十八日，左副都御史袁甲三折。
⑨中国第一历史档案馆藏 《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰四年闰七月初四日，两江总督兼两淮盐政怡良折。
⑩中国第一历史档案馆藏 《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰四年闰七月二十四日，大学士户部尚书祁寯藻等折。

于安徽军饷欠饷，他原奏声明或随同官运，或买回存盐，均听其便，“并非尽人而强以所难也”。若票贩于以盐抵课后，即难再行措银买盐，则该分司何为以旧盐抵旧欠？明系奸商要挟，仍欲曲从减免悬引之议，“膜视课饷，肆意把持”，自己“断难姑容”。至前纲旧盐未能全运，岂不苦累灶丁？乃该分司不催重旧盐而虑停新盐，“试问旧盐未竣，新盐可畅销乎？新课未征，新盐可先重乎？不揣其本而齐其末，欲为灶丁诉苦，与灶丁何益”？① 现在私盐充斥，乡民惟利是视，未有不争食私盐者。即以临淮而论，官盐运到合计成本已在二十六七文，而乡间盐价不及20文，其为私盐毫无疑义，“皆因顺清河、泗州关稽察委员得钱卖放”。自己于临淮上下设法严查，大帮私枭远在下游，已闻风远避，不敢闯过。但其余奸商夹私，有于定例每包110斤之外，捆至120余斤者，有旧票不缴，累年影射者，有于票内挖补年月者，“即官运委员亦无不公然带私”。此时若因自己不办盐务而稽察之设亦撤，“不惟无此政体，且扪心自问，亦断不忍出此”。若移交怡良照办，无论相距千余里，耳目难周，即精神亦恐难到。故他恳请明降谕旨，将盐船往来并一切售运提课，仍责成自己随时稽查，“俾得尽一分心，即收一分效”。至怡良专司盐政，自有办法，未便搀越，致有龃龉。且怡良主减引之说，自己主不减引之说，官商人等，“莫不以怡良为德而以臣为仇”。因此自揣才力，自己是“断不敢再担此任”。②

针对袁甲三所反映的情况，朝廷相当重视，随即下诏责令怡良彻底清查。朝廷还担心怡良有所顾忌，特意安慰他：

> 怡良到任后，总在苏常一带驻札，或因未曾亲历，误听其言，亦无所用其回护，著即拣派公正廉干司道大员，驰往淮北，逐一严切根究。③

随即，怡良派署江安粮道赵德辙至常州，询问盐务情形，“该道并非盐务人员，委其查访，可期事事核实”。④ 不过，可以想见的是，这样的调查是不会有什么结果。果然，怡良不久即奏称，郭沛霖与许惇诗两人并未结拜师生，“无勾串影射情弊”，“无从侵渔”。当然，怡良也必须对袁甲三有所交待，故他表示，自己任官40余年，于两淮盐务从未阅历，专采周谘，不敢稍存大意。袁甲三直节铮铮，自己素所敬慕，“奴才子肩巨任，目睹时艰，万不敢稍存意气”。⑤

与此同时，两江总督怡良采取就场征课办法，希望通过减轻税课的办法来增加销量，并最终提升税收问题。有关各方也向朝廷施压，如江南提督和春与安徽巡抚福济即联合上奏称，淮北盐课部议与叠次谕旨不符，目前盐务各员迁延观望，“不解则必误军需，解则恐干部议，皆因部议有停解之说”，各大营缺饷已久，“勇欠不过数月，已鼓操而前，兵欠将及一年，亦垂涕而请盐”。⑥ 可见以盐解饷的呼声仍此起彼伏。

二、曾国藩强势介入，两淮全面推行“以盐济饷”

深受缺饷之苦的湘军统帅曾国藩，本来是打算依靠湖南来提供饷需。无奈该省库存拮据，湖南巡抚骆秉章奏称：

> 国家两淮盐课正杂各款，每岁共银六百余万两，为经入一大宗。三载以来，兵饷增数千万之出，盐课失二千万之入。兵事方殷，饷源早涸，用兵各省，均抱隐忧。⑦

他提议，由川、粤、赣三省共同承担曾国藩军队的饷需，“惟上游之四川、广东，素称富庶，尚足以资接济，合无仰恳天恩，俯准敕下四川、广东、江西各督抚臣，预筹饷项，拨付北南两省专为曾国藩出师之用”。⑧ 但是邻省督抚自顾不暇，曾国藩曾致书湖南布政使徐有壬：

> 起行口粮，去冬奉尊处书，言须七万；顷寄中丞书，言须八万。皆约略一月之需。细思出征一月，必有黄州一带屯兵坚城之下，第二月如何接济，真乃不堪设想……各省协济之说，鄙意实恐无相应者。憩亭兄屡劝致书各处，弟非惮于一纸书，特枉劳耳。⑨

这说的也是实情，王闿运发现：

> 湘军起贫苦，同饥饿，转战五千里，饷皆自厘金给之。虽复频奏征饷，四川、广东

---

①中国第一历史档案馆藏《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰四年八月十七日，左副都御史袁甲三折。
②中国第一历史档案馆藏《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰四年八月十七日，左副都御史袁甲三折。
③中国第一历史档案馆编《咸丰同治两朝上谕档》第4册，咸丰四年十月初九日，桂林：广西师范大学出版社，1998年，第285页。
④中国第一历史档案馆藏《朱批奏折·财政类·盐务项》，两江总督怡良折（日期不详），胶片号29，第1707-1708页。
⑤中国第一历史档案馆藏《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰四年十二月二十日，两江总督怡良折。
⑥中国第一历史档案馆藏《朱批奏折·财政类·盐务项》，咸丰四年十一月二十六日，江南提督和春、安徽巡抚福济折。
⑦骆秉章《骆文忠公奏议》，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》，台北：台湾文海出版社，1966年，第61号，第536页。
⑧中国第一历史档案馆编《清政府镇压太平天国档案史料》，北京：社会科学文献出版社，1992年，第12册，第415页。
⑨曾国藩《曾文正公全集》，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》续编，第5号，第13379~13380页。

率为其督抚所持，所望不偿一二。①曾国藩后来想出江西折漕等办法，无一能行得通。故而曾国藩通过切身体会，认识到只有把财源抓到自己手中，才是最安全可靠的办法。"吾辈行军，必须亲自筹饷，不可仰食他人"。②

在这种情况下，曾国藩想到了以盐抵饷的办法。他表示，国家岁入之款，盐课为一大宗，自太平军占据金陵，长江阻塞，致淮盐片引不行，场产堆积如山，而江西湖南无盐可售，民忧淡食，淮南之盐奸民偷送太平军营，"去年自岳州以下之新堤起，及武汉、黄州下至武穴、龙坪、九江等处，皆食贼中之淮盐，皆从贼营贱售而来。本年在江西，见东北各州县遍食贼中私盐。以国家之大利，国家之引地，被该逆暗中夺去，殊堪痛恨"。③太平军又贱售于各口岸，"大获其利"。江西南路食粤私，北路食太平军之私盐，湖广南路食粤私，西路食川私，东北亦食太平军之私盐，"以本来富有之物产，不克设法行销自食之而自利之，反资以为贼之利，诚可惜也"。近年各路军情，或以钞抵饷，或以米抵饷，或以大钱抵饷，无非通融办理，以济银两之不足。故他恳请拨给浙盐 3 万引，用抵饷银。具体办法，由他招徕绅富，自备场价，自备运脚，自行运至江楚两省而销售之，以浙省之盐斤行淮南之引地。如此一来，户部即算拨给自己军饷。上年江西借运浙盐 4 万引，是浙鹾可行于淮南引地，已有明证。本年二月，浙江巡抚何桂清咨明江西巡抚，浙江各场存厂盐斤尚多，商人顾源兴等情愿认办浙盐 3 万引，运赴江西行销，是浙场存盐之富又明证。如果自己得以运销畅旺，有裨军食，"则可免邻省协济之艰，可减民间捐输之苦"，自己当续行奏请添引售销，如果行销不畅，流弊滋多，亦必奏明停止。④

为此，曾国藩特制定出具体的运盐章程，也就是借浙盐行销江西、湖南两省，以所获应交户部之盐课，抵户部应拨该军之饷，故称为"饷盐"。曾国藩还另片奏请于江西临江府之樟树镇设局，交在籍刑部侍郎黄赞汤，总理西楚两岸盐饷事务，并请令丁忧在浙之前任学政礼部侍郎万青藜等人办理相关事宜。⑤

曾国藩选择江西樟树镇设总局，由黄赞汤常驻主持，对谕绅富措资承运，由前任浙江学政、礼部侍郎万青藜驻扎杭州，督办浙盐外运。另外，他还派道员史致谔、万启琛办理浙盐在江西的行销事务，湖南的盐法道裕麟、在籍知府黄廷瓒协理浙盐在湖南的行销事务。之所以选择他们，曾国藩认为前二者位高权重，都熟悉当地的情况；至于后两人，"江西有现署盐法道之南昌府知府史致谔，明而能断；候补道万启琛，精细笃慎，堪以协理西省盐运事伯。湖南有总办后路粮台之署盐法道裕麟，办理团练、劝捐之候补知府黄廷瓒，曾经臣等奏保，堪以协理楚省盐运事件"。⑥由于办理得力，选人得当，数年之间，仅万启琛一人即发运浙盐十万二千余引，行销江西，征收盐课八十余万两。⑦

乘此机会，湖南方面也要求照此办理。咸丰五年（1855 年）九月十五日，湖南巡抚骆秉章称，采买淮盐以济民食，淮楚分岸纳课，以济军饷，"实为平贼要务"。淮盐片引不抵楚岸者三年，湖南一省例食淮盐州县，十居七八，从前无事之时，商民贩运谷米煤炭桐油，竹木纸铁及各土产运赴汉口销售，易盐而归，分销各口岸，计淮南之盐销数多者，惟湖南为最，每年正引之外，尚融销湖北之引 10 余万。论者每谓淮南引盐行销西岸汉岸，而其实湖南从汉岸分销几敌淮纲之半，又有三峡五岭之险为阻隔，"侵灌较难"。故行销淮盐较江西、湖北两省为尤畅。现在盐价日昂，百姓大困，湖南为产米之乡，近年稍称丰稔，即谷贱如泥。南人数月不尝盐味，"则筋力疲乏，甚或重腿成疾，如是而兵勇亦困"。自古盐运之利，不归于官则归于民，"归官则利权一而国用纾，归民则豪猾横行而民生蹙"，事所必然。曾国藩借浙盐 3 万引，为数甚少，济江西民食尚且不足，更何能波及湖南。曾国藩非不知浙盐 3 万无济江楚两岸之需，亦非不知淮盐较浙盐成本更轻，行销易畅，特以淮盐运销楚岸，必假道浙河，浙中官商方暗侵淮南引地，"为浙盐垄断之课，必将藉淮盐入浙侵灌浙江引地为言"。既浙盐可以，淮盐亦应可以，请先运淮盐 10 万引至湖南，其应纳之课以一半由两淮投纳，以一半归湖南投纳，以充兵饷。⑧

曾国藩的办法得到推广，直至咸丰十年

①王闿运《湘绮楼诗文集》，长沙：岳麓书社，1996 年，第 785 页。
②曾国藩《曾文正公全集》，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》续编，第 5 号，第 14376 页。
③中国第一历史档案馆藏《朱批奏折·财政类·盐务项》，咸丰五年四月初一日，前任礼部侍郎曾国藩折。
④中国第一历史档案馆藏《朱批奏折·财政类·盐务项》，咸丰五年四月初一日，前任礼部侍郎曾国藩折。
⑤中国第一历史档案馆藏《朱批奏折·财政类·盐务项》，咸丰五年四月初一日，前任礼部侍郎曾国藩折。
⑥曾国藩《曾国藩全集》第 1 册，长沙：岳麓书社，2011 年，第 465 页。
⑦朱东安《曾国藩幕府的粮饷机构》，《曾国藩学刊》创刊号，湘潭：湘潭大学出版社，1994 年。
⑧中国第一历史档案馆藏《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰五年九月十五日，湖南巡抚骆秉章折。

（1860年），已经转任漕运总督的袁甲三仍然表示，皖营饷项所入本不敷出，近因江南警报频闻，江浙协饷丝毫无望。本年正月，因临凤克复，淮北销路已畅，自己目睹粮台如洗，拨饷维艰，咨明两淮有关部门，饬提饷盐十万包，分五个月解营接济。与此同时，安徽巡抚翁同书亦是每月从淮北提饷盐五千包，以济军需。①

当然，以盐济饷也必然会带来一些弊端。以盐济饷重在淮北，自咸丰三年（1853年）以后，临淮、徐州均有清军驻扎，当时清廷开源束手无策，兵多则饷绌，存西坝之盐无法运出，大多为苗沛霖等人所占据，一般盐商不敢前往押运。有鉴于此，清廷乃定饷盐之制，即以盐抵课，或由漕运总督派商带销，或直接由军队派人提取（名曰"军委"）。凡商贩运盐，多以三到四成之盐，缴纳饷盐，以代应纳之课；其余六七成则仍归商贩。此例一开，营中提数愈来愈多，大乱票法，以致商贩裹足，营委横行，不可收拾。在这其中，尤以李世忠部下赴坝领盐，肆无忌惮，甚至直接下扬捆盐，护私夹带。

三、以盐济饷颇见成效，凸显清代财政体制的变通性

以盐济饷是在特殊情况下采取的变通办法。随着时间的推移，这一变通办法的影响逐步显现。咸丰七年（1857年）二月，前吏部左侍郎万青藜报告运盐情况：早在咸丰五年（1855年）四月，曾国藩即奏准借拨浙盐3万引，照淮额招商认运江楚等处。不料因江西广饶一带警信频闻，由浙赴西，道途梗阻，不无观望。截至本年二月止，统计官商认运淮额盐35 157引，于原请额数有盈无绌。计曾国藩军营扣收淮南正杂课费银94 326两2钱3分1厘，浙江抵解曾营军饷56 848两8钱6分9厘，浙省运库酌收商余银16 875两3钱6厘，合计银16 8050两4钱6分。②可见效果还属良好。

咸丰七年（1857年），江西当局在江西省城百货厘金局内，兼设盐税总局，将各路邻盐每600斤，征钱4 800文，并于万安县良口专抽粤私，每100斤抽厘钱250文，亦归入百货厘金并办，不在抽税抵补课费之内。后自咸丰十年（1860年）六月，曾国藩改江西厘金为牙厘局，盐税事务并入牙厘局，统归藩司专办。至于历年征税数目，自咸丰七年（1857年）春开办起至十年（1860年）六月改归牙厘局止，共计盐税总局过卡成引邻盐42 631引6分2厘8毫，每引征税抵补淮南课费银2两4钱，共征银112 315两9钱8厘，又有积少成多之零引78 251引2厘1毫，征钱375 604千900文，作银187 802两4钱5分1厘，两者合计共过盐120 882引6分4厘9毫，银钱二项合计，共征银290 118两3钱5分9厘。又万安县良口卡经过粤盐，共收钱90 908千792文。以上各笔收入，均已归入百货厘金项下，"拨充军饷"。③

为增加收入，有关各方绞尽脑汁。咸丰十一年（1861年）四月，漕运总督王梦龄称，江北粮台及清淮防局饷需支绌，日甚一日。北台入不敷出，清淮则更无饷源，不能不取给于厘捐，以资贴补。近来各行贸易无论坐贾行商，无不抽厘济饷，惟盐务之垣商并未捐输，"自应分别一体抽由"。淮南通泰两属每年约可收盐1 300万桶，该管盐场衙门均有旬报可查，如果每桶加捐10文，由场员收解总局汇缴，必能大有成效。对此，运司乔松年勉强同意。他表示，淮南盐务现虽大非昔比，而通泰20场究属完善之区，连年风鹤频警，各场灶均得平安无事，"安堵皆恃清淮筹防之密、扬营守御之严"，故不得不对江北与清淮局有所报效。不过，淮南产盐较多亏空，每年只生产124万余桶，每一引为5桶，故每引扣50文，以济军需。④

咸丰十一（1861年）年五月，钦差大臣袁甲三亦称，自己饷需支绌，一切艰难困苦，现值皖中多事，"逐日出队，万不能枵腹荷戈"，即皖事布置周妥，抽兵赴徐，"亦断不能无米为炊"。而由皖至徐，数百里一片焦土，"实无筹饷之法，不得不藉资邻境"。现在淮南票盐现在销路颇畅，除完纳厘课外，仅有长江设局抽厘，取诸各贩。其由场买运至泰坝者，沿途并无厘捐。运司乔松年称深知商情大不如前，而皖军兴江省呼吸相通，即安危与共，现在兵勇艰苦，日甚一日，不得不统筹兼顾。乔松年已经建议，此项厘捐由袁甲三发给联票，由运司随课收解，袁甲三只须委员于泰州之西湖嘴、赵公桥两处高局查验截角挂号，并不验货收钱。当然，袁甲三的要价要高得多，即淮南额销24万引，每引12包，每包抽钱150文，作银1钱，积而计之，"为款颇巨"。经过乔松年的力争，最终定为每

①中国第一历史档案馆藏《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰十年六月三十日，钦差大臣漕运总督袁甲三等折。
②中国第一历史档案馆藏《朱批奏折·财政类·盐务项》，咸丰七年二月二十九日，前吏部左侍郎万青藜折。
③财政部盐务署编《清盐法志》卷一百四十二《两淮四十三·征榷门十·邻税四·江西邻税》，1920年铅印本，第13页。
④财政部盐务署编《清盐法志》卷一百三十四《两淮三十五·征榷门二·商课二·盐厘·附漕捐皖捐》，第8页。

引 8 包，抽钱 200 文。①

由于以盐充饷已经成为当时的一种常态，故朝廷甚至直接下达命令，处理这种情况。咸丰九年（1859 年）三月十九日，大学士户部尚书翁心存等称，"自来盐荚之利，惟淮南甲于天下"，而盐行江苏、安徽、湖南、湖北、江西五省，引地又较他处为最广。各省所行引盐皆取给于通泰 20 场，其办法无非是就场征课与设局征课。至江楚各口岸，咸丰三四年间，江西则有借运粤盐、浙盐、闽盐之议，湖广则有借运粤盐、川盐之议，湖南又有借拨淮盐，由浙运楚之议，"办理迄未就绪"。现在看来，只有川盐济楚尚有成效。当前江路梗塞，然而煎盐者灶，"未必灶肯停煎"；食盐者民，"未闻民皆淡食"。场灶产盐如故，民间食盐如故，而赋课仍然短绌者，"是必盐产不归于官而归于私，盐利不操于上而操于下耳"。②

下面表 1 是咸丰时期淮南盐课之征收与分配情况。

表 1：淮南盐课之以盐济饷表

时　间	收　数	解拨军饷数	拨饷所占比例	资料来源
咸丰三年十月十八至四年十二月三十日	库平银 108 304.209 两	江北大营，103 911.896 两。	95.9%	《朱批奏折·财政类·盐务项》，咸丰五年正月二十二日，两江总督怡良折。
咸丰四年八月至五年七月三十日	钱 52 153.055 串	扬州粮台及江宁兵饷，28 412.789 串	54.5%	《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰五年十月十九日，两江总督怡良折。
咸丰五年八月初一日至十二月三十日	钱 30 445.312 串	江宁兵饷及江北大营军需，51 200 串	168.2%	《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰六年四月初八日，两江总督怡良折。
咸丰六年正月至十二月	钱 27 932.868 串	江北大营粮台，24 000 串	85.9%	《朱批奏折·财政类·盐务项》，咸丰七年二月二十五日，两江总督怡良折。
咸丰七年正月初一日至七月初二日	银 14 861.866 两 钱 33 504.447 串	江北大营粮台，35 000 串	104.5%（占钱比例）	《朱批奏折·财政类·盐务项》，咸丰七年十月初六日，两江总督何桂清折。
咸丰七年七月初三日至十二月三十日	银 97 301.478 两 钱 24 499.273 串	银：甘肃兵饷改拨安省军需、江北粮台 66 841.51 两；钱：江北粮台，24 000 串	68.7%（占银比例）；98%（占钱比例）	《朱批奏折·财政类·盐务项》，咸丰八年正月十五日，两江总督何桂清折。
咸丰八年正月至六月底	银 145 609.44 两 钱 1 871.655 串	银：江北大营、江南大营粮台，92 000 两；钱：江北军需，全部	63.2%（占银比例）；100%（占钱比例）	《朱批奏折·财政类·盐务项》，咸丰八年八月初九日，两江总督何桂清折。
咸丰八年七月至十二月底	银 137 471.229 两 钱 644 串	银：江北大营、安徽大营、江南大营粮台，119 250 两；钱：江北等营军需，全部。	86.7%（占银比例）；100%（占钱比例）	《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰九年正月二十日，两江总督何桂清折。
咸丰九年正月至六月底	银 137 580.453 两 钱 202.8 串	银：皖省军需、江北粮台、江南粮台，118 000 两；钱：江北等营军需，全部	85.8%（占银比例）；100%（占钱比例）	《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰九年七月十七日，两江总督何桂清折。

从表 1 中不难发现，这几年淮南所征收之盐课，相当大的比重是用于解拨军饷。若将这几年的情况综而计之，则共征银 532 824.5 两，其中用于军饷者为 500 003.4 两，占 93.8%；共征钱 171 253.4 串，其中用于军饷者者为 165 331.2 串，占 96.5%，可见比例之高。

需要指出的是，本表并没有列出盐政各官员及漕运各官员的养廉银支出。换言之，扣除必要

①财政部盐务署编 《清盐法志》卷一百三十四《两淮三十五·征榷门二·商课二·盐厘·附漕捐皖捐》，第 9 页。
②《军机处录副奏折·咸丰朝·财政类·盐务》，咸丰九年三月十九日，大学士户部尚书翁心存等折。

的官员养廉银，淮南之盐课收入更是全部均用于解拨军饷。这种情况，在太平天国起义之前的盐政奏销体系中，是绝无发生可能的。

综上所述，随着太平天国起义的爆发，两淮盐政体制发生巨大变化，以盐济饷正是其中的重要环节。经过周天爵和袁甲三的试办，后经曾国藩的强势介入，"以盐济饷"得以大规模推行。两淮盐税被大量充作军饷，充分显出清廷在财政上的捉襟见肘和万分窘迫情况。不过，由此也不难看出，清朝旧有的财政体制，仍然存在着一定的弹性；正是由于这种弹性，才使得清廷渡过这次的巨大难关。如果再对咸丰时期两淮盐政的体制变革做一简单梳理更可以发现，怡良从安定社会的角度出发，选择了就场征课；何桂清从增加收入的角度出发，选择了设局征课；与此同时，围绕着两淮盐政所采取的川盐济楚、化私为官、军队运盐等方式，其最终目的无不是为了"以盐济饷"。简言之，尽管可能存在着视角的差异、手段的不同，其根本目标却不谋而合，那就是要尽可能地通过盐政运销体制的变化，尽可能多地征收盐税，以达到促进和维护晚清政权稳固的根本目的。

另一方面，咸丰时期的清朝财政体制也开始发生巨大变化。以厘金（包括盐厘）和关税为代表的商税，已经开始超越旧有的田赋占财政收入主体地位的格局，这显示清朝发生了由传统的地丁钱粮占主体的农业型财政向以商税为主体的商业型财政转变。虽然这种转变因太平天国起义而起，是被迫转型而非主动转型，但这种转型的步伐却和17~19世纪世界范围内的财政转型，即由传统走向现代的轨迹，几乎是完全一致的。从这种角度来看，中国社会政治和经济发展的轨迹，并没有偏离世界主流道路之外，并不能被当成是一个"例外"。

Dilemma and Solution: A Study of the Policy of "Using the Salt Tax as the Soldiers' Pay" in the Lianghuai Area during the Reign of Emperor Xianfeng

NI Yuping

Abstract: In the Qing Dynasty the government implemented a strict monopoly system of salt sale, and the salt tax became one of the important sources of revenue. The Lianghuai area as the most important salt area contributed to nearly half of the national salt tax income. With the breakout of the Taiping Rebellion, great changes took place in the Lianghuai salt system. Both Zhou Tianjue and Yuan Jiasan made some unsuccessful attempts of "Using the Salt Tax as the Soldiers' Pay" due to different interests and strong opposition from the Lianghuai authorities, as represented by the Liangjiang Viceroy Yi Liang. Later with the powerful intervention of Zeng Guofan, the policy of "Using the Salt Tax as the Soldiers' Pay" was able to be implemented on a large scale. The fact that lots of the salt tax in the Lianghuai area went for the soldiers' pay showed clearly that the Qing government was in a financial dilemma, but at the same time it also reflected that the fiscal system of the Qing government still had very strong flexibility and self-adaptability.

Key words: Emperor Xianfeng, the Lianghuai area, using the salt tax as the soldiers' pay, Zeng Guofan

（责任编辑 张 健）