

· 读史札记 ·

清代食盐专卖制度的市场化倾向

黄 国 信

中国古代主流观念反对“与民争利”，清代食盐垄断专卖正是与民争利，因而饱受清代士大夫的批评。在清代舆论的基础上，当今学界似乎形成了共识：清代盐政是国家运用政治权力干预经济，从而为国家财政服务的制度。它和汉唐以来的食盐专卖制度一脉相承，是有悖于市场机制的管理办法，“反映了国家政策与客观社会经济法则的背离”[郭正忠主编：《中国盐业史（古代编）》，北京：人民出版社 1997 年版，第 7 页]。这一认识建立在对食盐专卖制度的判断上。实际上，清代食盐专卖制度，尤其是行政力量对食盐的调配与食盐的市场容量之间的关系，以及食盐分区行销制度之下盐价差异较大地区是否遵循了市场导向等问题，一直未得到深入研究。近年来，笔者在翻阅第一历史档案馆所藏档案时，读到几则材料，较清楚地回应了这两个问题，对理解清代食盐专卖制度似有较大帮助，故不揣浅陋，拟结合相关资料简述如次。

需要说明的是，虽然清朝诸多制度在明代制度的基础上有较大调整，但总体上仍保持了明中后期的制度框架，盐法亦如此。如果直接分析清代盐政的典章制度条文，所讨论的主要还是中晚明的食盐专卖制度。虽然这些安排构成了清代食盐专卖制度的基本框架，但不一定代表清朝自主的食盐专卖制度设计。因此，从文献中寻找清朝自主的食盐专卖制度，尤其是其出发点，显得颇为重要。中国第一历史档案馆所藏清代新开疆域（“新开疆域”是指清王朝改土归流后直接纳入其州县系统的地区）时安排食盐专卖制度的档案，正是这类文献。这些新开疆域在进入清朝直属政区之前，官方不设立食盐贸易管理制度，食盐基本上是自由运销。清廷结合原有制度与新开疆域的具体情况，安排了这些地区的食盐专卖制度，较能说明清代自身的盐政特色。更为重要的是，这些文献是当时行政运作的档案记录，不是某位思想家或者文人关于盐务的一般议论，真实地反映了清朝新开疆域地区食盐专卖制度的基本精神。

一 从原额主义到按市场容量分配盐引

清初，全国盐引分配实行“原额主义”政策。顺治十七年（1660 年）五月，御史李赞元的一则题本典型地反映了这一盐引分配思想。他说：“行盐地方各有额派口岸，某省总额若干，某府州县分派若干……但今昔登耗之数参差各别……议将十七年所行之盐，于未掣之先，檄行各省驿盐道照原派额数责之各府，而各府知府将一府原额就各州县之户口肥瘠衰多益寡另行均派，务于原额无亏，具册申报咨部查核。”（噶尔泰纂辑：《敕修两淮盐法志》卷六《疆界》，稀见明清经济史料丛刊第 1 辑第 2 册，北京：国家图书馆出版社 2009 年版，第 53～54 页）这说明清朝继承明朝盐法而实行盐引额（即法定食盐销售额）调整、分配时，实行的是原额主义。它是否与各地的食盐消费量即食盐的市场容量吻合，因清初并无可靠的人口数字而无法判断。

雍正朝改土归流后，在新开疆域地区实施盐法时，因无原额可用，清朝采用了按照食盐的市场容量来分配盐引的制度。雍正九年（1731 年），湘西永顺等地纳入清朝直接统治，湖南辰永靖道王柔曾上题为“请设盐引以便商民事”的奏折，规划当地盐务，体现了清朝自主食盐专卖制度按照市场容量分配盐引数量的精神。其文略云：

臣属新辟之永顺四县及六里等处，从前系土司及生苗地方，河道未通，两淮引盐未至……今臣查永顺四县与六里新编各户口册籍，永顺县属之男妇人丁共四万四千零二十名口，保靖县属之男妇人丁共二万八千五百一十八名口，龙山县属之男妇人丁共三万八千三百二十八名口，桑植县属之男妇人丁共六千一百六十名口，新开六里同知所属之男妇人丁共二万二千三百二十六名口，是共计户口一十三万九千三百五十六名口。伏乞皇上敕部查照直省行销盐引之例，其每口逐日食盐应需若干，即按新辟各县与六里户口数目统计，每年应需食盐若干斤数并应设官引若干道数，饬行楚省督抚，转行各地方官，招徕殷实商民，令伊于川淮等各产盐处所……给引纳课行销。

王柔建议当地盐引依据每口每日所需食盐量及具体户口数目来分配。此折奏上后，雍正帝朱批曰：“此应督抚具奏。”（中国第一历史档案馆编：《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 31 册，南京：江苏古籍出版社 1991 年版，第 98 页）但等待了一年未见施

行。于是,次年八月,王柔以“再行奏请伏乞圣鉴事”为题上奏,强调了盐政设计的两个基本思想。其一是食盐运销应该按照价格贵贱来安排。其奏曰:

再查此苗土各处去川省重庆府产盐处所,计程不过六七百里,而道途之水陆各半。至距江省之淮扬两府之产盐处所,则相隔三千数百里。其引盐之运行,自当远贵而近贱,则此地应食川盐无疑矣。

其二是按居民数目分配盐引数量。其奏云:

敕部议奏,再行楚省督抚即速会同川省督抚查照川省盐法,将楚省新辟之苗土户口数目,统计所需食盐若干斤,共应设引若干道,即于各厅县应设引内,俱开载各厅县名目,饬发川省产盐该县收存,以便为楚省新辟各厅县之兑课领运(中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第31册,第127~128页)。

显而易见,王柔代表清廷设计永顺等地的食盐专卖制度时,所提出的方案涉及到清代盐政最为核心的三个问题:一是当地食盐销售额(即盐引额)的分配,以当地“户口数目”和“每口逐日食盐应需若干”为依据,即由市场容量来决定;二是“引盐之运行”,应该按照“远贵而近贱”的原则,也就是市场导向原则(所谓市场导向,指的是行动者依市场信息指引,并以纯经济理性来决定其行动方向。在本文的语境中,主要指清朝的食盐专卖制度是否符合市场供求关系)来决定,据此将永顺等地划入川盐区。永顺在湖南省,湖南属两淮盐区,改土归流后,按旧制,永顺应划归两淮盐区。三是商人的选用,采用官府“招徕殷实商民”的办法,实行有条件的招商制度。

那么,王柔再奏的结果如何呢?据档案记载,王柔此奏,雍正帝仅朱批为“户部速议具奏”(中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第31册,第128页),并无明示。根据地方文献,王柔关于湘西新开苗疆地区食盐运销制度安排的折子,再奏后得以落实。乾隆《永顺县志》用很长的篇幅,记录了清朝制定并在永顺实施盐法的情况,显示从雍正十一年(1733年)二月十九日开始,王柔提出的永顺等地的食盐专卖方案,经过诸多环节的讨论,到雍正十一年十二月十五日“奉旨依议”,正式实施。王柔招募专商和盐引按照人口数量分配的原则得到落实,但“远贵而近贱”的盐区划分思路被否决,当地行销的是由淮南商人黄光德和黄景福运输的淮盐(乾隆《永顺县志》卷三《赋役》,中国地方志集成·湖南府县辑第69册,南京:江苏古籍出版社2002年影印本,第123~129页)。保靖县亦于“雍正十一年后,陆续题定邑中新编大小男女二万八千五百一十八口,每口每岁约计食盐一小包……县民额销淮盐六百六十三引”(同治《保靖县志》卷三《食货志》,中国地方志集成·湖南府县辑第69册,第64页),制度与永顺县完全相同。同治《桑植县志》卷二《赋役志·盐法》中的记载,显示该县制度亦与之一致(中国地方志集成·湖南府县辑第70册,第40页)。

可见,在新开苗疆地区,王柔建议并最终实施的专商引岸(即食盐专卖)制度,实行的是有准入条件(“殷实”)的招商制度,但从最基本的食盐供应量来看,尊重了市场容量,符合供求关系,具有较为明显的市场导向,与清初的“原额主义”政策已大不相同。而在盐区划分上,依照湖南属两淮盐区的惯例,将永顺等地划入淮盐区,与王柔所奏请的“远贵而近贱”的原则相背离,在供需关系上,“舍近求远”“舍贱求贵”,不符合价格导向,背离了市场规则。从此,这里川盐走私活跃,淮盐行销不畅。在制度上,到道光元年(1821年),清朝才“准民买食川盐,惟不得过十斤之多”(同治《桑植县志》卷二《赋役志·盐法》,第40页),承认市场导向的力量。

二 新开疆域盐区归属遵循市场导向的趋势

雍正改土归流后,清朝新开疆域的盐引分配,依据市场容量而定,具有市场导向性。但是,永顺等四县地近川盐而远淮盐,仍划归淮盐区,在盐区归属上不符合市场导向原则。这类情况,常遭到清代士大夫的批评。乾隆元年(1736年)八月,大学士朱轼曾上条奏,力请全面讨论清代盐法问题,明确反对这一制度。他指出,清廷食盐分区行销,人为划定的食盐销售区常常与食盐在市场上流通的状况不相吻合,民众的食盐消费,常常只能“舍近求远”“舍贱求贵”,背离了市场导向。在全国许多地区,比如江苏镇江、河南上蔡、湖北巴东等地,这种情况大量存在。因此,朱轼建议“应就盐地之远近,逐一查明,尽为改易”(《乾隆元年大学士朱轼奏陈盐法变通事宜事》,中国第一历史档案馆藏,《朱批奏折》,档案号:4-0481-040)。虽然其奏文很快被否决,但却引发了一场关于盐区划分,特别是两个盐区的边界地区盐区归属问题的大讨论(参见《乾隆二年六月十三日张廷玉等题为遵旨议奏事》,第一历史档案馆藏,《户科题本》,档案号:2-167-12952-1;《乾隆二年七月廿四日甘肃巡抚德沛题为遵旨议奏事》,第一历史档案馆藏,《户科题本》,档案号:2-167-12952-17)。这场讨论是否直接影响了此后新开疆域盐区归属的划定,尚不敢遽下定论,但下文将显示,这场讨论之后,清朝在新开疆域时,不少地方的盐区归属越来越符合市场导向原则了,一个遵循市场导向的趋势开始显现。

雍正十三年(1735年),湖北容美土司改土归流,清廷设鹤峰、长乐二州县。乾隆三年(1738年),清朝设计湖北鹤峰等地的盐政制度,在盐区归属问题上,不再像雍正年间永顺等地那样按惯例划入两淮盐区,而是遵循市场导向,按“就近”且“价贱”的原则划归川盐区。乾隆三年二月十一日,户部尚书海望等题本对此做了详细安排,引述如下:

查先经……湖广总督史贻直奏称,湖北改土归流之鹤峰等州县俱系新设地方,从未派销官引。今既分设州县,自应照例行销淮盐。惟是楚北极边,人夫挽运,脚费浩繁,合算成本每斤计得七八分以至一钱不等,而云阳(与鹤峰接壤——引者注)等处场盐每斤不过二分,是淮盐价值较诸土民向食之盐几增三四倍有余。况此数州县至巴东一带山路崎岖,地势悬绝,决无贩私之人

逾越重岭,致侵两淮纲地,而现在行销川引之建始县,又与新添设各属界址毗连,尤难分晰。所有鹤峰等七州县民间食盐应请一例派销。等因……今据该署督张楷会同江南总督那苏图、两淮盐政三保、四川巡抚硕色,将鹤峰等七州县行销川盐并设法稽查分别界址之处,详悉妥议具题,应如该署督等所题,将鹤峰等七州县就近买食川盐(《乾隆三年二月十一日户部尚书海望等为湖北新开地方盐务事》,中国第一历史档案馆藏,《户科题本》,档案号:2-168-13034-12)。

可见,鹤峰、长乐等地新开疆域后,清朝在两个盐区的交界地区,采取符合市场导向的盐区划分制度。改土归流之前,鹤峰等七州县“从未派销官引”,当地“土民向食之盐”是四川所产并盐。改土归流后,按两湖行销淮盐的惯例,地属湖北的鹤峰等州县理论上应划入淮盐区。但是,如果按照这一制度安排,那么当地市场上的“淮盐价值较诸土民向食之盐几增三四倍有余”,会导致当地百姓继续从交界处的云阳县等川盐行销区购买川盐。因此,清廷最后拟定了“鹤峰等七州县就近买食川盐”的方案,维持了当地居民买食川盐的惯例。这一方案看似简单,实际是对市场导向原则的认可。它说明在新开疆域,清朝自主的食盐专卖制度中的盐区归属,不再完全偏离市场导向,而是开始以市场导向为原则。也就是说,清代盐政虽然是政府控制市场的制度,但在盐引分配以及盐区归属等最核心的问题上,开始将之建立在市场导向之上。

此次鹤峰等地的盐引分配,也是依据市场容量来制定的。光绪《四川盐法志》收录了当年湖广总督史贻直的奏文,其中有云:“鹤峰、长乐二州县,按照户口派销陆引二百八十张……恩施、宣恩、来凤、咸丰、利川五县,按照户口派销水陆引共九百五十张……各州县将来招徕劝垦,户口渐多,当随时酌量加增引张,以资民用。”(丁宝楨等修:《四川盐法志》卷八《转运三·湖北计岸》,续修四库全书第842册,上海:上海古籍出版社1992年重印本,第160页)很明显,史贻直初拟并由户部核准的盐引分配,遵循了这一原则。

不仅鹤峰、长乐等七州县,稍后的云南与四川盐区交界地带新开疆域的盐区归属,也遵循了市场导向原则。东川和宣威二府改土归流后,乾隆三年,云南总督张允随设计了当地的食盐专卖制度,其疏略云:

东川一府,隶四川宣威,原系土州。两处均食川盐,近自东川改归滇省,彼处铜厂旺盛,厂民聚集。宣威改土设流,商贾渐通,民间食盐倍徙于前,以致滇盐不敷民食。经臣移咨川抚,议以犍为县开淘盐井二十二眼,岁产盐斤,协济滇省东川、宣威二府州民食,应照昭通、镇雄现行例,由川省招商引引,征税配运川滇交界,转运销售。东川、宣威二属既请改拨川盐,其邻近之南宁、沾益、平彝三州县夷民,势必仍行买食,难以禁止,必致宣威、东川仍有不敷,应将南宁等三州县一并改拨川盐(丁宝楨等修:《四川盐法志》卷九《转运四·云南边岸》,续修四库全书第842册,第179页)。

张允随虽未从滇、川食盐的盐价导向角度来讨论新开疆域的盐区归属,但其所述情形表明,东川和宣威两地如继续按照云南各府县行销滇盐的制度惯例,应划归云南盐区。然当时市场的实际情况是,云南盐产量不足,难以满足此二府的民食所需,东川、宣威如果行销滇盐,盐价必高。而邻近的川盐却可以组织更大量的食盐生产,从而提供价格便宜的食盐供当地民众消费。在这一背景之下,张允随建议,行政上已属云南的东川、宣威二府,盐区归属上应该划入四川。可见,张允随设计的食盐专卖制度,是基于市场导向的。

尤为值得注意的是张允随改划南宁、沾益、平彝等三府盐区的建议。南宁,即今云南曲靖。当时的南宁等三府,均为现曲靖属地,属云南盐区,但其地近宣威、东川。东川、宣威划入川盐区后,食盐价格比滇盐区的南宁三府便宜很多,南宁等地居民“势必仍行买食,难以禁止”。因此,张允随建议直接将南宁等三府从滇盐区改划到川盐区。这一建议,充分表明了其食盐专卖制度的市场导向性,甚至于为了适应市场导向,他还要求清廷改动旧有的盐区地域划分。张允随的安排与设计,得到了肯定,最终得以落实。“将犍为县新增陆引招商运滇,其所需盐引一百五十张即于该省余引内照数给发殷实良商,配盐八十六万斤,运赴滇省东川、宣威等处销售,以足民食”。“令昭通、东川、镇雄、宣威、沾益、平彝、南宁等府改食川盐”(丁宝楨等修:《四川盐法志》卷九《转运四·云南边岸》,第179页)。上述事例皆显示出自乾隆初年以来,清朝在新开疆域地区的盐区归属问题上,开始形成较为明显的遵循市场导向的趋势。

三 清代盐政的基本目的

雍正、乾隆年间,清朝新开疆域的食盐专卖制度,不仅按照市场容量派定盐引额,并且呈现出盐区归属遵循市场导向的趋势。那么,清朝盐政的基本目的何在?是管理食盐市场还是求取高额盐课?在新开疆域规划食盐专卖制度的档案里,这方面也表现得非常清楚。上引乾隆三年二月十一日户部尚书海望等人的题本,在决定将鹤峰、长乐划入川盐区后,尚有大量文字,体现了清朝自主安排的食盐专卖制度的基本出发点。今引述其部分文字如下:

将鹤峰等七州县就近买食川盐,并饬令该州县各募殷实良商,在于就近各盐场,照例领引掣盐运销,课额即赴川省完纳,府州县销引督催考成,俱归川省考核,以专责成,以其应行水陆盐引共一千二百三十张……所有应输正、羨、余、纸朱、脚力等银共五百二十七两九厘七钱八分四毫……其与淮盐分界之水陆路等处,应令该督德沛等严饬该通判等并沿途地方文武官弁不时稽查,上紧巡缉,务使川私不致蔓延,有碍淮地。如有巡查不密,以致私盐侵越等情,即将该通判等严行题参,分别究处(《乾隆三年二月十一日户部尚书海望等为湖北新开地方盐务事》,中国第一历史档案馆藏,《户科题本》,档案号:2-168-13034-12)。

从这段文字可以看出,清朝在明代既有制度基础上的食盐专卖制度,有四大核心,即引课、专商、考成和缉私。引课是

食盐专卖制度的首要出发点,盐政的目的首先在于求取盐课,也就是朝廷的财政收入。正如前文所揭示的,改土归流之前,鹤峰等地“土民”已有“向食之盐”,民众通过自发的市场可以获得正常的食盐供应。改土归流后,朝廷不再让当地的食盐处于自发的市场状态之下运行,它制定新的食盐运销制度,以尽可能划一的制度来规范当地的食盐销售。这一制度安排,与当地“土民”原来的食盐贸易情况的最大区别在于,食盐的运销需要专门的盐商来完成,而让盐商专食盐运销之权,目的则在于那500余两的盐课银。对于政府来说,新制度的成本是付出一系列管理代价,收益是500余两盐课银。对于当地民众来说,成本是增加了隐藏在盐价中的微不足道的盐课,收益是稳定地买到食盐。可见,对于清朝来说,改土归流以后,新开疆域的食盐专卖制度,最核心的首先是盐课。“国家正赋之外,充军国之用,惟盐法、关税、钱法而已”(夏骊:《鼓铸议》,贺长龄:《清经世文编》卷五三《户政二十八·钱币下》,北京:中华书局1992版,第1311页)。因此,盐法的重要意义,首先还在于盐课。

当然,为了盐课这一目标,官府必须设定专商来运销食盐。但不是设专商就可以解决一切问题的,从海望等人的题本来看,至少还需要有两个重要环节与其配合,盐课才能正常征收入库。这两个环节就是考成和缉私。对官员进行督销考成和盐课考成,可以通过行政力量,保证地方官员和盐务官员重视食盐运销和盐课征收。查缉私盐,则可以防止私盐对官盐的冲击,保证食盐市场在官方的主导下有序运转,最终保证官方所制定的官盐销售额即盐引额得以正常售罄。可见,考成、缉私以及设立专商,在某种意义上,还是为了实现盐课征收。从这一角度出发,清代盐政确实是政府企图控驭市场以求取课税的制度。而控驭市场的手段主要有二,一是设官分职管理、监督食盐贸易并征收课税,二是设立由政府认可、有准入门槛的盐商。这说明,清朝的食盐专卖制度,尽管在诸多方面遵循了市场导向原则,但不属于完全市场化的运作体系,政府管控在其中起到了重要作用。因此,从清朝新开疆域的自主食盐专卖制度来看,只能说其有了一定程度的市场化倾向。而所谓市场化倾向同时也意味着,随着时间推移,清代新开疆域地区的盐政越来越市场化。

四 小 结

显而易见,从新开疆域的食盐专卖制度入手,可以发现,清代自主的盐政安排,特别是食盐运销制度,在盐引分配上,尊重市场容量;盐区边界地区的归属,从雍正到乾隆朝,也初步呈现出按照道路远近、盐价高低等一系列市场要素来处理趋势。这说明清朝自主的食盐专卖制度具有一定的市场导向性。

但是,清朝垄断专卖的基本目的仍是盐课收入。为了实现盐课的正常课入,清朝设立专商负责食盐运销、设官分职管理食盐贸易。清朝的食盐专卖制度,在这些问题上,并不一定具有市场导向性,确实一定程度上“反映了国家政策与客观社会经济法则的背离”。但是,这种背离不宜过于夸大,毕竟清朝自主的盐引分配已从原额主义转变为依据市场容量来安排,盐区划分也在不断地趋于市场导向,将这两个事实看成是国家政策对客观社会经济法则的“十分有限的让步与靠拢”[郭正忠主编:《中国盐业史(古代编)》,第7页],并不十分符合清朝食盐专卖制度不断市场化的精神。而且,从宏观数据来看,清朝整体盐政制度在市场容量等问题上,亦有较为明显的市场导向性(此问题容笔者另文专论)。

当然,由于人们对清代盐政有太多根深蒂固的印象,对清朝食盐专卖制度居然具有市场倾向性的结论常常难以接受。但是,只要我们从逻辑上做一番推论,这一结论就不难理解。这个基本逻辑是,与其他王朝相比,清朝食盐专卖越来越主要地依靠商人将盐“卖”往市场,如果完全超越人们消费能力来分配盐引,完全背离市场价格划分盐区,那么盐商所领盐引必然无法全部售出,盐课无法全部完纳,盐政制度的目标无法实现,盐法无法有效运转,这显然不是清廷愿意看到的现象。因此,清朝的食盐专卖制度具有内在的市场倾向性,反而才是一个合理的结论。

基金项目:国家社会科学基金项目“明清东南沿海灶户民间文献的收集、整理与研究”(12BZS083),教育部人文社科重点研究基地重大项目“清王朝的物资控制、国家运作与地域社会”(16JJD770039)。

收稿日期 2016-07-20

作者黄国信,历史学博士,中山大学历史系暨历史人类学研究中心教授。广东,广州,510275。

【责任编辑 汪维真】