清朝嘉道时期的两淮盐政与盐税

倪 玉 平

摘　要：两淮是清代最重要的盐区，嘉道时期已经弊端丛生。陶澍通过废除旧有纲法体制，推行票法；道光二十九年盐船大火后，陆建瀛因势利导，在淮南实施票盐改革。经此两次改革，两淮盐区最终走上了以市场为主导、以利益为驱动的票盐之路。盐引的销售及盐税的征收，都充分证明嘉道时期的票盐改革取得了成功。

关键词：嘉道；两淮；纲法；票盐；盐税　　中图分类号：K249.3
文献标识码：A　　文章编号：1003—9864（2016）04—0038—14

盐课是向每个食盐消费者间接征收的资源税，是税制中较为复杂的一种。清承明制，实行盐的引岸专商制度：“引”指引票，是运销食盐的一种特许证；岸即“引地”，即引票上规定的销盐地区。在这种制度下，清代把全国划分为若干行盐区域，每一区域内收盐、运盐、销盐事项，都由若干商人专利把持，官府则向专商征税。盐课按专商的引数和票数来征收，但在各个行盐区域，引、票的规定都不同，有的引配盐 100 斤，有的 600 斤，所以税率也不一致，体制极为复杂。

嘉道时期，因承平日久，清代的盐政和盐税征收遇到很大困难。这其中，尤以两淮为最。两淮盐课例征银 200 余万两，占全部盐税 500 万两的 40%以上，重要性不言而喻。正是由于这种重要性，才使得道光时期两淮盐政的调整具有风向标的作用①。本文将以存于中国第一历史档案馆的相关史料为基础，分析嘉道时期两淮盐政所面临的困难及所进行的回应，来透析传统行政管理机构的自我调适能力及其效果，以求教于方家。

一、两淮盐务积弊

嘉道时期，两淮盐政存在诸多弊端，主要体现在以下几个方面：

首先是浮费开销过大，运商成本增加。浮费开销最大的有两处，一是淮盐产地，另一为销盐口岸。在淮盐产地，除正常税课外，杂项开支亦复不少。杂项中办公、办贡等款，在科税时已经带征，为文武衙门公费及一切善举，然带征之数并不固定，往往随事而增。每年除养廉、兵饷、水脚、部饭等项银 33 万两可作正开销外，还有普济、育婴、书院、义学、务本堂、孝廉堂等处需银 20 余万两，以及各衙门公费及盐政运司以下之书役、辛工、纸饭及“乏商月折”② 等项，亦需银 80 万两，大大超过每纲额定 20 万两之数。

———————————

作者简介：倪玉平（1975-），男，清华大学人文学院历史系教授，博士生导师，历史学博士。

基金项目：国家社会科学基金重大招标项目“清代商税研究及其数据库建设（1644—1911）”（项目编号：16ZDA129）的阶段性成果。

① 嘉道时期的两淮盐政改革，学术界已经有过一些研究，如陈锋.清代盐政与盐税[M].郑州:中州古籍出版社,1988;方裕谨.论道光十二年淮北票盐之制的实行[J].盐业史研究,1996(3);段超.陶澍与嘉道经世思想研究[M].北京:中国社会科学出版社,2001 等。上述研究大多从制度本身的演变过程入手，史料也有进一步发掘的空间。

②“乏商月折”，系豢养困乏盐商子孙，按月折取银，多用至十余万两。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

此外，又有不少额外开销名目，比如扬州新盐院到任，修理衙署、铺垫什物，一切费用本不及数千两，开销却常高达八九万两；手禀红贴一项，所费不过数十文，竟开销一千两。当地有德音、春台两戏班，专供总商、官员家宴，每年开销三万，亦由浮费开支。

淮盐产地如此，销盐口岸也并无二致。行销湖广之淮盐均要运至汉口，到岸有岸费，每引带捐六钱，后加二钱，道光十年（1830）加至一两四钱，合计每年总计一百数十万两。岸店短少，徒劳运输，亦使成本加重。淮南官盐按规定由仪征逆江而上，运至汉口总盐岸后，再由此分配各销盐区。以前武昌下游的兴国、大冶，黄州府所属各州县，以及江西彭泽、德化、湖口等县，都要到汉口运盐回岸销售，这种“折回转售”，无疑会使脚费加重，“以致引地为江船、粮船各私所隐占”[①]。此外，捏名冒支的也很多，如漕运总督、河道总督、巡抚各衙门，从未有缉捕犒赏等款，而各处仍每年开销三四千两。总之，名目繁多，“假公济私，诡混开销，种种浮费，倍蓰正课，统名为成本，归于盐价”。据不完全统计，以上各种名目的浮费开销在 200 万两左右。

其次，手续复杂，层层盘剥。纲法旧制规定，领运例有请、呈、加三项名目，又有平、上、去、入四处截角名目，其余朱单、皮票、桅封等花样亦复不少，“不可殚述”，以致运司衙门书吏多至 19 房，商人办运请引，文书需辗转 11 次，经盐务大小衙门 12 处，虽名为节节稽查，而并无稽查之实，“徒为需索陋规之具”。总商未成表率，反成获利渊薮。淮南设有总商，原为筹划公事，当淮鹾盛时，总商、散商共数百家，有商本三四千万，盐之运销转运裕如。到道光十年时，已仅剩下数十家，资本不足一千万，且多为借款[②]。此时总商对盐务公事全不积极，以致钱粮滚动不对，盐运无几，惟办公费用仍按月扣领，并随意冒支。每年于定额经费外，仍以不敷办公为名，多领至数十万，前列浮数开支，多为总商所得。种种行径，无非“藉以营私获利”。另外，运商请引行盐，必先向有盐窝之家出价买单，然后才有资格赴盐司纳课，“乃有窝之家，辗转私售，如操市券，以一纸虚根，无正课而坐享厚利”，同样增加运商成本。

僵化的运输路线，亦加重了运盐困难。淮北三盐场均在海州，每年运送纲盐，须于秋后运漕粮之船过竣，开放双金闸，乘北运河下注之水赶运，完成一年运岸之需。由于河道多有淤垫，故常五驳十二杠，水陆节节盘剥才能运出。淮南盐场通泰两处亦因河道淤垫，江潮侵灌，牵堤坍塌。如遇淮河支流西水下注，即成一片汪洋，盐船只得待风而行。如晴朗日久，则水退浅涸，盐船无法顺行，只得多次盘剥分装，四处抛洒，运费增加，又误时间。而清廷为方便缉私盘查，却拒不加以变通。

再者，盐引积压滞销，资金周转不灵，盐商纷纷困乏倒闭。乾隆以前，淮盐运抵汉口后，随到随销。后来一些大商人为抬高盐价，封轮捱卖，“遂至船户盗卖，掺沙灌卤，过笼蒸糕”，甚至沉船放火，百弊丛生。且成本占搁，转运更迟，“大商亦病，不止小商坐困矣”。行盐本以速销为贵，但封轮法“大碍新纲”[③]。至道光十年底，汉口盐岸滞留之盐不下 2000 万斤，邻私随之侵灌，又进一步加重盐引的积压。

———————————

① 宫中档朱批奏折·财政类·盐务项·道光十年十二月十三日·钦差大臣王鼎等折[Z].(中国第一历史档案馆藏).
② 宫中档朱批奏折·财政类·盐务项·道光十年十月十六日·两江总督陶澍折[Z].(中国第一历史档案馆藏).
③ 宫中档朱批奏折·财政类·盐务项·道光十年十二月十三日·钦差大臣王鼎等折[Z].(中国第一历史档案馆藏).

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

盐引积压滞销，必然造成盐商资金周转困难和借贷负息。“两淮运本须二千万方敷转输，而各商实本不及四分之一。余皆借赀，赀息重至每月分半。盐去课回，非六百日不可，盐滞本压，贯息日行，完课则无资捆盐。”课额的积欠和逐年带征，给盐商套上了沉重枷锁，困乏倒闭是必然的。嘉庆时期，两淮盐政佶山即指出，淮北纲盐每年应运 141 千余引，现在办运只有 12 商人，“半属资本缺乏”[①]。道光八年奏销，征银不及六分；九年开纲百十来日，所运不过百分之二。开桥为新纲大典，“而其日竟无一重船下桥”。包世臣亦称：“两淮弊之今极矣。”[②]

与此相对应，私盐在这一时期也极为泛滥。由于体制原因，清代的私盐问题极为严重。雍正时即有人指出，“今日私贩之卖私盐，盐商之夹带私盐，皆数倍于引盐数目”[③]。道光十年，两淮盐政钟灵在奏折中提出，“总计私盐倍于官额”[④]；包世臣则曰：“两淮纲食引地，无论城市、村庄，食私者什七八。”[⑤] 日本学者佐伯富亦曾做过判断：“在清代，人民食盐的消费量基本上有一半来自私盐。”[⑥] 盐是生活必需品，不具有选择替代效应。官盐成本过高，盐价过昂，百姓不愿买食官盐，又不能淡食，在这种情况下，私盐必然成为民众解决问题的唯一制度外解决办法。当时私盐的走私方式，主要有灶私、脚私、粮私、官私和邻私几种方式。

灶私：盐场场商浮收，灶户只得以盐售私，与盐贩共同获取利润。陶澍认为，场私产生的主要原因是灶丁清苦，“灶户煎丁，滨海穷民，最为艰苦”。以前收盐有定制，“近来场商每以大桶重秤任意浮收勒捐，致灶户以交官盐为累”[⑦]。有的灶户为对付场商大秤勒索，在食盐中搀进不少沙土，称为“脚盐”，而将净盐售给私贩。搀有沙土的脚盐用高成本运到引地后，却发现质次价高，根本无人买食。

脚私：埠头串通商伙，从中克扣应给船户运费水脚；而船户、水手，为贩运私盐，也往往甘心忍受，甚至还出钱收买卖盐者，少装官盐，在盐船上预留空舱以装私，因此贩盐沿途有“买砠跑风”名目，到岸有“过笼蒸糕”情弊，将无课之私盐沿途售卖。有时，运盐商人亦夹带盐斤走私。陶澍表示，岸引之所以滞销，“不尽关枭贩，其商运官引之重斤，与装盐江船之夹带，实为淮纲腹心之蠹”。当时，商人行私有包内、包外之私，“其包内者系运商捆盐出场多带重斤，商厮、商伙亦复如之”[⑧]。为达到售私目的，他们常谎报官盐淹消。两淮所产之盐，运至湖广，远涉长江，遭风失险，事故间或有之，例有津贴，准许批补，亦免课税。他们利用这一规章，在运送官盐时，或在沿途私售，或到汉口守轮待售时私售，然后将船凿沉，谎报淹消，既售私又获津贴、免税，可谓贩私盐反获几利，而官盐却停滞不前。

粮私：又称船私，即运漕船只的运丁、水手走私。南漕北运，漕船返回时多带芦盐于淮盐地区销售，本为清廷禁止。但在利益趋动下，虽有朝廷的三令五申，而此风不能尽除。陶澍认为，

————————————

① 佶山,单渠,等.(嘉庆)两淮盐法志:卷十五·转运十[Z].重刊本.扬州书局,1870(同治九年).

②⑤ 包世臣.小倦游阁杂说二[Z]//安吴四种:卷五.刊本,1888(光绪十四年).

③ 卢询.商盐加引减价疏[G]//贺长龄,魏源.清经世文编:卷四十九·户政二十四·盐课上.影印.北京:中华书局,1992.

④ 宫中档朱批奏折·财政类·盐务项·道光十年十一月二十一日·两淮盐政钟灵折[Z].(中国第一历史档案馆藏).

⑥ 佐 伯富,著,顾南,顾学稼,译.清代盐政之研究(续)[J].盐业史研究.1994(2).

⑦ 宫中档朱批奏折·财政类·盐务项·道光十年十二月十三日·钦差大臣王鼎等折[Z].(中国第一历史档案馆藏).

⑧ 宫中档朱批奏折·财政类·盐务项·道光十年十月十六日·两江总督陶澍折[Z].(中国第一历史档案馆藏).

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

漕船回空，“坐占淮南数十万引之纲额”，勾结枭匪，肆行无忌，“实为淮纲之害”，又因漕船停泊买私，“尤有误于趱运”[①]。

官私：官员凭借手中权力参与走私。在走私官员中，尤以盐务官员为最。他们饱食终日，不尽职责，“或与商人联姻换贴，或与商人伙本行盐，最为劣习”[②]，官衙形同虚设，弊端百出。

邻私：其他盐区的食盐通过走私而进入本地区行销。淮盐销售区与其他盐区相交，淮课又较其他地区为重，故往往受到邻盐侵灌。如两湖常受川私、潞私、芦私冲击，以前运铜船只经四川北上，“一路收买川私，入楚售卖”，导致湖北宜昌全郡尽食川私，并波及下游荆州各属。随州、应山与河南信阳等地相接，“多被潞私侵灌”，黄安、麻城与光山、固如及安徽英山等处，“多被芦私侵占”。湖南则常受粤盐冲击，其中郴州所属之永兴县，“系粤盐引地”，粤商在此开设子店，行销生盐，他们“多设熬锅，将生盐煎熟，侵灌淮界”[③]。

以上诸弊的出现，必然导致纲盐运销困难，引额壅积。嘉庆二十四年（1819），淮北未销盐达89769引，占额销引数296982引的1/3。次年，淮南所属的湖广、江西缺销亦高达25万引，占原额的1/4。道光以来，情况也毫无好转。户部尚书英和曾表示，“近来淮引滞销，以致课迟运绌”[④]。迄至改革前的道光九年（1829），两淮盐引的滞销仍在1/3以上。陶澍称，从道光元年至十年，十纲之中，“淮南商办课运止有五纲七分”，积引几至半数[⑤]。盐运不前，带销负担过重，又使得盐课无着。至道光十年，两淮库储全空，外欠高达4000余万两，另外1000余万两所借本息亦化为乌有[⑥]。

与此相伴随的，是库款出纳混乱，垫占款太多。两淮正杂税课本系按纲征收，而外支各款则按年支用，如能一纲之盐年额年销，则运库解支自可年清年款，无如口岸滞销，一纲之内均不能销足一纲之引。为凑解正课、杂支，数十年来，库款前后套搭挪垫，以致叠次清查欠款达数千万两之多。如道光二年清查出积欠3687万余两。八年丙丁纲铳引案又查出积欠1157万两。库款之垫占，至道光十年十月垫款700余万两，除已归还者外，尚垫占500余万两，其中有因公垫用者，有铳引垫占者，有商用商捐垫借者。以上款项皆应按引归还，只因套搭过重，运滞商疲，致成库垫之累。

简言之，在嘉道时期，由于受滞销、浮费、走私等因素影响，导致政府盐课无着，商人纷纷倒闭，民众违法食私，获益者却为盐枭与不法胥吏。又因私枭作为一种有武装、跨数省的贩私集团，往往与会党或反清份子结合，更成为清廷的心腹之患。上述情况表明，两淮盐政已日暮途穷，改革迫在眉睫，势在必行。

二、陶澍淮北改票

道光十年，陶澍出任两江总督，兼管两淮盐政。针对两淮积弊，经过认真调查研究，他大刀阔斧，首先在淮北废除总商，推行票法，打破自明中叶以来盐务管理和盐课征收上实行的国家

① 宫中档朱批奏折·财政类·盐务项·道光十三年九月十五日·两江总督陶澍折[Z].(中国第一历史档案馆藏).
② 宫中档朱批奏折·财政类·盐务项·道光十年十二月十三日·钦差大臣王鼎等折[Z].(中国第一历史档案馆藏).
③ 宫中档朱批奏折·财政类·盐务项·道光十六年十一月十二日·两江总督陶澍折[Z].(中国第一历史档案馆藏).
④ 宫中档朱批奏折·财政类·盐务项·道光元年八月二十一日·户部尚书英和等折[Z].(中国第一历史档案馆藏).
⑤ 宫中档朱批奏折·财政类·盐务项·道光十九年二月二十四日·两江总督陶澍折[Z].(中国第一历史档案馆藏).
⑥ 宫中档朱批奏折·财政类·盐务项·道光十一年正月十三日·两江总督陶澍折[Z].(中国第一历史档案馆藏).

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

特许专商经营和引岸制度的“纲法”体制。

道光十二年二月十六日，署盐运使俞德渊遵陶澍之命，与前淮扬道邹锡淳，分路查勘淮北诸盐场及运道，并筹议设局收税章程。随后，陶澍亲自到海州，博采众论，制定票盐之制，并于同年五月初四日向道光帝具折，正式提出淮北于来年推行票盐。

为什么选择淮北而不是淮南呢？两淮共分为淮南、淮北两场，但淮南为主体。每年两淮共行纲盐 169 万余引，其中淮北仅 30 余万引；盐场 23 个，淮北也仅有 3 个。因大小不同，使得“淮南之利弊，视淮北为盛衰。其弊也，淮北最甚；其效也，淮北最速”[①]。由于陶澍在改革之初，顾虑重重，惟恐失败，造成淮南的巨额积欠归款无着，同时，“淮南擅盐利久，官吏衣食于盐商，无肯议改者”[②]。所以，两淮的废引改票只有先在淮北试行。当然，改革之初，淮南盐商虽疲，但仍能捆运 50 余万引，淮北则仅捆运 2 万余引，较应运定额不及十分之一，可见淮南尚可支持，而淮北已全面崩盘，除改革外，别无起死回生之法。

淮北纲盐共行 41 州县，陶澍表示：“近虽商疲引积，而其中尚不属极弊之地，仍有人认运者仍令商办，如商力支绌不能兼顾者，则实行官督商运，一切均照旧办理。”除此之外，安徽的凤阳、怀远、凤台、灵璧、阜阳、颍上、亳州、太和、蒙城、英山、泗州、盱眙、五河、天长（该处运道例由山阳、宝应入高邮湖，与淮南引地错杂，仍归商运，以固淮南盐引），河南之汝阳、正阳、上蔡、新蔡、西平、遂平、息县、确山，共 21 州县例由湖运，系淮盐极滞引地，“久已商疲课欠，配运不前”；江苏之山阳、清河、桃源、邳州、睢宁、宿迁、赣榆、沭阳 8 州县，向因私盐充斥，官盐滞销，其钱粮均由盐纲商人摊带，食商配运亦复寥寥无几，以上共计 29 州县。另外，海州、安东两州县例不销引，特别是海州，向由扫丁将盐挑负数十里外各村镇，交付私枭转卖，一经拿获，枭贩必藉口买自筹担，“而私运之扫丁与得贿之兵役，皆可藉此置身事外”，因此陶澍决定将其与离板浦盐场百里之外的安东县一同实行票盐，这样，淮北首批实行票盐之制的州县为 31 个。次年，因试行获得成功，陶澍才再次奏请在淮北所有销岸推行。

淮北票盐实施的具体办法，可以归纳为以下几点：

其一，取消总商，销盐不再由总商把持。滞岸各州县招徕民贩，给予护照，护照上注明姓名、年貌、藉贯，持照赴场买盐后，到盐大使衙门呈照请票，该大使于护照内验讫戳记，立号簿登记备查。护照准行三年，每票买盐十引至百引，不得过于零碎。由运司刷印三联空白票式，一为运署票据，一留分司存查，一给民贩行运。三联票以中正、临兴、板浦三场各取上一字编列号数，盖用运司印信，颁发三场大使收贮，民贩纳税请票时，该大使于票内注明民贩姓名、籍贯、运盐引数、销往州县，并按道途远近规定到引地时限，任其贩卖。运盐出场，由卡验放，不准越卡，亦不准票盐相离及侵越别处，违者均以私盐论。民贩持照票赴指定引地衙门呈缴，该州县按月将照票上缴运司查核。裁存票据由本场大使按旬照册汇缴运司，以便核对。存查之票亦按旬上呈分司衙门备查。票盐行，窝引之法自然废除。

此后，因票盐行之有效，又有验赀、掣签之例。票盐试行之初，票贩颇多观望，且资本无多，“是以随到随上，钱粮收足而止”。经过数年试

① 魏源.淮北票盐记[Z]//童濂.(增订)淮北票盐志略.木刻本,1868(同治七年).

② 赵尔巽.清史稿:卷三百九十七·陆建瀛传[M].北京:中华书局,1977.

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

办，人心踊跃，票本每岁加增，多至数百万两，均于开局前全数到场，无从分别先后，不能不先令挂号。为阻止有不法奸徒乘机生事，空挂数千百引，以空挂之号重价转卖，“是以不得不出于验贲一法”，即先让票贩各带资本，于开局前遵照示定日期，当堂验明注册，通摊派买①。但以后群商依然踊跃，食盐供不应求。道光十八年二月，票盐开局时，到场资本有二百余万两，而票盐额数以 40 万引为准，为防止多运多销，“致侵灌淮南”，故决定在验贲挂号后，抽签定商，并按折派买②。

其二，裁汰浮费，降低淮盐成本。接新章规定，每盐 400 斤一引，场盐照钱时价合银六钱四分，抽税照商运科则酌减 1/3，计银七钱二分，又顷熔解费、设局设卡经费、各衙门书役纸饭、委员薪水、缉私经费等项共五钱二分，通共每引库平纹银一两八钱八分，此外不得有分毫需索。其捆工包索费用由民贩自行经办。经过不到一年的试办，销盐溢额，于十三年三月，奏准恢复淮北原定科则，每引征课税一两五分一厘。上年所征经费银因有节省，拨补正课，将经费酌减一钱二分，每引征银四钱。前定盐价银六钱四分，亦酌减四分。这样，每引共二两五分一厘③。向来行盐口岸文武衙门私设陋规，书役复加需索，新章规定不得藉端勒索，一经民贩告发，或别经发觉，即严行究办。

票盐之制未行之前，淮北课则虽轻，而辗转运至引岸，每单引成本即至十有余两，故官不敌私。推行票盐后，陶澍规定行盐不由杠坝旧道，而是改从王营减坝入湖，且出盐场后不再改捆，而是直抵引岸。这样，除盐价钱粮外，一两而至坝，又一两而至岸，此即改道不改捆之意。总计运费五两有奇，几减纲盐大半。

其三，减少手续，加速流通。淮北板浦、中正、临兴三场各盐幢远近多寡不一，于各场相度适中之地建立局厂，以便灶户交盐及民贩纳税。三场共设五局，均由运司遴委妥员，每局一人，常年驻扎。遇有民贩买盐，局员将其带赴本场大使衙门。随时纳税请票，再由本局委员于三、六、九日，各照票载引数，与民贩逐包称验，于照票后用戳记，听其运盐出场。倘途中查出包内夹带，惟局员是问。

肃清运盐道途之恶棍，是保证票盐得以顺利实行的又一关键。安东、清河、睢宁、邳州等处地界，均有地方恶棍私立盐关，索费包送，甚至公然抢劫。改行票盐后，民贩一经纳税，所运之盐即为官盐，故陶澍严饬地方官认真查拿，务使盐道通畅，匪徒敛迹。由于成本降低，运道通畅，民贩乐以办运。如有多运，即融代江运之不足，弥补淮南盐务之全局。起初章程规定，须指定请运往州县，并于票内注明，如有越境即以私盐论。经过一年试行后，陶澍量为变通，重新规定，如票盐已经出卡，经委员加印验戳运行之后，因指定州县盐壅滞销，准许其呈明地方官后，转运他岸销售，只是仍不得越出实施票盐州县之界。

其四，加强缉私。“票盐之衰旺，全视缉私之宽严。”按章程，民贩买盐出场，必须由卡经过，候卡员查验有无中途添买夹带，然后才可运至指定引地。其卡隘设在距盐池百里内外水陆必经之地，海州房山系陆路要隘，大伊山、吴家集

———————————

① 童濂.酌定票盐验贲章程禀 · 道光十七年二月[Z]//(增订)淮北票盐志略:卷四下 · 设局.木刻本,1868(同治七年).

② 陶澍.奏明票盐验资挂号章程附片 · 道光十八年二月十三日发折[A]//童濂.(增订)淮北票盐志略:卷二 · 改票.木刻本,1868(同治七年).

③ 宫中档朱批奏折 · 财政类 · 盐务项 · 道光十三年二月初十日 · 两江总督陶澍折[Z].(中国第一历史档案馆藏).

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

均为水陆要道，设此三卡，每卡由运司委员督查，各带书役一人，头役一人，散役八名，一年期满另委他人接办。又于沿周添十一处要隘，分派千总三员，把总四员，外委四员，兵二百七十名，不时巡缉。民贩过卡既经验明，其余经过州县各盐捕衙门，不得再加查验，以免扰累稽延。盐斤运到认销口岸，即赴当地衙门缴票，照票内如无卡员戳记，即系越漏，应照私盐律治罪[①]。为增强缉私效果，陶澍又规定，缉私人员薪工要以销盐为定，如果票盐溢销，按引酌赏；倘票盐迟滞缺销，即照现销引数摊扣。若半年后仍无起色，则官员记过，兵停俸禄，役则撤换。另外，如能查获私盐，则照价变价充赏；如在别处查获此处透私之盐，即将此处官兵分别参革治罪。

加强对黄河两岸渡口船只的管理，是缉私的又一重要方面。私盐运销几乎均渡过黄河，黄河渡口本有定所，各河厅所辖多者五六处，少者二三处，其渡河船只多由河防官员管理，只要能将两岸渡口认真稽察，不许渡船载运私盐，则盐枭之盐可绝。因此，责成黄河北岸之邳北、宿北、桃北、外北、山安、海安、南岸之睢南、宿南、桃南、外南、海防、海埠等十二厅营督率文武汛官稽察。另外，陶澍还与直隶配合，严禁漕船盗卖芦盐，“以清粮船夹私之源”。并传令两淮盐务官员，“倘粮艘中有大伙带私者，即当一体兜拿”[②]。他还派文武大员于黄河南北及淮扬等处漕船必经之处，严密迎查，“即寓催趱于查缉之中”。通过严密堵缉，漕私渐少，“回空归次亦较前迅速”[③]。

简言之，陶澍通过市场竞争方式，由散商取代总商，票引取代窝引；减轻浮费与手续，降低成本；加强缉私，打击税收外溢，让旧有的体制发生根本性转变。面对改革中的诸多阻力，陶澍不为所动，勇往直前[④]。对此，道光帝极为欣赏，多次夸奖陶澍“勇于任事，不避嫌怨”[⑤]，又称他“实心任事，不避嫌怨”[⑥]，大力支持。加之俞德渊等人兢兢业业，共襄其事，票盐改革终获成功。

票盐的成功，主要体现在两个方面。一是积引问题得到解决，并超额完成任务。道光十二年销引 24 万余引，十三年销引 32 万余引，十四年达 59 万余引，为淮北额引的两倍。到后来，甚至还不得不规定以 46 万引为限制，不得多卖，以防止淮北之盐侵灌其他销盐区域。二是盐课超额完成。除奏销淮北正杂课银 32 万两外，每年还能协贴淮南银 36 万两，后又带销淮南悬引 20 万，纳课银 31 万，“是淮北之课，较定额又增两倍矣”[⑦]。

三、陆建瀛淮南改票

陶澍在淮北推行票盐改革，并迅速取得了人所共知的成效。但对于是否将其法推行于淮南，陶澍却颇为踌躇。直至陶澍去世，票盐改革仍仅限于淮北。由于固守纲法体制，淮南盐政虽经过陶澍等人的诸多改良，始终弊端重重。

———————————

① 俞德渊,邹锡淳.筹议设卡防私章程 · 道光十二年[Z]//童濂.(增订)淮北票盐志略:卷五 · 设卡.木刻本,1868(同治七年).

②③ 陶澍.再陈回空粮船未便任带芦盐折子[Z]//陶文毅公全集:卷十五 · 盐法.两淮刻本,1840(道光二十年).

④ 陶澍座师曹振镛以盐筴起家，陶澍曾致书探其意，振镛复书曰：“淮北盐务之敝极矣。势非更张不可，吾子有所见，何不急行之，如有困难，老夫当从中主持。老夫行年七十，何能更为子孙作家计，且天下焉有饿死之宰相乎！”表示完全支持。台湾故宫博物院藏，清史馆《曹振镛本传》，转引见魏秀梅：《陶澍在江南》，中央研究院近代史研究所 1985 年 12 月版，第 150 页。

⑤ 嘉庆道光两朝上谕档 · 道光十九年三月初九日[M].桂林:广西师范大学出版社,2000.

⑥ 嘉庆道光两朝上谕档 · 道光十九年六月二十三日[M].桂林:广西师范大学出版社,2000.

⑦ 王守基.盐法议略:卷一 · 两淮[Z].刊本,1886(光绪丙戌).

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

道光二十七年淮南销盐数

（单位：引）

类别	湖南	湖北	江西	安庆	江南
额销	220316	559610	277299	338285	81620
实销	220316	508305	141494	233440	67567
缺销	0	51305	135805	104845	14053
实销比例	100%	90.8%	51%	69%	82.8%

资料来源：《宫中档朱批奏折·财政类·盐务项》，道光二十八年十二月二十一日，两江总督李星沅折。

由上表可知，本年分淮南共应销引 1477130 引，实际销盐 1171122 引，销售率仅为 79.3%，而这还不包括淮北票盐对淮南的融销。淮南盐政江河日下，与此形成鲜明对比的却是淮北票盐“行销畅旺，课额充盈”，并每年利用自己的盈余，“拨补”淮南之不足[①]。尤其值得注意的是，若非淮北票盐的融销，淮南盐政早已不可收拾。

引发淮南票盐改革的，是湖北的两次盐船大火。湖北省会武昌下游 15 里计塘角一带江面，“商贾云集，凡到岸盐艘，与夫贸易民船，皆连樯结缆，分帮湾泊，排立如林”。因江水汹涌，颠簸厉害，这些船平时即互相挤靠，以防风浪冲击。道光二十八年九月十二日，半夜三更时分，盐船起火，风狂火烈，延烧多船。经查，系盐船唐德大到岸，该船户旋即病故，其妻姜氏等人在船守丧，灯花爆落至棉絮上，烧及席篷顶板，时值夜静，风狂浪涌，火势猛烈，“砍缆断锚不及，以至延烧同帮湾泊之船”，共计烧毁同帮之船 11 条，其他帮之盐船 5 条，所有盐斤“全载淹消”，而且还烧死和淹死多人，造成较大的人员和财产损失[②]。血的教训并未引起人们的足够重视。二十九年十一月十九日，武昌盐船再遭大火，且损失更巨。大火起于货船，延烧盐船，自尾四、五帮烧起，一直烧至头帮，风狂火烈，直到第二天天明仍未熄灭。经清点，计烧毁大小盐船 427 只，淹消盐 267600 余引，临时开避及救出盐船 222 只，尚存大盐 198700 余引，商民船只被烧并焚溺致毙人口，则不计其数。此次火灾“为从来未有之事”，惨状实系“莫能名状”。湖广总督裕泰指出，楚岸各商，因连被水灾，兼之钱贱银贵，运售赔累，已属竭蹷，再遭此大厄，“一夜之间，赀本为之一空”，困苦情形，“殊堪悯恻”，纵使免课补运，而杂费甚多，亦力难筹措[③]。当时扬州盐商资本银不及一千万两，而此次大火即毁去盐本五百余万两。故而扬州盐商“闻之魂魄俱丧，同声一哭”，群商纷纷请退[④]。

在淮南推行票法的建议，原本曾受到过很大的阻力，如督抚大臣牛鉴、璧昌、吴文镛等人，都曾极力反对。二十九年的大火灾，使本已极端疲弊的淮南盐业雪上加霜，要求改革淮南盐法的

① 宫中档朱批奏折·财政类·盐务项·道光二十九年正月初八日·两江总督李星元折[Z].(中国第一历史档案馆藏).

② 军机处录副奏折·道光朝·财政类·盐务·道光二十八年十月十六日·湖广总督裕泰等折[Z].(中国第一历史档案馆藏).

③ 宫中档朱批奏折·财政类·盐务项·道光二十九年十一月二十五日·湖广总督兼署湖北巡抚裕泰折[Z].(中国第一历史档案馆藏).

④ 王定安,等.重修两淮盐法志:卷一百五十七·杂记门.(光绪三十一年刻本)[G]//续修四库全书:第 842-845 册,2002.(中国科学院图书馆藏).

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

呼声，再次形成强大的外在动力。在此情况下，两江总督兼两淮盐政陆建瀛接受了护理运使童濂的建议，仿照陶澍在淮北推行的票盐法进行改革。

陆建瀛的淮南盐政改革的章程共计十条：一、酌减外费，以轻成本。二、酌复额引，加带乙盐。三、永禁整轮，疏通销路。四、核实岸费，以杜浮冒。五、分岸运销，利商便民。六、纲食各岸，划一办理。七、官定场价，以免居奇。八、盐包改捆，以百斤为限，以杜夹带。九、体恤灾商，分年批补。十、删除繁文，以归简易。

通过简单梳理可以发现，这些改革在消化吸收陶澍改革的基础上，重点仍不过是减轻成本、加速运销及简化机构。只是因情况所迫，他不再强调缉私、盐区及盐价，而是包含着新的市场化因素，从而显得更为大刀阔斧。陆建瀛认为，以上各条专为除弊轻本，约可省浮费 100 余万两，南盐成本每引可省至 4 两有零，自出场到岸，每斤成本约制钱 30 文上下，如此一来，淮南之盐或可畅销[①]。随即，陆建瀛在扬州设总局收纳课税，每运盐十引，填票一张，以十张为一号。楚、西、苏、皖分为四界，凡商贩请运，在销界以内，无论何县，悉听转贩流通，并不作为专岸；如有侵越界外及盐与照离者，仍以私论。又于九江设局，派员经理其事，凡楚西商盐，就便发卖水贩，任其运销。

三十年四月，陆建瀛上奏淮南新章未尽事宜。针对反对者的意见，他表示：“议者或以旧商既去，新商不来为虞，或以不会楚西，恐多窒碍为嫌，是皆未察新章之办法而亦不知各岸之视盐商为奇货也。”为进一步细化他的改革步骤，他又提出如下建议：其一，减少运盐手续，包括泰坝屯船、仪征江船均由商雇，自发水脚，无需官为经理，亦不准埠头把持。其二，减轻盐商成本，包括酌减引额，盐价随时涨落。其三，严格管理，包括具禀纳课，凡商贩请运自具正副手本，载明请运引数、往某省发卖，每逢一四七日赴总局上号，次日即将应纳正杂钱粮经费、盐价银两一并交纳，由总局当日给与库收。

为加速市场化过程，陆建瀛还提出，淮南行盐不分纲食，只分四路。湖广、江西、安徽和江苏各为一路。凡请运湖广盐者，准在湖北、湖南所属各府州县淮南盐区行销，水陆随商发卖，惟不准越出湖广淮引界外。而盐价亦可随时涨落，并不官为定价。至于江运八岸及天长一县，原系淮北引地，自陶澍改革起，因与淮南引地交错，恐致侵灌，故仍留为商人办运。后因商人搭配认运，年年销不足数，均以票盐溢请之盐拨补造报奏销。现成淮南亦行票盐，自然将其物归原主[①]。

淮南新章自四月初三日开局以后，陆建瀛派江苏臬司联英、两淮盐运使刘良驹督同局员亲自督办。至七月二十六日，已据旧商新贩认运 60 余万引，陆续装运开江。八月下半奏销已敷造报，此后“仍源源请运，极为踊跃”，效果相当不错。根据以往惯例，盐未到江之先，内河途径纡曲，每届冬末春初，担心水浅，夏季又担心卤耗，以致一年之中，“运盐不过数月，远处商贩因此观望”。经过与联英等人商议，他决定仍仿淮北西坝办法，于仪征解捆处所设立栈房，先行由司筹款，在扬州收盐，运至该处后，无论江广等处客船商船，自十引至百千万引，“均准缴价呈买，各赴淮南引地销售”。附近官绅商民，如果情愿出资收盐赴栈者，“亦准缴价自运”[②]。

———————————

① 军机处录副奏折 · 道光朝 · 财政类 · 盐务 · 道光三十年二月初八日 · 两江总督兼盐政陆建瀛折[Z].(中国第一历史档案馆藏).

② 军机处录副奏折 · 道光朝 · 财政类 · 盐务 · 道光三十四年四月十五日 · 两江总督兼盐政陆建瀛折[Z].(中国第一历史档案馆藏).

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

三十年九月，陆建瀛再奏，淮南纲食各岸额引 1395510 引，辛丑等五纲减运 60 万引，丙午等三纲提复 10 万引，仍减 50 万引，原期渐次复还旧规，并非常年折减。今已酉新章，于提复 10 万引之外，又复 20 万引，是所减者只有 30 万引，较诸原减 60 万引，业已规复一半。至商盐出场斤重，新章定以 660 斤，系仿淮北票盐每引连卤耗包索 440 斤之数核算，自场运坝，自坝运仪，几经搬抬，捆掣消耗，是以援照定章，于正引外明加包索卤耗。若除去包索卤耗，计算每引仍止净盐 600 斤，并无加增，亦无不符。其加带乙盐二百斤，缘乙未纲系已纳钱粮之盐，屡奉部行催运，原奏请十纲分带，作为加斤，“与凭空议加者不同”。将来此项运竣能否裁撤，应视盐引畅销、银价平减，再行定议[①]。

与陶澍改革类似，在推行票盐过程中，亦有不少反对的声音，如御史周炳鑑奏淮南改票“未可轻行”[②]。但陆建瀛的态度相当坚决，他说，“但使淮鹾尚有一线之可图，新章并无十全把握，臣何敢轻议更张”。只缘近年岸费日浮，致商本耗于蠹蚀者为巨万，银价日贵，致官盐昂于私价者二三倍，即使汉岸火灾并未发生，淮南也已万无支持之理。该御史“当不知帑本之来历，并不知票法之作用，亦未见臣议之章程”也。他还表示，自己于道光三十年四月初三日在扬开局后，“各商感戴皇仁，甚属踊跃”，所有已酉纲上年奏销可以赶办无误，可见效果相当不错[③]。

事实胜于雄辩，淮南票盐“开纲数月，已全运一纲之盐”[④]，凭借着推行票盐所带来的巨大利润与良好的销售业绩，陆建瀛的票盐改革亦在相当程度上获得成果。朝廷对陆建瀛的改革非常满意，认为淮南盐务新章，经陆建瀛督同联英、刘良驹等扫除积弊，自开局至今五月有余，已办过上下两半奏销，约十一月内外，淮南全纲可清，合之淮北盐课协饷，计应共银五百余万两，“办理尚属妥善”，特决定对陆建瀛等人一一“议叙”[⑤]。至此，经陶澍的淮北票盐改革，再至陆建瀛的淮南票盐改革，清代最大盐区的两淮，最终走上了以市场为主导的票盐之路。

四、两淮盐税征收

检验票法改革的成效，可以从两个方面来进行考察。一是引盐的销售情况，二是盐税的征收数量。

先来看陶澍改革后的淮北销盐引数情况。淮北额引 215362 引，如果以道光十二年改行票盐之时的征税科则计，即每引正税七钱二分，经费五钱二分，盐价六钱四分计，合计每引共征银一两八钱八分，应额征 404881 两。

---

① 军机处录副奏折·道光三十年九月十六日（朱批时间）[Z]//军机处录副奏折·道光朝·财政类·盐务,胶片号220:1149-1150. (中国第一历史档案馆藏).

② 嘉庆道光两朝上谕档·道光三十年三月二十四日[Z]. (中国第一历史档案馆藏).

③ 军机处录副奏折·道光朝·财政类·盐务·道光三十年四月初五日·两江总督兼盐政陆建瀛折[Z].(中国第一历史档案馆藏).

④ 张茂炯,等.清盐法志:卷一百十六·两淮十七·运销门七·商运三·淮南票法[Z].铅印本,1920(民国九年).

⑤ 嘉庆道光两朝上谕档·道光三十年十月十三日[Z]. (中国第一历史档案馆藏).

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

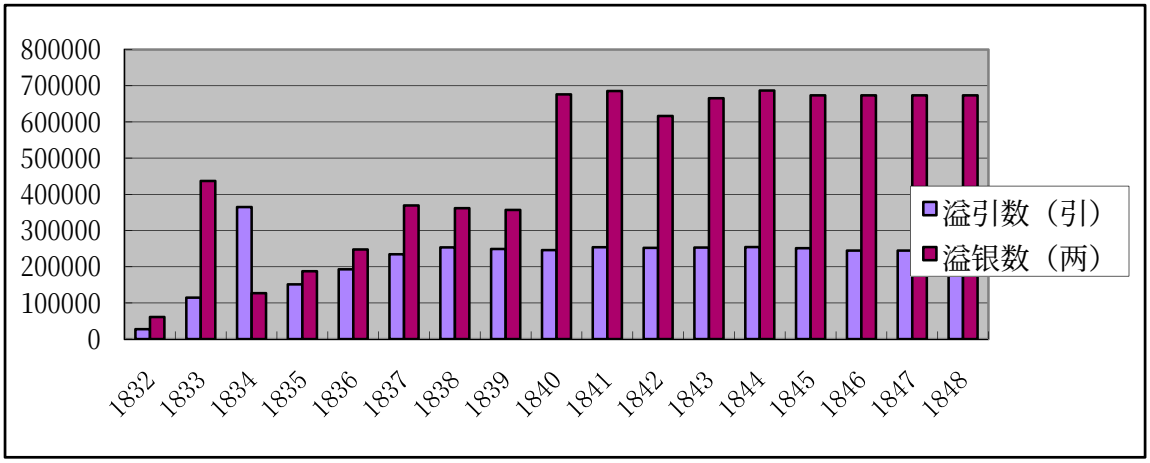
道光年间淮北销盐征课税银总数清单

（单位：引/两）

年份	行销引数	溢额引数	征正税银	征经费银	征杂课银	代纳淮南悬课	征银合计
1832	242657	27295	174713	126181			466036
1833	329867	114505	326924	139112			841926
1834	580238	364871	609831	232095			531949
1835	366609	151247	385306	146643			592560
1836	408381	193019	429208	163352			652570
1837	449739	234377	472675	179895			774040
1838	468832	253470	492742	187532	93766		766798
1839	464445	249083	488131	185778	92889		761887
1840	461289	245927	484815	184515	92557		1081058
1841	468996	253634	492915	187598	93799	306746	1090432
1842	467314	251952	491147	186925	93462	318898	1021157
1843	468367	253005	492254	112408	93673	322822	1070506
1844	469589	254227	493538	159660	93917	323391	1091624
1845	466355	250993	490139	186542	93271	321672	1078358
1846	460000	244638	483460	184000	92000	318898	1078358
1847	460000	244638	483460	184000	92000	318898	1078358
1848	460000	244638	483460	184000	92000	318898	1078358
年均	440745.8	225383.5	457336.4	172366.8	60196.12	150013.1	885645.6

资料来源：《淮北自道光十二年改票起至二十八年销盐征银总数清单》，《淮北票盐志略》卷九《奏销》。说明：1.在改革过程中，淮北票盐征税科则有所变化。道光十二年至十三年六月，每引征正税七钱二分，经费五钱二分，盐价六钱四分。至十三年三月起，改为每引正税一两五分一厘，经费四钱，盐价六钱。十三年三月以前征引 59714，三月以后征引 270152。十五年每引启征驳费一钱八分，签席人工一钱二分。十八年加征杂课二钱，盐价、驳费、签席九钱。二十一年，代纳淮南悬课每引六钱五分二厘一毫。二十二年代纳淮南悬课每引改为六钱九分三厘二毫。二十三年，经费银改为二钱四分，盐价、驳费、签席七钱八分。二十四年经费银改为三钱四分，盐价六钱，驳费、签席二钱四分。二十五年经费改为四钱，驳费、签席三钱。本表以实际收税情况为准。2.道光二十一年，淮北曾征报效银 30 万两。

通过数据处理，可得到如下变化曲线：



淮北地区溢销盐引数及溢征税银数的变化曲线

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

从上表可以清楚看出，随着票盐改革的成功，清廷得以在淮北地区大量溢销盐引，并从中获得巨额税收。

嘉道时期的淮南销盐引数据链缺失较多，但其中的湖广、江西和淮南食盐口岸及安庆、池州、太平三府的数据最为丰富。湖南额行 220316 引，湖北额行 559616 引，两者合称湖广，额定行销盐引 779932 引；江西额定行销盐引 270291 引，自嘉庆十六年开始，新增饶岸盐引 7000，故变为 277291 引；淮南食盐口岸及安庆、池州、太平三府额定行销盐引 338285 引。下面是每年的实际销盐引数表：

嘉道时期淮南行销盐引表

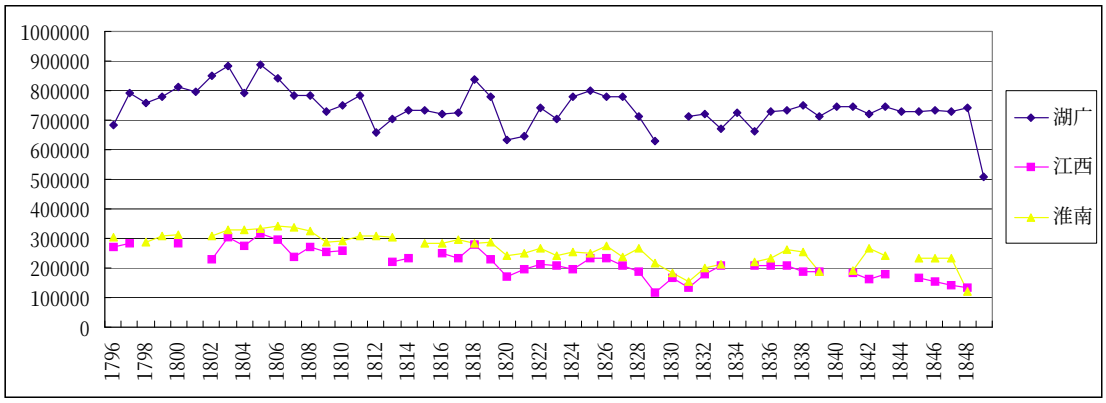
（单位：引）

时间	湖广	江西	淮南口岸	时间	湖广	江西	淮南口岸
1796	683332	270387.5	305444	1823	704624	208053	242583
1797	790271	281332		1824	779934	194490	252403
1798	756675		287973	1825	801093	232095	250056
1799	780793		307376	1826	780072	232598	275845
1800	813379	281397	313344	1827	780971	208302	237408
1801	796464			1828	711423	188594	264933
1802	849948	227349	310108	1829	630741	114960	216500
1803	882793	303719	329009	1830		164929	182223
1804	793566	273266	329041	1831	713286	134478	152792
1805	886980	314639	334015	1832	720128	180389	197972
1806	839817	294155	342059	1833	670128	207980	214531
1807	781976	239285	338285	1834	723976		
1808	785059	270654	326562	1835	662720	209769	222747
1809	730832	254104	288753	1836	730114	209797	233108
1810	750161	257860	293613	1837	733201	210337	264142
1811	782278		308036	1838	750265	186242	253802
1812	660236		307256	1839	712103	186245	188292
1813	702501	220399	302446	1840	745011		
1814	731983	233757		1841	746552	183033	193056
1815	731983		284460	1842	718931	161032	264778
1816	721049	249629	284974	1843	745790	181104	242521
1817	723876	232716	294479	1844	728310		
1818	836334	280180	283859	1845	728518	165454	231523
1819	779955	227906	286530	1846	731975	153357	231411
1820	634173	169876	243424	1847	728621	141494	233440
1821	645722	196430	249132	1848	741595	132354	121301
1822	741150	211782	264839	1849	507527		

资料来源：中国第一历史档案馆藏《宫中档朱批奏折》《军机处录副奏折》。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

其示意图如下：



嘉道时期淮南销引示意图

从上图可以看出，湖广的行销引数较为平衡，而江西和淮南口岸则有较为明显的下降趋势。但必须指出的是，道光十一年，经两江总督陶澍奏准，淮南引盐原额每引 344 斤，叠加至 384 斤，至此年开始再加至 412 斤。如果将此盐斤数量的变化考虑进去，则下降的趋势会被极大地修正。

引盐的变化及其成果，最终还是需要从盐税的角度加以判断。这方面的资料缺失更多。现在将所能搜集到的两淮盐课征收情况列表如下：

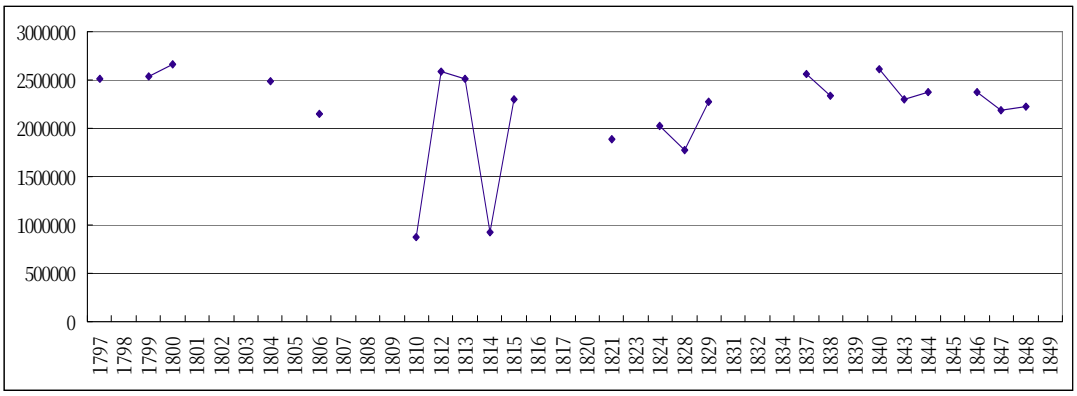
嘉道时期两淮盐区征课表

（单位：两）

时间	两淮征银数	时间	两淮征银数	时间	两淮征银数	时间	两淮征银数
1797	2507050	1812	2584274	1828	1781095	1844	2373384
1799	2538602	1813	2518161	1829	2278578	1846	2370895
1800	2657862	1814	925246	1837	2558807	1847	2190693
1804	2485710	1815	2297987	1838	2333889	1848	2221360
1806	2147493	1821	1882371	1840	2616408		
1810	876370	1824	2027269	1843	2300041		

资料来源：中国社会科学院经济研究所藏抄档，《清代黄册· 户部盐课类》第七至三十三册。

其示意如图下：



嘉道时期两淮盐区征课示意图

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

通过示意图可以看出，嘉道时期两淮盐税发生过较大波折，其中嘉庆后期一度面临总体下滑，经过陶澍和陆建瀛的改革，这一下滑趋势得到成功扭转。考虑到淮盐在全国盐税中的地位，嘉道时期全国的盐税走势可以想见。由此也可以看出，传统的行政管理机构在这一时期仍有较强的自我调适能力，其改革也能取得较好的效果。

可惜的是，陆建瀛改革刚刚取得成效，即爆发了太平天国起义，起义军攻陷武昌、汉口，长江航路受阻，淮盐无法上运，正所谓“咸丰军兴，岸悬商散，北则军队林立，饷盐充斥；南则江路梗阻，片引不行，票法于是乎大坏”，废引改票之事就此结束，故两淮票盐很快即出现了“越二岁，即滞销抢跌，承办数千引之大贩皆为一二十引之小贩所误”，“淮盐遂以不振”[①]的局面。等到太平天国起义被镇压后，曾国藩、李鸿章等人重整旗鼓，恢复两淮盐运，但已经时过境迁，今非昔比了。

（责任编辑：王放兰）

The Salt Administration and Salt Tax in Lianghuai during Jiaqing and Daoguang Period of Qing Dynasty

NI Yuping

Abstract: Lianghuai was the most important salt producing area in Qing Dynasty but all kinds of disadvantages of it prevailed in Jiaqing and Daoguang period. Taoshu abolished the old salt system and introduced the law of salt ticket. In the year of 29 during Daoguang period, because of the accident of the big fire of salt boats, Lu Jianying enforced the salt ticket reform in Huainan. By the two reforms, the Lianghuai area finally carried out the salt ticket law which focused on the market and benefit. The sale of salt yin and imposition of salt tax demonstrated the success of the salt ticket law in Jiaqing and Daoguang period.

Keywords: Jiaqing and Daoguang; Lianghuai; law; salt ticket; salt tax

① 张茂炯,等.清盐法志:卷一百十四·两淮十五·运销门五·商运一[Z].铅印本,1920(民国九年).

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net