市场导向与行政理性:清代盐政运作的原则和机制

黄国信

(中山大学历史人类学研究中心暨历史系,广东 广州 510275)

摘　要:清代食盐贸易制度,学术界一般以专卖统称而彰显其与市场脱节的计划色彩。不过,通过分析清代官方人口和盐引数据,可见清代盐政宏观上具有盐引额分配符合市场容量的特征;而清王朝在新开疆域的盐法设计、盐引额分配和盐区划分等重大问题上,市场导向性更为明显。但分区行盐制度导致盐区的边界地区盐务纠纷与冲突连绵不断,与市场导向明显悖离,这与官员们在盐务考成、保护两淮盐课、维护自身盐务利益、维持千年盐务传统等问题中形成的行政理性和制度的路径依赖密切相关。一定程度上的市场导向、特定情境下的行政理性、长期以来的制度路径依赖共同构成清代盐政运作机制。该机制使清代盐政表现出局部地区违反市场逻辑与宏观上具有一定市场导向的矛盾现象,并通过令人嘱目的局部地区之冲突与纠纷,引导出对清代盐政完全脱离市场的误解。

关键词:清代;盐政;运作机制;市场导向;行政理性;路径依赖

中图分类号:K 249　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1000-260X(2021)01-0005-12

通读中国第一历史档案馆“宫中档·朱批奏折·财政·盐务”的所有档案,我们会发现清代有几次上达天听、户部和地方督抚被广泛卷入的盐务问题大讨论。这几次大讨论所涉及的问题,基本上是分区行盐制度是否需要继续实行, 以及如果继续实行,如何处理两淮盐区周边地区其他盐区与淮盐竞争的问题。

众所周知,学术界将清代盐政定位为专卖,普遍认为专卖的核心在于获取盐课。那为什么清代盐务运作过程中的几次大讨论却不是讨论盐课问题,而基本上以分区行盐制度为重点呢? 这是否说明,分区行盐制度其实是当时盐务运作的根本问题,并且分区行盐制度到清代可能出现了被重臣们认为比较严重的问题呢?这是一个耐人寻味却没有得到学术界足够重视的问题。因此,本文拟从清代关于分区行盐问题的大讨论入手,结合笔者以往刊发论著、论文的研究内容,系统地探讨清代分区行盐的具体内涵,以揭示清代盐政的运作机制。

一、朱轼的诘难与乾隆的困惑

乾隆元年(1736)八月,江西出身的大学士朱轼向新皇上了一个奏折,几乎从根本上否定了清代盐法。乾隆皇帝对此相当重视,很快就将其奏折交给一批朝中重臣和封疆大吏,形成了清代盐法史上的一次大讨论。

收稿日期:2020-06-06

基金项目:教育部人文社科基地重大项目“清王朝的物资控制、国家运作与地域社会”(16JJD770039)

作者简介:黄国信,中山大学历史人类学研究中心暨历史系教授,博士生导师,主要从事明清社会经济史研究。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

朱轼非常严厉地批判甚至否定了清代盐法,他认为清廷推行的食盐分区分销制度,既严重背离市场原则,又容易引发社会问题。他指出,在这一制度之下,民众在食盐的消费上常常“舍近求远”“舍贱求贵”。因为人为划定食盐销售区,常导致两个盐区交界地区的盐价差距悬殊,但民众被要求买食本盐区的贵价食盐。比如江苏省镇江府属两浙盐区,但镇江距两淮盐区的食盐产地近,淮盐价平;而离浙江盐场远,运输费用高,盐价高。可是盐法规定,镇江只能销售两浙盐,结果形成民众“舍贱买贵,人情所难”的局面。这显然有悖于市场原则,并常常引起盐区边界地区人民走私食盐,造成社会问题。而这样的局面,在全国许多地区,比如河南上蔡、湖北巴东,以及江西建昌、湖南衡州、永州、安徽亳州等地,都大量存在。因此,朱轼建议“应就盐地之远近,逐一查明,尽为改易。”他认为,只要如此变通,就可以实现“双赢”,即“于国家既毫无所损,而民之受福不少”①。

朱轼批评分区行盐制度,着眼的是盐区边界地区有悖于市场原则所形成的矛盾与冲突。然而,这一方案很快就在乾隆元年的这次盐务大讨论中,被封疆大吏、盐务官员和户部分别否决并最终全面否定②。为什么看上去颇为击中要害的回归市场理性的方案,居然很快就被上上下下的官员们一致否决了呢?这是个饶有兴味的问题。

而事实上,不仅一般的清朝官员,也不仅一个大学士无法处理这个看似简单的食盐贸易的市场问题,就连皇帝也无法依据市场规律来处理这一问题。乾隆皇帝就曾经在这个问题上深为困惑。乾隆五十六年(1791)四月,乾隆皇帝执政已经数十年,行政经验十分丰富,同样深深困惑于市场原则为何不能解决食盐贸易中“舍近求远”的问题。他直接质疑:从前实行的“定例”为什么不按照地理距离的远近来组织食盐的销售,而是划分盐区销盐,结果使盐价在基本处于同一地理空间范围的盐区边界地区产生重大差异?从而导致盐区之间围绕边界问题发生大量纠纷与冲突?同时,为什么在这一现实状况中,盐商不设法改变“从前”实行的、会对商人造成“赔累”、非“就近分地行销”、违背市场原则的“定例”[1](P264)?

大学士的公开批评、皇帝的亲自质疑却一直无法改变清代的分区行盐制度。更严重的是,分区行盐制度必然引起盐区交界地区私盐泛滥、盐政弊坏。官府企图依靠严缉私盐的手段改变这一局面,其结果只能是缉私严而“私盐终不可禁”,盐课屡屡亏折,盐政有效性遭到部分损害③。清代盐政似乎陷入了一个无法走出自身困境的怪圈。如此看来,朱轼批评分区行盐制度,确实抓住了清代盐法的要害。但是,有清一代,盐法并未实现全面市场化的自由运销,分区行盐制度也一直没有取消。在这一意义上,清代的盐政的确是国家运用政治权力干预经济为国家财政服务的制度,它实行了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”[2]。但是,清代盐政的运行却主要是通过商人来实现,如果清代盐法真的与市场原则完全悖离,如何可以通过商人来运作?这又是一个明显需要解释的矛盾。

二、盐引分配向市场容量趋近

朱轼似乎切中要害的批评很快被盐务大讨论中的官员们否决,分区行盐制度似乎让清代盐政陷入怪圈而不能自拔,悖离市场机制的盐政却依靠盐商来实现运作。这些矛盾的存在,看上去必然让清代盐政困难重重。但事实却是,清代盐政尤其是清前期盐政,运行总体情况良好,课入和民食均无显著问题④。这说明,朱轼的批评和乾隆的质疑并非切中要害。那么,一套似乎矛盾重重的盐政制度,为何可以正常运作呢?显然,其运作机制一定没有被朱轼真正揭示。那么,清代盐政最深层的运作机制是什么呢?朱轼和乾隆的疑问又该如何解释呢?

实际上,从盐政运作最根本的机制上说,清代各盐区的盐引额分配存在着一个越来越明显的与市场容量趋近的走向。就是说,清廷规定的食盐销售额与市场上的食盐购买需求越来越吻合。惟其如此,其运作才有顺畅的可能,否则一定滞碍重重。

历史时期,由于财政的需要,盐引额度与市场容量不相吻合的现象多有发生,宋代范祥推行钞法,就有超出民间实际消费需要的虚盐钞存在,李焘《续资治通鉴长编》卷二百五十四“熙宁七年六年

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

壬辰”即有记载显示政府为了课入，超出民众实际食盐消费需要超额发行盐钞[3]。但清朝的盐引分配是否同样不顾市场容量呢？

清王朝盐引分配，在其入主中原初期，与整个财政体系一样，实行的是“原额”制度。顺治十七年五月，御史李赞元题称：“行盐地方各有额派口岸，某省总额若干，某府州县分派若干，……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，……务于原额无亏，具册申报咨部查核”[4]。显然，由于明清之交一系列战争的影响以及明末清初经济社会的变动，原额很可能与各地的食盐消费量即食盐的市场容量不相吻合。但清王朝待政局稳定后，不断调整盐引额的分配，这一趋向发生转变。这种转变的具体例证，最典型的出现在改土归流以后的“新疆”地区。这些地区原归土司统辖，并无食盐专卖制度。正如笔者此前的研究所揭示，清政府在“新疆”地区推行食盐专卖制度时，盐引额分配是按照人口数量也就是市场容量来安排的[5]。雍正九年，湘西永顺等地改土归流，就“按新辟各县与六里户口数目统计，每年应需食盐若干斤数”，“招徕殷实商民，……给引纳课行销”⑤。

雍正十三年，湖北容美土司改土归流，清廷设鹤峰、长乐二州县。根据《四川盐法志》的记载，当年湖广总督史贻直上奏称：“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”[6]，上奏得到户部核准，盐引分配遵循了市场容量的要求。更引人注目的是，当时朝廷考虑“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（川盐——引者注）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，”所以，清廷决定“将鹤峰等七州县就近买食川盐。”[7]鹤峰等七州县行政地理归属湖北，本该划入湖北所属淮盐区的州县，却被划入了四川盐区，维持了当地居民买食川盐的惯例。这一方案显示出清廷在新开疆域盐政制度安排上，无论是盐引额的分配，还是盐区的划分，都认可了市场导向原则。虽然从原则上讲，这仍然是政府控驭市场的制度，但在盐引分配以及盐区归属等核心的问题上，它已经具备了一定的市场导向。

其实，不仅新开疆域的具体案例反映清代盐政有比较明显的市场导向，从宏观上分析清王朝全国的盐引分配，这种符合市场容量的趋势也越来越明显。这可以从人口与盐引分配额之间关系的变化来观察（见表 1）⑥。何炳棣的经典研究已经证明，乾隆四十一年至道光三十年（1776–1850）的官方人丁数较为接近人口数[8]。所以，可以用这一时段的人口数与官方核定的各盐区盐引额来分析清代的盐引分配与市场容量的关系。当然，需要说明的是，本研究所使用的数据全部是官方原始数据，这些数据并非一定与实际运行的数据完全吻合。因此，本研究分析的结果侧重于宏观政策层面，显示的是清代盐政的理念及其机制性。

表 1　乾隆后期丁口数、盐引

盐区	人口（口）	盐引（引）	重量（斤）	人均额盐（斤/口）
两淮	64 377 918	1 685 492	337 098 400	5.24
两浙	31 207 075	805 396.5	295 983 030	9.48
长芦	41 048 761	缺		
河东	21 818 489	666 900	160 056 000	7.334
山东	30 651 060	864 420	194 494 500	6.35 ⑦
两广	25 572 151	814 510	211 500 000	8.27
福建	1 485 720	946 485		
四川	7 933 936	158 995		

资料来源：本文所采用的数据全部都是原始数据，主要来自清代官方文献，包括清盐法志、各盐区各版本盐法志、清会典、清一统志、各地方志，以及中国第一历史档案馆、台北故宫博物院所藏清代档案，还有极少量清代财政与盐务官员所撰文集。本文其余表格资料来源与此表相同，故不再专门标注

本研究要关心的是官方设定的人均额盐数，因为它可以判断清代宏观的盐引分配是否符合市场容量。综合嘉庆《两广盐法志》[9]、《元史》和《明史》的 3 个数据，清代人均食盐消费量应该在今市秤 11 斤也就是当时的计量 9 斤多。根据这一基本判断，表 1 显示的人均食盐分配额比较符合市场容量。当时的盐引分配，通过参考官方所获得的人口数据所表达的市场容量，在某种意义上，可以说是尊重了市场原则⑧。其中，除了两浙的数字⑨需要进一步研究外，其他各盐区的数字均不违背市场容量，并且

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

略有保守。显然,决策者或许有意无意考虑到了市场上一定会有私盐流通。嘉庆、道光朝的统计数据则进一步显示各盐区间更趋近均衡的人均额定食盐结构(参见表 2 和表 3)。

表 2 嘉庆年间人口数、盐引

盐区	人口(口)	盐引(引)	重量(斤)	人均额盐(斤/口)
两淮	102 878 748	1 685 492	613 519 088	5.96
两浙	52 565 777	805 396.5	295 983 030	5.63
长芦	38 803 879	966 046	289 813 800	7.47
河东	36 854 598	缺		
山东	缺	缺		
两广	36 819 522	814 510	301 915 347.5	8.2
福建	18 340 717	946 485		
四川 *	28 195 949	165 250	259 457 640	9.2

* 注:刘翠溶(Ts'ui-jung Liu)曾对嘉庆五年各盐区的盐引量和盐斤数作过统计, 参见 Ts'ui-jung Liu, Features of Imperfect Competition of the Ming-Ch'ing Salt Market, Yung-san Lee and Ts'ui-jung Liu, eds. China's Market Economy in Transition, Taipei: "the Institute of Economics, Academia Sinica",1990.299-300.除四川外,本表的数据与刘文中表 7 数据一致。至于四川数据,本表与刘文中表 7 差异的原因在于:本表使用的是嘉庆十七年而非嘉庆五年的盐引数; 刘文表 7 未计算四川盐每引均有的 30%加耗

表 3 道光年间人口数、盐引

盐区	人口(口)	盐引(引)	重量(斤)	人均额盐(斤/口)
两淮	缺	南引 1 395 510 道,北票 296 982 道	676 996 800	
两浙	缺	311 012	412 362 752	
长芦	36 562 167	1 026 046	307 813 800	8.42
河东	缺	缺	缺	
山东	缺	缺	缺	
两广	39 076 056	814 510	328 239 872	8.4
福建	缺	932 485	缺	
四川 *	35 868 000	167 394	263 550 560	7.35

* 注:刘翠溶论文中表 7 亦对道光二十一年各盐区盐引量和盐斤数有过统计。除四川外,本表已经计算的数据与其相同,惟刘文表 7 中的四川引数为 506 828,与本表四川引数差异较大,但经核查,刘文注释中已经标出的数据则与本表一致。参见 TTs'ui-jung Liu, Features of Imperfect Competition of the Ming-Ch'ing Salt Market, Yung-san Lee and Ts'ui-jung Liu, eds. China's Market Economy in Transition,Taipei:"the Institute of Economics,Academia Sinica", 1990.299-300.

与乾隆后期和嘉庆年间的统计数据一样,道光年间各盐区的盐引分配也是符合市场容量的。这个时期,两广的人均盐额有更加符合市场规则的下降,其他盐区的人均盐额有所上升,各盐区间的盐额分配更加趋于均衡。这种情况反映出清代的盐引分配不断呈现出更加符合市场容量的走向。清代盐政制度安排中的盐引分配,从乾隆后期开始,已经慢慢脱离了清初所实行的"原额主义",大体上是根据销售区的市场容量来安排的,并且在各盐区间不断走向均衡。这样的安排体现出清中叶以来,其盐政相当重要的一个特点——盐额分配虽然以盐课为目标,却并非主要以行政考虑为导向,市场容量是清代盐额分配事实上的重要出发点,盐课目标的落实建立在市场容量的基础上[10]。正是此内在机制保证了清代食盐贸易可以主要由盐商来完成。

三、盐区边界地区悖离市场导向的纠纷与冲突

既然清代盐额分配主要建立在市场容量的基础上,甚至在新开疆域,连盐区归属也是依据市场导向来划分的,那么,为什么朱轼会强烈批评清代的盐政制度呢?晚年乾隆为何无法理解清代的分区行盐制度呢? 实际上,他们看到的只是清代盐政中最容易引起盐区间纠纷、最为地方官员关注的表面现象,这个现象就是盐区边界地区两个盐区之间的利益冲突,但这并非清代盐政的核心问题。分区行盐制度之下,盐区面积大小各异,盐产地与本盐区边界地区的道路距离差异巨大,在食盐生产成本相对一致的传统时代,食盐的销售价格受运输距离影响很大,所以在盐区边界地区,两个盐区的食盐价格常常差距很大,这必然引起盐价低的食盐从本盐区穿越边界,向对方盐区渗透。因此,地方官员或者盐政官员经常呈上奏折,互相攻讦,最严重的时候,甚至发生过封疆大吏派兵役捣毁对方盐区盐店的故事,因而朝中大员容易注意到此类事件,并且观感不佳。正是在这样的背景下,朱轼发出了取消分区行盐制度的声音,并引发了地方大员以及朝中大臣广泛参与的清代盐务大讨论。这场大讨论最后却不了了之,盐区边界地区的冲突和纠纷也就继续不断上演[10]。

清代盐区间的冲突与纠纷不断,史料记载最为

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

详细的,主要发生在两淮盐区与两广盐区、两淮盐区与河东盐区之间。在两淮盐区与两广盐区之间,顺治年间即已经发生纠纷,康乾时代故事不断,嘉道年间更是愈演愈烈。当然,这种纠纷的内在逻辑在雍正前后发生了较为明显的变化。

(一)官员的盐务考成与制度的路径依赖

清初,官员的盐务考成与制度的路径依赖是造成盐区边界纠纷的最主要动力。盐区边界纠纷最先开始于湖南南部两淮盐区与两广盐区的交界地区。湖南南部的衡州、宝庆、永州三府本属于两淮盐区,但顺治年间广西用兵,出于筹集兵饷之需要,广西巡抚屈尽美请求将此三府改销广东盐,将盐的运道迂回到广西,由梧州、经桂林、过灵渠、抵全州、入湖南,得允准。但是,这引起了湖南衡州等三府百姓的强烈反对。清代所修三府的地方志里留下了连篇累牍的记载。故事肇始于顺治十八年(1661)两淮巡盐御史胡文学奏请将衡永宝三府改归两淮盐区,结果被广西阻扰,未成功⑪。随后,衡州府就发生了周学思叩阍案。康熙四年(1665)衡山府生员吴开运率先给官府上呈文,强烈要求当地改行淮盐。他认为,粤盐绕道广西进入衡州府,"每斤纹银七八分不止",较之淮盐"每包重八斤四两,时价不过一钱有零",路远价高,无人愿买,官府只有责之里排,"挨门督发",常令贫民倾家荡产。因此,吴开运要求地方官"仰体宸衷","开恩特题,止认粤课,仍食淮盐"[11]。湖南地方官虽然颇为认同其观点,但并未请求改划盐区。于是,衡州"府民"周学思于康熙六年(1667)正月"五千里匍匐往返"进京告御状,最终"具状鼓厅",击鼓叩阍,历尽周折,到四月,终于得旨,"着三府改食淮盐",叩阍成功,衡、永、宝三府从此改属两淮盐区。那么,周学思为何叩阍呢?其叩阍奏文最核心的表达就是"粤东禁海迁灶,盐课缺额,有司苦于考成,勒里排坐派,包课血比。"⑫显然,这与吴开运呈文的诉求一致,归根结底就是起因于"有司苦于考成,里排勒于坐派"。按照清廷盐法,盐政官员和地方官员均有盐课考成和督销考成。有司如果无法完成盐务考绩,将按缺额情况分等级处以罚俸、降职等处罚,甚至有可能在处罚后永不升迁⑬。由此可见,里甲勒于坐派的根本原因还在于"有司苦于考成"。考成成为了湖南南部地区盐务的最大问题⑭。

衡永宝三府改入两淮盐区后,湖南郴州府、桂阳直隶州等地仍行粤盐。此时,粤盐已取道北江,从粤北进入湘南,路远问题已经解决。不过,有意思的是,郴州和桂阳州的这些属县主要是山区县,人口密度不高,广东方面并没有分配具体的引额到这些县份,其引额只分派到广东北部的连州、乐昌等地。在清代盐政中,两淮盐区范围最广,人口最多,反而采取的是一例通销的政策,即盐引额派至省份即可,并不分派到具体州县。但广东广西所在的两广盐区则采取更精准的专商引岸制度,即每埠(可以是一州县或几个县)皆有专商和具体的盐引额。在官员考成问题上,这一制度与一例通销地区的制度的最大差别在于,每埠的地方官员均有考成之责,而一例通销地区实际上州县官员并不承担盐课和督销考成之责。由于两广盐区的考成具体到州县,所以粤北的连州等地有引额,便有考成之责,而湘南郴、桂二州没有派定引额,地方官实际并无考成之责。因此,粤北的地方官和盐商努力把其责任往郴桂推衍过来。康熙六年(1667)得旨,郴州、桂阳州等地"行盐不销引"。但"粤商运盐不足","考成连韶等处之官","楚属州县不按额买食粤东之盐",则"将楚属未完州县官指名题参"。从此,只要连州食盐销售状况不理想,他们都可以用"郴、桂不遵旨买食"的理由将责任推到郴、桂州县,参罚其地方官员,桂阳州知州朱朝荐就因此于康熙十年(1671)被参罚去职[12](P4)。

朱朝荐的继任者为袁继善。袁上任后,深恐再因盐务去职,于是,亲率数名粮里赴连州查验盐仓,以求证连州盐商所谓"积引未销,堆贮八、九、十年如许盐包"是否真实存在。结果查明,"各埠止得盐七百八十九包,为数不过五十余引,不知粤商所称十一万六千九百一十四包之盐堆积何所"[12](P9),由此成功保全了自己。

同样的故事也发生在两淮与两广盐区交界的江西南部地区。康熙二十三年(1684)出版的赣州地方志记载,"广官派销引考成,淮商纳课银无考成"[13]。因此,"行销广东盐,据册定丁,按丁派引,于是计丁销盐,即计丁征课"[14]的江西吉安府,率先要

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

求改粤为淮,并于康熙五年获得成功。随后,赣州也于康熙十七年(1678)成功改粤入淮。《赣县志》作者说,赣州运销粤盐时,官员考成受累太重,自顺治十七年(1660)至康熙十六年(1677)的 17 年间,“县官因之易位者凡四矣”[15](P15),而赣县北部的《兴国志》记载有 3 位县官直接“以盐法误去”[16],而运销淮盐后,这些县份均达到了“官无考成之责,民无查比之苦”的目标[15](P15)。

两淮盐区除了与两广盐区之间有此类故事,与其它盐区亦有此类纠纷。河南上蔡就是其中一个代表。上蔡地近山西,距河东盐产地解州仅数百公里,但却被划入两淮盐区。因此,在河南,“两淮之盐则较之三省为独贵,……如汝宁府上蔡等县向食淮盐,其接壤之郾城、项城等县则食芦盐,人则比户而居,盐则贵贱悬殊,民情贪贱避贵”[17],结果,“蔡邑民尽食芦盐,以致蔡邑引壅课绌,商人散去,知县参降不一而足。”[17]这演绎着同样的考成故事。

实际上,雍正朝厉行吏治的时候,因盐务考成受处罚的官员为数更多,雍正十年,仅两淮盐政就题参革河南淮盐区督销不力官员“知县吴之纲等十五员”[18],是年,未完成督销任务的广东盐运使冯元方降职一级戴罪督销,“所有广东南海县升任知县刘庶等五十六员相应题参”[19],参革人员之多,令人咋舌。

康雍年间两淮盐区边界地区的上述纠纷与冲突,显然均起因于交界地区两个盐区的盐价差别,盐价差别引起私盐流通,造成各地食盐销售任务完成的差异,最终引起部分地方官员因为盐务考成而降职或免职。这说明盐区交界地区食盐贸易的冲突与纠纷与市场导向背道而驰,也与清代宏观盐政在盐引额的分配上呈现出一定程度的市场导向性相悖离。那么,为何会出现这种整体盐政有一定市场导向而局部地区却明显悖离市场导向的格局呢?其实,上述故事已经清楚地解释了这一现象,即制度的路径依赖和官员们的行政理性决定了这一结局。制度的路径依赖是指食盐分区行盐制度从唐宋时期基本定型,一直沿袭到清代,虽然朱轼曾直接提出要废除此制度, 但在上述盐区边界的纠纷中,从来就没有一位官员提出要取消分区行盐制度,他们的诉求基本不外于两个,一是把自己划入没有考成风险的盐区,一是尽可能地调低本地引额。可见,虽然当地盐价明显与市场导向悖离,但是制度的路径依赖仍然让纠纷中的官员们从未想过要挑战分区行盐制度。而另一方面,处于纠纷漩涡的官员们的两个诉求, 无一不是出于自身行政利益的理性考虑。无论是划入无考成风险的盐区,还是调低本地引额,都是为了避免考成压力,保证自身职位安全。因此,制度的路径依赖和官员们的行政理性,导致了康雍年间的盐区边界纠纷,虽然可以通过改划局部地区的盐区归属或者调低引额来暂时解决,但必然因为两个盐区的食盐差价而再次发生。当然,最根本的,还在于宏观上清代盐法盐引分配与市场容量基本吻合,盐政运作具有可操作性,局部纠纷与冲突并不妨碍整个盐法的运行。

(二)制度的路径依赖与维护两淮盐区利益

清中期两淮盐区与周边盐区发生在边界地区的冲突,逻辑上开始发生变化,冲突的主要动力从官员迫于考成压力而抗争,演变为保卫两淮盐区利益。这一逻辑的形成大体从雍正末乾隆初开始。

进入乾隆初,地方文献中关于盐务考成给官员们造成重大压力的记载开始变得稀少,而如何维持两淮盐区的边界、抵御邻区食盐越界进入两淮盐区成为文献记载中的重点。众所周知,两淮盐区是全国盐课收入最高的地区。但雍正继位后,虽大力整顿两淮盐政,清理贪污,处罚官员,但盐课仍积欠 156 万两[20](P10)(卷一百三十九)。雍正十二年(1734),他将两淮盐课积欠归咎于邻近盐区私盐浸灌。他说:“今年江广口岸盐壅价减,急难销售,皆由邻私充斥之所致。”因此,他颁谕旨,“晓谕湖广等省督抚等”,“务使川、粤、浙、芦之私不敢越界横行(至两淮盐区)”[20](P15-16)(卷一)。次年三月,管理两淮盐政的高斌上奏朝廷,认为“邻省借官行私之弊宜除”,要求“行令河南、浙、闽、川、粤各该督抚,通饬地方官,接壤处所开设盐店逐一严查,其有应留一二店以备本地民食者,酌量存留,详报该官上司核实。其余盐店悉令撤回于城市开张。”[21]高斌上奏后,雍正帝去世。乾隆元年(1736),经过层层查核、上报,两广总督鄂弥达、广东巡抚杨永斌、广西巡抚金鉷、浙闽总督郝玉麟、浙江巡抚程元章、长芦盐政三保等

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

纷纷具题,各自将本盐区与淮盐界邻之各州县所报材料一一转呈至户部,除说明部分州县并未与淮界相接之实情外,又称其余州县则或未在淮界附近开设盐店,或虽开官店,但属“因地制宜”,不便改设[21]。因此,户部最后否决了高斌的建议,并得到乾隆的谕准,维持了淮盐盐区边界的现状。当然,乾隆皇帝为了改变盐区边界地区人民的食盐困难,另有一旨,规定“行盐地方,大伙私贩自宜严加缉究,其贫穷老少男妇负四十斤以下者,不许禁捕”[20](P17)(卷一)。所以,乾隆和大部分与盐务相关的官员一样,都在维持盐区边界。实际上,这恰恰是两淮盐区交界各盐区,也包括两淮盐区的共同目标。

因此,是年八月,虽然大学士朱轼终于跳出盐政边界冲突细节,直接质疑分区行盐制度,结果同样无疾而终。为何边界冲突地区盐店设置难于改动,也无法从根本上废止分区行盐制度呢?乾隆二年户部尚书张廷玉、甘肃巡抚德沛等一批中央和地方大员的讨论给出了基本答案⑮。那就是因为他们认为,“各省行盐纲地,……其中有舍近销远未能概从民便者,实限于地势使然,如镇江府属距淮甚近而例销浙盐而不销淮盐, 盖镇属为浙盐之门户,不得不舍淮而就浙,从前立法原有深虑,故历久循行,莫之改易。”[22]也就是说,整个朝廷上上下下基本上都存在明显的路径依赖,并不认为“历久循行”的分区行盐制度有什么问题,即使运行过程中出现未能“概从民便”的现象,也不是分区行盐制度的问题,而是分区行盐之后,一些地理上的盐区门户必须继续维持而造成的小问题,这样的小问题,并不影响整体的食盐贸易体系,根本无须改变制度。而更为重要的是,各盐区包括两淮盐区的长官们,也不认为分区行盐制度有何不妥。他们代表性的理由是:“淮数百万引课, 楚省约居其半。道州、巴东等属……若议改食川、粤盐斤,未免淮盐地界失其藩篱,巨舸连樯,建瓴直下,纲地日渐侵削,将见邻私充斥,官引不能畅销,……此又如唇之护其齿,而未可轻言割弃者也。”[23]也就是说,如果改划盐区边界,则引课最多的淮盐引地将失去地理屏障,大量的私盐将趁机而入,这将严重损害盐课收益,所以不可轻言放弃那些淮盐价高的边界州县。由于各盐区的意见基本都是维持分区行盐制度, 所以,朱轼的建议最终被束之高阁。

但是,否决了朱轼的提议,私盐问题却并不能消除,而且伴随乾隆的“贫难老少盐”政策的推行,私盐在两淮盐区边界地区愈演愈烈[24]。到乾隆五十四年(1789),两江总督书麟不得不开始筹划在两淮盐区各边界地区设置关隘巡丁堵缉私盐,并得到乾隆的支持,但没想到的是堵缉效果并不好。更出乎意料的是,乾隆皇帝下谕旨,希望按市场导向重划盐区,云:“向定销盐地方有相离较远之处,或可改归就近省分均匀搭配, 庶于民食国课两无妨碍”[1](P221),并交由朝廷上下和封疆大吏广泛讨论。于是,清朝历史上第二次大规模重划盐区的讨论正式开始。

讨论的最终结果,正如我们早已料到,还是乾隆不得不放弃重划盐区的计划。是大臣的什么道理说动了乾隆呢?这大概可以归结为以下两点:(1)制度历史久远,不可轻易变更;(2)原来的盐区分界地区有地理关隘可守,一旦放弃此界,则“邻盐进一步又进一步,淮盐退一步又退一步,淮地日少,每年百万正杂钱粮凭何办纳”[1](P221)。乾隆五十六年(1791)五月至乾隆五十六年(1791)八月,各地督抚的复奏陆续到达朝廷,均持上述理由,反对改变现有引地⑯。在这样的情况下,乾隆取消了他改划盐区的动议,两淮盐区的地理范围得以维持。可见,乾隆朝两次改划盐区失败,均基于两个理由:一是制度的路径依赖;一是淮盐区盐课额高需要保全。当然,这些理由看上去仍然有些表面化,那么最真实的理由是什么呢?现存史料已难于悬揣。但乾隆皇帝的一段话,似乎提供了重要线索。他认为,这有以下几种可能,一是“或系历任盐政以额引均有定课,拨出一府,即少一府盐课,所谓出纳之吝,未肯通融筹办?”二是“抑或该处私盐充斥,查缉不易,即使以建昌划归闽省,而私贩越过建昌,仍可随地阑入,延及他府。则改拨之法,亦属无益,是以不必更张?”三是“再或因该商等定地行销,各有窝本,久已置同产业,不肯拨归邻省,商人致捐资本,是以宁可捐赀添卡添兵,以防私盐偷漏? ”[1](P264)乾隆皇帝认为盐政官员和盐商都不愿意改划盐区,这样既可保证盐课征收,防止私盐更大规模进入,也可保证盐窝的安全。显然,这 3 条理由都是站在两淮盐区的角度

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

来分析,但有意思的是,不管是两淮盐区,还是其它盐区的封疆大吏们, 几乎众口一词持相同观点,这说明,到乾隆时期,维护两淮盐区及其盐课征收已经成为盐务问题的重中之重。“盐课居天下财赋四之一,两淮最巨”[20](P25)(卷一百五十三),按陈锋的统计,康熙三年两淮盐课为 176 万两,占全国盐课的 64.5%,乾隆八年两淮盐课为 256 万两,占全国盐课的 46.2%[25],占比如此之高,全国其它盐区确实不大容易挑战两淮盐区的地位。从这一角度出发,维护两淮盐区的边界及其盐课收入也很符合行政理性。而更重要的是, 以这样的形式捍卫两淮盐区的利益,实际也保护了其它盐区在盐区边界地区向两淮走私食盐,所以同样符合各盐区的实际利益。所以悖离市场导向的盐区边界地区之冲突,就被方方面面的行政理性所左右,得以继续维持。

在这样的背景下,乾隆六十年,清廷终于出台了清盐法中著名的“两淮定例”,规定“将切近楚境二三十里之盐店, 移撤三十里之外”[20](P23-24)(卷六十)。此后,嘉道年间两淮与两广之间轰轰烈烈的“淮粤之争”,双方不再讨论盐界划分,而是围绕着“两淮定例”中的“淮盐边界三十里规定”而激烈冲突,其间,不同的丈量方式、边界地区盐商名单的管辖权、食盐颜色等等问题均有大量纠纷,甚至两江总督陶澍还亲自指挥拆毁了赣州离淮界三十里之内的盐店⑰。不过,“淮粤之争” 所反映的仍然是行政理性的作用。

四、结 论

清代盐政的运作机制是近年才兴起的话题。不过,如果采用回溯性的分析视角,则可以认为专卖之概念是长期以来学界公认的清代盐政运作机制。当然,专卖还是专营,学界曾有讨论。但总的来说,无论专卖,还是专营,都代表着朝廷对食盐的贸易有着严格的管控。但是,本研究透过对官方数据的统计分析,发现至少从乾隆中后期始,清代盐引额度的分配主要以市场容量为依据⑱。这说明,以前关于清代盐政运作机制的基本认识可能存在一定的偏差。根据本文的研究,清代盐政运作机制大体可以归结到以下几个方面。

首先,清代盐政的运作,在盐引额的分配以及在局部地区的盐区边界调整上,有一定的市场导向性。

以往,无论是清代士大夫承袭历代士人而提出的富于价值判断的看法,还是后来学术界对其所作的诸多分析,一般均认为清代盐政特别是盐区的划分具有明显的“不合理性”,从而导致大量盐务纠纷,也导致某些地区的老百姓高价吃盐。本研究探讨清代各盐区间盐引分配与官方人口统计数之间的关系,结果显示,清代各盐区的盐引分配与本盐区的市场容量相吻合。这说明清代各盐区的盐引分配具有一定的市场导向性。并且,清廷在新疆地区设置盐区边界时也照顾了市场导向。清代基于本区的人口分布实施了盐区划分与盐引分配。这说明,清代盐政在不得不注意到盐产的地理分布的同时,又事实上实现了各盐区盐引额的一定程度的市场导向性。当然,有一定程度的市场导向性并不意味着它已经具备现代市场性。传统的指令经济时代,或者说再分配经济时代的经济运行过程中,存在市场运作,并且在指令和再分配的时候遵从市场逻辑的现象,早已得到了社会科学家的认可[26]。而且,满州人入主中原以前,其政权性质已经具备商业性,到乾隆时,更是在财政思想上转向经济自由主义[27]。这说明, 清代盐政运作具有一定程度上的市场导向性,无论在理论上,还是在清朝的统治实践上,都是合乎逻辑的。

其次, 盐区边界地区的盐务纠纷悖离市场导向与盐引分配整体倾向于市场导向形成内在矛盾。

清代以两淮盐区边界为中心连绵不断地发生着纠纷与冲突。这些纠纷与冲突起因于清代盐法分区行盐,不许越界,但盐区边界地区两个盐区的食盐价格悬殊,盐商与民众越界行盐成为常态。这种越界行盐引起的盐务纠纷与冲突是典型的悖离市场导向的行为。朱轼之所以希望取消分区行盐制度,乾隆之所以意图重划盐区,皆源于此。显然,这里存在一个悖论:清代盐法整体运作机制具有一定的市场导向性,而盐区边界地区明显与市场导向悖反。这是为什么呢? 实际上,这是整个清代盐政运作在盐额分配总体有一定市场导向的情形下,在为数不多的局部地区所出现的不大重要却引人注

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

目的非市场导向行为。它本质上起因于食盐专卖制度的分区行盐制度,但更直接地,却是起因于那个符合市场导向、符合市场容量的盐额分配,引起了划界之后盐区范围大小不一,从而引起盐区边界地区到本盐区产地的距离彼此不同,盐价差异大而引起纷争。朱轼正是注意到了分区行盐制度必然导致这一弊端,所以希望废止这一制度,乾隆也意图重新划定盐区边界,不过最终都失败了。那么,为什么朱轼和乾隆都不成功呢?为什么这个区域性的非市场导向不能改变呢?这与清代盐政运作的行政理性密切相关。

第三,盐区边界地区连绵不断的冲突与纠纷揭示出行政理性在清代盐政运作中发挥着重要作用。

盐区边界地区的食盐贸易由于非市场导向而引起众多纷争。在这些纷争中,行政理性发挥了重要作用。康雍年间,在湖南南部地区,发生过周学思叩阍案、朱朝荐去职官、袁继善查盐案;在江西南部地区,发生过改粤入淮案、兴国数名知县因盐务去职案;在河南上蔡等地,同样发生过盐务纠纷案。而且,这些纠纷还只是众多纠纷中的史料比较丰富的那部分。有意思的是,所有这些案件,地方官无一例外地直接在相关呈文、题本等上书性的文献中,点明纠纷主要源于考成压力。由于交界地区盐价的比较差异,导致盐价处于劣势的一方的地方官难于及时完成食盐督销任务,各级地方官为了避免因盐课缺征而罚俸、降职乃至永不升迁的处罚,只能力图改变边界地区的食盐贸易规定,从而与交界地区的盐价处于优势的盐区发生纠纷。显然,这些以满足考成为目标的纷争,本质上都是那些地方官员们出于自身行政理性的一种选择。他们与对方发生纠纷主要从行政收益的角度出发,目的在于自己的仕途与升迁。

进入清中期以后,盐法考成制度逐渐松弛,盐区纷争以及“两淮定例”的形成从考成作为主要原因,开始转变到维护两淮盐区的利益,包括盐课征收、防范邻近盐区私盐以及保护盐商利益等等变成主要原因。“两淮定例”的形成,既在制度上体现并且维持与保障了清代盐政在盐引与盐课的任务分配上以及财政收入上的市场导向性乃至经济理性,又使得盐区间的纷争继续成为必然。嘉庆、道光年间持续十余年、两地封疆大吏的“淮粤之争”正是这种纠纷的高潮。显然,“两淮定例”旨在维护两淮盐区的边界及其盐课收入, 具有行政理性。并且,以这样的形式捍卫两淮盐区的利益,实际也保护了其它盐区向两淮走私食盐的可能,同样符合各盐区的实际利益,符合各盐区的行政理性。所以悖离市场导向的盐区边界地区冲突,就被方方面面的行政理性所左右,得以继续维持。此时,充分发挥作用的仍然是行政理性。行政理性也是清代盐政运作的重要机制。

第四,制度的路径依赖也是清代盐政运作的机制之一。

在清代盐政运作过程中,制度的路径依赖最典型的是分区行盐制度。它从唐宋时期基本定型,一直沿袭到清代,虽然其间有朱轼等官员和士绅曾经提出要废止此制度,但是,在盐区边界的纠纷中,并无官员提出要取消分区行盐制度。当朱轼提出要废止分区行盐制度时,户部尚书张廷玉以及河南巡抚尹会一、甘肃巡抚德沛等一批中央和地方大员都认为“从前立法原有深虑,故历久循行,莫之改易。”当乾隆皇帝意图重新划定盐区时,官员们认为“淮纲地自宋、元、明以来即与今行销地面大概相同。”显然,制度路径依赖极为明显,主流意见不认为“历久循行”的分区行盐制度有重大问题,即使有问题,也是分区行盐之后,一些盐区门户必须维持而导致这些地区盐价价差大。但这样的小问题并不影响整体的食盐贸易体系,因此,制度无须改变。“利不及十不变法,害不及十不易制”,各盐区的意见基本都是维持分区行盐制度,结果既保证了两淮盐区的地理范围和盐课征收,也保证了各盐区向两淮盐区继续走私食盐的可能性,进而保证了各盐区督销率和征课等利益。制度的路径依赖终于和官员们的行政理性一起,维持了“两淮定例”以及两淮盐区边界的基本固定,保证了清代盐政夹杂着市场纷争而依然正常运作。

显然,如果取消分区行盐制度,让食盐自由流通,官府仅在批发口岸、零售点以及运输要道设点征收盐税,清代食盐贸易的市场性自然会更显著。但是,由于制度的路径依赖,使得清王朝的决策者,在即使有朱轼这样的大臣提出建议的情况下,还是

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

尊重了食盐贸易实践中盐务官员和地方官员的行政理性的需要,维持了分区行盐制度,官员们的行政理性推动了路径的制度依赖的维持,路径的制度依赖最终战胜了制度变革的动力。

总之,清代盐政本质上仍然是官府专卖的计划性或称命令性体制,作为清代盐政运作核心的分区行盐制度,以及在此制度之下的各盐区盐引额的分配,都由朝廷设定,这体现了其计划性或行政命令性。但是,必须注意,清代盐政在宏观盐引分配上,以及决定新疆地区盐区归属的实践中,清王朝的行政命令都建立在尊重市场容量的基础上。所以,清代盐政的运作机制本质上是行政理性主导下的干预策略与宏观上认可市场逻辑的统一。行政理性主导下的干预策略即专卖体系,既源于制度的路径依赖,也源于清王朝的盐课课入需要,但其政权的商业性特征,以及当时全球化的商业背景,又使得清王朝的盐政运作不能完全脱离市场逻辑,潜藏于干预机制之下的市场逻辑,既体现在盐引分配考虑了市场容量上,还表现在食盐贸易过程中的市场交易手段和官商一体之关系中。正是这一复杂的盐政运作机制,构成了朱轼诟病清代盐政的基础,也促成了乾隆皇帝主动取消改划盐区的谕旨。清代盐法一方面参照市场容量核定盐引分配额,体现一定程度的市场导向,却又不能取消分区行盐制度,实行完全市场化的自由运销体制,以至于盐区间利益纠纷不断,其症结就在于清代盐政运作的这一特殊机制。

注:

① 参见《朱批奏折·大学士朱轼奏陈盐法变通事宜事》,乾隆元年,中国第一历史档案馆藏档案,档案号 4-0481-040。本自然段所引用朱轼文句,均出自此档案。

② 具体的讨论内容,可参见《户科题本·张廷玉等题为尊旨议奏事》,乾隆二年六月十三日,中国第一历史档案馆藏档案,档案号:2-167-12952-1;《户科题本·甘肃巡抚德沛题为遵旨议奏事》,乾隆二年七月廿四日,中国第一历史档案馆藏档案, 档案号:2-167-12952-17 等一批档案。

③ 雍正二年(1724)兵部尚书卢询上疏有云:"从来盐政之坏,皆归咎于官盐之壅滞,官盐之壅滞,皆归咎于私盐之盛行。故讲求盐政者,莫不以禁私为首务。乃法令愈密,缉捕愈严,而私盐终不可禁,以致商民交困,课额屡亏。"参见卢询:《商盐加引减价疏》,《清经世文编》卷 49《户政 24》,北京:中华书局,1992 年影印本,第 1196 页。

④ 从清初到乾隆前期, 清代食盐畅销, 盐课收入稳步上升。参见陈锋:《清代盐政与盐税》,郑州:中州古籍出版社,1988 年,第 161-173 页。

⑤ "改土归流"的情况可参见台湾故宫博物院:《宫中档雍正朝奏折》第 28 辑,台北:故宫博物院,1979 年,第 43-44 页;李瑾等:《(乾隆)永顺县志》卷 3《赋役》,《中国地方志集成》第 69 辑,南京:江苏古籍出版社,2002 年,第 123-129 页。

⑥ 关于清代盐引额分配与市场容量关系的更详细讨论,请参见黄国信:《清代盐政的市场化倾向——兼论数据史料的文本解读》,《中国经济史研究》2017 年第 4 期,第 101-112 页。

⑦ 山东的数据,由厦门大学历史系研究生顾浩同学校正(参见顾浩 2019 年 10 月 10 日电子邮件)。他指出,"乾隆四十八年,五十万引只是引岸的额定引数,除此之外,山东引岸还有余引十一万道,票岸、民岸有票盐 171 240 张,余票 83 180 张。在重量方面,清初将山东盐一引分作三引,盐票则二票折为三引,盐引、盐票每包的重量都是 200 斤,至乾隆后期,每包的额定重量上升为 225 斤(嘉庆《山东盐法志》,第 36 页)。如果按照这些数据计算的话,那么乾隆四十八年山东盐引、盐票合计数应为 864 420 引 (张), 总重量是 194 494 500 斤,则人均额盐应为 6.35 斤/口。"2017 年,笔者在《中国经济史研究》发表《清代盐政的市场化倾向——兼论数据史料的文本解读》一文时,已发现山东的数据统计不够准确,当时认为,"山东的数据显然有误差,可能存在传抄讹误,需要进一步核实",故当时数据分析时,山东的数据没有当作参考。现使用顾浩的校正数据,并将其纳入分析范围,谨此致谢! 参见崇福等:《(嘉庆)山东盐法志》卷 9《转运上》,《稀见明清经济史料丛刊》(第 1 辑第 23 册),北京:国家图书馆出版社,2009 年,第 36、69-72 页; 黄国信:《清代盐政的市场化倾向——兼论数据史料的文本解读》,《中国经济史研究》2017 年第 4 期,第 105 页。

⑧ 需要说明的是,表 1 中两淮、两浙、山东和两广等盐区均为乾隆四十八年的数据, 河东盐区则为乾隆五十六年的数据,所有数据并未统一到一个年份。这是因为历史文献没有留下系统数据,因此,研究者们都只能做类似选择。不过,对于宏观考察清代盐引分配来看,虽然将数据统一到同一年份是最佳方案, 但只要考察到相近年份的具体数据,也并不妨碍研究目的。

⑨ 两浙数字虽然偏高,仍然在本文结论支持范围内。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

⑩ 关于这一纠纷与冲突的更详细讨论，参见黄国信:《区与界：清代湘粤赣界邻地区食盐专卖研究》，北京:生活·读书·新知三联书店,2006 年版，第 58–171,205–268 页。

⑪ 参见宗绩辰等:《(道光)永州府志》卷 7 下《食货志·盐法》,道光八年刻本,第 23 页。此外,此事在王定安《两淮盐法志》中亦有简略记载。

⑫ "康熙六年湖南衡、永、宝三府里民周学思、吴圣旭等叩阍为食盐弯隔援现行吉安事例幸均食淮盐等事"。参见谢开宠等:《(康熙)两淮盐法志》卷 12《奏议三》,康熙三十三年刻本,第 25–26 页。

⑬ 关于清代盐法的惩处规定,可参见乾隆《钦定大清会典则例》卷 18《考功清吏司·盐法》,四库全书本,第 12 页。亦可参见陈锋:《清代盐法考成述论——清代盐业管理研究之一》,《盐业史研究》1996 年第 1 期,第 15–25 页。

⑭ 周学思和吴开运当时的身份是地方富绅，他们是直接承受官员因考成压力而被坐派盐课的最重要人群,因此,官员考成与他们休戚相关。详情请参见黄国信:《周学思叩阍与清初衡州府盐区"改粤入淮"——清代湘粤赣界邻地区食盐专卖研究之三》,《盐业史研究》2004 年第 4 期,第 3–9 页。

⑮ 具体讨论的内容可参见《户科题本·张廷玉等题为尊旨议奏事》,乾隆二年六月十三日,中国第一历史档案馆馆藏档案,档案号:2–167–12952–1;《户科题本·甘肃巡抚德沛题为遵旨议奏事》,乾隆二年七月廿四日,中国第一历史档案馆藏档案，档案号:2–167–12952–17 等一批档案。

⑯ 关于各地督抚的复奏情况可参见《朱批奏折·湖广总督毕沅湖北巡抚福宁山西巡抚冯光熊奏为遵旨悉心确商会议恭折复奏事》,乾隆五十六年五月十五日,中国第一历史档案馆馆藏档案,档案号:4–0476–004;《朱批奏折·陕甘总督勒保奏为钦奉上谕事》，乾隆五十六年六月五日，中国第一历史档案馆馆藏档案，档案号 4–0476–009;《朱批奏折·河南巡抚穆和蔺奏为查明豫省行销引盐地方毋庸更改据实复奏仰祈圣鉴事》,乾隆五十六年六月十二日,中国第一历史档案馆馆藏档案,档案号 4–0476–010;《朱批奏折·贵州巡抚额勒春奏为复奏黔省食盐情形仰祈圣鉴事》,乾隆五十六年八月初四日，中国第一历史档案馆馆藏档案，档案号 4–0476–025;《朱批奏折·四川总督鄂辉奏为钦奉上谕敬陈川省盐务情形仰祈圣鉴事》，乾隆五十六年六月十六日,中国第一历史档案馆馆藏档案,档案号 4–0476–012;《朱批奏折·闽浙总督觉罗伍拉纳福建巡抚浦霖奏为遵旨酌核江西建昌府属行销淮盐应改闽商办运情形先行恭折会奏事》,乾隆五十六年五月十六日,中国第一历史档案馆馆藏档案，档案号 4–0476–005;《军机处录副·两广总督福康安奏明粤盐行销各省埠地实在情形请照旧办理恭折奏请圣鉴事》，乾隆五十六年七月初五日,中国第一历史档案馆馆藏档案,档案号 3–0624–050。

⑰ 关于"淮粤之争",请参考黄国信:《清代"淮粤之争"中的边界》,《历史人类学学刊》2005 年第三卷第 1 期,第 31–76 页。

⑱ 黄凯凯的研究已经证明了清代盐引额的分配，从清初到雍正年间,由原额主义到一定市场化的转变,本书的数据分析证明这一趋势在乾隆年间继续存续。

参考文献:

[1] 中国第一历史档案馆.乾隆朝上谕档(第 16 册)[Z].北京:档案出版社,1991.

[2] 郭正忠.中国盐业史(古代编)[M].北京:人民出版社,1997.7.

[3] 戴裔煊.宋代钞盐制度研究[M].北京:中华书局,1981.289–290.

[4] 噶尔泰等.(雍正)敕修两淮盐法志(卷六)[A].稀见明清经济史料丛刊(第 1 辑第 2 册)[C].北京:国家图书馆出版社,2009.53–54.

[5] 黄国信.清代食盐专卖制度的市场化倾向[J].史学月刊,2017,(4):125–128.

[6] 丁宝桢等.(光绪)四川盐法志(卷八)[A].续修四库全书(第 842 册)[C].上海:上海古籍出版社,1992.160.

[7] 户部尚书海望等为湖北新开地方盐务事(乾隆三年二月十一日)[A].户科题本[C].档案号 2–168–13034–12,中国第一历史档案馆藏.

[8] 何炳棣.明初以降人口及相关问题(1368–1953) [M].北京:三联书店,2000.55–59.

[9] 阮元等修.(嘉庆)两广盐法志(卷十九)[Z].道光十六年刻本.

[10] 黄国信.清代盐政的市场化倾向——兼论数据史料的文本解读[J].中国经济史研究,2017,(4): 101–112.

[11] 周士仪等.(康熙)衡州府志(卷五)[Z].清康熙十年刻本.

[12] 董之辅等.(康熙)桂阳州志(卷七)[Z].康熙二十二年刻本.

[13] 易学实等.(康熙)赣州府志(卷十三)[Z].康熙五十二年刻本.

[14] 刘绎等.(光绪)吉安府志(卷十六)[Z].光绪二年刻本.

[15] 刘瀚芳等.(康熙)赣县志(卷六)[Z].康熙二十三年刻本.

[16] 孔兴浙等.(乾隆)兴国县志(卷八)[Z].乾隆十五年刻本.

[17] 张廷玉等.为敬陈管见仰请圣鉴事(乾隆元年二月二十二日)[A].户科题本[C].档案号 2–167–12849–20,中国

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

第一历史档案馆藏.
[18] 尹会一.为遵旨会议奏销钱粮事 (乾隆二年七月二十二日)[A].户科题本[C].档案号 2-167-12950-1,中国第一历史档案馆藏.
[19] 张廷玉等.为更定盐法考成奏销之例以示画一之规事(乾隆元年二月三十日)[A].户科题本[C].档案号 2-167-12850-5,中国第一历史档案馆藏.
[20] 王定安等.(光绪)两淮盐法志[Z].光绪三十一年刻本.
[21] 张廷玉.为敬陈盐政要务恭请圣训事(乾隆元年二月十五日)[A].户科题本[C].档案号 2-12849-14,中国第一历史档案馆藏.
[22] 尹会一.为遵旨密议具奏事(乾隆二年十二月廿一日)[A].户科题本[C].档案号 2-167-12953-23,中国第一历史档案馆藏.
[23] 史贻直.为川粤交界食盐无碍淮南引课恭恳圣恩俯准仍循旧例以便商民事(乾隆二年三月初八日)[A].军机处录副[C].档案号 3-0609-9,中国第一历史档案馆藏.
[24] 准泰.为请定西省壅盐口岸之责成并筹酌办运之法苏商困以收实效事(乾隆九年二月初五日)[A].朱批奏折[C].档案号 4-0449-002,中国第一历史档案馆藏.
[25] 陈锋.清代盐政与盐税[M].郑州:中州古籍出版社,1988.171.
[26] (英)希克斯.经济史理论[M].厉以平译.北京:商务印书馆,1999.21-22.
[27] 万志英.剑桥中国经济史:古代到 19 世纪[M].崔传刚译.北京:中国人民大学出版社,2018.274.

【责任编辑:周琍】

Market Orientation and Administration Rationality: The Principle and Mechanism of Salt Policy in Qing Dynasty

HUANG Guo-xin
(Research Center and Department of History, Sun Yat-sen University, Guangzhou, Guangdong, 510275)

Abstract: Academics generally refer to the salt trade system of Qing Dynasty as monopoly, showing that it was planned and disconnected from the market. However, the analysis of the official population and the statistics of salt licenses of the Qing Dynasty reveals that the salt policy of the Qing Dynasty has following characteristics: the issue of salt licenses was in line with the market capacity at the macro level; the Qing Dynasty was obviously market-orientated in the major issues such as salt policy, salt licenses and the division of salt areas in new territories. However, the regional salt administration system resulted in disputes and conflicts over salt in border areas, which obviously deviated from the market-oriented policy. This is closely related to the administrative rationality and institutional path dependence the officials developed in addressing issues such as the performance assessment in salt administration, the protection of salt taxation in Huainan and Huaibei, the maintenance of their own interests in salt administration, and the traditional salt administration of a thousand years. A certain degree of market orientation, administrative rationality under specific circumstances, and the long-standing institutional path dependence constitute the operation mechanism of salt administration in Qing Dynasty. Under this mechanism, the salt administration of Qing Dynasty showed that some areas violated the market logic while the overall administration was market-orientated to some extent. This contradictory phenomenon was reflected in dramatic conflicts and disputes in some areas, which leads to the misunderstanding that the salt administration of Qing Dynasty was completely disconnected from the market.

Key words: Qing Dynasty; salt administration; operation mechanism; market orientation; administrative rationality; path dependence

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net