

# 雍正、乾隆年间福建食盐运销制度变革研究

叶锦花

(兰州大学 经济学院, 兰州 730000)

**摘要:**康熙年间(1661—1722),福建食盐以商运为主。雍正元年(1723),在皇帝整顿财政的背景下,闽浙总督觉罗满保为裁革浮费和解决福建盐课亏欠问题,废除盐商,全省食盐自由运销。福建旧盐商因失去垄断盐利的特权而对新法不满,制造了地方暴乱,并拒绝缴纳旧欠盐课,从而迫使觉罗满保于雍正二年(1724)恢复福建西路商运。改革虽降低了地方盐价,增加了福建盐课收入,但引起不少非议,最终因改革者失去皇帝信任而全面废除。雍正五年(1727),福建总督高其倬开始在福建试行水客运盐和官运法,及至乾隆七年(1742)开始招商行盐。此后,福建地方官府为垄断盐利,促使各县改商运为官运。

**关键词:**清朝;盐政;食盐运销制度;福建

**中图分类号:**F129

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2013)03-0033-08

雍正、乾隆年间,福建食盐运销制度几经变革,对此已有部分研究成果(如戴显群<sup>[1]</sup>、王伯琪等学者)。然而相关研究或只提及其中的某次变革,或将不同时期施行的制度视为共时性的盐法及将某一府州县的盐法当作整个福建的制度含糊讨论,导致我们对这段时期福建食盐运销制度演变的认识仍处于“糊涂”状态。实际上,在雍正朝和乾隆朝,福建食盐运销制度变化极为复杂,不仅变革频繁,而且变化幅度大,尤其是雍正初期短短几年内,福建食盐运销制度由商运改自由运销,又由自由运销改商运与自由运销并存,再改为水客运销和官运;即便在同一时期,福建省内不同县份的制度也有所差别。因而,本文拟在原有研究基础之上,结合档案、盐法志和地方志等文献,综合考察雍正、乾隆年间福建食盐运销制度演变的具体过程,并试图分析历次变革背后的深层机制。

## 一、雍正整顿财政与福建废盐商

清初,福建食盐运销制度复杂多样。顺治六年(1649),巡按福建监察御史霍达在题奏中称:“闽省行

盐与淮浙不同,淮浙两处引价、盐斤,数有画一、法无二三。而闽中规则,凡纳课行盐,随地定制”<sup>①</sup>。根据食盐运销办法和纳课方式不同,福建大体分为西路、东路、南路行盐区,永福港盐引,六澳课银,漳州盐包以及盐场区等。其中,西路、东路和南路涵盖面积广<sup>②</sup>,销售盐引多,是福建最主要的食盐销售区。顺治、康熙年间,该三路实行商运制度<sup>[2]</sup>,此外,原无盐商的泉州地区,也于康熙三十二年(1693)招商领引,实行商运制度<sup>[3]</sup>。商运成为康熙年间福建境内最为主要的食盐运销方式。

顺治、康熙年间施行的食盐运销制度到雍正元年(1723)被彻底改变,《钦定大清会典则例》载“雍正元年,覆准将盐院衙门各官及商人尽行裁革。”<sup>[4]</sup>废除盐官和商人后,福建盐政该如何运作?食盐如何运销?负责此次福建盐政整顿,主张废盐官、盐商的闽浙总督觉罗满保和福建巡抚黄国材在其奏疏中提出了相关设想,即:

裁撤盐衙门各员,禁止盐商行盐,废除各衙门陋规。盐课九万四百两及捐纳铜银、河工之银一万二千五百两,共计十万二千九百余两,即照广东琼州府向煮盐

收稿日期:2013-04-23

基金项目:教育部行动计划司局专项资助项目(11200-3149001)

作者简介:叶锦花(1984-),女,福建诏安人,讲师,博士,研究方向:明清史、中国社会经济史。

网络出版时间:2013-05-28 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130528.1104.004.html>

灶丁征收钱粮之例，均摊于各盐场，交各州县照数收纳，按月交付布政司库以为兵饷，则钱粮完纳即速且易也。查商人买自灶丁之盐，既便于附近出售，其售价较之买入价亦高出四五倍之多；远处行销，售价竟高达七八倍。福建各盐场，每年得盐百万石，十万余两之盐课，每石加价几分，即可得也。如此，私盐贩卖之弊可绝。盐丁愿卖，百姓愿买，近者肩挑背荷，远者船运行销。而灶丁获利得以完课、赡养家口，于沿海穷黎实有裨益。再每盐场选派一名府县左贰官，勉励煎盐灶丁。修理达者，地方官员则酌情捐纳。深山峡谷，盐难至达之处，则须通融办理，务使盐价持平。此事交由兴泉道节制，就近不时巡查，于事甚有裨益<sup>[5202]</sup>。

上引文献中，觉罗满保和黄国才描述了废除盐官和盐商后，福建盐政该如何运作，包括管理盐场、征收盐课和运销食盐等方面。具体而言，盐官废除以后，盐场仍然保留，但归州县管辖，而原来应由盐商缴纳的盐课和捐纳铜银、河工银等项目，摊入各个盐场中，由各盐场所在州县征收，并按月上缴布政司库作为兵饷。食盐运销方面，官府废除盐商，百姓可直接向灶户购买食盐，而买盐的百姓到盐场时，则先缴纳盐课。州县官在盐场征税，盐课按照盐一担征银 0.15 两<sup>[65 册, 552 号]</sup>的税则进行征收。百姓纳课买盐后，“随处贩卖”<sup>③</sup>。换句话说，人们只要在盐场上纳税，便可以毫无限制地买盐、卖盐。

改革大大简化了福建盐政。伴随食盐自由贩卖，清初以来的盐禁、盐额、运盐路线、行盐区等等规章制度都失去了意义，官府无需设关卡收税或设盐捕抓私盐等。福建盐政简化为州县在盐场征收盐课及州县佐贰官员督促灶户生产食盐（为了保证盐场生产顺利进行，觉罗氏奏准从盐场所在府州县中选择一名佐贰官员“勉励煎盐灶丁”）。此外，兴泉道负责协调食盐运销，以防止有些地方因盐贩不乐意前往而导致无人销售的情况出现。

据上引奏疏，觉罗氏大幅度改变福建盐政，一是为了废除各衙门陋规，二是为了平定福建高飙的盐价，以裨益于沿海百姓。废除衙门陋规之说在于该改革是在雍正元年（1723）朝廷整顿财政和吏治的大环境下，顺应皇帝号召的一个举措。1723 年，国家面临着国库亏空、各省财政普遍存在亏欠的问题，雍正登基之后立即着手整顿亏空、处理导致亏空的官吏<sup>[74]</sup>。在清代财政中，盐法与关税、钱法、田赋都被视为国家财政重要来源，清人王鼎相就指出：“国家正赋之外，充军国之用，惟盐法、关税、钱法而已”<sup>[81 卷 53, 1311]</sup>。因此，雍正整顿财政的措施除火耗归公、划分中央财政和地方财政外，还革

除各地盐政陋规。雍正元年（1723）正月初一日，雍正即颁布诏谕：

盐道一官，尤关国课。尔年盐法弊端丛生，正项钱粮每多亏欠。……尔等运筹盐法，宜将陋例积习尽情禁革，必思何以苏商？何以裕课？上利军国，下利闾阎，方为称职。……果能肃清纲纪，无致废弛，朕当破格奖励。其或因循不改，朕必置之重法<sup>[91 卷首, 圣谕]</sup>。

雍正诏谕盐官革除盐政“陋例积习”。政令一出，各盐区纷纷清查盐政各相关衙门的浮费。查出的浮费有两种处理办法：一是实裁，把不应有的浮费陋规彻底裁去，减少引目成本；一是裁减归公，将原本作为各级官吏私人所有的各种浮费转为国家收入，增加财政收入。闽浙总督觉罗满保即是在雍正要求整顿财政和吏治的情况下，裁革福建各盐政衙门，并裁出各盐政衙门各种浮费八万余两<sup>[101 28-132]</sup>。

雍正只要求裁革浮费，为何觉罗氏却要将福建盐官和盐商全部废除？关于此问题，觉罗氏另有详细的理由。其实，除浮费问题外，福建盐政还出现盐课亏欠严重的现象。康熙末年以来，福建盐课每年大约有三分之一的课额被拖欠，即“福建盐课唯九万余两，每年未完之数皆有二、三万两”<sup>[5202]</sup>。觉罗氏在奏疏中极言福建盐课亏欠严重，但是“商人一年获利足有二十万两”<sup>[5202]</sup>，故盐课亏欠不是因为盐业萧条、盐利少，而是福建盐官、地方官及盐商都只图私利，不关心盐课所至。他指出，福建盐官“只知征收常例，不问钱粮完否”<sup>[5202]</sup>，地方官吏“只图获得本衙门常例，为商人缴纳私盐，小民疾苦则全然不顾”<sup>[5202]</sup>。在官府的放纵下，福建商人“只知抬高盐价，唯利是图，恣意挥霍，钱粮能完与否，并不挂虑”<sup>[5202]</sup>。最终受害的是沿海贫民，他们“虽有盐场，但晒得之盐却无处销售。虽有船捕鱼，却无盐腌制。终日惶惶，束手无策。有时贩卖私盐，因拒捕捉，明知罪不可赦，亦得依附歹徒，结伴而行。因此而家破身亡者甚多。”<sup>[5202]</sup>既然导致福建盐课亏欠的关键因素是盐商、盐官、州县官的贪婪，那么将盐官、盐商裁革是解决问题的办法之一。

解决福建盐课亏欠的问题，对于觉罗氏而言，甚至比裁掉浮费更重要，因为盐课征收情况直接关系他们在闽浙总督及福建巡抚任上的考成。“考成是考核官吏的一种制度。通过年终考成，政绩优异的得到升迁或记录的奖励；政绩不好的受到降级或纪过的处分。”<sup>[1041]</sup>盐政考成有很多种，其中征课考成和销引考自顺治年间（1644—1661）已在全国推行，康熙年间（1662—1722）越来越严格，所涉及官员亦广，包括巡抚、运司、提举司、分司大使及监管盐务的知县、知州、知府、道员和布

政使等。清代以来,就有许多官员因销引不利和拖欠盐课被参革<sup>[1]</sup>。清初,福建最高盐政机构几经变革,顺治、康熙年间有专门管理盐政的都转运盐使司或盐法道,到雍正元年(1723),“事归各地总督巡抚,在福建以闽浙总督兼理,遂为定制。”<sup>[2]</sup>可见,作为当时的闽浙总督的觉罗满保和福建巡抚黄国才身上都肩负着征收盐课的重任,处理不好可能会影响自己的仕途。因而,他们都极为关注盐课拖欠一事,虽然雍正只要求裁浮费,但觉罗氏等则希望在裁浮费的同时,也解决盐课拖欠问题,于是,有了废盐官、盐商之举。

觉罗氏自称改革还有为福建沿海百姓着想的目的。福建沿海地区确实对商运制度不满。在泉州,康熙中期实行商运制度施行不久,福建巡抚张伯行就指出该法有诸多弊病:盐商与官府勾结,设盐捕、巡栏等给晒盐户、地方小民带来困扰<sup>[3]</sup>。因而,改革可能与地方势力对商运法不满有关,但这似乎需要更多材料证明。

## 二、地方矛盾与西路恢复商运

从商运到自由贩卖,福建食盐运销制度发生天翻地覆的变化,这中间也出现一些问题,主要是因地方势力不满引起的地方暴乱及官府无从追回西路盐商旧欠盐课等。

首先,食盐自由运销制度废除了商运制度下盐商垄断盐利的特权,引起旧盐商的不满,并导致了地方暴乱。食盐运销制度变革必然牵扯到与之相关的不同势力群体的利益。觉罗满保废除盐商,福建食盐自由运销,使得原非盐商的普通百姓得以贩卖食盐。因而,出现“一时闽闾省人民欢声动地,莫不感戴天恩。而沿海穷民、渔户久为商人所苦,忽见革商便民,具纷纷赴场买盐,向官纳课”的欢喜现象<sup>③</sup>。新获得贩卖食盐权利的人在档案中被官员们称为“小民”。而福建原商运制度中拥有食盐专卖权的盐商则成为“旧商”。“小民”能够贩卖食盐意味着“旧商”丧失了垄断盐利的特权。在“旧商”看来,“小民”与自己竞争食盐消费市场、争夺盐利。为了维护利益,“旧商”阻止“小民”贩卖食盐,甚至互相斗殴。例如,雍正元年(1723)十一月,泉州同安县民叶得利在浯洲场(位于该县浯州屿、烈屿)缴纳了盐课,向灶户购买了食盐,运到龙溪县贩卖。旧商王嵩龄知道了此事,就十分不满,史载“(王嵩龄)尚有从前未完课盐,今见居民争买新盐,虑旧盐难于销售,遂称越界”,因此两方斗殴,且有受伤<sup>④</sup>。“旧商”与“小民”的矛盾甚至惊动宸闱。雍正二年(1724),川陕总督年羹尧密奏雍正,称觉罗氏改革“奉行不善,以至通省无籍小民人人买盐

私贩,而私贩伙内又有恃强争闹夺盐者甚多”<sup>④</sup>。雍正因此谕令觉罗满保上奏详细情形。

其次,出现官府无从追讨西路“旧商”欠款的问题。雍正二年(1724)正月,觉罗满保上奏称:

至今年正月,细察西路(雍正)元年分盐课银三万八千两、公费银三万两,全欠未完,又欠(康熙)六十一年课银一万八千两,又有前盐臣鄂齐礼、甘文煜题名变价充饷盐银一万七千八百两,合算共有十万三千八百两之数。皆须于西路十五县商人征追。今悉运民盐,则商盐不行,此十万两课银竟无着落。旧欠钱粮不于此时及早清完,将来难于弥补。钱粮重大,无计变通<sup>⑤</sup>。

因为改革后盐课银和公费银都摊入盐场征收,而不分西路或其他路,所以引文中西路所欠雍正元年(1723)盐课银和公费银是指是年九月盐政改革之前,西路盐商所应缴纳的税课项目。根据引文所载,康熙六十一年(1722)到雍正元年(1723),西路盐商共欠银十万三千八百两。债务由西路旧商所欠,官府理应向他们追回,不管现在施行何种盐法。但觉罗氏称“今悉运民盐,则商盐不行,此十万两课银竟无着落”,即食盐自由运输以后,官方就没办法追回欠款了。为什么会出现这种情况?当然,可能真有部分旧商失去垄断盐利特权后,无其他经济收入可还欠款的情况,但更有可能的是,西路旧商以之为借口,用不缴纳欠款的方式与官府对抗,以表达其对新法不满,进而迫使官府改变盐法。而实际上,他们确有人提出盐法变革,“有申报以民卖新盐甚多,恐于旧盐未便者”,要求恢复专卖制度<sup>⑥</sup>。

觉罗满保迫于地方压力,为了收回旧欠盐课,在食盐自由运销制度实行不到三个月,即雍正二年(1724)正月时,奏请恢复西路食盐商运的制度。其上奏称:

于今年正月暂停(西路)民运,催令商人尽此夏、秋二季将所存旧盐赶运上游,委官监卖。其银设柜封贮,尽数先完旧课<sup>⑦</sup>。

暂准商人销完旧盐,再令撤商。其新贩之盐亦暂禁其侵界。嗣于十一月内,将未完旧课之商界俱行指明,委官将旧商未销之盐监卖,催令早完。其附场旧课已完各县,俱听民便,运往发卖<sup>⑧</sup>。

为了征收盐课,觉罗氏采取了满足西路盐商要求的措施,奏准让原西路商人将食盐从盐场运到西路地区,并委派官员监督贩卖。需要注意的是,西路商运区之外的泉州府、漳州府、兴化府、福州府等食盐仍可自由贩运。也就是说,雍正二年(1724)正月以后,福建地区形成西路商运,而沿海府州县食盐自由运销的格局。

改革取得一定的成效,既追回了西路旧商所欠税款,又扭转了福建盐课亏欠的局面。雍正三年(1725)八

月十二日,觉罗满保奏称:

自雍正元年九月二十日奉文,臣已将元年旧额课银照数征完。其雍正二年分征完课银九万四千六百一十两零,并公费归入正项银八万二千二百一十两已经具疏奏销。此外,盈余银九万六十八两零,已经解贮司库。又现存各县各场盐斤本银五万三千七百二十九两零,系应卖出,归入二年盈余数内之款。又各项未完解银二万八千七百一十八两零,系应解归二年盈余之款。臣俱查明,造册,续行提报。各在案<sup>⑥</sup>。

觉罗氏完成了雍正元年(1723)旧额盐课,改变康熙末年以来,福建每年大概都要亏欠三分之一左右盐课的情况,不仅如此,雍正二年(1724)除征收了原盐课额和公费银外,还多征收了“盈余银”九万六十八两。增加的“盈余银”差不多等于福建原盐课课额,由此可见福建盐课增加幅度之大。

增加盐课收入是为官方所重视,而非百姓所关心,对福建地方百姓而言,改革的真正效用是,降低了沿海地区的盐价。雍正二年(1724)、三年(1725)时,福建境内,除了驿路、山僻各县因为路途遥远盐价渐增外,沿海地区盐价降低了:“从前买食商盐时,沿海近场各县每盐一斤卖钱四五文至六七文不等,盐少时亦有卖至十五六文者。今革除商人后,沿海近场各县俱系小民肩挑散卖,场盐广出,时每盐一斤止卖钱二文半或三文半不等,较之从前实为大贱。”<sup>⑤</sup>

综上,雍正元年(1723)九月施行的食盐自由运销制度损害了福建旧商的利益,引起不满,并激发福建不同地方势力群体的矛盾以及出现无法追回旧商所欠盐课的问题。为追回盐课,觉罗氏被迫恢复西路商运制度,形成西路商运,其他地区自由运销的运销格局。然而觉罗氏的改革在增加福建盐课收入和降低福建盐价方面,也确实取得成效。

### 三、君臣失信与食盐官运、商运改革

福建于雍正元年(1723)、二年(1724)推行的食盐运销制度到雍正五年(1726)的时候就被全部废除。之所以如此,与雍正不再信任改革者觉罗满保密切相关。

觉罗氏的改革动作大,因而也牵扯到许多群体的利益,上文已指出雍正元年(1723)九月份的改革施行不到三个月就爆发了福建地方新旧商人的激烈矛盾,福建地方暴乱的事情通过年羹尧密报雍正,引起雍正的警觉。此外,觉罗氏的改革还遭到其他官员的非议,除年羹尧密告外,梁文科也对其进行弹劾。梁文科,正白旗举人,康熙五十二年(1713)到康熙五十四年(1715)任福建分巡粮驿道、康熙五十四年(1715)到五

十七年(1718)任福建分巡台厦道,于雍正三年(1725)参奏觉罗满保<sup>[13]卷27,职官八,分巡粮驿道</sup>。笔者并未见到梁文科参奏觉罗氏的奏折,不过从觉罗氏在受其参奏之后所上的奏折看,梁氏所参内容与福建盐政改革及盐课征收有关。在梁氏参他后,觉罗氏于雍正三年(1725)八月十二日上奏雍正皇帝,备陈自雍正元年(1723)九月以来福建省盐课征收、已未完、杂费等详细情况(即上引奏折)。从该折看,在他主持下,福建雍正元年、二年的盐课不仅得以完成,而且还增加了,可谓成效明显。但生性好疑、致力于打击贪污官吏的雍正已对其失去信任,朱批曰:“你既令朕疑惑,则所奏朕皆难信矣”,并令毛文铨、景考祥接办福建省盐务<sup>⑥</sup>。雍正四年(1726),毛文铨任福建巡抚,与景考祥共同主办福建盐政,但该年福建盐政似乎没有太大变化。

直到雍正五年(1727),福建总督高其倬展开新一轮盐法变革,全面废除了觉罗氏推行的西路商运和其他地方自由运销制度,开始在福建试行以招募水客运销食盐为主,以官运为辅的制度。“招募水客”运盐与两淮、两浙、河东、长芦、两广等盐区招商运盐方式相似,水客实际上就是福建运盐司内部运销食盐的商人,但由于福建运盐司没有向户部请引,贩运食盐的商人不持盐引,因此不称“盐商”。水客虽然不持盐引,但与两淮等盐区一样有分地区行销食盐的权利。也就是说,福建省的水客虽然没有窝地,但实质上与其他地区纲盐法下商人与窝地对应,盐商享有窝地的食盐专卖权一样。实际上,高其倬就是根据两淮等盐区的方式,提出在福建招募水客的,之所以不依照其他盐区一样直接招募商人运销引盐,是因为他考虑到相对于其他盐区,福建商人资本薄弱,若立刻招募商人,则很有可能出现由资本薄弱的旧商充当新商的现象,这可能导致“上亏课费”,“下乏民食”的问题。因此,他奏准了暂时招募水客分别认领地方销售食盐,并辅之以官运,三年后若没有出错的,再报户部金为商人<sup>[14]74</sup>。即“近复用水客肩贩,请暂令水客分认行销,而以官运接济”<sup>[15]卷66,雍正六年二月甲午</sup>。招募水客运盐是主要的食盐运销办法,官运只是作为其补充,在缺乏水客认办之区及产盐场县推行<sup>⑦</sup>。需要指出的是,因为雍正元年福建盐官都被废除了,所以所谓的“官运”是指县官负责运销食盐,而非盐政衙门运销(下文将详细论述福建“官运”的具体运作)。

高其倬的改革虽为“试办”,却基本定下了自此到同治四年(1865)福建改票盐法之前,福建食盐运销制度的大体改革方向<sup>⑧</sup>,乾隆七年(1742)福建招商行引盐法就是在其基础之上制定的。是年,闽浙总督那苏图奏准在福建正式实行招商请引制度,并以官运辅佐商运。

当时官帮行盐,仅止永安、长乐、福清、晋江、同安五县,其余各县实行商运<sup>[16]卷45,游陈闽省麓务积弊请改行票运厘课并抽疏</sup>。那苏图详细规划了福建省内盐课、盐引及具体行销办法,大体将福建盐课与盐引分为正课与正引、盈余盐课与余引、额外盈余盐课及额外余引三种。即:

### 1. 正课与正引

将福建省雍正元年(1723)以前的盐课原额90461.6两零,雍正元年(1723)闽浙总督觉罗满保裁革盐院各官杂费归公银82210两,及雍正元年(1723)以后陆续升报盐折银373.8两零,共银173045.5两零,内除原额及新升坵折共银13885.7两零,另行解部外,实存银159159.7两零,此项银两额征有年,定为正引。正引545065道零,由福建西路、东路、南路及沿海各县澳分引承办。西、东、南三路销售引额及应缴盐课按雍正改革之前的旧制,此外沿海各县也定了引额和课额。

### 2. 盈余盐课与余引

雍正十年(1732)闽浙总督郝玉麟以闽省销盐既招水客承充,应酌定盈余,照各年已行之难易通塞均匀,令水客认办,因酌定盈余银141698.6两余。盈余盐课没有采取摊派的办法,而是“此项盈余银两视商本之厚薄,量地方之难易,秉公酌定均匀配搭,务使上有益于帑课,下无亏于商民”,最后“此项盈余盐银恐有此项一时不能行销,应准其于可以多销之县通融办理”。乾隆七年(1742),闽浙总督将此项银两定为盈余盐课,对应的盐引为余引,全省共有余引406944道。

### 3. 额外盈余盐课及额外余引

额外盈余盐课指的是正课、盈余盐课之外,福建每年多征收的盐课。该项银两乾隆元年(1736)有59623.9两零,乾隆三年(1738)有74416.3两零,乾隆四年(1739)有98193.3两零等等。因为各年多征收的银两多寡不定,各州县行销也盈缩难定,所以规定额外余引每年西路约发余引23000道,东南二路及各县澳约发余引十王道,“不必定州县,令各路及各县澳通融办销,听督臣随时给发,倘有存剩未销之引,于每年奏报时一并缴部注销”,“不算入年额考成之内”<sup>⑨</sup>。

除对正引、余引和额外余引的运销方式及相关税课征收办法有具体规定外,福建各盐场食盐产量、坐配县份及哨捕数额等方面也都有了明确而严格的限定。以福建晋江浔美场为例,乾隆《泉州府志》载该场:“产盐每年定额七万六千担,年额销盐六万八千担。内晋江官运,并场销商、渔船大小贩,共配销额盐五万六千担;南安商运,年额配销浔盐七千一百七十五担;安溪商运,年额配销浔盐八千二百二十五担;海澄商运,年额配销浔盐八百担;长泰商运,年额配销浔盐一千二百

担。”<sup>[17]卷23,盐政</sup>按照府志的记载,浔美场盐配给泉州府晋江县、南安县、安溪县及漳州府海澄县、长泰县。其中晋江县官运,其他县商运。

此外,各县运销方式、销盐额、课税、坐配哪些盐场等也都有定制。如晋江县“系官办,每年配销正额盐一万九千六百零四担二斤,盈余盐五万八千三百九十五担九十八斤,额外溢额盐六千担。以上共应销正额、盈余、溢额等盐八万四千□□。盐一担配引一道,年额引八万四千道。每引一道完课钱一百五十文,折课银一钱五分,共该课银一万二千六百两,解赴盐道衙门兑交。”<sup>[17]卷23,盐政</sup>

综上所述,觉罗满保的改革因皇帝对其失去信任而最终被废除,雍正五年(1727),福建地区开始试行以招募水客运盐为主,官运为辅的食盐运销制度。到乾隆七年(1742),开始实行招商行盐法。自此,福建食盐运销逐渐制度化、固定化。

## 四、官府垄断盐利与官运县份增多

乾隆年间(1736—1795),福建食盐运销制度没再出现雍正初年那样彻底否定前法的改变,这段时间,改革缓和许多,集中体现在许多商运县份改为官运。

雍正五年(1727),福建总督高其倬在缺乏水客认办的地方及产盐场县采取官运制度。在他的制度设计中,官运只是弥补水客办运的不足及遏制私盐所需。到乾隆七年(1742),实行招商行盐法,仍留有五县官运。之所以如此,是因为在闽浙总督、福建巡抚等高级官员看来,官运比水客运盐或盐商运盐更能有效遏制私盐。雍正十年(1732),闽浙总督郝玉麟在题准福建延平府永安县、福州府长乐县、福清县,泉州府晋江、同安二县及漳州府漳浦县等地方暂委官运时,就指出这些县“或附场之邑,或系产盐之区,均属走私之藪,非官运不能遏绝私泉”<sup>[18]卷29,征榷考(四)盐</sup>。此外,总督等官员还认为官运盐课更容易征收。在福建,官运各县采取了与商运不同的盐课征收办法,“官运官解,商运商解,赴盐道衙门交纳”<sup>[17]卷23,盐政</sup>。即商运各县的盐课由盐商直接缴纳盐法道(乾隆年间设),而官运各帮的盐课由各县县官直接交纳盐道衙门。一开始,县官按日完纳盐课,“均应按日计算,责令完纳”<sup>[16]卷45,游陈闽省麓务积弊请改行票运厘课并抽疏</sup>,即“官运各帮勿论销盐、征课,向来按额每年匀作三百六十日摊算,遇闰之年分匀三百九十日。销、征总以一年匀办一年之额”<sup>[19]卷11,引目</sup>。嘉庆十八年(1813),官运各帮征课、销盐由按日计算改为按季算<sup>[19]卷11,引目</sup>。不管是按日算,还是按季算,官运各帮盐课归各县负责。虽然县官运盐纳课不一定就能够遏制私盐、完成盐课,事实也

证明县官并没有纳全课(下文将分析),但在总督、巡抚等高级地方官员眼里,县官运盐纳课仍较商运效果更好,毕竟朝廷制定的盐政考成也包括对县官的考核,若县官办盐不利,不仅可以罚其俸饷、停其升职,严重时还可以革其官职。而这种政治压力难以应用于盐商身上。所以,雍正五年(1728)以来,福建在各盐场地区及私销严重的地区采取了官运,此后,许多商运县份出现亏欠盐课现象就被改为官办。

高层官员为了易于征收盐课而倾向于实行官运,而沿海各县官府则为了垄断盐利而乐意运销食盐。雍正、乾隆时期,福建地方社会稳定,盐业蒸蒸日上。食盐生产旺盛,运销食盐的利润丰厚。因而,县官希望运销食盐,以垄断盐利。地方官府的这种态度在漳州府漳浦县是否金商行盐一事展露无遗。雍正十年(1732),漳浦县暂行官运。是年,闽浙总督郝玉麟奏准“漳浦、海澄、长泰、平和、诏安等五县均应招商,因一时无人承充,暂委各该县官运试行,俟招足殷商之日,咨部请定引课”。但是,过了近十年,直到乾隆七年(1742),漳浦县都没有实行招商政策。这不是因为无人愿意充当盐商,而是由漳浦县官方不愿意金商行引所致。乾隆七年(1742),闽浙总督那苏图就指出该县“虽有具呈认充之商,俱批不准”<sup>④</sup>。为什么漳浦县不招商运盐?其原因是:

盖以一经招商请引,则一切钱粮部中均得稽核,官有考成。今惟以试行为言,每年所收课银除十七万二千六百两旧额之外,俱可名之为“盈余”。其运销之盈拙、办理之勤惰,得以彼此通融,部中无从查考。而属员又视盐运为利藪,上司则以委办为市恩,更浮开家人、衙役工食、薪火等费,致闽省鹾政竟与各省迥殊。若洁已奉公之督臣照此办理,亦不致滋弊。倘有不肖之员通同弊混,又何从稽查?……今以本地之官行销本地之盐,即有不便,谁敢与较,况又必转委之书吏、家人,其中病民更不问为可知者也<sup>⑤</sup>。

据那苏图言,漳浦县不愿招商原因有二。其一,官员为了逃避考成之责。在乾隆七年(1742)之前,官运各县运盐属临时“试行”,盐课只分正课和盈余两项,而没有明确的食盐坐派、运销盐额等方面的规定,官员容易通融,从而逃避考成,而招商请引的话,盐商、盐引、盐课等都有严格规定,且都归户部核查,官员不易混淆。正是因为如此,乾隆七年(1742)以来,福建高层官府为了限制州县官员规避考成,对官运各县要缴纳的正、余盐额,需销售的正、余盐引额及销售食盐来自哪些盐场等都进行详细的规定。其二,官府通过官运盐可获利。当时福建食盐运销被视为“利藪”,上司不仅可以将之作为恩惠赏赐给人操办,还可以从中获得衙门各人员的“工食、薪

火”。引文中,“以本地之官行销本地之盐,即有不便,谁敢与较”一句亦说明了官府行盐具有很大的“优势”。

那么县官如何通过运销食盐获取盐利?回答这个问题,需要先了解福建官运食盐是如何运作的。在福建,官运是由州县官负责运销食盐,具体的办法是州县官在县境内设“县馆”贩卖食盐。以晋江县为例,乾隆《晋江县志》载其:

乾隆三年,总督郝玉麟檄令将盐归县,始于厂口、法石、深沪、陈埭、浮桥、洛阳、濠市等处设立县馆<sup>⑥</sup>。图卷3,版籍志·盐法。

乾隆三年(1738),晋江县设了七个“县馆”贩卖食盐。这七个“县馆”或位于晋江境内交通要道上,或坐落人口密集区。其中,厂口、浮桥是泉州府府城附近晋江河道上两个重要的货物汇聚点;洛阳在晋江与惠安交界的洛阳桥;而法石、深沪、陈埭、濠市等地人口云集。七个“县馆”分布负责销售晋江县各处食盐,因此亦称为“盐馆”。随着时间推移,晋江县县馆的数量不断增多,到道光年间(1821—1850)增加了八个:岑兜、西仓、后宅、银厝、围头、埭边、安海、祥芝<sup>⑦</sup>。图卷8,职官·官运各都·泉州府属。新增八个县馆都分布在海边,除祥芝外,其他七个县馆都在晋江县境内的浔美盐场或丙州盐场周围。增设县馆有控制盐场附近食盐运销、杜绝盐场走私的作用,从侧面体现了官府对晋江县食盐运销加强控制。

县馆设有馆办、秤手、哨捕等人员。道光年间(1821—1850),晋江县额设馆办一十二名,秤手十名,哨捕四十二名,水哨一名<sup>⑧</sup>。图卷8,职官·官运各都·泉州府属。秤手负责秤盐,哨捕和水哨则为缉捕私盐而设。而所谓“馆办”是向县官承包盐馆事务、具体负责食盐运销的人。同治年间(1862—1874),闽浙总督左宗棠称:“州县畏难苟安,任人包办,名曰稜户。稜户者即馆办之别名也”<sup>⑨</sup>。图卷45,浙陈闽省鹾务积弊请改行票运厘课并抽疏。可见,在官运各县,食盐运销名义上由各县县官执行,实际上县官将食盐运销权承包给个人。

县官和馆办往往互相勾结,钻盐课奏销制度的空子逃避盐税,私吞大量盐利。同治四年(1865),福建盐法道吴大廷陈述福建盐政弊病时就指出“查官帮之二十一厅县,向系各该地方官请引运销,完缴课项。近年以来,率借口于私盐充斥,官引不行,每届奏销只完二三分,以顾考成。其实稜户包办,输于官者甚鉅,要皆挪作别用,甚或竟入私囊,以致积欠愈多,锢弊难挽。”<sup>⑩</sup>。图卷45,闽省盐务改行票运厘课并抽章程可见,馆办缴纳县官的盐课数额不少,但县官每年都以私盐盛行、官盐滞销的理由,奏销只完成两三分的盐额,那么其余的收入当然就成了县官个人的财产了。

与实行官运各县县官可以与馆办勾结垄断盐利相反的是,若采取商运,官府则难以控制盐利。在商运的地方,食盐由盐商运销,盐课也无需地方官经办,由盐商自行缴纳盐法道则可,因而,地方官难以染指盐利。且实行商运各县的盐商并非来自本县,福建盐商基本都由福州府闽县和侯官县人充当。在道光《福建盐法志》中所记载的35个商籍中,除了行销建宁、泰宁二县地方盐斤的商人葛种义是邵武府建宁县人外,其他三十四个商籍都是福州府闽县人或侯官县人<sup>[19]卷8,职官·商籍</sup>。可见,福州府闽县和侯官县商人垄断了福建省实行商运制度的各府州县的盐利,商运各县地方官府和地方居民都难以分享盐利。因而,在盐利丰厚的时候,官府为分享盐利而与盐商争夺盐利,要求食盐官运。

福建上层官员为容易征收盐课乐意采取官运,而县官为垄断盐利,亦要求官运,二者相结合,福建境内实行官运制度的县份越来越多。在商运欠课的县份,官府选择官运解决问题。例如,福建龙岩、霞浦、莆田、南安、龙溪、漳浦、南靖、长泰、平和、诏安、永安、南平、顺昌、建阳、海澄等十五州县暨宁德、平潭等帮,原属商运,但因商人疲乏,拖欠盐课,而于乾隆三十九年(1774)时被改官运。是年,闽浙总督钟音奏准上述商帮暂归官办,并“接准部咨:俟试行一、二年后,如果欠项清完,帮有起色,即行另招殷商行盐办课,随时奏明”。一年以后,即乾隆四十年(1775)十二月,钟音称“顺昌、建阳二帮归官办运已经一载,核其积欠,俱已完清,察看情形实有起色,并招有殷商闽县人邵建泽承办顺昌帮务,浦城县人孟振翔承办建阳帮务”,奏准恢复顺昌、建阳二县商运<sup>①</sup>,但其余各县仍行官运制度。经过多次改商运为官运,到道光年间,官运的县份由乾隆七年(1742)时五县,增加到十七厅县,包括长乐、福清、晋江、同安、霞浦、福鼎、莆田、安溪、漳平、龙溪、惠安、南靖、平和、长泰、漳浦、诏安、云霄等厅县。到同治四年(1865)时,闽浙总督左宗棠奏改票盐疏内声称福兴泉州官帮共有二十一厅县,较道光年间又增多了<sup>[16]卷45,浙陈闽省盐务积弊请改行票运厘课并抽疏</sup>。

可见,在福建,虽高层官员及地方官府各有考虑,但都乐于采用官运制度,这就导致了雍正年间以来,福建境内改商运为官运的县份越来越多。

## 五、结语

雍正初年,福建食盐运销制度频繁地发生激烈的变化,闽浙总督觉罗满保为了裁盐政各衙门浮费及解决福建盐课亏欠问题革掉福建盐官和盐商,实行食盐自由运销制度。食盐自由贩卖导致福建原来的盐商失

去垄断食盐运销的特权,因而福建旧商不满于新法。他们制造地方暴乱,并且拒绝缴纳旧欠盐课,迫使觉罗满保恢复西路商运制度,形成西路商运,其他地区食盐自由运销的格局。改革取得一定的成效,既增加福建盐课收入,又降低福建沿海盐价,但终因受到不同势力及其他官员乃至皇帝的怀疑,而推行了三、四年就终止。雍正五年(1726),福建总督高其倬全面废除觉罗氏的改革,在福建试行水客运盐及官运两种制度。乾隆七年(1742),那苏图在高其倬改革的基础上推行招商行引制。雍正五年和乾隆七年两次改革都以商运盐为主,官运都被视为辅助手段。不过,雍正年间以来,在总督、巡抚等高级官员认为官运食盐更能遏制私盐、且能更好缴纳盐课的观点指导下,在县官试图通过垄断食盐运销获取盐利的情况下,福建改商运为官运的州县越来越多。由此可见,食盐运销制度变革与国家财政整顿、皇帝对官员的信任程度、盐课征收情况、不同势力之间争夺盐利等因素有密切关系。传统中国盐政制度复杂,不仅不同地区相关制度不同,而且同一个地方盐政制度变革频繁,每次变革背后可能都有其独特而复杂的机制,因此,深入探讨此一机制,将是拓展盐法研究的重要途径。

### 注释:

①中国第一历史档案馆藏,档案号:2-30-2080-20,内阁题本(北大移交),顺治六年八月初十日福建监察御史豁达题为再明闽中行盐定规仰请明旨永为遵守兼请颁引目以便接续商支事。

②西路、南路和东路三路行盐地为:西路包括福建延平府属南平、顺昌、将乐、沙县、尤溪、永安、大田七县;建宁府属建安、甌宁、建阳、崇安、浦城五县;邵武府属邵武、光泽、建宁、泰宁四县。东路卖盐地方为福宁一州福安、宁德二县;福州府属之罗源县;建宁及福宁府属之松溪、政和、寿宁三县。南路行盐地方则止于省城、闽侯二县内外,上至竹崎所,下抵闽安镇。(见[清]不著撰人:《盐法考》卷十五《福建·行盐地方》,国家图书馆藏,清初手抄本。)

③中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-35-0439-007,宫中档朱批奏折,雍正二年八月初四日闽浙总督满保奏陈办理闽省盐务情形事。

④中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-30-0047-017,宫中档朱批奏折,雍正三年川陕总督年羹尧奏请密问福建督抚通省盐政情形事。一档目录中写该奏为雍正三年,但根据其奏中有“以至通省无籍小民人人买盐私贩,而私贩伙内又有恃强争闹夺盐者甚多”,雍正皇帝于雍正二年七月二十五日给觉罗满保的上谕亦出现与之完全一样的话语,因此,笔者以为该上谕是雍正皇帝针对年羹尧所讲现象而质问

觉罗满保。也就是说,年羹尧的奏折应该在雍正二年七月二十五日之前写的。

⑤中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-35-0439-006,宫中档朱批奏折,雍正二年六月四日闽浙总督满保奏报恭缴上谕并陈办理闽省盐务情形事。

⑥中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-35-0439-016,宫中档朱批奏折,雍正三年八月十二日闽浙总督满保奏为备陈闽省行盐事宜。

⑦中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-35-0446-034,宫中档朱批奏折,乾隆六年八月十二日署理闽浙总督印务策楞奏请简发人员委办闽省盐务以收实效事。

⑧福建食盐运销制度从雍正四年到同治四年大体都分官运和商运两种制度,食盐运销制度的调整较小,只是部分县改商运为官运或改官运为商运。到同治四年,福建地区实行盐厘改革,福建地区的食盐运销制度又发生大的变革。

⑨中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-35-1388-038,宫中档朱批奏折,乾隆七年八月初二日闽浙总督那苏图奏陈闽省盐政混淆情形事。

⑩中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-35-0469-043,宫中档朱批奏折,乾隆四十年十二月十九日闽浙总督钟音奏报闽省顺昌建阳二帮招商承办行盐办课事。

#### 参考文献:

- [1] 戴显群.清代福建盐业经济[J].福建学刊,1993,(4):72-76.  
[2] 林永匡.清初的福建运司盐政[J].中国社会经济史研究,1986,(1):105-111.

[3] 方鼎主修.晋江县志[Z].中国方志丛书影印乾隆朝本.

[4] 允禩纂修.钦定大清会典则例[Z].文渊阁四库全书影印乾隆二十七年本.

[5] 中国第一历史档案馆藏译编.雍正朝满文朱批奏折全译:上[M].合肥:黄山书社,1998.

[6] 张书才.雍正朝汉文朱批奏折汇编[M].南京:江苏古籍出版社,1989.

[7] 曾小萍.州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革[M].北京:中国人民大学出版社,2005.

[8] 贺长龄.清经世文编[M].北京:中华书局,1992.

[9] 丁宝楨纂修.四川盐法志[Z].续修四库全书影印光绪朝本.

[10] 陈锋.清代的盐政和盐税[M].郑州:中州古籍出版社,1988.

[11] 陈锋.清代盐法考成述论——清代盐业管理研究之一[J].盐业史研究,1996,(1):15-25.

[12] 张伯行.正谊堂续集[Z].四库未收书辑刊影印本.

[13] 谢道乘纂修.福建通志[Z].文渊阁四库全书影印乾隆二年本.

[14] 王伯琪.清代福建盐业运销制度的改革——从商专卖到自由贩卖[D].台湾南投:暨南国际大学,1999.

[15] 清世宗实录[M].北京:中华书局,1987.

[16] 葛士濬.皇朝经世文续编[Z].光绪朝刻本.

[17] 怀荫布修.泉州府志[Z].中国地方志集成影印乾隆二十八年本.

[18] 曹仁虎.皇朝文献通考[Z].光绪朝铅印本.

[19] 佚名编.福建盐法志[Z].稀见明清经济史料汇刊影印清刻本.

责任编辑:万东升

## The Change of Salt Transportation and Marketing System during the Years of Yongzheng and Qianlong in the Qing Dynasty

YE Jinhua

(School of Economics, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

**Abstract:** In Kang Xi years (1662-1722, Qing Dynasty), the salt in Fujian was mainly operated by merchants. At the first year of Yong Zheng (1723-1735, Qing Dynasty), under the emperor's fiscal rectification, and to solve the problems of wasteful spending and shortage of salt taxes, Manbao-Gioro (Jueluo Maobao), the governor of Fujian and Zhejiang provinces, abolished the privileges of salt merchants and allowed salt free distribution and marketing in Fujian Province. Because of losing the privileges, those merchants with vested interests showed disobedience to the new salt policy and created local riots, refusing to pay the old salt taxes, which forced Manbao-Gioro to recover the merchants operation in Fujian Province. Although the reform reduced the local price of salt and increased the financial income of salt taxes in Fujian Province, it caused a lot criticism and disagreements, and came to an end of total abolition after the reformer losing the support and trust of emperor. In the fifth year of Yong Zheng (1723-1735, Qing Dynasty), Gao Qizhuo, the new governor of Fujian and Zhejiang provinces, began to test private and official operations on salt. Until the seventh year of Qian Long (1736-1795, Qing Dynasty), the government began to invite and encourage merchants to salt marketing. After that, the counties in Fujian Province gradually changed the form of merchants operation to official operation. One of the main reasons is that the local government of Fujian Province wanted to monopolize the salt profit.

**Key words:** the Qing Dynasty; salt policy; salt transportation and marketing system; Fujian