



国家社科基金

GUOJIA SHEKE JIJIN HOUQI ZITU XIANMU

后期资助项目

社会危机与法律变革

南京国民政府时期的新盐法风波研究

陈卯轩 著



上海三联书店



社会危机与法律变革

南京国民政府时期的新盐法风波研究

陈卯轩 著

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

社会危机与法律变革：南京国民政府时期的新盐法风波研究/陈卯轩著. —上海：上海三联书店，2017. 1

ISBN 978-7-5426-5700-8

I. ①社… II. ①陈… III. ①盐税—税法—研究—中国—民国 IV. ①D922. 229. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 235410 号

社会危机与法律变革——南京国民政府时期的新盐法风波研究

著 者 / 陈卯轩

责任编辑 / 冯 静

装帧设计 / 汪要军

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 021-22895557

印 刷 / 上海肖华印务有限公司

版 次 / 2017 年 1 月第 1 版

印 次 / 2017 年 1 月第 1 次印刷

开 本 / 710×1000 1/16

字 数 / 220 千字

印 张 / 15.5

书 号 / ISBN 978-7-5426-5700-8/D·338

定 价 / 45.00 元

敬启读者，如发现本书有印装质量问题，请与印刷厂联系 021-66012351

西南民族大学

民族法学研究创新团队(14CXTD01)资助

绪 论

1931年5月,南京国民政府颁布新《盐法》。在该法的制定前后,围绕其创制实施,各相关利益主体间展开了持久的争执与角逐,形成了范围广泛影响深刻的社会风波,学界对此事件的事实与价值重建和事件本身在法制史上的地位仍不相称。本书将这一事件置于清末以来中国法制现代性转型背景下,通过对事件起因、演变发展过程中各社会势力间相互角逐又彼此依存的博弈的分析,揭示了这部法律夭折的深层缘由及过程的正功能。本书的研究发现,南京国民政府的新盐法,其制定颁布与其后被悬置一样,势在必然。南京政府在新盐法风波中为自身利益最大化,有控制地利用了政府资源,全面影响和引导了事件的演变。这场风波为展示中国社会构建现代性法制的努力与艰辛提供了一个重要文本。

中国税盐之法,兴起甚早,其中清末以来占主导地位的专商引岸制是一种“产盐有定场,行盐有定额,运盐有定商,销盐有定岸”的僵化落后制度,加之近代中国社会政治治理和社会整合失败,它加剧了盐政的腐败混乱。有鉴于此,民国以来,以自由贸易废引岸专商以新盐政之呼声日渐高涨。南京国民政府成立后,制定新盐法一度进入社会政治议程,专商引岸与自由贸易便成为新盐法焦点。围绕新盐法的创制、颁布与施行,有关各方均进行了充分的动员,借助当时已有相当发展的传播媒介,表达诉求,辩驳责难,申张权利,博取同情。拥护新盐法者以讨伐引岸专商之弊为号召,反对新盐法者则以自由贸易条件不具备自守。颁布新盐法以刷新盐政,民众翘首以盼;而政府以新法即可增加收入,又能制造新朝气象,新盐法呼之欲出。1929年7月23日,南京国民政府立法院议决:令财政部遵照国民党三届二中全会“整理盐法,减轻盐税,剔除积弊,调节盐价”的决议,草拟盐法全案,并组织人力搜集关于盐法的资料,新盐法制定的程序开始启动。围绕新盐政,各利益相关主体均积极介入,通过各种方式影响盐政格局,以图自身利益最大化。新盐法于1931年3月21日在立法院获得通过,并在盐政改革派强大压力下于1931年3月21日由国民政府正式公布。不过

新盐法颁布并未平息争议,为此法是否施行,各利益相关方又展开了长期的角逐。总之,围绕新盐法的制定、颁布及施行,盐政改革各相关利益主体均深度卷入,形成了一场范围广泛、持续时间长、影响深刻的社会风波。由于新盐法第39条规定:“本法施行日期以命令定之”,而直到抗战前,国民政府始终未公布实施新盐法的日期,使之成为“一纸应付舆论的空文而已”,因而这部法律夭折了。但新盐法的失败意味深长,在近代以来中国社会法制现代性转型的探索中留下了沉重印迹。

1931年南京政府颁布盐法,推行盐政变革,发生在中国盐务法制和盐政现代性转型过程中。现代性文化作为“西方理性启蒙运动和现代化历程所形成的文化模式和社会运行机理”,它包含着相互关联的多重精神与制度性维度,比如“个体的主体性与自我意识、理性和契约化的公共文化精神”,“经济运行的理性化、行政管理的科学化、公共领域的自律化、公共权力的民主化和契约化”^①等。随着19世纪末20世纪初严复、梁启超等人大量地将西方文化介绍到中国,尤其从新文化运动到30年代胡适等人对自由主义思想在中国社会传播的推动,自启蒙时代以来形成的自由民主法治为标志的现代性文化,在与延续数千年且独立发展的中国传统文化的较量中,已然确立起优势。实际上,师夷长技以制夷的美梦早随北洋舰队一起覆灭,中体西用设计里纲常名教的最后一块遮羞布也已被撕扯不存,至五四时以德先生赛先生为符号的现代性文化的合法性已在古老文明的废墟上就大体确立起来。现代性文化改变了权力合法性证明方式,民意有了新的价值,同时,政治共识的形成机制也改变了,协商妥协取代暴力争斗被初步接纳,这些都必然影响民国社会的法律生活。民国以后,中国社会法制文化与法律制度现代性转型日益明显,这对南京国民政府盐政变革目标、相关利益主体博弈方式、新盐法的命运和盐政变革的进程与结局,都会产生深刻影响,是解读新盐法风波演变的基础。

同时,随现代性文化兴起的媒介业的发展,为公共议题博弈提供了新的社会动员和博弈平台,增添了社会危机与变革的复杂性,也考验着当事各方的智慧。1840年后西方列强的殖民入侵,催生了大众文化兴起,原来被封建统治者顽固执行的“言禁”、“报禁”政策,受到冲击难以为继,传统社会的施政理念、方式与技术必然需要适时调整。在工业化的大众社会,通俗流行的大众文化成为普遍的、主导性的文化形态,以报刊为主的大众媒介在“公共领域”操控大众精神,这种“公开的并且在较短时间就可以到达

^① 衣俊卿:《现代性的维度及其当代命运》,《中国社会科学》,2004年第4期。

远距离的众多接受者的有组织的传播”在近代以来获得快速发展,引导公众对各种事件的注意与判断。近代报刊与传媒业的发展,提供了新的政治交流与博弈平台,激发了大众的政治参与热情。民众也正是借助于近代报刊等大众传媒平台,改变了传统的各自为战、力量分散的状态,使彼此分散的社会大众联系起来,形成公众舆论,为推进近代民族国家意识的构建和大众政治参与,起到了十分重要的作用。在新盐法的颁行过程中,新兴的报刊如《大公报》等对政府与民众之间的互动起了很大推动。首先,它提供了信息集合与交流平台,各方均有机会展示表达主张、诉求,政府立场与政见得以发布并获得多样化的深度解读,政策信息的流失误读危险被最小化,民众得以比较及时地了解到政府、旧盐商和地方势力在新盐法问题上的立场态度;第二,它成为民间社会向政府表达意愿的一种新渠道,利用在报刊上刊载文论表达对新盐法的态度,从而形成社会共识,以便政府了解和疏导民意,在某种程度上影响了国民政府对新盐法的决策。

南京国民政府建立之初,政治上面临重建权力合法性和实现权力整合的严重形势,而这与盐政有直接关系,需要政府对盐政改革有所作为。

权力合法性“是指政治系统使人们产生和坚持现存政治制度是社会的最适宜制度之信仰的能力”^①,本身并无固定标准。君权神授、世袭制度,是传统社会主要的合法性证明方式。随着晚清王朝的覆灭和社会结构的变动,在从皇权向民主共和国的过渡过程中,即中国现代的国家政权建设过程中,原有的权力合法性证明显然不合时宜,权力合法性危机开始出现。中华民国的建立,标志着共和国取代了君主制。《临时约法》规定“国家主权属于国民全体”,意味着这次改朝换代极不寻常,权力合法性必须重建。整个民国时期的两个政权——北洋政府和南京国民政府都努力谋求重建权力合法性,以避免政治危机。^② 近代以来,受现代性文化冲击,民主法制意识已有相当发展,公众政治参与热情提升,传媒的社会渗透和动员能力显现。在此情况下,权力合法性建立须以民意为基础,民主为号召,奠基在民主的意识形态之上,最根本的是减缓民生痛苦,增进改善民众切身利益。而推行盐政变革,减轻民众盐税负担,有助于政府塑造民主形象,张扬权力合法性。

新盐政的首要目标是用自由贸易取代引岸专商制度,回应民众革新盐

① 西摩·马丁·李普赛特:《政治人——政治的社会基础》,上海人民出版社,1997年版,第55页。

② 鲁克亮:《略论近代中国的荒政及其近代化》,《重庆师范大学学报》,2005年第6期。

政改善民生的期盼,巩固执政合法性的民意基础。所谓引岸专商制,指一种以“盐引票内规定商人销盐区域及销盐数额”为中心的食盐产供销及管理制度,越岸销售,即为私盐,此即所谓“划地行盐者”是也。各大盐商“挟其专卖权之雄劳,往往与官吏缉私兵弁,狼狈为奸,上欺政府,下刮民脂,而盐吏兵弁,对于重斤夹带之私盐,连樯重载之枭败,因畏其势而受其贿赂之故,亦不敢过问,而对于人民购买已纳足国课之官盐,反多方勒索敲诈,借‘越界为私’之名,任意罚办”。且“盐一经引商之手,则白净者变为污秽,鲜洁者变为苦涩,泥浆沙粒,米汤苦卤,任意掺杂,故纯盐不及百分之六十”。盐务官吏虽明知其弊,往往“受盐商的运动,互相勾结,狼狈为奸,尽其蒙混,欺诈,敲索,利用之能事”^①。当时,社会舆论猛烈抨击此种落后的制度。显然,专商引岸为标志的旧盐政已丧失合法性。从经济上而言,一方面,它侵蚀政府税收,加重民生痛苦;另一方面,它抑止竞争,违背经济规律,不利于盐的品质改进。从政治上来说,专商引岸旧盐政使民生凋弊,民众困苦深重,怨声载道,任何负责任之政府都无法不对此作出反映。政府要塑造民主形象以重建权力的合法性,回应民众呼声减轻民生痛苦,改革盐政正是南京国民政府塑造民主形象建立权力合法性的机遇。至此,专商引岸制已声名狼藉,旧盐商要守护既有特权以获制度红利肯定难以为继,在缺乏替代性选择情况下,挤压旧盐商也就不可避免,专商引岸制成为盐政变革对象也就势在必行了。当时国内许多人士,包括国民党和南京政府体制内尤其立法院内的盐政改革派不少人都要求废除引岸制,实行自由贸易制度,认为此举除了有利于保证稳定的财政税源,而且还可以博取一个顺应民情,为民所虑的好名声,有利于南京国民政府权力合法性建构。

权力整合是民族国家中央权威的确立,即由单一的、全国性的政治权威,把国家权力集中于公认的公共机构手中的政治整合,形成一个统一集中而有效运行的中央权威,完成地方秩序化建设。统治稳定的关键在于秩序的构建,对于20世纪初处于制度转型期的中国来说,巩固中央权威更具有特殊的重要意义。当时的中央权威已严重散失,地方势力自行其事非常普遍。中央权力的泡沫化不仅加剧盐政败坏,更破坏社会整体稳定,急需改革。巴林顿·摩尔指出:“在政治上,成功的现代化意味着在广阔的领域确立安定和秩序,这便要求一个强有力的中央政府。”权力整合需要厘清中央政府与地方政权的关系,用铁血与智谋实现中央政府对地方势力的控制,重建社会权力生态系统。民初军阀混战,纷争不断,社会长期处于失控

^① 朱德龄:《改革我国盐务刍议》,《大公报》1931年1月18日,第十一版。

和动荡之中。在改朝换代的混乱中,由于道德习俗等地方性权力功能萎缩,社会向无序的黑暗沉沦。1927年以后,国民党开始实施旨在树立统治权威和秩序的政治控制,力图“建立一个能够延伸到乡村一级的更强有力的官僚控制机制”^①,以达其现代国家建设目的。因此,南京国民政府肯定不会继续容忍地方势力对中央盐税收入的肆意切割,放任各地巧立名目以盐税附加盘剥民众的混乱状况而无所作为。革除旧盐政的积弊,实现盐政统一,就成为政府重建中央权威,实现权力整合的重要内容。同时,政府也力图通过盐政变革,规范地方势力,节制其对中央盐税侵蚀,借机整合政治权力。

引发南京政府决定推行盐政变革的直接因素是由于战事频兴导致的财政困境。自“国民政府建都南京以来”,先“以完成北伐,饷糈浩繁”,再由于“编遣军队,费用陡增”,同时“辽案发生,赤匪西窜,外而御侮,内而剿共,需款尤急”,“天灾匪祸之交乘,世界经济恐慌之波及,东北事变之发生,时会艰难”,使“财政收支上锁遭受贫困之境遇,为前此所未见”。因“税收锐减”,迫不得已,只得举借债务,“用于弥补国库”,其带来的直接后果是国民政府财政危机的更加严重,“每次公债均指定以关税为担保,故债愈发而中央之财政亦愈窘”。^②一方面是无法削减的支出,另一方面形象工程削减了税源,旧盐商和地方势力侵蚀中央盐税收入,加之财政汲取对象已压榨尽净,国民政府在筹措款项时面临着财政汲取对象枯竭的严重局面,经济上面临破产。由于厘金没有废除,税制纷繁混乱,民众本已怨声载道;而帝国主义的赔款外债,锱铢必较,毫厘必偿,所谓开源节流一筹莫展。同时地方大小军阀林立,各据一方,中央政府无法控制全国的赋税,加之关税不能自主,除了依赖江浙财团外,南京当局基本上没有其他财源可言,国库入不敷出。为了改善财政困境,摆脱日益加剧的盐政危机,南京国民政府决意推行盐政变革,以增加政府财政税收,又回应民众减轻盐税期望而塑造民主形象。整顿盐税,推行盐政变革成为政府摆脱财政困境的突破口。

新盐法是南京国民政府推行盐政变革的产物。改革结果可能是零和的简单利益再分配,也可能变成多赢的格局,而结果并不取决于愿望,成功改革有赖诸多条件的集合。制度改革能否实现,相关利益主体诉求的充分表达、新制度的设计基础与原理的适用性、变革的政治意愿与执行力、博弈

① [美]费正清:《剑桥中华民国史》(第二部),上海人民出版社,1992年版,第364页。

② 宋子文:《十年来的中国金融与财政》,载中国文化建设协会:《抗战十年前之中国》,文海出版社,1948年版,第104页。

技巧、妥协智慧等,决定制度改革的走向与结局。面对入不敷出的财政、腐朽落后的专商引岸制、各自为政的地方势力、翘首以盼刷新盐政的民众,南京国民政府决心制定新盐法,实行盐政变革,以调整失灵混乱的盐税利益格局,在经济上巩固税源、协调与地方政府及盐商利益,抑止盐商与地方势力的侵蚀,政治上强化中央权力以实现民族国家权力整合;同时回应民众刷新盐政呼声、减缓民生痛苦以塑造民主形象重建权力合法性。于是,在诸种因素的综合作用下,巩固财税基础、强化中央权力、塑造民主形象的盐政变革目标清晰起来,整顿旧盐政的大幕便逐渐开启。

新盐法改革核心是税额及税收的再分配,此种再分配主要是中央政府与地方政府、旧盐商之间的利益调整,各方追求的是收获的最大化。旧盐商在此过程中表现的是利益博弈的讨价还价,而地方势力则是以对抗争取妥协,在危机中推波助澜与趁乱渔利。对民众而言,需要设立一个止损点,以防税收利益博弈的失败者向自己转移损失,期盼的是损失最小化。而税收取向的盐政变革目标的负相关决定了新盐法命运的一波三折。以增加政府盐税收入为目的的盐政变革,一开始就包含巨大的政治风险,操作不慎就会变成利益分配的零和游戏。如果挤压旧盐商和地方势力的利益空间不顺,民众减轻盐负的愿望极易落空,缺乏弹性的经济现实利益考量,会冲击收买民心的软性的政治设想。加上对法律客观性认识不足,习惯用意愿代替现实,对推行新法阻力缺乏预见,面对预料之外困难时,南京政府对新盐法的热情可能无法持续。总体上,这场改革的逻辑基础是摆脱财政危机的现实考量,核心目标是增加政府的盐税收入,而非民众福利。财政取向的新盐法制度变革,就在这一基础上起步,它引导和制约着这场变革的方向与深度,也宿命地决定了新盐法的结局。

新盐法启动进入创制程序,意味着盐政改革的拥护者和反对者摊牌的时候到了,双方都必然以自己所拥有和所能动员的资源作最后一博,新盐法风波因而是相关利益主体为确定自己在新盐政格局中地位而展开的彼此争夺和相互妥协的博弈过程。民国的盐政体制,包括中央政府、地方势力、旧盐商以及民众四大利益主体,形成了以政府为主轴的政府与旧盐商、政府与地方势力、政府与民众,以及民众、地方势力、旧盐商之间错综复杂的关系网络,各利益主体的实际处境、利益诉求各不相同,这决定了他们在为自身利益最大化的新盐法博弈中的立场和行动,从而影响着新盐法风波的演变。

旧盐商及其代表的制度是盐政变革的对象。这一群体加深了民众的盐税负担,侵蚀了政府的盐税份额,但同时又是政府实现财政汲取的便利

工具。其守护专商引岸制有自利动机,却也有保障政府税收的实效。政府一直利用旧盐商实现和扩大自身利益,必要时又默认社会妖魔化盐商以洗刷政府漠视民生痛苦的过失。旧盐商的利用价值及与政府千丝万缕的牵连决定了盐政变革中政府对旧盐商的妥协立场。新盐法风波中,南京国民政府借推行新盐政,实现了与盐商间重新分配财富的运动,造成了盐商利益空间被挤压,政府最终成为经济利益的最大受益方。当然,虽然旧盐商在此过程中被迫让渡出大部分原属于自己的利益,但同时却获得了国民政府一定程度的制度保障,双方可谓各得其利。因此,可以从利益挤压与争夺和利益牵联与妥协两个维度解读国民政府与旧盐商的关系,这也是塑造新盐法风波走向的重要因素。

国民政府一方面尽力挤压旧盐商的利益空间,不断增加盐税扩大自身利益。事实上,为了救济政府穷困之财政,南京国民政府自1928年1月起,就曾屡次增加盐税,尽管因此而加重负担的不止各类盐商,但这必然挤压旧盐商的利益空间。但盐商既然是为利来,与政府争利而扩大自身的利益就必不可免。当政府用各种名目提高税率,以增加税收充盈国库时,盐商则千方百计地偷税漏税以自肥,如多领皮耗,侵占税款;携私盐以漏税;贿赂盐官,共同舞弊等。另一方面,政府又通过查验盐票,利用这种便利的传统财政吸取管道,确认旧盐商的既得利益,甚至以新盐法的效力为对价,安抚盐政变革的反对者,表现的是利益牵联与妥协。南京国民政府立法院制定了新盐法,但创制新盐法的意愿,代替不了推行此法的经济资源、社会前提与法律技术,新盐法的阻力,岂止是旧盐商利欲熏心的道德缺陷,而是坚硬的社会事实。新盐法博弈中,国民政府为了“增厚国家财政实力”,意图须推行新盐政,以变革摆脱危机,牺牲旧盐商不可避免。但同时政府也知道作为同一个利益共同体,完全排除盐商,而利润独占是绝对行不通的。商人负担之力毕竟有限,如若“一增再增,初犹可勉力行之,逾重则一蹶而不能复起,陡使后者鑑及前车,不敢再为尝试”,^①也有违政府之本意。国民政府正是认识到此点,所以在从盐商处获取食盐利润最大化的同时,给予盐商一些优待、保障,在具体的实施层面就是查验盐票,甚至延缓实行新盐法。1931年7月,国民政府发行盐税公债八千万,当局曾与盐商主要人物,事前商量,由包商将运票押借盐款,尽量购买库卷。各岸盐商,闻此项表示愿意响应,不过却声称新盐法颁布之前本可办理,但新盐法原则颁布后,运票向银行押款,银行不纳,且原来已做押款者,银行催赎甚亟,故望政

^① 寒梅:《政府与商人合作之起点》,《上海报》1935年1月14日,第一版。

府予一种保证。于是,财政部声明,在此项库卷本利未清偿以前,不施行自由贸易就场征税制即新盐法。这种情况即便不是新盐法的未能实施的根本原因,但至少其在某种程度上影响着国民政府推行盐法的决心。随后,国民党政府通过查验和换发盐商的盐照,从盐商那里取得了将近 1400 万元的验票费,旧盐商则从国民党政府那里取得了验票凭证,注明“永远照旧环运,裨资保障,附发司谕,载明条件,安心营业,以坚信用”。^① 从此,引岸制度反而获得了南京国民政府一定程度的法律保障。

新盐法的制定和推行,触及旧盐商的核心利益,必然群起反对。旧盐商从盐政历史和社会功能角度宣扬专商引岸制的合法性和功绩。旧盐商认为专商引岸制沿习已久,有历史正当性,并作了详细辩解。同时,旧盐商自知历史合法性证明不足以保卫自己的权利,转而以图通过对新盐法前景的负面描述,在维护公共利益的名义下为引岸旧制延续生命,尽力扩大自身利益。盐商指出,专商引岸不仅历史上有合法性和功绩,现时也有合理性,反而自由贸易容易产生问题。旧盐商对新盐法的质疑和攻击主要集中在盐民生计,盐商正当权利,盐业垄断,食盐供应保障,盐税收入稳定及私盐管控等问题上。专商所言虽多属似是而非、混淆视听之语,但即便旧盐商反对新盐法缺乏正当性,但支撑其所述理由的事实并非完全杜撰。在预缴税款、债务纠纷、金融震动等方面的危机确实存在,失业盐民“通匪涌共”之忧也确是令国民政府忐忑不安的隐患,税收保障、盐业竞争承受力、边远地区食盐供应等也需面对。由于缺乏政治正确和道德合法性支撑,旧盐商的诉求和诉求理由被简单化,变革的意愿过滤了历史累积的客观性现实。而显而易见的是,当局在推动新盐法时不得不尊重这种客观情况,任何逻辑和伦理的正当性都绕不开社会存在的坚硬事实,道德目标需要技术支撑。专商引岸旧盐政的腐朽,只能为盐政变革提供部分合法性,只有支撑自由贸易的社会基础具备时,新盐政才可能顺利推进。

除了旧盐商,地方势力出于维持既得利益的动机,为截留中央盐税、增加盐斤附加税自行其事现状免受威胁,也操纵或附和守护专商引岸的旧盐商,反对政府制定新盐法刷新盐政的努力。南京国民政府成立后,急需建立包括盐政在内的统一的中央权威。这一努力中,像四川军阀这样偏僻地区的割据势力肯定不是唯一的麻烦制造者,甚至还不是主要的对手,国民政府为确立自己在全国的权威还需要很多的政治与军事胜利。中原大战

^① 1929 年 2 月财政部令两淮盐运使张家瑞,查验四岸盐票办法经提院令通过,仰遵照办理具报》,《财政公报》第 20 期,1929 年 4 月 1 日。

的获胜,使南京国民政府控制全国局面能力大为改观,因而踌躇满志,决心统一盐政。1930年12月20日,南京国民政府向行政院发布命令:“现在军事已定,全国政治,悉遵正轨。盐税收入,关系中央财政,断不容再任纷歧割裂,有妨统一。为此令仰该院,即便转行各省政府遵照:凡属原有盐斤附加税捐省份,均限于民国二十年三月一日,一律划归财政部统一核收,以便分别减免,通筹整理”。并规定:“自经此次划归中央核收整理后,各该地方永不得另立名目,再征盐斤附税。”^①南京政府明白,如果连取消盐斤附加推行都困难重重,日后新盐法前景肯定无法乐观。后来新盐法风波的演变应验了这一推断。显然,南京政府的努力能否有成效,这要受制于中央政府对地方势力的实际控制能力,而当时的客观现实,决定了这一目标的实现并不容易。

地方政府在民国政府权力整合未完成背景下,存在与中央政府的利益区分与冲突,其中四川等南京政府控制力较弱的地方更是如此。为追求自身利益的最大化,地方势力通过对新盐法抵制姿态谋取中央政府的利益让渡,中央政府则借变革盐政整合政府权力,强化中央权威,实现盐政统一。在力量对比条件不具备时,政府对地方势力作技术性让步,而一旦形势转变,后者讨价还价空间定被压缩。在新盐法风波初期,地方势力或者公开抵制新盐法以维持各自为政半独立格局,或者对中央政府命令充耳不闻我行我素,或者花言巧语对南京政府敷衍搪塞。而随着形势转变,当发现无力阻挡盐政变革的推进时,新盐法变成讨价还价的话语策略,这种情况以南京政府与四川军阀围绕新盐政的长期交涉和博弈最为典型。

国民政府为了增加财政收入,对于盐务整理颇有期待。认为此举既可以“收减税的美名,而国库又增如是的巨额,一举两得,何乐而不为? 舍盐政改革外,没有收效如此之大的”!^② 但政府增加盐税要直接面对两方面的制约:一是民众承受极限,自然经济下经历年天灾战乱,民生困苦不堪,已无财政扩大吸取潜力;二是盐商和地方势力的利益争夺,政府必须在政治全局调节挤压对手的力度与方式,避免整体形态崩溃。南京国民政府主导着盐政主体的关系状态,为巩固财政税源,必然要压缩旧盐商利益空间,但这要顾及并受制于相互间历史与现实的利益纠缠。地方政府与中央政府的矛盾重要而敏感,以成本最小方式实现政治整合、强化中央权力,也非易事。对此时的南京国民政府而言,地方势力的政治支持仍是紧迫需要。

① 行政院公报,第215号,训令,民国19年12月27日。

② 朱德龄:《盐政改革与中国建设及教育问题(续)》,《大公报》1931年5月6日,第十一版。

为维持与类似四川军阀一样的地方势力间微妙的政治平衡,政府不愿过度刺激对方。既然新法颁布就已经对地方势力形成了足够的压力,中央政府的盐利份额已获得巩固甚至有些扩展,对地方势力在盐政中的小动作也就睁只眼闭只眼,彼此心照不宣。

在涉及盐政四大主体中,民众处于食物链最底层,是政府财政汲取的来源。他们不仅要承担政府盐税,还要忍受地方势力与盐商盘剥,改革盐政的期望最迫切,虽然其根据也许不是对新盐法的自由贸易的理性认知,更多是出于对专商引岸制黑暗和地方势力盘剥的切肤之痛。受现代性文化影响,政府要通过塑造民主形象建立权力合法性,但让利于民在实际上运作空间极为有限,因此除了约束地方势力与旧盐商,还必须借助自由贸易的承诺,展示民主风范,倾听并回应民众刷新盐政呼声。因此,创制新盐法刷新盐政符合民众的期待。立法权是国家权力的重要部分,执政者须借助这一权力巩固统治地位,使自身利益最大化;对广大民众来讲,新的立法也往往意味着改变自身在社会利益格局中位置增进其权益的机会。所以,成功的统治者总是善用“变法”去陈布新,在巩固既得利益同时又张扬了权力合法性,用共享的价值装饰赤裸裸的统治关系。由是,在南京国民政府制定新盐法的过程中,可以看到社会的广泛动员和各方的深度卷入。民众极关注与其自身利益密切的新盐法,对其制定施行抱有极大期待,也在事实上推动了这一法律的出台;国民政府通过新盐法塑造民主形象建立权力合法性目标受制于财政现实,财政而不是福利取向的盐政变革决定了新盐法的命运,因此政府在事件全过程表现犹豫矛盾。发轫于广东革命政府时期的盐政改革,于国民政府成立之初,因财政需要和扫除弊端而由社会精英人士提议与推动,与社会大众的积极响应交相呼应,无形中为南京国民政府新盐法的制定提供了适宜的土壤。在具体制定和颁布后的过程中,南京国民政府和民众借助于现代化的舆论媒介在新盐法问题上一度形成了一个有助于法律制定、颁布和施行的气氛。

南京国民政府是新盐法和新盐政的中心,也是新盐法风波主导者。虽然国民政府推动的税收取向的盐政变革操作不慎就会变成零和游戏,施政空间有限,但政府一直掌控着变革的方向、内容、力度与节奏。南京国民政府在新盐法风波中的危机管理尽管未能实现政治预期,但在法律生活层面,其危机管理意识策略与措施及节奏把控,仍具有相当的水准。

在制度运行中,存在着报酬递增和自我强化的机制。制度一旦走上某一路径,它的既定方向会在以后的发展中得到自我强化,形成路径依赖。沿着既定的路径,制度的运行可能进入良性循环,迅速优化,也可能顺着原

来的错误路径下滑,并锁定到某种无效率的状态下。初始的制度选择在这种自我强化和锁定效应下,会形成强大的运行惯性。在起始阶段带来报酬递增的制度,会产生一些与现有制度共存共荣的利益集团。这些利益集团会加强现有制度,使这种制度改革沿着原来的轨迹持续下去。而制度变革若想成功,需要足够的资源、技术与社会前提,用以克服旧制度的路径依赖及运行惯性。旧盐法在千余年的实施过程中所形成的既得利益集团——旧盐商,对引岸专商制度有着强烈的需求,他们力求巩固现有制度,继续维持他们获得的制度红利,阻碍新的改革,罔视新的制度比现存体制更为有效。此种状态的打破必须有政府介入,由政府采取强制的手法,实施由上而下的制度改革。但政府也是理性的,只有当她预期强制推行一种新制度安排的收益要大于其成本时,政府才有足够的推进动力。改革能否顺利推进,取决于赞同、支持和推动这种制度改革的行为主体集合,与其他反对利益主体集合的力量对比。南京国民政府立法院于1931年3月21日通过新盐法后,虽“迭请国府公布”,但“惟是盐商反对,进行甚猛”,^①地方势力也对新盐法持反对态度。南京政府立法院通过的新盐法,动了旧盐商和地方势力的奶酪,必然激起他们的反对。一时间,新盐法犹如捅了马蜂窝,各种“不宜”“应缓行”的通电文章充斥了各种传媒。当然,新盐法受阻,顾及旧盐商及地方势力等盐政改革反对派的意见只是问题的一个方面。国民政府内部财政部门顾虑新法可能对税收产生负面影响,这才是南京国民政府在新盐法问题上犹豫谨慎的根本原因。财政部此前对立法院草拟盐法要求就并不配合,对立法院制定的新法也相当不以为然。新盐法通过后,“财部方面,虑税收减少,亦持疑议”。^② 财政部认为,实行新法“颇多窒碍”,尤其是盐税收入的稳定问题,这是影响新盐法走向的重要因素。

这一情况超出了兴冲冲的立法院改革派的预料。新盐法制定阶段,南京国民政府立法院对新盐法的信心部分源自对新盐法可以稳定政府盐税收入的乐观判断。但恰好这种判断既不是来自负责税收的财政部门,也并没有得到政府财政系统的确认与支持,这就埋下了日后南京国民政府立法院与财政部在新盐法施行问题上的分歧。财政部的消极事出有因,只是当时制定新盐法主张来势汹汹的情势,不便直接反对。其实,立法只能是对政治经济客观条件的表述,马克思认为,即便是专制君主,也不能对经济条件发号施令。南京政府立法院在新盐法制定阶段,比较缺乏政治洞察力,

① 《新盐法决公布》,《大公报》1931年4月11日,第四版。

② 《特种消费税与盐法》,《盛京时报》1931年4月25日,第二版。

对这些事实有所疏忽或对此类情况预见不充分,新法所站立的基础不大扎实,意气风发的国民政府立法院藐视法的客观性肯定会付出代价。实际上,国民政府的行政系统对盐政变革之废引岸专商盐政统一于中央的原则等等脱离实际,立法条件欠缺,困难及阻力重重,已有察觉。财政部对盐政变革价值的认知主要是财税巩固而非政治形象。立法院拟定的新盐法,尽管声称也是以摆脱财政危机为出发点的,但在财政部看来,首先冲击的恰恰是政府的税收,而这是当时南京政府无法承受的。也就是说,财政部门认为,当时并不具备新盐立法条件,加之立法技术粗糙,法律文本弹性不足,尤其立法中规定具体税额这一硬伤,使财政部门十分被动,因而对新盐法一直表现消极。至此时,国民政府高层已意识到施行新法的条件并不具备,财政部的踌躇不过是政府此前对法律客观性的疏忽立法不周祥的反映。

国民政府立法院根据国民党政策制定了新盐法,结果却遇阻力,使新盐法迟迟不能公布。这既是预料之外的困难,也是意想不到的纠错机会。新盐法起草成案,是南京政府变革盐政的重要举措,立法院不似行政系统,对新盐法颁行所面对困难现实认知不大深入,对新法所可能遭遇阻力概念笼统,因而在这一过程中表现积极。不过,立法院深知,只有国民政府的行政系统才实际上拥有左右政府意志、影响新盐法的颁布及施行的政治能量,因而有意将颁布及施行的权力留给了行政系统,为南京政府在新盐法风波后来发展中掌控主动提供了条件。所以,尽管南京国民政府在这一阶段看似被动,却仍有一定施政资源和空间。因此,南京国民政府克服阻力,高调颁布了新盐法。这不仅是对民众改革盐政呼声的回应,也是政府推动新盐政立场与决心的证据,同时也显示了南京国民政对社会重大议题塑造与危机管控能力。

南京国民政府能顶住压力,公布了新盐法,但再也无足够政治资源推动新盐政。新盐法颁布后,社会热切期待其尽快施行。通常情况下,颁布变革之法,只是制度变革的开始。但新盐法却有着不同的命运。近代以来,盐务积弊日深,其加剧民生困苦触目惊心,引岸专商制度已成众矢之的。国民政府因此推出了新盐法,宣示改革盐政之愿望与决心。但减轻民众负担不能帮助增加财政收入,利用旧盐商安抚地方势力就不可过度挤压其利益份额。南京政府希望塑造轻徭薄赋的新朝气象,在极端困难情况下裁撤了厘金,盐政让利于民空间就有限了。增进民众福利,重建权力合法性,就不应与民争利,这对财政近于崩溃的国民政府而言,谈何容易?加之对旧盐商财务支持的依赖,和对地方势力政治支持的急切需要,政府又怎

能不顾他们的反对强推新盐法。这些事实规定了政府的施政空间,新法施行阻力重重。此外,就治理技术而言,国民政府在对缺乏政治正确和道德合法性支撑的旧盐政开战时草率从事,混淆了变革的愿望与变革的可能。政府对法律客观性和施行条件有重大误判与疏忽,对新法可能遭遇的阻力缺乏预见。新盐法的立法设计,对其施行条件和困难阻力认识肤浅,缺乏预见,所颁布的盐法,脱离当时环境,法律文本先天不足,条文粗糙,尤其税额规定硬伤,财政部难以下咽。在财政危机决定了政府施政资源有限情况下,强推新盐法并不明智。在此情况下,国民政府失去了强制推行新法的动力。所以,新盐法颁布后,南京政府推动新盐政的热情似乎耗费干净,变得迟钝和麻木,制定公布新盐法时的气魄和信心不见了踪影。

悬置新盐法也许不是南京政府的有意安排,却也不是其需要极力避免的结果。新盐法是盐政变革的符号,负载着新盐政的目标。法律文本的效力当然重要,但新盐法的内在精神,也即是盐政变革的三大目标才是这场制度改革的关键。这意味着,盐政变革是政府的核心利益。颁布新盐法,是政府收买民意敲打地方势力和旧盐商的施政手段;而悬置新盐法,则是政府送给盐政变革反对者的安慰。有意地推出与被动悬置新法,矛盾的行为却统一于国民政府追求自身利益最大化的政治思维,它们都是国民政府的国家意志。国民政府盐政变革本来就不是以增进民众福利为根本目标,自由贸易的新盐法只是财政取向的盐政变革的工具。所以当悬置新盐法有助于财税收入,又对维持与旧盐商和地方势力利益共同体关系需要时,国民政府对此诱惑难以抵抗。当牺牲新盐法的效力看起来符合利益最大化的理性原则时,新盐法被悬置已不可避免。或许这就不难解释为何国民政府高调颁布新盐法,却对施行此法呼声充耳不闻了。

当然,要让悬置新盐法在政治上可控,既需消耗政治资源,也需政治技巧,甚至一些运气。在新盐法颁布后,消极的行政院成了政府悬置新盐法的台阶,这种立法院与行政院在新盐法上对立的情况越来越有了苦肉计政治技术的色彩。好在立法院立法过程中已感到了反对者的能量,调整了部分内容,并因此有所顾忌,在法律文本中留了一个“本法施行日期以命令定之”的后门,为承载这一苦肉计安排预留了空间。尽管如此局面并非预先设计,也有一定政治成本,但至此似乎亦别无他策。南京政府利用了象征变革的新法文本中的施行日期另行确定的规定,迟迟不公布新盐法施行日期。这手法也许不太光明正大,但对当时南京政府而言,也许是一次开明的立法院和保守的行政院对立姿态所提供的运用政治计谋的机会。恰好,由于要时间缓和旧盐商及部分地方政府对新盐法的抵制反对,财部方