

中国经济史研究丛书

主编 陈支平

倪玉平 著

博弈与均衡： 清代两淮盐政改革



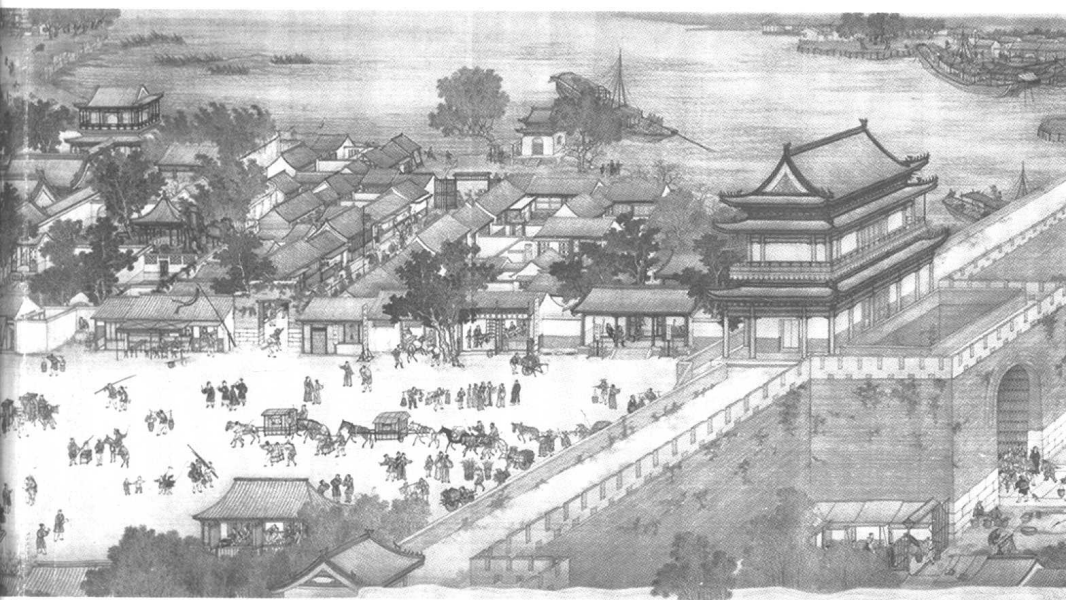
福建人民出版社

中国经济史研究丛书

主编 陈支平

倪玉平 著

博弈与均衡： 清代两淮盐政改革



福建人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

博弈与均衡：清代两淮盐政改革/倪玉平著. —福州：
福建人民出版社，2006.10

(中国经济史研究丛书)

ISBN 7-211-05391-7

I. 博... II. 倪... III. 盐业史—福建省—清代
IV. F426.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 108787 号

中国经济史研究丛书

博弈与均衡：清代两淮盐班改革

BOYI YU JUNHENG; QINGDAI LIANGHUAI YANZHENG GAIGE

作 者：倪玉平

责任编辑：吴锦通

出版发行：福建人民出版社

电 话：0591—87533169 (发行部)

网 址：<http://www.fjpph.com>

电子邮箱：211@fjpph.com

地 址：福州市东水路 76 号

邮政编码：350001

印 刷：福建省天一屏山印务有限公司印刷

地 址：福州铜盘路 278 号

邮政编码：350003

开 本：850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张：9.625

插 页：4

字 数：229 千字

版 次：2006 年 10 月第 1 版

印 次：2006 年 10 月第 1 次印刷

印 数：1—1500

书 号：ISBN 7-211-05391-7

定 价：25.00 元

本书如有印装质量问题，影响阅读，请直接向承印厂调换
版权所有，翻印必究

“中国经济史研究丛书”总序

经君健 郑学檬

厦门大学人文学院组织出版“中国经济史研究丛书”，是一件有多方面意义的举措。我们，作为中国经济史研究者之一，闻之无不倍感鼓舞。经济史学既是经济学的基础学科，也是历史学的基础学科，所以经济史学水平的提高对经济学和历史学都有极其重要的作用。

近代以来，中国经济史曾是国人关注的研究领域。在确定中国社会性质的中国社会史论战和中国社会性质的论战中，经济史的研究成果就曾起过重要作用。多少仁人志士在寻找救国道路时曾受到这些研究成果的启发，而站得更高，并在观察革命的根本问题时，能从社会经济结构和社会制度角度去反思、去剖析，准确地把握国情，科学地作出判断。所以，要知道中国何去何从，就离不开中国经济史研究，过去如此，今后也是如此，事之必然也。

新中国成立以后，因为学习和运用马克思列宁主义的需要，某些经济史领域，如中国古代史分期、中国资本主义萌芽等课题，在一些重大的学术讨论中获得前所未有的成就。虽然这些学术问题的理论思维受到当时意识形态的强烈影响，但仍不能否认其振聋发聩的作用，令学术界“悟诸未悟者”。但是更多的经济史学者，以惊人的毅力，克服各种困难，遵循经济史学自身的规律，在充分占有史料的基础上，深入各个研究领域，辛勤耕耘，

取得了大量高水平的学术成果。他们的工作，不仅为后学打下坚实的理论、史料基础，而且为我们树立了良好的学风。

1978年的“实践是检验真理的唯一标准”的讨论，突破了“左”的、极“左”的思想禁锢，重现了马克思主义的“实事求是”精神，迎来了学术界的春天。20世纪八九十年代以来，中国经济史的研究在经济建设主旋律的推动下，获得了空前的繁荣。硕果累累，新人辈出。年长的学者老树开花，总结多年的积累，写出长期研究的心得和成果；中年学者思想成熟，精品迭出；特别是日益增多的青年学者思想活跃，视野开阔，勇于创新，取得了很好成绩，有厚望焉！在研究方法上，由于国外史学著作的大量翻译出版，中外学术文化、教育交流的频繁，老、中、青学者都以开放的、求实的态度吸收外国经济史学研究的理论与方法，因而使中国经济史研究的广度和深度有了明显的扩展。

在以上所说的大背景下，“中国经济史研究丛书”诞生了，一如雕龙跃笔海，彩凤栖文峰，令同行艳羡不已。这套丛书是百家争鸣的园地，是经济史学者，特别是青年学者施展才华的空间。我们在这块土地上，既有以实证为基础，运用多种方法的扎实研究，也有逻辑严密、精辟深邃的理论探讨。希望这套丛书在学术上能做到兼收并蓄，并以多种风格的论著并存为特色，而严谨的学风则应该是丛书最重要的选择标准。

“青春去住随柳条，欲寄来人以为信。”祝贺“中国经济史研究丛书”的出版，并相信这套丛书能够成为中国经济史研究的精品文库，对这个学科的发展做出有价值的贡献。

2005年6月

序

史志宏

望着面前这部皇皇 20 余万言的书稿，心中不禁生出“后生可畏”的感慨！这部专论清代后期两淮盐政改革的书稿是倪君玉平以他的博士后出站报告为基础，加以扩充增写而成的，也是继去年出版近 50 万字的《清代漕粮海运与社会变迁》一书之后，他的第二部学术专著。一位刚过而立之年的青年学者而能取得如此骄人成绩，能不令我这个虽然长他 20 余岁，从事历史研究近 30 年，而贡献于社会的成果却十分有限的“老师”备感钦佩和汗颜？

盐课在清代国家财政收入中的地位仅次于田赋地丁居第二位，乾隆以后每年额征课银 700 余万两。盐课之中，又以征自两淮盐区者为最多，岁额 300 余万两，约居全国盐课总额之半数。由于盐课在国家财政收入中占据重要地位，有清一代，盐政向为政府“大政”之一。而两淮盐政，更为此“大政”中之尤受重视者，对之加以记述的各种官私文献汗牛充栋，字数不下百千万言。这些文献，为后世史家提供了广阔的研究空间和充分的史料依据。

对清代盐政的研究，自清末起即已开始，其嚆矢之作，当推 1905 年日本东亚同文会出版的日野勉《清国盐政考》一书。清亡以后，有关著述继续涌现，渐成清史、清朝财政史研究的一个引人瞩目的专门领域，中外学者均有以此而成名者。近二三十年

来，清代盐政研究更热，论著、论文以数十百计。

虽然，有关清代盐政的研究仍不能说已经十分充分、完备。尤其对内容复杂、涉及面广的清后期两淮盐政改革，至今尚缺少一部全面深入探讨的研究专著；大量涉及此项课题的史料，特别是原始档案资料，仍有待进一步开发利用。诚如倪君书中所言：“关于两淮盐政的变革，虽然自1930年代以来国内外已有不少专家进行过研究，出现过一批重要成果，但尚未出现过从整体上把握、并有较为细致分析的两淮盐政改革的专题研究。另外，本课题资料浩如烟海，内容又极其复杂，尤其保存在中国第一历史档案馆的庞大的第一手盐务档案资料，尚未得到充分有效的发掘和利用。因此，在这个课题上继续开发，以更充分的史料为基础，借鉴前人的成果并引入新的研究视角和方法，仍然大有可为。”

倪君这部专著，在我看来，已经在相当程度上弥补了上述缺憾。此书不但较为全面、清晰地记述了清后期两淮盐法变革的过程，而且对引起变革的原因、变革的利弊得失以及变革过程中政府、盐商、食盐消费者各方的利益诉求和博弈，都做出了颇为新颖、独到的分析，史料的发掘和利用也超过前人，堪称一部研究清代盐政史的佳作。我于盐史研究虽非内行，但相信读者看过本书之后，定会得出我之所言不谬的结论。

倪君与我不但同为北京大学校友、历史系系友，而且师出同门。他的博士生导师徐凯教授，二十余年前与我同在先师商鸿逵教授指导下学习清史，是我的师兄。2002年倪君从北大毕业到经济所做博士后研究，我忝为“指导教师”，于是在前层关系之外，又有了直接的师生关系。不过，我这个“指导教师”其实名不副实，因为除了在选择题目、拟制方案时曾与倪君共同讨论外，其后的全部实际研究工作，从收集资料到撰写书稿，都是由他独自完成的，我鲜少过问，更无一言贡献。此点，应该向读者

交待清楚。

古语有云：长江后浪催前浪，世上新人赶旧人。又人口史家言：人类以 30 年为一世代。我辈“老三届”一代于 20 世纪 70 年代末从工厂车间、田间地头进入高等学府，寒窗十载，终得步入学术殿堂，光阴荏苒，忽忽近 30 年矣。我今早已过“知天命”之年，逼近“耳顺”，退出历史舞台之“大限”指日可期。而年轻一代如倪君者，正依唯物辩证法之自然规律破土而出，茁壮成长，前途未可限量。先哲之言，信不诬也。

倪君大作杀青，付梓在即，索序于余，拉杂成文，聊以复命，并志祝贺。是为序。

丙戌仲春于南城独步斋

目 录

序	(1)
绪 论	(1)
第一章 清代盐政概述	(8)
第一节 清前期盐法沿革	(8)
第二节 盐业缉私：“激励的悖论”	(21)
第二章 两淮盐政改革先声	(33)
第一节 康乾时期的两淮盐务	(33)
第二节 课归地丁等改革	(40)
第三节 黄玉林私盐案	(46)
第三章 陶澍两淮盐政改革	(54)
第一节 淮北票盐改革	(54)
第二节 淮南盐政改革	(78)
第四章 陆建瀛淮南盐政改革	(92)
第一节 大火引发改革	(93)
第二节 改革章程十条	(98)
第三节 后续事宜	(103)
第四节 效果	(109)
第五章 川盐济楚	(116)
第一节 川盐济楚的议行	(117)
第二节 实施与变化	(123)

第三节	配销方案出台·····	(129)
第四节	最终的妥协·····	(139)
第六章	怡良、何桂清盐政改革·····	(146)
第一节	就场征课·····	(146)
第二节	设局征课·····	(162)
第三节	以盐济饷·····	(176)
第七章	曾国藩“保价整轮”·····	(185)
第一节	保价整轮·····	(186)
第二节	督销局事宜·····	(197)
第三节	淮北“改票”·····	(205)
第八章	李鸿章“捐输票本”·····	(214)
第一节	抽签行盐·····	(214)
第二节	招商联保·····	(221)
第三节	循环给运·····	(232)
第九章	回归·····	(237)
第一节	补充与完善·····	(237)
第二节	寓票于纲·····	(243)
第三节	尾声·····	(249)
第四节	效果与回顾·····	(256)
结 论	·····	(265)
附 录	·····	(270)
表一	两淮引地引额数目一览表·····	(270)
表二	咸同时期淮南盐厘收入表·····	(281)
参考文献	·····	(285)
后 记	·····	(298)

绪 论

一、问题的提出

直到今天，食盐作为一种为大众生活所不可缺少的必需品，因为不具有选择替代效应，仍然被排斥在商品市场自由供销的关系之外，成为食盐专卖。^① 清代盐政纷繁复杂，尤以两淮为最。两淮作为当时最重要的盐区，其盐课收入在清政府财政中占有重要地位。清前期继承明代体制，实施纲法盐政制度，存在诸多弊端。只要盐政制度不完善，无论是什么样的官员来经理盐政，都不能有效地消除其中的弊端。加之清代财政管理体制上的赋税收入定额化模式，使得清政府的财政收入失去了扩张性，变革势所必然。

有清一代，最重要的盐法变革有五，一是课归地丁，二是废引改票，三是川盐济楚，四是保价整轮，五是捐输票本，其中后四项均发生在两淮地区。清代两淮盐政自道光以后发生的这几次带根本性的变革，不仅是明清盐政史上的重大事件，对当时其他盐区的盐制变革，以及对晚清财政、经济和社会生活都产生了重

^① 专卖制度和商品经济的共同点都是商业行为，都是以盈利为最主要的目的，但专卖是以政治力量介入，通过垄断人们不可缺少的部分商品，来分割商人利润以达到增加财政税收的目的。

要影响。

两淮盐政改革的难点在于僵化的盐区划分，而这背景的形成又正是国家对税收征收担心的一种安全保证。陶澍首倡两淮盐政改革，废除总商，推行票法^①，意在打破自明中叶以来盐务管理和盐课征收上实行的国家特许专商经营和引岸制度的“纲法”体制。陆建瀛借武昌盐船大火，完成陶澍未能完成的淮南票盐改革。太平天国起义之后，川盐济楚，极大地冲击了两淮盐政，怡良、何桂清等人即着手调整征收体制，随后的曾国藩和李鸿章，更改行寓纲法于票法的循环票法，抛弃票盐，重新实行了类似于纲法的保价整轮和捐输票本制度。几次变法，都围绕着“税”字进行。

制度变迁实际上是权利和利益的转移与再分配，即权利的重新界定。清代的盐业流通领域，存在着政府、商人、民众这三大利益主体，互相牵制，彼此制约。盐政改革的制度变迁，既是政府、商人与民众之间调整利益格局的结果，也是三大主体之间为了实现各自利益目标而进行的博弈过程。盐政的关键是征收盐税（盐课），改革的核心是寻找政府、纳税商人和消费大众的利益“均衡点”。

制度变迁是制度的替代、转换与交易过程，也可以被理解为是一种效益更高的制度对另一种制度的替代过程，或一种更高效益制度的生产过程。制度变迁能否发生，固然取决于很多因素，如相对价格的变化，制度变迁的代理人以及制度变迁的成本与预期收益的比较等，但其中制度变迁的相关主体是最关键的因素，因为这些主体之间的利益格局或关系，是决定制度变迁的最深层

^① 中国古代盐业之“票盐”制度，始于明朝。《明史·食货志》载，嘉靖中，山东、两浙令山商每百斤纳税八分，给之票，每年收银两千余两。

原因。制度变迁实际上是权利和利益转移的再分配，即权利的重新界定。以盐政改革为例，其核心不过是税收的再分配。当然，这种再分配主要是政府与商人之间的利益调整，而民众通过消费来影响这种分配格局。从道光朝陶澍的“废引改票”到同治以后变相恢复引票，其实质都是政府、盐商、消费大众之间的利益博弈过程，其结果则是在特定历史条件下，这种博弈所建立的某种利益“均衡点”。

在制度变迁中，存在着报酬递增和自我强化的机制。这种机制使制度变迁一旦走上某一路径，它的既定方向会在以后的发展中得到自我强化。沿着既定的路径，经济和政治制度的变迁可能进入良性循环，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。这种自我强化和锁定效应是因为初始的制度选择，会强化现存制度的刺激和惯性。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组织和利益集团。这些组织和利益集团会加强现有制度，使这种无效的制度变迁沿原来的轨迹持续下去。归根到底，这种路径锁定形成的根本原因是利益因素。盐法实行过程中形成的既得利益集团，对现存制度有强烈的需求，他们力求巩固现有制度，继续获得他们的隐性制度收入，阻碍进一步的改革，哪怕新的制度比现存体制更为有效。这种锁定状态的打破必须引进政府行为，政府只能采取强制的制度变迁，即由中央政府或地方政府实施由上而下的制度变迁。而且，只有当政府按照税收净收入、政治支持以及其他进入统治者效用函数的商品来衡量，强制推行一种新制度安排的预期收益要大于统治者预期的成本时，他们才会采取强制性制度变迁。而这种变迁能否推行，又取决于赞同、支持和推动这种制度变迁的行为主体集合，与其他反对利益主体集合的力量对比，是否处于优势地位。另外，需要特别指出的是，曾国藩、李鸿章的

盐法改革正好与当时督抚权力加大、清廷财权下移密切相关，虽然本文无法详细展开论述，但这一时代背景的作用及影响，显然不能被忽视，并构成这一时期两淮盐政改革的重要推动力。

在清人的头脑中，法固善而未得其人，则弊端自生，然实际上的情况却是法并未随时代的变化而变化，未能跟上时代的步伐，故法已不善，则弊端必生。由此也表明，改革是必然的趋势。改革是社会发展的出路之一，然而改革如不合拍则亦必失败。为取得理想的目的，改革就必须统筹兼顾，做好方方面面的规划，照顾到各方面的利益，然后做出取舍，牺牲一部分，保全大头，才是正确的办法。改革求利的目的这一点无须讳言，但实施的途径却多种多样。推进改革必须尽可能地照顾到社会各方面的利益，才有可能顺利推进并取得成功。

改革是不得已而为之的行为，研究两淮盐政改革，可以集中了解作为行政权力主体的政府在社会经济生活中发挥怎样的作用，而社会经济的发展又会对政府产生怎样的制约力；尤其可以理解，在改革的进程中，主政者是如何理解、寻找与调适“均衡点”，如何在维持社会各阶层、各集团利益大致平衡的情况下，达到自身利益的最大化。这些问题的回答，相信对于理解和深化我国当前正在大力推进的有中国特色社会主义市场经济体制改革，不无裨益。

二、成果与资料

盐法、漕运及河工为三大政，“凡皆以奠民居、急民事也”^①。然在此三者中，河工限于流经省份，漕运止于八省，盐法则遍及全国。从财政角度而言，盐税也是清廷仅次于田赋地丁的第二大财源，重要性可想而知。

^① 包世臣：《总目叙》，《安吴四种》。

两淮以淮河为界，产盐区分淮南和淮北两地，并细分为 23 场。其具体分布如下：

淮南	通州分公司	丰利、掘港、石港、金沙、吕四、余西、余东、角斜、栟茶
	泰州分公司	富安、安丰、梁垛、东台、河垛、丁溪、草堰、刘庄、伍祐、新兴、庙湾
淮北	海州分公司	板浦、中正、临兴

资料来源：王守基《盐法议略》卷一《两淮》。

以上每个产盐区均有各自独有的销盐地，合而言之，则两淮之销盐区跨越江苏、江西、安徽、湖北、湖南和河南六省。其中淮南行销江苏等 5 省 34 府 4 州 2 厅 2 县；淮北行销安徽等 3 省 4 府 5 州 9 县。^① 作为最重要的产盐区，两淮盐课收入在清政府财政中占有重要地位：

年 代	全国课银 (两)	两淮课银 (两)	占全国课 银比例(%)	资 料 来 源
顺治年间	2701124	1339864	50	雍正大清会典卷四九
康熙二十四年	3882633	2039285	52	同上
雍正四年	3866034	1759787	45	同上
乾隆十八年	5560540	2179264	40	乾隆大清会典卷十五
嘉庆五年	5652575	2202930	40	嘉庆大清会典事例卷一七七
光绪十七年	7398799	3112182	40	光绪大清会典事例卷二二一、二二三

资料来源：佐伯富《清代鹽政の研究》，第 15 页。

^① 各省之运销淮盐行政区划，参见本文附表一《两淮引地引额数目一览表》。

正是由于这种重要性，导致两淮成为清代盐政史研究的重点之一。早在1905年，东亚同文书院的日野勉经过在中国的实地调查，撰写了《清国盐政考》（东京东亚同文会1905年版）一书，即提出计算淮南等地盐商利润的问题。佐伯富《清代盐政之研究》（京都东洋史研究会1956年版）一书分为绪论、盐场、盐销区、私盐、盐价、盐商诸章，作者主要研究清代的“盐政”问题，而不以研究盐税为宗旨。他在“绪论”中称：“两淮盐在销量和盐课上，在清代盐政中占有重要位置。”所以他的研究，即以淮盐的兴衰为主题进行考察，从生产、销售、消费等诸方面，对两淮盐业崩溃的原因进行分析。惜其对晚清的两淮盐政改革着笔不多。此后，佐伯富在《中国盐政史的研究》（京都法律文化社1987年版）中的《清代盐政》，虽大体上是《清代盐政之研究》的改写，但也注意弥补这一缺陷，特意论述了陆建瀛及清末的淮南盐政改革。

除此之外，徐泓《清代两淮盐场的研究》（台湾嘉新水泥公司文化基金会1972年版）、陈锋《清代盐政与盐税》（中州古籍出版社1988年版）和张小也《清代私盐问题研究》（社会科学文献出版社2001年版）等书，虽受内容主旨及篇幅限制，亦曾较为简略地涉及过两淮盐政改革的问题。

研究两淮盐政改革的相关论文，则有刘隽《道光朝两淮废引改票始末》（《中国近代经济史研究集刊》1卷2期，1933年）、《咸丰以后两淮之票法》（《中国近代经济史研究集刊》2卷2期，1934年），刘洪石《略论清代的票盐改革》（《盐业史研究》1995年第4期），方裕谨《论道光十二年淮北票盐之制的实行》（《盐业史研究》1996年第3期），黄国信《从“川盐济楚”到“淮川分界”——中国近代盐政史的一个侧面》〔《中山大学学报（社会科学版）》2001年第2期〕等。他们分别就各自主题，对以上两

淮盐政改革所涉及的部分，进行了论述，并成为本书得以展开的重要基础。

从总体上看，关于两淮盐政的变革，虽然自 20 世纪 30 年代以来国内外已有不少专家进行过研究，出现过一批重要成果，但尚未出现过从整体上把握、并有较为细致分析的两淮盐政改革的专题研究。另外，本课题资料浩如烟海，内容又极其复杂，尤其保存在中国第一历史档案馆的庞大的第一手盐务档案资料，尚未得到充分有效的发掘和利用。因此，在这个课题上继续开发，以更充分的史料为基础，借鉴前人的成果并引入新的研究视角和方法，仍然大有可为。

档案是清史研究的基本素材。中国第一历史档案馆关于两淮盐政改革方面的档案，主要包括《朱批奏折》、《军机处录副奏折》、《上谕档》等，其中又以《朱批全宗》和《录副全宗》中的《财政类·盐务》为集中（朱批全宗胶片号为 28、29；录副全宗胶片号为 219—220、303—304、360—361、485—487、558）。以上所提到的档案史料，是本文使用最广泛也最基础的史料。应该指出，尽管档案史料极其重要，但仅凭档案史料尚难成文，还必须依靠官修文献构筑全文框架，比如《清实录》、《东华录》、《大清会典》、《淮南盐法纪略》以及《清盐法志》两淮部分与四川部分。除此之外，还有大量的地方志、清人文集、笔记及其他资料，皆可资利用。