



中国社会科学院老年学者文库

中国盐法史

吴 慧 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院老年学者文库

中国盐法史

吴 慧/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国盐法史/吴慧著. —北京: 社会科学文献出版社, 2013.9
(中国社会科学院老年学者文库)
ISBN 978-7-5097-4708-7

I. ①中… II. ①吴… III. ①盐税-税法-中国-古代 IV. ①D929.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第118139号

· 中国社会科学院老年学者文库 ·

中国盐法史

著 者 / 吴 慧

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 经济与管理出版中心 (010) 59367226

责任编辑 / 陈凤玲

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 杨艳敏

李秀军

项目统筹 / 恽 薇

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm×1092mm 1/16

印 张 / 14.5

版 次 / 2013年9月第1版

字 数 / 275千字

印 次 / 2013年9月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-4708-7

定 价 / 49.00元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

《中国盐法史》海内首发自题

吴 慧

盐法吾华史待通，多年心力肯成空？
探源商管先笼利，筹策桑刘继奏功。
此日徠民煮北海，当年解愠借南风。
辞章偶涉原余事，大幕曾参气故雄。

《中国盐法史》问世有作

吴 慧

纷纭盐法理从头，商管桑袁与范刘。
得佐自关军国计，成书非为稻粱谋。
古来用世烦多士，今世论才仰上游。
老我力衰已惮远，发行未克赴扬州。

序 言

盐业是国民经济的一个重要部门，盐业史资料浩繁，研究论著宏富。自民初起即有左树珍的《中国盐法史》面世，继之有曾仰丰《中国盐政史》和何维凝的《中国盐政史》，晚近田秋野、周维亮合著的《中国盐业史》在中国台湾出版，皆各有特色，粲然可观。唯从盐业政策的角度，写出一部简明的、系统的《中国盐法史》，则至今在学术界还是一个空白。我们不揣浅陋，愿承乏以成其事，为有关方面进一步研究提供一些资料。

由于本书是盐法史，故详于政策、制度，严格序时，分朝代缕析盐法的演变及其成败利钝的缘由，以总结历史、探求规律。对盐业生产只略为述及，不予展开；至于盐官的兴革，盐政的良窳、盐务的理乱等盐政史中应有的内容，亦不作本书论述的重点，以免与他书相重复，而有损本书自身体系的完整性。

全书绪论中即指出，历史上的盐法有无税、征税、专卖三种形式，以实行专卖的时间最多、最长，故随之各论中在这一方面的论述也较深、较细。对于食盐的专卖制度，论者其说各异。有诋之甚力，一概否定专卖，动与苛政政虐民害民相连。在本书中则不采此说，认为专卖制度行之有好有坏，需做历史的、具体的分析，不能绝对化。专卖是一种理财方法、经济管理方法，同一制度在不同条件下加以不同的应用，会得出不同的结果。“政清而取之薄，管榷亦无害于民；政苛而取之重，又寄其权于地方，莫能管榷，则其厉民必更甚。”本书以大量的史实证明了这一论断之可以信从。书中既肯定了自管仲、商鞅到桑弘羊、刘晏实行食盐专卖的利国安民，又揭露了王莽、蔡京等实行专卖以及清代纲法之流弊。并提出：盐制（盐法）与盐政既有联系又有区别，同是专卖，效果不好是盐政不好之故，是政也，非制也。书中虽称道了实行专卖卓有成效的历史人物，但并非说他

们的具体做法可奉为万世不易的圭臬，只是肯定他们的指导思想尚有值得今人借鉴之处，以古为镜的实用价值主要就在这里。不能把历史上实行结果好的政策，不加分析地、认为可无条件地移用于今世；同样也不能以今世一定条件下适用的某些政策来否定历史上实行另一种类型的政策的必要性。“世殊而事异”，“事异则备变”，这是我们研究历史所应树立的共同认识。

本书论述盐法的变迁到清末为止。但清末以后盐政改革尚在继续进行，为此再从思想角度来介绍民国时期的改革盐政的各种论点，借此以供了解有关人士对盐法各种形式——征税、专卖，利弊得失所做的分析，从而有助于加深对盐法比较研究的理解。同时更拓宽一步，指出：在经济条件发生变化的情况下，由专卖至征税，并进而至无税的趋势，已在当今世界一定范围内出现，与历史上之多数都偏重于专卖有所区别。故所作“余论”当不是完全多余的话。

本书文字力求流畅通顺，有关史料只择要熔铸于正文之中，不做大段引证和烦琐考订。但在不同观点的论驳中尚须表明我们的态度，有些过于具体的叙述就以列入附注的办法来解决之。

本书属抛砖引玉，疏谬之处，知难尽免，尚恳专家学者不吝指疵赐正，为感。

目 录

Contents

第一章 绪论	1
第二章 先秦两汉至南北朝的盐法	14
第一节 先秦时的盐法	14
第二节 两汉盐法的曲折变化	27
第三节 魏晋南北朝的食盐专卖制和征税制	39
第三章 隋唐五代的盐法	45
第一节 隋代和唐前期的盐法	45
第二节 安史之乱后恢复食盐专卖和刘晏对盐法的改革	48
第三节 唐后期盐法的变坏	58
第四节 五代的食盐专卖	68
第四章 两宋的盐法	76
第一节 北宋的食盐生产和运销方式	76
第二节 北宋前期官卖与商销之争	84
第三节 北宋中叶解盐全面通商的钞盐制的推行	94
第四节 北宋末叶通商法的扩大和钞盐制的变质	98
第五节 南宋的食盐专卖	102
第五章 辽金元的盐法	109
第一节 辽代也实行食盐专卖	109

2 | 中国盐法史

第二节	金代的食盐专卖制度·····	112
第三节	元代食盐专卖制度的加强·····	119
第四节	专卖之弊于元为剧·····	124
第六章	明代的盐法 ·····	131
第一节	明初的整顿盐政和明前期开中法的创行·····	131
第二节	由开中入粟到折色纳银的转变·····	138
第三节	明中叶盐引的壅积和日益严重的余盐问题·····	147
第四节	晚明盐引的再壅和食盐改为商专卖·····	165
第七章	清代的盐法 ·····	179
第一节	顺康雍期间的盐制·····	179
第二节	盐政日益弊坏的状况和原因·····	186
第三节	道光年间的改引行票和票法同纲法的比较·····	196
第四节	清末的盐法·····	204
第八章	余论 ·····	209

第一章 绪论

盐是中国历史上最早实行国家管理的商品，与现在食盐价格低廉、供应普遍的情况不同，在过去盐一直是高价高利商品，与人民生活、国家财政关系极大。各代政府都根据不同的条件对之实行不同的政策法令。盐法，内容十分复杂，其中尤以实行盐的专卖政策为主，在中国历史上影响深远。

近年来我们曾把各个朝代、各个阶段里封建国家的盐法做了一番梳理，积累了一些资料，发表了一些文章；这里想就已有的基础，从宏观的角度，把情况综合，使之系统化，并加以论析，写成一部专著，供大家进一步研究时参考，在本章中先总论一番，以期对中国的盐业政策（盐法）得出某些总括性的概念，起提纲挈领的作用。这些概念，很多和食盐以外其他商品（如酒、茶）的管理政策是有共性的，对经济史研究也可以起举一反三的作用。

一 三种盐业政策，两类理财思想

在中国古代历史上各朝政府所采取的盐业政策，归纳起来不外乎有三种：无税制、征税制、专卖制。无税制是指食盐无专税，只是在市场上与其他商品一样看待收些市税，在生产环节上并不对食盐征税。这种制度实施时间很短，只是某些时期的特例。如隋代和唐前期即实行无税制，但自隋开皇三年至唐开元时前后也不过一百四十来年而已。春秋战国（除齐、秦的某些时间以外）、西汉前期，东汉、南北朝，宋代和清代的少数地方，都实行征税制，在生产环节上（或产地）征收食盐的专税，曾为山泽税中的一个主要内容，后世称为就场征税制，税或由生产者缴纳，或由商人代纳，实行的时间不短。专卖制则自春秋时的齐国开始，为管仲所创（“官山海”、“征盐筴”）。战国时商鞅行于秦国（“壹山泽”；“专山泽之利，管山

林之饶”)，迄于秦王朝的覆灭。汉武帝时桑弘羊再行食盐专卖（“笼盐铁”），到东汉改行征税制。三国西晋比较注意于专卖。东晋南朝征税制又抬头；北朝专卖与征税不时更替。隋和唐前期由过去的征税进而变成无税，开元九年始再征税。直到唐中叶第五琦、刘晏才恢复专卖，而在刘晏手里更开创了食盐专卖的一种新形式（就场专卖），以后历五代、两宋、辽、金、元、明、清，食盐专卖一直是封建政府的一项极为重要的经济政策。虽然其形式有很多变化，但国家对这一商品的垄断权还总是抓住不放的。

三种政策分属两类思想。推行无税制者认为盐是日用必需品，宜听人民自取，食盐征税近于一种人头税，有恶税之称，应免之为好。征税制者虽同意对食盐就场征税，但税负务求其轻，生产、流通和价格都不加过问，完全听任市场调节。这两种政策都是主张食盐由私人来经营，是经济放任主义思想在政策上的表现，免税轻税程度虽有不同，其思想实质是一致的，在当时都是向豪民让步，利专于下，而使上无所事事（经济放任主义思想源于道家黄老思想与儒家思想，见《盐铁论》中儒生之言。《史记·货殖列传》中所说的“故善者因之，其次利导之，其次教诲之，其次整齐之，最下与之争”可算是经济放任思想最好的概括。因此当代学者称这种思想为“善因论”）。专卖制则相反，是经济干涉主义思想（源于法家的轻重治国的学说，当代学者称之为“轻重论”^①）在食盐这一商品上的具体应用，是为维护国家统一、加强中央集权制的大政策服务的。由国家来实行经济干预，调节财富分配，防止私人的过分利得，“制有余，调不足”，抑制豪民的兼并，打击奸商的投机，这种思想有其历史的进步性。比之自由放任，不禁富商之“溢羨”，不厄豪民之“利途”，扩大贫富分化，助长投机、兼并，总是要好一些。不能认为在历史上任何经济活动都放任私人自由经营、国家不加干预，才是好的，才是进步的；否则就是坏的。在封建社会末期、资本主义萌芽发展以前，越是大商人，同土地、高利贷结合得越紧，越不是进步的因素。国家干预经济，对食盐等主要商品实行专卖，并不是没有理由的。而在以反对“与民争利”的幌子下反对商品专卖、反对国家干预经济，往往是在为欲擅山泽工商之利的豪门巨室张目，至少在封建末期以

^① 参见吴慧（笔名商岷）《〈管子·轻重〉——封建国家调节经济的理论总汇》，载《平准学刊》第五辑上册，光明日报出版社，1989。

前情况常是如此。

国家干预经济，除了在分配环节上调整国家与大商人分配的比例、增加国家的财政收入之外，还可以对商品的生产、流通和价格发挥一定的调节作用。食盐生产颇易，而其需要量比较固定，生产由国家定一额度，可使食盐的数量免于过剩，而不致造成产销的脱节；在地区之间建立固定的商业联系（划区供应），搞得好也可使食盐在各地区之间保持合理流向和供需的平衡，尤其是可以避免僻远地区缺乏食盐的供应。这些都是国家应有的经济职能，完全放给商人，未必就能搞好。从这一点上来说，食盐实行专卖也不是没有理由的。

主张由国家来干预经济的古代政治家、理财家，往往有这样一种看法：实行商品专卖，从工商业经营中取得财政收入，胜于强制性的益赋增税，直接加重农民的负担。的确，专卖制的寓税于权，是一种“隐蔽税”。你买我卖，形式上并无“征籍”，取之无形而人不知，《管子》的这一套“取予”之术，手法是更为高明的。专卖比直接增加人头税或搞其他恶税为好。它变私营为官营（直接专卖）或通过税收（间接专卖的寓税于价）的调节，把原先大商人剥削人民之利转到国家手中，因此可不另外向农民加征地税和人头税，显然比横征暴敛、残害农民对农业生产的恢复和发展有利，虽其本质上仍是为了封建政权的长治久安，而非为了爱护农民。寓税于权，这和加重人头税和其他赋敛比，正是两种不同的租税原则、两种不同的理财方法。经济干涉论者主张实行食盐专卖，就是为贯彻其独特的理财思想——从工商业经营中增加经济收入以代替赋税，对国家经济生活所做的一种具体安排。食盐的专卖收入诚然也来自人民，也要增加一些负担，但毕竟比“加赋于田、抽钱于丁”对农民的为害要少些。从这一意义上说，在必要的财政支出无可免除、严重的财政困难难以解决时，实行食盐专卖也是有一定的理由的。

二 食盐专卖制的各种形式及其与征税制的区别

食盐专卖在较早时是官（或民）制、官收、官运、官卖。这种在购、储、运、销各环节上不通过商人而由官府直接操办的专卖，可称为“直接专卖”（或称“完全专卖”）。如管仲、商鞅、桑弘羊、第五琦的做法即是。一般地说，官卖制主要实行于封建社会前期的唐以前；但是在中晚唐以至

封建社会后期各个朝代里，官卖制仍程度不同地实行着，北宋东南六路实行官卖，时间很长，范围很广，五代创始的“蚕盐制”（乡村）、“屋税盐制”（城市）和许多朝代的计口配给的“食盐制”、元代的“常平盐制”等，也都是官卖制下的各种不同的做法。

食盐专卖并不等于食盐官卖，在官卖以后或官卖的同时，专卖还有其他形式。最著名的当推唐代刘晏所创的民制、官收、商运、商销的就场专卖制。相对于直接专卖而言，就场专卖制便是一种“间接专卖”（或称“局部专卖”）。不同程度假手于商人的间接专卖制在封建社会后期广泛采用，以至取代了官卖制曾经占有过的主要地位。如北宋初期交引盐制下的“入中法”、中期范祥的“钞盐法”、末期蔡京的“卖引法”、元代的“现钱卖引法”、明代的“开中法”等，都是由间接专卖制的就场专卖演化而来。就场专卖的特点是盐的收、贮由官，运、销由商（又称“商销”、“通商”），与直接专卖的盐的运销由官是不同的，官府对之的控制程度降低了。

食盐专卖制的演变，并非到就场专卖为止。从宋代起，官不收盐，收购、运销全部包给商人，由有财产抵押的商人包缴一定数额的盐课、多赚少赔的“扑买制”（承包制），开始在某些地区发展起来。到晚明和清代，主要盐区实行纲法——民制、商收、商运、商销，比包商“扑买制”又进了一步：专商世袭、专岸永占，封建国家已把食盐垄断权完全交给固定的少数特许商人来行使。这是间接专卖制下的又一种新的形式——“商专卖”、“委托专卖”。“扑买制”还只是“商专卖”的低级形式，“纲法”则是其高一级的形式了。而后来的“票法”则是对“纲法”的修正，取消了专商世袭这一环节。官不收盐，购贮由商，与北宋末茶叶专卖的官不收茶、坐得引钱，商人持引、自去购茶的“引卖制”类似，后者也正是一种“商专卖”。^①以盐而论，南宋时赵开在蜀榷盐仿北宋大观茶叶之法：商人直接购盐，付给井户本钱，官府白拿净利（引税钱），在“合同场”监督盐的出入。历史上在食盐中实行“商专卖”实以此为真正的开始，清代的票盐法无非与北宋末茶叶的“引卖制”、南宋时赵开的盐法前后相应而已。至于专商世袭、专岸永占，“商专卖”中的这一垄断性加强的新内容，则可说是在晚明的“纲法”中最早出现的。

^① 见吴慧《一千年的茶与茶政》，载《平准学刊》第三辑下册，中国商业出版社，1989。

在“委托专卖”、“商专卖”之外，与之从内容到形式都有差异的，还有五代、宋、辽、金和清代某些时候、某些地方实行的“两税盐制”、“干办盐钱制”、“课归地丁制”等。这些都是以按田亩或按户口、地丁征收“榷盐钱”作为交换条件，才允许商人收购、运销食盐的。但行盐仍限于一定的地界之内，仍有较严的管理法令。在性质上仍是专卖的一种变通形式，并非单纯的征税制，与唐后期实行酒类专卖时将“榷酒钱”配征于青苗钱上的做法相类似。^①

“干办盐制”等与“扑买制”的不同之处是：“扑买制”由商人包课，少数包商掌握了食盐的经营权；“干办盐制”是由全体人户（或有地者）分摊盐课，而让更大范围内的商民去经营食盐。正由于干办盐制等无包商、专商、票商、引商之设，故不能纳入委托专卖系列之内，而应看作另一种专卖形式。不过，从基本上说，这种假手于商人的做法还是可以归于间接专卖的类型，属间接专卖之放得最开者。

专卖的形式多种多样，有繁有简，有紧有松，前后有所变化，但它们与征税制都是不同的。区分专卖制与征税制可有四条标准：

——专卖的收入全部、大部分或很大部分转入官府之手（利润、寓税于价、引课以及包课，通常以之为中央收入，列入国家财政）；征税制则盐利大部分归于私人，所以商人欢迎征税制，而反对专卖制。在“商专卖”条件下，商人所得比较优厚，大盐商由此崛起；但官府为了增加帑入，到时仍会以种种非制度化的名目（报效、捐献等）把部分盐利拿回去，商人为保有食盐的委托专卖的权利，只能接受这种索求。实质上这是官商勾结、分割盐利的一种方式。由于财政的需要，官府所得利润很大，食盐这个商品在当时是最大的高价高利的商品。

——专卖制度下的商人是有特许权的商人——官盐商人，他们有时还享有一些特殊待遇（如免徭役）。不经纳课（包括干办、归丁）、未被许可的商人（私贩），不能经营这一专卖商品。即使食盐专卖采取最松弛的形式（干办盐钱等），商人经销食盐仍是有条件的，官府对之仍是有保留的。而在征税制下，只要纳一些税，谁都可以经营，不必经过特许、经过授权；

^① 见吴慧《中国的酒类专卖》一书中的有关内容。该书由中国商业出版社1982年2月出版。署名用商业部商业经济研究所编写组。

不像专卖制下有正商、包商、定商、专商、引商、票商、长商之说。

——为保障官府自己和特许商人的利益，国家制定法律，禁止私贩，违者重罚，或死或刑，法网严密。而在征税制下，税额不重，罚责也轻，商民有经营自由，官府无缉私章程。对待漏税和对待走私的做法和专卖制下也不一样。

——在专卖制度下，国家保有其对商品的直接或间接的垄断权，对商品的生产数量、销售数量、生产区划、供应区划都有控制，对商品的价格也有管理；即使在“商专卖”下也不是完全听任商人去搞，仍算是商人替官府经销官盐，场价、岸价例由官定，加价、加耗须经官许，清代的“纲法”致有“官督商销”之称。运盐有执照（引、票），掣验有手续，销盐有地界，贩私有禁令，这些都是专卖制（包括“商专卖”）下特有的产物。而在征税制下，商人纳税后，其销售去向、销售价格官府统不过问，贸易有完全的自由与贸易受不同程度的统制也有所区别。

掌握了这四条杠杠——高税高价（或高利高价）、特许专营（或官府自办）、禁私缉私，监督产销，就不难确定某种形式属于专卖制还是征税制（酒、茶专卖制与征税制的区别也离不开这四条基本标准）。如果拘泥于官运官卖，只此一种才叫专卖，把商运商销（间接专卖）与专卖对立起来，而与征税制混同起来，对扑买、归丁，则更列之于征税制范围之内，那就是过分狭隘地看待食盐专卖，在许多问题上就得出正确的结论了。

三 不同条件下，食盐专卖制度的利弊得失

食盐专卖制度，历代言者评价不一：主经济干预者力称其善；主经济放任者力斥其非。其实任何一种事物，有利有弊，乃是常情，主要须看利多弊少还是利少弊多，须看这个弊是法内的还是法外的，一般的还是个别的。对待食盐专卖制度，同样也要一分为二，不宜全面肯定或全面否定。

食盐专卖制度在不同条件下加以不同的应用，可得不同的结果。本来专卖只是一种理财方法，可以为不同的政权、不同的政策（指基本国策以及与之相连的财政政策）服务。其法到底在客观上是利多还是弊多，同当时政权的性质（主要代表哪些阶层的利益）、政治状况、经济条件有密切的关系。一般地说，概括地说，如果政权当时掌握在新兴阶级或进步阶层手

里，政治比较上轨道，“取之于民”有个限度，而能以相当部分“用之于民”，用于国家的统一事业，用于巩固边防、支持民族自卫战争的正义事业，用于兴修水利、赈济灾荒等公益事业，同时专卖制度集权于中央，吏治比较整肃，比较注意有效地惩治贪污不法的行为，这样，食盐专卖，从主要方向来说，就利大于弊，就不是什么坏事。管仲、商鞅、桑弘羊、刘晏等人推行的食盐专卖，就可列入这个类型。反之，如果政权掌握在保守腐朽势力或豪门垄断集团手里，政治腐败，没落的统治者贪得无厌地聚敛，向农民征税不足又益之以商品专卖（并非以专卖替代向农民增税）高抬价格，横加征敛，尽量加重人民的负担，而不肯多干一点有利于人民的事。或是以中央集权之名，谋权宦巨室之利，专卖收入主要用于统治集团的穷奢极侈的消费上；或是权力下移，地方擅变制度，以“求赢资”；或是和奸商勾结实行官商分利，以至进一步把专卖权让给豪商容其世业垄断（如“纲法”即是），在上述的那些情况下，专卖制度所可能起的积极作用就会消失，而变成单纯的、敛钱的工具，真正的、害人的苛政了。王莽时由皇族及豪门垄断的盐专卖，唐后期以聚敛为务的盐专卖，北宋蔡京掠夺商民的盐专卖，明清积弊日重的商专卖（指纲法），就属于后一种类型。对各朝各代的食盐专卖制度必须做全面的、系统的比较研究，才能做出恰当的实事求是的评价。过去曾有人把食盐专卖分为两类，说：“政清而取之薄，管榷亦无害于民；政苛而取之重，而又寄其权于地方，莫能管榷，则其厉民必更甚。”这些话是比较公道的，我们上面的分析也正与之相合。如果用某些朝代实行食盐专卖所发生的一些问题，而把当时的整个食盐专卖制度都全盘否定，或因某些时候食盐专卖制度的利小弊大，而把历代所有的食盐专卖政策都轻易地一笔撂倒，那就未免太绝对化了。

食盐专卖的实施离不开当时的环境，其结果的好坏与当时的政治、经济条件密切相关，这是一方面；另一方面盐务工作本身的好坏也是一个至关重要的因素。拿食盐本身来说，也不妨政、制分开，将盐制与盐政既有区别又相结合地进行研究。似乎比统称为盐法要清晰一些。所谓盐制，是指食盐实行专卖的基本制度（如直接官卖制、就场专卖制、委托专卖制）及其具体实施办法（如入中法、开中法、钞盐法、引法、纲法、票法等）；盐政，则包括盐务机构之冗简，人员素质之优劣，办事效率之高低，官风吏俗之贪廉等事。政制两善，食盐专卖一定利大弊小；其制不善，或制虽

善而无善政，则必然是弊不胜言。刘晏变第五琦之盐法，首先就在于罢历来曾行的官运官卖制，改用适合当时政治环境的就场专卖制（当时户口流散，不同于管、商、汉武之时，实行官卖制有困难）；再加整顿盐政（裁汰冗杂机构，健全盐务人员），做到有条不紊。人称他“薄其取而约其法”^①，因而取得成功。唐后期同是刘晏的盐制，但上下交征利，官商共争肥，盐政不善，食盐专卖乱成一团（上面统加盐价乃是财政政策之事，非属盐政本身之事，下面官商勾结，擅自乱提盐价，则就是盐政的腐败了）。北宋范祥的钞盐法（行于解盐），盐钞出入有节，不滥发钞，是刘晏而后实行就场专卖的政制皆善的又一成功之例。但蔡京主持盐政，推广钞盐法于原官卖制的地区，为了捞钱，手段恶劣，不但滥发盐钞，而且一再变钞、旧钞贴钱以换新钞，商人至“凡三输钱，始获一值之货”，盐利大增而盐法大坏。何以至此？是政也，非制也。这样分析，对解决因政制不分而产生的某些疑惑（同一盐制实行结果为何有好有坏），避免简单化，或许可以提供一点帮助吧。

有人比较赞成经济干预的思想，认为：在封建社会前期，由国家多加调节、管理的食盐专卖行之较好，积极作用是主要的；而在封建社会后期，国家干预不断放松的食盐专卖就变得越来越差，消极作用就是主要的了。揆诸历史事实，可知这种说法虽大致不谬，但仍未免失之笼统。

封建社会前期，食盐专卖行之较好的固然多一些，但正如前面所提到的，如果国家政治腐败，主之非正人，行之非正道，食盐专卖一样会搞得很糟，否则对王莽和晚唐的食盐专卖之坏又如何解释呢？在封建社会后期，食盐专卖制度也有搞得较好的，如屡为史家称道的北宋范祥的钞盐法和明初施行之始的开中法即是；即使南宋的食盐专卖在当时不得已的条件下也总强于再加重农民的负担啊！

封建社会末期专卖之坏，除了盐政一般不善以外，主要的问题确是出在盐制上面，确是因为比之过去在制度上已大大地走了样：由就场专卖改为以纲法为内容的商专卖，国家对大商人的控制已进一步削弱。虽立法之初，于疏导积引、充裕盐课，尚能收效于一时，然专商世袭、永占引寓之例遂开，形成官商分肥、豪商垄断的局面，伴随而来的流弊日深月重。商

^① 《册府元龟》卷四九四，《邦计部·山泽二》。

私日盛，贾贵日增，与建立专卖制度时欲抑豪商之投机兼并、损有余以益不足的初衷距离已远。这种向富商大贾倾斜的、过分让权让利、放得过度的制度，并不是历史之必然，并不是适应（或促进）商品经济发展、资本主义萌芽成长之所必需^①。纲商世业，谁说是非缺它不可？票法不就可以纠纲法之弊吗？所以只要做法适当（如就场专卖制、票法），很难说在封建社会的末期食盐的专卖制度就已经完全行不通了。

专卖制度实行结果的好坏，标志就在于盐价是否平贱、私盐是否衰息。说刘晏盐法行之甚善，就是从这两点来衡量的。大凡在实行单纯的财政聚敛政策时，对生产者和消费者两头剥削太重，低进高出，盐的场价和销价之间差距悬殊（或引课激增），价贵的官盐一定敌不过价贱的私盐。在这种情况下，私盐多销，虽对国家财政有损，但其价格较低、购买方便（近村邻舍，早晚沿门来卖）、可赊欠、可以杂物换购，如再做到盐质白净，那对消费者确是有利的。贩卖私盐之中，有一部分是灶户的借私卖以聊生，资本微薄无力中（入中、开中）盐的中小商贩为维持生计的铤而走险；引价和浮费屡增后，连经销官盐的本来尚属正当的、守法的商人，也不得不借夹带影射并贩私盐，以资弥补——这些都是对专卖之弊、对不合理的盐制盐政所做的抗议行动。官盐非自愿地以私盐来做补充；私盐同官盐竞争，也可促进官盐“轻价敌私”。只要不是站在封建立场之上，这种性质的私盐原亦未可厚非。但是，在另外的场合，走私贩私也是有钱有势之人因盐利益太厚，贪心不足而搞的牟利行径，他们不但夹带贩私，而且其活动往往是与下面官吏军士互相勾结，通同作弊，以至于“造遮洋大船，列械贩盐”，官府对之无可奈何。所谓“缉私”是缉小不缉大、缉贫不缉富，盐禁越严，富室越横。这种性质的私盐是统治集团内部对盐利的争夺。最高统

① 明清食盐实行专卖后，纲商凭借封建政府所给的特权，把持了食盐的经营权，剥削生产者与消费者，至通过欺诈、投机、舞弊等非法手段来牟取暴利，实质上是寄生于封建政权、具有官商性质的保守的、封建垄断性的商业资本集团，死命维持封建制度的牢固性，而并不对旧制度起分解作用。这类商人与同生产结合、同资本主义萌芽有关的新兴的工商业阶层分属于两个不同的类型。只有某些投资或雇工进行生产的场商或井商（四川井盐），才参与生产，对资本主义萌芽的发展才起促进作用；但这些新兴的工商业者毕竟较少，众多的运商、窝商大都是与土地、高利贷结合的旧式的封建性的特权商人，与生产、资本主义萌芽很少沾边。参见吴慧《中国商业政策史》一书第六章第四节《清前期的商人和商业资本》中的有关内容。