

# 从诺思悖论看清代官督商销制——兼议中国传统盐务管理体制的基本特征

[作者] 刘经华

[单位] 厦门大学经济系

[摘要] 迟至 18 世纪, 盐务管理体制未能实现现代化转型的基本原因是中国传统经济中市场发育受到了传统社会、经济、政治结构的制约。清代食盐“官督商销”集中体现了传统盐务管理体制的基本特征。从制度分析的角度看, “诺思悖论”对于我国传统盐务管理体制何以长期陷于非效率的制度安排中, 提供了一种解释。

[关键词] 官督商销; 盐务管理体制; 诺思悖论

文献标识码: A 文章编号: 1003-9864(2006)01-0003-08

在论及制度变迁中国家的作用时, 新制度经济学家道格拉斯·C·诺思指出, 制度创新通常不是来自个人、集团, 而是来自统治者。由于国家的权威和特殊作用, 可以强行地引入和推行制度变迁。在许多国家, 只要政府统治者的预期收益高于推行制度变迁的预期成本, 他就会采取行动来消除制度不均衡。尽管如此, 如果制度变迁会降低统治者的效用, 那么即使现有制度结构是非效率的, 也仍会存在下去。这即是所谓“国家权利在垄断租金最大化的驱使下, 导致国家陷入低效率状态的可能性”的“诺思悖论”。笔者认为, “诺思悖论”对于我国传统盐务管理体制何以长期陷于非效率的制度安排中, 提供了一种解释。对传统盐制的认知和批判, 虽然不少著述已有所涉及, 惜言犹未尽, 实需作进一步的讨论。本文尝试从清代官督商销体制作制度分析人手, 来探讨传统盐务管理体制。所以采用此个案研究, 原因有二: 一是食盐运销制度是传统盐务管理体制的基干, 它既与盐业生产管理联系密切, 又是征税、缉私不可或缺的中心环节, 它所有的矛盾和问题, 最能击中盐务管理体制的要害; 二是晚清处于中国从传统走向现代的转型初期, 对官督商销制的分析, 尤有助于理解传统盐务管理体制构建根基之深、撼动之难, 理解中国盐业经济发展和盐务现代化起步之艰难与困境所在。

—

在传统社会中, 盐是一种重要的商品, 上关国计, 下系民生。特别是在中国, 地理位置和政治传统共同赋予盐独一无二的重要性。由于盐是人类生活的必需品, 在大多数情形下, 盐税收入是仅次于土地赋税的重要财源, 盐业与国家的经济、政治、军事以至社会、文化的发展都有密切关系, 因此, 国家对盐业的控制很严, 所谓“盐政”已成为传统体制中一个突出的不可分割的部分。

中国盐政历史之悠久, 盐政制度之繁芜, 在世界范围内也许都是首屈一指的。特别是对盐务的产、运、销、税、缉五大要政, 很早就形成了一整套完善的管理制度。国内外学者对这种制度发展的阶段或分期的研究, 据笔者所见, 主要有如下几种看法。

曾仰丰将中国盐制的三种主要类型按历史年代进行了划分: (1)食盐生产和交易的自由免税型, 即“无税制”。可见诸于三代以前, 隋朝(公元 581~618 年)与唐朝(公元 618~907 年)前期; (2)食盐生产的轻税和自由贸易型, 即“征税制”。自公元前 21 世纪至西汉(公元前 206~公元 24 年)初期, 以及公元 25 年至 589 年即是, 在隋唐时期, 间或也存在过这种类型的制度; (3)国家对生产的垄断和专卖型, 即“专卖制”。这是从 8 世纪中至 20 世纪初这个漫长时期里的典型类型, 可以根据税收种类和国家对生产、收购、运输和销售的统制程度来考察这一垄断制

度的各种形态<sup>①</sup>。吴慧

---

① 《中国盐政史》第一章《盐制》，商务印书馆 1936 年版。曾仰丰在《专卖制》一节中对专卖又分为“一部分专卖”、“全部专卖”、“就场专卖”、“官商并卖”、“商专卖”几种形式，就其实质内容而言，乃可分为官专卖与商专卖两大类。

等所著《中国盐法史》也持基本相同的看法<sup>①</sup>。

郭正忠则认为，从所有制形态和生产、运销体制的变迁情况来综合分析，可概括为三个发展阶段：(1)秦汉以前，是以民营或商营为主的时期；(2)从秦汉到明后期，是以官营与民营或商营并存，而又以官营为主的时期；(3)在清代，是以商营或民营为主的时期。郭氏还认为，如仅就食盐运销体制的变迁来看，又可分为三个阶段四个时期：第一阶段，自 6000 余年以前至公元前 120 年，即从新石器时代中后期，至汉武帝元狩四年以前，是为自由贸易与局部专卖的时期；第二阶段，自公元前 119 年至公元 761 年，即汉武帝元狩四年盐铁专卖，至唐肃宗上元二年第五琦盐法期间，是为官府基本垄断时期，或曰直接专卖期；第三阶段，自公元 762 年至 1910 年，即唐代宗宝应元年刘晏主持盐铁，至清代末年，是为官府控驭监督下的商人分销或包销时期或曰间接专卖期。该阶段又可细分为前后两个时期：前期自公元 762 年至 1616 年，是为官府控驭时期；后期自 1617 年至 1910 年，是为官府监督下的商人包销时期<sup>②</sup>。

日本学者藤井宏认为，中国盐业管理的历史应分为两个时期：(1)公元前 1 世纪至公元 1617 年，国家有专卖或中间专卖权，即官专卖时期；(2)1617 年至近代，这时期国家将食盐的生产、收购、运输和销售权，部分或完全转让给了商人，即商专卖<sup>③</sup>。

瑞士学者傅汉思则认为，应分为三个时期：(1)自公元前 3 世纪或至迟自公元前 2 世纪始，到公元 785 年为止，由国家建立早期的不完全、不稳定的食盐垄断和专卖制度；(2)自公元 758 年至 1617 年，则是盐业处于国家有力的统制之下的时期；(3)自 1617 年至 1911 年，这时期国家不仅把食盐的收购、运输和销售权出让给了商人，而且也显然退出了食盐的生产部门，国家的影响仅限制在监督和征税的范围内<sup>④</sup>。

上述中外学者所论，当然是仅就传统社会食盐运销的主导体制和盐法大势而论，实际情况要复杂得多<sup>⑤</sup>。值得注意的是，虽然在分期方面学术界尚存歧见，但无论是三分法还是二分法或其它，都涉及到了在中国盐业史上实行最久、形态最多、影响亦最大的食盐专卖制，而且几乎没有争议的肯定，自 1617 年始，即从明万历四十五年袁世振推行纲法起，直到清末实行的是一种由国家或官府控驭下的商专卖制，尽管各自的表述有不同。笔者赞同此论<sup>⑥</sup>。简要说，专卖制涉及到政府、盐商、盐民三者关系，其实质是政府通过对食盐的生产和运销环节实行干预以获取其垄断经营的高额利润。从政府对食盐运销调控的角度看，又可以概括为三种形式：一是官府直接运销，是为“榷禁”、“榷卖”；二是官府控驭下的商民分销，所谓“就场专卖”；三是官府监督下的商人包销，即“商专卖”或“官督商销”。其次，专卖形式的嬗递，其脉络亦可略见。大致是上述第一种运销体制多见于盐史的前期和中期；第二种多见于盐史的中后期；第三种多见于盐史的后期。其区别显示了官府控制运销力度的强弱，以及商人获准参与运销权限的大小，由此而反映出传统盐务管理体制变迁的阶段性和进程。 2000 余年的持续盐专卖的历史现象，呈现了传统盐务管理体制基本形态，这是需要认真解

---

①见《中国盐法史》第一章《绪论》，台湾文津出版社 1997 年版。吴慧将食盐专卖的形式分为“直接专卖”（或

称“完全专卖”)与“间接专卖”(或称“局部专卖”)两类,前者系官专卖,后者的情况比较复杂,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;都属“就场专卖”的范畴;而宋代的“扑买法”,晚明和清代实行的“纲法”则是间接专卖制下的一种新的形式——“商专卖”,或称“委托专卖”。

②郭正忠主编:《中国盐业史》古代篇《绪论》,人民出版社1997年版。

③藤井宏:《明代盐场研究》,载《北海道大学文学部纪要》,第1卷,第66页,1952年。

④傅汉思:《中西盐业史比较研究》,载《盐业史研究》1993年第4期。

⑤例如,处于传统社会后期的清代,除“官督商销”外,少数地区还实行过“官运官销”、“官运商销”、“商运商销”、“商运民销”等多种形式。如云南、两广、两浙、福建等盐区曾实行官运官销;山东、长芦、福建、四川、两广等盐区曾实行官运商销(尤以四川成效显著);山东、长芦、河东、云南等盐区也曾办过民运民销。

⑥笔者认为,上述外国学者对1617年实行纲法以来的国家的作用认识有所不足,对盐商主要是大商人性质的判断亦有可商榷之处,拟另文讨论。

读的。新制度学派经济史学家明确指出,对经济发展而言,制度的变化是外生的变量,对其具有决定性的影响。诺斯也说“中国现存的详尽的制度知识(knowledge of the institutions)及其是如何演化的,这亟待作分析”<sup>①</sup>。从历史上看,一个社会的经济发展与否,归根到底是有有限资源的利用和配置是优化了还是劣化了,也就是说,经济体制或制度的良窳对经济发展或停滞、衰退起着决定性作用。对中国传统盐务管理体制亦应作如是观。根本上说,历史上大多数时期,强大的中央集权政府及其对盐业经济市场过度干预,扼制和扭曲了市场主体力量的成长和运作;盐商特别是大盐商自身转型成长缓慢,市场力量始终未能真正人格化,成为盐业经济资源配置中的主要力量。正因为如此,迄至晚清,在所谓国家利益驱使下的传统盐务管理体制的低效率运作是历史的常态,而非偶然。

## 二

清代盐务管理体制是在承袭明代盐制的基础上,以官督商销为主要特征的,以通过官商结合来控制垄断运销为中心环节的一种设官分职、签商认引、划界行销的管理体制。清代食盐运销存在多种形式,“惟官督商销行之广且久”<sup>②</sup>。大要说,清末盐法败坏,盐务紊乱的种种弊端,皆与之关系莫大。下面主要从引岸的划分、盐引的颁发、官府与盐商的关系三个方面来窥察官督商销制度。

清末盐销区划与官盐岁销统计表

盐产区	盐销区	盐年销量(担)
奉天	奉天、吉林、黑龙江	3,840,000
长芦	直隶、河南	3,974,982
两淮	江苏、安徽、江西、湖北、湖南、河南	4,896,888
两浙	浙江、江苏、安徽、江西	1,700,620
两广	广东、广西、福建、江西、湖南、云南、贵州	1,954,821
福建	福建、浙江	772,000
四川	四川、湖南、湖北、贵州、云南、甘肃、西藏	5,508,600
云南	云南	512,300
河东	山西、陕西、河南	1,589,400
陕甘	陕西、甘肃	22,581

资料来源:1. 销区系根据《清史稿》卷一二三《食货四》。2. 盐年销量系1910年官盐岁销额,引自《张謇改革全国盐政计划书》,载《盐政杂志》1912年第1期。另,当年蒙古岁销盐400,000担未列在表内。

清代食盐专卖的重要特点就是沿用行盐引岸制。它主要按行政区划,以产盐所在省为主兼及相邻省区来规定食盐销区。各大盐区设场若干、销量多少、销往何处均有定章。如需变动,地方主管盐务的部门在报请中央批准后方可实行。《清史稿·盐法志》载有200余年间场置、引额、销岸变动大概,这里不拟备录,仅将清末各盐场销盐区划、行盐数量列表如上:

① 《经济史中的结构与变迁》,“中译本序”,上海三联书店1994年版。

②王守基:《广东盐法议略》,见《皇朝政典类纂》卷七一。

销区的划分,最初也曾试图遵循产与销距离较近、运输方便等原则,但由于中国地域广袤,各区自然地理和社会经济状况十分复杂,单纯以中央立法的形式来硬性规定,本已蕴含了不合理的因素。如上表所示,淮盐销区中,除河南、江苏、安徽离产地稍近外,其余江西、湖北、湖南等省的绝大部分地区离淮甚远。又如,由于各地人口的自然增长率和人口流动的具体情况不同,以及经济发展的不平衡,都可能影响到该地区食盐的需求与供给。针对这类问题,清政府根据地方呈请,对场置、引额、销岸的规定多有所调整,但仍无法适应新的变化了的情况,更难符合商品市场自由供销的经济原则。特别是19世纪末,随着轮运的兴起和铁路的建设,运输工具和运道发生了急剧的变化,更突现出旧的引岸规则的众多弊害。僵化的引额分配和销岸划分所衍生的种种弊病,由于政府和盐商的共同作用而日趋恶化,地方盐吏与专商沆瀣一气,为保存既得利益,在所辖区域食盐供销失衡,甚至发生盐荒的情况下,亦不肯改变旧章。而中央政府也是尽量遵循成例,避免矛盾,以不减少盐税收入为标准,即或地方民众和官吏上书要求改变某地食盐供销渠道,往往亦难获批准。官商共同维系着一种低效率的引岸制度。

其次,盐引是盐商的凭证。“官商运盐,领引为先,盐无引而出场或有引而数不合,法必随之①”。运商一般由在政府注册的殷实的商人担任,持有由户部印发的引票,他们在向政府包缴相应的固定税额之后,持单到指定盐场,按规定期限向场商购盐,经批验所核定后起运,所经关津,照例盘查,引盐相符始放行。到岸后乃许趸售给当地商贩,或自设子店零售。起初,按盐法规定,引票不准私下转租买卖,其本身并无价值,仅为官商之间的一种交易凭据;有引未运完、税未交足或无力办运者,其所持盐引应予革退,“提窝改签”,另召富有的商人顶替(清末一般称之为“包商”)。自乾隆以后,引商屡屡向清廷报效大量金钱,以巩固其垄断

地位，并借以获取大量的垄断利润，引票遂逐渐演化成为一种有价证券，可以抵押转让，其性质较前已迥然不同。或一商认领数岸，或数商认领一岸，专岸专利，不容他人染指。很多运商并不直接经营，而是将引权租给他人办理，于是占岸者曰“业商”或“窝商”，租引者曰“租商”，代租商办运者曰“代商”。业商可借窝本之说，专引岸之利，子孙相传，成为世业，得“以一纸虚根，先正课而坐享厚利”②。

再次，不论是盐引的颁发，还是盐销区的划分，最终都要涉及到官府与盐商双方。盐商(主要是运商)是官督商销制的主体，同时又处在政府严格监督管理和保护之下。如盐的销量仍岁有定额，场价岸价例由官定，禁私、缉私章法仍严，等等。为便于纳税，政府认可那些资金雄厚、认引运盐多的商人才能“请引”承办盐务，称之为“总商”或“甲商”、“纲商”，而引少的“散商”则须隶属于总商之下，由总商组织并监督散商完成食盐运销、课帑完纳和官府分派的任务，“俾免竞争而易稽考”③。即使是盐的零售也各有专商，人数不等，各商分割市场，享有世袭的贩卖特权。政府还在食盐的产区和销区设立种种机构，驻有缉私官兵，并允许总商“设立巡船，召募巡丁”，协同查缉私盐来维护这种不合理的体制，保障盐商的特权。

另一方面，为适应官督商销的特点与需要，盐商组织在政府的扶持下，在盐务管理中扮演了重要的角色。清代各盐区盐商组织称谓不一，如山东的“商司”、河东的“商厅”、两广的“盐商总局”、两淮的“盐商公所”等皆是名著一时的盐商组织。各盐商组织的主事人，主要有前述的“总商”，在两淮、两广；尚有两浙的“甲商”，山东的“纲头”、“纲首”，河东的“纲总”等等，一般由资力雄厚的大盐商担任，有的甚至“身不行盐”，完全脱离运销领域，成为专职的管理者。各地盐商组织的职能略同，大致是组织盐商完成领引运销、纳课杜私、捐输报效以及官府分派的杂务。两淮盐商公所在清顺治年间就已存在，其组织严密、管理有方，当时颇具影响。但是，这种制度下的官商关系是主从分明的：清政府一手对商人特别是大商人进行笼络、扶持、保护，注意发挥盐商组织对盐务管理的作用，一手又严格控制和限制，用行政的、法律的手段干预盐业的产、运、销整个过程，甚至不惜用强制性的超经济手段对盐商压制和盘剥。官府和商人之间，既有相互利用、依赖的一面，又有相互冲突、制约的一面。

---

①周庆云：《盐法通志》卷四三，《引目一》。

②陶澍：《会同钦差拟定盐务章程折子》，见《陶文毅公全集》卷一二。

③光绪《两淮盐法志》卷一〇三，《征榷门·窝价》。

综上所述，不难看出“官督商销”的专卖制度安排，实质上就是政府与商人之间的一桩产权交易。在这里，政府的财政目标和盐商的垄断性盐利是突出而鲜明的。政府退出食盐的生产、运输和销售环节，将食盐这种极为有利可图的特殊消费品的经营权即引权赋予商人，并通过严格监管和优待政策如“加价”、“加耗”等办法，来确保盐商的权利和义务，从而保证国家的财政收入；而作为交换，盐商依法成为纳税主体，并凭借政府授予的独占地位，通过高额利润的获取以及通过走私的非法途径牟取暴利，积累资本，从而成为清代最富足的商人(其中主要是运商)，同时通过“报效”、“捐款”进一步巩固垄断权利。清末盐商集团的垄断性在很大程度上削弱了它追求制度创新的动力，因而难以担当起改革盐制的重任。

应当指出，国家的基本功能是提供法律的秩序，并保护产权以换取税收。根据新制度经济学的分析，国家在使用强制力时有很大的规模经济。作为垄断者，清政府可以比盐商组织以低得多的费用提供官督商销制度性服务。作为制度的供给主体，清政府在官督商销制的实

施及其组织成本方面也有优势。无庸讳言，这种制度安排，在当时的社会经济条件下，对适应盐业经济的发展和增强国家财政实力是有其必要和合理的一面的。然而，官督商销制仍然是与自由贸易的市场原则根本相抵牾的。问题在于，这种制度安排的有效性受许多因素的制约<sup>①</sup>，朝廷既接受盐商之报效巨款，势不能再更换新商，盐官亦因利用专商便于筹集公款和勒索私利，乃任由商人持盐引为护符，世袭专业。行之既久，专商引岸益臻强化、僵化，“盐商擅其利，盐官食其弊，数百年来莫之能革”，导致盐业经济的衰退和国家财政收入的减少，终究成为盐业现代化进步的障碍。

### 三

从前面对食盐专卖制的历史变迁以及对清代官督商销制的分析，可见传统盐务管理体制是与中国传统的政治势力结构和所有制形态相一致的，其独特性在于它的历史悠久、它的持续性、它的官僚强权的渗透和它的财政本位的特征。

传统盐务运销体制的变迁，其底蕴无非是盐这种商品的所有权的支配和转移，政府对运销的干预，或表现为对盐资源及其派生财富占有权的完全垄断，如官专卖；或表现为通过产权交易，以特殊的条件出让引盐运销权与大商人，并有限制地允许商人资本进入生产领域，如官督商销。后者意味着经历了长期而曲折的斗争并付出沉重的代价之后，政府的管制才终于有所松动。然而，由于商人官僚化和官僚商人化的趋向及其后果，反而在一定程度上强化了引入市场机制的困难，反映了传统盐务管理体制对官方权力的高度依附。

这里笔者要强调的是，在我们看来，专卖体制，主要反映了官府与商人之间为敛财而展开的冲突与合作，以及国家政策与客观社会经济法则的背离或靠拢。清代政府退出直接统制的盐业产销领域而让与商人，既是双方利益调整的结果，也是其时社会经济发展之使然。官专卖演化为商专卖，显示了国家盐业管理体制调整的大势，是一个长时段的历史过程。虽然从 8 世纪中直至 20 世纪初，国家对盐业的财政目标未变，但自 17 世纪开始却已逐步退出这一生产领域了。在商专卖制度下，原来国家“徭役”的担负者演变成为具有一定自主权和相对自由身份的盐户或盐工，而且为了有成效地征收赋税，政府比过去更多地注意到私商对盐业利益的偏好，授予商人经营食盐运销的特许权，国家仅限于一种“家长式”的监督。

---

<sup>①</sup> 新制度经济学认为，由政府作为制度主要供给者的强制性制度变迁的有效性受制于多种因素，其中主要有：统治者的偏好和有限理性、意识形态刚性、官僚政治、集团利益冲突和社会科学知识的局限性、国家的生存危机等。国家经过努力可能降低一些不利因素对制度变迁的影响，但是并不能克服其他不利因素对制度变迁的约束。特别是“如果制度变迁会降低统治者可获得的效用或威胁到统治者的生存，那么国家可能仍然会维持某种无效率的均衡”。参见林毅夫《关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁与强制性变迁》，载《财产权利与制度变迁》，上海三联书店，上海人民出版社 1994 年 11 月版。

另一方面，说到底，专卖体制，又是由政府所强制供给的一种制度安排，由于盐税收入“动关国计”，所以政府在创设这种制度时，其财政性目标是十分明确的。因此，我们看到，“轻重论”即主张国家调制经济的理论在盐史多数时段上一直占据主导地位，自秦汉以来的

专卖制度安排，无论是前中期的官专卖，还是后期的商专卖，都带有国家管制的浓重色彩。这里，国家的过早介入无异是一柄双刃剑。较早地进入盐业领域的优势是，可以在短期内动员和集中大量的盐业经济资源，确保财政目标的实现。但这种优势的另一面却是其致命的劣势。国家社会很难保证统治者总是能够单方面主动地推行适宜的盐务政策，盐业经济的增长在很大程度上依赖于国家所采用政策的有效性，以及代理人阶层即具体执行政策的官僚集团的廉洁与办事效率。显然，这些条件对任何一个政府而言是近乎苛刻的。比如，决策者的有限理性将影响其开明程度与政策的有效性，而监控成本与信息成本的存在使得官僚体制的廉洁与效率难以保持。前者之弊端如前所述，后者则需要进一步分析，政府机关中的每一个官僚机构本身都可视为理性的个体，它的利益从来就没有与统治者完全吻合过。官僚自利行为往往导致一项设计成统治者偏好最大化的政策，却扭曲成使官僚机构本身受惠。统治者效用最大化以及建立有效制度安排的能力，取决于有多少个官僚机构把统治者的目标作为它们自己的目标。官僚机构谋求自身利益而非国家利益的最大化问题恶化了统治者的有限理性，并增加了统治国家的交易费用。如果一项制度所能带来的利润被官僚自利行为吞噬或滥用掉的话，那么该制度便陷入无效率状态之中。以清代专商引岸制而论，虽然食盐的产销主要由商人经营，立法之初，于疏导积引、充裕国课，尚能收效一时，然专商世袭、永占引岸之例遂开，形成官商分肥、豪商垄断的局面，伴随而来的流弊日深月重，商私愈甚，国课愈减，与建立专卖制度是欲抑豪商之投机兼并，损有余以益不足，确保国课充裕的初衷距离已远。而官府和大商人相互勾结的结果又强化了这种制度安排，以至于任何些微的改良都无一例外地遭到巨大的反抗而归于失败。因此，当规模庞大的官僚体系为了满足自身偏好而倾向追求某种低效乃至无效的资源配置方式时，由于缺乏相应的约束和制衡机制，就会导致盐业资源的巨大浪费和盐业经济发展的停滞乃至倒退。

进而言之，中国盐业史上，历代盐法密若网罗，其中不乏可圈可点之例，然皆收一时之效，如昙花一现，旋即发生变异、扭曲，最终复归旧制。细作检讨，其中的意味令人深思<sup>①</sup>。笔者以为，原因约可归结为三。历朝历代盐法的因袭性极为强烈，所谓“汉承秦制”、“清袭明制”云云，即是指此。注重传统、强调沿袭，致使盐法盐制在很大程度上只是旧有的历史模式的一种翻版，在有所增删的前提下，几乎继承了旧制的所有弊端和隐患，此其一；其二，一旦某种制度安排确定下来，就开始程式化、固定化乃至僵化，具有极强的刚性。根据“路径依赖”理论<sup>②</sup>，制度演进中存在着一种自我强化的机制。这种机制使制度的演进一旦走上某一路径，就会在以后的发展中得到自我强化。沿着既定的路径，经济制度的变迁可能进入良性循环轨道，迅速优化，也可能顺着原有的弊窦丛生的路径往下滑，要摆脱这种状况就十分困难。这种情形，正如诺斯所说：“政府的政策有时(实际上经常)会有意想不到的结果。

---

<sup>①</sup>这里以清代道光年间两江总督陶澍的废“纲法”而改行“票盐”为例，略作制度分析。陶澍废引改票的制度背景，是因纲法行之既久渐生弊端所致。盐引滞销、课额积压、盐商困乏，产生了制度变迁的巨大需要，迫使政府采纳官员的意见，首先在淮北实行废引改票的制度创新。票法主张废除纲法之专商，而保留引岸，实行“招贩行票，在局纳课，买盐领票，直运赴岸”的方法，结果，“较商运简捷，不论资本多寡，皆可量力运行，去来自便。”(陶澍：《会同钦差覆奏体察淮北票盐情形折子》，见《陶文毅公全集》卷一四)这是一种政府供给主导型的制度变迁，政府创新过程中，起到了策划和推动的作用，取得了相当的经济绩效，最显著的标志就是票盐的畅销和清廷课额的增加。然而这一制度的安排尽管是由政府供给，它却与清政府的依赖大商人的传统相悖，与大盐商资本集团的利益相悖，这无疑增加了实行和推广票法——新制度安排的成本和难度，以致终道光一朝，废引改票只推行于淮南和长芦盐区的部分引地。随着时势的变化，票法已非往日之貌，特别是同治以来的“捐输票本”制度又造成了票商的垄断，“虽名为票盐，实与引商无异。一经认定，世世得擅其利”(《清盐法志》卷一五六《两淮·杂记门》)。结果票盐法又走上专商引岸的老路，复归于旧的制度安

排，旧的弊端亦随之复生。制度变迁在付出了巨额成本之后，其结果只不过是原有制度机构的简单复制。

②路径依赖一词最早是由 W. Brian Arthur 提出来的，用于表达技术演变过程中的自我增强机制。即一旦选择了某种技术发展和演进的道路，后来就很可能沿着这条道路走下去，而不容易再跳转到另一条道路上去。North, Douglass C 将这一概念推广到制度变迁的过程中，他指出，制度变迁存在自我强化的机制。这种机制使制度变迁一旦走上某一路径，它的既定方向会在今后的发展中得到自我强化。诺思的路径依赖理论意味着历史是重要的。

这样，制度常常是那些诱致生产率增长的部分和那些抑制生产率的部分的混合。制度变迁差不多同时为这两类活动创造了机会。”①考诸盐史，盐法盐制几乎无一例外地遵循后一种规律；第三，无论是历史沿袭或是路径依赖，其深层因素实际上是利益驱使在起作用。一种制度安排形成以后，总会产生一批该制度下的既得利益者和既得利益集团，这一集团会反对彻底偏离该制度的变迁，它们对现有制度有着强烈的需要。比如引岸制度的弊端，清廷未尝不知，不作彻底改动，实由于担心变动过大导致引岸崩溃，国家财政收入无有着落②，而专商固守窝本，反对改革，也是因巨额的垄断盐利所致。结果官商共同维系一种低效乃至无效的制度安排而不愿变革，即使有所变化，亦不过是对旧有制度的修修补补，进而导致国家走入过时制度与落后经济相互依仗的恶性循环。

此外，笔者认为，从中外盐业史的比较研究的角度，审视中国传统盐务管理体制，我们或可得到一些新的认识。外国学者的研究表明，如果采用欧洲盐业史的分类法来对中国盐业史加以研究的话，那么欧洲盐业史上的三个阶段即 9~12 世纪的“领地、寺院阶段”，12 世纪以后的“财政、政治阶段”和从 13 世纪起的“经济阶段”中，中国只有“财政、政治阶段”。这个阶段，盐业由于国家垄断或专卖而成为财政收入的对象。尽管存在各种发展变化，但“财政、政治阶段”的特点始终是国家财政收入的强烈要求及盐业行政结构的稳定，制定各项政策或制度的着眼点并不在于人民的福利，而是为了有利于国家的财政收益。食盐虽然在中国的沿海贸易中起过一定的作用，但它在中国的国际贸易中没有能成为有价值的商品。由于盐税收入历来是封建政府的重要财源，盐业便成为政府大力管制的重要部门。政府一向禁止盐的进出口贸易，1887 年以后，在我国与英、法、美、日等国续订的各项通商条约中，虽然取消了对食盐出口的限制，但清政府实际上仍然竭力维护这一政策③。即使 1895 年后，外国取得了在中国投资建厂的权利，但制盐业始终不容外国资本进入。反观欧洲在“经济阶段”，食盐成为了海洋贸易的至关重要的商品，食盐市场是推动贸易急流的动力，对食盐贸易的统制原是伴随着海洋权力的获得而来的。“正当欧洲在国与国之间的食盐贸易竞争与权力的争夺对食盐的生产与销售产生巨大影响之时，中国却急于划定食盐的销售区域，于是，各生产中心之间的竞争减弱了，竞争只在官盐与私盐的销售之间进行着。”④

在政府与商人的关系上，欧洲的那些实力雄厚的商人集团之所以接受食盐的垄断，是因为他们是国家君主借贷的债主，接受垄断可使利息的支付和国家债务的偿还得到保证。这就在商人与国家之间形成一种既具动力性的又是相当棘手的关系，有可能约束统治者的肆意敛财，从而促进近代食盐工业的增长。与欧洲的重大区别是，中国政府无需向商人借款，商人自会无偿地支付予政府，其目的是为了赢得皇帝的恩惠。在西方，商业资本是瓦解传统经济的力量，而在中国，政府通过实行引岸制度，招徕商人为其服务，使传统社会的异己力量变为利用的力量。

由此可见，强烈的财政本位目标是建立中国传统盐务管理体制的需要；而政府控驭下的商专卖制度的安排，也是完完全全地服从这一目标要求的。诺斯指出：“历史表明，人们过去作出的选择决定了其现在可能的选择。”⑤又说“‘有效率’的产权在历史中并不常见”⑥。以上对中国传统盐务管理体制所作的制度分析，似可看作是对诺斯之言的生动注释。



---

①诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，上海三联书店 1994 年版，第 11 页。

②陈峰曾引述乾隆五十六年(1791 年)的一次“上谕”，借以说明行盐疆界变更之难和影响帝王决策的因素，可供参考。见《清代盐政与盐税》，中州古籍出版社 1988 年版，第 72~73 页。

③典型的例子如光绪末年日本缺盐，而我国青岛附近的盐田积盐达数千万担。胶海关税司提出青盐输日的报告，指出即使不正式开禁，私运出口早已存在，很难禁止，但清政府以向章不宜违背为理由，遂不果行。本来以合理的价格出口盐斤，既可平衡国际收支，增加国家关税收入，也有益于商人和盐民，刺激山东盐业生产的发展。由于清政府顾虑此禁一开，会导致整个引岸制度的瓦解而维持旧章。

④前揭傅汉思：《中西盐业史比较研究》。

⑤诺斯：《中译本序》，见《经济史中的结构与变迁》，上海三联书店、上海人民出版社 1994 年版。

⑥前揭诺斯：《经济史中的结构与变迁》第 6 页。

传统盐务管理体制是由彼此间具有特殊联系的一系列复杂的制度、一整套完备的官僚结构所构成的。在这个体制中，国家或政府是制度供给主体，并通过界定产权和强权控制等等方式来强化管理体制，以实现统治者的效用最大化——最大限度地获取盐利。官僚集团是制度的具体执行者，其素质、能力、水平关系到制度的有效率或无效率<sup>①</sup>。官僚与商人结合，官商共分盐利的现象，在清代尤其突出，这种现象反映了制度安排本身存在的缺陷为官商所利用，另一方面，既得利益的官商又会千方百计维护和强化既有制度安排，而缺乏革新的动力。而国家或政府因信息成本和监督成本过高，难以形成对官僚机构的有效制约。种种因素交织在一起，从而导致一种与国家财政目标相悖的低效率或无效率的管理体制的存在，这是历史的常态而非偶然。

在重新评价中国传统盐务管理体制时，我的基本观点是，迟至 18 世纪盐务管理体制未能实现现代化转型的基本原因是中国传统经济中市场发育受到了传统社会、经济、政治结构的制约。18 世纪的欧洲早已走出中世纪，市场与市场力量迅速成长，最终扩展到包括盐业的整个社会经济领域，成为占统治地位的资源配置方式与力量。而同时期的中国，市场力量虽然一度在社会经济资源配置中发挥重要作用，但商品经济和市场因素的发展，远未能冲破自然经济的藩篱。其所以如此，主要是由于，中国传统社会特定的政治经济结构具有强大的约束和扭曲市场及其力量成长的力量。这种明显的历史反差及其背后隐藏的悖论，是我们在考量近代中国盐业管理体制未能冲破传统模式的原因时应加以深入检讨的。

作者简介：刘经华(1949—)，男，厦门大学经济系教授，历史学博士。

---

①诺斯指出，使用“有效率”和“无效率”两个词是为了比较两种约束机制的含义：其中一个是指参与者的最大化行为将导致产出的增加；另一个是指它不能导致产出的增加。见前揭《经济史中的结构与变迁》第 12 页。

Thinking of Official Marketing of the Qing Dynasty from Nuosi's Theory

——A Discussion on the Characteristic of Chinese Traditional Salt Administration

Liu Jinhua

## Abstract

Late to 18th Century, the basic reason felling through modernization transformation in salt administration system was marketing development being restricted by the structure of traditional society, economy and politics in Chinese traditional economy. The " Official Superintend and Merchant Selling" of common salt centrally embodied basic characteristic of management system of traditional salt administration. The view from angle of systematic analysis, " Nuosi' s Theory" provided a kind of explanation to why traditional salt administration system of our country was immersed in non - efficiency for long time.

载《盐业史研究》2006年第1期