

# 近代盐务就场征税制改革与官商博弈<sup>\*</sup>

李 晓 龙

〔摘要〕近代以来,通过改行就场征税进而推行自由贸易的盐务改革,因其旨在破除专商引岸,常常被认为是盐务近代化的重要内容。但从晚清就场征税被提出,到新盐商张謇为拓展盐业销路、抗争传统盐法束缚而逐步推向全国的盐务就场征税改革,再到丁恩引入印度经验,试图废除专商,推行就场征税、自由贸易改革,都反映了商人的利益需求如何作用于政府、官员而影响盐务改革的走向。南京国民政府《新盐法》的通过,可谓是就场征税实现了国家立法,但伴随着中央与地方、政府与商人之间不断的利益博弈和共谋,最终将就场征税限定在立法层面。不同时期,政府本着盐务改制以挽救财政,却不断因官商利益的结合或冲突等制约因素使改制偏离轨道。在官商博弈过程中,终因国家政权尚未高度统一而使实际掌握盐业经济的旧盐商暂居上风。

〔关键词〕 央地财政;官商博弈;盐税;就场征税;晚清民国

〔中图分类号〕 K25 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 0583-0214(2020)12-0041-12

盐是国家的重要物质资源,关系着国计民生。盐税在国家财政的地位仅次于田赋,晚清以降,更逐渐成为唯一掌握在国人手中的主要税源<sup>①</sup>。而且相较于粮食、土地等资源的控制方式仍然难脱宋代以来国家体系的桎梏,食盐领域的变革显得尤其活跃,故也成为学界探讨商业资本、国债、间接税等新经济要素的焦点。目前学界总结晚清民国财政转型的趋势和特点,并强调了工商税在近代财政收入中的重要性,与此同时地方性财政体制的形成和发展也改变着中央与地方的财政关系<sup>②</sup>。在这一逻辑下,对于近代盐税就更需要结合社会层面的变化进行理解。要了解这个变化,可能需要跳出以往对近代盐务研究的时段割裂。学者曾试图从整体上理解盐务管理从传统向近代的转变情况,并通过若干制度变化的考察,总结盐务的近(现)代化问题<sup>③</sup>。在具体研究中,一方面通过某一改革进一步回应盐务近代化进程<sup>④</sup>,一方面关注改革运作中的具体内容或内部政治斗争过程<sup>⑤</sup>,或结合当时政府自身的考虑探讨制度改革失败的原因<sup>⑥</sup>。相关研究为我们提供了理解近代财政变迁的重要框架。

\* 基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金(19wkzd08)。

① 岩井茂树著,付勇译:《中国近代财政史研究》,北京:社会科学文献出版社2011年版,第376页。

② 陈锋:《清代财政管理体制的沿袭与创新》,《人文论丛》2017年第2期,第290~304页;倪玉平:《试论清代财政体系的近代转型》,《中国经济史研究》2018年第4期,第29~40页。

③ 参见阿德谢德:《中国盐务管理的近代化 1900—1920》(S. A. M. Adshead, *the Modernization of the Chinese Salt Administration, 1900—1920*),波士顿:哈佛大学出版社1970年版;刘佛丁:《论中国盐务管理的近代化》,《南开经济研究》1991年第4期,第44~51页;刘洪升:《民国初期的盐政改革对盐务现代化的影响》,《河北学刊》1996年第5期,第107~110页;刘经华:《中国早期盐务现代化——民国初期盐务改革研究》,北京:中国科学技术出版社2002年版。

④ 参见王仲:《袁世凯统治时期的盐务和“盐务改革”》,《近代史研究》1987年第4期,第95~121页;陈争平:《民初盐务改革及洋会办丁恩》,《盐业史研究》1989年第2期,第41~53页;刘经华:《论洋会办丁恩在民国初期的盐务改革》,《厦门大学学报》1997年第1期,第105~110页。

⑤ 参见李涵等:《缪秋杰与民国盐务》,北京:中国科学技术出版社1990年版;刘常山:《清代后期至民国初年盐务的改革(1830—1918)》,台北:文史哲出版社2006年版;倪玉平:《博弈与均衡:清代两淮盐政改革》,福州:福建人民出版社2006年版。

⑥ 王果:《略论四川军阀对“新盐法”的抵制》,《盐业史研究》1988年第3期,第55~58页;鲁西奇:《民国时期盐务机构的演变》,《盐业史研究》1991年第1期,第32~39、47页;张立杰:《探析南京国民政府未能实施新盐法的原因》,《盐业史研究》2007年第3期,第10~20页;陈仰轩:《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》,上海:上海三联书店2017年版。

但近代盐务的复杂性也容易让学者专于考证一朝或一时的制度、政策而缺乏长时段的认识,或虽有长时段的考察,但常常陷入盐务近代化论断中,较少深入制度运作的考察。黄国信的近作给我们呈现了基于传统文化体系的人际关系网络如何与国家制度结构的互动过程,从而形成长期的私盐贸易的市场秩序<sup>①</sup>。但他尚未将讨论的范围移入变化多端的近代盐务,而且所论述的这种“制度的非正式运作”机制更多存在经济层面。在诸多讨论近代盐政、盐务的研究中,不可回避的一个重要变化是就场征税制改革,它的目的在于破除明清以来的专商引岸制度,试图动摇明清专卖制度的根本,也因此牵连甚广。大多数研究都自然而然地将这一反对传统专商垄断的新政策视为近代化的重要标志,但若将眼光放长远便可发现,这一政策在近代经历了多次波折,并且最终并未落实。那么,这项“近代化”的盐务管理方式,为何会反复被提出、采用而最终却未能修成正果?是哪些因素影响着就场征税制在近代的推行?考察就场征税制从制度提倡到实施、夭折,有助于我们从长时段观察近代财政转型的具体运作形态,相信这也将有助于我们更加深入理解近代财政与经济的转型机制。本文即试图从制度改革的尝试和试验过程入手,紧抓官商关系这一最能体现税收与市场中人的能动性要素,分析说明近代国家转型中的财政变迁与官商关系的互动机制,以提供理解近代财政转型的视角。

### 一 新盐商利益诉求与张謇盐务改革主张的变化

虽然历史上“就场征税”的名称不一,但自盐业专卖以来,盐务改革一直时有提及,以明末李雯提出的“就场定额,一税之后,不问其所之”<sup>②</sup>最受关注。清代嘉道以后,盐务逐渐陷入危机,盐税历年积欠<sup>③</sup>。至道光朝,随着官盐的滞销,盐商疲乏,尤其是盐税主要来源的两淮地区,政府的税入减少极为严重。为此,道光十年(1830年)、十一年之间,陆续有朝廷官员如御史王赠芳等,建议采用“就场征税”的办法<sup>④</sup>。这些提议的理念基本相同,即“若由场以起课,则出于场者皆官盐,无地不可行,即无地不可市”<sup>⑤</sup>。但当政官员对“就场征税”的提议并不敢轻易冒险。时任两江总督兼管两淮盐务的陶澍就选择沿用盐政的传统做法,继续和拥有世袭引岸权的盐商合作。他提出了“分地销盐,课归商办”的改革举措<sup>⑥</sup>,继而又在商力不足的淮北推行“票法”改革,即无论何人,只要向各州县照章纳税,领有票照,就可以运盐贩卖<sup>⑦</sup>。晚清首次提议就场征税的主要是不参与实际盐务的御史言官,他们多少存在一种财政理想化,而没有了解官商关系对地方盐政运作的深层影响,所以最终并没有得到地方盐官的支持。之后虽偶有官员再次提议,但始终未得实际落实。究其原因,正如孙宝瑄指出的,就场征税之受阻,“阻斯议者,皆瞽惑于素食盐利之官僚吏卒。盖若辈倚是为生,一旦变法,将为涸辙之鲋矣”<sup>⑧</sup>。在注重运销的清朝盐法中,政府极力培育商人,官商在长期应对赋税和地方事务中形成了戚戚相关的利益集团,这种关系很难轻易被打破。

与上述提议是从朝廷命令出发不同,光绪末就场征税的再次提出,与新盐商张謇密切相关。张謇更多的是从新兴盐商的切身利益以及时局和地方盐业实际情况出发。张謇在提出改革诉求之前主要是在盐场经营盐业。光绪二十七年(1901年),张謇等在两淮的吕四场创办了通海垦牧公司。随后又于光绪二十九年与人合伙,在吕四场创办同仁泰盐业公司。新创办的同仁泰并没有得到两淮运司的支持,反而处处受制。姚光曾写《论盐政之罪恶》,似有替张謇鸣不平之意,他说:“下以垄断出产,上以包纳赋税,政府因利乘便,听其专卖,盐商之名,因是而起,浸假而官商狼狈为奸。”<sup>⑨</sup>

① 黄国信:《市场如何形成:从清代食盐走私的经验事实出发》,北京:北京师范大学出版社2018年版。

② 金武祥:《粟香随笔》卷七,续修四库全书第1183册,上海:上海古籍出版社2002年版,第348页。

③ 汪宗贻:《清嘉道时期两淮官盐的壅滞》,《盐业史研究》2002年第4期,第3~10页。

④ 参见《清宣宗实录》卷一六五,道光十年二月丙子,北京:中华书局1986年版,第558页;《清宣宗实录》卷一九六,道光十一年九月壬子,第1100~1101页;《清宣宗实录》卷二〇〇,道光十一年十一月戊午,第1147页。

⑤ 郑祖琛:《更盐法》,《皇朝经世文编》卷四九,近代中国史料丛刊第731册,台北:文海出版社1966年版,第1741页。

⑥ 陶澍:《覆奏条陈盐务请仍守成法折子》,《陶澍全集》第2册,长沙:岳麓书社2010年版,第482页。

⑦ 《淮北票盐志略》卷四,《魏源全集》第20册,长沙:岳麓书社2004年版,第74页。

⑧ 孙宝瑄:《忘山庐日记》(上),光绪二十七年一月二十五日,上海:上海人民出版社2015年版,第303页。

⑨ 姚光:《论盐政之罪恶》,《姚光全集》,北京:社会科学文献出版社2007年版,第18页。

办盐需要草荡作为燃料,同仁泰所在的吕四场,按照当时场例,草荡定价仍遵同治年间的标准,每石 204 文,但市面价格已达每石 300—700 文。草荡定价是官方核算盐场食盐出场价的重要依据之一,低廉的草价导致吕四场“困难独中于场商,而运商独享三分至五分之利”。在专商引岸制度下,运商独享盐专卖的权利,而盐场生产商则备受剥削。吕四场场商等“迭请于运司,又迭陈盐院行司,议加牌价(销售价),以递加草价、桶价(生产价)”,但运司“始谓运商中有权要人,继谓众运商不愿”,拒绝了吕四场的请求。不仅如此,运司还设法限制吕四场的草料来源。当时南通掘港草场草产量较大,其他盐场均可到该处购草,唯独吕四场被严禁。所以在同仁泰经营之初,虽“可得浓卤而多,然需本重,出盐虽良,而销路多阻”。而且,同仁泰出盐后,销路也遇到难题。张謇愤慨称:“至仅求一销路,求一不亏本且不可得,千方百计以阻之,若有深仇大恨于吕四一场,非破坏之不可者!”<sup>①</sup>

张謇开始设法与当地运司、盐院沟通,希望在专卖制下,以商改盐价的方式来改善同仁泰的销路问题,但“运司则一切束缚之,欲以低价压买贵盐,使新盐夷于旧例”<sup>②</sup>。张謇逐渐认识到“运司者,其势力可以制商之命,而破商之产者也”<sup>③</sup>,运司所为“乃专制官毒害人民之手段也”<sup>④</sup>。作为新进入盐行业的商人,张謇结合自身经历,意识到传统专商引岸所导致的官商合谋是新盐商发展的重要阻力。

张謇认为盐务的根本弊端在于政府通过专商进行垄断。光绪三十年,张謇在给朝廷的上疏中,就已明确提出了“求变通盐法之计……惟有设厂煎盐、就场征税可行”<sup>⑤</sup>。此提议引发了旧商的一致反对,据称“各省引商大起恐慌,犍金入都,向户部运动”,使其提议搁浅<sup>⑥</sup>。之后几年,就吕四等场情况,张謇又陆续写了《变通通九场盐法议略》等篇,提出“设厂制盐辅就场征税”来变通旧盐法<sup>⑦</sup>，“舍就场抽税外无善法”<sup>⑧</sup>。为了促成改革,张謇还利用其状元的身份地位和交际网络,四处游说朝廷重臣。如光绪三十一年,张謇在给两江总督兼南洋大臣周馥的信函中称:“謇于此事讨论有年,始主晦庵、亭林就场征税之说,继营纱厂,则悟设厂聚煎之理,私以为兼此二义,而晦庵、亭林之说乃更立于不败。”<sup>⑨</sup>在游说的同时,张謇还另辟蹊径以提高新盐的国际影响力。他将同仁泰新法制出的盐送到“意(大利)国赛会”,结果“各国评议称为色味俱佳,得最优等奖牌”<sup>⑩</sup>。

光绪三十三年四月,岑春煊向朝廷奏称“盐务可筹巨款,拟派员出洋调查就场征税之法”。随后,度支部选派员外郎唐瑞桐、郎中范绍森等,前往印度调查盐务就场征税办法。岑春煊提议就场征税可能也与张謇密不可分。在此前一年的立宪运动中,岑春煊为了拉拢立宪人士,曾亲自写信给张謇,与之交好,支持张謇等人在上海组织预备立宪公会。但出国考察的唐瑞桐等人随后回禀称:“印度盐务就场收税,一税之后,任其所之,诚为良法。而考其本末,则与现在中国盐务情形不同,实有碍难仿行者”<sup>⑪</sup>。事情并未就此结束。宣统元年(1909年),御史陈善同奏称的“盐务现经归部直接管理”拟改革六个办法中,“就场收税”俨然在列<sup>⑫</sup>。同时,张謇在扬州发起并建立通泰各场盐商会,目的在“鄙人奔走呼号,诸君接起直追,始得达加价之目的”<sup>⑬</sup>。宣统二年,时任江苏咨议局议长的张謇建议资政院“通改各省盐法”,他对比了各国盐法,“泰西英比及瑞皆不税,美俄苏丹那秘惟收入口一税,税重者仅一意大利,约略考之,尚轻于我国甚远”,由此提出变盐法大纲七条:“曰设厂聚制,就场征税;曰合场运之力以设厂,分场运之界以任税;曰去官价,革丁籍,破引地;曰减课之额以增收之数;曰度支部平均盐

①④ 张謇:《盐业整顿改良被扼记》(1908),《张謇全集》第6册,上海:上海辞书出版社2012年版,第341~343、343页。

② 张謇:《同仁泰盐业公司丁未年说略》(1907),《张謇全集》第5册,第649页。

③ 张謇:《致吕四同仁泰盐业公司各股东公启》(1907),张孝若编:《张季子九录》(三),民国丛书第三编第96册,上海:上海书店出版社1991年版,第186页。

⑤ 张謇:《代某给谏条陈理财疏》(1904),《张謇全集》第1册,第62页。

⑥ 韬园:《盐务革命史》,南京:京华印书馆1929年版,第5页。

⑦ 张謇:《变通通九场盐法议略》(1904),《张謇全集》第4册,第78页。

⑧ 张謇:《卫国恤民化泉弭盗均宜变盐法议》,张孝若编:《张季子九录》(二),民国丛书第三编第95册,第450页。

⑨ 张謇:《致周馥函》(1905),《张謇全集》第2册,第157页。

⑩ 张謇:《致两淮运司函》(1906),《张謇全集》第2册,第197页。

⑪ 《度支部调查印度盐务就场收税中国碍难仿行折》,《东方杂志》1908年第3期,第21~23页。

⑫ 《宣统政纪》卷28,近代中国史料丛刊三编第179册,台北:文海出版社1989年版,第505~506页。

⑬ 张謇:《敬告通泰场商同胞意见书》(1910),《张謇全集》第4册,第179页。

课之高下,统计收入之盈虚;曰改散驻缉私为盐场警察;曰裁监督无实之司道,留稽征切近之盐官。”<sup>①</sup>张謇提出了盐政改革的核心是摈弃专商,破除引岸,实行就场征税和自由贸易。

这一草案得到了当时正急于实现财政改革尤其是将盐务改归中央管理的度支部尚书载泽的重视。在载泽的主持下,度支部颁布《盐务改革办法》,其中重要一条即剔除纲商把持之弊,变新章,就场将盐税征足,以便商民自由载运<sup>②</sup>。载泽主张“调查各省盐滩灶户,每滩每年出盐若干,售价若干,盐商获利若干”,后拟“裁撤各省盐商,实行就场征税之制”。载泽青睐就场征税,缘于张謇的提议案中说明了“此策入手,国家每岁可陡增二千余万两巨款”<sup>③</sup>。就场征税声称可以为国家争取到巨大利润,使得亟待改善财政的当政者为之一试。法政科举人、日本东京帝国大学法学得业士郭开文还为此专门撰文,分析各国盐法及中国历代盐法变迁,企图从“学理”上为就场征税提供支撑<sup>④</sup>。

但度支部的改革尚未展开,清王朝就灭亡了。清帝退位,民国肇建,“盐务革新,适逢时会”,主张废除盐业专商引岸的呼声渐涨,目的也十分明确,即因“盐务为国家收入大宗”<sup>⑤</sup>。张謇被推选为两淮盐政总理。张謇利用此机会,开始将他的盐政理想付诸实践,并发表《改革全国盐法意见书》。意见书指出,发展盐务,“唯有设场聚制而就场征税”<sup>⑥</sup>。该意见书遭到了淮商的集体反抗,据说他们联合向南京临时政府发出《四岸盐商上临时政府电》。张謇的改革主张最终由于“各方面均有窒碍难行者,自设立盐政公所以来,并未有如何之效果”<sup>⑦</sup>。

1912年8月,袁世凯为筹集财政经费,欲以盐税抵借外债,“乃电促南通(即张謇)入京”,商讨改革全国盐务方案。张謇临行前,相约景学钤于上海,闭门讨论盐务改革方案。据说两人“约于夜间九时,闭门讨论,至三小时”,最终商定“以就场官专卖为过渡,十年后实行就场征税,自由贸易”,并将两人意见写就《改革全国盐政计划书》<sup>⑧</sup>。张、景会晤后,将一向主张的就场征税改成了就场官卖。据说是“因现时实行就场征税、自由贸易条件尚不具备,暂以实行就场官专卖为改革之过渡,俟今后场产整理,各制盐者由个人进为团体组织后,仍以就场征税、自由贸易为依归”<sup>⑨</sup>。

所谓“就场专卖”,即“废弃旧时场商之制,由国家于产盐场地特设官局,向制盐者收买,加入盐税,以售之于运商”。制度大纲主要包括民制、官收和商运三节。张謇特别指出:“今之定为商运者,系就吾国之现状、社会之习惯,出于不得已之例外。”计划书中的“商运”虽然依旧称为运商,但强调其不能是个人而需是公司<sup>⑩</sup>。相较于同仁泰草创之初,张謇极力主张废除专商垄断不同,该计划书强调国家对食盐的管理。比如在制盐上,强调商人“无向盐户直接收买之权”,盐场产业“一律收归国有”。在“商运”上,张謇除了强调个人不能充当运商之外,还强调新式运商“不得兼营场商”,要求盐场生产独立<sup>⑪</sup>。张謇还详细谋划了在淮浙盐区设立淮盐总公司、浙盐总公司等,“集合公司,建设盐场”,并将“煎盐、晒盐、运盐所需建设营运资本”发股认购<sup>⑫</sup>。此时的张謇已经身兼两淮盐政总理,名下掌管着盐业公司、盐垦公司,而且将即日赴京履新,极有可能参与全国的盐政改革,所以在改革主张上已与当初不同。新的盐政改革方案开始注意照顾旧盐商的意见。

张謇带着新拟的盐政计划书到北京会见袁世凯,得到袁氏的首肯。正当他开始满心期待地准备改革盐务时,却遭到与旧盐商利益相连的中央高官的阻挠。袁世凯的亲信、时任财政总长的周学熙就

① 《江苏咨议议议长张謇豫备资政院建议通改各省盐法草案》,《国风报》第1年第29号,1910年6月,第69~71页。

② 《盐务改革办法》,《南洋商报》1910年第1期,第76页。

③ 《泽公主持就场征税》,《江宁实业杂志》第5期,1910年11月,第108~109页。

④ 郭开文:《官盐专卖与就场征税得失论》,《财政观》第1年第1期,1910年2月15日,第1~14页。

⑤ 《盐务署官制草案理由》,中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑,财政(一),南京:江苏古籍出版社1991年版,第1361页。

⑥⑩ 张謇:《改革全国盐法意见书》(1912),《张謇全集》第4册,第203、204页。

⑦ 虞和平主编:《张謇——中国早期现代化的前驱》,长春:吉林文史出版社2004年版,第239页;《调查盐务》,上海《大同报》第15卷第21期,1911年9月,第36页。

⑧ 盐迷(景学钤):《四十年来盐务革命之总检讨》,《盐迷专刊》第1卷,1935年12月,第5页。

⑨ 王敦琴主编:《张謇研究精讲》,苏州:苏州大学出版社2013年版,第193页。

⑪⑫ 张謇:《改革全国盐政计划书》(1912),《张謇全集》第4册,第216、220、230~231、217、220页。

是其中一员。据说他“固两淮之巨商”，而“兼有滩户资格”，自然要为旧盐商“谋久远”<sup>①</sup>。而且他曾任长芦盐运使，与长芦盐商更是结缘很深，“手中有引票四十张”，所以对张謇的改革计划“阳示赞成，阴实反对”<sup>②</sup>。而且张謇的计划书全文很快就被泄露给淮商，紧接着淮商开始在上海组织报社刊登原文，逐段对其进行反驳<sup>③</sup>。周学熙继而组织人拟定一个盐政改革计划，“其内容大致均同，惟官收改为官收为原则、商收为例外，商运改为专商”。数语的更换而改革精神全变，实际主张继续保存专商引岸<sup>④</sup>。1913年，因国会被袁世凯等破坏，原列入国会首要议程的张謇盐政改革提案被搁浅。据称，“民国元年，改革之议提出临时参议院，其势本盛，中途之所以复归于静者，实赖当时有世代盐商之某君为财政总长，更于议员中求得同调，始将改革案打销”<sup>⑤</sup>。如此，张謇的盐政改革终因复杂的官商关系而未得实现。张謇初创实业时，是未能进入专卖体制内的、没有盐业专卖权的新兴盐商，在实业发展的需求和实际经营中处处受挫。为使新实业获得发展空间，他开始利用其社会地位和关系网络，将“就场征税”改革的思想酝酿成为重要的新政改革方向，并逐渐受到政府和要人的关注。但此过程也显示出，把控专卖权的旧商始终牵制着改革的命运。

## 二 官商合谋经略与民初丁恩“就场征税”改革的失败

如果说张謇的就场征税还只是来自少数新盐商的利益诉求，并因力量薄弱而未能走得更远的话，那么民初英国人丁恩(Richard Dane, 1854—1940)的改革，既有来自英法各国列强的保驾护航，也有大总统袁世凯等的有力支持，但是最终结果也仍不尽如人意。显然，就场征税改革在民国初年变得更加复杂。但也正是这种复杂，才又进一步暴露了就场征税改革在中国的艰难步履。

就场征税的再次提出，是由受聘北洋政府主持盐务的英国人丁恩借助袁世凯和外国力量推动的。丁恩的介入与袁世凯的善后大借款有关。前文提到的改革盐政提案被搁浅不久，袁世凯政府由于财源紧张，遂以盐税作为抵押，与英、法等五国银行团签订了“善后大借款”合同，举借外债以维持财政开支。借款合同的条件之一是用洋员襄助整顿改良“中国盐税征收办法”<sup>⑥</sup>。根据这一办法，张謇一派或是周学熙一派的盐政改革方案要得到中央认可并落实，均需经洋员“襄助”方可进行。

在借款合同谈判过程中，旧盐商代表、以财政总长身份参与的周学熙试图利用职务之便，为后续争取盐务改革利益设下伏笔。据说他暗地里在“六国借款草约中，将官制列入合同中，并以改良之权，授于外人”，主要目的在加入“引票由洋员签字”一语。周学熙等认为洋人为了维护作为抵押的盐税，必然不会改变现行盐法，即使中国政府最终通过张謇等的改革提案，而尚有借款条约可以为之保障，即“国际条约之效力更胜于宪法”<sup>⑦</sup>。《上海时报》评论认为：“周总长以一人之私，又杂以意气，遂倒行逆施若此。”周学熙在谈判中对外人的借款条件有“假词恫吓，借保全其所谓引岸”。也有说法认为，重整盐务官制“非出于外人之要求，财政部(周学熙)欲其如此，借以取消张謇氏之主张”<sup>⑧</sup>。甚至有传闻合同签订之日，周学熙有“改革派无论如何，在三十七年内，决无废引可能之豪语”<sup>⑨</sup>。周氏借助善后大借款合同谈判，利用外国人的力量，阻挠张謇等改革派废除专商引岸的进一步改革。但周学熙很快发现他们的如意算盘落空了。作为借款条件之一，在莫理循(G. E. Morrison, 1862—1920)推荐下，丁恩被袁世凯聘任为中国盐务顾问兼盐务稽核总所会办，来华协助进行盐务改革。不料丁恩竟不如周学熙等所愿，他长期在印度治理盐务，并有就场征税的改革经验。来到中国之后，他强烈主张仿照印度废除引制，实行自由贸易。丁恩指出，“奉天、长芦、山东、两淮等处所出之盐，居中国最大之一部分，

① 本白：《引票代价驳议》，《盐政杂志》第33期，1922年3月，“社论二”，第1页。

②④⑦⑨ 盐迷(景学铃)：《四十年来盐务革命之总检讨》，《盐迷专刊》第1卷，1935年12月，第5、5、6、6页。

③ 梅逸：《张季直改革盐政计划书后(续第二期)》，《谈盐丛报》第3期，1913年，“社论二”，第1~5页。

⑤ 《改革盐法案将延缓》，《四川盐务日报》，1931年4月3日，第3版。

⑥ 于能模等辑：《中外条约汇编》，上海：商务印书馆1935年版，第572页。按：借款草约由六国参与，签订时美国因故退出，故又称五国银行团。

⑧ 《1913年1月9日〈上海时报〉：周学熙误国》，南开大学经济研究所经济史研究室编：《中国近代盐务史资料选辑》第1卷，天津：南开大学出版社1985年版，第115~116页。

就场征税,最为相宜,余在印度经验,知此乃至善之法,不加盐价而能增收税款,且无害于民”<sup>①</sup>。丁恩的建议契合了当时袁世凯政府急需增加财政收入的需要,因而颇受中央重视。丁恩认为,中国传统的专商引岸制下,地方官商勾结、陋规严重,而且时常包庇、逃脱盐课税收,以致全国盐税额征收有限,“若欲收得大宗税款,自在产盐地方将场产切实管理方可”<sup>②</sup>。他主张开放引岸,由稽核分所及其收税局,从盐场入手,从生产源头控制税源,就场收税,“起运以前直接收税一次,于征税后政府即不再加干涉”<sup>③</sup>,这样才能保证中央对地方盐税的有效控制<sup>④</sup>。丁恩认为此法可使得各“盐商竞争贩卖,则盐价必低,盐价既低,则购之者、用之者必众,而国家税款自此增加矣”<sup>⑤</sup>。对于政府来说,“每年之收入可达一万万元之数”,且“一切开支之经费亦当大为减少”<sup>⑥</sup>。

丁恩的改革核心,一是整顿管理制度,设立稽核总所并各地分所,掌管全国征收盐税、放盐和管理盐款存储提用等;二是废除专商引岸制度,推行自由贸易政策<sup>⑦</sup>。在丁恩改革的设计中,只有实行盐业自由贸易,才能遏制地方在收税环节巧设名目,背地里与盐商勾结,截留利润,也才能扩大中央税源和保证税收。丁恩甚至要求“实际改革,毋须详慎订及盐商合意与否,盖现在盐商为国家盐税阻力,且致国人食贵价之盐”<sup>⑧</sup>。他的主张引起了旧盐商的极度恐慌。各地盐商纷纷发电抗议,如淮南四岸运商吉昌等的《盐商反对外人管理盐务电》、通国盐业联合议会的《盐业联合会请宣布抵借条件电》等。代表旧盐商利益的《谈盐丛报》发表社论,将稽核总所的问题视作“主权问题”,认为“恐盐政暗移外人之手,蹈关税邮政之覆辙,将永无挽救之一日”,称丁恩之举“系外人之争权,欲揽盐政全部为己有,殆无疑义”。而对丁恩考察各盐区的做法,也解读为“丹氏此行,亦溢出条约范围之外,当其初抵奉境时,财政部曾有电阻行,竟不之听。其强硬态度可想,后日巡毕言旋,该氏必大有所主张”<sup>⑨</sup>。

政府对于丁恩的主张最初也并不完全看好,加上当时报纸舆论一边倒的认为支持丁恩将致主权旁落,政府实际上更偏向于盐政讨论会的就场专卖。盐政讨论会是民初由张謇、景学钤等盐政改革派以创办的刊物《盐政杂志》为阵地。丁恩就场征税的主张与就场专卖颇有相同之处:“专卖制在破引地,征税制亦破引地;专卖制在废专商,征税制亦废专商。”<sup>⑩</sup>但景学钤也阐述了其二者的不同之处。他认为印度盐务之所以能成功,“全在收回场产,废止零星各场,其尤其者,则在铁道之普及”,但论我国情形,交通不便,“铁道未普及,即航路能通行者亦属无几”,“断不能如英之治印,将大盐场由国家购回,置于政府管理之下”。景氏认为,中国盐业交通不便之下,“不得已而思其次,但收其盐,不收其产”,商民不能直接向盐场购盐,则“转运机关,万不可废,或官运,或商运,二者必居其一”,对于丁恩“主张自由贸易,而欲废去运商,而又反对官运”,断不能赞成<sup>⑪</sup>。由景学钤起草的《盐专卖草案》也已得盐务署同意,准备提交国会通过。但这一系列的阻力最终并没有影响丁恩的改革主张。丁恩坚持将景氏草案搁置,要求等他到全国调查后再决定。据说其大有“必欲以治印度之法治中国,主张就场征税,自由贸易,不主张官专卖”<sup>⑫</sup>之势。经过数月的调查,丁恩在提交的报告中指出,鉴于“政府所设官收、官运、官销各局所得之财政结果”,已“切实证明(就场专卖)此项办法与中国情形甚不相宜”,而“仿照印度制度实行之直接收税办法成效甚为显著”<sup>⑬</sup>。丁恩试图用财政收入数据来说服中国政府高层。

①⑧ 梅逸:《丁恩长芦盐务办法禀及部批条办》,《谈盐丛报》第14期,1914年,“社论三”,第1页。

②③⑬ 丁恩:《改革盐务报告书》,近代中国史料丛刊三编第437册,台北:文海出版社1988年版,第60、89、93页。

④ 刘经华:《论洋会办丁恩在民国初期的盐务改革》,《厦门大学学报》1997年第1期,第105~110页。

⑤ 《1913年12月9日丁会办致张总办函》,南开大学经济研究所经济史研究室编:《中国近代盐务史资料选辑》第1卷,第199页。

⑥ 《1916年11月10日丁会办致李总办函》,南开大学经济研究所经济史研究室编:《中国近代盐务史资料选辑》第1卷,第262页。

⑦ 参见陈争平:《民初盐务改革及洋会办丁恩》,《盐业史研究》1989年第2期,第41~53页。

⑨ 《述盐政争权案始末》,《谈盐丛报》第6期,1913年,“投函二”,第1、4~5页。

⑩ 景学钤:《就场征税与就场专卖之比较》,林振翰编辑:《中国盐政纪要》,上海:商务印书馆1930年版,盐务专著上,第145页。

⑪ 本白:《书印度盐务沿革史后》,《盐政杂志》第15期,1914年8月,“社论一”,第13页。

⑫ 本白:《增补盐务革命史》,《盐迷专刊》第1卷,1935年12月,第14页。

提供借款的五国政府这时也表示对丁恩全力支持<sup>①</sup>。改良整顿中国盐务一事备受五国银行团重视,原因在于整顿盐务不仅因“其为现在借款抵押品之故”,更重要的是“以其与中国政府将来之信用及整理财政如需再借巨款,其借款之能力大有关系”<sup>②</sup>。丁恩也多次以拒绝在总稽核聘任合同上签字,来抗议中国政府对其改革的阻扰。一旦丁恩不签字,善后借款合同便不能履行。这一场即将开展的“就场征税”改革已非当时政府与旧盐商利益相关者所能阻止。

在整个改革的酝酿阶段,盐务署长张弧是重要的直接参与者,也影响着这一改革的走向。从丁恩最初提出就场征税改革之后的很长一段时间,财政部和盐务署实际上一直在不断拖延。张弧在取得丁恩信任后,建议丁恩调整改革步骤,将改革全国盐务调整为“择于一处先行,使能收效,他处当不难下手”<sup>③</sup>。1913年年底,丁恩转而提出“将直豫两属之引法革除,任商人自由买卖”<sup>④</sup>。并于1914年6月2日在总统府召开的财政会议上,经袁世凯出面,裁定“但系直、豫境内三千人均可运盐往售,其运售之额不能限制”<sup>⑤</sup>,正式确立于1914年7月1日起,将长芦官运74县引地开放自由贸易。

丁恩此项改革的核心主要有二:一是就场征税。盐务署颁布《制盐特许条例》,规定“非经政府之特许不得制盐”,且“制造者皆须提出呈请书于该管盐务官署,俟领有特许证券后始得制盐”<sup>⑥</sup>。盐务署又在汉沽、塘沽、邓沽、东沽四处设立盐坨,食盐出场之前均应先纳课款,方准由该四坨放行<sup>⑦</sup>。二是以就场征税为基础,破除引岸,“改为自由竞争之贸易”,运盐之商由盐务署订定贩盐名额,并“着手审查,给予特许券”<sup>⑧</sup>,统一税则并由官方规定食盐销售定价,所有盐价只准较定价数低廉,不准较定价数增贵<sup>⑨</sup>。长芦改革中很重要的一点是规定经盐务署审定发放的贩盐特许证,拥有特许证的商人可以在盐场就场纳税并取得食盐,然后运到开放引岸内的地区销售<sup>⑩</sup>。

长芦改革得到丁恩的高度重视,并被视作改革成功的标志。改革声势浩大,制度公文也纷发至长芦各引岸、盐场。但不到一年,1915年4月,丁恩派遣前往天津调查芦盐运销情况的斯泰老(Von Strauch)却发现其中有偷梁换柱的情况。斯泰老发现,“有长利公司一家,系民国三年七月成立,该公司只向芦纲公所购盐(芦纲公所之盐系向盐户购买),转包散商运销,并不直接销售”。另外,自由商人注册一事也有隐情,“查明长利公司股东有重要人物在内,该公司之营业性质与德国之实业银行无异,仅只放款与运商,并不直接销盐而坐获厚利”<sup>⑪</sup>。其实,早据《谈盐丛报》透露,盐务署同意开放引地实有“利己之计画”,只是“假准商人自由之说,暗行垄断之计”。盐务署长张弧私下开设长利津号,任用其舅马衡堂为总经理,长芦盐务“一切招商领票等事,悉归长利号”。长利号不在长芦改革的制度设计之中,似长芦地方专为此次改革而设的机构,据称“长利号权力不亚于运司”。并且传闻署长已将招商章程交于长利号,只“因与各商索分余利,尚未议决,故有种种谲诡难测之现状”<sup>⑫</sup>。可见,丁恩最为得意的长芦盐区改革,从一开始就已经陷入旧商和政府某些官员的掌控之中。特许证的政策落实也背离了丁恩的初衷。张弧等联合盐商,接管长芦引岸,由官府指定的人设立长利公司,重新包装成新盐商

① 《1913年8月27日五国公使致中国总理之说帖》,南开大学经济研究所经济史研究室编:《中国近代盐务史资料选辑》第1卷,第145页。

② 《1913年7月30日锡丽尔致丁会办函》,南开大学经济研究所经济史研究室编:《中国近代盐务史资料选辑》第1卷,第169页。

③ 《1914年4月30日丁会办致五国银行团代表函》,南开大学经济研究所经济史研究室编:《中国近代盐务史资料选辑》第1卷,第201页。

④ 《1913年12月11日丁会办致张总办函》,南开大学经济研究所经济史研究室编:《中国近代盐务史资料选辑》第1卷,第218页。

⑤⑩ 丁恩:《改革盐务报告书》,第168、341~342页。

⑥ 《长芦盐运司饬知丰财场务所奉数饬颁发制盐特许条例续发告示,附:长芦盐运使署告示》,河北师范大学历史学院选编:《中国长芦盐务档案精选》,北京:国家图书馆出版社2011年版,第1631页。

⑦ 梅逸:《丁恩长芦盐务办法禀及部批条办》,《谈盐丛报》第14期,1914年,“社论三”,第1~8页。

⑧ 《稽核总所饬知长芦分所自七月一日起长芦七十四县均改为自由贩卖》,河北师范大学历史学院选编:《中国长芦盐务档案精选》,第1565页。

⑨ 《长芦盐运司饬知各官运分局奉署令督饬官运引岸开放事宜》,河北师范大学历史学院选编:《中国长芦盐务档案精选》第1628页。

⑪ 参见李晓龙:《新瓶旧酒:民初长芦盐业自由贸易改革与新包商的出现》,《近代史研究》2017年第6期,第46~48页。

⑫ 《长芦:官运开放后之疑团》,《谈盐丛报》第16期,1914年,“各纲纪事”,第1~2页。

断特许证,并使其牢牢控制在长利公司手中且独享,由其转包给与长利公司协商好的散商进行经销<sup>①</sup>。

丁恩向盐务署提出严正抗议,希望能够将旧商的干预扭转过来,但遭遇张弧的“暂缓置议”<sup>②</sup>。1915年5月,周学熙接受徐世昌内阁任命,取代周自齐,再次出任财政总长。周学熙的再次掌权成为旧体制全面反扑的导火线。8月30日,周学熙呈报袁世凯,借长利一案指出改革的弊端,并请求“将六十一县引地,责成长芦全纲商人公共承运”<sup>③</sup>,得到袁世凯的允许,这也意味着长芦推行一年多的开放引地、自由贸易政策的终结。长芦改革的失败,丁恩甚为失望:“破除引岸,规画改良,其所以为国民利福者,至深且远,乃以长芦之失败而整顿全国盐务计划遂因中辍。云雾方拨,阴翳复生,良可浩叹。”对此次长芦试验,丁恩将初行政策视作“竟为保全一班专商之利益起见,而置无数贫困小民于不顾,就此一端,足证整顿盐务之意,斯时尚无何种进步”。尽管如此,丁恩“仍极力设法欲将旧日流弊使之减少,并免发生他种弊端,以为可将从前所行制造及运售盐斤办法切实改良,孰知事与愿违,一切希望均成泡影”<sup>④</sup>。丁恩等所主张和实践的就场征税,实际上仍然只停留在理论设想的层面,为数不多的实践也被中国官商偷梁换柱,以自由贸易之名,行专商引岸之实。丁恩改革最重要的意义不在于试行了中国盐务的近代化,而在于较为完整地提出一套就场征税的制度和机构的框架。但随着袁世凯的倒台和军阀混战的展开,截留盐税和盐税包饷成为地方处理盐务的主要做法,就场征税再次被束之高阁。“当时联省自治说盛行一时,恐军阀攫取盐专卖权,为害更甚于专商”<sup>⑤</sup>。虽然1921年盐务署曾再次提出“自由贸易”的主张<sup>⑥</sup>,但也很快在旧盐商的反对声中不了了之。

### 三 《新盐法》与南京国民政府的财政政策

“就场征税”再次在中央层面被正式提出是1928年由财政部长宋子文在上海召集的专家和官员讨论会上。一时间,废除专商引岸,实行自由贸易的倡议重新燃起。

1928年6月,财政部长宋子文在上海召开讨论会,声称将政府“原定政策及施行方针”“咨询众意,公开讨论”<sup>⑦</sup>。会上,关于盐务改革,就场征税和维持专商的言论各执一词。盐务署的《整理盐政案》趋向于就场征税,而金融专家卫挺生的《改革盐税制度议》则进一步主张废除引岸,盐商如周庆云的《整理盐务以裕国税案》则要求维持引商,反对就场征税<sup>⑧</sup>。7月在南京第一次财政会议上,由马寅初、庄崧甫等浙江省政府委员提出的整顿盐务办法得到广泛支持。马寅初等主张由政府颁布盐专卖法,“集盐政权于中央”,提出“废除引界,取消专商”“人民对于课税之盐有卖买食用之自由”<sup>⑨</sup>。1929年国民党第三次全国代表大会明确了盐税为国税之一,定下了整理盐法的基调<sup>⑩</sup>。

整顿盐法本应归财政部负责,但并未见财政部立即行动。国民党三大以后,立法院多次催促财政部草拟盐法全案,但财政部一直以军事迭兴为由拖延<sup>⑪</sup>。财政部的拖延与当时的财政危机有关。一方面,新政府的权威尚未完全确立,在1928—1930年间,由于地方政府实力派的阻扰,南京国民政府的财政大权被架空,政府财政捉襟见肘<sup>⑫</sup>。在众多税源中,田赋、杂捐等多为地方控制,厘金制度也渐次废除,盐税成为南京国民政府争取的重要税源。据说中央“财政上实无法弥补,只有整顿盐税”<sup>⑬</sup>。实际上,盐税被各省截留十分严重。如1926年12月份应收710余万元盐税中,有377万元被截留,

① 参见李晓龙:《新瓶旧酒:民初长芦盐业自由贸易改革与新盐商的出现》,《近代史研究》2017年第6期,第50~54页。

②④ 丁恩:《改革盐务报告书》,第342、376页。

③ 《呈大总统拟将长芦官运引地责成纲商承运并酌加通纲税率备偿银行旧欠请示文》,《税务月刊》第22号,1915年10月,“公文”,第17~18页。

⑤ 德龄:《中国盐政沿革》,《盐政杂志》第64期,1936年6月,“选论三”,第26页。

⑥ 《补志改革盐务之虚声》,《盐政杂志》第33期,1922年3月,“纪事”,第1~2页。

⑦ 经济会议秘书处编:《全国经济会议专刊》,1928年7月1日,第1页。

⑧ 何维凝编著:《新中国盐业政策》,南京:正中书局1947年版,第86~87页;韬园:《盐务革命史》,第186~187页。

⑨ 《浙省委提议整顿盐务办法》,《银行周刊》第12卷第25期,1928年7月,“专载”,第11页。

⑩ 何维凝编著:《新中国盐业政策》,第94页。

⑪ 《盐政改革之经过及近时之各方态度》,天津《大公报》,1931年4月29日,第4版。

⑫ 陈卯轩:《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》,第24页。

⑬ 《新盐法税则》,《四川盐务日报》,1931年4月27日,第3版。



中央政府收到的部分,除去偿还外债和协款外,仅剩三四十万元<sup>①</sup>。另一方面,此时江浙的旧盐商也多持观望态度,并不完全听命于新政府,据说“国府莫都南京以来,盐商肆虐,变本加厉,竟俨然如专制时代之帝王,于其权力所支配下之岸区,可以自设巡兵,检查行人”<sup>②</sup>。

更甚者,财政部发给各地盐商的征税政令也被视而不见。1928年年初,孙科任财政部长时,曾经打算“令运商将旧引票重新注册”,但盐商不为所动,“卒以盐商之观望,无人理及”。1929年,因“盐商以军人之破坏引岸及精盐之广销,遂呈财部维持原案”,宋子文借机与盐商定“令仍行旧票注册,每票抽洋若干,颁行条例”,但实际施行效果依然不佳,原拟定的1600万元仅得100余万即止,“旧票仍未注册”<sup>③</sup>。同年,财政部紧锣密鼓地在江浙地区清查盐商引票,目的在不改变专商引岸基础上实现盐税征收。在“湘、鄂、西、皖四岸淮盐”区,“所有各该岸盐票,综计湘、鄂、西三岸大票(每票4000担)共1092张,皖岸小票(每票960担)共848张”,“饬商将所执引票送由两淮运使验明盖印登记,并酌收验费,计每票盐一担(计100斤)收验费一元”<sup>④</sup>。在两浙,盐务署饬令两浙运使、松江运副限期办理。查验费原定两浙纲引各地每担缴验费银1元,肩住厘各地每担缴银5角,苏五属引地每担缴验费银1元,减地每担5角。继经两浙盐运使呈请核减,“浙苏各商共请缴费1040万元”。后又因盐商以1913年已经验过所执引照,“此次似无复验之必要”,盐务署又“改查验为给照”,“由署制定新照,饬将浙苏各属每担摊缴照费数目及花名清册详细列报,发照缴商领取”,计“两浙共摊缴照费897800元,苏五属摊缴照费602200元”<sup>⑤</sup>。淮南票商等也被要求“向运署缴纳验票费”,规定“票商计须缴400万元,食商须缴40万元”<sup>⑥</sup>。实际上,引票清查行动并没能得到盐商的认可,财政部也没有太好的办法。但《新盐法》起草的消息,给财政部提供了机会。1930年,鉴于财政部迟迟未答复,经立法院院长指定,由焦易堂召集,庄崧甫等15名委员组成盐法起草委员会。起草《新盐法》的消息很快被披露,立法院刚刚“拟定篇目十四门,及提出要点十八条”,1931年2月就被上海《新闻报》刊出<sup>⑦</sup>。此消息一经传出,便引发旧盐商的恐慌,起而反对,“各地盐商近有半数集居上海,多少总带有几文资本来者,闻天津商人每家派一千七百元”<sup>⑧</sup>。又“据为世业之盐商,果认为系打破金饭碗之举动,遂起而为反抗之运动焉,列首者为浙东有名运商之周青(庆)云、王绥珊,函电急如星火,遂得长芦、山东、两淮、两浙之响应,现已各派出代表在沪开会,其启事已登载沪报”<sup>⑨</sup>。浙商代表周庆云奔赴南京谒见宋子文,并将“新原则十八条,请其转交立法院采用”,希望“政府取稳当手段,有引商可负筹款之责,稍加盐税亦可办到”<sup>⑩</sup>。

《新盐法》的推出让前一年仍然对政府不理睬的大盐商不得不向财政部低头。这期间,财政部乘机通过盐商向上海等地的银行借款达4100万元之多。具体的操作方式是,以银行为承借人,盐商为受借人,运使、运副为保证人,借款由盐商预交的盐税来偿还<sup>⑪</sup>。南京国民政府与引岸盐商、江浙金融资产阶级之间,已经因为预交盐税和银行借款而结合在一起。据称南京国民政府先后从盐商那里取得数千万的收入,而发给旧盐商的凭证票面上也声明了“永远照旧环运,裨资保障,附发司谕,载明条件,安心经营,以坚信用”<sup>⑫</sup>。另一方面,《新盐法》最终还是在立法院的推动下形成并通过。1931年2月,立法院经过若干次的讨论、修改,终于拟订盐法草案15章,后又修改为13章。当时对于是否提请

① 贾士毅:《民国财政史》,上海:商务印书馆1934年版,第189页。

② 愚夫:《中国社会之怪现象》,《盐政杂志》第63期,1936年2月,“杂录”,第2页。

③ 《盐政改革将行实现》,《盛京时报》,1931年2月11日,第2版。

④ 《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》,南开大学经济研究所经济史研究室编:《中国近代盐务史资料选辑》第2卷,第110页。

⑤ 《1929年两浙查发盐照的情况》,南开大学经济研究所经济史研究室编:《中国近代盐务史资料选辑》第2卷,第111页。

⑥ 《1929年淮南验票的情况》,南开大学经济研究所经济史研究室编:《中国近代盐务史资料选辑》第2卷,第112页。

⑦⑧ 《改革盐法案有暂时延缓趋向》,《盛京时报》,1931年3月19日,第2版。

⑧ 《盐政改革之经过及近时之各方态度》,天津《大公报》,1931年4月29日,第4版。

⑩ 《新盐法未能公布之症结》,天津《大公报》,1931年5月18日,第4版。

⑪ 丁长清、唐仁粤主编:《中国盐业史》(近代当代编),北京:人民出版社1997年版,第142页。

⑫ 《鄂、湘、西、皖运商代表王明甫等上财政部呈》,丁长清、唐仁粤主编:《中国盐业史》(近代当代编),第143页。

3月21日立法院大会讨论,意见不一,政府“内部颇守沉默”,但“倡议最先主张最力之立法院”<sup>①</sup>最终还是在21日的讨论会上,议决通过了《新盐法》。《新盐法》开卷便称:“盐就场征税,任人民自由买卖,无论何人不得垄断。”“所有基于引商包商,官运官销及其他类似制度之一切法令一律废止。”<sup>②</sup>一时间有将上千年的专卖制度终结的趋势。

《新盐法》的颁布,再次引发盐商请愿高潮。“各地盐商均条陈新法弊多而利少,呈请府院部署所,打消成议,以利民生。”<sup>③</sup>近更以“沪淮南湘鄂西皖四岸总会、芦纲公所、淮南外江内河食岸公会、两浙盐业协会、苏五属盐商公会、通泰济南场盐商会等团体名义,一面运动财政当局,一面为保持引岸之宣传”<sup>④</sup>。地方盐官也加入反对新法的行列。长芦盐运使洪维国称:“新盐法诚属允当,惟长芦情形复杂,将来施行,恐有困难。”<sup>⑤</sup>山东盐运使署徐望之认为:“以山东之情形而论,确一时不易作到,盖废引本身并无重大关系,而其附带问题,较本身为尤大,绝非易于解决者。”<sup>⑥</sup>但是,在《新盐法》起草的最后阶段,各地盐商曾力主让与蒋介石颇有渊源的浙商张淡如出来主持大局,但张“实甚冷淡”,而且“发出之文告,亦根本自认引岸不能维持,不过于民食民生及政府税收,及改革之步骤,不能不加意而已”<sup>⑦</sup>。与当局熟谙的张淡如的举动似乎表明他对于中央的下一步政策已经了然于心。也有舆论同样表示对《新盐法》的前景不乐观。如《大公报》社评称:“所谓废引岸、改盐法,毋宁为自然之趋势,特就道路所传者观之,其所拟议中之改革,是否能立见施行,尽如人意,似犹在未知之数。”<sup>⑧</sup>

《新盐法》经立法院通过后,交国民政府,原本声明限于三个月内成立盐政改革委员会筹备实施。但实际上,一晃数年,政府并未有真正的动作。这使得立法会上沸沸扬扬的就场征税与专商引岸之争,并以就场征税大胜而大快人心的情境,突然有黯然收场的悲凉。《盛京时报》认为“宋子文亦非无根本改革之心,不过顾及将来之收入及往时之垫款,遂不无踌躇”<sup>⑨</sup>,说明宋子文对改革并不坚定。事实上,财政部也确以“虑税收减少,亦持拟议”<sup>⑩</sup>。《新盐法》之后,国民政府并未像立法院所拟定的那样,通过成立盐政改革委员会筹备实施,实际上仍继续沿用此前查验或换发旧盐商的引票。直到1933年,长芦还在开展验票程序。据称,长芦“参照两淮成案,实行验票,以资整顿,业经本部提呈行政院会议议决实行”,“所有验费概由现办之商承缴”。验票费每担1元,预计全区可收验费220万元,计“芦纲公所各商共缴137万元,德兴公司28万元,裕蓟公司13万元,利津公司12万元,襄汝各商20万元,晋北各商3万元,久大公司10万元,通达公司1万元,共收验费224万元”<sup>⑪</sup>。有一项统计认为,到1937年7月,全国实行自由贸易制者1170县,约占全国市县总数的60%,实行专商、包商、票商制者共694县,约占35%,实行官销制者为95县,约占5%<sup>⑫</sup>。但实际上,如在四川,专商联合组织庆荣祥集团,“将厂盐悉数捆购,存仓不运,使自由运商无盐可买”,而后“假自由之名,欲侵入黔省内地销售,以遂其名散暗专之私”<sup>⑬</sup>。在福建,“实行(自由贸易)之后,该区运销实际仅操于一家盐商”,“盖所谓开放者,乃财政特派员之策略,所借自由贸易之名,取得巨量之放盐准单也”<sup>⑭</sup>。可见,声称60%的

① 《立法院通过新盐法草案》,天津《大公报》,1931年3月23日,第2版。

② 《1931年3月21日国民党二中全会通过之新盐法》,南开大学经济研究所经济史研究室编:《中国近代盐务史资料选辑》第2卷,第94、99页。

③ 《四岸运商等上府院部署所痛述盐法利弊》,《四川盐务日报》,1931年4月21日,第3版。

④ 《国民对于新盐法应有之态度》,天津《益世报》,1931年4月10日,第1张第2版。

⑤ 《长芦运使对新盐法意见》,《申报》,1931年3月25日,第6版。

⑥ 《盐法改革声中山东盐政之过去现在》,天津《大公报》,1931年3月25日,第5版。

⑦ 《盐政改革之经过及近时之各方态度》,天津《大公报》,1931年4月29日,第4版。

⑧ 《盐法之重大改革》,天津《大公报》,1931年2月10日,第2版。

⑨ 《盐政改革将行实现》,《盛京时报》,1931年2月11日,第2版。

⑩ 《特种消费税与盐法》,《盛京时报》,1931年4月25日,第2版。

⑪ 《财政部训令盐务稽核总所,长芦验票限自民国22年1月1日起,一个月办竣,令仰饬遵》(1933年3月查验长芦盐票的情况),南开大学经济研究所经济史研究室编:《中国近代盐务史资料选辑》第2卷,第112、114页。

⑫ 《中国科学院南京史料整理处三字四二一九号》,丁长清、唐仁粵主编:《中国盐业史》(近代当代编),第138页。

⑬ 《1936年3月贵州民众代表平等控诉专商庆荣祥垄断盐务剥削民众致财政部电文》,南开大学经济研究所经济史研究室编:《中国近代盐务史资料选辑》第2卷,第149页。

⑭ 《民国19年盐务稽核所年报》,丁长清主编:《民国盐务史稿》,北京:人民出版社1990年版,第192页。

自由贸易者将大打折扣。

上述过程和数据也表明,《新盐法》的讨论和颁发实际成为财政部与江浙旧盐商博弈的最好工具。1931年5月31日,在没有任何征兆的情况下,南京国民政府突然明令公布《新盐法》。随后,南京国民政府又宣布发行盐税公债8000万,“各岸盐商闻此颇愿承募”,但同时担心一旦《新盐法》实行,库券必受影响,要财政部表态。财政部随后出示声明:在此项库券本利未清偿以前,不施行自由贸易、就场征税制<sup>①</sup>。而南京国民政府也称“长江大水,救灾不遑,无暇及此”,再是“水尚未退,日本占我东三省,国难未已,更无暇顾及盐政”,拖延新盐法的施行时间<sup>②</sup>。1934年4月,南京国民政府又突然放出风声:“南京盐务会议有逐步实施新盐法,取消引票”,结果又引得盐商呈文财政部,保证“对于公家税款,从未敢稍有贻误”,“荒僻边远之区,亦复辗转驳运,价由官定,无从擅加”<sup>③</sup>。

综上所述,国民政府定都南京之初,由于各地方势力的阻挠,财政大权并未能有效落实,导致中央财政紧缺。盐税是南京国民政府当时能够依赖的主要税源。《新盐法》又是在南京国民政府初定,各地纷纷截留盐税的情形下提出的。这一背景,是理解《新盐法》以推行“就场征税”为主旨的改革的关键。盐的特殊性,使得“明令增加丁税,人民必群起反抗,寓税于盐,人民虽欲避税,亦不可得”<sup>④</sup>。所以,盐税改革是南京国民政府在政权稍微稳定之后就着手进行的财政改革重点之一,但其目的主要在于实现对盐税征收的有效控制,而且从财政部同时期的具体操作来看,更重要的是取得江浙盐商对新政府的支持。纵观《新盐法》的出台及其南京国民政府起初对于《新盐法》关于废除专商引岸,实行就场征税、自由贸易的支持,更主要在于引起旧盐商的危机感,从而为财政部开展引票的验票或是换照,最终获取旧盐商对新政府的财税认可,及盐商验票、换照的各种加税等。这种关系,依然类似清代专商引岸下的报效和加耗。马寅初认为专商引岸之所以一直不能够废除,在于“盐商斥巨资以行其贿赂”和“国家军事未定,财政竭蹶,不得苟且因循”<sup>⑤</sup>。之后,在盐商的推动下,就场专卖成为盐法的基本运作模式,一直维持到抗战胜利后。

#### 四 结 语

从道光十年御史提出“课归场灶”,开启所谓盐务近代化的改革之路,直至20世纪30年代,我国盐政依然陷在“产盐有定场,销盐有定地,运盐有定商”的局面里,没有脱离专商引岸的窠臼<sup>⑥</sup>。事实上,即便到抗战胜利后,专商引岸的盐法仍占据主流,历经百年的就场征税改革始终没有实现。从近代盐税制度的演变过程来看,就场征税的意义常常不在于它的现代性或者是否具有现代性,而在于这种引致新旧盐商之争的改革如何和政府发生关系,及政府在其中取舍的原则基准。时人陈沧来称:“近十余年来,新旧盐商的竞争,不在商业而在手段。旧商凭着金钱以阻滞新商之进行,新商特在公理以作奋斗之武器。政府提携于新旧争论之间,互为利用。”<sup>⑦</sup>从这个视角看近代的盐务改革,我们就会明白,就场征税在晚清的提出更多是应对嘉道盐商衰落后的盐税危机,在早期经营盐业生产而不断受挫的张謇那里,推崇就场征税更多是为了推动被专商压制的、类似同仁泰盐业公司这样的新式盐业公司的发展,通过突破专商的垄断,打开盐的销路。民国初年,盐政改革的出发点一开始就很清楚,为了解决财政问题。财政总长熊希龄就如此评价:“财政整理之策,千条万绪,而要其收入简便,较有把握者,莫如盐务。”<sup>⑧</sup>丁恩等的改革,正是迎合了袁世凯盐税集权中央的诉求,同时也是提供借款的五国银行团对保障盐税抵押还款的要求。丁恩殚心竭虑提出的就场征税、自由贸易改革的方案,虽然迫于

① 《盐税库券救济财政难关》,《申报》,1931年7月31日,第8版。

② 本白:《增补盐务革命史》,《盐迷专刊》第1卷,1935年12月,第25页。

③ 《鄂岸准盐公所逐步实施新盐法取消引票各说缕陈困苦伏求格外矜全电》,中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编,政治经济3,南京:江苏古籍出版社1991年版,第196~197页。

④ 彭瑞夫:《盐政改革与新盐法之实施》,《东方杂志》第32卷第10期,1935年5月,第47页。

⑤ 马寅初:《中国之盐税问题》,《马寅初全集》第5卷,杭州:浙江人民出版社1999年版,第18页。

⑥ 马寅初:《财政学与中国财政——理论与现实》,《马寅初全集》第13卷,第240页。

⑦ 陈沧来:《中国盐业》,万有文库第1集第1000种,上海:商务印书馆1929年版,第7页。

⑧ 熊希龄:《咨送改革盐务计划呈国务院文》,林增平、周秋光编:《熊希龄集》上,长沙:湖南人民出版社1985年版,第388页。

当时内外的压力而最终得以开展,但实际上却是在中国官商的导演下,变成了另一种形式的专商包揽而已<sup>①</sup>。这一改革也随着袁世凯去世和军阀割据而彻底失败,地方军阀截留盐税,并偏爱于由盐商包饷,继续维持专商引岸的模式。

南京国民政府《新盐法》的通过,虽然其目的在于“以洗积年弊窳,而裕税收”<sup>②</sup>,但政府在《新盐法》出台前后的种种作为,让人更愿意相信这只是政府与盐商之间的又一次博弈,由此迫使旧商承认新政府并缴纳大量验票、换照的费用以佐当时的财政。伴随着中央与地方、政府与商人之间不断的利益博弈,南京国民政府也最终将就场征税限制在立法层面。

由此可见,不同时期,政府本着盐务改制以挽救财政危机,却不断因官商利益的结合或冲突等制约因素而偏离轨道。政府采用哪种税收办法,取决于国内形势,根本目的是取得更多的税收,地方如何运作则受到官商关系博弈的重要影响。近代盐务就场征税制改革的这一历史过程,在长期的官商博弈中,因旧盐商尚且掌握着盐业经济的命脉且占据上风,而终究流于政策层面。

收稿日期 2020-01-13

作者李晓龙,历史学博士,中山大学历史学系(珠海)副教授。广东,珠海,519082。

## The Reform of Taxation at Production Place in Salt Industry and the Game Between Officials and Businessmen in Modern Times

Li Xiaolong

**Abstract:** The reform of taxation at production place has often been regarded as an important part of the modernization of salt affairs, because it aims to break the monopoly of the sale of salt. It was put forward in the late Qing dynasty. Zhang Jian, a new salt merchant, gradually publicized it nationwide in order to expand the sale of salt and resist the constraints of traditional salt law. After that, Dean tried to introduce Indian experience, abolishing the salt dealer monopoly and promoting taxation at production place as well as free trade reform, which reflected how the interests and demands of businessmen affected the direction of salt reform by acting on the government and officials. The adoption of the "New Salt Law" by the Nanjing National Government was to realize national legislation in terms of taxation at production place. But with the interest game and conspiracy between the central and local governments, as well as between the government and the businessmen, the reform of taxation at production place was limited to the legislative level and never put into operation in the government departments. In different periods, the government tried to change the system of salt affairs to raise revenue, but the reform was constantly deviated from its original track due to the combination or conflict of government and merchant interests and other restrictive factors. Finally, owing to the insufficient unity of state power, the old salt merchants who were the actual controllers of the salt industry economy temporarily held the upper hand in the game between officials and businessmen.

**Keywords:** Central and Local Finances; Game between Officials and Businessmen; Salt tax; Taxation at Production Place; Late Qing Dynasty and the Republic of China

【责任编辑 张秀丽】

① 李晓龙:《新瓶旧酒:民初长芦盐业自由贸易改革与新包商的出现》,《近代史研究》2017年第6期,第41~54页。

② 《改革盐政声中周骏彦详谈盐法特点》,《四川盐务日报》,1931年3月4日,第3版。