

学术专论

# 康乾时期东莞县“盐入粮丁” 与州县盐政的运作

李晓龙

[摘要] 州县在清代盐政和保障盐税征收中至为重要，负有地方通商疏引的职责，朝廷对州县官也有严格的盐法考成。但由于清代制度设计中地方州县没有独立地位，因此在盐政的日常运作中常常处于被动。康乾时期广东东莞县“盐入粮丁”（将盐课派入田亩）的事件，就是在上级政策与州县实际之间的矛盾激发下进行制度调整的结果，是一个从不符合朝廷盐法，到在州县的日常运作中逐渐得到默许的政策。这一过程表明，州县官在盐法考成的压力下，时常借助时势变化和对制度的因应利用，通过寻求州县与上层制度之间的博弈点和利益契机，达到适时调整地方盐法的目的，从而保障有清一代盐政的有效运作和盐税的正常完纳。

[关键词] 盐政 盐入粮丁 州县 东莞 清代

[中图分类号] K249 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8587(2015)-03-0074-12

清代盐法规定：“夫征课行盐，运司为政；通商疏引，有司事也”<sup>①</sup>，州县官负有通商疏引的职责，是国家盐税征收得以正常运作的重要一环。瞿同祖、那思陆、郭润涛、吴吉远、白瑞德和魏光奇等学者从行政、司法、幕僚、吏役、财政等方面，论述了清代州县政府的制度和运作，但对于州县在盐政中扮演的角色却较少关注。<sup>②</sup>

在清代的中央集权政治体制下，州县并没有法定的独立地位，只是国家统一政治体制中的一个层面；在这种体制中，在州县层面运作的各种制度，只有少部分系为州县所独有，大多数的制度是国家相关制度在州县层面的运行。<sup>③</sup>在盐政方面，从中央到地方盐政官员，尤其是地方督抚、盐政御史等，往往会结合自身的考虑，因应王朝制度、调整地方盐法，而州县官作为制度运行的执行者，则多由此而面临制度规定与实际运作相悖的局面，有碍盐法考成。陈锋曾从制度层面厘

[收稿日期] 2014-06-11

[作者简介] 李晓龙（1984—），男，中国社会科学院近代史研究所助理研究员，北京 100006；lixiaolong@cass.org.cn

[基金项目] 国家社科基金项目“明清华南沿海盐场社会变迁研究”（批准号 14CZS038）阶段性成果。

① 档案，顺治八年正月四日，巴哈纳“题为岁课经征怠玩请旨严定考成之法以重国计事”，转引自郭正忠主编：《中国盐业史（古代编）》，人民出版社，1997年，第679页。

② 瞿同祖：《清代地方政府》，法律出版社，2003年；那思陆：《清代州县衙门审判制度》，台北文史哲出版社，1982年；郭润涛：《官府、幕友与书生——“绍兴师爷”研究》，中国社会科学出版社，1996年；吴吉远：《清代地方政府的司法职能研究》，中国社会科学出版社，1998年；Bradly W. Reed, *Talons and Teeth: County Clerks and Runners in the Qing Dynasty*, Stanford University Press, 2000；魏光奇：《有法与无法——清代的州县制度及其运作》，商务印书馆，2010年等。

③ 魏光奇：《有法与无法——清代州县制度及其运作》，第1页。

清了包括州县在内的清代盐法考成的典章规定，而黄国信更强调实际运作过程中地方官员的盐法考成对清代盐政运作带来的影响，指出盐法考成是王朝盐政制度在地方具体运作的一个关键要素。<sup>①</sup>但是，地方盐法是否一直保持与州县运作一致呢？如果不是，州县盐政运作是如何实现的？上级官府制定的政策又是如何在州县得到落实？解答这一问题，将有助于我们进一步厘清清代州县的制度运作机制。康乾时期广东东莞县推行的“盐入粮丁”<sup>②</sup>，便是一个从不符合清代盐法的制度，到在州县的日常运作中逐渐得到默许的地方盐法。本文希望通过这一事件演变过程的考察，在鲜活的区域历史场景中，探讨盐法变迁与盐政官员、州县官以及地方士绅之间，多元复杂的利益考量和博弈过程，并试图回答以上问题。

## 一、从“按丁勒派”、“派诸田亩”到“量地拨引”

东莞县位于珠江三角洲东岸，县境内有靖康盐场，邻近州县又有归德、东莞、香山三大盐场，本来就是斥卤之地，海水煎晒即能成盐，百姓日常并不需要购买盐斤。东莞历来不设盐埠，迨自明末，才开始“按埠地之丁口增配饷引，遂著为额课”。<sup>③</sup>但如何行销盐引、完纳盐课，一直都是地方上的难题。

清初广东除了尚可喜据粤期间，“令其部人，私充盐商，据津口立总店”<sup>④</sup>的“王商”外，还有康熙元年（1662）朝廷在两广盐区推行的“排商”，即从里排中签点盐商，规定每商承办一年<sup>⑤</sup>，凡里排中人轮流充值。<sup>⑥</sup>排商是两广盐区推行的特殊作法。平定三藩之乱后，更加强调“排商”政策，旨在避免“豪强将资强占要地关津，不容商民贸易，欺压诈害”。<sup>⑦</sup>但事实上，排商之法的实施困难重重。一方面，“棍徒百计夤求，负本既重，所以到埠恣意横行，盐价一倍增至数倍”，“民人无力买盐，宁甘淡食”。<sup>⑧</sup>另一方面，根据排商之法，每人都要充商，而大多数人是“资本无措”，“一经签点，恸哭载途”<sup>⑨</sup>，纵是强令充商，也是盐课难完，“官引壅积不销”。为完课饷，地方官只好“按丁勒派，代为追比”。<sup>⑩</sup>

地方官“按丁勒派”也是出于无奈。朱弘祚就认为，地方官按丁勒派，实系“迫于考

① 陈锋：《清代盐法考成述论——清代盐业管理研究之一》，《盐业史研究》1996年第1期；黄国信：《盐法变迁与地方社会的盐政观念——康熙年间赣州盐法所见之市场、考成与盐政关系》，《清史研究》2004年第3期；黄国信：《周学思叩阍与清初衡州府盐区“改粤入淮”——清代湘粤界邻地区食盐专卖研究之三》，《盐业史研究》2004年第4期；黄国信：《盐法考成与盐区边界之关系研究——以康熙初年江西吉安府“改粤入淮”事件为例》，《中山大学学报（社会科学版）》2005年第1期。

② “盐入粮丁”，即将盐课摊入地丁中征收，又称为“课归地丁”、“盐课归丁”等，从康熙朝起，在广东、甘肃、山东、四川和河东（山西、陕西、河南）等府县不同程度地推行过。参见戴裔煊：《清代盐课归丁史源试探》，《现代史学》1942年第5卷第1期；鲁子健：《清代四川的盐榷与盐泉》，《盐业史研究》1986年第1辑；陈锋：《清代盐政与盐税》，中州古籍出版社，1988年；陈永升：《从纳粮开中到课归地丁——明初至清中叶河东的盐政与盐商》，中山大学博士学位论文，2002年。

③ 雍正《东莞县志》卷5，《广东历代方志集成》广州府部23，岭南美术出版社，2007年，第72页。

④ 《清圣祖实录》卷94，康熙二十年正月甲午。

⑤ 康熙十三年，以埠商一年一换过于频繁，改为三年一换。参见王小荷：《清代两广盐商及其特点》，《盐业史研究》1986年第1辑。

⑥ 参见王小荷：《清代两广盐商及其特点》；黄国信：《藩王时期的两广盐商》，《盐业史研究》1999年第1期。

⑦ 光绪《两广盐法志》卷53，转引自黄国信：《藩王时期的两广盐商》，《盐业史研究》1999年第1期。

⑧ 朱弘祚：《整理盐政》，《清忠堂抚粤奏疏》卷2，《四库存目丛书》史部66，第637页。

⑨ 光绪《平乐县志》卷3，《中国方志丛书》第18号，成文出版社，1967年，第83页。

⑩ 朱弘祚：《整理盐政》，《清忠堂抚粤奏疏》卷2，第637—638页。

成”。<sup>①</sup> 清朝以盐课为军国急需，对于征课考成特别重视，自顺治初开始逐渐完善盐法考成制度，至康熙三年，臻于完备。<sup>②</sup> 清代盐法对兼管盐务的州县官的考成十分严厉，规定：“兼管盐务之知县、知州、知府、布政使各道，欠不及一分者停其升转，欠一分以上者，降俸一级，欠二分三分者，降职一级，欠四分五分者，降职三级，欠六分七分者，降职四级……缺八分以上者革职。”<sup>③</sup> 有清一代，地方官经常迫于考成，因应利用，想尽各种办法来完纳盐课。<sup>④</sup>

康熙二十五年，举人袁兆祥、王义淳、陈之琰、叶光龙、赵瑛等“赴抚院痛陈”东莞县“藩孽钻充埠商，藉额饷之名，剥害地方，民不堪命”。<sup>⑤</sup> 这在后来的一些民间族谱中也有所反映。东莞靖康场《凤冈陈氏族谱》称：时“藩孽汪某钻充埠商，藉额饷不敷 [之] 名，压派丁盐，为地方累。公（陈肇原）挺身与孝廉袁兆祥等联名上救，寻获免，阖邑德之。”<sup>⑥</sup> 《东莞张氏如见堂族谱》也载：“邑旧有盐埠，令民食官盐，公（张用宾）白当道，使归粮，以便贫民，各大宪即具题，奉旨敕部覆议，后果依之。”<sup>⑦</sup> 当是时，埠商汪某因为额饷难完，遂压派于丁，可以想见，此举如果没有地方官的支持，如何能够实行？然而“按丁勒派”，于民不善。为此，广东巡抚李士桢亲临东莞县，“集邑文武官及绅衿里民千余人于庭，连日公同议定”，最后议定“生、熟引免其赴省买运，商盐惟照额课二千四百十九两四钱六分，责成里排照例保举商人办纳”，“撤去埠商，止设排商二人，料理京山、白沙二埠盐务”。<sup>⑧</sup> 李士桢与地方绅衿集议的结果，同意东莞县买食场盐，而将盐课“责成里排照例保举商人办纳”，并撤销埠商。这里的商人仍旧是排商，尚未改行长商，所以称“责成里排”。

李士桢的决策，是其作为广东巡抚的职责所决定的。当时，广东的盐务由广东巡抚兼管。据叶显恩的研究，清初三藩之乱后的广东，尚藩余孽犹存，前几任巡抚王来任、金俊，总督卢兴祖等又多有贪污，广东吏治败坏，官商勾结，壅利害民，因此，康熙二十一年李士桢莅粤之后，“恤商裕课”便是其治粤政略的重点。<sup>⑨</sup> 盐税作为当时国课军需的重要来源，清除尚藩时期的种种弊端，恢复税收和清理商路自然也成为李士桢治粤举措的重要内容。李士桢曾担任过长芦运判、河东运副，前后有过六年的治盐经营，对盐政颇有心得，莅粤之后遂颁布 16 条施政纲领，厘盐法也是其中重要一条。

对于清初广东的排商之法，李士桢也颇有微言。康熙二十一年八月李士桢上疏称：“承买一县之盐，大必需本二三万两，小亦需本一万余两，各里排中安得皆有数万身家之人，即有资本，又安得皆是历练诚实之人，所以往有借贷累利之弊，或滋营私赚课之奸，名为行盐而不能充扩也。今宜仿照淮浙事例，渐次招商，不拘里排，不分水埠，不限年岁，总以急公销引办课者久远充商。”<sup>⑩</sup> 但是朝廷认为“广东省向系里民排甲报充商人，行盐销引成例已久，历年课银亦俱全

① 朱弘祚：《整理盐政》，《清忠堂抚粤奏疏》卷 2，第 638 页。

② 关于清代盐法考成的制度规定及其演变，参见陈锋《清代盐法考成述论——清代盐业管理研究之一》，《盐业史研究》1996 年第 1 期。

③ 乾隆《钦定大清会典则例》卷 18，《文渊阁四库全书》第 620 册，上海古籍出版社，1987 年，第 379 页。

④ 参见黄国信：《盐法变迁与地方社会的盐政观念——康熙年间赣州盐法所见之市场、考成与盐政关系》；黄国信：《盐法考成与盐区边界之关系研究——以康熙初年江西吉安府“改粤入淮”事件为例》；拙文《乾隆年间裁撤东莞、香山、归靖三盐场考论》，《盐业史研究》2008 年第 4 期。

⑤ 康熙《东莞县志》卷 5，《广东历代方志集成》广州府部 23，岭南美术出版社，2007 年，第 437 页。

⑥ 《凤冈陈氏族谱》卷 7，同治刻本，第 85 页上。

⑦ 《东莞张氏如见堂族谱》卷 26，民国十一年铅印本，第 38 页上。

⑧ 康熙《东莞县志》卷 5，第 437 页。

⑨ 叶显恩：《清初李士桢抚粤政略与广东社会经济复苏》，叶显恩：《徽州与粤海论稿》，安徽大学出版社，2004 年。

⑩ 李士桢：《条奏粤东盐政疏》，李士桢：《抚粤政略》卷 7，《近代中国史料丛刊三编》第 382 册，文海出版社，1966 年，第 826—827 页。

完，今若不论土著外籍，概令承充，恐有豪强恃强占要地关津，不容商民贸易，欺压作害，亦不可定，应将该抚题请招商之处无庸议”。<sup>①</sup>既然排商之法无法改变，那就只有便宜行事。面对“东莞逼近盐场”的情况，李士桢从王朝财政收入和地方实际运作之中寻求均衡点，从而提出了盐饷“应从民便，俱准食场盐”<sup>②</sup>、“派诸田亩”<sup>③</sup>的对策。

这一政策，实际上也得到当时有识之士的认可。除了以上提到的广东的士人袁兆祥等人，以及参与“共同议定”的东莞文武官及绅衿里民外，屈大均对此大为赞同，他指出：“凡邑近盐场者，其盐引之饷，宜均派之粮丁，听民自便买食场盐。其邑引多者，按之钱粮，不过十五而加一，引少者，不过三十而加一。民易办，县亦易征，责成本县解饷，而领引埠商，可以汰去矣。”<sup>④</sup>屈大均针对的主要就是东莞县。<sup>⑤</sup>由于东莞仍设埠商，以致有“冒称拆引行盐，高取数倍之价，专勒渔船”等，屈大均主张将盐饷派入粮丁，这样一来，上无缺饷，下无私盐，食盐“听民自行买卖”。

不巧“派诸田亩”提出后不久，李士桢便离任。据说，当时东莞百姓对于这种盐饷“派诸田亩”作法十分称道，“民甚便之，通邑踊跃，乞请立碑，许之，寻以去任未行”。<sup>⑥</sup>继任广东巡抚的朱弘祚似乎并不认同李士桢的作法。康熙二十七年四月二十五日，朱弘祚抵达广州接任广东巡抚，八月遂上书请整顿广东盐法，称：“粤东盐政，弊坏已极，亟宜立法整理”，“粤东行盐未尝无利，若行之得法，国课民生均有裨益”。<sup>⑦</sup>但对于课饷派诸田亩完纳，朱弘祚却有自己的见解：“废埠商，课饷派诸田亩完纳，实有偏私”，“盖正赋科于田地，盐课出自户口，若将盐课概于田亩派征，则有田代出多饷，而无田地者将终身无饷税矣”。<sup>⑧</sup>朝廷也支持朱氏的意见：“行令该抚查明原拨引数，招商行运。”<sup>⑨</sup>不过，朱弘祚也和李士桢一样，认为“排商”之法确有弊端，称：“粤省认埠行盐，三年一换，视商埠为传舍，官私夹运，惟恐利之不尽，所以远近地方并受其害，今酌量大埠招商二名，小埠招商一名，公平贸易，与地方相安者径令永远承充。”但朝廷以同样的理由否定了朱的建议，“亦无庸议”。<sup>⑩</sup>朱弘祚进而再上一疏，针对“粤省盐引多有壅积不完，当酌量疏销”，退一步提出新的方案，即：“州县原有额定之引，例应照额疏销，然粤省则有不同，如东莞、增城等县，虽称大县，贴近沿海，无地非盐，小民就便取食，所以官引多积。更有县属虽小，食盐者众，官引常致不敷”，“请通加酌查某某州县可以量增，某某州县当行量减，挹彼注此，积盐既疏，商人自愿行销”。<sup>⑪</sup>随后，东莞县的盐饷由康熙十九年的774道9分，减至574道9分。东莞京山埠，“二十八年三月奉文量地拨引，题奉俞旨允行减引八十道，实存额引一百七十七道”；白沙埠，“二十八年三月奉文量地拨引，题奉俞旨允行减引一百二十道，实存额引三百九十七道九分”，其中省引、场引各半。<sup>⑫</sup>

① 朱弘祚：《革除三年换埠》，《清忠堂抚粤奏疏》卷2，第642页。

② 康熙《东莞县志》卷5，第437页。

③ 朱弘祚：《清忠堂抚粤奏疏》卷2，第644页。

④ 屈大均：《广东新语》卷14，中华书局，1985年，第400页。

⑤ 屈大均居家期间，与东莞官员士人关系甚好，他与东莞知县高维桢常有诗文相赠，与尹源进等人关系密切，甚至于康熙九年后曾移居东莞数年。参见陈泽泓：《屈大均与岭外人士的交往及对其创作思想的影响》，网址：<http://59.41.8.134:8080/was40/detail?record=65&channelid=50644>。

⑥ 康熙《东莞县志》卷5，第437页。

⑦ 朱弘祚：《清忠堂抚粤奏疏》卷2，第637页。

⑧ 朱弘祚：《清忠堂抚粤奏疏》卷2，第644页。

⑨ 乾隆《两广盐法志》卷3，《稀见明清经济史料丛刊》第1辑第35册，国家图书馆出版社，2008年，第244—246页。

⑩ 朱弘祚：《清忠堂抚粤奏疏》卷2，第642页。

⑪ 朱弘祚：《清忠堂抚粤奏疏》卷2，第644页。

⑫ 康熙《东莞县志》卷5，第437页。

要言之，康熙前中期，由于迁海初复，广东沿海一带地方盐政被尚藩搅乱，即李士桢所谓“粤东边海遐荒，盐法久未整饬”<sup>①</sup>，当政者更侧重于恢复秩序，“除踈陋之弊窳，去其不善而规于善”，因此在制度和运作上，以极力维持原有盐政为重。即便有李士桢、朱弘祚不同程度的寻求改变，但终究没有展开。地方州县官和士绅的干预盐政的尝试，虽然得到地方大员一时的支持，但最终在朝廷的保守政策之下，难以得到立法。这场博弈的结果，在遵循朝廷意旨的前提下，以最符合各方利益最大化的“量地拨引”政策的实行而告一段落。

## 二、从“责商拆引行盐”到“盐入粮丁”

李士桢、朱弘祚抚粤期间，其施政目的还是主要在恢复明末清初以来被破坏的盐政，而地方官出于考成，地方士绅也是为了平摊盐饷，免于轮值之苦，经过博弈，终以东莞“量地拨引”来调和各方的利益。但随着广东盐政的恢复，中央开始进一步介入广东的盐税征收。康熙三十年（1691）始派遣巡盐御史主持两广盐政，试图增加广东的盐税收入。盐课的增加带来了地方盐政新一轮的压力，尤其对于州县运作来说，原先确立的机制已经无法继续运转。

康熙三十年，兵科给事中卞三畏奏准闽粤特差巡盐御史，由满洲各部衙门三品以下点差。太常寺少卿沙拜被委派为御史，巡视两广盐课。巡盐御史，系户部差遣至各盐区的最高盐务专官，“掌理盐政而纠其属吏征收督催之不如法者，以时审其价而酌剂之。凡盐赋之奏课与盐法之宜更者以闻。”<sup>②</sup>沙拜莅任广东之后，于康熙三十一年八月，奏准将粤盐“照准例行盐”，“一引改作十引，每引计盐二百三十六斤四两为一包，分为十分，随引纳课”。十二月，沙拜又疏言：“广东各商向系里排承充，三年一换，伊等均非殷实良商，今将现在商人着令永远充商，除去排商名色”<sup>③</sup>，“将排商之费一万一千余两，归入正课，举报殷实之户，充为长商”。<sup>④</sup>康熙三十二年四月，又以递年所产之盐，“除配引之外，余盐尽为势棍贩卖，以致商困灶穷”，“议择商人接收场盐，以养灶丁”，以杜绝余盐在场之害。<sup>⑤</sup>

“照准例行盐”之法增加的九倍盐引，需要重新摊派到各行盐州县去。如三十一年十二月奏准连州、乐昌、仁化三埠增引一千道。三十二年四月增潮州府属七县盐引十二万多道。<sup>⑥</sup>东莞也增加到一千五百三十余道，课饷二千五百三十余两，并授令地方官“责商拆引行盐”。<sup>⑦</sup>东莞知县“出示另召商人办课拆引”，却“旷缺数月，无人敢承”。据东莞知县杜珣称，康熙三十五年四月，“奉盐法道押着商人马成德行盐到埠”，但“通县烟户仍不赴埠买食颗粒”。杜珣虽“再三勉谕，为其设法缉私疏引”，但终是康熙“三十三年之残引，屡催未据呈缴”，“三十四、五之引目尚无片纸拆销”，商人马成德也“情愿力求告退”。这种情形，对于杜珣来说，无疑害处甚大。知县的职责本在“缉私疏引”，保障盐课收入，但东莞县盐引难销的问题在于“莞邑乃产盐之地，勺水束蒿，便可淋煎成盐”，正如杜珣所言——“巡丁止能巡于水陆之外，而不能巡于家户之内”，故决非缉私所能解决。杜珣感叹“引壅课绌，无策疏销，卑职惟有束手静听参罚”，呈递文书，“恳乞宪台俯鉴前由，应否照因地制宜之旧额，将新增引目请题核减，或念课饷既系土人办纳，其引盐作何疏销，务期商民两便，永远遵行”。杜珣寻求免于考成责罚之心跃然纸上。在该详文中，杜珣提到“康熙二十五年，奉前任抚宪李，委粮驿道杨亲临到县，传集通县绅衿

① 李士桢：《抚粤政略》卷7，第822页。

② 《钦定皇朝通典》卷35，《文渊阁四库全书》第642册，第421页。

③ 乾隆《两广盐法志》卷3，第247—248页，第249页。

④ 王守基：《盐法议略》，中华书局，1991年，第63页。

⑤ 乾隆《两广盐法志》卷3，第251—252页，第250页。

⑥ 乾隆《两广盐法志》卷3，第251页。

⑦ 嘉庆《东莞县志》卷12，《广东历代方志集成》广州府部23，岭南美术出版社，2007年，第461—462页。

里民，公议情愿饷归粮丁办纳，听民买食场盐，免其拆运引盐，止举排商料理盐务，蒙前宪俯允，历任遵行”。<sup>①</sup> 不难想见，虽然详文没有明确提出相应策略，但处处暗含仿行李士楨“派诸田亩”的想法。

杜珣急于解决引壅课绌的问题，是为了应对清朝盐法对州县官员盐政考课的要求。而对于省级盐政官员来说，沙拜奏准的加增盐引，也带来莫大的压力。广东的盐引加增是伴随着由排商向长商转变的盐政改革同时进行的，这一过程，内中纠缠着种种博弈与争斗。广东盐政向以巡抚兼理，“闽粤盐课旧以巡抚兼理之”，至命沙拜“巡视广东、广西盐课”，“至是始专差朝官”。<sup>②</sup> 沙拜上任之后，于康熙三十二年正月又上疏，称：“臣蒙皇上特恩简用，所属之员自应照例改设，将驿盐道改为运司”；“府吏目裁去，改设盐运司知事，提举司广盈库大使改为运司库大使，批验所大使改为运司批验所大使”；又“广州府有归德等场，惠州府有淡水等场，为盐斤出产之所，课饷之源，必须设立分司催征巡缉”。<sup>③</sup> 由此也造成了巡盐察院与广东巡抚两套班子之间的矛盾。沙拜与江有良好的互参，正是这一矛盾激化的体现。时任广东巡抚的江有良便与沙拜格格不入，处处阻碍其盐政实施。他还上书朝廷，参了沙拜一本，称其“诬参布政使张建绩，得解费银一万四千余两”擅入私囊。而沙拜也不敢示弱，参江有良接受贿赂，阻坏盐法。<sup>④</sup>

沙拜从中央的角度出发，以整顿盐法，增加中央财政收入为目的，因此需要在广东增引加课。但在地方财政方面，清前期的财政制度设计，造成了各省和地方行政部门没有自己足够的收入来源，地方为弥补这一财政缺口，他们不得不依赖下级管理机构通过非正常经费体系所转送的经费，除了由属下呈送各种不同的陋规外，省内大员衙门开支相当大的部分是由辖区内关差和盐政的捐献所弥补的。<sup>⑤</sup> 作为一方巡抚的江有良因此需要更多地考虑地方政府和官员日常开支的资金保障，他并不希望看到引目增加，而且甚至还可能面临大范围被剥夺地方的盐政自主权，阻碍盐法是迫于地方利益情形。

针对二人互参的激化，朝廷不得不派两江总督傅拉塔、闽浙总督朱弘祚会审。朝廷的处理方案，最终经吏部奏准，两人均革职<sup>⑥</sup>，并由安徽巡抚高承爵改任广东巡抚，巴哈布任巡盐御史。从现有的文献来看，高承爵莅粤之后不再参与地方盐政事务，而由巡盐御史全面负责。而新任盐政长官同样也面临着如何有效销引的难题。

虽然盐区的盐政权掌握在御史手中，但具体的运作却是多由州县官来完成。州县在巡盐察院和抚院之间处于一个奇妙的位置。督抚对州县官有题补、题调、委署的权力，也可奏请将州县官撤任、调任，州县正印官的考绩，最终也要由督抚决定。<sup>⑦</sup> 州县官同时又要接受巡盐御史的监督，若州县官行盐不力，巡盐御史同样要受处分。<sup>⑧</sup> 这种两难的局面，由于巡盐察院和抚院之间的矛盾的存在，反而使得州县的运作更富灵活性。康熙三十五年东莞知县杜珣“具详（东莞）照粮丁均食销引”，很有可能就是看到了这种灵活运作的可能。广东的地方州县官，似乎与督抚的联系更为紧密。如康熙五十七年，广东巡盐御史昌保（又作常保，五十六年任）在上疏请辞中还称：“今臣力不行于州县，钱粮必致有误。请将臣撤回，盐务令督抚专理。”<sup>⑨</sup> 言外之意，巡

① 嘉庆《东莞县志》卷12，第461—462页。

② 王士楨：《居易录》卷13，《文渊阁四库全书》第869册，第467页。

③ 《清圣祖实录》卷158，康熙三十二年正月乙卯。

④ 《清圣祖实录》卷161，康熙三十二年十一月癸酉。

⑤ 曾小萍著，董建中译：《州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革》，中国人民大学出版社，2005年。

⑥ 《清圣祖实录》卷161，康熙三十二年十一月己丑。

⑦ 魏光奇：《有法与无法——清代的州县制度及其运作》，第22—24、65—66页。

⑧ 乾隆《两广盐法志》卷2，第217页。

⑨ 《清圣祖实录》卷277，康熙五十七年正月庚寅。

盐御史在广东的实际职权有限，命令不能达州县，地方督抚才是政令的下达者。所以，当地方州县主动向巡盐察院和盐法道提出有助于解决盐税收入的方案时，巡盐察院自然十分欢迎，巡盐御史戴纳、盐法道杨茂祖批允了东莞知县的请求。此时的广东巡抚高承爵是在江有良案后被调任广东的，想必朝廷任用高氏的时候也考虑到地方矛盾的尖锐，所以高氏大概对于巡盐御史的阻碍不会太大。

此后，巡盐察院与广东巡抚之间的矛盾一直没有得到解决。康熙四十六年十月，兼理盐政的广东巡抚范时崇便上疏弹劾原任巡盐御史鄂罗，称其任上包庇盐使陆曾亏空库银并捏报为商欠。<sup>①</sup>至康熙五十七年正月，两广巡盐御史昌保提出辞呈。朝廷准了昌保所奏，着“盐务交与巡抚法海专理，准昌保回京”。<sup>②</sup>广东盐政暂归广东巡抚专理。虽然随后不久，朝廷以两广盐课“先完新饷，旧欠五年带销”，再次差昌保为广东巡盐御史清查督理。昌保于五十八年三月到任后，查得“旧欠全未清完，因截住旧盐，饬完新饷，不但旧欠屡催罔应，新饷又复拖欠，且场盐缺少、私盐横行”，业已有“历年积欠九十一万余两”。然而昌保再次以“臣力不能任，请将臣撤回，交督抚管理”上请，朝廷只得将昌保调回，并“将两广盐务，并新旧钱粮，交与广东广西总督杨琳专理”。<sup>③</sup>自此之后，两广盐务“改归督院衙门专管，至今成例”<sup>④</sup>，上述矛盾才得以解决。

在盐政权力归于地方之后，广东巡抚（后改两广总督）就开始着手进行改革。康熙五十七年，经两广总督杨琳奏准，在广东推行发帑收盐，“裁去场商，由运库先后筹出帑本银三十六万余两，分交场员、灶户，产盐颗粒皆官为收买”，并雇船“运回东关、潮桥存仓候配”，埠商在“在（东）关、在（潮）桥配盐，按包纳价”。<sup>⑤</sup>与此同时，为了配合销盐，必须重新分配各州县盐引，这又再次打破州县销盐的既有局面。东莞县也被要求“课饷照旧完纳”，合计共引五封，“着令领支帑盐发卖”。但如前所述，东莞“地处海滨，河咸水结稻草化煎，皆能成盐，兼之枕近归、靖、东、淡四场，引难销售”。至雍正元年（1723），据东莞知县于梓称，“康熙五十八年分熟引二封，五十九年分熟引一封，迄今尚未销售完竣”。<sup>⑥</sup>

此时的广东盐政，由于发帑收盐，贷借帑本过多，为了保证资金的回笼，省级盐政官员需要保证盐课的正常征收。随着盐产日多，盐斤不断壅积，“积欠累累，前发帑本，全归悬宕，倒革各商至五十余埠之多”<sup>⑦</sup>，未革退的盐商也因盐多价贱，销售不出，以致资本经年耽搁，不能转输。资金入不敷出，已经成为这一时期广东盐政所遇到的重大难题。两广总督为收回帑本，甚至允许盐户将抛荒盐田改筑稻田升科，又极度劝勉新垦盐田。<sup>⑧</sup>换种说法，回收足够的资金成了此时盐政衙门的头等大事。

对此，于梓自称：“若不循例开销，则递年额饷督销之官，惟有坐受处分”，“引课不完，上下考成，均干参罚”。于梓以商人不敢承埠，盐引无计疏销为由，并附有东莞县人赵存德等“恳循例按照粮丁办课”、“情愿乐捐”的建议，“转详抚宪”，提出了“熟引听从民便买食，饷如督宪饬议照旧完纳，课饷藉早完解，官商免累”的建议。<sup>⑨</sup>与杜珣不同的是，于梓的详文是呈给广

① 《清圣祖实录》卷 231，康熙四十六年十月壬申。

② 《清圣祖实录》卷 277，康熙五十七年正月庚寅。

③ 《清圣祖实录》卷 287，康熙五十九年正月壬辰。

④ 雍正《东莞县志》卷 5，《广东历代方志集成》广州府部 23，岭南美术出版社，2007 年，第 75 页。

⑤ 王守基：《盐法议略》，第 63 页。

⑥ 嘉庆《东莞县志》卷 12，第 463—463 页。

⑦ 邹琳：《粤鹺纪要》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 890 册，文海出版社，1966 年，第一编第 5 页。

⑧ 参见拙文：《盐政运作与户籍制度的演变——以清代广东盐场灶户为中心》，《广东社会科学》2013 年第 2 期。

⑨ 嘉庆《东莞县志》卷 12，第 463—463 页。

东巡抚的。雍正元年，“以两广总督杨琳专管广东总督事务，升广西巡抚孔毓珣为广西总督，仍兼巡抚事务”<sup>①</sup>，盐政事务由两广总督暂时改归广东总督。

于梓的建议，符合了当时省级盐政官员的需求，得到批准也在情理之中。在修成于雍正八年的《东莞县志》中东莞人翟张极的按语也证实了这一判断。据称：“今各省引盐有招商设埠者，有官运官销者，有随乡分派者，而东莞独从粮办，此前究所以恤莞人，因俗制宜，达民隐而变通之者也。”<sup>②</sup>当时担任广东盐法道的是孔兴珪，在道光《广东通志》的记载中也称其任盐法道期间一方面继承前任程大毕的“引七帑三之例”，另一方面实施“其额引积滞者则于户粮兼派”。<sup>③</sup>足证于梓“循例按照粮丁办课”的建议确实得到了上级的肯定。

总之，康熙中期以后，随着地方盐政和地方经济的恢复，朝廷盐政的重心已经转移到增加财政收入上，广东巡盐御史的派遣便是最集中的表现。作为中央代表的巡盐察院，与地方督抚的行政班子之间，却酿就了一场财税与考成的斗争。这一对矛盾的出现，给州县盐政运作留下了调整的空间。而矛盾的解决——裁撤御史、盐归督抚，则更加赋予了地方运作的灵活性，保证盐课银的征收成为这一时期盐政运作的主要目的。“盐入粮丁”既符合广东盐政回收帑本的目的，又满足地方官完成考成的要求。在这一机制的驱动下，施行地方州县最为行之有效的“盐入粮丁”政策便顺理成章。

### 三、“盐入粮丁”引发的私盐问题及其调整与变化

虽然“盐入粮丁”满足了盐政官员和地方官的利益要求，但对地方盐务的运作带来的后果却是始料未及的。私盐泛滥逐渐成为东莞县“盐入粮丁”之后的重要问题。如何处理好盐税征收和禁止私盐的问题，成为新时期盐政官员的策略重点。然而，禁止私盐也必然给东莞县内原有的食盐贸易格局带来冲击，地方又是如何作出反应的呢？

东莞“盐入粮丁”之后，“饷银派人民粮征解，并无盐包运销”<sup>④</sup>，靖康盐场的食盐大部分供应东莞一县，盐场的盐课也从清初的原额盐斤92万余斤，减至乾隆初的12万余斤。<sup>⑤</sup>这意味着至少约有80万斤的食盐在东莞县内自由流通，而且尚不包括灶户多煎的盐斤和私盐的流入。清代成年人均年消耗食盐约10.8斤<sup>⑥</sup>，按康熙五十年（1711）东莞县赋役丁口41400计算，消耗食盐总额约44.7万斤；乾隆六年（1741）丁口50267，消耗食盐总额约54.3万斤。这与流通盐斤的80万斤差距较大，况且东莞百姓多不买食场盐，这就意味着东莞县的食盐可能流失到周边其他州县，变成私盐。与此同时，盐场管理机构却在缩减。乾隆三年将靖康场和归德场合并成归靖场，“将靖康场大使裁汰”。<sup>⑦</sup>乾隆二十一年，又将归靖场改为委缺。<sup>⑧</sup>东莞县由此逐渐成为周边私盐的滋生地。私盐贸易的活跃，不仅仅对官府的食盐运销制度形成有力且有效的冲击，也

① 《清世宗实录》卷10，雍正元年八月戊午；卷15，雍正二年正月癸巳。

② 雍正《东莞县志》卷5，第75页。

③ 道光《广东通志》卷256，《续修四库全书》第674册，第363页。

④ 乾隆《两广盐法志》卷16，《稀见明清经济史料丛刊》第1辑第37册，第218页。

⑤ 根据《盐法考》（卷16，清抄本，国家图书馆藏）和乾隆《两广盐法志》（卷18，《稀见明清经济史料丛刊》第1辑第37册，第493页）记载的盐丁、盐包数计算所得。

⑥ 在明代，“大口岁食盐十二斤，小口半之”（《明太宗实录》卷26，永乐二年二月戊子），清代情况与明代相差不大。参见方志远：《明清湘鄂赣地区的“淮界”与私盐》，《中国经济史研究》2006年第3期。

⑦ 《清盐法志》卷237，财政部盐务署1920年编，第14下页。

⑧ 《清盐法志》卷237，第15页上。

对清政府的财政收入和社会治安构成一定的威胁。<sup>①</sup>

对此，乾隆十一年，两广总督策楞和广东盐运司朱介圭出台新措施。首先，针对东莞县居民赴场买食熟盐者，由归靖场大使“发给照票”，填注姓名、盐数、地方远近等等，并盖印与盐数之上，而后听其买食。其次，经过白石至合连头一带的盐运，地属新安、香山县界，已经超出东莞县的范围，即使有照票，亦照私盐拿办。再者，对经过东莞县界的白石汛海滨至虎门处，则由缺口司“巡检稽查”，并且限定免票照运盐的额度为五百斤。<sup>②</sup>

私盐的泛滥并没有因此得到遏制。乾隆二十五年，广东盐运司梁国治指出，东莞石龙等处“私盐充斥”，“盈千累万，公然摆卖，有力之家，趸积兴贩，充赚邻邑，种种滋弊，难以枚举”。为此，对于“东莞县熟引饷银派入民粮，由县征解，熟盐自应听民赴场买食”，梁国治强调要区分对待：对于“附近厂灶小民，零星自赴买食者”，应听其便，而对于“离厂灶稍远，买运盐斤经由水路”者，则需“立法稽查，保无越境贩私之弊”。梁国治还建议，将每次运盐的额度从五百斤减为一百斤，一百斤以上的必须“场员发给印照”，没有照票或有照票而不相符者，则“拿解治罪”。拿获无照票而数额在二百斤以下者，仍宽大处理，“照不应重律究惩，盐船归官”，二百斤以上，则照“凡犯私，本律问拟杖、徒”。这一规定，不仅进一步补充和规范了东莞县内普通百姓的食盐买食政策，更是旨在限制东莞县内出现的私盐充斥的情况，“奸民知所儆戒，而私盐不致越境兴贩”。梁国治的建议得到了两广总督李侍尧的批准，并“令文武各员督率兵役，实力稽查”。这样一来，东莞县内原来通过“盐入粮丁”而建立起来的场盐自由买食的格局事实上已经崩塌，只允许限制极严的少量买食。这对于以盐逐利的商人来说，无疑是一重大打击。清末的东莞人陈伯陶因而有“买食场盐，当时诚见其利，至是而限买百斤，则渐见其害”的感叹。<sup>③</sup>

打压私盐原本是为了增加盐课，但似乎效果并不明显。如何增加盐课，仍一直是省级官员的工作重心。乾隆十年，两广总督那苏图奏准“俟各商配充生盐之时，易销之埠搭销二百包，难销之埠搭销一百包”，“如此设法疏销，不出二年，即可清金”。<sup>④</sup>乾隆十七年总督班第又奏准广东各埠，正引之外搭销余盐。<sup>⑤</sup>

乾隆二十三年李侍尧在两广盐务章程一折中，奏行“余盐改引”，称：“今查粤省盐法，除额引之外，所运之盐并不按引行销，另设各项名色，如正盐之外又有正额，余盐之外又有余额、子盐、耗盐、花红余盐等项，正饷之外又有正盐场羨、余盐场羨、埠羨、额外余盐场羨、七折埠羨、三封挂一盐价子盐、京羨花红额溢羨余等项，名目纷杂”，请将“每年行销各色余盐斤数并所纳羨余银数，通盘核计，应改设额引一十七万六千六百九十五道，并入现行六十万四千一百三十二道额引之内”。<sup>⑥</sup>但是，增加的17万多道盐引该如何行销？该奏折称，“仍照各州县分销引数应征课银造具清册送部查核，其所领余引尽销尽报，倘有存剩，解部查销”。官商各埠因此被要求认领运销额外余盐，并汇疏题报。<sup>⑦</sup>在东莞县，据民国《东莞县志》记载：“乾隆二十三年余盐改引，除拨出永兴埠代销外，尚引二千一百七十一道零五厘五毫”，该饷银一千零五十八两五钱余，“东莞埠额加改引九千七百零三道五分零九毫，内民引四千九百二十五道七分七厘一毫六丝”，饷银派入民粮征解，并无盐包运销。商引四千七百七十七道七分三厘七毫四丝。”<sup>⑧</sup> 相较

① 黄国信：《清代两广私盐盛行现象初探》，《盐业史研究》，1995年第2期；黄国信：《乾嘉时期珠江三角洲的私盐问题——中国第一历史档案馆一则关于东莞盐务档案的解读》，《盐业史研究》2010年第4期。

② 民国《东莞县志》卷23，《广东历代方志集成》广州府部24，岭南美术出版社，2007年，第266页。

③ 民国《东莞县志》卷23，第266页。

④ 军机处录副奏折，乾隆十年五月初二日，中国第一历史档案馆藏，档案号：03—0612—027。

⑤ 户科题本，乾隆十九年四月二十九日，中国第一历史档案馆藏，档案号：02—01—04—14798—012。

⑥ 乾隆《两广盐法志》卷3，第297页。

⑦ 户科题本，乾隆二十五年五月初四日，中国第一历史档案馆藏，档案号：02—01—04—15275—017。

⑧ 民国《东莞县志》卷23，第266—267页。

之前，变化主要在于：盐引增加了约四千七百余引；出现民引、商引的区分。

这样一来，如何销引再次成了东莞知县面临的难题。乾隆初期以来，对私盐的不断打压，也使得东莞境内的盐运变得困难。乾隆二十五年（1760）广东盐运司的新政策更是极大地限制了东莞运盐的灵活性。这对东莞境内的食盐运销造成了冲击，盐商正在设法谋划出路时，李侍尧奏行的“余盐改引”以及随之而来的盐法志的编修，给当地盐商提供了机会。

商人沈德成等趁着“余盐改引”的机会，于东莞县请加生盐盐引，配腌青榄，借机获取东莞配引行盐、设船查验的权力，以谋取垄断生意，进而又联合地方官篡改盐法志，为东莞设埠埋下伏笔。据《东莞县志》所载：“乾隆二十三年商人沈德成见引饷加重，因该县京山地方，产有青榄，须盐腌制，每榄一百斤，配给渔盐四斤。恐榄贩走漏，二十四年于峡口设立巡船，榄贩买盐给票，查验。二十五、六、七等年，叠行加增至六斤、八斤不等。”<sup>①</sup> 东莞盐斤的用途，供应民食的一直只占少数，供应制腌鱼菜的盐斤才是大宗。如雍正八年（1730）时，翟张极曾指出：“莞邑产盐，为价贱而为用繁。制腌鱼菜，穷民赖以资生，若仰给官配，于势不便，于用不敷。”<sup>②</sup> 东莞县北部石龙和番禺县南部一带，渔业、榄业发达，需盐甚多，催生了盐的市场，我们可以猜想，沈德成可能即是在东莞县内运销盐斤，售卖民户配腌鱼榄。但东莞本无设埠行盐，沈德成缘何可以设立巡船查验呢？该志又称：“查核从前奏改引目案内原咨，并无移埠设船配盐腌榄之事。”乾隆五十一年（1786）据广州知府给出的解释是：“渔引、民引截然两途，渔引应向渔户配销，民引听民赴场买食，不容稍有牵混，乃埠商沈德成弊嵌新志，私设勒派于民引输饷之外，复向榄户核销渔引。”<sup>③</sup>

所谓“弊嵌新志”，陈伯陶在《东莞县志》中，提出自己的见解，认为这实际上是埠商沈德成等为新设盐埠销盐而暗度陈仓，篡改盐法。他指称：

《两广盐法志》系埠商沈德成辑，其事载至乾隆二十七年止，其盐引饷数比周志有增加。增加在二十三年，详后彭志。其所称东莞埠系在石龙，据乾隆二十五年梁国治详文，时尚未有。当即于二十六年设立，其前称熟引、生引，后称民引、商引，数目相符而称谓歧异，细核之，盖即周志之省引、场引所以改称者，以邑令于梓详文言，熟引熟饷请摊丁粮，故沈德成舞弊，改省引为民引、熟引，改场引为商引、生引，又增嵌“不销民食，配腌水母、鱼榄、豆酱等项”字样，此皆为设东莞埠于石龙张本。<sup>④</sup>

按照陈伯陶的说法，东莞石龙埠于乾隆二十六年设立，设立的理由是销售生引。在此之前，东莞盐引只分省引、场引，而埠商沈德成利用编辑《两广盐法志》的机会，在文字上动了手脚。将原来派入民粮的约4925道盐引，改称“民引”，只运熟盐，只销民食；另外请增的约4777道盐引，则称为“商引”，运销生盐，并添“不销民食，配腌水母、鱼榄、豆酱等项”字样。此举为设立石龙埠行盐做了重要铺垫。石龙设埠行盐之后，由于东莞县附近的归德、靖康二场皆产熟盐，因而东莞的生盐便不能由归、靖二场供应，而由商人往新安县内的东莞盐场购买，“由新安之伶仃洋，渡合澜海，进虎门，入斜西口内河抵埠”。<sup>⑤</sup> 这一变化，不仅仅是体现在食盐来源地的改变，更重要的是沈德成等因此获得了东莞一县的行盐权力，排挤了其他商人。沈德成的垄断，也招致了其他人的不满，从乾隆二十八年到乾隆五十二年，东莞县民陈缉新等一直上书控告沈德成垄断盐斤、勒派榄盐。<sup>⑥</sup>

① 嘉庆《东莞县志》卷12，第465页。

② 雍正《东莞县志》卷5，第75页。

③ 民国《东莞县志》卷23，第267页。

④ 民国《东莞县志》，卷23，第263页。

⑤ 乾隆《两广盐法志》卷16，《稀见明清经济史料丛刊》第1辑第37册，国家图书馆出版社，2008年，第219页。

⑥ 民国《东莞县志》卷23，第267页。

为什么沈德成能够达到目的呢？换句话说，为什么东莞县新增引能够得以实现？陈伯陶认为此事是埠商沈德成在编辑《两广盐法志》中动了手脚，但如果熟悉盐法志的编纂过程，便知此说法并不能站住脚。盐法志历来为官修志书，非一般人能够参与。据何维凝称：“清时视盐法志书为经世大典，藏之官府，纂修阅览，限制綦严，未修之前，应由主其事者，先行奏报中央，或迳由中央通令地方纂修。既成，又须缮呈御览，奏请审定，并照式缮写副本送呈户部查考。不在其位者，不能私擅阅看，否则司典守之职者，不得辞其疚。”<sup>①</sup>再者，此处提到的《两广盐法志》应是乾隆二十六年成书、二十八年刊刻的由李侍尧领衔纂修的。据乾隆版《两广盐法志》记载：该志系李侍尧于乾隆二十六年二月奏准纂辑，苏昌于乾隆二十七年接任两广总督后，“率同盐运使王槩，查照新定章程，将发帑收盐之原委，引饷多寡之区别，以及设官分职、缉私疏销等项事例，逐一叙明”。<sup>②</sup>由此可以想见，沈德成一事是与当时盐政官员和东莞地方官的支持分不开。

“盐入粮丁”之后，官方的盐包运销因而被取消，但却滋生了民间的私盐贸易，乃至泛滥。以广东盐运司为首的省级盐政官员不得不对私盐加以整顿、限制，由此却导致了“盐入粮丁”，听民买食场盐的初衷被改变。而乾隆二十三年李侍尧推行的“余盐改引”政策，又给东莞加入了新的盐引额。东莞埠商沈德成见机联合州县官请引设埠，垄断东莞盐务。自雍正初年“盐入粮丁”以后，盐课与盐运分离，使得东莞境内盐运自由，却从而导致私盐猖狂。广东盐运使等的介入和新政策的出台，打压了旧有的盐运活动，一些商人借机迎合地方官的需求，请求设埠行盐，排除异己，包揽行盐权力，其背后正是省级与州县之间，为实现盐课的完纳而达成的共识。

## 结语

清代盐法，本“不许盐与引分离，违者，同私盐法”<sup>③</sup>，“如行盐地方各官有私派户口勒买销引者，州县官革职，未经查报之司道府等官各降三级调用……御史降一级调用，巡抚降一级留任”，但东莞一县，却独行“盐入粮丁”，将盐引摊入民粮、盐听民自由买食。这一有悖王朝制度的政策的形成，实际上是在王朝制度的基础上，不同层级的盐法执行者基于各自不同的考量和诉求，为实现地方运作，确切地说是为了完成国家赋税，而展开一系列博弈，最终达成的结果。盐法考成固然是地方盐政运作的重要一环，但除此之外，州县不具独立权力的事实不容忽视，地方盐政运作的实现需要州县争取省级盐政长官的参与和认可。为达成目标，州县就必须积极从彼此之间的利害关系中寻求合作的突破口，将州县命运与盐区盐政融为一体。州县盐政的日常运作是与各级官员间的利益博弈分不开的。

不同时空、不同场景，尤其是参与博弈的各方利益需求和权力强弱的不同，都会影响制度运作和利益博弈的结果。在康熙前期，由于王朝的政治目的和地方督抚的强势，东莞盐入粮丁没能从制度上确立起来，而随着地方督抚与巡盐御史之间的矛盾激发，并且盐税成为朝廷关注的重点，而盐入粮丁有利于州县盐税征收，使得该政策的实行成为可能，并最终确立起来。在这一过程中，有两个因素需要注意：一个是制度的执行者，一个是来自制度之外的政治变迁。执行者谈判力量的强弱和变化，以及政治环境的改变，都会影响制度运作的结果。

虽然这种博弈带来的制度变迁，常常只是在边际上的适应性调整，调整的部分也只是那些需要得到解决的直接问题，并不能直接导致制度的大变动，但由此引发的社会秩序的调整，却可能

<sup>①</sup> 何维凝：《初版自序》，何维凝：《中国盐书目录》，《近代中国史料丛刊续编》第159册，文海出版社，1974年，第3页。

<sup>②</sup> 乾隆《两广盐法志》卷首，《稀见明清经济史料丛刊》第1辑第35册，第33—34页。

<sup>③</sup> 《清盐法志》卷4，第3页下。

导致更大的连锁反应。透过康乾时期东莞县的盐法的变迁，我们可以观察到制度框架的渐进性的重构过程。乾隆末年在广东进行的“改埠归纲”盐政制度改革，就是与这些“微小”的制度调整密切相关在一起的，它和嘉庆年间的“改纲归所”一起，彻底改变了广东从明中叶以来一直维持的盐政制度。以基层行政运作为切入点观察国家行政中中央与地方之间的复杂关系，对于中国社会史研究走向更为整体、解释模式日益多元的态势意义重大，将可能给我们理解传统中国社会带来新的认识。

## 主要参考文献

- [ 1 ] 陈锋：《清代盐法考成述论——清代盐业管理研究之一》，《盐业史研究》1996年第1期。
- [ 2 ] 陈锋：《清代盐政与盐税》，郑州：中州古籍出版社，1988年。
- [ 3 ] 黄国信：《清代两广私盐盛行现象初探》，《盐业史研究》1995年第2期。
- [ 4 ] 黄国信：《盐法变迁与地方社会的盐政观念——康熙年间赣州盐法所见之市场、考成与盐政关系》，《清史研究》2004年第3期。
- [ 5 ] 黄国信：《盐法考成与盐区边界之关系研究——以康熙初年江西吉安府“改粤入淮”事件为例》，《中山大学学报（社会科学版）》2008年第4期。
- [ 6 ] 林永匡：《清初的两广运司盐政》，《华南师范大学学报（社会科学版）》1984年第4期。
- [ 7 ] 瞿同祖：《清代地方政府》，北京：法律出版社，2003年。
- [ 8 ] 王守基：《盐法议略》，北京：中华书局，1991年。
- [ 9 ] 王小荷：《清代两广盐商及其特点》，《盐业史研究》1986年第1辑。
- [ 10 ] 魏光奇：《有法与无法：清代的州县制度及其运作》，北京：商务印书馆，2009年。
- [ 11 ] 洗剑民：《清代广东的制盐业》，《盐业史研究》1990年第3期。
- [ 12 ] 佐伯富：《清代鹽政の研究》，东洋史研究会，1956年。
- [ 13 ] 曾小萍：《州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革》，北京：人民出版社，2005年。

## **Research on the Operations of County-level Salt Administration through the “Conversion of Salt Tax into Poll Tax” in Dongguan County from the Kangxi to Qianlong Periods**

LI Xiaolong ( Institute of Modern History, Chinese Academy of Social Sciences; lixiaolong@cass.org.cn )

County governments played a very important role in the salt administration and the collection of salt taxes in the Qing dynasty. Local officials were responsible for selling salt and suppressing smuggling locally, while the central government designed strict tests on the salt law to ensure that the system works out. But counties had no independent administrative power in the institutional system of Qing dynasty, so they were often put into passive positions in the salt administration operation. The “conversion of the salt tax into a poll tax” in Dongguan County, Guangdong Province from the Kangxi to Qianlong Reign, was the result of mediating the conflicts between the superior policy from central government and the actual operation at the local level. This institutional change was the result of a process represented the local rejection of the orthodox salt law and the acquiescence of the central government for the reality of the daily operation of policies at the county level. This process has shown that in order to deal with the central government’s inspection of the administration of the salt law, county officers often took advantage of the change of political situations and flaws in the institutional system. Specifically, local officials sought to a balance between the central government and themselves, to achieve the purpose of changing local salt law, and ultimately ensuring the effective operations of the salt administration and the collection of salt tax in the Qing dynasty.