

近代江苏盐政体制改革研究

董 强

(上海海关学院 培训部,上海 201204)

摘要:历代政府十分重视盐政管理。长期以来,地方权势操纵盐政,以致中央与地方围绕盐政管理权展开激烈博弈。尤其是近代以来,随着对内与对外战争的频繁发生,中央财政日益窘迫,逐步加强了对地方盐政的管理。在此背景下,江苏盐政经历了三次重大改革,分别是“清中期陶澍主持的票盐制度改革、清末载泽主持的盐政院改革、北洋政府主持的盐务稽核所改革”。三次改革既有共通点,又各具特色,却因改革未触及弊政根本,以致改革不彻底,并最终失败。

关键词:近代;江苏盐政;体制;改革

中图分类号:K205 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5092(2016)01-0001-06

一、清代江苏盐政体制改革

1. 晚清以前的江苏盐政

江苏制盐历史悠久,源远流长。临江濒海的地缘优势,使江苏成为全国重要的海盐产地之一。江苏盐场主要位于苏北地区,北起苏鲁交界的赣榆县绣针河口,南至启东长江口一带,在这一狭长的海岸线上,广泛分布着各类盐场,纵跨连云港、盐城、淮阴、南通 4 市 13 个县(区)。江苏海岸有东南地区最为广阔的沿海滩涂,以及四季分明的气候条件,适宜于生产海盐。因淮河横亘其间,故盐区分为南、北两部分。淮河以南的盐场谓之“淮南盐区”,淮河以北的盐场谓之“淮北盐区”,两者统称为两淮盐区,是中国著名的“四大海盐”产地之一。

商周时期,江苏已有制盐的记载。春秋吴王阖闾主政时,就在海州(今江苏连云港一带)以及扬州以东的地区经营海盐。西汉吴王刘濞在广陵(今江苏扬州)煮海盐,国饶民丰,集聚大量财富,堪称东南一霸。汉昭帝始元六年(公元前 81 年),桑弘羊、桓宽等大臣围绕“盐铁专营”召开御前会议,制定了“盐铁官营”的政策。至此,盐业成为政府专营产业,盐税成为政府赋税之源,两淮海盐日渐成为全国重要的海盐生产基地,“煮海

之利,重于东南,两淮为最”,两淮盐课堪居全国盐课之首。

清初,两淮盐税收入已占全国盐税总数半数以上。康乾时期,两淮盐业日臻鼎盛,盐商富甲一方。清首任两淮巡盐御史在《盐院题名碑记》中指出,“两淮岁课当天下租庸之半,损益盈虚,动关国计”。晚清盐政改革前,盐政俱由各省自行署理。各地设有盐道,负责辖区内的盐务运输及管理。在重要的产盐区,清政府还设有专门的管理机构。两淮盐政攸关清政府经济命脉,为了加强中央对两淮盐政的管理,遂效法明制,在扬州设有“两淮巡盐察院”和“两淮都转盐运使司”。

两淮巡盐察院,又名“盐漕察院”,置有两淮巡盐御史,专司两淮盐政督察事宜。不仅专管淮南、淮北盐政,职掌巡税两淮盐课,还统辖江苏、安徽、江西、湖北、湖南、河南 6 省商纲亭户赋敛出入,额引督销,并缉捕私贩。巡盐御史,又名“盐宪、盐政”,是淮南、淮北盐区的最高盐务长官,职掌两淮盐法,官居三品。缘于职官显要,清朝历代皇帝对巡盐御史的人选格外重视,多安排满人担任此职,且可向皇帝直言奏报。有清一代,两淮盐运使司官员往往兼任都察院盐课御史衔,即“巡盐御史”。尽管清政府单设了两淮巡盐察院、两淮都转盐运使司、盐运分司等行政机构,但在实际

管理中,往往安排同一批人执掌。他们不仅掌管运盐、盐税、缉私等要职,还兼为宫内采办物品,权势之大可见一斑,加之官衔高于扬州知府,历来视为“肥缺”,颇受皇帝倚重。

两淮都转盐运使司,又名“两淮都转盐运使”、“盐运司”,专司两淮盐务的行政事宜,内置“运同(同知)、运副(副使)、运判”等。运使司置有监掣同知,专司核对盐斤;批验所大使,专掌盐

引批验;库大使,专掌收纳盐课及其库贮。两淮盐运使下设通州、泰州、淮安三分司,管辖近 20 个盐场。后来,淮安分司移驻海州,易名“海州分司”。盐运分司的长官多为盐运司的属官,即由运同、运副、运判兼任,代行盐运司管辖盐场与纠察之责。各盐场还设场大使一人,执掌场课收纳、产收缉私等。两淮主要盐场坐落场署地点及距离里程数,如表 1 所示。

表 1 两淮主要盐场坐落场署地点及距离里程表
Table 1 Two Huai salts places and odometer

场名	产地坐落			场署地点	距离运署里数	
	县	旧府州	道		水程陆程	
吕四	南通	通州	苏常	南通吕四镇	陆程 160 里	又水程 400 里
馀中	南通	通州	苏常	南通馀东镇	陆程 100 里	又水程 400 里
丰掘	如皋	通州	苏常	如皋县掘港	水程 440 里	
栟角	东台	扬州	淮扬	东台县角斜	水程 310 里	
安梁	东台	扬州	淮扬	东台县安丰	水程 240 里	
东何	东台	扬州	淮扬	东台县城外	水程 240 里	
丁谷	东台	扬州	淮扬	东台县沈家灶	水程 310 里	
草堰	东台/兴化	扬州	淮扬	东台县西团	水程 320 里	
伍祐	盐城	淮安	淮扬	盐城县境	水程 370 里	
新兴	盐城	淮安	淮扬	盐城县上冈镇	水程 445 里	
庙湾	阜宁	淮安	淮扬	阜宁县城外	水程 525 里	
济南	涟水/灌云	海州	徐海	灌云县洋桥	陆程 255 里	又水程 326 里
中正	灌云	海州	徐海	灌云县中正乡	陆程 245 里	又水程 326 里
板浦	灌云	海州	徐海	灌云县城	陆程 245 里	又水程 326 里
临兴	东海/赣榆	海州	徐海	东海县临浦	陆程 353 里	又水程 326 里

资料来源:林振翰:《淮盐纪要》,上海商务印书馆 1928 年版,第 30 页。

就产盐量看,若以一年产量计算,两淮盐场产量各不相同。淮南各场因地势变迁,产盐量逐年递减,仅占两淮盐场产盐量的 18%。淮北盐场出盐量则尤高,占两淮盐场产盐量的 82%。在淮北盐场中,济南场的产盐量最高,约占两淮盐场产盐量的 46%;中正、板浦、临兴三场产盐量略占 12%^{[1]33}。相比之下,淮南各盐场产盐量只占零星数,可谓屈指可数。

就运销看,清中前期在两淮施行的是引岸制,即按各地产盐量的大小与运输远近,划定引岸。盐商分为收盐的场商与运盐的运商,他们大多划地为界、各行其事。因为引岸制相对固定,如需变更引岸,地方官须请示中央,而大多数情况下是得不到批准的。为此,各地盐商逐获世袭之权,以致坐享渔利。作为回报,每逢皇家庆典、巡幸、赈济、用兵等亟需用度之时,盐商则分摊出纳为朝廷分

忧,谓之报效。在行盐过程中,盐商在缴纳盐价和税款后,凭借“盐引”,掌控盐务的“制、收、运、销”。为了独享其利,大户盐商往往与盐政官员暗中勾结,盐政官员甚至派兵沿途护卫,且擅用缉缴私盐之权,充当盐商“家丁”。此外,不少贪墨官员,私自超发盐引,或从中克扣、提留引银,致使纲纪不振、国库流失。盐商则层层盘剥,各级官吏中饱私囊,以致“浮费日增,成本日重,盐价日昂”,从而使私盐大行其道,盐税锐减。乾隆三十三年(1768 年),久患成疾的盐政最终酿成“两淮盐引案”,牵扯官员之多,贪墨盐银之钜,令朝野震惊,盐政改革遂迫在眉睫。

2. 晚清的江苏盐政改革

囿于盐政窳弊丛生,为了保障盐税征收稳定,清政府分别进行了两次较大规模的盐政改革。第一次盐政改革,率先在江苏推行。道光十三年

(1833 年),在江苏巡抚陶澍的主持下,两淮地区开始推行票盐制度,此后各地纷纷效仿,渐为成例。所谓票盐制,即在依循行盐旧规的同时,应允各类商户只需按章纳税,就可领票运盐,且可自由售盐,越界竞争。当时规定,每票一张,运盐十引,每引征正课银 1.051 两,经费银 0.4 两。咸丰十一年(1861 年),每引加征饷银 0.146 两。同治三年(1864 年),裁撤此法。同治六年(1867 年),每引除正课、经费银之外,随征杂课银 0.02 两,外征仓谷、河工费各 0.01 两。光绪十年(1884 年),经费银按场盐分为 0.4 两与 0.2 两两种,宣统二年(1910 年),每引加征礼字河坝工银 0.03 两^[2]。票盐制革除了盐商垄断盐利之弊,此法一出,市面上盐价骤贱,富户盐商颓衰。

道咸年间,缘于镇压太平天国、对外战争、履约赔款等所需甚钜,清政府国库捉襟见肘,各项用度俱仰赖盐课。但盐政之权长期被地方政府所掌控,为此清政府推行了第二次盐政改革。当时,政府在两淮征缴的盐税中大致有五类:一是引课,又分正项、杂项,是所征盐税中的主要税目。江苏行销两淮盐的地区主要是淮南食岸(外江食岸与内河食岸)、淮北食岸(近场五岸与徐淮六岸),每一食岸按照距离远近及盐岸销量,所征之费,各不相一。二是灶课,两淮盐场征收的灶课有仓盐折价、仓基和沙荡等。灶课向灶民征收,岁有定额,按年计征。三是盐厘。盐厘源自厘金,于咸丰四年(1854 年)四月在两淮盐区开征,主要分为“关卡厘”与“私盐厘”。四是盐斤加价。清中后期为了筹款用于特定支出,在盐商购盐时有各种加价与正杂税一并缴纳,成为盐税之一的大宗收入。两淮盐斤加价主要有四种,分别是“堰工加价、海防筹饷加价、辛丑赔款加价、抵烟税加价”,此外还开征过浙餉加价、江南要政加价、缉费加价、培养商灶加价等。五是浮费。浮费开征于运销的各个环节,引有引资、程有程费、捆有捆资,还有传旗、填封、发封、监掣、监包等。在征缴盐税时,各级地方官吏往往索要无度,以致盐税“雁过拔毛、层层盘剥”。

尽管如此,盐税依旧是清政府的主要来源,仅中央各项开支,就须仰赖盐税充抵。以光绪年间为例,与盐课相关的朝廷应解支出如表 2 所示。

以上仅为中央日常所需开支及用度,尚不包括各类赔款及临时耗费的盐课。为了稳定财政收

表 2 光绪年间与盐税相关的朝廷开支名目表
Table 2 Salt tax with the relevant of Qing government expenditure items during Guangxu dynasty

款项	数额(两)	支出之名	支取来源
内务府经费	45,600	宫内所需经费	盐商捐纳
海防开办经费	200,000	军政费	盐引正杂课
报效练兵饷费	6,000	军政费	盐引商捐公费
大案赔款	50,000	辛丑赔款	盐引正杂课
代司库认解赔款	180,000	辛丑赔款	盐引商捐公费
英德俄法洋款	60,000	国债经费	盐引商捐公费
克萨磅款	23,000	国债经费	盐引商捐公费

资料来源:《光绪朱批奏折》,第七十六辑,第 138 页。

入,清政府欲将盐政署理权由地方收归中央。光绪三十二年(1906 年),清廷颁布《仿行立宪上谕》,揭开了清末新政的序幕。9 月,户部改设度支部,并设立度支章程,“废除江苏清吏司,改设管榷司,负责掌管各省盐法,稽核引票、课厘、租税、规羨、杂税、加价、折价、场课、灶课、井课、畦税等各项考成,奏销春秋拨册各款”^[3]。改革前,江苏大小盐政事务由两淮盐运使一体署理,倘有需“圣裁”之事宜,应递送户部江苏清吏司署理。改革后,裁汰清吏司,有关盐政一体付诸管榷司署理,从而将盐政“收归”中央。宣统元年(1909 年),清政府开始全面整顿盐务。翌年,清政府设立督办盐政处,后更名为盐政院。清政府委任镇国公载泽为盐政大臣,负责统辖全国盐政,总理盐务事宜;委任晏安澜为盐政院院承,各省督抚则委以会办盐政大臣衔,协助载泽署理本省具体盐务。载泽上任后,重新厘定中央与地方的权责关系,拟定了《督办盐政章程》共计三十五条。

本轮改革的重点在于将盐务管理权,尤其是盐税征收权收归盐政处,疏销缉私权则继续由各省督抚署理。实质上,清末盐政改革的聚焦点在于皇族内阁意图掌控盐税权,至于盐务中的机构重叠、索取规费、贪墨行贿等弊政根本问题,基本没有触及。尽管如此,盐政改革还是受到了各省督抚及盐商的一致反对,加之辛亥革命爆发,整顿盐务一事便暂且搁置。为了纾解矛盾,宣统三年(1911 年)末,盐政院裁汰,盐政事务暂归度支部统辖。实际上,“度支部内掌理盐税之司,不过执行稽核及会计等职务而已”^[4],盐政大权仍牢牢掌控在地方督抚手中。

二、北洋政府时期江苏盐政体制改革

1. 民国初年混乱的盐政管理

1912年,南京临时政府成立后,国家财政相当困窘,收支极不平衡,赤字陡增。辛亥革命后,南方不少省份宣告独立。除革命派力挺孙中山临时政府外,各省实力派皆待观望态势。各省应解税款或被督军所掌控,或被实权派所操纵,南京临时政府不得不靠举外债度日。临时政府财政日益窘迫,两淮盐税尤为关切。为了加强管理,临时政府在财政部内置有专司盐务机关,归财政总长直接管辖。据1912年盐税收支预算估计,盐税总额即库平银约4757.54万两;需支出库平银约736万两,临时支出库平银约1400万两,两项合计支出约2136万两。事实上,在应收盐税款中,有不少款项是无法征收的。

相比之下,清政府也深陷财政危机之中。受辛亥革命影响,各省解款多已停缴,清政府能掌控之税款寥寥无几。尽管如此,清政府不仅要承担庞大的军费、内部运行经费等支出,还需偿付巨额赔款及债务。1912年,清政府的积欠已高达17余亿元,第二年就增至22亿元,每年还本付息就多达7000余万元^[5]。在财政预算中,有近三分之一用来清偿赔款及债务。清政府为了偿还债务还继续向列强借债,以致债台高筑,财政日陷困窘。

无论是清政府还是南京临时政府,囿于各省具有盐务署理权,中央对各省提留之前的盐款确切数额从不过问,也无账可稽。盐政之混乱,财政之拮据,跃然而上。

2. 袁世凯的善后借款与北洋政府的盐政改革

(1) 袁世凯的善后借款始末

早在辛亥革命前夕,北洋新军统帅袁世凯为镇压南方革命党,就暗中与英、法、德、美、日、俄六国银行团进行谈判,商洽借款事宜。1912年3月,袁世凯在北京就任中华民国大总统,为尽快解散南方临时政府、遣散南方革命军,袁世凯委派内阁总理唐绍仪赴上海与美、英、德、法四国银行团商议善后借款事宜。6月初,日本的横滨正金银行与俄国的华俄道胜银行忝入其列。6月20日,六国银行团正式成立,提出需监督中国财政为前提的借款条件,尤以全部盐税收入作为担保。为了保证盐税收入有所增长,并能按期偿付本息,列强要求必须任用外国人直接监督、管理盐税的稽征与用项。为此,列强提出在外国政府的“干预”

和“帮助”下,对中国的盐政体制进行改革,“(善后借款附加规定)盐税或其他可以作为担保的税收,应该在外国专家的帮助下由中国政府实行改革。从事征收工作的专家、顾问和外国人员,一律作为中国政府官员”^[1]^[527]。

上述种种无理要求,无异于出卖主权,袁世凯不敢贸然允诺,以致谈判未果,屡谈屡停。8月30日,北洋政府驻英公使刘玉麟与英国克里斯浦财团在伦敦签订了一项总计达1000万英镑的借款合同。该项借款虽以盐税做担保,但并无监理中国盐政的条款。借款事件败露后,立刻在各国间引起轩然大波。英国政府闻讯后,率先表示将不支持克里斯浦财团的借款活动。同时,督令英国驻华公使朱尔典向北洋政府施压,威逼其取消借款。无奈之下,北洋政府取消了克里斯浦第二期债券的发行,并赔偿15万英镑作为违约金。此例一开,银行团索价更高,不仅要求北洋政府在中央设立的盐务稽征机构须由外国人监理,且各产盐要地需设立稽核分所,并会同外国人共同署理。

1913年3月3日,六国驻京公使团通电北洋政府,重申借款须以六国监督中国财政为必要条件。3月19日,美国政府旋即表示,六国银行团以监督中国财政为条件的借款实为不妥,遂宣布退出六国银行团。此后,六国银行团变成了五国银行团。3月20日,宋教仁在上海遇刺。宋案一出,政治局势急遽直下,举国哗然,各方证据剑指袁世凯。北洋政府为了筹措军费,以应对革命党的军事讨伐,加紧与五国银行团谈判。4月22日,袁世凯委令赵秉钧以五厘高息,向英法德日俄五国银行团签署了2500万英镑的巨额借款合同,以兹军饷。6月,北洋政府罢免李钧烈、胡汉民、柏文蔚三位都督,国民党发动了“二次革命”声讨袁世凯,国内局势一度剑拔弩张。

根据北洋政府与五国银行团所订立的《善后借款合同》规定,北洋政府从设立在北京的英国汇丰银行借款2500万英镑,借息5厘,85%为实交款;扣除赔款、借款、垫款和盐务整顿费,实际仅剩760万英镑。按合同约定,在47年借款期内,不得向五国银行团以外的国家或财团再行借贷。借款用途由银行团代表监督,借款需以盐税、海关税,以及直隶、山东、河南、江苏四省中央税作抵押,“借款的主要担保,一是以中国盐务收入的全数作为第一担保;二是以海关关税中除应付款项外的余款作为第二担保”^[6]。

(2) 北洋政府的盐政改革

晚清时期,关税权被列强所褫夺,清末,为了进一步巩固在华利益,列强又觊觎盐税征收权。民国初年,列强眼见袁世凯急于筹款,提出了以全面监管盐税征收,并以盐税为担保的借款条件。1913年,北洋政府着手进行盐务机构调整,并在中央成立盐务稽核所。盐务稽核所始称“盐务稽核造报所”,负责管理全国的盐务事宜。1月,北洋政府在北京成立了盐务稽核造报所,委任蔡廷干担任第一任总办。3月,在奉天(今辽宁沈阳)设立奉天盐务稽核分所。

五国善后借款签订后,按照合同要求,在外国人的“襄助”下,北洋政府进行全面的盐政体制改革。一是大力整顿混乱的盐务管理机构,在各产盐地设立听命中央的盐务稽核所。4月,就分别在天津、浙江、广东等地成立分所。5月,在江苏的两淮盐区成立了扬州盐务稽核造报所。二是委任英国人丁恩担任稽核总所会办。丁恩担任会办后,一方面对盐务机构进行大刀阔斧的改革,将“盐务筹备处”改设为“盐务署”,将“盐务稽核造报所”改设为“盐务稽核总所”,各地设分所。盐务署下设稽核总所,稽核总所以中方盐务署长兼任总办,外国人担任会办兼顾问。凡是产销盐的地方,均设“稽核分所”或“稽核处”,主管俱为华人、洋人并用,但名义上华人为正、洋人为副,实际上则由外国人掌管实权。另一方面,为了勘察盐务实情,了解弊政所在,丁恩亲赴天津、青岛、上海、扬州、宁波等地巡盐。此外,还在保护列强权益的前提下,颁布了一系列盐政征收章程及细则。譬如,规定“各地称放盐斤和盐税征收存储等事宜,务必征询外国雇员之应允;所征收之盐款只能存放于银行团所属之银行或其认可的存放处;须有洋会办理签字,否则不能擅自提解盐款等。此外,为了操纵盐务的流通与运销,丁恩保留了引票制度,且规定引票的发行及签售,须征得外国雇员之认可”。北洋政府为了缓和矛盾,成立了“盐务稽核造报所”,旨在稽查与核对各省盐税征收情况,并未从根本上褫夺地方盐税权。善后借款合同签署后,北洋政府删去“造报”二字,冠以“盐务稽核所”,意在表明此机构实为查对计算盐税账目,以期使盐务稽核所成为盐务机关负责查核账目的附属机构,并非将盐税权让于外人,“总所隶属于盐务署长,各省分所隶属于总所,应受盐务署

长或总所之指挥监督;凡各省盐务产制运销各项行政事宜,均不在总所及各该分所权限之内”^[7]。事实上,所辖之权尽归外国人所掌控。

3. 两淮盐务稽核所的运营

1913年5月,北洋政府在扬州成立了盐务稽核造报所,负责两淮盐务管理。此后,扬州盐务稽核造报所,正式定名为“两淮盐务稽核所”,成为江苏省盐务管理的重要机构。1914年,北洋政府改设海州稽核分所与扬州稽核分所。7月,各所委派华人担任经理、洋人担任协理,但盐政实权仍控制在外国人手手中。

成立之初,两淮盐务稽核所曾数易其址,如今尚且遗存的建筑为今扬州市广陵区淮海路33号的一幢米黄色三层西洋小楼。此楼建于1921年,乃为拨付盐税款修造而成,是为两淮盐务稽核所的外国雇员所专门修造的别墅。在两淮盐务稽核所的历史上,有两位重要的管理人员,一位是中方经理林振翰,一位是日方会办高洲太助。林振翰,字永修,福建宁德人,是中国近代史上著名的盐政专家。早年,他在福州格致书院求学,后赴京师大学堂译学馆深造。辛亥革命前夕,林振翰返回福建,担任《群报》主笔,鼓吹革命。民国后,林振翰当选为福建省临时议会议员,因不满贿选,愤而离职。此后,受聘于川南盐务稽核分所、宁波盐务稽核支所、扬州十二圩盐务稽核支所,并署理扬州稽核分所与松江稽核分所经理等职。林振翰不仅是一位政治家,而且也是一位学者,对中国各地的盐政情况有深入调研,著有《川盐纪要》、《浙盐纪要》、《淮盐纪要》、《中国盐政史》、《中国盐政辞典》等书,提出了“澄清吏治、整理盐场、取消专商、就场征税”等措施,呼吁改革盐政。高洲太助是日本银行团派驻扬州的盐务会办,长期担任两淮盐务稽核所会办一职。据林振翰的回忆录所载,尽管林振翰担任经理,但凡大事皆需仰赖日方会办首肯,且每年还需将两淮盐税征缴情况一一造册,由日方会办审定后,呈交日本当局查阅。

两淮盐课税率,起初沿袭清末盐课税则。不久后,北洋政府颁布了《盐税条例》,规定每百斤征收2.5元,淮北盐区则规定每百斤征税2元,后又改为2.5元。尽管政府制定了税则,但各销岸税率各不同,变化甚多。两淮盐区变更情况如表3所示。

表 3 民国年间两淮盐税则变更表

Table 3 Salt tax tariff change table during Republic of China

时间	变更情况
1914 年	1 月,淮北按每百斤征收 2.5 元。4 月,淮南、松江按每百斤征收 2.5 元。7 月,淮北五岸按每担征收 0.1 元;徐淮六岸按每担征收 1 元。
1915 年	1 月,淮北五岸按每担征收 0.2 元;徐淮六岸按每担征收 1.5 元;苏五属按每担征收 2 元,后调为 2.5 元;启东县每担征收 1 元;淮南食岸每担征收 0.75 元,后调为 1.5 元;外江食岸每担征收 1.5 元;内河食岸每担征收 0.75 元,后调为 1.5 元;扬子四岸每担征收 3 元;皖北每担征收 3 元。2 月,徐五属按每担征收 1.25 元,后调为 2.5 元。
1917 年	3 月,苏五属将征收的商巡费并入盐税,每担税额调为 2.1 元、3.2 元、1.35 元。
1918 年	北洋政府修改盐税条例,每担税额定为 3 元;淮北五岸每担调为 0.8 元、1 元。
1919 年	常熟、江阴、南通 3 县每担征收 2 元。
1922 年	东台县城厢区供城内的食用盐,原本不征税,后调为 0.4 元。
1923 年	淮北食岸每担调为 2 元。
1924 年	淮北食岸每担调为 1.5 元;淮南食岸每担调为 1.25 元、1.75 元、2 元、2.5 元四类。

资料来源:江苏省地方志编纂委员会:《江苏省志·盐业志》,江苏科学技术出版社 1997 年版,第 205 页。

北洋政府统治后期,囿于军阀混战,两淮盐政成为江苏督军军饷的重要来源。1922 年,为了筹措军费,江苏督军要求除征缴盐税正课外,需在全省食岸每担食盐内征附加税 0.6 元,后经盐务稽核反复交涉,方才从 8 月起每月拨款 10 万元作为条件,停止强征。1924 年,江苏督军齐燮元委令守备司令,强行从两淮盐务稽核所提走盐税款 30 万元。1925 年,又分 6 次,强行提走盐税款 174 万元。

三、余 论

从清中期至北洋时期的近一百年时间内江苏盐政管理体制历经三次重大改革,分别是清中期陶澍主持的票盐制度改革、清末载泽主持的盐政院改革、北洋政府主持的盐务稽核所改革。尽管改革的时间、内容各有迥异,但却具备一些共同的特征:一是改革的成因基本相同,都是政府在面临财政窘境下所作出的变革;二是改革的目标基本

相同,都是中央意在收归地方盐政之权,强化中央对地方的盐税控制;三是改革的手段基本相同,都是从改革盐政管理体制入手,通过裁汰旧机构、设置新机构等方式进行改革;四是改革的结局基本相同,历次改革并没有解决盐务弊端所产生的根本性问题,且多因地方阻力太大,以致历次改革均不彻底,并宣告失败。

事实上,晚清及北洋政府所推行的改革之所以失败,原因主要有三个方面:一是中央政府权力的羸弱,以及地方力量的强势,使得历次改革的阻力极大,并未达到预期效果;二是历次改革的目标并非从根本上解决长期郁积的盐政弊端,只是一味从增容税源、纾解财政压力,与地方争夺税源等考量,致使改革不彻底;三是西方列强通过不平等条约、有偿借款合同等方式不断攫取中国主权,使得盐税的税基日益被侵蚀,盐政管理权日益被列强所褫夺,碍于维护各方权益,以致改革无疾而终。

参考文献:

[1] 林振翰. 淮盐纪要[M]. 上海:上海商务印书馆,1928:33.

[2] 江苏省地方志编纂委员会. 江苏省志·盐业志[M]. 南京:江苏科学技术出版社,1997:197.

[3] 丁长清,唐仁粤. 中国盐业史. 近代编[M]. 北京:人民出版社,1999:26.

[4] 财政部盐务署盐务稽核所总所:丁恩改革中国盐务报告书总纲. 中国盐政实录. 卷四[M]. 台北:文海出版社,1933:2405.

[5] 杨荫溥. 民国财政史[M]. 北京:中国财政经济出版社,1985:2.

[6] 李涵. 缪秋杰与民国盐务[M]. 北京:中国科学技术出版社,1990:27.

[7] 中国近代盐务史资料选辑. 第一卷[M]. 天津:南开大学出版社,1991:135.