收稿日期:2026-05-22

历史制度主义视角下清代盐业行政机构变迁

毕昱文

(河南科技学院 马克思主义学院,河南 新乡 453003)

摘要:太平天国运动前,清代盐业专商引岸制及盐业行政机构在社会结构性约束外因和制度绩效内因的双重作用下,产生了制度路径依赖现象。太平天国运动使清代地方盐业机构出现替代性变迁;晚清中央度支部的设立体现了清代中央盐业机构出现迭代性变迁;清末督办盐政处的设立使清末盐业机构出现断裂性变迁。这三次变迁的动力机制主要体现为盐业制度异化,环境适应实效等因素。其变迁过程印证了历史制度主义的核心命题:制度变迁既有制度矩阵的刚性约束,也受特定历史关键节点的选择制约。

关键词:历史制度主义;清代;盐业;制度;行政机构

中图分类号:K249 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-6873(2026)06-0084-10

基金项目:中国盐文化研究中心项目"中国近代盐务行政机构改革的逻辑理路与变迁历程研究"(YWHY25-08)。

作者简介:毕昱文(1972—),女,河北井陉人,河南科技学院马克思主义学院副教授,历史学博士,主要从事中国近现代政治史、盐业史研究。

DOI:10.16401/j.cnki.ysxb.1003-6873.2026.06.010

历史制度主义理论认为制度演进的路径依赖具有普遍性,制度也会受到一个社会和行为主体的文化、认知与观念的反向影响,在二者的相互作用下会使政策或结构形成路径依赖;而制度建成后的变迁变革则具有特殊性,即政治制度对政治后果与社会有着深刻的影响。同时,在制度运行过程中路径依赖和制度变迁具有特殊性,它们遇到"关键节点"(critical junctures)后会达成调整或者改变,以实现关键节点间产生的间断平衡。"关键节点"是指在历史发展进程中,那些关键的、决定性的时间点或时段。在此节点上,原有的制度约束暂时松弛甚至失效,行为体的选择空间显著扩大,而此刻所作出的关键性选择或决策,将深刻塑造此后较长时期内制度演进的方向与形态。该理论的核心内容在于揭示政治经济制度、历史演进与行动者策略之间的动态互构关系,它诞生于20世纪80年代行为主义研究的反思浪潮,是新制度主义政治学的三大流派之一,主要解释制度变迁的深层动力与约束机制。

盐业作为清代政府的垄断行业、支柱产业之一,其产、运、销、税、缉私等环节都设有繁琐复杂的治理机构。其变迁反映了近代社会财政、政局、央地、各利益主体等多维关系的互动运行,尤其是在晚清外敌入侵、本国生产力水平发展变化等因素的交互影响下,社会发生了巨大变化,

盐业制度也受到当时国际国内、自身悖论等多重因素影响而发生了深刻变迁。

学术界对清代盐业行政机构变革的关注,起始于20世纪80年代,研究对象主要是近代个别盐区行政机构沿革的史实梳理。此状况一直持续到近期,李晓龙通过对清季台湾新竹地区县官与盐官的行政博弈,认为地方行政提供一种制度运作的工具,具有了宏观审视的研究视野。[①]本文以历史制度主义理论视角,把清代盐务行政机构置于当时中国生产力、生产关系变迁背景下进行考察。

一、 太平天国前清代盐业国家治理制度及其机构设置

清代施行的盐业治理制度主要是盐业专商引岸制。该制发端于宋金,成型于明代,成熟于清代,崩溃于民国末期,是在我国盐业史上实行时间最长、影响巨大的一项制度。[②]

(一) 清代中央盐业治理机构设置

太平天国运动爆发前,盐业专商引岸制依照制度惯性继续运行。为了控制盐业,清政府从盐的生产、运输、销售、征税、缉私等方面(即盐政"五政")实施管理,并设立了相应治理机构,逐渐形成一套完整的盐业国家治理体系,它在中国历史和中华文明持续发展格局中具有非常重要的地位。

盐引,作为政府授权盐商运销盐斤的凭证,由户部印制、授权发放。如在两淮和两浙盐区,"顺治三年(1646),以淮、浙领引距京远,设都理引务官驻扬州,至七年裁。十五年,发引于运司,寻命运司仍委员赴部关领,票亦领于部"[1]3605。顺治初年,因为两淮、两浙等地距离北京路途遥远,所以在扬州设立都理盐务官,负责发放引票。顺治七年撤裁该机构。十五年(1658)后,户部令盐运使司的官员到京城承领盐引,回到江浙后售卖于淮浙地区盐商。

户部下设清吏司,每个司主要负责掌管本省财政事务,同时还要兼管外省或者全国的其他事务。负责具体盐政管理事务的机构是山东清吏司,它负责掌管山东布政使司及盛京等地的民赋收支奏册,并兼管全国各盐区的盐引发放、引盐配运、盐课征收等事务,并根据各省每年呈报户部的清册,与各地的销盐引数、盐税数量做比较,区分出已完、未完,进行考核。考核办法是十分制,根据各省销盐情况进行打分议处。但清吏司并没有决策权,决策权归户部。山东清吏司设置郎中三人,二满人、一汉人;员外郎四人,三满人,一汉人;主事,满、汉人各一人,通过"满汉双轨制"的人事安排实现了制度调适。

晚清时期的盐业作为国家财政的重要来源之一,虽然经历了第一次、第二次鸦片战争及中日甲午战争、八国联军侵华、太平天国、川盐济楚等重大事件的冲击,但并未引起中央盐业组织机构等的深刻调整,只是促使地方盐业管理机构发生变迁。这也显示了中国延续千年的生产关

① 参见:柴继光:《河东盐务稽核分所始末——运城盐池研究之七》,《运城师专学报》,1986年第1期;江希嗇:《两淮盐业机构的演变概要》,《盐业史研究》,1991年第2期;佐伯富、顾南、顾学稼:《清代盐政之研究》,《盐业史研究》,1993年第2期;李三谋、李著鹏:《河东盐运销政策——清代河东盐的贸易问题研究之一》,《盐业史研究》,2003年第3期;姜楠:《清末黑龙江盐业的官运与缉私》,《边疆经济与文化》,2018年第12期;赖彩虹:《亦商亦私——清末民国广东乌石盐场的私盐及运作》,《盐业史研究》,2019年第4期;达日玛:《近代以来额吉诺尔池盐的传统经营与盐务改革》,博士学位论文,内蒙古大学,2021;李晓龙:《地方私盐的治理逻辑:清季台湾新竹地区县官与盐官的行政博弈》,《盐业史研究》,2021年第1期。

② 1945年9月2日,南京国民政府财政部发布命令,重申废除专商引岸制,"现在专卖虽已停办,全国各地之食盐供应仍由政府统筹配运济销。值此抗战胜利,复员开始,为彻底革新、永祛旧弊起见,特再重申前令,所有专商引岸及其他关于私人独占盐业之特殊待遇权益,无论在后方各区或收复地区,概予永远废除,以苏民困。"这是自明朝专商引岸制成型以来,国家政权在全国范围内真正宣布废除该制度。延续了300多年的盐业专商引岸制,随着国民政府废除政令的颁行,标志着其在法律意义上正式灭亡。

系具有超稳定性与包容性。

(二) 地方盐业治理机构

1. 盐业产地及运输管理机构

在盐产地,由于各个产盐区具体情况不同,专司盐务机构与官制设置情形也不尽相同。在长芦、两淮、山东、两浙、两广等重要盐产地,都设有都转盐运使司,设置了运使、盐道、运同、运副、运判、监掣、同知、提举、大使、经历、知事、巡检等不同职级的盐官,分管本地盐业事务,主要职责是辅助盐运司管理本地区或者某个领域的具体事务。不同职级、类型的盐官具体职责不同:

都转运盐使司运使、盐道。为各盐产区的最高职阶管理者。负责监控场民、灶户的日常生产,以及商人行盐运盐过程,监督盐价的平稳运行,并且监控盐斤的水陆运输,“水陆挽运必计其道里,时其往来,平其贵贱,俾商无滞引,民免淡食,以听于盐政及监理盐政之督抚焉。”[2]水陆运输必须规划路线里程、掌控运输时效、调控物资价格,使商人盐引运输流通顺畅,百姓免于缺盐之苦,这些事务需向盐政官员及监理盐政的总督、巡抚汇报执行。

各盐场分司的运同、运副、运判、监掣、同知。辅助运使、盐道做好日常工作,主要分管各产盐区事务;监掣同知掌控掣盐政令。

盐课提举司。早在元代就设有广东、广海两个盐课提举司,明代分设四川、广东海北、云南黑盐井、白盐井、安宁、五井、蒙古察罕脑儿七个盐课提举司,下设提举与同提举一人,副提举无定员,下设吏目、库大使、副使各司其职。清代仅保留云南三处提举司(黑盐井、白盐井、石膏井),安宁、五井、察罕脑儿三司被裁撤,设提举以掌司事,“提举司分辖盐井之政,职掌与运使所属分司同,盐课司大使掌盐场及池井之务”[2]。盐课提举司统管各盐井的盐务政令,其职能与都转盐运使司下属的分司相同;盐课司大使则具体掌管盐场及盐池、盐井的产销事务。

盐课大使。明清盐课司的官吏。主要负责掌管盐场、盐井产盐事务。凡直省有沿海滩涂或者有盐池的地方,听民开地为场,置灶开畦,盐生产出来后依照国家的规定,或者卖给盐商,或由官府收购再转而卖给盐商销售。盐课大使负责这些池场事务及盐税的征收,“其有井者分掌其政令,皆治其交易,审其权衡。而平准之日,稽其所出之数以杜私贩之源”[2]。设有盐井之处,由盐课大使分管盐务政令,全面监管食盐交易,严格校验度量衡器;在实施平准政策时,更须稽查食盐产量数据,以杜绝私盐贩运。

盐引批验所大使、经历、知事、巡检。大使负责掌管批验盐引;库大使负责盐课收缴并监理盐场库贮;经历、知事负责管理稽核文书;巡检负责巡察盐场。

在不产盐或者盐产量较低、盐管事务较简易的区域,设盐法道,不设盐运司,比如河东、福建、四川、云南等地,只设盐法道。其下属官吏设置与盐运司下属官吏设置相似。但云南盐课提举一职则隶属于盐法道,主管盐井盐产事务,与运司所属的分司职责相同,这与明朝的官制相比,大不相同。盐产地盐务官员,统系相属,体系严密,各司其职,形成了严密的产地管理系统。这样沿革久远、规模庞大、体系严密的盐业官僚系统,为引岸专商制的长久运行、路径依赖提供了组织保障。

2. 盐销地的管理机构

在盐销地,有的也设盐法道,负责盐斤岸销相关事务,主要负责考察所属州县销盐的数额完成情况、各州县督销引盐销售情况,然后将督查结果上报兼管盐务的各省督抚,归入各年年终奏报,交户部核查。

在四川、云南等地区,盐官和地方官分设:一些重要的盐场设立专门管理盐官,其他地区则

由知府州县或副职兼管。有的盐法道是非专职的，以地方官吏兼职管理——有的地方以兵备道兼充，有的以粮储道或驿巡道兼充。

在新疆、西藏等地区，基本施行盐业地方自治管理办法。

太平天国运动爆发前，中国传统盐业治理体系依照制度惯性继续运行，仍然执行清朝初年的七种制度，其中以专商引岸制为主，核心制度要素持续存续：引岸地理划分基本维持“地理锁定”状态；行盐流程基本保持传统操作规范；盐商作为国家代理人的角色定位通过“委托—代理”机制不断自我强化，但盐商职能分工的精细化程度较明代显著提升。

二、 太平天国与清代地方盐业治理机构替代性变迁

（一） 太平天国运动与传统盐业制度式微

太平天国运动的爆发是导致盐业专商引岸制度由盛转衰的转折点。物理变化、制度变迁两种机制共同作用，直接破坏了清廷的盐业制度。一是摧毁了其传统盐业制度物理要素。随着太平天国农民斗争推进到长江流域，在物质层面，它破坏了引岸边界与运输网络体系；在利益主体层面，削弱了盐商群体，以及盐官与盐商的利益联盟；在权力层面，动摇了清廷中央财政集权基础。这意味着从引制外部条件上破坏了盐业制度生态。二是建构适应太平天国治理需求的新制度。太平天国政权在破坏清朝盐业旧制度基础之上，为了解决境内各地人民的食盐问题，构建了替代性制度框架：初期，实施自由贸易政策，鼓励各地盐斤在境内地区的销售，并派人用船运销淮盐到湖北兴国、蕲州、黄州等地廉价卖出。此政策完全不同于清政府在长江中下游地区实行的引岸专商制。后期，建立公局专卖体系，设立专门盐业机构负责管理，或交由州县政府直接配售给城乡百姓。这些制度创新对传统引岸制构成根本性破坏。

另外，太平天国定都南京后出现的清廷“川盐济楚”现象，指四川的井盐销往本来属于淮盐引岸的湖北、湖南等地，是晚清至民国时期最大的越界冲销事件，是清廷鉴于长江流域社会形势发生重大变化而被迫执行的一项应急之策。此现象的出现虽形成了制度断裂期的适应性调整，但也显示了清政府国家管控机制逐渐弱化、被迫允许市场成为盐业经济的重要调节机制，表明了盐业专商引岸制逐渐走向衰败。

（二） 清廷盐业制度重建与地方盐务机构调整

太平天国的管辖治理区域主要是在长江中下游，所以，其存续期间，清朝盐业制度与机构变动较大的盐区主要是在两淮地区。两江总督曾国藩、李鸿章等地方实力派官员为了筹措地方武装军费，对两淮盐业实施改革，实质上是对清代中后期官督商销的盐业引岸专商制的继承、强化与局部调整：

第一阶段，空间结构重组。曾国藩对两淮盐业实施“整轮”“保价”“鉴商”等措施，构建了四级督销体系，即总栈-督销局-分店-子店体系：其在瓜洲设总栈，后来移至仪征；在盐斤销售过程中，设立督销局，负责保障盐斤的场价及销售的岸价平稳运行，并由督销局根据市场行情酌定盐价，鄂岸在汉口设督销局，湘岸设在长沙，西岸设在南昌，皖岸设在大通；由各地盐业分店、子店进行分销。这意味着当时两淮盐区实质上又恢复了盐业官督商销治理制度。

第二阶段，运销主体管控。继任者李鸿章在此基础之上以“循环给运”思路来加强两淮盐业改革。首先，对盐商主体进行管控。根据其改革，大盐商缴足盐厘捐后即可获得行盐票据。此票据与引岸专商制下的引票“窝根”一样，可永据为世业。同治二年（1863），李鸿章认为淮南商人认引踊跃，不再需要招募新的盐商，方便其利用限制盐商数量、保障盐商盐业永久经营权的规

定,向商人收取充当军饷的苛重厘捐。其次,对盐店主体进行管控。为了使盐商保障盐税足量上缴,开创了“连环互保”的办法。这不仅限定了湖南的盐商资格及数量,并在湖北汉镇只准连环互保的十家盐店经营盐斤销售,不准再增新的商家。该法后来再推广至两淮各处。这实际上等同于恢复了专商的窝本权及引岸,标志着两淮盐区又重新施行了专商引岸制。

曾国藩、李鸿章盐务改革并未从根本上改变引岸专商制的产权与运销结构,而是通过重建督销体系、恢复“循环给运”的窝本引岸、限制盐商数量、实行税收连环互保等手段,强化了“官督”环节,维系并加固了专商垄断的“商销”格局,使其在镇压太平天国后的重建时期得以高效运转并为国家筹措军饷。实际上都是通过加强政府干预盐业管理,减少盐业市场的竞争,使盐价保持在一个较高的水平,从而保证盐课、盐厘等课税的有效征收。可见,道光十年(1830)开始的陶澍票盐改革反映出的盐业市场调节思想,在“军兴”后被清中央政府、地方政府所抛弃。

(三) 地方盐政制度主体的权力转移

随着太平天国关键节点的出现,清代各地盐业产销治理机构发生了深层次权力重构:首先,职官架构“双轨运转”,传统盐道衙门虚职化与战时临时机构实权化并存。为了镇压太平军和应对外敌入侵、战争赔款等,“迨咸同乱后,又重之以甲午之役、庚子之变,外而各国赔款之应付,内而政治整理之经费,需用浩繁,于是各省皆图扩充收入之财源,故种种新税出焉”[3]152。财政入不敷出、早已亏空的清中央政府允许各地方政府自筹饷需,地方政府设置各种名目扩充税源,清代财政管理体制由中央集权走向地方分权。其具象化为各地方政府所属的盐业管理机构纷纷设立,“军兴以后,各省多设督销、官运等局,运司之权既分,而盐道一职由成虚设”[4]。各省多设督销局、官运局等临时机构,各地督抚成为盐政的实际管控人。为了督销盐务,各地又在各行盐口岸设立督销局、分店、子店、缉私卡等。至此,盐业所有权被地方政府实际占有,这标志着清朝财政发生了巨大转折——中央集权的管理体制转向地方政府掌握实权。

其次,权力主体从中央盐政御史向地方督抚转移。清初规定地方盐务由地方盐政部门负责管理。户部派遣巡盐御史到各盐区,专门负责巡视各地盐业管理情况。太平天国运动爆发后,为了使各地方增强镇压农民起义的经济政治实力,中央只能让手握重权的各省总督或者巡抚兼管盐政。至咸丰十年(1860),各督抚掌管的盐区是:直隶总督兼管长芦、山东巡抚管山东、两江总督管两淮、两广总督管两广、闽浙总督管福建、山西巡抚管河东、陕西巡抚管陕西汉中府、陕甘总督管甘肃花马小池、云南巡抚管云南、贵州巡抚管贵州、四川总督管四川。原由中央政府控制的战略资源——盐业,实际被各地方政府所控制。

再次,实行“军事—盐务”复合运行机制。当时湘军、淮军筹备与运行的军费主要来源于川粤盐业厘金,“惟两湖军饷,取资于川粤盐厘者,为数甚巨”[5]。太平天国运动发生后,淮南邻盐浸灌严重,“西岸则食浙私、粤私,而兼以闽私。楚岸则食川私、粤私,而兼以潞私。引地被占将及十年。民既藉此以济食,官亦藉此以抽厘,积重难返,久假不归,势不能骤行禁绝”[6]。另外,为了筹集军费、征收盐课,淮盐运输沿途设立太多厘卡,“淮盐出江自仪征,而金柱关,而获港,而大通,而安庆,而华阳镇,以达楚西,层层设卡,处处报税,均成法”[6]。淮北盐业运输梗阻,也陷入困境。为了解决军饷问题,清政府允许各军队“以盐抵饷”,各军可以赴坝领盐以抵军饷。但由于运输不便,各军队就自行到盐场捆盐售卖,导致私盐盛行、盐政大坏。在此情况下,曾国藩、李鸿章等地方大员进行了盐业体制改革,实质上恢复了盐业专商引岸制。盐业与当时的对内镇压起义军事行动复合运行,紧紧捆绑在一起。

可见,太平天国运动发生后的清代盐业体制与机构出现了“替代性变迁”,即指原有盐业结构或功能被新的盐业体制与机构系统性取代,以实现效率跃升。其本质是通过新旧盐业要素的

竞争性置换来推动盐业制度向更有效率层级演进。

三、 中央度支部设立与清代中央盐业治理机构迭代性变革

历史制度主义强调，制度及其机构变迁是在特定历史情境下路径依赖、权力结构与外部冲击的共同作用呈现。清末“新政”中的财政制度变革，比如度支部的设立与运行，即深刻体现了此逻辑——它既是对外部侵略冲击的被动回应，也是中央与地方权力博弈的产物，还是传统财政体制在中国近代化压力下的路径调整。所以，度支部设立成为清代中央盐业治理机构迭代性变迁的关键节点。

（一） 外部冲击与内部失衡的双重压力

庚子之役后签订的《辛丑条约》，使中国完全陷入了半殖民地半封建社会。巨额的赔款与丧权辱国的内容对清王朝触动很大。这种外部压力与太平天国运动后形成的“内轻外重”权力格局形成共振，自咸同年间地方督抚掌握军权、财权后，中央财政长期依赖地方协饷，户部对地方财政的控制力几近丧失，“各省收支款项，向分内销外销，报部者不过十之二三，均系内销之款。其外销各款，并不报部”[7]113。各省收支款项解至户部的不过十分之二三，使得中央政府在新政推行时面临严重的资源汲取困境。

这种“危机情境”被历史制度主义视为制度变迁的关键触发器。以张之洞、袁世凯、刘坤一等人为首的洋务派领袖主张清政府进行变革。1901年（光绪二十七年），慈禧太后正式宣布实行“新政”，改革内容涉及军事、官制、商业、教育、法律和社会等方面，其本质是试图通过制度调整重构中央权威，是一次各方利益关系的调整。财政作为“庶政之母”，各项措施的推行皆以财政关系调整为基础，自然成为中央政府、地方政府和官员、议员关注的中心议题。太平天国运动后中央财政薄弱、地方财政强劲，分裂的势头一直存在，清中央政府要从上而下大力推行新政，就必须重新调整、理顺中央与地方的关系。这直接指向了传统财政体制变革的必要性。

（二） 传统户部体制的功能低效与权力异化

制度变迁的动力往往源于旧制度与新环境的“非适应性”约束。清代前期的户部体制，根植于农耕文明生产力条件下的“户田为本”治理逻辑，其核心职能是“掌管户籍、钱粮收入”，与近代财政涉及的海关、国债、银行等事务形成尖锐冲突。这种结构性缺陷体现在两个层面：

首先表现为户部本身功能约束。一为职能覆盖的局限性。“户部掌财务行政为旧制所固有，然以户名其部者，盖缘旧日财政，以户田为其专务。今征诸各国，所掌则自国税、关税，以至货币、国债、银行，其事甚繁，户田一端实不足以尽之。臣等以为宜因户部之旧，更其名曰财政部，而以前所设之财政处并入焉”[8]730。近代中国财政面临纷繁复杂的新型事务，旧有户部的职能就显得不足。二为运行机制的低效性。其主要负责审查清吏司的奏报及办理考成，实际上只负责稽核事务。“部中案牍，以一款为一案，全国税收，从无统计，审核奏销，只凭各省册报，有稽核之名，无稽核之实，此盐糊涂所由称也”[9]113。户部职能不足造成了盐业税收情况的模糊不清。形势所迫，机构组织必须进行调整。端方等五大臣出国考察后，认为外国制度都井然有序，政务无积压混乱，而本国却时常显得力不从心，隐患悄然滋生。这并非完全因为人员才智悬殊，更应归咎于制度本身的欠缺，“觉彼皆条理秩然，事无丛脞，而我则时形竭蹶，弊患潜滋，不尽由于才智之愚殊，当归咎于制度之未备。于是熟察其官署组织之法，参考其行政秩序之方，虽亦颇有增减异同，实则无不完全粹美”[9]33。于是五大臣深入研究其官署的组织法则，参考其行政运行的规程，发现实施中略有增删调整，但制度运行良好。他们主张模仿日本，“中国今日，预加改革，其

情势与日本当日正复相似”[9]34。进行官制改革。其次表现为户部外在体制异化。太平天国运动后形成的“内轻外重,干弱枝强”异化格局,更使得旧体制陷入非常规秩序路径锁定:地方督抚通过控制厘金、关税等新式财源,形成独立于中央的财政体系;而中央为维持统治不得不依赖地方,形成弱中央—强地方格局的恶性循环。基于当时情况,为了权力收归于中央机构,“宜定中央与地方之权限,使一国机关运动灵通也”[12]35。清政府决定改革当时的中央财政治理体制,对央地权力机制重新进行分配调整。

(三) 度支部设立的集权逻辑

1906年,清代户部改组为度支部,成为清末财政制度变革的标志性事件,其核心目标是通过制度重构实现中央财政集权,深刻体现了制度设计与权力博弈的互动重构。

从机构设置看,度支部的改革是职能体系的系统性再造:

一是精简机构明确分工。增设了承政厅、参议厅,并将原户部下设的十四司精简为十司,即田赋、税课、漕仓、筦榷、通阜、库藏、军饷、廉俸、会计、制用等司,强化了中枢决策能力。

二是职官设置重点突出。度支部共设郎中31人,其中,制用司设4人,其余各司3人;员外郎共44人,其中制用司设6人、田赋、库藏司设5人,其余各司4人;主事共35人,其中田赋司、筦榷司、通阜司、廉俸司、会计司各4人,其余各司3人。人事安排上突出了制用司(4名郎中、6名员外郎)的预算控制职能,试图建立专业化的财政管理体系。

三是加强对盐税财源管控。鉴于盐税在新政实施过程中的重要性,清政府也专门调整了盐务管理机构——将原山东清吏司的盐政职能并入管榷司,实现了盐务管理的中央集权化。同时,通过“考成”制度(考核征税、销引、缉私等事务)强化对盐官的控制,体现了当局制度约束利益的改革思路。

户部等机构调整的本质是端方等改革者所主张的“内外各重要衙门,皆宜设辅佐官,而中央各部主任官之事权,尤当归一也”[12]36的实践,即通过机构专业化与职能集中化,削弱地方督抚对财政的控制权,重构中央财政权威性与控制力。

(四) 盐业机构变革中的历史惯性

中央与地方关系上,在度支部下设立清理财政处,在各省设立清理财政局,并于光绪三十四年(1908年)颁布《度支部清理财政章程》,主要是为了实现中央财政集权、管控地方财政的目的,改变中央财政软弱、地方财政日益崛起的局面。但是,这些措施遭遇地方督抚的消极抵制,各省“外销款项”仍难以全面纳入中央监管,“内轻外重”的格局未根本改变。

在盐政管理中,度支部专设盐政大臣来管理盐业,政府年终都有考核,内容为征税、销引及缉私成绩,“考成,曰征课,曰销引,曰缉私,征课为官盐之专责,而疏销、缉私则地方有司亦与有责焉”[10]。虽强化了中央统筹管理,但是,“终清之世,芦、东沿用纲法,地方官销引考成行之不替;东南各省自道咸改票以后,行盐州县疏销概免考成,缉私更非其职,于是督销有专员,缉私有专营,而疏销、缉私亦为盐官之专责矣。缉私赏罚大致各有省章,而每届奏销考核引课,则犹遵部例焉”[10]。各盐区根据实际情况,采取不同的考核制度,长芦、山东盐区考核地方官员,东南各盐区考核专门的盐官,但奏销办法仍然遵循原来户部的规定。这说明旧有利益格局与管理模式仍被部分保留,改革呈现路径依赖与“渐进微调”的特征。

历史制度主义认为,制度变迁始终受路径依赖制约,清末财政改革亦不例外。尽管度支部试图建立中央集权性的近代化财政体系,但传统治理逻辑的惯性仍深刻影响其运行。“迭代性变迁”是指盐业体制或机构通过渐进式循环反馈与持续修正实现动态演进,其核心在于将盐业变

革分解为政府可管控的转型变迁,在实践中实现制度优化状态。可见,当时度支部设立的主要功效体现在外交事务上,对内则并没有完全改变盐业等财政管理权力格局,地方政府一定程度上仍然控制着盐业实权,盐业管理体制仅是发生了渐进式变革。

四、 督办盐政处设立与清末中央盐业治理机构断裂性变革

(一) 财政结构性危机与盐斤加价

清政府在外敌环逼、内部"弱干强枝"的财政格局下,"新政"面临严重的制度性财政赤字,"(光绪)三十三年正月起,统归财政局造报,自新政繁兴,支款日多,各局出入相衡,不敷甚巨"[11]。清末财政已十分窘迫,光绪二十九年(1903年)清政府财政收入为10 492万两,支出13 492万两,亏空额达3000万两。宣统二年(1910年),度支部制订的宣统三年(1911年)财政预算收入为29 696万两,而支出高达33 865万两,财政亏空额已经达到了4169万两[12]32。

面对财政困窘情况,清政府罗掘俱穷,不得不开征盐斤加价,"筹思际此财力奇窘、苦无长策,必不得已,惟有酌加盐价尚可集成巨款。议者谓:东西各邦通例,凡为国家必要之需,无不由国民共其担荷。就盐摊派,天下无不食盐之人,即无不同尽义务之人。其说愿中肯綮。兹拟按照向来加价之数,酌中核议,无论何省,通行每斤暂加四文,实属轻而易举。倘各省实力疏销,每年当可得银四五百万两,以一半解部抵补练兵经费,以一半划归产盐销盐省分匀拨济用。虽于练兵经费及各省额款未能全数抵补,亦可暂济目前之急"[13]。清政府参照外国向其公民征税实践,在财政困窘之际,又一次倚重盐课,拟每斤食盐加价四文,共可得银四五百万两,依靠盐课来冲抵编练新军的经费及留省使用。

盐政虽然经过多次变革,但是地方政府仍然控制着盐课征收权,并不努力督销和依规向中央解饷。

(二) 盐政治理机构的集权化改革

为突破地方督抚对盐政的实质控制、加强对全国盐政的管控,清廷于1909年重新启动盐业制度重构。分为以下两个阶段:

督办盐政处阶段(1909—1911年)。中央政府设立"督办盐政处",督办盐政大臣由度支部尚书兼任,总理全国盐务及官吏治理;各省督抚兼任会办盐政大臣,负责协助中央的盐政大臣来管理盐务。可见,中央是想通过度支部尚书兼任督办大臣、督抚兼任会办的"双轨制",试图以"名实分离"策略渐进收权,将盐课征收权及盐政人事管理权收归中央,但遭到地方既得利益集团的强力抵制,此举措施行效果难称有效。

盐政院阶段(1911年)。第一阶段改革效果不彰,中央政府又将"督办盐政处"改设为"盐政院",内设总务厅、北盐厅、南盐厅,设盐政大臣1人;产盐区各省设立正监督,销盐区各省设立副监督,官职为专任,地方官不得兼任。这实际上就是改设盐政专职监督体系,打破"督抚兼管"传统,建立总务厅—南北盐厅的垂直管理体系,并规定地方官不得兼任,体现了盐业制度断裂性变迁特征。

(三) 制度路径依赖与改革失效

清代专职盐政监督体系改革未及深入实施,清王朝就灭亡了。宣统末年的改革本质上是试图通过"官制改革"来实现"权力结构再分配",但其改革受制于时间约束——从盐政院设立到清亡仅数月,尚未完成政治规则、政策结构等重构;另外,权力结构惯性也影响了其效能的实现,比

如地方督抚通过“非正式制度”消解中央政令权威性,如两江总督端方曾公开反对盐税解部比例;还有,盐课财政路径锁定也使得改革难以推行,清末盐税占岁入比重从乾隆朝的12%[14]升至宣统朝的23%[15],形成“越依赖越陷入低效”的恶性循环与制度悖论。

五、 余论:清代盐务行政机构变迁的动力机制

任何一项制度及其机构的设立与变迁都是多种要素变迁的协同结果。清代盐务行政机构的演变,正体现了制度的变革必然驱动其机构组织的重构,而制度自身的存续与变迁,则源于其内部结构、外部环境以及双重要素互动的博弈。

清代盐业制度及其机构变迁主要出现在晚清时期。当时清廷深陷内忧外患,政局动荡、财政窘迫促使国家必须强化盐税汲取能力。关税因抵押外债太多而财政支撑作用受限,盐税遂成为维系国家军费、河工、赈灾等核心开支的支柱。在此情境下,中央政府与地方政府竞相强化盐课征收力度,甚至诉诸非制度性榨取。国家财政困窘而过度攫取盐业收益,本质上是将盐业制度目标从兼顾“国课”与“民食”的利益平衡关系异化为单一的政府短期利益独大的“财政汲取最大化”。这就导致盐业制度的制度绩效被过度消耗。如亨廷顿所言,过度追求制度短期权力与利益,最终将削弱制度本身的长期存续能力[16]。盐业引岸专商制遂陷入诺斯所描述的“制度报酬递减”困境:缉私、腐败治理成本、社会动荡损失等制度运行成本激增,稳定盐税收入等收益锐减,其内在激励结构失衡,最终从内部瓦解了制度存续的基础[17]。

清代盐政中央管理机构和地方管理机构随着盐业专商引岸制的盛衰呈现出三次变迁:清前期地方政府兼管盐政,晚清地方总督和巡抚主管盐政,宣统帝时期又试图将地方督抚管理权收归中央,即历经“御史巡视-督抚兼管-特设大臣”三次制度变迁,“户部执掌盐法,而分其任于各省盐政。自运司、盐道以下,皆受成焉。有清一代,盐政之官凡三变:始则专差御史巡视,继则改归督抚兼管,终则特设大臣以管理之”[14]。这三次变迁是在历史制度主义所指的特定“关键节点”,如财政危机加剧、中央权威衰落、新政改革尝试的产物,“此其内外政权之消长,时势使之然也。运司盐道亦以时增设裁改。宣统季年,又有改为监督之议而未见诸实行。大使本末秩,乾隆以来升品增俸,诚重之矣。此不独官制之改革,而于其行政职权亦有消息乎其间也”[18]。中央与地方权力的此消彼长,是局势发展导致的必然结果。盐运司、盐法等机构也随时代需求而增设、裁撤或调整。宣统末年,曾有人提议将盐务机构改为“监督制”,但此议最终未能落实。同时,还深受既有制度矩阵——尤其是央地权力结构、财政体制、官僚体系的刚性约束。每一次机构调整,如盐政由督抚兼管,都成为后续变迁的路径依赖点位,塑造了制度演进的方向与限度,如宣统收权失败的必然性。最终,未能突破旧制度框架的修补式变革,终归于低效式微,盐务治理体系在强大的结构性惯性中走向崩溃。

清代盐务行政机构变迁过程印证了历史制度主义的核心命题:制度变迁既是特定历史“关键节点”的选择,也受既有制度矩阵的刚性约束。

参考文献

[1] 赵尔巽,等. 食货四·盐法[M]//清史稿:卷123(志九十八). 北京:中华书局,1977.
[2] 张茂炯. 清盐法志:卷五·通例五·职官门二十·各省盐官[M]. 北京:盐务署,1920.
[3] 周棠. 中国财政论纲[M]. 上海:群益书店,1911.
[4] 张茂炯. 清盐法志:卷一四六·两淮·职官门[M]. 北京:盐务署,1920.
[5] 曾国荃. 湖南通志:卷五十六·食货志二[M]. 刻本. 1885(清光绪十一年).
[6] 曾国藩. 整顿淮南盐务疏[G]//葛士浚. 经世文续编·卷四十四·户政二十一. 石印本. 1887(清光绪十三年).

[7] 曾仰丰. 中国盐政史[M]. 上海:上海三联书店,2014.
[8] 端方. 端忠敏公奏稿[G]//沈云龙. 近代中国史料丛刊:第十辑. 台北:文海出版社,1973.
[9] 端方. 请改定官制以为立宪预备折[G]//中国史学会. 中国近代史资料丛刊·辛亥革命:4. 上海:上海人民出版社,1957.
[10] 张茂炯. 清盐法志:卷六·通例六·职官门二·考成[M]. 北京:盐务署,1920.
[11] 端方. 理财之要首责综核名实,宜统一不宜纷歧(江南关涉财政各局如支应局)[M]//朱寿朋. 东华续录:光绪朝卷220. 铅印本. 上海:集成图书公司,1909(清宣统元年).
[12] 任晓兰. 财政预算与近代中国的国家建构[M]. 天津:天津社会科学院出版社,2015.
[13] 端方. 酌加盐价抵补药税折[G]//商务印书馆编译所. 大清光绪新法令. 排印本. 上海:商务印书馆. 1910(清宣统二年).
[14] 陈锋. 清代前期财政史编年[M]. 武汉:武汉大学出版社,2018:317.
[15] 清政府清理财政处. 宣统元年全国财政说明书·度支类盐税项[M]. 北京:国家图书馆出版社,2010:79.
[16] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,刘为,等,译. 上海:上海人民出版社,2008:12-89.
[17] 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行,译. 上海:格致出版社,2008:78-96.
[18] 张茂炯. 清盐法志:卷五·通例五·职官门一·官制(附体式仪注、回避、计典)[M]. 北京:盐务署,1920.

Changes of the Salt Administrative Agencies in the Qing Dynasty from the Perspective of Historical Institutionalism

BI Yuwen
(School of Marxism, Henan Institute of Science and Technology, Xinxiang, Henan, 453003, China)

Abstract: Prior to the Taiping Rebellion, the salt monopoly system based on quota certificates and designated marketing zones in the Qing Dynasty, together with its administrative agencies, exhibited institutional path dependence under the dual influences of social structural constraints and internal factors concerning institutional performance. The Rebellion brought about substitutive changes to local salt administrative agencies of the Qing; the establishment of the Department of Finance (Du Zhibu) in the late Qing marked iterative changes in the central salt administrative agencies; and the founding of the Salt Supervision Office at the end of the Qing triggered disruptive changes to salt administration agencies. The driving mechanisms behind these three rounds of changes are mainly manifested in the alienation of the salt regulation institution and the effects of environmental adaptation. This evolution confirms the core proposition of historical institutionalism: institutional changes are subject not only to the rigid constraints of the institutional matrix, but also to choices made at critical junctures.

Key words: historical institutionalism; the Qing Dynasty; salt industry; institution; administrative agency

〔责任编辑:言聿衡〕