

官僚腐败问题与清代云南盐政“官运制”的兴衰¹

谢 棋

（华中师范大学 历史文化学院，湖北 武汉 430079）

【摘要】：清代云南食盐专卖制度“官运制”的建立、运作过程中，反腐败是中央政府建立和运行这一制度的主要核心。但是出于反腐败的目的，盐课正额和作为食盐生产、运输成本的盈余的定额都被长期固定，造成了燃料价格上涨背景下的成本经费不足。由此官僚被迫长期挪用经费，中央政府也不得不允许官僚自主挪用，造成了贪腐的新机会，也引起了中央的对官员的不信任。但是中央对于地方财政状况却难以具体把握，经费定额越发固定，对亏课的官僚惩处也越严厉，官僚则不断将补偿亏课压力转嫁给百姓，激起百姓反抗。以此“官运制”的运作为线索，可知清朝的清代财政中官僚腐败与反腐的互动结构，即官僚在经费定额内的自主调配的必要性与中央对地方具体财政监管乏力的矛盾。最终，导致了社会矛盾的激化，“官运制”废止。

【关键词】：盐政；食盐专卖；官运制；云南；清代

【中图分类号】：K207 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1672-867X（2018）04-0143-10

清代盐政收入对于云南财政非常重要，如雍正时期总督鄂尔泰所说：“滇省钱粮，半出盐课。”^①在近代以前的云南，食盐专卖的制度采取的是官运制，即由官方负责主要的生产管理和运输工作，将食盐直接运抵指定销售地，再发卖给销售地零售商或消费者。这样的制度，在嘉庆初期被废止，废止的契机是食盐滞销，当局遂将大量食盐强行压派给民众，引起民众大规模反抗。该事件在云南史上被称为“压盐致变”。反抗被镇压后不久，当局也废除了官运制，改成了由民间商人自由运输、销售，官方只管在盐井收税的制度。

关于云南食盐的官运制及其崩溃原因，前人研究大体而言是因为盐政官僚腐败，为了私利大量加煎私盐发卖，导致供大于求，官盐课额无法完成，官员遂将大量食盐强行压派给民众购买，长期实施而激起人民起义。笔者的第一个问题意识在于，产量过大为何长期持续不能减产？不能充分销售的原因何在？

前人研究中，杨慧中先生指出了官方为灶户提供的生产成本经费长期不变这一问题，与日本学者岩井茂树先生所主张的中国近世财政中的“原额主义”的情况十分类似，即中国长期存在正额财政固定化的问题，即使物价上升，正额仍然不变，这种原额主义的财政思想、做法导致了物价上升后地方经费的贫困问题和随之而来的正额外财政增加的结果。^②

笔者第二个问题意识是，如果完全用原额主义的理论来解释云南盐政的问题，为何当时的云南盐政没有通过正额外经费增收来解决生产成本经费不足的问题呢？官僚腐败如何影响了盐政？

本文将研究官运制运作的过程，就其制度崩溃和官僚腐败之间的关系展开论述，回答上述问题。

¹【作者简介】：谢棋，华中师范大学历史文化学院师资博士后，讲师。

【基金项目】：中国博士后科学基金第 62 批面上资助（2017M622483）、华中师范大学中央高校基本科研业务费项目资助（CCNU17A03043）阶段成果。

一、康熙、雍正年间官运制中运销成本定额化的反腐缘由

杨名时于康熙五十九年十一月出任云南巡抚^②，上任后杨名时走访云南各地，调查盐政和市场的情况，然后向中央政府上奏了一份兼有回顾当地盐政过往情形的题本：^①“照得滇省产有九井，各井之价值低昂不一，分井行盐之道里远近不同。唯有黑井为最大，产盐亦多。前院石以迤东各州县，行销黑井之盐。每多挪用拖欠，诡称堕误，乃设立总店在省发卖。……又缘李司、郭道、王提举三案，亏空实多，无从抵补，遂尔调停公议加煎余盐，动辄数百万，销售以补空项，及三案补完而加煎如故，灶丁困矣。”^③

云南各地的盐井出产的盐存在差价，又由于运输距离远近不同，成本也有区别，所以在一省之内采取了分井行盐的政策，即一个盐井所产的盐销售固定区域的专岸制度。而其中，产量最大的迤西的黑盐井的盐被销往迤东，大致而言就是昆明府、曲靖府等云南东部地方。由于商人运输成本高所造成的可能的滞销，成为了官僚挪用、拖欠盐课收入的借口，亏欠的款项就谎称贩卖不顺利、收税不足。为了弥补这种缺陷，云南当局遂在省城昆明设立总店销售，由政府将盐从黑盐井运输至迤东的昆明的官办盐店贩卖，戒除掉某些官僚借口运输不畅而谎称盐课征收不足。此即官运制的成立。

但是官员也由此更进一步控制了食盐的销售。多名云南官僚奏称云南财政亏空较多，为了弥补亏空，在中央政府准许的情况下加煎余盐，即盐课定额之外的盐，用余盐贩卖的收入来弥补亏空，加煎余盐的数额巨大，但是在补完亏空之后加煎如故，灶丁的生产任务繁重不堪。受此影响，杨名时称，黑盐井盐课提举司提举沈某命令灶户煎盐时掺进达30%的泥沙，巡抚甘国璧曾经为此下令禁止掺杂泥沙；在白盐井，官僚下令大举加煎余盐，滞销的盐就按照户口强行摊派给民众，称为烟户^④，州县被摊派了必须压派的数额，不论穷苦民众无需大量食盐，压派购买，长此以往愈发贫困。^⑤

后来在杨名时的奏议下，过度的加煎余盐的禁令被镌刻石碑广为宣传。^⑥但并没解决问题。到了雍正年间，驿盐道李卫开始试图对官运官销制度进行改革。

李卫出任云南驿盐道后，继续多次上奏雍正帝指出云南盐政的官僚加煎余盐并优先销售余盐，而正额盐反而滞销的问题。^⑦李卫与杨名时在盐政改革的观点上出现了分歧。关于余盐，杨名时反对完全裁撤，他向雍正帝解释了官运制下官方要从加煎余盐获取生产成本和运输成本。^⑧官运制度下，当成本要由官方负担时，为筹集成本经费加煎余盐不可避免，这既是杨名时等历任巡抚反复下达禁令而皆成空文的症结，也是杨名时没有完全否定加煎余盐的必要性，只是反超过量加煎和缺斤短两的原因。而李卫观点与杨名时不同，他在雍正帝的支持下，积极招商运销，即废除官运。而这一做法正如张小也所评述的：“这里的商人资本微薄，二十人仅合资本五千两。所以，先课后盐则商人疲累，先盐后课则商人逃遁。”^⑨其试图恢复官督商销制的做法失败了。

结果云南当局只能在官运官销制度的基础上进行整顿。官员之前贪婪加销余盐成为盐政弊端症结，整顿弊端也从清理官员的财政收支开始。

在此之前，云南盐政的收益作为官员、衙门的收入，主要是将巧立名目的耗羨以规礼的形式实现私人收入和补充公务经费不足。^⑩杨名时到任云南巡抚时，称此前巡抚衙门所收规礼名目颇多，对民众负担过重而“严加禁革……一切粮米陋规尽去无存”

^①①《雍正朝汉文朱批奏折汇编（第九册）》，“雍正五年闰三月二十六日云贵总督鄂尔泰奏折”，南京：江苏古籍出版社，1991年版，第525页。

^②关于原额固定化的原因岩井茂树先生指出，一方面有固守“祖法”的文化性的原因，一方面也有中央政府感受不到经济增长带来的课税负担能力的增大，而对于维持税收原额认为是善政，再有一个原因是从奏销、考成等对税收达成和支出的监管的技术与能力来说固定的东西操作起来比较高效。参见：[日]岩井茂樹：《中国近世财政史の研究》，京都大学学术出版会，2004年版，第26~63页。

^③《清圣祖实录》，卷之二百九十，康熙五十九年十一月壬午。

^③，另一方面却也保留了盐规。盐规的支出方面，除了用于支付盐井生产的成本补贴以外，还有填补银矿课额亏空、军费补贴等。^①废除了摊派给民众的粮食形式的耗羨，将徭役定为定额。^②雍正元年十月，杨名时奏报将自己衙门的规礼保留下来专门用于填补积欠盐课，减少弥补积欠而造成的过量余盐加煎，减去过量部分的剩余的余盐则如同耗羨一样归公，列为正式财政项目。^③

云南当局开始清查各地耗羨、杂派的情况，推进耗羨归公。随之在盐政方面也发现了新的问题。雍正元年十月初三，李卫称：“至护理臣盐道印务，称石平常在任八月，连驿站捐纳共收获盈余三万七千八百两零，及交盘之际，查出内有接卖前盐道沈元佐杂收盐价、秤头项银一万四百八十两，亦作为盈余收去，外有同公挪动课银，及预缴不应得之项，共欠一万八千两，其交盘册开着代为煎盐抵补，但滇省历来抵补亏空全赖黑井有原任巡抚甘国璧隐匿私井，至白井、沙湾两处余盐今俱经奏闻入官，无可煎补。”^④

可见，长期以来，地方盐政官员加煎余盐，为此还存在私开盐井、隐瞒新盐井的现象。当出现亏空，和对原有课额也进行挪用，就开征各种名目的杂派、杂款，甚至假借“预征”的名义收费，中饱私囊，但实际上却用隐瞒的私井的销售份额填补亏空。原任巡抚甘国璧即是其中一员。在雷厉风行的清查耗羨过程中，私井被充公列入正课，随之不仅扩大了盐政课额指标，而且使得过去用于填补亏空的份额不能再如此使用。李卫只能将查处的各种额外的前人巡抚等人的收入册报，填补的部分的亏课。之前官员在盐政征收中附加的耗羨，诸如“秤头”“杂收盐价”“驿站捐纳”“预缴不应得之项”等等，全部实质给予保留，只是改作为正式的财政收入，用于弥补正额盐课亏欠。其做法即是盐政的耗羨归公。

在促进销售方面，李卫也利用归公的余盐销售得来的盈余，来补贴脚价（运输成本），压低销售价格。这确有一定效果，关于这点张小也的论文中进行了指出。但是，张氏的论著忽略了一个问题。杨名时奏称：“自盐道李卫抵任之初，因见迤东各州县盐价昂贵，遂将黑井运省之盐每百斤减价一钱，加脚（价）一钱，以盐道盈余银一万五千两补足，正额无亏。其余存藩库备存在案，加以从前用十斤秤头抵补之三钱，是黑井运省连脚价实应卖三两五钱者，今只卖三两，又外加小贩秤头盐十斤以为脚价，然较他省贵几倍。倘若再减则非亏正课无可议。”^⑤

正如杨名时所说的，其实减价不多，而且限于运输成本高昂，降价空间有限，即使李卫用盐道赢余补贴成本，其迤东地区售价仍然较四川盐和广东盐贵几倍/所以减价之策在保证不亏正额盐课的前提下效果有限。官盐高价的结果当然是私盐的依旧盛行。^⑥

^③①《清盐法志》的编者从《滇系》中抄录出此文，因《滇系》中未有记载该文的落款日期，《清盐法志》编者将其编订在康熙五十八年事迹下，笔者认为题本上奏时间当为杨名时上任云南巡抚的康熙五十九年末之后。

②《稀见明清经济史料丛刊（第二辑第十三册）》之《清盐法志》，北京：国家图书馆出版社，2012年版，第563～566页。

③“烟户”之“烟”在此处实为“堙”的通假字，意为埋没、堵塞，烟户即为将滞销盐的欠额按户口压派、埋没于民户。

④《稀见明清经济史料丛刊（第二辑第十三册）》之《清盐法志》，北京：国家图书馆出版社，2012年版，第563～566页。

⑤《稀见明清经济史料丛刊（第二辑第十三册）》之《清盐法志》，北京：国家图书馆出版社，2012年版，第563～566页。

⑥张小也：《李卫与清代前期的盐政》，《历史档案》1999年第3期。

⑦《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，“雍正元年十二月二十日奏折”，南京：江苏古籍出版社，1991年版。

⑧张小也：《李卫与清代前期的盐政》，《历史档案》1999年第3期。

⑨谢祺：《清代咸豐以前の滇黔辺岸における川塩の運銷制度について》40号。

⑩《雍正朝汉文朱批奏折汇编（第一册）》，“雍正元年七月初六日云南巡抚杨名时奏折”，南京：江苏古籍出版社，1991年版，第623页。

^④①《雍正朝汉文朱批奏折汇编（第一册）》，“雍正元年七月初六日云南巡抚杨名时奏折”，南京：江苏古籍出版社，1991年版，第624页。

②《雍正朝汉文朱批奏折汇编（第一册）》，“雍正元年七月初六日云南巡抚杨名时奏折”，南京：江苏古籍出版社，1991年

至此，雍正年间的云南盐政改革基本完成，将过度的余盐加煎废止，保留合理范围的余盐，订立定额，归公列为正式的财政项目，同时将余盐的贩卖利益盈余用于补贴盐价。将余盐生产及其贩卖所得的经费“盈余”限制在了一个较低水平，以此减少对正额官盐贩卖的冲击。但是盐政成本定额化也为后来的云南盐政问题埋下祸根。

二、限价政策与成本经费不足造成的官员挪用经费

乾隆元年三月乾隆帝下令：“朕闻滇省盐价昂贵……心深为軫念。查该省盐课，除正项外，有增添赢余，以备地方公事之用，朕思赢余之名，原系出于民食充裕之后，若民食不充，自无仍取赢余之理。著总督尹继善悉心妥办，将赢余一项即行裁汰，务令盐价平减。纵使昂贵，亦只可在三两以下。若裁去赢余之后，公用有不敷处，可另行酌议请旨。”^③

乾隆帝觉得云南盐价过于高昂。可见经过雍正年间多次价格补贴，如杨名时所述即使补贴，降价幅度依然十分有限，这点到了乾隆初年也没有改观。为了降低盐价，乾隆帝开始着眼于雍正年间耗羨归公后的盐课盈余银，指示云南当局尹继善裁撤盈余，用于进一步补贴盐价，仅保留原来的正额盐课，即放弃盐政作为公务备用资金来源。乾隆帝对盐课盈余的否定态度，不仅来自于体恤被迫购买高昂食盐的民众，也着眼于云南当时运作盐政的官僚的作为。

对此，乾隆元年的上谕中说：“云南所产井盐俱系府州县领销，派定额数，由各盐井领运分销办课，不许越界贩卖，通行已久，两迤冲繁之处人民辐辏不难照常销引，间或缺盐借之临近州县通融协济，其山僻州县乡村鸾远居民鲜少，地方官恐蹈堕销之咎，关系考成，遂将盐井分派里甲挨户分食，官盐按限缴课，名曰烟户盐。……夫盐为小民日用必须之物，虑民远涉，是以因地制宜不徒为销引计也，一则患盐之不足，一则患盐之有余，俱非均平之道，著该督抚，酌量变通悉心妥议，务使官不堕销、民无偏累。”^④

从上面的上谕来看，经过几年的运作，从省店销售到迤东边远地方的黑盐井盐则依旧滞销。地方官僚为了自己的考成，将滞销的盐引转销到六州县等交通便利、经济繁荣的地方，并没有改变原来迤东部分边远地方缺盐的情况，而承担了较多销售任务的人口稀少的州县官僚，仍将食盐强制摊派给民众。乾隆帝针对这种情况要求云南当局切实整改。

此后，户部、云贵总督尹继善遵旨将白盐井堕销盐斤全部发往昆明省店，扩大运输量，防止其再被派销给迤西和迤东近井六州县，并将迤西其他盐井的盐课盈余免除，减少官僚获取盈余的压力，降低单位食盐价格。^⑤皇帝亲自下令限制价格，本意当然是为了减轻民众负担，并试图间接防止官员压派食盐的不法行径，但是这一限价政策也对后来的盐政产生了当初皇帝意想不到的结果。

在乾隆帝力图压制高昂的盐价的时候，生产成本上涨的问题却凸现出来。乾隆四年八月，乾隆帝谕：“云南黑、白、琅等盐井，旧有规礼银二千八百余两，归入公件项下，充为公事养廉之需，在于每年发给薪本银内扣解。在当日柴价平减，灶户犹能供办。闻近年以来，童山渐多，薪价日贵，兼之卤淡难煎，所领薪本不敷购买柴薪之用，灶户未免艰难。所当酌量变通以示存恤，著将白、琅二井节礼银二千六百五十六两、黑井锅课银二百四十两、免其扣解。俾灶户薪本，较前宽裕，所有公件项下，

版，第624页。

③《雍正朝汉文朱批奏折汇编（第二册）》，“雍正元年十月初九云南巡抚杨名时奏折”，南京：江苏古籍出版社，1991年版，第94、95页。

④《雍正朝汉文朱批奏折汇编（第二册）》，“雍正元年十月初三日云南驿盐道李卫奏折”，南京：江苏古籍出版社，1991年版，第62~63页。

⑤《雍正朝汉文朱批奏折汇编（第二册）》，“雍正元年十二月二十日云南巡抚杨名时奏折”，南京：江苏古籍出版社，1991年版，第440页。

⑥《雍正朝汉文朱批奏折汇编（第二册）》，“雍正元年十二月二十日云南巡抚杨名时奏折”，南京：江苏古籍出版社，1991年版，第439页。

不敷银两，统于铜息银内拨补放给。”^④

所谓的童山，即是光秃的、无植被的山。燃料采伐自森林，当盐井周边的树木砍伐一空的时候，远距离购买燃料就不可避免。在前面裁撤盐课盈余之后，正项盐课的利益“规礼”也被全部投入价格补贴，其充当公务资金来源的功能被铜政收益的铜课生息银取代。从用铜政收入补充盐政经费不足的上谕可以看出，皇帝自己对于云南盐政经费的不足有一定的了解，对于补充盐政经费不足态度也比较灵活、温和。

随着铜矿开发，人口激增，食盐运输的压力也越来越大。如乾隆六年四月云南总督公庆复奏：“滇省民夷生齿日繁，食盐寝广。前经购买粤盐，并运川省引盐，尚有缺乏。”^⑤为此，云南当局在各地努力新开盐井，扩大产量。

乾隆五年二月，“云南巡抚张允随奏、查安宁州地方。有洪源井。丽江府地方。有老姆井。均可开煎。每年可获盐四十万一百二十一斤。定为年额。于销盐各州县中。酌量远近。通融改拨。以之添补昆明、宜良、嵩明、腾越、等州县不敷之数。”^⑥

乾隆六年四月，“楚雄府黑井地方计有大井、东井、福隆井、新河井、沙卤井、五区，岁煎额盐八百万斤。福隆一井，出卤短少以致缺额，请于姚州新开沙地。未经定额之时，黑井照出工本。代煎四十万斤，以补福隆之额。”^①

乾隆十年十一月，“又奏报、拆修安宁旧井，增筑井台，不令淡水浸入，卤味复咸，每年可煎盐四十二万八千九百九十六斤，仍拨原销之安宁、新兴、峭峨三州县领运。其因旧井卤淡，傍开新井，每年所出盐一百万斤。著运省、添拨迤东各属盐少处行销。”^②

从这些记载可以看到，清政府非常积极地试图将新开的盐井的盐对应销往边远缺盐地区。生产于迤西的盐被不断指定销往迤东和食盐缺乏的边远地区，需要运输的食盐数量也必然随之增大。

乾隆年间前半期，总的来说迤东食盐需求量还是在不断增长的，如乾隆二十四年时“覆准云南省店盐斤较前多销，酌添买盐三十万斤。”^③理由是巡抚刘藻称：“近年生齿日繁，兼以秋成丰稔，盐斤较多销。……查现在省店盐斤月运月销，并无存储，将来收获之后民间需盐愈多，若不加添竟有淡食之虞，应如该抚所奏，准其填买粤盐三十万斤拨给弥勒州行销。”^④可见虽然销售不均匀问题被垢病，但是由于人口不断增加、市场需求扩大，销完省店运到盐斤是没有问题的。销盐主要要解决的问题就是运输。只要确保人口增加较多的迤东地区的食盐运输、分派问题不至于销不了盐。云南当局受命将食盐灵活运销，即所谓“酌量远近”“通融改拨”“代煎”“添拨”等等积极调配食盐运销的具体配额，允许用一个产量高的盐井代煎别的盐井的份额，用一个地方的食盐配额去弥补其他的食盐不足地方的食盐。

结果，在这一时期中的这种灵活调配运销配额的权限又成了新的贪腐之源。乾隆十五年九月，乾隆帝“谕军机大臣等，硕色参奏驿盐道郭振仪亏缺盐觔银两，并张惟寅请将秤头积余等银代为抵补一摺。滇省地处边远，办理盐务率多牵混，往往借通融之名，额外婪取。郭振仪任内，亏缺存省盐价，又有余存秤头盐务积余等银，希图抵补。其亏缺帑项，额外另收等弊，实所不免。”^⑤

^①《清高宗实录》，卷十四，乾隆元年三月辛丑。

^②《稀见明清经济史料丛刊（第二辑第十三册）》之《清盐法志》，北京：国家图书馆出版社，2012年版，第568、569页。

^③《稀见明清经济史料丛刊（第二辑第十三册）》之《清盐法志》，北京：国家图书馆出版社，2012年版，第569页。

^④《清高宗实录》，卷九十九，乾隆四年八月戊戌。

^⑤《清高宗实录》，卷一百四十一，乾隆六年四月癸亥。

^①《清高宗实录》，卷一百一十一，乾隆五年二月辛丑。

云南驿盐道郭振仪被参奏其任上亏缺盐课银。皇帝虽然尚未得到侦讯结果，但已怀疑郭振仪有亏课，理由是历来云南盐政有地方官任意调配食盐的惯例，往往借融通办理的名义额外索需钱财。对于驿盐道在盐课之外有秤头银这一留存的资金（前面已述，秤头银在雍正年间已经归公，此为归公后额外的新秤头银），皇帝对其来源也极不信任，认为其巧立名目额外敛财“实所不免”，可见乾隆帝对其即位以来的云南盐政官员腐败有一定的了解。

乾隆十六年闰五月，郭振仪案的调查结果出炉：“刑部议覆，云贵总督爱必达疏称，参革盐道郭振仪，废弛盐务亏欠成本，应行著追，按律发边远充军。接任盐道张惟寅，有意瞻徇，降三级调用。得旨，郭振仪应追银两，系挪抵脚户，亏欠盐觔，此滇省向来相沿陋习，非侵蚀帑金入己者可比。既经查出，祇应严警将来，不必追究其既往。……其积余银两历任滥支滥给应行著追之项，一并豁免。”^⑥

最终，郭振仪被认定有罪。其亏欠的原因是挪用生产成本的银两用于支付给运输业者“脚户”的运输成本，造成亏欠。这里可以发现，挪用的资金来自历任驿盐道的以秤头银为名义的余银。刑部虽然依法查办，但是皇帝也放弃追究过去的这种由来已久的挪用，表示这种因公挪用的行为“非侵蚀帑金入己者可比”，可见皇帝实际上同情郭振仪。但是也要求从今往后对这类违法行为要“严警”，下不为例，对官僚变通经费用途开始警觉。

官运制下，官方支付成本，包括生产成本和运输成本，在皇帝不断催促强化边远食盐不足地方运输的政策下，运输规模扩大，官员对于运输也格外重视，同时也有灵活调配运销配额和经费的权限，即皇帝所说的“借通融之名”。但是运输经费其实还是不够，官员被迫将其他的成本银挪用于支付脚户脚价，造成生产成本的减少，亏欠盐课。

三、以反腐为目的的成本经费定额的固定化

随着运输成本投入增加和盈余裁减用于补贴盐价，加之生产成本增加，盐政的办公成本、生产成本越来越不够。其根本原因在于以薪柴为燃料的价格不断攀升，造成生产成本也不断上涨。云南巡抚向户部要求增加生产经营定额。

乾隆二十九年四月初二日，云南巡抚刘藻奏：“滇省黑白二盐井……开煎年久卤水盈缩靡常，兼之柴山砍伐甚远，价值昂贵。……大、东、复三井……每百斤原给薪本银一两实不敷购办，总缘树远山遥，夷民樵採入市一日需两日之工，故价值较昔亦贵三分之一。…惟有于额领薪本一两之外量行分别加添，使灶力稍舒，不至亏累。……经臣于乾隆二十七年会疏具题，嗣准部咨。以黑白二井薪本前于乾隆十八年厘定章程，在当日酌给数目，虽有多寡之殊，要均属按照各该井煎办情形酌中定额，原无此盈彼绌，况滇省各井薪本原有多寡不同，今若以数目较少之处遽行请增，则将来各井俱恃有积余银两，借称减少薪本，希图额外增加，尤为未便。应将该所抚等所请之处均毋庸议，仍飭令各灶照旧煎办等因，议覆奉旨依议钦此。……自奉文之后，该二井提举仍以薪本不敷屡请加增……脚价增多而且余盐日渐加添，薪本仍依旧数，灶户拮据异常，将来难免亏堕。”^①

刘藻明确指出，由于采伐薪柴的地点距离盐井越来越远，同时部分盐井开采多年，卤水盐分有下降的趋势，需要投入更多的燃料才能煎出同样多的盐，造成成本不断上涨，必须另外加增成本银才能避免亏课。但要求却被户部驳回。户部承认原来成本银的固定的章程，是根据乾隆十八年的各个盐井的情形分别制定的，当时没有缺少的问题，但是现在有“此盈彼绌”，即已经不符合十一年后的现在的实际情况。但是户部依旧反对增加拨款，理由是现在如果加增若干处盐井成本银，开此先例，将来成本并不短缺的盐井私自留存银两，谎称成本银不足就可以额外加增经费，截留原来的经费。所以户部屡次驳回拨款请求。结

^①《清高宗实录》，卷一百四十一，乾隆六年四月癸亥。

^②《清高宗实录》，卷二百五十三，乾隆十年十一月丙戌。

^③《稀见明清经济史料丛刊（第二辑第十三册）》之《清盐法志》，北京：国家图书馆出版社，2012年版，第574页。

^④《稀见明清经济史料丛刊（第二辑第十三册）》之《清盐法志》，北京：国家图书馆出版社，2012年版，第574页。

^⑤《清高宗实录》，卷三百七十二，乾隆十五年九月癸卯。

^⑥《清高宗实录》，卷三百九十一，乾隆十六年闰五月丙戌。

果地方上的成本不断上升的情况下，依旧按原有的标准支付成本。这反映了户部对地方上盐井具体的经费收支缺乏把握，地方上也存在地方官僚截留经费、骗取经费的漏洞，在对地方官极不信任和防止贪腐的考虑下，户部拒绝提高成本经费标准。

从每年云南巡抚上奏的奏折来看，作为生产成本经费的“薪本银”一直是不变的六万两，^②另外用盈余支付的薪本补助也基本没有大的变化。^③在继续硬着头皮生产几年后，亏欠盐课已经出现，云南当局又希望从提高售价中更多地收回成本。乾隆三十六年五月，“署云贵总督彰宝奏称、该省现今离井较远各地方。盐价遵例每百斤不逾三两。其省城官店销售黑白二井盐觔。俱系附省殷庶之区。每百斤仅定价二两六钱。较他处为贱。尚可酌加四钱。即以所加卖价为添给薪本运脚之用。”^④

云贵总督奏称现在云南边远地方的盐价每百斤不超过三两，即严守乾隆元年乾隆帝上谕中要求的即使是卖得贵的地方也只能在三两以下的规定。云贵总督希望在富庶地方二两六钱的售价上加增到三两，用于弥补成本不足。从提及皇帝定的三两的价格上限可以推测，长期以来因为有皇帝原来下达的低限价命令，官员不敢公开建议提高盐价，但成本上涨至此，并且已经出现了无法完成的亏欠盐课时，才迫不得已终于提出涨价四钱的要求。

但是这一要求遭到了户部的反对，理由如是说：“查该二井运省盐价。定价二两六钱。相安已久。未便轻议加增。应将该署督所奏毋庸议。至所奏该二井堕煎盐六百十一万余觔。分限五年带煎。恐卤水未充。柴薪昂贵。又滋挪后掩前之弊。请将该二井每岁煎办余盐一百二十二万斤。应获余息充公银两。暂停数年。俟带煎^⑤完竣。再行收买。查此项收买余盐。每年应有积余银一万四千七百余两。系留充该省经费之项。今若以带煎旧额。暂停收买。则每年经费从何支给。其应如何酌筹调剂。应令该署督妥议具奏。”^⑥

除了以盐价固定已久不便更改以外，户部指出云南黑白盐井煎盐数量拖欠了六百一十万余斤，要求分五年在现有煎盐数量上带煎补上缺额，但是由于卤水可能不够、成本高昂，就要求拿余银来弥补。原本备用的余银用于收买余盐发卖获取盈余，现在正额亏缺，却依然要加煎余盐获取盈余银，引起云南当局的抵触，要求暂停收买加煎余盐，暂停收取余盐发卖所得的盈余，用余盐的生产力弥补正额亏欠。既然作为成本的盈余银暂不收取，也不允许涨价获取成本，那么盐政办公、生产和运输成本银从何而来？户部对此没有明示，也只能是要求云南当局自己设法“酌筹”。结果，“（户部）得旨，滇省盐斤增价一事。该督系就彼地实在情形。随时调剂。著照所请行。”^⑦

最后户部得到皇帝旨意，终于批准云南用盐斤涨价来弥补拿去填补黑白盐井正额缺课的余银经费。从上面的史料可见，随着成本不断增加，户部对云南生产成本超出余银经费有所认知，对五年内代煎余盐是否能够补上正额缺课的疑问，也是认同的。而云南省当局为了负担成本银加煎余盐收买来发卖换取盈余银，却缺了正额，说明原先的可能用于支付成本的经费根本不够，其窘境与之前郭振仪挪用案完全一致，但碍于皇帝的低价政策迟迟不敢提价，终于在亏欠正额无法弥补时才不得已向户部请求涨价。户部同样反对涨价，却拿不出任何有效的政策来支付不断上升的成本。结果皇帝也只有下旨允许涨价，同时也继续在缺少发卖余盐获得盈余这一成本银的情况下允许官僚“随时调剂”，实际上就是设法挪用相关经费。

^①《宫中档乾隆朝奏折（第21辑）》，“乾隆二十九年四月初二日云南巡抚刘藻奏折”，台北故宫博物院，1982年版，第112～114页。

^②巡抚每年度都有关于正额收支的奏报。比如“乾隆十七年五月二十日云南巡抚爱必达奏折”，见《宫中档乾隆朝奏折（第3辑）》第127～128页；“乾隆十八年五月二十九日云贵总督兼管云南巡抚印务硕色奏折”，见《宫中档乾隆朝奏折（第5辑）》第530～531页；乾隆十九年闰四月二十二日云南巡抚爱必达奏折，见《宫中档乾隆朝奏折（第8辑）》第331～332页；“乾隆二十年六月二十九日云南巡抚爱必达奏折”，见《宫中档乾隆朝奏折（第11辑）》第900～901页；“乾隆二十一年七月初六云南巡抚郭一裕奏折”，见《宫中档乾隆朝奏折（第14辑）》第822～823页。

^③比如，乾隆27•28•29年度分别是55531•52161•52161两。奏报史料参见：“乾隆二十八年七月初三云南巡抚刘藻奏折”，《宫中档乾隆朝奏折（第18辑）》第381～382页；“乾隆二十九年七月十三日云南巡抚刘藻奏折”，《宫中档乾隆朝奏折（第18辑）》第203页；“乾隆三十年七月初九云南巡抚常钧奏折”，《宫中档乾隆朝奏折（第25辑）》第458～459页。

^④《清高宗实录》，卷八百八十五，乾隆三十六年五月庚申。

至此，由于成本经费不足、固定化而产生的课额的亏欠暴露无遗。云南当局需要既完成本年度课额，又要同时带煎、带销补欠的盐，生产销售压力加大。但是也可以看到，即使是这样，中央政府也仅仅愿意在定价方面略作让步，而且仍以“三两”作为涨价上限，让步的态度仍然不积极。

四、亏空的扩大与补偿激起人民起义

在已经出现欠额后不久，更大的因为军需挪用造成的盐课亏空出现了。乾隆三十七年云南巡抚向皇帝奏报了突增的巨额亏欠，并且云南盐政依旧存在运输量和销售量的不足，^④以及存在官员私下贩卖私盐的问题。^⑤皇帝对于新出现的云南官员借口军需挪用经费造成盐课亏空非常不满，对负有财政收支监督责任的云贵总督、云南巡抚进行了批判，将巨额亏欠的责任认定为云南各长官的监督不力。^⑥

乾隆三十年代，正直清缅战争有军需银两调动。在这一背景下，较为优先军事经费支出的时期里，云南地方官员借口军需挪用盐课经费较之前更为便利。云南地方官员经常借口军需，挪用盐课，造成拖欠。^⑦正如户部所述：“以承办军需、马骡短少为词。彼时适逢其会。原不能禁伊等之有所藉口。”^⑧可见，对于军需挪用一事户部也表示对云南督抚一定程度的理解。但皇帝下令：“所有此案应追银两。除按历任各员名下勒限严追归款外。如完不足数。即著于彰宝名下。分赔四分。诺穆亲名下。分赔六分。以清款项。将此传谕（总督）彰宝、（巡抚）李湖知之。”^⑨皇帝要求历任盐政相关官员赔补盐课，如果落实不到个人，就全部摊在总督、巡抚两人头上。

面对巨大的补偿盐课亏欠的责任，云南督抚只能向皇帝允诺不断加大运输的力度，促进销售。^⑩此后，云南盐政一直在代煎补欠的盐，并设法强化补欠的运销、税收力度。乾隆四十三年二月初三日云贵总督李侍尧、巡抚裴宗锡奏：“滇省盐课项下有节年民欠未完银 228000 两有零。前署云南抚臣图思德奏请分作五年代征全完。经部议令彻底查明，逐一分析，具奏。……据各该管道、府查明结报，委系实欠在民。臣等已会折奏覆在案。……现查四十二年四月迄今仅收回银一万二千两有零，转瞬届满一年，断不能完四万四千两之数。是地方官不能实力催追。……请飭令承追之各该州县若限满一年追不足数，即责令如数赔缴。……因事故离任亦可按其任月日将承追不足之数勒令分赔。”^⑪

首先，对于盐课的亏欠，李侍尧将其强调是民欠，即“民贩积欠”。是民间商贩亏欠盐课。意指责任主要不在官方。其次，对于代销期限，李侍尧抱有疑问，以目前的追缴力度，不可能按期完成。李侍尧要求地方官一年内完不成一年的追缴额就让他们自己赔，离任的也要赔。从上史料可见，云南当局虽然将亏欠全部的最终责任归咎于民间商贩拖欠盐课，但是没有办法以此

^①关于本文史料中“代销（煎）”和“带销（煎）”的使用，二者意义略有不同。“代销”指的是 A 盐井课额由 B 盐井代为完成，“带销”则是同样课额亏欠，要由往后的年度每年在完成当年度的课额的同时“顺带地”补上过去的欠额。但是两者其实很相似，都是要由官员设法在完成本年度课额的同时，另外尽力弥补往年欠额，所以史料中也经常混用，类似的还有“代（带）征”。本文皆按原文引用史料，所以前后用字不一，特此说明。

^②《清高宗实录》，卷八百八十五，乾隆三十六年五月庚申。

^③《清高宗实录》，卷八百八十五，乾隆三十六年五月庚申。

^④“乾隆三十九年七月十八日的云南巡抚李湖奏折”中记载乾隆 34 至 37 年度累积的亏欠额为 206694 两，见《宫中档乾隆朝奏折（第 36 辑）》，台北故宫博物院，1982 年版，第 109 页。

^⑤《清高宗实录》，卷九百六，乾隆三十七年四月丁卯。

^⑥《清高宗实录》，卷九百六，乾隆三十七年四月丁卯。

^⑦云南督抚解释称，军需之名义的大规模挪用的时期大致是乾隆三十二至三十四年，当时承办军需的官员在军费不足时就挪用盐课，本来事毕应该改由军需项目款项归还盐课，但是管理军需项目的人届时已经离任，后任官僚拒不将款项归还，结果亏欠还是记在盐课账下，越到后来款项数目越混淆，经手的各官僚相互推诿，亏欠一直就遗留下来。见《清高宗实录》，卷九百二十，乾隆三十七年十一月壬辰。

^⑧《清高宗实录》，卷九百二十，乾隆三十七年十一月癸巳。

免除追缴盐课欠额的义务。而追缴欠课有困难，很多官员其实难以完成，上级官员仍然要强压基层官僚完成追缴补欠任务，势必有一部分官员要被强迫自己认赔。对于拖欠的盐课，中央政府对于其实际责任人是谁也有疑问，即，实际上食盐壅滞、贩卖不顺利才是根本原因，要求李侍尧再行调查。^④在质疑之下，李侍尧一方面表示经过调查绝对没有挪用、粉饰，但是也再次强调了官员确有追缴不力的责任，要继续强化对民间欠课人员的追缴和对承担追缴任务官僚的督促。^⑤

在这一时期，由于为了补偿盐课亏欠额而进行的正额外生产的压力增大，实际生产任务扩大和成本经费不足的问题逐渐的以各种官僚的违法行为的形式显现出来。如在食盐中混入泥沙虚增产量，^⑥还有黑盐井提举为了保障运输而将生产成本经费挪用于补贴运输脚价，灶户生产成本不足不得不借高利贷来完成生产任务，同时以补欠生产为名私设生产设备盗用官盐的鹵水生产私盐牟利。^⑦这类行为并不新鲜，都是康熙年间超量生产余盐时期就有的官僚舞弊行为，在乾隆年间重现，再一次表明了过于繁重的生产任务容易激化与生产经费不足的矛盾，超常规的弥补亏欠的任务是官僚借机牟利的档口。

到乾隆四十六年春正月，欠额仍未补完。经过多年努力，云南当局不过能够办完每年的新盐课，旧额的积欠无力弥补。皇帝认为历任云南官员都有责任，开始了对官僚的大规模的追责和罚款。先把李侍尧、裴宗锡两任渎职无误的官僚的抄没家产集中划归补欠账下，连带没有明确罪责但是担任过云贵总督的图思德和所有历任布政使也被勒令分担赔偿盐课欠额。^⑧此后补欠额仍旧不够，皇帝再令所有曾任云南长官的被革职官僚，如宫兆麟、王太岳、孙士毅等，不论其被革职与云南任上的盐政业务是否相关，全部要他们分摊赔偿，甚至像朱椿这样尚未被参、被革职，仍在做官的人也被追究赔偿责任。^⑨从补欠的时间跨度来看，凭正常的盐政运作根本无法完成补欠任务，皇帝只能用抄没贪官家产、和强拉被革官僚认赔的非常手段，才完成追责。而且，其实还是不够，根据后来的巡抚奏报，直到乾隆五十二年才没有了补欠额。^⑩但是这种制度从云南盐官运制的案例来看，往往会变成一种对亏课不问青红皂白的惟官僚责任制。

嘉庆二年三月，据《滇系·事略》载，蒙化、太和、邓川、赵州、云南、永北、鹤庆、浪邛、楚雄、大姚、元谋、定远、禄丰等处由于官僚强行压派食盐，群众忍无可忍，发动武装反抗。^⑪称为“压盐致变”。虽然后来清朝镇压了起义，但也屈服于民意，不久之后就废止了官运制。嘉庆五年除了贩卖四川盐的云南东北部和贩卖广东盐的云南东南部以外，全省改为民运民销，在井征课，即在盐井缴过税后商人可自由运输贩卖。^⑫上述记载的起义发生地点几乎全是迤西地方。可见到嘉庆初期，迤东的运输情况没有改观。官僚还是把大量的食盐就近压派给迤西地区民众。

从前面已述的乾隆五十二年以后没有了补欠的课额可以看出，乾隆五十二年到嘉庆二年的这段时间内官员们是基本完成了食盐生产和销售的定额的。而在生产和运输等经费成本固定且不够用的情况下，既完成了生产定额又大量压派食盐给迤西民众的行为说明，对其中的缘由唯一合理的推测是官员为了确保完成固定的课额，首先确保生产额达到指标，将运输经费挪用给生

^④①《清高宗实录》，卷九百六，乾隆三十七年四月丁卯。

^②②《清高宗实录》，卷九百二十，乾隆三十七年十一月壬辰。

^③③《宫中档乾隆朝奏折（第42辑）》，“乾隆四十三年二月初三日云贵总督李侍尧、巡抚裴宗锡奏折”，台北故宫博物院，1982年版，第16、17页。

^④④《宫中档乾隆朝奏折（第42辑）》，“乾隆四十三年二月初三日云贵总督李侍尧、巡抚裴宗锡奏折”，台北故宫博物院，1982年版，第18、19页。

^⑤⑤《宫中档乾隆朝奏折（第42辑）》，“乾隆四十三年二月初三日云贵总督李侍尧、巡抚裴宗锡奏折”，台北故宫博物院，1982年版，第18、19页。

^⑥⑥《宫中档乾隆朝奏折（第46辑）》，“乾隆四十三年十二月二十六日云贵总督李侍尧奏折”，台北故宫博物院，1982年版，第127页。

^⑦⑦《宫中档乾隆朝奏折（第46辑）》，“乾隆四十四年二月十六日云贵总督李侍尧、巡抚裴宗锡奏折”，台北故宫博物院，1982年版，第773页。

^⑧⑧《清高宗实录》，卷一千一百二十二，乾隆四十六年正月丙戌。

^⑨⑨《清高宗实录》，卷一千一百二十三，乾隆四十六年正月戊戌。

产，力保生产数量完成任务，而运输经费更加缺少就只能缩小运输距离，造成了食盐只能集中在盐井产地附近的迤西地区销售，这当然超出了当地的市场需求，结果将食盐强行压派给迤西民众成了官员的必然选择。因为只有这样，才能同时满足生产定额和销售定额的同时达标。

云贵总督富纲在要求中央改变运销制度时如此论述官运制的症结：“堕盐亏课之事，缘各井灶户鲜有殷实，历系官给薪本，责成提举、大使督煎配运，法久生玩，即有奸猾灶户借口柴米昂贵薪本不敷，始则掺和沙土，继而偷漏走私，兼有不肖井员串通舞弊，甚或肆意加煎营私渔利，一致私贩充斥……官盐自当壅滞。承销州县怯于参处，非按粮领压，即计口派销。……经臣体察，似应酌量变通，改令民运民销，归井收课。”^⑩

对于在此之前多年的盐课亏欠，富纲也说明了是灶户资本少，全靠官方拨给的经费生产。富纲将薪本不足称之为“灶户借口”，因为他不能直接指出此前皇帝和户部对维持薪本基本不变的相关政策是错误的，只能称之为“借口”。但是实际还是指出了由成本不足这一“借口”成立而造成的种种弊端，掺杂泥沙虚报产量、走私牟利、官僚与灶户合作舞弊、加煎私盐、官盐壅滞、地方官压派超量食盐给民众等等。最后官方吸取激起人民起义的教训，废除了官运制，改成了民运民销制，官方只在盐井收税，由民间自由贩卖，放弃了片面追求固定课额的盐政制度。

五、清朝官僚腐败与财政监督的相互作用结构

回顾“压盐致变”以前的云南清代盐政史可以发现，官僚腐败问题贯穿始终，官运制为遏制腐败而产生，而又因腐败而逐渐走向经费定额化和定额本身的固定化。官员强行压派食盐给民众的行为，康熙年间有，乾隆嘉庆年间仍有，直接导致了民众的起义和官运制的废止。

但是，康熙年间和乾嘉时期的压派食盐这一做法的性质是不一样的。康熙年间为了赚取官运的成本而生产的余盐及其贩卖后获取的经费没有定额和正式的财政项目。康熙年间的超出官运成本需求的大量过剩的余盐生产是官僚谋取私利的腐败行为。而乾隆年间的余盐已经归公，作为正式的有定额的财政项目，其定额固定反而成为燃料成本上升后经费不足的原因。经费不足造成的盐课欠额和军费挪用造成的亏欠都要补偿，引发新的过剩生产和贩卖。乾隆年间的压派食盐是朝廷（户部、皇帝）压力下造成的过剩成产，并由此激化生产量过大和经费不足矛盾。官僚在此压力下既要避免生产定额完不成又要避免滞销造成亏课，必然减少运输或不运输以节省运输经费，将运输经费挪用于生产，首先保证生产定额的达成，运输量有限所以就只能在产地迤西地区销售，超出市场需求就强制压派给群众，以完成销售。虽然结果一样，但乾隆年间的压派主因是朝廷对地方官僚的无理欠额补偿要求。

日本学者岩井茂树先生所提出的“原额主义”的财政史理论，即是以物价上升为背景，固定的原额财政收入定额使得地方政府经费限于贫困，因此正额外的财政收入成为必须。云南盐政正是这样的固定化的经费造成的问题。但是，云南盐课正额、盈余的固定化虽然是云南盐政官运制陷入困境的原因，却为何没能通过固定化的正额等经费外的征收摆脱困境呢？因为盐政本身的性质特点造成了岩井茂树先生的主要通过农业税相关论述得出的理论不完全适用于盐政。在原额主义的理论中，正额固定化产生的地方财政经费紧张问题由地方的正额外征收来化解。而盐政中正额和正额外收入都被固定化列入财政项目被中央监督。正额和盈余以上的盐都是私盐，不容得半点的通融，性质上毫无疑问都是违法的，而且会使得市场更加饱和。

^⑩①《宫中档乾隆朝奏折（第70辑）》，“乾隆五十三年十一月二十四日云南巡抚谭尚忠奏折”，台北故宫博物院，1982年版，第398页。

②《滇系·事略》载：“嘉庆二年三月之二十三、四等日，蒙化、太和、邓川、赵州、云南、永北、鹤庆、浪穹、楚雄、大姚、元谋、定远、禄丰等处，以压盐致变，缚官亲、门丁、蠹书、凶役及本地绅衿之为害者，挖眼折足，或竟投于积薪中，惨不可言。”

③《稀见明清经济史料丛刊（第二辑第十三册）》之《清盐法志》，北京：国家图书馆出版社，2012年版，第585、586页。

④《稀见明清经济史料丛刊（第二辑第十三册）》之《清盐法志》，北京：国家图书馆出版社，2012年版，第586页。

笔者在本文想要强调的是，不仅定额固定化现象出现于正额财政（盐课正额），也见于正额外的盈余（包括归公以后的盐政规礼），官僚腐败存在于整个财政不论正额内或外的定额范围之内，贪污腐败的档口在于这个定额内的经费挪用。挪用经费本身不是贪污，也是公款公用，应对的是经费原有配额的不合理情况，所以这种行为很大程度上本身来自于中央政府、皇帝的授权，是在中央允许范围内的官僚发挥自主性灵活运作财政收支。定额可以说是官僚相对自主运作的空间，朝廷对于这种自主运作控制力有限，就尽可能把官僚的自主性压制在定额中，避免贪污和不当的挪用。定额的固定化，是朝廷维护中央集权财政体制、打击官僚腐败的手段。但制度的僵化带来的是官僚的繁重的考成压力，并且被不断转嫁给人民群众，激化社会矛盾。

而官运制最大的问题，就在于朝廷对于地方官僚在盐政运作中发挥的自主性无法完全控制，对基层盐政运作无法详细调查。康熙年间由于运输困难造成滞销，盐课被官僚自行挪用、贪污，上级整治无力，而通过官运制的建立来消除贪腐的借口。官运制建立后官僚必须筹措生产、运输经费和更多的管理经费，这又成为官僚的自主地扩大超出需要的余盐来牟利的借口。杨名时虽然竭力将余盐归公，订立定额，制止超量的余盐加煎，也无力一一规范具体的官僚的操作。对于后来燃料成本上涨，户部坚决不改经费定额，明知定额存在不够用的可能，依旧不变更经费定额，为的就是防止官僚各种借口的过量增加经费进行贪污或挪用，对于盐课亏欠也不论是非曲直一定要求补偿，造成长期的超量生产。至终究无法补偿时，就对所有当事官员甚至无关的官员进行严厉的惩罚，促使官僚不断将过剩食盐压派给民众。简而言之，中央的做法就是用经费的定额代替经费具体使用的规范和监管。以此官运制的运作为线索，可见清代财政中官僚腐败与反腐的互动结构，即官僚在经费定额内的自主调配的必要性与中央对地方具体财政监管乏力的矛盾。