

国家在场：从清代滇南盐官营看国家边疆治理

张锦鹏 刘丽凤¹

【摘要】从雍正时期滇南盐井收归官营先行、改土归流跟进的一系列国家边疆政策的实施可以看到，盐井收归官营作为一种制度实践，目的在于试探土司势力对国家推进治理边疆的反应，中央从而根据其态度相机实施改土归流以维护边疆秩序稳定，加强国家对边疆民族地区的治理。与此同时，盐井官营所体现的“国家在场”，还通过盐课、专卖管理等措施将国家意识涓滴于边疆各族民众心里，以达到国家对边疆的有效治理和强化边疆各族人民的国家认同。

【关键词】盐井官营 改土归流 边疆治理 社会整合

【中图分类号】 C95 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-8691 (2021) 04-0001-10

中国古代经济制度中最具有特色的是专卖制度。自从汉武帝开启盐铁官营以来，历代王朝都在一定程度上对盐、茶、酒、矿石、香药等重要经济资源进行专卖控制，其中国家专卖历史最长的是盐，直到2006年国家发改委下发《废除食盐专卖特许经营证》，才最终结束了实施了2000多年的食盐专卖。为什么这项制度实施如此长久，它对国家意味着什么？云南盐储藏丰富，属于井盐区，古代随着王朝统治者对边疆经营的深入，各盐井也逐步实施盐官营专卖制度，它是否也与内地有同样的制度目标？

检索盐业、盐政研究的相关成果，较早的研究成果以曾仰丰《中国盐政史》为代表，此书开篇即揭示盐官营之制实施之目的：因盐利巨大，不宜由商专擅其利而应由官专营以增国库收入。¹郭正忠主编的《中国盐业史》分古代、近代、当代三个篇章对中国盐业发展历史进行系统研究，全书的基本要义也是榷盐增加了国家财政收入。²成书于1996年的《滇盐史论》一书有专门篇章讨论滇盐经济，从盐务管理到盐税收入等方面均有分析，其目的在于说明盐利对地方经济发展有举足轻重的贡献。³近年来，学者的研究成果已有新推进，如赵小平《滇盐与政治、军事及边疆问题的关系研究》一文讨论了盐之所以成为唐与吐蕃、南诏三者之间，改土归流时土司与中央之间以及清末中国与外国侵略者之间的主要争夺对象，其意义在于，控制盐井等于控制了食盐的人民以及随之而来的盐利。⁴舒瑜《微“盐”大义——云南诺邓盐业的历史人类学考察》则分析诺邓村祭龙王这项与盐有关的文化事项背后的象征意义，指出盐作为帝国专卖物资，本身成为具有帝国象征意义的政治符号，祭祀龙王是“国家在场”的“隐喻”。⁵这些研究成果为盐与边疆治理的关系提供了更深入的思考，也让笔者产生了一些疑问：食盐专卖这一重要的国家制度，难道它只是作为一种“国家在场”的“隐喻”存在？或只是一种人口争夺和利益博弈的工具？是否还具有更加直接和重要的作用，关系到国家对边疆的治理和边疆社会的整合？

本文把滇南地区盐政置于国家对边疆民族地区改土归流这一大历史变迁中进行考察，可以看到，滇南地区盐井收归官营多先于改流之前几年，然后紧接着进行大张旗鼓的制度变革，或革其土官之职委任流官，或对原土司管辖区设府治之。盐政先行，并非如一些学者所说的只是为了取得盐利助其行政经费，更深层次的意义在于，盐官营作为一种国家制度实验，以缓和稳妥的方式深入于长期以夷治夷的边疆民族地区，使边疆各族民众以“盐课”的方式渐进适应国家统治，同时也通过盐井收归国家这一举措试探土官土司的态度，根据其反应相机实施改流。滇南猛乌、乌得两井盐政施行的不成功，最终导致两乌地区被法国殖民者强行侵占划界境外的史实，充分说明了边疆地区的盐政关系重大，绝非仅仅是提供盐利辅佐行政，国家对重要经济资源的

¹作者简介：张锦鹏，女，云南大学民族学与社会学学院暨西南边疆少数民族研究中心研究员、民族学所所长，博士生导师，主要从事经济史、少数民族经济研究。

刘丽凤，女，云南大学历史与档案学院经济史研究所博士研究生，主要从事古代边疆经济研究。

基金项目：国家社会科学基金项目“道路变迁对边疆少数民族的影响研究：以路边村寨那柯里为例”（项目号：16BMZ053）的阶段成果

有效控制和合理利益分配是维护边疆稳定、社会和谐的重要保障。

一

本文所讨论的滇南地区，对应到本文所讨论的清代行政区，主要指乾隆三十一年（1766）所设迤南道管辖的临安府、普洱府、元江府、镇沅府。⁽²⁾这一区域有较长的边境线与缅甸、越南相连，境内民族众多，自然资源丰富，以盐、茶、锡等大宗。

《滇系·总论》言滇南：“滇南越在边荒，其视天下，非有关中四塞之扼要也，非有蚕丛剑阁之崎岖也，非有沃野千里之富饶也，只以山高箐密，路远林深，诸夷人所窟穴而盘踞者。或杂处于内地，或环绕于沿边，无事则辟草而耕，畴非乐土，有事则依山为势，即为鸿沟。”⁽³⁾因地理位置的边缘性和管辖的困难性，在很长的历史时期都属于“羁縻之地”，直到清改土归流以后才为王朝直接治理。

云南主要产井盐，早在汉代，云南盐的开发就见于文献记载。⁽⁴⁾在元以前，云南盐主要由当地民众自煎食用或在较小的区域内流通消费。元设云南行省以后，盐政也随着国家权力的深入得以实施。元朝于大理路白盐城、中庆路设榷税官征收盐课。⁽⁵⁾明代，官府置官榷盐的盐井主要有：安宁盐井，楚雄黑井、琅井、阿陋井、候井，姚安白盐井，大理地区的浪穹五盐井、云龙诺邓井等，剑川地区的弥沙井。⁽⁶⁾总体来看，在清以前，云南盐政管理的盐井主要集中于滇中、滇西沿线，滇南一带尚未涉及。

有关滇南盐的最早记载见诸于樊绰的《云南志》：“威远城、奉逸城、利润城，内有盐井一百来所。”⁽⁷⁾据方国瑜考证，威远城指今景谷县，奉逸城、利润城指今普洱、倚邦、易武、勐腊等地。⁽⁸⁾这表明早在唐朝，滇南各族人民已经开采利用当地盐矿资源了。

考其正史及诸多云南地方文献，明确记载滇南盐开发集中于雍正初期：

雍正二年（1724）镇沅府开按板井、恩耕井，按板井辖四井区，恩耕井辖七井区。⁽¹⁾

雍正二年（1724）威远州开抱母井、香盐井，抱母井辖九井区，香盐井辖十一井区。⁽²⁾

雍正三年（1725）宁洱地区开磨黑井、磨弄井，辖七井区。⁽³⁾

雍正三年（1725）元江府开猛野、磨铺二盐井。⁽⁴⁾

雍正七年（1729）设官经理猛乌、乌得、整董、磨者四土井区。⁽⁵⁾猛乌井辖六井，乌得井辖四井，整董井辖五井。⁽⁶⁾

上述这些盐井开采之地与樊绰《云南志》记载的“威远城、奉逸城、利润城”大致一致，这些盐井早在唐朝就有开采，为什么在清以后的文献才强调这一时期的“开井”？

以磨黑井为例，成书于2002年的《磨黑盐志》记载：“雍正三年（1725）新开磨黑盐井，计有磨黑井、猛茄井、慢磨井、安乐井、磨弄井。”⁽⁷⁾查《普洱府志》所载磨黑井的开发，指出其所载源于《大清会典事例》和旧《云南通志》。⁽⁸⁾进一步追溯其源头，旧《云南通志》其文为：“磨黑井产井七区，总名磨黑井、磨弄井。雍正三年新开，坐落普洱府地方，距省一千一百六十里。普洱府知府带征，灶丁系夷民，按额分煎。”⁽⁹⁾“猛野土井产井二区，猛野井、磨铺井。雍正三年新开，坐落元江府地方，距省八百四十里。元江府知府带征。”⁽¹⁰⁾《滇云历年传》对雍正三年“开元江猛野土井，并开普洱磨黑井”进行了摘录，并对此条目作了解释：“猛野井二区，磨黑井七区，向来开煎，俱听夷人自便。无有课款。今始官煎，每百斤卖价银一两六钱。”¹¹至此，疑问揭开，雍正年间滇南盐所谓“开井”，并非盐井开发之始，而是盐政开启之时，是官府对其盐井实施资源控制之始。

为什么滇南地区的盐井集中在雍正年间实施盐政？检索这一时期的相关历史文献，一些重要的信息浮出水面：

雍正二年（1724），云贵总督高其倬上疏：“威远土州应请改土归流”获准。¹²

雍正四年（1726），“总督鄂尔泰参革镇沅府土知府刀瀚，改设流官”¹³。

雍正六年（1728），“车里宣慰司刀金宝……情愿将江内各版纳归流官管辖”¹⁴。

雍正七年（1729），“总督鄂尔泰奏设普洱府，以攸乐设同知，思茅设通判隶之”。¹⁵

对比以上事件发生的时间和地点，可以看到，多数盐井收归国有是早于改土归流前两三年或同一年前后相衔。这两个对地方社会有重大影响的事件接踵而至，绝非偶然，它们之间定有必然联系。

要厘清它们之间的联系，先了解清廷对西南地区实施大规模的改土归流的背景。《明史·土司传》开篇总结了明以前中央王朝对西南边疆治理的渐进过程：“西南诸蛮历代以来，自相君长。原其为王朝役使及楚庄蹇王滇，而秦开五尺道，置吏，沿及汉武，置都尉县属，仍令自保，此即土官、土吏之所始欤。迨有明踵元故事，大为恢拓，分别司郡州县，额以赋役，听我驱调，而法始备矣。然其道在于羁縻。”⁽¹⁾明代在云南设置较为完备的土官土司制度进行治理，根据中央政权的控制程度，将其分为“内域区”“羁縻土司区”两个层次，分别采取不同的治理模式。⁽²⁾

明代后期逐步开始对部分土司的改流，清前期沿袭明代土官土司制度对西南地区进行治理，雍正时期正式拉开西南地区改土归流序幕。雍正二年（1724），雍正皇帝诏令就专门对改土归流的目的进行了说明：“朕闻各处土司鲜知法纪，每于所属土民多端科派，较之有司征收正供，不啻倍蓰，甚至取其马牛，夺其子女，生杀任情，土民受其鱼肉，敢怒而不敢言”，“嗣后督抚提镇宜严饬所属土官，爱恤土民，毋得肆为残暴，毋得滥行科派”。⁽³⁾雍正五年（1727）再次强调：“向来云、贵、川、广以及楚省各土司，僻在边隅，肆为不法，扰害地方，剽掠行旅。且彼此互相仇杀，争夺不休，而于所辖苗蛮，尤复任意残害，草菅民命，罪恶多端，不可悉数。是以朕命各省督、抚等悉心筹画，可否令其改土归流，各遵王化。此朕念边地穷民，皆吾赤子，欲令永除困苦，咸乐安全。并非以烟瘴荒陋之区，尚有土地人民之可利，因之开拓疆宇，增益版图而为此举也。”⁽⁴⁾不过，在其“爱民”“恤民”话语背后，其实是对土司势力不断扩大、朝廷难以控制情况的担忧。云贵桂三省总督鄂尔泰上疏改流原因，指出：“滇省边疆大局，东则东川、乌蒙、镇雄，西则镇沅、威远、思乐、车里、茶山、孟养等处皆系凶夷盘踞，素为民害，诚欲规画全省边疆，必将此数处用远宁谧，斯为长策。”⁽⁵⁾云南澜沧江内外诸土司，“无事近患心腹，有事远通外国。自元迄明，代为边害”⁽⁶⁾。

为了彻底解决土司擅权专政、形成边害的问题，鄂尔泰主持的西南边疆改土归流运动大体上由“内域区”向“羁縻土司区”渐次推进。然而，这些坐拥一方土地、具有世袭爵位特权的少数民族首领，其所领民众族群复杂、文化各异，若改流策略不当，很容易引起骚乱形成后患。雍正帝强调在改土归流时：“一切机宜务出万全、慎密，务少轻易致生事端。”⁽⁷⁾鄂尔泰遵圣谕认为，承平之世用兵，关键在于乘机握要，“既可制胜，并无庸多兵”⁽⁸⁾。由此可见朝廷对这次关系边疆大局的改土归流的高度关注和谨慎稳重。

二

如何采取缜密之策，减少社会动荡，尽可能和平改流？需要根据各地的“内地化”程度因地制宜采取不同策略。

对于滇南而言，清前期，元江、威远、镇沅等地已经是设土官管理的“内域区”了。按明朝的土官制度，土官为正职，必设流官佐贰；土官为副职，必有正职流官。⁽⁹⁾不过，威远、镇沅的土官均为正职且未配置流官辅佐。⁽¹⁰⁾普洱、思茅、十二版纳等

地则属于“羁縻土司区”，明清设车里军民宣慰使司管辖。尽管土司宣布对王朝效忠，但越往南境，朝廷的影响力越弱，“有事，则备兵使者发符调之，然惟行于三宣、六慰而止，远者不能及也”¹¹。

为了循序渐进推进改流，清廷所采取的措施是“盐政先行、改流跟进”，并且盐政制度落地也是首先从威远、镇沅盐井开始，再向普洱、版纳盐井逐步推进。

早在康熙年间（1662—1722），云南巡抚佟毓秀就计划将威远土井转为官营，但遭到了威远土知州刀光焕的坚决抵制：“（土井）历系夷民自煎自卖，商贩自运自销，官不过问。价轻利微，聊资夷食。若经官煎办，则公私增费，井价必贵，而夷甘淡食，此非远民之福也。”^①雍正元年（1723），盘踞滇南鲁魁山（在威远东南，今云南新平）“野贼”方景明、普有才等骚乱。高其倬借剿“贼”之机，提出应在两井之地设官“管煎办课”，仿照黑白琅井旧例，招募井兵护防，可借此“弹压边地”^②，得到朝廷批准。雍正二年（1724）六月将威远州的抱母井收归官营，派官督办。其后，以土官刀光焕“知情藏匿罪人（笔者注：即普有才）、知情不报”将其革职，与此同时对威远州进行改流，设“抚夷理饷同知”^③，由朝廷派遣流官管理。

刀光焕是否真犯“包庇罪”？据《滇云历年传》卷12载：

先是，方景明围元江，实普有才为之谋主。及景明出降，有才逃遁无踪，遍缉不获。于是，知州刘洪度、游击杨国华在威经理井务，土官刀光焕接见，间偶言及有才，云：“此犯或逃入缅。威人亦时有往缅者。我土官，不敢多事，若有一微见及，便可以专属密查矣。”等语。洪度等意光焕必将有才先匿后纵，故知其在缅而且以图功也。因即以知情藏匿罪人具报参拿，并籍其家。光焕械至省，过一马神庙，入谒关帝，哭且拜曰：“我无罪蒙冤，死有日矣。愿神明鉴察，俾陷我之人亦弗良死。”观者皆为叹息。于是裁省威远州，设抚夷理饷同知，以刘洪度为之。后刀光焕奉旨安置江南省，而普有才终不获也。^④

显然，清廷官员“以知情藏匿罪人具报参拿”并无实据，只是借口而已。而真正的意图，在于借机革职，实施改流。盐井收归和改流同步，亦表明了清廷改流的决意早已确定。

同样，掌管云南地方的官员认为“镇沅土知府刀瀚尤滇省土司中之难治者也”^⑤。不过，刀瀚并未与清廷产生直接矛盾，若直接削其权力，势必会造成他所控制的区域的混乱，并且会引起其他土司的连锁反应，于改流全局不利。于是，朝廷首先将土知府刀瀚所控制的盐井收归官营。旧《云南通志》载：“雍正二年（1724），于镇沅府地方开按版井。谨案：前系镇沅土府私煎私卖，雍正二年试煎，三年定额起课。”^⑥盐井长期以来由土官刀瀚管控，先将其收归官营，试探其反应，若能与官府主动合作，意味着土官愿意主动接受改流。若产生对抗性反应，则可借机拿下，扫清改流障碍。这一试探果然立竿见影，土官“自威远盐井归公，长怀不法，强占田地，阻扰柴薪，威吓灶户，擅打井兵”。^⑦于是，在盐井归公两年后，朝廷正式亮出底牌：

先是，以镇沅盐井归公，议三年定额。至是，委大理同知佟世荫赴按板办理井务。时，刀瀚先至候迎。适有土役本系汉人，违令受责。乘世荫至，互相喧嚷，谓土官专责汉人。世荫诘瀚，瀚以土知府责本门隶役，不论汉夷，无干理法，未肯受过。是时井役，江、楚人多，遂砌列款迹，告之世荫。世荫据告通禀总督，参疏请革。即委威远同知刘洪度摘印署理，锁瀚至省。拟抢夺土人生妻为妾，遣戍，改镇沅为流府。^⑧

据上文所述，朝廷对刀瀚治罪的理由是“夺土人生妻为妾”，而从整个过程的叙述中，可以看到其矛盾的起因是因“盐井归公”。在鄂尔泰上奏朝廷的《奏为擒制积恶土官事》中，说得十分明白：

刀瀚人本凶诈，性嗜贪淫。自威远盐井归公，长怀不法，强占田地，阻扰柴薪，威吓灶户，擅打井兵，流毒地方，恐貽后患，前升任临元镇总兵杨天纵在省，臣业与面商，续于六月初二日因密交標前营游击杨国华等前往如法擒拿，据禀已于十九日就擒并撤取印信号纸，押赴临安转解。^①

擒制刀瀚的主要原因是“人本凶诈，性嗜贪淫”，有多种恶迹“流毒地方，恐貽后患”。先将其所控制盐井收归官营，显然是试探其反应，并借矛盾升级趁势拿下实行改流。

这一举措，不仅成功解决了长期难以控制的镇沅土官刀瀚，而且也有敲山震虎之效果。镇沅府者乐甸是按板各井盐向外输出的要道上一小镇，由土官刀联斗管辖，他也是“为害地方，民夷怨恨”⁽²⁾之人。杨国华等人缉拿了刀瀚后，即带兵至者乐甸，刀联斗“自知罪无可逃，随即出迎投献印信、号纸，但求免死，情愿归流”⁽³⁾。获得朝廷同意，“诏改为恩乐县，设流官。仍赏联斗九品顶戴”⁽⁴⁾。对于愿意改流归顺的土官，仍然保留了官职，但是此官已非彼官，时刻有朝廷这把“尚方宝剑”悬挂于头，随时有调离和革除之忧患。

三

威远、镇沅等土官区，通过官府控制盐井的方式很快解决了地方土官势力的控制，改流取得了成效。紧接着开始推进滇南普洱（今宁洱）、思茅（今普洱）、版纳等地的改流。“臣详查地方形势，普洱居其中，镇沅、恩乐、威远居普洱之右，在西北一带，车里所属十二版纳并六大茶山居普洱之左，在东南一带。”⁽⁵⁾按《读史方舆记要》所载：明代车里宣慰司“东至落恐蛮界，南至波勒蛮界，西至八百大甸宣慰使司界，北至元江军民府界”。⁽⁶⁾这一地区总体上属于车里宣慰使司控制范围，但这一地区民族众多，族群关系复杂，有“土贼”“窝泥贼”⁽⁷⁾的土著势力四处流窜，抢夺劫杀。此外，还有孟连宣抚司等土司力量。

针对这一地区复杂情势，清廷采取以控制盐井植入国家制度的渐进策略。雍正三年（1725）在普洱（今宁洱县）地开“磨黑井，内七井，系磨弄井、大小井二口、致和井一口、四方井一口、落尾井一口、小井一口、蛮磨井一口。”⁽⁸⁾同年在他郎（今墨江县）地开猛野井、磨铺井。⁽⁹⁾《滇云历年传》指出：“猛野井二区，磨黑井七区，向来开煎，俱听夷人自便。无有课款。今始官煎，每百斤卖价银一两六钱。然出去役食、器具、薪木等费，解收课项，两处之井九区，共约盐价五百余两而已。”⁽¹⁰⁾

中国古代盐官营从汉武帝开始，至时已经实施千余年，其制度建构十分完备。但是这两个盐井收归官营后，这些制度并没有全面铺开实施，而是首先设置盐官管理盐井和确定盐课征额。旧《云南通志》载：

磨黑井产井七区，总名二区，磨黑井、磨弄井。雍正三年新开，坐落普洱府地方，距省一千一百六十里。普洱府知府带征，灶丁系夷民，按额分煎。额煎盐八万八千一百九十三斤，征课银三百六十三两五钱二分九厘，雍正五年题定。

猛野土井产井二区，猛野井、磨铺井。雍正三年新开，坐落元江府地方，距省八百四十里。元江府知府带征。额征课银二百三两，雍正五年题定。¹¹

这段资料显示，当时官府收归猛野井和磨黑井，其起征盐课并不高，每年两三百两银的盐课，似乎更具国家象征意义而非财政意义。上文显示，猛野井由元江知府代征，磨黑井由普洱府知府代征。事实上，雍正三年尚未设普洱府，普洱知府代征应是后事。

但是，以制度形式明确了盐官管理，规定了煎盐定额、课银定额，这显然已经十分清晰而明确地向当地民众传达了“国家在场”于边疆地区的政治意图。这是在为后面将要推进的剿贼和改流作社会动员。

磨黑、猛野等盐井收归官营后，清政府着手解决不受朝廷管控的“土贼”势力。雍正五年（1727）十一月，“窝泥贼”劫杀茶商，酿成地方骚乱，⁽¹⁾鄂尔泰将“窝贼”及其他危害地方的土贼一并缉拿。朝廷雷厉风行的剿贼，早已达到了敲山震虎之势。雍正六年（1728）正月初八日，鄂尔泰向朝廷上疏《为窝泥既靖规画宜周疏》，筹划车里宣慰司改流问题，认为“车里地方

各土司争相雄长以强凌弱，以众暴寡，其茶山、孟养等地方皆被车里吞并，向来均置不问，以致凶夷肆虐渐及内地，若不

乘此大加惩创，布置周密，江外仍付宣慰，江内分设营防，不但普洱威远等处终难安帖，即永昌、顺云各汛亦难藉声援。况土目刀正彦占据江内版纳蓄谋已久，此人不除，尤难以善后”⁽²⁾，应该是勘察车里各地形势，为重新规划该地行政管理作准备。雍正六年三月二十八日，领导茶山窝泥作乱的刀正彦（车里宣慰司刀金保之叔）被擒拿。⁽³⁾雍正六年六月十二日，车里宣慰司刀金宝“情愿将江内各版纳归流官管辖”。⁽⁴⁾雍正七年（1729），鄂尔泰向朝廷请求于车里宣慰司分设流官，“应将思茅、普藤、整董、猛乌、六大茶山及橄榄坝六版纳归流官辖，其余江外六版纳仍隶宣慰司经管，划清界址造册达部”⁽⁵⁾，并设置普洱府管辖该区域。至此，滇南地区原属车里宣慰司所辖的十二版纳的部分地区改流完成。⁽⁶⁾

改流后，清廷重置普洱地区的行政机构：一是设普洱府，普洱原隶属元江府，现改为府，设知府及经理各一员；二是将普洱通判移驻思茅，领捕盗及管理思茅、六茶山地方事务；三是于攸乐地方设游击一员，驻扎防范，设同知一员与游击分理地方事务，并领管盐井开发、督煎办课等事；四是设盐课司大使二员，驻猛乌和整董管乌得盐井和磨者盐井，督办盐课，同知、通判、经历司、盐大使等员都隶普洱府；五是在普洱设学校；六是在普洱地区安防设营，添设普威一营、中左右三营等，在流官管辖区添设兵丁驻防。⁽⁷⁾至此，国家对滇南边疆地区的行政管理体系已经形成，并通过学校、兵营等设置，形成文以化之、武以守之的治理格局，边疆治理初见成效。

四

滇南的威远、镇沅、车里（江内）等地有效利用了盐政进行改流推进，顺利完成了这一地区的改土归流。但是，若盐政只是作为一时的应对方案加以利用，而未一以贯之地将其“国家在场”的制度意义进行强化，那么，这一制度的边疆治理效应也会逐渐弱化甚至消弭，从而产生不利于边疆稳定的诸多问题，严重时可能出现危及边疆安全的情况。在清朝末年，滇南与越南、缅甸毗邻区的几个盐井就出现了因清廷荒于盐政而失其盐井及其领地的严重后果。

乌得、猛乌等土井于雍正九年（1731）收归官府，定盐课银二千两，设盐课司大使一员督办盐课。⁽¹⁾但仅运行一年，朝廷就因该地烟瘴盛、管理成本高遂将盐大使裁撤。⁽²⁾此前两乌盐井系边民自办、煎盐受季节影响而产盐有限。因雍正九年定盐课二千两过重，边民获利轻微，呈“生计不瞻”之状态。加之雍正十年茶山、元江地区土司相继叛乱，导致“井塞灶毁”，边民逃散，给盐井生产造成破坏，雍正十年、十一年盐课也无所出。面对此种情况，尹继善请求朝廷宽免攸乐的磨者、乌得、整董、猛乌四井盐课，准夷民自煎自售。⁽³⁾乾隆四十四年（1779），又因“乌得、磨者、整董、猛乌四井在极边瘴乡，夷人罕事耕种，专籍卖盐易米，认课二千两，后获利轻微，井竟逃散，无人煎办，准将课项豁免”⁽⁴⁾。

这虽然是一个恤民之策，但是在改土归流不久的边疆之地，广大边民国家认同的社会心理还尚未完全形成，国家撤出盐井管理，在某种意义上让边民们回归到了一种“自在”状态，国家意识日趋淡化。也正是在这种社会心理支配之下，官府后面采取的盐井管理的另一极端政策，成为一些地方势力分裂国家的借口。

清廷将乌得等井盐课豁免准许边民自行煎办，很快出现了生产销售两旺之势。但私盐的泛滥冲击了其他官营盐井的生产和销售，官府不能容忍这一情势，于是道光十四年（1834）“迤南道胡启荣、普洱府知府陈梧生、普洱镇邱凤岐奉督抚院飭查封闭，议详于整董五土井酌留老井、新井、颍箐井；于猛乌六土井酌留磨扫老井、普颍老井、磨札大井；乌得土井酌留磨王井、磨连井，其余一概严行封闭，不时派拨驻防，猛野官兵梭织巡视”⁽⁵⁾。但是，部分查封并不能解决问题，基于盐井民营发展起来的地方势力，已经具有了灵活应对国家私盐之禁的能力。为了彻底解决私盐泛滥问题，光绪十六年（1890），地方官员直接封闭了猛乌、乌得土井。⁽⁶⁾这一政策立刻引起控制这些盐井的土弁的怨忿，竟“密投驻暹罗法使”。⁽⁷⁾方国瑜的研究也指出：“法帝侵入老挝之后，觊觎我猛乌、乌得，利用疆吏不恤边民生计，引起不满的时机，引诱土司来投。”⁽⁸⁾

早在这—事件发生之前，法国将其在东南亚的殖民范围扩至中国边境，已觊觎两乌盐井多日，“猛乌各地产盐甚旺，法人垂涎已久，蓄谋甚深”⁽⁹⁾。于是，法国殖民者借此两乌盐井事件有利时机，不断向清政府施压，提出种种领土割让要求。从光绪十九年（1893）开始，中国与英、法等国就滇南区域的中越、中缅勘界问题进行了两年多的博弈，法国殖民者试图通过勘界将

两乌之地划归己有。当时，清政府官员不断上书朝廷，据理力争这块土地的中国领土属性。在《滇南界务陈牍》一书中，收录有光绪二十年（1894）九月《护南道刘（春霖）咨》、光绪二十年十一月《护南道刘春霖稟》、光绪二十年十二月《护南道刘（春霖）咨》、光绪二十一年（1895）正月《勘界委员补用游记刀丕文稟》、光绪二十一年二月《思茅厅陈守淑许台身会稟》等文，极力陈词保卫两乌等地。^①云贵总督崧蕃《滇督崧（崧蕃）电复总署》中总结相关稟文内容，奏请朝廷：

连日迭据护迤南道刘春霖、思茅同知陈守淑等稟称：猛乌、乌得属隶宁洱县，为车里十三猛土司之二，均设有土把总，定有钱粮，颁有印册，载在《云南通志》及《文献通考》，四至朗然。猛乌纵横八十余里，乌得纵横二百余里，其地距思茅六茶山仅二百里，若属法管，开设马头，则茶山利权势必归彼。两乌境内有磨扫、磨旺等盐井，出盐甚多，土民运销南掌外域，不敢侵灌内地，一旦属法，必夺内地销路，茶盐之利必尽归法。此次勘界华员由两乌起程之日，土民闻法员起意侵占，遮道悲泣哀求内附，揆之地势人情，均无让与法管之理。且查薛使在英所订条约第五款云：英国允将车里、孟连兼属缅甸之权均归中国，惟订明中国不得将车里、孟连一小地让与别国等语。两乌即系车里属地，若让法管，必起英争。稟恳电请钧处，先向法使言明以后，滇省地方官绘图到日再议界线等语。若彼执巴图据，请答以黎肇元曾在图内注明界线系由法员自画，并非彼此会商允协公共所画之线，似不能据法员一面之词而废国朝数百年文献也。仍祈据情力辩，以安边氓而固疆圉。^②

但是，走向腐朽的清王朝此时已经没有与英法殖民者抗衡的力量，法国借干涉“还辽有功”，力求割让乌得、猛乌为酬劳。^③光绪二十一年（1895），在强迫清政府签订《中法续议界务条约》后，法国殖民者将乌得、猛乌地区掠为己有。从此以后，两乌盐井及其区域成为中国的境外之地。

五

边疆问题之所以重要，在于它在地缘政治上的意义。它作为国家主权的地理边界区域，是国家主权所示之地，即为国家边界所达之地。因此，边疆治理的本质与核心在于将国家主权的意识植根于边疆各族民众之中，形成广泛认同的社会心理。

中国古代王朝统治时代，对边疆民族地区的治理长期采取“怀柔远人”“因俗而治”的方略，针对不同的边疆民族地区而采取不同治策。但无论具体的治理之策如何变化，其核心内容没有改变：即须体现主权意识。在中原王朝的统治力不可能实施有效治理或达及之地，朝贡贸易体系是一种能满足王朝统治者“华夷天下”想象的一种政治表达。对于王朝统治者而言，朝贡的意义不在于“贡品”的获得，而是背后符合国家统治秩序的“礼”制。朝贡层次的多样性体现了王朝统治者与这些朝贡政治集团之间内附关系的强与弱。元明时期在西南边疆民族地区设置的土司制度，明确规定了土司必须对朝廷奉正朔、每三年朝贡一次，朝廷赐封其官职、授冠带封印。^④这一制度安排，已经从之前松散的朝贡体系向较为严密的结构性制度转化，表明王朝统治者对边疆民族地区的主权意识要求已经从文化象征向制度象征发展。王朝统治者在羁縻经营边疆的过程中也十分重视主权宣张，并力图将其主权意识大众化和普及化。明代将云南两条主干道命名为“贡象上路”“贡象下路”或“贡道上路”“贡道下路”，应该说暗含着把国家意识通过这条千千万万人行走的道路命名而广为传播和强化的意图。

清代改土归流力图实现“华夷万里，地图归一”^⑤，这就要求把国家主权意识从制度象征进一步向制度转型发展。这对于以“世袭”和“自治”为核心的土司制度转型而言，必然面临着巨大的对抗力量，而多元的边疆民族文化又进一步增加了这一潜在对抗力量可能带来的不利影响。因此，需要有一种体现“国家在场”特征的制度先行于前，进行较为缓和的制度植入试探，然后通过“刺激”所出现的“反应”而采取相应的处置方式，最终推进制度转型。

上文所呈现的雍正年间滇南地区“盐政先行，改流跟进”的历史过程表明，由盐政来担当这一角色是最恰当不过的。首先，在改流前边疆民族地区的盐井几乎都由土官土司把持控制，为其经济源泉。盐井收归官营，断其财路，必然形成较大的“刺激—反应”，借此可以判断朝廷如何处置这些地方势力。其次，将“夷人自煎”的盐井官营，必须委官管理和征收盐课。所委之官是流官，已然通过盐井的官营在土司控制区打开了一个缺口，将流官制度立了起来。其三，盐课征收进一步表明“国家在场”。赋税征收的强制性表明了国家权力的存在以及国家与民众之间庇护与被庇护的关系。土司对中央王朝虽有差发进贡之义务，但

是中央王朝并没有与广大民众的社会生活建立直接联系，而是通过直接向灶户征收盐课，表明国家对这一地区的主权，甚至诸如两乌盐井的课税额按当地人口来核定，更加明确地向边疆各族民众宣告国家对这个地区的主权控制。不仅如此，盐的官营还包括了盐的划片销售和专卖特许——尽管本文未对此展开讨论——这影响到更多人的利益，还直接影响到普通百姓的食盐消费。而这一切无论是利还是弊，无不深深地烙上了“国家”二字。

清廷忽视了通过盐政加强边疆管理，为了降低行政成本，对滇南两乌盐井采取裁撤盐官、取消盐课等措施，在减轻当地边民经济负担的同时，也产生了不利于边民国家认同的社会心理发展的负面因素。此外，清廷还放任地方势力的经济力量发展。这些不利因素的积累，导致了当官府采取封井禁盐的严厉措施之时，这些地方经济力量投靠法国殖民者，成为早已觊觎中国领土的法国殖民者侵略中国领土的借口，最终使中国失去了两乌井及其所在区域的中国领土权。这一惨痛教训值得深思。

综上所述，在中国传统社会，盐于边疆治理重要之义，就在于利用盐官营进行制度实验和政治试探，来稳妥解决地方势力可能对国家治理政策落地造成的动荡；还在于通过国家控制盐的生产流通各环节，把国家意识涓滴于广大民众的社会心理之中，形成广泛的国家认同。因此，盐政不仅是一种财政政策，而且也是一种国家边疆治理之策。清代滇南盐井官营对国家边疆治理，对思考经济政策与边疆治理问题，不无裨益。

注释：

1 曾仰丰：《中国盐政史》，上海：上海书店出版社，1984年（根据商务印书馆1937年版复印），第1—2页。

2 参见郭正忠：《中国盐业史》，北京：人民出版社，1997年。

3 参见黄培林、钟长永主编：《滇盐史论》，成都：四川人民出版社，1997年。

4 参见赵小平：《滇盐与政治、军事及边疆问题的关系研究》，《盐文化研究论丛》（第2辑），成都：四川出版集团巴蜀书社出版社，2007年。

5 参见舒瑜：《微“盐”大义——云南诺邓盐业的历史人类学考察》，北京：世界图书北京出版社，2010年。

6 因这四府所辖区域中，产盐之地主要是元江府、镇沅府、普洱府，本文所述主要涉及这三个府之地。

7（清）师范：《滇系》第1册《疆域上·总论》，《中国方志丛书》（第139号），台北：成文出版社，1968年影印本，第32页上栏。

8《汉书》载益州郡的连然县产盐，连然即今昆明安宁。见《汉书》卷28《地理志上》，北京：中华书局，1964年标点本，第1601页。

9《元史》卷28《英宗本纪》，北京：中华书局，1976年标点本，第630页。

10《明史》卷80《食货四·盐法》，北京：中华书局，1980年标点本，第1934页。《明史》卷46《地理志七》，北京：中华书局，1980年标点本，第1172、1180、1184、1186页。

11（唐）樊绰：《云南志》卷6《云南城镇》，赵吕甫校释，北京：中国社会科学出版社，1985年，第245页。

-
- 12 方国瑜：《西南历史地理考释》，北京：中华书局，1992 年，第 487 页。
- 13 乾隆《云南通志》卷 11《课程·盐法》，《景印文渊阁四库全书》，台北：台湾商务印书馆，1986 年，史部 327，第 569 册，第 569—349 页下栏。
- 14 乾隆《云南通志》卷 11《课程·盐法》，第 569—349 页下栏。
- 15 道光《普洱府志》卷 7《课程·盐法》，刻本，1851 年（咸丰元年），第 18 页。
- 16 乾隆《云南通志》卷 11《课程·盐法》，第 569—349 页下栏。
- 17 鄂尔泰：《请添设普洱流官营制疏》，乾隆《云南通志》卷 29(5)《艺文·奏疏·本朝二》，《景印文渊阁四库全书》，台北：台湾商务印书馆，1986 年，史部 328，第 570 册，第 570—420 页上栏。
- 18 光绪《普洱府志稿》卷 20《食货七·盐法》，刻本，光绪二十三年（1897），第 28 页。
- 19 袁社主编：《磨黑盐矿志》，普洱：普洱哈尼族彝族自治县史志办，2004 年，第 5 页。
- 20 光绪《普洱府志稿》卷 20《食货七·盐法》，第 8 页。
- 21 光绪《普洱府志稿》卷 20《食货七·盐法》，第 8 页。
- 22 光绪《普洱府志稿》卷 20《食货七·盐法》，第 26—27 页。
- 23（清）倪蜕：《滇云历年传》（卷 12），李埏校点，昆明：云南大学出版社，1992 年，第 579 页。
- 24（清）高其倬：《筹酌鲁魁山善后疏》，乾隆《云南通志》卷 29(5)《艺文·奏疏·本朝二》，《景印文渊阁四库全书》，台北：台湾商务印书馆，1986 年，史部 328，第 570 册，第 570—408 页上栏。
- 25（清）倪蜕：《滇云历年传》（卷 12），第 586 页。
- 26 鄂尔泰：《为钦奉圣谕备陈愚知事》，雍正六年（1728）六月十二日，参见鄂尔泰等编修：《朱批谕旨》（第 26 册），刻本，第 62 页。
- 27（清）倪蜕：《滇云历年传》（卷 12），第 601 页。
- 28《明史》卷 310《土司》，北京：中华书局，1974 年标点本，第 7981 页。
- 29 江应樑：《明代云南境内的土官与土司》，昆明：云南人民出版社，1958 年，第 2 页。
- 30《清世宗实录》（卷 20），雍正二年五月辛酉，北京：中华书局，2008 年影印本（2012 年重印），第 7 册，第 6180 页。
- 31《清世宗实录》（卷 64），雍正五年十二月己亥，第 7 册，第 6840—6841 页。

-
- 32 鄂尔泰：《为窝泥既靖规画宜周疏》，雍正六年正月初八日，参见鄂尔泰编修：《朱批谕旨》（第26册），刻本，第26页。
- 33（清）魏源：《圣武记》卷7《雍正西南夷改流记上》，香港：文海出版社，1966年，第528—529页。
- 34 鄂尔泰：《奏为敬陈东川事》，雍正四年三月二十日，参见鄂尔泰编修：《朱批谕旨》（第25册），刻本，第12页。
- 35 鄂尔泰：《恭谢圣恩敬陈愚悃事》，雍正六年二月初十日，参见鄂尔泰编修：《朱批谕旨》（第26册），刻本，第32页。
- 36 江应樑：《明代云南境内的土官与土司》，第10页。
- 37 《滇略》卷9《夷略》，《景印文渊阁四库全书》，台北：台湾商务印书馆，1986年，史部252，第494册，第494—222页上栏。
- 38 《滇略》卷9《夷略》，第494—223页下栏。
- 39（清）倪蜕：《滇云历年传》（卷12），第576页。
- 40（清）高其倬：《奏覆盐务利弊折》，雍正元年十二月二十日，参见张书才主编：《雍正朝汉文朱批奏折汇编》（第2册），南京：江苏古籍出版社，1989，第441页。
- 41（清）倪蜕：《滇云历年传》（卷12），第577页。
- 42（清）倪蜕：《滇云历年传》（卷12），第577页。
- 43 鄂尔泰：《奏为擒制积恶土官事》，雍正四年七月初九日，参见鄂尔泰编修：《朱批谕旨》（第25册），刻本，第25页。
- 44 道光《云南通志稿》卷72《食货七之二·盐法下》，刻本，1835年（道光十五年），第29页。
- 45 鄂尔泰：《奏为擒制积恶土官事》，第25页。
- 46（清）倪蜕：《滇云历年传》（卷12），第586页。
- 47 鄂尔泰：《奏为擒制积恶土官事》，第25页。
- 48 鄂尔泰：《剪除夷官清查田土以增租赋以靖地方事》，雍正四年九月十九日，参见鄂尔泰等编修：《朱批谕旨》（第25册），刻本，第35页。
- 49 鄂尔泰：《剪除夷官清查田土以增租赋以靖地方事》，第35页。
- 50（清）倪蜕：《滇云历年传》（卷12），第586页。
- 51 鄂尔泰：《为钦奉圣谕备陈愚知事》，雍正六年六月十二日，参见鄂尔泰等编修：《朱批谕旨》（第26册），刻本，第63页。

52 《读史方輿纪要》卷 119《云南七》，北京：中华书局，2005 年标点本，第 5206 页。

53 窝泥是哈尼族的历史名称。

54 道光《普洱府志》卷 7《赋役·盐法》，刻本，1851 年（咸丰元年），第 18 页。

55 乾隆《云南通志》卷 11《课程·盐法》，第 569—351 页下栏。

56（清）倪蜕：《滇云历年传》（卷 12），第 579 页。

57 乾隆《云南通志》卷 11《课程·盐法》，第 569—351 页下栏。

58 鄂尔泰《进剿窝泥逆贼事》，雍正五年十一月十一日，参见鄂尔泰等编修：《朱批谕旨》（第 26 册），刻本，第 14 页。

59 鄂尔泰：《为窝泥既靖规画宜周疏》，雍正六年正月初八日，参见鄂尔泰等编修：《朱批谕旨》（第 26 册），刻本，第 28 页。

60 鄂尔泰：《奏报茶山首凶刀正彦就擒折》，雍正六年三月二十八日，参见张书才主编：《雍正朝汉文朱批奏折汇编》（第 12 册），南京：江苏古籍出版社，1989 年，第 82—84 页。

61 鄂尔泰：《为钦奉圣谕备陈愚知事》，第 62 页。

62 鄂尔泰：《请添设普洱府流官营制疏》，第 570—419 页下栏。1736 年（乾隆元年），第 29 页。所谓江内江外，以澜沧江为界，将车里宣慰司所辖的十二版纳划分为江内及江外六版纳，据《泐史》记载：“景咙、猛罕等宣慰使直辖地为一版纳”，“猛遮、景鲁、猛翁为一版纳”，“猛笼为一版纳”，“猛浑、猛板为一版纳”，“景真、猛海、猛阿为一版纳”，“景洛、猛满、猛昂、郎卡猛康为一版纳”为江西六版纳，即江外六版纳；“猛腊、猛半为一版纳”，“猛岭（普腾）、猛旺为一版纳”，“猛拉（思茅、六顺）、猛往为一版纳”，“猛捧、猛润、猛潯为一版纳”，“猛乌、猛乌得为一版纳”，“整董、播刺（倚邦）、易武为一版纳”为江东六版纳，即江内六版纳。但据方国瑜先生的考证，鄂尔泰改流的思茅、普藤、整董、猛乌只是江内六版纳其中的一个部分，并非全部四版纳，橄榄坝是江外的一个版纳在江内的一部分，而江内的勐腊、猛半和猛捧、猛润、猛潯没有进行改流。参见方国瑜主编：《云南史料丛刊》卷 8《雍正西南夷改流记》注释部分，昆明：云南大学出版社，1999 年，第 462—464 页。

63 车里宣慰使司仍然管辖江外六版纳及部分江内领土，因这一边区更为复杂，其改土归流推进十分缓慢，直到 20 世纪 50 年代才基本完成。车里宣慰使司是中国保存最长的宣慰级使司。

64 鄂尔泰：《请添设普洱府流官营制疏》，第 570—419—421 页。

65（道光）《普洱府志》卷 7《盐法》，刻本，1851 年（咸丰元年），第 19 页。

66（清）尹继善：《筹酌普思元新善后事宜疏》卷 29(6)《艺交·奏疏·本朝三》，《景印文渊阁四库全书》，台北：台湾商务印书馆，1986 年，史部 328，第 570 册，第 570—454 页上栏。

67（清）尹继善：《筹酌普思元新善后事宜疏》，第 570—454 页下栏。

68 中华民国盐务署：《清盐法志·（第 58 册）》卷 274《云南一·场产门一·井区》，盐务署出版，1920 年（民国九年），第 2 页。

69（道光）《普洱府志》卷 7《盐法》，第 19 页。

70 光绪《续云南通志稿》卷 99《土司志》，刻本，1901 年（光绪二十七年），第 27 页。

71 光绪《续云南通志稿》卷 99《土司志》，第 27 页。

72 方国瑜：《中国西南历史地理考释》（下册），北京：中华书局，1987 年，第 1265 页。

73 光绪《普洱府志稿》卷 4《地理志一·舆图》，刻本，1897 年（光绪二十三年），第 11—12 页。

74 黄诚沅：《滇南界务陈牍》卷中《普界陈牍》，参见方国瑜主编：《云南史料丛刊·卷 10》，昆明：云南大学出版社，1999 年，第 58、57、61、64、65 页。

75 黄诚沅：《滇南界务陈牍》卷中《普界陈牍》，第 71—72 页。

76 光绪《普洱府志稿》卷 4《地理志一·舆图》，刻本，1897 年（光绪二十三年），第 12 页。

77（明）申时行等修：《明会典》卷 108《朝贡四》，北京：中华书局，2007 年（重印本），第 583 页。

78《明史》卷 63《乐三·乐章二》，北京：中华书局，1980 年标点本，第 1563 页。