明代後期的鹽政改革與商專賣制度的建立

徐　泓

明代後期，鹽政敗壞，私鹽盛行， 嚴重影響財政的收入； 因此不得不實行鹽政改革，加以挽救。首先是嘉靖年間，在部分地區實施票法，以低廉的鹽價來抵制私鹽。後來因爲價賤的票鹽往往侵入價昂的引鹽地區，影響引鹽的銷路，反而減低財政收入，終於廢除了票法。萬曆年間，私鹽更爲盛行，鹽課停壓數年之久；政府乃於萬曆四十五年(1617)實施鹽政改革，以袁世振爲兩淮鹽法道按察使，疏理鹽法。袁世振除了提出鹽務行政組織、灶戶生產組織與緝私組織的改革方案以外，並適應鹽商資本的發展，厘訂綱法，建立商專賣制度。這是中國鹽政史上劃時代的轉變，結束唐代以來實行的官專賣制度，下開清代商專賣制度的新紀元。從此鹽商的利益與政府的利益緊密的結合在一起，加强了官僚資本的發展。本章旨在敍述票法、綱法建立的過程，說明其形成的原因與實施的效果，並探討票法、綱法在中國鹽政史上的意義。

一　票法的改革

(一)　票法形成的原因

明代食鹽的運銷制度以引法爲主，引法實行日久，逐漸僵化，而生種種弊害，票法即爲救濟引法之弊而產生的。

開中引法，邊方納糧，鹽場支鹽，商人非有大資本不能販運。而鹽引發行量本應依人口與鹽產量的增減，時常調整，但官吏嫌其費事，鹽額一經決定後，便趨固定化，很少改動。因此當人口與鹽產量發生變動時， 就容易發生供求失調的現象， 尤其偏遠地區，每因大商人嫌其交通不便，難獲巨利，而不行販運，使當地人民有淡食之苦。加以引價日趨昂貴，販運途中，每受官吏需索，益增商鹽成本，遂使鹽價日趨昂貴，導致私鹽日趨盛行。爲了抵制私鹽， 乃於交通不便、 搬運困難之地與交通雖便而私鹽盛行之地，改行票法，供應價廉的食鹽。

又開中引法的手續，非常繁複，不但需要多額的經費，而且非常不自由，鹽引上記有商人的姓名、貫址、鹽額與販賣的地域，僅限本人執用；本人死後，僅許其父母、妻子、子孫或兄弟代行，他人不得借用。且依規定，販賣的鹽斤，不准超過鹽引所記之額數，並且必須在鹽引所記的區域內販運，不准越境販賣；否則一概以私鹽治罪。在明代後期，商品經濟日趨發達的時代，人們要求的是較自由的貿易；於是在經濟最先進的兩

浙地區，首先出現了認票不認商、手續簡便、鹽稅低廉的票法。

(二) 票法實施的經過

票法最先行於兩浙地區。兩浙運司的行鹽地，包括浙江全省與南直隸的蘇、松、常、鎮、徽州府及江西省的廣信府等一百二十五州縣。由於山岳地帶與海岸交通不便之地，搬運困難，鹽額少，利益少，商人不願前往販賣。因此一百二十五州縣中，「商所便者，獨三十六處耳」，其他地區，商人「不樂往」。[1] 即使商人願來，「人亦不買」；因爲商鹽不但價昂，而且鹽中常「攙蠣灰」，「食多患病，而人心憎嫌」，「官府縱多發引，竟作空文，百姓並無買鹽」。[2] 反之私鹽價廉，鹽色潔白，且無所不到，故私鹽盛行。尤其嘉靖年間，倭寇侵擾浙江，攪亂了食鹽的販路，增加販運的危險，一般大商人更加不願前往販鹽；於是私鹽益加盛行，官鹽益加滯銷，影響財政收入。爲了解決這個問題，明政府乃於嘉靖八年 (1529) 實行鹽政改革，首先在浙江實施票法，准許小本商人，從事販運價廉的票鹽，以抵制私鹽。[3]

嘉靖十六年 (1537)，更題定兩浙官商不到之處，立爲山商（或稱土商）。鉛山、弋陽、貴溪、永豐、清江、昌化、浦江、武義、東陽、義烏、湯溪、永康、建德、桐廬、壽昌、慶元、宣平、縉雲、景寧、雲和二十縣，每程一張約銀六錢，支給鹽千斤。餘杭、富陽、臨安、新城、嘉興、秀水、嘉善、崇德、桐鄉、德清、武康、諸暨、新昌、嵊縣、奉化、泰順、青田十七縣，每程一張納銀四錢五分，支給鹽千斤。其餘在鹽場附近的縣分，容令灶丁肩挑易賣。[4] 如黃巖、杜瀆、長亭三場即以濱海之故，「商人苦於風潮漂沒之險，山嶺搬運之難」，不願前往運販；乃「令沿海灶戶、軍、民於三場販鹽者」，委官收稅，「不分船裝、肩挑，每百斤稅銀二分，給票到於白水溪、清溪鎮、寧海縣，委官收票發賣」。[5]

由於票法手續簡便，一經納稅，即可鬻賣。且無定額「不拘開報多孤」，全視商力而定，資本小的商人也可販運。[6] 兼以票稅低廉，每百斤僅納銀二分至三分。例如臺州黃巖、杜瀆、長亭、曹娥四場，「每百斤稅銀二分」。[7] 浙江山商山程一張，「納銀

---

1 **明世宗實錄**（史語所校印本），卷一〇三，頁三一四，嘉靖八年七月丁酉條。

2 **嘉慶兩浙鹽法志**（嘉慶六年成書，木刻本），卷二八，頁三三一三四，劉珂，「永康、東陽、義烏三縣商鹽票引議」。

3 **明神宗實錄**（史語所校印本），卷五七五，頁七一八，萬曆四十六年十月丙子條。

4 李衡，**雍正兩浙鹽法志**，（雍正六年序，乾隆年間重刊本），卷三，頁七九，引「浙江通志」。

5 **明世宗實錄**，卷二〇〇，頁七，嘉靖十六年五月辛丑條。

6 同註1。又**明世宗實錄**，卷一六三，頁三一四，嘉靖十三年五月辛卯條。

7 同註5。又**嘉慶兩浙鹽法**，卷二八，頁三四一三五，陳宗慶，「請巡按疏通鹽禁揭」；卷二七，頁四二一四七，李遂，「陳言地方利弊以裨鹽法疏」。

三錢，賣鹽一千斤」，每百斤也不過稅銀三分。[8] 而開中商人「赴邊中納，路經千萬里」，「納銀三錢五分」，才得「支鹽二百斤」。至於在運司納銀買餘鹽，「多者徵銀二錢五分，少者一錢」；則引鹽每一百斤所納稅銀，多至一錢七分五厘，少亦五分。換言之，票稅僅爲引稅的百分之十二到六十。[9] 尤其票鹽並「無衙門盤驗」，官吏需索的機會大爲減少。因此票法成本遠較引法低廉，商人利潤大，而且不拘成本大小，一般軍民皆可販運，非常方便，人多趨之。[10] 巡按浙江御史李遂說：「官引支鹽反少，山程賣鹽反多；官、餘鹽徵銀反重，山商、山程納銀反輕；山商原無衙門盤驗；是爲官商者反難而獲利薄，爲山商者反易而獲利多」。[11] 於是票鹽大行，「國課取辦於（兩浙）票鹽者一萬四千四百五十兩有奇」。[12] 而其他地區也相繼仿行。

山西太原、汾州等地，山路險峻崎嶇，商運難致；其地有土鹽，人民皆食屬於私鹽的土鹽。爲了改私鹽爲官鹽，政府許行土鹽，「給票收稅，每鹽百斤，納銀三分，仍聽轉販於岢嵐、保德、河曲等處」。[13] 其後逐漸擴充至平定、代、石十州縣及遼、沁六州縣，整個山西北部，殆爲票鹽銷區；[14] 共行票鹽一萬六千三百二十引，每年納稅銀六千九百三十四兩七錢四分。[15]

山東青、登、萊三府，舟楫不通，惟灶戶煎鹽，領票照賣，然以「發票通無稽考，繳票亦無限期，又偏行於灶而不通於民」，「遂使猾灶以影射轉輾爲得計，而犯法者接踵，奸徒以聚黨打奪爲奇貨，而聞風者相望」。隆慶四年（1570）經巡鹽御史蘇士潤奏准，「每票以三百斤爲率」，「不分軍民匠灶並得告領」，青州府每票納銀七分五厘，萊州府、登州府每票均納銀三分六厘。票上填定地方限期，本州縣印蓋，給付本商，賫持到場，該場截去一角，照運告指地方，到日由掌印官驗票、盤包斤數相同，令其速賣，再截去一角，給還原發州縣，於期限終了之時，將銀票解繳本府，由府將銀類解運司，將票又截去一角徑繳巡鹽御史。其後又以濟南武定、濱州等九州縣，「陸阻不行，地方狹隘，商利微鮮」，不願前往運販，亦改行票鹽，每票納稅銀七分五厘，亦給鹽三百斤。[16]

---

[8] **明世宗實錄**，卷二〇〇，頁五，嘉靖十六年五月壬辰條。

[9] 同前註。

[10] 同前註。

[11] 同前註。

[12] 同註三。又顧清等，**松江府志**（正德七年刊本），卷二九，頁十五，御史楊鶴，「通商邨灶疏略」。**嘉慶兩浙鹽法志**，卷二八，頁五—十一，楊鶴，「永寬商灶疏」。

[13] **河東鹽法考**（中央圖書館藏明抄本）。

[14] **明穆宗實錄**（史語所校印本），卷三五，頁五—六，隆慶三年七月丁亥條；卷四八，頁六，隆慶四年八月甲寅條。**明神宗實錄**，卷一〇九，頁七，萬曆九年二月丁巳條；卷二〇四，頁四—五，萬曆十六年十月丙申條。

[15] **河東鹽法考**。

[16] **明穆宗實錄**，卷五一，頁三—四，隆慶四年十一月辛未條。查志隆，**萬曆山東鹽法志**（萬曆四十一年刊本），卷

臺灣人學學術期刊資料庫

其他尚有北直隸順天府，河南開封、歸德二府，南直隸淮安、揚州、松江三府，江西南安、贛州、吉安三府與福建等地，均曾實施票法。[17]

㈢ 票法的流弊

票法在販運方面，比較引法自由，手續簡便，稅銀較少，成本低廉；且無定額，入手容易；販運中一般又無衙門稽查，官吏需索的機會大爲減少。商人每利用票法進行私鹽的運販，使用意良好的票法發生流弊。

票鹽本有規定的販賣地區，嚴禁越境進入引鹽銷區販賣，進行私鹽買賣。但是由於票鹽價格遠比引鹽爲賤，因此票鹽侵入引鹽銷區的事經常發生，造成引鹽壅滯的現象。如浙江臺州府，即因「自嘉（靖）、隆（慶）以來，創行票鹽，而引（鹽）始困矣」。[18] 整個兩浙地區，因票鹽侵奪正引的關係，「引鹽場縣，半爲侵奪」，使官商缺課，「壅滯引目幾至二百萬，守候掣銷必待五六載」。[19] 山西也有類似情形，自萬曆十七年至三十二年（1589—1604），共十五載，計票鹽侵引鹽之價銀，達十萬四千一百二十一兩一錢之多。[20] 因爲影響財政收入，明政府乃相繼恢復引鹽，減縮票鹽銷區。如嘉靖十九年（1540），兩浙即因「山商因緣爲奸，私販盛行」，而「裁革餘杭等三十四縣山商，分撥餘杭等四批驗所掣過商鹽，各於附近府分搭賣」。[21] 四十年（1561），更將票鹽地區縮小至山路險阻的新昌等九縣。[22]

其次，票鹽的稅課本來很低，其後日益提高。如山東青、登、萊三府的票稅，本來每道不過納銀三分，隆慶五年（1571），却於正課之外，另加一錢。[23] 票稅的提高，使票法設立的意義次第失去，小資本商人漸漸不能參加營運。福建票鹽之價，甚至還「重於引鹽」，然因「票鹽無數」，可以無限制發賣，反爲奸商利用，進行私鹽的販賣。[24]

加以票鹽銷區窄狹，往往散在引鹽銷區之內，很容易侵入引鹽銷區，取締起來非常困難。因此票法在明代並未得到政府所預期的效果，反而助長了私鹽的擴張。

明代票法的試驗，雖不成功，但其「成本低廉與認票不認商」的原則，仍不失爲敵

二，頁十三—十四，「票鹽則例」；卷三，頁三十一三四，蘇士潤，「東土利病至亟懇乞軫速議行罷以疏鹺法以消釁萌疏」（隆慶四年奏）。

17 參閱佐伯富，「明代の票法」（**史林**，第三十七卷第四號，一九五四）。

18 同註12。

19 **明史**（藝文武英殿版），卷八十。又陳仁錫，**皇明世法錄**，卷二九，頁四七，崇禎四年，商人方俊，「覈虛課行正引疏」。

20 同註15。

21 **明世宗實錄**，卷二三四，頁三，嘉靖十九年二月戊寅條。

22 同前，卷四九九，頁一，嘉靖四十年七月己丑條。

23 **明穆宗實錄**，卷五三，頁二一三，隆慶五年正月丙子條。

24 **明世宗實錄**，卷一六三，頁三一四，嘉靖十三年五月辛卯條。

臺灣大學學術期刊資料庫

私之一妙法；因此清代中期，兩淮鹽政崩潰之際，陶澍與陸建瀛便參考明代之票法，來改革兩淮的鹽政，挽救財政危機，獲得相當的成效。則明代實施的票法雖未成功，但已爲中國鹽政史掀開了新的一頁。[25]

二　綱法的厘訂與商專賣制度的建立

(一)　明代後期兩淮鹽政的弊病

嘉靖年間，俺答連年入寇，明政府於北邊增兵設戍，「餉額過倍」，只有增加鹽課以爲補救，遂有工本鹽之設，與正鹽一體開邊，每引許帶餘鹽一引。兩淮鹽額由七十萬引增至二百一十萬引（其中一半爲餘鹽）。當時正鹽與工本鹽每引二百八十五斤，餘鹽每引二百六十五斤，則總斤數達五億七千七百五十萬斤。若以明初每引僅二百零五斤計，總斤數應爲一億四千四百五十六萬餘斤。二者約爲四與一之比。兩淮引地雖大，人口雖多，但人口的增加絕對跟不上鹽額的增加。據官方統計，嘉靖二十一年（1542），南直隸、江西、湖廣三省的人口只有二千九十三萬餘口，[26]較洪武二十六年（1393）的二千四百四十四餘萬口尚少三百五十萬口。[27]雖然當時戶口脫漏不報的很多，但決不可能脫漏達官方統計數字的幾倍以上，何況通常鹽額是依人口比例而增減的；嘉靖年間政府調查的人口數不見加多，而鹽額却增至四倍，其不能銷完，乃必然之事。故「行之數年，運司積鹽日多，纍如山阜」。[28]邊商往往「不暇守候」驗掣，而「分撥引目」，鬻之內商。[29]於是「內商之有力者」，乘機賤買邊商携來的倉鈔、勘合，囤積起來，這種「專以收買邊引爲事」的內商，人稱之爲「囤戶」。[30]這些囤戶囤積的邊商鹽引，「多者數十萬，少者亦不下數萬，是供數年之掣用」。[31]囤積引目既多，便假借邊商之名，「告掣河鹽」。[32]所謂「河鹽」者，謂其「在河徑自超掣，全不上堆也」。[33]原來掣

---

[25] 清代的票法，請參閱劉壽，「道光朝廢引改票始末」（中國近代經濟史研究集刊，第一卷二期，一九三三）。佐伯富「清代道光朝における淮南鹽政改革」（東方學論集三，一九五五）。拙著，清代兩淮鹽場的研究（臺北，嘉新文化基金會，一九七二），第六章第二節。

[26] 韋慶遠，明代黃冊制度（北平，中華書局，一九六一），頁二四八—二四九，「洪武二十四年、弘治十五年、嘉靖二十一年黃冊載所全國分區戶口統計表」。

[27] Ping-ti Ho, *Studies on the Population of China*, 1368-1953, (Cambridge, Massachusetts, 1959.), 頁十，「一三九三年中國人口表」。

[28] 明世宗實錄，卷五五〇，頁八—九，嘉靖四十四年九月庚申條。

[29] 明穆宗實錄，卷六，頁十三—十四，隆慶元三月甲申條。

[30] 袁世振，兩淮鹽政疏理成編，卷一，頁十七，「鹽法議二」（見皇明經世文編卷四七四）。明史，卷八十，頁十四，「食貨志四」，「鹽法」。

[31] 王崇古，王鑑川文集，卷二，頁三〇，「條覆理鹽法疏」（皇明經世文編，卷三一七）。

[32] 明史，卷八〇，頁十四。

[33] 王鴻緒，明史稿（臺北，文海出版社影印本，一九六二），志六二，「食貨志」，頁十二。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

鹽之時，須按先後次序，故兩淮有上堆候掣的規定：即凡鹽船到揚州，先得將鹽運上河岸上堆，等候驗掣。嘉靖四十年（1561），由於工本鹽行，「堆鹽愈加壅塞」，邊商引目未得速售，政府爲邨邊商之苦，曾許邊商的鹽不必上堆候掣，而直接把鹽船開到批驗所稱掣，賣給水商。[34] 但這個辦法不久便廢止，直到隆慶元年（1567），經巡按直隸御史蘇朝宗奏請，再度實施。[35] 是時邊商倉勘（納過糧草可換得鹽引的憑證），已「盡爲囤戶所收」，因此邊商未得其利，而囤戶反得以「告掣河鹽，坐規厚利」。[36] 隆慶二年（1568），雖再度停掣河鹽，並公定邊商引價：「分撥見引，淮南定銀九錢，淮北定銀八錢；分撥起紙關引，淮南八錢，淮北七錢；分撥到司勘合，淮南七錢，淮北六錢」；然內商若有留難者，政府並無積極的解決辦法，只是消極地在法令中規定內商「不得揑勒留難」而已。[37] 所以邊商的苦痛與囤積之弊，並不因河鹽的停掣而消失。

萬曆年間，商鹽壅滯的現象更加嚴重。神宗自張居正死後，漸漸倦於政治而耽於遊樂，奢侈浪費無度，加以對外有蒙古、遼東的戰事與援助朝鮮抗日的朝鮮之役，軍費支出浩大。於是大增鹽課以爲補救，並特設兩淮鹽監榷取鹽利。其時兩淮鹽課已因供給邊餉每歲增加「不下二十萬引」，即每歲行鹽九十萬引，每引正餘鹽合計五百五十斤。[38] 萬曆二十五年（1597），戶部以重建燒毀的宮殿，「大工缺費」，又「搜索淮司遠年餘沒老引六十餘萬，召商認賣，引價餘銀共徵二十萬」。兩淮鹽銀的標準額，在嘉靖年間爲引價銀三十五萬，餘鹽銀六十萬，合計九十五萬兩。而萬曆二十三年（1595）以來，因「邊防增餉，戶部助工」，使兩淮引價餘銀增至「一百二十餘萬」，萬曆二十六年（1598），更增至「一百四十五萬」。當時鹽場上因灶戶階層分化的劇烈，「海畔蕭條，灶丁窮苦，流離轉徙」，鹽產量大減，鹽課已是「補缺難完」，今又大增引目，更是供不應求，遂累商人久候。[39] 自從魯保就任兩淮鹽監以後，欲掣賣兩淮沒官餘鹽，其時兩淮正鹽已嫌不够，故「偏搜淮南、淮北各處鹽場並無沒官積鹽」，[40]「遂以存積正引，假作沒官積鹽」。因此存積正引無鹽可支，成爲浮課，僅取課銀而不給鹽。至萬曆

---

34 同註29。

35 同註30。

36 同註32。又袁世振，**兩淮鹽政疏理成編**，卷一，頁十七，「鹽法議二」。

37 **萬曆大明會典**（萬曆十五年司禮監刊本），卷三二，頁十一—十二，隆慶二年條。又**明穆宗實錄**，卷二四，頁十三—十六，隆慶二年九月甲戌條載龐尙鵬條陳鹽法二十事，其中有關公定邊商引價之事，即爲當局採用，而載入**會典**之中。然而龐尙鵬建議的辦法，原來是有强制性的，「若邊商倉鈔已到，內商留難，許邊商徑賫引目，投送運司，照數領會，即日回邊。其引目在官者，責內商依價承買」；可以積極地消除內商留難揑勒的現象。可惜**會典**中竟將此法刪除，代以「責令內商照依原定價則收買，以使即日回還，不得揑勒留難」之消極性規定；所以邊商的苦痛與囤戶的囤積之弊，並不因此消除。

38 **明神宗實錄**，卷三二五，頁一，萬曆二十六年八月丙辰條。

39 同前註。

40 趙世卿，**趙司農奏議**（**皇明經世文編**，卷四一一），卷一，頁三一四，「兩淮超單疏」。

三十八年1610），浮課增至「五十萬」，而借徵商銀亦達「一百四十萬兩」之多。[41] 造成「鹽法阻滯，商鹽不行，官引不售」的嚴重情勢，則邊內水三商之苦，不難想像。[42] 由於「內地之鹽壅積不售」，而使「邊倉之引停閣不行」，於是「邊商逃者十去七八，見在數人皆號泣思逸，自以揭債納糧，上逼於國課，下逼於債主，雖强留之不願也」。[43] 且邊商即使有力在邊上倉，執倉鈔、勘合至運司，也不知需「守至何年而後得價」，「不得不賤跌其值而投引於囤戶」，每引所得不過二錢或一錢有餘。囤戶甚至有「往邊賤收者，價尤不過七八分而止」，[44] 囤戶囤積的鹽引愈多，其勢力愈大，遠超過嘉靖年間。而一般小資本內商在先已被魯保强制徵收餘鹽銀，雖持有納過餘銀小票，然按規定必須同時持有邊引始得搭單順次支鹽，邊引既已爲囤戶所買占，乃「不得不倍其值而收引於囤戶」，每引之價「常逾一兩」[45]。或者將餘鹽銀小票按原價的十分之一、二賣給囤戶。據袁世振的估計：「囤戶每歲所取於兩淮者，賣正引之價，淮南六十八萬引，每引以八錢五分爲率；淮北二十二萬引，每引以一兩三錢爲率，歲賣九十萬引，則巧賺國課銀八十六萬四千兩矣。加以淮上良商，套搭預徵，刑拷無措，只得將納過餘鹽小票賣與囤戶，每千兩止賣銀一、二百兩，聽其行鹽，……此項取利無算，每年又巧賺國課銀，奚啻數十萬兩」。[46] 囤戶剝削邊內商，「盡資其膏髓，以自爲盈豐」，遂使鹽法大壞。[47]

總之，明代後期的兩淮鹽政，遠有工本鹽，近有魯保的浮課，中有囤戶的榨取，遂使鹽法壅滯到了極點。明代晚期，財政極爲困難，兩淮鹽課占正賦的四分之一。[48] 若不加整頓，影響財政收入甚大；因此有袁世振的兩淮鹽政改革之事。

(二) 袁世振的兩淮鹽政改革計劃

萬曆四十年（1612），兩淮鹽政的徹底破壞者魯保去世，而向以剛直聰明著稱的李汝華亦於前年開始以戶部左侍郎署戶部尚書事；四十四年（1616），正式升任戶部尚書，[49] 當時山東清吏司郎中爲袁世振。袁世振字滄孺，湖廣蘄州衞人，萬曆年間進士，

41 **明神宗實錄**，卷三七五，頁三一四，萬曆三十年八月癸卯條。

42 同前，卷四四一，頁三一五，萬曆三十五年十二月丙寅條。

43 同前註。又**明神宗實錄**，卷四二二，頁三一四，萬曆三十四年六月乙未條。

44 袁世振，**兩淮鹽政疏理成編**，卷一，頁九，「鹽法議一」；卷一，頁十七—十八，「鹽法議二」。

45 同前，卷一，頁九。

46 同前，卷三，頁二一—二二，「奸囤擅利權揭」。

47 **明神宗實錄**，卷五五五，頁三。萬曆四十五年三月辛巳條。

48 趙世卿，**趙司農奏議**，卷一，「兩淮超單疏」，頁三：「國家歲入正賦共四百萬有奇，而鹽課居其半；各處鹽課共二百萬有奇，而兩淮居其半；是淮課之盈縮，國計盈縮之所係也。」

49 **明史**，卷一一二，頁二五一二六，「七卿年表一」，李汝華於萬曆三十九年六月以戶部侍郎署尚書事，四十四年正式升任戶部尚書。

通曉鹽務，見兩淮鹽政如此敗壞，爲佐理邦計，乃條陳「疏理十議」，提出全盤改革方案。[50]

袁世振認爲鹽政改革，以杜絕私販爲首要工作。而杜絕私販必先由私販之源的鹽場着手。所以他主張首先整頓鹽場組織，而鹽場組織，又以鹽務行政機構爲重心。他說：「今鹽法所由廢壞，若窮源論之，皆行鹽法之官也。……（兩淮鹽課雖爲國家財賦所係），（然）國家所取於鹽課者有限，而鹽官所取於商賄者甚苛，自榜派下場，築包搭單，掣摯解捆，傾寶借庫，以至京掣，處處無非買囑，事事皆須侈費。所費愈侈，則取償愈巧，商弊愈滋，官橐愈肥，而鹺政愈壞。」[51] 因此對兩淮鹽官必須愼重銓選，嚴格考成，才能振興鹽政。兩淮運司之官，「毋論僚屬場官六十餘員，具瞻攸係，即本司吏、書、皁、快諸役數十百人，淮南、淮北豪商、灶灶、積牙、狡儈數千百人，積弊如海，千頭萬緒，莫可究詰，此非有剛介之操，達練之士」，不能於「紛紜狡窟之中，而卓然料理之」。[52] 且「朝廷二百萬錢糧經由此地」，地位非常重要；選官時除了「愼重銓選」之外，尚須「越級超遷」，「稍破常格，加意簡用」，以資鼓勵。[53] 如運使官階三品，本爲崇秩，然「廷見鹽法等道，則與知府等；前此陞除，或强半鄉科，又或曾經糾論，地望不尊，賢者裹足」。[54] 於是袁世振建議對於運使「陞轉之時，越級選授」，如郎中「有憲副俸者，即超陞參政兼運使銜以勸勵之；其在外轉，即簡憲副有聲望者改陞參政兼運使銜，另加專敕一道，俾厘夙蠹，疏理鹽法」；庶官階既肅，耳目一新，「禮貌全照監司，展布自無撓阻」。運使若工作成績良好，「廉幹者聲，考有成績」，則「查照三品陞遷，或晉京卿，或擢藩臬之長」，如此使官有超擢之望，而努力盡職。[55]

其次，在杜絕私販之源方面，袁世振主張「恢復團煎」。仿都御史藍章奏設團煎之法，「每一場分幾團，一團分幾戶，輪流煎辦，以納丁鹽」，凡「不在場煎辦者，即是私鹽，就便拿問」，「從重例問遣」。如此則私鹽無法透漏，必可使其絕跡。[56] 再就是强化緝私組織。兩淮稽查防禁之法未嘗不周且密，淮北有草灣等八關，淮南有三江諸營，並白塔等處巡司，而府州衞所又各設有捕鹽員役，灶戶中又有團總組織，宜乎私鹽絕跡矣。[57] 然團總組織早已變質，總催本身即爲販賣私鹽大本營，其稽查私鹽的功能業

---

[50] **明神宗實錄**，卷五五二，頁三一四，萬曆四十四年十二月辛亥條。鐵保，**嘉慶兩淮鹽法志**，卷三六，頁十九，「袁世振傳」。

[51] 袁世振，**兩淮鹽政疏理成編**，卷二，頁二三，「鹽法議七」。

[52] 同前，卷二，頁二五。

[53] 同前註。

[54] **明熹宗實錄**（史語所校印本），卷三一，頁七一八，天啓三年二月庚午條。

[55] 袁世振，**兩淮鹽政疏理成編**，卷二，頁二六。

[56] 同前，卷三，頁九，「鹽法議八」。

[57] 同前，卷三，頁八。

[58] 參閱拙著，「明代後期鹽業生產組織與生產形態的變遷」，**沈剛伯先生八秩榮慶論文集**（一九七六），頁四二七

臺灣大學學術期刊資料庫

利，每占已消失。[58] 且鹽場的地勢，「淮南江河四達，淮北平原千里，土興遼曠，水陸浩渙」，「向來法制解弛，禦遏無策」；巡兵如同虛設，甚至反爲私鹽護送之資。[59] 於是袁世振建議：「參酌各廠灶勇，與水陸營兵，各衞軍快名數，於凡要害地方，連營分布，互相犄角。每營以三十人爲率，擇一哨長統之，編次甲乙。如乙營獲功則甲營治罪，癸營獲功則九營皆罪。每營僅隔二、三里，務使聲援相及。營卒更番，半遊奕而半居守，則聲勢壯而紀律嚴」。[60] 至于鄰私侵入，亦須「自從來之處，論塞源之法」，「宜于各私鹽從入處所，嚴督巡役，着實緝捕」。[61]

關於積引浮課的疏理與囤戶之弊的清理，袁世振建議運司先查積引舊商共有那些，「挨順積歷年月序次」編一名册，以已納餘鹽銀與已買邊引者爲先，其納過餘鹽銀而未買邊引者次之。未買邊引者亦得列於名册之中，則囤戶無所揑勒。册中商名，止許用一名，「不許混用卽名頂名，種種詭冒」。每年淮南仍行八單，每單亦仍以八萬五千爲率，其中以六萬六千一百二十八引行見年正引，以一萬八千八百七十二引行歷年積引。其積引半減其斤數，卽一引可行二引，則每單所帶銷積引可加倍，爲三萬七千七百四十引。每年掣驗編單時，悉依積引舊商名册順序，以持有三萬七千七百四十四舊引之商，爲六萬六千一百二十八見引之新商。每年共行八單，卽每年行見引五十二萬九千二十四引，可帶銷積引三十萬一千九百五十二引。[62]

袁世振的改革計劃雖好，實行起來却頗有困難。在整頓鹽務行政組織方面，袁世振以「兩淮財賦饒，必假以風憲」，政府乃特設疏理道，以袁世振任之。[63] 但全面整頓的計劃並未實現，以致天啓年間，兩淮運使一職，仍「多屑越不居每託故而去者」，其陞除者仍强半爲人所輕視的擧人或曾被糾論之人，地望之不尊若此；因此「賢者褱足」，「不得不以破甑疲老充位」。而爲運使分理各場，「料理鹽務，商灶待命」之分司判官，也仍爲「降處各官之託宿借差候陞」之地。一切制度的運用是否良好，端視用人是當否得，有治法無治人，法再好也是無用。因此兩淮鹽政在賢者褱足的情況下，多爲「墨吏貨郎」所占，彼等日事「朘商剝灶」，遂使鹽政難於振興。[64] 至緝私組織更因領導乏人，管理鬆懈，難按計劃實行整頓；因此私鹽仍然盛行。

而且由於社會經濟情況的改變，商業資本大爲發展，鹽商已經進入鹽場，以高利貸控制灶戶，成爲以低價預購小生產者成品爲條件，貸給灶戶現金的「包買主」了。在這

一四二八。

59 同註57。

60 同註58。

61 同註56。

62 同前，卷一，頁十六，「鹽法議二」（正行見引之法）。

63 **嘉慶兩淮鹽法志**，卷三六，頁十九，「袁世振傳」。

64 同註54。

臺灣大學學術期刊資料庫

種情況下，想恢復明初勞役制生產的「團煎」是不可能的。因此「恢復團煎」的計劃不但不能實現，反使袁世振不得不與現實環境妥協，於萬曆四十五年（1617），正式廢止團煎制度，完成了鹽課貨幣化的過程。從此「鹽引改徵折價，鹽不復入官倉，皆商人自行買補」，「官鑄盤鐵鍋鏃之制遂止」，皆由「衆商自出資本鼓鑄」。[65] 使鹽場控制權正式由政府轉移到商人的手中，完成了鹽業生產面的官專賣制轉移到商專制的過程。

㈢ 綱法的厘訂與商專賣制的建立

至於疏理積引，浮課方面的計劃，本來是爲了削除囤戶壟斷的積弊，但囤戶都是內商中資本雄厚之輩，勢方很大，極力反對新的改革計劃，若不許他們參加，則所剩皆「疲乏窮商」，根本無力疏銷積引。[66] 因此袁世振在商業資本勢方的影響下，又不得不與囤戶妥協，改變原有計劃，厘訂新的方案。

新的改革方案，稱爲「綱法」，即爲一種商專賣制度：凡綱册上有名的鹽商，可以世世代代壟斷鹽利，無名者不得加入充當鹽商。[67] 當時因爲「每引減鹽一百四十斤」，且增價四錢，商人觀望，莫肯中鹽，乃以「占窩」餌之，以限制競爭，保證獨占專利招徠商人。[68]

這種販賣權固定化、世襲化的商專賣制度，淵源於成化年間勢要奏討鹽引，獨占開中權利的「占窩」。[69]「窩」通「窠」，空也；「占窩」者，占空名、虛名也。勢要或其家人或奸商，不通過戶部，直接向皇帝申請開中權利時，往往不用眞名，而用架空之假名，以便將此開中權利轉賣他人。於是「窩」的意義便轉爲開中的許可證，也就是皇帝特准開中的勅書。由於「窩」來自皇帝，所以有强制力，任何人得到「窩」即可開中。[70] 其後戶部每歲照例的開中，也漸爲勢要所占。彼等每於戶部開中榜文未至邊鎭前，「偏持書札，預託撫臣，撫臣畏勢而莫之敢逆。其勢重者與數千引，次者亦一、二千引」。於是這種書札也被稱爲「窩」。而一般商人從此失去自由開中的權利，他們「苟非買（窩）諸權豪之家丁，丐（窩）諸貴倖之僕隸」，則無法開中。而勢要獨占鹽

---

65 噶爾泰等，**雍正兩淮鹽法志**（雍正六年序，木刻本），卷五，頁七。

66 **兩淮鹽政疏理成編**，卷四，頁十四，袁世振，「再上李桂亭司徒（戶部尚書李汝華）書」。

67 同前，卷四，頁三，「綱册凡例」。
畢自嚴，**度支奏議**（崇禎六年刊本），**堂稿**，卷六，頁五四，「會議邊餉事竣通行彙册頒布疏」（崇禎二年五月十六日）：「奉聖旨增鹺，舊商自承，不准新商搜利。」

68 **明熹宗實錄**，卷五六，頁二一三，天啓五年二月辛巳條。

69 中山八郎，「開中法と占窩」（**池內博士還曆記念東洋史論叢**，頁五七九—五九六。）

70 藤井宏，「占窩の意義及び起原」（**清水博士追悼紀念明代史論叢**頁五五一—五七五）。

71 胡松，**胡莊肅公奏疏**（**皇明經世文編**，卷二四六），卷一，頁二十，「陳愚忠效末議以保萬世治安事」，「清耗蠹」。

臺灣人文學術期刊資料庫

窩一引，「則可不出大同之門，而坐收（賣窩錢）六錢之息」。[71] 開中權利爲勢要所獨占，遂使食鹽的販賣權逐漸固定化、世襲化。鹽商在投託勢要占窩之後，往往「一窩則父子兄弟相守，一行鹽地則姻婭親戚相據」。[72] 在這種現實環境的影響下，使袁世振不得不與囤戶妥協，給予鹽商世襲獨占鹽利的特權，以換取他們爲政府疏銷積引。

萬曆四十五年，袁世振厘訂了新的「綱册凡例」。首先將巡鹽御史所持淮南紅字簿中所載納過餘鹽銀而未得掣鹽的商名，「挨資順序，刋定一册」。當時未掣鹽引約二百萬引，「以聖、德、超、千、古、皇、風、扇、九、圍十字，編爲十綱」，以納過二十萬引餘鹽之鹽商編爲一綱。每年輪流「以一綱行舊引，九綱行新引」。「行舊引者，止於收舊引本息，而不令有新引拖累之苦；行新引者，止於速新引超掣，而更不貽舊引套搭之害；兩不相涉，各得其利」。例如第一年以聖字綱鹽商行舊引，止令行本綱二十萬舊引，不令行新引一張。其他九綱鹽商則行新引四十八萬六千五百九十六引，即每綱鹽商行五萬四千六十六引。如此不過十年而積引可盡。[73]

十字綱册自刋行後，「即留與衆商」，凡綱册上有名的鹽商，得「永永據爲窩本，每年照册上舊數，派行新引」，册上無名者，不得「鑽入而與之爭鶩」。[74] 從此商專賣制度成立，結束了唐代後期以來實行的官專賣制度，進一步鞏固了商人對鹽利的壟斷。此後鹽商不但本身可專鹽利，還可由子孫世代相承其業。而清代的鹽商即因長期據有「引窩」，資本累積的結果，至乾隆年間成爲世界上最大的資本家之一。[75]

(四) 綱法的實效

綱法在疏銷積引方面，使用「減斤疏理」之法，獲得相當成效。淮鹽舊例每引五百七十斤，減去一百四十斤，以四百三十斤爲一引，減出斤數，每三引即可湊成一引；淮南共增出引窩二十二萬引；淮北共增出引窩七萬引。當時淮南有納過課銀而未得行鹽之引，計積二百一十七萬引。每年以九綱行見年新引五十萬七千二百六十二引，以一綱行積引二十二萬引。則自萬曆四十六年起行至天啓七年（1618—1627）共十年，將積引銷完。淮北有納過鹽課而未得行鹽之引，計積一百四十萬引，立爲天、杯、慶、壽、齊、

又載金，**皇明條法事類纂**（日本，古典研究會據東京大學藏舊鈔本影印，一九六六），卷十八，頁十五—十六：「成化四年二月十九日，……近年以來，有等內外官豪勢要之家，縱容家人、伴當謀同在京籍籍號曰打光棍遊食之徒，投托勢要門下，饋送金銀玩巧，飾詞捏奏稱某處缺糧，要令弟男子姪或家人前去上納，以圖補報，矇朧奏希幸准，却乃就在京城暗地方與無籍前項之人，轉賣與有錢商人，或赴開中處所賣與無勢不得中客商，每一千引賣銀一百餘兩或七八十兩者有之，名曰『賣窩錢』，得以滿載而歸，致使客商垂首嘆氣而已。」

[72] 袁世振，**兩淮鹽政疏理成編**，卷二，頁二四，「鹽法議三」。

[73] 同前，卷四，頁二—三，「綱册凡例」。

[74] 同前註。

[75] **清稗類鈔，度支類**，頁十三—十四，「揚州鹽課」。請參閱拙著**清代兩淮鹽場的研究**，頁一八七。

南、嶽、帝、藻、光、輝、動、北、辰十四字，編爲十四綱，每歲以一綱行舊引，十三綱行新引；其舊引每歲七萬引，新引每歲十五萬三千引，自萬曆四十六年起至崇禎三年止（1618—1630），共十三年，將積引銷完。[76]

由於積引疏銷，兩淮鹽業遂趨活潑。綱法行之數日，「而輸者十四萬，歲月而十倍之」。[77] 袁世振「復王肖乾邊儲書」曰：「自綱法行，而套搭解，兩淮內部死票盡活，一日之間，頓增商貲數千百萬；其逃亡消乏之商，皆不遠數千里奔赴邗江，求復故業。每解三十四萬，只須三、四日便可徵完。」[78]「與商等軒書」亦曰：「今振到任之一日，設爲綱法，而衆商服。十日而綱册成，至十一月初四日開徵，收銀十二萬有零。兩淮商人皆肩摩轂擊，爭相輸納。兩淮如此景氣，開闢以來所未有也。」[79] 且論鹽斤，雖云每引減一百四十斤，「然每歲多行二十萬餘引，則名減而原額之鹽實未之減」；[80] 故崇禎十一年張愼疏稱：「萬曆末年，有袁世振者行綱法，行之半年，新舊之引帶銷，而課之解太倉者，幾倍於曩時」。[81] 則綱法在「疏積引以行正引」方面的成效卓越，爲國家財政增加不少的收入。

然而天啓年間，內憂外患愈趨嚴重，而皇室生活反愈加奢侈浪費，使財政開支不斷地增加。由於兩淮鹽政情況良好，每歲既行邊引七十萬五千一百八十引，又行積引二十九萬餘引，「鹽利頗饒」；理財者遂以增加兩淮鹽課爲補救之計。[82] 天啓元年（1621），戶部理餉郎中楊嗣昌因遼餉匱乏，議令各運司增課有差，「兩淮歲增遼餉一十四萬」，其中七萬由灶戶課折價供給，其餘七萬則派入鹽引，「各商每引帶鹽十五斤，加銀一錢，共計七萬」。[83] 天啓六年（1626），又以黔中缺餉，經偏沅巡撫閔夢得奏請，撥准鹽五萬引於黔省，「計每歲可增引價餘鹽銀六萬五千兩以充黔餉」。[84] 且以修建宮殿，而「每引量增銀八分，共銀七萬九千六百一十四兩四錢，俱於天啓六年爲始，照例春

---

[76] **度支奏議，山東司**，卷一，頁四一，「題覆臺省張養黃承昊條議鹽法疏」（崇禎元年十一月二十二日具題）；卷一，頁四九—五〇，「題覆御史張養條陳兩淮鹽法疏」（崇禎元年十二月二十一日）；**堂稿**，卷四，頁七二—七三，「會議邊餉條陳六款疏」（崇禎二年三月十九日）。畢自嚴，**山東司度支奏議**（中央圖書館藏抄本），「覆兩淮臺省更綱疏」，頁十九。 董應舉，**崇相集**（民國十七年青芝寺梅花樓刊本），第二冊，頁十二，「鹽綱釋言」。

[77] **嘉慶兩淮鹽法志**，卷二，頁四四—四五，明鐘惺，「兩淮鹽法綱册序」。

[78] **兩淮鹽政疏理成編**，卷四，頁十五。

[79] 同前，卷四，頁十六。

[80] **明熹宗實錄**，卷五六，頁二一三，天啓五年二月辛巳條。

[81] 孫承澤，**春明夢餘錄**（四庫全書本），卷三五。

[82] **明熹宗實錄**，卷七二，頁十六，天啓六年六月戊子條。

[83] **度支奏議，山東司**，卷一，頁五〇—五一，「題覆御史張養條陳兩淮鹽法疏」。

[84] 同前，卷一，頁五一。

[85] 同註82。

[86] **明熹宗實錄**，卷七二，頁十五，天啓六年六月丙戌條。

臺灣大學歷史期刊資料庫

秋追征解部，轉解工部助工」；[85] 據兩淮巡鹽御史陸世科的報告，天啓六年清查批掣督征鹽引，並兩次助工通共銀一百一萬六千三百八十六兩。[86] 兩淮自立綱法以來，「督責不施，完課獨早，未有逋欠」；自從鹽課日增後，漸有逋欠，至於「天啓六年因搜括太苛」，遂「積欠六十餘萬」；天啓七年與崇禎元年共未完新餉鹽課達十三萬九千一百七十四兩有奇。[87] 崇禎六年（1633），據戶科給事中朱國棟的報告，兩淮累年新舊兩餉積欠已達二百六萬九千二百四十五兩有零。遂使綱法之疏理積引功能無法發生作用。[88]

總之，綱法也只能救弊於一時，由於未能配合全面的鹽政改革計劃，並不能徹底解決鹽政的危機。尤其爲了疏銷積引而與囤戶妥協，以世襲專利特權換取他們的合作，貽害後世更大。何維凝先生說：「此本權宜之計，後世不察，蹈其弊而行之，於是行鹽之權專擅於商，國家失指臂之效，人民食昂貴不潔之鹽矣。」[89] 鹽利所得本應屬於國家收入，用以富裕民生，綱法實行之後，竟爲少數特權分子所壟斷。他們爲確保壟斷權，一味地與官府勾結，報效官吏的需索，至於如何改良生產與運銷方式，提高品質，爭取市場之擴大，全不注意。其報效賄賂的開銷，又全轉嫁於鹽價，官府利其賄賂報效，也不加干涉，爲無足輕重，甚至有故意攙沙和泥者，鹽色遂日趨低劣，人民不願以昂貴的價錢購買低劣的官鹽，多冒犯法之險購買色白價錢的私鹽，於是私鹽日趨盛行。鹽的消費量有一定的，私鹽多銷一戶，官鹽即少銷一斤，私鹽日趨盛行，則官鹽日趨滯銷，反而影響政府收入與鹽商收益。同此綱法可謂是一種竭澤而魚，只顧眼前之利的辦法，不幸竟爲清代所沿用，遂使這種憑政治權勢巧取豪奪的經營方式，支配了鹽業的產銷。鹽業是當時中國最大的產業，是商業資本發展的終點，其經營方式却寄生於政治權勢之上，而不能獨立，遂使商業資本不能轉化爲產業資本。十七世紀至十九世紀，正是西歐社會進行商業革命、工業革命的時期，工商資本日漸壯大，脫離政治權勢的支配，轉而支配政治，而我國商業資本却始終依附於政治權勢之下，不能獨立，鹽業之實行商專賣制，爲官僚資本主義所占領，不能不說是一個重要的因素。

臺灣大學學術期刊資料庫

[87] **度支奏議，山東司**，卷一，頁九二，九四，「題考成各運司欠鹽課完疏」。

[88] 同前，卷七，頁五三，「題覆查覆餉朱國棟督徵兩淮逋課疏」。

[89] 何維凝，**中國鹽政史**（民國五十五年，臺北何龍澧芬出版），頁二一九—二二〇。