

王業鍵：《清代田賦的一個估計》，《1750至1911年的中國田賦》

277

*The Modernization of the Chinese Salt Administration, 1900-1920.* By S. A. M. Adshead. (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970. xi + 280 pp. Bibliography; Glossary; Index, US \$8.75.)

鹽是人民日常生活的必需品，在中國歷史上，鹽政和國計民生有非常密切的關係。對於中國鹽政史的研究，中外學者先後已作出極為可觀的成績。不過，他們的研究重點，總括來說，主要着重於中國鹽政在未受外力衝擊影響以前的情形。對西力東漸後，中國鹽政因外力影響而發生變化的研討，相對之下，實在是較弱的一環。新西蘭坎特伯里大學（University of Canterbury）阿謝德教授這本書，與前述其他著作有所不同。本書的着眼點在於1900—1920年間中國鹽政的近代化，特別是1913年英人丁恩（Sir Richard Dane）來華任鹽務稽核總署會辦，實施鹽政改革後，中國鹽政變化的情況。本書的出版，對這方面尚待開拓的學術領域，無疑具有充實的作用。

全書共分八章。現在先把各章內容扼要介紹一下：

第一章主要討論1900年中國的鹽政結構。作者從技術、商業、財政、管理和意識形態各方面衡量，認為中國的鹽政，受到傳統的規範。技術方面，就需求而言，鹽在壓倒性的程度上，還是作食品用途，而非作化工原料之用。若就供應而言，鹽的生產，受到燃料供應的限制。因此，鹽的生產，在中國只是一種農村工業，資本額低，而不與其他工業發生關聯。商業方面，鹽的銷售，受到引地規限。其交易大體不外二種形式：一方面，作為都市支配較落後地區的工具；另一方面，也是農村向較發展地區索取補償的工具。前者如廣州的鹽對稻米出口區的廣西省；後者則如淮南鹽對長江三角州的城市。可是，這並不能提供建設性的業務擴展。傳統官員插手鹽務貿易；貿易的進行須經連串繁瑣的手續，以致交付遲滯。財政方面，評估稅收並不全面，鹽稅徵收也欠公平，一句話說，亦即缺乏體系化；接近鹽場的民豐物阜地區，所付的鹽稅甚少，反之，離產鹽區遠的人民，却須支付極重的鹽稅。鹽稅的評估，視鹽引（遞運的鹽袋）而定。引的重量及數目，各鹽區都有所不同。管理方面，缺乏合理化，貪污盛行，冗員多；管理人員的流動性大。管理人員像“通天曉”，缺乏專業性的訓練。鹽政常捲入政治的漩渦裏面。意識形態方面，由於缺乏分析性，對預想及目標常不明晰，鹽政所用的言語都是官僚式着重議定的官樣文章，對事實瞞隱多於表露。因此，無論就思想、制度各方面來說，1900年的中國鹽政，還談不到近代化。

第二章討論1900—1911年間的鹽政變化。1900—1911的十年間，中國的經濟結構及政治情況，發生了重大的改變。經濟方面，一般來說，都比前有所擴展，但政治方面，中央政府發生財政困難，出入收支並不平衡。鹽政是政經體系的一部份，自然也隨着上述的改變而出現變化。貿易方面，經濟景氣對鹽的銷售提供極優越的條件。但由於財政情況的惡化，政府對鹽稅的重要性愈加注視，把它用於賠款、練兵、教育、鐵路建設等

新用途上去。鹽運方面，隨着鐵路、汽船等新式交通工具的出現，傳統沿長江運輸的東西軸心，受到交通有所改善的南北軸心挑戰；新路線的出現，給傳統緩慢的鹽務貿易，帶來一種近代的動力。鹽稅的政治重要性增加，也使宮廷、地方督撫之間，地方督撫和地方民間團體之間對控制鹽政的角逐加劇；由此而引起制度改變，以求管理達到合理化。“官運”及“就場收稅”的建議，不過是這種情形之下的反映。清廷也作出一切努力，以求把鹽政集權於中央。因此，在1909、1910、1911三年間，分別連續有督辦鹽政大臣、督辦鹽政署和鹽政院的設置。但綜合來說，儘管改革施行，傳統仍佔有支配的地位。

第三章論述辛亥革命期間鹽政。鹽務問題，導致了辛亥革命前中國政治的分裂。在民初(1911—1913年)，政局的不穩定，也和鹽務問題，息息相關。袁世凱與民初二大政黨——國民黨、共和黨的不穩定的關係，很大的程度上取決於鹽務改革。革命的動亂，破壞了傳統鹽務的功能，與傳統思想有別的新鹽務改革運動，乘時而起，張謇、景本白等都是這改革運動的領導人。他們在這段時期的成就，就是在某方面，打破了傳統的意識形態規範。他們普遍對引制不滿，而所反對的，不在引制包含的專利，而在引地單位劃分的細小。在稅收方面，認為鹽稅的徵收，應該是平等而普遍的，而且應該容易經營管理。他們對“官督商銷”、“官運商銷”、“就場徵稅，任其所止”等常用的四字措辭，賦予一種新的意義。不單在言論上，而且在行動上，他們對鹽政也作出一些實際改革。可是，他們的改革措施，並不包含有一致的原則，只不過是試驗性質而不帶有決定性的。袁世凱政府為了鞏固其地位，只得依賴大量外債的支持，外人監督管理中國鹽政的開端——丁恩來華充任鹽務稽核總署會辦，正是1913年善後大借款的結果。

第四章着重於討論1913—1918年丁恩改革的基本成就。丁恩改革中國鹽政的要領，可歸結為四項：(一)他和他的屬下必須取得有效的權力；(二)鹽稅必須中央集權，而非由地方支配；(三)鹽稅徵收必須全面，不能厚此薄彼；(四)透過自由貿易、價格競爭來擴展鹽的貿易，以市場調節代替傳統官僚控制。在1913年六月來華前，丁恩一生經歷可說在印度政府渡過，不過，他也有幾項有利條件，適合在中國擔當新的任務。在他的領導下，鹽務稽核署無論在質或量方面，都有很大的進展。稽核署不僅人手多，質素士氣也很高。西方會計制度的採用，使稽核署的潛能得以盡量發揮。在鹽稅解歸中央方面，該署因為是新的及部份由外人控制的機構，可以不受地方的牽制。新式銀行體系的出現及袁世凱的大力支持，對鹽稅收歸中央提供了有利的條件，鹽的生產、儲藏、重量估量、運輸路線等，比以前有較嚴密的控制；取消包稅制度，採用司碼秤為重量單位，都有助於鹽稅徵收的全面性。貿易方面，丁恩取締官運官銷和官運商銷的制度，得到極大的成功，但在取締特權鹽商方面，則成績較為遜色，如長蘆鹽商的專利即無法取締。綜括來說，在目標狹窄固定，屬於技術性而不涉及政治的情況下，丁恩的改革得到較好的成績。可以這樣說，丁恩知道怎樣去造，但他卻不能操縱利用險惡的環境。

第五章敘述1913—1918年丁恩在各鹽區的改革。大致說來，受丁恩影響最強的為沿着南北軸心（東北、長蘆、廣東）和東部（山東、淮北、福建）等地區。前者由於現代交通工具的出現，有利改革的施行；後者則因為中國傳統鹽政制度的不足，從而感到改革份外需要。反之，在廣大的東西軸心區（淮南、四川）和遙遠的西北，由於中國傳統鹽政處於全盛狀態，或條件落後，影響改革的實施，丁恩的影響便顯得非常微弱。

第六章重心在於探討丁恩與經營鹽務事業各階層的關係。大致說來，丁恩跟從事鹽務活動各階層的關係是積極的。政府官員、鹽商、鹽務改革者內部的進步份子，都被丁恩的改革所吸引。政府官員希望在較為永久性的基礎上重建鹽政，使他們的生活得到保障，不再為窮窘的財政所困擾。在對付共同敵人，特權階級的專利鹽商方面，鹽務改革者視丁恩為最強有力的盟友。在鹽商內部，丁恩自然為既得利益階級的長蘆、淮南鹽商所敵視，但對傳統制度限制他們貿易活動的四川及廣東鹽商，對丁恩的改革，是大力支持的。丁恩鹽務改革，得到理想的成績，政府官員、鹽務改革者和鹽商的協助，實在是其中最重要的關鍵。因為政府官員提供了發動改革所需之最低限度的合作，鹽商供給了改革措施維持下去所不能缺少的經濟動力，鹽務改革者製造了有利鹽政改革的輿論和造就改革所需的人才。這三者之間對鹽政的重建，可能會出現理論上的分歧，但有一點，他們却像丁恩一樣，那就是反對維持現狀。

在第七章，作者詳細論述1920年的中國鹽政結構。對1900—1920年間中國鹽政的改變，特別是丁恩改革後之改變程度，有所檢討。如首章一樣，作者以技術、商業、財政、管理等作為檢討的標準。技術方面，1900—1920年這一段時期，對鹽的需求，已不再局限於食用方面，1921年，鹽還開始作化學工業原料。但對於這些變化，實在不能過於誇大，鹽還像以前一樣，主要用於食用。供應方面，鹽的生產，還屬於傳統方式，燃料的供應決定鹽的生產方法。唯一的變化是鹽的產量增加。可惜，鹽的用途還主要限於食用方面；人口增加的速度，又趕不上食鹽的增產，這樣，便發生了生產過剩的問題。商業方面，隨着鐵路的建設，鹽運銷的路綫發生改變。從哈爾濱到廣州，除了長沙到韶州一段外，都暢通無阻；貨物流通，不再是季節性的。長蘆、東北等產鹽區，透過鐵路的運輸，銷鹽量比以前大有增加。財政方面，鹽稅的評估，遠比以前全面公允。稅收方面，所有各項鹽稅都合併為一項目，統歸中央政府支配。雖然有些地區在地方軍閥控制之下，中央政令不行，鹽務稽核署工作受阻，甚至被迫妥協，使部份鹽稅餘款被截留，但該署在極不利的環境中，仍堅持下去。管理方面，傳統的貪污舞弊行為受到遏止，培養不少鹽政專業人才，並由於其部份受外人控制的性質，鹽政遂得以免於捲入國內的政治漩渦。在中國近代制度中，丁恩鹽政，可說是最成功者之一。

第八章是全書中心思想所在。主旨在論述丁恩的鹽政改革是Synarchy（中外共治）的產物。外人的參與，對鞏固統治者權力和實施近代化，提供了財政的資源。中國、波

斯、奧托曼帝國，都是Synarchy之下的獲益者。

爲了撰述本書，作者曾到台灣中央研究院近代史研究所、日本東洋文庫、英國國家檔案局、美國國會圖書館和香港友聯研究所搜羅材料；還在台灣訪問丁恩僚屬曾仰豐等，與丁恩姪女 Miss D. M. Dane通信，就搜尋範圍而言，可說包羅甚廣。書中徵用的一些材料，如 *Report by Sir Richard Dane, K. C. I. E. on the Reorganization of the Salt Revenue Administration in China 1913-1917; Reports by the Districts Inspectors, Auditors and Collectors on the Reorganization of the Salt Revenue Administration in China 1913-1917, 1918, 1919—21, 1922* 等，都不是尋常可見。書中所列各表，對有志進一步研究中國近代鹽政的人來說，尤其不可錯過。全書排印錯誤絕少，也是值得稱道的。

除了上述優點外，本書還有一兩點特色，值得提出來討論。首先是比較法的廣泛運用。在書中，作者對於中外鹽務貿易的交換模式、鹽商的地位、鹽的重要性、鐵路出現後對鹽運之影響的同異，皆有所論及；對具有Synarchy特色的中國、波斯、奧托曼之間的比較，也有詳盡的分析；對讀者進一步理解中國鹽政，在外人監督之下實施改革，與未受外力衝擊前的分別，是有一定幫助的。

其次，書中提出一些較爲透關的問題，足供讀者進一步的研究。如袁世凱在1912年與國民黨短暫合作之解體，宋教仁被暗殺，作者都揭示出和鹽有密切的關係。對東北大豆輸出增加、直隸成爲中國原棉最主要產區，作者都指出分別與鹽的交換和消耗增加有關。鹽務署以圓代兩爲記帳單位，加速日後廢兩改圓，以圓作爲貨幣單位，也一一予以提示。並由親自訪問丁恩僚屬曾仰豐所得，說明了1928年宋子文的財政改革，不過是丁恩改革之目標及方法的簡化。在宋子文當政時代，財政部的高層人員，不少從鹽務稽核署徵調過來。這些經深思熟慮的透關見解，都是從前被人所忽視的。

儘管本書具有上述優點，在若干方面，仍有美中不足的地方。書中所附的中英文對照表，並不完備，不少人名、地名和專門術語，沒有中文對照可查，其中頗多都是不大爲人熟悉的。對讀者來說，自然是一負累。

作者搜集所得的資料，爲數頗多。可是，在中文資料運用方面，似乎不夠充分。墨子可(Thomas A. Metzger)教授對此已有批評，並舉出作者未有引用何維凝《中國鹽政史》爲證。<sup>1</sup> 讀畢本書後，讀者會有這樣一個印象，就是在中文資料方面，以《大清德宗景(光緒)皇帝實錄》、《大清宣統政紀實錄》、《鹽政雜誌》、《談鹽叢報》、景本白《鹽務革命書》引用最頻；反之，對其他有關重要史料，甚少用到。與本書討論範圍直接有關史料如《民國經世文編》、甘厚慈輯《北洋公牘類纂》、《北洋公牘類纂續編》、

<sup>1</sup> 見 *Journal of Asian Studies* (The Association for Asian Studies, Inc.), Vol. XXXI, No. 1 (Nov. 1971), p.193.

劉錦藻纂《清朝續文獻通考》、端方《端忠敏公奏稿》、中國科學院歷史研究所第三所主編《錫良遺稿·奏稿》、各省地方志，甚至最為重要的在民國廿二年出版財政部鹽務處鹽務總稽核所編《中國鹽政實錄》，作者皆未有引用。書中論據的力量，自然要大打折扣。

作者對於鹽在清季新政，如償付賠款、修築鐵路中，所發揮的積極性作用，花了較多篇幅描述。可是，對於因辦新政，而實施鹽加價，對社會所起的消極影響，却甚少提及；即使有所述及，所着重的也在鹽梟，而不及一般小民。就所知，清季因鹽加價而引起的社會騷動，一般百姓的作用實不可忽視。四川總督錫良所說：「今如票厘一律照加，深恐貧民失利，狡徒走險。〔川省〕五十餘屬，盡食票鹽，貧民挑負成羣，艱難數貫之資，俯仰一家之計，錙銖必較，利害無擇，屢次因加厘聚鬩。」<sup>2</sup>實為當日社會寫照。

本書對日人在山東私運食鹽，雖有提及，揆諸事實，不免有過於輕描淡寫之感。據外交檔案所載，當時日人私運食鹽，破壞中國法規之猖獗情形，有如下述：「膠濟火車站林立，數月之間，益都一帶，遽出多案，防不勝防。即以既破各案論，或收沒無期，或拒絕檢查，且軍隊干涉，態度強硬，緝私全無效力，巡警祇能限制華人。」<sup>3</sup>在營口，日人私運食鹽被查截，日本領事即強橫恐嚇，「……謂今日如不將鹽交還，明日南滿路綫內，華人各案概不引渡。」<sup>4</sup>在破壞中國法律的程度輕重上，與作者所示的，可說大相逕庭。

作者指出中國如波斯、埃及、奧托曼一樣，都是Synarchy之下的得益者的論點，很明顯的，是受他的博士論文導師費正清(John K. Fairbank)教授的影響。<sup>5</sup>平情而論，丁恩的改革，一方面固然對中國鹽政有所裨益，如效率的提高，專業人才的培養等，這都是鹽政近代化不可缺的。另一方面，外人改革鹽政，所關注的，只在保障他們債權人的地位，並藉着鹽餘進一步控制中國內政。埃及、奧托曼、波斯等國，政治地位不斷淪落，分別淪為英國及其他列強的保護國，足為殷鑒。鹽餘用於經濟建設，實在少之又少，主要却被軍閥政權用來苟延殘喘，荼毒人民，這是令人嘆息不已的。

總之，本書的論點，讀者未必完全贊同，但說這本是一讀價值的書，相信是不會受反對的。

何漢威

2 《錫良遺稿·奏稿》(《中國近代史資料叢書》，北京中華書局，1959年)，頁349—350，卷五，《滇銅本川鹽難再加摺》(光緒廿九年九月初二日)。

3 見中央研究院近代史研究所編《中日關係史料·郵電航漁鹽林交涉》(《中國近代史資料彙編》，台北，民國64年)，頁370，文639(民國四年六月廿四日)。按本書出版比阿謝德教授所著遲了五年，未知阿謝德教授曾否見及這批尚未彙編成書的檔案？

4 同上，頁325，文586(民國四年二月四日)。

5 John K. Fairbank, "Synarchy under the Treaties," in John K. Fairbank(ed.), *Chinese Thought & Institutions* (Phoenix Books, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1967)。