

## 陶澍與兩淮鹽務的改革

劉常山\*

### 摘 要

這篇論文旨在探究清代中葉，陶澍擔任兩江總督期間（1830—1839），面對鹽法敗壞，官吏貪墨，陋規浮泛，私鹽盛行，積引日增，逋課日多，嚴重侵蝕政府稅收，整頓兩江鹽務的經過。

陶澍一向主張「輕本敵私」，在淮南採取裁減浮費、減少繁文、疏濬運道、添置岸店、體恤灶丁、嚴緝走私等作為，提高淮南鹽的銷量；在淮北則改行票鹽法，革除世襲專商，打破壟斷，降低食鹽成本，官鹽降價，私運減少，化梟為良，讓影響食鹽價格的人為因素降低，尊重市場機能，和唐代劉晏主張的「就場徵稅，任其所之」的做法相契合，積引化解，鹽課超收，人民也可以獲得物美價廉的食鹽，免除了淡食的困境，成效卓著，為後世改革鹽務者所效法。

**關鍵詞：**鹽務、陶澍、票鹽法、私鹽

---

\* 逢甲大學歷史與文物管理研究所專任講師

## 壹、前言

經過康、雍、乾三朝的太平盛世，滿清王朝已處處顯現出危機，吏治腐敗、軍隊腐化、財政虧空，人民負擔加重，生活日益艱困。而上下因循，欺矇怠惰，賒民膏而殃民者天下皆是。嘉慶、道光兩朝，叛亂迭起，河決頻仍，連年飢饉，在在需款，加派特徵，民受其害<sup>1</sup>。江南為滿清政權財富與米糧最重要的來源，丁糧虧空、漕運弊端、河工積弊、鹽政敗壞十分嚴重，已經到了再不整頓影響國本的地步<sup>2</sup>。道光皇帝對臣下因循苟且，尸祿保身的積習十分了解，也亟謀改進。道光十年六月五日任命陶澍署理兩江總督，八月二十五日實授<sup>3</sup>，授權陶澍解決江南財政、漕運、河工、鹽務等問題，以期振衰起敝，救民倒懸。陶澍擔任兩江總督期間，對漕運、河工、鹽務三大弊政的改革都有所表現，其中尤以鹽務改革最為後世稱道。

國內學者對陶澍的研究十分欠缺，僅有魏秀梅《陶澍在江南》一書，此外，徐泓《清代兩淮鹽場的研究》中，有一節論及陶澍淮北票鹽的改革<sup>4</sup>，對本文的撰寫均有啟發，惜二書並非專注於陶澍對兩淮鹽務的改革，在鹽務部份仍有可補充之處。大陸學者對陶澍的研究較多，以段超《陶澍與嘉道經世思想研究》一書最佳，將陶澍鹽務改革置於其中，並另撰有〈陶澍鹽務改革及其時代特點〉一文發表；《論陶澍》為論文集，共收論文三十篇，其中專論鹽務的僅一篇；此外，陶用舒撰成有關陶澍論文最多，李寅生、易舒生諸氏都曾撰文，對陶澍歷史地位、鹽務改革、匯集人才做過研究<sup>5</sup>，各有所長，惟仍有進一步研究的空間。本文旨在對陶澍擔任兩江總督期間，鹽務改革的背景、內涵及其成效作進一步探究，以補此一問題研究之不足，並作為本人近年來一系列鹽務改革研究的一環。

<sup>1</sup> 郭廷以，《近代中國史綱》上冊，台北曉園出版社 1994 年 5 月初版 1 刷，頁 12—13。

<sup>2</sup> 魏秀梅對陶澍出任兩江總督前江南丁糧虧空、漕運弊端、河工積弊、鹽政敗壞有簡單扼要的描述，請參考《陶澍在江南》，中研院近代史研究專刊（53）民國 74 年 12 月出版，頁 17—49。

<sup>3</sup> 陶澍，〈恭報兼署兩江督篆並謝加宮銜摺子〉、〈恭謝奉旨陞授兩江總督摺子〉《陶文毅公全集》（以下簡稱《全集》）卷 4 文集，上海古籍出版社《續修四庫全書》集部別集類，頁 45—48。

<sup>4</sup> 徐泓，《清代兩淮鹽場的研究》，第六章〈兩淮鹽政的改革〉第二節〈道光朝的廢引改票〉，嘉新水泥公司文化基金會民國 61 年 5 月出版，頁 188—199。

<sup>5</sup> 段超，《陶澍與嘉道經世思想研究》，中國社會科學出版社 2001 年 9 月 1 版 1 刷；段超，〈陶澍鹽務改革及其時代特點〉，載《江漢論壇》2000 年 12 月，頁 73—77；何鵠志主編《論陶澍》，岳麓書社 1992 年 1 版 1 刷，收仇文農〈陶澍的鹽政改革〉一文；陶用舒，〈陶澍和近代地主階級改革派〉，淄博師專學報 1995 年第 1 期，頁 1—4；〈陶澍是近代湖南人才群體的核心〉，益陽師專學報 15 卷 1 期（1994 年 1 月），頁 18—24；〈再論陶澍和近代湖南人才群體〉，益陽師專學報 15 卷 2 期（1994 年 3 月），頁 61—66；〈陶澍鹽課商辦述評〉，《鹽業史研究》1998 年第 3 期，頁 47—49；李寅生〈略論晚清鹽政及陶澍的鹽政改革措施〉，《學海》1996 年 1 期，頁 87—90；〈略論晚清鹽政改革家—陶澍〉揚州職業大學學報 1995 年試刊號，頁 23—36。

## 貳、陶澍的簡歷與經世思想

### 一、陶澍的簡歷

陶澍字子霖，號雲汀，清乾隆四十三年十一月三十日（1779年1月17日）生於湖南省長沙府安化縣小淹鎮的陶家灣村，卒於道光十九年六月二日（1839年7月12日），享年六十一歲<sup>6</sup>。

他的曾祖父名崇雅，字文衡，沉毅寡言，個性勤能，習種植外，常到武漢三鎮販售茶葉，「旅邸無事，輒結網以習勞，人莫知其為商來也。」<sup>7</sup>祖父名孝信，字寅亮，品德高潔，樂善敦古，嘗路見遺金，守候竟日，待失金者來尋，物歸原主。父親名必銓，字士升，號黃江，家中第四子，為廩膳生，事親至孝，因不忍遠離母親，放棄鄉試，以館徒維生，曾入學城南書院、嶽麓書院。生二子，陶澍居長<sup>8</sup>。陶必銓對陶澍期望很高，曾說「天下能蘇萬物者，莫如雨」，故將長子取名「澍」，字以「子霖」，「期有以澤蒼生也」<sup>9</sup>。陶澍七歲隨父親讀書，他的父親常提醒他，為他取名與字的涵義與期望，日後有機會應興利除弊，造福百姓。

陶澍出生的時候家道已經衰落，他的父親「少時嘗拾薪、摘茗、市米以就學。」「丁未（乾隆五十二年，1787）家居時，連歲歉收，而食指日繁，兩伯父竭力經營且不支，遂析箸，於是益貧乏，或數日斷炊。」<sup>10</sup>陶澍幼時除了讀書應考，必須協助家中勞務工作，他日後回憶：「陶子少賤，牧於斯、樵於斯、漁於斯、且耕且讀。」<sup>11</sup>從陶澍家世看來，他的祖先務農維生，也曾從事商業的經營，以補家用的不足，在這樣亦農亦商家庭中長大的人生經驗，對日後陶澍處理與商業相關事務時，其思考角度與處事態度，應有一定程度的影響。

在艱困環境中，陶澍克服了經濟上的困難<sup>12</sup>，於乾隆六十年（1795）中秀才，嘉慶五年（1800）中舉，嘉慶七年（1802）成進士，殿試名列二甲，改翰林院庶吉士，時年二十四歲。三年散館，授編修，正式踏入仕途。陶澍任編修不久，因

<sup>6</sup> 魏源〈陶文毅公行狀〉，《全集》卷末，頁7—25。

<sup>7</sup> 陶用舒〈再論陶澍和近代湖南人才群體〉及李寅生〈略論晚清鹽政及陶澍的鹽政改革措施〉兩文，均誤以陶澍祖父陶孝信販售茶葉，應為其曾祖父，參見陶澍〈曾祖父文衡府君曾祖妣彭太夫人行述〉，《全集》卷47文集，頁1—3。

<sup>8</sup> 陶澍〈顯考黃江府君行述〉，《全集》卷47文集，頁4—7。

<sup>9</sup> 陶必銓，〈二子名字說〉《資江陶氏七續族譜》卷8，轉引自陶用舒，〈陶澍和近代地主階級改革派〉，淄博師專學報1995年第1期，頁1。

<sup>10</sup> 陶澍〈顯考黃江府君行述〉，《全集》卷47文集，頁6。

<sup>11</sup> 陶澍〈鴻雪因緣圖記〉，《全集》卷34文集，頁33—34。

<sup>12</sup> 據說陶澍少時聘黃姓女為妻，黃女嫌陶家貧窮，改嫁一吳姓富翁為繼室，另以家中婢女代替親女出嫁陶澍為妻。見魏秀梅《陶澍在江南》，頁5。

父喪回籍守制。三年後任國史館編修，嘉慶十五年（1810）任四川鄉試副主考；嘉慶十九年（1814）三月，補江南道監察御史，充會試同考官；次年三月，改陝西道監察御史；四月，擢戶科給事中，奉命巡視淮安漕務，八月，授吏科掌印給事中；嘉慶二十一年（1816）充順天鄉試內監試官；次年，任會試內監試官。嘉慶二十四年閏四月二十五日（1819年6月17日）陶澍被任命為川東兵備道，結束了他京官的階段<sup>13</sup>。

在陶澍擔任戶科給事中時，了解到戶部事務牽涉廣泛，庫銀、關稅、漕運、倉儲、鹽務無不關係著國計民生。他奉命巡漕時，建議疏濬甘露港，整理閘座，革除陋規，使得漕糧運輸加速；擔任吏科給事中時曾奏劾吏部重籤之弊，奉旨獲准<sup>14</sup>。陶澍任京官的十四年中，由於他實心任事，處處用心，使他對清王朝的官僚組織、行政體制、政務運作有了充分的認識，累積了治漕、治鹽、理財的經驗與方法，奠定日後擔任地方官從事各項改革的基礎。

陶澍外放川東兵備道，雖非親民之官，對刑名、錢糧仍有按核之責。道署設重慶，轄區包含夔州、重慶、綏定三府，及忠州、酉陽二直隸州，地廣而民雜，他對上控至道衙的案件，都細心研鞫，迅速判決，數月之間，滯案一空，甚得四川總督蔣攸銛的讚賞<sup>15</sup>。川東私鹽盛行，有人建議以地方駐軍武力遏止，陶澍反對動用軍隊對付私販，認為徒事查拿，難免激起變亂。經親自訪查，發現私鹽盛行，乃因官鹽價高，而鹽商虛報場價，鹽店不定售價，任意發賣，是導致官鹽價高的主因，遂建議依成本、場價、國課、運費定價，不得任意浮收，並建議降低官鹽售價，以防止私鹽。他的建議初不為長官同意，經反覆說明，才得到總督蔣攸銛的同意，將官鹽售價每斤減價四五文錢，人民改食官鹽，私販無利可圖，不禁自絕<sup>16</sup>。這一次的鹽務經驗，讓四川總督蔣攸銛對陶澍的才幹有了更深一層的認識，更重要的是「減價敵私」的觀念對日後陶澍改革兩淮鹽政，有重要的影響。

陶澍擔任川東兵備道一年，政聲大著，川督蔣攸銛於奉召入京時，奏薦陶澍「治行為四川第一，堪勝大任<sup>17</sup>」。嘉慶二十五年（1820）冬，調升山西按察使，道光元年（1821）三月到任，八月即改調福建按察使，進京入覲，道光皇帝即擢昇他為安徽布政使，密令安徽巡撫孫爾準暗中考察他，孫爾準上奏，陶澍為人正直，兩次舉薦他，當時的兩江總督孫玉廷也向道光皇帝報告：「安徽藩司陶澍，尤為才識優長，持論公正，皆有根柢，詢堪委任。」次年陶澍即升安徽巡撫，道光五年（1825）五月，調江蘇巡撫，十年（1830）六月，兼署兩江總督，八月實

<sup>13</sup> 魏源〈陶文毅公行狀〉，《全集》卷末，頁8。

<sup>14</sup> 所謂重籤，是因吏部候選之官太多，以抽籤決定候補順序，嘉慶十年另立新規，凡抽籤後再來候補的人，重為抽籤，並插入前次抽籤同號次之人後一號。陶澍認為此舉「既開濫倖之門，必啟賄託之弊」。請參閱魏秀梅《陶澍在江南》，頁8。

<sup>15</sup> 陶澍〈覆賀耦耕太史書〉，《全集》卷41文集，頁8-9。

<sup>16</sup> 陶澍〈覆曹方伯韓廉訪書〉，〈上蔣礪堂先生書〉，《全集》卷41文集，頁1-7。

<sup>17</sup> 魏源〈陶文毅公行狀〉，《全集》卷末，頁9。

授，旋兼兩淮鹽政<sup>18</sup>。陶澍自嘉慶二十四年閏四月（1819）外放川東兵備道，到成為清政府統治下最富庶地區的封疆大吏，前後僅十二年，升遷可謂迅速，歷任長官對他都讚許有加，皇帝對他也十分信任，道光十年八月二十六日硃諭云：「兩江總督陶澍知之，朕看汝人爽直，任事勇敢，故畀以兩江重任，汝當益勵才猷……勿避嫌怨。……河工、鹽務均係兼轄，尤當實力講求，破除一切積習。」<sup>19</sup>升遷迅速固然顯示了陶澍才識卓越，認真負責的人格特質，也顯示了道光皇帝急於革除弊政，整頓財政的急切心<sup>20</sup>。陶澍出任兩江總督，承擔起積弊已久的鹽務改革重任。

## 二、陶澍的經世思想

康、雍、乾三朝號稱盛世，乾隆一朝又被目為盛世的巔峰，其實是虛有其表，已步入衰運，晚期和坤當政，吏治營伍敗壞，民生國計凋敝。嘉慶初年，教亂大起，將帥視出征為致富之道，玩兵養寇。道光時，軍紀愈為廢弛，見敵即逃。清初全國耕地約六百萬頃，人口約一億，平均每人耕地約五六畝，道光時每人耕地不足二畝。連年飢饉，人民生活艱困，為了生存，鋌而走險者眾<sup>21</sup>。面對逐漸嚴重的社會問題，部分學者仍陶醉於考據之學；部分則沉湎於空談心性，陶澍則主張崇實黜虛，將學術研究與實際政務相結合，以明學術、正人心為己任，研究與國計民生相關明體達用之學，充滿了強烈的經世思想<sup>22</sup>。

經世思想是中國儒家的一種基本的價值取向，一種入世的精神。自宋明以來，儒家以此種思想和佛道教的出世思想有所區別，它和佛教及西方基督教的「入世修行」觀念也不相同，因為它除了入世精神，也綜合了「淑世精神」，蘊含了積極進取的人生態度，學者透過參與政治，以實踐其入世與淑世的觀念。換言之，在對人世的關懷前提下，以建立一個和諧的政治社會秩序為目的。要如何建立和諧的政治社會秩序呢？晚清嘉道以後的經世學者認為，應建立「治法」，亦即制度規章，以實現治體。<sup>23</sup>

當考據之學盛行之時，「獨湖湘之間被其風者最稀<sup>24</sup>」，湖南學者能最早擺脫

<sup>18</sup> 段超，《陶澍與嘉道經世思想研究》，中國社會科學出版社 2001 年 9 月 1 版 1 刷，頁 27—28

<sup>19</sup> 陶澍〈恭繳硃諭摺子〉，《全集》卷 4 奏疏，頁 49。

<sup>20</sup> 金安清在《水窗春曉》下卷，〈傾軋可畏〉條記曹振鏞排擠蔣攸銛、阮元，都是利用道光皇帝「重吏治，惡大吏廢弛也。」可見道光皇帝的好惡習性。北京中華書局 1997 年 12 月湖北二刷，頁 29—30。

<sup>21</sup> 郭廷以，《近代中國史綱》上冊，頁 12—13。

<sup>22</sup> 陶用舒，〈陶澍和近代地主階級改革派〉，淄博師專學報 1995 年第 1 期，頁 1；段超，《陶澍與嘉道經世思想研究》，頁 29。

<sup>23</sup> 張灝，〈宋明以來儒家經世思想試釋〉，中央研究院近代史研究所編《近世中國經世思想研討會論文集》，中研院近史所民國 73 年 4 月出版，頁 3—19。

<sup>24</sup> 錢穆《中國近三百年學術史》第 12 章〈曾滌生〉，台灣商務印書館 1996 年 7 月台二版二刷，

其錮蔽，避開繁瑣的訓詁考據，通經致用。湖南自南宋時福建學者胡安國、胡宏父子隱居衡山，授徒講學，主張經世致用。其弟子張栻主講嶽麓書院，對內強調心性修養，對外強調經世致用，就是貫徹傳統儒家內聖外王的倫理理想。成為湖湘學派的特色，這一點影響了湖湘近千年的歷史<sup>25</sup>。湖湘學派的教育基地從此轉移到了嶽麓書院。人才濟濟，盛況空前。湖南長沙成了當時全國最令人矚目的思想、學術基地。明末清初，嶽麓書院學生王夫之率部抗清，失敗後隱居湘西，著書立說，崇尚實學，提倡經世致用，影響深遠<sup>26</sup>。陶澍十分欽敬王夫之，曾為其祠堂題聯：「天下士非一鄉之士；人倫師亦百世之師」，以示尊崇<sup>27</sup>。

陶澍生於乾隆四十三年（1778）的湖南，正逢清朝國勢由盛而衰之時，不過也由於內憂日亟，動搖了清政府的統治基礎，在思想的控制上較清初有所放鬆，受中國儒家思想薰陶的學者，在遭遇到此種狀況時，自必然的會產生以天下國家為己任的使命感，對政治隆污、民生疾苦，加以關懷，形成一種憂患意識。由此憂患意識的鬱結，勃發為動能，激發知識份子關心時務，批評時政，要求改革，研究經世致用之學，以為日後開創新局面的張本<sup>28</sup>。故梁啟超說：「嘉道以還，積威日弛，人心已漸獲解放……而文恬武嬉之既極，稍有識者，咸知大亂之將至，追尋根源，歸咎於學非所用。<sup>29</sup>」陶澍生長在這樣的時空環境中，幼年隨其父就讀於以經世思想蜚聲全國的嶽麓書院，蘊育了反對高談心性，主張崇實黜虛的思想，是再自然不過的了！他曾抨擊空談，認為：「後世高談性命，逃之於空虛，議論日多而無當於實用。學術之所以不能如古，蓋在是矣！<sup>30</sup>」以為「為文宜先宗經」，「蓋嘗論之，古人所謂經者，致治之理也。」讀經書的目的不應僅限於「為制舉之文，遂翫然自足哉，亦將厲之以通經學古而致用也。」<sup>31</sup>讀古人書「有實學，斯有實行，斯有實用。<sup>32</sup>」

在這樣的思想基礎之上，陶澍「少負經世志，尤邃輿地史志之學。<sup>33</sup>」他接受了章學誠「史學，所以經世者也，固非空言著述也」的觀念<sup>34</sup>，在任國史館編修時，大量閱讀古代典籍，除了從歷代興衰治亂中吸取經驗與教訓，更通過對漕

頁 638。

<sup>25</sup> 王立新〈湖湘學派與佛教〉，華梵大學哲學系第七次《儒佛會通學術研討會論文集》，（2003.09），p467-468。

<sup>26</sup> 陶用舒，〈再論陶澍和近代湖南人才群體〉，益陽師專學報 15 卷 2 期（1994 年 3 月），頁 63。

<sup>27</sup> 歐陽兆熊《水窗春曉》上卷，〈王船山先生軼事〉條，頁 7—8。

<sup>28</sup> 王聿均，〈清代中葉士大夫之憂患意識〉，《中央研究院近代史研究所集刊》第十一期，頁 1—11。

<sup>29</sup> 梁啟超，《清代學術概論》，水牛出版社民國 60 年 5 月 10 日初版，頁 116—117。

<sup>30</sup> 陶澍〈毛詩禮徵序〉，《全集》卷 36 文集，頁 12。

<sup>31</sup> 陶澍〈蘇州紫陽正誼兩書院告示〉，《全集》卷 50 文集，頁 11；〈沅江縣尊經閣記〉，《全集》卷 33 文集，頁 20；〈沅江縣尊經閣記〉，《全集》卷 37 文集，頁 38。

<sup>32</sup> 陶澍〈鍾山書院課藝序〉，《全集》卷 37 文集，頁 36。

<sup>33</sup> 魏源〈陶文毅公行狀〉，《全集》卷末，頁 8。

<sup>34</sup> 章學誠《文史通義》〈內篇二，浙東學術〉，鼎文書局民國 66 年 3 月增訂版，頁 53。

運、水利、財政、鹽法的研究，了解其利弊得失，奠定他日後從事漕運、河工、鹽政改革的基礎<sup>35</sup>。陶澍對地方志也十分重視，曾說：「志者，史之一體，州、縣雖紀一隅，將以備史采之採。<sup>36</sup>」他認同章學誠「夫修志者，非示觀美，將求其實用也」的看法<sup>37</sup>，認為地方志具有資政的功用，可以讓為政者「舉一方之利病而興替之，其山川、風土、人物、官師、學校、財賦各大端，皆不可不周知其故。<sup>38</sup>」基於此一認知，陶澍任官期間積極編修地方志，先後完成「懷寧縣志」、「宿州志」、「安徽通志」，其目的就是一則以備史采之採，一則以為興革的參考，有其經世致用的目標。

輿地之學有治世的功用，明末清初許多講求經世致用的學者，特別重視輿地之學，如顧炎武撰《天下郡國利病書》、顧祖禹的《讀史方輿紀要》，旨在詳天下利病，明山川險要，戰守之宜，興亡成敗之道，其目的在有利於國計民生。陶澍最重視輿地之學，一方面是以實學取代無用的虛學，更重要的是陶澍重視實地考查，從不盲目的盡信書，自稱「四十年中……於禹貢之九州，則足跡皆已及之，不止於身行萬里半天下矣！<sup>39</sup>」陶澍走遍各地，登覽山川，除了達到行萬里破萬卷的目的，也糾正成說謬誤。他曾將自己受命典試四川，行經各省的地理形勢，風土人物，詳加考察，撰成《蜀輶日記》一書，書中指陳地理形勝，討論戰守得失，分析人文風情，言明治理之要，結合江河形勢，論及漕運水利，見解精闢，對他日後整治漕運、河工、鹽務都有實際的助益。<sup>40</sup>

宋代儒者強調「內聖」，偏於「尊德行」；清代中葉，學術風氣一反宋儒空談性命之學，群趨名物考證，專注於「道問學」，正所以救宋學之弊。其末流竟至不講宋儒履踐之學，「考古」而不知通今，對當代典章制度、綱常名教不夠關心<sup>41</sup>。陶澍主張為學須立志，並培養高尚的品德，為政應端正士風，化民成俗，對宋儒義理並不反對，卻不願空談心性，他的經世思想，和明末清初時期顧炎武以「當代之人文經當代之國事」相通，將通經致用的「道問學」與人倫教化的「尊德性」相整合<sup>42</sup>，因此他談經、說史、論政的目的都是為了經世，以期「言為有物，學

<sup>35</sup> 段超，《陶澍與嘉道經世思想研究》，頁 37。

<sup>36</sup> 陶澍〈益陽胡氏族譜〉，《全集》卷 38 文集，頁 19。

<sup>37</sup> 周啟榮、劉廣京〈學術經世：章學誠之文史論與經世思想〉中央研究院近代史研究所編《近世中國經世思想研討會論文集》，中研院近史所民國 73 年 4 月出版，頁 133—135

<sup>38</sup> 陶澍〈安徽通志序〉，《全集》卷 35 文集，頁 6。

<sup>39</sup> 陶澍〈鴻雪因緣圖記〉，《全集》卷 34 文集，頁 33—34。

<sup>40</sup> 段超先生在陶澍重視輿地之學部分有深入的討論，請參考《陶澍與嘉道經世思想研究》，頁 43—60。

<sup>41</sup> 周啟榮、劉廣京〈學術經世：章學誠之文史論與經世思想〉中央研究院近代史研究所編《近世中國經世思想研討會論文集》，頁 152。

<sup>42</sup> 劉廣京〈近世中國經世思想研討會論文集序〉中央研究院近代史研究所編《近世中國經世思想研討會論文集》，中研院近史所民國 73 年 4 月出版，頁 1—15；李國祁〈道咸同時期我國的經世致用思想〉《中央研究院近代史研究所集刊》第十五期，頁 18—30。

為有用。<sup>43</sup>」

陶澍與具備經世思想的賀長齡、魏源、包世臣等人相結合，彼此推引，努力推行，從而導致道光年間經世致用之學的勃興與發展。張佩綸曾與張之洞論道光以來之人才，「當以陶文毅為第一」，並讚陶氏「實黃河之崑崙，大江之岷也。<sup>44</sup>」

陶澍是一個實事求是，躬履實踐的實行家，一生並不以思想見長，吾人自不必特別誇大強調他思想的深刻與體系的完整，但是上述的經世思想理念，卻指導了他一生的作為，決定了他一生的事功。

## 參、陶澍的鹽務改革

### 一、歷代鹽制變革

鹽在人類文明發展的歷史上，扮演了非常特殊的角色。中國歷代政府早已以專賣、重稅等手段，作為國家財稅重要來源，利之所在，弊亦隨之，茲略述鹽制變革，以明鹽制之優劣。

管仲相齊，將民製之鹽收歸官賣，國用以足，齊以富強。漢武帝用兵四方，封禪修陵，國用不足。元狩四年（西元前 119 年）大農丞領鹽鐵事東郭咸陽、孔僅建議，行「鹽鐵專賣」<sup>45</sup>，既可增加政府稅收，也可打擊因經營鹽鐵致富的地方豪強，有多重的政治目標。導致鹽價昂貴，品質不佳，人民有淡食之虞<sup>46</sup>。

安史亂起，地籍散亂，租庸稅法不行，平原太守顏真卿，因軍用匱乏，收購滄州食鹽，以官價販售於民，軍用饒足<sup>47</sup>。第五琦於肅宗至德元載（756）效顏氏作法，行榷鹽法<sup>48</sup>。所謂「榷」，即「專略其利」的意思<sup>49</sup>。由官置監院收榷，出糶民製之鹽，官定價格出售，禁止私煮販售。形成民製、官收、官運、官銷的產銷模式，是官專賣制<sup>50</sup>。繼起的劉晏主張民製官收，加價後就場售予商販，聽

<sup>43</sup> 陶澍〈庚午科四川鄉試錄序〉，《全集》卷 35 文集，頁 12—13。

<sup>44</sup> 張佩綸《澗于日記》，〈簞齋日記〉己卯下，光緒五年十一月二十一日，學生書局民國 55 年 4 月初版，頁 32—33。

<sup>45</sup> 司馬遷，《史記》，卷 30、平準書，史記會註考證本，頁 22—23；羅慶康、羅威〈漢代鹽制研究〉一文中，對漢武帝實行鹽專賣的原因有深入的分析。《鹽業史研究》1995 年第一期，頁 57—58。

<sup>46</sup> 桓寬撰、陳宏治校注，國立編譯館主編《新編鹽鐵論》〈復古篇〉代表官方意見的「大夫」有云：「總一鹽錢（鐵）非獨為利入也，將以見本抑末，離朋黨、禁淫侈、絕併兼之路也。」台灣古籍出版有限公司 2001 年 5 月初版 1 刷，頁 87。

<sup>47</sup> 歐陽修、宋祁撰《新唐書》卷 153〈顏真卿傳〉，洪氏出版社民國 64 年元月出版，頁 4856。

<sup>48</sup> 司馬光《資治通鑑》卷 219，台灣中華書局民國 54 年出版，頁 7002。

<sup>49</sup> 張九齡等撰《唐六典》卷 20，台北商務印書館民國 65 年影印本，頁 8—9。

<sup>50</sup> 曾仰豐，《中國鹽政史》，北京商務印書館 1998 年 4 月影印本，頁 8—9。



其自由貿易，是商專賣制。劉晏的就場專賣，儘量減少鹽官，由商人自由運銷，提高運銷效率，降低貪污中飽，此外唐代皇親、官宦等原來不用負擔鹽稅，在實行「就場專賣」後，也得負擔鹽稅，擴大了稅基，也使稅賦公平，鹽稅反而增加，歷史上對其改革評價極高。大歷元年（766）劉晏初掌鹽務時，江淮鹽利一年不過四十萬緡，大歷末年（776）鹽利增加至六百餘萬緡，佔全國稅賦一半，十年間鹽利增加十餘倍，這是劉晏「理財常以養民爲先」，以「薄賦」爲原則，認爲「戶口滋多，則稅賦自廣」的理念所致<sup>51</sup>。王夫之論劉晏時說：「其所取盈者，奸商豪民之居贏與墨吏之妄濫而已。」「榷鹽之利得之姦商，非得之食鹽之民也。」對劉晏的政策讚許有加，認爲「後世猶限地界以徇姦商，不亦愚乎。<sup>52</sup>」

宋代爲解決邊疆糧草運輸問題，想出了「入中」與「折中」的商運商銷制。<sup>53</sup>鹽利歸中央，鹽稅變成中央稅。明代沿襲宋制，行「開中法」。太祖洪武3年（1370），令商人運米一石入大同倉，或運米一石三斗入太原倉者，給淮鹽一引，每引200斤<sup>54</sup>。開中法不斷演變，已不限於邊徼衛所納糧換鹽，給鹽地區也包含兩淮、兩浙、四川、長蘆等地，其間制度的演變相當複雜，其最大的影響是，引鹽必須在指定州縣販售，這種按地區劃定銷鹽範圍稱爲「行鹽疆界」，凡越區販售或購鹽，都屬違法，即爲私鹽。形成了爲人詬病的「銷區引岸」制，此制保障了鹽商在行鹽區中的專售權，貪婪的鹽商藉壟斷賺取暴利，人民即使花高價，也不一定購得品質優良的食鹽<sup>55</sup>。

開中法是一個良法，卻日久生弊<sup>56</sup>。灶戶繳鹽不足，內商取得鹽引，鹽場無鹽可支<sup>57</sup>。灶戶卻將餘鹽（灶戶以鹽繳交正課，餘下之鹽稱餘鹽，仍須交場司收儲，其價倍於正鹽。）冒死私販，造成私鹽盛行。明朝政府乃特許守支商人（持有領鹽勘合，領不到鹽，謂之守支），直接向灶戶收買餘鹽，打破了民製、官收、

<sup>51</sup> 劉晏的鹽務改革及其成效可參考吉成名〈論劉晏鹽法改革〉，《鹽業史研究》2002年第四期，頁24—27；郭正忠主編，《中國鹽業史》古代編，北京人民出版社1999年4月初版二刷，頁133—134。

<sup>52</sup> 司馬光《資治通鑑》卷226，頁7285—7286；王夫之《讀通鑑論》台灣中華書局四部備要本，卷24，頁6—9。

<sup>53</sup> 所謂「入中」，即商人運輸芻粟於邊，以「要券」取鹽、緡錢、香藥、寶貨於京師或東南州軍，陝西則受鹽於兩池；「折中」，即按照商人運送貨物的遠近等差估價，於其他地方，以茶鹽香料等物折償商人之意。在此交換過程中，政府給商人的「要券」是一種有價證券，宋代叫「交引」，專門用來取鹽的叫「鹽交引」，詳見戴裔煊《宋代鈔鹽制度研究》，北京中華書局19813月新一版，頁1。

<sup>54</sup> 黃彰健校勘，《明太祖實錄》卷53，中央研究院歷史語言研究所校印民國51年出版，頁1053。

<sup>55</sup> 郭正忠主編，《中國鹽業史》古代編，頁579—580。

<sup>56</sup> 李紹強在〈論明清時期的鹽政變革〉一文中對開中法逐漸敗壞的原因，有簡單扼要的分析，一、明朝政府改變了「得鹽利以佐邊計」的方針，以食鹽專賣獲取稅收，變成以搜刮為目的；二、權貴包辦開中，排擠正當商人；三、允許商人不必運糧開中，改納折色銀，予開中最大的打擊。載齊魯學刊1997年第4期，頁108。

<sup>57</sup> 李潛龍《明清經濟探微初編》〈肆、明代鹽的開中制度與鹽商資本的發展〉，稻香出版社民國91年7月初版，頁189—193。

商運的系統，在法律上承認灶戶的餘鹽，可透過商人銷售。隆慶四年（1570），御史李學詩奏請罷官買餘鹽，餘鹽自此可以自由買賣<sup>58</sup>。

萬曆年間，兩淮積欠商人達三百餘萬引，兩浙積欠九十九萬一千五百餘引，開中停頓。萬曆四十五年（1617），明政府接受兩淮鹽法疏理道袁世振建議，實行綱運制度，以「聖德超千古，皇風扇九圍」十字編為綱冊，每年以一綱行舊引，九綱行新引。既疏通舊引以救內商，又出售新引以照顧邊商。因綱運制實施前每引正餘鹽共重五百七十斤，納銀五兩六錢，改綱後每引減為四百三十斤，納銀六兩，為彌補商人減斤加價的損失，綱冊編定後，即永留與眾商，永永百年，據為窩本，年年照冊上數派行新引，冊上無名者，不得參與銷鹽，形成售鹽引權世襲化。綱運制與「行鹽疆界」、「銷區引岸」配合，形成「專商引岸制」。鹽商從政府的代銷商變成政府特許的包銷商。這是中國鹽政史上一次劃時代的變革<sup>59</sup>。

上述鹽法的改變，顯現了一個特色，即多數政府從財稅的角度處理鹽務問題，又憚於煩勞，商人趁機控制食鹽產銷，謀取暴利，官吏則假藉權力侵漁鹽利，改革者要改變長久累積的制度與人為的弊端，實在非常困難。

## 二、清代鹽制與弊病

清朝入關在佔領揚州後，提出「恤商裕課」原則，目的在增加鹽稅收入，為用兵之費，鹽法多循前明之舊，稍做損益<sup>60</sup>。清代承襲明朝鹽法具體而言有三：

- （一）清初幾乎原封不動的承繼了明代的引額、引課，也就是繼承了明代鹽課收入數額。
- （二）清代繼承了明代劃地行鹽和綱商壟斷的經營方式。
- （三）清代繼承了明代的鹽政管理體制。<sup>61</sup>

政權穩定後，廢開中法，裁撤邊商，保留綱運制度，以官督商銷的體系設官分職。在戶部有山東清吏司主管鹽務政令，由三名郎中（滿州二人漢一人，正五品）和六名書吏負責，職權僅止於頒給鹽引、審核解部課款、辦理考成。<sup>62</sup>

全國共十一個鹽產區<sup>63</sup>，銷售大致依照明代的行鹽疆界，主要按行政區劃

<sup>58</sup> 李潛龍《明清經濟探微初編》〈肆、明帶鹽的開中制度與鹽商資本的發展〉，頁 194—198。

<sup>59</sup> 李紹強〈論明清時期的鹽政變革〉，齊魯學刊 1997 年第 4 期，頁 109；曾仰豐，《中國鹽政史》，頁 21—22。

<sup>60</sup> 趙爾巽等撰《清史稿》卷 129〈食貨志四、鹽法〉有云：「清之鹽法，大率因明制而損益之。」續修四庫全書史部正史類上海古籍出版社 1995 年影印本，頁 458。

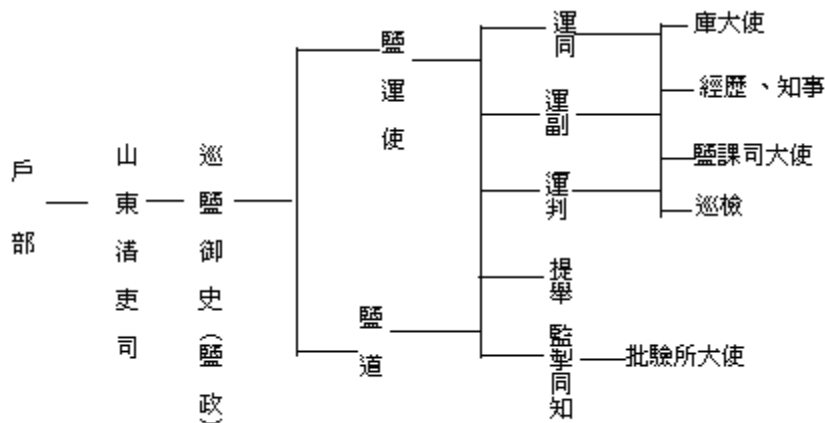
<sup>61</sup> 順治二年「諭各運司，鹽自六月一日起俱照前朝會計錄原額徵收」，趙爾巽等撰《清史稿》卷 129〈食貨志四、鹽法〉，頁 459；張小也，《清代私鹽問題研究》，社會科學文獻出版社，2001 年 10 月一版一刷，頁 29。

<sup>62</sup> 托津等奉敕撰，《欽定大清會典》（嘉慶朝），卷 13，文海出版社影印本，頁 684。

<sup>63</sup> 產鹽區包括：兩淮、兩浙、福建、兩廣、山東、長蘆、遼寧七個海鹽區，河東、西北二池鹽區，四川、雲南二井鹽區，見曾仰豐，《中國鹽政史》，頁 56。

分，以產鹽所在省為主要銷區，兼及相鄰省區。因食鹽笨重，運輸多仰賴價廉的水路，山川也成為形成食鹽銷售的疆界的一大因素。<sup>64</sup>不過清代劃界行鹽更加細緻，將明代所規定的大鹽區進一步劃分為若干小區，有的以縣為單位，甚至同一縣由數個商人共同運銷，互不越界，十分瑣碎。<sup>65</sup>以鹽務根本在場產，樞紐在轉運，歸墟在岸銷，故設長蘆、山東、兩淮、兩浙、兩廣各運司，并河東、四川、雲南各鹽道以司產運；設河南、陝西、甘肅、湖北、湖南、江南、江西、廣西各鹽道，以司岸銷，皆受成於鹽政。<sup>66</sup>鹽政職清初即時設時廢，或由總督、巡撫兼任，道光、咸豐以後，鹽政已改由督撫兼任，各省鹽運使、鹽法道等鹽務官員，都成其僚屬，鹽務大權操於地方督撫之手<sup>67</sup>。其組織系統如下：

清代鹽務系統表



本表參考趙爾巽等撰《清史稿》卷 129〈食貨志四、鹽法〉繪製

此外，各省鹽政由督撫管轄後，又在各省區設置了督銷局、官運局等機關，鹽道的職權多為其侵奪，事權分散，積弊叢生。

鹽務的好壞不完全由運銷的方式來決定，在於政府對鹽稅的定位，如果政府視鹽稅為重要的稅負來源，以聚斂為主要的考慮，無論何種運銷模式，鹽務弊病都會層出不窮。蓋食鹽在地球上存量極多，不具備稀有性，生產成本也不高，如

<sup>64</sup> 趙爾巽等撰《清史稿》卷 129〈食貨志四、鹽法〉，頁 458；南唐徐知誥於天祚二年（西元 936 年）自建大元帥府於金陵時，其轄區內生產的鹽，即依賴長江銷售至皖、贛、鄂、湘，即日後所謂之揚子四岸，可見銷區的產生，既是因運輸路線，也是因歷史因素形成。田秋野、周維亮合編《中華鹽業史》，頁 183；阿謝德也認為在法定的行鹽疆界形成前，已經有了自然因素造成的行鹽疆界，見 S. A. M. Adshead《The Modernization of the Chinese Salt Administration, 1900—1920》（Cambridge, Massachusetts Harvard University Press, 1970）頁 10。

<sup>65</sup> 張小也，《清代私鹽問題研究》，頁 30。

<sup>66</sup> 所謂鹽政，是清初戶部差遣至各鹽區的最高鹽務官員，有稱巡鹽御史、鹽課監察御史，或稱鹽政監察御史，其職權「掌理鹽政而糾其屬吏徵收督催之不如法者，以時審其價而酌劑之，凡鹽賦之奏課與鹽法之宜更者以聞。」任期一年，見趙爾巽等撰《清史稿》卷 129〈食貨志四、鹽法〉，頁 458—459；郭正忠主編，《中國鹽業史》古代編，頁 496—506。

果政府控制食鹽生產工具、生產數量、銷售對象、銷售價格、販售區域，並在產銷過程中抽取過多的稅負，導致生產價和市場價格差距過大，販售私鹽的利潤過高，私鹽橫行是很難防止的。以下分項說明：

### （一）財政上過度的依賴鹽稅

有清一代的鹽政以裕課、恤商、利民、杜私為核心思想<sup>68</sup>。清代前期國家稅收依序為地丁錢糧、鹽課、關稅、雜賦，雍正初年攤丁入畝後，地丁錢糧額度固定不易增加，關稅、雜賦佔稅負比例太低，只有鹽稅徵收具有彈性，屢被用來濟財政之困，常說「裕國豐財，莫如鹽法<sup>69</sup>」。順治九年（1652）歲入 2,438 萬兩，其中鹽稅為 212 萬兩，占稅收的 8.7%，道光年間歲入 3,714 萬兩，其中鹽稅為 750 萬兩，占稅收的 20.1%，鹽稅佔歲入比例增加了 1.3 倍<sup>70</sup>。清政府一直將鹽稅視為解決財政問題的來源，可見恤商、杜私是爲了裕課，至於利民，是在不影響稅課的情形下次要的工作。

除正課之外，鹽稅項目繁雜，產地徵「場課」，名目有「白鹽折價」、「鹽磚折價」、「灘價」、「鍋價」、「滷水折價」、「更名食鹽變價」、「皇鹽場地租」等十餘種，尚未包括場官的浮費勒索；運銷另有「引課」，又分爲正項、雜項：正項每引徵收二錢六分五厘，隨著政府開支增加，財用不足，在鹽稅中附加各種雜項，名目繁多，例如：「銅斤腳價」、「河工銀」、「坨租銀」、「領告雜費」、「口岸雜費」、「輯費」、「歸補輯費」、「平飯銀」、「口岸汛工銀」、「灘鹽公所經費」、「歲修官道銀」、「內外帑利」等，多達數十項。且中央與各省，只要有需要，任意在運銷時增加雜課。同一項雜課，初徵時並不算多，日後不斷增加，如「領告雜費」一項，嘉慶 9 年（1804）以前，每引攤銀八厘，清末增加到四錢，是原徵收的五十倍<sup>71</sup>。正課、雜項不斷的增加，食鹽成本也隨之增加，鹽價昂貴，人民無力購食，影響民生；鹽商銷售困難，積壓資金，造成虧空成本，倒閉者所在多有，影響經濟。鹽稅重，鹽價高，私鹽泛濫是必然的結果。<sup>72</sup>

不僅如此，除了正常稅負，每當政府有財政上的需要，常將鹽商視為提款機，不斷的向鹽商攤派，美其名曰「樂輸報效」，據統計：從康熙十七年至嘉慶八年（1678—1803），一百二十五年間，向兩淮鹽商軍需攤派 2233.5 萬兩、賑災攤派

<sup>67</sup> 郭正忠主編，《中國鹽業史》古代編，頁 676—679。

<sup>68</sup> 張小也〈李衛與清代前期的鹽政〉，歷史檔案 1999 年 3 期，頁 93。

<sup>69</sup> 〈鑲紅旗漢軍張鎬雍正三年十月奏摺〉，《雍正朝漢文硃批奏摺彙編》第六冊，江蘇古籍出版社 1991 年影本，頁 375。

<sup>70</sup> 趙爾巽等撰《清史稿》卷 129〈食貨志四、鹽法〉頁 3；卷 131〈食貨志六、會計〉頁 20。

<sup>71</sup> 所謂「領告雜費」是長蘆雜課領費與告費的合稱，商人於領引時繳領費，領引後告運開船時繳告費，參見林振翰編《鹽政辭典》，中州古籍出版社 1988 年 12 月 1 版 1 刷，申 60 頁；寅 59 頁。

277.9596 萬兩、助工攤派 511.76 萬兩、備公（備皇帝賞賜等用途）捐輸 959 萬兩，總計攤派 3982.2559 萬兩<sup>73</sup>。加上康熙、乾隆多次南巡，鹽商供應浩繁，清政府回報鹽商，除獎以職銜外，復加優恤，初則准其「加價」，繼則准其「加耗」，以資調劑。鹽價一加，不可復減，民受其害；加耗則會紊亂鹽法，商人藉口加耗，任意多帶，夾帶私鹽，正鹽壅塞。故而識者謂前清鹽法壞於乾隆一朝，而其致病之原實「報效」二字<sup>74</sup>。

政府視鹽稅為利藪，倚賴過深，以各種名目搜括聚斂，導致鹽價上漲，官鹽壅滯，私鹽氾濫的惡性循環。

## （二）人心貪婪索求無度

清代鹽法承繼明朝，對食鹽生產運銷的掌控較明代更嚴，設立了許多鹽務管理機關，層層節制，目的原在杜絕私鹽，確保鹽課收入，卻造成機關疊床架屋，鹽吏上下其手，貪瀆勒索，侵擾州縣，盤剝鹽商之弊。鹽務陋規與官吏的中飽的情形十分嚴重，成為官府非法的經常性收入，從鹽政各衙門，到總商、地方官、參與緝私的軍人，都要從鹽商處獲取利益，貼補費用，「各衙門額規千頭萬緒，鹽院、鹽道等官固其本管官，額規絕不可缺，而行鹽地方，文官自督撫以至州縣雜職，下及胥吏，武官自提鎮以至千把，下及兵丁，莫不皆有額規。<sup>75</sup>」雍正時，僅兩淮一地鹽商繳給地方官衙的各項雜費（即官吏朘削，包含節禮，饋送等陋規），一年 150 萬兩，此外尚有淮南至江廣一帶地方衙門的匣費 130 萬兩，官吏私收 50 萬兩，「天下鹽課每歲約計四百萬兩，而此四百萬之外，商人所出之浮費，更有倍於此者。第浮費雖出於商，而鹽價仍取償於民，是商民兩困也<sup>76</sup>。」浮費竟與正稅相同，據說清代外官自督撫至州縣陋規優厚，不另貪求者已稱操守廉潔，以兩江總督為例，陋規年達 30 萬兩，其中三分之一來自淮南鹽務<sup>77</sup>。所有鹽官除了正俸由政府支付，養廉銀、心紅銀及一切鹽務衙門的飯銀、幕友束脩、筆墨紙張，全由鹽商支付。兩淮鹽運使每年例送規費，離任外調，鹽商還得送上一筆重贖<sup>78</sup>。嘉慶、道光年間阿克當阿任兩淮鹽政十餘年，「人稱為阿財神，過客之酬應，至少無減五百金者，交遊遍天下。<sup>79</sup>」浮費之多，於此可見。據研究，

<sup>72</sup> 陳鋒《清代鹽政與鹽稅》，中州古籍出版社，1988年12月第一版一刷，頁109—頁125。

<sup>73</sup> 朱宗宙〈明清時期揚州鹽商與封建政府關係〉，《鹽業史研究》1998年第4期，頁12—14。

<sup>74</sup> 曾仰豐，《中國鹽政史》，頁24—25。

<sup>75</sup> 盧詢〈商鹽加引減價疏〉，賀長齡編《皇朝經世文編》卷49戶政24，文海出版社民國55年影本，頁1754。

<sup>76</sup> 〈鑲紅旗漢軍張鎬雍正三年十月奏摺〉，《雍正朝漢文硃批奏摺彙編》第六冊，頁375

<sup>77</sup> 金安清《水窗春藝》卷下〈外官廉潔〉條，頁59。

<sup>78</sup> 朱宗宙〈明清時期揚州鹽商與封建政府關係〉，《鹽業史研究》1998年第4期，頁4—5。

<sup>79</sup> 金安清《水窗春藝》卷下〈阿財神〉條，頁62—63；韋明鐸，《兩淮鹽商》福建人民出版社1999年9月1版1刷，頁183。

乾隆朝兩淮鹽商報效及輸納佔其銷售收入的 42.47%，比例不可謂不高<sup>80</sup>。

清政府為便於管理，也利於鹽商與政府的交涉，組成商會，由財力雄厚的鹽商充任負責人，兩淮、兩廣、福建稱「總商」；兩浙叫「甲商」；山東稱「綱頭」、「綱首」；河東稱「綱總」、「值年」。<sup>81</sup>他們負責處理對外事務，向各鹽商收取辦公費用。起初費用不多，後名目繁多，又無清楚帳目，運商不堪重負<sup>82</sup>。食鹽成本中還有一部分是窩價，綱運法是由商人出錢取得引權，謂之引商，初認時費用極高，故承為世業，叫做引窩，有引窩的人常自己並不買賣食鹽，將引權賣給他人，引商向場商購鹽，交由運商運至銷鹽引地，售予水商，販售予民，多次轉手，層層獲利。上述的各項開支，最後都要納入食鹽的成本中，轉嫁給消費者，據研究，淮南場商向灶戶收購價每斤僅 0.5—4 文，每引約 1.67 兩，加上對官府的輸納各項費用 1.2 兩，售予運商價為每引 3 兩，每引獲利 0.13 兩，利潤僅 4.3%；運商以每引 1 兩支付運費，船戶完全無利可圖；運商運售食鹽一次，扣除購鹽價、鹽稅、相關輸納與運輸費用，利潤為 10.9%，正常運鹽一次需時三個月，道光年間一運兩年或三年兩運，資金週轉太慢，平均每年利潤僅剩 5%—7%，因為官鹽價高，銷售不順暢，仍屬虧損。灶戶、船戶辛勤終年，入不敷出；場商、運商利潤過低，資金積壓，風險過大，最後唯有走上私運避稅的道路<sup>83</sup>。

私鹽種類繁多，鹽丁私售，謂之「場私」；越界銷售，謂之「鄰私」；明代規定一引二百斤，加耗五斤，由於正課、雜項不斷的增加，清政府允許鹽商引鹽加耗，鹽商則任意多帶，捆載大包，耗餘之鹽即為免稅之額外收益，雍正初年，一引法定重量已加至二百九十四斤，但是鹽商與官吏勾結下「鹽到儀鎮稱掣，每引計重四百有餘，是一引之中商人竟夾帶一引有餘無課之鹽」。<sup>84</sup>乾隆時一引增至 344 斤，嘉慶、道光時又增為 364 斤，運商與船戶夾帶私鹽共達 366 斤，幾乎與正引同重，是為「商私」，船戶私運謂之「腳私」；另有「官私」，包含：載運漕糧的空糧船南下或西行，載運未稅私鹽，沿途發賣，謂之「漕私」，緝私人員將所緝獲私鹽私下販售謂之「功鹽」，都屬於「官私」；至於聚集伙眾，手持武器，明目張膽的販售私鹽，謂之「梟私」<sup>85</sup>；清末海運大興食鹽有從海外走私進口者稱「洋私」；甚至參加科考的考生，也有私運食鹽走私販售的行為<sup>86</sup>。可見私鹽

<sup>80</sup> 汪崇箕〈清嘉道時期淮鹽經營成本的估算和討論〉《鹽業史研究》2002 年第 1 期，頁 9。

<sup>81</sup> 陳鋒，《清代鹽政與鹽稅》，頁 31—32；郭正忠主編，《中國鹽業史》古代編，頁 679—680。

<sup>82</sup> 陶澍〈敬陳兩淮鹽務積弊附片〉，《全集》卷 11 奏疏，頁 5。

<sup>83</sup> 汪崇箕〈清嘉道時期淮鹽經營成本的估算和討論〉《鹽業史研究》2002 年第 1 期，頁 10—16。

<sup>84</sup> 湖廣總督楊宗仁奏〈聞鹽法利弊摺〉，《雍正朝漢文硃批奏摺彙編》第一冊，中國第一歷史檔案館編，江蘇古籍出版社 1991 年出版，頁 486—487。

<sup>85</sup> 方裕謹〈道光初年兩淮私鹽研究〉，歷史檔案 1998 年 04 期，頁 80—89。

<sup>86</sup> 曾文正公批牘卷六：「查應試士子如敢包攬大伙私鹽，恃符闖卡，自應立時拿解，照例究辦。其寒士略帶食鹽，藉做考寓日用之需，為數無多，於岸銷無甚占礙，故不必專派教職稽查，亦毋庸官為收買。」見《曾文正公批牘》，華文書局民國 58 年影本，頁 885—886。另佐伯富先生將私鹽分為漕私、船私、梟私、商私四種，並未細分，參見氏著《清代鹽政之研究》京都東

種類繁多，氾濫嚴重的情形。其中除「鄰私」為已稅鹽侵販鹽價高的引岸，其他多屬未稅鹽，私鹽泛濫，除了稅課損失，合法官鹽銷售壅塞，鹽商銷售困難，積壓資金，終致「商民兩困」。<sup>87</sup>印證了唐代劉晏說的：「鹽吏多則州縣擾<sup>88</sup>」，增加「墨吏之妄濫」的機會而已。

### 三、陶澍的鹽務改革

乾隆初年，兩淮完課尚好，中葉以後，報效數額大增，積引日多，欠課嚴重，嘉慶年間奏銷冊中「壓徵」、「接徵」、「帶徵」等名目，都證明了歷年鹽稅積欠現象，道光八年（1828）二月，兩淮鹽政福珠隆阿奏請將歷年滯引三百餘萬道，概行銃銷，滯款四百餘萬兩緩課，自本年起專辦本年新引，必可年清年額。因口岸積鹽太多，無法完成，導致福珠隆阿去職<sup>89</sup>。

陶澍任兩江總督的前任蔣攸銛，是陶澍任川東兵備道時的長官，曾經支持陶澍降低官鹽售價，以防止私鹽的建議，對鹽務也有相當的認識<sup>90</sup>。蔣攸銛的去職，除了他在任時未能解決鹽課積壓問題，更在處理鹽梟黃玉林案時犯了錯，皇帝責其苟且從事，交部嚴加議處，部議革職<sup>91</sup>。由福珠隆阿與蔣攸銛的去職可瞭解，淮鹽鹽課佔全國稅收比例甚高，任官江淮地區，如不能妥善處理鹽務，稅課必受影響，官位亦將不保。道光皇帝任命陶澍為兩江總督，曾特下諭旨：「三省重任，自不待言矣，兼以河、鹽疲敝，更當加意講求。既知汝係特達之知，……汝宜殫竭心力，公慎察查，斷不可因循姑息。<sup>92</sup>」命令他解決引鹽壅滯、鹽課積壓問題目的極為明顯，又命欽差戶部尚書王鼎、侍郎寶興會同籌辦兩淮鹽務，可看出道光皇帝對鹽務整頓的期待。

兩淮每年應運銷綱鹽 168 萬 5492 引，其中淮南 138 萬 8510 引，淮北 29 萬 6982 引<sup>93</sup>，正課雜稅共計 800 餘萬兩，佔全國鹽稅之半<sup>94</sup>。因官鹽價高，私鹽盛

洋史研究會昭和 37 年 2 版，第四章〈私鹽問題〉，頁 130—192；徐泓則將私鹽分為：灶私、梟私、糧私、商私、船私、官私、鄰私六種，見徐泓，《清代兩淮鹽場的研究》，頁 127—142。

<sup>87</sup> 陳鋒《清代鹽政與鹽稅》，頁 109—頁 125；張小也，《清代私鹽問題研究》，頁 51—52。

<sup>88</sup> 歐陽修、宋祁撰《新唐書》卷 54，志 44 食貨志 4，洪氏出版社出版，頁 1378。

<sup>89</sup> 段超，《陶澍與嘉道經世思想研究》，頁 138；汪崇箕〈清嘉道時期兩淮官鹽的壅滯〉《鹽業史研究》2002 年第 4 期，頁 6。

<sup>90</sup> 盛茂產〈素稔鹽務的蔣攸銛〉，《鹽業史研究》1998 年第 3 期，頁 26—28。

<sup>91</sup> 黃玉林為儀徵老虎頭碼頭私梟，多次被捕流放，逃回後仍操舊業，道光十年帝密令蔣攸銛務必拿獲盡絕根除。黃玉林帶同夥自首，蔣攸銛欲利用他，留充鹽務，編入營伍，緝捕其他私販，道光帝不准，且令蔣攸銛慎重其事。後證明黃玉林根本假裝自首，仍圖霸佔老虎頭碼頭販私。道光帝大怒，蔣攸銛因而失官。參見蔡甫〈道光十年私鹽販黃玉林案〉，歷史檔案 1999 年 2 期，頁 127—128。

<sup>92</sup> 陶澍，〈恭謝奉旨陞授兩江總督摺子〉《全集》卷 4 奏疏，頁 46。

<sup>93</sup> 王定安纂修《重修兩淮鹽法志》卷 93 徵權門科則上，《續修四庫全書》史部政書類，上海古籍出版社 1995 影本，頁 1—9。

行，嘉慶以來額引積壓嚴重，從嘉慶十五年（1810）起，兩淮官鹽從未在一年內將 169 萬引暢銷足額過，道光九年（1829），淮南鹽滯銷達 501,812 引，淮北滯銷 97,645 引，各有三分之一未運，且湖廣等口岸積鹽至二百餘萬引未銷。鹽課欠收，但是各項支出卻仍按年開銷，陶澍就任時，淮南歷年虧空 5700 萬兩，淮北 600 萬兩<sup>95</sup>。前課未清，後課又至，形成惡性循環，商人不堪賠累倒閉，國家稅收無著。陶澍首先建議，自道光 11 年辛卯綱起，截清前積（即舊的積欠暫緩攤派），收支從頭依例辦理，體恤鹽商，培養商力，導之漸入正軌。陶澍認為：「淮南、淮北大小懸殊，淮北每綱錢糧三十餘萬，雖比諸川陝等數省鹽課為多，而淮南正雜各款歲須七八百萬……較淮北多至數十倍，難以輕為嘗試。<sup>96</sup>」故而他將銷售數量多，銷區廣的淮南地區，與淮北分開處理。以下分別敘述之。

### （一）淮南鹽務的改革

由於鹽課滯收情形嚴重，朝野議論紛紛，侍講學士顧純、御史王贈芳疏請兩淮實行「課歸場灶之法」，光祿寺卿梁中靖主張「就場徵稅」，太僕寺少卿卓秉恬主張「立場收稅」，也有主張「垣商納課」或仿雲南「就井抽稅」<sup>97</sup>。蔣攸銛奉命研究可行性，認為不可行，蔣氏去職，道光皇帝命接任的陶澍再做研究。

陶澍早年就關心鹽務，自道光二年出任安徽布政使，在兩江地區任職近十年，對鹽務有相當的了解，但是他知道鹽務錯綜複雜，各方利益糾葛，改革並不容易。他網羅專家，共同商議，自道光七年就進入他幕府的魏源，就是鹽務專家，「知鹺事深」的包世臣，也多次上書陶澍，提供意見，為他出謀劃策<sup>98</sup>。此外他重用了許多有經驗的官吏，輔佐他的改革，如林則徐、姚瑩、俞德淵、黃冕、陳鑾、王鳳生等人，會商解決鹽務問題。

陶澍奉命署理兩江總督後，先後以〈敬陳兩淮鹽務積弊附片〉、〈再陳淮鹺積弊摺子〉兩次上奏，說明兩淮鹽務積弊情形，在與各方討論研商後，王鼎、寶興、陶澍聯名上奏，分析了不同收稅方法，認為：

1. 由灶丁起科，因灶丁多濱海貧民，無力繳稅，且每斤製鹽成本三四文，鹽課高達六釐，課重本輕，萬一發生灶戶私賣，影響國課。
2. 由垣商納課，較為簡便，但是商人惟利是視，「秤收則勒以重斤，借貸則要以

<sup>94</sup> 陶澍〈查覆楚西現賣鹽價摺子〉云：「（淮鹽銷售）通計不過十數郡，而八九百萬正雜課出焉」，其中正課四百萬兩，當年全國鹽課為七百五十萬兩，佔全國鹽課 53.3%。見《全集》卷 15 奏疏，頁 43。

<sup>95</sup> 趙爾巽等撰《清史稿》卷 129〈食貨志四、鹽法〉頁 9。

<sup>96</sup> 陶澍〈會同欽差覆奏體察淮北票鹽情形摺子〉，《全集》卷 14 奏疏，頁 26。

<sup>97</sup> 陶用舒〈陶澍鹽課商辦述評〉，《鹽業史研究》1998 年第 3 期，頁 47—48。

<sup>98</sup> 魏源、包世臣對鹽務的認識與參與陶澍鹽務改革出謀劃策可參見陶用舒，〈論魏源的鹽政改革思想〉，《鹽業史研究》1994 年第 4 期，頁 44—49；盛茂產〈包世臣與兩淮鹽政的改革〉，《鹽業史研究》1994 年第 4 期，頁 33—36。



重息」，灶戶必然不願將鹽歸垣，垣商也無資納課，亦難遽行。

3.由場官收稅，有些場年徵稅銀達數十萬兩，鹽場微員，難當重任，也怕匿報侵欺，且場署多在海濱，無城郭，也乏營汛，怕生意外<sup>99</sup>。

至於有人以為，兩淮應仿雲南鹽井「就井抽稅」行「就場徵稅」，陶澍等認為：兩淮鹽場分散，水路交通延袤八百里，和雲南鹽井少，一井一官即能查察不同。由上述分析，以為「課歸場灶之法」並不可行。兩淮鹽務要如何改革呢？陶澍一向主張「輕本敵私」，接受了魏源的建議，在各省鹽務未通盤籌畫前，為了兼顧國課民食，兩淮鹽務僅能局部、漸進的改革。認為淮鹽之弊有三，一曰浮費；二曰夾帶；三曰私販。為解決此三大弊病，提出敵私、減價、輕本、裁費、變法的主張，他與欽差大臣擬定了「兩淮鹽務章程十五條」，將淮北鹽務另行籌辦，先提出解決淮南鹽務問題的辦法：

- 1.裁減浮費：陶澍認為，引鹽滯銷的原因是成本太高，成本高是因為浮費多，決定裁減浮費。他從自己做起，首先裁減鹽政衙門浮費，兩淮鹽政每年額支養廉銀五千兩、賞銀二萬兩，全行革除；鹽政衙門工食裁去四成，其他酬酢、匠作、涼篷、聯額、浴堂……等辦公費，全行裁去，總計鹽政衙門一年裁減十六萬兩<sup>100</sup>；其次刪減揚商、漢岸費用，普濟、育嬰、書院、義學開支照舊，其他如各堂董濫廁多名，與務本堂、孝廉堂等歲需二十餘萬兩，應行裁汰，各衙門公費、鹽政運司下書役、辛工等項，年需八十餘萬兩，應予裁減，漢岸各岸商按引捐銀，造成恣意浮開，濫為應酬，每引捐至一兩三錢之多，刪至四錢。共裁減一百一十萬兩；他又規定引商出售引窩，每引酌給銀一錢二分，不得把持，否則追單銷毀，永遠裁革，窩價刪減每年省費一百四十餘萬兩。三項共減少浮費二百六十餘萬兩<sup>101</sup>。
- 2.加斤減價：前述浮費裁減，對食鹽售價每斤只減了一分，尚不足以敵私，且影響鹽商利益，據研究，嘉道時期僅運商對朝廷的助餉、助賑、助工三大報效，及對官員胥吏的私人輸納，佔食鹽岸銷收入的 45.64%，鹽商在政府包容下，將這些成本隱藏在運費及雜項支出中，陶澍裁減浮費，革除陋規，除了打擊到官吏的貪瀆，也影響了商人的利潤，造成商情不樂<sup>102</sup>。為降低成本，並彌補商人的損失，陶澍建議「加斤減價」，將每引 364 斤增至 500 斤，其中賞加 20 斤，鹵耗 16 斤，准其免課<sup>103</sup>。另外 100 斤的增加，目的在「帶完前綱正課」，因淮鹽運費中，一切屯船水腳是按包給值，並不論斤，每包 500 斤，有加課而無加

<sup>99</sup> 陶澍〈會同欽差擬訂鹽務章程摺子〉，《全集》卷 12 奏疏，頁 5—6。

<sup>100</sup> 陶澍〈恭繳鹽政養廉並裁鹽政衙門浮費摺子〉，《全集》卷 12 奏疏，頁 25—26。

<sup>101</sup> 陶澍〈請刪減鹽務浮費及攤派等款附片〉，《全集》卷 11 奏疏，頁 22—24；〈會同欽差擬訂鹽務章程摺子〉，《全集》卷 12 奏疏，頁 11—13。

<sup>102</sup> 汪崇賞〈清嘉道時期淮鹽經營成本的估算和討論〉《鹽業史研究》2002 年第 1 期，頁 10。

<sup>103</sup> 陶澍〈籌議加斤減價兼疏積引摺子〉，《全集》卷 12 奏疏，頁 28—31。

費，既可恤商便民，更可節省成本<sup>104</sup>。

3. 減少繁文，慎重出納，慎選總商：領運食鹽硃單、皮票、桅封名目甚多，手續繁雜，運司衙門書吏多至十九房，文書輾轉至十一次之繁，經鹽務大小衙門十二處，節節稽查，徒增需索陋規，應交運司刪減繁文，以速商運，而免羈延。鹽課有正雜，名目繁多，入庫後則不分正雜，籠統動支，又有預納、減納、貼色、貼息及印本抵課等弊，遇緊急解餉，百計挪湊，虧耗一空，應將正項及應解部之款貯庫，其餘雜費另貯外庫，不許挪用。部份總商濫支公款，應擇其公正醇謹，行鹽最多者數人為辦事之人，辦公一項，悉照減定額數請領<sup>105</sup>。以上簡化手續，慎重出納，減少開支，都可以防止營私，減少浮費。
4. 體恤灶丁、鹽商，實給船價：灶丁多濱海窮民，最為艱苦，宜加體恤。嚴禁場商收鹽時任意浮收勒索，灶丁也應依規定製鹽，嚴禁透私，以減少「場私」。淮鹽嚴重積壓，若強迫帶銷積引，問題只會更加嚴重，建議視情況調整帶銷，改革有成效，再補銷積引。至於鹽商積欠鹽課四千餘萬，為數甚鉅，除帑本利息，應分別停緩，俟將來課款充裕時再行歸補。運鹽原有定例水腳，卻為埠頭串同商夥勒索，船戶為維持生計，夾帶盜賣私鹽，應將水腳例價照實核發，嚴禁剋扣<sup>106</sup>。上述作為既可體恤灶丁、船戶、鹽商，又可防止私鹽。
5. 疏浚運道，添置岸店：水運為兩淮食鹽最重要的運輸管道，如果通、泰兩屬運河淤積，繆堤倒塌，運銷成本必然增加，應整修疏浚，俾速轉運，以輕商本。淮鹽須運至漢口，再回轉銷下游的興國、大冶及黃州府各縣，甚至江西之彭澤、湖口，折回達八百餘里，往返徒勞，增加腳費，應調查各處銷量，俾水販就近領賣，降低成本<sup>107</sup>。
6. 亟散輪規，嚴究淹消：自乾隆後期，兩淮鹽船在漢口就出現了壅塞待售的情形，部分岸商減價搶賣，清廷訂立章程，按鹽船到岸先後，由鹽道驗明加封，挨次輪開提售，謂之整輪<sup>108</sup>。此制導致船戶盜賣，攙沙灌漑，甚至沉船放火，百弊叢生，也由於食鹽不能即刻發賣，積壓成本，小商坐困，大商亦病。陶澍以為船至漢西兩岸，以速銷為貴，應積極疏銷，並派公正之人駐守漢岸，與鹽道辦理散輪事宜，以免滯銷。鹽船行走江湖，難免遭風失險，清廷按例准鹽商批補沉失之鹽，免其輸課，卻有鹽商利用此體恤作弊，盜賣食鹽，鑿沉空船，陶澍建議，往後淹消之案，准其補運，不准免課，如盜賣淹消，照例嚴懲治罪<sup>109</sup>。

<sup>104</sup> 增加的 100 斤後因江淮各省連年水患，正綱難以完成，陶澍奏請停止帶銷，納入正綱，見陶澍〈覆奏淮鹽五百斤出場並無弊混摺子〉，《全集》卷 17 奏疏，頁 3—5。

<sup>105</sup> 陶澍〈會同欽差擬訂鹽務章程摺子〉，《全集》卷 12 奏疏，頁 12—13。

<sup>106</sup> 陶澍〈會同欽差擬訂鹽務章程摺子〉，《全集》卷 12 奏疏，頁 13—15。

<sup>107</sup> 陶澍〈會同欽差擬訂鹽務章程摺子〉，《全集》卷 12 奏疏，頁 15—16。

<sup>108</sup> 有關整輪及其對鹽商的影响可參考汪崇箕〈清嘉道時期兩淮官鹽的壅滯〉，《鹽業史研究》2002 年第 4 期，頁 5。

<sup>109</sup> 陶澍〈會同欽差擬訂鹽務章程摺子〉，《全集》卷 12 奏疏，頁 15—16。

7.嚴禁私鹽：陶澍認為如能將官鹽價格降低，販私情形即可減少，惟人性貪婪，官鹽征稅後，自不能與未稅之鹽競爭，漕私、官私、梟私橫行，加上各地食鹽生產成本不同，銷區稅率不同，鹽價差異頗大，越界購鹽的鄰私因而產生，如不能遏止，淮鹽銷售必受影響。在防止場私部分，陶澍體恤灶丁辛勞，下令場官隨時稽查，依火伏法煎鹽，俾清場私之源<sup>110</sup>，並令泰壩批驗所認真秤驗，於運河要道之北橋抽秤，如有超重，即將秤驗各官參撤示懲<sup>111</sup>。對武裝梟私則令要塞、鹽場嚴加緝拿。對商私規定計船裝鹽，不留空艙，裝載有定數，不易夾帶，以免其「跑風」<sup>112</sup>。漕私為漕運糧船回程時夾帶長蘆食鹽，多至十餘萬引<sup>113</sup>，侵犯淮鹽引地，向為清廷禁止，陶澍奏請查禁，漕運總督貴慶、御史許球認為，軍船夾帶私鹽銷售是體恤兵弁，應予寬容。陶澍以為漕私不但影響兩淮官課，且與匪類勾結，更影響漕綱運期，應嚴令禁止<sup>114</sup>。在道光皇帝支持下，陶澍咨請直隸、天津一帶嚴禁盜賣，以清糧船夾私之源，並在糧船經過的沿河嚴查，以期堵截<sup>115</sup>。

淮鹽引地遼闊，與其他引地接壤之地運鹽不易，加上稅重，鹽價較貴，為防止鄰私，清代一向在淮鹽邊緣地區，降低售價，但因鄂西道州、巴東從漢口轉運，水路間關二千餘里，逆流挽運艱難，每斤運費即達三四分，由四川雲陽、大寧順江一二百里即是湖北地方，每斤運價四五厘，鹽價相差數倍，人民樂食鄰鹽，商人無利可圖，不願領運<sup>116</sup>。類似情形鄂北受潞鹽、蘆鹽衝擊；湖南南部受粵私侵灌；江西南部受浙鹽、閩鹽入侵<sup>117</sup>。因淮鹽引地包含湖南、湖北、河南、江蘇、江西、安徽六省，除兩江為陶澍轄區，其他三省，陶澍奏請飭令各省，從大局出發，查緝截堵從該地區侵入淮界私鹽，並在贛南設關查驗，填給子埠照票，責成督銷的贛縣，每月查明到埠分銷之數，造冊上報，以期核實而免侵銷<sup>118</sup>。

從上述改革內涵看，陶澍對食鹽生產、運輸、銷售三方面的問題都兼顧到了，多屬治標的作法，因為清代兩淮共有鹽場 23 場，淮南即佔 20 場，無論產量、稅收都佔多數，如果進行大規模制度上的變革，影響層面較大，必然受到既得利益者的反對，遇到的阻力也較大，故而在淮南僅進行局部的鹽務改革，待稍有成效

<sup>110</sup> 雍正五年，兩淮巡鹽御史噶爾泰題請實行火伏法，各灶煎鹽須逐時呈報，場大使核其開煎熄火之時，較其鹽斤多寡之數，務使盡入商垣，謂之火伏法，參見張榮生〈古代淮南鹽區的鹽務管理〉，《鹽業史研究》2002年第1期，頁28。

<sup>111</sup> 陶澍〈會同欽差擬訂鹽務章程摺子〉，《全集》卷12奏疏，頁14。

<sup>112</sup> 陶澍〈再陳淮鹺積弊摺子〉，《全集》卷11，頁18。

<sup>113</sup> 《大清仁宗睿皇帝實錄》卷231，嘉慶15年6月甲辰，台灣華文書局影本，頁11。

<sup>114</sup> 陶澍〈陳奏回空糧船未便任帶蘆鹽摺子〉，《全集》卷15奏疏，頁1—6；李寅生〈略論晚清鹽政及陶澍的鹽政改革措施〉，《學海》1996年1期，頁89。

<sup>115</sup> 陶澍〈嚴查回空糧船夾帶私鹽摺子〉，《全集》卷11奏疏，頁9—11。

<sup>116</sup> 汪崇箕〈清嘉道時期兩淮官鹽的壅滯〉，《鹽業史研究》2002年第4期，頁3。

<sup>117</sup> 包世臣〈淮鹽三策〉，《皇朝經世文編》卷49，文海出版社影本，頁4。

<sup>118</sup> 陶澍〈覆陳淮粵引界事宜摺子〉，《全集》卷18奏疏，頁13。

後，才對產銷問題更爲嚴重淮北地區進行改革。

## （二）淮北票鹽法的實施

淮北票鹽法的實施，是因爲淮北自開綱以來，只捆運二萬餘引，不到定額的十分之一，商力疲憊已極，陶澍接受了魏源、包世臣等人的建議，仿效浙江、山東局部地區實行的票引兼行之法，在淮北推行<sup>119</sup>。道光十一年十二月八日（1832年1月10日），陶澍奏請試行票鹽法，次年先在食鹽滯銷地區試辦。擬議推行票法之前，遭到許多人反對，爲了減少反對力量，陶澍致書他的座師軍機大臣曹振鏞，對票法做了說明，因曹家是淮北鹽商，票法實行，舊商難免受到傷害。曹氏了解皇帝對鹽務改革的期望與支持，致書陶澍，表明支持票法。<sup>120</sup>

淮北食鹽出場，經壩至批驗所，入洪澤湖須經五壩十槓之煩，改包改捆三次，每爲官吏夫役要挾，耗費之數，倍於鹽本。票鹽改革之始，陶澍於道光十二年五月親赴海州，周歷各鹽場，調查研究，聽取亭戶、綱商、官吏的意見，決定了「改道不改捆，歸局不歸商」的原則，規定了新的運鹽路線，且鹽包經卡員秤驗後無須改捆，以輕運本，並杜透私<sup>121</sup>。

所謂票鹽法，是由運司印刷三聯空白票式，一爲運署票根，一留分司存查，一交民販行運，載明民販名籍、運鹽引數、銷售州縣，運鹽出場不准票鹽相離及侵越別岸。每引鹽 400 斤，收鹽價、鹽稅、各項辦公費合計一兩八錢八分，此外不得分毫需索。滯岸人民均可由該州縣取得護照，赴場買鹽，政府於適中地設場局，以便灶戶繳鹽，民販納稅，嚴飭文武查拿匪棍，肅清運道，緝私<sup>122</sup>。

票鹽法先由淮北食鹽滯銷地區試辦，其中安徽、河南二省四十一州縣爲綱鹽口岸，綱岸又分江運與湖運，江運口岸均屬暢岸，湖運岸三十三州縣中，安徽之壽州、定遠、六安、霍山、霍邱，及河南之信陽、羅山、光州、光山、固始、商城等十一州縣，尙非極疲弊之區，仍有商人認運之區，仍令商辦；所餘安徽之鳳陽、懷遠、鳳臺、靈璧、阜陽、潁上、亳州、太和、蒙城、英山、泗州、盱眙、天長、五河等十四州縣，及河南之汝陽、正陽、上蔡、西平、遂平、息縣、確山等八州縣皆爲滯岸，這二十二州縣除安徽天長縣，因運輸食鹽需經山陽、寶興入高郵湖，與淮南引地錯雜，仍歸商運，其餘二十一州縣一律改行票法；另外江蘇

<sup>119</sup> 票鹽法的實行據包世臣〈答謝無錫書〉云：「今票之改，乃當事採僕議一節，以籌辦淮北者，是其事亦發於僕。」包世臣《安吳四種》沈雲龍主編《近代中國史料叢刊》第三十輯文海出版社影本，《中衢一勺》卷 7 上，頁 25；魏源也贊成票法，並協助陶澍制訂章程、解決實際問題，參見陳其泰、劉蘭肖合著《魏源評傳》，南京大學出版社 2005 年 4 月 1 版 1 刷，頁 328—339。

<sup>120</sup> 魏秀梅，《陶澍在江南》，頁 150。

<sup>121</sup> 趙爾巽等撰《清史稿》卷 129〈食貨志四、鹽法〉頁 10。

<sup>122</sup> 陶澍〈酌議淮北滯岸試行票鹽章程摺子〉，《全集》卷 14 奏疏，頁 5—10。

銷引之食岸包含：山陽、清河、桃源、邳州、睢寧、宿遷、贛榆、沭陽八州縣，因私鹽充斥，官鹽滯銷，也改行票法，以資補救；安東、海州二州縣，接近產鹽地，私鹽盛行，也隨之改行票法。總計第一批共三十一州縣試行票鹽法。規定鹽 400 斤爲一引，買鹽自 10 引至百引爲一票，不得過於零碎，不過海州、安東是產鹽州縣，酌量變通，准以百斤起票，餘以一引起票<sup>123</sup>。道光十五年改訂章程，發行大、小票二種，大票一張運鹽 10 引，每百斤一包共 40 包，連滷耗重 4400 斤，行於安徽、河南湖運各州縣，及江蘇食岸八州縣。每小票一張 100 斤，行於海州、贛榆本境，不得混行大票口岸<sup>124</sup>。

淮北票鹽法特色有五：1.打破專商壟斷，人人均可納課行鹽，自由競爭，民販不敢攙和，鹽皆潔白；2.先課後鹽，憑票行運，稅課歸庫，經費歸局，鹽價歸場；3.革除陋規浮費，減輕課額，鹽價頓減，民受其惠；4.私鹽無利可圖，化梟爲良，遏止私鹽；5.保存引界，變通融銷<sup>125</sup>。

上述特色值得進一步說明，蓋中國鹽政的敗壞最根本的原因就在「專商引岸」制度，政府爲了徵收鹽稅，授與鹽商專賣權，造成食鹽銷售的壟斷，票鹽法允許小資本的商人也能運銷食鹽，打破了專商的壟斷；先課後鹽，幾乎等同於「就場徵稅」，憑票運鹽，減少官吏需索；革除浮費，減輕課額，就可以降低食鹽的成本，食鹽售價降低，有利於人民。但是這些作爲，危害到大鹽商與部份倚賴食鹽發財的官吏，引發既得利益者的反撲<sup>126</sup>。改行票鹽法期間，陶澍曾先後被御史鮑文淳、許球參劾，幸均賴道光皇帝的支持，票鹽法得以繼續推行，展現出滯岸改票的績效，「海屬積滯之鹽，販運一空，窮苦場民，藉資甦活，……茲既轉運流通，彼亦無需偷漏，即可化梟爲良，迥異從前之私充課絀。現在票鹽之課，溢於原額，淮南通綱之引俱已請運全竣，是票鹽之利，實足以下便民生，上裕國課<sup>127</sup>。」票鹽法試行之後，改善了鹽民的生活，減少了私梟運鹽，增加了鹽課收入，真可說是一舉數得。陶澍因此建議擴大實施範圍，將原來湖運次暢之岸十一州縣，一律改行票法。另外也將來一引徵銀一兩八錢八分，增爲二兩五分一厘；銷區也由原來指定銷售州縣，准許轉運他岸售賣，惟不得越出票鹽四十二州縣界外，否則

<sup>123</sup> 陶澍〈酌議淮北滯岸試行票鹽章程摺子〉，《全集》卷 14 奏疏，頁 1—6。

<sup>124</sup> 陶澍〈票鹽由場局收垣發販章程告示〉，《全集》卷 50 文集，頁 39。

<sup>125</sup> 魏秀梅《陶澍在江南》，頁 141—144；劉洪石〈略論清代的票鹽改革〉《鹽業史研究》1995 年第 4 期，頁 20—23；段超，《陶澍與嘉道經世思想研究》，頁 165—166。

<sup>126</sup> 陶澍裁根窩，富商頓成貧人，揚州人將葉子戲增牌二張，一繪桃樹，得此牌者雖全勝亦全負，無不痛詬，也有繪一人持斧，做砍桃樹狀；另一牌繪桃小姐，得之者雖全負亦全勝，而加以謔詞；並有詩句：「戲他桃花女，砍卻桃花樹」，陶澍於道光十二年請辭鹽政，此即為理由之一，見陶澍〈請復設鹽政奉旨訓斥覆奏附片〉《全集》卷 18 奏疏，頁 23；另見金安清《水窗春曉》卷下〈改鹽法〉條，頁 32；韋明鐸《兩淮鹽商》福建人民出版社 1999 年 9 月 1 版 1 刷，頁 235。

<sup>127</sup> 陶澍〈淮北票鹽試行有效請將湖運各暢岸推行辦理酌定章程摺子〉《全集》卷 14 奏疏，頁 33。

仍照梟私例治罪<sup>128</sup>。

魏源曾分析票鹽改革成功的原因：「淮北票鹽創行數載，始而化洪湖以東之場私，繼而化正關以西之蘆私。且奏銷數百萬外，其餘額猶足以融淮南懸引之不足。夫票鹽售價不及綱鹽之半，而綱商岸懸課絀，票商雲趨鶩赴者何哉？綱利盡分於中飽蠹弊之人，壩工、捆夫去其二，湖梟、岸私去其二，場、岸官費去其二，廝伙、浮冒去其二，計利之出商者，什不能一，票鹽特盡革中飽蠹弊之利，以歸於納課請運之商，故價減其半而利尚權其贏也。<sup>129</sup>」票鹽制雖比引鹽制優越，仍未完全廢除食鹽的壟斷，也未完全去除私銷之弊，資本大的商人，仍有隱匿私運，把持抬價的情形。包世臣建議：「按鹽法例，係核明成本，酌加餘息，以定岸價，而不訂場價，遇場價騰貴，則奏請暫增岸價，以綱改票，以扶破壟斷範圍。<sup>130</sup>」用靈活的做法隨時變換，以補救制度的缺失。

## 肆、改革的成效

因為私鹽盛行，官鹽滯銷，導致嘉慶十五年（1810）淮鹽全年銑銷，銑銷者，將積引銑毀，其正雜錢糧令商人分年完繳，即商人雖未行鹽，稅收卻由鹽商賠納，分五年帶徵<sup>131</sup>。又因嘉慶十九年令商人捐輸工餉，商力疲弊，嘉慶二十三年，兩江總督孫玉庭奏請展延六年，次年又奏准將戊寅綱（嘉慶二十三年應運之鹽）分十年帶運，欠課連年累積，年年不能清繳<sup>132</sup>。道光元年至十年（1821—1830）「十綱之中，淮南商辦課運止有五綱七分，而欠帑之數積至一千九百八十餘萬。」「東南財富，淮鹽最大；天下鹽務，淮課最重。」「兩淮歲課，當天下租庸之半，損益盈虛，動關國計。」在兩淮鹽務幾至不可收拾之際，陶澍受命出任兩江總督，道光皇帝對陶澍改革鹽務弊病，增加稅課期望的殷切是可以想見的。

陶澍了解兩淮鹽務改革的重要與急迫，與了解鹽務的林則徐、魏源、包世臣、姚瑩、俞德淵、黃冕、陳鑾、王鳳生等商議，擬定了刪浮費、輕商本、速運銷、嚴緝私的原則，重用有實際鹽務經驗的王鳳生、俞德淵等人負責執行。初期因鹽務積弊已久，改革影響到許多人的既得利益，成效未彰，引發反彈，道光十二年八月，被陶澍革除總商鮑有恆的近親，御史鮑文淳奏劾陶澍：「兩淮鹽務自辛卯開綱至今，尚有三分之二未完。……且招徠商人，未見樂趣，或辦理仍未盡善。」陶澍承認鹽務弊病積重已久，自己力單任重，加之舊商已消乏，新商觀望，辦理不易，行鹽並不順利。建議簡派鹽政，專司其職。在道光皇帝支持下，改革持續，

<sup>128</sup> 陶澍〈淮北票鹽試行有效請將湖運各場岸推行辦理酌定章程摺子〉《全集》卷 14 奏疏，頁 34。

<sup>129</sup> 魏源《魏源集》〈淮北票鹽志敘〉，漢京文化事業有限公司 73 年 7 月 1 日影本，頁 439。

<sup>130</sup> 包世臣〈上陶公保書〉，《中衢一勺》卷 7 上，頁 18。

<sup>131</sup> 趙爾巽等撰《清史稿》卷 129〈食貨志四、鹽法〉頁 2。

<sup>132</sup> 汪崇箕〈清嘉道時期兩淮官鹽的壅滯〉，《鹽業史研究》2002 年第 4 期，頁 4。

成效也日漸顯現<sup>133</sup>。

陶澍在道光十九年（1839）因病奏請開缺，曾將他任職兩江兼主鹽政的八年間，鹽務績效作一總結，在淮南地區，「道光十一年辛卯綱起，至十七年丁酉綱止，七綱之中已報過六綱奏銷，而帶完乙未一綱，亦納有三分之課。除十八年戊戌一綱，仰沐天恩，准將南課融北，現經督飭運司趕辦奏銷，即日結數，移交後任造報外，通計已報部撥正款，共銀八百八十四萬三千一百六十七兩九錢七釐，仍有專案起解之織造、銅斤、河餉銀一百七十八萬四千二百七十三兩二分。歷綱報解京外帑利、各省鹽規匣費并解京節省參斤變價，共銀六百四十四萬二千三百八兩七錢八分九釐。而在前銑引、借帑、扣留等事，八年來從未上瀆宸聰。且於正額之外，完過己庚殘課、新疆經費、積欠身參價、歸還墊款，共銀三百二十七萬七千三百五十八兩六錢三分。皆辛卯以前歷前任所欠而帶完於辛卯以後。<sup>134</sup>」不但將歷年應交的正雜稅課按數繳清，而且將一部分前任欠稅帶完，績效優異。

淮北的票鹽改革成績更為顯著。改革前，十綱之中僅運及三綱四分有零。其銑銷、停運、融南各項多至六綱五分以外。而十綱應完課銀二百七十一萬四千餘兩，僅完銀七十萬四千餘兩，實未完銀二百萬六千餘兩。實施票鹽後，人人均可納課行鹽，簡化手續，嚴禁浮費陋規，「各商爭先搶購」，市場暢旺，鹽課大增，「自道光十一年辛卯綱起，至十七年丁酉綱止，七綱之中除徵足奏銷銀一百八十九萬七千二百七十六兩四錢九厘，仍有專案起解之織造銀十五萬四千兩，又代辛卯以前徵完過己庚、戊子殘課銀六十一萬六千六百四十六兩二錢一分四厘，仍有溢完課項撥抵淮南懸課銀九十八萬九千四百七十五兩六錢五分五厘，計按額溢徵銀一百六十萬六千六百二十一兩八錢六分九厘。而戊戌本綱開局驗資已經收稅未解運庫銀兩尚不在此數內。<sup>135</sup>」

總計陶澍任職兩淮八年間，正雜課款共報完二千四百萬四千五百六兩六錢二分四釐，平均每年完課 330 萬兩，是他接任前 2.75 倍。<sup>136</sup>其中淮南因引地遙遠，一切疏引、緝私鞭長莫及，以致鄰鹽侵灌，官鹽積壓，每綱奏銷完課約八分，淮北票鹽成效較著，在南課融北後，不但解決了從前積引欠課的問題，而且因私鹽減少，官鹽銷售暢旺，鹽課超過額定，竟然可貼補淮南鹽課四十餘萬兩，代納淮南課銀三十萬兩，改革成效突出<sup>137</sup>。

上述為從稅課觀察陶澍在兩淮鹽務改革的績效，實際上陶澍的改革，不僅限於課額的完成，改革前，許多地區的人民因官鹽價昂，有數月不知鹽味者，「自

<sup>133</sup> 陶澍〈請復設鹽政附片〉《全集》卷 18 奏疏，頁 19—22。

<sup>134</sup> 陶澍〈縷陳八年來辦理兩淮鹽務並報完銀數比較在前情形附片〉《全集》卷 18 奏疏，頁 64—65。

<sup>135</sup> 陶澍〈縷陳八年來辦理兩淮鹽務並報完銀數比較在前情形附片〉《全集》卷 18 奏疏，頁 65—66。

<sup>136</sup> 陶用舒〈陶澍鹽課商辦述評〉《鹽業史研究》1998 年第 3 期，頁 49。

<sup>137</sup> 劉洪石〈略論清代的票鹽改革〉《鹽業史研究》1995 年第 4 期，頁 21。

票鹽到境，鹽價頓減，取攜甚便，民情安之。<sup>138</sup>」尤有進者，淮北試行票鹽後，御史周彥認為：「票鹽之法與場竈起徵名異而實同。場竈起徵，利於私而不利於商，給票行鹽，利於梟而不利於國。<sup>139</sup>」實際上，周彥說的「票鹽之法與場竈起徵名異而實同」是正確的，他憂慮的「場竈起徵，利於私而不利於商，給票行鹽，利於梟而不利於國。」自實施票鹽後，反因鹽價大減，鹽梟無利可圖，轉而合法販鹽，竟可減少偷漏，化梟為良，治安亦獲改善；竈戶因行鹽順暢，流亡者得以返家延續舊業<sup>140</sup>。因人人均可從事販鹽，許多農民兼差販鹽，生活改善，道光十二年（1832）「海州大災，饑民賴此轉移庸值，全活無算。<sup>141</sup>」更是始料未及的。

## 伍、結語

陶澍生於乾隆晚期，出仕於嘉慶、道光年間，是嘉道時期的重臣。品行端正，才識優長，持論公正，負責盡職，重視經世之學，所交之友多以文章經濟見重，歷任長官給予好評，密摺保薦，得到道光皇帝特達之知。由於官吏貪污，民生艱困，朝中如英和、王鼎、琦善都支持改革，在各方支持下<sup>142</sup>，陶澍結合了一群志同道合的人才，於江南從事改革，其中尤以鹽務改革最為後世稱道。

鹽政事務牽涉全國，兩江總督無權主導全國鹽務改革，陶澍對積弊已久、沉痾甚深，人稱「鹽糊塗」的鹽務改革，僅限於兩淮地區。他將淮南、淮北的鹽務用不同的方策對應，基本目標是為增加稅收，解決財政危機，在淮南地區刪減浮費，革除陋規，作法和王夫之論劉晏「其所取盈者，奸商豪民之居贏與墨吏之妄濫而已。」「得之姦商，非得之食鹽之民也。」從這一點看來，他任職八年來，積引漸銷，歲課按時完成，淮南鹽務雖僅做治標的改革，仍可謂有成。

陶澍最值得稱道的是淮北票鹽法的實施。他了解商品在市場上都要由價格與品質來決勝負，採取減價敵私原則，減少中間環節，促進商品流通，簡化運鹽手續，打破專商壟斷，尊重市場自由競爭，以保障食鹽品質及消費者的權益，票鹽法所以為各方肯定，最主要就是打破專商壟斷，與唐代劉晏「就場徵稅，任其所之」的精神相通，雖然票鹽法侷限於淮北四十二州縣引地，僅打破了以縣為單位小引地的界限，並未能突破行之全國的「行鹽疆界」，但是在各種利益糾葛，既得利益者阻撓下，陶澍任勞任怨，勇於任事，克服了一切困難，證明了打破專商

<sup>138</sup> 綱鹽每引成本 12.927 兩，票鹽加價後每引成本約 5 兩有餘，市場鹽價自然降低，見李明明、吳慧，《中國鹽法史》，天津出版社民國 86 年初版 1 刷，頁 295—297；陶澍〈淮北票鹽試行有效請將湖運各暢岸推行辦理酌定章程摺子〉《全集》卷 14 奏疏，頁 33。

<sup>139</sup> 陶澍〈會同欽差覆奏體察淮北票鹽情形摺子〉，《全集》卷 14 奏疏，頁 26。

<sup>140</sup> 徐泓，《清代兩淮鹽場的研究》，第六章〈兩淮鹽政的改革〉第二節〈道光朝的廢引改票〉，頁 195。

<sup>141</sup> 趙爾巽等撰《清史稿》卷 129〈食貨志四、鹽法〉頁 10。

<sup>142</sup> Susan Mann Jones & Philip A. Kuhnck 張玉法主譯《劍橋中國史》第十冊〈晚清篇〉朝代表類與動亂之根源，南天書局民國 76 年 9 月初版，頁 171。



引岸這種長期畸形發展而成制度，是鹽務改革應該而且必須要走的道路。他試圖從局部的實驗，找出制度上的突破點，這是陶澍鹽務改革最大的成就<sup>143</sup>。

歷代鹽務的敗壞，多因政府不斷橫徵暴斂，與官吏藉機貪瀆，以致私鹽盛行。陶澍在兩淮從事的鹽務改革，其理論及方法唐代劉晏都已實行，並無特殊之處，只在主政者能否改變觀念，徵鹽稅而不過分貪求，殺雞取卵，執行者能否審時度勢，取長補短，排除私心，破除情面，任用人才，嚴格執行，堅持改革。陶澍在兩淮鹽務的改革工作上，得到道光皇帝的支持，又能堅守執行者應有的原則，排除萬難，改革成效卓著，陸建瀛在道光三十年將票鹽法推行於淮南，太平天國事件後，曾國藩任兩江總督，也奏請恢復陶澍的票鹽法，左宗棠任閩浙總督，在浙江、福建行票鹽法，陶澍的改革已成爲日後鹽務改革的楷模<sup>144</sup>。

---

<sup>143</sup> Susan Mann Jones & Philip A. Kuhnck 張玉法主譯《劍橋中國史》第十冊〈晚清篇〉朝代表頹與動亂之根源，認為：「陶澍則在正規的官僚行政中實驗制度的改革」，頁 173。

<sup>144</sup> 盛茂產〈致力淮南鹽政改革的陸建瀛〉，《鹽業史研究》1997 年第 4 期，頁 43—45；仇文農〈陶澍的鹽政改革〉，何鵠志主編《論陶澍》，岳麓書社 1992 年 1 版 1 刷，頁 93；田秋野、周維亮合編《中華鹽業史》，台灣商務印書館民國 68 年 3 月初版，頁 45—46。

## 參考書目

### 史料

- 《大清仁宗睿皇帝實錄》，台灣華文書局影本。
- 王夫之，《讀通鑑論》，台灣中華書局四部備要本。
- 王定安纂修，《重修兩淮鹽法志》，《續修四庫全書》史部政書類，上海古籍出版社 1995 影本。
- 包世臣，〈中衢一勺〉，《安吳四種》沈雲龍主編《近代中國史料叢刊》第三十輯文海出版社影本。
- 司馬光《資治通鑑》，台灣中華書局民國 54 年出版。
- 司馬遷，《史記》，藝文印書館史記會註考證本。
- 托津等奉敕撰，《欽定大清會典》（嘉慶朝），文海出版社影印本。
- 金安清，《水窗春曉》卷下，北京中華書局 1997 年 12 月湖北二刷。
- 桓寬撰、陳宏治校注，國立編譯館主編《新編鹽鐵論》，台灣古籍出版有限公司 2001 年 5 月初版 1 刷。
- 張九齡等撰《唐六典》，台北商務印書館民國 65 年影印本。
- 張佩綸，《澗于日記》，學生書局民國 55 年 4 月初版。
- 《雍正朝漢文硃批奏摺彙編》第六冊，江蘇古籍出版社 1991 年影本。
- 陶澍，《陶文毅公全集》，上海古籍出版社《續修四庫全書》集部別集類，1995 年影本。
- 曾國藩，《曾文正公批牘》，華文書局民國 58 年影本。
- 賀長齡編，《皇朝經世文編》，文海出版社民國 55 年影本。
- 黃彰健校勘，《明太祖實錄》，中央研究院歷史語言研究所校印民國 51 年出版。
- 趙爾巽等撰《清史稿》，續修四庫全書史部正史類上海古籍出版社 1995 年影印本。
- 歐陽修、宋祁撰《新唐書》，洪氏出版社民國 64 年元月出版。
- 魏源，《魏源集》，漢京文化事業有限公司 73 年 7 月 1 日影本。

### 專書

- S. A. M. Adshead, *The Modernization of the Chinese Salt Administration, 1900—1920*, Cambridge, Massachusetts Harvard University Press, 1970.
- Susan Mann Jones & Philip A. Kuhnck, 張玉法主譯，《劍橋中國史》第十冊〈晚清篇〉，朝代衰頹與動亂之根源，南天書局民國 76 年 9 月初版。
- 中央研究院近代史研究所編，〈近世中國經世思想研討會論文集〉，中研院近史所民國 73 年 4 月出版。

- 田秋野、周維亮合編，《中華鹽業史》，台灣商務印書館民國 68 年 3 月初版。
- 何鵠志主編，《論陶澍》，岳麓書社 1992 年 1 版 1 刷。
- 佐伯富，《清代鹽政之研究》，京都東洋史研究會昭和 37 年 2 版。
- 李明明、吳慧，《中國鹽法史》，文津出版社民國 86 年初版 1 刷。
- 李潛龍《明清經濟探微初編》，稻香出版社民國 91 年 7 月初版。
- 林振翰編，《鹽政辭典》，中州古籍出版社 1988 年 12 月 1 版 1 刷。
- 段超，《陶澍與嘉道經世思想研究》，中國社會科學出版社 2001 年 9 月 1 版 1 刷。
- 韋明鏞《兩淮鹽商》，福建人民出版社 1999 年 9 月 1 版 1 刷。
- 徐泓，《清代兩淮鹽場的研究》，嘉新水泥公司文化基金會民國 61 年 5 月出版。
- 張小也，《清代私鹽問題研究》，社會科學文獻出版社 2001 年 10 月一版一刷。
- 梁啓超，《清代學術概論》，水牛出版社民國 60 年 5 月 10 日初版。
- 郭正忠主編，《中國鹽業史》古代編，北京人民出版社 1999 年 4 月初版二刷。
- 郭廷以，《近代中國史綱》上冊，台北曉園出版社 1994 年 5 月初版 1 刷。
- 陳其泰、劉蘭肖合著，《魏源評傳》，南京大學出版社 2005 年 4 月 1 版 1 刷。
- 陳鋒，《清代鹽政與鹽稅》，中州古籍出版社，1988 年 12 月第一版一刷。
- 章學誠，《文史通義》，鼎文書局民國 66 年 3 月增訂版。
- 曾仰豐，《中國鹽政史》，北京商務印書館 1998 年 4 月影印本。
- 華梵大學哲學系編，第七次《儒佛會通學術研討會論文集》，(2003.09)。
- 錢穆，《中國近三百年學術史》，台灣商務印書館 1996 年 7 月台二版二刷
- 戴裔煊，《宋代鈔鹽制度研究》，北京中華書局 19813 月新一版。
- 魏秀梅，《陶澍在江南》，中研院近代史研究專刊(53)民國 74 年 12 月出版。

## 論文

- 仇文農，〈陶澍的鹽政改革〉，載何鵠志主編《論陶澍》，頁 88-96。
- 方裕謹，〈道光初年兩淮私鹽研究〉，《歷史檔案》1998 年 04 期，頁 80-89。
- 王立新〈湖湘學派與佛教〉，載華梵大學哲學系第七次《儒佛會通學術研討會論文集。》，2003 年 9 月，頁 467-472。
- 王聿均，〈清代中葉士大夫之憂患意識〉，《中央研究院近代史研究所集刊》第十一期，民國 71 年 7 月，頁 1-11。
- 吉成名，〈論劉晏鹽法改革〉，《鹽業史研究》2002 年第 4 期，頁 24-27。
- 朱宗宙，〈明清時期揚州鹽商與封建政府關係〉，《鹽業史研究》1998 年第 4 期，頁 3-16。
- 李國祁，〈道咸同時期我國的經世致用思想〉，《中央研究院近代史研究所集刊》第十五期，頁 17-65。
- 李寅生，〈略論晚清鹽政改革家—陶澍〉揚州職業大學學報 1995 年試刊號，頁 23-36。

- 李紹強，〈論明清時期的鹽政變革〉，齊魯學刊 1997 年第 4 期，頁 107-112。
- 汪崇箕，〈清嘉道時期兩淮官鹽的壅滯〉，《鹽業史研究》2002 年第 4 期，頁 3-10。
- 汪崇箕，〈清嘉道時期淮鹽經營成本的估算和討論〉，《鹽業史研究》2002 年第 1 期，頁 7-17。
- 周啓榮、劉廣京，〈學術經世：章學誠之文史論與經世思想〉，載中央研究院近代史研究所編《近世中國經世思想研討會論文集》，中研院近史所民國 73 年 4 月出版，頁 117-156。
- 段超，〈陶澍鹽務改革及其時代特點〉，《江漢論壇》2000 年 12 月，頁 73-77。
- 張小也，〈李衛與清代前期的鹽政〉，歷史檔案 1999 年 3 期，頁 93-99。
- 張榮生，〈古代淮南鹽區的鹽務管理〉（上）（下），《鹽業史研究》2002 年第 1 期，頁 26-31、《鹽業史研究》2002 年第 2 期，頁 19-24。
- 張灝，〈宋明以來儒家經世思想試釋〉，載中央研究院近代史研究所編《近世中國經世思想研討會論文集》，中研院近史所民國 73 年 4 月出版，頁 3-19。
- 盛茂產，〈致力淮南鹽政改革的陸建瀛〉，《鹽業史研究》1997 年第 4 期，頁 43-45。
- 盛茂產，〈素稔鹽務的蔣攸銛〉，《鹽業史研究》1998 年第 3 期，頁 26-28。
- 陶用舒，〈再論陶澍和近代湖南人才群體〉，益陽師專學報 15 卷 2 期（1994 年 3 月），頁 61-66。李寅生，〈略論晚清鹽政及陶澍的鹽政改革措施〉，《學海》1996 年 1 期，頁 87-90。
- 陶用舒，〈陶澍和近代地主階級改革派〉，淄博師專學報 1995 年第 1 期，頁 1-4。
- 陶用舒，〈陶澍是近代湖南人才群體的核心〉，益陽師專學報 15 卷 1 期（1994 年 1 月），頁 18-24。
- 陶用舒，〈論魏源的鹽政改革思想〉，《鹽業史研究》1994 年第 4 期，頁 44-49。
- 盛茂產，〈包世臣與兩淮鹽政的改革〉，《鹽業史研究》1994 年第 4 期，頁 33-36。
- 陶用舒，〈陶澍鹽課商辦述評〉，《鹽業史研究》1998 年第 3 期，頁 47-49。
- 劉洪石，〈略論清代的票鹽改革〉，《鹽業史研究》1995 年第 4 期，頁 19-23。
- 劉廣京，〈近世中國經世思想研討會論文集序〉，載中央研究院近代史研究所編《近世中國經世思想研討會論文集》，中研院近史所民國 73 年 4 月出版，頁 1-15。
- 桑甫，〈道光十年私鹽販黃玉林案〉，《歷史檔案》1998 年 22 期，頁 127-128。

Feng Chia Journal of Humanities and Social Sciences  
pp.223-251 , No.11, Dec. 2005  
College of Humanities and Social Sciences  
Feng Chia University

# Tao Chu and the Reforms on Salt Affairs in Ling Hwai

*Chang-Shan Liu*\*

## **Abstract**

The main concern of this paper is to elaborate on the great achievements of Tao Chu on salt affairs in the middle of the Ching Dynasty. Tao Chu was the governor-general of Ling-Chiang from 1830 to 1839. Facing extremely corruptive administrators and outdated laws of salt, Tao Chu started a series of reforms on salt affairs in order to increase governmental revenue. The aim of Tao's reforms was to reduce the cost of production and prevent smuggling. In the southern part of Hwai River, Tao Chu firstly simplified the administrative process on salt affairs to increase efficiency. His subsequent reforms included dredging canals for salt transportation, establishing more retail shops of salt at each port, increasing wages for workers, and cracking down on private salt smugglers. Moreover, in the northern part of Hwai River, to stop the hereditary monopoly on salt businesses, Tao Chu introduced the salt ticket system. This reform not only cut down the cost and the price of salt but also reduced private salt smuggling. However, the most remarkable achievement was the transformation of smugglers into good citizens. In sum, Tao Chu set a model of the reformation on salt affairs for successors. Tao's reforms on salt affairs also built up a free market and cut down manipulation by men. Thereafter people could buy salt at a lower price and thus prepare healthful and delicious food, and the government was able to collect more salt tax than ever.

**Keywords:** Tao Chu, salt affairs, the salt ticket system, private salt

---

\* Lecturer, Graduate Institute of History and Historical Relics, Feng Chia University.