

军需、盐税与利益分化： 南京国民政府成立初期浙江盐政中的合同包税制

唐明胜

(华东师范大学 历史学系, 上海 200241)

【摘要】南京国民政府成立初期,中央政府为筹措军政费用和稳定盐税收入,不仅要求浙江省内的世袭盐商预缴盐款,还将部分地区的盐税交由合同包税商代征。通过这种制度选择,南京国民政府可以经由合同包税商获得预缴盐税,满足了当时战争和政权建设的需要。同时,合同包税商还会在经济利益驱动下整顿区域内盐务,政府因此节省了治理成本。然而,由于合同包税商垄断食盐批发,他们与地方利益群体之间矛盾重重,很快就成为众矢之的。最终,合同包税商在缺少地方政府支持的情况下,其整顿盐务和汲取税收的效果极其有限。从浙江省盐税包办的推行来看,合同包税商在这一时期的制度架构下既受到国家管控,也受到地方利益团体的监督与制衡。

【关键词】南京国民政府;合同包税制;盐政;地方社会

【中图分类号】S-09;K207 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1000-4459(2021)06-0108-15

Military Expenditure, Salt Tax and Benefit Differentiation: Contract Tax-farming in Zhejiang Salt Administration during Early Nanjing National Government

TANG Ming-sheng

(History Department, East China Normal University, Shanghai 200241)

Abstract: During the early period of Nanjing National Government, to raise military and administrative expenses and stabilize the salt tax revenue, central government required the hereditary salt merchants to prepay salt tax and then selectively introduced contract tax-farming in some areas where the legal salt market was shrinking, so tax contractors acted as agents of the government for salt-tax collecting and salt wholesale. Through such institutional choice, Nationalist Government could get a large amount of prepaid tax from Tax contractors, and it satisfied the requirement of warfare and state-building. Meanwhile, Tax contractors would take the initiative to rectify the salt administration shortcomings in these regions due to economic profit incentive, and that saved national governance cost. However, because of tax contractors' salt wholesale monopoly, the conflicts between contractors and the local interest groups were intense. Tax contractors became the target for a lot of criticism as soon as possible. The results they achieved on salt administration rectifying and salt-tax collecting was limited in the absence of support from local government. The practice of contract tax-farming suggests that professional tax contractors were still under the government's control under the institutional framework of this period. They were also supervised and restricted by other local interest groups.

[收稿日期] 2021-05-18

[项目基金] 国家社会科学基金重大项目“浙江鱼鳞册的搜集、整理、研究与数据库建设”(17ZDA187)

[作者简介] 唐明胜(1994-),男,华东师范大学历史学系博士研究生,研究方向为中国近现代史、二十世纪中国政治经济史。

Key words: Nanjing National Government; contract tax-farming; salt administration; local society

在税收制度史上,包税制是一种重要且普遍的征税方式。所谓“包税”(tax farming),即指国家将部分税收职能转移给官僚系统以外的个人或组织代理,代理人按照合同规定向国家支付固定数额或比例的租金后,可保留超额或分成部分的税收。世界范围内,包税制的具体运作方式复杂多样,制度在不同地区的演变和影响差异明显。一些政权因为包税商失控而丧失了民众间的合法性,最终只能在不断激化的社会矛盾中走向失败。另外一些政权则借助包税制实现了行政能力扩张,并在随后完成了政府征税对包税制的取代。已有研究指出,造成这种现象的原因可能是国家对包税商的控制能力存在差异,一般是政权对包税商的控制能力越强,国家行政能力的扩张过程就越容易^①。

在中国,除了五代和宋时的“扑买”,以及元代的大范围包税制外,近代以来的包税问题也早已受到学界关注。曼素恩(Susan Mann)和杜赞奇(Prasenjit Duara)是较早系统研究中国近代包税制的学者,他们主要关注包税制类型的演变,以及政府与包税人的关系。两位学者认为,在不断扩张的财政需求下,经纪机制被政府推进到社会基层。在此过程中,经纪机制不仅发生了性质转变,而且依靠自我复制最终让政府无可奈何。失控的经纪机制阻碍了国家行政能力的扩张,彻底变成包税人敲诈和勒索的工具^②。国内一些研究者则更多将包税理解为一种弥补行政力量不足的手段,强调国家在基层严重依赖经纪机制。这些研究认为,即使包税制效率不佳,甚至出现严重弊端,政府也无法完全用官僚行政取而代之^③。这些研究似乎都过于强调包税制的强势特征,忽视了政府管控和社会反抗的存在。因此,他们的描述与分析未必全面和准确,这也让包税制问题尚有结合具体案例进行深入讨论的空间。

本文关注南京国民政府时期的包税制,以1927—1932年间浙江瓯盐销区(瓯盐主要行销温州和处州,以下简称“温处地区”)的盐税包办作为核心案例,利用馆藏报刊、档案、日记等资料,考察该项制度的实践情况。基于民国前期盐政机构建设取得的进展,一些研究认为现代官僚行政正在成为当时征收盐税的主要依赖^④。不过,这类观点局限在对中央政府的政策分析上,并未考虑制度实践和区域差异,更未认识到政府内部的利益冲突。徐泓和黄国信指出,自明代纲法实行以后,盐课征收和盐场收盐都采取了代理人制度。盐商代理国家征收盐课,并获得世袭垄断特权^⑤。盐税代征在民初和南京国民政府时期仍然较为普遍,只是学界关于同时期包税制的讨论多集中在田赋、商业捐等税种上,对盐政中的包税现

① John Butcher, "Revenue Farming and the Changing State in Southeast Asia", in John Butcher and Howard Dick eds., *The Rise and Fall of Revenue Farming: Business Elites and the Emergence of the Modern State in Southeast Asia*, New York: The Macmillan Press Ltd. 1993, pp.19-43; and see also Noel D. Johnson, Mark Koyama, "Tax farming and the origins of state capacity in England and France:", *Explorations in Economic History*, Vol.51(Jan.2014), pp.1-18.

② Susan Mann, *Local Merchants and Chinese Bureaucracy, 1750-1950*, California: Stanford University Press, 1987, pp.169-199; 杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社,1996年,第225-227页,第241-243页。

③ 冯小红,张清芙:《1928至1937年河北省县级税收征管中的经纪制改革述论——兼与杜赞奇先生商榷》,《中国社会经济史研究》2008年第1期;李里:《民国时期天津脚行包税制度的存废探悉》,《近代史学刊》2014年第2期;任吉东:《近代华北乡村市场中的包税制——以直隶省获鹿县为例》,《安徽史学》2015年第3期;魏文享,张莉:《自征抑或代征:近代天津营业税征稽方式的路径选择(1931—1937)》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2019年第2期;曹瑞冬:《清末民初广东的花捐包征与政商关系》,《财政监督》2020年第6期。

④ Julia C. Strauss, *Strong institutions in weak polities: state building in Republican China, 1927-1940*, New York: Oxford University Press, 1998, pp.84-96; 张立杰:《南京国民政府的盐政改革研究》,中国社会科学出版社,2011年,第40-50页。

⑤ 徐泓:《清代两淮盐场》,嘉新水泥公司文化基金会,1972年,第112页;黄国信:《国家与市场:明清食盐贸易研究》,中华书局,2019年,第48-55页。

象讨论较少^①。因此,一些问题仍待进一步讨论,如国民党政权为何会在特定地区重拾包税制?盐税代征的实行效果如何?不同群体围绕包税制形成了何种关系?这些问题的探讨不仅能揭示南京国民政府在成立初期的制度选择逻辑,也可以看到这一时期政府税收代理机制在地运作时的复杂性。

一、温处地区盐税包商政策的出台背景

民国前期,由于军阀割据和战争频发,全国盐政已无统一制度可言,统治政权选择何种征税方式,往往根据财政需求和地区情况灵活变通。北伐战争开始后,国民革命军在1927年上旬先后攻克杭州、上海和南京。随着南京国民政府的建立,国民党中央不仅需要经费来维持行政运行,而且急需筹集大量经费来支撑下一步的军事行动。根据1927年6月古应芬在财政会议上的报告,当时南京政府每月军事经常费用为1400余万,行政费用为200余万,另外尚有数额不定的临时性开支^②。在军政开支日益膨胀的压力下,南京国民政府被迫通过各种途径筹集经费,其中就包括督促盐商预缴盐款和稳定盐税收入。面对各地盐政情形差异较大的现实,南京国民政府采取了因地制宜策略,温处地区盐税包商政策正是中央财政需求与区域盐政情形结合的产物。

在1927年6月的财政会议上,南京国民政府宣布继续将盐税纳入国库收入。当时南京政府实际控制浙江、江苏、安徽、福建等省,其余省份的盐税依然被地方截留^③。浙江省作为当时南京国民政府实际控制的省份之一,在执行中央政府摊派的筹款计划时几乎是不遗余力。1927年2—11月间,浙江为南京筹募的经费达1000万以上,而当时浙江省全年的财政收入也不过1200万^④。在盐政方面,浙江省不仅配合南京国民政府将全省盐税用作发行国库证券的抵押,随后还承担了库券认购的摊派任务,在中央政府财政困难时组织省内盐商预缴盐税^⑤。

1927年7月初,两浙盐运使周骏彦召集省内盐商预缴税款,数额定为110万元^⑥。执行办法大概如下:国民政府以军需为由,要求盐商预缴盐税,但因预缴期限短且数额巨大,盐商可以选派代表向银行业和钱庄业借贷大部分的预缴款项,两浙盐运使则作为借贷合同的担保人。另外,贷款并非由盐商直接偿还,而是政府在盐税收入到账后,通过财政拨付的方式向银行业和钱庄业偿还借贷本息。

这次预缴盐税的谈判一直持续到1927年10月中旬,原因是在北洋政府时期,浙江省政府曾经采取同样方式预借的盐款尚未清偿本息。沪杭甬三地银钱两业商人想要得到新政权继续偿还旧债的承诺,同时也想趁此机会谈判出对自己有利的借款利率。在这种情况下,周骏彦只好呈请财政部将此前尚未清偿的249000元贷款并入此次借款合同。双方经过多次协商,最后达成了一项为期5个月的息借款合同,借款利息从银钱两业坚持的一分四厘降低到一分三厘^⑦。

在1927年10月的借款成功后,预缴盐款成了早期南京国民政府解决财政困境的主要方式之一,政

① 于广研究了广东地区的包税制,他认为政府即时需求导致了合同包税制的出现。于广的研究将分析重点放在财政与包税制之间的关系,对制度推行过程中各方关系的讨论比较简略。他仅指出包税制是政府转嫁风险的手段,并受到了商人和民众的阻碍。至于这些关系如何形成与运作,他在研究中并未详细讨论。此外,于广还提出了盐税征收方式的类型划分和税制改革趋势,但他所谓的征税类型划分更准确说应该是运销方式划分,而税制改革趋势的说法也不尽符合民国的历史。参见于广:《自由制与包商制:1920年代广东盐税征收制度的嬗变》,《近代史学刊》2017年第2期。

② 《中央财政会议记》,《银行周报》第11卷第24期。

③ 《财政会议通过之两要案》,《申报》1927年7月1日第9版。

④ 《浙江最近财政困状:电请中央请扣还垫款》,《时报》1925年12月15日第3版。

⑤ 《中央政会决议盐余国库券条例》,《民国日报》(上海)1927年7月2日第6版。

⑥ 《杭州快信》,《申报》1927年7月3日第9版。

⑦ 两浙盐运使署:《呈财政部报告息借盐款并抄送合同底稿文》,《两浙盐务月刊》1927年第7期。

府通过这种途径筹措经费的现象也越来越普遍。例如,1927年11月间,财政部再次命令周骏彦筹借盐款50万元,由两浙盐区内纲地、肩地、住地按照销盐数量摊派^①。1928年1月11日,盐商周湘龄以嘉湖两地盐税作为抵押,向上海交通银行成功息借盐款10万元,以应对政府摊派^②。周湘龄的筹款办法随即得到财政部认可,财政部遂命令周骏彦将这种筹款方法推广到其他地区,以嘉湖两属筹借盐款数额为基数,同样按照销盐数量摊派借款^③。1928年2月6日,财政部长宋子文又要求周骏彦筹集盐款50万元,具体筹集办法可以由盐商自筹,亦可由盐商出面向银行息借^④。这些借款活动虽然由盐商出面,但真正偿还贷款本息的却是南京国民政府。这种操作方式表明,当时南京国民政府需要利用盐商的信用价值间接向金融机构贷款。对包税盐商而言,预缴盐款促成了政府、盐商、金融机构三者间的利益捆绑,他们因此得以世袭祖业。

虽然盐商预缴盐款有助于缓解政府的财政困难,但因两浙盐区情形复杂,这种筹款方式无法在全省推广。周骏彦在1927年7月到1928年初之间举办的预缴盐款活动大都集中在有包税盐商的区域,因为只有包商盐商才有足够资本承担政府摊派的库券和应付盐税预缴。相比之下,温处地区却无法采取类似的筹款方式,因为这个地区当时不仅没有包税盐商,而且境内的走私活动一直都很严重。在清朝同治二年(1863)时,地方督抚为筹集军饷和治理私盐,曾让温处督销局在区域内主要水道隘口设置查验处,抽厘抵课^⑤。此后,凡是有一定资本的商贩都可以在温处两府境内运销食盐。相较那些有包税盐商的区域,温处地区所谓“盐商”实际上是一群资本薄弱的小商人,他们没有统一组织,故而无法承担盐税预缴。

另外,在南京国民政府成立前后,温处地区私盐贩卖情况十分严重。当时瓯盐运销温处两府外加金华府的永康、武义两县。按照距离盐场远近分为箬盐和食盐,箬盐税率较高,食盐税率较低。一直以来,瓯盐官销市场长期受到台州和福建的私盐侵蚀。特别是1924年江浙战争之后,由于省政府频繁提高附加税,到1926年年底时,瓯盐税率已是清末的两倍还多^⑥。高税率降低了官盐的市场竞争力,造成部分地区的官盐市场被台私和闽私抢占,政府盐税收入开始下降。1926年9月间,温处收税总局局长向两浙稽核分所反映情况时称:“温处官销,额绌甚巨,显见私盐充斥。”^⑦税收数据(正税收入)也反映了类似问题,1924年瓯盐全年正税计六十四万三千零四十三元八角七厘,1925年为七十三万三千五百十一元九角二厘,1926年则下降到五十一万四千零九十九元四角四厘,1927年的盐税从两浙盐运使署成立时开始计算,总计征收只有五十二万零二百四十五元四角^⑧。

在走私严重的区域,政府因为没有能力部署缉私力量,几乎完全失去了盐税收入。永康、武义、缙云

① 两浙盐运使署:《训令各地经商、盐业协会遵照会议决定认筹二十五万元分两期摊缴不得延误文》,《两浙盐务月刊》1927年第8期;两浙盐运使署:《训令肩住地经商遵照会议决定认筹盐税借款分两期摊缴文》,《两浙盐务月刊》1927年第8期。注:两浙是当时盐税情形最为复杂的地区之一,浙盐行销区域从宏观上区分为纲地、肩地、住地、引地、厘地五个类别,各个类别的行盐区域之间税率不同。同治朝初期,两浙废纲行票,同治九年(1870)改票归纲,世袭盐商重新出现。民国以后,纲地、引地仍有代替政府收税的世袭盐商,垄断运销特权。肩地、住地、厘地不时有商人包税,肩地和住地的包税制持续较久,厘地因走私严重,几乎是滞岸。政府大多数时候难以招揽商人长期包税,通常由零散盐贩向银行、钱庄缴纳盐税后,携纳税凭证到当地盐务机构领取运照,然后到盐场捆盐,在本区域内销售。

② 两浙盐运使署:《呈财政部奉饬筹解盐款抄送嘉湖盐商借款合同仰祈鉴核文》,《两浙盐务月刊》1928年第10期。

③ 两浙盐运使署:《训令各地经商奉财政部电催筹款应照嘉湖借款办法分别摊缴文》,《两浙盐务月刊》1928年第10期。

④ 两浙盐运使署:《训令浙东西各地经商奉部电饬筹解盐款五十万元限本月十二日以前议定办法具报文》,《两浙盐务月刊》1928年第11期。

⑤ 朱东安:《曾国藩集团与晚清政局》,团结出版社,2013年,第206页。

⑥ 浙江省盐业志编纂委员会编:《浙江省盐业志》,中华书局,1996年,第333-335页。

⑦ 《令筹补救温处盐销》,《新闻报》1926年9月19日第2版。

⑧ 数据来源:《两浙盐运使公署十六年份宁温台各属正杂税收与近三年收数比较表》,《两浙盐务月刊》1927年第9期。

三县在1919年前后常年销量尚达两万箬,而到了1924年以后,台私完全抢占了这三个县的瓯盐官销市场,以致“温盐几于片引不销”^①。这些区域的缉私力量过于薄弱,政府一直没有派驻有力的缉私队伍。基层缉私官员反映,永武缙三县辖区广阔,道路交通却十分不便。全境只设置一个查验处,之前在此处办公的全是文职人员,没有配置缉私士兵,因此不可能对抗私贩。当下省政府虽然承诺调派九名士兵协防,但基层官员认为士兵人数还是不够缉私之用,只能协助查验而已^②。温州永嘉县内地为长林场食盐销区,长期受台私侵蚀。在当时,食盐走私路线的覆盖区域广袤,且地理上多是深山或洋面,缉私需要投入极大成本和精力。此外,私贩与盐巡之间动辄发生暴力冲突,多数盐巡虽然知道这些地区私盐盛行,但他们只能望而却步^③。

温处地区虽然不是浙江省内的盐税收入重地,但对于急需筹款应付军政开支的南京国民政府而言,如果能确保每年数十万元的盐税收入,无疑能缓解政府财政上的压力。而要获得这部分盐税,当时两浙盐运使署面临的困难主要有两个方面。首先是温处地区没有资本充裕的包税盐商,这使得政府无法像浙江其他地区那样让盐商预缴盐款,快速获得一笔经费。其次,官方缉私力量难以有效禁绝私盐,政府盐税收入的稳定性无法得到保障。合同包税制在这种背景下被采用,政府不仅可以立刻收到包税商缴纳的保证金及首月盐税,还可以在后续时间内按月要求包税商提前缴纳当月盐税,理论上能保证盐税收入的稳定。此外,盐税包商后,盐税稽征和私盐治理的压力被部分转嫁到包税商身上,节省了政府机构的行政成本,这也适应了当时南京国民政府政权尚未稳定、行政管理能力不足的现实。

二、盐税包办的谈判与确立

1927年9月,当两浙盐运使周骏彦忙于向银钱两业和省内盐商筹募借款时,一些人士也在瓯盐税收上看到了与政府合作的机会。1927年10月初,温州本地的杨雨农、王永山、梅冷生、陈国俊及汤楚臣等人经过协商,试图共同包揽温处盐税。杨雨农等人最初计划每年认缴正税和附加税共计71万元,不久后又将认税额增加到84万元^④。但温处盐务行政局进行评估后,认为温处盐税收入还存在增长前途,如果让商人包揽,每年认税额固定,则再无增长的可能性^⑤。因此,周骏彦开始并没有同意杨雨农、王永山等人包揽温处盐税的请求。

虽然盐务官员很想通过政府力量来整顿温处地区的盐务,以达到增加盐税收入的目的,但当时南京政府的首要目标是让他们筹措北伐军费,整顿地方盐务不仅会增加财政开支,而且没有人能确保最后的整顿效果。周骏彦在给财政部的呈文中也表示:“温处盐税以近三年平均比较,可收六十余万元,上年税收尤短,仅有五十一万四千余元。本年又值旺产,私漏尤易。虽经督饬各场局力加整顿,较上年有起色,然欲超过平均比额,尚无确实把握。”^⑥考虑到闽私、台私及本地盐场管理制度的不完善,周骏彦逐渐对瓯盐的税收困境有了清晰认识。

在杨雨农、王永山等人因为认税额太低被周骏彦回绝后,另一个包税集团开出了更高的认额。这个

① 两浙盐运使署:《函省政府准函金华旅沪同乡及永康旅杭各同乡会陈请永康食盐废除包商制有人愿承销台盐可呈请办理文》,《两浙盐务月刊》1928年第17期。

② 两浙盐运使署:《训令永康武义缙云县长据壶镇查验处呈请协禁台私仰即协同查禁由》,《两浙盐务月刊》1927年第7期。

③ 两浙盐运使署:《训令缉私局温处商巡所呈请划防堵私仰饬令八九个营遵办并饬七营堵缉复夺文》,《两浙盐务月刊》1930年第36期。

④ 符璋著,陈光熙点校:《符璋日记》(下册),中华书局,2018年,第1098页,第1099页。

⑤ 《温处盐税仍归官办》,《民国日报》(上海)1927年10月23日第2版。

⑥ 两浙盐运使署:《呈财政部温处盐务税收据商人庄莘墅呈请认办请示遵行文》,《两浙盐务月刊》1927年第8期。

集团以庄莘墅和陈泉卿为出面负责人,股东主要为宁波商人。当时他们在温州有宁波旅瓯同乡会做背后支撑,加上时任温处盐务行政局局长的竺芝珊是他们的同乡,因而这些商人不论在资金来源还是信息渠道上都有高效的倚靠^①。

在上层人际关系方面,以庄莘墅和陈泉卿为代表的包税集团又多处在蒋介石和周骏彦的熟人圈内。庄莘墅和陈泉卿都是蒋、周的奉化同乡。陈泉卿还是蒋介石留学日本时期的同学。庄莘墅则是时任浙江省政府委员庄崧甫的侄子,他曾经和蒋、周一起在上海证券物品交易所做过股票生意。其他股东如陈元福、沈任夫、蒋著卿等人也在辛亥革命时与蒋介石一同参加过浙江革命活动的筹划与执行^②。简而言之,这个包税集团在当时拥有显著的人际网路。

庄莘墅和陈泉卿等人声称,他们愿意每年认缴71万元正税,附加税仍交由盐务机构征解。这个数字不仅远超过杨雨农、王永山等人的认税额,也超过了近3年来的盐税收入平均数。周骏彦在权衡政府征税与商人包揽的利弊后,最终建议财政部将温处盐税暂时交由商人包揽。他在上呈财政部的公文中解释道:“为根本计,自应按场添设场警,一面筹资设立官仓,方足以杜私冲销。无如公家经济困难,一切建设计划难以咄嗟立办。为穷则变通之计,惟有暂时招商承办,以裕税源。”^③在中央政府频繁催促筹款的情况下,只要包税合同达成,周骏彦不仅可以立即从包商那里获得13万元的钱款,短期内还不用花费精力整顿这个地区的私盐。

1927年11月底,周骏彦将庄莘墅、陈泉卿等人拟定的《温处认税规则》呈交财政部审核。《温处认税规则》规定了包税商的主要责任及包税办法,商人每月需按上、中、下三旬提前向政府预缴税款,单月预缴总额为59166.67元。商人要求先试办3年,如果试办期内不出现拖欠税款现象,期满之后再行谈判续办。在试办期内,商人可以自主选派雇员到各盐场和关卡收税,如果收税数额不足认额,则由商人补足,如果超出认额,则商人得50%,另外50%上缴政府。另外,为了确保制度运行,政府还授予了商人缉私的权力,准许他们组建商巡,但费用由商人自理^④。

1927年12月初,财政部开始审核周骏彦呈交的温处地区盐税包商材料,并在随后下达了两点指示。首先,财政部要求包商在5日内将保证金71000元和首月预缴盐税59000余元汇缴到财政部。其次,财政部不同意包商所拟的《温处认税规则》中有关“三年试办期限”的规定,命令周骏彦转告包商,试办期限应当修改为1年。

包商得知财政部的指示后,针对两个方面的事宜分别做出了辩解。包商认为,5日之内缴纳保证金属于合理要求,自当按照指示完成,但首月的预缴盐税则需等到实际开办之日方能缴纳。当然,财政部和包商分歧最大的还是“三年试办期限”问题。包税商向财政部解释,经过前期详细考察,他们认识到温处地区面临严重的走私困境,因而需要较长时间才能通过整顿来恢复官盐市场。从包税商的计划来看,他们已经放弃了在短期内盈利的打算。包税商之所以请求3年包税期限,本质是在进行一场赌博,即经过长达两年的整顿,第3年时能够收到盈余。一旦计划成功,他们不仅能弥补此前的亏赔,还能争取到继续包办盐税的机会^⑤。

周骏彦随后也向财政部证明了包商所说的私盐及第一年必定赔累的实情,他在1927年12月13日将包商辩解的材料送呈财政部,并再次咨询可否准许包商要求,以便催促包商缴纳保证金和首月预税,

①《宁波旅瓯同乡会会员题名录》,民国十九年(1930年)铅印本,温州市图书馆藏,无页码。

②王舜祁:《蒋氏故里述闻》,上海书店出版社,1998年,第222-223页;魏伯桢:《蒋介石与交易所》,吴汉民主编:《20世纪上海文史资料文库》第5辑,上海书店出版社,1999年,第304-309页;杨树标:《陈其美与蒋介石的关系》,政协浙江省委员会文史资料委员会编:《浙江文史资料选辑》第36辑,浙江人民出版社,1987年,第125-126页。

③两浙盐运使署:《呈财政部温处盐务税收据商人庄莘墅呈请认办请示遵行文》,《两浙盐务月刊》1927年第8期。

④庄莘墅,陈泉卿:《温处认税规则》,《两浙盐务月刊》1927年第8期。

⑤两浙盐运使署:《呈财政部庄莘墅等承办温处盐税一案请将年限展至三年文》,《两浙盐务月刊》1927年第9期。

缓解当时中央政府的财政困境。12月19日,财政部盐务署署长兼盐务稽核所所长刘维炽在给周骏彦的代电中指示道:“温处包商请以三年为限等情,如该商于五日内将应缴保证金并预税共十三万余元一并呈解来部,自当勉予照准,倘仍观望迟疑,本部断不能率先核准,仰即严催照缴并即电复为要。”^①

1928年1—2月间,庄莘墅、陈泉卿等人按照财政部盐务署要求缴纳了保证金和首月盐税,并在随后筹设了瓯盐公所,负责接办瓯盐的收税和运销。3月4日,两浙盐运使署将包商接办盐税的事情行文通告温处地区各县及各盐务机构,同时附发了由两浙盐运使署制定的管理章程。这份章程的第二条规定“全年税额暂定七十一万元为比额,由认商试办一年,如果比额无绌,准予继续承办”^②。包商看到规定后,开始担忧这条定会带来法律隐患,随即呈文请求两浙盐运使署将试办期限修改为3年。两浙盐运使署只好于3月9日再次发文通知温处地区各机构,准许包商要求,将章程第二条规定的试办期限修改为3年^③。

最终,经过四个多月的谈判,政府和包商都做出了相应妥协,温处盐税交由包商认办的制度得以确立。南京政府通过将盐税征收权和食盐运销权让渡给包商,短期内从包商处获得了一笔13万的款项。同时,包税制还让国库收入的稳定性有了一定的保障^④。对当时正忙于四处筹款的南京国民政府而言,此举不失为缓解财政困境的有效策略。况且管理章程明确规定,包商每年71万元的认税额为暂定,如果商人经营得当,盐税增加,政府可重新要求他们提高认额,反之则可依照规定取缔包商。相较于世袭盐商垄断的地区,合同包税制有更灵活的准入和退出机制。与政府获益相反的是,商人包揽盐税后面临很大的压力。包税生意能否盈利取决于官盐销量,而当时温处地区的私盐问题成因复杂。尽管包商声称已经对温处盐务做过详细考察,但包税制实际运作后所遇到的困难远超他们的预期。

三、包税商的盐务整顿措施及其效果

包税合同签订后,庄莘墅、陈泉卿等人于1928年3月正式着手接办瓯盐税收和运销事务,他们以瓯盐公所作为办公机构,负责税收、运销以及对接政府部门。瓯盐公所当时面临的最大问题是台私、闽私盛行,官盐市场遭到严重侵蚀。在包税商正式接办1个月后,南京国民政府又新增北伐军费加价,此举加重了该区域私盐的泛滥。为恢复和扩大官盐市场,包税商先后从多个方面采取针对性措施,这些措施主要有强化缉私、推动附加减免及提高运浙闽盐税率,但最终效果皆不尽如人意。

(一) 强化缉私的尝试

包税商面对温处地区走私严重的困境,最先采取的直接措施是强化缉私。1928年5月初,庄莘墅等人请求两浙盐运使署准许他们按照合同规定组建缉私商巡,并在随后得到周骏彦批准^⑤。

强化缉私措施最开始在永武缙三县和永嘉楠溪地区执行,这两个区域长期以来私盐最为泛滥。在措施实地执行后,商巡队虽弥补了温处地区官方缉私力量的不足,但强化缉私无疑也进一步激化了民众与盐巡间的冲突。正如蔡骏治(Philip Thai)所言,缉私与走私关系为螺旋互生,缉私的强化往往也伴随

① 刘维炽:《财政部盐务署复电》,《两浙盐务月刊》1927年第9期。

② 两浙盐运使署:《训令上望、双穗、南监、北监、长林各场、浙属缉私第八九营、温处盐务行政局、壶镇查验处据瓯盐公所呈缴预税请领戳记一案应准照收随发戳记仰即知照文》,《两浙盐务月刊》1928年第12期。

③ 两浙盐运使署:《训令温处各场局营处认商试办年限请展至三年准将取缔章程第二条修改文》,《两浙盐务月刊》1928年第12期。

④ 稳定性保障并不是说包税商都能定期上缴税款,相反,包税商拖欠税款的事情不时发生。但在合同约定下,政府不仅可以用保证金抵扣欠款,还可以在后期强制追索。政府往往会优先选择资金充裕的人包税,这样可以降低拖欠风险,且不至于强制追索时一无所获。

⑤ 两浙盐运使署:《指令温处盐务行政局整理军用加价项下给商巡费应自本年四月份起照拨仰照表办理并转行知照文》,《两浙盐务月刊》1928年第14期。

着走私更加盛行^①。这种螺旋互生的直观表现是包商强化缉私带来了许多的暴力冲突,其中以永康芝英镇事件和楠溪地区缉私暴动事件最为典型。

1928年6月26日,一队瓯盐公所商巡从壶镇查验处出发,他们原计划经过缙云、武义之后,取道永康返回壶镇,完成一次沿途巡缉任务。7月5日,商巡队抵达了永康,在经过距离永康县城20里外的芝英镇时,商巡与当地民众发生了暴力冲突,酿成商巡枪杀民众6人,伤10余人的案件^②。冲突发生之后,永康县政府、永康县商会以及受害人亲属呈交浙江省政府的指控材料对瓯盐公所十分不利,他们把整个事件的起因归咎于商巡队无端滋事。浙江省政府当时一度想组织军法会审,社会上攻击瓯盐公所的声音也越来越多^③。

不过,瓯盐公所和控告方各执一词,这让案件一直到1928年8月份仍处于悬置状态。瓯盐公所辩称,商巡开枪是因为死者贩卖私盐拒捕,并且煽动民众抢夺商巡的枪支和殴打队员^④。随着永康民众对瓯盐公所的反对声越来越大,陈希豪、吕公望等政治精英也以永康旅沪同乡会名义发起电告浙江省政府的请愿运动。这次请愿运动已经超出针对案件本身的范围,因为他们除了要求严厉惩办开枪商巡外,还请求浙江省政府将瓯盐公所撤销^⑤。

在芝英镇事件发生一年多后,永嘉县楠溪地区也在1929年8月下旬发生了民众与盐巡间的暴力冲突。当年8月20日,永嘉县西内区荆州村农民到台州境内购盐,在挑回途中被瓯盐公所商巡截获。村民被商巡队抓捕后遭到殴打,他们购买的食盐也被没收。其他得知消息的村民很快开始组织报复,他们联合附近农民武装捣毁了设在该区的瓯盐公所支栈,并杀死支栈里的3名办事员。次日,瓯盐公所调集商巡队弹压,但遭到当地民众武装的抵抗。这次弹压不但没有成功,反而刺激更多农民沿江而下,将楠溪江沿岸沙头地方的瓯盐公所总栈捣毁,储存在总栈的食盐被全数分空^⑥。国民党永嘉县政府和县党部担心暴动升级,采取了安抚措施,最后才将这次事件平息下去^⑦。这次冲突使得瓯盐在楠溪地区的市场完全被私盐侵占,因为不论是缉私盐巡还是投资盐栈的商人,都因为这次冲突而选择远离这个区域,当地民众甚至要求“画地自治,不要县辖,不驻兵,不售盐,不纳粮”^⑧。

(二)推动附加税减免

芝英镇事件让强化缉私带来的负面影响开始暴露,包税商被迫开始考虑通过其他途径来整顿温处地区的盐务。1928年底,随着张学良宣布东北易帜,北伐战争基本结束,南京国民政府似乎没有充足理由再维持此前因军事需要而新增的附加税。正是在这种背景下,包税商开始尝试推动政府降低盐税附加,以达到间接治理私盐的效果。

表面上,定额包税制下的税率调整不会对国家财政产生太大影响,但包税商认缴的税额只是正税部

① Philip Thai, *China's War on Smuggling: Law, Economic Life, and the Making of the Modern State, 1842-1965*, New York: Columbia University Press, 2018, p.6.

② 《地方通信:永康》,《申报》1927年7月12日第12版。

③ 两浙盐运使署:《呈财政部永康芝英镇一案省政府组织军法会审申请派观审应如何办理请示遵文》,《两浙盐务月刊》1928年第16期。

④ 温处盐务行政局:《温处局电据壶镇处报称永康芝英镇盐巡队与私贩冲突致启事端各情形文》,《两浙盐务月刊》1928年第16期。

⑤ 《浙江省政府复金华旅沪同乡会电》,《申报》1928年8月22日第16版。

⑥ 中共永嘉县委:《中共永嘉县委关于温属各县工作总结报告第一号:政治、党和群众组织及武装斗争和今后工作计划》(1929年10月),中共温州市委党史研究室编:《浙南革命历史文件汇编》(一、二战时期),中共党史出版社,2006年,第138-139页。

⑦ 金贯真:《金贯真巡视浙南给中共中央的报告》(1930年2月28日),中共温州市委党史研究室编:《浙南革命历史文件汇编》(一、二战时期),中共党史出版社,2006年,第184页。

⑧ 刘绍宽著,方浦仁、陈盛奖点校:《刘绍宽日记》,中华书局,2018年,第981页。

分,附加税仍由盐政机构征收,因而税率变动依然直接关系到中央政府和浙江省政府的利益。1929年1月间,包税商请求财政部将运销永武缙的筭盐中央附加税减半征收,同时将省附税全免。此外,他们还要求在北监、长林两场附近区域销售轻税食盐。但浙江省政府最终只同意省附税减半征收^①。包税商不满意盐务署的决定,随后再次呈文财政部,要求免征这3个县的筭盐省附税。经过反复沟通,浙江省政府勉强同意将永武缙地区的筭盐省附税全数免征,但声明:“省附税系省债基金……一俟销数增加,即照前令征收半数,以维税收。”^②

到1929年11月间,包税商试图进一步推动整个瓯盐销区的税率调整。他们请求将运销处属的筭盐附加税减半征收,并在温州所有盐场附近区域销售轻税食盐。温处盐务行政局和两浙盐运使署认为全区减税符合当时包税商和政府的共同利益。但当周骏彦将呈文及意见转送财政部盐务署后,盐务署却只批准筭盐的中央附税减半和推广轻税食盐。因为运销处属的筭盐省附税能否减半,需要等待财政部与浙江省当局协商后才能决定^③。

经过协商,所有的减税请求都得到了财政部批准,但减税政策依旧未能立刻执行,原因之一是包税商和财政部盐务署之间的公文沟通困难重重。在减税请求得到财政部答复后,包税商决定于1930年4月1日起执行减税政策^④。当温处盐务行政局在电文中逐项确认减税政策时,财政部却发现地方盐务机构在理解政策时将试办轻税食盐的范围扩大了很多^⑤。由于文书沟通不畅,原定于1930年4月1日执行的减征筭盐附加税计划及5月1日执行的减征食盐附加税计划都遭到拖延,为此还引发了控诉纠纷^⑥。

除了文书沟通导致的拖延外,浙江省政府的阻扰也间接导致附加税减征政策不能立刻执行。在财政部通过公文与浙江省政府协商省附税减征时,浙江省政府开始并不同意省附税减半征收,他们担心大面积盐税减征会影响省级财政收入,进而影响到政府公债的清偿。最后是温处盐务行政局局长以自己在台州的盐务整顿经验为证,向省政府反复解释附加税减征可以扩大官盐市场和增加财政收入,浙江省政府方才同意试办1年^⑦。

虽然有种种障碍和冲突,但自北伐结束后,推动减税成了合同包税商惯用的盐务整顿手段。1931年瓯盐公所因欠税退办之后,王永山、杨雨农等人接办了瓯盐的税收和运销,他们同样在1931年底请求财政部批准将筭盐、酱盐的“磅亏”减免^⑧。不过,减免附税后的官盐在市场竞争上依旧不敌无税私盐,故

① 两浙盐运使署:《电温处盐务行政局永武缙筭盐省税准减半征收仰转飭遵照文》,《两浙盐务月刊》1929年第29期,第73页;两浙盐运使署:《呈盐务署呈报永武缙附税起减及长林北监二场轻税开办日期并划定轻税区域请备案文》,《两浙盐务月刊》1929年第30期。

② 财政部盐务署:《指令温处盐务行政局呈转请免收永武缙筭盐省附税准暂免收俟销数增加仰收半数》,《两浙盐务月刊》1929年第29期。

③ 两浙盐运使署:《呈盐务署据温处盐务行政局呈请将筭盐附税减半征收南监等场举办轻税请核示文》,《两浙盐务月刊》1929年第33期。

④ 两浙盐运使署:《咨稽核分所据温处盐务行政局电减税于四月一日实行请电飭温州税局遵照文》,《两浙盐务月刊》1930年第36期。

⑤ 两浙盐运使署:《指令温处盐务行政局处属筭盐减免附税泰顺准一律减收以咨请遵文》,《两浙盐务月刊》1930年第37期。

⑥ 财政部盐务署:《令两浙盐运使呈一件为李尔康呈控瓯盐商巡所长营私侵课一案查案先行具复祈核示由》,《盐务公报》1930年第23期。

⑦ 两浙盐运使署:《呈省政府呈复温处筭盐省附税照部附税例减半征收于公债基金不生影响拟准予试办一年请鉴核文》,《浙江财政月刊》1930年第29期。

⑧ 两浙盐运使署:《咨两浙稽核分所据温处认商王永山呈温处筭盐酱盐加征三角附税妨碍官销请减半征收请核复文》,《两浙盐务月刊》1931年第56期。注:“磅亏”是1930年间南京国民政府在清偿外债时,因为国币对英镑汇率下降,为了补偿汇率下降部分而决定从1931年4月开始起征的附加税。

包商恢复官销市场的计划仍未能达到预期。

(三)提高闽盐税率

在瓯盐销区内,部分市场长期被运浙闽盐占据。从保存下来的数据看,1926—1928年间闽盐进口数量只增不减^①。闽盐在浙江省内的税率较瓯盐低,所以闽盐进口数量增加对浙江当局和包税商来说都是弊大于利^②。两浙盐运使署和包税商的立场都是禁止闽盐销浙,维护瓯盐市场^③。1929年3月,浙江省宣布对进口闽盐加税,但闽盐在浙江境内的总征税率仍远低于瓯盐^④。因此,闽盐进口数量增加实际上等同于挤压瓯盐官销市场,最终无疑会影响包税商营利及浙江方面的盐税收入。

两浙盐运使署和包税商的立场都是禁止闽盐销浙,但福建省对运浙闽盐的态度却很矛盾。福建省的官员既想通过闽盐出口获取税收,却又担心低税闽盐倒灌冲销。南京国民政府成立后,福建省为了增加闽盐销浙数量,同时防止运浙闽盐倒灌冲销,开始越过两省行政边界干预浙江省的盐政。为避免纠纷激化,两浙盐运使署没有授权包税商直接处理闽盐交涉事件^⑤。然而,1929年3月闽盐进口税率提高后,运盐船只绕过进口关卡逃税的情况越来越多^⑥。为控制闽盐运浙数量和减少走私,从1928年9月开始,包税商和温处盐务行政局数次行文两浙盐运使署,要求通过省际间沟通,督促福建省的盐务机构遵守法令规定,完善运浙闽盐的管理,但最终没有取得任何成效^⑦。

即便包税商的三项主要整顿措施都得到了两浙盐运使和温处盐务行政局的支持,但还是没能扭转瓯盐公所的经营困境。随着经营状况日益困难,瓯盐公所的内部问题也开始暴露出来,董事会成员之间发生意见分歧,曾一度因为董事会改组暴发严重的利益冲突,导致后来一些投资人选择脱离关系^⑧。到1930年6月止,由于包税额过高,瓯盐公所拖欠了大量税款^⑨。1931年3月,瓯盐公所因亏损退办。随后,王永山、杨雨农等人接办,每年认缴67万元。他们遇到的困境和瓯盐公所大同小异。试办一年多后,王永山等人也因拖欠税款和阻力太大而退办^⑩。温处地区的盐税包商前后共持续四年多时间,经历两批包税商,但最终都以失败告终。包税商不仅没有恢复和扩大官盐市场,反而引致地方政府和民众的抱怨,甚至诉讼缠身。

① 1926年进口闽盐为24880担,1927年增加到25193担,1928年统计了一月至十一月间数据,为52769担。数据来源:《闽盐进口担数清单》,《两浙盐务月刊》,1929年第27期。

② 林振翰:《浙盐纪要》,商务印书馆,1935年,第186页。

③ 财政部盐务署:《指令两浙盐运使周骏彦呈一件为呈送闽盐成本运费与浙盐比较表并重行声请禁止闽盐入口祈令遵由》,《盐务公报》1929年第11期。

④ 两浙盐运使署:《呈盐务署查明闽盐成本运费与浙盐比较列表送请核示文》,《两浙盐务月刊》,1929年第31期。

⑤ 两浙盐运使署:《训令温处盐务行政局准闽运署函镇下关查验处喊使厘船开舱销售请制止仰仿照章查验文》,《两浙盐务月刊》,1929年第26期。

⑥ 1929年以后发生了多起重要逃税案件,参见两浙盐运使署:《训令缉私局准分所咨据呈报闽盐船林春盛等未税潜逃一案仰即转飭各营巡船严行查缉文》,《两浙盐务月刊》1930年第34期;两浙盐运使署:《指令温处盐务行政局呈报闽省进口渔船刘泰顺等二十二艘处罚情形准备案文》,《两浙盐务月刊》1930年第45期;两浙盐运使署:《咨福建盐运使据镇下关查验局呈报闽船金信兴等不到浙报税查验自行私销请核飭追究文》,《两浙盐务月刊》,1930年第50期。

⑦ 两浙盐运使署:《咨闽运署据温处行政局呈援案取缔闽船运浙渔盐请飭遵文》,《两浙盐务月刊》1929年第27期,第76—77页;两浙盐运使署:《训令温处盐务行政局准闽运署函复援案取缔入浙渔盐已分令遵照仰查照文》,《两浙盐务月刊》1929年第27期。

⑧ 陈泉卿:《关于温处认商组织问题》(1930年6月20日),平阳县档案馆藏民国档案,档号:旧003-002-332。

⑨ 两浙盐运使署:《呈盐务署拟整理温处认商包额及欠课情形请核示文》,《两浙盐务月刊》1930年第39期。

⑩ 财政部:《核准两浙运署拟具结束温处包商解决办法》,《盐务汇刊》1933年第18期。

四、盐税包商与温处地方社会

两浙盐运使署决定在温处地区推广包税制之前,瓯盐在生产、收购、运销、纳税、缉私等环节都已形成相对稳定的利益结构,包税制的执行意味着包商要嵌入甚至改变此前的利益结构。一些研究盐史的学者指出,理解盐政制度的实际运作需要考察制度执行区域内的政治、经济及社会文化诸方面,真实的制度是政策规定与区域社会结构复杂互动与综合的结果^①。瓯盐包税在温处地区的制度运作亦是如此。不论是瓯盐公所经理人,还是1931年之后的温州商人王永山、杨雨农等,他们在贯彻包税制时,都不可避免地要与区域内特定的政治、经济结构发生互动。包税商垄断食盐批发并尽可能向基层市场渗透和加强控制,其目的是扩大官盐市场。但这些措施也直接损害了厂商、散贩以及盐店的利益,因而遭到这些地方利益团体抵制。最关键的是,包商无法与地方政府达成一致,故包税商虽有诸多整顿举措,但在温处地区始终不能得到贯彻。

(一)场盐的控制及其失败

1928年包商制度开始运作之后,包税商除了征税外,还直接参与了食盐运销。包商向盐场购买食盐时,出厂价格由包商和厂商协商,再由盐场管理局上报两浙盐运使署备案。包税商希望从厂商处低价购入场盐,这样不仅能提高瓯盐的市场竞争力,还可在运销中加征各类杂费抵消成本^②。不过,这种做法无疑让厂商和盐民的利益受损,因而在双方在协商价格时纠纷不断^③。厂商往往控告包税商推销能力不足,导致存盐滞销,影响盐民正常生产^④。

此外,由于温州境内分布有多处盐场,各地产盐由不同厂商购买和堆储,在过去早已经形成了约定俗成的细分销区。包税商接办后没有考虑旧有市场结构中的利益平衡,只是一味追求降低盐价和扩大市场,所以采取最节省成本的方式来推销各场产盐。例如,1928年7月间,永嘉县城小南门开设了一个瓯盐公所投资的食盐经售处,该经售处销售的食盐来自乐清县长林场,因为长林场产盐运销该地更具市场竞争力^⑤。但长期以来,永嘉县城及周边区域销售的食盐都来自双穗场。为此,双穗场商控告该经售处冲销,盐运使周骏彦最终只得命令该经销处停止销售长林场产的盐,恢复原来的市场格局^⑥。

最后,盐场附近区域内的食盐走私无法得到有效控制。按照惯例,温州各盐场附近地区的食盐供应不经过官盐店零售,而是由妇女、孩童直接从盐场购盐贩卖,不征任何税款,在当地被称为“老少盐”^⑦。

① 李晓龙、温春来:《中国盐史研究的理论视野和研究取向》,《史学理论研究》2013年第2期;黄国信:《单一问题抑或要素之一:区域社会史视角的盐史研究》,《盐业史研究》2014年第3期。

② 冬理庭:《奉令查复朱正发等呈控南盐税所舞弊一案经过情形》(1930年8月1日),平阳县档案馆藏民国档案,档号:旧003-002-332。

③ 两浙盐运使署:《指令北盐场呈报认商厂商协商售价情形并抄呈办法应予备案文》,《两浙盐务月刊》1928年第16期;两浙盐运使署:《呈盐务署奉令查复长林华东商厂一案办理经过情形请核示文》,《两浙盐务月刊》1931年第53期;两浙盐运使署:《呈盐务署据长林场呈报华湫坦民王臣民等控陈烈华案内冲销厂本两点情形请核示文》,《两浙盐务月刊》1931年第56期。

④ 财政部:《令两浙盐运使据双穗场商厂董事林承放等呈报场盐拥挤仰饬认商赶运由》,《盐务公报》1930年第19期。

⑤ 长林场毛盐运到永嘉小南门运费为费用在2分到7分7厘之间,平均生产成本,煎盐7角,晒盐5角;双穗场食盐运到永嘉小南门运费在6分到8分之间,平均生产成本,煎盐9角,晒盐6角。可见购进长林场毛盐较双穗场食盐成本低,对于盐栈投资者而言,长林场毛盐更有市场竞争力。资料参见盐务署及盐务稽核总所编:《中国盐政实录》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊三编》第88辑,台北文海出版社,1973年影印本,第398-399页,第485-488页。

⑥ 两浙盐运使署:《训令温处盐务行政局据双穗场呈富海厂请维持销地仰查复文》,《两浙盐务月刊》1928年第16期。

⑦ 王兴文:《温州盐业经济史》,人民出版社,2017年,第177页。

1928年后,包税商和盐场官员认为这种惯例不仅无异于贩私,还会间接加重盐枭活动,因此要求上级明令禁止。虽然两浙盐运使在立场上支持包税商和盐场官员,但在实际禁止时,贩卖“老少盐”的群体不愿遵从,反而指控包税商违背传统习惯,最后包税商只能任由其继续存在^①。

(二)零售端的渗透及其失败

在包税制之前,兼有零售和批发性质的盐店可以在缴纳各项税款之后直接到盐场运盐销售。瓯盐公所接手之后,庄辛墅在1928年4月间要求两浙盐运使批准公所按规定在温州各盐场设立收税处,同时在区域内适宜地点设立瓯盐公所的盐栈,此前由商贩经营的批发性盐栈一律停止营业。按照管理章程的规定,在设立盐栈区域,盐店必须向瓯盐公所购盐零售,不准再像以前那样直接完税后到盐场运盐^②。在整个运销体制中,包税商成了拥有垄断权的批发商,盐栈则实际承担了推销任务,包税商的控制能力和推销效果最终皆取决于代理盐栈的经营状况。

虽然包税章程明确规定包税商接办后可以选择适当地点设置盐栈,但当瓯盐公所在各地设置盐栈时,很多盐店立刻表示反对。原因是瓯盐公所借设盐栈之名,在各县境内大量设立经售处和寄售处,与官盐店争抢食盐零售生意。各地官盐店不能容忍瓯盐公所带来的商业威胁,他们于1929年12月间联名指控瓯盐公所。面对盐店商人的指控,两浙盐运使被迫命令瓯盐撤销经售处和寄售处,只准设立带有批发性质的盐栈^③。尽管如此,当1930年6月间瓯盐公所在宣平县境内按照取缔章程设立盐栈时,宣平商会依旧认为包税商的做法是违规垄断。其他一些地方的官盐店也相继起来反对瓯盐公所设立盐栈,他们都指控包税商垄断经营、抬高盐价以及批发劣质食盐^④。

盐店反映的情况可能确为事实,但正如曼素恩所言,以垄断把持之类的名义互相攻讦,其本质原因还在于市场规模的有限性^⑤。瓯盐销区内盐店的数量已经达到饱和,在这种情况下,盐店极力抵制任何影响他们利益的行为。例如在缙云县,当几家盐店发现当地南货店和杂货店出售食盐后,他们直接上诉到两浙盐运使署,控告这些店铺私自售盐的行为违反规定,要求县政府立刻查禁^⑥。松阳县也在随后发生类似的事情。当温处盐务行政局批准两家新盐店开设并发给店主合法执照时,松阳县古市镇的盐店商人立刻表达了不满。他们认为本地官盐店数量已经达到饱和,各店经营惨淡,温处盐务行政局的做法只会影响到他们的生存,因此他们希望温处盐务行政局能撤回两家新开盐店的营业执照^⑦。

不易理解的是,包税商设立盐栈的意图是恢复被私盐侵蚀的官盐市场,那么官盐店反对包税商的深层逻辑究竟是什么呢?表面上,对于抵制包税商设立盐栈的官盐店而言,私盐市场对他们同样不利,但事实却并非那么简单。从食盐交易的实际运作来看,在走私严重的地区,绝大多数官盐店参与了私盐贩售并从中获利。瓯盐改为包税后,当盐务机构和包税商试图整顿永武缙等走私严重的区域时,他们立刻就遭到当地商会和盐店不同程度的抵制。直到盐政人员和包税商在这些地方深入调查后,他们才逐渐认识到这些地区的官盐店不仅参与贩售私盐,还与当地的政治、经济团体围绕私盐交易形成了复杂的利

① 两浙盐运使署:《指令北监场呈请取缔老少盐应布告严禁文》,《两浙盐务月刊》1928年第13期;两浙盐运使署:《指令温处盐务行政局呈上望妇贩控盐栈措给厘单等情一案应免置议文》,《两浙盐务月刊》1930年第38期。

② 两浙盐运使署:《通令温处各场处据瓯盐公所呈为分所成立送呈戳记式样准予通饬知照文》,《两浙盐务月刊》1928年第13期。

③ 两浙盐运使署:《训令温处盐务行政局据处属盐店代表代电温处局长听任包商设立经售寄售除名目请求制止仰即转饬取消文》,《两浙盐务月刊》1929年第33期。

④ 《瓯盐认商设栈与定案并无抵触》,《谈盐丛报》1930年第24期。

⑤ Susan Mann, *Local Merchants and Chinese Bureaucracy, 1750-1950*, California: Stanford University Press, 1987, p.181.

⑥ 两浙盐运使署:《指令缙云县长呈复查禁商卖私盐情形仰布告禁止文》,《两浙盐务月刊》1927年第8期。

⑦ 两浙盐运使署:《训令温处督销局据松阳古市镇商会呈请饬局收回额外盐店知照一案关于该县嗣后限制添设以维营业文》,《两浙盐务月刊》1931年第49期。

益网络^①。

如果包税商成功垄断了批发市场,官盐店就必须向包税商投资的盐栈购入高价瓯盐,盐价高昂又会不可避免地造成民间私盐盛行,这是因为这些地区的缉私力量根本无法发挥作用。相反,如果官盐店维持私盐市场并参与私盐交易,由于他们持有政府颁发的营业执照,不仅可以不断排挤无执照的私盐贩卖者,还可以借官盐店名义出售私盐。官盐店销售的低价私盐在当地拥有广泛的市场,足够维持盐店营利。此外,在投资结构上,官盐店的投资者多是地方商会的成员,他们在立场上自然支持盐店的诉求。所以,虽然包税商想要渗透和控制基层零售市场,但最后都因其他商人的抵制而失败。

(三)地方政府与包税商

地方政府在盐务上也有自己利益考虑。进入民国以后,地方政府不再像明清时期那样需要承担严格的销盐数量考成,导致地方官逐渐把盐务看成是“分外之事”^②。自盐务稽核所成立后,盐税被划归国库,由专门的盐务机构征解。虽然到1920年代也有省政府附加税出现,但省级以下政府的经费收入中几乎没有盐税收入,这也让地方政府失去了整顿盐务的动力。按照当时中央政府颁布的《地方官协助盐务奖惩条例》规定,地方官在盐务方面的考成仅限于协助缉私,不考核官盐销数和盐税征收。相比之下,温处地区的缉私活动非常容易引发暴力冲突,如果发生缉私冲突且处理不当,按照《地方官协助盐务奖惩条例》规定,地方官反而会受到减俸甚至停职的处罚^③。

由于地方官对盐务只有协助缉私的责任,没有明确的销盐数量和税收考核,因而很难与包税商建立同盟关系,这可能是盐税区别于田赋、商业捐等税种的根本所在。田赋、商业捐等税种不仅直接关系地方政府的经费收入,且其征收成绩与地方官的考成密切关联。曼素恩和杜赞奇在讨论民国时期的税收代理制时都认为职业包税商(或赢利型经纪)在税收汲取上竭泽而渔,压榨倾向明显,但该论断成立的前提是职业包税商能做到有效的税收汲取。由于不同税种对地方官的意义差别很大,因而地方官对包税商的支持力度势必存在差异。实际上,如果职业包税商缺少地方官支持,其税收汲取效果无疑将大打折扣。

温处地区的私盐本就是地方无法根除的难题,在盐税考成压力主要由专门盐务机构承担的情况下,地方官协助缉私不但效果不佳,反而会面临缉私冲突带来的地方治安压力。如果地方官协助瓯盐公所成功垄断食盐市场,官盐店转为销售价格较高的合法瓯盐,结果将会有一部分民众食淡。而在当时,这些地方活跃着中国共产党的革命组织,他们往往以奸商垄断、民众食淡等口号发动农民起义,希望借此组织武装起义^④。在这种背景下,地方政府在权衡利弊后不仅不会支持合同包税商强化缉私,甚至一些县还公开反对盐税包商。例如,在经历芝英镇事件和楠溪区缉私暴动后,国民党永嘉县党部就曾强烈反对瓯盐公所存在,县议会还以包税商“影响地方治安者甚巨”为由,上书请求财政部限期撤销瓯盐公所^⑤。

通过梳理包税制的在地运作后不难发现,盐店、厂商、散贩、地方政府乃至一般民众似乎都在抵制包商制。1932年5月间,一些持反对态度的上层人士还联合组建了温处盐务改善会,试图以民意转达机构的身份推动中央政府取消瓯盐包税^⑥。在温处盐务改善会的主要成员中,可以明显发现一些人确实因包税制运作而遭受了经济利益损失。以该会主要成员王志澄(王理孚)为例。王是温州平阳县的商人和

① 两浙盐运使署:《呈财政部呈奉查缉私第十营搜查武义盐店一案经过暨分饬办理情形据实呈复仰祈鉴核文》,《两浙盐务月刊》1930年第37期;两浙盐运使署:《指令温处盐务行政局呈报取消经售处改为分栈拟具办法姑准如拟办理仰饬遵照文》,《两浙盐务月刊》1930年第37期。

② 林振翰:《浙盐纪要》,商务印书馆,1935年,第275页。

③ 《地方官协助盐务奖惩条例》,《盐务公报》1929年第2期。

④ 两浙盐运使署:《函省政府据壶镇查验处呈报“共匪”反对盐捐请飭县防范希飭军警及县长防剿文》,《两浙盐务月刊》1929年第25期。

⑤ 《浙省党部呈请中央限期撤销瓯盐公所》,《民国日报》(上海)1929年10月15日第8版。

⑥ 《浙人组织温处盐务改善会》,《申报》1932年5月22日第14版。

实业家,他当时在平阳经营南麂渔佃公司,投资垦殖实业,招募渔民开发南麂岛^①。到1930年前后,南麂渔佃公司的经营已较为成功,全岛人口已达近万人^②。南麂岛居民以捕鱼为主业,鱼鲜保存需要大量渔盐,而南麂渔民使用的渔盐大多是走私的闽盐或从平阳县境内偷运的私盐^③。包税制开始运作后,包商垄断了渔盐的税收和运销,并且抬高了盐价,同时还加了大水陆缉私力度,南麂渔民购买或偷运私盐的渠道被封堵。王志澄父子的渔佃公司主要靠渔民的收入维持,包商的出现明显影响了公司的经营。

曼素恩和杜赞奇在讨论经纪机制问题时,相对忽视了经纪机制面临的抵抗,因此他们的研究倾向于认为代理人在社会中具有强势的支配力量。这种力量不仅来自政权的认可,而且有代理人与地方上层人士的互利关系保障,再加上后期地痞、恶棍取得了代理人职位,赢利型经纪愈发深入到社会底层,开始出现低效扩张现象。这样的分析模型简化了政权和地方上层人士的复杂性与分裂性。民国时期的行政建设水平无法确保各级政府在利益分歧时保持一致性,这在减税谈判和协助缉私过程中表现明显。此外,盐税包办生意利润有限,不可能所有的社会上层人士都进入互利关系中,反而是包税制大范围破坏了原来的利益结构,促使许多社会上层人士一开始就加入抵制阵营。总而言之,考虑到赢利型经纪在政治运作和社会结构中面临的众多阻碍,其渗透掌控和自我复制的强势性值得怀疑。

余 论

包税制似乎并不能代表政治和经济的发展阶段,它更多是一种存在各种可能性的制度模式。不仅近代中国的制度推行经验如此,世界其他地区的经验也证明,包税制度既有资金筹集的优势,能够满足政权建设的需要,但也存在国家管控失灵的风险,容易成为政府失败的制度诱因^④。温处盐税原本采用政府机构直接征收,国民党政府后来选用经纪机制取代政府征税,其动机更多是为了解决眼前的复杂问题,没有详细设计长远的政权建设。由于包税制的存在时间较短,且在执行中很快就遇到了各种阻碍,因而其深远影响并不明显。不过,盐税包办的推行虽未对行政建设产生明显影响,但它确实在政权初期为南京中央政府提供了紧急资金。同时,当包税制的推行遭到地方社会的普遍抵制后,政府并没有放任其演变为失去控制的弊政,而是在制度无法完成政权需求时及时将之废除^⑤。另外,包税制无疑有弥补国家行政能力不足的功能,但这不足以全面概括该项制度的性质。正如加布里埃尔·阿尔丹(Gabriel Ardant)所言,即便是拥有一套完善行政系统的国家,征税仍是一项不容易的工作^⑥。国家获得税收需要克服诸多障碍,行政能力只是其中一个因素。换言之,一个政权选择采用包税制的现实原因是复杂的,制度实践的结果更是具有多种可能性。本文通过考察1928—1932年间温处地区盐税和食盐运销的包办过程,发现在南京国民政府的盐政制度语境下,包税制有着更多元、复杂的功能和运行机制,这有助于补充和深化学界对包税制的认识。

① 王兆襄等:《王理孚先生年谱》,张禹,陈盛奖编:《王理孚集》,上海社会科学出版社,2006年,第241-258页。

② 游寿澄:《王理孚先生生平简介》,《平阳文史资料》第8辑,平阳县政协文史资料委员会1990年编印,第53页。

③ 盐务署盐务稽核总所编:《中国盐政实录》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊三编》第88辑,第450页。

④ Ian Copland and Michael R. Godley, "Revenue Farming in Comparative Perspective: Reflections on Taxation, Social Structure and Development in the Early-Modern Period", in John Butcher and Howard Dick eds., *The Rise and Fall of Revenue Farming: Business Elites and the Emergence of the Modern State in Southeast Asia*, New York: The Macmillan Press Ltd. 1993, p.67.

⑤ 政权的需求不仅是税收汲取,还包括社会治安、民意认可等方面,一个政权往往需要综合考虑制度带来的各种利与弊。

⑥ Gabriel Ardant, "Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations", in Charles Tilly ed., *The Formation of National States in Western Europe*, New Jersey: Princeton University Press, 1975, p.165.

南京国民政府成立初期面临严重的财政困境,如何快速筹款和保障税收稳定关系到政权的存亡。当时财政部被迫命令各省先不要急于区别“良税”与“恶税”,一切以军政费用筹措为首要目标^①。正因如此,国民党在当时的许多临时性筹款活动也被后世研究者简化总结为具有“为我”“恐怖统治”等特征的非理性举措,学者们试图以此来证明国民党的独裁属性和统治效率低下^②。然而,这种简化处理只是局限地从概念层面分析政权的性质,并没有考虑国民党在当时面临的政权存亡危机。在1927年下半期的政治和经济形势下,南京国民政府将部分地区的盐税交由商人包揽,这种制度选择似乎是当时解决中央财政困难的一种现实可行的办法。

合同包税制在当时满足了新生政权的多方面需求。首先是盐税包商制推行后,这些地区就有了代理政府征税的包税商,政府可以摊派筹款任务。包税商不仅在合同成立后预缴了保证金和首月盐税,此后每月还将预缴下一个月的盐税,南京政府达到了向世袭盐商预借盐税相同的经济目标。其次,盐税交由包税商认办后,政府可以从包税商那里获得定额财政收入,盐税收入的稳定性有了一定保障。最后,政府还将整顿盐务和推销官盐的压力部分转嫁给了包税商承担。南京国民政府有选择地在官盐市场萎缩的区域实施包税制,这种制度安排除了节省政府的行政成本外,还进一步降低了政府治理私盐的成本。包税商兼有运销职责,相较于单纯包税的商人,盐税包商垄断了食盐批发,有责任推销官盐,他们的最终收益取决于私盐治理效果和盐栈推销能力。国民政府则通过招商竞标抬升了包税额,让其高于这些区域在当时的正常盐税收入额。这样的制度设计促使合同包税商在经济利益驱动下主动整顿盐务,力求恢复和扩大官盐市场。因为包商只有主动整顿盐务和治理私盐,他们才有可能从包税生意中营利。

在包税制运作过程中,国民政府采取了相应的监督和管理措施,但不同层级政府对包商的立场上存在差异。由于包税额普遍较高,因此包税商是否如数上缴超额部分税收并不是政府监管的重心。在这些官盐市场萎缩的区域,政府机构的监管重心是督促包税商按时缴纳税款和进行盐务整顿。包税商将强化缉私和调节税率作为恢复官盐市场的两个常用办法,但他们不能绕过政府直接执行这两项措施。他们需要将整顿措施上报盐政机构审核,各级盐务官员需要评估这些措施是否会减少官盐销量和附加税收入。在合同包税制下,中央政府和省政府的附加税收入情况全靠包税商的盐务整顿效果,因此这两个层级的政府会尽可能为包税商提供政策便利,以期这些区域的官盐市场能够恢复和扩大。

地方官员对待盐税包商制的态度则有所不同,他们站在了反对包商的阵营。包税商想要垄断食盐批发,尽可能控制场盐和零售市场,以达到恢复官盐市场的目标。包商的计划威胁到了私盐市场的运行,进而损害了部分地方经济组织和大多数普通民众的利益。这些利益受损群体利用各种渠道来抵制盐税包商制,他们构成了影响温处地区社会治安的重要力量。相较于规定模糊的协助缉私考成,避免动乱才是地方官员的优先任务。包税商自始至终都没能有效推行包税制度,这跟他们没有获得地方政府的有力支持有很大关系。从最终结果来看,包商在地方社会结构中陷入孤立困境,这也导致了包税制在温处地区难以长期运行。

[致谢:本文得到华东师范大学历史学系民间记忆与地方文献研究中心(CLHM)冯筱才教授的指导,并曾在“第三届闽浙赣区域史研究工作坊”(浙江·金华 2019)获得中山大学黄国信教授、李晓龙副教授以及浙江大学杜正贞教授的修改建议,新加坡国立大学余康博士和宁波工程学院青年学者闻文也为本文提供了修改建议,在此一并致谢!另需感谢审稿专家和责编提供的宝贵修改建议,谨致谢忱!文责自负。]

(责任编辑:李良木)

①《中央财政会议记》,《银行月刊》1927年第24期。

② 易劳逸:《流产的革命:1927—1937年国民党统治下的中国》,陈谦平、陈红民译,中国青年出版社,1992年,第263—266页;帕克斯·M·小科布尔:《江浙财阀与国民政府》,蔡静仪译,南开大学出版社,1987年,第184—190页;白吉尔:《中国资产阶级的黄金时代,1911—1937年》,许世芬译,上海人民出版社,1994年,第259—261页。