

清代两淮盐场的灶户保甲及其与州县保甲之别

赵 赟

(华东理工大学 人文科学研究院,上海 200237)

摘 要:清代保甲制度在盐务系统的推行,强化了对基层灶户的监控,重在源头上稽查和告发私盐。文章重点考察两淮盐场保甲制的产生与实施、内容与特点,以及与州县民户保甲的区别,揭示灶户保甲在清代的适应性生成和演化的问题。一方面,食盐国家“专卖”体制,决定了灶户保甲的“专制”主义特色,组织化的保甲制与火伏制,共同构成盐务系统的基层治安网络。另一方面,灶户保甲的废弛,折射了保甲制“集体性惩罚”的悖论,“厉而不严”,实质是社会衰败在盐务系统的突出表现与反映。

关键词:清代;两淮盐场;灶户保甲;州县保甲

中图分类号:K249 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-605X(2021)01-0143-08

雍正四年(1726年),清廷正式公布保甲法,并在各州县推行,这“在中国历史上是划时代之举,在此之前,保甲法只是辅助性编制民众的手段,此后它代替户口编审,成为政府控制民人的主要措施。”^①雍正六年,两江总督范时绎与两淮巡盐御史噶尔泰等上奏“两淮盐务七条”,提请“凡州县、场司,俱令设立十家保甲,互相稽查。”^②可知,两淮盐场开始推行灶户保甲,与州县的民户保甲并行。灶户是指专门从事食盐生产的人户。明代户籍将人户分为军户、民户、匠户、灶户四大类,“其户之别,曰军,曰民,曰匠,曰灶。”^③顺治二年(1645年),清廷下令废除匠籍,“民籍之外,惟灶丁为世业”。^④此后,清代的人户主要有军户、民户、灶户三大类。军户不设保甲,因此,清代灶户保甲是相对于民户保甲而存在的。

在学术史的脉络中,保甲制归根到底是一项制度史研究。常建华考察了雍正朝保甲制的推行过程以及对基层社会结构的改变。^⑤从民户保甲延伸到灶户保甲,在梳理文献时,一直存在困惑,为何屡屡出现私盐,而相关官员的处罚却十分稀少,即文献所言“鲜有照例议处者”。^⑥陈倩对四川盐业保甲的研究也证实了这一点。^⑦张维迎等对保甲制的法和经济学解释^⑧,颇具启发性,本文由此关注到

①冯尔康主编:《清朝通史·雍正朝分卷》,紫禁城出版社2003年版,第377页。

②《清世宗实录》卷71,雍正六年七月己巳,中华书局1985年影印版,《清实录》第1册,第1067页。

③《清史稿》卷120《食货一·户口田制》,中华书局1976年版,第3480页。

④《清朝文献通考》卷21《职役考》,清光绪八年浙江书局刊本,第4a页。

⑤常建华:《雍正朝保甲制度的推行——以奏折为中心的考察》,《故宫学刊》2013年第2期。

⑥方浚颐:《淮南盐法纪略》卷8《场灶产盐》,清同治十二年淮南书局刊本,第1a页。

⑦参见陈倩:《清代四川盐业保甲制度与私盐治理》,《盐业史研究》2019年第3期。

⑧张维迎、邓峰:《信息、激励与连带责任——对中国古代连坐、保甲制度的法和经济学解释》,《中国社会科学》2003年第3期。

连带责任。保甲制的定章不可谓不严厉,但连带责任祭出的“集体性惩罚”,导致意外后果:“厉而不严”。本文将这种背离概括为“制度悖论”。文章重点考察两淮盐场灶户保甲的具体实施形态,以及与州县民户保甲的区别,借以揭示灶户保甲在清代的适应性生成和演化问题,对当今社会治理或有一定的鉴戒意义。

一、两淮灶户保甲的产生及实施

雍正四年颁行的保甲法规定:“保甲之法,十户立一牌头,十牌立一甲长,十甲立一保正。其村落畸零及熟苗熟獐,亦一体编排。地方官不实力奉行,专管、兼辖、统辖各官分别议处。再立民间劝惩之法,以示鼓励。有据实首告者,按名数奖赏;隐匿者,加以杖责。应通行直省。以文到半年为限,有能举首盗犯者,免罪。其从前未经发觉之案,地方官即行揭报者,亦免议处。”^①上述法定的连带责任主体,自下而上,包括专管、兼辖、统辖等各级地方官。对应到盐务系统的官员,“场灶漏私处分,以场官为专管,运判为兼辖,运司为统辖。”^②上级与下级牵连与共,利害攸关。

根据保甲法,贩卖私盐同属盗犯性质。两淮盐课关系到国家财政税入,为了共同打击私盐越界,雍正六年,浙江总督李卫^③遵旨会同两江总督范时绎、两淮巡盐御史噶尔泰上奏“两淮盐务七条”,提请在两淮盐场编查保甲。兹录前三条内容如下:

一、各灶烧盐处,令商人公举干练殷实者,按其场灶,酌用数人并设立灶长巡役,查核其盐斤多寡,尽入商垣,以杜灶丁私卖之弊。二、各场大使,将入垣盐斤数目按月册报该御史衙门察核,以杜隐藏偷售之弊。三、凡州县、场司,俱令设立十家保甲,互相稽查。遇有私贩,据实首明,将本犯照例治罪,私盐变价分别赏给,诬者治以反坐之罪。倘有徇隐等情,被旁人告发者,该州县、场司官照失察私盐例参处。^④

一方面,在盐场推行火伏制与保甲制,分别设立灶头长、保甲长等,实施组织化的“灶人治灶”;另一方面,从盐场到运司的相关官员都将承担连带责任,并参照“失察私盐定例”进行处分。其内容如下:

定例运使、运同、运判、盐场大使系专管盐务之员。如灶丁贩卖私盐,场大使失于觉察者,革职;知情者,革职,交部治罪。运同、运判失察一次者,降职二级;失察二次者,降职四级。俱留任,戴罪缉拿。一年限满不获,仍罚俸一年,各带原降之级缉拿;如又年限已满不获,仍罚俸一年,各带所降之级缉拿。拿获私盐之日,俱准其开复。失察三次者,革职。运使失察一次者,降职一级;失察二次者,降职二级;失察三次者,降职三级。俱留任,戴罪缉拿。一年限满无获,罚俸六个月,带原降之级缉拿;如又年限已满不获,仍罚俸六个月,带所降之级缉拿。拿获私盐之日,准其开复。失察四次者,降三级调用。^⑤

由此可见,“失察私盐定例”没有奖叙的规定,却将连带责任升级为“集体性惩罚”。官秩自下而上,从盐场大使(正八品)、运判(从六品)、运同(从四品)到盐运使(从三品),一并问责,并给予相应处分。其中,对场大使的惩罚,颇为严厉,直接撤职,而无降级、留任、复职等暂缓规定。经比对,“失察私盐定例”基本照搬康熙四十四年(1705年)颁行的“缉拿伙贩私考成则例”。^⑥除新增“场大使”一则外,其余仅对责任主体作了对等替换。如将知州、知县等官换为运同、运判;道府、直隶州知州等官换为运使。同等情况下,场大使受到的革职处分,显然较州县官为重。

①《清世宗实录》卷46,雍正四年七月乙卯,《清实录》第1册,第702页。

②陆费城:《淮疆分类新编》卷5《缉私类·缉拿参罚处分》,《北京图书馆古籍珍本丛刊》第57册,书目文献出版社1996年版,第1022页。

③雍正五年,分置福建总督、浙江总督,浙江总督李卫兼巡抚事。

④《清世宗实录》卷71,雍正六年七月己巳,第1067—1068页。

⑤嘉庆《两淮盐法志》卷29《场灶三·灶丁附保甲》,清同治九年扬州书局重刊本,第11b—12b页。

⑥光绪《钦定大清会典事例》卷105《吏部·处分例·查禁私盐》,《续修四库全书》第799册,上海古籍出版社2002年版,第665—666页。

在两淮盐场设立保甲后,如何实施?两江总督范时绎奏请“举行十家连坐之法”,拟定“如一甲之人不行出首,致旁人首告者,其甲长及同甲人等一并治罪,私盐变价,赏给首人,挟仇诬首者反坐。每逢朔望日,十家长各出互结,保正、灶头加具保结,呈送州县、场司;每季加结,照例申报。”上述重在严打场内私盐,对于场外私盐也要严查,内外联防。“倘有私泉事发,究其兴贩是何地方买自何场,该州县、场司照例处分,本犯从重律,拟甲长、地邻、灶头分别治罪。”对此,浙江总督李卫提请区别对待,调整为:“寻常兴贩,止治两邻、甲长以不首之罪。若大伙窝囤聚众拒捕者,将首犯之同甲一并连坐。停其朔望投结,止于每季具结一次,以便灶民营运。”^①遂定以四十斤为限,“贫难小民,许其负盐四十斤,于不销官引地方易米度日。如有私相买卖,并于销引地方公然货售,及假托肩挑背负运送窝囤合成大伙私盐等弊,该地方官立即严拿,照私盐并数律治罪。”^②此后,贩私四十斤以上及团伙私泉,则严加缉究。^③

从实施进程看,灶户保甲制在奏准后推广较为迟缓。雍正十一年,淮南泰州分司顾茹提请:“各场灶煎编立牌甲,每户给门牌一面,填明大小丁口,悬挂煎篷。责令灶长、灶头,稽查面生可疑之人,不许容留在灶;及奸匪掘亭毁井,窃熬烧草等事,严行察拿报究。”^④可知灶长、灶头在稽查火伏的同时,还兼负着保长、甲长的部分职责,参与共治“保甲废弛”。

乾隆九年(1744年),两淮盐政(由巡盐御史改称)吉庆要求运司清查保甲:“疏销官引,要在缉私,而正本清源先严场灶,故编立保甲,实为弭盗缉私、绥靖民灶之善法。行司通飭清查。”为了编查有据,两淮盐运使朱续焯详定“灶户保甲条规”。嗣后,吉庆又奏请考成办法:“场员编查保甲,每多因循疏忽,请援照地方官议处、议叙之例,一体遵办。”吏部议复:“至场员编排保甲,如果实力奉行,则泉匪绝而私贩杜正,不必另立议处、议叙之条,应令该盐政仍照定例督率场员等实力稽查。倘奉行不力,致私贩透漏者,即将该管盐官据实查参,以为不实力奉行保甲者戒。”^⑤奏准场员编排保甲不力,仍照“失察私盐定例”参处。

编查保甲,包括编立与清查。乾隆二十一年,两淮盐政普福奏准定期清查制:“盐场灶丁例应编排保甲,因向无定限清查之例,每多虚应故事,请于每年冬令产盐较少、官有余闲之时,清查一次。如有玩忽从事,即照州县不力行保甲之例参处。”^⑥清查转为常态化运作。

乾隆二十二年,乾隆帝责令各省督抚力行保甲。他在上谕中指出:“州县编查保甲,本比间什伍遗法。地方官果能实力奉行,不时留心稽查,民间户口生计,人类良莠,平时举可周知;惰游匪类,自无所容;外来奸宄,更无从托迹,于治理最为切要。乃日久生玩,有司每视为迂阔常谈,率以具文从事。”为了治理“保甲废弛”现象,朝廷更定保甲法十五条,其中规定:“盐场并灶,另编牌甲。所雇工人,随灶户填注,即令约束。责成场员督查。如容留匪类,灶户照牌头例治罪,场员参处。”^⑦这是首提在全国范围内推行灶户保甲。

两相比较,雍正四年保甲法的实施对象主要是州县系统的民户保甲,乾隆二十二年更定保甲法,才明确在全国盐务系统另编保甲。而两淮盐场率先于雍正六年就奏准施行保甲法;乾隆九年,两淮盐运使朱续焯又详定“灶户保甲条规”,转变为制度化运作。鉴于两淮盐场的特殊地位,“惟盐筴之为额供也,居赋税之半,而两淮又居天下之半。两淮之盐法定,而天下之盐法准此矣。”^⑧接下来考辨两淮灶户保甲的实施细则,约略可知全国其他盐区的情况。

^①李澄:《两淮盐务考略》卷5《除盐之害》,《四库未收书辑刊》第1辑第24册,北京出版社1997年版,第663—664页。

^②《清世宗实录》卷71,雍正六年七月己巳,第1067—1068页。

^③乾隆《两淮盐法志》卷首《制诏》,清乾隆十三年刻本,第36a—37a页。

^④光绪《重修两淮盐法志》卷31《场灶门·火伏》,清光绪三十一年刻本,第4a页。

^{⑤⑥}嘉庆《两淮盐法志》卷29《场灶三·灶丁附保甲》,第7b—12b、12b页。

^⑦光绪《钦定大清会典事例》卷158《户部·户口·保甲》,《续修四库全书》第800册,第559页。

^⑧乾隆《两淮盐法志》卷首《序文》,第3b—4a页。

二、两淮灶户保甲的内容及特点

朝廷颁布的保甲法只是大纲,两淮盐运使朱续晔则完备了实施细则,即“灶户保甲条规”六条。^①兹结合相关资料进行辨析,加深对灶户保甲的内容及运行特点的了解。

“灶户保甲条规”第一条规定了编排原则。“以十家为一甲,每甲设一甲长;十甲为一保,每保设一保长。其场分有数千家者,即设数十保长;或数百家者,即设数保长。以该场地名编号记之,俾有区别。其不及百家、止有八九甲者,或百二三十家者,亦俱设一保长。”由此可知,灶户保甲采用十进制组织模式。对于畸零或居住过于分散的,则变通处理,“若编剩畸零一二三四户,则入末甲之后。至小庄数家及数十家者,即附邻近大庄保甲之末,并为一保。每庄末后有不及十家者,亦设一甲长,附于某保之内。”总之,所有灶户尽在编排之列,不得一家遗漏,将各家编列到不同的“保”,以及同一保中不同的“甲”。

灶户保甲法采用“保—甲”二级制,并以“家”为基本单位,即“以十家为一甲”。州县民户保甲法则规定“保—甲—牌”三级制,且以“户”为基本单位,所谓“十户立一牌头”。其实,“家”与“户”有别。“家”只是血缘上的社会单位,“户”则是国家组织民众的政治单位。家庭以“户”的名义,才成为国家治理的单位,诸如社会治安、赋税征收、壮丁分配和临时差役等。依托于“户”这个单位,国家将其行政控制力延伸到县级以下。^② 不难理解,灶户保甲以“家”为单位,更加简化,以专责成,有别于以“户”为单位的民户保甲。

“灶户保甲条规”第二条规定了编查方法。按编制“十家为一甲”,但为了编立之后便于查核,这“十家”必须挨编。“凡十家挨编,务须一连居住者,不得越户及隔街对户混杂,致难挨查。”挨编与对编不同,“挨编者,自一家至第十家,以次第而为组合者也。对编者,由此街面之五家与对街面之五家,相对合组而为一牌者也。”^③编立时,每家一张门牌(纸单),按照官府印制的格式填写相应的内容,“每一户姓名并亲丁男妇若干名口,僮仆若干名口,现办何处引盐,有无执业灶地,第几总,均于门牌内逐一开载”,发给该户粘贴在木牌上,悬挂门首。对于寄籍及外来租客,也要纳入编查。“无论绅衿灶户,俱令编造。其有异乡寄籍,租赁灶房居住者,亦即查清来历,附于本甲十家之末,一体编排。听各该保甲长不时稽查,毋得遗漏。”此举体现了“现住主义”原则,不再坚持“本籍主义”。^④

“灶户保甲条规”第三条规定了保长资格及职责。“保长,令十甲于本保甲内公举正直、老成、服众者承充……仍给保长牌一张,注明管领甲长姓名,责令稽查。凡奸匪、私煎、贩私之辈及面生可疑之人,一有踪迹,立即举首。如有窝藏、盗贼、赌博、私铸等项,亦即星飞密举,不得隐匿。如不禀报,一经发觉,即提保长究治。”灶户保长的选拔主要基于个人品行及威望,未考虑家产,有其弊端。两淮盐政高恒奏请:“灶长、灶头逐加甄别,必住居灶地,日事煎盐,而又殷实、老成者,方准承充。”^⑤两江总督陶澍也称:“向来保长由各乡公举殷实、老成者承充”。^⑥缘何强调家境殷实,为人老成?“盖殷实、老成,则廉隅自飭,挥指听从。”^⑦其实就是确保所选保长具有承担连带责任的能力。

“灶户保甲条规”第四条规定了甲长资格及职责。“甲长,即令该保长于该甲内选择诚实之人充当……止令稽查甲内九家有无匪类、私煎、窝囤、贩私之辈及盗贼、私铸、赌博等项,有则立禀究治。倘避匿不报,该犯被他处获住,讯出某保甲之人,即将该保甲长一同究治。”可见,选择灶户甲长只要求人品诚实即可。而民户保甲法规定,“士民公举诚实、识字及有身家者,报官点充”^⑧,这是连带责任能

①嘉庆《两淮盐法志》卷 29《场灶三·灶丁附保甲》,第 8a—11a 页。

②任路:《“家”与“户”:中国国家纵横治理结构的社会基础》,《政治学研究》2018 年第 4 期。

③④闻钧天:《中国保甲制度》,商务印书馆 1936 年版,第 253、250 页。

⑤嘉庆《两淮盐法志》卷 30《场灶四·火伏》,第 5b 页。

⑥陶澍:《请立乡保奖励之法折子》,《陶澍全集》第 1 册,岳麓书社 2010 年版,第 26 页。

⑦黄六鸿:《保甲三论》,《清经世文编》卷 74《兵政五·保甲上》,中华书局 1992 年版,第 1823 页。

⑧光绪《钦定大清会典事例》卷 158《户部·户口·保甲》,第 558 页。

力的起码要求。

灶户保长、甲长的职责重在弭盗缉私。其中,盗匪是扰乱治安、威胁社会稳定的第一大害,因此,将盗匪置于私煎、贩私之前,体现了灶户保甲的普适性与针对性。据保甲法,“凡甲内有盗窃、邪教、赌博、赌具、窝逃、奸拐、私铸、私销、私盐、晒曲、贩卖硝磺,并私立名色敛钱聚会等事及面生可疑、形迹诡秘之徒,责令专司查报。户口迁移登记,并责随时报明,于门牌内改填换给。牌甲保各长,果能稽查详慎,首报得实,酌量奖赏;倘应查不查、应报不报,按律分别治罪。”^①可知,民户保甲牵涉事项纷繁,职责范围杂而不专。

“灶户保甲条规”第五条规定了清查烟户办法。大体分为三个阶段。首先,编制户口册。“分司刊刻票册,顺号铃印,交发该场大使,协同委员亲身携带,挨户逐户询问各该户亲丁男妇、僮仆若干名口,并将承办引荡及有无执业灶田盐池,登填明白,将票给该户收执。”登记完“票”后,即在户口册内每甲另页写起,照填存案。册内连环登注。每户给一家牌一张,填明保长、甲长姓名;每甲给十家牌一张,每保给十甲牌一张,俱照式填写。其次,在户口册的基础上,再编户口循环册。“仍立循环簿二本。首列规条,次列保甲长姓名。一存场司衙署;一给保甲收存,遇有迁移,则于本甲本户名下注明迁于某处,新来者亦于本甲下注明该户姓名、亲丁男妇僮仆若干名口及何处迁来。”为了及时反馈,要求“每逢月朔,保长亲赴场司宅门,传榔缴换,循去环来,不许违限懈弛。”可知循环册的核查周期为每月一次。最后,汇总造报。以场为单位,进行分项合计,包括若干甲、保;若干男妇、名口等。另造简明总册四本,报送盐政、运司、淮扬道、分司查考。官府据此掌握盐场的实际人口与流动人口信息。

乾嘉年间,两淮盐场有23个,其中淮南20场,淮北3场,共有灶丁60余万。^②但是两淮辽阔,盐灶星散各处而查察难周,保甲长常因无法完成盐衙官差而受责罚,“差役化”特征明显。诚如直隶总督方观承所奏:“至身充甲保,即属官役,一切事件,地方官悉惟该役是问,责惩多而奖赏少,且往来城邑,不无劳费。是以稍能自给,爱惜颜面者,不愿承充。”^③保甲长疲于应役而无保障,难免虚应故事,或勾串贩私。事实也如张謇所言:“在灶之头役,役食至微极薄,不得不卖放以资生。”^④这与灶户保甲施行的初衷背道而驰,渐行渐远。

三、两淮灶户保甲与州县保甲之别

两淮盐场与州县互不统属,但盐场大使类似于州县官。两淮盐政吉庆指出:“灶户之有大使,犹民户之有州县也。”^⑤因此,灶户保甲与民户保甲具有可比性。吉庆还强调编立保甲“实为弭盗缉私、绥靖民灶之善法。”问题是,如何利用保甲来区分民灶,以及民灶之争又是如何博弈的。其实,灶户保甲与民户保甲的区别是逐步演化的,更多取决于民灶之争的结果,而不止于条规的界定。“灶户保甲条规”第六条规定:

各盐场内,有民灶杂处者,若无稽查,诚恐比邻藏奸,易于诬卸。前经苏藩司商确会详,零星民户杂居灶地,应编入灶户内,听各该保甲长稽查;畸零灶户杂居民地,应编入民户内,听民户保甲长稽查。自应遵照详定之案,一体编排,互相稽查。设遇民户为匪、贩私、窝盗、赌博、私铸等事,亦许该保甲长密禀场员,移会地方官查拿。庶首尾相顾,不致推诿。倘灶保甲长不行禀报,分别究治。遇有迁移,即于循环总簿内删除,注明迁于何处,新来者是灶是民,照例登填。

由此可见,从“民灶杂处”到“是灶是民”的区分,主要举措有户籍管理、治安管理,以及户籍与治安相结合的管理。嗣后围绕上述问题展开的民灶博弈,深化了灶户保甲与民户保甲的区别,具体表现在以下三个方面。

^①光緒《欽定大清會典事例》卷158《戶部·戶口·保甲》,第558頁。

^②嘉慶《兩淮鹽法志》卷29《場灶三·灶丁附保甲》,第1b—7b頁。

^③《清高宗實錄》卷549,乾隆二十二年十月下,《清實錄》第7冊,中華書局1986影印版,第1007頁。

^④張謇:《變通通九場鹽法議略》,《張謇全集》第4冊,上海辭書出版社2012年版,第78頁。

^⑤嘉慶《兩淮鹽法志》卷33《職官二·官制下》,第14a頁。

(一) 灶户保甲册独立编制

灶籍虽有别于民籍,但盐场不是国家的正式行政区,根据人丁编审的规定,全国的丁额来源于州县,故盐场只能将灶丁的户口册送州县编审。地方官在编审人丁册中另立“灶丁”一项,然后汇总造报。因此,灶户人在盐场,籍却隶于州县。灶户保甲推行后,是否要将户口清册呈送州县编审,引发争议。“灶户保甲条规”只规定在盐场推行以稽查现居人口为主的登记原则。

乾隆四十一年,东台县转奉江苏巡抚遵旨严查保甲令,要求盐场造册送县汇办。淮南泰州分司请示,两淮盐政伊龄阿遂就“灶户滋生丁口应否归人民数册内汇报一案”咨复两江总督,强调两淮盐场有所不同,“查灶丁滋生,两淮历未专案奏报,亦未移送督抚汇造,惟于每纲考核册内开有招抚复业及新增灶丁两项名数。”随后,两江总督高晋批转执行:“场员编查保甲,历由分司、运使核册汇呈,灶户门牌亦由盐务填给,从无场员造送州县磨对给发门牌,亦无灶户统归地方官查办之案。未便遽议更张,应俟本年冬令产盐较少之时,飭令各场员亲赴各灶,按户挨查,造具花名细册存场,并造简明清册分呈盐政、运使、巡道、分司,随时抽查。其地方官民户册内,毋庸列入场灶烟户,致滋牵混。”^①至此,灶户保甲户口册单独编制,隶属盐务系统专管。州县与盐场在灶籍编审权上的争夺,实为赋税与盐税之争。这一纷争持续到民国时期,更趋激化。有关“改灶归民”问题,笔者另有专文,兹不赘述。^②

(二) 灶户保甲有治安权无司法权

盐场大使“本无审理词讼之责”^③,治安权也是从无到有。乾隆七年,江苏巡抚陈大受奏称,凡事涉灶地争讼,若概令赴地方官具控有两难:一方面,专业所限,“引盐、灶场等项,非州县衙门所悉,势仍移场查复,未免延累,有误煎运”;另一方面,鞭长莫及,“两淮各盐场距州县鸾远,灶户刁黠者,每每藐玩场员,不遵约束,若再积习相沿,势必各场员逡巡畏缩,并催征、折价、稽查火伏等事均有贻误。”上述两难,不能不管,也不能全管,陈大受提请区别处理:“凡商灶事涉盐法及灶地亭场、煎产等项争讼,许场员自行准理完结,事涉重大,仍详明分司、运司。如商灶赴运司、分司各衙门具控之案,亦准酌量就近批行场员办理。至于命盗、赌博、奸拐、匪窃、斗殴、打降、私宰、私铸以及海洋商渔透漏米盐,及一应民灶互控之案,仍应归地方官查办,不得干预。违者照例参处。”^④该请经吏、刑二部议复,奏准执行。因此,“灶户保甲条规”就规定匪盗、贩私、赌博、私铸等事,由保甲长禀报,“移会地方官查拿”。

乾隆十一年,两淮盐政吉庆奏请修改“乾隆七年定例”,原因是场灶多有盗匪、赌博、斗殴、打降等事,“自乾隆七年定例以后,场大使不得干预,虽严行申禁,不过视为具文,毫无凛畏。”以致衍生两大后果:一是束手无策,“因大使专理盐务,非同正印(州县),故命盗、赌博、奸拐、匪窃、斗殴、打降、私宰、私铸等重情不令其承审。若并不许其查拿,则商灶凡有作奸犯科,非关盐法者,该大使虽深知灼见,亦惟袖手旁观。”二是姑息养奸,“盐场地方辽阔,州县既已查察不周,大使又复不敢干预……且明知而不能禁,一任酿成大案,然后听有司审理;或因不即查拿,奸凶乘机远遁,以致案悬莫结;或因有司不及觉察,因而漏网,复为地方大害。”因此,吉庆提请扩大盐场大使的治安权限,对于匪盗、贩私、赌博、私铸等所有关涉盐场治安事件,“应令盐场大使先行申禁约束,一有干犯立即就近查拿,移解地方官审理,仍备由报明盐法上司稽考。庶拘拿迅速,不致纵漏于既犯之后,更可消弭于未犯之先。”^⑤该请经吏、刑二部议复,奏准按新定例执行。

可见,盐场大使的治安权从无到有,逐步扩大。同治十一年(1872年),经运司核议,“以后灶地词讼,除真实命盗重情及应拟徒(刑)以上之案,仍归地方官讯办外,其余词讼概归盐场衙门审理。”^⑥一方面,治安权力的扩大,增强了威慑效应;另一方面,没有司法审判权,对于盐场的治理仍是一大窒碍。两江总督陶澍视之为整顿两淮盐务的五大困难之一,“各省钱粮,地丁为重,即江苏财赋之区,亦止二

①嘉庆《两淮盐法志》卷29《场灶三·灶丁附保甲》,第12b—13a页。

②参见赵赞、付晓伟:《民国分税制与国有土地资源的争夺——以“改灶归民案”为中心》,《中国农史》2016年第6期。

③⑥陆费垓:《淮鹾分类新编》卷1《场灶类·场官审理词讼》,第873页。

④⑤嘉庆《两淮盐法志》卷33《职官二·官制下》,第13a—14a、14a—15a页。

百余万,董以两藩司,莅以道、府、州、县,忙分上下,尚难年清年款。而盐务以数倍于各省之钱粮,仅一运司,承以不理刑名之场使,遇事则借重他人,催课则责无旁贷。”^①可知两淮盐课数倍于各省赋税,而管理盐务仅有一个运司衙门,加上各场“不理刑名”的大使负责。因此,灶户保甲没有司法权,限制了私盐的打击力度,也是造成淮盐疲敝的主要因素之一。

(三) 利用保甲循环册查核火伏

场内之私又称灶私,被看作私盐之源,“两淮盐务首重缉私,而缉私莫先场灶。”^②因此,火伏制与保甲制并举。火伏是煎盐的基本时间单位,一昼夜为一火伏。为了防止灶丁透漏私盐,对于点火与灭火的时间都要严格控制。据淮南稽查火伏章程:每一盐场于同灶中选举数人为灶头,分管各户;又于数灶中选举一人为灶长,统辖各灶头。每户给印牌一面,由灶长收管。灶户每起火煎盐,先报明灶头,再向灶长领牌,悬挂于煎舍。煎毕止火,则将印牌缴还灶长。灶头负责将灶户的领牌、缴牌时刻登记在簿,并按时刻赴煎舍盘查。如有缺额,立同灶长报场官查究。可知灶长、灶头职责分明。问题是,“灶长、灶头均属同灶丁户,恐其捏改火伏时候。”^③即存在少报煎盐时间的可能。因此,利用保甲循环册查核火伏就成了监督灶头、灶长的重要一环。

乾隆四十三年,两淮盐政伊龄阿奏称:“向来每场每岁俱有定额,每一火伏出盐若干,亦有定数,应将稽查之灶头、灶长甄别拣选充当。由运司给发循环印簿,令场官将灶户煎出盐数,按日分写,分上下半月送核,则火伏日期与盐整册数,可以层层比较。”对此,户部议复:“查定例,各场烧盐盘整,俱设有定数,煎盐以一昼夜为火伏。该场大使核其开煎息火之候,较其盐斤多寡之数,务使尽入商垣。又设有灶头、灶长往来巡察,以杜私煎。立法本属周密。该盐政所奏原系旧例,自应实力奉行,如有火伏逾时及私添盘整等弊,即将灶头、灶长照贩私例治罪;其漏报之分司、大使等,严参分别究治。”^④此后,利用保甲循环册查核火伏成为定例。

结 语

首先,盐务系统的保甲制更具专制主义特色。两淮盐场与州县互不统属,另设独立机构专司其事,灶户也另外编籍,形成相对独立的盐务系统。两淮盐场地位愈重要,其相对独立性就愈鲜明。在清代划定的11个盐区中,两淮产盐最多、销量最大,课税也最重,每年上缴国库的白银,相当于几个省的赋税,“淮盐课额,甲于天下。他省或数万、十数万,多者百余万,而淮盐以一隅抵数省之课,正杂各项数至七八百万两。”^⑤不过,正如雍正十二年上谕所言,“两淮盐务之积弊更在他省之上”^⑥,相应对于盐场的治理势必加强。盐场可看作特定的社会生活场域,60多万灶丁构成了一个庞大的社会基础。从社会控制论的角度,不同的社会基础形成不同的治理形态。在相对独立系统中,治理结构相对单一的社会基础,更易形成专制主义的形态。因此,将保甲制与火伏制整合到控制系统之中,凸显了专制主义的实践特色。当然,这种“专制”是由食盐国家“专卖”体制决定的。

其次,保甲制与火伏制互为表里。为了从源头上稽查和告发私盐,两淮盐场构建了“场官—保长—甲长—灶户”以及“场官—灶长—灶头—灶户”双系统的治理机制,可谓双管齐下。两江总督陶澍将编查保甲与稽查火伏视为整顿两淮盐务的基本抓手,“仍严督灶丁按亭整以编保甲,复火伏以稽额煎,俾清场私之源。”^⑦通过保甲制与火伏制将灶户组织起来,而且嵌入连带责任,构建了一个责任与利益共同体。从连带责任的角度,组织化的保甲制与火伏制并行不悖,互为表里。张维迎等从法和

①⑤陶澍:《沥陈淮鹺疲困,办理竭蹶情形折子》,《陶澍全集》第3册,第81页。

②方浚颐:《淮南盐法纪略》卷8《场灶产盐》,第40a页。

③李澄:《两淮鹺务考略》卷2《收盐之略》,第643页。

④嘉庆《两淮盐法志》卷30《场灶四·火伏》,第6b—7b页。

⑥乾隆《两淮盐法志》卷首《制诏》,第22b页。

⑦陶澍:《会筹盐务章程折子》,《陶澍全集》第2册,第298—299页。

经济学的分析视角,将古代连带责任分为基于信息、基于效用和基于行为的三种连带责任。^①其中,基于信息连带责任的保甲制,与基于行为连带责任的火伏制,各有侧重,相互配合,共同构成盐务系统的基层治安网络。

最后,灶户保甲废弛的实质与制度环境。“杜场灶之透私,莫善于保甲。奈日久玩生,有名无实。若使场官不时抽查,亲行晓谕,复密访奸民,从重治罪,则透私之弊,虽不能尽绝,庶几鲜矣。”^②可知灶户保甲因执行不力而废弛,与保甲制的连带责任又存在密切关联。因为担心追责,一旦出现问题,势必导致集体隐瞒,造成“官官相护,上下勾结”的官场风气。事实也是如此,“私盐被获,从未闻有灶甲连坐、场官参处者。良由研讯得实,则所过场灶、关津各官皆有失察之咎,故承审者深恐株连,概从未减。夫庶狱繁兴,诚乖政体惩一儆百,庶有戒心。获私而不究所从来,则一切清灶之法皆虚设也。”^③这其实折射了保甲制“集体性惩罚”的悖论。一方面,为了保证威慑效应“惩一儆百”,理当严格执行;另一方面,顾忌连带责任“深恐株连”,制度往往被视为具文。结果,保甲制“厉而不严”,日渐废弛,而“居此官者非有他故,率皆以老死而后罢,鲜有以参劾去者”。^④“居此官者”都是对自己的位置负责,而非对事负责。由此可知,灶户保甲的废弛只是一个缩影,实质是清代社会衰败在盐务系统的突出表现与反映。

[本文为国家社科基金项目“明清以来极端气候事件及社会应对研究”(12CZS049)的阶段性成果。]

作者简介:赵 贇(1975—),男,安徽霍邱人,华东理工大学人文科学研究院副教授。

责任编辑:郝红暖

Differences between the Baojia System of Salt Producers in Lianghuai Saltworks from Prefectures and Counties in the Qing Dynasty

ZHAO Yun

(School of Humanities, East China University of Science & Technology, Shanghai 200237, China)

Abstract: The implementation of the baojia system in salt industry in the Qing Dynasty strengthened the supervisory control to salt producers, focusing on the source of inspection and prosecution of illegal salt. This paper researched on the emergence, implementation, contents and characteristics of the baojia system of Lianghuai saltworks, between from the baojia system of prefectures and counties, and revealed the problems of the adaptive generation and evolution of the baojia system of salt producers in the Qing Dynasty. On the one hand, the salt state “monopoly” system determined the characteristics of the “despotism” of the baojia system of salt producers, and the organized system of baojia and huofu constituted the basic public security network in the salt industry. On the other hand, the abolishment of the baojia system in Lianghuai saltworks reflected the paradox of “collective punishment” of the baojia system, which was the prominent performance and reflection of the social decline in the salt system.

Key words: Qing Dynasty; Lianghuai saltworks; baojia system of salt producers; baojia system of prefectures and counties

^①张维迎、邓峰:《信息、激励与连带责任——对中国古代连坐、保甲制度的法和经济学解释》,《中国社会科学》2003年第3期。

^{②③}李澄:《两淮盐务考略》卷5《除盐之害》,第664页。

^④李澄:《两淮盐务考略》卷6《私盐之律》,第685页。