

[DOI] 10.19653/j.cnki.dbejdxxb.2023.01.003

[引用格式] 冯蕾. 中国古代食盐专卖制度变迁中的政府与市场——基于因果机制影响研究[J]. 东北财经大学学报, 2023(1):28-38.

中国古代食盐专卖制度 变迁中的政府与市场

——基于因果机制影响研究

冯蕾

(东北财经大学 经济学院, 辽宁 大连 116025)

[摘要] 中国古代食盐专卖制度不是单一线性变迁发展的, 而是在官卖、商卖以及官商合营的模式下实施的, 且在宋代等朝代还存在制度的往复现象, 这个过程是在政府全程控制和放开商营的曲折往复中逐渐彰显自由市场意识的过程, 在政府、盐商、民众利益间博弈。本文尝试用制度经济学等相关理论解释分析食盐专卖制度的因果机制、变迁过程和不同制度模式中政府与市场的关系, 提出中国古代食盐专卖制度变迁属于制内变迁的观点, 认为任何一种经济体制的建立, 都离不开历史、政治、思想、文化和环境的影响, 建议制定实施融合市场机制和政府职能的、具有现代混合经济性质的中国特色经济制度。

[关键词] 食盐专卖; 制度变迁; 盐商; 财政收入; 政府与市场

中图分类号: F092 文献标识码: A 文章编号: 1008-4096(2023)01-0028-11

一、问题的提出

中国古代食盐专卖制度自春秋起直到清末, 历经全程官营、官商合作经营、专商垄断等制度模式。归纳起来, 春秋管仲、汉代桑弘羊和唐代第五琦实施的均为全程官营食盐专卖制度, 即政府控制食盐的生产和销售, 食盐收益大部分转化为财政收入。唐宋时期, 食盐专卖制度实现了由直接专卖制度向间接专卖制度的过渡, 刘晏实施引入商卖的“就场专卖”制度, 是间接专卖制度的典范。宋元时期, 间接专卖制度持续发展, 宋代实施了钞盐制度和特许经营制度; 元代实施了将盐引作为票据和支付手段的盐引制度。明初为解决戍边问题实施以粮草换取盐引的“开中纳粮”制度, 伴随白银结算的发展, 中期变迁为以银钱换取盐引的“开中折色”制度, 明代中后期, 为

收稿日期: 2022-08-25

作者简介: 冯蕾 (1981—), 女, 辽宁丹东人, 博士研究生, 主要从事中国经济史、文化经济等方面的研究。E-mail: 32548270@qq.com

解决盐商守支等问题,实施了专商制度。清初,承明制实施专商制度,道光年间,陶澍打破专商世袭垄断局面实施了票盐制度改革,清末专商制度又被往复实施。总体而言,中国古代食盐专卖制度最本质的特点为政府始终对食盐的产权实施控制,食盐的经营权在政府的授权和许可下,由官商合作经营或特许盐商经营。

中国古代食盐专卖制度的选择和变迁,是政府作为制度供给者以实现财政收入最大化为目标推动实施的强制变迁,多是由财政收入危机直接引发的,受制度供给者的驱动、现实条件的约束、旧制度实施的效应和新制度变迁的能力等驱动因素影响。新制度多是较之前有所进步的,实现了交易成本降低、财政收入增加、商品经济和行业管理水平提高等,并在变迁过程体现了政府与市场、不同利益主体关系的重新定位。专卖制度在低效率下长期往复实施是诺斯悖论的现实映射。

历史是过去的现实,现实是未来的历史,虽然不能固守历史,但重视研究借鉴中国古代食盐专卖制度变迁历史经验,是我们了解过去、理解今天和筹划未来的基础,对当代政府研究制定市场更有效、政府更有力、竞争更公平、创新更繁荣的“好的”经济制度具有现实意义。历史研究不能脱离史实案例抽象开展,食盐专卖制度属于实施时期比较长、内部变迁比较有特点的制度安排。因此,本文选择将食盐专卖制度及变迁过程作为研究对象,并分析其背后的因果机制和不同制度模式体现的政府与市场关系。

二、中国古代食盐专卖制度变迁动力分析

按照诺斯^[1]的制度变迁理论,西方世界兴起过程中的制度变迁遵循了相对价格变动原理,变迁动力是交易成本导致的相对价格变化,变迁结果是降低了交易成本,形成了有效率的经济组织。由于受到制度成本等外部因素的影响,中国古代食盐专卖制度就没有遵循这个相对价格变动原理,本文尝试用诺斯悖论和林毅夫的制度变迁理论解析中国古代食盐专卖制度强制性变迁的因果机制,认为食盐专卖制度变迁动力主要包括制度供给者的驱动、现实条件的约束、旧制度实施的效应和新制度变迁的能力。

(一) 制度供给者的驱动

将制度放入因果机制研究框架下,发现中国古代食盐专卖制度变迁大都由制度供给者选择并实施,其中,最重要的驱动因素为统治者的偏好和委托代理管理者的支持。

1. 统治者的偏好

新制度经济学认为“偏好的变化是制度变迁的源泉之一”^[2]。人的偏好特别是统治者的偏好对制度改革的影响至关重要。例如,西汉著名的统治者汉武帝,政治上,执政独尊儒术,体现为“富在术数,不在劳身;力在势居,不在力耕”^[3];经济上,主张发挥国家政权的力量,加大对经济的干预;军事上,主张武力治国,征战扩大疆土。因此,汉代在多种矛盾冲击和统治者利益削弱的现实条件下,实施了盐铁专卖制度,将经济管理纳入了政治统治体系,主要是为了强化皇权地位、巩固统治和聚财。

2. 委托代理管理者的支持

委托代理管理者的个人偏好、尊崇思想和价值观也对食盐专卖制度实施起着重要作用。汉武帝信任的管理者桑弘羊,继承了管仲的“官山海”^[3]理论,协助汉武帝“修桓管之术,总管盐铁,通山川之利而万物殖”^[4];唐代被重用的第五琦和刘晏,都是在统治者想要快速消除“安史之乱”社会动荡和财政危机影响时的制度实施者;明代万历时期两淮盐法道按察使袁世振,主张并实施“纲商”制度;清代自顺治到乾隆时期,官督商销的专商制度经久不衰,乾隆过世和坤倒台,顺治

统治期间即废除了实施多年的专商制度，由两江总督陶澍实施票盐制度改革。

(二) 现实条件的约束

根据林毅夫^[5]的制度变迁理论，制约中国古代食盐专卖制度的现实条件是多种因素共同形成的，包括社会生产的现实、财政赤字的压力和文化思想理论基础。

1. 社会生产的现实

社会生产的进步和发展，基本上都是从生产力的变化和发展而来的，“一个民族的生产力发展水平，最明显地表现在该民族分工的发展程度上。”^[6]为了适应食盐新的生产力发展，中国古代食盐专卖制度在生产、分配、交换和消费中不断调整。食盐根据产区性质不同分为海盐、池盐、井盐和岩盐，由民间灶户生产，生产技术存在细微的差别。自隋文帝至唐前期，盐业自由发展的宽松制度，使食盐生产资源得以充分开发与利用，生产技术水平逐步提高，产量也相应增加，规模化生产为唐中后期专卖制度实施奠定了基础。两宋时期，据史载：“州郡财计，除民租之外，全赖商税”^[7]，随着食盐生产力水平提高，财政收入构成由传统田赋变为以盐课为主的商税。明代万历四十五年，两淮食盐产区普遍出现了“私煮私鬻者”^[8]，即灶户获得了食盐生产和销售的自主权，食盐生产技术水平进一步提高。

此外，城邦建设、水利疏通以及人口变化、战争、自然灾害等也是影响食盐专卖制度选择实施的现实因素。例如，汉代匈奴战争导致的巨额军备和城防支出；唐代“安史之乱”引发对社会发展的严重破坏和人口南迁，需要政府投入解决自然灾害破坏、流民的安置和救灾治险；明代初期出现的戍边地区战备军需紧缺问题；清初入关，为平息反清复明的民心，沿用旧制稳固新政权等，都是社会现实条件的约束。

2. 财政赤字的压力

中国古代国家的财政收入，是皇室、贵族、政府机构和军队等维持运行发展的支撑。因此，财政收入是否充足直接关系到当朝政权的稳定和公共事业的发展。财政赤字的压力包括财政收入萎缩和财政支出增加的双重压力影响。一般来说，历代新政权建立初期，财政支出比较有度，每年的财政收支往往有结余。伴随政权逐步发展稳固，行政管理机构规模不断扩张，统治者生活日渐奢靡，权贵阶层势力增强，边塞军事补给不断增加，若再发生战争，势必出现入不敷出的状况。历代财政只要出现了危机状况，政府就不得不采取直接有效的措施，实现财政收入迅速增加的目的。其中，国家控制食盐生产销售获取食盐收益，就是直接有效的举措之一。例如，桑弘羊“兴盐铁，设酒榷，置均输”，是为了“蓄货长财，以佐助边费”及“赈困乏而备水旱之灾”^[9]；刘晏的改革制度实现了“国军之用，皆仰于晏”^[10]财政收入增加的效应；王安石虽然表示其变法是“为天下理财，不为征利”^[11]，但实际上主要目的仍然是增加财政收入，经过其变法，“中外府库，无不充衍”^[12]，便是最好的说明。上面的史实都说明了历代中国经济与政治的关系，基于一个根本，即“国家正赋之外，充军国之用，惟盐法、关税、钱法而已”^[13]。

3. 文化思想理论基础

在中国古代商鞅以后，各朝代制度的安排均受重农抑商理论的影响。中国古代食盐专卖制度变迁的经济思想和理论是在中国社会经济发展现实条件上，逐渐继承发展起来的。同时，受国家所有制理论变迁的影响，中国古代国家所有制理论从先秦时代即初步形成，到封建社会中期达到高峰，鸦片战争后经洋务运动、民国时期而历久不衰，影响持久。因此，对食盐生产和销售采取抑制兼并的改革措施也成为实施国有制的一个重要理由。在制度方面，政府则总是以抑制兼并为目的，以实施专卖国家制度来抵制和打击非国有经济的成长和发展。

自古以来，中华民族就重视平均主义思想，意识到了财富分配不均导致的贫富差距过大引发

社会问题的严重性。关于平均主义思想理论,孔子的阐释为:“闻有国有家者不患寡而患不均,不患贫而患不安,盖均尤贫,和无寡安无倾。”“不患寡而患不均。”^[14]管子也认为:“夫民富则不可以禄使也,贫则不可以罚威也。法令之不行,万民之不治,贫富之不齐也。”^[15]由于各种形式的垄断和由此而引起的贫富两极分化,一直是中国古代长期存在的严重问题和尖锐矛盾,对封建国家统治的稳定构成威胁。例如,明末清初实施的专商制度,导致少数财富集中在富商大贾手中,平民百姓的财富和资产被兼并、流失,继而引发了票盐制度的改革实施。

(三) 旧制度实施的效应

制度变迁中每一个旧制度本身设置安排和制度实施产生的效应,也是制度变迁动力之一。旧制度实施中普遍出现的问题,体现为制度长期实施后制度效应的弱化,甚至出现制度失灵,很多朝代的制度运行中都出现过类似的问题。例如,汉代食盐专卖制度、明代开中制度以及明清专商制度的实施结果,导致了大盐商及官商阶层的出现、私盐的流出甚至泛滥、盐商寻租和收益分配不均等问题。此外,制度管理导致的明末盐商守支、清代盐引壅滞等问题,都是食盐专卖制度在执行中产生的负面效应。这些负面效应由弱到强,累积发展到一定程度,就会与其他因素共同作用促使制度发生变迁。

(四) 新制度变迁的能力

新制度变迁的能力体现为制度变迁主体的推动、制度的贯彻落实、制度实施产生的效应等。是否存在有力的政府、有为的制度实施者,对新制度能否建立并更广泛地实施有着重要影响。中国古代历史发展中,“天下之事,无大小,皆决于上”^[16],中央集团稳固的统治为新制度的实施提供了权力保障。例如,汉代著名的盐铁论会议就是关于盐铁商品由国家控制还是放开民营的辩论,虽然在辩论中支持民营的文学贤良派似乎占据上风,但在改革主体的强力推动下,盐铁官营最终还是得到了实施,并在以后的朝代中多被借鉴。中国古代多数朝代的政府从统治者到受托实施管理的重臣们,大多都是食盐专卖制度的支持者,统治者如秦始皇、汉武帝、唐代宗、宋神宗、明太祖、明神宗、清世祖顺治;关键管理者如管仲、桑弘羊、刘晏、王安石、袁世振、陶澍等,他们主张国家干预或者参与经济,实施政府主导的食盐专卖制度,实现财政收入增加的目的。

三、中国古代食盐专卖制度的选择和变迁

按照多因多果因果机制理论,不同原因导致了相同的结果,或者相同的原因造成了不同的结果。从前面的制度变迁动力分析,制度供给者的驱动和现实条件的约束等多因素导致了一个结果,即食盐专卖;而旧制度实施产生的效应又影响着不同类型新制度的诞生。路径依赖影响下,制度的选择一般有两个结果:一方面是经济可能进入良性循环持续增长;另一方面是继续依照“旧”路径走老路,产生的不利影响是经济处于停滞状态。制度一旦被锁定在某个无效率的状态下,制度供给者或者是需求者想要做出新制度选择时,更加需要依靠某种诸如政权的强大动力和统治者的强制推动外生变量。中国古代食盐专卖制度就是在因果机制作用下相机抉择和变迁的体现。

(一) 食盐专卖制度的三个阶段

中国古代食盐专卖制度安排基本上都是在食盐产权国有、政府实施控制的基础上,对经营权进行分配的,所以称之为专卖,这个特点符合路径依赖的描述。无论是汉代的全程官营专卖、唐代的“直接专卖”“间接专卖”,还是明代的“开中纳粮”“开中折色”“纲商”,到清代的“官督商销”“票盐”,都是食盐专卖制度下的内部变迁,也是对重农抑商理论的传承,是国家所有制理论的制度实践,具有明显的路径依赖特征。任何制度的制定都离不开思想理论的影响,中国古代的

“大一统”思想理论认为国家领土要统一，文化认同要统一，价值观要统一。中国古代社会长期存在的“大一统”思想理论为食盐专卖制度的长期实施奠定了文化和思想理论基础。

第一阶段为相对短暂失序的危机阶段。在外部环境的急剧变化与内部问题频发的共同作用下，制度危机爆发。例如，在唐代，“安史之乱”引发了战时财政支出的激增和社会经济发展不稳定问题；在明代，受北方寒冷气候、路途遥远影响，驻守边关的军事补给不足产生了边屯经济；在明末清初，大量盐引壅滞导致财政收入得不到兑现。基于上述影响，政府开始研究尝试相对于现有制度而言的变异性试验，“就场专卖”制度、“开中纳粮”制度和专商制度纷纷产生。

第二阶段为进化稳定阶段。该阶段下，某些决策逐渐变为主导策略，制度变化调整的过程逐渐稳定下来，变迁过程与生物进化的“间断均衡”过程有相似之处。例如，唐代直接专卖制度在实施过程中，未实现财政收入增加的效应，在这种进化压力作用下，发生了制度变迁。刘晏实施的“就场专卖”制度，通过管理制度的优化节约了制度交易成本，并且实现了财政收入增加的效应，于是，引入盐商的间接专卖制度模式就成为了食盐专卖制度的主导策略。以后朝代的食盐专卖制度基本上都是基于刘晏的制度模式指定实施的，只是整合细化了制度安排内容。例如，在守边困难的压力推动下，明初实施了“开中纳粮”制度；在市场交易货币结算发展的外部条件冲击下，变迁为“开中折色”制度；在盐引壅滞累积性影响爆发，财政收入增加效应得不到实现的强烈冲击下，开中制度又变迁为专商制度；专商制度实施过程中，由于出现政府、盐商和民众的社会经济利益严重失衡等问题，又被票盐制度取缔。

第三阶段为衰败阶段。多数专卖制度在实施一段时期后，一般受到制度内容缺陷、执行偏差、绩效目标未实现和信息扭曲等因素共同影响，导致食盐专卖制度在一个时期走向衰败。例如，明末清初实施的专商制度，由于盐商长期控制垄断盐业，出现积盐和盐引壅滞、私盐盛行、盐课短缺、盐价畸高、百姓淡食、贫富不均等问题，最终导致专商制度被废止。

（二）专卖对象和制度安排的考虑

中国古代食盐专卖制度，无论是政府直接参与食盐生产和销售、还是委托世袭盐商经营、官商合作经营，都是从专卖对象的商品属性和财政意义的考虑做出的选择，食盐专卖制度的变迁体现了食盐产权和经营权逐步分离并明晰的过程。

1. 商品特殊属性和财政意义的考虑

从商品属性分析，食盐的需求几乎无弹性。商品的需求价格弹性越小，税收负担越容易转嫁。从古代食盐专卖制度的实施看，形式上盐课几乎都是由食盐供给者负担和缴纳的，实质上是寓税于价最终由消费者负担。按照市场供需理论，若一种商品价格提高了，消费者可以通过购买替代品导致该商品的需求量下降，但食盐这种特殊商品就不会产生这种效应，食盐具有不可替代性，需求缺乏弹性，它的需求量并不受价格的决定影响。在这种情况下，食盐的价格和总收益处于同方向变动，供给者涨价就会带来收益直接增加的效应。从财政属性分析，食盐寓税于价征收的隐蔽性，易于百姓接受；并且食盐收益较大，对其征税，可以有利可图且收益较大。

2. 商品生产力和生产关系基本矛盾的推动

从食盐的生产、分配、交换和消费分析，在管仲时期，煮盐的器皿等生产资料就是由政府发放，西汉“因官器作煮”“官与牢盘”^[17]的制度，到明代都在实施。由于在这一时期食盐生产中，大者盘铁、小者锅，灶具的所有权和铸造权都属于国家，其主要生产资料均归国有，所以生产出来的劳动产品即食盐也由国家支配，这也是产权国有的生产关系形成的基础。从两汉官山海到明清专商经营，食盐的生产资料多数为国家所支配，食盐生产者的必要劳动和剩余劳动产品全由国家支配，灶户生产食盐通过获取食盐实物或者工本钞作为劳务报酬，体现了基本生产关系为国有

分配关系。唐代刘晏之前的直接专卖制度安排,大多规定劳动产品收益分配均归属于国家,而刘晏实施的间接专卖制度规定劳动产品剩余价值一部分转化为财政收入,另一部分归属于盐商。明代的“开中纳粮”“开中折色”,清代的票盐制度都是在国家所有制的基础上,食盐的生产分配关系发生了一些变化,改变了一部分劳动产品和收益分配方式,还利于民。

(三) 食盐专卖制度是相机抉择的体现

中国古代食盐专卖制度变迁是政府推动的强制性变迁,体现了产权结构明晰、财政绩效优化的过程,制度往复实施是诺斯悖论的现实映射。

1. 政府推动制度强制变迁并不断调整

纵观中国古代食盐专卖制度的制定和实施过程,从西汉开始,历经唐代、宋代、明代,到清代,基本上都是政府推动实施的强制变迁。政府既是制度的供给者也是制度绩效的评价者,将财政目标作为衡量制度绩效的重要标准,当制度绩效远不能达到供给者的期望值时,政府就会改革或者创新制度。例如,明代食盐专卖制度历经了“开中纳粮”“开中折色”“纲商”三个模式,其制度调整的过程体现为短期临时、局部调整、渐进式改变和自上而下强制实施;此外,清代还有专商制度强制往复实施的案例。

2. 产权明晰和财政绩效优化的选择

诺斯^[18]强调私有产权更具有合理性和激励性,清晰界定的私有产权能够引导经济秩序有效运行,降低交易费用。与此相契合,食盐专卖制度变迁实质就是在制度变迁中逐步导入私有产权、让产权结构更为明晰化的过程。全程官营制度弊端主要在于缺乏市场激励机制,并且食盐销售代理人个人成本收益与社会成本收益目标不一致。此外,成为政府代理人的个人或者团体本身都具有理性“经济人”特征,只要监督和分配制度存在漏洞,以追求自身利益最大化为目标的“经济人”就会想方设法搭便车,在官营专卖制度中表现出的问题就是地方州县截留收益的机会主义行为,这些问题都会导致制度绩效下降。

相比全程官营专卖制度,官商合作经营的间接专卖制度就体现了产权改革的进步和财政绩效的优化;将盐商引入销售环节,重新建立了政府与盐商的收益分配机制;在产权方面,盐商实际上已经拥有了食盐产权及收益分配权,在清晰的收益分配机制的激励下,盐商经营的积极性被充分调动,努力经营增加食盐收益,财政收入实现增加,制度的整体绩效水平提高。

专商垄断专卖制度安排,可以看作是政府与盐商之间的特许产权交易,政府为了保障财政绩效目标的稳定,退出食盐的生产和销售,将食盐的经营权转让给有实力的盐商,同时又采取监督管理和“加价”“加耗”等优惠措施保障盐商的权利,让盐商心甘情愿地成为纳税大户,盐商为了巩固垄断权利,通过“报效”和“捐输”的方式获得政府的信任。这种产权的分配,是建立在双方利益共享的基础上的,其效益的扭曲会影响财政绩效目标的实现,并且还减弱了制度供给者追求制度创新的动力。

3. 诺斯悖论的现实映射

诺斯悖论认为,只要制度的预期收益大于实施制度变迁的预期成本,政府就会采取变迁措施消除制度的不均衡。例如,“直接专卖”到“间接专卖”的变迁,开中制度消亡,专商制度取而代之等,都属于政府在预估预期收益大于实施成本的情形下,采取的制度变迁行动。间接专卖制度下,政府将部分收益让利给盐商,尽管可能会出现短期财政收入减少的情况,或者会降低统治者管理的集权效应,但总体预期收益的满足还是可以让制度供给者做出制度变迁的决定。全程官营制度和专商制度在一段时期内长期实施,甚至被承袭往复实施,是诺斯悖论“国家权力在垄断租金最大化的驱使下,导致国家陷入低效率状态的可能性”^[19]的现实映射。

四、中国古代食盐专卖制度体现的政府与市场关系

市场经济的运行需要一个强大国家和权威政府的服务和监督，但过于强大的国家和极度强势的政府又会妨碍市场经济自由发展，这种局面就是经济界所谓的“强大国家的两难困境”。政府与市场的关系在不同的食盐专卖制度中，一直在不断地调整和平衡。

（一）全程官营专卖制度体现的政府与市场关系

管仲、桑弘羊和唐代实施的直接专卖制度都属于全程官营专卖制度，制度特点为：食盐产权和经营权均归国有，政府管理食盐生产和销售流程、决定市场的供给，盐课服务于财政收入，体现了政府处于支配地位的经济关系。一是建立了政府主导、全程监督管理市场的管理体制。全程官营专卖制度下，政府从制度的制定到实施，对食盐的生产、分配、交换、消费进行了全程的控制，食盐不能在市场参与者之间进行自由交换。二是食盐收益大比例强制性归属政府。从产权的收益分配权角度分析，食盐在交易过程中产生的收益以盐课的方式形成财政收入，收益分配权由政府决定；从商品生产、分配、交换、消费环节分析，食盐收益的分配以强制性的方式归属政府所有。三是市场自主调节功能基本失灵。食盐市场的供给非市场行为，并且不受市场机制作用影响，体现为，食盐的供给在政府特许和监督管理下进行，食盐价格不受供需调节影响，且由于食盐需求弹性小的特性，致使市场的自主应急调节供需功能基本失灵。

（二）官商合作经营专卖制度体现的政府与市场关系

唐代刘晏实施的“就场专卖”制度，流程为民制—官收—商运—商销，是官商合作经营专卖制度的典范，相比全程官营专卖制度，其体现出市场的作用被放大、效率相对提高、政府与市场各司其责。一是管理程度体现为政府权限弱化、市场作用渐强。政府与市场的关系进行了调整，政府不再对食盐生产和销售进行全程控制，而是赋予盐商一定程度的经营自主性，允许盐商以缴纳盐课的方式获取销售的权利，从事食盐的批发零售，食盐市场机制作用得以发挥。二是政府与市场关系由单方控制变为双方合作。经营主体方面由政府主导变为政府与盐商双方共同经营；收益分配方面政府让利盐商，既缓冲了二者对立竞争关系又激励了盐商参与市场竞争的积极性；制度效应方面实现了财政收入增加。三是政府与市场的权责与分工更加明晰。二者各司其职，在壮大食盐市场发展和增加财政收入方面实现了共赢。政府主要负责盐课收入的征收管理，并对食盐生产和销售进行监督；盐商是在政府的授权下从事经营销售，为了获取更大的收益，盐商会想方设法提高经营管理水平，降低经营成本，扩大市场份额。

从实践案例看，官商合作经营专卖制度的关键在于职责的分工和明确，利益的较量和平衡；研究制定合理的合作制度能够实现官商互利共赢的目的，反之，则会产生官商互害的后果。例如，清末的“官督商办”和“官商合办”尝试，本意都是想吸引盐商投资于近代企业，却因官僚企业家的出现导致政府利益严重受损，政府与盐商之间产生冲突和矛盾，导致两者都以失败而终结。

（三）专商垄断制度体现的政府与市场关系

明末的“纲商”和清代的官督商销制度都属于专商垄断制度，专商在政府与市场的关系中起到了至关重要的连接作用，专商垄断制度下，政府将管理权让渡给专商，市场规则和运行均受制于专商，市场为专商服务。一是政府特许专商经营管理食盐市场。专商垄断制度下，食盐产权和经营权分离，政府授权专商经营市场，并通过控制专商间接管理市场，专商成为政府与市场间的中间人。这种制度模式打压了小规模盐商的势力，培植了具有官与商双重身份且能够垄断众多商业活动的官商贵族阶层。例如，清代江宁织造、巡视两淮盐察御史曹寅家族等官商属性就比较明

显。二是市场份额几乎完全被专商垄断。行业垄断对行业市场发展的危害较大,这种模式对专商的品德和管理能力要求很高,一旦方向偏颇,会对社会和市场经济发展造成较大的影响和危害。当然,明清时期的专商垄断制度不同于现代经济学市场经济下的行业垄断,专商对食盐销售的垄断是在政府特许授权经营的条件下进行的,这就对制度实施有很高的要求。三是食盐收益流向盐商,盐课收入规模受制于专商。专商缴纳盐课获取盐引后,可以自由支配食盐收益,专商可以据此迅速地积累财富,而以盐课为重要来源的每年的财政收入规模则取决于当年专商行销纲盐的数量。当专商势力发展大到足以对中央政权统治构成威胁时,政府管理机构就要通过制度安排来消除、减弱垄断势力的影响。例如,清代实施的票盐制度改革,将经销权利让渡给市场。反之,在竞争市场无法短期实现财政收入增加时,政府又特许专商经销食盐,依靠专商缴纳的盐课增加财政收入,以缓解财政支出压力。

不是所有的垄断制度都属于效率低下的制度,诺斯在分析西方世界兴起过程中,对于英国的发展和制度变迁中部分垄断的作用是予以肯定的。中国古代特许经营专商垄断制度短期内促进了食盐经济发展,实现了财政收入增加,但由于制度实施过程中对产生的问题和弊端没有及时地调整 and 解决,导致了盐引壅滞、盐课收入得不到兑现等低效率的后果。从整个食盐制度变迁过程看,以上几种制度的选择、实施,体现了政府逐步放权让位市场的过程,但这一转换过程极为缓慢而艰难,几经往复,直至清末,才更多地放开了食盐市场。

(四) 中国古代食盐专卖制度体现的“制内市场”关系

郑永年和黄彦杰^{[20] 28}经过对中国古代政治经济体制历史实践分析,认为“制内市场”是一种在历史发展中变迁的社会经济体制,在这种制度模式中,市场运行服从于国家的政治命令。并提出“在中国,经济被认为是皇帝仁政的一个组成部分,市场是被管理的,更像是为国家服务的工具。经济与国家不可分离,国家对经济的主导是正当的。”^{[20] 77}

1. 中国古代市场为从属于国家的“制内市场”

中国古代政府对市场的管理是通过对食盐等具体商品做出制度安排来实现的,政府控制是食盐专卖制度的特征之一,这就是制内市场观点下,市场为国家服务的体现。中国古代以农业生产关系为主的国家能保持自治和自给自足,食盐市场作为一种社会秩序,在概念上是嵌入国家诸多秩序之中的。例如,在新政权建立初期社会较为动荡的汉武帝和朱元璋时期,面对频繁战争、流民瘟疫灾害、社会动荡等,国家只有通过干预控制食盐经营获取财政收入才能缓解危机;而在面对社会经济稳定发展的汉初和清中后期,政府则会减少限制性措施以促进市场更充分地发挥资源配置作用,以市场为主导的自由放任制度和混合经营制度更容易被接受和实施。在制度变迁过程中,政府与市场间的博弈并不总是零和博弈,二者的互动过程里可以相互赋权实现博弈的双赢。

2. 市场功能在混合经济中不断调整

郑永年和黄彦杰论^{[20] 71}述了不同形式和层次的市场如何在同一政治经济体制下共存,明确中国古代市场的三个层次:“乡村集市繁荣的草根市场;国家垄断和战略关切占主导地位的国家市场;以及介于两者之间,政府机构和私营企业相互作用的中间市场。”依据“制内市场”分析,中国古代食盐专卖市场由三个阶层构成,上层是国家政府机构阶层,中层是垄断盐商阶层,下层则为民营盐商阶层;这三层市场结构功能不同,上层应对危机、中层对外竞争、下层保持活力创新。

把中国古代食盐专卖制度变迁放在中国政府对混合经济探索视角下的思考分析,发现食盐专卖制度发展到唐代时,官营主导的经营机制已不再是唯一的选择,而是将盐商引入参与市场。例如,刘晏引入商卖的“就场专卖”改革,陶澍废除专商、放开民营的票盐改革等都是有利于盐商的改革尝试;而专商制度将食盐经营权授权少数盐商管理,实际是通过监督少数大盐商实现控制

食盐生产和销售的目的,这样可以降低政府的管理成本。

五、食盐专卖制度变迁中政府与市场的冲突及平衡

林德布洛姆^[21]认为,政府权威和市场组织都存在缺陷,并特别指出在政府权威下做出的制度安排通常在激励效应方面存在严重的短板。中国古代食盐专卖制度就是在历代政府权威下推动实施的,全程官营专卖制度下,灶户按政府指令生产食盐,生产资料即煮盐的灶具由政府提供,产品食盐也被严格控制禁止私自交换。因此,会出现一个普遍现象:管理者和灶户即便知道改革生产技术或者增加某项特殊投入,可以实现更大的产量或者价值,灶户也不会有过高的生产积极性;而盐场的管理者,由于没有激励收入,只需完成既定的产量和盐课,不会主动进行生产技术改革和增加研发投入,体现了政府权威制度在激励方面的缺陷。

现实中, Hurwicz^[22]提出的“激励兼容原理”很难实现,即制度安排达到个人理性与集体理性相容的目标,可以理解为制度安排实现了主观为自己、客观为他人的效应。例如,以盐商为经营主体的“就场专卖”制度、开中制度、专商制度、票盐制度等,在激励盐商做出实现利润最大化目标的努力行为方面产生一定的成效,却易引发盐商为追逐高额收益不惜违反法规等问题,专商垄断制度下尤其明显。例如,明末清初,两淮特别是扬州等地区出现萧、汪、马家和鲍家等富可敌国的大盐商,为了保住总商的世袭地位,他们不惜囤盐涨价操纵市场,甚至弄虚作假、歪曲真相、触犯刑法,损害社会福利,破坏市场运行。

政府权威制度的缺陷不仅体现在缺乏有效的激励,还体现在由于等级制和官僚制的不灵活性导致制度的不协调性和信息传递失败等问题。例如,盐商向上级负责管理的巡盐御史常输送关于自己能力的错误失真信息,因为他们担心正确的信息可能导致上级对他们提出太多的要求或者影响他们垄断的权利。

政府权威制度选择的难题在于,是由每个企业自己做出制度安排选择,还是由政府代其做出选择,对待这样的选择和其他类似的抉择,政府权威制度始终未能找出一个令人满意的方式指导企业。在中国古代,制度的安排选择服务于绩效目标,政府考核盐商的绩效指标基本上依据盐商上缴的盐课数额,只要相应的制度安排能够完成绩效目标,就可以选择实施。为了完成盐课绩效指标,盐商可能会做出如哄抬盐价、强制搭售等破坏社会经济效率的行为。

食盐专卖制度下市场的缺陷体现在消费者个人的无能为力,由于市场供需之外存在着无法确切统计的诸如捐输、浮费、人际交往和寻租等隐性成本,导致偏离市场价值畸高盐价的出现;在价高质低的情况下,消费者要做出购买或淡食的选择,造成社会福利净损失。

从上面的分析可以看出,无论是政府主导还是市场力量发挥主要作用的制度安排都有各自的缺陷。例如,汉代桑弘羊提倡实施的盐铁专卖制度,引发了主张市场主导的文学贤良一派的异议,以桑弘羊为代表的政府当时并没有妥协;唐代刘晏间接专卖制度的改革是政府对食盐销售管理的放权和让利,官商合作经营专卖制度下实现了各司其职的双赢目的,平衡了政府与市场的关系;清代陶澍实施的票盐制度,政府进一步将管理控制权让位市场,并在动态调整监管的过程中,与市场与盐商达到效率相对均衡的状态,是食盐专卖制度进步的体现。

六、结 论

中国古代食盐专卖制度在“汉承秦制”“清延明制”沿袭中,变异、扭曲、尝试、推翻、再尝

试;制度变迁是在政治、社会经济、文化思想等现实约束下,围绕着政府与市场关系及相关主体利益博弈下进行的。从不同制度体现的政府与市场关系和实施效应分析,似乎每种制度都有不完善的地方,全程官营控制会引起较大效率损失,全程放任民营又会引发贫富不均等社会问题。旧制度的弊端和隐患,在承袭实施短期内得以规避,但长期看还是没有消失,最终危机爆发,旧制度灭亡;归根结底,还是由于制度安排上没有实质性的改变和突破。

本文基于中国古代食盐专卖制度变迁案例,从因果机制入手,把制度供给者的驱动、现实条件的约束、旧制度实施的效应以及新制度变迁的能力,作为制度变迁动力开展分析。根据制度变迁的三个阶段,解释了制度长期实施的原因和动态变迁的过程,其制度变迁过程既是路径依赖理论的实践,又是政府、盐商、民众利益均衡、破坏、再均衡动态博弈的体现。分析得出,中国古代食盐专卖制度的选择是政府作为制度供给者,综合考虑食盐特殊属性和财政意义,以实现财政收入最大化为目标,而做出的在产权明晰和绩效优化方面的衡量和选择;古代食盐专卖制度之所以在低效率的状态下得以被选择和实施,是诺斯悖论的一种现实映射。

将研究视角放在国家还是市场、官方还是民间的非此即彼的二元分析框架下,可以发现中国古代食盐专卖制度变迁过程体现了政府和市场缺陷相互弥补的关系,二者相应的职能机制、主导地位和作用影响也在不断地调整、变化和均衡。立足中国古代食盐专卖制度变迁过程研究,建议当代政府管理机构在制定工商等行业发展制度的决策过程中,综合考虑多重现实影响因素,制定实施融合市场机制和政府职能的,具有现代混合经济性质的中国特色经济制度,把无形严格的市场运作规律与有形灵活的政府监管制度有机融合为一体。

参考文献:

- [1] 道格拉斯·C. 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 刘守英,译. 上海:上海三联书店出版社,1994:22.
- [2] 卢现祥. 西方新制度经济学[M]. 北京:中国发展出版社,2003:104.
- [3] 陈桐生. 盐铁论[M]. 北京:中华书局,2015:53,25.
- [4] 王毓铨. 中国经济通史·明代经济卷(下)[M]. 北京:中国社会科学出版社,2007:11-12.
- [5] 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁[A]. 罗纳德·H. 科斯,等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[C]. 上海:上海人民出版社,2014:31.
- [6] 刘冰菁. 生产力为什么是人与自然的历史关系? [J]. 广西大学学报(哲学社会科学版),2022,44(1):49-54.
- [7] 贾大泉. 宋代赋税结构初探[J]. 社会科学研究,1981(3):16-18.
- [8] 明世宗实录[M]. 台北:中央研究院历史语言研究所,1962.
- [9] 王利器. 盐铁论校注[M]. 北京:中华书局,1992:55,22-23.
- [10] 刘昉,等. 旧唐书(第12册)[M]. 北京:中华书局,1995:3515.
- [11] 王安石. 临川先生文集[M]. 上海:复旦大学出版社,2016:63.
- [12] 脱脱. 宋史(第12册)[M]. 北京:中华书局,1985:28.
- [13] 贺长龄,盛康. 清朝经世文正续编(第3册)[M]. 扬州:广陵书社,2011:133.
- [14] 纪连海. 纪连海谈论语[M]. 北京:石油工业出版社,2019:156.
- [15] 商鞅. 商君书[M]. 石磊,注. 北京:中华书局,2016:48.
- [16] 司马迁. 史记(第1册)[M]. 韩兆琦,注. 长沙:岳麓书院,2012:50.
- [17] 李澄. 扬州文库·淮漕备要(第46册)[M]. 扬州:广陵书社,2015:62.
- [18] 道格拉斯·C. 诺斯. 西方世界的兴起[M]. 贾拥民,译. 北京:华夏出版社,2017:16.
- [19] 道格拉斯·C. 诺斯. 经济史上的结构和变革[M]. 厉以平,译. 北京:商务印书馆,2011:29.
- [20] 郑永年,黄彦杰. 制内市场:中国国家主导型政治经济学[M]. 杭州:浙江人民出版社,2021.
- [21] 查尔斯·林德布洛姆. 政治与市场:世界的政治经济制度[M]. 王逸舟,译. 上海:上海人民出版社,1997:26.

[22] HURWICZ L. The design of mechanisms for resource allocation[J]. American economic review, 1977, 63(2): 1-30.

Government and Market in the Evolution of the Salt Monopoly System in Ancient China: Based on Research of the Causal Mechanism

FENG Lei

(School of Economics, Dongbei University of Finance and Economics, Dalian 116025, China)

Summary: It can be seen from the evolution of salt monopoly system in ancient China that the development of salt monopoly system has gone through several institutional modes, including government-run mode government-business cooperation, monopoly of specialized business, and business sales with government supervision.

The changes of salt system in the past dynasties were all influenced by the social and economic development level, political situation, national strength and financial situation at that time, and occurred during the constant game and balance among the interests of the government, salt merchants and consumers. Throughout the development of the salt monopoly system, the production and distribution of salt commodities in ancient China had basically been carried out under the control of the government, and there was also a brief laissez-faire and market-led stage in the process.

Overall, the ideological theory of salt commodity circulation in ancient China experienced a process of gradually showing the free market consciousness through the twists and turns of government monopoly and commercial liberalization. And finally, it was under the mode of government-business cooperation that the salt commodity circulation was implemented. From the perspective of evolution, the monopoly system is not only the embodiment of the state-owned concept of commodity property rights in institutional practice, but also the process of constant game and balance between the government and the market.

This paper attempts to analyze factors influencing the long-term implementation and dynamic development of salt monopoly system from the perspective of historical system and theories like modern new institutional economics. From the perspective of historical system, this paper makes an in-depth study on the relationship between the government and the market embodied in the monopoly system. It puts forward the view that the salt monopoly system in ancient China is a kind of intra system market. It is believed that in both ancient China and modern China, the system is often not a choice between the government and the salt merchants in practice; and instead, there are different combinations at the same time, constituting the real economic structure. The establishment of any economic system or mode is inseparable from the influence of history, politics, ideology, culture and environment. The ideological background of economic system and industrial system should follow the market law, and give full play to the decisive position of the market in resource allocation. Meanwhile, it is necessary to adopt the institutional mode of moderate government intervention to stimulate the market vitality within the system with Chinese characteristics, making the mixed economy with more social responsibilities play its role.

Compared with previous studies, this paper has some innovations in the following aspects. Firstly, it uses the causal mechanism to analyze the comprehensive influencing factors such as the driving force, process and choices of institutional change from the perspective of institutional economics, historical institution. Moreover, it explores the relationship between government and market embodied in different institutional modes, and explains the reality of the dynamic adjustment and reciprocal implementation of the system by the reality mapping of North Paradox. Secondly, this paper studies the relationship between the government and the market from the perspective of historical institution, which reflects the continuity of historical cases in the institutional relationship.

Key words: salt monopoly; institutional change; salt merchants; financial revenue; government and market

(责任编辑: 韩淑丽)