

咸同之際洋商在兩淮行鹽區的販運私鹽問題

林美莉

一、引言

有清一代鹽政沿襲明制，將全國分為數個大行鹽區，利用引岸制度節制產銷。其中，兩淮行鹽區因居產銷地位之首，且負擔鹽利課額最重，自來即為最受主政者重視的鹽區¹。引岸制度創始之初，固是為管理便利，但最要的原因則是為保障鹽課的征收。政府為保障此國課大宗能有效征收而實行專賣，然利之所趨，官民私煮私運情形始終無法禁絕，因之使緝私業務成為鹽政的一大要目。

清代私鹽問題由來已久。緝私需要嚴密律令和產銷組織的配合方能收效，然在咸同之際，太平天國亂起，兩淮引岸遍受兵燹，官商無法進行正常的鹽務產銷活動，嚴重打擊兩淮行鹽區原有的優勢地位，也使緝私行動隨之無法順利運作。兩淮引岸的破壞使清室鹽課收入銳減，連帶引發財政危機。清廷為平亂事，在財政困難情況下又要籌措短缺的軍餉，幾經嘗試羅掘，終採廣設厘金卡局征收貨物通過稅的方式作為挹注之源。身為貨物大宗的鹽業不能免於厘卡之課，使商民販鹽成本中除原有的正課外又添厘金負擔，自後私鹽問題更形猖獗。兩淮行鹽區處於清軍與太平軍交戰之野，又是反映鹽政之鑑，因此，咸同以後的私鹽問題情況，自可在此區內得到充分的觀察。

在目前的著作及一般史料中，對於清代私鹽問題的討論大多集於灶私、官私、軍私、商私、漕私、梟私和鄰私等本土現象上²，著者則對於當時洋商利用通商特權，以洋船販運私鹽的外來衝擊事蹟感到興趣。近代中國受到外力入侵，各

1.徐泓，〈清代兩淮鹽場的研究〉（台北，嘉新文化基金會出版，1970年），pp.2-3。

2.如徐泓，前引書，第五章「私鹽的流通與鹽政的崩壞」，及陳鋒，〈清代鹽政與鹽稅〉（中州古籍出版社，1988），第四章「私鹽的泛濫與巡緝」中的討論皆集於此。

國洋商透過通商條約均可在通商口岸進行貿易，但條約規定洋船不准在非通商口岸停泊卸貨，違者即為走私，依例船貨均須沒官拍賣，外商對此限制視為將中國開放成自由市場的障礙，時思加以突破。在貨物項目上，清廷以鹽為國家禁物，亦於各條約中均明文規定不許洋商販運進出口，但是洋商對此早已深入民間的私鹽貿易也欲分得一杯羹，尤其在咸同軍興後，洋船成為暢通華中貨流的主要工具，清廷與天京皆爭取為己所用，加上一般華商為避太平軍攻擊及清室厘金局卡征課，也紛邀享有治外法權的洋商引洋船運鹽，遂使洋商在現實上突破了通商條約的限制。

洋商的販運食鹽行為，在法理上可說是「雙重走私」。一方面是因為他們已離通商口岸進行貿易，另一方面則是觸犯洋商不許販運食鹽的禁令。本文將先闡述產生此「洋私」的因素，接著透過分梳一些發生在兩淮行鹽區內的洋商行私案例，具體觀察清廷在解決問題時的考慮及主導原則，藉以闡析近代中國在強大的外力衝擊之下，洋商以實際行動突破條約限制，將中國本土經濟捲入國際，而使近代中國的走私問題，由純粹的國內經濟現象，轉變成為需要外交協商的國際問題之歷程與趨勢。

二、洋商運販私鹽的時代因素

(一) 洋商對於通商條約活動限制的挑戰

清朝經過鴉片戰爭後，迫於時勢所逼，在與各國所簽訂的各項通商條約中提供通商口岸以應洋商往來貿易，但在訂約時也帶有藉以將洋商限制在口岸中活動的用意。例如在中英〈五口通商附粘善後條款〉第四條即明文規定：「廣州、福州、廈門、寧波、上海五港口開闢後，其英商貿易處所只准在五港口，不准赴他處港口，亦不許華民在他處港口串同私相貿易。」而在中美望廈條約第三條、及中法黃埔條約第二款中，也有相同的規定。除了限制活動地域之外，在各條約中同時也限制了貿易貨物的種類，只准許洋船在通商口岸販運洋貨、及載運中國貨物（土貨）出口的權利，明令禁止洋船駛向非通商口岸，和由非通商口岸載運土貨；至於洋船在各通商口岸間販運土貨，雖無明文禁止，也從無明文准許³。

3. 樊百川，〈中國輪船航運業的興起〉（成都，四川人民出版社，1985年）p.111。

然而，中外雙方剛議和不久，洋商即對於這樣既限制通商地域、又限制販運貨物種類型態的通商條約表示不滿，其具體的抗議行動即為非法走私。道光廿二年南京條約簽字墨瀋未乾，洋商就已在汕頭出現，並且進行非法貿易；道光廿三年，在廈門發生洋商代華商裝運土貨的案例。此後數年，在這些未經承認的口岸中從事商業活動的國家很多，其中以英國佔絕大部分，而洋船經常駛往的非通商口岸有汕頭、泉州、旗後、台南、基隆和淡水等地。這些舉措，將通商條約中明令禁止的規定置之不理，而對沒有明令禁止的事則解釋為已經默許⁴。尤有甚者，洋商逾越條約規定的貿易行徑，更成為日後駐華領事向中國要求利權的口實及依據。到了同治二年五月廿八日（1863年7月13日）中國和丹麥的〈天津條約〉第四十四款中，便將洋船在各通商口岸間販運土貨的行為合法化，議定在沿海「通商各口載運土貨，均准出口先納正稅，復進他口再納半稅。後欲復運他口，以一年為期，准向該關取給半稅存票，不復再納正稅，嗣到改運之口，再行照納半稅」⁵。此後，洋船取得在中國各通商口岸間任意載運洋貨及土貨的權利，突破了通商條約中對於販貨種類的限制。

至於將洋商活動限制於通商口岸的打算，清廷一直相當堅持，例如在英法聯軍後簽訂的中英〈天津條約〉第四十七款即規定：「英商船隻獨在約內准開通商各口貿易，如到別處沿海地方私做買賣，即船貨一併入官」；而中法〈天津條約〉第七款亦有類似協議：「……任聽在議定通商各口周游往來，惟明禁不得在沿海、沿江各埠，私買私賣，如有違犯此例者，船隻貨物聽憑入官……」⁶。一些地方官也支持政府的態度，如吳煦即曾言：「未開口岸先欲通商，已屬顯違條約。……查商人肆欲妄行，往往先為嘗試，一經開端，則一國如此，各國亦必紛紛效尤，得步進步，勢將不可收拾」⁷。但是，隨著外力衝擊的加劇，以及鎮壓太平天國所需稅厘日增的情勢轉變，清室終在光緒二年七月廿六日（1876年9月13日）的中英〈煙臺條約〉第三端第一款中作了讓步：「……沿江安徽徽之大通、安慶，江西之湖口，湖廣之武穴、陸溪口、沙市等處，均係內地處所，並非

4. 樊百川，前引書，pp.111-112。

5. 文海出版社編印，《中外條約彙編》（台北，1964年），p.435。

6. 中英條約見《中外條約彙編》，p.8，中法條約見同書頁76。

7. 吳煦，「為禁阻美商入江貿易札鎮江府（1859年1月22日）」，載太平天國歷史博物館編，《吳煦檔案選編》第五輯（江蘇人民出版社，1983），p.3。

通商口岸，按長江統共章程應不准洋商私自起下貨物。今議通融辦法，輪船准暫停泊，上下客商貨物，皆用民船起卸，仍照內地定章辦理，除洋貨半稅單照章查驗免厘，其有報單之土貨，只准上船、不准卸賣外，其餘應完稅厘由地方官自行一律妥辦……」⁸。此款開啟洋船可進入非通商口岸之例。自後，中國原欲將洋商的活動限制在通商口岸的打算完全落空。

(二)太平天國對於兩淮行鹽區產銷的破壞

太平天國軍起，與清軍在長江中下游地區展開拉鋸戰，長江航運受阻，也令淮鹽產銷出現空前的危機。危機首先發生在太平軍打擊負責「銷引」的鹽商身上，當時兩江總督怡良曾作此描述：「逆匪由湖廣竄至九江、安徽、江寧，並陷鎮江、揚州二府。不特淮南引地無不被其蹂躪，而商人之居於鎮揚二郡者，十有八九亦悉遭荼毒」，其他未受直接打擊的鹽商，也因「蕪湖、安慶、九江、黃州、漢陽等處相繼失陷，……聞風遠遁……僅存之舊商十餘人」。經過戰事打擊，淮商一蹶不振，即在亂平之後亦鮮有舊商有財力可領運淮引者。鹽商凋蔽無資可供收鹽，在連鎖反應下亦使得負責鹽產的灶戶因產鹽過剩，出現「有煎無售」以致「生理日窮，坐以待盡」的情形⁹。不願坐以待斃的灶戶便铤而走險，打破原來綱鹽的禁錮，轉為私銷私販。販運私鹽，不必交納鹽課，鹽場及販商皆大獲利，使引岸制度面臨名存實亡的危機¹⁰。

兩淮鹽區嚴重的產銷危機使得鹽課大減，加上龐大的兵餉軍費支出，直接影響清廷的財政損益。駱秉章在咸豐五年時曾論：「國家兩淮鹽課，正雜各款每歲共銀六百餘萬兩，為經入一大宗。三載以來，兵餉增數千萬之出，鹽課失二千萬之入」¹¹。清廷為改善此財政困境，在咸豐四年起於鹽場征收出場稅（稱「就場抽稅」），在咸豐七年，更於產鹽區設稅局，令附近鹽場就局納課（稱「設局征課」）。然而這兩項應急措施對於短絀的財政並未能起振衰之功，其原因仍在於長江航運受阻，使淮鹽無法上運。喬松年的咸豐十一年九月曾檢討此情況，說道：「四、五、六等年試辦就場征課，因無成效，旋即停止。迨七年七月……酌改

8.《中外條約彙編》，p.15。

9.怡良，〈就場征課並改道運銷折〉及〈江路梗阻片引不行未能依限造報奏銷折〉，轉引自陳鋒，前引書，pp.90-91。

10.郭毅生、韓春香，〈清代咸同時期與太平天國的鹽政變遷〉，彭澤益、王仁遠主編，《中國鹽業史國際學術討論會論文集》（成都，四川人民出版社，1991年），p.129。

11.駱秉章，〈采買淮鹽濟食分岸納課濟餉折〉，轉引自陳鋒，前引書，p.93。

設局收稅，……歷年盡力督銷，雖較前略有起色，但總因楚西各岸不能上達，僅在就近零售，銷數無多，是以每年奏報稅課僅二十餘萬兩」¹²。一年二十餘萬兩的收入，比起亂起前每年六百餘萬兩，差距之大，可以想見戰事對兩淮鹽區的破壞程度。在兩淮鹽區凋弊，清廷鹽商無力運鹽之際，洋商乘間取代華商，進入長江從事運鹽。

(三) 華商援引洋船以避厘稅負擔

洋商能在兩淮鹽區運鹽的原因，正如在前二小節討論中所述，首先是洋商早已有逾越條約限制在非通商口岸載運土貨的經驗，加上華商無力負擔運鹽業務，造成有機可乘的環境。再就運輸工具方面來看，洋船運貨起動快速，當時酣戰中的清朝和太平天國即使要追拿或防堵洋船，以風篷船的動力根本無法趕上洋商「火船」，赫德（Robert Hart）在英法聯軍後議定長江開放通商時即曾說：「當中國安靜時，長江一帶防堵走私已屬不易，況現在各處賊匪滋擾，更不能設關船查拿」，「如有人稽查及巡船緝私，因中國風篷船隻趕不上，有意走私火船恐難扎止緝拿」¹³。在此情況下，洋船成為暢行江運的最佳工具，華商為運貨需要，經常援引雇用；而在事實上，不只是一般商民倚仗洋船助運，有時連官員也不得不向其求助。李鴻章在同治元年十二月二十日的奏摺中即曾明言：「查現軍餉以淮鹽厘稅為大宗，目前九洑州尚未克復，據司詳博採旁諮，非輪船拖帶，難以上駛，……且湖廣督院於上年奏行楚岸票鹽，本部堂今年札行西票鹽，即係雇用輪船拖運九洑州等處，不過掩耳盜鈴，公牘未曾道破耳」¹⁴。

及至清室廣開厘金局籌措戰費，華商勾僱洋船運貨的情形更加嚴重，甚至足以影響到厘金的征取。吳煦在同治二年（1861年8月）的「嚴禁洋商包運華商進出口貨物節略」中敍之甚詳：「查蘇常被擾以來，增兵募勇，需餉浩繁，全賴籌捐接濟。凡屬向定捐數，均經按貨加增，間有未經定捐之貨，亦皆一律起捐，幾于無款不籌，無法不想，揆諸商情，確已精疲力盡。現在北市貿易大于南市，即如漢口、天津、山東、寧波等處，進口土貨，華商販運者為數不少，而捐款每多隱漏，以致捐數雖增，捐項仍未見起色。推原其故，實皆賄通洋商或冒附洋行名號，并有雇用水手鬼子一二人隨同下貨，以致各碼頭巡丁不敢扣留查驗，各員董

12.喬松年，〈楚商試運淮鹽詳〉，轉引自陳鋒，前引書，p.92。

13.赫德，「長江一帶通商之論」，載《吳煦檔案選編》第六輯，p.61。

14.中央研究院近史檔案館藏，總理各國事務衙門檔，01-31,9/5。

亦無憑稽察，從此華商毫無顧忌，相率效尤，其流弊竟已日甚一日」¹⁵。

由此看來，洋船成為暢行江運的唯一工具，固是造成洋商介入兩淮行鹽區的現實條件，然而最主要的原因，則是華商為避厘金稅負，時常援引勾僱洋商使然。在這過程中，又出現部份地方官員為混取厘金稅負私放洋船的情形，如英國公使卜魯士（Frederick W. A. Bruce）在同治元年八月初三日的照會中，即曾引鎮江副領官的報告說：「江面未靖，漢口食鹽價過昂貴，華民多藉外國船艇運鹽至漢，而沿江鹽埠中惟儀徵縣為大，每有船艇奉豎各國旗號，鎮江以下已裝各色例所准運之貨，俟運鎮江以上直至儀徵河面，按照正貨多寡加裝食鹽多少，裝運之後駛逾各關口官卡等處，即有關丁上船征收鹽稅，每藉私裝勒索，以致僅裝正貨之船亦被關丁攔阻，其有不肯照私裝一律給關丁錢文者，即受各種滯礙刁難，甚至強搶船貨，此屬官役之非，惟查儀徵地方亦有各國匪徒居住，常為華民僱其護送鹽艇上江……」¹⁶。同時，上海通商大臣薛煥亦指責「洋船違約販私，與洋務鹽務諸多窒礙，地方官任聽售賣，局員混取厘金，辦理殊屬錯謬」¹⁷。在一片上下交征利的風氣之中，固有一些官員對洋船違犯通商條約私載華商土貨表示憂心，但一般官民則竟是表現出「習之為常」與「掩耳盜鈴」態度。

鹽為國家重政，在各條約中均嚴禁洋商插手販運事宜，如在各條約後關稅稅則章程中均規定：「凡食鹽不准販運進口，……只可由華官自行販運進口，或由華商奉有特准明文，亦准放行進口，如無明文，不准起岸，倘被查拿，即行充公」¹⁸。然而在咸同以後，洋船侵入長江載運土貨事例日多，洋商在初時是因要完成華商托運貨物之托，後則是為覬覦鹽利，在由被動到主動的過程中，兩淮行鹽區便出現洋商無視條約而從事運鹽各項案例。

三、洋商運販私鹽案例：發生與解決

咸同之際的洋商販運私鹽案例，現據見諸於檔案資料¹⁹的記載加以整理，依

15.《吳煦檔案選編》第五輯，p.234。

16.總理各國事務衙門檔，02-31,1/1。

17.總理各國事務衙門檔，02-31,9/3。

18.席裕福編，《皇朝政典類纂》（台北，成文出版社影印），卷一二一，市易九，海舶通商，p.15。

19.以下諸奏摺均引自總理各國事務衙門檔 01-31,1/1-1/4，及 01-31,9/1-9/7 諸函所藏內容，由於行文時已說明日期及作者，故不再一一羅列註明出處。

時序分為九案敘述其經過。

(一)英國衣倫馬時多船案

咸豐十一年八月，英國商船衣倫馬時多由浙江溫州私運食鹽一千五百擔進入上海口，被江海關稅務司查獲。由於溫州不是通商口岸，鹽則是禁止洋商販運的貨物，江海關便於八月廿七日行文英國領事要求照約章罰辦，將船貨一併充公入官，但英領事袒護本國商民，認為溫州地方官並未不准洋船作買賣，因此拒絕江海關所要求的依約辦理。江海關只得將交涉過程彙報總稅務司赫德，再由赫德轉呈總理各國事務衙門。總署認為此案乃嚴重違約行為，照會英國公使卜魯士查辦，而卜魯士在回覆中則歸咎於地方官縱私「自准違約」，亦不應允中國的罰辦要求，引發總署的強烈抗議，警告洋商所作所為視條約為具文，故將不理會英國反應，「如此後英商違約販私，地方官即當設法驅逐，永遠不准在中國通各口貿易」，卜魯士的態度方始軟化，讓此案依約罰辦了事。本案史料是目前所見有關洋商販運私鹽問題中，對於中外交涉過程記載最詳者，而其交涉結果則成為日後中國據以力爭的判例。現依時序將各重要照會錄出，以觀此案之中外交涉歷程。

咸豐十一年八月二十七日江海關照會英領事稿：

「照得本月二十一日本關准貴領事報有英船名衣倫馬時多由溫州進口，查溫州並非通商口岸，該船擅往該處貿易，實屬違犯天津和約第四十七款，請貴領事傳到該船船主嚴加申斥，並將別處沿海地方私作買賣即將船貨一併入官之款告知為要。再查該船載有鹽斤一千五百擔，按善後章程第三款內載鹽斤係屬違禁不准販運進出，應請貴領事立發查拏票一紙送道，以便派人到該船將該違禁鹽斤查拏入官，以符定章。」

咸豐十一年八月二十九日英領事照復江海關稿：

「……查來文請諭船主以後勿在上海私作買賣，惟船主必謂此事乃溫州地方官所為，官宜留心律例不可稍犯，如既准行，商人自必乘機貿易，查該船所有之貨同等，若該處之官起始不准該船進口，則該船無從買鹽入船。查鹽本屬中國禁物，如彼處之官已准其買，此處之官復欲搜拏，同一國家之官而為此矛盾之事，似非情理。如有此例，貴國從此大可興發。茲准來因，未便照辦，本領事惟可飭令船主勿將此鹽起岸，而溫州之官有意違犯，實欠公允，立望示復，以便飭令該船開行。為此照復貴，請煩查照施行。」

咸豐十一年九月四日江海關照復英領事稿：

「……查昨日照會無非係請貴領事將和約大意曉諭該船船主知悉，以冀勿蹈前轍自干例究起見，乃貴領事以溫州地方官已准買賣，藉詞駁復，竊恐於理未洽，即或該地方官不遵和約辦理，本司又何可效尤？且查鹽斤即中國人由中國船販運尚且不可，又焉准華商藉貴國商船之勢販運例禁之物乎？本司之意凡遇此種案件，不拘該商船係屬何國，該國領事理應協同地方官查辦，方成正體。現查該鹽斤實係華商之物，本司亦儘可將該華商查照本國律例辦理，不必請貴領事發票也。既經照請曉諭該船船主而不見允，本司亦不必再請，只有飭知海關不准該鹽起岸。」

咸豐十一年十月二十七日總稅務司赫德呈總署文：

「……竊查有和約各國之條約內有不准商船未開通商各口貿易，若違此例，船貨一併入官，並善後章程內有內地食鹽不准販運各等語。茲接江海關費稅務司來文，內開本年八月二十一日，由英國領事照條約第三十七款行文來關，轉報有英國商船名衣倫馬時多由溫州來上海，等因。旋經本關查明該船裝有鹽一千五百擔之多，即於是月二十七日由江海關監督行文照會該領事官，請其到該船主嚴加申斥，並請將『別處沿海地方私作買賣即船貨一併入官』之例告知該商，並請一面發給差票一紙，以便派人將該船違禁鹽斤查拏入官等情去後。不料該領事官照復，內稱溫州地方官既未不准該船在溫州作買賣，則江海關即不能治其罪，至該船鹽斤雖屬中國禁物，但彼處之官已准其買，而此處之官欲行查拏，似非情理，等語。領事既不肯勸諭該船主，又不肯發給查拏之差票，以致該船主毫無畏懼，仍復出口前往溫州而去，……如此執論，則杜絕走私一節實屬萬難……。」

咸豐十一年十一月六日總署給英國公使卜魯士照會：

「據總稅務司赫德申呈內稱：『本年八月有英國商船船名衣倫馬時多由溫州來上海，該船裝有鹽一千五百擔之多，當由江海關監督行文照會該處領事官傳該船主嚴加申飭，一面發給差票，以便派人將違禁鹽斤拏入官，不料該領事官既不肯勸諭該船主，又不肯發給差票，以致該船主毫無畏懼，仍復出口往溫州而去……，則杜絕走私一節實屬萬難……』。本爵查條約第四十七款內載『英商船隻獨在約內准開通商各口貿易，如

咸同之際洋商在兩淮行鹽區的販運私鹽問題

到別處沿海地方私做買賣，即將船貨一併入官』等，溫州地方既非准開通商各口，即不應擅往貿易內地，食鹽又係善後條約內載明不准販運之物，即中國船隻亦不准私運，乃該船主違約私作買賣，該領事官即應於抵上海時先行查明，按約懲辦，何以已經江海關監督照會，猶不肯發給查拏差票，更復強詞袒護，不知是何意見。條約各款原為官商彼此遵守，以昭信義，今該船主違約貿易，該領事官多方護庇，致該船主毫無畏懼，任意走私，殊非信守和約之道。且此船不加懲辦，他船必紛紛效尤，尤於稅務大有妨礙。相應照會貴大臣飛飭該領事官按照條約秉公辦理，庶稅務司等不致辦事棘手……。」

咸豐十一年十一月二十六日英國公使卜魯士給總署照會：

「沿海有禁止通商之處各關非疏於防範，即希冀營私，不但不能照約禁止，而外國到各處買賣之人多係該官漫無覺察，縱使趨利，與稅務大有窒礙。……惟地方官當時果能盡職，以上兩船豈容自便？本大臣之見，以各船主固不得謂無罪，而該官等陽奉陰違，則船主之罪因而較輕。商船私赴他口本非大干天理可比，僅因國禁不計開口，所以各船不應前往貿易，惟職司防禁之員反准犯禁，實與貴國自准違約無異，嗣貴國請代為拏貨入官殊屬難行。」

咸豐十一年十二月十七日總署給英國公使卜魯士照會：

「貴大臣所稱衣倫馬時多一船往溫州載鹽，地方官不能認真斥駁，船主之罪因而反輕。惟思條約經兩國大臣公同酌定，彼此頒發遵行，誠如貴大臣所云，實為慎重之文。溫州不能嚴加防範登州縱民私賣固屬非是，惟是該洋商如果能恪遵貴大臣約束，應不待地方官禁止，自不敢前往貿易，又何敢以違約之事微有虧折，便公然上訴貴大臣查辦乎？是該洋商視條約為具文已可概見。溫州非通商口岸，其地巡船巡丁必少，不能加意防範，或者勢不能禁止亦未可知，若全歸罪於地方官而不禁止商船販私，是何異人家被竊因不能禁止，反謂失物者之罪重，竊物者之罪反輕也，此理亦可想而知矣。」

同治元年正月二十六日總署給英國公使卜魯士照會：

「衣倫馬時多商船違約販私，不受地方官禁止，本爵現已行文各省，如此後英商違約販私，地方官即當設法驅逐，或有力所不及之處，即張貼

告示，並行知各口岸不准該船起貨，倘文書未到而該船行走快便，先到該口岸起貨，即將該船查明照約議罰，並將該船驅逐出口，永遠不准在中國通商各口岸貿易。並希責大臣通飭各口岸領事官曉諭商民人等，各宜凜遵條約，毋蹈故轍，各領事官務宜持平辦理，至內地地方官如有受賄放私情弊，本爵一經查出，定必從嚴懲辦，決不寬貸。」

其罰辦的記載同治元年八月十六日總署行商大臣文：「上年八月英商衣倫馬時多由浙江溫州私運食鹽一千五百擔進上海口岸，經本衙門照會英國罰辦」。

總署除了盡力與英國公使卜魯士周旋之外，為杜絕洋商口實，也同時進行對內的查辦事宜。咸豐十一年十一月初九日，總署在行三口通商大臣、江蘇巡撫及山東巡撫的公文中指示：

「查條約所載，除准開通商各口岸外不准貿易，走私偷漏一體拏究入官，例禁綦嚴，該商等應如何遵奉以昭信守，乃英船衣倫馬時多竟由不應到之溫州違例載鹽，殊屬違約，除已由該關照會該領事辦理，並由本衙門照會英國公使查覆外，仍恐各省未准通商各口岸，尚有洋船潛往私作買賣及走私偷漏違例載運禁物等事，相應飛咨該督撫將軍大臣嚴飭所屬，遇有洋船行抵該處係條約內未載明准開通商各口岸，無論華商洋販運，均將船貨扣留一併入官，其已准開通商各口岸，遇有違例販貨如前項載鹽及走私偷漏等事，亦應知照領事官，按約懲辦，惟不准通商各口岸洋船私往貿易，尤須嚴禁吏胥人等營私賄縱，以免外國人藉口，尤為至要。」

並且在同年十二月十七日的奏文中向清廷說明處理的立場：

「查溫州非通商之區，食鹽是違禁之物，今英商擅行前往私自販運，經江海關查出，該領事又多方袒庇，不能遵照條約辦理，當經臣等照會英國公使，令其即飭領事官照辦，詎該公使借端狡辯，不歸咎商人之違約，而反咎地方官之縱私，其飾詞強辯已可概見，然使內地各海口地方官認真防閑，該公使亦不致有所藉口……。」

至於地方上的處理情形，則散見於同治元年及二年的各方往來公文中。同治元年三月十三日總署行文浙江巡撫左宗棠：

「……洋商於未准通商口岸私運違禁貨物出口，本屬大干例禁，豈容稍事姑息，然必內地官役委無不方能治洋商以違約之罪，否則不惟無以折服其心，亦且不成事體。英國照覆各節雖屬一面之詞，然於該船運鹽

咸同之際洋商在兩淮行鹽區的販運私鹽問題

出口未能實力察禁，該地方官已屬咎無可辭，其中有無賣放情弊尚不可知，相應咨明貴撫，希即認真查明：該商衣倫馬時多運鹽下載，溫州地方官因何不察禁？是否抽過稅項厘金？胥役畢竟有無賣放情弊？飛速咨覆以憑核辦。惟事關洋商違禁，必須澈底根究，如果並未抽收稅厘，胥役亦委無賣放等弊確切可憑，本衙門始能據咨駁斥該使，仍令轉飭該領事照約懲辦洋商，否則即須另行設法……。」

左宗棠在閏八月十二日的呈文中云：「……該英商運鹽至一千五百擔之多，當下載時該地方官毫無覺察，不為查禁，失察之咎已無可辭」，並於十二月初二日的呈文中說明其初步調查結果：

「……查得上年八月間有英商夾板一隻載有閩鹽到溫州狀元橋地方，經該處開張牙行之楊萬順即楊景福代為經手賣鹽，後因金錢會滋事，該商船有售餘鹽斤一千餘擔，並另裝雜貨駛往上海而去……。劉成興供稱上年九月初有外洋夾板船駛溫州北麂山灣洋面，見有福建惠安人船載鹽斤價值便宜，該夾板船即自行收買鹽斤一千餘擔……。衣倫馬時多所私載者閩鹽，所運赴上海者溫州售餘之鹽。」

之後又於同治二年六月二十六日具文總署：

「……咸豐十一年八月英商衣倫馬時多由溫州運滬之鹽的係在溫州北麂山外洋面向惠安縣鳳尾船所買，適值平陽會匪滋事之際，該英商乘間行私，彼時人心駭懼，地方官倉卒用兵，無暇他顧，並未抽過稅項厘金，至胥役輩紛紛逃遁，亦不暇為賣放之謀。嗣後委員高令所稟楊萬順代為經手，據楊萬順供稱並無代為賣鹽情事，甘具切結送案。」

至此，衣倫馬時多案在對外交涉及對內查辦後結案了事。

(二)英國白里船案

同治元年五月，英商白里船由福建金門私運食鹽一千二百擔進福州口，由於已有衣倫馬時多案的前例可援，福州稅務司美理登（Baron de Meritens）便將該商船貨一併罰充入官變價充公處理。中國方面認為如此處理甚當，但英國領事卻派兵船護送白里船及所裝之鹽，引起美理登的不滿，於八月十三日函告總署：

「六月二十日英領事擅派兵船將白里船及所裝之鹽一併押放護送出洋，此係顯違和約，大出情理之外，……英領事……袒護該船偏執，已見強欲自專作主。……本關非欲於英國一白里船有意為難，實因職守關務，

若不秉公遵照四十七款辦理，誠恐各國效尤，均任商船到別處沿海地方私做買賣，將來關務其何以整理？倘英領事意欲開釋此船，則可具文來請開恩，亦應斷定該船向金門非通商口岸販運私鹽，果犯四十七款條約，茲特代為說情，請行釋放。則本關尙念和好之面，諒情酌辦，誠以情猶可徇而約實不可背。奈英領事接此竟若罔聞，總以白里船販運食鹽果係違禁，可將其貨入官，該船前在金門私買此鹽，應由金門地方官拏辦，福州海關不得拏辦等語。查約內並無載及此例，當經覆文詢請此語在於何款？若按英國四十七款：『英商船隻獨約內准開通商各口貿易，如到別處沿海地方私做買賣，即將船貨一併入官』等語？……查『別處沿海地方』既無領事駐劄，又無設立稅關，且僻處海隅，有無地方官尙未可定，縱有設官，或一武弁，或一主簿，不諳和約，不通言語，關務非其所司，其何能將洋船拏辦？即此可知當時欽差大臣定約之時只云即船貨一併入官者，並准各口海關遇此船即行拏辦，所不載明該處地方官即將其船貨一併入官之語。如必俟該處地方官拏辦，倘該處未有設官，則此款可不必設。」

英國領事的理由載於同年十二月二十二日總署行通商大臣及福州將軍文中：

「十一月二十日又准英國照會稱，此案辛領事官於該船應否入官，亦經函致香港明悉例案之大員，嗣准復以專條之意：如英船私進不列通商海口裝貨即被地方官當場拏辦，該船亦不能藉詞稟訴受屈；倘若該船私進某處，該官未得查辦，伺其駛及通商某口方欲將船入官，似此又不可行，惟白里船所裝食鹽原係禁貨自應入官云云。辛領事官准此即以白里船隻不能入官，鹽貨應即入官，本領事官誠願發票緝鹽交關等詞照會閩關查核。……且白里一船先向同安縣正堂宋取給鹽票，係准該船運鹽進閩……。」

由上可知，英領事對白里船案中所持的理由有二：一為洋船行私須當場拏辦，如已經離去而再入他口時則不應罰辦，至於食鹽因係禁貨自須充公，也就是對洋船及私貨應採取不同處理方式；這個理由中國自是不能苟同的，因為條約已明載「英商船隻獨約內准開通商各口貿易，如到別處沿海地方私做買賣，即將船貨一併入官」，船貨本應一同充公處理。第二個理由則指出中國地方官業已發給白里船運鹽鹽票，質疑中國有營利放私之嫌。總署對於英領事的這項說詞，駁以白

里船所呈船隻執照中並未註明「本船英號」，有冒請華商執照可能。即使此張執照為洋商所有，白里船以洋商從事販鹽已實犯和約；再者，依中國律令規定，鹽船運鹽不准鹽單相離，違者以私鹽論處，白里船又鹽單相離，即使由華商販運也是行私，故自應罰辦：

「本衙門當以執照內船戶名稱真珠，似係內地船戶請領之照，今白里船主以該縣發有此照，意欲歸咎於該處地方官，本爵查該縣如係明知洋人所運，准令領照前往，該縣固應查明參辦，如或此照係屬華商領輾轉售與洋商，則其咎不在該縣而在冒請執照之人，況照內註明不准鹽單相離，今該船駛入福州被該關扣留之時，該商先未呈出此照，即以鹽單相離而論，則不問華商洋商，切應准該關拏究，況食鹽載在條約本不准洋商販運，該商運鹽，又復單貨相離，何得不聽該關罰辦？……如謂商船私進他口未經盤獲，出口後即不能將船入官，假如洋商僱用內地船冒名華商，在不准通商口岸運鹽，及至出口後或剝運洋船、抑或徑用華船，俟將次運進通商口岸，又豎立外國旗號，則洋商走私可永無船貨入官之事，而四十七款之明文幾成廢紙，以後走私之事更可不一而足。……英船因裝禁貨為關查拏，其時即呈官票為本船無罪之據，應查執照有無內註本船英號、或註本船實為英商之船各等字樣，否則難有執照可呈，亦不當憑此免罪……。」

白里船案在總署的堅持和福州稅務司的嚴辦下，終於仍依和約規定辦理結案。辦理白里船案的過程中值得注意的是海關稅務司的態度，這些任職於中國的洋員們扮演查緝私漏的前鋒角色，為保證稅收以重關務，在碰到本國人行私時提出「情可徇而約實不可背」的原則，堅持必須切實依約辦理。總署自然樂意與海關一起來對付外國領事的包庇，如此可以從外交及經濟措施上雙重防堵漏卮。在日後陸續又發生的類似案件中，即常見到由海關主動查辦後報告總署的情形。但是，海關的參與緝私，卻又引發了緝私權的歸屬問題，此點將在下節中再作討論。

(三)美國噠勒船案

同治元年七月間，甯波商人陳桂興假造洋船雇用洋人從事販運私鹽，而負責押運的美國人喊地利列向漢口關報案，報稱其船內通事和水手買賣私鹽，中國官府即受理並依例辦案。其內容大要載於同治元年九月十六日行兩湖總督官文呈總署的公文：

「據湖北漢黃德道監督江漢關鄭蘭稟稱：『竊職道於本年六月間訪知有陳姓甯波船到漢空船進口，係在安慶上下，專以販運私鹽為業，祇以毫無憑據，未便查拏。旋於七月十一日據美國洋人喊地利列報稱，該該洋人由上海押送勒空船赴漢，行至江南儀征地方，該船通事水手不肯行走，停彼販買私鹽約四十擔之多，每擔買價一兩三錢，載至安徽大通地方即行售賣，每包得價銀三兩三錢五分，阻止不遵約束等情。職道當飭委提訊舵工水手人等，僉供該船係甯波人陳桂興上年遣人來漢價買，陳桂興實係船主，雇周小棠掌管，三月初一日由上海開船行至儀征載鹽三千餘包後在大通售賣，每擔得價銀三兩三錢屬實。拘訊陳桂興堅供並未隨船，一切談之掌管周小棠。差傳周小棠，又以遠匿。經狄稅司復訊洋人喊地利列，指供販賣私鹽與原報無異。復訊在船水手徐國林、方正禮、周阿三、竺來運、袁昌安、羅文富、顧阿大等，矢口如前，皆指陳桂興乃唆勒船主，再三究詰，該水手等願具手模甘結存卷。隨即照會美國衛領事并委員，前往會同傳訊喊地利列并各水手到案時，即指陳桂興係屬船主，訊之販私各節，僉供如前。當面質證陳桂興，亦俯首無可狡辯，惟以該船自滬來漢，該犯并不在船，實該船係上海洋行之船，該犯係當管事，為詞其心頗多巧卸，而衆供確鑿毫無疑異。……又從逸犯周小棠行李箱中起出信件賬目，並陳桂興在滬承裝私鹽三千三百包水腳銀每包八錢定船契一紙，尤為確鑿證據。……今陳桂興假冒洋商，雇用洋人，私造似洋非洋船隻出滬空船到漢，空船在中途無可查考之處，販運私鹽至四千餘包之多，不但有違洋禁，且于兩淮鹹政大有妨礙……。將該船……一併入官；水手人等七名取具保結釋放，逸犯周小棠獲日另結，船犯陳桂興枷責遞籍以儆將來。」

(四)英國華記洋行船案

同治元年五月間，英國領事雅妥瑪查獲華記洋所屬的三艘內地船又豐、泰伊、雅敦三船裝運糖鹽貨物行私，即報告中國官依約將船貨充公，由海關將船鹽變價。此案經過載於同治元年十月十六日江蘇巡撫李鴻章行總署的呈文：

「同治元年五月十一日，高前道任內准英國領事雅妥瑪解送查獲違禁裝鹽華記洋行又豐、泰伊、雅敦等內地船共三隻內裝赤糖魚鹽等貨，當將船貨照例入官，由林稅司將船鹽等貨變價銀一千三百二十三兩八分六厘

咸同之際洋商在兩淮行鹽區的販運私鹽問題

，仍留一船存關備用，其照案應交本處關充公一半銀六百六十一兩五錢四三厘，准高前聲明在於充公項內扣除提置。前次林稅司征解鎮關洋稅短平銀五百六十四兩三分，其餘銀九十七兩五錢一分三厘，備文移交存儲充公備用在案，茲于九月內又准稅司函稱，前留備用洋行華記等鹽案內入官釣船一隻，現因經費不敷，已變價銀八十九兩七錢七分六厘，照案應交本關充公一半銀四十四兩八錢八分八厘……。」

(五)美國唉咪船案

美國唉咪船案發生在同治元年閏八月十九日，據十月十六日上海通商大臣薛煥呈文中所引用的南昌府知府許本墉稟文可知此案經過：

「閏八月十九日申刻，據章江門外河快稟稱有外洋舢舨一隻，現在章江門外河心停泊。……該船實係外洋舢舨仿中國江船製法，船名唉咪，內載客商，一係美國人名通孖，帶有童僕二名，均係中國人，一係通事李元興。……據通事李元興口稱，該船自九江開來，所裝之鹽係在九江德利洋行火輪上分撥，約計四五百包，每包約九十餘斤，來江販賣，另有鹽船二隻停泊吳城等語。」

總署認為「洋船違約販私，與洋鹽務諸多窒礙」，故「批局飛移九江道照會美國領事官按照條約查辦」。

(六)英國火柏洋行土船案

火柏洋洋行土船案發生在同治元年九月間，乃根據該洋船船主報案查辦。經過情形詳載於同治二年二月初九日湖廣總督官文行總署的呈文：

「……上年九月初四日准稅務司狄妥瑪函稱：上海火柏洋行第一號土船進口，……據該船主洋人稱，伊船中水手在沿途大通一帶販賣私鹽數百包等情……。職道查提通事傅玉玲、舵工馮傳亮到案訊，據傅玉玲供：『在儀徵裝載同興鹽行高姓周姓之鹽一千七百包至大通，說定船腳銀四百兩，即交洋人一百兩，該通事得銀三十兩，餘俟到大通交清。後裝至大通，洋人說係伊鹽，時瓊記洋行之綠皮殼船二隻、釣鉤船一隻之洋人通事說和，勸鹽客連船腳共補交銀一千一百五十兩交洋人收後，各人用船三隻撥鹽上坡，客人不依，即將儀徵所得水腳銀三十兩交還鹽客了事』等供。質之舵工馮傳亮，供亦相符。隨即錄供送交英國領事府金執爾照章訊辦，嗣據金領事照覆以押船洋人生病，自佳咕喇呢之船先行來漢，

並無私弊，如果未查出火柏勾通干涉，似不能允船入官等語。……金領事一味袒護，總以英商並不知情強為解脫。」

總署接文後，於二月十一日行文湖廣總督：

「本衙門查火柏洋行行土船走私一案既經狄稅務司知照該關道，自應一面將船扣留，一面查提通事水手研訊，訊明後即行知照領事官，將該船入官方為正辦。……上年福州白里船走私運鹽一案，亦係該處美稅務司自行查拏，將其船隻入官，此案自可仿照辦理。」

同時並給署總稅務司赫德箚，要求海關配合辦理：

「……查上年福州白里船違約販鹽復到不准通商口岸私做買賣一案，經美稅務司查拏入官，辦理甚屬認真，此案既有火柏洋人出名承攬可憑，又有通事傅玉玲、舵工馮傳亮兩人見證，供詞矢口不移，自應亦將該船罰充入官，不得任聽領事官藉口押船洋人先行來漢，行主並不知情，盡諉咎於通事水手，冀從寬貸，狄稅務司務當幫同江漢關督認真核辦以副委任……。」

本案即依總署及海關的配合依例辦理。

(七)美國永泰洋行勒加達船案

同治二年五月十六日，鎮江關稅務司拏獲曾經無照闖入長江進行私鹽貿易的美國永泰洋行勒加達船，並依例該船貨一併入官處理，其經過載於總署在同治二年七月二十七日給上海通大臣江蘇巡撫李鴻章公文：

「據署鎮江關道許道身稟稱，竊查案准稅司函以美國永泰行釣船名勒加達，曾求上江護照，因無美領事牌照，卻之未給，該船竟雇輪船拖帶，當時本關巡河手查見載有私鹽雜貨，該船即解纜獨行，隨飭巡船追到儀征之下，巡河手過船查拏，其船上人說要拏他必要交鬥，乃即駛回。該船常到南京貿易，特請移知（江）漢九（江）兩關拏解，……。當經轉移查拏，嗣准克稅司飭派巡船于五月十六日在儀征上約六十里將勒加達船拏獲，函請入官。……查美永泰行釣船勒加達裝載私鹽雜貨，經該關司稅派人追到儀征拏獲，……核之拏獲犯案處所皆在口外，查照現行節略章程應將該船船貨一併入官。」

(八)美國花旗廣艇案

同治二年七月間，美國花旗洋行所屬的復士、由里仁兩艘廣艇在儀征裝鹽，

咸同之際洋商在兩淮行鹽區的販運私鹽問題

並有接濟太平軍之舉，引起官方注意，與美國領事交涉，其經辦情形載於總署在同治二年七月六日給兩江總督李鴻章咨文：

「據署鎮江關道許道身稟稱，花旗廣艇接濟賊匪，……本衙門細核此案，該復士、由里仁二船既在儀征地卸煤，又在儀征裝鹽，該船水手既係長毛充當，何以該處地方文武並不查拏，又不禁阻，任令該洋船在該地方起卸貨物，往來接濟賊匪，並隨帶長毛前來窺伺？其儀征地方並非通商口岸，洋人在該處起卸貨物、傷斃人命，久之，案層見迭出，若非該地方官與賊通氣，任聽洋船接濟賊匪，即係貪圖小利，任令洋人違約貿易。此案美領事既以該船違章，允准入官，則任聽洋人起卸貨物之地方官亦應從嚴參辦，以懲貪劣而斷賊援。……今花旗廣艇美國西領事又自認該船在儀徵卸煤裝鹽，足徵該地方官有意故縱，毫無忌憚，相應一併咨行貴督併案嚴為認真查辦可也。」

(九)美國味士哩風篷船案

同治二年六月十四日，九江關查獲美國人味士哩所擁有之風篷船有販運私鹽情事，中國官府便照會美國領事及稅務司將其船貨充公辦理。其經過見於總署於同治二年八月初三日給署上海通商大臣江蘇巡撫李鴻章文：

「據署九江關道蔡錦青稟稱，竊于同治二年六月十四日據九江新關委員查獲並無江照洋人所買內地土船一隻，並獲水手樂金福、樂金森二名解請訊辦。……據水手樂金福等供稱，船係美國洋人所買，洋人名叫白來，是從南京地方開行，駛至九江泊船即被拏獲，伊等在船充當水手僅止半月，聽說此船向與南京賊匪往來私做買賣，船內通事水手人等均已上岸逃走，只一洋人現在船內，還有洋船一隻灣泊馬當鎮流澌橋等供。職關當即員並派炮船二號，會同稅務司哈捫德帶同洋人簽子手駕駛前獲入官之輪船前往流澌橋查拏，該處並無洋船停泊，查詢居民均稱已經開行，隨即趕至德化縣所轄之老洲頭地方，見有風篷洋船一隻停泊，查看船內裝有食鹽數百包，顯係洋人違禁販運，即將該風篷船拏獲拖帶至關，並獲向洋人買鹽之行戶吳澤魁等七名、通事鄭樹一名解請訊辦……。提訊通事鄭樹，據供伊在美國洋人味士哩風篷船士充當通事，本年五月間味士哩在儀徵縣地方買得食鹽五百二十三包，裝載船內要赴沿途口岸私自銷售，……六月十五日駛至老洲頭地方銷售，就有行戶吳澤魁等七名

上船買鹽，洋人說要每百斤價銀三兩，吳澤魁等止肯出價二兩九錢，正在彼此說價，即被擊獲。……照會稅務司哈捫德即將……風篷洋船及食鹽一律入官充公，並將在船洋人送交美國領事收管，聲明以永不准入長江貿易……，嗣後嚴行查禁洋人收買私鹽，以杜違約走私之弊。……充公食鹽計五百二十三包，約重四萬斤……。」

以上為檔案資料中所見有關洋商販運私鹽的案例記載。咸同之際，一方面有太平天國之亂，另一方面有英法聯軍後外國經濟強權侵入長江，在此中外交迫的歷史情境下，清廷處理這些對於財政大支有關的涉外案件時，主政者表現得相當小心，透過總署的努力及海關的中外配合，獲得維持中國鹽政的成果。

四、清室解決問題的考慮及主導原則

分梳清室在中外壓力之中處理洋商介入中國鹽務的各項案例，可歸納舉出四項主導原則，茲分述於下。

(一) 保障鹽課收入不可外流的財政要求

洋商在咸同之際介入了產銷運作遭受戰火破壞的兩淮鹽區，首先使清室感到不能忍受的事，是此種行為將令已見短缺的鹽課收入益形減少。為保障鹽課，除了必須立即制止洋商行私外，對於外國人士提出之可能使中國鹽禁向洋人開放的建議，也以杜漸防微的態度立予拒絕。前項制止洋商行私的努力已於上節中敍述，至於後項的實例則表現在議定天津條約過程時刪除赫德所建議之「洋輪在長江可拖帶中國鹽船」條文，以及在衣倫馬時多案交涉過程中，拒絕英國公使建議由江海關發出鹽票，令民先納鹽課後裝鹽自由販運，「既與百姓方便，又與關稅增益，而私運亦不禁自除」的要求。中國方面的考慮詳見於總署在同治元年八月十六日行通商大臣的公文：

「……英照會內所稱私運食鹽之處，漢口百姓實因江面未靖，鹽貨不得通售，該民慮有淡食之虞，何如飭令江海關隨時發票，註明准該船艇，先納鹽課，後令裝鹽，前赴漢口江面一帶，不准攔阻等語。本衙門查鹽務為中國稅課大宗，該惟利是趨，自必久存覬覦，其照會內所請飭江海關發票收課等語，即係欲開鹽禁之意。且查署總稅務司赫德前在楚省更議長江章程內有拖帶鹽船一條，名雖為拖帶鹽船，實係藉拖帶之名私販

咸同之際洋商在兩淮行鹽區的販運私鹽問題

食鹽，其有妨於鹽政者甚鉅。總稅司雖為中國管理稅務，究係外國之人，不敢公然以請開鹽禁為辭，故剏為拖帶之說，陰以侵漁其利，外國之覬覦鹽利即此可見。但查食鹽之禁載在通商善後章程第三款著有明文，原以食鹽攸關國課，非同細事，不能令外國從中牟利。本衙門現已查明條約照覆該國，杜其冀開鹽禁之心，並赫稅司所擬拖帶鹽船之條，亦俟該稅司抵京，即行當面為刪駁，斷不稍為假借也。」

總署不願外人介入鹽務的主張在槍口對外之餘，也對本國官員而發，例如兩淮鹽運使喬松年為銷鹽引，曾請求准許僱用洋輪護送鹽船，即遭總署拒絕。從同治元年十月初一總署行戶部總督的公文中可以清楚看出喬松年在地方以經辦鹽務為先，總署在中央以保障國課為要，立場各有不同。喬松年的理由為：

「目前軍餉以鹽課鹽厘為大宗，一經停止，每年數十萬之餉需即成無著。……若如英國照會所稱，飭海關隨時發票，註明准該艇先納鹽課後令裝鹽，則是明違條約之禁，固屬萬不可行；即輪船拖帶一法，長江散漫無稽，即使稽查嚴緊，不任偷漏，安保其不夾帶浙私閩私，任意影射？……惟有飭令各商湊集重資，自僱輪船，數號由司編號給照，只令送過賊壘即行折回，更番護送，並責成商人押運，倘有洋人從中牟利及鹽上輪船情弊，查出即將華人從重懲辦，洋人咨送稅務司究罰。除此項自僱船隻之外，各國輪船一概不准拖帶以示限制。上海捕盜局僱用輪船，即係以外國之船供中國之用，其權操之於我，不至授之以柄，如此則不獨可免外國侵占之弊，而淮鹽仍無阻滯之虞，似尚一舉兩得。如果請運踊旺，不敷護送，隨續行添僱，統俟九洲克復，江路通暢，即行停止。」

而總署則認為：

「……本衙門查食鹽載在條約不准洋商販運進出口，是以福建金門之白里船，浙江溫州之衣倫馬時多船，安徽大通之噯勒船先後查出洋商販運私鹽各案，本衙門無不咨令懲辦，嚴行禁止。又本年八月間英國照會擬請飭令江海關隨時發票准該船艇納課鹽前赴漢口一節，經本衙門堅執條約力行斥駁，此次兩湖總督官（文）新議長江章程內准洋商拖帶鹽船一條，亦經本衙門刪去，凡皆所以杜洋人之請開鹽禁，不欲使中國之鹽利漸歸外國也。今兩淮鹽運使喬松年詳稱『金陵一帶尙有賊營阻隔，不能不藉輪船拖帶，若一經停止，每年數十萬之餉需即成無著。本司悉心籌

議，唯有飭令各商湊集重資，自僱輪船，數號由司編號給照，只令送過賊壘即行折回，更番護送，並責成商人押運，除自僱輪船之外，各國輪船一概不准拖帶。現蒙督鹽院頒發楚西鹽照二百張，如有商人請領者，飭其將厘課繳清，本司一面具詳，一面即令趕僱輪船，一俟雇定，當先行給照開行，俾免稽延各等語』。查該運使所詳各節，係因湖北新議長江章程內拖帶鹽船一條業經本衙門刪去，是以改為自僱輪船護送，唯自僱輪船護送鹽船與准洋商之拖帶鹽船，同一借洋人之力運鹽，且護送與拖帶並無十分區別，該運使現因有該督頒發楚西鹽照二百張，亟於招商領運，所行飭商雇輪船，本衙門礙難核准……。」

然而，儘管總署堅持不能讓外人介入本國鹽務的態度，在現實上卻也時有從寬置的情況出現，只是在通融之餘要求讓此種行徑成為中國商民自行處理的個例，而不要讓外國駐華公使人員知曉，以致成為外人對華進行交涉開放鹽禁的口實。同治元年十月二十四日總署行上海通商大臣的公文中即提到：

「……淮運司移據商人公監隆請運引鹽，分裝十船前往西省銷售，又據商人吉記、和義春、慶同發吳鎰泰、林春和、公吉順等請運引鹽，分裝十三船前往楚省銷售。……該商等雇用英國輪船，將鹽船二十三隻更番帶運賊卡，係由運司詳明給照辦理，既經運司兩次給與領事官照會放行，除照案行文領事稅司知照外，理合具文呈祈鑒核等情。本大臣查此項輪船既係由商自行雇用，即係中國之物，應聽中國官員專主，與外國領事官無涉，何以又須照會領事官驗放？……現在輪船拖帶鹽船一層，總理衙門正與英國公使照會駁刪，力除外國人覬覦鹽利，以維大局，設鎮關領事即將該運司照會轉呈駐京公使，則該公使必謂總理衙門不准輪船拖帶鹽船，而該運司乃求其拖帶，內外辦理不符以之相詰，總理衙門將何詞以對？」

而同年十二月二十日兩江總督曾國藩的公文中對總署的態度說明得很清楚：

「……查現軍餉以淮鹽厘稅為大宗，目前九洑州尚未克復，據司詳博採旁諮，非輪船拖帶，難以上駛。……且湖廣督院於上年奏行楚岸票鹽，本部堂今年札行西票鹽，即係雇用輪船拖運九洑州等處，不過掩耳盜鈴，公牘未曾道破耳。惟與外國條約禁絕之事，總以一概禁絕為妙。若准票商公雇輪船拖帶，即難散禁商之私雇；中國散商既違禁僱船拖鹽，即

難禁外國各船奪我鹽利。」

要增加鹽課收入以應軍餉，必須有商民願意承運鹽引，而當此兵燹之際，華商又必須引洋商洋輪為奧援；另一方面，中國對於緝拿洋船行私也有心力不足之處。衡諸現實，想把業已侵入兩淮鹽區的「洋私」完全清除根本不可能，在既要增加鹽課和不想令外國奪利的兩難情境中，總署最後還是以收入為重，在同治元年十二月二十六日行兩江總督的公文中作了讓步：

「……查各商採買淮鹽係奏明舉辦之件，且目前軍餉以淮鹽為大宗，自當設法妥籌以便商運而裕稅餉，今據來文以九洑洲尚未克復不得不權宜辦理，自係實情，至用輪船拖帶，無論公雇私雇，難保不日久弊生，……希就目前情形酌定辦法，總期於商運無礙而於稅餉有裨，本衙門決無異議，酌定後即將如何辦理之處咨覆本衙門查照可也。」

這個讓步只是一種權宜措施，因為在次年清軍收復長江航路後即行收回。總署於同治二年七月初九日給總稅務司李泰國及赫德箚中云：

「……前因江路未靖，淮鹽不能上達，聞有內地鹽船交外國輪船拖帶之事，迭經本衙門行文禁止，現在九洑洲賊經官軍克復，江路業已疏通，內地洋船萬不可令輪船拖帶，……如有仍行拖帶者，即將鹽船拏充入官，輪船照約示罰，仍不准該輪船再行入江貿易。」

又如，在同治二年九月二十五日給署理江蘇巡撫李鴻章文云：

「……查核所議，係因九洑洲未復，運路未通，為暫時權宜之計，惟僱用輪船拖帶鹽船必須權自我操，界限劃然，除自雇船隻外，各國輪船概不准任意拖帶，方無流弊。……」

就整體觀之，吾人對於彼時身處內外強大壓力的清室，在堅持和努力保持佔據國課大宗的鹽務不致外流的想法和作為上，應給予肯定的評價。

(二)預防洋商藉行私支援太平天國的政治要求

另一個使清室不安的重要理由是洋船在長江中快速航行，一般華船望塵莫及，緝私不易，如果洋商為太平天國重利吸引，為其供應軍需民用物品，將使清軍對太平軍的剿防事宜受到影響。清室為此照會各國領事要求約束其商民，洋船在長江航行不許在太平天國轄境停泊，違者中國水師將予開炮轟擊或攔阻查拏，如私販食鹽還須船貨一併充公辦理。同治二年七月初二署上海通商大臣江蘇巡撫李鴻章在呈總署公文中云：

「二十日辰刻有洋船二隻上駛經過中關賊壘，即停泊該處，以划船撥運入城，往返數次，度其所運無非賊需之件，連捷若令各營開炮擊之，而洋船往來江面係奉旨通商，恐傷和好，若不設法嚴禁，則洋商貪利濟賊，我軍雖百計謀攻，終屬徒勞。……請旨通飭外國各領事官，嗣後洋船往來金陵江面，祇准靠北岸行走，不准在南岸安泊，以杜接濟城賊之弊，庶接濟可斷而克復較易矣。」

總署即在回覆中表示同意辦理：

「查九洑州克復後，接准欽差大臣兩江閣督部堂曾（國藩）來咨，各國輪船經過金陵賊境，不准停留，今該洋船經過金陵中關係有濟賊情事，殊堪駭異，現值水陸各軍合圍金陵，功在垂成，豈容該外國流氓有違條約，任意停泊，並拖帶船隻走私偷濟？……照會各國駐京大臣，刻日嚴飭各領事官曉諭該國商人，凡有洋船上下長江，不准在金陵城邊泊，並不准拖帶中國商民鹽米，一應貨物船隻闖越關卡，不服盤查，此次之後初勿再有違犯，以免該處水陸大軍攔阻拏辦或開炮轟擊，有傷和好……。」

此後數月間，曾又發生類似接濟太平軍案例，而當時官員以「洋船往來係奉旨通商，未肯轟擊」，立遭總署指責。同治二年十月初八日總署行兩江總督署通商大臣江蘇巡撫文中提到：

「……本衙門查洋船既在中國賊壘停泊，以划艇船濟賊，應即開炮轟擊，此次劉臬司以洋船往來係奉旨通商，未肯轟擊，所辦殊屬太軟。現在金陵攻剿正在吃緊，若任聽洋船前往濟賊，殊於大局有礙。……如該洋船遇有事故報明該處水師，在金陵一帶略停者，自應立派師船前往稽查，限令開行，如未報明及有濟賊情事，即將船貨入官，倘敢不服，立即開炮轟擊，或擊沈其船，或擊斃其人皆可勿論。總之公使祇能諭禁，若禁之不聽，應由中國設法拏辦，該公使亦不敢回護也。……至內地鹽船本不應交輪船拖帶，現在九洑州克復，江路已通，無可須輪船拖帶……。洋船如有私販食鹽情事，即由各關卡查拏，將其船貨一併入官也可也。」

總署的這項政治原則，一直持續到太平天國覆亡為止。

(三)操持緝私權的主權要求

清朝鹽務的緝私工作向來皆由鹽運司來負責，然在洋商介入兩淮鹽區行私後，由於洋私事涉外人不能直接擊辦，須由總署向各國駐華使節交涉，而在此過程中，各處海關洋員常參與歷次案例的經辦，遂使緝私工作出現中外交糅的情況。鹽運司是明清引岸制度施行時即設立的機關，並且成立巡船司理緝拏私鹽要務；而海關則是在為對外開口通商的前提及目的下陸續出現，鹽務本非其職，但是海關為了保障其關稅收入，各關亦設緝私巡船，當海關進行緝私查漏時，有時即查獲到未被鹽運司發覺的私鹽貿易。如此一來，鹽務緝私工作出現雙頭馬車，一是本土的鹽運司，一是由外人把持的海關。

對於這種雙頭馬車現象，職司海關稅務的赫德建議由鹽運司和海關會同出款合辦鹽務緝私工作，以收互相支援之效。清室將之交由時任兩廣總督的勞崇光，與兩廣鹽運使王增謙和粵海關監督毓清一起研究其可行性及利弊得失，最後在「緝私權必須操持在我」的考慮下拒絕赫德的建議；也就是說，海關稅務司可以幫助鹽務緝私工作的進行，但它在名義上既然不是「配合辦理」，也就沒有參與中國鹽務的權限。此段保護鹽務緝私權的努力過程，載於同治元年四月二十七日的上諭中所錄勞崇光等人的奏文：

「同治元年四月二十七日奉旨依議欽此，抄錄原奏內開：『會同緝私之舉，事屬創始，務須詳籌辦法，不可以一奏塞責，如事屬可行，將來征收豐旺，不妨量加課額，奏明辦理。惟巡船全在委用得人，鈐制得法，並嚴立限制，分別懲處，不可有名無實。至此事應由督撫督同鹽運使暨粵海關自行辦理，不可假手稅務司，以免別生流弊。……今細查鹽務緝私久經扼要分設廠船層層盤驗，海關緝私亦在各隘口節節稽查，實各有專司，責無旁貸。……海關緝私現有稅務司協同經理，如將鹽務與關務互相查緝，合而為一，欲不假手稅務司勢難畫清界限，若假手稅務司，必致紛紜繆轄，多生枝節，尤為窒礙，所有赫德議請鹽關會辦緝私一節，應請毋庸置議。』」

清朝主政者及地方官均不願海關稅務司介入查緝私鹽，故便以「查明鹽關會辦緝私難收實效，請仍循舊章辦理，以專責成」為由回覆赫德，結束此段可能引發緝私權外流的交涉。

(四)以「守約」責外人經濟衝擊的外交要求

由前文所述可知，洋商販運私鹽問題是由於洋商不耐通商條約的各項限制，並且無視條約的約束而產生。中國在進行交涉時，十分清楚趨利若鶩的洋商對於通商條約毫無遵循的誠意，但是更了解到這些條約對於各國駐華使節的意義不同於民間商人，外國使節即使也認為通商條約的限制太多而想包庇其商民，卻不得不在中國的「守約」要求下依約查緝辦理。

「守約」表現在歷次案例中，時可見到中國方面提出「查某某地方並非通商口岸，該船擅往該處貿易，實屬違犯天津和約第四十七款，請貴領事傳到該船船主嚴加申斥，並將別處沿海地方私作買賣即將船貨一併入官之款告知為要。再查該船載有鹽斤若干擔，按善後章程第三款內載鹽斤係屬違禁不准販運進出，應將該違禁鹽斤查拏入官，以符定章」。若駐華使節有「強詞袒護，多方護庇，致該船主毫無畏懼，任意走私」，則以「條約經兩國大臣公同酌定，彼此頒發遵行，實為慎重之文，官商應彼此遵守，以昭信義」，要求應按照條約秉公辦理，方為「信守和約之道」。

中國除以通商條約明文規定要求各國使節約束本國子民的不法行為外，另一項可以作為交涉武器的是「例」。在解決衣倫馬時多案及白里船案後，總署獲得經驗，於日後發生諸案，均比照「查照現行節略章程應將該船船貨一併入官」先例辦理，並且即以先例塞絕外人介入中國鹽務之途。外人想突破通商條約和判例的約束而插手中國鹽務，首先須修改條約，使之得以在非通商口岸間自中載運土洋諸貨，再須解除外人不准販運食鹽的禁令，前項的企圖在煙臺條約中實現，而後項的結果則是，終清朝之世，鹽禁一直未對外國開放。

五、結語

咸同之際發生於兩淮行鹽區的洋商販運私鹽案例，是在中國舊有的走私問題基礎之上，又再添加了外力衝擊的中外糾葛現象。中國鹽政上的私鹽私梟問題存在已久，國人查緝時率皆視為內政民政之一環。及至近代，由於中國捲入國際社會，外人參與在華貿易，遂使原本單純屬於本國內政的私鹽問題也染上國際色彩。洋商行銷私鹽，有其主觀的求利意願和客觀的現實環境配合，故得以致之。

清朝在外力衝擊之中議定通商條約，當時確有藉此劃定中外經濟活動規範的

咸同之際洋商在兩淮行鹽區的販運私鹽問題

作用，然而洋商並不滿意，並視條約為活動的限制，在此情形下，走私成為其擴張經濟強權的表現。咸同之際，洋商趁清朝與太平天國的酣戰方殷，利用官民的暢通貨流需求，進入長江，在凋弊的兩淮鹽區內從事運鹽，一舉突破了通商條約的限制。

鹽課為清朝歲入大宗，主政者向來視之為國家重政，在和各國訂定條約中均嚴禁洋商插手販運事宜，不容外人染指。然而在咸同之際，洋商原先是因為受華商囑托代其載運，後則由被動到主動，出現為覬覦鹽利而無視條約運鹽的各項案例。清至在中外壓力之中，秉持著（一）保障鹽課收入不可外流的財政要求（二）預防洋商藉行私支援太平天國的政治要求（三）操持緝私權的主權要求（四）以「守約」責外人經濟衝擊的外交要求等四項主導原則，並且得到各國使節和海關務稅司的合作與支持，逐次處理各項洋商介入中國鹽務的案例，終使中國鹽政能保有主權，繼續維持其運作，這是近代中國經濟史及外交史上值得注意的一頁成果。

