

近代早期英国国王主导下的烟草管制

李静、张晓华

内容提要：近代早期英国社会面临着民众过度吸食烟草、外国烟草长期占据本土市场、荷兰人垄断英属殖民地烟草采购与运输等问题。英国统治者认为烟草关乎民众身体健康、国家财税、殖民地开发以及国际竞争，有必要将其纳入国家治理范畴。到 17 世纪中叶，英国针对烟草种植、采购与运输、零售、吸食等方面制定出一系列管制措施。英国烟草管制是国家层面对新兴商品进行管制的经典案例，从侧面展示出社会转型背景下国家治理政策与方式的调适。国王凭借不断扩张的权力，推行并改进管制政策。也正是因为国王的主导以及为满足王室财税需求，不可避免地形成了以国王与专利者利益为中心的垄断性质的烟草管制形式，这切实反映了近代早期英国国家治理的另一种面相。

关键词：英国王权；烟草管制；财税制度；王室敕令；国家治理

美国瘾品史学者戴维·考特莱特将烟草、咖啡、茶等精神刺激物带来的冲击视作“精神刺激革命”（Psychoactive Revolution）。与咖啡、茶、可可等饮用形式的新兴消费品相比，以刺激呼吸道为特点的烟草在身体感官方面更具变革性，为此，沃尔夫冈称烟草“是近代早期进入欧洲文明的所有娱乐品中最奇特的，它带来了一种全新的消费方式和体验”。17 世纪后，烟草从贵族独享的奢侈品普及为“所有阶层的慰藉”，深受各阶层嗜爱。但在传入过程中，烟草也给英国社会带来了特殊且复杂的问题，引起统治者的重视。一直以来，国外关于烟草的研究并不鲜见。20 世纪 70 年代前后，社会史学家将烟草纳入社会史研究范畴，考察了烟草对社会习俗、思想观念、日常生活的影响，尤其是医疗史与社会史交叉视域下的烟草药用研究成为烟草史研究的一种尝试。20 世纪 80 年代末至 21 世纪初，全球化催生了全球视野以及与之伴生的历史研究的新关注点和新路径，在烟草史领域，不少学者探讨了与烟草有关的经济贸易、国际竞争、殖民地开发等问题。近年来，“回归政治”、“回到国家”成为学术研究的新范式，学者们开始关注烟草与政府或者国家的关系，他们基于国家政策的视域考察了与烟草密切相关的贸易管制、进出口管制、打击走私等问题。不过这些研究还不成熟，且大多只涉及其中某一方面，不成体系。相较而言，国内关于烟草及其管制的研究更为欠缺，目前只有少数学者探讨了烟草传播、烟草种植园、烟草贸易以及烟草药用，其中极少学者在论述烟草相关问题时涉及烟草管制，如王室禁烟活动、运输管制等。总的看来，无论国内还是国外，关于烟草管制的研究都比较薄弱。

英国近代早期烟草管制之所以引起笔者关注，原因有二：一是近年来国内外学者关注到新航路开辟后域外物种或习俗的引进对英国社会习俗、政治、经济的影响，而烟草作为其中较为典型的代表，它的引进会引起英国社会哪些反应，有待去解答；二是烟草管制与当时政治形势及政策之间的关系问题，目前学界主要关注点是烟草的传播、本土化以及与经济、税收、贸易之间关系，但少有人专论政府在其中的作用，更少有人关注当时主导着政府决策的国王在其中的作用。近代早期，随着国王权力的扩张，国王在国家政治经济生活中起着越来越重要的作用。因此，研究烟草管制绕不开国王这个主要对象。基于此，笔者拟从国王及其政府的角度展开论述。

一、英国国王主导烟草管制的动因

近代早期英国土地价格受价格革命影响不断攀升，谷粮价格随之上涨，为防止谷粮价格进一步上扬，国王认为有必要限制土地用途。然而，随着烟草的引进，越来越多的人在利润驱使下放弃了粮食作物种植。比如，伦敦商人约翰·斯特拉福德（John Strafford）在其庄园内大规模种植烟草，为此每年花费 1400 英镑用于雇佣劳动力，当禁种烟草时他已拥有 100 英亩烟草种植园。早在 1619 年以前，烟草就出现在伦敦及其郊外。在之后数年内，约克、林肯、诺丁汉、伍斯特、瓦力克、蒙茅斯、格洛斯特、维尔特等郡相继出现了烟草种植园，

至 1627 年时本土种植的烟草已超过英属殖民地。英国国王对此十分反对，因为允许本土种植会“极大地破坏土地肥力”，“吸引成千上万的劳动力以此谋生”，以及大量占用粮食耕地。

1597 年内科医生兼博物学家约翰·杰拉德（John Gerard）称烟草可治疗多种疾病，尤以治偏头痛和较深的创伤最为见效。随着其药用的普及，过度药用或滥用的问题逐渐显露出来。比如，安东尼·库特（Anthony Chute）警告众人：“过多吸食烟草会将其正面作用转为负面作用，它与任何药物一样，物极必反。”哈特·詹姆斯（Hart James）尖锐地批评道：“人们无时无刻不吸食这种物品，早、中、晚，斋戒前或餐宴后，饭前或饭后，睡前或醒来，在家或在外，无论任何性别、年龄都不加区别地吸食着烟草。”与之对应的是对财富、社会风气、身体健康的影响。时人埃德蒙（Gardiner Edmund）感慨英国民众“不像其他国家民众一样以肉和面包为生，而以这种不健康的药草为生，一个个吞云吐雾的样子就像个烟囱”，可悲的是，“当烟雾从他们鼻腔喷散出来时，其钱财也随之消散了，尤其是那些贵族和绅士继承的遗产都荒废于此了”。威廉·沃恩（William Vaughan）医生也批评“人们沉溺于它，像喝得烂醉的酒鬼一般”。烟草还与赌博、酗酒以及无节制饮食与娱乐联系在一起，受到了道德和宗教上的批评与反对。除此之外，吸烟对身体的损害同样引起了人们的注意，如一位名为密瑟尔登（Misselden）的人坦言：“吸烟导致他记忆力消退，变得健忘。”另有吸食者称吸食后出现了“智力减退、感官钝化”的感觉。更有甚者将吸烟对身体的危害与人种肤色联系了起来，如克里斯汀·G.布鲁克斯（Kristen G. Brookes）指出：“近代英国人非常关心吸食烟草对身体肤色的影响”。又如，伊丽莎白政府反对烟草的法令就称“吸食烟草会令臣民沦为他们所模仿的印第安人的样子”。

混乱的烟草零售场所严重影响着社会秩序。据当时的人士统计，1614 年前后，仅伦敦一城各类公开售卖烟草的商铺或相关场所就达七千余家。还有部分人通过自己的居所零售烟草，这些人无其他谋生方式，唯以零售烟草为营生，终日无所事事。由于缺少市场监管，也没有一套完善的市场准入机制，因此导致烟草的零售门槛很低，几乎任何人都可以从事零售活动，在王室敕令中这样记载道，“包括客栈老板、酒保、管家、马夫及其他各类人群都在从事烟草零售活动”。这在一定程度上催生了走私、投机、掺假等活动。

以上讨论的是烟草管制的本土原因，接下来进一步分析海外因素。17 世纪 30 年代以前，英国因购买西班牙烟草消耗了巨额财富。在信奉重商主义的国王看来，这会导致金银等贵金属及国家财富外流。为此，杰弗里·纳普（Jeffrey Knapp）指出：“西班牙掌握烟草生产主动权并占据英国市场这一现实是詹姆斯一世对烟草不满的原因之一。”据统计，1615 年英国因进口西班牙烟草花费了 20 万英镑。到了 17 世纪 20 年代，随着英属殖民地烟草种植园的兴起，西班牙烟草进口量有所回落，但仍因此花费了 12 万英镑。当时有人直言：“西班牙人用烟草换走了我们大量的鱼、葡萄酒以及各类防腐食品”，“我们的财富都被用来吸食烟草了，与西班牙的烟草贸易只会损害我们的公共利益。”1622 年，议员爱德华·本内特（Edw. Bennett）警告说：“进口西班牙烟草带来了诸多不便，它导致英国粮食与金银短缺，每年为此花费 6 万英镑。”

尽管英属殖民地烟草种植业有所起色，英国可通过购买殖民地烟草来抵消对西班牙烟草的依赖，但由于殖民地烟草整体竞争力不足，仍需政策扶持。早在 1614 年，约翰·罗尔夫（John Rolfe）便将殖民地烟草运往本土销售，随后其销量逐年增长，1615 年的销量为 1200 磅，1616 年为 9000 磅。1617 年翻倍至 2 万磅，1627 年时已达 50 万磅。然而即便如此，就英国市场而言，其整体竞争力仍不如西班牙烟草。1619 年，英国从西班牙进口的烟草达 6 万磅（不包含走私部分），这些烟草的售价高达每磅 18 先令，而同期弗吉尼亚烟草的售价则在 8 至 10 先令之间。

除西班牙外，英国面对的另一个威胁是来往于英属殖民地的荷兰商人与船队。荷兰人凭

借其运输和销售方面的能力近乎垄断了美洲殖民地的烟草、海狸皮、糖、蓝靛和木材等商品的运输与销售。早在 17 世纪 20 年代，詹姆斯一世就注意到荷兰商人对切萨皮克湾烟草出口的垄断，尤其是英属殖民地的荷兰中间商，他们以信用关系为依托在殖民地官员与荷兰本土商人之间斡旋，经常绕过英国本土将殖民地的烟草等商品直接运往阿姆斯特丹。这造成了两种境况：一方面，荷兰商人与英属美洲种植园主、英国殖民者之间形成了相互合作的共赢局面，并于 17 世纪 20 年代建立起所谓的盎格鲁-荷兰（Anglo-Dutch）商业贸易链；另一方面，英国国王希望本土商人掌握采购与运输权，于是极力限制殖民地与荷兰人合作。

以上论述的是烟草管制的一般原因，而促使国王主导管制最重要的原因是烟草带来的巨大财税效益。从某种程度而言，1640 年以前的英国王室财政即国家财政。或者说，王室财政的充裕或窘迫状况决定着整个国家的财政状况。纵观近代早期，英国王室始终面临着收支困境：从收入方面看，受商业革命、价格革命等影响，国王的收益相对减少，这时期“许多经济问题都起源于国王的财政危机”；从支出方面看，国王致力于国家官僚体制、常备军、司法体系及税收体系等方面的建设工作。因此，王室财政开支迅速增加。

近代早期新商品的繁荣或新贸易的产生为国王改善财政带来了契机。张乃和指出，在传统收入来源难以拓展的情况下，为增加财政收入，国王采取的措施之一是干预国民经济，在此基础上培养、开辟新财源。尤其是受议会限制时，他们常用的应急办法是向新兴商品征税，如烟草税等。与其他新兴商品一样，随着生产和消费规模的扩大，烟草所带来的财税效益是明眼可见的，由于烟草本身的成瘾性，消费人群相对固定，其税收承受能力更强。故有学者认为“它既能承受特别重的税收，又可在运输与销售等环节被征税，于是统治者为增加财政收入，会向不同阶段的烟草征税”。事实也证明，当时烟草承担着远高于其他商品的税率，从 16 世纪中后期开始，英国大多数商品按每英镑一先令的税率（大致为 5%）征税，与之相比，葡萄酒自 1558 年后差不多都是按照市值的 80% 征税，而随后的烟草则被征收其市值 100% 的税收。而且国王的创收途径不止于此，他们还可以通过颁发采购许可、零售许可、征缴罚款等形式创造收入。

烟草带来的收入常被用于王室与政府开支、偿还贷款、战备等，是国王倚赖的重要财税收入来源。如 1604 年颁布的《国王在爱尔兰的财政收益》声称将在该地颁发烟草零售许可，征收烟草税，这些收益或为王子受封骑士所用，或为国王长女出嫁所用。再如，1631 年 7 月 25 日，国王授权雷莉（Raleigh）按照 8% 的比例从烟草税中挪用 3000 英镑，这 3000 英镑是她以贷款形式借给国王的 4000 英镑中的一部分。1642 年，内战爆发，财政紧缺，烟草关税也因此提高。1640 年至 1642 年的烟草税一直维持在相对较低的每磅 2 便士的水平，自 1643 年 12 月 23 日提高至每磅 4 便士，此外，还被征收了消费税。这些收入的大部分被国王用作军费。

鉴于烟草对于国王及其政府的效益，因此加强烟草种植、采购、运输和销售等方面的管制显得尤为重要。如上文提及的本土禁植问题，英国历任国王都十分重视本土禁植工作，因为除了上述原因外，还有一个更为重要的原因是“本土种植烟草会使政府的关税减少”。为此，当时相关法令称“本土烟草会导致国王损失之前从海外购进烟草时征收的关税以及相关财政收入”。而弗吉尼亚总督则给出了足够的数以证明本土烟草种植对弗吉尼亚烟草业与国王税收的影响，其称：“本土种植烟草会导致殖民地烟草没有销路，如果这样，殖民地种植园主和冒险家们只能将烟草运往其他国家，长此以往，国王的税收将会受到极大的损坏，如今年弗吉尼亚烟草贡献的 1.5 万英镑的税收，预计明年难达其一半”。“据统计，今年英国本土有将近 30 万磅私种烟草，如果没有强有力的干涉，明年将会生产更多此类烟草。”其言外之意是，如果国王希望保证政府税收，那么有必要加强管制，尤其是禁止本土种植。伊曼纽尔·沃勒斯坦（Immanuel Wallerstein）指出，为了更好地对烟草进行管理和征税，大多数国家都试图禁止国内烟草生产，这显然是出于财政与加强干预的需要。同理，加强烟草

运输与采购方面的管制也显得十分必要。1626年7月，枢密院写信给弗吉尼亚总督：“殖民地种植园有很大的问题，即将烟草大量运往低地国家与其他地区（本应首先且全部运往英国），其行为损害了国王的利益，”要求后者加强管理。此外，还有人建议国王加强烟草零售环节的管制。

基于前文所述的国内外因素以及烟草对王室财政收入的潜在价值，詹姆斯一世及其政府从1604年开始正式向烟草征税，并以此为基础在之后几年内对烟草的采购、运输、种植、零售等展开了管制。

二、英国国王主导下的烟草管制措施

17世纪初期英国正经历着社会大转型，而众多的外来商品及新兴产业进一步给社会带来了冲击。随着烟草的普及以及烟草业的繁荣，它对社会生活、经济贸易、财政税收乃至对外关系都带来了一定程度的影响，在这样的背景下，国王及其政府主要通过以下措施实施烟草管制。

第一，针对过度吸食问题，国王曾尝试引导民众将烟草仅作药用或抑制其吸食。詹姆斯一世继位后不久便向烟草征以重税，即在之前每磅2便士的基础上增加6先令8便士的额外税收。针对西班牙烟草，他更是一度向以加仑为单位的西班牙烟草征收4000%的重税。有鉴于此，乔伊·百斯特认为詹姆斯是为了将烟草的价格推高到多数吸食者无法承受的水平。除此之外，他还要求宫廷人士不得吸烟，惩罚吸食者，在公共场合展示吸烟者的脏器，在牛津发起关于吸烟危害的讨论。只不过其“影响仅限于宫廷，并未触及所有阶层”。

17世纪20年代后，过度吸食问题变得更加严重。为此，议员们于1621年4月23日集中讨论了制定限制民众无节制使用烟草的法令的必要性。王室也陆续发布了一些引导烟草药用、抑制过度吸食的敕令。1620年6月29日颁布的《关于限制无序地交易烟草的敕令》强调，“民众应合理、适当地使用烟草”。1627年2月17日的《关于烟草的敕令》明确规定，“烟草必须用于治病，不得他用”。1631年1月的《关于烟草的敕令》进一步告诫民众，“不能因吸食烟草导致不可估量的花销，这种虚荣无用的商品应仅作药用，而不是被肆无忌惮地消费着”。依托这些规定，查理一世也曾尝试采取相应措施，譬如，从1627年开始要求所有购进的用于本土销售的烟草必须按照指定用途加盖公章，在进行交易时，买方和卖方应将烟草的购买时间、数量以书面的形式加以登记。再如，1631年国王要求采购者应配合政府严格按照标准采购和分配烟草。不过这些措施只是临时性的，没有实现长效化。

由于烟草吸食现象已非常普遍，逐渐在民间生活与文化中扎根，烟草已经与国计民生密切地结合在一起，想要通过行政管制来禁止或抑制烟草吸食无异于螳臂当车。再者，国王后来愈加发现烟草对于国家财税的重要性，其基于财政效益的管制逻辑逐渐逾越了起初的道德伦理逻辑，最后针对烟草吸食的管制只能流于表面。

第二，在零售环节，国王主要通过指定专利者和零售点来规制市场秩序。从詹姆斯一世统治末期开始英国便有意对烟草零售业进行整治。早在1619年11月王室敕令就曾规定，“零售许可证颁发前，禁止任何人以直接或间接的形式零售烟草”。但因詹姆斯的去世而被搁置，直到查理一世继位才真正付诸行动。从1632年开始，查理一世要求各郡治安法官推荐所辖市镇适合零售烟草的人，第二年，又在此基础上要求治安法官推荐适合的零售点。

国王要求凡有意零售烟草的人必须持有零售许可证，且所有零售许可证由国王的代理人授权、颁发，查理一世时此权力由戈林勋爵（Lord Goring）垄断。如1637年的维尔特郡共推荐了66位符合条件的零售者，之后戈林勋爵向他们颁布零售许可证并交由枢密院认证，自此，许可证才算生效。与持证零售者对应的是固定销售点，以1633年的约克郡为例，国王先后指定了哈利法克斯（Halifax）地区的3个固定零售点，布拉德福德（Bradford）的6个固定零售点，以及韦克菲尔德（Wakefield）地区的8个固定零售点。一般而言，一个固定零售点的零售许可证的年租金为十英镑左右，如斯蒂芬尼教区（The Parish of Stepney）的彼

得·博单（Peter Bodan）获得了该地上沙德维尔（Upper Shadwell）地区的烟草零售许可，其季租金与相关费用总和为 37 先令 6 便士。

国王还采取措施打击烟草私售与投机行为。如圣·吉尔斯（St.Giles）地区唯一获得零售许可证的杰里米·特平（Jeremy Turpin）向枢密院抱怨，其教区内每天都有大批无证经营者在兜售烟草，无视其专利。为此，国王采取了打击行动。1634 年奥斯维斯特里（Oswestry）地区的执达官威廉·考珀尔（William Cowper）、市议员亚瑟·沃德（Arthur Ward）、巡查官约翰·爱普·理查德（John Ap Richard）等人奉枢密院命令前去打击那些无证零售烟草的人，最后将违法者送至 140 英里之外的地方扣押 6 周。1637 年一名为格里格（Grig）的人同样因无证销售烟草而被扣押，他向戈林勋爵和其他专员缴纳了 5 英镑罚款并保证不再无证零售烟草之后才被释放。应当指出的是，由于垄断本身的不公平性与烟草零售背后的利益驱使，烟草私售与投机行为不可能被彻底消除。

第三，采取本土禁植行动。与意大利、西班牙允许本土种植烟草不同，英国国王从一开始就明令禁止本土种植烟草。1619 年 12 月颁布的《关于禁止在英格兰、威尔士种植烟草的敕令》称：“之前我们禁止在伦敦及其周围种植烟草，但由于烟草种植在本地野蛮滋长，带来了诸多不便，因此有必要在本土推广、普及禁令。”1624 年的《关于烟草的敕令》再次规定，“从 1624 年 5 月 1 日起，任何个人或群体都不得在英格兰、爱尔兰、威尔士或上述附属之地种植烟草，不准保留任何烟草的根或苗。”

英国本土从 1625 年展开全面的禁植行动。是年，枢密院派往地方的专员（Commissioner）查探到伍斯特、格洛斯特等郡有人私种烟草，于是对两郡的 40 个地方进行了销毁与惩治。两年后，查理一世授权威廉·贝多（William Beddo）再次负责搜查国内私种烟草，之后贝多在格洛斯特郡发现了多处英国人与西班牙人共同经营的烟草种植园。同年 7 月 10 日，威廉·金斯（William Kings）也获得了查理一世的授权去破坏英格兰、威尔士领域内所有私种烟草。一般而言，当国王获悉某地存在私种问题时，他会任命专员前往调查，一旦坐实，则令专员将这些烟草破坏或扣押。在这个过程中，所有治安法官、郡长、治安员、十户长、执达吏等地方官有责任协助他们。

17 世纪 30 年代后，禁植范围进一步延伸至不列颠周围各岛屿，如 1631 年 3 月 1 日枢密院向托马斯·杰明（Thomas Jermyn）派发了最新颁布的禁植敕令，即禁止在本土杰西岛及其毗连岛屿种植烟草。从 1634 年开始，国王除增派爵士亨利·斯皮勒（Henry Spiller）等 11 人为专员前往全国各地破坏私种烟草外，还任命约翰·基尔比（John Gilby）为接收人（Receiver）专门接收被抓捕的违令者，同时任命理查德·比格（Richard Bigg）为起诉人向违令者提起诉讼。本土禁植行动由此进入高潮。诚然，更严厉的禁植行动也引起了地方私种者及其利益攸关者更为强烈的反对。

对于国王而言，本土禁植带来的利益明显大于弊端。可以说从本土禁植政策推行开始，殖民地便获得了垄断英国市场的政策照顾，这一政策有利于殖民地烟草业发展，维护种植园主利益，保证关税。同时有利于劳动力从本土烟草种植园中释放出来，引导农民将土地用于粮食作物种植，进而抑制粮价。

第四，通过差别税收、限定进口量、压低零售价等多重手段抑制西班牙烟草的市场占有份额。与荷兰实行“烟草过境不征关税”的政策不同，英国对国外烟草始终坚持压制政策。早在 1610 年前后，国王便有意对不同来源的烟草征收不同标准的税费。据统计，17 世纪大多数时间内，英国对西班牙烟草征收高达每磅 1-3 先令的税收，对英属殖民地的烟草则征收每磅 1-5 便士的税收。前者的高税费是一项既定政策，如 1627 年 2 月的《关于烟草的敕令》公开宣布“永不会放弃对西班牙烟草的高税费”。从 1631 年 1 月开始，英国对西班牙烟草执行更高的征税标准，枢密院要求海关吏（the farmers of Customs）“向西班牙烟草征收每磅 2 先令的关税（duty）以及补助金（subsidy）”。相反，面向殖民地烟草的关税则相对

更低且呈减少之势，比如，罗杰·罗斯（Roger North）于 1620 年反映，当时英国征收的本国烟草关税仅为每磅 9 便士。到 1629 年 9 月 18 日，弗吉尼亚和萨默尔群岛的烟草只征每磅 3 便士的关税。在补助金方面，1636 年，英国针对西班牙烟草征收每磅 6 便士的补助金，而同期的英属殖民地烟草的补助金则为每磅 2 便士，乃整个 17 世纪的最低水平，且规定“凡准备再出口并已缴纳 2 便士补助金的按照每磅 1 便士的标准予以退补”。虽后来西班牙烟草补助金也有所减少，但直到 1685 年仍高出英属殖民地烟草的一倍（前者每磅 6 便士，后者每磅 3 便士）。

早在 17 世纪 10 年代，英国统治者便有意减少西班牙烟草进口量。之后，英国政府就禁止或限制国外烟草问题展开了争论，直到 1624 年詹姆斯一世才采纳了限制国外烟草的建议。接着，詹姆斯于敕令中明确强调英国将国外烟草的进口权授予本国适合的专利者。L.C.格雷将此举称为“英国垄断国外烟草进口权的开端”。1626 年 10 月，国王授予菲利普·布拉玛齐（Philip Burlamachi）与温·安尼斯（Wm.Anes）二人为期一年的国外烟草进口专利权，要求他们每年只能进口 5 万磅国外烟草。1627 年 2 月国王再次在敕令中强调每年只能进口 5 万磅国外烟草以供“特殊使用”（particular use，民众药用）。值得注意的是，专利者的垄断权并非永久的，如 1627 年 11 月 2 日国王重新任命亨利·李（Henry Lee）等人为采购专利者，为期 2 年。获此专利者须向国王缴纳一定租税，如 1629 年 11 月 16 日国王授予彼得·桑德森（Peter Sanderson）和威廉·布尔顿（William Burton）每年进口 6 万磅国外烟草的专利，作为回报，他们向国王缴纳了 7850 英镑的租金。

1621 年 5 月，英国曾尝试限制西班牙烟草的零售价，即规定“自当年弥勒节以后，按照每磅 8 先令的价格售卖”。该时期西班牙烟草售价高达每磅 18 先令左右，而同期弗吉尼亚烟草的售价则在 8 至 10 先令之间，此举几乎将二者售价划定在同一水平。1627 年的《关于烟草订购的敕令》又明示了国王的定（议）价权，即“所有烟草价格和税率由国王指定，同时会衡量种植者和商人的利润，参考专员给的建议。”

第五，排斥荷兰船队，将烟草采购与运输权垄断在本国船队手中。早在 1619 年 8 月，国王就曾授予温·布德（Wm.Budd）为期一年的殖民地烟草采购专利权。次年公布的《关于限制烟草无序交易的敕令》正式宣布，“国王将烟草的采购与运输权集中到有管理能力烟草的专利者手中，并且其他任何人不得以任何形式购进烟草，若有违者，一经发现，将没收之”。该敕令公布后不久，国王重新授予托马斯·罗宜（Thomas Roe）、弗朗西斯·哈德曼（Fras.Hurdman）等专利者为期一年的烟草采购权。1625 年 4 月颁布的《关于烟草的敕令》申明，此举意义在于“将烟草种植与销售主动权掌握在自己人手里”。

与集中采购权相呼应的规定之一是殖民地烟草只能由英籍商船运载。1624 年，国王与弗吉尼亚殖民地官员以及其他相关人士一起签订合同，要求所有烟草必须首先运往本土，不准直接与荷兰人交易，不准使用荷兰籍船只。1627 年 8 月的《关于烟草的敕令》明确规定，“在这个充满竞争与敌意的时代，我们所有的烟草须通过专利许可的形式由国王的船队或本国臣民的船只载运。”次年，枢密院还写信给弗吉尼亚总督责备当地直接将烟草运往低地国家，要求后者加强管理。规定之二是“殖民地烟草须先运往英国本土”。从 1621 年 10 月开始，詹姆斯一世就下令殖民地所产烟草须首先运往英国本土。为了防止走私以及方便管理，国王于 1634 年 5 月颁布的《关于烟草的敕令》进一步要求“所有烟草都必须运往伦敦港”。与此同时，为防止有人将烟草运往伦敦以外的港口，国王派任检查专员、税务官等前往各个港口和码头搜查烟草。按照规定，专员可以进入任何海关、码头、港口检查烟草，海关处的税务员、检查者、调查员及相关人员原则上要协助其工作，运输烟草的商人或船员应该告知专员烟草类型和数量，告知运输时限以及运输目的地。

除此之外，国王还任命专员在英国各海域巡逻。1631 年 4 月枢密院写信给船长约翰·门尼斯（John Mennes），令他特别注意彼得·安德鲁（Peter Andrewes）的船队，因为有迹象

表明该船正将烟草运往荷兰，一旦证实，约翰有权控制该船所载商品并押送至伦敦海关。6月，海军部向伽布埃尔·马什（Gabriell Marsh）颁布搜查令，让他搜查一艘来自弗吉尼亚的载有烟草的船只（此船有意逃税），并责成马什将该船押往伦敦海关处。不过此时此法还未成定制，直到1634年9月6日船长约翰·佩宁顿（John Pennington）才被正式任命为专员，负责在英国西部海域巡逻，对所有来自王国海外种植园的船只进行监管。1635年10月8日佩宁顿被任命为监督英吉利海峡来往船只的舰队司令，其工作进一步得到明确：1.协助海关税务人员的相关工作，尤其是检查那些从殖民地运回烟草的船只；2.不允许商船在海上卸货且在不缴纳税收的情况下将货物运到海外。很明显，其目的是切断殖民地与荷兰人的联系，将荷兰人排除在外，进而维护英国商人的利益。

三、英国烟草管制的特征与后果

首先，从烟草管制的出发点而言，其最大的特点是道德规劝为虚，纳入政府管制为实。近代早期英国民众财富不断增长，尤其是乡绅、富农、市民群体的实力得以迅速扩张，成为英国消费社会形成的主要推手。而烟草、蔗糖、咖啡、茶等新消费品的引进正好迎合了他们的购买欲、享乐欲。它们大幅改变了英国人的消费习惯，所谓的“英伦风尚”因此形成。个人物质主义、狂热消费主义随之膨胀。在这种背景下，英国民众越来越沉迷于烟草，成日混迹于烟馆，无所事事，最终财富流失，身体受害，社会风气也因此败坏。统治者表露出对民众生活习性转变，尤其是享乐之风盛行的担忧，自觉有义务劝导民众减少吸食。

詹姆斯刚继位时，作为一位比较保守的国王，他十分反对这种纵欲的行为，为了让民众远离烟草，他在公共场合展示吸烟者的内部器官，发起关于吸烟的影响的讨论。然而，当国王意识到烟草带来的财税效益之后，所谓的道德责任感便不再那么强烈。正如阿伦·B.赫其菲德尔所指出的，出于道德责任理应抑制烟草，但烟草却实实在在地给国王带来了收益。最后，詹姆斯一世等人通过一系列立法活动，加强了对烟草进口和零售的管制，实现了政府对烟草业的控制。颇具讽刺意味的是，“废除烟草禁令的人正是那个倡导相关道德原则的人”。诚然，国王及其政府也颁布过一些法令以劝导民众减少吸食，引导其药用。但是，与之匹配的行动却难从史料中觅得。而且，从之后的立法来看，其越来越淡化吸烟对身体的影响，遑论鼓励减少吸食。这些法令更多是为了将烟草纳入政府管制。

其次，烟草管制具有垄断与牟利性质。近代早期，国王对社会经济事务的治理形式是多元的，尤其是在官僚系统不成熟的条件下，他们有时会“将相关权力外包给代理人（deputy），通过向代理人发放特许状（Charter）来执行王室政策”。如在烟草零售环节，国王专门任命了负责颁发烟草零售许可证的代理人，并在敕令中公开宣称“所有希望获得烟草零售专利的人皆须获得代理人授权才行”，以查理一世政府的戈林勋爵为例，只有经他认证后零售者才有权公开零售烟草。除此之外，国王先后任命了负责征收烟草税费、检查烟草质量、打击烟草走私的代理人。在这个过程中国王与代理人形成了利益互惠的关系，一方面所有代理人向国王缴纳租金或罚款所得，另一方面他们又向烟草所有者或被罚者征收相关费用，如1635年国王任命约翰·吉尔比（John Gilby）和理查德·比格（Richard Bigge）为代理人负责调查和起诉那些涉嫌销售假劣或走私烟草的人，并让违者缴纳罚款，所缴罚款四分之一归二人所有，其余归国王所有。有时双方各得二分之一，如1624年10月18日，爱德华·迪克菲尔德（Edw.Dichfield）以及其他五人被任命为替国王搜查掺假烟草的代理人，作为报酬，他们可获得罚款的一半，或所查获烟草的一半。

与代理人相比，各类型的专利许可（Letters Patent）更能反映出垄断与牟利性质。有学者指出，近代早期英国国家管制的本质是国王与商人之间的一种权钱交易，为满足需要，国王经常靠出卖某项专营权来获取钱财，得到专营权的手工业者或商人便垄断这一行业。在烟草管制方面，从1610年詹姆斯一世颁发国外烟草进口专利许可开始，国王先后颁发了名目繁多的专利许可，涉及烟草采购、运输、零售等领域，从17世纪20年代开始大量颁发，30

年代末已然泛滥。与代理人一样，专利者与国王同样形成了利益互惠的关系，专利者在获得某领域或某地方垄断权时须向国王缴纳一定费用作为回报。比如，1615年3月詹姆斯一世授予裴沙尔（Edm.Peshall）与怀特（Edw.White）二人为期10年的烟草进口权，作为回报，他们须首年向国王缴纳3500英镑，之后每年缴纳7000英镑的租金。需要指出的是，虽然专利者有很大的自主权，但因受国王任免，所以必须对国王负责。这既反映了国王对专利者掌控以及对烟草采购权的垄断，又反映了其牟利性质。

再次，国王角色发生转变，其烟草管制政策带有重商主义色彩。从近代英国的外部环境而言，此时正值欧洲民族国家相继诞生，重商主义盛行，殖民扩张兴起，国家之间竞争加剧。为了更好地同其他国家展开竞争，英国需要塑造一个重视商业且更有效率的政府，此时处于扩张中的王权正好“迎合了民族国家成长的情绪，使国王由封建体系的首脑转变为民族国家的象征与中心”。钱乘旦指出：“民族愿望与国王的权欲野心奇妙地结合在了一起，被贵族承认为最高军事首领的国王摇身一变，以民族代表的形式出现，打起保护‘民族利益’的旗帜，从贵族圈里抽身出来，成为超然于国家之上的专制君主。”于是，国王从最大的封建贵族化身为民族与国家利益的最大维护者。

英国国王致力于对本国商品进行管制，将工商业纳入国家治理，他们尤为信奉重商主义理论并将其转化为国家法令。诚如孙燕所强调的，近代早期，英国政府在国家行为中较为成功地贯彻了重商主义，使其系统地为国家经济扩张服务。而当时的民众对此并不反对，反认为政府为了整个社会利益而积极治理经济和社会事务是自然可取的。或者说，其不仅能满足财政需要，还会获得战略优势，“通过减少贸易对手的进口量，增加对该对手的出口量，确保货物由国内船只运载，既可改善贸易状况，又可增加金银流入”。如烟草管制，无论是詹姆斯一世还是查理一世，他们始终认为进口西班牙烟草会导致本国的金银等贵金属流向西班牙。鉴于此，他们通过垄断进口权、限定进口量、征收重税、打击走私等方式限制西班牙烟草的进口，以此减少本国金银的流失，同时扶持本国殖民地烟草业的发展，减轻本国市场对西班牙烟草的依赖。对本国烟草采购与运输的管制同样基于这样的目的，国王通过将烟草采购权与运输权授予代理人、规定“殖民地烟草只能首先运往本土”、命令佩宁顿船长巡查周边海域等一系列手段维护本国商人与船队的利益。

最后，国王在烟草管制过程中起到了主导作用。就近代英国的内部环境而言，在社会结构与关系深刻调整的背景下，英国迫切需要强有力的统治者及中央集权维持社会稳定，加强对社会事务的治理，上行下效地推行国家政策。如塞缪尔·P.亨廷顿指出，17世纪不断的内部冲突促使英国社会呼吁建立强大的中央集权政府。这样的社会诉求与王权扩张不谋而合。在中央，尽管议会的地位有所提高，但在专制王权之下它仍是一个带有附属性质的议事机构，而枢密院才是国王所倚重的权力机构，它代表着“王权对国家事务控制的集中、强化与制度化”。枢密院在行政层面非常活跃，主要负责处理请愿、咨询、发布指令、解决纠纷等。具体到烟草方面，枢密院主要负责认证烟草专利许可证，派专员巡视地方，委派船队巡视周边海域，任命或监督治安法官相关工作，颁布烟草管制法令等。此外，枢密院还负责协助国王起草、颁布王室敕令，这些敕令“在英国近代早期的政治、经济、社会生活中发挥过一定作用”，其中1603年至1646年先后颁布了18篇关于烟草的敕令，涉及种植、进出口与运输、销售、税收等方面的管制内容，是国王主导烟草管制的重要依据。

在地方，国王通过治安法官等官员对地方事务进行治理。当时英国的中央集权受制于两个因素，一是没有直接受命于中央并驻扎在地方的军事力量；二是没有受俸于中央的地方官僚体系。为更好地向基层渗透，国王须倚赖在当地拥有影响力的地方乡绅，于是治安法官便在此情形下迅速崛起。治安法官虽也是地方乡绅一员，但由国王任命且被授予王室特别令状，从这个角度而言，治安法官职权的权威来自国王。他们是中央政府在地方的代理人，受枢密院的监督、规劝、勉励、命令和斥责。治安法官的职责从1590年的治安委员会改革后得以

明确，主要负责执行中央命令，了解案件，记录和调查辖区问题并上报。就烟草管制而言，他们主要负责破坏本地私种烟草，调查并缴获违禁烟草，扣押违法人员，推荐合适的零售者。在治安法官执法的过程中，郡长、治安员、执行吏、巡查官、十户长等地方官有责任协助或配合。比如，治安员（Constables）平时须协助治安法官了解本地私种情况并及时向上级反馈，每逢值季法庭开庭，须向法庭汇报本地“是否有私种烟草”。另外，为了对地方官进行钳制或防止他们相互庇护，国王还经常派专员（Commissioner）前往地方督导官员。这些专员任期虽短，但权力较大，甚至有权调动武装力量。

英国烟草管制引起以下几个后果。

其一，民众过度吸食问题并没有得到解决，吸食量和吸食人群反而因为烟价下跌而增加。1630年以前，由于詹姆斯和查理一世不喜欢烟草，有时会出台公告劝导民众减少吸食，因此王室的戒律和行为在这方面树立了榜样。诚然，其影响也只局限于宫廷之中，并未触及所有阶层。17世纪30年代后，随着殖民地烟草产量的增加，烟草价格下跌，进而更多普通大众有机会接触这种新奇的消费品。烟草销售已遍布英国各个角落，“任何人只要花几便士就可享受抽烟滋味”。数据显示，17世纪30年代，英国年均消费烟草达100万磅，人均消费6盎司。因此，统治者想要引导民众将烟草药用变得愈加不现实，更不用说限制其吸食。到了17世纪60年代，随着烟草的泛滥，烟草消费量随之进一步增长。如威廉·配第（William Petty）曾称，人们七分之一的食品开销被用于购买烟草了。至1670年，英格兰与威尔士每年人均烟草消费量已从1620年的0.01磅增至1.1磅。正是因为如此，英国政府不再提及抑制吸食、烟草药用的话题。

其二，抑制了西班牙烟草的市场份额，促进了殖民地烟草业的发展。以弗吉尼亚为例，该地向本土输出的烟草在短短几十年内迅速增长，从1615年的1250磅增长至1623年的7.5万磅，再到1638年的140万磅、1644年的2400万磅。英属殖民地烟草面向本土的出口量从1618年的不到五万磅增至1628年的五十多万磅，到1637年仅伦敦一地就购进了180万磅。1680年时已达到2500万磅。这些数据反映了扶持政策对殖民地开发，尤其对烟草业的作用。西班牙烟草在英国本土市场份额则因限制而逐渐失去优势。17世纪初，西班牙烟草还占据着英国市场，到20年代市场份额已下降一半，并在之后不到20年的时间里逐渐淡出英国市场。到了17世纪末，西班牙反而每年从英国进口2000桶烟草。因此有学者强调，英国对国外烟草征收如此高的税收标准，这相当于禁止了该类烟草。

其三，本土烟草种植在一段时间内禁而不绝。从1619年开始，英国政府就制定了禁止本土种植烟草的政策，然后接连派遣专员前往地方从事打击活动。但由于管制行动的间歇性、地方官员的不作为、地方利益群体的勾连，私种者并没有受到实质性的打击。17世纪30年代，本土种植不仅没有得到抑制，反而扩展至格洛斯特、伍斯特、维尔特、约克、林肯、诺丁汉、瓦力克、蒙茅斯、肯特、埃塞克斯、中赛克斯、萨里等地。还有一些私种者不惧惩罚，公开反对禁植行动，甚至演变为民众与政府之间的暴力冲突。如1639年6月19日枢密院派发给理查德·特雷西（Richard Tracy）等地方官员的信中记述：“当前温什科姆、切尔滕纳姆、图克斯伯里、格瑟顿、格洛斯特等地仍有大量私种烟草，当地人如此顽固，甚至暴力阻止破坏烟草的官员。”此后的查理二世政府、詹姆斯二世政府也陆续出台了政策并采取行动。最终，英国政府花了近七十年时间才算基本解决该问题。

其四，为国王带来了丰厚的税赋收入。烟草税成了英国政府重要的收入来源。据学者统计，至17世纪60年代，烟草带来的关税收入已占整个关税的四分之一，占政府全年收入的5%。以至于日志家约翰·伊夫林（John Evelyn）感慨“政府如此依赖‘烟草和异国饮料’带来的收入”。而烟草所带来的收入远不止于此，还包括颁发零售许可、采购许可与罚款等。以零售许可为例，从查尔斯·弗兰克兰德（Charles Franckland）于1633年写给理查德·哈维（Richard Harvey）的信中可知，“（王室）在伦敦地区获得了近三千英镑的收入，使该地

收益是往年的 40 倍”。这仅为全国一部分地区的收益。另据 1636 年 6 月 11 日的报告，国王通过烟草零售许可缴纳的租金获得了 12490 英镑 16 先令 8 便士。又以烟草采购许可为例，如 1629 年 11 月 16 日彼得·桑德森（Peter Sanderson）和威廉·布尔顿（William Burton）获得了国王授予的采购专利权，作为回报，他们每年向国王缴纳 7850 英镑的租金。而他们只是众多采购专利者的一员。除此之外，还有罚款所得，如 1634 年 10 月至 1635 年 4 月 25 日，收纳官威廉·卡鲁（William Carew）一共收取了私自售卖国外烟草的罚金 4492 英镑 16 先令 3 便士。1635 年 6 月 8 日，美恩提思（Meantys）也向财政部缴纳了 10720 英镑罚金。足见其收入形式之多，收益之高。

其五，以中央政府为核心、以国王利益为重点的管制策略招致了部分人的反抗。比如，利用专利者避免零售环节的混乱以及防止劣质烟草流通的本意不错，但由于零售权被集中到少数人手里，没有顾忌其他零售者的权益，自然会引起他们的违规行为，而且由于零售背后的利益驱使，私售与投机行为不可能被彻底消除。这些导致无证者忽视警告或与执法人员爆发冲突的情况时有发生。如 1634 年，负责检查私售活动的专员请求枢密院签发逮捕令，以逮捕各郡被举报的 109 名无许可证的烟草零售者，但这些人蔑视检查专员，拒绝出庭受审，并继续无证零售烟草。殖民地种植园主反对英国政府控制殖民地的对外烟草贸易。为应对英国商业立法建立起来的贸易壁垒，从 17 世纪五六十年代开始，殖民地的种植园主为了将烟草直接运往欧洲大陆，他们采取了如下应对措施：向检查者行贿，然后将烟草运往他国；如果官员不受贿，则直接绕开其监管区域将烟草运往他国；将烟草藏于船舱暗格中以躲避巡视员检查；将烟草与其他不受管制的商品混杂在一起蒙混过关。同时，还有一些荷兰商人干脆在英属殖民地购置土地，在殖民地种植烟草，然后运往荷兰。据拉尔夫·戴维斯统计，1670 年前后，经英国转销他国的殖民地烟草仅占进口烟草的 30%-40%。这意味着绝大多数烟草被直接运往了他国。这个例子也说明，英国对殖民地烟草的管制策略在限制荷兰商人方面效果不佳。

结语

英国烟草管制是近代国家治理的一个缩影。近代早期，尤其是 17 世纪的英国社会正处于社会转型中，社会转型的同时需要相应的国家治理模式，即与之匹配的权力分配、政府职能、治理方法。烟草，作为近代早期最为重要的新兴商品之一，它与国家财税密切相关，又牵涉本土、殖民地、外国各方利益群体。从更宏观的角度而言，烟草管制是同期英国政府对新兴产业展开管制的代表之一。管制新兴产业对近代国家治理能力提出了挑战，国王及其政府既须将其管制“合理化”，又须调适治理政策与措施，进而加强对新兴产业的控制。依笔者看来，政府管制的基调是适应经济发展、提升本国商品竞争力、维护国家整体利益，同时提升相关产业的经济效益。英国国王及其政府通过行政主导，既助力了烟草等新兴产业的发展，又实现了政府的财税目标，反映出近代国家治理与新兴产业之间共容、互恰的结构性关系。

国王在烟草管制中起着举足轻重的作用，其折射出国家治理在特定历史条件下的一种变态形式。从根本上说，英国国王既有现实条件又有现实必要性对烟草进行管制。16-17 世纪，国王权力处于扩张期，他们有充分条件展开管制；为填补日益窘迫的财政，他们有足够的必要性进行管制。为实现对烟草的垄断及利益最大化，国王不断颁布和完善法令，任命中央专员前往地方督导，责令治安法官等地方官加强本地治理，对他们进行问责，以此加强对地方的控制；针对走私问题，英国国王通过海上巡逻专员以及采购专利者加强运输管制和对殖民地的控制。进而言之，为维持社会秩序，使法令得以有效推行，以及同西班牙、荷兰等国家展开竞争，加强殖民扩张，英国需建立一个中央集权的民族国家，需有政治上的强权人物，而处于扩张中的王权正好能迎合这样的需求。

英国烟草管制折射出近代早期英国国家治理的特点。当时的英国没有成熟的官僚体系，

缺少对官员的问责与监督机制，导致政策执行力不够；在政策制定与推行方面，部分政策法规不健全，执行不坚决，导致一些政策打了折扣。更为突出的是，国家利益与统治者利益的区分不明晰，在一段时期里，形成了以国王为主导、以王室和中央政府利益为中心的管制形式，所谓的公共治理成为少数人的谋利手段，最终使烟草管制的意义与目的变味。

（注释略）

（作者：李静、张晓华，东北师范大学世界中古史研究所）