

現今中國鹽務之檢討

劉 雋

社會科學雜誌第六卷第四期抽印本

民國二十四年十二月

國立中央研究院社會科學研究所



上海图书馆藏书



A541 212 0010 9378B





目 錄

頁 次

I 引 言.....(522)

II 出口值之修正.....(524)

 (一) 現有出口值對應有出口值之少報額

 (二) 我國出口值對由國外實際收額之差數

 (三) 出口值中應加之稅額

 (四) 陸地邊境貿易

III 進口值之修正.....(542)

 進口值是否少報問題之討論

 (一) 一般商品的私運進口值

 (二) 鴉片及其製成毒物之私運進口值

 (三) 軍火，軍械之私運進口值

IV 研究結果及結論.....(550)

 (一) 修正後入超值之趨勢

 (二) 修正後入超值與原有入超值之差額

 (三) 雷穆氏之 1928-1930 年我國國際收支平衡中
 差額之彌補

 (四) 銀價漲落對我國入超貿易之關係

附 表 I—V(565)

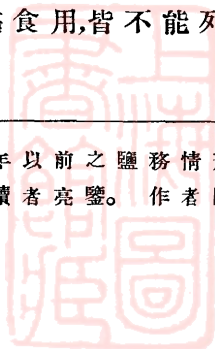


現今中國鹽務之檢討

劉 雋

中國產鹽之地現分二十一大區。海鹽產區爲遼寧,長蘆,山東,淮北,淮南(又名揚州),松江,兩浙,福建,廣東,等九區。井鹽產區爲川南,川北,雲南,西康等四區(此外甘肅寧夏亦有鹽井)。池鹽及土鹽產區爲河東,花定(包括陝西,甘肅,寧夏),青海,西藏,晉北(包括山西北部及綏遠),口北(包括察哈爾及熱河一部),及蒙古等七區(此外新疆黑龍江亦產池鹽)。岩鹽產區爲新疆一大區(此外西藏青海亦產岩鹽)。在此二十一大產鹽區域中,西康,西藏,蒙古,新疆等邊遠區域尙未統一於中央鹽政機關管理之下,花定區之陝甘寧等省以及青海晉北口北等區,現雖歸中央鹽政機關管理,但皆無完善之鹽場組織,遼寧一區又於民國二十年九一八事變以後,被日僞強佔;故實際上,歸中央管轄者爲十六區,而其中有完善鹽場組織之產區者只十二區。此外黃河兩岸居民刮土淋煎之鹼鹽硝鹽,口外張北土人隨處掃拾之草鹽野鹽,以及湖北應城湖南湘潭等地所產之石膏鹽等類,或因產地零散產量無多,或因鹽質惡劣不堪食用,皆不能列爲主要產區。

註:此稿撰於民國廿三年底,內中所述,自以該年以前之鹽務情形爲限,此後變更之事實,多未能掃數列入,尙乞讀者亮鑒。 作者附誌

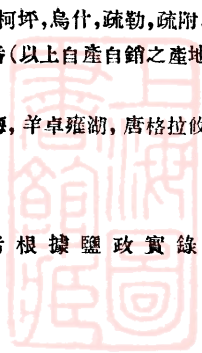


全國各區鹽場產地數目，經歷年裁併之結果，現在所有者約如下表：

全 國 各 區 鹽 場 及 產 地

- 遼寧……營蓋，復縣，莊河，錦縣，盤山，興綏
- 長蘆……豐縣，蘆台
- 河東……解池
- 口北……青鹽區(青鹽諾)，白鹽區(二連諾，衙門諾，布爾敦諾，文貢諾，魯爾登諾，馬塔諾，大小白鹽諾)，土鹽區(岱海灘，黃旗灘，察汗諾，安貢諾，木連諾，大考營子諾，小廟子諾，對口諾，烏爾兔諾，小蓋諾，黑馬湖諾，海子窪諾，二圪塔諾，冠英諾，小水諾，半個蘇木諾)。
- 晉北……清源，陽曲，太原，徐溝，太谷，榆次，祁縣，忻縣，定襄，代縣，平遙，介休，孝義，文交，汾陽，山陰，同懷，天陽，朔縣，應縣，渾源(以上山西省)；托克托，薩縣，五原(以上綏遠省)。
- 山東……王官，永利，金口，石島，萊州，膠澳，威寧
- 淮北……濰青，濟南，坂浦，中正
- 淮南……餘中，豐楮，伍祐，安梁，草堰，新興
- 兩浙……黃灣，鮑郎，蘆瀝，三江，錢清，餘姚，清泉，定海，岱山，玉泉，黃岩，長亭，雙穗，長林，南監，北監
- 松江……袁浦
- 福建……前下，莆田，山腰，詔安，潯美，蓮河
- 廣東……碧甲，淡水，大洲，墩白，石橋，海甲，小靖，招隆，東界，海山，惠來，雙恩，電茂，博茂，白石，烏石，三亞
- 雲南……黑井區(黑鹽井，元永井，阿陌井)，白井區(白鹽井，喬后井，喇鷄井，雲龍井)，磨黑井區(磨黑井，附石膏井，按版井，香鹽井，附益香井)
- 川南……富榮，犍為，樂山，井仁，資中，鹽源，雲陽，大寧，開縣，奉節，彭水，鄧關，忠縣，大足
- 川北……南閬，射蓬，三台，樂至，蓬中，綿陽，蓬途，西鹽，南鹽，射洪，簡陽，中江
- 花定……陝西(蒲泊灘)，甘肅(臨夏池，石門溝池，漳縣井，西和井，高台池，蘇武山池，馬蓮泉池，湯家海池，小紅溝池，甘鹽池，喇牌池，哈家嘴池，劉家灣池，八盤池，白墩子池)，寧夏(花馬池，濫泥池附，惠安池，吉蘭泰地)，青海(青海池)，蒙古(租訂池(大鼓海池，角鹿溝池，梧桐海池，雅佈賴池，北大池，倭波池，狗池，和屯池，擦漢池，同湖池，紅鹽池)
- 新疆* ……精河鹽場，達板鹽池，七角井鹽池，唐朝渠鹽池(以上官運及商包之產地)，呼圖壁，鎮西，烏蘇，塔城，焉耆，尉犁，輪台，婁羌，庫車，沙雅，溫宿，阿瓦提，拜城，柯坪，烏什，疏勒，疏附，伽師，巴楚，英吉沙，莎車，葉城，皮山，和闐，于闐，洛浦，哈密，吐魯番(以上自產自銷之產地)
- 西康* ……鹽井縣井鹽，梁零奪池，類烏齊池
- 西藏* ……公帑木擦噶池，爾布查噶池，牙根查爾池，里牙爾查噶池，騰格里海，羊卓雍湖，唐格拉攸木湖，拉布池，阿木珠克池，薩噶池
- 黑龍江* ……呼倫貝爾池

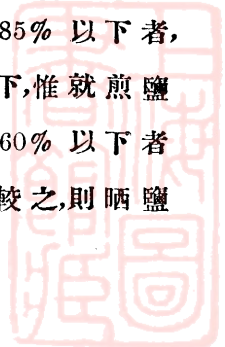
本表根據各區稽核分所，鹽運使署來函，有*號者根據鹽政實錄及鹽務公報。



表列場地皆係粗鹽產地。自民初以來，中國開始創辦精鹽公司。先後成立設廠製鹽者計有：長蘆區塘沽之久大精鹽公司，唐坊之通達精鹽公司；遼寧區營口之福海，奉天，華豐，利源，裕華等五精鹽公司，復縣之洪源精鹽公司；山東區烟台之通益公司，青島之永裕公司；兩浙區之鼎和公司；松江區之五和公司等精鹽工廠。除遼寧區之六公司現屬日僞統治外，現存者尚有久大等七公司。

產鹽場地及精鹽公司數目既如上述，各區各場之製鹽方法亦因地而異。大別言之，粗鹽約分晒製，煎製，天然晒三種方法。遼寧長蘆山東淮北松江，以及兩浙福建廣東甘肅西康等區大都為晒製。雲南川南川北晉北，以及淮南（除餘中場外），兩浙之清泉，玉泉，長亭，黃岩，雙穗，長林，三江，鮑郎等場之一部，廣東之雙恩，白石，三亞等三場之一部，甘肅之石門溝池漳縣井西和井等皆為煎製。新疆寧夏青海蒙古租訂池等，及內外蒙古各地皆為天然晒。此外晒製法中又有灘晒，板晒，坦晒，埕晒，掘晒，及海水池水井滷晒等等分別。煎製之中，又有井水直煎，井水淋煎，海水淋煎，礦滷煎，土滷煎等分別，茲不贅述。至於中國各精鹽公司所採用之精製法約有三種：一為鍋熬法，一為洗滌法，一為真空管製法。除永裕公司三法並用，五和公司用鍋熬洗滌二法外，其餘各公司皆只用鍋熬法。此製鹽方法之概略。

關於中國鹽質之優劣，據最近鹽務機關化驗之結果，中國各地鹽產所含鹽化鈉大都皆在 85% 以上。其在 85% 以下者，就晒鹽而言，所含鹽化鈉最低者大都亦在 80% 上下，惟就煎鹽而論，所含水分雖較晒鹽為少，其鹽化鈉則有低至 60% 以下者（如雲南元永井及川南彭水井是）。故就一般比較之，則晒鹽



質量似高於煎鹽。此外天然鹽原質頗佳；惟土鹽，鹼鹽，石膏鹽等則大半質劣，鹽化鈉多有低至 50% 以下者，用作食鹽，頗礙衛生。至各精鹽公司出產之精鹽，則除華豐稍遜外，其他幾全在 90% 以上，故論中國鹽質，粗鹽固皆甚佳，但終無精製鹽之堪稱上品也。

全國產鹽總額，據鹽務機關之統計每年平均約有三四千萬司馬担之譜。但此項數字似不能認為確實：第一，所包括之產區，僅遼寧，長蘆，河東，山東，淮南，淮北，松江，兩浙，福建，廣東，川南，川北，雲南，以及花定，口北，晉北等十六區，其他區域之產數皆因缺乏統計報告，無法稽查；第二，即就上述各區之統計觀之，亦只為公開之官鹽產數，其漏製之私鹽當亦不在少數，此類私鹽不僅無統計報告，亦且無從稽核其實數。有此二因，故上述數字殊不能代表全國實產之鹽數，惟為略觀各區產鹽概數計，亦不妨將歷年政府報告之全國產鹽總數作成指數比較如下：

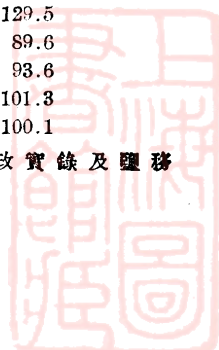
歷年全國產鹽數及指數

民國 10 年 — 22 年

年 次	產 鹽 數 目 (千司馬担)	指 數
民國10年	37,017	100.0
民國11年	35,065	94.7
民國12年	40,658	109.8
民國13年	40,778	110.2
民國14年	41,690	112.6
民國15年	43,831	118.4
民國16年	39,371	106.4
民國17年	42,114	113.8
民國18年	47,951	129.5
民國19年	33,157	89.6
民國20年	34,641	93.6
民國21年	37,504*	101.3
民國22年	37,057*	100.1

根據各區稽核分所及鹽運使署來函，而以鹽政實錄及鹽務彙刊第 27 期所載產數為參考。

* 缺遼寧。

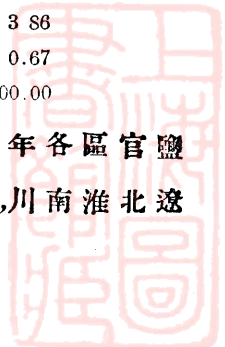


就上表所列全國產數觀之(其指數係以十年為基年),以民國十八年之產數為最高,較十年約增29.5%;其次為十五年,約增18.4%;再其次為十七年,增加13.8%;其餘十二,十三,十四各年,各增9.8%, 10.2%, 12.6%;十一,十九,二十各年則皆較十年為減少。此外二十一,二兩年因遼寧區被陷,無產數報告,故產量數字較小,但仍超過十年之數,若將遼寧區歷年平均產數三百餘萬担之數計入,則該二年至少可達四千萬担之譜。此為全國主要產區每年所產官鹽之總數。茲再就較近二年各區之產鹽數字一比較各主要產區產量之多寡如下:

民國二十,二十一兩年全國各區產鹽數及百分比

	20 年		21 年	
	實 數 (千司馬担)	百 分 比	實 數 (千司馬担)	百 分 比
遼 寧	3,854	11.13	—	—
長 蘆	5,285	15.26	4,439	11.84
河 東	944	2.73	891	2.33
口 北	230	0.66	207	0.55
晉 北	247	0.71	194	0.52
山 東	5,116	14.77	7,589	20.24
淮 北	4,011	11.58	7,565	20.17
揚 州	574	1.66	600	1.62
松 江	251	0.72	188	0.50
兩 浙	3,242	9.36	4,222	11.26
福 建	685	1.98	1,002	2.67
廣 東	3,595	10.38	3,967	10.58
雲 南	505	1.46	488	1.30
川 南	4,483	12.94	4,443	11.85
川 北	1,457	4.20	1,447	3.86
花 定	162	0.47	253	0.67
總 計	34,641	100.00	37,504	100.00

就上表所列觀之,可知較近之二十,二十一兩年各區官鹽產數之百分比,二十年以長蘆區為最多,山東次之,川南淮北遼



寧又次之，廣東兩浙更次之，而以花定為最少，口北晉北松江為次少，其餘雲南揚州福建河東川北皆為較少。二十一年則除遼寧缺報告外，以山東淮北產量為最多，川南長蘆兩浙廣東次之，而以松江為最少，晉北口北花定次少，其餘雲南揚州河東福建川北等區皆為較少。此係各區官鹽有報告之產數，實則關於每年各區之實產量決不能知其確數，蓋如前所云官鹽可有報告，而私鹽則無從稽考也。產鹽之多寡姑置勿論，吾人第知中國歷年產鹽供過於求，最低限度亦供求俱足相劑，決未聞有因產缺而患鹽荒之時。各區之中，除雲南淮南二區間因缺滯而歉產外，餘皆可以盡量生產，其中遼寧長蘆山東淮北兩浙廣東川南皆產鹽最富之區，今日所患者不在產少，而在銷額之難擴充，私鹽之難杜絕也。

全國銷鹽實數，亦無確實統計，惟據鹽務稽核所精密計算之歷年放鹽數目報告，每年總放鹽數平均約有三千七百餘萬担之譜。放鹽數雖不能代表實銷數，但由此可推知其大概。茲將歷年全國放鹽總數作成指數(以十年為基年)列表比較如下：

歷年全國放鹽總數及指數

民國 2 年 — 22 年

年 次	放 鹽 總 數 (千司馬担)	指 數 (以十年作基年)
民國 2 年	19,634	52.8
民國 3 年	29,457	79.2
民國 4 年	29,271	78.7
民國 5 年	29,460	79.2
民國 6 年	31,172	83.8
民國 7 年	33,098	89.0
民國 8 年	36,375	97.8



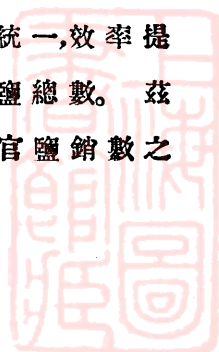
歷年全國放鹽總數及指數(續)

年 次	放 鹽 總 數 (千司馬担)	指 數 (以十年作基準)
民國9年.....	33,669	90.5
民國10年.....	37,188	100.0
民國11年.....	37,753	101.5
民國12年.....	37,528	100.9
民國13年.....	37,237	100.1
民國14年.....	36,473	98.1
民國15年.....	35,703	96.0
民國16年.....	33,798	90.9
民國17年.....	32,975	88.7
民國18年.....	32,532	87.5
民國19年.....	35,716	96.0
民國20年.....	37,051	99.6
民國21年.....	37,031*	99.6
民國22年.....	37,366*	100.5

根據 F. A. Cleveland: Statistical Review of the work of the Inspectorate

* 遼寧區係將十八、十九兩年平均數計入。

就上表所列各區放鹽總數及指數觀之，可由各年放鹽數目之增減情形推知全國銷鹽狀況。民十以前之放鹽數不及民十至十三年之多，其中尤以民二至民五各年之放鹽數為較少，不及民十總數之80%，民二且只52.8%。自民十至十三各年放鹽數突增，十四年至十八年又趨減少，迄近年始稍增加。此中主要原因甚多，如天災人禍之影響，私鹽之暢滯，乃至於稅率之高低，皆足影響放鹽數目；此外如民初稽核所接辦秤放稅務事宜以後，積極改善，與夫近年稽核行政合併，職權統一，效率提高，對放鹽數之增減亦不無關係也。此為全國放鹽總數。茲再就較近三年各區放鹽數目，一比較之，以觀各地官鹽銷數之概數。



近 三 年 各 區 放 鹽 數 及 百 分 比

	20 年		21 年		22 年	
	實 數 (千司馬担)	百 分 比	實 數 (千司馬担)	百 分 比	實 數 (千司馬担)	百 分 比
遼 寧	3,081	8.32	3,983*	10.76	3,983*	10.66
長 蘆	3,028	8.17	3,845	10.38	3,672	9.88
河 東	760	2.05	696	1.88	413	1.11
口 北	230	0.62	211	0.57	90	0.24
晉 北	604	1.63	420	1.13	426	1.14
山 東	3,375	9.11	3,125	8.44	2,731	7.31
淮 北	1,929	5.21	2,095	5.66	2,626	7.03
揚 州	802	2.16	958	2.59	1,141	3.05
松 江	1,412	3.81	1,253	3.38	1,403	3.75
兩 浙	2,704	7.30	2,764	7.46	2,659	7.12
鄂 岸	1,525	4.12	1,624	4.39	1,701	4.55
湘 岸	2,619	7.07	2,165	5.85	2,300	6.16
皖 岸	877	2.37	870	2.35	905	2.42
贛 岸	1,033	2.79	852	2.30	877	2.35
豫 岸	1,967	5.31	1,609	4.35	1,794	4.80
福 建	913	2.46	958	2.59	861	2.30
廣 東	4,093	11.05	3,584	9.68	3,846	10.29
雲 南	484	1.31	487	1.32	598	1.60
川 南	4,168	11.25	4,074	11.00	4,066	10.88
川 北	1,447	3.91	1,458	3.94	1,274	3.41
總 計	37,051	100.00	37,031	100.00	37,366	100.00

* 十八九年平均數。

表列二十,二十一,二十二各年各區放鹽數目及百分比,每年放鹽最多之區為川南,其次為廣東,此外山東,長蘆,遼寧,淮北,兩浙,湘,鄂,豫等岸皆為較多之區,而以口北放鹽數為最少,晉北,河東,雲南等區為次少,其餘揚州,福建,松江,川北,皖,贛等岸皆為較少之區。其所以各區放鹽數目有如此差異之原因有二:

(一)各區銷地之廣狹,人口之多少皆有不同,銷鹽放鹽數目亦隨之而異。(二)各區場產之整理情形不同,嚴密管理及集中儲藏之辦法尚未普遍,走漏私鹽之數目多少不同,故放鹽數目亦異。二者之中尤以後者值得注意,蓋就中國現時鹽政制度而論,各區實銷鹽數決不能依鹽務機關放鹽數目之多寡而斷定。因此項放鹽統計,但指有稅之官鹽而言,其無稅私鹽之數目則

殊難稽其實數，證以現在鹽業中私鹽充斥之事實，並依照專家就人口與每人食鹽量估計之應銷鹽數，¹當可確信無疑也。

全國鹽稅收入，據最近鹽務稽核所精密計算之報告，近年每年平均約有一萬五千餘萬元之譜。茲將歷年全國鹽稅收入總數作成指數列表比較如下：

歷年全國稅收總數及指數

民國2年—23年

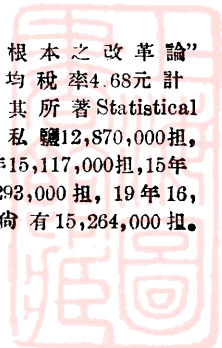
年次	稅收總數 (千元)	指數 (以10年作基年)
民國2年	{ 19,044 18,098*	20.1 19.1
民國3年	68,483	72.2
民國4年	80,503	84.8
民國5年	81,065	85.4
民國6年	82,246	86.7
民國7年	88,394	93.2
民國8年	87,823	92.6
民國9年	90,052	94.9
民國10年	94,883	100.0
民國11年	98,107	103.4
民國12年	91,408	96.3
民國13年	87,909	92.6
民國14年	91,932	96.9
民國15年	86,317	91.0
民國16年	59,753	63.0
民國17年	54,277	57.2
民國18年	85,371	90.0
民國19年	129,893	136.7
民國20年	{ 158,934 155,113*	167.5 163.5
民國21年	{ 166,891 145,292*	175.9 153.1
民國22年	{ 184,511 159,805*	194.5 168.4
民國23年†	184,794	194.7

根據 F. A. Cleveland: Statistical Review of the work of the Inspectorate.

有†者根據鹽務彙刊34-58各期中鹽稅款項現金收解旬報表計算所得。

* 參看原書。

1 如鹽務彙刊第37期曾仰豐著“管理場產為鹽政上根本之改革論”一文，估計全國每年有7,500,000担之私鹽，按每担平均稅率4.68元計算，每年共損失稅款35,100,000元；又如 F. A. Cleveland 在其所著 Statistical Review of the work of Inspectorate 中估計民國10年有私鹽12,870,000担，11年有13,191,000担，12年13,446,000担，13年14,561,000担，14年15,117,000担，15年16,899,000担，16年16,988,000担，17年18,435,000担，18年18,293,000担，19年16,408,000担，20年13,941,000担，21年15,541,000担，即22年亦尚有15,264,000担。



表列民國二年至二十二年歷年全國鹽稅收入總數，就一般言之，若以十年為基年作成之指數比較，自民二至民國十一年，歷年皆有增加，十二年至十七年突又減少，十八年以後又轉增加，竟較民十增加百分之九十四之多。其所以突增突減的原因，據稽核所方面之解釋，係與該所職權之大小成正比例。此說雖未免忽視其主要原因，如稅率之提高一大因子；然歷年整理鹽務之成績，如建築鹽坵，集中管理，改良征收方法及秤放手續，整理緝私稅警等等工作，實亦為稅收增加之次要原因也。以上為全國歷年鹽稅收入之總數的檢討。茲再就近六年來各區鹽稅收入數目，一比較各區收入多寡之情形。（表見次頁）

自該表觀之，可知近六年來各區鹽稅收入以遼寧收入為最多，十八年佔全國收入 28.46%，十九年佔 19.36%，自後即被日僞攫奪，若以該二年平均稅收估計，每年損失之數當佔全國總收入之百分之十四左右。除遼寧外，以揚州淮北鄂岸為最多，淮北且於二十三年增至佔全國收入 12.54% 之地位，其餘長蘆川南廣東湘岸山東松江兩浙西岸豫岸福建河東川北皆為較多之區，而以口北收入為最少，晉北雲南二區為較少。至各區稅收差異之原因不外：（一）由於區域廣狹人口多寡之不同，銷數不一，而稅收自亦多寡懸殊。（二）各區稅率高低參差，故稅收亦相差甚巨。（三）各區場產已整理者防私設備周密，官鹽暢銷，而稅收亦得增多，反之則私多而稅收亦少。關於第一原因之例，如遼寧川淮南北及湘鄂等岸銷地，皆較口北晉北雲南等區為廣，所屬縣區人口較為稠密，故銷鹽多而稅收亦多。關於第二原因之例，如兩淮及其銷地湘鄂等岸之稅率較一般為高，故鹽稅收入亦較各區為多。關於第三原因之例，如淮北一區自

近六年全國各區鹽稅收入數目及百分比

	18年		19年		20年		21年		22年		23年	
	實數 (千元)	百分比	實數 (千元)	百分比	實數 (千元)	百分比	實數 (千元)	百分比	實數 (千元)	百分比	實數 (千元)	百分比
遼寧	24,300	28.46	25,112	19.36	24,706*	15.54	24,706*	14.80	24,706*	13.39	—	—
長蘆	6,259	7.33	10,294	7.94	10,817	6.81	11,995	7.19	14,040	7.61	24,047	13.01
河口	2,385	2.79	1,924	1.48	2,839	1.79	2,632	1.58	3,225	1.75	4,593†	2.49
晉北	414	0.48	585	0.45	513	0.32	469	0.28	291	0.16	437	0.24
山北	713	0.84	628	0.48	1,304	0.82	964	0.58	1,008	0.55	1,103	0.60
山東	2,641	3.09	5,040	3.89	7,347	4.62	8,233	4.93	9,883	5.36	10,882	5.89
淮北	8,231	9.64	12,214	9.42	11,739	7.39	13,371	8.01	20,736	11.24	23,181	12.54
揚州	11,600	13.59	12,888	9.94	13,041	8.21	13,752	8.24	14,634	7.93	11,099	6.01
松江	3,175	3.72	6,844	5.28	8,933	5.62	9,161	5.49	10,029	5.44	12,245	6.63
浙	3,455	4.05	7,359	5.67	9,135	5.75	9,857	5.91	9,911	5.37	9,769	5.29
鄂岸	5,785	6.78	13,251	10.22	11,708	7.36	12,557	7.52	12,956	7.02	15,758	8.53
湘岸	1,408	1.65	4,304	3.32	11,809	7.43	11,445	6.86	12,736	6.90	9,411	5.09
皖岸	1,136	1.33	2,736	2.11	4,821	3.03	5,130	3.07	5,272	2.86	6,707	3.63
贛岸	909	1.06	2,759	2.13	6,256	3.94	8,182	4.90	8,257	4.48	11,524	6.24
豫岸	—	—	83	0.06	4,701	2.96	5,118	3.07	6,112	3.31	7,876	4.26
福建	601	0.70	3,692	2.85	3,650	2.30	3,440	2.06	4,542	2.46	2,753	1.49
廣東	—	—	9,298	7.17	12,339	7.76	10,468	6.27	11,858	6.43	9,503	5.14
雲南	332	0.39	1,368	1.05	1,291	0.81	1,698	1.02	2,698	1.46	2,474	1.34
川南	10,271	12.03	7,600	5.86	10,085	6.35	11,645	6.98	8,913	4.83	11,199‡	6.06
川北	1,756	2.06	1,714	1.32	1,853	1.17	1,901	1.14	1,750	0.95	1,734	0.94
稽核總所	—	—	—	—	47	0.03	167	0.10	954	0.52	8,499	4.60
總計	85,371	100.00	129,693	100.00	158,934	100.00	166,891	100.00	184,511	100.00	184,794	100.00

* 十八,十九年平均數。

† 內有陝西區630千元。

‡ 內有重慶區1,791千元。



場產整理,官坨完成以後,鹽場不易漏私,實銷鹽數增加,故稅入亦豐。各區稅收數目大概如此。茲再將最近各區最高與最低之稅率及成本列表如下,以觀各區鹽稅之重而不均的情形之一斑。

最近全國各區鹽稅稅率與成本之比較

(每百市斤以元計)

	稅 率		成 本	
	最 高	最 低	最 高	最 低
淮 北	6.10	3.00	1.672	0.270
淮 南	7.10	2.60	1.859	1.230
湘 岸	{ 淮鹽	7.00	*	*
	{ 粵鹽	3.70	*	*
鄂 岸	10.40	3.90	*	*
贛 岸	{ 淮鹽	10.40	*	*
	{ 閩浙粵鹽	9.20	3.79	*
皖 岸	10.10	6.60	*	*
兩 浙	7.10	0.80	1.700	0.348
松 江	7.20	1.10	0.818	0.606
山 東	5.40	2.60	0.599	0.140
長 蘆	8.133	5.133	0.281	0.219
口 北	5.30	1.80	1.200	—
遼 寧	6.30†	3.15†	—	—
豫 岸(蘆灘露鹽)	8.10	6.30	*	*
河 東	6.30	2.80	0.575	0.481
晉 北	6.083	3.05	8.000	0.800
寧 夏	3.00‡	1.50‡	0.500	0.300
甘 肅	4.05‡	1.70‡	—	—
青 海	4.30	—	4.500	1.000
川 南	2.80	1.50	9.400	2.472
川 北	2.24‡	1.24‡	9.500	3.000
雲 南	7.40	1.50	4.750	2.000
兩 廣	6.80	1.30	3.800	0.230
福 建	6.40	2.90	0.460	0.255

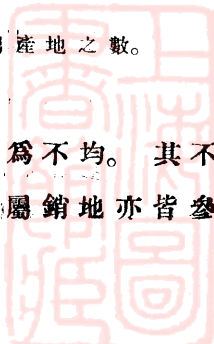
本表稅率係根據鹽務署二十四年編製之全國鹽區現行稅率表,成本則除根據鹽務署來函外,再補以各區稽核分所及運署收稅局之來函。

* 湘鄂贛皖豫等地係銷岸,其成本可參看所屬產地之數。

† 二十二年之稅率。

‡ 附稅未計入,現在稅率由省府自定。

由上表觀之,可知:(一)中國各地鹽稅稅率甚為不均。其不均之情形,不僅區與區之間輕重懸殊,即各區所屬銷地亦皆參

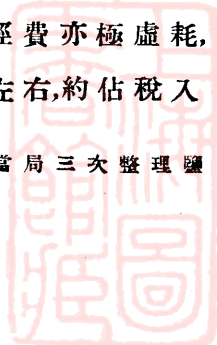


差不齊。此種情形在二十三年一月改秤以前固已如是，即改秤後，雖有十元以上稅率減為十元之規定，而實際上除加稅外，其稅率之參差不齊仍如故，故現行稅率仍為等差稅率，離均稅目的，實尚遠甚。¹ 稅率之高低對於稅收之影響，固與銷地人口同有關係，但其不均之結果，實足以開私鹽之路，蓋輕稅區侵銷重稅區之侵銷倒灌等弊，乃稅率不均必然之結果也。(二)中國食鹽稅率最高者已重至值百抽數千，最低者亦值百抽百。湘鄂皖贛豫等銷岸固不待言，即一般產區如淮浙松江長蘆河東兩廣福建等區之稅率，亦多重至值百抽數千。即以成本最貴之川滇而論，亦達值百抽數百之率。稅率最低之漁鹽，工農業用鹽及附產品等稅率亦皆值百抽百，可謂世界上各國鹽稅最重之國。稅重則官鹽滯銷，官滯私充而稅收必減，此必然之理，故鹽稅過重初不論其影響鹽業生產者及大多數食鹽消費國民之生計，即就鹽稅本身之利害而言，亦為今日鹽政上一大問題也。

鹽稅征收之方法，各地不同，大體言之，自民初稽核所成立後積極改良以來，大都改為先繳稅，而後運鹽，但亦有先繳若干成，俟運到銷岸再行補繳者(如銷岸運鹽之先繳場稅後補岸稅之例)，此種方法似較簡便，但徵收手續複雜，弊病仍難除盡，尚有待於根本之改善。

中國鹽稅稅率之重而不均，以及徵收手續之複雜，固為中國鹽務弊重原因之一；但政府所費徵收鹽稅之經費亦極虛耗，近五年每年平均鹽務經費在一千五百餘萬元左右，約佔稅入

1 參看本誌第5卷第2期，劉儁：“近二年來財政當局三次整理鹽稅率之檢討”一文。



10%強。茲將歷年鹽務經費與各年鹽稅收入列表比較如下：

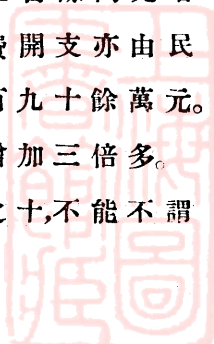
歷年鹽務經費及占稅收之百分比

民國2年—23年

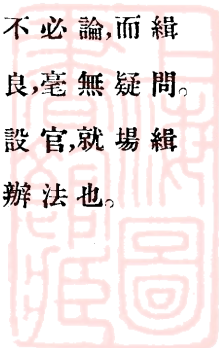
年 別	稅 收 (千元)	經費總計		稽核經費		行政經費		緝私經費	
		實 數 (千元)	占稅收 之 %	實 數 (千元)	占稅收 之 %	實 數 (千元)	占稅收 之 %	實 數 (千元)	占稅收 之 %
民國2年	19,044	3,891	20.43	205	1.08	2,409	12.65	1,277	6.70
民國3年	68,483	6,096	8.90	780	1.14	3,813	4.84	2,003	2.92
民國4年	80,503	6,839	8.50	1,102	1.37	3,465	4.30	2,272	2.82
民國5年	81,065	7,852	9.69	1,465	1.81	3,650	4.50	2,737	3.38
民國6年	82,246	9,096	11.06	1,908	2.32	3,765	4.58	3,423	4.16
民國7年	88,394	9,773	11.06	2,707	3.06	3,296	3.73	3,770	4.26
民國8年	87,823	9,978	11.36	2,855	3.25	3,145	3.58	3,978	4.53
民國9年	90,052	11,204	12.44	3,295	3.66	3,282	3.64	4,627	5.14
民國10年	94,883	12,230	12.89	4,323	4.56	3,420	3.60	4,487	4.73
民國11年	98,107	11,494	11.72	3,896	3.97	3,231	3.29	4,367	4.45
民國12年	91,407	12,231	13.38	5,082	5.56	3,340	3.65	3,809	4.17
民國13年	87,909	12,976	14.76	5,733	6.52	3,433	3.91	3,810	4.33
民國14年	91,932	13,795	15.00	6,638	7.22	3,378	3.67	3,779	4.11
民國15年	86,317	14,131	16.37	6,894	7.99	3,349	3.88	3,888	4.50
民國16年	59,753	12,098	20.25	7,438	12.45	2,160	3.61	2,500	4.18
民國17年	54,277	9,533	17.56	5,867	10.81	1,826	3.36	1,840	3.39
民國18年	85,371	9,538	11.17	5,205	6.10	2,184	2.56	2,149	2.52
民國19年	129,693	14,546	11.22	5,819	4.49	3,864	2.98	4,863	3.76
民國20年	155,113	16,782	10.82	7,063	4.55	4,844	3.12	4,875	3.14
民國21年	145,292	16,820	11.58	6,873	4.73	3,826	2.63	6,121	4.21
民國22年	159,805	14,981	9.37	6,699	4.19	2,482	1.55	5,800	3.63
民國23年*	184,794	24,248	13.12	9,343	5.06	2,608	1.41	12,297	6.65

根據 F. A. Cleveland: Statistical Review of the work of the Inspectorate, 有 * 者根據鹽務彙刊 34-58 各期中鹽稅款項現金收解旬報表計算所得。

表列歷年鹽務經費之數目分為稽核行政緝私三大開支，茲分析如下：(一)中國鹽稅由民國二年之一千九百餘萬元增加至民國二十二年之一萬五千九百餘萬元，經費開支亦由民二之三百八十餘萬元增至二十二年之一千四百九十餘萬元。在此二十年中稅收增加八倍多，而經費亦隨之增加三倍多。此雖為極平常之事，然鹽務經費超過稅入百分之十，不能不謂

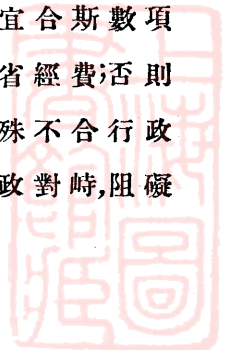


爲浪費。民國二年鹽務經費佔稅入 20% 強，民三以後雖因鹽稅之增收而經費比率亦減低至佔稅入 10% 以下，但民六以後又增至 11% 以上，民十六七年因內戰之故稅收減低，以致十六年經費竟佔稅入 20% 強，十七年雖稍減，但仍佔稅入 17%。迄十八年至今始因稅收突增而經費亦漸減至佔稅入 9% 強，較之民初自爲進步，然本年又增至 13% 強，若自租稅經濟原則觀之，則不能不認爲太浪費。(二)鹽務經費中以稽核經費開支爲最多，緝私經費次之，行政經費爲較少。民國二年行政經費原爲二百四十餘萬元，約佔稅入 12% 強。緝私經費爲一百二十七萬餘元，約佔稅入 6% 強，而稽核經費則只二十萬五千元，僅佔稅入 1% 強。但自民二以後，稽核所整理鹽稅，收入逐增，各區支所相繼成立，鹽務經費中之稽核經費開支漸大，迄民九以後稽核所經費竟已超過行政經費之數。十六七年曾一度停辦稽核，而十八年旋又恢復，一停一復之間開支更大，近又擴大職權兼辦行政，故稽核經費至今已佔鹽務經費總數之半，佔稅入 5% 強，行政經費則減至不及經費總數六分之一，只佔稅入之 1.5%。至於緝私經費，自民二以後，亦見增加，每年皆佔稅入 3% 或 4% 強。近年因稽核機關整理緝務，訓練稅警，提高待遇，需費更多，故緝私經費亦幾達經費總數之半。關於稽核機關兼辦行政緝私問題，輿論頗多非難，此爲官制問題，不必在此討論；惟鹽務經費佔稅入 10%，其中以稽核緝私經費爲最多，佔整個鹽務經費之大半，此種稽核行政對立，經費雙料開支之弊害姑不必論，而緝私特重銷區，似乎費多效少，其爲靡費稅款，應加改良，毫無疑問。改革之道端在實施鹽法所規定之就場徵稅，就場設官，就場緝私三大原則，蓋除此以外實無最有效之節省經費辦法也。



現行鹽務官制分爲行政與稽核兩大系統。此制起於民國二年善後借款成立之時。當時釐訂官制，於中央政府財政部設鹽務署及稽核總所，各產鹽區設鹽運使署運副署及場公署，與稽核分支所，各銷區設權運局，稽核處，或收稅局，皆分別隸屬於鹽務署及稽核所。此二機關，一爲行政，一爲稽核。前者主管場產，運銷暨緝私事宜，屬於政務；後者主管徵收鹽稅，秤放鹽斤暨編造報告事宜，屬於稅務。自民三以來，稽核機關在英人丁恩指導之下，對於收稅放鹽，力圖整頓，頗多顯著之成績。內部組織亦頗嚴密，如考試保障獎勵懲戒等法，皆能依法奉行，精神一致，成績昭然，較之行政機關之待遇薄弱，工作因循敷衍，自有天壤之別。然因外人關係，國民政府曾一度取消之，但民十八年財政當局爲增進鹽務行政效率計，仍行恢復稽核職權，並於二十年後，實行逐漸擴大稽核機關之職權。現在主要鹽區如長蘆山東淮南淮北松江兩浙福建川南川北口北及湘鄂皖西豫各岸，皆已先後將行政機關之產運銷征緝五大職權改歸稽核機關兼理，行政機關幾於無形取消，將來各區或將根本撤消行政系統，所有鹽務事宜悉由稽核方面辦理，亦未可知。此種政策頗多認爲不當者，其理由約爲：（一）鹽務官制將稽核行政職權劃分，使各有專責，互相監督，其利甚大，且新鹽法鹽務機關一章亦將政務稅務劃分，似不應突加更改。（二）自二十年稽核機關兼辦行政後，除淮北外，對於各區緝務場產皆未整頓，尤其對於運銷問題毫無解決，所謂成績不過徒有虛名而已，將來完全兼併是否能收成效，殊有疑問。（三）稽核機關係因善後借款之規定而產生，外人權力頗大，一旦兼併行政，則行政權亦落外人之手，如必欲兼併亦須將外員解僱，以免喪失國權。（四）

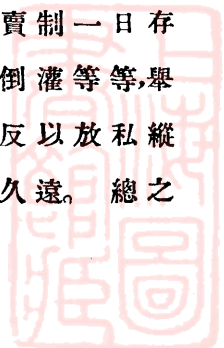
稽核人員薪俸過高，待遇甚優，若擴大職權，鹽務經費開支更大，殊不經濟，不應許其兼併行政。此為反對稽核機關兼併行政之理由。但亦有認稽核兼併行政為有利者，其理由甚多，除解釋反對者對稽核所之誤會，及舉出稽核所之成績以證實兼併政策之正確外，其中一大理由頗值得吾人深切之注意。其意大致謂鹽務為整個的，萬不能割裂為二。今言改革宜從官制入手，改革官制極宜將行政交收稅之稽核機關辦理。蓋所謂稽核者，實即收稅放鹽，收稅一項實為鹽務行政之主體，假無鹽稅，何有行政，而所謂行政者，並非於稅務以外另有行政，實即辦理與收稅有聯帶關係之行政事宜。例如場產運銷緝私等項皆因收稅而舉辦，稅出於銷，銷出於產，必有產場，始有運銷，有運銷乃有稅收，有鹽稅始須緝私。故鹽政應以收稅為主體，以運銷為樞紐，而以場產為根源；決不能仍用以稽核辦理收稅而以行政辦理與收稅聯帶關係事務之官制，致將整個鹽務割裂剖分，不僅忽視其共同性，且使事權分歧，指揮困難，效率減低，於整理改革大有防礙。此種關於官制改革之理論頗有見地，吾人初不必評其是否合理；但自事實言之，若就丁恩指導下之稽核機關與當時之行政機關之成績一比較之，亦當承認稽核兼併行政為有利；即自行政效率及租稅經濟二原則上立論，亦應認同一鹽務決無設政務稅務二種對立機關之必要。蓋鹽政性質正如前舉理由所云，為整個的，而非部分的。場產運銷緝私對於稅務固皆有其聯帶之關係，則其官制立法亦宜合斯數項職權而為統一之規定，以期統一事權，提高效率，節省經費；否則疊牀架屋，既有駢枝牽制之弊，又有虛靡經費之害，殊不合行政效率與租稅經濟之原則。過去二十年來，稽核行政對峙，阻礙



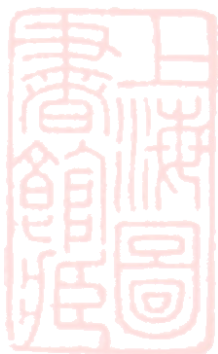
改革,及現今鹽務經費開支過大之前車,可為殷鑑。惟有一點吾人雖同情於當局顧全事實之苦衷,亦不能不加以考慮者,即以收稅為鹽政主體是否合理,換言之,即以收稅機關兼辦行政是否為新鹽法精神所許可。此點自中國鹽政歷史觀之,歷代鹽政確是以財政為唯一目的,自有其根據可源;但此正為中國鹽政弊端產生之原因。如歷代非以收稅為鹽政主要目的,中國鹽政又何致任引制綱商專利之一大弊源為害千百年之久,以至迄今有鹽稅而無鹽政,為害民生,極待改革。今日而談改革,自應革去過去以財政為目的之鹽政制度,而代以以社會福利為目的之鹽政制度。所謂以社會福利為目的之鹽政制度,即一切產運銷徵緝等鹽政事務,皆應以社會福利為前提。新鹽法精神於鹽稅以外,既重鹽生產者之利益,又重消費者之利益,即為以社會福利為前提之鹽政制度,則其官制似亦不應專重稅務而忽視政務,更不應以政務範圍只限於稅務以內之行政事宜,宜進一步擴大整個鹽政目的為超財政目的之福國利民之經濟的或社會的目的。將來改革官制之時,事權固須統一,而鹽務機關名義亦不可不正,倘認現在行政機關為積習甚重,不堪保留,逕可取消之,如以稽核機關之組織為完善,人材為可用,亦可保存其組織,酌用其人材。總之,在組織方面,官規方面,辦事效率方面,不妨取法稽核所之優點;但在鹽政目的上與鹽法精神上決不宜仍用以稅務為唯一職權之“稽核所”名義掌理整個鹽政事宜,致令仍蹈過去重視稅務忽視政務,注重稅收輕視民利之覆轍。為今之計,宜將稽核行政兩種鹽務機關名義同時取消,再行改組名正言順而事權統一效率提高之鹽政機關,始可謂為合理之解決辦法。此為關於改革官制之

商權。

中國鹽政改革，除官制外，尚有一極重大之問題，是即運銷制度。前清鹽政運銷制度大都為引制，其法銷鹽分引岸，行鹽有專商，弊竇極重；民國以來續有改革，現行制度除一部已開放之銷地採行自由商制外，其餘大概仍為商專賣制，每一產區皆有固定之銷岸，區自為制，本區人民只准食本區產鹽，否則以私鹽論罪。專賣商中有引商，有票商，有包商，亦有認商。引商係沿襲前清之舊制，現在長蘆區之蘆網引岸，山東區之濟南等三十二縣，江蘇豐縣等五縣及淮南區之外江內河食岸，常陰沙等特別區，皆為引商或專商之行鹽勢力範圍。票商亦為前清遺留之多數專商，如淮南，湘，鄂，皖西等四岸，建岸滌來全專岸，兩浙區之綱住引地，松江區之正引帑引減稅等地皆為票商及多數專商之專岸。包商認商皆係廢除專商以後之一種變相的專商，前者如兩廣區之中櫃中山等八縣，南櫃海康等三縣，瓊崖十三縣，潮橋上區及下區，雲南區之小井包課區，長蘆區之舊官運六十一岸，津武口岸等地是；後者如川南區之濟楚岸，雲南區黑白井區之邊岸，山東區章邱等十五縣認商領岸等地是。此外尚有一種指定商，係專為特殊情形而設，如山東青島專辦輸出鹽之商人即為指定之鹽商。引票商之專賣權乃世襲專賣，固為商專賣制無疑，但包商認商亦皆係短期專賣性質，因其與自由買賣制之隨時隨地任何人皆准經營鹽之販運銷售事業性質迥殊，故仍為一種變相之商專賣制。此種商專賣制一日存在，則鹽政上一切積弊（如陋規餽送夾帶攙和侵銷倒灌等等，舉凡一切促成鹽務官吏貪污，官商狼狽為奸，及緝私反以放私縱私等積弊之原因）縱能禁絕於一時，終不能肅清於久遠。總之



中國鹽政之運銷征權制度實顯出極待改革之象徵，根本改革實有賴於鹽法之實施。鹽法所採鹽制，以就場徵稅自由貿易為原則。欲行就場徵稅必須整理場產，就場設官，就場設警，以便管理場產，集中儲藏，嚴密緝私；欲行自由買賣必須取消專商，打破引岸。凡此皆至困難之事，然若政府決心實施，必可於短時間內收大效也。



上海图书馆藏书



A541 212 0010 93788



