

讀必員八任了務益

# 國政論叢書

維多利亞  
教座賜存

王才英



敬贈

二十五年夏

編英才王



版出日三元年一卅國民華中



由國家圖書館數位化、典藏

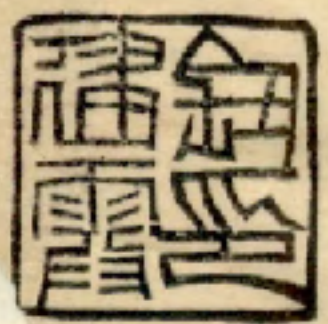
國史政論文集

顧建中題



利便興革  
產運銷國  
他處之石  
不也凶運  
群策群力  
齟齬宜瞭  
務攻如列  
日宜指周  
影鑄掌誅

鈕建霞敬題



567.4  
8486

王才英編 鹽政論文選集目次

扉頁……顧建中 鈕建靈題

頁次

編前話……王才英

(王才英)……二五二

1 戰後食鹽問題……

(馬泰鈞)……二三二

2 非常時期的鹽……

(去疾)……一六

3 中國鹽政的動向……

(會仰豐)……三七

4 中國鹽稅之危機……

(史南廉)……五下

5 食鹽供求剩食問題……

(馬泰鈞)……五九

6 東南食鹽之產運銷與鹽荒之救濟……

(葛之藻)……六九

7 新鹽法之實施與修正問題之商榷……

(王相泰)……九八

8 辦理鹽務所得之教訓……

(會仰豐)……二〇八

9 食鹽專賣制度之回顧檢討與今後成功之條件……

(會仰豐)……二二六

10 抗戰期內之鹽政……

(張北澄)……二四〇

502  
2848

11 中國鹽政制度 ..... (卞錦濤) : 一六五

12 鹽務審計問題 ..... (石川康) : 一七八

13 我國鹽政史之演變與今後 ..... (張一凡) : 一八二

14 現階段的中國食鹽問題 ..... (朱楚辛) : 二二〇

15 鹽政何以不能改革 ..... (君濤) : 二二五

16 食鹽問題的管見 ..... (前線日報) : 二二六

17 食鹽問題之考察 ..... (東南日報) : 二二九

# 附錄

(會同鹽) : 三十一

18 戰後鹽務概況 ..... (去) : 一六

19 改進鹽區鹽政芻議 ..... (總管理局) : 二二二

(王才英) : 二五二

編者：..... 鹽務審計處

王才英 鹽政文選集目錄

101263

# 編前話

才英

災難正威逼着苦難的人羣

也威逼着我熱血沸騰的心情

我想把身手獻與時代的琴絃

在風雨裏奏出壯烈的歌音

亞平：給母親

這本書雖然不是我自已心血的結晶，但總是我自入鹽務將近十年來，所收集的關於全國鹽政先進，和時賢一部份論著，我認爲一個人對於某一種事業，或一種學問，應該有一種苟日新，日新，又日新「精益求精」的精神，隨時檢討與改進；以期完成某階段的事業，或某種學問；這是我編印本書的最大目的。

凡百鹽政的措施，跟着時代的轉進，和宏觀的需要而隨時在流變；自抗戰軍興到現在，我國鹽政亦隨之而轉入新的途徑，一切設施，均符合這大時代的要求，以奠定國計民生問題的基礎，故自「七七」事變以後鹽政先進，疊出鴻文，或闡說利弊，或貢獻新猷或報告現實，其議論之深闊與內容之豐茂，自無庸我來替他

本人因鑒同事們埋頭於工作中，日常每限局部的的工作，且至為抽象！每有置身置政十數年的同事，其工作方面雖說嫻熟至極，若詢以整個體務之組織系統，及體政史實，等等，即茫然不知所答，此實在為體務同仁之一般缺點！

現在為欲補救這種缺憾：貢獻同仁以具體而有系統本身業務的智識起見，爰就數年來搜集各名文，雜誌，專論，報章發表之體政論文精選付印：以供各同仁公餘閱讀，不但可撥除空虛的弊害，還可以增進日常工作的效率，想禹筮同仁：當不至以是書為贅瘤以吾言為饒舌也！

再者承顧鈕二位長官是賜扉頁頒示鴻詞，殊深感奮，又承陳節君負責本書出版校對諸事宜，減少我不少麻煩，亦所銘感，統此佈謝。

亞平：敬啟

亞平：敬啟

亞平：敬啟

亞平：敬啟

亞平：敬啟

亞平：敬啟

亞平：敬啟





戰

後

食

鹽

問

題

食鹽問題之重要性

鹽為維持人體健康日用必需之品，「惡食無鹽則種」且絕無他物可以替代，不論男女老幼貧富之分，「十口之家十人食鹽百口之家百人食鹽」，可見食鹽與米糧同樣重要。吾人每日最少約需食鹽三錢每年約共需七斤。我國平時全國人民年需食鹽達四千餘萬担，其體積之鉅實極驚人。

鹽之需要既如此普遍，又絕無彈性及替代性。其數量復極龐大，使我國無鹽富，鹽產以資供給，漏卮將不堪設想矣。所幸我國產鹽之區甚廣，東自遼，南抵瓊崖，沿海一帶均產海鹽，河東陝甘產池鹽，四川雲南產井鹽，河北河南山東產土鹽，湖南湘寧湖北應城產膏鹽，向可自給。惟我國產鹽地方偏集沿海等區，以九一八事變前一年即民國十九年之統計觀之，沿海各區產數約佔全國總產量百分之七十四（見表一），若以蘆溝事變發生前一年即民國二十五年之統計言之，則海鹽約佔全國總產量百分之七十七（見表二）。

馬泰鈞

(表二) 民國二十五年全國產鹽統計表 (以千擔為單位)

產區	產量	總產量佔量份比
三省		
長蘆	3,926	
山東	8,774	
兩淮	9,848	
松江	462	
兩浙	3,440	
福建	1,524	
兩廣	5,002	
小計	32,976	99 百分比
四川	7,141	
雲南	9,600	
河東	725	
西北	650	
晉北	35	
應城	293	
陝西	16	
小計	9,820	25 百分比
總計	42,796	100

(表一) 民國十九年全國產鹽統計表 (以千擔為單位)

產區	產量	總產量佔量份比
三省	6,452	
長蘆	5,967	
山東	3,585	
兩淮	3,670	
松江	433	
兩浙	4,799	
福建	1,346	
兩廣	4,790	
小計	31,042	67 百分比
四川	7,683	
雲南	62	
河東	2,329	
西北	296	
晉北	273	
小計	11,067	26 百分比
總計	42,109	100

戰後食鹽問題

自東北被敵佔，長蘆山東兩淮松江等區及兩浙區兩廣區之一部份淪為游擊區，海鹽來源銳減，所有不產鹽之省份原來仰給於海鹽者如江西湖北湖南河南廣西等省現在多須內地鹽產接濟一部份食而，鹽之生產地域與消費地域相距遙遠，運輸感覺困難，加以戰時軍運緊迫，貨運頻繁，鹽運遂成為食鹽問題之癥結。

基本上所述構成食鹽問題之因素有二：一為食鹽需要之普遍性；一為食鹽生產之偏集性。故欲食鹽能達到供求相應之目的，必須增加其生產，增強其運輸並改善其分配。

二、抗戰以來鹽政之措施

鹽政之措施，原須兼顧民食稅收兩方面。但戰時鹽政情形特殊，應以解決戰時食鹽問題為目標，完全注重民食方面，與平時鹽政之注重稅收方面者迥然不同。戰時鹽政頭緒甚繁，但分析言之亦有清晰之階段。

在抗戰發動之前，鹽務機關為保障課稅客體之安全。充實軍民食用之儲備，舉辦常平鹽屯儲各地，此為第一期。迨抗戰發動以迄徐州撤退，鹽務機關集中全力搶運沿海場鹽，此為第二期。自徐州撤退以迄最近則增加鹽產與趕運濟銷，同時並重，此為第三期。茲逐期闡明如次：

第一期（自民國十四年抄至抗戰發動以前）計辦之常平鹽屯儲。其時劉晏推行就場官專賣，恐商人重利趨易避難，於江鎮去鹽鄉遠者轉運官鹽預為囤儲，於商絕鹽貴時減價出售，其利有四：（1）場無棄地之貨（2）市無驟漲之價（3）民無淡食之苦（4）官獲其利而民不知，戰

刑鹽務機關舉辦之常平鹽即師其意，當二十四年末初辦常平鹽之際責成兩淮福建兩浙松江等處場商及岸商承辦，但自由商及專商均以牟利為前提，辦運大量常平鹽壓本甚鉅，設不酌予優待而期努力。是以對於商所購儲常平鹽所需場價准予搭用期票，並由官廳擔保於配銷時代為托還，應繳之場稅准繳稅款一元，其餘亦以銀行擔保之期票繳納。兩淮區之常平鹽復於原給皮耗之外再每擔增加給三斤以示鼓勵。此項常平鹽辦理之結果，各銷區存鹽大見增加，最多者足供十八個月最少者亦達九個月。

迨抗戰行將發動，鹽務機關鑒於形勢嚴重，為增厚食鹽儲量起見，先後呈奉財政部核定官運鹽數共計八百二十四萬擔（表三）。此項官運鹽雖因軍運緊張鹽運工具缺乏未能完全運足，但裨益戰時民食殊非淺鮮也。

（表三）財政部核定官運各區鹽數表

區別 官運別 起運及到達地點 數量 備註

一、兩淮 由場至西壩 五〇〇,〇〇〇 西壩在江蘇淮陰縣北

二、兩淮 由場至鄂岸 五〇〇,〇〇〇 鄂岸在江蘇儀徵縣南

三、兩淮 由場至豫岸 五〇〇,〇〇〇 豫岸在河南開封府

四、兩淮 由場至豫岸 五〇〇,〇〇〇 豫岸在河南開封府

五、兩淮 由場至豫岸 五〇〇,〇〇〇 豫岸在河南開封府

六、兩淮 由場至豫岸 五〇〇,〇〇〇 豫岸在河南開封府

山東 由場至長慮區冀豫岸 五〇〇,〇〇〇 冀豫岸在冀魯邊境

河東	路(水旁)鹽	由場至冀岸	三〇〇,〇〇〇
福建	閩鹽	由場至閩南北	一〇〇,〇〇〇
兩廣	港鹽	由香港運粵	五〇〇,〇〇〇
四川	川鹽	由場至鄂西	三六〇,〇〇〇
西岸	粵鹽	由場至贛南	八〇,〇〇〇
合計			八二四〇,〇〇〇

第二期(自抗戰發動以迄徐州撤退)

本期內抗戰甫經發動戰事尙局限於華北上海一帶，故鹽務機關集中全力推進兩淮區各場存鹽，其鹽運路線如次

(1) 由場裝火車循隴海路西運，當時隴海路軍運異常忙迫，到場裝鹽車輛甚感缺少，迨中樞西遷軍運更繁，到坨鹽車幾乎絕跡，在最佳情況下每日亦不過一二列車每列車約可運鹽一萬市擔。

(2) 由十二圩裝僱帆船隻西運，所有江陰封鎖後阻留長江之輪船經訂僱十艘運鹽，並訂雇帆運一千五百餘艘協助鹽運。

上項搶運淮鹽工作因軍事變化大受影響，濟甯不守，徐州咸受威脅。二十六年十一月秒十二圩上游之大河口江面實行封鎖，由十二圩輪帆船隻運鹽均告停頓。徐州撤守車運亦告中斷，但鹽運雖羈困惟經多方努力運出淮區場鹽達四百三十餘萬擔之鉅(表四)。

運具 運 運 地 點 數

量

車運	輪運	帆運	帆運	井計
----	----	----	----	----

開封鄭州許昌信陽	漢口西安寶雞等地	鄂西皖三岸	皖岸及南京	淮北淮南
----------	----------	-------	-------	------

二，二八六，七三九，〇〇擔	六三七，六四七，三六擔	二六，四四九，五一擔	一，三九五，一八六，六九擔	四，三一〇，〇七二，七六擔
---------------	-------------	------------	---------------	---------------

第三期(自徐州撤退以迄最近)

增產在抗戰初起之際，即已着手進行，本期內淮運已經阻斷，為謀充實食銷計，更大規模舉辦，一面並將各區所產之鹽加緊趕運接濟民食，是本期增產與趕運同時並重，茲將各重要鹽區增產及趕運情形(表五)分敘於次。

(甲)川區

川鹽製造係鹽井汲滷煎煮而成，成本甚昂難與海鹽競銷，故歷來採取限產辦法。該區平均年產約七百餘萬擔，原來供銷黔康全部及滇湘鄂陝等省之一部分，戰後各區仰給於川鹽者益為迫切，川區既為內地產鹽重要區域，財政部更以全力注意二十七年川區共產鹽八百四十餘萬擔較原產量增加一百三十餘萬擔，二十八年共產鹽九百餘萬擔，比較原產量增加一百八十餘萬擔。

川區接濟外銷之鹽大半產於自流井，由井外運每值枯水時期帆運艱滯，現正加以根本修治。一面沿井河築堰蓄水，一面於自流井至鄧井關之間建築輕便鐵道，以期水陸並進增強鹽運效率。二十八年冬季雖值鹽井河水異常枯淺，但經人力補救結果，井鹽運出數量比較往

戰後食鹽問題

年冬季大見增加，鄧井關至廬（水旁）縣一段之駁船，經竭力增加現達一千二百艘比較戰前約增一倍。

廬縣以下之長船並已由公家自設百餘艘。或帆運運宜昌，分別撥給鄂湘，現已與民生公司商定指定輪船。井鹽運至重慶即裝輪船。六艘專運川鹽，招商公司各輪，亦正由財政部與交通部商洽指定船艘專裝川鹽東運濟銷。統計川鹽戰後運濟湘鄂陝三區數量：達三百餘萬擔。

(乙) 浙區

浙鹽之銷區，除本省外，原僅皖南及贛東十數縣，但自淮運阻斷贛湘兩省，亦賴浙鹽接濟。浙區平時年產約三百九十餘萬擔，抗戰發生時即令增產，廿七年產量增至四百零九萬擔，廿八年該區產量豐富之定海岱山兩場雖已先後淪為戰區，但能增產至四百九十餘萬擔，比較原來產量，增加一百萬擔。

浙鹽外運濟銷，大抵由餘姚臨清温台等場供給。餘姚臨清等場鹽斤，向借帆運臨浦經餘公埠至諸暨，裝火車運之贛境鵝潭地方交與江西戰時接運處接收轉運分銷，自敵渡錢江，由場至臨浦運道，已被阻斷，現經另闢興婁宮楓橋諸暨綫及乘縣諸暨綫以資救濟，其温台各場所產之鹽，統由帆船運至麗水一路至金華循濟浙贛路外運，一路經龍泉浦城以達邵武，統由江西接運處接運總計浙鹽運出濟銷數量，截至廿八年年底止達五百六十餘萬擔。

(丙) 閩區

閩區年產約一百二十餘萬擔抗戰發動以後，經將離海岸綫較遠地方之廢坎，悉予恢復

晒製，並優給場價，鼓勵增產，二十七年產量增一百六十餘萬担，比較已往增加三十五萬餘擔，嗣因閩海時受敵機敵艦侵擾威脅，晒戶多有逃散，加以雨量過多，妨礙晒製，以致二十八年僅產出八十五萬餘擔。

最初閩區外運鹽斤，由詔浦之東山前下之秀嶼，雇用外籍輪船運寧波經浙贛路大量運濟湘贛。旋以南昌撤守，浙贛路無法轉運，已感困難，閩鹽運甬以後無法轉濟贛湘，遂改運汕頭，經詔關轉運，搶運未久，汕頭又失，復改由秀嶼運往香港轉桂運湘，前後三批，共運十餘萬擔，秀嶼運道又為敵人阻斷，致外輪無再運之可能，乃由詔浦運河兩場運至黃崗太平圩雲霄等處，再經粵北分濟贛湘，總計閩鹽搶運濟銷數量，截至二十八年年底止，共達三百四十餘萬擔。

(丁) 粵區

粵區戰前平均年產四百三十餘萬擔，二十七年產量增至五百八十餘萬擔，計增加一百四十餘萬擔，嗣以海南島失陷，該區失去豐產之三亞場，繼以潮汕不守，潮鹽無法外運，又因二十八年雨量過多，以致是年僅產出二百八十餘萬擔。

粵鹽外運，東區各場，係經河源老隆合水龍南信豐南雄韶關，再行分運贛湘，全程須五次帆船，一次肩挑，三次汽車運輸，西區各場原由東橋安嶺嶺隆梅棗等十綫運桂，後因桂南戰事影響僅東橋安嶺嶺隆二縣，尚能繼續通運，其餘七縣均被阻斷，總計戰後粵鹽運濟省外鹽斤截至二十八年年底止達六百七十餘萬擔。

(戊) 西北區



西北鹽產，以阿拉善旗之雅佈賴池，和屯池，擦漢池，寧夏之花馬池，青源之茶卡池等為著。戰前平均年產約五十五萬餘擔，二十七年增至六十二萬餘擔，二十八年增至一百四十四萬擔，比較原產數量增加幾及二倍。蓋西北池鹽，向係以銷計產因其鹽源豐富，撈採不竭，所感困難，端在該區交通不便，車運牲馱缺乏，兼之國際貨運征車，運鹽車駝，更感不敷，其濟陝之鹽，係由雅佈賴擦漢和屯及茶卡等池運至蘭州或平涼，再東運陝省之西安咸陽等地，其濟豫之鹽，則由西安咸陽循隴海路運至洛陽陝州，自二十七年九月間，運濟陝濟豫以來，截至二十八年年底止，共運出七十五萬餘擔。

(表五) 二十七八兩年各區實產鹽數表(單位市擔)

區別	戰前平均產數	廿七年實產數	比較戰前增加	廿八年實產數	比較戰前增加
川區	7,262,795	8,403,333	1,140,538	9,073,072	1,810,277
粵區	4,365,666	5,828,076	1,462,410	2,850,995	減 1,514,671
浙區	3,974,000	4,095,554	124,554	4,924,613	955,613
閩區	1,289,240	1,647,380	358,140	857,754	減 431,486
西北區	550,000	629,506	79,506	1,445,720	895,720
滇區	890,967	847,214	減 48,753	848,961	減 42,006
陝區	29,481	27,368	減 1,887	81,008	55,525
合計	18,355,149	21,478,431	3,128,282	20,821,121	1,726,972

三、二十九年產銷計劃

本年抗戰已轉入有利形勢，財政部為適應長期抗戰之需要，并預期銷地克後，食鹽有所供應起見，已將川，粵，浙，閩，西北，滇，陝，等七產區，分別規定最高產額，總計產二千五百餘萬擔。(表六)

(表六)二十九年各區規定產額表(單位市擔)

區別	戰前平均產數	二十九年規定產數
川區	七, 二六二, 七九五	九, 六二八, 〇〇〇
粵區	四, 三六五, 六六六	三, 六〇〇, 〇〇〇
浙區	三, 九七一, 〇〇〇	六, 〇〇〇, 〇〇〇
閩區	一, 二八九, 二四〇	二, 九四〇, 〇〇〇
西北區	五五〇, 〇〇〇	一, 七二〇, 〇〇〇
滇區	八九〇, 九六七	一, 〇四〇, 〇〇〇
陝區	二五, 四八一	七五, 〇〇〇
合計	一八, 三五五, 一四九	二五, 〇〇三, 〇〇〇

至各銷區月需食鹽數量，亦經財政部斟酌各區運輸情形統籌登記，分由各產區供給總計各區每月共需一百五十餘萬擔，現定各產品運濟之數量，為八十餘萬擔(表七)，倘各主要鹽場及各主要運鹽路線，不因軍事，而突受嚴重影響，則供浮於銷，民食可無虞匱乏。(表七)

(表七)各區食鹽需供數量支配表(單位市擔)

戰後食糧問題

項別	月需數量	每月(1)區供							共計	
		浙鹽	川鹽	粵鹽	閩鹽	滇鹽	西北鹽	洛鹽		
湘	150,000	60,000	118,000	60,000	40,000				278,000	
贛	80,000	80,000			20,000				100,000	
浙	140,000	140,000							140,000	
粵	197,000			197,500					197,500	
閩	100,000				100,000				100,000	
桂	80,000			95,000					95,000	
川	444,000		478,000						478,000	
鄂	64,000		82,000						82,000	
黔	87,000		106,000			4,000			113,070	
陝	52,000		6,000						52,000	
豫	54,000								55,000	
甘	49,000								49,333	
寧	76,000								70,867	
滇	1,573,000	280,000	798,000	352,500	600,000	80,667	129,333	15,000	6,000	1,816,500
共計										

中華民國二十八年...

## 四、當前鹽務應行解決之問題

## （甲）增產之困難及其解決辦法

海鹽既已大部份成爲游離區域，惟有就內地之川滇陝及西北各區及現轄沿海之浙粵閩等區積極增產，以裕供給。但各區均有困難，如川區向係限產滷煤均缺，增產須先增開煤滷來源而汲滷所需之鋼繩鑛鉄筒均屬外國製品購運頻艱，（2）滇區礪老山空滷硃炭薪均受天然限制，加以交通閉塞井場設備簡陋，增產所需之滷硃柴薪向感缺乏，而鹽工因征役及修建缺路關係，亦多他往不易招致，（3）西北池鹽雖可儘量採取，但因運鹽之牲畜工具多被征發難以運出，（4）陝區產地臨近河防，易受軍事影響，鹽民多數逃亡，（5）粵閩浙三省均濱臨海疆，時受敵機敵艦騷擾及防礙增產。

所有增產上之困難現經財政部按照各區特殊情形分別設法予以解決：（1）川區淘辦舊井開闢新井以增滷源，資助廠商開採煤礦，修建煤區道路疏濬河道以增煤產，而利煤運，並由公家大量購運鋼繩鑛鉄及五金各項發商價領，以資應用，其購運之鋼繩，現已足敷三年半之用，（2）滇區改良汲滷採硃方法多量準備製鹽燃料，增加童工碼費及薪本，以便招致勞工及維持灶戶生計，俾便增加生產（3）西北區積極推進運輸，使池鹽得以隨採隨運，（4）陝區土鹽舉辦官收提高收價，使鹽民樂於產製，（5）粵閩浙三區分別增加場價鼓勵鹽民產製，并將所產之鹽儘量移運內地，以策安全。

至鹽民增產所需資金，如果因經濟困難無力籌措者，酌予貸款，並規定增產獎勵辦法。茲將各區辦理情形概述如次：（一）四川區，該區以富榮場產量爲最多，每月需要合於標準之

滷水八十萬擔，惟該場鹽崖濶因加推關係鹹量愈淡，經訂有淡滷津貼辦法，其推滷所需五金器材來源缺乏，價值節節上漲，一般鹹輕量微之井頗慮折閱不敢進行設備，以致產滷數量尚無顯著進步，經核准川康鹽務管理局所請由公家在場價項下每擔附收平價基金一元於二十七年年關場價核定後施行，此項平價基金用途專作補助灶戶因產製原料價格增漲時所受損失及增產獎金等項之用，藉以鼓勵井戶儘量推汲。該區貸給灶戶增產資金先後經財政部核准向四行透支可供運用者達一千四百萬元，（二）滇區 該區產製方商須改良煎灶以節省成本，貸款夔購柴薪補助款項修築柴薪運道，以減輕柴薪之購價，推行造林以裕薪源，改善工人待遇以維其生計，整理井場衛生以維鹽民之健康，計需經費四千萬元，經准由雲南鹽務管理局向銀行息借俾資應用。（三）兩浙區 該區餘姚所產晒鹽歷來給價較官價為低，經酌予提高并將封存私領悉予開放以宏產量（四）西北區 該區原由西北鹽務管理局隨時與鹽民訂有貸款辦法，以為增產及修理鹽池之用。

### 乙，運輸之困難及其解決辦法

鹽之為物質重積鉅故運鹽最有效工具為鐵道與輪船，最近粵漢路浙贛路及隴海路尚有一段可資利用渝宜段尚可利用輪船外，其餘各地鮮復有火車輪船之便利，汽車運鹽雖較迅速，但車小油貴，每輛載鹽又僅四十擔殊不經濟，須在必要場合方予利用，此外各種舊式運具如木船如牛車如竹筏如驢騾馬靡不充分使用。惟各種舊式運具之載重，極為有限，故今日推動鹽運，必須具有愚翁移山之精神方克有濟。運鹽工具既如此簡陋，但在軍運緊急之際復每為軍事機關征供軍差，以致鹽運工具更感缺乏，即肩挑背負之鹽夫，亦因征服兵役關

係頗難招僱，財政部爲克服鹽運困難起見，已准浙鹽收運處除原有卡車一百輛外續購車輛，鹽務局總運輸處亦購置卡車一百五十餘輛調往各地協助運鹽，江西接運處及湘岸鹽務辦事處復準備大批膠輪手車，川江輪船亦經與民生公司商定指定六艘在洪水時期裝鹽下運，招商局江新江漢等輪運鹽亦正在商洽中，湘南鄂西組肩挑隊護送隊挑運鹽斤，西北區則購妥牝牛約五百頭並自製手推車約五百輛，此外各區運鹽所需工具并經各主管機關大量定雇，總期於困難環境中竭力設法搜羅運具水陸並進，分頭趕運，一面并已呈奉軍事委員會頒發佈告，禁止征用運鹽船車，交由鹽務總局翻印轉發張貼運鹽工具上之顯明處所以免征用。

### (丙)配銷之困難及其解決辦法

食鹽來源既較戰前困難，各不產鹽運銷區多已採取計口放鹽辦法，即按各縣人口規定各縣銷額每月按照定額釋放。此項分配辦法原屬合理，但人民預備食鹽來源短少多相購儲，商人更囤積居奇不惜抬價，其採取鄉鎮保甲領鹽轉發之地方鄉鎮保甲往往背鹽私賣，人民累月不得分配食鹽等情事，亦已數見不鮮，甚至岸有存鹽而售價間有趕過官價牌價一倍者，雖非真實缺鹽，但各縣食鹽如何能平允分配於各食戶，誠一亟待解決之問題也。

最理想之戰時銷鹽方式爲嚴格的計口授鹽，最近在湘省或將試辦，其詳細內容爲製發各戶購鹽證，證上載明該戶每月應購數量購鹽地點逐月應領之鹽，購訖即由售鹽機關蓋一發訖戳記，上項辦法手續繁複，能否推行盡利，須俟試辦後方可斷定。但各縣所需食鹽，如由鹽務機關負責運到縣境，交由縣政府分配濟銷，似較簡便。

其次官銷零鹽所及消費合作社亦爲改善銷鹽之一種方式，官銷零鹽須由鹽務機關在各縣

設立一所以公平價格發賣零鹽，人民購鹽毋須憑證，惟購鹽數量有一最高限度，此項官銷零鹽所在重慶試辦已經收效。鄂省之宜昌沙市，湘省之富寧寧鄉鹽山亦正在做辦，合作社本為良好之消費機關，如能普遍設立經售食鹽，定能予食戶以莫大之便利也。

至各地鹽價與百貨價格同有上漲趨勢，其原因由於製鹽成本運鹽成本增加。但鹽商之操縱居奇亦重要原因之一。財政部對於運商售與販商之價格，向來予以統制，嚴加規定。但對於販商售與食戶之價格因鹽務機關不能普遍設立，無從統制，最近已飭鄂湘贛等區鹽務機關會同各縣政府規定各縣食鹽最高零售價格，一面并規定取締抬價居奇，及法外弋利辦法分令嚴密查辦。

五、今後鹽務政策

食鹽民製官收官運商銷，係中央既定政策，今後除繼續督飭商人增產趕運外，自應斟酌各產區當地情況實行官收，並逐漸擴大官運範圍，充實官運工具及機構，對於銷鹽方面在適當之時間，及適宜之地點舉辦食鹽公賣以杜商人抬價操縱之弊。

(完)



非常規則的鹽

去



# 非常時期的鹽

去疾

(一)鹽與民食的關係及其產地

近來國內學者，因為時局的緊張，日甚一日。想起歐戰時食糧問題之嚴重，認定德國之敗，並非敗於軍事之失利，實因糧食恐慌，乃不得不向協約國屈服，於是戰時食糧問題。遂成爲大多數經濟學家研究之中心，這當然是國民智識進步的表徵，我們可以引爲欣幸。但是在這裏，我要請大眾不要忽略了民食上一個最重要的問題。便是我們人生一日不可缺少的鹽。因爲鹽這樣東西雖不是可以直接充飢的食料，然而牠的重要性，是任何食料不能比擬的，我們假使缺了米，可以吃麵，也可以吃雜糧，獨有鹽是沒有別的東西可以替代的。據近代生理學家告訴我們：我們人類直接的或間接的所吸取的鹽，大部份就變爲血液與肉體的成分，小部分變成鹽酸，爲胃液的成分，以保持人的健康。普通人體中含有鹽一磅，而胃液中則含有鹽酸百分之〇，二，爲欲長久維持這種狀況起見，我們每年至少需要攝取十五磅至十八磅的鹽。一般動物體的汁液中，常含有鹽百分之〇，六至〇，九，在這種汁液中，心臟方不致停止其活動機能，筋肉方不致失其刺激感應性。血液的成分中，鹽約占其全部灰分百分之六至七。動物排洩的尿與分泌的汗裏面，也有不少鹽質，大約尿中所含每日約爲十克至十五克，汗中所含每日約爲〇，四克，如在劇烈勞動時，可增至三克，總括起來說，鹽對於人的生理作用，除能保持體內汗液有一定的滲透壓，調節物質的可溶性及其他物理性質之外，還能促進消化液的分泌，以增加消化率的功能。照此看來，



昔人拿鹽與水和空氣並列爲人生三大要件，並不算是怎樣誇張啊！

鹽，究竟是什麼東西，牠的來源是什麼？也是怎樣造成的？當然是本文內應當說明的要點。按照化學的解釋，純粹的鹽，卽是綠化鈉牠的化學符號是  $\text{NaCl}$  但我們如以純粹的鹽來作食鹽，不獨是不經濟，而且不合於衛生條件。原來除了鈉以外，其他鹽化物如鉀、鈣、鎂、碘、鐵，等，均爲人體內組織的要素，不能缺少。其中尤以碘的關係爲最大。內地的人往往有患甲狀腺腫脹的，俗稱猴子包，便是因爲缺少碘質的原故，我們的檢查食鹽章程，規定食鹽的成分，最底爲含有綠化鈉百分之八十五。精鹽則定爲百分之九十二至九十五。製鹽特許條例，規定製造鹽類之各種物質必須含有綠化鈉百分之四十以上者，方可算牠作鹽，新鹽法規定食鹽內含有綠化鈉百分之九十以上者爲一等鹽，百分之八十五以上者爲二等鹽，未滿百分之八十五者，不得用作食鹽。根據上述各種法令的解釋，我們自可得到鹽的最明顯最確實的定義。

談到鹽的生產，這是我們值得誇傲的一件事。世界產鹽，有海鹽池鹽井鹽礦鹽鹼鹽之別，除去北美合衆國及蘇聯以外，世界上更無其他國家能像我們中國兼產各種鹽的。現在爲了明瞭起見，將我國各種鹽的產地及產量分別述之如下：

### (甲) 海 鹽

中國海岸綫延長一萬五千餘里，包有渤海黃海東海南海四大段落，論省分別有遼寧河北山東江蘇浙江福建廣東七省之地，完全是海鹽的產區。海鹽產量之豐富，在全國產量中占三分之二。其地位之重要，可以想見。根據財政年鑑所載，民國二十二年度各區海鹽產量如左

在二十。其數立之重要，可以概見。計其數如下：民國二十二年各副新鹽產量如下

山東兩淮 一〇,〇三二,〇二八擔  
兩浙 四,六四九,九七七擔  
兩廣 三,五八九,一六六擔

福建 一,六二四,五五一擔

長蘆 五,九〇七,七七〇擔

山東 九,三六五,七七〇擔

遼寧 三,八五四,〇〇〇擔

(九一八以後產數無從考查)

共計 三九,〇二三,二六二擔

(內引遼寧產數系二十年份)

(乙) 池鹽

我國池鹽產地在蒙古西藏青海新疆山西陝西甘肅寧夏等處。據財政年鑑所載，民國二十

二年度全國池鹽產量如下：  
河東 一,〇四二,八〇六擔

口北 二五,一七二擔

甘肅 一二五,三二七擔

寧夏 八一,五七九擔

青海 一四，一六四擔  
 共計 一，二八九，〇四八擔

(附註) 西藏新疆陝西等處產量未據編列

(丙) 井鹽

井鹽產區在我國雖只有四川雲南西康三區，但四川井鹽，產量既異常之豐，鹽質又非常之美，實在鹽場中占着一個極重要的位置。尤其在非常時期的準備中，我們不能不以四川的鹽作為總預備隊，詳情俟後而再說。現在先據財政年鑑所載，將民國二十二年度全國井鹽產數列後：

四川 四，五〇七，〇二一擔  
 雲南 一，四五一，一四一擔  
 西康 六，一六，五一四擔  
 共計 六，五七五，六七六擔

(丁) 土鹽

吾國礦鹽產地，僅有新疆雲南兩處。新疆的產數，向無正式報告，無從考查。雲南的礦鹽與井鹽混合不分，難於分晰，所以沒有確實數字可以報告。

(戊) 鹼鹽

鹼鹽即是土鹽，所有長蘆山東河南等處之硝鹽及湖北湖南之石膏鹽，均屬於此類。在原

則上，此等鹽自不合於食鹽的標準。但在非常時期中，如果良好食鹽缺乏時，也未嘗不可以權時濟急。前年江西共匪受國軍食鹽封鎖時期，即以土鹽替代食鹽，可以借作我們的試驗。況現在北方及兩湖居民，吃土鹽的約有數千萬之多，政府對於晉北口北的土鹽，以及應城的石膏鹽，也經收稅管理，自不能不放在我們預算之內，對財政年鑑所載，民國二十二年度晉北土鹽共產三十三萬另四百二十一担，他處不詳。

至於鹽的製造方法，大致不外日光曝曬與火力煎熬二種。海鹽中除去淮南兩浙及兩廣一小部分仍屬煎鹽以外，其餘俱是晒鹽。晒成的鹽，成本既輕，鹽質又好，所以從前很多煎鹽的地方，現在都改成晒鹽。默察未來趨勢，海水煎鹽必將完全淘汰，毫無疑義。不過晒鹽亦有種種不同的方法，例如池鹽與板鹽，即是最大的分別，本年惹起大風潮發生大慘案的岱山，即屬板鹽區域。池鹽除甘甯極少地方外，幾於完全是日光曝曬。井鹽與土鹽則完全用火力煎熬，四川的井鹽，大部分利用地下的天然瓦斯來替代燃料，是為鹽產中最大特色。

在上述各種鹽之外，另有一種精鹽，為特種鹽類。牠的產量，受政府的限制，每年不得超過一百三十萬擔，雖然牠的能力要製造一千三百萬擔也是可以的。至於牠的製造方法，則除去煎熬一法以外，又有洗滌與真空管二種製法，尤以真空管的製法，既可大量的生產，減輕成本。又可保證鹽質絕對潔淨。

### (二) 全國食鹽銷費數量及現行運銷制度

食鹽銷費量，與人口是正比例，人口愈多，食鹽銷費量愈大，這是一定而不可移的，講到計口食鹽的制度，我敢說全世界再也沒有比我們「管子」一書較早的了。管子海王篇載：

（十口之家，十人食鹽。百口之家，百人食鹽。終月大男食鹽五升少半，大女食鹽三升少半。吾子食鹽二升少半，以其大歷也）。這幾句文章，有點古色古香，待我來詳細解釋一下。前四句意思得明顯，那便是說沒有一個人不要吃鹽。後面幾句便有些麻煩了。他說的三升五升，你若是用現在的升子來量，那便要成大笑話。原來古量甚小，周時的五升，約等於現在的一升。周制十二兩六銖九釐一黍有奇爲鹽一升，五升有半，合六十七兩十二銖六釐有奇，每日應食鹽二兩七銖零四黍有奇，以今量來折合，約爲四錢有奇。大女卽是成年的女子，每月食鹽三升有半，合今量約爲每日食鹽二錢五六分有奇，因爲女子勞動少於男子，所以食鹽也比較的少。吾子是小孩子的意思，因爲年齡更小，所以食鹽更少。大歷卽是大概，人的食味不同，當然不能全國一律，所以說是大概。元史言每人每日食鹽四錢一分八厘，明代戶口食鹽法規定大口每年十二斤，小口半之，此均與管子所說相近。再拿世界各國食鹽銷費來作比例：荷蘭人每人每年食鹽十七斤，日本人十六斤，法國十四斤，德國十三斤，意大利十一斤，瑞士十斤，印度九斤。我們近二十年來，估計食鹽與人口的比例，都以司馬枰十斤爲標準，折合市料，約爲十二斤有奇。前年江西圍剿共匪，施行食鹽封鎖政策，規定附近匪區之良民，每日食鹽以三錢爲標準，也是根據古今中外的成法來規定的。

照最近內政部統計，全國人口約在四萬萬五千萬以上。照每人每年食鹽市秤十二斤計算，全國應銷鹽五千四百萬擔。但歷來銷鹽未曾達到此數，這中間原因，固然很爲複雜，而無稅私鹽，侵銷晒賣，當爲一個最大原因。茲將財政年鑑所載，二十年度至二十二年之全國各區銷鹽數量表照錄於後。

第一表 粗鹽

銷數 二十一年七月至 二十二年七月 二十二年七月至 二十三年一月

區別 二十一年六月 二十二年六月 至十二月 至六月

每日食鹽以三錢為標準 鹽日食鹽以三錢為標準 鹽日食鹽以三錢為標準

淮南北 二一八四三三二二 六六四·五〇〇 一〇〇九·五二二 七三〇·三七八

淮十南 四九一九三六六 九三〇·〇〇〇 六八三·六六四 四二六·一四〇

湘岸 一·二一六·三九七 一·四五七·六九八 七九九·八七六 九〇五·四五六

鄂岸 六六一二·六二一 七一五·六六一 八七三·二一七 六六〇·六六〇

西岸 六一八·八八二 五四三·一四八 二二三·〇七九 三〇三·一〇九

皖岸 七五三·四五七 七六五·三三三 四九二·七四八 四二二·七〇四

兩浙 七五二·八五五 六〇六·三五七 二七二·四四二 一〇九·〇八〇

松江 二二三二·一〇〇 一七三·二七〇 七七九·一七一 六一二·八八二

福建 八六一·四九六 一·一七五·四一二 五三八〇·七八八 二五七·四四五

兩廣 四·八六五·九六〇 五·五九三·二六八 〇九〇·四九七 一·一八〇·三九九

川南 四〇三九·六〇四 四·四八〇·二九二 二五〇·七一〇 二·五五八·二一六

川北 一·四六七·三二七 一·三八七·二九六 六二四·〇四四 八二二·九七〇

雲南 七二一·三八四 五五〇·八〇六 三六七·五五八 三〇四·八五二

市擔 市擔 市擔 市擔

備考

年份	銷數	上海	岸埠	總計	國外	運銷	新疆	青海	寧夏	甘肅	晉北	陝西	河東	河南	山東	口北	長蘆																	
二十一年份	二	一四二,三〇二擔	八〇,六四〇擔	三,六一六,三五九三	二,一八九,五八三	四四四,〇一五	九二一,一〇〇	四,五三,四六三	一,八七九	八,九五二〇	一〇一,七五八	一五,六二六	八,四八一	五,九八四	一,七一一,七三一	一,六六七,八三七	四〇九,三〇〇	三〇九,八一〇	四,五三,一二九	一,五六一,〇七八	一〇一,七五八	一五,六二六	八,四八一	五,九八四	一,七一一,七三一	一,六六七,八三七	四〇九,三〇〇	三〇九,八一〇	四,五三,一二九	一,五六一,〇七八	一〇一,七五八	一五,六二六	八,四八一	五,九八四
二十二年份	二	一〇三,三三〇擔	精鹽銷數按年核定	三,六一六,三五九三	二,一八九,五八三	四四四,〇一五	九二一,一〇〇	四,五三,四六三	一,八七九	八,九五二〇	一〇一,七五八	一五,六二六	八,四八一	五,九八四	一,七一一,七三一	一,六六七,八三七	四〇九,三〇〇	三〇九,八一〇	四,五三,一二九	一,五六一,〇七八	一〇一,七五八	一五,六二六	八,四八一	五,九八四	一,七一一,七三一	一,六六七,八三七	四〇九,三〇〇	三〇九,八一〇	四,五三,一二九	一,五六一,〇七八	一〇一,七五八	一五,六二六	八,四八一	五,九八四
二十三年份	二	一〇三,三三〇擔	精鹽銷數按年核定	三,六一六,三五九三	二,一八九,五八三	四四四,〇一五	九二一,一〇〇	四,五三,四六三	一,八七九	八,九五二〇	一〇一,七五八	一五,六二六	八,四八一	五,九八四	一,七一一,七三一	一,六六七,八三七	四〇九,三〇〇	三〇九,八一〇	四,五三,一二九	一,五六一,〇七八	一〇一,七五八	一五,六二六	八,四八一	五,九八四	一,七一一,七三一	一,六六七,八三七	四〇九,三〇〇	三〇九,八一〇	四,五三,一二九	一,五六一,〇七八	一〇一,七五八	一五,六二六	八,四八一	五,九八四

第...表 精鹽

考

青烟濟蚌蕪安九沙漢常湘岳長杭浦鎮南無  
 島台南埠湖慶江口市德潭陽沙州口江京錫

青島	烟台	濟南	蚌埠	蕪湖	安慶	九江	沙市	漢口	常德	湘潭	岳陽	長沙	杭州	浦口	鎮江	南京	無錫
二四四〇	二一六六	二一六六	一〇九一	一五二〇	一二〇〇	三六八八	四〇六六	二〇九九	一二二九	六八七四	一九五九	一〇三三	九三〇〇	八一三三	二二〇〇	一二二六	四二二三
九五〇〇	六一五〇	六一五〇	四〇八〇	二四六〇	七九二〇	二一七〇	八六〇〇	九三〇〇	九〇六〇	七四四〇	四九四〇	六五六〇	九三〇〇	八一三三	〇三三〇	六九一〇	三六〇〇
一三二二	一六四一	一六四一	一三三八	二〇三三	五六八八	六三三五	七六六六	八六四四	八一二二	一九六六	七〇七七	二〇五五	五二五五	八二七七	〇三三二	一三三六	三六〇〇
四二〇〇	二〇八〇	二〇八〇	一三三八	三三二八	五六八八	六三三五	七六六六	八六四四	八一二二	一九六六	七〇七七	二〇五五	五二五五	八二七七	〇三三二	一三三六	三六〇〇
二〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇	一〇七〇

故不能以年度計算  
 上列擔數俱照司馬  
 秤計算



天津 七，二二三 八，〇九一 二二三，五八七  
 總計一，三一五，五三二一，〇九四，〇七一，二四四，三二九

照以上兩表計算，精粗鹽並計起來，每年也不過銷鹽三千數百萬擔，鉅離理想上的數字，尚差一千幾百萬擔，前面說過的，最大的原因，要算私鹽侵銷。私鹽何以如此之多？因為鹽價太貴，一方人民購買力薄弱，只能舍貴而買賤，一方私鹽利益太厚，人民樂於犯法。再問鹽價何以如此之貴？則一因運銷制度不良，一因鹽稅太高。後者不在本文論列範圍之內，我們先來談一談現行運銷制度。

現行運銷制度，約可分為五種：

(一)自由制 此為自由開放之區，無論何人，皆可自由營運，如京市，遼寧，淮北，四川，雲南，陝甘，口北，晉北，廣東之省河，浙東之溫台處，河南之汝光十五縣，河東之豫岸，湖北之鄂西，及渭河以南之陝岸，山東之民岸及日莒六縣，均為自由區域。但在全國引岸未經打破及稅率未能均一以前，這種自由商人，仍須受相當之限制。例如本區以內，只准指定配運某處之鹽，他處之鹽，一概不准運來銷售，換句話說，便是人可自由而鹽不可自由，這只可謂之半自由，也可說是有限制的自由，尚非真正自由。

(二)專商制 這種專商，都是以引票為護符，以引岸為界色，專運專銷，他人不能侵犯。如鄂湘西皖四岸之票商，淮南之食商，兩浙松江長蘆山東之引商，均為專商。

(三)包商制 這種商人，多半是投標應招來承充的。銷鹽區域有一定的限制，包銷的期限有一定的合同。表面看來，似與專商無大分別，實則包商之期限有定；專商則如前代的諸

侯，可以世襲罔替。包商如銷不足額，則有賠稅之責。專商並無此種危險，所以包商之弊，雖同於專商，而利益則不如專商遠甚。現在各區如浙東之紹興，松江之上海租界，福建之閩北，廣東之潮橋雷瓊及惠開新陽中山等八縣，四川之富榮銷岸，長蘆之永七津武及舊官運之六十一縣。雲南之邊岸，河東之晉岸，及渭河以北之陝岸，均為包商區域。

(四)租商制 由商人承租官業官岸，認運鹽斤者謂之租商。其性質可說是介於專商與包商之間，但期限較為短促，例如西岸之建昌五縣，皖岸之滁來全，山東之租辦各縣，均屬此類。

(五)官運制 運鹽銷鹽，都由政府派員辦理，這便叫作官運。此制現今已近衰落，從前吉林黑龍江兩省俱辦官運。現在僅有福建之漳浦東山，屬於此制。

就上述五種制度來評論，當然以第一種為比較的良善。第五種最合於非常時期的統制性質，姑且留到後面再說。第二第三第四這三種制度，最為病國病民，無論在平時，在非常時期，都無保全留存之理。尤其在非常時期，更有從速剷除之必要。

戰時運道阻隔之危險

我們設想萬一敵人竟與我們開戰，我們沿海各口，一定被敵人封鎖。同時，幾條重要的鐵道與河流，也一定被敵人截斷。那時，我們將如何應付此種環境？軍事的抵抗，自不必說，本文所載的食鹽供給問題，將成爲何種的現象？大沽口被封鎖，北甯路被截斷，長蘆所產的鹽，將完全被擱置在塘沽鄧沽漢沽等一隅之地，而營口紅營可以在軍旗掩護之下，長驅直入，水陸並進，任意衝銷河北各縣。河南，山西等處向食蘆鹽之地，或將無鹽可吃。連雲港

及膠澳若被敵人封鎖，津浦隴海兩路亦必同時被人截斷；山東淮北之鹽不能運出，所有向食淮鹽東鹽各處，如山東河南江蘇安徽江西湖北南等地均將大呼淡食。浙江的杭州灣與溫州寧波等口如被封鎖，滬杭甬鐵道及杭江鐵道，均要感受到重大的軍事威脅，浙江全省蘇五屬及皖南各處，勢不能運輸自如，食鹽將從何處輸入？福建產鹽之地，均在東南沿海一帶，敵人以一部份艦隊，巡弋於澎湖台灣之間，則邵武延平建寧汀州四府各屬，均將望洋興嘆。廣東產鹽，供給廣東廣西兩省民食，其運道多由陸路及內河，危險較少，然虎門為三江總口，萬一要塞不能堅守，咽喉被人扼住，同時粵漢鐵路也有被截斷的危險，都是可以憂慮的事。

我們再回顧到太平天國革命時代，當時因長江運道不通，上游人民無鹽可吃，大起恐慌。幸得那時川省因滇黔邊岸，荒廢日久，川鹽積滯難銷，川商遂紛紛請求運鹽入鄂，接濟民食，「川鹽濟楚」的名詞，遂於此時創立。嗣後軍事平定，淮南悉願去爭舊岸會國藩那樣明白的人，也為淮商所惑，專摺請禁川私入楚，收復淮南引地，幸賴他的高足弟子李鴻章以六不可的理由覆奏力爭，方能定下劃界分銷的局面：湖北安陸襄陽員陽荊州宜昌及荊門五府一州湖南澧州一州，一共是五府二州的地方，定為川淮並銷，至今未改，我們試想一想，假如那時節要沒有川鹽東運鄂湘兩省的人民，將感受何等痛苦？明明救了人的急難，到臨了落得「川私」二字的頭銜，天下傷心之事，孰過於此？以後每遇交通阻塞之時，都以借運他區之鹽為救濟之策，這其中當然也免不了種種藉便營利的私圖，然而專商包商租商之不能名副其實地負起接濟民食的责任，這是顯然無可否認的事實。這其中尤以專商為最可惡，他們即在太平無事之時，也專揀那些交通便利銷售迅速的地方運鹽去賣，稍有一點困難的地方，他們是死

也不肯去的。無論人民怎樣需要，官廳怎樣督促，總是朝三暮四，推諉避閃，及至鄰區的鹽乘虛而入，市場興旺，他們又振振有詞，甚麼侵奪引岸呢，緝私不力呢，一大篇理由，通通搬出來。這便合上俗語所說「羈住毛坑不拉屎」，是最令人可恨的一種行爲。

說到這裏，有人插言：「近來各省公路發展甚速，幾於全國可以互通，我們不是可以用來運鹽嗎？」是的，近來公路在政府嚴令督促之下，是很有相當基礎，但是我們要利用公路來運鹽，尤其在非常時期，那真是一件不可能的事。第一汽車載貨至多不過二三噸，運輸量有限。試以湘省二十一年所銷滄鹽數字來作比例，這一年的銷數是一百四十五萬七千六百九十八司馬擔，合九萬一千一百零六噸，以二千噸的船——長江船普通噸位——來裝，四十五隻船可以一次運完。如用載重三噸汽車裝運，則需有三萬〇三百六十八輛汽車方能一次運完，這是不是不可能呢？至於運費昂貴等等，那就根本不必計算了。

(四)所謂常平鹽內容之探討

常平之法，出於管子，管子國蓄篇云，「物多則賤，寡則貴，散則輕，聚則重，人君知其然，故視國之美不足，而御其財物，穀賤則以幣予食，布帛賤則以幣予衣，視物之輕重而御之以準，故貴賤可調，而君得其利。」此即常平之法，最初用此法以調節食糧，所以漢宣帝時於邊郡建常平倉，穀賤時則增其價而糴以利農，貴則減價而糶之以濟民食，後世之常平豐備諸法，均係仿照此意而行。及唐之劉晏，始用此法以通於鹽，儲鹽之倉亦曰常平。唐史載「晏於江嶺去鹽遠者轉官鹽於彼貯之，或商絕鹽貴則減價賣之，官收厚利，而人不知貴」，這是兼有防備鹽荒及官銷收利兩重意義的。因為劉晏主張商運商銷，所以他雖設常平鹽，必

俟商人來，然後減價糶賣。在這裏，我們有兩點要注意的：一是劉晏的常平鹽概由官運官儲官銷，以備商運食鹽之缺乏。一是減價糶賣，猶有厚利，足見鹽利之厚，今昔所同。

明白了古人常平鹽的意義，再來看看我們現在鹽政當局所發表的常平鹽辦法是怎樣的呢？我可以明明白白地回答：「現在的常平鹽辦法，完全着眼於預繳稅款並非真正要儲藏大宗食鹽，以爲非常之準備，」因爲這是很明顯的事實，假如我們鹽政當局真有準備非常的決心，我們很可以仿照劉晏辦法，由政府配船隻，將沿海各區大宗存鹽，悉數運至內地，分別存儲，將來售出後，仍舊分別各區各場發還商本，於民有益，於商無損。又何必一再與鹽商磋商條件，情願犧牲滷耗期票等項巨大損失，結果徒然使狡猾的鹽商，獲得重大的利益特權，而對於承運之常平鹽依然徘徊觀望，未肯遵令起運。以我們聰明的鹽政當局，而肯睜着眼睛，吃這樣的大虧，這其中當然有不得已之苦衷，決非單純的普通常平鹽辦法所能包括。還有一個更明顯的反證，既名爲常平，應當全國一致辦理，最低限度也是沿海各區應當一齊動員，爲什麼僅限於兩淮一區？以言危險，難道祇有兩淮危險？以言保護鹽本，難道祇有兩淮之鹽本應予保護，而其他各區之鹽本可以任其損失？

再就常平鹽的數量而言，站在非常時期救濟民食的論點上來研究，也覺得其數過於渺小，遠不足以擔當此項巨大責任。茲將財政部規定兩淮鹽區內之各區常平鹽數量，列表如左：

(子)湘鄂西三岸原定各二百票，共三百另四萬八千擔，現減爲二百七十九萬四千擔。

(丑)皖岸應辦常平鹽四百小票，計四十八萬七千六百八十擔。

(寅)建昌滁來全專岸，原定兩個月內運足一年存鹽，計十一萬擔；現減爲七萬四千八百

七十九擔。

(卯) 宜昌沙市，原定限兩個月內運足四十萬擔；現尚未招商承辦。

(辰) 內河食岸，原定二十四萬擔，外江食岸，原定十四萬擔，共三十八萬擔；現減為九

萬四千七百九十六擔。

(巳) 皖北十九縣，原定官運四十萬擔。

(午) 河南汝光十五縣，原定四十萬擔；現已由商運足四十九萬担。

(未) 京市原定官運十萬擔，嗣又改為招商承運；現僅運到二萬五千擔。

(申) 各岸精鹽，共定為一百五十五萬五千八百擔。

以上九項精粗鹽，合併共計六百三十九萬七千一百五十五擔。(虛數)

這個數字，算得龐大嗎？不，照近來的統計，淮鹽區域每年銷鹽總在七百萬擔以上，這個數字的常平鹽，即使一擔不少，照數運足，也還不足一年的銷數；我們能保證大戰爆發以後。一年內即能停戰嗎？上次歐戰起於一九一四，終於一九一八，前後延長四年有餘；現在殺人的科學較前進步飛機，潛艇，毒氣，死光，這些東西，將來一齊搬演出來，人死得多，戰爭的時期自可縮短，然而我們至少也要有兩年的準備；何況這小小的數字，還是望梅止渴，畫餅充飢；據我們所知，精鹽以條件太苛，顆粒尚未起運，粗鹽亦僅運少數，大約統計起來，業經運到銷岸的，恐怕還不足半數，這真是釜水車薪，何濟於事呢？

總之，既名為常平鹽，即應在鹽上着想，不應單在稅款上着想。我們也知道稅款是要緊的，但古語說得好，「皮之不存，毛將焉傅」。稅款從鹽而出，鹽是稅款的來源，要想稅款無

損，先須保護稅源。鹽若得以保全，稅款自不愁無着。所不同的，一個是竭澤而漁，拔苗助長的自殺辦法；一個是高瞻遠矚，源遠流長的持久辦法而已。以我愚見，爲貪圖目前區區稅款，而不能將沿海各區存鹽，悉數運存內地，將來留以資寇兵而齎盜糧，真有些得不償失！

### (五)救濟方法之商權

現行的所謂常平鹽，既不足以擔當非常時期準備的責任，我們將如何救濟呢？我的意見，或者也是全國一致的意見！——除去極少數的專商，包商，租商——認爲救濟方法。雖各有不同，而主要的原則，非先從打破引岸的限制不可，這可說是天經地義毫無可疑的。本來經濟的要點，貴在流通；無論一種什麼貨，在供求相應的定律下，假如沒有人爲的種種限制，自然會在市場上流通起來；絕似空氣一般，甲處有空隙，乙處空氣自然會來補充，及至供給超過需要之時，他又自然地會移轉到別一個需要的地方去，我們絕對不要替他擔憂。反過來說，在不合理的引岸制度以下，甲處的鹽，不能運到乙處，乙處的又不能運到丙處；譬如以京市的精鹽而論，因區域的狹隘，同業競爭的劇烈，存貨壅滯，雖賠本亦無法售出，同時與京市爲鄰的皖岸，銷場旺盛，銷額超過，又苦於無貨可銷，眼睜睜看到京市有大宗存貨，不能運去接濟；此種現象，普遍全國，完全是反經濟原理的人爲限制有以釀成。湘西黔東一帶地方，淮鹽貴至每斤三元不等，中產以下人家，視鹽爲貴重物品；親戚慶吊，若是送上一斤鹽，大家便要相顧咨嘆，驚爲豪侈；平常烹調，只能略加一點鹽汁，似乎有一點鹹味而已。這些怪事，絕非我們生在都市人們所能夢想得到的；這完全是引岸專商的賜予呀！此種制度，在平時已久應剷除，若至非常時期，尤非澈底的整個的迅速的予以剷除，不足以救濟當前

的危險。

我國產鹽之富，種類之多，在第一節裏已經詳述。我們打開中華民國地圖來看，任以某一點為中心，向任何方面畫一直綫，絕無一個純粹不產鹽的地方距離某一產鹽的地方在一千里以外的。況近來內地交通異常便利，計算交通之遠近，當以時間為標準，不當以距離為標準。只要沒有引岸的限制，不獨四川富榮建樂的鹽，可以暢銷長江下游；即蒙古青鹽，也可以遍銷華北一帶，同時湘南贛南等處也可以暢銷粵鹽。商人重利而不怕危險，只須有利可圖，甚麼地方他們都敢去，你不見火綫上還有賣紙烟的嗎？更進一步說，只要沒有引岸的限制，便連敵人封鎖我們的海口也不怕了。因為我國地形洪汙紛歧，河流錯雜，敵人只能封鎖一二處較大海口，其餘小港，何能盡予封鎖；加以我國人民耐勞冒險的天性，只要本國政府不跟本國人民搗亂，他們自會七灣八轉的組織起交通網來。

自然破除引岸，廢除專商包商租商，當採取何種步驟，此實為值得研究之重要方案。這裏有兩條道路：貴在商運；兼備一籌計商運。在抗戰時期，商運不，則戰時商人為商運，商運不，則戰時商人為商運。不同（一）為實行新鹽法所定的就場徵稅任人民自由買賣制度，他的細則為民製官儲民收民運，這實為民銷。一則為商運，商運不，則戰時商人為商運，商運不，則戰時商人為商運。為官專賣制度，他的細則是民製官儲官收官運民銷。

新鹽法制定於民國二十年，彼時外交風雲，未至緊急關頭，立法院定為就場徵稅任人民自由買賣，實在可算是斟酌時宜適合環境的一個比較妥善的政策。但是時至今日，此項政策



是否仍可適用，在要精密研究一下。據我個人以及大多數學者的觀察，在非常時期施行新鹽法，實有下列種種窒礙與危險：

(一) 鹽政改革委員會委員人選，雖已於二十四年一月二十二日派定陳公博陳立夫王正廷張嘉敖胡筠鄒琳錢雋達等七人為委員——行政院長為法定委員長財政部長為當然委員，但該會迄今未見組織成立，各委員自屬無從就職。所有新鹽法規定應由該會籌備之各項計劃，當然尚未着手。現在時機急迫，該會雖即日成立，漏夜工作，亦趕辦不及。至於現在鹽務稽核總所所擬之分區施行新鹽法的辦法，那不但於法毫無根據，而並且是與老百姓開頑笑的。前文講過的，經濟的原則貴在能通，所謂通者是與人身上血脈一樣，一通而無處不通，方纔沒有毛病。假如說腿上血，不准通到臂上。上半身的血，不准通到下半身，那還算作通嗎？那樣的人還生病嗎？

(二) 鹽法第八條載「鹽非國民政府或受有國民政府之命令者不得由外國輸入或由未施行本法之區域移入」，現在冀察一帶，營口私鹽衝銷，為數甚巨。幸賴內地各處，稅警星羅棋布，節節設防，未能衝入內地，假如實行新鹽法，將各處銷地稅警一律撤銷，則外私可以長驅直入，無法防止。這並不是我主張開倒車，也不是學梁任公的什麼「今日之我，與昨日之我宣戰」，實因時勢與環境的要求，不能不有此主張。例如現在因訪緝私貨，到處設卡布防，這與從前厘金辦法不是大致相同嗎？這不是開倒車嗎？然而為了訪緝私貨起見，除此之外又有什麼辦法呢？

(三) 鹽法第二十四條規定「食鹽稅每一百公斤一律征國幣五元不得重征或附加」，這個新

稅率，有人疑其太低，慮其實行之後，或將影響於國庫收入。我個人在平時絕對擁護新鹽法贊成減低稅率的。但實行這種低稅率的前提條件，是需要有秩序的社會與有權力的政府，然後可以保證不重征不附加。若是在軍事時期，地方秩序一亂，有槍階級可以爲所欲爲，不但軍人及各地方政府，可以任意重征附加。即地方民團及其他武裝民衆團體，根據以往的習慣，都可任意附加。這樣一來，政府國稅必然要受到嚴重的影響。

就場徵稅任人民自由買賣的政策，既不合於非常時期的環境。那們，只有實行官專賣法了。本來在中國國民黨綱內早經有「凡事業之有獨占性者應歸國營」之明白規定，我們上遵總理遺教，下應時勢要求，主張食鹽專賣，應當獲得國內大多數人的同情與贊助。况鹽之專賣，爲整理鹽政之最後階段，就場徵稅不過是中間過渡的辦法，早經國內學者所公認。證以世界各國的鹽政辦法，也以實行專賣的爲大多數，可知這種辦法並非理想。

專賣制有三種：一是就場專賣，二是一部專賣，三是全部專賣。我們將來究竟仿效那一種，讓我們先將三種辦法內容來分別研究如下。

就場專賣制，是製造歸民、收買歸國，運銷歸商，也可說一部專賣制，不過更爲簡易。我國劉晏及日本現行制度均屬此制。

一部專賣制，是民製官收官運，或官民共製，運銷歸官，販賣歸民，如我國管子及意大利現行制度，均屬此類。

全部專賣制，是製造運銷，均歸國家。我國漢武帝時桑弘羊所行及現今奧匈等國之制，

均爲全部專賣。

在上述三種制度之中，各有利弊。全部專賣制必須官自製鹽，不獨事實上繁瑣異常，且盡奪鹽民之業，使其生計發生恐慌。亦非合理之舉。就場專賣、則運銷歸商，既於戰時統制，諸多不便，尤不足以抵禦地方軍人之重徵附加。所以再四考慮，惟有實行一部專賣制，可以適合非常時期之需要，請述其利益如下。

民製可以維持原來鹽民生計，且可免去政府許多紛擾，減許多非必要之經費。而鹽由民製，再由官收，設若鹽質不佳，官廳可拒絕收倉，較之官製官收，可多一層保障。

鹽民製出之鹽，必須完全送入官坵官倉存儲，否則便作爲私鹽。惟存入倉坵以前，必須經過鹽質檢查員之檢定，不合格的鹽，不准存入倉坵。

鹽入倉坵以後，即應由政府或政府指定之銀行付清鹽本，以便鹽民之周轉。一面即由政府配備舟車，用最迅速最安全的方法，將存鹽運至銷地，或適中地點之倉庫。其項官運辦法，較之民運，分別甚大，尤其在戰時爲更有利益。第一戰時船舶車輛，多半由政府徵發供軍用，在政府可以自由分配，而商民則難以重資亦無從購得噸位。第二照就場徵稅辦法，鹽非經繳足稅款，不能運出倉坵，戰時金融緊縮，銀行不能放款，商民從何處籌集巨款以納稅。無款納稅則不能運鹽，勢必使僻遠銷岸有斷鹽之慮。如由官運則寓稅於價，不必先繳稅款，隨時可以起運，何處需鹽即運至何地銷售，運用靈活，便利異常。第三鹽由政府配運，地方軍人自不能強迫重徵或附加。

鹽到銷地後，如仍由政府零碎出售，不獨繁瑣異常，且將人民利益，完全剝奪，亦非善

法。若改由民銷，可有下列三項利益。第一政府可以少設機關，減省經費。第二鹽由官運民銷，如鹽質不良，商民可以拒絕購買。第三戰時商業凋零，鹽由民賣，亦可維持一部份人民生計。惟政府售鹽，不能過於零碎，可仿奧地利之成法，規定商人買鹽以五十噸為最低額，無論何人均可購買，並准其赴任何地方自由販賣，以防壟斷。至於鹽價，可以由政府斟酌各處情形，每一批鹽到岸，即預先將最高價與最低價公告民衆，聽商民在此最高最低兩價之間，自由競買。俟賣出後，除去鹽本運費及其他各種費用外，所餘之數即為政府純益，此項鹽價，甲地不必同於乙地，即同在一地，前批之價，亦不必同於後批之價。但政府要以最公平最廉潔的精神來辦理鹽之專賣，並須由政府定一最嚴厲的處罰條例，違者處以軍法，方可以達到福國利民的目的。

這個問題，一方面關係着戰時的民食，一方面又關係着業經政府公布定期實行的鹽法，我雖提出一部專賣的主張，不過是個人的意見究竟應當如何辦理，希望全國學者及立法院諸委員再為研究。不過我要請大家注意，戰神已在我們頭上盤旋，全世界火藥庫的爆炸，已到最後的一秒鐘，人類慘劇的行將開始，已是毫無可疑。諸公固不必夢想和平，也不能從容談笑，當作研究室中資料之一。應如何，便如何。迅速！精密！決定我們的方案。

二五，一〇，一四，南京。



## 中國鹽政的動向

會仰豐

### 一 鹽政之起源

鹽的化學名辭為綠化鈉，其來源由於土壤或岩石中本含有溶性鹽類，受水的分化和蒸發作用而成的。故鹽類在自然界中散布極廣，因他的產地不同，可分為岩鹽、池鹽、井鹽、海鹽、土鹽（即鹼土鹽）等數種。中國海鹽的出產地有粵，閩，浙，蘇，魯，冀，及遼寧等七省。井鹽的出產地有四川，雲南兩省。岩鹽也出產於雲南。池鹽（或稱湖鹽）的出產地有山西，甘肅，寧夏，青海，新疆，及蒙古，西藏各省區。土鹽的出產，在我國北方雨量稀少或排洩不良各地，如冀，魯，豫，察，晉，陝六省，皆有之。此外鄂省之應城，湘省之湘潭，尚產有石膏鹽一種。以我國疆域面積共有四萬萬平方英里，其不能產鹽省份，祇有安徽，江西，貴州，廣西等四省。產鹽省區所佔全面積在十分之九以上。鹽區之多，產量之富，幾為統計所莫及。以上是論鹽之所自出。至於鹽之為物，用途至廣，專談食鹽一項，與身體極有關係。因人的胃中需要鹽以製成鹽酸，由鹽酸以製胃液，一方可助蛋白質之消化，一方可避免胃中食物之發酵，且鹽液輸於血管中，可浸潤身體內之細胞，又動物中含有綠化鈉鹽質，而植物中則含綠化鈉少，而鉀種鹽類多，但動植物雖含鹽質，然經煮製後，失去鹽質約七成，故另需食鹽以補充之。據近代科學家研究人類每人每日所食之鹽質為二十克，除由食物供給一部份外，大部分則需食鹽故古人有「每日食鹽二兩七銖零四黍有奇」之說以今量計之，實在四錢以上。但是人類所食之鹽，也視

其境遇地位，氣候的不同而各異其量，大概中等以上之人，食鹽的數量較少，中等以下之人，食鹽的數量較多，勞心者食鹽少勞力者食鹽多，氣候寒冷之地食鹽少，氣候炎熱之地食鹽多兒童食鹽少，大人食鹽多如以每人日食鹽二十克計算，每年三百六十五日，其食鹽量爲七、三〇〇克，設有十分之一係由食物內供給，則平均每人每年共食鹽六，五七〇克合市秤十三斤以上算法，係指普通人而言，平均每人每年所食之鹽，約合十三斤。此並非說人之身體需十三斤鹽，始能生存，人體每人每年平均之需要，據加富爾估計，自市秤五斤至十斤不等。此與古人之言每人日食鹽四錢卽每人每年需鹽九斤，實相符合。證之北方冀南各地人民食鹽之數，（約每年八斤）亦不相上下。然南方富庶之區，食鹽當較此爲多，照此推斷，今日我國每年每人食鹽平均當不能在市秤十三斤以上。以上是論鹽對於人體之需要。我國產鹽區域，分佈既廣，又以鹽之產製，利於集中，便於管理，而鹽復爲人類生存所必需；苟能於此徵收一種輕微之稅，則無人能避免，且因每人需鹽甚少，擔負不重，而國家可得大量收入，這是在從前稅政未進化無所謂直接稅之時，其善於理財者，便認鹽稅爲無上的良好稅源。故管子創官山府海之策，所謂官山府海者，便指山海之出產物，由公家管理，於取用時而徵其稅之謂，因山產鐵，海產鹽，故以鹽鐵並論但是古時機械未甚發達，用鐵不如用鹽之多，故理財之道趨重於鹽。管仲論鹽筴，有曰「萬乘之國，人數開口千萬也，禹筴之商，日二百萬，十日二千萬，一月六千萬。」又謂「吾將籍於諸君吾子，則必鬻號，今夫給之鹽筴，則百倍歸於上人無以避此者，數也。」這就是管子創徵鹽稅之原理。自此以後，除隋代及唐初百餘年間無稅外，其餘朝代，大都以鹽稅與田賦爲最重要之收入，乃國家大業安邊足用之本。此

西漢賢良文學廷爭罷廢鹽鐵之論，與北魏甄琛開弛鹽禁之議，許多在民生出發點上立言，俱認爲不明事理，未能實行也。吾國自管桑以降，權取鹽利，行之已垂三千年，大抵於國家承平之際，權稅甚輕，及其末季，因國用浩繁，稅斂日重，官鹽愈貴，私鹽愈多，稅入益絀，於是法制愈嚴，欲有以救弊，其結果，非特不足以救弊，而弊且益滋。繼鹽鐵論之後，爲民請命者，代有其人，多以鹽稅宜輕，輕則國治，重則國亂，並舉唐之王仙芝黃巢及元之張士誠方國珍等以爲證。夫賦稅宜輕，以輕人民擔負，論固是矣，而謂國家之治亂，純繫於鹽權之輕重，則未免倒果爲因，梁任公有言，「鹽之爲物，雖爲人人日用飲食不可缺，然所需之量至微，其負擔之加諸民者，雖創痛而非深鉅。」又謂「此稅既爲最普及之消費稅，其性質與財政學所謂自然增收者相應，……其本質雖爲惡稅，而其作用則爲良稅。」因歷來國家所徵租稅，種類繁多，鹽稅不過其中之一種，每人年食鹽數量極微，而謂鹽稅稍重，即可引起人民作亂，似非持平之論。曠觀往古，鹽稅之加重，由於內憂外患交乘，國用不足，其時，政綱多已解紐，業私鹽者，固皆作奸犯科之流，揭竿之徒，自易於類聚。蓋每朝內亂之作，最大原因，在於生產消費之不相應，及政治之不良，初不由於鹽稅之輕重，唐之亡，乃亡於藩鎮之亂，非亡於鹽政。又明史載：「張士誠不過白駒場一亭戶，販私作奸，頗輕財，能結黨，時鹽丁方苦重役，共推爲主，自立爲吳王。方國珍以販鹽浮海爲業，倡亂海上，有司憚於用兵，一意招撫，重以官爵羈縻之，國珍之徒，皆至大官，由是民慕爲盜。」是則元之亡，別有因果，未可以作亂之人與鹽務有關，卽謂鹽稅加重，能危及國祚也。在歷代既認定鹽稅爲一種最重要的收入，在承平之際，財用富足，鹽稅當然甚輕。如在多事之秋，鹽稅在事實

上不得不逐漸加重，雖間有行無稅制者，然其結果，徒爲豪強所侵佔，漢初弛山海之禁，吳王鼻即招亡命煮海爲鹽，於是孔僅乃進言「山海天地之藏，宜屬少府，置鹽鐵官。」因見行無稅時，其利仍未嘗歸民也。考歷代鹽課之收入，是與時俱增的，或因加稅、或因整理得法，如唐初權天下鹽利，歲僅四十萬緡，劉晏時，即增至六百餘萬緡，居天下賦稅之半。迨宋紹興末，泰州海陵一監，收錢至七百餘萬緡，區區一州，已趨過劉晏時所徵之數，其數目增加，實可驚人。至於鹽稅日增、鹽價亦自日貴，故元時每鹽一引，價銀十兩，其時民間持鈔一貫，（約合銀一錢）乃僅得鹽一斤，古有斗米斤鹽之說，於元代而益信。又鹽稅之重，近五十年來，增加尤多，考鹽法通志光緒十七年，全國放鹽四百三十八萬八千六百二十三引，及四十九萬六千四百三十一票，約合市秤二千二百三十五萬擔。鹽課全部收入合計一千零二十一萬元，每擔平均稅率，合洋四角五分。民國二十五年，全國食鹽及漁鹽，放出約四千一百五十八萬市擔（工業及出口鹽除外）鹽課收入合洋二萬萬零六百六十六萬元。每擔平均稅率洋四元九角七分，四十六年間，平均稅率增加至十倍，鹽課增加至二十倍以上，增加之速，實爲前此所未有。若鹽稅過高，足以引起革命，可以相信的話，則今日之小康局面，又安可得。但平心而論，以今方古，錢價低落，物價高漲，近日每擔之鹽價，大約在十元左右，每斤值錢不過一角，而斗米則值錢一元以上，是現時一斗之米，可易十斤之鹽，以鹽比米，則現時之鹽價。較元時斗米斤鹽，進步多矣。以上是說國家財用既以鹽稅爲大宗，則鹽稅稅率，在事實上自不得不隨國用及物價而變遷之原因。



中國鹽政制度，代有變更，而一代的當中，復因時因地而各有不同，歸納言之，不外無稅，徵稅，專賣三種，茲分別撮述其時代於下：

一、無稅時代

三代以前 隋

唐 睿宗以前

三代以前，人民的風俗，固是淳樸，國家的政治，也很簡單，所以對於山海之利都沒有禁權。人類得共有天然一切產物，自遠古到唐虞，凡二千二百六十九年。隋文帝開皇三年，除禁權，通鹽池鹽井，與百姓共之。唐初依隋舊制，國家財賦，是賴租調，租調以外，概不稅斂。計自隋開皇三年迄唐開元九年，有一百三十七年，皆是無稅時代。

一徵稅時代

三代

東漢 光武帝又和 帝 主獻帝

東晉 宋 齊 梁 陳

北朝

唐 宗 玄

禹貢載「青州厥貢鹽絺。」貢，即稅也。商因夏，周因商，周禮太宰以「九賦斂財賄。九貢致邦國之用。」九貢的當中，有一種曰物貢。所謂物貢，即魚，鹽，橘柚等雜物，是三代的權鹽，同為物貢，因當時為封建制度，諸侯年有常貢，須將各地所出產的物品，納貢於王室，鹽為物產之一。故貢其所有，作為國用，這與後世徵收田賦繳納「本色」相同。春秋時代，除齊用管子之法，行專賣制度外，其餘各國，多係循周的樣子，行徵稅制。秦用商鞅法，廢井田、開山澤，鹽之產製運銷，聽民自由，政府僅居徵稅地位，當時鹽稅收入，也頗可觀，不過鹽地多為豪強所奪，乘時射利，人民甚為困苦。東漢光武帝於產鹽較多之郡縣，設置

鹽官，徵收鹽稅，其法與近代就場征稅制相似，中間經明章二帝極短時期行專賣制，自和帝永元元年迄獻帝建安三年，均行征稅制。東晉迄陳末，皆行徵稅制。北朝除東魏高齊行專賣制，餘均倣南朝行徵稅制。唐初無稅，玄宗開元十年，又行徵稅制，未幾，肅宗嗣位，復變其法。

一、專賣時代

同一專賣，復有「一部分專賣」「全部專賣」「就場專賣」「官商並賣」及「商專賣」五種，茲分述如左：

(甲) 一部分專賣

春秋時齊

春秋時，管仲相齊，創官海之說，行專賣制，其製鹽法，有官製，有民製，官製的鹽，大都為灘場散漫之地，管轄不易，如果由民採製，流弊滋多，故收歸官製，其整聚之處，易於管理者，制歸民製。但是民製之鹽仍由政府收買，歸官運輸，故稱為一部分專賣。

(乙) 全部專賣

西漢 武帝至 平帝

東漢 明章 二帝

三國

西晉

北朝 東魏 高齊

西漢武帝時，勤於遠略，以頻年用兵，財用不足，而鹽商富累鉅萬，不顧公家之急，又因產鹽灘灶，悉被豪富佔有，於是收歸政府，由官預備煮鹽器具，雇民煮鹽，給以工資，不准私煮，違者依法律治罪。並沒收其器具，又官自轉輸銷售，並不假手商販，其法為官製官

運官銷。簡言之，即完全由國家經營。自武帝元狩四年至平帝元始五年，歷一百二十五年，均行此制。王莽篡國，命縣官鬻鹽，仍行專賣。東漢章帝時，曾一度官自製鹽，行全部專賣。嗣後魏蜀吳三國以迄於西晉，又北朝之東魏高齊，都是趨重這個制度。

(丙) 就場專賣

唐 肅宗 以後  
宋 仁宗 以後

南宋

元

明

唐肅宗乾元元年，第五琦就產鹽井灶的地方，設立鹽官，凡是鹽民所製之鹽，悉行交官，概由官廳收買，不許顆粒漏私，由官運銷，不准私行販運，其政策為製造歸民運銷歸官。寶應時，劉晏繼第五琦，主治江淮鹽，以官運官銷，未免紛擾，因改為商運商銷，由官將在場所收的鹽，寓稅於價，轉售商人，商人於繳價領鹽以後，得自由運賣，即民製，官收，官賣，商運，商銷五大原則。如以今語釋之，所謂就場專賣制。又晏既採用商運商銷，但是商人重利，大都趨易避難，僻遠的地方，不免有缺鹽之患，故晏又設立常平鹽倉，運存官鹽，以備不時之需，遇有商絕鹽貴的時候，則減價出售，接濟民食，官既收利，民又稱便。惜其後雖仍行此制，而加價厚斂，病弊復深，已失當時劉晏的精意。宋仁宗時，范祥行「鹽鈔法」，仍主商運商銷，由商人輸納現錢，按錢給鈔，按鈔支鹽，不過比劉晏多一種買鈔手續，仍為就場專賣制。崇寧時，蔡京用事，改行「換鈔法」，更印新鈔，收換舊鈔，復創立引制，有長短引之分，凡商人輸錢請長引者，得運往所指之州縣行銷，請短引者，祇許在近場州縣售賣，繳銷引目，長引限一年，短引限一季，有特別事故，得予展限，限滿，鹽未售清者，

即行毀引，鹽沒收於官，此為引制的起源。南宋鈔鹽，雖有變更，然大都循崇觀舊例。元依宋制，引由官賣，憑引支鹽，鹽歸商售，仍為就場專賣制。中統四年，以近場州縣、私鹽充斥，遂倣行食鹽法，計口售鹽，於是有行鹽地食鹽地之分。通商各地，商人買引領運者，謂之「行鹽地」，近場各地，由官府派散民戶者，謂之「食鹽地」，彼時對於食鹽地，則按戶派配，追呼誅求，人民苦累。而行鹽各地，商人復壟斷牟利，民食貴鹽，雖設立常平鹽局，以平鹽價，然假長平之名，行排商之策，官商競賣，遂致公私交困。其後又加收鹽課，以致引價日增，官鹽愈貴，私鹽愈多，而當時軍人復違禁販私，權豪親貴，更託名賣引，或夾帶斤重，或增價轉售，藉私營私，百弊叢生，鹽政紊亂，遂與元相終始，明初鹽政，置局賣引，令商販運，固為就場專賣制，即洪武三年，雖行「開中法」，令商人輸糧於邊，但仍給以鹽引，赴場支鹽。弘治時，改行折色召商納銀，亦是利用商運，仍為就場專賣制。後因鈔幣敗壞，所給鹽戶工本鈔，等於廢紙，乃將鹽課改折，責令鹽戶改納銀兩，於是官不收鹽，而就場專賣制遂行廢止。

(丁)官商並賣

五代

宋 仁宗康定  
以前

後梁時鹽政，尚依唐的遺制，至後唐，乃行官商並賣法，於州府縣鎮等地方，設立鹽官，由官自行運賣，於鄉村偏僻地方，則准許商運商銷，沿及後晉後漢後周，仍是官賣通商，二者並行。宋初鹽法，明定官賣通商，得各隨州郡所宜，但無城鎮鄉村的分別。雍熙間，行

「折中法，」令河東河北商人輸納芻粟於沿邊州郡，依其道路遠近，折合市價，授以引券，由商人持赴京師，領取現錢，或准赴江淮及解池領回鹽斤售賣，沿至寶元康定間，尚行此制。

(戊)商專賣

明萬曆以後

清

民國

二十五年以前

中國鹽政的動向

明萬曆四十五年，因為積引太多，創行「綱法」，「疏銷積引，分年派銷。何謂「綱法」，就是將商人所領鹽引，編成冊子，分爲十綱，每年以一綱運積引，九綱運現引，綱冊內有名者，得常年報運，綱冊內無名者，即不得加入，是爲專商之始。又當時官不收鹽，乃令商人自行赴場購運，政府將收買運銷之權，概授於專商，故稱爲商專賣。清時鹽政，仍循用綱法，招商認額，領引辦課，雖其中也有就場徵稅，聽民自由販運，以及官運官銷的地方，然大多數行鹽，仍以引商爲主。道光間，兩江總督陶澍乃於淮北改行票法，於場區適中地點，設局收稅，無論何人，祇須照章繳納稅課，即可領票運鹽販賣。其後陸建瀛也倣行於淮南。同治三四年間，左宗棠督撫閩浙，也將兩浙福建改行票運。因票法主旨在取消引窩無論官紳商民皆可承運，且在銷界以內，無論何縣，悉聽轉販流通可革除專商專岸的弊病於是鹽務頗有起色票法也見稱於當時。嗣以東南有事，長江梗阻，鹽運不通，票販星散，兩江總督曾國藩復寓票於綱聚散爲整，鄂湘贛三岸，須以五百引起票，皖岸須以一百二十引起票，由是承辦票運者，盡屬大商，小本商販，無力領運，票法精神已失。同治五年，李鴻章任兩江總督，又因籌餉關係，就原有票商令其報效捐款，作爲票本，准其「循環轉運」，不復再招新商。其後馬

新貽踵行於淮北，楊昌濬更行於浙江，而商專賣制，遂終清之世。未有改易。民國鹽政，自二年四月設置稽核所以後，頗多興革，其政策似係採取就場徵稅制，然在新鹽法新法於二十一年五月三十日公佈並未明定實行日期未實行以前，重要各區，鹽之運銷，多有專商及引岸，仍應認為商專賣制。

綜觀歷代鹽政，極為繁複，其辦理較有成效者，除春秋時之管仲，唐之劉晏，清之陶澍等外，幾不多覯，然而管仲劉晏陶澍等，因疆域齊國為今之山東一省或地位的關係，澍為兩江總督仍屬

於局部的改革，欲求有全盤計畫為系統的整理者，當自民國始，尤其在國民政府時代，於二十年公布新鹽法以後，鹽務當局對於整理場產，開放引岸，整齊稅率等等，尚能本一貫的政策，逐步進行，此為吾人所不能否認的事實。

### 三 鹽政之推演

民國十八年六月間，二中全會對於鹽政一項，會議決「整理鹽法，減輕鹽稅，剔除積弊，調節鹽價。」十六字的根本原則，迨二十年三月間立法院第一百三十六次會議，即將新鹽法議決通過，政府於同年五月公佈，共為七章三十九條，而吾國鹽政之根本大法，於以產生，自後鹽政之進行，遂有準則可循矣。茲先將新鹽法之優點，撮述如次：

(一)就場徵稅自由買賣 新鹽法開宗明義第一條就說：「鹽就場徵稅，任人民自由買賣，無論何人，不得壟斷。」廢除少數商人專利，純依商業自由競爭原理，使人民能得價廉物美的美食鹽。

(二) 統制產銷 新鹽法第九條規定「鹽非經政府許可，不得採製。」又第十條「產鹽之場區及每年產鹽之總額，政府得依全國產銷狀況限定之。」現在國內的鹽，是供過於求，如淮北長蘆等處，都是存鹽山積，一方面固由於引岸之劃分，不能運銷於產少之區域，另一方面則因生產之無統制，以致生產過剩，新鹽法既有上項規定，即可以銷計產，所有從前壅塞或脫銷之弊，均可不致發生。又新鹽法第十二條規定「凡產少質劣，成本過重，或過於零星散漫之鹽場，政府認為不適當者，得裁併之。」照此規定，場產可逐漸集中，易於管理，既可減少走私，復可使鹽之生產更合於經濟。

(三) 稅則劃一 新鹽法第二十四條規定「食鹽稅每一百公斤一律征國幣五元，不得重征或附加。」可弭除輕重稅侵銷流弊，公家稅收，可望增加，人民負擔，復得平均。至於規定不得重征或附加一層，人民受惠更大。

(四) 維護製鹽人利益 依照新鹽法規定，凡製成之鹽均應悉數存入倉坨，而鹽之售出，應按各製鹽人之存鹽總數比例分攤。(新鹽法第二十二條規定)這種辦法，在理論上說，自是公允。但小本製鹽人產存鹽數無多，每次比例分攤又少，生計不能維持，且朝出鹽，夕易米，更不能久待，所以又有但書之規定「製鹽人為個人，而其年產不滿五公噸者，得優先售出，年產不滿五公噸者不止一人時，得按比例優先售出。」這是使小本製鹽人，將鹽產易於售罄，收回成本，得再繼續經營。又現在有許多場商廠商，往往壓迫鹽戶，將所產之鹽，賤價買進，高價賣出，從中取利，故新鹽法第二十二條規定，「凡由倉坨售出之鹽，由場長召集全體製鹽之代表，按鹽之等次及供求狀況，議定場價公布之。場價有變更時亦同。」照

此規定，商人不能再事把持操縱，鹽民也不致受其抑勒剝削，於此足以證明新鹽法；對於製鹽人利益之維護，可謂無微不至矣。

(五)統一機關組織 新鹽法主張就場設官，又於二十五年七月公佈鹽務總局組織法，對於鹽務行政機構，係採取一元制，事權既可統一，而行政經費復可減少。且辦事效率，更可增進。

上述各端，僅舉其犖犖大者，總之，新鹽法的精神，一方革除舊有的一切苛法，一方樹立嶄新的公允制度，確是具有系統有政策的良法美制。

新鹽法之優點，既如上述，何以公布數年之久，政府尚未明定日期，既予施行，以今日政府當局之賢明，既非憚於改革，亦非少數鹽商之所能運動，揣其原因，或有下列數點事實上之困難：

(一)國家財政上之關係 依照全國人口統計，為四萬萬一千零九十六萬八千九百三十七人，(東四省不計)以每人每年食鹽十三斤計，每年共銷鹽為五千三百四十二萬餘擔，如照新鹽法規定，每百公斤征國幣五元——每百市斤征稅二元五角——計算，是全年祇可收鹽稅一萬三千餘萬元之譜，比之最近的收入，已驟短一萬萬元，加以緝私無論如何嚴密。欲求顆粒無私事實上難以做到，核實估計，每年能收一萬萬元已非易事此尚係指稅則能劃一者而言，然而劃一稅則，在日下鹽場尚未整理就緒的時候，又不能驟然實施，因為附近鹽場各區，大都屬於輕稅，在銷地之由高減低者易，在場區鹽稅之由輕加重者難，以輕稅加重，不特易引起糾紛，且在鹽場管理未臻完備之時，徒然使走私之風愈盛，結果輕稅原有的收入，也不能保



持，其稅收減少，自在意中，是稅則劃一以後，鹽稅收入，更不止上述所減的數目。現在直接稅，如遺產稅，尙未開辦，所得稅，甫經啓征，未臻暢旺，如將鹽稅驟減一萬萬元以上，國家財政，將益無法支持。此一節似爲財政上未能推行新鹽法所定劃一稅則之最重大原因。

(二)鹽民生計上之關係 吾國產鹽較爲經濟之鹽場少，而產鹽不經濟之鹽場多，新鹽法實行後，各區中製本昂貴的鹽場，因優勝競存，勢必歸於淘汰，在目前農工商業疲敝之下，直接倚賴鹽業爲生的千萬民衆，因一時無從改業，其生計必立受影響，於治安上國防上都有關係。或有主張將不經濟之鹽場裁汰後，其失業之鹽民，可用「開墾」「舉辦工廠」或「移民」等法以救濟之，即新鹽法第十二條所指之善後辦法。然此等事，均極繁難，如開墾一項。欲將斥鹵不毛之區，以人力改良，供作耕種之地，其工鉅，其時長，當此國家財政人民經濟俱艱窘之際，其費用也無法籌措，而鹽民又無隔宿之糧，勢不能槁項延頸以待。至舉辦工廠一層，欲消納多數之鹽民，其工廠設置必多，其規模必大，其資本自亦難籌，且鹽場內之交通，大都不便，設置工廠，舉辦工業，於原料的供給，出品的運售，是否便利，都是問題。又移民一事，其所移之民，與所移之地，是否相宜，生計是否有着，都是疑問。且如此重大事體，絕非鹽務機關單獨所能舉辦。觀此，所以於實施新鹽法過程中，因淘汰鹽場而失業之人民生計，將頓陷於無法維持之窘境，此節實爲實行自由貿易之最困難的問題。

(三)鹽場工程建設上之關係 鹽產於場，場無透漏，私鹽就可絕跡，歷來各代對於鹽場都無管理上的設備，其防止私鹽方法，係採用輕稅政策以爲補救，現在交通機構，已迥異於曩日，僅恃輕稅方法，自不足以防閑。現時各重要鹽場之建設，如實行新鹽法所需要之儲鹽

倉坵，以及防私工程，如包圍鹽場，開浚濠溝，劃定稽查線，修築道路，與運鹽碼頭，以及瞭望室，稅警駐所，場務機關等，正在進行。以我國產區之廣，鹽類之多，產製方法，既各有不同，建築管理工程，自極其繁難，在建設工程未辦妥以前，鹽場嚴密管理，也難談到。

總而言之，欲鹽法之推行順利，第一須設法不使影響政府財政之收入，第二，便是如何達到場外無私之境地，此著固可視財力人力之推動，然以吾國鹽場，星羅棋布十餘省，且自古以來，認為無法管理，放任已久，今欲以科學方法使其就範，決非旦夕所能集事。又北六省所產之硝土鹽，歷代概未管理，今欲以治標治本之法，絕其根株，亦非易事。此外如洋私之侵灌，已隨鹽稅壁壘之增高，逐漸成爲嚴重的問題。故新鹽法之實施，最重要之步驟，在於緝私之改進、場產之整理，然後產銷之統制，方可實行。場產得以限制，先辦到以銷計產；自由貿易之推行，方不至引起多數鹽場之封閉。即實行就場徵稅，鹽課亦不至集中於一隅。雖場外無私，事實上恐終難辦到，如場外之私鹽，苟能使其大量減少，則輕稅可以提高，重稅就可以減低，稅率方能平衡，此時專商之存廢，將不成問題矣。蓋人類既不能不食鹽，場外既無私鹽可買，自然須買官鹽，是買鹽有人，納稅有人，國家之財政收入，鹽民之生計，將不受影響，專商亦不難變爲自由商。惟爲便利推行新鹽法起見，恐對於劉晏之「官收」及「常平鹽」之策，仍有考慮之必要，因爲場鹽苟能官收，不但鹽場管理，易於推行，即全國各場之鹽價，也可由公家統制，使其逐漸劃一，則多數之鹽場，可藉以保存。至於邊遠或交通不便之區，苟有常平鹽倉之設，則抬價，居奇，鹽荒等弊，俱可不禁而自絕矣。



## 中國鹽稅之危機

史廉

中國歷代政府之財政，莫不以鹽為稅收之重要目的物，始作俑者，為春秋齊國之管仲，繼起效尤者，則有漢之桑弘羊唐之劉晏諸人，數十年間，除隋唐交替之際數十年無鹽稅而外，非對鹽抽稅，即鹽由官賣，明清以來，甚且任專商專賣，壟斷侵蝕，流毒至今而未改。夫鹽為民食必須品，不論貧富，不可一日或缺，而其生產則集中於海岸，或一定之池井，非如米麥之隨地可以耕種而得，於是巧宦聚斂之徒，乃得以仿效奸商居奇之所為，以重苦人民，此鹽稅之所由起也。夫鹽不論貧富，均所必需，而貧者食不兼味，則用鹽且較多，貧者多從事於勞力，更非多食鹽不足以強筋骨，由此可知貧者需鹽實較富者更多而且更切。今於鹽上收稅，實大有背乎財政學上賦稅須按負擔能力而求其公平之原則。若復於鹽上收重稅，豈特有背財政原則而已，抑且大不人道、讀者至此，當知鹽稅之為惡稅，實有甚於人頭稅也。故世界文明國家，多已不收鹽稅，即有收稅者，亦必極其輕微，以不使人民感覺痛苦為度。反觀我國現徵鹽稅情形則如何？吾誠有不忍言者。我國海產之鹽每擔成本不過數角，苟抽以數角之稅，即係值百抽百也，抽以數元之稅，即係值百抽千也，今中國之鹽稅，每擔最低者數元，高者每擔十餘元，再加以引岸專商之剝削，而官為之定更高之牌價，故中國鹽稅之苛重，實已至值百抽數千也。噫！此誠曠世

所幸有怪事，然默察鹽政當局之意，似仍有繼續再加提高之勢，誠不知其是何居心也。借曰國難嚴重，需款孔亟，鹽稅不能免除甚且加高，實亦萬不獲已之舉。然加高稅率，果足以增加稅收乎？以吾觀之，此種辦法實係南轅而北轍。今日鹽政之大弊，在引界專商，因為引界專商，而使全國各地鹽稅稅率彼此互異，高低極不一致，高者力不能負擔，甯甘淡食；低者負擔之力有餘，甚或逃稅或犯私。凡此皆因稅率之不公，直接而有淡食而逃稅或犯私諸弊，間接遂影響於收稅。政府因財用不足，於是而加稅，自民國十年鹽務稽核總所洋會辦了恩甘溥二人去職後，繼任者不得其人。故鹽稅稅率逐年增高，迄至最近數年來，實已加高至飽和程度，乃當局者不知改良弊制以使人民負擔涓滴歸公，只是一味加高稅率而不已，迄至今日遂以產生鹽稅上之極大危機焉！

鹽務素有「糊塗」之名，局外人不悉底蘊，祇見鹽稅年有增加，遂以為鹽務真已改進矣，其實則近數年鹽稅之危機，正係種因於此。蓋近年鹽稅政策，極不合理，總不外「竭澤而漁」「寅吃卯糧」之嗎啡政策，此非著者空言，請先觀附表如下：

表前說明：本表之銷鹽數，收稅數，實際稅率係根據鹽務稽核總所年報，鹽政實錄，及中國

鹽政史三書填入。二十五年銷數尚未獲得政府公布之數字，表內係用推算方法求得，

其內包含有常平鹽銷數百萬擔。吾人苟將下列附表加以研究。則將發生後列幾項

感想焉：

民國銷鹽數收稅數  
年份(單位千市擔)(單位千圓)

表面平均稅率  
(以銷數除收數)  
(單位每擔圓)

湘鄂

西皖

山西晉北

一〇	四六,九九八	一〇七,四九五	二,二六	五,二〇	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一〇一	四八,六九二	一〇九,〇二一	二,二四	五,二〇	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一〇二	四七,六八八	一〇九,二一八	二,二八	五,九九	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一〇三	四六,九三九	一〇九,四〇一	二,二五	五,九八	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一〇四	四六,七五五	一〇八,八二二	二,四三	六,三八	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一〇五	四六,九五九	一〇三,八五二	二,二一	六,一七	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一〇六	四八,三〇四	一三〇,六九四	二,七〇	一〇,九五	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一〇七	四七,五九三	一四八,一〇一	三,二一	一〇,六三	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一〇八	四五,八三九	一五六,九七三	三,四二	八,七四	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一〇九	四八,四六〇	一六〇,八二四	三,三三	八,七四	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一一〇	四七,二二七	一七〇,七六五	三,六二	八,二七	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一一一	四六,六三一	一五七,二二二	三,三七	八,二二	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一一二	四八,五八四	一七二,二二四	三,四九	八,三九	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一一三	四一,五二七	一七七,四六一	四,二七	一〇,〇〇	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一一四	四三,六六九	一八五,三七三	四,二五	一〇,〇〇	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
一一五	四八,三八九	二〇五,四三三	四,二五	一〇,〇〇	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七
總計	七五〇,二六四	二,三三三,七〇八	二,三三	一〇,〇〇	三,五〇	四,三三	三,五〇	一,九七

率舉

例

(每擔單位為圓)

中南路 山東 淮北徐屬 揚州 松江 兩浙 河南 廬 河南淮 福建 廣東

二,二七 一,九七 一,五七 一,一八 二,五三 二,三六 二,一六 二,三六 一,五七 三,三



則其增高率甚小，僅增至一倍點八六尚不到兩倍，兩者相差為三與二之比！是何以故，夫人民納稅當然按實際稅率繳足，不得短分文，照此計算則可知人民負擔增加至三倍，僅有二倍歸諸國庫，其餘一倍則損失於無何有之鄉矣。（以二十四年為例損失約計九千餘萬元）著者窮思苦索之結果，除「中飽」二字以外，實苦無相當解釋，由此可知增加稅率之結果，有利於國者甚少，為害於民者甚巨，明知鹽務改革可使涓滴歸公以增加稅收，而不為，而必不肯廢除引界積弊，以維持極少數鹽商不正當之利益，而必出此加稅害民之下策，誠不知其是何居心也。

二：民力已疲鹽稅勢將無着——加稅有害於人民甚巨固矣，然表面似仍可增加國庫收入，其實此種竭澤而漁之辦法，識者固早知其有枯涸之一天如今日者矣，故加稅不特有害於民；實則有害於國庫也。此點請分節說明於次：

1. 二十五年實際已短收三千八百餘萬元也——鹽務機關謂二十五年，鹽稅增收至二萬萬五百餘萬元與事實頗有出入之處，蓋二十五年曾用寅吃卯糧的常平鹽辦法，預征二十六年及二十七年稅款共五千八百餘萬，故二十五年實際僅收到一萬萬四千七百餘萬元，較二十四年之一萬萬八千五百萬元短少三千八百餘萬元。

其計算方法如下：

(甲) 預收鹽稅

第一次淮鹽常平鹽五百萬擔預收二十六年每擔三元之場稅一千五百萬元

第一次淮鹽常平鹽五百萬擔預收二十六年每擔七，四元之岸附稅一千八百五十萬元（

百萬擔中約有半數已到岸收稅。一百萬擔計稅二十六萬餘元，四元之稅則計一千五百萬元（第二次尚無到岸者）

精鹽常平鹽一百二十餘萬擔預收二十六年場稅三百八十萬元

精鹽常平鹽一百二十餘萬擔預收二十六年岸稅五百九十二萬元（約有八十萬擔已到岸）

以上共計預收二六，二七兩年稅五八，二二〇，〇〇〇元

(乙)實收當年鹽稅

二〇五，四三三，〇〇〇——五八，二二〇，〇〇〇——一四七，二一三，〇〇〇元

(丙)較前短收鹽稅

一八五，三七三，〇〇〇——一四七，二一三，〇〇〇——一六〇，〇〇〇元

2. 加重稅率結果，銷鹽數反將逐年減少——此有事實可證。查民國十年至二十二年每年銷鹽數多者四千八百餘萬市擔，少者四千六百餘萬市擔，總不離開平均數之四千七百餘萬擔左右，並無急劇增減。惟自二十三年一月起放鹽將司馬秤改為市秤，全國稅率因此驟增百分之二十七，以後銷鹽數乃逐年銳減，計二十三年僅銷四千一百餘萬擔，二十四年四千三百餘萬擔，（其實內尚有一百餘萬擔係預征稅款，實際仍只四千一百餘萬擔）二十五年四千餘萬擔（二十年銷數表而雖似有四千八百萬擔，如除去其中常平鹽等項預征約八百萬擔，則實際僅四千餘萬擔而已），每年銷數較以往短少約計七百餘萬擔。

3. 加重稅率結果，並不能增加總稅收，反使總稅收逐年劇減——蓋稅率加則銷數減，已



如前述，此不特為經濟學上需要與價格相關之原則，而鹽稅總數自二十二年改科加稅後，已逐年隨短銷而漸減少矣。蓋二十二年鹽稅已達一萬萬七千二百餘萬元，二十三年表面增加五百餘萬元，其實則是年因銷數減少稅款不足，而開始預征次年鹽稅矣。若將此預征數剔除，則總數尚將不及二十二年又二十四年表面增收千餘萬元，是則是年預征之數又較前增漲，即以兩淮一處而論，預征已達千六百萬元，故是年又更不如前矣，迄至二十九年更屬無法彌縫，乃舉辦常平鹽，竟預征二十六、二十七兩年之鹽稅五六千萬元矣，苟長此而不急起救濟，平減稅率，則本年及明年勢必至澤已竭而無魚可得，全體潰而無肉可以挖補矣。

三、常平鹽為鹽稅總崩潰之絕證！近年銷鹽數量既已在見減少，而收稅亦即在見短絀，於是當局者為彌縫補苴之計，而妙想天開矣，即去年春冬二季兩次所辦之常平鹽是也，常平鹽者何？曰「寅支卯糧」是也，此種妙計，乃抄襲於四川軍閥預徵田賦之故智。二十五年春辦第一次常平鹽係預徵二十六年鹽稅，冬季第二次常平鹽，乃預徵二十七年之鹽稅，眼看今年勢非繼續常平鹽以預徵二十八年二十九年之鹽稅不可。此種巨額稅款之預徵，究能繼續舉辦若干次乎？此種辦法，類如愚民之打嗎啡針，（吸毒之人謂吸毒為借力，將將來之力借作現在之用也。）初打似覺可使精神興奮，故能使去年鹽稅增至二萬萬元。但嗎啡一打之後，即必上癮續照打不可，最後乃至毒發身死不可救藥而止。今之常平鹽辦法，與此有何異乎！吾意本年鹽稅或可免強再辦一二次常平鹽以資補苴，若至明年，勢非至於總崩潰不可！讀者請記吾言可也。

四、讀者至此必曰：「鹽稅危機既已至此，然則吾人將如何？」著者以為對付此危機有二

個辦法：

1. 消極辦法，則聽其總崩潰，爾時人民與政府均將極大痛苦，即今日揚揚得意，大腹便便之引商，亦隨同倒蹋，經過如此浩劫之後，鹽稅根本破壞，現行種種制度，無絲毫遺跡可尋，爾時自可重新建設一合理的新制度，甚至於根本免除鹽稅，使我民自由吃鹽，毫無限制，有如我人吃空氣焉，亦未可知。

2. 積極的辦法，則惟有實行新鹽法之齊一的公平的較輕的稅率，惟新鹽法如果不能整個實行，則引界不能廢，引界不能廢，則稅率絕對不能齊一或平減。新鹽法實行，稅率減輕，中飽剔除，則人民負擔輕而食鹽可充分增加用量，又因就場徵稅而管理簡便，私鹽可以絕跡，有此兩大原因，則銷數每年可增加千萬擔，（照稽核總所前會辦葛佛倫所計算）照鹽法規定稅率每市擔二元五角（即每公擔五元）全年稅收總數，仍可不減於今日，苟以為現在改革之際，恐銷數不易驟增至此數，而欲酌量訂一暫行稅率以為過渡，則以每市擔三元五角為最適宜（合公擔每擔七元）以此乘現在年銷數四千八百萬擔，仍可達到全年一萬萬七千萬之數（與二十二年收數約同）（二二三、二二四、二二五年收數因有預徵數在內，不足以為標準）至引界既廢，撤銷銷地機關後，尚可節省國庫一千餘萬元，惟此項每市擔三元五角（每公擔七元）之過渡稅率，以暫行若干年為限，若干年後仍照鹽法規定之稅率辦理。

最後著者鑒於鹽官與引商之關係，仍竊臆測其必不實行積極的辦法。必將不自知覺而陷于消極的崩潰耳。然則國家苦矣！人民苦矣！嗚呼！



# 食鹽組供求劑食問題

馬泰鈞

問題

(一) 各區食鹽應否即行公賣辦法

(二) 促進食鹽生產之有效方法

(三) 提高鹽運效率之主要方法

(一) 各區食鹽應否即行公賣辦法

甲，緒論

我國向來各地食鹽，大都係由商運商銷，平時來源不竭，運輸無阻，供求相應，原無問題。自全面抗戰發動以來，長蘆山東兩淮河東各整個產區，及浙閩粵產區一部份，或為敵寇盤踞，或被敵機敵艦騷擾，以致各該場鹽不能全部照常運出。目前食鹽主要來源，端賴內地產區及現轄沿海一部份產區增產鹽斤，補其不足。加以戰時交通狀況發生劇烈變化，西北西南各地又多缺乏輪船火車大量運鹽之便利，於是鹽源日形困難。而內地因戰事關係，人口驟增，食鹽需要轉見加多，調劑供求，益關重要。鹽務機關為極力維持民食起見，除已舉辦官運，俾與商運相輔而行。藉資充實鹽源外，對於食鹽之銷售，亦不得不進一步予以嚴密管理，庶期一般人民均能以合理價格，購得其所需鹽斤，不致感受意外之困難，非法之剝削。第在商銷制度之下，零售鹽店，分佈散漫，鹽務機關限於經費人力，稽察難周，即使詳定規章，取締商人違法弋利行為，究屬消極制裁，欲求發揮管理效能，當以實行計口授鹽之公賣

辦法較爲徹底也。

惟查鹽務政策，應以民製官收官運商銷爲根本原則，原係第五屆第五次中央全體會議所決定，今將食鹽改由公家售賣，自與商銷原則不免有所出入。然現在各地零碎食鹽之商販人等，囤積抬價操縱居奇行爲，不一而足，消極管制，難收宏效，既如前述，則實行公賣，似不失爲一種因時制宜之辦法。

### 乙、綱要

一、公賣應如何辦理

(1) 確定計口授鹽之標準——每人每日用額定市秤三錢，未滿一歲之嬰孩不計。

(2) 按照戶口統計填發購鹽證——購鹽證應分種類及其用法如次：

1 民戶購鹽證——普通民戶及寺廟戶以一戶爲單位，(船戶已編隸保甲戶籍者視同民戶)憑此證單獨或聯合備價購買。

2 特種購鹽證——旅館，飲食店，醬園，醃臘業等以每一業之業主爲一單位，憑此證單獨或聯合備價購買。

3 額外購鹽證——外來人士，難民，外僑，或過境軍隊船戶僅作短期停留者，憑此證備價購買。

4 機關學校，公法團憑其主管人員署名蓋章並加鈐印信之正式文件備價購買。惟軍鹽之屯儲撥用，向來另有辦法，不在此例。

5 民戶購鹽證及特種購鹽證，均六個月換發一次，其有變動(如生死遷徙或營業盛

衰)者，得報明情由隨時申請換發新證，額外購鹽證則限於使用一次，隨用隨即註銷。

(3) 購鹽手續——民戶及特種職業購鹽，每月應分兩次，十五日以前為第一次，三十日以前為第二次，每次購鹽時，應由持證人照已核定之購量，自行填入購鹽証之該月該次欄內，并由售鹽機構於發售後，在此項購量上加蓋發訖戳記。

二、公賣應由何機關主持

(1) 地方行政機關方面應辦之事——公賣辦法實施前，各縣政府應分別通知鄉鎮公所，縣境之機關學校公法團，各特種職業同業公會依照一定格式，造具購鹽清冊兩份，經縣政府核對原有戶籍冊無訛後，以一份抽存，另一份轉送該區鹽務主管機關，為配備該縣鹽量之根據。(如戶籍冊能添造副份，亦應併送鹽務機關備考)。

(2) 鹽務機關方面應辦之事

1. 鹽務主管機關於接到購鹽清冊後，應交由所屬各該縣之鹽務機關，照冊填寫購鹽證，蓋印後彙送各該縣政府蓋印轉發各戶或個人領用。

2. 鹽務主管機關，將配銷各縣之鹽，設法分別運交與各該縣之售鹽機構。(此項售鹽機構，或為鹽務驗放處，或為官鎖所，或為指定之鹽店，或為合作社，得視當地情形定之)。

三、鹽務機關應如何與地方行政機關合作進行

(1) 配銷，鹽務機關於填寫購鹽證前，應先商同縣政府就縣境內售鹽機構之位置，與民

戶購鹽之便利，核定民戶購鹽處所，載入各購鹽證內，並應將縣境內售鹽機構之供銷區域，供銷戶數，配鹽月額與縣政府會商妥為支配之。

(2) 定價，各售鹽機構之零售價格，應以 1. 鹽倉原價(即鹽倉躉售價)，2. 運費，3. 雜費，4. 利潤等四目組成，其鹽倉躉售價由鹽務機關核定，各地零售價格由鹽務機關會同縣政府核定，並普遍公告，俾眾週知。

### 丙，結論

實施上述綱要所需之核心措施，自以完成普遍正確之戶口統計為第一要義，而欲使公賣辦理有效，尤須地方行政下層機構確能奉行法令，負責推動，故各縣政府應注重保甲長人選，加以訓練，使其明瞭職責之所在，及如何完成其任務，並於保甲長之獎懲登黜，隨時秉公辦理，俾有勸戒，其戶籍是否正確，亦應由鹽務機關會同縣政府不時派員抽查，以杜謊報，至於各售鹽機構是否能辦理無弊，則擬由各地三民主義青年團加以監督。倘或一地行政下層機構尚未健全，亦無良好之戶口統計，則毋寧暫緩舉辦公賣，以免利未形而害先見。又或地方密邇匪區，食鹽供給不匱，尚無操縱居奇情事發生，亦可緩行公賣。此則均應視環境情形而定，以期斟酌至當者也。

### (二) 促進食鹽生產之有效方法

#### 甲，結論

我國產鹽以沿海為大宗向係供銷有餘故歷來係採限制產額辦法，全面抗戰發動後，即在內地各產區籌辦增產。嗣長蘆，山東，山西，兩淮，各大產地，先後淪為戰區，來源斷絕，

於是促進後方食鹽生產問題，遂益臻重要。經就內地之川，滇，西北（甘肅青）陝西區沿海之粵，浙，閩，三區分別趕辦增產，惟以向係限產之故，一旦驟謀增產，一切人力物力以及各種原料，莫不準備需時，而意外之困難，亦所在多有，如川區則瀆煤均缺增產須增闢煤瀆來源，而汲瀆所需之鋼繩鑛鉄筒，均屬外國製品，購運頗艱。如滇區產地交通閉塞，井場設備簡陋，增產所需之瀆硿柴薪，均感缺乏。鹽工因征調及修建鐵路關係，亦多他往，招致不易，如西北池鹽，雖可儘量採取，但運道綿長，運鹽之牲畜工具多被征發難以運出。如陝西以產地臨近河防，受軍事影響，鹽民多數逃亡。如粵閩浙三區均屬沿海時受敵機敵艦騷擾，妨礙增產，而粵區之海南島三亞場及浙區之定岱兩場，淪為游擊區域，失去巨量之產源。凡此均直接間接有損於生產之力量。經力排困難以統制力量用下列種種有效方法加緊邁進，本能於抗戰將近三年之中，前後方食鹽供給尚無匱乏，就現時之產銷數量統計，全國年須銷鹽約二千萬擔，而全國年產鹽額，共約二千五百萬餘擔，（見附列二十九年度各區產鹽數量表）尚可供銷有餘。

## 乙，綱要

食鹽增產之有效方法，舉其綱要如次：

（1）增闢瀆源，鹽出於瀆，不論煎晒以產瀆之豐歉定產鹽之盈絀。如川區之瀆係出於井從前以限產關係瀆井多有荒廢。經督飭儘量淘辦，一面於各場開闢新井，川區最豐產之富榮場，有鹽崖井，黑瀆井，黃瀆井，三種鹽崖井產量最豐，黑瀆次之，黃瀆又次之。先將停廢之鹽崖井，全體淘辦起推，（取瀆於井，須用機車推汲，故謂起區推）嗣又儘量開復黑瀆井，

黃涵井，以裕涵源。又如滇區則有井涵硃涵之分，經在滇中元永場，用新法開闢新洞新井，一面推及於其他各場。又如浙閩等區均係用海水晒涵製鹽，浙區係板晒，閩區係坎晒，經將浙區封存私板，予以開放，將閩區離海較遠之廢坎，大量恢復，俾得充分晒製。至西北係天然產鹽毋庸取涵祇須推進運輸，使池鹽得隨產隨運。

(2) 充實燃料器材，沿海產區，藉海水日光晒製，無須燃料，僅須多備製鹽工具即以足用，內地如川滇二區，係鑿井汲涵採硃煎煮。除備具器材外，兼須備辦大量煤炭柴薪，供應煎製，川區煎鹽除一部份用天然瓦斯外，多用煤炭，經指定威遠產煤劃歸自貢井灶之用，指定樂山犍為屏山各屬產煤儘先供給犍為樂山兩場之用，設立川北燃料統購處，由公家撥款統購煤炭，俾得以價值較廉之煤，接濟川北各場之用，一面資助煤商開採煤礦，修建煤區道路，疏浚河道，以增利煤產煤運，對於富榮機車汲涵所用之鋼繩鐵筒，及五金等，均係舶來品，并商無力辦運，則由公家大量購運，發商價領，以資接濟其鋼繩購置，已足數三年半之用。滇品川鹽多用柴薪，則於各場推廣造林計劃多量準備柴薪，以供應用，滇中區之一平浪地方，產有煤礦，惟該地不出鹽涵，則於元永場地方建築涵溝，將元永之涵輸之於一平浪就煤煎煮。

(3) 改良製造，沿海各產區製鹽，賴其天然物力，手續簡單，產多本輕，內地如川滇鹽之製造，胥賴人工，而各場灶尚墨守成法，憚於改進，以致產少本重，故增加產量，先須改良製造，經於川區進行改良鍋灶，建設枝條架，晒涵各辦法。於滇區則派遣專門人員前往設計改良採取硃涵方法。及製鹽技術，以利增產。而輕成本，一面延聘專家多方研究設計，期



使製鹽方法悉合於科學化。

(4) 充實鹽民產鹽力量。製鹽因物質增漲成本加高者，酌予加價，（見歷次增加場價表）其經濟困難無力煎晒者，酌予貸款，（見增產貸款表），保障其工作，免予征調，鼓動其增產，優予獎勵，擴充其製鹽設備，加強其運存方法，以增厚其產製力量。

丙，結論

就上列綱要實施所得之效果，在於鹽務歷來之有統制辦法，故人力物力之擴充得以統籌兼進，鹽量得以合理支配，鹽價得以公平核定，顧或有以鹽民能得厚利自能踴躍增產，主張不能統制場價，毋庸由官核定，可聽鹽民自由定價者，不知在此抗戰時期，鹽民之利益，固不妨予以從優，食戶之負擔，亦應予以兼顧，如果一任鹽民自由定價，則當此產運艱難之際，勢必造成抬價居奇，影響民食，歷觀抗戰後各物漲價，無不較前增數倍之多，惟鹽所加獨少，（見各場最近場價表）自係由於統制之收效，况人力物力及鹽量等之支配，如非由公家策動，則不平不均，將致滋生糾紛有礙於增產之進行，故統制實為增產最有效之方法也。

(二) 提高鹽運效率之主要方法

甲，緒論

鹽之為用，與米糧同其重要，惟米糧產地比較的普遍；而鹽則僅出於沿每一帶及內地少數鹽場，欲其普遍分配於廣土眾民，使無匱乏，厥賴有計劃之運輸，我國行鹽，除一小部分採用官運外，向係採用商運制度，蓋承平之時，鹽產豐富，運鹽既循一定之途徑，運具亦隨時可以充分供給，鹽斤運輸，並未感覺困難，自抗戰發生，迫近戰區各地，舊有運道，因戰

略關係，或則破壞，或則封鎖，而運輸工具，復因軍用統制，竟致困難，一面又因沿海產區，易受敵人威脅，一旦運道梗阻，鹽源斷絕，後方淡食堪虞，尤需加囤常平倉鹽，以資儲備，故戰時鹽運，較之平時，其事愈難，其務愈急，而其責任愈重如何提高鹽運效率，遂為當前要圖，

### 乙，綱要

提高運鹽率之主要方法，約有五端，

一，增加工具 提高運鹽效率，必須增加運輸工具，其理至顯，所謂工具，包括一切人力，（如人佚背運肩挑等）畜力，（如騾馬背載等）物力（如大車膠輪車等）及機械力（如火車輪船等）工具而言，增加方法，可分自置及僱用兩種，惟增加工具，尤須注意下列四點：

（1）須因地制宜 如當地有鐵路公路可通，應即儘先增加火車汽車或手車等項工具，如當地出產牲畜，或為水運碼頭，應即儘量加僱畜力或船隻、反之僻遠各地，汽油來源不易，應盡量減少汽車運，增加其他各項工具，

（2）須因時制宜 如西北各地，秋冬為駱駝起場時期，長江一帶，夏季水漲，輪船行駛便利，均應利用時機，分別以駱駝船隻，盡量趕運，

（3）須顧及經濟條件 增置工具，應擇其價廉而經常費用省者，尤應盡量利用國產工具，汽車運鹽其汽油器材，均須外購，影響外匯，非萬不得已，不宜採用，

（4）須顧及運輸能力 增加運輸工具，須擇其載量大而速率優者，如此方能增加運量，減輕成本，

此外如能利用回空工具運鹽其費較省，收效尤宏。

二，修闢路綫。軍事時期，不特舊有運道，時慮阻斷，且因軍運關係，每致影響固有運輸能力，故一面應將產銷各區原有水陸運綫，分別疏浚整理，一面加闢新綫，以便分頭趕運，此外於水路則建築船塢水閘。陸則建築站台倉屋，凡可以便利鹽斤運儲者，應皆盡量修築，至食鹽乃國稅所關，並應編練護運警隊，沿途保護，以杜洒賣而防盜劫。

三，加增運費。鹽價一項，直接影響平民生活，本應力求低廉，惟戰時百物昂貴，生活程度增高，運鹽費用，亦應根據事實，隨時比例增加，不得過於吝惜，俾承運之人，不致因顧慮虧折而不願運鹽，其運量定有限額者，如超過定額，並得酌給獎金，不及額者，則予處罰，至辦理運輸人員，因公傷亡尤應詳定撫卹辦法，使其勇於任事。

顧運費之增加，必須有一定之限度，若鹽務機關，對於運鹽工具，高價競雇，不特妨礙其他貨運，且致鹽價有不合理之上漲，此尤應特別注意者也。

四統一機構。運輸機構之健全與否，影響運輸效力，至重且大，故無論在事權上及組織上，運輸機構，必須完全統一，方足以收指臂之效，在橫的方面，關於工具之調度，運量之分配，應由此項統一機構不分畛域，統盤籌劃，使全部運輸機構，運用靈敏鹽斤無積滯之虞而不必要之浪費得以免除，在縱的方面，則運輸政策之推行，應由此項統一機構，發號施令，通飭各級運輸機關，一體遵辦，俾政令不致分歧，執行機關，有所適從，現正由鹽務總局，在西北，西南，江南三處，籌設三個運鹽總機構，以一事權而專職責。

最近政府為統一全國運輸起見，轉設運輸統制局，鹽務機關並已與之妥商劃一統制辦法。

，俾利運鹽，

五，制止干涉——抗戰期間，軍運固屬緊要，其特種國際貨運，足以換取外匯者，當然亦應維護，然食鹽關係軍民食需，其運輸之重要，實不減於前列二者，間有少數軍政機關，昧於運鹽之重要，每有干涉情事，致鹽運計劃，往往不能達到預期目的，現已呈請最高當局，重申軍政機關不得干涉鹽務之禁令，其運銷一切工具，嚴禁封扣，一面由鹽務機關廣為宣傳，務使一般軍政機關，明瞭鹽務為餉源民食所繫，共同維護，且樂以軍事及政治力量，協助進行。

### 丙、結論

提高鹽運效力之主要方法，既如上述，惟欲其推行盡利，尤須注意人材，集中財力，關於人材方面，一面應羅致經驗宏富，學識湛深之人員，主持於上，舉凡工具之添修，路線之修闢，運費之增加，機構之組織，均詳為規劃，妥定辦法，一面應廣設訓練所，對於運輸會計工程各項幹部人員，大量訓練，使其執行於下，關於財力方面，運屯食鹽，所費甚鉅，每擔多者五六十元，少者二三十元，應由政府舉辦，或在稅款項下撥用，或向銀行方面借支，（現在鹽務機關向銀行方面透支之運屯費用，已達七千萬元，計西北九百萬元，西南八百萬元，江南五千一百餘萬元，則提高運鹽效率，庶乎有多。

此代依本報限製，本報不願，對於此項，凡以對付鹽下，應儘量，以助分取，且因軍運關係，每好，固有其



# 東南食鹽之產運銷與鹽荒之

## 救濟

葛之莖

東南諸省食鹽，在抗戰以前，多仰給於兩淮兩浙，及閩省各鹽場，就各鹽引岸言，淮鹽浙鹽，行銷最廣；淮鹽行銷安徽，江西，湖南，湖北，河南等省；浙鹽行銷兩浙，蘇南，皖南，及贛東各地；閩鹽銷福建及贛南，自南京武漢相繼不守，淮鹽不復行銷江南，因此，不僅皖南江西，全賴浙閩產鹽供給，而湘中湘南各縣，亦急待浙鹽接濟。始時賴有浙贛湘鐵路轉運，供求尚能適應；逮至南昌肅山，先後淪陷，主要運輸路線切斷，轉運力大減。二十八年冬，湘中首先發生食鹽恐慌。二十九年春，江西皖南，亦感來源不易。甚至浙閩兩省，本鎔鹽價，亦隨之高漲，其影響人民生計之嚴重，不亞於糧食問題。

政府當局自戰事發生後，即以商運困難，設法改善運銷。如閩省自二十八年份，改為官辦，以代專商收運。浙省自二十七年，設立浙江省戰時食鹽收運處，以補救鹽商收運之缺陷，浙西自二十八年，設立浙西鹽稅總局，改由官辦運銷。江西自二十九年，由贛鹽官銷處，施行計口授鹽辦法，由地方人民，籌設鹽店，按丁口購取食鹽，然而除閩浙兩省外，其他各省，仰賴浙鹽接濟者，恐慌迄未稍減。而一般人民心理，亦多因未明食鹽產銷情形，不明癥結所在，往往更加促成社會恐慌。爰就東南諸省食鹽之生產，收購，配運，濟銷，與鹽荒救濟各項，分別陳述於次：

## 二、產地與產量

東南產鹽區，為兩浙與福建，兩浙主要鹽場，為：

1. 餘姚場：在戰前每年平均產量約為二百三十餘萬市擔（以下均以市擔計）。
2. 温台場，在戰前，每年平均產量，約為一百萬餘擔。
3. 定海場，在戰前，每年平均產量，約一百萬餘擔。

據兩浙關係機關報告，戰前各場，年產鹽觔，平均四百六十萬擔。自杭嘉湖淪為游擊區，浙西定海一帶鹽場，我已不能自由控制，所產鹽斤，行銷太湖週圍各縣，間有一部份越過封鎖線，行銷長興，廣德，溧陽等地。就過去兩年情形言，對於本區食鹽供給之關係并未佔重要地位，是以浙鹽供給本區者，以餘姚温台二區鹽場所產為主，如依戰前產量，每年減少一百萬餘石，則二場所產，祇有三百四十萬擔左右，惟戰前產量，每以引岸關係，限制銷量，未能盡量生產，故戰後場區雖減，而欲增加產額，并不感覺若何困難，據兩浙關係機關報告，戰後餘姚温台二區每年產鹽量，已增為四百七十二萬擔，二十八年年份產量，為四百九十二萬擔，是其產量反較戰前兩產總產量，為多。二十九年年份產量，據預定計劃；可增至六百萬擔，即較戰前兩浙總產量，增百分之二三，七四，較餘姚温台戰前原產量，增百分之四三，三三。又據二十九年一月至九月產量統計，共為四百七十萬擔，（據兩浙關係機關報告，二十九年一月至九月中旬，共產鹽四百六十二萬六千市擔），較核定增加數，計增三十六萬七千擔，而九十兩月，仍為產鹽旺月，（浙場以六，七，八，九，十，各月，為產鹽旺月），至年底之總產量，達六百萬擔之預定數，似非難事。又二十九年份，夏季天旱，適宜

製鹽，雖為產量增加之一因，但無論如何，浙東每年產鹽量，當不致少於四百六十萬擔。福建沿海主要鹽場，計有七場，其產鹽數量，二十六年份，為一百一十七萬八千餘擔，二十七年份，為二百〇四萬餘擔，二十八年份，為八十九萬四千餘擔，三年平均，為年產一百三十七萬餘擔。

實際上，歷年閩鹽生產量，並未達生產能力之最高限度。在專商運銷時期，鹽商未能儘量收銷，因此不能大量放料，致鹽戶積鹽頗多，時被迫停工。如使各場鹽戶儘量生產，則產量尚可大增，據二十九年福建鹽務當局計劃，自七月至十二月，各場製鹽數量，及運出數量如下：

一，北三場共產鹽九十萬擔至一百二十萬擔，每月運出數為十五萬擔至二十萬擔。

二，南四場共產一百二十萬擔至一百六十萬擔，每月運出二十萬擔至二十六萬六千擔。

依以上計劃數計算，二十九年下半年，全省共可產鹽二百十萬擔，至二百八十萬擔，全年當可產鹽四百二十萬擔，至五百六十萬擔，據此以推，雖上半年雨日較多，產量稍減，亦當不難達年產四百萬擔之數。

是以總計浙東及福建所產鹽斤，如以平時估計，其產量最少，當為四百八九十萬擔。（浙東約三百五十萬擔，福建約一百三十餘萬擔）而以戰後增加之產量估計，年產量當為六百九十萬擔以上。（浙東四百九十二萬擔，福建二百零四萬擔）如依浙閩關係當局計劃增產數估計，年可達一千萬擔。實際上，就各場生產能力言，此項估計，并非不可能。

本區食鹽來源：除上述各場產製者外，財政部更於二十九年四月二十五日，令頒處理戰地食鹽運辦法十六條，除防止敵人侵佔淪陷區鹽場外，並獎勵戰地食鹽，設法內運，凡商人內運，不限數量，祇須交稅後，即可自由行銷。江南及皖南各地食鹽，依此方法運入者，為數亦復不少。

### 三、銷鹽數量

#### 甲、浙閩兩區產鹽之行銷地域

現在仰賴浙東及福建產鹽之區域，除浙江福建外，則有江西皖南湘中各地，茲就浙閩兩區產鹽行銷情形，分述於次；

#### (一) 浙鹽

浙鹽在戰前行銷數量計：

1. 本銷（銷於本省者）：有漁鹽，食鹽，共計年銷三百四十萬擔。

2. 外銷（銷於外省者），計江蘇之蘇、松、常、鎮、太，舊五府所屬各縣，江西之玉山等八縣，安徽之徽歙六縣，及民生五和兩精鹽公司，所銷原鹽，共計每年一百七十萬擔。

惟戰後外銷蘇南各縣者，幾已全停，行銷皖南者，亦大受限制，而民生五和兩精鹽公司，亦停止採購，原有銷區，已經縮小，同時江西湘中兩區，原為淮鹽引岸，自長江下游封鎖，淮鹽運輸中斷，以浙鹽濟銷較便，故財政部為調整濟銷令浙鹽代銷淮岸，并電令湘贛二省，每月配銷浙鹽十五萬擔，逮宜昌不守，川鹽濟湘之運輸困難，湘中食鹽，仰給浙鹽之數量，不得不增，財政部因令浙鹽濟湘數額，每月增加十萬擔，即月濟湘贛二省，二十五萬擔。



此外皖南方面，亦由浙鹽月濟五千擔。

依以上行銷數額估計，本銷除浙西一部，仍由定海等地之鹽供給外，本銷漁食各鹽總數，由浙東各場供給者，約為三百萬擔，外銷湘贛皖各地者，約為三百零六萬擔，故兩浙關係機關，計劃每年本銷三百萬担，外銷三百萬担，同時將浙東鹽年產額增為六百萬担，是產銷雙方數額，正可適合。

### (二) 閩鹽

福建所產鹽斤，行銷本省者，在平時年約一百五十萬担，外銷者年約十餘萬担。本銷鹽以食用鹽為數最鉅，年約一百萬餘擔，此外用於漁業及釐涵農業各鹽，年約四十萬餘擔，外銷區為江西鄰接福建邊境各縣，如廣豐，鉛山，光澤，黎川，石城，瑞金等縣，其肩挑負販，有遠至上曉南城廣豐寧都雩都贛州等地者。

二十九年，福建關係當局，計劃增加外銷數額，並預定是年下半年，接濟湘贛兩省食鹽數額及各場配放數如下；

北三場鹽，自七月至十二月，經邵武運贛，十八萬至三十萬擔，每月運出三萬至五萬擔。

南四場鹽，自七月至十二月，運出四十萬至五十萬擔，每月運出七萬至九萬擔。

共計半年運濟贛湘兩省，為六十萬至八十四萬擔。

### (乙) 行銷量與生產量之比較

茲再就各方估計本區銷鹽數量，與生產力，或實際產量比較於次：

## (一) 依人口估計

本戰區人口，約計七十萬人，如每人每日食鹽，以三錢計算，全年共需鹽四、六二五、〇〇〇擔，再加湘所需食鹽，如以一百萬擔計算，共計全年約需五百六十萬擔。

此食鹽銷量，與浙閩兩區食鹽常平生產量相較如浙產四百五十萬擔，閩產二百萬擔，共計六百五十萬擔，供求相抵，每年尚有剩餘九十萬擔之數。

## (二) 鹽務當局估計

據關係當局估計，本區銷鹽數量為：

1. 皖南：每月接濟五百萬擔，共計全年六十萬擔，惟據皖南人口四百十五萬九千二百零八人計算，每人每日三錢，全年共需二十八萬零七百四十六擔，又五十四斤，是僅及當局預計數百分之四十六，六七，即尚不及半數。另據浙局計算配銷數，每月供給皖南五千擔。是全年共計六萬擔，較應銷數相差更遠。

2. 贛湘，每月接濟二十萬擔，（其中以十萬擔濟湘），合計全年共需二百四十萬擔，如依二十九年下半年增加濟湘五萬擔計，（即每月二十五萬擔）全年共需三百萬擔。

總計以上二者，全年銷鹽量，為三百萬擔，至三百六十萬擔，再加浙省本銷三百萬擔，閩省本銷一百五十萬擔，共計本區全年銷鹽量，約為七百五十萬擔至八十萬擔，以閩浙年產最高數量計，（浙東六百萬擔，閩省四百二十萬擔）供求相抵，尚餘二百七十萬擔，或二百十萬擔。

## (三) 實際行銷數量

以上兩種估計，與實際行銷量，相差頗鉅。湘南每月濟銷五千擔，全年實銷六萬擔，且大抵供給徽屬一帶，至濱江各縣則每由淮鹽私運供銷。

全年中，由浙閩鹽接濟者，年約三十萬餘擔，實際上，二十八年九月至十二月，浙閩鹽十萬擔，經江西廣昌轉運，至二十九年五月始運畢，依此運率計算，全年運出者，至多不過二十萬擔。

江西，原定銷量年約一百萬擔，而實際浙鹽接濟者，據二十八年九月至十二月，浙局運濟十萬擔，二十九年一月至六月，浙局運濟二十一萬四千擔，其中滯留鷹潭未運出者，計十五萬擔，（其中尚有五萬擔撥濟湘省），依此運率推算，全年運濟贛省者，將不過三十餘萬擔。

依以上各數推算湘贛皖三省由浙鹽濟銷者，全年約為六十萬擔左右，加以閩鹽濟銷數約二十萬擔，合計當為八十萬擔左右，此數與估計需要量，相差過鉅，為年來發生鹽荒之由。茲將二十八年及二十九年一月至八月，浙鹽配銷實數，列表於次：

	二十八年月份	二十九年一月至八月
運濟江西省	一，〇七九，七八七，三五三	四六二，〇六五，三三五
運濟湖南省	三八二，九一五，六六	二一，九六八
運交汕韶濟湘	九，〇九五，五八	一二，六六四，一二八
運銷本省綱地	七七七，九七一，二九	四五九，六一八，〇四

運銷漁鹽

四八，六三三，九七

三六，八五〇

浙區本銷

一八，四九一，七九

一六四，七九三，六四

湘西及皖南

二六，〇三〇，〇〇

五一，七五四

總計

二，四五二，九二五，六四三

一，二〇九，七一三，一四

收價，稅率，及售價，

前本區各引岸食鹽售價，每擔在十元左右，最高者不過十五元，此價額中，以鹽稅佔主要部份，其次為運費，及鹽商利潤。至鹽場收鹽價，則為數甚微，惟抗戰開始以來，以運輸機構與交通路線，多有變更，運輸費遂佔食鹽售價中主要部份，茲就各場收鹽價格與稅稅率，及行銷地之售價價格各項，分述於次：

(一) 鹽場收鹽價

各場收鹽價格，向不一律，閩區與浙區固多差異，而閩區各場，收價亦不相等，如：

1. 閩場收價：各場收價，依二十九年七月調查，每市擔最低為九角，最高為一元，晒民所得鹽價中，每擔尚須除去各項地方攤捐及挑力，故實際所得，每擔最低為七角一分，最高為九角五分，鹽民所得微薄。而過去運商未能儘量疏銷，積存鹽觔甚多，鹽戶盼望放秤出售，每至放秤時，鹽戶又須忍受需索之苦。是以欲求產鹽數量增加，首須減少鹽民苦痛，提高鹽場收價，而欲提高收價，又須充分疏銷，使無積滯。

2. 浙場收價：浙東各場，收鹽價格，如餘姚場，在二十九年三月二十八日以前，每市擔

收價為九角五分，春間，浙東食糧價格高漲，鹽戶生計困難，紛請加價，自三月三十日起，加為每市擔一元五角。至四五月間，浙東餘紹一帶，食糧恐慌愈甚，復自六月一日起，增加每市擔二元，同時錢清、金山，及台屬各鹽場收價，均增為二元，其後復以糧價與工資，均有漲無跌，自十月份起，再行增價，平均各場晒鹽收價，為每擔三元，煎鹽（浙東煎鹽甚少）為四元二角。

(二) 鹽稅稅率

鹽稅名目，以浙鹽較繁，稅率亦多不同，其稅目與稅率，計有：

1. 綱地稅，其行銷區域。為富陽等三十四縣，向由綱商承運，每擔征稅九元四角。

2. 肩地稅，其行銷區域，為杭縣等八縣向由肩商承銷，每擔征稅八元四角。

3. 住地稅，其行銷區域，為上虞等四縣，向由住商承銷，每擔征稅八元四角。

4. 引地稅，每擔征稅七元四角。

5. 厘地稅，其行銷區域，為舊温州屬六縣，舊處州屬九縣，由官督商運，計斤抽厘，每

擔征稅五元九角，至六元五角。

6. 輕地稅，每擔征稅二元一角至四元二角五分。

以上各稅率，最高者為九元四角，而浙江各地售鹽價（除鹽場接鄰縣份外），每擔多在二

十元以上。至外銷鹽售價更高，財部為抑平鹽價計，特頒減輕鹽稅令，如浙鹽銷皖南之淮鹽

舊岸，每擔補稅一元或二元，浙江安吉等四縣每擔原征八元四角，減征為三元四角，餘杭每

擔原征七元四角，減征為三元四角，松鹽銷上海租界，每擔原征八元五角，減征為三元六角

其減征比較最高者，達百分之五十九強。土產鹽界，每斤售銀八元五角，減至三元六角。外銷鹽，每斤售銀八元四角，減至三元四角。銷稅每斤售銀二元四角，減至一元四角。銷稅每斤售銀二元四角，減至一元四角。銷稅每斤售銀二元四角，減至一元四角。

浙鹽閩鹽銷售價格，本銷價較戰前約一倍左右，外銷價則又較本銷價增加一倍以上，而大暗盤有較戰前增加十倍以上者。茲略舉數地價格如次：

一，浙西各地：據二十九年九月二十二日，於潛等地調查，浙西官鹽，規定售價為二十七元五角。

二，浙東：在寧波官鹽價，據二十九年十月十三日調查。浙江戰時食鹽收運處定價，每擔連包裝費在內，為六元五角二分三厘，而在金華，永康，龍泉各縣，因運輸成本關係，略有高低，每擔價格多在二十元至三十元之間。

三，蘇南：浙西鹽在二十九年秋季，經太湖運至宜興鼎山鎮，每擔售價二十三元，運至張渚，售價二十六元，運至楊巷，售價二十九元。

四，皖南：據二十九年五月皖南動員委員會戰時皖岸食鹽調劑處，購運浙東鹽，由蘭溪購運，經徽江運徽州，連稅價每擔共計十九元八角，再分銷青陽，南陵，貴池，東流，涇縣，繁昌，至德，休寧各縣售價自二十三元至二十四元。

五，江西：贛東上饒等縣，二十九年四月，公賣處規定鹽價，每一百斤，售銀二十八元四角六分。（每元購一斤十兩）至同年秋季，暗市有漲至每元十兩者，每元一斤之價，幾成正常行市，依此計算，每擔售價在一百元以上。

茲更將福建與江西毗鄰地帶二十九年五月底鹽價，列表對照於次：

區		贛				閩				售
會瑞	石廣	南黎	資	龍	將	邵	崇	浦	銷	價
昌	金城	豐	川	岩	樂	武	安	城	地	
四一	三八	四八	三五	一六	二〇	二一	二一	二〇	二〇	元
〇〇	〇〇	〇〇	五五	六〇	七〇	二〇	二〇	二〇	二〇	元
元	元	元	元	元	元	元	元	元	元	
粵	閩	閩	全	全	全	全	全	全	閩	鹽
鹽	鹽	鹽	上	上	上	上	上	上	鹽	別

其中如福建之浦城，距江西之廣豐上饒甚近，小車行程不過三日，官定鹽價，即相差一倍，福建之邵武，至江西之資谿小車行程，亦不過三數日，鹽價相差亦一倍。又由福建之龍岩，至江西之瑞金，會昌，大部水路可通，而鹽價亦相差一倍以上。至於江西贛州鹽價暗市，每擔竟達一百六十元。

五、運輸

浙閩兩處鹽勛除本銷之運輸，戰後仍大多利用原有運輸工具及路線，尚可維持供銷數量，至於濟銷外省之鹽勛，則多未能暢運。茲就浙閩兩省食鹽運輸情形，分述於次。

甲、浙鹽之運輸

浙東各鹽，由官商分購啓運，其姚場之鹽，多運至蘭溪諸暨，而後分運各地，溫台場之

鹽，則多以麗水仙居爲集散地，其運輸路線，據當局報告，最初，餘姚鹽一路由庵東經錢塘入曹娥運紹興，轉諸暨，或自錢塘經鎮塘殿轉諸暨，上車至金華，一部內銷，一部轉鷹潭銷贛湘。一路由蘭溪轉淳安建德，船運徽州，惟如淳安建德有變，則蘭溪運皖之路中斷，祇有自衢縣轉常山運皖。其後增闢路線，一由餘姚內河運經上虞，乘縣，義烏上車，一由餘姚內河運經百官，過渡，轉紹興，臨浦，諸暨上車，自蕭山失陷，又開闢兩路，一由紹興之漓渚至黃公埠，陸運至斗門，達諸暨，一由紹興之婁宮，陸運至楓橋，達諸暨上車。如諸暨有變，祇有自乘縣集中，轉運東陽，義烏，永康，轉金華，設法運出；或由江山運皖贛。

二十九年十月間，以浙東吃緊，餘姚存鹽甚多，關係當局設法搶運計劃僱用大批民伕，將餘姚存鹽挑運至蘭溪，百官，乘縣，義烏，臨浦，諸暨等地。惟以無船無車，未能運出，至在途存鹽，亦自臨浦漓渚，百官，退至曹娥江，運乘縣，轉東陽，分運義烏口，永康。又自上虞挑運，經丁蜡宅，至乘縣轉運。此外更計劃自餘姚船運，經寧波至溪口，用汽車運至乘縣，再行轉運，以協助各線之不足，計十月間，日夜民伕搶運，不匝月，搶出姚場鹽，九十餘萬擔，分存諸暨義烏者，共四五十萬擔。

運輸路線，雖設法增闢，而運輸工具，則頗感缺乏，自義烏運贛，全仗浙贛鐵路，而貨車經歷次損失，車皮與機車漸少，加以軍運商運，不易調度，故鐵路不能大量運輸，至於改用人夫船筏手車，以接轉水陸線，仍有相當困難，如僱用人伕，則雖工價倍漲，而應募者甚少。原有船隻，亦不敷分配。近來局處雙方，購備手車三千輛，每車可運四百斤，僅僱得車夫一千名（據二十九年十月中旬報告）分派在姚公塘漓渚間搶運。處方汽車，現存五十輛，每



輸運鹽四十包，（每包一百另四斤）分派在溪口乘縣一帶搶運，每日運量不過數千擔。

又改用內河運輸，亦未能暢運，如三十九年一月至六月上旬止，浙局已收鹽二百五十萬擔，而在餘姚場不能運出者，有一百另九萬擔，由餘姚各場運餘姚城，本有河港十三條，惟以夏季水涸，不能行舟，祇有二灶港一處，可行載重十五包之舟，而該港往日則可行二百包載量之舟。故運輸力幾減少十餘倍，關係機關復與寧波當局商洽，計劃用大舟四十隻，將餘姚各場鹽，海運至鎮塘殿港口登陸，再轉內河，預計尚須四個月以上，方可運竣，秋季雨多，通城小河恢復運輸，則陳鹽當可源源運出，八月份姚場運出八十萬擔，惟以後方缺乏車輛，仍不能盡量內運，據調查，至二十九年九月止，浙鹽收運處，共運出鹽九〇三、七三〇、六四擔。至十二月中旬，計姚場存鹽，有二百餘萬擔，每日運到諸暨車站者，約一萬擔左右。

運輸費在浙東方面，除火車外，汽車每百公里每担六元，船隻每一百華里每擔三角（曹娥江一元），挑伕每一百華里每擔六元，手車工資每日一元五角，並供宿食。

在浙西方面；僱用民夫，更感困難，在天目山以北各縣，運鹽民夫，官定脚力，每担每里四分或二里五分，而一般商貨挑運，每里在一角二分以上，相差三倍至十倍左右，蓋浙西接近淪陷區，商貨進出，常利市十倍，脚力亦特高，民伕多趨之，鹽運人伕，因此招僱不易。

### 乙，閩鹽之運輸

閩鹽內運路線，在閩北濱海各場，多由閩江船運南平，然後北運建甌，浦城，崇安，諸地，西運順昌，邵武，建甯諸地，西南運永安，清流，甯化諸地，閩南濱海各場，自廈門不

鹽政論選集

守，仍由九龍江上游運龍岩，轉長汀，綜計本銷運費，由前下場經福州，南平，建甌，至浦城約十元；由前下場經福州至邵武，亦約十元，福州至南平一段水道，運輸力最大，並有汽船通航，足資利用。

閩鹽濟銷外省，在贛東以浦城，崇安，邵武，建甯，諸地，運入贛境，再由盱江撫河諸水道，分散贛東各縣，（私鹽自浦崇運上饒廣豐者頗多由甯化長汀入贛南之石城，瑞金，會於贛州，然後分散贛南各地，閩贛交界，雖均山嶺綿互，現多已開闢汽車道，如長汀至瑞金，甯化至石城，建甯至南豐廣昌泰寧至黎川，崇安至鉛山，浦城至廣豐均可通達，諸地距離亦大祇四五十公里至百公里。由閩海運至贛州，全程運費約二十元左右，惟以上各運線，在過去三年間，尙未能充分利用，故每年銷外省之數量不多。如二十六年份為四十萬八千擔，二十七年份為十一萬一千擔，二十八年份為二十九萬擔，二十九年份一月至五月為十二萬八千餘担，而贛東各地，規定由浙鹽濟銷，故閩鹽濟運數量，僅及贛南一區。

茲將閩區主要鹽運線及運費（二十九年七月調查）列表於次：

起點	訖點	公里	方法	現海	二十八	增加率
				時	年	百分比
前下場	上逕	一〇〇	船	一，〇〇元	〇，三五元	一八六
山腰場	上逕	一四〇	船	一，二〇元	〇，六〇元	一〇〇
上逕	福州	八〇	挑船	四，三〇元	三，四〇元	七六
福州	南平	二〇〇	船	一，一五元	〇，八二五元	三九

四都	四都	韶關場	韶關場	東坑	水潮	山城	東坑	詔浦場	運河場	山腰場	飛鸞	福州	福州	建甌	沙縣	南平	福州
黃岡	太平墟	四都	黃岡	虎市	龍岩	水回潮	山城	東坑	石碼	泉州	三都	飛鸞	詔武	浦城	永安	沙縣	建甌
三七	四〇	一五	六五	一八〇	六五	六〇	八〇	九〇	六七五	六五	二〇	一四〇	三七五	一五〇	八〇	六〇	二六二
挑	挑	船	船	船挑	汽車	船	船挑	船	船挑	船	船	船挑	船	船	船	船	船
二, 六七元	(二) 二, 九五元	〇, 三〇元	二, 〇〇元	一八, 五〇元	四, 八〇元	一, 九〇元	五, 四〇元	〇, 三〇元	四, 八〇元	〇, 五八元	〇, 二五元	四, 二五元			三, 〇〇元	〇, 五八元	一, 七五元
一, 八三元	一, 九一元	〇, 三〇元		一二, 五八元	二, 八八元		三, 四〇元	〇, 三〇元	三, 二〇元	〇, 一七八元			二, 三五元	一, 三二元	〇, 八〇元	〇, 五七五元	一, 二二五元
四七	五〇			四七	六六		一五四		五〇	二三〇					二, 七五	八	四三

四都	黃岡	五五	船	二, 〇〇元
東坑	黃岡	八〇〇	船	二, 五〇元

六 濟 銷

本區食鹽行銷之制，以適應戰時情勢，多有變更，如，

（一）浙江：自二十七年七月，改行官收官運商銷辦法，由食鹽運銷處收運，由鹽商分銷，在浙屬之專商銷區，普通商人開設鹽店，應照部章規定手續，繳費請領牌照，方准營業，所需鹽斤，並應向各該地引商所設鹽棧配購，如在贛省，原有淮鹽銷區，現已改由西岸鹽務辦事處辦理官銷，經售鹽店，應向各地贛鹽官銷處洽領。合作社如兼營鹽業，亦應遵照部令，照章辦理。浙鹽收運處，於鹽商領銷時，每擔收取手續費，本銷一元，外銷一元五角多。

（二）浙西：自二十八年六月，設立浙西鹽稅總局，廢除鹽商專賣制，由官辦運銷，並於各縣普設消費合作社，及寄售店。據二十九年九月十二日調查鹽商向鹽務機關購鹽，每担價二十二元五角，加計運費，平均每擔四元左右，途中蝕耗，每擔至少二斤，約五角五分，另售包扎費，每担四角五分共計為二十七元左右，而規定售價，每擔二十七元五角，餘利無幾，故當局雖迭令鹽商購屯，以備非常，迄無效果。

（三）江西：自贛山失陷，姚鹽內運困難，贛東各地食鹽，漸感不敷，上饒糧食管理處於二十九年四月一日起，實施計口授鹽辦法。規定各鹽商存鹽，應各提交商會發售，違則充公。全縣普設食鹽店，依規定手續，請領營業執照，絕對遵守部令牌價出售，不得抬價，囤積居奇。營業純益須依照廣信稅局規定，每擔不得超過八角，縣城設總鹽店一所，各鄉鎮各設

子鹽店一所，由鹽商聯合分設之。縣總鹽店籌集全縣半個月食鹽資金，三萬五千元，其餘各子鹽店，各籌半個月食鹽資金，（每區自四千五百元至七千五百元購領分銷。）居民按保領取購鹽證，每半月購鹽一次。

二十九年九月，兩岸鹽務辦事處，請准辦法四項：（甲）依江西人口計口授鹽，十歲以上為大口，每月每口購鹽九兩，十歲以下為小口，每月每口購鹽六兩。由縣政府發給購鹽證，憑證購鹽，長期旅外者，停發，以餘鹽儲供當地特別需用，（如旅店，飯館，商店等所需）及外來人口（如機關，學校，團體，難民，過往旅客等）所需，剩餘鹽斤，由縣政府儲存備荒，按月編造報表。（乙）各軍隊及團隊，壯丁隊，軍醫院等食鹽，由戰區兵站總監部，統籌購辦。（丙）駐軍每月每師至多稅放六十擔，（丁）軍民食鹽分割後，軍隊不得爭買民鹽，地方不得再以軍隊爭購為籍口，要求增加特額。

### 七 救濟鹽荒之商榷

以上所述本區食鹽產運銷狀況，及當局各項設施，無論在產製，收運，配銷各方面，似無不以救濟鹽荒為務，至最近止，本區各地鹽荒，尚不致極度嚴重者，不能不認為各方努力之功效。惟現行各項辦法，是否足以解決本區鹽荒，或減少鹽荒程度，抑另有其他救濟辦法，似尚有商討之必要，爰略就管見所及，提出數項問題：

#### （一）運輸問題

本區食鹽，以浙東之餘姚溫台二區，及福建之七場，所產數量，配銷現時所定地區，似尚有餘裕，惟由產地運至銷區，須越過閩贛，浙贛，浙皖邊境山區，其間交通工具，在浙贛

邊境，有浙贛鐵路東段，可資運輸。在浙皖間有徽江通航。在閩贛間，有鉛山崇安、邵武光澤，泰甯黎川，建甯廣昌，甯化石城、長汀瑞金，各公路；在湘贛間，有崇義桂東，安福茶陵各公路，在各交通工具言，通常以水運最優，但山區河道，水淺灘多，不能大量運輸。鐵路運量與速率，均非其餘工具所及，惟現時浙贛東段，車輛不敷，貨運擁擠，運量仍屬有限，至於汽車運輸，則以汽車器材之昂貴，與燃料之缺乏，既不能大量運輸，亦且運費過高。因此鹽場常苦積鹽不能運出，而銷區即又苦於來源困難，如餘姚境積鹽，自二十九年一月至六月，不能運出者，達一百另九萬擔，至同年十二月十二日止，積存二百餘萬擔。其運至諸暨義烏，待車轉運者，在同平十月底，達四五十萬擔。福建各鹽場亦因不能儘量運出，致生產量減低。如二十七年出產二百另四萬一百五十七擔，二十八年份減為八十九萬四千餘擔，僅及上年三分之一，即以上年度鹽場積鹽過多，鹽戶減少生產也。

在銷區來源短缺情形，如二十八年九月至十二月，浙局濟湘十萬擔，直至二十九年五月始運畢，又二十九年一月至六月，浙局濟贛食鹽共十六萬四千擔，其中尚有十萬擔留滯鷹潭未運出，而江西食鹽，需浙鹽接濟者，半年約須五萬擔，與實際運到之數，相差兩倍。湘省配銷浙鹽，當局規定每月十萬擔，而全年所運，尚不能足兩個月之定額。

是以如何改進運輸，當為救濟鹽荒之急務。改進運輸方法，一為工具，一為調度。

就運輸工具言，浙贛間有浙贛路東段，為最優之運輸工具，又各省河道分佈，均可行駛舟楫，故帆運實可為全區鹽運主要工具。舟楫不通之處，有公路聯貫，故汽車運輸，亦足利用。至於手車駝馬，可以補公路之不及，近來亦經各方提倡採用。茲將各項工具運輸力。

分述於下。

浙贛路運輸線，適跨越浙贛邊界之武彝懷玉山區，爲浙鹽西濟贛湘之重要交通線。如每日撥貨車四輛運鹽，每輛裝載四十公噸，則每日由浙運贛之鹽，爲三千二百擔，每月可達九萬六千擔，全年可運一百十五萬二千擔左右。與當局所定接濟贛湘兩省之數（全年二百四十萬擔）相較，尚差半數。如每日撥車二輛，全年僅可運輸五十七萬六千擔左右，則僅及配額四分之一。而浙贛路平均每日撥貨車二輛，專運食鹽，似已非易事。再鷹潭西運，如全賴汽車，則更感困難。

水道運輸，在浙閩兩省境內，有之江，曹娥。永江，甌江，閩江，晉江，九龍江等，幹流及支流，分佈各縣，帆船均可通航。由海濱鹽場內運，雖多逆水，而船運仍甚便利。如閩江自南平以下，且可通航汽艇。浙皖間，有徽江，由建德通徽州各屬。有天目溪，由桐廬通浙西諸縣。江西境內，贛東有信江，盱江撫河，贛江有贛南，其支流縱橫，可通舟筏。而信江，盱江，贛江，接運浙鹽閩鹽，均順流而下，尤稱便利，現在浙閩境內鹽運，已儘量利用水運，在江西境內，尙未能予以適當之利用。

汽車運輸 如浙省收運處，備汽車五十輛，在溪口乘縣一帶搶運，每輛載運四十包，約二公噸餘，每月至多運五六萬擔，而汽車運輸成本甚鉅，如每擔每一百公里，即須運費六元，至於汽車器材燃料價格昂貴，來源不易，又爲汽車運輸之困難問題。

近來爲補救汽車運輸之缺陷，採用手車，每車可裝運四百斤，每日可行三十至四十公里，與汽車相較，就載量言，十輛手車，與汽車一輛相當，就速率言，假定汽車每日行駛八小

時，每小時二十五公里，即五倍於手車。故合計載量與速率，須手車五十輛，始與汽車一輛相當。汽車運費，每担每公里需六分，而手車（每日工資伙食二元，車輛折舊一元）每公里每擔須運費一分八厘餘，（〇、〇一八七五元）是手車運費，僅及汽車運費百分之三一，二五。是則依運費之大略估計，手車運輸，實較汽車為優，五十輛手車需費一萬二千五百元（每輛二百五十元）而運貨汽車，每輛以現在時價計，須二萬餘元，是器材價又約低廉二分之一。故手車運輸，在此非常時期，實為良好之工具。

由上所述，鹽運工具，宜大量採用帆船與手車，以補救鐵路與汽車運輸之不足，而汽車運輸，非遇特殊情形，仍以節省為宜。惟如何利用水運與手車，如何使水陸運輸，互相銜接，仍有待適當之調度。

鹽運之調度，當局已有相當努力，如餘姚場鹽之搶運，開闢內河航運綫等。惟尚有須重行規劃者，略陳管見如次：

餘姚鹽之運輸路綫，現多由內河運經餘姚城，循姚江，西經上虞，入曹娥江而南，經乘縣，至胡村，（如肅紹有警，則由姚江東運，經鄞縣，至溪口，陸運循公路至拔茅，水運經新昌乘縣，至胡村）由胡村陸運，循公路至魏山，轉水運，經東陽達義烏，金華蘭谿，如由此分三路，更利用水運，一由龍游衢縣，至江山，更上達淤頭市，然後陸運至玉山，循信江而下，分銷玉山，上饒，廣豐，橫峯，弋陽，貴溪，東鄉，餘江，及樂，萬，浮，德，婺，諸邑，更可西銷鄱湖各縣。一由蘭谿經建德，淳安，達歙縣休寧，分散皖南各縣，一由蘭溪經桐廬，分水，分銷於潛昌化，更由於潛北達威村，陸運越千秋關至際川，水運達甯國宣城



。其間所有陸運距離均甚短，長者不過一百公里。如配以手車運輸，不過二日程。水運淺處，至少可行二十擔之舟，深處可行三數百擔之舟，如予以適當之配運，則每年以姚鹽接濟贛東六十萬擔，皖南二十五萬擔，浙西二十萬擔，共計一百餘萬擔，當不感若何困難，以各區每月運量，由蘭溪（或自金華鐵路西運）運贛東者不過五萬擔，由蘭溪運皖南者，不過二萬餘擔，其餘運銷浙西者，不過一萬七千擔也。

温州鹽之運輸線，向利用甌江。運銷溫處各屬。如由麗水松陽，水運達界首，金岸，陸運至溪口，再轉水運瓊龍游，實較姚鹽運輸便利，溫場年產百餘萬擔，除本銷外。尚可補姚鹽濟運之不足。增加產量，自蕭山失陷後，溫場以濟銷贛東，實較姚鹽之轉運為便。

閩鹽本銷，向賴閩江，晉江，九龍江諸水道轉運，而以閩江運銷範圍最廣，惟閩省主要鹽場，為閩南四區，年產量達一百二十萬擔，前山莆各場，年產約八十萬擔。如增加閩北各場產鹽，除供銷本省外，以一部份濟銷江西撫水流域，並可協濟贛東（廣信舊屬各縣）鹽荒，而閩南各場鹽，由九龍江運濟贛南。及湘東各縣，較浙鹽運湘，實為便捷。茲將各運道述於次；

食鹽分配，施行統制，更有下列之便利；

一、生產集中：物品生產，有一定地區，或易於集中者，則易於控制。反之，若隨地普遍生產之物品，其生產量既無法集中統計，而人民對於此類物品，又易於自由買賣，操縱，使公定價格，不能維持，統制分配，必感極大困難，至於食鹽有一定產地，政府控制產區，即可控制其來源。

二，運輸集中；物品運輸有一定路線者，易於控制。食鹽運銷，原有一定引岸，近來引岸限制，雖多變更，而運輸制度，仍多有定則，由產地運至銷區，均可集中管理，私商販運，易於防止。

三，人人必需；食鹽為人人日用所必需，就人體言，每人消費，有相當定量。故計口分配愈普遍公平，愈與各人需要相適合。

惟施行食鹽之分配統制，亦須具備下列必要之條件，

一，戶口數目，為食鹽分配之根據，對於戶口調查，必須正確，如人口異動，（尤以都市人口，因戰事而疏散遷徙者甚多），必須隨時有確切登記，以免虛報人口，或藉詞軍隊過境等弊端。

二，配給機構，必須健全，須有完善之規劃以辦理分配，須有嚴密之稽核以防制弊端，至於配給機關，可分：（甲）公營，（乙）官營，（丙）商營三種，公營由地方或人民公共團體，負責辦理發售，官營為地方政府專設機關辦理，商營為委託商店代理。如有完善之監督與管理方法，此三種方式，均可順利運用。

三，供給來源，須有切實規劃，分配數量，須有確切統計。各地分配數量，與來源按照人口確實統計，使得適當之配運，繼續供應，無有間斷。否則反不若商民自由營運，盡在自由營運狀況下，雖不能調整物價，尚可利用厚利，以誘致之也。

計口授鹽之制，湘省首先施行。其後贛閩諸省，亦相繼採用。而其成效則未能盡如所期，如湘中各地食鹽，每斤暗市現已達三元以上，（即須三百元一担）所謂計口授鹽並未能按人

民必需量分配。其主要原因，即以配給機構，未能健全，供給來源，未能切實規劃。贛省分配食鹽自實施後鹽荒日見嚴重，如上饒暗市，至二十九年秋，已達每元十兩。與官定價（每元二斤十兩）相差約四倍。上饒鹽運來源，並非十分困難，據西岸鹽務辦事處報告，並未斷絕供給，當不若湘省之恐慌，推求其因，當以公賣處未能切實照章供售，各鄉鎮子鹽店，更不能按時公開發賣。人民既不能在公賣處按口領購，不得不向暗市購買，而所謂暗市者，其鹽之來源，未聞當局查究。是計口授鹽之制，辦理不善，不啻開地方豪劣漁利虐民之門。論者有以統制結果，食鹽恐慌，並不稍減，甚至更見嚴重，因而歸咎統制制度者。實則由於奉行未善，非統制制度之罪也。實施計口授鹽，欲防止弊端，似應注意下列數項：

甲、對於辦理分配機關，須嚴密監察，隨時審核運銷數量，並抽查各戶實際領購數目。  
乙、辦法必須普遍公告，尤以每日或每月，運到及分發各處鹽斤必使大眾周知，以防止經辦人從中舞弊。

丙、辦法須公平，防止豪強優先便利。  
丁、購買手續須簡明，如發給購買證，須防止冒濫，斤兩價格，必須公開張貼。

### （二）運銷制度

有以專商制度，造成人為限制，阻礙運銷之調濟，為鹽荒之重要原因，乃主張廢除專商，為救濟鹽荒之要務者。按宋代始行引制，於是行鹽省岸，明季特許專商運銷，於是銷鹽省界，除課稅外，食鹽引岸，成為專商私產。民國二十年五月，立法院制定新鹽法，採用自由貿易，政府就場徵稅，既稅之後，任商民運銷，將專商與引岸舊制，悉予革除，但以國家多

故，新法迄未實施。迨抗戰軍興，專商引岸，已無法維持，蓋以：沿海鹽場，與內地交通，多有阻隔，舊有行銷引岸，難以維持。就本區言，蘇南之蘇松鎮太常舊五府屬，向為浙西引岸，自杭嘉不守，其鹽遂不易西運。又如皖南贛中湘中諸地，向為淮鹽引岸，自長江下游封鎖，淮鹽來源斷絕，此皆不得不更改配銷，以補救之。

(乙)專商藉專利特權，收買運銷，如收價低，售價高，則其利厚。故一方常抑價收購，使鹽民受其剝削，生計無以改善。一方又減質高價以售，使食戶倍受壟斷之苦。抗戰以來，專商以無力轉運，於是鹽場積鹽，不能儘量收購，銷區食鹽需缺，不能源源供給，鹽民與食戶，更交受其困，遂為一般輿情所不滿，紛起要求改革。

(丙)軍興以來，運輸工具缺乏，鹽商不能隨時補救。而非非常期間，運輸路線，隨時變更，配銷數額，須隨時調整，又非鹽商力量所及。故專商之制，未能適應非常，又為亟待改革之因。

(丁)政府沿用專商之制，原為利於疏銷，裕課，固鹽，抗戰以來，因交通困難，鹽商於疏運濟銷，既難盡其責任，稅課亦為之大減。甚至政府為儲備非常。責令鹽商屯鹽，鹽商往往以利益不厚，不能遵令照辦。如浙省在未改官運以前，鹽商屯鹽，不能足額，致積欠鹽課甚鉅。又如閩省，在包商時期，稅收年僅三百餘萬元，自二十八年改為官辦後，稅收年達一千三百餘萬元，約增加四倍。是專商之制，已失政府設立之本旨也。

年來，各省鹽制，已多因戰事而改變，如浙省自二十七年二月，由兩浙鹽務管理局與浙江省政府，洽商設立浙江省戰時食鹽運銷處，辦理收運銷，而以鹽商之利益關係，於是年七

月，改爲收運處，將行銷特權，仍歸鹽商，由收運處收運，由專商分銷。浙西於二十八年六月，設立浙西鹽稅總局，改爲官辦運銷，廢除鹽商專賣制，江西亦改官銷，以代淮鹽引商，是舊時專商引制，不適戰時，已不待論。而原有引岸限制，亦已破除。查戰時鹽務，惟廢除專商運銷，應施行何種新制，尙未有定論，有主張實施新鹽法，爲根本之改革者。而又對者，以爲在此非常時期，交通運輸，多有限制，自由運銷，不無困難，未必能達調劑之任務。又戰時各項商業利益甚高，如鹽之利益不厚，即不足以吸引商人之轉輸，如待至食鹽缺乏，鹽價高漲，而後商人運銷，是仍不能調劑民食，不能使人民得廉價之食鹽，故有以爲自由貿易政策，緩不濟急，對於救濟鹽荒，不易收效。

中國國民黨五中全會，對於鹽務制度，經決議應以民製官收官運商銷爲原則。依此辦法，引岸制度，自應徹底廢除，以官收官運，寓稅於價，同時可補救商運之弊害，惟在官收官運開辦之初，政府須出鉅額資金，以爲建倉收運之需，此外尙須購置運輸工具，添用員司等經費，政府未易籌措，實則如能辦理盡善，減低食鹽成本，增加運輸數量，在人民方面，得廉價食鹽，在政府方面亦可得大宗收入，其數當足以抵償此項資金及經常各費而有餘。而政府辦理運輸，得以統籌支配，適應各地之需要數量，又可避免商運之缺點。惟政府對於商民銷鹽，應有嚴格之監督，由政府規定法價，不得任意加價，并須隨時檢查鹽之品質，以防摻雜充銷剝削食戶。現時本區各省，所採官收官運，即遵照中央所決議之原則辦理，惟對於專商行銷之制，尙有未完全廢除者。

有主張政府專賣制者，即民製，官收，官運，官銷，民儲，此實不啻完全政府專業，在

實施方面、當不若官收官運商銷之易行。因鹽之收運，如運輸業發達，由產地輸至銷地，事甚簡易。如辦理鹽之銷售，則監督管理，所費甚鉅，而欲求官銷機構之健全，尤非易事，惟在鹽荒嚴重時期，政府為貫徹救濟政令，加強其效能起見，直接辦理銷售，實有相當理由。而欲真正統制食鹽分配，官銷亦似較商銷澈底，蓋與其使豪劣商民，取得過分利益，不如收歸政府，較為公允。

有主張官民合組運銷分配機關，以為一方面可免除官營之顛預，補政府人力之不足，一方面可防制民營之弊害，隨時施以監督。如施行計口授鹽，由人民集股組設售鹽店，主持者常利用人民知識低下，從中舞弊，不能切實計口分配，如政府施以嚴厲監督當可防止流弊，人民以切身利害關係，參與其事，亦可收監察政府官吏之效，但官民合辦，是否能得良效，尚有疑問，因官與民未必無勾結之方法，合辦未必即可免除一切弊端也。

總之專商運銷之制不能適應戰時，不能盡調劑之責任，已為不可否認之事實。如因戰時之要求，乘機革除宋明以來之糶政，使鹽政一新，甯非幸事，依新鹽法之規定，既稅之後，准許人民自由運銷，對於鹽荒之救濟，雖論者以為緩不濟急，惟如接近產區，或交通並不若何困難者，固不妨實行自由貿易。其如銷區距產區較遠，民運困難，或不能獎誘人民營運時，則由政府運銷之，如是政府運銷之範圍縮小，得以專力經營，當易收救濟之效，如二十九年秋間，上饒鹽荒嚴重，而軍民人等紛往衢縣購鹽帶回江西，每日火車中查沒之鹽觔，雖無法統計，為數當不少。就人民私運情形言之，如贛東採行自由貿易制，恐鹽荒未必如是嚴重，以國民生計之觀點言，禁止人民購買鄰區既稅之官鹽，使鹽荒程度加重，除因地域稅收關係

外（如浙鹽收運處規定本銷鹽收手續費每擔二元，外銷鹽每擔一元五角）實難得合理之解答，究竟整個民生重乎，抑區區稅收重乎，尚望國人注意及之。

（四）平抑鹽價

本區鹽價，除浙閩兩省，最高每擔不過三十元外，贛湘兩省，每擔暗市，如上饒在二百元以上，贛州在一百三十元以上，湘東各縣，更達三百元以上，而贛省各地官定價格，每擔亦在四十元上下，二十八年冬，穀價低廉，湘東農民，一擔穀，僅換得鹽一斤，是鹽價之平抑，當為救濟鹽荒程度之重要問題，故平抑鹽價，即可救濟鹽荒。

平抑鹽價之方法，有：

甲，主張減免鹽稅者，以為鹽稅佔鹽價中之比較甚大，如減免鹽稅，則鹽之運銷成本減輕，鹽價自可減低，財政部爰有減稅平鹽價之舉，（見前四之（二））實則在戰前，此說理由甚當，戰時情勢已變，減稅未必即能平鹽價，蓋戰前鹽運暢通，鹽稅佔鹽價百分之六十。至八十左右，戰後鹽價已增加三四倍（官價）以上，而鹽稅並未增加，其所佔比例，大為縮減，亦即減稅之效果愈小也。

乙，主張減低運費者，以為鹽價高漲，由於運費之增加，如閩區鹽運水脚，二十九年較二十八年，有增至百分之一八六者，自增至百分之二七五者，是運費增加，提高成本，雖為鹽價高漲之原因，然以贛東與浙江相較，浙省金衢各地鹽價，每擔不及三十元，而贛暗市，即達一百元以上，又如閩贛毗連各縣，其間運費所加無多，而鹽價增至一倍以上，又如由閩海運至贛州，全程運費約二十元左右，而贛州暗市每擔達百六十元，吉安平價（三十年三月

五日報載）每担一百零四元，（每斤一元六分）此當非單純運費之作用，別有其原因在也。

丙，主張廢除鹽商專利者，以為鹽商專利，限制人民自由經營，為鹽價高漲之因。鹽商惟私利是圖，罔顧社會福利，如浙西在專商時期因運銷利薄，不遵令廣為屯儲，以備非常，同時利用專營特權，要求增價，對於運輸機構，并不能儘量改進或擴充，以應需要，運銷數量，既不能隨時救濟，鹽荒日隨以嚴重。現在專商之制，已漸淘汰，而政治上其他之限制，苟非必要者，亦當權衡利害輕重，設法減除之也。

丁，有主張改善統制者，以為統制分配（計口授鹽）在管理方面，尚多未盡善，為鹽價高漲之原因。如贛東各縣，並非缺鹽，實以計口授鹽既不能按數發售（尤以各鄉緝子鹽店為甚）又以統制分配購買來源，全受限制，不能源源購得，人民迫於需要，不得不求諸暗市，而有驚人之高價是不啻施行統制反促成鹽價高漲也。辦法之改善，實為減小恐慌，平抑鹽價之要務，然如鹽運來源不濟，不敷分配時，縱辦理分配，完善無弊，亦難以解救鹽荒，平抑鹽價。

戊，供求關係，常為物價變動之重要原因，內地鹽價高漲，實以供給來源不暢之故，如由閩海運至贛州，運費不過二十餘元，就運費言，鹽價絕不應漲至三十五元以上，但以來源稀少，其價格遂不由運費為成本所決定，而為需要供給之比量所決定也。是以增加運輸量，增加銷地之供給為抑平鹽價之要端。

己，引岸之制，原為平均各地供求關係而設，即一方顧及各場產鹽數量，一方顧及運輸距離然後決定銷區之遠近廣狹，現在引岸之制，因情勢變更，已多更張，配銷辦法，自應求



其確富，產地與銷區之配合，各銷區運輸數量之配合，運輸路線與運輸工具之配合，對於供求關係，及運輸費用等有密切關係，亦即對於鹽價之平抑，有重大作用也。如以浙鹽供給湘中各縣，在蕭山未失，及浙贛路西段未折毀以前，配銷甚為合理。以蕭山未失以前，餘姚鹽可大量運上浙贛鐵路；在浙贛西段未撤以前，浙鹽可由火車直達株州衡長各地，其運費省而運率大（時間速，數量大）也。今者姚鹽運至義烏，已費力甚大，而鐵路轉至鷹潭，全賴汽車運送，運費即鉅，而運率大減，湘中鹽荒，遂日見嚴重矣，如以閩鹽濟湘，其運率是否勝於浙鹽之途程，實有考慮必要，此配銷辦法，似宜隨戰事之進展，隨時更張，使之適當，有未可拘泥者在也。

當局對於平抑鹽價辦法，如鹽稅之減輕，鹽商專營之改革，及運輸工具之更張，以及搶運之努力，產量之增加等，均有相當成效。尚願關係各方，繼續努力進行，本區鹽荒，未始無解決之日也。



Vertical text on the left side of the page, likely bleed-through from the reverse side or a marginal note. It is mostly illegible due to fading and overlap with the seal.



## 新鹽法之實施與修正問題之商榷

王相秦

### 一 鹽政之改革與新鹽法之由來

我國鹽稅由來已久。夏禹有青州鹽絺之貢，周朝有太宰山澤之賦，馴至五代後周，始有引票之制。商專賣制，及至清代始有形成。我國鹽稅自實行商專賣制後，弊竇叢生，雖歷代時有更張，各區鹽務，年有興革然終以積重難返，鹽政敗壞，一至於今日破碎支離之局。

現今鹽政與鹽務之積弊，舉其要者，約有以下數端；（一）引地之限制，與私鹽之充斥；（二）稅率之不劃一，及其附加稅之繁重；（三）鹽產之不良，及其供求之不均等等，均為今日鹽政積弊之甚者。其他細瑣弊端，實不勝枚舉。總觀今日鹽政之弊病，推原禍始，皆由於鹽稅制度之不良，故改革鹽制，實為當前救民之急務。

查鹽政改革之一事，實胚胎於前清末年。相沿迄今，前後已二十餘年。歷來談改革者，其中心理論，不外就場專賣說與就場徵稅說兩派。

（一）就場專賣說者，乃將所有鹽場出產之鹽，全由國家收買，再以高價轉售與定商發賣，其主張也。

（二）就場徵稅說者，乃政府在產鹽之區設立征稅局，凡出產之鹽，均先須納稅，一稅之後，即可通銷無阻之主張也。

其回顧二十餘年來之鹽政改革運動，其重心全在此二說之循環互論而已。綜觀在鹽政改

革之時期中，就其各派主張之起伏，及運動聲浪之張弛而言，又約可分為下列四時期：

(一)自辛亥九月，迄於壬子五月止。倡言改革者，有主張就場專賣，有主張自由貿易，又有主張鹽稅攤入地丁者，既無劃一改革之旗幟，又無具體之計畫，衆論紛紜，莫衷一是。故此時期皆名之曰多頭時期。是為鹽政改革運動之第一期。

(二)自民國二年至四年八月，籌安會開始時止。是為就場專賣兩說之對壘時期。南通張謇氏原主張就場專賣，十有餘年，此時忽與景學鈴氏通力合作，極倡就場專賣。至民國二年，首任稅務署顧問丁恩氏又揭起就場專賣之旗幟，與前說針鋒相對，辯論經年而不決。是為改革運動之第二期。

(三)自民國五年以後，論改革者漸次消沉。至民十張弧上書，言鹽政改革以破除引商，採取自由貿易為旨歸。當時加入改革陣綫者，有各省之議會，自治會及商學各團體，而鹽商亦運動軍閥，盡起反對。倡言改革者，復偏於就場專賣一方面，至民國十二年十月始告結束。然以時局混亂，中樞薄弱，以及鹽商反對，所言者皆不過紙上談兵，毫無成效。此為改革鹽政運動之第三期。

(四)自北伐告成後，及至今日止，為改革鹽政運動之第四期。在此第四期中，為吾人最堪注意者，即為就場專賣二說辯論之終結，而產生一新鹽法。

新鹽法係於民國二十年五月間由立法院召集全國鹽政專家經數度研究而決定。以就場專賣，與自由販賣為原則。故新鹽法之通過，實為我國鹽政改革運動上辯論之終結，亦為就場專賣派主張之大獲勝利。

## 新鹽法之內容及其優點

新鹽法之內容共分七章，三十九條。第一章為總則，第二章為場產，第三章為倉坵，第四章為場價，第五章為征稅，第六章為鹽務機關，第七章為附則。觀其內容，對現今鹽政積弊，莫不改革淨盡。誠為我國改革鹽政制度之良劑也。全法之優點，可略述如次：

(一) 破除專商引岸。新鹽法中第一條規定：「鹽就場征稅，任人民自由買賣，無論何人不得壟斷。」按此條所定，乃一掃千餘年來引岸專商制之弊端，而恢復吾人買賣食鹽之自由。蓋專商一去，則鹽場概歸政府管理，人民得就場購鹽，一稅之後，任人販賣，不加限制，人民有販鹽之自由，則可代私梟為官販，私梟可止，人民有選鹽之自由，銷鹽又不受割地之限制。食鹽在此自由貿易，自由競銷之下，鹽價可望低落，鹽質可望改良。人民在新鹽法之下，非但不拘束於買賣自由，並可以低價購得品質優良之食鹽，其造福人民，殊非淺鮮。

(二) 統制場產。關於鹽產之統制方面，新鹽法所規定之要點有三：(甲) 新鹽法第九條曰：「凡鹽非經政府許可，不得採制。」及其第十條：「產鹽之區，及每年產鹽之總額，政府得依全國產額狀況限定之。」是為鹽之採製，與生產額之統制也。鹽產能有限制，則可按額課稅，全國鹽產均為官鹽，此不特政府可知每年鹽稅之確實收入，並可按照各處需鹽之多寡，而定鹽產之多少，以免供需之不均，使人民無淡食之虞。(乙) 新鹽法第十二條曰：「凡產少質劣，成本過重，或過於零星散漫之鹽場，政府認為不適當者，得裁併之。」是則政府對鹽務本身之統制，可將鹽產集中，以收管理上便利之效果。(丙) 新鹽法第十四條曰：「食鹽以含百分之九十以上之綠化鈉為一等鹽，含有百分之八十五以上之綠化鈉為二等鹽，綠化鈉未滿百分

之八十五者，不得用作食鹽，前項一等鹽所含水分不得超過百分之五，二等食鹽所含水分不得超過百分之八，並對於硝鹽石膏鹽亦加以取締，如該法第十三條之規定，硝鹽、土鹽、石膏鹽等，政府應分別取締，或收買改製。蓋如此，則全國人民皆有潔淨衛生之品質優良之食鹽，可供人民之購食。摻雜之弊，固可杜絕；即人民之健康與幸福，亦得受保障不少。

（三）建設倉坵。吾人已知新鹽法之三大原則：一為就場征稅，二為自由買賣。欲就場征稅，勢非辦置食鹽倉坵，以防漏稅不可。故新鹽法第三章共十條全係規定倉坵事宜。其關於倉坵之性質，及其所有權之規定者，如該法第十四條曰：「政府應於鹽場適當地點建設倉坵，其為儲鹽之用。其由私人建造之倉坵，應歸政府管理，或給價收歸國有」是也。再該法第十五條中，凡製鹽人製成之鹽，應悉存儲政府指定之倉坵，不得私自存儲之規定，是為強制製鹽人，不得私自儲鹽，以防其有漏稅之虞。凡以上兩條之規定，已將現今私鹽漏稅等弊，一掃而盡。此於國家既可增加稅收，並可淘汰各處緝私機關，而節減支出，是為國家財政開源節流之正道也。

（四）劃一稅率。我國鹽稅之稅率，種類素極繁多，參差不齊，附加稅目，更不勝計。人民負擔頗不公平。而新鹽法係採均稅制，其第二十四條中規定，食鹽稅每一百公斤，一律征國幣五元，不得重征，或附加。因此歷來鹽稅不平衡之弊，已全去之，而附加稅亦同時消除。此不僅合乎租稅公平之原則，且國庫之收入，亦能因之而增多。

（五）整頓鹽務機關。新鹽法第六章，全述鹽務機關事宜。如該法第三十三條中曰：「中

中央設鹽政署及稽核總所，直隸於財政部，各產鹽場區設鹽場公署及稽核分所，分別隸屬於鹽政署，及稽核總所。鹽政署及所屬機關，掌理鹽務行政，及場警編製、倉坵管理、及鹽之檢驗、收放事宜；稽核所及所屬各機關，掌理鹽稅徵收，稽查，鹽斤收放及編造報告事宜。由查新鹽法中所規定鹽稅機關組織，與現行者大體相同，惟因其係採取就場征稅與自由買賣之原則，故行政方面除於產場設鹽場公署，負責編制場警，以供稽查，而免走私外，其在各地之緝私局，與銷地之鹽務機關，及稽核人員，均可裁減。此對於現行鹽務機關之重疊，組織之紊亂，及職權劃分之不清等等弊端，適為對症下藥之整頓與改進。支出，且為國家積款。

新鹽法之主要優點，既如上述。他如場價問題，亦莫不有其詳盡之規定。同時於附則，並有載明改革過渡時期之辦法與手段。總觀全篇條文，可謂有百利而無一弊，福國利民中莫此為甚。用。其由...

會此之對三，新鹽法之實施問題，...

新鹽法雖有如上所述之種種優點，但實施頗感困難。查新鹽法於民國二十年間經立法院通過後，同年五月又經國民會議一致議決，交國民政府公佈，並限三月內成立鹽政改革委員會，籌備實施。但迄今六載，猶未見諸實行。如此完善之新鹽法，竟等於一紙空文，誠未免令人失望。於五中全會開幕時，鹽政改革問題，曾甚囂塵上，為衆目所注視，提案者數起，後由五中全會一致議決，限於民國二十五年年底完全實施新鹽法。並按新鹽法第三十七條規定，於一個月內成立鹽政改革委員會，釐訂各項規程，積極整頓場產，斬釘截鐵，此種硬性方案，實為歷來會議所罕見。然以種種阻礙，結果一再稽延，迄今仍有實施不易之概。

雖然立法困難，行法尤艱。新鹽法之實行，即使有種種阻礙，但政府能具有推行之決心，勇往直前徹底做去，早底其成，然後鹽政前途庶幾有多，否則立法雖善，徒爲具文。改革鹽政恐有河清難俟之嘆。縱然改革之初，困難問題，難免紛至沓來；亦唯有出之以快刀斬亂麻之手段。

我政府既具有改革鹽政之決心，然後依照預定計畫，按步進行，庶幾能達實施新鹽法之目的。吾人以過去與目前之情形觀之，新鹽法之實施，最好按照以下四個步驟以行之：

(一) 實行調查與編製統計。實行新鹽法之第一要務，爲整理場產。而整理場產之法，首應將全國鹽場數目多少，鹽場大小，各場之鹽產額，製鹽方法，生產成本，鹽之品質，以及鹽民人數，及其生活狀況等等，作一詳細之調查報告。然後根據是項報告，實行場產之整理；何者宜裁，何者宜併，何者宜改良製造，何者宜增加生產。擬廢之場，其鹽民宜如何安插。種種問題，皆有待於調查與統計也。

(二) 整理場產與改良製造。調查與統計之工作既竣，然後根據各種調查報告，實行場產之整理，與製造方法之改良等等，決定何者宜裁，何者宜併，何者宜改良製造，以及鹽民安插問題。夫裁與併施行之法，裁難而併易。盡廢場，必將牽涉鹽民生活問題。故廢則必須分別緩急先後，徐爲開導，一面給資令其改圖他業，以解決其生活；他方並宜准其自行墾荒，以謀生活。或立工廠，以容納之。鹽場整理後，則應着力於鹽產之改良。至於改良之法，則惟有研究製造，改良生產工具。並注重技術之改進，使良法逐漸普遍各處，而後鹽質乃能純潔優良，合於衛生，同時並宜建造倉坵，以備儲鹽，而防漏稅走私之弊。

(三)裁併鹽務機關與整頓場警。至場產整理完成之日，各種鹽務機關除鹽政署與鹽務稽核所及其隸屬各機關外，均須辦理結束。所有舊日之運使公署，副運使公署，權運局，運銷局，督銷局，製驗局等，均須一概裁撤。至於鹽政署則應速在各產鹽場設立鹽場公署，掌理鹽務行政，場警編制，倉坵管理，及鹽之檢驗收放等事宜。鹽務稽核所亦應速在各場區設立分所，掌理鹽稅征收稽查，鹽斤收放，及編造報告等事宜。此外對於場警宜重新編制，設法教練。曉以鹽政之大略，諭以緝私之要旨，以及政治法律之常識。他如軍事常識，槍械子彈之保存，亦宜施以相當之訓練，俾成爲健全之鹽警。

(四)劃一稅率與開放鹽禁。上述諸事辦理就緒後，然後由鹽政改革委員，將改革工作分別移交於鹽政署及鹽務稽核所，乃由鹽務稽核所，通令全國各稽核分所，對於鹽產每百公斤征收國幣五元，不得重徵或附加。同時由鹽務署令飭鹽商取消其專賣權，與鹽引票之效力。此後凡食鹽納稅出場後，即可運銷無阻。是爲新鹽法之全部實現。

#### 四 對修正新鹽法問題之商榷

新鹽法自公佈後，原定於民國二十五年以前次第實行，但迄今非但未見實施，且有再加以修正之消息，其中原因雖多，但其主要者則因恐稅收減少之故。前據立法委員陳長衡云：「現在鹽稅歲入爲二萬萬元，若照新鹽法收稅，則將減收八千萬元。」因此財政部爲謀預算平衡計，乃咨請立法院擬將新鹽法中第二十四，二十五兩條中之原定稅率；食鹽每百「公斤」征國幣五元，漁鹽每百「公斤」三角。改爲食鹽每百「市斤」征稅五元，漁鹽每百「市斤」征稅三角。自此消息傳出後，各方函電籲請，表示反對。現此案尙在立法院從長審議中，是否能照財



部意見以過，未可預知。惟究應修正否，事關國民生計，吾 對此問題，實大有一加討論之必要。

(一)就人民負擔而論 鹽稅征收將「公斤」改為「市斤」，其間雖僅改一字，但市斤僅及公斤之半，如經修改後，實際等於照新鹽法原定稅率，增加一倍。此與新鹽法減輕國民負擔之立法精神，顯然有所衝突。當局固為顧及整個財政預算，而始出此主張，但以加重國民大眾之負擔，以平衡預算，是否合理；當局實有加以考慮之必要。在此國難嚴重之今日，培養民心，充實民力，舉國上下通力合作，實為當前之急務，如何再可加重國民之負擔，使其怨聲載道。若謂財政支絀，建設費浩繁，及新鹽法實行後，恐減稅收，非所能堪，亦不能操之過激。況自本年四月起，每市擔食鹽已實行增征建設專款國幣一元，即此一項，人民已不勝其負擔，如今不但不謀澈底之改進，而更變本加厲，以增人民負擔，似此設施，未免欠妥。

(二)就鹽稅制度而論 鹽稅之原則，本極簡單，一言以蔽之曰：「以間接之徵稅方法，使全國人民按口攤負國用」而已。實則鹽為人生日常用品，貧富皆需，對鹽征稅，無異於對人頭抽稅。其征收方法；既無貧富之分，又無伸縮性，就其在租稅公平原則上而論，已覺頗不合理，識者皆視之為惡稅歐西各國於鹽稅，一項，已有廢除之趨勢，如英、瑞，比三國，對鹽已採取無稅制，即尚採行有稅制之各國，對其稅率亦莫不力求減少，以輕人民負擔。是故鹽稅在各國之財政預算中所佔之地位，已逐漸低落。我國以前因為工業未能充分發展，時又缺乏良好之稅源，故鹽稅在歲入中，仍佔重要之地位。如今世人所公認為良好之直接稅，如所得稅一項，已開始征收，遺產稅亦已在籌畫實施中，似此則鹽稅在吾國財政預算中之地

位，自應逐漸求其低落，何可再行增稅，以提高其在預算中之地位？

(二)就非常時期財政而論 考各國應付非常時期財政大致有下列三途：一為實行通貨膨脹；二為發行債券；三為增加稅率。前二法，茲姑置不論，即就增加稅率一點而論，苟一旦不幸戰事發生，則鹽稅不但不能將稅率增高，以謀稅收之增加；抑且有大部損失之虞。蓋我國海軍素弱，產鹽之區，又多在海濱，一旦作戰，必大部為對方佔領，故鹽稅收入，亦必大減。在此種情形之下，鹽稅當不能視為中央財政之稅源，今後當局為求兩綢繆計，自須另籌新稅，或從速舉辦其他直接稅以資彌補，實不應專在戰時既無保障，平時又極欠其公允之鹽稅上，作斤斤加稅之謀也。

以上種種事實，想當局定能顧慮及之。今者，財部苟以平衡預算，而將新鹽法修正實施，則不僅有關整個國民生計，且足使私鹽猖獗，妨礙鹽稅之收入，彰彰明甚。查目前鹽稅歲收之所以短絀，其最大原因，約可歸併於下列數點：(一)稅目之繁重，因之人民購買力為之減少；(二)鹽商之壟斷；(三)鹽務機關之重疊，冗員多設，公費支出浩大。以上三點，僅係內部問題。最近蘆鹽大量減價運日，亦為一大原因。據報載蘆鹽在國內每百市斤鹽價在十元以上，而售與日人僅一角二分(鹽稅在內)。其間相差之鉅，幾令人難於置信。此種一面廉價售人，一面則大增其稅率，以提高鹽價，加重人民負擔，如此措施，可謂矛盾之至。

總之，國家之政策，須以民衆之利益為前提。况提高鹽稅稅率，與鹽稅短絀，實不能認為互為因果，須知增高鹽稅稅率，不僅不能平衡預算，反足以病民，而影響鹽稅之收入。此在前已屢有述及。今當局果欲求預算之平衡，而免鹽稅之短絀，則應從速籌闢其他新稅源；

或從整理鹽務，節省開支方面着手，亦未始不可。為今之計，尤宜及早實施新鹽法，將舊有鹽政之積弊，完全革除。吾人深信新鹽法實施後，鹽稅雖不能立時有大量之增加，但因其係採取就場征稅與自由貿易為原則，一稅之後，任人販賣，日後鹽銷定可大增，鹽銷既增，則其稅收亦自能因此而增多；更以將來實行新鹽法後，走私之風，當可稍戢，同時鹽務行政費，亦可撙節不少，即以私銷杜絕之收入及鹽政費節流之資兩點而論，亦頗足以抵償稅收之短絀。此不僅能減輕人民之負擔，並能使鹽政日臻完善之途耳。

### 經濟工作人員守則

- 第一條，遵奉主義身體力行不容有陽奉陰違之行爲。
- 第二條，執行政令奉公忘私不容有玩忽懈怠之行爲。
- 第三條，忠於職守負責知恥不容有世沓推諉之行爲。
- 第四條，調查精密報告詳實不容有草率疏漏之行爲。
- 第五條，考慮周詳處置謹慎不容有鹵莽浮躁之行爲。
- 第六條，公平治事謙虛接物不容有偏私倨傲之行爲。
- 第七條，廉潔自矢誠實不欺不容有貪婪剝削之行爲。
- 第八條，寶貴時間愛民惜物不容有偷惰奢侈之行爲。



# 辦理鹽務所得之教訓

會仰豐

九月三十日在南京直接稅訓練所講

今天承高司長之邀，在這個地方，得與各位相聚一堂，互相研究，覺得很榮幸。將來各位畢業後，都是開辦直接稅的基幹人員，直接稅能夠進展，全賴各位之努力，鹽稅為間接稅，與直接稅性質雖有不同，然有其共通的原則。兄弟爰就鹽務上所知道的一點，報告給諸位同學，作一種參考。並不是說直接稅須照鹽務辦法，這在未講本題以前，應預先說明的。

世界各國，辦理稅務具有成效的，無論其徵稅技術怎樣，要須有兩個基本重要條件，一治法，二治人。備有這兩條件，纔能達到「人民負擔輕」與「國家收入多」的目的，我國鹽務，已有數千年的歷史。最初為無稅，後變為有稅。既行征稅，始有鹽政之可言，歷代鹽務，公認為辦理最善的，莫若唐之劉晏。史載「晏未任事前，歲收鹽利四十萬緡，後增至六百餘萬緡，國用充足，而民不困敝。」他所以能夠有如此成效者，因為辦理鹽務，有治法並且有治人的緣故。晏之治法，行「民製官收商運」制度。在產地設官買鹽，寓稅於價，售與商人運銷，在銷區設置十三個巡院，統制鹽務，調節盈虛，並兼辦緝私。僅於僻遠的地方，設置常平倉，遇商鹽缺乏鹽價昂貴時，則減價售賣，接濟民食。此外並沒有設置何項機關，其制度很是簡單化。行鹽無引岸，稅則無等差。所以當時私鹽極少，稅入甚豐，為劃時代的成功。然而徒法不能以自行，治法之行，要在治人。唐書言「晏所辟用，皆新進銳敏盡當時之選，即有權貴或以親故為託，晏亦憊之。俸給多少，必如其志，未嘗使任事。」足見得當時劉晏用

人，都是優秀之士，委辦鹽務，並能久於其任。雖然有權貴推薦請託，不過給以虛銜，付以俸薪，並不將原來實行辦事的人，遽予更換。與現代之考銓制度，實相暗合，備具治法治人兩個條件。是以上下數千年，改革鹽務能成功的，除劉晏外，幾無人能出其右。

五代以後，由宋而元，而明而清，鹽制日趨紛繁。有清末年，繁複益甚。有行官運官銷的，有行官督商銷的，有行民運民銷的。制度紊亂，弊端百出。遇有軍事，輒行加稅。結果稅則愈高，官鹽愈貴，私鹽愈多，稅收愈絀。宣統年間，預算案內雖列有鹽課四千餘萬兩，其實每年二千萬元尚收不足額，大部分多歸中飽。官商勾結，狼狽為奸。並且鹽務界中的人，將鹽務名詞，造得許多，故弄虛玄，使外界的人，莫名其妙。「鹽糊塗」三字，就是由此而來。

當時複雜情形，約略言之，有好幾種：（一）耗鹽，放一百斤正鹽之外，另放零鹽若干斤，可免繳稅，謂之耗鹽，這種耗鹽，多寡不等，有每百斤多放十餘斤的，有多放四五十斤至六七十斤的。此項耗鹽，尚可謂經過政府許可的，此外夾放私鹽，不知更有多少。（二）鹽秤，當時稱鹽的秤，極不畫一，一個地方有一種的秤，或一個地方有兩種的秤，鹽務人員得以上下其手，鹽商也可以便利私圖。大秤買進，小秤賣出。（三）錢幣，當時徵收鹽稅的幣制，極不畫一，有銀兩制錢銀元之不同，輾轉折舍，盈餘收入，盡歸私囊。（四）稅則，當時鹽稅名目既繁，差別復夥，至有五六百種之多。征收機關林立，每征一種鹽稅，必索取手續費若干。手續費的多少，視稅則的等差而定。儼同正項，予取予求。（五）生息，徵收機關多將收起稅款隱匿不報，或積壓不解，私放商家生息，往往以一個鹽分司，存款有七八十萬之多。其

所生的利息，真是可觀。(六)陋規。當時鹽務機關每放鹽一擔，必收陋規若干，按鹽數計算。對於鹽稅，尚可拖欠，對於陋規，則絲毫不能通融，視作固定收入，此外尚有臨時收入，如遇有商人請求，鹽官必先講條件。公事措詞與准駁，概以有無報酬爲斷。上述數項，屬於管鹽人員之一班。

至緝私方面的弊病，則放私，賣缺，吃空，扣餉，栽贓，詐索等事，視爲當然。每一緝私統領到任，必將所屬部隊大小官長，概行更換。其新派的人，非其親戚故舊，即須化錢運動。營長連長排長的缺，都有一定價目，如某處便於放私，缺份較肥，其運動費價目，就格外加多。放私手續，多由長官授意部下，每月可放私鹽若干，須繳報效若干。其部下既係運動而來，必須撈回本錢和利益，復又私行放私若干。譬如緝私統領授意放私十擔，其部下必須放私一百擔，方夠分配。吃空額，則每十名實在人數，祇有六百名，必吃四百名。其發餉時，又七折八扣，不予發足。以致士兵衣不蔽體，形同乞丐。栽贓詐索等事。層見疊出。當時鹽務人員對於鹽商，則利其賄賂，任聽其夾私，短秤，以及攪雜加價等弊，概不過問。故從前鹽務，可謂便於鹽官鹽商，於國家人民，都是不利。其原因由於無治法，則鹽務紊亂，無治人，則政事廢弛。公務人員，變成私務人員，沒有人肯拿出良心來爲國家人民謀福祉。這種情形，直至民國初年尚是如此。

兄弟間嘗研究此中道理。當時鹽務人員何以變成如此現象？一言以蔽之，沒有實行考銓制度而已。當時鹽務，謀一主管人員職缺，頗非易事。須百計夤緣，多方奔走，始能夠獲得職缺。既得之後，又無保障，肥缺不過三五個月即須更換。尋常職缺，至多不過一年半載。

故當時發表外差外缺，非曰服務，乃曰調劑。細玩「調劑」二字，其意義可想而知。故主管人員一經更動，其辦事的人，無論賢不賢，才不才，都一律更換，與長官同進退。所謂「官場如戲場」與「五日京兆」等等，確是為當時鹽官寫照。雖有賢者想將鹽務做好，其勢有所不能，這是無保障的壞處。然有保障，如其祿不足以代耕；俸不足以養廉，「食祿忠事」，仍譚不到。當時最高級的鹽官，俸銀每年不過百餘兩，廉銀每年不過四千兩。民國以後，雖然改為月俸八百元，公費三百元，合為一千一百元，表面上似為稍好，其實開支都須超過預算，各方所薦的人，又不得不敷衍，其每月薪俸。即全數貼賠，尚是不敷，其勢自不能不貪污。故鹽政無論如何改革，如用人制度不改良，終無成效，此則可斷言也。

民國二年，因大借款關係，聘請辦理鹽務富有經驗之英人丁恩來華，襄助整理。當時改革鹽政，有主張官運官賣的，有主張就場官專賣的。惜多數都是學者，對於鹽務本體，未嘗深切認識，改革能否收效，自己也無把握。經丁恩親赴各地考察後，擬定改革方針。其治法定為「就場徵稅自由貿易」八個字。其治人則慎選賢能，實行考銓制度。丁恩之意，以政治沒有上軌道，官辦的事，愈少愈好。對於官專賣官運等項辦法，在吏治未修明以前，絕非所宜，與劉晏所謂「鹽吏多則州縣擾」之旨相合。他主張在鹽區，嚴密管理場產，一稅之後，任其所之，使商人自由競運，鹽價自平，鹽色自好。人民可食價廉物美之鹽，公家復可多得稅收。對於人事，則採取英國成法，登庸人員悉由考試，不由推薦。

對於此節，兄弟要請諸位特別注意，因此為改革鹽務得告成功之最大原因，亦即各國政治得上軌道之重要因素。

英國在一七八五年以前，吏治腐敗不堪，賄賂保薦，互相爲用。以賄賂謀保薦，因保薦謀賄賂，官吏更迭，無有已時，也無所謂保障與待遇。後改行考銓制度，事務官之登庸，由於公開考試後，都有保障，並且優其待遇，政治清明，貪污絕跡。美國當時以政黨關係，公務人員多採分職制度，政治也很貪污。一八五三年曾派人到英國調查，對於英國所行的考銓制度，很爲心折。吾國後，即報告當局採用，嗣後各國也相繼仿行。諸位此次經過的嚴格考試，乃是考銓法實行之初步。但經登庸以後，如時常更迭，仍舊是不能安心服務，故保障法極爲重要。對於才具優長忠於職務的人員，應絕對保障，使其生活安定，非舞弊營私查有真憑實據者，無故決不撤換。一面並優其待遇，使仰事俯蓄，都有着落，內顧無憂。故當時稽核所採用丁恩氏條陳，特定考試法保障法與獎勵法懲戒法等數種，通令各屬遵守。對於用人行政，具有特殊之優點，雖其待遇，不如海關的優厚，然較勝於普通的官吏。是以服務人員，皆因地位穩固，薪給稍優，都能實心辦事，不肯爲非。開辦稽核所之第二年，稅收即達到六千二百餘萬元，比較未成立之前，已增加三倍以上。嗣後每年都有增加，可見成績之著，並非無因而致。

丁恩氏並將複雜的鹽務，逐漸整頓，使其趨於簡單，合於科學管理，他的入手工作，就是：（一）先稅後鹽，所有各品鹽場，都須先繳全稅，方能放運。（二）整齊稅則，將從前各項稅課名目，一律刪除，改徵統一稅。（三）劃一衡制，採用司馬秤爲鹽務法定秤，將各地的習慣秤，一律廢止。（四）劃一斤重，將以前引斤廢止，改爲按擔收稅，不以引計。（五）廢除耗斤，將從前所准的耗鹽，概行停給，按照各省的情況，於正鹽外，僅另算皮重分量（六）劃一



幣制，徵收鹽稅，一律改爲銀元，由銀行代爲收解。（七）取消官運，將從前官運官銷的地方，一律改爲商運商銷。（八）開放引岸，將閩粵皖豫晉陝川等省之一部分或全部引地開放，改爲自由貿易。

所舉諸端，都是民十以前改革的重要事項，然當時阻力仍非常之大；第一，社會不諒解，第二，鹽務行政方面，從中阻撓破壞。譬如開放長蘆的六十一縣引岸一事，丁恩主張徹底開放，任聽商人自由貿易，結果有名無實。某鹽務署長即組織一公司，向公家領去承辦，沿迄於今，尙是如此。凡有改革計劃，經行政方面破壞者，實屢見不鮮。甚至有藉改革的事，爲私人發財機會，尤其對於開放引岸一層，官商勾結，力圖破壞，於報紙方面大事宣傳，百端攻擊，謂改革之目的，係便利外商來華作鹽之買賣，認爲喪失主權。鹽務署長張弧，卒因此去職。幸彼時政府尙有力量，所以各種改革事項，在輿論攻擊中，仍能夠得到相當成績。民十二以後，內亂頻仍，地方軍事當局，動輒干涉鹽務，幾於無一省沒有攬奪鹽稅的事。於是舊態復萌，各自爲政，稅則加重，引岸復舊，鹽稅收入，遂成江河日下之勢。

北伐期內，其時盛倡廢除不平等條約之說，對於稽核所的真相，未能明瞭，以善後借款合同，也是不平等條約的一種，主張取消稽核所，稽核職權，因有一部分停頓。不料彼時稅收，遂行驟跌。十六十七兩年，東三省不計外，僅收三四千萬元。宋部長重長財政，鑒於已往的成績，於是恢復稽核機關，將從前有損主權之處，予以修正，人事行政，復採用原有的優良制度，稽核所恢復的那一年（即民十八），稅收立行增加，復達到六千餘萬元。民十九以後，每年都在一萬萬元以上。二十四年度竟達一萬九千二百餘萬元之多。在這個天災人禍交

相煎迫的數年中，鹽稅竟能夠有如此成績，並非稽核所人員辦事的能力有過人的地方，扼要言之，仍是有治人治法的緣故。

在這數年間，鹽務改革的事很多，因時間關係，僅略舉大要，（一）建築倉坵與設備防私工程。（二）裁併場區與廢除無用鹽灘。（三）改良鹽質。（四）減輕鹽本。（五）改善鹽民生計。（六）提倡農工業用鹽。（七）推行自由貿易。（八）平衡稅則。（九）實行新衡制。（十）整頓緝私。凡屬於鹽務上應興應革事項，都逐步邁進，鹽務成績，幾為前此歷史所未有。有治人然後有治法，於此尤可得到一個證明。

歸納言之，辦理稅務，須有幾種先決條件，第一，立法須簡單，徵稅政策與經收手續，都須力求簡單，所訂章則，應合於需要，避免繁雜，於稅務本身既可杜弊，人民也易於遵守。第二，人事行政須科學化，用人行政，須納於一定制度之下，實行考試保障考績退休之制，尤需要「靜」的條件，不隨長官而進退，使久於其任，然後辦事的能力與技術，方能臻於熟練和增進。第三，權責須分工化，兄弟嘗研究吾人服務公家，首須權責分明。事務官的職掌，本在於依照一定之政策處理事務，原為有責而無權，權則操之於長官。一般人論列公務員服務典型，重在「任勞任怨」，其實「任勞任怨」四字，應分作兩概解釋。任勞，下級人員自可優為之，任怨，則以長官主持於上，而後屬吏方能奔走於下，此為推行政事重要的關鍵，不獨稅務一項為然。第四，處事須合作化，稅務本為行政之一端，而行政又為社會事業先部分，故處理事務，須之得社會之諒解與協助，尤在平時多事宣傳與某地中心人物之聯絡，然後政務方能推行無阻。

上述四點，不過舉其大概，誇位同學，英才卓識，對於劃時代的新稅制，如何推動，如何擴充，想已成竹在胸，定能審時度勢運用極善方法，宏濟艱鉅，這是兄弟所預祝的。

### 財務稅收人員修養標準

- 一，清——達到「一個不取」「嚴肅整齊」「惜時惜物」  
「公忠體國」四點。
- 二，慎——達到「深思熟慮」「三思而行」「胆大心細」  
「奉公守法」四點。
- 三，勤——達到「綜核名實」「力量集中」「刻苦耐勞」  
「百折不回」四點。
- 四，敏——達到「科學管理」「軍事部勒」「迅速確實」  
「功效第一」四點。
- 五，對人——達到「親愛精誠」「恢宏氣度」。
- 六，對事——達到「格物致知」「負責守律」。



友之要

食鹽專賣時與之回饋餘信與今對

向



# 食鹽專賣制度之回顧檢討與今後成 功之要件

何維凝

## 一 序說

中國鹽業自漢迄明多為專賣。雖或以產地為限，或兼及銷地，程度不同，而鹽為利孔，古今則一，清初改徵稅，乾嘉以後流弊漸滋，咸同以後各自為政，愈成紛亂之局。司監者或出於科學，或出於胥吏，上焉者虛應故事，下焉者弄法藏奸，甚或官商勾結視為利藪。甚至因鹽而生之利益，上不在國，下不在民，而旁落於貪吏奸商之手。民國以來，政體革新，言論解放，鹽政改革運動勃然興起。有識之士着眼民生爭言改革，千百年來為陰霾所遮之鹽業，至是始有撥雲見日之轉機，然以倡言改革者缺乏中心思想，雖崇論宏議，不無可取，而築室道謀，難成定論，鹽法久經公布而卒不能見諸實行者，初非政府無改革之心，即緣聚訟盈廷無可是非於其間也。其實中國既為推行三民主義之國家，一切措施即應以三民主義暨總理遺教為最高之原則。二十七年臨時全國代表大會制定抗戰建國綱領，確定三民主義暨總理遺教為一般抗戰行動及建國之最高準繩；當時舉國人士各釋私見，翕然相從，奉為典則，非無效也。可見今後鹽業之改革及其措施已有一定之標準，凡不合於三民主義精神之建議與立法皆當排而去之，改絃更張。總理於民生主義講詞中嘗謂「我們要挽回利權，便要趕快用國家的力量來振興工業，用機器來生產，那便是一種很大的財源。如果不用國家的力量來

經營，將來的結果也不過是私人的資本發達，也要生出大富階級的不平均，此雖就一般工業立論，但鹽爲工業之一，自難例外，依照本黨主義之理論，鹽業專賣之後，必可在消極方面節制私人資本，防止獨占之流弊，在積極方面必可發達國家資本，增加國家之富源，最能適合近代之趨勢。即主張新鹽法最力之景學鈴先生於論及國民黨與鹽法時，亦謂「民生主義：凡事業之類於獨占者均不准商人壟斷，應收歸國有，何況鹽之爲物乃人生日用所必需，全球各國祇有國家專賣，並未聞有商人專賣者。」此乃純粹客觀之見解，應值得吾人之注意。五全大會中對於今後經濟建設會有下列明確之指示：「凡一切國利民福關係重大之事業，應以國營爲原則，一切國有營業應以原有之整理與新興之事業並重。」鹽業爲有關國利民福之事業，則其應由國營尤屬顯然。其於財政報告食鹽一項所以有「民製官收官運商銷」之決議，非無故也。所謂官收官運即由國家經營食鹽收運之事，亦即專賣之範圍，當以收運爲限，最近八中全會復經議決先就鹽糖烟酒等人民生活必需之主要物品施行專賣制度。是今後鹽業之改行專賣制度已爲不容變更之鐵案。且近代國家無論爲改善民生抑爲整理財政計，皆紛紛推行鹽業專賣制度，前者如蘇俄，後者如意大利日本等國，亦有專賣之始側重財政政策，其後利益漸增，鹽價可以漸減，又復側重於社會政策者，如土耳其其鹽業改行專賣之後，進步極遠，一九三五年七月一日起每斤鹽價由十四庫魯爾減至三庫魯爾，新價不及舊價三分之一，平民咸感其利。據最近調查世界各國之採行專賣制度已達二十一國之多，而在重要專賣物品中，鹽又爲實施專賣最多之一種。此次我國鹽業改行專賣，觀於八中全會有關專賣提案之內容，雖不免重在財力動員，然八中全會整個決議案之精神並不忽視民生之改善，而戰事平定之

後，鹽業之措施當以改善民生為依歸，尤為吾人之標的。即今後鹽專賣制度之推行，雖不容忽視財政上之需要，但亦不能漠視人民食鹽之艱苦，當於人民福利之中求收入之整理，決不可因改行專賣而增加人民負擔，流於倍克病民之一途，亦即我國今後食鹽之專賣當兼取財政政策與社會政策之長，不影響目前政府財政之收入，亦不妨礙人民生活之改善。

惟是鹽業專賣制度自漢以來施行已數，而縱覽全史則又成功之時短，敗壞之時多。今日舊事重提，吾人不能不自下列之攷慮，第一，過去鹽業專賣制度成敗無常，其敗壞之原因安在，第二，今後鹽業專賣制度必須推行，其成功之條件如何？茲分下列三節略抒所見，以供政府及社會人士之參攷。

## 二，食鹽專賣制度之回顧

我國鹽制淵源甚古而變遷亦繁。三代行貢法，貢即稅法之先河。周室東遷以後，國家鹽利或奪於諸侯，或攘於富商。漢元時中始由國家專賣，生產運銷皆掌於官，成哀以後，時有變更，東漢以徵稅為主間行專賣。三國鹽制以魏為先，蜀吳繼之，皆為專賣。晉南北朝專賣徵稅不定，隋末唐初一度免稅，乾元以後第五琦掌鹽政，試行專賣，寶應中劉晏繼之，重在生產，以運銷委之商人，踵事增華，制度大備，建中以後復紊，五代行鹽，各有畀分，為後世岸制之始。宋初專賣通商各隨其宜，官賣則生產運銷皆統於官，通商則生產統於官，運銷委之商人，實兼取漢唐之長。雍熙用兵行折中法，為明代開中法之先河。慶歷以後范祥掌鹽政，行鈔法，就產地專賣，為後世引法之先河。金元之際引法漸備而流弊亦滋。明初斟酌宋元成規，仍行引法，而以開中為主，萬歷以後，官不收鹽，開中徒有虛名。清初廢開中而召

商販運。於是唐宋元明所行之專賣制度遂爲徵稅制度所替代，乾嘉以後或改官運或行民運，或變通引制，或推行票法，或就場徵稅，或設卡收釐，流弊百出。晚清雖有改革之議，不能行。民初各省鹽制承清之弊，略有變更。二年一月政府鑒於鹽務之整頓不容再緩，始於財政部附設鹽務署及稽核總所準備改革。四月大借款合同成立，聘英人丁恩爲顧問，任稽核總所會辦，以提倡自由貿易減輕鹽價爲宗旨。無如各自爲政，積重難返。近十年來雖有更革，成效未著。故統觀古今鹽制之變，專賣制度施行最久，大抵漢開其端，唐承其緒，宋採漢唐之長；至元明而制遂備，謹略述之。

甲 漢初魚鹽之利獨占於貴族豪商之手，無補國計，妨礙民生。吳王濞擅鹽業之利，且以叛國富商大賈乘時射利積資甚厚亦不佐國家之急。文景之際國家承平，用度不匱。計不及此。武帝初無所變更，其後外事四夷內興功利，財用漸匱。元狩中從張湯之請，遂盡攬鹽鐵之利，生產運輸銷售皆統於官，或稱爲全部專賣制。

子，生產方面 製鹽費用及工具皆出於官。召募民工承製，給以工資。任何私人不得私製，違者鉄左趾，沒入其器物。元鼎中博士徐偃矯制使膠東魯國鼓鑄鹽鐵，以違制論劾，可見當時行法之嚴。

丑，運輸方面 由政府辦理。其後因運費浩繁，民力艱苦，乃行均輸法以救之，於各縣置均輸官歲次給運，使運者勞逸平均。

寅，銷售方面 政府除商人爲鹽吏，坐列市肆，販鹽求利，各吏不免相與抬價。故鹽價騰貴，民多淡食；甚或強令民買，流弊百出。元封中行平準法，賤則買之，貴則賣

之，以抑物價，此雖就一般貨物立法，而鹽價之必求其平，亦可知也。

卯，收入方面 其時鹽利所入以今語釋之即價格也。雖元狩以後時有鹽價踴貴之事，而價格規定之情形已不可考。所可知者政府安邊足用之費多出於鹽鐵耳。

辰，行政方面 元狩中以東郭成陽孔僅爲大農丞領鹽鐵事，除故鹽鐵家富者爲吏。

元封中孔僅桑弘羊領六農盡管理天下鹽鐵，更置大農丞數十人分部主郡國，各出鹽地方則置鹽官，凡二十八郡。宣帝地節三年附置鹽鐵官，元帝初五年一度罷之。

乙，唐初無稅，明元十年始徵稅，天寶時安祿山反，顏真卿修河北員城（今滄縣）鹽，使卻相輸，用度以足，至於乾元間第五琦仿行其法，於產鹽地方置亭戶，免其雜徭，使之製鹽，更置監院收權其鹽，轉售於商。寶應間劉晏繼之，法遂大備。

子，生產方面 於產鹽地方置亭戶，督令製鹽，由官收購，肆鹽廩以儲之。又恐雨多則鹵薄，雨少則鹵不成，復派員督導亭戶，乘時煎製，以廣生產。

丑，銷售方面 官收之鹽，召商承買，一稅之後，任其販運，去產地遠者設常平倉，運官鹽貯之。如商人不至或鹽價過高，則減價以售。憲宗元和間猶有（鹽會每州各一）之記載，當係因寶應舊制也。

寅，收入方面 廢除苛捐雜稅，而一以價格入之，收價十文加百文而售之，爲錢一百一十文。初纔四十萬緡，至大歷末已百餘萬緡，天下之賦，鹽利居半，宮闈服御軍饌百官依祿皆仰給於鹽。貞元以後鹽價漸增而有虛估之弊，鹽法紛紊。

卯，行政方面 於產鹽地方置吏，凡爲場四處爲監十處，於運鹽地方設巡院十二處



以防偷漏。其時設官重在簡單，因晏以爲鹽吏多則州縣擾也。宋初承五代之後財政制度悉依周舊，鹽利爲藩鎮私有，太平興國以後鹽利始歸中央。官賣通商因地制宜，其後復有鈔法產鹽法之行，然鹽由官收，無論其爲官運官銷如官賣或商運商銷如通商，鈔法之類，以近代財政與眼光視之，因皆屬國家專賣之類也。

子，生產方面 解州鹽池墾地爲畦，引池水曬之，謂之種鹽，藉民戶爲畦夫，官廳給之，沿海煮養之地，曰亭場，民曰亭戶，或曰灶戶，戶有鹽丁，歲辦鹽有額，由官設倉收之，給以本錢，亦稱官本或工本。四川煮井水爲鹽，大爲監，小爲井，監則官掌，井則土民承煮。藉民戶爲灶戶，亦稱井戶或鹽戶，歲有定額，日有定課，月有煮額，官給薪錢以收之，并州永利監煮謙土爲鹽，藉州民之煮謙土者爲鑛戶，歲輸鹽於官，謂之課鹽，有餘則官以錢收之，謂之中賣。

丑，運輸方面 官賣各路，鹽由官運，謂之官搬。其法差役鄉戶，以衙前督之，名曰貼頭。按五代以百戶爲里，五里爲鄉，每里設里正一人差爲衙前，主典府庫或輦運官物，承受戶貼，各以鄉戶民夫充役，名曰貼頭，此乃沿用舊制也。其通水運地方或團網分運或傭民船分運，其距場較遠地方則置轉搬倉以受產區各倉之鹽，或利用江湖漕運河舟運鹽，以給江浙湖廣諸路，鹽漕兼濟。

寅，銷售方面，官賣地方置務發賣，熙甯中改行官賣，詔：「民鹽皆買之市易務，私與商人爲市，許告沒其鹽。」猶可證也。通商地方許商人納錢於京師權貨務或各地方折博務計值給鹽，於所指州縣販賣，而出賣州縣定爲課額，以賣鹽多寡，爲官吏殿最。

大抵官賣地方初惟以近場爲限，後乃變革不常。

卯，收入方面。鹽之入官，每斤自四錢至六錢。其出視去鹽道里遠近而增減其值，顆鹽賣價每斤自四十四至三十四錢，有三等，末鹽賣價自四十七至八錢，有二十一等，獲利有至十倍者，其後往往遞增，故河北有以鹽比藥之苦也。至商鹽售價則於本錢之外許酌加運價以出。靡有一定。雍熙以後時行折中制度，召商納軍需品以鹽易之，可謂實物收入，惟以西北爲主耳。

辰，行政方面。宋初分鹽鐵度支部爲三司，設三司使鹽領其事。其後罷三司歸戶部，其屬有度支部金部與倉部，鹽務政令由金部主管。各路鹽政或領於轉運，或領於提刑，又或罷漕司提刑，而以茶鹽司兼領之，或罷茶鹽司而仍以轉運司兼領之，變更甚多。至產地則仍沿唐舊，大者爲監，中者爲場，小者爲務，或以鹽轉場，或設務而以監統之，亦有僅設場者。

丁，元初仿宋折中制度召商入票，優其值，給以鹽引，繼復改爲現錢，按引收價，憑引支鹽，仍爲專賣制度。

子，生產方面。各場製鹽歲有定額，除舊有灶戶外，酌以民戶及降口補之，依額煎辦輸納於官，所費工本由行省行台遣官監督鹽司官司逐季給付。

丑，銷售方面。有行鹽地食鹽地之分。凡通商各地商人買引領運任其販賣者，謂之行鹽地。近場各地計口授鹽由官派散民戶者，謂之食鹽地。至元中以行鹽各地商人壟斷牟利，民食貴鹽，往往淡食，乃立常平鹽局以平鹽價。凡額定鹽類，半給商支，半歸常

平。鹽斤配運，先給常平，次給商販。其時所謂常平實爲官銷之總相。寅，收入方面 元時鹽價增加最速，初年每引中統鈔十二貫，每斤該錢三十文。至元二十四年價格爲相虛拾鹽額勒令運司包辦，每引鹽價由十二貫增至十五貫再增至二十五貫，再增爲一錠，大德年間又增十五貫，至大間初增十貫旋又增二十五貫，通爲百貫，官價一斤爲錢二百五十文。其時國家經費鹽利居十之八，可想鹽價收入之多。而反映於民間者則爲近場民戶猶不免於淡食，卒至私販倡亂而梟賊以起。

卯，行政方面 元時鹽務政令悉歸戶部而頒於中書省，於重要產品設部轉運鹽使司，次要產品或設鹽課提舉司，或置茶鹽轉運司，各場則設有司令等官，凡地方鹽務政令有不如法者，得由行台咨御史台轉咨中書省交戶部核議改進，行政與監察職權分明，制度稱善，惜當時政府未能善加運用耳。

戊，明初承宋元舊制 簽民戶爲鹽戶，依額製鹽，行引法而尤重開中，考其性質，與元制爲近。

子，生產方面 明初定戶籍，簽民爲灶戶，一構鹽戶，隸於運司，免其雜泛差役，除供給其製鹽工具外，承宋元舊制，更給蕩地爲柴薪之源，給灶地爲生活之資，給灘地爲煎晒之所，計丁製鹽輸於運司。運司於各場置倉以受鹽戶之鹽，給以工本，初爲米，後改給鈔。初每歲遣監生分發，宣德以後罷遣監生於官庫關稅，而法亦不定。

丑，銷售方面 運銷由商辦理而地方官有督銷之責。大抵先由各布政司將行鹽地方府分，備查各屬州縣里分歲用食鹽若干，明白開申巡鹽衙門，照數批行運司，將一應掣

過官鹽挨次鬪發，蠟發水程行令各商前往行鹽地方發賣，仍選殷實人戶充當舖行，依照時價交易。若有商人遇違限期不到者，許所在官司照例問罪。凡鹽商運銷鹽斤，鹽引不許相離，如賣鹽畢應於五日之內繳納退引。由所在州縣申報運司，轉解戶部。

寅，收入方面 明時鹽法以邊儲爲重，召商運納各項軍需品，而以鹽易之。謂之開中，重在實物收入，與歷代之重在貨幣收入者不同。洪武初各運司所收之鹽，由戶部榜發各司府州并淮浙等運司張掛，召商中納。其後令商人輸糧草等軍需品於各邊，給以倉鈔勘合赴運司領引支鹽。凡遇開中鹽糧均斟酌當地物價貴賤及道路遠近險易，明定則例，因時制宜。明代軍儲之不匱有賴於此。

卯，行政方面 明代鹽法掌於戶部，由山東清吏司主其事。各產鹽地方設運鹽使司或鹽課提舉司，統轄各場鹽課司，督令鹽戶照額煎鹽，並辦理鹽商領引支鹽等事，或更於銷鹽地方設鹽法道辦理所在鹽務。中央爲監察或清理各地鹽法起見，又差派御史給事中或內官赴各處巡鹽，而以御史爲多，稱爲巡鹽御史，每歲一代，可以指揮鹽運使司或提舉司。初僅爲巡視性質，其後寔爲定制而具有行政意味。

### 三 過去食鹽專賣制度之檢討

過去食鹽專賣制約可分爲二類，生產運銷皆統於政府，如漢元狩及宋官賣地方之所行者，可謂全部專賣制；生產統於政府，運銷歸於商人，如唐元明及宋通商地方之所行者，可謂就地專賣制。言其特色，則生產方面宋以後之勞動均係簽民戶爲之。製鹽所用之土地宋以後均屬國有，製鹽者僅有使用之權，製鹽所需之費用漢以後均係由政府撥付，宋以後有本錢

或工本之稱。製鹽所用之工具漢以後均係由政府頒發，製鹽者不得私造，運銷方面漢元狩制由政府設官就市肆分銷，宋官賣地方或由州縣役貼頭運回分銷，或由鹽務機關送各州縣分銷。收入方面其形式為價格而收數則時有更動，行政方面漢唐迄宋不甚完備，元明漸有定制，而亦時遭破壞。大抵歷代興國之初，鹽法新創成效尚著，其後逐漸敗壞，終至不可收拾。其間成敗得失固往往受政治影響，而制度本身漸次破壞之消息亦有可得而言者。謹分下列各項略加檢討。

甲、勞動 自漢以來鹽業上所需要之勞動，其來源時有變遷，漢初鹽利攘於貴族或豪強之手，往往招募亡命流亡之人，製鹽致富。武帝元狩中財政困難，改行專賣，始有募民煎鹽之制，唐乾元元年鹽務鑄錢使，五琦變鹽法，就山海井灶近利之地置監院，以舊有業鹽，即辦民役亭戶，免其雜役。教令煎鹽，宋時兩池有畦夫，四川有井戶，濱海有亭戶或曰灶戶，以民戶或罪犯為之，籍名於官，不能逃避。偶或傭工或役軍士為之，亦非常制。明初承元李喪亂之後，舊有鹽戶流亡殆盡，乃盡簽民戶為之，或為近場州縣之良民或為征服地方之降戶，間以徒罪者隔省設場煎鹽，凡被簽為鹽戶者，其名於舊冊中即別為籍，謂之鹽籍或灶籍，皆隸於運司，正統間各場鹽戶逃徒死絕為數甚衆，除於田糧相應民戶內僉以外，其所增空門幼丁，亦令照額收補，景泰中各場鹽戶有缺額者，許令多丁之戶，析民充役，凡杖徒流死之罪犯皆可發場製鹽。成化間干犯鹽法之囚犯許令煎鹽贖罪。正德間有許令蛋戶煎鹽納官之例，嘉靖間凡干礙鹽法之囚犯，徒罪以上者俱充鹽戶終身，其淮揚充軍人犯亦有改充鹽戶之例，大抵漢之鹽業勞動出於招募，唐時以業鹽者及游民為亭戶。猶有特許製鹽之意味，宋時鹽戶

製鹽不免有強制性質而明時以製鹽爲役，著籍爲鹽戶，子孫相承不得避免，事實上此等鹽戶對於製鹽不必爲素習。即使其父若兄爲鹽戶矣，子弟亦不必以業鹽爲樂，逃亡流徙自所難免，亦即鹽之生產不能爲有計劃之進行。宋史食貨志：「昌州歲收虛額鹽萬八千五百餘斤，乃開寶中知州李價倍數以希課最，廢諸井新錢歲額外課部民鬻鹽，民不習其事，甚以爲苦，致破產不能償其數，多流入他部，而積年之征不可免。」可知時已見其弊，煎鹽之事甚苦而簽補之時不免派擾，民戶多以簽充灶戶爲畏途，而州縣之欲得民心者，亦不肯以民充灶，故鹽戶遇有逃移，欲加簽補，爲事甚難。則嘉靖十六年兩淮運使鄭璋會謂：「其州縣有籍者必須行彼數貫，乃爲有據，而今勘合到司已經六個月之上，文移之行如石投水，並無一名回報。乃知各州縣各子其民，斷不肯以民充灶，祇是虛費文移而無益於實用也。由是觀之，則以民充灶，其勢甚難。」言之鑿鑿，當可信也。明時雖有分銀免役之行，如明憲宗實錄：「成化二十一年九月辛未戶部會請總督漕運右都御史馬文升等所奏事宜，而准鹽場煎丁有州縣發來者號爲鄉戶，不諳煎燒，宜每年出銀免役，以入……命如議行。」然所免鹽戶之課額，無以抵補，即又不免減少生產矣！過去鹽業勞動政策不適於生產，於此可見。

乙，土地 晒鹽須有灘池，煎鹽須有柴薪，養灶須有田糧而皆出於土地。宋代鹽業上所需用之土地，制度如何，雖不甚可考，而明代則文獻俱在，猶可徵也。柴薪出於蕩，亦曰蕩地。宋時官有分撥，鹽戶不得私有典賣或租佃開耕。元初各場殷實鹽戶往往多餘冒占，貧難之戶買柴煎鹽，私相典賣開耕，租佃一概無禁，其後仿宋制懸爲嚴禁。明初蕩地承宋元制度俱屬鹽場管理。其時每丁歲辦鹽大引鹽十引，該用草二十餘束，每丁撥與草蕩一段，隨地廣狹

，多寡不等，地廣處每丁二三百畝，狹處每丁不及百畝，挨戶均分各有定界。蕩地之外有灶地。明承元制鹽額海田土區分界斟酌撥鹽戶耕種執業，田入鹽籍謂之灶地，亦稱灶田，官田或贍鹽田。每田八畝辦鹽一引，意在贍恤，止納鹽課均無民糧。灶地之外有灘地，涵地之屬，製涵之地謂之灰場或涵地；曬鹽之地謂之灘池或鹽埕。均由官爲分撥以供煎晒。凡領地者止許自己利用或子孫世守，不許私相侵奪盜買盜賣，如有故違，依法治罪。正統以後豪強兼并之弊起，而開墾之風浸盛，雖經清查迄無實效，皇皇禁令等於具文。坐是鹽戶煎鹽無草，產量銳減，鹽價大貴，袁世振曾慨手言之：『祖制，草蕩每場若干頃。皆禁之以長草煎鹽，而近乃漸開墾之以開田積穀。穀之利豈不倍蓰於草，顧有所甚急焉。善乎前鹽臣之言曰：『蕩即產金，金不能燒灰淋涵；租即充帑，帑不能煎涵以鹽』。……開墾日多，草蕩日促，草無從出，鹽將何辦？彼豪灶方畢力於農畝，鹽雖欲不踴貴得乎？蕩地制度破壞以後，蕩地灘地亦不能維持，或入於豪強或包納課租，鹽戶失其生活資料之源，喪其煎燒憑藉之地，往往逃亡。馴至鹽戶徒有虛名，以松江一府而論，名列鹽冊而未逃者十無一二，即此一二鹽戶亦久不登場辦鹽。各場歲辦額課，俱由總催以所管田地灘蕩召附近貧民耕種，收其租銀抵納鹽課，自是灶蕩等地遂爲鹽課所由出，而鹽丁辦鹽之制遂爲破壞。

丙、資本 過去製鹽以灶爲單位，技術設備俱甚簡單，所有生產費用與工具，均由政府給發，爲政府方面製鹽必須籌集之資本。就生產費用言之。漢武帝元狩中鹽由官賣，召民製鹽，給以牢盆，盆爲製鹽工具；牢爲儲值，以今語釋之即工資也，唐自乾元以後置亭戶，所製之鹽由官收買，所付之錢在官爲本，在亭戶爲價。宋時亭戶製鹽費用出於在官，預由監官

(即場官)給散，皆為實錢，謂之官本，亦稱本錢。工水之名淵源於此。元時濱海各場以錢付者謂之工本錢，以鈔付者謂之工本鈔。又曰煎鹽工本。明初襲工本之名而給米謂之工本米。其後改給鈔謂之工本鈔，所給之數恆以足敷鹽戶製備普通器物及給養口食之費為準。即政府發給製鹽者之製鹽資本也。此種工本自唐迄明大抵隨時撥支，即有定制亦多不能始終維持。卒致亦無定法可言。唐元和中賣鹽價錢屢有准舊例除充鹽本外俱付度支之例。元豐中酌留所收江淮寺處鹽價，供煮鹽之用，宋崇寧中以所算未鹽錢十之一為鹽本錢，此以鹽價或鹽稅收入之款充鹽業資本之例也。唐初以源廩給兩池鹽戶(時稱畦戶)為口食，明初以近場州縣之倉儲給鹽戶為工本，此以官米充鹽業資本之例也。宋熙寧中以發運司及雜錢償戶鹽之工本，此以官庫存款充鹽業資本之例也。宋紹聖中以糶本錢給鹽戶為工本，不足，給以糶由變賣充之。崇寧中又以度牒為東南鹽本。此以憑由及度牒之類充鹽業資本之例也。由此等方法所籌措之資本，其特色有二：第一，籌數有限，多係一時權宜之計，一經用畢，又須別籌，故鹽業不易為常態之發展。第二，鹽戶貧難者多，所恃以製鹽者惟賴工本，工本不時發，即鹽戶製鹽時有缺少資本或斷絕生活之處，因而鹽之生產難能盡如預定數額，不免影響民食。宋明道中亭戶輸鹽難得本錢，衣食無所出，往往起為盜賊其弊已著。歷崇寧寶熙肆炎諸朝均因循而不能改。明初以米充鹽戶為工本，不行，改給鈔，鈔無所出，遂停官收之法，正鹽許納折色，餘鹽許商人自行下場回灶口買補。至是生產方面由國家經營之形態，遂為之掃地以盡。

就生產工具言之。漢元狩中財政困乏，軍費不贍，改行專賣，由政府供給製鹽者以牢盆，益即製鹽工具也。舊唐書食貨志有「廣牢盆以來商賈」一語，可見煮鹽用盆之法，至唐未廢



。宋時煎鹽之器以鐵鑄者謂之鐵盤，每盤四角，曾設鐵盤廠於泰州，當係由官督造之證。以竹編者塗以蜃灰謂之竹盤，其制未詳。此外有鑊子，爲後世鍋之所由仿，則私置之器也。元時因之無所變更。明代煎戶器具有盤有鍋，或以鐵鑄或以竹編，各區情形不同。以淮浙而論，明初皆用鐵盤，由官鑄造，分給鹽戶聚團煎鹽，意在便於稽查並防止奸民私鑄私煎之弊，純爲官鑄官有制度。嘉靖以後兩浙因經費無出，萬歷以後兩淮因鹽不官收，皆聽鹽戶自置，官爲監督，或廢盤用鍋，或盛行竹編，官鑄官有制度完全變更而政府對於鹽之生產遂亦不能控制，私鹽既盛，政府乃聽商灶爲市，僅藉餘鹽徵稅而已。

丁，運銷。過去食鹽專賣制度運銷部分多歸商辦，惟漢宋兼及運銷故宋制有官搬官賣之名，官搬卽官運官賣卽官銷也。

就運言之，漢元狩中改法以後除鹽商爲吏，坐列市肆售鹽求利，質劣價貴強民買之，民以爲苦，此其失也。然元封中桑弘羊改以均輸之法輔之，弊亦旋革，史稱「大農以均輸調鹽鐵助賦故能贍之」。總理於孫文學說中亦頗稱道其事，略謂「漢初則以貨少而困，其後則又以貨不得流進而又困，於是桑弘羊起而行均輸平準之法，盡籠天下之貨，賣貴買賤以均民用而利國家，卒收國饒民足之效」。宋時官運亦利弊互見，天聖中王隨常言官運之弊，其重要者約有三點：第一，水運伐木造船輦運，兵民不勝疲勞。第二，陸運旣差貼頭，又役車戶，貧戶懼役連歲逋逃。第三，船運有沉溺之患，綱史侵盜雜以泥沙硝石，其味苦惡。吏卒坐鞭笞徒配相繼而莫能止，明道中官辦運銷地方所得鹽利不足以佐政府之急。而弊愈著。然治平中葉擬於虔州推行團綱運鹽辦法，直取通泰楚都食鹽，繅祿至州迺發，輸官有餘以昇漕舟

史卒，官復以半價取之，遂少侵盜之弊，價減而鹽質亦善。其後江西荆湖均行其法，成效大著。治平二年荆湖運鹽纔二十五萬餘石，四年遂達五十三萬餘石，增運一倍以上，此同一官運因制度異而得失殊之例也。元明官運不恆行，清時以商運爲主，間行官運，利弊互見，興廢不常。末季四川黑龍江吉林則均行之而有效。

就銷言之。漢元狩中改行專賣，除鹽商爲吏，坐列市肆中售鹽求利，質劣價貴或強民買之，民以爲苦。元封中雖加改革而弊未絕，地節中有減鹽價以蘇民困之詔，可以見也。宋初官賣之地由州縣役鄉戶衙前及民夫運回置倉收貯，或行蠶鹽法，計口授鹽依夏稅限隨絲納錢，或設務發賣，歲以所入課利申報而轉運使操其贏，以供一路之費。太平興國中各州縣課額少者募豪民主之，責令包銷，而增額求利轉虧常課，不免藉其資產以償。乃立定稅額以革其弊。皇祐以後蠶鹽法漸廢而人民納錢如故，嘉祐以後鹽法又變，或行召商包銷法，如熙寧中兩浙募酒坊戶占課額，取鹽於官賣之，月以錢輸官，不許越所酤地，鹽官催索鹽錢，至有母殺子以苟免者。福建上四州舊嘗計民產令輸錢買鹽，至是亦募上戶爲鋪戶，官給券定月所賣，從官場買之。元封中廣南瓊崖諸州官鹽難售，舊嘗抑配衙前，至是復行賦鹽於民之法，斤重視其戶等，第一至第三等每丁逐月買鹽一斤，第四等第五等及客戶僧道童行每丁逐月半斤，配額太多，民以爲苦。崇寧中變本加厲，東南諸州縣三等以上戶俱視資產高下勒認鹽數有差，藉爲定數，使依數販易，以足歲額，偶或衍期，鞭撻隨之。大抵與宋初募豪民主課之法相近，皆包銷法之類也。或行按戶抑配法，如熙寧由河南課民買官鹽，隨貧富作業爲多寡之差，買賣私鹽者沒其家財，食不盡宿宿者同私鹽法。四川鹽價貴，官不敵私，亦行抑配之法，民

以爲苦，其法與後世戶口鹽法相近而弊過之。或行設坊售鹽法，如紹興初福建官賣地方各州縣售鹽立定綱數，於城市適中地方設一都鹽坊，於交通衝要地方分設脚鹽坊，規定售鹽斤重，差貼司搯子各一名發賣，所售之錢逐日解庫，然以綱運難繼往往而病。或行計口授鹽法，咸淳中淮鹽道阻，江湖南北改行廣鹽，各州縣分鄉設局，計口授鹽，雜以泥沙，減其斤兩，沿門強要，尅日責償，前欠未消，後逋踵至，銷鹽之弊至此而極，元末明初戶口食鹽法不免抑配之弊，明末以三等九則定民戶購鹽之多寡，尤爲弊政。大抵歷代銷鹽之事，一經官手，卽成弊端，而由地方官分配於民，亦往往爲病民之端。

戊，價格、食鹽專賣之收入爲價格，政府爲求鹽價收入之增加，其方式不外有二；第一爲增加售鹽之單位，單位增則售價總數自可連帶增加；第二爲增加每單位之售價，則在不增加單位原則之下，售價總數亦可增加，惟鹽固爲吾人生活上所必需，而每人消費數量究有限制，單位增加如超過消費者實際之需要，則所增之鹽，卽將積而不售，而生產者及國家收入均受其影響。如額增而鹽之生產不足，商民納價而無以支鹽，則病中於商，商人裹足不前，額雖增而實際所售少，依然不能增加收入。如鹽價增而人民限于購買力無以得鹽，非忍受淡含之苦，卽將設法購買私鹽，而強頑之徒誘於走私之利，必將不顧國法冒犯私鹽。有一於此，鹽法均將漸次趨於破壞。唐乾元中第五琦改行專賣，盡收鹽戶所製之鹽，斗加時價而售之，爲一百一十錢，不加稅而國用饒。其後鹽價漸增，民力遂以爲苦。貞元四年淮西節度使陳少游奏加民賦以後，江淮鹽每斗增錢二百，爲錢三百一十，其後復增六十，爲錢三百七十，他處類之，鹽價頓貴。亭戶冒法私售以圖利，巡捕戶卒遍於州縣而無功，貧民困高價有至

淡食者，官冗傷財，國與與民兩病，其後屢經加價，培克更甚，以至於亡。宋景祐中江湖之鹽雜惡價高，人民利食私鹽，無賴之徒紛紛盜販，江淮間雖衣冠士人狃於厚利，或以販鹽爲事，江西虔州官鹽溷溼雜惡，輕不及斤而價至四十七錢，嶺南盜販虔人，以斤半當一斤，純白不雜，賣錢二十，以故虔人盡食嶺南私鹽，而官鹽收入盡虧。元末亦有價高課少之病。明崇禎中每官鹽一引，計本已爲三兩八錢，售價當更高於此，私鹽則每引止須鹽本五錢，卽有上下賄通之需，不及輸官者十之四，以致各地官鹽價高而難售，私鹽價低而易銷，私鹽之利十倍於官，而官鹽之壅百不售十。元鄧儼謂「官估價高，貧民利私鹽之賤，致虧官課，官價既賤，所售必多，自有盈餘，亦不全失所減之數，」明沈時亦謂「在計國者惟日增鹽課以爲生財，不知其名雖增，其實益寡。」均屬洞中時弊之論，此鹽價累增之弊也。

集

宋嘉祐中兩池（卽解池）產數歲僅一百七十萬五千餘席，卽給鈔鹽乃有一百七十七萬餘席。其時售鹽以鈔爲單位，鈔出過多，溢於產額。迄元豐五年猶以鈔多難售爲病，而已售之鈔亦復支鹽困難。熙寧中凡以舊鈔支鹽者行加納法，崇寧中行換鈔法，大觀中行對帶法，政和中行客鈔獎勵法，宣和中行循環法，建炎中行貼納法，紹興中行併支法，慶元中行增贍法，積弊終不能革。不能增加產量而又增額售鹽，鈔因不能支鹽而日積，又何怪其然耶？明初售鹽亦有過額之弊，迄正統五年商人尙有自永樂中候支鹽祖孫相代而不得者，其時除行兌支之法外，并行常股存積之法，八分給予守支客商，年終挨次行支，謂之常股，二分收貯於官，遇有邊警，召商人中，不分次第，引到卽支，謂之存積。其後常股減至六分，存積旣興，商人困於守支，利得鹽之便，多趨存積，常股遂壅，久之存積亦壅，商人之不樂守支者多以引

目典當與人，名為夥支；或轉賣有勢之人名為賣支，流弊百出。其後因場無積鹽，任令商人自行下場向鹽戶買補餘鹽，餘鹽者鹽戶於額外所製之鹽也。而商人應支之鹽則由鹽戶納折色於運司轉以給商，於是官賣精神漸以消失，此又增額售鹽之弊也。

已，行政 行政含有組織管理之意。組織效能之運用須有制度，管理效能之發揮須有人才。長於管理之人才運用優良之制度，然後行政之效率始可有適度之表現。而在優良制度確立之後，行政效率之發揮又完全繫於優秀之人才，自優秀之人才始有健全之行政，歷代鹽場立法未嘗不佳，行政制度未嘗不善，徒因人事之優劣，遂影響於制度之成敗。

唐寶應中劉晏改鹽法，初歲纔得十萬緡，大歷末達六百餘萬緡，天下之賦鹽利居半，不擾民而國用足，論者美之。而皆歸功於當時行政效率之充分發揮。嘗考其成功之要道約有六端：第一，設官慎簡。晏徵於過去設官之多，以為鹽官多則州縣擾，僅於產地設十監四場，於銷地設十三巡院。第二，規劃宏遠，宴以為論大計者不惜小費，凡事必為永久之慮。第三，治事勤奮，宴日明視事至夜分止，雖休澣不廢，事無閑劇，即日判決無留。第四，選拔人才，宴以為辦理事務，在於得人，故於場院諸官必擇通敏廉勤之士任之。與其選者如韓洄元琇裴典包桔輦其俊繼長財政，皆有名於時。第五，久於其事，宴先後掌領鹽政凡二十年，任事既久，宜其法成而效宏。第六，操守清廉，宴所居地方粗樸卑陋，飲食節約，建中六年為楊炎構害，薄錄其家，惟雜書兩乘米麥數斛，人服其廉，而歷代鹽務行政之失敗，又往往與此相反。唐劉宴既罷鹽法漸壞，貞元中巡吏寔多，巡補之卒遍於州縣而私鹽不息，唐史食貨志謂「巡吏既多，官元傷財，當時病之。」可見一般。明自正統以後因鈔法不通，鹽法阻壞，故

於泊船之所產鹽之地。遣官兼收鈔料巡察私鹽。景泰中水旱相仍，人民困苦，供給繁費，民力不堪。時有官多人少之評，迨正德以後，內官用事侵及鹽利，萬歷中且以中官監鹽位於巡鹽御史之上，政令紊亂，鹽法遂不可收拾，此設官未能慎簡之弊也。元時官制未嘗不善，然至元以後，政以賄成，各路鹽司類皆貪贓枉法，如納速刺丁爲兩淮鹽運使因受賄多付之鹽值鈔二萬二千八百錠，而盜取庫錢及詭名買鹽之弊更僕難數，以至鹽法破壞，此鹽官操守未能清廉之弊也。明自正統遣御史巡鹽，一年一更，而巡歷之期不遇一月。賢者不足以有爲，不肖者不免營私舞弊。華鈺會謂「行鹽地方非彌歲不能周詳，鹽政弊竇非久任不能熟知，乃鹽院巡歷僅一期月，商之利病，官之臧否，未必深知，卽知之又逆知其不可久而一切傳舍視之，無惑乎諸司之易弛，弊孔之易開也。」可謂深洞其弊，此鹽官未能久任之弊也。明初運司提督等官，俱出於科舉，不乏賢才，惟末季吏治不修，非闖茸不職者無進身之途，鹽政因以廢弛。華鈺於鹽法議中曾痛言之，此鹽官未能選拔人才之弊也。歷代鹽法創制之始如唐劉晏及宋范祥之法，率皆收效一時，其後則多歸於失敗。嘗考其故，蓋多由繼任者缺少宏遠之規模，重在一時之收入，不知貫徹法令爲國家百年大計着想。如晏去未久，貞元中陳少游卽有加價之舉，民以爲苦而私鹽乘之，卒至官鹽壅滯，而有「官收不能過半」之患，其後鹽價累增法遂不行，又如范祥卒後薛向繼之，悉罷祥法，鹽法復壞，元祐中雖一度復之，頗著成效，旋復廢之，法終不行。此執行者規模未能宏遠之弊也。

#### 四 今後食鹽專賣制度成功之要件

綜觀過去食鹽專賣制度之失敗，原因甚多。勞動的給費之不足、土地所有權之變更，資

本供數之不足，均足以破壞生產，運銷艱滯，價格騰貴，均足以妨礙民生，如行政方面缺少效率，不能澈底奉行政令，使整個制度為合理之進展，尤為致敗之主要原因。今後鹽業實行專賣制度，勢在必行，然在抗戰已近四年之今日，人民生活已漸人艱域。行之而後，當可使鹽利所入，全部盡歸政府，不致再有官商侵吞之弊，人民或亦無甚痛苦。行之而不善，收入不能增加，或且漸減少，政府當別有挹注之策影響可少，萬一價格高漲，分配失均。民不聊生，則其影響之巨有難言者，故當推行之始，必須懲前毖後，把握成功之要件，依據政策，確定計劃，樹立健全之機構，選拔優秀之人才，所行力求其慎，監督務求愈嚴，以免重蹈過去失敗之覆轍，完成改定制度之使命，茲就管見所及。略述其成功之要件。

甲，縝密計劃。「凡事豫則立，不豫則廢，言前定則不移，事前定則不困，行前定則不疚，道前定則不窮。」所謂「豫」，所謂「前定」，即凡事須於事前縝密計劃，然後始可推行盡利也。以鹽業為例，漢武帝元狩中改行專賣，除商為吏，經售鹽斤，事始於生產，運輸，定價均無妥慎之計劃，故施行未久，鹽質劣運輸艱而價格亦貴。元封中乃不得不均輸之法，以資補救，而鹽價不消滅。迄宣帝地節中始有變價之詔。又如明初鹽法，於生產方面規定甚詳，然以開中之數過多，不能與生產數量為適當之配合，以致永樂中即有守支之弊，為明代鹽法破壞之先聲。此事前未能縝密計劃之弊也。反之，劉晏改法，於生產，收集，運輸，常平及行政各方面均有規定之方針，詳密，計劃，故於晏行政之時，鹽法有利無弊，又如宋仁宗慶盛末年范祥改法，鹽生產之數量為出鈔之多小，（鈔即售鹽之單位），終祥執政之時亦無流弊，此即事前縝密計劃之利也。今當改行專賣，始不可不懲前以毖後，對於今後專賣制度亟

應有評密之設計，以爲執行之方針。尤應以抗戰建國綱領爲設計之基本原則。作者於此曾略盡棉薄，撰爲國營鹽業分期推行方案（有拙著新中國鹽政，在正中書局印刷中。）其詳不具載於此，茲述其要點如下：生產方面應以消費定生產，第一步國營與民營並重，凡本小利微之鹽戶，酌予貸金，獎勵合作組織以便政府收購。第二步完全收由國營，運輸方面視必要定供給，按成本定價格，由政府運到各省交通便利位置適中地方設立中心鹽倉，由產地分運各倉發買。銷售方面以各地方情形爲原則，第一步獎勵地方人民組織消費合作社，由各縣合作社聯營籌資本中心鹽倉購運分銷，或協助地方政府組織公賣委員會向中心鹽倉購運分銷。第二步完全改由合作社辦理。換言之，即今後食鹽專賣應由中中辦理生產與運銷，由地方辦理銷售或分配。一切均於事實擬定計劃，逐步實施，不容各區事務機關各自爲政，輕易變更，使整個制度之執行，失其有機之作用。

乙、健全機構 行政機構爲推動政令之策源地。行政機構之良窳足以預測政令推行之順阻。過去鹽務政令之易於破壞，缺乏健全之機構實爲主要原因。宋時鹽官或領於轉運或領於提刑，又或罷漕司提刑而以茶鹽司兼領之，或罷茶鹽司仍以轉運司兼領之。變遷甚多。迄無常制。宋時鹽政制度更革頻繁而卒以病民，非無故也。明初官制較密，然以外力壓迫過甚，鹽務機構本身缺少實力之支持，每不能順利推行鹽務之政令。成化中富戶報託勢要，加壓力於鹽務機關，獨占購鹽之利，甚至挾詔旨以令鹽官，鹽務機關俯首聽命，不敢稍拂其意。弘治末勦服內官奏討殘鹽，任意下場捆鹽，鹽官承中官風旨更設零鹽所鹽諸名以假之，延至萬歷年間，礦稅大興，中官四出，或領稅務，或領鹽監，把握行政大權，所至苛斂，數激民



變，鹽法之壞，遂至不可收拾，可爲殷鑒。今後專賣之推行，若明末以外力破壞鹽務行政機構之弊，庶幾可免。然如宋時鹽務行政機構本身未能健全之弊，尙宜略加注意。緣民國以來鹽務行政機構皆爲二元制，民二照善後大借款合同第五款之規定，政府於北京設立鹽務署及稽核總所，於產地設立鹽運使署及稽核分所。民國二十一年一度加以改革，以鹽務稽核總所總辦兼任鹽務署署長，以各區稽核分所經理兼任鹽運使。二十六年改行現制，即以鹽務總局爲執行機關，辦理整個鹽務，以鹽政司爲審核或監察機關，核察執行機關辦理之情形。疊床架屋，事權分散，不僅行政上失去運用敏捷之效能，即在財政上亦違反租稅徵收之經濟原則。今當改行專賣之始，必須有下列之考慮。第一，今後食鹽已爲專賣品之一，將別設專賣機構司其事，如鹽務總局及鹽政司不裁撤，勢將有三種機構辦理一事，如論在行政上，必將更感困難，抑爲古今中外所未有之現象。第二，如將鹽務總局鹽政司裁撤，是否將於專賣機構中設立一辦理食鹽專賣之部門，此一部門之範圍與職權是否足以全盤接收目前鹽務機關之事業基礎而能運用裕如？第三，如以食鹽專賣之事轉交現有鹽務機關辦理，則此等鹽務機關又將如何調整？敝意今後鹽業行政機構必須一元化，不僅可以發揮近代行政學之精神，增加行政效率。且可節省繁複機關之經費，爲國家惜一分財力，卽爲國民留一分元氣。至於機構之形式，當遵照總理於實業計劃中之昭示，以公司組織代替衙門組織，一切須能吻合近代工商業經營之原則。減少浪費，增加收入，改善民生。

丙，選拔人才。文武之政布在方策，其人存則其政舉，其人亡則其政息。意在良好之計劃與制度，須有優秀之人才爲之推行，始可成功。唐寶應中劉晏改法，首重人才之選拔，所

辟用者積數百人，皆係新進銳敏之士量才任用。檢校出納一以委之，遠近不敢欺。其經晏辟用者並以才顯，循用晏法亦能富國，故晏沒二十年而元誘李若初輩相繼辦理鹽政均有聲於時。此因善於選拔人才而能成功之例也。宋仁宗慶歷末，范祥改法，稱善一時，及祥卒，薛向章、惇、蔡京、王黼相繼主鹽事，務爲掎克，祥法遂壞。又如明末運司提舉類爲鬪其小人，爲士林所不齒，故鹽法敗壞遂致無法收拾，此又不能選拔人才因而破壞之例也。今當收行專賣之始，計劃與制度一經確定之後，即當留意於優秀人才之選拔，以爲執行之準備。此之所謂人才，固須器材通博規模宏遠，尤須能洞明過去鹽政之利弊與今後政策之重點。此種人才最爲難得。明袁世振於疏理兩淮鹽法之前，於戶部山東司研討各省區法垂三年半之久始盡知其內幕，可見瞭解鹽政非一易事，而此項人才之不易得亦於此可見。目前選拔之方法，爲應急之計，當透過訓練之階段，訓練之對象，或就現有鹽務人員抽調訓練，視其成績分別等第，量才授職，賢者登庸，不肖者絀退，或招收大學及中學畢業生，施以嚴格訓練，期滿視成績等第分別任用。訓練之要旨，在使受訓者認識時代，從鹽業方面實現三民主義改善民生。訓練之科目，應於財政會計統計工商管理課目之外尤特別重視鹽政史及今後專賣制度之說明。訓練之時間，高級人員以一月爲期，重在講習與研究。中低級人員以三月至六月爲期，重在實輪鹽業方面之智識，訓練之方式，應於課堂教學之外，尤特別重視學員間之相互討論。訓練之要項，應於書本智識之外，尤重視新生活之實踐，新精神之培養，期在得新人行新政。貫徹政令，增進效率。

丁，嚴密監督 凡百制度之構成，均有其必要之條件，各種條件之配合得其宜，使爲均

衝之發展，然後始可發揮其精神，保持其特色。如其中有一條件不能健全，則整個制度均將受其影響而趨於敗壞。以明代鹽法為例，明初發民戶爲灶戶，給以草蕩，按丁煎鹽，政府定額收鹽，償以工本，召商開中運銷各地，制度單簡，立法甚周。厥後工本不時給，灶戶煎鹽，有產無收，乃藉走私以自活。官收制度不能維持，商人有守支之苦，政府課人寢以減少，而整個鹽法爲之破壞。故立法難，行法不易，而如何維持立法之精神，行之久遠而不弊，實尤爲艱鉅之工作。監督機關能之運用，於此乃顯示其重要。近代國家於法律公佈施行之後，非經立法手續，不容稍有變更，監督嚴嚴，我國政令之推行，則往往受人事之影響。雖有監察制度不免流於形式。元於中央設御史台，於各路設行御史台，凡地方鹽務政令有不如法者，得由行台咨御史台，由御史台轉咨中書省交戶部核議，制度雖周，無甚實效。明永樂中，於長蘆設巡鹽御史，其後推行於淮浙等處，其執掌重在巡視私鹽督催課款，而一年一更，不免虛應故事。且各區鹽官自鹽運使以下皆受其轄制，名爲御史，應具監察責任，實則漸有普通行政官之意味。故政府對於食鹽專賣制度之執行，監督殊病其疏，偶有偏弊，不加糾正，遂成定例，轉相施行，卒致積弊日深，使原有制度歸於破壞。今後食鹽專賣辦法一經公佈施行，則負有監察或考核責任之機構，對於鹽務行政機構執行之情形與經辦人員之操守，均應有嚴重之監督，一改元明監察人員敷衍應責之風氣，所有規章非經立法機構依法修改，不容執行者率意變更，亦不得各自爲政，使整個制度爲之支離破碎。明初有議改祖制者論罪之規定，吾人雖不必如此拘泥，後亦不容輕意變更，影響制度之推行，破壞立法之本意。



# 抗戰期內之鹽政

謝北澄

## 一 鹽之重要性

不論男女老幼貧富之分，「十口之家，十人食鹽，百口之家，百人食鹽。」數年前，國軍包圍赤區，採取食鹽封鎖政策，頗使赤區感受軍民食用上的困難，即此一端，可見鹽之為用，極為重要。鹽除供食用外，又為製造鹽類酸類化學用品及毒瓦斯之原料。在農業上，以滷水選種，可增收獲量，以鹽飼牲畜，可增勞動力，以含鈉之化合物（如硝酸鈉，硫酸鈉，碳酸鈉等）施肥，則用量少，而效力大。至在漁業上及醫藥上之用途，尤為衆所週知。歐美產業發達，工農漁業用鹽量，遠過於食用所需者，惟我國工農業用鹽，尚在萌芽時期，用量甚渺，漁業用鹽，雖頗可觀，但可視同食用，故我國鹽之消費，目前尚以食用為主。每人每年究需鹽量若干，迄無精確之試驗，大概濱海人民，稍多於內地，貧民素食比較富者肉食需用略多，通常估計，約為十三市斤左右。我國鹽產甚富，東自遼海，南抵瓊崖，各區所產海鹽，佔全國總產量七成餘，此外河東陝甘產池鹽，四川雲南產井鹽，頗可自給惟自東北失陷，長蘆山東松江等區相繼不守，晉北河東淪為戰區，每年鹽產視前減少二千五百餘萬擔，約佔總產量四成有餘，而兩淮區，產量最多，形勢復甚緊張，其餘浙閩粵各區，濱臨海疆，亦易受敵窺伺，萬一發生戰事，食鹽來源銳減，設不急籌補救，則太平天國時代湘鄂諸省食鹽，恐荒之現象。或將再見於今日！影響治安動搖人心，可不懼哉！

鹽既為人民食用所必需，政府從而徵稅，雖貧富概須負擔，無異人頭稅，不合能力負擔之原則，但是，惟其因為鹽稅之普遍的消費稅，稅收鉅大而穩定，在直接稅尚未發達足資抵補以前，仍有存在的根據。且鹽稅在我國已有根深蒂固的歷史關係，向為理財者所重視，在財政上地位，反日有增高之勢。當我國租稅尚在實物獻納時代，鹽已列為貢品，如禹貢載「青州厥貢鹽絺」是其一例，其後各代，或採徵稅形式，或採官專賣形式，僅隋代開皇三年迄唐景雲末年，一百二十餘年間，鹽不權征為特自之例外。自民國二年以鹽稅抵押外債，設立鹽務稽核總所以後，稅率更繼漲增高，稅收總額由民國三年六千六百餘萬元，逐漸遞增，迨上年份已達二萬零六百餘萬元之鉅。自民國十八年度至二十四年度鹽稅佔中央收入之比例，恆在百分之二十左右，僅次於關稅，居國稅之第二位。茲列表於左，以見其重要。

年 度	中央收入總數(百萬元)	鹽稅收入(百萬元)	占中央收入之百分比
十八年度	五三九	一二二	二二·七
十九年度	七一四	一五〇	二一·一
二十年度	六八二	一四四	二一·一
二十一年度	六七一	一五八	二三·五
二十二年度	八〇一	一七七	二三·一

二十三年度	九一八	一九〇	二〇，七
二十四年度	九五七	一八四	一九，二

鹽之為物，對於民食國稅，平時既如此重要，則戰時應如何方能使人民無淡食之憂慮，政府仍有大量之收入，實為重大問題。欲解答此問題，須先略述現行鹽制之概況及其顯著之弊害，次再分析戰時鹽政之內容及困難。

二 現行鹽制及其弊害

我國鹽務，大抵沿襲舊制，繁瑣複雜，素有「鹽糊塗」之稱。張南通研究鹽政三十年，猶謂不易明瞭，可見一斑。近年雖稍加整理，但政策未立，不過遇事補苴，糊塗情形。固仍未減也。茲姑分別場產運銷徵稅三項，說明之。

(一) 場產 製鹽方法，大別為灘晒與煎熬兩種。相傳神農時代夙沙氏煮海為鹽，是為煎

鹽法之始，此種製法，迄於唐宋，未有更易，元明以後，晒鹽法始推行各區。晒鹽手續簡便，鹽質潔白成本低廉，而煎鹽手續既繁，色質稍遜，成本又貴，故由煎改晒，實為製鹽技術一大改進。但無論為煎為晒，均為手工業，所產鹽斤之色與質終難與歐美機器生產之精鹽相比較。民國三年久大公司創設於塘沽，採用科學方法，製造精鹽，改善民食，開我國鹽業近代化之紀錄，第因鹽政機關偏袒粗鹽商人，予精鹽以銷額銷地種種限制，念餘年來精鹽工業無長足之進展，大部份，鹽業仍滯留手工業時代。粗鹽製造者，除淮北及川南有公司組織外

其餘均爲貧苦之灶戶與晒丁，此類鹽戶生計異常困難，迫使走漏私鹽，歷來鹽政機關輒謂整理場產須先建築倉地及圍場工程，近年耗資鉅萬，從事於此，於稅於銷，均無裨益，蓋鹽戶產出之鹽，急待求售無力存積，法令強其入倉，於是鹽戶以少數鹽存倉，俟場商付價後，始能收回製鹽成本，另以多數私賣，以求得現。做整理場產，若不從鹽民生計着想，終歸失敗。

(二)運銷 引岸專商之制 久爲鹽務弊藪。所謂引岸者，鹽斤行銷有定地不容紊亂，如淮鹽之銷湘鄂西皖四岸，浙鹽之銷江蘇舊蘇松常鎮太五屬；所爲專商者收鹽運鹽有定人不容混雜，如四岸之票商，兩浙之廠商。考引岸之分，始於五季，當時交通不便，又行計口授鹽辦法，故分地配鹽，調劑供求，未可厚非。迨宋元以後，專商獨擅鹽利，視引地如其采色弊害始生。在場有專收鹽斤之權者爲場商，淮北之大阜等七公司，淮南之垣商，兩浙之廠商，河東之坐商，長蘆之坨商均是，場商既有專賣之權，利在少買少買不僅省付鹽本，又可使場鹽積存，貶低價格，且鹽戶資金，多貸自場商，迨交鹽給價時，場商往往加倍扣除債息，甚至勒迫短價，鹽戶爲彌補虧空，相率攬和雜質，漏私逃稅，實於人民健康國家財政，均有妨碍。在岸有專賣之權者爲岸商，兩淮之票商，兩廣之埠商，兩浙之綱商皆是，岸商既有專賣之權，利在少運，少運不僅省支鹽本運費，且可使岸存不豐，提高售價，增厚利潤，於是富者食貴，貧者食淡，黠者則購食私鹽。岸商既壟斷鹽務，復襲亡清遺制，有「給耗」「加皮」之特殊優遇。「給耗」者，鹽務機關於放鹽時，准許於每百斤之外，加給若干斤，免繳鹽稅，以貼補由場運鹽赴岸之滷耗損失，如兩淮區每擔有九斤或十三斤之滷耗，而實際上鹽斤運輸因

利用新式交通工具，程期縮短不少，通常祇有一二斤之耗。一加皮者，鹽務機關於放鹽時除裝鹽包裝之實在斤重外，許其多裝若干斤，亦予免稅。故給耗與加皮，不啻夾帶私鹽之變名。五全大會有嚴厲革除鹽商侵佔國稅一案之提議，內謂鹽商因給耗加皮每年侵佔國稅，不下一千一百餘萬元之鉅，蠹國病民，莫此為甚。各區專商勢力至為雄厚，民初客卿丁恩力主自由貿易，革除專商，但在任多年，格於鹽商，無所成就。歷來各種鹽政改革，亦均為彼輩所阻撓。截至最近專商分佈之廣，猶達六百二十九縣。

岸別	包	括	縣	份	縣數	銷鹽	
湘岸	湖南	長沙等	六十五縣		六五	淮鹽	
鄂岸	湖北	武昌等	二十八縣		二八	淮鹽	
西岸	江西南	昌等	五十七縣		五七	淮鹽	
皖岸	安徽	蕪湖等	三十一縣		三一	淮鹽	
淮南食岸	江蘇	江寧等	二十縣	安徽	天長縣	二一	淮鹽
兩浙	浙江	富陽等	五十四縣	安徽	廣德等縣	六一	浙鹽
蘇五屬	江蘇	吳縣等	二十三縣	安徽	郎溪縣	二四	浙鹽



雲南	雲南文山十一縣	一一	滇鹽
冀豫岸	河北大興等一百三十一縣河南開封等五十三縣察哈爾延慶縣	一八五	蘆鹽
東網引岸	山東歷城等八十四縣江蘇銅山等五縣河南商邱等十縣安徽宿縣渦陽	一〇一	魯鹽
晉岸	山西長治等四十五縣	四五	潞鹽
合計		六二九	

(三)徵稅 民國二年時，最高鹽稅，不過合每市擔六元左右，今因一再加稅，最高稅率如湘鄂西三岸之淮鹽，每擔已達十一元六角，幾加一倍。而淮鹽成本每擔約為五角，如從價計算，約合值百徵二千三百；又如蘆鹽行銷河北清宛等縣每擔課稅九元三角，成本僅三角，竟至值百徵三千一百，此種高度，各國所無，誠世界稅制上之奇觀也！稅率如此其高，不特增重人民負擔，且稅重本輕，漏私利益特厚，歷年全國稅鹽銷數率在三千五百餘萬市擔上下，私鹽有如水銀瀉地，無在蔑有，損失國稅至少數千萬元。復次，各區稅率，參差不齊，前清多至七百餘種，年來數經整理，仍有六十餘種（見附表）輕重懸殊，大致離場愈近，稅率愈輕，愈遠愈重，以致輕稅鹽衝銷重稅區，沿途晒賣諸弊防不勝防。至稅目之種類名稱，復極糅

雜，大要分爲「正稅」「中央附加」及「地方附加」三種。甲，正稅由產銷兩區分徵，故又有場稅岸稅之別。場稅又名產稅，在起運前由產地鹽務機關徵收（閩鹽運往浙粵，在場所徵之稅，係場稅性質，但不名之場稅，而曰鹽釐，）岸稅又名銷稅，於鹽斤到岸時，由銷地鹽務機關徵收（粵鹽銷湘，由粵代湘所徵之稅，係岸稅性質，但不名之爲岸稅，而曰統稅）乙，中央附加爲十七年北伐所加軍費及二十年三月以前各省原徵各種地方附加之總稱，此外尚有「鏹虧費」「整理費」及「建設專款」三項，亦爲中央附加。「鏹虧費」係因往年金價昂貴，原有外債攤額，不敷支配，於二十年四月起，每担附徵三角，藉資彌補。整理費亦爲每擔三角，係爲籌建各產區諸鹽倉坵及各銷區公倉而設，自十八年起先後帶徵。建設專款每擔一元，係供經濟建設之需，於二十六年四月一日起加徵。以上三項附加，均因供特定之經費而徵收，實爲目的稅，與供一般經費而徵收之一般稅不同。考租稅用途，在本質上，應充於一般政費，故各國目的稅已漸絕跡。而我國鹽稅附徵之目的稅，猶層出不窮，不可謂非巧立名目。且就鏹虧費而言，自法幣政策施行後，外匯穩定，已無存在之根據，即整理費與建設專款，聞亦移作他用，是目的稅之於我國，不啻爲掩耳盜鈴之加稅手段也！（二）地方附加，更爲複雜，如湘之「振捐」「平瀏路捐」，贛之「公路捐」，滇之「人馬脚捐」「鹽股捐」，晉北之「附捐」，口北之「食戶捐」，「長蘆之「河工捐」「軍事捐」等均是。各省增加附稅，每不經財政部核准，即先啓徵，而財政部增加鹽稅，亦多權宜行事，不經立法程序。

8.00元——11.6元

現行食鹽稅率等差分析表

組距	每擔稅率	行	鹽	縣	數	總數	百分率
	一一,六〇	(湖南)長沙等二八縣 (湖北)武昌等二六縣 (江西)南昌等四七縣			一一一		
	一〇,九〇	(湖南)澧縣等六縣			六		
	一〇,六〇	(湖南)敘(水旁)浦等五縣			五		
	一〇,四〇	(湖北)麻城等七縣			七		
	一〇,三〇	(湖北)黃梅一縣 (安徽)懷寧等一九縣			二〇		
	一〇,一〇	(江西)南豐等五縣			五		
	九,九〇	(湖北)隨縣等一四縣			一四		
	九,八〇	(湖南)永順等一二縣 (江西)蓮花等五縣			一七		
	九,四〇	(湖南)新寧縣——水運粵鹽			一		
	九,三〇	(安徽)和縣等九縣 (河北)清苑等五三縣 (河南)開封等七六縣			一三八		
	九,二〇	(湖北)員(邑旁)縣等六縣			六		

33比百分

五〇〇—一〇〇〇

八・八五	(湖北)英山縣	一
八・八〇	(河北)滄縣等七九縣	七九
八・四〇	(湖南)芷江等八縣(江蘇)吳縣等二二縣(安徽)郎溪縣	三一
八・三〇	(江蘇)江寧等六縣淮——南鹽(浙江)平湖等三四縣(安徽)廣德等七縣(河南)羅山等一五縣——車運淮鹽	六二
八・二五	(江蘇)江寧等六縣——淮北鹽	六
八・〇六	(雲南)宜良等四縣	四
七・九〇	(湖南)寧遠道縣(安徽)滁縣等四縣	六
七・六〇	(湖南)衡陽等七縣(福建)南平等二九縣	三六
七・五〇	(雲南)富州(河南)陝縣等二六縣	二七
七・三〇	(河南)羅山等一五縣——河運淮鹽(安徽)泗縣等一九縣(江蘇)儀徵等七縣——淮南鹽(浙江)杭縣等九縣	五〇
分	計	五一三

5.00元——7.99元

六、五〇	六、六〇	六、六五	六、六六	六、七〇	六、七五	六、七六	六、八六	七、〇〇	七、一〇	七、三〇	七、三五
(雲南)馬開等三縣	(山東)歷城等七七縣(福建)龍溪等九縣(湖南)祁陽	(江蘇)如皋	(雲南)武定等二縣	(湖南)新寧——旱運鹽	(山西)陽曲等一九縣	(雲南)陸良等四縣	(雲南)澂江等四縣	(湖南)城步(江蘇)崇明啓東	(雲南)建水等二六縣	(湖南)靖縣等七縣	(江蘇)儀徵等七縣——淮北鹽
三	八七	一	二	一	一九	四	四	三	二六	七	七

41比分百

六，三〇	(江蘇)東海等一一縣(湖南)零陵(浙江)鄞縣等四縣	一六
六，二五	(江蘇)興化等七縣	七
六，一〇	(山東)曹縣單縣(安徽)宿縣過縣(河南)商邱等一〇縣(江蘇)銅山等五縣	一九
六，〇〇	(湖南)新田等五縣(陝西)朝邑等七一縣	七六
五，八〇	(廣西)桂林等六〇縣(貴州)錦屏等八四縣(山東)壽光等一〇縣	一五四
五，四〇	(湖南)永明等一七縣(浙江)麗水等一三縣	三〇
五，三〇	(湖北)利川等八縣(四川)盧(水旁)縣等二〇縣(熱河)承德等一六縣(湖南)寧遠道縣	四六
五，二〇	(江西)贛縣等一三縣	二三
五，一〇	(福建)福清平潭	二
分	計	六四〇
四，八〇	(浙江)永嘉等七縣(廣東)南海等四七縣(四川)富順等一二縣(貴州)大定等二二縣(山東)維(水旁)縣	八九
四，七〇	(江西)信豐等四縣(山西)石樓等一五縣	一九

2.00元——4.99元

四，〇六	(雲南)梁河蓮山設治局	二
四，三〇	(雲南)東川等一〇縣(四川)馬邊等四五縣(察哈爾)多倫等一八縣(甘肅)蘭州等六縣	七九
四，二〇	(山西)河曲一四縣(綏縣)歸綏八縣	二二
四，一五	(浙江)寧海北半縣	半縣
四，一〇	(福建)福鼎等二〇縣	二〇
四，〇〇	(雲南)維西第三縣	三
三，八〇	(四川)犍爲等六縣(山東)掖縣等一八縣	二四
三，七〇	(雲南)隴川瑞麗設治局	二
三，六〇	(福建)漳浦等三縣	三
三，五〇	(廣東)南澳	一
三，三〇	(廣東)合浦等二二縣(廣西)武鳴等三縣(四川)雲陽等六縣(浙江)餘姚	四二
三，一五	(廣東)瓊山等一三縣	一三

26比分百

三，一〇	(甘肅)永登等一五縣	一五	
三，〇〇	(四川)研井等三縣(察哈爾)萬全等一〇縣	一三	
二，八〇	(山西)大同等四縣(甘肅)古浪等一八縣	二二	
二，七〇	(四川)鹽源等二三縣(雲南)永江等四縣	二七	
二，三〇	(綏遠)豐鎮等三縣	三	
二，二〇	(浙江)定海及寧海東鄉	一半縣	
分	計	四〇一	
共六十二級	合	計	一五五四
			百分比 100

(附註)上表所載各縣稅率截至二十七年三月為止，其中已陷戰區各縣均照未陷前之稅率開列，東三省舊時稅率每擔六，二〇元，未列在內。

三 戰時鹽政之分析

鹽斤一項，既為民食所依賴，又為國稅所自出，關係戰時資源財源，自極重要。財政部有鑒於此，曾於二十四年抄舉辦「常平鹽」。責成淮閩浙松等區場商及岸商承辦，購鹽所需場價，准其搭用期票，由官廳擔保，於配銷時，代為扣還，應繳場稅，准繳現款一元，其餘亦



以銀行擔保之期票繳納，期票期限，則視各岸銷市情形及存鹽多寡而定，自四個月至十個月不等，兩淮區之常平鹽，復於原給皮耗之外，再加給三斤，此其大概也。考常平鹽之制，始於唐代，其時劉晏推行就場官專賣，恐商人重利，趨易避難，於江嶺去鹽鄉遠者，轉運官鹽，預為囤儲，於商絕鹽貴時、減價出售，故其利有四：（1）場無棄地之貨，（2）市無驟漲之價，（3）民無淡食之苦，（4）官獲其利而民不知。然今所謂常平鹽者，既非官鹽，如遇缺鹽時發售，祇能免民淡食，却不能收平價之效，殊與常平之名，不相符合。且商人承辦常平鹽，有加給皮耗，期票給價期票繳稅種種優遇，政府非特不獲絲毫利益，且受大損失。（如兩淮銷區共運常平鹽五百餘萬擔。以額外每擔加耗三斤計，共加耗十五萬餘擔，每擔稅款通扯以十元計，損失國稅一百五十餘萬元）復次，專商在本質上，本不願多所運存，政府雖給以各種特惠，仍難望其將場存鹽斤掃數收買運出。如滄區場存二千四五百萬擔，僅運出五百餘萬擔，僅當場存五分之一，不足銷地半年之需，兩淮如此，他區可知。鹽政當局既知鹽之重要，乃僅以商運常平鹽為對策，未能切實舉辦名副其實之常平鹽，或更進一步，改革鹽制，於戰前完成適應長期抗戰之措施，殊為可惜耳！

商運常平鹽，不能使場無棄地之貨，已如前述。故在抗戰發動之際，沿海各場積存鹽斤猶有三千四百餘萬擔，其中兩淮一區，占二千餘萬担，斯時形勢嚴重，不容或緩，財政部為保障課稅客體之安全，充實軍民食用之優備，始採行官運政策。圖濟商運之窮，先後核定官運鹽數計共八百二十四萬擔。

區別	鹽別	起運及到達地點	數	量(擔)	備	考
兩淮	淮鹽	由場至西壩 由十二圩至鄂岸 由十二圩至皖岸 由場至豫岸	一 一 一	五〇〇,〇〇〇 〇〇〇,〇〇〇 五〇〇,〇〇〇 〇〇〇,〇〇〇	西壩在江蘇淮陰縣北為淮鹽轉運皖豫岸之樞紐 十二圩在江蘇儀徵縣南為淮鹽轉運揚子四岸之樞紐	
山東	魯鹽	由場至豫岸 由場至蘆區冀豫岸	二 一	〇〇〇,〇〇〇 〇〇〇,〇〇〇		
河東	潞鹽	由場至冀岸	一	三〇〇,〇〇〇		
福建	閩鹽	由場至南北	一	〇〇〇,〇〇〇		
兩廣	若鹽	由香港運省	一	五〇〇,〇〇〇		
四川	川鹽	由場至鄂西	一	三六〇,〇〇〇		
西岸	粵鹽	由場至贛南	一	八〇〇,〇〇〇		
合計			八	二,四〇〇,〇〇〇	上項雜數大率未能運足	

一面仍責成商人，利用各種交通，水陸並進，分頭趕運。但因軍運緊急，鹽運時生阻滯

祇有近場各銷地，趕運較為便捷，存鹽數量，視戰前均有增加。茲將浙閩豫魯粵五區戰前及最近，存鹽數量，比較列表於次。（單位擔）

區別	戰前銷地存量	最近存量	截止月份	比較戰前增加
兩浙	四九六，五〇四	一，一六九，〇六七	二七，一	六六，七二〇 五六三
山東	一七二，五三九	七一六，三二〇	二六，二一	五四三，七八一
河南	二二四，五三五	五五九，七三九	二六，一二	三三五，二〇四
福建	三六八，八二〇	六一七，〇二一	二七，一	二四八，二〇一
兩廣	一六九，三二一	一，五四六，六五二	二七，一	一，三七七，三三一

此外湘鄂西皖四岸，向不產鹽，端賴淮鹽濟銷，自長江節節封鎖，海運河運，均已梗阻，現僅由隴博鐵路陸續小量趕運，所有移存十二圩及西壩以待轉運之鹽，亦均不及掃數運岸，故鄂湘西三岸存數，均視戰前減少（皖岸一部份已淪為戰區，最近存數無從查考。）

區別	二六年八月存數	二七年二月存數	比較戰前減少
湘岸	二，五〇六，九八〇	一，八〇一，〇一四	七〇五，九六六

上列三區既不產鹽，且稅率最高，存數日減，來源漸斷民食稅收，兩俱堪慮！吾人更一究問現在未有戰事發生各區所存鹽斤，尚可使用若干時間？其答案不過自兩個月至十個月不帶耳！茲列表於次；（單位擔）

區別	近三年平均銷數	銷地現存鹽數	截止月份	供用期間估計
鄂岸	一，三五二，五〇〇	九〇九，七五七	四四二，七四三	
西岸	六〇〇，三一六	二四八，五四七	三五二，七六九	
湘岸	二，一四七，四三四	一，八〇一，〇一四	二七，二	十個月
鄂岸	一，七四七，一七七	九〇九，七五七	二七，二	六個月
西岸	二，八一〇，三五七	二四八，五四七	二七，二	三個月
福建	一，九三二，九二四	六一七，〇二一	二七，一	八個月
兩廣	四，三七〇，一〇一	一，五四六，六五二	二七，一	四個月
四川	六，一九七，八七七	一，二七八，一三〇	二七，一	兩個月
雲南	八〇四，七一六	一三五，〇六八	二七，一	兩個月

(陝西及西北兩區銷地存數從闕)

上表所列各區存底既不豐厚，沿海各場大部份已淪戰區，來源斷絕，少數場份現尚安靖者，其供給亦不能目為穩定，且沿海及江南一帶人民移住西部各省，為數至鉅。據紐約遠東評論估計有一千六百餘萬人，實為近代史上未有之大移民，內地各省鹽消費量比較平時為高，自無疑義。聞財政部已規定二十七年份內分別於滇粵兩區各增產二百萬担，四川區增產四百萬擔，以應需求。

至各區官運之鹽，因鹽務機關急於收回運本，徵取鹽稅，一俟趕運到岸，即責成資力雄厚之運商，按照官運成本繳納稅價，領購轉賣，原有規定牌價（運商售與販商之價）各區各如湘鄂西等岸，均已增加牌價一二元不等，零售價格更見激漲，漢口每斤售至二角左右，精鹽更漲售二角五分以上，漢口存貨尚屬不少，售價之高猶如此，邊遠交通不便之處，操縱居奇，更不可究詰矣。聞貴州各縣每斤售價多在三角五分以上，農民無力購鹽因而淡食者占四成左右。

吾人於分析戰時鹽政之餘，深感舊制不適應戰時之需，應即大刀闊斧予以廢止，其理由如下：（1）不論自由商與專商，均不能大量，移運場鹽，蓋自由商素來散漫，資金薄弱，不易團結力量，戮力趕運，專商資力雖厚，但因其不願存底豐厚，藉便壟斷居奇，故欲責專商多多趕運，無異與虎謀皮。（2）專商妨碍鹽斤產銷之調劑。非常時期某一銷區如有脫銷之虞，鹽務機關本准借銷鄰鹽接濟。但專商視引岸如世產非至無鹽供銷時，不願借運鄰鹽。如鄂岸近已有借運川鹽之必要，但鄂商並無辦運經驗，強持仍須由其承運，川鹽到岸以後，復

須俟准鹽管罄方准發售，凡此無非為搪塞敷衍抵制川鹽之計。故川鹽運鄂暗障猶多，因之川鹽增產，亦難放手進行，妨礙戰時食鹽產銷之調劑，良非淺鮮。(3) 鹽商抬價居奇，增重人民負擔。各地鹽價激漲，已為普遍現象。鹽商戰時利得之鉅，不讓其他各業。我國農民佔人口九成以上，本已苦鹽稅負荷之重，今復益以鹽商之榨取，加速農村經濟之衰落，洵為不可忽視之問題。至官鹽按照成本交與專商領購，政府不取絲毫贏利。要為減輕人民負擔起見，孰知專商不體此意，竟抬價出售，政府偏任其勞，專商坐享其成，政府成為專商之代運人，又不啻成為鹽商戰時利得之製造者，事之不可容忍，寧有過於此者！(4) 現行鹽稅之高，已達飽和程度，縱使再加稅率，必致減少稅鹽銷數，徒有加稅之名，而無加稅之實。抗戰以來，未聞增加稅率，其原因殆即在此。但戰費籌措，完全依賴公債及通貨政策，終非健全穩妥之道，就鹽稅論，應從剔除鹽商中飽下手，果能雷厲實行，必可收民不加賦而國用足之效。

#### 四、改行官專賣之建議

現行徵稅制度，建基於引岸專商，純為封建殘餘之一種，社會輿情早已指責不應再予繼續存在，當茲抗戰之際更呈現舊制不合時需，破綻百出，亟應廢止，具如前述。筆者認為必須改行官專賣，方能澈底革除商弊，澈底統制鹽務，其辦法分為民製、官收，官運，官專賣，商零賣五項綱領。但欲官專賣推行盡利有兩前提，一為廉潔之官吏，一為充份之資本我國官吏貪污之習，幾已司空見慣，倘以官專賣事務交由彼輩執行，則弊雖除，而鹽利所入，仍上不在國，下不在民，唯飽鹽吏之私囊，甚或專賣收入不足以償員役之俸給，有如漢書所謂「天下賦輸，或不足償其貨費」故欲實行官專賣，首在得人，必擇「攘利不先，赴義恐

後，忠憤耿耿者一任之，方能領導並聚集廉潔勤敏之士，造成一系清白可靠之專賣人員。曾國藩會謂，「國家之強，以得人爲強」又謂「中興在乎得人」，現當抗戰建國之際；一切建設事業，無不須廉潔有爲者主持，方能有成，鹽政改革，爲千餘年來未完成之大業，果有決心實行官專賣，必須嚴格規定法制，謹慎選用人員，非常之秋，必有非常之人，不致「曠觀南北，苦無可用之才」也。至官賣資金包括官收鹽價官運費用及官賣經費三項，倘就湘鄂贛閩粵川滇陝甘等區，先行舉辦，則各該區自民國二十年至二十四年五月平均銷數爲二千五百餘萬擔，每擔場價包裝運費等項通扯約二元五角，合計約需六千萬元。但官運之鹽，最遲四個月後，即可發售，且運出之鹽抵達比較安全地帶，便得依照財政部公佈之中中交農四行聯合貼放辦法押用款項，故有全年三分之一之資金，即二千萬元，便可前後套搭，運用裕如。（日本專賣局兼營鹽烟草樟腦酒精之專賣，近年總營業額達四萬四千餘萬元，僅有流動資金一千萬元，遇不足時舉借短期款項，以一萬三千萬元爲限，頗可參考。）官運經費應以不得超過各該區原支鹽務機關經費數爲限，由國庫墊支，一俟官鹽發售，即有着落。又各該區商鹽積存約六百餘萬擔，大抵以移坨方式運出，未繳場稅，收歸官有時，退稅額不致甚鉅其商本部份可核實發給期票，附以相當利息，商人如需現款，自可向銀行貼現，似此辦理，國庫商力，得以兼籌並顧。上項官賣資金，雖需二千萬元之鉅然以現時政府財力論，尙不難籌措。須知官賣辦理得宜，政府收入，必能陡增，倘再兼營紙烟火柴等物之專賣，則更能增益歲收。即使退一步言，鹽專賣純收入與原徵鹽稅相等，雖無補度支，而商弊之剔除，要能減輕一般人民之負擔，彌補間接稅之缺點，其意義，不容漠視。故政府如有調整租稅制度推進國營事業

之決心，必不能吝此二千萬元也。

### 官專賣之前提既明茲再分述官賣之五項綱領

(一)產製 我國鹽製造者類多小本經營，尙鮮大資本家，自應聽其存在，以維生計。俟戰後政府財力恢復，似應開辦國營精鹽工廠，徐圖改善民食。各場產額，應由政府統盤籌劃，分別規定。大體言之，沿海各場，易遭敵人侵擾，不宜增產，應仍按照舊額產製。川滇兩區深處內地，應多多增產，填補海鹽之短損。考官賣各區年需約二千五百餘萬擔，現剩產區年產約一千八百餘萬擔（兩浙四七〇萬擔，福建一三〇萬擔，兩廣四〇〇萬擔，雲南七〇萬擔，四川七四〇萬擔，西北三〇萬擔）不足約七百萬擔，財部擬於川粵滇增產八百萬擔，照現情而論，雖尙適合，但沿海產鹽之供給，不甚穩定，似應於四川雲南兩區再增產二三百萬擔，以備萬一之需。四川富榮場（富順及榮縣境內）產額甚多，儘量增產，並無困難，且一切生產設備，二三個月便可完成，雲南各場，倘增加採汲煎製工人，延長工作時間，採用簡易科學方法，每年產額不難增至三百六十餘萬擔。我國內地鹽產甚富，但須銷路有保障，儘量開發，便能解除戰時鹽荒之威脅。

(二)收集 場鹽在規定產額以內，由公家給以現款收買。收購價格應由政府分別鹽之等級（按照不含綠化鈉之成分規定）調查其生產成本，加以一分以內之利潤規定之。所有沿海各場存鹽，尤應迅予收買移運。實行官收以後，場商剝削灶戶晒丁之積弊，完全革除，鹽本自趨低落。鹽戶產出之鹽，既有公家隨時悉數收買自樂於繳鹽換現，漏私之弊，亦可減少，且海疆經濟，亦得因以活動，間接足以增加鹽戶之國家觀念。至收集之鹽，如何分配轉運，不



妨仍照現行配銷區域及最近交通情形，統盤酌定。

(二)轉運 鹽斤官運，各區間已實行。惟尙應普遍推廣；完定廢止商運，一面嚴格規定途耗及監運交斤辦法，以免偷漏。至官運之利益約有數端：(1)大量官運，節省運費，因以減低鹽之成本，(2)澈底取消加斤給耗，增加國家收入，(3)嚴密監運，保持鹽質之潔淨，(4)以往運商攙雜泥沙石膏等等陋習，完全革除，(5)邊遠地方，得免缺鹽之虞，(6)以政府之力量，利用各種交通工具，場鹽得以大量移運。

(四)躉賣 鹽斤由場官運到岸，如照官運成本，賣與各岸運商則政府無異成爲鹽商之僕役，代任其勞，鹽商坐享其利，但爲酌加官運餘利出售，又必致抬高鹽價加重人民負擔，故應由公家分別再行轉運各縣，躉賣與各零售販商，躉賣單位，不宜過高，亦不宜過低，一擔或一袋(兩擔)爲標準，如是，各岸原有食弊之專商，方可澈底消除，所有抬價居奇，壟斷鹽務諸弊，亦可一掃而空。至規定躉售價格，應先普查各地現行躉賣市價，在原有牌價各區，不妨參照牌價規定。總期各地售價，不過分懸殊，照現在各區稅率觀之，似可分爲數大躉售價格地帶，大致四岸及江蘇南部稅率在八元以上，可列爲最高價格地帶，贛南湘南粵北及桂黔滇川，稅率在五元以上八元以下，列爲高價地帶，沿海近場及川滇近場各縣，稅率在五元以下，列爲平價地帶，每一地帶，價格應完全一致，不得參差。至工農漁業用鹽，特別規定低廉價格。似乎寓稅於價，鹽商利潤，全部收歸國有，必可增裕政府歲收無疑。將後國營精鹽工廠製出之鹽，應從昂規定劃一售價，(應高於最高價格地帶之售價)大抵購食精鹽者，負稅能力較強購食粗鹽者負稅能力較弱，故應差別釐定售價，俾符租稅能力負擔之原則。

(五)零賣 鹽斤零賣，仍由散商任之，蓋政府如經營零賣，不特增加經費，抑且不便管理，易滋流弊。但商人零售之價格應比照躉售價格，酌加運費及利潤規定最高售價，以示限制。

以上各項，均係大體辦法，詳細制度，當於施行專賣前，慎密訂定。至官賣機構。應力求簡單，設專賣總局，直轄於財政部，各省設專賣局，各縣設分局，產區之專賣局及分局兼管收運躉賣事宜，銷區之專賣局及位於水陸通道之分局，兼管轉運事宜。省局及分局主管出納與主管秤收秤放之職員，應由總局直接委派，時予調動。分局售得價款，應逐日繳存指定銀行，省局並應不時派員查點存鹽數量，以杜弊端。專賣人員，除由現任鹽務機關職員調充外，悉數公開考選，其待遇一律照現行官等官俸表支給。

### 五 官專賣之實例

鹽由官專賣，並非新創，古今中外，實例甚多。茲先述我國史實：

(一)一部份專賣 春秋時，齊管仲相桓公，謹駟筴之制，創官海之策所謂「筴」者指計算歲入之數而言，故管子鹽法，首在定立精確之預算以每人每日或每月食鹽估計量乘全國人口數，得全國每日或每月食鹽總量，再以所擬徵收之稅率乘之，其積即為政府每日或每月鹽稅收入。一面禁北海之衆，無得聚庸煮鹽，並將鹽收歸國有，所謂「官海」者是也。大概其時以民製為主官製為輔，凡民製之鹽，由政府收買，歸官運銷，故稱為一部份專賣。齊以富強甲天下，實為鹽利有關，史記言管仲設魚鹽輕重之利，齊人皆悅，則其法之美，不言而喻。

(二)全部官賣 漢武帝元狩年間，改革秦商鞅苛徵之法，改行專賣，任東郭咸陽為大農

丞，領鹽事咸陽禁民煮鹽。由官備煮鹽器具，雇工煮煎，給以工資，官製之鹽，復由官售。西漢創行專賣之初，沮事者衆，元狩六年大農顏異議財政，不合帝旨，遂致誅罪，元鼎初年博士徐偃矯制專擅，令民煮鹽，亦遭劾誅，法嚴令具，故能排抑衆議，進行無阻。武帝制匈奴，表河西，列四郡，開玉門，通西域，又定兩粵及蜀南地，軍費餉需，不可勝計，鹽鐵之利，實有所助。但西漢專賣，歷百二十五年而衰，揆其原因，在於任用鹽商總領鹽事，委派鹽官，亦多商人，立法雖善，而行法非人，致有強迫人民買鹽之舉，本以除弊，轉以滋弊此則堪爲後代殷鑑也。

三國之時，兵禍連結，軍國所需，亦賴鹽利。魏於漢末，以民戶流離，軍食不足，從衛覬之議，置使者監賣鹽，藉其收入，勸耕積粟，農業賴以興盛，軍用賴以贍給，於是東兼幽并，西平關隴，國富兵強，莫能相抗。從可知鹽專賣對於戰時財政之重要，由來久矣！

(三)就場專賣 新唐書食貨志載劉晏以鹽吏多則州縣擾故惟於出鹽之鄉，置官收鹽戶所煮之鹽，轉糶於商，寓鹽稅於糶價商人購鹽以後，自由運銷，不加限制。晏法既行，凡宮闈服御百官俸祿，全國軍餉，無不賴之，而鹽利羨餘，歲仍以百餘萬計。

此外歐洲方面，戰前奧匈之鹽制，爲全部專賣，近今意大利之鹽法，與管子鹽法相同，爲一部份專賣。至日本則行就場專賣，與劉晏法相同，略述其梗概，以供參考。

日本於明治三十二年（前清光緒二十五年）在臺灣創行專賣制度。其後六年，又以日俄戰爭，爲救濟當時之財政，並爲調劑需給起見，將國內鹽法，倣臺灣前例，改行專賣，鹽務情形，爲之不變，凡製鹽者所製鹽產，統歸政府收納，凡政府所收鹽斤，分別用途，規定價格

出售，實爲民製官收商運商銷之就場專賣制但因賣鹽價格，關係平民生計，未便一再漲價，於是從大正八年（民國八年）起，放棄從來之收益主義。改採社會政策，專致力於鹽業之保護與改良，鹽價之低減與統一，而政府因專賣所得之純益，遂漸減少。各烟草樟腦等項計之，專賣純益，每年仍可獲二萬六千萬元以上，按日本人口七千萬平均計算，每年每人約負擔三元七角至四元之譜。至中央官賣機關爲專賣局，屬大藏省，內分收納販賣，製造經理四部，分設十七個地方專賣局。其下更分設出張所及派出所一百五十餘處，總計官賣職工約三萬九千餘人，其中工役約佔三萬人，職員與工役，約爲一與三之比。將來我國實行專賣，任用職工時，頗可以此借鏡也。

### 六 結論

我國中央收入，向以關鹽統三稅爲大宗。自抗戰發生，關統兩稅，鉅細甚鉅，而鹽稅一項，倘能充分趕運沿海場鹽大量增加內地產量，尚可保持相當額數。最近國府公布金公債條例，復以鹽稅爲擔保，是鹽稅收入，更不能不力予維持。本文主張鹽斤專賣，卽所以強調趕運力量，排除增產障礙，並以澈底廓清商弊爲手段，避免採用加稅方法，藉達增裕稅收便利民食之目的。尙望海內財政專家，共起討論，造成輿論，力促政府實行，則本文之作，收拋磚引玉之效，實深厚幸。

二十七年四月二十六日於重慶神仙洞



# 中國鹽政制度

## 一 序言

鹽政制度，大別可分為三類：第一為自由貿易制，也稱無稅制；此制之下，國家對鹽產不課稅，任人民自由產銷。第二為賦稅制，其中又分為關稅制和就場征稅制兩種，所謂關稅制，即將輸出或輸入的鹽斤，視同其他貨物，課的關稅，而國內所產鹽斤在本國運銷者，並不課稅。就場征稅制，便是產鹽場所對所產之鹽課以鹽稅，既稅之後，任人民自由販運銷售，政府不加限制。第三為專賣制，其中有官專賣商專賣之別；官專賣之制，又可分為一部分官專賣，全部官專賣及就場官專賣三種；一部分官專賣，也稱狹義專賣，其法；鹽之製造歸民，人民所製的鹽，由政府悉數收買，再由官方運銷；或官民共製，運銷歸官，販賣歸民。全部專賣之制，也稱廣義專賣，舉凡一切鹽之製造，運銷販賣事務，都由政府經營，視鹽業為國營事業之一種。就場專賣也稱間接專賣，其法；製造歸民，人民所製之鹽，由政府收買，政府再轉售與商人，寓稅於價，歸商人運銷。商專賣之制，也可叫作雙重專賣，即政府將收買鹽斤和運銷的權利，完全交與專商，而居間課其稅。此外介乎官專賣和商專賣之間的，尚有一種官商並賣，或稱混合專賣，將行鹽地方，劃分為二：一由官運官銷，一歸商運商銷，兩者各有經界，不相侵犯。

世界各國鹽政制度的嬗變，大致不出兩途：一由賦稅制度進為自由貿易，一由賦稅制度進為國家專賣；前者如英，後者如德奧。我國數千年來鹽政制度嬗變的形迹，雖也由稅徵

進為專賣。但事實上並不盡然。因為在五代以後，引票制度確立，採鹽有定額，銷鹽有定界，其弊無窮。清代又開報効之例，引票為世業，於是官專賣其名而商專賣其實。因此我國的鹽專賣，完全操於商人，和德、奧等國由賦稅進為國家專賣者不同。而其中演變的沿革，又極繁複。大約自周，秦以迄於隋，唐為賦稅制與官專賣的循環時期，五代以後，為引票制度的萌芽，由元，明以至清末，始形成商專賣制度。今依時代的劃分，說明各種制度的沿革與內容如後。

**賦稅制與官專賣制**

賦稅制的起源，遠在夏代，夏代以前，自遠古以至唐，虞、俗淳事簡，山海之利，未有禁權，其間二千六百六十餘年，都無賦稅時代。禹貢載青州厥貢鹽絲，便是鹽斤徵稅的創始。商因夏，周禮太宰山澤之賦，都是行賦稅制。其時貢法斂稅極輕，且係徵取本色，對於鹽的產製運銷，都聽民自由，只在產地設有虞衡之官，許民以時採製，並不與民爭利。到了春秋時代，除齊國以外，大多循用周時舊法。齊相管仲，創官海之策，行專賣之制：所謂「官海」即指凡海鹽出產，都歸官有，由官專賣。他的製鹽方法，有官製，有民製，大抵灘場散漫之地，歸由官製，整聚之處易於管理者，則由民製。但以民製為主，官製為輔，民製之鹽，仍由政府收買，歸官運銷，所以此種專賣，以今名釋之，實為一部分官專賣。他的賣鹽方法，無論本產或由外輸入，都由政府統制經營。如「積鹽以令糶於梁，趙，宋，衛」是內鹽出境由政府運銷之謂；如「通東萊之鹽，而官出之。」是外鹽輸入，亦由政府收買出售之謂。

管子海王一篇，實為千古鹽政的鼻祖，他的用意，以鹽為人民日用所必需，若明令徵稅，人民必圖抵抗，不如寓稅於專賣之中，使人民不知不覺之間，無從逃稅，則鹽利收入，其數必

鉅，國家可不必另籌稅源，而國用已足，此為專賣制之優點。

春秋末，鹽制又變，商鞅變法時，廢專賣制，廣開山澤，僅行徵權。當時鹽稅收入，二十倍於先，是為賦稅制之復興。不過其後鹽地為豪強所奪，奸詐行惡，人民困苦，不久即廢。降及漢武，內修法度，外勤遠略，頻年用兵，財用不足，而商富累鉅萬，不顧公家之急。於是武帝採用張湯建議，籠羅天下鹽利歸官，將豪強佔有的產鹽灘灶一律收歸政府，由官自製自運自銷，並不假手商販。產運銷三項，完全國營，故稱為全部官專賣。他的製鹽方法，由公家備製鹽器具，僱民製鹽，給以工資；賣鹽則設鹽吏坐列市肆，販物求利。元封元年，桑弘羊領大農，盡管天下鹽鐵。於國中重要區域，分置大農部丞數十人，又在煮鹽地點及出納所在設鹽官。直至東漢光武帝時，始將全部專賣之制廢除，開放私製之禁，任人民製鹽，於產鹽較多的郡縣，設置鹽官，徵收鹽稅，此實與就場徵稅之制相似。漢室亡後，三國鼎立，也在各處設立鹽官，趨重專賣。晉遷江左，又行賦稅制。其後南北朝徵稅專賣交互參用，直至隋統天下，罷鹽稅，任人民自由產製購食，是回到無稅時。

唐初沿用隋之無稅制，開元初，第五琦變法，將山海井灶之地，置鹽院，招集製鹽的游民為亭戶，亭戶所製的鹽，悉數由官收買，更由官轉賣於民，此為製造歸民運銷歸官。後劉晏繼之，就琦法略有變通，鹽仍由民製，仍由官收，但將官運官銷，改為商運商銷，由官將在場所收之鹽，寓價於稅，轉售商人，商人於繳價領鹽後，得自由運銷，即民製，官收，官賣，商運，商銷五大綱領，以現代的術語說，便是就場專賣制。

賦稅制與官專賣制至隋唐已告一段落。先就賦稅制言，隋以後，賦稅制已不見實行，前

此所行的徵稅制度，大體與就場征稅的原則相符，但近代所謂的就場征稅說，尙產生於明季萬曆末年，其時鹽法敗壞已極，松江李文（雨首）便提出復興徵稅政策，他的主張是：「鹽產於場，猶谷產於地，宜就場定額，一稅之後，不問所之，則國與民兩利，如是則天下皆私鹽，即天下皆官鹽。」此種學說，本劉晏之制，變官賣爲徵稅，法意良美，清代顧炎武極爲贊頌。近代鹽政學者所倡的就場征稅說，和新鹽法規定的制度，都由李文脫胎而來。但實際上自隋初以迄於今日，並未見就場征稅制的實現。

至於官專賣制，隋唐以後，雖有實行，但自五代行鹽劃經後，各代所行的官專賣，口漸漸走向商專賣的途徑，因此官專賣之制，至唐代也告一段落，唐以前是官專賣的華長時期，唐以後便漸次沒落。而發展時期的三個專賣形態——管子的「一部分專賣」，武帝時張湯桑弘羊的「就場專賣及劉晏的就場專賣」——形式雖同，但精神各異。因管子之法以民製爲主，官製爲輔，晏法爲純粹民製；管子爲官運官銷，晏法爲商運商銷，此爲管劉不同之點。而兩法均爲官收，又爲其相同之處。至於漢武鹽法，製造運銷完全歸官，是爲純粹的國有營業，與管劉二制根本不同。且官曰製鹽，官曰賣鹽，特事務繁瑣，而且盡奪人民製造販賣之利，所以後世論者，都謂全部專賣壟斷過甚。晏法僅官收其鹽，仍由官運銷，既不奪鹽民之業，又不奪商販之利，在專賣制中，比較完善。史稱「唐當代宗之世，兵事未息，賦稅所入，不足供濟，宴專用權鹽法，充軍國之用，凡官闈服御，百官俸祿，全國軍餉，皆倚辦於宴，斂不及民，而用度足。」宴法所以善美，其原因約有五端：（一）用人得當——整理鹽政，在於得人，不在官多，劉宴以鹽吏多，則州境擾，故總領鹽政，首重省官。唐書稱：「宴所辟用，皆新進



銳敏，盡當時之選。卽有權貴，或以親故爲託，宴亦應之，俸給多少，必如其志，然未嘗使任事務……故檢校出納，一委士人，吏惟奉行文書而已。所屬官吏，雖居數千里外，奉教令如在目前，寢興晏語，無敢欺給，四方動靜，莫不先知。此爲其用人之法。(一)整理場產——鹽產於場，整理場產，實爲治鹽之本。晏當時領東南鹽務，產區極廣，擇產旺之地置吏及亭戶，澹淡產絀者則消滅之，此爲其整理場產之法。(二)常平鹽——宴旣採用商運商銷，然商人重利，大都趨易避難，僻遠之地，不免有缺鹽之患，故宴仿古常平倉之制，貯官鹽於僻遠之地，以備不時之需，如商絕鹽貴，則減價以糶之，名曰常平鹽。(四)設倉棧——採行專賣，官收場鹽，必須多建倉棧，以爲場鹽貯積之所。故宴於吳，越，揚，楚，設立鹽廩數十處，旣可杜場鹽之透漏，又可免銷市之缺乏。(五)布置緝私——就場專賣，鹽一出場，便可自由運銷，但鹽灶之漏私，商人之夾私不得不防，故宴於鹽場之外，酌擇要地，別設巡院，一以防止私鹽，一以調節盈虛。以上五端，皆足爲後世所取法。後世治鹽，只知道採用前人的制度，而不知仿效前人的方法，以致弄巧成拙，吾人研究鹽政制度者，不可不察也。

### 三 引票與商專賣制

商專賣之所以形成，由於兩事：一曰引地，二曰票本。所以引票和商專賣制度，有密切的關係，吾人要明白商專賣的內容，不得不先討論引票發生的過程。

就場專賣制，到了唐以後，便漸漸分化。五代後唐有計口授鹽的方法，將就場專賣變爲官商並賣。後周又規定行鹽分界，顆鹽末鹽各有界分，侵越疆界者，重杖發配，此實爲引地的胚胎。宋初鹽制，尙依周舊，仁宗時范祥創行「鹽鈔法」，主商運商銷，仍爲就場專賣制。

比之劉晏法，祇多一種買鈔手續，其法令商人買鈔，鈔係政府印就，按鈔支鹽，由場驗明鈔券，照數給運。到了崇寧時蔡京用事，改行換鈔法，更印新鈔，收換舊鈔。又創立引制，引有長短之分，凡商人輸錢請長引者，許往他路行銷，就所指州縣賣之。請短引者，祇許銷本路，於近場州縣售賣。繳銷引目，長引按一年，短引按一季，有特別事故，得予展限，限竟，鹽未全售者，即行毀引，鹽沒於官，此為引制之起源。質言之，即為一種新鈔，故當時鹽引，也叫鈔引。但銷鹽定界，犯疆為私，此種規制，至遼金以降，始有明文規定，所以引制的正式成立，不始於宋，而始於金。金貞元初，仿宋鈔引法，設官置庫，印造鈔引，當時在產鹽區域，各置鹽使司及巡鹽弓手若干，核收鹽利，並緝捕私鹽，視地之便宜，劃定鹽之行銷疆域，於是引制告成。與宋鈔引本來面目，完全不同。因鈔引法之行鹽地域，由商自定，鹽商可以自由選擇，而金代之制，全由政府制定，絲毫不得變更。到了元代，引制更趨完密，其法由戶部主印引，運司主賣引。每年按照所銷引額，由部印造，頒給各路運司，用運司印信各照行鹽區域，隨時填給商人「勘合」（即合同），每引一號，書號後兩券，用印鈐蓋其中，折而為二，以後券給商人，謂之「引紙」以憑券作底簿，謂之引根。凡商人到場支鹽，照號覆勘，驗其合否，故有勘合之稱。每引一張，祇准運鹽一次，鹽已賣盡，隨即退引，限五日赴所在地方官繳納，如違限匿而不繳者，同私鹽處斷。明代有「開中法」給商人輸糧於邊，給以鹽引，謂之「開中」。凡遇缺糧地方，先由戶部出榜，召商輸納，編製勘合及底冊，分立字號，一發收糧機關，一發各轉運提舉司，商人於納糧後，由收糧機關將所納糧數及應支鹽數，填給倉鈔，由商人持投各轉運提舉司比對相符，按數給引，派場支鹽。自行運售，元制買

賣鹽行須用現錢，此則納糧取鹽，爲一種鹽糧之兌換券。

明以前，引制雖然成熟，但所謂「鹽引」，不過是商人運鹽的執照或是納稅憑證，每引只能運鹽一次，過期必須繳還或作廢，人民有錢的，都可買引運鹽，非近代之鹽引票有若有價證券或專利狀者可比。所以那時雖有引制，但尚無專商。到了明萬曆末年，袁世振以積引日多，創行「綱法」，疏銷積引，每年派銷，將商人所領鹽引，編設綱冊，分爲十綱，每年以一綱行積引，九綱行現引，依照冊上窩數（即所認引額），按引派行，凡綱冊有名者，據爲窩本綱冊無名者，不得加入。商人得專引岸之利，實源於此。其時官不收鹽，政府所賣之引，無鹽支商，乃令其自行赴場購運。政府將收買運銷之權，概授之專商，故稱謂商專賣制。清承明弊，仍用綱法，招商認窩，（引額），領引辦課。凡各省產鹽之地，均聽民開闢，置場製鹽，與商交易，定爲民製商收官運，視其產之多寡，與其運之遠近，以配引，而行於各岸，主行鹽者謂之運商，主收鹽者謂之場產，鹽業之利，完全專擅於商人。先是商人所認窩數，都應照額運銷，應繳引課（鹽稅），都須按年繳完，如有引未售完或課未繳足的，便須將該商引窩革退，另招商人接充，所欠引課照數賠繳。如無力辦運者，也須革退，而商人所持窩單，不准轉租與人。此種規定，本極嚴明。無如一般鹽官，貪鹽商需索之利，常常袒護商人，任其誤運虧課，以致鹽商得專引岸之利，子孫相傳，世襲其業，由是佔引岸者稱「業商」，租引者稱「租商」，代租商辦運者稱「代商」。業商以一紙虛根，坐收鉅利，「租」代「各商」，也層層剝削，弊竇百出，此非完全綱引制之不善，實由鹽務官吏貪婪縱容有以釀成。

自乾隆時鹽商開「報効」之例，鹽法愈壞。道光十一年，兩江總督陶澍奏請用照票行鹽法

所謂照票，便是給商運鹽的執照。其法先於海州所屬之中正板浦臨興三場區，擇適當地點，設局收稅；無論何人，祇須照章繳納鹽課，即可領票運鹽販賣於界內任何州縣。每票一張，運鹽十引。（淮北每引四百斤），無票及越境者，仍以論。其與引制根本不同之點，一有州縣府郡引地，一則於鹽區內自由販運，例如淮南票於淮南界內隨處都可運銷，故此制實與就場征稅相仿，不過為一種執照而已。陶澍行此法後，不數月，商販幅輳，場鹽一空，奏銷數百萬兩，一時成效大著，淮南福建一帶，均相率效尤，浸浸然有奪引制之勢。到咸同以後，會國藩用張富年言，寓票於綱，將淮南票章，重行更定，楚西以五百引（淮南每引六百斤）起票，安徽以一百二十引起票，禁革小販，專招大商，並在各岸設立督銷局，派員駐局經理，鹽運到岸，令商販投局掛號，懸牌定價，挨次輪銷。李鴻章用事，以額少商多，票不敷給，於是定循環轉運法，就現認商販，接運後綱之鹽，令其按年按票捐銀十萬兩，名曰「票本」，准許永遠循環，不復再招新商。有票的便可循環而為永業，無票的雖要運鹽也無從插入。因此票商專利與引商無異。

引商和票商的發展過程雖然不同，但二者同屬於商專賣的形態，這兩種制度，至今仍並行於各地，為害之甚，為歷代任何鹽制所不及。鹽本為百貨之一，依照財政學原理，國家課稅，已屬不當，今在商專賣制之下，將一切收買運銷特權，完全授於少數引商和票商，使其子孫沿襲，成為世業。引商劃地行鹽，無異將全國劃分無數小國，同一納稅之鹽，由此地運至彼地，即為私鹽，強迫某地人民，祇准食某商之鹽，否則指為「隣私」，格殺勿論。以一極大之國家，劃分為數千小國，毋論奪人民購買之自由，即為國體計，為政體計，也不應有專

商之存在。所以商專賣制在中國鹽政史上，實為最苛虐最不合理的一種鹽制。

#### 四 近代鹽制之紛爭

商專賣制之應該去除，為天經地義毫無可疑之事實，故晚清末年，已有改革鹽政制度之議。民國改元後，張謇景學鈐上書改革鹽政，其計畫大意，主本劉晏遺法，實行就場專賣，並竭力提議鹽政獨立，此為近代鹽政改革運動的第一聲，也是主張就場專賣說之檣頭。二年鹽務稽核所西籍顧問丁恩就任，上條陳於財政部，主張採用印度鹽制，在產鹽地方管理場產，凡所產之鹽，於未自鹽場或政府指定之鹽坵起運之先，直接收稅一次，任其所之，不再干涉，以提倡自由運銷及減輕鹽價為宗旨。此種主張與明代李文（雨首）的就場征稅說，完全一致。自此議興後，反對者蠡起，不但舊商以權利所在，羣起力爭，而主張就場專賣的，也一唱百和，辯論言文，垂數年未能決定。大致在民國十年以前，倡議就場專賣甚力，民十二年以後，論鋒偏於就場征稅方面，其故有四：（1）當時聯省自治之說高唱入雲，恐鹽專賣落於軍閥之手，其害更甚於引制。（2）就場專賣之鹽本，無從籌措。（3）二十二省中，在當時改行自由買賣者已逾其半，有專商者，不過十省，鋤而去之，易如反掌。（4）就場征稅制之實行，所待研究者，不過為淘汰貴鹽及鹽戶生計問題，其他困難已迎刃而解。

就場專賣和就場征稅兩種主張，各立旗幟互相攻擊者達二十年之久，至民國二十年立法院通過新鹽法，始確定採用就場徵稅制度。新鹽法第一條規定曰：「鹽就場征稅，任人民自由買賣，無論何人不得壟斷。」從此鹽制之紛爭，始告一段落。平心而論，兩制對於破除專賣制及改革中國鹽政之目的，完全相同，所不同者，改革之手段耳。茲將近代場專賣與場征

稅不同之處，分別說明如下：

(一) 破除引地。就場專賣制，於引地破除之後，仍由國家指定運搬道途；就場征稅則不然，所謂一稅之後，任其所之，鹽一出場，不再加以限制。就國家財政便利之原則言，徵稅制比較簡便，若慮僻遠區域，商販不至，恐實行自由販運後，有淡食之虞，則場專賣之規定，似較周密。

(二) 取消專商。就場專賣制，雖取消引商與票商，但有定商，所不同者，引商係個人，定商係公司，引商有一定之引岸，定商雖也有一定之運搬道途，但由國家支配，常有變更，就場徵稅制，將專商根本取消，不設特定商人，凡願販賣食鹽之人民，均可照章繳稅運鹽。

(三) 消滅貴鹽。徵稅制取放任主義，聽其自由競爭，成本貴者，天然淘汰。而就場專賣制，取干涉主義，用人為方法裁併鹽場，淘汰貴鹽。

(四) 整理場產。無論行場專賣或行場征稅，都以整理場產為首要。但主徵稅者，採用圍場法及倉地法，而場專賣制則以裁併鹽場為主。

(五) 減低負擔。食鹽稅率，極不平均，就場征稅主平均鹽稅，將各地鹽稅，劃歸一律；而就場專賣則以平均鹽價為主，因專賣為國營企業，政府可自由伸縮專賣率，以使鹽價平均。

以上五點，為場專賣與場征稅手段運用不同之點，但對於破除引地，廢除專商，消滅貴鹽，減低負擔，整理場產之目的，無不相同，故二制可謂異曲而同工，殊途而同歸。新鹽法的規定，雖以就場征稅自由買賣為原則，惟對於消滅貴鹽及整理場產兩點，仍參加就場專賣

之裁併鹽場方法。總之，就場專賣與就場徵稅二制，本皆屬良法，不過有適合於現在中國情形，有不適合於現在中國情形而已，歷來鹽政學者所討論的結果，認為場專賣制最大的困難，為國家無若大的財力，收買場鹽；實行徵稅制最大的困難，為貧苦鹽民不能待賣鹽後再取得鹽本。現在我國貧困已極，實行專賣制，需要大量的資本，當然不易實現，故新法只好遷就事實，規定就場徵稅制，而用其他方法，避免鹽民不能立即收回鹽本的缺點。至於新鹽法制定以後，迄今已逾五年，何以尚未見諸實行，此又為政治上人事上的原因，非鹽政制度本身之不良也。

#### 五 目前究應採用何種制度

就場徵稅的新鹽法，在目前已被國人所公認的唯一良法，故吾人對於中國究應採用何種鹽政制度，已無討論的必要。但事實告訴我們，現在我國已踏入非常時期，祇要二次世界大戰爆發，中國必淪為彈藥的旋渦。那時鹽場淪為戰場，主要運道，多被梗塞，全國食鹽供給，當時并鹽為大本營。如果實行就場徵稅，其最大困難有四：第一，就場徵稅，一稅之後，任其所之，鹽一出場官私莫辨，此時若敵人以大量食鹽衝入內地運銷，不特鹽稅受其影響，即本國鹽業，亦將被其壓倒，如今冀察一帶，營口私鹽衝銷，為數極巨，幸賴內地各處，稅警星羅棋布，節節設防，未能衝入內地。若行新鹽法，各地稅警，必須依照取消，則外私可以長驅直入，無法防止。第二，戰時船舶車輛多為政府徵發輸送軍隊及糧秣，商民運鹽若在自由運銷制之下，極為困難，設鹽運停滯，則大多數地方將有淡食之虞。第三，照就場徵稅辦法，鹽非繳足稅款，不能運出倉坵，戰時金融緊縮，銀行不能放款，商民從何處籌得巨款

以納稅？不納稅則不能運鹽，勢必不能謀供需之調節，第四，實行就場征稅是需要有秩序的社會與有權力的政府，然後可以保證鹽稅不重征，不附加，若在軍事時期，地方秩序紛亂，有權階級可以為所欲為，不但軍人及各地政府可以重征附加，即地方民團及其他武裝民衆團體，也可任意附加，故國稅必然要受嚴重的影響。因此就場征稅的新鹽法，決不能作為非常時期的鹽政制度。其理由如下：

吾人根據前述各種制度的檢討，以為商專賣制度非打倒不可。全部官專賣制，雖能合乎戰時統制經濟原則的要求，但必須由政府自行製鹽，自行售賣；處於今日政務繁複的時代，不特事實上政府無法勝任，且盡奪鹽民之業，商販之利，當然不是一個合理的辦法。至於就場專賣，可說與就場征稅大同小異。它的缺點，正復和就場征稅相同。可以適合非常時期需要的鹽政制度，只有實行管子的「一部分專賣」。因為一部分專賣的辦法是民製，官收，官運，商銷，製造和販賣二端和就場征稅相同，所不同者，官收官運而已。官運之利甚大：第一，凡鹽均由官運，非官運之鹽，便為私鹽；故外私無法衝入。第二，戰時舟車多由政府徵發，商民雖出重資也無法購得噸位，若由官運，政府便可自由分配以運鹽斤。第三，部分專賣寓價於稅，不必先繳稅款，隨時可以起運，何處需鹽便可運至何處，運用靈活，便利異常，不如就場征稅制須先稅後鹽，難以調節供需。第四，鹽由政府配運，地方政府及軍人無法干涉，故可免重征與附加。因此一部份專賣制對於就場征稅制在戰時所遇的困難，都能迎刃而解，似乎是比較合於時宜的制度。

鹽政制度的良否，原無絕對的標準，完全視國家的需要和時代環境而定。中國現在各方



面都準備踏入戰時統制的狀態，鹽政一途，採用半統制式的一部份專賣，也是很適於時代和需要的。本來就場專賣，不過是一個過渡的辦法，到了最後，仍須轉變到政府專賣，因鹽為獨占性專業之一種，依照黨綱，應歸國營，這點早經國內學者所公認，其所以要採就場征稅為過渡辦法，實由於起草鹽法時，考慮到財力和人才的不足，現在財力一層，自行法幣政策後，已較前豐厚；人才一項，依據近來新事業之猛進和成功，也不致有重大可慮。所以目前採用專賣制，無論理論上和實際上，都是十分適合。不過一部分專賣，係數千年以前的陳規，如何實行，方能真正收效？這問題，尚待鹽政經濟學者詳加討論和立法專家的縝密設計，非本文所能述及。



鹽務審慎問題

向而東



## 鹽務審計問題

何而康

鹽務向稱弊藪，內容詭秘，官商表裏，狼狽為奸，由來久矣，近來主管機關雖屢經聲明切實改革，但積重難返，恐仍未能悉數掃除，至於現在收入之繁鉅，開支之浮濫，制度之複雜，關係國家財政極為重要，審計機關職司監督財政，對此積弊已深之鹽務，自有切實整頓之必要，茲謹先述鹽務情形，並陳如何監督辦法，以供審計機關採擇焉。

我國食鹽產區遼闊，種類繁多，其徵收鹽稅程序，尤不一致，有向中央銀行繳納稅款者，有在分所者，有在收稅局者，有就地徵收者，有先運鹽而後稅者，有分期繳稅者，有預徵者，有免稅者，全國鹽稅收入約有二萬萬元以上，其稅率之輕重，非特此省與彼省互異，即一省之內，亦參差不齊，自民國二十年三月經將各省鹽稅附加一律劃歸財政部統一核收整理，二十一年七月復將各輕稅區域略為提高，重稅區域稍漸核減，惟仍未能一致，綜觀全國各區現徵鹽稅，可分正稅附稅二種，而正稅之中，又有場稅岸稅之別，附稅可分中央及地方附加二種，中央附稅，現有三項，一為軍用加價，一為善後軍費，一為外債鎊虧，餘為地方附稅，省異其制，增減無常，至於精鹽，漁鹽，醬鹽，農工業用鹽等，亦各異徵稅，此外尚有輸出鹽斤，暨各場副產品等之課稅，皆在鹽務收入之內，其名目之多，徵收之複雜，遠非其他租稅所能比擬，若無劃一辦法，則勾稽定感困難，茲擬凡商人繳納稅款，無論其正稅附稅雜捐保證金票租金等，應一律向中央銀行或其他銀行錢莊交納，不得逕向收稅局暨分所呈繳

，鹽務機關既無現款之收入，只司登記，則以前捲逃公款、私自挪用，自收自支，侵吞中飽之弊，可一律掃除，銀行收受稅款後，應填發三聯收據，（以第一聯交與商人，第二聯送審計機關備查，第三聯為銀行存根）商人取得收據後，應即填具二聯陳請書，分別註明商人姓名，領鹽擔數，共交正附稅及雜捐各若干，連同銀行收據，持赴鹽務機關呈請簽發準鹽准單，單為四聯，第一聯交商收執，第二聯寄發各場放鹽處，以便對證放鹽，第三聯送審計機關審查，第四聯分所存查，至於鹽務各機關之收入帳簿格式，應悉依國民政府主計處會計局所審訂統一會計制度辦理，不應再仍舊制，用英文登記，以重功令，其收入帳簿，應隨時受審計機關檢查，其收入預算，應於每月十五日以前編送，每月經過十五日以內，編送上月份收入計算書，收入旬報表，暨收入憑證，以資審核，此監督鹽務收入之辦法也。

鹽務機關分佈全國，其經費之龐大，誠可驚人，據最近鹽務稽核總所發表統計報告二十五年度全國鹽稅收入總額約為二萬萬餘元，支出總額約為一千九百餘萬元，是支出之經費，已達稅收總額百分之十，而特別費臨時費之開支，尚不在內，揆諸財政學理上稅收機關之支出總數，不得超過收入總額百分之三原則，大相違背，就稽核總所一部分而言，每月經費約在十六萬元以上，用人從無定額，隨意委派，內有洋員十餘人，多無特殊才能，而月支薪水恆在華員一二倍以上，（支千餘元至五六千元左右），即華員方面，如秘書科長幫辦等職，往往支薪至一千八百元左右，超過特任官俸，而英科員之薪水，又倍於中文課員，稽核機關公牘，中文之外均另附英文，既屬疊牀架屋，亦與功令抵觸，此外尚有養老金，準備金，房租津貼，車費津貼，職位津貼，及總會辦之特別獎金等名目，鹽務機關何以獨受優待，誠令人

不解也，至於購置市科，訂印新式帳簿，均係集中購買，爲數約在數十萬元以上，全國建地費用亦以千萬元計，如此鉅大之開支，不論其有無浮濫，事前既無預算估單標價送審，事後又未送支出憑證查核，於法顯屬不合，往者已矣。來者可追，嗣後凡鹽務所屬各機關之支付命令，應先送審計機關核簽，未經核簽，各銀行及國庫不得照付，每月十五日前，應將次月分支付預算書，先送審計機關備查，每月經過十五日以內，即將上月份之支出計算書，單據簿，收支對照表送審，以符定章，至於以前鹽務各機關之原有審計員，應一律裁撤，或改歸審計機關委派，如有興革，或與商人訂立契約，或有債務關係者，應請審計機關派員列席，關於集中購置物件，在一千元以上者，營繕工程在三千元以上者，其訂約或開標，決標，選標，及驗收等，均應先通知審計機關派員監視，此監督鹽務支出之辦法也。

其餘收放鹽斤，與鹽務稅收不無關係，惟我國產鹽區域遼廣，監督難周，似應於重要產銷地點，由審計機關派員監視釋放，庶幾可免重斤夾帶之弊，此監督鹽務產銷之辦法也。

查我國鹽政於民國初年因善後大借款關係，於鹽務行政機關之外，另設稽核機關，原爲稽核稅收入，俾可按期攤還借款，現在此項借款本息，已改由關稅項下撥付，稽核機關，自無存在之理由，所有稽核職權，應由監察院所屬之審計機關行之，庶符五權分立之旨，惟整頓伊始，規畫必須周詳，方足以收成效，鹽務機關分布既偏於全國，若一律送中央審核，則交通不便，公文遞送需時，無論實行事前事後監督，辦理均感困難，或因事過境遷，調查匪易，或因人員更調，質詢無從，若不就地審查，難期水落石出，故擬酌量事務之繁簡，範圍之大小，分別設置審計處，審計室，審計員，常川駐各該機關辦理之，則能詳悉當地情形

各項案件，自可隨時完結，俟其逐漸就範，仍可次第裁併，此組織鹽務審計機關之辦法也。

抑有進者，新鹽法早於民國二十年間，經國民大會通過，年來各方正督促進行，不久當可實施，按照新鹽法規定，鹽稅收支之審核，本應劃歸審計機關辦理，國人對於新鹽法，屬望甚殷，是則為促成實施新法計，亦宜即時舉行審計之必要也。

總上所述，就審計職責而論，不能再任放棄，即就新鹽法而論，亦不容不加整頓，故鹽稅收支之改由審計機關審核，實有充分之理由，近日鹽務機關正在奉命改組，極宜乘此時機，剋期籌備，早觀厥成，庶幾上副總理五權分立之旨，下慰國人望治之殷，從此涓滴歸公，款不虛糜，除浮濫之習，杜中飽之弊，略貢芻見，仍請就正於有道。

其因爲此舉人其內主審計機關，其地之百以爲之向人其亦意其其對。其因由人其內主審計機關，其地之百以爲之向人其亦意其其對。其因由人其內主審計機關，其地之百以爲之向人其亦意其其對。

對對內陳。而本時。其因由人其內主審計機關，其地之百以爲之向人其亦意其其對。其因由人其內主審計機關，其地之百以爲之向人其亦意其其對。

我國鹽法史之演變與今後

# 我國鹽政史之演變與今後

張一凡

## 一 導言

我國對於鹽政上的經驗之富，要算是舉世無匹的。不僅歷史久遠，而且也試驗過種種的制度。而今却「糊塗」之甚，竟為各政冠。尸位素餐的鹽吏，竟有以「糊塗」一詞，作為掩過飾非的遁詞，可見國人對於鹽政失望之深。

鹽政之所以難，因為他與人民的生活，具有密切的關係。一舉一動，在在足以牽動大局。唯其因為他與人民的生活有關，聚斂之臣乃得以向人民恣意行其稅收。賢明的改革，又未免於寸步難移，回顧數千年來的反覆演變，莫不皆有「走頭無路」之感。

不自國民政府奠都南京，財政當局，即以改革稅制為命題。爰有民國二十年之新鹽法的公佈，迄今已越五年，不幸尚難脫具文之諱。

依五中全會的決議，至遲在本年底之前，必須付之實施。期限已轉瞬將滿，最近各報上雖也有財政部已在積極籌備的消息，但能否如期實現？尚在未定之天，不容不戒。新鹽法的主旨，是（一）實行就場征稅制度；（二）恢復自由貿易制度。千百年來所加於鹽業上的一切束縛，期以一稅之征，而全部解除之。

可是當上項決議成立之初，鹽務稽核總所却有「鹽業統制」的建議，雖未經全會採納，但已獲得不少的同情。尤其近一年來，此項呼聲，更其高漲。雖則前後的用意，未必一致；但對於新鹽法的自由制度，顯在加以重行考慮。

本來，新鹽法公佈於九一八事變之前，五年來國事蝸唐（虫旁），國勢劇變；已使人人不堪回首，唯「救亡圖存」的神聖使命之實踐為懷。任何良好的制度，皆受時空的制限，則目前的實施之難，期未必仍為「決而不行」之積習所致。

今日國人之談改革。政者，雖尚皆戀戀於該法，但迫在眉睫的戰爭恐怖，大有令人的注意轉移。則不論該法是否實施？我國鹽政非常使命之考慮與遂行，已為無可推辭之事。

際此成案未行，環境已變；積弊未絕，而新愁已生的時期。我們作瞻前顧後的縱橫觀察，成可從中獲得一絲新的曙光？

所以本文之內，將分兩大部份來研究第一部份，是根據史的演進，而分別研究各種鹽制的內容；第二部份，是就當前的環境，來考慮如何去負起非常的使命？沒有比較，不能顯現各個制度的優劣；沒有現實的規範，便不能搔到切膚之癢。惟欲求詳盡，則在此短文內，當然更非簡而又簡不可了。

## 二 我國鹽政之演變

戰國之前，人民早育納鹽為貢的義務。如禹徵青州貢鹽，周賦山澤之產。然目的僅供官家食用，並非視為官家的財源。

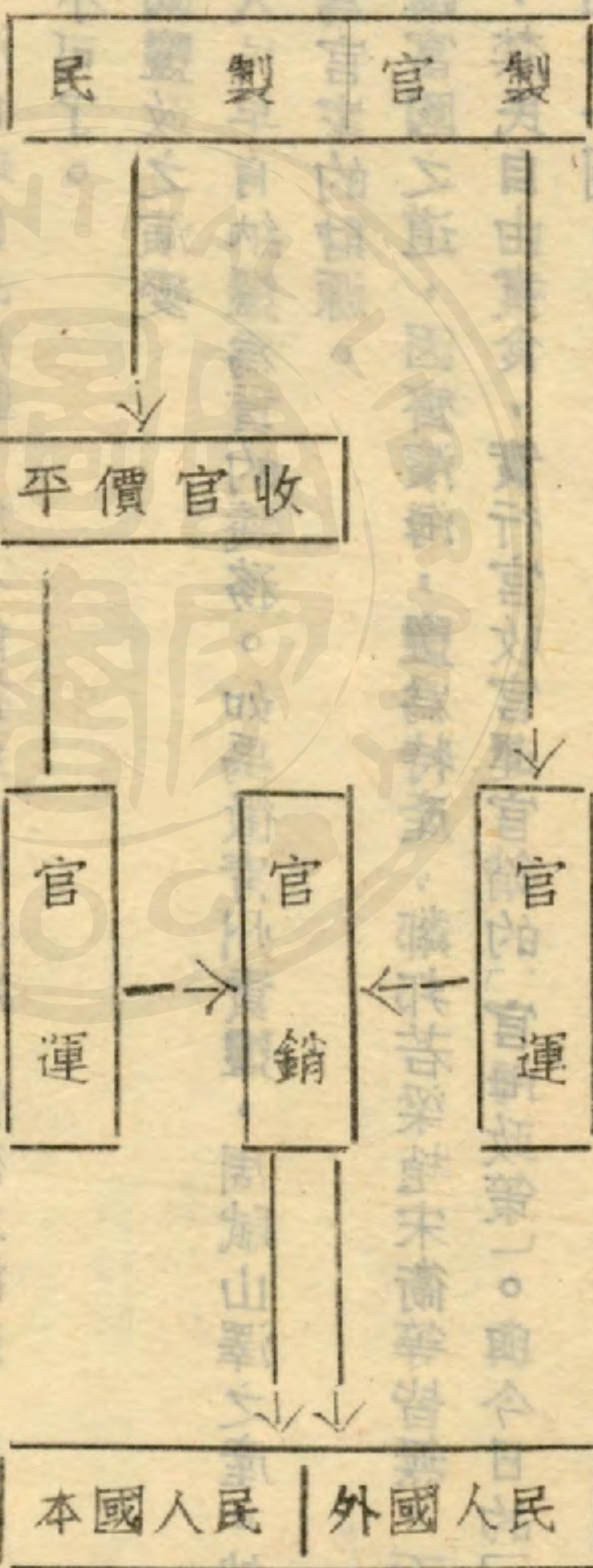
管仲相齊，講富國之道，因齊濱海，鹽為特產。鄰邦若梁楚宋衛等皆無，而又非食不可。於是「正鹽筴」，禁民自由煮食，實行官收官運官銷的「官海政策」。與今日的「官專賣制」彷彿相同。其體系如第一圖。

秦商鞅變法，似已行徵稅制，不復行齊之視鹽業為官業，而作國家之稅源。其制不詳，惟

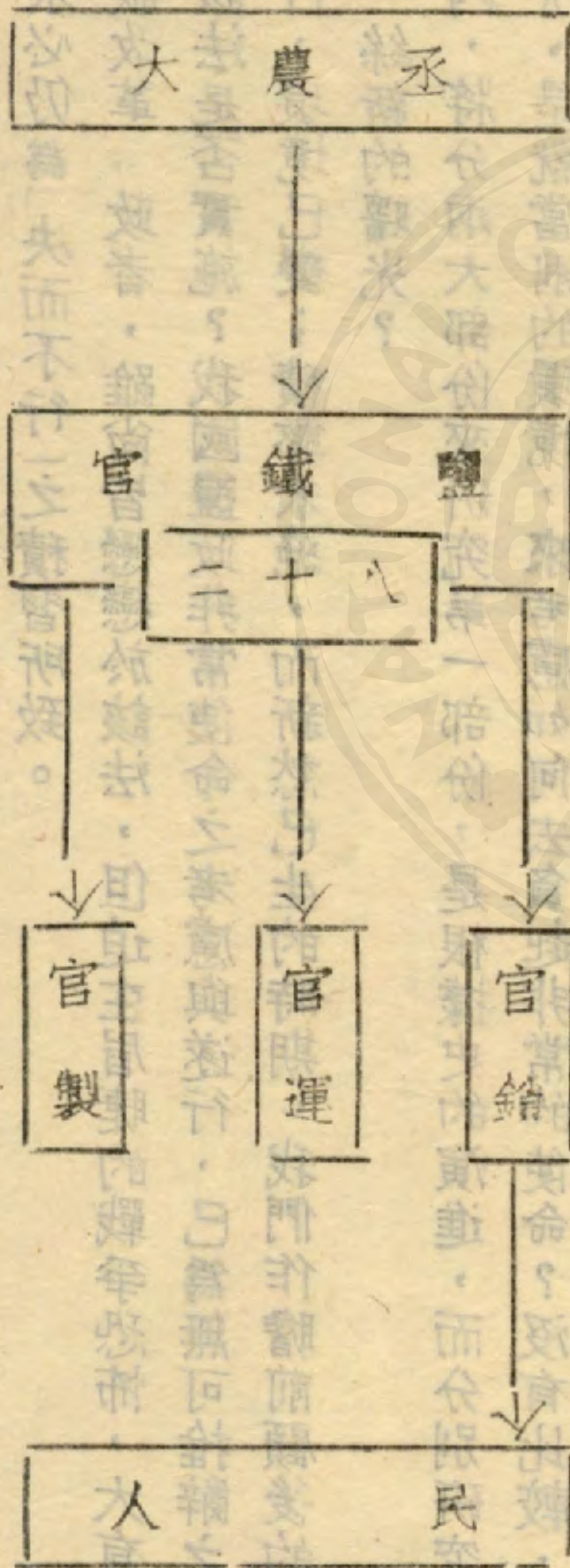
由「味二十部故古」一言，可映其暴斂之甚。戰國時，鹽業為官業，而作國家之稅源。其制不詳，惟

由「利二十倍於古」一言，可知其暴斂之甚。漢設郡縣，行封建；鹽政初沿秦制；但諸郡各自為政，鹽法仍亂。上蝕國稅，下竭民脂。如廣陵吳王鼻，招致亡命，煮海為鹽是。武帝依孔

第一圖 管子官海政策 (一部官專賣策)



第二圖 武帝鹽制 (全部官專賣策)



僅桑弘羊等言，重行專賣政策。置鹽鐵官二十八，經營鹽之產銷一切事宜。凡敢私者，鈇左

本來。漢置郡縣，行封建；鹽政初沿秦制；但諸郡各自為政，鹽法仍亂。上蝕國稅，下竭民脂。如廣陵吳王鼻，招致亡命，煮海為鹽是。武帝依孔



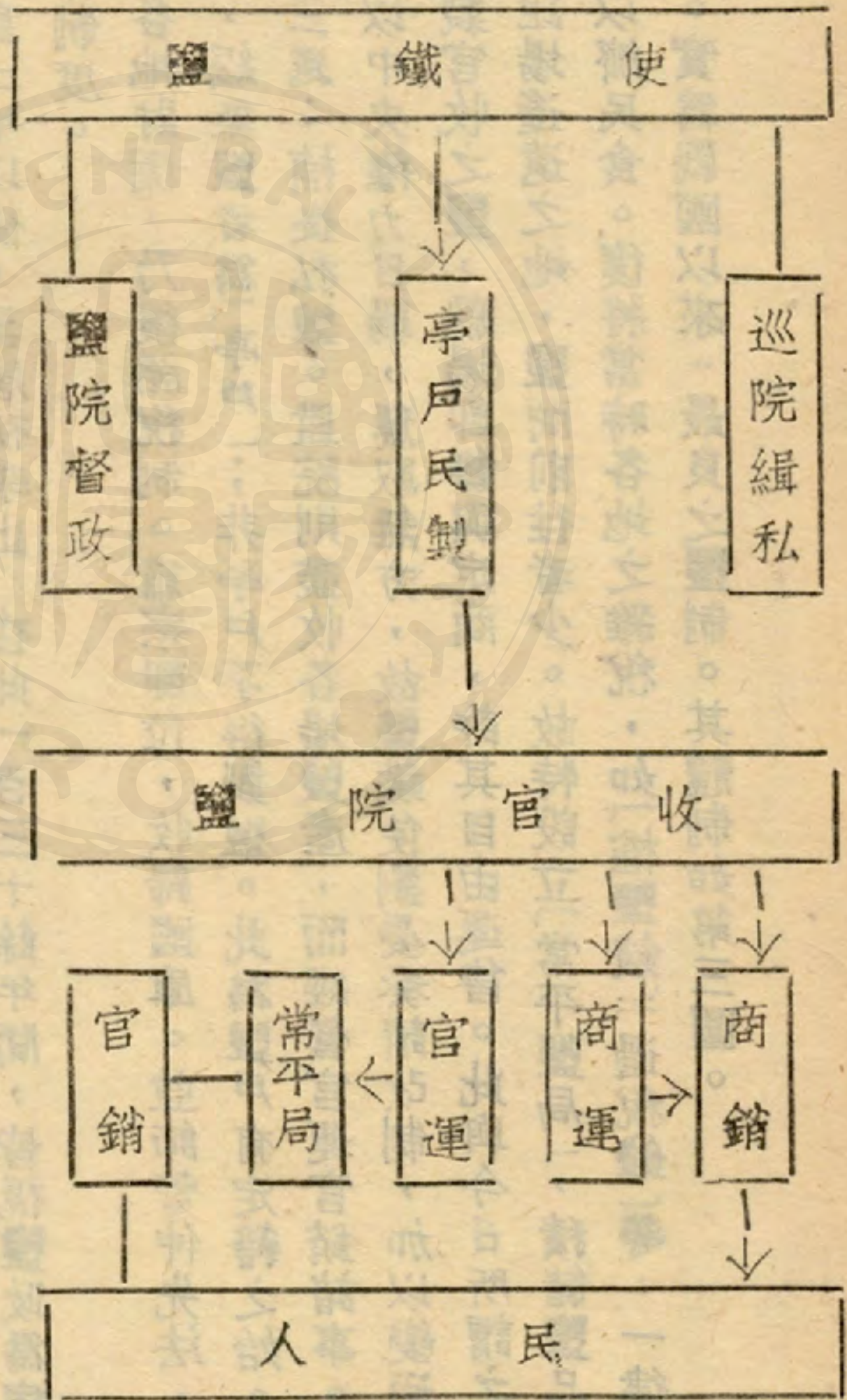
址，沒其器物。顯較管子的政策。更進一步。蓋管子尚容民製，凡零星散漫而不易管理之產地，始歸官製。此則不論為何，概歸官營。故今人謂為「完全專賣制度」的肇端。其體系如第二圖。

中經元帝之罷鹽官而復設，王莽之設六莞，轉移專賣權於縣官。但專賣制的原則不變。故西漢之前，概可謂為完全專賣時期。

光武中興，深感厲禁足滋民怨，故廢專賣而復稅制。凡鹽產豐富之地，置官徵稅。可謂已具就場徵稅之意。但其後時以縣官財用之虛實，變更法制；或稅或賣，無有一定。民苦而國感無方。故隋開皇二年以後，至唐初季止。在此一百三十餘年間，皆視鹽政為病政，而實行根本無稅的自由制度。

及唐玄宗立，各地財院，乃復開稅制。肅宗即位，收歸國庫。並師管仲先法，就各地鹽場，設置監院十處，編業鹽者為「亭戶」；非亭戶不得製鹽。此為鹽戶有定籍之始。復首創緝私制度，設巡院十三處；捕捉私鹽。監院則盡收各場鹽產，而經營官運官銷諸事。較管子之法，尤為嚴密。惟以中央權力日弱，駕馭無方，故鹽鐵使劉晏奏請改制，加以變通。放棄官運官銷之制，將民製官收之鹽，就場即售與定商，許其自由運售。此與今日所謂之「就場專賣制」雷同。但因距場遙遠之地，鹽商前往者少。故特設立「常平鹽局」，積儲鹽品；俟當地乏鹽時減價出售；以濟民食。復將當時各地之雜稅，如「權鹽錢」「過稅錢」等，一律奏免。此制一行，商民皆便。實為戰國以來，最良之鹽制。其體制如第三圖。

第三圖 劉晏新制  
(就場官專賣策)

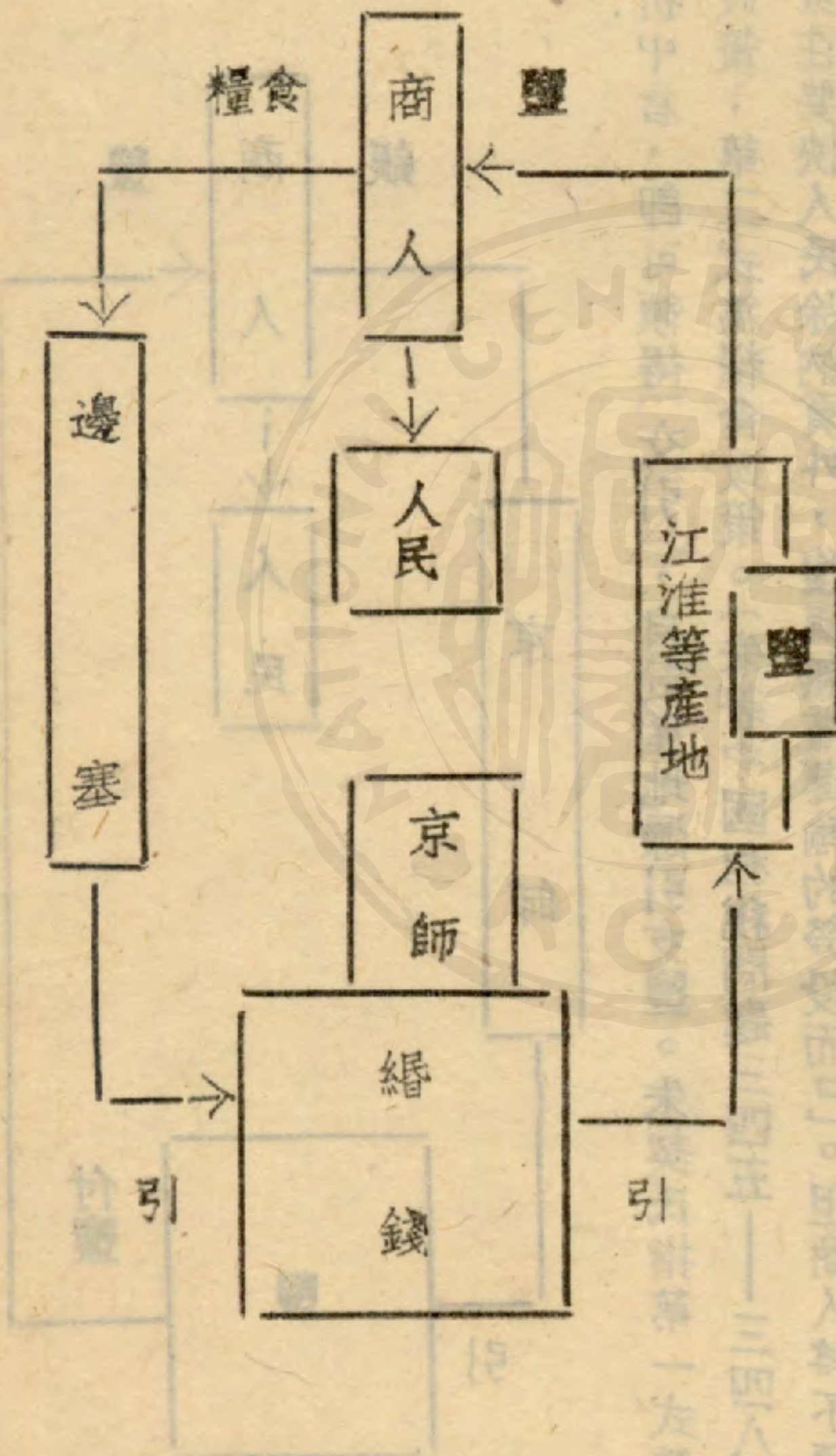


但良政不常，隨劉晏之罷官而即崩壞。

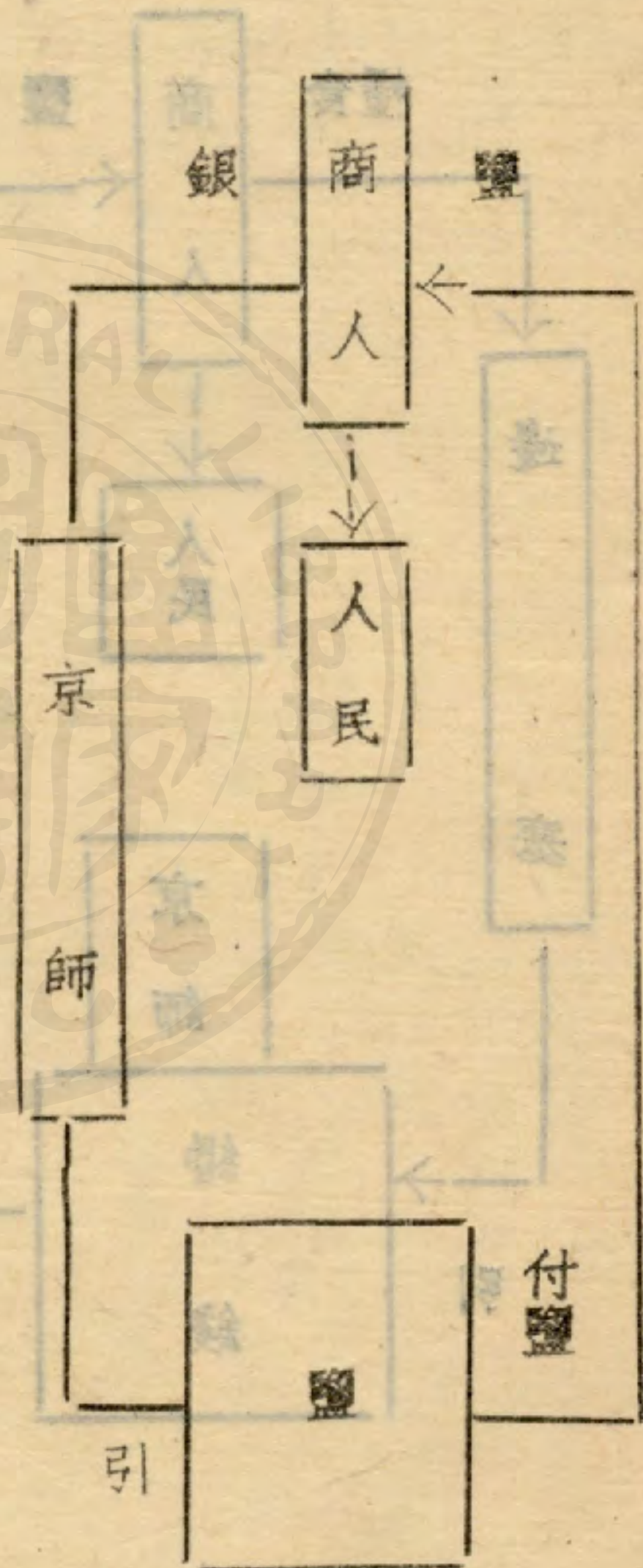
五代時社會混亂，兵馬時興。故無一非橫征暴斂，重鹽稅以充軍費。一鹽二稅，開後世復稅之風。如後唐實行官賣商銷兩制並行外，又因官銷不暢，立「蠶鹽」「食鹽」等名目，按戶俵配，依限課稅；開「計口授鹽」之制。晉除按戶俵配外，復均鹽課於田賦，與田賦同時徵收，形成田賦之附加。其時雖將官賣制取消，但鹽商則負「商稅」之義務。與今日之牌照稅相似，其後又在關津要隘，徵過稅錢，為「鹽厘」之始。後周除沿徵前代稅制外，復劃分末鹽（海鹽）類鹽（池鹽）之銷地，如侵越銷界，科以私鹽之罪，為今日引界之始祖。

宋代鹽法迭變，又各地不同。如京西陝西河北行「通商法」，由仕商運銷，官收其利。如淮浙京東各地則行「官般法」，即官運官銷之制。太宗雍熙二年，行「折中法」。其時鹽亦為官業，不准人民私製私運私銷。國家規定製鹽，但不直接收買，也不直接運銷。在下列五種方式上轉入商人之手，間接地銷售於民。如一式，商人以糧食運至邊塞，邊塞官員算定其貨值抵作鹽價，發給「交引」。商人憑此引票至京師給以緡錢，又移文產地給以茶或鹽。「引鹽」[票鹽]制度，實始於此。如第二式，則商人以銀易鹽，則毋須經邊塞而即在京師按銀額領「交引」；交引之額，適如鹽價，而後商人向產地支取鹽茶。第三式亦為以糧易鹽，但僅需運

(第一式)商人以糧易鹽



(第二式)商人以銀易鹽

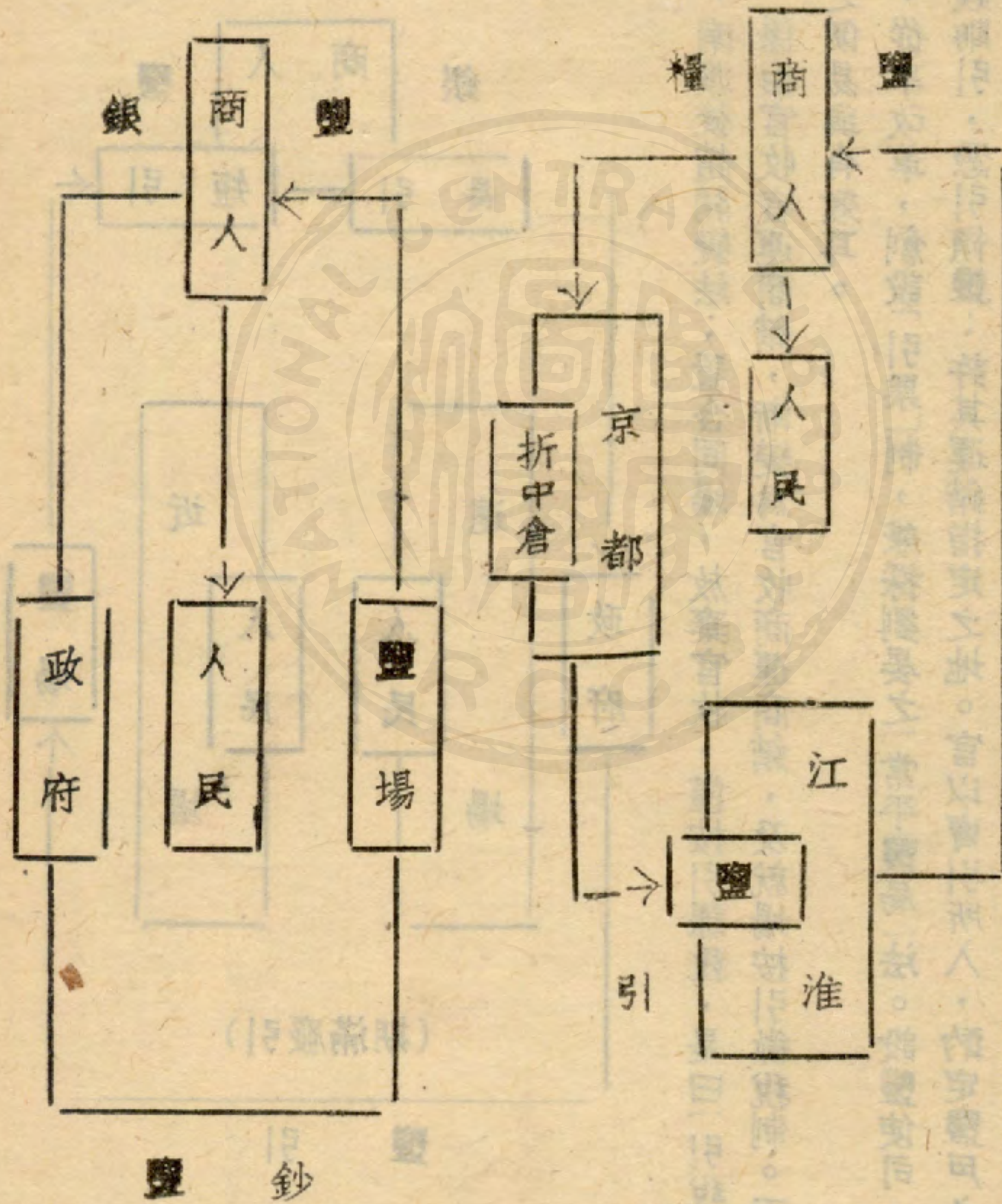


糧入京師之折中者，即可領得「交引」，自赴產地憑引支鹽。朱契氏指第一式為國防政策。第二式為財政政策；第三式為糧食政策。（朱著中國租稅問題三四五——三四八）不無過譽。在當局之意，或在要挾人民除納貢外，復負無償運輸的勞役而已。但商人將不願負此責任，乃將勞役折價加入鹽價中，轉嫁於人民。於是鹽價日高，影響所及，引價見賤。同時復有好商，利用商人之畏於跋涉；在京師設置引舖，專收交引；一方壓低引價而收買，一方積合收入之大批引票，逕向鹽場支鹽，壟斷鹽價。致引價益落，鹽價益漲；且使糧食品物價亦入於極度不安之中，故仁宗採范祥之鈔法，放棄以糧易鹽之法，令商人直接納錢於京師，購入鹽鈔；而後由商人赴鹽地領鹽運賣。為今日票鹽制盡同。鹽鈔既以現銀實額定價，故無漲落之弊。但商人之跋涉責任尚在，上述之流弊仍不能免。如第四式，此項制度，稱「鹽鈔法」，或曰「現錢法」。崇甯時，蔡京媚上，暴商斂民。根據「鹽鈔法」之方式，而以商人前赴鹽場途程遠

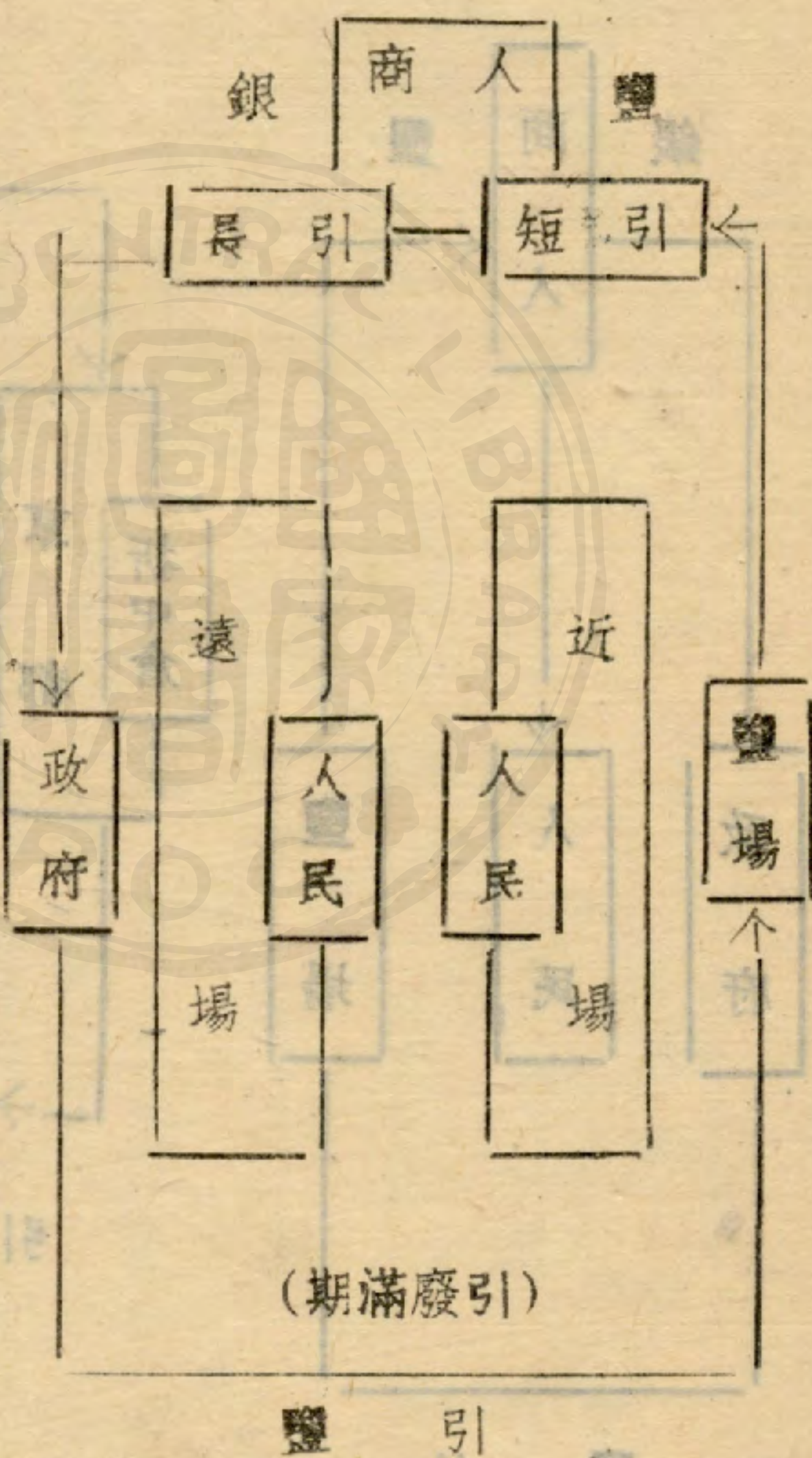
近，分長短引，長者銷遠，短者銷近；但皆有定地，不得超越，並限期銷完，期滿而未賣完作私科罪，釋放鹽斤，官為掌驗。引法關防制始於此。此曰「鹽引法」，實為引制中之最橫暴

(第三式)商人以糧易鹽

(第四式)范祥鹽鈔法



(第五式)蔡京鹽引法



者。如第五式。南渡後趙開變法；置合同場，放棄官收，僅按引課稅，是曰「引稅法」。於是可知宋代鹽制，係由官收官運商銷，漸變為官收商運商銷，及就場按引徵稅制。而其目的，皆只在謀收入之便易與有效耳。

元承宋弊，從事改革，創設「引票」制，兼採劉晏之「常平鹽局」法。設鹽使司，出售「引票」；商人付錢購引，憑引領鹽；許其運銷指定之地。官以賣引所入，酌定鹽戶之鹽本，付以「工本錢」。商則將鹽賣淨，拘收舊引，更買新引運銷。每引一張，祇許運銷一次。又設「常平鹽局」，立諸路轉運鹽使司：一方調度各地運銷引領，一方按額兼辦官運。因此每年鹽

鹽亦壅積市面。正引餘引新引舊引，反以官鹽銷減而滯積，稅收大受影響。萬歷年間，因謀疏運積引，乃創綱鹽之法，鹽商編入綱冊，綱冊無名者不得經營。綱鹽既起，專商之制告成。官專賣變成商專賣，鹽業利權，為商獨佔。所有行鹽引岸，皆為專商壟斷把持；據為己業，視為地盤，鹽吏貪婪，與商串通一氣，朋比為奸。凡墮銷虧課者，置而不問。法規雖設，僅為具文。鹽商復將引岸轉租於人，由此作岸者曰業商，租岸者曰運商，李雲有感及此，力求改革，本劉晏之法，倡「就場征稅制度」，就場課稅，一稅之後，不問其所之；任人運銷，隨地可去，深得顧炎武之激賞。但以專商之阻撓，當局之昏瞶，未予接納。清人入關，續師明制唯稅是征，雜款，包課銀，加課，紙工贓，將軍養廉，內閣飯銀，庫養，參庫，河工銀，部輸銀等等，不一而足。太平天國發難，戰禍幾及全國。向恃鹽稅收入以維持之機關，來源無着，大起恐慌。民間又以鹽運為兵亂所阻，產區為革命者佔收，各地大鬧鹽荒。同時軍興以後，餉給皆空；乃羣謀整頓鹽制，以謀有所補救。清廷許各地自行改制，以卸籌款給養之責，於是各地各制，紛如亂絲，朝令夕改，司空見慣。如兩江總督怡良初將淮鹽實施就場征收制，翌年改為改廠抽稅，不旋踵而改為設局征稅，轉瞬又改為設棧收鹽。陶澍陸建瀛創「票鹽」之制於前，任販自由領票運鹽銷售；曾國藩李鴻章等則創「循環運」，「循環給運」於後；前者改復票制。後者於票制中參用綱法。如長蘆各滯銷引岸，改為官運；如廣東等岸，由官發帑，委員收買；無商懸岸，則皆收歸官辦。目的不過皆在加緊榨取。是以鹽厘制度亦應運而生。不論入境出境過境甚至在境者概不能免。攤派，報效，捐輸，雜然而起；餉鹽，捐鹽，由稅而起之鹽名不一。有將鹽課攤入地丁，而原課重征者；有改課為厘，而厘課並征者

：有增稅加價同時並舉者，有加價抽指同時並行者；招商包引，通綱包餉，無所不行。鹽制混亂，由此已達極點。要其病態，不外乎（一）引界之割據，阻礙供需之自然調節；（二）專商之壟斷，上損國庫，下涸民膏；（三）稅制之繁重，民不堪命，走私滋生，民國初肇，朝氣勃蓬；故改革之聲四起。又以擔保外債故，客卿亦力促改革運動之推進。雖以軍閥跋扈，官僚用事，政治重陷於黑暗，鹽政益趨於混亂；但當時所議各項對策，影響於今日者實深。茲將扼要者簡論如左：

### 三 鹽政討論會之「就場官專賣」論

「就場官專賣」，係師劉晏之法，而由管仲之「官海政策」演變而來，因唐季會奏佳績，故深印國人之腦海，向目為「易於實行，行而有效」之最切實的辦法。民初，南通張季直奉袁項城之命，在滬組鹽政討論會，計劃改革全國鹽政計劃。張氏向倡「就場徵稅」之論，自該會成立，日與主張「就場官專賣」最力之景本白，王復循諸氏研究，乃感就場徵稅，非先以就場官專賣過渡不可。乃放棄成見，與景氏等完成「全國鹽政改革計劃書」。為就場官專賣之代表文獻。該書之大綱有三；：即民製，官收，商運是。

所謂民製，必須以自產自製者為限；國家直接向鹽戶（即製鹽人）收鹽，不容中間更有商人（如今日之場商是）向鹽戶買轉售於國家。故主張廢除場商，並將在場之一切產業（鹽地鹽倉製鹽器具等），一律收歸國有。國家指定產鹽區域，由特許之鹽戶承製。封禁區外之鹽場，取締違法之製鹽。國家因改良鹽產，或便於官收計，得特設製鹽廠，或以平價收買鹽場而整理之。此為民製之法。





國家就產鹽地設立官局倉儲與場警，場警歸局管轄，辦理緝私；餉項由鹽價內坐支。官局按各場製時成本，盡收全國之鹽。分別鹽質，加入鹽稅，以平均劃一之價格，由官售與運商。不論產於何地？運往何方？價皆一律。如官收時所付或成本有高下，則伸縮稅率，以符合均一之價格；不得有所參差。其價則由中央官廳根據各省之收額價值平均定之。此為官收之法。

行鹽（即運銷）以商運為主。凡向無引商之地，則由國家設官運局處理之。

凡經國家特許登記之商人，皆得向產地官局購鹽，運至承銷區域，轉售於各鹽店販商。但為運商者，（一）必為一依法組織之運鹽公司，而非舊時之個人。（二）運商公司祇許向產地官局批入鹽斤，運至銷區轉批與鹽店販商；不得兼營零售，又不得設立鹽店。必為行商而非坐商，為批發商而非零售商。（三）運商公司必須遵章登記，並依承運區域年銷之預算額，按三分之一的標準，如數交納保證金與國家；而由國家給予有息之公債票。（四）運商售鹽與鹽店販商之價格，由國家視其運費及資本流轉之遲速而官定之，不得自由增加。

是以主張廢除舊有之引岸，重行將全國劃分若干區。每區只准設一運商公司及其若干分公司。所在地及分公司數皆由國家指定。各公司承銷年限，定為十年；並得發行股票，國家認可其為有價證券。舊有引商，一律取締；如欲組織公司為新運商者，於期限內准其有優先權。並變更運商購鹽必有定場之舊制，而准許其自由各局購入。國家對於運道不便或運費昂貴處，應設法解除之。

但由張氏所主持的該會，於翌年冬所擬之「鹽專賣法草案」，而向政府覆命者內。忽將「

伸縮稅率以統一官局放鹽價格」，及「運商售與小賣商之批發價格」兩點，前者採用固定稅率，後者則根本放棄了。因此該制所具「保護民食」的最大優點，不復存在；而成爲純財政政策，該草案所定的鹽商制度體系，如第六圖。

從制度本身看，有此體制，本不可謂不密。惟因我國深受引岸專商之毒，而財政困難，尤感舉步維艱。此制主張劃分運銷區，國人皆憂其有重起引岸之弊，每區只設一運鹽公司，更不啻重蹈專商之覆轍。抑且海水無盡而鹽之銷額有定；國家既不能儘產儘收，也無力可以儘產儘收。且官收必需遍設倉廠，出售又須有更多機關。任何機關，皆須有一二專家及職員，始克處理收售等等事宜。人數將遠超於收稅機關之官吏。此開支增大，無異減小收入。實不合理的要則。抑且依理而論，所謂專賣，有製造專賣，及運輸專賣兩種。此種官收制度，只橫亘於民製及運商之間；專賣形式，實已不能成立；不過加若干贏餘使人民不能知其所增的稅率，所贏的數目而已。本質上與課稅無異。故就場征稅論者，皆予以迎頭痛擊。

但張氏等之答覆曰：

(一)中國交通阻礙，幅員廣大；若不劃區招商承運，則僻遠及人口稀少處，難保無淡食食貴之虞。如責販賣小商至數千里外購鹽，事實上必生困難。故揆度現狀，尙非可以廢棄運商之時。

(二)向之所嫌於引制專商制者，爲其壟斷把持。今既許運商自由向水脚最經濟之地購鹽應回，付出之購入價各地皆同，所差者僅運費多寡不同之一點，則國家極易防止其居奇壟斷了。

(三)銷售既有定額，則產額自亦得以制限；在此機構下，較自由制更可得合理之支配。

(四)產適如銷，則官收者當亦必如數售出；資本流轉不息，官收當不為財力所限。開支雖將較大但漏稅則可減少，無損於國庫，且足以救濟失業。

總之，張氏等認定就場課稅，必須有此過渡。在場產散漫下貿然設官征稅，勢必走私益甚。在此官專賣下，始得逐漸整理場產，一有成就，即不難化零為整，渡入征稅階段。然民十年，結果之終於屈服於就場課稅論者，蓋因鑒於過去十年間之內政混亂，軍閥跋扈；苟再實行專賣，適足為軍閥所操縱。則為害更大了。

#### 四 就場課稅制與新鹽法

漢光武廢除官專賣制，就鹽產豐盛之地設官征稅，其制雖不詳，已具「課歸場灶」之意味，似無疑義。但獨樹一說，發為偉論者，則當推明末之李雯為首。顧亭林曾記其言曰「鹽之產於場，猶穀之生於地；宜就場定額，一稅之後，不問所之。則國與民兩利」；並大加激賞，而謂「此論鑿鑿可行」。清季承明弊而行綱法，專商以獨佔鹽利已久，故皆財力雄厚，勢力膨脹。不特蝕庫病民，抑且有操縱朝臣之威。故賢者不乏倡行此制，以除大患，如顧天成首提奏摺，王贈芳梁中靖顧蕪等繼之；福建雲南且皆在試行。但皆不敵鹽商弄政之威力，尤以陶澍等之「鹽票制」，深為鹽商與斂臣所折服。而一般人又皆認票制比稅制更為簡便易行，故顧天成等之運動既未成功，即試行之間滇亦相續改行票法。然票商也不過分露專商之利，同時使國家得以略疏壅積之引而已。及太平國發難，戰禍蔓延，餉源充斥；岸懸商散，片引不行。票制於焉大壞。亂平之後，外患告急。因此鹽務益糟，商虐益重，改制之論，愈至

清末愈盛，如張李直氏即為當時倡議「就場課稅」之最力者。民國初肇，張氏倒戈；但民二善後大借款成立，稽核所客卿英人丁恩力主破除引岸，排斥專商；倣印度鹽制。適與我國的就場課稅論見盡同。丁氏的具體計劃，大要是：

(一) 責令全國鹽戶，將所製之鹽，不是悉數交入官倉，由官發賣後在鹽價中扣取鹽稅；便是富鹽產不起運之先，即在產地將應納之鹽稅，悉數徵納完訖。而後許其自由出售或運銷。稅率定為每擔三元，初辦時宜暫征二元，至於一切厘金及地方雜捐，概應一律禁止，一稅之後，不得再征。

(二) 所有官廠製造之鹽產，除收鹽價外，亦應照章征稅。

(三) 凡照納稅之鹽，國家應予以保護，任其自由運銷；並鼓勵其自由競爭。藉此以增益國家稅收，改善各地鹽質。故應將足以妨碍鹽業發展之一切障礙，如引岸專商等之壟斷把持者，皆應一律禁止與廢除。

(四) 國家應擇適宜地點，建築行棧，將官廠鹽產及入倉之民製鹽，由政府給資轉運發往各地出售或派經紀，指定地段，訂價出售。如為官鹽，則酬以佣金，亦無不可。

(五) 為防止逃稅及便於征課計，應建築倉地，及裁併場區。

但當時因主張就場官專賣的人物，都是鹽政舞台上的要角，對此客卿之言，同為不合國情。專商及其代言人，又到處阻撓，極力反對。但一般國人，在長期被踐於官專賣之腐敗政制下深惡而痛絕，故皆擁護丁議。卒使鹽政改革，成為懸案；兩制皆不得實行。惟按諸實際，專賣派之反對理由，確亦有力、綜合之可有四端：

(一)我國場務久弛，產地散漫，徵稅制祇可行之於場地整聚之區。如貿然實行，則不特漏私者衆，抑且將遍國遍地皆設收稅吏，始克寢事。

(二)如欲遍設倉坵，迫令鹽產入倉，則所需資本，將遠較官收爲大。且令鹽入倉，雖名曰徵稅，實已與官收無異。所不同者，官收係官給價而收鹽，而此則不給價而交鹽。以赤貧之鹽戶，平時尚賴場商預付鹽價以爲製鹽成本者，今欲賣出付價，豈能令其朽腹而待？是轉而迫其售私。影響稅收。

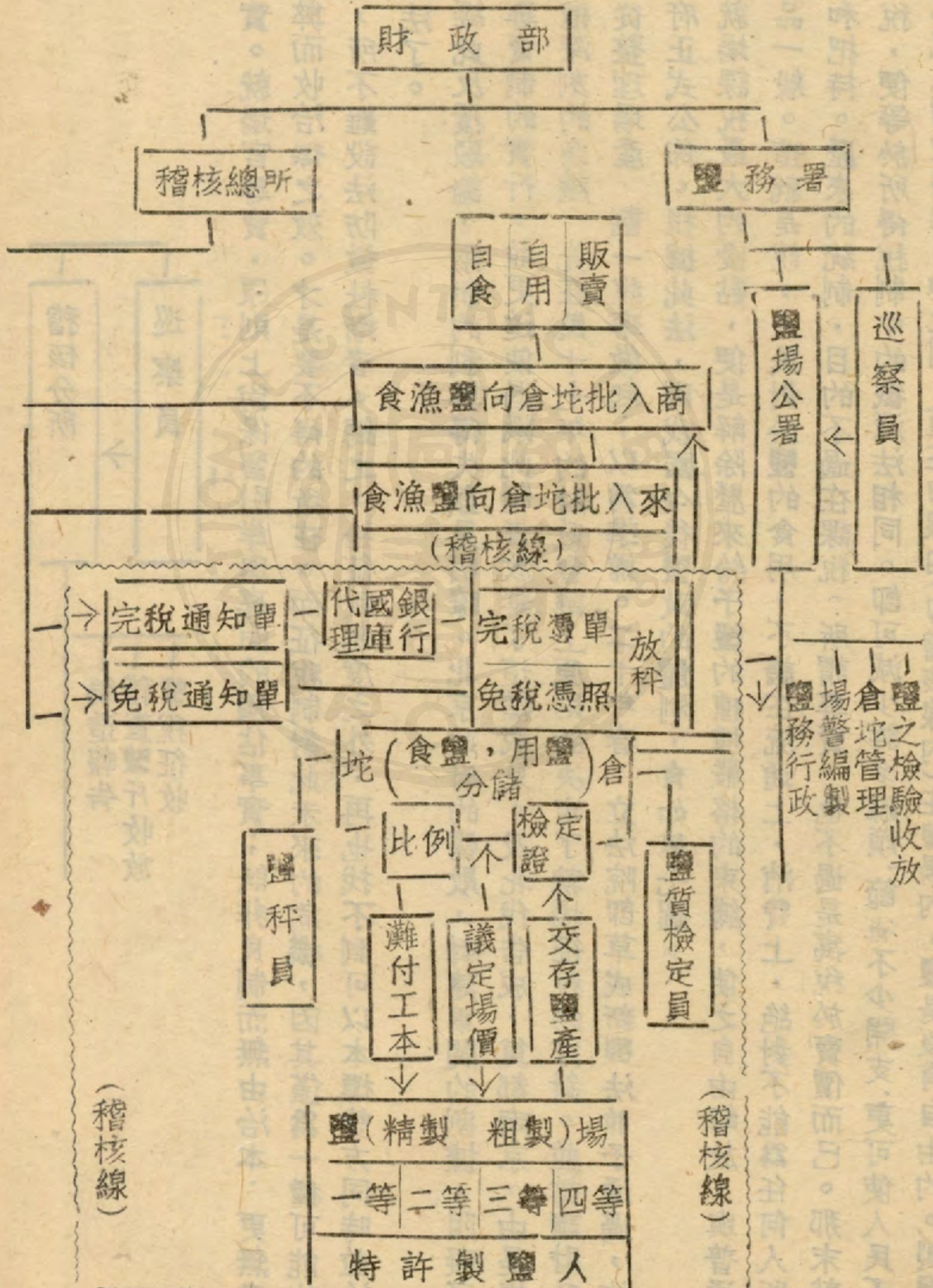
(三)我國領土遼闊，交通不便，僻遠地自由鹽商必裹足不往，則當地人民便有食淡食貴之虞，各鹽產的成本懸殊，僅統一稅率，尚無補於懸殊的鹽價。

(四)自由貿易，必將汰弱留強，結果必爲少數資本家所獨佔，而有資者亦將以此爲投機的目標，設法操縱鹽業。則鹽業將永無合理發展之可能。

前三點都指現實環境上的弱點，第四點僅爲一種可能的未來危機。

就場課稅論者的答復是：鹽務整理應抱兩大目標：一是積極的建設一個健全而持久的良制。一是消極上應革除現有的一切病態與積弊。前者是治本，後者是治標。兩者必須同時兼顧，才能行而有效，尤其在腐敗不堪的我國鹽政之現況下，更無從作枝枝節節的解決。就場征稅，在歷史上已留下良好的印象，行於現代各國，又皆成績卓著。其爲一個良制，即張季直等也承認的。至於環境上的弱點，可用技術解決之。況其中真能成爲問題的，只在於後付工本爲鹽民力所不逮的一點，此外都與就場官專賣同病的。然現代的金融制度，是不能補救鹽民之困難的。至於獨佔的危機，僅爲一種未來的可能；不若引岸專商等的典型獨佔已成就

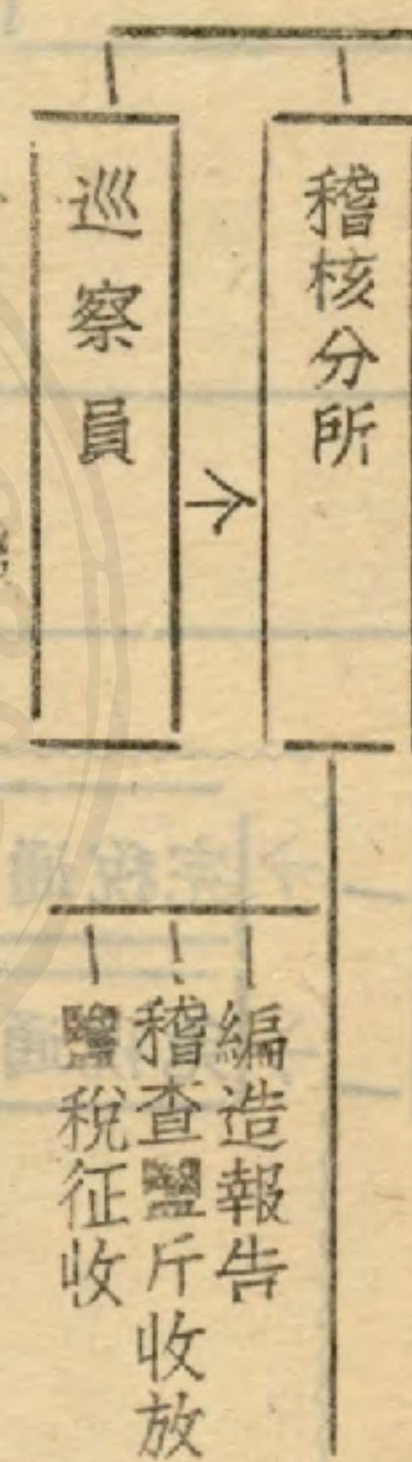
(第七圖)新鹽法中的就場徵稅制



的事實。就場官專賣，原則上尚保留引岸與專商的獨佔事實；既非良制而無由治本，更無肅清積弊而收治標之效。才是要不得的所在。而徵稅制對此未來的危機，因其僅為一種可能的憂慮，所不難設法防微杜漸者。總之，捨徵稅制度之外，再也找不到可以本標雙方同時並治的方法了。

經此反覆駁論，兩制的利弊得失益見明瞭。北京政府的腐敗，封建軍閥的割據，阻礙了就場專賣制的實行，並更迫使倡議此制者放棄了這種成見。及北伐告成，奠都南京，由是根據此種深刻的認識，先在民十七年的財政會議上原則的決定了就場徵稅的方針。並諮請財政部先從整理場產，劃一稅率做起；以為準備。二十年春，立法院即草成新鹽法並予通過，旋由國府正式公佈。根據此法，則我國今後鹽政的體制，有如第七圖。

就場課稅最大的優點，便是解除歷來給予鹽的種種嚴格的束縛，使之自由解放，與普通的商品一般。這就是說，人民對於鹽的食用，不論在流通上，消費上，絕對不能為任何人所壟斷和把持。歷來的統制，目的不過在課稅。所謂專賣，也不過是寓稅於賣價而已。那末就場課稅，便等於所得稅制中的截源法相同。即可減少許多麻煩，節省不少開支，更可使人民不復動輒犯私而被科罰。如上圖，僅在曲線內（即稽核線內）在鹽場內，鹽是沒有自由的。製鹽





人必須將所有鹽產，如數交存官倉官坵，不得私儲。入倉時又須經鹽質檢驗員檢定，領取檢定證書；又經鹽秤員監視衡量，始可開倉存儲。向倉坵批入的商人或消費者，必須向稽核分所領取完稅通知單或免稅通知單。納稅者即須向代理國庫銀行付稅款而換取完稅憑單，而後始可向倉坵依場價批購。倉坵則必須根據完稅憑單或免稅憑單而後放秤。購入之後，經稽核線時須經稽核員警截留聯單票角及驗放。但僅須經此一驗一核，即可越線而任其所之。李雲之所謂「天下皆私鹽，即天下皆官鹽」，便由此而實踐了。如不課歸場灶，則不論爲官專賣，商專賣，以至於就場官專賣；欲保護稅源，分別官私，勢非全國遍設警網不可。於是生產過程內，須緝私製與私賣；流過程內，須緝私運與運私及私售與售私？消費過程內，則須緝買私與食私；而對於輕稅及免稅之工農漁鹽之消費過程內，且須緝其有否轉售求利。鹽政，福國利民的鹽政，乃誠如鄧孝可氏之謂爲「一大陷阱」。於是「吾國民之以稅鹽而呻吟於箠楚拘囚於囹圄者偏國中」。新鹽法第一條，即規定「鹽就場徵稅，任人民自由賣買；無論何人不得壟斷」；第三十八條，即規定廢止「所有基於引商包商官運官銷及其他類似制度之一切法令。則新鹽法之公佈，在我國鹽政史上確可開一新紀元。

##### 五 「就場統運就倉課稅制」之喚出

然鹽之所以應自由，蓋求（一）供需相應。（二）免除不當的貨弊負擔。則僅解除其束縛，任人民自由賣買，未必即得以滿足此兩項目的。更不足以防止新生的壟斷勢力。如僻遠處鹽法並未予以注意；若不因無人承銷而飢荒，即以乏人競爭而爲投資者所壟斷。如各鹽產之成本懸殊，統一稅率尙無補於懸殊的鹽價；雖因自由競爭，可俾人民自由選食價格最廉者，但

結果必使成本昂貴的內地鹽產，爲海鹽所淘汰；而毫無改良技術而設法降低其成本之餘地。然海鹽不遠十里而來與內地鹽競爭之初，因水脚所費已高，故不惜削薄其利潤。至此必又強調其利潤：人民之食平僅在一時，而良好之鹽產與數十萬之鹽民則徒然犧牲。如發生戰事，貨運頓阻，既不復能就近供給，遠水又救不得近火。那時鹽荒之烈，太平天國時贛鄂湘各地之悲劇，必重演無疑。戰爭恐怖，今已迫在眉睫，全國的海防又脆弱若此。濱海各省，若能免於淪亡，勢亦不能安居樂業；即能勉爲其難，在此迢迢長途，豈能確保戰時貨運之不斷？雖資源尚在，仍可臨渴而掘井；然以今日言，則又何必先處其死，復令其甦生呢？況如能保護內地鹽產，使之改良技術，降低其成本；或俾其開拓市場，增加銷路；則又不難獲得成本遞減的效果，彼時他的價格，未始不可與加上昂貴運費之海鹽價格相競爭。然在其墨守舊法的今日，則決不能與海鹽處於同等地位而自由競爭。那是顯而易見的事。我國歷來都是抱定海鹽保護政策，以爲最合乎經濟的原則。其實未必盡然，在國防上那更是一大錯誤。在此國難重重之下，是非予以嚴重考慮不可的。今日「戰時食鹽統制」口號之狂呼，顯即着眼於此。所以張季直的計劃書中有（一）設立官運局；（二）伸縮稅率以統一鹽價，他的技術雖未盡善，眼光却是正確的。

鹽是民食品，本來應該與米糧等受同等免稅的待遇（其實我國的米糧也是大稅特稅者。如田賦與麥粉統稅，此就理論上言）。既爲國稅之所從出，便不得不有法，不得不有制。但他畢竟是民食品，所以不能單以一貫的財政政策做中心。他於民食及財政上既有密切關係，而在經濟上，國防上也具有嚴重的價值。

第一因爲他是工鹽漁等業生產上的原料。尤其是工業，因爲不能脫離酸鹼的化學變化，而鹽實爲酸鹼的基本原料之一。鹽工業，通稱爲鈉工業，或曹達工業，他是包括芒硝碳酸鈉輕養化鈉硫化鈉鹽酸漂白粉綠化鈣等等工業，因此種工業的勃興，而得促進他種工業的進步發達，所以他實爲化學工業之母。而食鹽却就是化學工業之祖母。而當化學品用爲戰爭中主要武器的現在，鹽在軍需工業上的地位更其重要。他是採取毒氣最主要而廉價的原料。像綠氣更非他不可。新鹽法雖規定工農業用鹽免稅，藉以提倡。然而像第十二及十三兩條對於劣質鹽似以取締爲主而輕視改製，這是忽視了他却是最有價值的軍需資源。這是因爲該法的目的，尚限於民食及財政，國家雖專有了他的產權（第九條鹽非經政府許可不得採製，便是與「官海」「官鑛」的政策同一原則的），却不想使之成爲國有產業國營產業之一部，實是一大錯誤。而且漁業用鹽不能與農工業用鹽同受免稅待遇。雖僅征三角，但並爲「不得重征或附加」的限制，實欠公允。觀於水產品入口之大，漁業的保護實爲重要。豈知外國鹹魚類進口稅皆很低，對於本國的漁鹽稅反不放鬆，尤爲不宜，况鹹魚入口，實即漁鹽減銷。雖屬題外之言，但也該注意的。

第二鹽既在民食財政及農業工漁諸業生產所構成的國民經濟上之地位的重要，便整個的構成了他在國防上的重大價值。那末從國防觀點來說，更可知保護海鹽是失策的，保護內地鹽是重要的。爲充實民食，必需要保障不斷的供給，並保障其低廉而劃一的鹽價，民食恐慌與不安，是足以瓦解「攘外戰線」的。爲健全國民經濟，便不特應提倡用鹽消費，國家更該共同經營，以爲戰時的軍需工業確立基礎。那是更其重要的。爲健實國防財政計，則尤應多方

的替鹽稅留伸縮的餘地。——新法雖能肅清積弊，却不能勝任非常的使命。而目前糊塗至極混淆異常的鹽政，市場割據絕不相讓的引岸與專商，當然更反國防政策的了。就場官專賣既不能肅清積弊，就場課稅則却能適應當前的非常需要。不論在主觀上和客觀上，又不容許鹽政長此「糊塗」下去。那末如何是好呢？我以為不妨採擷這兩種制度的精華，而依着國防原則，另行確立一個新的制度。這個制度，構成在下列十六項原則上：

(一) 就場統運，就倉課稅，一稅之後，許其暢行無阻。則老引界與專商，當應取消。故此制或可名謂「就場統運就倉課稅制」。

(二) 鹽產區域毋需設倉。應分設在各消費中心區，並以交通便利處為地點。此非引岸，只是國家調節各地供需上之一條基本線。國家無力建築倉地，可招商投資。但僅限於投資性質，祇給以官利及紅利。絕不能許其特權。此項官利紅利，因極可靠而可觀，故商人必踴躍的。

(三) 各鹽場所產之鹽，當即捆包彙集，定期輸運至指定倉庫捆包裝運，皆須經官員監視與檢驗。每期之產量，必須一定。且須適於能以管理運輸之限度。如由鐵道運輸者，必須適合同期內所能車運的限度。如船運車運者亦同。而當力學用品用為標準中主

(四) 凡有鐵道，或可通輪船之處，皆以官運為原則。運費以低廉為原則，至少不能較商運為高。

(五) 官運不便處，則招商組織商運公司，組織法可與張季直所擬之計劃同，但其業務則

僅限於承包運鹽，故不須渠給付鹽價，又毋須他辦理在銷區批發與小零售商人的事宜。他所得之權利、主要者便是運費及佣金。但應納的保證金，應適當其每次所運的鹽價二分之一。而由國家給以有息之公債票。承運期與債票期應相同，故為充分之運商；而非張氏之所謂行商；更非今日專商之坐商。

(六)不論鹽已售出或未售出，鹽戶之工本錢、應定期分發其每期所產鹽價的二分之一，此由國家銀行或特約銀行墊付。而以鹽價為償付銀行之款，其償付期及償付額亦應規定，此為保障鹽戶生計所必需者。

(七)運出之鹽，皆配分與各地倉庫。倉庫之必須設在消費中心區者，一因反正必需運出，何必先停留在產地？分期連續運出，每次產額又必與運輸量同，則產地也無貨棄於地或無法管理之難。二因避免戰時海濱區的不安，築倉於海鹽區，實為一種不必要的冒險。三因囤鹽內地，可防貨運中斷，並得就地供給之益。四更易於瞭解各地之供需情況，以為統制產銷的根據。

(八)各場之鹽務行政，稽核，檢收運，緝私等事宜，保留鹽場公署辦理之。為預防鹽吏舞弊計行政稽核仍採分立制。

(九)運出之鹽，一達目的地必須入倉。故運輸程期必須規定。入倉前當須重行檢驗與秤量。故運鹽之憑單，亦應用複聯單制。

(十)凡向倉坵批購鹽斤者，其手續與新鹽法所規定者相同。

(十一)故倉坵內應設置稽核分所，或曰倉坵公署。為預防舞弊計，仍採行政稽核分立制

(十一) 國家根據一個時期內各產區之總工本，及墊付之總運費，與總匯費（即由倉坵將工本匯至產鹽地之匯費的全國總額），及以每市擔課稅二元五角計算之總稅收額（新鹽法規定每百公斤課稅五元，即合每市擔之稅率為二元五角），平均決定一全國各倉售鹽之倉價；而以伸縮稅率的方法，維持此平均所得的倉價，成為全國一律，並無參差。比如平均價為每擔八元，以目前工本最大之川鹽計，每擔為六元八角四（參看財政年鑑）假定運至湖北漢口倉所需水脚每擔一元五角；則根本無稅在內。然銷至漢口的淮鹽每擔工本僅六角七分（淮北者）連費亦以一元五角計，則稅率便昇至五元五角以上，尚較鄂岸今日的稅正附稅合計九元零一分尚低，較鄂岸今日的鹽價十三元零九分也小了很多。這於川鹽的生產者既屬大便宜，於淮鹽的生產者又何曾吃虧（因工本仍依原數照算的），於當地的食鹽者當然又減輕了極大的負擔；在國家則在此統扯中既無礙於稅收利益，即因像對川鹽之賠本生意做多了，但仍可因鹽價跌落所損失及促進的消費量之增加中取償其損失，所以實為各得其利。而今日各區銷鹽的鹽價，在每擔八元以下者，僅福建（四、〇七元）兩廣（六、七八元）河東（七、五五元）三地（以上之絕對數字，皆根據財政年鑑），此外皆在十元以上。因鹽稅在二元五角以下者，今日僅四川一省而已（材料同上）。而四元以者上居多數。

(十三) 以伸縮稅率來維持全國統一的鹽價，價既統一，則零售價即有上落，也必相差極微，因為此制仍主自由貿易，如抬高將被市場拒絕，而國家又得以禁止之，則內地鹽產乃得不受海鹽之淘汰，反以全國消費量以鹽價下降而拓大中得以發展。或謂鹽價固定，工本

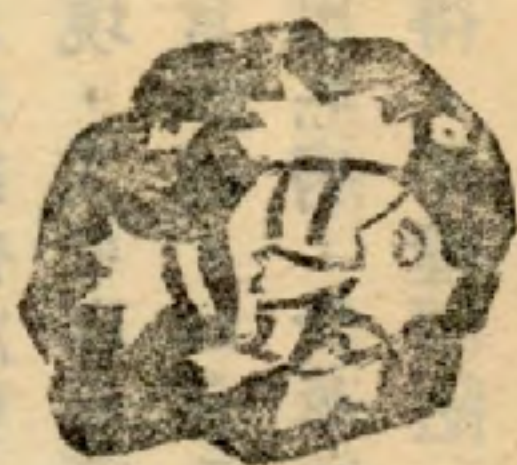
又照原額發還，必使鹽戶不欲改良其技術，不復設法減輕其成本。此慮固是，但各鹽場產額既由國家限定，多產既不可，少產也不能；則國家可由提高其產額促其改進；同時又由鹽質檢驗，以及收買干涉等方法之施行，鹽戶也就非努力改進之不可了。

(十四)凡依法向倉坨批購鹽斤之後，即任其自由貿易，禁止任何人攏斷及把持。而一稅之後，又不得重征或附加，離倉越出稽核線外，不能再加巡緝，則消費區內之鹽警網僅設在鹽倉附近。惟在用鹽廠內應派員駐查。

(十五)國家將連同公司之保證金收入，作為建築倉坨，及在硝土鹽等產地設廠製造化學品之經費，剷除硝土鹽，既不合國防原則；又陷鹽民失業，同時開渠灌水以為改良土質，資本既大，所得亦未必與農業有大助。

(十六)提倡並促進鹽業之工業化，國家應即首自為之。

總之，如鹽價下落在國民購置力以內，則人民今日之節食淡食的狀況必可改善；於是食鹽的消費量大增。可增益稅收，發展鹽業。同時鹽業工業化加大了用鹽消費，則原鹽市場擴大，國家大可以栽培內地鹽業使之發展，而於海鹽的地位仍無損及，且亦得以相當的增長。倉坨設在消費中心區，可免負不必要之風險，而收就近供給的實效，並能適應戰時的非常環境，又可以逐漸繁榮倉坨駐在地之商業，甚而促進工業，造成農村之現代化，就場課稅，就倉課稅，如有流弊，彼此相同，故整理場產，加以管理；殊屬必要。統制輸運，危險在半途出毛病，故運商公司除納保證金外，尚應設立更嚴固之保證制，使其負責。此就個人一知所得，不羞譎陋，謹以就教於國人。



## 現階段的中國食鹽問題

朱楚辛

鹽為人民日常生活的必需品，中國是一個產鹽相當豐富的國家，沿海一帶是廣大的海鹽區，內地如川滇等省有很多的鹽井，晉陝西北各地又有廣佈的鹽池，此外，湘鄂的少數縣份還有從石膏中提取的膏鹽。衆多的人民，配以廣大的鹽產區和豐富的鹽產，從理想上說來，中國人民真是「得天獨厚」呵！

可是理想與事實却完全相反，目下的中國大眾正處在驚恐慌的四周襲擊之中。原因的第一個，自然是由於鹽政制度上的問題。據一般學者專家的研究結果，中國鹽政制度不合理的地方，大概有以下三點：

第一，現代國家最合理的稅制應該是一種直接的累進稅，而中國的鹽稅恰巧是間接的消費稅。貧富兩種階層的納稅能力總相差懸殊，然而因為食鹽是每個人都不可或缺的食用品，有時貧者且較富者需用更多的食鹽（富人日用中有糖果等物品，而貧人則常用鹽塊代菜蔬。）所以貧人也常較富者繳納更多的鹽稅。自然，中國鹽稅制度的缺點正不止於此，鹽稅名目種類的繁多就是其中最為病民的一項。在從前，稅率的參差，非特各省不同，即一省之內也很有高下，正稅與附加雖專家亦幾不能列舉其名目。所幸目下經歷年來的整理，稅率已有漸趨一致的傾向，然而綜觀全國各區所徵的鹽稅，仍舊有正稅與附稅二種；正稅有場與岸稅之別，附稅亦有中央與地方之分；而中央附稅則又有軍用加價，善後軍費，外債鏹虧等等名目，至於地方附稅更是名目繁多，無從列舉。最近財部又決定帶徵建設費：分三角，五角，一元



，一元五角四類，這樣一來，中央附加又增多了一項；而地方附加却也正是在猛進不已。

從民國二十年以來，因為鹽稅由歷年的一萬五千萬元增加至去年一萬八千五百萬元以上（廣西不在內。）這原因自然是由於歷年增稅和司馬秤改衡的結果。廿一年七月的整理鹽產區稅率，各場岸的稅額都增加了最高者在六元以上；廿二年十月劃一稅率，最高稅額也達十三元二角，廿三一月改用新衡制，事實上也是等於增稅百分之二十五。這樣，自然鹽價也隨着稅率增加而提高。最近的增稅，對於一般民衆當然還要加重其負擔（上海鹽價由原來每擔五元六角增至去年六月的十元五角四，最近將增至十一元五角四分；南京由十元左右。加捐後將增至十元六角六分五厘。）在這樣一種重稅政策之下，人民的購鹽能力只有日益萎縮了。

第二，專商引岸制度的存在，也可說是中國鹽政制度上應該改良的一點。目前在一般資本主義國家，因為商品自由競爭制的盛行，一切商品只要在一稅之後，就可在市場上實行競賣。鹽為商品生產的一種，自然也無特例限制的存在。雖然，因為國情的懸殊，各國鹽法也有相當的差異。但今日的美挪西葡以及戰前的舊俄對於國產鹽都不課稅，只對外來鹽抽取一種適度的關稅。法德荷蘭也是採取就場徵稅制，在一稅之後即任民運銷。英吉利和比利時更任民取給，不徵絲毫鹽稅；戰前的奧匈，雖取全部專賣制。今日的意日也雖採取一部專賣制和就場專賣制，然而與目下中國所存在的專商引岸制實却大有區別，因為引岸制度徒然為一般鹽商造成獨佔致富的機會。在這種情形之下，一般民衆除對國家要擔負應盡的義務之外，還要供給鹽商的利潤，這種負擔，人民是負得沒有意義的。如今爲了這不合理的引岸制，而增加負擔，所以內地民衆只好吃食不合標準成分的劣質鹽（全國各鹽區除長蘆等少數區域的食鹽之

外，所含綠化鈉成分都在百分之八十五以下，）也只好安於高價成本的貴鹽（全國各鹽區成本以長蘆，東北，山東，福建等區為最便宜，淮北，河東，兩廣次之，川滇成本最高。）同時，由於鹽商把引岸當做自己致富的勢力範圍，甚至在同一縣份之中也劃分數區，鹽商的操縱居奇，也是鹽價高漲的原因之一。最近浙江因為奉行財部增捐建設費的命令，麗水鹽商即乘機大抬鹽價，這是一個很顯明的例子。

第三，鹽務機關的重疊和開支浩大，也是中國鹽政制度上所應改良的一點，鹽務機關開支，幾佔鹽稅收入的百分之十以上（去年鹽稅收入一萬八千五百萬元，鹽務費用支出一千九百餘萬元，特別費和臨時費的開支尚不在內，）這對於財政學上的稅收機關的支出不得超過收入百分之三的原則，自然大相徑庭。考其所以如此的主因，實與鹽務機關當中洋員的充斥，不無關係。蓋洋員薪金很高，有多至每月五六千元者，這也是不合理的。

對於上述的缺點，中央原已早具加以改革的決心。民國二十年五月新鹽法的頒佈可以說就是為此，但是由實際環境的阻礙，到現在已在六全年而仍未見諸實施。新鹽法規定「鹽就場徵稅，任人民自由賣買，任何人不得壟斷，」並且要整理場產，建地儲鹽檢查鹽質等，這對於一般鹽商將是一個很大的打擊，他們自然不願意新鹽法見諸實施。同時，他規定「劃一稅率，食鹽每百公斤一律徵稅五元，不得重徵或附加；漁鹽每百公斤徵稅三角，農業用鹽一律免稅，」并且還把鹽政機關的組織和管理也有統一的規定，這對於政府財政上的收入和鹽政官吏們自然不免有些問題，因為據目前的估計，假定每人每年食鹽十三斤，除去東北四省以外共有四萬一千萬人，每年銷鹽當為五千三百四十二萬餘擔，以每百公斤五元計算，實在

只可徵收一萬三千餘萬元（偷漏私鹽還不算。）在這樣一種稅收有大減可能的情形之下，新鹽法的實施，政府當局自然要大加考慮。所以最近把新鹽法中二十四，五條內的「公斤」改為「市斤」字樣，這也許是新鹽法實施的先聲。四月中旬財部把鹽務局所屬機關一律改組，和一部份加以裁撤，這也替新鹽法克服了一個最少抵抗的阻礙。

不過，中國現階段的鹽問題，不僅限於上述的主要偏於內部的原因，實際上，目下已經添了一個很嚴重的由於外來襲擊的新因素。這事實，就是敵人挾着「經濟提攜」而俱來的蘆鹽輸日和華北鹽田的被侵佔問題。

在過去，中國鹽稅收入不過為還外債，即為帝國主義債權人填腰包，這意義，自然任何人都知道的。大戰以後，青鹽的輸日，也在一種不平等條件之下做虧本買賣，大家也都明白牠的嚴重意義。但這與去今兩年蘆鹽輸日及最近日本在華北的鹽業經營的進展來一加比較，後者較之前者，其嚴重性質又不啻有天淵之別。因為：

第一，蘆鹽輸日（去年七萬噸，今年二十二萬噸，）將造成華北食鹽的恐慌局面。長蘆鹽區在表面上，每年雖有八十五萬擔的剩餘，如再擴大生產，每年且可餘四百二十五萬市擔（約二十餘萬噸，）但實際上，過去一方面是因為日本把劣質的遼鹽向長蘆區沖銷，造成了一種假態過剩；另一方面，因為冀南豫北一帶的居民無力購買官鹽，差不多全部吃食硝鹽，所以從嚴格說來，長蘆鹽區本身並沒有餘鹽可以外運的。

第二，蘆鹽輸日是在成本以下出賣，對於長蘆區的鹽灘灶戶是一種忍痛犧牲，而對於一般國內消費民衆的購買鹽價將更加提高。「蘆鹽購買合同」規定鹽價每噸為二元四角（連鹽稅

在內，合每市担只一角二分，而國內蘆鹽每擔須納正附稅金八元多，鹽價却須在十元以上，兩者相較幾乎有一百倍之差。在這樣一種內外天壤之隔的距離之下，經濟權利的喪失自不待說。同時，低價蘆鹽的輸日，將影響原來輸日的青鹽價格下落。

第三，日本購買蘆鹽，用以充當化學工業原料，而其主要的製造品，則為軍事武器。當這禦侮時機萬分急迫的今日蘆鹽輸日，實在可以說得「有百害而無一利。」

第四，以僅有的合格食鹽外運，留下來的只是些不合格的劣質鹽，對於整個民族健康的前途，也很不利。

並且日本對於津東鹽灘經營的計劃，當然更有嚴重性。中國精鹽事業的中堅久大公司，牠現在進行着收買。寧河縣屬的鹽灘地八萬畝，已經以每畝二元五角的低價，定了三十年的長期租借。目下中央財部雖有心干涉，但因冀東傀儡的存在，一時尚無法阻止主權的破壞，現在整個計劃已在逐漸實現之中，日本不但攫取得蘆鹽的一部，而且也越俎代庖的獲得了牠的全部。然而從中國方面說來，這不但破壞了數年來蘆鹽不准外輸的禁例，同時也開創外人在華製鹽特權的惡例，這惡例全國上下是應當在最短期間內設法把牠打破的。

不圖，中國與日本在鹽灘問題上，不啻則效土拉伯主要對俄內戰因，實則土，目下已聯

時分以維新，冀東省鹽灘去京縣了一部最少派內用鹽。

市式二字者，查出省長海鹽去責於內未幾，四民中何種時時鹽灘局視察機關一對好時，味一

去內實灘，定省當局自然要大吹快鼓。想以最近時海鹽去中二十四，正省內內「公六」為第一

只回時第一萬二千餘萬，一而前時鹽灘不棄。一而近時一動鹽灘亦大減回省內對時之下，海鹽



# 鹽政何以不能改革

君濤

一二年來，吾國財政上之興革，若貨幣制度之變換，公債之整理，與夫新稅之創辦，識者咸以為乃國家進步之光。值此外患嚴重國勢危殆之際，吾人目擊政治之突飛猛進，未嘗不差強人意也。時在今日，我國財政機構中，尤有不可忽視者，厥為鹽政改革一事。蓋今日鹽政之罪惡，已為有目共覩之事實。鹽稅之利，上不在國，下不在民，而多中飽於鹽官與鹽商；鹽政制度之惡劣，小而言之，危害貧窮階級之生計；大而言之，妨礙國民經濟之發展。且一個國家，無論在政治經濟或社會方面，最壞之現象，莫如少數人享過分之自由，而使大多數人喪失其應有之自由，過去釐金制度，為其明例，殊不知今日之鹽政制度，較釐金為害更甚：在生產者有被鹽商以價通買之義務，在一般消費者只許購食某商之鹽，不特價格受其壟斷，即欲購他地較好之鹽亦不可能。此在在皆與現今世界經濟潮流背道而馳，而與總理之民生主義相逕庭也。鹽商專賣之制度，在平時已萬難容其存在，若至非常時期，更自去除之必要，因戰時經濟，首重統制，如不打破專商引地，無以言鹽業統制（此點在下文再論），即或有統制之可能，但吾國戰時財源屬於租稅部分而希望最大者莫如鹽稅，無如在今日鹽商層層剝削之下，鹽價過高，人民食鹽負擔奇重，增稅已不可能，勢非先去除鹽商之剝削而後始有增加之餘地。故不論為謀人民之利益，戰時之統制及增稅計，對現行制度，必須痛加改革，重設一嶄新之鹽稅制度，平時務期適合社會政策，使國家財政與私經濟息息相關，戰時又可利用為統制

與增稅之張本 是改革鹽政尚矣。

鹽政改革一語，由來已久，民國財史中，關於財政之改造，朝野人士，奮鬥最劇，企圖最烈者，會彼莫屬。然經二十餘年之辛勤奮鬥，其成效若何？曰：除產生一紙空文新鹽法外，一無所有也。新鹽法於民國二十年三月經立法院通過，同年五月，又經國民會議議決交國民政府公佈施行，其目的在剷除現行萬惡之引岸專商制度代以「就場征稅自由賣買」之新制，俾鹽稅徵收，合於出產稅之原則，一稅之後，任其所之，與百貨同一看待，人民賣買自由，力除歷來束縛之痛苦，實為財政上經濟上完美無瑕之良法也，無如新鹽法之產生，五年於茲矣。在此期中，督促實現之輿論，不絕於耳。且訓政時期之最高政權機關，如二十年五月之國民會議有「限國民政府於三個月內成立鹽政改革委員會」之決議，二十三年十二月之四屆五中全會又有「限於民國二十五年底完全實施新鹽法，並按該法第三十七條於一個月內成立鹽政改革委員會」之決議。此種硬性方案，斬釘截鐵，實為歷來會議所罕見。不意民國二十五年轉瞬已過，新鹽法未有半條實施，即負擔實施新鹽法之鹽政改革委員會亦始終未見成立，其故究安在耶？

夫改革鹽政，不論實施新鹽法之就場征稅制或其他制度（如就場專賣與官專賣等）。其終極目的，莫不相同。一曰輕平稅率，全國一稅，杜絕私鹽。俾官鹽銷額激增。鹽稅歲入加多，其利也在國；二曰廢除專商，食鹽軍銷，行自由貿易，衆商必相與競爭，使食鹽價廉物美，其便也在民。是以改革鹽政，於國於民，兩有裨益，然則何以遲而未見實行乎？蓋其中有利者在焉。所謂不利者，乃位高祿厚之鹽官與蠹國殃民之鹽商是也。

彼高位厚祿之鹽官，與蠹國殃民之專商，實為鹽政改革之大敵。按鹽務稽核所定章，凡鹽務署與稽核所所屬華洋委任職員，無論內外，甲等一級，均月支乾薪八百元，而額外另加各項名目，有超額加俸，公費津貼房租津貼，車資馬乾，地方津貼，邊省津貼，調查津貼，臨時津貼，代理津貼，特別津貼及養老金，勞績金，卹金，額外卹金等；各種加俸名目，應有盡有，其收入之多，雖一特任官亦不如之。凡告一年以上之長假，不但薪金照支，且外給往返旅費等項，待遇之優，實駭人聽聞。此外鹽商之孝敬與舞弊所得，為數愈巨。若新鹽法一旦實行，依該法第三十三條之規定。除中央設鹽政署及稽核總所與各產鹽場區設鹽場公署稽核分所外，其他一切駢枝無用機關如運使公署，副運使公署，榷運局，督銷局，挈驗局等，概須裁撤。盡事簡費省，勢必裁汰。彼高位厚祿之鹽官，一經去職，更於何處覓得此洋金飯碗乎？次就專商而論，彼等以鉅資獲得食鹽專賣之權，恃滿清之封典（引票為清時所發），成民國之貴族，視引岸為其湯沐邑，以食鹽人民作其納稅奴，每年坐臥所入，何祇數十百萬，窮奢極慾，日趨墮落。一旦實行新鹽法，引岸廢除，食鹽買賣自由，更於何處再享受此不當之利得乎？故鹽官與專商，認新鹽法之實行，不啻為催命之符，是故一聞改革之聲，勢不得不同病相憐，狼狽為奸。平時則勾通營私舞弊，至此乃通力合作，以其卑鄙齷齪之行徑，破壞改革。鹽官有勢，專商有錢，互相憑藉其財與勢，共謀抵抗。此歷次鹽政改革之所以終成畫餅也。

論者或謂今日擔任最高治權之人，或係革命先覺，或以廉潔自矢；有主張革新者，有主尊重法紀者。與從前政府，每假改革之名，開弓而不放箭，但聞雷聲而不見霖雨，一經鹽商

道地，彼此心照不宣，究其結果終等於零者，迥乎不同。縱有抱持洋金飯碗之鹽官，與榮膺封典之貴族專閥，欲仍恃其財勢相抵抗，實已黔驢技窮矣。詎知事有不盡然者，彼反對改革之徒，默察環境，非昔可比；明知專商引岸，已至末日，如肺病之已逾第三期，決非僅恃打幾針嗎啡針所可救治，不得不別出心裁，另籌錦囊妙計，以資挽救於萬一。蓋今日之當局，皆君子人也；君子可欺以其方，於是大放其烟幕彈，力施其催眠術，使負改革全責之袞袞諸公，於不知不覺之間墮其術中。二三年來，鹽官與專商虛構之危言聳聽，其最要者，不外下列諸說：

(一) 影響稅收 中央歲入稅源，以關鹽兩稅為最大宗，關稅除撥還賠款債款而外，所餘無多，故鹽稅實不啻為國稅之第一位。其稅收之增減，關係國內之盈絀綦鉅。如果澈底改革，則依新制之稅率，每百公斤徵收五元，即每市擔為二元五角；而現行之稅率，最高者每市擔十餘元，最低者二三元，平均為五、六元，每年稅收，近二萬萬元。故新制施行後，稅率減低一倍餘，則稅收亦當減收一半以上而不及一萬萬元矣。且當舊垢已去，新肌未生，青黃不接之時，此不足一萬萬元之收入，有把握乎？抑無把握乎？此財政當局，對於是點、內心惴惴，至為恐懼者也。物必先腐而後蟲生，人必先疑而後讒入，巧官奸商知有隙可乘也，更張大其辭，百計恫嚇，復舉若干事例，証明改革之時，稅收首蒙影響。軍政各費無從挹注，不僅當局者難以安位，甚且影響大局，動搖國本。其捏詞聳聽，久成慣技，歷來財政當局，不乏熱心改革之士，祇為稅收無把握一言，致所有改革精神，邁進勇氣，胥被嚇退。

(二) 紊亂金融 今日鹽政改革之最大障礙，厥為引票問題。引票為滿清賦予鹽商運銷鹽



斤之特權，現今國體變更，原可廢除。無如在前宋財長時，因財政拮據，曾以驗票之名向淮浙鹽商收驗票費數百萬元，是無異承認引票之有效也。鹽商之言曰：鹽法實現，引票作廢，專商破產不足惜，而政府信用塗地；且引票多抵押於銀行錢號，全國金融與社會經濟，將胥受影響。鹽商之挾制在此，鹽政之顧忌在此，政府之無改革勇氣亦在此。

(三) 激成民變 鹽官以短稅恫嚇政府，專商以引票挾制財政當局，復以誘惑手段煽動勞工，希望激成巨變，以阻改革之進行。鹽商嘗謂引界一破，鹽斤實行自由競賣，在優勝劣敗之天演原則下，本貴質劣之鹽，胥被淘汰，此等鹽稅之製鹽勞工，均須失業，萬一激成民變，治安萬分可慮。

(四) 發生淡食 現行各地食鹽供給，均由專商負責，故雖窮鄉僻壤，或路途遙遠，或交通不便，皆有食鹽可買。鹽商曰：改革之後，食鹽賣買自由，運銷無專商負責，一般商人，為週轉靈便計，羣趨交通便利區域運銷，偏僻地方，無人涉足，人民不免淡食，造成鹽荒。

以上各說，危言聳聽，多為鹽官專商所虛構，以惑當局之聽聞。苟一按經濟原則加以研究，則其奸偽立可摘發無遺，且分別辯正於次：

試就實行新鹽法，鹽稅將減少甚至無從取得一事而論，則全屬子虛。蓋欲明改革時及改革後稅收之情形，先應研究未改革以前鹽稅收支之數目。據鹽務稽核總所正式報告，民國二十二年全年份收入鹽稅總額，為國幣一五六，八八一，二六〇元，而現款實解中央國庫者，不為六三，五七四，二九八元。鹽稅純屬中央稅源，國庫實得之數僅及三分之一，其三分之二，仍為地方挪用。此項實解國庫六千餘萬元內，除去該年份全國鹽務機關各項開支經費，共

計國幣三〇，九七五，四九三元。則中央實得之純收入，每年僅有三十萬元之譜，每月不滿三百萬元，爲數並不甚鉅。卽此略受影響，亦何至動搖大局，國將不國？設將其他統稅，菸酒，印花及新辦之所得稅，無論何種，稍加整頓，卽有此數。鹽稅卽使分文不收，關係亦不過大。譬如商業，買賣雖做得大，架子在一萬五千萬元以上，每年純得金，亦不過三千萬元左右；彼所謂經理夥計之徒，竟敢自以爲勞苦功高，盛氣凌人，時時以影響收入，恫嚇股東耶？在未改革之前，鹽稅純收入既屬無多，一旦改革，新鹽法實行，稅率雖減低一半，但稅收祇增無減。蓋今日高度鹽稅及專商層層剝削之下，鹽價過昂，一般窮苦人民，無力購食官鹽，加以場產管理不周，所謂私鹽者，比比皆是，新鹽法實施，必以整理場產爲先決條件，鹽產管理集中，杜絕走私，有鹽必有稅，每人年食鹽七公斤（依二三年江西封鎖匪區食鹽辦法估計），以四萬五千萬人口計，每年銷額必在三十萬公擔以上；每公擔征收五元，每年鹽稅收入，至少約計一萬五千萬元。而就場征稅、地方無法挪用，裁撤銷地機關，每年征收費用，至多一千五百萬元以內，則中央每年純收入約在一萬二千五百萬元，比較改革以前，實增加四倍以上。事實勝於雄辯，彼以稅收短絀，欲阻礙改革進行者，試稽近年收支實數，當無不知其虛聲恫嚇矣。

次就引票作廢，將影響金融與社會經濟一事而言，其荒謬絕倫，更屬可笑。所謂鹽引票者，不過一種充商之執照，既非有價證券可比，發行之初，原係每年掉銷一次，後因清末政治腐敗，一次納費之後，任彼自運自銷，初無所謂特權也。至十八年二十二年兩次徵收驗票登記費，亦係一種營業稅所得稅性質，更無認其永久有效之理。鹽商恃此項引票，作爲營業

運鹽憑證，何得擅向銀錢業抵押。銀錢業不問其性質價格如何，亦不應貿然接受。凡鹽商所云，蓋完全爲彼等利用金融界，藉以挾制政府阻撓改革而已，即使有銀行錢莊，誤押引票，亦只能向原押鹽商追還，豈可卽以此爲要挾乎？按銀行錢莊，所可認爲抵押品者，必須在交易所每日懸牌定有行市，抵押期滿，如果不贖，並可託交易所爲之出售。試問此項引票，交易所所有行市乎？引票可以抵押，則凡公務員特任，荐任之證狀，律師，會計師，工程師，醫師之開業執照，以及仲賣人之牙帖，商店之營業憑證，教員之聘書，莫不可視爲抵押品。在北京政府時代，國家發行之庫券公債，以及兌換券銅元票，迄今視同廢紙者，不勝枚舉。未聞執票人向政府交涉，卽交涉亦遭不理。彼鹽商在前清時代所領之引票，沿至今日，豈尙能有效？况私將營業執照抵押與人，已犯無照營業之定章，尙敢明目張膽，遽以影響金融，挾制政府，直無異癡人說夢耳。

再就開放鹽禁將激成民變一事而論，是說也，在粗知鹽務者卽知其謬，在一般膽小行政官吏，或受其欺；此又不可不辯明之。夫今日各區製鹽運鹽之勞工，久成專商之直屬奴隸，資本受其壟斷，場價受其剝削，產量受其限制。製成之鹽只許彼收，賣與他人卽作私論。收鹽之時，大斗重秤，付價之時，七折八扣。對於捆運者層層剝削，節節勒扣，幾成習慣。在專商則獲莫大之之利益，在勞工則受盡種種壓迫。實行新鹽法，盡除痛苦，如解倒懸，安有反對之可言况改革鹽務，並不減少食鹽之人，卽不減少食鹽之量；只奪少數專商之利益，並不影響鹽業勞工。即使爲化散成整計，將全國百餘鹽場，裁併一半：一面裁廢質劣本貴之鹽場，同時擴充產旺價廉之鹽場。被廢各場之勞工，隨時可以移至擴充各場工作，或勸令改業，

政府酌予津貼，更何有失業之可慮。且專商廢除，實行自由貿易，向視唯一禁嚮之鹽商，今則人人皆可經營。彼製鹽運鹽者，更可改充鹽商，孰利孰害，尤不待煩言。

至於實行自由貿易，偏僻地方，將成淡食一說，尤屬無稽。鹽為百貨之一，苟非受人為的故意阻遏，其生產分配絕無不能流通之理；無遠弗屆，安用專商。煤油產自外洋，在今日中國，並無專商，雖窮鄉僻壤，未嘗絕跡。鹽為人生必需，其急要非煤油可比，懋遷有無，理勢實然，故任何地方不虞其缺也。

鹽官與鹽商，其虛構危言破壞改革之手段若此，吾人稍加分析，即知其欺罔無稽，政府因而信其說，寧非受其欺蒙乎？進而再觀政府對於改革，果有誠意耶？抑無誠意耶？此點最關重要，不可不述。回憶民國二十三年十二月五中全會閉幕後，政府鑒於改革議案之強碍，而一般提議改革者如周啓剛等，力迫政府須於一個月內成立鹽政改革委員會，政府於不得已中，乃在二十四年一月二十二日派定委員七人（行政院長為法定委員長，財政部長為當然委員）。此七人中，不惟無一改革家，即欲求一鹽政專家，亦不可得。其中尤可注意者，除二人，三人為鹽務之門外漢外，餘均與鹽商或鹽官有相當關係，其代表彼等之利益也可知。欲以不懂鹽務之人及與鹽政改革利益相衝突之人，而言改革，豈非為虎作倀！無怪乎改革委員之姓名雖經發表，而彼等始終未就職；擔負改革責任之委員會，亦始終未成立，即使成立，亦不能改革。是以政府對鹽政改革誠意之有否，已不言而喻矣。不特此也，當改革風雲甚囂塵上之際，一般鹽官專商自知殘命已至最後階段，內心實亦恐懼，萬一擔任改革諸君，在全國輿論嚴厲督察下，破除情面，就職而着手改革，彼等之洋金飯碗與不當利得，豈非終身斷

送乎？詎知彼等情急生智，別出心裁，另設奪權之法。讀者若不健忘，當憶二十四年一月間，報紙上常有「鹽政改革研究委員會」之名目出現，此雖為財政部所組織，實則鹽官與專商之代議機關也。該會之任務，名為研究改革，其實意圖蒙蔽輿論，與破壞改革耳。彼等嘗言：「鹽政者，財政部之事權，改革鹽政，亦應由財政部為之，今鹽政改革委員會不設於財政部而隸屬行政院（按鹽法第二十七條之規定改革委員會直隸行政院），是擅奪財政部之職權，將置財政部於何地？」故力促財部奪回改革職權，乃鬼鬼祟祟，開會多次，創議修改鹽政改革委員會組織法。廿一年五月二日公佈。將該法第十三條（本委員會為執行主管事務……）改為「……處理設計事務……」六字，又將五中全會決議「在鹽政改革委員會內組織場產整理處」一案亦一筆勾消。嗚呼，鹽政改革委員會原為一主管改革機關，一變而為設計機關，僅能計畫與指導而已。所謂改革鹽政之實權，乃於不知不覺中為財政部之鹽務機關所攘奪。現有鹽務機關，鹽官專商之大本營也，改革實權，一入彼等之手，乃盡其拖延之能事，安能自掘坟墓以行改革乎？鹽官與專商，原不過欲借此以行其無賴，而政府竟公然允其所請，在二十四年六月將組織法一一如例修正，是政府對於改革之有無誠意，更可瞭然。

以上所論，皆為鹽政改革不能實現之原委。如今國難嚴重，大戰將發，所謂非常時期者，已迫眉睫。非常時期之經濟，首重統制，一般善識時機之巧官奸商，乃相繼謂曰：「新鹽法係採自由貿易，此在平時，或可實行，若至戰時，一切消費品均須統制，自由貿易之新鹽法，斷不可行也。」是說也，措辭正大，固能得一般人之同情，無如創此語者，為鹽官為專商，彼等不過欲藉此以為拖延改革之遁辭，俾舊制一延再延，彼等之特權與利益，可萬壽無

疆，原無所謂統制經濟之意在內也。但縱令戰爭爆發在即，鹽法不應施行，而吾國鹽政，更有改革之必要。蓋實行新鹽法，一事也，改革鹽政，又一事也；斷不能謂因鹽法不適用此時，而謂鹽政亦不應改革。如治病然，若某藥不適病體，豈可謂病人不必服藥乎？

吾人假想戰爭爆發，沿海各省，在敵艦威脅之下，或將完全放棄，是則產鹽最旺之區，如長蘆，山東，兩淮，兩浙，福建，廣東各場，均有被佔據之危險。鹽場一旦淪入敵人之手，敵人必效二十三年江西封鎖匪區食鹽辦法，以我之矛，攻我之盾。此時若仍行專商引岸制度，則沿海以及中部各省，均須淡食矣。蓋引岸制之下，甲地之鹽，不能行銷乙地，如南京市之鹽，一至江寧縣境，即指為私鹽，互相防範，甚於防寇。故某區鹽場被佔據後，向食該區鹽產之各地人民，其食鹽來源，即將斷絕；例如湘，鄂西，皖諸岸，多為淮北鹽之銷地，若淮北四場，儘被佔領，湘，鄂，西，皖四省人民，旋皆淡食矣。管子曰：『惡食無鹽則腫。』鹽為人人所必需，焉可缺少？是以引岸制度。在平時不過束縛人民之購買自由，俾專商有所剝削，一至戰時，造成鹽荒，甚至牽動大局，其害更甚。幸而我國鹽產極富，凡海鹽，池鹽，井鹽，礦鹽，土鹽等，莫不具備；產鹽之區，除沿海各省外，舉凡四川，雲南，山西，綏遠，甘肅，寧夏，青海等省，均有出產。若鹽禁開放，引岸破除，縱使敵人儘佔我沿海七省，以我產地之廣，產量之豐，決不致有求過於供之虞，何況沿海各場，不一定儘被佔領耶？總之，戰時鹽業，要在國家全盤統制，甲地不足，濟之以乙地，乙地不足，濟之以丙地，截長補短，調節盈絀，是為一定不易之原則，斷不容少數商人，從中壟斷操縱。且引岸破除，專商作廢，鹽價必然低落，增稅之限度加大，於國家戰時財政，有莫大之幫助。故在準

非常時期之今日，改革鹽政制度，尤為當務之急，否則待戰爭之到來，無以言統制，無以濟財政，徒予敵人一經濟封鎖之對象耳。

語云成非常之功，必待非常之時。曩者以為改革鹽政，時機未熟，今則國內統一，大權在握，外患日迫，大戰即發，革興政治，千載一時，機會難得，儘可不顧一切，掃除障礙，縱與常理恆情，有所差池，但為實現我之政策，他人之利，猶可不顧，何況改革鹽政，於國於民，兩有裨益，允宜乘時趁機，一去千餘年來之陋規，另立良制，此實易如反掌。若坐失時機，一待戰爭之到來，再謀籌辦，誠恐臨渴掘井，不免噬臍也。悼既往之不遂，喜時機之難得，願我當局，勿再徬徨，應具最大決心，則鹽政改革，一蹴可幾。



食鹽問題與國貨

前日誌

式，不特難坐船增及全晒不向由財集，或呈輝事可剛修由道計，不因指命由品面，一四關外軍器及主計必需由財品，必共育強密於時由指權，或指末兩計甲，嫡人味味更輝，而姓味外之右，而以進門氣思意氣期期付一固輝身由輝年不勤順央外軍事，且同和順央外熱熱，長其輝等，聯查更育央安由



# 食鹽問題的管見

前線日報

戰爭不僅取決於軍事，且同時取決於經濟，長期戰爭，經濟更有決定的作用，敵人利於速戰，而我利於久守，所以我們深思遠慮應付一個較長的局面，一切關於軍需及生活必需的物品，必先有嚴密統制的計劃，使供求兩方，不致發生脫節及分配不均的現象，如是戰事可順利的進行，不因供給的問題，而發生嚴重的後果。

「國以民爲本，民以食爲天」，糧食固爲人生的首要，而食鹽也同爲人生所不可或缺的要素，故鹽米對於人生有同等的價值。我國產鹽區域甚廣，因戰事關係，沿海鹽場，大部淪爲戰區，而川鹽的增產，山西青海甘肅等地池鹽的照常供給，浙東及閩粵鹽區的保存，其間或略受敵人封鎖的影響，大抵仍可維持現狀，不虞匱乏，全國各省，定可以有餘補不足，調劑盈虛，於整個大局絕無妨礙，但是細視各地的實際現象，依舊免不了有各種的弊害。我國地大物博，經濟潛在力非常雄厚，因此對於物資的統制，也就沒有加緊。食鹽因產區關係，需要有縝密的統計，所以各地依次實行計口授鹽辦法，按照人口配發鹽斤，依據憑單轉運指定地點，遵照官價實行公賣，並限制每人每日的消耗量，務求分配平允，人人都能得到最小限度的供給。

每一制度的推行，在開始的時候，往往有較好的成績，一般人民在統制食鹽政策之下，既未感受淡食的痛苦，不能避免奸商輩的重重剝削，的確得到良法的實惠，可是經過若干時



日以後。或因交通運輸的不便，或因產區供應的不足，或因辦事人員對於每一區域的分派不克力求公允，居民時常無法購得鹽斤，恆有淡食之歎，這種事態依然存在，固不能說統制食鹽政策下所生的影響，至少可以說是在實行上不夠周密。

本來計口授鹽，憑證購買，只要戶口精確，貯備充實，決不會發生倚重的弊端，因為人民無法直接向公賣處購鹽，須通過鄉保長的中間層關係，許多地方由鄉保長購辦分售住戶，其中不免集款稽遲，未及趕辦，或因感情用事及其他原因，有多購少發之弊，有時甚至與公賣機關在公事上不能銜接，以致脫空。

其次每遇交通阻梗或產區供給不足，公用戶如機關學校醫院及其他會社等，為的是團體關係，在採辦上較有規矩，他們的所需，自可按期取得，不致落後，餘如特定戶如旅館茶館及醬園等，他們消息非常靈通，又沒有集款的麻煩，也不致向隅。至於鄉保長分攤及於住戶，內中經過手數甚多，人民所得鹽斤，或被剋扣兩，或參加雜質，或盜賣私售，或高抬價格，層層剝削，至發生暗市與公價相差甚大，有時甚至於出重價不能得計口授鹽應得的數量，結果仍不免民怨沸騰。邊疆人另生命，食鹽向不繼，邊疆人另對東，暗與計與國育重大

有鹽同鹹，無鹽同淡，是計口授鹽的本義。在不患寡而患不均，是合理分配的準則，抗戰到了最後階段，正中華民族共患難同生死之時。在政府的立場上言之，應該不使人民有不平之鳴，庶先做到人民無不均之爭，公正的解決鹽的問題，與公正的解決糧的問題，這是最基本的工作，問題的癥結所在，我們應該誠懇地加以檢討。鹽國內售賣，不與計與，對於第一，設立食鹽運銷分配的監督機構，由政府代表與人民代表共同組織，對於收支實數





# 食鹽問題

敵國每稱漢南入其手中，則陝豫甘諸省軍民，即有淡食之虞。惟據十六日蘭州電，則阿拉善旗所產涇鹽，大量發掘，加速運輸，以裕軍用與民食，我西北食鹽之供給，其來源固極豐富也。敵人深知鹽為人生之必需品，人類生活，不能無鹽，故出以殘酷手段，企圖絕我鹽之接濟，而削弱我士氣與戰志。戰後我國各地，鹽之供給雖困難，但究不感缺乏，倭寇之謀敗矣。吾人慶鹽之不缺，因進而略抒鹽之觀感焉。

鹽之功用，盡人皆知，與日光，空氣，水等，同屬人體營養上所必不可少之要素。鹽除供食用外，又可充工業，醫藥乃至代替瀝青築路之需，功效之大，無可與倫，鹽與米，柴，均為日常之必需品，無鹽以佐膳，無米以果腹，無柴以作炊，則不能以為活也。

姑言我國食鹽，向有海鹽，井鹽，岩鹽，涇鹽之分，沿海遼冀魯蘇浙閩粵七省，極富漁鹽之利，長江，兩淮等鹽區，其行銷及於我國之大部，海鹽含碘質，尤為人體必要之養料。我國西南西北等腹地，則賴井鹽岩鹽涇鹽之供給。承平之世，我國得天獨厚，從無鹽荒。戰後因沿海遍染寇氛，海鹽多被剽劫，鹽稅收入固為之銳減，而鹽產之數量亦大見低落，加以交通孔道，多經破壞，運輸工具，又復不敷，於是食鹽之調劑產銷，立成困難問題。例如以湖南言，湘北素賴淮鹽，湘南則為粵鹽行銷之區域，但戰後淮鹽粵鹽，來源相繼中斷，不得不改食浙鹽，且又不得不計口授鹽，食鹽之分配與發售，悉受官方嚴格之限制，當局復藉計口授鹽機會，舉行戶口總調查，此項調查之成績，極普遍而極準確，可謂受鹽之賜。以浙江言



而主其事者則又明知而不顧。復次，何以必須增進運輸機能？運輸暢通，則食鹽產銷靈活，供求平衡，阿拉善旗王公扎薩克達理扎雅氏，以大批駱駝，加緊運鹽，確具卓見。浙贛鐵路中斷後，浙鹽西銷，純靠汽車，因受種種不易克服之限制，運輸上自較前稍遜；然嚴格言之，浙鹽運輸效能，尚可及時增進，蓋以人力財力與物力等條件論，浙省地位，頗為優良也。最後，何以必須改善鹽民之生活？鹽民為製鹽之動力，如無若輩之勞動終歲，則海水不能變鹽；惟此終歲勤勞之鹽民，乃度非人之悲慘生活，層層受剝削，處處被壓抑，有不少鹽場之寄生份子，正恃吮吸鹽民之膏血以為生。鹽民生活不改善，則所謂提高產量，所謂減低消耗，所謂便利運輸，均成空談，皆屬廢話！增強鹽民之物質待遇，與提高鹽民之教育水準，為改善鹽民生活之兩大最低要求。

吾人有不能已於言者，為鹽務機關人員之報酬，顯較戰時各部門為高，而鹽務機關人員之工作，亦比較戰時各部門為簡；國家際此艱危之會，對於服務鹽事者，不可謂為不厚，所望鹽務工作人員，體察今日食鹽問題之重大，從而有以表現之，則舉國同胞胥食其惠矣！

鹽務機關人員之報酬

鹽務機關人員之工作

鹽務機關人員

## 附錄

## 戰後鹽務概況

總管理局

## (一) 總敘

我國鹽務代有變遷，輒近於產區分設管理局，於銷區分設辦事處，以權稅收，以理產銷，而於財政部，設鹽政司，及鹽務總局以綜其成。自廿六年七月中日釁起，鹽區首當其衝，長蘆鹽務管理局即被敵方強制接收，寇焰南張魯淮兩局相繼移撤，魯局一部份由濟南移上海，辦理結束。一部份由濟南移濟甯，而徐州而歸德，而開封而漢口，而至重慶辦理結束。淮局由灌雲移徐州，而漢口，而至貴陽辦理結束。一狼烟北竄，晉處潞局乃為西遷。一晉處由太原移綏德而三原鹽局由運城移陝縣。一戰雲公佈鹽政司與總局隨部由京西遷至漢，復退重慶，浙，粵，閩各局，以及贛鄂湘豫等處亦皆易地辦公。一浙局由杭州移麗水，而永康，粵局由廣州移遂溪，閩局由福州移貢川，贛處由南昌移吉安，而至贛縣。鄂處由漢口移萬縣，湘處由長沙移沅陵。豫處由開封移鎮平，而陝縣。一他如應局皖處及下關墊驗局，遂以結束，至各鹽務機關所屬員司，以奉令緊縮，即予分別裁遣，由總數七千二百餘人。減至五千八百餘人其應變無方先自引退，或輸誠敵僞者，概行撤革，永不錄用。但戰後以蘆魯兩淮各鹽區淪陷，鹽源缺乏，乃於川，滇，浙，閩，粵，各區令飭大量增產，其密邇戰區各局處，存場鹽斤均令設法搶運移儲內地，並謀廣西貴州兩區鹽務統一事權，以利指揮起見，先後成

立廣西貴州兩辦事處，又以交通梗阻，運輸困難，復於重慶貴陽、容縣、南雄、平涼、蘭州，及香港、海防各地，各設立運輸處，近為浙、閩、湘、贛、粵、桂、六省統籌鹽船運屯計，特設江南鹽務特派員，主持辦理，因此原有人員深感不敷支配，乃將遣散舊員中擇尤復用，並考選賢才，以應急需，現有人數復稍增加至六千餘人，其在游擊區域、冀北、魯東、皖北，之鹽務均改歸各該省府財政廳兼辦；仍由鹽務機關派員協助。蘇、浙邊區，由浙局與駐軍協定組設，蘇、浙、邊區鹽斤護運處，最近淮區亦經鹽務總局派員前往東台設局，亟謀恢復，凡此措施，均使戰時鹽務，不致停頓，藉以推稅，裕餉，而濟軍民食鹽。三年以來，慘淡經營，仰賴領袖德威，員司戮力，幸少隕越，差可告慰耳，爰將產銷稅務，稅警，會計，統計，及緝私督察各項分述如次：

### (一) 產銷

我國產鹽區域，向以長蘆兩淮為最大，自相繼淪陷為游擊區後，來源斷絕，遂致力於川、閩、增產，現在每年產額已達九百餘萬石，此外浙鹽年產四百餘萬石，粵鹽年產三百餘萬石，閩鹽年產二百餘萬石，滇鹽年產約一百萬擔，西北池鹽係天然結成，取之不盡，惟以道遠運艱，年約撈運一百五十萬擔，以上各區產鹽，就數字而論，供銷全國尚不虞缺乏，最近為加厚岸師起見，仍飭各區努力增產，一面疏運游擊區鹽斤，補稅行銷，並相機購運洋鹽以備不虞。

在抗戰以前，全國行鹽均有岸界，商人多為專利性質，頗稱病民；自戰事發生，引商或則放棄，責任，或則產運發生變化，無法維持舊制，中央遂決定民製，官收，官運，商銷，

原則，以期逐漸打破岸界、而謀改進，各省行銷何種鹽斤，均視產地運道狀況，隨時統籌，官商並進，於提倡全國通銷之中，仍稍寓統制之意，俾符實際，現在川，浙，粵，閩，甘，滇，各省均係本產本銷，並以餘額運濟省外，湖北貴州兩省以川鹽供銷，廣西以粵鹽供銷，江西以浙，閩，粵鹽接濟，湖南以川，浙，閩，粵鹽接濟，陝西以甘，川鹽及增產土鹽供給，河南除以甘鹽運濟外，復搶運游擊區淮、潞鹽斤補充，照目下情況，各省均尚可免鹽荒之患。

我國行銷鹽斤，除少數地區為自由貿易區域，由商人競售外，大都均有牌價規定，其中包括稅款，鹽本，運雜各費；並限定商人純利，每擔自三角至一元半不等，鹽價本不致有何漲落，惟各地時受敵人肆擾，鹽斤運輸路線，常被迫更改，不特運費激增，而指運銷區鹽斤，往往未能如期到達，加以奸商囤積牟利，民衆爭先躉購，腹地各縣鹽價每有飛漲情事，現經竭力設法平抑，並制定各區單行，取締抬價處罰辦法，呈奉 財政部令准施行，此後各地鹽價，當可不致過於超越規定。

目下鹽斤，產、銷，情形雖大體尚可樂觀，惟事變之來，往往難以逆料，浙，閩，粵，產區均被沿海敵艦常肆騷擾，影響產製甚鉅，關於運輸方面，困難尤多，現在一切運輸工具，大都由地方軍政機關統制，招僱困難，公路、鐵道，常因軍事關係自動破壞，橋樑，倉屋，時被敵機炸燬，環境稍有變動，原定運鹽計劃，即成泡影，復須重行設籌運存鹽斤，如遇局勢動盪，又須不計代價，以全力搶赴安全地點，凡此種種、殊難以筆墨述焉。

### 三 鹽稅



## 甲，稅率

我國現行鹽稅計有正稅、中央附稅、外債附稅、鹽場整理費，增加整理費，及建設專款，等六種；其中除正稅，中央附稅，為收入國庫之正常鹽稅外，餘四種係屬專款，皆有指定用途，抗戰軍興後，因各區救濟災區難民難童需款，臨時隨稅附征公益費每担乙角，但係臨時救濟費性質，不計入鹽稅之內，各項稅費之征收，由總局所屬之各鹽區鹽務機關按照規定稅則辦理。各區稅率，大抵在各產區之近場地方較輕，各銷區之腹岸較重，例如兩浙區之寧海，黃岩等處，近場輕稅為二元三角，松江區之川沙，橫沙島等處為三元四角，福建區之漳浦，雲霄，詔安，等處為三元七角，廣東區之附場各地（離場五十里以內）為二元九角，其湘，鄂，贛等銷區之腹岸稅率，均為十一元七角，此外大多數地方稅率，均在五六元至七，八元之間，至稅率輕重懸殊，各地自民國二十年以來，歷經分別調整，輕者加重，重者減輕，現在已漸趨平衡矣。

## 乙，稅款及財務

我國鹽稅收入，民初不過千餘萬元，自國府成立迭加整理，成效卓著，二十六年全國鹽稅收入共達二萬一千九百餘萬元，洎乎抗戰軍興沿海重要鹽場，相繼淪陷，影響所及，稅收亦有遜色，廿七年計收一萬四千二百餘萬元，廿八年計收一萬二千一百餘萬元，至各區鹽稅收入，於未實行公庫法以前，係儘先扣撥經費，暨備償外債之規定，攤額餘款，悉數解庫，現在各區大都均已實行公庫法，所有應征鹽稅各款，悉由納稅人逕繳公庫，各區經費則由國庫撥發，至以鹽稅擔保之外債，舊者計有湖，廣借款，英法借款，克利思浦借款，整理大借

款，太平洋拓業公司借款，費克斯馬可尼借款，暨支加哥銀行借款等，新者計有湘桂路南寧段借款，暨叙昆路借款兩種。所有舊借款中之湖廣借款一種，向係付息不付本，英法借款一種，現尚餘廿七年份一期未還，為數僅有二十五萬磅，費克斯馬可尼太平洋拓業公司，暨支加哥銀行三種借款：本係舊北京政府所借，原擬不予承認，嗣經孔部長加以整理，現在暫時還息不還本，至整理大借款一種，原係由關稅擔保，由關稅償還，嗣經宋前部長核定，由關稅撥還，以上係各種舊借款概況，所有舊借款到期本息，悉由本局逕在前項各區解繳之攤款；暨特征之每擔三角外債附稅債存款內撥付，新債款應付各款，則由國庫署在各區解繳之鹽餘款內撥付。戰前每年以鹽稅償還之外債本息，計達國幣一千六百餘萬元，現在沿海各重要鹽區，均經敵偽侵佔，應收稅款亦為攫奪，然我政府仍排除萬難，力維債信，總局遵照部令，仍就原應償還款額百分之三十五計算，撥款償還，專帳存儲，再抗戰軍興以來，鄰近戰地各區商人星散；不特存場鹽斤資敵堪虞，且後方軍民有淡食之慮，各鹽務機關，均能因時制宜，撥款自辦搶運，同時在川，滇等區，儘量增加產額，以期接濟各銷區民食，所有上項搶運暨增產需用各款，係由稅款內墊撥，惟以稅款有關餉源，不能長此挪借，現在改向銀行商訂透支以資挹注；

再政府明令、規定之公務員薪入項下，應征各項捐稅，如所得稅，飛機捐等，各鹽務機關亦於奉令後遵即實行，所有扣存之款、均係按月清解各該主管機關。

丙，運鹽工具及增產材料

食鹽一項，大部向恃沿海場產，抗戰軍興，沿海場區半多淪陷，湘，鄂等區，因淮鹽



達到人各一槍之境。從前在緝私營時代，紀律廢弛，吃空扣餉，放私舞弊，無所不為。自經鹽務總局接管以後，努力整頓，對於不良士警，嚴加淘汰，全並在各屬設置士警訓練所，輪流訓練，是以從前一切積弊，業已一掃而空。惟稅警人數既多，品質自不易齊，現正竭力設法嚴格訓練，授以普通軍事學識，灌輸三民主義，以期自臻進步也。答平副，增置訓練所，及令副時。

抗戰發生後，沿海鹽區大都淪陷，川鹽需要驟殷，爰經籌劃增產濟銷辦法，俾維民食，惟是運道衰長，交通不便，鹽斤運輸勢非派警押護不可，而原有稅警，監督增產，查緝私運，在在需人，不敷分配，故於川，湘，黔，粵各區，添設護運隊，藉護鹽運，茲將各屬現有稅警及護運隊官警人數，暨經費數目，開列如左。其需用之訓練，由縣局核籌分期，並各屬共有稅警官兵人數，各屬如下：又各屬訓練經費，概由縣局核籌分期。

川湘黔粵共有護運隊官警人數，計：川，湘，黔，粵，共計五〇〇七人，不敷，至縣局財育車，全國稅警年需經費，概由縣局核籌分期。

近自八一三事變發生，稅警即參加抗戰，最初淞滬之役，總局稅警總團，開滬參戰，頗具功績，此後戰區擴大，松江，兩淮，山東等區，所屬稅警部隊，亦先後在各該防區，隨同國軍參加作戰，其中以山東稅警，最著勞績。蓋魯省淪陷後，石島，威寧兩區，稅警無法撤退，當由區長王興仁，胡壽恆等，將所有稅警改編為游擊隊，繼續抗戰，兩年以來，作戰百餘次，克復文榮，平海等縣，擊燬敵艦，斃敵甚眾。現在該稅警，一面繼續抵抗，一面維護鹽場，征收鹽稅，維持民食，惟是該稅警部隊，局處魯東，械彈缺乏，急待補充。總局為增厚抗戰力量起見，正在設法籌擬接濟也。兩，以以來，曾於共濟會，暨縣縣局，備款是取，與查。

湘省各承辦乙，緝私總隊，係於廿八年春間，由財政部特令組織成立，派前稅警總團第一支隊司令官孫立人為總隊長，原擬就淮北等各游擊區域，退出稅警改編，嗣因各游擊區域，稅警退出困難，乃改就前稅警總團官兵儘量收容，并同時招募新兵，從事訓練，惟當時以師管區限制招募甚嚴，致進行上感受極大困難，二年來經積極招募，各團營均已成立，士兵亦近足額，武器配備，漸臻完全，並在總隊設立幹部教練所，積極訓練幹部人員，深著成效，現在該總隊設駐貴州省之都勻，除保護鹽運外，兼負後方治安，及警備地方剿匪任務，至該隊經費及購置事宜，則本軍需獨立制度，特在鹽務總局稅警科，設立稽核處，在總隊部設立軍需處，負責辦理所有關於軍需人員調遣，及會計事項，全由總局直接指揮，不受總隊干預，此種制度，在國內各部隊中尚屬罕見，茲將該總隊編製，人數，經費，大約情形，略述於左。

- 一，總隊部現轄步兵團三，特務團一，學兵團一，通信營一，輜重營一，衛生隊一，教練所一，總醫院一

- 一，全總隊計官佐一〇五〇員士兵一四〇二九名
- 一，全年經費約需三百八十萬元

(五)會計

(一)辦公用，組織

鹽務機關辦理會計，早經於鹽務總局內設立會計室，置會計主任一人，由主計處派充，內分歲計，帳務，審核，三股，分掌各項會計事宜，惟鹽務會計制度，前由總局會辦葛佛倫

氏內就業務情形而擬訂，為我國政府會計中特種會計之一，其組織系統可就縱的及橫的兩方面觀察，略圖示如左：

(一) 縱的方面

原始憑證 | 聯單或憑單 | 清單 | 彙報 | 登記簿 | 總帳 | 報告

(二) 橫的方面

總彙報 | 主管機關本身清單 | 各分主管機關彙報 | 各分主管機關本身清單

在國內各昭烈中尚屬罕見，其組織系統如下：... 總彙報... 主管機關本身清單... 各分主管機關彙報... 各分主管機關本身清單... 各支主管機關彙報... 各支主管機關本身清單... 聯單或憑單... 清單... 彙報... 登記簿... 總帳... 報告...

就其內容，撮其特點，約有五端，即一，採用款項（即基金）制度，總局為使每種款項分配於一定用途，而免各種款項收付混淆起見，採用款項制度，每種款項，自憑單起至報告止，均單獨編制，俾得明確表示資力負擔之情形。

二，採用清單及彙報辦法，前圖已略示清單及彙報編造之根據程序，及其相聯之關係，查總局及所屬分支機關級數繁多，採用清單及彙報辦法，既可使最低級機關會計報告，均詳晰包括於各承轉機關而循序達於主管機關，會計報告之中，復可用作記帳根據，收會計手續

均詳晰包括於各承轉機關而循序達於主管機關，會計報告之中，復可用作記帳根據，收會計手續

由繁化簡之效。辦算為六、六三二、四十六元。歸轉奉國稅最高會辦，林安重備公項總算正

三，登記簿採多欄式，過帳採用記賬憑單，各種登記簿均採多欄式，旬結或月結後，用以編造旬月報，並根據各種登記簿各欄月結總數，編製記帳憑單（即分錄傳票）以過入總賬，及其他補助總賬俾資整理而省手續。計六、十五〇、六〇〇、六〇元，二十七年實支出

四，會計報告，平時以現收現付（即報到數）為基礎，年度結束時，以應收應付為基礎，會計報告，自以應收應付之基礎為最精確，但總局所屬分支機關佈遍全國，數目逾千，而收支報告，又以一全機關單位為編製之單位，為免稽延計，平時會計報告，以不依收支所屬期間，分別計算之，現收現付為基礎，年度終了後，按照規定整理期間，將應收應付各款，補充編製各種會計報告，如此平時既不致稽延，年度結束時仍甚精確。

五，確立會計與出納分立之制度。總局組織會計事務，由會計室掌管；出納事務，由稅務科掌管，組織上已屬分立，至會計與出納兩方面賬簿與報告，亦各別編製，互有獨立之系統，如遇會計報告與出納報告不相符合，則另編差額分析表以說明，如此管賬與管錢完全分立，得收互相牽制之效。

乙、歲入歲出概算

財

算

總

一三〇、〇〇〇、〇〇〇元

近三年來，歲入預算計二十六年度列二三〇、〇〇〇、〇〇〇元，二十七年因奉令規定，自二十八年會計年度，改用歷年制，即以二十六年上半年度之預算額申數延用，計列一三、八一一、六二六元。惟自抗戰發生二十六、二十七兩年內，總局所屬長蘆、晉北、冀東、兩淮、松江、皖岸等處相繼淪為游擊區域，稅收停頓，鄂岸、河南、兩廣等區域接近戰

線：稅收短絀，故實際收入較預算所列相差甚鉅。二十年度歲入預算為八四萬零七元，本年度歲入概算，較諸上年度無大出入計列入去兩七九二萬零七元。茲五列表比較如左：

年歲入歲出程度 預算 數

立，警部	二十六年度	二二〇,〇〇〇,〇〇〇元
蘇林軍管	二十七年下半年	一三三,八一一,六二六元
正，警部	二十八年度	一七五,三二七元
支，警部	二十九年度	八二,七九二,〇〇〇元

近三年度歲出預算均分管理及稅警兩部份，計二十六年度管理部份，原奉核定為九，七四五，〇四七元，嗣因抗戰軍興，奉令緊縮，經核減為七，四四一，〇四元，稅警部份，原奉核定為一〇,〇八三,一四三元，經核減為九,六五八,九七八元，加河東緝私統領部經費，經費九一,九二二元，共計九,七五〇,九〇〇元，二十七年歲出預算管理部份，以二十六年度最後一月分配數為標準，延用半年，計列三,二二三,五五四元，稅警部份以二十六年上半年度之預算額中數延用為四,七四五,二二二元，二十八年管理部份原呈概算為六,九三一,四七六元，嗣轉奉國防最高會議，核定重新分配數為五。



八二九，三九七元，稅警部份原呈概算為六：八六八，〇八八元，奉核定為六，五二四，六八四元，至本年度概算，管理及稅警兩部份均係遵財政部令，按照上年核定預算編列，查歷年歲出預算，削減甚鉅，惟總局外籍及低級人員俸薪既不能核減，增產加運事務復與時俱增，應付頗感困難，茲將歷年度概算列表如次。

年份	管理部份	稅警部份	總計
二十六年年度	七,三〇四,六四一元	九,七五〇,九〇〇元六〇	一七,〇五五,五四一元
二十七年下半年	三,二三八,五五四元	九,〇〇〇元六〇	一二,二八四,一〇四元
二十八年年度	五,八一九,三九七元	九,〇〇〇元六〇	一四,八九八,四〇四元
二十九年年度	五,八二九,二九七元	九,〇〇〇元六〇	一四,八二九,九〇四元
三十年年度	六,八四四,六八四元	九,〇〇〇元六〇	一五,八四四,二八八元

丙、輸入輸出稅

丙，歲入歲出決算

查二十五年年度歲入決算為二二一，三八三，五五四，二八元，較預算數二〇五，四五〇，三三六元，增收五，九三三，二一八，二八元，較上年度決算則增收一七，五八〇，四八七，七二元，是年度內雖因西北共禍，西安事變，兩廣異動，川，豫，皖旱災等關係，影響稅收，至深且鉅，終以建設鹽務，平衡稅率，整頓緝私，淘汰包商，廓清積弊，均著成效，用能使歲入增加，至歲出決算，管理部份為九，七六六，七二七，五五元，較預算數九，二八七，九三一，元計增支四七八，七九六，五五元，因是年內奉令兼管行政事務增繁，各處局卡，均有添設，而預算數目並未比例追加，致有超出，稅警部份，為八，七三七，一九四，六〇元，與預算數九，五八三，一四三元，比較尚能撙節八四五，九四八，四〇元，次二十六年年度歲入決算為一四八，八三〇，六四九，四九元，較原列預算二三〇，〇〇〇，〇〇〇元，減收甚鉅，蓋年度開始，抗戰即起，一切均入戰時狀態，黃河，長江兩流域先後變作戰區，致稅收大受影響，歲出決算管理部份為七，七五二，一〇一，四四元，稅警部份為六，五〇五，二九七，三四元，按管理及稅警兩部份，經常門較諸原核定預算，互有增減，茲將該兩年度決算數字，列表比較於左：

(甲) 歲入

年 度	決 算	預 算	比 較
二十五年	二二一，三八三，五五四，二八元	二〇五，四五〇，三三六元	增收一七，五八〇，四八七，七二元
二十六年	一四八，八三〇，六四九，四九元	二三〇，〇〇〇，〇〇〇元	減收八五，一六九，三五五，五一元

二十六年度一四八、八三〇、六四九元四九二三〇、〇〇〇、〇〇〇元

八一、二六九、三五〇元五二

(乙)歲出

部份年度	決算	預算	數	比	增	減	較
管理廿五年度	九, 七六六, 七二七元	五五九, 二八七, 九三一元	四七八, 七九六元	五			
稅警廿五年度	八, 七三七, 一九四元	六〇九, 五八三, 一四三元					八四、九四八元
廿六年度	七, 七五一, 一〇一元	四四七, 三〇四, 六四一元	四六、四六〇元	四			
廿六年度	六, 五〇五, 二九七元	三四九, 七五〇, 九〇〇元	六〇				三二四、六〇三元

丁, 公庫法

查公庫法，前經制定公布，並轉奉國府明令規定，國庫除新疆，雲南，青海，寧夏等四省暫予展緩施行；及游擊區域或接近戰區地方事實上確有特別障礙者，准由公庫主管機關，臨時酌予變通外，其餘均着自二十八年十月一日起施行，總局以公庫法為政府統一收支大計，實施之始，自應充分準備，以利推行，惟以鹽務担保外債，公庫法實行後，外債如何撥償，各區情形復極不一致，在國庫分支庫尚未成立以前，款項如何解繳及支領；且辦理增產，搶運，寬儲，備存需款至急，一有停頓，影響既大，鹽荒堪虞，應如何救濟，而附屬機關佈

遍全國，值此全面抗戰期間，除川，黔，甘，滇數省外，其餘所屬大小分支局卡，大半均在游擊區域之內，或接近戰區；施行區域，應如何明白規定，凡此種種，皆須事先籌劃完善，以免臨時周章，經先後將實施期限過迫，呈請財部准予充分籌備，展緩施行，嗣奉令規定應撥外債基金，由總局照核定攤成辦法，按期將應撥數目，核明開單送部轉知國庫撥存總局，外債基金戶，照原定辦法簽付，至國庫分支庫。未成立地方，須敘明事實，呈請核定，增產，加運需用款項；得就擬訂計劃，編製預算撥付；萬一臨時發生事件，仍可請發緊急命令，游擊區域或接近戰區之收支處理，准呈部核准後，暫仍舊貫，各等因；遵即奉行，並分令川，康，福建，貴州，西北，陝西等區，即日實行；其餘松江，兩浙，廣東，廣西，鄂區，湘區，贛區，河南，河東，晉北，雲南，上海等處，均在游擊區域，或接近戰區；暫緩施行，並經呈報備案在案。

### (六) 統計

統計工作之功用，不獨可以檢討過去施政之成績；並足為擬訂一切施政計劃之根據，鹽務施政之主要對象，為產、銷、徵、緝各端，其緝私事宜，可視為征推之輔導工作，故過去統計材料之征集，概以場產運銷征推為依歸，其於場產之面，應加注意者：為產鹽之數量，放鹽之手續，鹽產之成本與價格，暨鹽民之生活動態等等；運銷方面，應注意放鹽之數量，行運與售價之實況；征推方面則注重於稅收數額一端，綜其需要，歷經頒行各種表式，分別飭由各區鹽務機關按旬或按月從詳查報，俾資統計，自抗戰之後，以前所頒各項報表，間有未盡適用，即經陸續備訂，另頒應用。現時各鹽務機關所用者，計有：一、各場坵產收及掣放鹽

斤月報表。三、副產品月報表。四、鹽出產半年報表。五、各場丁戶數目季報表。六、各場產鹽成本及場價月報表。七、各銷地收發鹽斤月報表。八、准單積存鹽斤月報表。九、發出載運憑單。十、收到載運憑單登記表。十一、鹽運銷半年報表。十二、存鹽產鹽，收鹽，及運鹽各數目旬報表。十三、各銷庫存鹽，及估計供用日期，暨各場區，及在途鹽斤數量月報表。十四、鹽價細目月報表。十五、由場運鹽至倉地之運輸方法路程時間費用調查月報表。十六、由倉地運至銷地之運輸方法路程時間費用，暨經過各站卡名稱調查表。十七、稅鹽皮耗表。十八、移轉鹽斤皮耗表。十九、稅鹽木稅，鹽包裝皮耗變更表。二十、稅收統計月報表。二十一、雜收入統計月報表。二十二、征收鹽稅及其他收入分類統計月報表等廿二種。上項報表送到之後，即根據其所報之材料，分別編製，登記，整理及報告等表，條分縷晰，種類至繁，至目前呈送財政部及主計處者，計有：一、鹽價月報表。二、鹽價細目月報表。三、各場地產收及掣放鹽斤月報表。四、副產品月報表。五、各場丁戶數目季報表。六、各銷地收發鹽斤月報表。七、各種准單積存鹽斤月報表。八、發出收到載運憑單表。九、鹽出產運銷精鹽半年報表等十二種。復以非常時期，郵程遲緩，為迅速明瞭各區產鹽，放鹽，稅收，鹽價等項情形，俾資考核而便調整起見，經就各項性質，擇要規定科目，令飭各區按旬或按月先行電陳。目前已實行者，計有二：一、產運銷旬電。二、新產及實放鹽斤月電。三、鹽價月報。四、稅收月電等此為經常工作情形。十四、

其特殊事項，尚在擬訂者，計有抗戰損失估計辦法草案，編製各機關財政統計之方法，暨各級政府機關編製概算，應附之各項統計及統計方案等，其統計方案一項，攸關於今後鹽務統計事業之興替至鉅，爰就產鹽，放鹽，稅收，鹽價稅率，運輸，存鹽，皮耗，場價，

成本、緝私、收支、機關、人員、鹽民各方面分別草擬個別之方案，現正積極從事參攷法規，搜集材料，期於最短期間，分別編成，茲為明瞭最近鹽務方面，產銷征推情形之梗概，業將廿八年份產鹽、放鹽、稅收等數作初步之統計（單位市斤）。

一、產鹽（單位市斤）：1. 川康九，四六〇，六六三，三八二，兩浙五〇二〇，八七四，〇九三，廣東一，七二四，四十二，三四四，西北一，五九八，五一七，〇六五，福建九〇一，九五七，五六六，雲南八七九，七一八，九七七，河東二六一，六六八，三四八，陝西八〇，二〇三，二九九，湘岸六〇，〇四一，二五五，松江七，六三八，六〇一，晉北一，八四三，二四六，總計一九，九九七，五三八，二四。

二、放鹽（單位市斤）：1. 川康二八，五九六，二七六，二八二，兩浙二，五九四，七四五，

三七三，湘岸一，七五六，八五〇，七四四，廣東一，五五三，三三三，五九五，福建一，五五一，八九五，四八六，廣西一，四〇四，二五〇，六〇七，雲南一，〇六〇，六二五，六六八，西岸八六四，九九六，三五九，西北八四五，一八〇，一八二，貴州八二七，二〇九，三三三，鄂岸七六三，一八九，八〇二，陝西五六一，四七〇，一一一，河南九一六，六二二，一六四，晉北一七，九九三，一五五，松江一三，五四九，八四一，河東六五，〇九，總計二一，三二八，二五五，七五。

三、稅收及雜收入（單位元）：1. 雲南七，五八四，八二九，七四二，川康三八，四八一，五四九，八八三，陝西一，七九五，四七〇，六五四，貴州四〇五，一〇三，二七五，河南一，六二三，四八〇，七六六，長蘆一五二，五八五，七一七，西北二，七二三，三二六，四四八，鄂岸八

戰後鹽務概況

○四八八、八七五、七〇、9、兩淮五五、一五二、六八、10廣西三、四三七、八二四、三七、11湘岸一三、三二七、〇一〇、五八、12松江八五、二一三、九〇、13廣東六、四一〇、三九一、三六、14兩浙二五、八三九、六一一、〇五、15西岸一、二五九、九九五、五四、16河東七八四、五六二、七五、17福建八、九六六、二六七、七七、18晉北一〇〇、三二一、三七、19總局四一二、二〇一、三八、總計一二一、四八三、七二二、九〇

(七)緝私督察工作

鹽務緝私督察制度於民國二十四年冬，奉 蔣委員長手諭立，創在鹽務總局，設立緝私督察處，各區分派緝私督察員，執行督察職務，在消極方面，檢舉貪污，清除積弊，滌蕩鹽務，整理前途之障礙，俾達切實整理之目的，在積極方面，協助並促進鹽務及稅警長官整理產運銷編稅權，以期裕課利民，抗戰前頗側重於消極方面之工作，迨抗日軍興，督察處除對於平日工作仍照常進行外，並努力於積極方面之工作，經制定戰時中心工作方針四項，(一)關於產者，凡駐於安全要道交通便利各場之督察員，應協助鹽場主管員司，儘量增產，駐於沿海暨臨近戰區各場之督察員，應協助主管員司鹽商鹽民等，將所有存鹽移國內地，以備接濟軍民食用，(二)關於運者應協助主管員司利用一切交通工具，將整斤運輸銷岸，(三)關於銷者應協助主管員司，存儲足額，分配合理，並設法杜絕奸商壟斷，以防鹽荒發生，(四)關於稅警者，在足食裕課之目標下，應督促稅警努力維護鹽場之秩序，鹽斤之保管，運道之安全，私鹽之防堵，於必要時並協助軍隊守土抗戰，並經通飭各區督察員，針對駐區客觀環境，分別切實執行，並為鹽務之設施，使與抗戰軍事

並派駐各區督察員，協同並進起見，於沿海各場組設鹽場保衛委員會，共五十二處，督察員之派充，保衛委員者計六十餘人，其工作最著者，當推膠東，石島，威海，克牟平，即墨處山俚岩對奪獲戰利品無算，同駐兩區稅警，實行游擊抗戰，襲烟台，威海，克牟平，即墨處山俚岩對奪獲戰利品無算，文登，榮城，海陽，牟平四縣，及寫金石兩場得以保全。督察員同，各區督察員，並督

二十七年三月督察處督察長顧建中，復奉命率屬前往淮浙各區督運淮浙鹽斤督察長李熙元赴湘粵一帶督運粵鹽，濟銷湘桂均著績。二十八年四月顧建中奉命兼任汕韶督運專員前督運閩粵鹽斤，濟銷湘，贛及西北，其駐閩區督察員自抗戰軍興以來，對於場鹽之歸堆貯鹽民合作社之組訓，以及其他場產管理應有之各項設施，與場產之移囤濟銷均盡最大之努力，獲得優良之結果，其駐豫區督察員，深入中條山一帶戰區，督率潞鹽搶運，並赴魯蘇皖豫各戰地，調查鹽務以備整理，亦多貢獻。其在西北川滇等區，增產，加運，濟銷，均經調派督察員努力協辦，並派員前往西康，甘孜等處，調查鹽務情形，開辦西康鹽務，以闢鹽源，均甚得力，但自抗戰以來，督察處鑒於各省不免間有鹽荒發生，經酌察繳結之所在，擬定戰地緝私督察員，協杜鹽荒，辦法於二十八年十月由總局通飭各區局處及督察員遵照施行，以杜鹽荒，頗著成效，至於鹽務人員與稅警官兵舞弊營私，經督察員檢舉，而受遣散撤職或移送法院辦理者亦夥，不及備述。

附錄

戰後鹽務情形，略如上述，所有鹽務人員為厲行節約運動，及奮發各職員服務精神，並增進其辦事能力起見，於二十八年一月間遵照



委員長手諭，特成立小組會議，每週舉行集會一次，在鹽務總局以科室或處為單位，派定組長一人或二人，主持其事，並通飭各區鹽務機關遵照奉行，藉以(甲)檢討一週間之工作(乙)討論處理公務之應行改進事宜(丙)會報一週間所讀書報之心得(丁)會報一週來個人生活是否合於節約運動。嗣奉 行政院頒發黨政軍機關人員小組會議，與公私生活行為輔導辦法，并奉 諭此項辦法之精神，重在進德修業，應注重私生活方面，等因；遵即由總局轉飭所屬一體奉行，並規定各職員所讀書籍，以孫文學說，三民主義，建國大綱，建國方略，民權初步，大學中庸，(科學的學庸)體運(大同篇)……等為必讀書籍，並飭以鹽務稅制等書為研究之主體，又黨員守則，軍人讀訓，新生活須知，節約運動大綱，為公私生活行為之規範，經飭屬務必身體力行，遵守毋違，又國民月會為實施精神總動員主要工作，為使其普遍貫徹於一般民衆，亦由總局隨時派員參加，並飭屬一體切實奉行，此鹽務人員舉行小組會議，及參加國民月會之一般情形也。

英即、備式士之亦血用、變古同服之選苦主重製造、熟熟無盡、精製精製、再啟三奏、最對科久難味之研量、水書自必能地實則、吾國與前開計獨四種、幸賅、最高檢輔之計、取升輝年、不道取失外軍、身入其計、我新、文升世為央安之主要因素、而身限於

(甲) 會報

如並聞國鹽及鹽務

# 改進閩區鹽政芻議

王才英

(甲) 緒言

現代戰爭，不僅取決於軍事，舉凡政治、經濟、文化均為決定之主要因素，而長期抗戰，最後持久勝利之把握，尤着重經濟與資源。吾國與敵閩抗戰四載，幸賴最高統帥之指導英明，前方將士之浴血用命，後方同胞之堅苦生產建設，源源無盡，諸使敵閩，再竭三衰，深陷泥足，我則愈戰愈強，轉趨主動，今年為勝利年，惟如何百尺竿頭更進一步，將敵閩驅逐域外，復興民族，我總裁一再指示「自力更生」，今後吾人如何改正既往，力圖上進，使各部門工作，均能接合時代，迎頭趕上，實有隨時研究檢討之必要。

「國以民為本，民以食為天」，糧食問題，固為現抗戰階段，極為重要因素。食鹽亦為今日不可忽視之問題，我國產鹽區域，原甚廣闊，量亦充足，惟以戰局轉進，鹽區淪陷，海口封鎖，交通梗阻，諸使食鹽各部門產、運、銷、屯、緝各問題，日趨嚴重，前方後方，事同一律，總裁已予揭示，「鹽運共軍運，同等重要」某次財政會議，亦予決定「鹽為有無問題，而非稅收問題；鹽為民生問題，而非價值問題」敵閩亦更聲言食鹽問題之重要，及「漠南入其手，則陝、豫、甘，諸省軍民，即有淡食之虞」，敵人用心之毒，與計劃之深，可不驚懼

閩區鹽政——過去位處邊隅，運道梗阻，政亂頻仍，且以引岸封建制之限制，人事情形之複雜，未能儘量發展，亦未能予以合理之整頓，時至今日，顯見落後，然當此大難時艱之日

，後方鹽源正緊之時，中央部局督促之殷，閩區主管長官勵精圖治之切，亦正宜把握時機，急起直追，迎頭趕上，作者駐閩五載，業務與此息息相關，茲以平日研究所得，切合實際環境，擬具改進務議，用供同仁參攷，及當局採納，果能於國家抗建前途有所裨益，則非僅個人之幸也。

(乙) 過去鹽政檢討

吾人檢討過去鹽政，始能把握住現在而策勵未來，茲簡述之！

(一) 地域界制無法發展——吾國整個鹽務，在民元以前，簡直均無鹽政可言，大而操諸巨賈豪商之手，小而落於販夫走卒之流，引地劃分，界限嚴密，官私無一定之區域，視勢利以為前提，全國如此，閩鹽亦不能例外，故閩鹽出產雖豐，鹽場普遍於閩東南沿海各地，若能儘量發展，原無可限量，且閩鹽價低質優，人樂為用，徒以引界限制，閩鹽除銷少數於粵潮汕及漁鹽用外，幾至全無出路，故各場存鹽如山積，鹽價低微，鹽民均各棄正業，或奔走海外，或流為海盜，或經營副業，以故貨棄於地，人廢其能，貨不能暢其流，鹽田荒蕪，每况愈下，此種現象，廿五年以前，幾無場無之，故民怨載道。(鹽民)糾紛迭起，(罷晒)限晒走私情形，諸為事實，果無引界，閩鹽儘可發展，推銷於浙、贛、粵、湘境，今日情形必可大改。

(二) 人事複雜，更調頻繁——閩區鹽政人事，軍閥割據時代不論，即以近七八年來，時局變化，人事繁更，且更以孤處僻隅，全國幹才，不易羅致，一部因地方觀念過重，排擠互關，亦容有之，故即令有精明強幹之長官，限於鹽務章則，用人有限，亦感推進乏力，應付

無方；苟主管失宜則糾紛迭起，以近三年而論，即四易主管，更調頻繁，各長官有各長官之辦法，亦有相異之方針，故使推進，發展，整頓均有零斷殘缺之感，陳陳相因，故前度之進步，一易主管，又或退步，上級有生疏棘手之苦，下級有不知所從之難，本省行政，自陳公俠主席主持，在一貫方針與決策下，努力推進，八年以來，已有莫大建樹，此均足證主管繁更，與整個改進事業進行，均有重要關係。

(三)缺乏方針與幹部問題——閩區鹽政既因遍地限制，及主管繁更，故無一定之方針，既以食鹽而論，抗戰以後，廿八年夏季以前，因恐交道困難，產鹽資敵，故一律限制生產，旋因抗戰局勢轉進，後方鹽源缺乏，又奉令盡量鼓勵增產，設法搶運，前後之方針互異，非但前功盡棄，人力物力，全部消耗，亦有因此而蹶不振者，又本省鹽政方針，自民國廿五年後，漸次推行中央決策，——民製官收官運商銷之制，以迄如今，雖具成效，惟以新建制度，欲求推進，日漸自功，必須有健全幹部與適當指導，此兩點過去均欠允當，以上級機構而言，運用似欠靈活，下級機構，亦失調整，幹部缺乏，自漳泉各處，收回官辦後，即以各運銷分所長而言，過去均無一貫之訓練，且澈底之認識，均係因陋就簡，良腐均搜，沿用至今政令之推行，場產運銷之管理，均難澈底進行，惟稅警素質，近年以來，因幹部齊一，訓練得宜，均有成效，且一部份幹部，正吸收擔任鹽務職務，此亦為事實所必然也。

(四)鹽質不良，包商壟斷——閩品鹽產之最大缺點，厥為場產管理不善，句裝簡陋，致使鹽色劣敗，此為一般現象，閩鹽外銷不廣，此亦重要原因，往往閩區食鹽。在浙粵他省，僅能供漁雜鹽斤之用，其實場中精產之鹽，并不在鹽准之下，徒以過去運銷事業，均操於運

商包商之手，流弊百出，雖自廿五年以後，一部收回官辦，然運務仍因舊習，招商承運者多，故鹽色亦未見改良，今後應力求改良，挽回閩鹽令譽，恢復發展，庶幾可望。

(丙) 抗戰以來閩區鹽政之改進

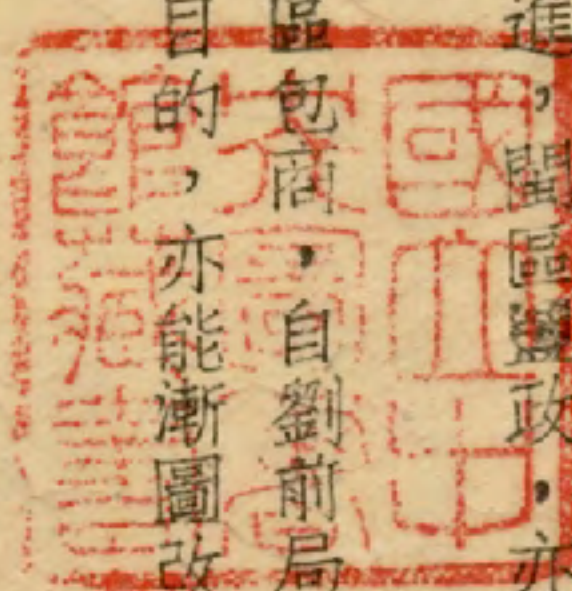
抗戰軍興，凡百事業，均因需要及時代洪流之進展，而隨與俱進，閩區鹽政，亦因敵閩侵略之鼓勵，亦有莫大進步，約其大者言之；

(一) 取締包商制度——包商制度之害，可謂指不勝書，所幸閩區包商，自劉前局長樹梅，不避任何阻礙，毅然收回自辦，以迄於今，收效雖未能達到預定目的，亦能漸圖改進，期底於成。

(二) 澈底澄清人事——閩區人事複雜，派別分歧，四年以來，均因歷屆主管得人，不惜大刀闊斧，懲調裁撤，澄清人事，鏟除流弊，頗收成效，鹽務督察制度，亦能在閩區建立相當威信，各個單位同志，均能任勞任怨，亦慎亦勇，協助改良，亦不無關係。

(三) 稅警素質改革——閩區稅警，過去份子成品不一，背景複雜，雖無緝私營時代之糟，內部實難聞問，自廿七年張前處長中立整頓以後，關於幹部人選，稅警素質，軍紀風紀，訓練學術均有澈底革新，初基已奠，今後發揚光大，前途正未可量。

(四) 增產搶運——過去閩區產運，簡直無管理可言，前已言之，近三年來，關於增產搶運方面，雖收效未宏，上下員司，亦正下最大努力，如(1)增產方面，廿六年度共產(1.178.610)担，廿七年度(2.040.157)擔，廿八年度，因天時人事種種不利，亦已產(894.057)擔，三年間共產鹽四百餘萬擔，(2)搶運方面，廿六年(七月至十二月)共運出場存鹽(1



581.714) 擔。七十七年度共運(1.418.040) 擔廿八年共運(1.658.777) 擔，三年間共運鹽亦達四百六十餘萬擔，(詳見另表) 較之長蘆淮地，雖有愧色，然承疲敝之後，戰地之衝，人事之艱，財政之歉，尙能有此成績，實屬難能可貴。

(五) 統一稅費——查閩區各縣過去因稅費各異，糾紛迭起，而尤以包辦時代爲最，自收回官辦後，仍因稅費不同，消耗若干不必要之警力財力，分佈於各地銷區，擬任緝私防務，自鈕局長建霞長局以後，首將全省鹽稅各區，統一平均，合理分擔，全省各地均係(2)元(現增爲25元)，此亦爲近年閩區鹽政，最大成功之一。

一列五項，係列其要，至於鹽場管理之改進，事權之擴充，幹部之羅致，老弱之淘汰，諸有足稱多者，惟羅馬城非一朝一夕之工程，吾人但求上進日漸有功，「百尺竿頭更進一步」，此有待於今後全區同仁所共同策勵者也。

#### (丁) 改進閩區鹽政方案

##### (一) 改進原則：

- (1) 爲謀鹽政效力之增高——運用科學管運，以求事半功倍。
- (2) 爲謀鹽政澄精之基礎——嚴密內部組織，勵行綜名核實。
- (3) 爲謀鹽政戰時之需要——實行軍事部勒，隨時因應機變。
- (4) 爲謀力量意志之集中——吸收優秀青年，加強幹部訓練。

##### (二) 改進方針：

鹽政事機，舉凡產銷緝屯硝磺，事會計各部門，外表似甚單純，事實上綜錯複雜，

蓋以鹽務人員，力量有限，或須與軍事機關發生聯繫，或須借政府力量協助或與地方發生利害磨擦，或自身有不健全行為，遭外局物議，諸此種類，均為現象，此篇所言改進方針，係包括全體而言，而尤注重於健全本身組織，加強各種機構，始能發生力量，以收改進功效。

(甲)改善人事管理——鹽政人事，較普通一般行政機關，安定而欠靈活，此中固有其缺點與優點，根據各級組織規章，研究「人」「事」「時」「地」「物」均似缺乏合理之組織與運用，戰時鹽政尤不相宜，總裁有訓：「人事時地物五者比皆要有組織，就是先要有系統，有條理有計劃有預備，在人而言，就要做到人無遺散，而克盡其才，在事而言，就要做到事無廢弛而克盡其功，在時而言，就要做到人無浪費，而克盡其效，在物而言，就要做到物無廢棄，而克盡其用，五者合理組織與運用，當然可以主管一個好機關。」茲以所知閩區情事應行改進者

（一）裁汰冗員提高待遇——鹽務員司因生活險及安定關係，素稱老舊陳腐，缺乏新生氣，即有新進幹才，或被排擠，或被嫉忌，幾至不能立足，相習成風，以致減少工作效能，增加相互磨擦，且現生活程度，高者低級人員待遇太薄，仰事俯畜，固感困難，即本身最低限度生活亦不能維持，今後改進裁汰老弱冗員，提高生活待遇即從質之改善不在量之增加，似為必要。

（二）統一幹部訓練增強力量——歷來均有改良之制度，而缺乏意志統一，力量集中之幹部，故不能發生較大之力量，孟子云：「徒法不能以自行」中央及地方當局，近來對於幹部之訓練，增強工作效能，頗能收偉大成效，今後鹽政改革，自應洽合時代洪流，

迎頭趕上。

(寅)厲行攷核獎懲。鹽務章則雖稱完善，惟缺乏機動與鼓勵性，升學懲罰，均無一定之標準。視勢利背景以為前提，親族援引，逢迎倖進，以為常事，使工作努力者，十年不得一進之機。腐化頹喪者，反而高升進級，此種現象，不一而足，今後增強工作效率，綜名核實，嚴密考績，實為重要。

(卯)嚴密視察制度。上下打成一片，以作者所知，鹽務機關上下每苦缺乏聯繫，上情難於下達，下情亦不能上聞，即有各種視察人員予以溝通，所作報告，非嫌空洞，或止級主管視為具文，往往數月不得一覆，且視察員本身未經行政，對於工作，不無隔閡，所作報告，均有牛頭不對馬嘴之弊，故最好每年或半年，由管理局各處課，派出代表人員，組織類似視察團體，分期出發場區所處，各部門，研究各部門工作推進情形，及其缺點隨時改正并計劃以後方針惟主管長官亦必注意視察人員之意見以為施政張本。

(辰)正定鹽務人員修養標準。現代公務人員，雖經國府明定服務法以為標準，惟作者以為財政及稅收人員，應計劃一素質，正定法則，俾使工作人員之精神改進。工作技術之徹底熟諳，鹽務風紀，可得嚴行糾正。中國古代歷史上人物，廉如諸葛孔明，勤如陶侃，能幹剛毅如桑弘羊，劉晏之流，均為實例，以作者所知，財務稅收人員之修養，應包括下列數項：

- (一)清——達到「一個不取」(嚴肅整齊)「惜時惜物」(公忠體國)四點
- (二)慎——達到「深思熟慮」(三思而行)「胆大心細」(奉公守法)四點



(三)勤——達到「綜核名實」「力量集中」「刻苦耐勞」「百折不回」四點

(四)敏——達到「科學管理」「軍事部勒」「迅速確實」「功效第一」「四點

(五)對人——達到「親愛精誠」「恢宏氣度」

(六)對事——達到「格物致知」「負責守律」

(已)計劃整個之方案——現代工作效能增進、貴有統一之步驟，與一貫之方針，俾下級無無所適從之苦，上級有得心應手之機，按步考核，隨時改進，如閩區產鹽，年須若干擔分配各場區，各季每配若干担，運銷屯各項，均經配定，統一實施，按期完成者，予以鼓勵考核，工作敷衍者，予以懲罰，獎懲既明，收效自易，人樂為用，事功易成，此為必然之效也。

乙)產銷運屯緝之改進——鹽政之根本在「產」，運用在「運屯緝」，收效在銷。然合而言之，五者均關重要而不可或忽，茲特分別述之。

(子)產務部份

1)嚴密整理場產加強合作組織——此兩點年來閩區均有莫大進步，現各場區均能有比較正確之統計調查，歸堆登記，亦能完成初步基礎，惟健全發展，仍尙有待，今後須待上級有精明適當之指導，下級有切實正確之執行，方能日漸有功，遵循上軌。

2)改善鹽民生活提高場產價格——關於改善鹽民生活方面，如舉辦鹽民教育，增進鹽民衛生設備，改善鹽主與鹽民之利益關係，提倡鹽民正當娛樂，保障鹽民之應有待遇，(如緩役等)儘量給予鹽民以可能貸款，均為目前迫切之需，亦為增產時期，應有鼓勵方法，至

增加場鹽價格，年來閩區當局，對此頗為重視，各場區因時因地，均有增加，重賞之下，必有勇夫。此亦為增產所必需者。

(3)健全鹽民組訓指導產鹽技術——鹽民教育程度低落，意志薄弱，容易受人愚弄，且產鹽技術，墨守成法，不知改進，今後積極方面之開導，在嚴密鹽民之組織與訓練，并由場區聘請地方幹練優秀產鹽人士，或對產鹽技術，特別有經驗之人，予以相當待遇，請其參加鹽產技術指導工作，俾能徹底改良，期於至善。

(4)鼓勵增產方法——鹽場員司之升獎，例有一定之規章，即有升進，亦極有限，鹽民升獎，更為缺如，今後應定鼓勵辦法，如根據正確統計，規定某場或某區，每季應產若干擔，超過定額者，由管局或場署，對於該主管員司，及合作社社長社員，給予獎勵金或獎狀獎章等件，予以法外之精神鼓勵，收效當頗可觀。

(5)協調員司與鹽民情感——現在鹽場一般情形，場務員司，與鹽民情感，均甚隔閡，尤其鹽民與稅警地位幾至完全站在對立立場，發生磨擦，減少工作效率，今後應使場務員司官警，均能與鹽民精神上打成一片，如創辦鹽民子弟學校，由員司分別充當教員，辦理鹽民組訓，由稅警官佐充當隊長，或由鹽民選舉優秀份子充當，更或組織鹽民俱樂部，書報室等，使官民同樂，減少磨擦。

#### (丑)運務部門

(1)調整運輸機構，集中運輸力量——閩區鹽運工作，自抗戰以來，雖無兩浙粵東南各局處組織之龐大驚人，然工作效能，在全體同仁，埋頭苦幹，分工合作之下，實具相當成績

在三十年以前，除外銷不計外，本銷尚未發生鹽荒情事，惟今後運務，急待開展，力量亦宜集中，能有專門機構，專負其責，俾能應付來日大難局面，絕非頭痛醫頭，腳痛醫腳，可以過度，現時閩東閩北閩西，均有鹽缺象徵，可以力求改弦更張？作根本改進！

(2) 增闢路線調整運道或設法自運——現時閩區各區鹽運，大部假手於人，或依求於政府，或借力於軍隊，或包運於商人，流弊自多，然為應付過渡艱局，亦為應有方法，惟自非長久之策，今後應漸趨轉變，設法自運，增闢路線，調整運道，俾免一旦受制於人，亦能應付自如減少困難。

(3) 鼓勵額外用鹽赴場自運——所謂額外用鹽，係包括醬鹽，漁鹽，菜鹽及大量工業用鹽而言，如石碼歷年需配銷醬鹽約三萬擔，最近擬定辦法，准許商人合法組織，由所收稅赴場自運，並予以相當鼓勵，酌量增加數量，如此對於辦理運務既有化整為零之便，亦能使商人明瞭用鹽之數，而有所節省。

(4) 切實與政府及軍隊取得聯繫開展運務——鹽務本身力量，素稱單純而薄弱，貴在因地因人，運用恢宏效能，發揮力量，如近年閩區鹽政當局與行政當局協定合同，每年補助稅款卅六萬元，由省府派員協助，惟以事屬徧頗，效用未宏，最好亦由鹽務當局，指定若干人員，由省府給予適當名義，分駐各地，隨時與各地方取得密切聯繫，請予隨時協助運務，又如最近鹽政當局與閩南駐軍，接洽協助運務，最短期間，由佛曇搶運一萬擔至水潮，收亦効大，俱為事實。

(5) 增強運務專權提高運商運價——辦理運務，事機一變，尤以海運為然，若事事請示

，動需時日，耽誤必大，又運商承包鹽勛之最大目的，在求利率，抗戰以還，百物隨時高漲，以作者所知，運商承包之後，苟正常辦理，均須賠累至傾家破產地步，故無人無處不發生滲泥摻沙偷賣等弊，故但求運務開展，杜絕流弊，洽合時機，增強事權，提高代價，亦為必要之舉。

(6) 遴選各地公正人士予以名義請予協助，閩區各地自歷次大亂之後，情形惡雜，草野山澤間，均有不少潛伏勢力，有時甚至政府及軍隊力量，亦不能到達，其間亦不無優良公正人士，苟能因勢而利導之，亦易能為我用，而能隨時調查遴選，給予名義，請予協助，有時或能勝於數紙公文，能收實效。

(7) 規定伏役緩役辦法——鹽民緩役辦法，現有明文規定，惟伏役緩役，尚付缺如，總裁既予指示，「鹽運與軍運同等重要」，現當後方鹽源恐慌之際，苟挑鹽夫役有正常組織，限定年齡以上，能予緩役，加以保障，人必樂當伏役，此于搶運前途，必多利賴。

(寅) 銷屯部門

(1) 健全計口授鹽辦法——自計口授鹽制度實施以來，因新制伊始，障礙及流弊自多，此為必有現象，惟如何使此種新制力求健全，流弊減少，克服阻力，諸有待今後之改善，作者以為實行此種制度之先決條件，應以不患寡而患不均為原則，第一步先求調查正確，第二步再求數量分配允當（如現閩區每人每月分配十二兩），第三步規定各種購鹽證之統一辦理，（如食戶購鹽證團體購鹽證特種購鹽證等），現時中各運銷所處，自行辦理，方法異殊，格式各趣，運用亦不一致，今後似應力求改善者。

(2) 調整銷區機構——閩區官運商銷制度，自民廿五年收回之始，均係因陋就簡，草創而成，各級機構均欠合理，沿用至今，殊少改變，現抗戰又達四年，事實之需要，與時代之要求，均有急需改弦更張者，尤以新制實施，原有機構，均不適合。即以石碼屬所而論，地轄十縣，放鹽機關僅有石碼，同安，漳浦三處，其餘安，漳平，長泰，甯洋，海澄，南靖，龍溪，平和，均付缺如，遠縣既有鞭長莫及之患，近縣亦有緩不濟急之虞，若將機構擴充，機關預算增大，固有考慮之處，但在可能範圍內，從全區整個打算，在求利商便民原則下，似均有斟酌調整之必要。

(3) 劃一稅率公平合理——根據新鹽法第二十四條，規定「食鹽稅每百公斤一律征國幣五元，不得重征或附加」且「稅之後，任其所之」惟適合目前情形，固有應行增加之處，現閩區對於劃一稅率，公平合理方面，頗收實效，全區每擔一律廿五元，無畸重之情，此為近年來閩區鹽政最大成功之處。

(4) 嚴定高抬操縱緝獲獎懲辦法——自計口授鹽新制實行以後，各地流弊滋多，糾紛迭起，人民有錢無鹽之苦，商人得輕本重利之機，現在各地情形，由官放稅鹽一擔（市秤百斤）僅國幣廿五元，而商人售賣，往往在七八十至百元以上，政府既無明令嚴厲取締辦法，鹽務機關力量有限，無法干涉，為今之計，「治亂世用重典」處置現況下奸商壟斷，安定市面，非嚴法重罰，不能克功，此應請當局從速實行，否則後患堪虞，不能設想。

(5) 設立國防屯倉——閩區自抗戰軍興，於茲四載，所幸鹽政實施，均仍正常發展，未受戰事影響，稍有阻礙，惟抗戰為國家長期大計，來日大艱，如何克服，均應有整個策劃，

目前情形，閩東，閩北，閩西均因運務阻礙，荒象叢生。閩南時局有變，前途亦不可預測，爲今之計，外運固須繼續，本銷尤應兼籌，自應於可能範圍，於外運本銷之餘，在全區安全地帶，如南平，永安，永春，崇安設立湖防屯倉，按年屯積若干，以爲一時不濟之需，自儲無患，斯爲上策。

(6) 限制無謂消耗。在平常時期鹽政之效用，在稅收充實，惟現當全國鹽場淪陷之際，鹽源缺乏之時，鹽政之效用，應在合理統制與分配，鹽源缺乏由一切用鹽消耗品，如醬業，工業，漁業，農業等用鹽，應力求限制，蓋後方人民，均缺鹽食，前方鹽區尙能任意耗用，果能切實執行節約此種用鹽，運濟屯諸，每年必不在少數。

(7) 黨部與人民應組監銷機關。計口授鹽係按照各該縣人口數額，計口分配，如龍溪縣人口(301,493)人，年銷應配(27,135)擔，海澄縣人口(129,280)人，年銷應配(11,635)擔，事實上各縣均按月照數配發徒以奸商圖利，任意折扣發給民衆，餘鹽私賣，各地情形，大部如是，最好由各地黨部，及公正人士，就該各縣組織監銷機關，在積極方面，嚴密監督，在消極方面，隨時檢舉，并按月將各地配鹽數量情形，按月公告民衆，以示大公，奸商知所畏懼，亦必斂跡。

(卯) 緝務及稅警部門。緝務三員，其餘三員，其素，官半，威，南敵  
(1) 增強稅警訓練。看重政治認識。自國區近年以來，稅警官佐兵仗之素質，均有莫大進步，此爲不可否認事實，歷屆主管長官對於訓練工作，亦均積極推行，惟過去訓練零亂而無系統，重形式而缺乏精神，且真正訓練治人才，絕非三數個月，可以成功，畢業以後，

尤須隨時予以種種機會訓練，如文字書報及官言論工作方針國際情形國內動態，使各級受訓幹部，思想意志行動，隨時與長官取得一致之行動，俾得心應手，運用裕如，今後訓練，尤應注重政治認識，灌輸主義與官兵，糾止紛歧錯雜之思想，以身作則，身體力行，改正醉生夢死之生活，刻苦耐勞，即訓即練，養成奮發蓬勃之朝氣，潔己奉公，守紀負責，打破自私自利之企圖，若以訓練頻繁，旅費開支甚鉅，則可以實行分別訓練，規定兵夫由各區個別訓練，由上級頒發材料，警士長分隊長分區長區佐區長等，由局訓練，以奏事功，且訓練人才，不宜長期兼任，可輪流補充，中級幹部，如區長區佐等，均可調訓，此點過去未能實行，今後似應改善者也。

(2) 完成內線包圍嚴密場內防緝——現時閩區稅警，實力不敷支配，固為事實，惟防務太闊，責任太繁，分佈零亂，管理困難，亦不無關係，現時各場產歸堆，及合作社組織均已稍有頭緒，最好趁此時期，儘可能增加工種設備，完成內線包圍，嚴密場內防緝，使場內無私，場外無私，場區緝務，以防私重於緝私，指導重於懲罰為原則，錯區警力，應減少至最大限度，押運工作，另編組護運隊擔任，護運隊以代用武器工具，俾節警力。

(3) 吸收優秀青年軍人改進士警素質——偉大艱鉅事業造成必須有健全優秀幹部，現時閩區稅警官佐，出身軍校及優深資歷造就者，固不乏人，而濫竽充數，僅有數月或經旬之軍事訓練，甚至完全行伍出身者，亦復不少，士警教育，水準甚低，而軍隊尤重長官表率，暨務從前原有統一稅警幹部訓練機關，（松江教練所）現因戰局轉進，業已停辦，臨區近年訓練機關，原提拔低級官佐不少，惜以根基有限，難期深造，（如士警出身，最高升充隊長），中

級主管官佐，亦一部係過時代退伍軍人，認識不清，頭腦陳腐，難獲重任。高故今後幹部，似應吸收優秀現代青年軍人，改進士警素質，隨時予以考核獎升，成績優異，品學俱良者，予以擢升，使安於位。由是觀之，亦不少，士警教育，本非甚難，而軍制大重，官吏率，

(4) 改善士警素質增加衛生設備。查現各區士警，因兵役及交通各種關係，大部以當地募補者為多，閩人地方觀念較重，亦不願遠離鄉土，其流弊在缺乏胆力，不習勞苦，易於逃亡，素質亦不一致，今後應稍予調整，如閩東閩北招補，服務閩南，閩南中者，招補閩東閩北，又增加士警衛生設備，亦可減少逃亡，取締就地招親，避免流弊，驅逐場中被革敗類，防止糾紛，嚴禁中籤壯丁，免與地方發生磨擦，均為改善之舉。

(5) 劃分稅警與查產警職責及管理。自各場區實行收權，推行查產制度以來，在理而言，查產警與稅警，均在護稅緝私，原無二致，惟各場區成效各異，有時不僅不能一致，甚至各站於對立地位，發生磨擦，影響公務，此點應如何研究改良，澈底成效，關於場區管理，均應有合理調整之處。

由之(戊) 結語論。士警之教育，本非甚難，而軍制大重，官吏率，且隨入本

自林閩區鹽政之應行改進，本非始自今日，抗戰軍興，凡百庶政，均在力圖改新，期能配合軍事，適應時代需要，為取最後勝利，總裁有訓：抗戰勝利，愈有進展，吾人之遭受艱苦，將益加深，將來所獲代價，亦愈增大，四年以來，閩區鹽政環境，已漸應合。總裁指示，漸入艱苦階段，原可按期接濟外銷，現閩區各地，荒象叢生，即本銷亦將艱於應付，改進發展，急起直追，亦正在此時，現後方如湘、贛、桂、黔各省，荒象發生，固有其然，各該



省本區無產鹽之地，運銷全求助於他區，產運錯緝，措手自如，果能事先有整個方針，隨時作適當處置，自不至有此現象，所幸現任閩區鹽政最高當局，存虛懷若谷之殷，勵精圖治之切，就任未久，已能有最大成就，作者本「國家戰時一粒鹽，即國家一粒子彈」之本旨，就工作興趣及學習研究精神，從客觀將閩區鹽政檢討，及其改進，在求裨益於國計民生及抗建前途，惟中國鹽政，綜錯複雜，規章制度陳腐糊塗，陳陳相因，以為風尚，歷代論鹽政得失改革者，無不橫遭偏議，了無善果，如清道光年間陸建瀛先生論改建引票摺奏議有云：

「竊謂今日之弊，莫大於利不歸國，亦不歸於民，盡歸於中飽之人，淮南引地，首尾四省，仰食於弊者，官則文武以委令各員，吏則大小衙門書役，以及商夥商船，不可億計，一議整頓，則羣起而撓之，造謠結黨，以恐嚇挾持，必使良法中阻而後已，若不力破情面，決計改革，則是以畏葸矚顧為苟安，以彌縫延宕為敷衍，非但無裨於將來，目前即有一蹶不振之勢。」

又如程滄來先生論「中國鹽業改革」(一)有云：

「國家若議改革鹽政，則羣起結合，以大宗金錢運動打消，官吏得有大宗之報酬，公私相比，究竟公不敵私，當然上下勾結，互相為利，求之如前清咸豐年間兩江總督陶澍之能不顧一切，毅然行改兩淮行鹽票制者，前後能有幾人？」

上列引論，係指過去倡議改革鹽政，遭捕被謗情形，現時事過境遷，時代丕變，自無攷顧必要，惟「為政在人」，一種偉大改革事業，必經種種艱鉅階段，閩區戰時鹽政，雖紛紜萬端，果能本此方案，慎密規劃，分頭執行，則前途當可樂觀，茲僅就管見所及，略供芻蕘藉供當政採納及社會人士參攷，又本篇以身邊統計材料及參攷書籍缺乏，未能盡量發揮並此附明。

各場掣放本外省鹽斤數量表

二十八年					
外省	合計	本省	外省	合計	
	16,903.50	11,762.60		11,762.60	
	57,510.60	92,273.28		92,273.28	
	363,560.00	593,426.77		593,426.77	
4,000.00	462,324.00	342,260.16		342,260.16	
	29,080.00	24,130.06		24,130.06	
	44,400.00	174,580.70		174,580.70	
	299,320.00	95,831.50		95,831.50	
107,000.00	144,912.76	244,592.21	73,780.00	318,137.22	
		6,140.00		6,140.00	
111,000.00	1418,040.86	1584,997.38	73,780.00	1658,777.28	

運由國站發放外省鹽數彙列第二表內

## 福建區二十六年至二十八年

場名	二十六年		二十八年	
	本省	外省	合計	本省
韓厝寮	18,155.48		18,155.48	16,903.50
莆田	44,600.00		44,600.00	57,540.60
前下	388,025.00		388,025.00	363,560.00
山腰	449,820.00	5,000.00	454,820.00	458,324.00
埕邊	5,850.00		5,850.00	29,080.00
潭美	222,670.00		222,670.00	44,400.00
蓮河	434,480.00		434,880.00	299,320.00
詔浦	175,078.28	403,000.00	578,078.28	37,912.76
沿浦				
合計	1738,678.76	408,000.00	2146,678.75	1307,040.86

附註：本表二十八年放運省外鹽數係由區產直接放

# 建福區抗戰以來搶運各場鹽斤數量表

場別	二十六年	二十七年	二十八年	總計
	(七月至十二月)	(一月至十二月)	(一月至十二月)	
韓厓	7,513,88	16,903,50	11,762,60	36,179,98
蕭田	7,580,00	57,540,60	92,273,28	177,393,88
前下	252,430,25	363,560,00	593,426,77	1,209,417,02
山腰	265,170,84	462,324,00	342,260,16	1,009,755,00
堤邊	5,009,80	29,080,00	24,130,06	58,219,86
溇美	159,306,70	44,400,00	174,580,70	378,287,40
蘆河	425,884,40	299,320,00	95,831,50	821,035,90
詔浦	438,818,67	144,912,76	318,372,21	902,103,64
沿浦			6,140,00	6,140,00
合計	1,581,714,51	1,418,040,86	1,658,777,28	4,658,532,68

福建區二十六年至二十八年各場產鹽數量表(單位：市擔)

場別	二十六年	二十七年	部定產額分配	二十八年	比較部額增減
韓厝寮	4,796,66	39,117,55	35,000,00	2,616,34	32,383,57
菁田	21,915,57	83,204,49	60,000,00	69,990,89	9,990,89
前下	32,304,00	639,768,84	600,000,00	244,048,31	355,951,69
山腰	385,674,42	538,932,71	400,000,00	279,726,59	120,273,41
堤邊	10,309,85	41,578,97	25,000,00	10,699,73	14,300,27
潭美	55,868,00	154,416,45	150,000,00	63,025,59	86,974,41
蓮河	178,815,72	185,604,23	170,000,00	8,937,69	161,062,31
詔浦	478,925,98	357,534,21	600,000,00	213,651,45	386,348,55
沿浦				1,360,93	1,360,93
合計	1,178,610,202	1,440,157,400	2,040,000,00	894,057,610	1,145,942,390

福建區二十六年至二十八年本省各岸銷鹽數量表

鹽別	岸別	二十六年	二十七年	二十八年
食鹽	建	244,609.04	255,780.68	400,615.71
	莆	39,414.76	49,557.03	117,143.52
海鹽	福州	77,566.70	76,041.98	102,473.61
	連	7,861.99	9,069.80	16,196.00
井鹽	泉	237,291.68	237,342.30	341,824.14
	雲	10,434.00	14,602.00	19,460.00
灘田	福	58,533.46	42,834.10	116,043.50
	廈	50,341.20	22,511.00	40,200.71
灘	石	91,874.75	76,951.00	131,098.00
	汀州			3,624.00

福建區二十六年至二十八年各岸銷鹽數量表

漳	浦	9,216.24	21,542.20	33,210.00
長	樂	2,769.31	3,358.00	6,389.00
平	潭	303.00	3,410.50	<sup>b</sup> 1,574.00
東	山		1,026.00	4,575.00
福	清	10,530.00	9,714.00	16,594.00
浙	江			2,241.00
食	平			
鹽	陽	841,346.13	823,770.00	1,652,262.19
合	計			
沿	海	186,106.84	250,127.57	168,203.44
各	岸			
湖	州	402,470.00	111,430.00	79,252.00
浙	江	5,000.00	4,000.00	
工	州	5,080.00	26,609.00	17,900.00
業	福			
鹽	州	23,851.91	22,854.60	17,626.76
福	莆			
州	仙			

豐 浙 江 平 陽

總	1,463,850.91	1,238,182.76	1,635,313.39
69,00			

A 金門思胡兩縣於二十六年十月及二十七年五月先後淪陷表列銷數係同安及各該縣失陷以前之銷數包括在內

b 平潭二十八年七月淪陷表列銷數係截至七月十日止

122,100.84	520,153.21	108,503.44
122,100.84	520,153.21	108,503.44
70,230.00	211,114.00	10,204.00
303.00	1,050.00	4,212.00
5,200.31	2,410.20	1,214.00
3,322.00	3,322.00	0.00
0.510.31	51,245.51	33,310.00

全書完



中華民國三十一年元旦初版

鹽政論文選集

編輯者；王才英

校訂者：陳節蓀

承印者；石碼石江印務

每冊定價 肆

寄售處：漳州鹽務運銷所庶務處

歡迎各地鹽務機關翻印

本館承對  
內讀物，  
務請慎重  
保管。

