

時代叢書

# 中國鹽政問題

蔣靜一編著



正中書局印行



書叢代時

中國鹽政問題

蔣靜一編著



上海圖書館藏書



A541 212 0006 9783B



正中書局印行



1527936

# 自序

鹽爲人類生活必需品，「惡食無鹽則腫」古有名言。稻麥亦爲人類所必需，然可代以雜糧，惟鹽則無代用品。無論老幼，男女，貧富，莫不食之。貧者食鹽多，富者較少，故其影響於貧苦人健康爲尤甚，是以貧苦人對於鹽稅之負擔爲獨大。於此可知鹽政之良窳，關係民生至鉅。

我國鹽政，承襲滿清時代之引岸專商制，虐民傷財，弊害叢生；似朝代可換，專制君主可以推翻，帝國主義可以打倒，軍閥政客可以剷除，惟此少數鹽閥，承數千年封建餘蔭，視全國爲其湯沐邑，虐民以逞，坐享其利。知者不願言，能言者有所不知；既知矣，又能言矣，則又有所不能行；因此，代代相承，世世相襲，數千年之秕政，迄今更變本加厲！同胞何辜，罹此大戾！

我國財政，已頻絕境。號稱善理財者，往往於就職伊始，即以發公債，加賦稅，利用外資爲能事。其實，我國財政，何嘗毫無辦法，即以鹽稅一項而論，據專家估計，漏稅走私，每年約損失一萬萬九千三百餘萬元以上（參考本書第五章鹽稅概論）。果能改革鹽務，按照新鹽法逐步實施，必能

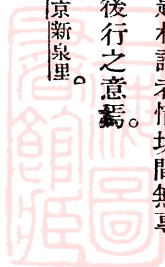
挽救中國財政之危機，同時并可減輕人民負擔。不此之圖，每因貪小利而忘大害，此誠深可惋惜者。

「日本佔據東北後，對於各種事業，莫不以日「滿」合辦名義，實行統制，攫爲己有。日人近來在瀋陽，籌組大規模製鹽公司，已投資五百萬元，購置鹽場。去年調查，東北產鹽約二萬萬斤，對外輸出達一萬萬斤。將來如該鹽場成立，則對華又將大肆傾銷」（二十三年六月各報登載）。此誠中國一大危機。中國鹽價平均每擔在十元以上，有高至十七八元者，考其成本及一切運輸雜費，合計不過二元五角左右。稅率之高，不言而喻。假使日本在東三省，果能加以整理并組織大規模公司經營之。其成本運輸及稅率等費將大大減底，必能以最廉之鹽價在中國傾銷。中國何術以與此抵抗！

鹽政改革，年來提唱頗不乏人。然新鹽法之公佈，四年於茲，而施行尙遙遙無期。五全大會雖有決議，仍等於空談。蓋此等改革，屬於國民經濟之改革，必賴國民之共同努力；非若政治改革，僅由一二人推翻一二人爲已足。作者年來日與下級社會人士相接觸，尤其僻遠邊區之同胞，每感

食鹽之苦及負擔之重，然不知其所以苦，所以重之原因。間亦有以鹽政問題相詢者，惜坊間無專書可資介紹。爰本述而不作之旨，編著斯篇，以介紹於國人之前，殆寓知而後行之意焉。

二十五年二月蔣靜一於南京新泉里。



## 洪序

我國鹽務，素稱繁雜，而言鹽政之書，率尠專著。惟漢桓寬著鹽鐵論，撮錄始元六年郡國所舉賢良文學之士，與桑弘羊等議鹽鐵榷酤事，爲政府與人民國計公開討論之實錄。至今言鹽政者，猶資爲考鏡。蔣君靜一，從事黨務有年，治學極勤，潛心於政治經濟科學之探討，著述甚富。近於國人切望政府施行新鹽法之際，復詳徵博考，蒐集關於鹽務之材料，編著中國鹽政問題一書，首述鹽之出產與製造，次及鹽政沿革與鹽稅概計，終乃詳敘鹽政改革運動之史實，並闡發新鹽法之精神，本末賅備，條理明晰。凡近世學者論鹽政之精義，多被採入。故蔣君斯著，雖述而不作，而其編次之間，已寓比較批評之意，頗足示國人以鹽政革新之途徑，而爲新鹽法推行之助，對於國計民生所貢獻者，豈淺鮮哉。



# 目次

自序

洪序

第一章 概論 ..... 一

第一節 鹽之來源 ..... 一

第二節 中國鹽區之分佈情形及其產量 ..... 三

海鹽 岩鹽 池鹽

第三節 鹽之製造法 ..... 一六

海鹽製造法 井鹽採製法 岩鹽製造法

第四節 鹽之運銷 ..... 二六

第五節 鹽之輸出 ..... 三三

目次

一



第二章 特種產製 ……三五

第一節 精鹽 ……三五

精鹽製造法 運銷情形

第二節 土鹽 ……五一

土鹽之由來及其成分 土鹽之製造法 土鹽改革問題

第三節 硝鹽 ……五六

第四節 副產品 ……五七

第三章 鹽務行政 ……五九

第一節 三十年來中國鹽務機關之演變 ……五九

清代鹽政督辦處之成立 民國初建時之鹽務機關 北政府時代之鹽務機關 現行之鹽務

機關

第二節 鹽務人員之訓練 ……八一





鹽務學校 緝務人員之訓練 技術人員之訓練

第三節 鹽務人員之任用及待遇 …………… 八三

第四章 中國鹽制概論 …………… 八四

第一節 中國鹽制沿革史 …………… 八四

專賣制 徵稅制 專商引岸制

第二節 中國目前究應採用何種制度 …………… 九二

第五章 中國鹽稅概論 …………… 一〇一

第一節 鹽稅現狀 …………… 一〇一

第二節 鹽稅之整理與估計 …………… 一〇九

第三節 中國最近鹽稅收支圖解及與其他各歲收之比較 …………… 一一三

第六章 鹽政改革運動之今昔 …………… 一一八

第一節 現行鹽制之積弊 …………… 一一八



中國鹽政問題

引地限制之害 私鹽充斥 鹽質不良 鹽務官之貪污 稅率不劃一

政權旁落

駢枝機關林立虛耗鹽稅

第二節 鹽政革命之史的檢討	一二八
---------------	-----

張謇時代之改革運動 丁恩時代之改革運動 國民政府時代之改革運動

第七章 新鹽法平議	一四一
-----------	-----

第一節 新鹽法起草之經過	一四一
--------------	-----

第二節 新鹽法之內容及其特質	一四四
----------------	-----

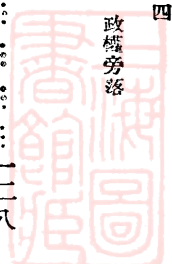
第三節 新鹽法與鹽政改革委員會	一五〇
-----------------	-----

第四節 新鹽法與稽核所	一五六
-------------	-----

第五節 鹽務署與稽核所	一五八
-------------	-----

第六節 新鹽法遲延實施的原因	一七二
----------------	-----

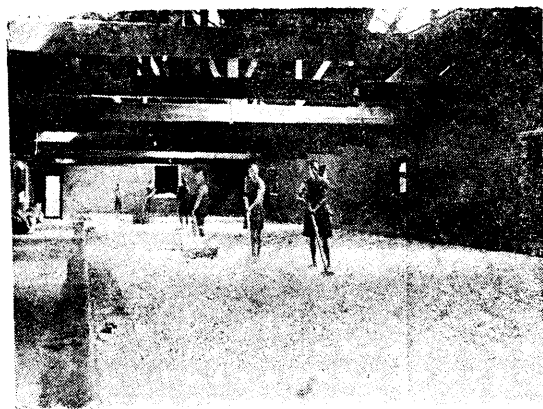
在理論方面 在事實方面



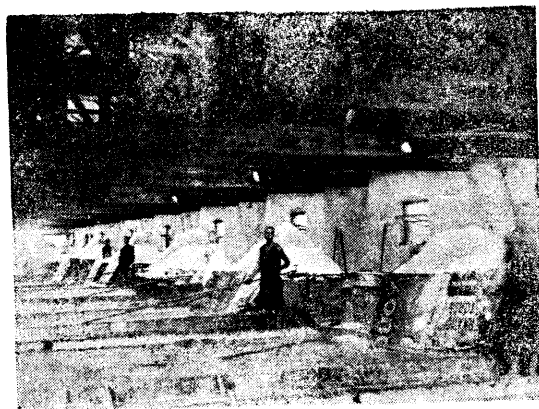
附錄

一	新鹽法	一九一
二	鹽法草案說明	一九九

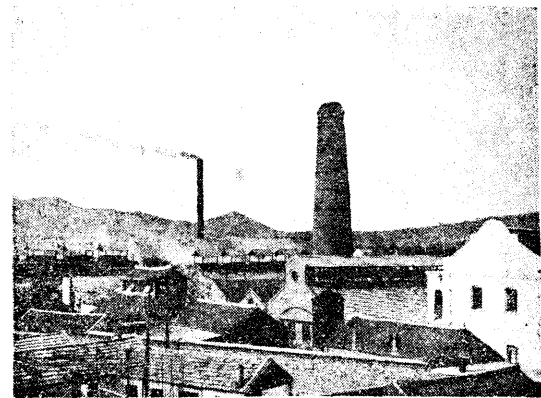




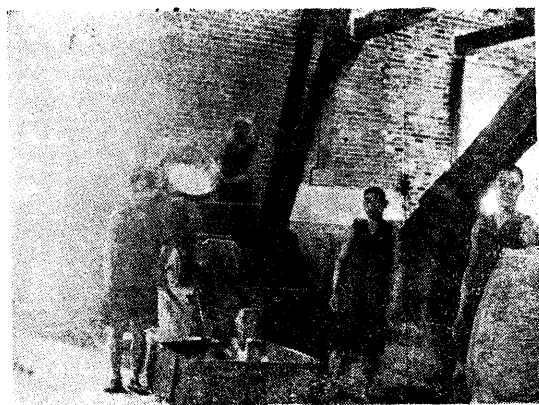
第五圖 烘 鹽 室



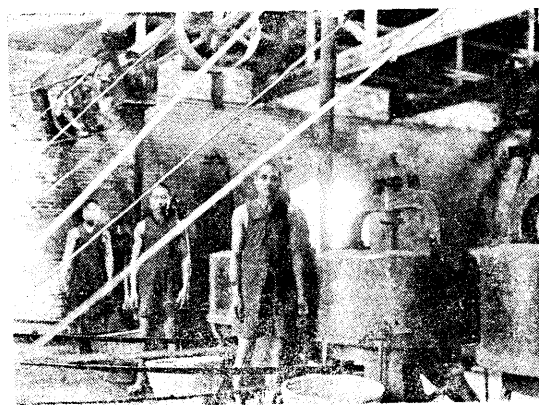
第三圖 鹽 煎 釜 聯



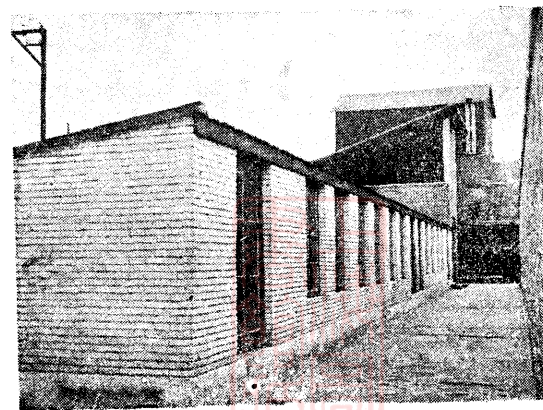
第一圖 通常公司全景



第六圖 機 鹽 軋



第四圖 機 水 脫



第二圖 池 濾 水 滴

# 第一章 概論

## 第一節 鹽之來源

鹽是人類生活的必需品。別的東西可以不用，或可以其他的東西代替，但鹽是不成的；它同空氣有同樣的重要，所謂「不食鹽則腫」。人類天天吃鹽，但鹽從何處來？鹽的產生怎樣？這樣一個簡單的問題，恐怕十個人中有七八個回答不出。真所謂「終身由之而不知其道」者歟！

鹽，從鹵；說文，鹵西方鹹地，天生爲鹵，人生爲鹽。人皆知海水可以煮鹽，然海水中的鹽質究從何來？據世界科學家的研究，鹽的來源有三途：

(一) 由於元始時代氣體的凝固。一般地質學者，研究地球產生的原因，多半主張星霧學說。他們把原始的宇宙，看作一個混沌的氣體，充滿了霧狀的物質。此種氣體，經過相當時間，溫度



遞減，各部分別凝結，遂成了今日宇宙中各種星體，地球也是其中的一個。地球初成時本來是赤熱的液體，因為旋轉運動的關係，質量重的物質與質量輕的物質，分別類聚。質重的集近地心，質輕者則浮遊外部。金屬的原子量比非金屬為重。所以，金屬物質居於內部，非金屬散於外圍。現時地殼的岩石愈深而比重愈大，就可證明這種假說是不錯的。氯與鈉（鹽即氯鈉的化合物）為非金屬物質，原子量很輕，故當地球初成時，即浮於地面，化合為鹽。鹽為組成地殼之最上層，已毫無疑意。及後地溫漸減，地周大氣溫度降至攝氏三百六十五度以下時，地周蒸氣遂凝結為雨。鹽為極易溶解於水的物質，每一百立方釐的水，可以溶解鹽三十六格蘭姆。故當凝結之雨下降於地的時候，地上的鹽質地殼，悉被溶解，而匯於低處，遂成為吾人今日的海洋。

(二)由於火山的爆發 地球的中心是溶液，此是一般地質學家所公認。這種液質，常因壓力的關係，突破地殼而噴射於地面，并發生含巨量氯鈉的氣體。此氣體遇冷即凝固變為鹽層，散佈於火山近旁。或先與地表面之火成岩或溶岩起作用，而後成為鹽體。譬如美洲愛特納 (Etna) 地方的火山，附近的鹽層，就是這樣成功的。這一類的來源，似不甚重要。其實，在火山爆發頻繁的

地方，也不可漠視。

(三)由於水成岩的分解，鉀、鈉、鎂等鹽質化合物，火成岩中，含量甚多，如長石、雲母、橄欖石、角閃石及輝石等，都是這一類很重要的岩石。含氮的酸，存於火成岩中，亦正復不少。據克拉客氏 (F. W. Clarke) 的估計，氮素佔火成岩總量十萬分之六十四。火成岩受日光、風、水等分化作用而奔潰時，氮素溶解於水，與鉀、鈉、鎂等化合，亦可得鹽。及後溶解於水而匯合於海。故火成岩分解作用一日不止，即海水所含之鹽質，日日皆有增加，此實為海鹹最大的原因。

以上三種原因，雖其成分不同，然其成鹽則一也。

## 第二節 中國鹽區之分佈情形及其產量

製鹹主要原料為海水，其次為鹹湖，又其次為鹽石。中國鹽產，可分為海鹽、岩鹽與池鹽三種。海鹽，如淮南、淮北、兩浙、松江、山東、長蘆、東三省、廣東、潮州、福建、廈門等處產之；岩鹽，如四川、川北、雲南各區，及應城、湘潭二處產之；池鹽，如河東、晉北、口北、陝、甘等處皆是。茲分述之於下：

## 一 海鹽

我國濱海七省，皆產海鹽。但區域的劃分，不一定以省界為標準，如河北鹽區稱長蘆區，江蘇北部沿海稱兩淮區，江蘇南部及浙江沿海稱兩浙區，廣東沿海稱兩廣區。用分述之於次：

(一) 長蘆區 長蘆產區，起河北臨榆縣界，迄山東海豐縣界，全區鹽場，最早原設二十四場，清初併為十六場，至民國初年猶存八場，嗣後一再裁併，迄今僅存豐財、蘆台兩場。豐財場位於寧河、天津兩縣境內，計分四區，即寧河縣屬之塘沽、新河，天津縣屬之東沽、鄧沽。蘆台場位於寧河縣城南臺城、寨上兩莊，計分中溝、南溝、北溝三區。

蘆鹽儲存方法，係將曬成之鹽，堆置灘上，用艚船裝運入坨，俟灘池鹽斤，掃數運盡後，則用葦蓆蓋之，再以草泥封之，以禦風雨。全區鹽坨，計屬豐財場者，有塘沽、東沽、鄧沽、新河四坨。屬蘆台場者，漢沽、官坨一各坨。坨地，四周圍以木柵，并設有橋樑、秤房、車庫房，及輕便鐵道等，專備運鹽，以期便利。

長蘆製鹽成本，每百斤最高大洋三角一分五，最低一角五分五。常年相同。無淡旺之分。至在



場售價，豐財場每百斤最高三角二分，最低一角三分。蘆台場，一律三角零二分，常年相同，不因供求狀況不同而變動。

(二)兩淮區 本區在淮水的南北。大抵海州一帶所產者稱淮北鹽，淮安府與揚子江所產者稱淮南鹽。每年約產一一、七五七、〇〇〇擔。淮南製鹽，始自漢吳王濞煮海為鹽，開邗溝自揚州通海陵倉及如皋幡溪，并設兩淮鹽運使駐揚州。民國二十年一月，運使移駐淮北，淮南改設副運使。共計有餘中、呂四、豐掘、枞角、安梁、東河、丁溪、草堰、伍祐、新興、廟灣十一場。民十九年，將呂四併入餘中，枞角併入豐掘，東河併入安梁，丁溪併入草堰，廟灣併入新興，伍祐仍舊，現為六場。惟近年來，自運河東岸之范公堤起，延長至五百里以上，因堤外的海水，漸漸淤積，因此鹹水濃度，亦漸減少。沿岸蕩草，亦較前為減。而且它的製法不良，常帶灰白色及青白色，質量雜而不純。

淮北建場，昉於唐代，寶應二年，劉晏為鹽鐵使，自淮北列置巡院，廣牢盆，以來商賈。民國初年，淮北設總場長，淮北鹽務局及淮北副運。二十年一月，兩淮鹽運使移於淮北。原轄板浦、中正、臨興三場。民國元年，又設濟南場，共為四場。嗣於民國二十二年七月，將臨興場與山東之濤雒場合併，

改稱濤青場，仍隸淮北。

兩淮價本，以淮北中正場爲最低，平均成本每擔約三角餘，場價每擔四角。板浦及濤青兩場，則自三四角至六角不等。獨以濟南場爲最高，平均每擔一元六角。淮南鹽本，以安梁爲低，平均每擔一元二角。以新興爲最高，平均在一元七角左右。至於儲藏法，淮北均係坨地。民十八年一月，成立建坨委員會，籌建完善官坨。鹽斤由圩至坨，以及由坨放運，均甚便利。圩鹽入坨後，用蘆蓆遮蓋，縮以竹簽，或用泥封，可免風雨耗化。淮南則用垣地，與淮北大同小異。

(三)兩浙區 自漢吳王濞煮海爲鹽，後民因之，遂成恆業。原有蘆瀝、海沙、鮑郎、黃灣、許村、仁和、錢清、餘姚、鳴鶴、岱山、衢山、定海、三江、東江、金山、清泉、穿長、大嵩、玉泉、長亭、杜瀆、黃岩、北監、長林、上望、雙穗、南監二十七場。民十八年，裁廢仁和。翌年將海沙併入鮑郎，許村併入黃灣，鳴鶴併入餘姚，衢山併入岱山，東江、金山併入三江，大嵩、穿長併入清泉，杜瀆併入黃岩，上望併入雙穗，其蘆瀝、錢清、定海、玉泉、長亭、長林、北監、南鹽等場仍舊，現共爲十六場。各場製鹽成本，餘姚、錢清爲最低，每擔五角餘，黃灣場每擔一元七角餘爲最高。近由廠商與板戶自由議定牌示之。鹽民遇淡季或旺季，

隨時稍有漲落。

兩浙各場儲鹽，多有倉廩之設置。其建築有爲磚牆瓦屋者，有爲木板壁而上覆以茅草者。鹽民所產之鹽，悉歸廠商收買，隨產隨收。定海、清泉等場，均未建倉廩，鹽民私藏散置，難免透漏。近年先後飭辦歸堆，編號堆存，上蓋蘆蓆，由公家加以管理。

(四)福建區 包括閩海沿岸各場。自福清以下，詔安以上，沿海岸綫，約二千里。唐劉晏治江淮鹽，設十監，候官居其一。降至清季，閩鹽設十三場，民國初年，裁併爲八。嗣以埕邊、浦南兩場鹽坎荒廢，於十七、十八兩年相繼裁廢，現尙存莆田、莎下、山腰、潯美、蓮河、詔安六場。全區產量，每年約在二百萬擔上下。製鹽成本低者每百斤大洋二角六分，高者大洋三角餘。貯存方法甚簡單，有任鹽散堆地上，以土或草覆蓋者，官坵民倉亦間有之。

(五)山東區 山東鹽區，東北、東、南三面濱海，海岸綫延長二千餘里，港汊分歧，鹽灘林立，自管仲治齊，鹽產卽著。清設八場，民初裁爲六，嗣於青島、威海衛繼設二場，二十二年又劃濤雒，歸併兩淮，遂爲七場，曰永利、王官、萊川、威寧、石島、金口、膠澳。產量每年約九百三十餘萬擔，約占全國產



量百分之一九·一。成本高者每擔約六角，低者一角四分，其漲落情形，胥視糧價之貴賤，氣候之晴陰，人工之供求，及銷路之暢滯為轉移。其儲藏情形與各場同。

(六)兩廣區 本區共有碧甲、淡水、大洲、墩白、石橋、小晴、海甲、雙恩、白石、烏石、電茂、博茂、三亞、海東、隆江、招河、惠來鹽場十七所。產量約三百五十餘萬擔。其成本因生鹽熟鹽而異。生鹽成本，低者二角六分，高約一元三角。熟鹽則自七角至三元五角不等。儲藏法亦以倉坵為多。

(七)東三省 所屬沿渤海一帶，鹽分甚富。東起安東縣，西至綏中，海岸線延長二千里。中以遼河為界，在遼河東岸者有三場，曰營蓋場、復縣場、莊河場；在遼河西岸者，亦有三場，曰綏興場、綿縣場、盤山場。本區所產鹽斤，實行自由販賣，就場徵稅。惟吉黑兩省係由官運商銷。全區每年約可產鹽六百三十餘萬擔，製鹽成本，低者僅八、九分，最高亦不過四角。

## 二 岩鹽

岩鹽就是鹽質岩石埋藏於地下者。用探礦法採取之，熔解於水，即成鹽滷。四川、雲南、貴州、湖北、湖南、山西、陝西、甘肅、新疆各盆地及高原多產之。常與泥石膏、白雲石及石油相伴而生。其大概

情形，可得而述者：

(一)四川岩鹽 又稱井鹽，因多掘井汲水而煎之。其中以自流井爲最著名，自流井在富順縣東北，南北闊十里，東西長十里，井深有達四千尺的。掘井的工夫甚大，有費三四年始成一井者。全川鹽井共有八千八百八十餘眼，而自流井一處占五千一百數十餘眼。汲取井水，井不用機器，僅用高地所產之竹筒。筒徑約三四寸，長約二丈至數丈不等。筒底有蓋，其作用如活塞。入水時自開，引出時自閉。竹筒上端繫一繩，利用水中轆轤而旋轉之。竹筒出井，約需時十分鐘至十五分鐘。每日約可八次。井大者，厩中有水牛百頭，工人五十。每次汲鹽水五百斤。有許多井，鹽水與石油相伴而生。石油在筒之上，可汲出貯之，以爲燃料。又井中有出煤氣者。豐富的可供二百餘口煎鹽缸之用。不產石油與煤氣之井，則用煤以代之。

除自流井外，嘉定、嘉陵亦多有之。嘉定區包括樂山、榮縣、犍爲諸縣。嘉陵區包括遂寧、射洪、綿陽、鹽亭、蓬溪、充南等處。以上三區，每年約產五、八一四、〇〇〇擔。茲分爲川南、川北分別區分之於左：

1. 川南區

(1) 富榮場 坐落富順縣及榮縣交界處，全場共分八區。

(2) 鄧關場 富順縣西北。

(3) 犍如場 犍如縣五通橋，全場共分七區。

(4) 樂山場 樂山縣凌雲鄉，共分河東河西兩大區。

(5) 井仁場 井研、仁壽兩縣境內，共分七區。

(6) 資中場 資中縣羅泉鎮，全區分爲羅金二廠。

(7) 鹽源場 鹽源縣西鄉，共分三區。

(8) 雲陽場 雲陽縣西北雲安鎮。

(9) 大寧場 巫溪縣北。

(10) 開縣場 開縣東里，共分河東河西兩區。

(11) 彭水場 彭水縣郁山鎮，分爲三大區。



(12) 奉節場 奉節縣東之磧壩中。

(13) 忠縣場 忠縣北區滄鄉，分爲塗滄兩區。

(14) 大足場 大足縣東北及東南，共分爲三大區。

## 2. 川北區

(1) 三台場 三台縣境內，分爲四大區。

(2) 南閬場 南郎閬中兩縣境內，共有三十二公垣，分爲十二大區。

(3) 西鹽場 西充縣境內，共分爲十三區。

(4) 南鹽場 鹽亭縣境內，本場共分爲七區。

(5) 射洪場 射洪縣境內，共分四大區。

(6) 射蓬場 射洪、蓬溪兩縣境內，共分爲五區。

(7) 蓬中場 蓬溪縣中鄉，共分爲十大區。

(8) 蓬遂場 蓬遂縣河邊，分爲九區。



(9) 樂至場 樂至縣境內，分九區。

(10) 中江場 中江縣胖子店，分爲八區。

(11) 綿陽場 綿陽場東南鄉，分爲五區。

(12) 簡陽場 簡陽縣西北，分爲三區。

川鹽產量極豐，川南各場，產約四百五十萬七千餘擔（二十一年度），川北各場，約產一百四十五萬二千擔（二十一年度）。其成本較海鹽爲昂。川南以富榮爲最低，每擔約二元七角，彭水爲最高，每擔爲九元。川北以南閬爲最低，每擔在五元以下，樂至爲最高，每擔八元五角左右。所產鹽斤，概由灶戶自行儲存，其儲鹽倉房，多在灶之附近，建築欠堅，偷盜自所難免。

(二) 雲南岩鹽 滇爲山國，特產岩鹽。民國成立後，設鹽場十，分爲三大區，一曰黑井區，有黑井、元永井、阿陋井三場，坐落鹽興縣東南及西南。二曰白井鹽區，有白井、喬後井、喇雞井、雲龍井四場，坐落鹽豐、劍川、蘭坪、落雲各縣。三曰磨黑井區，有磨黑井、按板井、香鹽井三場，坐落寧洱、鎮沅、景谷各縣。每年產額，僅有五十萬擔左右。二十一年，雲南運使爲增加生產起見，擬定改組井灶方案，





規定全區產額，分期遞加辦法。嗣後復訂有場長督煎考成規則及灶戶短煎溢煎懲獎辦法，呈准施行。

雲南鹽場價，包括薪本、童工硎費兩項，薪本即係灶戶製鹽工本，童工硎費，係發給童伙、砂丁工資，及修理井硎之用。所有薪童各費，皆係隨稅附收，蓋雲南各場，除包井外，向行灶煎官賣制。凡商民赴場購鹽，須將稅捐薪童各費，分別交清，方准運出。其徵收數率，係由各場長，隨時體察當地人工物價之高低漲落，分別擬定數目，呈由運使轉呈部署核准施行。至於各場灶戶詳確製鹽成本，當必低於官定薪本，惟因每月漲落不一，無從調查明確，故雲南各場，皆以官定薪本，作為成本。各場灶戶領取薪本辦法，係於鹽製成交官存倉時，先向場署請領墊薪數成，俟每月終了，銷路確定，結算清楚，再由場長，將薪本尾數，完全發清。至於童工硎費，除每月由場長支付童伙、砂丁工資外，餘數悉存場署，俟修理井硎時，得由場長呈由運使，轉請部署核准動支。據二十三年所規定之薪童數率，薪本低者約二元三角（香鹽場），高者四元七角有奇（黑井場），童工硎費自四角五分（黑井場）至一元〇二分（按板場）不等。合計場價自二元九角九分（石膏分場）至

五元六角（元永場）。

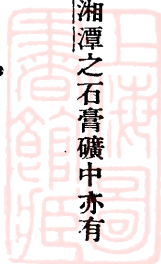
（三）湖南岩鹽 有鹽井二；一在武陵縣文殊山，一在保靖縣。此外如湘潭之石膏礦中亦有之，惟尙未開採。

（四）湖北岩鹽 以應城縣爲最著。綠色橋岩中含量最豐富。以水浸之數月，即可溶解其鹽分，入釜中煎之，而得純白之鹽。但因含硫酸鈉過多，味頗不佳。每年產額約達二千餘萬斤。

（五）其他各處岩鹽 察哈爾之烏珠穆沁、蘇尼特、阿拉善之吉蘭泰、新疆之杭錦、鄂托、烏審等處，皆有著名產鹽之區，所謂蒙古四大鹽區，端在於此。

### 三 池鹽

池鹽或稱湖鹽，山西、陝西、甘肅、新疆、蒙古均爲我國池鹽產區。最豐富的，當推山西運城之解池，解池位於安邑解縣之間。近於安邑之部曰東池，近於解縣之部曰西池。長約五十里，寬約十五里。所產之鹽，稱東鹽。附近爲黏土，含少量砂土，適於曬鹽之用。夏季產鹽，品質最佳，春秋二季次之。解池鹽業，歷史甚古。虞舜南風之歌，卽詠解池。左傳稱郇瑕之地產鹽，卽今之解池。嗣後史不絕書。



陝甘二省，亦多產鹽。陝西有鹽區四，甘肅有鹽區十四。多用曬法。此外如蒙夏鹽池，烏珠穆沁鹽池，呼倫貝爾鹽池，鄂爾多斯鹽池，阿善吉蘭泰鹽池，均為西北人所共知之區。

總括起來，中國鹽業產場的情形，用表解釋如下：

產地	鹽別	場數	製法	約計產量(單位擔)	占全國總額百分數
長蘆	海鹽	三	曬	七、〇〇〇、〇〇〇	一四・九
東三省	同上	六	曬	六、〇〇〇、〇〇〇	
山東	同上	七	曬	九、三〇〇、〇〇〇	一九・一
兩淮	同上	一〇	曬煎	一一、〇〇〇、〇〇〇	一九・〇
福建	同上	六	曬	二、〇〇〇、〇〇〇	一二・二
兩浙	同上	一六	曬煎	四、三六〇、〇〇〇	一〇・〇
兩廣	同上	一七	曬	三、五〇〇、〇〇〇	一〇・〇
河東	池鹽	一	同上	一、六〇〇、〇〇〇	二・〇
四川	井鹽	二六	煎	五、八〇〇、〇〇〇	一四・〇



雲南	井鹽	同上	五〇〇、〇〇〇	
甘陝	井池鹽	曬煎	二八三、〇〇〇	
口北	池鹽	曬	一七〇、〇〇〇	
晉北	池鹽	同上	一七〇、〇〇〇	〇·八

### 第三節 鹽之製造法

各場製鹽法各有不同，大別之，亦可分爲海鹽製造法、井鹽製造法、及岩鹽製造法三種。茲擇其重要者（參考財政年鑑第五篇第二章）介紹於次。

#### 一 海鹽製造法

海鹽製造法，其方式有二，一曰製鹵，二曰製鹽。茲舉兩浙爲代表，約略述於下：

製鹵

- (一) 刮泥淋漏 (黃灣、鮑郎、蘆瀝、三江、餘姚、錢清六場行之)
- (二) 引潮淋溜 (岱山場行之，兼用刮泥淋漏法)
- (三) 潑水淋溜 (定海場行之)
- (四) 潑水淋灰 (玉泉、長亭、黃岩、長林、雙穗、北監、南監七場行之，南監兼用刮泥淋漏法)
- (五) 潑水淋炭 (清泉場行之，兼用刮泥淋漏及潑水淋溜法)

製鹽

- (一) 鐵盤煎鹽 (黃灣、鮑郎行之)
- (二) 篾盤煎鹽 (三江場行之，兼用坦曬板曬兩法)
- (三) 鐵鍋煎鹽 (蘆瀝、黃岩、玉泉、長林、長亭、雙穗六場行之，均兼用坦曬法)
- (四) 曬板煎鹽 (餘姚、岱山、定海、錢清四場行之)
- (五) 煎坦煎鹽 (北監、南監、清泉行之，清泉兼用板曬法)

刮泥淋漏 以鹹泥置漏碗中，俟其鹹質瀝盡，乃用鍬掘出，堆積於漏碗之四周。遇天氣晴和或西風發動時，乃用擔箕挑至田間，重鋪田面，俟海潮流入鹽田，海水之鹹分，即被淡泥吸收。日曬風吹，水氣蒸發，鹽分吸引而上，田面即發鹽花，即用拖刀刮起成片。括起之泥，乾溼不均，日曬使乾，乃兜入土箕之中，肩挑至土基中央，堆積如阜，謂之泥篷。壓使極堅成錐形，使雨水不至滲入，以便



隨時扒入滲碗。滲碗之底，先鋪以乾藁，或稷毛一層，乃將泥蓬之鹹泥放入，使與口平，乃用兩足踏使堅實，更以爬覆平之，使光潔如鏡，是謂治漏。治漏既畢，乃用擔桶自渠中汲取海水，傾諸滲碗，是謂淋漏。間亦有用尾滷淋漏者，尾滷亦曰漫滷，滷之滲水者也。隔數小時或半日，鹹滷乃由滲底經草藁或稷毛而溜入竹管中，瀉至滷缸，則滷成矣。

引潮淋溜 當潮漲時，海水由浦而入於溝，用水車戽入田面，使之灌足。天晴時，炙四、五日，水分漸乾，鹽分即留田面，發現白色，謂之鹽花。乃用鐵耙耙鬆，挑至土基中央堆積，壓使堅實，成尖錐形，使雨水不至滲入，以便隨時扒入溜碗。瀝滷做溜之法，積土為圓，墩中挖圓孔，周圍墳起，擊使堅實。底開一孔，埋一竹管，管端出於溜旁，下埋一缸，溜底鋪稻藁以鹽泥裝入，其中并用溜椎擊使堅實，以海水灌之，俾鹽泥中之鹽分，盡溶解於水中。由泥沁至溜底，經藁濾清，由溜底之孔而入竹管，滴於溜缸，即成鹽滷。

潑水淋溜 以出溜淡泥平鋪土墩之面，用水桶由海邊汲海水挑至土墩，以水杓盛水，遍灑泥土，略乾再灑，如是為之七八次。俟水分被日蒸發，鹽分即溜泥面，用耙耙鬆，以下做溜淋溜各手。

續，均與引潮淋溜同。

潑水淋灰 每遇潮汐漲高，將陡門之閘板抽高，使海水由陡門流入灰場之溝渠至滿而止，即將閘板掩閉，不致潮退時流出。遇天晴則用灰鍬將灰堆攤開地面，用長柄水杓汲取溝中海水，遍灑地面，務使溼度均透而後止。灰中之水分，由日光蒸發，并由泥潤下，所有鹽分盡被灰所吸收，至旁晚鹹灰堆集成堆作圓堆形。至次日上午，復將灰堆攤開，仍以水杓汲取海水灑之，如昨晚則復聚灰堆集成堆。夏秋之際，二、三日後灰中鹽分吸飽即成鹹灰，然後用灰帚擔至灰漏（溫屬各場亦曰灰坑）之中，填之使滿，上加以平勻之壓力，務使平實，乃傾海水或淡滷於灰漏之上，灰中鹽分爲水溶解，潤至灰漏底面，經草藁櫻毛等濾清，由灰漏中心之竹漏斗以達長竹管，而滴於鹽缸，即成鹽滷。

潑水淋炭 此法惟清泉場之大嵩區行之。每遇天晴鋪炭層於場上，引海水灌之，待曬燥後，用土箕搬入滷池，加水淋滷，是爲潑水淋炭。

鐵盤煎鹽 鐵盤用長方形厚寸許之鐵板，自三塊至八塊所合成。其接合之處，無有筍牙，亦

不用釘，祇以石灰填塞之，使絕無罅隙。於是諸小鐵板合爲一大鐵板矣。其鐵板卽於拚合之時，架於尖竈之上。復以帶形竹篾編成之簾，豎圍於鐵板之四周。竹簾內外及竹簾與鐵盤接合處，亦以石灰塗之，俾絕無罅隙，是卽其邊也。於是鐵盤成矣。所用鐵板，火鍛滷蝕，年月旣久，鏽霉脆極，往往有分裂十塊至二三十塊者。竈戶因鐵板之價頗貴，不肯重購，仍併合之，其裂縫之處，恐滷重墜脫，乃以所謂弔子者，插入夾縫中，而上懸於梁，更厚塗以石灰，甚至有懸至十餘弔子者，林立如柱，頗礙工作，且費手續。如是拚合鐵盤之工，謂之砌盤。鐵盤之一端，皆濱火門，其後端竈上，尙有餘地，乃從列鐵鍋二口至四口，謂之溫鍋。砌盤旣成，乃以滷由滷桶用竹溜瀉入盤中，同時并注滿溫鍋，乃以薪投入火門，而開煎矣。溫鍋中之滷旣溫，乃交換弔入盤中，更以冷滷注入，溫鍋如是迭次爲之，盤中之滷熱度旣加，水分漸成水汽，而飛散，其鹽分乃漸次結晶。俟全盤結晶，乃加以猛烈之熱度，俾盤中苦滷悉行熬乾，於是用鹽鍬鍬入籬中，而鹽成矣。按鐵盤之鹽，滷耗重於籬盤，而鐵鍋又較重於鐵盤，蓋亦製法及製器使然也。煎一盤自一小時半至二小時半不等，常由氣候之寒熱，空氣之燥溼，滷質之厚薄，與夫鐵盤之深淺而分遲速。一盤旣成卽注滷，繼續熬煎，晝夜不絕，火自四日



以後至十日，始行息火，謂之一造。其一造之日數，各竈皆有一定期限，由場官定之，息火以後，即將鐵盤拆卸，他日重煎，更行砌盤。竈無論肩季，盤無分大小，其製法則一也。

篾盤煎鹽 盤用竹篾編成，新製之篾盤，須先用火炙乾，用時注以苦滷，使盤底罅隙盡行堵塞，然後可傾滷煎鹽。煎熬之時，滷汁沸騰，泡沫污物，浮游上面，務須隨時掬去盤中之滷。熱度既高，水氣蒸發，鹽分乃漸次結晶，俟全盤瑩結，乃用扒集聚以木瓢盛之，傾入鹽籬。煎一盤之工，須二小時半，至三小時不等。每造十晝夜，息火之後，仍將篾盤拆毀，他日開煎重行裝置。每煎一造，凡第一日成鹽最少，因生盤冰竈傳熱較遲，至第二、三天後，成鹽逐漸加多，至第六、七天，而復減，煎至末日，盤底膠積甚厚，傳熱轉遲，所成之鹽，亦不過如第一日開煎之數。

鐵鍋煎鹽 鐵鍋有二種，一種圓而底平，謂之煎鍋，一種半圓球式，與普通之飯鍋相同，謂之溫鍋。煎鍋均置於近竈門處，溫鍋則置於煎鍋之後。注滷於鍋後，乃進薪於竈門，其溫鍋之滷，冷熱交換一如鐵盤之法，俟盤既結晶，乃煎熬之，鍬入籬中。至一竈之鍋，或三口或四、五口，各場不同，或一字形或三角形或方形排列，亦各有異，煎一鍋之鹽，自三、四小時至五、六小時不等。

曬板曬鹽 其手續可分爲三。一曰灌滷；以滷弔汲取鹽滷，傾之曬板，謂之灌滷。每弔約足灌一板，然因日光之斜正與滷之濃淡，則灌滷多少略有不同，若逢天晴日烈時，尙有須灌二、三度者（每弔約重二十斤至二十五斤）。二曰爬鹽；鹽滷在板既經日曝風吹，水氣蒸發，漸結鹽晶，須用爬爬堆一隅，每日約爬兩、三次不等。三曰瀝鹽；鹽既堆積一隅，乃用鹽鏟鏟入竹籬，復以木架架籬於空缸上，俾所含之苦滷自籬孔瀝出，鹽乃告成。

曬坦曬鹽 曬坦之法，亦如曬板，利用日光。當天氣暢晴之日，注滷於坦，借日光之力蒸發水分，每日自上午十時至下午三時爲最重要時間。

鹽分漸次結成夥粒，附於坦面所鋪之碎缸片，乃以竹帚掃之，堆於一隅，兜入鹽籬。按坦曬之鹽，多雜泥土，而滷耗則較輕於板曬。

## 二 井鹽採製法

井鹽以四川爲代表。四川產鹽皆用煎製，其燃料或藉天然井火，或純用薪炭，但鑿井汲滷梘水皆爲必經之手續。所產鹽類，有花、巴之分。花鹽散碎如雪，水氣大而耗多；巴鹽凝結如冰，水氣淨

而耗少。花鹽經一晝夜而成，巴鹽必須倍之。至於鑿井汲滷視水煮鹽各項方法，各場大略相同，茲分述於左。

(一) 鑿井 四川鑿井多在兩河夾岸，山形險峻處。審擇地面視有鹹沙，然後鳩工除地，着手開鑿。俟鑿至十餘丈或二三十丈時，見有白沙岩，則有鹽泉涌出。由此再鑿，約見綠石，卽真鹽水。井工至此始告完成。

(二) 汲滷 鑿井既成，以筒推水，是爲汲滷。汲滷之法，有用牲口者，有用人工者，又有所謂冒水井，自然噴出，無推挽者。因各場鹽井，深淺不同，滷水多寡各異，故其汲取方法，亦略有不同。

(三) 梘水 凡鹽井與火井距離遠者，則有梘戶於近河設埠，曰上塘。置巨缸數具，曰皇桶。買水儲於缸，臨井者則以舟運鹽水至埠，挽注入缸。缸之四旁累石爲基，上構樓曰上馬車，高可四丈許，絕頂爲車樓，樓上置輪，驅車轉輪，逆挽鹽水上注於盤。由盤而梘，縱橫穿插，踰山渡水，可一、二十里，曲折至火井處。又設一總埠，設置巨缸儲鹽水曰下塘。有火無水之灶戶，則於此市水煮鹽。

(四) 煮鹽 四川由煎熬而成之鹽，亦曰煮鹽，有用薪炭者，亦有用天然井火者。當開煮時，將

儲於棹內之滷，酌量添入鍋內，隨將渣鹽卽鹽母陸續滲入，攪勻後徐徐滲下滷水，漸次漸濃，漸次凝結，由薄而厚，由厚而塊，經兩晝夜而成。巴鹽有如煎鍋形，厚四五寸，經約四尺，重約五百斤。至製花鹽與巴鹽略同，惟煎巴則用火時緩時急，急之爲用使滷汁結晶，緩之爲用，使其結晶墜底成巴。若煎花則純用烈火，水漸沸騰，汁漸濃厚，成點結晶，粗如雪粒，圓偏不一，卽用竹編撈箕撈出，遲則沉底爲巴。隨撈隨卽添滷，以滷完爲止。煎濃時，并酌添豆漿提淨，使其潔白，此煮花、巴鹽之方法也。

### 三 岩鹽製造法

岩鹽製造法，以雲南爲代表。其製鹽原料有礦、滷之分。礦質又分石、土、砂三種，石礦爲上，土礦次之，砂礦又次之。所產之鹽，分鍋、筒二種，皆以柴薪煎熬而成。各場採礦汲滷方法，大致相同，惟煎製方法，各區不一。茲分述如左。

#### (一) 礦滷採取法

1. 採礦法 採礦應先闢礦路，以探礦層，俟鹽礦發現，卽僱用捶手二人聯合工作，俗稱水人。捶手入洞取礦，一人執鐵毛尖着礦層，一人用大錘錘之，礦卽隨尖而下。砂丁則用籃負礦出洞。計

每水人，日可採礦八百斤。

2. 汲滷法 汲滷無論礦硯內之滷水，抑或鹽井內之滷水，均用竹龍汲出，亦有用木龍拉取者。其法係以竹龍或木龍由井硯之口安設，以達滷源所在地。每龍一條，即設水箱一個，龍工一人，層遞吸引，上達井硯之口。

### (二) 製鹽法

1. 黑井區製法 本區各場製法均先由灶工將鹽礦捶碎，納入高槽，泡以淡水，約二十小時，礦即融化，然後引入地槽，俟其澄清，再行盛滿於鍋內，舉火開煎，約需八、九點鐘，即可煎成，名曰鹽平。

2. 白井區製法 本區產鹽形式分爲鍋、筒二種。鍋鹽製法係於煎鹽時隨煎隨添，濾淨之鹹滷，俟其結鹽至四、五寸厚，將皮面未成固體之沙刮去，用緩火烘乾，俟冷取出，即得鍋鹽。至於筒鹽製法，則於製鹽場上，置定長筒木模，以勺取鹽沙入筒，用人力築成之，或不假筒，全用人力拍成之，然後加蓋灶印，即成筒鹽。

3. 磨黑區製法 本區製鹽均用梯灶。初爲臨安吳姓發明。梯灶置鍋，自首至尾，每口各高五寸，形如樓梯，有至多十七口者。又築塘四，曰艷水塘、融礦塘、淡水塘、泥漿塘，先將鹽礦打碎，盛於竹籬，排列融礦塘內，引淡水塘之水泡之，俟濃復引入艷水塘使澄清，再由短竹筒拉入木桶，手提而分配於各鍋，然後開煎，且煎且添，沙愈結鍋愈淺，再加艷水煎之，使厚結鹽沙與鍋口平，用緩火煨煉數小時，復將鍋內未成固體之鹽沙挹注他鍋併煎，與各鍋成鹽留灶，就餘火烘乾，俟冷用鐵鏟取出，遂成鍋鹽。

以上各區製鹽法，僅就其大概言之，其實，非惟甲場與乙場不同，卽甲場一處與甲場另一處亦略各有異，不過其重要原則，不外上述各種，舉一隅可以三隅反矣。

#### 第四節 鹽之運銷

中國食鹽運銷，採取分區制。全國共分爲十一區——兩淮、長蘆、東三省、山東、兩浙、兩廣、河東、福建、四川、雲南、甘肅。這十一區的分劃，可算是上承五代。因爲在那個時候，羣雄的割據，各按其勢

力範圍，劃成行鹽區域，以便收稅。兩浙就是吳越王的區域，兩淮就是南唐王的區域。其後爲免除麻煩起見，將錯就錯，經過宋元明清四個朝代，千多年來，一仍舊貫。茲將各區的勢力範圍，列表於次：

區別	引	地
兩淮	江蘇三十縣，安徽五十一縣，江西五十七縣，湖北二十八縣，湖南五十八縣。	
長蘆	河北全省，河南五十三縣。	
山東	山東全省（除東淮并銷的臨沂六縣），江蘇五縣，河南九縣，安徽一縣。	
兩浙	浙江全省，江蘇蘇松常鎮太五府屬及海門，崇明，安徽九縣，江西七縣。	
四川	四川全省，西康一部份，湖北八縣，雲南十縣，貴州七十二縣。	
兩廣	廣東廣西全省，貴州省河六縣，福建沿海八縣，江西省河五縣，沿海十二縣，湖南省河十一縣。	
東三省	遼甯，吉林，黑龍江三省。	
河東	山西四十五縣，河南二十四縣，陝西三十五縣。	
福建	福建五十五縣。	

雲南	雲南八十六縣。
甘肅	甘肅全省，陝西三十五縣。
併銷區	湖北三縣行銷應城產之石膏鹽。湖北三縣及湖南六縣是川淮并銷。山東六縣東鹽淮鹽并銷。河北十一縣蘆蒙并銷。河南十四縣蘆淮并銷，又八縣蘆潞并銷。貴州三縣川鹽并銷。山西三十二縣蒙鹽與土鹽并銷，又十九縣蒙土潞并銷，又二縣蘆蒙土潞并銷，又七縣借運蘆鹽。陝西二十縣川甘并銷。熱河特別區蘆奉蒙并銷。綏遠蒙土并銷。察哈爾三縣蘆蒙并銷，又二縣蒙土并銷。

某區所產的鹽，在某行銷，不得運往他區，好像鐵律一般。若由地形方面看起來，區域的劃分，往往有許多的不便，譬如江蘇的蘇、松、常、鎮、太五府屬，是屬於兩浙區域；以地形論，蘇、松、太靠近兩浙鹽場，固須食兩浙的鹽；但常、鎮兩屬，則距淮南鹽場近，何以必須舍近取遠呢？又湖南湖北不食川鹽，而食淮鹽，徐州五屬不食淮北而食東蘆，這都是莫大的損失！

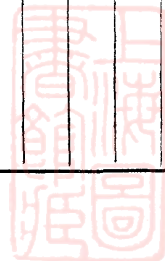
民國以來，盛唱取銷引岸制，雖未見諸實行，然有許多地方已逐漸開放。據中國鹽政實錄分錄及鹽務大事表所載：

民國三年以來各專商自由商之消長及開放引地表

年 月 開 放 引 地 備	考
---------------	---



民三	皖豫引岸皖北十九縣汝光十四縣	淮蘆并銷民四年復皖北十九縣仍爲淮鹽引地
民四	山東臨沂六岸	淮東并銷
民五	淮北近場五岸	
民五	淮北徐淮六岸	
民七	定常陰沙特別區域	淮浙并銷
民九	發還淮北新舊票本籌備廢引	據第二章第一節三年取消票權十年取消引權
民九	鄂西五府一州	十年奉令暫經開放仍淮川并運
以上兩淮		
十民	永武經銷地	
六民	台州引地	
六民	象山南田二縣引地	
九民	寧屬象山	
二民	寧屬引地	十一年十月取銷寧屬開放寧波引地自由貿易制奉令取銷
四民	餘姚銷岸	



民十九月十	台州引岸	
民十一月	餘姚引岸	
民十二月 十一月	取消紹蕭專商（五月已擬定紹蕭開放）	
民廿一月 七月	溫處鹽務收回官辦准商自由營運	
民廿一月 十月	溫處兩屬	
以上兩浙		
民二月六	丁恩議開放閩北三十一縣	
民八月七	閩北閩屬等二十六縣	
民十月八	三都屬之霞浦等五縣	每擔鹽稅二元
民十月九	蒲田等二十四縣	因各該屬與鹽場毗連每担稅一元五角
民十一月十	詔浦雲霄兩屬	於是福建全屬均成自由貿易地
民十七		福建鹽務改為官專賣
民十八 十月		延建邵及其他各屬改為包商
以上福建		



民十一月	平南橫雷州瓊州及廣東沿海各地	惟據鹽政實錄第十一章第一節民感或立將中西北三疆屬於省配者悉行開放改爲自由售賣制其沿海各埠亦先後取銷產運改爲自由
民十七月	省政府取消包商制	又據同上第十一章第三節沿海之潮橋恩春瓊崖及南疆雷屬各分區與省配中樞之中山縣均係包商運銷與大事表所載頗有出入
以上兩廣		
民六月五		取消運鹽十八公司
民九月五	各種引鹽聽商自由購運	據十二章第一節因自由貿易形成專商壟斷故運包稅之制
民八月十二	鄂西地	准准北濟南場鹽行銷
以上川南		
民六月五		取消運銷公司
民十月五	川北引鹽實行自由購運	
民十一月	射蓬射洪兩場銷岸合併准商人自由販運	據第十三章第三節川北引商惟射蓬簡陽有之今射蓬銷岸亦已取消則全區幾盡爲自由貿易
民五月廿一	核准白磨兩區改行運銷自由暫行辦法	
以上雲南		
民一月三	汝光銷岸十四縣	

中國鹽政問題

民三月	取銷直豫兩岸各改運局開放六十縣	四年又將開放各州縣取消改歸蘆綱商人承辦名為蘆綱公運
民三月	口北十三縣	按口北鹽商資本其微皆為自由販運
民三月	河南之孟津襄陽登縣葉縣陝州南名寶豐方城八縣	改為蘆盪并銷
民四月	永平七縣歸自由販賣商人接辦	十三年十二月由裕勤公司承辦
民六月	山西太原附近之平定樂平孟縣壽陽遼縣榆社和順陽曲榆次九縣	
民八月	晉北太谷等八縣	據第十五章第一節豫省之羣孟八縣汝光十四縣晉省之平遼七縣陽榆十二縣及察省之張北等十四縣齊昌康保兩治局熱河省之承德等十五縣概為自由販運
以上長蘆口北		
民三月	東鹽之虞城商邱九縣安徽宿溫二縣	
民三月	取消濬鹽運銷臨鄆費沂引商專利	七年七月濬維臨鄆四縣改由東綱公所承辦
民廿三月	濬維處臨鄆費沂四縣	據財政公報第六十二期補
以上山東		
民五月	陝岸盪鹽改為自由販運	
民七月	河南羣孟八縣	盪淮并銷
以上河東		

上表所列各開放之引岸，尙未完全實行，如直隸（今河北）河南開放之七十四縣，販鹽人額，原定爲三千名或三千五百名，但商人實得領證券者，不過九百五十五名，仍爲少數人所操縱，與自由貿易之意，相差猶遠。

## 第五節 鹽之輸出

吾國每年所產之鹽，幾達四、五千萬擔左右，已如前述，除供本國自用外，每年輸出在二、三萬擔以上。此項出口額中，約五分之三以上輸至日本，五分之一輸至朝鮮，而以大連、青島、二埠出口爲最多，天津、煙台次之。他如香港及俄國太平洋沿岸，亦有出口。歐戰時，日本佔領青島，爲供給彼國工業用鹽之需要起見，青鹽出口特多，尤以民國七、八、九三年爲最盛。輸出量自五百萬至七百萬擔。迨至膠澳鹽田收回之後，因保證金及輸出權關係，交涉甚久。民國十二年後，對日輸出，日見減少。茲將近年鹽之輸出數量及價值，列表於下：

中國鹽政問題

年次

數量(擔)

價值(兩)

三四

元年

五四一、七八五

一六一、八六九

二年

一、五六二、四一七

九九四、一八一

三年

二、一六〇、五四〇

九八六、二一〇

四年

一、五四〇、三五一

一、〇七二、八六三

五年

二、一九六、〇七〇

一、二〇六、二六八

六年

二、七八三、九八五

一、〇二五、三一八

七年

五、二七〇、六五四

一、八一三、一四五

八年

七、一四〇、〇〇九

三、二六〇、八七七

九年

五、六四八、八一八

一、七二九、三九九

十年

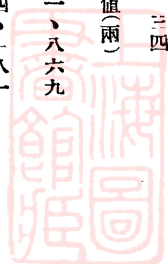
四、八六四、八三〇

一、五四七、八九七

十一年

四、七六九、六五六

一、四九三、七二八



十二年	三、七〇六、四七〇	一、七六九、九二二
十三年	三、三四〇、五二九	一、五六〇、九八〇
十四年	二、九三三、三八五	一、二三二、二一一
十五年	三、四〇一、六三〇	三、六〇〇、三二三
十六年	五、〇〇七、三二一	一、五七二、二四三
十七年	五、二六二、八一八	一、八〇三、三六九
十八年	六、五一三、七七二	二、〇九四、一二五
十九年	五、六五三、一八五	二、六一二、一二八

## 第二章 特種產製

### 第一節 精鹽

我國自海禁開放以來，外僑來華日衆，彼等常藉口我國食鹽品質太劣，不合衛生，要求我國



政府許其運輸洋鹽入口。當時清朝政府雖未明文許可，然運輸自由，未幾洋鹽充斥市場，利權外溢；同時國家稅款多被侵蝕。民國改元後，北京政府有鑒於此，特頒製鹽特許條例，許人民製造精鹽，以爲改革鹽政制度及挽回利權外溢之張本。迨民國三年，久大精鹽公司創設於天津、塘沽，遵照製鹽特許條例以改良鹽質爲宗旨，研究殺滅微菌及去除粗鹽雜質之法，使食鹽中含氯化鈉達百分之九十八以上。是爲吾國精鹽事業之嚆矢。嗣後呈請立案者達五十三家，其中批准者計二十一家，現在設廠製煉者有十三家。依其資本與產額而論，當推久大爲首。繼久大而起者，爲通益精鹽廠，該廠成立於民國十年十一月。規範較久大爲遜，惟設備尙稱完善，出品成分極優。

其次使吾人值得注意者，爲青島之永裕製鹽公司。青島鹽業，曾爲日人一度霸佔，自我國政府接管後，所有日管時代中日鹽商民組織之鹽業組合，卽改爲國人自組之鹽業公會。而收回之青島鹽產，於十三年七月交永裕管理。永裕接管後，於十四年二月間，開工製作精鹽，試銷國內，又以環境不良，開而旋停。至十九年財部爲救濟永裕起見，使其銷路擴充，准銷河南歸德等十縣，故得恢復營業。



除上述三廠外，尚有通達、民生、洪源、五和、鼎和及東三省之五廠。茲將各廠之資本平均產額及核准年月列表於後：

全國精鹽公司一覽表 (據鹽務年鑑)

名稱	廠址	資本	平均每年 生產額	核准年月
久大	塘沽	二、一〇〇千元	六〇〇千擔	三年九月
通益	煙台	四二〇	四〇〇	八年十二月
通達	河北唐坊	五〇〇	三〇	十年七月
福海	營口	一〇〇	三〇	十二年二月
奉天	營口	三〇〇	三〇	十二年四月
華豐	營口	二〇〇	三〇	十二年四月
永裕	青島	三、二〇〇	一八〇	十二年九月
利源	營口	二五〇	三〇	十四年六月
特種產製				



裕華	營口	一〇〇	三〇	十六年十二月
民生	定海	五〇	三〇	十七年五月
洪源	遼寧復縣	三〇〇	三〇	十七年十月
五和	上海	一〇〇	三〇	十七年十一月
鼎和	浙江餘姚	五〇	三〇	十七年十二月

### 一 精鹽製造法

(一) 生產原料 精鹽製造之主要原料，為粗鹽。因各公司情形不同，其來源亦略有分別。大工廠之粗鹽，係其自置或租用之鹽灘所產。近在咫尺，且自置有鹽坑，儲藏取給殊為便利。通益工廠所用粗鹽，須向牟平、石島等處買來，每擔價五角，由帆船運至煙台；每年所用最多達三十萬擔，最少十餘萬擔。永裕所需之粗鹽為自製生鹽，與購買粗鹽。其他各公司皆向附近鹽場購買。

(二) 製造方法 製造精鹽方法有三：曰開口鍋製造法，真空罐製造法及洗滌法。各工廠因設備不同，故製造方法亦各有異。大抵各廠製鹽所用方法，多為開口鍋製鹽法。其手續可分為五



個段落。

(甲)溶解 粗鹽入廠後，即倒入化鹽池內。池爲水泥所築，八、九個，十餘個不等。池深約八尺，高低排列。每個池上有自來水龍頭。粗鹽倒入第一池後，隨即放水溶解之，使溶液之濃度至波美表二十度爲最合宜。再徐徐由一水管流入隣近之他一池。水管內裝以砂、炭等物，使鹽滲中所含泥沙，被其吸收或沉澱。如此通過數池以後，鹽滲中雜質漸漸除去。此項鹽滲，再經砂漏過，流入貯蓄池，以備煎精鹽之用。貯蓄池中加小量碳酸鈉及石灰，使所含之鉀、鎂等鹽類，變爲碳酸鹽而沉澱，再濾過便成爲碧綠色之純鹽滲。

(乙)蒸發 純鹽滲製成後，用氣壓方法，將池內之滲吸入一特造之石塔中。塔有金屬鐵管通至蒸發鍋，只須將塔旁龍頭啓開，滲便分頭流入鍋內。煎滲鍋爲一正方形之木製槽，內部裝以鐵板，深度二尺有餘，面積大小各廠不等。久大各廠有一丈平方，十二尺平方及十四尺平方數種。每三個作一組，每組佔大室一間，鍋底爲灶鹽滲，入鍋後須加高熱。熬蒸之鍋之兩旁有工人二、三，手持鐵鉞，時時掀動池中結晶之精鹽，然後撈起之鍋中之滲。每隔四小時須加一次。

(丙)冷卻 精鹽出池後，含水分甚多，且熱度亦高，宜放入溼鹽倉內冷卻，散去其中水分，以備烘乾。

(丁)烘乾 溼鹽倉旁有大坑一方，長寬皆有二、三丈。炕面爲磚，磚下爲鐵板，鐵板下則爲地灶之火道，是謂鹽炕，卽烘鹽之所。鹽炕之熱力甚大，工作其上者，皆須着木底之履。精鹽自溼倉取出後，卽散鋪炕上，以鐵軸軋平，烘去水份，再以鐵鍬鏟入篩中，篩藉機器來回震動，細者通過篩孔，粗者由篩上順斜面墜至篩前。細者又分爲兩部，其最細者由風力送至最遠處，供口齒清潔劑用。較粗者供普通飲食用，約含氯化鈉百分之九五以上。

(戊)研細包裝 鹽塊乾燥後，乃裝於麻袋中，每袋約百二十餘斤。至用於調味之精鹽，爲美觀及便利起見，必須磨細成粉，故又有研轉碾。細粒鹽碾細後，或裝成包，或裝成瓶，便爲普通市上所售之精鹽。

開口鍋製鹽法，并無若何繁複之機械與瑣碎之手續，且當鹽坑爆鹽時，頗與工人之健康有益，蓋鹽爲氯與鈉之化合物，一經高熱蒸發時，有氯發出，此種氯吸入，最能療治肺癆，故凡患肺病

之工人，一經調入鹽坑工作，閱時二、三月其痛即痊。惟病癥極重者，則效用甚鮮。此種利益實爲其他製造工作所無。此法現在各工廠大多採用，因其設備簡單，可以減省修理費用，於精鹽滯銷之際，最爲合宜，惟所需人工較多。

第二法曰「真空罐製鹽法」，此法係英國於一八二四年發明，原爲製糖之用，歷經改良而成。永裕工廠計有真空罐四具，以任何三具連結用之，其餘一具以備修理時之補充。其用法如下。

第一真空罐 先將真空罐用唧筒抽成真空，將鹽滷由銅管導入罐內，再將蒸氣罐用管導入罐內，因真空罐內空氣抽盡，壓力減少，故鹽滷沸點從而降落，遂在低溫度中，結成精鹽，於別一孔內取出。

第二真空罐 第一真空罐發出之蒸氣已無百度之熱，假設尙有八十度，罐內鹽滷仍能沸騰，此罐所餘之蒸氣再行引入第三真空罐。

第三真空罐 此罐內蒸氣係受之於第二真空罐，其溫度更低。假使尙有六十度，罐內鹽滷亦仍能沸騰。其蒸氣溫度逐漸低落，不能續用，即送入凝結器中爲蒸溜水。

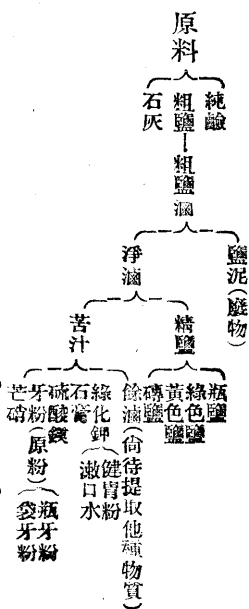
此項辦法之目的無非使鹽滷蒸發在低溫度中結晶，此真空罐法之大概情形也。永裕工廠之真空罐，一晝夜可製精鹽一百噸。惟因開辦以來，迭受時局影響，精鹽不能暢銷，故未使用，祇用開口鍋製造法，以應需求。

第三爲洗滌法。此法用飽和鹽滷以洗滌粗鹽之污質。鹽在水中不能溶化時，謂之飽和。飽和鹽滷，用以滌除粗鹽污質，則粗鹽不致再被溶化。此法爲永裕一家獨用，所有精鹽及洗滌爲供給日本工業家及漁業家之用。洗鹽機爲半圓筒，直徑三尺，中有螺旋形之大機器，將粗鹽置於機內盆狀器中，用電力轉動，俾粗鹽由底翻上，器中滷水自盆兩旁所置之管孔中溢出，以洗鹽，俟洗鹽完竣，則移存倉庫，約二星期俾其乾燥。至含有百分之四至五之水分，如欲使之粉碎，則置入轆轤碎鹽機以碎之。

在製造精鹽的過程中，其形式不僅一種，同時有其他副產品，此種形式，除普通之鹽粉外，大抵可分爲磚鹽、晶鹽、粒鹽、洗滌鹽、及牙粉五種。產磚鹽者有久大、通益、通達、華豐四家，產品鹽者有久大、通益、通達三家，產粒鹽者有華豐、裕華、民生、五和、鼎和、五家。產洗滌鹽僅永裕一家，牙粉僅久

大一家。

粒鹽與洗滌鹽均用於工業上和漁業上。鹽粉可直接出售，但為便利利用者攜帶起見，常製成鹽與磚鹽。晶鹽與冰糖相似，而磚鹽則與方塊車糖相像，長約一英寸半，寬約半英寸許，厚約四分之一吋。製造時用適量之水，將粉鹽和成鹽泥，以刀片鏟鹽泥於模型中，在壓模機用手迴螺絲壓之，取出後即成溼磚鹽。以上概就精鹽之本身而論，此外尚可提取副產物。久大公司之牙粉即為其一種。他為鹽化加里（氯化鉀）可以用作製健胃粉與嗽口水之用。芒硝、硫酸鐵、石膏，亦有其可用之處。茲將久大公司所設計之副產品提煉次序表（現僅實行一部分）列後。



精鹽之產量依各廠之設備及速率而論，原可極富，惟因銷路受限制，以致供過於求，各公司

大有不能維持之勢，因此只得將生產力約束以免受過賸之虧損，例如久大公司原有七鹽室，出產平時每日可出鹽二千袋而已。又如永裕廠之真空罐製鹽機與開口鍋全部開製，每日可出產二百餘噸，如今銷路滯塞，真空罐部分完全停頓，平均每日所出鹽不過四、五十噸。至開口鍋全部開製時，始能達一百噸。茲將近年來各廠實產之數列表如下：

最近各精鹽廠生產統計

公司名稱	十九年	二十二年
久大	一九九、一九四擔	五一二、八四三擔
通益	二七七、九七八	三四六、六六〇
通達	二七、二七六	三一、〇四四
福海	九六、〇六〇	
奉天	九九、〇九七	
華豐	六五、七五四	



永裕	八〇、一〇一	一五八、三九〇
利源	一三九、九七七	
裕華	五九、五二六	
民生	一、二七〇	三三、〇〇二
洪源	九一、二四二	
五和	一〇四、三九六	四二、五四三
總計	一、二四一、八七三	一、一二三、四八二

據二十三年申報年鑑及二十四年四月實業統計

## 二 運銷情形

粗鹽之運銷，有一定界限謂之「引岸」，逾界行銷，便成私鹽。精鹽亦然。按鹽務署之規定，精鹽只准運銷通商口岸，而浙江、福建、廣東、廣西、雲南、甘肅、黑龍江、新疆、熱河、察哈爾、綏遠、西藏、蒙古等省，雖有商埠，但無精鹽行銷。至近年以來，因各精鹽公司生產過剩，鹽務署爲維持其營業計，不



得不設法擴充精鹽行銷區。同時鹽政改革之風潮囂張不已，而普通粗鹽品質日下，故人民對精鹽之需要尤為迫切。最近南京全市之開放，及鄂西一帶之行銷精鹽，皆其例也。精鹽之運銷，不特限於通商口岸，即每公司之行銷地點，亦須由鹽務署核准通行。茲將各公司行銷之口岸摘錄如左：

公司名稱 行銷地點

久大 漢口、九江、沙市、重慶、安慶、蕪湖、上海、常德、湘潭、岳州、蚌埠、無錫、杭州、南京全市、南洋羣島。

通益 漢口、九江、蕪湖、長沙、常德、湘潭、岳州、天津、南京市及膠濟沿線與山東沿海十八縣。

通達 漢口、九江。

福海 遼寧全省、吉黑二省沿鐵路各區及漢口、九江。

華豐 漢口、九江。

奉天 漢口、九江。

利源 遼寧全省、吉黑沿鐵路各區及漢口、九江、沙市、重慶、蕪湖、上海、長沙、常德、湘潭、岳州。

洪源 漢口、九江、安慶、上海。

永裕 無錫、鎮江、濟南、宿縣、潯陽、蚌埠、上海、南京、蕪湖、安慶、九江、漢口、沙市、長沙、湘潭、岳州、常德、宜昌及國外。

裕華 九江。

民生 各通商口岸。

五和 漢口、九江、沙市、安慶、蕪湖、上海、長沙、杭州。

鼎和 各通商口岸。

各公司近來運銷之精鹽數量列表如下：

(最近各精鹽公司銷鹽統計)

公司名稱

十九年

二十二年

久大

二三九、〇六四擔

四八六、九六五擔

通益

二七五、二二八

三六六、〇四一

通達

二四、三六〇

二五、二〇〇

特種產製

四七



福海	九六、〇一五	
奉天	一〇四、〇一六	
華豐	七〇、九五〇	
永裕	九八、六〇四	一五二、九二五
利源	一四、三五一	
裕華	五八、〇八〇	
民生	二、五二〇	二一、九二九
洪源	九二、五九五	
五和	一〇四、八六〇	二六、〇四〇
總計	一、三一〇、七四三	一、〇八九、〇八〇

根據生產統計一表

運銷各地之精鹽，須納鹽稅，按精鹽之基本稅率，每擔爲二元五角。向章凡運往稅在二元五



角以上各通商口岸，仍照該地原來稅率分別加征，於產地繳三分之二，銷地繳三分之一。例如行銷贛、皖等省各通商口岸之精鹽，照各該岸淮鹽每擔四元五角之稅率，在產地收稅三元，銷地收一元五角。凡運往輕於二元五角之通商口岸，除照該地原來稅率征稅於產地繳三分之二，銷地繳三分之一外，其與二元五角比較相差之數，則在產地按數補足。例如行銷上海之精鹽，照蘇五屬每擔一元五角之稅率，在上海收銷稅五角，在產地收產稅一元，又在產地加征一元，合併補足二元五角之數。十七年十月，財部爲增加中央收入，藉便稽查起見，令飭各鹽區將前產地所收三分之一之產稅，劃撥半數由商人直接解繳中央核收。茲復詳加考核，所有運銷二元五角以上各通商口岸之精鹽，仍照各按當地稅率加征，於中央及產地銷地各繳三分之一。其運銷二元五角以下各通商口岸之精鹽，則按照每擔二元五角之數，亦於中央及產地銷地各繳八角三分三釐。茲將各重要口岸之每擔正附稅率列表如下：

精鹽運銷國內稅率表（每擔統征外債附稅三角）

銷區 正 稅 附

稅

特 種 產 製

四九

中國鹽政問題

五〇

上海 二元五角

北伐捐七角五分軍費五分

南京 二元五角

軍用加價一元善後軍用一元五角債務基金八角

蕪湖 四元五角

附加稅二元加價一元

安慶 四元五角

同 右

蚌埠 四元五角

抵岸一元軍用一元

九江 四元五角

地方教育基金捐二元五角地方整理基金捐三元五角中央附捐一元五角

漢口 四元五角

統名附稅六元照單費五分

沙市 四元五角

統名附稅五元五角

長沙 四元五角

中央軍事費一元五角附加稅三元六角六分教育費八角路股捐一角慈善捐四分

湘潭 四元五角

附加稅三元六角六分軍事費一元五角教育費八角路股捐一角慈善捐一角

岳州 四元五角

附加稅三元六角軍事費一元五角

常德 四元五角

鎮江 二元五角

宜昌 四元五角

(鹽稅附捐奉半有時間性，上列各種附稅內有停征者頗多，不過作一參考)

附註——本節請參考下傑明我國之精鹽事業一文

## 第二節 土鹽

### 一 土鹽之由來及其成分

土壤所含之礦物，由於溫度水分變化，及生物之作用，繼續分解，而生成種類甚繁之鹽類。其中以鈣、鉀、鈉、鎂之碳酸鹽、硫酸鹽、氯化鹽、及硝酸鹽為最多。此種鹽類各生於雨量大而排水易之區域中，除為植物攝取用作食料外，其餘溶解於水而流洩之。反之，設雨量低微，排水不易，則鹽質聚積，乃成碱土。設含鹽量已不宜於作物，鄉民遂而刮土淋鹽。但碱性最強之土，所含氯化鈉之量，約百分之二，其出鹽量亦僅百分之一，故刮土淋鹽所獲甚微。且以鹽土淋取鹽質之時，凡水能溶



解之鹽類，必與氯化鈉同時溶解，而成滷水。用科學方法節制結晶，固可將氯化鈉與其他鹽類分離，但土法製鹽并無所謂科學方法。是以土鹽中之氯化鈉，平均僅佔百分之六十，其餘為硫酸鈉（芒硝）、硫酸鎂（瀉鹽）等，無確定之成分。

土鹽含氯化鈉既少，少食不得鹽味，多則必發生副作用。其要者為釀成慢性胃腸炎。晉人在外營商者，於例假回家時，一至晉境則必洩肚。他省人之赴晉中者，常有罹重腸胃病者，名稱爲「不服水土」，而實則由於土鹽及飲水中之硫酸鈉及硫酸鎂之作用。且晉人之食慾每強於他省人民者，而體力反弱，華北人民之食量高於華南人民可倍之，然不及華南人民之活潑耐勞，此於食土鹽不無關係。又海鹽含碘，碘在動物營養上有防止鵝喉病，及促成毛髮生長之功。山居人民，因不食海鹽之故，鵝喉與光頭爲習見之病症。土鹽不含碘，故在人類與家畜之營養上，可稱爲一最大缺點。

土鹽產區，以河南開封爲著，次推河北。高陽縣東北隅之百尺村一帶面積約一萬餘畝，他如大名、邯鄲、曲周、雞澤、平鄉等縣亦多有之。鹽之成本昂貴，每擔需二元至三四元不等，較之海鹽僅



需二三角者，誠不可同日而語。

## 二 土鹽之製造法

製土鹽者，須先明擇土方法。擇土方法全恃經驗。以目力分辨其色澤黑白，口嘗鹹澀，手感乾溼，而定土之優劣焉。據云色黑略帶潮溼之土含鹽色白，辣者含鹼色白，涼者含芒硝。此種鑑定，爲歷代相傳之經驗，類多不誤。

土地擇定，而含鹽之量如何，又須視天時。蓋雨大則土不含鹽，乾旱地面表皮結實，雖有滷水無從潮上，亦不能取土。最好時候，爲細雨初晴一、二日後，地面浮土鬆動，含鹽最富。鹽人用木耙將此層浮土（約四分之一吋厚）耙鬆，使所含水分容易蒸發。二、三日後所耙之土卽已乾燥，鹽分愈富。然後掃成小堆，再置一日，卽用獨輪手車運至漏鹽池，堆置備用。掃過之地，經過一定時期，再用木耙耙鬆，收土手續如前。至於淋過之土，又復墊地，利用其水分之蒸發，將鹽類引上。故經過數月，仍可耙取。耙甲地土時廢土卽墊乙地，耙乙地時墊丙地，耙丙地時又墊甲地，如此週而復始，循環不絕。淋過之土，稱爲熟土。據云以之墊地極易生鹽，且好地如以此土墊之，卽變爲鹽地。

淋池爲土造成，普通長約一丈五尺，寬約七尺，高約五尺，中間橫置柳條，其上密置高粱桿，上鋪蘆蓆以爲假底，鹽卽裝入上層，每池可裝一二千斤不等，裝池亦須有相當經驗，若不勻與不緊，淋水每易浸潤不均，多從一部份急速漏下（此與蒸高粱酒時，裝甑大意相同）。裝池時須隨層鋪勻，用石墩打緊，裝至池邊餘四、五寸爲止，然後上置破蓆箕帚之類，水由此傾下，不至沖成深坎。如裝池得法，漏水徐徐平均滲下，水之用量每池約需十餘擔，約二日始能淋完。漏出之水，隨漏隨入曬池，大約可得土鹽一、二百斤之譜。曬鹽池大小亦不等。大者長約二、三丈，寬約丈餘，小者長約一丈，寬約六尺間。有一丈見方者，高約五寸。底部均鋪碎瓦，砌以石灰，故甚潔淨平滑。

曬製一如海鹽，不過規模極小，取滷之法不同，出鹽後卽耙入鹽池旁之小坑內，除滷入大坑內，備製皮硝之用外，所積之鹽，用柳條勺取出，放置地面布上，俟大部分餘滷被地面浮土吸去，不必如何乾燥，翌晨卽至集上出售。

此處又有所謂爛子鹽者。其製法，卽利用再結晶法以增進其氯化鈉之成分。所成之鹽，爲純白大結晶品，實較一般所謂官鹽尤高一籌。其法擇土鹽之氯化鈉成分高者，溶解於水，做成飽和

溶液，再加清澄劑，如雞子、白礬、膠等攪勻，加火煮沸，去沫凡三次，過濾，除去渣子及未去盡之不溶物，然後置入鍋內。鍋口用瓦器蓋好，將口用泥封固，然後用引微火徐徐熱之，使其遲緩蒸發。蒸發出之水分，利用所覆之瓦器吸收，約三日而鹽成，然後去盡餘滷，曝乾出售。其鹽粒大色白，苦味盡去，與大粒精鹽無異，所謂官鹽一經比較，反瞠乎其後。

### 三 土鹽改革問題

土鹽改革，始終未能澈底，寢假至於現在，徵既不可，禁又不能，卒成今日不存不廢之局勢。至於如何利用科學方法從事研究，另闢土鹽用途，以期盡量設充工業原料之用，不致影響私鹽稅收，此固為鹽務當局對於土鹽改革歷年理想上之唯一希望，尤為研究工業化學者應盡之天職。詎知根據調查事實與研究結果，始知其殊乏工業利用之可能。蓋所謂化學工業利用者，換言之，即在可能範圍內如何利用其游子（ $\text{Ion}$ ）之化學變化，合成有用物品，如賴氮游子（ $\text{Cl}^-$ ）製成鹽酸漂粉；賴鈉游子（ $\text{Na}^+$ ）製成鹹灰；賴硫酸根游子（ $\text{SO}_4^{--}$ ）製成硫酸鈉（ $\text{Na}_2\text{SO}_4$ ）、硫酸鈣（ $\text{CaSO}_4$ ）；賴鎂游子（ $\text{Mg}^{++}$ ）製成氯化鎂（ $\text{MgCl}_2$ ）、硫酸鎂（ $\text{MgSO}_4$ ）、碳酸鎂（ $\text{MgCO}_3$ ）。

( $MgCO_3$ )、氧化鎂 ( $MgO$ ) 之謂。查土鹽所含之游子爲鈉游子 ( $Na^+$ )、鎂游子 ( $Mg^{++}$ )、鈣游子 ( $Ca^{++}$ )、鉀游子 ( $K^+$ )、硫酸根游子 ( $SO_4^{--}$ )、氯游子 ( $Cl^-$ ) 等與海鹽所含者，初無少異，惟其含量有多寡不同而已。再以含有同一游子之土鹽與海鹽兩者實情相比較，則海鹽產量既豐，成本復低，更有工業用鹽條例爲之保障。反觀土鹽，其量之微，散布之廣，價格之高，成分含量之不一定，以及產量之無恆，在同一用途中，實無與海鹽相競之可能。且土鹽除有少數略含鉀游子 ( $K^+$ ) 以外，更無與海鹽不同之特殊游子，足資他種工業上之應用。故土鹽改爲工業用途之希望，其實現程度可云甚少。

由上所述，故知治本之法，要在廢除土鹽。而廢除之法，惟有一方面先籌貧民生計，改良土壤，同時減輕各該產土鹽區域內之官鹽運稅，使官鹽售價與土鹽價相等，人民喜食官鹽，則土鹽不必明令禁止，自無人過問，是不禁而絕也。

### 第三節 硝鹽

硝鹽係硝磺之副產物，凡產硝之區均有出產。其製法係於熬硝時將上層之硝撈起，鍋底即爲硝鹽。產硝以豫、冀、魯等省爲最豐。硝鹽亦以該三省爲最盛，大抵冬季則硝多鹽少，夏季則硝少鹽多，此項硝鹽質味均較低劣，歷來嚴禁出售。近以專事查禁，尙非正本清源之計，特定由公家撥款收買辦法。硝戶於繳硝時，各視該地當時情形，按照規定數額，隨硝繳鹽，由公家發價收買。所收硝鹽，本可設法改製，惟需費浩大，殊不經濟。現一律傾棄。

## 節四節 副產品

與製鹽同時產生之副產品，有下列各類：

- (一) 滷膏 以存鹽淋出濃厚滷質，熬煎成膏，供點製豆腐或豆汁之用。
- (二) 滷湯 將曬鹽所剩之滷汁，再經曝曬，除其硝性以便保存，卽爲滷湯。多供製造滷地及製造化學藥品之用。

(三) 滷塊 將滷湯熬至極濃，傾入鐵桶內，凝結成塊，卽爲滷塊。每塊約重八百斤。爲製造鹽

酸原料。

(四)硝土 在冬季嚴寒時，將曬鹽灘內濃渡至七、八成之滷汁，放入圈池。待至西北風大起，滷汁凝結，將水放出。所剩一種類似粥漿之凝結物，爬鬆晾乾，即為硝土，為製造硫化碱乾曹達之原料。亦用以製造皮硝。

(五)皮硝 將硝土放入掘就之土坑中，用多量之開水，將硝土沖化澄清。約歷二晝夜，將水放出，剩有結晶物，類似冰片者，即為皮硝，供熟製皮張及精製芒硝之用，亦可用以飼畜。

(六)蝦油醬 將鮮蝦用鹽醃漬，攪水搗爛，用篾箕盛放缸上。經日光曝曬，汁水瀘入缸內，即為蝦油。篾內所剩渣質，即為蝦醬，供調佐烹飪之用。

(七)苦滷 新產鹽斤，蓄存籬筐之內，置於木桶或瓦缸之上。未乾餘滷，徐徐滴入木桶或缸內，即為苦滷，用以熬製鹺餅，亦可作肥田或點製豆腐之用。

(八)鹺餅 又名滷冰，將苦滷熬乾，舀入火油筒內，旋即凝結如冰，供肥田或點製豆腐之用。

(九)滷晶 將苦滷蓄於缸內，久經日光曝曬，逐漸凝結成晶，供肥田之用。最近發明，可供提

取鍊質之原料。

(一〇) 鹺硝 供肥田之用。

(一一) 鹽乳 鹽民用以佐食。

(一二) 灶灰 亦稱灶泥，或稱柴灰，即煎鹽灶內燃料之灰，供肥田之用。

(一三) 鹹巴 四川各場產之。鹹即新產鹽斤所瀝出之滷水。以之煎熬極濃，傾入石槽內，凝結成塊，即為鹹巴。供肥田及點製豆腐之用。

附註——本節請參考財政年鑑第五篇第二章

### 第三章 鹽務行政

#### 第一節 三十年來中國鹽務機關之演變

##### 一 清代鹽政督辦處之成立



鹽務行政，歷代設有專官，惟以時會不同，措置亦異。近年主張鹽務獨立者，實濫觴於清季督辦鹽政處暨鹽政院之設立。不可不追述其概略，以明源流。

清制，戶部職掌鹽法，而分其任於各省督撫。光緒三十二年九月，改戶部爲度支部。宣統元年十一月十九日諭，各省鹽務，糾葛紛紜，疲敝日甚，非統一事權，修明法令，無以提絜大綱，維持全局。於是成立督辦鹽政處，分設八廳分掌各路鹽務事宜，并派貝子銜鎮國公載澤爲督辦鹽政大臣。凡鹽務一切事宜，統歸該大臣管理以專責成。其產鹽省分各督撫，本有兼管鹽政之責，均著授爲會辦鹽政大臣。行鹽省分各督撫，於地方疏銷緝私等事，考核較近，呼應亦靈，均著兼會辦鹽政大臣銜。二年正月，督辦鹽政大臣載澤會同度支部，奏定督辦鹽政章程，及督辦鹽政處辦事章程，此爲清季鹽務官制第一次之改革，所有奏定章程備錄於左：

### 督辦鹽政章程

#### 第一章 總則

第一條 督辦鹽政大臣，管轄全國鹽務官吏，總理全國鹽務事宜。



第二條 凡管轄產鹽省分之東三省、直隸、兩江、兩廣、閩、浙、四川、雲、貴、陝、甘各總督、奉天、山東、山西、浙江各巡撫，均遵旨兼會辦鹽政大臣，協助督辦鹽政大臣，分管該省所屬鹽務事宜。

第三條 凡管轄行鹽省分之湖廣總督，吉林、黑龍江、江蘇、安徽、江西、河南、湖南、廣西、貴州、陝西、新疆各巡撫，均遵旨兼會辦鹽政大臣銜，協助督辦鹽政大臣，分管該省所屬鹽務事宜。

### 第二章 劃分權限

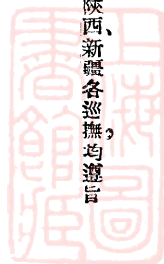
第四條 凡收發引張，動撥款項，核覆奏銷考交代等事，均由度支部辦理。

第五條 凡鹽務一切因革損益事宜，由督辦鹽政大臣主持，會商度支部辦理。

第六條 凡鹽務內用行政一切事宜，均由督辦鹽政大臣主持；其向由各省督撫具奏之件，即改由督辦鹽政大臣主稿，會同該省督撫辦理。如遇有重要事件，得由督辦鹽政大臣單銜具奏，請旨遵行。

前項會奏事件，應如何會銜之處，由督辦鹽政大臣臨時酌量辦理。

第七條 凡鹽務與地方關係事件，由督辦鹽政大臣會商該省督撫辦理；其緊急不及會商者，即由該省督撫就近相機辦理，仍一面電咨督辦鹽政大臣查核。



第八條 各省督撫於該省鹽務產運銷一切改良方法，得隨時咨商督辦鹽政大臣核辦。

第九條 凡各省水陸緝私各營，統歸該省督撫管轄，仍由督辦鹽政大臣節制。

### 第三章 鹽官職務

第十條 運司、鹽道專管所轄區域內產鹽、運鹽、銷鹽，以及督徵課項、經管庫款各項事宜，並節制所屬鹽務官吏。

第十一條 運司、鹽道及經管鹽務之各總局所管各項事宜，凡向應詳報鹽政衙門者，均應詳請督辦鹽政大臣核辦，仍一面詳明該省督撫查核。

第十二條 運司、鹽道及經管鹽務之各總局，應將該管範圍內一切利弊應行改革事宜，隨時考查，擬具辦法，詳候督辦鹽政大臣核辦。其該處鹽務衰旺情形，及所辦各事成績，應按年編訂報告書，詳送督辦鹽政大臣查核。

第十三條 運司、鹽道及經管鹽務之各總局，應將該處產鹽、銷鹽數目，及課釐加價等項數目，分別編造表冊，按月詳送督辦鹽政大臣查核。

第十四條 各場官應隨時巡視場灶池井，考察產鹽情形，按旬申報該管官查核。

第十五條 各場官及關卡局所，應將產鹽、銷鹽各數目，及課釐加價數目，按旬申報該管官查核。



第十六條 未設鹽務專官省分，應由該地方官將兼管鹽務事宜，遵照本章程第十二條、第十三條、第十四條、第十五條辦理。

第十七條 運司、鹽道及經管鹽務之各總局，應擬訂辦事章程，詳候督辦鹽政大臣批示遵辦。

#### 第四章 任用官吏

第十八條 運司、鹽道由督辦鹽政大臣遴選京外合格人員，出具切實考語，預行保薦，請交軍機處存記，遇有缺出，開單請旨簡放。各省督撫得遴選此項合格人員，咨商督辦鹽政大臣核准，彙案預保。其新簡運司、鹽道未經到任，或本任運司、鹽道調署他缺，應行派員署理者，由督辦鹽政大臣會同該省督撫奏明派署。

第十九條 運司、鹽道須有左列資格之一，方為合格：

一、諳悉鹽務，通曉治體者；二、辦理鹽務，著有成績者。

第二十條 各關棧局所總辦，由督辦鹽政大臣遴選京外合格人員，分別奏咨派充。其任用資格，照第十九條辦理。各省督撫得遴選此項合格人員，咨商督辦鹽政大臣酌量委派。

第二十一條 運司、鹽道以下分發到省各項人員，由該管運司、鹽道將銜名履歷，詳送督辦鹽政大臣，暨該督撫查核，並



加具切實考語，擇尤預保。遇有缺出，由督辦鹽政大臣分別奏咨，酌量補用。其委署委差各員，得由該管官遴派，詳由督辦鹽政大臣核准，仍報明該省督撫查核。

第二十二條 運司、鹽道以下各官，其任用資格如左：

一、辦理鹽務，才優守潔者；一、精力強壯，辦事勤敏者。

### 第五章 各官考成

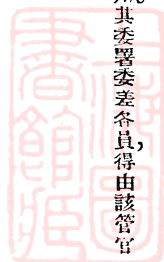
第二十三條 凡例定鹽務各官產銷鹽引徵課等項考成，均照舊辦理，由該管運司、鹽道詳報督辦鹽政大臣核明咨部。

第二十四條 凡運司、鹽道年終密考，應由該省督辦先期密咨督辦鹽政大臣核定，由鹽政大臣會該督撫銜具奏。

運司、鹽道大計，及鹽務各官大計甄別，應舉應劾，由該省督撫咨明督辦鹽政大臣核定，由鹽政大臣會該督撫銜具奏。

第二十五條 凡行鹽省分各州縣，遇有關繫鹽務事項，應稟承運司、鹽道切實辦理。每年年終，由運司、鹽道分別功過，出

具考語，詳報督辦鹽政大臣及該管督撫查核辦理。如該州縣有勒索欺飾玩誤等弊，即由運司、鹽道隨時據實稟揭，詳請鹽政大臣及該管督撫嚴行參處。



## 第六章 各官交代

第二十六條 運司、鹽道並以下鹽務各衙門局所，及以地方官兼管鹽務者，遇有更替，均應造具詳細交代冊結，詳報督辦鹽政大臣核明咨部，並照造兩份，一由督辦鹽政大臣存案，一由該省督撫查核。

其地方官兼管鹽務交代，向係歸入地丁案內併報者，應將此項鹽務另冊詳報督辦鹽政大臣查核咨部，並照造兩份，一由督辦鹽政大臣存案，一由該省督撫查核。

## 第七章 各項奏銷

第二十七條 凡例定各項奏銷，及其造報期限，均照舊辦理，應由運司、鹽道等造具清冊，詳由督辦鹽政大臣核明，加具印文，送度支部查核，並照造兩份，一由督辦鹽政大臣存案，一由該省督撫查核。

其奏銷摺件，按本章程第六條辦理。

## 第八章 撥解款項

第二十八條 各省鹽務，無論新舊正雜一切款項，應由運司、鹽道及經管鹽務之各總局，詳請督辦鹽政大臣核明，咨報度支部候撥，外省不得擅動。

其各省動支鹽款項，先經奏咨核准有案者，得由運司、鹽道及經管鹽務之各總局，詳請督辦鹽政大臣核明照舊撥解，仍咨報度支部查核。

各省鹽務向係捐助地方義舉等款，應由運司、鹽道及經管鹽務之各局，報明督辦鹽政大臣查核。

第二十九條 在外官公費未經核定以前，所有各衙門鹽務規費，仍由運司、鹽道及經管鹽務之各總局，詳明督辦鹽政大臣酌量辦理。

### 第九章 附則

第三十條 督辦鹽政大臣應於京師設立督辦鹽政處，遴派人員分廳治事，其詳細章程，另行擬定奏明辦理。

第三十一條 運司、鹽道及經管鹽務之各總局，遇有公事，應行報明督辦鹽政大臣及請示核辦者，均得逕行詳稟。其各局公事向由運司、鹽道核轉者，仍照舊辦理。

第三十二條 運司、鹽道及經管鹽務之各總局，遇有應行報部事件，均詳由督辦鹽政大臣核明轉咨。

第三十三條 各省鹽務官制，如有應行更改之處，由督辦鹽政大臣酌量情形，奏明請旨辦理。

第三十四條 本章程如有應行更改之處，由督辦鹽政大臣隨時奏明請旨辦理。

第三十五條 凡關於鹽務事宜有爲本章程所未載者均仍照舊辦理。

宣統三年八月，復改督辦鹽政處爲鹽政院，全國鹽務均歸管理。內設鹽政大臣一員，由國務大臣內特簡兼任，下設總務廳、南鹽廳、北鹽廳三廳，各省則設正副督監各一員，掌管各該區鹽務事宜。同年九月度支大臣兼任鹽政大臣。十一月鹽政院又歸併度支部辦理，因當時內閣奏言：

「查鹽政院之設，係爲統一鹽務行政起見，惟鹺綱本與財政息息相通，貴能統顧兼籌，乃可望國課民食，有交濟之益，疏銷裕款，無隔閡之虞。宋初之設鹽鐵專使，其後仍歸於戶部，明設都御史總鹺，不久而旋廢撤。日本之專使，亦隸大藏省，皆其證也。本年事變疊生，各處引岸梗滯情形，與前迥不相同，公事較簡，自未便仍設專署，致滋糜費。所有鹽政院行政事宜，擬即歸併度支部辦理，毋庸另設專院，以節經費，而一事權。原設鹽政丞、廳長、參議以下各缺，均請一律裁撤。」

此爲清季鹽政官制改革之最後結果。

## 二 民國初建時之鹽務機關

民國元年，革命成功，設臨時政府於南京。維時軍務倥傯，一切設施，未遑顧及。自清廷退位，南北議和，中央政府仍移北京，行政漸趨統一。九月，財政總長周學熙就部中設立鹽務籌備處，訂定籌備處分股辦事暫行章程，派委總會辦各員，籌備進行，並請大總統特簡學識經驗爲通國信仰之大員督率辦理，又提出鹽務署官制於臨時參議院。蓋是時國會未開，臨時參議院爲立法機關，代行國會職權也。

籌備處設總務股、北鹽股、南鹽股三股。總務股又分爲機要、編纂、統計、庶務四科；北鹽股分奉直、滬東、川滇三科；南鹽股分兩淮、兩浙、閩粵三科。二月一日，財政總長又具呈大總統，略稱鹽務一端，關係賠款洋款，至爲重要，非首謀統一，不足以堅信用而裕稅課。前經設立籌備處，遴調熟悉鹽務各員，詳加討論，擬具計劃書，並擬定官制，咨由國務院送交參議院在案。現參議院正在審查，尙未議決，而鹽務收入，爲國稅大宗，設法整頓，不容稍緩。當茲官制未經頒布以前，擬請先行暫設鹽務籌備處處長一員，以專責成而利進行。旋奉命令，任命齊耀珊爲鹽務籌備處處長，其章程內原有總辦名義，自是取銷。七月，齊耀珊免職，張弧爲鹽務籌備處處長，未到任以前，派桃煜代理，而鹽



務署官制，參議院迄未議決。先是袁項城就任臨時大總統，慮裁兵善後經費無着，議以鹽稅抵借大宗外債。第鹽務不切實改良，無以堅列強之信仰，於是電召南通張謇入京，草成改革鹽務計畫書大綱，分民製、官收、商運、民賣四章，由財政部提出臨時參議院。而財政總長周學熙則主張將官收改爲官商並收，商運仍保存引界，另擬改革計畫書，亦提出於參議院。適裁兵善後借款草約於是時成立，議者遂謂鹽務改革計畫，已非目前之急。當時參議院對於此案分兩派，甲派主張先議改革計畫，後議官制；乙派反是，結果同付審查。未幾，參議院閉幕，原案送還財政部。至二年九月三十日始裁撤鹽務籌備處改爲鹽務署，此鹽務籌備處之始末也。

### 三 北政府時代之鹽務機關

(一) 鹽務署之成立 鹽務署官制之議訂，歷時甚久。民國元年，臨時參議院開會，財政部即擬定鹽務署官制，函由國務院轉送議決，迄未開議。二年四月二十六日，善後借款合同簽字，其第五款內有關於組織鹽務署之重要條件，原文如下：

「中國政府承認，即將指定爲此項借款擔保之中國鹽稅徵收辦法，整頓改良，並用洋員以

資襄助。至如何辦法，已由財政部定奪，即如下所言，中國政府在北京設立鹽務署，由財政總長管轄。鹽務署內設立稽核總所，由中國總辦一員，洋會辦一員主管。所有發給引票，彙編各項收入之報告及表冊各事，均由該總會辦專任監理。又在各產鹽地方設立稽核分所，設經理華員一人，協理洋員一人（此二員之等級職權均相平等，即係英文所稱華洋所長）。該二員會同擔負征收存儲鹽務收入之責任。華洋經協理（英文稱華洋所長）及稽核總所並各稽核分所必需之華洋人員，其聘任免任，由華洋總會辦會同定奪，由財政總長核准。各該華洋經協理，須會同監理引票之發給，及徵收各項費用及鹽稅，並將收支各事，詳細報告該地方鹽運使，及北京稽核總所。由稽核總所呈報財政總長後，分期將報告頒布。各產鹽地方鹽勛納稅後，須有該處華洋經協理會同簽字，方准將鹽放行。所有征收之款項，應存於銀行，或存於銀行以後所認可之存款處，歸入中國政府鹽務收入帳內，並應報告稽核總所，以備與稽核總所所存之表冊核對。以上所言鹽務進款帳內之款，非有總會辦會同簽字之憑據，則不能提用。該總會辦有保護鹽稅擔保之各債先後次序之責任。此項借款，如本利按期交付，則不得干預以上所詳鹽政事宜。倘利本屆期拖欠，逾展緩

近情之日期後，則應將該鹽政事宜，即歸入海關，並由海關管理所擔保之收入，以保執票人之利益。

善後借款合同既載明上述各條件，經臨時參議院通過，於是議訂鹽務署官制，不能不徵求外人同意，與元年提交參院時情形，迥然不同矣。先是，二年一月，設鹽務稽核造報所，任蔡廷幹爲總辦。四月，善後借款成立，聘英人丁恩爲中國鹽務署顧問，兼稽核總所會辦。九月三十日，裁撤鹽務籌備處，按照借款合同，改設鹽務署。丁恩以合同載北京設立鹽務署，由財政總長管轄，鹽務署內設稽核總所，由中國總辦一員，洋會辦一員主管，並無鹽務署署長名稱，以爲總所總會辦，即可與部直接管轄鹽務。嗣經我國政府以財政部總長兼鹽務署督辦，次長兼鹽務署長及稽核總所總辦，始免反對。故是時張弧以財次兼署長及總辦也。茲將顧問辦事章程錄次：

三年一月二十六日，財政部函英國駐京大臣朱邁典，以英文鹽務署顧問章程，暨稽核總分所章程共三分，送請查閱。二十九日，補送上項三分之華文章程，又華英文鹽務署官制，請即討論，俾四項章程，得以同時頒發。乃鹽務署官制，未能得其同意。二月三日，財政總長熊希齡乃以改定

之稽核總所章程十二條，分所章程八條，并附件三項，又鹽務署顧問辦事章程五條，呈請大總統核准。奉批：「據呈及章程均悉，所有稽核總分所章程，應即照准，由該部公布施行。至鹽務署顧問章程，亦尙妥協，惟該署辦事人員不止顧問一種，仍責成該總長將鹽務署官制迅速擬定呈核後，再行彙同頒布。」於是署長張弧以前擬之鹽務署官制，與稽核總分所權限多有抵觸之處，呈請總長大加修改，函送丁恩查閱。是時丁恩在粵調查鹽務，仍未取得同意，而顧問章程，關係辦事權限，亟應核定公布。遂於二月中旬，由財政總長周自齊呈請先行批准，茲錄其章程於下：

### 鹽務署顧問辦事章程 三年二月九日部令

第一條 本章程係按照中華民國二年，即一千九百十三年四月二十六日，訂定之中國政府善後借款合同所載，中國政府承認，即將指定此項借款擔保中國鹽稅徵收之法，整頓改良，並用洋員以資襄助一節，特訂定鹽務署顧問辦事章程。按照稽核總所章程所載，洋會辦應作為鹽務署顧問，當會辦請假或因他政暫離職守時，副會辦應作為鹽務署顧問。

第二條 顧問應有之職權如下：

一 鹽務署整頓鹽政，及關於鹽稅暨運銷各處鹽斤辦法，官運、商運、民運，均包括在內，訂定合同及發緊要命令時，於未決定實行以前，署長應與顧問商議。所商事件并各命令之旨意，須由署長與顧問面商或筆談決定。又鹽務署關於鹽務所發命令若在稽核總所職務範圍之外者，該命令亦一律鈔送顧問檢閱，其所尤當與顧問商榷者爲：

(甲) 運銷各省各屬鹽斤之辦法，並該辦法需要之改良；

(乙) 鹽稅、鹽課，及關於鹽務各項收款之收入及儲存於中國政府鹽務收入帳之辦法，並與此有相關之支款；

(丙) 凡爲政府購鹽、儲鹽、運鹽、賣鹽之辦法，並司此職務之官員，與按照借款合同所任用之總會辦及各分所經理，二者彼此有關係之事。

二 財政總長或鹽務署長，可隨時訓令或囑託該顧問籌劃鹽政改良辦法。

三 凡鹽務署開會討論鹽政問題時，顧問可出席討論。

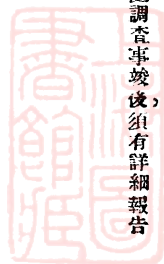
四 遇財政總長委赴各處調查鹽務，顧問須遵照前往認真調查辦理，並於每處調查事竣後，須有詳細報告二分，一呈財政總長察閱，一備鹽務署員參考。

第三條 顧問與署長對於所商各事，有不同意者，預呈由財政總長核奪。

第四條 關於鹽務所有緊要命令文件，均須交顧問檢閱，需商推時，並可與署長商榷。

第五條 顧問若需查看鹽務署各項案卷文件及報告等件，得隨時開條，由署長飭令管理此項事務員司檢交。

鹽務署官制，因未得丁恩同意，致未同時呈請公布。嗣丁恩由粵調查完竣回京，復將此項章程，詳加討論。其最重要之主張，以為所有業經明白規定應由稽核總所總會辦管理各事宜，均不應劃入鹽務署管轄範圍。屢經往返磋商，明白解釋，始無異議。五月十二日，財政部總長周自齊具呈大總統，略云：「民國二年九月三十日，本部以鹽務籌備處事宜已竣，呈請改為鹽務署，另定規章詳議官制等因，均蒙大總統令准在案，惟巽政當刷新之際，職務既屬殷繁，而稅收為債約所關，權限尤預釐訂，故本部先將稽核總分所及鹽務署顧問辦事章程，呈請批准在案。茲復經悉心討論，擬具鹽務署官制十六條，繕具清單，呈請鑒核」等語，當於十五日奉教令公布施行。



(二)稽核機關之成立 鹽務之特設稽核總分所，自民國二年四月善後借款成立始，惟前此進行借款之際，大總統曾經公布命令云。鹽務收入各款，應自民國二年一月分起，專款存儲，無論何事，概不得挪移動用，庶幾內鞏財權，外昭國信。所有鹽務，應設稽核造報所，專司考核款目，即由財政部迅速擬定章程，呈核施行。旋於北京設立鹽務稽核造報總所，產鹽省分，設立稽核造報分所。迨善後借款成立，即依據合同，改爲鹽務稽核總所，以中國總辦一員，洋會辦一員主之。所屬各分所，以華經理一人，洋協理一人主之（見上節合同第五款）。並准總所會辦英人丁恩要求，取銷財政部原擬造報所章程，另訂稽核總分所章程，經參預借款之五國公使認可，於三年二月，呈請大總統核准，由部公佈施行，其章程錄左：

### 鹽務署稽核總所章程 三年二月九日部令

第一條 本章程係按照中華民國二年，即一九一三年四月二十六日，訂立之中國政府善後借款合同第五款內所載各節，分別訂定。所有鹽務職官，及所屬各局所，均應遵守。

第二條 按善後借款合同第五款所載，稽核總所應成爲鹽務署無此不成立之一部分：

甲 應於稽核總所內設立中國總辦一員，洋會辦一員，鹽務署長應兼任稽核總所總辦，總所會辦應兼任鹽務署顧問。常會辦請假，或因他故暫離職守時，應由副會辦當總所會辦及顧問之職。

乙 該華總辦、洋會辦專任監理發給引票、彙編各項收入之報告及表冊各事。

丙 除總所華總辦、洋副會辦由財政總長任用外，其餘總分所華洋人員，其任免均須經華洋總會辦會同定奪，再呈由財政總長核准。

丁 中國政府鹽務收入帳內之款，必須有總會辦會同簽字之憑據，方能提用。

戊 稽核總所審計所有一切鹽款收支帳目，以及凡爲政府一切收買、存儲、轉運及銷售鹽斤之收支，並於呈報財政總長後，將該項收支按季造報頒布。

己 該總會辦有保護鹽稅擔保之各債先後次序之職任。

第三條 稽核總所除上列之職任外，應監督分所經協理，按照分所辦事章程內所列各節，各盡其職。

第四條 總會辦於行使以上所列職務之時，應直接受財政總長之管轄。



第五條 凡總會辦所發出之命令，應以財政總長之名義行之，並同蓋財政部印，稽核總所總辦官印，洋會辦官印。其發出時，並須經財政總長核准。

第六條 鹽務署長兼總辦，洋會辦兼洋顧問，彼此有不同意之事，應呈由財政總長核奪。

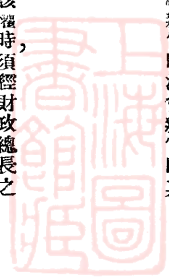
第七條 該總會辦對於各稽核分所華洋經理及所屬人員，有任免及管轄之權。但執行該權時，須經財政總長之核准；其任免人員之狀令，亦須呈報財政總長。

第八條 各分所應用之鹽務款目登記收支之簿記表冊式樣，及應用之收條、引票、執照等件之式樣，均由總所分別擬訂呈財政總長查閱。

第九條 各分所華洋經理之職務，由各分所辦事章程規定之。所有該員應領之月薪旅費，應由總所列表規定，非經財政總長核准，不得增加。

第十條 凡總所文件，鹽務署長得隨時調閱。所有該署文件，該總會辦需用時，亦可查閱。

第十一條 總所所需員額，應由總會辦酌定，呈請財政總長核准。若無財政總長之准許，不得添派人員及增加薪津。在總長准許範圍內，總會辦得有任免總所華洋職員之權。該權限須由財政總長允許，方能實行。所有任免各



員，須呈報財政總長。總所每月應有臨時費用一款，於需用之時，由總會辦核准動支。其數目由財政總長按實需之數擬定。總所應將每年所需經費，於年度開始時，編製預算，呈請財政總長查核。於每年度終，編造全年實支數目，亦如之。

第十二條 凡鹽務署之事務，未曾載於以上所列或將來修正之總分所辦事章程內者，由鹽務署長及洋顧問之幫助

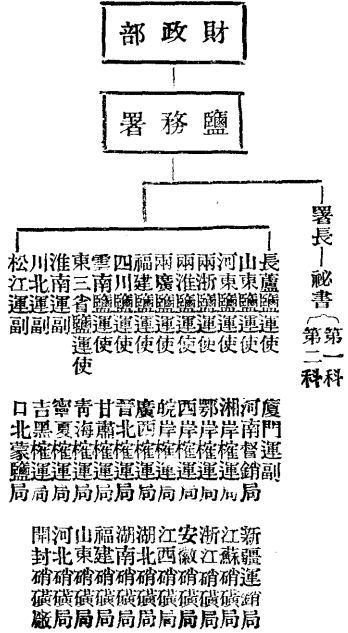
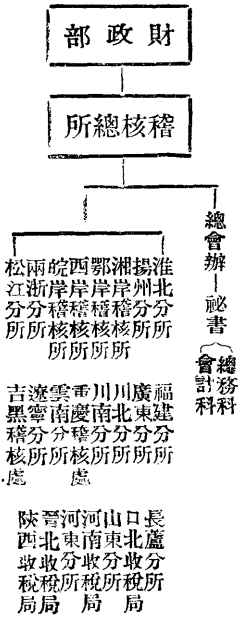
辦理之。凡鹽務署長所發之命令，除刻於普通公事者外，均應鈔送稽核總所。

#### 四 現行之鹽務機關

民國十四年七月，國民政府建都廣州，爲統籌北伐軍餉計，將兩廣鹽運使公署及兩廣鹽務稽核所合併，改設鹽務總處，直隸於財政部，綜理全國鹽務，暫設於廣州。所有兩廣鹽務全綱，亦併歸直接管理。十五年，北伐平定武漢，財政部移鄂，復於部內設鹽務總處，旋即裁撤。十六年，國民政府建都南京，由財政部設立鹽務處。是年十月，改設鹽務署，主管全國鹽政，其在粵所設之鹽務總處，於十八年五月裁撤。至於稽核機關，民國十六年，國民政府定都南京時，中央執行委員會政治會議委員兼代財政部部長古應芬請將各鹽務稽核分所一律停止，經議決照准。未幾，孫科繼任

財政部長，向國民政府提議，請恢復稽核及緝私兩項機關。當即准予規復，飭即規定詳細辦法呈核。於是部另訂稽核總所章程，分所章程，呈請議決備案。及至財長宋子文繼任時，以新訂之章程及人員，係從新設置者，一時難收實效，仍主張恢復原有稽核機關為最適宜。於是遂陸續恢復已經克復各省區之稽核機關。至南北統一，原有稽核總所移滬，始行裁併。宋部長又以原訂稽核總分所章程之內容，足以引起外人干涉本國鹽務行政，流弊滋多，於是另將外債規定辦法，特重訂稽核總分所章程，根本改造，於十八年一月十七日公佈施行。此改訂稽核總分所章程之情形也。

茲將現行鹽務機關之系統，表列於次：



此外鹽務緝私組織，可分爲稅警制與營隊制兩種。在稽核兼辦行政各區，概爲稅警制；所有稅警，悉由該管區之稽核分所經理，或稽核處稽核員或收稅局局長指揮調遣，而直隸稽核總所。至於營隊制之組織，係屬舊制。其管轄機關，有直隸於該管區之鹽務行政長官者，有由緝私統領部，或緝私局管理而隸屬於該管區之鹽務行政長官者，悉皆受命於鹽務署。

附註——本節請參考財政年鑑第二篇第一章及鹽務公報

## 第二節 鹽務人員之訓練

### 一 鹽務學校

鹽務學校成立於民國九年，以鍾世銘爲第一任校長。該校課程，初側重行政方面，但對於稽核各科學，則列入主科。十八年爲積極改良鹽質起見，酌加化驗學科。二十年改修高級中學畢業生，遂將本科畢業年限，由四年改爲三年，復將各年級課程，另行改定。二十二年復將二、三兩年級之軍事訓練併入體育科目內，并授公文。又於化學科目內，加授硝磺之研究。

該校學生，初分本科、補習科、別科三種。本科四年卒業。補習科一年畢業。別科祇辦一期，係前鹽務署就該署及所屬各鹽務機關供職人員中，遴選程度相當者，保送入校，以五年畢業。至十九年，按照教育部所定專科學校規程，將補習科取消。自十三年迄二十三年止，前後畢業者，計本科八班，別科一班。

## 二 緝務人員之訓練

民十八年，鹽務署爲根本整頓緝務，仿照警察教練所辦法，通令各區設立緝私士兵教練所，以造就緝私人材。其法，調現任緝私士兵五分之一，開班教授，曉以鹽政大略，緝私要旨，三個月畢業，回隊服務。再調五分之一入所更番教授，以完竣爲度。兩浙、川北各區，均前後遵辦。二十年十一月稽核總所以兩淮等區緝私事務劃歸管理，於松江創設稅警教練所，分爲學生學員兩種。各稅警區隊現職官佐，經遴選入所訓練者爲學員，有相當資格及各處保送招考者爲學生。每班教訓期間爲五個月。該所自開辦迄二十三，員生先後畢業七期。

## 三 技術人員之訓練

技術人員之訓練，其目的在考查鹽質，及改良製造。財政部前經規定製鹽標準成分，通令轉飭各鹽製造者一體遵守。嗣後製定檢查食鹽章程，公佈施行。凡此種種，在在皆須派人檢驗。其檢驗覆查人員之任用，以鹽務學校畢業生及有化學專門學識者為限。并應於奉委後至鹽務署化學實驗室練習，經試驗合格後，方得派出執行職務。故前項章程公佈後，即經鹽務署於二十年一月召集各區選送人員，在署開化驗練習班，實習化驗，并授以現行鹽務概況。至各精鹽公司及農工業用鹽，均須照章派員常駐監查。此項技術人材，尙形缺乏。現擬繼續開班訓練。

### 第三節 鹽務人員之任用及待遇

鹽務人員因性質特殊，情形複雜，加以有外債關係，其任用及待遇較為優異。若以類別之，可分為行政人員，稽核人員，及緝私人員三種。其特點有三：

- (一) 因外債關係，各級機關須用洋員襄助，而緝私人員，又兼具軍警性質。
- (二) 稽核所組織自成一系統，與行政機關不同。其人員之任用，亦有特定辦法。按照鹽務稽

核總所任用規則所規定，各級稽核人之任用，須經考試及格或以在職人員循職升補。至高級人員，除以在職人員升補外，其洋員及專門技術人員兩種，遇有缺出，并得由總會擇尤派充，作為特案辦理。

(三)待遇優異，為一般機關所無。鹽務稽核所定章，無論內外所屬甲等一級華洋委任職員，月薪雖僅八百元，而額外另外各項名目：如超額加俸，如公費津貼，房租津貼，地方津貼，邊省津貼，車資馬乾，臨時津貼，調差津貼，代理津貼，特別津貼，以及養老金，勞績金，卹金，額外卹金等項收入，有倍於薪額者。凡告一年以上之長假，不但薪津照支，且外給往返旅費等項。其待遇之優，詫人聽聞。

## 第四章 中國鹽制概論

### 第一節 中國鹽制沿革史

鹽政制度，大抵可分為三大系統。一曰自由制，換言之，就是無稅制。這種制度，認食鹽為人生



日用所必需，關係康健，應聽人民自由取給。英吉利、比利時、瑞典三國行之。二曰租稅制。自古理財大家，莫不恃此以爲歲收大宗，因爲天下無不食鹽之人，卽無不納稅之人。每人每年食鹽不過十四五斤，需費甚微。其納稅亦不甚鉅。故國家財源之穩固，莫如鹽稅。此項租稅制，又可分爲關稅制與場稅制。所謂關稅制，就是將鹽分別爲國產與輸入兩種。國內所產者，一律免稅，與自由制同，而對於國外輸入的食鹽，則須課以關稅。美國、丹麥、挪威、西班牙、葡萄牙及戰前的俄羅斯是採用關稅制的代表國家。至於場稅制，其辦法是就場徵稅，運銷則并不加以限制。德意志、法蘭西、荷蘭等國是採用這種制度。三曰專賣制，細分之又可別爲全部專賣制，一部專賣制及就場專賣制三種。在全部專賣制下，國家食鹽的一切製造及運銷，完全歸政府辦理，人民毫無自由取給之權。戰前的奧大利、匈牙利兩國，便是採用這種制度。在一部專賣制下，對於國內食鹽，或者製造歸民，運銷歸國，或者官民共同製造，運銷歸國，販賣歸民，如意大利卽採用這種制度。至於就場專賣制，係官、民、商三者合辦之事業。換言之，就是製造歸民，收買歸國，運銷歸商；雖仍爲一部專賣制的變相，而辦法特別簡易，如日本是。中國鹽政，由來已久。上自春秋，下迄民國，除隋代及唐初百餘年間無鹽

稅外，其餘朝代，莫不有精確之辦法。考其制度，除以上三種外，尚有引岸專商制，循環爲用，時有變遷。除自由制無討論之必要外，今請就專賣制及租稅制及引岸制，一一論列之。

### 一 專賣制

「官鹽者官自賣鹽，」係中國舊有名詞。蓋中國鹽政肇自春秋管仲，創行官海政策。所謂官海，卽指凡海鹽出產，都歸官有，由官專賣。於是命「祈望守之。」祈望者，卽今之鹽場場長也。管子海王篇有言：

「吾將藉於諸君子，則必囂號，今夫給之鹽筴，百倍而歸於上，無以避此者數也。」

這就是說，如明令增加了稅，人民必羣起反抗，今寓稅於鹽稅之中，雖欲避而不可得。其製鹽方法，分爲民製與官製兩種。官製的鹽，大都爲場灘散漫之地，管轄不易，如果由民採製，流弊滋多，故非官製不可。故管子鹽法實爲官專賣制，卽民製官收官運官銷是也。然尙不能稱爲全部專賣制。

自此以後，鹽法多有變更。迄至漢武帝時，專賣之制復大行。漢武帝勤遠略，財用不足，以東郭

咸陽孔僅爲大農丞，領鹽鐵事，由官預備煮鹽器具，募民作之，給以工費，不准私煮，違者依法律治罪，并沒收其器物。元封初，桑弘羊領大農，盡管天下鹽鐵，乃於國中重要區域，分置大農部丞數十人。又於煮鹽地點，出納所在設鹽鐵官，補偏救弊，裁併擴充，故置專官，加以整理。太史公稱爲「民不加賦，而國用足」。此種鹽制與管子鹽法相異之點，卽全部專賣是也。換言之，卽無民製，無商運，無商販，完全由國家經營之。

其次，談到就場官賣制，實源於唐之劉晏。唐初本爲無稅制，及至開元間，第五琦復立鹽法，就山海井竈產鹽之地，置監院，收權其鹽，官自出糶。其舊業戶并浮人，願業鹽者，爲亭戶，免其雜役。盜煮私市者，罪有差。其立法大綱，凡製鹽人，著其戶業，名曰亭戶。非亭戶而製鹽，卽以盜煮論。卽今製鹽特許之意。凡亭戶所製之鹽，悉行交官，概由官廳收買，不許顆粒漏私，故曰收權其鹽。凡官收場鹽，由官運銷，無論何人，不准私行販運，故曰官自糶賣。如有私行販運者，卽以私市論。此其政策，所謂製造歸民，途銷歸官，大概原乎管子法，倣而行之，亦卽一部分官賣制也。劉晏繼第五琦，主治江淮鹽。以官運，官銷未免紛擾。因琦之舊，損益而變通之，改爲商運，商銷，就場糶商，縱其所之。凡屬商

民皆可赴場納價，買鹽販賣。官祇整理場務，收買場鹽。其事簡而易行，其法公而可久。此卽民製官收商運之就場專賣制。劉晏又於荒遠之地，商人罕至的地方，設立常平鹽倉，遇有商絕鹽貴之時，始減價發售，以濟民食。官收厚利，民不知貴，當時稱便。人謂「常平鹽法，其始也，場無棄地之貨；其既也，市無驟漲之價；其終也，民無淡食之苦。此劉晏之所以裕國，而民不知貴也。」此制自唐以後，歷宋、元、明，莫之或改，其法雖略有變更，然就場專賣之精意，未嘗少失。

## 二 徵稅制

徵稅制原分爲關稅制及場稅制兩種。關稅制中國從未採用，場稅制，雖源於東漢時代，然秦商鞅已開其端。商鞅變法時，廢專賣制，廣開山澤，政府僅居徵稅地位。當時鹽稅收入，較昔倍增，不過其後鹽地爲豪強所奪，奸詐行惡，人民困苦，不久卽廢。迄至東漢光武，僅在產鹽之區，設鹽官收稅。凡郡縣出鹽多而銷旺者，置設鹽官，主收鹽稅。產少銷絀之處，則爲附屬機關，委員辦理。故須隨事廣狹，置令長及丞。此爲就場徵稅之始。歷南北朝，一本此法。及隋統一南北，罷除鹽稅，採無稅主義。降至明代，行開中法，募商輸納糧草，報中鹽引。商以糧易鹽，官以引給商。迨成弘間，鹽不敷支，准

許商人下場收買餘鹽，以補正引。官收之法，由此寢廢。萬曆末，又因鹽引滯積，乃議疏通積引，編製綱冊，依照窩數，按引派行。凡綱冊有名者，據爲窩本，綱冊無名者，不得加入。官收廢而場務弛，綱鹽興而專商起，鹽法敗壞，達於極點。松江李雯倡議改革，主張復興徵稅政策。渠謂：「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。」此其政策，實爲就場徵稅，自由貿易，仍本劉晏之制，不過欲變官賣而爲徵稅。考當時情形，自明隆萬以來，場務廢弛，工木停給，官收之法，久已不行。規復舊制，其事甚難。兼以各場鹽斤，准許商人下場，自行收賣。商私盛行，莫可禁止，故不能不別籌善策。就場徵稅制，主在破除引界，剷去專商，實行就場一稅，自由貿易，故當時收效甚大。降至清代，顧炎武極力贊揚此制。雍正時，因鹽法敗壞，弊竇橫生，顧天成請更定鹽法，就場抽稅，聽民自爲買賣。道光時，王贈芳疏請課歸場竈，任竈戶商販，自相交易，確查竈數，具報場官。場官查核籍記，比照引課，酌定額數，均勻攤征。不論富商小販，得向竈戶買鹽。竈戶即於售鹽時納課。聽民隨時運銷，不分畛域。如是則人人可以運鹽，處處可以行鹽。商課改爲場課，私鹽盡屬官鹽。養民便民，奸宄潛消。同時又有顧純，疏請改變鹽法，莫善於課歸場竈。人

人皆可爲商，不分官賣私賣。價歸於一，可以杜偷漏之弊。任其所之，則地遠而價貴者，其價必平，亦不至有淡食之虞。此法旣行，可養無數貧民，即可化無數莠民，所保全者尤大。以上三家，皆是推衍李雯之說，條陳政府，改變鹽法，惜清代未能採行耳。

### 三 專商引岸制

專商引岸制，係專賣制之變相。起自五代後周之行鹽分界。宋慶曆末年，范祥創行鈔鹽法，寓行於鈔。大觀時，蔡京改鈔爲引。行於東北西南兩區，引制始具雛形。歷元、明相沿未改。滿清入關主政，仍循用引制，召商運鹽，照明萬曆間舊額，按引征課，廢除中鹽之例，并由戶部發給新引，調換明之舊引。又爲劃一引制起見，將山東、浙江票鹽，改爲票引，河東票地，又皆革票行引。清初根據明末綱冊，招商領引辦課，初意在資熟手，熟知引制專商之害，由此開始蔓延。查鹽引原屬一種運鹽憑證，每歲由戶部印發，交由運司存貯，以備商人請領。其領引配運手續，大致如下。先由商人填寫納印費收據（硃單），交納印費，由運司鈐記給商，開徵鹽課時，憑單完納正雜課銀，憑單領引。其驗單引用截角法。出司之日，鈐印付商，截去左下一角。商人到場配鹽，場大使或場知事查驗，鈐用

場印，截去左上一角。及交掣驗所掣驗時，鈐用所印，截去右上一角。運至銷地，投送所在州縣，查驗蓋印，截去右下一角。引角既截，謂之殘引，繳回運司核銷。

嗣後因積弊極深，鹽法敗壞，兩江總督陶澍，乃於淮北採用照票行鹽法，陸建瀛倣行於淮南，變引商爲票商，任其赴局繳課，領票買鹽，運銷各地，一時鹽務頗有起色。咸豐初年，戶部奏請倣照兩淮，將各省鹽務，一律改票，事雖未果而票法之善，已見稱於當時。同治三、四年，左宗棠亦將閩浙改行票法。查照票者，爲給商販運鹽之一種憑證。擇地設局，收納課稅，無論商民，均可領票於界內任何州縣販運，頗有狹義的自由買賣之意。其與引制不同之點，引制有州縣府郡引地，票則於鹽區內自由販運。例如淮南票於淮南界內隨處均可行銷。本屬良法，無如咸同以後，曾國藩用張富年言，寓票於綱，重新更定票章。楚區以五百引起票，安徽以一百廿引起票，於是專招大商，革除小販，鹽務之有專商，於此已肇其端。

及至李鴻章用事，以票少商多，又定循環轉運法，兼之大商奔走運動，卽就現有商人，接運後綱之鹽，令其按年按票，捐錢十萬兩，名曰票本，准其遠永循環，不再另招新商，因而鹽商專岸，造成

專商，獨佔鹽利，亦與引商無異，其後子孫沿襲，成爲世業，引制專商，遂成爲民國蠹國虐民之苛政。以上三種制度，在中國皆有深長之歷史，循環爲用，時有變遷，其中尤以引岸專商制，迄今仍深根固蒂，牢不可拔，惡貫滿盈，改革必不在遠。

## 第二節 中國目前究應採用何種制度

中國歷代鹽政沿革，已如上述，概括起來，不外（一）一部專賣制，以齊管仲官海政策爲代表；（二）就場專賣制，以唐劉晏爲代表；（三）就場徵稅制，以明李雯爲代表；至於引票制之禍民病國，姑無論矣。究以何者適合於中國國情，請申論之。

彭若璧先生曾於去年大公報發表鹽制概論一文，分析各派之主張，頗稱扼要，茲摘錄於次：

一、主就場專賣者：

則以左習勤與景本白二先生爲代表。左習勤先生謂「就場專賣，創於劉晏，無場商也，無運商也，無官運也，官祇收鹽，故其事簡而易行；商祇運鹽，故其法公而可久，所謂狹義專賣



制也。」其評就場徵稅制之言曰：「就場徵稅，雖爲良法，然祇可行之於場地整聚之區，如清嘉慶年間，濱鹽課歸井竈，卽著成效者也；若行之於場地散漫之區，未見有能濟者。祇可行之於鹽政完備之國，如法國專賣之後，進爲徵稅制是也；若行之於鹽法紊亂之國，適足以滋弊也。」（見於中國鹽政史內。）

景本白先生謂：「若行專賣制，則全國之鹽在國家之手，得以酌劑盈虛，平均支配，無供求不相應之患。近場地方，淮商組織之運鹽公司，不許小賣，售價由國家規定，既無擁擠爭奪之弊，亦無壟斷專制之害，荒遠地方，商人不往，則歸官運，或設常平倉，鹽貴則糶，鹽賤則閉，以爲調劑，自無食淡食貴之恐慌。非國家不能爲鹽之買入，亦不能爲鹽之賣出，雖有豪商巨賈，不能屯鹽之投機事業，不能爲運鹽之托辣斯。」其評就場徵稅則謂：「專賣制與徵稅制之不周者，一則給與代價而收其鹽，一則不給代價而令交鹽，所謂不給者，非真不給也，不過先付與後付耳。果能如說者之所云，國家不費分文，而使全國之鹽，盡入於倉，由官取締監督，豈不甚善。惜乎中國鹽戶皆赤貧者，朝成鹽，夕易米，更有賴場商預付鹽價，以作製鹽成本者，今

欲其枵腹以待，吾知其結果不出兩途：（一）鹽戶既無力存鹽，法令又強其歸倉，勢必有屯買者出，出資收買或抵押，坐取厚利，以剝削鹽戶，如兩淮之場商，兩浙之販商，兩粵之竈商，河東之坐商，長蘆之灘戶公所，其結果仍與今日場商之把持無異。（二）鹽戶迫於禁令，以少數之鹽私賣，如淮南場價，官定每斤七文，而實際成本須十餘文，不得已交少數之鹽於倉，多數則售與私梟，然彼尚有半數之收回，今則併一文而無之，非漏私何以存活。又如浙江之發帑收鹽，鹽戶每板實產四百餘斤，而交官不過三分之一，彼發帑收鹽者，尚不肯儘數交官，何況不給一錢，而欲其強迫歸倉，勢必交倉者什一，私賣者什九，雖有鹽皆歸倉之令，不過如前清場官之告示，顆粒繳倉，不准私賣之具文而已，此理甚明，不煩言解。」又謂：若行徵稅制，則發生以下之三難題：「（一）自由貿易之結果，鹽之產額國家不能支配，供求不能相應，其影響及於國稅……價值廉，運道便者，商人爭奪集於一隅，價稍昂，地稍僻者，無人過問，全變為私鹽。（二）自由貿易之結果，荒僻地方有食淡食貴之恐慌，妨礙民食。（三）自由貿易之結果，引起鹽業之投機與獨占。」（見於就場專賣制與就場徵稅制比較上下）

二、主就場徵稅者，則以英人丁恩氏及民國二十年立法院所頒布之新鹽法爲代表。

丁恩氏曾謂：「凡善辦鹽務者，於政府及人民兩方面皆同一注意，因如果鹽斤運售多，則其價愈賤，價愈賤，則銷數愈增，政府收入，亦必至鉅。若行自由貿易，則製鹽最精者可享最暢之銷路，鹽質因是亦可改良。」又謂：「若行真正之自由貿易，確可使政府之稅源大爲增進，緣廢專商，則鹽價必落，而攙和雜質之弊，亦可革除。價廉物美，銷路必暢，稅收不患不暢，種種利益，因之而生。」

新鹽法載稱：「就場徵稅，任聽人民自由買賣，則祇須責令製鹽者將所製之鹽，悉行交付政府指定之倉坑，便可辦到，無需由政府出價收買，增多一番手續。且鹽斤納稅之後，既任聽人民自由買賣，則各處產鹽得以自由競爭，既可改良鹽質，復可平減鹽價。凡品質惡劣而成本過重之鹽，終歸自然淘汰，政府不必有所輕重其間。」

主徵稅者，其反對專賣之理由，約有二端，（一）謂：「海水無盡而鹽之銷額有定，向之不慮生產過剩者，因政府不負銷鹽之責，鹽戶見銷旺則多製，銷滯則少製，今政府若明令儘產

儘收，對於產額，自不能予以限制，則鹽戶不患無售主，勢必與年俱增，無論政府無力收買，即有此財力，則過剩之鹽，將何以處之？」（二）謂：「政府既明令儘產儘收，現今政府財政拮据，能否有此財力去收買，是一絕大問題。」

綜合反對專賣者之所持理由，不外兩端：（一）為國家不能儘產儘收，（二）為國家無此巨資收買場鹽。第一說實不成問題，蓋專賣制既為儘產儘收，自不能限制各場產額之多寡，然政府可以採取干涉主義，凡質劣之鹽場，可加以人為淘汰或竟使其停業，如最近淮南長蘆豐財等情形，因此，製鹽者既有限制，則場鹽出產，自不能有過剩之慮。惟第二說實為攻擊專賣制之最大武器。蓋中國今日貧困已極，自無餘資墊款購鹽，昔日劉晏之所以能行專賣制者，蓋當時唐代雖貧，尚不致如今日之一貧如洗也。

綜合反對行徵稅制者所持之理由，約有六端：（一）為徵稅制祇可行之於場地整聚之區，（二）為徵稅制祇可行之於鹽政完備之國，（三）為後付工本，鹽戶不能枵腹以待，是轉而迫其售私，（四）為影響國家稅收，（五）為人民有食淡食貴之苦，（六）為獎勵鹽業之投機與

獨占。此上一、二、四、五、六各說，皆不成問題，惟第三說實爲徵稅制之最大缺點，試逐一討論之。茲先論第一說，徵稅制的確適於場地整聚之區，不適於場地散漫之區，但凡場地散漫之區，其鹽產大都不旺，鹽質亦多不佳，產既不旺，質既不佳，直可將其嚴格取締，而專注重於場地整聚之區，況藉此更可收統制鹽質之效，蓋我國鹽產甚旺，不患產量之不足，祇患鹽質之不佳也。至廢場之後，如何處置，恐變爲私鹽之淵藪，侵銷官鹽，則一方面可加緊緝私，再一方面可徐爲計劃引河改變土質辦法，以期臻於至善。次論第二說，若謂徵稅制祇可行於鹽政完備之國，行於鹽政紊亂之國，適足以滋流弊，然則中國鹽政紊亂，究以何時始得完備？若永無完備之時，則終不能行徵稅制乎？蓋既至完備之時，則逕可不必再行徵稅制矣。況鹽政紊亂，不外二因，一爲制度之不良，一爲辦事人員之不力。但如實行徵稅制，制度已異，其存於今日制度下之弊端，在曾經縝密規定之徵稅制下，當然不致繼續存在。至於人員方面，則可適用職業保障辦法，舞弊者自少，如今日稽核所內之弊端，遠少於舊日鹽務署時代，可爲明證。再次論第四說，在最初實行徵稅制時，商人自然易於爭集於道便價廉之場地，地僻價昂者，無

人過問，供求既不相應，當然影響國家稅收，但此不過暫時之現象，及至供求達到水平綫時，供求既可相應，於國稅自不致發生影響，蓋人之趨利，如水之流下，無處不往也。況全國人口有一定之數目，既不能淡食，自然不能不納鹽稅，國稅何至無把握？第五說言民有食淡食貴之苦，蓋鹽無論爲商運爲民販，凡僻遠之鄉，運費較昂，商不至或民不到者，人民皆有食淡食貴之虞，然專賣制既可設立常平鹽局，以濟商人不到之地，豈徵稅制即不可以設立常平鹽局以濟民販不至之地歟？若謂與自由貿易政策不合，則可責成地方上承辦，自與自由貿易不相抵觸，烏得謂爲不可。末論第六說，恐鹽業之投機與獨占，此說更不成問題，何者，中山先生民生主義，關於資本之節制，言之甚詳，凡國內之大企業，皆以累進稅制，徵取所得稅，進款愈多者，稅率愈高。一俟國家稍爲安定，對於國內之大企業，當然可有一定切實辦法，故此點吾人更不必過慮。惟第三說實爲攻擊徵稅制之最大武器，關於此點，林振翰先生於其新鹽法問答中曾謂：「將來實行裁撤場商時，斟酌地方情形，或由政府貸與小鹽戶一部鹽本，或准鹽戶向銀行抵押借款，由政府保息，或由官出價收買，皆補救之辦法也。」

綜之，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。既然採取一種制度，必求其適合國情而後可，則吾人所應研究之焦點，當在孰為國家所能實行孰為不能實行之制度。由以上討論之結果，知實行專賣制之最大困難，為國家無偌大之財力，收買場鹽，實行徵稅制之最大困難，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，當然不易實現，故祇好實行徵稅制，不過實行徵稅制，可先糾正徵稅制之缺點，僅供獻糾正辦法二點如次：

(一) 由中央銀行於圍場附近設立支行或辦事處：大概凡屬圍場，皆鹽民羣集之地，若由中央銀行設立支行或辦事處，作為銀行一部分之營業，實與銀行有莫大之利益。銀行以低利長期之貸款，貸與鹽民，其辦法，可由政府印刷三聯單，凡鹽戶交鹽於倉者，由官給與二聯，官留一聯，作為根據。鹽戶於需款時，可持此二聯向銀行作抵押之借款，銀行留一聯，退還鹽戶一聯，俟倉鹽售出時，可由銀行代為付給鹽本，對照聯單，扣其債息，其未作抵押借款者，須持二聯向銀行索取鹽本。此項辦法之利益約有五端：

1. 鹽戶既可以聯單向銀行借款，實與鹽本之先付與後付，無若何關係矣。且彼既可隨時借款，自不欲違法售私，是不但可以調劑鹽民生計，且於場私之透漏，糾正非淺也。

2. 中央銀行可間接統制鹽務稅收。

3. 中央銀行營業擴大，可多得放款之利息。

4. 補償資本集中都市之弊，蓋吾國資本大都集中都市，在都市放款，利息既微，且亦不易得到可靠之顧主。放款於鹽戶，有鹽為抵押，自較其他放款為可靠，利息固不必較普通放款為高，放款既多，利益自大，是非特有利於鹽民，於國家整個經濟之調劑，亦裨益甚大也。

5. 放款於鹽民，既然可靠，銀行亦可多得投資之機會。

(二) 設常平鹽局於距場地遙遠之區，作為地方上之企業：常平鹽局之設，若歸官辦，不惟需要巨款，且與自由貿易政策有所不合，莫如改為地方企業，或由本地官商合辦，或歸地方自辦，運鹽於彼貯存，至商絕鹽貴之時，減價出糶。惟其組織條例，必須經政府縝密規定，以防投機者之壟斷，如此則既可免除人民食淡食貴之苦，又可促進地方自治之發展，是救濟



之法也。

## 第五章 中國鹽稅概論

### 第一節 鹽稅現狀

中國鹽稅爲財政收入大宗，其所定法規條例，以及種種行政組織，沒有不是從賦稅上着手的。國家每有一次大事發生，對於鹽稅卽有一次增加（或鹽商卽有一次報効），故名目繁多，不可勝數。民國二年，以鹽稅收入作大借款擔保，於是設立稽核所，以外人任副稽核，稅收逐漸加以整理。然各省附加捐稅不一，其數且在正稅之上，鹽稅紊亂，於斯爲極。國民政府成立後，財政部內設立鹽務署，綜轄全國鹽政，主持稅收。二十一年八月，對於鹽政，大施整理。鹽務署長兼任稽核總辦，以各區鹽運使副使樞運局長兼任稽核，及原有洋稽核之職務。在鹽稅徵收上著有成績。茲將歷年鹽稅收入列表於次：



歷年鹽稅收入表(單位千元)

年	份	稅收總額	年	份	稅收總額	年	份	稅收總額
民國二年		一九、〇四四	民國九年		九〇、〇五二	民國十六年		八二、九〇六
三年		六八、四七五	十年		九四、八八三	十七年		六五、五六五
四年		八〇、五〇三	十一年		九八、一〇七	十八年		七八、七六三
五年		八一、〇六五	十二年		九〇、五〇七	十九年		一二七、八六二
六年		八二、二四六	十三年		九七、九〇九	二十年		一六二、八七五
七年		八八、三九四	十四年		九一、九三一	二十一年		一四〇、四二〇
八年		八六、八二三	十五年		九二、〇五九	二十二年		一五六、六五九

中國現行鹽稅制度，係採用等差法，以離產區之遠近，為制定稅率輕重之標準。在鄰近鹽場之處，如山東、兩浙、淮南等區之沿海一帶近場縣份，向皆為特定輕稅區域。原以近場人民，在從前鹽灘管理未經改進之時，雖有場警防緝漏賣，但鹽場散漫，區域遼闊，而各處場警，又人散無多，場私走漏，實屬防不勝防。以致近場人民，慣食私鹽，各區皆同。為養成人民購食官鹽習慣，藉裕稅收

起見，故有輕稅區域之設置。此外離場較遠之銷岸，稅鹽逐漸提高，仍以各鄰接區域間之稅率高下，不致相差過多為原則。惟此項稅則，在各該鄰接區域間，徵稅既不相同，鹽價自亦各異。以是走漏衝銷之弊，在所難免，實為等差稅制之一大缺點。民國二年，公佈之鹽稅條例，規定鹽百斤課稅二元五角。七年修正，規定為每百斤三元。二十年鹽法中規定每百斤課稅五元，不得另有附加，惟均未實行。據二十年鹽務稽核所年報所載，各項輕重稅率，約占全國銷鹽總量之成數如左：

- (一) 稅率在一元以下者，占全國銷量百分之一七·八
- (二) 稅率在一元以上至三元者，占全國銷量百分之二八·三
- (三) 稅率在三元以上至六元者，占全國銷量百分之三四·七
- (四) 稅率在六元以上至九元者，占全國銷量百分之六·五
- (五) 稅率在九元以上至十二元者，占全國銷量百分之一二·七

二十一年六月，財政部舉行整理會議，以各區鹽稅稅率原定等差，輕重懸殊，不僅有失公平，亦且易啓侵銷之弊。乃議定凡輕稅區域，一律提高，重稅區域，暫不變更，使彼此不致過於軒輊。加

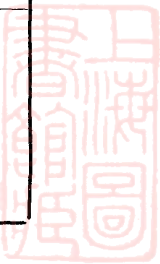
徵之稅，於七月十三日起開徵。茲將加稅區域之稅率，列表於次：

長蘆區整理稅暫行稅率表

銷區	正		稅	外債附加	地方附加	總計	附註
	原徵場稅	新加稅額					
冀岸	三·〇〇〇	·七〇〇	三·七〇〇	〇·三〇〇	五·〇一八 <sub>七五</sub>	八·〇八 <sub>七五</sub>	
口北	三·〇〇〇	·七〇〇	三·七〇〇	〇·三〇〇	二·〇一八 <sub>七五</sub>	六·〇一八 <sub>七五</sub>	
豫岸	三·〇〇〇	·七〇〇	三·七〇〇	〇·三〇〇	三·〇〇〇	七·〇〇〇	此項加稅經部核定現由河南銷區徵收
汝光	三·〇〇〇	·七〇〇	三·七〇〇	〇·三〇〇	二·〇〇〇	六·〇〇〇	此項加稅經部核定現由河南銷區徵收
說明	各區稅表所列稅額均係按鹽一百斤計算						

山東區整理鹽稅暫行稅率表

銷區	正		稅	中央附加	外債附加	地方附加	總計	附註
	原徵場稅	新加稅額						
東綱山東七 十九縣及河 南九縣	二·五〇〇		二·五〇〇	一·五〇〇	〇·三〇〇	一·七〇〇	六·〇〇〇	此次整理地方附加核減二分



昌濰益	臨四縣	濰縣六縣	自由貿易東岸十八縣	東綱江蘇五縣	東綱安	徽二縣	膠濟路軟水用鹽
二·〇〇〇	二·〇〇〇	二·〇〇〇	〇·六〇〇	二·五〇〇	二·五〇〇	二·五〇〇	二·五〇〇
·三〇〇	·三〇〇	·三〇〇	·六〇〇				
二·三〇〇	二·三〇〇	二·三〇〇	一·二〇〇	二·五〇〇	二·五〇〇	二·五〇〇	二·五〇〇
〇·三〇〇	〇·三〇〇	〇·三〇〇	〇·三〇〇	〇·三〇〇	〇·三〇〇	〇·三〇〇	〇·三〇〇
〇·六〇〇	〇·九〇〇	〇·九〇〇		一·五〇〇	一·五〇〇	一·五〇〇	一·五〇〇
三·五〇〇	三·五〇〇	三·五〇〇	一·五〇〇	四·三〇〇	四·三〇〇	六·〇〇〇	六·〇〇〇
同右	同右	同右				地方附加	地方附加

說明 本表所列之稅係已經整理增減後之數目

淮北區整理鹽稅暫行稅率表

銷區	正稅			中央附加	外債附加	地方附加	總計	附註
	原徵場稅	新加稅額	正稅合計					
皖豫	三·〇〇〇	〇·七〇〇	三·七〇〇	一·〇〇〇	〇·三〇〇		六·〇〇〇	
由隴海平漢兩線運銷汝光十四縣	三·〇〇〇	〇·七〇〇	三·七〇〇	一·〇〇〇	〇·三〇〇		五·〇〇〇	此項加稅擬在河南銷售區徵收
江蘇五岸	二·〇〇〇	〇·五〇〇	二·五〇〇	〇·五〇〇	〇·一〇〇		三·五〇〇	曾經財政部核定

江蘇六岸	11,000	0,000	11,000	1,000	0,000	12,000		12,000	
山東二縣	11,000	1,100	12,100		0,000	12,100		12,100	
陸地漁鹽及鹵切鹽	0,000	0,000	1,000			1,000		1,000	
海門	1,100	0,000	1,100	1,750	0,000	2,850		2,850	
說明	財政部核定陸地魚鹽與鹵切鹽一律改徵為一元								

淮南區(即揚州)整理鹽稅暫行稅率表

銷區	正		稅	中央附加	外債附加	地方附加	總計	附註
	原徵正稅	新加稅額						
阜甯鹽城 東台通縣	1,000	0,500	1,500	11,000	0,000	0,950	13,450	
常陰沙	1,000	1,800	2,800	11,250	0,000	0,050	13,100	
興化 如皋寶應	1,000	0,250	1,250	11,250	0,000	0,950	13,450	
泰縣泰興 揚中高郵	1,000	1,000	2,000	11,500	0,000	0,950	13,450	
江都天長	1,150	0,000	1,150	11,500	0,000	0,950	13,600	
儀徵	1,000	0,000	1,000	11,500	0,000	0,950	13,450	

浦寧	二·三五	一·〇〇〇	三·二五〇	二·五〇〇	〇·二〇〇	〇·九五〇	六·〇〇〇
六高漂旬	二·三五	一·〇〇〇	三·二五〇	二·五〇〇	〇·二〇〇	〇·九五〇	六·〇〇〇
東台輕	·七〇〇	〇·五五〇	一·二五〇	一·〇〇〇	〇·一五〇	〇·二〇〇	二·五〇〇
稅區							
說明							

兩浙區整理鹽稅暫行稅率表

銷區	正		稅合計	中央附加	外債附加	地方附近	總計	附註
	原徵正稅	新加稅額						
網地	三·〇〇	〇·二〇〇	三·二〇〇	二·五〇〇	〇·二〇〇	一·一〇〇	七·一〇〇	
肩地 餘杭海崇	二·六〇〇	一·〇〇〇	三·六〇〇	一·二五〇	〇·一〇〇	一·一〇〇	六·一〇〇	
肩地 四鄉上	二·二〇〇	〇·九〇〇	三·一〇〇	〇·七五〇	〇·一五〇		四·〇〇〇	
肩地 蕭紹	一·一〇〇	一·四〇〇	三·〇〇〇	一·二五〇	〇·一五〇	一·一〇〇	六·一〇〇	
住地 銷同醬	二·一〇〇	一·五〇〇	三·六〇〇	一·二五〇	〇·一五〇	一·一〇〇	六·一〇〇	
引地	一·五〇〇	一·三五〇	二·八五〇	一·〇〇〇	〇·一五〇	一·一〇〇	五·一〇〇	
台屬 厚地臨 海天 台仙居	一·〇〇〇	〇·三〇〇	一·三〇〇	一·〇〇〇	〇·二〇〇	三·〇〇〇		
寧屬 竹鹽	一·五〇〇	〇·二五〇	一·七五〇	一·〇〇〇	〇·二五〇	一·一〇〇	四·〇〇〇	



南沙輕稅	0.200	0.100	1.000					1.000	
定海輕稅	0.300	0.100	0.500					0.500	
台屬寧海 塘裏葭沚 海門新亭	0.100	0.500	1.000					1.000	
醬鹽定海	1.000	0.100	1.100	1.000	0.100	0.100	0.200	3.500	
醬鹽海門 寧海	1.000	0.100	1.100	1.000	0.150	0.200	0.300	3.000	
漁鹽			0.300					0.300	
寧海東鄉 近場各村	0.300	0.500	0.700					0.500	
說明	<p>查二十一年八月十一日鹽務稽核總所電呈據台屬收稅官呈稱所有台屬醬鹽稅率擬請一律增加                  二角及寧海東鄉近場各村村食鹽稅率每担原定三角現擬增加四角改徵為七角并於七月十九日                  實行開徵等情當經部令核准有案</p>								

松江區整理鹽稅暫行稅率表

正地	銷區		正稅合計	中央附加	外債附加	地方附加	總計	附註
	原徵場稅	新加稅額						
	0.100	0.100	0.200	1.500	0.300	1.100	3.100	



幣地	二·七〇〇	〇·一〇〇	二·六〇〇	二·五〇〇	〇·二〇〇	一·一〇〇	六·七〇〇
常陰沙	二·〇〇〇	一·四〇〇	三·四〇〇	二·三〇〇	〇·四〇〇	六·〇〇〇	
啓東	一·〇〇〇	一·〇〇〇	二·〇〇〇	〇·七〇〇	〇·一〇〇	三·〇〇〇	
上海南川	一·五〇〇	一·三〇〇	二·八〇〇	一·二〇〇	〇·一五〇	四·五〇〇	
寶山結九	一·五〇〇	一·三〇〇	八·三〇〇	一·二五〇	〇·一五〇	四·五〇〇	
上海租界	一·五〇〇 一·七〇〇	一·四〇〇 一·三〇〇	二·九〇〇	一·二五〇	〇·一〇〇	四·五〇〇	
說明							

## 第二節 鹽稅之整理與估計

鹽稅現狀，既如上述。稅收最高額，不過一五五、六五九、〇〇〇元（二十二年）；其實，以中國四萬萬人食鹽數量來估計，何止此數。人民食鹽量，據統計所載日本每人每年食鹽十八斤，歐美人食鹽十二斤，中國人平均食鹽十五、六斤（新秤），合舊司馬秤十二斤。若依此數，以科學之方法，作精確之計算，應如下表所示（參考德齡論鹽稅一文）：

銷區	縣數	人口 (單位千)	所銷之鹽	食鹽擔數 (每年每人 市秤十五斤)	平均 稅率	應收鹽稅	附註
遼吉黑	一二	二四、〇四一	遼鹽	三、六〇六、一五〇	〇六·三〇	三三、七八、七四元	一切正附稅均在內
河北河南之中部及北部	一四	四九、三二六	蘆鹽	六、七六二、四〇〇	〇八·〇三	五四、四六二、六七元	正附稅均在內
山東河南東部之一部 蘇省西北及皖北之一小部	二十一	三八、〇六六	魯鹽	五、四三二、九〇〇	〇四·七〇	二五、四四〇、六三〇元	該區每擔稅率自六·三元至一·五元大部皆在四·五元以上
蘇省之江北皖省大部 江西大部鄂省東部 湘(兩淮)	三六	一六、八四三	淮鹽	二六、〇二六、四五〇	〇九·〇〇	一四四、三八、〇〇〇元	該區四岸稅率均為十元，僅小部之外江內河食岸自七元至五元
浙江蘇五屬皖省東部及贛東之一小部	二五	四一、八四二	浙鹽	六、二七六、一五〇	〇五·八〇	三四、五八、八五元	該區稅率大部均在六·七元以上僅濱海之小部輕稅區為一元左右
閩(其西南之一小部銷粵鹽)	五五	一三、〇〇〇	閩鹽	一、九五四、五〇〇	〇四·四〇	八、五九九、八〇〇元	該區主要銷地正附各稅為六·三元餘自五·三元至二·三元不等
兩廣贛南一部 粵南一小部 貴州東南一小部	三〇	五八、九五〇	粵鹽	八、八四三、五〇〇	〇三·五〇	三三、一〇六、三〇〇元	該區稅率自二·八元至一·一元不等大部均為二·八元以上
雲南全部	八九	八、四四一	滇鹽	一、二六九、一〇〇	〇五·〇〇	六、三四五、七五〇元	該區稅率自六·九元至三·三元不等大部在六元以上
川康全部	三六	六六、三六六	川鹽	九、九五五、〇〇〇	〇三·〇〇	二四、八七、六三五元	川南自六·三元至一·五元不等大部在四·五元以上川北自三·二元至一·三元不等
西藏	三、七〇〇	藏鹽					尙未確實調查

註

新 疆	五三	二,六八八	新 鹽	四〇三,二〇〇			尙未確實調查
寧甘青全部 陝西之北中西大部	二九	一,八四三	甘 鹽	一,七七六,四〇〇	〇三・〇	五,六八四,六四〇元	寧夏大部每斤三元甘省自四・一元至一・六元不等青省爲四・八元
外蒙及綏南大部 熱察兩區之北部		六,一六〇	蒙 鹽				尙未確實調查
陝西之東南部 山西之南部 河南之西部	一〇七	二,九三六	潞 鹽	三,三〇,〇〇〇	〇五・一〇	一七,二〇,〇〇〇元	山西爲四・一元 陝西爲五・三元 河南爲六・三元
湖北應城三縣	三	一,八〇〇	應 鹽	二六,〇〇〇			湖北之石青鹽含有毒質其稅由鄂省府征收
熱河大部	一五	四,五六六	蘆遼蒙鹽 並銷	六七,四〇〇	〇九・一三	三,四〇七,三三元	每年擔正附各稅共爲五・〇三元
察南之大部	一六	二,二四七	蘆蒙鹽 並銷	三三,〇五〇	〇四・四三	一,四九三,一三一,五元	蘆鹽爲五・〇元 蒙鹽自四・三至三元不等
山東之東南一小部 豫省之中南一小部及其西北之一小部	六	三,八八八	魯淮鹽並銷	六二,三〇〇	〇四・五〇	二,六二四,四〇〇元	魯省並銷沂等六縣濰縣等八縣 蘆鹽征八・五元 濰鹽征六・三元
豫省之東南部	一四	五,二二三	淮、蘆鹽並銷	六九,四五〇	〇七・七七	六,一三四,〇六・五元	汝光十四縣 蘆鹽征八・五元 淮鹽征八・(車運) (河運) 征七・五元
鄂省之中西部 湘北之一小部	三六	一三,二六三	淮、川鹽並銷	一,九四九,四〇〇	〇一〇・〇〇	一九,八九四,五〇〇元	均在十元以上
貴州東南之一小部	三三	三,一五五	川粵鹽 並銷	四七,二五〇	〇三・八五	一二,三〇〇元	粵鹽正稅二・八元 到黔後所征附稅尙未查明 川鹽未詳

雲南之西北一小部	一	三四	川滇鹽 並銷	四八, 六〇〇	\$ 二・四〇	一六, 六四〇元	甘鹽均在二・三元以上最 高者為四・一元 川北鹽低稅 為一・三元
陝西之南部	二	四、一九三	川甘鹽 並銷	六八, 八〇〇	\$ 一・八〇	一、三三、八四〇元	七鹽蒙鹽大部稅率均在三 元之間
山西之北部綏遠東 南之一小部	四	五、六〇六	土鹽蒙 並銷	八〇, 九〇〇	\$ 三・五〇	二、九四三、一五〇元	游鹽稅率為四・二元蒙鹽四元 至一・八元
晉省之中西部	一	二、二〇三	土蒙游 鹽並銷	三三〇, 四五〇	\$ 三・五〇	一、三三、五〇〇元	太原一縣蘆鹽每六・〇五元游 鹽四・二元蒙鹽三・七五元土鹽 三四元(平均數)
晉省之中部一小部	二	〇	蘆蒙土 游鹽並 銷	六〇, 九〇〇	\$ 四・〇〇	二四三、六〇〇元	
晉省之中東部	七	一、〇三六	蘆游鹽 並銷	一五, 四〇〇	\$ 五・〇〇	七三七、〇〇〇元	蘆鹽六〇五元游鹽四・二元
晉省之中部及西部 之一小部	六	四三四	土鹽游 並銷	六五, 一〇〇	\$ 三・二〇	二〇八、三〇〇元	游鹽四・一元土鹽三・四元
食鹽總量二、八八二、七〇担(市秤)鹽稅總額四九, 六八八、四四三元							

表內所列各地之平均稅率，皆取準於其極低數目。實際上各區大部均沉沒於高稅率中。吾國人口，近據外人統計，已超過五萬萬，上月內政部公佈吾國人口，在四萬七千萬以上，今表中列

爲四萬八千餘萬，與外人及內部所調查者適相符合。此表鹽稅總額中，一切漁業農工醃切用鹽之稅收，均未載入，應城三縣歸鄂省府征收，此外新疆、西藏、外蒙、綏遠大部及熱察北部，尙未算入。由此表計算，應得鹽稅四萬九百餘萬元，絕對確實，毫無疑義。較之今日財政部鹽稅署祇收一萬六七千萬元之數，竟相差二萬四千萬。現遼吉黑及熱河鹽稅，均被日人攫取，損失二千六百萬。十二萬元餘，實爲痛心。除去此數，猶短收二萬一千餘萬，卽以二十三年度國家總概算簡表所列之歲入項爲例，鹽稅爲一九〇、三五三、八一五元，猶短收一萬萬九千三百餘萬元。然吾人敢斷言，實際短收必在二萬萬以上。此項鉅額漏稅，必由於現行之商專賣制之侵蝕，私鹽普遍之偷銷，鹽務官吏及緝私兵佐之舞弊所致。個中原委真相，殊值得國內學者之研究。

### 第三節 中國最近鹽稅收支圖解及與其他各歲收之比較

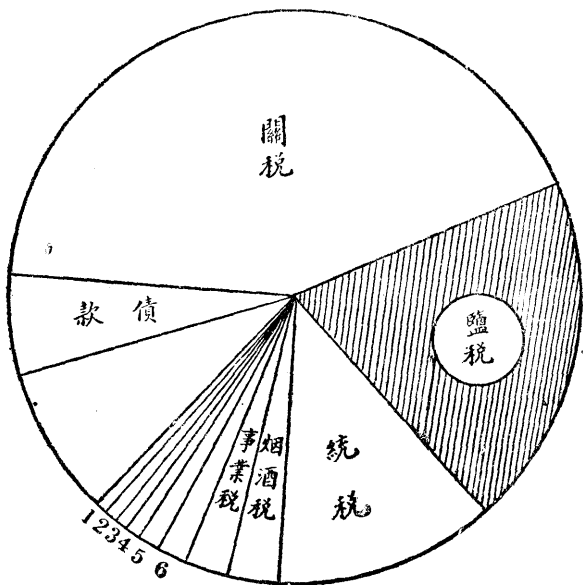
中國鹽稅在歲收上所佔之重要地位，已如前述。茲更用圖表說明之於下：

第一圖(一)  
鹽稅與其歲入百分表  
(二十三年度預算)

歲入稅目	預算數 ★	%
關 稅	\$362,814,241	41.7
鹽 稅	190,353,851	20.73
統 稅	116,959,679	12.74
菸酒稅	23,104,873	2.52
事業收入	21,304,060	2.32
印花稅	12,884,286	(6) 1.4
行政收入	12,517,086	(5) 1.36
營業純益	8,349,567	(4) .91
協 款	6,588,000	(3) .75
財產收入	6,544,878	(2) .6
礦 稅	2,724,979	} (1) .48
銀行稅	1,600,000	
交易所稅	100,000	
其他收入	83,265,534	9.07
歲 入	50,000,000	5.45
歲入總計	918,111,034	100

★經常臨時合計

第一圖(二)  
鹽稅比較其他各款歲入圖



第二圖  
鹽務費類別比較圖  
(二十三年度預算)

鹽 類	歲 出 額	百分比
鹽 署	\$ 120,000	.5%
各 運 使 署 合 計	2,109,857	10.2%
各 權 運 督 銷 局 合 計	1,314,525	6.4%
各 緝 私 部 隊 合 計	1,459,237	7.1%
稽核總所及所屬機關	8,000,000	38.7%
稽核總所及所屬主管稅警	6,155,966	29.8%
稽核總所及所屬緝私隊	1,400,000	6.8%
其 他	106,791	.5%
鹽 務 費 總 數	20,666,406	100.0%

第三圖  
鹽稅數別比較圖  
(二十三年度預算)

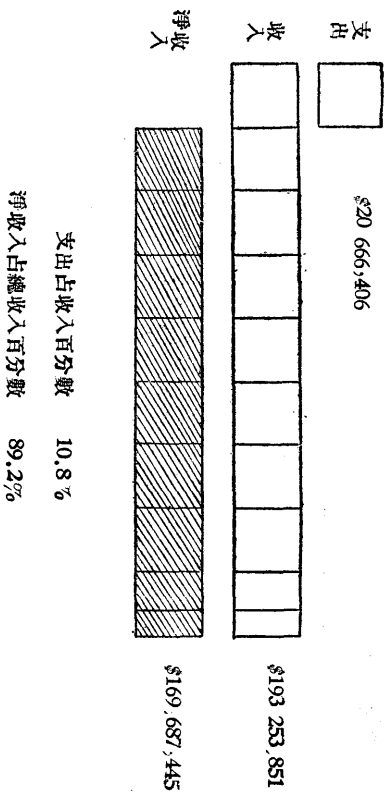
數 別	稅 收 額	百分比
粗 鹽	\$177,465,319	93.2%
精 鹽	10,096,656	5.7%
其 他	2,096,656	1.1%
鹽稅總收入	189,658,631	100.0%



# 第 四 圖

## 鹽款收支比較圖 (二十三年度預算)

每方格等於全年度鹽務費支出總數(\$20,666,406)



## 第六章 鹽政改革運動之今昔

### 第一節 現行鹽制之積弊

各鹽區所產之鹽，運銷國內各地，各有地域劃分；每一地區專銷某地產鹽，不得彼此淆亂侵銷，既如前述。此種運銷制度，目前共有六種：

(一) 票商制 運銷於湘鄂贛皖四省之一百六十七縣，約占全國百分之八。

(二) 自由商制 運銷於遼魯豫晉陝甘新蘇浙湘鄂贛皖川滇黔閩粵桂察熱綏遠寧夏青海西康等省之九百七十一縣，約占全國百分之五十。

(三) 專商制 運銷於冀魯蘇浙皖贛等三百六十縣，約占全國百分之一八。

(四) 包商制 運銷於冀晉陝蘇浙贛川滇閩粵桂等省三百七十縣，約占全國百分之二十。

(五) 官運民銷制 運銷於黑吉兩省之九十二縣，約占全國百分之四。

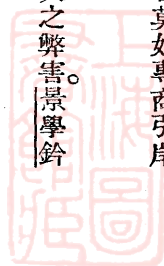
(六) 官專賣制 僅閩省之漳浦東山二縣屬之。



以上六種制度雖各有不同，然其引岸均有規定，其中弊端最多，爲害最大者，莫如專商引岸制，次則爲包商及票商制。茲概述之於次：

(一) 引地限制之害 引地劃分，限制人民自由購買食鹽，爲今日鹽制最大之弊害。景學鈞先生論專商制有云：

「蓋鹽稅者，人民對於國家義務，斷不容一部分人從中漁利，以肥其身。我國名曰官專賣，實則商專賣。國家惟責令商包稅，而一切產製運銷，其權全操商人。商人又不能集合團體，成大公司，於是一縣之中，有無數商人，卽劃分無數區域。同一納稅之鹽，由此地運至彼地，卽爲私鹽。強迫某地人民，祇准食某商之鹽，否則指爲鄰私，格殺勿論。以一極大之國家，劃分千數百之小國，無論奪人民購買之自由，卽爲國體計，爲政體計，寧不騰笑萬邦乎？果能害民以利國，猶可言也。乃合計人民所納之鹽價於公家者，不過三分之一，其大多數，飽於官商之囊橐。自有此劃地行鹽，准商包稅之弊制，於是我國之領土，遂爲鹽商世襲之封地；我國之同胞，遂爲鹽商納稅之佃戶。人民對於國家負有納稅之義務，對於鹽商又負一重納稅義務。」



可謂痛切言之。又徐詡先生謂：

「中國在二千年前，封建制度早已剷除。所謂王者無分土無分民，而獨留此鹽商之引界使全國領土永爲引商之湯沐邑。全國人民永爲引商之納稅奴。今之流行標語有所謂軍閥者，財閥者，學閥者，其實皆無以當閥之一字，惟引商足以當鹽閥而無愧；蓋有子孫萬世割據之地盤，而且國可亡朝可易，獨此引界萬古常存！帝制雖已推翻，革命亦告成功，獨此人民之食鹽自由權，永爲鹽商所劫奪而萬劫不能復！然此引制果有十害而一利，尙可言也。其實所謂利者，乃官吏與鹽商朋分食弊之人，而所謂害者，則普及於國家與人民。」

「浙江、寧波、浙東、溫台一帶以漁爲業者，不下二十萬人，每年漁鹽之需要在百萬擔以上，而此項漁鹽稅由商人包認，每年不過二千餘兩，然沿海漁民大受其害，蓋漁民捕魚非朝夕能歸。所謂汛者，多則半月，少則十日。有魚無鹽則朽腐，故出洋時須多載鹽以備醃魚之用。而包商則限以八天，過期卽指爲私鹽，漁民不敢多購鹽。萬一魚多鹽少，只可將捕獲之魚棄諸海中；若多購鹽而魚不旺，則此項鹽不能載回，亦棄諸海中，否則卽指爲私梟，將破其身家。」

光緒末年浙江沿海七十餘島之漁民，組織魚業公所，願照商人十倍納漁鹽稅，以免包商之苛虐……乃鹽商領袖以「志在侵銷」四字奏復，斷送二十萬漁民生計。

專商引岸制爲害之大，於此可見一斑矣！

(二)私鹽充斥 據張謇之估計，全國私鹽行銷之數量，約與官鹽等。又據德齡鹽稅之估計，每年鹽稅之損失，約在二萬萬元以上，殊足驚人！私鹽來源，約可分爲二種：一如鹽梟之販私，一爲引商之售私。鹽價在產區，成本甚廉，每擔不過二、三角，一經登場，價即漲至十倍以上。若運出場地，售價即更高，利潤所生，挺而走險者，趨之若鶩。而人民以其價格較廉，亦樂於購用。於是鹽價愈高，運銷私鹽獲利愈大，而販賣私鹽之鹽梟，爲數亦愈多。引商私鹽，其來源亦有二，一曰合法的滷耗，一曰朋比爲奸的帶私。滷耗指沿途搬運散失之鹽而言，換言之，就是每包(百斤)加百分之五至百分之十四不等。民國三年，公佈鹽稅法，將耗斤減低爲每斤八錢，不久旋又恢復爲每擔九斤至十三斤。帶私係指鹽商沿途偷賣之私鹽而言。鹽商起運時，每鹽一票，恆帶二、三票之鹽，沿途私售，與緝私隊及關卡通同一氣。此種漏規，對於稅收的損失，實屬驚人。茲將各區鹽餉給耗加皮漏稅

統計表列於下：（龔德柏五全大會提案）

（三）鹽質不良 據左樹珍告鄂、湘、贛、皖四省父老書中有云：

「查吾四省每年銷鹽額爲六百萬擔，而鹽商所攪和之泥沙雜質，至少當有一百五十萬擔。照淮鹽最低售價，每擔七元五角，則此百餘擔之泥沙雜質，實易吾民血汗金錢一千一百萬元。鹽商敢於如此者，以專利故。若自由貿易，此等惡鹽，當然不能行銷。」

食鹽沿途攪雜泥沙，已成爲公開的祕密。更有甚焉者，食鹽含毒，累見不鮮！南京曾發現此種不良食鹽。據鹽政討論會所出食鹽犧牲人民生命之一斑一書，紀載頗詳，茲摘錄一二如次：

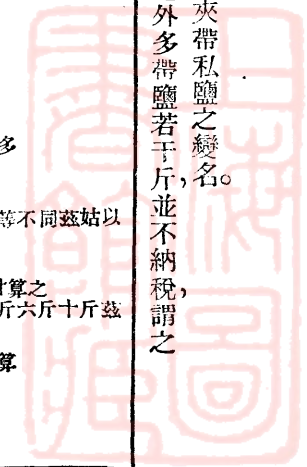
「食鹽攪雜，如首都漢西門、鳳凰街一帶食鹽中毒案，居民死者達百餘人，據衛生署化驗結果報告云：『京市漢西門外發現中毒，數日來總數達八十餘人，均經醫治全愈，現中毒原因經衛生署化驗主任孟目的及技士梁其奎研究結果，確係食鹽中含有毒質，厥名亞硝酸鹽，并經實際試驗，將小動物體重一公斤以上之兔子，注以○·六毒鹽，二十分鐘即死，據衛生事務所所長王祖祥表示，該處出售含毒質之鹽店，已請警局令飭停售外，并請市政府

# 各區鹽助給耗加皮 漏稅統計表

鹽區	銷地	各區全年銷鹽擔數	各區給皮耗稅			每擔皮餘耗稅		各區正附稅率合計	各區耗稅總數	說明		
			斤	兩	兩	斤	兩					
長蘆	蘆綱岸百零一縣	2,561,590	10	314	2	10	12	10	323,400	8.133	2,630,212	鹽自擔以下銀額自圓以下四捨五入 稅率間有7.133者
河	山西五十四縣	575,310		4	2	12	2	12	15,821	4.100	54,866	加皮三五斤不等平均按四斤計算
東	陝西三十六縣	308,610		4	2	12	2	12	8,487	5.330	45,236	
口	蒙鹽土鹽	262,890	11	2					29,247	5.300	155,009	
北	蘆鹽	5,080	10	314	2	10	12	10	641	7.038	4,511	
晉	中南路北路	419,100		7	5	12	5	12	24,098	6.083	146,588	每袋鹽50斤左右加皮有二、三、五斤之別故以每擔平均七斤計算
北	綏遠	67,310		7	5	12	5	12	3,870	3.500	13,545	
北	陝北曠口	46,990		7	5	12	5	12	2,702	3.300	8,917	
山	東七十九縣及昌濰益臨四縣	1,308,100		4	2	12	2	12	35,973	5.400	194,254	
	濰縣六縣	129,540		4	2	12	2	12	3,552	4.600	16,385	濰縣六縣銷運數准鹽在內
	江蘇銅山等五縣	204,470		4	2	12	2	12	5,623	4.900	27,553	銅山等五縣借用運准鹽在內
	安徽宿渦二縣	36,830		312	2	8	2	8	921	4.900	4,513	
東	青島及東岸十八縣	1,432,550		4	2	12	2	12	39,395	2.600	102,427	
淮	近海五岸及六岸	618,490		5	3	12	3	12	23,193	5.100	118,284	
北	皖北泗縣十九縣	1,846,580		5	3	12	3	12	69,247	6.100	422,407	
揚州	淮南食岸	1,176,020		5	3	12	3	12	44,101	7.100	313,117	
松江	蘇五屬	1,477,010		315	2	11	2	11	39,695	6.000	238,170	蘇五屬稅率有7.2元5.6元不等但以下7.2元區域銷數為最多茲以每擔平均6元計算加以每斤76斤給皮三斤計算之稅率總地每斤7.1元肩住地每斤6.1元岸地每斤4.3元案屬引地每擔5.1元岸地每斤4.2元3.6元輕地每斤2.1元及1.1元餘或數角者但以網地及肩住地銷數為最多故平均以6元稅率計算之每票中之耗餘有173斤須繳附稅即每擔耗餘四斤五兩須繳附稅故將所漏正附分別計算
兩	鄂岸	2,578,100		4	2	12	2	12	70,898	6.000	425,333	鄂西稅率原較鄂東低1.5元自二十二年均稅案內已加至相等此次改稅後一律改爲每擔十元四角
鄂	鄂岸	693,420	4	5	3	12	7	12	53,740	正稅4.500	241,830	鄂西巴東由川南鹽商請求加耗爲五斤
	鄂西	808,990	5	5	3	12	8	12	23,836	附稅5.900	140,632	
岸	鄂西	11,430	5	5	3	12	8	12	70,787	正稅4.500	318,542	
	鄂東	11,430	5	5	3	12	8	12	35,899	附稅5.900	211,804	
湘	湘岸	1,623,060	4	5	3	12	7	12	1,000	3.900	3,900	稅率正附各稅共有三擔10.4元9.元幾角及8.元7.元不等但以10.4元之銷區爲最大
岸	湘南零鹽	951,230	5	4	2	12	7	12	125,787	10.000	1,257,870	湘南零鹽銷區稅率高低不一最高者爲8.6元最低者爲3.7元茲以陞陸區6.3元稅率作爲標準計算之
皖	皖岸	943,610	5	3	12	3	12		73,720	6.300	464,436	
岸	皖東全	20,320	7	5	3	12	10	12	35,335	9.100	322,004	
西	西岸	685,800	4	5	3	12	7	12	2,184	6.600	14,414	
岸	西昌	36,830	7	5	3	12	10	12	53,150	正稅4.500	239,175	每票中之耗餘有205斤須繳附稅即每擔耗餘有五斤二兩須繳附稅故將所漏正附分別計算
河	豫岸(蘆鹽)	668,020	6	8	312	2	8	9	13,002	附稅5.900	106,212	
	豫岸(溫鹽)	321,310		3	5	2	1	2	3,959	正稅4.500	17,816	
	歸德十縣(魯鹽)	15,240		312	2	8	2	8	9,072	附稅5.900	12,225	
南	襄八及汝光(蘆鹽淮鹽)	1,038,860	6	8	1	3	6	8	60,122	8.033	482,960	
福建	福建	956,310	4						6,627	6.330	41,949	
廣	省河	1,911,350	2						381	6.400	2,438	
東	坐視及附場	2,640,330		210	1	6	1	6	67,526	8.033	542,436	耗斤有三斤或五斤者今以每擔平均四斤計算
雲	內岸及邊岸	617,220	5						14,335	2.500	35,833	
南	阿婆子	1,270	5						36,335	1.900	68,980	
川南	計片邊岸票岸	5,095,240	7						30,861	6.400	197,510	塊鹽無包裝稅率高者7.37，低者2.1元以6.4元爲多
川北	東川西川嘉陵永寧	1,851,660	7	8	6	12	13	12	64	3.000	192	稅率有12.65元12.1元12.2元9.3元5.2元5.44元等不同茲姑以5.2元計算之
甘肅	甘肅	151,130	2						292,976	5.200	1,523,475	片鹽有三斤六斤八斤十斤者故以十斤平均計算
青海	青海	21,590	5						254,603	1.520	336,997	稅率在2.2元至1.24元十五元茲以1.52元爲標準計算之
									3,023	3.500	10,581	耗斤有三斤六斤十斤者以七斤平均計算皮重有四斤六斤十斤者以六斤平均計算
									1,889	4.800	9,067	稅率由二元餘至四元五分不等今以三元五平均計算
總計		36,118,810							平均5斤7	1,967,550	11,829,478	

總說明

1. 給耗加皮之名稱起於清季，鹽商利用「報效」金錢或「加課」一名目，要求於放鹽時准許在正當斤兩之外多帶鹽若干斤，並不納稅，謂之「給耗」；又裝鹽之草色及麻袋除實在斤兩之外，許其多裝鹽若干斤，謂之「加皮」。
2. 左表銷數係根據鹽務稽核總所民國二十一年銷鹽區域放鹽統計表。
3. 稅率係根據財政部公佈之產岸正附各項稅率表合併計算而得。
4. 「給耗加皮」之斤兩，係根據民國二十三年改秤加稅後重訂斤兩分別列入。
5. 「加皮」中之實皮，鹽商以前均當鹽賣，最近部令已禁止，各地所用麻袋蒲包之大小輕重不一，茲以每擔平均一斤四兩計算。
6. 工業用鹽係免稅，漁業用鹽稅甚輕，精鹽向無給耗及皮餘，漏稅弊端，故均不列表內。
7. 銷鹽擔數係由司馬摺折合新秤市擔。



## 查究處罰。」

蓋我國現行鹽制，係引商專賣，而鹽務機關，對於鹽質之檢查，又漫不經心，是以一般食鹽，既無一定成分，且常有泥沙硝土塵垢等雜質攙入，不但鹽色不純潔，其妨害人民健康，亦非淺鮮！

(四) 鹽務官之貪污 鹽務官吏及緝私隊與鹽商互相勾結，收索規費，迴護梟匪，已成公開之秘密。總其弊害，約有三端：

1. 販私 緝私隊往往借緝私之名，在產地購買大批私鹽沿途運輸，託名為破獲之私鹽，故一路關卡及其他緝私機關皆不得過問。及帶至目的地，又更名為緝獲充實之私鹽，公然銷售，此種借公濟私之積弊，實為運銷私鹽方法之最神妙者。

2. 護私 販私利益雖巨，但虛資本，且萬一於路途被其他軍警識破，則須受上峰懲罰，故又有護私之法。護私者，緝私營與私販勾通，凡在管轄境內，任其銷售私鹽，而緝私隊每月或每年得其一筆報效費；甚或護以炮船，越境行銷，冒稱獲得私鹽，解往某地，使隣境之緝私隊不敢過問。其用心亦可謂至矣盡矣。



3. 放私 緝私人員，賄放私運，是謂放私。一般狡猾私販，均知此種成例，故欲運私鹽於某地時，先行通知其路過之緝私機關，何日過境，私鹽若干，納賄若干，央其佯爲不知，任其過去。此種方法，更屬家常便飯，司空見慣！

國家每年耗鉅大經費（緝私經費，每年約六百萬元，鹽務行政經費，每年亦六百餘萬元）原爲整飭行政與緝私之用，而其結果，以緝私之人而販私，護私，放私，以治鹽之人而爲亂鹽之機關。養虎遺患，惟中國人則有之！

（五）稅率不劃一 稅率不劃一，這也是中國鹽政最大的弊竇，在中國鹽稅概論一章內，已列舉鹽稅等級之複雜。在一元以下者占全國銷量百分之一七·八，在一元至三元者，占百分之二八·三，在三元至六元者，占百分之三四·七，在六元至九元者，占百分之六·五，在九元至十二元者，占百分之一二·七。而一省之內，每相差甚鉅，如山東每斤鹽之稅率，最高者爲二分，最低者僅四釐。似此雜亂無章，已失平均之義。亞丹司密斯氏租稅原則論中謂，良好之稅制，須1. 課稅目的物不是爲生活的必需品，2. 稅率須按負擔者能力的大小，而有伸縮的餘地。鹽爲人類生活

必需品，中國以鹽稅爲財政收入的大宗，而又從量計，已失良好賦稅原則，何況稅率之高，低又如此懸殊呢？不特此也，甲省與乙省稅率不同，猶有可說，甚至一縣之內，尙有二、三種不同稅率。人民不得越界購鹽，違者以私鹽格殺勿論，這真是古今之奇聞！民國二十一年財政部雖有整理鹽稅會議，僅將一、二處低稅提高，此係生財之道，於整理稅率方面，并無若何補益也。

(六)政權旁落 中國鹽稅主權旁落，始於民國二年袁世凱善後大借款時稽核所之成立。稽核所初稱「稽核造報所」，權限本極小。民國三年，始將「造報」二字除去。稽核之權，自是日見膨脹。國民政府成立，重訂稽核總所章程，改隸財部指揮（見鹽務行政章），但鹽政大權，仍多集於外人之手。稽核總所之會辦及洋協理員之薪俸，以金鎊計，較中國人員多至十倍以上。至於該所經費，初成立時，年支經費不過百萬元，寢假逾二百萬元，四百萬元矣。至十八年竟達一千一百萬元之鉅，截至現在，又增加爲一千五百五十餘萬元。每年支出如許巨款，從無一紙預算，及決算書，送審計部審核。此中黑幕，又何待言。最近又有將緝私權，拱手讓與稽核所之勢。新鹽法之不能尅日實施，雖屬鹽商之惡勢力所致，然大權旁落，爲之梗者，仍大有人在。是此影響國際地位，殊非淺

鮮！

(七) 駢支機關林立，虛耗鹽稅。鹽務機關除鹽務署及稽核所外，各地有鹽運使、運副、樞運局、以及水陸緝私局、卞隊等，機關林立，人員冗雜，事權既不統一，開支又極浩繁。每年所須經費，據二十三年之預算有如下表：

類 別	開支經費 (元)	百分比
鹽 署	一二〇、〇〇〇	〇・八
各 運 使 署 合 計	二、一〇九、八五七	一〇・二
各 權 運 督 銷 署 局 合 計	一、三一四、五二五	六・四
各 緝 私 部 隊 合 計	一、四五九、二三七	七・一
稽核總所及所屬機關	八、〇〇〇、〇〇〇	三八・七
稽核總所及所屬主管稅警	六、一五五、九九六	二九・八
稽核總所及所屬主管緝私隊	一、四〇〇、〇〇〇	六・八
其 他	一〇六、七九一	〇・五

總

計

二〇、六六六、四〇六

一〇〇〇

每年鹽務機關支出經費，竟達二千零六十六萬六千餘元之鉅。二十三年鹽稅收入爲一九〇、三五三、八五一元，除去支出，淨收入僅一六九、六八七、四四五元，支出佔收入百分之一〇・八，淨收入僅佔總收入 $\frac{169,687,445}{1,903,538,851}$ 。倘能改變現行制度，則所有運使、運副、權運局及其他運銷機關，均可一律裁撤，至少可省一千餘萬元之鉅。在歐美各國，各種內國銷費稅之徵收費用，少至百分之三，多亦不過百分之五。我國鹽稅之徵收費用，竟達百分之一〇・八，有時超過百分之十四（十九年度擬定之鹽稅總收入爲一萬三千六百三十八萬九千一百二十元，而擬定之經費支出，則爲一千九百四十六萬六千六百七十四元，約佔總收入百分之十四有奇），虛耗稅收，莫此爲甚！

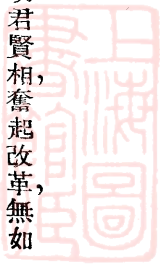
上述七點，都是我國目前鹽政弊害之最大者。此外如鹽商之擡高市價，壟斷獨登。如福建由石碼運鹽至長汀，每擔原價連稅款運費在內，只須十元左右，而賣價竟至四十元；連城每擔原本不過八九元，而賣價卻在二十元以上，一般貧苦小民，只得實行淡食，此皆受鹽制不良之賜也。

## 第二節 鹽政革命之史的檢討

自宋蔡京首引制，元明承之，遞嬗至清，千餘年來，積弊相因，非無明君賢相，奮起改革，無如金錢萬能，食弊者衆。明大儒李雯顧亭林等曾痛切陳辭，但仍無補於事。迄至民國，流弊更甚，改革運動，風起雲湧，蓋人民壓服於專制政體之下，受引商之蹂躪，無可告訴，一旦帝制推翻，以爲此項依附帝制之引界，必可從此剷除。首先發難者，爲四川鄧孝可，宣言廢除引岸，自由貿易，廣東則廢除櫃商，福建則收回引岸，改爲圍牆官專賣制，兩浙兩淮，亦相繼而起，但其結果，均成過眼煙花。惟自此以後，已引起一般人之深刻注意矣！茲將改革運動，分別爲三時期。

### 第一時期 張謇時代之改革運動

第一時期改革運動起於民國二年至民國四年袁世凱稱帝時止。此爲鹽政革命最重要時期。當時袁世凱擬大舉借款，爲裁兵善後經費。環顧可供借款擔保者，惟有鹽稅，倘不切實改良，難以邀列強之信，而當時樹鹽政改革旂幟者，惟南通張季直先生。項城與南通有師弟關係，乃電促



南通北上，定改革鹽政之方案。於是南通欣然北上，提出改革全國鹽政計劃書，其要點如次：

(一) 改革目的：

1. 在使全國鹽政直接隸於國權之下，以謀統一。凡製鹽、運鹽、售鹽之方法，稅率之輕重，  
徵稅之手續，務使用種種計劃，使全國歸於一律。

2. 在不加鹽稅而使歲入不減，并得逐年增加，較現在歲入且倍。

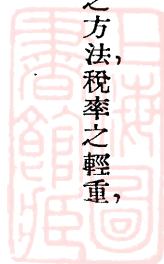
3. 在使人民負擔平均，雖不產鹽地方，亦得食賤價公平之鹽。

4. 在使私鹽盡化為官鹽，除產地外，沿途不設一卡，銷地不設一巡所。官役之批驗所，  
驗所、督銷局、緝私營，一律裁撤，不必緝而自無私。

5. 在破引地之限制而仍保全運商之營業，并不奪鹽戶之生計。

6. 在使鹽與百物同等，以品質之良楛分價格之高下，鹽質同則價相若。製鹽成本有輕  
重，以稅率伸縮之，而使之一律。

7. 在使製鹽成本，逐年減輕，而使鹽價亦得隨之逐年減輕。



8. 在使全國鹽產額與銷鹽額供求相應，無壅積與缺乏之患。

(二) 改革鹽制：

改革政策定爲就場官專賣。廢棄舊時場商之制。由國家於產鹽場地特設官局，向製鹽者收買，加入鹽稅以售之於運商。其大綱有三，一曰民製，二曰官收，三曰商運。

(三) 改革之基本金：

由國家發行鹽業公債五千萬，由各省運鹽公司承受作爲公司保證金，國家卽以此款爲收回鹽場，建設倉坨及整理擴張各種設備之用。

(四) 鹽業銀行之設備：

爲調劑國家與商人種種困難，由國家撥款二千萬元，設鹽業銀行。其性質係獨立不與中央銀行相混。其營業範圍，以關於鹽業上之設備改良匯兌抵押存放收付爲限，不得營普通商業銀行之事業，對國家亦不擔任鹽業以外義務。

(五) 設計之次第：



第一年 調查籌備時代：

1. 定官制，
2. 調查產地情形，
3. 調查銷地情形，
4. 規畫產鹽區域及設局收買管理法，
5. 規畫運鹽區域指定公司及分公司之所在地，
6. 設立鹽業總銀行，
7. 編制關於專賣各種條例及施行細則，
8. 設立鹽務講習所，造成專門技師。

第二年 過渡時代：

1. 次第收買各場，由官收鹽，
2. 次第招商組織運鹽公司，





3. 次第設立鹽場巡警，

4. 次第設立產地銷地各分銀行。

第三年 實行時代（廢舊制一律適用新條例）

1. 產鹽地之官收局一律成立，

2. 鹽場巡警一律成立，舊緝私營隊一律裁撤，

3. 運鹽公司及官運局一律成立，

4. 實行各種新條例，

5. 各分行一律成立，

6. 消滅成本較重鹽質不良之鹽場，

7. 擴張成本較易之場，

8. 改良運鹽方法，

9. 鹽場緝私逐漸布置周密。



## 第五年 改良進行時代：

各項計劃，均於是年一律完備。自本年以後，爲擴張時代，逐年進行，此爲第二辦法。當即將改革案提出參議院，不料財政部長周緝之口是心非，運動參議院打銷南通之案。所謂轟動一時之鹽政改革案，至此已歸失敗。爲使多數人明瞭鹽務起見，於是張南通等乃刊行鹽政雜誌，以資宣傳。此爲第一時期之鹽政改革運動之始末。

### 第二時期 丁恩時代之改革運動

善後大借款告成，稽核總所成立。政府所聘之洋會辦兼顧問乃英人丁恩氏。丁氏因在印度以改革鹽務負盛名者。當周緝之之聘請丁恩爲顧問，原希望彼保全引票，是以借款合同內載有引票須經洋員簽字一條。不料丁恩首先反對引商。就任之始，即欲廢除引岸，實行自由貿易。其時熊秉三任內閣總理兼財政總長，張岱杉任鹽務署長兼稽核總所總辦，張南通任農商總長，梁任公任司法總長，海內稱爲第一流內閣。此爲鹽政改革唯一之良好機會。於是首定改革鹽政程序。設全國場產整理處於上海，特派調查隊與測繪隊，分赴兩浙、福建、廣東、淮北各地先後三年製成調

查報告，而鹽場地圖實測告成，如廣東福建浙江等省，多至百餘幅，共耗十餘萬金。召集全國鹽政專家於北京討論鹽專賣法。一面釐定各種條例如鹽稅法、製鹽特許條例、私鹽治罪法等而公布之。當時丁恩必欲以治印之法治中國，主張就場徵稅自由貿易，不主張官專賣制。相持不下，最後乃決定從調查入手，而期限以三年爲度。當斯時也，實爲鹽政改革之唯一良好機會。第一，有指定整理鹽務專款二千萬元；第二，有強力之中央政府，各省軍閥不敢干涉鹽務；第三，丁恩有五國銀行團爲後援，令出惟行，具改革之決心與勇氣，而中國人又向視外人爲神聖。既具此三大條件，然仍不能改革者，其最大原因：

(一) 丁恩不明中國鹽務，欲以治印者治中國，致延遷三年之久，始知中國鹽場之散漫，場產未整理，鹽稅未劃一，鹽斤未歸坨，非鐵絲木欄政策，所能收效，始贊成鹽盡歸坨之主張，先從整理場產入手，取漸進手段，以就場專賣爲過渡，最後達到自由貿易之目的。

(二) 丁恩雖具改革決心，惟俟調查歸來後，政局已非，蓋自袁氏帝制失敗，西南獨立，湘省自治，中央統治之權，已受打擊，而大借款指定之整理鹽務專款二千萬元，已被袁氏用兵耗去。時機

一失，故整理計劃終告失敗。

惟在此時期，有一最大危險，即鹽務主權，幾爲外人所奪，有淪爲印度第二之趨勢。當周緝之簽訂善後大借款時，對他的私人說：「鹽政主權，雖由余斷送，然各省軍人，從此不能截留鹽稅，干涉鹽務。無論如何改革，在四十七年內，斷無廢引之可能。」其躊躇滿志可知。其後因鹽務署署長一案，爭執甚久，幸賴徐詡先生作鹽政權之解釋一文以決之。其在鹽務稽核所鹽政改革總檢討一文（二十四年十一月大公報發表）中有云：

「幸而合同內，尙留有『鹽務署』三字，及『征收辦法，整理改良，聘用洋員，以資襄助』等語，則合同所規定者，乃征收辦法之改良。聘用洋員，非全部改革主權，操於外人。官制規定，既有鹽務署，不能無長官。熟知民國二年九月三十日，任命張弧爲鹽政署長，兼稽核總所總辦。丁恩向五國銀行團報告，謂中國政府違約，一面由五國銀行團，推舉英俄兩公使，向中國政府，提出抗議，一面由路透電訪員以借款合同第五款所載：『中國政府在北京設鹽務署，由財政部長管轄，鹽務署內設立稽核總所，由中國總辦一員，洋會辦一員主管，』訪問於中

國財政部章次長（當時財政部有兩次長，一駐部，一駐倫敦，爲交涉借款事）。章氏但據合同解釋以爲合同既無署長名稱，則鹽務署似係一空機關。稽核所總會辦，即鹽務署之長官。路透得章氏之解釋，以爲章係現任財政部次長，彼既認鹽務署長，不見於合同無所根據，則非取消不可。而北京英文京報，更振振有辭，愚（徐自稱）乃作鹽政權之解釋一文，大旨謂鹽政權本包括產、銷、運、緝、征、五項。合同所載者，僅徵收事務一項。其他產銷運緝及行政事務，并未規定於合同之內。於是作成兩大系統，將鹽務行政所管事務，與稽核所管事務，劃清權限，不使衝突。并將此稿，譯成英文，電告章次長。章氏重訪路透電員，說明中國鹽務，係專門學問。日前私人所答者，僅根據合同而言。現在鹽政專家說明，鹽政權不僅收稅事項，則鹽務署當然有署長，管理鹽政事務，并不違約等語。自經此番爭論後，鹽務署得以保存。中國一部分鹽政主權，未至全失。」

第二期革命，雖仍告失敗，然鹽政改革思潮，已深播於國民腦海中。民十一年黎黃陂再任總統，國會復活，鹽政討論會於十一年九月三日在中央公園來今雨軒歡迎兩院議員，加入者計百

數十人，乃提出請願案。凡同一稅率區域，不得援行越界爲私以重民命案。同時湖南省議會請解除精鹽行銷通商口岸之禁令，准內地人民自由購食，而左習勤當時亦發表敬告鄂、湘、贛、皖四省父老書。人民公舉代表來京請願者，日有所聞。衆議院議員等見改革風潮之猛進，亦紛紛提議，共有十三案之多，有主張就場征稅自由貿易者，有主張食鹽國有者；有主張就賣者；有主張改良鹽質，取締食鹽法者；有主張修正私鹽治罪法及緝私條例者。風起雲湧，大有非達改革目的不止之勢。不料政潮忽起，曹錕逼黎離職，以賄賂收買議員，投票選彼爲大總統。議員星散。此大改革案，不幸又短命死矣！

### 第三時期 國民政府時代之改革運動

國民政府奠都於南京，除舊布新，百廢待舉。鹽政改革，當然舊事重提。在三民主義旗幟之下，所謂民生主義者，首與引商不相容。蓋企業有獨占性質者，應收歸國家經營。食鹽爲民生必需品，眼見人民在惡制度蹂躪之下，豈宜坐視不顧。當時首倡革命論者，爲浙江之莊崧甫與馬寅初二氏，莊氏本係民國元年，在浙江鹽政局實行鹽政革命的健將，不幸而告失敗。是時與馬寅初氏提

出建議案，其內容如次：

(一)目的：欲整理鹽務，增加收入，不在增加鹽稅，而在平均稅率；不在增加緝私，而在廢除引界；不在嚴格私販，而在打倒專商；則稅不必加而收入自倍，私不必緝而自無私鹽矣。

(二)辦法：

1. 集鹽政權於中央，

2. 頒布鹽專賣法，

3. 整理場產，廢止不適宜鹽場，

4. 破除引界，取消專商，

5. 檢定鹽質以煎鹽供食用，曬鹽供工用。食鹽標準以含氯化鈉百分之八十五以上，雜質水分不得過百分之十者，

6. 稅率劃一，

7. 人民對於課稅之鹽，有買賣食用之自由。

當時因軍務倥傯，一切政治，無暇整理，且財政當局，爲籌款計，不得不維持鹽商以爲調劑。及至二十年三月二十一日，立法院始公布新鹽法，并主張置鹽政改革委員會，以圖刷新。同年國民會議開會，復有催促國府施行新鹽法之決議案。國民政府旋於二十年五月卅日，將全部新鹽法公布之，惟迄未實施。民國二十三年五月第二次全國財政會議，繆秋杰等提議：「請早日組織鹽政改革委員會，以便推行新鹽法，俾維民食，而裕稅收」之提議，當經該會通過。迨至第四屆第五次中央全會，張繼、程天放等有請「尅日成立鹽政改革委員會，一年內實行鹽法，以利民食，而裕稅收」之提案。其理由與辦法如下：

(一)理由 (略謂)新鹽法自民國二十三年三月通過於立法院，五月復經國民會議一致議決，交由國民政府公佈，并限於三個月內成立鹽政改革委員會，籌備實施之後，迄今主載有餘，尙未見諸實行，不免使人失望。年來鹽務因「專商」引岸之把持，流毒所至，人民痛苦日深，侵害國稅尤鉅。社會民生，交受其害。試觀近年來，首都重地，發現毒鹽；膠澳威海，搶鹽風潮特起；長江流域，稅警禁止人民自由購食；華北各地，硝私充斥。復因農村凋敝，民生維



艱，鹽之運銷，既爲專商獨佔，鹽價又高，以致梟販偏地，稅警槍殺鄉民，日有所聞。凡此種種，阻害國民康健，危及社會治安，至深且鉅。……」

(二)辦法：1. 按照鹽法第三十七條所規定，限一個月內成立鹽政改革委員會，籌議各項規章及施行細則。2. 在鹽政改革委員會內組織場產整理處，積極調查及整理場產，限一年辨竣。3. 改革委員會成立後，即日呈請行政院，通令全國，恢復人民自由購食，表示改革決心。4. 決定分區施行鹽法之切實辦法，於一年內實行。5. 規定兩年內各區完全施行整個鹽法。

自後改革運動，已漸趨實際化。但道高一尺，魔高一丈，改革者雖具熱情，而阻撓者仍鬼蜮其技。迄至五全大會，提案者再接再厲，結果僅贏得「分區實行」四字。吾民何辜，長此受人蹂躪，此深可爲痛惜者！

改革運動，離成功之日尚遠，但在此時期，鹽政權卻漸趨統一。蓋自民國十九年，稽核所改組完成，一變而爲財部之附屬機關，最後併將緝私機關與鹽政機關，完全併入。三位一體，所謂「有

清明氣象者。」卽此之謂。不過有治法而無治人，仍不免於失敗。假使新鹽法公布於民國初年，則丁恩早雷厲風行，不俟今日矣！

總此以上三個時期，改革之難，有甚於推倒滿清。蓋一爲政治運動，一爲經濟運動；前者之影響，僅解放上層階級，而後者之改革，四萬萬同胞均受其賜。

## 第七章 新鹽法平議

### 第一節 新鹽法起草之經過

關於新鹽法起草之經過，陳長蘅先生於民國廿年三月廿三日在立法院紀念週報告謂：

「上星期六（三月二十一日）立法院第一百三十六次會議已把鹽法通過了。鹽法草案，固由立法院提出，但起草的經過時期很長，也並不是完全由立法院方面發動。在十七年全國財政會議議決，以就場徵稅自由貿易爲原則，而第一步先從整理場產劃一鹽稅做起。十八年五月間財政部會擬有一個私鹽治罪法，由行政院咨送立法院審議。當時大家認

爲所謂『私鹽治罪』四個字本來很費解。在引岸制度之下，引商各有劃定的專賣區域，在區域內的人民，只能向區域內專商買鹽，不特未納稅的鹽是私鹽，就是曾經納稅而從別區域買來的鹽，也是一律視爲私鹽，一律禁止買賣。而且鹽商有處置私鹽之權，一經查出私鹽，鹽商自己就可令商巡扣留治罪，所謂『越境爲私格殺勿論』。同時政府方面，也另設緝私步隊去保護專商。這種奉旨專賣的辦法，原屬欠妥，加以各處鹽務積弊甚深，異常腐敗，鹽法早有全部改革之必要。私鹽治罪法原爲引岸制度的保障法。何謂私鹽，既根本有問題，自不必單獨規定。所以立法院討論的結果，就根據中國國民黨第三次全國代表大會政治報告決議案內關於財政一項所定『整理國稅與地方稅制并杜絕收稅機關之一切積弊』的根本原則，及二中全會『整理鹽法，減輕鹽稅，剔除積弊，調節鹽價』，財政部應於十八年內制定此項計劃負責執行』的決議案，於十八年七月二十三日第三十六次會議議決：（一）私鹽治罪法緩議，（二）咨行行政院令財政部遵照二中全會決議，草擬鹽法全案，迅送本院審議，（三）指定委員莊崧甫、陳長蘅、鄧召蔭蒐集關於鹽法之資料。

「後來差不多經過一年，直到去年（十九年）五月間，財政部尙未草擬鹽法送本院審議。於是在五月二十四日立法院第九十二次會議，討論鹽製物品監督條例的時候，始議決請院長指定焦易堂、莊崧甫、陳長蘅、鄧召蔭、羅鼎、林彬、馬寅初、劉盪訓、方覺慧、王用賓、衛挺生、曾傑、樓桐蓀、孫鏡亞、陳肇英十五位委員，着手起草鹽法。由鹽法起草委員開會多次，加推委員二人繼續搜集材料，負責整理，分送各委員參考。並推定委員七人擬定起草原則，由全體委員會審查決定，再推定委員五人起草條文。

「到去年十二月，第一屆立法委員的任期滿了。國府任命第二屆委員就職以後，關於鹽法的起草，復由院長重行指派十六位委員負責進行。其中十五位委員和前次相同，只添加朱和中委員。各起草委員復推定委員五人初步起草，繼續工作了幾個月，於前星期全部草案脫稿以後，由全體委員詳細審查完竣，才提出本院第一百三十六次會議討論，議決通過鹽法全案共計七章三十九條。這是鹽法起草經過的大概情形。」

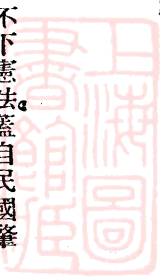
## 第二節 新鹽法之內容及其特質

新鹽法自二十年五月公佈，忽忽四年有餘，雖寥寥三十九案，其重要不下憲法。蓋自民國肇建，立法院起草各種法典，不為不多，非遠法歐美，即近仿日本，惟鹽法莫能獨造，上率歷代成法，下準目前我國時地之宜，草成斯篇。誠為破天荒之鉅製。茲將其重要點，說明於次：

新鹽法共三十九條，分為七章：(一)總則，(二)場產，(三)倉坨，(四)場價，(五)徵稅，(六)稅務機關，(七)附則。其重點有六：  
*力*

(一)就場徵稅，自由買賣。新鹽法總則開章明義就說：「鹽就場征稅任人民自由買賣，無論何人不得壟斷。」數千年中國鹽政積弊，一掃而空。鹽商包攬盤剝之制既除，人民買賣食鹽之自由，得以恢復。就經濟原則論之，自由競銷，必以價廉質美為先決條件。故人民在新鹽法制度下，匪唯不拘束於買賣自由，并可以低價購得優質之鹽，誠屬一大改革。

(二)食鹽品質之規定。食鹽影響健康至大，其成分必須經化驗之保障。通常以含氯化鈉



百分之八十以上者，始合衛生。中國制鹽，素不注意及此。日常充斥市面之鹽，多不合此要求；至於硝鹽、土鹽，其質更劣。新鹽法第四條，規定食鹽之成分「含百分之九十以上之氯化鈉爲一等鹽，含百分之八十五以上之氯化鈉，爲二等鹽，氯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。」同時對於硝鹽、土鹽等加以取締，如第十三條之規定「硝鹽、土鹽、石膏鹽等，政府應分別取締或收買改製。」此種規定，實能保障人民之健康與幸福。

### (三) 鹽產之統制

新鹽法第九條「鹽非經政府許可不得採製，製鹽許可條例另定之。」

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。」是爲生產額之統制。不特此也，凡產少質劣成本過重或過於零星散漫之鹽場，政府認爲不適當者，得裁併之。（第十二條）蓋處現今之制度下，各區鹽銷壅塞，如二十二年兩淮銷鹽總值一萬九千萬元，而生產倍於是。又二年來歇業之公司，達二十一家之多，藉鹽爲生活之鹽工陷於失業痛苦者逾四十萬。二十三年蚌埠鹽商發生罷業潮，卽由於鹽銷壅塞，爲其基因。鹽銷何以壅塞？一方面固由於引

地之劃分，不能運銷鹽產於短少之區域。然另一方面，則在生產之無統制，供過於求，以致於此。新鹽法既有上項之規定，此弊當可掃除。

(四) 劃一稅率 現行鹽制稅率之繁雜，多至五六百種，人民感受不平均之痛苦，已如前述。新鹽法第二十四條規定「含鹽稅每一百公斤一律征國幣五元，不得重征或附加。」每百公斤征稅五元，折合司馬秤一百斤爲三元一角。據朱庭祺氏之統計，民國二十二年平均每司馬秤一百斤征稅四元七角四分一釐。是新鹽法規定之稅率，每百斤已減低一元五角有奇。至於規定不得重征或附加一層，人民受惠更大。

(五) 整理鹽務機關 鹽務機關，除鹽務署稽核總分支及收稅局外，尚有運使公署、副運使公署、運銷局、督銷局、掣驗局等名稱，組織紊亂，職權亦劃分不明，可謂極疊狀架屋之能事。在前鹽務行政章內，已略述梗概。此種組織，若能裁撤，至少可省經費三百四十萬元（據立法院討論二十三年國家預算案時之報告）。今新鹽法第六章第三十三條規定「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

所屬各機關掌理鹽務行政及場警編制、倉坵管理及鹽之檢收放事宜。稽核所及所屬機關掌理鹽稅徵收及稽查、鹽斤收放及編造報告事宜。此條不但將鹽務機關範圍縮小，且對於各機關之職權，亦明載於第二項。如能遵照實行，則雖僱洋人辦理稽核所，彼等亦決不能再握鹽政權矣。

(六) 防止貪污行爲 過去鹽務官之貪惡，固屬人事之不良，然制度之不嚴密，亦有以致之。新鹽法第三十二條規定「凡向鹽場買鹽，應先向稽核分所領取完稅通知單，持向代理國庫銀行，完納鹽稅，領出完稅憑單。」照此規定，鹽務人員再不致與商人勾通作弊，并可免除一票數運等弊。完稅憑單，共分六聯。銀行、鹽場公署、稽核分所、審計機關及倉坵各存一聯，買鹽人所存之一聯，於經過稽查綫時，隨鹽截角放行。這樣，商人不但不能變完稅憑單爲世襲罔替之引，循環使用，恃爲恆業，就是欲與鹽務官吏稍通關節，亦無路可通了。

(七) 維護鹽民利益 鹽民爲勞苦工人之一，其生計狀況至苦，爲鹽商剝削蹂躪，短扣場價者有之，減縮鹽量者有之，停產不收者有之，藉息婪索者亦有之。種種壓迫，直稱之爲鹽奴，亦不爲



過。此等現象，松江、長蘆、四川各區，常見不鮮。新鹽法對於鹽民鹽商，一爲主產，一爲主銷，地位平等，不分厚薄。而在鹽民之中，對於小本鹽戶，維護體恤，更屬備至。故第二十三條有云：「鹽之售出，應按各製鹽人之存鹽總數，比例分攤；但製鹽人爲個人，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。」又二十二條規定：「凡由倉坨售出之鹽，由場長召集全體製鹽人之代表，按鹽之等次及供求狀況，議定場價公佈之，場價有變更時亦同。」至於「鹽副產物，如苦滷、滷塊、滷膏、硝晶、鹹巴、鹹餅等，一律免稅。」（二十九條）凡此均足以證明新鹽法對於鹽民經濟利益之維護，可謂無微不至矣。

以上六點，僅就其內容言之，再若就原則上分析之，其特質亦有四點：

一曰，就場製鹽。換言之，就是場外無鹽。自來談改革者，無不以整理場產爲第一要義。然此事最感困難之點，就是人存私見。各省各區爲收稅計，每每以各該省區爲統制區域。新鹽法廢止鹽區，各場直隸中央，此即打破省界觀念，統籌全局，裁併各場起見。雖有第十二條之規定，實行裁併時，必有無數困難。在不滿年產五萬公噸之鹽場，既不能立時廢止，又不能聽其自由販售，惟有設

置倉坵，鹽盡歸倉，納稅後始准出倉。製鹽人既不能售私，非減輕成本，卽逐漸停止，歸於自然淘汰之列。此其一。

二曰，就場徵稅，換言之，就是場鹽無稅。清初鹽出於場，先稅後鹽，場不漏私，私無從出。煎鹽改爲曬鹽，鹽不歸倉，私鹽乃多。加以鹽稅增加，不能就場一稅，乃變爲先鹽後稅，節節設卡，重重抽捐。就場徵稅之制度，而私鹽遂遍天下。今一稅之後，聽其所之，處處皆私鹽，亦處處皆官鹽，此其二。

三曰，就場設官，換言之，卽場外無官。鹽務之弊，卽在官多。欲求免弊，必先裁官。鹽自產地至銷地，經過無數機關，卽發生無數弊端。今新鹽法以就場設官之原則，種種不法，皆可掃除。此其三。

四曰，就場緝私，換言之，就是場外無私。鹽之患在私，私之患在緝。國家多養一緝私之兵，卽多增一私販之人。此非私不能緝，因緝私在銷地不在產地，其結果乃至如此。鹽在產地，每擔成本，不過數角，一至銷地，則經過無數關卡，鹽價已高至每擔數元。既有如此厚利，豈區區緝私營所能捕獲？小之則縱私放私，大之則自己販私。新鹽法既採取就場徵稅，自由賣買制度，當然以就場緝私爲原則。祇許有一道稽查綫，不許有第二道稽查綫。此其四。

以上各端，僅舉其犖犖大者。總之，新鹽法的精神，在消極方面，掃除數千年中國鹽政上的積弊，使人民不至再受食貴吞污之苦；在積極方面，樹立一種嶄新，合於時代精神就場徵稅制度，匪特改良鹽質，增加生產，且使國庫收入益臻富裕，誠爲千古之良法美制。

### 第三節 新鹽法與鹽政改革委員會

新鹽法則三十七條規定：「本法公布後，應設鹽政改革委員會，直隸於行政院，掌理基於本法之一切鹽政興革計劃，至鹽政改革完成之日裁撤。前項委員會，由委員七人至九人組織之，以行政院院長爲委員長，財政部部長爲當然委員，其組織法另定之。」二十年五月，國民政府明令公布新鹽法。二十一年四月，立法院第一百七十九次會議議決通過鹽政改革委員會組織法，全文計十五條，呈經國民政府於是年五月明令公布之。查此項改革委員會，原係督促設計機關。用意蓋以中國鹽政積弊如此之深，新鹽法雖經公佈，然積重難返，未可一蹴而成。故仿民國十九年財政部特設委員會主持裁釐事宜之辦法，設鹽政改革委員會，掌理基於新鹽法之一切鹽政

興革計劃。其組織法雖已公佈，然機關遲遲未成立，此中艱難，可見一斑矣。

民國二十四年一月，中央政治會議第四四二次會議，對於鹽政改革委員會之組織問題，又作下述決議：（一）鹽政改革委員會依鹽法第三十七條爲設計機關，該會組織法關於職權各條文，應依此原則交立法院修正；（二）鹽場整理之設計，已包括在設計處工作以內，不必特設一處；（三）鹽政改革委員會組織法第十三條修正爲「鹽政改革委員會爲處理設計事務，得向主管機關調用鹽務人員及與鹽務有關之人員」；（四）鹽政改革委員會俟組織法修正後始行成立。同年五月立法院第四屆第十九次會議決議修正鹽政改革委員會組織法，呈經國民政府於本年六月公佈。鹽政改革委員會組織法，經此番修正後，一堂皇之改革與指導機關，一變而爲空設之設計機關。茲將民國二十四年六月修正公佈之鹽政改革委員會組織法錄後，以資比較。

## 修正鹽政改革委員會組織法

民國二十四年六月廿二日國府修正公佈

第一條 鹽政改革委員會依據鹽法三十七條之規定組織之。

第二條 鹽政改革委員會直隸於行政院，掌理基於鹽法之一切鹽政興革計劃。

第三條 鹽政改革委員會由委員七人至九人組織之，委員長由行政院院長兼任，副委員長一人，由國民政府就委員中指定之，財政部部長為當然委員。

第四條 前條委員由國民政府就具有左列各款資格之一者派充之：

一、於鹽務上富有學識經驗或著作者，

二、於法律、經濟、財政有特殊學識經驗者。

第五條 經營鹽業或與鹽商有直接利害關係者，不得派充鹽政改革委員會委員。

第六條 現任鹽務長官，不得兼任鹽政改革委員會委員，但遇必要時，得列席鹽政改革委員會會議，彙述意見。

第七條 鹽政改革委員會每星期開會一次，遇必要時並得召集臨時會議，其會議規則由該會定之。

第八條 鹽政改革委員會置左列二處：

一、總務處，

二、設計處。



第九條 總務處掌左列事項：

- 一、關於文書撰擬及收發保管事項，
- 二、關於會議紀錄及議事日程之編製事項，
- 三、關於典守印信事項，
- 四、關於會計庶務事項。

第一〇條 設計處掌左列事項：

- 一、關於調查報告事項，
- 二、關於各種興革之設計事項，
- 三、關於法規之編擬事項，
- 四、關於鹽務統計事項。

第一一條 每處置處長一人由委員兼任，總務處設二科，設計處設二科至四科，每科置科長一人，薦任科員三人至五人，委任設計處置視察及技術專員共十二人至二十人，薦任襄辦各種設計及調查事務。



第一二條 鹽政改革委員會遇必要時，得選聘富有鹽務或工程學識經驗者為顧問或專門委員。

第一三條 鹽政改革委員會為處理設計事務，得向主管機關調用鹽務人員及與鹽務有關係之人員。

第一四條 鹽政改革委員會因繕寫文件及其他事務，得酌用僱員。

第一五條 本法自公佈日施行。

（查本組織法，經修正後，惟十三條與民二十一年五月公佈者不同。前組織法第十三條稱：「本委員會為執行主管事務得調用鹽務人員，并得指導與鹽務有關之人員。」與修正者所稱處理設計云者，大相徑庭。）

關於本組織法，鮑醒籟先生於揭破鹽政改革之謎（參見廿四年五月十一日大公報）一文中，謂其有亂行政系統。其言曰：

「查鹽政改革委員會組織法，委員長一職，明定由行政院長兼任，報載其副委員長一職，由行政院副院長兼財政部長兼在，委員人選，有係中央執監委員兼任者。是此項機關，實等於行政院之一部分。職權或在行政院之上。關於鹽政改革事宜，一面可以函責財部督促所屬遵辦，一面可以逕令全國鹽務機關一體實行。此項組織，與歷年主張改革者，謀鹽政權



獨立，鹽務機關直隸於國務院者，適相吻合。如修改組織法，將指導改爲設計，則此項負改革使命之最高機關，無異於財政部參事廳，鹽務署之參事室，焉能望其集中人才，統一事權，遇事如身之使臂，臂之使指乎！此不合於機關係統者也。又如將指導改爲設計，是改革委員會已成爲隸屬部署之佐理機關，譬如編成方案，應由副委員長署名，由財政部試辦。財部接受是項方案，自應交由主管鹽務之署所，會同審查。如是卽難免有簽註修改之處。是使鹽務署，稽核所區區職員，竟敢輕視議院長部長核定之方案，殊覺無此程序，此又紊亂行政系統者也。況改革委員會之設，原係因事擇人，并非因人設事。財政部之下，本設有署所主管鹽務。近因改革，又設鹽務研究會議。改革委員會既無指導實權，然則亦何必虛設此大而無當之贅疣機關耶？即使爲鹽法規定，不得不設，則委員長與委員之人選，亦僅可一律以薦委以下人委充之。更何必大才小用，割雞而用牛刀耶？是以改革委員會組織法修改問題，表面視之，似不見其重要，實際不啻爲改革成敗之焦點。」

本修正組織法將指導機關改爲設計機關，實失改革原意，鮑先生所言，誠爲至當不移之論。



#### 第四節 新鹽法與稽核所

新鹽法第六章規定之鹽務機關：「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，分別隸於鹽政署及稽核總所。鹽政署及所屬機關，掌理鹽務行政，場警編制，倉坵管理，及鹽之檢驗收放事宜。稽核總所及所屬機關，掌署鹽稅徵收，稽核鹽斤收放及編造報告事宜。」由這條看起來，以前之鹽運使運副樞運局督銷局及緝私隊等機關，概行取消，惟稽核所乃得與鹽政署及鹽場公署得并肩對峙。然第考其實，新鹽法的稽核所，已不是昔日的稽核所了！當鹽法草案通過以後，鹽務稽核總所會辦美人葛佛倫氏，即有一萬餘言之長函，致財政當局，力言鹽法草案之不當縮減該所職權。彼外恃帝國主義者之銀行團，爲之後勁；內挾四區之專商，及一大批行將失業之鹽務官僚，爲之暗助，橫加阻撓，此實值得吾人之深刻注意者。茲將其歷年職權之變遷，分別說明之於次。

鹽務稽核所之產生及其經過，在前三十年來中國鹽政機關之演變一節內，已略述梗概。其

間經過三大時期：（一）全盛時期（北政府時代），（二）衰落時代（自國民政府北伐至孫科任財政部長時代），（三）復活時期（自十七年至今日）。它的職權也隨之而伸縮，尤其在復活時期，它的職權益形擴大。因為在這時期以前，緝私之權向屬於鹽務署。自十九年財政部成立緝私處，全國緝私兵警俱直接受財政部之指揮，鹽務署遂不復能過問。至本年三月復經財政部呈請行政院國務會議議決，將各省區鹽警及緝私隊改歸鹽務稽核總所管理，於總所內設一稅警科，派美國陸軍畢業學生王廣為科長，另以英人魯思頓為稅警科顧問，其各省區之緝私軍警則直接受所駐各地之稽核分支所華所長之指揮。名義上洋員雖無指揮之權，但事實上則無不過問。此實為中國鹽政權之大損失。在昔北京政府時代，稽核所屢思奪取緝私權，曾經以不發緝私經費為要挾。祇以國權所關，為借款合同所無，且以外人掌握軍權，恐為輿論攻擊，故始終不肯放鬆。及至國民政府時代，僅以區區之鹽政主權，亦放棄之，為可惜耳。此外如南京下關掣驗局，向由鹽務署派員辦理，專司掣驗，由十二圩運往湘、鄂、皖、西四岸及江寧食岸之鹽船，亦於民十九年五月，由財政部令由稽核所派員接辦，是鹽務行政權之一部分權，亦為稽核所所奪取矣！

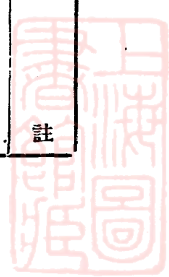
茲將稽核所之職權，分別列表於下，以資比較。

稽核所職權比較表

	時代		新鹽法實行後	附註
	過去	現在		
發給引票	有	有	無	引票根本廢除
編製報告	有	有	有	
徵收鹽稅	有	有	有	
簽支鹽稅	有	有	無	
收放鹽斤	有	有	無	
管轄鹽管	無	有	無	國稅應由財政部統收 該所不能干預 鹽管應由鹽場公署辦 理該所但能稽查 場警應由鹽場公署管 轄該所但能指揮 自由貿易一經出場 本館須掣驗
掣驗鹽斤	無	有	無	

由此以觀，今後之稽核所將不復為昔日之稽核所。惟新鹽法何日實施，有待吾人之努力耳。

### 第五節 鹽務署與稽核所



新鹽法第六章鹽務機關第三十三條稱：「中央設鹽署及稽核總所，直隸於財政部，各產鹽場區設鹽場公署及稽核分所，分別隸於鹽政署及稽核總所。鹽政署及所屬機關掌理鹽務行政，場警編制、倉坵管理及鹽之檢驗收放事宜。稽核總所及所屬機關掌理鹽稅徵收稽查鹽斤收放及編造報告事宜。」此種組織，有認為於鹽務行政權有分割之虞，在事實上亦發生許多妨害。「應依照目前事實，加以修正。鹽務稽核所之職掌，應改為掌理收稅場產稅警等一切事務，鹽政署之職掌，應改為掌理審核檢察等事務。一則為執行機關，辦理整個之鹽務，一則為審核機關，審核執行機關所辦事件，既與分權之原則相合，又與已成之事實相符，實於鹽務前途，裨益實多。」這就是負重要鹽務責任的朱庭祺先生所主張。他所持的理由有三點：（見整理鹽務之基本問題一文，廿四年五月廿三大公報發表。）

（一）原則 就原則言，如果稽核真是稽核，行政真是行政，則行政與稽核自應分立，但鹽務稽核所之職掌，名為稽核，實是收稅，而收稅實為鹽務中主要之行政。鹽務署之職掌，名為行政，實是辦理與收稅有連帶之事務，如緝私、場務，皆因收稅而始舉辦。假無鹽稅，鹽務名詞且不能成立，

又何行政之可言？鹽務既以收稅爲主體，則緝私場務及一切連帶之行政事務，應由收稅機關辦理，方能指揮靈便，效力宏大，俾整個之鹽務，得以整個整理。此關於原則，鹽務機關應行統一之理由也。

(二)事實 民國初年，所訂官制將整個之鹽務，強分之爲行政與稽核。以稽核機關辦理收稅事務，以行政機關辦理收稅之連帶事務，遂致事權分歧，指揮困難。此在根本上就已錯誤，雖稽核機關於收稅事務，竭力整頓，而行政機關於收稅之連帶事務，非特毫無整頓，且藉整頓以舞弊。管理場務者，未嘗切實管理，坐視場私之透漏，場務廢弛實由於此。管理運銷者，祇知索取陋規，任聽商私之夾運，運銷不振又由於此。管理緝私者，不緝私而放私護私，甚且自行運私，緝務腐敗又由於此。財政部有鑒於此，爲厲行整頓起見，於二十年三月，令將淮北、淮南、松江、兩浙、福建、山東、河南、及鄂、湘、西、皖、四岸等十一區緝私事務，劃歸稽核所辦理，即行改組稅警，嚴加訓練，切實整頓。繼於二十一年八月，奉令將各該區行政事務改歸稽核所兼辦。當經澈底整頓，革除陋規，裁汰冗員，節省經費二百餘萬元，而稅收放鹽，亦均因以激增。復於二十二年十一月，奉令將長蘆區之行政

緝私事務，改歸稽核所辦理。二十二年六月，奉令將陝西鹽務歸由稽核所辦理。本年一月，奉令設立西北收稅總局，以便整理西北鹽務，最近四川各區亦經奉令兼辦。故以事實論，全國之鹽務收稅行政緝私事宜，除山西、兩廣、雲南三處外，均已由稽核所統一辦理。

(三) 成績 淮北等十一區，自稽核所兼辦行政緝私以後，稅收及放鹽數目，較之未兼辦前，既有顯著之增加，而較之其他未兼辦各區，尤見特殊之進步。茲分別列表於後，以資比較。

### 甲 稅收之比較

稽核所兼辦行政緝私區域與不兼辦行政緝私區域稅收比較表

年 別	稅 收 兼 辦 區 域	總 數 不 兼 辦 區 域
民三至民十七 之總平均數	三五、九九七、一〇〇元	三五、八一四、一〇〇元
民 十 八	三八、九三九、九〇〇元	二二、一三〇、八〇〇元
民 十 九	七一、一六九、二〇〇元	三三、四一一、九〇〇元

民 二十	九三、一四〇、六〇〇元	四一、〇四〇、七〇〇元
民 二十一	一〇〇、二四七、五〇〇元	四一、七七〇、九〇〇元
民 二十二	一一四、一二四、二〇〇元	四四、一六八、九〇〇元

至二十二年止，兼辦行政緝私之區域，爲淮北、淮南、兩浙、松江、鄂湘、西皖、四岸、及山東、河南、福建等十一區，不兼辦區域，爲長蘆、河東、口北、晉北、廣東、雲南、川南、川北、重慶等九區。

觀於右表，民三至民十七間，十五年之稅收總平均數，淮北等十一區，爲三千五百萬元，廣東等九區亦爲三千五百萬元。惟自淮北等十一區兼辦行政緝私積極整理以來，稅收大增，民二十之稅收，已達一萬一千四百萬元，比之同年廣東等九區之稅收，多七千二百萬元，比之本區民三至民十七之十五年稅收總平均數，超過三倍以上。而廣東等未兼辦之九區，五年之內，殊少進步。民二十二年之稅收僅四千四百萬元，比之同年淮北等兼辦區域，少七千二百萬元，比之本區民三至民十七之十五年稅收總平均數，僅多八百萬元（即百分之二十三）。雖兩大區域稅率增減情形相同，而成績相差若是者，因在兼辦區域，稽核所事權統一，能興利除弊，積極整理故也。

## 乙 放鹽之比較

稽核所兼辦行政緝私區域與不兼辦行政緝私區域放鹽比較表

年 別	放 鹽 兼 辦 區 域	總數不兼辦區域 (東三省除外)
民國三年至十七年之總平均數	一四、九六〇、二〇〇擔	一五、二八三、二〇〇擔
民國十八年	一四、六四六、〇〇〇擔	一四、〇八八、〇〇〇擔
民國十九年	一七、二六八、〇〇〇擔	一四、二八一、〇〇〇擔
民國二十年	一九、一五六、〇〇〇擔	一四、八一四、〇〇〇擔
民國二十一年	一八、二七三、〇〇〇擔	一四、七七五、〇〇〇擔
民國二十二年	一八、九九八、〇〇〇擔	一四、三八五、〇〇〇擔

觀於右表，在兼辦行政緝私之區域放鹽之數，年有增加，民三至十七年總平均數為一千四百萬擔，民二十二年則增至一千八百萬擔，計增四百萬擔，而不兼辦區域，民三至十七年之總平均數為一千五百萬擔，至民二十二年則減至一千四百萬擔。





## 丙 經費之比較

稽核所兼辦行政後，各該區行政經費大減。淮北等十一區，二十年度行政經費爲二百八十萬元。自行政兼併後，二十二年度預算減爲七十三萬元。

稽核所未兼辦行政之九區，二十二年稅收爲四千四百萬元，與兼辦行政之十一區相比較，僅及三分之一，而行政經費反多四倍（二十二年度未兼辦行政之九區行政經費爲二百八十三萬元，兼辦之十一區爲七十三萬元），即以廣東一區而論，運使經費每年七十五萬元，亦已超過兼辦十一區行政經費之總數。

自稽核所兼辦十一區行政以來，行政經費之減少已如上述，而稽核所本身之稽核經費，亦有減無增。

二十一年度	八、四三一、〇〇〇元
二十二年年度	八、〇〇〇、〇〇〇元
二十二年年度	七、三二一、〇〇〇元

## 鹽務機關經費與稅收百分比比較表

年 別

(稽核行政緝私經費總數佔稅收日分數)

兼辦區域

不兼辦區域

民國十八年

一一·九一

一三·八二

民國十九年

一〇·〇五

一五·五四

民國二十年

八·五八

一五·八六

民國二十一年

八·三八

一五·一八

民國二十二年

六·一二

一三·三五

所謂百分數，乃經費在稅收內所佔之百分數。此種經費與稅收之比較，亦可以證明施政之效率，與管理上之得失。觀於右表，五年中稽核所兼辦行政緝私各區，稽核行政緝私三種經費之總數，原佔稅收百分之十一，現減至百分之六。稽減所未兼辦行政緝私之各區，稽核行政緝私三種經費之總數，佔稅收百分之十三，比之兼辦各區，多過一倍。成績之孰優孰劣，辦事之孰儉孰奢，顯然可見。



在兼辦區域，收稅放鹽，均有特殊之成績。其所以能獲此成績者，雖由於事權統一，鹽務得以積極整理，而實由於稽核所制度優良，員司有保障，得久於其事而經驗日豐，俸給較優，得以養廉而操守可恃。以有操守而富經驗之人，與以全權辦理鹽務，此所以兼辦區域之成績遠勝於不兼辦區域也。

他所申述那三大理由，可謂辭嚴義正。在鹽務行政統一的原則，當然我們是表贊同，不過他太重視稽核所，而忽略了稽核所的歷史。稽核所原為袁氏大借款的產物，為中國鹽務歷史上一大污點。稽核所原名「稽核造報所」。顧名思義，其職權僅一造報之機關而已。嗣後職權逐漸擴大，政權旁落，迄至今日，雖不復昔比，然又何得以全部行政權，不全歸鹽務署，而反俾之稽核所，是實於理有所不通。至於監督與審計，政府另有審計機關。此種工作，可由政府執行之。因此，在鹽務行政的統一原則上，我們主張將稽核所的行政工作及人員，歸併於鹽務署，大加整理；同時并以鹽政改革委員會，為一切鹽政設計及指導機關，代表政府執行審核機能。至於朱氏前文謬誤之點，鮑堯欽先生有評朱庭祺氏整理鹽務之基本問題一文。摘錄於次，以資參考。

(一)朱氏原文第一節謂：「如果稽核真是稽核，行政真是行政，則行政與稽核自應分立。但鹽務稽核所之職掌名爲稽核，實是收稅，而收稅實爲鹽務中主要之行政。鹽務署之職掌名爲行政，實爲辦理與收稅有連帶之事務，如緝私場務皆因收稅而始舉辦。假無鹽稅，鹽務名詞且不能成立，又何行政之可言？鹽務既以收稅爲主體，則緝私場務及一切連帶之行政事務，應由收稅機關辦理，方能指揮靈便，效力宏大」等語。朱氏此言，當此政府財政困難，鹽稅爲國庫重要收入之際，未始不可以朦蔽一般人之視聽。惟我人試一研究鹽務之首要，實在於場產，其次爲運銷，再次始爲徵權。良以無場產則無運銷，無運銷則徵權無由出，是以收稅一端，全由產銷而來。朱氏謂收稅爲鹽務中主要之行政，未免本末倒置。又朱氏謂稽核所辦理收稅，爲非真稽核，誠屬名言。夫收稅爲鹽務行政中之一端，我人適已論及，而朱氏文中亦曾言之，此種行政事務，自應交由行政機關辦理，方爲適宜。至於稽核所之職掌，顧名思義，實只應稽考審核行政機關執行之事件，故我人贊成朱氏之言，主張行政應爲真行政，稽核應爲真稽核，將稽核所向辦之收稅事務一併交由行政機關辦理，使其職掌不再混淆。

綜之，場產運銷緝私等項，既非如朱氏所言由收稅而起之連帶事務，而收稅之本身，又完全屬於鹽務行政之一端，雖應統一辦理，而未便歸於稽核，則朱氏之言，觀念既屬錯誤，前後尤覺矛盾。

(二)朱氏原文第二謂：「民國初年所訂官制，將整個之鹽務強分之爲行政與稽核。以稽核機關辦理收稅事務，以行政機關辦理收稅之連帶事務，遂致事權紛歧，指揮困難，此在根本就已錯誤。雖稽核機關關於收稅事務竭力整頓，而行政機關關於收稅之連帶事務，非特毫無整頓，且藉整頓爲舞弊，」並述歷年稽核所兼辦緝私行政之事實。凡此已成之事實，我人於此原不欲多所評論，但朱氏自二十一年由稽核所總辦兼任鹽務署長，以一身總綰鹽務行政稽核兩機關，爲期兩年有餘，鹽務署行政效率欠佳，是誰之咎？況署所爲國家正式機關，皆頒有現行有效之組織法，鹽務署謂之鹽務署總則，稽核所謂之稽核所章程，其組織職權，均經明白規定，在未經公布修改以前，皆應遵守。朱氏兼辦以來，不顧一切，擅爲變更，試執此項法規以繩，目前中央與地方鹽務機關之組織，竟無一條相符！此種違法舉動，未聞主

管當局糾正，不爲負監察責者彈劾，已屬徼倖萬分，朱氏何得大吹大擂，喋喋不休乎？又查民初分別行政與稽核，設立稽核所，實肇始於民二善後借款合同。其始僅名爲稽核造報所，權限極小，及民三改訂官制，始將造報二字除去，而其權限乃日見膨脹。此種帝國主義卵翼下之產生物，在政府當初釐定官制，分別行政與稽核，固不免牽強劃分之譏，要亦爲善後借款合同所限制。且基於此種牽強劃分之產生物，實爲稽核所，是以如果欲消滅此種牽強劃分，統一事權，亦應將稽核所併入行政機關，方爲得體。如以爲以前行政機關對各項事務未能認真整頓，且藉端舞弊，則此種人的問題，從而罷黜之，懲罰之，要不能歸咎於機關之不良也。

(三)朱氏原文第三節，就稽核所兼辦行政緝私各區歷年收稅及放鹽數之增加，與經費之減少，臚列數字，用以表示兼辦之成績。以朱氏之地位，其所列舉之數字，當然最爲可靠，可使人深信無疑。惟就我人手頭所置稽核所之其他種報告，互相參證，則其中兩歧之處甚多，例如：

1. 朱氏文列民國十九年稅收數，兼辦區域爲七一、一六九、二〇〇元，不兼辦區域

爲三三、四一一、九〇〇元，計兩項共合爲一〇四、五八一、一〇〇元，而民國二十年稽核總所年報彙編稅收統計表所列十九年稅收總共爲一六〇、六一四、〇〇〇元，又民國二十三年十一月鹽務稽核總所刊印之統計報告書撮要列爲一二九、六三九、〇〇〇元。

2. 朱氏文列民國二十年稅收兼辦區域爲九三、一四〇、六〇〇元，不兼辦區域爲四一、〇四〇、七〇〇元，計兩項合共爲一三四、一八一、三〇〇元，而二十年稽核所年報列爲一七〇、七六五、〇〇〇元，又統計報告撮要列爲一五五、一一二、六〇〇元。

3. 朱氏文列民國二十一年稅收總數爲一四二、〇一八、四〇〇元，而稽核總所二十一年年報所列總數爲一五七、二一二、〇〇〇元，又統計報告列爲一四五、二九二、二〇〇元。

4. 朱氏文列二十二年稅收總數爲一五八、二九三、一〇〇元，而統計報告列爲一

五九、八〇五、一〇〇元。

凡上所舉書報，俱係稽核所所刊印，而與朱氏之文竟致紛歧若是。以上尚不過僅就稅收一項而言，其他放鹽及經費等項，亦多未能符合，則我人對稽核所及朱氏所發表之報告，竟致欲信任而無從，以主管機關而不能有可靠之報告，寧非奇聞怪事！

又朱氏文以稅收增加及經費減少為稽核所辦理之成績，我人亦不敢輕於承認。查稽核總所民國二十年年報載：當年平均稅率為每擔四元一角六分，二十一年年報載：當年平均稅率為每擔四元六角八分，較二十年增加五角二分，至二十三年改行新衡稅率增加百分之二十七（雖每担稅率十元以上至十三者一律減十元，但僅就湘鄂兩岸等少數地方言，如以全國各區扯計，當然仍屬增加。）則歷年稅收之增加，實由於稅率之增高，此殆為必然之結果，不得謂為稽核所之成績。至於經費一項，則既已裁併若干機關，其減少自為當然之事實。至稽核所二十二年度經費之減少，我人對其數字既未敢徵為信實，即使確屬不虛，亦足徵前此之浪費。



## 第六節 新鹽法遲延實施的原因

新鹽法公佈，迄今已四年有餘，第四屆各次全體中央會議，均有關於鹽法的提案，第五次全國代表大會，也有人大聲疾呼，催促政府實施。然遲至今日，仍未能如期改革者，原因多端，約可分為兩方面言之。

### 第一、在理論方面：

(一)引票問題 關於引票問題著論研究者甚多，其中以景本白先生所著引票廢止問題為最精微，茲摘錄之於次：

自來主張改革鹽務，始終不能實行，皆由於鹽商之作梗，而鹽商之所以作梗者，即由於引票一事。故引票問題，一日不解決，雖有國利民福之政策，一日不能實行。……論引票應保存與否，當先問票之有效與否；引票之有效與否，當先問引票為何種性質，法律上認為何種資格，吾人固認為無效者也。不妨先就有效說，一研究之。

以引票爲有效者，不外左記之三說：

甲、世產說，

乙、有價證券說，

丙、契約說。

世產說，本無討論之價值，毋庸再爲辯論。

有價證券說之由來，沿於習慣。而於法理上絕對不可通。蓋所謂有價證券者，必以載明法定價格爲前提，被引票無是也。且所謂有價證券者，無論爲公債、爲社債、爲私人之契約，必有債權與債務之關係。今引票當領取時，鹽商并未納有何種定價，則此項引票，并非債權取得，國家對於鹽商，不過許其營業，并非因債務上關係，而予以證券也。故嚴格論之，反不如捐官執照，猶可謂之有價證券，而引票不能也。難者曰：引票一物，在法理上論之，雖不能認爲有價證券，若自習慣上論之，則已。如地房契，各種證券，同一效用。若一旦取消，未免引起金融上之恐慌。是說也，似于有理。實不。蓋引票之爲物，并非若田地房契，可以流動市場，



輾轉抵押，不但不能爲抵當品，即相賣者，亦法律上所不許。觀於引名（即引票上之姓名）不准更換之例，當立法之始，即將來或有認爲財產互相買賣抵押者，故事實上雖有引票作抵借貸者，然大抵係信用擔保，并非視爲實物抵當也。例如各署衙門缺，及捐官執照，赴任文憑，亦有向錢莊票號質錢者，豈得認爲有價證券乎。至於金融界之影響與否，係別一問題。……

契約說之發生，自來所未聞，實倡自財政部周學熙之口……其立說之根據，以權利義務之對待，爲契約之原素。又以商人領票運鹽，謂係商人對於國家之義務，國家劃地行鹽，謂係商人對於國家應享之權。利夫契約本有雙務片務之，分權利義務相對待者，謂之雙務契約，不對待者，謂之片務契約。今認雙務契約而不認片務契約，於契約之本義，已相牴觸。況商人領票運鹽，自其營業上所得之權利，何得謂之義務？國家劃地行鹽，初意惟恐荒僻之地，商人不往，原爲便民起見，何得指爲商人應享之權利？其立論之根據，既已錯誤，無怪黑白混淆，是非倒置。此等論說，本無討論之價值……惟財部既有契約說之發現，此關係立法範圍，其

影響所至，不僅引票一事。今欲論鹽票是否契約，當先論契約之定義如何。契約之解釋，雖有廣狹二義之分，大都屬於私法之行爲。若引票則係由行政上作用，并非由私法上發生者也。又契約者，爲二人以上之合致意思，此係學者所公認。若鹽引之發生，遠在宋代，試問千餘年前之專制政府，有無與人民合意契約之理。更有一實例，足以證明，如福建之簽商（由官點充）制度，河東之捐免充商，迄今尙有知者。如果鹽引之發生，由於契約，則何以官廳可以強迫點充，地方何以納錢請捐免充商耶？況前清對於鹽商，并不認其爲商，革斥頂充之名詞，見於公牘者，不一而足。如果雙方合意所訂之契約，詎有如此待遇乎？夫以歐美平民政治主義，而解釋千餘年專制政體之制度，外國人對吾時或有此誤解，不謂吾國人，不明國情，不知歷史，一至於此。

甲、乙、丙、三說，均不能成立，然則引票之爲物，果何種性質乎？曰係國家由行政上作用所發之一種免許證。蓋鹽引之由起，實始自計口授鹽。因計口授鹽之結果，地方官吏，非親自按戶分配者也。於是有所謂簽商，由簽商推銷，而進爲雇商承運，此運商之所由起。且鹽之爲物，

人生必需，而產鹽則有定地。當時交通未便，爲顧全民食起見，不能不規定銷地，以免運商之擁擠爭奪，釀成淡食之事。於是有劃地行鹽之制，引票之名，卽由此生。當時凡有事業，無不招商銷運。固不僅鹽有商有引，卽若鐵、若茶、若銅、若硝，亦何嘗無之。故引票者，無非國家予以代運官鹽之證據，何得認爲私人財產，亦何嘗有所謂契約哉。

本白先生於民國十三年鹽政雜誌第四十一期，又發表票本問題一文，於實際問題，更多研究。他說：

「考票本二字之緣起，實沿及引本而起。欲解釋引本二字，當先解釋引爲何物。引之爲名，類乎通行證，爲護照之一種。自來由官採辦之特種貨物，均由政府發引以爲憑。銅有銅引，茶有茶引，固不僅鹽有引也。鹽之有引，始自宋之蔡京開中之法，卽由商人納糧於邊，應得之價，卽在京領引，向產鹽地領鹽。最初之鹽引，無非貨物之引渡證，猶如商家之定貨單，并非如銀行之本票存單，本身有何價格也。當清初時，鹽引每年由戶部頒發，逐年更換，并非固定。久而久之，成爲專業，引商變爲世襲。其所以成世業者，亦自有故。引商往往乘國家有大征伐，以

報效爲名，納賄於政府，政府既受其巨賄，勢不能再換新商。於是互相利用，引商遂爲驕子。有清一代，他省姑不論，但論兩淮，自清初至道光中葉，廢引之時止，兩淮鹽商所報效於政府者，但據官書所載，已有二千六百餘萬兩。其間六次南巡，每逢萬壽特別供獻，不見申報者，尙不在內。……然其實際，則名義雖出自商，間接仍取於民。蓋報效之結果，不出兩途，非加價卽加耗。加價則病民，加耗則病國。善乎陶澍之言曰：『報效一款，原係商人因公抒誠，自應各出己資，乃報効款目，類係虛稱，仍由運庫墊解，分年帶納，積欠纍纍，空有商捐之名，而庫存正款，徒爲商人騙取議敘之用，雖云分綱帶繳，然欠至數十萬或分十五綱帶征，或分三十綱歸補，輾轉相承，從何繳納。弊起於商，而利不在商，商既自弊，而課因以弊。』然此尙在官言官，而就人民一方面言之，則因報効而加價短秤，攙雜泥沙，其損失比較商人之報効，百倍不止，蓋報効僅出一次，而人民之受害則子孫萬世也。……清道光間，陶澍鑒兩淮引商之腐敗，欠課纍纍，乃廢引改票，爲中國改良鹽法一新紀元。……票法之精神，在廢止專商，按年驗資，掣簽輸運，無論新舊商，但使完足鹽稅，均可領引。而會國藩爲貪圖每票捐銀四百兩，作爲清水潭修築

工程之費，祇准舊商循環轉運，更不許新商躡入，則與引商何異。……至光緒二十五年戶部因帑項奇絀，奏准籌款六條，令行兩淮票商，查照六年奏案，酌定上、中、下三則，按年捐輸票本一次。……乃以按年認捐票本十萬兩，自光緒二十七年開始，按引攤捐。……其實，票本二字，應定名曰票租，亦可謂之特許稅，既係專商，應對於國家負一種特別稅，此係古今中外之所同。即以所得稅而論，則淮南每票之利益，平均在三千兩以上。課以十分之一，亦應每票納三百兩。故淮南不言票引則已，如言票本，則非對於國家先補足其歷年票本不可。此則最公允之辦法也。」

此種議論，可謂透澈詳明，堅持票本論者，可以自行撤銷矣。不過民十八年鹽務署查驗鹽票、檢驗引照，曾收淮南四岸驗費四百萬元，食岸驗費四十萬元，兩浙驗費一百五十萬元，為減少阻礙起見，應由政府以公債方式償還之，以昭政府信用。

(二) 鹽制的爭論 鹽商對於就場徵稅制度，妄加攻擊。他們緣引張南通幾句話：「就場徵稅之法，劉晏已行之。法若果善，則宜守而勿替，何李唐未終，而王巢、王仙芝均以販私鹽聚眾為亂，

傾覆唐室。易代之後，變更其法，行之一千二百餘年，雖時有損益，然未聞將根本法變更者。」作攻擊之理由。他們更進一步解釋就場徵稅之不可能，其理由是：「1. 製鹽區域，除川滇外，大都濱海，其鹽場廣袤，動輒數千方里。倉坨應有若干所，是否能於最短期間，可以完全設備？且水陸交通頭頭是道，有何善法，盡塞走私之路？2. 鹽入倉坨，而後賣者稅之，其未入倉坨者，如第六章第三四條（請參考附錄之新鹽法）所設之水陸場警，是否能如場商各管其灶，防查私售之有關係而勤密清白？3. 灘戶灶戶板戶均係窮民，有鹽即思得價，如照新法第四章第二十三章之規定，製鹽人之存鹽總數，應按其年產比例分擔，以家無宿糧之鹽民，豈能枵腹以待？且以五公噸為標準，凡不滿五公噸者，皆得有優先售出之權，則懶惰產少者，皆有優先之權利，勤苦產多者，反居落後之地位，恐非增加生產之道，尤有獎勵惰民及怠工之嫌」等語（見張佩嚴新鹽法案平議）。關於第一點，所謂「倉坨是否能於最短期間完全設備，且水陸交通頭頭是道，有何善法，盡塞走私之路。」此等說法，祇可欺無鹽務知識及經驗者。「查儲鹽倉坨，各省鹽場多已設備，并非創舉，其未設者，繼續修築，何至難若登天。至時間長短，當局自有布置之方，何煩過慮，況鹽歸倉坨，鹽民之家，已不存



鹽，私於何有？若謂鹽場水陸交通，頭頭是道，無法盡塞走私之路。試問未行就場征稅之前，全國銷地，水陸通道，千萬倍於鹽場，有何善法以塞之？不能盡塞於一百一十餘場，又豈能盡塞於二千餘縣之銷地耶？」第二點又謂「設水陸場警是否能各場商各管其灶，訪查私售之有關係而精密清白。」果如所云，有場商之兩淮，宜乎私鹽絕跡，請問遍地淮私，究從何來？所謂各管其灶，未免自欺欺人。況將來水陸場警，斷非前次運私放私之緝私營隊可比，又安見其不能精密清白耶？至謂「照新鹽法第二十三條之規定，製鹽人之存鹽總數按其年產比例分攤，是製鹽人必須待至一年以後方能得價以歸。」按鹽法第二十三條規定，鹽之售出，係按各製鹽人之存鹽總數比例分攤，何時售鹽，何時得價，北方多數鹽場，早已實行，毫無障礙，乃平議者硬將原文故意顛倒，駭人聽聞，其居心可想見矣。平議謂「不滿五公噸者，皆得優先售出之權，則懶惰產少者，皆有優先之權利。」按鹽法規定，製鹽人爲個人，而其年產不滿五公噸者，得優先售出，原爲體恤小本鹽民起見。其是否不滿五公噸，照登記許可製鹽之灘灶板數計算，給以優先權，正寓獎勵勸民增加生產之意（參考伯穆君駁鹽法平議）。

此外還有關於專商制之辯論，一般鹽商，以爲現行引岸制，「一方爲維持交通不便地點之民食，一方爲維持成本較高鹽場之民生」（見上海湘鄂西皖四岸運商總會公表鹽法之商推）。此爲舊鹽商維持世襲「不當利得」權利之唯一理由。在邊遠之區他們以淡食之說相恐嚇。其實，鹽是百貨之一種。「凡是有人需要而可以生利的東西，都會有人賣買，用不着替他打主意。害人而犯法的鴉片，還有人買賣，難道沒有引界，沒有區域，鹽就沒有買賣嗎？試看中國境內，紙煙之暢銷，何村何鎮無之。紙煙何嘗有引界，尙且如此。若說鹽無引界，就無人賣買，這豈不不太笑話嗎！縱有這樣的情形發現，也可以用中國平準的古法行之，又何嘗不善呢？至於『維持成本較高鹽場民生』之說，尤爲欺人之談。蓋現在長蘆山東淮北，爲全國鹽價最低的地方，然考其價低之由，并非成本較低，實因除專商外不能自由售諸商人，而專商則以最低之價以購買之所致。雖云價由官定，而現在之價，大半係數十年前所定，今日一文錢之價值，固不能及數十年前十分之一，卽令從新定價，則場官平日就場商之餒養，運使亦惟鹽商之命是從，決無不袒商而抑民之理。故鹽民勤勞終日，不過僅資餬口，而利益則爲商所佔。因之人民迫不獲已，往往將鹽售與私販，以圖多獲。

利益，卒致破家蕩產，甚且殺身者，比比皆是。此則受專商所賜！誠能自由販賣，自由競爭，設商人無官之勢力爲之代定低價，則鹽價必漲，鹽價高低之差，必將大減，鹽民方將馨香禱祝之不暇。」（龔德柏駁湘鄂西皖四岸運商總會公表鹽法之商推）

（三）鹽民生計問題 主張維持引岸，反對新鹽法第三個理由，謂「靠製鹽吃飯的人很多，靠運鹽吃飯的人也很多，如果鹽任人民自由買賣，質美本輕之場，將盡量擴充產額，其質劣本重，必無人過問，一般失業鹽民，必無安頓。」在表面上看起來，當然言之成理，持之有故；其實，這種話比諸數十年前反對鐵路的人，和最近反對公共汽車、電車的人，所持的理由，一樣無價值。他們說，火車、公共汽車、電車通行了，拉黃包車和推小車的苦力，就要失業了。但事實勝於雄辯。在最初的時候，或許有多少影響，然結果何嘗是如此呢？推小車的，和拉黃包車的皆可另謀生活，要說是鹽民衆多，改業不易，於社會治安有礙，請求以漸進的手段執行，一方面逐次停止劣質的鹽場，一方面爲鹽民謀生路，到覺近理；斷不能因爲鹽民改業問題，就永遠維持引岸制，強迫全體人民都受其害。且新鹽法明明規定，按「產銷狀況，限制各場各年產鹽總額」，何從盡量擴充？或謂蘆東成本

賤，淮浙成本貴，若任人民自由買賣，鹽利將盡歸蘆東，不知鹽之貴賤，尙應將運費加入計算，蘆東之鹽，運至近淮近浙之地，勢須加增一筆運費，價格不能較淮浙之鹽爲廉，人民何必舍淮浙而食蘆東。況蘆東自有原來銷地，又何必遠涉重洋，以求未必須之利耶？再證以米價，蘇浙兩省每石常在七、八元，而湘贛不過四、五元，從未聞因湘贛米賤，蘇浙全食該二省之米以致本省之米無人過問，蘇浙農民，遂盡失業。引界廢除，鹽與米無異。況蘆東曬鹽成本比較淮北，每石相差不過一、二角，比較浙江，亦不過三、四角，謂自由行銷，淮浙鹽民將失業者，未免過慮也。（林振翰新鹽法問答）

## 第二、在事實方面：

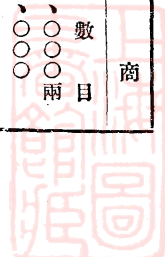
（一）報効捐輸 從來反對取消引岸制者，惟一之理由，就是「藏富於民，不如藏富於商。寬恤在一時，正所以備緩急於異日。」因此，鹽商利用這種宣傳，以報効捐輸爲名，糜當局以重利。「報効」這一名詞，是鹽商偉大的發明。在吾國鹽史上，此種事實，歷歷可數。據清鹽法志所載，乾嘉兩朝，報効的數目如下表所示：

淮

商

朝代	報効數目	報効數目
雍正一二年	一〇〇、〇〇〇兩	五〇〇、〇〇〇兩
乾隆三年	三〇〇、〇〇〇	五〇〇、〇〇〇
一三年	八〇〇、〇〇〇	二〇〇、〇〇〇
二〇年	一〇〇、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇
二三年	一〇〇、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇
二四年	一七六、〇〇〇	三〇〇、〇〇〇
二八年	四〇〇、〇〇〇	四〇〇、〇〇〇
四七年	二〇〇、〇〇〇	六〇〇、〇〇〇
五三年	二〇〇、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇
五三年	二〇〇、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇
五七年	四〇〇、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇
六〇年	二〇〇、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇
嘉慶四年	二〇〇、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇
嘉慶五年		五〇〇、〇〇〇
嘉慶六年		五〇〇、〇〇〇
嘉慶八年		一〇〇、〇〇〇
嘉慶八年		一〇〇、〇〇〇
嘉慶九年		一〇〇、〇〇〇
嘉慶二〇年		三〇〇、〇〇〇
同治四年		六〇〇、〇〇〇
同治八年		三〇〇、〇〇〇
光緒一四年		六〇〇、〇〇〇
光緒一七年		一〇〇、〇〇〇
二〇年		一〇〇、〇〇〇
二一年		一〇〇、〇〇〇
二二年		一〇〇、〇〇〇
二四年		二〇〇、〇〇〇
三三年		一〇〇、〇〇〇

右共三千八百二十六萬六千兩



蘆

商

朝代

雍正二年

乾隆九年

一三年

二四年

三八年

五三年

五七年

嘉慶四年

六年

一一年

一三年

一八年

一九年

二一年

二四年

二五年

咸豐六年

報效數目

一〇〇、〇〇〇兩

一〇〇、〇〇〇

二〇〇、〇〇〇

二〇〇、〇〇〇

六〇〇、〇〇〇

三五〇、〇〇〇

三五〇、〇〇〇

三九六、〇〇〇

二六〇、〇〇〇

六〇〇、〇〇〇

一五〇、〇〇〇

一三〇、〇〇〇

六〇〇、〇〇〇

四〇〇、〇〇〇

六〇〇、〇〇〇

一〇〇、〇〇〇

二三、七〇〇

右共二百九六四萬五千七百餘兩

東

商

朝代

乾隆二年

三八年

五三年

五七年

嘉慶四年

六年

八年

一一年

一三年

一六年

一八年

二四年

二五年

報效數目

二〇〇、〇〇〇兩

三〇〇、〇〇〇

一五〇、〇〇〇

一五〇、〇〇〇

二〇四、〇〇〇

五〇〇、〇〇〇

三〇〇、〇〇〇

一四〇、〇〇〇

八〇〇、〇〇〇

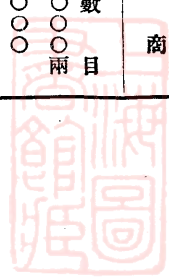
四〇〇、〇〇〇

七〇〇、〇〇〇

四〇〇、〇〇〇

五〇〇、〇〇〇

右共一百八十六萬四千兩



由右表看起來，鹽商捐輸報効，動逾數十百萬。朝臣既不敢倡言改革，王上又樂於報効而忘利害，無怪鹽務稅政千餘年如一日！

自民國成立，鹽商恐前清引票，失了法律效力，每遇政府急於需款，即以驗票可得巨款之言進。第一次驗票之發生，在民國四年，當時袁氏稱帝，以此款爲大典籌備之用。直魯二省商人，業已預繳，卒因丁恩反對，只得將驗費退回。第二次驗票之發生，在民十二年，曹錕運動選舉時，以此款充大選費，鹽務署已下密令，飭各運使遵辦，復因稽核所抗議而停止。民十七年，以查驗湘鄂西皖四岸鹽票爲名，鹽商繳驗費四百萬元。又查驗外江內河食引照諭單，繳驗費四十萬元。兩浙商人另領新照，繳照費一百五十萬元。嗣後鹽務公債，亦時有所聞，迄至今日，鹽商仍能如法泡製。

新鹽法之不得實行，有主張延至民國三十一年者，有主張分區實行者，究其原因，未免又中了報効之毒！貪小利而忘大害，誠痛心之至！

(二) 威脅利誘 鹽務稅政，所以維持至數千年而不墜者，蓋有其世世相承的神祕手段。威脅利誘，就是他們最靈驗的法寶。據景學鑄所輯鹽務掌故錄，載乾隆朝長蘆鹽務密參案有云：

「乾隆爲前清國運最隆盛時代，亦爲鹽商勢力最膨脹時代。而長蘆鹽商，以近水樓臺，爲全國商人領袖，內自宮禁，外至王公大臣，無不聯絡一氣，朝廷一舉一動，督撫所不知者，而鹽商無不先知。有某御史，素以崛強著稱，一日上一密奏，舉發長蘆鹽商種種積弊，牽涉鹽政運使，并內務府及宮中閹宦時通消息等語，直言不諱。奏章之末，有云：「長蘆鹽商勢力通天，臣明知此奏，即使派大員查辦，其結果可以預言，無非以事出有因，查無實據了之；然臣如知無益，既居言責，不敢不言。」乾隆帝閱至此，大怒，當即面諭該御史，即日前往密查，不得以虛應故事塞責。向來參案，從無以原參人爲查辦大臣者，上既出此破格之舉，該御史亦出意外。照向例，查辦大員一奉旨，即不准回家，乘輿加封，不准見客，即投遞書函，亦一律禁止。某御史上奏時，并不知有出差之事，一切行裝被褥，均未預備，又不敢回家，當日投宿旅店，派僕歸家收拾行裝，及長行四人肩輿。次日黎明即起行，未出城，轎槓忽斷，輿夫跌傷甚重，不得已，借住小客棧，改換驢車，當日已不能起行。次日車始備齊，行至蘆溝橋，驢忽倒斃，車夫亦中暑暈去，只得在橋之左近，覓一小店住宿。奉旨已三日，僅行十八里，若照此走法，非一月後不能抵津，



萬一風聲洩漏，證據消滅，其將何以復命。於是輾轉愁思，不能成寐。忽覺風動窗開，燈光撲滅，似有人入內；某御史急喚隨從，燃燭起視，但見桌上插一利刃，刃下一信，封外書大人親拆，抽視之，只一北京四恆金店之匯票，訂銀六十萬兩，餘無一字。某御史一觀此匯票，知長蘆鹽商所爲，如不收彼之賄賂，即當以白刃相加，明知前進萬無生理，且銀至六十萬兩，彼已布置完備，用何法可以脫此危險，亦一難事。最後得一妙法，將匯票在燭上燒去，當夜即裝病，次日命僕報宛平縣，請順天府尹代奏。上派太醫院前來看視，確係中途冒暑，由太醫用藥調治。數日後，某御史請都察院代奏：臣於某日奉諭旨，前往天津查辦事件，因中途患病多日，現在病尙未愈，應否扶病前往，抑暫准回京就醫，俟病愈再往。乾隆帝批云：某因中途患病，准其回京就醫，毋庸前往，蓋帝之左右，亦早已布置妥貼矣。此一起祕密大參案，遂無形消滅。鹽商勢力通天，即此可見一斑，後更無人敢捋虎鬚者，始知某御史第一天橋槓斷與夫傷，第二天驟馬斃車夫病，均係鹽商所爲，俾阻行期，得以從容布置也。迨至宮禁打通，皇帝受賄，某御史即不自請回京銷差，上亦必撤回其使命矣。」

此種手段，世襲至今，關於祕密的部分，雖不能爲鹽務掌故錄，言之鑿鑿，然就可公開者方面言之，亦多足述者。

中央歲入稅源，以關鹽兩稅爲大宗，關稅除撥還賠款債款而外，所餘無多，故鹽稅實不啻爲國稅之第一位。在改革之初，舊垢已去，新肌未生，青黃不接之時，巧賈奸商，遂藉此以爲恫嚇手段。往往以軍政各費無從挹注，不僅當局者難安其位，甚且影響大局，動搖國本之言進。危言聳聽，財政當局，罔有不墜其計中者。

次則復以誘惑手段煽動勞工，希望激成巨變，以阻改革之進行。鹽商反對鹽法，嘗以引界一破，產少質劣，價貴等處鹽場，勢力淘汰，則製鹽、運鹽之勞工均須失業。於是不惜用各種方法以煽動工潮，其用心實不堪設想。

(三) 鹽官待遇之優異 人皆知引商爲阻撓新鹽法實行的唯一障礙，其實，彼高位厚祿之鹽官，亦係改革之敵。鹽官養尊處優，待遇太厚，據鹽務稽核所定章，無論內外所屬甲等一級華洋委任職員，月薪雖僅八百元，而額外另加各項名目，如超額加俸，公費津貼，房租津貼，地方津貼，邊

省津貼，車資馬乾，臨時津貼，調差津貼，代理津貼，特別津貼，以及養老金，勞績金，撫卹金，額外卹金等項收入，實倍於薪額者。凡告一年以上之長假，不但薪津照支，且外給往返旅費等項，其待遇之優，詎人聽聞。一旦鹽法實行，機關併縮，事簡費省，勢必裁汰。他們觸目傷心，千方設法，想攔延新鹽法之實行，亦勢所必至。前清道光年間，改淮引爲票之時，陸建瀛奏摺中有云：

「竊謂今日之弊，莫大於利不歸國，亦不歸下，而盡歸於中飽之人。淮南引地首尾四省，仰食於弊者，官則夕武印委各員，吏則大小衙門書役，以及商夥、商廝、商船，不可臆計。一議整頓，則必羣起而撓之，造謠結黨，以恐嚇挾制，必使良法中阻而後已。若不力破情面，決計改革，則是以畏葸瞻顧，爲苟安以彌縫，延宕爲敷衍，非但無裨將來，而目前卽有一蹶不振之勢。」

官商阻撓鹽法之改革，今與昔同，難關重重，前途未可樂觀！

# 附錄

## 新鹽法

### 第一章 總則

- 第一條 鹽就場征稅，任人民自由買賣，無論何人不得壟斷。
- 第二條 本法稱鹽者，指鹽及鹽滲、鹽鏽，並其他鹽化合物含有百分之三十以上之氯化鈉者而言。
- 第三條 鹽就其使用之目的，分左列三種：

一、食鹽，

二、漁鹽，

三、工業用鹽，及農業用鹽。

前項食鹽，包括醬類醃臘及其他製食品之用鹽在內。

- 第四條 食鹽以含有百分之九十以上之氯化鈉者爲一等鹽，含有百分之八十五以上之氯化鈉者爲二等鹽，氯化鈉未滿百分之八十五者不得用作食鹽。

前項一等食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。



第五條 漁鹽以沿海之本國漁業所需用者爲限，但非沿海之漁業而許用漁鹽者，其區域以命令定之。

第六條 工業用鹽以左列本國工廠所需用者爲限：

一、製造純鹼及其他鹼類工廠，

二、製造鹽酸、漂白粉、及芒硝工廠，

三、製造鈉、氫及其他有關鈉、氫之化學藥品工廠，

四、製造鉀、鎂工廠，

五、製造皮革工廠，

六、製造顏料工廠，

七、製造胰皂及提煉油類工廠，

八、冶金工廠，

九、製冰工廠，

一〇、製造玻璃工廠，

一一、窯業工廠，

一二、造紙工廠，



第七條 一、三、其他工廠需用工業用鹽，經國民政府許可者。  
農業用鹽分左列三種：

- 一、飼畜用鹽，
- 二、選種用鹽，
- 三、肥料用鹽。

第八條 前項農業用鹽，以本國牧畜場農事試驗場及肥料製造廠所需用者爲限。  
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。

## 第二章 場產

第九條 鹽非經政府之許可，不得採製。

製鹽許可條例另定之。

第一〇條 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。

第一一條 鹽場以其產鹽數量爲標準，分左列四等：

- 一、年產二十萬公噸以上者爲一等場，
- 二、年產十萬公噸以上者爲二等場，



三、年產五萬公噸以上者爲三等場，  
四、年產不滿五萬公噸者爲四等場。

第一二條 凡產少質劣，成本過重，或過於零星散漫之鹽場，政府認爲不適當者，得裁併之。  
鹽場裁併時，關於原製鹽人之善後辦法，以命令定之。

第一三條 硝鹽、土鹽、石膏鹽等政府應分別取締或收買改製。

### 第三章 倉坨

第一四條 政府應於鹽場適宜地點，建設倉坨，爲儲鹽之用。其由私人建造之倉坨，應歸政府管理，或給價收歸國有。

第一五條 凡製鹽人製成之鹽，應悉數存儲政府指定之倉坨，不得私自存儲。

第一六條 凡精製鹽或再製鹽，均應在鹽場內設廠製造，悉數存儲政府指定之倉坨。

以已納稅之鹽而再加精製者，不受前項之限制。

第一七條 鹽場設置鹽質檢查員；凡鹽存入倉坨前，應經檢查員之檢定。

前項檢查條例另定之。

第一八條 不合食鹽標準之鹽，應另行存儲作漁業、工業、農業用鹽，或令原製鹽人改製。

第一九條 縣、市衛生機關，認爲市售食鹽不合法定標準時，得施行檢驗。



第二〇條 鹽場設置監秤員，專司倉坵儲鹽之出納。凡鹽無鹽質檢查員之檢定證，不得存入，無完稅憑單或免稅憑照，不得釋放。

第二一條 倉坵管理條例另定之。

#### 第四章 場價

第二二條 凡由倉坵售出之鹽，由場長召集全體製鹽人之代表，按鹽之等次及供求狀況，議定場價公告之，場價有變更時亦同。

第二三條 鹽之售出，應按各製鹽人之存鹽總數比例分攤。但製鹽人爲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。

#### 第五章 徵稅

第二四條 食鹽稅每一百公斤，一律徵國幣五圓，不得重徵或附加。

第二五條 漁鹽稅每一百公斤，徵國幣三角。

第二六條 工業用鹽，農業用鹽，一律免稅。關於免稅管理方法，以規則定之。

第二七條 前條免稅用鹽，應各按其用途，以購買人之費用施行變性或變色。但第六條第三款及第六款需用之鹽，得令購買人提供相當保證或擔保品，不施變性或變色。





鹽之變性或變色，由鹽質檢查員於倉坵內起運前行之，變性變色方法，以規則定之。

第二八條 凡需用多量免稅用鹽之工廠、農場，請求不施變性變色者，得由鹽場公署及稽核分所，分別派員駐於該工廠

農場內，稽查鹽之收數及用途。

第二九條 鹽副產物如苦澆、澆塊、澆膏、硝晶、鹹巴、鹹餅等一律免稅。但出場時，應受鹽場公署及稽核分所之檢查。

第三〇條 鹽之包裝、式樣，得由鹽政機關規定；秤放時，除實在皮重外，不得有加耗等名目。

第三一條 由外國進口之醬油、醬油精及其他調味品，除進口稅外，得依其所含鹽分，照食鹽稅率徵稅，并得加徵傾銷稅。

未施行本法區域所產之鹽，因特別情形許其移入者，應於移入時按同一稅率徵收鹽稅。

第三二條 凡向鹽場買鹽，應先向稽核分所領取完稅通知單，持向代理國庫銀行完納鹽稅，領取完稅憑單。前項完稅憑

單，共分六聯：一聯為銀行存根，一聯由銀行送交買鹽地之鹽場公署，一聯送交買鹽地之稽核分所，一聯送交

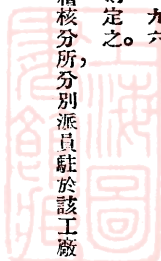
審計機關，餘二聯發交買鹽人，由買鹽人以一聯向倉坵買鹽，一聯於經過稽查線時，隨鹽截角放行。

## 第六章 鹽務機關

第三三條 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、場警編制、倉坵管理、及鹽之檢驗收放事宜。稽核總所及所屬機關，掌理鹽



稅徵收、稽查鹽斤、收放及編造報告事宜。

鹽政署稽核總所及所屬機關組織法另定之。

第三四條 產鹽場區應劃定稽查線，配置相當之水陸場警，稽查鹽之出入，並保衛鹽場、倉坵。

前項場警歸鹽場公署管轄，並受稽核分所之指揮，其編制另定之。

第三五條 鹽政署及稽核總所因職務上之必要，均得設置巡察員，分赴各場區巡察。

第三六條 自本法施行之日起，凡非依本法設置之鹽政機關、稽核機關、及緝私機關，應一律裁撤。

## 第七章 附則

第三七條 本法公布後，應設鹽政改革委員會，直隸於行政院，掌理基於本法之一切鹽政與革計劃，鹽政改革完成之日裁撤。

日裁撤。

前項委員會，由委員七人至九人組織之，以行政院院長為委員長，財政部部長為當然委員，其組織法另定之。

第三八條 自本法施行之日起，所有基於引商、包商、官運、官銷及其他類似制度之一切法令，一律廢止。

第三九條 本法施行日期，以命令定之。

本法施行之日，邊遠區域有因特別情形未能施行本法者，得以命令定其區域。



## 附鹽法草案說明書

整理財政，爲我國目前之急圖。關於稅收方面，對於國家稅與地方稅，尤須積極改革，切實整頓。

我國現時國稅收入之大宗，鹽稅實居其一，而弊害亦最深。舊時引岸制度，多被世襲鹽商及腐

敗官吏把持操縱，既損國家稅收，復增人民負擔。民國以來，雖有一番局部整頓，無如積弊太深，尙

無多大成績。現值國民政府統一，全國亟應抱定決心，排除障礙，制定鹽法，從事鹽務全部根本改

革，以裕國計民生。查本黨第三次全國代表大會政治報告，議決案內決定整理財政之根本原則

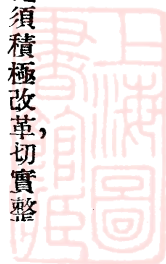
第五點爲：「整理國稅與地方稅制，並杜絕收稅機關之一切積弊，一鹽稅既爲國家稅收大宗，而

其弊害亦不亞於釐金，自應在首先整理之列。又查中央執行委員會第二次全體會議，關於振刷

政治案（甲）決議第四項爲：（整理鹽法，減輕鹽稅，剔除積弊，調節鹽價，財政部應於十八年內制

定此項計劃負責執行。）是不但明白規定整理鹽法，而且明白規定整理原則，限期由財政部負

責辦理。本院十八年七月，第三十六次會議，曾根據以上兩項重要原則議決：（一）咨行行政院轉



令財政部遵照二中全會議決草擬鹽法全案，從速提送本院審議；（二）指定委員三人，蒐集關於鹽法之資料。事過一年，財政部迄未見復。本院始於十九年五月，第九十二次會議議決，由本院起草鹽法，由院長指定委員十五人起草。當經全體起草委員第一次會議議決，加推二人，蒐集關於鹽法之資料。至全體起草委員第二次會議，復議決由主席指定委員七人，整理起草要點，並再搜集材料。自第二屆立法委員就職後，復由院長令派委員十六人起草鹽法，由全體起草委員會議議決起草要點，並指定委員五人初步起草條文，再由全體起草委員詳細審查決定。全部鹽法草案凡七章共三十九條。至於草案內容，均係恪遵二中全會所決定之整理原則，並取消專商引岸，改爲就場徵稅，任人民自由買賣，以期掃除數百年來民間積久之痛苦，而上符總理民生主義之精神。此本案起草經過之大概情形也。條文說明如左：

## 鹽法草案說明

### 第一章 總則

## 第一條

說明 按鹽務根本改革，不外就場征稅與就場專賣兩種主張。此兩種制度，差別甚微，而就場征稅實較爲易行，因就場專賣須由政府將產鹽完全出價收買。且政府既有專賣之權利，則鹽務官吏對於全國各場產鹽，可完全左右操縱，畸輕畸重，將見各處鹽民之財產生計，毫無保障。蓋吾國幅員廣大，各地製鹽之方法迥殊，製鹽之成本亦異，非若叢爾日本之易於舉辦國家專賣也。至於就場徵稅，任聽人民自由買賣，則祇須責令製鹽者將所製之鹽，悉行存儲政府指定之倉坵，便可辦到，無須由政府出價收鹽，增多一番手續。且鹽斤納稅之後，既任聽人民自由買賣，則各處產鹽，得以自由競爭，既可改良鹽質，復可平減鹽價。凡品質惡劣而成本過重之鹽，終歸自然淘汰，政府不必有所軒輊於其間。一切過去官商狼狽爲好之積弊，均可免除。故就場徵稅，較諸就場專賣至少在最近之將來，實於國計民生更有裨益。將來全國場產，完全整理就緒之後，如欲改爲就場專賣，則亦水到渠成，易如反掌。足見就場徵稅與就場專賣，本屬殊途同歸，並非南轅北轍，背道而馳也。

或謂就場徵稅，任聽人民自由買賣，則專商一去，所有邊遠或不產鹽省份，必有食淡，食貴之虞。實則不然，須知鹽爲人生必需之食品，且無他物可資代替，有確定之需要，自有不斷之供給，此爲經濟上供求相應之一大原則。至於交通不便，或道途不靖，乃暫時之現象，而非永久之現象，不能因此變更國家之遠大政策。況在引岸制度之下，偏遠地方亦時有鹽荒，如貴州鹽斤有時每斤竟售價一元有奇，卽其一例。若就場徵稅，任聽人民自由買賣，則鹽變爲普通商品，價昂之地，獲利較厚，人必趨之。故自由貿易非特無偏枯淡食之虞，且有調劑鹽價之

利世之以淡食、貴食爲慮者，多爲專商作僥者也。

## 第二條

說明 鹽在法律上之意義，應有明確之規定，以免徵稅之時，發生疑問，或取締之時，發生困難。且對於禁止外鹽輸入，始有一定之標準。又按日本立法，例係含有氯化鈉百分之四十以上，中國現時亞爾加利類工業尙未發達，而且鹽稅頗重，不妨從嚴規定。

## 第三條

說明 近世科學進步，鹽之爲用日以加廣。除用以調和五味之外，在工業上、農業上、及漁業上，皆有許多用途。德意志日本諸邦之立法，例對於工業、農業、及漁業用鹽，大都特別減免鹽稅，或減低鹽價。我國實業尙未發達，尤應多方獎勵，故本條特就鹽之用途，加以分類，以便分別規定徵稅及免稅辦法，保護本國實業。惟製醬類、醃臘及其他製食品之用鹽，均係食用而醬與醬油並可完全代替食鹽，故不應列入工業用鹽範圍。爲保護國產起見，儘可增加關稅。中央最近公布之海關進口稅則對於本國醬業實已足資保護。況醬商之外，人民自製醬與醬油、醬菜及自行醃臘食品者，亦屬甚多。若悉按工業用鹽免稅或減稅，在行政上必深感困難，欲祇准商人獨享減稅或免稅利益，則又極欠公允。故本條所定之分類標準，實更爲適當也。

## 第四條

說明 查各國鹽法，均規定食鹽標準，以重人民衛生。歐美諸邦之食鹽，多含氯化鈉百分之九十乃至九十五以上。吾國政府對於食鹽標準，向持放任態度，對於劣鹽之製造，亦不切實加以取締，兼之奸商售鹽，多摻和泥沙雜質，以圖厚利，遂致劣鹽充斥，妨害民食。故本草案仿照東西立法先例，斟酌吾國產鹽品質，規定食鹽標準，

以期次第改良鹽質，及注重人民衛生。至於食鹽分爲二等，原爲遷就事實起見，將來場產整理卓著成績之時，始將食鹽標準再行提高。

第五條

說明 按曬魚用鹽，以沿海漁業需用最多。爲保護沿海漁業，挽回利權起見，對於沿海本國漁業用鹽，實有減免鹽稅之必要。至於內地江河湖泊之漁業，所用漁鹽似不宜普遍減徵鹽稅，增多行政上之困難。故本條第二項對於非沿海之漁業用鹽，稍加一種限制，以免發生流弊。

第六條

說明 工廠及農業用鹽，均應明定範圍，以便一面獎勵實業，一面保護稅收。故本草案仿照日本德意志諸邦之立法例，及民國十七年財政部鹽務署鹽務討論會議關於農、工用鹽免稅之提案，並參酌工業化學專家之意見爲前條及本條之規定。至工業用鹽之限於工廠，及農業用鹽之限於牧畜場與農事試驗場及肥料製造廠等，乃純爲便於監督管理起見。

第八條

說明 查外鹽進口，雖爲條約所禁，仍應於鹽法中加以明文規定，較爲嚴密。且日本鹽專賣法，亦有立法之先例也。又新疆、外蒙、西藏等地，在未能施行本法以前，亦應限制其鹽斤移入，藉以保護稅收。

第二章 場產

第九條

說明 本草案雖採取就場徵稅，自由貿易制度，藉以剔除專商壟斷之惡習，惟製鹽仍須經政府許可者，所以使政府便以整理場產，限制產額，并可避免私鹽充斥妨礙稅收也。舊有製鹽特許條例，係於民國三年公布，爲

時已久，多不適用，故應另定以臻妥善。

### 第一〇條

說明 我國產鹽之地甚多，而以味質濃厚，成本輕少者為最適宜之場區。為便於管理及徵稅起見，政府可按全國產銷狀況，加以限制。至於每年產鹽總額，則應按人口比例及實業上之需要，估定數量，加以限制，務使供求相應，庶人民無淡食之虞，產地無壅滯之患。

### 第一一條

說明 無論就場徵稅或就場專賣，均以整理場產為根本問題。鹽場整理得宜，非特可以免除走私，而且可以少設鹽務機關。鹽場按產鹽數量釐定等級，乃為便於管理及按事務之繁簡，設立相當之鹽務機關起見。

### 第一二條

說明 裁併產地為整理場產之要圖，故本條規定，凡鹽場有各種情形，經政府認為不適當，不便利者得裁併之，俾產地更為集中。惟鹽場裁併時，對於原製鹽人，應代為妥籌善後辦法，故有第二項之規定。

### 第一三條

說明 此條規定，乃為取締私製劣鹽起見，如湖北應城之石膏鹽所含氯化鈉遠在百分之六十五以下，當然禁作食鹽。幸此種石膏鹽成本貴而產量少，將來鹽稅減輕，引地廢止，即不能與法定食鹽競爭，自易消滅。又山西土鹽成本亦高於海鹽，祇征同一之稅，即可寓禁於征。惟硝鹽遍及數省，面積佔百數十縣，產額達一百萬公擔以上，家家可製，禁不勝禁，征無從征，不但損害國課，而且有害衛生。為治本計，應於硝鹽產區，振興水利，引水沖淡，數年之後，變斥鹽為農田，農鹽兩利。為治標計，除交通不便地方禁止刮硝外，其餘所刮硝鹽，不准開鍋提鹽，但將原料售與硝鹽局，由硝鹽局加以精製，則精硝、精鹽均可合格，而硝鹽不禁自絕矣。至現行官硝廠章程，



多不適用，自應另定辦法。

### 第三章 倉坨

第一四條 說明 此條規定在使鹽戶所製之鹽，盡入官倉或官坨，以便實行就場徵稅，防杜走私。現時已有若干產鹽場區，由公家建築，儲鹽倉坨，卓著成效，惜尚未普及耳。又鹽戶商人自建之倉坨，亦應劃歸公家管理，或給價收購。國有，始能貫徹民產官儲之目的。又如結鹽公司在廠內自設倉坨，由官廳派員管理，釋放亦與歸坨無異。

第一五條 說明 製鹽人製成之鹽，應悉數存入政府指定之倉坨，不得私自存儲，以便實行就場徵稅，防免走私。

第一六條 說明 本條所謂倉坨，即第十四條所指由公家管理之倉坨，雖由精鹽廠自行建築，亦應歸政府管理，以便徵稅放鹽。惟對於已納稅之鹽而再加精製者，自不必加以干涉。

第一七條 說明 鹽質檢定，關係人民衛生至為重大，故應由政府設置鹽質檢查員，於產鹽存入倉坨前，專司鹽質之檢定及化驗，其檢查條例，應另行訂定，以資遵守。

第一八條 說明 凡不合食鹽法定標準之鹽，應另行存儲政府指定之倉坨，作工業、農業、漁業用鹽，但仍得令原製鹽人加以改良，以免劣鹽儲存過多無法銷售。

第一九條 說明 此條規定實為必要，蓋就場徵稅施行以後，除場區外既不另設鹽務機關，難免奸商任意攪和雜質，故應由內政部通令全國衛生機關，認為市售鹽質不合法定標準時，得重行抽查化驗，加以締取，以輔鹽務機關



之不逮。

第二〇條 說明 全國鹽稅，全在監秤員掌中。衡量稍有弊端，即損失極大國課，責任既重，待遇宜優，並應嚴定獎懲辦法，以資遵守。

第二一條 說明 倉坵管理條例，關係重要，故應另定。

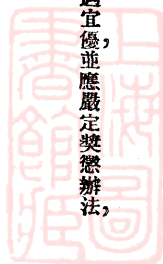
#### 第四章 場價

第二二條 說明 各場產鹽，雖准許製鹽人本自由貿易之原則，自由出售，但鹽斤既混存倉坵，似應由場召集全體製鹽人之代表，隨時議定場價公告之，以免少數奸商操縱鹽價，或因他種原因發生爭執。

第二三條 凡同等次之鹽，一經存入倉坵，均係混合保管，售出之時則按各鹽戶存鹽數量比例，給付鹽價，以昭公允。北方各場，已多數實行，於管理上亦甚為便利。但為體恤小本鹽戶起見，青島地方，有在某種數量以內，得優先售出，不照比例分配。此種辦法，似可採用，故有本條之規定。

#### 第五章 征稅

第二四條 說明 鹽為貧、富普遍需用之食品，征稅不宜過重。民國七年修正鹽稅條例，為每司馬秤一百斤，征稅三元，今改為每一百公斤征稅五元，折合同馬秤為三元一角七分五釐有奇，比民七稅率已略有增加。照民國十八年度鹽務署所公布之鹽稅總收入為一萬三千二百九十五萬二千七百零六元（加在附內）及該年度銷鹽總



數爲三千六百四十三萬六千七百四十八擔，平均每司馬秤一百斤徵稅三元六角四分，相差亦屬無幾。該年之稅收及銷額，因花定新疆兩區報告不齊，均付闕如。故實銷官鹽總額當在司馬秤四千萬擔左右，私鹽尙不在內。將來鹽場整理就緒，銷數可達司馬秤五千萬擔，或三千一百萬公擔以上。是稅率雖略爲減低，而稅收則常有增無減，蓋按照鹽務稽核總所之最近估計，全國因種種原因，少收之稅款，約佔應收鹽稅百分之二十五零七，卽少收三千七百餘萬元之多也。

第二五條

說明 按漁鹽在漁業法內已規定每一百斤徵稅二角，本條卽係按照該項稅率改按公斤計算，不過化零爲整耳。

第二六條

說明 工業、農業、用鹽在原則上雖應免稅，藉以獎勵實業，惟免稅手續，頗爲複雜，故應另定免稅及管理規則，以便有所遵循。

第二七條

說明 工業及農業用鹽之變性變色，原爲防止混充食鹽侵害稅收起見，但此種用鹽在事實上不宜變性亦不宜變色之時，祇好令其提供相當保證金或擔保品，以防舞弊。至於何種用鹽加入何種物品或色料應在於變性變色施行細則中規定之。又鹽之變性或變色第一須按鹽之用途，第二須按需要之多寡，故應於鹽斤起運之前，由鹽質檢定員在倉坵內行之。

第二八條

說明 凡需用多量免稅用鹽之工廠、農場，欲令其將用鹽悉行變性或變色，所費甚屬不貲，故不妨稍予變通，

祇由鹽務機關派員駐廠或駐場嚴密監督稽查鹽斤之收入及用途足矣。查民國十三年公布之實業用鹽征稅發放及管理章程亦有類似之規定，如塘沽永利製鹼公司現時採購工業用鹽，即係由鹽務機關派員駐廠監視也。

### 第二九條

說明 查鹽副產物種類繁多，其中如滷塊、滷晶、滷青、鹹餅、鹹巴等，一般農人多用作肥料。又普通工業如豆腐業、豆汁業以及製造牙粉之工廠亦多需用之，故不妨一律免稅。但出場之時，應受鹽務機關之檢查，以杜弊端。

### 第三〇條

說明 散鹽起運，流弊甚大，為便利秤放起見，包裝應力求劃一。又加耗，加斤，侵害國稅甚鉅。民國三年公布之鹽稅法本已革除。民國七年，鹽商運動北京鹽務署修正鹽稅條例，並恢復耗斤名目。僅以兩淮論，多者每百斤加耗十三斤，少者九斤。以年銷六百萬擔（司馬秤）計之，即有六、七十萬擔之免稅鹽，是兩淮鹽斤加耗，每年損失正稅，已不下二、三百萬元矣。本草案所定鹽稅稅率，較諸現在各省實徵之鹽稅，已屬減輕。故除皮重外，不許再有加耗等名目，以維國稅。

### 第三一條

說明 由外國進口之醬油、醬油疇及其他調味品，應依其所含鹽分，徵以同等之稅率，或較高之傾銷稅，藉以保護本國工業。至於未施行本法地方所產之鹽，如蒙鹽、藏鹽等，應以禁其移入為原則。如因特別情形，許其移入，其應於移入時按同一稅率徵收鹽稅，以免妨礙稅收。

### 第三二條

說明 此係為就場征稅之要點，鹽稅由稽核機關發給完稅通知書，交買鹽人持向代理國庫之銀行完納稅

款，由銀行填發完稅憑單，不但節省經費，而且杜絕鹽務人員與商人勾通作弊或故意留難，并可免除一票數運等弊。查從前兩淮廢引改票，以爲每年更換與自由貿易無異，孰知行之既久，每年更換之票，在實際上仍變爲世襲罔替之引一票，循環恃爲恆業，流弊無窮。其原因即在立法之初，仍留票名故也。此次頒定革命鹽法，自應廢除引照運票，運照等名目，僅留完稅憑單一種，一經出場，即截角無效，不能再運。如此，則向來積弊均可免除矣。

## 第三三條

說明 查現行鹽務官制，實嫌過於複雜，事權既不統一，開支亦極浩繁。在歐美諸邦，各種內國消費稅之徵收費用，少至百分之二，多亦不過百分之五。我國鹽稅之征收費用，竟達百分之十以上，乃至百分之十四、五。譬如民國十九年度擬定之鹽稅總收入爲一萬三千六百三十八萬九千一百二十元，而擬定之經費支出則爲一千九百四十六萬六千五百七十四元。計經費支出，竟佔總收入百分之十四有奇，較諸歐美不啻超過二、三倍。何況機關愈多，則人民之間接負擔尤不可勝計。現既改爲就場徵稅，亟應將現有鹽務機關通盤籌劃，完全改組，機關宜簡便，事權宜統一，用人宜得當，待遇宜公平，方能連絡貫通，有條不紊而事理矣。惟鹽務與關務情形稍有不同，關務之稅則事務較繁，行政事務較簡，鹽務則行政事務較繁，徵稅事務較簡，故組織亦應酌量變通，以收最大之效能。

## 第三四條

說明 本法既採用就場征稅制度，故祇應於各鹽場配置水陸場警，以保護場產，倉坵及稽查鹽之出入足矣。

惟鹽務場警辦理向極廢弛，故應改由行政及稽核兩方面會同管轄指揮，以資整頓。

### 第三五條

說明 將來各產鹽場區之鹽務機關，既直隸於中央，地方已無監督機關，故應設置巡察員，分赴各場區巡察。

### 第三六條

說明 本法施行後，既採用就場征稅制，以就場設官爲原則，凡從前非依本法設置之鹽政機關、稽核機關、及緝私機關，自應一律完全裁撤。

## 第七章 附則

### 第三七條

說明 爲促進本法之施行，完成鹽政之改革起見，似可根據國民政府組織法第一七條第二項關於特定之行政事宜，得設委員會掌理之原則，特設鹽政改革委員會，以資進行。按財政部去年對於裁釐一事，亦曾特設委員會。鹽政改革，實較裁釐尤爲繁難，而且費時較久，故有特設改革委員會之必要。

### 第三八條

說明 本法草案既採用就場征稅，自由貿易制度，則所有基於引商、包商、官運、官銷、及其他類似制度之一切法令，自應一律廢止。

### 第三九條

說明 本法爲改革鹽政之根本法，自應經過相當籌備期間，始能全部施行，故本條規定施行日期以命令定之。

凡一時或永久不能施行本法之邊遠區域，如新疆、外蒙、西藏等自應由政府斟酌情形，另以命令定之。

# 本書參考書

(一) 林振翰著川鹽紀要

(二) 林振翰著淮鹽紀要

(三) 林振翰著浙鹽紀要

(四) 財政部出版財政年鑑

(五) 實業部出版經濟年鑑

(六) 胡善恆著賦稅論第二章第十四節

(七) 何廉著財政學第八章

(八) 景本白著引票問題之研究

(九) 徐翻著鹽務革命史

(一〇) 陳滄來著中國鹽業

(一一) 楊大金著中國實業通誌

(一二) 鹽務公報三十年來鹽務機關改革之經過

(一三) 鹽政雜誌第五十二期新鹽法專號

(一四) 劉和著土鹽與農村大公報發表

(一五) 黃海化學工業研究社報告第二號河南火硝與土鹽

之調查

(一六) 榮德齡著論鹽稅大公報發表

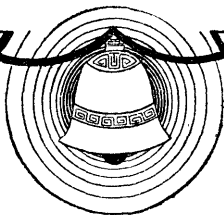
(一七) 卜傑明著我國之精鹽事業時事月報十月號

(一八) 卜錦濤著醞釀中之鹽政改革問題中華雜誌第三卷

第二期

(一九) 朱復著中國引岸專商制度之研究中央大學季刊





版權所有  
翻印必究

中華民國二十五年九月初版

中國鹽政問題

全一冊 實價國幣四角五分

(外埠酌加運費應費)

編著者 蔣 靜 一

發行人 吳 秉 常

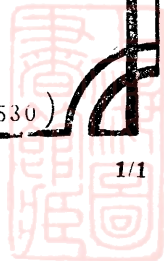
印刷所 正中書局

南京河北路董家巷口

發行所 正中書局

上海福州路  
南京太平路

(530)





# 國文精選叢書

## 傳奇小說集

胡倫清編一冊  
實價六角

傳奇小說始於唐代，文辭典麗，寫情悽惋，富有文藝趣味，宋明學者如洪齊、陶宗儀、胡麟翬均盛為贊揚。仿作者亦累代不絕。於我國短篇小說中，成爲極大宗派。本書編選歷代關於是類小說名作，共分七卷，都三十篇。

## 元明清曲選

錢南揚編一冊  
實價五角

本書內容分上下兩編，上編選散曲，下編選戲曲，每篇之首，冠以總說，略論原委，監製格律書籍等等，不特可供一般人欣賞而已，且可資初學者研究戲曲入門之助。

## 中國文學批評論文集

王煥鑣編一冊  
實價

本書選錄周迄近代之論文而成，辭工義精，詳明帖當，讀此一編可以識中國文學之精義，各大家之造詣以及學文之方法，作文之軌則；每篇文字未附作者小傳，更便參考。

## 歷代名家筆記類選

金公亮編一冊  
實價

本書內容，分爲人品、言語、文章、學術、政治、典掌、方技、山水、物誌、怪異、凡漢唐元明清名人筆記皆搜羅列入，足供筆記文作法之參考。

## 唐宋散文作家集

查猛濟編一冊  
實價

本篇選唐宋兩代較有興趣之散文作品一百二十篇，作家二十九人，各體俱備，唐以韓愈爲重，北宋以歐陽修爲重心，南宋以朱熹爲重心，打破自來文家「道統」「義法」之流弊。

## 先秦文學

蔣起龍編

## 兩漢散文

吳契寧編

三國兩晉南北朝文選 陸維釗編

## 唐詩與唐詞

徐聲燾編

## 樂府詩選

朱劍心編

## 明清散文鈔

劉延陵編

中國學術思想論文集 穆濟波編

# 正中書局



上海四馬路·南京太平路

上海图书馆藏书



A541 212 0006 9783B



