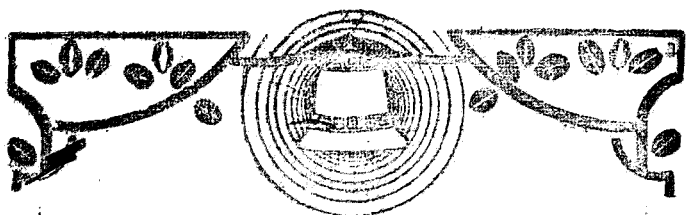


社會科學叢刊

何維凝編著

新中國鹽業政策

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十年九月初版

新中國鹽業政策

全一册 實價一元四角五分

(公費) (郵費在內)

編著者 何維凝

發行人 吳乘常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(196)

「我們革命的目的，和我們革命軍人革命黨員的任務，是要建設新中國。而要建設新中國，就須先建新的經濟，解決國民生計的問題，然後國家纔有基礎。我們纔可以完成革命，達到復興民族的目的。」——總裁語——

序

中國鹽業自宋迄明皆由國家經營。清代雖由國營之軀殼變為民營之實體，而國家對於鹽業仍有管理之權。司鹽者或出於科舉，或出於胥吏，上焉者虛應故事，下焉者弄法藏奸，甚或官商勾結視為利藪。馴至因鹽而生之利益，上不在國，下不在民，而旁落於貪官奸商之手。民國以來，政體革新，言論解放，鹽政改革運動勃然興起。有識之士着眼民生，爭言改革，千百年來陰霾所遮之鹽業，至是始有撥雲見日之轉機。然以倡言改革者缺乏中心思想，雖崇論宏議不無可取，而策室道謀難成定論。新鹽法久經公布而卒不能見諸實行，初非政府無改革之決心，即緣聚訟盈廷無可抑揚於其間也。其實中國既為推行三民主義之國家，一切設施均應以三民主義暨國父遺教為最高之原則。二十七年臨時全國代表大會制定抗戰建國綱領確定三民主義暨國父遺教為一般抗戰行動及建國之最高準繩。當時全國人士各釋私見翕然相從，奉為典則非無故也。可見今後鹽業之改革及其措施已有一定之標準。凡不合於三民主義精神之建議與立法，皆當排而去之，改弦更張。作者有見於此，爰就披著本書之心得，發為鹽業國營之主張，此非個人之私議，乃係依據三民主義暨國父遺教分析之結果也。

且近代國家無論為改善民生抑為整理財政，皆紛紛推行鹽業國營之政策。前者如蘇俄，後者如意大利、奧大利、日本等；亦有國營之始側重財政政策，其後利益漸增，鹽價可以漸減，又復側重於社會政策者，如土耳其鹽業國營之後，進步極速，一九三五年七月一日起每公斤鹽價由十四庫魯爾減至三庫魯爾，新價不及舊價三之一，平民咸感其利。我國鹽業之改革目前必不能忽視財政之需要，將來

必不能忽視民生之改善，在時間上，實綿延於財政政策與社會政策之間。亦即現在與將來戰時與平時均有鹽業國營之必要。比年師友中有倡食鹽無稅之論者，嘗以鹽業國營政策不如無稅政策之徹底為病。其實無稅之後，鹽業之經營若歸於私人，則歷代豪商壟斷鹽利之痛史勢將重演於來日，若歸之於國家，由財政政策漸趨於社會政策，則目前國家有財政之裨益，將來人民有生活上之福利。所謂無稅政策之真精神當在此而不在彼。國父於同盟會革命方略中稱柴米油鹽之稅為惡稅，欲一概掃除之，此即無稅政策也。其所謂柴，自係泛指一切燃料而言，煤炭亦在其中。其後在實業計畫中對於煤礦力主國營，對於鹽業亦有改革之意見。可見無稅政策不僅與國營政策殊途同歸，且無國營政策繼其後，勢必釀成獨占，妨礙民生，助長亂源，違背國父以三民主義建國之本旨。

總之，鹽業之應由國營，已屬無可非難之真理。鹽業國營之後，可以在消極方面節制私人資本防止獨占之流弊，亦可在積極方面發達國家資本增加國家之富源，可以施行於平時，亦可施行於戰時，固不背於經濟進化之趨勢，亦有其歷史上光榮之成功。縱使目前限於人力物力社會環境及地理環境未能立即推之全國而無阻，然此乃改革過程中必有之現象。吾人果有抗戰必勝建國必成之決心，則當認清路線，確定步驟，訓練人才，分期推行，將來必有完全實現之一日。凡一新政策之推行，必幾經阻撓而後始底於成。歷史上成功之事實，足為吾人有力之教訓，區區鹽政之改革自亦不能例外也。

本書之作，始於二十六年春。自春徂秋，所有公餘時間均盡瘁於此，雖當盛夏，未敢稍懈其志。七七事變起，嘗將所藏珍貴鹽書百餘種送蘇北，既返，已在八一三之後，以疲乏之身當空戰之危而撰述如故。九月底避亂牯嶺，歲月悠閒，斗室自安，時時就已成之稿斟酌推敲。十二月移居長沙，嘗努

力爲結論一章，稿未成而去。次年春卜居重慶，適臨時全國大會抗戰建國綱領之頒行，爰釋其旨撰爲改革方案以代本書之結論。二十八年四月以後於役浮關，公務蝟集，遂無暇及此。然以兩年之餘暇銳意撰述，雖飽經憂患，終以自隨，又安忍忽然置之，爰於百忙之中重加刪定。明知材料缺乏，時間局促，脫略之處，在所不免，而狂失蕪蕪之見或亦有裨施政者之參考歟！

先父紹春公精研史學，於本書之編撰殷殷指示，力促其成。抗戰後避寇亂居鄉，憂憤病沒，竟不及本書之刊，撫今追昔，能不悽然！中華民國二十九年十月二十六日淮安何維凝序於重慶復興閣。

目次

第一編 導論——地理背景與歷史背景	： 一
第一章 產鹽地方之分布	： 一
第一節 概說	： 一
第二節 沿海產鹽地方	： 二
第三節 中部產鹽地方	： 六
第四節 北部產鹽地方	： 七
第五節 西南產鹽地方	： 一
第六節 西部產鹽地方	： 三
第二章 歷代制度之變遷	： 一
第一節 概說	： 一
第二節 先秦兩漢	： 一
第三節 三國晉南北朝	： 一
第四節 隋唐	： 一
第五節 五代	： 一
第六節 宋	： 一

目

次

一

第四章	經營鹽業之具體辦法	七二
第一節	概說	七二
第二節	利益之分配	七四
第三節	產額之規定	七七
第四節	產地之選擇	七九
第五節	輸出之獎勵	八一
第三編	新中國鹽業政策之動向	八四
第一章	新鹽法制定前改革原則之決定	八四
第一節	第二次全國代表大會對於租稅政策之決議	八四
第二節	中央委員及各省區市海外各總支部代表聯席會議對於租稅政策之決議	八五
第三節	經濟會議對於鹽業政策之討論	八六
第四節	第一次財政會議對於鹽業政策之討論	九〇
第五節	鹽務討論會對於鹽業政策之討論	九二
第六節	第三次全國代表大會及二中全會對於鹽業政策之決定	九三
第二章	鹽法制定之經過及其內容	九六
第一節	鹽法制定之經過	九六
第二節	鹽法之內容	九七

第三章 鹽法及鹽政改革委員會組織法公布之經過 …… 一〇七

第一節 鹽法之公布 …… 一〇七

第二節 鹽政改革委員會組織法之公布 …… 一一一

第四章 鹽法實施方案之討論 …… 一一四

第一節 第二次財政會議對於鹽法實施方案之討論 …… 一一四

第二節 四屆五中全會對於鹽法實施方案之討論與鹽政改革委員會組織法之修正 …… 一一七

第三節 第五次全國代表大會對於鹽法實施方案之決議 …… 一二〇

第四節 五全大會後籌備實施鹽法之經過 …… 一二四

第五章 抗戰前後鹽業政策之轉變 …… 一二六

第一節 第五屆三中全會後鹽業政策之新動向 …… 一二六

第二節 第五屆五中全會中新鹽業政策之決議 …… 一二七

第四編 近十年來鹽政上之重要設施 …… 一三〇

第一章 整理場產之經過 …… 一三〇

第一節 概說 …… 一三〇

第二節 整理場產之籌議 …… 一三一

第三節 整理場產之實情 …… 一三四

第二章 整理稅率之經過 …… 一四六

第一節	概說	147
第二節	民國十八年至二十年整理之經過	149
第三節	民國二十一年整理之經過	152
第四節	民國二十二年整理之經過	158
第五節	民國二十三年改秤加稅之經過	166
第六節	民國二十五年至二十六年整理之經過	170
第五編	今後中國應有之鹽業政策及其推行方案	183
第一章	過去中國鹽業之特質與病徵	183
第一節	特質之分析	183
第二節	產地分布之弊	184
第三節	資本枯窘之弊	186
第四節	鹽工困苦之弊	187
第五節	組織單簡之弊	188
第六節	技術幼稚之弊	188
第七節	引岸束縛之弊	189
第八節	專商壟斷之弊	190
第九節	鹽稅煩苛之弊	191

第一編 導論——地理背景與歷史背景

第一章 產鹽地方之分布

第一節 概說

中國產鹽地方極爲廣袤。東起遼瀋，南迄瓊崖，西北至蒙古新疆西藏，除北緯三十四度以南腹地數省外，所在有之。鹽之種類亦多，視其產源，約可分爲五類：一爲海鹽，卽地殼中之鹽分，爲雨水及河川所浸削，而匯集於海，再由海水中設法煎而得，產於遼寧、河北、山東、江蘇、浙江、福建及廣東等七省。二爲崖鹽，卽鹽分因崖山運動而積貯於地層之中，凝爲石狀，穴地取之，可以溶滷煎鹽，產於四川、雲南、湖北、湖南、貴州、甘肅、新疆、西康等八省及西藏。三爲泉鹽，卽鹽分因地層中流水往來浸潤，溶爲滷水，鑿井汲之，可以煎鹽，產於四川、雲南、湖北西部亦有出產，未經開發。四爲池鹽，卽陸地之鹽水湖澤因蒸發日久，含鹽極富，加以煎晒，或聽其自然結晶，皆可得鹽，產於山西、黑龍江、寧夏、青海、察哈爾、甘肅、新疆、西康等八省及西藏。五爲土鹽，卽古代含鹽積水下浸入土，而保留於土中，或已經乾涸鹽質，與泥土混雜沉澱，成爲含鹽土層，若暴露於地面，刮土淋煎，卽可得鹽，產於山西、綏遠、甘肅及新疆等省，河南、河北、山東及江蘇等省雖有出產，爲量甚微。其四川雲南之泉鹽與崖鹽又合爲井鹽。此外尚有所謂精鹽者，倡議於民元，二年久大精鹽公司首先設立，開風興起者一時，盛一抗糖前呈請立案者達三十五家，其中批准者二十一家，現在設

廠製煉營業者計十三家。河北有久大、通達二公司；山東有通益永裕二公司；江蘇北部有久大分公司，浙江有民生鼎和二公司，遼寧有奉天、福海、華豐、利源、裕華及洪源等六公司。製造之原料除鼎和一家兼用粗鹽滴水外，其餘各家皆用粗鹽。製造之法因規模而異，約可分為鍋熬法、洗滌法及真空管法三種。各家之中惟永裕有洗滌法及真空管法之設備，五和有洗滌法之設備，其餘各家均為鍋熬法。其種類為粉鹽、粒鹽、末鹽、晶鹽、磚鹽及洗滌鹽之分，但粉鹽與末鹽、粒鹽與晶鹽名異而狀近，實際僅分粉、粒、磚及洗滌四種。自十九年起各公司每年最高產額均由鹽務機關酌量核定（一）。抗戰前畫分場區設局管理者凡十二區，即長蘆、山東、兩淮、松江、兩浙、福建、兩廣、四川、雲南、河東及西北。長蘆轄河北省產鹽地方，兩淮轄江蘇江以北產鹽地方，松江轄江蘇江以南產鹽地方，兩浙轄浙江產鹽地方，兩廣轄廣東產鹽地方，河東轄山西南部產鹽地方，西北轄甘肅寧夏青海產鹽地方。湖北巴東有鹽泉，應城有膏鹽，湖南湘潭有膏鹽，陝西有土鹽，均未設場，僅由各該省鹽務辦事處管理。山西北部產鹽地雖未設場，亦特設辦事處，是謂晉北。察哈爾、綏遠產鹽地方則特設一分局，隸長蘆區，是謂口北。河南、河北、山東、江蘇所產土鹽，向禁淋製，至今因之。其餘各產鹽地方，或由地方管理，或聽人民自由採製，或加封禁，辦法不一。遼寧產鹽地方原亦畫場設官，自失陷於日人後，已不能行使職權。自抗戰以後重要產區，多半淪陷，損失甚巨。究心鹽政者不可不引為痛心之事也。茲按地理位置分沿海、中部、北部、西南及西部五區，略述其鹽產情形如下：

第二節 沿海產鹽地方

沿海產鹽地方，分布遼寧、河北、山東、江蘇、浙江、福建、廣東七省，現分為東三省長蘆山東

兩淮兩浙松江福建兩廣等八大鹽區，所產均以海鹽為主，略有土鹽，爲量甚少。

(一)東三省產鹽區域，民初共有八場，二十年併爲營蓋、復縣、莊河、興綏、錦縣、盤山及北鎮等縣。其製鹽之法，係於鹽灘坐落營口、復縣、莊河、鳳城、興城、綏中、錦縣、錦西、盤山及北鎮等縣。其製鹽之法，係於鹽灘內掘溝引潮，先達滷臺，再達鹽池，曝曬成鹽。在沿海各區中，本區製法最爲簡便而經濟。九一八事變前，年可產鹽六百三十餘萬擔，每百斤成本，據二十二年統計（以下同）最低爲八九分，再高爲四角。所產之鹽銷於遼寧吉林黑龍江及熱河等省。九一八事變後，鹽區盡入日人掌握之中，復於關東軍卵翼之下，設立「滿洲國鹽業股份公司」，積極開發鹽田，獎勵生產，以期滿足其國防上工業用鹽之需要。又黑龍江省內呼倫貝爾有天然鹽池四處，卽朱爾畢特鹽池，巴彥察罕鹽池，大烏庫爾圖鹽池及小烏庫爾圖鹽池，產數無多，僅銷於附近蒙人，向未設官。

(二)長蘆產鹽區域，清末有八場，民國以來一再裁併，迄今僅存豐財、蘆台二場。坐落寧河縣屬塘沽新河及天津縣屬東沽漢沽等處。其製鹽之法，係於鹽灘內掘溝引潮，以次用風車絞入汪子、窪圈及滷台，先曝晒成滷，然後放入灌池，曝曬成鹽。其產額二十二年至二十六年平均數爲七、〇八四、八四〇市擔占全國平均總數百分之十六。每百斤成本，最低爲一角三分五，最高爲三角一分五。所產之鹽，除銷於河北省外，並分銷河南、山西、察哈爾及熱河等省。此外長蘆鹽區，又盛產土鹽，雖經查禁，成效甚少。七七事變後陷於敵手，由敵興中公司計畫增產。二十八年敵人復籌設「華北鹽業公司」，圖壟斷我北方鹽利(三)。

(三)山東產鹽區域東南北三面臨海，清末設八場，民國以來略有增減，現有永利、王官、萊州、

咸寧、石島、金口及膠澳七場。坐落無棣、壽光、掖縣、昌邑、文登、牟平、榮成、萊陽、海陽、即墨、膠縣及威海、青島二市。其製鹽之法，先採滴，分爲溝灘井灘二類。溝灘者，臨灘掘溝，引潮入池，曝晒成之。井灘者，臨灘掘井，汲水過圈，曝晒成之。製鹽時添灘之瀘，灌入晒池，日光晒之，即可成鹽。井灘之滴灌入晒池後，須加入舊鹽始能成鹽。其產額二十二年至二十六年平均數爲九、一四〇、一二七市擔，約占全國平均總數百分之二十強，每百斤成本約爲三角左右。所產之鹽除銷於本省外，並分銷河南、江蘇、安徽所屬十餘縣，輸出朝鮮日本香港等處。

此外魯西一帶，間產土鹽，惟情形不如長蘆河南之嚴重。

(四)兩淮產鹽區域，清末置二十三場，民國以來迭加裁併，現存安梁、豐掘、草堰、餘中、伍祐、新興、濟南、中正、板浦及濤青十場，舊分南北二區，近合併爲一區。坐落江蘇東台、如皋、南通、鹽城、漣水、灌雲、東海、贛榆、山東日照等縣。其製鹽之法：有煎有晒，晒法又有板晒灘晒之分。煎法先攤灰於場，潑以海水，候結鹽水，以水淋之得瀘，然後入鐵煎之，投入皂角等物，即可得鹽。灘晒之法，先開溝引潮，就灘曝晒成瀘，然後入池再晒，撒入舊鹽，即可得鹽。板晒之法，先以海水潑於土上，俟潮漲提升，以水淋之得瀘，然後入板攤晒，即可得鹽。其產額二十二年至二十六年平均數爲九、五九四、六四四市擔，約占全國平均總數百分之二十一。每百斤成本最低爲三角，最高爲一元七角餘。所製之鹽行銷最廣，江蘇、安徽、江西、河南、湖北、湖南等省多仰給之。

此外淮徐海三屬產土鹽，惟數量不多。

(五)兩浙產鹽區域，清末三十一場，民國以來迭加裁併，僅存飽郎、黃灣、餘姚、岱山、清泉、

黃巖、雙穗、蘆灘、錢河、定海、玉泉、長亭、長林、北鹽、南鹽、十五島、坐落平湖、海鹽、海寧、蕭山、餘姚、定海、紹興、上虞、鎮海、鄞縣、象山、臨海、溫嶺、寧海、瑞安、樂清、平陽、及玉環等縣。

其製鹽之法，舊時皆係火煎，清乾隆時始創爲板晒之法，今浙東各場已晒多於煎。其法先製滷，分爲刮泥淋漏，引潮淋溜，潑水淋溜，潑水淋灰及潑水淋炭五種。土抵以海水侵入土灰等物，利用熱力，去其水分，然後以水淋之，使成濃滷。製鹽時，或利用火煎，其器有鐵盤、鐵鍋之分；或利用日晒，其法有板晒灘晒之別。其產額二十二年至二十六年平均爲一、五七、四二六市擔，約占全國平均總數百分之十。每百斤成本最低爲三角三分餘，最高爲一元七角餘。所產之鹽除銷於本省外並分銷江西安徽等省。

(六)松江產鹽區域原有青村、袁浦、兩浦、崇明四場，近因崇明廢場，兩浦青村併入袁浦，遂存袁浦一場。坐落江蘇奉賢、松江、金山等縣。其製鹽之法，先用網羅滷，利用日晒，使鹽質留於地面，然後刮土淋之得滷，再灌入板中晒之得鹽。其產額二十二年至二十六年平均爲三四六、〇〇五市擔，約占全國平均總數百分之〇·七。其成本每擔約爲七八角。所產之鹽行銷於江蘇蘇州松江常鎮太五府屬及崇明啓東二縣，又安徽郎溪縣。

(七)福建產鹽區域清末設十三場，民國以來廢荒廢鹽坎相繼廢場。現存莆田、仙遊、漳浦、詔安、四場及韓厝寮一區，坐落莆田、惠安、晉江、南安、惠安、仙遊、漳浦、詔安、惠安、東山等縣。其製鹽之法，先趁潮漲，引水入滷，厚入鹽坎，俟潮退，滷水漸乾，滷水漸淨，注入滷水

晒曬成鹽。其產額二十一年至二十六年平均數爲一、一七四、七一二市擔，約占全國平均總數百分之二。每百斤成本約三角左右。所產之鹽除銷於本省外，閩南之鹽多銷於江西，閩東之鹽多銷於浙江。

(八)兩廣產鹽區域，清末凡十八場棚，民國以來頗有增減，現存海陸豐、惠陽、潮橋、雙恩、白石、烏石、電博及三亞等八場，坐落惠陽、海豐、陸豐、陽江、合浦、海康、電白、瓊山、饒平、潮陽、惠來等縣。其製鹽之法有煎晒二種，凡以煎成者爲熟鹽，以晒成者爲生鹽。

晒法又有晒水晒沙之分，晒水者將海水屏入泥池，晒之成滷，撒入舊鹽，復晒之即可成鹽；晒沙者先將沙灘耙鬆，引潮灌之，利用日晒去其水分，然後以水淋之得滷，再傾入石池，撒入舊鹽，晒之成鹽。煎鹽者以海水晒成濃滷，入鍋煎之，即可成鹽。現除雙恩、白石、三亞三場，尚有少數地方用煎法外，餘皆改煎爲晒。其產額二十一年至二十六年平均數爲四、一四九、三九〇市擔，約占全國平均總數百分之九。每百斤成本最低爲二角六分，最高達三元五角。所產之鹽，除銷於兩廣外，並分銷福建、貴州、雲南、湖南、江西等省(三)。

第三節 中部產鹽地方

中部產鹽地方分布湖北湖南及河南三省，兩湖所產爲膏鹽，河南所產爲土鹽，均未畫分鹽區。

(一)湖北產膏鹽，其區域分布應城京山二縣，並未設場。礦區地層中石膏與藍頁巖互爲消長，藍頁巖爲鹽產所由出，謂之藍板。大抵生於第三紀之紅色巖系中，爲古代鹹湖中鹽分與泥沙漸次沉積之結果。其製鹽之法：先自石膏峒中，採取藍板，灌水浸之，使成鹽滷，然後入鍋煎之成鹽。每一大

爐置鍋九口，小爐置鍋五口，開火製鹽，大爐每二十四小時，小爐每四十八小時，各為一班，每班約出鹽三千五百斤，年產約四十六萬擔，二十四年（一九三五）財政部商准湖北省政府設立應城齊鹽管理局，收歸部辦，並厘定管理辦法，每年產額以三十萬擔為限，二十六年實產二九三、一九六市擔，銷地以應城天門京山三縣為限，不許溢產及侵銷別岸（四）。此外巴東縣曾有鹽泉發見，與川鹽礦脈相近，因管理不便，未予開發。

（二）湖南膏鹽之主要產地為湘潭，礦脈則分布於湘潭、茶陵、攸縣、澧縣及瀏陽等縣。本區地質與湖北應城相近，產鹽地層亦屬紅色巖系，常掘穿洞至鹽板時，即可膏滴煎鹽。現除湘潭一地已設有膏鹽公司、及瀏陽正在進行外，其餘均未經正式開採，即有零星產量，祇係居民於礦脈露頭處隨地採得而已。其鹽向由湖南財政廳飭湘潭營業產銷稅局按鍋抽稅，換給執照，任其銷於本縣。二十五年（一九三六）財政部為統一鹽政管理起見，特呈准行政院接收管理，並令湘岸鹽務機關管理（五）。

（三）河南產鹽地方，分布於黃河兩岸，最盛時期，達三十餘縣，較著者有虞城、夏邑、商邱、唯州、寧陵、考城、柘城、民權、鹿邑及永城等縣。其製鹽之法先刮土淋漓，然後晒製成鹽。又有所謂爛子鹽，係利用再結晶法，以增進其氯化鈉之成分，所成之鹽為純白大粒結晶，與精鹽無異。其產量極難確定，最盛時期全省產量約在百萬擔以上（六）。近年因政府限制，產量日少，民國二十二年祇有四十餘萬擔。所產之鹽，僅供本地食用，不許對外推銷（七）。

第四節 北部產鹽地方

北部產鹽地方分布山西、甘肅、寧夏、青海、察哈爾、綏遠六省，現分為河東西北二大區，晉北

口北二分區。所產以池鹽或土鹽爲主：

(一)河東產鹽區域居中條山北麓，介於解縣安邑之間，黃河之水由托克托南流至蒲州爲中條山所阻折而東流成一大曲，池鹽產生於此。明清均均設東西中三場，民國三年將三場併爲解池一場，下分東西中三區今仍之(八)。其製鹽之法，先採滷，東區鑿井取之，西區以淡水儲於漿畦，久而成之，中區則兼行兩法，次以滷水注入滷畦，俟其滷質濃厚，然後晒製成鹽(九)。其產額二十二年至二十六年平均數爲一、一七九、二八八市擔，約占全國平均總數百分之二，其成本每擔約自五角至八角不等。所製之鹽銷於山西省安邑等四十五縣，陝西省朝邑等三十六縣及河南省陝縣等二十六縣。解池一稱爲大鹽池，其西有六小池，曰永小，曰金井，曰賈瓦，曰夾凹，曰蘇老，曰熨斗，面積極小，產量無多，歷來因大池損壞，常許澆晒，但亦時時修廢。六小池之西又有一池曰女鹽池，歷禁撈採，今仍廢置(十)。

(二)晉北產鹽區域，可分爲三大區。在雁門以北者，曰北路區，析爲應縣、岱岳、高左、大懷、陸莊、朔陽、天陽、劉窰莊八分區。在雁門以南者，曰中南路區析爲清太陽、徐太榆、平介、忻定、文交及汾孝六分區。在省外者，曰綏遠區，析爲薩縣、五原、河口三分區。坐落清原、陽曲、太原、徐溝、太谷、榆次、祁縣、忻縣、定襄、代州、平陽、介休、孝義、文水、交城、汾陽、山陰、大同、懷仁、天鎮、陽高、朔縣、廣靈、渾縣、托克托、薩縣、五原等二十餘縣。各產地皆屬零星散漫，向未設場。所產之鹽種類甚多，大別之分白鹽、黃鹽、紅鹽、化鹽四種。其採滷製鹽之法同，而刮取滷料之地則異。其產額二十年至二十六年平均數爲二四八、六二一市擔，約占全國總平均數百分之〇·五。其成本，白鹽每擔約二元至五元；黃鹽每擔約三元至六元；紅鹽每擔約三元至五元；化

鹽每擔約四元至六元。所產之鹽，行銷山西省平定等六十縣，綏遠有五原等十二縣。

晉北又行銷蒙鹽，其產地有四：一爲鄂爾多斯，一爲蘇尼特，一爲烏珠穆沁，一爲吉蘭泰；就中尤以吉蘭泰鹽爲大宗。其鹽池位於寧夏阿拉善旗地，分大小二池，大池周六十里，小池周三十里。其鹽天然結晶，施工採取，稱爲挖鹽，味美色紅，故吉鹽亦稱挖紅（十一）。

(三)西北產鹽區域，包括甘肅、寧夏及青海三省，舊稱花定區。產鹽地方分布甚廣，而以西套及寧陝交界之鹽池及定邊一帶獨多。產鹽種類有池鹽井鹽及土鹽之分，而以池鹽爲富，甘肅產區經政府鑑定准予撈製行銷者凡十五區。其中池鹽十二區，在黃河以前者爲小紅溝鹽池及甘鹽池，在黃河以北者爲高台鹽池。迤南爲蘇武山鹽池，馬蓮泉鹽池及湯家海鹽池，又東南爲白墩子鹽池及哈家嘴鹽池，又南近河岸爲八盤鹽池及喇牌鹽池，跨黃河兩岸者爲臨夏鹽池，一部分爲祁楊家各池在南岸，一部分爲姬家川各池在北岸。坐落靖遠、海原、高台、民勤、紅水、永登、皋蘭及導河等縣。井鹽凡二處，一爲漳縣鹽井，一爲西和鹽井，坐落漳縣及西和縣。土鹽僅一處，即皋蘭縣之石門溝，尙係試辦性質，其餘出產土鹽地方，一律封禁。

寧夏產地凡四大區，皆爲池鹽，在寧陝交界者爲大花馬池，其南有濼泥池、渡羅池及蓮花池，在靈武境者爲小花馬池，一名惠安池，在鄂爾多斯旗地者爲狗池、倭波池及北大池，在阿拉善旗地者，西爲雅布賴鹽池、大鼓海鹽池、鹿角溝鹽池及梧桐海鹽池，東爲河屯池、擦漢池、屈湖池及紅鹽池。青海產地以青海鹽池爲最大，其由商人承購納稅轉運者凡二區，一爲茶卡鹽池，一爲新鹽池，即塞什凱鹽池。各區製鹽方法，因地而異。有出自天然不假人力者，如阿拉善旗各鹽池、鄂爾多斯各鹽

池、大花馬池、高台鹽池、湯家海鹽池、青海鹽池、茶卡鹽池及新鹽池等。有藉火力熬煎而成者，如漳縣西和之井鹽及石門溝土鹽。有由人工吸晒貯水作種，或不煩下種晒製而成者，如小花馬池、蘇武山鹽池、馬連泉鹽池、甘鹽池、白墩子鹽池、哈家嘴鹽池、劉家灣池、八盤鹽池及喇牌鹽池。有煎晒並用者如臨夏鹽池。若論產量，則自然生結者任人撈取，不可估計，內以擦漢池及雅布賴池爲最大，花馬池次之，晒製所產不及天然之富，鹽井所產則又次之，其餘無足稱道。西北全區之產額，二十五年至二十六年平均數爲二三七、五四一市擔，約占全國平均總數百分之〇·五所產之鹽，現僅銷於本區及陝西省南鄭等二十一縣，如將來交通便利，必可向外推銷，產銷前途，皆有發展之希望（十二）。

（四）口北產鹽地方，原爲獨立分區，民國二十三年始屬於長蘆區，其鹽有青鹽白鹽土鹽三種。青鹽白鹽產於蒙古稱爲蒙鹽，土鹽爲本區所產散布於豐鎮、涼城、商都、張北、陽原、蔚縣等地，產量甚少。各產地歷來均無場區之設，沿革亦無可考。青鹽產地爲大青鹽在察哈爾西北烏珠穆沁旗與浩齊特旗之間，所產鹽斤爲天然結晶品。行銷熱河察哈爾二省及綏遠之興和、豐鎮、集寧等縣。白鹽產地不一，大者爲二連諾馬塔諾，均在察哈爾蘇尼特旗境，次者爲阿騰、達喀蘇諾、衙門諾在察哈爾鑲白旗境，文貢諾在察哈爾牛羊羣旗境，普爾登諾在察哈爾正白旗境，大鹽諾小鹽諾在察哈爾大馬旗羣境。白鹽色白味苦亦天然結晶品。行銷察哈爾省及綏遠省之興和、豐鎮、集寧、林陶、涼城、武川等縣。二十六年綏遠臨河縣亦發現鹽池（十三）。土鹽產地散漫不一，最大者爲岱海灘，在綏遠涼城縣境，次爲黃旗灘，在綏遠豐鎮縣境，察漢諾在察哈爾商都縣境，安貢諾木達諾在察哈爾張北縣境。另有陽

原蔚縣二處，近年始許熬製土鹽；其他零星土鹽產地則仍舊一律禁其採製。土鹽製法，煎晒不一，安貢諾所產爲晒製，岱海灘、黃旗灘、陽原、蔚縣所產爲煎製木連諾所產則煎晒並用。其成本每擔約一元二角左右，行銷於察哈爾及綏遠之興和、豐鎮、集寧、涼城等縣，間及晉北。綜計全區青鹽白鹽土鹽產額，二十二年至二十五年平均數爲一〇五、六一七市擔，約占全國產量百分之〇·二。論其產源，皆屬池鹽之類(十四)。

第五節 西南產鹽地方

西南產鹽地方，分布四川西康雲南及貴州四省，爲川康雲南二大鹽區，貴州鹽產，未經開發，不設鹽區。四川雲南貴州所產均爲崖鹽或泉鹽，西康兼產池鹽。

(一)川康產鹽區域，分布四川西康二省，而以四川產量爲豐。川南有富榮東、富榮西、鄧關、犍爲、樂山、井仁、資中、鹽源、雲陽、大寧、開縣、彭水、奉節、忠縣、大足等十五場。川北有三台、南閬、西鹽、射洪、蓬遂、樂至、綿陽、簡陽、南鹽等九場，共計二十四場。座落富順、榮縣、犍爲、樂山、資中、資陽、井研、仁壽、鹽源、雲陽、巫溪、開縣、彭水、大足、奉節、忠縣、南部、閬中、樂至、三台、蓬溪、遂寧、西充、鹽亭、綿陽、簡陽、射洪等縣。除富榮場自流井大墳包附近產崖鹽外，餘皆鹽泉。

製鹽之程序，略分爲鑿井吸滲及製鹽三步，所製之鹽又有花巴之分。傾滲入鍋引火煎之，稍待滲入豆漿，可成細鹽，然後鏟入另一篋籠中，濾去醃汁，再以煎沸之清潔滲水淋之，卽成粗如雪粒之鹽，謂之花鹽。如先以細鹽舖入鍋面，待火煎至透紅時，再以滲水徐徐灌注，約經數日，可成鹽餅，

謂之巴鹽；間有花鹽與巴鹽一鍋兩成者。其產額二十二年至二十五年平均數爲七、〇九〇、一六一市擔，約占全國平均總數百分之十六。其成本每擔最高約爲九元，最低約爲一元七角。其鹽除行銷本省外，尙銷行湖北省濟楚巫楚納萬三岸四十一縣，湖南省濟楚岸六縣，貴州綦仁涪永四邊岸九十九縣，雲南十一縣陝西二十一縣（十五）。自抗戰以後，川鹽因銷路日廣，力謀增產，惟成效殊少（十六）。

（二）西康鹽產有井鹽池鹽之分，井鹽產於鹽井縣，池鹽以垞零奪鹽池及類烏齊鹽池爲最著，在石渠縣之北一屬恩達縣。其餘地方尙多天然鹽池，產鹽亦豐，祇以土人囿於謬說，迄未開發。所產之鹽，皆係晒製。每年產量約三萬擔左右，無確實統計可考。銷於本省，間入雲南（十七）。

（三）雲南產鹽區域現分三區，黑井區轄黑井之永井及阿陋井三場，而以琅井爲黑井之分場。白井區轄白井、喬梭井、喇鷄井及雲龍井四場。磨黑井區轄磨黑井、按板井及香鹽井三場，而以石膏井爲磨黑井之分場，益香井爲香鹽井之分場。此外尙有汪家坪、瀾沙、鳳崗及猛野四場務所，安寧、枳舊、麗江及抱母等二十四包井。坐落鹽興、鹽豐、劍川、蘭坪、雲龍、寧洱、鎮沅、景谷、安寧、元謀、廣通、武定、麗江、思茅、景東、巧家、墨江等縣。其製鹽程序略與四川同，分爲礬礪採滴及製鹽三步。其製鹽之法亦因鹽之種類而異，或置桶鍋大鍋數口，搽以菜油，引火燒之，待其起烟，再以滴水次筒傾入，使成鹽沙，乃移儲大鍋中，以木棒築之，滿一鍋後，用木板壓平，稍待再自鍋中起出，用火焙乾，謂之鹽平，通行於黑井區。或於起煎時，卽注滴水於鍋中，使成鹽沙後設法冷乾，置入筒形木模中，築成筒鹽，用火焙乾，謂之筒鹽，通行於白井區。或以菜油塗鍋，引火燒之，待鍋燒熱後，注入滴水，使成鹽沙，再移入他鍋以餘火薰之，使其質堅，謂之鍋鹽，通行磨黑井區（十八）。

其產額二十二年至二十六年平均數爲八〇四、五二三市擔約占全國平均數百分之一·八。其成本每擔最高爲四元八角，最低爲二元。所產之鹽，銷於本省(十九)。

(四)貴州自古產鹽，漢時沮有鹽井，沮卽且蘭，在今貴州境內，是貴州未嘗爲無鹽之地。又貴州與四川雲南毗連，地質相近，四川雲南鹽井甚多，貴州之有鹽礦，尤在意料之中。現經查明畢節縣屬錢兒坡、長春堡、對坡；盤縣屬土城；普安縣屬魯溝；鎮遠縣屬沿河等處皆蘊有鹽源。錢兒坡之鹽礦脈於清時卽發現，後經鹽商干涉封閉，長春堡及對坡之鹽礦脈，間以小鍋煎煮，質味俱佳。

目前貴州食鹽，多賴川鹽接濟，道阻費重，不免價昂，時苦淡食。最近貴省已籌派精研地質之技師，盡心探查，獎勵開採，以舒民困(二十)。

第六節 西部產鹽地方

西部產鹽地方，分布新疆省及西藏，未經畫定鹽區，所產以崖鹽或池鹽爲主。

(一)新疆產鹽區域，分爲南北二路，在天山以南者爲南路，以北者爲北路，至今尙未設場，僅由地方管理。所產之鹽，可分爲池鹽、巖鹽、土鹽三種。池鹽產區，以精河鹽場、達阪鹽池、七角井鹽池及唐朝渠鹽池爲著，巴里坤湖及羅布淖爾現已有名無實。巖鹽產區爲拜城、溫宿、庫車、烏什、疏附、巴楚各處。土鹽則散布於呼圖壁、焉耆、燧犁、輪台、伽師、英吉沙、葉城、反山、于闐、洛浦及哈密各縣。此外若和闐、吐魯番、沙車三處，則兼產巖鹽、土鹽，塔羌一處，則兼產池鹽、土鹽。統觀全區，大抵北路所產以迪化精河爲最，其餘北則綏來，南則焉耆、沙車、庫車、疏附等處次之(二十一)。每年產鹽數量，無正確統計，其可考者，約爲四五萬擔左右(二十二)。

(二)西藏產鹽地方，池鹽以騰格里海爲最，其餘若公努木鹽池、里牙爾鹽池、爾布鹽池、雅根鹽池、必老鹽池、那木鹽池、馬里鹽池、苦公鹽池、那木鄂岳爾鹽池，皆在雅魯藏布江兩岸，亦均著稱。巖鹽以烏蘭達布遜山爲最，所產紫色石鹽，尤爲特產(二十三)。池鹽、巖鹽，皆係出自天然，不假人力，皆富源也，惜其詳不得而知耳！

註一 本節二十二年至二十六年平均產鹽數，參考統計月報第三十五號統計資料表一全國鹽數，成本係根據會仰豐中國鹽政史四六至四七頁。

註二 調查專報生字第三號二一頁。

註三 本節參考何維灝：中國沿海之鹽業，載二十五年八月一日中央日報；會仰豐中國鹽政史二〇九頁至二一〇頁；財政年鑑七〇九頁至七一頁。

註四 會仰豐：中國鹽政史八六至八七頁。

註五 見鹽務彙刊九十一期四八至五〇頁。

註六 張子豐、張英甫：河南火硝土鹽調查，黃海化學工業研究所出版。

註七 何維灝：中國西南之鹽業。見民國二十五年八月二十九日又九月五日中央日報。

註八 會仰豐：中國鹽政史七三—七五。

註九 鹽務署及稽核總所：中國鹽政實錄河東篇四頁。

註一〇 會仰豐：中國鹽政史七五至七八頁。

註一一 會仰豐：中國鹽政史八四至八五頁。

註一二 會仰豐：中國鹽政史七五至七八頁。又財政年鑑七一〇頁。

註一三 二十六年五月三日大公報。

註一四 會仰豐：中國鹽政史七〇至七一頁。

註一五 會仰豐：中國鹽政史七八至八〇頁。

註一六 何維凝：鹽荒之檢討及其對策見新民族十六期至十八期。

註一七 財政年鑑七〇一至七〇二頁。

註一八 鹽務總局：鹽務公報第三期一四七頁。

註一九 中國鹽政史八〇至八二頁。

註二〇 同註七

註二一 會仰豐：中國鹽政史八二至八三頁。

註二二 財政年鑑七〇一頁。

註二三 會仰豐：中國鹽政史八三至八四頁。

第二章 歷代制度之變遷

第一節 概說

我國鹽制，淵源甚古，而變遷亦繁，大別之爲專賣、徵稅及無稅三類。專賣係由國家經營，亦稱國營。徵稅係由商人經營，亦稱民營。其製產運銷全歸國營者，稱全部專賣制；其產製歸民，運銷由官收買，轉賣於商者，稱就場專賣制。三代行貢法，貢即稅法之先河。周室東遷以後，國家鹽利或奪於諸侯，或攘於豪商。漢元狩中始由國家專賣，生產運銷皆掌於官，即所謂全部專賣制。成哀以

後，時有變革。東漢以徵稅爲主，間行專賣。三國鹽制，以魏爲先，蜀吳繼之，皆爲專賣。晉南北朝專賣徵稅不定。隋末唐初，一度免稅。乾元以後，第五琦掌鹽政，試行就場專賣制。寶應中，劉晏鹽事增華，制度大備。建中以後復紊。五代行鹽各有界分，爲後世岸制之始。宋初官賣通商，各隨其宜，雍熙用兵，行折中法，爲明代開中法之先河，慶曆以後，范祥掌鹽政，行鈔法，實卽就場專賣制，利弊互見，爲後世引法之先河。金元之際，引法漸備，而流弊亦滋。明初斟酌宋元成規，仍行引法，而以開中爲主，萬曆以後，官不收鹽，開中徒有虛名。清初鹽不開中，召商販運。於是唐宋元明所行之就場專賣制，遂爲徵稅制所替代。乾嘉以後，或改官運，或行民運，或變通引制，或推行票法，或就場徵稅，或設卡收厘，流弊百出。國計民生，並受其累。晚清雖有改革之議，而不能行。

民初各省鹽制，承清之弊，略有變更。二年一月政府鑒於鹽務之弊頓，不容再緩，始由財政部附設鹽務署及稽核總所，準備改革。四月大借款合同成立，聘英人丁恩爲顧問，任稽核總所會辦，以提倡自由貿易，減輕鹽價爲宗旨。無如各自爲政，積重難返（一）。總裁蔣中正於十八年二中全會提刷新政治案，鄭重說明鹽政改革之原則，經大會決議，由財政部擬定計畫，負責執行，立法院且以此爲制定新鹽法之依據（二）。惟鹽法仍以自由貿易爲宗旨，與本黨主義不盡切合，迄未施行。抗戰前後，復有鹽業國營之擬議，而以民製、官收、官運、商銷爲原則（三），如能遵照主義，擬定計畫，切實推行，行見裨益民生，爲中國鹽政史放一異彩也。

第二節 先秦兩漢

我國鹽利之興，淵源甚古。陶唐以前，荒遠難稽。相傳黃帝時，宿沙氏煮海爲鹽，爲海鹽所自

始：虞舜時因池爲鹽，有南風之歌，爲池鹽所自始。禹貢：「海岱惟青州，厥貢鹽絺」。貢爲自由輸將之性質，與租稅之有強制性者不同，足證其時之鹽猶未徵稅，產銷聽民自由。商因夏，周因商，三代封建，貢制相同。齊太公通工商之業，便魚鹽之利，爲國家獎勵鹽業之始（四）。東遷之後，王室式微，貢物不供，鹽業之利，多爲諸侯擅有，各以富其國。齊桓公（公歷紀元前六四——三七九年）用管仲，設輕重魚鹽之利，救濟貧窮，祿養賢能，國富而民亦悅，爲國家經營鹽業之始。其後徵歛無度，流弊寔多。戰國時齊猶以負海之饒，號稱強大，燕居勃碣之間，有魚鹽之富，吳自闔廬以後，鹽利亦興（五）。秦孝公用商鞅之法，鹽鐵之利，二十倍於古（六）。孝文王時李冰爲蜀守，穿廣都鹽井，人民更有養生之饒（七）。至於始皇，遂并吞羣雄，統一中國。

漢初魚鹽之利，獨占於貴族豪商之手，無補國計，妨礙民生。吳王濞擅鹽業之利，且以叛國。富商大賈，乘時射利，積資甚厚，亦不覺國家之急。文景之際，國家承平，用度不匱，計不及此。武帝初年無所變更。其後外事四夷，內興功利，財用漸乏。元狩中遂盡罷鹽鐵之利，以東郭咸陽孔僅爲大農丞，兼鹽鐵事，聽其募民自給，因官器備煮鹽，官與牟益，任何私人不得壟斷，敢私煮者鈇左趾，沒收其器物。又令（儒學）行於郡地方，置鹽鐵官，董理其事。用鹽商爲吏，並徵求利。大抵鹽之製造、運輸、銷售，皆由政府專辦，即所謂全部專賣制也。後世簽買爲灶，鹽工本盤繳，及禁止私鹽之法，皆源於此。元和中，當官督辦，或強民買之，民以爲苦。元封中，丞弘羊掌鹽政，整飭吏治，置文農部臣數十人，分節主郡國，各置鹽官，分置鹽官，各繫一清。元帝時，一度罷鹽官，旋復之（八）。成哀以後鹽利又漸移於豪強。成帝哀真賄賂列侯，鹽井之利，遂成巨富，其尤

著者（九）。其後王莽竊國，惡豪強之壟斷，設六幹之令，命縣官賣鹽。日久弊生，民以爲病（十）。

東漢光武與民更始，廢除煩苛，聽民自煮鹽而徵其稅，鹽官不隸大農，改屬郡縣。章帝時，軍費增加，國用不足，復仿武帝成規，改行專賣，未久即弊。故章和元年，馬稜遷廣陵太守時，有奏罷鹽官，以利百姓之舉也。和帝時，罷專賣制，復行徵稅，聽民自煮，許其入稅，自是復行光武之法（十一）。

第三節 三國晉南北朝

漢獻帝建安中（十二），其時漢室式微，政在曹氏，實爲曹魏鹽法之始。魏明帝時，涼州刺史徐邈，以其地雨量稀少，糧食不足，修武威酒泉鹽池，賣鹽收穀，邊儲以充（十三）。元帝景元中鄧艾平蜀，留兵煮鹽，軍農食用，並受其益。蜀劉備定益州後，置鹽府校尉，掌鹽政，利入甚多，有助國用（十四）。其後張嶷除越雋太守，亦收定祚等處之鹽，以贍用度。吳據江東，亦有司鹽都尉及校尉之設（十五）。大祇三國鹽制，魏爲先導，蜀吳繼之。觀其措施，皆爲專賣制度。

晉依魏舊，設司鹽都尉，仍主專賣。平吳以後，統一鹽區，鹽利益廣。永嘉以後，中原散亂，鹽區復失，專賣制度，不能維持，遂聽民運銷，改行徵稅。宋齊梁陳，沿而未改。陳文帝雖以國用不足，制定煮海鹽稅科條，加稅而已。此南朝之制也。後魏既定中原，政尙寬簡，重在務農，免除鹽稅。鹽利所在，富強獨擅其用，貧弱無以養生，與秦漢之際，如出一轍（十六）。文帝延興末，稽考往制，始於河東立監司，量其貴賤，節其賦入，公私稱便，爲北朝徵稅之始。太和中一度弛禁，宣武景明中復之，正始中從甄琛議，欲藏富於民復弛禁（十七）。明帝神龜中，豪強壟斷之弊，甚於官司，貧

賤之民，轉以爲病，因置監司如故。其後因革無常，漸無成規。武帝以後，國分爲二。西魏未見變更，後周繼之，設司鹽一職，分鹽爲散、鹽、形、飴四類，凡鹽形鹽，每地爲之禁，百姓取之皆稅焉（十八）。東魏於滄瀛幽青四州及邯鄲等處，傍海立灶，設官煮鹽，鹽利所入，軍國之用，得以周贍。後世鹽場置灶，實源於此。北齊繼之，改行徵稅，此又北朝之制也。

第四節 隋唐

隋平北周南陳之後，南北產區，復歸統一。初依周末之制，鹽池鹽井，皆禁百姓採用，並於鹽池，置總監等員以司之。開皇三年，廢除鹽稅，通鹽池鹽井與百姓共之，生產運銷聽其自由（二十），唐初無所變化。開元元年，河東尹姜師度修河東鹽池，置爲鹽屯（二十一）。十年因財政困難，始令各州，所有鹽課，依法收稅。其時徵稅之權，分隸地方，禁令猶疏。玄宗天寶間安祿山反，河北盡陷，時顏真卿守平原，軍實困竭，乃收景城鹽，使諸郡貿易，用度得以不乏（二十二）。玄宗幸巴蜀，亦收鹽稅以資用。乾元元年，第五琦爲鹽鐵鑄錢使，推廣真卿之法，於山海井灶近利之地置監院，編游民及業鹽者爲亭戶，免其雜徭，政府收買其鹽而專賣之，鹽煮私市者罪有差。及琦爲諸州權鹽鐵使，更推其制於全國，每斗收價十錢售之（二十三）。自東漢以來，鹽政紛亂之局，至是始復趨於統一焉。其後日久弊生，寶應中，劉晏再領鹽鐵使，就鹽法輕重之宜，銳意改革。於產鹽地方，因舊監置吏及亭戶。亭戶所製之鹽，由政府盡數收買，轉售於商人，聽其自由貿易。置巡院十三緝捕私鹽。諸道附加，一律豁免。其法民製、官收、商運、商銷，論者稱爲就場專賣之始。晏又以雨多則瀟薄不易成鹽，旱而不雨則又無以淋漓隨時爲令，遣吏曉諭，倍於勸農。江嶺間去鹽遠者，設立鹽廩，運官鹽於彼貯之，

或商絕鹽資，則減價賣之，謂之常平，官獲其利而民不知貴。晏執政之始，鹽利所入，不過四十萬緡，至大曆末，達六百餘萬緡，占全國歲入之半，宮闈服御，軍饌百官祿俸，皆仰給焉。建中時劉晏去職，鹽法復弛，軍用既繁，鹽價寢貴。江淮聚賈乘時射利，而貧民或至淡食。政府向亭戶收鹽，不及舊額之半，亭戶因而售私，巡吏雖多，不能止。其後羨餘加價倍斂日甚。元琇李巽為鹽鐵使，並有善政，不能挽其弊。長慶初，張平叔制度支條奏利害，運銷皆統於官，亦不行（二四）。迨乾符初，王仙芝黃巢皆以梟賊倡亂曹濮，幾覆唐祚，鹽政病民，可以想見。黃巢既平，鹽利擅於藩鎮，又呈分崩離析之象矣！

第五節 五代

天祐末，朱梁篡國，承黃巢大亂之後，厲耕桑，薄租稅，泉貨所入，置租庸使以統之。

後唐莊宗同光二年，鹽法制置租庸使，凡鹽鐵度支戶部三司，有關錢物之事，並歸租庸使管轄。先時河東兩池，因于戈擾攘，戶口流離，場務廢弛，課程虧失。其時乃重加修葺，並置權鹽使以司之。大體上仍本專賣之法，又立蠶鹽、食鹽等名目，重斂鹽徵，民咸為苦。天成元年以後，廢租庸使，但命大臣判其事，曰判三司。唐徵食鹽鹽，各視其地而候早晚，分立期限。其與前年，規定諸道州府鹽法，凡類茶等鹽，各有應食「界分」，不許侵入參雜，違者治罪，為後世引岸制度之先河。行末鹽分州、府、縣、鎮，各設權鹽場院，由官自賣，行類鹽界分則鄉村各處，兼許通商。私煎私販者，處以極刑。鹽法之苛，冠於前代。晉天福中減徵鹽價，除蠶鹽外，末鹽界分所徵實錢，概於道府配徵，每戶一貫至二百，視其貧富，分為五等。並開鹽禁，任人自由貿易。旋以商人獲利厚，又重

徵鹽稅，過稅每斤七文，住稅每斤十文。鹽價漸貴，而食鹽錢又不免，民甚苦之。

漢時販賣私鹽者，不計斤兩，皆處極刑。墨吏因而爲奸，民不堪命。

周廣順元年，輕私販之刑。二年，禁售私鹽法，凡顆末鹽各有界分，不許逾越疆界。州府縣鎮郭下人戶請屋稅鹽者，州府人戶於城內配給，外縣鎮郭下人戶許歸家供食，鄉村人戶所請蠶食，僅可自食，不准與販。凡私煎一斤以上或販五斤以上者處死。三年，廢除屋稅鹽，鄉村人戶所領鹽，不准入城。顯德三年，令滄河以北州府，原係官場鹽青鹽斤地方，除城郭草市，仍由官賣外，其鄉村鹹鹵之地，聽人民煎煉販賣，但不得侵入通商界分。其應徵鹽課，均入兩稅之內，謂之兩稅鹽錢，爲後世課歸地丁制度之先河。自唐末以來鹽政制度，屢有變遷，而其趨勢，皆重在銷售範圍之畫分與私鹽處刑之加重，各自爲政，苛橫紊雜，徒以病民而已（二五）。

第六節 宋

宋初，財政制度，悉依周舊，鹽茶之利，率爲藩鎮私有。乾德以後，外權漸削，太平興國以後，全國統一，鹽利始歸中央。亭戶製鹽由政府收買仍如唐制，至運銷過程則官賣通商各隨州郡所宜，然亦變革不常，而尤重私販之禁。官賣之法，或利用薄船團網分運，或役鄉戶衙前及民夫水陸轉輸，可謂全部專賣制。通商之法，募商入錢購鹽，聽其販賣，可謂部分專賣制。雍熙後用兵，切於餽餉，多令商人入芻糧塞下，約地方之遠近，市價之高低，厚估其價，授以要券，謂之交引，移文江淮荆湖各路，就所在鹽倉，照價給顆末鹽，謂之折中，爲明代開中制度之先河。慶曆以後，更革甚繁。元年（公曆一〇四一）以京東行鹽地方如瀋陽等處許密徐淮揚八州軍，頻年凶荒，開放鹽禁，聽人貿易；官收其

算，而罷密登二州鹽場之徵課，止令灶戶輸租錢，爲後世鹽課折色之始。後竟鄂二州，以壤地相接，亦行其法。六年（公曆一〇四六）范祥爲陝西提點刑獄，兼制置解鹽事，改兩池鹽法。凡以前官賣地方一律通商，令入現錢償以鹽，視入錢州軍遠近及所指行鹽地方，從優估定應給之鹽數，授其要券，謂之鹽鈔。卽池驗券，照數給鹽，盡弛兵民運鹽之役，卽所謂鈔法也；近人或以就場專賣視之。行之數年，頗見成效。皇祐二年（公曆一〇五〇年），淮南復入錢京師法，其各邊入中先得券受鹽者，減其給鹽之數，且令入錢京師，乃聽兼給，謂之對貼。熙寧十年（公曆一〇七七）以陝西各邊州軍出鹽鈔過多，商人入中，鈔賤而聚貴。乃於解池行加納之法，盡買舊鈔。元豐中令距場最遠地方，預備足食二年或三年之鹽，次遠地方一年至二年，最近地方亦半年至一年，謂之準備鹽。當時鈔法之通，頗賴於此。崇寧中蔡京執政，初許淮南鹽，於官運之外，商人自行下場支鹽，用私船運輸於所指州縣販賣。旋即以商人販賣之數爲所指州縣之課額，以賣鹽多少，爲官吏殿最。繼又定換鈔之法，聽商賈持舊鈔赴樞貨務，換請東南鹽鈔，視貼輸現錢多少，定支鹽先後及帶行舊鈔數目之多寡。政和中蔡京再執政，盡罷官賣之法，令商旅赴場請販。初行對帶之法，繼行循環之法，已賣鈔未給鹽，復換鈔，已換鈔，鹽未給，復貼輸錢，凡輸錢三次，始獲支一次之鹽，商無貨換鈔者，悉沒收其鹽。數十萬券皆成廢紙。南渡立國，專仰鈔法。紹興二年（二二二二），四川總領趙開做大觀法，於諸州鎮皆設合同場，令商人入錢請引，收引稅錢。井戶但如額煮鹽，與商爲市，而納土產稅。寧宗慶元（二九五——二〇〇）初，罷循環鹽鈔，改增剝鈔，名爲正文文鈔，算與已投倉者，通理先後支散，商人損失不貲。建炎間，淮浙之商不通，而閩廣之鈔法行，未幾淮浙之商既通，閩廣稅法復罷。其後福建上四州建

劍汀邵行官賣鹽法，下四州福泉淳化行產鹽法。產鹽法者，計產輸錢，官給以鹽，蓋代以來之弊政也。廣南時行官般官賣法，時行鈔法，更迭不常，此又閩廣之情形也（二六）。

第七節 遼金元

遼太祖時，古漢城有鹽池之利，八部皆取食之，城在炭山南，卽後漢滑鹽縣也。迨徵幽薊，復取鶴刺灤之鹽以給軍。自後漢中產鹽旺盛，上下給足。會同初晉石敬瑭獻十六州，始得河間（令長蘆）之鹽利，因置權鹽院於河縣，命燕雲迤北各地皆爲河間之鹽。一時產鹽之地，如勃海、鎮城、海陽、豐州、陽洛城、廣濟湖等處，五京計司，各以其地領之。大抵但徵鹽稅，聽之自由貿易，至其煎取之制，歲出之額皆不可得而詳（二七）。

金初循遼制，貞元間蔡松年爲戶部尙書，始復鈔引法，設官置庫以造鈔引，鈔合鹽司簿之符，引會司縣批繳之數，七年一厘革之。別爲大套小套名目，北京等場鹽以擔計，北京以四擔爲一大套，東京以十擔爲一大套，以一擔爲一小套，西京以五擔爲一大套，以三擔爲一小套，皆套爲一鈔，山東滄寶等場，鹽以袋計，每袋三百斤，以二十五袋爲一大套，以十袋五袋或一袋爲一小套，寶抵零鹽，較爲斤數，又爲小鈔給之，俾便零販。解鹽以席計，每席二百五十斤，五席爲套，一套爲一鈔。其後官價長增高，民以爲苦，私鹽遂乘間而起，雖私鹽一例，立禁甚嚴，無補也。於今令河北陝西及太原鹵地，凡產鹽地方，私鹽充斥，巡緝較難，皆因民煎鹽，嚴加限制，按斤計稅，攤稅錢，謂之「乾辦」。乾辦之例，計口定稅，民既需輸乾辦錢，又須買鹽而食，極不合理，且因鹽食鹽之弊，如出一轍。

元初鹽法，徵收甚微。太宗二年，始立鹽法，每鹽一引，重四百斤。憲宗三年，仿宋代折中法，募民入粟以解鹽價之。中統四年，以場區附近，私鹽充斥，侵虧額課，又依食鹽之例，計口授鹽。

自此運銷制度，有引鹽食鹽之分，凡通商各地商人，買引領運者，名曰引鹽，近場各地由政府派散民戶者，名曰食鹽。食鹽之法，初行於山東，推及於大都河間，治滅宋後，瀕海近場州郡皆行之。至元二十一年，以商人牟利，民食貴鹽，窮民類多淡食，乃設常平鹽局以平鹽價。凡額定鹽數，半給商支，半歸常平，鹽之配運，儘先常平，次給商販。其後假常平之名，行排商之實，官商競賣，官私交困。至元二十四年，改定引法，增加鹽課。先是每鹽一引，值中統鈔九貫，迨延祐間，價增二十倍之多。額鹽之外，又有餘鹽，較之至元間，亦增十倍。官鹽既貴，私鹽遂乘間而起，餘鹽既多，銷路亦難。乃復推廣食鹽之法，權配民戶，驗口派買，每遇催徵，民不堪命。至正間，始將各路餘鹽，暫令停辦，民間食鹽，亦一律罷免，積弊稍革。

第八節 明

太祖初起，置局賣引，令商販運，徵收鹽稅。洪武三年，改訂鹽法，令商人輸糶於邊，給以鹽引，赴場支鹽，許其販運，謂之開中。初行於山西，繼復推行於各邊。凡開中商人，令就各邊招民墾種，建築臺堡，自相保聚，謂之商屯。鹽法邊計，相輔而行，爲有明鹽制之特色。永樂中，以鈔出過多，無法收斂，行戶口食鹽法按戶散鹽，計口收鈔。洪熙初，復令各處中鹽一併納鈔。正統初以各區中鹽多寡懸殊，而所產之鹽或多或少，供求不能相平，因均勻分配，甲區不足，則以乙區濟之，謂之兌支。又令民間食鹽，聽其自買，毋復給散，而鹽鈔之徵未除。五年，因商人守支年久，開中則例雖

經減輕，中納者少，議定淮浙長蘆鹽皆以十分爲率，八分給與守支客商，年終挨次行支，謂之常股，二分收貯於官，遇有邊警，召商入中，不分次第，引到卽支，謂之存積。咸化中常股存積之比，或六四、或三七、或四六，頗有變動。中買淮浙存積鹽者過多，而實際存積之鹽不足供商支之用，乃令淮浙未能支者配給長蘆山東之鹽，謂之兌支。一人兼支數處，道路既遠，不能親去，人以爲苦，輒將鹽引賣於近地富人，自是有邊商內商之分。凡內地守支者，謂之內商，各邊中引者，謂之邊商。其商人不欲守支者，又或以引目典當於人，名爲夥支，或以引目轉賣於有勢之人，謂之賣支。益以權關竊勢，奏討鹽引，鹽法之壞，不可究詰。弘治五年，以開中本色，費少利厚，做成化間折銀之例，準改折色召商納銀於運司上納，類解太倉，分給各邊。一時鹽利之入，視前加倍，而商屯撤銷，塞地亦漸荒矣！又以商引積弊，無鹽可給，准許守支各商，收買餘鹽，補充正引。始於兩淮，而長蘆山東兩浙廣東等區，皆做行之。餘鹽者，竈戶於上納正課外，所餘之鹽也。其後權要開中既多，又許以舊引收買餘鹽，謂之殘鹽，每一引目，有用至十餘年者。正德中，鹽官承內官風旨，更列零鹽所鹽詭目以假之。商人無所獲利，多不願中。嘉靖中，屢有改革餘鹽之議，而終不能行。隆慶初，邊境多故，報中預開，餘引日增，正引日壅，邊內二商，交相困病。萬曆中，興礦稅，中官四出攘利，而鹽亦不免，所至苛斂，數激民變，天啓中，加徵遼餉，引價益貴，增引超掣，名目繁多。崇禎中，頗欲厘革，而時方用兵，不能實行。

第九節 清

清代鹽不開中，循用引法，召商認運。順治初年，革除明末苛雜名目，僅照萬曆年間舊額，按引

徵課。主行鹽者，謂之運商，主收鹽者，謂之場商。凡各省沿海及有池井之地，依明末習慣，聽民開闢，置場製鹽，與商交易，丁鹽交官之例，由此盡廢。順康之間，兵連禍結，鹽課屢增，時值兵燹之餘，戶口消耗，額引難行，帶銷帶徵，已苦繁累，加以鹽官濫法私派，商困日甚。雍正初，以私派之額，歸入正款。二年，以廣西地處邊遠，商辦不便，改爲官運官銷。福建鹽課，均攤各場，由州縣官照數收解，距場遠者及近場各縣，改行官賣，餘聽民販運銷。廣東場鹽，改爲官收，僅留埠商認運。甘肅引課，歸入地丁，按數攤徵，廢引裁商，鹽歸民運。六年，福建改行就場徵稅，任民自由運銷，推近場各縣或私盛之地，仍留官運。八年，山東行票地方，改行民運，應徵課額，亦歸地糧攤徵。九年，甘肅民運不行，依舊招商認運。自此運銷之制，有官運、商運、民運之分，徵權之制，有徵商、就場、歸丁之別。雖曰因地制宜，而補苴敷衍，並無實效，具見政策之紊亂耳。乾隆時，用度奢侈，每遇大軍需，大慶典，大工程，皆勸令商人捐輸，南巡數次，差費取給，出自商捐者尤多。淮南捐輸，動輒百萬，蘆東兩浙，亦各數十萬。國家因鹽商勇於報效，亦特加優恤，一則曰加價，再則曰加耗，以資調劑。報效足削商力，價耗徒增民困，論者謂有清鹽法，壞於乾隆一朝，非虛語也。嘉道年間，商困如故，於是做雍正事例，權行變通，河東陝甘，悉改歸地丁，雲南則就場徵稅，廣東則改綱歸所，河東則仍舊復商，山東則商運之外，輔以官運。惟兩淮引多課重，銷區較廣，受弊過深，積習難返。道光初年，陶澍總督兩江，疾專商之弊，將准改行票法，聽商販赴局繳課，領票買鹽，運銷各地。其後陸建瀛踵行於淮南，遂變引商爲票商，革除專商之弊。自此而後，論鹽法者，咸以改引行票爲救弊之良策，票法稱善一時。咸豐初，戶部乃請將各省鹽務仿照兩淮，通行改票，雖未全行，然

河東兩浙及福建，則皆相繼改行票運矣！旋值太平天國之亂，長江梗阻，鹽運不通，票販星散，幾於片引不行。餉糧所需，惟賴抽厘。同治二年，金匱克復，江路肅清，兩江總督曾國藩，改定票章，聚散爲整。凡行湖北湖南江西者，以五百引起票，名曰大票；行安徽者，以一百二十引起票，名曰小票，並於各岸，設立督銷局。同治五年，兩江總督李鴻章，於票法之中，參以一法，定爲循環給運。即就原有票販，接認後運，不願者退，違規者除，按照引綱，年年遞運，永遠循環，作爲世業，毋庸另招新販。由是票本之說，無異窩本，票商專利，亦同引商。其後馬新貽，踵行於淮北，楊昌濬復推行於浙江。迄光緒間，更令兩淮認捐常年票本，遂致票商據票本之說，專鹽課之利，子孫相承，亦同世業。而加價名目，層見疊出，或爲外債賠款，或爲練兵經費，課款日增，鹽價日重，而私鹽亦愈甚。卒之官不敵私，商人裹足，凡引滯課虧之引岸，遂不得不收歸官辦。由是論鹽法者，又多以官運爲主。宣統末年，圖加清厘，始將課捐厘價等項，歸併一款，統稱鹽稅。又欲改變行政制度，未及行而革命起。

第十節 最近之變遷

民國以來，各省鹽務，大抵承清之弊，卽有變革，而各自爲政，亦無整個政策可言。

就東三省言之，吉、黑主官運，遼寧主自由貿易，均仍清之舊。

就長蘆言之，民卽沿行引制，有商運引地，官運之分。民國三年，開放一部分官運引地，改行自由貿易，旋由長利公司包運，頗滋流弊。五年，取消長利公司，改由蘆綱引商承辦，名爲蘆綱公運。迨後復歸包商認運。

就山東言之，民初沿清制，運商有引商，票商之分，而引票各地，又分官運，商運兩種，官運

之中，又有官辦、局辦二類。二年，將官辦各岸開放，招商租辦。三年，又將局辦南運各岸開放，招商租辦。其濤雄六縣鹽地，舊半爲官辦，半爲商辦，至二十一年，除二縣改爲民運民銷外，均開放爲自由貿易區域。

就兩淮言之，民初沿清舊制，以票法爲主，兼行官運。三年，官運建昌專岸改行票鹽，九年，滌來全官運引地，招商租辦，至是兩淮官運，完全停止。淮此票鹽各岸，於五六年間，已將近場五岸及淮徐六岸開放，改行自由貿易，十年，推行於皖豫各岸。二十二年更於鄂岸試辦有限制之自由貿易，並推行於湘皖西三岸。

就兩浙言之，兩浙行鹽，有綱、引、減、肩、住、厘等地之分。綱地住地，無甚變更，引地及減地之蘇五屬於民國元年一度設官鹽採運局，試辦官運，四年，復改歸引商專運。肩地於七年以後，或改綱，綱或改引，僅存四縣。厘地之中，寧屬各縣，除少數例外，均於三年復引招商，台溫處屬各縣，則自十年以來，先後開放自由運銷。

就福建言之，民初廢除商幫，改行官運，稱爲官專賣。七年以後，閩侯等縣改行自由貿易，至九年，遂推行於全省。十六年，官運與包商並行，十八年，採包商制度。二十三年，南平等十八縣，復行自由貿易，二十五年閩侯等三縣，隨而行之。

就兩廣言之，清末，通綱、包綱，爲包商制。元年，省河中西北三櫃，改行自由貿易，四年，東南平三櫃，亦改行自由貿易。十三年，中南二櫃，復改商包，東平二櫃，則屬有限制之自由，潮橋方面，元年一度召商，四年改行自由貿易，十五年召商承包，二十三年復改行自由貿易。

就河東言之，清末官民並運。民國三年，晉岸召商承包。六年陝岸渭北，招商承運，渭南由散商販運。豫岸則自四年以後，均改行自由貿易。晉北南部三十四縣，自十年以後，改爲自由競銷。晉北太原等七十一縣，清末爲官運官銷，十年以後，改爲自由競銷。

就四川言之，元年將官運民運各地，一律改行就場徵稅。三年，改行官督、官運、商銷，分岸設運鹽公司。五年，分岸分廠，自由販運，後流爲派稅包商。十九年，行多數認商制；二十六年起，實行有限制之自由貿易制度。

就雲南言之，民初仍清之舊，除邊岸行官運外，均係自由貿易。四年以後，邊岸改行民運，十九年，開廣邊岸，復召商認辦。其小井則仍採包井包課制度。

此外甘肅於民初，行包商制，七年以後，改行自由貿易。新疆北路，或包商或官運，時有變動，南路則仍係隨糧帶徵，自由販運。

綜觀各區變遷之趨勢，大體以自由貿易爲依歸，惟引岸制度，未盡廢除，官商積習難改，其紊亂複雜情形，仍令人有目迷五色之感。自二十年九一八事變以後，政府鑒於戰禍之必不可免，自二十四年起，爲準備戰時軍民食用計，特實施常平鹽制度，於交通衝要地方，建立鹽倉，規定數目，限期起運，商運不足，則以官運輔之。二十六年，八一三滬戰起後，復準備資金，徵集交通工具與人力，搶運淮魯存鹽，移儲內地，打破引岸，官商並運。二十七年，又推行增產濟銷與疏散存鹽兩法。其接近戰區之存鹽，未及搶運內地者，一律銷毀，以爲資敵。施行以來，雖經當局積極進行，無如困難重重，成效未如預期。如何可以貫徹政令，裨益軍民食用，尙有賴於今後之努力。

註一 會仰豐：中國鹽政史三〇至三一頁

註二 參看本書第三編第一章第六節

註三 參看本書第三編第五章

註四 史記齊世家又貨殖列傳

註五 史記貨殖列傳

註六 漢書食貨志

註七 華陽國志

註八 漢書食貨志

註九 漢書貨殖列傳

註一〇 漢書王莽傳

註一一 左樹珍：中國鹽政史講義

註一二 晉書食貨志

註一三 三國志魏志徐邈傳又晉書食貨志

註一四 三國志蜀志呂義傳

註一五 三國志吳志又太平寰宇記

註一六 魏書食貨志

註一七 魏書甄琛傳

註一八 隋書食貨志

註一九 隋書食貨志又魏書食貨志

- 註二〇 隋書食貨志
- 註二一 舊唐書食貨志
- 註二二 新唐書顏真卿傳
- 註二三 舊唐書第五琦傳及新唐書食貨志
- 註二四 舊唐書食貨志新唐書食貨志及劉晏傳
- 註二五 舊五代史食貨志
- 註二六 據宋史食貨志
- 註二七 此二語據左樹珍中國鹽政史講義
- 註二八 據遼史食貨志
- 註二九 金史食貨志
- 註三〇 元史食鹽志
- 註三一 明史食貨志
- 註三二 左樹珍：中國鹽政史講義
- 註三三 曾仰豐：中國鹽政史三〇至四六頁

第二編 國父遺教中鹽業政策之分析

第一章 食鹽與食鹽問題

第一節 食鹽與生理之關係

孫文學說：

「食物之重要種類有三：即淡氣類（即蛋白質——作者）、炭輕類（即碳水化合物——作者）、脂肪類。此外更有水、鹽、鐵、磷（即磷——作者）、鈉（即鉀——作者）、錳各質並生機質，皆為人生所不可少也」〔一〕。

此言鹽為食物之一，人生所不可少之物也。按鹽之為物，在吾人生理上有其特殊之功用。其性質之重要，幾與其他食物等，且食物如米麥之類，尚可彼此代替，至食鹽之需要，則絕無代替之物。一有缺乏，立感淡食之苦。茲略述其與生理之關係如下：

（一）食鹽為維持胃液之主要成分 吾人胃液之活動，為消化過程中重要機構之一。胃液之成分，偶失常度，即可使吾人發生消化不良之症。胃液中含有鹽酸千分之四，胃液之消化作用及殺菌作用，全繫於此。而此項鹽酸之所由成，則又純恃日常所食之鹽。

（二）食鹽為調節血脈之重要成分 人體血液在正常生理情形之下，常發生鹼性反應，但同時發生酸性之機會亦甚多。例如各種養分被氧化時，即發生酸性之二氧化碳，當肌肉運動時，葡萄糖即分解

爲乳酸；含有硫磷之蛋白質，當氧化時，亦能發生少量之硫酸與磷酸。此等酸性物質之產生既連續而來，故欲維持吾人血液中之鹼性反應，非常困難。所幸血液中之鈉離子，具有鹼性反應，由其調節作用，足以維持血液之鹼度。此等鈉離子，大半由於吾人所食之鹽而來。

(三)食鹽能維持心臟之跳動。人體心臟之跳動，統轄於中樞神經，而由血液中之無機鹽類調節之。通常人體汁液中至少含鹽百分之〇·六至百分之〇·九，心臟活動方可維持。至血液之成分中則恆含鹽百分之六〇至百分之七〇。

(四)食鹽能維持肌肉之感應力。吾人肌肉中常含有相當分量之無機鹽類，其作用乃在維持肌肉之正常反應力。如缺少此項鹽類，肌肉之反應力，即難敏活。故吾人淡食數日，即感動作乏力者，職是故也(二)。

又動物性食物，含鹽甚多，植物性食物，亦含有鹽分，但其量較之鉀鹽，則膛乎其後，故肉食者對於鹽之要求不嚴；菜食者則須食多量之鹽，使來自植物性食物中之鉀爲鹽中之鈉所替代，以阻止鉀離子之作用。因鉀鹽過多，易使吾人食慾減少而影響於健康也。富人肉食多，貧人菜食多，故食鹽之重要，對於貧人關係尤切(三)。

綜上所述，可知食鹽之功用，國父謂鹽爲人生不可或少之物，信不誣也。

第二節 食鹽問題之重要

民生主義：

「吃飯本來是很容易的事，大家天天都是睡覺吃飯，以爲沒有甚麼問題。中國的窮人常有一

句俗話，說天天開門七件事，柴、米、油、鹽、醬、醋、茶，可見吃飯是有問題的。我們要解決這個問題，便是詳細來研究(四)。

此言食鹽問題為吃飯問題之一，不可忽視。又民生主義：

「今天所講的是吃飯問題，大家聽到講吃飯問題，以為吃飯是天天做慣了的事。常常有人說，天下無論甚麼事，都沒有容易過吃飯的，可見吃飯是一件容易事，是一件常常做慣了的事。為甚麼一件很容易又是做慣了的事還有問題呢？殊不知吃飯問題，就是頂重要的民生問題。如果吃飯問題不能夠解決，民生主義便沒有方法解決。所以民生主義的第一個問題，便是吃飯問題。古人說：『國以民為本，民以食為天』可見吃飯問題，是很重要的」(五)。

此言吃飯問題之重要，且為實現民生主義之首要問題，食鹽問題為吃飯問題之一，其重要不難想見。然吃飯問題，何以發生？何以重要？民生主義：

「現在我們講民生主義就是要四萬萬人都有飯吃，並且要有很便宜的飯吃。要全國的個個人都有便宜飯吃，那纔算是解決了民生問題」(六)。

此言民生主義下之吃飯問題，第一須便宜；第二須全國人皆可享便宜之利。換言之即在民生主義未能完全實現之時，吾人吃飯方面既不便宜，且不能使人人皆有飯吃。觀於目前食鹽問題之嚴重，尤為顯然。國父在女子須明白三民主義一演說辭中曾謂：

「要是沒有長成人，不知道有世界上艱難辛苦的事。若是成人之後，年紀大了，便覺憂慮。諸君不信，可以回家去，問問老父老母和兄長姑嫂，一年到頭處心積慮，是一個甚麼樣子。我想

他們的長年思慮。若是家窮的，不是愁每月的油鹽柴米和房租家用沒有著落；就是愁兒女的衣食學費沒有辦法」(七)。

然此猶就平時言之也。若在戰時，關係尤重。民生主義：

「古人說：『國以民爲本，民以食爲天』。可見吃飯問題是很重要的。歐戰以前，各國政治家總沒有留意到吃飯問題。在這個十年之中，我們留心歐戰的人，研究到德國爲甚麼失敗呢？正當歐戰劇烈的時候，德國都是打勝仗。凡是兩軍交鋒，無論是陸軍步兵隊、砲隊和騎兵隊；海軍的驅逐艦、潛水艇和一切戰艦；空中的飛機飛艇；都是德國戰勝，自始至終德國沒有打過敗仗。但是歐戰結果，德國終歸於失敗，這是爲甚麼原因呢？德國之所以失敗，就是吃飯問題。因爲德國的海口都被聯軍封鎖，國內糧食，逐漸缺乏。全國人民和軍士都沒有飯吃，甚至於餓死，不能支持到底，所以終歸失敗。可見吃飯問題，是關係國家之生死存亡的」(八)。

此言戰時糧食之供求不免失常，吃飯問題隨時有不能解決之虞。可見在民生主義之下，吃飯問題之解決，不以平時爲限，尚須兼及戰時。食鹽問題爲吃飯問題之一，亦當作如是觀。明末天啓崇禎間，天下盜起，圍城中八月無鹽，人盡枯黃，不能荷戈，破盛鹽之缶，片瓦一金(九)。戰時食鹽之重要，於此可見。且食鹽之用，不限於食，化學工業之原料，亦利賴之。在平時，裨益生產，固可促進本國工商業之繁榮，在戰時，製造毒氣，尤爲抵禦侵略者之利器。此在我國，尤爲重要，不可不知也。

第三節 食鹽與化學工業之關係(一〇)

實業計畫：

「礦業與農業爲工業上供給原料之主要源泉也。礦業產原料以供機器，猶農業產食物以供人類。故機器者，實爲近代工業之樹，而礦業者又爲工業之根。如無礦業，則機器無從成立；如無機器，則近代工業之足以轉移人類經濟之狀況者，亦無從發達。總而言之，礦業者，爲物質文明與經濟進步之極大主因也（一一）。

此言礦業與工業之關係。按食鹽爲礦產之一，凡讀中外礦業報告者，類能言之。其與工業之關係，直接間接，皆屬密切，在化學工業中，尤爲重要之原料。如無食鹽，則近代化學工業，即難如今日之發展，甚至面目全非，亦未可知。國父之說，誠有真理存焉！茲將食鹽與化學工業之關係，探其尤要者分述如下：

（一）純鹼 純鹼即碳酸鈉，以食鹽製之，其法有二：一爲「露布蘭」(Leblanc)法，即以食鹽加入硫酸，經變化後，成爲鹽酸與硫酸鈉，再將流酸鈉與石灰石及煤，經灼熱之後，成爲黑色碳酸鈉。將此黑色之碳酸鈉，放在熱水中，成爲濃溶液，濾去其雜質，將水分蒸發，即成爲結晶體之碳酸鈉。用火灼熱至千度，則水分及雜質，皆被燒去，成粉狀，爲無水純鹼矣！二爲「索爾飛」(Solvay)法，在化學原理上，極爲簡單，即以氫氣通入食鹽溶液中，使之飽和後，再通入二氧化碳，則碳酸氫鈉沉澱而出，餘留於溶液中者，爲氯化銨。碳酸氫鈉，俗名小蘇打，經灼熱後，放出二氧化碳而成爲無水純鹼。氯化銨與石灰水蒸溜，復可得氫氣，以爲製鹼之用。純鹼之用途甚廣，其最要者，爲製玻璃、肥皂及普通藥品。純鹼及碳酸氫鈉，在毒氣之防護及清除上，亦有用之。

（二）燒鹼（又名苛性鈉） 製法有二，皆以食鹽爲基本原料。一爲電解法，以鹽水放入解槽內，通

以電流力起電解作用，成苛性鈉液及氯氣二物。所得之溶液，將水分蒸去，即成爲固體之苛性鈉。一爲純鹼法，先用食鹽製成純鹼液，加生石灰，起化學作用，成爲燒鹼液及碳酸鈣。濾過之後，將所得之溶液水分蒸發，即得固體之苛性鈉。其用途甚多，最要者爲製染料、胰皂、紙及油等。又防毒面具所用之鹼石灰，即由燒鹼與石灰製成，用以中和各種酸性毒氣，故防毒面具均用之。

(三) 鹽酸 食鹽與硫酸混合加熱，即得氣體之氯化氫用水之溶液，成爲鹽酸液。可供製染料、白鐵、氯氣及味精之用品。另可得硫酸鈉爲製鹼之原料。

(四) 氯氣 食鹽與硫酸加熱，成爲鹽酸與硫酸鈉，鹽酸加氧化劑，起變化，即得氯氣。如在高溫，將食鹽燒融後，通電流，得氯尤便。氯氣爲製軍用毒氣最主要之原料，賴以製造之毒氣，占毒氣總數百分之八十以上。亦可製漂白粉，各種藥品，及供自來水消毒之用。

(五) 漂白粉與漂白劑 以熟石灰與氯氣化合，可成漂白粉。或以鹽水放入電解器中，使電流流通，將溫度降低，則納氯氣三原質化合，亦可成爲另一種之漂白劑，均爲製紙漂布各廠不可少之藥品。又漂白粉對於糜爛毒氣之清除，最爲有效，故多用以清除一切器物、住宅及戰地等處之毒氣。

(六) 染料 染料爲用以染布之各種顏色，係由煤膏中之物質提煉而成。惟製出之時，常爲水溶液，若投入多量食鹽，則染料變爲沉澱而出，濾水烘乾，即可售之於市。又製染料時遇有顏色深淺情形，深色者加食鹽若干，即可使其一律。

(七) 肥皂 肥皂之製法，係用油與鹼化合而成，而鹼則多爲食鹽製成，且鹼與油常有雜質。欲使其純潔，可俟其養成時加粗鹽若干，則皂與甘油雜質等在鍋中分爲二層，取出而凝結之即成純潔之肥皂。

皂。下層係雜質，為提煉甘油之用。

(八) 陶業 普通陶器上所用之釉，多以食鹽燒成，其作法有二：一將窯中所燒之陶器，俟到相當之溫度時，用粗鹽灑入；二將陶器先燒成坯，再塗濃鹽液於其上，乾後放入窯中燒之。使鹽與泥中之矽質或鉛質化合，變為矽酸鈉及矽酸鉛，即成光亮之釉。

(九) 冶金 食鹽在冶金工廠，作用有二：第一，減低礦砂銹點。常有礦砂在燒爐中不易融化，若加食鹽少許，即融解成為液體而省燃料。第二，利用食鹽之氫質。礦砂中常有雜質，易與氫化合，如砒銻等質。此種化合物，在燃熱爐中，成為氣體，可以飛散，如此則純潔之礦砂可以提出。

(十) 製冰 冰為夏日必需之品，亦為化學工業不可少之物，世界各國，除寒帶可以利用天然冰水，其餘地方無不有人造冰廠之設。造冰之法，以用氫為最宜，然非有鹽液不能使水成冰；故食鹽為製冰廠必需之物。

此外如肥田、製革、製藥、漁業、肉業、油廠及製罐頭等用鹽之處尚多，茲不詳述(一一)。觀乎此可知食鹽與化學工業之關係矣！

註一 民智版總理全集第一集下冊頁四五。

註二 佚名食鹽對於生理之關係見鹽政雜誌第六十五期雜錄頁二十八。又鄭尊法鹽頁十七。

註三 鄭尊法鹽頁十七。

註四 民智版總理全集一集二四九五至二五〇頁。

註五 同上二四六頁。

註六 同上二四九頁。

註七 民國十三年四月四日對廣東女子師範學校學生講。見民智本總理全集第二集四五二頁。

註八 民智本總理全集一集二四六頁。

註九 濟雅正山東鹽法志卷二頁五。

註一〇 本節經高行健李秀峯二先生指教謹此誌謝。

註一一 民智本總理全集一集六八八頁。

註一二 郭世綽食鹽與化學工業之關係見鹽務學校校刊。

第二章 改造中國鹽業之基本原則

第一節 鹽稅廢除之理論

清初懲明代鹽制之失，停開中，專於產地召商，納稅行鹽。康雍之際，課則畫一，浮派未加，尙無大弊。乾嘉以降，歲出漸增，區報效之端，定帑息之利。嘉道之間，積弊日深，又行改票等法。咸同軍興，餉需待給，則創抽厘之政。光緒以來，賠款練兵，復施加價之策。培克愈甚，制度日雜（一）。同一稅課，而其種類不一，有正課、加課、督課、加價、復價、平價、厘、捐及雜項之分。同一引票，而其名目不一，有綱引、帑引、水引、陸引、蓬行、擔引、肩引、住引、大票、小票之別。稅率之繁，不但省與省異，府與府異，即一縣之中城鄉村鎮亦未必盡同。權量之雜，或以十六兩爲一斤，或以二十四兩爲一斤，或以二十四兩爲一斤，各地互異。官吏因而出入其間，變本加厲，益以其他捐稅

之苛雜，人民負擔之繁重，遂有不忍言者(二)。國父蒿目時艱，奮起革命，故於起義之初，即以解放人民疾苦爲己任，並以掃除滿清之苛捐雜稅爲嚆矢，鹽稅其一端也。同盟會革命方略掃除滿州租稅厘捐布告：

「自與萬國交通以來，不知外交，屢召戰禍，喪師辱國。於棄民割地之外，益以賠款。甲午之役，賠款連息四萬萬(按單位爲兩)，庚子之役賠款連息九萬萬。政府無力則令各省攤賠，於是各省督撫借此爲名，舉行雜捐，剝民自肥。自柴米油鹽以至糖酒雜項，皆科重稅。居陸則有房捐；居水則有船捐。民不堪其苦，屢屢激變，則輒調兵勇，肆意焚殺，洗村剷地，以爲立威之計。思之傷心，言之髮指，其絕漢人生計者七也。……今軍政府與我國民驅除韃虜，恢復中華。大兵所至，舉滿州政府不平等之政治，摧廓振盪，無俾遺孽；凡租稅厘捐一切不便於民者，悉掃除之，俾我國民得怡然於光天化日之下(三)」。

此布告撰於光緒三十一年(西曆紀元一九〇六年)，意在從柴米油鹽等必需品所受苛徵之情形，喚醒民衆，共起革命。惟僅以掃除此等苛稅爲言，猶未有積極之建議也。同年在三民主義與中國民族之前途之演說辭中，始提出興行土地漲價歸公之法，以代其他苛稅之主張。略謂：

「聞得有人說，民生主義是要殺四萬萬之半，奪富人之田爲己有。這是未知其中道理，隨口說去，那不必去管他。解決的法子，社會學者所見不一，兄弟所信的是定地價的法子，比方地主有地值價一千元，可定價爲一千或多至二千，就算那地將來因交通發達，價漲至一萬，地主應得二千，已屬有益無損，贏利八千當歸國家。這於國計民生皆有大益，少數富人把持壟斷的弊竇，

自當永絕。：行了這法之後，文明越進，國家越富，一切財政問題斷不至難辦。現今苛捐盡數蠲除，物價也漸便宜了，人民也漸富足了，把數千年捐輸的弊政永遠斷絕。：私人永遠不用納稅，但收地租一項，已成地球上最富的國」(四)。

此項主張頗受亨利喬治學說之影響，蓋主單一稅制也。所說免除其他苛稅，雖未明言包括鹽稅，鹽稅亦不能例外(五)，換言之，地價增益歸公辦法實行之後，鹽稅即當廢止。

田桐所述 國父欲興土地稅以抵鹽稅之說，想亦淵源於此(六)。民國以後， 國父廢除鹽稅之主張，更由事實方面之分析，漸趨向學理方面之討論。元年(西曆紀元一九一二年)元旦臨時大總統就職宣言，已開其端，略謂：

「滿清時代藉立憲之名，行斂財之實，雜捐苛稅，民不聊生。此後國家經費取給於民必期合於理財學理，而尤在改良社會組織使人民知有生之樂，是曰財政之統一」(七)。

旋於五月四日廣州東關新聞界歡迎會中，更進一步發表其廢除徵稅制在財政學說上之理論，略謂：

「欲本國工商業之發達，當收天然稅而不收人工稅。人工稅如亡清政府之厘金、鹽稅，均有害於民，天然稅如耕地稅、屋地稅，祇收其價百分之一或二百分之一，於平民無痛苦也」(八)。所謂天然稅，如耕地稅、屋地稅，皆為土地稅，即今之所謂直接稅也；所謂人工稅，如厘金、鹽稅，皆為消費稅，即今之所謂間接稅也。間接稅之流弊甚多，尤以鹽稅為甚。近代學者，公認鹽稅之影響，有如人頭稅，衡以能力納稅之原則，鹽稅對於貧乏者，顯然有累退稅之性質。收入低微，或人

口衆多之家，所納之稅，無形中較收入豐厚，或人口稀少之家爲甚，此其一，貧乏之家多蔬食，富裕之家多肉食，肉中含鹽分較多，蔬中含鹽分較少，故貧乏之家需鹽較切，食鹽較多，自納稅亦較重，此其二，近熱帶以蔬果及稻類爲養生之品，需鹽多，近寒帶者得肉類及麥類甚便，需鹽少，我國疆上，南近熱帶，北近寒帶，南北之人所納之稅，必有重輕不均之弊，此其三。益以清末種種擾民之政，鹽稅之有害於民，尤爲顯然，此 國父廢除食鹽徵稅制之主張之所由定也。故同年六月九日在廣東行轅對議員記者演說，平均地權之具體的說明之演辭中，重申其就地徵稅，價增收之主張，以爲免除其他苛稅之張本，略謂：

「昨都督交省議會換地契收費法。我意尙須確定地稅，照價增收一層，主張行單稅法。蓋地是天然的，非人爲的，就地徵稅，義當有，卽此已是國用，一切各稅，皆可由此（九）。

此段文字言簡而意賅，不僅足爲前引，光緒三十一年一演辭之注脚，且可窺見 國父改革稅制之決心。民國二三年間，田桐君亡命日本，嘗謁 國父於東京，叩以改革中國鹽制之意見。 國父仍堅持其廢除食鹽徵稅制之主張，並分析近代鹽制之演進史，而有「鹽如米麥之應有稅」之名言。田桐鹽政篇：

「民國二三年間，僕亡命江戶，一日問先大總統孫公曰：『我國鹽政，自李鴻章相以來，卽開亂源，至今爲極，先生主張民生，其將何以濟之？』孫公曰：『鹽如米麥，本無稅，世界富強之國，大都無稅，貧弱之國則有之。』曰：『先生將取何策？』孫公曰：『吾但求正義，至於政策，須君等籌之也』（一〇）。

由此可知廢除食鹽徵稅制，爲 國父之一貫主張。不僅切事實，合學理，且爲順應近代鹽制演進

之趨勢焉，惟 國父雖主張廢除徵稅制，但於鹽運經營之權，則未嘗有放任之論，核以民生主義，為人民利益計，為防止商人壟斷計，均有國家經營之必要也。其詳當於下節述之。或謂此理論也，不觀於民國元年 國父任臨時大總統時之命令乎？在此令中仍主徵收鹽稅，何嘗有廢除之意？原令謂：

「臨時政府成立，委任張謇為實業部總長仍兼江蘇兩淮鹽政總理，鹽課為餉項大宗，必須事權統一，總收總支。以後應徵鹽課、鹽厘、加價等項，由總局統收，解交財政部，分別援照從前成案，關係賠款洋債者，剔除備用，惟歸各省者一律照撥，餘俟政府指撥。各省都督各軍政府各司各務各顧念大局，產鹽運鹽各地方，有須駐警保護者，務各協力相助，保商業即所以顧餉源（一一）」。

其時大局未定，一切財政實業之措施尚未着手，而餉項支出，緊急浩繁；賠款外債，關係外交，均不能置之不顧。萬一新稅未增，舊稅頓廢，不將令餉源枯竭，影響外交，而動搖建國之基礎乎？故 國父之所以未能立即廢除鹽稅者，無非一時權宜，果能久於其位，實現其就職宣言中根據理財學整理稅制之主張，必有廢除鹽稅之一日，惜其旋即去位耳！關於 國父此種苦心孤憤之措施，試讀其民國三年手定之中華革命黨革命方略，尚可窺見其一二。在該方略第八章第一三三兩條中，雖有徵收鹽稅之規定，但在第一條中，則顯然又限制其徵收之時期，即鹽稅之徵收，僅在改定頒布各種稅法以前；最低限度，以後亦將變更、逐漸廢除。原方略第八章關於財政交通事務補則：

「第一條在改定頒布各種稅法以前，除舊稅外，一切舊日稅率徵收方法及徵收機關位置暫仍其舊。第二條，關於關稅、鹽稅事務，在設法籌備關稅以前，由財政部主稅司副稅司掌握。第三

條，關稅及鹽稅徵收官吏，由財政部總長呈請任命（二）。

觀乎此，足證國父維持鹽稅之徵收，仍係暫時之計，且於此項條文中，已有統一鹽務行政及徐圖整理之趨向。將來一經國基鞏固，稅法更定頒布之後，即將有所變更。是當時雖未及廢除徵稅制，但其廢除徵稅制之主張，在將來鹽業政策上，終屬天經地義之原則，無可置疑者也。

第二節 鹽業由私人經營之流弊

我國鹽業之經營，三代以前，未可考信。秦漢之際，專於豪商。漢武帝元狩以後，絀商賈，改專賣，製造運銷之利，皆統於國。東漢三國以後，沿及陳隋唐初，或徵稅，或無稅，則經營之利，專於商人，或專賣，則經營之權，掌在國家，商人間亦分其利。唐寶應中，劉晏損益舊制，創為就場專賣之法，官收亭戶所製之鹽，轉糶於商人。自是製鹽之責在亭戶，收鹽之權在國家，而運鹽銷鹽之利，遂盡歸於商人。宋元之際，因革雖多，而此項原則不變。明初簽民戶為竈戶，計戶製鹽，由官核收，更令商人開中納糧，而與之鹽，猶與宋元之制相近。其後商人得自向竈戶買鹽，而商人收鹽之制與（竈戶猶亭戶也，為明以來製鹽者之通稱），豪民得占蕩製鹽而竈戶製鹽之制變。清初因而創為場商，運商之法，專製鹽、收鹽之利者，稱為場商，專運鹽、銷鹽之利者，稱為運商。自是製造運銷之利，復歸於商人。以引岸綱冊之法，許其分地銷鹽，即一地方僅許某一商人經營鹽業，別人不得侵銷，違者以私鹽論罰有差。以近代學語釋之，即所謂法律獨占也。在此種情形之下，商人可以獨占某一地方之市場，無人競爭，贏利可靠，流弊遂多。清中葉以來，雖屢有改進之法，或有名無實，或收效甚微，其弊終未能盡革也。姑以近事為例，以視一般。二十五年十一月十九日上虞通訊：

「本處曩歲設廠煎鹽，運銷各地。二十一年以後，慮改晒，由廠商收運。奈銷地有網住之別，性質有引商、肩商之分，種種限制。以致大奸食鹽，不能流通縣境各地。城中雖設有鹽棧，惟以奸商舞弊，攙和滴水雜質，藉以圖利，致將色變黃黑，味帶苦澀，故歷年常鬧鹽荒。現屆菜汛，需鹽尤多，四鄉農民，以無從購買，大起恐慌」(二三)。

上虞爲產鹽地方，食鹽猶如此困難，其他地方，不難想見。此就運鹽銷鹽方面言之，鹽業不宜由商人經營之反證也。又同年九月五日餘姚通訊：

「浙東引鹽總廠，執姚場鹽菜之牛耳，自來商民雙方尚能和衷共濟，以故該廠歷年盈餘，統計在一千萬元以上。不料民國二十一年間，該廠因壓迫溫商收鹽，大量收買餘鹽，至三十餘萬擔之多，一面爲趨斷營業起見，又在上虞開闢金山場，認板三萬餘千塊。至民國二十三年底，積成鹽斤至六十餘萬擔以上。該廠負責人鑒於鹽官之早令夕改，鹽民之懦弱可期，乃倡議六成收鹽。……本年應收鹽額，迄今八月顆粒未收。以致浙東鹽民，賣妻鬻子，窮境畢露，老者填乎溝壑，少者淪爲乞丐。鹽民憤恨情形，在有激成暴動之可能……」(二四)。

此就製鹽收鹽方面言之，鹽業不宜由私人經營之反證也。即使將來，廢止此項法律上特許獨占鹽業之商人，開放引岸自由貿易，然衡以近代經濟之趨勢，似仍不能無弊，不可不知也。譯釋 國父之遺教，述其必然發生之流弊如下：第一，大公司兼并小製造業，鹽之生產，不似米麥分市之廣，僅限於少數地方。此少數地方所產之鹽，又因氣候、地勢、土壤、交通等環境之不同，而有成本高下之別。長蘆之鹽，每百斤或低至二角左右，最高不過三角左右，四川之鹽，每百斤成本最低爲二元左右，最高可

至八元左右，此井鹽與海鹽成本之不同也。淮北晒鹽每百斤成本可低至三角，淮南煎鹽，可高至一元七角，此同為海鹽，煎鹽成本與晒鹽成本之不同也。淮北中正場所產之鹽，每百斤成本為三角，濟南場為一元六角以上，此同為晒鹽而成本又不同也（一五）。成本高則鹽價必貴；成本低則鹽價可賤。若自由貿易之後，成本高者在市場上必不敵成本低者，競爭之結果，成本高者必受淘汰，成本低者必可壟斷市場，最易形成自然獨占之優勢。且自機器生產發達之後，生產組織極為重要，規模愈大者，成本可愈少，獲利亦愈厚，此大公司組織優於小製造業或手工製造業之理也。目前中國鹽業猶在手工業時期，本重而質劣，雖有少數精鹽公司已用機器生產，限制既嚴，規模亦小。若自由貿易之後，大公司勢必應運而生，如推廣機器之生產，使本輕質美，而又減價出售，則目前手工業製鹽人之鹽戶或遭失敗，或不免有失業之虞。迨所有鹽戶破產之後，全國鹽業，必操於數大公司之手，無人與之競爭，又必將價格擡高，獨占市場。且大規模鹽業公司之組織，除機器外，尚須有廣袤之灘地或井池，所占固定成本之多，較之鐵路，必無遜色，在營業上尤易形成資本獨占之優勢，不僅手工製鹽人，目前不能競爭，即在將來，亦甚困難。據一九〇〇年美國國勢調查報告，當時最容易促成托辣斯（Trust）組織之產業，鹽即為其中之一。英國在十九世紀末，亦有類似托辣斯組織之興起，最早之例即一八八八年所組織之鹽聯合（Salt union）。當時此種聯合，頗欲支配供給之富源，與利用優良之生產方法，創立獨占，不幸後來又為外國鹽業公司所打倒（一六）。此大公司並井小製造業之可慮也。實業計畫：

「商業戰爭亦戰爭之一種，其資本家與資本家之戰爭也。此種戰爭，無民族之區分，無國界之限制，常不顧人道互相戰鬪。而其戰鬪之方法，即減價傾軋，致弱者倒敗，而強者則隨而壟斷

市場，占領銷路，直至達其能力所及之期限而止。故商業戰爭之結果，其損失，其殘酷，亦不亞於鐵血競爭之以強力壓迫也。此種之戰爭，自採用機器生產之後已日見劇烈。彼司密亞丹派之經濟學者，謂競爭為最有益之主因，為有生氣之經濟組織。然所以確證者，近代經濟之趨勢，適造成相反之方向，即以經濟集中代自由競爭是也。美國自有大公司出現，即有限制大公司法律，而民意亦以設法限制為然。蓋大公司能節省浪費能產出最廉價物品，非私人所能及。不論何時何地，當有大公司成立，即將其他小製造業掃除淨盡，而以廉價物品供給社會。此固為社會之便利，但所不幸者，大公司多屬私有，其目的在多獲利益，待至一切小製造業皆為其所壓倒之後，因無競爭，而後將各物之價值擡高，社會上實受無形之壓迫也」(一七)。

第二，資本家壓迫勞動者。在近代生產組織之下，機器為主要生產資本之一，資本家一面利用機器生產之手段，擴大產量，增加贏利；一面把持生產工具，壓迫勞動者，使工人賴其僅有之工資收入，維持水平線以下之生活。竈戶破產或失業之後，無以為生，必有投身公司者，此時生產工具為公司所有，此輩純為工資勞動者，除工資外，將別無所得，即使國家訂有保護此輩之法規，但公司權自我操，仍可左右工人之進退，工資之增減；此資本家壓迫目前鹽戶之可慮也。若國家聽資本家肆無忌憚，不加限制，勢必發生社會問題，擾亂社會。民生主義：

「所以機器發明了之後，世界的生產力便生出一個大變動，就是機器占了人工，有機器的人便把無機器人的錢都賺去了。：：所以從機器發明了之後，便有許多人一時失業，沒有工做，沒有飯吃。這種大變動，外國叫做實業革命，因為有了這種實業革命，工人便受很大的痛苦。因為

要解決這種痛苦，所以近幾十年來，便發生社會問題（一八）。

「近世的生產情形，是怎樣呢？生產的東西，都是用工人和機器，由資本家與機器合作，再利用工人，纔得近世的大生產。至於這種大生產所得的利益，資本家獨得大分，工人分得小分。

所以工人和資本家的利益，常常相衝突。衝突之後，不能解決，便生出階級戰爭」（一九）。

第三，生產者妨礙消費者。在資本主義社會中生產者以賺錢為目的，無論消費者之需要如何急迫，苟無贏利可得，亦望塵然而去之。甚至本國人民需要甚切，而苟無價可得，亦不惜輸出外國以求厚利，在近代生產過剩國家，其資本家欲求高價，將生產物設法銷毀，冀使供求平衡，尤為數見不鮮之事。此在將來鹽業方面，亦所難免。如鹽業之經營操於數大公司之手，則其注意之銷路，必以交通便利之處為先，其交通困難，或運費較重之處，即難免有淡食之虞。且在此種獨占市場情形之下，價格可以擡高，即在有鹽可食地方，亦將限於購買力，而不得不減其必需消費量以外之用途。萬一外國需鹽孔急，可得高價，更難免不效過去糧食商人之故智，輸出外國，謀取厚利。國父在討論糧食問題時，曾慨乎言之。民生主義：

「在私人資本制度之下，種種生產的方法，都是向著一個目標來進行。這種目標是什麼呢？就是賺錢。因為糧食的生產是以賺錢做目標，所以糧食在本國沒有高價的時候，便到外國去賣，要賺多錢。因為私人要賺多錢，便是本國有饑荒，人民沒有糧食要餓死很多人，那些資本家也是不去理會」（二〇）。

且鹽業一經獨占之後，則此獨占市場之公司，即有左右市場決定價格之權力。因獨占之優勢所訂之價

格，謂之獨占。價格以獲利最厚之價格爲準，通常皆較競爭價格爲高。換言之，此獨占鹽業之公司對於消費者可以索取高價，斂財自肥。即不僅對於消費者有損無益，尤益形成大富階級，發生貧富懸殊之象，此誠中國將來之隱憂也。

第三節 鹽業由國家經營之理論

鹽業由私人經營，最易形成獨占之性質，其弊已於前節中略加說明。近代文明國家，爲糾正獨占事業之流弊起見，對於獨占性事業之經營，頗多限制之法。第一，採取官督民營政策，即某種獨占事業可以特許私人或公司經營，但須受政府監督。在此種政策之下，政府之當其事者，最易發生受賄之事。美國之大公司與鐵路，賄賂費常占其經常費之大部分，可爲殷鑒。且即無受賄之事，實際上欲加以監察，亦難嚴密周到。第二，採取民營政策，政府但按年徵收一定數額之稅或報酬金。某一獨占事業既許某人或公司，獨家經營，獨享其利，則政府收其贏利之一部分，以爲增進社會幸福之經費，自亦有充分之理由。故此法作爲一時之政策，未嘗不可。然欲以之爲矯正獨占流弊之惟一政策，則希望殊少，因獨占者所定之價，並不因此而更改，一般消費者，在直接方面，仍一無所得也。第三，採取國家經營政策，即凡事業之具有獨占性質者，皆由國家經營，任何私人不得染指。在此種政策之下獨占之利，既不歸個人私有，不僅在監督上不至發生腐敗之事；且因獨占而生之利益，悉歸國有，政府亦藉此減少增稅之需要，並以減輕國民之負擔，誠非一二兩法，所能概括並論也。國父在民生主義中所謂發達國家資本之法，即指此種國家經營營業之政策也。實業計畫：

「中國實業之開發，應分兩路進行：（一）個人企業，（二）國家經營是也。凡事物之可以委諸

個人或其較國家經營爲適宜者，應任個人爲之；由國家獎勵而以法律保護之。今欲利便個人企業之發達於中國，則中國從來所行之自殺的稅制，應即行廢止，紊亂之貨幣立需改良；而各種官吏之障礙必當排去，尤須輔之以利便之交通。至其不能委諸個人及有獨占性質者，應由國家經營之。今茲所論，後者之事屬焉。此願國家經營之事業，必待外資之聚集；外人之熟練而有組織才具者之雇傭，宏大計畫之建設然後能舉。以其財產屬之國有；而爲全國人民利益計，以經理之」(一一)。

民國十三年 國父在全國第一次代表大會宣言中有更爲簡明扼要之說明。略謂：

「凡本國人及外國人之企業，或有獨占的性質，或規模過大爲私人之力所不能辦者，如銀行、鐵道、船業之屬，由國家經營管理之，使私人資本制度，不能操縱國民之生計，此行節制資本之要旨也」(一二)。

觀乎此，足見將來鹽業之經營，有採取國家經營政策之必要。在此種政策之下，獨占之利，既不歸個人私有，不僅在監督上不致發生腐敗之事，且可順應經濟組織發展之趨勢，增加生產之能力。其因獨占而生之利益，歸諸國有，尤足使政府減少租稅之需要，增加人民之福利。第一，就鹽業組織發展之趨勢言之，將來鹽業如仍由私人經營，則生產者爲獲取最高之利潤起見，必流於大公司之組織，此爲經費組織演進中必有之趨勢，雖有大力，莫之或挽。與其橫加限制而無效，何如改由國家經營，因勢利導之，使獨占之利歸諸國家，而仍舊保存大公司組織之特點。實業計畫：

「大公司之出現，係經濟進化之結果，非人力所能屈服。如欲救其弊，祇有將一切大公司組

織歸諸通國人民公有之一法。故在吾之國際實業計畫中，擬將一概工業組成一極大公司，歸諸通國人民公有，但須得國際資本家爲共同經濟利益之協助。若依此辦法，商業競爭之在於世界者，自可銷除於無形矣」(二三)。

第二，就生產力之增加言之，以上所述，重在防弊，猶就消極方面言之也。其實鹽業由國家經營之後，尙可增加生產，別有其積極之功效。國父嘗以第二工業革命稱之，可想見其重要也。實業計畫：

「各國自推行工業統一與國有後，其生產力大增，與前易手工用機器之工業革命相較，其影響更深，吾人欲命以第二工業革命之名，似甚正確。若以其增加生產力而言，此革命之結果，實較前增加數倍。中國今尙用手工爲生產，未人工業革命之第一步，比之歐美已臨其第二革命者有殊。故於中國兩種革命，必須同時並舉，既廢手工業，又統一而國有之」(二四)。

目前中國化學工業有進步，利用食鹽地方日廣，間接且有挽回利權之效。如過去自永利製鹼公司利用蘆鹽製鹼以後，英國卜內門之鹼，即逐漸絕跡於中國之市場，可爲明證。目前沿海工業區域，雖經敵人破壞殆盡，然各廠內遷之後，所在地方之鹽業，仍有發展之希望，亦即內地食鹽之銷路，除供食用之外，仍有發展之可能。故爲解決民生問題計，將來似可利用此種趨勢增加鹽之生產，在國家經營之下，平均分配，挽回利權。民生主義：

「我們在中國，要解決民生問題，想一勞永逸，單靠節制資本的辦法，是不足的。現在外國所行的所得稅，就是節制資本之一法。……中國不能和外國比，單行節制資本，是不足的。因爲外

國富，中國貧，外國生產過剩，中國生產不足。所以中國不單是節制私人資本，還要發達國家資本。要解決民生問題，一定要發達資本，振興實業。振興實業的方法很多，第一是交通事業，……第二是礦產……第三是工業。中國工業，非要趕快振興不可。中國的工人雖多，但是沒有機器，不能和外國競爭。全國所用的貨物，都是靠外國製造運輸而來，所以利權總是外溢。我們要挽回利權，便要趕快用國家的力量來振興工業，用機器來生產，令全國的工人都有工作。到全國的工人都有工做，都能夠用機器生產，那便是一種很大的新財源。如果不用國家的力量來經營，任由中國私人或者外國商人來經營，將來的結果，也不過是私人的資本發達，也要生出大富階級的不平均」(二五)。

第三，就減輕租稅言之，近代國家藉國營鹽業收入以供財政上之挹注者為例甚多。國父於此，亦有精闢之意見。民國十一年答約翰白萊福特問，曾謂：

「余意國家管理實業，足使富源之分配較為公平。在現時制度之下，財富集中於少數人之手；他一方面則多數人貧無立錐，成為一大問題。且國有實業，苟能生利，又毫無弊竇，即足減輕納稅之負擔。現時納稅負擔，貧民尤重，各進步國家，莫不有增稅傾向。國家企業而能獲利，至少可以減增稅之需要。利害相權，吾終以為國有企業較勝於現時之私有制」(二六)。

此種政策果能行之無弊，不僅可以適應平時之環境，兼可應付戰時之需要，蓋在戰爭期中，惟有在國家經營之下，始可得通盤計畫之效果也。故在大戰期內英美德法等，多將其國中之大實業，如交通及大製造廠，收歸國有，冀以應付非常之變，惜戰後旋即停止耳！民生主義：

「商業時代的資本是金錢，工業時代的資本是機器，所以當由國家經營。設備種種的生產機器爲國家所有。好像歐戰時候各國所行的戰時政策，把大事業和工廠都收歸國有一樣，不過他們試行這種政策，不久便停止罷了！中國本來沒有大資本家，如果由國家管理資本，發達資本，所得的利益，歸人民大家所有。照這樣的辦法，和資本家不相衝突，是很容易做得到的」（二七）。戰後各國工業，採取國營政策者，首爲蘇俄，其鹽業亦係國營。由新經濟政策而一再實施其五年計畫，收效甚宏，近已躋於世界強國之林。此種政策之推行，固受社會主義之影響，亦係戰時各國國營政策之擴大與充實，論者以馬克思主義目之，而蘇俄則自認爲戰時政策。民生主義：

「但是照俄國人自己說：俄國從前所行的革命辦法，並不是馬克思主義，是一種戰時政策。這種戰時政策，並不是俄國獨行的。就是英國德國美國當歐戰的時候，把全國的大實業，像鐵路、輪船和一切大製造廠，都收歸國有。同是一樣的辦法，爲甚麼英國美國實行出來，就說是戰時政策，在俄國實行出來，大家便說是馬克思主義呢」（二八）？

鹽爲戰時重要物資之一，除食用外，對於國防上尤有重要之貢獻，即以毒氣製造而論，百分之八十以上皆賴電解食鹽後所得之氯氣。戰時對於食鹽需要之殷，不難想見，自應以國營爲妥。觀乎此，可知鹽業由國家經營，不僅可防獨占之弊，平均分配，善用之，兼可增加生產，減輕租稅，應付戰時之需要。或謂此就外國情形言之也，以中國經濟環境之特殊，似未能行之無弊。然國父所以確信其國家經營之主張，固多出於外國經濟史實之分析，實亦有其中國經濟史實之根據，而於中國戰時經濟改革史上成功之事實，尤有深切之研究，就鹽業言之，尤爲貼切。孫文學說：

「昔漢興承秦之弊，丈夫從軍旅，老弱轉糧餉，作業劇而財匱，初以爲錢少而困也。乃令民鑄錢，後又困也，乃禁民鑄錢，皆不得其當也。夫國之貧富，不在錢之多少而在貨之多少，並貨之流通耳！漢初則以貨少而困，其後則又以貨不得流通而又困。於是桑弘羊起而行均輸平準之法，盡籠天下之貨，賣貴買賤，以均民用，而利國家，卒收國饒民足之效。若弘羊者可謂知錢之爲用者也。惜弘羊而後，其法不行，遂至中國今日受金錢之困，較昔尤甚也。方當歐戰大作，舉國從軍，生產停滯，金錢低落，而交戰各國之政府，乃悉收全國工商事業而經營之，以益軍資，而均民用。德奧行之於前，各國效之於後，此亦弘羊之遺意也」(二九)。

考中國鹽業之經營，三代以上，文獻不足徵矣。秦時但抽稅，生產運銷之利皆專於商，漢初因之，其禍國病民之狀，史書所載猶可徵也。武帝元朔中，外患紛起，戰爭頻仍，國用漸匱，初造錢幣，仍患不足。元狩中乃盡籠天下鹽鐵之利，排商賈，絀豪強，抑兼併，以助國用。以東郭咸陽孔僅爲大農承領鹽鐵事，募民自給費，因官器作煮鹽，官與牢盆敢私煮鹽者，沒入其器物，更令經營鹽業之富商爲吏，坐市列市，販物求利。大民生產運銷皆統於國，爲中國鹽業由國家經營之嚆矢，亦即今之所謂全部專賣制也。元封初，桑弘羊領大農，盡管天下鹽。以諸吏各自爲市，相與爭利，鹽價騰貴，而營業收入或不足償其用費，乃力加整頓，並創爲均輸平準之法，調節鹽價，以均民用。史稱其時「民不益賦而國用饒給」。其制之善，又可徵也。觀於國父遺教中一再頌揚弘羊之辭，可推知其對於戰時鹽業國營政策之態度矣！於此可見國營政策不僅適用於平時，亦且切合於戰時，臨臨全國代表大會宣言中，所謂「抗戰期間，關於經濟之建設，政府必當根據民生主義之信條，施行計畫經濟，凡

事業之宜於國營者，由國家籌集資本，從事興辦，務使之趨於生產的合理化，且必制節謹度，樹之楷模，自係有見於此；而鹽業經營之方針，亦不能例外也。

註一 晏才備：租稅論二二九頁。

註二 景本由：整理鹽法之兩大方針，見鹽政雜誌第十六期。

註三 民智本總理全集第一集上冊三一七頁。

註四 祝民報紀元節演說辭見民智本總理全集第二集七八頁。

註五 此種主張後此頗有變遷，民國十一年十二月九日對約翰自萊斯爾特民間，曾謂：「余仍持地價徵稅主義，但與正派單一稅主義者不同，即余主張再征收他種稅款是也。近世國家生活情形，複雜變化，迥非昔比。若嚴格施行單一稅主義，於理於勢悉皆不當」（原文民智本總理全集第二集五九二頁）。當然所徵之稅為直接稅，而非間接稅也。

註六 田桐鹽政稿見太平雜誌第一期轉載於鹽政雜誌第三十六期。

註七 民智本總理全集第二集二八頁。

註八 在廣州東關新聞界歡迎會講民生主義之實施，見民智本總理全集二集一三五頁。

註九 民智本二集一三八頁。又中央黨部刊 國父遺教演講集一六三頁。

註一〇 太平雜誌第一期，轉載於鹽政雜誌第三十六期。

註一一 陸達節孫中山先生外集六一頁至六二頁引黎大總統政書。

註一二 民智本總理全集第一集三五九頁。

註一三 見上海大公報。

- 註一四 見上海大公報。
- 註一五 財政年鑑七〇九至七一二頁二十二年年度統計。
- 註一六 傅子夷譯 Hopson 著進化資本主義進化論三冊三五——三六又六六各頁。
- 註一七 民智本總理全集第一集六九六至六九八頁。
- 註一八 民智本總理全集第一集上冊二〇二頁。
- 註一九 同上二二二頁。
- 註二〇 同上二六四頁。
- 註二一 民智本總理全集五五二至五五三頁。
- 註二二 民智本總理全集第三集四七頁。
- 註二三 實業計畫結論見民智本總理全集第一集下冊六九七頁。
- 註二四 實業計畫引論見民智本總理全集第一集下冊五四七頁。
- 註二五 民生主義第二講見民智本總理全集第一集上冊二四二頁。
- 註二六 民智本總理全集第二集五九三頁。
- 註二七 民生主義第二講見民智本第一集二四四頁。
- 註二八 民生主義第一講見民智本總理全集第一集二一〇頁。
- 註二九 民智本第一集四六三頁。

第三章 改造中國鹽業之途徑

第一節 製造方法之改進

我國鹽產之開發，淵源甚古。黃帝時，夙沙氏煮海爲鹽，相傳爲海鹽所由起，煎鹽之法，亦始於此。虞舜南風之歌，述及阜財，相傳爲池鹽所由起，晒鹽之法，亦始於此。秦孝文王時，蜀守李冰知地理，識水脈，穿廣都鹽井，蜀中於是有了養生之饒，相傳爲井鹽所由起（一）。漢元帝中募民煮鹽，官與牢盆，盆即煮鹽器具，猶後世之鍋盤，此煮鹽用盆，見於史籍之始（二）。東魏於滄瀛幽青四州及邯鄲之境傍海煮鹽，置竈二千六百一十六所，此煮鹽用竈，見於史籍之始（三）。唐劉晏以鹽生霖潦則鹵薄，曠旱則土溜墳，乃隨時爲令，遣吏曉導，倍於勸農，此政府注意製鹽方法之始。開元中安邑鹽池漸涸，疏決水道，置畦種鹽，爲池鹽畦晒之始（四）。宋初兩浙之鹽，或煉以海水，當爲海水直煎之法，或刮藤淋鹵，當爲海水淋煎之法。煎鹽之器，或用鐵盤，或織竹爲盤，塗以石灰。南渡以後，淮東亭戶，得嘗試鹵水之法，生產倍增，此海鹽製法之進步也（五）。四川鹽井得卓筒之法，曰卓筒井，修濬甚便，此井鹽製法之進步也（六）。井州永利監及河北陝西靄嶽爲鹽，當爲後世土鹵煎法所由起（七）。元時池鹽，聽其自結，集夫撈採，較畦晒法爲便。福建煎晒參半，仍先淋鹵，開海鹽晒法之先聲（八）。明時福建廢煎改晒，間有私煎，長蘆、山東、兩淮、兩廣亦煎晒參半，惟兩浙仍用煎法。其煎鹽器具，初惟盤鐵，其後漸用鍋鐵，設置便而成鹽易也。清時池鹽復行畦晒之法，山東兩浙亦廢煎改晒。民國以來，雖間有以機器吸鹵地方，然衡以舊法，大體無甚變更，此舊式製鹽方法之

演進也。謹按 國父遺教，此種舊式方法，殊難適合於民生主義之要求，茲分三點述之：第一，民生主義之生產，其目的在供人民之消費，視人民消費數之豐富，定生產數量之多寡，務使供求相平，無生產過剩或不足之弊。然在舊法之下，以晒鹽論，製鹵晒鹽皆係露天，收成純繫乎天時，必雨暘時若，而後可以豐收。久雨霖潦則薄，晒或十二日或三四日，偶逢大雨傾盆，則前功盡棄，若久旱無雨，則鹵質過濃，亦無以成鹽。天時既不能常，則產額多寡自亦不能預定。此產額不定之弊也。第二，民生主義之生產，其目的在供人民之消費，故價格必力求其低廉，以使人民，為使最貧之人，亦得如願以償。然在舊法之下，以煎鹽論，成本甚貴，價格殊難期其賤。例如四川仁壽場所煎之鹽，每餅巴鹽重七百斤，用煤約四千二百斤，煤價即需三十元，再加鹽水成本七元，及人工等費十餘元，合計成本約為四十餘元，即每百斤成本約在六元左右，其餘各場尚有至九元餘者（九）；此成本過高之弊也。第三，民生主義之生產，其目的，在供人民之消費。鹽為人生必須消費之品，對於身體健康，極為重要，鹽質自應力求純潔，以期人民減少病源，增進健康。惟在舊法之下，此種目的，殊難達到。以晒鹽論，引潮淋鹵以至日晒成鹽，皆係露天，鹽中雜質既未能設法洗滌，排除淨盡，加以風沙侵入，鹽質更難純潔，煎鹽之品質雖較晒鹽為佳，然雜質亦未提盡，較之以新式方法製成之鹽，仍有遜色。大抵中國之鹽，西部四川雲南之井鹽，西北部河東之池鹽，鹽質已嫌不純，濱海之鹽更加低劣（一〇）。若不設法改良，長此病民，固屬妨礙民族健康，尤非 國父提倡民生主義之本心也。

改進之法，惟有遵循 國父遺教，採用近代製鹽新法。換言之，即以機器代人工。 國父主張以機器代人工之意見，備於光緒二十年（公曆一八九四年），在致李鴻章書中，曾謂：

「所謂物盡其用者，在窮理日精，機器日巧，不作無益以害有益也。……機器巧，則百藝興，製作盛。上而軍國要需，下而民生日用，皆隨日就精良，而省財力。故作人力所不作之工，人事所不成之物。如五金之礦，有機器以開，則碎堅石如麵粉，透深井以吸泉，得以闢天地之寶藏矣！……機器之大用不能備舉，我中國地大物博，無所不具，倘能推廣機器之用，則開礦冶易收成效，講富國者可不講求機器之用歟。……故窮理日精則物用呈，機器日巧則成物多，不作無益則物力節，是亦開源節流之大端也。」（一一）。

其後主張尤力，故於民生主義中開宗明義，即縷述機器之重要。略謂：

「民生問題，今日成了世界各國的潮流。推到這個問題的來歷，發生不過一百幾十年，為甚麼近代發生這個問題呢？簡單言之，就是因為這幾十年來，各國的物質文明極進步，工業很發達，人類的生產力，忽然增加。着實言之，就是由於發明了機器，世界文明先進的人類，便逐漸不用人力來做工，而用天然力來做工，就是用天然的汽力、火力及電力來替代人的氣力，用金屬的銅鐵等替代人的筋骨。機器發明之後，用一個人管理一副機器，便可以做一百人或一千人的工夫，所以機器的生產力和人工的生產力，便有大大的分別。」（一二）。

前引二段文字，係指一般工業而言。鹽之製造為工業之一，則改用機器之後，自可得同一結果。故國父於實業計畫中論及北方大港時，又有下列之昭示：

「由營業上觀察此港築成，立可獲利，以地居中國最大產鹽區域之中央故也。在此地所產至廉價之鹽，祇以日曝法產出，倘能加以近代製鹽新法，且可利用附近廉價之煤，則其產額必將大

增，而產費必將大減，如此中華全國所有之鹽價可更廉。今以本計畫遂行之始，僅能成中等商港計之，祇此一項實業，已足支持此港而有餘（一三）。

所謂「產額必將大增，而產費必將大減」。實即致李鴻章書中所謂「成物多」「省財力」之意，前後一貫，可比證也。且在舊法之下，鹽質不良。如改用機器不僅省財力，成物多，即鹽質改良問題，亦可同時解決。因在新式機器裝置之下，可以利用化學原理與機械作用，將鹽中所含雜質，分別提取淨盡。國父論鹽業時，雖未明言，鹽業改用機器後可以改良鹽質，然於實業計畫中，論及茶業時亦頗稱道機器可以改良生產品質之效果。曾謂：

「設立製茶新式工場，以機器代手工，而生產費可大減，品質亦可改良」（一四）。

足供吾人之參證。茲再以英國為例，從事實方面證明 國父主張之正確。英國在十八世紀末，尙以舊法製鹽，其時燃料甚費，產量不豐而品質亦雜，與我國目前情形，頗有相似之處。一八二三年福爾尼伐（William Furnival）始利用蒸氣熱力製鹽，其法甚便。第一，每用煤一噸可製鹽四噸半，燃料可以節省。第二，在一定期間內用同樣器具，可較舊法增加二倍之產量。第三，鍋底着熱均勻，鹽質可以優良。二十四紀初霍金孫（James Hodykinson）改良機器發明新法，生產技術更進一步。第一，能充分利用燃料供給之熱力，用煤一噸能製鹽七噸，第二，整日開工，大部分工作多係自動，時間工資，皆可節省，第三，在全部製造過程中，不與人手接觸，且熱力均勻，故品質更見精良，第四，可以視市場之需要，增減生產之數量。霍爾（Thomers Hallund）譽之爲「此非一種改良而爲一種革命」，誠非虛語。可見鹽業改用新式機器製造之後，產量可增，產費可減，而品質亦可精良，蓋深合於民生主義

下實業建設之原則也（一五）。

我國自民三以後，政府已有製鹽特許條例之頒布，獎勵人民從事再製鹽或精製鹽之經營（以粗鹽或清水爲原料），商人亦有精鹽公司之設立。惟二十餘年來呈請立案者，雖有五十三家之多，但經批准者僅爲二十一家，現在設廠製煉者，又僅爲十三家耳。且即此十三家設於遼寧者六家，其餘七家分設於長蘆山東淮北松江兩浙等區。自抗戰以後，此等精鹽公司，多已淪入戰區，爲敵人暫時占領。即使他日恢復秩序，國土重整，以舊有之設備而論，一旦打破引岸自由貿易，供必不足以廣求，且各家機器，良窳不等，亦多應加改良之處。將來應由政府確定方針，統籌並顧，例如海鹽之價格，廢於井鹽，但品質甚劣，即應採用機器，改良品質；井鹽之品質，高於海鹽，但成本高而產量最少，即應採用機器，降低成本，增加產量。至於推行之際，或於吸漉製鹽二大程序，同時改良，或第一步以機器吸漉，第二步再以機器製鹽，亦應斟酌情形，妥爲計畫，務使成效可期，而民生樂利。

第二節 運輸方法之改進

中國交通，造端甚古。相傳禹平水土，陸行乘車，水行乘船，規模已具。其後牛馬牲畜，亦供驅策。唐寶應中劉晏掌鹽法時，營造加權鹽錢商人舟所過有稅罷之。元和中盜賣兩鹽者，一升以上杖背，沒其車驢（一六）。此則舟車驢畜，皆可運鹽，唐時已著。惟推挽之功，有待於人力者多，旱潦阻遠，不免困難。以陸運論，川陝之地，山高石險，路窄峽曲，懸崖絕壁，危橋瀑水，所在皆見，運鹽至此，不論車馬，皆不能進，即空人跋涉，亦感爲難。其運鹽者，往往背負鹽包，越嶺穿壑而走，炊爨非時，止宿無所，尤爲艱苦。以水運論，水大地方，則波濤洶湧，不免有失風失水之危，水小地

方，則流細易竭，不免有時暢時滯之虞。且船艙狹隘，不便封鎖，管理亦難，承運者侵盜販賣，雜入泥沙，無所不至，涉道愈遠，苦惡愈甚。鹽運之艱，於此可見，自宋以來，史籍常有記載，限於設置，而終無改革也。明初於瓊州置大小英感恩等六鹽場，簽立竈戶，驗丁辦鹽，後以其地孤懸海中，隔涉重洋，轉運不便。商不樂往，遂許竈戶改納折色，此運輸不便，影響於鹽課之例也（一七）。又兩浙行鹽地方，凡一百二十五縣，至嘉靖時，商所便者僅三十六處，其餘僻邑多由，商人不至。雖不得已立爲山商之法，輕稅以誘之，而法終不行，流弊甚多，此運輸不便，影響於銷路之例也（一八）。又長蘆置濟民石碑惠民歸化等場，其地道隔灤州，地近山海，動經千里，舟楫不通，每鹽一引，僅運至小直沽批驗所，腳價已三倍於鹽本，倘運至銷地，所費更多。因此商人裹足，場鹽積久難售，此運輸不便影響於運費之例也（一九）。觀乎此，可知舊式運輸方法之不便矣！

改進之法，惟有利用新式交通工具，以機器之動力，代人工之動力。查惟新式交通興，始可免出僻之險，風濤之危，而減少運輸之費用也。國父致李鴻章書中已詳言之。略謂：

「夫商務之能興，又全恃舟車之便利。故西人於水，則輪船無所不通，五洋四海恍若門庭，萬國九洲，儼同閭闔，開窮荒之絕島以立商廩，此通商之埠所以貿易繁興，財貨山積者，有輪船爲之運載也。於陸則鐵道縱橫，四通八達，凡輪船所不至，有輪車以濟之，其利較輪船爲尤溥，以無波濤之險，無礁石之慮。數十年來，西各國，雖山僻之區，亦行鐵軌，故其貨物能轉運利便，運接靈速。……多輪船鐵路之載運，則貨物之盤費輕，如此而貨有不暢其流者乎」（二〇）。其後講民生主義更設一實例以明之。略謂：

「我們拿眼前可以證明的事實來說一說：比方在廣州市街上所見最多的人，莫若運送的苦力。這種苦力，就叫做挑夫。這種挑夫的人數，占廣州市工人中一大部分。挑夫中之體魄最強壯的人，最重祇可以挑二百斤東西，每日不過是走幾十里路遠，這種挑夫是很不容易得的。尋常的挑夫，挑了幾十斤重，走了幾十里路遠，便覺得很辛苦。如果拿挑夫和運送機器來比較，是怎樣的情形呢？像廣州市黃沙的火車，運送貨物，一架火車頭可以拖二十多架貨車，一架貨車可以載幾百擔重的貨物，一架貨車能夠載幾百擔，二十多架貨車便能夠載一萬擔。這一萬擔貨物，用一架火車頭去拉，只要一兩個人管理火車頭的機器，或者要幾個人管理貨車，一日便可以走幾百里。譬如廣東的粵漢鐵路，由黃沙到韶關，約有五百里的路程，像從前專用人力去運貨物，一個人挑一擔，一百人挑一百擔。如果有一萬擔貨物，就要有一萬個工人，用工人所走的路程計算，一個人一天，大概只能夠走五十里，五百里的路程，就要走十天的時間。所以一萬擔貨物，從前專用人力去運送，就要一萬工人，走十天之久，現在用火車去運送，只要八點鐘的時間，一直便由黃沙到韶關，所有的工人，最多不過十個人。由此便知道用十個人所做的工，便可以替代一萬人，用八點鐘便可替代十天。機器和人工比較的相差，該是多少呢？用火車來運送的工，不但是用一個人可以替代一千人，用一點鐘可以替代一日，是很便利迅速的。就是以運貨的工錢來說，一個工人挑一擔貨物，走五十里路遠，每天大約要一元，要用一萬工人，挑一萬擔貨物，走十天的路，統共就要十萬元，如果用火車來運送，頂多不過幾十元。機器和人工的比較，單拿挑夫來講，便有這樣的大差別」(二二)。

國父有見於此，故於實業計畫中論及鹽之運輸時，亦以採用新式交通工具爲言。略謂：

「鎮江揚州之間須建船塢，以便內地船舶，又當加以最新設備，以便內地船隻與航洋船之間盤運貨物之用。此港既用以爲東海岸食鹽收集之中心，同時又爲分銷之中心，如此則可用新式方法以省運輸之費」(二二)。

至於將來採用新式交通工具之計畫，國父於民生主義中，亦有縝密之籌議。第一爲運河，可以利用輪船，第二爲鐵路，可以利用火車，第三爲公路，即車路，可以利用汽車，即自動車；第四爲人力，如挑夫之類。換言之，將來應儘量利用機械力之交通工具，以代替使用人力之交通工具。原文略謂：

「中國古時運送糧食最好的方法，是靠水道及運河。……這種水道是很利便的。如果加多近來的大輪船和電船，自然更加利便。已經有了的運河，便要修理，沒有開闢運河的地方，更要推廣去開闢，在海上運輸，更是要用大輪船。因爲水運是世界上最便宜的方法，其次便宜的便是鐵路。如果中國十八省和新疆滿州青海西藏內外蒙古都修築了鐵路，到處連絡起來，中間糧食便可以四處交通，各處的人民便有便宜飯吃，所以鐵路也是解決吃飯問題的一個好方法。但是鐵路祇可以到繁盛的地方，纔能夠賺錢，如果到窮鄉僻壤的地方去經過，便沒有什麼貨物可以運輸，也沒有很多的人民來往，在鐵路一方面，不但是不能夠賺錢，反要虧本了！所以在窮鄉僻壤的地方，便不能夠築鐵路，祇能夠築車路，有了車路便可以行使自動車。在大城市有鐵路，在小村落有車路，把路線連絡得很完全。於是在大城市運糧食便，以運用大火車，在小村落運糧食便

可以用自動車，有了車路之後，更有窮鄉僻壤是自動車不能到的地方，纔用挑夫。由此可見我們解決運輸糧食問題，第一是運河，第二是鐵路，第三是車路，第四是挑夫。要把這個方法做到圓滿的進度，我們四萬萬人纔有很便宜的飯吃」(二三)。

此段文字，雖係泛指一般糧食運輸問題而言，但以過去鹽運情形之特殊，尤有深切注意與從速行之必要。

我國自清末以來，已漸知新式交通工具之優點，光緒二十九年(一九〇三)以後河北(舊直隸省)山東二省鐵路告成，長蘆山東之鹽商即首先以大車代帆船。民國以來，因交通建設之進展，改用火車或輪船運鹽者尤多，近年且有利用汽車運鹽者。故在食鹽運輸方面，不可謂毫無進步，惟進步仍病其緩。交通閉塞地方無論矣，即以交通素稱發達之沿江沿海各省而論，至今猶有保存帆船運鹽之法，未能充分利用新式交通工具之優點，如過去兩淮帆運問題，遷延多年，迄無徹底解決之法，其尤著者。核以民生主義貨暢其流之原則，實有未合。且國父於實業計畫中論及北方大港時，嘗謂「一鹽業，已足以支持該港而有餘。所謂支持，即欲藉食鹽運輸之利益，以維持此港之營業也。故為支持該港之營業計，凡因此港而置之新式交通設備，運輸時皆可充分利用之。國父對於其他各港雖未明言，但一以貫之，吾人亦應有同一之觀感。由此可知鹽業運輸方法之改進，不惟可以減低運費，發展鹽業本身之營業，兼可支持北方大港，為實現實業計畫之要件也。」

第三節 分配方法之改進

此之所謂分配，係指鹽之售銷而言。中國銷鹽制度，造端甚古，變遷亦多。秦漢之際，重在徵

稅，銷鹽之利，專於豪商，價高病民，而不佐國家之急。漢元狩中改行官賣，生產運銷，皆統於官，其後復輔以均輸，平準之法，以均用而利國庫，頗著成效，此爲食鹽分配制度上一大變遷。國父於孫文學說中，一再稱道，可知其制之善。東漢以後延及唐初，或徵稅，或專賣，大抵生產之事統於官，運銷之事歸於商，銷鹽既無定地，亦無定商，聽其自由。唐自中葉以後，藩鎮割據，擅取鹽利，及至五代，始立侵越界分科條，某處之鹽銷於某處，各有地界。宋初因之，更定官鹽闌入法，限制益嚴。其後引制肇興，遂又謂之引界，三朝以來，無大變更。此界之鹽不得侵銷彼界，違者以私鹽論罪。有一省而各縣所食之鹽不同，有一縣而各鄉所食之鹽不同，流弊寔多。明萬曆末兩淮鹽法疲弊，引目積滯，每年應行額引，無法疏銷，商資全耗而國用亦匱。袁世振奉命疏理，創爲團圍鹽法，編立綱冊，以行積引。淮南以「聖德超千古，皇風扇九圍」十字，分爲十綱，每年以一綱行舊引，九綱行新引。行舊引者，止於收舊引本息，行新引者，止於速新引超掣，不令貽舊引套搭之害，兩不相涉，各得其利。淮北亦以「天杯慶壽齊南嶽，帝藻光輝印北辰」十四字，分爲十四綱，其疏理之法，與淮南略有出入，而原理則同。凡綱冊有名者，據爲窩本，無名者，不得加入充當鹽商。當時引斤既減，引價又增，商人觀望，莫肯中鹽，乃以古窩餌之，因限制競爭中鹽，正所以保證商人之贏利也（二四）。此本一時權宜之計，無如引目積滯過多，而時雖年荒，銷鹽又復不易，終明之世，積引迄未銷盡。清初釐其弊而行之，且推行於別區。自是銷鹽之權操於豪商，據根窩之說，專引岸之利，擡高鹽價，緣和雜質，積弊日深。食鹽者有無仰於專商，優劣不能自擇。較之近代所謂卡爾爾(Carter)托拉斯(Trust)之病民，有過之無不及焉！國父在民生主義中對於商人曾有下列之批評。略謂：

「人類自發明了錢有了買賣制度以後，一物日一消耗貨物，多是由商人而接買來的。商人用極低的價錢，從出產者買得貨物，再賣到消耗者，一手之勞，便賺許多佣錢。這種貨物的分配制度，可以說是買賣制度，也可以說是商人分配制度。消耗者在這種人分配制度之下，無形之中受很大的損失」(二五)。

上段文字，雖係泛指一般商人而言，然以之指摘鹽商，則覺尤為貼切。吾人食鹽，受商人分配制度之害久矣！即以明萬曆以來而論，亦幾達四百年，可謂創鉅痛。聞河北保定府友人云：其縣鹽商，對於聽舊之鹽，往往雜入泥沙，且復苛求鹽價，人民恨之而無可如何。清季邑中有犯姦者，其家屬常斷男婦之首，必先持往鹽店索金，又必使鹽商多方對罪，然後方赴縣自首，蓋凶手既抱抵命之心，自信已無生理，即使獲罪於商，不過一死。鹽商威儀之盛及人民對於鹽商怨毒之深，於此可見。民國以來，雖有少數地方廢除鹽商，許普通商人自由貿易，然於鹽商之特殊組織，仍無具體改良之計畫。鹽商之弊不除，人民食鹽終不便利，亦即食鹽之分配制度，永無改革之望。讀國父遺教者，當於此三致意焉！

改進之法可分二端，或由政府設立機關，統籌並顧，視消費者(即消耗者)之緩急，公平分配，務使人民各得其需，或由消費者組織合作團體，直接向生產機關購入，然後按團體中各分子之需要，公平分配。此即國父所昭示之「分配的新方法」亦即「分配之社會化」。此種新分配方法，實行之後，商人剝削之弊，即可避免。民生主義：

「消耗者在這種商人分配制度之下，無形之中受很大的損失。近來研究得這種制度，可以改

良，可以不必由商人分配，可以由社會組織團體來分配，或者由政府來分配。譬如英國新發明的消費合作社，就是由社會組織團體來分配，歐美各國最新的市政府供給水電煤氣以及麵包牛奶牛油等食物，就是用政府來分配貨物。像用這樣分配的新方法，便可以省去商人所賺的佣金，免去消耗者所受的損失。就這種新分配方法的原理講，就可以說是分配之社會化，就是行社會主義來分配貨物。……照歐美近十年來社會上進化的事實看，最好是分配之社會化，消滅商人的壟斷（二六）。

將來推行此種新式分配方法之時，在鹽業方面，政府與社會團體可以雙管齊下，相輔而行。在政府方面，可參酌糧食分配辦法，由中央設立中央總機關，切實管理，各省設立分機關，統轄於中央總機關，各縣市鄉鎮或區以次設支機關。而皆隸於其上級行政機關，或為省，或為市縣。每一地方，須有一年食鹽之貯積，由鄉鎮或區支機關之糧食經理部，按人數依實價售於人民。實業計畫：

「若中國既發達，有生計組織，則當預備一年食物，以為地方人民之用，其餘運至工業中樞。食貨之分配及運出，亦由中央機關管理，……每一城鎮，須有一年食物之貯積，經理部當按人數，依實價售主要食物於其民（二七）」。

此項計畫雖泛指一般食物而言，然鹽為吾人主要食物之一，亦應遵照其所示辦法，切實推行。至在人民方面，則可仿英國工人辦法，組織消費社。民生主義：

「現在世界天天進步，日日改良，像以前所講的分配之社會化是一種新發明，這種發明叫做合作社。這種合作社是由許多工人聯合起來組織的，工人所需要的衣食飲食，如果要向商人購接

買來，商人便從中取利，賺很多的錢，工人所得的物品，一定是要買很多的錢。工人因靠這層賺價去得好物品，所以他們便自行湊合，開一間店子。店子內所賣的貨物，都是工人所需要的。所以工人常年需要貨物，都是向自己所開店子內去買。供給既便利，價值又便宜，到了每年年底，店中所得的盈利，便依雇主消費的多少，分派利息。這種店子分利，因為是根據於顧主消費的比例，所以就叫消費合作社。現在英國許多銀行和生產的工廠，都是由這種消費合作社辦理。由於這種合作社之發生，便消滅了許多商店（二二八）。

惟在地方自治切實推行之後，以上辦法，又應略加變更。因國父主張以合作為地方自治團體應辦事項之一也。其手著地方自治開始實行一文中，曾有下列諸語：

「以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣及於他事。此後之要事為地方自治團體所應辦者，則『農業合作』『工業合作』『交易合作』『銀行合作』『保險合作』等事。此外更有對於自治區域以外之運輸交易，當由自治機關設專局以經營之，此即自治機關職務之大概也。總而論之，此所建議之地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織，近世文明各國政府之職務，已漸由政治漸及於經濟矣（二二九）！」

合作社之組織，既為地方自治團體應辦事項之一，而地方自治團體，又為一政治組織上之細胞組織，則斟酌今後情形，鹽之分配，亦可採用中央與地方均權之原則。在政府方面，應以中央及各省政府為推行此種政策之主管機關，即由中央設立總機關，例如於財政部或經濟部中設立鹽政總局，於各省設立分機關，例如各省鹽政管理局。如能商業化，由國營鹽業公司或各省分公司主持其事，則尤

屬妥善。每年中央按各省人口估定消費總額，仿官運辦法，預先運回各省，備供次年之用。在人民方面，即以地方自治團體主持其事，不必別組國體。例如目前地方自治組織，以縣市爲一級，鄉鎮爲一級，縣政府所在地地方，得分爲若干區，與鄉鎮同級，市以下設若干區。將來食鹽消費合作社之組織，應即由各級地方自治機關負責推進，由鄉鎮或區督促所在人民，組織食鹽消費合作社，以統於縣市主持食鹽管理機關，或鹽業公司之分銷處。每年鄉鎮或區食鹽消費合作社，預計次年消費總額（及其費用籌備的款）。請求所在縣市長官機關，或鹽業分銷處向省管理機關或鹽業分公司購進，務使足供一年之費用，以符「每一城鎮，須有一年食物之貯積」之原則（一次購進或分批購進均可，其付款辦法亦同），一經鹽至，再由縣市長官機關或鹽業分銷處，視鄉鎮區請購之數，分別給領。其付款方法，或一次或分批，均視情形而定。如能進一步仿行宋代準備鹽辦法，於其各省分別視其距產區遠近，預備足食三年至一年之鹽斤，尤屬妥善。爲節省經費及便於經營起見，在鄉鎮或區，可由一般消費合作社兼營，在縣市則可由糧食管理專局或同合作社聯營社主持之。此種分配制度，既盡量運用「政府來分配」之精神，復盡量運用「社會組織團體來分配」之原則，可謂民生主義下食鹽分配制度之特色。近來食鹽消費合作社之組織，已漸爲人所注意，惟成效如何，未見說明。此後似應由中央主管機關統籌並顧，酌中定制，務使分配公平，經費節省，而消費者以其享其利，斯不負「國父痼疾在抱之苦心」也。

註一 蕪陽國志蜀志·見四部叢刊本卷三頁四——六

註二 蕪陽食貨志

註三 魏齊食貨志

註四 唐書食貨志

註五 以上見宋史食貨志

註六 蜀中廣記引馬驥鹽井圖說卷六六第二十二頁又四川鹽法志引文舟淵集卷四，二十五頁

註七 同(註五)

註八 元史食貨志

註九 王善政發展四川鹽產工業芻議見工業中心五卷五期二〇八頁

註一〇 全國經濟委員會衛生實驗處化學室著全國食鹽成分及純度之調查見化學三卷三期

註一一 民智版總理全集第三集扎頁五頁

註一二 民生主義第一講民智版總理全集第一集二〇〇頁

註一三 民智版總理全集第一集五五四頁

註一四 同上

註一五 泰西製鹽方法演進略史見鹽務彙刊三十五期

註一六 唐書食貨志

註一七 吳廷舉處置廣東鹽法疏見明朱廷立鹽政志

註一八 見續文獻通考

註一九 見明世宗實錄嘉靖八年二月甲戌條

註二〇 民智本總理全集第三集五十七頁

註二一 民智本總理全集第一集上冊二〇一頁

- 註二二 民智本總理全集第一集下冊五八三頁
- 註二三 同上第一集上冊二五九頁
- 註二四 袁世振兩淮鹽法疏理成編，又何維凝——明代鹽務政策概觀見人文月刊
- 註二五 民生主義第一講見民智本總理全集第一集上冊二一〇頁
- 註二六 民生主義第一講民智本總理全集二一四——二一五頁
- 註二七 實業計畫第五計畫見民智本總理全集第一集下冊六七八頁
- 註二八 民生主義第一講見民智本總理全集第一集二二三頁
- 註二九 民智本總理全集第一集八六四頁至八六五頁

第四章 經營鹽業之具體辦法

第一節 概語

國營事業之特色，在取私營企業中大公司組織之長，而以其利益歸諸全國之人民。故在國家經營鹽業之始，即當注意二事：第一，營業上取得利益之方法，第二，所得利益如何分配於人民。前者應守工商業上經營之原則，後者應以人民福利為標準。國父對於鹽業之經營，雖未特別提示一具體辦法，但在實業計畫中，亦曾運用上述國營事業之特色，以開採煤礦為例，縷述一般工業經營之要點。略謂：

「煤為文明民族之必需品，為近代工業之主要物。故其採取之目的，不徒純為利益計，而為

供給人類之用。由此言之，開採煤礦之辦法，除攤派借用外資之利息外，其次當爲礦工增加工資，又其次當使煤價低落便利人民，而後各種工業易於發展也。吾以爲煤礦開採之始，除爲鋼鐵工廠使用外，開始計畫當以產出二萬噸，備爲他項之用。沿海岸河岸各礦，交通既便，宜先開採，內地次之。況歐洲各國，現思取煤於中國，故吾所定之產額，雖當開採之始，亦無過多之慮，待至數年後，當中國工業愈加發達，需煤之數必漸加多，可無疑者，至開採需用之資本若干與何處礦田應先開採，須留以待專門家用科學之眼光考察之。除煤礦以外，其他一切因煤而產出之工業，可用同一方法經理之」(一)。

又在實業計畫結論中對於一般工業發展之辦法，亦有下列之昭示。略謂：

「夫物質文明之標的，非私人之利益，乃公共之利益，而其最直接之途徑，不在競爭而在互助。故在吾之國際發展計畫中，提議以工業發展所生之利益，其一須攤還借用外資之利息，二爲增加工人之工資，三爲改良與推廣機器之生產。除此數科外，其餘利益，須留存以爲節省各種物品及公用事業之價值。如此人民將一律享受近代文明之樂矣」(二)。

前一段係就煤礦立論，其他一切因煤而產生之工業，亦可以同一辦法經營之，後一段則就一般工業立論。將來我國鹽業之發展，在實業計畫中既主張須加以近代製鹽新法，並利用附近廉價之煤，可見將來之鹽業，不僅爲工業部門之一，且爲因煤而產出之工業，自可與一般工業採同一辦法。論其要點，約有四端：第一，利益之分配，先攤付利息，次增加工人之工資，復次供改良與推廣機器之使用，最後當減價出售以利人民。第二，生產總價，應以人民之消費總額爲準，且開始時與將來應有差

別。第三，新式鹽業之經營，當以交通便利地方爲先。第四，用餘之鹽，酌量輸出。前一項係確守工商業上經營之原則，兼顧及人民之利益，後三項則純合乎近代工商業上經營之原則。茲按鹽業情形，分節討論如下。

第二節 利益之分配

過去國家經營鹽業之資本，如支付鹽官之俸祿，鹽戶之工本等等，大抵隨時撥支，既無定款，亦無定法。唐元豐中酌留所收江淮等處鹽價，供煮鹽之用。宋崇寧中，以所算末鹽錢十之一爲鹽本錢。此以鹽價或鹽稅收入之款，充鹽業資本之例也（三）。唐初以官廩給兩池鹽戶（時稱畦夫）爲口食，明初以近場州縣之倉儲給鹽戶爲工本，此以官米充鹽業資本之例也。宋熙寧中以發運司錢及雜錢償鹽戶之工本，此以官庫存款充鹽業資本之例也。宋紹聖中，以糴本錢給鹽戶爲工本，不足畀以憑由，崇寧中又以度牒爲東南鹽本，此以憑由及度牒之類充鹽業資本之例也（四）。由此等方法所籌措之資本，其特色有二：第一，爲數有限，係一時權宜之計，一經用畢，又須別籌，故鹽業不易爲常態之發展，時有破壞之虞。例如明初，鹽由國營，取窰製（卽由鹽戶製鹽），官收商運商銷政策，以米給鹽戶爲工本，不行改給鈔，鈔無所出，遂停官收之法，許商人自行下場買補，而國營之政策亦變。第二，此等資本撥自官庫，所得利益並本錢，又還充國家之經費，官庫與經營鹽業之機關，對於款項出入，不發生借貸之形式，自無償付利息之必要，卽有偶及「息」字之記載，例如宋史食貨志載：「元豐三年，三歲收錢二十七萬三千餘緡，而息幾倍之」。其所謂「息」意在權子母之差以揚其收入之豐，亦不似近代工商業上之所謂利息也。將來鹽業之經營，既取工商業上經營之原則，則經營之始，卽當以確立組織，

籌措資本爲急務。必須用有定款，籌有定法。一掃過去之弊政，無論吸收本國資本或外國資本，爲保持信用獎勵投資計，將來均應就所得利益儘先攤付其應得之利息。如所得利益，尙不足以攤付利息，卽須虧本，如所得利益，竟不攤付利息，必損信用，有一於此，均不足獎勵投資，維持營業；此就攤付利息一項言之也。

鹽工生活，自來清苦。宋元明初之際，由國家發給民戶爲竈戶，或曰鹽戶，亦曰井戶，所製之鹽，納入官倉，稱爲官收。每年由國家按其製鹽之額，酌給工本，亦曰木錢。鹽戶之衣食全資如此，然或停或發，大抵有名無實。明末行餘鹽買補之法，聽商販運，鹽戶所製之鹽，亦由商收，而剝削之弊不免。清初收鹽之利專於場商，亦曰坐商、垣商或販商。鹽戶之富者或自爲場商，生活自無問題，其貧者多降爲勞工或受雇於人，領受微薄之工資，卽有子孫相承仍理舊業者，所製之鹽，須售於場商，仍不免受場商剝削之弊。民國以來，無大變更。此種勞工性質之鹽戶，辛勤所得，計人而食，已告不敷，衣服醫藥及子女教育之費，更無論矣（五）。且製鹽之事，非常艱辛，以晒鹽論，黎明卽起，分赴鹽田，冬冒冷風，夏當烈日，蓄水築堰，尤須乘時掃收，設天時有變，則收成卽將減色（六）。以煎鹽論，濱海置竈，妻子輪燒，淋漓煎鹽，川流不息，竈火炙身，不敢稍懈，偶出竈舍，雖烈日當空，猶覺風涼（七）。鹽戶生活之苦，於此可見。論其人數，雖較農民爲少，論其痛苦，則較農民爲甚。國父在民生主義中，屢以改良工人生活爲言，所述增加工資辦法，在鹽工方面，尤爲要圖，不僅預防將來之流弊，兼可解除過去之痛苦。必收入豐而後衣食足，必衣食足而後艱辛之情舒；此就增加工資言之也。

宋元至明生產之事，皆統於官，生產工具，亦屬國有。然官所重者，徵收而已，對於生產之事，並不勤求進步。生產工具之使用，有無困難，應否改良，不顧也。徵收所得，除中飽外，皆歸國家，應否稍留款項，爲修補或改良生產工具之費，不知也。雖間由國家撥款整理，然其事不常有，亦無經制可言。故至末季，生產工具國有之制，皆難維持。宋末，私鍋浮鹽之徵，已見其端，迨至明末，私鍋私鑄，禁不勝禁，尤爲顯然。清以來，鹽制屢有變遷，關於生產工具之使用，管理亦嚴，然重在防止私製，維持稅收，對於生產工具之改良，仍少注意。夫工欲善其事，必先利其器，器不利矣！則其事之不善，自在意中。過去製鹽技術之不易進步，原因甚多，而國家對於生產工具之改良與推廣，迄無相當經費，可供挹注，亦爲要因之一。今後鹽業之經營，與其他工業同負有第二革命之責任，對於機器之使用，自應時在改良與推廣之中。如於經營之初，對將來改良或推廣機器之經費，仍無相當之籌畫，則生產能力，必難進步。即使國家撥款或借款維持，徒然加重債務，多付利息，減少純利，終非上策。故今後鹽業之經營，當恪遵 國父啓迪之方法，預於所得利益之中，酌提成數，爲將來改良或推廣機器生產之用，庶緩急有備，生產得以時在改良與推廣之中；此就改良與推廣機器生產言之也。

中國古代財政收入，田賦之外，重在鹽稅。稅愈苛而價亦愈貴，則貧民淡食者愈多。然鹽爲食肴之將，必不可少，仍不得不忍痛購之。宋元豐中河北鹽價驟貴，貧家至以鹽比藥，其苦可知（八）。故自來賢明政府，常以減價爲恤民之策。漢書宣帝紀：「地節四年（公曆一九七七年）詔：朕惟百姓不贍，遣使者巡行郡國，問民所疾苦，吏營私煩擾，不顧厥咎，朕甚憫之。今年郡國頻被水災，已賑

貸。鹽民之食，而鹽咸貴，衆庶重困，其減天下鹽價」。觀此詔可知鹽價騰貴之影響及其減價之必要，清季稅源漸廣，而鹽稅依然遞增，鹽價亦因之而貴。民國肇興，積弊未改。近年雖屢加整頓，然意在均稅，尙未遠計及減價也。食鹽方面，固有淡食之虞，用鹽方面，如菜鹽漁鹽，亦有價高銷滯之弊，直接間接影響於人民生計者，至深且巨。故當鹽業改革之後，營業所得，既足以償付利息，樹立信用，增加工資造福工人自應減低鹽價便利人民。且此種方法，不僅爲民生主義國家應有之設施，卽其他新興國家欲得人民之愛戴者，亦須邁同一之途徑。土耳其爲當代新興之國，鹽業亦係國營，十年以來努力改進，鹽價因亦銳減。一九三五年七月一日起每公斤鹽價由十四庫魯爾減至三庫魯爾，較舊價不及三分之一，平民咸感其利。據該國公賣局報告，政府因鹽價銳減後，每年國庫收入，竟少至三百五十萬土磅之巨（九），此種事實，可爲國父主張最有力之佐證；此就減少鹽價言之也。

第三節 產額之規定

唐宋至元產鹽地方，皆有每年額辦鹽斤之數，但亦因時增減。元天曆間全國產鹽總額，爲二百五十六萬四千餘引，爲元明以來全國產鹽總數可考之始（一〇）。其增減之數，不必全視戶口。其減也，大抵以生產力及銷路爲斷，其增也，大抵以財政上之需要爲斷。明初斟酌舊制，產鹽地方各有歲額，其後視爲「祖制」，不敢變更。偶有緩急，惟賴「餘鹽」之法以調節之。清以來，鹽由商收，亦由商銷，政府重在緝私，果能歲額無虧，實際產鹽多寡，在所不計。惟將來鹽業之經營，既歸國家，又以人民福利爲前提，則生產數額之規定，終爲必要之事。產額過少，則供不應求，人民有淡食之虞，過多則過剩，營業有虧累之患，皆非計之得者。且國父於利益之分配，以償付利息爲當務之急，可知

民食與營業，應無所偏倚於其間。必營業上有利可圖，而後鹽價可減，人民方得食鹽之利。故欲調節供求二方之利益，自應酌中規定生產之數；此生產數額不可不規定之理由也。規定之法有二：一以將來為準，一以現狀為準，核以經營煤礦辦法，當以工業先進國家之產額爲子數，其人口數爲母數，相除之商，再乘以中國人口數，卽爲中國應有之產鹽總數。例如一九三五年美國產鹽數爲七、九二六、八九七噸，人口數爲一二七、五二一、〇〇〇（一一），每噸合九〇七、一八公斤，我國人口數，據內政部統計，爲四五三、八一五、二三五人，國府主計處統計爲四五二、三三三、六九二人，假定爲四萬五千萬人，則中國標準產鹽數，當如下式計算：

$$\frac{7,926,897 \text{ 噸}}{127,521,000} \times 9,071,849 \text{ 公斤} \times 450,000,000 = 25,310,414,710 \text{ 公斤}$$

惟在此項估計中，有應加注意者，卽其中不以食鹽爲限，兼指農工諸業所用之鹽。目前中國實業尙未發達，用鹽較少，若生產之數，驟以前項估計之數爲準，消費不足，必致生產過剩，營業上難期得利。故經營之始，當步步爲營，視實際上需要之數，估定產額。其法又有二：第一，以人口爲準，卽以人口總數乘每人食鹽之數。例如假定我國人口爲四萬萬五千萬人，每人每年食鹽之數爲十二斤，卽六公斤，則產鹽之數爲二、七〇〇、〇〇〇、〇〇〇公斤。此爲第二法，歷來理論上估計產鹽之數，皆用此法，但實際上未見施用。第二，以前五年銷鹽平均數爲準，再增加若干以爲伸縮之地。例如二十年至二十四年之五年銷鹽平均數，除輸出爲四一、〇五四千市擔，連輸出共爲四五、五三〇千市擔，卽二、二七六、五〇〇、〇〇〇公斤，又五年之中銷鹽最多之年可至二、四二九、〇〇〇、〇〇

○公斤（一二）。則爲銷路伸縮計，二十五年產鹽之數，可假定爲二十四萬萬公斤。此爲第三法，最能切合實際上之需要。若經營之始，以此爲準，可使營業立於不敗之地位，利益之取得如操左券。將來爲營業與民生並重起見，產額之估定，第一步當以第三法爲準，俟鹽價可減，銷路日增，再逐漸由第二法推行至第一法，以實現國父最理想之產額。我國四千年來，對於鹽之一物，未加深究，故調味及醃臘外，其用未廣，鹽產乃有供過於求之勢，較之東西各國用鹽之比例，工業占十之八九，食用僅占十之一二者，未免瞠乎其後。倘能急起直追，積極建設，推廣農工業用鹽，則鹽業前途之發展，實未可限量，而國父最理想之產額，亦必有實現之一日也。總之，過去政府對於產額之估定，重在財政，不以人民福利爲主，恆以增加產額爲增加收入之手段。重現在不重將來，國父對於產額之估定，重在民生，但求足供人民之消費，不以增加產額爲增加收入之目的，現在尤重將來，此在吾人不可不知也。

第四節 產地之選擇

中國鹽業根據地之選擇，漢以前，恆與政治力量相消長。春秋戰國時代，齊燕吳越稱雄於濱海，故當時鹽利以沿海爲著。迨漢承秦後，統一中原，始以經濟條件爲建設鹽業根據地之標準。其時建都咸陽，西北與關中一帶，經濟繁榮，人口稠密，交通當亦較爲便利，故鹽業之開發，遂以西北爲盛。考漢書地理志設立鹽官地方，凡二十八郡三十七縣，就其地域之分布言之，北多於南，西北最多，西南次之，東南及東北又次之（一三）。時廣陵郡居今兩淮產鹽區域，猶未設官，非無故也。唐寶應間，劉晏爲鹽鐵使置漣水等四場海陵等十監，始漸重東南濱海之鹽利，西北之安邑鹽池，但隸度支而已。

宋元以來，鹽事增華，濱海鹽業，於以日盛。迄至今日，濱海鹽業，最爲發達。西南鹽業，如四川雲南次之，西北鹽業，惟河東尙可維持，餘如陝西甘肅寧夏青海等處敷衍而已！大抵漢以來，鹽業根據地之選擇，雖受天然資源之限制，而交通之暢滯，亦可影響其盛衰。兩淮南浙長蘆山東等濱海各區，運輸較便，鹽利甚廣，四川雖居內地，但有長江之利，順流而下，可至湘鄂，鹽利亦富。舊制，川鹽不許至湘鄂，而其勢竟不可止，卽交通使然也。今後鹽業，既有改良製造之必要，則其新根據地之選擇，爲便於推銷，減少運費起見，自應遵循 國父之指示，以交通條件爲基準，濱海沿河，並有注意之必要。惟在民生主義之下，吃飯問題之解決，不以平時爲限，兼須顧及戰時之環境，前已言之。故將來新鹽業根據地之選擇，固應以交通條件爲前提，而平時與戰時之統籌，亦不容吾人之忽視。爲平時計，沿海產鹽之成本，較爲低廉，且附近多有廉價之煤，可以利用，將來實業計畫完成之後，重要港口與鐵道之交通，當更形便利，成本可更少，運費可更減，營業上必可得利，其足以爲新鹽業之根據地，殆無疑義。爲戰時計，沿海地方易受敵人威脅，產區一經破壞，交通一經阻滯，不僅營業上將受打擊，而仰食海鹽之人民，亦將有淡食之苦。設欲避免敵人之威脅，則除注意平時交通暢滯情形之外，當更進一步，考慮其戰時交通之安危，其沿海地方，反不如內地沿江沿河地方之安全而妥善矣！沿江地方如四川資源既富，又可利用其鄰近之煤，將來發展未可限量，不妨妥爲經營，以濟沿海鹽業之窮（一四）。且目前遼寧長蘆山東兩淮南浙等沿海各區，精鹽公司，先後設立，已有新鹽業之基礎，目前雖已淪陷，而將來一經克服，利用原有人工及設備之基礎，發展仍屬較易，四川則限於人才物力，至今精鹽公司之組織，未著成效，其對於新鹽業之需要，較之沿海地方，更爲深切。故將

家於新鹽業根據地之選擇，孰先孰後，孰利孰弊，似應審時度勢，統籌並顧，濱海與沿江沿河地方，未容偏重也。

第五節 輸出之獎勵

我國食鹽輸出之理論，始於管子。輕重篇：「管子對曰：請以令糶之梁趙宋衛濮陽，彼盡饋食之也，國無鹽則虛，守圉之國，用鹽獨甚；桓公曰諾。乃以令糶之得成金萬一千餘斤」（二五）。其時梁趙宋魏同為分封之諸侯，地不產鹽，故有此說。秦漢以後，天下一統，所謂輸出，實即內銷，其意義遂失。清末外人頗有向我國建議輸出者，以無先例，不果行。光緒三十一年日本鹽荒，由長蘆鹽商公捐二十萬擔輸往救濟，是為我國近代食鹽輸出之始，但尚無經濟上之意義。民國八年許以淮鹽二百萬擔，輸往日本。九年許以黑河倉鹽二萬擔，輸入俄國。民九以後，以當局過於拘泥條約之規定，對於輸出，力加禁阻，未能發展。十二年收回青島鹽出，指定永裕公司為輸往日本食鹽專商。十四年許以青島鹽二萬五千噸，輸往美國西雅圖。十五年簽訂青鹽輸出協定，並規定華鹽輸出辦法，復許青鹽輸往日本，作為工業用鹽，每年約二十五萬噸左右（一六）。二十四年許福建鹽輸往菲列濱（一七）。二十五年與日本第一次訂立蘆鹽購買合同。二十六年三月十日與日本續定輸出合同（一八）。至是食鹽輸出，頗呈活躍之氣象。

按食鹽輸出，在理論上當為有利之舉。第一，過剩之鹽源源輸出，可以發展國外貿易，第二，過剩之鹽輸出之後，可以減少內地走私之弊，第三，存鹽售出後，換入現金，不僅可以救濟鹽戶，且可充實外匯，使中外支付，得以平衡（一九）。將來以新式方法製鹽之後，產量必可大增，雖有限制產

類辦法，難免超出限度，即使產額不變，難免銷數短少，過剩之鹽均應力謀出路。觀於日本等地，需要我國食鹽之迫切，獎勵輸出，應為有利之事。故依 國父所定原則估計之產額，苟能酌量輸出，雖在經營之始，亦無過多之虞，待至數年，中國實業逐漸發達，直接間接，用鹽既多，更無問題。惟輸出之時，宜由政府統籌並顧，務使事權統一，不許各自為政。例如民國二十六年（一九三七）蘆鹽出口辦法，係由日人以強力脅我地方當局製定，價格甚低，以致山東輸出之鹽，若不減低價格，即難脫售，營業上大受影響，此即事權不專之弊也（二〇）。且其時長蘆之鹽，稅高而價貴，銷路甚滯，民苦淡食，設以輸出之鹽，轉售境內，並使所售之價，不得高於私製之硝鹽，則銷路必有可觀，縱每單位所徵之稅，或較常時為少，而徵稅總數，或亦無大出入，以此輸出，誠與國計民生兩無裨益，尤深背乎 國父所示輸出之原則矣！將來鹽之輸出，應由中央該管機關司其事，為便利起見，或於其中設一輸出部，以專責成，務須通盤計畫，斟酌盈虛，使國內之人民足用，而國外之售價可高，斯不背 國父之遺教也。

註一 實業計畫第六計畫見民智本總理全集第一集六九〇頁

註二 民智本總理全集第一集六九八頁

註三 唐齊食貨志

註四 宋史食貨志

註五 江問漁：海州鹽業及鹽民見人文月刊二卷三期

註六 王明：鹽民的生活見獨立評論一三二號

註七 某君：鹽戶的生活見二十三年十月十五日華北日報

註八 宋史食貨志

註九 王魯賓：伊斯米耳國際博覽會觀察記見農書二卷二期一二頁

註一〇 元史食貨志

註一一 The world almanac 1938, Pg. 243.

註一二 會仰靈：中國鹽政史一一二頁

註一三 劉嵩：兩漢時代的國家專賣鹽法見鹽政雜誌五六期

註一四 何維濠：中國西南之鹽業意見二十五年八月二十九日中央日報農業與工業附刊及鹽務彙刊九七期

註一五 管子經重篇見四部叢刊本卷二、三二頁

註一六 會仰靈：中國鹽政史一七頁

註一七 二十四年三月十四日申報

註一八 二十六年三月十五日及二十一日中央日報

註一九 關於此一問題可參考景本自食鹽輸出私議見鹽政雜誌二一期又長蘆鹽輸出之檢討意見二十五年三月二十

一日大公報社評

註二〇 二十六年三月二十一日中央日報

第三編 新中國鹽業政策之新向

第一章 新鹽法制定前改革原則之決定

第一節 第二次全國代表大會對於租稅政策之決議

自 國父逝世之後，國民黨秉承遺教，於民國十四年七月二日成立國民政府於廣州，繼續努力。更於十五年一月四日就國民政府所在地，舉行第二次全國代表大會，接受總理遺囑，決定改革政治之基本政策。在財政方面，主張統一財政，建立預算，改善國家租稅政策，創立良好幣制。直接謀國家財政政策之改善，間接立財政及經濟之基礎，以爲國民政府實行一切政治計畫之根據。對於租稅政策曾有如下列之決議：

「現在國家稅收情況之下，本黨以直接稅爲最公平之徵收，然亦不可遽廢間接稅。因間接稅之徵收方法，實單簡而易爲，且又容易管理，而人民亦鮮知有此負擔；但仍須逐漸趨重直接稅以達公平徵收之目的」(一)。

「關於直接稅一層，本黨以爲凡一切擾商害民之苛捐雜稅，應同時廢除之。此多數之稅項已廢除之後，僅以少數基本之稅項，如農業稅、商業稅、工業稅、手工業稅以代之，或有收入驟減之患。但無論如何，其擾害人民之稅項，必逐漸廢除之」(二)。

「至種種不良之徵收，應即取消，並滌除昔日不論民政軍政人員，皆須徵收稅項之陋習，惟

使政府之財政部爲唯一之設立及徵收稅項機關。政府宜保護已完納法定稅項之人民，使不至再繳納不法之稅項」(三)。

「商人承買餉稅之制度，與國家及人民均無利益，宜逐漸廢除之」(四)。

「如關於改良稅項一層，與其設法增加稅項之收入，不如設法完成現在之稅項制度」(五)。

以上各點，雖未明言鹽業政策之趨勢，然其時鹽政重在稅收，對於鹽稅之整理，自應以上述之租稅政策爲準繩。茲就其足以影響於鹽政者，略述如下：第一，鹽稅爲間接稅之一，可見當時鹽稅，仍有維持之必要，但須逐漸廢除。第二，當時雷瓊各屬鹽稅，均由軍隊抽收軍費，實爲擾商害民之苛捐雜稅，應加釐革(六)。第三，當時軍隊龐雜，行政紊亂，鹽稅之徵收，亦不盡一，爲統一財政計，有妥加整理之必要。第四，當時廣東鹽稅之徵收，仍沿舊制，爲承包餉稅制度，其弊與淮浙蘆東之專商等，厚取於民，無補於國，應即逐漸廢除。第五，一時不欲別增稅項，但求改善原有各種徵收制度，鹽稅自亦不能例外。故在前項租稅政策決議之下，鹽政方面，僅能以改進現狀爲已足，去其苛雜，統一收支，如此而已。其時正在軍政時期，大軍雲集廣東，北伐尙無端倪，軍政各費之發放，急於星火，徹底改革，談何容易。如此決議，已屬難能可貴。大會開幕後，財政部立將兩廣運使署及鹽務稽核所合併爲鹽務總處，直接隸屬於財政部，廢除苛雜，統一徵收，整理場產，畫一運銷，頗有雷厲風行之勢。

第二節 中央委員及各省區市海外各總支部代表聯席會議對於租稅政策之決議

自第二次全國代表大會閉幕後，政府財政基礎，逐漸鞏固，遂於是年七月九日誓師北伐。出師以

後，進展迅速，節節勝利，未幾即奄有粵桂湘鄂贛等省。政府以領域擴大，亟應有因時制宜之籌畫，全國代表大會及中央委員全體會議，雖不易急遽召集，然亦不得不預謀通融之法。因於十月十五日召集中央委員、各省市區、海外各總支部代表聯席會議於廣州。在此次會議中，通過國民黨之最近政綱若干條，皆為大會中縝密討論之結果，藉作政府設施之準繩，關於財政者，計有下列各條：（一）關稅自主。（二）廢除釐金。（三）訂定新稅則，廢除苛捐雜稅。（四）統一全國財政。（五）徵收累進所得稅。（六）改良地稅（七）。視其性質，又可分為三類：第一，應廢除者，如釐金及苛捐雜稅。第二，應改進者，如關稅地稅。第三，應革新者，如訂定新稅制。以上各點，較之過去歷屆會議，皆有進一步之主張，而統一財政一節，尤為一貫不變之政策。此次對於鹽稅，雖仍未提出明確之主張，但如新稅制之訂定，鹽稅當亦不能例外也。

第三節 經濟會議對於鹽業政策之討論

民國十七年北伐告成，中原粗定。政府意欲撫綏流亡，休養生息，覺於裁兵之外，厥為理財；同時對於第二次全國代表大會及聯席會議所決定之統一財政政策各案，亦覺有鄭重討論製定具體方案之必要，以為訓政時期財政實施之方針，爰有全國財政會議之召集；並先於六月二十日，由財政部長宋子文在上海召集金融實業界專家舉行經濟會議，將政府之原定政策及施政方針，諮詢衆意，公開討論。在此次會議中，各方所提議案雖多，但以時間倉促，經分股審查送請大會議決者，寥寥可數。就中關係鹽業之提案，竟全部未能提付大會討論。惟就全部提案而論，各方對於鹽政改革之態度，頗可窺其一斑，而後此鹽業政策之決定，亦多受其影響。茲分述之：

(一)鹽務署所提出者，整理鹽政案，內容甚爲複雜，可分爲三類：第一，統一鹽稅收入，其支目有六：即(1)整理鹽政事務；(2)各區設置場警，以堵漏私；(3)無用場區，分別停廢歸併，移作他務，以節糜費；(4)煎晒並存區域，應酌量情形，分別廢煎改晒；(5)畫一稅率；(6)應整頓緝私事務，以維稅源。第二，稽核鹽稅事項：其支目有三：(1)整理鹽務稽核機關；(2)整理鹽斤秤放事務；(3)釐定編造鹽稅暨鹽斤帳目辦法。第三，改良鹽運，救濟鹽荒事項，其支目有二：(1)推廣銷路；(2)疏通運道。撮其要旨，約如下述：在場產方面，主張推廣銷路，以裕稅收；疏通運路，以重民食。在徵權成本；建倉收鹽，以杜場私。在運銷方面，主張推廣銷路，以裕稅收；疏通運路，以重民食。在徵權方面，主張畫一稅率，以防輕稅賤鹽之衝銷。在行政方面，主張稽核機關，併入行政機關，並統一鹽稅之徵收與撥解，以一事權。至其整理之趨向，則爲就場徵稅政策之推行。在整理鹽斤秤放事務一月中，關於此點，有下列之說明：

「……對於各屬所產鹽斤，宜設法次第建築倉坵，集中管理，以便推行就場徵稅政策，及防杜漏稅走私」(八)。

故官方意見，可謂重在現狀之整理，兼以策勵將來之改革。

(二)學者提出意見者，僅有衛挺生之改革鹽稅制度案，主張廢除引岸，就場徵稅。略謂：

「查食鹽徵稅之法，創於東周。……降及末流，傳引分岸，而官府佐商緝捕。在人民則蒙其迫蹂吮削；在國家則受其剝蝕侵奪。而壟斷之商，貪婪之吏，遂得假世襲取其淫富，而爲蠹於人間矣！鹽法之弊，於斯爲極」。

「我國民政府之興師北伐也，以解除人民痛苦為職志，而改良稅制，為先總理手定政綱之一。似此惡稅，本不能任其存在，惟在治具未能畢張，良好新稅未能實施以前，自不能遽行罷免而減少政府之收入，以妨礙軍政訓政之進行。計惟有祭，其弊之所從生，從而改良，棄其尤繁碎苛擾不利於人民與國家者而簡一整齊之」。

「我革命軍為全國人民建設美滿政府而征討。今北伐成功在即，政府決將蕩除數百年之污政，與民更始。鹽政方面，引岸似宜一舉廢去，產鹽似宜就場徵稅，一稅之後，任其所之，一切運銷，概不限制。裕國而淑民生，此似其關鍵矣」(九)！

其意在將來之改革，以就場徵稅為過渡，以徹底廢除為目的。

(二)商人意見可以分為二類：醬商方面，主張平衡鹽價，廢除引商，並解除醬商束縛。並以醬酒業分會名義提出鹽制草案一案，其中關於制度之改革者，自以廢除引商一條較為重要。所述雖未必中肯，又未擬定具體辦法，然引商之應廢除，於此可見其一斑。略謂：

「查引商之由來，原為產鹽之區，輔助國家金融而設。但日久弊深，養成一種特殊地位。數百年來，勢力日漸擴大，竟駕官廳之上，大有割據之勢。不但有遺產制之餘毒，實為中飽國賦之蠹。應請將引商立于廢除，由國家自辦，或強有力之鹽務銀行，以資周轉，免被少數人操縱，養成尾大不掉之毒者也」(一〇)。

鹽商方面可以周慶雲之整理鹽務以裕國稅案為代表，主張畫一稅率，整頓緝私，限制產量及改進鹽質，而其趨向則在反對就場徵稅制度。維持引商，顯然與審案意見相反。略謂：

「鹽稅爲國家大宗收入，談經濟者無不注意改良。自稅收抵借外債後，設立鹽務稽核所，顧名思義，不過稽核稅款之出入，造報於銀團而已。乃會辦丁恩代爲改革，頗多建白。如畫一權衡，重訂包耗，監視秤放，釐定罰則，全國一致，齊稱良善。後擬改引岸制爲稅場徵稅，屢議更張而未果，非積習難返，實就場徵稅制不適用於今日之中國。何以故？課稅漸重，私銷更熾。蓋就場徵稅，集中於鹽場，一稅之後，不問所之。所謂『天下無私鹽，天下無官鹽矣』，此說似也，而不知徵稅於場，必其所徵之稅，小於場鹽之價而後無大利可獲，則私鹽自少，如其所徵之稅大於場價五六倍，馴至十倍二十倍，安得無私鹽漏出乎？彼鹽警所得，月餉甚微，而私販往往以大利誘之，遂不屑取私而加以護私，雖嚴刑峻法，亦莫能禁其舞弊也。考之今日場鹽之價，江浙場鹽，每擔一元左右，而淮北長蘆以出東青島之鹽，每擔二三角而已。至於各地正稅附稅，每擔已至六七元不等，以產鹽之價比例，誠一二十倍之巨。若以現行法爲未善，改爲就場徵稅，當然廢引商而招零販。彼販商無世業觀念，有利則進，無利則退，一家歲入既無常經一稅以後不問所之，則鹽價由販商任意高下，無官力限制，必至病民。且在繁盛之區，則各販屠集，而窮陬僻壤，轉有食淡之虞。不特此也，販商之有力者，卽至廉價之場購買，如青島長蘆兩地出產，可供全國之銷，人情舍貴就賤，羣向東鹽購運，則江浙及其他貴鹽之場，勢必無商承運，其如濱海人民生計何？所以引岸制歷久不廢者，良有以也」(一一)。

綜上所述，可知在各項提案中，顯然分爲三派。學者主張就場徵稅，重在將來之改革；商人主張維持引商，重在現狀之苟安；政府則調和其間，主張現在整理，將來改革。故在這次會議中，各案雖

未能提出大會討論，而政府對於鹽業政策之意向，要亦可於此覘其梗要矣！

第四節 第一次財政會議對於鹽業政策之討論

經濟會議閉幕後，旋於是年七月一日舉行第一次財政會議於南京，對於財政設施，為進一步具體之決定。在此次會議中，各方所提議案，直接或間接關係鹽政之改革者甚多。

列入第一次議事日程者，計有財政部提出之統一財政案及財政大綱整理草案；鹽務署提出之統一全國鹽稅收入案及統一各省鹽務機關徵收人員任免案。經大會討論結果，由主席交付財務行政等組審查後，併為二案報告。一為統一財政案，一為整理財政大綱案。旋提出第三次會議，前一案無異議通過，後一案大體通過，交原審查會修正。前一案係就一般財政着想，重在行政上之調整，對於鹽業政策，無甚關係。後一案則關係近十年來鹽業政策之動向，其於鹽稅一項中，曾謂：

「鹽稅本為惡稅，其美諸國，早已廢止；惟為我國國家重要收入之一，一時未易遽廢。為改良整理計，必須就場徵稅，以裕國課，而利民生」(二)。

此項決議，自係遵照第二次全國代表大會通過之原則，其要點有四：第一，鹽稅為國家重要收入，一時不易遽廢；第二，就場徵稅，僅改良整理地步；第三，將來根本改革，尚須因時制宜；第四，此案係財政部提出，可見政府對於鹽政已有改革之意向。

列入第二次議事日程者，計有鹽務署提出之畫一鹽稅等案，及徐靜仁周慶雲提出之整理鹽務案，即在經濟會議中所提出者。另有浙江省代表莊葵甫提出之整頓鹽務辦法案。其入手大綱之規定，雖不免尚有未能盡善之處，然主張由政府頒布鹽專賣法，不失為有識之建議。略謂：

「今欲整頓鹽務，增加稅入，不在嚴禁私販而在打倒專商，則稅不必加而收入自倍，私不必緝而自無私鹽矣！至入手之大綱，列舉如左：（一）集鹽政權於中央；（二）頒布鹽專賣法；（三）整理場產，廢止不適宜鹽場；（四）廢止引界，取消專商；（五）檢定鹽質，以煎鹽供食用，晒鹽供工用，食鹽標準，以氯化鈉百分之八十五以上，雜質水分不得過百分之十；（六）稅率畫一；（七）人民對於課稅之鹽有買賣食用之自由」（一三）。

以上各案經大會討論結果，交付鹽務組審查。審查時，鹽務署所提各案，大體無變動；莊案據其入手整理之辦法，分為數類審查，或舍或從；徐周之案，僅供參考，未加審查。該組又依審查意見，擬定二報告書，一為審查畫一鹽務稅率案報告書（一四）；一為審查關於鹽務各案報告書（一五）。旋提出第四次大會，即照審查意見通過。此二決議案，內容包括甚多。大抵重在暫現狀，徐求整理。其要點有五：第一，保留引岸，維持專商；第二，在場產方面，廢止不適宜場區，逐區改煎為晒，建築倉坵；第三，在運銷方面，減少帆運，增加輪運；第四，在徵稅方面，畫一稅率；第五，鹽專賣法，於可能就場徵稅時再議。換言之，即第一步重在維持專商，整理產銷；第二步重在就場徵稅；第三步始議及專賣。此種趨向，在財政部十七年度編行大綱決議案中，尤為明顯。原案鹽稅一項，係以畫一稅率，整理場產為要素，提交第五次會議，討論時會員莊蔭甫主張於其下再加一句「買賣自由」，會員賈士毅主張分為二步，（一）畫一稅率，整理場產；（二）就場徵稅，自由買賣。旋經修改後，決議如下：

「（一）鹽稅以畫一稅率，整理場產，為第一步；（二）就場徵稅，自由買賣，為第二步」（一六）。

綜觀上述各項決議，可知政府所持態度，已由積極而漸趨於保守。雖於煎場徵稅政策之實施，確在推行之步驟，然而保留引岸，維持專商，實與民生主義之內容，不能吻合（一七）。

第五節 鹽務討論會對於鹽業政策之討論

財政會議閉幕後，鹽務署爲貫徹大會對於鹽務之決議起見，於是年十二月有鹽務討論會之召集，商討改革鹽務之一切具體計畫。較有特色可言者，在場產方面，有鹽務署提出之籌備築坵爲就場徵稅之基礎案、改良鹽質以利民食案及煎晒並有區域附量情形廢煎改晒案。以上三案，均屬關係整理場產之計畫。籌備築坵一案爲就場徵稅之前提，最爲重要。前此財政會議，已決定以整理場產，平均稅率爲初步施政之方針，此次討論會則擬定具體之計畫。對於籌集款項，設立建坵委員會，勢在必行，以示積極整頓之決心。改良鹽質一節，前此財政會議亦有決議，此次鹽務署又提出具體方案，經大會決議，分爲二期，第一期專去泥沙，以一年爲度；第二期則規定鹽質標準，亦以一年完成。廢煎改晒一節，原則上已經財政會議決定，尙未實行。此次更由鹽務署提出分期實行辦法，商討結果，復決議如下，即「無瀆場即廢止，灘地移作墾務，有瀆場以五年爲限，逐年減煎三成」。在稅率方面，各方提案甚多。財政會議議決各省所加之附加稅，認爲臨時捐，以不能超過正稅爲原則。此次會議結果，決定鹽稅爲每百斤三元，各省附加，亦爲臨時捐，以不超過正稅爲原則，並分兩步整理，第一步減去一半；第二步俟鹽政統一完全免除。此外尙有一提案，對於後此化學工業之發展極有關係，即景學鈞提出之農工業用鹽免稅案。景氏於民國六年間，即有農工業用鹽應予免稅之議，並擬定農工業用鹽免稅條例。至是乃正式提出大會，其理由略謂：

「今之爲中國救死亡者，莫不曰發達實業，振興工藝。而工藝之不能振興，實業之不能發達，其原因雖複雜，而鹽稅之害，亦居其一。無論何種工業，不能脫離化學作用，而化學之作用，不能脫離鹼類與酸類之變化，鹽質爲鹼類製造之原料。昔法國因工業不發達，先獎勵阿爾加里工業；凡以鹽爲阿爾加里工業者，特免其稅。英國亦欲發達工業，並食鹽稅亦免之。其他如奧、意、德、美及日本莫不有農工用鹽免稅之規定，我國果能仿行，工業之發達，指日可待」（二八）。並謂此法實行後，卽爲鹽稅計，亦有二類：（一）減少私鹽，（二）銷納惡鹽，此案經審查結果，大體成立，由鹽務署規定工業鹽免稅法，交立法院議決公布。內容規定二點：第一，以鹽爲主要原料之工廠，以就場製造爲原則；其工廠不在產地者，應由官廳嚴重監督。第二，以鹽爲補助原料之工廠，可就近向官鹽機關購鹽，但其鹽價應照實在成本計算。後此農工業用鹽章程之頒布，皆此案之力也（二九）。

第六節 第三次全國代表大會及二中全會對於鹽業政策之決定

先是十七年八月第二屆五中全會以北伐告成，軍事結束，訓政肇始，一切建國宏議，根本大計，亟待周詳擘畫，故有召集第三次全國代表大會之決議。次年三月十五日，遂舉行於南京。其時正值財政會議之後，關於財政上大政方針，政府已有縝密之討論。大會於聽取國民政府政治報告之後，經鄭重之檢查與考慮，復示以明確之施政方針。關於財政金融部分，仍以整理爲主，未加變更，並確定十大原則。在此項決議案中，曾有下列之闡述：

「大會以爲從前行政，久不統一；國家財政與地方財政之分配，素不確定。政府耗費過濫，

而軍費尤為膨脹；本國幣制紊亂，而外幣充斥市場，內外債累過鉅，而信託乃益低落，全國稅制雜出，而系統破壞無餘。凡此種種，既皆為中國財政積病之源，則今後根本救濟之方，必須確。財政整理之計畫，而預定其實行之步驟」。

觀乎此，可知大會對於財政金融設施之方針。在十大原則中，關係租稅制度者約有二端：第一，畫分國稅與地方稅。凡應歸國家徵收之稅，各省不得截留。第二，整理國稅與地方稅，並杜絕收稅機關之一切積弊。鹽稅為國稅之一，自應受此項原則之支配，惟無明文之決議耳。

十八年六月中央執行委員第二次全體會議，鑒於鹽政歷史悠久，積弊甚深；與利除弊，為刷新政治要項之一，亟宜加以革新。總裁蔣中正爰於該會提出刷新政治案，鄭重說明鹽政改革之原則。經大會決議如下：

「整理鹽法，減輕鹽稅，剔餘鹽弊，調節鹽價，財政部應於十八年內製定此項計畫，負責執行」。

近十年來，國民黨對於鹽務決定明確之政策，可謂以此為嚆矢。其時建國伊始，百廢待興，於財政困窮之日，作除民痛苦之舉，雖仍舊維持徵稅制度，然已足以減輕人民之負擔，增進人民之幸福矣！近十年來，鹽政之整理，得以順利進行，鹽法之制定，得以底於成功，皆此決議案推動之力也。

註一 第二次全國代表大會財政問題決議案租稅政策第一條，見浙江省黨部編政綱與政策一六頁至一八頁。

註二 同上第三條見前書。

註三 同上第四條見前書。

註四 同上第九條見前書。

註五 同上第十條見前書。

註六 廣東鹽務總處編：鹽務月刊第一期四七頁，民國十五年四月刊。

註七 見政潮雜誌策四二頁至四四頁。

註八 全國經濟會議專刊三四〇頁。

註九 前書二五七頁至二五八頁。

註一〇 前書三四一頁。

註一一 前書四一〇頁至四一一頁。

註一二 全國財政會議彙編。

註一三 前書一三五頁至一三七頁。

註一四 前書一三六頁至一三七頁。

註一五 前書一二八頁至一二九頁。

註一六 全國財政會議彙編。

註一七 從此驗票章程之頒布，自係受此轉變之影響，關於此點，景本尚有稽列之批評，見其國民黨與鹽政一文。

註一八 鹽務討論會議案彙編。

註一九 景本白：鹽務討論會議案之評論，見鹽政雜誌四八期。按景本白即景學銓以後仿此。

第二章 鹽法制定之經過及其內容

第一節 鹽法制定之經過

十八年五月財政部擬定私鹽治罪法，由行政院咨送立法院審議。當時立法院認為所謂「私鹽治罪」四字，頗費解釋。在引岸制度之下，引商各有其畫定之專賣區域。在區域內之人民，僅能向區域內之專商買鹽。不特未納稅之鹽為私鹽，即已經納稅而從別區域購入之鹽，亦一律視為私鹽，禁止買賣。且鹽商有處置私鹽之權，一經查出私鹽，鹽商即可令商巡扣留治罪，所謂「越境為私，格殺勿論」。同時政府方面亦另設緝私步隊，保護鹽商。此種辦法，原屬欠妥。私鹽治罪法，原為引岸制度之保障法；何謂私鹽？既根本發生問題，自不必單獨規定。故立法院討論結果，即根據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，並杜絕收稅機關之一切積弊」之根本原則，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畫負責執行」之決議案，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衡等來，^{法苑集}關於鹽法之資料；延至十九年五月財政部尚未草擬鹽法送交立法院審議。五月二十四日立法^{法苑集}九十二次會議討論鹽製物品監督條例時，乃議決由院長指定焦易堂莊崧甫陳長衡鄧召蔭羅鼎林^{馬寅初}等調方覺慧王用賓衛挺生^{孫鏡亞}陳肇英十五委員，著手起草鹽法。後鹽法起草委員^{馬寅初}多次，又加推委員二人，會同原有三人，繼續蒐集材料，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。十二月間，第一屆立法委員任期終了。第二屆立法委員就職後，關於鹽法之起草，復由院長於原有十五人外，加派朱和中委員一人，會同負責，廣續進行。各起草委員又推定委員五人，從事初步起草。二十三年三月，全部草案脫稿後，先由全體委員詳細審查完竣，然後提出三月二十一日該院第一百三十六次會議討論，議決通過鹽法，共計七章三十九條。第一章為總則，凡八條；第二章為場產，凡五條；第三章為倉埕，凡八條；第四章為場價，凡二條；第五章為徵稅，凡九條；第六章為鹽務機關，凡四條；第七章為附則，凡三條；此鹽法制定之經過也。

第二節 鹽法之內容

鹽法之內容包括甚廣，其犖犖大者，約有六端：

第一，取銷專商。專商以引岸為護符，病國禍民，流弊極多，較之釐金有過之無不及。故國父於討論過去鹽制時，常以鹽稅與釐金並稱，主張同時廢除。在經濟會議中，舊派鹽商雖提出維持專商保留引岸辦法，但在財政會議中即經審查予以淘汰，可見專商已無存在之理。鹽法據財政會議十七年施政大綱中「就場徵稅，自由買賣」之決議，於第一條即為「鹽場徵稅，任人民自由買賣，無論何人，不得壟斷」之規定。又於第三十八條為「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」之規定。故鹽法施行以後，專商在法律上即失其立足之基礎。專商廢除以後，引岸制度亦連帶失其威力，鹽之買賣得以自由於國中，數百年來專商之積弊，當可一掃而空。

第二，限制產額。中國鹽產，因價格過貴，銷路不暢，歷年皆呈供過於求之象。稅收雖因加稅而影響甚小，鹽民生計則因存貨囤積而打擊日深。鹽法爲使產銷平衡起見，當有下列各點之規定。(一)第九條第一項：「鹽非經政府之許可，不得採製」。此條在使政府便於整理場產，限制產額，並可避免私鹽充斥，妨礙稅收。清以前，鹽之採製，其權本在國家，清以後，商竈雖可採製，但仍須由國家核許。故此條規定，係依據法律上固有特權，並非出於新創。(二)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」；此條在使政府便於管理及徵稅。至估計每年產鹽總額之法，據該法說明書，係按人口比例及實際上之需要，斟酌損益，大體上尙稱妥善。(三)第十二條第一項：「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」。此條在使產地集中，便於管理。在財政會議及鹽務討論會中，對於此點，均有決議，至是乃加於縝密之規定。

第三，改良鹽質。食鹽爲人生必需之品，其中至少須含百分之八十五以上之氯化鈉，始合衛生。過去製鹽者，不明衛生之重要，任令污穢，不堪入食，其硝鹽土鹽之類，品質更屬低劣，所含氯化鈉通常不過百分之二十至四十，對於人體健康，損害尤甚。鹽法爲改良鹽質起見，曾有下列之規定：(一)第四條第一項：「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」。各國鹽法，均規定食鹽標準，以重人民衛生。歐美各國之食鹽，多含氯化鈉百分之九十乃至九十五。我國對於食鹽標準，向持放任態度，一旦過於提高，勢必影響於水準以下之鹽業，此條將食鹽分爲二等，以期逐漸改善，用意甚善。(二)第十七條第一項：「鹽場設置鹽質檢查員，凡鹽存入倉堆前，應經檢查員之檢定」；第十八條：

「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」；又第二條第二項：「凡鹽無鹽質檢查員之檢定書，不得存入倉坵」。凡此數條，用意均在督促製鹽者設法改良鹽質；否則不得出售，徒以自苦。（三）第十三條：「硝鹽土鹽石膏鹽等，應分別取締或收買改製」。此條自係爲取締劣鹽起見；其收買改製一節，苟能因時制宜，亦不失爲具有彈性之規定。

第四，建設倉坵。鹽法之特色，在就場徵稅，自由買賣；但欲就場徵稅勢不得不從中鹽斤之存儲，以防偷漏。故鹽法有下列之規定：（一）第十四條：「政府應於鹽場適宜地點，建設倉坵爲儲鹽之用，其由私人建造之倉坵，應歸政府管理，或給價收歸國有」。（二）第十五條：「凡製鹽人製成之鹽，應悉數存儲政府指定之倉坵，不得私自存儲」。按倉坵之制，由來已久，明初各場鹽戶所製之鹽，盡以入倉，尤爲嚴密。明末官不收鹽，聽商買賣，官倉遂廢，清初許商人自行修繕，有商垣商販等名稱，商人建造倉坵之風，自是遂盛。鹽法實行之初，所有倉坵如由商政府建造，頗爲困難；第十四條規定私人建造之倉坵，應歸政府管理或給價收歸國有，自是變通辦法。此項規定亦係根據固有之習慣，且爲實行鹽法先決問題之一。

第五，畫一稅率。食鹽稅率，按照民國七年公布之修正鹽稅條例，每鹽百斤，課稅三元，而課稅衡量，係按司馬秤計算。又民國十七年冬，鹽務署召集之鹽政討論會，關於鹽稅問題，亦決定以每百斤徵稅三元爲標準稅率。現在新鹽法，則改按公斤計算，第二十四條：「食鹽每一百公斤徵稅國幣五元，不得重徵或附加」。自表面視之，似乎較前增加很多，但一百公斤約合司馬秤一百五十八斤，每一百公斤徵稅五元，折合司馬秤一百斤徵稅三元一角七分五釐。較之以前，僅增加一角七分五釐。其

時各省所徵之鹽稅，除正稅外，尚有各種附加稅，以致正副鹽稅之總數，有高至十餘元者。但附加雖重，走私亦愈多，實際稅收，並不能比例增加。故鹽法所定稅率，特將附加稅除外；且按照鹽法規定，每一百公斤，徵稅五元，較之根據民國十八年全國銷鹽總數與鹽稅總收入（附加在內）所求之稅率，每一百公斤僅減少數角而已！

第六，修改官制。我國因鹽設官，由來已久，大概寓稽核於行政，一切皆統於運使，故鹽政雖繁，而設官甚簡。民國二年善後借款成立，將行政與稽核分而為二：行政方面由鹽務署辦理；稽核方面，由稽核總所辦理。鹽務署以下，有運使公署、運副公署、推運局、運銷局、督銷局、掣驗局等名目；稽核總所以下有分所、支所及收稅局等名目。自是組織紊亂，權限混雜，極疊牀架屋之能事。假定將此等重疊機關，一律裁撤，據立法院討論民國二十三年度國家預算時之報告，每年至少可減政費三百四十餘萬元。鹽法第三十三條：「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、編製、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」。又第三十六條：「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」。此二條規定，不僅減少當時鹽務機關之層次，且欲裁撤當時鹽務機關之駢枝；當已有見於過去浪費經費之流弊，因籌改進之法如此。

第七，獎勵用鹽。鹽之用途，不限於食，漁業農業及工業之發展，亦利賴之。我國漁鹽之利，自古並稱。宋時鹽鐵有禁，可為漁業用鹽之證，民國以來，農工用鹽，亦有發達之趨勢。惟以稽實前

高，用者尙以爲病。鹽政討論會中曾有工業用鹽免稅之決議，在鹽法中復推及於農，對於漁鹽亦有減稅之規定。謂非一大進步乎？第三條：「鹽就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鹽製品之用鹽在內」；此爲各種用鹽類別方面之規定。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、製造肥皂及提煉油類工廠；八、冶金工廠；九、製冰工廠；十、製造玻璃工廠；十一、鑛業工廠；十二、造紙工廠；十三、其他工廠需用工業用鹽經國民政府許可者」。第七條：「農業用鹽分左列三種：一、飼畜用鹽；二、選種用鹽；三、肥料用鹽。前項農業用鹽，以本國畜牧場、農事試驗場及肥料製造廠所需用者爲限」。此爲各種用鹽範圍之規定。第二十五條：「漁鹽稅每一百公斤徵國幣三角」。第二十六條：「工業用鹽、農業用鹽，一律免稅」；此爲各種用鹽減稅或免稅之規定。第二十七條第一項：「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」；此爲各種用鹽使用方法之規定。以上各項規定，或參酌外國法例，或依據實際需要，較之過去，大見進步。惟我國漁業，受日人侵凌，衰落不堪，鹽法未加免稅，尙覺美中不足耳！

第八，保護鹽民。鹽民呻吟於封建勢力之下，由來已久，生活極爲艱苦。鹽商剝削之，蹂躪之，視爲常事，剋扣場價者有之，減縮鹽量者有之，停止不收者有之，藉端整索者有之，榨取高利者亦有

之。此等情形，兩浙松江長蘆四川各區，尤屬數見不鮮。鹽法第二十二條：「凡山倉坵倉出之鹽，由場長召集全體製鹽人之代表，按鹽之等次供求狀況，議定場價公布之，場價有變更時亦同一。此條意在防止商人壓迫，鹽戶持平定價，鹽商與鹽戶兩得其便。第二十三條：「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」。此條對於小本鹽戶，維護體恤，亦屬周到。

惟鹽法內容雖不乏優點，而其要旨重在就場徵稅、自由貿易，觀於鹽業經營之條件，既不免形成獨占，亦即與民生主義之精神不易吻合。最近國民黨決議，主張民製官收官運民銷，設鹽法於不顧，蓋有以也。

附錄 鹽法

第一章 總則

第一條 鹽就場徵稅任人民自由買賣，無論何人不得壟斷。

第二條 本法稱鹽者指鹽及鹽滷鹽礦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為限，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為限：

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 製造鈉氯及其他有關鈉氯之化學藥品工廠；

四 製造鋼鐵工廠；

五 製造皮革工廠；

六 製造顏料工廠；

七 製造肥皂及提煉油類工廠；

八 冶金工廠；

九 製冰工廠；

十 製造玻璃工廠；

十一 醫藥工廠；

十二 造紙工廠；

十三 其他工廠需用工業用鹽經國民政府許可者。

第七條 農業用鹽分左列三種：

一 飼畜用鹽；

二 選擇用鹽；

三 肥料用鹽。

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為限。

第八條 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內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。

第十一條 鹽場以其產鹽數量為標準，分左列四等：

一年產二十萬公噸以上者為一等場；

二年產十萬公噸以上者為二等場；

三年產五萬公噸以上者為三等場；

四年產不滿五萬公噸者為四等場。

第十二條 凡產少質劣成本過重或過於零星散漫之鹽場，政府認為不適當者得裁併之。

鹽場裁併時關於原製鹽人之善後辦法以命令定之。

第十三條 硝鹽土鹽石膏鹽等政府應分別取締或收買製。

第三章 倉坵

第十四條 政府應於鹽場適宜地點建設倉坵為儲鹽之用，其由私人建造之倉坵應歸政府管理，或給價收歸國有。

第十五條 凡製鹽人製成之鹽應悉數存儲政府指定之倉坵不得私自存儲。

第十六條 凡精製鹽或再製鹽均應在鹽場內設廠製造，需數存儲政府指定之倉坵。

以已納稅之鹽而再加精製者不受前項之限制。

第十七條 鹽場設置鹽質檢查員，凡鹽存入倉坵前應經鹽質檢查員之檢定。

前項檢查條例另定之。

第十八條 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。

第十九條 縣市衛生機關認為市售食鹽不合法定標準時，得施行檢驗。

第二十條 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單不得釋放。

第二十一條 倉坵管理條例另定之。

第四章 場價

第二十二條 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。

第二十三條 鹽之售出應按各製鹽人之存鹽總數比例分攤，但製鹽人為個人而其年產不滿五公噸者得優先售出，年產不滿五公噸者不止一人時，得優先售出。

第五章 徵稅

第二十四條 食鹽稅每一百公斤一律徵國幣五元不得重徵或附加。

第二十五條 漁鹽稅每一百公斤徵國幣三角。

第二十六條 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。

第二十七條 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，其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地內起運前行之，變性變色方法以規則定之。

第二十八條 凡需用多量免稅用鹽之工廠機關請求不施變性變色者，得向鹽場公署及稽核分所分別去員請於該工廠倉場內稽查鹽之收數及用途。

第二十九條 鹽副產物如苦澆、油塊、滴膏、硝品、鹹巴、鹹餅等一律免稅，但出場時應受鹽務公署及鹽務分所之檢查。

第三十條 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。

第三十一條 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，其海運費及碼頭稅。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。

第三十二條 凡向鹽場買鹽應先向稽核分所領取完稅通知單，持向代理鹽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，餘二聯送交買鹽人，由買鹽人以一聯向倉地買鹽，一聯於經過稽查線時隨鹽截角放行。

第六章 鹽務機關

第三十三條 中央設鹽政署及稽核總所直隸於財政部，各產鹽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地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。

鹽政署稽核總所及其所屬機關之組織，均以法律定之。

第三十四條 產鹽場應置定稽查線配運相當之水陸場警稽查鹽之出入，並保衛鹽場倉地。

前項場警輔鹽場公署管轄，並受稽核分所之指揮，其編制另定之。

第三十五條 鹽政署及稽核總所因職務上之必要，均得設置巡緝員分赴各場區巡察。

第三十六條 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

第三十七條 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興革計畫，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，以行政院長為委員長財政部長為當然委員，其組織法另定之。

第三十八條 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。

第三十九條 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。

第三章 鹽法及鹽政改革委員會組織法公布之經過

第一節 鹽法之公布

立法院於鹽法通過後，即呈請國民政府明令公布，政府因尚欲鄭重考慮，留中未發。旋值二十年五月五日國民會議舉行於南京，代表洪陸東等因提「催促國府尅日施行新鹽法並限期成立鹽政改革委員會案」，其理由：

「本年三月二十一日通過於立法院之新鹽法，計三十九條，其用意在於掃除積弊，溥利民生，其辦法為廢除『引岸』，減輕稅率。此法如得施行，據專家估計，其有益於國課稅收，因無專商

蠶蝕與私鹽消滅兩種關係，有每年增加四千七百零五萬元之望，而人民負擔之減輕，則以無鹽商剝削與附稅之裁撤，可由每人年納稅款七角五分四厘之數，降至四角二分餘；此後食鹽且可趨於純潔。故爲國利民福計，行政當局實有尅日公布施行之必要。鹽政改革之議，起於清末，而盛於民國。國民政府成立後，蔣主席曾有提案，至第三次全國代表大會，乃有正式決議。立法院遵此決議慎重考量，凡歷二年，於是釐訂新鹽法，並主張置鹽政改革委員會以圖刷新；修正鹽務官制以省糜費。意美法良，輿論欽服。稍見躊躇者，惟財政當局之顧慮，於新法初行之際收入曾受若干影響。最有利害衝突者，則爲把持大利之鹽商，將於此失卻歷來壟斷之機。然因噎廢食，當非革命政府之態度。民食所關，亦決無保持少數人不當利得於永久之理。本會議代表全國人民之利益，自當以民生爲重，促即施行。」

其辦法：

「一、由本會議議決後立即咨達國民政府儘本月以內公布施行，並由立法院釐訂施行細則，定其執行步驟。二、依該法第三十七條之規定，限於三個月內成立鹽政改革委員會。」

代表陳斯白等亦提「請政府公布新鹽法以利民食案」，略謂：

「竊以鹽爲民食所需，亦爲國家稅源所寄，於國計民生關係至鉅。我國舊制，向以食鹽歸商人專賣，不啻日常生活所需，悉爲商人所操縱，積習相沿，弊端百出，而人民感受之痛苦，殆與釐金之害，無稍差異。此種稅政，急應徹底革除，視與實行裁釐，同爲切要。茲幸立法院制定新鹽法，通過將及兩月，民衆方面希望該法早日實行，以減輕其負擔，盼望甚切；政府方面，則尤

在謹慎考慮之中，尚未公布；而各地鹽商，更爲種種濶言，淆惑視聽，以保全其私人之利益。長此不決，對於國民生計影響重大。茲就新鹽法急應公布之理由，略舉於後：按鹽法所定之稅率與中國產銷數量，通盤核算，比較舊制稅法，可增加稅收一倍，無異增一大稅源，此其一。在鹽商專賣制度之下，鹽價日昂，有加無已，人民生活，痛苦已極。揆厥根源，均由商人壟斷所致。新鹽法施行後，則鹽價又降低一倍，人民痛苦，得以解除，此其二。查鹽商專賣之制度，業鹽商人，莫不擁資鉅萬，家產豐厚，究其來源，無非侵削國稅與掠取平民而來。如廢除舊制，改爲稅場徵稅，則國計民生兩有裨益，此其三。人民對於食鹽不可一日或缺，與米麥無異，理當聽人民自由買賣，不應爲少數人所專利。新鹽法實行後，人民痛苦，得以解除，此其四。綜上理由，實行鹽法，確爲富國利民之舉，而相沿千餘年之稅政，徹底革除，於歷史上實足留一極大之紀念，擬請政府即日將新鹽法公布實行以利民生。

以上二案，經提案審查委員會議決，合併討論。（一）五月十一日第三次大會決議，原則通過，交國民政府。（二）此外奏聯奎等則提：「施行新鹽法，應由政府迅籌的款，整理場產，貸款鹽民，抵補附稅，並救濟失業」案。其理由：

「查新鹽法已由立法院製定，行將公布實施，但尚有同時計議者數端：（一）整理場產，廣設倉坵，裁併場區，增設場警等事，非同時舉辦，則在青黃不接之際，萬一初行新政，稍有頓折，恐資反對者以口實。（二）舊時製鹽，多由鹽商先發製本，或於交鹽之際給予鹽價，以資周轉，此爲好慣例，應予採用，即由國家按地備款，以備執給而利鹽民。（三）鹽法實施，附稅自

絕。但各省附稅無着，應由中央指定抵補，否則失之於鹽之稅者，或將另設不良捐稅以病民。
(四) 因運鹽生活之工人，及因製本較昂，而失業之鹽民，應另籌出路，否則一部分人生計斷絕，亦非全民之福。

其辦法：

「由政府令行政院廣籌的款，通盤計畫，將上開各項，與新鹽法同時施行」(三)。

此案經第五次審查會議，建議於主席團，交國民政府參考。關於此案第一項，鹽法第十二條、第十四條及第三十條已有規定。關於第二項與立法原意不合，如政府能按地儲款，以備墊發鹽民製本，則已可就場官賣，不必再探徵稅之法矣！關於第三項鹽法第二十二條亦有規定，此項再從實際着眼，不為無見。關於第四項，鹽法第十二條亦有規定，此項兼所賣及運鹽人，亦有見地。又王秉乾等則提請從速頒布新鹽法案，略謂：

「代表來自河北粗悉民情。現因新鹽法久不公布，多有疑為引商之潛勢力所扼止者。咨嗟太息徧於道途，企望之殷，甚於飢渴。竊以此項法令既已制定，允宜即日公布施行，以慰羣情」(四)。

左鐸等則提：「為保護特產，發展地利，救濟數百萬人民，請修改鹽法第一章第十三條案」，主張施行鹽法時，對於應城膏鹽，應特別保護。略謂：

「應鹽色白而清，味純而厚，其品質之優美深合衛生食鹽之用。擬請於施行鹽法時，對於應鹽，不但須予保全，且於其稅率，亦應特別減輕，俾得永久保存，藉以發展石膏事業」(五)。

莊崧甫則提「迅速實行新鹽法案」，主張鹽法所定稅率，不能變動，並須立即實行。略謂：

「鹽如米麥，不應有稅，國父已有遺訓。……查立法院鹽法通過已一月餘，尙未公布，報章傳聞，似有主張每百公斤稅率改爲八元者，殊不知稅愈重，稅愈多，徒增國民之負擔，轉減國庫之收入。於國於民，均屬無益而有害。擬請由本會陳請政府，毅然決然將立法院鹽法草案，即日公布，以順輿情，而利施行」(六)。

以上三案，因大會已另有決議，經主席團核議，分別存查或併案移付國民政府參考。會議閉幕後，政府鑑於各方對於鹽法期待之殷，遂於五月三十一日明令公布。

第二節 鹽法改革委員會組織法之公布

依照國民會議議決案，應於國民會議閉幕後三個月內，成立改革委員會，以便製定各種施行法。當改革委員會組織法正在起草之時，適長江大水成災，救恤不遑，遂亦置之。其後水尙未退，而滄陽之變起，日本鹽占東三省，國難未已，更何暇顧及鹽政。故鹽政改革委員會，亦遲遲未能成立。延至二十一年五月二日始將組織法公布。此法凡十五條，立法精神重在推行鹽法，其職權不以設計爲限，兼重執行。對於委員人選之資格，內部之組織及職務等，亦復規定甚詳。其規定之較爲重要者，有下列各條：第四條規定：「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」。第五條規定：「經營鹽業，或於鹽商有直接利害關係者，不得派充鹽政改革委員會委員」。第六條規定：「現任鹽務長官不得兼任鹽政改革委員會委員」。前一條規定，所以推廣賢能；後二條規定，所以防姦邪。鹽法之推行，固非賢能不爲功，

而任用姦邪，聽其以私意，故爲閉院，亦足以敗事也。第十三條規定：「鹽政改革委員會選必要時，得選聘富有鹽務或工程學識經驗者，爲顧問或專門委員」。此條規定，甚爲重要，因鹽法推行之初，不僅需要理論上之學者，亦需要技術上之專家，以爲各種工程上之顧問；必也鹽場上各項工程，如倉坵道路等逐漸完成，然後理論始可見於事實也。第十三條規定：「本委員會爲執行主管事務，得調用鹽務人員，並得指調與鹽務有關係之人員」。此條意在利用固有人員以資熟手，在事實上亦屬必要。

附錄 鹽政改革委員會組織法

第一條 鹽政改革委員會依鹽法第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畫。

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中指定之，財政部部長爲當然委員。

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陳述意見。

第七條 鹽政改革委員會每星期開會一次，遇必要時得召集臨時會議，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 關於文書之撰擬及收發保管事項；

二 關於法規之編擬事項；

三 關於會議紀錄及議事日程之編製事項；

四 關於職員任免事項；

五 關於典守印信事項；

六 關於會計庶務事項。

第十條 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 關於各種設施之指導事項；

四 關於鹽務統計事項。

第十一條 每處置處長一人由委員兼任，科長二人至四人薦任，每科科員四人至六人委任，總務處置祕書一人或二人

薦任，襄辦機要事務，設計處置視察及技術專員十二人至二十人薦任，襄辦各種調查設計及指導事務。

第十二條 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。

第十三條 鹽政改革委員會為執行主管事務得調用鹽務人員，並得指導與鹽務有關之人員。

第十四條 鹽政改革委員會因繕寫文件及其他事務得酌用雇員。

第十五條 本法自公布日施行。

註一 蛻化期中的新鹽法初集二三頁至二五頁。

註二 國民會議實錄正編六九頁。

註三 國民會議一九八頁。

註四 國民會議實錄提案下二六七頁。

註五 前書二七一頁。

註六 前書二七二頁至二七三頁。

第四章 鹽法實施方案之討論

第一節 第二次財政會議對於鹽法實施方案之討論

鹽法公布後，行政當局，多所顧慮，延未施行。二十三年一月間，舉行第四次中央委員全體會議，委員孔祥熙提整理田賦減輕附加案，經大會決議通過，由中央政治會議送行政院交財政部執行。財政部爲明瞭各地實際情形，以便彙訂實施方案起見，因於是年五月間復有第二次財政會議之召集，各方代表所提關於鹽務之議案甚多；經大會決議者凡六案，其中關係新鹽法之施行者凡二案。一爲蔣秋杰所提之「請求早日組織鹽政改革委員會以便推行新鹽法，俾維民食，而裕稅收案」。其理由：

「(甲)查各區現行稅率，多寡懸殊，極不平衡。雖經一再酌量增減，而每擔仍有輕至二元以下者，又有高至十元者，殊覺無法防杜侵蝕，且人民負擔亦太不公平，實有平均稅率之必要；(乙)近因稅率逐漸增加，又復實行改用新銜制，以致各岸鹽斤售價提高，民衆無力負擔，貧國廉

價，購食私鹽，習爲故常，而私製私晒，任意充斥，奸商販運食鹽，攙合雜質，亦變本加厲。之平減稅率，實爲切要之圖；(丙)實行新鹽法，有應整頓場產，集中管理。長蘆已建有鹽坨，淮北各場鹽坨，亦將建築完全，限令產鹽入坨，派員駐圩查產，以防偷漏。改良產鹽色質，廢除不良池灘，集中管理，均已逐步推行，全國鹽區，皆應一律辦理；(丁)各岸引票、包商、專商制度，把持戾斷，不一而足，亟應設法逐漸取締，庶使到達自由貿易，人民得購食價廉物美之鹽，不受專商之剝削，以增進民族之健康」。

其辦法：

「根據新鹽法第三十七條之規定，請求早組設鹽政改革委員會，俾得討論逐步推行方案。僑商平均鹽稅及從事其他興革事項。將來稅率平均，任商自由貿易，銷數必旺，稅收絕對不受影響。且因就場一次徵稅關係，各地收稅查驗機關人員稅警，可裁併減少，節省經費，爲數至鉅，而辦事之效能反可增加」。

一爲姚元綸所提之「請分期積極推行鹽法案」。其理由：

「查鹽法早於民國二十年公布，雖施行日期，尙待規定，而中央對於鹽政大計，已於該法明白宣示。嗣後鹽務方有一應措施，要必以鹽法爲依歸，以期至相當時，鹽法得以實行。查近來，鹽務方面，負責長官，銳意改革，其目的亦無非達到逐漸推行鹽法之張本。而各方阻力之來，與日俱進，蓋由於向之依舊制度爲護符者，不惜爲少數之私意，肆其鼓簧，鹽法遲一日實行，即苦叢多一日利益。爲此擬請於全國財政會議中，明令分期實行鹽法辦法，以正觀聽。使陰

謀反對者，知中央推行鹽法，具有決心，不敢妄事阻撓，而鹽務負責長官，亦得以努力改進，無所用其顧忌。豈惟鹽務之幸，國計民生，實利賴焉！」

其辦法：

「照鹽法第三十九條之規定，本可分區實行。現查蘆淮鹽區域產銷，雙方均經過相當整理，倉坵亦大都先後完成，且事權統一，較易施行。又浙鹽區域，地方政治較有成績，亦宜提前施行新鹽法，擬請規定在蘆鹽、淮鹽及浙鹽區域，首先推行鹽法。其應行舉辦之事項如下：(甲)逐漸取銷產區輪運、帆運、票額及各場配額限制；(乙)逐漸取銷區輪檔辦法，准商民自由買賣；(丙)逐漸取銷精鹽銷區之限制，以促進鹽質改良；(丁)凡遇裁併鹽場之時，應由國家補助，開辦墾殖。墾竣之地，悉由政府次第升科，作為地方收入；(戊)其他各產區之存鹽倉坵，亦應積極籌建，以便將產業集中管理，如魯、閩、粵以及川、滇、河東、陝甘、江北、青海、寧夏、乃至新疆各省區之鹽務，均應積極統籌整理；(己)請由國民政府命令各關係地方政府，將各省區石膏鹽及土鹽等收回，交由中央鹽務機關管理，以便取締」。

以上兩案，經大會交付審查結果，認為兩案皆係主張實行新鹽法，原則上應認為成立，送請財政部核辦；大會決議照審查結果通過。此外尚有浙江省財政廳所提之「請改竈歸民，豁課徵糧，以符畫分國地收入標準」案；河南督銷局長過鍾粹所提：「擬請對於各省地方永遠不得在鹽斤項下設立名目，抽收附加，妨及國稅情事，重申明令懸為厲禁」案；皖岸權運局長唐石頑所提：「擬請取締皖岸鹽斤附加，並請改良徵稅方法，以杜中飽」案，及「擬請政府申令各省地方，對於鹽務獎懲條例，

協助辦理」案；陳長衡所提：「請將各省鹽稅統一徵收」案。俱經大會通過，惟重現狀之整理，與鹽法之施行無關，此處不能詳述（二）。

第二節 四屆五中全會對於鹽法實施方案之討論與鹽政改革委員會組織法之修正

鹽法公布以後，久久未見施行。第二次財政會議，雖有分區施行，並從速成立鹽政改革委員會，以便討論推行方案之決議，終係建議，並無實效。二十三年十二月十日第四屆中央執行委員會舉行的五次全體會議，委員陳肇英、周啓剛分別提案，督促鹽法之施行。陳肇英等提謂：「尅日成立鹽政改革委員會，一年內實行新鹽法，以利民食，而裕稅收」案。其理由：

「竊查鹽法，自民國二十年三月通過於立法院，五月復經國民會議一致議決，交由國民政府公布，並限於三個月內成立鹽政改革委員會，籌備實施，迄今三載有餘，尙未見諸實行，不免使人民失望；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，試觀近一年來，首都重地，發現毒鹽，膠、澳、威海，搶鹽風潮迭出，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，阻害國民康健，危專商獨占，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。據鹽政學者統計，根據各區現行稅率，人口數目，除東北四省、蒙古、新疆、青海、西藏及內地數縣不計外，全國鹽稅收入，可收二萬五千萬元，而去年實收額僅一萬六千萬元，每年漏稅竟達一萬萬元之譜，即此足證專商之積弊重重，根本改革，益不容緩。新鹽法適合國情，有利國稅民食，久爲社會所擁護，其所定之二大原則，一爲就場徵稅；二爲自由買

賣。蓋就場徵稅，則管理簡易，所有機關，集中鹽場，年可省經費一千萬元，而緝私範圍，僅限場地，則防範周密。私鹽無從走漏，官銷乃可大增；自由買賣，無引岸之限制，專商之獨占，人人均可公開販鹽，則私梟化為官販，且彼此競銷，鹽質所趨改良，卵育於專商制度下之一切積弊，均可一掃而空，是故新鹽法實行後，則人民食鹽自由可以恢復，政府鹽稅收入，必可增那，裕稅利民，無逾於此。

其辦法：

「(一)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；(二)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，限一年竣竣；(三)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；(四)決定分區施行鹽法之切實辦法，於一年內實行；(五)規定兩年內各區完全施行整個鹽法」。

周啓剛提：「恢復人民食鹽自由，並准許人民自由販運，以增進民族健康」案。其理由：

「鹽為人生日用必需品，國計民生所關，身心發育是賴，吾政府為國庫收入計，對於食鹽徵收重稅，原屬萬不得已之舉，但既收重稅，對於改良鹽質，供給潔鹽，自為政府應盡之職責；惟年來鹽商專賣，積弊叢生，流毒社會，至深且鉅，如鹽中攪水和泥，及硝土麵湯石膏等雜質，穢濁不堪，加之短斤少秤，居奇壟斷，人民之衛生經濟，極遭蹂躪，最顯著者如首都發現毒鹽，中毒者達百餘人，豫省鹽價奇昂，方城一帶，每斤售價一角六分，可換麥八斤，紅糧十餘斤，鄉民以故多淡食，至於私鹽充斥，硝鹽盛行，更是國內普遍之事實，推其原因，厥在鹽商把持運銷，

視引岸爲湯沐邑，剝削民衆，無微不至。政府雖定各種單行法規，取締監督，然不圖其本，而謀其末，法令滋多，糾紛更甚。惟有（一）恢復人民食鹽自由，聽取選購。（二）准許任何商人納稅販運，一稅之後，任其所至，在自由競爭之經濟原則下，聽人民自由買賣，則可不勞政府徧地設緝監督，鹽質自趨優良，土硝劣鹽，自受天然淘汰；銷鹽總額，定倍往昔，鹽稅增裕，當爲必然之勢，又鹽務機關，集中產地，銷區機關統歸無用，一律裁撤，年可省經費一千萬元，且自由販運，匪特解放民食，搏節經費，尤可化私梟爲官販，消弭社會隱患於無形。蓋現行鹽法，只許專商獨占鹽利，一般小民，不許公開販鹽，彼等迫於生計，以至走險放私，侵蝕國稅，私梟徧地，危及治安，執是以言，自由選購，與自由販運，不惟可以促進鹽質改良，且爲強健國民體魄，增進民族健康之先決條件，關於民族復興，至爲重大，茲特提出實行辦法，是否有當，敬請公決。

其辦法：

「（一）尅日解放民食自由，人民對於已經完足國稅之任何鹽斤，皆可自由購食；（二）遴選鹽務經濟法律專家，組織鹽政改革委員會（該會組織法業經國府於二十一年四月公布）。限兩年內籌備妥當，實行新鹽法」。

以上兩案經提出十三日第三次大會討論，決議如下：

「一、按照鹽法第三十七條規定，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；

二、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，限一年內辦竣；

三、限於民國二十五年底完全施行新鹽法；

四、鹽政改革委員會每月應將工作進行情形，報告中央政治會議；

五、由中央政治會議推定委員三人負責審核該會工作報告並督促其進行。

大會閉幕後，各方對於鹽法之施行，期望甚殷。二十四年一月中央政治會議亦函促行政院，擬定鹽政改革委員會大選，以便交國民政府任命。旋由二十二日行政院第一九六次會議擬定陳立夫、王正廷、張嘉璈、胡筠、鄒琳、錢雋達等七委員，以鄒琳兼總務處長，錢雋達兼設計處長，並報中央政治會議（二）。後中央政治會議以鹽政改革委員會組織法頗有空礙難行之處，應改為設計機關，又第五次全國代表大會關於實行新鹽法決議案第二項規定，在鹽政改革委員會內設立場產整理處，積極調查並整理場產，限一年內辦竣。此項整理場產事務，屬於鹽務機關職權，照事實執行，亦與鹽政改革委員會注重設計之主旨不合，關於整理場產之設計事項，自可包括於設計處中，亦無設立機關之必要，乃決定將原法交立法院修正。並示以下列要點：第一，鹽政改革委員會依據鹽法第三十七條規定組織，為設計機關，組織法關於職權各條文，應交立法院修正；第二，場產整理之設計，包括設計處工作內，不必特設一處；第三，第十三條應規定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人員；第四，鹽政改革委員會須俟組織法修正後，始能成立。旋由立法院依據此項意見妥加修正，並於二十四年六月二十二日由國民政府公布，此鹽政改革委員會組織法修正之經過也。

二十四年十二月十二日國民黨舉行第五次全國代表大會，各方催促大會改革鹽務之函電，雪片紛來，總計此次大會收到此類電報共五六十通，函件不計其數，列名之農工商學各團體不下百數。範圍之廣有蘇、浙、皖、湘、鄂、贛、魯、豫八省，所代表之民衆在一萬萬人以上。大會代表來自民間，深知八民因鹽政不良所受之痛苦，提出鹽務改革案凡七起。簽名參加者共百數十人之多，其所代表區域之廣，則有南京、北平、蘇、浙、皖、豫、贛、閩、鄂、湘、川、陝、甘、新、青、熱、遼、粵、桂、哈爾濱等二十省市，及海外南洋、美洲等九埠之僑胞。此次各提案之內容雖仍以國計民生爲出發點，但所提辦法多具體而切實；關於稅率方面主張從現行稅率分期遞減至法定利率，尤便推行。提案第三次大會討論者，計有三案：方青儒等提：「請政府於民國二十五年年底實行整個新鹽法」案，對於整理場產，減平稅率，廢除專商，均訂有分期推行辦法，而以二十五年年底爲最後限期。其理由：

「吾國鹽務因襲亡清舊制，以專商壟斷弊竇百出，黑幕重重，互相勾結，食弊者衆，至今已成積重難返之勢。非根本改革，不足以裕國稅而利民生，此稍有常識者類能道之。自本黨執政以來，十七年全國財政會議，即議決以就場徵稅，自由買賣爲原則，先從整理場產畫一鹽稅入手。十八年六月本黨二中全會更決議：「財政部應於十八年內製定整理鹽法，減輕鹽稅，剔除積弊，調節鹽價各項計畫，負責實行」。十九年五月立法院遵照總理民生主義暨本黨最高權力機關迭次決議案，起草鹽法三十九條，二十年三月經立法院大會修正通過。同年五月經全國國民會議決議交國府公布施行，國府於五月三十日公布之。去年五中全會復通過限期實行新鹽法案，新鹽法中最重要的原則爲「鹽就場徵稅，任人民自由買賣，無論何人不得壟斷」。此原則完全適合總理

民生主義，現行引岸制度如同釐金，爲吾國最不良之稅法，早爲全國所詬病。除食弊者流，鹽專賣商及與專商直接或間接有關係者外，全國國民，無不主張尅日施行新鹽法。應請大會催促國府限期施行，以利民生而除中飽」。

其辦法：

「一、由國府令行政院：（1）於二十五年六月以前完成各場坵建築工程及整理場產工作；（2）平均稅率分三期施行，二十四年十二月實行第一次均稅，全國食鹽一律每一百公斤徵稅十元（查二十三年全國食鹽平均稅率每市擔約合五元合每百公斤十元），二十五年十二月實行第二次均稅，每百公斤徵稅八元，二十六年十二月實行第三次均稅，每百公斤徵稅五元；（3）於二十四年十二月起廢除長蘆、山東之鹽斷專商，恢復人民買賣食鹽自由；（4）於二十五年六月廢除兩淮、兩浙之鹽斷專商，恢復人民買賣食鹽自由。

二、除稅率分期平均外，限於二十五年十二月實行整個新鹽法」。

龔德柏等提出二案，一爲增加稅率實行新鹽法案，主張將稅率改爲每百公斤八元，使鹽法實行後，稅收不致減少而積弊可去，庶國與民兩利。原案略謂：

「去年冬五中全會議決，限期改革鹽政，然現在又擱淺矣！在反對改革者則謂新鹽法所定稅率太低，恐實行新法，稅率大減，使財政益爲困難。提案人亦認爲不無理由，茲特提議將鹽稅改爲每百市斤四元（即每百公斤八元）。現每年銷鹽之數，約爲市秤四千二百萬擔，稅收爲一萬六千一百萬元，與現在稅額大致相同，財政不受影響，且因實行新法，就場徵稅，私鹽必減少，銷

鹽之數至少增加一千萬擔，即稅收可望增加四千萬元。此種增加之稅，可以救濟財政之急，是國家人民兩利也。

一爲嚴厲革除鹽商侵占之國稅增加國庫收入案，主張革除給耗加皮名稱。原案略謂：

「……據最近調查，鹽商襲用『給耗加皮』名稱所侵占之國稅，每年總計不下一千一百八十八餘萬元。……現值國庫空虛，人民負擔奇重，政府應明令自二十五年一月一日起，將此項弊制革除，俾國家正稅增加；其二十三年以前所侵占之數，從寬予以免除。惟二十四年目前所侵占者，應令其繳出，作爲救濟本年各省水災之用」。

以上三案，經大會決議交國民政府飭主管機關關於二十五年底分區施行新鹽法。提交第五次大會者計有四案，陳肇英等提：「請提早實行新鹽法以利民生」案，略謂：「行鹽引界係封建遺制與民生主義不合；新鹽法規定就場徵稅，自由買賣，不得壟斷，係對症良方，主張（1）即日組織鹽政改革委員會；（2）由政府明令確定新鹽法實行日期。林學淵等提：「請剋日實行新鹽法以利國家而使人民案」，略謂：「現行引岸專商病民，新鹽法就場徵稅，自由買賣，可以解除人民痛苦，增加稅款收入，節省國庫開支。主張（1）即日恢復人民自由購用食鹽；（2）限六個月內整理場產完成平減稅率辦法，廢除銷地引岸，裁撤銷地鹽務機關，恢復人民自由販賣食鹽；（3）二十五年底各區完全實行整個新鹽法。此外尚有「請統制食鹽以裕收入而備非常」案及「限期實行新鹽法以利民生而昭大信案」。以上四案，內容與第三次大會通過各案大體相同，無再加討論之必要，故僅由大會決議交議案整理委員（五）；此第五次全國代表大會督促國府施行新鹽法之經過也。

第四節 五全大會後籌備實施鹽法之經過

自五全大會閉幕後，財政當局似已有實施鹽法之決心。初議畫定全國鹽區，依次分期實行，某一鹽區稅率整理完善之後，即開始實行鹽法（六）。繼議先從推行便利區域較小者着手，然後逐步推進，以底於成（七）。其開始實行地方，傳說不一，或謂為淮、浙二區，或謂長蘆、山東、兩浙三區（八），或謂四川、兩廣二區（九），或謂四川、福建、兩廣三區，且有見諸籌備者。延至二十五年十二月底，照五全大會決議案，應即開始實行鹽法。其時財政當局以施行之手續極為繁複，窒礙甚多，不易如期實現，復呈報中央展緩施行（二〇）。二十六年二月三中全会閉會，委員陳肇英等為督促政府從速實行鹽法起見，復提出「迅速施行鹽法以除積弊而利稅收」案，經第四次大會決議，交國民政府轉令各主管機關切實施行。旋財政部以鹽稅歲入，已達二萬萬餘元，若照鹽法規定之稅率收稅，將減少收入八千萬元之鉅，勢必牽動整個財政預算，故極力主張將新鹽法原定每百公斤五元之食鹽稅率與三角之漁鹽稅率，予以提高，使與現行稅率接近，俾能採用急進政策以施行鹽法。其具體意見，擬將鹽法稅率中之公斤字樣改為市斤，稅率仍舊。此種辦法，表面雖未加稅，然因一市斤僅及一公斤之半，實際不啻將食鹽稅每百公斤改徵國幣十元，漁鹽稅每百公斤改徵國幣六角。同時中央黨部國民經濟計畫委員會鹽業組，亦認為新鹽法稅率與現行稅率相差懸殊，深恐不利施行，特擬具實行鹽法之五年計畫綱要，使現行稅率在五年內逐漸降低，以與新鹽法稅率相近，期採用緩進政策，以施行鹽法。後經中央政治委員會討論結果，認為鹽法之施行，仍應採急進政策，惟稅率之修改，亦不能盡如財政部之意見，一律作驟然之擡高，故主張參酌目前鹽稅收入狀況，規定食鹽稅每一百市斤至多不得徵國幣五元，

全國鹽區稅率另表規定，但不得帶徵或附加，漁鹽稅每一百市斤則改徵二角。此種辦法，係將鹽稅稅率作彈性規定，使與現行稅率比較接近，以爲施行時影響整個財政預算。又鹽法中，原有鹽務機關一章，與現在改組後之鹽務組織不合，中央政治委員會討論時，多主張將該章刪去，僅在附則章中規定「鹽務機關組織以法律定之」條文。其附則章中關於鹽政改革委員會之設置，亦多主張刪去。其理由有三：鹽政改革委員會向未正式成立，事實上亦無設置該會必要，此其一；中央國民經濟計畫委員會之鹽業組已能代行該會職權，此其二；熟諳鹽務人才該會不易羅致無遺，此其三。有此三因，故該條文儘可刪除。此等理由，是否正確，姑不具論，惟鹽政改革委員會，既由執行機關，一變而爲設計機關，果有相當機關可以盡設計之能事，則該會成立與否，誠屬無關輕重矣！所有上列應加修改之處，已由中央政治委員會發交立法院妥加審議修正（一一），立法院認爲鹽法之實施，即應採用急進政策。而稅率一項，尙應分年酌加增減，以期漸達全國一致之目的。因全國現行鹽區稅率，食鹽每百市斤最高者已徵至十二元，最低者則徵一元，新加之建設捐尙不在內。若與新鹽法原定之食鹽每百公斤徵五元相較，固相差甚鉅，卽與擬議修改之每百市斤徵五元相較，亦僅爲比較接近。果然此擬議修改之稅率通過，將來施行時，勢必將現行各區高於五元之稅率一律遞減，低於五元之稅率一律增加。惟驟減現行高稅區稅率，稅收仍將受重大影響，當非願全整個預算之道，同時又須驟加現行低稅區稅率，大增人民負擔，恐亦非人民所樂從。故主張應由財政部對稅率一項，擬一具體施行計畫，期將高稅區與低稅區稅率分年逐漸減低與增加，限於若干年內，使各區稅率均與鹽法之法定稅率相等，俾國庫民生，均可兼顧，以便施行。此次修正意見，雖經財政部加以研究，實際並無影響，且不久又有新稅變

矣！

第五章 抗戰前後鹽業政策之轉變

第一節 第五屆三中全會後鹽業政策之新動向

先是在中央執行委員會第五屆第三次全體會議中，曾由總裁蔣中正等委員提出中國經濟建設方案，並經大會決議：「經濟建設應為今後全國一致努力之目標，交常務委員會確定五年計畫；切實執行」。常務委員會復將此案送政治委員會核議實施方法，當由政治委員會各專門委員會同有關各主管機關，照原案所列各項目，擬具經濟建設五年計畫綱要草案。關於財政部分，由財政部擬定，其中整理鹽稅一目，涉及新舊鹽法取舍問題，復由政治委員會推定專家六人，兼約立法院國民經濟計畫委員會選派之代表及財政部鹽務主管人員一體參加討論。在第一次會議中或主維持新鹽法，只須就國民經濟計畫委員會鹽業組所擬實行新鹽法之計畫綱要，與財政部所擬之五年計畫加以討論，即可推行；或謂新鹽法之施行，是否適合於非常時期，銷區制度之應否維持，均與國計民生，息息相關，尙應妥慎研究，不宜輕於嘗試；或謂鹽法製定於十九年，其時東四省之事變，淞滬之戰爭均未發生，與當時國難情形迥不相侔，且各國經濟政策，亦多由自由貿易政策，逐漸趨向於統制政策。國家立法要在因時制宜，似宜規定非常時期之鹽法。鹽務機關人員亦就施行鹽法種種困難之點，及現行制度上引岸銷區專商不同之處，詳加說明；在第二次會議中參加討論者多提出具體意見，大體上仍多贊成新鹽法，惟實施辦法略有技術上之改進耳！其後行政院復電飭財政部於經濟五年計畫中財政改革項下，詳細規

定實施辦法及準備時期，以便按時督導，不致流爲空談。財政部規。此項辦法時，關於鹽稅部分又有重要修正，並傾向於國家專賣政策之決定，卽民製、官收、官運、民銷是也。此項政策之推行，自第一年起分區實施，於五年內全國完成，兩淮、福建、山東、兩浙、兩廣、河東、長蘆七區，各以其實施統制場產之前一年，爲其準備時期，西北、雲南、四川三區，地屬邊遠，各以其實施統制之前一年，爲其準備時期。至於實施時期，則第一年爲兩淮區、福建區，第二年爲山東區、兩浙區（松江在內），第三年爲兩廣區、河東區，第四年爲長蘆區、西北區，第五年爲四川區、雲南區。餘如鹽池之建設，鹽場組織之充實，法規之釐訂，銷地鹽倉之建築，劣鹽之取締，以及鹽警編制之改善，亦均分別規定實施時期及完成時期。此二十六年五、六月間事也。自新鹽法公布以後，中央對於鹽務政策重新審訂，當以此爲嚆矢，而新鹽法之不適用於目前之中國，亦因此視其端倪，惟經濟建設五年計畫，限於經費，既未實行，而旋值七七事變，重要鹽區，先後淪陷，原有計畫，卽欲實行，亦不可得矣！

第二節 第五屆五中全會中新鹽業政策之決議

民國二十八年二月第五屆中央執行委員會第五次全體會議舉行於重慶，委員孔祥熙等提：「第二期戰時財政金融計畫案，關於鹽業方面，主張增加生產，調劑運銷。略謂：

「戰時鹽政，食重於稅，過去一年半中曾就川、粵、浙、閩、陝、滇及西北七區分別增產。今後一年半內擬仍就上列七區繼續增製，除浙、閩各區增產數目暫時不能預定外，四川區擬增產四百五十萬擔，陝西、西北兩區擬各增五十四萬擔，滇區則擬盡量增製。至運銷一局，除本處本

銷不發生民食問題外，其餘各區，亟待趕運濟銷，所有鹽斤銷地之支配，亦擬將平時引岸制度，重加調整，以適應戰時環境」(二二)。

其重要觀點，純在適應戰時環境，急則治標，未嘗不是，惟於抗戰建國工作，分頭並進原則之下，忽視本標兼顧之方針，似尚有研究之餘地。故經濟組審查委員會特爲下列建議性之報告：

「食鹽引岸制度，流弊滋多，在戰時尤不適用。中央以前擬訂五年經濟建設計畫內，曾決定以民製、官收、官運、民銷爲原則，應本此原則計畫實施，徹底廢除引岸制度」(二三)。

此一建議，純從治本方面打算。一面實行民製、官收、官運、民銷，以樹立鹽業國營之基礎；一面徹底廢除引岸制度，以根絕專商把持之積弊。大曾依據此項建議，盱衡全局，近察當前鹽荒之危機，遠觀國家經濟建設之趨勢，一面治本，以民製、官收、官運、民銷爲今後鹽業政策之準則；一面治標，以消弭鹽荒，爲當前之急務，爰爲下列決議：

「食鹽引岸制度，流弊滋多，在戰時尤不適用，中央以前擬訂五年經濟建設計畫案，曾決定以民製、官收、官運、民銷爲原則，應本此計畫實施，徹底廢除引岸制度。又自抗戰以來，各地食鹽，間有供不應求，發生恐慌現象者，雖因交通運輸關係，而平時之準備與臨時之應付，主管機關尙未盡最大之努力。現在重要產區多半淪陷，運輸艱困，較前更甚，後方增產及各地供需接濟，尤應嚴切注意，妥籌辦理」(二四)。

查過去國民黨歷屆大會決議或係暫維現狀或係支撐新鹽法，迄未遵照 國父遺教，發揮民生主義之精神，使富有獨占性並與人民生計相關之鹽業，逐漸由民營改爲國營。此次決議，雖未能具體規定鹽業

國營之實施方案，而果能由民製、官收、官運、民銷辦法，逐漸達於三民主義下鹽業國營之理想，則此次決議，在中國鹽業史上，將不失為畫時代之轉變，為新中國鹽業政策立一堅固有力之基礎。

註一 鹽務彙刊四四期，又二十三年五月中央日報。

註二 二十三年十二月十四日中央日報，又鹽務彙刊五八期。

註三 二十四年一月二十三日中央日報。

註四 二十四年一月三十一日申報及大公報。

註五 鹽政討論會編：脫化期中之新鹽法續集及二十四年十二月中央日報。

註六 二十五年五月二十三日中央日報。

註七 二十五年九月二十八日滬大公報。

註八 二十五年九月二十九日申報。

註九 二十五年十月十九日滬大公報，又同月三十日申報。

註一〇 二十五年十二月八日，又二十六年一月十七日滬大公報。

註一一 二十六年五月十五日中央日報陳長衡談話。

註一二 中國國民黨第五屆中央執行委員會第五次全體會議宣言及決議案五二頁，又會議紀錄五四頁。

註一三 同上宣言及決議案七六頁，又會議紀錄六七頁。

註一四 中國國民黨第五屆中央執行委員會第五次全體會議宣言及重要決議案三一頁，又會議紀錄一一二頁。

第四編 近十年來鹽政之設施

第一章 整理場產之經過

第一節 概說

民國十七年第一次財政會議有下列之決議：「鹽稅以盡一稅率整理場產爲第一步；就場徵稅自由實爲第二步」。自此以後至七七事變政府對於鹽政方面之措施，均以此爲鵠的，而於第一步二項整理工作之推進尤屬積極。借自盧溝橋軍興以來，鹽區半遭敵寇之破壞，而鹽政上之措施亦僅能以調劑供求爲已足；於是十年來之初步整理工作功敗於垂成。然今後新鹽業政策之實施，仍須從整理現狀入手，而場產之整理尤屬必要之圖，是則過去十年間之整理經過，固甚值得吾人之回顧也。謹先就場產之整理言之。

整理場產爲改革鹽務之根本，久爲治鹽者不刊之論。民國元年張謇任兩淮鹽政總理，已知從事於鹽場之裁併，民國二年長蘆建坵，將鹽戶所產鹽斤，掃數歸坵，防杜走私，厥功尤偉。惜其後政局不定，各區整理工作，或作或停，未能廢續辦理，且無縝密計畫，遂鮮實效。民國十七年北伐告成，開第一次財政會議於南京，對於場產之整理，有下列之決議：第一，廢止不適宜鹽場。第二，逐漸廢煎改晒。第三，逐漸建設倉庫。第四，檢定鹽質，確定標準。此爲近十年來政府整理場產政策之第一聲，然猶屬原則上之決定也。是年冬，鹽務署召集鹽務討論會，作進一步作實施方法上之研討，並自

二十年起試行於淮北，二十六年公布鹽場管理規則，場產之整理，漸有準則。二十二年起，復以淮北之法，推行於兩浙山東福建松江淮南等區。二十四年財政部鹽務署以第四屆五中全會已議決實行新鹽法，對於場產之整理應即積極進行，復飭各區鹽務機關，就實際情形，分別議復。自是以後，鹽場之整理，成效日著。惟抗戰以來，沿海各區鹽場，先後淪陷，整理工作，勢已無法進行，差強人意者，僅一四川，尚在不斷整理之中耳。

第二節 整理場產之籌議

北伐以後，場產之整理，倡議於鹽政討論會。在此會議中，對於整理場產之方針，曾為下列之決議：

一、建築倉坵方面，決定先從淮北入手，淮北濟南場年銷鹽約四五萬擔，假定以兩年銷鹽之數為準，約須存鹽一千萬擔，應就燕尾港堆溝及陳家港各建一坵分別儲之。板浦中正及臨興之場，年銷鹽約四百萬擔，約須存鹽八百萬擔，除利用商坵外，應就各場運務情形，酌量添建。其建坵開溝各項經費，假定為一百萬元，就板中臨濟四場配銷鹽斤中，按擔帶收建坵費一角於徵收場稅時繳納，俟收定一百萬元時停止，屆時如果尙不敷用，再行體察情形，酌量展延。復以此次建築淮北鹽坵，關於工程設計經費預算及保管款項各事，關係重要，決定先成立淮北建坵委員會，由鹽務署長指定委員負責統籌。其板浦中正及臨興三場舊有商坵，歸淮北運副派員管理，各場鹽斤，各就便利地方，歸坵堆儲，分別記帳。又山東石島金口及萊州三場，灘池散漫，私漏至多，亦有建坵必要。經決定此項建築費就地自籌，每鹽一百斤加徵建坵費五分，隨同正稅徵收，至收足之日為止，由鹽務署令行山東運使將建

坵地點及工程用費，分別詳擬辦法送部核辦。

二、廢併場區方面，決定分區實行辦法：第一期凡不產滿或產鹽過少以及零星寫遠之鹽場，應先調查明晰，然後著手分別停廢或歸併。第二期所有無用產區，應分別責成各該場區鹽務最高主管機關，公同妥籌停廢或歸併辦法，以便核奪。第三期將各區無用鹽場一律分別停廢或歸併，以節糜費而便管理。

三、廢煎改晒方面，鹽務署本擬有下列分期實行辦法：第一期調查各煎鹽場區狀況。舉凡煎鹽改晒與不宜改晒或應即試辦改晒之各場區，均應分別調查明晰，以為施行廢煎改晒之張本。第二期擬辦改晒之場區應立予改晒。例如兩浙仁和場煎鹽所用柴漚厚料等項均須取自外來，成本特重，早應淘汰，凡屬此等場區，均宜責成該管運使分別妥議辦法，提倡改晒。第三期擇其可晒之場區實行改晒。其有不能改晒者，即蓄淡改壑，庶可完成全國改晒之計畫。旋由大會決議，無滿之場，應即廢止，所有場區灘地蓄淡改壑，其有滿場分，責成該管運使妥議辦法，逐漸改晒。在浙省產鹽之區，擬由窰製，驟然改晒，窰戶財力，恐有不及，當以五年為期，每年減煎一成，改晒二成，至五年後發除餘窰，全用晒法（一）。

四、改良鹽質方面決定下列程序，第一期取締鹽質，又分四步：（一）鹽未出場時，由場知事負責派派員檢查，並在場監製，以顏色潔白不攙合泥沙者為標準。（二）鹽到銷地時，由運使運副權局負責派員檢查，如中途船戶有偷漏攙和情弊，由鹽務署另訂懲處船戶規則，以資遵守。（三）分銷各縣時，仍由運使運副權運局派員負責檢查。以上各辦法，由鹽務署另擬檢查細則，通行各該機關遵照，限一年

內辦竣。第二期規定鹽質成分；由鹽務署設置化驗所，派專門技術化學專家及醫生從事化驗，按照各場區呈請鹽樣，規定鹽質成分，通令全國各場區遵照仿製，並由各該場知事負責監視，限二年內，全國鹽質，全行改良。第三期嚴定各場區製鹽優劣獎懲辦法；凡各場區所製鹽質，確能遵照成分精製者，由該管機關呈明上級機關派員覆驗屬實，優予獎勵，以資提倡，其不遵製者，亦當分別輕重，予以懲處。

鹽務討論會閉幕後，財政部對於大會決議之整理場產各案，尙能積極推行。二十年七月淮北鹽坨，遂正式開工，並設立場務所，督同稅警，切實辦理。嗣以淮北區自建築鹽坨，設立場務所，切實整理場產以來，大著成效，不特公家減少緝私之困難，卽商人方面，亦得以入坨之鹽斤，押借款項，藉資周轉，翕然稱便，淮北既有先例，各區亟應積極進行。因於二十二年十月二十三日，分飭兩浙山東福建松江淮南各區，以淮北爲先例，切實仿照，積極進行，以竟全功（二）。

二十四年一月鹽務署以第四屆五中全會已議決實行新鹽法，所有新鹽法規定各條，自應逐一研究，分別籌備，而整理場產，實爲先決問題，其場務中關係重要情形複雜者，尤有提前考察之必要。因提出下列各點，飭各區鹽務管理機關，就實際情形，妥議具覆：第一，關於鹽法第十二條之實行辦法，以各區鹽場情形不同，決定先由各區將所屬各場最近五年內每年產數及五年平均產數列一總表，並將各場鹽質之優劣等差及製鹽之成本，調查切實數目，另列比較表，附加詳細說明。再將各該場是否便於管理，應否裁併，以及該場直接以鹽爲生者若干人，間接以鹽爲生者若干人，裁撤後應如何設法救濟，俾免失業。鹽場裁撤後應如何採取有效方法，使原有鹽地根本消滅，不致再發生私製情事，

亦須留意。以上各項均應就當地情形，熟籌相當辦法，縷晰呈報，以便通盤籌畫。第二、關於鹽法。二十二條二十三條之實行辦法，以向來各場鹽民製出之鹽，多由場商居間收買存儲，再交運商運出待售，鹽民所製之鹽交與場商後，即可再價周轉，且有預向場商借貸製鹽資本者。鹽法規定製鹽人須先將鹽交倉，俟售出後，始將所得之價按比例分攤給予該製鹽人，其售出之時期，遲速不定，該製鹽人不免轔蹶，須如何設法維持其工作與生活，俾免中輟，不可不預為考慮。各區應即查明該區所屬各場是否向有此項間接收鹽之場商，該場商計有若干家，每年墊款收鹽，約需若干資本，以及各該場鹽民之生活狀況及管鹽情形，臚列具報，併將廢除間接收鹽以後之救濟鹽民辦法，妥議呈核。其各鹽場建設倉坵之地點，以及各場區應畫定之稽查線，亦應通盤籌畫，妥為規定，以便次第設施。第三、關於各場倉坵之建設，應就接近產區或便利運輸方面設想，然後決定究以何處地點為宜。各場已有公家設置倉坵若干處，商人私置倉坵若干處，能容積幾何，其地點是否適宜，應列具詳表，附圖說明。凡已有倉坵之處，是否尚有缺點，未有倉坵之處應如何設法建設，均須明白聲敘。第四、關於各稽查線之畫定，應就產區倉坵之位置，考察地域形勢及向來走私情形，妥籌扼要防範及互相聯絡方法，俾收實效（三）。所提各點，均係整理場產之要務，各區當有切實可行之建議也。

第三節 整理場產之實情

自民國二十年鹽政當局積極整理場產以來，各場產務頗見進步，其整理計畫，已能實施，並有成效者，如長蘆兩淮廣東三區。已着手進行者，如山東浙江福建四川區。已設計整理者，如松江區。餘如雲南西北等區雖不乏零星整理之政績，惜尙無整個改進之計畫。今後雲南西北二區將與四川一區同

爲鹽業建設之基礎區域，如何可以集中管理，杜絕私販，似尙有研討之必要也。

(一)長蘆爲鹽務稽核總所，民國二年英人丁恩會辦，謀整頓鹽務，先從長蘆着手調查，擬具整頓該區鹽務辦法六條，其一卽爲建築官坵，以代商坵之議。整頓鹽務首在管理存鹽，俾無走漏，而管理存鹽，則非建築官坵，使鹽斤顆粒歸堆不可。時以事屬創舉，幾經籌議，決定計畫，並於年冬開始。一在鄧沽塘沽漢沽各處進行。首先建築者爲鄧沽鹽坵，可存鹽斤二、五〇〇、〇〇〇擔，次爲塘沽鹽坵，可存鹽斤二、五六〇、〇〇〇擔，又次爲漢沽鹽坵，可存鹽斤一〇、〇〇〇、〇〇〇擔，此爲民國以來長蘆整理場產之始。其時重在建坵，對於交通未遑整理，緝查仍多困難，故走私之弊，未能盡免。二十三年該區當局察於淮北隔斷場灘，整理交通後，杜絕走私之成效，因復條陳整理該區灘務方案，建議整頓灘坵交通，興築道路，疏濬濠溝，建造房屋，添造橋梁各項工程，並設立場務所，切實督製查產，以期杜絕私銷，增加稅收。估計建設工程，共需經費五六七、二三〇元。嗣爲嚴密保障鹽場及便利管理起見，將環灘路基高度，路線長度及濠溝深度，均較原計畫分別酌量增加，所需經費預算須增加四八、二五〇元，先後經財政部核准施行。所有各項工程計畫，包括塘沽新河鄧沽漢沽及東沽各灘交通之整理，如興築道路，開濬濠溝，架設橋梁水管，建造房屋及裝設電話等項，均在其中。曾由該區當局，組織灘務建築工程委員會，積極進行。迄至二十六年計完成稅警營房及鹽場辦公處七十二座，環繞各鹽場公路九十餘公里，橋梁二十七座，又各鹽場內小公路九十餘公里。更於各營房及放鹽處裝設電話，以利緝私，並於各鹽場附近要塞、孔道，增設稅警崗亭共二百座。時值蘆鹽出口，又有增設出口招待所與敷設輕便鐵道之進行(四)，此場務工程方面建設之概略也。至在場務管理

方面，亦頗有積極之改進。第一，設置場務所仿淮北成案，依各灘形勢，每方圓六里，設場務所一處，每所設場務主任一員，配駐稅警若干以佐之，故職繁而費省。計蘆台場二十一所，豐財場十四所，均已先後成立。第二，設置檢定所，每場各設一檢定所，派檢定員檢查鹽質，其辦法有三：（一）檢驗灘產新鹽，如所含氯化鈉不及規定比率百分之八十五以上，不得入坨，嚴禁銷售。（二）商人赴坨運鹽時，檢定鹽樣，用瓶裝封交運達地稅警區隊，以憑比驗。（三）各縣商店鹽槽由就近稅警隨時檢取樣鹽送驗，藉防摻雜及私鹽入槽情弊。第三，廢除東沽鹽灘，該區產鹽，本有供過於求之勢，故凡出鹽較次之灘，歷經次第停廢。東沽鹽灘，質色本低，至是亦加廢除。此外如督煎查產，鹽駁及編製各灘工人戶口冊籍等事，均有一定辦法，認真施行（五），此又場務管理方面改進之概略也。

（二）山東 山東場產以王官場最為重要，所有鹽灘，星羅棋布於小清河兩岸，運輸尚稱便利。惟因灘地散漫，管理難周，漏私甚鉅。其東岸五場灘區遼闊，產額亦旺，但所產之鹽，祇能行銷於民運十八縣，民晒、民銷，從未加以取締。自民國二十一年做照淮北成案，議建官坨，擬將王官場所有灘池，集中小清河南岸，其河以北灘池二十八副，龍車灘池四十八副，不便管理，於二十一年八月實行鑿除。王官一場，原有九坨，本係商坨，皆為土臺，四週亦無柵欄，時有偷漏之虞。除郭垣一處，距羊角溝較遠，相機廢除外，其餘八坨，即行歸併，並擇定三里溝長溝子兩地為建坨地點。以四里溝一里溝橋頭溝三坨，歸併於三里溝，以半截溝與隆溝新溝子三坨歸併於長溝子。將來坨工告竣，凡新產鹽斤皆運儲，三里溝長溝子兩坨，集中存鹽，管理自易。東岸各場，於二十一年十二月，以石島場屬葛家港鹽灘八副，南海鹽灘三副，過於零星不便管理，概行廢除。其建坨計畫，擬先從萊州場入

手，設坵八處。此外如威寧則設八處，石島六十二處，金口二十一處。膠澳一場，在青島市內，原已設有鹽坵三處，未經議及。此外對於公路、橋梁、稅警、營房等各項包圍隔離工程及各項辦公室之修築，各場電話之設備，亦有縝密建設之計畫。此等計畫，已先後經財政部核准，並已分別緩急，着手進行（六）。截至二十五年八月止，已完工者，有公路六十八公里，房屋十七處，大小橋梁八十一座（七）。

（三）兩淮 查兩淮鹽稅，甲於全國，自淮南產額減少，淮北遂獨占首要，故築坵造路，整頓場務，亦先從淮北入手。淮北建坵工程，共分爲兩步。第一步工程，重在建坵，第二步工程，重在防私設備。其第一步工程已經完全竣工，第二步工程尚在進行中。迄二十六年六月止，各場已完成之工程如下：中正場完成鹽坵二座，可存鹽二百七十萬擔，護坵堤岸一處，橋梁涵洞一百一十座，房屋二處，碼頭二座，公路一百二十二公里，水閘及四面閘八座，修濬駁鹽河九道。濟南場完成鹽坵三座，可存鹽八百四十萬擔，護坵堤岸及柵欄各三處，橋梁三十座，房屋二處，輕便鐵路三處，修濬駁鹽河三道，公路四十七公里。板浦場完成鹽坵二座，可存鹽一百六十二萬擔，護坵堤岸一處，洋灰及鐵絲柵欄各一處，橋梁涵洞八十座，房屋二處，碼頭二座，修濬駁鹽河七道，公路一百二十八公里。濤青場十二小坵，大者可存鹽九萬九千擔，最小者亦可存鹽二千擔，柵欄十二處，橋梁八十九座，房屋十二處，公路八十九公里。此外並改善中正太平兩商坵，添建橋梁房屋，裝設電話，此場務工程建設之概略也（八）。

場務之整理，約有下列數端：第一，剷除無用鹽灘；濟南場大德公司全部池灘位於濰河西岸，內

有西四圩池灘三十分，隔港孤懸，且運道多阻，相駁維艱，又青三疇之與莊疇池灘十五分，灘高水遠，僻在一隅，產鹽亦不甚旺，兩處鹽灘皆不便於管理，均於民國二十二年六七月，先後鏟除。第二，裁併鹽場；臨興一場自大新十七圩畫歸板浦後，原轄產區，僅止青口三疇，適值山東濰維場改由淮北管理，濰維毗連青口爲山東淮北交界之區，向稱私藪，接管時，隨將濰維場灘，實行清查，着手整頓，於二十二年七月將青口三疇與濰維合併，改稱濰青場，破除場界，蓋始於此。第三，嚴禁私晒；板浦場屬之西臨朐山等疇，臨興場屬之富安六疇，舊有灘池，不便管理，曾於民國六年鏟除，其後雖陸續放墾，而奸人私備鹽灘，仍不免有私晒情形。經於二十一年十月，二十二年六月，先後查明鏟毀，並於二十二年十一月修訂墾章，將舊有廢灘，續行丈放，以斷弊根。第四，改良鹽質；濟南七公司所產鹽斤，色質低次，經於二十一年十一月議定，實行監督。凡池灘晒鹽，祇准頭刮二刮後即須出格，重做灘工，以期鹽質之改良，並做長蘆限制產額辦法，以防鹽戶貪產之弊。第五，整頓緝私；淮北各場以前有緝私隊、商巡隊、自衛隊等名目，組織既不統一，配布尤多散漫，近年增編稅警，就場布防，擇要築營，依灘修路，橫斷圍截，作爲稽查幹線，並憑藉電話及車馬步各遊動哨切取聯絡，匪特產數便於監視，而且坵垣局卡，悉在守護之中，復將原有商辦警隊整頓改編，以補稅警之不足，年來場私漸絕，頗得其力。此外如變更產區，測量鹽灘等等，亦頗切實進行，此改進場務管理之概略也（九）。

淮南埧竈極形散漫，欲加整理，必須由清丈入手，秉公核查，分別汰留，務使所存之竈逐漸集中，以便管理。然後再施以築坵等工作，方可杜絕走私之患。現已擬定計畫，積極進行。預定將來建

地十八處，濬河二十一公里，營房一百零七座，放鹽處辦公室十八處，新公路二百二十公里，修補公路二百二十七公里，電話總線及支線六百七十九公里。

(四)兩浙 兩浙鹽場，散漫遼闊，情形複雜，幾達極點。欲加管理，必先自整理入手，化零為整，逐漸集中，尤須因時制宜，分步進行。該區為促進整理工作起見，曾於二十三年八月間，呈奉財政部核准，設立兩浙鹽場整理委員會，同時復在該會附設一工程處，派定工程人員，專司建築事宜。其整理方法，除在重要各場之中心或衝要地點，建造稅警瞭望臺，並敷設電信，趕築公路以便交通外，復考察各場需要情形，添造總倉倉地，使鹽務人員對於所屬場產，得以在嚴密封鎖之下，收切實管理之效。惟以場有大小，產有多寡，欲圖整理，須分兩類。凡場區較廣，產額較鉅，一經整理，即著成效者，列為第一類，反之列為第二類。其在第一類之場，一律保留，所有建設工程，務須積極進行，力求完善。如餘姚岱山南沙黃巖等是，凡在第二類之場，應即逐漸淘汰，縱有建設需要，祇能本補偏救弊之旨，為杜私管產之計，如黃灣乍浦鮑郎三江等場及溫屬各場是。其餘姚一場，為兩浙各場之冠，以二十三年全年產額計，為數達二百七十餘萬擔之多，兩浙鹽稅，強半仰給於此，故整理場產亦以該場為入手，別場次之。原定整理經費為三百一十六萬六千四百六十元，至二十五年七月兩浙鹽場整理委員會擬定整理黃巖餘姚南山岱山四大鹽場及十八小場緊要工程預算，共計七十六萬七千二百五十九元(一〇)。茲分二項，略述於下：

第一，鹽場工程之進行；餘姚場沿塘已建就稅警單人崗亭三十六座，派出駐所十處，修理道路長四十六公里，加寬原有塘路長約七千八百公尺，公路十二公里餘及橋梁水管全部，取消車路及牛車路

共一百七十二處。其未完工者，尚有公路路面與沿海之稅警派出所六處，雙人崗亭十二處。至鹽坨鹽倉秤放處辦公房屋，稅警營房及員司住所等，則尚在設計中。黃巖場及附屬各小場，已建成沿塘崗亭四十六座，修理道路長四萬八千公尺，加寬原有塘路長八公里。餘如鹽坨鹽倉辦公房屋崗亭等，正在進行建築中。南沙場加寬原有塘路長九千七百公尺並完成坨基一部分。此外尚有崗亭四十二座，鹽坨四處，鹽倉十六座，及其他辦公房屋等正在進行建築中。乍浦場及附屬兩小場有鹽坨五處，鹽倉十處及其他辦公房屋，正在建築中。黃灣場有鹽坨一座，鹽倉三座，辦公房屋一座，正在進行中，此外雙穗及南監兩場，正在設計建坨及進行測量工作中；此鹽場建築工程進行之概略也（一一）。

第二，清查各場晒板之進行；兩浙各場晒板，除官板外，私板充斥，官板所產之鹽轉難脫售，鹽民生活及稅收，皆受影響。清泉鏡清二場餘板，已於二十五年，先後清查就緒。二十六年初，運署為解除鹽潮保全正當鹽民生活起見，決定將各場鹽板，重加清查。其原則有二：第一，原有官板一律保留，查清後，免費發給製鹽許可證，以資保障；第二酌留一部分，備作民生五和兩精鹽公司原料之需，但不能要求同官板一樣配銷（一二），並決定此項工作先自餘姚場入手。據五月底清查結果，餘姚全場共有官板五十五萬六千零四百四十二塊。除官板辦理登記手續發給製鹽許可證外，對於私板，擬保留十分之六，藉以晒製餘鹽，供給精鹽公司，其餘十分之四，則一律封存（一三）。其他各場晒板，擬是否相繼清查，尙無所聞；此清查晒板工作進行之概略也。

（五）松江 該區為嚴密防私起見，曾擬建築儲鹽所、鹽倉、秤放局辦公室、稅警、查產警之營房與崗亭，以及道路電話等項工程。

其奉賢縣屬各產地之儲鹽所及營房工程圖說預算，已經鹽務總局批准，招標興工。金山衛建築鹽倉稅警營房秤放局等項工程圖說預算，亦經編就，經鹽務總局核准招標後，即可興工。復以該兩板戶散漫，擬建築集中晒板之晒基土處，每處環以水溝，並派稅警守望，以絕私漏。此項晒基之土方工程及建築儲鹽所稅警營房等工程，亦均在計畫中（一四）。

（六）福建 福建鹽場分散沿海各處，北自福州，南至詔安（延袤一百五十餘英里），所在皆是。每年所產之鹽，因未能實行歸坵，鹽戶往往以多報少，故册報之數，離期正確，大抵約在二百萬擔之間。核以最近三年銷數，漁鹽、食鹽、厘鹽，總計不及一百萬擔。供求相抵，幾餘二百萬擔之多，無從脫售。鹽戶以晒鹽為生，倘團鹽過多，無可脫售，生路斷絕，勢必流於走私一途。為正本清源計，自應從整理場產入手。該區整理之法，首須開濶鐵路，隔離鹽灘，使交通便利，稽查周密，場鹽不易偷漏。然後擇要建坵，化散為整，俾場產易於管理。其為遠邊僻零星之坵坎及質劣產少不易管理者，尤應設法裁廢，以求產銷適合，便於整理。

茲分二項，略述其整理之經過如下：

第一，鹽場建築工程之進行 福建建坵費由食鹽每擔徵收一角，已於二十四年一月一日起開徵，預定總額為一百萬元，俟收足額，即行停止。復成立建坵委員會，專司其事。據二十五年三月，該會所擬工程計畫，共分緊要、次要二項；其緊要部分，係包括建坵及防私工程，擬在前，由腰、詔浦三場，謀積極之建設，預算需款四十八萬一千一百八十八元七角，其他各場區，擬逐漸廢除，故專辦養淡工程，計畫開溝引淡，種田養魚，以備廢坎後產戶得以另謀生計。此項緊要工程，預算需款五

十七萬四千七百六十元二角四分。總計緊要次要兩項工程預算，共需一百零五萬五千九百四十八元九角四分，經財政部核准在案（一五）。後奉鹽務稽核所訓令將建坵工作暫行停止，其隔離防私工程，如包圍鹽場等項工作，則須集中財力，從速舉辦，並限於二十五年底，一律辦理完竣。乃將前下山腰詔浦三場次要工程暫時緩辦，另按防私工程編定預算，共為六十六萬五千六百八十四元七角四分，經送部覆核准予備案。所謂防私工程，約包括下列各項工程，如蓄水溝閘，公路橋梁，稅警駐所及碉堡，防禦土圍濠溝，電話網等。目前各場電話網，多已裝設完竣，其他工程，亦在進行中（一六）。

第二，剷除私坎，裁併場區。福建沿海數百里，港汊分歧，隨處均有製私之可能。如福寧屬之南埕，福清之海口龍田高山，泉州屬之永寧雲霄漳浦，詔安之大吳及三十七里等處，私坎蔓延，官銷日蹙，癥結所在必先廢除私坎。故本區自二十三年以來，對於廢除私坎工作，即着手積極進行，一時頗有成效。其後日久玩生，旋廢旋晒，難期肅清（一七）。此等私坎，多背山面海，可以蓄淡溉田，徒加廢除，自非正本清源之計，因於二十六年春，由該區派工程師會同省府委員，前往設隄養淡，使廢坎變為良田，為公家根絕私鹽，為產戶兼籌生計，不致顧此失彼。所有應需木石水閘各種工料，預算須五萬九千餘元，均經報部核准，作正項開銷。旋由福建建設廳派員會同鹽務工程人員，開工辦理（一八）。福建原有莆田、前下、山腰、潯美、蓮河、詔浦等六場，江陰韓厝寮二分區，近以莆田鹽質欠佳，併入前下，合稱莆前。蓮河管理困難，併入潯美。其餘或剷廢，或併入山腰詔浦二場。韓厝寮產量有限，原擬裁廢，嗣因供給漁鹽及救濟鹽民起見，暫予保留（一九）。

（七）廣東 二十二年春，兩廣運署向廣東分所咨詢改革方案，該分所經理以改革鹽務，首在整理

場產，而整理場產，必先建築倉坵，集中存鹽。遂向運署提議，先就潮橋四場着手，次東西各場，然後推及於全省。此項計畫，運署轉呈財政部核准後，隨由運使與分所經理熟爲籌商，規畫進行。並由該經理親赴潮橋四場，實地調查，擬具大綱如下：

一建倉 廣東鹽田零星散漫，且無儲鹽倉坵，任便堆積聽其走漏。故擬先行建倉，務令顆粒歸倉存儲，以收正本清源之效。

第二組設鹽場稅警 建築鹽倉後所晒鹽斤，不能再聽其任便堆儲，故須組設鹽場稅警，派駐各場分段巡查監督歸倉，並保護鹽場與鹽務機關。此項建築事宜，責由廣東分所經理主持一切並須隨時與運使熟商。嗣卽由該經理於二十二年七月間帶同工程人員親赴各場測勘，八月間先從招攷場興工，次隆井場，再次海山場，最後至二十三年一月始及惠來場。自動工後，或因當地鄉民阻撓，或以運輸困難，故工程進行遲緩，直至二十三年三月招攷隆井兩場工程，始行告竣，海山惠來兩工程，亦於四五兩月先後竣工，共建鹽坵二十六座，鹽倉十座，並於倉坵附近建築砲樓稅警派出所多處。又以各場鹽田散漫，鹽壩錯雜，溝壑縱橫，挑運鹽斤，跋涉爲艱，故於動工建築倉坵之初，卽由運署通飭各場署，責成場商或漏戶，將由各鹽田直達倉坵之道路，一律修築完備，以利運輸；此潮橋四場建築工程完成之經過也。

潮橋四場建坵工程完成後，卽依次進行東七場建坵工程。所謂東七場，卽淡水場、碧甲場、海甲場、墩白場、小靖場、大洲場、石橋場是也。此項工程初由廣東分所經理，偕同運署委員親赴惠陽海豐陸豐各屬，詳爲考查，旋與兩廣運使商洽，擬定建築費及購置費，着手進行。墩白場首於二十三

年十一月着手，太洲、淡水、碧甲三場次之，其餘各場又次之（二〇）。預計建築鹽坨五十四座，辦事處十座，瞭望樓十座，瞭望樓及辦事處五座，派出所十三座，碼頭一座，場署四座，均已次第完工；此東七場建築工程完成之經過也。其餘雙恩、雙茂、博茂、烏石、白石、三亞各場，正在測量設計中（二一）。二十六年因事實需要，曾將場區重行畫分，將原有十五場區歸併為七場，並實行鹽斤歸坨、歸堆辦法，對於場產之整理已漸有頭緒可言矣！

（八）四川、四川鹽場之分布，極為散漫，民國以來，屢欲加以整理，如集中鹽斤，歸入官倉等等，皆因阻力橫生，迄難實現。近年雖勉力進行，亦僅限於富榮、雙為、樂山等四場。二十五年間，曾由四川鹽務管理局擬訂整理方案，對於場產之整理，有縝密之規定。在減輕製鹽成本方面，擬着手進行者六項：（1）商請國家銀行在各鹽場地方開辦輕利借貸，以期惠民經濟活動。（2）改良煎鹽工作，減少竈窰以期節省開支。（3）凡不能開鑿深井之場，應由鹽業研究所指導，設法提厚補質，以省火力。（4）商請省府凡附近各場之煤礦應提倡開發培植，使有廉價之燃料，盡量供給竈戶。（5）凡可以開鑿深井之場，應由官廳指導各井竈，從事開鑿，以期汲取濃漬，易於成鹽。（6）各大場汲漬製鹽，改用電力發動，藉省工力。在改善交通方面積極修築公路分場三期進行：第一期修築路線分為七組：（1）自流井至內江。（2）自流井至鄧關（已建路，應培修）。（3）自流井至賈井。（4）自流井至威遠（已建路，應培修）。（5）五通橋至金山寺順河街。（6）三台至射洪。（7）射洪至太和鎮（已建路，應培修）。第二期修築路線分為五組：（1）五通橋至馬踏井。（2）馬踏井至中壩路。（3）馬踏井至井研。（4）太和鎮至遂寧。（5）西充至南部。第三期修築路線為馬踏井至自流井。在建築鹽倉方面，除已有

之富榮東場官井官倉及射洪資堤漢官倉外，富榮東場官倉，亦須購地設計建築，其他各場，由工程師分別前往各勘設計，最必要者先行建築，次要者陸續進行。此項方案經決定之後即付諸實施，情形尙稱良好。在金融方面，初由鹽務管理局呈請財政部，轉商中中農各銀行，大量借貸，計川北各場六十萬元，川南八萬元，富榮方面二百六十萬元，借款利率甚低，場商金融賴以活動，此係定期借貸。偶遇場商不接則由管理局臨時保借款項一二十萬元或二三十萬元以資週渡。在交通方面，所有重要幹路，大體完成，如自流井至內江（長四十四公里），自流井至威遠（長三十一公里），賈井至鄧井（長二十九公里），潼川至綿陽（長五十六公里），均已修築完成，先後通車。在動力方面原已籌辦自貢電力廠，不幸滬甯爆發，所訂各項機械零件，多堆存香港，無法運川，因而功敗垂成。餘如附場煤礦之探發，鹽灘深井之開鑿，均在積極進行中（二二）。

註一 鹽務討論會會議錄編一五頁至一六頁，又鹽務年鑑場產篇四頁。

註二 財政部鹽字第一〇六號部令，見鹽務彙刊第二九期七頁。

註三 見鹽務彙刊五九期九頁。

註四 鹽務總局：管理場產要義一一五頁，本節所述限於參考資料，大體係二十六年以前情形。抗戰以來之增產，尙無所聞。

註五 鹽務稽核總所整理場產報告書見鹽政討論會編：蛻化期中的新鹽法續集。

註六 中國財政年鑑六七四頁，又鹽務稽核總所整理場產報告書。

註七 鹽務總局：管理場產要義一一五頁。

註八 鹽務總局：管理場產要義一一六頁，見鹽務彙刊八一期八三頁。

註九 中國財政年鑑第五篇鹽稅六七三頁，鹽務稽核總所：整理場產報告書，見蛻化期中的新鹽法續集一九一頁。

註一〇 鹽務彙刊九五期四〇頁。

註一一 鹽務總局：管理鹽務要義一一七頁至一一八頁，參考兩浙區二十六年四月分鹽場整理工程報告表見鹽務總局編鹽務公報第三期。

註一二 二十六年二月六日上海大公報。

註一三 二十六年六月一日大公報。

註一四 鹽務總局：管理鹽場要義一一七頁。

註一五 鹽務彙刊八〇期二七頁。

註一六 二十六年一月十六日大公報。

註一七 整理場產報告書見蛻化期中之鹽法續集二〇〇頁。

註一八 二十六年三月二十七日大公報。

註一九 二十六年三月二十日大公報。二十六年分鹽務公報第三期二六七頁。

註二〇 鹽務稽核總所整理場產報告書，見蛻化期中之鹽法續集。

註二一 總務管理總局鹽場要義一一九頁。

註二二 四川鹽務管理局：川鹽概略四四至五〇頁。鹽務總局：管理場產報告書一九至二二〇頁。

第二章 整理稅率之經過

第一節 概說

明知簽民戶爲窳戶，驗丁辦課，設倉徵之，皆爲本色，謂之鹽課。由政府榜派各邊，召商輸納米豆馬鐵等物而與之鹽，令其赴場支鹽，謂之開中，立法簡而易行。其後官收，開中之法皆不行，許商人自行下場收買餘鹽，按引納銀，益以薪餉、雜項等名目，稅法寢紊。其時政府對於窳戶，雖云蕩地有稅，窳地有課，然係就地徵稅，是土地課稅而非過去丁口課稅之性質。至此鹽課之內容遂分爲二，一指窳戶所納之蕩地、窳地等稅，後來稱爲窳課，一指鹽商所納之開中折色、餘鹽等銀，後來稱爲商課。清初鹽不開中，召商行鹽，按引納課，課稅性質，無大變更。道光時籌辦河工，於是有鹽斤加價，咸同間籌辦軍餉，於是有鹽斤抽厘，光緒以後，需款浩繁，加稅名目，因亦愈演愈多，而稅法更紊。一引課也，而有正課雜課之分；一加價也，而有新案舊案之別；一雜款也，而有正項附項之殊；一鹽厘也，而有畸重畸輕之差。徵稅情形，不但省與省異，縣與縣異，甚至一縣之中，此鄉與彼鄉亦異，繁冗錯雜，達於極點。宣統末，欲加清理，將課厘加價及雜捐等項，歸併一款，統稱鹽稅，近代鹽政史上鹽稅之名，實始於此。

民國初年徵收鹽稅，各區稅率，大都依舊，無所更改。惟四川廣東採用自由貿易政策，福建推行圍場官賣制度，稍有出入。民國二年政府以鹽稅不均，由於款目繁多，所收錢幣，亦極複雜，有按銀兩徵收者，有按銀圓徵收者，有按制錢徵收者，有按小洋徵收者，因將各種稅目，概行刪除，直接在場徵收統一稅，並公布鹽稅條例，以便推行。自此條例頒布後，收納稅款一律以銀圓爲單位，改引爲擔，按擔徵稅。在法定衡量頒布以前，全國鹽務暫以司碼秤爲衡量，每擔稅率定爲二元五角。民國元

年修費條例，又定爲每邊三元，自此鹽稅稅率，頓呈統一之象。惟民國八年以後，各省構兵，軍用浩繁，度支艱艱，累有附加，稅率復紊。

民國十四年中國國民黨組織國民政府於廣州，仰承 國父遺教，俯察人民貧乏之疾苦，對於鹽稅即欲有所改革。其後告成，定都南京以後，即先後召集經濟會議財政會議加以縝密之討論。十七年雖因軍興孔急，支用浩繁，間就食鹽項下臨時加徵，如軍費附加軍用加價等，但均屬臨時性質。十八年孫中山之會議之決議，即將淮北皖豫各岸及江蘇六岸之軍費等項用加價，淮南食岸及兩浙海關之附稅，鄂岸之地方附加，四川之各項附稅，雲南之金融附捐等先後裁減，以期逐漸整理。十九年十二月將各省鹽稅附加，均限於二十年三月一日，一律歸財政部統一核收，山東淮北兩浙福建河南河東稅率均於二十年略有更改。二十一年七月將原來近場輕稅各區，酌予提高，其名譽鄰接地域之輕重懸殊者，或增或減，力求彼此平衡，以杜侵銷之弊。又以中央及地方附加各稅，名目紛歧，殊非統一辦法，復視其性質分別歸併。凡在產區繳納之場稅及中央附稅，統名之爲正稅，在產繳納之岸稅及中央附稅，統名之爲銷稅，其他地方加徵之附稅，統名之爲附稅，惟外債附稅一項，係專爲彌補鎊虧而設，暫仍其舊，此爲初步整理。二十二年十月就山東兩淮南浙松江揚子四岸河南及晉北各區稅率之參差不齊暨此區與彼區毗連地方稅率相差過多者，分別增減改訂，此爲第二步整理。二十三年一月實行新舊制，同時並將湘鄂贛等區，每擔原徵十元以上之各種稅率，一律減爲十元，連外債鎊虧費三角，總備費一角，共爲十元四角，此爲第三次整理。二十五年三月將四川鹽稅收歸中央整理，按各場情形，分別改訂其稅率爲四元五角、三元五角、二元五角及二元等四級。四月將揚子四岸稅率按銷地旺

淡，略有增減。五月將西北區鹽稅收回整理，視鹽之產銷情形，每擔稅率自一元二角起至三元七角止，共爲六種，磅虧費及整理費五角在外，並准其暫仍沿用司馬秤。二十六年因籌撥廣東鐵路基金，將兩廣鹽稅，按省配、坐配及附場情形，分別酌量增加，此爲最近之整理。又以建設事業，需款孔殷，特於各區鹽稅項下分別另徵建設事業專款一元或五角不等，此項加徵，雖不屬整理範圍，但亦關係稅率之變遷，不可不及也。茲分下列各節，略述歷年整理之經過。

第二節 民國十八年至二十年整理之經過

先是十八年六月財政部長宋子文因過去鹽稅之徵收，事權不一，稅率歧異，流弊滋多，呈行政院請將各省鹽稅統一徵收。略謂：

「查鹽稅爲國家收入大宗，民國以來各省鹽稅多仍舊制，辦理既參差不同，稅率亦輕重各異。近歲軍興，各省更步趨地稅而增加附捐，以彌餉絀，鹽稅收入，因之複雜。地方之所得無多，而商民之紊亂益甚。現值訓政伊始，亟應將各省鹽稅，統由中央接收，通盤籌畫，全部整理，定適當之規章，樹久遠之基礎，俾稅制漸趨畫一，稅收日有起色，庫儲日充，雙方兼裕。至現在各省區，或因軍管關係，財政富有困難情形，或須款爲挹注，似宜由中央國庫項下酌量補助，毋庸指定稅項，自行撥付。關於鹽務行政事件，悉應由各該管鹽務機關，逕呈中央核辦，以清界限，而明統系。」

旋由行政院核准，並轉呈國民政府通令各省政府，各軍事機關，一體遵照辦理（一）。財政部一面根據上項命令，分別咨行軍政兩部暨各省政府，轉令各地駐軍，對於鹽斤附捐，概不得自行派員直接徵取，

其已經派員徵收者，應即轉交就近鹽務機關接收辦理。一面按照原擬定整頓鹽稅計畫，次第推行。此項整理計畫之要點約分十端：第一，由國民政府通令各省遵照，嗣後鹽稅悉歸中央統一核收，關於鹽務大小事件，由各該鹽務機關逕呈部審核辦。第二，由財政部分電各省政府及鹽務機關，將近三年所收鹽稅數目，分年分月，詳細報部備查。第三，由財政部分電各省政府及各鹽務機關，各派負責人員到部洽商鹽稅統一收解及此後中央撥助辦法。第四，鹽稅統一之後，所有徵收報解事宜，悉歸鹽務機關辦理，各省政府及各地駐軍不得逕向鹽商，提徵任何款項。第五，中央撥助各省之款，由國庫酌量支給，概不得指定稅項，擅自截留扣抵。第六，鹽稅統一以前，各省向鹽商所借預稅以及預填准單等項，由各省政府、各鹽務機關查明實數，報財政部核辦。第七，由財政部分電各省政府，將所收鹽斤附捐各目、用途及起徵時日，歷年收數，詳細報部。第八，各省鹽斤附捐查明後，由財政部審核，酌量情形，分別存留減免，並次第統一之。第九，各省鹽斤附捐，不論已否歸中央統一，其徵收手續，概由鹽務機關辦理，各省政府及各地駐軍不得自行派員直接收取。第十，各省鹽務機關按月將產銷鹽斤，收入鹽稅數目，造冊呈報財政部鹽務署查核(二)。

此項整理辦法，極為妥善，無如少數省區，藉口抵補不易，延不遵辦，以致此項整理工作，難竟全功。十九年十二月十七日，復由國民政府令飭各省鹽稅附加，均限於二十年三月一日一律盡歸財政部統一核收，以便整理。原令略謂：

「查鹽稅為國家收入，本不能由地方徵收附稅。曩者時局多故，各省恆以鹽斤附加易於籌集巨款，不惜違反徵稅原則，巧立名目，重苦人民。上年雖經明令收回整頓，但有少數省區，因此

項附稅指有專支，憚於別籌抵補，延未遵辦。現在軍事已定，全國政治，悉遵正軌，鹽稅收入，關係中央財政，斷不容再任紛歧割裂，有妨統一。爲此今仰該院即便轉行各省遵照，凡屬原有鹽斤附加稅捐省分，均限於民國二十年三月一日，一律盡歸財政部統一核收，以便分別減免，通籌整理。卽或此項附稅原有專支，一時難於籌補，亦應據實呈由該院查核轉飭財政部設法，酌量撥款補助，以資救濟，不得藉詞抗延。自經此次盡歸中央核收整理以後，各該地方永不得另立任何名目，再徵鹽餉附稅，致干查議」(三)。

當由稽核總所將各區附稅情形詳細查明，並將接收辦法，整理計畫，呈財政部核示。旋經部令各省區鹽稅附加，除向解中央及現在另令有案者外，其應行收回各區附稅，開單令發各分所稽核處，分別遵照辦理，其時河東晉北所有一切附稅均經山西省政府令飭停徵，河南山東本無附稅，遼寧附稅早由分所代徵，其稅款由官銀錢提解東北政務委員會，長蘆口北重慶三處，部令不必接收，川南川北情形複雜，一時不能接收，其餘各區均一律由所在鹽務機關接收辦理。凡因軍需而加徵者，統稱中央附稅，如十七年加徵之軍費及軍用加價，鄂岸歷年加徵之報效費、軍政費及臨時軍費。其地方附稅於統收後，仍由中央按照原有用途，撥歸各該省應用，此鹽稅統一收支經過也。

但整理鹽稅必須免除附加，故民國十七年八月曾經規定附稅，作爲臨時性質，以後須逐漸減少，不可再加。十八年間，或由中央主持，或由地方建議，如淮北皖豫及江蘇六岸之軍費及軍用加價，淮南食鹽及兩浙溫屬之附稅，鄂岸之地方附加，均已先後裁減。又如四川之各項附稅，雲南之金融附捐，或核減十成之二，或議決完全停免。十九年間，口北所收之食戶捐，河東所收之軍事特捐，皆由

地方當局自行取消。兩浙中央附稅，如溫屬南監等區則全行免除，如處屬鄞鹽，則減半徵收，如寧台兩屬，則減收三分之一。地方附稅如處屬鄞鹽亦減收一半，西岸之地方附稅，一律由每擔六元減為四元五角。各省附稅由中央接徵以後，雖因財政關係，一時未能減免，然統一徵收，斟酌清厘，已不似從前之紊亂矣（四）。

第三節 民國二十一年整理之經過

各區鹽稅稅率，輕重不齊，實由於附加過多。民國二十年將各省附稅歸中央統一核收，頗欲隨時設法整理，期使各區稅率，得以逐漸平衡，各省附加得以逐漸減免。對於各區稅率，並有分期整理之籌畫：第一期將各區之各種稅目，分別歸納，在場收者為場稅，在岸收者為岸稅。第二期將各區內各種不同之稅率，逐漸減少漸求整齊。第三期據各區鹽價及運費之多寡，分別厘定稅率，畫一徵收，力求以前收者，漸臻均平。不意是年六七月間，長江黃河兩流域大水為災，汎濫徧十餘省，兼以鄂湘贛豫川閩諸省，匪勢猖獗，就中鄂贛二省，匪禍尤烈，鹽運停滯不免脫銷，迨九月間復有東北之變，遼寧吉黑相繼淪陷，全國金融之閉塞，其直接間接波及於鹽稅收入者，更不可以數量計（五）。當時各區稅率，重輕不齊，鹽價因亦高低不等，輕稅區域之鹽，不免侵銷重稅區域，稅收大受影響。以上海、南匯、川沙一帶而論，就中有所謂上海川沙地，寶山結一結九兩團及上海租界。其稅率，每擔中央正稅及地方附稅，不過三元零五分，而上海南匯川沙每擔正附稅七元一角，相差已巨，至皖南正附稅為九元一角，鄂湘西三岸，自十元九角至十二元不等，相差益甚。以號稱富足之上海租界與貧瘠之皖南相提並論，其稅率之不同，尤出乎尋常意料之外。即北方各區之稅率，亦各不同，長蘆與河南相差甚

巨，故侵銷無法制止。財政部有見於此，爲整齊稅率兼彌補各區稅收損失起見，復有整理鹽稅，改定稅率之議。二十一年六月鹽務署及稽核總所，奉令會同舉行整理鹽稅會議，經議決下列各案：（一）改定各區稅率；（二）畫一稅則名稱；（三）流通鹽商金融；（四）便利鹽斤運輸；（五）提倡輪運，限制軌運；（六）請派軍隊嚴堵私銷；（七）重申地方官協助緝私。以上各案，由署所共同議定，會呈財政部，部長朱子文以第一案牽關稅率，爰於七月十一日中央政治會議中，主張整理鹽稅，對於重稅鹽區並不議加，輕稅區域酌量提高，俾各省鄰近區域彼此較爲平衡，不至過於參差，並擬具整理產區鹽稅稅率表，提請公決。原案略謂：

「現行鹽稅稅率，係用等差稅法，各區輕重不等，均就其情形而定。當日規定之時，誠屬具有原因，初非意爲高下。但現在交通變遷，昔前遙遠之地，今日多成來往便利之區，如果輕重相懸，易啓侵銷之弊。矧東三省關鹽各稅悉爲強慮費擾，國家稅收，愈形枯竭，亟須就商民負擔能力爲標準，另籌挹注以濟急需。擬將鹽稅凡部加以整理，重稅區並不議加，輕稅區域酌量略爲提高，其各省鄰近區域務令彼此平衡，不使過於參差。如此辦理，既可增益稅收，並可杜絕衝澁。至所加稅率，爲數不多，增加之後，仍較揚子四岸湘鄂西皖各地現行鹽稅爲輕，庶使各區負擔平均，免有偏枯之弊，似於鹽務前途國家要需，不無裨益」。

當經中央政治會議第三一七次會議議決通過，函國民政府交山行政院執行，並通知立法院及令行財政部遵照辦理（六）。財政部即日分令各區鹽務稽核總所，令其按照原擬增加之稅率，轉電各省。直轄機關於電到之日起，遵照新增稅率，實行徵收，並將遵辦情形暨開徵日期，具報備查，同時又逕電長

廣、山東、馮淮、兩浙四區鹽運使准由松江兩區運副及河南督銷局長。令其會同各該稽核機關，遵照各該區新增稅率，自奉電之日起，尅日徵收。並將查開徵日期，連同加稅以前存鹽及起運在途數量，一併具報。自增稅令頒布後，產銷各區除在場未稅鹽斤，一律即日照加外，尚有出場在途，製運未到，或已稅未放，存倉未發各種情形，遂由部規定加稅實行辦法，於七月十二日通電各該加稅區域，分令鹽務行政及稽核機關，遵照辦理。此項加稅實行辦法，共計六條，內容略如下列：第一，加稅各區應將實行加稅之前一日止，存倉鹽斤及已製未到銷場鹽數，分別查明報部。第二，各區加稅以前，倉存鹽斤及出場在途之鹽，於實行加稅之日起，一律補納加稅。第三，各區於加稅實行以前，已繳稅填給准單而尙未掣放起運者，應令一律補納加稅。第四，各區如有預繳稅款，應於掣運鹽斤時如數補納加稅。第五，各區認商區域，其加稅以前存鹽及已起運之鹽，應查照以上辦法，一律補納加稅。第六，此項加稅准於照數遞加鹽價，仍將加價日期及布生抄送查核。

精鹽一項（別有精鹽增稅實行辦法九條），依據精鹽通則之規定，亦應按照當地普通鹽斤所加稅率，同樣增加，各口岸應增稅率，概以該鹽所銷地之新定正稅（即原有正稅及此項所加數）為標準。例如行銷南京之精鹽，按照准鹽原有正稅二元二角五分，連同此次所加一元，共為三元二角五分之數，並仍依照核定繳稅辦法，於中央及產地銷地各繳三分之一，以符原案（經令各區遵照實行）。嗣於本年七月十八日，據鹽務稽核總所以第四五七號呈擬訂精鹽增稅實行辦法九條，亦經財政部核准實行（七）。

各區奉令後，先後由各該區稽核分所及運署布告實行加徵。除就中因地方情形特殊，對於頒行之

稅率，曾經呈准略有修正外，餘均遵照辦理。此次稅率之整理，重在增稅，整理地方共計五十處，增稅者四十二處，減稅者二處，照舊者五處，畫一規定者一處。加稅數目，由一角以下至五角者十五處，五角以下至一元者十八處，居最多數；一元以下至一元五角者九處。減稅地方二處僅為二角。增減情形，計加場稅者三十四處，加銷稅（即岸稅）者三處，加場稅減地方附稅者三處，加場稅及中央附稅者二處，減地方附稅者二處，畫一稅率者一處，照舊者五處。大抵減稅地方，僅及增稅地方十分之一，所減之稅又概為地方附稅。整理之後，各區稅率在一元以下至三元者十處，三元以上至五元者十八處，居最多數；五元以上至七元者十五處，七元以上至九元者五處，九元以上者二處。最高稅率為九元三分七厘五，如長蘆之豫岸及襄八汝光，最低者為三角，僅一兩浙之漁鹽耳！此次整理稅率之區域，雖名為全國產區及鄰近地帶，實行僅限於長蘆山東兩淮兩浙松江等區，其他各地產區，或因政治關係，或因交通梗阻，均暫未整理。茲將此次整理後之修正稅率列表（八）如下：

二十一年七月整理各區鹽稅修正稅率表（每司馬秤一擔）

鹽區	銷	區	舊稅	新稅	率	比較增減	整理情形
長蘆	冀岸		七·三二一七五	八·〇二一七五		增〇·七〇〇	加正稅
	豫岸		八·三三七五	九·〇三七五		增〇·七〇〇	加銷稅
	口北		六·三三七五	七·〇三七五		增〇·七〇〇	加正稅
	襄八汝光		八·三三七五	九·〇三七五		增〇·七〇〇	加銷稅
山東	東綱七十縣		六·〇二一	六·〇〇〇		減〇·〇二一	減地方附稅

昌益臨三縣 三·二二

四·〇〇

增〇·七八

加八角正稅
減地方二分附稅

濰縣 三·二二

三·五〇

增〇·三八

加三角正稅
減地方二分附稅

濰縣六縣 三·二二

三·五〇

增〇·三八

同上

江蘇徐州五屬 四·三〇

四·三〇

增〇·三八

照舊

河南歸德下屬 七·三〇

七·三〇

增〇·三八

照舊

安徽宿渦二縣 四·三〇

四·三〇

增〇·三八

照舊

青島及東岸十八縣 〇·九〇

一·五〇

增〇·六〇

加正稅

膠濟鐵路輾水用鹽 六·〇二

六·〇〇

減〇·〇二

減地方附加稅

皖北十九縣 五·三〇

六·〇〇

增〇·七〇

加正稅

汝光十四縣(船運)

六·八〇

增〇·七〇

照舊

又路運 七·三〇

八·〇〇

增〇·七〇

加銷稅

江蘇五岸 二·八〇

三·五〇

增〇·七〇

加正稅

江蘇六岸 三·七〇

四·〇〇

增〇·七〇

加正稅

山東濰德二縣 二·三〇

三·五〇

增一·二〇

加正稅

鹽切鹽 〇·四〇

一·〇〇

增〇·六〇

加正稅

海門 四·二五

五·〇〇

增〇·七五

加正稅

阜鹽東通 四·五〇

五·〇〇

增〇·五〇

同上

常陸沙 四·六〇

六·〇〇

增一·四〇

同上

揚州

興如寶	四・七五	五・〇〇	增〇・二五	同上
泰泰揚高	五・〇〇	六・〇〇	增一・〇〇	同上
江都失長	五・五〇	六・〇〇	增〇・五〇	同上
饑徵	五・六五	六・〇〇	增〇・三五	同上
江寧食岸	六・〇〇	七・〇〇	增一・〇〇	同上
東台輕稅區	二・〇五	二・五〇	增〇・四五	同上
網地	六・八〇	七・〇〇	增〇・二〇	同上
抗餘海崇肩地	五・〇〇	六・〇〇	增一・〇〇	同上
上四鄉肩地	三・一〇	四・〇〇	增〇・九〇	同上
蕭紹肩地	四・六〇	六・〇〇	增一・四〇	同上
住地	四・六〇	六・〇〇	增一・四〇	同上
寧屬引地	三・六五	五・〇〇	增一・三五	同上
台屬營地	二・八〇	三・〇〇	增〇・二〇	同上
寧屬竹鹽	三・六五	三・九〇	增〇・二五	同上
杭屬南沙輕稅	〇・八〇	一・〇〇	增〇・二〇	同上
寧屬定海輕稅	〇・三〇	〇・五〇	增〇・二〇	同上
台屬寧海塘里葭花海門新亭	〇・六〇	一・〇〇	增〇・四〇	同上
定海營鹽	三・二〇	三・四〇	增〇・二〇	同上
海門海營鹽	二・八〇	三・〇〇	增〇・二〇	同上

漁鹽

〇・三〇

一律規定為三角

松江

三元二角區
二元七角區

七・一〇
六・六〇

七・一〇
六・七〇

增〇・一〇

不加
加正稅

常陰沙

四・五五

六・〇〇

增一・四五

加正稅一元二角
加中央附稅二角五分

崇啓

二・〇〇

三・〇〇

增一・〇〇

加正稅五角
加中央附稅五角

上南川減地

三・二〇

四・五〇

增一・三〇

加正稅

寶山結一九

三・二〇

四・五〇

增一・三〇

同上

上海特別區

三・〇五

四・五〇

增一・四五

同上

第四節 民國二十二年整理之經過

各區鹽稅稅率，自經二十一年七月間積極整理以來，頗著成效。惟鹽稅之不均，由來已久，欲求整齊畫一，決非一蹴可期。二十一年施行之整理稅率，不過就其參差過甚者，加以初步整理耳！二十二年中，因稅率不均，建議增減者，復有多起，財政當局，以事關變更稅率，自應詳細調查，統籌並顧，期於各該區及其鄰接區域各稅率，不致相差過甚，藉免侵銷等弊。當由鹽務署會同鹽務稽核總所，通令各區鹽務行政稽核機關，詳查各該區現行稅率，如有必須修改者，應會同鄰接各區鹽務稽核總所，妥為籌議，擬具整理意見，呈候核奪。旋經根據各區議復情形，通盤籌畫，將各區內之稅率參差不齊者，凡此區與彼區毗連地方稅率懸殊者，分別增減，妥為厘定，詳細列表，並由兩項聲明：第一，表中所列輕稅各區，增加稅率，係採漸進方法，故此大所改，較之鄰近各區稅率，尚覺低減，擬由財政

部隨時酌量增改，以與鄰近各區稅率，齊衡爲度。第二，表中所列減稅各區，擬採計口授鹽辦法，確定其銷額，如有銷量超溢，擬仍按原定稅率徵稅。

上述各點，由財政部部長宋子文擬具提案連同整理各區鹽稅稅率表，呈經行政院決議轉送中央政治會議提付第三七九次會議，決議將整理各區鹽稅稅率表，改稱整理各區鹽稅暫行稅率表，稅率照原表改定數通過交由行政院執行，通知立法院並分行財政部遵照辦理。旋即財政部飭鹽務稽核總所電令山東、淮北、淮南、松江、兩浙、揚子四岸及河南晉北等區稽核機關，遵照新定整理稅率，自十月十八日起實行。一面分電各該區行政機關遵照，會同稽核機關，將各該地方新稅率實行以前，已稅未運及在途在倉鹽斤數目，一律查明具報。其應行加稅各地，即按照所查鹽數，照案令飭補稅(九)。茲將各區整理概況略述於下：

一、淮北近場五岸，江蘇六岸，西接皖豫，北連濰維，南鄰揚州，內河食岸，稅率高低，殊不一致，將五六岸一律增加，以免侵銷。

二、淮南區內河食岸稅率較輕，一律增加，其東台輕稅亦行酌加。

三、兩浙區近場輕稅各地實際行銷於本境者爲數甚微，均係侵銷重稅區域，按照各地情形酌量增加，俾稅率歸於一致，庶可免侵銷之弊，並將永嘉、瑞安、平陽近海輕稅一律取消。

四、松江區蘇五屬吳常等縣與奉金等縣，壤地相接，既無特殊情形，而稅率不一，實非所宜，改歸一致，以免衝銷。其寶山結一九，上南川減地以及上海租界亦行酌加。

五、山東區十八縣及青島區域，稅率最輕，一律增加，以免侵銷鄰近區域。其東綱七十九縣則將

地方附稅，酌量核減。

六、河東區行銷豫岸，鹽斤稅率，較諸鄰接各區，輕重懸殊，酌量增加，俾得逐漸平均。

七、皖岸合肥舒城潛山等縣常受皖北輕稅率鹽斤侵銷，將地方附稅核減，以免侵灌。其望江、宿松、太湖、秋浦等縣，毗連鄂岸西岸，而皖岸稅率較諸鄂西兩岸為輕，侵銷鄰區，實所不免，酌加中央附稅，以杜侵銷之弊。

八、西岸建昌五屬，係淮閩並銷，而閩鹽稅率輕於淮鹽，將閩鹽斤酌加，以免過於軒輊。

九、鄂岸東北與皖鄂接壤，而皖豫稅率均較鄂岸為輕，遂致鄰私侵灌，無法禁止。因將麻城等五縣與棗陽等六縣核減中央附稅，俾與皖豫接壤處不致參差過甚，以免侵灌。

一〇、鄂西為川淮並銷，而稅率不齊，致令輕稅鹽斤，侵銷鄂東湘北，酌加中央附稅，俾與鄂東一律。

一一、湘岸稅率，參差不齊，至為複雜。整理辦法，或將中央附稅酌加，或將地方附稅核減，務期漸臻平均，以免衝銷。惟湘南一帶，原係淮粵並銷，將中央與地方附稅並行核減，以便推銷淮鹽。

一二、晉北鹽稅較諸他區稅率為輕，無論蒙古及蘆鹽，一律酌加中央附稅。

一三、長蘆行銷冀岸西南部之鹽減收軍事捐，其銷豫岸者，酌減軍事捐及銷稅，至皮硝油塊等稅，一律核減。

一四、廣東江洪漁鹽稅率核減，其行銷湘南之鹽，改辦統稅，均行核加。

一五、川南糖為樂井資鹽鄂各場票鹽及雲陽大寧兩場引鹽，均將場稅核減（一〇）。

各區奉令後，皆遵令照行。

此次稅率之整理，仍以增稅者爲多。整理地方共計七十九處。增稅者三十一處，減稅者二十六處。湘鄂皖三岸之稅率，超過成本數十倍，恆受鄰近輕稅鹽斤侵溢。山東區之京綱七十九處，河南歸德十縣等情形相近，均爲重稅區域，稍加減低。其餘地方或爲輕稅區域，或稅率雖重而銷數尙可超溢地方，均酌量提高稅率。加稅數目，由一角以下至五角者爲最多，共三十七處，五角以下至一元者次之，共十一處，一元以下至一元五角者又次之，共三處，其餘一元九角及五元者僅各爲一處。減稅數目由一角以下至五角者最多，共十四處，五角以下至一元者次之，共七處，一元以下至一元五角者三處，其餘一元八角及三元六角五分者爲一處。增減情形，各地不一。計加中央附加稅者三十七處，加場稅者十二處，加岸稅者一處，加口捐者一處，減地方附加稅者十七處，減中央附稅者三處，減場稅者一處。加場稅外債附稅及地方附稅而減中央附稅者一處，加場稅及地方附稅減中央附稅者一處，加場稅外債附稅中央附稅及地方附稅者一處。中央附稅與地方附稅同時減少者三處。大抵減稅地方約當增稅地方之半數，減地方附稅地方又約當加中央附稅地方之半數。整理之後，各區稅率，在一元以下至三元者十三處，三元以上至五元者二十五處，五元以上至七元者十三處，七元以上至九元者六處，九元以上者二十二處。整理地方，僅限於當時中央權力可及之區。餘如兩廣地方鹽稅甚輕，往往侵入淮鹽湘岸銷地，四川一區稅率輕重懸殊，此次均因種種原因，亟宜整理。茲將此次整理後各區稅率列表如下：

二十年十月整理各區鹽稅暫行稅率表

近十年來鹽政之設備

鹽區 銷地 舊稅率 新稅率 北校增減 整理情形

山東

濰縣六縣

每司馬秤一擔 每司馬秤一擔
元 元
三·五〇 四·五〇
增一·〇〇

加中央附稅

江蘇徐州五縣安徽宿渦二縣

四·三〇 四·八〇
增〇·五〇

同上

河南歸德十縣

六·八〇 六·三〇
減〇·五〇

減場稅

東岸十八縣及青島區

一·五〇 二·五〇
減一·〇〇

加中央附稅

豬鹽及陸地魚鹽

〇·四〇 一·〇〇
增〇·六〇

加場稅

東網七十九縣

六·〇〇 五·三〇
減〇·七〇

減地方附稅

河南

陝縣靈寶等二十六縣潞鹽

五·八〇 六·三〇
增〇·五〇

加中央附稅

蒙孟八縣潞鹽

五·八〇 六·三〇
增〇·五〇

同上

淮北

江蘇六岸

四·〇〇 五·〇〇
增一·〇〇

同上

江蘇五岸

三·五〇 五·〇〇
增一·五〇

同上

濰縣六縣

三·五〇 四·五〇
增一·〇〇

同上

如皋

五·〇〇 五·四〇
增〇·四〇

同上

揚州

寶山嘉定太倉崑山青浦松江
奉賢金山鎮江丹陽武進江陰
靖江金壇溧陽宜興建平

六·七〇 七·一〇
增〇·四〇

加場稅

寶山結一九及上南川減地

四·五〇 五·五〇
增一·〇〇

加場稅四角，外附稅
加一角五分，地方附稅
稅七角，減中央附稅
二角五分。

兩浙

上海租界	四·五〇	五·五〇	增一·〇〇	加場稅二角五分，地方附稅一元，增中央附稅二角五分。
崇啓	三·〇〇	四·〇〇	增一·〇〇	加中央附稅
橫沙各島	〇·六〇	一·〇〇	增〇·四〇	加場稅
鮑郎輕稅	一·〇〇	一·五〇	增〇·五〇	加場稅
南沙	一·〇〇	六·〇〇	增五·〇〇	加場稅二元六角，外債附稅一角五分，中央附稅二元一角五分，地方附稅一元。
蘆漚輕稅	〇·五〇	〇·七〇	增〇·二〇	加場稅
杭上四鄉輕稅	四·〇〇	四·二〇	增〇·二〇	加中央附稅
餘姚輕稅	〇·八〇	一·〇〇	增〇·二〇	加場稅
定海輕稅	〇·五〇	〇·七〇	增〇·二〇	同上
鳴鶴清泉穿長大嵩輕稅	〇·八〇	一·〇〇	增〇·二〇	同上
寧海塘裏葭芷新亭海門輕稅	一·〇〇	一·二〇	增〇·二〇	同上
寧海東鄉輕稅	〇·七〇	〇·九〇	增〇·二〇	同上
黃巖輕稅	〇·六〇	〇·八〇	增〇·二〇	同上
樂清玉環輕稅	一·二〇	一·六〇	增〇·四〇	同上
沈家門楚門坎門(閩鹽)	二·〇〇	二·三〇	增〇·三〇	加岸稅
定海岱海鹽	三·四〇	三·八〇	增〇·四〇	加中央附稅

近十年來鹽政之設施

溫屬各縣鹽

四·〇五

四·一〇

增〇·〇五

同上

寧海海門鹽

三·〇〇

四·一〇

增一·一〇

同上

台屬庫地

三·〇〇

三·五〇

增〇·五〇

同上

永嘉城廂

三·三一七

三·五〇

增〇·一八三

同上

永嘉孝義鄉

三·六四

三·五〇

增〇·二一六

同上

瑞安平陽樂清

二·八六七

三·五〇

增〇·六三三

同上

永嘉瑞安平陽近海處

一·六〇

三·五〇

增一·九〇

同上

處州泰順

四·〇五

四·一〇

增〇·〇五

同上

皖岸

合肥舒城濟山

九·〇〇

八·〇〇

減一·〇〇

減地方附稅

滁來全

六·二五

六·五〇

增〇·二五

加中央附稅

望江宿松太湖秋浦

九·〇〇

一〇·〇〇

增一·〇〇

同上

閩岸

建昌閩鹽口捐

七·三〇

八·三〇

增一·〇〇

加口捐

麻城黃安應山黃梅羅田

一〇·八〇

九·五〇

減一·三〇

減中央附稅

隨縣

一〇·八〇

九·〇〇

減一·八〇

同上

襄陽羅陽光化宜城穀城

九·三〇

九·〇〇

減〇·三〇

同上

鄂西(除襄陽等五縣)

九·三〇

一〇·八〇

增一·五〇

加中央附稅

湘岸

湘陰長沙寧鄉常德桃源瀏陽

一三·二五五

一三·二〇

減〇·〇五五

減地方附稅

靖港

一三·二七

一三·二〇

減〇·〇七

同上

湘鄉湘潭澧水

一三·一五五

一三·二〇

增〇·〇四五

加中央附稅

溆浦	一三·六〇五	一三·二〇〇	減〇·四〇五	減地方附稅
益陽	一三·七四五	一三·二〇〇	減〇·五四五	同上
南縣	一一·九〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	加中央附稅
沅江	一一·五〇〇	一一·〇〇〇	減〇·八五〇	減地方附稅
醴陵	一〇·五八〇	一一·〇〇〇	減〇·五八〇	同上
新化	一一·四六〇	一一·四〇〇	減〇·〇六〇	同上
岳陽	一一·六六五	一一·〇〇〇	減〇·六六五	同上
臨湘	一一·三五五	一一·〇〇〇	減〇·三五五	同上
平江	一一·二一五	一一·〇〇〇	減〇·二一五	同上
澧州各屬	一〇·六九五	一一·〇〇〇	增〇·三五五	加中央附稅
衡山	一一·一〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	減地方附稅
攸縣	一一·八五〇	一一·〇〇〇	減〇·一五〇	同上
湘潭	一一·一〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	同上
湘潭	一一·一〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	同上
永順	一一·一〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	同上
龍山	一一·一〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	同上
麻陽	一一·一〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	同上
衡陽	一一·一〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	同上
寶慶	一一·一〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	同上
武岡	一一·一〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	同上
芷江	一一·一〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	同上
沅縣	一一·一〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	同上
黔陽	一一·一〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	同上
通道	一一·一〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	同上
黔陽	一一·一〇〇	一一·〇〇〇	減〇·一〇〇	同上

近十年來鹽政之設施

茶陵

九·一五

五·五〇

減三·六五

減中央附稅三角又地方附稅三元二角五分

永陽祁陽常安仁

八·一五

五·五〇

減二·六五

減中央附稅三角又地方附稅二元三角五分

零陵東安城步田寧遠新寧
江永永明新寧

七·一五

五·〇〇

減二·一五

減中央附稅三角又地方附稅一元八角五分

官北

中道南路(藍鹽)

五·五五

六·〇五

增〇·五〇

加中央附稅

綏德(藍鹽)

四·三〇

四·八〇

增〇·五〇

同上

礦口綏德(青鹽)

三·〇〇

三·五〇

增〇·五〇

同上

礦口北路(家白鹽)

三·五〇

四·〇〇

增〇·五〇

同上

綏德(家白鹽)

三·五〇

四·〇〇

增〇·五〇

同上

綏德(北馬池鹽)

三·五〇

四·〇〇

增〇·五〇

同上

北路(大紅岩鹽)

二·八〇

三·三〇

增〇·五〇

同上

北路(土白鹽)

二·五五

三·〇五

增〇·五〇

同上

陝北(土鹽)

二·八〇

三·三〇

增〇·五〇

同上

第五節 民國二十三年改秤加稅之經過

舊之款包養鹽按合舊價各項，皆與斤重有連帶關係。過去鹽務衙署，因各地官商任意出入，分歧繁雜，消費甚巨。辦理一時受欺凌，深以為苦。民國二十二年十二月，布之鹽稅條例，規定在法定衡量頒布以前，全國鹽稅均以司馬秤為衡量，雖係權宜辦法，實開鹽務衙署統一之先聲。國民政府成立後，探用新式公尺制，以公斤為新制衡量，惟鹽務方面延未施用。二十二年底，時局動盪，特許鹽務

各機關，自二十三年一月一日起一律改用新秤，即一公斤作二市斤計算，是謂市用制，並呈經行政院准予備案。原呈謂：

「案查關於本部改用度量衡新制一案，前經通飭所屬趕速籌備，並限期實行。現以本部所屬之鹽務稅務各機關稽徵貨物，向來祇用衡器一類，籌備較易，亟應早日改用，以資提倡。茲定於二十三年一月一日為鹽務稅務機關實行新衡制日期，所有稽徵各貨物計畫重量，屆時一律改用新衡制，以歸畫一。在應徵稅款，仍照法定稅率依市用制斤擔徵收。又為整頓鹽務平均負擔起見，所有中央正附鹽稅及地方附加鹽稅，合計每擔稅率自十元以上至十三元餘者，亦經電飭自二十三年一月一日起，一律減為十元，由中央正附稅及地方附加各項下，按成比例計減。其十元以下者，仍俟察酌情形，徐圖改善，庶幾均稅計畫得以逐漸實現。所有鹽務稅務機關改用新衡制及酌減過重鹽稅緣由，理合呈請鈞院鑒核備案（一一）。

在此呈中，吾人可得下列三大原則：第一，二十三年一月一日起，全國鹽斤收放，一律改用市秤；第二，應徵鹽稅，仍照舊稅率依市秤斤擔徵收；第三，舊稅率已超過十元者，改秤以後一律照十元收稅，在十元以內者，仍照舊稅率徵收（一二）。關於實行辦法，除以上列三項為基本原則外，尚有下列各項補充辦法：第一，自實行市秤日起各項稅收，應以現行稅率按市秤一百斤計算。例如現行稅率每司馬秤一百斤納稅五元，照新算法，應為市秤一百斤，納稅五元。換言之即稅率不變，而包量斤重則因新市秤而減少。第二，鹽斤由產區掣放時，所有每擔包裝之式樣大小及滲耗，均照原有規定辦理；包皮重應按所定司馬秤與新市秤之比率修正之。第三，商本所關之場價及銷岸售價牌價，應按核定當地

用秤與新市秤相差之數數修正之。第四，引票擔數應按所定司馬秤與市秤之比率修正之。第五，所賣已稅未放斤，應照新規定辦理，無論在途存倉以及未賣給零販之已稅精粗鹽，一律按照新市秤率，核計鹽價增稅，徵收與舊市秤比率相差之正附各稅。第六，牌價係就稅款及商本併合而定，商率部分按新市秤折合規定。第七，在場放秤雖按新衡計算，但商人每票應得鹽量，仍循原重發放。例如鄂岸商人，每票原放司馬秤四千擔者，申今新秤五千零八十八擔釋放，以符原定鹽量而便商民。其不以票論者，亦以此類推。第八，各地鹽斤，向列於各項附稅之外，尚徵有磅虧費及籌備費加購專款，向有指定用途，限於徵收。第九，所有改用新衡前一日止之已稅未運及在途在倉鹽斤數目，應中合市用斤擔，將舊市秤之數，商補稅一四。

此等辦法應昭示於商人者，表面上雖係改秤，實則重在加稅。第一鹽斤釋放應徵稅，舊制以司馬秤為標準，各地司馬秤重量不一，每司馬秤一斤約合普通秤（即十六兩之秤）十六兩八錢之譜。新衡制市秤，每斤只合十三兩四錢餘（二、四〇四四六六三兩）適等於半公斤重量（每公斤合二六、八〇八九三二七兩），其計算比率方法如下：

$$\text{每斤} = 0.682036 \text{ 公斤} = 1.27007 \text{ 市斤}$$

$$\text{每斤} = 2 \text{ 市斤} = 1.574714 \text{ 司馬秤斤數}$$

由此可知司馬秤一百斤合市秤一百二十七斤餘，即公斤六十一斤餘。換言之，市秤一斤約合司馬秤一斤之百分之八十，即市秤每百斤合司馬秤七十九斤至八十斤。每司馬秤一斤較市秤一斤多百分之二十七強，純以改秤為目的，每擔稅率亦應較舊稅率減低百分之二十七，如此則商人商本亦將隨

低百分之二十七。各地鹽商亦將運銷減低百分之二十七，此為手續上之一定辦法。惟當時收稅之後，各區鹽稅局長原有定額徵收，並未有所減少，可知改秤之口，無形中加稅百分之二十七。第二，財政部雖電飭各區每擔稅率自十元以上至十三元餘者，一律減為十元，然事實上，各區稅率，在十元以上者，僅限於湘鄂二岸，尤以湖岸為限，湘陰、湘鄉、漢壽、益陽等十二縣稅率，均高至三元二角，今一律減為稅率十元，按市秤百斤繳納，名義上雖似減稅甚多，而實際上每司馬秤一擔之鹽，合市秤斤重既有一百二十七斤之多，則稅率減至十元後，仍可實徵十二元七角，是無異減稅後，復加二十七斤之稅，所損有限。其稅率在十二元七角以下者，依市秤每擔徵稅十元後，均一律有所加增，即一律均增至十二元七角。除湘鄂外各區稅率，均在十元以下，改秤後一律用市秤放鹽，而仍按用司馬秤放鹽之舊稅率徵稅，即照以前司馬秤每百斤所納之稅，按市秤折算後，每百斤可多徵二十七斤之稅，無形中將鹽稅提高百分之二十七強。第三，改秤後所有已稅未放鹽斤，無論在途存倉，應按市秤計算，溢出之數，一律按新稅率補稅。此種辦法，必將純利改秤性質。蛙埠鹽運商公口，曾慨言言之。略謂：

「存倉之鹽，均係奉令趕運待銷，悉已繳訖馬稅，即放出坨，似不應再行補徵場稅。揆之關稅先例，從未開納稅進口之後，稅率增加，有再向商人徵之說。而況明令所云，此次係屬改革衡制，並非加稅，誠如所云，則已稱釋放之鹽，何涉補制，能非加稅，何用補徵，於法於理均難索解。為此合併電請將所有已稱釋放坨之鹽，查照關稅先例，概免補徵，以昭顧恤而恤商艱。觀乎此，可知此次改秤，實為加稅之變相，在商人方面尤有難言之際。因改秤以後，每單位之鹽斤，

稅款增加，斤重減少，場價牌價中之商本雖照新舊折算，而稅款則照舊稅率計算，無形之中所加之稅，無法轉嫁於消費者，所得利益，較之改秤以前，自亦不免減少。設商本為C，場價或牌價為P，稅款為T，利益為H，其式如下：

$$P = C + T + H$$

如PC不變，則TH必互為增減，即稅款增利息必減，其事實極顯然也。故自財政部改秤辦法公布後，各處鹽商紛紛大起恐慌，紛紛要求加價甚至以罷運為要挾。政府為和緩風潮計，亦不得不略與妥協，酌加耗餘以餌之。例如湘鄂贛皖各票餘斤，徵稅已久，改秤後，忽將餘斤已徵之稅，明令完全豁免，以湘岸論，原徵之餘斤稅，每票為司馬秤三二〇擔，改用市秤後只收市秤二百餘擔，免徵鹽稅至一百餘擔之多，他岸類此。自經各方面反對，始提出秤餘耗餘（一五名目，恢復一部分稅收。又如蘇盧每擔鹽斤，除原給皮重三斤十二兩，滿耗六斤八兩外，又加給滿耗三斤八兩，即政府每放鹽一百十三斤十二兩，僅收一百斤之稅（一六）。據當時專家估計，改秤以後，加以民國二十年至二十二年三年中鹽稅收入為準，即以平均收入一萬五千萬計，則百分之二十七，尚可增加收入約四千二百萬，即全年收入可達一萬九千餘萬。然二十三年鹽稅收入，尚不足一萬八千萬。其缺少之數固不免受價滯銷影響，而耗餘侵占，要亦為重要原因之一。改秤之初，鹽察院會一再向財政部提出質問，人民團體亦多通電，卒無成效。歷年政府加稅所受反響，無過於此者。鹽稅之不能再加，亦可能於此想見矣！

第六節 民國二十五年至二十六年整理之經過

甲、四川稅率之整理 四川之鹽，行銷各岸，計分引鹽、票鹽二種。全區稅率極為複雜，流弊滋

多，且票鹽稅率恆輕於引鹽。尤易發生銜銷情形。過去因軍人劫持，雖曾加以修改，無非就原有時零之數，略為更迭，迄未通盤整理。迨滇軍入川，政府始將鹽稅收回整理。二十五年川鹽當局，以行營方面，除每月額撥四十萬元之外，遇有軍政要需，既須隨時適量加撥，且自是年七月以後，每月善後公債基金撥款，尚須增加四十六萬元。預計本省鹽稅收入與鹽款支出，屆時必相差甚鉅。深恐窮於應付。又鑒於富榮、犍樂各場引鹽，自二十四年改定統一附捐後，每擔稅率，較之其他各場引鹽稅率，未免過重。為維持稅收並防止輕稅票鹽衝銷重稅引鹽起見，乃探行均稅政策，積極整理。一面將輕稅逐漸提高，重稅逐漸減少，趨於平衡；一面將複雜稅率化為單簡。務使引鹽不致受侵銷影響，且可裨益稅收。

茲將財政部核定之均稅辦法略述如下：

一、富榮場 該場原定稅率，引鹽每擔四元八角，票鹽每擔二元八角，每擔相差二元。現將引鹽稅率酌減三角，改為每擔四元五角，票鹽稅率加增七角，改為每擔三元五角，引鹽稅率相差僅為一元。

二、犍樂場 原定稅率，引鹽每擔三元五角，暫行仍舊，票鹽每擔二元，酌加五角，改為每擔二元五角，引鹽相差亦為一元。

三、井仁資中兩場 原定稅率，每擔一元八角，現酌加二角，改為每擔二元。

四、鄧井關鹽源二場 原定稅率，每擔一元七角，現酌加三角，改為每擔二元。

五、大足、彭水、開縣、奉節、忠縣五場 原定稅率，每擔一元五角，現一律改為每擔二元。

六、雲陽大寧二場 原定稅率，引鹽每擔一元七角，票鹽每擔一元五角，現一律改為每擔二元，即引鹽每擔加三角，票鹽每擔加五角。

七、川北各場 除射蓬引鹽每擔加為二元五角外，其餘各場引鹽及各場票鹽，每擔一律加至二元。

以上辦法，已於是年二月一日起實行。川鹽稅率，經此次改定後，僅有四元五角，三元五角，二元五角及二元四種，漸趨單簡。其產鹽最多之富榮鹽場兩場，引票稅率各僅高一元，亦不似前此之相差過甚。綜計四川二十四場，整理後共有稅目四十七種，徵稅最高者為四元五角，僅以富榮之引鹽為限，次為三元五角，如富榮之票鹽及射蓬引鹽共二種；其次為二元五角，如鹽為之票鹽，射蓬之引巴共三種，餘為二元共四十一種。除富榮引鹽及簡陽引巴照舊稅率減徵外，餘皆酌增。增徵最多者為七角，僅一種；次為六角六分，共二種；次為六角三分，共三種；次為六角，共七種；次為五角九分，僅一種；次為五角八分，共八種；次為五角，共八種；次為四角八分，共三種；次為四角，共四種；次為二角九分，共三種；次為二角七分，共一種；次為二角，共三種，最少者為四分，僅一種。四川鹽稅率經此次整理後，漸趨均平，增徵多而減徵少，仍屬美中不足。嗣因實施困難，重加厘訂，於二十六年起實行。旋奉部令附徵建設事業專款五角，酌加鹽場整理費以三角為限，自二十七年一月起實行。是年十一月復核准富榮引鹽每擔帶徵公費一角六分，富榮票鹽及其他各場引票鹽斤，每擔帶徵公費一角。二十八年二月一日起，鹽源等七場鹽斤，每擔加徵整理費一角。由是川鹽稅率由繁而簡，由簡復又漸繁（二）。

近十年來鹽政之設施

射蓬 大寧 靈陽 忠縣 奉節 彭水 開縣 大足 鹽源 鄧關 資中 井仁 韓樂 富榮 場名
 引巴 票引 票司 票票 票票 票票 票票 票票 票票 票票 票票 票引 票引 鹽

別

	射蓬	大寧	靈陽	忠縣	奉節	彭水	開縣	大足	鹽源	鄧關	資中	井仁	韓樂	富榮	場名
舊稅率	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	三〇〇	二〇〇	四〇〇
新稅率	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	二〇〇	三〇〇	三〇〇
增減數	增〇	增〇	增〇	增〇	增〇	增〇	增〇	增〇	增〇	增〇	增〇	增〇	增二	增〇	增〇
	二〇	五〇	三〇	五〇	三〇	五〇	五〇	五〇	五〇	三〇	三〇	二〇	二〇	七〇	三〇

一七三

南鹽	票陸巴	一·四二	二·〇〇	增〇·五八
	票陸花(鹽亭)	一·三七	二·〇〇	增〇·六三
蓬溪	票陸花(四充)	一·三四	二·〇〇	增〇·六六
	票陸巴	一·四二	二·〇〇	增〇·五八
西鹽	票陸花	一·四〇	二·〇〇	增〇·六〇
	票陸巴	一·四二	二·〇〇	增〇·三八
綿陽	票陸花	一·三七	二·〇〇	增〇·四三
	票陸巴	一·四二	二·〇〇	增〇·五八
票陸花	票陸花	一·四〇	二·〇〇	增〇·六〇
	票陸巴	一·四〇	二·〇〇	增〇·六〇
票陸巴	票陸巴	一·四〇	二·〇〇	增〇·六〇
	票陸巴	一·四〇	二·〇〇	增〇·六〇

乙、揚子四岸鹽稅稅率之整理 揚子四岸稅率，雖於二十二年一度整理，但各岸之酌或本岸之內，輕重仍未允當。如皖岸之高稅三縣，即其一例，管區既屬為難，即侵灌之弊未能盡免。其四岸鄰區如廣潞川粵閩浙等鹽之稅率，原已遠較淮鹽為輕，實行改秤後，雖均比例照改，但實際上重稅區域所增，較輕稅區域為尤重。加以二十四年鄂皖等省水旱為災，人民流亡，購買力因而銳減。二十五年四岸權運局，深恐鹽銷減色，影響稅收，乃通盤籌畫，會同擬定揚子四岸平衡稅率初步計畫。此項計畫之擬定，以下列二點為原則：第一，四岸相互之間，務求平衡以免畸重畸輕，致生彼此侵銷之弊；第二，四岸鄰接輕稅鹽之邊區，則酌量減輕稅率，以免鄰邦侵灌；其整理辦法又因原則而異。在第一原則之下，其辦法有二：(一)湘鄂西三岸之腹岸，即本岸最高稅率連同外債附稅及籌備費在內，一律改為十

元。(一)皖岸腹岸稅率，仍舊爲每擔九元一角。宿松、望江、至德三縣，原定稅率爲每擔十元一角。較之上遊鄂岸之黃梅尙高出五角，固欠允當。卽以皖岸而言，本岸之內有稅率高於腹岸之數縣，管理亦感困難。且西岸稅率擬減低四角，不如將原定之皖岸三縣取消，改爲與腹岸一律每擔九元一角。在第二原則之下，其辦法有四：(一)湘岸所受輕稅鄰私之影響，爲西路之川鹽，與南路之粵鹽。此次所擬減稅辦法，以抵制川粵輕稅鄰鹽收回准鹽固有銷地爲目的。(二)鄂岸腹岸稅率既擬減低四角，所有各邊岸，一律照現行稅率減低四角，又鍾祥德安兩縣，在應城京山兩縣之上遊，受應城私鹽影響甚鉅，擬請畫爲邊岸，稅率照應山等縣例定爲每擔九元二角。原屬皖豫之英山縣之畫歸鄂岸，其稅率擬與羅田縣一律定爲九元二角。(三)西岸之蓮花、永新、寧岡、遂川、萬安等五縣受輕稅鄰私之影響甚鉅，擬訂爲西岸之輕稅區域，一律減低稅率一元八角，與湘岸之茶陵平衡。至沿江之九江等縣，將來如因此次皖岸三縣減稅，致受侵銷，影響稅收，再當另行擬議補救辦法。(四)皖岸之太湖縣，鄰接皖豫岸，爲防豫皖輕稅鹽衝銷起見，擬將太湖縣稅率，由現行之十元一角，減爲八元一角，與合肥、舒城、潛山同爲腹岸屏藩。又和縣營塗二縣最易受高淳、溧水、句容食岸輕稅鹽影響，石埭、太平、旌德三縣，最易受兩浙輕稅鹽影響，擬請將該五縣稅率，一律由現行之九元一角減爲八元一角。以上所擬辦法，意在糾正現行稅率相懸過甚之處。

至於減稅各岸之鹽，則應照下列辦法辦理，以杜本岸之內假借倒灌之弊。(一)按照減稅區域之人口數目，規定每年最高銷額，超過銷額之數，應仍照腹岸稅率或最近之較高稅率補足。(二)減稅區域之鹽，其稅率與腹岸相差之數，應仍照繳保證金或由銀行擔保，俟劃定指定之減稅區域收倉地點，

如包穀與斤重均秤收無訛，方准發還。(三)減稅之鹽，指定地點，由公家管理收倉後，精確內運兩售給販商。(四)規定減稅之鹽到遠指定地點短缺處調辦法，以免中飽衝銷高稅區域。以上所擬平衡稅率計畫，經財政部審核，大致尚無不合，酌加改良後准予施行，所列防杜倒灌辦法四項，認為亦稱周妥，一律照准，飭鹽務署轉令各岸，即日實行，各岸奉令後，自四月十四日起至五月二日止，先後遵行。茲將改定後四岸鹽稅之稅率列表於下：

鹽區	銷	地	舊稅率	新稅率	增減數	整理情形
湘岸	永順龍山保靖永綏乾城鳳凰麻陽桑植		九·一五	八·六〇	減〇·五五	減中央附加
	衡陽		九·五五	八·六〇	減〇·九五	減中央附加
	邵陽(寶慶)武岡		九·五五	八·六〇	減〇·九五	減中央附加
	芷江晃縣黔陽會同		八·四五	七·二〇	減一·二五	同上
	靖縣綏寧通道		八·四五	六·〇〇	減二·四〇	同上
	祁陽耒陽常寧安仁		八·〇〇	七·二〇	減〇·八〇	同上
	零陵新寧城步東安		七·〇〇	六·〇〇	減一·〇〇	同上
	茶陵		九·〇〇	八·六〇	減〇·四〇	同上
	新田寧遠道縣江華永明		六·一〇	五·〇〇	減一·一〇	同上
鄂岸	英山		九·六〇	七·四〇	減二·二〇	同上
	麻城黃安應山羅田禮山		九·六〇	九·三〇	減〇·四〇	減中央附加
	黃梅		九·六〇	九·一〇	減〇·五〇	同上

近十年來鹽政之概況

蕪縣 蕪陽 蕪城 鄱縣 鄱西 均縣 房縣 保康 光化 穀城

南漳

鍾祥 安陸 (德安)

西岸 蓮花 永新 寧岡 遂川 萬安

皖岸 和縣 當塗 石埭 太平 旌德

太湖

九·一〇 八·七〇 減〇·四〇 同上

一〇·四〇 八·七〇 減一·七〇 同上

一〇·四〇 九·二〇 減一·二〇 同上

一〇·四〇 八·六〇 減一·八〇 同上

九·一〇 八·一〇 減一·〇〇 同上

九·一〇 八·一〇 減一·〇〇 同上

丙、西北區甘肅寧夏青海稅率之整理 甘肅、寧夏、青海三省，地屬邊遠，鹽稅一項，向由地方政府主持，其原有稅率多至十餘種。自二十四年七月設立西北鹽務收稅局，即將各該省鹽稅次第收回整理。二十五年五月，將甘寧青三省鹽稅率每司馬擔（原徵四元二角者）一律改徵四元二角，其紅鹽、白鹽、土鹽仍酌照各銷地情形，改徵自二元五角至三元一角之稅率熬鹽，土鹽（自一元七角）一律減徵為一元七角，共定為六種稅率，即四元二角，三元二角，三元，二元七角，二元五角，及一元七角。青海省之青鹽（原徵每擔四元二角），亦一律核減為四元二角。外債磅虧附稅，每司馬擔五角，整理費每擔二角，各分局卡除照前項正附稅外，所有應徵地租腳價，仍照舊代收，青海區各分局應收之鹽價糧茶費池租等項，仍應在表列稅率以外加收。寧夏區已於是年六月一日實行，甘青兩區已於是年八月一日實行，其夏河分局所徵鄰稅亦同時撤消。各分局所有青白鹽原定每袋皮重八斤，數目較多，至是恐倉虧過多，腳價損失，亦一律改為五斤（一九）。茲將此次改訂稅率列表如下：

西北區改定稅率表

鹽別	分局及卡所名稱	每司馬擔正稅 元	每司馬擔附稅	合計
青鹽	溫涼 南大通 上八莊 魯沙爾各分局 茶卡督運局	三·七〇	·五〇	四·二〇
蒙青鹽	一條山 雅布賴 涼州中 密 葉昇靈各分局 住寧辦 事 定遠營卡	三·七〇	·五〇	四·二〇
蒙紅鹽	紅鹽池分局	三·七〇	·五〇	四·二〇
蒙白鹽	同湖池分局	二·七〇	·五〇	三·二〇
	北湖分局	二·五〇	·五〇	三·〇〇
	北大池 狗池 定邊 灘泥池各分局	二·二〇	·五〇	二·七〇
白鹽	白墩文分局 哈家嘴 湯家灣	二·五〇	·五〇	三·〇〇
	蘇武山 惠安堡 涼州各分局 八盤卡	二·二〇	·五〇	二·七〇
	高台 喇嘛 甘灘池 各分局 劉家灘卡	二·〇〇	·五〇	二·五〇
磚凍鹽	漳縣分局	二·五〇	·五〇	三·〇〇
紅鹽	馬連泉 小紅溝 涼州各分局	二·二〇	·五〇	二·七〇
水鹽	鹽關分局	二·〇〇	·五〇	二·五〇
土鹽	臨夏分局	一·二〇	·五〇	一·七〇
熬鹽	臨夏分局及河北查驗所	一·二〇	·五〇	一·七〇

近十年來鹽政之設施

丁、兩廣稅率之整理 自西南政務委員會撤消之後，中央以廣東為國防重鎮，西南屏藩，對於各道建設，無不銳意經營。在交通方面，除完成黃浦支線，開闢黃浦商埠外，並計畫由廣州至梅縣鐵路。並派測量隊前往分段測量，積極進行。惟該路工程浩大，費用必多，廣東省政府擬由官商合資之後，再由政府發行公債若干；此項公債基金，電商財政部即在鹽稅項下附加若干，撥充應用。當經財政部覆准，以徵附稅，有礙整理計畫，擬將粵省鹽稅統籌整理，分別由中央增加，一面應由省政府切實協助緝私，將全年收數，如有增加，當酌定相當數目，以補助名義，撥充公債基金。旋由鹽務稽核總局呈請劃一粵省鹽稅率向較鄰區為較輕，現在粵漢鐵路已通，交通較前便利，且自行政稽核合併以來，所有各項陋規均經革除，鹽本減輕不少，是以侵銷鄰區較前更易。若予酌加稅率，既不致有礙本省之官銷，而於侵銷之弊，亦得藉資阻遏。並根據此項意見，擬具整理稅率辦法三項如下：

第一，省配鹽稅，原徵二元五角者，酌加五角，每擔改徵三元。第二，坐配鹽稅，原徵二元五角者，酌加五角，每擔改徵三元；原徵二元二角者酌加五角，每擔改徵二元七角；原徵一元九角五分者酌加五角，每擔改徵二元五角；原徵一元六角五分者酌加八角五分，每擔亦改徵二元五角；原徵一元五角者，酌加一元，每擔改徵二元五角。第三，附場鹽稅，原徵一元一角者，酌加九角，每擔亦改徵二元。據該所估計，如此辦理，約計全年可增收二百三十餘萬，即可以二百萬元撥補粵省發行鐵路公債基金。財政部當以所陳各節，尚無不合，即予照准。並電飭兩廣鹽運使署自電令到達三日起，各銷地鹽斤均應照改徵稅率，一律實行。所有在途、在倉未放、已放、未運、暨已稅已運尚未轉售販商，以及已舊未起碼粗各項鹽斤，亦均應切實查明，照數補充。其整理費每擔一角，仍應另行徵收。兩廣

運奉令後，除分電各區均由奉電日起，依照電令辦理外，所有省配鹽斤，即自三月六日起實行（二）
○ 鹽商得訊後，大起恐慌，以粵鹽銷湘辦法實行後，另加稅率，湘省銷路已受打擊，若再行加徵
銷路必更縮，一致停運要求撤消。經前鹽務稽核總所派總視察會仰豐前往調查洽辦，旋據電請將銷
路與在湘應補之稅，每擔減徵五角，四月九日由鹽務總局呈部核准，商人始遵章開運（二二）。

註一 民國十八年六月十七日國民政府令。號訓令，見鹽務公報第六期五頁，原呈見同期五一頁。
註二 鹽務年鑑徵權篇一頁至二頁。

註三 國民政府訓令 No. 號見鹽務公報第二四期九頁。

註四 財政年鑑六七〇頁至六七二頁。

註五 財政年鑑六七九頁。

註六 提案原文暨行政院第三〇一九號訓令見鹽務彙刊一期八六頁。

註七 鹽務彙刊一期一三頁至二七頁。

註八 本表根據民國二十一年鹽務稽核年報上編一八頁至一九頁，參看鹽務彙刊第一期一七頁以下。表中所
列數字包括正稅銷稅中央附稅及外債磅數。

註九 二十二年鹽務稽核年報上編二八頁以下，鹽務彙刊三〇期。財政部所提整理鹽稅稅率案原文見二十二
年十月三十日大公報。

註一〇 財政年鑑六七九頁至六八〇頁。

註一一 鹽務彙刊三五期四七頁。

註一二 此項稅率據三月八日至十三日世界日報，實則二十二年鹽稅之暫行稅率表。

註一三 以上見二十三年一月八日中央夜報。

註一四 以上見鹽務彙刊三四期二三頁。

註一五 秤餘卽司馬秤與當地之殘數，每擔差五斤，每票共多出當地秤約計二百擔。耗餘者每擔爲十二斤（包皮在內），每票共多出司馬秤四百八十擔，合市秤六百零九擔六十斤。自民國十六年兩湖財政委員會擬議，將耗餘全數充公後，經鹽署一再核減，最後定爲湖南省每票三百二十擔，鄂省每票三百四十擔，贛省每票三百二十擔，皖省每票二十八擔，此乃耗餘一部分歸公之原委，其對財政部將秤餘混入耗餘，在原定充公之耗餘內，提出一部分作爲秤餘。見監察院再質問食鹽加稅案，原文載二十三年四月二十八日救國日報。

註一六 同上，監察院再質問食鹽加稅案。

註一七 鹽務彙刊。

註一八 張肖梅：川鹽實況及增產問題一二八頁。

註一九 鹽務彙刊一〇三期一五二頁。

註二〇 二十六年三月九日廣州中山日報。

註二一 鹽務總局刊鹽務公報第二期一二二頁。

第五編 今後中國應有之鹽業政策及其推行方案

第一章 過去中國鹽業之特質與病徵

第一節 特質之分析

中國鹽業之經營，歷時已久，漢初始有比較具體之記載，漢武帝時鹽之生產運銷皆由政府辦理，由政府置辦生產工具，召工煎製，給以工資，所製之鹽，悉由政府設店發賣，俗稱爲全部專賣制。其後興廢不常，變遷亦多。唐以後政府重在生產，運銷之事，多召商任之，政府僉民戶爲鹽戶，一稱亭戶，窰戶，井戶，或鑄戶，免其雜役鹽戶之籍，別於民籍，稱爲鹽籍或窰籍。又給以工本，蕩地，窰房及工具，按戶驗丁，分別規定其應製之鹽斤，稱爲鹽課。全部生產程序，均在政府監督之下，縝密進行。煎鹽有「火伏」，起煎與停煎均有定時，稱爲督煎。煎晒之鹽，均須驗明繳存官倉，稱爲督收。凡被政府指定作爲鹽戶者，不得逃亡規避。違者拘回原場，罰辦所逃年月鹽課。所製之鹽皆由政府召商承購，運往指定地方銷售，論其性質，可謂官製官賣，俗稱爲部分專賣制。明末官收困難，聽商人自行下場買補餘鹽，鹽戶得以所製之鹽與商交易。其時政府對於鹽戶，雖云蕩地有稅，窰地有課，然乃就地徵稅，爲土地稅而非過去計丁辦課之性質。至此鹽課之內容遂分爲二：一部分指鹽戶所納之蕩地窰地等稅，後來稱爲鹽課；一部分指鹽商所納之開中折色餘鹽等銀，後來稱爲商課。鹽場之規模如故，而官製官賣之意義已完全消失。清代重在徵稅，生產運銷皆由商辦。收鹽者稱爲場商，場商、坵

商、廠商或廢商，運鹽者稱爲運商，銷鹽者稱爲水客、岸商或販商。其原有之鹽戶，富者多自爲垣商或場商等；貧乏者多受雇於人，領受不足糊口之工資，卽有子孫相承仍墮舊業者，所製之鹽須售給垣商等，亦不免受垣商之剝削。其時政府對於工具、鹽地、產額、價格及生產程序，雖依舊管理，實則虛應故事而已。政府無意於發展生產，生產亦不爲自由發展之餘地。清季南通張謇於收買淮南兩開場鹽田之後，欲以新法製鹽，屢向政府陳說，竟無結果，可以想見。民國以來政府於生產方面之管理，大體墨守成規，雖技術上不無進步之處，而政策未變。聞有新式鹽業公司之設立，爲數既少，發展亦難。且產地重在沿海，唐宋以來，無所變更，尤不適合戰時之要求。故中國鹽業，至今未能盡脫歷史關係之支配。視其外表，似具有近代統制經濟之形態，察其實質，又違背統制經濟之本旨，可謂在官督民營狀態之下，苟安圖存。大抵過去鹽政當局受「鹽糊塗」三字之欺弄，不明過去鹽業之病徵，不敢輕言變更，因而沿襲舊制，積重難返，既無中心之政策，遂成畸形之制度。近人不察其演進之跡，或誤認爲國營，或誤認爲國家資本主義，誠可謂「失之毫厘，差以千里」。謹就所知，略述過去中國鹽業之病徵如下。

第二節 產地分布之弊

中國鹽產之分布，徧於全國，除少數省外，均有產鹽之可能。惟抗戰前由政府監督開發者，側重沿海產鹽較富地方，對於內地不甚措意。沿海計有遼寧長蘆（轄河北省產鹽地方）、山東、兩淮（轄江蘇省北部產鹽地方）、松江（轄江蘇省南部產鹽地方）、甯浙（轄浙江省產鹽地方）、福建、兩廣（轄廣東省產鹽地方）等區。西南部及中部計有四川、雲南、湖北之應城及湖南之湘潭等區。

西北部計有河東（轄山西省南部產鹽地方）、晉北（轄山西省北部產鹽地方）、河北（規定為長蘆分區轄察哈爾綏遠兩省產鹽地方）、西北（轄甘肅寧夏青海等省地方）及陝西等區。就中產鹽最多者為沿海各區，約占全國總產量百分之八十一，次西南部四川雲南二區，占百分之十四，再次為西北部各區，僅占百分之五。茲將民國二十年至二十四年之五年平均產鹽數（一）列表如下：

產區	產量	百分比
	(市擔)	
長蘆及河北	六、八一六、〇〇〇	一五・〇〇
山東	九、三五〇、〇〇〇	二二・〇〇
兩淮	九、六八六、〇〇〇	二七・〇〇
松江	四〇九、〇〇〇	一・二・〇〇
兩浙	四、七二二、〇〇〇	七・二二三
福建	一、二六六、〇〇〇	二・七三
廣東	四、一〇一、〇〇〇	五・四四
雲南	六八九、〇〇〇	一・五〇
四川	六、四二九、〇〇〇	一三・〇〇
河東	一、二〇一、〇〇〇	二・六〇
晉北	二七五、〇〇〇	〇・六〇
陝西	一七、〇〇〇	〇・〇六
西北	三四二、〇〇〇	一・三三
總計	四六、三〇二、〇〇〇	一〇〇・〇〇

又我國鹽業因製法不同，有海鹽與湖鹽之分，其製法方法與被之鹽謂之精鹽，其製法方法與被之鹽謂之粗鹽。所有精鹽公司均產沿海一帶，於此可見我國鹽業之精，偏在沿海一帶之情形。明以前，邊海一帶，無外族侵擾，此種情形原無不可。自明季以來，倭寇頻於前，別族紛擾於後，時異勢遷，缺點遂顯。偶有外患侵擾，則濱海鹽場之破壞，即難倖免。嘉靖倭寇之禍，淮浙鹽場，均經破壞。兩浙迄萬曆中，無鹽可放之鹽引積存運司者，猶達一百五十萬引之多，每引四百斤，即合計六萬萬斤也。清道光鴉片之戰，兩浙鹽場，亦受影響。光緒二十年中日戰役之後，北則金州之鹽場，南則臺灣之鹽場，均爲倭寇占有，尤爲亙古以來鹽區莫大之損失。以近事爲證，則自九一八事變以來，遼寧、長蘆、河東、松江、兩淮等區相繼失陷，吾人暫難利用之鹽業已在百分之七十九以上，遼寧鹽區尙未計及。至於沿海精鹽公司則除兩浙二家外均遭損失。於此可見產區之開發，偏重於濱海之流弊。

第三節 資本枯窘之弊

過去鹽業資本之籌集與使用有三缺點：第一，缺少資本；經營鹽業者多係繼承其祖先之遺產，富者缺乏企業精神，不肯新投資本；貧者僅可糊口，又無投資之餘力。平時流動資金多靠市面周轉，偶逢周轉不靈，則生產即成困難。煎鹽地方，須有炭本，尤多此弊。二十七年二月間，四川鹽場無資購炭，因而停煎者達二十餘家，可以想見一般。第二，浪費資本；生產缺乏燈光，不絕和衷共濟，往往因說相投資之結果，使巨額資金等於虛擲。例如四川富寧場鹽區中，十餘年前，因利源廣在，爭相鑿井，以數方里之面積，鑿井至百餘眼，所耗資本至少當達七百萬元，其後因產浮於銷，組

總公司經營營業，有推本逐末，不及全數分之二，以致所獲資本多半浪費(四)。第三，不易吸收資本，因工資係屬固定，規模愈小，則利息愈昂，而利息愈昂，若遇工人信用，極感困難。例如過去中國銀行與四行，雖為四川二省之巨戶，頗有往來，後以僅憑信用，時起糾紛，遂復停止。以後雖有川家銀行亦至該場營業，其如利息太高，借用不易(五)。抗戰以來接近戰地之地區，經人口移動及金融緊縮之結果，鹽業資本勢必更趨於減少，此在戰後如無疏通之法，必多不便之處。

第四節 鹽工困苦之弊

中國過去因生產事業不發達，任何產業部門中勞工之供給，皆有過剩之現象，鹽業自亦不能例外。以工資論，一般鹽業工人為維持職業起見，當不惜以最低價格出售其勞力。甚至辛勤所得之工資，尚不足以維持其一家之生計。但為生活所迫，仍不得不勉力從事；例如四川犍為場之筒匠，每月工資最低者不及一元，何以仰事俯畜(六)。海濱工人或受雇於池戶，領取鹽量及擔頭錢；或依場價出售其鹽，所得不敷所出，亦有類似之痛苦(七)。以生活論，工資既少，其家庭生活之艱苦已可想見；同時又因生產技術幼稚，工廠設備之簡陋，其個人生活之艱苦較其家庭更甚。晒鹽地方，各冒寒風，夏當烈日，鹽一晒好，即須掃除，如或遲收遇雨，則前功盡棄，早晚辛勤，不敢或懈。煎鹽地方，窻房多無烟突，及保鹽之設備，空氣惡劣，熱度甚高，所有工人均須裸身持役，呼吸艱難，生活之苦，較之晒鹽者亦無遜色。抗戰以後，內地鹽業之開發，已有必然性，且已有獎勵增產地方，對於勞工之需要，顯在增加之中。同時因戰區工廠移入內地，招收工人，及兵役徵發之結果，鹽業工人之供給，又不免無形減少。今後內地鹽業如何增加工資改良工人生活，藉以維持必要之勞工數量，為

一不可忽視之問題。其沿海各鹽場之鹽工，近戰區者不免流徙，遠戰區者不免困苦，戰事結束以後，如何招致流亡，安撫土著，供給勞工，復興鹽業，亦應以事前針對過去勞工困苦之情形，預籌補救及改善之對策。

第五節 組織單簡之弊

中國鹽業之生產組織，除少數精鹽公司外，仍保持千百年前之狀態，亦僅規模狹小，甚至整個生產程序，亦分裂為幾個營業單位，就規模說：例如四川富榮東西二場每井吸滿工人最多者，如金海井不過一百二十八人；最少者如罐子井僅有六人（八）。近二十年來雖有新式公司之設立，但規模亦不甚大，就中用工人最多者如久大，亦僅四百零二人耳（九）。就生產程序分裂情形說：例如四川產井鹽，以吸滿、運滿、煎鹽為製鹽三大程序，吸滿於井中有井戶，運滿於視戶，煎鹽於窰有窰戶。鑿井置視設窰者不必有地，於是又有地主從旁榨取地租，井戶、視戶、窰戶與地主，皆以營利為目的，各立門戶，彼此牽制，往往因事涉訟，妨礙生產，毫無分工合作之精神，即使相安無事，而流動資金盡在內部流通，不僅減少資金之效用，且有加重成本之可能。假使井戶窰戶與視戶合併組織，打成一片，則活動資金之周轉，必可較以前增加數倍之效用。年來四川隴為場井窰二戶，因用竹視引水，需費甚巨，漸已覺悟過去散漫之流弊，間有三數井戶合營一窰，亦有數井共同組織公司經營「聯合井窰者」（一〇）。可謂已有進步，惟此類組織，推行未徧，為數尙嫌其少耳！

第六節 技術幼稚之弊

中國鹽業之開發不為不早，而技術之進步甚慢，即在目前各地煎製鹽斤，仍多保持數百年前之舊

法，雖其法得自經驗，未嘗無特點可言，究不適用於科學化之今日。成本既不能輕減，而鹽質亦嫌惡雜。就成本說：晒法較輕，煎鹽因鍋竈構造簡陋與手續欠妥，浪費燃料之處甚多，成本自不得不重。例如仁壽場所煎之鹽，每包巴縣重七百斤，合計成本為四十餘元，用煤約四千二百斤，煤價即需三十元，其所費煤價約占成本百分之七五；又製鹽一斤需煤六斤，與意大利新式鹽廠用煤之數比較，相差約有二十四倍（一一）。其餘各場製鹽一斤，亦需煤三斤至五斤（一二）。就鹽質說：晒鹽方法，從引潮淋滷以至日晒成鹽，皆係露天。鹽中雜質既未能設法洗滌，排除淨盡，加以風沙侵入，鹽質自難純潔。煎鹽品質雖可略加，但因無烟突設備，竈中煤烟由鍋底升達室中，除一部分由天窗逸出外，其餘烟塵均落廠屋地面及鹽鍋中，鹽質因此青黑，味亦欠佳（一三）。據化驗結果，而南部四川雲南之井鹽和西北部之池鹽，鹽質已嫌不純，海鹽更加低劣，殊不合乎衛生（一四）。近二十年來雖有新式鹽業公司之創設，為數尚少，整個鹽業生產技術之改進，仍有賴於今後之努力。

第七節 引岸束縛之弊

五代時羣雄割據一方，皆欲以鹽稅充軍政費用。為防止鄰鹽侵入減少稅收起見，乃限製某區之鹽銷於某區，鄰鹽不能侵入，岸制之成始於此。宋以後創行引法，從引定岸，引岸二字，連成一體，近七百餘年來，食鹽之銷路，皆受此引岸制度之支配。甲區所產之鹽，僅能銷於甲區，甲區與乙區不能彼此侵銷，否則越界為私，以犯罪論。在引岸制度之下，流弊甚多。第一，供求不能相濟；例如某地應食甲區之鹽，偶因供給困難一時有供不應求之虞；而鄰地應食乙區之鹽，因來源盛旺，屯積甚豐，在勢宜可以乙區之鹽濟銷某地，乃限於岸制，不能通融，坐視鄰地有過剩之鹽而不勝淡食之苦。第二，

妨礙民食；鹽商鑑於在引岸制度之下，市場固定，不畏其他商人之競爭，兼有法律上之保障，因而漠視消費者之利益，或摻加雜質，或擡高售價。消費者為岸制所限，明知其弊，莫可如何。就學理言之，從某一觀點去支配一種經濟制度，原無不可。但此一觀點，亦應斟酌環境，因時推移，不能一成不變。例如湖南一省，在粵漢路未通以前，自不妨籍長江運輸之便，食用兩淮之鹽，但在粵漢路既通以後，即以改食粵鹽為便。據說以來，江運梗阻，淮鹽片引不引，舊食淮鹽之岸，已因交通情形推移，改食川浙等區之鹽，原有引岸無形破壞。戰後似不妨順水推舟，加以改革。即有畫分銷路之必要，亦應於統一機構之下，謀統籌兼顧之辦法，不可各自為政，漠視民食。

第八節 專商壟斷之弊

鹽商名目甚多，就生產階段分：第一為收鹽商人，如場商、垣商、廠商、販商等。第二為運鹽商人，通稱運商。第三為銷鹽商人，大自岸商，小至負販，皆屬之。就法律性質分：第一為自由商，在開放引岸准許自由貿易區域內，無論何人，皆許自由營運。第二為專商，經政府特許，任其獨占收鹽、運鹽或銷鹽之市場。此等商人皆持有引票，又稱商或票商。第三為包商，在政府指定區域與核准期間內，可以運銷鹽斤。第四為租商，向政府承租引岸運銷鹽斤（一五）。就中受人攻擊最烈者厥為專商。此輩獨占鹽業市場，地位優越，獲利最厚，而義務心亦最薄。每逢非常時期固多見危不前，即在平時亦不能盡量調劑民食。例如湖南邊地，下半年水落時，運費增加，專商即不肯往，要求政府貼送（即貼還其運費），甚至已受政府貼邊，亦不運往邊岸，僅在鄰近銷售，邊地仍多淡食（一六）。租商為數不多，然其承租之引岸，係滿清皇室脂粉費用之所出，實為封建制度下之怪現象。抗戰以後，

情形變更，辦法紛歧，原有各種商人之勢力，亦多遭受摧毀。戰後似應斟酌各地情形，予以徹底之改革。

第九節 鹽稅煩苛之弊

我國鹽稅素稱繁數，近十年來，雖經迭如整理，而稅率之紊，稅目之多，仍難令人滿意。以稅率而論，各地相差懸殊，其較上軌道地方，彼此相差之數，亦在二三元之間，其情形特殊地方，相差之數竟有至九元餘者。相差之原因，固由各場產本有高低，而附加有簡繁，亦為要素之一。以稅目而論，依照二十五年七月核定之稅目，除正稅外，計有中央附稅九種，地方附稅三十三種，抗戰期中因事實土之需用，復有防空捐、護運費、平價基金、保稅基金、固定基金、鹽本加價等名目；稅目愈多，則稅率亦愈高。例如民國二十七年一月，湖南省河收稅局所訂之標準法價，每擔為十五元一角四分三厘四，計場稅三元，中央正稅一元五角，外債附加稅三角，建設專款一元，鹽場整理稅二角，籌備稅一角，商本三元五角四分三厘四（一七）。就中正附稅款竟占鹽價百分之七十五，可見一般（湖南省鹽價據十九年五月牌價，已達八十元左右，自六月十二日起雖經平抑，仍達六十餘元，其牌價內容未詳，無從分析）。鹽價之貴，在短時間內，固多由於商人擡價，而在長時間內，最易受高稅率之影響，亦屬顯而易見。在高稅或高價之下，每單位之稅收可以增加，商人亦可坐享厚利。但人民購買力終屬有限，鹽價過高以後，對於食用之必需量或食用以外之用途，勢必減少。例如民國二十四年之稅收，比二十年約增加百分之十二，而銷路反減少百分之二十八（一八）。食鹽銷路減少，即人民食鹽數量減少。稅高足以妨礙民生，於此可見，此就消費者言之也。再就生產者言之，考各國鹽業之發展，

均係在推廣食鹽用途之後，用途廣斯可銷路增，銷路增斯可產量巨。產量擴大，原有技術不足以應付，始有改良技術與組織之必要，而利潤亦因此而日豐。國家為獎勵鹽業之發展起見，多減稅甚至免稅以助之。目前中國情形適得其反，鹽稅重則鹽價高，鹽價高則用途減，用途減則銷路滯，銷路滯則產量不必擴大，重以政府對於銷路之保障，利益穩定，自無改良生產技術與組織之必要。故中國鹽業之不易發展，尙以高稅為主要原因。

第十節 機構重疊之弊

中國鹽務行政之機構，過去變遷甚多，而察其趨勢，大體上皆可謂為一元制，即管理全國，或一地方之鹽務，僅有一個行政機構。自漢至清，無所變更。在元制行政機構之下，事權統一，機關單簡，一切措施皆可迅速順利，經費亦可不因機關冗繁而浪費，與近世行政學或財政學上所說明之原則，頗能吻合。不幸自民國以來，此種一元制之行政機構，因受種種影響，竟致破壞無餘。先是民國元年，財政當局欲以鹽稅收入為擔保，募借外債，恐外人不肯輕於答應，乃於財政部內設立一鹽務籌備處，次年又於部內設立一鹽務稽核造報所，專司考核鹽款收支之事，藉以取信於外人。迨善後大借款成立，遂將此非驢非馬之官制訂入合同中。按合同第五款規定：中國政府在北京設立鹽務署及稽核總所，在產鹽地方設立稽核分所及鹽運使公署。鹽務署及各地鹽運使署專司行政事宜，鹽務總所及各地方所專管收稅事宜。在中央為鹽務署與稽核總所對立；在地方為鹽運使署與稽核分所對立。其後組織上雖略有變遷，而對立之形態，依然未改。民國二十一年財政當局一度改革，以鹽務稽核總所總辦兼任鹽務署署長，兩淮、兩浙、福建、山東、長蘆及四川各區稽核分所經理兼任鹽運使，一時頗有

一元化之趨勢。二十六年四月，財政部復將此兼理之形式加以變更。一面縮小鹽務署組織，改爲鹽政司，置司長一人，司長爲專任職，與過去以稽核總所總辦兼鹽務署長之情形不同。一面又將鹽務稽核總所改爲鹽務總局，直隸於財政部，置總辦會辦各一人，將各產區前此合併管理之運使署及稽核分所，改組爲鹽務管理局置正副局長各一人，各銷區得酌設鹽務辦事處。此次改組以後，地方鹽務行政機構雖已歸一元化，但中央鹽務行政機構仍爲二元制。在二元制行政機構之下，流弊甚多。第一，專權不專；如主管官彼此意見不洽，最易互相牽制，減少效率，偶有應與應革之事不免因彼此掣肘而打銷。第二，經費浪費；一機關可做之事，設二機關以司之，經費支出增加即鹽稅收入無形減少，不僅行政上失去運用敏捷之效能，即在財政上，亦與徵收租稅之經濟原則完全相反。且此等鹽務機關之特色，重在徵稅，對於鹽業方面之措施，類皆虛應故事，不敢輕言改革，積習如此，原不足怪。無如中國鹽業缺點甚多，已至急待更張之時，如何使今後之鹽務機關由衙門化一變而爲事業化，擔任改革之任務，似爲當前之急務。論者謂今後鹽務之改革，以整理稅率爲第一步，以改革行政爲第二步，以改良鹽業爲第三步，可見改革行政且爲改良鹽業之先聲（一九）。

第十一節 結論

綜合以上所述各點，可知中國鹽業之病徵。此等病徵之由來，固屬歷史上因時推移之結果；而歷來鹽政當局對於鹽業之措施，重在徵稅，未遑注意於鹽業本身與人民生活之改善，因而缺乏一貫政策，實爲主要原因。此後改革之方針，自應對症下藥，以抗戰建國之基本國策爲設施之中心政策。關於產鹽區域之選擇，銷鹽市場之支配，須注意今後國防政策之動向，以國防及地理環境爲前提。關

於資本之籌集及其使用，專商之廢除及其善後，生產組織之合理化，生產技術之科學化，須注意今後經濟政策之動向，以合於經濟原則為前提。關於工資之提高，鹽價之核減，須注意今後社會政策之動向，以一般人民生活之改善為前提。換言之，今後鹽業之改革，當以基本國策為最高之指導原則，不僅應以財政政策為依歸，尤須斟酌國防政策、經濟政策及社會政策之動向，以為設施之進繩。一切設施，如妨礙鹽業本身與人民生活之改善，皆當深惡痛絕改絃更張。必如此中國鹽業之病徵始可消除。中國鹽業始可近代化，並為有計畫之發展。

註一 會御覽著中國鹽政史附錄一。

註二 何繼瀛著中國鹽業分布之缺點及其補救。見國是公論第十七期。

註三 民國二十七年二月一日揚州日報。

註四 楊公一主筆著著川南鹽場概況與關係工業最近之展望一一八頁。

註五 同註四，七〇頁。

註六 同註四，五〇頁第五表。

註七 鹽務總局總視察處編：管理鹽場要義一〇三頁至一〇七頁。

註八 同註四。

註九 鹽務署及稽核總所編：中國鹽業實錄長蘆編五八頁。

註一〇 同註四，五五頁。

註一一 王善著著發展四川鹽產工業芻議。見工業中心五卷五期一〇八頁。

註一二 中國工程師學會四川考察團報告書鹽業編五一頁。

註一三 同註四、五九頁。

註一四 全國經濟委員會衛生實驗處化學室：全國食鹽成分及純度之調查。見化學三卷三期。

註一五 中國鹽政實錄第一篇。

註一六 鹽迷：非常時期鹽的救濟與補充。見二十六年七月十七日大公報。

註一七 二十七年一月長沙湘岸省河收稅局布告。

註一八 據會仰豐編中國鹽政史附錄一各區銷鹽表及各區稅收表核算。

註一九 何維凝：中國鹽務行政機構的變遷和目前應有的調整。見新民族週刊第八期。

第二章 今後中國鹽業改進之方針與對策

第一節 政策之決定

中國鹽業之開發，雖已有三四千年之歷史，但以生產方法之幼稚，專商制度之流毒，至今在製造方面仍未脫手工業時代之桎梏，在運銷方面仍未脫封建時代之束縛，資金之浪費，成本之吃重，工資之低廉，鹽質之惡劣，鹽價之昂貴，隨處可見。生產者獲利不必厚，勞動者與消費者已並受其害矣。直接妨害一般人民之生活，即間接危害民族之健康，實非新中國應有之現象。近代文明國家，已於使用機械之後，更進一步謀產業之統一與國有，促進第二工業革命之完成；而吾人猶抱殘守缺，固步自封，不求改進。長此以往，如何改善人民生活促進鹽業發達，與世界文明國家爭一日之短長，且鹽務積弊，由來已久，能否改革，又可觀政府力量之消長。即使我國今後之經濟建設，已能逐漸近代化，而於鹽業仍無徹底改革之方針與成就，以致鹽業不能與整個經濟建設為均衡之發展，仍不足以稱

近代之國家。改革之法甚多，最主業者，厥為採用近代生產技術與組織力求工業化與合理化之實現。所謂合理化，總裁言之最切：「我們所謂一理化，與先進國家合理方法，雖有不同，目標是一致的，即是提高生產效能，適應當前需要」。鹽案方面果能工業化與合理化，則在生產技術與組織改良之後，一面鹽質可以改良，一面投資，可以合理，成本可以減輕，利潤可以增加，即工資可以提高，鹽價可以低減，在在足以改善人民之生活。

但新式生產技術之特徵，在於能利用大規模之動力以運轉機械；新式生產組織之特徵，在於能利用大數量之資本以推廣營業。如果命令私經營，按照代資本主義發展之趨勢，必將發生大企業家壓迫小生產者，資本案壓迫勞動者，及生產者壓迫消費者之流弊，形成貧富對立與階級鬭爭之結果。其惟一之救濟方法，即為將來新式鹽案，當一律以國家力量經營之。國父謂：「我們要挽回利權，便要趕快用國家力量去振興工業，其機器來生產，令全國的工人都有工做，都能用機器生產，那便是一種很大的新財源。如果用國家力量去經營，任由中國私人或外國商人來經營，將來的結果，也不過是私人的本發達，也要生出大富小貧的不平均」。此種就一般工業立論，但鹽為工業之一，自難例外。在五全大會宣言中，更有明白確之指示：「凡一切國利民福關係重大之事業，應以國營為原則。一切固有營業，應以所有之整理以新與之事業並重」。以鹽之用途而論，自係有關國利民福之事業，則其應由國營，尤屬顯然。故五中全會對於財政報告乃有下列「民製官收，官運商銷」之決議，所謂官收官運，即由國家經營食鹽收運之事也。且此種宜由國營之事業，不特於平時須努力促其實現，即在戰時亦不容輕易放過。隨時全國人民宜言：「抗戰期間，關於經濟之建設，政府必當根

據之信條，施行計畫經濟。凡事業之宜於國營者，由國家籌集資本從事製辦，務使之趨於生產的合理化，且必制度謹嚴，樹之楷模。……吾人謂此民生主義之實行，當於抗戰期求之，且當於此求得抗戰之勝利，決非候抗戰勝利之後，始從事於民生主義之開始」。由此可知，將來鹽業，如不由國家經營。固非 國父提倡三民主義之本旨，亦不合於抗戰中之建國精神。因此，為改善民生，調劑貧富，節制資本，掃除積弊計，在着手鹽業改革之際，又當信遵三民主義之信條，決定國家經營鹽業之大政方針。一面謀人民生活之改善；一面謀國家資本之發達，擬定計畫，迅予推行。於抗戰之中，奠定鹽業之基礎，促進建國大業之完成。

但當計畫實施之初，限於人力、物力，社會環境與地理環境，宜求事業發展之順利，不必立即推行於全國。就人力說：過去鹽務人員未嘗不多，但就中曾受大學或專科學校教育者為數已少，曾受經濟或工商業專門學術訓練者，為數更少。平素所受訓練，重在消極方面稅收之稽核與緝私，僅知有鹽稅，不顧整個之國計與民生，更不顧近代工商業經營之原理。或謂各處鹽務機關，已形成包稅機關之變相，實為有感而發之言。此後鹽業之經營，必須近代化，在製造方面，必須合於近代商業經濟之原則。舊有人員勞難擔負此種積極之責任，即使加以訓練，為維持鹽業機關之繼續進行起見，亦僅能分批抽調，未便實施於全部。若立即將全國鹽產完全用近代方法經營，必政有治法無治人，不僅難得國營之利，或且使整個鹽業因而瓦解。就物力說：此後鹽業之經營，在生產方面完全工業化。工業化之前提在使用機械，機械之購辦與設備，必需資本。雖云製鹽之化學程序甚簡，但工程上之裝置甚繁。愈合於經濟原則之機械，裝置愈繁，自亦應由國家負其全責。據專家估計，在四川富榮場設一年產十

八萬擔之新式鹽廠，除鑿井汲滷工程不計外，約需資本五十萬元（註一）。若以全川產量六百萬擔計，即需一千六百五十萬元左右，再加收買現有鹽井及其設備之費用，即以加一倍言之，已達三千餘萬元，計之全國，又將何如？現在為適應抗戰建國之需要，各種經濟建設，百端待舉，似無如此巨資投用於鹽業。即使發行債券或獎勵銀行投資，亦須確立規模，粗具信用，始有吸收大宗款項之希望。就社會環境：製鹽者，除少數富商大賈之外，多為中下之家，甚至連生活不能維持。若全國鹽業立即國營，因而被產者必將不乏其人。此輩雖亦可至國營鹽廠做工；或由政府給以賠償金，使之別圖謀生之計；無如人心安於土著，不欲輕易離開家鄉，移職職業，僅能以利益徐加誘導，從部分入手，設強制之使為全部之變更，必將引起紛擾，欲速則不達。且當製鹽人轉換工作之際，即能放大眼光，忍痛一時，而鹽業不為停頓，亦足以感響民食與稅收。在平時已將咸覺困難，在戰時如果處置無方，更足以搖動社會組織，影響後方秩序。關於此點，自應遵照國父實業計畫中「必擇抵抗之至少」之原則，妥為辦理。就地理環境說：過去鹽業之開發，偏重於沿海地方，自抗戰以來，已遭大部分之損失。此後新式鹽業之建設，自應遵照國父實業計畫中「必擇地位之適宜」之原則，改弦易轍，能以內地為基礎區域，俟有餘力，再逐漸向沿海發展，不但須適應戰時環境之要求，避免敵人之威脅，尤須放大眼光，從長計議，與其有關係事業取得連絡，力求其均衡之發展。關於今後中國鹽業改革之途徑及其步驟，容再分述如下：

第二節 新鹽業產地之選擇

國父於實業計畫中主張一般工業之建設以交通便利地方為先；所謂交通便利地方，以平時而論，

自以沿海爲妥。惟就戰時及內地需要情形而論，又未必盡然，是則應視客觀環境以爲斷。目前中國國防設備未週，沿海各省往往可爲敵人突破，亦即所建設之工業，隨時有被敵人摧毀之可能，就整個工業之建設言之，殊非維護之道。故 總裁謂：「今天在軍事時期，一切生產必須以國防爲中心。……生產不能脫離國防，國防不能脫離生產。……沿海之畸形發展，使我國工業幼苗遭受重大破壞。……現在多數工廠遷到西南，一切都有從頭做起之性質」（註二）。一般工業如此，鹽業爲工業之一，自難例外。此後鹽業之開發，自應懲前毖後，改弦易轍，而以內地爲原則。惟當開發之始，亦不必偏及鹽源豐富之區，應從經濟觀點，酌量緩急，分別先後，爲合理之經營。總裁對於此點亦有下列之訓示：「我們就要原料交通種種便利情形，使某區域發展某一種生產，同時能夠分工合作」（註三）。故今後鹽業之建設，其最先着手地方，當以下列原則爲標準。第一，須擇產源最豐地方；在此地方開發鹽業，產量可以大增，成本可以減少，因此而增加之設備，亦可經濟使用。西北方面何處產源最豐，尙無正確估計，西南方面，則四川鹽產當首屈一指，其二十四場之中，又以富榮東、富榮西、犍爲、樂山四場希望最大（註四）。第二，須擇接近市場地方，其優點，在運費可以低廉，供給可以迅速。此之所謂市場，不限於僅供一般人民直接食用之交易，兼包括一切農工業用鹽之交易在內。目前腹地各省，如河南、湖北、湖南、江西等省存鹽逐漸減少，若再曠日持久，即將發生恐慌。又如沿海各工廠遷入內地開工，間接方面亦有消費食鹽之必要。對於此等需要，欲維持相當之供給，並決定供給之地方，則就目前事實說，西北不如西南，雲貴又不如四川。第三，須擇能力成本低廉地方；能力成本之低廉，有賴於便宜燃料及水力之利用。論燃料以煤爲主，西北方面，陝西儲量最豐，占全國百分之二九·五

三，新疆、甘肅、青海、寧夏依此遞減；西南方面四川儲量最豐，占全國百分之四·〇五，雲南貴州次之。論水力，則四川最爲豐富，占全國三分之二，長江、岷江、嘉陵江、沱江，均可利用。長江兩宜賓至合川一段，水力達一千萬匹馬力，闢現已着手建立水電廠（註五）。其地爲四川鹽產最豐區域，煤礦亦多，將來鹽業方面可以利用，即使冬季水力不大，有煤亦可補救。目前西北各區域僅須撈取或開礦，如不精製，無須再用能力，西南各區販運煎鹽，均非能力不可，以水力及煤產而論，四川較優，雲貴望塵莫及也。第四，須擇運輸便利地方；其優點，運費可以低廉，供給可以迅速。例如在隴海全路未通之前，河南一旦不能食兩淮、長蘆、河東之鹽，欲設法補救，與其開發新疆之鹽，又不如開發富榮、隴樂諸場之鹽，因其有長江運輸之便也。第五，須擇勞動供給充足地方；中國人口有四萬萬，千萬，數量不爲不多，惟各地人口分布之密度多寡顯然懸殊。過去西南各地，勞工之供給，頗爲過剩，而西北鹽區勞工之供給，則相形見絀。設欲大量生產，吸收勞工，西北鹽區，仍不如西南鹽區之合宜。第六，須擇與其他關係工業較易取得連絡地方；鹽之爲用，不限於食，凡近代鹽業發達國家，鹽之銷路，多因農工業用鹽之漸廣而擴張。通戰以來，四川已爲西南各省中經濟建設之中心，從邊海遷入內地之工廠，達一百六十餘家，將來繼續增之數未可限量。其中以鹽爲原料之工業，當亦不在少數。此後爲推廣銷路計，所選產地自應以四川爲宜，俾易與其他關係工業取得連絡，此今後鹽業開發區域選擇之標準也（註六）。

第三節 生產組織之改進

過去鹽業之經營均由私人壟斷，規模小成本高而又欲獲較豐之利潤，乃不得不提高鹽價，廢劑工

資。故過去中國商人以業鹽者，獲利爲最厚，而一般消費者與工人，轉以食鹽爲最苦。將來鹽業既應以國營爲依歸，則當務之急，即在使生產組織之科學化與合理化，集中管理，擴大生產，減少浪費，以所得利益歸之於民，所有過去專商壟斷之弊，當一掃而空。至近代生產組織中最能發揮此等效能者，則爲公司組織。故 國父謂：「大公司能節省浪費，能產出廉價物品，非私人所能及」（註七）。在鹽業方面，吾人果能用公司組織之所長，使鹽業上所用之土地勞力與資本合理而無浪費，則不僅有關鹽業本身之發展，且可追隨一般經濟事業之後，建立起經濟方面之革命武力。故 總裁謂：「我們要建立經濟上的武力，就要使全國的勞力土地和資本盡量用之於生產，不可有一點荒廢和浪費」（註八）。又在機器生產之下，因生產程序之繁複，工資與原料費之龐大，個人經營或合夥經營，均有不能應付之苦，設無公司組織殊不足以彰其用。故公司組織與機器生產，又有互相爲用之功。自近代機器生產發達之後，公司之發展亦最速。如一八九九年美國製造品總額，百分之三十九係由公司所製造，至一九〇一年即增至百分之四十四以上，係由公司所製造，近三十年來發展當更速。其礦業之開發原以個人或合夥經營者爲多，今亦漸爲公司替代，計全美礦產由公司所有之礦廠開採者，已達百分之九十以上，於此可覘公司發展之趨勢。今後鹽之生產既將採用近代製鹽新法，觀於過去精鹽公司發展之情形，以測將來之趨勢，則鹽業公司之發展有必然者。然公司組織亦非無缺點可言，顧經營之權，既操之於政府，則一切操縱物價，壟斷市場之弊，不致發生，而利益亦可歸全國人民所共有。故 國父謂：「但所不幸者，大公司多屬私有，其目的在多獲利益，待至一切小製造業皆爲其所壓倒之後，因無競爭，而後將各物之價值增高，社會上實受無形之壓迫也。大公司之出見，係經濟進化之結果，非

人力所能屈服，如救其弊，祇有將一切大公司組織歸諸通國人民公有之一法（計九）。且公司改由國營之後，即與普通股份公司異其趣，而着重之點尤在管理方面之合理化，此為吾人應加注意者也。將來可仿中國茶葉公司辦法，於中央設總公司，於各省設分公司，為國營鹽業專業公司。至國營鹽業之業務範圍，應包括製造與運輸二步。製造方面在機器生產尚未普遍之時，鹽業公司可於鹽地設立收鹽機構，向鹽民直接收購鹽斤，集中存儲。如機器生產已普遍採用於各地，並已全歸國營，則一切組織與管理自當採用近代工業組織與管理上之原則，以期增加生產，減少浪費。運輸方面，應於各省交通衝要地方設立中心鹽倉。平時應按消費情形有一年至三年之存，戰時則以迅速轉運於各縣為妥。但就目前人力物力而論，全國鹽業若立即全改國營，勢亦有所不能。過渡辦法有二：第一獎勵並扶助生產者組織生產合作社，其優點在使散漫之生產者成為一較大之生產單位，資金可以充實，即技術可以改進。其由政府機關獎助設立之合作金融機關或合作金庫，亦應予以放款上之便利。並寓訓練監督於指導之中。第二，鹽業公司採用公私合營辦法，以股分百分之四十至四十九接受商人投資，一切按股分有限公司章程辦理，必要時得發行債券並逐漸減少商股。其製鹽人願以資金設備或原料向鹽業公司投資者，政府得酌加核定，並估計價值折發公司債券或股票，寓獎勵於體恤之中。第三凡因事實上之需要必須增加之產量，政府應斟酌情形於經濟建設基礎區域內擇定地方，採用新式方法設廠製造，作為國營鹽業之發端。

第四節 生產方法之改進

今後製鹽之法，當以工業化為第一義。國父於論北方大港時，嘗謂其地所產之鹽，倘能加以近

代製鹽新法，且利用附近廉價之煤，則其產額必將大增，而產費必將大減；此乃今後鹽業改良技術之基本原則。總裁亦謂「現在一個國家要在世界上獨立生存，能與各國並駕齊驅，獲得自由平等之地位，就是要工業發達」(註一〇)。此一訓示雖係泛論一般工業之趨勢，鹽業爲工業之一，則其應由手工業形態逐漸趨於近代工業化而臻於發達之境，亦屬顯然。今後鹽業之發展既以內地爲原則，內地之中西北不如西南，西南各區之中，雲南又不如四川，故今後生產技術之改進當以四川爲首務。四川所產通稱爲井鹽，原係沿用舊法煎製，即有用動力抽滷者，辦法亦甚單簡。自久大鹽業公司遷川之後，發揮其舊有之經驗，因地制宜生產技術始略有進步。其煎鹽方法係用機器除去雜質鹼巴及水分，以提高滷水鹹質，然後導入平鍋煎熬，採連續方法，縮短成鹽時間，節省燃料。每一平鍋，晝夜二十四小時，可出鹽約一百八十擔，較之富榮東場新炭竈之每鍋每月最多製鹽百數十擔者，不可以道里計矣！惟此項辦法僅係適應戰時情況，尙非盡善盡美之法。

最理想之辦法，厥爲集中滷水，利用天然瓦斯發電，利用廢氣蒸發滷水，再利用多級式真空管裝置，以增高效率，減輕成本。據近人陳仿陶意見擬將富榮場井竈各商合併組織，擇定瓦斯及滷水中心，將瓦斯分區集中，以瓦斯爲燃料，建設二或三高壓高熱發電所，每月發電量自一千五百至三千瓦不等，利用發電所之廢汽，入多級式蒸發器製鹽。此計畫完成，全年可節省燃料合煤約三十二萬噸，爲值約八九百萬元。以本場所產瓦斯煎本場之鹽而有餘，且可得五千瓦之電力，而製鹽成本每擔降至一元五角，尤屬便民(註一一)。此外王善政有發展四川鹽產工業意見，於技術上之改進，言之亦詳(註一二)。惟兩氏所設計之機器設備較繁，一時不易進口，目前均難實現。揚子南從事鹽業有年，所擬開發

川康鹽產計畫似較切實可行。其意川鹽技術之改進原則有三：第一，於適當處所次等開鑿深井，可自四川富榮犍樂雲陽等場着手，然後視地質及儲量情形再行推廣，所用工具爲新式衝擊機，以蒸氣爲動力，如再另備套管，即可次第開鑿數處，並可視需要之緩急，爲開鑿之先後。假定開鑿深井一口，口徑八吋，深度約二千六百尺，估計每日產滷水一千大擔，折合十七萬八千公斤爲一單位，假定含氯化鈉百分之十三，每大擔約可產鹽五十市斤，每日可產鹽五百市擔。第二，將所吸滷水用晒滷臺，裝置增加滷水之濃度。每一晒滷臺長七十四公尺，高一千一百六十五公尺，每日晒滷一千大擔，增加含鹽率百分之二，故由百分之十三，加濃至百分之二十一，實需要晒滷臺四座。第三，安置鋸板平鍋以成鹽，每四鍋爲一單位，假設處理含鹽率百分之二十一之滷水，每日每鍋約可產鹽一百七十擔，每日則三鍋以一鍋備用，日可產鹽五百一十市擔。以上設計，係以開一新井，建晒滷臺四座平鍋四個爲一單位，如所開之井，晒量增加，或別開新井，則晒滷臺及煎鹽設備，自應酌量增加，以資配合（註一三）。此項計畫雖係就川康立論，然如環境及條件許可，自可推行於別區，且即使第一原則不易實現，二三兩原則仍可仿行也。

次就西北言之，西北所產，多爲池鹽，目前除少數須加煎製外，僅須撈採，成本輕微，技術亦極爲單簡。如物力許可，再加精製，未嘗不可，願目前尙非其時。

復次就海鹽言之，過去曾有精鹽公司之設，而山東永裕鹽業公司且有真空管之設備，可謂進步，將來自不妨大加推廣。惟目前已有新式設備之鹽區，既經先後淪陷，殘存之鹽區一時殊難改用新法，爲增產計，不妨先作法令上之變通。如閩省鹽場製鹽之法，係先灌海水於滷池，去其水分使成鹽滷，

再傾入特製之坭坎中，經日光之曝曬，海風之薰蒸，即可結晶成鹽。夏秋之間，日光猛烈，風力暴熾，一日之間，即可成鹽。過去沿海各省產鹽豐盛，供過於求，鹽務機關為調整產銷防止偷漏起見，不得不於產量略加節制。每逢下午收鹽之後，僅許注入少量滷水，用以保養坎面，免被海風蕩浪，使坎面發生高低不平情形，致礙晒鹽，至次晨始准再灌入大量鹽滷。其所以如此限制，因恐傍晚多注鹽滷，每因氣候乾燥，半夜成鹽，易滋鹽民走私也（註一四）。在目前需鹽孔亟時代，似應解禁，儘量利用夜晚乾燥氣候，加濃滷水。如滷水過多，又不妨利用鍋煎，天陰或夜晚均可工作。閩區如此，粵區似亦可仿行其法。異日戰事不定之後，自可利用過去精鹽公司之基礎，徐求技術之改進。

總之，此後鹽業生產方法之改進，當分為下列三步：第一步，在抗戰期中，以增產為前提，西南各區不妨推行久大新法，西北及沿海各區不妨照舊。第二步，抗戰結束之後，西南各區改採近代製鹽新法，充實設備，減少成本。第三步，將業經試行成功之新式製鹽方法，推行於西北及沿海各區。鹽業生產方法工業化之理想，至此乃告完成。惟鹽業生產方法之改變，頗亦有其前提，即大量資本之籌集是也。關於此後資本之籌集，又擬分兩步進行。第一步，在官商合營時代，宜獎勵原有鹽商及銀行投資，並可發行債券吸收游資。其民營事業，政府已有各種辦法，予以獎勵補助，亦可酌辦。至國營時代可將商本改給債券或退還，以國家資本經營之。至於資本之使用，尤宜力求其合理化，所有配合各種生產程序之設備，不可重複與浪費。總裁曾謂：「一切的事業，不可有不必要的重複，及作不必要的競爭，而更要集中人力物力，分工合作向富強的大目標邁進」（註一五）。觀於過去富榮場爭相鑿井之弊，可見此一訓示之意義。

第五節 銷鹽方法之改進

過去食鹽之銷售，多操於專商之手。其特點在壟斷市場，其流弊為妨礙多數人民之生活。總裁嘗謂「推行經濟建設在三民主義最高原則下，當然應遵守民生主義的辦法，着眼於防止壟斷和增進大多數人民的生活」（註一六）。專商所為與總裁所昭示者適得其反，殊為經濟建設中之障礙。今後經濟建設既須積極推進，則專商之應廢除，已無討論之餘地。今後食鹽之銷售，應即遵照國父在地方自治開始實行法中之昭示，採用中央與地方分權之原則，即鹽之產運掌於中央，而於各省設轉運機構，鹽之銷售則掌於地方。在地方自治未實施地方，由地方官辦理，反之，由地方自治團體辦理。再按國父所謂「分配社會化」之原則，地方辦理食鹽銷售之機構，又當以合作社為原則，其特色不僅便於管理可以適應戰時之要求，並可杜絕鹽商居奇病民之弊，使社會分配問題得一合理之解決。故總裁謂：「現在一般公務人員隨着物價高漲發生之生活問題，凡是稍有經濟學常識的人都知道不是僅憑加薪所能解決的，最合理而有效的補救辦法，就是組織消費合作社……從而將一切物資統制起來，使供求相應，物價穩定，就可以永遠杜絕奸商居奇等弊病」。又謂「如合作事業詭辯推行，不僅關係民生的食衣住行等問題可以獲得合理的解決……就本黨主義與政策來說，推行合作即所以確立革命的經濟基礎。為本黨領導民眾完成革命之最要手段……如果我們黨政軍機關及各地教育機關能辦理有效，更可進一步發展其組織，推廣其業務以及社會之全體，使社會各階層分子，皆為合作社之一員，則社會分配問題亦可以經由合作社的途徑而獲得合理的解決」（註一七）。觀乎此，可知將來鹽之銷售掌於地方並應掌於消費合作社之意義。將來在中央方面應於財政部或主管工商之部中設立鹽政總局，於

各省設立鹽政管理局，如能仿照中國茶業公司經營辦法，於中央設立中國鹽業公司，於各省設分公司，尤當妥善。每年由總公司按各省人口估定消費總數，預先運儲各省分公司，備各縣之用。在地方則由縣設立食鹽分銷處，由鄉鎮或區督促所在人民組織食鹽消費合作社。此項食鹽消費合作社或由一般消費合作社兼辦，而各縣食鹽分銷處則又不妨隸於各縣合作社聯合社。每年鄉鎮辦理食鹽銷售之消費合作社，預計次年消費總額，向食鹽分銷處登記，再由食鹽分銷處向各省鹽業公司購運。必要時各鹽業公司得視需要情形，於交通衝要地方，設立中心鹽倉，以便利各縣之運銷。

惟以目前情形而論，地方自治之推行與合作機構之運用，未敢普遍，以上所述辦法，一時不易實現，如何由目前過渡於將來之理想，尚應有相當之程序。查目前鹽運制度，約有五種：一為專商制，行於長蘆山東及皖北各區，原有專商尚能照常運鹽接濟民食者，均暫予維持。二為自由貿易制，除已開放之區域外，其專商不能運鹽接濟地方，亦加開放，任何商民均可納稅通銷。三為管理制，行於川康計票各岸。凡商設鹽店，申請該管鹽務機關審查核准登記後，即發給購銷食鹽許可證及購鹽摺，所有價格斤重質量均有規定（註一八）。四為監銷制，各縣設立戰時食鹽監銷委員會，由縣政府黨部財務委員會及非鹽業之地方公正人士四人組織之，依照鹽務規章，杜絕商販舞弊，以便民食。五為食鹽公賣制，確定計口授鹽之標準，照戶口統計按戶填發購鹽證。其售鹽機構或為鹽務驗放處，或為官銷所，或為指定之鹽店，或為合作社，視當地情形而定。以上五種制度，除一二兩項，係適應戰區特殊情形，因地制宜，不免因襲舊制外，其餘均係針對戰時後方情形而發，其利用合作社為分配之機構者，亦僅有公賣制度一種。將來試辦固營之始，當以官收官運為起點，所有場商運商及其他類似專商

之制度，均應廢除。凡接近產區之銷鹽地方，得召商納價，就政府指定之鹽倉，運鹽分銷。其距產區較遠之銷鹽地方，得召商納價，就政府指定之中心鹽倉，運鹽分銷。政府對於各地商鹽，仍得令其出售、儲存或定價收買，必要時並得實施公賣辦法，其地方已有糧食管理機構者，所有銷鹽辦法，無論商銷或公賣，均可照一般糧食管理辦法，畫一辦理。如能獎勵人民組織消費合作社，從事分銷，尤屬妥善。即由縣或市合作社聯合社按社員實際消費量向政府指定之鹽倉設法購運，分配所屬合作社零售。如地方自治逐漸完成，國營鹽業逐漸發展，則在自治完成地方，應即廢除商銷或公賣制度，由鄉鎮公所督促人民組織消費合作社，再進而組織縣或市之合作社聯合社，其已有聯合社者加以歸併或改組，辦理運銷事宜。如全國地方自治已告完成，中央及各省鹽業公司均已設立辦理運於上，各地消費合作社辦理銷售於下。則國父所謂分配社會化，總裁所謂社會分配問題之合理的解決，至此庶幾可以實現於吾人之目前。

第六節 收入方面之改進

目前鹽由商營，國家取資於鹽者，僅能以租稅形態出之，故有鹽稅之成在。將來鹽由國營，所有產運各商均將改業，此時租稅形態即不復存在，國家取資於鹽者，僅屬營業之餘利，而其收入之形態則為鹽價。惟在國營之前或國營試辦期間，商業制度未盡廢除，亦即鹽稅尚有存在之必要，論者謂抗戰結束以後，政府財政百孔千瘡，所有稅收，均須加以整理，鹽稅當亦不能例外也。關於今後鹽稅之整理，擬分三步進行：

第一步為鹽稅整理時期，本期對目前鹽稅之徵收，大體仍舊，但分下列三法整理：

一、稅率之降低 自民國十八年以來，鹽政當局即注意於各區稅率之整理，迄二十六年止，經加整理者達長蘆山東兩淮兩浙河南松江皖岸西岸湖岸晉北四川西北兩廣河東等十三地區。惟整理之原則，雖以均稅為主，但施行之結果重者未甚減，輕者反而加重，且差別之數仍相懸殊。抗戰以後，無論撫輯流亡，或安定土著，均應減低稅率，蘇其疾苦，故今後整理之原則，第一當逐漸減輕，第二當減少差別，以期逐漸達到均稅之目的。惟有須加注意者，即稅率之有等差，緣於成本之有高下，欲使成本高者歸於低減，又當以整理場產，改良製法為急務也。

二、稅目之減少 抗戰前鹽稅名目，除中央正稅而外，所謂中央附稅有七種之多，所謂地方附稅有三十三種之多，合計有四十種（註一九）。顧名思義，或用之於河工，或用之於教育，或用之於賑濟，或用之於公路，或用之於勦匪，或用之於購船。其實此種用途，如應出之於地方，即應由地方就地籌款，不必取諸中央之稅源；如應出之於中央，即應由中央視人民負稅能力，化零為整，加以清厘，並可視各種附稅裁併後數目之大小，為一合理化之調整。同一鹽區或省區內均不可有二種以上不同之名目與稅率，其名存而用途已變，或已無徵收之需要者，應即廢除，切不可陳陳相因，積弊莫改。

三、徵稅地方之畫一 過去因稅目繁多，有一稅二徵或三徵者，如湖南澧州石門慈利大庸安鄉臨澧等縣仰食川鹽，戰後正附稅共徵十三元七角五分。其中場稅一元在川徵收；岸稅二元五角，外債三角，中央附稅六元六角，在鄂岸徵收；又岸稅六角五分，中央附稅九角，地方附稅一元八角，共三元三角五分，在湖南徵收（註二〇）。其中在鄂岸所徵之稅，雖有退回商人之規定，但仍在湘岸既徵之後，實際仍屬一稅三徵。今後應即加以改良，就場一稅，不得再徵。凡購鹽者應先向鹽務收稅機關領取完

發通知單，持向代理國庫銀行完納鹽稅，領取完稅憑證。此項完稅憑證，共分五聯，一聯爲銀存根，一聯由銀行送交購鹽地之鹽務機關，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庫買鹽，一聯於經過稽查線時隨鹽截角放行。其鄰近戰區地方，如有走私運鹽入境者，得就交通衝要地方，設卡徵收，一稅之後，亦不再徵。

鹽務經整理之後應即取均稅主義，每一市擔規定一最高稅率，就產地一稅之後，不得再徵。漁業用鹽、工業用鹽、農業用鹽，一律免稅。鹽之包裝式樣，得由鹽務機關規定，稱放時除實在皮重外，不得有短耗。國營或官商合辦地方，寓稅於價，應就製造、收集或運輸各方面通盤計畫，並不得超過一般商鹽價格，所得利益除依稅額解納國庫及償付利息外，應酌據成數，作爲增加工資、減低鹽價、改良與推廣機器之用，使改良生產方法與改善人民生活兩種政策並行不悖；此一時期又可稱爲國營鹽業試辦時期。

第二步爲國營鹽業發展時期，應即廢止徵稅制度，鹽由國家收買改制，或全部由國家經營，已租具專賣形態，利益之分配，大抵如故。惟鹽價應視政府財政上之需要情形，儘量減低，以便推廣銷路，獎勵生產。

第三步爲國營鹽業完成時期，鹽之生產運輸由中央設立機構，接近代工商業經營原理，妥爲辦理。其利益之分配與鹽價之規定，大體如故。鹽之銷售，由地方自治團體督令消費合作社妥爲辦理。國營鹽業即從鹽業方面發達國家資本之程序，至此完成，亦即政府視鹽業爲關係民生之工業，以爲國民生活前提，不復以鹽爲國家重要稅源之一，而切合民生主義之理想。

第七節 行政方面之改進

鹽業國營之後，如採用商業組織之精神，一切產銷之經營均能商業化，則鹽行之鹽務機構自無存在之餘地。惟鹽業國營之初，不必即能採用純商業化之組織，即有採行之處，亦不必盡備推行於各局，是則事務之管理與政策之推行仍有賴於行政機構之運用。目前中國鹽務機關為二元制，以鹽務總局為私行機關，辦理整個鹽務，以鹽政司為審核或監察機關，核察執行機關辦理之情形，疊牀架屋，事權分立，不僅在政治上失去運用敏捷之效能，即在財政上亦違反稅收之經濟原則。總茲謂：

一、從今以後便一切財政經濟和交通機構都能健全充實起來，一切人事業務都能合理調整，激勵工作精神，發揚事業效率，定不可再像過去一樣，各自為政，不相連繫，甚至爭持權限，互相牽制。鹽政司或鹽務總局仍舊沿用二元制，則殊難激勵工作精神以達發揮事業效率之理想。故今後之改進，第一當先廢二元制為一元制，即就鹽政司與鹽務總局中兩者擇去其一。惟以鹽之用途而論，與戰時國民之軍需力，非氣之戰爭，化學工業之發展，以及政府之稅收，皆有密切之關聯，對鹽務之管理，更請之。故，鹽務之規畫，與鹽稅之徵收，又須有工商管理糧食管理及徵收賦稅之技術。故在鹽務行政方面，多冗繁，範圍之廣大，絕非財政部各署司可以相提並論，將來如能推行鹽政政策，情形更較複雜，待權宜而鹽政司之組織，似難勝任而愉快。最好將監察性質之鹽政司加以裁併，而使執行之責任歸於鹽務總局負責，另設鹽務管理局於各產鹽或銷鹽地方，督令所屬鹽場或鹽倉辦理鹽之產銷事宜。鹽務總局仍舊隸屬於財政部，惟關於技術方面之改進，應由財政部咨請經濟部予其協助，必要時得將有關技術部門之事務，如電力廠等，盡歸經濟部辦理，其鹽礦設權事項，仍由經濟部辦理。鹽務

機關如有考選人員之必要，應由財政部呈行行政院咨考試院依法考試或銓選。必要時並得就現有鹽務人員分批抽調訓練，授以新式鹽業中之必要知識與技能。各級鹽務機關所用會計統計人員，應由主計處選派合格人員充任；所有各項帳目，應由審計部嚴格加以審核。過去鹽務緝私積弊重，近年雖經改革未能盡免，應由財政部責成鹽務總局嚴加釐革，所有漏稅案件，一律歸司法機關辦理。就中關於銓敘會計與審計各點，在目前最為重要，故總裁謂：「對於審計會計制度之嚴格實施與考績，銓敘制度之健全推行，為目前建國工作刻不容緩之基本要務」。又謂：「今後各機關負責長官，一定要徹底覺悟嚴格執行考銓與審計之法令，尤其負考銓與審計責任的各級主管人員，一定要鐵面無私，否則如果各位還是像過去因循敷衍，不肯認真負責，甚或憑個人感情用事，或藉口環境關係，無形中阻礙考銓與審計制度的推行，這就無異毀壞革命事業出賣國家一樣」（註二）。吾人於此祇有加倍努力，已不容^改事游移不決矣。

第二步當使鹽務行政與鹽業經營分家，鹽務行政機構為鹽務政策之推行及其設計監督機關，而鹽業經營機構，則為鹽務政策之執行機關，其組織應徹底商業化，並深合工商管理之原理。如同營已有基礎，而營業組織已能逐漸脫離行政範圍而獨立，則統籌全局為便於改良生產技術與組織起見，所有鹽務機構，以改隸於主管全國工商事業之最高行政機關為妥。——目前為經濟部，將來為工商部。第三步以全國鹽業為一經營單位，完全由國家經營，取私人企業中公司之長，徹底商業化，其組織已於組織方面之改進一節言之。此時鹽務行政之機構完全歸入商業化之鹽業經營機構中，不復有機關化、衙門化、官僚化之痕跡（註三）。

第八節 結論

今後鹽業之改進，當以三民主義及國父遺教爲最高指導原理，以抗戰建國綱領爲設施之動向，並視當前之國防政策、經濟政策、社會政策及財政政策，爲適當之配合，選鑄於戰時食鹽供求之調濟，逐漸實現國營鹽業之理想。就產地言之，將來新鹽業之建設，當以今後之國防政策爲前提，以經濟原則爲選之標準，西南爲當務之急，西北次之，沿海又次之。就生產組織言之，當以今後之經濟政策爲前提，從改善商營鹽業組織入手，進而謀國營鹽業之合理化與商業化。就生產方法言之，當以今後之經濟政策爲前提，從扶助商營鹽業改良設備入手，進而謀國營鹽業之合理化與工業化。就銷售方法言之，當以今後之經濟政策與社會政策爲前提，從廢除專商入手，進而獎勵人民組織消費合作社，以達普及社會化之理想。就收入方面言之，當以今後之財政政策及社會政策爲前提，從整理鹽稅入手，進而謀國營、高稅、價，減輕人民負擔，促進鹽業有關之工業。就行政機構言之，在收入、生產、銷售、整理四方面，使鹽業行政機構併入國營鹽業組織中而爲其重要部門之一，以上所述，無不整備國營鹽業之理想，以於現狀之整理，終於國營之實現。此外尚有二點，雖與鹽業本身之發展無關，而與鹽業之改進不可不察。其一爲鹽工之待遇與工資改善問題，其二爲鹽價問題，將來鹽業發展，觀於近代工業之發展，其結果及於黨主義之昭示，無論商營或國營，此二問題，均可迎刃而解，無待煩言。惟以目前之現狀，在工資方面，應由政府扶助生產者，改善環境設備，並督促其提高工資，改善工人生活。在鹽價方面，應由政府督促地方政府，厲行平價制度，嚴禁奸商棧價，此所謂急則治標之策也。至其推行之步驟，則預備將來國營鹽業進行之情形，又當分爲三大時期：第一期爲整理鹽稅

時期，亦即爲國營鹽業試辦時期；第二期爲國營鹽業發展時期；第三期爲國營鹽業完成時期。容按鹽之生產、收集、運輸、銷售、收入及行政六項別爲方案，以供參考。

註一 王善政：發展四川鹽產工藝芻議見工業中心五卷七期三四四頁。

註二 總裁：勉勵企業家在艱苦中維護抗戰，二十八年五月七日出席全國生產會議講詞。抗戰以來鹽業損失情形具見前章第二節。

註三 同上。

註四 第五次鹽業紀要三至四頁。

註五 張聞之鄧華民：開發四川資源方案。見鹽業半月刊一卷三期。

註六 何維澍：中國鹽業分布之缺點及其補救。見國是公論第十七期。

註七 國父：實業主義結論。

註八 總裁：三民主義之體系及其實行程序。

註九 同註七。

註一〇 二十四年五月十三日在雲南省黨部講詞。

註一一 陳仿陶：富強鹽產開發計畫，見川鹽實況，增產問題二二至二二二頁。

註一二 王善政：發展四川鹽產工業芻議，見工業中心五卷七期。

註一三 楊子南：開發川康鹽業計畫草案，見川鹽實況及增產問題二一六頁至二二三頁。

註一四 閩省情形係友人洪玉衡君見告。

註一五 總裁：二十八年五月七日出席生產會議講詞。

註一六 總裁：三民主義之體系及其實行程序。

註一七 總裁：六中全會後黨政軍當前急務，二十八年十一月二十七日講。

註一八 此名係作者假設。

註一九 據會仰聖編中國鹽政史附錄一核計。

註二〇 同前註。

註二一 總裁：六中全會後黨政軍當前急務。

註二二 何維濤：中國鹽務行政機構的變遷和目前應有之調整。見新民族周刊第八期。

第三章 國營鹽業分期推行方案

甲 總則

一、本方案以三民主義及總理遺教為最高指導原理，並充分發揮抗戰建國綱領之精神，從鹽業方面改善人民生活。

二、本方案所指鹽業包括製鹽、收鹽、運鹽、銷鹽四入經營程序。

三、本方案認清過去鹽業之主要病徵，在生產技術之幼稚決定良生產方法確立鹽業工業化之基礎。

四、本方案防止鹽業由私人經營之流弊；決定促進國家資本發達，奠定國營鹽業基礎，任何私人不得壟斷。

五、本方案打破過去所謂「鹽湖塗」的局面，決定鹽業的經營採用近代工商管理的技術，力求其

科學化與合理化。

本方案認爲鹽業建設爲經濟建設之分枝，必須與一般建設取得連絡，於整理計畫之下作均衡之發展。

七、本方案因國防關係，決定先在西南西北各省選定中心，先實生產，然後再向沿海一帶推進，以資一時遭受敵人之威脅。

八、本方案對於鹽業改革，採漸進主義，實事求是，分期推行，力求阻力減少，成效可期。

三、子業製造

九、原有製鹽人以維持現狀爲原則，其產量由政府核定，必要時得酌量增減。

十、凡製成之鹽所含氯化鈉不足百分之八十五者不得作爲食鹽。

十一、凡產少質劣成本過重或過於零星之產地一律裁廢，由政府酌給補助金。

十二、凡已停業之製鹽人，在未經政府核許或獎勵以前，不得復業。其備原料，政府得暫行保管或給價移用。

十三、政府得令製鹽人組織股份公司或合作社，將勞動設備及原料集中經營，逐漸使鹽業集中於少數中心地方，以便管理，並利用新式動力。必要時政府得將人資金參予組織，或獎勵金融機關予以資金之協助。

十四、凡製鹽人請求改良設備或擴張產量者，在不妨礙發達國家資本原則之下，政府得加以核

定、指導與協助，使爲有計畫之經營。

十五、凡因事實上之需要，必須增加之產量，應由政府於經濟建設基礎區域內，擇定地方，採用新式方法設廠製造，作爲國營鹽業之發端。必要時得採公私合營辦法，於政府計畫之下，爲有利之發展。

十六、政府得發行債券充國營鹽業之資本。

十七、國營或公私合營之鹽業公司，其經營方法，須合於工業經濟之原則，不得濫用人員，浪費開支。

十八、凡製鹽人欲以資金設備或原料投入國營或公私合營之鹽業公司，政府得酌加核定，並估計價值給以債券或股票。

十九、凡鹽業工人願投身國營或公私合營之鹽業公司，應由主管機關，辦理登記，甄別錄用，對於技術工人有優先錄用之權。

二十、國營或公私合營之鹽業公司所訂工資，須漸能維持工人最低限度的生活，並儘量推行工人福利事業。

二十一、政府對於技術工人，必要時得免除其兵役。

二十二、政府於各場交通中心地方設立倉坵，製鹽人所製鹽須悉數存儲政府指定之倉坵。

丑 收集

二十三、政府得召商依核定價格向製鹽人公平收買所製之鹽。如收鹽人有妨礙製鹽人生活者，政府得隨時予以解散，或改由政府收買，或別召新商。

二十四、政府得督令收鹽商人組織公會，以便管理。

實 運輸

二十五、廢止專商及其類似辦法。

二十六、距產地較遠地方暫仍維持商運辦法。

二十七、商運不通或不便管理地方，由政府運輸。

二十八、政府於各省交通中心地方，設立中心鹽倉，辦理運輸及其有關事宜。

二十九、中心鹽倉應估計其銷售範圍內之消費量，距產地近者至少存儲可供半年食用之鹽量；遠

者至少存儲可供一年食用之鹽量。

三十、政府收買或製造之鹽，以政府運輸為原則。

三十一、政府為維持內地鹽產之銷路，應得規定銷售之範圍，以維持所在各

省之食所為原則。

三十二、鹽之運輸，應儘量利用新式交通設備，必要時政府得令運輸機關，有特權，得

三十三、商運所得純利，不得超過法定利率。

三十四、政府得督令運輸商人組織公會，以便管理。

明 銷售

三十五、廢除專商及其類似辦法。

三十六、接近政府收鹽地方，得召商納價，就指定鹽倉支鹽分銷。

三十七、接近商人收購地方，得召商納稅，就指定鹽倉，支鹽分銷。

三十八、距產地較遠地方，得召商納價，就指定之中心鹽倉，支鹽分銷。

三十九、政府對於商鹽得令其出售、儲存或定價收買。

四十、獎勵人民組織消費合作社，由縣或市合作社聯合社按社員實際消費量向中心鹽倉設法購進，分配所屬合作社，聽社員零購，其非社員願往購用者，亦可通融，以資倡導。

四十一、地方糧食管理機關，對於經售食鹽之商人或合作社，有管理權，必要時得採行食鹽公賣

辦法，直接備價向中心鹽倉或就近向政府指定之鹽倉支領鹽斤，或出口分給，或設店銷售，其無糧食管理機關地方，得設食鹽公賣機關。

四十二、實施食鹽平價制度，所得純利不得超過法定利率。

四十三、各地存鹽至少須足一年之食。

四十四、獎勵實業用鹽，一律免稅。

四十五、獎勵輸出，由政府統籌兼顧，斟酌辦理。

辰 收入

四十六、整理稅率，以不再加稅為原則。

四十七、商營地方以就地徵稅為原則。

四十八、國營或公私合營地方寓稅於價，應就製造收集或運輸各方面通盤計畫，並不得超過一般價格，所得利益，除依稅額解納國庫及償付利息外，應酌提成數，作為增加工資改良與推廣機器

及減低鹽價之用。

巳 行政

四十九、現有行政區域以不變更為原則，必要時得依新訂銷售範圍，重行分畫。

五十、中央設鹽務總局，各產鹽或銷鹽地方設鹽務管理局，隸屬於鹽務總局，督令所屬鹽業公司、鹽場或鹽倉辦理鹽業事宜。

五十一、鹽務總局直隸於財政部，必要時得以命令變更其隸屬關係。

五十二、關於鹽業改革之技術事項，應由財政部咨請經濟部予以協助，必要時得盡歸經濟部辦理。

五十三、鹽礦設權事項，仍由經濟部辦理。

五十四、政府於必要時得就現有鹽務人員分批抽調訓練，授以新式鹽業中之必要智識與技能。

五十五、各級機關所用會計統計人員，應由主計處選派合格人員充任。

五十六、各級機關所用普通或技術人員，應經過考試院考試或銓敘。

五十七、凡各級機關之款項出納，應由監察院督令審計部或地方審計機關嚴加稽查或審核。

五十八、凡漏稅案件一律歸司法機關辦理。

丙 國營鹽業發展時期實施綱領

子 生產

五十九、擴充國營鹽業之設備與規模。

六十、改定食鹽標準，凡製成之鹽所含氯化鈉不足百分之九十者，不得作為食鹽。

六十一、關於國營或公私合營鹽業公司之經營投資，規定工資設置倉坵及移用私人原料設備等項，均照十二至二十二各條辦理。

丑 收集

六十二、廢止商人收鹽辦法，由政府就倉收買。

寅 運輸

六十三、廢止商人運鹽辦法，一律由政府運輸。

六十四、關於設置中心鹽倉，規定每倉存鹽銷售範圍及運鹽方法等項，均照二十八、二十九、三十及三十二條辦理。

卯 銷售

六十五、地方自治完成地方，廢止商人銷鹽辦法，由鄉鎮或區督促所在人民組織消費合作社，更進而組織縣或市之消費合作社聯合社。

六十六、縣或市之消費合作社根據各鄉鎮消費合作社之統計，預計次年消費總額，向所在中心鹽倉或政府指定之鹽倉設法購鹽。

六十七、各鄉鎮或區消費合作社，向縣或市消費合作社聯合社分批或一次設法領回需要之鹽量。

六十八、地方自治尚未完成地方，關於銷鹽辦法，仍照三十六、三十八至四十三各條辦理。

六十九、關於獎勵實業用鹽及輸出辦法，仍照四十四及四十五各條辦理。

辰 收入

七十、廢止徵稅制度。

七十一、鹽由政府收買或製造，已粗具專賣形態，規定鹽價及分配利益辦法，仍照四十八條辦理。

七十二、鹽價應視政府財政上需要情形，儘量減低，以便推廣銷路，獎勵生產。

巳 行政

七十三、關於行政組織仍照五十條辦理。

七十四、鹽務總局在中央對於國營事業未籌設統一機關以前，爲便於改良生產技術與組織起見，以隸屬經濟部爲原則。

七十五、關於訓練人員、任用人員及稽查款項，仍照五十四至五十八各條繼續辦理。

七十六、關於危害國營鹽業案件歸司法機關辦理。

丁 國營鹽業完成時期實施綱領

子 生產

七十七、全國鹽業之生產完全工業化。

七十八、廢止官商合營辦法，限期整理就緒，一律歸國家經營，其商人所投資本一律償以國營鹽業之債券。

七十九、關於國營鹽業公司之經營、投資、工人待遇及設立倉坵等項，仍照十六、十九至二十一

各條辦理。

五、運輸

八十、關於運輸辦法仍照六十三及六十四各條辦理。

六、銷售

八十一、全國地方自治已告完成，各地產鹽事業均由消費合作社辦理。

八十二、關於鹽價規定，鹽量存儲，實業局應由輸出入額，仍照四十二至四十五各條辦理。

七、收入

八十三、鹽之生產運輸，由中央鹽業管理機關，按近代工商經營原理妥為辦理，鹽之銷售，由地方自治團體暫令消費合作社妥為辦理。關於鹽業開發鹽業方面之建設國營資本之程序，至此始告完成。

八十四、規定鹽價及分配利益辦法，仍照四十八條辦理。

八、行政

八十五、全國鹽業之經營完全商業化，由國家設立商業性質之機構辦理之。

八十六、於首都所在地設立中國鹽業總公司，設計並執行全國鹽業之產運事宜，於產銷各區設分公司，分別主持各該區產或運有關事宜。

八十七、所有鹽務機關一律裁撤，原有行政事項由鹽業公司辦理，原有人員經抽調訓練考試合格者得由鹽業公司甄別錄用。

八十八、鹽業公司所用普通人員、技術人員以及會計統計人員，均照五十五及五十六兩條辦理。

八十九、鹽業公司之款項出納照五十七條辦理。

九十、妨礙國營鹽業之案件照五十八條辦理。

