

鹽

法

論

周  
義  
方  
昆  
手  
方  
知



六十一十八

三  
九  
請



鹽法論

周樹年



自來論鹽法者。分在野與在官兩派。在野之名流。其觀念由人民而生。而在官之良吏。其觀念以國家爲重。然國家者。人民之所積也。損上益下之道。去其太甚者而已。如舉國家所恃以生。活者。一切放棄。以要譽於人。民則國將不國。人民亦將無所依。賴。今日中央之財政。共認爲重要收入者。關稅之外。厥惟鹽稅。無論其人之在野。在官。對於鹽法問題。固應鄭重視之矣。欲明鹽法之得失。請先言鹽法之歷史。夫鹽法之歷史。至難言矣。往古之史冊。於鹽法之記載。至略。又鮮能聯貫。而鹽法之專書。如鹽法志者。皆搜集現行法規。無窮流溯源之旨趣。不揣固

陋。上下千古。會觀其通。由古迄今。約分鹽法爲四期。其第一期。爲就場徵稅。第二期。爲國家專賣。第三期。爲商人包稅。第四期。爲官督商辦。其逐漸蛻化。蓋實有至理。

在權鹽之法之初興也。必就產地以設官徵稅。此第一期之可斷定者也。其時代當在秦漢以前。然後世不能故步自封者。則以就場徵稅。必就場緝私。場界與民界相距咫尺。設徵稅過重。則私鹽利將倍蓰。人人皆將犯文網。以爲之。故求增加收入。必使鹽行遠地。乃可提高稅則。然當時規制未能完備。直截痛快之辦法。以收歸國家專賣爲便。於是由第一期而入於第二期。此第二期之鹽法。於唐代爲顯著。當時主鹽政者。非徒以鹽爲

營業也。甚且以鹽爲資本。而與百貨相交易。逐什一之利。當其得人而理。則收入增加。及其敝也。其得失乃大相反。蓋國家專賣。係變徵稅而爲經商。商業有贏。亦有虧。而國計則可贏而不。可虧。虧則度支告匱。國家迫於不得已。乃以經商之事業。還之人民。而商人包稅之局成矣。於是由第二期而入於第三期。此第三期之鹽法。宋元明及清初行之。使商人認一定之銷額。包一定之課稅。國家安坐而收其利。宜若可以經久矣。而勢不可能者。則以凡爲商業。皆有贏虧。商人縱善權子母。亦不能逃。此公例設營業。失敗勢必虧欠國家之稅課。迨其積成巨數。無可彌縫。經國者乃翻然變計。別求適當之方法。於是由第三期

而入於第四期。

此第四期之鹽法。以淮南鹽區舉其例。創自前清中葉。以迄於今。其法爲官督商辦。凡鹽之出產運輸銷售。商人於法令範圍以內。從事營業。而受官廳之監督。國家所享之權利。一如牙行。對於鹽之運銷。坐扣巨額之行用。運銷一石之鹽。徵收一石之稅。永無商人欠稅之患。所有意外損失。皆由商人承之。與國家無與。此固因幾經改革。始有此完善之進步也。

以古爲鑑。鹽法之得失。固昭然若揭矣。更有近代之事實。可與歷史相印證者。當綱鹽舊法（卽商人包稅）廢除以後。淮南曾試行就場徵稅。終歲之收入。不足十萬兩。及改行票法（卽

官督商辦一稅課乃大增。現每歲稅收約近二千萬元。窮變通久之說。詎不可信歟。鹽法之歷史蓋如此。

由此而推論鹽法之原理。夫立一法而行之有效者。必有其扼要之處。但觀其綱舉目張。似非一端所可概。靜言思之。所以收效之故。要不難探索。從來與官鹽爲敵者。惟私鹽而已。官鹽何以保障私鹽。何以限制。惟法制中規定之引界是賴。引界者。兵家之防禦線也。使行軍者無此界線。則不能禦強敵。權鹽者。無此界線。則不能杜私販。故講鹽法者。不可不知引界之重要。此界之發生。在就場徵稅之日。界線僅有一道。及國家專賣層折較多。而界之數漸增。及商人包稅。各有其引地。因各有其界。

線引界之規制乃大備。今日之引界雖有去繁就簡之傾向。要不能一律破除。何以故。

先就官鹽言之。鹽法不外產運銷三大端。產地有界。則可知各場產鹽之多寡。以爲供求之準備。運行之地有界。則鹽之移動。節節皆有所稽考。銷地有界。則各商之營業。不相侵越。必如此。國稅乃無隱匿偷漏之患。從積極一方面以論鹽法。其大要蓋不外乎此。

更就對於私鹽者言之。私之有待於緝固矣。然緝亦非易言也。鹽本之輕者。居稅則十分之一。販私者。如以國幣一圓爲資本。販運四次。可立致萬圓之富。緝私者。如守法。有數之士卒。不能

防。無。數。之。奸。宄。如。不。守。法。且。將。與。私。販。相。勾。結。以。謀。非。法。之。利。  
得。故。必。多。爲。之。界。以。防。之。界。之。中。各。有。商。與。國。家。同。其。休。戚。人。  
自。爲。戰。私。販。感。越。界。之。困。難。增。加。其。危。險。與。損。失。因。知。所。戒。懼。  
而。緝。私。之。責。任。且。以。分。寄。而。臻。嚴。密。從。消。極。一。方。面。以。論。鹽。法。  
其。大。要。又。不。外。乎。此。

以上所言皆以國家爲前提。其利於國家。不待言矣。試移其觀  
念。以及於人民。一人食鹽之重量。富者增多。貧者減少。折中以  
定其標準。約每日三錢。終歲所需不足七斤。於人民生計上可  
謂無關輕重。然合四百兆之人民。竟能爲國家擔負一百兆之  
稅課。於國家財政上。又可謂大有裨益。人民苟有擁護國家之

心理似此區區義務固不應有所吝也。

以人民與國家爲一體其觀念固應如上節所言卽謂人民與國家異其利害從而加以考慮亦難舉反對之理由蓋國家之財政必有所取盈不取於此卽取於彼苟放棄一萬萬圓之鹽稅必將創行相當之新稅以資抵補鹽稅經二千餘年之久人民已習而安之新稅未嘗習用人民之驚擾自在意中就納稅義務而加以抉擇有識者當必舍彼以取此則又人情之無可疑者也。

更言鹽法以外之關係自有鹽法以來社會之中加入一部分之組織上級爲官吏中級爲商販下級爲勞工倚賴以生活者

其人。以億萬計。官吏商販。居於少數。且各有其才能資力。姑不  
具論。獨此一大部分之勞工。如值鹽法改革。必有多數人羣。受  
其影響。國家縱欲爲之別謀生計。恐非一朝夕間。卽能措置裕  
如。當茲社會主義發生之時。竊謂不宜輕舉。此應顧慮者一也。  
且鹽商於納稅之外。於其營業地點。繳納公益捐款極多。於各  
地方自治事業。關係極重。如鹽法破壞。各縣向來仰賴引捐贊  
助者。必大起恐慌。縣款不足以維持者。或將轉請省款之補助。  
頓起糾紛。其與省無關者。將立時停滯。地方不免受其影響。現  
時自治方在萌芽。何堪遭此打擊。此應顧慮者二也。  
鹽法之關於國家者。既如此。關於人民者。又如彼。且關於地方

社會千端萬緒。其未可輕議。固應盡人共喻矣。而猶有議之者。則由鹽務行政。循守成法。奉法者行其當然。未嘗挾其所以然。而私家著爲論說者。乃坐言而非起行。並未負何等責任。祇提供研究之資料。非具有改革之決心。觀於前清湯鵬仙氏有危言之作。及奉兩淮運使之命。辭而不就。此可知言者與行者之不同矣。

嘗因私家之論鹽法。而推測其疑點。蓋有二端。一則疑專商之待遇太優也。請先解釋專商之名詞。鹽商之中。甲退而乙進。爲慣見之事。非如貴族處特殊之階級。得養尊而處優也。其異於百貨商人者。則以鹽商遵國家之法令。而爲經商之建設。甚且

以經營此業。而對於政府。有特別之報稱。國家因重視其特許之資格而已。若論其權利。則國稅徵其十。商利居其一。而不足無優厚之可言。國家之加以保護也。非重此商也。實重此稅也。則專商獨攬利權之說。非也。

一則疑私販之待遇太酷也。吾人自有生以來。日處於鹽法之中。初無所苦。其感受痛苦者。則屬於干犯法紀之人。得其情而哀矜其人。可也。不能因哀矜其人。而遂訾議其法。法者。乃國家之一種公約也。因一人一團體之私。而敗壞之。不可也。以上二端。乃鹽法疑點之大者。特辭而闢之。其關於鹽法之內容。一與現行法之原理相印證。即可不辯自明。蓋法之失其效。

以經營此業。而對於政府。有特別之報稱。國家因重視其特許之資格而已。若論其權利。則國稅徵其十。商利居其一。而不足無優厚之可言。國家之加以保護也。非重此商也。實重此稅也。則專商獨攬利權之說。非也。

一則疑私販之待遇太酷也。吾人自有生以來。日處於鹽法之中。初無所苦。其感受痛苦者。則屬於干犯法紀之人。得其情而哀矜其人。可也。不能因哀矜其人。而遂訾議其法。法者。乃國家之一種公約也。因一人一團體之私。而敗壞之。不可也。

以上二端。乃鹽法疑點之大者。特辭而闢之。其關於鹽法之內容。一與現行法之原理相印證。即可不辯自明。蓋法之失。其效

力者必變。而法之著有成效者。不可變。行法者之不盡職。宜嚴其考成。重其約束。要不能以行法者之不善。認爲法之不善。如樹木然。今日之鹽法。在發榮滋長之日。苟稍事斬伐。則其生機促矣。

往古之成法。前賢之論議。既參攷而判其得失。然今日以鹽法而請願國會者。聞尙有鹽政討論會。其言曰。越界爲私之例。對於稅率同一區域。不能援用。所謂稅率同一者。指專商言之乎。專商爲奉法之人。不應越界衝銷破壞鹽法。指非專商言之乎。專商以外。則爲私販無稅率之可言。討論會之創爲此論。殆專爲久大精鹽公司而發乎。

攷久大公司之緣起。專爲抵制輸入之洋鹽。其不應侵奪專商之銷路者。明甚。乃久大公司成立以後。洋鹽之輸入如故。反移其趨向。以與專商爲敵。其行爲於成案不符。不得以完納同一之稅爲此魚目混珠之論也。

鹽法於同一鹽區之內。不容有甲乙兩種商人同時營業。蓋以專商於鹽區之內。負有保護引界之責任。無專商則無引界。無引界則無鹽法。無鹽法則國家歲入一萬萬圓之鹽稅亦將歸於喪失。此當代之泰斗。又爲鹽政討論會之領袖。如南通張氏。鳳凰熊氏。方審度考慮未同意於鹽政討論會之請願者。蓋其慎也。

自善後借款立約以來。已指定鹽稅爲擔保品。鹽法之變更。不獨關係內政。抑且牽涉外交。非有大力者。能提出每歲一萬萬圓之保證金。不能以鹽法供其試驗。心所謂危。特鄭重言之。當代之談鹽法者。其亦可以諒解歟。

世之論鹽法者。非專尙理論。卽汎舉法規。理論之不切於事情。固矣。舉法規者。但述其當然。不能明其所以然。亦無以塞天下之口。此文窮流溯源。要終原始。如暗室之見明星。作者舉以相質。因爲之校勘。圈乙並附註數語。以待當世讀此文者。共相印證也。盧殿虎識。

國立中央圖書館  
中華民國 58 年 5 月 23 日  
贈館