

242

分類	一
番號	242
購入日	16.3.1



國政雜誌增刊

國政雜誌

徐翻署



著者景本白

迷鹽

十年以前法為

可與說鹽者獨一

...

送

十年以前海内
可与说盐者殆一
鬼魅也安与折
古今中外至内
靠合之故未尝
不知视而欲也惟
法也故又无受之
者又为彼中之岐
而杜上言而强何按
心已之可何知也
也云云云云云云

不知視而欲也惟

法也無又死無又之

光又為岐中之岐

而杜上平而強何後

之亦已不亦何知也

也
玉房出之遠為

昭出清禮 齊


鹽政叢刊目次

左序

林序

自序

梁任公鹽政雜誌序

甲編通論

鹽政問題商確書

整理鹽法之兩大方針

一年來鹽政改革之返顧

鹽務之復古

論鹽政權之不可分

最近鹽政觀

鹽政與督軍

鹽政叢刊目次

鹽政叢刊目次

食鹽不潔說

論膠濟鐵道運輸青鹽之關係

乙編建議

浙江軍政府鹽政局長宣言

改革全國鹽政計畫書

美使嘉樂恆致張季直君函

張季直先生覆美使嘉樂恆書

重申改革全國鹽政計畫宣言書

中國鹽政改革規畫意見書

上大總統國務總理論鹽政機關書

上大總統鹽政補救策

對於借款合同之補救

鹽政權之解釋

鹽專賣法草案

讀鹽專賣法草案

鹽稅法草案

私鹽治罪法芻議

鹽務官制芻議

鹽務行政費芻議

農工用鹽免稅私議

農工用鹽免稅條例草案

治硝鹽私議

漁鹽減稅私議

推廣精鹽議

食鹽輸出私議

中國鹽與吾國之比較

鹽政叢刊目次

青島鹽政之善後

丙編批評

財政部改革鹽務計畫書評論

附本白君評論財政部改革鹽務計畫書之評論

附駁知白君對於本白君之評論

財政部鹽專賣法規評論

附財部鹽專賣法規草案

附財政部運鹽公司條例草案

財政部鹽務官制草案評論

關鹽商呈嗣之荒謬

斥鹽商阻撓改革之非

論外人管理鹽政之害

大借款合同草案第五條評論

大借款條件之討論

大借款之研究

中國政府善後借款合同

借款合同附件

鹽政權之新失敗

斷送鹽政權之痛史

丁編討論

改革鹽務議

胡鈞君改良鹽法議書後

附鹽政改良議

附胡鈞君鹽政改良議之評論

敬告誤解鹽政問題者

就場征稅與就場專賣之比較上

鹽政叢刊目次

就場征稅與就場專賣之比較下

書印度鹽務沿革史後

中國之鹽政問題

左序

民國開基景君韜伯本其夙志討論鹽政倡議改革原本劉晏法斟酌現狀擬定民製官收商運三大綱爲具體之計畫綱領宏大條目周備惟時政府格於上鹽商撓於下阻力橫生未克施行退而發刊雜誌宣布政見由此鹽政問題昌明於世固亦甚盛事也嘗考中國鹽政權輿於管子繼續於漢武孳衍於劉晏統系流別燦然明白宋慶厯末范祥創行鹽鈔本劉晏之意主糶商之制一時稱爲良法崇寧大觀間蔡京更法變鈔爲引明以來遞相沿襲由是權貴闖躓率得占引牟利專商之弊猶未大著洎至清代假報効之名爲罔商之舉國家視鹽商爲奇貨鹽商恃報効以要求上下相習積習成例政體全失不以爲非馴至弊端百出莫可究詰鹽務敗壞達於極點迨嘉道間論鹽法者多主就場徵稅爲救弊之策其時內則爲部議所阻外則爲督撫所持瞻徇顧慮若出一轍由是陶澍陸建瀛從權變通改引行票豈不曰引有專商票無定販積弊宜可剷革詎知票引兩法同源異流無論行引行票當先廓清弊源鹽法之壞在於引界引界之壞在於商專其利襲爲世業弊源不去而欲圖加整理庸有濟耶及同光間票捐之害數倍根窩票引兼行鹽法紊亂較前益甚迨清之末論改法者仍多主張就場徵稅不佞間嘗私議以爲欲改鹽法

首在裁撤專商破除引界非倣劉晏就場官賣制斷難收整理之效彼時因專制時代政府疆臣方倚鹽務爲利藪不欲有所獻陳旣而得讀韜伯所著書政見相同先獲我心因得訂交於韜伯益知其抱改革之志者固久矣今韜伯以所撰論說并同人議述彙爲一編命曰鹽政叢刊鹽政根本具在於斯昔顧寧人條論政治著之目錄自謂有王者起必來取法不佞於韜伯所主政策亦同斯言然則叢刊一書豈徒留作鴻爪云乎民國十年十一月左樹珍識於宣南寄廬

林序

治鹽如馭馬然馬不良則調之鹽政不良亦視乎調之得其法耳唐劉晏鹽政之伯樂也六轡在手一塵不驚而天下服其調良焉景君韜伯夙以改革鹽政爲己任民國以來其他政治一切不問獨潛心於鹽之一途余謬筦川鹺數載於茲雖非識途老馬而私願執鞭從君之後也實非一朝君近以十年來所著論說及同志撰述凡於鹽政大問題有關者彙成一書名曰鹽政叢刊余適至京出以相示書雖僅五十餘篇而於全國鹽政以往之利弊目前之措施以及將來之結果固已示諸掌上是書出調良鹽政之書也善讀者按圖索之斯得矣嗟夫圖吾之圖也馬吾之馬也時不我待不自爲計按而索之者何人吾不忍言矣讀景君書者其亦恍然悟惕然驚耶民國十年十二月寧德林振翰作於宣南寓廬

鹽政叢刊

林序

自序

鹽糊塗三字爲自來之代名詞可見千百年隱于秘密之中無人能窺見其內容不佞自束髮授書即以改革鹽政爲己任無如斧柯莫假徒存奢望迨民國開基偕張南通北來以改革全國鹽政計畫一書上諸當道厄于部議不能實行退而組織鹽政討論會發行鹽政雜誌冀以指導政府灌輸社會爲畢生之職志復於塘沽創設大精鹽公司以樹改革鹽質之先聲十年以來吾黨政策雖未大行然各種主張而爲政府採納見有成效者實匪淺鮮而一般學者向視鹽務爲秘密無從研究者近乃逐漸公開與普通學問同有研索之門徑則不佞對於政府社會雖不能盡如初願亦聊以自解今年爲鹽政雜誌出版之第十年爰撮十年內關於鹽政各大問題分爲四編一曰通論泛論鹽政者屬之二曰建議吾黨之主張屬之三曰批評對於政府之計畫及外交上之得失屬之四曰討論舉就場征稅與就場專賣兩制之優劣而比較之共得五十有九篇雖屬稿遠在數年以前而就今日觀之若者已見成效若者未舉全功一一加以按語以爲印證後之作者以此爲鴻爪可以此爲覆醅亦無不可

鹽政叢刊 自序

民國十年十二月景學鈴叙于鹽政雜誌社

二

鹽政雜誌序

吾國有一物焉。爲人人所必需。國家所託命。數千年來。隱於黑幕之中。承平之時。因此而殺身破家者。始不可以數計。一遇亂世。則劇盜流寇。憑藉於茲。以亡人國。試一翻千餘年來之亡國史。無不關係於此。是果何怪物耶。則將應之曰。鹽。

夫鹽之爲物。極寥寥耳。人生每日食不過數錢。而謂其利害一至於此。必有疑余爲好作危言者。而孰知前者所言。不過一端。若欲列舉之。則非數言所能盡。今試約略言之。則內政也。外交也。國計也。民生也。殆無不與鹽有密切關係。受直接影響。

何爲關係內政。我國擾亂治平之分子。不外盜與梟之兩種。自鐵道交通。西北一帶。向以彎弓射人爲業者。均已絕跡。所苦者。惟東南之海盜耳。自長江流域。以迄江浙閩粵。凡所謂盜者。無不倚梟爲耳目。販私爲營業。官力弛則盜化爲梟。官力張則梟變爲盜。盜無梟。則勢孤。且乏糧。私鹽者。實資寇兵。以盜糧也。故欲治盜。必先去梟。欲去梟。必先變鹽法。吾向不解。世界各國。何國無鹽課稅者。有之。專賣者。有之。何以

各國無梟而獨產於我國。我國自漢以來即課鹽稅。何以梟之產出在唐中葉而後。今而後知梟之產出。由鹽價之不平。甲地之鹽移諸乙地。即可獲數倍之利。况一有稅而一無稅。其相差不啻倍蓰。既懸此爲魚之餌。矢之的。而欲禁人民之不販私。能乎。否乎。梟害既不易除。於是議者以厚集兵力爲捕梟之必要。其言曰。我但嚴查密捕。何難絕其根株。不知緝私之人。卽販私之人。兵與梟一而二。二而一。此固彰彰在人耳目。毋庸諱言。况自專制解紐。鹽法益隨而破壞。向之格殺勿論。猶有戒心者。今則明目張膽。結隊橫行。裁汰之兵卒。聚衆之會匪。無不麇集其中。近更變本加厲。假集會自由之名。公然建樹名號。以相狼狽。此等人既不能復爲農。不能復爲工。亦不能復爲普通之商。舍以其所索習者。引而使趨于正軌。更無消彌之策。欲以兵力解散。絕其生計。小之亡命江湖。流爲盜賊。大之揭竿聚衆。釀成流寇。若唐末之黃巢。蜀王建。吳越錢鏐。元末則張士誠。方國珍。明末則汪直。清初則粵盜譚阿昭。閩盜蔡牽。王倫。李兆受輩。大之殺人百萬。卒移國祚。小之塗毒生靈。擾亂至數十年。其始特販

鹽之梟耳。捕之急遂流毒至此。今者民國新造。五族共和。方將去千餘年之弊政。重人道之主義。梟之一字不可再汗。二十世紀之中國史。以爲萬國所騰笑。此關於內政者一。

何謂關係外交。鹽政一端。本係內政。無所謂外交問題。自鹽稅抵押外債後。遂發生債權者與債務者之關係。今則小借款。既以鹽政權爲抵當。谷利斯浦合同第四款。大借款。又要求管理我鹽政。如六國資本團之要挾外交團之抗議。殆無不以此爲要點。我不整理人將代我整理。我不改革人將代我改革。歐美日本各報紙。近發一致之言論。以爲鹽政不歸歐美人管理。永無改革之日。不但無改革之人才。之能力之決心。卽有其人。亦必阻力橫生。萬難振作。若歸歐美人管理。必能清償外債。增加歲入。並引海關以爲證。余對於此等議論。固不敢謂其出於善意。或惡意。亦不敢謂外人代辦鹽政。卽埃及我中國。亦非如西報所論。中國人不許外人代辦鹽政者。爲顧全面子。平心思之。非不知外人代辦鹽政。必能排去阻力。剔除中飽於國。

家經濟不無裨益。然以獨立國之名義立於世界各國之間。不能自理其稅務。而煩他人爲之代理。稍有良心者。吾知必引爲大恥。夫使非我國固有之事業。不能不借材異地。猶可說也。若鹽政則我國有數千年之歷史。專賣制之發生。遠在唐代。成規俱在。何難仿行。以我國固有之事。而欲假手外人。則國內行政何事不可託外人代辦。况關稅郵政外人代辦。其害猶輕。惟鹽政一事。關係各部行政。且與國民生計有密切關係。外人代辦。其害將不可言。然雖知外人代辦之害。拒之則大借款不成。國將不國。即使不再借外債。然鹽稅之抵押外債。已三千餘萬兩。若不改革。此項稅源必難穩固。萬一貽誤外人。即可根據合同實行管理。此關係外交者二。

何謂關係國計 我國總歲入。不過四億兩。而鹽稅占十分之一。有奇。若據張季直先生之計畫。態乘三先生之宣言。改革後。雖不加鹽稅。歲入可增加一倍。以地丁關稅比之。不過得其半數。夫立國之本。首在財政。我國財政如地丁。一時不能整理。印稅。稅一時不能實行。關稅因條約之關係。不能自主。舍鹽稅外。何處更得大宗款項。

若中央不定統一方針。具改革決心。鹽政統一。決其無望。吾知今年之歲入。比諸前清。不但不能增加。亦必不能復其舊額。而國家需款浩繁。豈能始終以借債爲生活耶。此關係國計者三。

何謂關係民生。光復以來。社會主義大倡。主極端社會說者。以鹽爲惡稅。方且提倡自由貿易制度。夫鹽稅是否惡稅。係別一問題。但論今日之時勢。鹽稅已抵外債。能否減免。即使可以減免。應籌何種新稅源以爲補償。其新籌之稅源。是否勝於鹽稅。吾知無論何人不能答此難問。則自由貿易制度。非今日所能行。夫鹽稅既不能減免。當改良其制度。務使人民所納之稅。負擔平均。涓滴歸公。斷不容少數官商。蝕處其中。以吸人民之膏血。亦不容產鹽地方。食無稅之私鹽。不產鹽地方。食重稅之官鹽。且納重價而食惡鹽。賦稅之不平。其有過於此者乎。蓋國家課鹽稅。其酷更甚於米稅。米雖人生必需。尙有雜糧可以代之。惟鹽則絕對無他物可代。國家不得已取此稅源。若專爲利國。猶可言也。若欲以此爲商人牟利之事業。而商人所獲之利。

且倍於國家。豈共和國民所能忍受。吾敢爲一言以決之。曰：共和國之人民，祇有對於國家負納稅義務。不能對於商人負納稅義務。惟國家有鹽專賣權，無論何人不能享此特權。惟有犧牲人民以利國家，不能犧牲多數人民以利鹽商。此關係民生者四。

夫一事而關係內政外交國計民生，豈得謂非我國一大問題乎。乃觀政府社會及各政黨，罕有注意於此點者。非不知利害之大，實以鹽務一事數千年來，隱於秘密之中，敢言者不知其內容，而不能言，或言之而不能盡。能言者非鹽之關係人，不欲言。即慮鹽商之反對，而不敢言。於是鹽政一道，遂爲專門之學。卽鄙人海外歸來，鑒於我國鹽制之腐敗，未始不欲發表政見，以貢獻於國民。苦於不知內容，無從着筆。景君本白十餘年來，研究鹽政於各國鹽制，耳熟能詳，而尤具改革之熱心者。邀集同志，組織鹽政雜誌，以研究鹽制，改良鹽法，指導政府，以方針灌輸社會，以常識爲宗旨。吾知其書出版，必能風行海內，向之視爲一種專門學者，必能變爲人人皆知。

之常識。則鹽政改革之期庶乎近矣。僕於鹽務本非素長。承景君囑。略誌數語。述其緣起。後有所得。當賡續以進。以與同志諸君商榷焉。

壬子十一月

梁啓超謹序

鹽政叢刊
鹽政雜誌序

運

踰

鹽政問題商榷書

本 白

(一) 官制問題

論鹽政機關應否特設。及應否獨立。當視國家採用何種制度。行使何種政策。為前題。必政策確定。然後統系分明。鹽政機關。應如何隸屬。始能達此目的。純然系政治上事。非法理上事也。蓋鹽政機關。非若他項行政。有必要之理由。使我國而採用自由貿易制。則鹽政名詞且不成立。更何論機關之統系。今之反對獨立制者。均誤認中國鹽款收入。為稅務收入。而不認為專業收入。又不明世界各國。除自由制外。本有賦稅營業兩大系統。約舉如下。

甲 賦稅系

賦稅制 (即就場徵稅)
關稅制

乙 營業系

專賣制 (廣義專賣)
直接專賣
準專賣制 (狹義專賣)
間接專賣

賦稅系。認鹽為國家稅務收入之一種。有二小別。一賦稅制。係在產地征收國家稅。以後任民自由販運賣買。不之過問。即所謂就場徵稅。任其所之也。採此項制度者。有三國。如德法荷蘭是。

關稅制者。在輸入或輸出時。由海關徵稅。現採此制者。有六國。俄美西葡丹那是。約言之。凡採賦稅系統者。不外關稅賦稅兩制。關稅制爲我國現時絕對的不可行。以我國鹽之品劣而價昂。欲與各國競爭。無論何人。當知不可。若採賦稅制。則有一定之原則。即稅率不能過高。或值百抽十。抽二十。甚至值百抽五十。則亦止矣。若過此原則。則製造者不能擔負。販運者不能轉嫁。促成人民逃稅匿稅。非盡驅官鹽爲私鹽不止。現今之專賣國。大半經過此階級。然後收歸國有。即我國如漢以後。採用賦稅制。稅輕則官鹽多而私鹽少。稅重則私鹽多而官鹽少。至唐劉晏因兵費增加。國用無出。遂變賦稅制爲專賣制。不但歲入增加十倍。即鹽價比較未改專賣前。亦貴至十倍。而民不怨。亦無販私者。其道何由。即專賣故也。使採用賦稅制。則如現制以一文之鹽本。而征收三十文之鹽稅。而欲使人民不販私不食私。無論管晏復生。何能禁止。不但我國。即日本從前亦係賦稅制。自日俄戰後。政費無出。遂歸國有。不但歲入增加十倍。而人民反得食廉價之鹽者。其道何由。蓋以國家之全力改良製造及運輸事業。使生產費減少。向之需外鹽輸入。今則反可輸出矣。故鄙人對於賦稅系之關稅制。絕對認爲不可行。賦稅制雖可行。必減稅爲每斤一二文。（因各省鹽之成本廉者每斤不過一二文。已值百抽百矣）試問我國現時之財政。能否減去鹽

稅十分之九乎。(因現時鹽稅輕重不一平均每斤當在二三十文左右)認鹽爲賦稅系統既不適用於今日之民國。常進而言營業系統。

所謂營業系統者。即專賣制也。然同一專賣制。有廣義狹義之分。直接間接之異。現今採用此制者。已十一國。然因其慣習。而略有區別。析言之。則專賣二字。係包含製造收納販運小賣而言。四者全歸國有。即廣義專賣。或製造收納歸官。而販運小賣歸民。或製造小賣歸民。而收納販運歸官。均係狹義專賣。何謂直接專賣。由國家自設專賣局。無論商民。均可向局直接買賣並無限制。(如日本是)何謂間接專賣。國家以一部分之權。委託商人代爲營運。此項商人。全然不能適用普通商法及商行爲。與其認爲商人。毋寧認爲官業之經理人。或代理人。(如張季直先生之主張是)與現制不同者。一則專賣之主體。屬於國家。無論何人。不能爲專賣之主體。一則國家專賣之下。更有商專賣。人民對國家商人。負兩重之義務。現制之弊。不勝枚舉。一言以蔽之曰。引地之限制商人之包稅是矣。今之解釋現制者。有認爲商專賣者。有認爲準專賣制者。其實皆未確當。商專賣之名詞。不見於古今萬國。即自宋以來。亦未有認爲商專賣者。故與其謂商專賣。毋寧認爲兩重專賣之適當也。具如上述。則我國鹽政。應用何種政策。採取何種制度。則機關之問題。

應屬何種統系。可不煩言而解。難者曰。我國宜採專賣制固已。然專賣制何以必須獨立。而歐美各國。何以無此先例。曰。此則純係事實上問題。其詳細理由。已具上國務院說明書內。茲不具述。擇要而言。既欲實行專賣制。必首先整理十一省之產地。支配全國之銷地。集權於中央。始能運用此政策。如無獨立之機關。以統一事權。則人民之食私已成習慣。鹽梟之販私已成職業。近更變本加厲。軍隊以販賣私鹽搶奪鹽利。爲莫大利源。試問歐美各國。有此先例乎。卽如日本當改革鹽制之際。亦別設專署。經三次更定官制。現今機關完備。產地整齊。但在產地設六專賣總局。將中央機關卽時裁併我國能實行張氏之政策。數年後。產地均已清理。專賣局均已設立。場警均已周密。度此時期自治必已完備。地方警察亦必進步。中央政府亦必鞏固。不但中央鹽政處可裁。卽各省鹽務司。亦在裁撤之列。例如蒙藏現設獨立局。數年後蒙藏改爲行省。當然直隸內務部之內。亦何待言。况今之反對獨立說者。不出財政統一與行政統系二語。其實財政統一。與鹽政獨立。並無妨碍。所有收入。全交國庫。專業會計本應獨立。如郵政鐵路諸官業。豈有必隸於財政部之必要乎。至謂行政統系。則純然各別。如採賦稅制與關稅制。則鹽款與地丁關稅無異。純然係賦稅系統。不但不能獨立。亦無別設專署之必要。若採專賣制。則純然營業系統。不得視

爲賦稅之一種。例如郵電鐵道諸官業。豈得視爲賦稅收入乎。吾敢爲最終之一言。我入如採賦稅制。則由地方官廳。就產地徵稅。與地丁同一辦法。如採關稅制。則由海關就出入口時徵稅。財政部不過稽核其報銷冊。一胥吏足以了之。不必有鹽務監督署之特設。若採專賣制。則機關非獨立。斷乎不能實行。將來或可裁撤。現當統一改良過渡之時代。更非直隸於國務院之下不可。此篇章於民國元年秋間。因周學熙長財部。反對改革案。以反對官制獨立入手。鈐代表張南通上書大總統及總理。尙未透澈。故作是篇。當時周氏提交國會之官制草案。因此不能通過。乃倒行逆施。將鹽務官制訂入借款合同。鹽政權遂完全斷送。使當時吾黨不爲有力之主張。或不致釀成此事。昔人謂王荊公之厲行新法。大半爲元祐黨人所激成。平心而言。鄙人不能不負其責也。

九年九月學鈐誌

(二) 引票問題

自來主張改革鹽務。始終不能實行者。皆由於鹽商爲之作梗。而鹽商所以作梗者。即由於引票一事。故引票問題。一日不解決。雖有國利民福之政策。一日不能實行。自鹽政改革之問題起。鹽

商之死力運動。財政部之死力維持。皆由於保存引票之一念。論引票應保存與否。當先問引票之有效與否。引票之有效與否。當先問引票爲何種性質。法律上認爲何種資格。吾人固認爲無效者也。不妨先就有效說一研究之。以引票爲有效者。不外左記之三說。

(甲) 世產說

(乙) 有價証券說

(丙) 契約說

世產說之緣起。由引地而來。彼蓋以國家行鹽之區域。認爲私人世襲之采地。有朝可易。國可亡。而此鹽引。必不可滅。甚有以引票與不動產相提並論者。是說也。係多數無意識之鹽商所主張。本無討論之價值。是說之不能成立。稍明理之鹽商。亦自知之。吾人毋庸再爲辨論。

有價証券說之由來。沿於習慣。是說雖稍勝於世產說。而於法理上絕對不可通。蓋所謂有價証券者。必以載明法定價格爲前題。彼引票無是也。且所謂有價証券者。無論爲公債。爲社債。爲私人之契約。必有債權與債務之關係。今引票當領取時。鹽商並未納有何種定價。則此項引票。並

非由債權取得。國家對於鹽商。不過許其營業。並非因債務上關係。而予以証券也。故以嚴格論之。反不如捐官執照。猶可謂之有價証券。而引票不能也。難者曰。引票一物。在法理上論之。雖不能認為有價証券。若自習慣上論之。則已與田地房契。各種証券。同一效用。若一旦取消。未免起金融上之恐慌。是說也。似乎有理。其實不然。蓋引票之爲物。並非若田地房契。可以流動市場。轉抵押。不但不能爲抵當品。即私相賣買者。亦法律上所不許。觀于引名（即引票上之姓名）不准更換之例。當立法之始。即預防將來或有認爲財產互相賣買抵押者。故事實上雖有以引票作抵借貸者。然大抵係信用担保。並非視爲實物抵當也。例如各署衙門缺。及捐官執照。赴任文憑。亦有向錢莊票號質錢者。豈得認爲有價証券乎。至於金融界之影響與否。係別一問題。果法律認爲有效。即係個人私產。國家亦應保護。果法律上認爲無效。雖生金融上影響。國家亦應否認。例如胥吏之裁汰。政體之變更。向來以衙門缺爲生計。以作官爲營業者。何啻數百萬人。其所損失比諸鹽商。何止十倍。試問向何人取償。不但此也。自去年武漢起義以來。各省公私銀行。所發之紙幣。及京外各錢莊。所發之錢票。一旦倒閉。化爲烏有。其影響於金融界者爲何如。况鹽商大半係富豪。其歷年所獲之利益。已屬不少。即使取消。亦不致礙其生計。至于引票抵押。事不常

見。亦何至生金融上影響。况引票之廢止。不始自今日。有清一代。取消變更。至數十次。何以當時並不聞影響於金融界。亦未聞鹽商自認爲有價証券。向政府要求賠償其損失也。則是說也。雖爲一般商人所主張。而於法理上事實上。均不可通。

契約說之發生。自來所未聞。實倡自財政部長周學熙氏之口。其理論荒謬。根據薄弱。記者已於該部計畫評內。歷指其誤。近有知白君爲之辨護。其立說之根據。以權利義務之對待。爲契約之原素。又以商人領票運鹽。謂係商人對於國家之義務。國家劃地行鹽。謂係商人對於國家應享之權利。夫契約本有雙務片務之分。權利義務相對待者。謂之雙務契約。不對待者。謂之片務契約。今認雙務契約而不認片務契約。於契約之本義已相抵觸。况商人領票運鹽。正其營業上所得之權利。何得謂之義務。國家劃地引鹽。初意惟恐荒僻之地。商人不往。原爲便民起見。何得指爲商人應享之權利。其立論之根據。既已錯誤。無怪黑白混淆。是非倒置。此等論說。本無討論之價值。昨見某報登有覆周君抨擊之議論。將知白君之謬誤。已一一爲之解決。更無庸記者之詞費。(覆周君之議論及知白君之原稿別見評論門)唯財政部既有契約說之發現。此事關係立法範圍。其影響所至。不僅引票一事。記者已於該部計畫評內。列舉其謬。茲更爲簡單之說

明。今欲論鹽票之是否契約。當先論契約之定義如何。夫契約之解釋。雖有廣義狹義之分。大都屬于法私上之行爲。若引票則係由行政上作用。並非由私法上發生者也。又契約者。爲二人以上之合致意思。此係學者所公認。若鹽引之發生。遠在宋代。試問千餘年前之專制政府。有無與人民合意結契約之理。更有一實例。足以證明。如福建之簽商（由官點充）制度。河東之捐免充商。迄今尙有知者。如果鹽引之發生。由于契約。則何以官廳可以強迫點充地。方何以納錢請捐免充商耶。况前清對於鹽商。並不認其爲商。革斥頂充之名詞。見於公牘者。不一而足。如果雙方合意所訂之契約。詎有如此待遇乎。夫以歐美平民政治之主義。而解釋千餘年專制政體之制度。外國人時或有此誤解。不謂吾國人。不明國情。不知歷史。一至於此。剋是說者。因外國有政府與人民結契約之事。欲保全私商。苦無良策。不得不強爲附會。是何異因外國有責任內閣。吾國無之。遂以軍機處爲責任內閣。外國有議院。吾國無之。遂以御史臺爲議院。外國有政黨。吾國無之。遂以清流東林等爲政黨。而孰知指鹿爲馬。蒙馬以虎皮。究難逃識者之一笑也。（按引票非契約。證據尙多。可參觀評論門財政部計畫評論。及覆周君駁知白君文內。）夫甲乙丙三說。均不能成立。然則引票之爲物。果何種性質乎。曰係國家由行政上作用。所發之一種免許証。蓋

鹽引之由起。實始自計口授鹽。因計口授鹽之結果。地方官吏。非能親自按戶分配者也。於是有所謂簽商。由簽商攤銷。而進爲雇商承運。此運商之所由起。且鹽之爲物。人生必需。而產鹽則有定地。當時交通未便。爲顧全民食起見。不能不規定銷地。以免運商之擁擠爭奪。釀成食淡之事。于是有劃地行鹽之制。引票之名。即由此生。當時凡係官有事業。無不招商領運。固不僅鹽有商。有引。即若鐵。若茶。若硝。亦何嘗無之。故引票者。無非國家予以代運官鹽之證據。何得認爲私人財產。亦何嘗有所謂契約哉。惟此項免許證。與現今各國所不同者。約有數端。各國免許證。均有法律規定我國鹽引。則由於官廳之命令一也。各國關於特許之事業。均有一定期限。我國引票。則政府有權。可以隨時取消或變更二也。各國之特許證。請求者。必對於國家負有特別義務。而我國引票。領取時既無特別之義務（雖有報效者並非一律）亦無手數料之規定三也。因此之異點。故國家對於引票之處分。純然可以自由行之。而商人更無反抗之餘地。其最不平者。國家可以自由取消。商人不能自由繳還。當明末清初。私鹽盛行。官鹽不銷。商人賠課甚巨。無法償還。又不能繳還鹽引。於是棄諸途中。視人拾得。即指爲鹽商。令其負責。此等事實。凡在鹽務中。稍有經驗之商人。無不知之。則引票之爲何物。法律上是否有效。國家是否可以取消。可不辯而

自明矣。

本篇因財政部改革草案理由書有認引票爲契約之說業於評論中深斥其非究竟引票係何物異說紛紜莫衷一是爰草此篇以示同志

四年秋間帝制發生鹽商願報效千萬元要求周學熙氏引票上蓋印無非欲將前清之免許證民國承認爲有效幸丁恩反對事不果行難免將來無人嘗試者爰誌數語

(三) 鹽稅問題

鹽稅問題。自漢以來。經無數之志士仁人。所大聲疾呼。爲國家害民一大苛政。而卒不能去。非唯不能去。亦且愈加而愈重。其故何哉。豈不曰中國數千年來。厄於專制之下。雖有澤民之善政。何能見諸實行。信斯言也。更可解於世界各國。遠如歐美。近如日本。或斥爲三惡稅之一。(日本學者之輿論) 或指爲不道德之稅。(德國學者所倡) 宜乎鹽稅之名詞。不再見於東西各國之豫算案中。何以除二三國外。無不課稅。且採取專賣制度者。多至以十數。夫各國所以採取專賣制者。無非爲課重稅計耳。故雖受反對論之攻擊。而各國政府。絕不因此猶豫。學者之理論。與政治之實際。往往立於反對之地位。此亦其一也。然謂反對論者。全憑理想。無補於事實。則大不可。

彼時歐洲學者所主張之反對論。雖各國不同。而其最有力之根據。不外左之五說。

(一) 徵收之煩雜。因徵稅之煩雜。人民受無量數之苦痛。

(二) 刑罰之嚴酷。因課重稅。不得不嚴防密買。不惜以嚴刑峻罰。陷害無知之小民。

(三) 衛生之有礙。因課重稅。貧民減食鹽量。致來健康上之憂慮。

(四) 貧富之不均。鹽之需用。下級者較多於上級。富家食魚肉。用少許之鹽已足。而貧民食蔬菜。以鹽為必要品。况勞動者之食鹽量。亦較安逸者為多。

(五) 實業之衰落。農業。製造。漁獵。牧畜。均以鹽為必要。因課重稅。種種實業不能發達。國民經濟上。遂受莫大影響。

以上五說。皆反對鹽稅論者所樹之旗幟。以為號召者也。其影響所及。遂有二三國。實行廢稅制。而多數之國家。因反對論之激烈。促成鹽稅之改良。近世各國專賣制度之成立。何一非受此反動力之所賜乎。

平心而論。彼反對論所主張之五說。除第三第四外。無非救濟之餘地。不能為絕對廢稅之主張。如第一說。果能實行就場徵稅制。則徵收簡單。并不煩雜。如能實行專賣制。則納稅於價。更無徵

稅之手續。是第一問題。最易解決者也。第二說。實行專賣制。但在產鹽地限制產額。取締鹽戶。其影響不及於一般人民。質言之。僅有產地緝私。而無銷地緝私。刑罰雖嚴。何至擾民。則第二問題。亦易解決也。第五說。則專賣法中。本有特別之規定。凡所謂農業用鹽。工業用鹽。漁獵牧畜用鹽。大都免稅。或輕稅發賣。以爲獎勵實業之法。是第五說。更不成問題。至第三說。則在制定稅率之時。視國民生活之程度。以爲標準。但使負擔不至過重。則人民食鹽。每日不過數錢。歲計不過十餘斤。尙不致有生命之危險。惟第四說。似與累進稅之原則不符。然國家徵稅。本有普通稅。與特別稅之二種。以鹽爲普通稅。豈不可更取奢侈稅。與所得稅。以爲調劑乎。（近世學者。有比鹽稅爲人頭稅者。以鹽爲日用品。無物可代。於此徵稅。無論貧富。老弱男女。負擔皆同。直與人頭稅無異。夫人頭稅爲租稅制度上所排斥。則鹽稅之不正當可知。然以鹽稅爲人頭稅。其性質雖相似。究有直接間接之分。）以上五說。一一加以解決。反對鹽稅論。更無充分之理由。足以相難。而各國之鹽稅。得以繼續至今。其中最大之原因。由於國家主義之勃興。國家爲發達本身起見。對內之政務。對外之軍備。不得不擴張。經費既膨脹。不得不求巨大之財源。種種新租稅。方增加而未已。豈有削除固有鹽稅之理。近世主張國家主義者。方將與全國之生產事業。盡歸國有。以國有

營業代租說。既可免資本家之專制。又可輕人民之担負。其學說雖馳於極端。然以鹽爲專業。則多數國家。殆無不公認也。

以上係歐美先進國改良鹽稅之事實試。返顧吾國。則前列之五害。無一不備。更有爲歐洲各國自來所未有者。如左之二事。

(甲)負擔之不平。彼以鹽稅爲不平者。非稅則之不平。實貧富階級之不平也。而我國鹽稅。則省與省異。府與府異。縣與縣異。甚至一縣之中。此村與彼村。亦復不同。且產地食私。銷地食官。產地稅輕。銷地稅重。以產地最低之稅率。與銷地最高之稅率較。相去何啻數十倍。夫賦稅以公平爲原則。同一國民。國家豈能強迫某省人民。獨担重稅。我國賦稅之最不平者。有兩種。一漕糧。一鹽稅。漕糧爲江浙五府所獨有。鹽稅爲不產鹽之十二省所獨重。今者共和開幕。一切平等。所有漕糧之苛政。已由江浙議會。提議變更。浙已實行廢漕改折。蘇則主張畫作地方稅。獨此鹽稅。其不平尤甚於漕糧。其痛苦亦倍酷於漕糧。而全國人民。獨無主張公道之說者。詎不產鹽地方之人民。應當獨担重稅耶。因稅則之不一。乃強某地人。祇准食某地鹽。明明有近廉價物美之鹽。而不准食。背人民之公意。奪購買之自由。而鹽商得以壟斷。私販得以乘隙。然則人民所受之痛。

苦。豈僅僅獨担重稅而已哉。

(乙)鹽商之專利。鹽爲日用所必需。於此徵重稅。議者猶或非之。然爲國家財政計。國民不能不犧牲利益。以擁護國家。故文明各國。唯國家有專賣權。無論何人。不得享此特權。蓋鹽稅者。人民對於國家之義務。斷不容一部分人。於中漁利。以肥其身家。今我國名曰官專賣。實則商專賣。國家唯責令商人包稅。而一切產製運銷。其權全由商人。商人又不能集合團體。成一大公司。於是一縣之中。有無數商人。即劃分無數區域。同一納稅之鹽。由此地運至彼地。卽爲私鹽。強迫某地人民。只准食某商之鹽。否則指爲隣私。格殺勿論。以一極大之國家。劃分千數百之小國。無論奪人民購買之自由。卽爲國體計。爲政體計。寧不騰笑萬邦乎。果能害民以利國。猶可言也。乃合計人民所納之鹽價。納於公家者。不過三之一。其大多數。全飽於官商之囊橐。自有此劃地行鹽。准商包稅之弊制。於是我國之領土。遂爲鹽商世襲之封地。我國之同胞。遂爲鹽商納稅之佃戶。人民對於國家。負有納稅之義務。對於鹽商。又負一重義務。當專制時代。人民無抵抗力。不得不疾首蹙額於專制政體之下。幸而民國新造。千載一時。不平階級。均已剗平。而猶留此鹽商一階級。以蠶國而病民。彼革命鉅子。民國偉人。日日以旗幟號召國民。所謂政治革命者。所謂人道主

義者。所謂平民政治者。所謂國利民福者。豈皆徒託空言耶噫。

四）運鹽問題

吾人對鹽之政策。於賦稅（即賦稅制與關稅制）營業（即專賣制）兩大系統中取專賣制度。於專賣制中取就場專賣制。自信爲外合世局。內適國情。因時勢之要求。得國人之心理。稍明世界大勢。及吾國現狀者。殆無不公認專賣制爲今日最適宜之政策。惟完全專賣制。非一蹴可幾。以就場專賣爲過渡之手續。其間不同之點。即在官運與商運之區別。官收官運。即爲完全之專賣制。官收商運。即爲就場專賣制。吾人最終之目的。本以達到完全專賣爲正鵠。因事實上有不能。不得不讓却一步。以保全舊日鹽商之營業。此真吾人最穩健最和平之改革也。故吾人所主張之政策。雖有民製官收商運民賣四大綱。其中尙有商權之餘地者。惟有商運一條。其他三條。無論何人。不主張改革則已。果欲主張改革。未有不出此策者。同一改革。或主張自由貿易。或主張就場徵稅。則亦已耳。如欲實行專賣制。亦未有不以此爲必要者。故民製官收民賣三大綱。爲絕對的主張。更無討論之餘地。可以討論與商權者。即在運鹽問題。關於本問題之主張。除民運外。（按民運即自由營業）約有左之三說。

(甲)官運說

(乙)商運說

(丙)公運說

(甲)官運說者。即完全官專賣之說也。此說吾人深所贊同。惟事實上諸多阻碍。一時難以實行。其理由已詳張氏改革計畫書商運章內。茲不具述。

(乙)商運說者。即吾人所主張之政策也。惟吾人所謂之商運。與從前之商運不同。舊制所謂商運者。乃商專賣之商運。吾人所謂商運者。乃官專賣之商運。質言之。一則以商人為專賣之主體。所謂商運者。不過專賣中一部分之事務而已。一則以國家為專賣之主體。所謂商運者。不過以一部分之事務。委任於商而已。此中不同之點。於張氏計畫書商運章內。已詳細說明。讀者求之。即得。更無庸吾人之辭費。

(丙)公運說者。(即省有營業)係折衷官運商運之兩說而出。為近日最有力之輿論。此說之發生有二大原因。一則因中央無統一之計畫。及改革之決心。徒知保全私商。恢復引地為事。各省鑒于中央始終不能改革。於是各省為自救計。不得不各自為謀。一則因鹽稅劃作國稅。全數均

歸中央。各省政費無出。不得不別求財源。蓋前清預算表中。所謂四千七百萬兩者。本合國稅與地方稅而言之。其實解部者。不過三千萬兩內外。其餘均外銷之款。不但此也。即此項鹽稅。加價之時。本聲明爲地方之用。有所謂某省加價者。有所謂某省平價者。復價者。

凡各省之教育。工程。交通。慈善。及行政公益諸費。無不取給於是。今一旦將附加稅。均提作國家稅。則每省平均。少百餘萬之歲入。以現在各省財政之支絀。何能驟少此款。大總統雖有此令。事實上萬不能行。財政部亦自知此說不能實行。於是籌得兩策。以爲敷衍。一則提出鹽斤加價案。以新加之價。爲附加稅。供各省之用。此說爲吾人絕對的否認。無論鹽政不改革。萬無加價之理。然此係別一問題。姑不必論。今既以鹽稅爲國家稅。又有附加稅之名目。性質已不分明。與劃分國家稅與地方稅之本意相背。况鹽稅可以附加。則將來各省因政費不敷。各省均可自由加價。而各省之政費繁簡不一。所加之稅。未必相等。是鹽稅永無劃一之日。各省因有附加稅在內。中央對於鹽政。亦永無統一之望。是以鹽稅爲附加稅之說。稍明財政者。殆無不否認也。一則鹽稅名義上統歸中央。而各省所需經費。仍由此款撥借。庶對外人可以示信。此係掩耳盜鈴之法。終歸無效。蓋鹽稅所抵之外債。已及三千萬之額。而大借款又以此爲抵當。若不改革。至多亦不過

恢復前清四千七百萬之數而已。將全數償還外債之本利。已岌岌可危。豈尙能補助各省乎。况大借款若成。外人必稽核我鹽稅之收入。豈能容我自由撥借。如將向歸外銷之款除出。則鹽稅之額不過三千萬。兩外人不知此中原因。必謂前清尙有四千七百萬。何以現時僅三千萬。足見鹽稅之不可靠。是財政部提鹽稅於中央者。本爲取信外人。而反啓外人之疑。况三千萬之數。亦不敷外債之抵押。是割鹽稅一部分以撥補各省之策。亦非今日能行也。以上兩策。均財政部所謂敷衍之政策。均不適用。於是各省之理財家。遂主以鹽爲省有營業之一種。其言曰。鹽歸公運。實有數利。一則鹽稅統歸國家。地方不要求補助。一則人民負擔減輕。而地方得一種收入。上不取於國。下不取於民。而各省但取運鹽上之餘利。已足抵補從前之外銷款而有餘。從前歸個人專賣。難免壟斷居奇。今歸地方公運。不但經費節省。自不致如商人之專圖私利。於民食上。反可得廉價之鹽。况現時國家。既不主張官運。與其爲個人之專利。無甯爲公有之營業。此等事實。亦不始於今日。如黑龍江吉林。從前所謂官運者。其實皆公運也。光復以後。如福建廣西。實則已實行此主義。若河南湖北湖南江蘇等省。均有此主張。而尙未見諸實行耳。此外各省。殆無不贊同。然吾人對此政策。雖非絕對的否認。尙有商榷者四事。請分別言之。

(一)省界不能破除吾人改革之目的。不僅在破除從前引界。實欲掃除一切行鹽界限。除產地外。沿途不設一卡。銷地不設一巡。鄰私之名詞。永不再見於公牘。庶國家可省無教之金錢。人民可享購買之自由。今改商運爲省運。則舊引界雖破除。而新引界又發生。各省爲維持其本省營業。其緝私繁密。當無異於從前。其強迫人民食本省所運之鹽亦無異於商人。且或過之。此吾人所不敢贊同者一。

(二)鹽政不能統一吾人改革之目的。在統一鹽政。設獨立機關於中央。不受各省之掣肘。始能統籌全國。積極進行。若運鹽事務。歸各省主政。則鹽政權不能集中。不但無改良之望。亦無統一之日。此吾人所不敢贊同者二。

(三)場產不能操縱吾人改革之目的。欲使全國產鹽額。與銷鹽額。平均支配。供求相應。此爲改良之第一部。逐年將貴鹽消滅。賤鹽擴充。鹽稅雖重。而人民得食廉價之鹽。爲改良之第二步。然欲達此二大目的。必將全國場產統一於中央。由國家統籌全局。酌劑盈虛。定一官收之價格。及一年之製鹽額。凡超過定率定量之外。政府得限制。或購回而消滅改良之。蓋鹽之爲物。其用雖同於米。然米之產額有定。而銷額無窮。鹽之產額無窮。而銷額有定。絕對相反。祇能取消極的取

縮。不能用積極的獎勵。凡全世界所有之鹽類。我國殆無不具。所謂海鹽（包煎晒言）岩鹽（包井池言）礦鹽（天然鹽）以及混合鹼質硝鹽之土鹽更隨地皆產。向之所謂十省產鹽者。並非十省外無鹽也。不過政府禁其採取及製造耳。若國家不限制其製造。卽一二省之產額。可以供全國而有餘。從前產額不致驟增者。由于引地制爲之限制。凡向不產鹽地方。有請開鹽井或池者。政府爲維持引商計。必封禁之。卽使開採。因無銷路。亦自然消滅。今若改爲省運。則各省各爲本省權利計。勢必各自擴充其產額。卽向不產鹽之地方。亦必獎勵其開採。如湖北雲南。從前已廢之舊井。現均開採。至成本之貴與否。品質之劣與否。彼均不問也。不必數年。勢必全國滿地皆鹽。迨至此時。欲禁無可禁。欲收不勝收。勢必至變成自由競爭。鹽稅無着而後已。此吾人不敢贊同者三。

（四）專賣不能實行吾人改革之目的。以達到完全國家專賣爲止境。現時主張商運者。不過暫時准商運若干年。年限滿後。當然爲國有營業。今商運未取消。而又發生一公運。嗣後再欲取消省有。歸作國有。其妨碍與困難。與今日取消商專賣無異。是吾人最終之目的。終難達到。此吾人所不敢贊同者四。

以上四者爲吾人反對之理由。而論者以爲此皆過慮。非無預防及救濟之方法。今之主張省運者。但就營業上之運銷事務而言。並不涉及行政。認國家此項省運公司。與普通之商運公司無異。一切待遇取締監督之法。亦視鹽商無異。則於行政之統一。並無相妨。是第二說不成問題。至整理場產。其權全歸中央。省運公司不能過問。省運公司僅能向產鹽地方之官局購鹽。運銷於本省。非能自向製鹽者直接購賣。則於中央之整理場產。及操縱支配上。均無窒礙。則第三說亦易解決。將來國家如實行官運。則此項省運公司。自然取消。否則或仿商運公司例。預定若干年之後。歸爲國家營業。亦無不可。蓋今主張省運者。爲補助地方政費耳。將來新稅源確實。行政費有着。國家收爲純然之國有營業。斷無反抗者。則第四說亦不成問題。惟最難解決者。在破除省界一語。然欲破除一切界限。實行非官運不可。今張氏計畫。仍有商運公司。並非全國一托拉司。仍係有數十個運鹽公司。此項商運公司。雖與從前引地不同。然承銷之區域。則仍在也。所不同者。惟在不准商運公司有緝私。及強迫人民食本公司之鹽而已。夫商運公司以私人營業而組織。且能如此。豈省運公司。獨不能仿此辦理乎。是第一說亦非難解決之問題也。總之政策無絕對的美惡。商運未必有利而無害。公運未必有害而無利。惟就現時之情形。及各省之輿論。是公

運之利多而害少。較勝於商運。吾人固主張官運。而以商運爲過渡者。今各省之輿論。既以公運爲過渡之政策。但使如論者言。與前四疑問。並無妨碍。吾人亦何敢固執已見。以自迴護其政策耶。

本篇草於二年五月其時內亂初平中央集權之說大倡而各省引界尙未打破故公運一說雖有此議未能成爲事實現則時過境遷各省自治之說大倡中央但能保全鹽稅之統一已屬萬幸而各省專商除長蘆兩淮兩浙外均已廢止則公運一說或爲時勢之必要未可知也此文正發刊時適見報載湘政府爲籌款起見由省議會議決借用公款向長蘆運鹽至湘以其餘利作爲省收入與公運之說暗合是已有實行者現因湘鄂交戰雖暫中輟既有此議必有實行之一日湘既開其端則若鄂若贛若皖無一省財政寬裕者均可仿行將來或變商運爲公運變官專賣爲公專賣未可知也

十年八月本白誌

(五)均稅問題

欲改革鹽政。必先破除引地。欲破除引地。必先均一鹽稅。此固稍明鹽政者所知也。惟均稅一端。言之非艱。行之維艱。誤以毫釐。謬以千里。非將題目認清。往往有均稅之名。而無均稅之實。非指

鹿爲馬。即畫虎類狗。近日政府爲平均負擔。增加歲入。以均一鹽稅之辦法。爲改革鹽政之入手。其議案預定將來全國鹽稅。爲每百斤二元五角。先將產銷各行省。劃爲第一第二兩區。以北部（九省奉天吉林黑龍江直隸河南山東山西陝西甘肅及淮河以北）爲第一區。以南部十二省（江蘇江西浙江福建湖南湖北廣東廣西四川雲南貴州）爲第二區。第一期於三年一月一日。就第一區舉行。定每百斤稅率爲二元。七月一日。推及第二區。全國平均。定爲每百斤稅率二元五角。其所以必須分期者。因北南之稅率。及鹽本。相去太遠。非一次所能平均。此係事實上問題。有不得不然之勢。此策果能實行。則引界不打而自破。商包不革而自除。節省無數之機關。（如各岸樞運局及查驗所製驗所銷地官商所設之緝私營等）增加巨大之歲入。（如減課衝銷融銷借配倒灌諸弊均鹽商避重就輕特稅則之不同以販私而病國者）其利之最大者。則人民負擔平均。國家歲入確實。免外人藉口。干涉我鹽務行政。記者對於此案雖不認爲根本改革。不能不認爲根本改革中之第一步。近日輿論。對於均稅問題。雖未有如何之評議。然一般國民。對此案之發生。不能不引起四大疑問。

一均稅是否加價

二均稅是否平價

三均稅與賦稅制（即就場徵稅自由貿易制）有無異同

四均稅與專賣制有無妨碍

欲解決前項之四大疑問。非互相比較。不能披露均稅之真相。茲特分述如下。

一均稅案與加價案之比較 均稅與加價之不同者。加價不分鹽價之貴賤。令一律增加若干。其法固近於苛刻。斯人民之負擔。必難得其平。若均稅之作用。能使人民負擔平均適合於賦稅公平之原則是均稅與加價。實處於反對之地位也。顧或謂政府現提出之均一鹽稅案。第一期先從北九省舉行。每百斤稅率。定爲二元。較之原來奉鹽每百斤僅稅八角者。既增加兩倍半。比之原來東鹽蘆鹽之舊率。亦有增無減。故雖不言加價。而實爲加價之變相。不知均稅云者。係就兩方言。凡向之低於兩元之稅率者。應按此率以增加之。如奉鹽東鹽之例是也。又向之高於兩元之稅率者。亦必按此率以減縮之。如山西之鹽。每百斤向納二元四角者。按均稅案。彼亦必減去四角之例是也。總之評論均稅案。不能就一省前後之歷史。權其重輕。當以此省與彼省負擔之義務。須歸於平等。而均稅之真精神。乃見。况現今賦稅公平之學說。爲世界各國所公認。我國

整理鹽稅。亦豈能背此主義。試問加價能使人民負擔之平均乎。此均稅案與加價案不同之點者此也。

一均稅與平價之比較 均稅與平價之不同者。均稅係實行專賣政策之發端。平價乃實行專賣政策之進步何則。我國鹽之成本。高下不一。盡人皆知。驟言平價。鮮有不斥其妄者。所謂平價者。必俟實行官收時。各鹽場之鹽。無論其爲每斤一文十文。或七八十文不等。國家可以按照時價收買而平均之。迨由官發賣之價始能劃一。斯爲平價之真相。可知欲達平價之地步。當先以實行就場官專賣爲前提。欲實行就場官專賣。又非革除商包打破引界之稅政不可。茲之所云均稅者。其效力實能使商包不戢而自除。引地不打而自破。是即吾人主張均稅爲實行就場官專賣之發端。若推而論之。謂均稅爲實行專賣政策中平價一部分之導火綫。亦無不可。總之均稅與平價二者。有階級次第之分。目前因施行政策之次序。及斟酌時勢之要求。祇能先從均稅着手。若平價一層。須俟諸官收之實行。此均稅與平價不同之點者此也。

三均稅與賦稅制（即就場徵稅自由貿易）之異同 我國鹽政採專賣主義。已爲全國所公認。自稽核所洋員丁恩氏。採取印度制。（即就場徵稅制）條議於政府。適鹽務署有均稅提議

案之發動。人每疑均稅。即係採用賦稅制。且發生於丁恩氏條陳之所主張。此則大誤。蓋均稅與賦稅制有大不同者。賦稅制則政府祇有徵稅權。對於鹽業上無過問權。均稅則政府固有收稅權。對於鹽業上仍有過問權。賦稅制則一稅之後。即任其所之。斯難免人民有淡食及食貴鹽之慮。均稅則鹽歸官收。官運官運之外。兼有定商至運輸區域販賣。價格政府均有種種之取締。冀得支配之適宜。使一切壟斷把持之弊。皆無自而生。質言之。賦稅制政府無專賣權。均稅則鹽之專賣權屬於政府。是均稅與賦稅制。其精神則霄壤懸殊。雖均稅與賦稅制。同係採一稅主義。然不得因此表面之相同。便將其根本而誤會之也。此均稅案與賦稅制之不同者。此也。

四均稅與專賣制有無妨碍。我國鹽政積弊。不外商包引界二者。因商包引界之不善。徒爲少數之鹽商。壟斷把持。侵蝕剝削。國家失大宗之收入。人民受不均之負擔。此稍明鹽政者。類能道之也。今政府計畫。既確定爲官專賣。然官專賣之階級。要當次第以進。未可一蹴而成。着手伊始。必以革除商包引界爲首務。均稅果行。則有鹽即有稅。全國一律。均在產地徵收。既無先鹽後課之弊。斯商包自革。又已稅之鹽。商人運往販賣。不限地點。復免此疆爾界之嫌。斯引地自破。且尤足喜者。此種稅率。間接於人民。人民無負擔不均之苦痛。徵收於國家。國家有確實鉅款之收入。

因此外人之稽核權。祇能及於產鹽地而不能普及於銷鹽地。斯稅務與政務之界限既分。外人之稽核權自縮。故爲主權計。爲人民計。爲國家之收入計。均稅應爲目前必經之階級。即爲專賣制計。均稅雖非專賣之止境。然其革除商包引地之能力。又實爲施行專賣制之前驅。此均稅與專賣制適相輔而不相妨者。此也。

再進而論之。我國鹽政不改革則已。改革而不實行就場官專賣制則已。若欲實行就場官專賣制。以改革我鹽政。則必自均稅始。夫均稅之說。學理極足。凡一切租稅。皆應抱此主義。方得有公平之一日。况我國鹽政。將值改革之際。非特對於賦稅之原理。其稅率必使之得其平。即對於改革之施行。而均一稅率。又實爲目前過渡時代必不可少之辦法。特未將我國鹽政過去之歷史。目前鹽政改革計畫之程序。及近日時事之要求。融會貫通。對於均稅問題。必不能免前列四項之大疑問也。茲特揭明均稅之真相。以告當世之留心鹽政者。

本篇作於民國二年四月間。其時均稅法草案甫脫囊外。間因鄙人素主反對加價。何以有此加價之變相。乃作此篇。不料第一區應加者。則加矣。而第二區應減者。原言同年七月施行。而一再展期。迄今仍未實行。此係政府失信於人民。非鈐之過也。然鹽稅能劃一比較。從前一縣

一稅率同一鹽稅而有七八十種名目者較爲進步商包雖打消而引界仍不肯廢此則鹽政當局不能不負其責也

九年九月鈐識

(六) 治私問題

自來談鹽務者莫不疾首蹙額於私之爲害。一若私鹽盡去則國庫可增巨額之收入。鹽商可享壟斷之厚利。人民可得平價價食鹽。果能使天下有官鹽無私鹽。無論採何種政策。用何種方法。均無不可。吾輩亦何必浪費筆墨。侈談改革。以自鳴高哉。然觀有清一代。關於鹽政上根本問題。雖一事未辦。獨于治私一事。經數百年廟堂之擘畫。疆吏之經營。鹽商之研究。應有盡有。無微不至。後之作者。無以過之。宜乎私鹽絕跡。不見于公牘矣。乃禁私之律。不爲不嚴。販私之罪。不爲不重。緝私之兵。不爲不多。上自政府。下迄鹽商。同心一德。羣策羣力。務以去私爲職志。乃私鹽不見日減。反見日增。其用以治私者。結果無一非獎勵私鹽。其故何耶。蓋前清所謂治私之策。不出三字。曰敵曰緝曰收。收爲上策。緝爲下策。敵爲無策。試驗言之。

曷言乎敵爲無策。減價敵私之說。稍明事理者。皆知其妄。在清初或能收一二之效。蓋其時鹽稅甚輕。每斤不過數文。官鹽與私鹽。價格不甚懸殊。况其時政治休明。法令嚴密。地方文武官吏。

及團保捕丁。均有緝私之責。列入考成。私販向灶丁購鹽。價必貴于鹽商。而兵丁捕役。又須賄通。其所費實不下于鹽稅。萬一破獲。除殺身外。鄰保尚有連坐之條。使非極惡巨憝。誰肯以身家性命。博每斤數文之微利哉。故敵私之說。尙能收效一時。迨乾嘉以還。鹽稅之外。既加釐。又加價。前之每斤數文者。增至數十文矣。官私價格之相去。不止十倍。叔季以來。政尙寬大。官吏之考成。兵捕之追比。團保之連坐。皆有名無實。私梟販百斤之鹽。可得數元之利。雖有嚴刑峻法。無所用之。有稅鹽與無稅鹽之價格。既相去在十倍以上。無論減去若干賣價。不能相抵。此理甚明。不煩言解。願何以清季公牘。尙時有減價敵私爲言者。無非鹽商藉此以冀減稅加耗。官吏藉此以圖卸責耳。

曷言乎緝爲下策。敵既無效。不能不注重於緝。蓋緝私雖非探本之論。果反仿清初舊制。注重產地。所謂私出于場。場不漏私。私從胡來。則下策也。而亦上策矣。無如乾嘉以後。各省產地。已由煎鹽時代。進爲曬鹽時代。而場產上之整理。並不應時勢之必要。而爲設備。官廳惟知責令商人包稅。而置場私于不問。多數省分。反將緝私大權。受諸商人。商人惟知以鄰爲壑。各人自顧其門戶。至於產地之巡緝。視爲與己無關。但求私鹽不侵入我之引地。於願已足。而各省疆吏。反以本

省私鹽。侵入鄰省爲得計。於是場私一物。在清初爲極大問題。降及後世。反視爲無足重輕。試檢閱各省運使之報銷。產地巡緝費。不及銷地十分之一。即可知矣。凡緝私之道。當嚴禁其漏出。不必嚴禁其漏入。私梟之在場也。其所耗費者。不過鹽價。設被場警緝獲。損失無幾。尙不至以死相抗。一旦縱令出場。至銷鹽地方。則經過無數危險。耗去無數費用。苟與緝私相遇。非開銃拒捕。性命相博不可。何則。勢使然也。此猶就私梟一方言之。若在緝私方面言。則在產地。可以扼守要隘。每場但有百數十之水陸場警而已足。若在銷地。則港口紛岐。山路崎嶇。節節設巡。層層設卡。非數十營不足以分布。而其效用。反不若百數十場警之大。譬如禁煙。不禁其種。而禁其運。則漏者十而獲者一。國家歲耗數百萬之巡費。試問于緝私。究有若何利益耶。此中利害。無人不知。而終清之世。始終不知變計者。何以故。蓋肉食者鄙。鮮有遠謀。商人圖利。各顧其私。誰能從根本上着想。爲國家謀久遠哉。故緝私雖非下策。乃專緝銷地之私。則不得謂非下策也。

曷言乎收爲上策。緝與敵俱不足以制私。一二稍明鹽務之官吏。亦知探源立論。而化私爲官之說。遂爲治私之無上法門。卽所謂收私之策是也。特是收私之法。莫善于雍乾以前。莫不善于道咸以後。一則收有限之私。一則收無窮之私。當曬鹽未行。所謂私鹽者。全出于灶。灶之開煎有

定時。產出有定額。存貯有定所。其所餘者。究屬無幾。猶恐灶戶偷賣。國家持發官帑以收之。故能收化私爲官之效。晚清則不然。煎灶已改爲鹽田。一灘一坎一塌之產額。十倍于一灶一鋸。而此等鹽田之開闢。官廳既不限制。亦不取締。任彼自由開曬。一旦供過于求。聽其侵銷鄰省。或供私販之取求。迨至官銷日絀。始強迫商人以收私。試問鹽商有若干資本。既欲其納課運鹽。又強其出資收私。即使力能兼顧。以有限之金錢。購無窮之海水。是何異丸泥以封函關。杯水以救與薪哉。故收私雖上策。必在鹽田整理。產額限制之後。否則雖有收私之名。必無收私之實。可斷言也。

總上三策。有清一代治私之法。盡在其中。窮其結果。卒至收不勝收。緝無從緝。敵無可敵。私鹽之害。遂如天生驕子。無可救藥。然則治私果無善策乎。曰。烏得無策。果能實行吾儕之計畫。整理場產。限制產額。官收與場警並行。均稅與商運改良。雖不敢謂無顆粒之私鹽。斷不至如今日之私等干官也。或曰。私鹽之爲害。不過國課與商人耳。在人民言之。不但無害。且有益焉。何則。鹽之爲物。與布帛粟菽同功。于此而課重稅。究非得已。况又加一重商人之專賣。以苦吾民。使無私鹽爲之制裁。則國家爲籌款計。莫易于鹽稅之加增。鹽商爲牟利計。亦莫易于鹽價之高擡。今鹽稅雖

重。尙不至屢次加價。鹽商雖橫。尙不能壟斷居奇。亦幸有私鹽爲之限制耳。故前清一代。在鹽務官吏。雖視私販爲大逆不道。而在人民視之。究不能與盜賊並論。即多數有識之士。認私販爲疥癬之疾。不但可以銷納無數桀驁不馴之輩。並可以調和政治上不平之氣。是以前清治私之法。雖嚴。而始終未能絕跡者。要非無故也。爲此說者。是直以私鹽爲商專賣時代不可少之一物。尙何言哉。尙何言哉。

設場警廢銷巡爲鄙人唯一主張。稍明鹽政者無一不贊成。即稽核總所亦以爲必要。而始終不能實行者。則引界二字橫亘于胸中。鹽政當局爲國爲民之心。要不若爲商謀之忠也。

九年九月鈐誌

(七) 緝私問題

自來談鹽政者。莫不痛心疾首於私鹽。於是國家之禁令。官吏之考成。商人之要求。無不異口同聲。曰緝私緝私。私者何。對官而言。何謂官。何謂私。無人不知。有稅爲官。無稅爲私。獨不解今之所謂緝私者。有異夫是。查我國緝私機關。沿自前清。約分兩種。一係國家所設。仿水陸軍隊編制。名曰官巡。一係鹽商所設立。仿鄉團巡防制度。名曰商巡。無論爲官爲商。費用均出自鹽。仍係吾民

所負擔。每歲耗於此項緝私經費。不下千餘萬。論其功績。則手握兵符。借軍鹽爲名。實行販私之業者。此類名曰軍私。固非緝私營所敢問。次之各岸引商。重斤夾帶。沿途酒賣。名曰商私。亦不敢緝。下之大幫私販。成羣結隊。連檣而下。名曰梟私。亦非緝私營所敢對敵。無已則指一二小販。或鄉間愚民。手携數斤之鹽。指爲私鹽。重則傾家破產。小亦充公受罰。且其所獲者。亦非真正私鹽。無非借越境爲私之名。作索詐要功之地。按越境爲私之名詞。沿於前清。因當時引界複雜。稅率不一。一省之內。稅率高下等級。多至百餘等。一縣之內。鄉城之稅。亦屬不同。於是輕稅地衝銷重稅地。亦爲私鹽。故有是禁。自民國成立。鹽稅條例公布。稅率漸趨於統一。同一稅率之區。當然可以自由販運。乃鹽商利用此項名詞。可以術護其引界。而緝私機關。亦得借此以爲索詐。如蘇州城外所買之鹽。一入城。即指爲私鹽。而沒收之。其實城外所買者。亦係商人之鹽。而城外與城內。稅率並無分別。此等罪狀。實諸鹽政機關。亦不能自圓其稅。而官吏視之無覩。人民亦俯首無辭。洵可怪也。然此等緝私營。不過不能盡職。虛糜國帑。充其害不過虐民而止。而於鹽政之本身。尙無大過。故比較的言。尙係善者。其最爲鹽政之害者。尙有下列之三事。

(甲)販私 販私爲緝私營最大之營業。借緝私之名。在產鹽地。購買多數私鹽。運往銷地販賣。沿途所有緝私關卡船船。均作爲私鹽分銷儲藏之用。從前徐寶山以緝私統領。每月販賣之私鹽。多至數百船。長江一帶。無人不知。彼亦直認不諱。現在徐氏雖死。而繼其任者。無不傳受其衣。

鉢。同一販私。前清尙有名利雙收之辦法。即所謂功私是也。功私者何。清法緝私獲到之鹽曰功鹽。到地變價。除提二成充公外。其餘充賞。如數目不大。亦有全數充賞者。於是緝私營遂利用此法。自向產地買鹽。運往銷地。冒稱獲到私鹽。變價後即充賞。產地之鹽。不過數角一擔。而銷地之價。即有數元。一反手間。可得十倍之值。且得異常保舉。爲緝私營最神妙之計策。記者於改革後。任兩浙鹽政。首改此例。凡功鹽變價。必須扣除當地之鹽稅。始准充賞。此弊遂除。

(乙)護私 販私獲利雖巨。究竟尙須些少之資本。且明目張膽而爲販私營業。稍顧名譽者。尙不敢爲。於是乃有護私之法。即與私販勾通。凡在管轄境內。任其恣賣行銷。惟每擔須納費若干。或以月計。或以船計。即以緝私營爲私販之保護人。此法不但行於境內。卽越境亦可行之。例如蘇州緝私營。爲某幫之私鹽保護者。如某幫私販欲運鹽至安徽。而淮界非該營之管轄地。而又不能與淮界緝私通關節。則由該營以炮船保護過境。如遇鄰境緝私過問。則以獲到私鹽。解往某地對。此又護私中之別開生面者也。

(丙)放私 放私爲緝私營最下之策。司空見慣。凡屬緝私機關。無不知之。卽上自鹽官。下至鹽商。亦無人不公認。其辦法不過大幫私鹽過境前數日。先由私販知照緝私營。報明於何日過境。

共有若干船。納賄若干。或預備私鹽若干船。兩軍對壘時。故意棄下數船。鹽斤。爲緝私營要功之地。於是緝私統領。張大其辭。謂某日先得偵探報告。有大批私鹽過境。如何設謀。如何對敵。奮勇爭先。如何出力。始將鹽船並獲。上司亦明知而慰勉之。此等公文千篇一律。度稍在鹽政界者。殆無人不知。亦無庸記者之浪費筆墨也。

所謂緝私之功績。不過如上列之三端。每年國家費此千餘萬之軍餉。結果乃至於此。可爲浩歎。論者謂如子言緝私營既有百弊而無一利。爲鹽政計。多一緝私之人。卽多一販私之人。度當局未嘗不知。而始終不能廢者。蓋緝私果廢。萬一梟私猖獗。無法抵制。不能不爲此慰情聊勝於無之舉。不知如能行吾黨改革計畫。凡屬國內之鹽。均由官收商運。無私非官。何待乎緝。卽不能實行此策。而就場征稅。遍設場警。場不漏私。私從何出。况鹽稅一律。引界自破。更何越境爲私之名詞。卽使此疆彼界。商人仍有行銷區域。但使同一稅率。人民購賣自由。購之甲商可。購之乙商亦可。國家豈能歲費千餘萬。專爲鹽商作守籬之犬哉。

緝私無善策。有清一代無人不知。而至今不廢者。保商二字誤之耳。

(八) 報効問題

有清一代。鹽政之腐敗。官吏之貪婪。引商之專橫。舉世皆知。無可爲諱。然成此惡果。必有惡因。論者或歸咎於引制太酷。加價太繁。二者雖亦受病之原。尙非致命之毒。最爲鹽法之梗。鹽政之蠹者。實報効二字。階之厲也。夫引制加價。雖係一代虐政。尙爲法律所許。報効何爲乎。既非國家歲入之正供。又非人民願意之樂輸。論其性質。不外左之二說。

一 賄賂說 以報効爲賄賂。說似新奇。實係正解。凡受之者。非所應得。與之者。別有所圖。皆賄賂也。故大之如國家賦稅。小之如人民報酬。不得謂賄賂。即如公債票。公益捐。及酬酢贈遺等。並無特別目的存在者。亦不得謂之賄賂。彼報効何如乎。既非賦稅公債之性質。亦非報酬投贈之名義。雖欲不名之賄賂而不得。傳曰。國家之敗。由官邪也。官之失德。寵賂章也。我國政以賄成。自昔已然。然不過官吏之犯贓。從未聞國家自身犯贓者。有之實始自官吏之捐納。與鹽商之報効。夫捐納之弊。騰笑萬邦。然尙起於前清叔季。茲姑不論。而獨怪鹽商之報効。偏起於前清全盛時代。當乾隆中葉。首開其端。所謂南巡盛典。八旬萬壽。無不准商人報効。動輒百千萬金。政府既收如此厚賂。不能不予以特殊之恩惠。於是加耗加價。破壞鹽法諸德政。自茲紛起矣。加耗則虧國課。

加價則害民食。舉凡可以利益商人者。無微不至。卹商二字。遂爲鹽政上一大方針。科舉一端。非前清認爲掄才大典乎。舉世輿論。謂清末百事俱壞。惟科場尙無大弊。一經發覺。無不立置典刑。百官皆可捐納。惟秀才舉人進士。未開捐納之風。不可謂非慎重名器重視科舉之明證。乃如此大典。不惜爲鹽商特開方便之門。在京百僚。以及勳舊重臣之子弟。無不回藉考試。否則曰冒藉。視爲厲禁。乃因鹽商多皖人。營業在杭。特許鹽商子弟。在杭考試。此等曠典。爲開國元勳功臣名將所不能倖邀者。惟鹽商享此特權。居然垂爲定例。且民籍外。特設商籍。其考取之額。與一縣民籍之額相等。且又過之。（按浙江仁和县錢塘二縣秀才定額爲全省冠各六十名而商籍亦六十名後鹽商報効巨款增廣恩額二十名始終因考生不足額未曾取足以百十家寄寓之商人其取額反加於一縣之住民其不平爲何如）猶恐商人受地方官吏之歧視也。特以運使運副爲主試官。不歸府縣考試。儼與今日洋商在租界歸領事裁判無異。同一國民。而鹽商得特享考試上之治外法權。豈非極大怪事。夫科舉前清視爲最大問題。尙不惜爲鹽商特破其例。則其餘可知。鹽商安得不專橫哉。商人既知政府可以貪取。於是每乘國家有事。以報効之毒餌政府。一受其愚。種種要求。隨之而起。有所謂加耗報効者。（如例定引斤外每包加耗鹽若干斤質言之准

其販賣私鹽也。有所謂加價報効者。（如官定售價上再加若干文是）有所謂復引報効者。（如甲省引地因乙省鹽價廉改食乙省鹽甲省商人強欲爭回謂之恢復引岸）有所謂改綱報効者。（如該省本有廉價鹽可購必欲強其改食貴鹽謂之改綱）有所謂改洋碼報効者。（此項起於近十餘年因錢價之下落售價向定制錢者一變爲洋碼獲利不貲）每次報効國家不過得數十萬。多至數百萬。而人民每年增加之負擔。十倍不止。國課之損失。（因加耗故）私鹽之增加。（因加價故）百倍不止。吾不知飲鳩止渴。政府諸公。何甘受此毒藥耶。且國家既開此賄賂之門。上有好者。下必有甚焉者。鹽商報効國家者十之四。報効官廳者十之六。故他項官吏。犯贓無不敗露。或受懲罰。惟鹽務官吏。則以納賄爲本能。蓋國家自身既犯贓。不能責官吏之潔白自好也。鹽官又安得而不貪婪哉。

二勒索說 何謂勒索。報効之動機。發自鹽商方面者。固可謂之賄賂。而出於政府方面者。不得謂之賄賂。何以故。蓋賄賂者。必有所求而始行賄。前清一代之鹽商。希圖利益。以報効爲名者。固屬多數。然其間亦有非出自鹽商之意。而政府以此爲籌款之不二秘訣者。夫政府籌款。或加賦。或募債。要自有正大光明之辦法。何以舍此正道不由。而惟知強派商人以報効。萬一商人不如

其意。則政府可利用威權。加鹽商以苦痛。或以種種卑劣手段。損害其利益。鹽商迫於政府之威力。亦不能不俯首受命。此等報効。雖曰謂之非勒索不可。夫勒索爲敲詐之代名詞。鄉黨自好者不爲。而謂國家爲之乎。然觀前清歷次強迫商人之報効。有受此惡名而不辭者。然此等勒索。果係出自商人之囊中。則劫富以救貧。提私以歸公。猶可言也。其實所報効者。既非出自商人中飽。亦非提自商人餘利。國家取之於商。鹽商仍取於民。加重食戶之負擔。剝奪購買之自由。報効愈重。鹽價日昂。私鹽愈盛。犯禁日多。赭衣滿道。號泣通衢。緝私林立。格殺勿論。每年觸禁犯法而死者。千數百人。何一非此報効之代價乎。國家貪得商人之報効。目置陷阱於國中。誘致其民而殺之。甚矣其酷也。

綜上兩說。無論爲賄賂。爲勒索。其結果無不加吾民以苦痛。在國家所取得者什一。商人所取償者什九。國家所取得者一時。商人所取償者畢世。即爲籌款計。亦非策也。使無此報効。政府自能以正大公平之眼光。治理鹽務。斷不至以瘠民肥商。爲唯一義務。而商人無所藉口。亦不能肆種種要求。以重累吾民。故報効者。直接病商。間接病民。而亦無益于國者也。民國開基。亦越四年。報効名詞。未見公牘。當兩次削平內亂。財政困難。亦何待言。而我大總統始終未忍效法前清。以重

累吾民。彼鹽商爲保全私利計。保無有以報効之說相嘗試者。幸我政府。始終拒絕。此不可謂非民國鹽政史上放一異彩也。

報効報効鹽商罪惡皆借汝名而行清之所謂報効者媚茲一人有數可稽今之所謂報効者曖昧不明更無數可查

(九) 改革問題

非常之功。必遇非常之時。尤必待非常之人。雖有智慧。不如乘勢。此非常之時之說也。徒善不足以爲政。徒法不能以自行。此非常之人之說也。一年以來。改革鹽政之聲。遍於海內。加以借款成立。外人督促。改亦改。不改亦改。我不改。人將代改。記者默察今日之時局。不患鹽政之不改。而患改之者不得其法。亦不患其無法。而尤患改之者之不得其人。苟非其人。徒托改革之名。而無改革之實。雖百變其法。而其弊反有甚於未改革以前者。以此歸咎於立言者。立言者不任其咎也。然則必得如何之人。始能言改革。據吾人之理想。必具左記之八大要件。始能達此目的。否則毋輕言改革也。

(二) 眼光要極遠。遠有二說。以橫言之。不可狃於一時之利害。須爲民國鹽政立百年之基礎。千

餘年來。非無名言良吏。主張改革。然皆貪於一時近利。而忘遠害。不能爲根本的改革者。即由於此。以豎言之。不可有鄉土觀念。村落觀念。亦不可有縣界觀念。省界觀念。目光須注及全國。推而言之。並須有世界之眼光。始能包舉一切。否則得於此者。必失於彼。昔曾駱二公。爲爭湖北引地。終身不交一言。以中興之名臣。只知有封疆。不知有國家。其他無論矣。此次改革。必以利國爲前提。所謂省界縣界。不可留一些微影子於腦中。以爲統一之障礙。此即眼光要遠之說也。

(二) 腦筋要極細。此說似與前條相反。蓋人之性質。有鶩高遠者。有近縝密者。高掌遠蹠之人。斷不能爲細針密縷之事。而鹽政之複雜。細若牛毛。有千餘年之歷史。非心細如髮。息氣研究。差以毫釐。謬以千里。忽於一朝。害及數世。此腦筋要細之說也。

(三) 思想要極新。鹽政所以不能改革者。實由於舊制之束縛。愈束縛則愈腐敗。上自官商。下迄吏卒。無人不奉欽定鹽法志。爲天經地義。今者專制雖倒。而其餘穢遺垢。猶壅塞於若輩之腦中。非有新思想新學識之人。砥柱中流。未有不被腐敗分子所感化。邇來歐風東漸。物質文明。日形進步。少年中國。決非老大方方法所能治。鹽政改革。首當其衝。此思想要新之說也。

(四) 經驗要極舊。此說亦與前條相反。蓋新舊兩黨之不能融洽者。即由夫有學識者。往往無經

驗。有經驗者。往往無學識。有經驗而無學識。雖不能開創。尙足以守成。有學識而無經驗。則破壞有餘。建設不足。凡事皆然。鹽政尤甚。記者昔日不願與守舊者言改革。不知國家爲何物。世界爲何事。一聞改革。掩耳却走。唯恐不及。今日不願與維新者與言改革。不問中國之習慣如何。程度如何。侈口直陳。好爲高論。爲改革之理想家則可。爲改革之實行家則不可。此經驗要舊之說也。

(五)宗旨要極定。改革鹽政。爲如何事。祛千百年之積弊。奪千萬人之飯碗。其阻力之多。風潮之大。可以預知。蓋鹽政之改革。係包含政治經濟兩種之革命。非有犧牲一切之宏願。百折不回之毅力。斷不能得良好結果。若色厲內荏。首鼠兩端。以油滑之政治家。而當其衝。未有不敗乃公事。此宗旨要定之說也。

(六)手段要極敏。此說亦似與前說相衝突。凡手段敏捷者。未有不油滑。此亦政治家之常例也。惟鹽政之改革。既須有決心。又須有妙腕。無堅定之志向。不能改革。但有決心。而無靈活之手段。以濟之。往往事機一失。阻力橫生。如前清陶文毅之改淮引爲票也。奏請報可。連夜發表。京師大官。雖欲挽回。亦已無及。兩淮豪商。積引鉅萬。一夕之間。變成廢帛。雖欲百端運動。已無效矣。然此不過兩淮一部分。而今則全國也。從前不過對內。而今則尙有外交問題。稍一遲緩。事未發而難

先至矣。此手段要敏之說也。

(七)品性要極潔。鹽務爲千古之利窟。一入其中。鮮不墮落。他事索賄。無不敗露。因非納賄者之所願也。惟鹽官之索賄。則商人惟恐其不受。官之納賄愈多。商之獲利愈大。從前鹽院運使。得賄動輒數十萬。未聞有人舉發。即有言官劾奏。商人方爲之諱飾不暇。故他種官吏。得賄則受惡名。鹽務官吏。不得賄則受惡名。蓋既不受賄。則遇事認真。衆商交怨。謗聲日至。反不如得賄者之名利雙收也。數百年來積習成風。故地方官尙有廉吏。鹽務中必無清官。今當改革之際。商人以身家財產之關係。未有不百端嘗試者。使非品性極高潔之人。鮮有不爲其炫惑。佛說我不入地。誰入地獄。既欲莊嚴地獄。非身入其中不可。鹽務爲極腥極穢之地。不欲改革則已。既欲改革。非身入不可。使無出汗泥而不染之性質。何能排剔千百年之積垢。此品性要潔之說也。

(八)信用要極厚。有子曰。信而後諫。未信則以爲謗已也。信而後勞其民。未信則以爲厲已也。夫非常之舉。黎民所懼。對於社會。無極尊之資望。社會對我。無最厚之信仰。言方出而難者立至。事未舉而阻力橫生。更何弊之能革。何利之能興。况鹽務爲自來腥羶之地。萬目睽睽。衆矢之的。偶一不慎。身敗名裂。昔王荊公之變法。未始無一二可行。徒以文名不及三蘇。物望不如洛蜀。雖獲

乎上而不獲乎下。變法不成。卒爲千古詬病。可見羽毛不豐滿者。不可以高飛。文章不成者。不可以誅人。此信用要厚之說也。

具以上八大要件。始有改革鹽務之資格。前七條專指改革者之本身。第八條已非彼之所能自致。蓋信用問題。半在己亦半在人也。然僅有此八者。使不予以極專之責任。極久之任期。則雖得其人。未得其時。非常之功。仍托空言。改革改革。危乎殆哉。

以素主改革之人而曰此說未免使人灰心。不知假改革之改革。不如不改革。蓋鹽務之弊。已千餘年。若不澈底澄清。愈改愈弊。其害反不如維持此真鈐數年來閱歷之言也。

九年九月鈐識

鹽政叢刊

鹽政問題商榷書



整理鹽法之兩大方針

本 自

記者自發行雜誌以來。將及兩年矣。日日言改革。不但閱者厭聞。即記者亦爲之生厭。夫改革爲何等事。改革鹽務。爲何等事。祛千百年之積弊。奪千萬人之飯碗。非常之功。必待非常之人。又必當非常之時。記者早已言之。度今日之中國。其機會與人才。兩無一遇。徒侈談改革。以冀政府社會之一悟。無怪舌敝唇焦。不見成功。墨乾筆秃。終於無濟。吾今而後。卑之無甚高論。不談改革。但言整理。度亦當局者之所不棄乎。夫整者。劃一之謂也。理者。不亂之謂也。旣曰整理。必須具整齊劃一之精神。而以公平明白之手段出之。所謂統一與開明兩大主義是也。請試分列而言之。

甲統一政策。統一者何。即整齊劃一之謂。對參差紊亂而言。我國政務之參差紊亂者。殆莫甚於鹽務。日前字林西報。謂紊亂者實中國官場之所喜。惟其制度紊亂。始無可稽查。並且有無數機會。可以收非法之陋規。記者對該報之評論。雖心恥之。而不能謂其言之不確當。且利用鹽法紊亂以爲利者。亦豈獨官吏也。商也。無一非利用此紊亂以食其弊。今欲一一羅舉其事實。非此小篇幅所能盡。略舉數端。以例其餘。試列於左。

一曰、稅名之紊亂。同一稅名。而其種類不一。曰正課。正課卽引課也。例如長蘆舊例。先課後鹽。隨引交納。每引交課銀六錢八分五釐。有奇是也。曰加課。加課者。例如每引正課。原額之外。增加耗鹽若干斤。按斤加徵課銀是也。曰帑課。帑課者。亦曰帑利。原係借本之商。自交帑利。後改爲隨引徵納。因謂之帑課也。（如浙江之鹽。行蘇松者。有帑引。）曰加價。加價有新案舊案之別。例如海防加價。河工加價。謂之舊案。賠款加價。練兵加價。謂之新案。或一文或二文或四文不等。此外又有路鑛加價名目。若蘆東之津浦鐵路加價。河東之同蒲鐵路加價。是也。曰復價。復價者。各省爲籌款計。規復鹽價。加徵錢文。謂之復價。例如長蘆因天津善後需款。所謂軍需復價是也。曰平價。平價者。例如長蘆有初次平價。二次平價。謂之平秤。辦法分爲六等。以所得餘利。或補抵滯課。或撥充餉銀。及備籌工藝之用者。是也。曰釐。釐亦稅也。清初以來。祇有鹽課。未有鹽釐。鹽釐始於咸同年間。抽充軍餉。先行於兩淮。其後各省。皆倣行之。省自爲制。迄今疊次增加。而鹽釐收入。幾與正課相埒矣。曰捐。捐之名目不一。例如長蘆之天津口岸。汎工。兩淮之堰工。提工。商捐商川。是也。曰雜捐。雜捐名目亦不一。例如學堂善堂各項公益之川。是也。諸如此類。而每一種中。又包含十餘種之名稱。若彙而觀之。稅之名稱。不下百十種。此稅名之紊亂也。

二曰、稅率之紊亂。同一稅率。不但省與省異。府與府異。即一縣之中。亦分數種稅率。就全國正引地而論。每斤少自六七文。多至六十餘文。中間相差之等級。除福建未詳外。例如奉天每斤之稅率。由四釐徵至六釐餘。（奉天黑龍江皆四釐零。而吉林則六釐有奇。）長蘆每斤之稅率。由六釐徵至九釐餘。（直省各縣。每斤徵銀九釐零。豫省各縣。徵銀八釐零。天津木岸及南告。亦八釐零。東告徵銀九釐零。大宛二縣。則六釐有奇。）山東每斤之稅率。向由民運及歸南運局辦理者。平均俱在一分以內。其由商運官辦者。平均俱在一分以上。且有至二分以上者。（歷城沛蕭等處。均係商辦。其稅率皆在一分以上。堂邑濰縣等處。均係官辦。其稅率自一分以上至二分以上。安邱海豐及河南之商城。江蘇之銅山各處。向爲民運及南運局辦理。其稅率少者爲四釐零。多者至五釐零。亦有在一分以上者。）河東每斤之稅率。俱在一分以上。（山西爲一分零三四。陝西爲一分四五。河南則一分七五。四川每斤之稅率。徵銀者。由七釐徵至一分六釐餘。徵錢者。由六文徵至十六文。（四川引鹽徵稅以銀計。票鹽徵稅以錢計。）兩浙每斤之稅率。徵銀者。由一釐零徵至一分四五釐。徵錢者。由四文徵至十六文。（杭嘉湖金嚴衢等處。均係正課。蘇松等處。則正課之外。有帑課。皆以銀計者也。肩住各處。則以錢計。）兩廣每斤之稅率。由七釐徵至

一分以上。(中櫃少者爲七釐零。多則至九釐一分不等。北櫃少者九釐零。多則至一分八釐有奇。西南兩櫃。俱在一分以上。)此外兩淮雲南。則稅率較鉅。(兩淮之四岸。均在三分以上。雲南行銷正岸各處。少者爲二分八釐零。多者亦在三分以上。)約而計之。奉天八種。長蘆七種。山東八十四種。河東三種。兩淮十八種。兩浙六十三種。兩廣五十種。四川三十種。雲南十六種。已有二百九十九種。此但就正引地及報部有案者而言。其他由各省自由變更。或增或減。及不列正引地以內者。所謂包課地及包釐地民運地。其稅率之複雜。更難摺指其數。合計稅率之等級。總在千數以上。此又稅率之紊亂也。

三曰、引斤之紊亂。鹽引名目。至爲紛雜。有綱引。有帑引。有水引。有陸引。有篷引。有擔引。有肩引。有住引。有大引。中引。小引。又有不謂之引。而曰名曰票者。引目既殊。斤重遂異。例如雲南之小照票。僅載鹽五十斤。福建擔引。則爲百斤。廣東大引。則爲二百三十五斤。河東每引。則爲二百四十斤。雲南大照票。則爲三百斤。浙江綱引。或爲三百五十五斤。或爲三百七十五斤。或爲三百九十六斤。淮北票引。則爲四百斤。淮南票引。則爲六百斤。四川陸引。則爲六百四十斤。福建蓬引。則爲六百七十斤。浙江肩引。則爲八百斤。四川水引。巴鹽。則爲八千斤。花鹽。則爲一萬斤。最多如河東所

謂名者。乃至三萬斤。引斤輕重。殊懸若此。官府徵收課釐。必先按斤而後計引。然其比例之差。幾至數十倍。其差異並無何等之理由。此又引斤之紊亂也。

四曰、耗斤之紊亂。同一耗斤。有加百分之五者。有加百分之十者。有加百分之十五。二十者。有加百分之四十者。輕重之數。原按道里遠近。以定多寡。法似甚平。而弊即因之以起。商人藉以夾帶。官吏藉以侵漁。雖正斤之外。所加耗斤。在在有案。然額外餘斤。又有補繳課稅之例。是加耗已有名無實。徒以耗斤參差。爲官商叢弊之藪。此又耗斤之紊亂也。

五曰、權量之紊亂。各省鹽以引計。以票計。奉天則以石計。皆積斤而成。按斤則以權計。各省權量。現行法碼。有以九七平十六兩爲一斤者。有以二十兩爲一斤者。有以二十四兩爲一斤者。其大小各別。此又權量之紊亂也。

六曰、商名之紊亂。同一鹽商。有所謂引商。有所謂票商。有所謂辦商。有所謂包商。有所謂岸商。有所謂坐商。有所謂櫃商。有所謂埠商。不過以習慣相沿。著此名稱。其區別並無何等之標準。此又商名之紊亂也。

就以上六端觀之。鹽務之紊亂如此。此其所以敗壞至於斯極也。爲今之計。所宜理其紊亂。俾歸

統一。有整齊劃一之精神。剷除弊窟。官商無所利用。然後鹽務可以實行整理矣。抑又言之。從前鹽務。省自爲法。百事失紀。現今中央設立專署。於事權上。已有統一之規模。各省運署之組織。其職員名稱。自應劃一。所有俸給。亦宜有一定之規制。例如近今河東運署三等科員。俸給僅五十元。而廣東運署三等科員。則爲九十五元。多寡之數。比例相懸。雖事務之繁簡。容有不同。地方之財政。豐絀各異。然俸給之等級。固亦不能無統一之規定也。

乙開明政策。開明者何。即公平明白之謂。對含糊秘密而言。我國政務之含糊秘密者。亦莫甚於鹽務。此從前俗諺。所以有鹽糊塗之稱也。糊塗云者。明白之反對詞也。因紊亂而糊塗。因糊塗而串弊。以故數百年來。鹽務隱於黑闇之中。不易明了。官也商也。吏也役也。無不窟穴其間。視爲利藪。今欲整理。必先去其紊亂。使之劃一。即吾所謂統一政策也。統一之後。出以公平明白之手段。方能收整理之效果。例如取消引岸。則運鹽方法。是否官辦。抑係商辦。經理之人。是否爲官。抑係爲商。其性質宜明也。若引岸未經取消之處。或均一稅則。或加徵鹽稅。其辦法如何。亦宜明白宣布。俾全國人民。無所迷惑。蓋鹽稅一項。關於人民之負擔。國家之收入。向來積弊種種。由於秘密。非力祛舊習。不足以資整理。此開明政策。實今日惟一之要義也。

綜而言之。鹽務之弊源。不外兩途。一在於紊亂。一在於秘密。惟其紊亂也。故弊端百出。莫可究詰。惟其秘密也。故非身入其中者。莫能窺知其狀況。愈紊亂。愈秘密。官商勾通。奸弊相習。皆以此爲舞弊之具。以此爲不傳之訣。鹽務如此。直謂之無法可也。記者恫鹽務之弊。懷抱改革主義。大聲疾呼。以冀政府社會之一悟。兩年以來。陳義非高。幾如廣陵之散。聞者生倦。若聆上古之樂。吾今但言整理。不談改革。主持統一開明兩大政策。夫能統一而後紊亂之弊可以除。能開明而後秘密之習可以去。斯由整理而改革。鹽務前途。倘亦庶乎可幾而理歟。

此文作於三年十二月當時以爲鹽政改革茲事體大未易實行若僅僅整理當非難事况其時稽核總所成立英人丁恩事事欲求劃一公開以爲從前鹽糊塗之徽號當可削除不料行諸數年劃一之效未見而支離矛盾迨尤甚焉現在中央雖有鹽政彙覽各省亦有鹽務公報似乎爲公布機關其實稍關重要之公文無一刊布其所以秘密如此者蓋一經露布即暗中無從上下其手官商之大利即在雜亂秘密之中故鹽務不改革則已如欲改革必須澈底澄清決非整理二字所能奏功也若不謀根本的改革所謂鹽法劃一鹽政公局恐俟諸地老天荒而後依然如今日此文豈有一顧之值耶燒之可矣

鹽政叢刊

整理鹽法之兩大方針



五四

九年十月學鈞識

一年來鹽政改革之返顧

本 白

本雜誌出版。已閱兩年。關於改革諸問題。莫不各標正義。爲具體計畫。以待政府之採取。統觀兩年以來。鹽政之狀況。印證吾人之所主張。有同者。有異者。有名同而實異者。其間或限於事實。或狃於習慣。或旋改而旋復。或變本而加厲。無快刀割亂絲之手段。爲根本上之剷除。成一有統系之政策。此固吾人所不能十分滿意者也。惟其間或有時勢所限。吾人亦應曲諒其苦心。今記者本篇之作。樹正大之主義。下公平之斷語。以與當世鹽政家一考證焉。民國鹽務機關之設立。雖已三年。其第一二年。亂黨未平。政權未能集中。鹽政實權。散在各省。中央不過羈縻而已。可不必論。故論民國鹽政之狀況。當自三年起。以今日回顧一年來鹽務當局者之所設施。雖不能爲根本之改革。而枝枝節節以爲之者。已屬不少。亦不能謂其非改革也。特其間有改而實行者。有改而未行者。有名改而實改者。有名改而實未改者。約而言之。可分爲真改革與假改革之兩種。今撮其大者。列舉於下。

一 真改革如左

(甲) 徵稅畫一 此事之發生。實始於均稅法案。卽三年一月一日所施行之鹽稅法也。主動

雖出於鹽務署。而稽核總所之丁恩亦首贊成。原案之起草。記者亦預其列。原擬第一區（東三省長蘆河東山東淮北及陝甘）定百斤二元。第二區（淮南兩浙兩廣福建四川雲南）定百斤三元。至四年一月一日。全國通徵二元五角。迨公布時不能通過。將第二區暫緩施行。仍照舊例。而第一區則固未改也。不料公布之後。除長蘆河東實行外。東三省山東。因事實困難。請展期作數次增加。於是山東則百斤定一元二角五分。東三省則一元。後又加爲一元五角。至冬間長蘆河東。通加爲二元五角。東三省自四年一月起。亦實行每百斤二元。聞山東亦可照辦。是均稅問題。雖祇能行於北方。而施行期間。亦參差不一。然當局之目光。固專注於稅則之一律。此不可謂非民國鹽政之一特色。而與吾人所主張鹽稅劃一之目的。漸可達到。此爲去年改革中之最有價值者。三年度鹽稅之收入。所以能增加者。亦由於此。

（乙）耗斤廢除 中國耗斤一端。實爲鹽商漏稅之最大弊端。耗斤既不劃一。各省鹽商。以報効之多寡。得以自由請加耗斤。不但鹽商如是。卽官運局。亦以此爲絕大財源。記者本主張調查實在漏耗之斤量。定一詳表。務使商人既不吃虧。鹽稅亦不短少。原爲顧恤商人起見。乃稽核總所丁恩。主張絕對廢除。其言曰。無論何種貨物。均有折耗。而國家征稅。並不因其有耗而

免稅。即使有耗。彼可在售價上加算。在丁恩此說。非無理由。彼蓋始終主張自由貿易。買賣競爭。故聽其耗鹽成本。加在售價上。自屬無弊。而我國則引地未破。專商未除。若聽其加價。勢必民食貴鹽。因無競爭故也。當時立法之意。既不准鹽商加價。又不能使商人虧耗。故有耗斤之規定。然其初各省每百斤亦不過數斤而已。後則商人因報効而求加耗。此則非立法者所及料也。然丁恩既有此主張。當局亦不能不贊成其說。於是毅然下令。將耗斤革除。而長蘆鹽商。因此要求改售價錢碼爲洋碼。一轉移間。每斤鹽價增至十文。兩浙鹽商。要求每斤如價五文。兩淮則每百斤。免稅銀四錢。平均計之。各省商人新得之利益。比較原有之耗斤。其利反倍。然其害。人民受之。而國家稅入則增多矣。故論革除耗斤一事。亦吾人所贊成。惟因此而加價。則得不償失。蓋國家不加稅。而使人民負擔加重。反不如加稅之爲直截了當也。然吾輩爲人民計。固應爾爾。若在政府。則耗斤革除。使鹽商不能帶私。稽核鹽稅。尤爲簡便。不能謂非良法也。

(丙)政權集中。中國鹽務實權。前清以來。分寄於各省。中央雖隸於戶部。不過年終一報銷而已。職此之故。各省得以自由加稅。引制之加酷。鹽法之紊亂。實由於是。前清末年。雖設鹽政

院。期政權之集中。卒因鹽院（即督撫）反對。未能實行。光復以後。各省軍政時代。將鹽稅一項。占爲省有。更無論已。自借款告成。因鹽稅抵押外債。有洋員監督其旁。於是鹽政實權。漸始趨於中央。自鹽稅法公布。只准一稅。不准各省加抽鹽釐。鹽政始呈統一之象。然各省向恃鹽稅以供省用者。仍思百端破壞。如上年安徽廣西。以官運爲名。爲變相之加稅。最近皖北。以賑捐爲名。而思抽釐。貴州以地方稅爲名。而思加捐。當局者。因恐外人干涉。竭力保護鹽稅之統一。將來未知能否力持到底。然在今日。則各省尙未發生新加稅之事實。不可謂非鹽政之好現象也。

一 假改革者如左

（甲）破除專商 爲吾人所絕對主張。然吾人所破除者。係專賣之商。仍許商人組織運鹽公司。而小賣任民自由貿易。丁恩所主張者。廢去運商一層。由人民直接購鹽。自由販運。此事發生。以淮北河南長蘆爲首。淮北向無引商。但有票販。當局者擬自此入手。不意皖省都督。爲籌款計。請仿河南汝光辦法。改爲官運。又以官本難籌。仍准商辦。是名曰官運。已變商辦。卒之與舊日引商無異。無非奪小販之業。而與一二豪商耳。河南汝光十四州。本係官運。丁恩主張廢

除官運。改爲自由販買。今則名曰開放。其實仍爲一二人有力者所獨占。則亦專商也。長蘆之廢引。亦起自丁恩。然丁氏之意。固欲將全省引制廢止。無論何人。得以自由販運。當局者碍於丁恩。不能不行。而又慮商人反對。不得已乃首將官運引地（即前清代鹽商還洋款七百萬向商人收回者）開放。然名曰開放。仍設一總支配人。爲承銷之總機關。初則帶半官辦之性質。旋因有人反對。現則仍歸一二豪商之手。爲商辦矣。以上所舉。所謂破除理地。廢除專商者。大都如是。亦不必更爲縷舉。

（乙）整理場產 政府對於鹽政之大方針。無論改革不改革。改革之採用專賣制。或征稅制。而整理場產終歸必要。當局亦屢言之。是整理場產一事。已爲政府確定之方針。所謂整理者。何。無非裁併各場。限制產額。建築場坵。設立場警。犖犖數大端而已。如製鹽特許條例之公布。長蘆築坵之實行。似當局亦注意於此點。不但此也。亦知整理場產。非實地調查及測繪。不能爲下手之方。非特設場務機關。不能爲實行之具。乃設場產整理處於上海。淮閩浙三省調查與測繪。同時出發。（原議三省辦畢。推及全國）又設場務局於山東。淮北浙江。爲實行整理場產之籌備。初意未嘗不善。繼而思之。以爲不急之務。於是三省測繪未了。場產整理處。先已

裁撤。幸而三省測繪。先後告成。全國計畫。依然未定。即此三省。雖有詳細報告。精密地圖。若此時不辦。再越一二年。已與事實不符。則欸爲虛糜。圖成廢紙矣。場務局之設立。固吾人所贊成。然吾人所主張者。係直隸於中央。予以場產上之專權。俾得實行其計畫。乃政府所設之場務局。上有運使之箝制。下有場長之牽掣。介於上下之間。不過一承轉機關。非驢非馬。有若贅瘤。此等空機關。本無存在之必要。果爾不滿三月。卒因經費支絀而取消。自來鹽政機關之壽命。從無短於此者。於是場產整理之形式亦消滅矣。

(丙)廢除煎鹽 各省引界之不易化除。由於鹽稅之不能劃一。鹽稅之不能劃一。由於鹽本之不能劃一。均稅之不能行於南方。實由於此。當局亦知非將貴鹽逐漸消滅。稅率終無劃一之希望。其尤甚者。則在同一省內。煎晒並存。不但稅率因此參差。而私鹽亦因此加甚。現在全國除川滇外。惟淮南浙江。尙有煎鹽。大爲鹽政之窒礙。乃特下嚴令。限五年內。將淮南浙江之煎鹽。一律廢止。此固改革中一極大事件也。在淮南瀟蕩草蕘。又多草地。灶戶本意願變爲墾戶。浙江煎灶多不產瀟。其數不滿二百。從業不過千人。况餘姚隙地尙多。可增鹽板。(以板晒鹽曰鹽板)則移灶就瀟。改煎爲晒。於灶民生計。並無影響。乃中央雖有此令。一年以來。並未

聞何場停煎。亦未聞有減額之事。則所謂分五年廢止者。迨亦具文耳。

統觀右列各項。眞革改三事。惟甲項由政府主動。然得丁恩同意。乙項則全出丁恩主張。丙項則因恐起外人干涉。始得堅持。是三者皆賴外人。始能有此效果也。假改革三事。甲項非出自丁恩主動。即有力者所利用。而鹽商之潛抗力。亦頗不弱。故祇能爲改頭換面之敷衍。乙丙兩項。一則未得丁恩同意。一則未有丁恩督促。故自理自捐。虎頭蛇尾。終難貫徹其主張。爲積極之進行。從前外人謂我國人非依賴外人。決無改革之能力。吾斯之未能信。今返觀一年來。鹽政之現狀。雖欲不承認此說。而不得矣。嗚呼哀哉。

以上但指對內而言。其對外交涉如何。度亦關心鹽政者。所急欲知之也。據記者所觀察。一年來之交涉。亦一得一失。得者何。因鹽稅收入。足抵外債而有餘。合同上保息一層。得以免除。但使政府不再將鹽稅抵借新債。銀行團監督。不致有意外之嚴酷。且從前鹽稅。雖由中國銀行徵收。然一星期或十天。必須匯交外國銀行。今則中國銀行。可存至月終。匯解外國銀行。將應付償款本息扣除。仍將餘款還我政府。是外國銀行所存者。不過數天。而我國金融。得以流通。政府得以自由提用。此不能謂非交涉之進步。失者何。當局既存一依賴外人之心理。不免事事遷就。如稽核

及顧問章程之失敗。稽核所之增設。聘用洋員之無限制。吾人所主張政權與稅權劃分。以冀保全一部分主權者。不但全歸失敗。並合同所未許者。亦漸入外人手中。魁柄下移。喧賓奪主。記者兩年以來。大聲疾呼。恐鹽務變爲第二海關。竟不幸而言中。此不能謂非交涉之失敗也。夫改革鹽務。爲何種事。其繁重困難。固不待言。迴顧一年以來。在當局者。未始無一毫改革思想。其所以躊躇未遑。模稜兩可者。或自知對內信用之不足。否則對外之交涉未妥耳。今則政府已信任矣。丁恩已聯絡矣。不趁此千載一時。立根本之計畫。未免可惜。此記者對於民國四年之鹽政。實抱有無窮之希望也。

此篇作于四年二月五日。泛論民國三年鹽政措置之得失。在當時意猶未足以爲真改革者。少假改革者多。至今日迴想當年。猶是全盛時代。今則並假改革而不談矣。吁可慨也。

鹽務之復古

本 白

鹽務爲各項行政之一。與各部政務。互相關聯。斷不能離各項行政而獨立。質言之。百政皆新。鹽務不能獨舊。百政皆舊。經務不能獨新。民國初基。承帝制傾覆之後。當共和新建之時。一般人心。皆厭故喜新。恨不將千百年政治之舊垢。剷除無餘。以便新機之發生。凡百政事。無不皆然。而鹽務之積弊。尤爲舉世人心所厭惡。故改革聲浪。得以風靡全國。試觀三年以來。報紙所提倡。政黨所討論。學者所研究。無不集中於改革一途。反對者。謂係少數人所主張。某雜誌個人所鼓吹。以此爲記者罪。不知鹽務當改革。人同此心。心同此理。記者何人。敢據爲己有乎。今則時過境遷。政治潮流。已復古道。鹽務亦行政之一。當然循此軌道而行。則吾輩三年來所主張者。不過爲紙上政策。供將來歷史上之資料而已。值此政治復古時代。猶倡鹽務改革主義。圖柄方鑿。不但爲識者所笑。即吾亦啞然自笑。其愚之不可及也。然愚以爲政治方針。隨時變遷。今日復古。安知明日不維新。明日維新。安知後日不復古。循環遞演。乃政治進化之原則。吾輩既發見真理所在。但使中國不亡。終有實現之一日。所恐者鹽政實權。已半操外人之手。吾惟馨香禱祝。不使異域之人。代我實行改革。此則國家無疆之福也。

吾之搖筆弄舌。侈談改革者。垂十餘年。以此項政策。發表於公衆者。亦三年矣。至今日猶成爲紙上政策。宜可無言矣。乃記者好談鹽務。一若舍鹽務外。無論何種政治。不足供吾一顧者。時時欲無言。又時時不能已於言。師友目之爲鹽迷。夫衆人皆醒。而我獨迷。名之曰迷固當。且既已入迷。當永無醒悟之一日。乃近爲復古論所震盪。吾之腦中。似受極大感觸。覺有一線之醒悟。不願再言改革。以取閱者之厭聞。亦欲學習時髦。高談復古。迎合社會之心理。想亦閱者所歡迎也。

我國鹽務最古。著有成績者。於歷史中得三人焉。一曰管子。一曰漢武。一曰劉晏。此三人之政策。雖有不同。然同爲官專賣。其制度吾友左君習勤。言之極詳。（曾著鹽法綱要一書）當局者果有尙古思想。於此三人中。擇一行之。詎不甚善。吾知當局諸公。必將謙讓不遑曰。某何人。豈敢效法管劉。况年遠事湮。史冊所傳。或非故實。吾請不必遠徵異代。但與之近論清初。清初鹽法。雖仍明舊制。然立法初意。與吾黨計畫。亦不甚遠。鹽法之害。莫大于引地與商包二端。而清初所謂鹽引者。不過爲運鹽之執照。每年由戶部頒發若干道。招商承領。有餘則繳還。不敷則補發。不但無商人包稅之名目。即此項引票。亦年年頒發。並未視爲一種固定之證據。今年甲商所承領者。明年乙商亦可承領。法至公也。然事實上此項營業。須大資本。及特種經驗。往往今年領引之人。即

係去年領引之人。亦即爲明年領引之人。久而久之。遂成爲一特種團體。非立法時所及料也。至于引地之設。不過計口授鹽。國家爲達供求相應之目的。一種調劑政策耳。何嘗許商人以引地爲產業哉。至於灶丁給斤鹵以採瀹。給草蕩以樵薪。發官木以供煎。純粹爲國家之僱役。製成之鹽。全數交入官倉。運商向官倉購鹽。不准與灶丁直接交易。如有餘鹽。由官發帑收買。明明係官製官收商運政策。與吾黨計畫。如合符節。所不同者。一係官製。一係民製。此則因國家財力之不同。至官收商運四字。則自漢武以來。迄於清初。凡略具鹽政智識者。殆無不公認此原則也。他若政權之集中。稅率之劃一。吾黨所主張者。清初亦尙未背。入關之際。首設巡鹽御史。繼設鹽政。均直隸中央。不受地方長官之管轄。省界無自發生。引地之害不烈。所惜者。中央未設專管機關。卒爲各省督撫所兼併。後雖知鹽政權集中之必要。而尾大不掉。至宣統年間。始設鹽政處。鹽政院。亦已晚矣。康雍以前。全國稅率。雖未劃一。大致相去無幾。既無加耗。加價新名目。引斤稅率。自能均平。各地鹽價。不甚懸殊。故私販亦不若今日之盛。可斷言也。總之前清一代鹽法。實破壞于乾隆年間。其破壞之原因。實以報効爲厲階。乾隆帝好大喜功。兩平金川。再定西域。六次南巡。八旬萬壽。庫藏支絀。責令鹽商報効。動輒數百萬。國家既受此重賄。不能不特沛殊恩。於是加耗加價。

割引減引諸要求紛起。一代之鹽法。掃地無餘。而鹽政之實權。全落于商人之手。廟堂之上。方以郵商爲美名。而人民脂膏。受鹽商之剝削。敲吸者呼籲無門。永劫不復。吁可慨也。今之當局者。固高唱復古論矣。其將復至清初開國時代之規模乎。抑將復至清末亡國時代之現狀乎。如能效法清初之鹽制。則記者雖爲著名改革派之一人。當首先拋棄一切主張。降服于復古派旗下。爲之誦功而頌德。若僅謂復至清末而已。足則予欲無言。

此文草于四年五月時。當民黨失敗國會解散大權統于一人。共和民國等字樣已不掛于朝士之口。而首陽遺老連袂入政事堂。今日改官制明日議禮服。大而服物典章小而公文程度無一不以古爲法。凡有侈談新政新法者。莫不深惡而痛疾之。甚有因此而獲禍者。記者處復古之時代。而創革新之議論。同社諸君莫不慄慄危懼。爰作此篇。既非懼禍亦非趨時。迨師王如好色則學太王。王如好貨則法公劉之意。以期引之軌道而已。

論鹽政權之不可分

本白

今之談鹽政者。莫不疾首蹙額于引制之苛烈。而歸咎于鹽商。固也。然鹽商亦齊民耳。何以有此權力。能割十七省。（惟甘肅新疆及東三省無引商）之州縣。爲彼湯沐邑。驅四百兆之人民。爲彼納稅傭。自明以下。垂三百年。始終維持其特權而不壞。知必有爲之盾者。其盾維何。包辦是已。蓋有清一代。政府絕不知有理財二字。惟將中央政費。令各省攤派。至于各省盈虧。及如何籌款。中央絕不過問。無論何種歲入。皆取包辦政策。鹽稅亦不能逃此例外。故中國自來無鹽政。無鹽法。惟知有鹽稅。所謂鹽稅者。亦非全國之鹽稅。而爲各地方之鹽稅。欽定鹽法志者。非所謂一代之政書。鹽務中之憲法乎。乃不曰大清鹽法志。而曰長蘆。曰兩淮。曰兩湖。曰兩廣。曰四川。曰山東。曰福建。曰河東。無不一一冠以地方之名義。即此以例其餘。謂清無鹽政。無鹽法。非過言也。中央政府。既不知有統一二字。惟知搜括鹽利。供其揮霍。勢不能不責各省以包辦。各省督撫。更不知國家爲何物。惟知省自爲利。各顧其私。勢不得不令鹽商以包辦。一轉瞬間。省自爲利者。變爲人自爲利。迨至人自爲利。則分割既多。範圍愈狹。引界不得不加嚴。人民所受之苦痛。亦不得不加酷矣。其始也。中央以鹽政大權歸各省。各省以鹽政實權授商人。其繼也。甲省官吏以保護引商

爲名與乙省爭。乙省商人以增加省稅爲名與丙省爭。其卒也各自爲政。互相攘奪。甲省因鄰私（鄰私者指越界而言非真私鹽也）入境。不惜減輕本省商人之課稅以抵制之。乙省因鄰鹽貶價。不惜加重本省商人之滯耗以對付之。觀各省督撫之奏案。盈篇屢牘。無不以鄰私爲大害。其實無一不獎勵本省商人之衝銷。（衝銷者即甲引地之鹽侵入乙引地對面言之即鄰私也）人存一以鄰爲壑。鄰瘠我肥之謬念。商人遂得蝨處其間。于中取利。所謂畫地行鹽。大經大法者。不得不爲。彼之私產矣。所謂封疆大吏。鹽院鹽使者。不得不爲。彼之傀儡矣。以曾國藩爲一代名臣。觀其與川省爭引地之奏。以淮鹽引地。不能規復。謂與封疆大臣失守城池同罪。以淮南引地。被人破壞。引子弟財產。被鄰右侵占。父兄不能不爭爲噓。祇知有省。不知有國。祇知有商。不知有民。可爲有清一代鹽務官之代表。曾猶如此。其他可知。推究其故。實包辦二字。爲之厲階。故包辦主義。一日不打破。鹽政永無統一之望。引制永無廢止之時。民國以來。因外債關係。受人監督。鹽政實權。漸趨于中央。各省鹽稅。既不得截留。亦不許徵收。果能持之有恆。俟均稅實行。全國一律。場產整理。在場一稅。則引制廢止。爲期當不甚遠。所慮者。各省因出入不敷。無不垂涎于鹽稅。如某省請截留鹽稅。某省請抽收鹽釐。此見于去年者。最近如湖南請加價四文。以附加稅爲名。接

濟國庫。陝西請加價十文。由陝省抽收。協濟中央。此端一開。各省當援例呈請。必仍回復前清包辦之舊狀。鹽政永無統一之日矣。記者不得揭破其利害。以爲當局借鏡焉。

按各省雖呈請加價抽釐。迄今尙未准許者。幸有借款合同之束縛。丁恩之監督。否則殆矣。又按此稿作于四年五月。籌安會尙未發生。一切政權統一于中央。鹽稅因有外債關係。政權之統一。比較他種財政。爲尤鞏固。而疆吏于鹽商。因統一之不利于己。百出其端。以嘗試故草。此篇以警當局。不料洪憲禍作。統治失馭。鹽稅首當其衝。迄今甲省加稅。乙省抽厘。鹽稅條例完全打破。湖南鹽稅每百斤加至九元。駭人聽聞。而四川則收稅軍隊。各不相屬。多至四五處。迴想當年。真有白髮宮人。談開元盛事之慨。

九年十月學鈴識

鹽政叢刊 論鹽政權之不可分



最近鹽政觀

左樹珍

本社自民國元年。刊行雜誌。發表政見。主由就場專賣。漸進於純粹專賣。上以冀政府之採擇。下以啓社會之常識。兩三年間。出版二十期。撰著數百萬言。參考列國之鹽制。調查本國之情狀。觀之往古。審之當今。論述利弊。言之綦詳。其於改革之方針。最其大綱。曰改定官制也。破除引界也。規定場區也。改良鹽業也。平均鹽稅也。劃一斤重也。取締鹽戶也。取締商販也。廢除耗鹽也。設立場警也。條分縷析。談言微中。中更政變。因緣停版者。忽忽年餘。明知改革鹽政。事屬非常。不欲復談矣。然回顧民國以來。當局者於鹽政。未嘗無改革之思想。徒以時勢所限。窒碍多端。而剷除積弊。力圖振興。比較從前之進步已多。斯又未嘗非常當局之苦心也。通觀現今狀況。凡政府所設施。與吾人之言論。固有足相印證者。試舉數端。畧述於左。

一政權之集中 吾國鹽政。漢領於大農。唐隸於度支。宋屬於三司。縱非獨立機關。而鹽政之權。固集中中央也。清時沿明舊制。定例由戶部山東司。主管鹽務。究之鹽政實權。分寄於各省。戶部所掌。不過綜覈報銷。故加價加釐。省自爲制。稅率紊亂。職由於此。及至晚清。設立鹽政院。冀圖集權。然以各省反對。迄未能行。民國以來。始因鹽款收入。關係外債。迺設鹽務專署。雖云附屬財部。已

有獨立性質。自是政權集中。從前紛然無紀之鹽務。漸呈統一之氣象矣。

一場區之裁併。鹽產於場。有產始有運。有運始有銷。故欲整理鹽務。首當注重場產。吾國鹽產。或出於海。或出於池。或出於井。三者要以海鹽爲大宗。東自遼海。南抵欽廉。濱海七省。無不產鹽。場地之廣狹不同。產額之衰旺亦異。何者宜擴充。何者宜裁廢。前清時代。毫無規畫。民國以來。始設場產整理處。擬將全國鹽場。實地調查。設置未久。旋即停辦。然淮北兩浙。福建廣東。均已竣事。悉有精密之測繪。詳細之報告。設計整頓。籌畫周備。事雖未行。不可謂非特色也。究之整理場產。爲鹽務之必要。裁併場區。亦其一端。例如長蘆向係八場。現併爲三場。（民國三年六月以嚴鎮海豐越支濟民歸化五場。灘副大半荒廢。產數無多。將嚴鎮海豐歸併豐財場。越支歸併蘆臺場。濟民歸化。併石碑場。共爲三場。）奉天向係八場。現併爲七場。（民國三年三月。以安鳳場灘。僅有民灘兩處。官灘一處。將安鳳歸併莊河場。名曰莊安場。合之營蓋復縣等處。共爲七場。）山東向係八場。現併爲六場。（民國三年五月。以王岡官臺二場。產額旺盛。事務較繁。設立王官場務局。旋又裁撤。四年二月。又將官臺場併於王岡場。名曰王官場。合之濤洛永利等處。共爲六場。）福建向係十三場。現併爲七場。（福建自民國初年。改行專賣。辦理圍場。場區制度。迄未規

復。民國六年。始行分別裁併。擬將莆田前下山腰埕邊潯美蓮河詔浦等處。定爲七場。亦有向未設場。產額尙多。因之添設者。例如浙江之平陽玉環。設立南監北監兩場。（民國五年三月始於玉環縣。設北監場。六年三月。又於平陽縣。設南監場。）此皆於整理場產。極有關係者也。

一鹽業之整理 吾國鹽質本佳。徒以製造方法。未經講求。曬戶竈戶。安於窳敗。致多粗惡之鹽。近今科學。日益發明。世界各國。無不製有精鹽。而吾國獨少者。一因鹽業中人。未有技術上之學識。一因引界之弊。牢不可破。精鹽成本既貴。銷路又狹。夫以鹽爲日用必需之品。關係衛生。則精潔之鹽。斷不可闕。唐時劉晏治鹽。曉導鹽戶。倍於勸農。已有監督製造之意。蓋鹽政之要。非獨徵稅已也。（理化家言。謂鹹水所含鹽質。約分數類。曰碳酸鈣。曰硫酸鈣。曰鈉綠。曰硫酸鎂。曰鎂綠。曰鈉臭。各有沈澱之次序。碳酸鈣之沈澱。先於硫酸鈣。硫酸鈣之沈澱。先於鈉綠。鈉綠之沈澱。又先於鎂綠。必須明其原理。始能採取精滲。製造潔鹽。凡鹽含有鎂綠者。必多滲耗。今欲改良鹽製造法。應由政府提倡精鹽。或於淮北閩粵區域。准其集合股份。開辦公司。各設一精鹽廠。所製之精鹽。照章繳納鹽稅。任其運銷。不必限以銷岸。將見精鹽出品。日多一日。實於製造改良。事半功倍。）民國三年。頒行製鹽特許條例。雖爲限制產額起見。而改良製造。整理鹽業。實寓其中。民國

四年。久大公司。創辦精鹽廠。亦經部署批准。即爲注重改良之先聲矣。

一稅率之平均。從前鹽務。最紊亂者。莫如鹽稅。同一引課。而有正課雜課之分。同一加價。而有新案舊案之別。至於鹽厘鹽捐。亦各不同。稅目既多。稅率遂紊。非但省與省異。甚至一縣之中。亦不能齊。民國三年。始行均稅法。將全國產鹽銷鹽地方。劃分兩區。次第施行。每鹽百斤。定例收稅二元五角。（以奉天直隸山東山西甘肅陝西江蘇之淮北。各產鹽地方。及吉林黑龍江河南安徽皖之北。各銷鹽地方。劃爲第一區。以兩浙福建廣東四川雲南江蘇之淮南。各產鹽地方。及江西湖北湖南廣西。貴州安徽之皖南。各銷鹽地方。劃爲第二區。於三年一月。爲第一區施行期。四年一月。爲第二區施行期。）所有各種稅目。悉行刪除。稅率劃一。肇端於此。實爲鹽政一大進步。雖公布以後。因事實困難。未能一律施行。各區稅則。不無參差。然此較從前稅率多至七百餘種者。已呈統一之象矣。茲將現今稅率。仍依均稅條例。分列兩區。表證於左。

第一區

岸別稅	率

東三省			長蘆					
黑龍江	吉林	奉天	八 蒙 縣	汝 光	晉 北	口 北	永 七	京 直 津 豫
二元	二元	二元	二元七角五分	三元	二元七角五分	二元七角五分	二元五角	二元七角五分
<p>東三省均稅法自民國三年施行初定每鹽百斤收稅一元後又加爲一元五角民國四年定爲二元</p>			<p>長蘆均稅法自民國三年施行初定每鹽百斤收稅二元是年冬間實行徵收二元五角後又加爲二元七角五分惟永七官運地方徵收仍舊至汝光各屬本係淮北銷岸故照淮北稅率每百斤收稅三元汝光兩岸蘆淮並銷臨邳日莒等處蘆管並銷則知自由販運未嘗不可行引界之弊未嘗不可除也</p>					

淮			東河	山				
東瀆 食灌 岸贛	碓 水	沈 陽	淮 六 岸 徐	河 三 岸 東	日 莒	臨 費 沂 郊	民 運 各 岸	商 運 各 岸
四角	八角	一元	一元五角	二元五角	四角	一元二角五分	一元一角	二元五角

山東均稅法自民國三年施行初定每鹽百斤收稅一元二角五分民國四年始將商運各岸加為二元五角若民運各岸每担收稅一元一角其內場票四角攤丁七角蓋仍舊例酌定也

河東三岸者山西南路及陝西河南兩省屬也河東均稅法自民國三年施行初定為每担收稅二元旋即加為二元五

淮北均稅法當施行之期未能實行至民國四年陸續規定凡皖豫二岸每鹽百斤收稅三元淮北徐六岸收稅一元五角除來全三岸收稅二元七角五分民國五年將東瀆贛榆等處稅率酌行增加每担收稅四角漣水八角沐陽一元又以山東所屬臨郟費日莒六縣附近淮北許濬洛專商在山東納稅每担一元二角五分捆運青口鹽斤行臨沂郊費四縣青口灶戶亦可在青口納稅運鹽前往行銷其日莒二縣運銷贛榆場鹽照

蒙		花 定	北			
白 口 鹽 北	青 口 鹽 北	銷 花 岸 定	日 莒	費 臨 郊 沂	滌 來 全	二 皖 岸 豫
一元五角 土鹽同	二元	二元	四角	一元二角五分	二元七角五分	三元

濟洛場稅率每担收稅四角

花定一局雖名稱上注重花馬油然甘肅全省鹽產實多加以附近蒙鹽運銷陝西北路及甘肅內地者尤居多數陝甘鹽務悉隸花定權運局查花定銷額年僅二十八萬担夫以甘肅全省及陝西興漢鳳州延鄜六府州屬銷區之廣何止此數况阿拉善蒙池之鹽復係官運論者謂陝甘鹽弊較甚於前清時代非無故矣

口北蒙鹽以青鹽為大宗民國六年以青稅率輕於蘆鹽每至衝銷蘆鹽各屬議將青鹽亦按每担收稅二元五角

白晉 鹽北	紅晉 鹽北
一元五角	一元五角
<p>晉北蘆鹽以紅鹽爲大宗吉蘭泰池產也向係租定鹽池自由開挖辦理 官運現仍舊例歸晉北樞運局經理</p>	

第二區

淮				岸 別	稅 率
通如興 興平高 興泰寶	天 長	江 都	食江 寧岸 七	鄂西 湘院 四岸	四元五角
一元	一元七角五分	一元五角	二元		
<p>淮南銷區除江寧揚州通州三屬食岸及近場各處外謂之票運四岸四岸者西皖湘鄂也稅款名目要以四岸爲最繁故稅則亦最重民國四年施行均稅法以四岸鹽稅未便酌減致損收入規定每鹽百斤一律收稅四元五角論者謂廣東稅輕可以加重四岸稅重亦宜減輕乃與均稅相合其說未嘗不持之有故然以現今財政當支絀之際鹽稅收入關係債款損失若鉅卽失信用酌減之說抑又未易輕議也</p>					

兩							南	
大田	台州	溫處	紹蕭	象山	肩住地	綱引地	建昌	阜鹽東城
八角	自二角至七角不等	一元五角	二元	一元	二元	二元五角	三元	七角五分

兩浙從前引制不一有綱引地例如杭屬之富陽於潛嘉屬之嘉興桐鄉湖屬之烏程德清嚴屬之建德桐廬金屬之金華蘭溪紹屬之諸暨衢屬之西安龍游及皖南之徽州廣德二屬江西之廣信一屬是也有肩引地例如杭縣紹興蕭山餘姚上虞等處是也有住引地例如新昌嵊縣上虞等處是也有帶引地例如蘇五屬及皖南之建平是也此外又有包厘地方若寧台二屬及上海租界是也包課地方若浙江之定海江蘇之崇明海門是也而溫處二屬又為鹽釐地參差若此無惑乎稅率之紊亂也民國四年施行均稅凡綱引各地及長元吳等處每鹽百斤收稅二元五角肩住各地及武陽等處收稅二元餘則或收一元或收數角不等稅率雖未能一然紊亂之弊已漸除矣

鹽政叢刊 最近鹽政觀

武陽 等處	長元吳 十一處	閩鹽入口	黃巖盧雁 及商屬各場	黃灣鮑鄒 許村等近場	永武 鹽鎮	海霞長 亭花橋	海白 嶠黃壇	海懸涿 沙柳新塘
三元	二元五角	一角五分	二角	一元	一元〇六分七釐	四角	四角	六角

廣						建	福	浙
平南橋	黔岸	江西	湖南	廣西	省河	出口釐	各鹽局釐	租上界海
一元二角五分 路担七角五分 運銷廣西加收一元	一兩二錢五分	水販五角肩挑五十斤以下每挑一角	每斤二文至二十五文不等	三元五角	二元五角 鹽同	四角	一元	一元

福建自民國以來辦理圍場收買場鹽官運官賣並運河東潘山腰詔浦附場地方設立釐局徵收鹽釐即稅也查福建全場每年產額約有四百餘萬担本省銷額年備一百四五十萬担除則運銷於浙粵兩省則出口之鹽實居多數論者謂福建鹽款若能切實清理涓滴歸公收入之數必有可觀也

兩廣鹽稅於民國四年實行均稅法凡省河及湖橋上運鹽每鹽百斤一律收稅二元五角其餘各處或為一元二角五分或為一元或為五角運銷廣西者或為三元五角或為二元二角五分或為二元此外若惠來場散鹽運入贛屬者每担收稅五角一分三釐其近場零販散裝者收稅一角至如瓊海鹽產在前清時代聽其自由從無稅課近則一律收稅此又整理之效也

四	東								
	邊嶺 計點	銷江 雄西 鹽行	行瓊 本鹽 處銷	至瓊 廣鹽 西運	至瓊 欽鹽 廉運	担惠 來場 路	橋潮 上橋	橋潮 下橋	東江 恩春 海陸 豐
	每斤自四文至十七文 分爲十二等	每担六分至一角及三 錢三分零不等	一元 鹽五 角	二元	一元	二角	二元五角閩釐在內	一元二角五分 上加收一元二角五分運至橋	一元二角五分

四川行鹽向有票引之分引地各處又有計引邊引之分凡本省腹地謂之計引嶺黔兩省謂之邊引此計岸邊所由名也至宜沙兩處行鹽舊歸

產								機關
松江	兩浙	淮北	淮南	河東	山東	奉天	長蘆	鹽稅收數
一、二六六、二六一、八六〇	二、九六九、五四三、五〇六	三、四一一、〇五七、八一八	六、八五六、二〇五、五六〇	三、八八一、〇二三、五五〇	二、九六五、三〇一、二四五	五、〇二〇、五五六、六一一	一、二、六七二、八九三、〇八〇元	

銷								機關
楚西製局	正陽橋	湘岸樵	鄂岸樵	皖岸樵	西岸樵	晉北樵	口北蒙	鹽稅收數
一、一五二、七〇九	八一、三一九、四四四	四、六八四、六七九、八三六	三、六二〇、八六五、三七九	一、八九五、八四八、八四一	三、〇八八、四〇一、七六四	二九〇、六三四、五六三	三七三、二八五、八〇五元	

區		福建	廣東	四川	川北	雲南	花定
		一、八七四、二四〇、一九四	七、一六八、二四九、八七〇	七、三八九、〇八三、五五三	六七九、〇三九、六〇八	二、七九八、一〇三、四三〇	二五〇、八一五、三二五
		花定權運局兼理產運雖鳳那等處銷鹽地方由局辦運而花定實為產鹽區域故列於此					
區		宜昌樵運局	沙市運銷局	廣故樵運局	黔岸樵運局	陝西財政廳	右表所列如晉北樵局所轄區域土鹽產額亦多然其銷鹽實以蒙鹽為大宗又如陝西財政廳所收鹽稅不過榆綏蒲城等處土鹽及鄂爾多斯侵入之蒙鹽而已此外若吉黑樵局辦理官運例在奉省繳納鹽稅故不列焉
		二、八七三、九七三、〇六〇	一四八、九一七、七一〇	八八三、八七四、八一六	五四八、四四四、三五二	三四、九〇二、七七六	

依右所列。則鹽稅收額。增至七千七百七十餘萬元。除支給各機關經費。及撥還借款外。鹽稅

盈餘已屬不少。近兩年來。中央政費。日益支絀。補助之力。鹽款爲多。此但以鹽稅而論。至於各處官運。營業餘利。尙不在此數。非改正稅率。曷克臻此。然改正稅率。不過鹽政之一端。若復統籌全局。積極進行。其收效之鉅。又可知矣。

一斤重之劃一。吾國鹽弊。源於引制。引目既殊。斤重遂異。（例如蘆東兩浙。所有正引。謂之綱引。綱引之外。浙江則有帑引。肩引。住引。四川則有水引。陸引。廳東則有大引。中引。又有不曰引而曰票者。運鹽之斤重。或以八百斤計算。或以六百七十斤計算。或以六百四十斤計算。或以六百斤計算。或以四百斤計算。或以三百九十六斤計算。或以三百七十五斤計算。或以三百五十五斤計算。或以三百斤計算。或以二百四十斤計算。或以二百三十五斤計算。而雲南之小票。則以五十斤計算。引斤輕重。紊亂如此。稅則之比例。遂以懸殊。）加以權量不一。稅率參差。鹽務之弊。莫甚於此。（各區權量。有以九七平十六兩爲一斤者。有以二十兩爲一斤者。有以二十四兩爲一斤者。引斤之參差如彼。權量之紊雜。又復如此。弊以濟弊。尙何法之足云。）民國三年。施行均稅。因將舊有引票名目。一律刪除。凡商販運鹽。以擔計算。秤放鹽斤。概以司碼秤爲準。每鹽一擔。重司碼秤一百斤。合一百四十磅。按斤計擔。按擔計稅。自此斤重劃一。而

千餘年來。相沿相習之弊。一旦掃除。此又整理之一端也。

一耗鹽之廢除。吾國鹽產。製造不精。滲重之鹽。每易消耗。此加耗之說。所由起也。當初立法。原因商人運鹽。輾轉長途。不無虧損。於是規定耗斤。本爲恤商而設。其初每鹽百斤。酌加滲耗。不過數斤。迨後乾嘉年間。報効例開。政府視加耗。爲酬商之舉。商人視加耗。爲要求之端。自此以後。愈加愈多。耗鹽輕重。各省互異。比較正鹽。其少者自百分之五。至百分之二十不等。其多者。乃至百分之四十。商人藉以夾帶。官吏藉以需索。而耗鹽適成弊藪矣。且耗鹽之弊。非獨在商。即從前官運局。亦莫不以耗鹽爲舞弊之具。民國三年。改正稅率。因將耗鹽革除。酌定每鹽一包。於正鹽之外。另加皮重分量。（每包皮重。准許五斤。繩索滲耗。包括在內。）弊端既絕。掣驗亦便。此又整理之一端也。

一鹽警之設立。鹽之大害在於私。私之來源在於場。緝私之要。首宜注重場私。場私既清。私何有焉。吾國從前。鹽官但以收課爲天職。不知場產爲何事。場區之散漫。所不問也。鹽民之生計。所不問也。私鹽之透漏。所不問也。然其收課之法。不過計引定額。向商取稅。於是收鹽之權。寄之於場商。銷鹽之權。寄之於運商。鹽務實權。乃不在官而在商矣。（各省督撫。雖有管理鹽政

之責。循例奏事而已。各區運司。雖有專理產運。督徵鹽課之責。亦祇按引收課而已。各場場官。雖有督煎督曬之責。不過視爲具文。甚至寄居省垣。終任不赴場所者。場務廢弛。實由於此。運商之弊。姑不論。但就場商而言。凡場商收鹽。無不抑勒鹽戶。鹽戶因生計所關。其勢不能不售私。私鹽日盛。梟販日多。於是談鹽務者。莫不曰緝私緝私。因於銷鹽地方。設立鹽捕營。各處要隘。遍設緝私卡。究之局丁營勇。無不勾結梟販。私取規費。甚至誣緝平民。栽贓冒賞。本以救弊。轉以滋弊。未能清其源。而欲去其害。庸有濟耶。民國以來。注意場產。現今場區。大都編制場警。其有梟匪獷悍之處。另編緝私隊。（例如廣東之東場。現募鹽巡三營。）俾得防護。蓋鹽警設立。實爲治私根本法。此又整理之一端也。

凡此數大端。或關於場產。或關於運銷。或關於徵權。此外若長蘆則實行築坨。浙江則擬廢煎籠。皆屬整理之必要。由今以觀。政府之規畫。證以吾人所主張。頗相符合。非獨鹽政之特色。吾人對此。亦抱樂觀。或者謂現今鹽務。稅款雖增。惟未能從根本上改革。成一有統系之政策。不無遺憾。庸詎知現今鹽務。外有借款之相關。內有無窮之阻力。加以政變迭生。財政困乏。循序漸進。尙易收功。積極從事。轉多障礙。假使將來。全國場產。實行整理。全國稅率。實行劃一。弊去利興。設計周

備。當是時也。萬目既張。萬綱迺理。卽令就場徵稅。已得中策。比較之昔日。所謂無策者。固已個乎遠矣。景君本白。謂改革鹽務。要當從鹽業上著想。注重經濟的改革。不能偏重政治的改革。旨哉言乎。今當本社續刊之始。用特標舉現今行政。冀與當世鹽法家。一參證焉。

鹽政叢刊 最近鹽政觀



鹽政與督軍

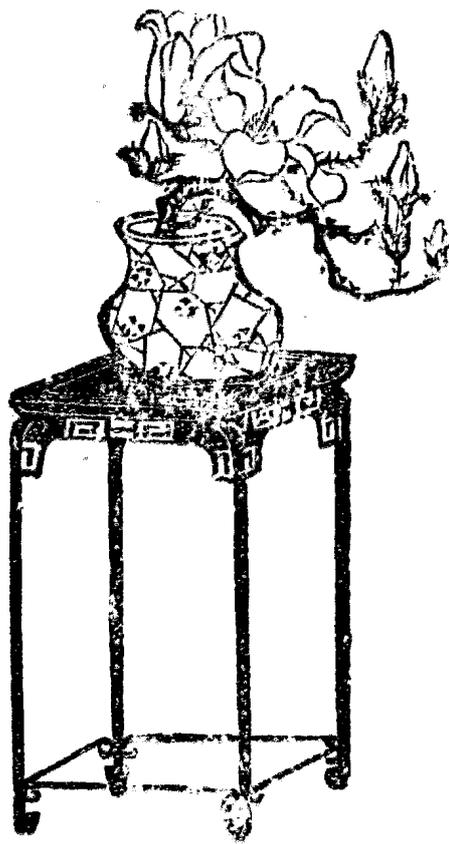
本 白

中國自來有鹽稅鹽務。而無鹽政。鹽政二字。實發生於民國元年鹽政討論會會長張季直先生。以全國鹽政改革計畫書發表於當世。上海某領事見該書譯本。對張季直先生云。中國居然亦有鹽政計畫。（余某領事自稱）在貴國數十年。欲研究中國鹽政問題。問之鹽官。但知有鹽稅。不知有鹽政。即諸鹽商。但知有鹽務。不知有鹽政。先生此作。雖係空文。未必能見諸實行。然鹽政二字。中國已有此名詞矣。某君此語。謔而近虐。記者當時以爲厚誣我中國。退而搜求古人之傳載。官府之案牘。除鹽稅外。欲求一鹽務行政之統系。絕不可得。即所謂欽定鹽法志者。亦不過一部零碎不統一之鹽稅科則表耳。且省自爲政。中央無非據各省疆吏之奏銷。勾稽其出納當否。此外無所謂鹽政也。民國開基。鹽政改革思潮。因之而起。鹽政討論會。發行鹽政雜誌。以爲號召。鹽政名詞。稍稍入人腦中。迨二年善後借款告成。以鹽稅爲外債担保品。許外人有稽核鹽務權。外人遂欲利用稽核名義。以監督我鹽務行政。記者特著鹽政權之解釋一篇。（原文見鹽政雜誌第八期）劃分鹽政與鹽稅爲兩事。以場產運銷緝私。爲鹽政權之作用。以征收鹽稅存放支付。爲鹽稅權之作用。中央之稽核總所與各省分所。祇得稽核鹽稅。不得干涉鹽政。鹽務署及各省

運使權運局。專司鹽務行政。不能侵及鹽稅。迄今垂爲定制。以此爲鹽務署與稽核所之權限範圍。我國鹽務官吏。關於此項權限。確能遵守。外人不得藉口以侵犯我之行政權。各省地方長官。雖未明瞭鹽政權之劃分。然鹽稅關係外債。數年以來。均未提用。對外信用。頗能昭著。如民國三年。三省獨立。各項機關。均已改易。惟鹽政機關。依然存在。民國五年。雲南起義。因軍費支絀。欲提用鹽款。後經丁恩允許。照常撥付協助款項。而鹽稅仍歸中央。迨四川南北軍交戰之際。自流井已入南軍之手。而重慶尚係北軍駐守。兩軍軍費。均持鹽稅。經稽核總所指令。以十分之六爲北軍之餉。以十分之四爲滇軍軍餉。當時四川鹽稅。雖截留爲南北軍之用。而名義上。則鹽政依然獨立也。至上年廣東再起護法之軍。鹽政機關。依然存在。鹽款亦未提用。迨孫大元帥攘奪鹽款。驅逐運使。除外債應扣抵之數外。全數提用。此爲西南破壞鹽稅條約之第一步。然南北分爭。已成敵國。尙可言也。最可異者。長沙當在南軍之手時。並未易置。中央所任命之鹽官。鹽款雖已提用。尙有報告。迨中央費無數軍費取回長沙。而張督軍。自委私人。辦理鹽務。鹽款既不解中央。並擅發執照。私加鹽稅。上月爲銀行團所知。提出抗議。將本月應解之鹽務餘款。扣留不放。要求非將湘岸權運局劉某撤差。私設之轉運所取消不可。中央電咨張督。聞已撤換。湖南當兵戰之後。

猶可言也。最奇者。湖北並未開戰。而王督軍將川鹽扣住不放。一面借運蘆鹽。擅加鹽價。川省同鄉京官。控訴無效。外人已嘖有煩言。乃一波未平。一波又起。而安徽省議會。公然有每担附加鹽稅一元之議案。通過於省會。不知善後借款。合同載明鹽稅及一切費用。全作担保品。鹽稅條例規定。鹽稅係國家稅。地方不能附加此項。內違國法。外背條約之議案。毅然爲之。其結果勢必至外交團抗議。將鹽政主權。全由外人管理。爲海關之第二。聞稽核總所。已分令各省支所調查證據。一旦提出。則我實違背善後借款合同第五款所謂（應將鹽政事宜。即歸入海關。並由海關管理所担保之收入。以保執票人之利益。）無可解免。則斷送鹽政主權之責。是有所歸。吾不解各省督軍。豈猶以稽核總所之權。未能干涉鹽政。必欲將全國鹽政主權。完全斷送爲快耶。

鹽政叢刊
鹽政與督軍



食鹽不潔說

法國下羅窪省農會
名譽總理翁都阿撰

食鹽幾全爲納綠所構成。徧布於動物各肢體。其成分有定數。若過於減少。鮮有不害及生活運用之常度者。其消費所及。關於人類生存。惟良鹽始克副衛生之必要。故今日似宜注意。此項食鹽。有數種來源。最要者。海鹽。礦鹽。原料既各不同。故宜分別研究之。

一 海鹽

法國西方所售海鹽如下。

粗鹽。(即灰鹽或曰大鹽) 淨鹽。爲洗過與精製二種。

細鹽。西南及南方各海。只產粗鹽及精製鹽二種。

以上種種海鹽。并無一種足以令人共信。堪爲食料之用者。此項問題。在昔已有多人討論。今日醫士哈廓蘇諸君。屢續研究。此篇多取材焉。

各種售鹽。欲確知其不潔之所以然。只須考其製鹽之手續而已。

第一不潔罪魁。即海水是也。若取水於距岸數里之遙。差可免微生物苗。近岸則大不然。我國(作者自謂法國)海岸附近鹽灘。每一生的之方。約有微生物苗一萬五千。若適當陰溝入海之

處。則每一生的之方。多至二萬九千八百。

夫海水及先入廣池。經若干時。沈澄幾許。嗣由池入溝。徐徐達至鹽床。歷時既久。則微生物之滋生繁衍。變化神速。亦與之俱進。邇時水之臭味發達。當有不可思議者。穢水化去。鹽即結晶。嗣用器械收起。（此項器械常不擦拭即偶爾擦拭亦草率而已）攤於地盤上。（此項地盤多不修整）鹽夫赤足或著屐。往來踐踏。其不潔已不言而喻。常見有人類或動物之糞土。攪入鹽中。卒之欲使海水化汽結晶。不稍拋棄。即剝鏟鹽床。不留餘力。故有一大部分膠泥。攪入鹽內。灰鹽即由此得名。若色不甚深。仍再加泥。直至色足而止。此項屬鹽膠泥。最少重百分之十五。欲鹽之潔。豈可得乎。休言其他。即觀其外表。已足揭示不潔之實際矣。此洗過與精製二種之屢思改良也。

精製鹽 此項鹽料。通常僅取之於留置鹽灘二年。上覆膠泥一層之鹽。傾於大桶。以近岸海水消化之。俟此項消汁。自行沈淨後。再加熱化汽。令其結晶。驟觀以上云云。此鹽或當潔淨。及仔細思之。則有大謬不然者。觀下自明。

（二） 由極污穢之海水內結晶。

(二) 加熱火力約一百另八度。不足燒殺如許多數之微生物苗。

(三) 結晶鹽質層層交加。各質之間。常有滯水。(滯水即含微生物)

(四) 由結晶桶取出。保存之法。全不注意於除去微生物。其餘不潔之物。層積累進。不可殫述。

如所謂西方(指法國)精製鹽者。每一格蘭姆。竟有微生物滋生繁衍。自一千三百或一千九百至二千四百之多。外加黴菌一百至二百之多。誠足令人驚駭也。

再取南方精製鹽試之。每一格蘭姆之消化鹽汁。竟有微生物二千九百之多。

此項微生物之繁殖。雖多屬有色銻類。然不得謂其無害。曾令家兔吞食。三日後即斃。發現中毒形狀。其為感病致死之微生物無疑。

精製之鹽。如此污穢。僅得謂之洗鹽而已。精製云乎哉。

洗鹽 取粗鹽置於鹽水之內。極力攪混。此項鹽水。亦即同類粗鹽所消化。為節儉費用起見。已不知洗鹽多少次矣。故此水內。有攢聚羣動各種無量數之微生物苗。雖不能鑽入鹽粒之內。然其盤踞表面者。已在恆河沙數。故有時洗鹽反不如原來粗鹽之潔。謂之洗淨。直是夢囈。

細鹽 原係粗鹽一種。當鹽灘結晶時。上浮一層。收起即為細鹽。此為蓋洪代支半日之特產。鹽商因名之曰蓋鹽。有紫金花。味較他鹽為烈。人以爲細鹽當較潔者。以其較細故也。

究之并不見佳。因結晶於同一水內。既有盈千累萬之微生物苗。後又絕不注意去穢之法。一經確實考驗。實際畢露。較諸上述各鹽。魯衛政也。

灰鹽 係粗鹽與膠泥攪合。海水未曾化盡。其帶來之微生物苗。即以此爲羣聚淵藪。納污藏垢。迨經過各種製造手續。繁滋當愈甚矣。

曾取八種灰鹽。研究微生物之多寡。中有一種爲南方產。每一格蘭姆。竟有微生物羣六千至七萬六千。黴菌羣。一百至七百之多。

上言不過成數而已。設化成鹽滴。將各種微生物細爲分析。發一極臭氣味。試取此滴一立方生的之多。灌飲印度猪。即時斃命。其毒之烈可知。

二 礦鹽

礦鹽爲食料之用。其造法與精製海鹽相同。取粗鹽置海水。消化之後。加熱化汽。令其結晶。倘無上言海鹽外部種種不潔之處。則礦鹽由地掘出。其來源當可無微生物。

抑知鑛鹽最爲不潔。偶取東方產鹽一格蘭姆試之。中有八千三百微生物。四百黴菌。且皆滋生。易於繁衍。其子孫累進之數當可類推。

由此觀之。海鹽鑛鹽。既造法相同。斷不能謂鑛鹽優於海鹽。最易注意者。此項食料。當製造時。雖已除去微生物。然以保存不善之故。其不潔當更甚也。

三 經驗及效果

各種售鹽。最不潔處。如上言猶未盡也。就中最甚者。爲灰鹽。除足以致病之微生物苗。生於本鹽外。尙有鹽灘之泥土。鹽夫之污穢。及鹽倉鹽包之不潔。其微生物之胎育繁滋。當在恆河沙數。尤可慮者。粗鹽一種。較諸其他各鹽。爲人類通用之食料。

凡鹽加入食品。煮至極久。其微生物被火力殄除淨盡。固係實情。然他種不潔之物。仍不能免。總之如食生鹽。及加入食物煮之不須用烈火者。則害人之微生物苗。即不能盡殲。世人每殄。多取棹上鹽缸生鹽敷於食物之上。其中有害或無害之微生物。不下億萬。並無關於鹽之白不白也。不得曰鹽白。即無微生物。

麵包微帶鹽味。恒用灰鹽（即最不潔之鹽）爲之。中有微生物苗。與上無異。慎勿謂麵包經過

烘爐。即能滅之。證諸今昔烘爐熱力。實不足殺死麵包內部有害之微生物。醃物自當別論。從來爛油魚肉及白菜絲等。欲防其發酸變壞。保存之法。或敷鹽花。(鹽之細粒)或浸鹽水。似此固能使有害之微生物。不得生活。然終不能殲滅淨盡。米格勒君。曾証出此項鹽水。若鹽之成分少於百分之八。適足助長微生物苗之繁滋。總之鹽內鈉綠宜為多量。始能殺盡微生物苗也。由上言之。鹹水內鹽之成分。宜在百分之八以上。方能殺微生物。然仍有例外。列表如後。

微生物種類	鹹水內鹽之成分若干始能殺死微生物
炭質微生物	百分之五
水塘細微微生物易致霍亂病者	不過百分之七
長形微生物及痢疾微生物	不過百分之八
再者微生物類	浸在鹽油內經若干時始死者
轉筋霍亂長形微生物	三星期
發熱朽料微生物	兩月

結核長形微生物

三月

傳染瘋疫微生物

五月

要知各種微生物。斷不至如鹹滷內原來微生物之更爲有害。且生命最久。

人以爲海鹽有殺微生物之能力。其實不然。一千九百〇〇年。羅浮耳君曾書一則如下。設以鹽爲含毒最少之防臭料。亦不過防臭最微之一防臭料。此項問題。在郎德地方。巴斯德大學會討論多次。尋出種種不移之佐證。

曾在郎德埠船上。取鹽滷試之。至第八日。每一立方生的中。有 $1,335,000$ 微生物。又在該埠著名大醃味鋪（即醃魚醃肉鋪）亦取鹽滷試之。至第八日。每一立方生的中。有 $7,054,000$ 微生物。

又在該埠肉鋪。取鹽滷試之。每一立方生的中。有 $960,612$ 微生物。

上列各數。逾格萬萬。實令人驚駭不置也。

又於前八日。自製鹽滷。敷水千分之一。至後三日。其微生物羣之滋生繁衍。竟至無從計算。若以米格勒君微生物表推之。後第八日。每一立方生的鹽滷。當有 $6055,250$ 微生物。

設以八日前之鹽漬試之。每一立方生的。竟有微生物羣 240,500 之多。每食醃物。(鹽魚鹽肉等) 必有如許之微生物繁滋在內。最爲危險。再加以醃物原來之病根。更足傳染搆疾。緣市中所賣醃肉。多由有病之牛羊豕等而宰殺之。

宛愛遵亨君。曾於浸在鹽漬之火腿。尋出一種長形微生物。此物能令肉質變爲極毒之性。而色不敗。

醃鱉變紅。由於菌黴及長形微生物。布滿其上之故。故物本係紅色。雖有鹽不能阻其滋長也。若保存得法。尙不至有毒。惟久而久之。微生物苗培養其中。終必有變壞之一日。此時即不可食。魚肉僅止用鹽醃鹹。即不啻以有害之微生物苗。布滿其上。食此物者。終有牙床出血。腫臭難聞。皮膚發紅。不可療治。及腸內之種種攪亂。此種毒性。醫家彼此交攙研究。案牘纍纍。其主因不離乎微生物者近是。無須再繁聒也。

四 結論

各種售鹽。既污穢而有害。事已彰明較著。吾人所當注意者。惟有防其毒性。不令其發生他種效果而已。

若按衛生學理。精製食鹽。爲最要者。且須格外注意防止微生物。以保存之。此問題即可解決。顧命意雖簡而明。然實際上。實難做到。無已。只有另作他圖。其法維何。即加熱燒滅也。

加熱至一百三四十度之間。海鹽之微生物。皆能燒死。堪爲食料。近日各製造廠。即如此作法。再者爲衛生起見。用海鹽調和食味。其由鹽灘帶來之種種穢物。亦可以同法去之。惜照此行者無多。鄙意觀之。仍當多示救治之方。第一應先限制發售不潔之鹽。此項進步。一時實不易達到。吾等仍生活於第二次萬國禁鹽協會議結條例之下。其中多有不合衛生章程者。

該會暫定各鹽名目。則有烹調鹽。或曰常用鹽。粗鹽。洗鹽。與精製鹽等。

該會又准摻入膠泥。以成灰色。惟不得以西方鹽灘所產之天然灰鹽。同名發售。如法國東方灰鹽（天然者）是也。

上言各種食鹽條例。議決以前。多方討論。則有會員巴黎高等醫藥學校教習白君。及上議院議員葛君。規定食鹽條例。（即海鹽加膠泥）限制未免太寬。其議欲使此項酢料。至少當以潔淨爲歸。

該會已見出此種缺點之重大。惜閉會在即。爲時無多。不及補救。而問題亦因之擱置不決。

討論時。只有一人反對鹽染灰色。無附議者。報告委員長。及衛生支會。承認正當辦法。提議如下。一則相沿已久。二則所攙膠泥極潔。毫無害人之質云云。余實不敢贊同也。一則礦攔加泥染色。此係一定不易之事。人謂膠泥成分。係百分之十。然經余考驗。有遠過此數者。且有疑及東方膠泥。較此地鹽灘膠泥爲不潔者。

卒之試將去微生物問題擱置一邊不議。似亦不宜以膠泥作鹽賣。充類至義之盡。其詐僞當二培也。蓋以泥土不可食之物。強作食料。而染灰加色。以至亂其出產來源之攙合。此種詐僞。必至異常發達。等該會之限制法於弁髦也。余盼望下次開會。唐續研究食鹽問題。余擬請願如下三條。幸垂察焉。

一對於飲食直接用鹽。及鹹味鋪醃物。嚴禁發售灰鹽洗鹽。

二嚴禁灰鹽。攙泥著色。

三食料用鹽。只有一種准行發售。即加工精製殺盡微生物。并保存得法。不使有微生物滋育於其中。

所有鹽內之微生物苗及雜質。一律廓清。務使潔淨。再於日用鹽。加意檢察。此開會時所宜急急

規定者也。

廢止灰鹽。非僅有益於衛生。即各種工業製造廠。亦蒙其福。緣灰鹽混充真鈉綠。該廠亦受莫大損害也。

吾等盼望良善法制。廓清售鹽積弊。鮮有過於專用淨鹽者。蓋對於食鹽之家。鹽用之廠。舍淨鹽外。難免損害也。

按食鹽爲人生必要品。潔淨與否關係生命之健康。世界各國無不取締極嚴。我國晒鹽之不潔。無論已。即煎鹽亦大半攪雜泥砂石膏苦澗等一切有碍衛身之物。國家不知取締。社會亦相視無覩。爰譯此篇以爲警告。

記者附誌

鹽政叢刊 食鹽不潔說



論膠濟鐵道輸運青鹽之關係

潛齋

自歐戰發生後。日人乘機。攻取青島。於是膠濟鐵道。亦歸日人之掌握。鐵道沿線。無處不有日本居民。由此山東情形。幾如第二南滿矣。頃者膠濟鐵道。忽有運鹽之協定。協定條款。凡分七項。要以第五第六兩項。爲條款之中堅。則此等條款。實爲運輸青鹽之媒介。其於東綱鹽務。關係甚大。急宜設法補救。提議修改。固非可漫然相視者也。緣日人處心積慮。久欲侵奪吾國鹽業。甲午年間。當中東戰爭之際。彼邦人士。即有攘奪中國鹽政權。以亡中國之論調。鷹取田一郎。嘗著食鹽政略一書。謂割取中國重要產鹽地。撤除商包引地之敝制。以收攬中國人心。則東方霸權。在其掌握。又謂以臺灣之鹽滅南清。以關東之鹽滅北清。不意戰事失敗。臺灣割棄。既而俄日之役。金州鹽灘。又爲日人所占。彼之食鹽政略。雖未能行。而臺灣金州之鹽區。固已爲其奪有矣。近數年來。日人在金州。經營鹽業。組織株式會社。擴充灘場。鹽業發達。一日千里。日人自謂關東鹽業。非第於經濟上。有大發展之機會。直可稱爲東亞獨霸之鹽業。今又益之以青島。青島鹽區。較之金州。闊廣數倍。無怪日人之野心勃勃也。幸而吾國食鹽。向係專賣性質。不准販運進出口。載在約章。久爲各國所公認。（咸豐八年。即西歷一千八百五十九年。英法美三國。通商條約第三款。凡

內地食鹽屬違禁物，不准販運進出口，其後各國通商條約，皆同此例，日本固亦其一也。不准販運進出口，謂吾內地產鹽不准出口，外國產鹽不准進口也。故金州之鹽由南滿鐵道私行偷運，在所不免。然以約章之關係，日人亦不能要求明定條文，准其攜帶。（明治四十年六月二十三日，日本東京日日新聞，謂中國鹽務向爲官業，民人不得而私，近自關東租地產鹽，運入滿洲內地，於是鹽價紊亂，然欲禁遏我鹽，不許進口，終不可能，故兩國會議，以期彼此交便，乃日政府之素願，業已商請中國，互相討議，而中國不待議定，輒屢截沒我所製售之鹽，逕行充公，後又移牒相告，謂欲全行收買我關東一帶之鹽，是則我於中國，除繳納相當稅銀，以關我關東鹽進口之銷路，亦別無良策，此不過日人報紙之論調，然其政府固未嘗彰明較著，要求金州鹽進口也。）今青島產鹽自由輸送，乃有正式之協定，非獨不如南滿，且開南滿之先路。在日人一方面，固屬狡焉思逞。而山東運使，則實不能辭其咎矣。茲將協定條款，略錄於下。

一於山東鐵道即膠濟鐵路輸送食鹽時，必以山東鹽務官署發給之護照爲憑，若無護照，概行拒絕。

二護照所記載之包數重量發送地點到貨地點及期限等項，如與事實不符，亦一律拒絕。

三於山東鐵道各站遇有發覺將私鹽混在他貨內或捏稱品名託運者山東鐵道應即沒收之引渡中國官憲但應向貨主追繳之運費及其他費用應由山東鹽務官署按照山東鐵道之運費規定交付山東鐵道

四凡東綑商人在山東鐵道每年應運鹽三千噸但有特別事項不在此例如運至三千噸時山東鐵道即將運費實行減價

五山東鐵道沿綫居住之日本臣民所消耗之精製白鹽以日本臣民之人口爲標準由濟南日本領事發給護照送交山東鹽務官署加蓋印章後由山東鐵道自由輸送右消費量每年一人爲三十觔

六山東鹽務官署如製造工業使用之紅鹽能供給需用者時山東鐵道准即禁止運送青島紅鹽其供給數量及價格由山東鹽務官署與濟南日本領事協商決定之但未決定以前由濟南日本領事發給護照送交山東鹽務官署加蓋印章後由山東鐵道輸送

七山東鐵道爲山東鹽務官署往來之便應由山東鐵道給與長期免費一等乘車執照一張二等乘車執照一張

條款附則

一本協定如當事者一方欲須修改得隨時提出由雙方會議改定之

二本協定自簽字日發生効力

查此項條款業於本年四月一日簽字。其前四款大都仿照南滿鐵道取締私鹽辦法。緣奉省私鹽浸灌內地。於民國六年經東三省鹽務官署與南滿鐵道會社商定取締。訂立辦法五條。第一條載南滿鐵道於運送鹽斤時必以東三省鹽務官署所發之運照爲證。否則概爲拒絕。第二條載運照內所載鹽斤數目或裝貨地點或卸貨地點或期限。倘有一與實際不符時一律拒絕之。第四條載南滿鐵道各站倘有發現受付詐稱品名之私鹽時依照社會之規定處理。若於南滿鐵道營業上無妨務於取締上有益之方法辦理之。據此則膠濟鐵道所定取締私鹽方法實援南滿成案。此於保持緝私未嘗無益。惟是膠濟鐵道向以膠濟著稱。而條款全文必用山東二字。殊屬失點。至第五款名爲供給食鹽。實則爲青鹽進口而設。縱消費重量加有限制。然世界各國每年每人食鹽之量斷無三十觔。此其失點者又一也。矧鐵道沿線日本居民往來無定。從何稽考。就今日人自謂有戶冊可證。吾國官員能否有調查之權。此其失點者又一也。至第六款雖爲

工業上使用之紅鹽。用途較廣。運數更多。況日本占有青島以來。大批私鹽。運入內地。其上蓋以紅土。托名工業用品。於膠濟鐵道。附近各地。到處散賣。若更塙定明文。則山東鹽務。益將擾壞。此其失點者又一也。故第五第六兩款。不啻爲運輸青鹽之媒介。在日人用心叵測。欲籌青鹽之銷路。究以條約所關。不能公然提議。因而藉口吾國無精製之白鹽。以供其人民之食。無加製之紅鹽。以給其工業之用。山東運使。及山東鹽商。復不能先行計畫。預爲抵制。迨至事實發現。則又任聽彼方之要挾。毫無磋商之能力。物必自腐。而後蟲生。斯誠可歎矣。

先是民國三年。值日人攻下青島之時。吾人即慮青島鹽業。將同於金州。膠濟鐵路。無異於南滿。東網鹽務。必致大有妨礙。嘗論其利害。爲大聲之疾呼。冀以警告國人。俾得稍稍注意。而山東運使。熟視無覩。山東鹽商。亦漠不關心。忽忽三年。以及今日。不幸而言中矣。假令當日。山東運使。能援德人在青島辦理鹽務成案。以與日人相交涉。則島私浸灌。取締方法。早已解決。何至有今日之事。養癰遺患。因循自誤。此其咎不能不歸之於運使也。尤可怪者。去年日人。以東鹽惡劣爲名。因在濟南。組織精鹽公司。東商恐慌。始與日人商議。出資買回。並擬定久大精鹽二千石。運往山東。供給日人之食鹽。無如事過境遷。仍復偷安一時。自己不知改良鹽質。所定久大精鹽。亦不購

運。假令當日山東鹽商能運久大精鹽實行供給。則日人無所藉口。又何至有今日之事。此其咎又不能不歸之於鹽商也。爲今之計。成事不說。補救宜急。惟有速運久大精鹽。俾膠濟路線以內。處處有精鹽發售。一面另由東省加製紅鹽。俾其工業用品不形缺乏。則此項條文。所有第五第六兩款。當然取消。自無問題。凡事斷則有成。敏則有功。若仍因循不決。一誤再誤。非特東綱鹽務不可救濟。竊恐日人且將援山東之例。施之於南滿。山東運使。詎能辭作俑之責。是又吾人之所深惜者也。

青島在昔。雖爲德人租借地。而土地主權。乃屬中國。德人在青。於中國鹽民生計。初未強奪。於中國鹽政。亦無侵犯。若日人則抱食鹽政略之野心。故日報論調。每於鹽業。甚爲注意。類如太陽等報。所論滿洲之富源。謂如工業。如鑛山。如水產。皆無足數。惟鹽田一項。得獲相當之利。此等論調。層見迭出。其欲奪我國鹽民之生計。固可知矣。又如明治三十九年。國家學會雜誌。所論德治青島。可爲日本治滿洲之模範。謂膠州灣與關東州。皆爲租借地。青島大連。各爲北清出入之門戶。膠濟鐵路。南滿鐵路。對於北清各要區。皆爲商務之大樞紐。濰縣撫順煤鑛。於交通工業。皆有大便利。租借地之人口。雖皆稀少。然擴充財力之地。不僅背後之山東滿洲。即直

隸及其他中國要區。皆得以經營之法。引伸張大。而馳驅於北清之廣野。德自經營青島之來。將近十載。其經驗陳跡。無不足爲我之取資者。日人之言如此。則其垂涎青島。實已久矣。不意歐戰發生。日人乘時。攫取青島。無怪其銳意經營。野心更大也。現今歐戰。業已結局。青島租界。及膠濟鐵路。自應交還中國。巴黎會議。方行提出。解決之後。當然不能仍歸日人。應由中國管理。何意會議之際。青島問題。尙未解決。竟許日人。由膠濟鐵道。明運青鹽。自由輸送。斯亦疏失之甚矣。

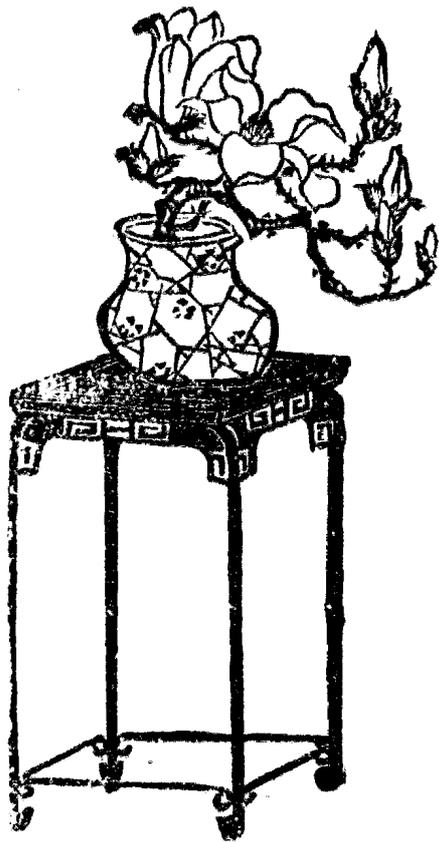
(記者附識)

此文揭曉引起山東國會議員查辦王鴻陸案王運使因此去職而協定條款得以取消者此文之力潛愈爲誰鹽法博士左君樹珍也

九年九月鈴再誌

鹽政叢刊

論膠濟鐵道輸運青鹽之關係



通

鑿

浙江軍政府鹽政局長宣言

景學鈞

（景仲）運樞一鄙夫。亦一農夫耳。財政一道。素未研究。遑論問題複雜。關係重要之鹽政乎。重以蔣都督高部長之命。迫充斯役。以素無經驗之人。強任不習之事。承乏於法制完備之日。猶恐阻越。况在百事叢脞時乎。雖蕭規曹隨。猶恐不勝其任。其敢輕言改革乎。夫利不什。不變法。害不百。不易制。兩利相較。就其重。兩害相較。就其輕。凡政皆然。何獨夫鹽。吾浙鹽務。迄於今日。害深矣。弊極矣。敗屋譬然。當未傾也。猶可補苴一二。聯蔽風雨。迨至棟折榱崩。非重新建築。不為功。特天下事破壞非難。建設為難。建設非難。建設之中。寓改革。則尤難。使但顧其一。不問其他。猶非事之至難者。若既欲利國。又欲利民。並欲保商。三者具備。各無遺憾。雖智若桑孔。才比管劉。猶恐難之。况不才如仲等者乎。自來策鹽政者。不外賦稅自由兩說。主賦稅者。以國計為前題。但問課稅有著。商之虧本。民之食貴。不問也。縱十百千萬之虎狼官吏。仰食於鹽商。商何以堪。仍取於民。直接病商。間接病民。卒之課釐愈重。鹽價愈昂。私鹽愈盛。官引愈絀。不知收私。徒知緝私。不知化私為官之法。徒以減價敵私為言。是何異荒年食肉糜之說哉。滿清鹽務之弊。實基於是。今則百度維新。此等稅政。斷無存理。是極端之賦稅課。不適用於今日。可知。主自由說者。以民生為前題。謂鹽之

一物。人生必需。非煙酒可比。當任民自由貿易。不但不許專賣。亦不能課以重稅。立論不可爲不正大。且與民主政體相符合。然實於際上勢有所不能。無論民國新造。軍用浩繁。一時不能減免。况共和國者。人人有負担國用之義務。鹽稅既減免。必須別籌新稅源。以爲補償。與其新籌。不如仍舊。故論鹽之應專賣與否。當以鹽之應重稅與否爲斷。鹽之應重稅與否。又當以鹽稅之正當與否爲斷。所謂正當與不正當者。即良稅惡稅問題也。此問題驟難解決。然據賦稅之原則而言。有三條件。(一)公平而普及。(二)取少而量宏。(三)徵收手續之簡便。合是三者。即爲良稅。鹽之一物。無人不食。則普及矣。食有定額。則公平矣。所食甚微。收入甚巨。則取少而量宏矣。就場專賣之法行。則手續簡單。以視厘金節節設卡。地丁處處設櫃。可謂簡便矣。然猶不免爲世詬病者。非鹽稅不良。實徵稅方法不良也。產地食私。銷地食官。不得謂普及。產地課輕。銷地課重。不得謂公平。內而部曹。外而鹽院。上自運使。下迄胥役。無不爲鹽之蠹。正課以外有雜費。雜費以外有陋規。陋規以外有津貼。納於公家者十之一。飽於私囊者十之九。徵收繁雜。弊端百出。則與第二第三之原則。又相背謬。因此而歸咎於鹽稅之不良。豈通論耶。或曰。即無以上諸弊。然鹽之一物。無分貧富。負擔皆同。似與累進稅之原則不符。不知國家徵稅。非出一途。有普通稅。有特別稅。以鹽爲

普通稅。詎鹽之外。不可更取奢侈稅與財產稅以爲調劑乎。故鹽稅雖重。實較丁口稅爲良。今既不能別籌新稅以爲補償。則鹽稅不能減免可知。鹽稅既不能減免。則不能任民自由貿易可知。是極端之自由稅。亦非今日所能適用也。兩說既不能行。於是折衷者起。折衷者何。即就場徵稅。任其所之是也。就場徵稅。則課釐有著。利於國。任其所之。則自由貿易。利於民。所不利者。惟少數之商耳。是說圓滿。似遠出二說之上。惜乎立論雖高。而於事實。仍屬隔膜。是說創自李雯。顧氏亭林極稱道之。自清以來。駁者紛起。最有力者。如福森。陶澍。馮桂芬諸人。當時所爭者。僅屬國計觀。固無所謂民生觀也。大旨不外多則擁擠。少則食談。二語。三百年來。互起互駁。遂成鹽鐵論後。一懸而未決之大問題。近今張季直先生。又主張此說。自就職宣言後。兩淮鹽商。羣起而爭。均不得其要領。愚謂欲解決此問題。當分兩截而言。不得併作一談。任其所之。係對專賣而言。所以定爲專賣者。爲課重稅耳。凡課重稅之物。無不專賣。各國之於烟酒。即其成例。况吾國交通未便利。警察未完備。產價未齊一。一日任民自由。誠如馮氏所謂天下皆官鹽。天下皆私鹽矣。昔劉晏所以任其所之者。係指商非指民也。其法盡收天下之鹽。歸國家專賣。轉鬻於商。非自由也。且各地皆有常平倉。自無擁擠談食之弊。他日鐵路四達。警察完密。戶口清查。產價劃一。收歸國有。則此策

未始不可實行。今則尙非其時。在浙言浙。煎鹽無論矣。即以晒鹽論。每斤價自五六文至七八文。近省如閩粵。遠省如東蘆。每斤不過二三文。任其所之。則鄰私均可侵入。不但課稅無著。且數十萬之鹽戶。其將何以存活耶。此任其所之之說。勢有所不可也。至於就場徵稅之說。理論上非不可行。事實上亦不能行。所謂德者。徵自何人。鹽商耶。鹽戶耶。如徵自鹽商。則與舊法無異。不過一納於運司。一納於場官耳。如爲國課計。則從前先納課而後運鹽。較就場徵納。尤爲可惜。吾知就場徵稅者。斷非指商人。而指鹽戶也。如徵自鹽戶。則我國鹽戶。皆貧民。非資本家也。以值三四文之鹽。而欲其先納五倍或八倍之課。鹽戶其能負擔乎。雖愚者亦知其不能也。此就場徵稅之說。亦非今日所能行也。然此數說。均不可行。豈遂無策以補救乎。將來全國統一。或歸國家專賣。或任民間自由。則吾不敢知。爲今日過渡計。舍官收商賣外。實無良策。官收者何。產鹽有定地。製鹽有定額。收鹽有定價。私自賣買者。處以重罰。商賣者何。領鹽有定價。銷鹽有定地。認銷有比較。而無包額。盡吾浙之所產而官收之。不必言化私爲官。而自無私。以應徵之課稅。納諸鹽價之中。不必言就場徵稅。而稅已在其中。如此則私鹽絕而課日增。利於國。課則一而價目平。利於民。商不失業。不負包課之責。雖無厚利。亦無危險。利於商。仲等愚昧。未嘗學問。所自信者。惟不敢負國。不

敢負民。不敢負商。定官收商賣四字。爲鹽務之政策。所願吾浙父老伯叔兄弟。指陳其失。以匡不逮。然此不過政見之大綱。至欲達此目的。非詳細調查。精密研究。不敢輕言嘗試。新法未定之前。一切暫照舊章。如有熟悉浙鹽之利害沿革。足供改革時之參考者。尙冀毋吝金玉。隨時下教。不獨仲等之幸。抑亦吾浙同胞之幸也。

浙鹽改革大綱

本局已定官收商賣。爲浙鹽改革政策。其理由已詳意見書內。欲達此目的。非詳細調查精密研究。不足以編定法令。惟恐各地商人。因政策未定。多所觀望。特將改革大綱。先行宣布。其詳細法令。及各項手續。當隨時登報宣示。

(一)產地限定 鹽之一物。隨處可煎。隨地可晒。惟產鹵之地。則有一定。今欲禁止私煎私晒。必須限定產鹽之地。始准製鹽。其餘一律停止。

本條一時未能實行。當取締各煎竈。減輕成本。限定產額。盡數由官局收買。不准私售。其收鹽價格。由本局調查各場成本。定劃一之標準。

(二)製法改良 此問題。俟一律改爲晒鹽後。始能實行。現時當以產鹽多而成本輕爲主。

(三)鹽價劃一 欲統一鹽價。必自官收始。無論何場所產。用何種方法製成。由官局定劃一之價收之。其有私自賣買者。按律懲治。

本條例專指浙鹽而論。如外來隣私。或收買。或禁止。或抽銷場稅。當另定專章。不在此例。

(四)課釐併加 從前之正課。帑課。雜課。加課。加價。以及一切雜費。等名目。一律廢止。定產地銷場兩稅。併入於鹽價之中。稅則遠近劃一。惟產地由肩販每日批售者。免其銷場稅。產地稅與銷場稅之稅率。為產六銷四之比例。商人配鹽。除價鹽外。先納產地稅。到地時納銷場稅。以紓商困。至商人售出價值。則視路之遠近。由官局酌定價格。

本條專指食鹽而論。漁鹽當另定辦法。

(五)改引為斤 從前之綱。引。住。肩。及包課等名目。有以三百五十五斤為引者。有以三百七十五斤為引者。有以三百九十六斤為引者。有以四百斤或八百斤為引者。一律改為斤。以百斤為包。百包為票。(萬斤)認鹽配鹽運鹽。均以票計數。當另發新照。前清引照。一律作廢。至於滷耗。當觀路之遠近酌加百分之十。至百分之二十為度。

(六)引地併合 從前引地。以縣為單位。區域大小。一縣一經商。或一縣兩經商。此疆彼界。易起

冲突。巡緝既繁。耗費尤巨。合計經巡。將及百人。每人千金。即須十萬矣。雖曰取諸商人。其實仍取於民。現擬將引地放大。劃定區域如左。

(一) 蘇五屬及靖江縣

(二) 杭嘉湖三屬及廣德一州建平在內

(三) 金衢嚴紹四屬

(四) 徽州府

(五) 廣信一府

(六) 甯台二屬

(七) 溫處二屬

以上七大引地。各置經商一人。照近三年實銷引數。及戶口冊。支配銷額。各舊商能組合公司。承運各該地者。當來局掛號。換給新票。

(七) 廢場設局 惟產鹽之地設之。從前不產鹽之場。一律廢除。其場地錢糧。劃歸該民事長管理。

(八) 銷額變更 從前各地商人。均照原額包認。既非以人口支配。多寡大不公平。現擬照近三年各地實銷數。及戶口冊。定一比較。先儘舊商。按第六條所列地點認辦。試辦一年後。再定銷額。按官收商賣之政策。實始於記者之口。著於中者。已十餘年。小試之於吾浙。事將垂成。爲一

二奸商所破壞。當時反對者。亦未嘗謂不可行。大都謂中央自有統一辦法。不能以一省自爲風氣。而當局者。遂受其愚。自行取消。其寔光復以來。如四川之改爲就場徵稅。廣東之自由貿易。廣西湖南湖北河南之或改民運。或改官運。福建之改爲公收公賣。引地早已破除。鹽法早已變更。豈第吾浙哉。此篇雖明日黃花。然係官收商賣政策之所從出。故補錄之。

元年十二月景學鈞識于北京鹽政雜誌社

辛亥冬浙江獨立以莊景仲范運樞兩君爲鹽政局長余任秘書首定此策已公布將實行適值南北統一當局者受鹽商運動自行取消余遂辭職南通張季直先生膺表項城之電召對於鹽政改革有所獻議乃先期開鹽政討論會於上海余遂提出民製官收商運三大綱領季直先生加以民買一條改革計畫始完備乃草定全國鹽政改革計畫一書隨季直先生入都雖厄於部議未能實行而鹽政改革之動機實始於是亟冠於首以誌不忘

民國九年九月學鈞再誌

改革全國鹽政計畫書

張 謇

第一章 中國鹽政之現狀

中國鹽政。承千數百年以前之舊法。因仍不改。複雜紛亂。不易明瞭。今日欲圖改革。其目的將使舊時敝制。一掃而空。似無羅列研究之價值。但施行必有次第。不明鹽政之現狀。則對於吾人今日所計畫。或且疑爲措施迂緩。不悟此爲過渡時代必經之階級也。故吾人先以簡單之說明。表示中國鹽政之現狀。

中國產鹽地。濱海七省。奉天。直隸。山東。江蘇。浙江。福建。廣東。是也。鹽井二省。雲南。四川。是也。鹽池三省。山西。陝西。甘肅。是也。至於蒙古新疆之鹽池。所在多有。（此外如湖北應城之土鹽。河南之祥符蘭儀考城陳留太康等處之小鹽。及直隸冀州順德晉北一帶之碱鹽。皆刮土濾水煮成者。如河北營井等處。則沃水於土。或因雨而煮之者。如階成蘭鳳等處。崖石天然產者。如巴東之胸脂井。水凝而成者。雲南之石膏井。礦煉而成者。皆少數。故不列入。）中國製鹽之法。種類頗多。奉天。直隸。山東。江蘇之淮北。皆爲灘曬。江蘇之淮南。松江。與浙江各場。有用板曬者。有用釜煎者。福建廣東。亦用灘曬。川滇之鹽。大都用煎。山西甘肅蒙古之鹽。則用曬。此其大概也。

論鹽質之堅實。則灘曬爲最。質鹹而耗輕。商販皆樂用之。釜煎爲次。板曬又次之。蓋釜煎鹽之滷耗。甚於灘曬。而板曬者。又甚於釜煎也。四川雲南之井鹽。其種類亦自不同。川鹽之作者。色白而質淨。滷耗亦輕。但不能一律耳。山陝甘肅蒙古之鹽。色帶青而微苦。不及海鹽之佳。製鹽之成本。灘曬最輕。陽歷五六月間。天氣適宜。產數暢旺。則場上收鹽價目。每斤不及一釐。至貴不過三釐。釜煎板曬成本皆昂。自四五釐至一分不等。川鹽之作者。成本最貴。須在一分以外。總計全國產額。灘曬之數。殆將過半。故平均計算。場上收鹽價格。每斤不出五釐。即每百斤不過五角也。

(附說) 中國幣制未定。有用錢者。有用銀者。今欲便閱者易於醒目。凡以下所論鹽價。及稅則。均合普通之銀元計算。一元有十角。一角有十分。一分有十釐。凡稱一釐者。即當一元千分之一之計數也。

全國產鹽總額。因中國向無統計。不能知其確數。然歷來供求俱足相劑。不聞有鹽荒之患。故產鹽之總額。可暫置弗論。姑作爲產銷相抵。僅就全國之銷數以求之。

全國銷數。亦無確實統計。就官場報告。近數年之總銷額。爲二六八六七九三六〇〇斤。即二千

六百八十六萬担有奇也。列表如下。

全國官鹽歲銷統計表（據一九二一年前鹽政處冊載）

地別	類別	法定引額	每引斤量	現銷量	銷額
四川	不計	不計	不計	不計	不計
兩淮	不計	不計	不計	不計	不計
長蘆	不計	不計	不計	不計	不計
東三省	不計	不計	不計	不計	不計
山東	不計	不計	不計	不計	不計
兩廣	不計	不計	不計	不計	不計
兩浙	不計	不計	不計	不計	不計
河東	不計	不計	不計	不計	不計
福建	不計	不計	不計	不計	不計
雲南	不計	不計	不計	不計	不計
甘肅	不計	不計	不計	不計	不計

合 計

二六八六、七九三六擔

附記蒙古鹽歲銷約四十萬擔不在此表之內

右表據前清鹽政處一千九百十一年檔冊所載。然吾人敢決斷其數之不合。蓋以中國現時鹽法論。有稅之鹽。與無稅之鹽。大抵相等。官書所載。但指有稅者言之耳。濱海產鹽之地。大都無稅。此第一原因也。商人夾帶之鹽。數亦不等。例如江蘇之淮南。以六百斤爲一引。而實際則一引重在七百餘斤。浙江以三百七十五斤爲一引。而實際則一引重五百餘斤。各省皆可類推。此第二原因也。除商人夾帶外。凡運鹽之船與車。皆恃夾帶私鹽以爲生活。沿途酒賣。甚至經過驗鹽之卡。例須酌提餘鹽。以爲官吏朋分之資。名爲功鹽。視同牢不可破之成例。此第三原因也。販私鹽者。其名曰梟。揚子江與太湖。有聚衆數百。夥販私鹽。成羣結隊。船至數十百號。偶遇巡緝查獲。不過十中之一二。此第四原因也。有以上種種原因。故吾人敢斷無稅之鹽。與有稅之鹽相等。殆非過論也。

依前例言。則合有稅無稅。每年銷鹽總計。當有五千萬擔。然僅上開各節。證據殊嫌其不足。更試按全國人口以爲根據。而以每人平均食鹽之數支配之。以求銷鹽之總額。按中國人口。號稱四

萬萬。近十年海關稅務司所冊報。與前清戶部所調查。大致不甚相遠。茲將本部十八省人口列表如下。

中國本部人口表

(一九〇二年戶部報告)

直隸	二九九三、七〇〇人
山東	三八二四、七九〇人
山西	一二二〇、〇〇〇人
河南	二五三一、六八二〇人
江蘇	二三九八、〇三三五人
安徽	二三六七、二一四一人
江西	二六五三、二二一三人
浙江	二七五八、〇六九二人
福建	二二八七、六五四〇人
湖北	三五二八、〇六八五人

湖	南	一三二一六、六六七八人
陝	西	八四五、〇一八二人
甘	肅	一〇三八、六二七六人
四	川	六八七二、四八九〇人
廣	東	三一八六、五二八一人
廣	西	八一四、二三三〇人
貴	州	七六五、〇二八二人
雲	南	一二七三、一五七四人
合	計	四、二五七、四五〇一四人

今姑依據一千九百七年人口調查表爲標準。本部十八省爲四萬二千五百萬人。東三省一千七百五十萬人。蒙古西藏新疆共七百八十萬人。全國合計應有四萬五千萬人。蒙藏情形與內地稍異。暫不能施行普通鹽法。當剔除一千萬人。實有四萬四千萬人。此中國食鹽人口之概略也。

世界食鹽平均額。最少者每人十斤。如瑞士是。最多者十八斤。如日本是。荷蘭則十七斤。奧國則十六斤。法國則十四斤。德國印度。均十二斤。俄意均十一斤。東方人民。食鹽之量。過於西方。則中國當與日本爲比例。但中國北部。生活程度。較南部爲低。食鹽亦較南方爲少。依鄙人近數年之實驗。江蘇浙江人民。每人食鹽少者。十六斤。多者十八斤。江浙地皆濱海。其所購買醃硝海產。如魚蝦海蜇等物。暗含鹽質者。尙不在內。故南部人民食鹽。可斷言必在十六斤以上。即讓一步。與北部人平均計算。其數亦必在十二斤以上。今即作爲十二斤。以全國四萬四千萬人口乘之。則每年銷鹽總額。當爲五千二百八十萬擔。證以前說。差爲相近。以實際言。亦斷不相遠也。

全國鹽稅收數總額。依前清宣統三年鹽政處之統計。爲四千八百二十二萬四千九百六十九兩。以銀元一元五角。合銀一兩。當爲七二三三七四五三元五角。所有正雜課釐。加價。加課。與各省附加之費。按斤抽提緝私之費。以及竈課。地丁。官運收入。商人報効。均在其內。惟如奉吉四川等省。將官運成本。誤列入表內。應剔除三百萬兩。真可爲歲入者。不過四千五百四十餘萬。合洋六千八百餘萬元。其稅率輕重不一。最重者如兩淮與雲南。每斤徵銀三分三釐以上。最輕者爲東三省。福建。每斤徵銀不及一分。兩廣則銀二分四五釐。長蘆則銀二分。兩浙山東則銀一分五

六釐。河東四川則銀一分七八釐。如全國平均通計。每斤合徵銀一分八釐。合之銀元。則爲二分七釐。即每百斤稅銀二圓七角也。而商家意外耗費。及官吏婪索。所得陋規。凡無與於國家歲入者。尙不在內。質言之。則每百斤必在三圓以外。可斷言也。

中國鹽法。大概爲專賣制。但有商專賣官專賣之別。東三省之吉黑二省。則純粹爲官專賣。簡易直截。爲全國鹽法之最良。餘各省。省自爲制。其普通規定者。無論官專賣商專賣。皆有一定之區域。例如某省人民。應食某省產鹽。若逾越界限。雖有稅之鹽。亦指爲私。其他章程。層層束縛。處處牽掣。繁複紛紜。毋煩縷述。但不可不簡易表明者。則商專賣中之專賣商。尙有兩種差別。一爲場商。（或稱垣商。或稱窰商。厥商。）即在產鹽之區。向製鹽者購鹽。以轉售與運商。或官者也。一爲運商。（或稱引商。或稱岸商。票商。）即向場商購鹽。運於國家特許之專賣區域內。或躉售於商販。或在各地。開設子店。直接售之於食戶者也。更有以運商資格。而兼營場商者。要於改革問題。無甚關係。不必深論。

鹽稅徵收之手續。各省不同。有先繳稅而後運鹽者。有先繳若干成。俟運鹽到岸。或售出後。再完全繳納者。稅項欸目之繁。不可以僕指計。更有地方稅。暨慈善捐款。錯雜其間。總言之。中國鹽政。

與中國徵稅方法。實顯露一不統一之現象而已。鄙人以二十年之研究。尙未能盡知其真相。此弊制轉瞬常在淘汰之列。更無煩浪費筆墨。使閱者徒增頭緒紛繁之苦。

第二章 改革之目的

吾今當開始言改革矣。欲定改革計畫。必將吾人所抱何以必須改革之目的。首先揭示之。

一吾人目的。在使全國鹽政。直接隸於國權之下。以謀統一。凡製鹽運鹽售鹽之方法。稅率之輕重。徵稅之手續。務使用種種之計畫。使全國歸於一律也。

二吾人目的。在不加鹽稅。而使歲入不減。并得逐年增加。較現在歲入且倍之也。

三吾人目的。在使人民負擔平均。雖不產鹽地方。亦得食賤價公平之鹽也。

(附說)現在不產鹽地方。竟有每斤價二百餘文。合一角四五分者。

四吾人目的。欲使私鹽盡化爲官鹽。除產地外。沿途不設一卡。銷地不設一巡。所有從前官設之批驗所。擊驗所。督銷局。緝私營。一律裁撤。不必緝私而自無私也。

五吾人目的。在破引地之限制。而仍保全運商之營業。并不奪鹽戶之生計也。

(附說)引地者。某地祇准食某鹽。越界即爲私。此中國現時之制。全國苦之。運商者。即國家

特許於一區域內予以專賣之權者也。鹽戶者。即製鹽人。自食其力者也。

六吾人目的。在使鹽與百物同等。以品質之良楛。分價格之高下。鹽質同則價格相若。製鹽成本有輕重。以稅率伸縮之。而使之一律也。

七吾人目的。在使製鹽成本。逐年減輕。而使鹽價亦得隨之逐年減輕也。

八吾人目的。欲使全國產鹽額。與銷鹽額。供求相應。無壅積與缺乏之患也。

吾人既抱以上種種之目的。遂不得不熱心積極之改革。改革之政策。則定爲（就場官專賣）廢棄舊時場商之制。由國家於產鹽場地。特設官局。向製鹽者收買。加入鹽稅。以售之於運商。其大綱有三。一曰民製。二曰官收。三曰商運。今試將三大綱之界說。與設計之概略。條舉如下。

第三章 民製

民製之說明

民製者。對於商製而言。其解釋以自產自製。不含商業性質者爲限。反是即非民製。如向來場商。向鹽戶收鹽。轉售於官。與商。即含有商業牟利之性質。爲本政策所不許。蓋本政策要旨。在使國家向鹽戶（即製鹽人）直接收鹽。不容中間更有商人。向鹽戶收買。轉售於國家也。

商人既無向鹽戶直接收買之權。凡從前場商產業。如滿地。鹽灘。鹽池。鹽井。鹽板。鹽灶。與其他製鹽之器具。儲鹽之倉廩。一律收歸國有。

若以上產業屬之鹽戶。無碍官專賣政策者。則悉仍其舊。

(附說)鹽戶雖以製鹽爲業。但以上諸產。間有爲鹽戶世產。而不屬商有者。鹽戶之生計。仍不過製鹽作工。絕無商業性質。故仍聽之。

如有商家。特設製鹽公司。改良製鹽法。成本輕而鹽質佳。而又易於取締。不致漏私者。國家得特許營業。認爲鹽戶之一種。但所產鹽。仍當由國家收買。

國家因改良製鹽之必要。得特設製鹽廠。不在民製範圍之內。

(附說)以上兩項。於民製之界說。似不相容。但國家所以廢棄場商。行就場官專賣之制。非有惡於場商。而與之競利也。(一)舊時鹽場。人自爲謀。散處各地。不易取締。由官收回。可以通盤籌畫。酌量歸併。化散爲整。此即前章第四目的之說也。(二)各場成本不等。成本輕者。無論矣。成本重者。當然在淘汰之列。然使強迫取締。則場商與鹽戶。皆有失業之虞。不如由官收回。成本重者。可逐漸停止製造。而徐爲鹽戶別籌生計。成本輕者。可逐漸擴張。數年而

後。全國製鹽成本之通計。可以逐年減輕。則專賣之價。亦可逐年與之俱輕。此即前章第五第六兩目的之說也。(三)中國鹽質不佳。亟宜改良。但此非可期之現在之場商也。廢棄現在場商之制。而後別以新法。製造色質良好之鹽。或由商辦。或由官辦。但使易於取締。無礙就場官專賣之政策。則國家何樂不爲。此即前章第五目的之說也。

四川雲南之鹽井。是否視爲商有、或民有。應俟調查明確後定之。

民製設計之概略分爲二節

第一節 產地之規定

(甲)產鹽區域。由國家指定之。

(乙)就瀆製鹽。瀆不適於製鹽者禁止之。

(丙)製鹽原料。(如瀆及鹽泥鹽礦等)禁止轉運販賣。

(丁)舊有之場井池。現在不產鹽者。一律封禁之。

(戊)舊有之場井池。瀆淡產稀。及成本較重。或零星散處。不便取締者。由國家酌給官價收回。逐漸消滅之。

(己) 國家因官收之妨碍。得以平價收買場產。而整理之。

第二節 鹽戶之取締

(甲) 鹽戶(即製鹽人)須經國家特許。(向來以製鹽爲業者。由國家調查戶數。限期登記。始准製鹽。)

(乙) 關於製鹽之產地。及建築物。由鹽戶呈報主管官廳。清丈繪圖而登記之。(此指製鹽人之產業。或向由官發給者。)

(丙) 製鹽之器具。須經國家鑒定。編號登記之。

(丁) 製鹽方法。及量額。由主管官廳取締之。

(戊) 凡製惡劣之鹽。及摻和雜質。有碍衛生者。禁其製造。

(己) 鹽戶製成之鹽。須悉數直接售於國家。不得私自販運。或買賣。及贈與。

第四章 官收

官收之說明

官收者。由國家就產鹽地。特設機關。直接向鹽戶購入之謂也。其要旨。在按製時價本。盡收全國

之鹽。分別鹽質。加入鹽稅。以平均劃一之價格。售於運商。不問產於何處。運往何地。價皆一律也。例如直隸之鹽。與江蘇之鹽。成本相懸。但由官售與運商。則價皆一律。此即第二章第五目的。成本有輕重。以稅率伸縮之之謂也。

所謂鹽價者。指在該場交鹽處之價格也。交鹽處。或在就近可泊輪船之海口。或在就近鐵道接近之碼頭。或則就近民船轉運之運河。或在就近陸路轉運之通衢等處。均由國家指定之。除收鹽成本外。關於鹽稅。包索。及山產地運搬至交鹽處之輸運費。一切在內也。

官收設計之概畧分爲四節

第一節 機關之設置

- (甲)就現在產鹽之場井池。縮小區域。劃定界限。作爲產區。設局以管轄之。
- (乙)局長之職務重要者五。(一)關於製鹽之取締。(二)關於收鹽之主任。(三)關於售鹽之處理。(四)關於巡緝之監督。(五)各種之統計報告。

第二節 收鹽之設計

(甲)官收價值。以各產地之燃料。鹵價。人工。糧價。爲成本之標準。而又別其鹽質之良楛。定

收價之高下。須使製鹽之人。自食其力。尙有餘利。足以贍家。勿使虧耗。

(乙) 每產鹽區。建築倉儲若干所。

(丙) 每局設技師一員。助手若干人。化分鹽質。列爲五等。除食鹽外。攪和藥品。用着色法。以廉價售之。

第三節 售鹽之規定

(甲) 非國家認可之運商。不得向官局購鹽。運銷他處。但漁業。畜牧。及農工業用鹽。則定專章。不在此例。

(乙) 各局售鹽與運商之價格。(包鹽稅在內)由中央官廳。根據各省之收額價值。平均定之。全國一律。不得參差。

(丙) 各局售鹽之交鹽處。由國家指定之。

(丁) 官局收入。及售出之衡量。在度量衡法未頒布以前。以司碼秤十六兩八錢爲一斤。百斤爲一擔。十六擔合英權一噸。

(戊) 包裝之材料。容積。及形式。由國家頒定模型。准各地工廠仿製。以歸一律。

第四節 場警之編制

(甲) 產鹽區內。添設鹽場警察。歸局管轄。其額視區域之廣狹。巡緝之難易而定。海岸綫延長者。得設馬巡。

(乙) 關於產地緝私之必要。得設海巡。並置淺水兵輪。以供緝私護商之用。

(丙) 水陸巡警之餉項。由鹽價內坐支。

(丁) 水陸巡警。獲到私鹽。全數交與官倉。售出後酌提若干成充賞。其得賄私縱。以特別法治之。

(戊) 場警外。得另設暗探若干人。

第五章 商運

商運之說明

所謂商運者。指由國家特許登記之商人。得向產地官局購鹽。運至承銷區域。售與各鹽店販商。其要旨係行商。非坐商。係躉賣商。非小賣商。此項商人之組織。係公司非個人。

中國舊時本有運商之名。亦有一定之專賣區域。但計畫書所指之運商。與舊時運商之性質不

同。

(一)舊時運商。係個人。本書所定之運商。係公司。

(二)舊時運商。必須向國家指定之場買鹽。本書所定之運商。可向各專賣局自由擇購。

(三)舊時運商。或兼營場商。與小賣商之營業。本書所定之運商。不得兼營場商。並不得於指定之分公司外。設零售之子店。

論者或疑既定爲官專賣政策。則運商之行爲。亦可由官兼辦。不必多設此一種商業。但其中頗有爲難者。(一)中國幅員遼廓。交通未盡便利。一旦盡改官運。公家無此財力。且全國悉改官運。需材尤多。恐無如許相當人材。而管理必生困難。(二)舊時鹽商。國家特許專賣之券。(或稱引票向稱鹽票)在國家法律。本不許其輾轉售賣。但相沿既久。或抵押。或租辦。或轉售。在習慣上。已成爲一種有價證券。一旦盡令歇業。於金融界不免略生影響。若依現在政策。雖將舊票廢棄。而仍許其有優先權。照章納保證金。聽其組織公司。是改革之中。仍寓保全之意。且以舊商組織新公司。一切辦理。俱有熟手。不致漫無把握。故官運一節。雖爲國人企畫所必及。但過渡時代。不能不暫讓一步。存留此運商名目。以待將來之第二次改革也。

論者又謂。官運既未能即辦。儘可悉聽商民自由販運。何必多此一階級。爲貿易之障礙。此論雖是。而按之中國現狀。尙不確當。緣中國交通阻礙。若不指定區域。專商承運。則在僻遠。及人口稀少之處。難保無淡食。及食貴鹽之處。况青販賣小商。至數千里外購鹽。事實上必生困難。故揆度中國現狀。尙非可以廢棄運商之時也。

向來人民之不嫌於運商者。爲其有壟斷把持之性質。假如甲地與乙地相近。食乙地之鹽。運費省而價廉。而國家必令強迫食甲地之鹽。如食乙地之鹽。雖有稅亦視爲私鹽。又如甲乙同爲產鹽地。甲之鹽稅輕。而乙之鹽稅重。丙爲銷鹽地。介於甲乙之間。自必喜食甲鹽。而國家必強迫令食乙鹽。此即所謂引地也。歷來論鹽法者。俱以此爲苛政。依本書所規定。雖運商亦有承銷區域。但運商向何場購鹽。本可自由。無論向場。價均一律。而運商售與販賣者。或鹽店之價格。均由國家規定。則向時把持壟斷之弊。自無自而生。而向以販賣爲業者。不致失敗。卽向來私販。亦可分途而改爲正常之營生。故雖存運商之名。不至受以前運商之虐。此又可斷言也。

商運設計之概略分爲三節

第一節 商運之限制

(甲)劃全國爲若干區。每區准設一運鹽公司。其區域之地點。由國家定之。

(乙)運鹽公司之組織。須遵照運鹽公司則例。

(丙)欲組織運鹽公司者。除遵章登記外。須納規定之保證金。此項保證金交納後。由國家給與有息公債票。其利率。及償還年限。與方法。別表定之。

但運鹽公司所納之保證金額。以承運區域年銷之預算額。通計鹽價三分之一爲限。例如某區之年銷總額。爲一百萬担。每担鹽價「包稅在內」假定爲三圓。則運鹽公司。應預納一百萬圓之保證金。

(丁)運鹽公司。售與鹽店或販商之價格。由國家相其運費之多寡。資本流轉之遲速以定之。

(戊)運鹽公司。承銷區域內。應設分公司若干處。由國家指定之。

(己)運鹽公司。不准兼營製鹽業。亦不得於指定之分公司外。兼設鹽店。

第二節 商運之權利

(甲)舊有之引商。自本法施行之日起。一律作廢。如欲組織公司者。於期限內。准其有優先

權。

(乙) 凡指定一區域。十年或十五年內。不得有兩運鹽公司。

(丙) 運鹽公司之股票。認爲有價證券。

(丁) 運鹽公司之承銷年限。定爲十年。(或十五年。)

(戊) 運鹽公司。得以自由向產地各官局購鹽。

(己) 運鹽公司。得向鹽業銀行。借貸運本。惟須以鹽業公債票爲担保。

(庚) 運鹽公司。因運道之不便。運費之昂貴。得請國家設法補助。(如布設鐵道、開通航路、及自置輪船等、)

第三節 附官運設計之概畧

(甲) 向無引商之地方。由國家設官運局以處理之。

(乙) 官運局之售價。當比較商運公司而定。其純益金。即爲國家營業之收入。

第六章 改革之基本金

改革計劃。具如前數章所述。但非有極巨之基本金。則以上計劃。無從實行。基本金之需要。約分

三項。

- (一) 以公平價值收回商有之鹽場。鹽井。鹽池。暨一切附屬製鹽之器具。儲鹽之倉廠。
- (二) 製鹽成本較重之場灶井。由國家收回後。設法整理或消滅之。而擴張成本較輕之製鹽區。

(三) 各製鹽區之交貨處。應建設倉廠。及酌量海口情形。籌設停泊輪船之地點。與小輪駁船。輕便鐵道等之設備。

就以上三項論。第一項需款最鉅。二三項則逐漸施設。視財力之盈絀以爲衡。沿海七省鹽場。奉天無場商之名。凡官商皆直接向攤戶購鹽。毋庸收回。直隸山東情形大同小異。然已有必須收回之處。江蘇之淮北淮南。情形迥別。淮北情形類於直隸山東。須收回者約二之一。淮南以釜煎鹽。兼含有百餘萬畝之草地。而製鹽成本。又較他處爲鉅。非國家收回。處理不可。浙江情形複雜。應收回者居多數。福建雖無場商之名。但海線延長。產區極散漫。應擇要收回。聚散爲整。設法整理。廣東以運兼場。非收回不能劃清。

腹地各省。山陝甘肅之池。雲南之井。皆聚居一隅。產額亦微。易於管理。由官收回。成本並不甚鉅。

蒙古暫時緩議。惟四川各地井眼大小有八千數百之多。鑿井純用土法。且成本輕重不等。倘不收回。是否於專賣政策有礙。尙難確定。

以上各場。除奉天但須整理。毋庸收回。及蒙古從緩規畫外。其全數或擇要收回者。共十一省。若以產鹽之多寡。定場之大小。則直隸。江蘇。福建。廣東。四川。應命爲大場。山東。浙江。雲南。命爲中場。山西。陝西。甘肅。命爲小場。今定收回價值。及整理擴張各費。大場五百萬。中場三百萬。小場百五十萬。十一場。共須三千八百五十萬。爲收回全國場產基本之總數。

(附說)以上所估收回基本金。雖分三等。但仍是平均計算之數。如大場之直隸。廣東。福建。可不須五百萬圓之多。而四川。江蘇。或恐不敷也。又所定基金數目。實含產價。整理。擴張。三項。析言之。則用於收回者三之二。用於整理及擴張者三之一。雖不得爲精確之預算。大致不甚相遠也。

此項基本金之籌備。由國家發行鹽業公債五千萬圓。由各省運鹽公司承受。作爲公司保證金。國家卽以此款購回場產。及整理擴張各種設備之用。

依第五章第一節丙項辦法。公司保證金額。以承運區域年銷之預算爲標準。則每年總銷額。爲

五千萬元。共應收入保證金五千萬圓。但向歸官運地方。及幅員遼闊。或與產鹽地相近。商家不願承銷之區。亦須由官自運。以全國計之。商運者十之七。官運者十之三。當可收足保證金三千五百萬圓。以抵購回場產之總額。不敷三百五十萬。但收回場產。非一年可以竣事。此不敷之三百五十萬圓。可於官營業純益金所收入。從容彌補。毋慮不敷也。

假如定鹽業公債為收足三千五百萬圓。每年應付之利息。與償還年限。列表如下。

年別	類別	償	還	利	息	六	厘	本	息	共	計
第一	年	不	還	本	二、一〇〇、〇〇〇	元			二、一〇〇、〇〇〇	元	
第二	年	同		前	同		上	同			上
第三	年	同		前	同		上	同			上
第四	年	同		前	同		上	同			上
第五	年	同		前	同		上	同			上
第六	年	還本十之二計七百萬元		同			上				九、一〇〇、〇〇〇

第七年	同	前	一、六八〇、〇〇〇	八、六八〇、〇〇〇
第八年	同	前	一、二六〇、〇〇〇	八、二六〇、〇〇〇
第九年	同	前	八四〇、〇〇〇	七、八四〇、〇〇〇
第十年	同	清償	四二〇、〇〇〇	七、四二〇、〇〇〇

以上公債之年息。及自第六年起。按年償本之款。國家以官運營業純益金之收入。為抵當。而不得動支就場專賣之鹽價。及鹽稅。因此項鹽價。(包稅在內)國家將以抵其他開支。官運營業純益金。每年可得若干。是否足敷抵還公債本息。必合十年統計之。吾人既預計全國銷鹽總額為五千萬擔。官運居十之三。當得千五百萬擔。但此等預計。乃係辦理數年後之成效。斷非初辦時。即能有此銷數也。今當用階級法推之。定第一年為十之五。以後逐年增十之一。至第六年。而足預計之數。

官運純益金。以何法預計。假如定就場鹽價(包稅在內)為每擔三圓。輸送費視交通之便否。實難預計。大約至少每擔二三角。多者七八角。今定五角。係中數也。輸送搬運之費。每擔五角。措貸運本利息。及用人開支。為每擔五角。則每擔淨本為四圓。加以一成之純益金。則官運售出之價。

爲每擔四圓四角。以此價較之。中國日前鹽價。並不爲昂。如是則官運純益金。每擔可得四角。合以每年銷數。列表如下。

年別	銷鹽數	純益金	公債息及還本	相較
第一年	七、五〇〇、〇〇〇担	三、〇〇〇、〇〇〇元	二、一〇〇、〇〇〇元	九〇〇、〇〇〇元
第二年	九、〇〇〇、〇〇〇	三、六〇〇、〇〇〇	二、一〇〇、〇〇〇	一、五〇〇、〇〇〇
第三年	一〇、五〇〇、〇〇〇	四、二〇〇、〇〇〇	二、一〇〇、〇〇〇	二、一〇〇、〇〇〇
第四年	一二、〇〇〇、〇〇〇	四、八〇〇、〇〇〇	二、一〇〇、〇〇〇	三、七〇〇、〇〇〇
第五年	一三、五〇〇、〇〇〇	五、四〇〇、〇〇〇	二、一〇〇、〇〇〇	三、三〇〇、〇〇〇
第六年	一五、〇〇〇、〇〇〇	六、〇〇〇、〇〇〇	九、一〇〇、〇〇〇	三、一〇〇、〇〇〇
第七年	同	同	八、六八〇、〇〇〇	二、六八〇、〇〇〇
第八年	同	同	八、二六〇、〇〇〇	二、二六〇、〇〇〇
第九年	同	同	七、八四〇、〇〇〇	一、八四〇、〇〇〇
第十年	同	同	七、四二〇、〇〇〇	一、四二〇、〇〇〇

據右表以觀。以純益金所得。抵還公債本息。前五年可餘一千零五十元後。五年不敷一千一百三十萬元。相抵不敷八十萬元。加以前五年純益金相抵有餘所儲逐年之息金。必可有贏無細也。

如運鹽公司。承銷年限。定為十五年。則此項公債。亦可改為十五年償還。則逐年皆有贏餘矣。列表如下。

純益之收入與公債本利之償還分十五年比較表（以萬為單位）

年別	銷鹽數	純益金	子金償還額	本金償還額	比較
一	七、五〇〇、〇〇〇担	三、〇〇〇、〇〇〇元	二、一〇〇、〇〇〇元	無	九〇〇、〇〇〇元
二	九、〇〇〇、〇〇〇	三、六〇〇、〇〇〇	同	無	一、五〇〇、〇〇〇
三	一〇、五〇〇、〇〇〇	四、二〇〇、〇〇〇	同	無	二、一〇〇、〇〇〇
四	一二、〇〇〇、〇〇〇	四、八〇〇、〇〇〇	同	無	二、七〇〇、〇〇〇
五	一三、五〇〇、〇〇〇	五、四〇〇、〇〇〇	同	無	三、三〇〇、〇〇〇
六	一五、〇〇〇、〇〇〇	六、〇〇〇、〇〇〇	同	三、五〇〇、〇〇〇元	四〇〇〇、〇〇〇

一五	一五、〇〇〇、〇〇〇	同	上	二一〇、〇〇〇	同	上	二、二九〇、〇〇〇
一四	一五、〇〇〇、〇〇〇	同	上	四二〇、〇〇〇	同	上	二、〇八〇、〇〇〇
一三	一五、〇〇〇、〇〇〇	同	上	六三〇、〇〇〇	同	上	一、八七〇、〇〇〇
一二	一五、〇〇〇、〇〇〇	同	上	八四〇、〇〇〇	同	上	一、六六〇、〇〇〇
一一	一五、〇〇〇、〇〇〇	同	上	一、〇五〇、〇〇〇	同	上	一、四五〇、〇〇〇
一〇	一五、〇〇〇、〇〇〇	同	上	一、二六〇、〇〇〇	同	上	一、二四〇、〇〇〇
九	一五、〇〇〇、〇〇〇	同	上	一、四七〇、〇〇〇	同	上	一、〇三〇、〇〇〇
八	一五、〇〇〇、〇〇〇	同	上	一、六八〇、〇〇〇	同	上	八二〇、〇〇〇
七	一五、〇〇〇、〇〇〇	同	上	一、八九〇、〇〇〇	同	上	六一〇、〇〇〇

(附說)償還此項公債本金。更有一極便利之方法。自第六年起。商家向官中運鹽時。准其搭用債票十分之一。則銷鹽如能逾額定之數。不待十五年。即可以償清矣。

或疑運鹽公司保證金。爲數太鉅。恐難如願。不知在滿清時代。鹽商常有額外報効之款。動以百萬計。既無息金。亦不償還。現在此等苛例。悉予蠲除。且核計一公司之贏利。即按官運之純益爲

比例。假如一區。預計年銷一百萬擔。第一年銷十之五。以後逐年增十之一。至第六年而足。預計一百萬擔之數。每年平均銷鹽八十五萬擔。除一切開支。暨借貸利息外。每擔得純益金四角。每年當得餘利三十六萬圓。加以國家所給予之年息六萬圓。是每年可得純益金四十二萬圓也。（第六年以後。公債逐年償還。年息亦少。但公司仍以此款。爲活動資本。可省借貸利息。是公司所得淨利反多。故第六年後。並不減少純益金之總額。）假如承銷一百萬擔之區域。組織公司。額定股本爲一百五十萬圓。以百萬圓納保證。以五十萬圓爲流動資本。不足則以公債票。向鹽業銀行。抵借七十萬圓。是流動資本。實有一百二十萬圓。以每擔淨本四圓計算。可預儲三十萬擔之鹽。無憂資本之不足。以百五十萬圓之股本。平均每年可得四十二萬圓之純益金。且又立於至穩固之地位。鹽商何樂不爲。若區域愈大。則開支及成本愈省。利益又不待言。又如兩淮鹽商之鹽票。若按照買賣價格。可值一千餘萬圓。長蘆廣東稍遜。爲數亦殊不貲。各舊商欲保全其前此之營業。對於新公司之組織。必極踴躍。又可斷言。此保證公債政策之必能實行。而購回全國場產之基本金。斷乎有着。無待外求也。

第七章 鹽業銀行之設備

保證公債。爲收回場產之基本金。而對於國家。就場收鹽之成本。各官運局購鹽之成本。商辦運鹽公司之轉輸。借貸。匯款。無特設之金融機關。以爲貫輸。則國家與商人。皆生種種之困難。故鹽業銀行之設備。殆爲必不可緩之圖。國家特撥二千萬元。設立鹽業銀行。其性質係獨立。不與中央銀行相混。其營業範圍。以關於鹽業上之設備改良。匯兌抵押。存放收付爲限。不得營普通商業銀行之事業。對於國家。亦不擔任鹽業以外義務。

產鹽省分。擇要設立分行。銷鹽地方。亦於運銷公司所在地設立之。

運鹽公司。得以保證公債券。向銀行貸款。或存放匯兌收付。

專賣局收鹽需款。得向銀行借貸。有餘則存放。官運局亦如之。關乎全國鹽政款項之出入。皆以銀行爲機關。

保證公債券之發行付息償還。由銀行經理。

關於改良製鹽之必要。或購辦機器。創立新式之製鹽廠。得預計成本。及贏利。呈明政府。由銀行發行公債。

銀行條例。由國家另訂專章。

第八章 設計之次第

以上種種規畫。事理繁賾。斷非同時所可並舉。故必有設計之次第。明定年限。乃可計日圖功。其次第如下。

第一年 調查籌備時代（一切鹽法仍照舊制暫不更改）

定官制 中央及產銷各省。俱由國務院按照官制。任命各官。

調查產地情形。

調查銷地情形。

規畫產鹽區域。及設局收買管理方法。

規畫運鹽區域。指定公司。及分公司之所在地。

設立鹽業總銀行。

編制關乎專賣各種條例。及施行細則。

設立鹽務講習所。造成專門技師。

第二年 過渡時代（凡可實行者即先實行）

次第收買各場。由官收鹽。

次第招商組織運鹽公司。

次第設立鹽場巡警。

次第設立產地銷地各分銀行。

第三年 實行時代（廢棄舊時鹽法一律適用新條例）

產鹽地之官收局。一律成立。

鹽場巡警。一律成立。舊緝私營隊。一律裁撤。

運鹽公司。及官運局。一律成立。

實行各種新條例。

各分銀行一律成立。

（附說）按本年為改革之第三年。而為實行之第一年也。運鹽公司。每年銷鹽之預計。鹽價「包稅在內」歲入之預算。均於是年起算。

第四年 改良開始時代（實行之第二年）

消滅成本較重鹽質不良之鹽場。

擴張成本較輕之場。

改良運鹽方法。

鹽場緝私。逐漸布置周密。

第五年 改良進行時代（實行之第三年）

各項計畫。均於是年。一律完備。自本年以後。爲擴張時代。逐年進行。此爲第二步。辦法事理尙多。暫置不論。

（附說）據右開之清單以觀。則改革鹽法之初步。必第三年乃能實行。第五年乃能完備。而所謂完備者。仍不過就舊有鹽場而整理之耳。若夫仿照新法。改製精鹽。尙非以上計畫所及。即偶於一二處用新法試辦。其影響尙不能及於全國。必俟實行之第六年後。銷數總額。與關乎鹽政之歲入。穩固不搖。乃一意擴張。專致力於新法製造。期以十年。庶得達吾人完全之目的也。

第九章 歲入之預計

改革之第一年。即目前狀況是也。舊法未廢。新法未立。各種機關。半已破壞。鹽政歲入。殆無可言。有之亦祇供各省軍需。中央無從統計。爲今計。亟宜編定中央鹽政。及各省官制。即日發布。明定鹽稅爲國家稅。直接由國家管理。但破壞之後。補苴掇拾。事倍功半。欲恢復前清六千八百萬元之歲入。暫無可望。約略計之。不過舊額十成之七而已。改革之第二年。新舊遞遷。尙難規復舊額。但使事權統一。順序施行。必可較第一年起色。今預計歲入。當舊額百分之八十五。即每年五千四百萬元也。

改革之第三年。即實行就場官專賣之第一年。考核改革之成績。當以是年爲起點。是時事權雖已統一。措施雖有頭緒。然一切布置。尙未完備。鹽場巡警。亦未周密。故前章對於銷鹽總額。第一年依豫計之數。止定爲十成之五。逐年遞加一成。至第六年而足額。勢使然也。

各省產地收鹽之成本。輕重不同。平均每百斤五角。加以繩索有費。打包有費。由產地搬運。至交貨處。上下堆力。及駁船有費。滿耗有費。（自收鹽至售鹽。相隔時間。自數月至半年。必有耗。由產區運至交貨處。沿途拋撒。必有耗。運鹽公司承購時。每百斤必亦加入耗斤若干。）專賣局之開支有費。平均計算。每百斤亦須五角。是收鹽成本。可定爲每百斤一元。

鹽稅每百斤。究應若干。依吾人計畫。以二元最爲適中。但改革之初。銷數既未定額。而國家需費。正在浩繁。稅額過輕。於何取償。故自實行之第一年。至第三年。每擔鹽稅擬定爲三元。第四年起。定爲二元五角。以後銷鹽愈多。成本愈輕。若成本能減一角。則鹽稅亦可照減一角。約計改革完善之時。收鹽成本。可自一元減至五角。或六角。而五千萬擔之銷數。本係減縮之估算。改革完備。銷數必可增加。大約將來鹽稅。即減爲二元。而於歲入。不致有損。但此等結果。雖爲必有之成績。而不必入於本政策計畫之內。故現在豫計。歲入。仍爲三元與二元五角兩等之稅。則爲標準。試演爲表如下。

年 別	銷 鹽 總 額	百 斤 稅 額	歲 入 鹽 稅 總 額	與舊額六千八百萬元之比較
一	二五、〇〇〇、〇〇〇擔	三、元	七五、〇〇〇、〇〇〇元	增 七、〇〇〇、〇〇〇
二	三〇、〇〇〇、〇〇〇	三、	九〇、〇〇〇、〇〇〇	增 二二、〇〇〇、〇〇〇
三	三五、〇〇〇、〇〇〇	三、	一〇五、〇〇〇、〇〇〇	增 三七、〇〇〇、〇〇〇
四	四〇、〇〇〇、〇〇〇	二、五	一〇〇、〇〇〇、〇〇〇	增 三三、〇〇〇、〇〇〇
五	四五、〇〇〇、〇〇〇	二、五	一一二、五〇〇、〇〇〇	增 四四、五〇〇、〇〇〇
六	五〇、〇〇〇、〇〇〇	二、五	一二五、〇〇〇、〇〇〇	增 五七、〇〇〇、〇〇〇

(六年以後均同)

據前表。假如鹽稅每百斤定爲三元。加入成本一元。則國家售與運鹽公司之價格。爲每百斤四元。若鹽稅爲每百斤二元五角。則售價爲三元五角。若成本減輕。稅率照減。售價尙可從廉。此等價格。平均較之前清爲輕。而國家稅入。則增加幾及一倍。此爲吾黨改革鹽政最初之目的。計日程功。確有把握。非空談無據者可比也。

第十章 結論

余述此書終。尙有一言。爲當世告者。即吾人所主張之政策。必須適合世界之大勢。根據本國之歷史。若徒好爲高論。無裨事實。不過理想上之改革。非吾輩所宜出此。查世界各國。對鹽之政策。除自由貿易外。不外三種制度。第一種曰租稅制。亦曰俵配制。質言之。即計口授食之制。無論何國。莫不經過此階級。然取締過寬。鹽稅無着。將變成一種地丁上之附加稅。取締過嚴。則挨戶勒派。強迫買賣。奪人民購買之自由。如吾國唐末五代時。深受此制之害。宋興政尙寬大。一變而爲商引。歐洲各國今之號稱專賣者。大半由此進化。迄今沿用此制者。不過三國。(德法荷蘭)而一般學者。深以爲病。吾國決無反行採取此制之理。第二種曰關稅制。此種制度。唯有大宗之鹽輸

出。或輸入者宜之。我國洋鹽輸入。爲條約所禁。而製鹽業未改良。亦無輸出之希望。則此項制度更無採取之必要。第三種曰專賣制。現在採用此制者。十有一國。（奧大利匈牙利意大利瑞士希臘羅馬尼亞土耳其塞爾維亞安義斯印度日本）已占多數。况吾國自漢以來。本係專賣制。唯有廣義狹義之分。直接間接之異。廣義者何。卽製造。收納。販運。小買。皆歸國有。如歐洲之奧國。吾國之漢武時。均實行此制者也。狹義者何。製造小買歸商。而收納運輸歸官。如日本之今制。及唐代之劉晏是也。直接專賣者。由國家自設出張所。以發賣之。間接專賣者。由國家委託商人以行之。本書所定之政策。曰民製官收商運民賣（小賣）即狹義的直接專賣也。與現制不同者。向係官專賣以外。又有一重商專賣。今則削去商專賣。而獨歸國家耳。或者以爲既曰專賣矣。何以有運商。既曰商運矣。則運卽賣也。何以運商之下。又有民賣之規定。夫所謂民賣者。非自由貿易乎。不但與專賣之制抵觸。亦且與運商之權含混。宗旨不能貫徹。果何所取意而云然。曰專賣制之下。無論商民。可向官局購鹽。不得再有運商之名。此固專賣之原則也。今之定爲商運者。係就吾國之現狀。社會之習慣。出於不得已之例外。但使上無礙於專賣之政策。下無害於小民之生計。亦何必盡奪數百萬鹽商之營業。一掃而空之。此專賣之下。所以有商運之規定也。商運之

下更定民賣主義者。一則杜運鹽公司之壟斷居奇。一則使人民多一種生計。况新制實行。向之販私者。無私可販。非預開一謀生之路。以爲尾閫。小之作奸犯科。大之亡命江湖。亦非國家之福。此商運之外。所以有民賣之規定也。總之天下無無弊之政。亦無不變之法。外不背乎世界大勢。內有合乎社會心理。卽爲良法。本書所主張者。於利國便民。保商三者。通盤籌畫。自信無負。至爲政全在得人。徒法不自能立。是又在主持此政策者。

此稿係鈐所起草。經張南通增減。劉厚生君潤色。始定爲具體之計畫。當清光宣之間。張南通抱改革鹽政之決心。已二十年。以就場徵稅任其所之八字爲改革之目標。其時鈐主官收商運政策。與張先生議不合。越十二年。民國光復。先生任兩淮鹽院。鈐亦在浙。有所主張。事將實行。爲鹽商破壞。知鹽政改革非一省所能謀。適值張南通欲定全國改革計畫。以電約鈐赴滬。先生仍主就場徵稅。鈐力主就場專賣。經三小時之嚴密辨論。先生始幡然變計。認就場專賣爲過渡時代之必要。贊成鈐之主義。拋去自己二十餘年之主張。於是改革派之議論始一致。如張南通之虛心。恐非尋常人所能及也。

鹽政叢刊

改革全國鹽政計畫書



美使嘉樂恒致張季直君函

鹽政總理張君鑒。前收到十一月八號大函。及鹽政改革計畫書譯文。捧讀之餘。幸得增長見聞。良用欽佩。以鄙意觀之。尊者所擬之新制。較勝於舊制殊多。且亦可見之實行。合各項鹽稅鹽釐。而成一統稅。於製鹽之處徵收。辦法大爲簡易。且可撤去非所必需。而徒糜費之各種機關。此策果行。鹽稅收入之增加。殆無疑義。承囑加以評議。竊謂此書乃苦心孤詣之作。且經一人數年之研求。義蘊綦深。鄙人於此事。所知甚淺。而欲遽加駁議。良用躊躇。然鄙人因此討論。頗有所見。亦頗欲質之執事也。茲謹述之如下。

(甲)執事謂鹽場及製鹽器具。統歸政府收買。惟此項產業。係製鹽人所世有者。則仍准其執業。而合資改良製鹽之營業者。亦不在此例云云。鄙意以爲何不准個人或公司置地置器。而令其將鹽售於政府。其價不得過於最高之定價。不更善耶。如是則政府可無須籌集鉅款。以收購此種產業。查各國凡收歸國有之產。大率因其不能生利。故須公家收回。使之消滅。今民間個人執業之產。如許其多。與其由政府出價收買。收回又不生利。何如聽其存在。俟此等出鹽場。於出鹽

不能按照定價出售之時。自行閉歇之。較爲省費而易行耶。

(乙) 執事約計中國人口之數。竊謂未免太大。外人曾研究此事者。或謂三千兆。或謂三千二百兆。甚有謂僅二千五百兆者。試以三千二百兆而論。按執照事計算。每人每年用鹽十二斤。則全國用鹽當爲三千八百四十萬擔。與執事所約計爲五千二百萬擔者不同。執事援據一千九百十一年政府之報告。謂納稅之鹽。銷數爲二千六百八十六萬七千九百三十六擔。又謂不納稅之鹽。其銷數殆與納稅之鹽相等。以鄙人觀之。此數亦未免過大。何則。鹽於轉運時。必須照定數酌加。以抵消耗。此爲一定辦法。今貴國舊制酌加之數。雖不免過巨。然無論何制。固總須酌加。以爲消耗之備也。且往日私鹽充斥。誠不待言。然即令鹽政完備。亦恐不能將私鹽禁絕。今謂私鹽可代以官鹽之說。亦不甚穩妥。倘因鹽法改良。而納稅之鹽。銷數能增至百分之二十五。則鹽之銷數。當有三千三百五十八萬四千九百二十擔。較之鄙人按照人口三千二百兆約計之數。有減。其中不同之數。可即作爲私鹽銷售之數也。

(丙) 按照一千九百十一年歲入豫算冊。鹽茶兩項。共收稅銀四萬六千三十七萬二千三百五十五兩。以後人作四萬七千萬。執事減爲四千五百二十萬。顧於茶稅減少之數。並未述及。竊謂

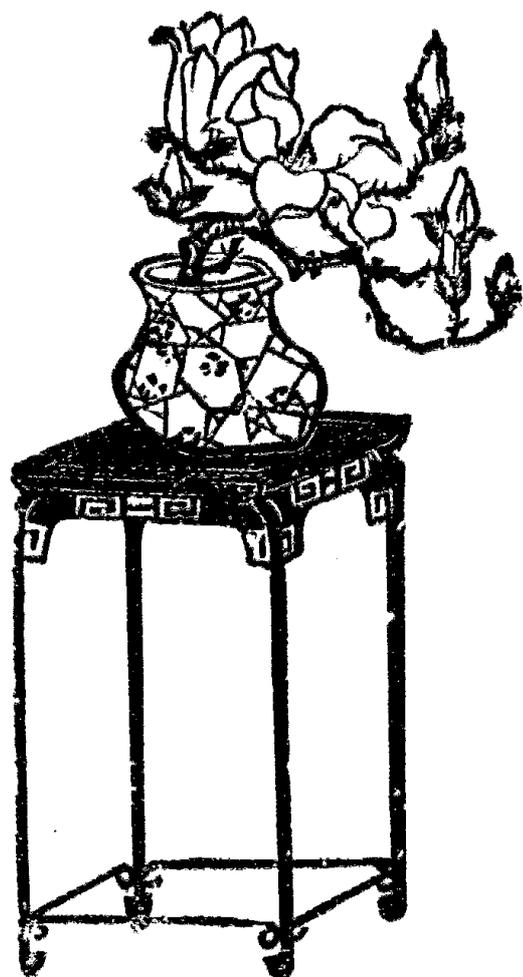
收入之實數。四千萬庶幾近之。特鄙人無從證明。收入是否實有此數。蓋前清所造豫算冊。根據何種文牘。不得而知也。

(丁)尙有一端。敢爲執事言之。按照大著所述。商人雖能隨地購鹽。然銷鹽之地。則有限制。蓋意在分配引地。然如此辦法。不識將何以責成鄰地及沿海之巡警。蓋商人惟利是視。見有銷鹽暢旺之區。必設法嘗試。而不顧其執照之應在何處銷售也。總之尊策之勝於舊制。以其簡單也。如能較此再加簡單。豈不更善。質言之。即政府何不專致力於徵稅。及禁阻不合之製鹽兩端。而任鹽營業爲自由商業耶。辱承不棄。敢佈區區。附繳大著。並以伸謝。

嘉爾恒啓

鹽政叢刊

美使嘉樂恒致張季直君函



一六四

張季直先生復美使嘉樂恒書

嘉樂恒公使鑒。接奉大函。並承盛意。對於鄙人之鹽政改革計畫書。有所評論。鄙人深致感謝之意。執事評論書中各節。鄙人極以爲允當。但執事所致疑之處。鄙人尙有必須詳爲解釋者。解釋之後。方知鄙意與尊見。本自相同。但設施之手續。略有不同耳。請詳言如下。

以下答來書甲款

「執事謂何不准個人或公司置地置器。而令其將鹽售於政府。其價值不得過於最高之定價。不更善耶。」按照此辦法。本屬最善。但鄙人主張。收回官有者。亦自有故。（一）有種煎鹽及板晒之鹽場。散布各處。出產不旺。成本甚重。如聽其營業。則取締甚難。彼將以製出之鹽。多數售之於販私。而少數售於國家。現在江蘇之淮南。松江各場。卽深中此病。蓋販私者所出之價。常高於官家所定之價。如聽其營業。則此等鹽場。不啻盡爲販私之製造場而已。且鹽場遍於沿海。地過散漫。防閑不易。而窮民又以製鹽爲生計。不可不爲之籌畫。故鄙人之意。場地若係商業。不如由官逐漸收買。約計淮南蓄草以供煎鹽之地。二百餘萬畝。松江亦有板晒荒地四十餘萬畝。官家收買後。設法開墾植棉。以消納此數萬戶製鹽人。在國家收買時。雖費鉅款。

而間接所收之利甚大。此等規畫。更有推廣植棉及籌畫貧民生計之關係。故不列於計畫書之內也。若此等場地整理之後。有商人願承領辦理。則官家亦可給與商人。收回原價。

江蘇浙江。向爲煎鹽或板晒之場。因海灘日漲。鹵氣淡薄。本已不能製鹽。而尙有產鹽之名。滿清時代。政府不問產鹽與否。概懸一定額。每年責令照繳若干。彼乃於甲處取鹵。運至乙處。或煎或晒。此等鹽場。當然禁止。既欲禁止其營業。則彼所有器具及倉廠等。不得不由官收買。以體卹之。以上兩種。及尙有並非鹽戶之仲賣人。必須收買而變更之。除此以外。並無欲全數收買之意。或收買而整理後。仍可招商承辦。故與執事所見。並無不合。至所以需此鉅款。則中間含有改良。整理。及建設倉廠。與改良運道等費用在內。計畫書中已言之矣。

以下答來書乙款

執事謂約計中國人口之數未免太多。此件無確實證據。可以答復。但就近數年來。因選舉事。調查公民之事實觀之。似尙不甚相遠。鄙人所知最深者。爲江蘇浙江兩省。江蘇人口原數爲二千二百餘萬。浙江一千七百餘萬。然據各地方辦理調查人言。則謂查出口口之數。實逾於原查之數。又加東三省原數爲一千七百餘萬人。查其銷鹽乃有三百六十餘萬擔（百斤）而

日本在金州半島製鹽。浸灌內地。約三四十萬担。尙不在內。以是計之。每人食鹽在二十五斤左右。實逾於普通食鹽之量。其必爲人數不止一千七百餘萬可知也。

執事又謂不納稅之鹽。與納稅之鹽相等。此爲未免過大。此節在我中國人未嘗詳細調查者。亦有此說。然鄙人之爲此言。則確有可據。且證據甚多。請爲詳言如下。(一)江蘇之松江。額定官鹽二萬餘引。約計十萬擔左右。今年確實調查。乃知每年產鹽實有五萬引。至七萬引。合三十萬擔左右。此一例也。(二)江蘇之淮南各場。爲鄙人生長之地。且鄙人亦有經辦製鹽公司。於各鹽場情形。知之頗悉。鄙人所敢斷言者。則凡鹽場之鹽。售於商者什之六。售於私販者十之四。若遇產旺之年。商家無款可收。則竟成反比例。十之六售於私販。此又一例也。(三)計畫書曾言淮南鹽每引六百斤。而實際則每引七百五十斤。此七百五十斤之重量。則每斤須合十八兩三錢。若以十六兩八錢之衡法當之。(即每四磅合三斤)實爲八百斤有餘。各省情形類此者多。無須一一通舉也。此又一例也。(四)福建一省。依滿清時官文書所載產額爲七十餘萬擔。鄙人近來派人實地調查。乃知每年產額。竟有五百萬。至六百萬擔之數。又據現在辦理福建鹽務者之報告。亦復相同。此又一例也。來書又謂鹽於轉運時。必須按照定數。酌加斤

兩。以抵消耗。此亦誠然。但舊制尙有出乎意外者。例如淮南各場。收鹽場商向鹽戶收買。用每斤二十一兩有餘之秤。場商繳納官家。用每斤十九兩有餘之秤。官家繳與運商。用每斤十八兩有餘之秤。運商售於食岸。用每斤十六兩之秤。以十六兩與二十一兩餘比較。果爲若何之比例。而又加以名六百斤。實際乃有八百斤之制。此等浮出之數。豈轉運時消耗所能抵盡乎。總之滿清時舊法。實有令人百思不得之怪象。一經道破。足以令人警駭。故鄙人謂有稅之鹽。與無稅之鹽相等。實是平情。非過甚之談。質言之。則無稅者。過於有稅也。但計畫書中祇作爲相等。鄙意亦如尊意。即令鹽政完備。亦恐不能將私鹽盡絕。故止作爲相等之說耳。

以下答來書丙款

來書詢滿清時代。收入鹽茶稅總數。查鄙人計畫書中。四千五百二十萬兩。實已將茶稅剔除。以下答來書丁款

來書謂鄙人計畫書辦法。不識將何以責成鄰地及沿海之巡警云云。此處應分爲兩節答復。(一)沿海巡警。祇取締鹽戶。防其以鹽售與私販。而不歸之官。蓋凡緝私。宜在於產鹽區域。若於產鹽區域以外。節節設防。徒滋擾亂。故意鹽法改良後。必有劃定之產鹽區。區內對於鹽戶。及

與鹽戶接近之人。巡警皆可干涉。偵查之。產鹽區定。則地有範圍。巡警易於致力。不似從前散漫而難防也。

(二) 隣地商人之鹽。所謂隣地。必指連鹽區域而言。運鹽必有指定卸鹽之地。地點之外。聽小販賣買轉運。倘浸灌於其他區域。則不得爲私。因該商人購鹽時。已繳納稅項故也。且商人向官家購鹽。同一價值。若路途相近。則運費相同。以相同之成本。則售鹽之價格。亦必相等。可無慮其侵銷。如甲地運商。減價以招乙地之買戶。乙地之商。亦必減價以招甲地之買戶。兩相競爭。彼此損害。終必歸於和平解決而後已。似可毋慮。且指定卸鹽之地點。必有官設之機關。以掣驗之。似不慮半途卸售也。

來書又謂「如能再加簡單。豈不更善。質言之。政府何不致力於徵稅及限制產額。而任鹽營業者。爲自由商業耶。」按此章所論。深合鄙意。鄙人深爲欽佩。鄙人平時。本主張就場征稅。一稅之後。聽其所之。運商之名。永遠革除。即在今日。此意亦並無更改。故在計畫書中。開章第一節。亦聲明此爲過渡時代之階級。而非以此爲最良之法。其所以必經此階級者。約有數端。

(一) 鹽場散漫。處處可以漏私。(二) 從前鹽有官定之價。煎鹽戶得價。不敷成本。則必售之私

販。近來場商。細於資本。往往無力盡購所產之鹽。鹽戶無處可售。亦必售之私販。(三)交通不便。距產地遼遠之處。購運不易。(四)舊時運商。在社會上。頗佔勢力。頗有政界中人。爲之庇護。暫時令其有組織公司之權。亦係調停之一法。總之就場征稅。爲鄙人絕對的主張。而現在之計畫書。乃過渡時代一種之手續。假使能如我計畫實行之。數年以後。設法令各場組織公司。化散爲整。一轉移間。即可改爲就場征稅。而廢去運商。悉聽自由貿易。但於僻遠之處。酌設官運。以濟其不及。此則鄙人之本意。而與執事所見。吻合無間者也。鄙人謹謝執事。賜與評論。而復質其意見如左。

重申改革全國鹽政計畫宣言書

張謇

下走懷改革鹽政之見者三十年。而正式發表政策於全國者。幾一年矣。以之貢獻於我政府社會。以待討論之終局。爲進行之方鍼者。甚殷且切。彼時以爲我國政黨。如嬰方產。天性純全。但皆以國利民福爲前提。雖異黨亦必有提挈。無携貳。况國民黨尤以國利民福四字。爲欲動人民之口號。而下走生平持村落觀念。絕無攬竊政權之意。或可爲人所諒。諒則次第改革。漸亦可望。是以上之日。請政府提交議院。財政部長始亦唯唯。謂爲舊商計。祇有如此。及下走南歸。卽聞南商大肆運動。民之訛言。誠難盡信。惟見無黨之部長。忽入國民黨。部員亦紛紛入國民黨。又自出一議案。而以下走所請提交者。附爲參攷品。其說彙載鹽政雜誌。其目的作用。全在保護南商。於是國民黨之議員附之。幾以沿襲舊鹽法。爲國民黨內閣所持之政策。然政論固不充足。又成相持之勢。游移八月。迄未解決。彼時所識英美法人。見下走改革計畫前書。索而轉譯。各寄其本國。謂如此鹽乃有政。而晤談推論。則以爲非外國人不能行此說者。十人而七八。誠不意大借款籤字之約宣布。果成爲事實也。然則雖謂國民黨成之可也。

夫國民黨若眞知中國借款。爲外人所信爲抵押品之資在鹽。可以增加歲入。爲鞏固民國之資

在鹽。寧不稍加審慎。稍事研究。而率焉爲人所利用。無如國民黨諸君。氣盛不可一世。無暇研究。鹽法又瑣細周折。不易研究。且志在擴充黨勢而已。志在因內閣爲政黨內閣。如借軍隊爲革命之故事而已。不復顧政。更不顧何者爲利國福民之政。微大借款約發。見適在宋案之後。國民黨豈復知財部鹽政案之尙有闕失哉。然則以爲法治國之不可無政黨。須先問結合之黨。其原素是否在政。政之重心。是否在國與民。國與民之切綫。是否在利害與禍福。今國民黨以大借款約。鹽政監督權。悉授外人。挽救無策。舍其前此反對之觀念。求將來提携之効力。其黨之要人。亦以是見商。在下走本心。但知有政。既以政策貢獻政府社會。則不論何人。苟以爲可采之芻蕘。而加以辨論。雖十反不敢厭其數。更無迎拒之可言。况其黨之要人。虛懷商榷。良亦可感也。下走烏能已於言。

下走今仍欲問我政府社會。是否真實不貳。爲國利民福乎。如其爲國利民福而真實不貳也。敢進問一言。爲國是否以平均負擔增加歲入爲正。爲民是否以貧民能謀生。富民能安業爲正。由昔之鹽法言之。一國納稅之負擔。平乎均乎。歲入若何而可以增加乎。說略具於前之改革計畫書。及鹽政雜誌。可平心而覆按也。貧民者。以沿江五六省之青紅幫私梟爲最多。展轉孳生。數幾

累至十萬百萬。而沿海者不與焉。內地各省不與焉。其歷史或原於停漕之運丁。或原於遺散之軍隊。積四五十年之久。連數百州縣之廣。當日之運丁軍隊。本皆不農不工不商之人。閒散以後。豈復能爲或農或工或商之事。無所爲生。不甘習苦。故冒禁犯法。聚而爲梟。近二十年。則又有各處之貧民加入。人益衆而地益廣。夫一家一族之中。有二三不肖子弟。則舉家舉族。受其累而不安。試問國有好勇疾貧如是其多之民。稍有資本營農工商業者。能高枕而臥。不震不竦乎。富民之爲所眈眈而視者。更無論矣。昔之鹽法。唯一不二之專制代表。曰緝私。緝私有水有陸。歲費數百萬。固矣。日有刑戮。私終不絕。寧惟不絕。緝私者大則分梟之肥。而自爲梟。小者啜梟之餘。而通於梟。此其人蓋十之七八。免於此二者。僅僅少數。且梟以所漏之稅。與緝私爲市。勢常有餘。政府舍此無他策。以衛其收入。故明知之而因仍之。尙復成何政體。前此改革計畫。以運鹽仍畀之商。並先儘舊有資格之商。而限其祇運至區域內指定之地。其小販賣之分運。即聽各地方與他小商之自認。蓋冀各省之爲梟爲販者。皆可量力合資。自營其生。而販運人多。則僻壤窮鄉。皆有去者。民不至淡食。而價亦不至居貴。稅既就場納訖。無所爲私。而昔日冒禁犯法之輩。一轉移而漸成奉法樂業之商。薰染既良。惡俗自化。釀盜之酵。漲力必縮。爲國家社會。政當如是。爲實業教育。

政當如是。爲崇尚人道。政亦當如是。其在政府。平均稅格。就場征收。則稅以無漏而增。但設鹽場警察。不必水陸處處。布置緝私軍隊。則歲費可大減。稅又以節省而增。是故反覆推勘。求於鹽政爲利國福民之設施。終無以易吾前說也。

雖然。反對改革之最力者。南商也。南之運商。第一在保票。既爲計畫。仍以商運界之。十年或十五年。計其所得之息。亦足以償其從前之票格矣。曷爲而猶不足。而猶用其秘密運動之舊術。比爲探討。乃知承運所須資本。力厚之舊商。可於緩收舊價之外。更籌新本。力薄及僅恃轉買而得之一二票爲活者。無可別籌。不無怏怏。亦有力尙不薄。而希圖仍食專制之殘膏。以爲子孫之久計者。出資運動。大率爲此。今落外人監督之手矣。設有更革。試問又如何運動。今爲力薄者告。可無慮也。改革計畫。有鹽業銀行之設備。運鹽公司得以保證公債券向銀行貸款。所以爲小商計也。若力尙不薄者。亦有一言正告。專制鹽法之利。一二人之私利也。必損極多數人之利。以肥一二人。不仁之事也。因肥一二人。而留專制鹽法之毒。因留羣梟之毒。以害極多數人。尤不仁之事也。世方崇尚人道。方進實業教育。方策國家社會。以圖治安。維秩序。專制之鹽法。能尙存在者幾時。與其引繩而絕之時。爲世歸罪。曷若導川將潰之日。不至多傷。且有一言爲政府告。則所謂青紅

幫者。數十百萬。既不能爲白起之於長平。並不能爲項羽之於新安。而又不能禁其不犯我法。則舍下走計畫。化梟爲商之策。尙有何策。此一說也。我國下等人。誠有一種劣根性。下走不忍究言。第觀海關稅務司。非外人。誠有所不可。此可爲例。然苟猶可自爲改革者。何必更爲劣根性人。增一製造場乎。孔子言革而當。用悔乃亡。此又一說也。及此三年以往。我果有改革之決心。則政權仍操之在我。洋員但處贊助地位。亦或受其監督之益。我不改革。恐有起而代謀者矣。政府寧必斷送之爲快乎。

抑猶有說焉。改革鹽政。非欸不行。借款合同已號附件。列有整頓鹽務經費。共計四欸。約二百萬磅。而注語中又云。倘本借欸淨交。全數不敷甲號至已號附件各項用途。即於已號第四項內減撥云云。此合同之所載也。而財部長致某君函云。鹽務附件中雖云二百萬磅。實際上除前五項用途外。所餘不足百萬磅云云。論者固病其少。又有慮其他項挪川。不能保存者。以爲少則誠少也。然前此計畫書之預計。定爲大中小三場之階級。中小且不論。論其大者。大場之中。以兩淮爲最。以全國鹽法之弊論。亦以兩淮爲最。兩淮爲全國鹽法重心。自唐宋以來舊矣。今若實力經營淮北。使賤本之鹽。與奉直東連爲一氣。改革已得其綱領。奉直東經營較易。所費無多以次進

行。得百萬磅。未嘗不可以着手。奉直東淮定。則其餘各省。可迎刃而解。而况保證公債政策之可實行。國家之收入。數亦甚鉅。猶可資以周轉。我政府社會。其再思之。下走非樂爲此老夫之灌灌也。

先生此書。係民國二年八月所著。刊於第七期鹽政雜誌內。其時宋案發生。國民黨欲以大借款合同。未經國會通過爲辭。推翻政府。因張南通素抱鹽政改革之志。由民黨領袖。出致南通。欲兩黨提携。先生乃發此言。不勝感憤。當民國元年。學鈐隨先生來京。以全國改革計畫一書。上之政府。其時周學熙長財部。周本係鹽商。陽則贊成。陰實反對。將先生計畫。改頭換面。提出國會。而以張氏計畫。作爲陪襯。先生拂袖而歸。鈐則發行雜誌。與鹽政當局開戰。周氏惟恐國會贊成改革。乃以素主不黨之人。突然加入國民黨。國民黨因黨派關係。雖不能反對改革。陰實維持之。是年冬。六國大借款合同草案。以鹽政權抵押。由周氏將條件提出於參議院。蓋欲借外人力。以維持鹽商之鹽票。國黨民因同黨關係。草草通過。是日開會。參議院（元年係一院制。並無衆議院。）定額僅四十人。國民黨有二十六人。共和黨祇十四人。學鈐請共和黨議員王家襄君質問。鹽稅抵押外債。亦已定矣。何以將官制及政權。亦訂入合同。無如彼衆我寡。

卒爲通過次年宋案發生國民黨始藉借款合同未經國會通過爲袁政府罪案而不知上年國民黨所力主通過者即此草案之大綱也學鈴素抱不黨主義以爲鹽政改革係一大事件尤不能參以黨見是以組織鹽政討論會會長雖係張南通熊鳳兩先生而會員中國國民黨議員實居多數不料兩黨仍以此爲武器以致改革不能實行借款成立主權已去雖有善者亦末如之何矣可勝歎哉

國民黨中有政治家態度者惟一宋遜初先生當元年周學熙長財部因反對吾黨改革計畫加入國民黨國民黨亦欲利用周氏以接近項城遂開會歡迎因吾黨設立鹽政討論會彼亦設鹽政研究會以爲對抗其時主黨務者乃宋遜初先生宋適因選舉事回湘黨中以此事告宋先生覆函略謂鹽務如此腐敗非改革不可若欲改革非依張南通計畫不可前與南通同任南京政府時即主此議即使鄙人當國亦必實行此計畫公等要知張南通對於鹽務研究二十年而該計畫尤係合海內賢者所定並非進步黨之計畫我輩對進步黨作戰可對張南通作戰可而獨不可與該計畫作戰若果與該計畫作戰其結果必至敗而後已黨中接先生書始不敢公然與吾黨計畫作戰遂一變而反對官制獨立案以爲鹽務官制不獨立張南通

決不願在周學熙下討生活則鹽政改革案不打消而自打消矣屈指民國成立可以實行政
革之時機只此民國二三年間因其時開國之初尙有新氣象借款合同未簽字主權尙在中
國過此不爲更無可行之日矣而所以失敗者雖由於周氏阻撓而周氏敢於阻撓者實由于
國民黨爲之作後援也恐後人不知爰綴數語以俟來者

九年九月鈐識

中國鹽政改革規畫意見書

王植幹

中國鹽政。承承繼繼。歷二千餘年。今遽言改革。莫不聞而色駭。然吾人之目的。在革除商專賣制。而爲國專賣制。商不專賣而仍能保商。國雖專賣而轉能便民。化全國之私鹽爲官鹽。化鹽之枯質爲良質。使人民負擔減少。而國家歲入增多。就歸納的言。即利國便民保商之政策。若持論過於侈口鋪張。不但未事本難預決。且非今日之財力所能勝。若計畫近於支節畸零。不但雜於新舊混淆。益於統一政權相刺謬。下次以理想而發爲言論者。更非吾人之目的也。然吾人抱此最穩健之目的。尤必具一定之手續以達之。其手續即就我國社會之現狀。及各國已具之成規。損益變通。規畫大要。條例如下。

一 保全民製 我國鹽制自夏禹以鹽代貢租。周室設鹽人以供帝室之御料。並下賜國寶皇族。民製相沿。由來已久。而且業煎晒者。大半濱海貧民。手胼足胝。一家倚爲生活。若持極端改革主義。而以倡用機器爲前提。必致全國數百萬勞動窮民。相率失業。（聞有主張用機器製鹽者。若我國遽用機器則全國勞動失業社會秩序必因之擾亂。日本改革鹽制已八年。現在用機器者全國僅有船橋三田尻鹿兒島三模範試驗場而已。）推其影響之所及。勢必強者供鹽梟之羽。

翼。弱者流離無歸。社會上多一游民。行政上即添一障礙。統籌全局之策者。計出此乎。考日本明治三十七年。國家因財政紊亂。議將全國食鹽收歸國有。是時派員調查全國鹽場數目。採滿地名。製鹽方法。製鹽所貯藏場。以及各鹽場一年之生產費。（即每年燃料滿價器具人工糧食等）產額（即產鹽若干）銷額（即銷出若干）諸事。而原來之業鹽製造者（即中國所謂鹽戶）不過令其呈報政府許可。受政府監督檢查。惟滷淡產稀。及零星散處之鹽田。或禁止之。或收買之而已。是以日本專賣法施行。無絲毫之阻撓抗拒。而立就範圍。我國同一灘灶戶之組織也。同一民製造之性質也。（日本鹽場器具儲鹽倉廠均為人民私有物與我國相同）仿而行之。自能推行而盡利。如謂我國鹽製造人自由相習。一旦受國家種種取締。（如滿水器具建築物帳簿書類諸取締）或恐嫌束縛。怨讟讜輿。然國家取締之目的。原以圖鹽業技術之進步。品質之改良。品質一進於精良。鹽之賠償費（即國家收買費）亦得因之增多。此非鹽製造者之利益乎。而鹽製造人。尙得對於國家有微詞耶。或曰民製固善矣。然我國亦有異乎日本者。如場池井灶器具倉廩。有不屬於各鹽製造人而屬於商人者。今改為單純之民製。自不許商人攙雜於其間。而對於該項商人。其何以區處之。然其法有三。（甲）凡場商所有之不動產與動產。估定價值若干。（詳

見調查鹽業狀況條）由國家給以公債票。照章給息。（乙）如場商自願爲鹽製造人者。國家認爲特許營業。與各鹽製造人受同等之取締。享同等之特權。（丙）各場商既換有國家公債票。亦可與各票販運商。組織官鹽販賣公司。（官鹽販賣公司性質詳下條）得以仍理舊業。若是則商人既不至因制度改革而有失業之虞。國家亦不至因商人梗塞而不能劃清界域。國家商人。兩無妨礙。而於純粹民製之主義。亦得有以保全矣。

二劃一稅率 我國鹽價之低昂。緣於引界者半。緣於稅率者亦半。稅率輕重之無定。可云極矣。兩淮之於湘鄂每斤征銀三分有奇。兩廣則二分有奇。長蘆則二分。東三省與福建則不及一分。兩浙則二分五六釐。四川則一分七八釐。省自爲制。人自爲法。彼疆此界。莽亂無章。攷法人費氏鹽錄。及日人歐洲鹽制調查復命諸書。歐洲之鹽。若奧希白丁耶意西瑞諸國。其稅率雖有時因地參差。而相差亦僅毫忽。凡粗製鹽（鹽之最劣者）每百斤稅率不出一元二三角以上。即日本近年規定鹽稅。每百斤普通不出一元四角八分。若係輸出外國。或移出不施行專賣法之地。或用於特別用途。或政府特別命令指定之處。則按之普通稅率。尤破格減少。以爲擴張銷路。提倡實業之計。故就表面規之。猶或疑日本稅率不一。不知日本之稅率相差懸絕。蓋因各地方生

產貨有高低，國豕賠償貨分等級。日本鹽員分五等，彼一等鹽之賠償，每百斤有由一元四角餘至五角餘者。（此就精製鹽稅）二等鹽之賠償，有由一元二角餘至三角餘者。三等鹽之賠償，有由一元一角餘至二角餘者。四等鹽之賠償，有由一元零六分至一角餘者。五等鹽之賠償，有由九角餘至一元零者。此品質上分等差。又有所謂主產地與非主產地之別。然核其賠償費，每百斤一元餘，再加以每百斤稅率一元餘，合之每百斤不過三元內外。若我國採日本現在之成規，按就各地生產費之輕重，再加以相當之稅率，就場征收，以歸一律。又何至如齊魯粗製之鹽，每百斤僅一元有奇。（余在山東見威海登萊各處，每銅元一枚購鹽三四斤不等，再加以稅課，每百斤尚不到二元。）通地球各國無此賤湘鄂粗製之鹽，每百斤八元以外。（余在東京有同館之貴州人詢之，該省鹽價每斤二百餘文，聞之尤深駭異，似此則湘鄂尚非至貴者。）通地球各國又無此昂，而稅制相沿，畸輕畸重，政權破碎，民怨偏枯。且現在國庫空虛，民生凋敝，關利源輒曰實業實業，不知實業之收效，尚須巨大之資本，最長之期限，而整理鹽政，不過數百萬之籌備費，數通之命令條告，而對於每年國帑，頓增數千萬金。以日本區區三島之幅員，五千餘萬之人口，每歲鹽課收入已達一千一百餘萬元。我國二十二行省之面積，四萬萬之人

民全年鹽課收入。不過四千餘萬兩。以我國地與人之比較。豈止日本四倍已耶。（以土地與日本比則多十五倍。人數與日本比則多十倍。以每人每年食鹽數與日本比則多二倍。土地尚非充分之比例。若人數多十倍。每人每年食鹽數多二倍。則爲正當之比例。似此計算我國每年收入應比日本多十二倍。又何止四倍而已。）一則鹽制之利國利民如此。一則鹽制之病國病民如此。兩相對照。優劣顯然。是此時猶墨守舊規。不事改革者。真令人大惑不解者也。

三破除引界。引鹽之說。始自宋初。通商鈔法諸名。即引界之真相。元循宋制。明亦因之。迨滿清入關。襲舊制。設鹽場。置官署。凡沿海舊灘。皆爲官有。限年製造。發賣民間。有所謂官督商銷者。即係該項商人居中躉販。當日選定行鹽地方。受戶部之免許證。持證之鹽商。即曰引商。指定某鹽場製造之鹽。銷售於某地。官設之鹽場。官認定之。商人而以其鹽銷售官地者。即曰官鹽。民間製造之鹽。或販賣於一部落。或越官定區域而銷售者。即曰私鹽。此即引界之所由濫觴。亦官鹽私鹽之名所自起。當日立法之初。原爲劃一政權。增收課稅起見。而對於人民亦無重大之損傷。但時會推遷。二十世紀之物質文明。非猶是十七世紀之僕僕。由帆船進而汽輪。由汽輪進而鐵道。其在曩日以帆船運輸者。今則汽輪矣。鐵道矣。曩日運輸數月者。今則數日矣。數時矣。人情自趨

易而避難。捨遠而就近。現在引界之制。由商人操縱把持。人民帖耳聽命。官吏舞弊。莫敢誰何者乎（日本鷹取田一郎有食鹽政略一書論中國引界之流弊極爲詳盡）彼川漢鐵道通。則由川運鄂之鹽僅半日之頃。粵漢鐵道通。則由粵運湘之鹽不過數小時。若拘拘以淮鹽引界爲詞。謂鄂銷川鹽。必限於五府一州。湘銷粵鹽。必限於一府四州縣。餘則即指爲鄰私者。又奚異強一般人民捨易就難。捨賤求貴者乎。此不但爲人民心理上所不容。即事實上亦皆行之而大悖。而且運費增加。價格必因之昂貴。官定界域之價格貴。勢必私鹽充斥。人民競錙銖之利。將盡驅於枉法營私。（引界森嚴私鹽日熾而沿海各行省之鹽梟亦因之愈衆）私鹽之銷場日益繁昌。國家之收入必日益減縮。官鹽之價格愈貴。人民所感之痛苦愈深。叢詬之尤。非政府實受之而誰受之乎。以政府而爲國民之怨府。其隱患誠有不忍言者。如其政策本有利於國家。則有識之民猶可以國家前途而見諒。而引界則非也。謀統一則首在絕私鹽。絕私鹽然後可以裕國課。合諸大問題之不能解決者。而狃於引界之說。實爲其主因。當事者猶泄沓因循。以爲防川之計乎。

四組織官鹽販賣公司 我國運商票本累萬盈千。世襲相沿。積重難反。一旦鹽制改革而盡歸消滅。甚或惹起社會經濟之紊亂。因連帶之關係。而險象環生。似不如調停二者之間。以期推行

而無聞。查我國票率始自前清道咸間。發源之時。以湖北湖南江西三省爲最先而最夥。當時軍務倥傯。每張價格。不過五百金。厥後官紳競買。遂增至二千金至三千金不等。流及光緒中葉。因商人輾轉買賣。有增至萬金以上。現在鹽政改革。國家勢不能全數收還。復不忍全數消滅。折中之法。惟有按定原票額面購價若干。填給國家公債票。無論運商票販就原來之區域。令其組織官鹽販賣公司。（如湖北票即在湖北組織該項公司。餘各省類是該項公司性質在日本名鹽元賣人。只准鹽販各專賣機關大宗鹽。不准兼營小賣以奪小賣人生計）論利益則所獲不貲。（日本法定百分加五）論期限則子孫相續。（日本法定鹽元賣人子孫相續）考日本鹽元賣人。直接受政府之許可。受種種取締。有種種特權。凡鹽元賣人。直接鹽販政府大宗之鹽。（不拘何處專賣機關均可鹽販）運輸於各重要區域。當鹽販之時。該賣人必不能全付現金。故賣渡金（即販賣價錢）政府定爲即納與延納二種。即納者即交現金。延納者限三個月內交付金。凡賣人延納者。必具有担保物。（此項担保物政府並不給息）以防延納者滿期不能繳納。其担保物或用不動產證券。或用國債券。或用各種有價證券。迨至銷售以後。然後如數交付政府賣渡金。以取還各證券。又有所謂回送費。回送者販賣人販鹽以供給各僻處地方。大抵曠

日持久。始獲銷售。亦必用担保物。名曰回送賣渡担保金。（按日本鹽賣入規則第十四條云買受鹽者關於延納代金及回送費納付之担保如國債證券地方債證券或專賣局長指定之株式社會之株券等既已提供之時專賣局長官得許三個月以內代金及回送費之延納云云）若我國販賣公司。係由各商票所組織。由政府所許可。則担保物一項。即以各票本所換之國家債票。按定所值之多少。（如担保物所值過多者即以其餘額提出照章給息）認爲担保物。以作延納担保物。及回送担保物之資。在商人可免另籌担保物之勞。在國家亦無意外之累。就令商人或有延滯不納情事。則按定專賣法中。担保物處分法以處理之。而於國與商。仍兩無損害。似此以他國之成文法令。參酌本國之社會慣習。兩相洽而不相妨。謂非折中至當者乎。以上四條專就我國社會。現狀立論。而又與日本法定相暗合。變其名而實師其意也。

五劃分全國主產區域。我國鹽制向無所謂主產地。與非主產地。商買鹽於灶。官收稅於商。慣習相因。人無過問。古無論已。即近今百數年。未聞有對於全國鹽政。畫一統籌全局之策者。觀日人歐洲鹽制調查復命書。及鹽業協會會報。歐洲當一千八百六十九年。若奧意西瑞諸國。對於本國食鹽制度。如主產地與非主產地。其中賠償價格。與稅率輕重。即已區別等差。日本自明治

二十年來。迭赴歐美各國。及我國調查鹽制。迨三十八年專賣法實行。以各國鹽制之良規。再參酌本國之慣習人情。編製法規。劃分區域。除中央設專賣總局外。其餘全國劃為三大區。（今已改為五大區）按就各區內適中之地設專賣支局。各偏僻處設販賣處。出張所。派出所。各產鹽地設收納處。再製鹽取扱處。鹽業試驗場。各海口交通地點。設指定引渡處。因區域之劃分。然後各區內應設之機關。始可得而定。我國若長蘆。山東。兩淮。兩浙。兩廣。福建。四川。雲南。山西。陝西。甘肅。東三省。本為天然十二主產地。若即確定為十二主產區域。（惟陝西甘肅雲南三省祇可劃為區域。因交通不便。一切設施似宜稍緩）就各區面積之大小。與地理上之交通利便與否。通盤籌畫。詳細調查。（調查分機關地點詳下條）而全國共需設備費若干。即已得其概略。今日談改革之難者。動以各機關之設備建築諸費為詞。然究之除一二試驗場。各收納處。必須從新構造外。餘則或就各地方之公共建築物。（日本現在尙有借各地方公共機關以充出張派出所者）或公共地址。營新葺舊。未始不可為一時權宜之需。日本當開辦時。因經濟困難。各項機關或附設於稅務監督局。或附設於稅務局。其規模之譾陋已可想見。故明治二十七年。準備費之總額。僅一十五萬二千三百四十五元。三十八年僅六十二萬七千六百六十七元。就令我國

幅員遼闊。敷布恢宏。不過超出日本十倍或十五倍。而且各官鹽販賣公司。已由各票販運商所組織。則對於各區域內應設之販賣處。即可視爲緩圖。（惟有不交通之處。商人不便設置者。則由官設）海濱無新闢之鹽灘。山省鮮新開之鹽井。則試驗場之設。亦可漸次擴張。密計分籌。其設備建築諸費。約在千萬以內。是以未經各省詳細調查報告後。而曰估計各區域內建築設備諸費。某某需幾百萬。某某需幾千萬者。皆虛懸臆度之詞。徒泥他人最後之宏規。實未窺其改革事業之底蘊也。

六調查各省鹽業狀況。我國鹽業之組織。向由各灘灶諸戶自由經營。民有責而官無責。生產之衰旺聽之。品質之良楛聽之。國家無確實之調查。亦無確定之政策。數千年來所以仍陷於不完全之域也。考日本自明治三十年後。於鹽業之調查。不遺餘力。迭赴歐美調查。（如歐洲鹽制調查復命書。歐美鹽業視察報告書之類）及中國調查。（如清國鹽政調查復命書。關於清國鹽業調查之實況。清國鹽業視察書之類）其在臺灣滿洲之調查報告。尤數見不鮮。至如本國各鹽場。如每年度必有精確之調查。以爲研究改良之資料。如鹽田之位置。鹽業之沿革。製鹽之方法。滴水之採收。以及鹽田之堤防。溝渠器具費。煎熬之釜灶。燃料品質數量。副產物之種類。川

途。每年之產額銷額。包裝之式樣。秤量貯藏販賣運搬諸事。固不分門別類。縷析靡遺。其所以必如此詳密者。蓋業務必先有比較。然後能分優劣。有優劣然後能勵進行。我國改革舊制。對於各產鹽省鹽業之調查。實爲首務。而調查之手續。則必按定各省鹽場之多寡。就地酌選幹員。凡關於場池灘堤防溝渠包裝式貯藏場以及各建築物等。皆須清丈繪圖。器具則編號彙記。所有場商之不動產與動產。即便就場估定價值。附報中央。（此指第一條保全民製之場商所有物）故該項人員。必具有數學幾何。地理知識者。方可得精確之報告。其調查復命日期。約以各省之交通利便與否。分爲三期。其在最交通省者以六個月爲期。半交通省者以八個月爲期。不交通省者以十個月爲期。其餘最偏僻各省。（如陝西雲南甘肅三省）而鹽業又甚幼稚者。則暫置之俟二三年。各交通省辦法具有雛形。然後再謀普及。日本當創辦專賣之初。政府對於全國之規畫。亦持漸次擴張主義。以爲撙節經費。及斟酌先後緩急之計。而四十四年。猶有鹽田整制限取消之命令。我國當着手之初。自應引爲前車。以由漸而至之爲愈。其在調查之表式類別。仍由中央籌備總機關。製成定式頒發各省。由各省鹽政分機關。分給調查員。以期式歸一律。而便比較。嗣後就該項調查報告。以全國之社會慣習。參酌各國之成文法令。區處決擇。折取其宜。編訂條文。

釐成統系。庶幾至實施期間（大約定一年或一年半爲籌備期）可望其通行而適合。若以該項調查仍視爲前清時代之具文。任其拉雜抄謄。憑空臆揣以了事者。則不但於各省鹽業之前途。將無改良之可望。且於各法規條文之編纂。仍不免將來枘鑿難行。故當籌備之時。不可不以審慎出之者耳。

七調查各省分機關地點。專賣法施行。則對於專賣上之設施。皆應預爲籌備。確定設施組織不底於完備。則非驢非馬。或因此而流弊滋生。若是則機關尙焉。而機關設置之地點。尤爲要着。日本當創辦專賣時。無論大小機關。及機關設置之地點。凡屬專賣範圍者。必由政府所確定。所許可。我國在籌備期間。即應對於機關設置之地點。通令各省派員調查。（無論產鹽省與不產鹽省一律調查）何地便宜。何地窒礙。何地應設。何地不應設。皆必有一定之計畫。一定之地點。而調查之手續約分三種。

（一）爲關於收鹽機關之地點。收鹽機關（日本名收納處）必按就某處爲碇泊輪船之海口。某處爲陸道轉運之通衢。某處爲鐵道附近之碼頭。某處爲民船泊岸之灣汊。擇適當之地點。設置收鹽機關。而鹽製造人之運搬。即依政府指定之道路。（按日本專賣法第十七條政府得定鹽

之運搬道路如該官吏認爲監督上必要者得停止其運搬及封印荷物與船車云云）以與該收鹽機關相銜接。不得有時歧異。任意變遷。此收鹽機關及運搬道路之地點。應預爲調查者也。

(二)爲關於售鹽機關之地點。售鹽機關（日本名販賣處）各省會有原有之鹽政機關。固無論已。然有應添設省機關隸屬之分局分所。（日本名出張所派出所此項機關日本亦有就各公共機關修葺以充之者或爲暫時借用者）各府廳州縣市鎮應否設置分所。或僅設官鹽販賣公司。或設臨時取扱所。或因偏僻處由官設。或因繁盛處由商設。應一一確定。此售鹽機關之地點。皆應預爲調查者也。

(三)爲關於鹽場添設建築物之地點。或添設貯藏之倉廩。或開拓試驗場。（按試驗場擬暫就直隸兩淮兩廣三處先設三場定爲模範試驗場因該三處鹽質改良便於輸出抵制輸入其餘各區域漸次添設）或新設巡警棚。（擬就原有之緝私營編爲陸巡水巡兩種以緝私鹽）均必有相當之地點。此鹽場應否添設建築物之地點。皆應預爲調查者也。

以上三項機關。皆於專賣實行上。及經費預算上。有絕大之關係。故必周詳審慎。就預備設置之地點。逐一查明報告中央機關。由中央機關按定各區域填繪圖表。以收若網在綱之效。至如調

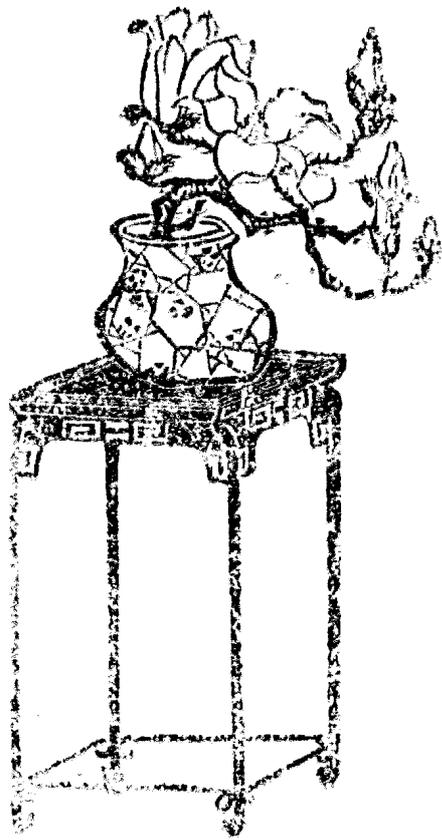
查之期限與表式。調查期限與表式即照前條調查各省鹽業狀況定之。仍由中央總機關預定調製以歸一律。而便考成。庶先事已計畫精詳。迨至實施期間。不至因頭緒紛繁。而遲延其施行者矣。

八研究技術 製鹽業之發展。不專在鹽場設置之整理。而在有精於技術之職工。無技術上之知識。以謀改良。無論國家如何淬厲提倡。終不能得圓滿之結果。日本當明治三十四年。即派藤澤健之助諸人赴法蘭西研究製鹽技術。蓋以技術者。爲振興鹽業之根本。若對於技術上絕無研究。則凡製造方法。賠償價格。補償價格。見本標本參品等之區分。決擇分析試驗。及變性之方法。真鹽與差鹽及色澤之辨別。水分夾雜物等之成分。計算苦汁減少與用途。含鹽化曹達之數量等。皆屬茫味無知。自無從得其改良之途徑。而遑問抵制外國鹽之輸入者乎。（我國各省通商大埠之番菜館均外國鹽惜無人調查其總數量據日本調查輸出中國之鹽明治四十四年度爲七十三萬五千三百二十五斤）我國自夙沙氏創海水煮鹽之法。歷四千五百餘年。迄無所謂技術名目。是以該業技術進步遲滯。無怪乎其所得利益轉落他人後也。現在挽救之法。惟有選派見習生。（日本各處鹽場均有研究技術之見習生）赴日本研究技術。而其選派之手

續約分三類。一由中央總機關選送。以備將來充中央總機關技師。一由各省分機關選送。以備將來充各省分機關技師。一由各產鹽場選送。以備將來充各鹽場技手。此項人才就一面視之。中央及各省分機關。似無庸儲備。但求鹽製造之改良。已於各鹽場有之足矣。而不知不然。如各鹽場製鹽之品質。已進於一三三四五之等級。而中央及各省鹽政機關之收納部。必有以鑑定等級是否之人。（按日本專賣法規第十五條鹽製造者將鹽納付於政府時政府派鑑定人鑑定其品質交付相當之賠償費鹽製造者不服前項之鑑定得再請二人以上鑑定云云）若無該項鑑定技術之人員。則鹽製造人。一有欺詐之行爲。收納部幾無由深悉。而國家每年賠償費。實受無窮之虧損。是知鹽之品質等級之區分。與國家賠償費有莫大之關係。是以中央及各省分機關。不能不預備該項人才。一爲杜絕鹽製造人等欺詐之行爲。一爲防濫用國家經費之地步也。

鹽政叢刊

中國鹽政改革規畫意見書



上大總統國務總理論鹽政機關書

景學鈞

謹略者。竊維鹽政之獨立與否。爲統一鹽政。改良鹽制。一先決問題。周總長曾囑張季直先生擬有官制草案。同時財政部亦定有官制。一主隸於國務院。爲獨立機關。一主隸於財政部。爲附屬機關。此兩官制。均由財政部提出國務院。以待國務會議之公決。學鈞固贊成獨立制。而又代表張季直先生之意思者也。茲將鹽政機關。必須獨立之理由。爲我大總統總理一申言之。

(一)就理論上言之。原來行政機關之析合。並無絕對之標準。大抵因事務分配之繁簡爲衡。我國鹽政。若採賦稅制與關稅制。則純然爲稅務行政。直隸財部。較爲便利。吾人亦無異議。若猶是專賣制。則純然係國有專業。爲國家謀專業收入。但求以確實財源。供給國庫。其性質與郵電鐵道諸官業相類。而其事較頤。其責宜專。即其會計。亦應獨立。今之論者。動謂鹽政機關。不隸財部。有妨財政統一。實則財政統一。與鹽政機關獨立。并無相妨。例如郵電鐵道諸官業。均不隸財部。仍無碍於財政統一。以彼例此。當無疑義。

(二)就事實上言之。國家欲實行鹽政統一。維持歲入。其責當由各部共同任之。不當責諸一部。如海陸軍警察地方官吏海關人員均於鹽有直接關係。清之舊制。水陸各營。均負緝私之責。地

方官吏。以鹽之銷數列攷成。銷不足額。州縣受革職處分。各省雖設運司。而總其成於督撫。督撫者。代表政府。非代表一部也。故鹽法雖弊。尙能維持不墜。今則軍民分治。已歸一致。將來之都督省長。決不如督撫握有全權。即使中央委以全權。是否對財政部負完全責任。若仍予以管理鹽政之權。則鹽政永無統一之實。若不許其干預。則以財部所附屬一機關。派出之鹽務官。而欲使各省軍隊警察地方官吏。海關人員。收指臂之效。負連帶之責。能乎否乎。

(三)就沿革上言之。我國鹽政自漢以來。向設專官。定特種官制。用特別法規。並自有行政區域。儼與民政對峙。自成一統系。清之末年。採集權主義。設鹽政院。與各部並立。豈好爲是侈張哉。蓋深知以上事實。非設獨立機關。行使國權。不能維持其歲入。非如地丁關稅。但設一徵收機關。即可不勞而獲也。

略舉三端。無論理論上。事實上。沿革上。已非獨立不可。况當鹽政紛亂之日。鹽法破壞之後。若機關不確定。統系不分明。雖有良策。無從施行。不但鹽政無統一之望。即固有之歲入。亦將不保。外人將起而議其後矣。

本篇係民國元年十一月代表張季直先生意見上書於政府當時周學熙長財部反對尤力

者惟恐張氏任鹽政實行改革故力爭非隸屬財部不可因此官制問題未能解決改革計畫始終不能通過於國會迨至大借款合同起草周氏不惜將鹽政機關訂入於合同內以爲如此可以永遠抵制鹽政之獨立引票得以永遠保存爲子孫萬世之業鹽政權則斷送矣然洋會辦丁恩仍主破除引岸排斥專商以達到自由貿易爲目的比較張氏計畫尤爲不利於鹽商官制雖隸屬於財部而實權操諸稽核總所不但財政總長無權過問並國務院且不能干涉比較個人所謂隸屬國務總理者其實權反過之此眞周氏當日所夢想不到也

九年十月學鈴誌

鹽政叢刊

上大總統國務總理論鹽政機關書



上大總統鹽政補救策

一鹽務署官制之解決 鹽務署明定於合同之中。豈有署而無官。故官制之定。我自有權。但使與借款合同不抵觸。與稽核所權限不混雜。外人當無反抗之理由。從前外人不明中國鹽務內容。以爲鹽務即鹽稅。鹽稅既由稽核所征收。則鹽務署。遂非必要。不知鹽務包容甚廣。鹽稅不過一部分。如場產運銷緝私。均係政務上之事。非稅務上之事。我之抵押。係鹽稅非鹽產。亦非鹽業。當然不在稽核範圍之內。當張弧任命鹽務署長。兼稽核總辦之時。五國團曾有不承認鹽務署長之說。嗣經鹽政討論會。著有鹽政權之解釋一篇。譯登西文各報。外人始知中國鹽務。本有政務與稅務之分。故丁恩對於鹽務署。已不如前之輕視矣。其懷疑者。即在鹽務署官制內。有筭權一廳。照洋文筭權。與徵稅無別。惟恐筭權廳侵稽核所之權。不知鹽務署之筭權。並非收稅之機關。不過爲編定歲入之預算。及關於稅率之制定變更等事。合同內所載稽核所。祇有收稅之權。而無定稅率之權。有造報權。而無編定預算權。蓋收稅不過事務。而定稅率關於行政。果能照此劃分。稅務與行政爲二事。丁恩決無反對之理由。鹽務署官制。可早日頒布。免稽核所範圍。逐漸擴張也。萬一如因筭權名稱不合。則可另改相當之名稱。或易爲主計亦可。

一廢鹽運使設場務局 運使之權。本以徵稅運銷爲主。場產有場官。不過監督而已。今收稅之權。已全交與稽核分所。運銷如主官運。則有官運局。如主商運。則無庸設官。且稅在場上征收。所有附屬之掣驗徵稅機關。均可裁撤。現在稽核章程已公布。凡收稅及秤鹽放鹽。均由稽核分所派員。則鹽運使更無一事可辦。何必虛糜國帑。如謂合同內有鹽運司之規定。則不妨以稽核所華經理。兼運使之名。即以運使機關經費。改作場務局之用。現在場產。外人尙未干涉。場務局官制。似可迅速發表。不必再與丁恩磋商。引起干涉。

一整理場產之重要 整理場產。爲改良鹽務之根本。無論主就場專賣。主就場徵稅。即爲杜絕私鹽計。亦以此爲必要。其目的不外裁併各場。取締產額。禁止私賣。而入手之方。首先調查場產。測繪灘地。次則鹽灘登記。製鹽特許。使供求相應。不至過剩。設場警。建鹽倉。以絕私鹽之漏出。長蘆私鹽。少於他省者。即在鹽皆歸坨。而有場警以輔之。（他處無場警。故舊鹽法雖有顆粒歸垣之法而無效）今欲各省一律辦理。何處可以設倉。何處可以設棧。何處宜用步警。何處宜用馬警。或水警。均非有詳細之地圖不可。何處之灘宜裁併。何處之灘宜擴充。何處之灘宜限制。或設備。均非有詳細之調查不可。故建倉設警。爲整理場產之必要。調查測繪。又爲建倉設警之起點。

然非人不辦。無款不行。則場務局之設置。與經費之籌定。尤爲根本之根本。場務局設置。不過費數條條文耳。惟經費不可不預計。計該局經費。以原有各場局卡。及鹽運使機關之經費。改充已有餘。場警經費。以原有之銷地緝私改充。無慮不足。須新籌者。惟建築鹽倉。及調查測繪登記。及各場之設備費而已。合同內既存有整理場產經費三百萬元。已足敷用。此當與丁恩嚴重交涉。速行提出。此時若不進行。則謂我國無一能改革鹽務之人。謬所引以爲恥者。猶小也。因不整理場產。而私鹽不能禁絕。外人必謂影響於鹽稅。將要求我管理鹽場之權矣。鹽稅權在外人。手尙可。若併場產亦歸外人管理。則關係數百萬鹽戶之生計。四萬萬人民之生命。不僅僅政權已也。

一就場征稅制與就場專賣制之比較 兩制比較。須先明同異之點。

甲同點。專賣制在破引地。征稅制亦破引地。專賣制廢專商。征稅制亦廢專商。此消極之點相同也。專賣制在消滅貴鹽。征稅制亦消滅貴鹽。專賣制在平均負擔。征稅制亦平均負擔。此積極之點相同也。（以上屬於目的的）征稅制以圍場聚製爲必要。專賣制亦以裁併各場爲前提。征稅制以杜絕場私爲必要。專賣制亦以注重場警爲先著。征稅制以交鹽於倉爲必要。專賣制亦以儘數收鹽爲先務。（以上屬於手段的）此兩制之相同者也。

乙異點 同一破引地。徵稅制引地一破。任其所之。必有因連道價格。而生壅滯或缺乏之弊。專賣制引地雖破。尙有範圍。並可有節制調劑之法。同一廢專商。徵稅制既無專商。亦無定商。即何人自由買賣之說。專賣制則專商雖去。尙有定商。定商無引地。同一消滅貴鹽。徵稅制則取放任主義。聽其天然淘汰。專賣制則取干涉主義。加以人爲淘汰。同一平均負擔。徵稅制祇能平均鹽稅。不能平均鹽價。專賣制則均稅以外。兼平場價。（近丁恩准北意見書亦云內地鹽價相平私鹽不禁而自絕）是目的同而事實異也。徵稅制之圍場。與專賣制之裁併。同一化散爲聚。而難易自別。裁併雖難。而存廢多少之間。可逐漸限制。若圍場則全國產地萬餘里。一時如何整理。徵稅制之緝場私。與專賣制之設場警。同一嚴防私賣。而順逆迥殊。專賣制儘產儘收。與鹽戶生計無碍。因而禁其私賣。其勢順。徵稅制產無定額。有場警亦屬無益。其勢逆。徵稅制之鹽歸倉。與專賣制之收場鹽。同一鹽歸於官。而人民之利害各別。專賣制價然後收鹽。徵稅制則令交鹽於倉。俟售出時扣還其本。是手段同而事實異也。此兩制之相異者。

欲評兩制之優劣。非徒憑學說及理想所能定。當以事實爲斷。今欲行徵稅制。必以圍場聚製爲先決問題。如嘗十年前主張聚煎聚晒。近丁恩亦主張用木欄鐵絲之辦法。意似相類。而法不相同。所謂相類者。必先將產鹽之地。團聚一處。周圍加以界限。使私鹽不能偷越。始能實行就場征

稅。所謂不相同者。審主界限。必周圍開河。河外四周築場警之路。而丁恩主木欄鐵絲也。聞丁恩自奉天山東攷察歸來。已知圍川鐵絲之策不能行。不得已而思一堅壁清野之法。雖不能圍場聚製。而使屯積一處。令鹽戶製成之鹽。盡數入倉。則徵稅既便。巡緝尤易。是說也。乃丁恩最近之主張。名曰徵稅。實已官收。所不同者。一則給以價而收鹽。一則不給價而令交鹽。所謂不給者。亦非真不給也。不過先付與後付耳。果如丁恩所示。國家不費分文。而使全國之鹽。盡入於倉。由官取締監督。豈不甚善。無如中國鹽戶。類皆赤貧。朝若成鹽。夕即易米。更有賴場商預付鹽價。以爲製本者。今欲枵腹以待。能乎否乎。必欲行此政策。吾知其結果。不出兩途。一（一）鹽戶既無存鹽。法令又強其歸倉。勢必有屯買者出。坐取厚利。剝削鹽戶。仍與今日之場商把持無異。二（二）鹽戶迫於禁令。以少數之鹽交倉。多數之鹽私賣。如淮南場價。官定每斤五文至六文餘。而實際成本須十餘文。不得已繳少數之鹽於官。多數售於私梟。然彼尚有平價之收回。今則併一文而無之。非漏私何以存活。勢必至交倉者什一。私買者什九。雖有鹽皆歸倉之令。不過如前清場官之告示。顆粒繳倉。不准私賣之具文而已。此理甚明。不煩言解。詎彼見不及此。然丁恩之反對官收者。要自有說。

(甲)國家不能儘產儘收。蓋鹽產無盡。銷額有定。向之不慮過多者。因國家不負銷鹽之責。聽鹽戶自爲。鹽戶見銷旺則多製。銷衰則少製。自然供求相應。不至過多。然尙不能無存鹽之堆積。今國家既明發命令。儘產儘收。則鹽戶不患無售主。勢必年年增產。何法以處之。

(乙)國家不能限制產額。欲解決前項問題。必以限制產額爲不易定法。所謂限制。不外裁併與消滅。今中國國家有無此能力。將成本過重之鹽。一律廢止。或收回之。蓋人爲之淘汰。人民往往反對。天然之淘汰。多處於不自覺。但能實行就場徵稅。任民自由買賣。則價高質劣之鹽。自然淘汰。以視專賣制之用人力限制及廢止者。難易迥殊。

以上二說。皆丁恩對於專賣制懷疑之點。其實二者。可併爲一談。問國家能否儘產儘收。即問國家能否限制產額。主徵稅者謂不能限制。主專賣者謂可以限制。主征稅者。謂限制產額。當採放任主義。聽其自然消滅。主專賣者。謂限制當採干涉主義。必用人力淘汰。此二說何者當於事理。即可解決兩制之優劣。據嘗個人之意見。採放任主義。果能使貴鹽自然消滅。豈不甚妙。惜乎與事實上適得其反。照經濟之原則而言。價高之貨。無不爲價廉者所驅逐。而獨不可以論於我國之鹽。何以故。以其有過於成本數十倍之鹽稅故。例如淮北鹽。成本爲每斤六七毫至二文。姑以

二文計。加鹽稅每斤二十六文。共爲二十八文。淮南鹽成本爲十文。至十二文餘。姑以十文計。加鹽稅二十六文。共爲三十六文。宜乎商人羣趨於淮北。淮南鹽必將無人過問矣。既無人往買。則淮南鹽自然消滅。此丁恩之說也。而其實不然。淮南鹽如聽其自然。不以法令消滅之。則商人雖不往買。彼可私煎。賣與私販。蓋私販無稅。但使淮南鹽本每斤不過二十餘文。仍可驅逐淮北之賤鹽而代之。吾知丁恩必曰。吾有緝私在。是可無慮。試問現在鹽場。豈無緝私乎。能悉改用印度兵緝私乎。蓋法令之能行。必不甚遠於人情。若始則任其自由製造。不爲限制。既已製成鹽矣。官既不收。商又不運。而欲使鹽戶坐以待斃。雖有嚴刑峻法。無所用之。光復後。實行就場徵稅者。惟廣東與四川。廣東歲入減少三分之一。四川則減少過半。兩省之貴鹽。並不因商之不運而消滅。無非自製自賣。變官鹽爲私鹽而已。蓋丁恩初來中國。未知吾國鹽場之散漫。鹽戶之赤貧。鹽本之懸殊。故有就場徵稅之議。即嘗十餘年來。亦主此說。近與同志改革鹽法者。反覆推究。故亦贊成以專賣爲過渡階級。而進求達至就場徵稅之目的。丁恩初見長蘆鹽場之整齊。以爲可行。圍場聚製。迨至山東奉天。見鹽灘多至二三千處。遂主鹽歸於倉之議。現自兩淮歸來。又以設置場警。先平鹽價爲必要。預料閩浙歸來。必與嘗所主張不背不遠。昔丁恩主自由買賣。嘗主商運爲

主。商運不便之處。則官運副之。蓋彼未知交通之不便。自由買賣。可行於近場之地方。不能行於遠場之地方。勉強行之。必有食貴食淡之虞。至於小賣由人民自由買賣。則彼此相同。而謗尤寓有化私梟爲官販。以弭無窮隱患之意。非丁恩所知也。

一鹽業銀行成立之必要 銀行資本五百萬元。現定於合同附件內。可速行提出組織。不但可供整理場產。及收鹽資本之流轉。於經濟上之影響尤大。現在鹽款均交外國銀行。所收入之各省鈔票。均須減折兌換。外國銀行鈔票（如廣東奉天等）虧耗甚巨。在場收稅實行。向之在銷地納稅者。今一併在產地征收。無此銀行。商人無以周轉。現在通商口岸。外國銀行鈔票已盛行。如我不設立。則五國銀行。必將在產鹽地方。遍設分店。以操縱我內地之幣制權。關稅雖外人征收。而收稅仍係中國之官銀行。不過到期提供於外國銀行耳。今宜仿此成例。速組織鹽業銀行。以補救內地之金融。惟合同內載明。須與五國銀行協商。至多不過銀行之大班。聘用外人。以堅其信。而實際上利權之收回已多矣。當借款初議之時。謗即主張設鹽業銀行。鹽稅統歸該銀行徵收。聽外人之稽核。何至如今日因稽核鹽稅。而侵及於鹽政哉。

一土鹽之取締方法 黃河兩岸之硝鹽。徧及七省。爲最難解決之問題。均稅條例。雖以禁止爲

原則。征稅爲例外。不過紙上具文。前由長蘆稽核分所請示辦法。丁恩以現時不能顧及爲詞。似亦束手無策矣。據審意見。爲治本計。當於城土地方。四周與中。規度開河。河之內周築小堰。如通海海濱開墾。澹法。滷洩土淡。硝自不出。可以耕種。鹽墾兩利。然所費較巨。且須有本地曉事人任之。非數年所能奏效。爲治標計。不外禁征收三策。其零星不成片段。個人私熬者。一律禁之。其已設廠開灘者。仿印度取締硝鹽辦法。凡建築之工場。存積之地方。製造之產額。均由鹽務官吏嚴行監督。征以與鹽稅同一之稅率。均稅實行。引地已廢。改銷地緝私爲馬警。專供巡緝私製私賣之用。果能實行此策。寓禁於徵。專製硝鹽者。無利可圖。不禁自絕矣。其專製硝之大灘。可酌留數處。凡副產之硝鹽。可由政府收買。專供醃臘硝皮。及農工用鹽之用。不以此供食鹽。則市上出賣者。一望而知。易於辨別。或設鍊硝廠。以供軍用亦可。

一近場食私之辦法。向來近場之地。大都食用私鹽。已成習慣。一旦強令食官鹽。勢難辦到。有主張近場各縣。劃出爲特別辦法。逐年加稅。以達均稅之目的。此法未始不可行。然不可無限制。審意見。近場之地。設官鹽店。類乎平糶。每人不得過三斤。專供自食。不准轉賣。蓋搗毀鹽店。皆下等社會居多。如此則貧民皆食平糶之鹽。上中社會。食普通之鹽。即使皆食平糶之鹽。其損失鹽

稅。以全國計。不過一小部分。斷不越出百里之外也。前清舊制。有老少鹽。意亦相同。惟彼以販賣爲目的。此以自食爲目的。立法既異。功效自別。丁恩准北意見書。亦云近場四縣。准其向場購鹽。少收鹽稅。每戶以二十斤爲限。只准自食。意亦猶是。惟食戶斷不能到場購鹽。勢必間接與今日之票販無異。二十斤亦太多。不如准人民多開官鹽店。平糶之爲愈也。

此策係民國三年春張南通任農商總長時所上爲吾黨對於政府最後之獻議亦學鈴對於鹽政改革最後之希望其時因鹽務署頒布官制未得了恩同意丁恩提出辭職張孤亦以辭職對付袁項城不得已將命令自行取銷釀成鹽務署與稽核所之爭議項城鑒於外人權力日增以補救方法詢諸南通南通力薦學鈴可備顧問囑上條陳學鈴明知復古時代決不能行此刷新之政策迫於南通之請代擬此稿仍以南通名義進卒爲鹽政當局所厄且反觸當道之忌自此以後知吾道終不能行絕口不談鹽政專從鹽業入手不再希望政府專從社會方面努力故此篇實爲吾黨對於政府最後之忠告以後誓不再建一議進一言矣

對於借款合同之補救

景學鈴

竊本會以改革鹽政爲宗旨。自去冬成立以來。首以平均負擔。增加歲入。外博列強信用。以期減輕借款之條件。歷次發表政見。對於借款問題。無時不惴惴。惟恐我不改革。即難免外人干涉。前次合同草案披露。果有監督鹽稅。會辦鹽政之條件。幸因法使破壞。事遂中止。同人等深知此項借款。必有復活之一日。業將合同內關於鹽政權之損失。一一指出。登載各報及本會所發行第四期雜誌內。無非冀政府悔悟。國會注意。將來如重申前議。將損失主權之條文。加以磋商修正。庶垂失之鹽政權。尙得挽回一綫。不料風雲變幻。政府因外交內政之關係。以迅雷不及掩耳之手段。倉卒簽押。我全國鹽稅。已在五國監督之下。我完全政權。已爲外人分割其半。所謂鹽務官制也。改良方法也。稽核造報也。核發引票也。簽押放行也。徵收鹽稅也。存儲保管也。提用鹽款也。凡關於鹽務行政用人。無不華洋合辦。列入合同之內。有心人一爲研究。當無不歎息痛恨於財政總長周學熙之假公濟私。以斷送我鹽政前途於一擲也。本會同人對於借款問題。向不反對。以鹽稅抵押。亦無異議。因鹽法不改良。抵押不信用。以稽核鹽款之權予外人。但不侵及我行政範圍。雖損失國威。而鹽政改良尙能自主。則同人等亦當曲諒當局苦心。今則臥榻之旁。容人鼾

睡。九州之鐵。鑄錯已成。誰令爲之。孰令聽之。一至於斯耶。至論合同之是否有效。政府是否違法。此係別一問題。自有立法機關負其責。本會在鹽言鹽。不能不認定合同第五款。爲損失鹽政權之契約。惟事已成矣。押已簽矣。失者失矣。其未失者有無保存之政策。已失者有無補救之方法。此中不無討論餘地。亦同人等應負之責任也。爰於五月四日。召集在京會員。共同討論。僉謂外人監督之由來。實起於鹽稅不確實。鹽稅不確實。實由於鹽政不改良。我果能實行釐革。則權操自我。洋員不過處贊助地位。我不改革。彼將起而代之。爲純粹之洋辦。雖欲如今日之華洋合辦而不得。此不能不要求國會諸公。督促政府。速頒改良之政策。以保存自主之權者一也。改良鹽法之議。自去年迄今。已歸一致。而政府屢議屢輟。卒未實行者。實由部長欲維持鹽商。雖明知改良之必要。外則佯托改革之名。內則實行敷衍之策。以致外人有鹽政若歸華人辦理。永無實行改良之日。誣我國民。現合同內第六款。已規定鹽務未改革以前。以四省之國稅爲第一擔保。連續三年。鹽務歲入足敷歷次借款本利。可以免除四省之義務。是鹽政一日改良不完備。不但四省負擔不能免除。且外人觀我有無改革之決心及能力者。皆在此三年以內。此不能不要求國會諸公。督促政府。速定實行改革期限。務在三年內。一律完備。以免除四省特別之負擔者二也。

改良鹽政。非款不行。已號附件。列有整頓鹽務經費。共計四款。約二百萬磅。若實行改革。此數恐尙不敷。乃注語中有一倘本借款淨交全數。不敷甲號至已號附件各款用途。即於已號第四項內減撥。」云云。現在款未到手。政府已預存一挪用之心。此次借債達二萬五千萬之鉅。所抵借者。全恃鹽稅。而整釐鹽稅經費。僅僅占十二分之一弱。又欲移作別用。則鹽政永無改革之望。既不改革。即不能增加歲入。本利拖欠。始則羅掘各省進款以應之。繼則將鹽政全權交與海關管理。終則必至破產而後已。此不得不要求國會諸公。監督政府。凡整頓鹽務諸費。必應專款存儲。不能挪作他用。以斷送我鹽政前途之希望者三也。

以上三端。果能實行。於鹽務主權。尙不全失。若任政府敷衍復敷衍。遷延復遷延。勢必至全權盡送於外人。後之視今。猶今視昔。雖欲求如今日合同而不得矣。本會對於借款事件。數月以來。大聲疾呼。聲淚俱竭。今爲末次之忠告。爰敢爲最終之一言曰。財政者爲我國之死生問題。鹽政者又爲財政之生死問題。往者不可諫。來者猶可追。願我國人奮起而力行之。中國幸甚。鹽政幸甚。本會幸甚。

此文成於二年六月以鹽政討論總會第一次宣言爲鈐對於借款合同第一次補救之方法

而鹽專賣法草案雖爲鹽政當局採納而丁恩未示贊同不能提出於國會則第一第二兩條均不能行整頓鹽務經費二百萬磅因癸丑用兵洪憲稱帝陸續爲項城提用罄盡合同中雖定有精鹽廠資本七十萬磅亦已無着因政府無款不能自辦精鹽廠改良鹽質乃由同人等發起久大精鹽公司創辦人范君旭東卽民國二年政府欲辦精鹽廠派往各國調查精鹽事業者也范君調查回國政府久久不辦乃與鈐協商以私人經營此事無非爲鹽商樹一模範當時全爲改革起見確無營利之意不料延至今日全國鹽商起而爲敵幾有不能並存之勢此真出於意料之外矣

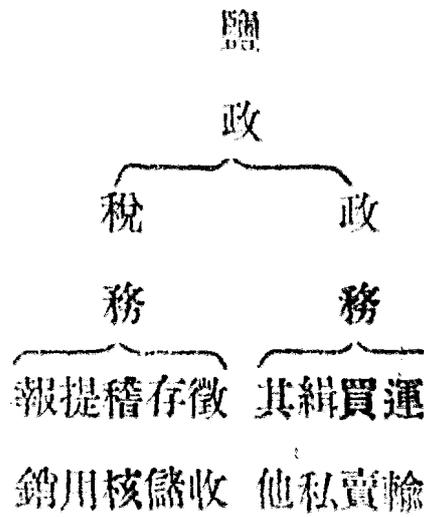
九年九月鈐識

鹽政權之解釋

本 白

自鹽稅抵押外債。許外人以稽核鹽稅之權。中央設稽核總所。各省設稽核分所。其權限明定於合同之內。損失主權。固不待言。然照合同而言。不過稅務上一部受彼監督。稅務以外之行政權。彼本無干涉之餘地。惟當時訂合同者。不明中國鹽務行政之範圍。關於稽核總所對於鹽政機關之統系。及各分所對於運使之權限。并未一一規定。遂生權限上之爭議。如近日各報所載。稽核總所洋會辦。不認鹽務署爲上級機關。各省分所長。欲干涉我稅務外之行政權。事事與運使衝突。洋會辦丁恩氏。挾五國銀行團爲後盾。運動英俄兩公使。向我政府交涉。謂我政府違背合同。其實我政府對於此項合同。事事履行。外人不明我國鹽政權之作川。誤認政務爲稅務。不知稅務不過鹽務行政之一部分。合同第五款。開宗明義即規定曰。中國政府在北京設鹽務署。(Salt Administration Department) 由財政總長管轄。鹽務署內設稽核總所。(Chief Inspectorate of Salt Revenues) 可知鹽務署內所包者廣。並不止稅務一端。而稅務亦鹽務行政之一。當然隸于鹽務署之內。今欲解決此問題。當先將鹽政權分晰。列表如下

（場 產



就右表而觀。政務與稅務。顯然區別。不但我國如是。即世界各國。凡採用專賣制者。亦莫不分課稅與作業爲兩事。惟採租稅制之國。則除收稅外。關於製造運輸販賣。任民自由。國家並不干涉。遂無政務可言。我國自漢以來。官給牢盆。已實行製造專賣之基礎。迨唐以後。並運輸亦歸國家專有。現雖委任商人。而專賣制則始終未改也。今之勦改革說者。亦無非欲削去一重商專賣。仍歸國家單獨專賣耳。故對於鹽之製造運銷。國家應有各種之機關。處理其事。如場官者。即專司場產之事者也。官運局及督銷局者。專司運銷之事者也。雖有兼徵收課釐者。實係委託事務。並非其主管事務也。惟內而鹽政處。外而鹽運使。則總攬政務稅務兩大部之事。今之所抵押者。係

鹽稅。非鹽產。亦非鹽業。（指引地言）關於製造運輸賣買等事。當然不受合同束縛。合同內所規定者。僅關於稅務一部分。然亦不過有稽核之權。並非直接由彼執行也。蓋執行之權。仍在鹽政機關之手。惟須受彼之限制耳。今欲解決此爭議。須由財政部指定權限範圍。遵照合同。另訂辦事細則。一面將稅務與政務劃分權限。必先將稅法改良。其改良方法。即全國定一劃一稅章。如定爲二元五角。無論何場。稅均一律。在產鹽地方征收。一稅以後。無論運至何處。不能再收分文。如此則外人祇能在產鹽地行使其權。不能蔓延於全國。而國家亦可節省無數之徵收經費。權限亦易於劃清。將來改革政策決定。無論行就場征稅制。就場專賣制。不過賣出鹽百斤。需以二元五角交納彼所指定之銀行。鹽之放行。需彼簽字。以便稽查。此外關於製運銷及緝私等種種事務。我固完全無缺。不能絲毫受彼之干涉也。此事關係我國鹽政主權甚大。現在交涉之初。稍或不慎。悔將無及。前之合同已失敗矣。毋使合同以外。再受損失也。是不能不望於今之主持鹽政者。

此文作于二年九月先登京外各報其後東西洋各報亦各譯登當時借款合同實施政府第一次正式任命張弧爲鹽務署長五國銀行團謂借款合同祇有稽核總會辦並無署長不能

承認英使朱爾典遂據合同原文向我外部爭而我國駐外財政次長（當時爲借款故財政部別有一次長駐倫敦）章宗元氏不明內容向路透訪員宣言謂照合同解釋確無署長因原文但云北京設立鹽務署由財政總長管轄鹽務署內設立稽核總所由中國總辦一員洋會辦一員主管云云則稽核總會辦即係鹽務署之長官等語章氏既有此解釋于是北京英文報謂中國財政次長尙作此語則鹽務署不應有署長可知鈐乃作此文將鹽務署與稽核總所之職權劃分一面電告章氏向路透電訪員聲明更正自此文出外人始知稽核不過鹽務行政之一部分其大部分政務尙有專署辦理以後鹽務署與稽核總所之職權範圍即以鈐此文爲界線今日鹽務署尙能保留此一部分之主權尙能容納署長以下各職員者不能謂非此篇之力也

當此文登報後日人某君在順天時報登有一文云中國向來祇有鹽稅並無鹽政名目當訂合同時何嘗腦中有所謂鹽務行政者使當時訂約人果有此解釋何以各省鹽運使之名義訂入合同而獨于鹽務署長一語始終不見于合同之內迨至今日無聊文人欲挽回一半主權遂有鹽政權解釋之空文以爲補救惜已晚矣日人雖辨此說究竟不能不認鈐說之不當

鹽務署長之地位鹽政權之解說遂由此文而確定可知凡爲署長者不欲自己斷送主權未始無法可以挽回也

九年九月鈐識



鹽政叢刊
鹽政權之解釋

二二八

鹽專賣法草案

鹽政討論總會擬

說明 本草案係根據日本鹽專賣法參以我國現狀而擬至編制法則採仿德國法例定為七章七十條目次如左

第一章 總綱 第二章 製造 第三章 收買 第四章 運輸 第五章 販賣

第六章 處罰 第七章 附則

第一章 總綱

第一條 國家有鹽專賣權

說明 我國政府有鹽專賣權始於唐宋不過當時無此名詞耳未幾即變為商引然無引無課不能行鹽斯即專賣之真相而政府又以國家事業委託一部分商人營運之遂至相沿至今現以國家財政之趨勢人民負擔之偏枯故用官專賣法由官設局就場收鹽發商販運人民擔負務求平均國家財政亦藉增進將來各場產整理就緒國家歲收豐裕自必官收官運實行完全官專賣以為最終之目的此法為過渡時代之階級蓋準社會現狀不能不略讓一步故也

第二條 不施行本法之地方以命令定之

說明 凡不施行本法之地方自應由政府斟酌情形另以命令規定

第三條 鹽及鹽滷並可以製成鹽之其他物質非受政府之命令不得由外國輸入并不得由不施行本法之地移入

說明 鹽與製鹽之原料及其他礦物質百分中含有四十分以上之鹽化鈉非有政府之命令無論是否鹽製造者不得輸入（外國運入者曰輸入）亦不得移入（由不施行本法地運入施行地者曰移入）我國曩與各國訂約原有禁止外鹽入口之條今專賣法施行即關於製鹽之物質自應一並禁止輸入其在不施行本法之地移入者禁令亦同

第四條 凡鹽及鹽滷並可以製成鹽之其他物質非受政府之許可不得製造及搬運

說明 鹽及上條說明內所列含有鹽質之礦物質及其他各物質以及如直隸一帶之硝

鹽晉省邊境之土鹽非經政府許可不但不准製造並不准搬運意在便稽核杜私銷也

本條搬運指同在施行本法地而言與第三條外國輸入及不施行地移入者不同

第二章製造

第五條 鹽製造者必經政府之許可方准營業

說明 欲營鹽製造業者無論新舊鹽戶當本法未施行以前即須呈報政府許可方准營業

第六條 政府得限制製鹽地之區域及每年生產總額但試製者不在此限

說明 味質濃厚成本輕少者最爲適宜之區域政府可按現在情形確定爲主產區域與副產區域至生產額之多少則以人口爲比例必估計一年供求相劑然後人民無淡食之虞產地無壅滯之患惟試製者則應申明其理由及多少之分量故不在此例

第七條 凡舊有之製鹽地政府認爲不適當不利使者得以相當方法處理之

說明 凡舊有製鹽地或滷淡不適於製鹽或挪移之滷成本較重或零星散處不便取締或交通不便艱於運搬以及有礙官收種種辦法者政府得酌量情形或禁止或限制或收買之

第八條 鹽製造者所製之鹽不得自行售賣存留須悉數交付於政府但本人自用或由政府賣出之鹽再製者不在此限

說明 製造者之鹽不得售賣存留應悉數歸政府收買此杜絕場私之要著鹽政改革此其根本惟本人自家使用之鹽各國專賣法均有一定之數量日本法每人一年不得過二十斤一家不得過三百斤其由政府賣出之鹽再製者是當事者已經納付稅率不過欲爲再製之鹽耳故不在此限

第九條 鹽製造者應定製鹽之方法與採鹵地名地段暨製鹽場儲藏所以及一年之生產總額均須呈報政府經政府許可後方准營業有變更時亦同

說明 鹽製造者或由灘開晒或由井開煎或引某處之潮或刮某處之泥灘池井灶坐落何處製就之鹽堆積何所以及一年產額若干必須一一呈報政府經其許可始准營業其所以如此嚴定手續者一則便稽核一則爲支配故也

第十條 鹽製造者不得爲運鹽業與小賣商亦不得在同一處所兼營之

說明 以鹽製造者而兼營運商或小賣商則製造與運銷不分無以杜場私之弊然雖非一人而製造與運銷同在一處其弊亦同舊制商灶不准兼充亦即此意

第十一條 凡因繼承而製鹽者須呈報政府或承他人之業而製鹽者亦應得政府之許可方

准營業

說明 製鹽人死亡時子孫繼承其業則應將其繼承人姓名事由呈報政府或因製鹽人死亡無繼承人時或因鹽業失敗及其他原因發生自己停止製造時或因違反本法由政府撤消其許可時均得以他人繼承其業惟原製鹽人及欲繼承人須雙方呈報政府許可否則業主變更姓名遞換而政府無從稽核取締矣

第十二條 鹽製造者欲停止營業時至少須一箇月以前呈報主管官廳但受政府命令廢止營業者不在此限

說明 人民需鹽若干鹽場能供若干政府於每年度有精確之估算若製造者欲停止營業而不預爲呈報政府則供求恐不相應非人民有淡食之憂即場產有壅滯之患故製鹽者欲停止營業時必須一個月前呈報使政府有設施之餘地而後供求兩得其不至於違反本法或因他項事由發生由政府命令廢止者則屬於政府之行爲當然預有辦法故不在此限

第十三條 政府得定鹽製造之包裝式樣納付倉庫納付日期及搬運道路

說明 包裝無定式納付無定所與定期搬運無一定之道路則夾帶走私以及種種漏稅之弊竇悉緣此而起故政府必一一確定使製造人無從舞弊而後已

第十四條 鹽製造者違反本法或基於本法之命令所規定者政府得隨時取消其製造之許可

說明 專賣法與各種細則條例一一規定若製造者所製之鹽不納付政府或有其他之私賣行為時則是違反本法或違反基於本法之命令所規定政府為維持專賣起見除取消其製造許可外並適用第四十五條至第四十八條之規定

第十五條 鹽製造者及運鹽商由政府取消其許可或自行停止其營業時其鹽之現存於製鹽場或儲藏所者仍適用第九條之規定

說明 鹽製造者與鹽運商由政府取消其許可或自己停止其營業時其現存之鹽仍須悉數納付政府不得藉口脫離鹽業範圍而私自存留之或售賣之

第三章 收買

第十六條 政府於便宜之地設置收鹽機關辦理鹽之買入及賣出

說明 政府擇便利適宜地點設置收鹽機關凡製造者所製之鹽由此機關買入各運鹽公司所運之鹽亦由此機關賣出

第十七條 政府應收買鹽製造者所有之鹽但在第八條但書之內者不在此限

說明 鹽製造者所有之鹽悉歸政府收買惟本人自家使用或已由政府賣出之鹽再製者可聽其便

第十八條 鹽之收買價格政府當預定公布之

說明 本條之收買價格應按照各產鹽區域之成本輕重鹽質優劣定之

第十九條 政府收買鹽製造者之鹽時須由鑑定人鑑定其品質然後給予相當之收買金如

鹽製造者不服其鑑定時得再求鑑定之但已取得收買金者不在此限

前項之鹽鑑定後政府認為品質粗惡者得令其再製或以特別低價收買之

說明 政府收買鹽時必派鑑定人鑑定品質之高下按品質之高下給予相當之收買金如鑑定人鑑定其鹽之品質為低等而製造者不服其鑑定則仍可請求官廳復鑑定之惟製造者已得政府之收買金後而又請求鑑定升等者政府不能許可如其品質粗惡其中

含有泥砂及其他夾雜物致不能列於低等者（日本法定鹽化鈉不滿七十五分者不列等）主管官吏令其再製或用極廉之價收買之則粗惡之鹽自渺矣

第二十條 政府收買之鹽應以定價賣與政府許可之商人

依前條之收買價格每鹽百斤加入稅金二元五角

說明 政府之鹽定一標準價格加稅若干賣於許可之商人至稅率變更係關於人民負擔須經國會議決即從前各地方之一切附加稅應自本法施行之日起一律免除之嗣後不得徵加

第二十一條 政府應指定收買機關之地點交付者不得逾越但由政府命交付於指定之處者不在此限

說明 政府就各鹽場地點設置收鹽機關指定各鹽製造者之鹽就近交付鹽製造者不得踰越惟專賣官廳確因事實上之便利指定鹽製造者交付於便宜之地點者不在此限但須仍給相當之運費

第二十二條 左揭各項之鹽依政府命令之所定以特定價格賣出之

(一)輸出外國及移出不施行本法之地者

(二)使用於命令指定之用途者

(三)其他以特別命令所定之場合

前項之鹽如已納稅金者得依命令之所定返還之

說明 特定價格之鹽國家因獎勵提倡而設故對於輸出移出之鹽則以特定價格獎勵之對於農工畜牧釀造鹹藏物諸實業之鹽則以特定價格提倡之至特別命令所定者或對於經營海島之漁業或對於殖民獎勵之作用或同一領土內所處之地勢狀態各殊之數種者均得予以特定價格就令政府先以普通價格賣出者亦必依一定之手續返還之按日本普通價格每百斤稅率一元四角餘特定價格則每百斤僅一角八九分必如此然後於獎勵提倡之主旨不相背也

第二十三條 非由政府賣出之鹽則不得所有所持讓渡質入及消費但在交付日期前因正當之事故遲延交付或係製造者自用所有所持者不在此限

說明 無論何種之鹽非經政府機關賣出則不但無所有權並不能存留不但不能移轉

於人並不能抵押即需要者亦不能購買種種限制無非爲維持專賣杜絕私銷起見惟製造者交付有定期當交付期前或因偶罹災害遲延交付或因自家使用在法定數量內之鹽者則不在此限

第二十四條 非由政府或政府許可之商人賣出之鹽而歸第三者所有確非知情者其鹽仍歸政府收買準第十九條給予收買金

說明 鹽既非政府及政府許可之商人賣出則其鹽爲私鹽可知然在第三者確非知情而所有權則政府欲收買其鹽仍應按照等級給予相當之收買金

第二十五條 政府賣出之鹽凡在施行本法地內價格不得差異但依二十二條所規定者不在此限

說明 政府賣出之鹽其價格在同一施行本法地內定爲一律惟輸出移出以及命令所指定之用途或特別命令所定之場合則不在此例

第四章 運輸

第二十六條 政府得許商人組織運鹽公司運鹽公司之組織當遵用運鹽公司之條例其條

例以命令定之

說明 舊時鹽商多恃此業以爲生活現行政策雖將舊商廢棄而仍許其有優先權故國家得許該項商人組織公司經營運輸其公司施行之條例以命令定之

第二十七條 政府得劃定運鹽區域每區域得設一運鹽公司或官運局其區域內應設分公司或分局者亦必由政府指定

說明 運鹽區域由政府劃定每一區域內設一運鹽公司或官運局其區域內或面積較廣人口較繁以及地理上交通隔絕者政府可指定再設分公司而總公司及分公司運鹽不拘何處之官局均可自由擇購有公司以便考核有區域以謀平均意在互相維繫俾不至有壅滯偏畸之虞而國課民食兩蒙其利矣

第二十八條 欲組織運鹽公司者須預納保證金其金額以承運鹽額多寡定之
說明 運鹽公司之信用全在保證金否則或商業失敗或中途遇險皆不免有破產之虞故該項保證金額依認銷額之多寡定之

第二十九條 運鹽公司在命定期間內應先儘各該區域內舊商組織不足則另招新商

充之

說明 運鹽公司成立期間由政府預先規定以期劃一在公布期限後各該區域內先儘舊商組織之舊商者係指本法公布後施行前之運商而有特許證者凡從前廢商不在其內

第三十條 凡向屬官運或商人不願組織之區域均由政府設局官運其一切取締方法與運鹽公司同

說明 凡原來民運地方如能改爲官運者無論矣至原來之官運地方及如有運道不便設施困難商人不願組織各地方仍由政府自行設立其一切組織及取締方法均與各運鹽公司同

第三十一條 運鹽公司運鹽時得向各鹽專賣機關自由擇購其承運期間以十年爲限

說明 公司運鹽若限於一定之專賣機關則即曩時引界之變相故該項公司不拘何區域及何專賣機關均聽商人自由擇購其承運期間暫定十年屆期或繼續或取消臨時酌定

第三十二條 運鹽公司不得兼營鹽製造業及鹽小賣商

說明 若以運商而兼營製造則製與運界限不清易於舞弊或以公司而兼營小賣則運與銷同屬一人易於壟斷均爲專賣法上所不許

第三十三條 凡官吏有檢查權者得檢查搬運中之鹽質問其起運鹽及到着地

說明 在前項之時該官吏認爲監督上所必要者得停止其搬運封禁其物件與船車
檢查其鹽之所由來及其鹽之所到處當事者亦有以書類呈閱明白答覆之義務所謂認爲監督上所必要者如鹽之來去曖昧不明近於嫌疑犯諸情事則對於物件船車自應嚴加封禁停止搬運一俟檢查確實再行處理

第三十四條 運鹽公司應調製一切書類賬簿依政府之所指定記載其營業要件對於該官吏之檢查不得拒絕

說明 公司之書類賬簿由政府指示調製記載其營業要件當官吏通常檢查或因特別事故檢查時公司不得飾詞搪塞託故拒絕

第三十五條 政府得酌量運道之險夷遠近及資本之流轉遲速定運費之多寡

說明 運道有艱險平夷及鄰近寫遠之別政府必一一詳確調查按其種種情形酌定運費總使商有餘利可圖民無食貴之患而後已

第三十六條 運鹽公司欲停止營業者準第十二條之規定

說明 公司欲停止營業須按照第十二條於一個月前呈報政府許可俾政府有布置之餘地或另招商人繼續之或政府自行設置之

第三十七條 運鹽公司違反本法或基於本法之命令所規定者得隨時取消其承運之許可

說明 公司有違反本法或基於本法之命令所規定時政府自應加以制裁故按照第十六條取消其承運之許可

第五章 販賣

第三十八條 欲爲鹽小賣商須依政府之所規定向主管官廳呈報得其認可後方準營業有變更時亦同

說明 鹽小賣商應受官廳之取締故營業雖屬自由亦須就各區域之主管官廳呈報認

可以便隨時稽核有變更時亦同

第三十九條 鹽小賣商不得向鹽製造者購賣亦不得於運鹽公司或官運局外購鹽

說明 鹽製造者所有之鹽悉由政府收買無論小賣商及何項商民均不准向鹽製造者直接購鹽凡非政府之賣鹽機關或運鹽公司之鹽均屬私鹽禁止購買

第四十條 政府應以命令限制小賣商賣鹽之價格

說明 價格不定奸商藉以上下其手舞法弄弊人民每隱受其害故各等鹽之價格均由政府規定限制之以杜弊端

第四十一條 鹽小賣商不得混和他物於鹽而售賣之亦不得以低等鹽攙入高等鹽而混賣之

說明 小賣商賣鹽有混和泥砂及其他夾雜物於鹽中或以低等鹽而攙入高等鹽或以次等鹽而冒充高等鹽者均得處罰

第四十二條 鹽小賣商所用之衡量由政府頒布定式不得私自變更官吏或公吏有檢查權者均得隨時檢查之

說明 小賣商所用衡量由政府頒示定式各主管官吏隨時檢查在偏僻地方則由地方官吏隨時檢查之如檢查有變更定式者科以罰金

第四十三條 鹽小賣商不得兼營鹽製造業及鹽運商

第四十四條 鹽小賣商須於營業場所衆目易視之處揭示各等鹽之價格

說明 鹽之價格依等級而定各小賣商須將各等級價格表懸於易視之處俾衆周知

第六章 處罰

第四十五條 犯本條左列事項之一者處五十元以上千元以下之罰金其犯罪者之鹽由政府

沒收之若已讓渡與消費時則依第二十條賣出之定價追繳相當之金額

(一) 違反第三條第四條第五條第八條者

(二) 在未受許可之地製造鹽者

(三) 非由政府賣出之鹽知情而讓受之者

說明 一項第三條第四條第八條之事由已於前各正條規定之二項非製鹽之地而擅自製鹽者三項非由政府賣出之鹽明知其情而又讓受之者如有以上諸情形之一而其

鹽存於犯人之手政府得沒收之若既已讓受之或消費之者則按照第二十條追繳賣出定價之相當金額

第四十六條 鹽製造者無正當之理由不交付鹽於政府所指定之地者處五元以上三百元以下之罰金不依政府指定搬運之道路而搬運時亦同

說明 按第二十一條政府有命其交付地點之規定第十三條政府有搬運道路之規定鹽製造者如無正當理由爲私銷起見違反該兩條之規定自應科以罰金

第四十七條 鹽製造者所製之鹽在政府許可之場所外儲藏者處五元以上三百元以下之罰金犯罪者之鹽政府沒收之知情而供與場所者亦同

說明 按第十條鹽製造者儲鹽之場所必經政府許可若製造者忽於許可場所外儲鹽則其爲走私可知政府得沒收之且得處罰若明知其情而租與或供給場所者其處罰亦同

第四十八條 鹽製造者未受許可變更第九條所規定許可事項者處五元以上百元以下之

罰金

說明 按第九條鹽製造者對於製鹽方法採瀆地名地段以及製鹽場儲鹽倉厥均須經政府許可若鹽製造者未經呈報政府許可或擅自變更其許可則政府無從取締自應科以罰金

第四十九條 違反第十條者處十元以上三百元以下之罰金

第五十條 違反第十一條第十二條者處五元以上五十元以下之罰金

第五十一條 違反第二十一條二十二條者處二十元以上二百元以下之罰金

第五十二條 違反第二十六條之第二項者處十元以上三百元以下之罰金

第五十三條 違反第三十二條者處五十元以上千元以下之罰金

第五十四條 違反第三十四條者處十元以上三百元以下之罰金

第五十五條 違反第三十八條者處五元以上五十元以下之罰金

第五十六條 違反第三十九條第四十一條第四十二條第四十三條者處十元以上三百元

以下之罰金

第五十七條 違反第四十四條者處五元以上五十元以下之罰金

第五十八條 非鹽運商或鹽小賣商而私營鹽業或爲營業之準備者處五十元以上三百元以下之罰金其犯罪者之鹽政府沒收之

第五十九條 鹽小賣商超過第四十條之限制賣鹽者處十元以上二百元以下之罰金

說明 按第四十條所規定鹽小賣商所賣之鹽應守政府命定之價格若超過此價格而有舞弊之行爲者均應科以罰金

第六十條 鹽製造者或鹽運商或鹽小賣商對於該官吏各種之檢查爲虛偽之答辯或抗拒該官吏之職務執行者處五元以上百元以下之罰金其刑法上有正條者則依刑法治罪

說明 當該官吏執行職務檢查或盤詰時鹽製造者或運商或小賣商不得有詐僞脅迫障礙諸情事否則科以罰金如刑法有正條者則照刑法治罪按日本正條刑法如官吏執行職務時而有抗拒脅迫事情則適用第一百三十九條之規定毆傷官吏則適用一百四十條之規定言語形容侮辱官吏則適用第一百四十一條之規定是也

第六十一條 凡鹽製造者或鹽運商爲未成年者或禁治產者依本法或基於本法之命令所

規定應適用於營業之罰則者可適用於法定代理人但未成年者之營業能力與成年相等者不在此限

說明 未成年者禁治產者其能力本劣於普通人凡屬法律行爲須得法定代理人之同意鹽製造者或鹽運商之未成年或禁治產者有違反本法或基於本法之命令所規定時則罰則適用於營業者自適用於法定代理人至若未成年者之營業能力與成年人相等者則不在此限

第六十二條 鹽製造者或鹽運商其代理人家長家族雇工同居者及其他之從業者關於其業務違反本法或基於本法之命令所規定雖非出於本人之指揮亦不得免其處罰

說明 鹽製造者或鹽運商常有不躬親其業務而以其業務委任種種有關係之人爲之一旦有違反本法或基於本法之命令所規定時往往藉口非出於本人之指揮而得倖邀寬免若不明文規定彼營業者必常嫁其違反之罪於所委任之人而本人轉得以違法嘗試也故應以監督業務之責任爲前提而加以處罰

第六十三條 關於鹽稅之處罰未經本法規定者俟間接國稅犯則例處分法施行後得適用之

第六十四條 凡關於販賣私鹽之治罪未經本法規定而刑法上有正條者得適用之

第七章 附則

第六十五條 本法自公布之日起限十二個月施行其施行區域之次序以命令定之

說明 由公布而施行其中至少必經一年之久至施行之次第或合民國領土內各區域之全部或就領土內各區域之一部或以舉行之難易而定先後均當屆期參酌情形以命令定之

第六十六條 關於鹽專賣上施行細則及各項條例以命令定之

第六十七條 本法不施行於特別命令指定之地方

說明 將來本法之公布以施行民國領土內爲原則惟有地勢差異及臨時變遷之事故發生時而與本法相妨者則以特別命令指定之日本專賣法第四十二條有特別法之規定蓋即指此

第六十八條 本法施行之際關於鹽消費者所有之鹽不適用第二十三條

說明 當本法施行時鹽消費者於施行前所購之鹽仍有所有權第二十三條之規定係指專賣法施行後之消費者言之也

第六十九條 本法施行之際鹽製造者鹽儲藏者所有或所持之鹽當交付於政府準第二十條給予收買金

前項之鹽所有或所持者其數量及其所在地須呈報政府如有未經呈報或呈報不當者對於其數量處以稅金三倍之罰金

說明 當本法施行時凡從前之鹽製造者或儲藏者之鹽均須交付政府以維持專賣政策政府仍按第二十條之規定給予相當之收買金如鹽製造者或儲藏者所有所持之數量及所在之場所匿不呈報或呈報不確實即以違反本法論處稅金三倍之罰金

第七十條 本法公布後在施行區域內欲繼續爲鹽製造者限達到之日起三個月以內依命令之所定得受製造之許可

本法公布後在施行區域內欲爲鹽運商或爲鹽小賣商者限達到之日起三個月

月以內依命令之所定呈報政府得受其許可

說明 當本法公布後在該區域內鹽製造者如欲繼續行其業務必將其數量及生產總額於三個月內呈報主管官廳許可欲爲鹽運商或小賣商者亦必於期限內依各相當之手續向各主管官廳呈報許可方准營業

此草案由學鈐起草鹽政討論總會特開鹽法委員會召集全國各分會推舉深明中外鹽法數人到會討論自民國二年九月開始至十二月告成共費三月時間成此七十條草案作爲本會之請願案上諸鹽務署由署長指定二人審查並加修改再與本會共同討論作爲定案譯成英文由鹽務署長提交洋顧問要求同意因借款合同規定鹽政改良須得洋員同意也其時丁恩初到中國未明中國情形欲以印度鹽法施諸中國即所謂自由貿易也對此草案不能輕下斷語謂須周歷全國鹽場歸來再定迨丁恩調查告竣亦已三年而鹽署長已更易數人且國家多故百政俱廢更何能辦此非常之改革而此草案僅一見於鹽政雜誌中然鹽政不改革則已如欲改革決不能舍此政策而他求留此鴻爪以待後人

民國九年九月學鈐識於鹽政雜誌社

鹽政叢刊
鹽專賣法草案

讀鹽專賣法草案

(國是報襲明)

大凡一國之政制。有利即有弊。利之所在。即弊之所伏。弊不祛。斯利不興。蓋弊爲積久之惡習。利爲希冀之美果。惟是積久之弊。亦緣於謀利而生。而希冀之利。其或爲致弊之原。故欲舉利於未弊之前。易而欲探弊於見利之後。難。惟其難也。斯不可以不察。語曰。不知來。視諸往。食鹽專賣之制。既非創造的。而爲仿效的。則先進國之立法例。所當詳校而研究之者也。

顧今世之所謂鹽專賣者何。卽不外政府之鹽業也。鹽業爲官業之一種。官業云者。乃指政府所營之經濟的事業而言。所謂國家之私經濟的收入者。此其一也。而鹽業爲政府對於食鹽所經營之事業。以蘄達其收入之目的。而不失爲保護之主義者。故亦屬之官業。溯自歐洲中世紀以來。封建制度。漸即衰微。中央政務。日增繁劇。於是加列耳之說。盛倡於世。謂國王得以其最高無限之權。擅有各種營利之事業。而食鹽一項。亦遂包涵其中。認爲加列耳權之一種。其行之最早者。厥惟法蘭西。自一千三百四十二年。費立布六世。首創其端。至嘉列士六世以後。遂定爲永久之財源。(近自一千八百零六年以來。已改行課稅法矣)其次德意志。則於一千七百二十五年。威爾赫倫第一世時踵行之。(自一千八百六十七年以後。亦改行徵稅制)此外若奧地利。

與匈牙利。（一千八百三十五年施行）若意大利。（一千八百六十五年施行）若瑞士。（一千八百八十三年施行）若希臘。（一千八百二十六年施行）若塞爾維亞。（一千八百八十五年施行）若羅馬尼亞。（一千八百六十二年施行）若突尼斯。（一千八百八十四年施行）以及土耳其。英領印度。巴爾幹。諸邦。莫不相繼仿效。其定制雖有廣狹之殊。而其導源。實有統系可溯。夫食鹽本爲天產。其所以利於政府專賣。而爲獨占事業者。蓋以其製造甚簡。獲利甚厚。需要甚急。爲用甚溥。且歲之所入。恒有常額。而其生產也。或煎於盤。或曬於池。或汲於井。或采於岩。或刮於鹺地。非無限。禁有可施。此其所以適於爲官業之性質。而多數諸國至今行之。未能遽廢者。殆以此耳。

返觀我國。鹽利之興。遠在春秋以前。所謂齊擅魚鹽之利。擅之云者。即含有利權獨擅之意。故管子稱海王之國。謹正鹽筴。計口食鹽。按時征糴。卒以致齊於富強。秦踵行之。利更二十倍於古。歷漢至唐。設官愈備。立法愈繁。自是以後。雖代有損益。因革互異。然以鹽政所入。爲國家一大財源。行鹽有課。私販必禁。歷二千餘年而未之或易。雖無專賣之名。實與獨占無異。日本攫得台灣以後。乃沿其舊制。略予革新。於明治三十二年。仿北海授田之例。參西歐專賣之法。特由台灣總督。

定其鹽專賣規則。及鹽田規則各十餘條。頒行之。嗣值日俄戰起。軍需甚急。乃毅然取收入主義。而施之於本島。所訂鹽專賣法。較之台法。更加詳密。經第二十一議會通過。於明治三十八年六月實施。迄今行之。已近十稔。我國慕其成效。自前清末葉以來。鹽務改革之議。騰於一時。士大夫之口。近復以借款告成。鹽課作抵。外迫於洋員之稽核。內鑒於財政之困難。時機所迫。更張不容稍緩。於是鹽政討論會。適有鳩集同志。編擬鹽法草案之舉。費百日之研討。成七十條之法案。其所揭槩之根據。除關於運輸一章。係采自前鹽務籌備處所擬之運鹽公司條例草案外。其餘即不外日本鹽專賣法是也。是日本向之襲取於我者。今我則轉思繼承於日也。既欲以日法爲母法。則其所以採取之者。固以其立法之有利而無弊也。惟是其立法之果有利而無弊與否。究未可專求之於條文之間。蓋法律死物也。效用所及。別有所在。故吾儕欲使我國鹽法臻於最完善之域。必先就此先進國之母法。詳加攷察。然後舍短取長。補苴罅漏。庶不至貽抄襲成文之譏。而可收因地制宜之效。然則日本自行鹽專賣法以來。其食鹽產銷之狀況若何。國家所收之利益若何。社會所被之影響若何。以及該法之本體有無缺點。均不可不一一研究。以資我國之借鏡焉。茲請先就其實行專賣以後之狀況。而觀察之。則有若左之三項。

(甲) 供求之狀態。鹽務之關鍵有二。曰產與銷是也。產以供社會之需要。銷以達生產之目的。二者雖立於反對之現象。而其數量。則不可不保其均衡。蓋供過於求。則虞壅滯。求過於供。則患淡食。勢有相因。不可偏枯。此調劑之術。所以不可少也。日本食鹽在未行專賣以前。供求兩途。略可相稱。全國鹽田。總面積約有七千九百六十九町。製鹽竈數。約有一萬六千零六十八所。每歲生產額。以明治二十五年至三十五年間之平均數計之。約有六百二十一萬石。即合十億二千萬餘斤之譜。其平均價額。約值七百五十一萬九千五百三十三圓。至於消費額。則以明治二十七年至三十六年間之平均數計之。約有五百九十九萬九千餘石。故較之生產額。實略相上下。惟明治三十七年製產額。陡增至六百九十二萬石有奇。洎三十八年六月。實行專賣以後。適值歉歲。製鹽之生產。較之平年。僅足半數。是年預算鹽之收納購買額。雖為四百九十三萬石。而實際之收納。則不滿三百六十八萬五千石。次至三十九年。收成較佳。然亦不過六百零二萬石。至四十年度之預算。復增為六百五十九萬石。而實收之數。仍不敷甚多。以致供求不能相應。於是日政府乃於四十一年度。僅於內國鹽預算收納五百六十七萬石。另擬輸入鉅額之外國鹽。及關東州鹽以補充之。然不意是年之製鹽。其收穫異常之豐。較之預算額。幾超過一億三千萬斤。

之多。向之供給恒苦不足者。遂一轉而爲生產過多矣。以是該年度末之製鹽停滯。至達一億斤以上。次入四十二年度。產額仍旺。滯鹽堆積者。竟達二億斤之多。至是專賣局乃於十州鹽田之生產。加以限制。然非特不能抑之使減。且因以蒙損失不少云。其供求之不能相應。有如是者。

(乙)收支之比較 鹽業爲官業之一種。既如前所述矣。所謂官業者。爲國家之私經濟的收入。乃由政府以與個人相等之資格。從事於營利的事業者也。此政府與人民之間。既毫無權力之關係。則其盈虧之狀況。即不能不一視乎經營之手段。若其於收入之一方面。必求增加。固無待言。而於支出之浮濫。及不生產之投資。苟有不節。則其所獲之純利益不見多。其所獲之純利益。既不加多。則曷若取放任主義。委之民業。另取他種收入方法。寔爲得策也。攷日本初行專賣法時之預算。其鹽專賣之總收入。爲二千二百三十九萬元。其總支出爲一千零二十二萬元。內賠償金九百十三萬元。交付金二十二萬元。其他經費八十六萬元。故預算純利益。應得一千二百十七萬元。然自實施以來。核其所收益金。除四十年。略有增加外。自後年間。均不出一千一百餘萬元之數。近至大正元年度。其預算額復低至一千零六十七萬一千元。二年度竟低至一千零七萬元。較之施行當時之預算。非惟毫無增進。而且愈趨而愈下。是其成績決不可謂之良好。

概可知矣。觀於左表而益明。

日本歷年鹽專賣歲出入金額及益金比較表

年度	金額	歲	入	額	歲	出	額	益	金
明治三十八年	一一・〇〇六・四二九	元	七・一九四・三四一	元	六・七一二・〇〇〇	元			
明治三十九年	二三・二五一・四〇二	元	一一・七一六・三二九	元	一二・四三四・〇〇〇	元			
明治四十年	二四・七二九・〇四八	元	一二・四八八・五七七	元	一二・二九七・〇〇〇	元			
明治四十一年	二四・九八四・七〇六	元	一四・四六六・三二三	元	一一・八九二・二〇〇	元			
明治四十二年	五五・三六三・三三六	元	一四・八三九・四四五	元	一一・一三四・〇〇〇	元			
明治四十三年	二四・六五六・二一五	元	一三・七九八・四九六	元	一一・〇六〇・〇〇〇	元			
明治四十四年	二五・二六三・六九九	元	一四・五九二・六〇七	元	一一・八四〇・〇〇〇	元			
大正元年	二六・〇七五・七八八	元	一五・〇一二・二三七	元	一〇・六七一・〇〇〇	元			
大正二年		元		元	一〇・〇〇七・〇〇〇	元			

(備攷)右表明治三十八年實施專賣法係自六月一日始故該年度收支僅有十個月為數較少又大正兩年係按預算數列入

(丙)鹽價之影響 鹽爲吾人日用所必需。價值翔貴。既足以困民間之生計。復足以沮產業之發達。理固然也。日本當專賣實施以前。其鹽價之狀況。如明治二十六年。每鹽百斤。僅需價三十二錢三釐。迨至中東戰起。價稍貴。在二十八年。百斤之鹽。尙不出三十八錢一釐。以鹽百斤約合五斗九升三合弱計之。即每石只需六十四錢三釐。然至二十九年。因產鹽甚歉。其每石之價。遂陡增爲一圓四十七錢。三十八年。復漲至一圓六十四錢。於是購鹽百斤。乃非八九十錢不可。其後生產狀態。雖見回復。然一經暴騰之鹽價。而鹽田與小作料(佃租)亦因之騰躍。不能再復舊態。自是以後。鹽價之漲落。雖無一定。然每百斤總在七八十錢左右。惟鹽價之踊貴。雖如是之急劇。然在三十六年以前。凡十年間。其平均價格。尙不過每石一圓二十三錢四釐。即每百斤約需七十三錢。泊三十七年。消費稅案提出之議發生。預知食鹽專賣。將次實行。而一時鹽價之騰貴。遂至每百斤八十一錢。繼而專賣法施行。定收買產鹽之賠償價格。最低者爲七十六錢。外加入專賣率一圓四十八錢。遂使鹽之銷售價格。一躍而爲百斤二圓二十四錢。夫鹽價依專賣率之加算。而益趨於踊貴。固爲實行專賣當然之結果。惟其鹽價之踊貴。非第緣於專賣率之加入。而賠償價格之太昂。與販賣之不善。亦實足以助長之。茲姑就小賣價格而言。其在未行專賣以前。

全國平均價格。升鹽不過三錢三釐。若至專賣以後。再加入專賣率二錢五釐。其價當然不出五錢八釐上下。然實際之價格。則殊有不然。如二十八年初行專賣。偶遇歉歲。升鹽之價。竟漲至十四五錢之多。嗣至四十年。雖漸跌至七錢。然未幾因賠償價格之增長。仍復騰貴。較之專賣法實行以前者。殆有數倍之暴漲。近日政府鑑於民食之甚貴也。乃於大正二年十月十五日。實行低減鹽價之計畫。擬就每年專賣益金中。減收二百零五萬二千餘圓。然此豫期減收之金額。除將運費全部由政府負擔。（向由收納官署運鹽至販賣官署其運費以七成五由政府負擔以二成五就買受人征收）及擴充特別定價賣鹽之用途外。其對於一般鹽價。所低減者。約一百八十三萬五千餘元。即對於百斤之鹽。只減少十錢。每升所低者不過三釐有奇。是一般消費者。其能由此而可免食貴之患。猶未之敢信也。

右之所述。係就專賣法施行之效果而言。其所以致此效果者。則必其所行之制度。即其根本法規有未善也。而此根本法規。果有若何之不善。則當於以下所舉各端證明之。

（甲）稅率 茲之所謂稅率者。乃指專賣率。而明治三十八年初行專賣法。其鹽之收納購買額。為三百六十八萬五千石。其專賣收入為一千一百九十九萬八千元。故以日本之人口較之。每

人消費分頭額。約占七升七合。其專賣收入之分頭負擔額。則為二十五錢。以視意大利之四十一錢。奧匈國之六十二錢。及德意志之三十八錢。法蘭西之三十三錢。其負擔均較為輕。故每百斤所加專賣率。一圓四十八錢。亦即不能謂之重稅。然自實施以來。未幾數年。其增高之程度。迥有出人意外者。茲列其比較表於下。

年 度	收 買 鹽 額	專 賣 收 入	收 納 分 頭 額	收 入 分 頭 額
明 治 三 八 年	三、六八五、五九四 _石	一一、九九八、〇一二 _元	〇、七〇七 _石	〇、三五〇 _元
明 治 三 九 年	六、〇二九、七五五	二二、二三三、三八五	〇、一二四	〇、四七九
明 治 四 〇 年	六、五九二、六四八	二七、三六六、五二三	〇、一三六	〇、五六四
明 治 四 一 年	五、六七〇、一五〇		〇、一一七	

(備攷)右列數目。三十八年度。為決算。三十九年度。為現計。四十年。度以後。為預算額。據右表所列。如四十年。度。每人之負擔。為五十六錢四釐。較之三十八年度者。已過一倍。即稽之日本所得稅營業稅織物稅及砂糖消費稅等之分頭額。其負擔亦未有若是之重。况前表所載之分頭額。乃係按專賣總收入而計算之者。若直以其負擔。為緣於專賣率而生者。尤有未可。蓋對於一斗

三升六合之收納分頭額。其專賣率不過三十四錢。而其所以增爲五十六錢四釐者。則不外因賠償價格之過高。及鹽價之騰貴。故消費者之負擔。遂至超專賣率而上之。譬之一家五口。其食鹽之負擔。每年即須二元八十二錢。以如此之課稅。加之於與布帛菽粟同功之日用品。且特爲貧民維持生活之所急需者。此日本之所以斥爲三惡稅之一。（餘即通行稅與織物稅二種）而廢止之聲。至今不絕於社會也。彼列爾博士爲鹽稅之辯護者。猶以意大利及法蘭西之高率鹽稅。爲所當排除。況於日本之現行法乎。此因稅率過重。而不免之缺點一。

（乙）徵收經費 征收經費者。即對於鹽業所投之事業費也。顧鹽稅之地位。在財政上以爲應存立者。蓋以其征稅之簡易。需費甚少。而收入甚鉅也。然查日本實行專賣以來。其耗費之比例。殆有甚可異者。如其當初計畫。總收入應得二千二百三十九萬元。總支出應需一千零二十二萬元。此總支出之中。擬以九百十三萬元。充內外鹽之賠償金。以二十二萬元充交付金。除充賠償金者。原可如數收回外。其純充鹽務之經費。即爲八十六萬餘元。較之應得純收益。一千二百十七萬元。約占百分之七強。此項經費。視日本內國稅。總平均之征收費。比較收入約在二步一三釐者。寧或失之過多。然以之較織物稅需費至五步內外者。則尙爲優。迨專賣實施以後。其歷

年之收入較之預期之數目。既不加多。而支出則反遞年而益增。兼之預計可如數收回之賠償金。亦因儲鹽停滯。而未能即時收回。茲更就明治四十二年度預算觀之。其鹽專賣總收入爲二千五百五十九萬元。而總支出則已達一千四百九十四萬元。以出校入。幾過其泰半。此總支出之中。計有賠償金一千一百五十五萬元。雖得變賣而收回。然其餘額三百三十九萬元。即所投之事業費。以視當初之預算八十餘萬元者。實已將近四倍。較之應得純收益一千零六十五萬元。殆當其三割二步強。若更益之以對於賠償金之利息。（以年五分計之應得五十八萬元）並自實施專賣法以來。所投固定資本三百萬元之利息。（以年五分計之應得十五萬元。此項固定資本即自明治三十七年至四十一年凡五年間之準備費）則共應費四百二十二萬元。固其經費收益之比例。實已近百分之四十。況明治四十一二年之間。積鹽甚鉅。其應得之周轉利息。及因品質數量消耗所蒙之損害。亦頗不少。若並此等損失而詳計之。其所費之總額。雖謂已占純收益之強半。亦非過言。然則以鹽稅征費無多。而所獲甚鉅者。適得其反也。此因征收經費過多。而所生之缺點二。

（丙）賠償價格 賠償價格者。乃政府收買各等製鹽所交付之價格也。此項價格與生產費（

即製鹽成本）之比例常不能保其公平。此自然之勢。固無可強者也。蓋鹽之生產費。依土地氣節而大有逕庭。即在同一地方。同一時期。而其製造人之多寡。亦各有異。况物價工資。動搖無常。尤未可懸一格以相繩。故欲應其生產費以爲賠償之差。究與緣木求魚無以異也。日本當定專賣法施行手續時。原欲極保其公平。特於全國各地調查。明治三十四年以後。三年間之鹽生產額。及其灘場價。以爲酌定之標準。乃於三十八年四月。分全國爲十三區。依五等之品質。以含有鹽化曹達量百分之九十以上者爲一等。八十五以上者爲二等。八十以上者爲三等。七十五以上者爲四等。七十以上者爲五等鹽。以自百斤七十六錢至一元六十一錢之範圍內。定爲賠償價格。七十五種。嗣因日俄戰起。物價騰踊。復於七月。再予增加。即最低者。亦增爲九十五錢。然施行未及一年。屢迫於改正。而價格之變動。亦遂不堪其煩。於是乃棄從來之公平主義。而取劃一主義。並全國十三區。爲五區。如三十九年十二月所改定之賠償價格。其五等鹽。平均數每百斤約需一元。然定此一元之標準。乃按當時之物價工資而估計其生產費者。已不免失之過高。蓋其所據之物價工資。乃承戰後經濟界之振興。而達於騰昂之極度者。自是以後。則漸入於反動之時期。經濟日即衰頹。物價愈形低落。而鹽之生產費。亦遂減至二三成之下。然生產費之低減。

雖至於此。而賠償價格之增長。仍無已時。因之製鹽業者。愈壟斷其不當之利益。而一般消費者。仍於政府所收之專賣率外。對於鹽田所有者。受其負擔之苦痛。茲取最近兩年間所定之價格。分區列等。另表於後。以示其現狀。此因賠償價格失當。而可指之缺點三。

日本最近各區賠償價格等級表(按百斤計算並包裝在內)

賠償區域	年	度	賠償價格				
			一等	二等	三等	四等	五等
第一區 兵部岡山 口香川愛媛 大分等所屬 地	二五	明治 四年 正月	一、四、五、三〇〇	一、四、三、〇〇	一、三、一、〇〇	一、一、〇、七〇	一、〇、九、七〇
第二區 長所屬 地	二五	明治 四年 正月	一、四、三、〇〇	一、三、三、〇〇	一、二、一、六〇	一、〇、五、七〇	一、〇、九、五〇
第三區 愛知所屬 地	二五	明治 四年 正月	一、四、四、〇〇	一、四、一、〇〇	一、二、九、〇〇	一、〇、八、〇〇	一、〇、九、八〇
第四區 藤縣所屬 地	二五	明治 四年 正月	一、四、六、〇〇	一、四、三、〇〇	一、三、四、〇〇	一、二、三、〇〇	一、一、〇、三〇
第五區 千葉福島 石州鹿兒島 縣所屬地等	二五	明治 四年 正月	一、五、〇、〇〇	一、四、七、〇〇	一、三、五、〇〇	一、二、四、〇〇	一、一、〇、四〇

(丁)交付金制 交付金者。乃政府對於以一般定價買受之鹽。若使於可受特別定價之用途時。則限於一定之期間及數量內。而付給其豫納一般定價應找還之金額也。蓋鹽之利用。除供食料而外。尚有農工漁業。亦所需甚多。若以普通之定價待之。則其製出之品。售價必昂。售價既昂。則於其產業之發展。自有妨碍。故日本專賣法之規定。除輸出移出之鹽外。對於農工業水產業等所用之鹽。亦定有特價賣出。及交付金之制度。所以對於鹽之特別用途。而示其保護獎勵之意者也。此等特別用途。其種類若何。對於普通食鹽。每年約售若干。觀於左表之所分析者。即可知其大概。

日本明治四十一年度各種用鹽賣出額數表

別以 定特	鹽出價般以 之賣定一	用	途	
			明 治 四 十 一 年 度	明 治 四 十 四 年 度
漁業用 選種用	其他雜用及用途不明者	清物用 醬油用 味噌用 麵類用 其他雜用	二四、六二〇 三一、六八〇 一七、〇五〇 八、〇〇〇 八、一七〇 九、七一〇 三六〇〇	三二、四七〇 二九、五〇〇 一九、七七〇 一、二九〇 六、一一〇 一七、〇二〇 三四〇〇
			萬斤	萬斤

之賣	價買	價買
及收	格出	及收
肥料用	家畜用	獸皮用
保用	保存用	工業用
礦業用	工業用	礦業用
一、三二〇	四一〇	二、三二一
一、四八〇	四一〇	四〇〇
九一七〇	三七〇	二、七四〇
一七〇〇	二〇〇	二〇〇

(備考)右表工業用鹽係指鹽酸曹達硫酸曹達晒粉石鹼等製造而用者漁業用鹽係供鮭鱒鱒鯨肺臘獸等醃藏而用者

右舉各種用鹽。雖分爲以一般定價賣出之鹽。與以特別定價。及收買價格賣出之鹽二種。然不過略括其概要。要之後者之賣出額。較之前者。實不及遠甚。况此交付金之制度。行之於實際上。頗不完備。往往與其立法之精神。有大相背謬者。姑就漁業用鹽而言。如有特別輸出鹽。或往俄領沿海州。或北海道樺太等處。欲受特別賣出或交付金者。然以必先繳與普通價格相等之豫納金。然後乃可受其交付。是資本薄弱之漁業者。必不能浴此惠意。况其核計交付金之金額。乃依醃魚之重量而定。於是漁業者對於醃魚。勢必苦心取巧。爲增其重量之計。其重量既有分外之增加。則其品質自不免毀損之虞。此外因其限制太嚴。或不完備者。爲例尙多。茲不具贅。此因交付金制不善而難掩之缺點四。

以上四端。不過其弊癘大者。既有此等缺點。則其所獲之效果。無甚可言。固其所也。今觀我國鹽專賣法草案。其對於此等缺點。果有若何之補救。其所規定之內容。能否見之於實事。是不可以不研究也。請分言於下。

(一)關於供求之調劑 凡論生財之道。恒以開源節流。量入爲出爲要義。而獨於鹽務則不然。必須節源而開流。量出以爲入。蓋生之者衆。食之者寡。勢必壅闕而難行。此對於供給之所以不能無限制也。惟是鹽之生產。亦與天時地利大有關係。霖暵潦旱。固非所宜。河決海潮。尤足爲患。一有凶年。而人之資以爲生者。即不免有食淡之苦。此對於需求之所以尤貴乎接濟也。今觀草案之所規定。其於限制一方面。則由政府就其製鹽地之區域。及每年生產總額限制之。(草案第七條日法第六條) 其於接濟一方面。則由政府特頒命令。由外國輸入。或不施行本法之地移入。(草案第六條所留保日法第三條)二者雖均采自日本。惟日法(指日本鹽專賣法以下同)第六條所定之限制。除區域產額而外。並得限制其製造期間。我國如奉天山東各場。其曬鹽期間。亦常分爲春秋二季。春晒約自驚蟄前後起。至小暑止。秋晒約自七月起。至九十月止。餘則停晒。例禁私開。又如淮南煮鹽。且有清查盤鏹。舉行火伏之法。(以煮燒一晝夜爲一火伏)

皆所以便稽查。防溢額也。若並此而毫無限制。長年晝夜。縱其晒煮。竈丁恃有購買之人。只求增產。政府安有如許之款。盡數而收。至於限制生產額。乃應於必要之時而爲之。非必年年而爲之限制也。茲曰每年生產總額。尤有未當。次如外鹽進口。我國曩與各國所訂通商條約。原在禁止之例。今定以非受政府之命令。不得由外國輸入。是有政府之命令。即可爲之變絕對的規定。而爲相對的規定。苟開其端。而奉之金州。魯之青島。閩之澳門。粵之茂暉。產鹽甚多。競相侵灌。其有不貽患於內地之鹽業。尠者矣。况以上兩種辦法。欲施之於實際。尤非於每年度前按全國產銷狀況。豫爲精確之調查。無從著手。日本行之有年。猶難保其圓滑。已如前之所述矣。我國每年食鹽。其消費額。及生產額。究有若干。向無確實之把握。自生自息。冥冥而行。雖有此種規定。亦適等於具文耳。茲更徵諸事實。如奉天之鹽。在前清宣統三年。產額爲六十五萬九千六百八十七石三斗。銷額爲六十二萬八千三百十六石。民國元年。產額爲四十一萬八千二百三十二石。銷額爲三十九萬八千五百七十九石五斗。以產抵銷。其差額尙不過二三萬石。至於民國二年。僅以一月至十月之統計言之。其產鹽之多。已達一百零八萬七千七百八十一石三斗。較之曩年。明增數十萬石。而銷鹽之數。則爲五十九萬一千四百二十四石。仍與向額無甚懸殊。供過於求。幾

加一倍。而前運使鄧邦述復有訂購日鹽之舉。是豈一二條文。所能調劑於其間者乎。

(二)關於收支之概算 鹽稅之存立。全恃乎財政上之關係。是其收支。固不可不特加措意也。茲以前清宣統四年預算言之。歲入銀數。計四千七百五十七萬餘兩。約合銀幣七千一百三十六萬餘元。(但內有營業資本四百九十三萬餘元未及剔出)歲出銀數。除官運資本不計外。凡五百六十七萬餘兩。約合銀幣八百四十三萬餘元。以入抵出。似應得純收入六千二百九十一萬餘元。而此純收入之數。較之支出經費。略可當其七倍而有餘。改建民國以後。商疲銷細。稅收銳減。預算二年度之鹽務款項。仍以宣統四年預算為根據。歲入之中。更益以施行新鹽稅。應增之八百餘萬元。共為七千九百餘萬元。歲出則除照舊案。增為九百十三萬餘元外。另加入整頓鹽務費二千萬元。共為二千九百十三萬餘元。此整頓鹽務費。即善後借款合同已號附件所列之款。原非以供一歲之支出者。今姑以九百十三萬。加整頓費五分之一。約需一千三百餘萬元。較之歲入七千九百餘萬元。亦似可得純收入六千五百餘萬元。以視宣四之舊額。其數固尙有增也。惟是實際所收。而報解中央者。較之預算數。恐不足其半額。從此以後。實力整頓。即能征收足額。而種種設施之經費。亦必逐年而遞增。至於鹽稅抵押債款。每年究需若干。茲據最近之

調查列表如下

民國二年鹽稅抵押借款預算表

借款名稱	成立年	借款本數	抵押銀數
英德借款	一八九八年	一千六百萬磅	二·七〇〇·〇〇〇元
庚子賠款	一九〇一	四萬五千萬兩	五·〇〇〇·〇〇〇
湖廣借款	一九〇七	二百萬兩	六〇〇·〇〇〇
英法借款	一九〇八	五百萬磅	三·五二五·〇〇〇
湖北借款	一九〇九	五十萬兩	一〇一·〇〇〇
兩江借款	一九一〇	三百萬兩	一·二〇〇·〇〇〇
幣制借款	一九一一	一千萬磅	三·七五〇·〇〇〇
湖北鐵路借款	一九一一	一千萬磅	一·四二五·〇〇〇
湖廣七釐借款	一九一一	二百萬兩	六〇〇·〇〇〇
五釐借款	一九一一	二千五百萬磅	四·一六七·〇〇〇
合計			三三·九七九·〇〇〇

(備考)右表湖北鐵路借款。本數已發行者。僅六百萬磅。五釐借款本數。係第一次所交之款。此外尚有湖北公債款二百四十萬兩。及直隸公債款三百二十萬兩。以鹽庫等款備還。尚不在內。

觀上表所列。抵押之數。幾達三千二百九十七萬九千元。民國三年。當更有增加。而去年善後借款年需利息。一千二百五十萬元。(價本二千五百萬磅年息五釐)猶不與焉。合而計之。此抵押借款。應支之數。每年總在四千五百萬元以上。(近聞新商幣制借款。亦擬指鹽稅爲擔保。果爾則每年又非一千餘萬元不可)而鹽稅之收入。如能恢復舊額。尚可應付有餘。否則任意更張。不顧收數。而借款應還之本利。一經未能如期交付。則善後借款合同第五條第四條項所定之條件。(入歸海關辦理)將不免見諸實行。此則惟以收入之多寡爲斷。而政策之若何。固不足以爲其前提者也。

(三)關於稅率之劃一 中國租稅。名目至爲雜糅。負擔極不公平者。要以鹽稅爲尤甚。今按每百斤牽扯計算。最重者如淮南約四元八角二分三。雲南約三元九角六。兩廣約三元五角七。其次淮北則二元四角四。河東二元二角三。兩浙則二元。再次四川則一元五角一。長蘆則一元三。

角八。山東則一元三角三。福建則一元零九。最輕者則爲東三省。只收六角五。全國歲收總額據前清宣統四年預算。除場窩課。官運收入。雜款等項不計外。約可得五千七百四十五萬六千一百六十五元。近爲劃一稅率起見。特頒鹽稅條例。敕令第四十三號分產銷各地爲第一第二兩區。第一區以奉天直隸山東山西甘肅陝西江蘇之淮北各產鹽地方。及吉林黑龍江河南安徽之皖北各銷鹽地方屬之。由本年一月一日施行。每鹽百斤。暫收洋二元。預計歲入可增收八百一十八萬九千零七元。第二區則以江蘇之淮南。兩浙福建廣東四川雲南各產鹽地方。及安徽之皖南江西湖北湖南廣西貴州各銷鹽地方屬之。由民國四年一月一日。與第一區同時施行。一律徵稅二元五角。預計歲入因第二區減輕頗多。約可增銀五百六十七萬三千四百九十二元。自是以後全國稅率均歸一致。即與專賣法草案第二十條第二項所定之稅金適相符合。參照日法第十八條第二項。故以此後應得之歲入。共六千三百十二萬九千六百五十七元。核算每人之分頭額。則四萬萬人口。每人不過於一角四五分之負擔。是較之日本初行專賣時之收入分頭負擔額。僅足其半數。此負擔固不可謂不輕也。惟此項負擔。僅鹽稅一部份而言。若實行專賣以後。更加以收買金。運輸費。及販賣之利益。則爲數必不在他國之下。就稅言稅。未變

鹽法以前。多者如淮南雲南兩廣。固較新稅爲重。外此各處。固多較之甚輕也。且欲實行專賣。鹽有等級。稅無二致。食高等鹽者富戶。食低等鹽者貧民。貧民需鹽較多。而其負擔自重。富戶需鹽有限。而其負擔轉輕。揆之公平原則。殆未免相背而馳矣。願必欲取各等鹽而差其稅額。或不便於權算。而有獎勵惡鹽之弊。然以國民之生計而言。固不可不略予區別。以示平允者也。

(四)關於收買金之規定 收買金爲政府收鹽所給之原價。即日本所謂賠償金也。定此金額之等差者。曰收買價格。收買價格。由政府預定公布。此鹽法草案第十八條之所規定者。(參照日法第八條)至定此價格之標準。大別有二。一爲製鹽之成本。一爲製鹽之品質。品質優而成本重者。其價高。品質劣而成本輕者。其價低。惟是成本之多寡。必須預爲調查。而品質之高下。乃由臨時鑑定。(草案第十九條參照日法第十五條)然欲實行官收之策。則此項措置之手續。要不可不早爲設備。凡成本之所應調查者。如灘灶之築造費。(即其固定資本)修繕費。製鹽之器具費。運搬費。以及人工等項。均須實地考較。公平酌定。庶竈丁得有餘利可沾。而鹽價亦免暴漲之患。至於品質之必須鑑定者。如鹽化曹達。鹽化加里。鹽化苦土。硫酸曹達。硫酸石灰。硫酸苦土。以及水分不溶解等物。均須設場試驗。詳細分析。庶鹽質乃有改良之望。而收買不無標準可

憑今取我國各區產鹽之成本約略估計表示於下

中國各區產鹽成本比較表

產	遼	廣	魯	滬	淮	浙	閩	川	滇	粵	別製	法成
	鹽晒	鹽晒	鹽晒	鹽晒	鹽煎晒	鹽煎晒	鹽晒	鹽煎	鹽煎	鹽晒		本
	一五〇	八〇	一五〇	一五〇	四〇〇	一・一五〇	八〇	一〇八〇	九〇〇	一五〇		

(備攷)右列成本係按每百斤平均計算

據右表所列。可知我國製鹽成本。以兩浙四川爲最重。以福建長蘆爲最輕。其相差之程度。不啻有一與十四之比。較之日本少自九角以上。多纔一元數角者。相去甚遠。蓋日之製鹽。熬波而成。其法惟一。我則天日製鹽。(即晒鹽)較居多數。故其耗費之差度。自不可以一例而論。夫所需之成本。其懸隔既已如是。則其品質雖屬同等。而以成本不同之故。其收買價格。必至大相逕庭。就天演之公例言。爲國家之收入計。勢必使成本較重之鹽。日歸於淘汰。使成本較輕之鹽。日增其產額。如是則廢除煎灶趨重於晒。而製造者所蒙之影響。將不勝其恐慌矣。若非然者。必欲平價於其間。則其所感之困難。當於以下賣價中詳述之。

(五)關於躉賣價之計算 躉價賣者。即整批販賣之價也。其別有二。一爲政府所設收鹽機關之賣出價格。一爲運鹽機關即商立運鹽公司或官運局之賣出價格。此兩種價格。均須預爲規定。其規定之標準。如係屬於第一者。乃合相當等級鹽之收買金。與每百斤二元五角之鹽稅而成。惟此鹽稅之定率。雖無二致。而收買金則依製造費有多寡。而未能劃一。今欲取各種多歧之收買價格。而平均計算。以定賣價。則爲理想上之空言。萬難施之於實際。如前所述。我國製鹽煎

晒成本。輕重懸殊。非惟各產區。互有不同。即同一產區。而甲場與乙場。又不同甚。或一場之中。而此灶與彼灶。此灘與彼灘。又各有異。安得取如此至不齊一之收買價格。而計其平均之數。即能爲之。而各地各種產鹽。銷數迥異。又安能保衷多益寡。適無盈虧之現象。夫如是。則草案第二十五條。所謂政府賣出之鹽價格。不得差異者。（參照日法第十八條）豈能與日本爲同一之規定乎。至於第二種之費價。其計算之內容。更分爲三。一爲政府之賣出價格。二爲運費。三爲運鹽者。應得之利益。合此三者。乃爲運鹽機關之賣出價格。此運鹽機關。無論爲商運。或官運。固皆無差異者也。願政府之賣出價格（即第一種賣價）即能劃歸一律。而運鹽利益。亦即予規定。准其能獲百分之幾。至於運費之多寡。則欲爲之規定。頗費調查之手續。如草案第三十五條。所謂政府得酌量運道之險夷遠近。資本之流轉遲速。定運費之多寡者是也。惟是運費之多寡。隨交通之變遷。而時有異動。即使仿照向例。豫爲規定。（如現在淮南之鹽運赴鄂岸由儀棧柵運至漢每包例重八十六斤運費銀二錢八分每八包成一大引運費銀共二兩二錢四分是也）然路有遠近。斯費有多寡。所費既殊。則其賣出價格。自必緣之而異。此種價格。是否應歸一律。抑或視其所需運費。以爲伸縮。雖無明文。要之賣出價格。各地不能一致。固可斷言者也。

(六)關於小賣價之限制 小賣價者。即零星販賣之價也。此項價格。乃就運鹽機關之賣出價格。更加以小販應得之利益而成者也。而此小販所加之利益。除按鹽價應淨得百分之若干外。而其所需之運費。亦實不能不算入其中。蓋小販赴運鹽機關。或其分機關。購鹽轉鬻。其往來水道。亦決非甚近。有相距百餘里者。或百數重。至千餘里者。其中或由水道。或由陸路。或由水陸相間者。依其遠近難易。需費既多不同。而於小木貿易。實有至大之關係。今苟於此不能予以規定。而徒欲預防其擄價射利之弊。無是理也。今觀草案。關於此項規定。其限制有二。一以政府之命令。限制小賣商賣鹽之價格。(草案第四十條參照日法第二十條) 二鹽小賣商。須於營業場所。衆諸目覩之處。揭示各等鹽之價格。(草案第四十四條參照日本限制鹽賣買業者之販賣價格方法第一條) 前者言對於各等鹽之價格。由政府規定。後者言政府所定之價格。須明白表示。然規定此項價格。是否舉國概歸一律。抑或依各地之市價而定。如欲舉國一律。則所需運費既各有異。而其售價自難強之使同。微論一紙命令。不能強迫。雖日刑人。亦當無濟。否則依各地而定。則地有衝僻。費有繁簡。遍行調查。曷勝其煩。是賣鹽值既不能規定。更欲使小賣商。將各等鹽價。揭示於衆。不至有攙入混賣之弊。(草案第四十條參照日法第二十一條) 詎可得哉。

此則非實行完全專賣。必無劃一鹽價之理。苟欲爲之。則除對於鹽價定一最高限度。使其自由競爭外。殆別無可行之法耳。

如右所述。第就鹽法草案之規定。略言其梗概。至於鹽質等級如何劃分。特別價格如何施行。反還金制如何可使實惠及民。以及運鹽機關如何分布而組織之。均非有待於施行細則。明晰規定。未便懸揣。姑以俟諸異日之商榷。要抑更有言者。天下事。推之於理論。斯有是非。求之於事實。乃有利害。利害之故。雖有時而爲是非所左右。而是非之端。亦常不免爲利害所消滅。故是非大於利害。固可舍利害而辯是非。若利害大於是非。則當捐是非而計利害。至於其所言之是。既不免於非。而利害相形。復已救濟之不暇。至是而猶狃於是非一途。強聒而不休。欲待其終決也難矣。自善後借款合同成立以來。不數月而洋員稽核之權。日益伸張。要脅抗議。時有所聞。若稅款之收存也。若經費之裁減也。若引票之發給也。若鹽劄之放行也。一切無不任其實行管理。淺淺乎有越俎而代庖之勢。循是以往。改革之權。欲仍操之於我能乎。如曰未能。可否純取收入主義。而定爲完全官業乎。如以爲不可。則行之不及數年。而實權盡落於外人之手。且爲外人之資本團。即專以營利爲目的之洋商所操縱。民食之困。在所不計。竈丁之苦。在所不恤。但知百端取贏。

廢削務盡。勢不埃及吾國而奴隸吾民不止。今之指專賣而屬於商者。猶曰是所以蠹國病民也。至是而專賣不歸於內商。而轉於外商。其禍更當何如。前門拒狼。後門進虎。以此相例。何以異之。日本之行鹽專賣也。人或詆爲生存威嚇稅。謂所以奪一般國民之日常生活。必需品者。吾恐中國遵是而行之。不徒有威嚇之虞。而直受戕害之苦。芸芸衆生。寧有幸乎。然則鹽務一端。其關係既如是之重。改革不慎。其貽患自不可勝言。而改革之有無成效。要亦視乎立法之當與不當。我國鹽政有數千年之歷史。所謂專賣徵稅諸制。靡不皆有得失可攷。補偏救敝。雖有待助於他山。而審勢揆情。奚庸削足以就屢。此種關係重要之法案。所冀有討論審訂之責者。悉心研求。勿以尋常條例。輒付通過也可。

按此論前半篇。（登於十二期者）與去年上海政治經濟學社所出版之各國鹽政大觀內第二編第一章第三項現行法之缺點。如出一手。記者因其與我國鹽政。未能吻合。可不必論。後半篇則專指鹽政討論會所擬之草案立論。作者於日本鹽法。頗有研究。於我國鹽務狀況。恐未周知。其指摘之點。均經同人等所研究數月。審查數次。而始決定者。如供求調劑問題。作者主張必要時始限制。非年年爲之。不知日本係煎鹽。其產額不至驟增。我國多晒鹽。因天氣

之差異。生產增減無定。如去年奉天產鹽九百萬担（百斤爲一擔）前五年平均數。不過四五百萬擔。一年之間。可增至一倍。使非年年限制。豈能使供求適合。蓋日本內地鹽產不敷銷。故可取寬格限制。我國則產過於銷。非嚴格不可。如稅率劃一問題。作者亦知其必要。而欲以鹽質之高下。定稅率之輕重。此係理想上之說。作者亦知不便於推算。且有獎勵惡鹽之弊。而又提倡之。殊爲矛盾。又如改煎爲晒問題。此係天演自然之趨勢。貴鹽終必消滅。非人力所能保存。官收實行。使貴鹽逐漸減產。比較就場徵稅一時全廢者。其影響於鹽戶之生計。孰利孰害。作者當自辦之。又如躉賣價問題。作者誤謂商人之賣出價格。政府亦爲之規定。取劃一主義。此着非實行完全官專賣（即官運官賣）決不能辦到。至政府賣出之價格。豈有不能劃一之理。日本初定收買價格。多至四十五等。而售出之價。仍可劃一。我國鹽本。雖相去甚遠。等級甚多。不過於定價時。費算數上之手續而已。何至如作者所云。爲理想上空言。豈日本可行。而我國不能行乎。惟小賣價限制問題。爲作者獨見到之處。蓋小賣商既取自由主義。本無所用其限制。本草案第四十條。政府應以命令。限制小賣商賣鹽之價格一語。原文本云限制小賣商賣鹽價資格之程度。審查會謂限制與規定不同。限制二字內。已包含程度二字。其實限制者。

不過限其最高之價格。如日本小賣商最高之利率。不得過百分之二十是也。並非如作者所云。政府一一爲之規定其賣價也。至第四十四條。揭示各等鹽之價格。此價格係小賣商自定之價格。並非政府所規定者。揭示之意。因中國商人。不尙道德。往往欺騙鄉愚。有明漲暗跌之弊。本條說明。所謂俾衆周知者。即此意也。作者謂揭示鹽價辦不得。而不知習慣上。凡鹽店無不懸牌示衆也。鹽政討論會擬定之專賣法草案。發表已數月。未有就本法研究。賜以指摘者。他山之石。可以攻玉。空谷足音。聞而色喜。爰誌數語於後。以示感謝。並質諸海內之鹽法家。

記者學鈴謹識

鹽稅法草案

(附表五紙)

第一條 中華民國產鹽銷鹽各地方均適用本法之規定但蒙古青海新疆西藏及各租借地認爲有特別情形之地方不在此限

第二條 產鹽銷鹽各地方劃爲兩區

第一區 奉天直隸山東山西甘肅陝西江蘇之淮北各產鹽地方

吉林黑龍江河南安徽之皖北各銷鹽地方

第二區 江蘇之淮南兩浙福建廣東四川雲南各產鹽地方

安徽之皖南江西湖北湖南廣西貴州各銷鹽地方

第三條 鹽稅率每百斤二元五角但民國三年七月一日以前除第二區仍依舊率徵收外第一區各地方每百斤二元

第四條 由有特別情形地方移入之鹽除租借地另有規定外其稅率適用第三條之規定

第五條 民國三年七月一日以前第一區各地方借運第二區各地方之鹽其稅率按照第二區課之第二區各地方借運第一區者其稅率按照第一區課之

第六條 鹽稅列入舊日地丁內者以命令免除之

第七條 向產土鹽各地方除禁止外適用本法之規定

第八條 鹽稅就各產鹽地方徵收之但第四條移入之鹽得於移入時徵收除依本法徵稅外不得另以他種名目徵稅

第九條 法定衡量未頒布以前課稅衡量以司碼秤十六兩八錢爲一斤百斤爲一擔十六擔合英權一噸

第十條 鹽之包裝物在定式未頒布以前得按照各地實在重量計算

第十一條 鹽之滲耗應照鹽質之高下氣候之差異運道之遠近以命令定之

第十二條 本法自民國三年一月一日爲第一區施行期七月一日爲全國施行期至鹽法施行之日廢止

第十三條 本法施行細則以命令定之

附列各表

第一表

(此係現在銷數稅率一覽表)

明 說	雲 南	四 川	兩 浙	其 他 各 岸	皖 岸
	雲 南	貴 州 雲 南 川 北	安 徽 江 蘇 浙 江	其 他 各 岸	皖 岸
查表列銷數均據其最近報告故年度未能劃一間有並無實銷確數報部者則據其額定之數列入且如兩淮行銷各岸稅則不一而報告未嘗分別故下列稅率一則只能平均計算	五、五〇八七、〇〇〇、	五、五〇八七、〇〇〇、	一、四八八二、〇〇〇、	四一七八、八八〇、	五四〇〇、〇〇〇、
	三、九六〇〇、	一、五一〇〇、	二、〇〇〇、	一、五四四二、	四、八五二六

第二表 (此係第一期稅率比較表)

長 蘆	直 隸	地 銷	地 原 稅 率	現 擬 稅 率	增 比	較
河 南	南 隸	地 銷	一、三八〇〇、	一、〇〇〇〇、	元	六二〇〇、
		地 原 稅 率				減

兩廣	其他各岸	皖岸	西岸	湘岸	淮南	淮北	福建	河東	山東	東三省
廣西	其他各岸	皖岸	西岸	湘岸	鄂岸	江安河	福建	河東	江山東	黑龍江
東	其他各岸	皖岸	西岸	湘岸	鄂岸	蘇徽南	建	南西	蘇南東	林天
三、五六四〇	一、五四四二	四、八五二六	四、八八〇〇	四、四六五三	五、〇九二三	二、四四一〇	一、〇九〇〇	二、三、三、四、七、六〇〇	一、三、二、五〇	六、五〇〇
二、五〇〇〇	二、五〇〇〇	二、五〇〇〇								
	九、五五八					〇、五九〇	一、四一〇〇	二、三、三、四、〇、〇、〇	一、一、七、五〇	一、八五〇〇
一、〇六四〇		二、三五二六	二、三八〇〇	一、九六五三	二、五九二三					

明 說	雲 南	四 川	兩 浙
	雲 南	貴 州 南 川 北	安 徽 江 蘇 浙 江
本表為第二期全國均稅之辦法全國稅率皆擬定每百觔二元五角兩廣雲南所減頗多兩淮四岸所減將及一倍而加增之最多者為東三省較原稅約增三倍其次為福建較原稅約增倍半至其餘各省增減皆不及一倍也	三、九六〇〇	一、五一〇〇	二、〇〇〇〇
	二、五〇〇〇	二、五〇〇〇	二、五〇〇〇
		九 九 〇 〇	五 〇 〇 〇
	一、四六〇〇		

第五表 (此係第二期收數比較表)

東三省	長 蘆	產 地	銷 地	銷 數	原 收 銀 數	應 增 銀 數	應 減 銀 數
黑 龍 江	吉 林 天 林	直 隸 南 蘇	直 隸 南 蘇	三、五九六〇,〇〇〇	六四一,三〇六、	二五七,六九四四	
奉 天	吉 林 天 林	直 隸 南 蘇	直 隸 南 蘇	三、六〇〇〇,〇〇〇	二六、九四六、	六二五,〇五三、	

兩 浙	兩 廣	福 建				淮 南	淮 北	河 東	山 東
安江江浙	廣 東	福 建	其 他 各 岸	皖 岸	西 岸	湘 岸	江 河 安 蘇 南 徽	河 陝 山 西	江 河 山 東
徽西蘇江	西東	建							蘇南東
一、四八三、〇〇〇、	一、六二九、〇〇〇、	五三四、〇〇〇、	四一七八、八八〇、	五四〇〇、〇〇〇、	六六〇〇、〇〇〇、	八三七八、〇〇〇、	一、四七〇〇、〇〇〇、	三、四七〇、〇〇〇、 六〇三〇、〇〇〇、 五三三三、七五〇、	二、〇二五、〇〇〇、
三三七、四五〇、	六九四、二八三、	八四、八〇八、			一九〇五、六四九、		三二四、四九三、	一九八、五〇三、	三〇三、一三四、
三四、五九九、		四八、七九三、					五三、〇六八、	一七三、三九四	三五、九六六、
	二七、〇三三、				一〇七六、四三九、				

私鹽治罪法芻議

左樹珍

私鹽治罪。自爲一種單行法。與普通刑法性質不同。近今各國。如日本鹽專賣法。凡違反政府規定之事項者。德國鹽稅法。凡匿稅者。皆有特定懲罰之條例。雖括於鹽法之中。實係單行法律也。各國無私鹽名詞。然違反政府所定規條。即處以罰則。與中國私鹽禁令。大致相同。例如日本專賣法自二十五條至三十八條。德國鹽稅法自十一條至十八條。皆關於鹽務上治罪法也。中國舊律。私鹽論罪。本有專條。自改定新刑律。刪去鹽法一項。私鹽治罪。無所依從。近雖准許援用舊律。然亦權宜之計。方今鹽務關係甚鉅。又當改革籌備之始。若不嚴定其法。則弊無由革。卽利無由興。此私鹽治罪法所宜亟定也。

私鹽有禁。由來尙矣。粵昔管子謹正鹽筴。下令曰。孟春既至。農事且起。北海之衆。毋得聚庸而糞鹽。是爲禁私之始。爰及漢代。敢私糞鹽者。鈇左趾。沒入其器物。於是私鹽治罪。始有專例。然此尙屬私糞之禁也。管子。漢武行專賣法。鹽之製造。多由官煮。故有私煮之禁。私煮既禁。則私販自亦在禁之列。其法至晉猶行之。太平御覽引晉令云。凡民不得私煮鹽。犯者四刑。唐時盜糞者論法。盜賣鹽一石者死。元和中又定盜賣一斗以上杖背。沒其車驢。於是私糞外。私販治罪。又有專例矣。隋及唐初。鹽爲無稅時代。漢晉以來。私鹽禁令。蓋已廢而不用。至唐開元元年。又榷鹽稅。至乾元時。第五琦創立鹽法。更定私鹽治罪法。其後劉晏治鹽。設立巡院。私鹽條例。益當加詳。書闕有間。無可證考。然史言姦盜爲之衰息。則其法之嚴密可知矣。然考之唐律。未載鹽法。唐律定於貞觀

時代。鹽法之興。在乾元以後。則私鹽治罪。蓋爲單行法也。五代之際。鹽法益峻。凡私商販鹽十斤

以上。犯輒處死。刮鰾煎鹽。不計多少。並處極法。舊五代史食貨志云。周廣順元年。詔改鹽法。凡

先是漢法。不計斤兩多少。並處極刑。至是始革之。今按五代自唐天成時。條疏鹽法。及周廣順初。又加改定。顯德年間。復改定之。其條例見於五代會要者。猶存大概。宋初尤重

私販之禁。凡禁地貿易私鹽至十斤。煎鰾鹽至三斤者。皆處死。其後稍從寬典。宋時私鹽治罪法。散見於宋史食貨

志者。約畧可攷。元時立法。乃加詳密。元時私鹽治罪法。凡有明修刑律。於戶律之中。立課程一門。注重

鹽法。載於篇首。凡十有四條。清因其制。增損割量。定爲十一條。律文之後。附以條例。律一成而不

易。例與時爲變通。於是私鹽治罪。纂入刑律。遂爲普通法。綜其沿革。大畧如此。

自明以前。私鹽治罪。大概皆屬單行法。凡犯私鹽者。多由鹽司勘問。金大定時。著令。軍民犯私鹽

者。皆屬鹽司。三百里外者。則付提點所。提點掌刑獄。係宋官制。金初因蓋以私鹽犯罪。由主管

鹽政官廳判決。其距鹽司較遠地方。始歸刑官裁判。元時審訊鹽犯。亦屬鹽官。元史刑法志載。諸

死者。從轉運司。差官攝其職。據此。則元時勘問鹽犯。亦屬鹽官。確有明徵。金元之法。多依宋制。宋法又可推尋。自明以後。鹽法列入刑律。變爲普通

法。由是鹽犯治罪。屬於地方刑官。不隸鹽司。舊例訊問鹽犯。雖有鹽官與地方官會審之制。主任

之權。仍在地方官。然地方官往往於犯私刑獄。敷衍因循。視爲具文。鹽務敗壞。此亦一端。明之中

葉。私鹽盛行。嘗令御史視鹺。依巡按例。凡犯私鹽罪者。聽巡鹽御史究治。仍與金元之法相倣矣。夫鹽務爲國家大政。整理鹽法。重在禁私。私鹽條例。應自爲單行法。與普通刑事。本非相聯之法律。今欲整齊鹽法。宜採用金元制。凡鹽犯由主管鹽務官署審判執行。實於統一鹽政。裨益良多。茲事體大。固今日鹽政家與法學家所當詳爲商榷者也。爰乃根據舊律。及現行新律。按合近今情勢。草擬私鹽治罪法。第其條例。爲之說明。以資研究。

第一條 凡未經主管鹽政官廳之特許。或掣驗而私製及私賣鹽者爲私鹽罪。

(說明) 中國鹽法。漢唐以來。私煮盜販。皆有禁令。近今各國。如日本專賣法。德國鹽稅法。凡製鹽者。非受政府之許可。不能製造。日本專賣法第四條。德國鹽稅法第三條所規定者是也。整理鹽法。或主就場專賣。或主就場徵稅。將來決定採用何種政策。不能出此兩端。如日本爲專賣法。德國爲徵稅法。故本條例。祇取兩國條例。以爲比較也。 凡製造及買賣私鹽者。皆有懲罰。日本專賣法第二十七條。三十一條。三十四條。三十七條。德國鹽稅法第十一條。第十二條。第十四條。第十六條。其所規定。皆關於懲罰之事項也。 故本法開章明義。確定私鹽罪之主名。使人民知之而不犯。得以收鹽政整齊之效。非徒示用禁令而已。

第二條 凡私鹽罪之治罪法。由本條例特定之。

(說明) 國之大利在鹽。鹽之大害曰私。私鹽者。對於官鹽之稱。有稅謂之官。無稅謂之私。德國

鹽法。所謂匿稅也。官鹽壅滯。引積課虧。皆由私販過多。若私鹽未盡。而求官課之不虧。此事勢所必無。鹽務敗壞。實生此病。自唐以後。若合符節。固緣鹽法不善。稅政相仍。亦由私鹽失於禁治。使之然也。茲值改革鹽法。正在籌備。當此過渡時期。宜以嚴禁私販爲第一義。現行新刑律。私鹽治罪。既未列入。普通刑事犯。與鹽犯性質相殊。亦未便援引比附。近雖爲權宜之計。准用舊律。按之現在情狀。多不適用。况改革伊始。關於此種犯罪。苟無特定之條例。即不能爲正確之裁判。此本法所由規定也。

第三條 凡私鹽之共犯罪。分別首從。依刑律之規定。

(說明) 唐律諸共犯罪者。以造意爲首。意從者減一等。見唐律第五卷疏議云。共犯罪者。謂

並爲此普通刑法也。明清舊律。鹽法條文。凡私鹽罪俱未言首從。惟例載僞造鹽引。及驟衆拒

捕。殺傷人者。分別首從。蓋尋常鹽案。不言首從者。以同夥湊遇。各自販賣。按數定擬。故不分首

從。此律文之深意也。五代會要。載周廣順二年。條流私鹽法。凡犯私鹽。有同情共犯者。卑幼

同犯。據逐人脚下。所犯斤兩。依輕重斷遣。此言若一家人共犯。祇坐尊長。尊長不知情。則坐

造意者。餘皆減等。其非一家人共犯。而與他人同犯者。各依所犯斤兩科斷。不分首從矣。然奸商趨利。其漸宜杜。若一人造意。糾夥出本。共湊私販者。仍應分別首從。故本法依照舊例。

於鹽犯聚衆拒捕。殺傷人。分首從斷罪。其糾夥販私鹽者。亦分首從。爲特定之規條。均照現行新律總則第六章各條施行之。日本鹽專賣法。所謂刑法有正條者。則依刑法是也。

第四條 凡犯私鹽罪。已受刑法之執行。而再犯者。爲累犯。罪加本刑一等。至二等。

(說明) 唐律諸犯罪。已配而更爲罪者。重其事。見唐律第四卷疏議云。已配者。謂犯徒已配之。明律仍依唐律。改爲凡犯罪已流。而更爲笞罪以上者。重其後犯之事。而累科而又犯罪者。依律再科後犯之罪。更爲罪者。謂累犯也。現行新刑律。累犯罪。原以徒刑爲限。且有免除之時效。本法爲整齊鹽法起見。當從嚴格之規定。如曾因私鹽罪受罰金以上之刑。無論何時再犯私鹽。即構成累犯罪。依照現行新律第四章。加重治罪。再犯加本刑一等。三犯以上。加本刑二等。蓋私鹽阻壞鹽法。侵碍官課。鹽犯怙惡不悛。故爲加重之列。五代及元。凡私鹽再犯者。皆加等治罪。五代會要載。唐長興三年。條流私鹽。凡私商與販。已曾違犯。不至元史刑法志云。諸私再犯。加等斷。徒如初犯二犯。斷同再犯。遠流。德國鹽稅法。重犯匿稅者。加倍罰徵。德國鹽稅法第十二條。斷榜。有重犯之行爲者。則其罰較前次加倍。犯至三次時。則四倍之。在關稅。罰則定爲免稅者。受正式判。斷定爲匿稅時。亦適用本條。是則德國鹽法。再犯匿稅者。卽有加重懲罰之例。日本專賣法。第三十五條云。本法或以本法爲基本。所發之命令。違反其規定者。不適川刑法再犯加重之例。日本鹽政現狀。及民間習慣。與中國不同。未便援據以比較也。法本上。做元令。近探德制。嚴定規條。俾民人知所畏懼。其亦刑期無刑之義歟。

第五條 凡犯私鹽罪。其犯罪之鹽。及其所用物沒收之。

(說明) 漢令私煮鹽沒其器物。唐令盜賣鹽沒其車驢。宋法私商為市。許告沒其鹽。見宋史五代後。唐條流鹽法。凡販私鹽人。隨行錢物驢畜等。並納入官。會要。元法諸犯私鹽者。於沒物

內一半。付告人充賞。見元史。法志明律。凡犯私鹽者。鹽貨車船頭匹。並入官。清律因之。清嘉慶十一年。如人鹽並獲者。將所獲鹽貨車船頭匹等項。全行賞給。如獲鹽而不獲人。確查鹽犯實係脫逃者。以一半賞給。一半充公鹽貨者。謂其犯罪之鹽。車船頭匹。則其所用物也。凡犯私者。沒收其鹽。至於車船頭匹。或係受僱租借。如果訊明。物主實不知情。應由官估銀數。於本犯名下追繳。物還原主。斯得刑法之平矣。日本專賣法。德國鹽稅法。亦有沒收之例。日本專賣法。第二十五條。凡不受政府之允許。而製造鹽者。非由政府買付之鹽。匿稅者。將其所有物沒收。如匿賣之鹽。係出自未得准許之鹽場。則並將其一切所用物沒收之。所有物謂鹽貨也。所用物。蓋即車船頭匹之類。

第六條 凡犯私鹽罪。拿獲到案。誣指平人者。加本刑一等。或二等。

(說明) 元法諸捕獲私鹽。止理見發之家。勿聽攀指平民。有確貨無罪人。以確貨解官。無確貨有犯人勿問。見元史。法志明律。凡犯私鹽者。誣指平人。加三等。若事發。止理見獲人鹽。當該官司。不許展轉攀指。蓋仍採用元法。清律因之。

舊律條例。拿獲販私鹽犯。承審官務須先將買自何人。何地。究明。提集犯證。查審確實。將賣鹽及窩頓之

人。均與本犯按照律例一體治罪。若察查無據。即屬虛誣。將本犯依律加三等治罪。鹽徒販私。必有來源之處。舊律立法。止理見獲人鹽。見獲之人。多係挑擔馱載苦力之人。而奸商不與焉。若不根究來路。則作奸犯科者。轉得逍遙法外。然鹽犯到官。往往不肯實供。任意誣指平人。亦宜爲特定之規條。禁止誣攀。舊律加三等治罪。未免過重。現行新律。誣告別爲專章。亦不適用。故本法止定爲加本刑一等或二等。按其事實。分別輕重。判決之。

第七條 凡犯私鹽罪。未發以前。而自首者。得減輕。或免除其刑。但應沒收之鹽貨。不免除之。

（說明）唐律諸犯罪未發而自首者。原其罪。見唐律第五卷。原猶免也。明清舊律。凡私犯鹽能自首者免罪。一體給賞。律注云。若一人自犯。而自首。止免罪。不賞。仍追原贓。蓋言本犯自首。即免其罪。仍將犯罪之鹽。沒收入官。若數人同犯。內有一人自首者。給以賞金。以示獎勵。或牙領及窩頓等人。恐致連累。來官自首。因以發覺。其事亦同。給賞舊律。此條最有精意。故本法採用之。

第八條 凡私自製造鹽者。處三等以下有期徒刑。併科一千元以下罰金。

（說明）私鹽之源。惟在於場。場無售私。私鹽自絕。故改革鹽政。必以取締鹽戶爲要。凡製鹽人。

須受政府之允許登記始能製造。違者以私鹽論。日本專賣法違反政府之允許而製造鹽者。處五百元以下之罰金。本法依照中國現行新律第二百六十六條規定之。其罰金依已經頒布製鹽特許條例第十一條規定之。

第九條 凡私自販賣鹽者。處三等至五等有期徒刑。併科一千元以下罰金。

(說明)明清舊律。凡客商販賣官鹽。不許鹽引相離。違者同私鹽法。引者賣鹽之證券。凡無引者。即以私鹽論。與販大宗私鹽。類多貪猾之徒。自應嚴定罪例。從重懲究。德國鹽稅法第十六條。凡懲罰匿稅。如不知其鹽之確數。處以六十馬克至六千馬克之罰金。本法依照現行新律。第二百六十六條規定之。

第十條 舊鹽場灶丁人等。夾帶鹽貨出場私賣者。處三等至五等有期徒刑。

(說明)明清舊律。凡鹽場灶丁人等。夾帶餘鹽出場貨賣者。同私鹽法。此其用意。重在嚴治場私也。鹽有鹽戶。以製鹽營業者也。從事於製鹽者。謂之灶丁。曰人等者。則凡在場服役之人皆是也。若灶丁人等。匿私售賣。場私何能禁止。必鹽場無夾帶之弊。即梟私無販賣之門。正本清源。莫先於此。故宜嚴定其法。

第十一條 凡有鹹煎鹽意圖販賣者。同私鹽法。處三等至五等有期徒刑。

(說明)五代及宋。制鹹煎鹽者。不計多少。並處極法。蓋以鹹鹽侵碍官鹽。所關者鉅也。鹹鹽亦曰土鹽。如黃河兩岸。鹹鹽徧及七省。若任其自由煎。實於鹽政進行有碍。亦宜嚴定罪例。爲之禁止。如實係貧民煎供食者。不在此例。故本法以意圖販賣爲斷。

第十二條 凡偽造鹽引及驗單者。處二等或三等有期徒刑。

第十三條 凡行使偽造之鹽引及驗單者。處二等至四等有期徒刑。

(說明)鹽引之制。始於宋代。宋法偽造鹽引者。依錢引定罪。見宋史食貨志。按宋時錢引。其先曰錢引。本以代鹽鈔也。崇寧年間。立偽造法。凡私造者。罪以徒。配四年。通情轉用者。皆罪之。至元立法益嚴。凡偽造鹽引者。斬。見元史刑法志。明清舊律例。載偽造鹽引。轉賣詎騙財物爲首者。依律處斬。其爲從並經紀牙行店戶。知情人等。但計贓滿數。應流者。不拘曾否支鹽出場。俱發近邊充軍。是則從前鹽法。關於此項治罪。立法綦嚴。驗單者。其制始於明代。正德年間。凡商人運鹽。呈請掣放。由官給與新引。水程另給驗單。蓋與鹽引同爲行鹽之證券也。國家收入。以鹽稅爲大宗。此項證券。所關甚鉅。若任其偽造。或行使。實爲鹽法之害。但舊律於偽造鹽引。科以死刑。然據現今之法律。其侵害之罪雖大。不必

科以死刑。又偽造之罪。重於行使。若兩罪俱發。又宜各重其事矣。本法依照現行新律分別第十八章規定之。

第十四條 凡運鹽商人。以已經運鹽之鹽引。或驗單不繳。而意圖影射者。處三等至五等有期徒刑。併科五百元以下之罰金。

(說明)明清舊律。凡客商賣鹽事畢。十日之內。不繳退引者。笞四十。若將舊引影射鹽貨者。同私鹽法。蓋謂憑引賣鹽。鹽既賣畢。若不繳退舊引。而意圖影射鹽貨販賣。即與私鹽無異。故應坐以私鹽罪。其鹽已賣。十日之內。不赴地方官司。將引繳退。雖無奸弊。亦笞四十。斯爲防微杜漸之意。舊律之精如此。本法根據舊律。參照現行新律三百八十六條規定之。然私鹽之弊。莫甚於商私。影射販賣。尤爲奸蠹。故以罰金併科之。

第十五條 凡運鹽商人實販鹽斤。有與驗單數目不符。而夾私者。處三等至五等有期徒刑。併科三百元以下罰金。

(說明)明清舊律。凡起運官鹽。照額定斤數。爲一袋。並帶額定耗鹽。經過批驗所。依數過掣秤盤。但有夾帶餘鹽者。同私鹽法。若越過批驗所。不經掣驗關防者。杖九十。押回盤驗。蓋謂客商

運銷官鹽。每引正鹽之外。如帶滲耗。皆有定數。經盤驗後。但有數外。夾帶餘鹽。卽是無引私鹽。故坐以私鹽罪。鹽務之害。商人夾私。成爲習慣。非嚴加懲治。無以廓清積弊。本法亦依現行新律三百八十六條規定之。仍科以罰金。

第十六條 凡販賣鹽而混和他物者。處五等有期徒刑。拘役。併科一百元以下罰金。

(說明)明清舊律。凡客商將官鹽。插和沙土貨賣者。杖八十。鹽爲人生日用必需之物。關於生理上之作用。若攙和沙土。罔利病民。莫此爲甚。已成公共之一種獨立犯罪。舊律設此一條。用意最精。日本專賣法。凡買賣鹽業者。混和他物。亦有罰則。日本專賣法第二十一條。鹽買賣業。三十一條。鹽買賣業者。違反第二十一條之規定。處以五元以上五十元以下之罰金。其犯罪物件沒收之。蓋此等行爲。自應加以嚴重之制裁。本法依照現行新律二百九十六條規定之。

第十七條 凡知係私鹽而搬運受寄。故買。或爲牙領者。處三等或四等有期徒刑。併科三百元以下罰金。

(說明)明清舊律。凡犯私鹽者。引領牙人。及窩藏寄頓者。杖九十。徒二年半。挑擔馱載者。杖八十。徒二年。律意分爲數項。例如引領私販者。牙秤買賣者。窩藏鹽犯者。寄頓鹽貨者。雖非同販。

亦係同謀。究其情實。終與本犯有間。故其罪比本犯減輕一等。挑擔馱載者。知情受僱。雖非同謀。亦係同惡。故又減輕一等。然私鹽罪以鹽爲構成犯罪之主要素。此項私鹽。即係贓物。本法根據舊律。依照現行新律三百九十七條規定之。

第十八條 凡興販私鹽。持械抗拒。因而殺傷人者。依左例處斷。

一 爲首及下手傷人之人。處死刑。或無期徒刑。

二 挑担馱載。臨時助勢者。處無期徒刑。或二年以上有期徒刑。

(說明)明清舊律。凡販私鹽。有軍器者。加一等。例載凡豪強鹽徒。聚衆至十人以上。撐駕大船。張掛旗號。擅用兵杖。拒敵官兵。若殺人及傷三人以上者。比照強盜已行得財律皆斬。爲首者仍梟首示衆。傷二人者。爲首斬決。爲從絞監候。傷一人者。爲首斬監候。爲從流三千里。此蓋分別首從。各依輕重斷決。取列舉主義。其精固不待言。然世界刑法。趨於大同。均採用概括主義。本法爲單行之法律。尤貴適周。竊本舊律之意。依照現行新律三百七十三條。及三百七十四條。分別擬定之。

第十九條 凡興販私鹽。聚衆十人以上。爲強暴迫脅者。依左例處斷。

一 爲首者。處無期徒刑。或二年以上有期徒刑。

二 爲從者。處一等至三等有期徒刑。

三 附利隨行者。僅止助勢者。處四等以下有期徒刑。

(說明)舊律例載。各處鹽場。無籍之徒。號稱長布衫。趕船虎。光棍好漢等項名色。把持官府。詐害客商。犯該徒罪以上。及再犯杖罪以下者。俱發極邊充軍。又載鹽徒聚衆十人。輿販私鹽。帶有軍器。不曾拒捕者。爲首發近邊充軍。爲從流二千里。原例用意。具有深義。由前之說。重在場地。各場無籍之徒。即今所謂流氓也。把持詐害。其罪近於妨害公務。將來場警成立。如能切實辦理。各場流氓。自當斂迹。由後之說。重在梟販。各地大夥梟私。結黨成羣。阻壞鹽法。侵害國稅。其罪近於騷擾。將來鹽稅平均。鹽政改良。各處梟徒。自當化善。然欲整肅鹺政。則立法不得不嚴。本法依照現行新律一百五十三條。及一百六十五條規定之。

第二十條 凡管理鹽務。及有巡緝私鹽之責各官員。或其左理。自行販運者。處二等或三等有期徒刑。併科二千元以下罰金。

(說明)明律。凡軍人犯私鹽。本管通同販賣者。與犯人同罪。又清律條例。巡鹽兵捕。自行販運

者。照私鹽加一等治罪。夫兵捕販私。且加一等治罪。况官吏乎。查現行新律。官吏治罪。本有瀆職專章。關係官員之行爲。其例亦頗散見於各章。以其人爲官員。故刑當較重。本法爲整肅鹽務起見。則治官不可不嚴。此本條所由規定也。

第二十一條 凡管理鹽務。及有巡緝私鹽之責各官員。或其佐理。知係販私而故縱。或容令兵丁。隨同販賣者。處三等至五等有期徒刑。因而得財者。併科一千元以下罰金。

(說明)元法諸犯私鹽者。提點官禁治不嚴。初犯笞四十。再犯杖八十。三犯奏聞定罪。諸巡鹽軍官。受財脫放鹽徒者。以枉法計贓論罪。見元史刑法志明清舊律。凡管理鹽務。及有巡緝私鹽之責。

文武各衙門。設法差人於該管地面。並附場緊關去處。常川巡禁私鹽。若有透漏者。關津把截官。及所委巡鹽人員。初犯笞四十。再犯笞五十。三犯杖六十。若知情故縱。及容令軍兵。隨同販賣者。與犯人同罪。受財者。計贓以枉法從重論。又條例載。掣驗官吏受財。及經過官司縱放。各

治以罪。清嘉慶六年律例館增修小注云。掣驗官吏受財。依枉法。經過官司縱放。依知罪人不捕。舊律所定。蓋仍採用元法。夫知情故縱者。即現行新律所謂知有人犯罪。而不與以相當處分也。受財者。又新律所謂官員於其職務。收受賄賂也。本法此條。根據舊律。參合新律第一百四十條。及一百四十一條。一百四十七條規定之。

併科以高額之罰金於整齊鹽法之中。尤寓嚴定官規之意。

第二十二條 凡官員公斷人。勘問鹽犯。不與以相當之處分。或縱放者。處三等至五等有期徒刑。因而得財者。追徵其價額。併科以同額之罰金。

（說明）明清舊律。凡管理鹽務。及有巡緝私鹽之責。文武各衙門。巡獲私鹽。即發有司歸勘。各衙門不許擅問。若有司官吏。通同脫放者。與犯人同罪。受財者。計贓。以枉法從重論。又條例載。凡拿獲私鹽。該地方官。如不按律治罪。曲爲開脫。卽照故出人罪。從重參處。舊律用意。無微不至。本法採取其意。參照現行新律第一百四十條。及一百四十七條。一百五十一條。規定之。以上三條。皆關於官員。或圖利自己。或圖害國家。背其職務。損害公署之財產。似應依照現行新律第三百八十六條之規定。但該條係指普通官員。對於一般之行爲而設。若管理鹽務。及勘問鹽犯之官員。對於鹽務而私自興販。或知情故縱。或受財縱放。均係特定之官員。而犯特定之所爲。且詳釋該章。係詐欺取財。詐欺者。不過一種誑騙之行爲。於已來之事。巧取漁利是也。管理鹽務。及勘問鹽犯之官員。對於私鹽。而有犯罪之行爲。破壞鹽法。存心罔利。侵害國家之財政。違反自己之天職。身爲法人。公然犯法。律貴誅心。法宜當罪。故本法不適用詐欺取財之

刑條。依照現行律第六章瀆職罪。爲嚴格之規定。周禮八法。重在治官。此本條所以立也。

第二十三條 凡場警巡兵。自行私販。或隨同鹽徒販賣者。處四等至五等有期徒刑。併科三百元以下罰金。

(說明)舊律條例。巡鹽兵捕。自行私販。及通同他人運販者。照私鹽加一等治罪。按律凡犯私鹽者杖一百徒三年。加一等治罪。則杖一百流二千里矣。蓋巡捕人等。有巡緝私鹽之責。公然販運。自應嚴治其罪。故本法採用之。

第二十四條 凡場警巡兵。縱放私鹽者。處四等以下有期徒刑拘役。因而受賄者。追徵其價額。併科以同額之罰金。

(說明)明清舊律條例。凡兵役受賄縱放私鹽者。計贓以枉法從重論。未受賄者。杖一百革退。又載擊獲私鹽。如獲鹽而不獲人。確查鹽犯。實係脫逃者。以一半賞給。一半充公。倘有故縱情事。無論巡役兵丁。受賄者計贓以枉法從重論。未受賄者。杖一百革退。所獲鹽貨。一概充公。不准給賞。舊律條例。用意分爲兩層。由前之說。則爲知情故縱。人鹽並放。由後之說。則爲獲鹽無人。後說近於嚴苛。查舊律小注。獲鹽不獲人者不追。蓋謂有確貨。無犯人。其鹽既已沒官。不須

追究。若因此而更苛責巡役兵丁。誰復肯勤於緝獲。矧所獲鹽貨。全數充公。不給賞金。亦未足以示獎勵。此則法之過密也。大凡立法。必須寬嚴得體。從前鹽法。雖有緝私營。然巡鹽兵勇。往往交通鹽徒。或受其賄賂而縱放。或通同販賣而分贓。相習成風。深為鹽法之害。今欲革除此弊。故於場警巡兵。亦宜為嚴格之規定。但獲鹽而未獲人者。仍從寬例。

第二十五條 凡委巡官員。及場警巡兵。緝獲私鹽。匿不解官。因而入己者。處三等至五等有期徒刑。所匿之鹽沒收之。如已費失者。追徵其價額。

（說明）明清舊律。凡巡獲私鹽。入己不解官者。杖一百徒三年。蓋緝獲私鹽。隱匿入己。因以為利。即屬私鹽罪矣。故本法採用之。

第二十六條 本條例自公布之日施行。

（注）參觀本期選論司法部擬定私鹽治罪暫行章程駁議

本篇為左君習勤所作。左君即張南通。稱為鹽法博士者也。鈐與左君十年前出報紙上。結為文字之交。不知其姓名。惟知中國有此同志。十年中到處探訪。不獲。迨鹽政雜誌出版。某君錄左君舊作。刊入雜誌。輾轉相引。得知左君姓名。遇合之奇。可留作鹽務史中之佳話。其詳見拙

著左氏鹽法綱要序中適值本會編訂鹽專賣法草案請左君入都任審查之役左君於古今鹽法三千年來瞭如指掌所著之書如鹽法綱要鹽務沿革史爲鹽政家公認爲不刊之作本篇亦出於左君建議而政府所公布之私鹽治罪條例即以此爲藍本也

九年九月學鈴識

鹽務官制芻議

左樹珍

粵自鹽人一職。著於周禮。掌鹽之政令。雖非爲徵權而設。然鹽政建官。實由之始。洎後管子。肇興鹽法。其時中央官制。及地方官制。規度處置。機關必備。書缺有間。不可得詳。考之左傳。言海之鹽。蜃。祈望守之。祈望者。疑即場產之官。所謂地方制也。管子君臣篇云。制令之布於民。必由中央之人。財力之貢於上。必由中央之人。是則管子論政。首在中央集權。當時經管鹽政。必於中央設立機關。以收統一之效。可斷言也。邇者整理鹽務。力求改革。無論取何政策。必從官制入手。亟應先將官制改定。酌古準今。折衷至當。夫創辦之初。設使分職不清。統系不明。責成不專。往往有因一處之妨。而致全局之多礙者。周禮設官。特重分職。鄭玄注。謂各有所職。而百事舉。此實深明官制之原理矣。茲於鹽務官制。分中央地方。根據歷史。綜合現勢。略爲論述。以備當事者之採擇焉。

著者識

中國官制

官制之設。要在內外輕重相權。內者中央之制度。外者地方之制度。中央之權不集。則地方各自爲制。自宋而後。歷元明清。鹽務紛紜糾轡。無所統一。職由於此。考吾國官制。發源最古。尙書獨載

堯以來。周官篇云。唐虞稽古。建官惟百。內有百揆四岳。外有州牧侯伯。是則唐虞之制。重在集權中央。故周官特舉內外而著明之。蓋以繫官制之統系也。朱子語類言四岳官名一人而總四岳孔安國尙書傳云堯舜稽古以建百官內置四岳外置州牧上下相維內外咸治言有法也朱子謂四岳爲官名其說蓋本於此由此言之唐虞官制注重中央集權可知矣茲特述之以明吾國古時官制非無統系也今改鹽法必於中央設立最高機關統一全國始足以策進行也請先言中央之官制。

中央官制統系約有四種。試舉如下。

- 甲 獨立制。
- 乙 附屬制。
- 丙 虛領制。
- 丁 兼領制。

獨立制者。謂將鹽務脫離財政部。設立專署。此即吾人主張之計畫也。官制與政策。相輔而行。欲求鹽政之改良。在行專賣之政策。欲採專賣之政策。必有統一之機關。專賣制度。純然爲國有營業。凡整理場產。支配運銷。籌備收鹽。建築倉庫。設置場警。其事既繁。其責宜專。非將其權集於中

火。不足以運川專賣政策。此鹽政官制。所以宜取獨立制也。吾國鹽務。從前官制。未有一定標準。無可比例。今但以屬於財政者比例之。例如漢代尙書郎曹。雖分主戶口財帛。而司農少府二寺。綜治錢穀。司農掌穀貨少府掌山海池澤之稅。據此則尙書郎雖主財政。而司農少府仍爲綜理錢穀獨立機關也。自魏立度支一曹。以理財賦。厥後左民右戶。建置相沿。晉書云魏文帝置度支尙書專居注云總要者正在度支尙書據此至隋唐定爲六部。而戶部所掌。遂爲今財政部之職。然司農太府二卿。北魏改少府爲太府歷代兼置不廢。逮明罷司農太府官職。由是主管財政。盡歸戶部。惟是魏晉以來。司農但領倉儲。太府獨司庫藏。戶部雖有金倉二子部。而出納給受。仍以屬之兩寺。蓋曹司繁劇。財政事重。不能不別有專署者。勢也。故明初雖併倉儲於戶部。而中葉分設倉場侍郎。專督糧儲。其與司農之職。將毋同。蓋仍取獨立之制也。以此例之。鹽務誠宜獨立矣。矧今之官業。如郵電鐵道。其財源皆爲國家收入。即不隸於財政部。然於財政統一。並不相妨。以此相例。則鹽務又當然宜獨立矣。

附屬制者。謂將鹽務稅課。隸屬財政部。此即明清以來之制也。自魏置度支尙書。專掌國計。晉實承魏沿而未改。晉書職官志云度支尙書主算計杜預傳。言預拜度支尙書。乃較鹽運制課調。內以利國。外以救

邊。是爲鹽務附屬財政部之始。唐宋鹽鐵。皆有專司。以視昔制。蓋一變矣。至金復以鹽鐵隸於戶部。金史百官志云戶部郎中而下皆以部一員掌戶籍田宅財業鹽鐵等事。明制。戶部定爲十三司。鹽課隸於山東司。清代依明舊制。山東司兼覈長蘆兩淮河東兩浙福建廣東四川雲南等處鹽課。請引疏銷。是其職掌。不過覈課請引。稽查解部欸項。而於鹽務行政。非其所知。於是行政之權。操之疆吏。省自爲政。紛雜紊亂。課釐科則輕重懸殊。此鹽政所以不能統一也。然則附屬制在今日固已無足討論矣。

虛領制者。謂於中央設鹽務專署。更簡一人以管理之也。例如清時國子監爲獨立機關。而管理大臣。或以各部尙書充。或以大學士充。是也。然其行政一切。仍由國子監祭酒。負其責任。管理大臣。特一虛銜而已。戶部之設管部大臣。例亦猶是。是虛領制雖非純粹獨立。質言之。其精神蓋與獨立相同耳。

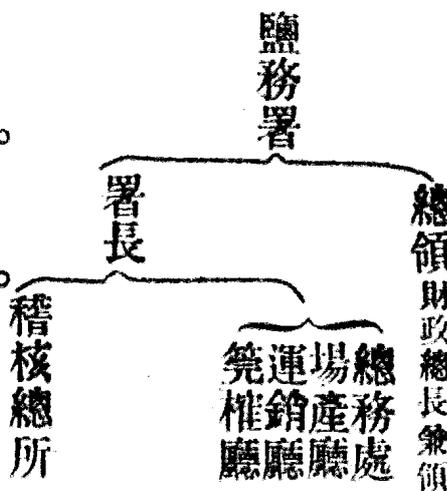
兼領制者。謂將鹽務設立專署。不隸於財政部。而以財政總長兼領之也。兼領之制。無異獨立。其與附屬。則已絕對不同。吾國鹽政。漢唐及宋。皆行兼領制。漢以大農領鹽鐵。大農之下。有兩丞。一理鹽事。一理鐵事。鹽與鐵各有獨立之機關。漢書百官公卿表云大農有兩丞。史記言漢武帝以東郭咸陽孔僅爲大農丞。領鹽鐵事。咸陽齊之大賁鹽。孔僅南陽大冶。是領鹽事者爲咸陽。領鐵事者爲孔僅。而

兼領者則大農也。漢書食貨志載大農上鹽鐵丞咸陽孔僅言。山海天地之藏。宜屬少府。陛下弗私。以屬大農。是武帝以前。鹽事附於少府。至武帝時。創立鹽法。行專賣制。特設機關。改歸大農兼領。此漢制也。漢初鹽利皆在諸侯。王國取之。以自豐。例如吳濞煮海。國用饒足。是也。及武帝元狩年間。與鹽法置鹽官。於是鹽利始歸中央。故鹽法在武帝時。為創辦之事。唐初沿隋舊制。鹽為無稅時代。開元以來。始校鹽課。冊府元龜載。唐玄宗開元元年。令將作大匠姜師檢校海內鹽課。蓋是時未立鹽法。無一定官制。故姜師度為將作大匠。強循為戶部侍郎。其出校鹽課。則俱攝御史中丞。所以重其任也。然其時財政之柄。猶歸戶部。自中葉後。別置使以領之。曰鹽鐵使。琦立鹽法之後。曰判度支。曰判戶部。當時謂之三司。皆命重臣領使。後遂以宰相兼領。例如劉晏以右僕射。令狐楚以左僕射。兼領鹽鐵使之職。竇參以同平章事。兼領鹽鐵度支之職。委任之重。已可概見。此唐制也。宋初又沿唐舊。凡食貨之政令。皆歸於三司。設三司使一人。總領其事。蓋即兼領制矣。宋史職官志言。三司使以兩省五品以上。及知誥。雜學士充。兩省者。謂中書門下省也。三司使始於後唐。蓋以一人而兼領三司之事。三司行政之名自此始。宋初猶循其制。元豐改官制。罷三司。歸戶部左右曹。三司之名始泯。鹽政兼領制。由是遂廢。而鹽務政令。歸於左曹課利案。為戶部附屬。山東司蓋原於此。此又宋之制也。今欲改定鹽務官制。則漢唐宋初之制。為可法矣。

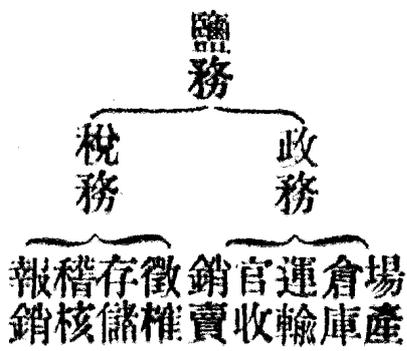
吾人對於四種制度。竊謂欲求鹽政之統一。固以採取純粹獨立為善。然自借款合同第五款。內載中國政府。在北京設立鹽務署。由財政總長管轄。今欲取純粹獨立制。於合同所列。致有違碍。惟有採用兼領制。設鹽務署。一切政務。由署長以命令行之。署長之上。設總領一人。總領古無其高宗以元帥駐軍濟州。命隨軍轉運使總領財賦。其後遂以名官例如趙開為四川總領是也。或於鹽務歷史上。取總監名稱。隋書百官志云。監等員管東西南北而等四監。其制蓋以四面監治鹽事。而以總監領之也。即以財政總長領之。此於漢唐舊制。既有所合。於借款合同。亦無所妨。雖非純粹獨立。而實獨立也。然則中央官制。求所折衷。不能不取兼領制矣。

中央官制。以事實論。既宜採用兼領制度。然官廳組織法。亦宜注重。當於鹽務署。設一處三廳。曰總務處。主掌彙編統計報告調查銓叙考。曰場產廳。主掌製造倉庫及場警各事宜。從前鹽務僅產無所計畫。以故千餘年來。鹽業未有進步。法收。曰運銷廳。主掌運輸配銷各事宜。鹽務之要舉。此其大端。今當注重。場產故以場產列於第一廳。曰運銷廳。不外產運銷故。以運銷列於第二廳。曰筦權廳。主掌征稅解款及權算各事宜。鹽產於場。有產始有運。有運始有銷。始有利。故於漢成帝。置尚書四曹。亦曰部。始於魏文帝。置農部。金部。唐代以來。謂之司。宋亦謂之案。近今謂之局。然鹽務地方官制。宜用場務局。運銷局。各名稱。則中央官制。自應別定名稱。考前清鹽政。處分設八廳。今於中央官制。宜用場務局。運銷局。各名稱。則中央官制。自應別定名稱。考前清鹽政。處定職掌。仍以廳字名稱。為善。查合同款內。又載鹽務署內。設稽核總所。由中國總辦一員。洋會辦一員。主管。所有發給引票。彙編各項收入報告。及表冊各事。均由總會辦。專任監理。可即以署長

或副長兼領稽核所總辦。而稽核總所。應受鹽務署之管轄焉。茲於中央官廳之統系。列表於下。



下。借款抵押。鹽稅也。其於鹽務行政。固無與焉。今定官制。應將政務與稅務。劃分權限。更列一表於



地方官制

官制組織。有中央組織。與地方組織之別。中央組織者。行政機關之權限。必以事務之種類而分。地方組織。則依土地之區域而定者也。地方之權。必集中中央。乃能統一。吾國鹽務。當西漢時。全國鹽事。領於大農丞。凡

官皆屬大農。是鹽政權固統於中央也。漢書食貨志。言東郭咸陽乘傳。舉行天下鹽。作官府。顏師

舉皆也。普天之下皆行之也。按此謂調查全國產區。蓋咸陽是時為大農丞。主鹽事。故乘傳調查全國鹽產區域。以為設官

之計畫。續漢書百官志本注。言郡國鹽官。本屬司農。按司農即大農武帝末。改大農令更名大司農。此以知漢武時代。地

方鹽官直隸中央。確有明證。光武中興。廢專賣之制。行徵稅之法。自是鹽政之權。分於地方。續漢

志言中興鹽官。皆屬郡縣。又言凡郡縣出鹽多者。置鹽官。主鹽稅。隨事廣狹。置令長及丞。秩次皆

如縣。是地方分治。又始於東漢矣。西漢主專賣。故取中央集權制。東漢主徵稅。故取地方分治制。

政策不同。官制亦因之而異也。唐時河東兩池。度支主之。唐肅宗乾元元年。司金郎中第五琦

河東兩池。隸於度支。其職視諸道巡院。至德宗貞元十六年。更置鹽鐵使。二十二年。鹽鐵度支合為一使。以杜佑兼領。佑奏院屬度支。亦有使名。則鹽鐵不合有使。遂奏罷之。江淮之鹽。

劉晏主之。晏是時以轉運。雖權限各分。然度支與鹽鐵兩使。皆為中央特任。故地方鹽務。仍隸中

火。迨及末葉。諸鎮擅有鹽利。由是中央無復統一之權矣。宋承唐末五代之舊。相循未改。良言國
初。鹽筴祇聽州縣發運。使元豐間。或以轉運使兼領。而兩廣之鹽。皆屬於漕司。熙寧年間。盧秉提
代。地方鹽事。舊隸發運使。元豐間。或以轉運使兼領。而兩廣之鹽。皆屬於漕司。熙寧年間。盧秉提
點。兩浙刑獄。仍領鹽事。是則宋代經制。不定地方鹽政。或領於漕司。或領於提舉。常
平。變遷紛出。迄無常制。此鹽法所以敗壞也。紹興時。程邁上疏。謂鹽鐵皆分於諸司。而總於戶部
所。云總於戶部者。大畧亦如明。清以天下鹽課。歸山東。元設行省。官制一變。由是鹽政之權。散之
司。稍輕而已。然則鹽政。不能統一。其所由來者。漸矣。元設行省。官制一變。由是鹽政之權。散之
地方。省自爲政。自茲起矣。東道至元。元年。各州縣戶口額。辦鹽課。又載福建。山東。依實。食鹽。奉元
言。甚。東。行。省。監。察。御。史。與。該。道。有。司。宜。同。訓。究。又。載。御。史。臺。准。江。南。諸。道。行。御。史。臺。備。者。監。察。御。史。建
明。永。樂。間。倣。行。元。法。以。御。史。巡。鹽。明。史。職。官。志。載。永。樂。十。四。年。初。命。御。史。巡。鹽。正。統。三。年。遂。令。每
更。代。以。爲。常。然。考。其。制。度。不。過。巡。察。私。鹽。督。催。清。初。仍。依。明。制。各。省。置。巡。鹽。御。史。後。定。爲。鹽。政。由
課。稅。而。供。給。繁。費。民。實。不。堪。此。明。制。之。弊。也。清。初。仍。依。明。制。各。省。置。巡。鹽。御。史。後。定。爲。鹽。政。由
特。旨。簡。充。其。由。都。察。院。奏。差。者。亦。以。鹽。政。名。之。旋。復。裁。撤。鹽。政。歸。併。各。省。督。撫。兼。管。明。以。御。史。巡
食。貨。志。所。云。委。巡。之。職。元。之。行。臺。御。史。統。一。道。之。事。鹽。法。非。其。專。掌。實。爲。巡。鹽。御。史。之。緣。起。清。制
鹽。政。多。以。部。院。官。備。充。或。山。都。察。院。奏。派。雖。沿。明。舊。實。則。開。於。元。也。其。後。裁。撤。鹽。政。福。建。甘。肅。四
川。兩。廣。以。總。督。兼。理。兩。浙。雲。貴。以。巡。撫。兼。理。河。東。以。山。西。巡。撫。兼。理。惟。長。蘆。兩。淮。仍。各。設。鹽。政。一
員。至。道。光。十。年。復。將。兩。淮。鹽。政。裁。撤。歸。兩。江。總。督。兼。管。成。豐。十。年。將。長。蘆。鹽。政。裁。撤。歸。直。隸。總。督
兼。管。要。皆。因。弊。端。已。極。始。行。議。裁。故。各。省。裁。撤。鹽。政。由。是。各。省。鹽。官。自。鹽。運。司。以。下。皆。直。隸。於。督。撫。
政。先。後。不。十。自。是。各。省。督。撫。皆。帶。管。理。鹽。法。衙。門。由。是。各。省。鹽。官。自。鹽。運。司。以。下。皆。直。隸。於。督。撫。
此。省。與。彼。省。課。釐。科。則。輕。重。不。一。鹽。政。紛。雜。漫。無。統。系。今。改。地。方。官。制。應。將。全。國。鹽。務。直。接。中。央。

俾有統一。庶紊亂之弊。可以革焉。請更言地方之官制。地方官制。組織機關。約分三類。試列於下。

一 筦權局（以鹽運司改設）

二 場務局（新設）

三 運銷局（以權運局改設）

鹽運司之名。始於元太宗時。其後改爲都轉運鹽使司。至元二十四年。又改爲鹽運司。專掌鹽課之事。元太宗二年始行鹽法。隸於征收課稅所。六年立鹽運司。十二年改立提舉鹽權所。世祖蓋中統四年。又改爲都轉運鹽使司。蓋名稱屢更。初無一定。然其所注重者。實專掌鹽課也。蓋自東漢置鹽官。主鹽稅。於是歷代鹽法。多趨重於稅務。而未注意於場產。其於場產必爲注重。則例如陳文帝時。定煮海鹽稅。北魏於河東鹽池。立官司以收稅。要皆稅務官也。及唐始有權鹽使。唐自開元以前。未有鹽稅。亦未設鹽鐵使。鹽鐵使起於第五琦立鹽法之後。元和年間。皇甫鏘始奏設兩池權鹽使。其職掌與今鹽運司相同。鹽鐵使之職。雖掌鐵政。尚兼鐵冶。至權鹽使則專掌戰也。或以朝臣充。或兼領於節鎮。其由節鎮兼領者。則又清之以各省督撫兼理鹽法也。宋有提舉茶鹽司。掌摘山煮海之利。以佐國用。政和初於江淮荆浙六路。共置提舉一員。宣和三年。又於河北京東路。推行新法鈔鹽。添置提舉一員。

此提舉茶鹽司所由始也。其職掌亦與今鹽運司相同。金有鹽使司。掌斡鹽利。蓋即本於唐宋之制。至元定名為鹽運使司。沿明歷清。皆因其舊。明太祖丙午二年初置都轉運鹽使司於兩淮。吳建四川一省則為茶鹽都轉運司。清於長廣兩淮兩浙廣東皆設鹽運使司。於河東陝西長廣福建使司。嘉慶時改以河東道兼辦鹽法事務。福建初為鹽驛道。後改為鹽法道。四川為茶鹽道。宣統時改為鹽運使司。清會典云。鹽運司掌督察場民之生計。與商之行息。而不其鹽價。水陸挽運。必計其道里。時其往來。平其貴賤。俾商無滯引。民免淡食。以聽於兼理鹽政之督撫。焉所立官。規雖屬如是。究其實際。不過榷課而已。夫唐以權鹽名使。蓋因徵課而發生。故曰權也。元以運鹽名司。蓋於征稅之中。又兼引地而發生。故曰運也。是運司之設。本原於徵稅及運引。今改鹽法。應將運司職掌。定為筭權局。證之歷史。於設官緣起。實相符合。即以運司改充局長。庶乎名正而責專矣。查借款合同第五款有云。徵收各項費用。及鹽稅並收支各事。詳細報告該地方鹽運司。然則外人所注意者。祇鹽稅也。今為權宜之計。必不得已。仍存運司機關。亦當劃清事權。專管徵收課稅。不得侵及場產運銷之事。緣根本之改革。首在破除引界。運司本為引地而設。若復以運局總攬地方鹽政。即於劃除引制。有所障礙。此一端也。鹽法之大要。重在整理場務。從前場官。隸於運司者。由中央無獨立之機關。而場務廢弛。悉基於此。今改官制。則場務宜直隸中央。不受運司管轄。鹽務始可實行改良。分職既明。事權乃一。此又一端也。

場務局主掌監督製造。收買鹽產。出賣鹽斤。及場警各事宜。即從前場官之職掌也。其制類於周時山澤所建之官。而左傳所述。祈望守鹽。實爲場官之緣起。管子與鹽法其時已有鹽官祈望爲管官名或即管子所置蓋管子之法無不注重漢武以大農領鹽事。其時郡國有鹽官者。凡二十八。見漢書地理志俱爲產鹽之區皆屬於大農。蓋鹽由官煮。故於場產特重。而以場官直接中央。唐時劉晏於出鹽鄉。因舊監置吏。其講求製造。則遣吏曉導。倍於勸農。注重場務。較然明白。漢武之法。爲完全專賣制。劉晏之法。爲就場專賣制。專賣制者。國有營業。故必以場產爲重要。此固今日所宜取法者也。自唐以後。雖設場官。場官之上。有鹽運司。運司之下。復有運同。運副。運判。清會典云運同運副運判掌分司產鹽之地而糾察之輔運司鹽道以分治其事設官既多。權不稱職。徒擁虛名。坐索規費。中央復無統一之機關。論鹽法者。惟知徵取課稅。而鹽產與場務。計畫全無。千餘年來。若合符節。吾國鹽業。未有進步。斯其大端矣。考宋史食貨志。叙鹽場最備。其鹽官品秩。不可得詳。金有管勾。掌管諸場發賣收納之事。按金之管勾其職類於清之各場鹽大使元有場司令。志云兩淮鹽場二十九所。場司令各一員。浙三十四所。福建七所。廣東十三所。四川十二所。每所司令一員。按元司令之職。即金之管勾也。明依元制。仍名司令。清始置鹽課大使。清會典言鹽課大使。掌鹽場及池井之務。凡直省有沿海及有池之地。聽民闢地爲場。置竈開畦。爲鹽而授之商。或官出帑。授之商而行之。以鹽課大使。掌池場之政令。與場地之徵收。揆

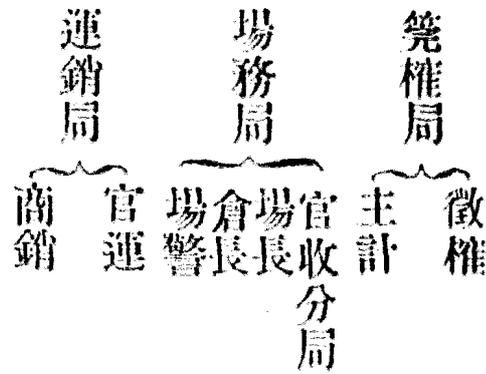
其立意。何嘗不重場務。然既以鹽課大使命官。故實際上。惟以徵課爲事。而場務非其所計。則名稱之未當也。至於掌批驗鹽引之出入者。有批驗大使。批驗大使之名始於元。設批驗所。每所置引蓋引票之法自元始也。掌鹽課之收納。而監理倉庫者。有庫大使。庫大使之名始於明。明史職志云。庫大使掌所轄各倉。掌巡察鹽場者。有巡檢。巡察鹽場。其制始於唐。唐自劉晏治鹽。設立巡院。凡有十三。雖兼有行鹽地。然晏所注既尊亦非專職。清置鹽巡檢。掌巡察鹽場。實有類於場警。無如積習相沿。場務廢弛。有是官無是事。蓋亦名是而實非也。今改鹽法。應將從前鹽官名稱。一律更定。場鹽課大使爲場長。主管監理製鹽。取締鹽戶各事。改庫大使爲倉長。主管倉庫及收納售鹽各事。改巡檢爲鹽場警長。主管鹽產透私。及巡緝各事。引制已廢。無所謂批驗。改批驗大使爲官收分局長。主管收鹽。均屬於場務局。受局長之監督。場務局直隸中央鹽務署。蓋改革鹽政。整理場產。尤關重要。不能不於稅務。劃分權限。專其責成也。

運銷局。主掌運銷事宜。即今所謂權運局也。鹽之來源。在於產。鹽之去路。在於銷。必有年銷年額之鹽。乃有年銷年額之課。鹽無所銷。課安從出。而筭其樞紐者。厥在於運。蓋有運而後有銷也。自管子立鹽法。行專賣之制。修河泆之流。南嶽梁。趙宋衛濮陽。此實官運所自始。泊乎西漢。爲完全專賣。其爲官運無疑。至劉晏糶商人。任其所之。始爲官收商運之法。宋初官自般運。謂之官般。般

猶運也。於是復變爲官運。及范祥改行鈔法。令商人入錢。赴產鹽地請鹽。於是又變爲商運。元明以來。大概主在商運。清初因明舊制。其後官運商運。各省不一。例如東省之吉林黑龍江。蘆岸之永七。山東之南運。直邊之熱河。四川之滇黔邊岸。皆爲官運。長蘆之八綱。山東之北運。淮南之鄂湘四皖四岸。廣東之各埠。浙閩之商幫。皆爲商運。至於四川之歸丁各屬。浙江之肩住各地。廣東之瓊崖。則爲民運矣。運鹽之法。不外四端。一曰官運官銷。一曰官運商銷。一曰官督商銷。一曰民運民銷。官運官銷。直接專賣也。官運商銷。間接專賣也。官督商銷。商人專賣也。民運民銷。自由販運也。以今日現狀言之。官督商銷。居全國之多數。究之空有督銷之名。毫無行銷之實。官商勾通。倚爲利藪。馴至私梟四塞。稅課日絀。鹽法之弊。莫甚於斯。議者爲救弊之計。乃欲取消鹽商。儘可悉聽民人自由販賣。夫削除專商。固吾人所主張之政策。然以中國鹽產之富。必有支配。方能運銷。况交通未便。若主自由販賣。則近於場者。有鹽壅之患。遠於場者。有食貴食淡之虞。故改革鹽法。無論如何。不能廢運。今宜斟酌現勢。因時制宜。暫存運商。准設運鹽公司。定其年限。此不過以商運爲過渡。專賣制度。究以官運爲主。如吉江兩省。已有官運基礎。仍當主行官運。考吉林創辦官運。定爲官運商銷。規制甚善。爲今之計。可即先由吉林黑龍江入手。整理官運。作爲模範。應將

各省權運局。改爲運銷局。以免因權稅而受外人之干涉。

由此言之。地方官制。機關確定。與中央官制。自成一統系。然後鹽政始歸於統一也。茲將地方制。列表于下。



抑又言之。吾國建官分職之詳。任用之專。莫如唐虞。唐虞之時。后稷長於農業。作農官。尚書言稷。契長於教育。作教官。皋陶長於刑法。作刑官。垂長於工業。作工官。要皆終身任其職。未聞時相更替也。蓋有專門之學。乃能任專門之事。苟非久於其任。何能驗其成蹟。後世官不擇人。職非常任。凡百政務。由此廢弛。夫豈無故也。今改定官制。宜倣唐虞任官之法。俾使

久於其事。而於任用法。保障法。獎勵法。懲戒法。嚴定官規。庶幾鹽務可以整興矣。

本篇之建議在鹽務署官制未公布以前。吾黨爲改革計。本主獨立其理由。散見於鈐上大總統國務總理條議及財政部鹽務署官制草案評論時。周學熙長財部反對改革。先從反對官制獨立入手。猶恐失敗。乃將官制訂入大借款合同。中迨民國二年任命鹽務署長丁恩。首先反對。謂據合同。祇有稽核總所。而無鹽務署。不認鹽務署長爲鹽政最高機關。經鈐獻議。以署長兼稽核所總辦。使彼無反對餘地。又作鹽政權解釋一篇。劃清鹽務署與稽核總所之權限。鹽務署得以迄今尙存者。賴有此耳。故現官制採兼領制者。不得已也。中央現官制均採用本篇主旨。惟筭權廳因與稽核權限含混。丁恩始終不允。釀成丁恩與張弧辭職風潮。卒之不能爭回鈐。自此謝去。顧問之職。外官制始終未定。場務局雖設立。因既不改革。無事可辦。且經費須稽核總所簽字始付。而丁恩對於官收始終遲疑。遂不久裁撤。爲曇花一現。而場產整理處。雖浙淮閩粵四省鹽場均已測量調查繪圖完畢。亦擲諸虛。詢可惜也。

鹽務行政費芻議

本 白

我國預算制度。迄未成立。無論何種行政費。因人爲增減。隨時爲伸縮。初無一定之標準。而鹽務則尤甚。自鹽稅抵押外債。設稽核所以監督我財政。關於鹽務行政諸費。非得洋會辦之簽字。雖有財政總長之命令。不能支取分文。而鹽稅款項之紛繁。用途之複雜。加以徵收機關不完備。記入簿記不周密。事事足以啓外人疑竇。而中國官吏之貪私舞弊。鹽務之黑暗腐敗。早已喧播全球。尤足爲外人所藉口。故自稽核所設立以來。欲興一利。革一弊。皆非請命於外人不可。外間不知。以爲當局者之媚外。而不知非得彼之同意。卒無一事之可行。不特此也。即各機關之必要行政費。如緝私徵收等費。亦百端挑剔。多方延擱。以致政務廢弛。機關停滯。然此不能盡歸咎於外人。蓋我無確定之預算。劃一之章程。遇事請命。予彼以准駁之權。遂得操縱一切。以制我死命。其卒也勢必至一事不辦。拱手以讓外人。記者有見於一年以來。鹽務行政之退縮。問之中央。則曰某利可興。某弊可革。卒以稽核所不能通過。成爲具文。（如魯浙淮三處設場務局爲整理場產之本。乃設官已五月。卒因稽核所不肯簽字。經費無出。爲無形之消滅。近則將取消矣。）問之地。方。則曰某處應設場警。或緝私。某處應添設倉廩。或巡船。某處應增設徵收機關。卒因稽核所不

贊成而放棄。諸如此類。數見不鮮。窮其弊。勢必至內而鹽務署。外而鹽運使權運局。不辦一事。坐食官俸而後已。鹽稅之收入。非如地丁關稅。可以不勞而獲。全在場產之整理。緝私之嚴密。官鹽始有銷路。國稅始有收入。若沾沾於多設一稽核所。添用一洋員。謂可增加鹽稅。其誰欺乎。吾非謂我國鹽務行政費。不應稽核。然稽核亦有其道。當製成全國之預算。立一定之標準。仿照海關辦法。提歲入十分之一。或百分之十五。爲用費。但使不逾其額。洋會辦不能拒絕簽字。亦不能無故延擱。然各省稅率不一。辦法不同。有收入多而支出少者。有收入少而支出多者。例如兩淮鹽稅。多至二千三百餘萬元。如提百分之十五。當有三百五十萬元。斷不要如許之多。福建鹽稅。不過三百萬元。而緝私輪船。多至三十艘。據二年冊報。行政費多至一百五十餘萬元。占收入之半額。若以百分之十五作經費。不過四十餘萬。亦嫌不足。是當由中央鹽務署。酌劑盈虛。以爲支配。仍令各省鹽務機關。從實開支。以多補不足。無論如何。不能越此範圍。或者謂海關經費。不過提百分之十。今鹽務經費。定爲百分之十五。不無太巨。不知鹽稅之收入。與關稅不同。海關就商埠設立。出入船隻。有一定口岸。不能踰越。故偷漏不易。而鹽則外海內江。水陸道路。無處不可漏稅。即不能不多設徵收及緝私等機關。其事務之繁雜。既十倍海關。則其經費之浩大。亦不能以海

爲關比例。况爲鹽務根本計。場產不能不整理。爲國家信用計。洋員不能不聘用。故以收入百分之十五爲經費。吾恐不見其多。猶以爲少也。茲將民國二年度鹽務預算表。節錄於左。

民國二年度鹽務預算表

	歲入總數	鹽務經費
長蘆	八、六六一、三七〇元	一、三五八、六二三元
口北	三七三、三九三	八三、六八六
熱河	三三三、四六九	
奉天	八、一八五、九五—	六七—、二五三
山東	三、八二八、九一七	二六〇、五一六
河南	四九九、五五〇	一九六、八四六
兩淮	二二六、四二、四五〇	〇二、三一二、五二五
江西	三七、四八二	二二、九九〇
湖北	二、六九八、二三三	六〇、一〇八

福建

三、六九八、七三三

一、三四一、一二〇

浙江

四、六六五、三一〇

三八七、二七九

廣東

六、八六五、〇八四

二九九、五七一

廣西

八五三、九七〇

一九九、七六〇

山西

二、二〇七、九一〇

一九九、七六〇

陝西

五五五、〇五九

三七、八四五

四川

八、二九〇、〇七三

三八二、七八二

雲南

二、〇〇三、九九七

一七一、三三三

貴州

一、二一九、三五二

二四、四三九

甘肅

三〇一、五〇一

四三、〇一三

新疆

二一二、五七八

一六、一七九

察哈爾

八六、一二五

鹽務署稽核所

五一二、三三四

總計

七六、四四七、六三五

八、二八〇、一九一

就右表而言。歲入雖有七千六百餘萬元。而內中有一千五百餘萬元。係二年鹽斤加價。國會並未通過。政府並未實行。則實際不過六千一百餘萬元耳。至於歲出經費。實有八百二十餘萬元。已占全額百分之十四弱。而各省緝私經費。大平均未列入。蓋前項預算。所列入者。僅有二百餘萬元。就記者所知。浙江浙西緝私經費。四五十萬元。全數均未列入。其餘各省。可以類推。是現在鹽務經費。至少當在千萬左右。少不如各省冊報之數也。茲覓得民國二年及宣統三年鹽務歲出入之預算表。而以百分之十五為比例。其數如下。

宣統三年

民國二年

鹽稅收入總數

七一、三六三、二一九元

六二、三五六、四五一元

經費支出總數

一一、三二一、三三〇

九、一一三、四四九

假定百分之十五經費數

一〇、七〇四、四八四

九、三五三、四六八

比較

減 五〇六、七三六

增 二四〇、〇一九

(注意)本表二年度經費。比前表增八十餘萬元。前表係專指經常費。本表包含臨時費而言。

就前表而觀。依記者所主張。與二年預算所規定者。相去不過二十四萬元耳。况支出有定。而收入無定。民國二年之收數。果能如政府之預算否。尙屬一疑問。萬一收入之數。不足六千萬。而支出經費。仍不能減。是尙不止百分之十五矣。故不如以百分之十五。爲行政費之標準。較有限制也。然記者尙有一言爲政府告。此項行政費。係包含機關收稅緝私三大宗而言。爲國家增加歲入計。緝私費不嫌其多。機關收稅費不嫌其少。以個人私見而論。緝私費當占行政費三分之二。機關費及收稅費。不過三分之一。萬不可如前清鹽務經費。雖有千餘萬。大半皆養無用之官吏。而用於緝私者。不過二百萬。宜乎私鹽遍行全國。官鹽銷數日絀也。政府果能採取是說。當與稽核總所洋會辦提議。提歲入百分之十五爲行政費。由鹽務署支配於各省。如甲省歲入千萬。應得百五十萬之經費。而實際所用者不過百萬。則以此五十萬。繳還中央。乙省歲入百萬。應得十五萬經費。而實際需用二十萬。此不足之五萬。由鹽務署協助。截長補短。酌盈劑虛。全局統籌。必使有餘。毋令不足。則各省鹽務機關。得以實心辦事。免外人事事之掣肘。內而鹽務署。與稽核總所。外而鹽運使。與稽核分所。亦少無數之駁詰衝突。而最大之利益。尙有二端。

一經費不致膨脹 自稽核所成立以來。外人爲擴張權力計。事事欲聘用洋員。合同所載。惟產

鹽地方。得設稽核分所。產鹽地方。本有一定。如兩淮兩浙。不過每處設一稽核分所而已。乃不謂外人爲多用洋員起見。剖兩淮兩浙而爲四。兩淮則分淮南淮北。兩浙則分浙江松江。以江蘇一省。而稽核分所。多至三處。且分所以下。又設支所。如長蘆不過八場。暫存者僅有二場。而石碑場特設一稽核支所。塘沽又設地務員。此皆出于借款合同之外。再過數年。勢必至每一場設一稽核支所。數非二百不可。一所一洋員。動輒盈萬。鹽稅有限之收入。恐不足以供洋員之薪水。海關所用洋員。多至六百餘人。即前車也。然此尙就產鹽地方而論。至於銷鹽地方。聘用洋員。本合同所不許。今則不能設稽核所。變其名曰稽核員。或收稅官。實權已漸移於外人之手。而當局爲面子計。仍不能不設一中國官吏。如淮北松江。既設稽核分所。則我不能不特設一運副以應之。各省既設收稅官。稽核員。我之權運局。督銷局。批驗所。掣驗所。仍不能裁撤。彼增設一新機關。我亦設一新機關。彼多用一洋員。我亦多用一華員。以爲抵制。其實權則操諸外人。無非多糜國帑而已。其所以能如此揮霍者。皆由歲出無確定之標準。如已確定。斷不能自由發生機關。添置人員。此有利於國家者一。

一事務不至廢弛。因預算不確定。地方機關。欲辦一事。或需調查。或需改置。向稽核分所支款。

則推諸總所。向鹽務署請款。則云已付稽核總所。輾轉推諉。迨至文書往返。速則數月。遲則半年。竟有遲至一年。而尙無音信者。蓋洋會辦性既多疑。又不明中國鹽務情形。而我又無確定之預算。供彼參考。惟有沿襲中國官場之習氣。以延擱爲不二法門。而不知事務因此而廢弛者。已不少矣。其黠者明知某事非如此辦理不可。多鑒於支款之困難。不如束手不辦一事之爲愈。今能確定一預算。凡在預算所定範圍以內。支所不必事事請命於總所。則此等弊害。無自而生。此有益於鹽政者一。

以上所舉。不過就其大者而言。至於稽核之便利。用款之明瞭。既足以堅外人之信用。又可以免彼此之衝突。當局者果何所憚而不爲耶。

本篇係民國三年十二月所作當時稽核總所成立僅半年。洋員設置尙須得總辦同意。不能自由增加。近則總所分所支所稽核員助理員收稅官秤放官名目紛繁。遍及全國。而稽核所之職官表且多于鹽務署所屬之職員。其薪水之大。年俸之增。亦十倍于華員。稽核總所及分所之洋員多未更動。而署長運使已易數十人。用人權遂逐漸移于外人之手。吾恐洋員之官俸當更倍于海關可恟也。

農工用鹽免稅私議

本 白

鹽爲人生日用必要品。無貧富貴賤。老弱男女。一日不得鹽則淡食。即與生命有關。因民之急而課重稅。似乎太苛。故當世學者。均斥鹽稅爲惡稅。然國家爲本身財政計。勢不能廢。不但利源未開。稅法未備。如我國者。不能免除。即歐洲先進之國。真能免除鹽稅者。亦唯英荷一二國。可見鹽稅一物。在國民眼光中。雖認爲非正當之良稅。然環球諸國。採用鹽稅制度者。實居多數。要自有不得已之苦衷。決非片面觀察所能評定。惟有一端。不能不斥爲惡稅者。即妨碍實業之發達。是已。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。而鹽稅之爲害。首居其一。無論何種工藝。不能脫離化學之作用。而化學之作用。不能脫離鹼類與酸類之變化。鹽實爲鹼類酸類供給之原料。昔法國因工藝不發達。首先獎勵阿爾加里工業。凡以鹽爲阿爾加里工業者。特免其稅。英國因欲發達工藝。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。工藝之發達。可指日而待。論者謂農工用鹽之免稅。固屬正當。政府所以不敢仿行者。亦有不得已之苦心。蓋中國警政未普及。統計未完備。如農工用鹽。准免鹽稅。勢必以免稅之鹽。混合食用。是獎勵實業之利未見。而妨

碍鹽稅之害先具。則如之何。曰不然。有變性鹽之辦法在。各國對於免稅鹽之辦法。大抵皆用變性鹽。或變其色。或變其味。或變其臭。務使不能入口。而於使用此項變性鹽者。有益而無損。某種農工用鹽。應加某種之物品。德國最爲詳密。（詳表見於十四期本雜誌。德國現行鹽稅法說略內）我國果能仿行。一方既可保護鹽稅。一方又可獎勵實業。誠並行而不悖。何必因噎而廢食。不但此也。即爲鹽稅計。亦有兩利。（一）減少私鹽。全國產鹽量。雖無精密之統計。然據吾人數年來之調查。豐年當達九千萬擔。歉歲亦有七千萬擔。而官廳銷鹽之統計。每年不過四千萬擔。是私鹽之銷路。至少占官鹽五分之二。此等私鹽。既不能盡行禁絕其生產。又不能輸出於國外。惟有擴充農工用鹽之銷路。庶私鹽多一尾閥。即官鹽少一勁敵。此有補於鹽稅者一。（二）消納惡鹽。我國製鹽業尙未發達。鹽質之惡劣。實居多數。政府爲保全灶戶生計。不能禁絕其製造。於是此等有碍衛生之惡鹽。遂公賣於市場。爲衆口所交謫。以爲政府視人民之生命。遠不如外國之視牛馬。蓋外國畜牧鹽。尙有警察監視。不准以不潔之鹽飼畜也。如能以此等惡鹽爲肥料。及下等工業之用。既有銷路。自不至充民食。且黃河以北。多產硝鹽。此等硝產。有碍衛生。人民私自刮土熬煎。禁之則有害貧民生計。不禁則侵害鹽稅。政府不得已設局收買。聚成一處。棄諸水中。以

有限之金錢。收買無窮之硝鹽。究非長策。如能以此項硝鹽。專供工業上之用。既不妨礙食鹽稅。又可振興各種工業。誠一舉而兩得。此有裨於鹽稅者二。故農工鹽免稅。吾人認爲有百利而無一害。當局諸公。視今日農商業之衰落。經濟力之薄弱。其亦有所動心否耶。如謂芻蕘可採。不佞尙有私議之草案。附載於后。以待當世之商確焉。

農工業用鹽免稅條例草案

第一條 以鹽及瀘水。爲農工業原料者。得免除其鹽稅。

(說明)按鹽稅之性質。係間接之人頭稅。東西洋各國。征收鹽稅者。皆指食鹽。食鹽以外。爲農工業用。及漁業用者。皆免除之。我國惟漁鹽有特別減稅之定例。然各省不一。有征數角一担者。有但納照費。不征鹽稅者。而農工業用鹽。向無免之除規定。我國實業之不能發達。實由於此。

第二條 農業用鹽以左列者爲限。

甲 選種用鹽。

乙 飼畜用鹽。

丙 肥料用鹽。

(說明)本條不列入漁業用鹽者。因漁鹽之應免應減。尙須調查全國之用鹽量。及向來之納稅額而定。非如農工業用鹽。與食鹽稅毫無關係可比。故漁鹽一項。當以專章定之。

甲項選種用者。指選籽種而言。我國土質勞力。不讓於人。而收穫量不能比美於東西者。不知選種。爲一大原因。以鹽及澆水選種。爲各國所通用。故首及之。

乙項飼畜用者。包食用役用傳種用而言。各國牛馬駝羊等。無不宜鹽。役用者。食鹽尤多。據農業家考察。凡牛馬食鹽。與不食鹽者比較。勞力乃增五分之一。而羊類之食鹽。則中國古書。已有此說。

丙項肥料用鹽。農業上關係尤大。我國除東南海濱。及西北土質。含有碱性者外。無不以鹽類之肥料爲需要。查全國鹽之產額。倍於銷額。而產出之惡鹽。苦無消納之法。如能變性後作肥料用。則農業既得大利。而私鹽亦可絕跡矣。

第三條 工業用鹽。以左列各工廠所需用者爲限。

甲 製造鹽酸。漂白粉。及碱芒硝等廠。

乙 綵皮硝皮。及製皮革器具廠。

丙 胰皂油蠟。及提鍊油類廠。

丁 冰窖。及製冰廠。

戊 製造顏料及刷染廠。

己 製造玻璃。及玻璃器具廠。

庚 造紙廠。

辛 燒瓷及磚瓦廠。

壬 冶金及製金屬器具廠。

癸 製藥及化學工藝廠。

(說明)本條限於工廠。不及個人工作者。爲便於監督取締起見。開放之中。仍寓限制之意。甲項所列舉者。爲阿爾加里(鱈類)工業上主要之原料。換言之。欲業此項工業者。舍從鹽中採取外。別無他物可以代用。而該項所列舉者。爲工業上最大最要之工業。實可謂化學工藝之母。故特列一項。

乙項至癸項。雖非主要原料。然亦爲各種工業所必需。其用鹽尤多。或有他物可代用者。均不列入。

第四條 免稅鹽必須變性。變性之方法。另以施行細則定之。

(說明)本條爲條例中要旨。一方保護鹽稅。一方振興實業。竝行不悖。其妙無窮。從前英國爲提倡阿爾加里工業起見。不惜將食鹽稅全體免除。在英國人口不多。食鹽稅本屬無幾。固屬可行。而其他諸國。以食鹽稅爲國庫一宗大收入者。欲盡免鹽稅。以提倡實業。勢多窒礙。即如我國從前政府亦非不知實業之應獎勵。而一回顧鹽稅之收入。不能不因噎廢食。自德國發明變性鹽之作用。凡以食鹽作農工業用者。於食鹽中。加入一種有臭味。有毒質之物品。使人民不敢入口。而於農工業則有益無損。如此則販賣變性鹽者。既不能混作食鹽。於鹽稅毫無妨礙。而實業則深受其益。日本即仿其成法。故有稅鹽與無稅鹽。並行不悖。而鹽稅與實業兩無妨害。至何種用鹽。應加入何種物品。有一定之程式。詳見另表。在施行細則中定之。

第五條 第三條所列甲項工廠。以鹽及瀘水爲主要原料。欲使用不變性而要求免稅者。須

受主管官署之監督。其監督方法。以施行細則定之。

(說明)此條爲變性鹽之例外。蓋第三條甲項所列之特種工場。如鹽酸、漂白粉、碱類等廠。需用鹽量甚大。此等工廠。必就產地設置。或直接採取滷水。自設鹽灘。並無變性之必要。照各國通例。此等大工廠。政府不過監督其製品。是否與呈請者相符。並無令其購置變性鹽之必要。故此等工場。必應受政府充分之監督。我國鹽場布置。尙未周密。設廠之地點。廠中之設備。製造之監視。出品之檢查。表冊之調閱。必須詳細規定專章。

第六條 鹽之變性。由主管官署。於起運時行之。

(說明)各國製造變性鹽。有屬於官營業者。有屬於商營業者。德國則官營與商營並存。惟商人製造變性鹽。須經官廳之特許。否則鹽戶不准賣與。變性之時。官廳派員監視。監視之費。由商人自備。日本則由官廳自己變性。不許商人製造。國外輸入之鹽。則由海關稅務司變性。國內鹽則由官專賣局變性。今日我國情形。與日相類。似應由各產鹽地。鹽務官廳執行之。

第七條 販賣或儲藏變性鹽者。須經主管官署之許可。

(說明)本條之限制。爲防弊起見。德國由政府給予許可證。惟我國應注意者兩事。(一)凡關係鹽商。不得販運變性鹽。恐其混合食鹽以逃稅。(二)此項許可證。須由中央鹽務署登記。通行全國。不得再發生引界之弊。

第八條 以免稅鹽變造後。充作食鹽用者。無論自用販賣。均照私鹽治罪法。加等治罪。

(說明)本條爲防弊起見。其實變性鹽欲除去加入之雜質。改作食鹽用。經濟上必不合算。惟我國生活程度較低。人民食惡劣鹽。已成慣性。難免有此流弊。故特列此條。

第九條 採取含有食鹽。及與鹽並產之物質。其副產所得之鹽。不得適用本條例。

(說明)本條包含甚廣。例如湖北應城之石膏鹽。直隸河南山東之硝鹽。山西之碱鹽。其目的本在取石膏或硝。而所得之鹽。係屬副產。應仍照食鹽辦理。不得藉日本條例而免稅。

第十條 本條例自公布之日施行。

按本草案會上諸財政當局深得梁總長之贊許。將提出國務會議通過後。以命令公布。正在進行之中。值段內閣總辭職。遂爲曇花之一現。要亦吾國農工業之不幸。爰誌數語。以留

鴻爪

記者本白謹誌

此議係民國六年十一月所撰時梁任公長財部欲獎勵實業乃上此策極蒙贊成囑擬條例草案與食鹽輸出議同時提出國務會議未及通過而府院風潮內閣辭職不久復辟事起國家多事更何有閒功夫辦此不急之務而永利製碱公司得以免稅未始非此篇之力也

九年九月學鈴誌

鹽政叢刊

農工用鹽免稅條例草案

三三四

治硝鹽私議

本 白

南臬北硝。爲鹽稅兩大害。臬私之害。前人論之詳矣。治標之法。在整理場產。設立場警。劃一鹽稅。平均鹽價。治本之法。仍不外民製官收商運民賣四大綱。張季直先生重申改革全國鹽政計畫宣言書。（見第七期雜誌）及記者治私罪言。（見第二十期雜誌）中。已痛切言之。惟硝鹽之爲害。倍於臬私。而處治之難。亦倍於臬私。蓋臬私之害。出於人爲。果能鹽法改良。政治修明。尙易消滅。而硝鹽之害。出於天然。即使鹽法改正。亦苦無至善之法。今欲研究硝鹽用何法處理。不爲鹽稅之害。當先說明硝鹽之由來。及妨碍鹽稅之狀況。

硝鹽之產地。在黃河以北。沿舊黃河一帶。自山西河南直隸迄山東。跨有四省。區域廣至一百數十州縣。此等產地。上古必係湖泊死海。年深月久。死水變爲斥鹵。現在雖變爲平原。地下鹵氣上昇。遂產出硝與鹽之混合物。此等土地。既不能樹藝五穀。居民遂刮土淋煎。將硝提出。售與官硝廠。鹽則私自酒賣。官廳雖有繳硝四斤。繳鹽一斤之規定。其實五斤之硝。決不止一斤之鹽。大約繳官局者。不過十之一。其十之九。仍係私賣。官廳雖無統計。據記者所調查。山西不計。即以直豫魯三省所產之硝鹽論。不下八十萬擔。多銷一擔硝鹽。即少銷一担官鹽。每担鹽稅。照蘆鹽二元

七角五分計之。每年鹽稅之損失。當達二百二十萬元。以如此巨大之損失。爲鹽稅計。斷不能任其自由販賣。鹽政當局。對此問題。亦已煞費苦心。即記者研究鹽政有年。對此問題。亦已絞盡腦汁。爲根本計。惟有多開河道。將此產硝之地。引水蓄淡。化斥鹵爲膏腴。變硝戶爲農民。農業鹽務。交受其益。民間可得數十萬之良田。國家可得數千萬之正供。鹽稅之得保障。尙在其次。然此項大計畫。非欸不辦。國家值茲多事之秋。誰爲百年之計。司農仰屋。政費且慮不足。何暇及此。全國水利局。成立多年。導淮之舉。且屬停止。更何能謀四省之水利。故三項計畫。無異畫餅充飢。治本之策。既屬空談。惟有專從鹽政上着想。所謂治標之策。約有三端。

一曰禁。此策前清袁項城。爲北洋大臣時。曾力行之。用兵隊前往。將產硝鹽之地。一律削平。當時係專制時代。官權無限。民智未開。雖屬霸道。尙能奏效一時。然兵過復開。斷無如許軍隊。遍布於此百數十縣。爲永久之巡閱。今則更非昔日君主時代可比。去年稽核總所丁恩。因河南硝鹽。妨碍鹽稅。命緝私營前往禁止。幾致釀成民變。督軍省長。以禁止硝鹽。有害小民生計爲辭。始終未能禁絕。是禁之一策。已非今日所能行。

二曰徵。此策寓禁于征。將所產之硝鹽。准其販賣。惟須完納鹽稅。理論上雖屬正當。而事實上

萬不能行。蓋此項產地。係零星散布。硝戶亦無簿冊可稽。此項鹽稅。從何徵收。且隨煎隨賣。又無大批販運。即欲如釐金之節節設卡。亦屬不能。况稅率過輕。則獎勵私製。若與蘆鹽徵同一稅率。則硝鹽之成本。高於蘆鹽四倍。（蘆鹽在場上每担不滿二角。硝鹽在產地每擔一元）而味帶苦澀。現在可以與官鹽競爭者。即在無稅而價廉。若加上一鹽稅。斷無人買。其結果與禁無異。理論上雖屬可通。而事實上仍不可能。

三曰收。此策爲現在鹽政機關所採取。在產地設立官硝局。硝戶所得之鹽。售與官局。官局給與每百斤一元之代價。官局將硝鹽存積一處。俟集成多數。運往河口。棄諸水中。在表面觀之。政府擲金錢於虛牝。無此辦法。然果能全數收盡。以每年八十萬擔計。不過耗費八十萬元。而暗中鹽稅之增收。實不下二百餘萬。枉尋直尺。宜若可爲。無如政府無此閒欸。不能盡收。而硝戶售于官局。每擔一元。售與民間。不止三倍。亦豈肯盡歸於官。况官局收價。雖祇每担一元。而收鹽需費。搬運需費。棄擲需費。每年耗此百萬之巨欸。棄諸水中。亦屬駭人聽聞。况收硝局散布各處。棄擲之時。長官豈能處處監視。萬一局員舞弊。以多數鹽暗中售出。少數鹽棄于水中。憑一紙空文。以爲報銷。利歸中飽。與鹽稅仍屬無益。反不如任硝戶自由賣買。利尙歸於小民也。

就此三策言之。均非善策。必不得已則收之一字。雖屬下策。尙爲無策中之一策。惟有一言。政府不能不注意者。不收則已。收則非盡收不可。欲盡收則每年非備有百萬之巨款不可。國家爲鹽稅計。即使能耗此巨款。如全數棄諸水中。終非長策。是當以擴充確鹽用途爲第一要義。欲爲確鹽籌銷路。有唯一之條件。即在不得侵及食鹽之範圍。庶於鹽稅不生影響。各國對於鹽稅。本有食鹽與農工鹽之區別。食鹽課稅。農工鹽免稅。農業鹽以畜牧肥料爲大宗。工業鹽則如碱。硝酸。鉀。漂白粉等。凡阿耳加里工業。皆是。牛馬駝羊。性皆宜鹽。食鹽與不食鹽。利害關係甚巨。（說見鹽政雜誌第二十一期雲南稽核分所條陳）政府當設法提倡。中原數省。農田需鹽爲肥料者甚多。均因鹽稅太重。不能使用。政府對於農業用鹽。當採取各國變性鹽方法。免其鹽稅。即可收回一部分之鹽價。此項確鹽。據記者所搜集之標本。經技師化驗。可供工業上原料者甚多。如鹽化鉀。近來因歐戰關係。價值大昂。鹽酸曹達。價亦極昂。政府果能提倡此項工廠。許商人集股創辦。以官力補助其資本。或于開辦數年間。將此項原料。爲無價之供給。待獲利後。再照收鹽原價售與。則化無用爲有用。既可保護鹽稅。又可提倡工業。并可維持確戶之生計。誠一舉而三得也。

直魯豫三省之官收確鹽局即當局採納此議而發生。然有收而無銷。不但官本不能轉運而

硝鹽消滅或沈於河或埋于地尙須一筆運搬消耗費論者歸咎于鄙人建議之非計不知鄙議本以此項硝鹽充工業用非拋棄也然官辦事業如商人欲購買則索價甚高情願將鹽拋棄斷不肯廉價售出以此爲記者罪記者不任責也或曰各局名曰收私其實私鹽早已賣空不過報銷請欸云須至運何處沈于水中再多得一筆運費耳

九年九月鈴識

鹽政叢刊

治銷鹽私議

三四〇

漁鹽減稅私議

本 自

太古人民。莫不由漁獵而進化。我國當神農未教民粒食以前。大陸之民。巢居穴處。茹毛飲血。以狩獵爲生涯。濱海之民。拾貝採蛤。結網而治。以捕漁爲職業。故漁獵之重。甚于農桑。迨至后稷教民稼穡。數千年來。以農立國。漁政廢弛。視爲無足重輕。其實濱海人民。賴此以生活者。不下數百萬。國家視若化外。聽其自生自滅。于荒涼海島之中。絕不顧惜。加以國勢孱弱。強鄰逼處。海權喪失。外力侵入。世界各國。除公海外。斷無許外國人在其領海內捕魚者。而我國則門戶洞開。租界林立。各國漁船。可以自由往來于領海之內。而不肖官吏。猶復爲淵毆魚。爲叢毆爵。非盡驅數百萬之漁民。入洋籍懸洋旗。不足以生存。漁業之亡。可坐而待。松花江之漁業。奪于俄。鴨綠江之漁業。奪於日。膠州灣之漁業。奪於德。此固清末往事。人所共知者。今則歐戰閉幕。局勢大變。不但東三省與膠州灣之漁業。爲日人所共有。而閩浙內海。已有日本漁船之出沒。政府既不過問。人民又無力抵制。再越數年。恐此不絕如縷之漁業。必將盡爲外人所驅逐。而濱海九省之漁民。將盡失其生計。窮蹙以死。此非記者好爲危言。數年來耳聞目擊。已不一次。其結果必至於此。論其失敗之原因。雖不一端。而漁鹽之課重稅。實爲自殺之最大罪惡。原夫鹽稅之性質。爲國內間接

之人頭稅。世界各國。有行專賣制者。有課重稅者。然皆對於食鹽施此政策。而農工用鹽。畜牧用鹽。漁業用鹽。則均取免稅或減稅制度。一方面保護鹽稅。一方面獎勵實業。從未有食鹽與用鹽混而爲一。徵同一稅率者。我國向無鹽政。祇知鹽稅。不知所謂食鹽與用鹽之分。實業之不發達。半由於此。記者已痛切言之。謂農工用鹽不免稅。中國實業永無發達之日。（見本雜誌第二十二期農工用鹽免稅私議）惟漁鹽在食鹽與用鹽之間。免稅與否。尙有研究之餘地。故各國對於漁鹽之稅。亦不一致。有完全免除者。有輸出國外則免稅。在國內則徵一部分之稅者。政策雖不一。而漁鹽決不與食鹽完同等之稅。則可斷言也。不但各國。即我國農工鹽雖無免稅之例。而漁鹽之稅。亦比較食鹽爲輕。有所謂漁配者。醃切者。前者爲採魚所用之鹽。後者爲製魚所用之鹽。惜鹽政向不統一。省自爲政。故稅率亦不劃一。而場產又不整理。產鹽區域。官私混雜。凡在窮僻海島。官力所不及者。聽其自晒自用。此等漁民。絕不知鹽之有稅。完全得享私鹽之利益。其在沿海口岸。每省雖有數處魚鹽區域。然大半皆爲官吏營弁土豪書辦所包辦。借魚鹽之名目。侵銷食鹽之引界。政府雖予漁民以特典。而真正漁戶。並不能享此實惠。徒供刁胥滑吏奸商土豪之朘削。真正漁民。購鹽不得。無力納稅。不得已甘冒不韙。但一觸禁網。又受官吏鹽商緝私營弁

之魚肉宰割。而冤無可訴。記者浙人。生長海濱。見於漁民乏鹽之苦。鹽官鹽商之虐待漁戶。爲之泣下。因此而抱改革鹽政之思想。吾浙寧溫台三舊府屬。濱臨巨海。漁民亦以此三府屬人居多。每年所用之漁鹽。當漁汛旺時。歲銷可四百萬担。即淡年亦銷二百餘萬擔。較諸兩浙食鹽。每年官銷之數。一百六十萬担。實有過之。夫漁業用鹽。既如此之多。而前清每年漁鹽之引額。統計不過數萬担。係由營弁土豪所包辦。向國家納極少之稅。而向漁戶取十倍之償。最無理者。每一漁船限制配鹽之担額。及時日。殊不知捕魚有一定期間。自放洋至回洋爲一漁汛。長者半年。短者數月。一漁船之放洋。必待漁汛終了。始能回洋。豈能朝出暮歸。此時日之不能預定。且漁船捕魚多寡不齊。同在一處下網。有一日而捕獲數千斤數萬斤者。亦有數日而不獲一魚者。如必欲限制其配鹽之擔額。則魚多鹽少時。非棄魚海中。即聽其腐爛。沿海漁民。因此而受鹽官鹽商之勒索者。不勝屈指。幸而場壘未整理。海外島嶼林立。徧地私鹽。漁戶得取之不竭。緝私廢弛。閩省私鹽自由灌入。無人過問。如場產整理。緝私認真。則吾浙每年所需漁鹽數百萬担。一一求諸少數官吏包商之手。則此百十萬之漁戶。早已敲骨剝膚。豈尙有漁業之可言。浙省如是。他省何獨不然。吾故言所謂漁配醃切者。大半皆係借漁鹽之名。以爲少數人之利源。真正採魚及製魚者。未

能享受也。若論漁鹽免稅。尙非今日國家經濟之可言。至漁鹽稅率之宜輕。則無論何人不能反對。然無整齊劃一之制度。詳細規畫之方法。漁民仍不能受實惠。而漁業仍不能發達。鹽政當局果欲實惠及民。必先自左列各端始。

(一) 規定漁業區域。中國瀕海地方。內部計六省。直隸、山東、江蘇、浙江、福建、廣東。加以奉天、吉林、黑龍江。共計九省。從前各省。雖有漁配醃切等名目。而漁鹽區域。並不確定。往往有漁鹽地方。未必捕魚製魚。而捕魚製魚之地。又無漁鹽。且沿海鹽之主產地。或非魚之主產地。而漁船匯萃之地。或不產鹽。而鹽務官吏。憑一二胥吏土豪之承包。遂謂某處宜配漁鹽。某處不宜有漁鹽。上下其手。以爲利藪。案一報部。遂成定例。今欲爲漁戶實受其惠計。官會同農商部。調查全國捕魚區域。某省計有若干處。明文規定。作爲漁鹽區域。准在最近之鹽場配鹽。並須繪圖列說。明白曉諭。以免胥吏營弁土豪之朦蔽。

(二) 劃一漁鹽稅率。現行漁鹽稅率。全國不一。食鹽稅因種種關係。一時未能統一。尙擬逐年增減。期達到畫一之目的。若漁鹽並無引界之關係。且稅率既輕。並無不能統一之理。現在最高者。爲奉天長蘆。皆每擔五角。兩淮福建。則四角。山東浙江。則二角。廣東則按船抽收。無稅率可言。今

擬一律定爲每擔二角。醃切稅（即醃製魚所用之鹽稅）亦與漁鹽一律。稅既劃一。則漁戶無論在何場配鹽。均可自由。而政府之取締稽核。亦較便利。

（三）編造漁船戶籍。漁鹽稅既減輕。不能不加取締。凡在漁鹽區域內之漁船漁戶。必須令該管機關。調查漁船戶冊。編定番號。按船給發購鹽執照。憑此執照。得在指定鹽場購鹽。途中遇緝私營船。驗照放行。不得留難。如假漁鹽名目。以營私販賣者。除弔銷執照外。並科以私鹽之罪。如此漁船販私之弊。可以革除。

（四）頒發製魚執照。漁鹽用途。本分採捕醃製兩種。採捕之用鹽。不若醃製之多。且捕魚者。多在海上。官力所不及。而製魚則須設工廠。或開店肆。必在海口市鎮。私鹽既無從購得。若按食鹽納稅。此項醃製業。即不能存立。蓋魚蝦蟹蛤。需鹽甚巨。即如水母（俗名海蜇）一物。製成乾者。每百斤需鹽三百斤。而市價每百斤不過一元內外。如每百斤徵鹽稅四角。則以物價完稅。且不足。豈尙能行銷於市場。中國水產公司不能發達。罐詰品不能製造。均由於此。現在由日本香港輸入之海產品。及罐詰食物。不下數百萬金。果能設法獎勵。我國沿海所產之品。即使不能輸出國外。亦何至尙待外來。今爲獎勵製魚業計。應規定製魚業用鹽。頒發執照。稅率與漁鹽一律。如能

組織大工廠。輸出國外者。則仿海關戻稅辦法。返還其已納之鹽稅。從前常關釐局所附收之鹽厘鹽捐。概行免除。如此而製漁業尙不發達者。吾不信也。

綜計以上四端。預計全國所銷之漁鹽。當在二千萬擔以上。稅收當有四百萬元。於國課既不無小補。而漁業則大受其利。至於應如何調查取締。及預防流弊。懲戒處分。則在當局者。好自爲之。毋待記者之越俎也。

鈐生長海濱。深悉漁民之痛苦。主張鹽政改革者。實受漁鹽之感觸。前清光緒末年。浙江漁業公所要求漁鹽減稅。由漁戶自己認捐。已批准。卒爲引商所破壞。痛惡專商。實由于此。

九年十月學鈐誌

推廣精鹽議

潛 齋

世界鹽業。莫先中國。中國鹽業。開化最古。在昔神農時代。夙沙氏煮海作鹽。此海鹽所由起。煎鹽之法。蓋始於此。亦越唐虞。南風之歌。述及阜財。此池鹽所由起。曬鹽之法。蓋始於此。（解池鹽業。發源當在唐虞以前。舜歌南風。始詠其事。故曬鹽之法。莫先於解池。上古之世。荒遠難稽。茲以載籍可徵者。斷自唐虞始。）周秦之際。李冰鑿井。蜀鹽肇興。此井鹽所由起。鹽井之法。蓋始於此。（水經注載李冰能察識水脈。開鑿井所。據此則發明井鹽。殆始於李冰。）海虔井鹽。悉屬煎鹽。惟解池之鹽。獨用曬法。周禮所載。有鹽鹽散鹽。散鹽者。謂煎鹽。鹽鹽者。謂曬鹽。煎鹽粒小。故曰散鹽。曬鹽形類。故曰鹽鹽。鹽鹽一曰苦鹽。（杜子春周禮注。讀鹽爲苦。服虔左傳注。謂解池之鹽。土俗引水沃麻。分灌川畦。水竭成鹽。而味苦。號曰鹽田。鹽鹽之名。始資是矣。）苦鹽之目。因味而名。當時曬製。未能精究。鹽有雜味。無怪其然也。顧鹽產之出。要以海鹽爲大宗。海鹽製法。自宋以前。純粹用煎。漢武之時。募民給費。因官器作煮鹽。即謂海鹽。（井鹽亦在其內。）唐代劉晏。曉導鹽戶。謂鹽生霖潦。則瀟薄。嘆旱則土溜墳。此爲掘池曬瀟之法。其時製鹽。猶用煎也。宋南渡後。迄於元代。始漸倣照解池。改用曬法。初行於閩廣。明清以來。推行於蘆東。然川煎者。猶多於用曬。洎清中

葉。海鹽各區。大都改煎爲曬。惟淮南一區。獨用煎法。而兩浙之鹽。亦以板曬者。居其多數。製法遞變。大概如此。此外又有天然鹽產。水經注載龍城之地。其廣千里。皆爲鹽而剛堅。行人所逕。掘發其下。有大鹽方如巨枕。以次相累。明一統志。載山丹縣北。有紅鹽池。產紅鹽。根可作器。此皆鑛鹽之類。若今新疆拜城烏什等處。鹽產於山。天然凝結。亦其類也。又如蒙古吉蘭泰池之紅鹽。烏珠穆沁之青鹽。鄂爾多斯之白鹽。青海鹽池之青鹽。以及陝甘之花馬池鹽。皆係撈採即成。亦天然之產也。今就中國產地言之。以海鹽論。則有奉直山東。淮浙閩廣。以池鹽論。則有河東甘新。及蒙藏青海。以井鹽論。則有川滇。而新疆之礦鹽。直魯陝豫晉北之鹹鹽。湖北應城之膏鹽。尙不在此數。（此外若黑龍江。則有鹽泡。湖北鶴峯長樂。則有封禁之鹽井。諸如此類。皆屬產鹽之地。）產鹽區域。不爲不廣。無如製造方法。未嘗講求。所產之鹽。類多雜質。鹽色有五。白者爲正色。爲上品。青紅者次之。黃者又次之。黑者爲最劣。爲下品。（例如蒙古烏珠穆沁鹽。色青味厚。本天然產。四川井鹽。亦有塊大色青者。俗謂之鍋巴鹽。味亦濃厚。然皆雜質未淨。不得以其味厚。目爲佳品。）洪範敍論五行。謂水曰潤下。潤下作鹹。故鹽味之正者必鹹。其苦淡辛澀者。皆味之雜也。鹽味之雜。實緣滷中雜質。未能除淨。欲求鹽色之白。鹽味之正。能成精潔之品者。此則關於製造矣。

近世歐洲各國。無不製有精鹽。即其普通食鹽。製造方法。亦無不日新月異。精益求精。務使色白味正。有益衛生。日本近年。製鹽方法。頗亦改良。而中國鹽業。獨無進化。數千年來。囿於舊習。安於窳敗。致使人民食粗惡之鹽。各場少精潔之製。豈特於衛生一道。大有妨害。其於鹽業前途。亦大有關係。此中國精鹽。所以亟宜提倡也。蓋製鹽方法。必須有精細之化學。化析鹽分。與各種鹽類。將鈣鎂芒硝等。一切雜質。俱行提除。然後製成之鹽。乃能精潔。聞之化學家言。凡鹽滷中。含有多數鹽類。其結晶之次序。實有一定。除當未加熱以前。用藥品提淨外。滷水當蒸發時。所含各種雜質。皆次第分離。「以水爲最」及溶液濃厚。鹽化鈣類。先行結出。復次溶液加濃。熱力加大。硫酸鈣及硫酸鎂亦漸結晶。復次溶液愈濃。勢力愈大。此時始成鹽粒。雖尙含有硫酸鈣及硫酸鎂。而鹽粒凝結。已可得百分之九十。此時之溶液名曰母滷。其一小部分之鎂綠等雜質。又分別結出。始得純粹潔白綠鈉化合之精鹽。若精滷中所含鎂綠。未能除淨。則鎂綠附存於鹽上。此等鹽質。味澀而苦。潮性既重。滷耗甚大。中國鹽產。無論煎鹽曬鹽。即令號稱美品者。亦不能免此劣點。而土鹽鹹鹽。其質更不足論矣。自來中國。科學知識。向未發明。從無化學之試驗。鹽業製造。未能改良。本無足怪。今則歐化東漸。爲日已久。猶復拘守舊法。不知提倡精鹽。不知講求衛生。此實吾人所

大惑不解者也。說者謂中國產區之廣。產額之多。兼以人情喜賤惡貴。習食劣鹽。久成慣例。且於衛生之道。毫不講求。精鹽成本較重。售價較昂。若製精鹽。恐難銷售。銷路既少。則提倡非易。矧中國現今。工業用鹽。亦鮮發明。從無工場之消費。所產之鹽。僅供食用。若製精鹽。宜先提倡工業用鹽。使粗劣之鹽。有所歸納。又宜勸導社會。使社會之上。人人知精潔之鹽。關乎衛生。購食者多。則各區鹽商。必當聞風興起。改良製法。爭先恐後。庶幾精鹽日多。而粗劣之鹽。用諸工業。於鹽民生計。並無障礙。鹽稅收入。更有增益之希望。緣工業用鹽。其銷路實勝於食鹽。故提倡工業用鹽。與提倡精鹽。相輔而行。方能事半功倍。否則即有精鹽。仍難敵粗鹽之銷路。雖欲提倡。終歸無效。則以粗鹽之多。而用途之狹也。然中國工業幼稚。提倡工業用鹽。固亦非易。故欲提倡精鹽。必俟工業發達。工場消費。吸收粗鹽。而後可以實行而無阻。此其說似矣。抑知鹽業之不能振興。製造之不能改良。其原因固不僅在此。此外更有特別之阻力焉。試畧言之。中國當三代時。鹽之運銷。聽民自由。無有稅權。禹貢青州。雖有貢鹽。亦祇屬於貢品而已。洎春秋時。管仲相齊。因創府海之說。行專賣之制。鹽歸國有。實爲鹽法所由起。立法大要。主在限制產額。故令北海之衆。無得聚庸而煮鹽。管子立法。鹽之製造。雖有由官自煮者。而民製之鹽。固未嘗禁。大都歸官收買。故以限制

產額爲最要。管子而後。鹽法無聞焉。至漢武時。鹽法又興。做照管子。亦行專賣。其時鹽產純粹。官製。民間私煮。概行禁止。（漢志載漢法。敢私煮鹽者。鈇左趾。沒入其器物。蓋鹽歸國有。則私煮之禁。不能不嚴。）由此西漢時代。專賣相承。無所更改。降及東漢。廢除專賣。改行徵稅。始爲鹽權所由起。立法大要。主在就場徵收。故凡郡縣出鹽多者。置鹽官。主鹽稅。（漢書載秦用商鞅法。賦鹽之利。二十倍於古。此則自漢以前。已有鹽權。然戰國之際。苛征暴斂。無所謂法也。故斷自束漢爲始。）自漢而後。或主官賣。或主徵稅。大都不能出此兩策。唐寶應時。劉晏治鹽。其法又變。唐書載晏於出鹽鄉。因舊監。置吏亭戶。糶商人。縱其所之。此則就管子之法。加以變通。立法大要。主在民製官收。商運商賣。實爲就場專賣制。雖非純粹專賣。固亦法之善者也。劉晏而後。鹽法又無聞焉。唐末藩鎮。各擅鹽利。陵夷至於五代。苛斂橫出。權法紊亂。鹽務弊制。實由此起。宋承其弊。初未更改。慶曆時。范祥創行鈔法。鈔法者。粟鹽之權輿也。（明清鹽票。蓋原於宋之鈔鹽。）崇寧時。蔡京更定鈔鹽。各給以引。鹽引之制。實由此起。自引制興。鹽法益壞。歷元明清。數百年餘。推衍日密。鹽弊日多。於是賣鹽商人。謂之引商。行鹽地方。謂之引岸。各商占有銷區。彼此不得侵越。謂之引界。商人憑引以運鹽。政府按引以收稅。由此鹽務之利。上不在國。下不在民。而中歸於鹽商。銷鹽

區域。遂成爲鹽商之世業。閱時既久。視爲固有。若議改革。則集合團體。羣起反對。籌備金錢。大施運動。證諸歷史。畧可考見。（例如清道咸間。兩淮改行票鹽。其初阻礙未嘗不大。鹽商運動。未嘗不力。而兩江總督陶澍。堅持改革。毅然行之。可見鹽務未嘗不能改革。要在政府之有決心耳。此則弊制相沿。本無足異。故中國自五代後。政府但知徵取鹽稅。官商勾串。百弊叢生。鹽務之事。幾至黑闇不可問。（俗謂之鹽糊塗）無所謂法。無所謂政。而改良製造。振興鹽業。更不必論。推究其故。豈非引商引岸引界之弊制。牢不可破。有以致之耶。

民國肇興。始有鹽政名詞。（清時督撫。兼有管理鹽務頭銜。故社會之上。祇知有鹽務二字。鹽政名詞。實起於鹽政討論會。）社會之上。漸知研究鹽政。講求製煉。因又有鹽業名詞。始知世界鹽類。有所謂精鹽者。（中國從前。謂曬鹽曰顆鹽。謂煎鹽曰散鹽。亦曰細鹽。此以形質而言。此外則以鹽色而名。有白鹽紅鹽青鹽等目。而無精鹽名詞。）民國三年。久大公司。始於塘沽。創設精鹽廠。中國之有精鹽。實由此起。近兩年間。淮北商人。復於淮北。組織樂羣公司。又有於山東煙臺。組織通益公司者。均係步久大之後塵。以製造精鹽爲業。久大當創辦之初。所抱宗旨。在於改良製造。提倡鹽業。抵制外鹽。振興國貨。並非與各區鹽商爭銷運之權利。因通商口岸。多有洋鹽入口。

私運內地。故祇運銷通商各岸。呈經鹽務當道。批准特許。數年以來。外人之旅居中國者。頗喜購食。無稅洋鹽。稍可抵制。中國人民。亦可漸知精鹽品質。有益衛生。中國鹽商。亦可促發天良。講求製煉。做造精鹽。不至以粗惡苦滷。妨礙衛生之物。強賣於食戶。無如鹽商腦筋。祇圖牟利。非特不能改良製造。深恐精鹽奪其銷路。驟其世業。鰥鰥過慮。疑忌橫生。殊不知全國銷鹽額數。爲四千萬擔。久大精鹽。每年僅出卅萬擔。爲數甚少。於鹽商銷額。并無關係。而乃施其運動。極力反對者。其用意所在。以爲凡涉於鹽。即於彼相關。藉口引界引岸。一則曰維持。再則曰侵佔。異口同聲。恬不爲怪。在鹽商藉弊制爲生活。病國厲民。窟穴已久。本無足責。在久大公司。以挽回利權。改良鹽質爲宗旨。創設伊始。豈不知引界之弊。不能鏟除。鹽商豪富。連動力大。務期有以破壞之。又豈不知達官要人。多與鹽商交際。引票各商。亦多置身政界。務期有以壓制之。顧乃苦心經營。百折不回。立精鹽之模範。樹改良之先聲。各區鹽商。儻能發其良心。屏其私見。去其惡習。除其驕志。集資設廠。做照久大。改製精潔之鹽。以供人民之食用。葆生命之健康。中國鹽業。必有發達之一日。而工業用鹽。亦將由此發達。迨及是時。粗鹽用途。屬於工業。消費既鉅。銷額愈多。鹽稅收入。且可由此增益。鹽務前途。庶有豸乎。然以今日鹽商知識。詎足語此。此又不能不屬望於政府者也。

中國從前鹽務紛如亂絲。政府除收稅以外。不復過問。內而戶部。外而疆臣。雖有管理之責。毫無整理之實。疏奏所陳。半屬例事。公牘所述。莫非具文。弊端百出。不可究結。其關於場產者。大都責之於場官。場官率以泄沓成風。於製鹽方法。何暇研求。大都責之於場商。場商復以牟利爲主。勒扣鹽戶。鹽戶受其盤剝。祇圖多煎多曬。故其所製。類多粗惡。鹽品不精。鹽業不振。固非一朝夕之故。一手足之烈矣。民國以來。因借款關係。始於鹽務。大加整頓。設專署以統一鹽政。行均稅以劃一稅率。裁並場區。以整理場產。設置場警。以防杜場私。頒布製鹽條例。及私鹽治罪法。次第施行。成效可觀。而於久大公司之創製精鹽。亦深爲嘉許。批允立案。是則政府未嘗不以提倡精鹽。爲今日之急務。已可畧見。但以中國之大。產區之廣。人民之衆。銷額之多。鹽之爲物。生命攸賴。不可一日或缺。粗惡之鹽。有礙衛生。此等惡鹽。在歐洲日本。例當禁止。不許供給食品。而中國人民。獨以少數鹽商。據有銷鹽岸。佔有專賣權。致令四萬萬人。食此粗惡之鹽。同人道於牛馬。政府但知保護鹽商利益。置多數生命於不顧。尙復成何政體。此精鹽宜提倡者一也。其現今中國。鹽稅之重。鹽價之貴。人民負極重之稅。出極貴之鹽價。仍復食極惡之粗鹽。此何以故。則引制爲之也。因有引制。而有引界。有引岸。岸歸於商。類於鹽商之采地。沿習既久。此等鹽商。遂亦視爲固有之業。

把持壟斷。喪盡天良。短秤擡價。任意撓利。人民何辜。受此流毒。而彼鹽商者。幾若爲天之驕子。夫以鹽爲日用必需之物。乃因引票弊法。將專賣之權。授之於少數鹽商。而不顧人民之痛苦。本非政體所宜。從前政府。非不知引制之弊。因循敷衍。終未能改者。此又何以故。則金錢爲之也。少數鹽商。既佔專賣之利。舍鹽商外。不能自由買賣。因而鹽商之豪富。甲於全國。政府當道。無不樂與鹽商交際。受其賄賂。例如宋之蔡京。明之嚴嵩。其最著者也。清代以來。設置鹽政。鹽政簡缺。類多滿人。故鹽政之以貪賄著者。率居多數。乾隆年間。更開報効之門。南巡數次。沿途供給。無不取於鹽商。每有大軍需。大工程。大慶典。鹽商報効。亦動輒數百萬。由是對於鹽商。不能不特別優待。召見賜宴。賞給卿銜。以國家之名器。酬報効之金錢。論其實際。無所謂報効。賄賂而已矣。然每當報効之後。必將鹽斤加價一次。是報効金錢。固非出之於鹽商。仍屬取之於人民。直以國家政府。與鹽商通同舞弊。剝奪人民。尙復有何政體也。故有清一代。鹽弊不能除。鹽務不能改。實爲一大原因。茲特附述於此。中國從前。科學未興。鹽質提煉。向無攷究。衛生一道。亦頗茫然。食用粗鹽。安之若素。通商而後。海禁大開。洋鹽輸入。比較中國鹽。美惡天淵。精粗迥異。其初不過供外人自食。然喜精厭粗。好美惡惡。中外人情。大都相同。通商各埠。風氣先開。見洋鹽價廉物美。紛紛購買。洋

鹽進口。逐漸加增。（海關因洋鹽禁止入口。載在約章。故不列入冊報。而歷年進口洋鹽。實已不少。上海租界。且多購買私鹽。就地製煉。冒託洋鹽銷售者。）現今歐戰已止。將來入口洋鹽。勢必更多。洋鹽稅率既輕。而品質精潔。又勝於中國。人民購食者。亦必日多一日。非特鹽商不致干涉。即政府亦無從質問。非特全國鹽業。將受其形響。即鹽收稅入。亦將受其損失。故欲禁洋鹽之輸入。應先改良鹽質。無礙衛生。始免外人藉口。去年日人。以中國鹽劣。不便食用。擬在濟南設廠。自製精鹽。交涉未久。已事可證。此精鹽宜提倡者又一也。中國現今。鹽產銷額。雖有四千萬擔。若就人口四萬萬。按年計數。食鹽之量。當不止此。此等銷額。皆銷之於私鹽。私鹽盛行。不問可知。（私鹽大宗。要以商鹽爲最。中國鹽商夾私。本其慣技。本其惡習。然於夾私之外。又復攙和苦瀘。或混泥砂石膏等類。故私鹽之弊。莫甚於商鹽。至若梟私場私。皆其小焉者也。近年各省督軍。輒以借運爲名。借運之弊。尤以夾私爲最大。若湖北之借運蘆鹽。牟利夾私。其彰明較著者也。而京漢鐵路。且有某督軍之大批私鹽發現。此皆民國私鹽中之怪象矣。）如能提倡精鹽。令各區鹽商。倣照久大。集資設廠。通行改製。仍令原有之商。經營是業。在政府一方面。已爲特別之維持。在鹽商一方面。猶保持有之營業。况中國人民。程度日高。衛生效益。類皆知之。但使鹽商稍存天良。不擡

鹽價。政府稍加取締。不許居奇。精鹽雖多。斷不至於滯銷。（聞久大精鹽出售之價。比較普通粗鹽價值。不相上下。而普通粗鹽。每斤自十四兩零。至十五兩不等。久大精鹽。每斤係依法定鹽秤。重有十六兩八錢。普通粗鹽。滲耗甚重。久大精鹽。則無潮解性。兩相比較。是精鹽鹽價。更廉於普通之粗鹽矣。）兩三年後。精鹽銷路。四通八達。粗惡之鹽。自然淘汰。另闢用途。歸於工業。工業由此得以振興。而私鹽之弊。亦可由此斷絕。此精鹽宜提倡者又一也。抑又言之。中國產區所在。若山東之青島。奉天之金州。廣東之廣州灣。皆從前產鹽最旺之地。今則鹽場。非復我有。矧日人在青島。在金州。擴充鹽業。日新月盛。此以內地而論者。又若廣東之香港澳門。吉林之哈爾濱。雲南之蒙自。皆外貨進口當衝之處。洋鹽輸進。甚爲便利。此以入口而論者。儻不及時補救。竊恐中國鹽業生計。將爲洋鹽所撲滅。而少數鹽商。失却專賣之權。固不足惜。所可惜者。獨人民耳。鹽業耳。請以印度證之。從前印度產鹽。富過中鹽。徒以製造不知改良。遂爲外鹽所驅奪。現今南印度。各省土鹽。已經絕迹。殷鑒不遠。可爲寒心。夫際萬國開通之時。處實業進化之日。物競天擇。優勝劣敗。天演公例。理有固然。然則提倡精鹽。誠爲今日之急務。願我政府。幸注意焉。

鹽政叢刊

推廣精鹽議

三五八

食鹽輸出私議

本 白

世界各國。對於食鹽政策。對內則施行專賣。以保護鹽稅。對外則獎勵輸出。以發達鹽業。蓋鹽爲人生日用必要品。非如鴉片嗎啡。有碍衛生。亦非火藥銃彈。有關治安。凡屬通商條約之國。斷無絕對禁止輸入之理。施行自由貿易。及關稅制者。無論已。即厲行專賣制。若奧。若意。若德。若日。視鹽爲一種重要專賣品。然並未絕對禁止外鹽輸入。不過鹽輸入時。須得其政府之許可。並依相當之手續。收與內鹽同一之稅率。如歸政府專賣者。此等外鹽。祇准售與政府。不得與人民直接貿易。至於鹽之輸出。各國不但不加何種干涉。且免納鹽稅。補助運費。施種種方法。以獎勵之。蓋鹽稅之性質。爲間接人頭稅。祇能施行於本國。一出國門。則與普通貨物同等。不問輸出國採何種制度。要當視輸入國之制度爲斷。如甲國採自由貿易制。當然不納一切賦稅。乙國採關稅制。當然納一道關稅而已足。丙國採專賣制。則須售與政府之專賣機關。此係各國通商之公例。除有特別條約者。莫不皆然。惟我國則反是。吾最不解與各關所訂之通商條約。均有鹽斤不准進出口一語。洋鹽不准進口。爲保護鹽稅鹽業計。固當。土鹽不准出口。迹同自殺。果何爲乎。說者謂中國與各國所訂之商約。無一不失敗。即有一二條中國稍占利益者。亦必設相對之條件。以爲

抵制。故不准出口一語。或係外人所要求。然據記者所推想。中外從前所訂商約。利歸人而害歸我。無可諱言。惟禁鹽輸出一條。我則失矣。彼亦未爲得也。中外商約。最先成立者爲英俄法美。英係自由貿易國。俄美係關稅國。法雖行征稅制。並未實行專賣。均無禁止華鹽輸入之必要。故鹽斤不准出口一語。實因不准進口一語。連類而及。大半出於中國自己之主張。度當時立約者之意思。不外左記兩點。

(甲) 謬見 何謂謬見。當前清中盛時。妄自尊大。不明世界大勢。以爲外人要求通商者。必係本國原料缺乏。希望華貨之接濟。況中國古來視鹽鐵爲禁制品。以爲一國無鐵則無兵。一日無鹽則淡食。以鹽鐵爲國際貿易品。是猶藉寇兵而資盜糧也。中國馭夷之道。往往以絕其需要。爲不戰屈人之上策。當最初訂立商約時。難免不抱此種謬想。猶之與俄國西北通商。動輒以禁止茶葉大黃出口。謂足制俄人之死命。同一可笑。此不能不謂之謬見也。

(乙) 迂想 何謂迂想。我國鹽質之惡劣。鹽法之腐敗。度當時立約者。未始不知。一旦淮洋鹽進口。不但盡奪鹽民生計。且並劃地行鹽之制。亦將不保。當時專賣制尙未發明。各國對於食鹽之政策。一無聞知。在此閉關學說盛行時代。舍絕對禁止洋鹽進口外。別無良策。然但言禁止輸入。

恐外人反唇相譏。不如將土鹽一併禁止輸出。以爲我既不往。彼自不來。以此爲禮尚往來。最公平之待遇。殊不知國際交涉。但有強權。並無公理。但論權利。並無道德。此不能不謂之迂想也。因當時立約者。抱此兩種思想。遂釀成自殺之政策。然果能實行此約。則土鹽雖不能輸出。而洋鹽亦不能輸入。雖屬自殺。尙可閉關自守。固我藩籬。乃其結果。土鹽則因尊重條約。絕對禁止輸出矣。而洋鹽之輸入。並不因此條約有所限制。且利用此條約。反得以無稅之洋鹽。行銷於全國。蓋各國所謂保護政策者。並非能絕對禁止某種貨品之輸入。不過加重其進口稅。以爲抵制耳。我國關稅。不能自主。保護政策。自不能行。然鹽爲我國專賣品。洋鹽進口。必須得我政府許可。或估價售與專賣機關。或征收中國內地最高之鹽稅。則雖無禁止輸入之條約。其結果洋鹽自不能與土鹽競爭。可不禁而自絕。今空言禁止。實際並不過問。始則外人借華鹽惡劣。有碍衛生。洋鹽進口。專供自食爲藉口。在光緒二十七年以前。凡外人自食自用品。均不納關稅。今雖納關稅。名爲值百抽五。實際值百抽三。且不足。我國長蘆鹽價每百斤。不過一角五分。而銷於兩淮之稅率。乃高至四元五角。是值百抽三千也。以值百抽三千。與值百抽三相比較。稅率高低相差至千餘倍。豈非駭人聽聞。其結果非盡銷洋鹽不止。且因洋鹽不准輸入一語。海關凡遇洋鹽進口。不

列冊報。混入於食品藥物內。欲調查其進口確數。且不可得。更何能仿從前土藥成案。將鹽稅抽出。特定重稅。以爲抵制耶。

以上但言洋鹽輸入之害。以下當言土鹽輸出之利。土鹽輸出之利。擇其大者言之。約有兩端。

(一)發達國外貿易 我國國際貿易。輸入額超過輸出額。恒在三分之一以上。現當歐戰時代。正我國發達國外貿易之機會。凡土貨能與洋貨競爭者。當盡力輸出。記者以爲今日我國工藝。尙未發達。可以輸出者。無非原料品。而原料品中最宜輸出者。宜莫如鹽。世界各國。產鹽不出兩種。產於海者爲海鹽。產於礦者爲岩鹽。岩鹽姑不論。若論海鹽則鹽之成本。莫低於中國。長蘆鹽每百斤不過一角餘。福建鹽每百斤尙不滿一角。此蓋地價與人工。較低於各國所致。統觀歐洲海鹽之成本。最低者每百斤亦在三四角。而日本最低。則在八九角。政府果爲發達國外貿易計。趁此時機。獎勵輸出。誠千載一時之機會也。

(二)保護內地鹽稅 鹽稅何以短收。莫不曰私鹽太多。根本改革之計畫不定。限制產額之法。不能實行。非先求一消納私鹽之方法。不足以化私爲官。我國每年之產鹽量。雖無精密之統計。然據官廳之報告。記者所調查。旺年當在一萬萬擔(百斤)歉歲亦在七千萬擔以上。而食鹽之

銷額。據官廳之報告。不過四千萬擔。則每年私鹽。至少當在三分之一以上。此等供過於求之鹽斤。既不能輸出。又不能充作他用。（按各國食鹽外本有農工用鹽爲消納餘鹽之尾閘我國因農工用鹽免稅之制度未定故鹽之用途愈狹其詳當另篇論之）非盡奪官鹽之銷路不可。政府果爲保護鹽稅計。提倡私鹽之輸出。在國家名雖免除輸出之鹽稅。而暗中少一擔私鹽之侵銷。即多一擔官鹽之稅入。更何憚而不爲耶。

說者謂。土鹽輸出之利。度當局未始不知。所以不能實行者。實苦於條約之束縛。一旦許土鹽輸出。難免外人不要求輸入。恐功不補患。現在洋鹽雖不能絕對禁止。究係精製鹽。非普通鹽。且外人以供自食爲名。其數究屬不多。兩害相較就其輕要不若明白開放之爲禍尤烈也。是說也。未嘗無充分之理由。然記者立論之根據。本謂外鹽無絕對禁止輸入之理。果能仿照各專賣國。對於外鹽輸入之辦法。未輸入時。先得政府許可既輸入時。須售與專賣機關。並加上內地最高之鹽稅。然後發賣則何必空言禁止。吾恐其效。更百倍於今日暗中無稅之輸入。然此係根本解決。須待至將來修訂商約時。再行提出。若爲今日輸入計。不妨以子之矛。攻子之盾。彼以精製鹽來。我不可以精製鹽往乎。彼以供外人自食爲名。我不可以供華僑自食爲名乎。查外人在中國者。

不過數萬人。而我華僑在海外者。多至數百萬。遠者不論。即以南洋羣島言。實有五六百萬人。從前英荷屬地。均食本國之鹽。現因歐戰關係。船隻缺乏。運費昂貴。本國之鹽。已不能到。而在該埠之日僑。多運臺灣鹽前往。日本政府不但免除鹽稅。并補助運費。以爲獎勵。我國在南洋之華僑。亦欲組織公司來華採辦土鹽。運往各埠。專供華僑自食。則與外人在中國運洋鹽入口。同一辦法。豈彼不違約。而我獨違約乎。

故食鹽輸出。爲今日必要之政策。惟有一言。正告政府。輸出之鹽。一方面免納鹽稅。以爲獎勵。一方面須嚴行檢查。不得以粗鹽輸出。既免外人藉口。即使勉強前往。而各國防疫甚嚴。取締食品。尤爲重要。勢必至自窒其銷路而後已。此則我政府與國民。不得不注意也。

附食鹽輸出意見書

一輸出之口岸 以直接航淺爲斷。查中國對南洋貿易之直接輸出港。北則青島。天津。大連。南則上海。九龍。廈門。現大連已割讓青島。主權尙未收回。祇能以天津。上海。九龍。廈門。爲限。

二輸之限制 以製鹽特許條例內所規定之精製鹽與再製鹽爲限。普通粗鹽。不准輸出。鹽之成分。須有鹽化鈉八十五分以上。水分不得過百分之三。鹽之色澤。須潔白而乾燥。形狀須粉鹽。

與磚鹽之包裝。或木箱。或布袋。或麻包。以不滲漏爲宜。

三輸出之檢查 應仿棉花與茶葉檢查所之辦法。在上海設輸出鹽檢查處。實行檢查制度。廈門天津九龍。或派專員。或委託海關代行檢查之職務。檢查規則。另定專章。各國出口之海關。須將輸出鹽之標本陳列。不合此項標本者。即不准輸出。

四免稅之方法 分甲乙兩種。(甲)實行就場征稅之省分。在場起運時。仍照向章完稅。(許用期票完納)至直接輸出之海關。由海關證明此項鹽。確係直運國外。憑此證據。向政府收回已納之內地鹽稅。(乙)未實行就場征稅之省分。應由鹽務機關。取具切實保證。給予特別免稅護照。始准運往輸出港。

五輸出之特許 輸出鹽之製造者。應遵照製鹽特許條例及施行細則。戊種(即精製再製鹽)之規定。販運輸出鹽者。須受政府之許可。政府有充分監督及檢查權。

六流弊之防止 輸出鹽之運商。如有中途卸賣。及已輸出而復入口或轉口。希圖倒灌者。須嚴定罰則。

此議亦民國六年梁任公長財部時所上與農工用鹽免稅議同時提出國務會議因內閣倒

未及通過而華鹽輸出之動機實始於此民國八年國務會議議決准以淮鹽百萬擔輸出日
本當時不受通商條約所束縛者實此文之功也

九年九月鈐識

中國鹽與各國鹽之比較

本 白

此次歐戰。爲亘古未有之大戰爭。一旦戰事終了。無論交戰國與中立國。經濟方面。將受極大影響。各國兵戰所受之損失。均欲取償於商戰。故全球各國。對於戰後經濟之補救。已着手進行。各思竭智盡力。擴充國外之貿易。以博最後之勝利。我國工業幼稚。製造惡劣。無可諱言。一旦和議告成。商戰開始。神州大陸。勢必爲萬國之銷貨場。他國常輸入超過輸出時。尙有關稅政策。可以調劑。我國關稅協定之權。操諸列強。惟有束手待斃而已。論者謂我國工業。雖不能與人爭勝。然地大物博。原料豐富。果能獎勵輸出。亦足以支持一時。不知人以熟貨來。我以生貨往。此中損失。已不可以道里計。然果能出入相抵。不至超過。則無論其輸出者爲原料品。爲製造品。慰情聊勝於無。今據記者所調查。又持與人交易者。不過農產與礦產。中國自古以農立國。農產豐富。宜莫與京。無如比年以來。水利不修。農政廢弛。水旱偏災。無歲無之。每年所收穫之農產物。能有餘剩。可以輸出者。實屬無幾。若不問有餘與否。盡量輸出。其愚與自殺無異。次之則礦產。中國礦產之藏於地下者。久爲全球所艷稱。然內地風氣閉塞。交通不便。資本缺乏。須待外求。欲於此數年間。將無窮之寶藏。發見於市場。恐亦如貧子說金耳。惟有一物。取之不盡。用之不竭。在國內則供過

於求。若輸出則有利無害。是何物耶。宜莫如鹽。我國鹽利之興。已數千年。通商以來。未列入商品中。一與各國競爭者。實誤於左之二點。

(一)由於貨品之誤視。鹽之一物。爲農工業之主要品。(選籽種用。肥料用。飼畜用。漁業用。均屬於農業。煉礦用。冶金用。造紙用。燒瓷用。製玻璃用。染色用。皆屬於工業。若製碱製鹽酸。及阿耳加里工業中。屬於化學上用者。尤爲大宗。)查各國鹽之用量。用於食用者。不過什之一。用於工業者。殆居什之九。我國祇知有食鹽。不知有農工用鹽。爲保全鹽稅計。遂視鹽爲禁制品。幾與軍用品同視。不知世界各國。採鹽專賣制者。多至十數。對於食鹽。雖課重稅。若爲農工業用。及輸出國外者。無不以尋常商品視之。我國祇知有食鹽。而不知有用鹽。祇知以鹽爲商品。將妨害鹽稅。不知各國對於工業用鹽。有變性方法。使人民不能以工用充食用。一方保護鹽稅。一方獎勵實業。並行不悖。豈如中國因噎廢食。利源外溢。農工業所用之鹽類原料。反待外求。而國內多餘之鹽。不能充工業之用。徒資私梟以寇糧。而爲官鹽之大敵。若能以此有餘之鹽。一部分充國內工業之用。一部分輸出於國外。則中國豈尙有私鹽。鹽稅收入之增加。緝私經費支出之減少。鹽民經濟之活動。其利益爲何如耶。

(一)由於條約之誤解。我國自來爲鹽專賣國。因欲保護專賣制度。恐洋鹽進口。妨害鹽稅。故通商條約中。遂有鹽斤不准進出口之規定。不知各國所謂鹽專賣者。並非絕對禁止外鹽輸入。不過輸入時。須先得政府之特許。輸入之鹽。須交納與政府。加上內地鹽稅。由政府發賣與商人。况各國對於食鹽。所採取之政策。各自不同。有採專賣制者。有採關稅制者。有採賦稅制者。有採自由制者。採自由制者。無論何國之鹽。均可輸入。與尋常商品無異。採關稅制者。鹽輸入時。但完一道關稅而已足。採賦稅制者。則須按照其本國之鹽稅。始准發賣。採專賣制者。則須交鹽於官局。不能作爲商品。自由賣買。我國當立約之時。不知各國所採取之政策。又不明專賣制之真相。但以不准進出口一言。爲鹽稅之保障。其結果洋鹽仍混入商品中。遍及於內地。反得逃過本國之鹽稅。而華鹽則受條約之束縛。不能爲正當之輸出。其實華鹽何嘗不輸出。每年由青島錦州之鹽。輸出於朝鮮日本及西比利亞一帶。由廈門汕頭瓊州。輸出於香港安南南洋羣島者。不下數百萬擔。(本年秋季朝鮮釜山一埠輸入之華鹽。卽有五十萬擔左右。)惟華商碍於條約。不敢爲直接輸出。皆由外商一手販買耳。將來歐戰終了。中國對外貿易。必有極大變化。內審國力。製造品既不足以競爭。原料品可以交易者。亦屬無幾。則鹽之輸出。實爲將來國際貿易中之主軸。

品。查我國產鹽之額。雖無精確統計。據記者歷年所調查。實不下七千萬擔。(百斤)而消費於國內者。因工業不發達。稅法未改良。僅限於食用一部分。據官書之報告。不過四千萬擔。則每年可以輸出者。至少當有三千萬擔。以歐戰前世界各國鹽之平均市價計之。為每擔三角五分。則此三千萬擔之鹽。即可易一千萬元之代價。如能改良製造。擴充產額。獎勵輸出。尙可增加。蓋鹽為各種工業之原料。工業愈進步。需鹽之量亦愈多。安見華鹽不於世界中占重要位置哉。故華鹽不欲輸出則已。如欲輸出。必先調查華鹽與洋鹽之比較。華鹽在世界上。居何等地位。有無與各國鹽戰鬥之資格。記者自歐戰發生。無日不作此想。數年以來。搜求各種資料甚多。茲列四種表比較於後。與有志於國外鹽業競爭者。一商確焉。

(一)種類之比較 各國鹽之種類。不外四種。曰岩鹽。(即礦鹽)曰井鹽。曰海鹽。曰湖鹽。(即池鹽)四種完備者。惟北美與我國。英德僅有岩鹽井鹽。而無海鹽。湖鹽。意大利有岩鹽海鹽。而無井鹽。湖鹽。印度有海鹽湖鹽。而無岩鹽井鹽。法奧有岩鹽井鹽海鹽三種。而獨缺湖鹽。日本則僅有海鹽。更無足論。茲將世界各大國產鹽之類別。依百分率比較如左。

國名

岩鹽

井鹽

海鹽

湖鹽

就上表而觀。世界各國鹽類之完備。惟美與我。可以爭雄。其餘諸國。等諸自檜以降。不足觀已。

(二)產額之比較 鹽產之多寡。全視面積之大小。中國東南則海鹽居全產額之半。西北之湖鹽。與西南之井鹽。各占全數十分之二。岩鹽雖僅占十分之一。因供過于求。禁止開採。若許人民開採。其產額將不可以數計。即海鹽與井鹽湖鹽。亦為保護鹽稅計。竭力限制稅額。每年所封禁剗削者。不知凡幾。然據最近所調查之產額。與世界各大國比較。尚居第一位。今列兩表如左。

甲世界各國產額表

中國	一〇	二〇	五〇	二〇
美國	二〇	三〇	三〇	二〇
法國	二〇	二五	五五	一
奧國	一五	三五	五〇	一
英國	一〇	九〇	一	一
意國	七	一	九三	一
日本	一	一	一〇〇	一

鹽政叢刊 中國鹽與各國鹽之比較

國名

產額

北美合衆國

五〇・二五一・〇〇〇

英吉利

三二・五五九・〇〇〇

德意志

三一・一六七・六〇〇

俄羅斯

二八・九〇七・九〇〇

法蘭西

一八・〇六一・三〇〇

印度

一五・三一・一〇〇

日本

一二・六五四・六〇〇

奧大利

八・九六二・四〇〇

匈牙利

八・一二一・五〇〇

西班牙

七・四六三・八〇〇

意大利

三・七一四・九〇〇

土耳其

一・七八六・五〇〇

羅馬尼亞

加拿大

一〇一七・一〇〇

乙中國各區產額表

區別

產額

長蘆

七・三一六・〇九三
據

東三省

三・二三一・八六五

山東

二・五三三・二七二

河東

一・三七三・六七九

淮南

二・七七三・二八六

淮北

八・三三七・三〇二

浙江

二・七五四・六七五

松江

一三九・二八五

四川

六・四四七・六〇〇

福建

一二・三七四・五二五

合計

四六·八八一·五八二

右第二表自長蘆至四川產數。均係民國六年鹽務機關所報告。福建產數。則係場產調查處所報告。尚有兩廣雲南及花定蒙鹽土鹽等。均未列入。據記者所調查。兩廣（包瓊州）約九百萬担。雲南約二百萬担。花定及蒙鹽約四百萬担。直隸河南山西山東四省之土鹽。約一百二十萬担。合計約一千六百二十萬担。加入前表。則中國產鹽總額。當為六千三百八萬一千五百八十二擔。比較產鹽最多之美國。已增十分之二。况中國鹽民為漏私計。往往以多報少。實際決不止此數。例如兩浙（包松江）產額。實有四百萬担。而表中僅列二百八十餘萬担。四川產額。實在七百萬担以上。而表中祇列六百餘萬擔。諸如此數。不勝枚舉。據記者歷年所調查。豐年則在九千萬擔以上。歉歲亦在七千萬擔以上。平均以八千萬擔計算。相去不遠。若能盡量輸出。不加產額上之限制。雖達一萬萬擔以上。亦非難事也。

（三）成本之比較 鹽之成本。全視地價與傭資。而海鹽則海水含鹽量之濃淡亦有關係。五洲之海洋。除死海百分含鹽量有六五以上外。大抵均在百分之二以上。我國則蒙古一帶鹽湖。幾與礦鹽無異。即如長蘆、奉天、山東、淮北、福建、廣東六省。海水含鹽量。均在百分之二·五。或至百

分之三。惟蘇浙因受揚子江水灌溉。畧爲減色。然亦尙在百分之二。若論地價與人工之低廉。全球各國。當無若中國者。茲將各國產鹽之成本。列表如左。

國名	百斤成本 元
英國	○·四○○
美國	○·三五○
德國	○·二五○
日本	○·九一四
臺灣	○·二四四
中國福建	○·一○○
中國長蘆	○·一五○

右表所列。中國鹽之成本。但就晒鹽而論。若論煎鹽。則每百斤有高至二元或三元者。如論湖鹽與多數海鹽。則平均價。每百斤在二角左右。最低者如福建。豐收時每百斤不過五分。長蘆鹽之成本。實際不過每百斤一角。此所謂一角五分者。係指場價而言也。若能于製造上加以改良。則

華鹽之成本必廉于外鹽。可以無疑。

(四)品質之比較 鹽質之美惡全以所含之鹽素(即鹽化鈉)多寡為標準。日本分鹽為五等。含鹽化鈉九十分以上者為一等鹽。八十五分以上者為二等鹽。八十分以上者為三等鹽。七十分以上者為四等鹽。七十分以上者為五等鹽。中國鹽製造惡劣為世詬病。其實並非品質不良。皆由於引地商包制。尙未打破。政府祇知鹽稅有著。不聞鹽質美惡。商人但顧私利。攪和泥砂苦澗。以求不正當之利益。近來有志之士為抵制洋鹽計。有精鹽公司之出品。間接輸出於外洋。頗得外人歡迎。此等精鹽公司。現雖受政府之限制。鹽商之抑勒。不能為充分之行銷。然鹽商遭此打擊。知優勝劣敗之公例。萬不可逃。亦頗有主張組織精鹽公司。以謀抵制者。鹽質之改良。或其先聲。即以舊法製鹽論。如川鹽之品質。亦不下於各國上等鹽。茲將日本人中井貞吉郎所調查。世界各國上等鹽之化學成分列表如左。

國名	鹽化鈉	夾雜物	水分
英國	九六·七七三	一一·六八三	〇·五四四
德國	九六·六一九	一一·九四一	〇·四四〇

美國	九五·〇二二	二·六三六	二·三四二
法國	九二·六九三	三·〇一五	四·二九二
中國	九二·四〇五	三·四九一	四·一〇四
臺灣	八三·七八二	七·六八八	一一·五六〇
日本	七九·六四〇	一〇·二二〇	一〇·一四〇
朝鮮	七七·七五三	九·六〇七	一一·六四〇

就右表而觀。中國上等鹽。化學成分。在百分九十二。與法國鹽同等。雖不能與英德比。然遠勝於日本。惜此等鹽僅限於四川一部分。而政府不知獎勵。其結果勢必為劣等鹽排斥而後已。合上四種而言。種類之複雜。產額之豐富。成本之低廉。成分之優美。均超各國之上。果能上下一心。實力提倡。獎勵輸出。安見中國鹽不執世界之牛耳哉。

此篇用意所在。當參看食鹽輸出私議。

九年九月學鈴識

鹽政叢刊 中國鹽與外國鹽之比較

青島鹽業之善後

左樹珍

青島鹽灘。環繞膠灣。舊隸石河場。灘場座落。界於膠卽兩縣間。實爲產鹽最盛之區。所有鹽產。向係民運民銷。清光緒二十四年。膠灣租借於德。環海鹽灘。劃入租界。豁除票額。共計二百五十道。鹽業因以淪廢。光緒二十七年。鹽民漸復。重理舊業。施用溝灘法。改煎爲曬。（光緒二十四年以前青島鹽產俱係煎鹽）當時德人初未注意。光緒三十年。商人王朝麟等。欲專鹽利。始向膠澳德提督署。請於青島所屬。開灘晒鹽。即在租界銷售。其後鹽灘日多。德人因在陰島。置巡捕局。主管鹽事。迨至宣統初年。灘界爭執。不無交涉。於是有勘界之舉。由中德兩國委員會勘。及宣統三年。勘界既竣。依光緒二十四年所定劃界條約。另立界石。復與磋商。運銷鹽斤。不得侵我鹽政權。並由中國委員住青。附屬膠海關辦事。就近稽徵灘稅。按年交付德提督署。此青島鹽務之情形也。民國三年。歐戰事起。日人乘間攻取青島。當其攻下之時。聲言將青島交還中國。不過口頭上語。固無事實上之談判。然日人既得青島。即有彼國製鹽會社中人。紛紛來青。爲增闢灘場之計畫。蓋日人覬覦吾國鹽業。匪伊朝夕。甲午戰爭之際。彼國人士。已倡食鹽政略。謂以臺灣鹽減南清。以關東鹽減北清。不幸戰事失敗。和議構成。臺灣一隅。割歸日本。既而日俄之役。金州鹽灘。又

爲日人所占。日在金州。強占華民鹽業。較之德人在青島情形。迥不相同。記者當時深慮日人強占民業。則青島鹽產。將爲金州之續。嘗撰青島鹽業觀上下篇。（載本雜誌十七十八兩期）冀吾國人有所警悟。預行防杜。近聞日人擬在青島一帶。擴充灘場。與吾國親日派互相聯合。籌集資本。名爲中日合資。在吾國親日派喪心病狂。爲虎作倀。固無足責。然以鹽業之關係。吾國政府及人民。不可不急爲注意。若不預爲取締。一旦青鹽侵入內地。東鹽銷路。立爲所奪。豈獨於鹽政主權。大有妨礙。其於鹽民鹽商生計所關。尤有切近之利害。茲將取締方法。略述於左。

一 青島界內日人不得開闢灘場

青島租界。東北一線。自陰島東北角起。至勞山灣爲限。西南一線。自齊伯山島西南偏南之灣西南首起。至箔羅山島爲限。當初中德結約。議以海面潮平之處爲準。及至宣統年間。始因鹽灘爭執。另行勘界。將原有斜線。改作直線。更立界石。掘溝爲識。非獨界線分明。而灘場座落。亦免糾纏矣。查青島鹽灘。多在陰島附近。陰島即墨縣境也。故青島灘場。要以隸於即墨者居其多數。如潮海町南萬町下崖町馬哥莊張哥莊王家莊等處。皆隸即墨縣境。若龍泉孫家紅石崖等處。則隸膠縣境。故膠灣以內。溝池灘坨。星羅棋布。然膠灣口外小島頗多。其最著爲大公島小公島二島。

北值勞山灣。西值膠灣口。膠口之南。則爲黃島。黃島之南。則爲唐島。唐島東北。又有陳家薛家竹岔等島。處處可以開灘。處處可以設場。應依鹽務署所頒製鹽條例。由中國政府取締。日人不得自由開闢。至膠灣以內。所有灘場。均係華民產業。日人不得任意侵占。（德人在青島時製鹽之人猶是華民。德人並未侵占其業）

一青鹽運銷應依中德議定成案

前清宣統三年。中德兩國勘劃灘界以後。訂立鹽務條規。凡有七條。其重要者。一青島鹽產。除銷售租界。不得運入內地。一限制青島漁船。不得私裝青鹽。運入內地各口岸。一由中國委員住青。稽查產鹽運銷鹽一切事宜。一德國租界鹽灘。所有灘稅。由中國委員代收。彙交德提督署。（凡鹽場座落在租界以內者。完納灘稅。每副斗子按年繳稅洋四元。向分兩期繳納。四月一號繳一期。十月一號繳一期。均由中國委員代收）是則德在青島。於我國鹽政權。毫無侵奪之觀念。不過僅徵灘稅。即運鹽出口。每鹽一担。祇收稅洋三分。又有存棧及載船費。每担亦納稅洋三分。按其性質。實爲碼頭稅。統由中國委員代收。如灘稅之例。今宜提向日人交涉。所有青鹽運銷及收稅事宜。應依中德議案照例辦理。

一 東省鹽商急宜聯合禁止青鹽侵入內地

德在青島。所有租界鹽產。除銷租界外。大都運至香港海參崴等處。故青鹽侵入內地者甚少。查膠濟鐵路。自青島經膠濰昌樂益都淄長章邱等縣。以達歷城。運輸便利。防不勝防。任其侵入。實於東省鹽務有礙。所幸吾國鹽法。私禁甚嚴。不能自由運入。而中德兩國。所訂鹽務條規。亦有種種之限制。（例如租界以內需用鹽斤。另設官店售賣。該官店須領有德提督署執照。方准購買。悉內載明購買之鹽數。德署發給此項官照。即以租界內之食用爲度。其數目得由中國委員隨時稽查。）然少數偷運。實所不免。今之青島既非昔比。島鹽情形。將同於金州。膠濟鐵路。無異於南滿。金私交涉。殷鑒不遠。若不預爲防禁。則青島無稅之鹽。勢必乘隙私運。涓涓不塞。流爲江河。實於東鹽銷路有礙。應由東省商人。集合全力。嚴加取締。並援奉鹽成案。凡膠濟路。得有緝私權。如南滿之例。

依右所列。實屬當務之急。刻不容緩。或謂日人擬在青島。擴充鹽產者。蓋因日本國內產額。供不給求。故欲青鹽之移入。補其不足。究之青島爲中國領土。擴充鹽業。應由中國主政。非日人所得自由。即令運銷日本。亦應由中國供給。准將青鹽或照農工礦業用鹽。免收鹽稅。自屬至當辦法。

(查日本鹽業之現況，以其內地製鹽爲本體，而以金州台灣之輸入移入鹽，補其不足，日本鹽之總消費額，平均每年約需十億五千萬斤，而其用諸農工及礦業者，殆占其半數。)若不速籌抵制，任其自由擴充，其始藉口輸出于國外，其後勢必侵入吾內地。東省鹽務，尙可言乎。彼國當二十年前，卽已有人主持食鹽政畧。台灣金州，旣被掠奪，近又益之以青島。記者已逆知其必有圖占鹽業之計畫。不意日人至今，果有擴充之議。雖然食鹽爲中國專賣品，而青島者，又明明中國之土地，則青島之鹽，卽應由中國限制。及今思患預防，猶未爲晚。敢告國人，幸注意焉。

本篇爲左君近作對於青島鹽業之補救實屬當今之急爰亟錄之以促國人之醒悟

本白附識

鹽政叢刊

青島鹽政之善後

三八四

柳 躑

財政部改革鹽務計畫書評論

本 白

一 財政部計畫與張氏計畫之異點

二 財政部計畫之矛盾

三 財政部計畫與現制之比較

財政部計畫與張氏計畫之異點

一 宗旨之不同。

張氏之計畫。事事以國家爲前提。以國家爲專賣之主體。所謂商運者。不過以一部分之營業。委託商人以經理之。

財政部之計畫。事事以商人爲前提。以商人爲專賣之主體。國家不過居監督地位。與現制並無差異。而反過之。

因主觀不同。遂生政策之異點。

二 政策之不同。

張氏之計畫。欲實行就場官專賣。定鹽爲民製。官收。商運。民賣。之政策。

財政部之計畫。欲借就場官專賣之名。行完全商專賣之實。定鹽爲民製。商收。商運。商買。之政策。按就場專賣之名詞。倡自熊秉三君。張季直先生因之。加一官字。以示分別。其實此名詞本屬不妥。易於含混。故張氏釋之曰。民製。官收。商運。民賣。今財部冒用其名。而陰行商專賣之實。謂予不信。試証以彼之計畫書中所載。

(一)官收問題 第二章改革政策之評論。內分三節。第一節。論就場徵稅。第二節。論官專賣。第三節。論就場官專賣。該部主張。亦以就場官專賣之策爲可行。而又解釋之曰。就場官專賣者。實言之。官收商運而已。並詳言官收之必要。乃於本章第二節內第三項。(民製鹽由官收買)而特定一商收之例。其文曰。凡舊有場商之地。即以場商爲鹽製造者。所收之鹽。亦悉數繳官。是爲間接官收。夫官收與商收。絕對不同者也。既明定政策曰官收矣。又許就商收鹽。而假託其名曰間接官收。則此政策。亦當名之曰就場間接官專賣之名義。誠如該部所云。以官收爲前提。官收既可間接。則此政策。尙可冒用就場官專賣之名義乎。

該部亦知場商者。係專收鹽戶之鹽。蘆賣與運鹽商人之一種營業。並非以製鹽爲業者乎。使場商爲製鹽商。則鹽交於官。與民製無異。與官收政策。誠屬無礙。今場商明明係收鹽商人。政策既

定爲官收。而仍留商收之機關。將同時並設乎。不得美其名曰官收。如商收以上。再設官收局。則反多一重收鹽之階級。不但虛糜公款。且與該部定官收政策之宗旨。適相背謬。曰官收則官收耳。曰商收則商收耳。果何所取意。而出此模稜兩可之政策。或者曰該部亦深知「爲今日計。欲整理場產。平均鹽價。非官收不可。」（本該部原評）亦深知場商收鹽。與官收衝突。乃私意欲保存引商之專賣。不能使場商向隅。而良心上輿論上。深知其不可。故易其名曰間接官收。又申言之曰。二者之中。以直接官收爲原則。間接官收爲例外。余曰不然。此尙係門面語耳。實則以商收爲原則。以官收爲例外。何以知其然也。即其凡舊有場商之地。一語足以知之。蓋場商非如灶丁引商。爲國家所特許。其由來沿於習慣。可分爲二種。一種有場產者。如兩淮之場商。係灶丁將場地抵押於場商。場商向灶戶收鹽。以爲租。一種無場產者。如兩浙之販商。向鹽戶收鹽。售與運商爲營業。此外有所謂竈商。垣商。垣商。井商者。大半皆同。凡係商運之地方。無不有此項營業。今一概仍舊。則所謂直接官收者。僅限於東三省一小部分而已。彼之所謂以官收爲原則。適得其例外也。

該部苦心經營。窮日夜之力。抄襲成文。成此洋洋數萬言。一改革計畫案。其始終所主張者。僅此

官收二字。猶不敢顯然主張。一方面竭力提倡官收之必要。一方面以例外一語。輕輕取消。則所謂整理場產也。平均鹽價也。限制產額也。皆以官收爲關鍵。亦隨此一語而打消矣。乃該部已將自己之唯一政策取消矣。而猶曰就場官專賣也。猶曰改革計畫案也。其誰欺欺人乎。欺天乎。該部既不欲實行官收仍主商收。則場商之產業。豈有收回之必要。毋怪以張氏購回場商產業爲毋庸也。（見該部上國務院說帖）

使該部良心上。果有實行官收之目的。因事實上無力購回場商產業不得已而認此例外。則必有達此目的之一日。何以七年設施順序內。絕不提及場商何時廢止。官收何時一律實行。不但此也。該部計畫。既以官收爲唯一目的。何以第三章「改革之計畫內」僅有取締製鹽。運鹽。售鹽。三種之計畫。而於收鹽之計畫。絕口不提。如云遺忘。則本計畫得稱爲改革者。僅此官收政策。不應將主要問題忘却。該部之用心明眼人當自得之。

（二）商庖問題 就場官專賣制與褻配制（即現制）不同之點。即在引地之有無。同一國家同一國民。何以強某地人食某地鹽。此非國家立法之初意。實由於商人包稅階之厲也。因商包之弊。國家乃不惜犧牲全國人民。以擁護少數商人之私利。鹽政之弊。實以商包二字爲罪魁。就場

征稅之制。即欲打破此商包政策。定爲就場一稅法。不許商人包稅。引地不待破而自破。私鹽不必緝而自絕。就場專賣制。則納鹽稅於鹽價中。商人向官局購鹽時。已將鹽稅鹽價一起繳納。其勝於就場征稅者。以價包稅。可以劃一鹽價。鹽之成本。雖相差至二十倍。而商人向官局購鹽。則價一律。例如直隸之鹽。本爲每百斤一角。淮鹽成本爲每百斤一元。浙鹽成本爲百斤五角。國家可平均三處之成本。定售出價值爲每百斤五角。再加以每百斤二元之稅。則爲每百斤二元五角。無論商人向何局何場購鹽。價均一律。例如郵政電報。不問路之遠近。價均相等。使非國有商人無論如何能否辦到。張氏熊氏主張就場專賣者。即以官收爲第一關鍵者此也。今該部既認定就場專賣制爲必要。又以官收爲前題。又知官收之妙用可平均劃一鹽價。一製鹽成本有輕重。以稅牽伸縮之。一是明明納鹽稅於鹽價中。何以一方面又准商人包稅。夫包稅。即包捐也。厘金包捐之弊。無人不知。然他項貨物之包捐。其害尙不如鹽之大。一則未必如鹽之爲人人所必需。二則百貨厘捐。不過百分之幾。未有如鹽稅比較成本。加至二三十倍者。現百貨包捐。其包捐之人。未必即營此業之人。亦未必係專賣之業。今之所謂包稅者。即收鹽之人。亦即運鹽之人。亦即售鹽之人。非重斤夾帶。逃匿國課。即減秤加價。壟斷居奇。盡國害民。莫此爲甚。現時鹽弊即由

於此。乃該部明明欲保全私商。而反曰改革明明盡國害民。而反曰國利民福。是否如黎公所云保全少數鹽商。即可代表國家人民耶。明明完全商專賣。而曰就場官專賣。指鹿爲馬。豈視國務院參議院皆秦二世耶。

(三)引地問題 引地當破。無人不知。雖以鹽商爲部長。亦不能自圓其說。乃該部百思不得其法。於是創爲借配之說。夫借配者。乃商人取巧之策。不利國。不利民。專利於商者也。此說創自前清鹽商之口。爲鹽商取巧之一端。前清官吏。雖但顧鹽商。不顧人民。然其一方。亦未始不顧國課。故往往鹽商請借配者。十不得一准。蓋引地之制限。本有兩重。所謂銷鹽有定地者。限制人民自由購鹽。所以擁護鹽商之權利也。所謂配鹽有定地者。限制鹽商自由配鹽。所以維持固有之歲入也。故前者爲鹽商應享之權利。後者爲鹽商應受之限制。若借配之法。一開則商人避重就輕。不但鹽費稅重之場。均無人過問。鹽戶失業。販私者愈多。即於國課之歲入。亦無一定之預算。此。前清政府。所以不准商人借運。避重就輕。以取巧也。今財部既欲保存引地。則保存可矣。何以一方既開放鹽商。得以自由購配。一方又限制人民。不得自由購食。既欲破引地。則二者俱應破。既欲不破。則二者均不應破。何以利於國。不利於商者。(即商人配鹽有定地)則打破之。利於民不

利於商者（即銷鹽有定地，則擁護之，心中目中祇知有商，不知有國有民，雖欲爲之辨護，百口莫解矣。

（四）鹽票問題 該部計畫書內最荒謬者，國家購回鹽票之說也。夫鹽票爲國家由行政上用，予以一種特許證，故此種權利純由國家行政上所發生，非由私法上契約而發生，惟其不關私法上問題，故國家因行政上必要有權可以取消，可以變更，該部不知據何種法理，認鹽票爲國家與人民所結之契約，夫契約者必雙方合意，不能爲片面之解除，鹽票則不然，國家因行政上必要，可取消其一部（如停運百分之若干引是也）或取消其個人（如扣引革引是也）或取消其全體，如兩淮之改引爲票，兩浙之廢引爲票，四川之改商運爲官運，河東之改長商爲短商，有清一代各省鹽票有變更一二次者（如浙江）有改至四五次者（如福建河東）不勝枚舉，該部雖不明法律，豈獨不明先例乎？試問前清各省廢棄鹽引，改爲官運，或另招新商時，曾否給予舊商代價以購買之乎？該部雖無深知鹽法之人，然前清近數十年內，所改者已不止一省，亦不僅一次，當時國體並未變更，朝代亦未鼎革，何以廢棄舊引時，並不開此新例，而獨於民國新造，開此惡端？該部最不通之說曰：「鹽商引票，概行取消，無此政體。」又曰：「國體雖改，國家契約，有承

受繼續之効力。舊制可革。國家與人民契約之効力。不可廢也。苟其廢之。則必償以相當之價值。而悉數收買之。一吾不知該部據何種法理。承認爲契約。又不知據何種先例。而謂由國家購回。該部此項宣言。如果有效。則凡前清政府由行政上所特許者。如許人民爲官。爲吏。或特種商。如捐官執照。各署衙門缺。糧書莊冊。以及部帖。司帖。茶引等。均須償還其價值。不但此也。捐官之執照。當時國家實收其值。且載明於紙上。彼鹽票則國家招商時。并未向鹽商收有何種價格。（領引時鹽商有出費者係手數料）亦未載明價值。所謂向商會估價者。未知以何爲標準。如吾浙浙東之鹽引。積欠國課。至百數十萬。有無人承受之苦。聞明之末年。私鹽盛行。官引不銷。鹽商積課甚巨。往往棄票於途。有人拾之。即指爲鹽商。令其繳納國課。此種現象。不久即將再見。該部即專爲鹽商計。亦不可不明此等故事也。近來不肖奸商。一聞改革之說。即思將鹽票押於外人。幸而外人。深知此項鹽票。非有價證券不敢收受。今該部明白宣言。認爲有效。又不明定價格。萬一勾通洋商。以賤價購得。將來以巨價要求我國。則該部釀成交涉之罪。必有任其責者。（按鹽票係何種性質。多有誤解者。當另作一文以解釋而證明之。

以上四端。皆該部計畫。與張氏計畫。最不同之點。第一問題。張氏主張實行官收該部則僞託官

收。即所謂間接官收也。第二第三問題。凡倡鹽法改革論者。無不以打破商包。引地。爲第一義。但張氏主張就場官專賣制者。以爲絕對不可行。即主張就場徵稅制。與國家專賣制者。亦無不以此爲攻擊之點。所謂改革派與保守派。卽以此二事爲爭點。第四問題張氏以鹽票爲特許證。認鹽商有優先組織公司之權。而該部則以鹽票爲契約。除鹽商有專賣之特權外。而國家尙須償還其無定之價格。而計畫書之異點。已爲指明。當世不少明法理人請下公平之裁判。下節當指出該部計畫書內。自相矛盾之處。

財政部計畫之矛盾

(一)該部計畫。始終認定官收商運。爲今日過渡之政策。所云官收者。仍聽各省場商收鹽。易其名曰間接官收。如謂此係實行官收以前之暫制。則場商收鹽。何時截止。收回場商產業。用何方法。并不提及一字。閱該部上國務院說帖。以場商產業。爲毋庸購回。則始終以商收代官收。不過於各場虛設一官收局。以糜費國課而已。此與現制無異。只可謂之官督商收。不得謂之官收。亦不得名之曰就場官專賣。此矛盾之點一。

(二)該部既明言(爲今日計欲整理場產平均。鹽價非官收不可)是明明認官收爲整理場

產。平均鹽價。一先決問題是官收一日不實行。場產一日不能整理。鹽價一日不能平均。何以施行次序內。官收則定在五年以後。而所謂編製場警也。限制產額也。裁併各場也。以及鹽業銀行也。鹽務講習所也。製造精鹽廠也。均直抄張氏成文。而提歸於前三年夫整理場產。不外裁併消滅擴充之三法。官收一日不實行。則鹽戶自製自銷。場商把持壟斷。不能限制其產地。取締其產額。官既不收。不能禁鹽戶之不賣鹽於私販。場警雖設。亦屬何益。至於鹽業銀行。原爲官收之金融機關。講習所。原爲造成化驗著色之技師。官收不實行。此項技師無所用之。至於精鹽廠。尤屬改良製造上問題。必須經過官收數年之後。始能講改良。今該部於官收後之手續。提前辦理。將主要之官收問題置之五年以後。且所謂五年者。尙係搪塞之辭。吾知照此辦法。雖五十年後。亦依然如今日。產場永無整理之一日。徒空設無數機關。耗費國家歲入。該部不知官收爲整理場產之必要則已。今既知之。而又舍本逐末。何以忽明而忽暗。此矛盾之點二。

(三)該部計畫。明明定曰官收商運矣。夫官收既可以商收代之。則商運二字。作何解說。吾見張氏之計畫。製是製收。是收運。是運賣。是賣權。限分明。不容含混。今該部之所謂商運者。其名義亦曰運鹽公司。而其實則鹽棧(即躉賣商)鹽店(即小賣商)均歸一人壟斷。而又許以收鹽之權。

此明明係商收商運商賣（兼小賣）爲完全之商專賣而猶假名曰官收商運運字之解說如何。該部豈並此字不識耶。此矛盾之點三。

（四）該部對於緝私問題。亦主張在產地設巡。不主張銷地設巡。亦知銷巡之由來。由於引地之制限。各商各顧其私。於是爭自設巡。以蠹國而害民。該部既主張廢銷巡。而一方又保存引地。主張商包商人爲個人利害計。豈能不分畛域。於是銷巡萬不能廢。該部亦知其然於是第五年設施順序內。凡商人自設之巡緝。聽其設立。試問銷地之巡緝。何一非商人所設。是名曰裁銷地緝私。實則銷地緝私外。增加產地巡緝。不但虛費國家歲入。鹽價亦必因之增加。而人民對於引地之苦痛。亦必加酷。與該部所謂設產巡廢銷巡者。全屬兩歧。此矛盾之點四。

（五）該部對於整理場產問題。亦以裁併爲入手辦法。以平均鹽價。改良製造。爲最終目的。則如淮南浙西等場鹽成本之貴。比較奉直幾二十倍而品質反出其下。無論引地一破。無人過問。即該部借運之策實行。則各省商人。均向廉價之省借配。（如淮南近日積鹽至二十萬引而湘皖贛鄂紛紛向長蘆借運即其例也。）此三省之鹽。必無銷路。若欲令其改良。則場商無此能力。况淮南既不宜於灘曬。煎鹽又無燃料。舊制荒百餘萬畝可以耕種之地。而專爲蓄草煎鹽之用。爲

國家經濟計。亦無此辦法。對於此等鹽商。舍國家購回。或改良。或開放外。別無辦法。今該部既不
以購回場商產業爲然。勢不外放任禁止兩法。若採放任主義。官既不收。商又不運。場商豈能坐
以待斃。必盡出於販私之一途。若用嚴厲辦法。即該部所謂凡不適於製造者。限制其製鹽。則場
商等有百餘萬之地畝場產。豈能甘心。該部以保商爲主義。以無效之鹽票。尙擬予以專賣權。並
賠償其價值。豈有此不動產之場商。除不准營業外。且不賠償其損失乎。同一財部。同一淮南。何
厚於票商。而薄於場商耶。對此問題。該部既不主張購回改良。又不能絕止製造。並不能保全場
商。則所謂整理場產也。平均鹽價也。製造改良也。產地設巡也。限制產額也。全屬空談。豈第淮浙。
凡鹽貴之場。無一不然。此矛盾之點五。

以上所舉。不過就原書中。略指一二。其中矛盾之處。不勝枚舉。亦無指駁之價值。蓋明明維持鹽
務計畫也。而曰改革鹽務計畫。明明完全商專賣也。而曰官收商運。明明商收商運。商賣之商包
制也。而曰就場官專賣。名義尙可假借。更何論其計畫之內容。若再爲之細細比較。不但浪費筆
墨。恐反爲該部所竊笑。蓋此項計畫。該部亦何嘗自信爲可行。亦何嘗希冀其實行。無非部員敷衍
總長之面子。以爲他人既有計畫。安得煌煌大部。居鹽政最高機關之人才。獨可無此一篇撐

門面之文字耶。部長借此以搪塞國務院參議院。以爲他人既言改革。豈堂堂民國之財政部長。雖不主張改革。獨可無一篇僞改革之文章耶。

財政部計畫與現制之比較

(一)現制有引地。該部計畫。亦有引地。此其同者也。惟現制之引地。一方限制人民自由購鹽。一方限制鹽商自由運鹽。今則人民食鹽有定界。某地人祇准食某地商人之鹽。而鹽商配鹽。則無定地。可以避重就輕。自由借運。比較現制商專賣之進化一。

(二)現制鹽商認繳鹽稅。該部計畫。亦由商人認繳。此其同者也。惟現制認繳之額。由政府規定。何商能認多額。卽由何商承領。故商人有獲利者。亦有賠課者。今則認繳之事。祇准舊商認繳之額。以近三年之數比較。夫商人報告之銷數。無不以多報少。今既以此爲標準。則認繳之額。斷不能如前清之額。商人有大厚利焉。比較現制商專賣進化二。

(三)現制曰商包該部計畫亦曰商包。此其同者也。然現制商人雖包課。苟銷額過包定之數。鹽商仍須照繳鹽稅。而銷不足額。則鹽商須賠課。今則無此規定。是鹽商有包稅之利。而無包稅之害。比較現制商專賣之進化三。

(四)現制爲商收商運。該部計畫。亦爲商收商運。此其同者也。然現制商收。不過一場商之勢力。不能壓制鹽戶。今則假官收之名義。可以唯所欲爲。現制之商運。有運至銷地。交督銷局發給岸商者。雖有自設鹽棧者。究居少數。至於鹽店。則准人民開設。今則運鹽公司。將躉賣小賣之業。一併壟斷。不但易於舞弊。並可自由加價減秤。至於奪小民之生計。尤其小者。此項托拉司。權力當在國家之上。比較現制。商專賣之進化四。

(五)現制准商人設巡。該部計畫。亦准商人設巡。此其同者也。惟現制商巡之外。有官巡以爲監察商人。有無重斤夾帶之弊。今則官巡裁撤。專留商巡。以便商人之漏私。比較現制。專商賣之進化五。

(六)現制鹽商有專賣權。該部計畫。亦認鹽商有專賣權。此其同者也。惟現制鹽商之權利。係由國家給予。由行政上發生。國家可以隨時取消。收回自辦。或另招新商。鹽商並無要求賠償之理。今則認鹽商之權利。謂係私法上契約而生。國家無權可以取消。否則須賠償其價值。且此項運鹽公司。并無專賣之年限。可以與國同休。永遠專賣。此項鹽票。可視爲有價證券。鹽商之引地。成爲世襲采地。比較現制。商專賣之進化六。

舉此六端而觀。該部之對於鹽商。誠可謂竭智盡忠無微不至矣。雖以鹽商爲財政部長。亦不能更出一謀。然亦清夜自思。其何以對國家與人民耶。

或者曰。該部計畫。雖全出於利商。豈舍此外。無絲毫及於國家與民耶。曰有之。既有商收。又有官收。既設銷巡。又設產巡。（即場警）既主商包。則財政部一會計員即足了之。各省一國稅司即足辦此。乃中央則特設專署。分廳分司。儼同一部。各省則國務司外。特設鹽務司。未知所辦何事。官收既不實行。而所謂銀行也。講習所也。官收局也。製鹽廠也。空設無數之機關。國家安有如許金錢。供其揮霍。無非增加鹽價。仍取於民耳。直接病國。間接病民。此之謂中華民國財政部長改革鹽務之新計畫。

民國元年袁項城擬以鹽稅抵押借款欲改良鹽務電邀張南通來京遂提出全國改革計畫書時值周學熙長財部欲保全鹽商之引票而表面上又不能反對改革乃令部員將張氏草案改頭換面提出於國會而以張氏草案作爲參考議員諸公關於鹽務本係隔膜易于蒙混鈐乃著此評議載諸各報輿論始知兩草案之價值此實吾黨對於維持派第一次之打擊也

九年九月學鈐識

鹽政叢刊

財政部改革鹽務計畫書評論

四〇〇

附本白君評論財政部改革鹽務計畫書之評論

(知白)

本白君以財政部計畫與張謇氏計畫書不同之點。比較而詳說之。一揚一抑。伐異黨同。用心不可謂不苦。持論不可謂不嚴。然記者浣復再三。亦竊竊疑其言之過當。爰再爲評論。亦各抒所見之意。願與天下人共商之也。

原論謂張氏之計畫。事事以國家爲前提。財政部之計畫。事事以商人爲前提。一若廢商。即爲愛國。恤商。即足以病國也者。吾初不解商人將本求利。按照國家定章。繳課承運。而必欲鋤而去之。使國家失担認納稅之人。而反以爲利國也。查財政部計畫。首在維持現狀。以顧課爲治標之圖。然後因勢利導。次第改革。期於均稅平價。國受其利。而民蒙其福。持穩健主義。以策進行。宗旨所在。正與張氏同爲趨重國家。特不過緩進急進之別耳。所謂以商人爲前提者。誠不知其命意之所在。又謂張氏以國家爲專賣之主體。財政部以商人爲專賣之主體。查該計畫書中第五年民製鹽一律由收官買。是明明就場官專賣矣。何云以商人爲主體。且張氏計畫書中。亦明明有商運之文。何於彼則稱譽之。而於此則排斥之。是非曲直。竊恐論者亦難自圓其說。

又謂財政部冒用張氏官專賣之名。而陰行商專賣之實。歷摘該部計畫書中之語。節節鍛鍊。其

歸結則謂該部既以官賣爲目的。何以改革之計畫內。僅有取締製鹽。運鹽。售鹽。三種之計畫。而於收鹽之計畫。絕口不提云云。以實其罪。深文周納。不可謂非巧於措辭。然究其要點。不過以該部不取消場商。爲第一罪案耳。不知場商內有有場產及無場產兩種。其有場產者。如竈丁將場地抵於場商。論者已知之。或場商自行開灘雇丁晒鹽。係其私產。論者或未之知。其無場產者。誠爲論者所謂販商垣商等。祇以向灶戶收鹽。售與運商爲營業。但向者以無官收機關。運商之轉輸也不常。竈戶之求售也至急。於是此等商人。得挾其資本。以居中分利。將來官收政策實行。則公家懸一定價以償製鹽之資本。設使製鹽者。售於公家。可得完全之代價。售於商人。則須經一重之剝削。自必拂乎人情。而其勢不能存在。惟資本家與僱傭者之間發生關係耳。在該部並顧兼籌。維持民生。特設此例外。俾貧苦人民。得依資本家以爲生活。亦實有不得已之苦衷。何得以間接官收一語。遂爲取消官收之鐵證乎。且該部計畫書。明明有直接官收爲原則。間接官收入爲例外之文。論者乃故爲舞文。斥爲門面語。欲加之罪。何患無辭。推本白君之用心。無非以獨立政策。政府議格不行。遂以疑財政部者。怒財政部耳。至謂該部計畫書中。無收鹽之計畫。所知收鹽之計畫。俱在未收鹽以前。如鹽製造業者之登記檢查。規定產鹽區域。產鹽時期。以及調查應

裁應併歛產各場。凡此層層關鍵。倘不悉心厘訂。則收鹽如何著手。若收鹽之詳細手續。將來自
有章程規定。本無列入計畫之理由。又烏得執此以爲口實乎。總之張謇氏主張取消場商其費
鉅。其說難行。財政部不主張取消場商其費省。其事易集。此則記者所敢斷言也。

商包之非法。雖愚者亦知之。在本白君豈不自謂舉此以相責難。財政部將俯首無辭乎。然彼計
畫書中。已明言曰改革之初。一二年間。銷數尙無把握。一道徵收。商力亦有未逮。酌定暫收稅額。
令公司認繳。分期繳納。以保舊課。又申之曰。俟場產整理官收實行之後。即停止認繳辦法。稅價
併征。以歸統一。至所擬設施順序章內。第二年始暫定公司認繳稅額。第三年始一律由公司認
繳。第五年民製鹽一律由官收買。停止認稅。即在是年。計認繳期限。首尾不及三年。所以如此者。
亦無非爲顧重課款起見。吾不知本白君所謂保全私商者。果何所指也。至謂今之包稅者。即收
鹽之人。亦運鹽售鹽之人。非重斤夾帶。逃匿國課。即減秤加價。壟斷居奇。蠹國害民。莫此爲甚。不
知此爲各省近來鹽務通病。固不由包稅而始然。大抵全視乎取締之寬嚴。以爲消長。取締嚴則
包稅可無弊。取締不嚴則稅價併征。其弊愈甚。且此等辦法。在官未收鹽以前。維持現狀之時期。
本非就場官專賣而爲過渡時間一辦法。蓋兩利相權。則取其重。兩害相權。則取其輕。當局者自

具苦心。而本白君隱約其詞。故入其罪。意在挑撥無識之國民。對於政府生惡感。君子居心。願如是耶。

引地之制。始於唐之俵配。相沿既久。遂成稅政。時至今日。改革誠屬要圖。所謂引地當破者。幾於萬口同聲。亦何待本白君之獨持高論。然鹽之行也。亦有行乎其所不得不行。其止也。亦有止乎其所不得。不止。如蒙滇之鹽。勢不能達於江淮。淮浙之鹽。勢不能達於雲貴。界限天然。不可磨滅。該部所訂借運之條。亦因其勢而利導之。如湘之衡永寶准岸也。利於食粵鹽。則借粵鹽以濟之。贛之建昌府准岸也。利於食閩鹽。則借閩鹽以濟之。豫之西遂確准岸也。利於食蘆鹽。則借蘆鹽以濟之。此外情形。相類者。可以由此類推。所謂夫其所不便。而取其所甚便也。此獨非便民之計畫乎。何曾限制人民。不得自由購食耶。至各處倡運。仍須由鹽務司詳細呈報。由中央酌量情形。調度支配。該部計畫書中。已明明揭載。并無開放鹽商。得以自由購配之文。商人又何從避重而就輕耶。且此借運之法。要在使引界漸次化除。不致遽生障礙。該部已再三言之。非欲永遠保持引界。使商民均不得自由也。本白君乃謂該部祇知有商。不知有國有民。吾不知借商本以保國稅者。必之名曰病國。通借運以便民食者。必名之曰病民。而置數千年之歷史習慣於不顧。使國

家拋擲數千萬之金錢。奪絕數千萬之商業。而諉其權於官吏。謂即可以利國利民。竊恐倚官以求富者則利矣。而所謂利國與民者。果能使天下人共信之耶。

鹽票之爲契約問題。論者援引法理。徵集事實。以相指斥。幾若該部中人。并道聽塗說之法律而未解。習見共聞之事實而不知。騁厥詞鋒。俯視一切。抑何其輕量天下士耶。論者以鹽票爲一種免許證。若自信其爲確當之斷語也者。然亦嘗細心研究及之否也。蓋免許證。純係一種營業。由國家批准給予。其對於國家無特別之義務。國家對於商人亦無予以特別之權利。在行政法上。種類極繁。條例極密。大抵皆於人民之生命風俗。關係保安問題。如是者可因行政上之必要。而取消之。至若鹽票則不然。當其運鹽也。國家予之以票。每票若干引。或若干斤。納課幾何。納稅幾何。商人必先同意而後領票運鹽。此爲商人之義務。及其銷售也。某處應銷某處之鹽。某岸應銷某商之鹽。國家必一一區畫而規定之。禁使他人不得越俎。此爲商人之權利。夫既義務權利。處於對待地位。非契約而何。特當時無所謂私法。國家對於人民。往往得以命令爲法律。故雖法律既經規定。而國家之力必稍稍強過於人民。此不止鹽票一端爲然也。至謂因行政上之必要。可取消其一部。或取消其全體。如扣引革引如兩淮之改引爲票。兩浙之廢引爲票。四川之改商運

爲官運。福建之改長商爲短商。有清一代。有變更一二次者。有改至四五次者等語。按諸事實。殊爲不然。查當時之改革。或當大亂之後。商逃岸荒。招集不至。或以疲滯之餘。商通積累。國課虛懸。成案昭然。可以覆按。此正以不能履行契約之故。國家得而取消之。固不得謂之片面之解除也。試舉近例。前清季年。長蘆引岸之收回。費帑七百萬。專制時代。既如彼。民國開幕。福建鹽務之收回官辦。亦給價二百數十萬。共和時代。又如此。此固明明當以相當之價值也。論者乃欲閉戶而談時事。掩卷而誦掌故。不亦惑乎。且此種鹽票。當時習慣。本作為有價證券。抵押貸借。輾轉流傳者。何可勝數。一經廢除。必致影響金融。起絕大恐慌之險象。民國初建。人心未固。國民經濟。端賴維持。縱不能以財力爲協助。誘起人民之企業心。尙可從爲破壞之乎。此正該部所謂爲國與民計。破壞少數之商人。在所不惜。所慮者商受其害。而國與民未蒙其福者也。論者又欲爲快意之論。至援引前清政府。由行政上特許之人民。爲官爲吏。或特種商。如捐官執照。各衙門吏缺糧書莊册。以及部帖。司帖。茶引等。均須償還其價值等語。以爲駁難。抑知捐納官吏。本屬榮譽問題。其無實缺者。大抵等於爵級。所謂執照云者。適以證明其應享有之榮譽。國體既改。則前朝之榮譽。自成過去之煙雲。若夫各衙門吏缺糧書莊册。更屬私相授受。國家無給以執據之明文。擬不於

倫。吾不知天下人能許之否也。餘如部帖司帖茶引等例之免許證。庶幾近之。要未可與鹽票相提並解耳。

鹽政叢刊

附本白君評論財政部改革鹽務計畫之評論



四〇八

附駁知白君對於本白君之評論

(覆周)

自記者所著財政部改革鹽務計畫評論出後。極願得反對之學說。以求真理之解決。而詰問者寥寥。日前某報載有知白君評論出一篇。借其於鹽務。究竟隔膜。而立論之根據薄弱。不足以難記者之主張。正擬作一論以答覆。適見某報登有覆周君之辨論。其大旨均與記者之意相暗合。爰亟選錄。以供閱者之參考。

記者附識

財政部改革鹽務計畫書出。首由本白君評論之。洋洋數千言。理精辭沛。欽佩到地。復又得知白君之評論一則。文詞亦甚美茂。但其主張之處。多由於張氏與財政部之計畫。及本白君之評論。未能融會貫通。故未便隱忍附和。以欺知白。並以欺天下。爰就其評論之點。一一辯復於下。夫張氏之計畫。事事以國家爲前提。財政部之計畫。事事以商人爲前提。此本白君之評論也。知白君乃據此二語。意謂「一若廢商卽爲愛國。卹商卽足以病國也者。」云云。吾不知其用意之所在。張氏主張官專賣。而計畫書第五章內。明明規定令舊商組織新公司。是改革之中。仍寓保全之意。張氏何嘗廢商。亦何嘗不卹商。今財部既定政策爲官專賣。卽當以官收爲原則。乃於計畫書第二章第二條第三項內。特定一商收之例外。別其名曰間接官收。夫官收則官收。商收則商收。

今以官收爲原則之政策。行商收之事實。祇可謂之商專賣。不得謂之官專賣。此顯而易見者也。推知白之意。以爲必如是方得謂之不廢商。否則即謂之廢商。必如是方得謂之恤商。否則即謂之不恤商。憶商何其重。國何其輕。抑知不有國。安有商。知白君曾亦念及之乎。

知白君又謂。「吾初不解商人將本求利。按照國家定章。繳課承運。而必欲鋤而去之。使國家失担任納稅之人。而反以爲利國也。」等語。夫鹽稅與其他各稅。性質迥不相同。鹽爲人牛日用所必需。盡人皆知之。每人每年。食鹽有定量。各國早有成例。即張氏計畫書中。亦言之綦詳。故稅章一定。祇需按人口之比例。即可預算國家歲入之多寡。迨收入時。決不致大有出入於其間。此凡稍有知識者。所能深信者也。今以去商包之糝政。而沾沾焉以國家失担任納稅之人爲憂。試問田賦果包於農乎。而錢漕並非無著落。關稅果包於商乎。而稅源亦未見其斷絕。何獨於鹽稅一項。非泥定商包之糝政不可。信如斯說。則凡目前之印花稅。將來之營業所得等稅。次第舉行時。亦將以商包代之。否則國家即失擔任納稅之人。有是理乎。至謂「查該部計畫書中第五年民製鹽。一律由官收買。是明明就場官專賣矣。何云以商人爲主體。且張氏計畫書中。亦明明有商運之文。何於彼則稱譽之。而於此則排斥之。」等語。夫財政部計畫書中第五年。誠有民製鹽。一

律由官收買之明文。然其所謂收買者。並非向製鹽者收鹽。係向場商收鹽。則收鹽之實權仍在於場商。與今日之商收無鹽。至於張氏之商運。與財政部之商運。絕對不同。張氏之商運。限於運。不准其兼爲小賣人。與日本之輸入取扱人。移入取扱人之制度相似。而財政部之商運。則兼總賣。日本曰元賣。與小賣。明明認其爲一種專賣之主體。性質既不同。是以本白君一揚而一抑。豈得以此而疑其有以袒護耶。

論者謂「此等商人挾其資本。居中分利。將來官收政策實行。則公家懸一定價。以償製鹽之成本。設使製鹽者售於公家。可得完全之代價。售於商人。則須經一重之剝削。自必拂乎人情。而其勢不能存在。」云云。吾不知據何所見而云然。蓋利之所在。人爭趨之。性使然也。將來官收政策果實行。公家果懸一定價以收買。今姑假定定價每百斤爲八角。合之稅銀二元七角。公家每百斤鹽之成本。爲銀三元五角。該場商等向鹽製造者。私出每百斤鹽一元之代價。而售與私販等。價或一元五角。或二元不等。其獲利亦何待言。論者又謂本白君「以該部不取銷場商爲第一罪案」。夫場商本爲一種收鹽機關。上有損於國。下有害於民。把持壟斷。莫此爲甚。今該部既定爲官收之計畫。應否一政策之內。有兩重收鹽之機關。雖該部計畫書。明明有直接官收爲原則。

間接官收爲例外之文。而要知原則與例外。其範圍有廣狹之分。大小之別。蓋原則間有不能施行之處。或借例外以補助。此無論何國。何種法律。均有如是之規定。今我國產鹽之地。若場商。垣商。廠商。井商等。所在皆有。該部既有例外之規定。即何處非間接官收之地。所謂直接官收者。祇此東三省一隅。以狹代廣。以小爲大。其顛倒錯亂如此。尙得謂非以間接官收一語。爲取銷官收之鐵證乎。夫場商之不能取銷。係該部唯一之宗旨。抑知此種障礙不去。徒利於少數之私商。而損失大宗之國課。姑以無場產之場商言之。該商等與鹽製造者。均有利可圖。彼等亦何憚而不爲。所謂場商之不能存在者。然乎否乎。迨彼時私鹽充斥。場鹽停滯。國課空虛。追悔何及。此皆該部今日不主張取銷場商。將來必生之險象也。論者又謂「有場產之場商。如灶丁將場地抵於場商。論者已知之。或場商自行開灘雇丁曬鹽。係其私產。論者或未之知。」等語。不知該場商等既係自行開灘雇丁曬鹽。則該場商等。已變爲鹽製造者。其性質已與普通之場商有別。則不得因其有場商之名。仍認定其爲場商之資格。知白君既庇護該部之重視場商。即直言不取銷斯已耳。又何必故設此說。以貽人笑柄耶。論者又謂「該部無收鹽之計畫。要知收鹽之詳細手續。將來自章程規定。本無列入計畫之理由。」等語。要知製。收。運。售。四者。均互相關聯。所謂有製

方有收。有收方有運。有運方有售者。是也。今該部計畫書中。僅有製鹽運鹽售鹽三種之取締。而無收鹽之計畫。試問所運者爲何。所售者爲何。若謂收鹽將來自自章程規定。則製鹽運鹽售鹽三種。應一併於章程內規定之。今製鹽運鹽售鹽三項。既列入計畫書。而收鹽極關重要之事。應將其取締之規則。一併列入計畫書。乃該部竟不出此。吾知該部雖名主官收。實主商收。名主官專賣。實主商專賣。既以商人爲主體。則收鹽之事。安用亟亟取締爲。收鹽之取締。既未規定。則運鹽售鹽之制限。自等於虛文。則該部對於商人。不已成完全無缺之功人歟。知白君謂收鹽之計畫。俱在未收鹽以前。請將日本之專賣局。專賣支局。及出張所之種種規則。一細查之。夫商包之弊。幾乎三尺之童。亦能道其一二。乃煌煌如財部。竟敢明目張膽。恢復舊制。豈無一言以爲辨護。惟說者謂「改革之初一二年間。銷數尙無把握。仍令認繳以保舊課」。云云。豈知鹽稅與他稅不同。他稅一經改革。成效或難預期。若鹽爲人生一日不能離。則銷數自可預定。國課即能有著。故改革之始。決無妨國課之收入。若謂商包方能保舊課。則我國幸而有商包之成例。「按我國現制。惟廣東完全商包。他省已非商包舊制。」設或無之。則今日對於鹽稅之收納。將無著手之方。且舊課數目。是否祇應此數。吾知四千八百餘萬之稅銀。殆得每年全國應稅之鹽之半。見小

遺大。以私害公。而猶詭其詞曰。願重課款。吾則誅其心曰。保全私商。

論者又謂「商包之非法雖愚者亦知之」云云。「今之包稅者、即收鹽之人、亦即運鹽售鹽之人、非重斤夾帶、逃匿國課、即減秤加價、壟斷居奇、蠹國害民、莫此爲甚、不知此爲各省近來鹽務通病、固不由包稅而始然、」云云。由前之說論者已承認商包之弊。由後之說論者又開脫商包之罪。吾不知知白君之立論。何竟前後自相矛盾若此。至謂商包之弊。大抵視乎取締之寬嚴。以爲消長。試問前清專制時代。有無商包之取締。其取締之法。是否嚴密。而何以弊竇叢集。竟不能一朝去者。豈取締之不適用耶。大抵制度爲第一問題。取締爲第二問題。制度善則取締自有効。制度不善則取締自然無効。今之商包。果足爲良制歟。尙奈何藉取締以爲後援耶。尤可笑者。論者謂商包之法。「當局者自具苦心、而本白君隱約其詞、故入其罪、意在挑撥無識之國民、對於政府生惡感、君子居心、願如是耶、」等語。夫行商包之舊制。即係當局者之苦心。則其純然以商人爲主體之意。已可概見。而又恐有識者道破其隱。藉挑撥無識之國民。對於政府生惡感二語。意在箝制本白君之口。噫。此何時代。尙能用此前清箝制人民言論之伎倆乎。

論者又謂「引地當破、幾於萬口同聲、惟天然界限、不可磨滅、如蒙滇之鹽、勢不能達於江淮、淮

浙之鹽、勢不能達於雲貴。」云云。此說似亦近理。而要不得適用於今日之時代。今日之時代以人力奪天然限制之時代也。如豫秦隴之路成。則陝甘之鹽。何以不能達於江淮沿海及南邊之路。竣。則淮浙之鹽。何以不能達於滇粵。尙得謂天然界限之不可磨滅耶。至謂該部所訂借運之條。係因其勢而利導之。如湘之衡永寶。借粵鹽以濟之。贛之建昌府。借閩鹽以濟之。豫之西遂確。借蘆鹽以濟之云云。姑無論是否純然以濟民爲心。抑係受商人之運動而使然。即以便民觀之。何以江蘇一省。有近於淮北之地者。必食東鹽。有近於淮南之地者。必食浙鹽。此外長蘆地方。同食蘆鹽者。又有無數之小引界。以爲限制。且借運之法。本創自前清鹽商之口。而論者公然認爲該部之計畫。而又云並不限制人民自由購鹽。然則引界已打破。例如蘇五屬可以食淮鹽矣。何未聞該部因民之便。而下開放人民自由購鹽之令耶。

尤可笑者論者謂「各處借運仍須由鹽務司詳細呈報。由中央酌量情形。調度支配。並無開放鹽商。得以自由購配之文。商人又何從避重而就輕耶。」云云。夫借運之法。創自前清。借運爲鹽商取巧之事。出自鹽商之口。今既曰該部爲便民計。爲不限制人民自由購食計。則中央亦自當通盤預算。明白規定。乃於該部計畫書中。僅載明由中央酌量情形。調度支配一語。是引地依然

仍在。運商仍可把持。而不肖奸商。並可藉借運之名。爲牟利之計。奔走運動無所不至。而部中人員。亦可以酌量情形四字。視運動之程度而爲准駁。前清庶政之敗壞。皆由於無法律之規定。但有命令之處分。以致書吏弄權。下上其手。不謂民國成立。沿此惡習。

尤可怪者。本白君主張破除引界。而必謂之曰。置數千年之歷史習慣於不顧。棄廢商包以增課。購回場產以整理。而必謂之曰。使國家拋擲數千萬之金錢。組織公司以招商。而必謂之曰。奪絕數千萬之商業。其苦心孤詣。祇知有商。不知有國有民。何與該部草此計畫者。如出一口耶。且尤謬其說曰。「委其權於官吏。謂即可以利國利民。果能使天下人共信之耶。」然則官吏既不足以委託。國家亦何貴設官以分治。即該部之假專賣官制案。亦可取消。純然委之於商可矣。吾不知知白君果曾見及日本之鹽專賣官制。或見而曾亦研究之否也。

論者謂「鹽票非一種免許證。以免許證純係一種營業。由國家批准給予。其對於國家無特別之義務。國家對於商人。亦無予以特別之權利。大抵皆人民之生命風俗關係保安問題。可因行政上之必要而取銷之。」云云。要知免許證。固不盡無權利義務之對待。其取銷之種類。亦不盡關係保安問題。姑以鐵道言之。如人民向國家請求營造某枝路。經國家批准。給予免許證。以營

一方言。係輔助國家推廣交通之機關。此即爲人民對於國家所盡義務。以營業一方言。國家於指定之路線。於特定之時期內。不得再向他人而特許之。此即爲國家對於人民所予之權利。若該路本爲枝路。後或改爲幹路。國家得收回之。如該路已築成。自當給以材料之代價。若並無材料及路之產業。國家豈有給與代價之理。試問此項取銷。有無人民之生命風俗之關係。奈何知白君並此而亦不知之乎。至以權利義務之對待。爲契約之定義。尤屬不通。夫契約本有雙務契約。片務契約之兩種。如知白言。則契約祇有雙務無片務矣。蓋契約之定義。以生法律之効力爲目的。而爲二人以上之合致意思者也。並不在權利義務之對待與否。即如知白言。以權利義務之對待。爲契約之真相。則試問鹽商之對於國家。其義務何在。如以一商人向國家領票運鹽。謂之義務。一此明明係營業上之權利。何得謂之義務。則論者且不能自回其說。如果以權利義務對待爲契約。反不若捐官執照。其說較爲圓滿。人民以錢捐官。此係人民對於國家之義務。國家予以作官之資格。而且有所謂指省。有所謂儘先。此係人民對於國家應享之權利。較之鹽商領票。並不納價。尤爲彼善於此。即其所謂指省分發。亦與分配引界何異。然國家畫地行鹽。全出於民食起見。惟恐路遠。商人不往。故限制之。不得謂之商人應享之權利。指省分發則純然爲作官

者便利計。並非爲地擇人。故此或可謂之權利。彼則斷不能爲之權利也。知白君亦知其說之不能通。乃爲遁辭曰。捐官係榮譽問題。又當別論。夫所謂榮譽者。係指捐虛銜者而言。若實缺則明明納資作官。以此營業。何得以榮譽二字抹煞之。况知白君既以權利義務之對待爲契約。則官照明明係權利義務之對待。何得出爾反爾耶。綜之鹽票非契約。無論何人。不能爲之辨護。愈辨護則愈不可通。吾亦不必爲之遠證博引。但問專制政府。有無與人民合意結契約之理。更有二例。尤足證明鹽票之非契約。論者亦知引票之緣起乎。配行引鹽之制。實始自計口授鹽。故四川尙有計岸之名詞。當計口授鹽之時。官吏不能按戶分配。於是有按戶簽商之事。人口有若干以上者。即須簽商一名。河東鹽不曰引而曰名者。即其例。此等商人。全由官廳所點。與糧書保正無異。往往官吏以此勒索富民。不勝其弊。然後改爲招商領引。而福建與河東。至前清中葉。尙存簽商之制。現在河東鹽課上。尙有一捐免充商之例銀。蓋因地方不忍富戶受點充鹽商之害。乃由公衆出資。納於官廳。所謂捐免充商者是也。試問如果契約。出於國家與商人之合意。何爲有此捐免之事實乎。

論者「又謂前清取消鹽票。或由大亂之後。商逃岸荒。招集不至。或以疲敝之餘。商逋積累。國課

虛懸國家乃得而取銷之。云云矯詞飾說。不可謂不工。吾且援兩例以反證之。往年浙江巡撫張曾敷之議加票也。舊商初不之。願嗣經該撫有舊商既不承領。所有舊票一律作廢。另招新商領運。舊商不得已而勉從。迄今額尙虛懸。又如近年前兩廣總督袁樹勳之議加鹽課以補賭餉也。舊商初亦反對甚力。嗣經該督奏請另招新商包餉。不數日間。新商雲集。而舊商復運動請加。始得了事。使該商等之鹽票。果係國家與人民所訂之一種契約。袁張兩督撫。何能輕言取消。幸商見機。事得中止。稍形固執。勢必實行。試問當日有無商逃岸荒。招集不至。抑或疲敝之餘。商通而舊積累。國課虛懸之現象乎。至若長蘆引岸之收回。費帑七百萬。其情形又自不同。長蘆鹽商。息借外債。並非以引票作抵。當其訂借之初。其借據本有長蘆運司之印信爲之担保。外人始肯借與。當時鹽政院因此牽涉。恐釀成國際交涉。不得已始費帑七百萬。爲之代償。鹽商既擅借外債於前。又不能清償於後。以致公家爲之代償。此等商人。豈有不革之理。商既革除。產既充公。引岸當然歸國家。豈得謂之向商人購回乎。使當時蘆商所借之債。無蘆運使之印文爲之担保。則國家本可置之不理。外人豈能憑一紙空票。向政府交涉。公家亦何必費帑七百萬。以爲代償。知白君不知事實。忘爲援引。此事近在目前。多有知者。知白君不能以此自欺而欺人也。再如福建

鹽務收回之事。夫福建鹽商。本無票引。惟按年繳課。確有定數。前清末造。國課虧欠。積有七十餘萬之鉅。迨共和開幕。收回官辦。而鹽商積欠。勢難追繳。當時曾有給以公債票。俾該商等爲抵銷欠課之舉。聞公債數目。亦祇有百餘萬。後又因該商等之私產。一律收回。復又加給十餘萬之價。此昭昭在人耳目間事也。今乃謂給價二百數十萬。並據此以爲公家購回鹽票之鐵證。試問該省有無鹽票。即有票而每票果給以若干。又每票若干之價值。究有如何之標準。福建即有此事。是否認爲法律。何能拘此一端。將法理先例。及前清一代之成例。一概抹殺乎。夫取銷鹽票。既關係於商人。復關係該部之總長。絕對難行。固無足怪。第有一言。不能不爲該部告者。本年二三月間。兩淮鹽票。曾有將鹽票息借一千萬外欸之舉。某國人當以鹽票之性質。係中國政府之一種營業免許證。不足以爲抵押品。乃拒而未借。今該部計劃書內。既謬認爲契約。復由商會公估價值。給換公債券。竊恐此項計畫。一經發表。商人即可以此抵借外債。而外人垂涎於我國鹽務者。即可出重資以收買。吾知國際交涉之問題。必從此而生。我國鹽務之命脈。亦必從此而斷。該部其能當此重咎乎。該部總長。縱爲個人計。彼時果能逍遙於事外乎。

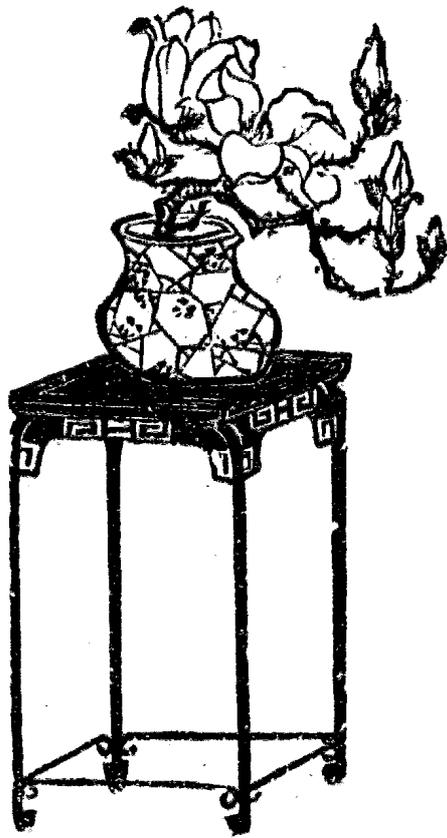
知白君既認鹽引爲契約。又以茶引。司帖。部帖等。謂與鹽引相近。而要自不同。其不同之點。究係

何在。請知白君有以語我來。

吾敢爲最終之一言。曰。鹽票非契約。雖有儀秦之舌。亦不能爲之辨。吾即使再讓一步。姑認爲契約。則契約自契約。有價證券自有價證券。非可併作一談者也。即如論者認爲契約。有繼續之效力。國家亦不過仍許其營業可耳。彼若不願組織公司。或無力組織公司。即係不能履行契約之故。自失其效用。豈有予以賠償之理。惟關於債務之契約。取消時始有償還之義務。彼鹽票並非債務。與債權者所訂之契約也。吾更證諸日本。日本未專賣前。台灣鹽。由小栗某與日政府訂有專運之合同。凡台鹽移入。歸彼一人賣買。日俄戰後。日本專賣法公布。此項合同。遂歸無效。當時合同年限。並未滿期。而以法律取銷契約。並無異議。亦未賠償。何況我國鹽票。本非契約。何得有此謬說耶。

鹽政叢刊

附駁知白君對於本白君之評論



財政部鹽專賣法規評論

本 白

財政部欲假官制案。偷過其非鹽非馬之計畫案。經參議會議決。咨催政府提出改革鹽法案。曾見報章。財政部初擬始終不提改革案。嗣因政策不定。此項官制。決難通過。不得已命鹽務籌備處中人。編製鹽專賣法。表面係採取日本鹽專賣法。然與其前次計畫書。離題太遠。又不敢主張商專賣。計窮力絕。不得已改頭換面。將日本無關緊要之條文。節取數句。拉雜草成。十五條之專賣法。且不曰鹽專賣法。而曰鹽專賣法規。一若各種法則。均包含於此。而孰知其殘缺不全。自相矛盾。將專賣法中要款。均已忘却。茲將其主要之缺點。及謬點。分別言言。

(甲) 缺點

(一) 賣專法施行期間最爲重要。查日本專賣法公布後。以六個月爲施行期。規定年月日於本法四十一條。今該草案第十五條曰。本法規自公布之日施行。未知所施行者何事。第六條官收開始時間。由該部教令定之。並不指定何年何月。第十條招商組織運鹽公司。亦不規定期間。但於說明內云。不宜操之過急。而運鹽公司則例第十條。則曰公布之日施行。兩相矛盾。殊不可解。除官收商運二項。係由說明及附則內載明。無施行期限外。其餘各條。大半皆取縮產

鹽區域。及製鹽與裁併各場。一無預備。豈一公布即可實行乎。（查日本於四十五條規定製造者之許可。自發布之日起。限三個月內呈報。四十六條製造者之製鹽。自施行日起。一個月內。許其製造。）

（二）專賣法施行地方亦屬一大問題。我國是否於領土內均可實行。如西藏、蒙古、新疆。能否實行本法。查日本於第四十二條特定之。

（三）專賣法內。最主要之點。即官局向製造者收鹽之價值。日本所謂賠償價格。（日鹽第八條）每百斤若干。（日鹽第十八條）以及鹽之鑑定。製造者要求再鑒定之規定。（日鹽第十五條）此係人民之生計。其次則鹽之定價。每百斤加稅若干。（日鹽第十八條）此則關係人民之負擔。及國家歲入。無此二條。即非專賣法。所以必須經議院通過者。亦以此為必要。今於此二點。十五條內。一字不提。殊為不解。

（四）凡一法律案。必有施行細則。今既名曰法規。關乎各種法則。均應完全提出。今查條文有宜在施行細則內規定者。亦雜入其中。有必須規定於本法內者。反多遺却。而獨亟亟乎為鹽商爭權利。所有專賣法施行細則。及關於製造、收納、會計等種種規則。均不編製。而先將運鹽公

司條例。趕先提出。豈知場產一日不整理。官收一日不開辦。官專賣一日不實行。運鹽公司豈有成立之必要。

(五)既曰專賣法。當首定專賣機關(即專賣局官制)日本所謂鹽取扱所是也。(日鹽第二條)其等級如何。設置如何。或採兩級制。或採三級制。或採分立制。或採統一制。爲專賣法最大問題。前此該部提出之官制。係賦稅制(即表配制)與專賣法。絕對不相容。今既不將前此官制撤回。而專賣法中。又無專賣機關之規定。法律與官制。兩相背馳。未知參議院將如何審查。如何付議。此真不可思議之怪象矣。

(六)專賣法中之處分。亦一大問題。苟無處分。則人民違反法令。何以處治。此法終成虛設。如關於製造者之廢止處分。(日鹽第十二條)取消處分。(日鹽第十三條)尤爲重要。查日本專賣法共四十六條。而關於違反本法之處分法。多至十四條。自第二十五條起。至三十九條止。均屬此法。今該部所定法規。自始迄終。十五條內。並無一條處分法。豈能發生効力。祇可謂之條陳。不能名之法律也。

(七)專賣法當施行之際。凡製造者。販賣者。消費者。所有所持之鹽。應如何處分。此亦一大問題。

日本專賣法自四十三條起。至四十六條。均屬此項規定。今該部所定法規。並不提及。殊爲疏忽。

以上七項。爲專賣法中最關主要之點。今俱遺却。不得成爲法律案。至其中掛一漏萬。殘缺不全。尤不勝枚舉。閱者試將日本鹽專賣法。一爲對照。即知其缺漏之點。即如第二條限制外鹽輸入。而獨無移入之限制。（按輸入者。指外國進口言。移入者。指不施行本法之地言。如青島、海參崴、旅順、及各國租界地。既非外國。不能謂之輸入。祇可謂之移入。）第三條「關於鹽及鹽滲。並可製成鹽類之其他物質。（各國專賣法無不列舉）非經政府許可。不得製造。」而獨立運搬。販賣。移入。質入。所有所持。及消費等之限制。又如鹽之製造。包裝方法。及納付場所。納付時日。與運搬路之指定。（日鹽第十七條）鹽之定價。市價。秤量。賣渡。（官局售出曰賣渡）手續之規定。（日鹽第十八條）關於製造販賣者。帳簿之檢查。（日鹽第二十三條）諸如此類。不勝枚舉。

（乙）謬點

（一）第一條。直抄日本成文。曰政府有鹽之專賣權。夫日本所謂政府有專賣權者。凡鹽之買入

賣出。全由國家主之。各地設專賣局。專賣支局。下設出張所。惟外鹽之輸入。及移入者。始有輸入取扱人。及移入取扱人兩種。此兩種並非商人。實官業之經理人。至於內地之鹽。無論何人。均可登記。問官局購鹽。所謂元賣人。與小賣人二種。質言之。實鹽棧鹽店而已。豈得有場商運商之組織。尙可謂之政府專賣乎。彼說明內。亦知與下各條矛盾。曰將來自必以實行官專賣爲目的。此特爲過渡之階級耳。則何必直抄日本成文。俟將來實行時。再定此條可也。

(二)第二條、限制外鹽輸入。固也。而并限制本國輸出。吾不解該部之用意。我國銷鹽於日本。高麗。俄國及南洋一帶者。爲出口之大宗。中國之鹽。祇憂其產額過多。方提倡輸出之不暇。而反禁止。殊屬不解。本條說明內。一或因產地價廉。販運出口。以冀衝銷他處者。亦應設法取締之。一語。夫鹽由官收。商向官買。各地價目一律。何以又有引地之限制。所謂衝銷他處。仍一保存引界之私見。橫亘於胸中。而不知官收者。正爲劃一產地之鹽價。豈奪場商之利益乎。

(三)第四條、政府得酌就產地。設立機器製鹽廠。民間不得仿造。殊屬不解。夫國家限制製造者。原爲取締起見。并非奪人民之生計。各國專賣者。亦不過官收官運官賣而止。至於製造亦歸國有。惟一奧國。况中國鹽戶如此其衆。鹽區如此其大。產額如此其富。鹽質如此其劣。方且提

倡人民改良製造之不暇。豈可加以禁止乎。整理場產。則云無款收回。豈能設如許之機器製鹽廠。如僅設一二處。祇可爲模範。無補於製造改良。亦豈能抵制洋鹽之輸入。其最謬誤者。本條說明內云。「一切農鹽、鑛鹽、暨化學用鹽、亦皆由是廠精制、着色發賣、稅則應另行規定。」等語。不知何處得來此等之道聽塗說。查農工牧畜漁鹽。係粗鹽。非精鹽。化學及醫學用。則係精鹽。所用不多。並無設廠之必要。官收局所收之鹽。將其劣等之鹽。不能食者。加以着色。特別價發賣。專爲農業製造上用。豈有用機器製造粗鹽之理。况現時各場所產。大半係劣等鹽。此項鹽。若不用於農工。而另製精鹽。豈反以劣等鹽供食用乎。所謂着色者。係變造。并非精製。亦非複製。亦無用機器之必要。將來各場專賣局（即官收局）均須有此項技師。（查日本專賣局技師技手多至千餘人）豈必設機器廠。始能化驗着色乎。此技術上問題。該部無怪不知。日本爲專賣法分別等級。惟恐與食鹽相混。特派入至德國學着色法。作者不知何以必須着色。又不知着色係粗鹽。非精鹽。宜乎黑白倒置。

（四）第五條、政府得限制產鹽地之區域。與製鹽業之期間。其說明。謂擇水味濃。土質鹹。工本輕者。定爲製鹽區。既以此三者爲條件。凡不適於此三者之一。即在禁止之例。則我國鹽場。當十

廢其八九。未知用何法消滅之。此關於人民生計問題。須明白規定。况所謂成本輕者。以何爲標準。查日本先定官收價格。凡過於官收之法定價值。即禁止製造。今既不明定官收價值。但以成本輕一語括之。則每斤十文之成本。與二十文比較。則十文即輕。每斤十文。與一文比較。則十文又重矣。究以何爲限制。再限制製造期間一條。未知何意。是否煎鹽一律改爲晒鹽。則自有天然之時期。無所用其限制。如煎鹽並無所謂製造期間。向例灶戶必向官場領牌。始能開煎。視存鹽之多寡。臨時以命令定之。如恐供求不相應。則由國家先一年預定製鹽之額可矣。日本即用此辦法。（按製造期間之限制。係採取日本第六條。不知日本製法。與我不同。一也。日本有外鹽輸入以爲補充。二也。）

（五）第六條。製鹽者所製之鹽。悉數交與政府。其但書云。本人所用。不在此例。查鹽戶自用之鹽。亦有一定限制。日本鹽法。每人每年不得過二十斤是也。且場警有隨時搜檢之權。本條第二項云。關於前項收買之開始時期。得以部令定之。夫官收開始。即專賣法之實行。日本專賣法公布後。以六個月爲施行期。其年月日。明定於四十一條。今則云以教令定之。則本法既無施行期間。即不生效力。有等於無。且與第十五條本法公布之日施行。又相抵觸。其說明內有一

凡舊有場商之地，即以場商爲鹽製造者，所有之鹽，亦即由政府收賣，原價之外，並規定應得之純利。是爲間接官收。是明明設兩種收鹽機關。先由鹽商收鹽，然後交與官局。不但與官收政策抵觸。且與專賣法亦相反。以同一產地。而設兩種收鹽機關。定兩種收鹽價格。是尙得謂政府有專賣權乎。如云場商係製造商。則本條原文。以製造鹽爲業者。已包含其內。不必沿川場商之名義。蓋場商係收鹽商之代名詞。不能以即以場商爲鹽製造者一語。以文字變更其事實。明明兩種營業。而加即以兩字。即可過渡。則商專賣。亦何變爲。即以商專賣爲官專賣矣。况本法十五條。始終不見場商二字。即本條原文。亦祇有製造鹽爲業者。並無間接官收之例外。而說明內。特有此解釋。未知發生効力否。請閱者注意。

(六)第七條。爲鹽之製造業。及買賣業者。不得於同一地方兼營之。此條之規定。係採取日本第十條之原文。即前清商灶不准兼充。及張氏計畫。製自製。運自運。不能兼營。以杜私弊。係指人而言。非指地而言。今日同一地方。是何用意。其說明內。則云產與銷。不得同在一處。所以防漏稅。杜走私也。不知鹽由官收。商向官運。除場私有場警巡緝外。私從何來。豈在同一地與不同一地之關係。例如長蘆鹽。是應先銷直隸。有餘則供給他處。即日本專賣法之廻送是也。豈有

產鹽地方。反向他處運鹽。此係從前欲擁護引地之弊制。故迂迴其途。以免鄰私之衝入。今之定爲就場官專賣。原爲破除引界。何以又有此無理限制。隱約中仍留一引界之汗點。以爲將來恢復之餘地。查日本所以規定製造與買賣不得同一場所相兼者。蓋由於習慣從前日本并無引界。亦無專商。產鹽地方。人民自製自賣。本法實行。乃定此例。今我國製與運。本係兩人。但規定不能相兼足矣。不必加同一地方句。反啓引界之發生。閱者一觀日本專賣法註釋。即知立法之意矣。其說明書內又云。「惟向來稅輕價賤。強之食貴。民必不便。故應俟調查明確後。另定專律。以區別之。」不知國家所以定專賣法者。原爲劃一鹽價。平均負擔起見。如果不能施行本法。日本亦有專賣法不施行之規定。既在適用本法之地方。豈可有兩種法律。今云向食私鹽之地。施行特別法。則我國凡產鹽地方。無不食私鹽。而且縣與縣不同。勢必至一縣一稅率。一縣一辦法。一縣一鹽價（官局售價）與今日複雜紊亂無異。何必改革爲。

以上不過就原文畧指一二。總之編定鹽法。係一極大問題。日本改革時。集全國之人才。經數月之研究。加以國內外之調查報告。首將各項施行細則。及手續法。爲具體之規定。然後撮其大綱。成四十六條之專賣法。又經兩次大會議之討論議決。然後公布。而又寬以六個月之施

行期。豈倉卒之間。一二無學識無經驗之人。東抄西襲。即可編定法規。即此一端。足見政府無具體之計畫。無改革之決心。亦可知矣。此項專賣法。關係內政外交。國計民生。極爲重要。參議院諸君。果抱有國利民福之思想者。慎毋視爲尋常之法律案。輕易議決也。

附財政部鹽專賣法規草案

按此草案已由北京新中國報發表多日惟聞財政部尙未提出議院爰即登載以供研究

第一條 政府有鹽之專賣權

說明 我國之官專賣法行之於宋。未幾即變爲商引。然無引無課者。不准行鹽。則專賣權。仍在政府。不過國家事業。委託商人。使其營運耳。今擬用就場官專賣法。官收場鹽。發商販運。國家省征收之費。人民泯課稅之迹。專賣之特權。亦不至旁落。計莫善焉。將來規畫精密。財力漸豐。自必以實行官專賣爲最終之目的。此特爲過渡之階級耳。

第二條 鹽及鹽滷。並可以製成鹽類之其他物質。非受有政府之命令。不得由外國輸入。亦不得由本國輸出。

說明 曩與通商各國訂約。有食鹽不准進出口之條文。今宜仍之。如香港澳門青島等處無稅之鹽當限制其輸入或因產地價廉。販運出口以冀衝銷他處者。亦應設法取締之。鹽滷及可以製鹽之物質。其理由亦同。

第三條 鹽及鹽滷。並可以製成鹽類之其他物質。非經政府之許可。不得製造。

說明 舊制灶丁煎戶。必經場官之許可。而後可以營煎晒之業。法非不善也。第日久弊生。玩視功令。吏胥巡役。夤緣爲奸。場私之多。半由於此。是宜嚴爲取締。無論灘灶井池。能經場務所之許可。不准開製。鹽滷以其爲製鹽之原料。亦必須聽場務所之命令。以爲營業。至可以製成鹽類之其他物質。例如直豫一帶遍產硝鹽。晉省邊境。盛行土鹽。尤應嚴爲限制。俾便稽核。而免私銷。

第四條 政府得酌就產地。設立機器製鹽廠。民間不得仿造。但由政府賣出之鹽。以他法精製。不用機器者。不在此限。

說明 我國製鹽。純用舊法。其色與味。遠遜洋鹽。故上年天津漢口。各洋商以食鹽爲名。欲運洋鹽入口。而藉以售私。是宜由政府酌擇產地。與通商口岸相近者。設立機器製鹽廠。募高等技師。講究製造方法。以本廉質美爲目的。期其振興鹽業。抵制外私。凡一切農鹽鑛鹽。暨化學用品。亦皆由是廠精製。著色發賣。稅則應另行規定。惟此項機器精製鹽。係國家之專利。人民不得仿造。其有以政府賣出之鹽。用上法煎熬而求其精良者。則可聽其自便。

第五條 政府得限制製鹽地之區域。與製鹽業之期間。但試驗鹽質者。不在此限。

說明 擇水味濃。土質鹹。工本輕者。定爲製鹽區域。界畫其地段。標紀其四址。清查其戶口。稽核其池灘井灶晒板之數。繪圖列表。編號識標。一灘一井。不准私開。其累年歉產之場。是宜設法裁併。以符名實。至區域既定。而製鹽之期間。亦須注意。應查明銷數。制定產額。支配製造之期間。必使供求足以相劑。則人民無淡食之虞。產地亦無鬻私之患矣。惟試驗鹽質者。可聽其便。

第六條 以製造鹽爲業者。所製造之鹽。不得自行售賣存留。悉爲政府所收買。應由政府指定之交納地驗收付價。但本人所用。及政府賣出之鹽。再行精製者。不在此限。關於前項收買之開始時期與手續。得以部令定之。

說明 民製之鹽。不得自行售賣存留。應悉歸政府收買。此杜絕場私之要着。鹽政改革。此其根本。在政府指定之交納地驗收付價。則一切偷漏之弊。無自而生。至現行官收之法。約分兩種。一凡舊無場商之地。即以灘戶灶戶爲鹽製造者。所製之鹽。悉由政府收買。是爲直接官收。一凡舊有場商之地。即以場商爲鹽製造者。所有之鹽。亦悉由政府收買。原價之外。並規定其

應得之純利。是爲間接官收。二者之中。以直接官收爲原則。以間接官收爲例外。至鹽製造者。本人所用之食鹽。及由政府賣出。再行精製之鹽。則不在此例。或謂既用官收政策。仍留場商。並於鹽價之外。給以應得之純利。則鹽價過昂。勢必增加人民負擔。於義奚取。不知灘戶灶戶。勢若散沙。政府收買手續甚繁。經費必鉅。商場化散爲整。收鹽繳官。則政府之經費自簡。場商所得之純利。即政府所省之經費也。假使破除場商。必將其一切不動產。悉數收買。政府所費。亦復不貲。今以暫用場商。政府省收買之費。故場商所得之純利。爲彼一切不動產應有之利息。即政府所省之收買費。應予之報酬也。故商場所得之利息。與鹽價無所關係。而政府得資利便。當此財力未充。民生未裕之際。仍留場商。所以減少障礙。惟收買之時期。一時難以預計。蓋機關不完備。則不能收買。財力不充裕。則不能收買。場產整理未盡精密。則更不能收買。而收買手續之繁重。則又非詳細調查。不能規定。故均擬以部令定之。期於事實上不致窒礙。蓋法律一定不移。行政官不得自由更變。而行政上之手續。當隨時勢爲轉移。固不得不取其活潑也。

第七條 鹽製造者。應定製造之方法。與採滿地段。製鹽暨儲存定所。以及一年產額。均須呈報

政府。經許可後。方准營業。有變更時亦同。

說明。或由灘開晒。或由灶開煎。則製造各分方法。或引某處之潮。或刮某處之泥。則採滿必有地段。灘池井灶。坐落於何處。製就之鹽。堆積於何地。製鹽既儲存。自應各有定所。若夫一年之產。定額若干。又必預估產數。毋得含混。以上數端。宜一一呈報政府。聽候命令。一經許可。便可營業。倘有變更之時。亦自當仿照辦理。

第八條。爲鹽之製造業者。與買賣業者。不得在於同一地所兼營之。但爲政府所賣出之鹽。再行精製者。則不在此限。鹽之製造地。鄰近之銷鹽法。當另以專律定之。

說明。產鹽地與銷鹽地。不得同在一處者。所以防漏稅杜走私也。但由政府賣出之鹽。而再行精製者。聽之。餘如淮南之有食岸。淮北之有土銷。山東有之民運。粵之有坐配。浙之有肩引。大率皆鄰近製造地。雖與日本鹽專賣法不施行地情形不同。惟向來稅輕價賤者。若強之食貴。民必不便。故應俟調查明確後。另定專律以區別之。

第九條。政府對於取締製造鹽者。暨保護灘灶存鹽。並限制鹽類之買賣。土鹽之製造。得酌量設置巡警。

說明 鹽之大患曰私。私之界限有二。曰產地之私。曰銷地之私。編置鹽場警察。分布場境。實行站崗。晝夜梭巡。以防走漏。鹽製造者不敢售私。而灘灶存鹽。亦資保護。此絕產地之私也。至鹽類之買賣。土鹽之製造。如直豫之硝鹽。晉省之土鹽。亦不得不加以限制。各地方長官及本處巡警。自應負嚴禁之責。惟現在各省巡警。尙未徧設。自不得不特行編練。以維國稅。而杜漏卮。此絕銷地之私也。

第十條 政府得從地方之便利。酌量區域之大小。招商組織運鹽公司。及小賣商。關於前項公司。及小賣商之取締規則。另行規定。

說明 畫地行鹽之制。相沿已久。引有定額。銷有定岸。商有定名。立法之初。非不齊一。迨其敝也。甲銷乙地。即號鄰私。商弊民病。多由於此。今之論者。莫不主張破除引界。使貿易得以自由。說非不善。第鹽之爲物。與百貨不同。其生產殆屬無限。以無限之物。而欲使之成爲有限。且爲絕大之稅源。則計口授引。限地行商之策。當時非得已。且我國幅員甚廣。產鹽最著者。蓋有十省。苟不爲之區分處置。使產銷相濟。無有餘不足之患。則商人各顧其私。凡便利之區。爭先搶運。則鹽日聚而日多。價愈趨而愈跌。商困而國亦俱困矣。此其患在有餘。至於距場窳遠。運道

艱阻者。商多裹足。則鹽必缺乏。價必翔貴。而民有淡食之虞。民亦困矣。此其患在不足。然人民日用不能不食鹽。竈戶生計。不能不賣鹽。勢必串通梟販。賤價市私。雖有嚴刑。其何能禁。故引界之說。不能不變通。區域之制。不得不規定。規定之本意。亦在便支配。疏壅遏而已矣。是宜就原有行鹽引地。去其所不便。因其所可守。通盤籌畫。劃爲若干區。滯岸暢岸。牽勻配搭。以杜商人之規避。每區設一運鹽公司。納課行鹽。公司有一定之銷場。自有一定之責任。不虞推諉。不患脫銷。此區域之利也。或謂每區設一公司。則區域之內。即爲公司所獨占。設其營私罔利。將奈何。不知官之售鹽。有定價。將來調查運道後。自應由官嚴定限制。以杜其弊。使商有餘利之可求。而民無食貴之後患。總之公司所以便考核。區域亦所以謀平均。意在互相維繫。俾不至有壅滯偏畸之虞。而國課民食。兩蒙其利。惟開辦之初。手續繁重。如何因時制宜。以定區域廣狹。如何乘勢利導。以冀徵收之增進。均待隨時調查。隨地體驗。以爲著手之次第。故公司成立之時期。又不宜操之過急耳。

第十一條 政府爲鹽之關於衛生上。得嚴重取締鹽買賣業者。不得於鹽質內。混合他物。而爲販賣。

說明 鹽之爲物。乃人人日用必需之品。商竈往往因增重斤數。攙合塵土雜質。實屬有害衛生。自應由官隨時檢查。嚴行取締。以杜流弊。

第十二條 鹽務官吏。得檢查採滴。及製鹽地。儲存定所。與其他製鹽器具。器械。建築物。並一切帳簿書類等件。若認爲監督上必要時。得加封印於前項物件。

說明 凡鹽製造者。採滴。製鹽。往往不在一處。其相距過遠者。每致滋生弊端。或以本地滴簿。購自他地。則成本較重。鹽之價本益昂。於鹽價平均。妨害甚大。如是者。得由官吏隨時檢查。設法以取締之。至於儲存定所。有否合宜。製鹽器具。器械。有無私製。儲鹽倉廠。是否堅固。帳簿書類各件。是否核實。均須一一查驗。並令將關於製造方法。年產額數。以及採滴製鹽地段。儲存定所。器具。倉庫等。詳細呈報該管官吏。編號登記。所製之鹽。必須悉數繳官。由官指定之繳納地。驗收付價。所謂認爲監督上必須時。得加封印者。即因製鹽者。有嫌疑犯罪時。不得不於製鹽儲鹽器物。並一切帳簿等。加封蓋印。以備檢查。而杜弊混。其有違背法律情事。由官封禁者。則爲檢查後之結果也。

第十三條 鹽務官吏。對於鹽之在搬運中者。得檢查之。

說明 商人運鹽在途。以及鹽舫出場。往往夾私偷漏。飛灑侵灌。或希圖減稅。冒稱食岸之鹽。以致虧損國稅。應由官吏隨時檢查。藉杜弊混。

第十四條 關於鹽之製造販賣。及一切違法行為之懲罰。另以專律定之。

說明 鹽之私製私販。本干例禁。惟無專律以規定之。則商民無所忌憚。而法不能行。故應調查各省習慣法。參照新刑律。專定法律。俾資遵守。

第十五條 本法規自公布之日施行

鹽政叢刊

財政部鹽專賣法規草案

四四二

附財政部運鹽公司條例草案

第一條 本條例根據鹽專賣法第十條。政府得招商組織運鹽公司。

第二條 政府得制定行鹽區域。凡願組織公司。承運官鹽者。應認定一個區域。具請願書。呈由鹽務官廳。核准方得開始營業。其請願書式如左。

一 公司之名號。

二 行運之區域。

三 認繳保證金額數。

四 認繳鹽稅額數。

五年銷約數

六 經理人姓名

七 資本總額

八 股本額數及金額

九 公司設立之地點

說明 制定區域之法。應酌量地方之情形。運道之難易。通盤籌畫。分爲若干區。滯岸暢岸。均勻配搭。以杜商人之取巧。每區設一運鹽公司。承運官鹽。藉資便利。願組織公司者。據照上列請願書式。詳細填註。呈由該管鹽務司。核准。隨繳保證金。給予戳記。方得開始營業。該公司開辦一二年間。場產之整理。尙未完全。官收之機關。正在籌備。私鹽不能肅清。銷數自無把握。若於此時。遽行稅價並征之計。非特一道收清。商力容有未逮。即舊時課稅。亦必有驟短之慮。故於開辦時期。宜用補救之方法。查明該公司區內前三年實銷數目。平均計算。酌定暫收稅額。令公司認繳。分期繳納。以保舊課。故請願書式第四項註明認繳鹽稅之額數。俟場產整理官收實行。認繳之法。即行停止。稅價併收。俾歸統一。

第三條 運鹽公司。應先儘舊商組織。不足則另招新商充之。

說明 舊日運商營業有年。資本甚鉅。現既以公司承運。委託商人。代國家經紀。則舊商情形既熟。資本較豐。自應於組織公司時。准其先行組織。如舊商不足。可另招新商充之。

第四條 從前各商之引票。由政府償還以相當之價格。分別給予證券。作爲公司底本。或給予公債票。依本人之請願定之。

說明 舊商之引票。累萬盈千。若概行取消。亦殊非情理。况數十年以來。商人銀行錢鋪輾轉抵押。社會上久已公認爲一種有價證券。故前清季年。收回長蘆引岸。費帑七百萬之鉅。光復以後。福建亦收回商幫。改歸公有。給價二百二十萬。良以商資繁重。關係復雜。不能不給以相當之價值也。今既儘舊商組織運鹽公司。則此項票引。應由各處商會。會同鹽商。擬估相當價格。由官審定。發給證券。願附入司公者。即以證券作爲運鹽公司底本。其不願者。由政府據證券之價格。給予公債票。以資體恤。

第五條 運鹽公司。應對於政府預繳保證金。其金額之多寡。以認銷鹽額多寡定之。

說明 公司須繳保證金。其額數以認銷之數爲衡。例如認銷萬包者（百斤爲包）繳保證金萬元。此項保證金。准以政府所給之證券。與公債票抵繳。惟仍須搭繳現銀五成。例如保證金萬元。則繳證券或債票五千元。現銀五千元。

第六條 運鹽公司之買賣價格。政府得有伸縮限制之權。

說明 各處鹽價。高下懸殊。殊失租稅公平之原則。然成本有貴賤。運道有遠近。驟期畫一。勢本爲難。擬先由公司之賣買價格。酌加伸縮限制之方。爲將來平均鹽價之漸。公司向政府買

鹽場價自由官定。可就各場場本之貴賤。以價格伸縮之。本重則價輕。輕則價重。務使公司之買價。漸歸一律。毋甚參差。至各區之賣價。亦可視運道成本爲差。由政府酌量限制。使商人有低利可獲。而不能抬價居奇。則鹽無過貴過賤之弊。而人民之負擔。乃日趨於平均矣。

第七條 運鹽公司以十年爲存立時期

經過十年後。政府得隨時以命令准其繼續。或取消之。

說明 公司年限以十年爲期。滿限之後。如政府財力充足。能達完全官專賣之目的。則將公司底本之證券。由國家出資收回。取消商人公司。悉歸官辦。否則可仍准該公司繼續承運。以省周折。屆時悉以政府之命令定之。

第八條 運鹽公司。應按照政府頒發之帳簿書類格式。如法編置。鹽務官廳。隨時得派員檢查。不得拒絕。

說明 舊日商號。不講簿記之學。每因欸項糾葛。帳目含混。檢查之員。無從考核。此項運鹽公司。關係國稅。至爲重要。應由政府特頒帳簿書類各種格式。由公司如法編置。鹽務官廳。隨時派員檢查。不得拒絕。庶公司之收入支出。鹽務官廳。可以稽核。買賣價格。既有依據。即國稅亦

不致毫無把握矣。

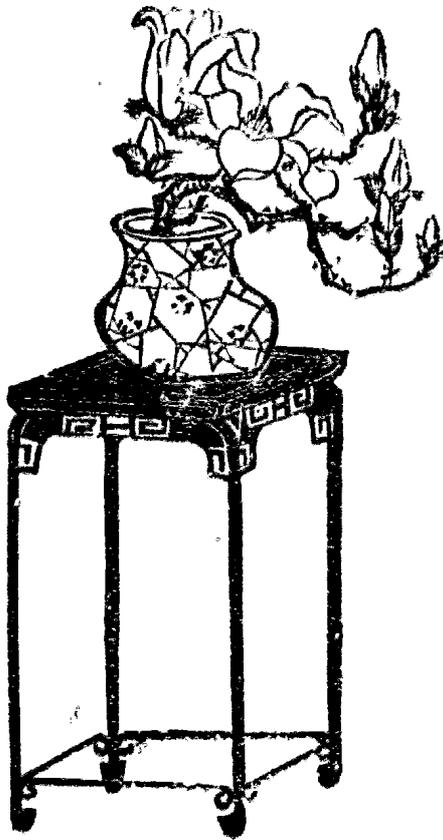
第九條 凡關於公司之組織。除本法規定外。普通公司律得通用之。

說明 普通公司。本有專律。本法所規定者。乃鹽務一部分之事。其餘公司事項。有在本法以外者。自應遵照普通公司律辦理。

第十條 本規自公布之日施行。

鹽政叢刊

財政部運鹽公司條例草案



四四八

財政部鹽務官制草案評論

本白

財政部欲以一鹽務官制案。偷過非驢非馬之鹽務改革計畫。經明眼人窺破。參議員羣起詰責。如不以改革鹽法案送院。官制無從議決。經此議決後。政界與政黨。因目的之不同。遂生兩種希望。在鹽政機關上之人。以個人祿位爲目的。始終不願提出改革案。惟望官制案早日通過。得以早日實授署長廳長科長之希望。至於鹽政能統一與否。歲入能維持與否。與我個人無與也。政黨中熱心改革者。以民生國計爲目的。盼望財政部早日將改革鹽法案提出。千餘年之秕政。一掃而空。國計民生。兩有裨益。且免外人藉口。管理我鹽政。全神盡注於鹽法之改革。而視財部提出之官制。以爲無足重輕。因彼此目的不同。一則以官制爲重。而政策爲輕。一則以政策爲重。而官制爲輕。一則始終不願提出改革案。惟望官制通過。一則非將改革案通過。決不先議官制。相持不決。吾知改革案永無提出之日。官制亦決無通過之時。記者對於財部提出之官制。並未加可否之評論。惟謂政策不定。此項官制。無從討論耳。今財部提出之官制。已照例付審查矣。其審查之結果如何。可不必論。但就官制言官制。真有無從索解者。

財部提出之鹽務官制案。內官制設一署長。下分三廳。廳以下雖未明言設科。度必按照引地分

科辦事。純係採用前清鹽政院制度。而獨無鹽政院。外官制設鹽務司。係採用前清未設鹽政院以前。各產鹽省分。設鹽運司舊制。而獨無鹽院。蓋前清之鹽院與鹽政院。均係獨立機關。並不隸屬於一部。惟其獨立。是以下設鹽運司。與布政司並行。下設各場。與知縣并行。自成一鹽政統系。不與財政民政相混。所不同者。未設鹽政處以前。曰鹽院制。中央並無統一機關。其權係散諸各省。即督撫兼行鹽院之印是也。以鹽院爲上級機關。鹽運司爲下級機關。質言之。鹽運司者。係直隸鹽院之下。非如布政司直隸於戶部也。關於鹽政事件。各省鹽運司。稟陳鹽院。鹽院或上奏。或自行裁奪。年終無非一紙報銷。咨戶部而已。是以戶部僅於山東司內。附掌鹽課。不過稽核解部之款項而已。鹽政之主權。在於鹽院。戶部不能過問也。嗣因統一鹽政。採集權主義。始設鹽政處於中央。欲收回各督撫鹽政之權。後改爲鹽政院。以國務大臣任之。與度支部絕對分離。并稽核之權且無之矣。今財政部欲沿用前清舊制。不外分治獨立兩制。分治制。即鹽院制。將鹽政之權。分與各省都督。財政部不過稽核其解部之款項。附屬於賦稅司之內可矣。獨立制。即鹽政院制。將各省鹽政之權。收集中央。爲全國鹽政之最高機關。其署長。係政務官非事務官也。今財部提出之官制。內則設鹽務監督。分廳分科。儼同一部。外則國稅司之外。又設鹽務司。問其責任。則監

督係事務官。曰有總長在。吾不負責也。問之總長。則曰鹽政已有專官。吾不任責也。以鹽政問題之重要。事務之繁複。無一負責之人。而空設無數之機關。駢拇之枝官。卒至一事不能辦。一令不能行。遑論改革。雖欲維持。亦不可得。吾敢爲一言正告財政部曰。部長既以鹽政不應獨立。當自負其責任。於部內設一鹽務司。直接受總長之管轄。各省即令國稅司兼辦鹽政。直接隸屬於財部。始於該部財政統一之說相合。否則財政部之外。有鹽務監督。國稅司之外。有鹽務司。謂其獨立也。明明隸屬於財部。謂其非獨立也。何以總次長之外。有監督。國稅司之外。有鹽務司。非鹽非馬。莫名其妙。再爲一言以解決之。曰財部若不認鹽政爲獨立機關。不必採用前清獨立官制。所謂鹽務監督者。其權限不過一司長。所謂廳長者。不過司下一科長而已。所謂鹽務司者。不過國稅司內之一科而已。何必張冠李戴。巧立名目。自亂其財政統一之系統爲。

最可笑者。該部說帖曰。逐漸融化引地。而內則設三廳。仿鹽政院南鹽北鹽總務三廳之制度。其下亦必照引地分料所。謂兩淮兩浙閩粵奉直潞東川淮等科是也。外官制則鹽務司設於何處。全國共設若干員。並不規定。而曰鹽政區域。以教令定之。夫鹽政之改革與否。首以引地之破除與否爲前題。引地之破除與否。即以鹽政區域之設官爲前題。以如此大問題。而曰由該部教令

定之。其輕侮立法機關也。可謂至矣。未知參議院諸公。其亦見到否耶。綜之該部官制。一方面爲偷過計畫案。一方面欲恢復引地制。而唯恐參議院及各省輿論之反對。故內則用分廳制。按從前引地分科。外則不明定鹽務司人數。及設置區域。如參議院被其朦朧。則所謂兩淮鹽運司也。兩浙鹽運司也。福建鹽運司也。兩廣鹽運司也。均可以教令一請。假參議院議案以恢復其引地制。否則無論何項官制。豈有不明定員數。不明定設置地方。彼之計畫定產鹽區爲一百（未知據何爲標準）區。將來可設一百之鹽務司乎。

此篇應與建議門上大總統總理條議鹽務官制芻議及通論門管制篇參觀

開鹽商呈詞之荒謬

左樹珍

不佞痛鹽法之弊也。嘗著鹽法綱要一書。主專賣之策。求改革之方。竊謂鹽法久壞。變法之始。衆口訾訾。必致阻撓多端。至於鹽商。尤必集合全力。百方運動。以相與抵制。此事勢所必然。無足異也。頃閱報載。鹽業公會呈政府詞。及鹽業協會請願書。綜其大旨。無非冀圖保全引岸。永擅其專利之權。夫以鹽商而談鹽務。逞其私見。成爲謬論。固無容辯。惟是千餘年來。鹽務隱於黑暗之中。現經深識之士。研究討論。發明政策。譬之長夜漫漫。如日初旦。若任謬論。簧鼓其間。實恐雲霧方撥。陰翳復生。又烏可以不辯。茲舉其最荒謬者。闢而正之。

中國鹽法。自唐以後。所謂鹽法者。大率皆權法。而權法又復凌雜紊亂。無韻若畫一之規。積弊相沿。至於清之末季。鹽法敗壞。蓋已極矣。通州張先生。因念鹽政上關國計。下切民生。著書立論。倡議改革。主就場徵稅。同時杭州景先生。本白。則主就場官專賣。與通州主張。稍有不同。然其同具改革之志。則一也。民國成立。兩先生以爲整理財政。實當今之急務。將欲整理財政。仍當從鹽務着手。於是詳爲商榷。採取就場專賣之制。定爲民製官收商運民賣四大綱。成計畫一書。發表政見。復組織討論會。召集同志。共同研究。發揮而光大之。自是海宇之內。稍稍知有鹽政。果能實行

其策。利於國利於民。且利於商。蓋就場專賣。本劉晏之成法。吾國鹽政。莫先於管子。莫善於劉晏。劉晏之法。亡於晚唐。明清以來。又爲就場徵稅說所掩。良法沈沒。由是不彰。今有人焉。爲之考其制度。溯遺法於千載之上。斟酌現狀。規畫改良。所以爲國利民福者。至深且遠。該會以鹽商個人之故。恐一旦鹽政改革。無所食幣。肆口詆譏。遂謂改革家爲仇視鹽商。夫以鹽務爲國家大政。利權獨擅於商。上以病國。下以病民。如此而不改。是謂無法。倡議改革者。實顧國家之大局。於鹽商何仇焉。此其謬一。

鹺業公會呈詞云。自有人焉。以新法製鹽。價貴莫售。乃遷怒於鹽商。而仇視之。以理想變事實。假改革爲報復。鹽業協會請願書云。自國體改建。鹽務禁如亂絲。鼓吹家以書生理想之見。而用意別存。夫就場專賣。劉晏行之於唐。確著成效。今不改良鹽政。則已。如欲改良鹽政。誠莫善於做行劉晏法。理想云乎哉。至其所謂仇視鹽商。一則曰假改革爲報復。再則曰用意別存。吠影吠聲。無非欲保其專利之業。遂有此無意識之言論。以謗毀鹽政家。其謬固顯然易見矣。改革鹽政。當然以廢除引岸爲第一要義。稍明鹽政者。類能知之。溯自行鹽分界。起於五季。宋代相承。更定引制。於是有引地之說。越元而明。分地定引。於是有引額之說。課出於引。引銷於岸。岸

歸於商。於是引商之說。自引商興而鹽利之權。爲商獨占。非商不能行引。非引不能運鹽。行鹽之區。公然爲商之世業。以一國之公產。而界於引。以一國之美利。而擅於商。官與商因緣。而姦利百出。私與商混淆。而姦利百出。國家既無法以整齊之。又無法以調劑之。千餘年間。弊政相循。安於苟且。此尙得謂有政治哉。然則欲理鹽法。首在廢專商。欲廢專商。在破引岸。引岸破而專商自除。專商除而鹽法始可整理。該會乃謂破除引岸。則鹽務大局。不可收拾。斯固僅僅爲鹽商個人計。何嘗爲大局計也。此其謬二。

嚴深公會呈詞云。破除引岸之制。全國鹽商。以此事關係國家利害。及商人權利。影響極大。又云。破除引岸。實於主權國稅民生商產。均有妨害。鹽業協會請願書云。鹽業種種敗壞。皆可挽回。獨於引岸一破。鹽務大局。有不可收拾之勢。保引岸即以保鹽商。保鹽商即以保國家額徵鹽稅之的款。綜其大概。一言以蔽之曰。行鹽引岸。爲鹽商之私產而已矣。破除引岸。則鹽商失其私產。而國稅收入。即無把握。以明專商之不能廢而已矣。殊不知若果實行就場專賣。國稅收入。當必加倍。加倍之數。非國稅而侵礙於引岸者乎。以國稅當然之商人。而侵礙於引岸。似此稅政。尙得不籌改革乎。

引地之制。既宜破矣。然改革方法。不外就場徵稅。與就場專賣。兩大政策。以中國而論。如東漢六朝。皆行就場徵稅制。唐代劉晏。則爲就場專賣制。以歐洲而論。如德意志法蘭西。皆行就場徵稅制。如奧匈意大利。則爲專賣制。其制殆與中國歷史上。管子漢武之法相同。而非劉晏之就場專賣也。劉晏之法。蓋爲狹義專賣制。與近今日本法。大致相近。今改鹽法。本劉晏之成規。參以日本專賣法。當過渡之時。取漸進之義。既以祛從前之積弊。又以保舊商之營業。按合現狀。最爲適宜。此吾人所由主張也。至於就場徵稅。當前清時代。多主其說。實由李雯所論。與劉晏之法。界說不明。併爲一談。現今學者。醉心德法之制度。間亦有主其說。究之徒爲高論。無裨事實。故吾人屢言就場徵稅。非中國今日所能行。（景先生本白。研究鹽法。積十餘年。覃思深求。發明古今中外鹽法之系統。謂劉晏法爲狹義專賣。因當時專詞賣名。未入中國。後儒以國家不能與人民爭利。乃避去專賣之名。以徵稅代之。明李雯又節取縱其所之一語。而抹煞難商人三字。劉晏專賣制。遂爲李雯徵稅制所掩。而沒其眞。實因舊時學說。不知國家得爲營業之主體也。所論精確無匹。又將就場徵稅。與就場專賣兩制。比較異同。辨其優劣各點。著論說明兩制之利害。何者可行。何者不可行。尤爲詳盡。）自借款發生。以鹽稅爲抵押。鹽政與外交。始有密切之關係。由是稽核總

所會辦丁恩氏。竟欲以印度鹽法。行之中國。主張自由購運。雖未明言就場徵稅。實與徵稅制相倣。其於吾人所主張者。固不同也。該會乃謂改革家討論鹽法。致惹起外人之窺伺。夫外人干涉鹽政。因借款而始生。於討論鹽法者何與焉。假令計畫書成之時。政府即採用其策。實力進行。詎有今日之失敗。假令當日鹽商。不反對吾人之政策。政府又何至游移不決。將改革之權授諸外人。迄於今茲。猶仍歸咎於改革家。此其謬三。

鹽業公會呈詞云。自有人焉。謂改革之後。鹽稅必可大增。一唱百和。無事自擾。致惹起外人之窺伺。適遇大借款。以鹽稅作抵押。遂乘隙而入。極力要挾廢岸去商。以破我全國之實業。所謂木必先腐。而後蟲生者。非歟。又云。丁恩以人云亦云。在歷史上久經失敗之辦法。武斷堅持。迫我實行。其用意固另有所在也。鹽業協會請願書云。洋顧問調查各省鹽務。竟欲破除引岸。自由購運。此其中非蓄有陰謀。即受人運動。夫以中國鹽稅。爲收入大宗。外人窺伺。由來已久。非一朝一夕之故也。從前鹽務。紛雜凌亂。奸商貪吏。窟穴其中。弊端百出。莫可究詰。木腐蟲生。豈待今日。光復以來。攘奪於強武。蠹蝕於貪猾者。愈益加甚。今以國計之艱。不得已而以鹽稅爲募借外債之質。各省鹽商。不知贊助政府。共圖改革。猶復紛紜擾攘。思保其獨占之利權。與弊

相習，如此而欲求免外人之干涉，不亦偏乎？查計畫書採就場專賣制，定爲商運，原係就鹽政之現狀、社會之習慣，保全數百萬鹽商之營業，苦心籌畫，已可概見。當日鹽商，迨無不反對者。試觀今日丁恩所主張之自由購運，商運當然在取消之列，其與吾人所主張者，孰有利，孰無利，鹽商當自明之。此而歸咎於改革家，改革家固不任咎矣。

鹽政之要，不外利國、便民、保商三端。自引制興而運商得以引地之故，獨擅其利，場商得以收鹽之故，獨占其權。然商人往往借引行私，以致課額逾虧，則有病於國。行鹽各有定界，不許越界買賣。越界即以私鹽論，甚至犬牙相錯之地，貴賤相殊，美惡相別，就近購食，亦爲犯禁。然商人往往恃係官引，利用低劣之鹽，強爲行銷，則有病於民。國病民病，惟商獨得其利。然鹽官往往剝削商人，藉以誅求，層層規費，皆取於商，則商亦病。夫爲法而病國病民，復以病商，尙得謂法乎？改革計畫書決定就場專賣，既以利國，又以便民，准令舊商組織運鹽公司，就原有區域，許其承運，得占優先權。所以保全鹽商者，蓋亦煞費苦心矣。該會乃謂此等公司，決非商組，遁詞知其所窮，不待辯而明。此其謬四。

鹽業協會請願書云，自由販運之中，即謂仍令組織公司，公司之說，濫觴於外洋之托辣斯，各

國托辣斯社會頗多訾議，中國公司尤不足以昭信用，况此等公司可斷爲決非商組，悉係官僚，夫至公司而爲官僚所辦，其內容尙可問耶？又云：鹽務果實行破除引岸，自由購運，各省鹽商當然取消，鹽商國民分子所認引岸商之財產也，所運銷鹽商之營業也，新約法第二章第五條之第三項，載人民於法律範圍內，保有財產及營業之自由，今約法方始公布，即失其效力，何以昭大信於天下，夫引票爲國家特許證之一，其效力與各種牙帖同，詎得爲財產，既曰營業自由，則照約法人民皆得營業，何得專許鹽商營業，不許普通人民營業，豈約法專爲若輩鹽商設耶？抑鹽商以外皆非約法上之人民耶？其荒謬絕倫，尤爲可笑。

專商之制肇始宋代，沿元明清皆循其法，故自宋而後，社會上之商業財力雄厚，無不推鹽商，然尙未有報効之事也。報効之端實開於清，清當乾隆時代，川度奢廣，承康雍之後，財物豐阜，商力充足，兩次南巡，歲資經費多取之於鹽商，名曰報効，自是厥後，每遇大慶典，大軍需，淮南捐輸，動輒數百萬，長蘆山東亦以百萬爲率，商人藉報効之名，要求加重消耗，增加鹽價，上以病國，下以病民，課額由此日虧，鹽法亦由此日壞，鹽利擅諸專商，本爲弊制，國用之費，致使鹽商報効，尤非政體，鹽商報効款項，無非取之於鹽，仍加重吾民負擔耳，該會猶復援引前清報効之事，以特表

鹽商之愛國者。此其謬五。

鹽業協會請願書云、國家緩急之時、前清每有按引攤派報効之事、一經自由、則各無定名、運無定期、鹽無定數、即稅無定額、一渙散之事、有利則趨、無利則解、揆其命意、蓋謂保存專商、則商有定名、運有定期、鹽有定數、即稅有定額、究之畫地行鹽、由商人認引、某岸行引若干、例銷之數、與實銷之數、有相符者乎、每鹽一引、包重若干斤、滿耗若干斤、例定斤重之外、夾帶私鹽、有數可稽乎、至謂商有定名、則尤未確當、近今引票各商、每以票券租借於人、領運鹽斤、坐享其利、有定名乎、無定名乎、蓋中國鹽商、祇可謂之專商、而非定商也、專商之弊、所得鹽利、何一非上侵國課、下妨民食、前清報効之事、夫何足云、昔者胡文忠論鹽法爲國家大政、利權下移、無此政體、其爲知本之言哉、

鹽務之弊、商包爲最。因商病場、場病而私盛。私盛而銷滯。銷滯而課虧。種種弊端、相因而生。皆商包所致也。欲除其弊、必自廢專商始。該會乃謂各岸運商、有包運包課包餉之責。幾若廢除專商、而鹽稅引入、即無把握者。此其謬六。

鹽業協會請願書云、中國地方遼闊、鹽賦繁重、非劃清引界、無以歸宿各省之鹽綱、前清鹽務、

每年按綱奏銷有案，責成各督撫督率運司以下主管鹽務之官，限期督煎督晒督運督銷，稍不足額，兼管專管鹽員，皆有嚴懲定律，其承運各引岸運商，有包運包課包餉之責，受各主管鹽官之督飭，依期捆運，額繳錢糧，立法精良，層層拊制，而後各省之鹽課鹽稅，乃能如數徵收，夫前清鹽務，省自爲制，糾轢紛紜，無統一之權，鹽法紊亂，尙可言乎？各省鹽官，雖有督煎督晒督運督銷之責，大率敷衍因循，空有其名，其不肖者，轉以婪索規費爲惟一之天職，鹽法敗壞，尙可言乎？卽謂法律所載，定有嚴懲條例，然各省督撫，惟知徵催鹽課，其餘場產運銷，漠不相關，甚至受取陋規，視爲固然，鹽政之不理，尙可言乎？立法如此，何得謂爲精良，推其意蓋欲證明商包之善，故極言舊法之良，吾不欲責之矣。

以上數端，皆舉其謬之最者。總之中國鹽法，自宋以來，歷元而明而清，稅政相仍，弊益日甚。從未有創改革之議者。卽改票改綱，不過一時權宜之計，未可謂爲鹽法之改革也。蓋專制時代，以隨俗爲通變，以習非爲守常。政治不良，豈獨鹽法。然以國家之財源，而專於商，則不良之政治，又莫鹽法若也。不佞當前清末季，懷抱改革鹽政之志，有久矣。蠡測管窺，固有私述。及見計畫書，以爲中國自今以往，鹽始有政。不意鹽商反對，竭力運動，議格不行。愚哉鹽商也。又不幸而有借款之

關係。改革之權。將操諸外人。恫哉鹽政也。吾人方嘆鹽政之失敗。而鹽商猶執迷不悟。發其謬論。特爲闢之於此。

斥鹽商阻撓改革之非

馮智慧

爲私之心。勝於爲公之心。而爲私之中。其保存私利之心。又勝於希求私利之心。此實吾國人特有之性質。而於半官半商之人。此心性尤爲彰著。竊謂民國以後。大衆洗心革面。祛除私見。共顧公家。庶國家或有進取之望。而不謂此種傳來之劣根性。並不與時勢變。吾觀各省鹽務代表之集議。與夫鹽商反對破除引岸之呈文。而不禁廢然興歎也。

鹽政之弊。由來既久。昌言改革者不止一日。研究改革者不止一人。徒以鹽吏方藉爲中飽之資。鹽商又視爲生產所在。外則百方阻撓。而復又隱秘其內容。積之既久。此中利弊。幾非局外人所能道。有言改革。動被斥爲理想。政府卽欲改革。亦苦不知頭緒。故明知積弊之重。而卒坐視莫可如何。況滿清政府。畏難苟安。不敢從事大興革。甚至將取財於是。亦不能直接措施。而委其事權於鹽商。如鹽商報効鹽斤加價是也。此實滿清百年來鹽務之狀態。而積弊所以日深也。夫爲政不行。甚者必改轍而更治之。乃可理。鹽法之弊至此。自非從根本改革。不爲功。於是國中有志之士。遠考先儒之偉論。近參各國之成法。而政府專賣及就場征稅二說。乃漸行於時。然無論採用何法。而舊時之鹽法。亦必摧撼廓清。此於鹽商最不利。而鹽吏次之。至是乃起而反對。

民國新政府。雖較滿清政府稍減頹唐之象。然其欲實行釐革鹽政者。乃處於勢所不得不然。蓋因夫財政支絀。與借款抵押兩關係。誠不能不速改革鹽政。以謀收入之增加也。革命以來。損失至多。而負債加重。本年預算不敷甚鉅。歲中經常收入。僅當償債之用。所餘已無幾何。勢不能不求之鹽稅以增其收入。又鹽稅前經被指爲庚子賠款及鐵路借款之担保物。民國成立。復以充善後大借款之担保。善後大借款合同第五款云。中國政府承認即將指定爲此項借款担保之中國鹽稅征收辦法。整頓改良。並用洋員。以資襄助。至如何辦法。已由財政部定奪。又曰。此項借款。如本利按期交付。則不得干預以上所詳鹽政事宜。倘利及成本屆期拖欠。逾展緩近情之日。期後。則應將該鹽政事宜。即歸入海關。并由海關管理所担保之收入。以保執票人之利益云。由是觀之。鹽務整頓。在兩方面均見緊要。如鹽稅收入無增加希望。致國度支絀。拖延債款。則鹽務主權。且不自保矣。

政府銳志於鹽政上謀收入之增加。而行改革。不可謂非眼光獨到。而政策之大可嘉也。不期所謂鹽商者。甯願增貧民之負擔。決不願損己之囊橐。以爲政府所欲改革者。爲增加收入耳。然則不改革而得增加收入。何嘗不可。因復以加價之說進。然庚子以來。鹽斤加價已數次矣。往者吾

少時。隨保姆晨戲門外。見廚夫與負鹽小販訂價。每斤不過一分內外。今竟四五分矣。淡食之憂。吾已嘗爲貧民慮及。豈必待鹽商呈文所云。破除引岸之後哉。日人之論吾國鹽稅者。謂每百斤平均抽稅一兩五錢四分。以中國人民生活程度論。未免過重。且私鹽盛行。故今後欲再加稅。其勢甚難。若加之不已。則人皆食私鹽。而國庫所入反少云。可見加價之說。決非至計。而謀增加鹽稅收入者。舍改革根本汰除積弊外無他道也。

於鹽稅上謀增加收入。首在杜絕私鹽。盡成正課。蓋天下萬國私鹽之多。未有如吾國者。私鹽之數。雖統計上無可準據。而固可比例推得之。夫人日食鹽四五錢。則每年消費總量即至十斤。雖各國統計多少不同。(多在十斤以上)各學者主張多寡不同。今採倭爾孫諸氏之說。定爲歲費十斤。當有少無多。昔農商部長張氏謬亦曾由是推算。而今鹽商呈文。乃謬爲謬加每人食鹽之量。豈知凡百鹹食。無不有鹽。積而算之。自有此數。况有各國統計可據。我亦猶人。甯能淡食。日本統計學大學根岸信氏。且稱日本每人消鹽之量。達二十二斤。鹽商於此將無謂日人盡受張氏運動。故食多些鹽耶。今準十斤推算。吾國四萬萬人。最少應耗鹽四千萬担。今每歲報消乃僅二千六百萬担。則其餘一千四百萬担。盡屬私鹽無疑。若謂私固可緝。不知緝私之法。布置過密則

川度浩繁。疏又不足。訊察百數年來私鹽何日不緝。何地不緝。而私鹽終不絕而反旺。沿積至今。則緝私走私之習。且根深蒂固而不可拔。故鹽法之有革無因。亦至不得已之事也。

更自他方面觀之。每歲報銷鹽額。凡二千六百萬担。由上每担課稅一兩五錢四分計算。適符宣統三年度預算鹽稅收入四千萬兩之數。據鹽商呈文。則謂是年鹽政處布告。實收四千七百萬兩。然亦四千七百萬兩而止耳。今查製鹽之費各地不等。每斤約二三文至八九文。賣鹽之價亦然。每斤約三十文至七十文。茲定製鹽之費。平均爲五文。賣鹽之價。平均爲四十文。（此價已從低率）每歲消鹽二千六百萬担。以錢千六百文換銀一兩折算。賣價全額。都爲六千五百萬兩。除去製鹽原價八百一十萬兩。暨鹽稅收入四千七百萬兩外。尙餘一千萬兩上下。則皆爲鹽商所攫之利。及官吏中飽之費矣。故除私鹽不計外。苟從新改革。涓滴歸公。每年尙可增千萬之歲入也。

今爲履行條約。增加歲入。鞏固國權。莫若講求杜絕私鹽之法。然由今之道。無變今之法。只能製造私鹽耳。安能杜絕私鹽。今者官亦有私。商亦有私。積習之深。非剷草除根。豈能收效。即無論私鹽。而上言歲中千萬之漏卮。亦非根本改革不易爲力。乃者鹽丁生計之困難。已達極點。而人民

似苦鹽價昂貴。是不得盡諉於稅之繁重也。歲中千萬之漏卮。何莫非剝削小民而來者。改革之後。政府惟取私鹽所得。已歲增幾二千萬。而中飽杜絕。晒鹽之鹽丁。食鹽之小民。即同受利於無形。故鹽政之根底改革。實國中各方面皆受其利者也。

根底改革。即就場徵稅。或政府專賣法也。無論其孰利。首必破除引岸。故丁恩之主張。實爲入手改革之辦法。鹽商一眼注定私利。集會反對。其呈文乃極力保全舊制。謂歷唐宋元明。而備於清。徒指其收入之增加。遂謂爲良法美制。不知舍本言末。殊屬不倫。正惟其增加止此。所以非良法美制也。夫鹽法積至明末。已極其弊。故顧炎武已倡就場徵稅之說。今世界各國。鹽法亦何嘗有如吾舊法之糶擾。鹽商輩不問事理。乃反以絕無關係之語。詆及倡議之張氏。其呈文亦支離其說。絕無中堅之理由。今當如其說以駁之。

其一 謂妨害主權。問其理由。則不過曰就場徵稅。究與歸併海關何異。此或鹽商輩尙未明事理也。借債合同第五款規定。北京立鹽務署。歸財政部管轄。署內立稽核總所。由中國總辦一員。洋會辦一員主管。又各產鹽地立稽核分所。華洋所長各一員。此種辦法。載在條約。無論鹽法改良整頓如何。或行就場徵收。或不行就場徵收。均應履行條約。設立各所。並不因就場徵稅也。苟

此項借款按期交付。條約訂明。不得干涉以上所詳鹽政事宜。何主權之妨害。如謂如此辦法。便碍主權。則訂約之時。已經錯過。又何與今日破除引岸事。竊恐改革不行。收入不足。償款屆期拖欠。乃害主權耳。

其二 謂妨害國稅。其說歷引懸岸及革命後之破壞爲證。遂謂引岸不可破除。豈知懸岸者。由種種原因。先行滯銷。而岸始懸。雖准商民自由捆運。而緝私因以不力。正課乃不敵私鹽。此正引岸制之結果。安得反以爲引岸之護符也。鹽商此說。正陷論理上以特殊推及普通之謬誤。至革命之際。秩序已亂。百稅皆減收。甯獨鹽耶。此說又陷論理上以普通推及特殊之謬誤。

其三 謂妨害民生。意以爲破除引岸。則僻遠之地。民虞淡食也。豈知此乃前人思想之大謬處。夫此地求多。物無不至者。此地供多。物無不去者。求過供則貴。貴則往。往則多。多則賤。必至供求相劑。而得其平而止。故曰。物如水。自趨平。國助不如民自助。實斯密氏顛朴不磨之理論也。吾粵米粒不足。食者多爲蕪湖安南暹羅之米。米其亦有引地耶。何米商亦販來也。天下萬國。孰不有僻遠區域。彼何嘗有引地限制。其民豈皆淡食耶。引岸者。私鹽之源本也。自有引岸。而相鄰兩縣。所屬懸殊。或淮或粵。鹽價大差。相望之遙。誰不圖利。百般弊病。多因於此。今首議破除之。正中肯

之論。鹽商之說。不亦謬乎。

鹽商呈文。惟末一節。言引票即爲鹽商之財產。一旦破除。即破其產。可稱爲切實之語。然國家大計。豈能因少部分人之利益而阻撓。在政府亦惟有於中籌調劑之法而已。

按此篇係本社撰述廣東馮君智慧所作。先登於五月二十二日廣東商報。其言雖與記者微有出入。而論破除引岸。爲改革之要點。則固如此一轍也。至其攻擊鹽商呈文中之三理由。語語中肯。顛撲不破。雖有辨者。不能爲之辭。爰登入社論。以爲一般主張維持引制者告。

記者本白附識

鹽政叢刊

斥鹽商阻撓改革之非

四七〇

論外人管理鹽政之害

本 白

近日中外報紙喧傳大借款將次告成。其條件內。不但監督財政並有管理鹽政之說。周總長到參議院說明。雖未提及。然證以中外報紙所載。知非全屬子虛。如日本朝日新聞所載（上略）夫前此借款交涉破裂之原因。乃在監督借款用途與管理鹽政二點而已。在六國團既有保護債權之方法。則自無須固執其強硬之意見。而在中國政府既得維持國家之體面。防止國民之反抗。則區區實質上之讓步。亦毫無躊躇。故中國政府遂提議情願自聘外人。以當監督用途與管理鹽政之任。中國為六國團所要脅。不惜以國權之一部。讓與外人是蓋曾經再四思維。實有至理存乎其中者云云。

十八日亞細亞報得自外交團之消息。有中央設四局。運稅局即居其一。各省設十鹽區。均用外國人。名曰任命。實行監督我財政。管理我鹽務。同日國民報亦載有資本團介紹歐爾森為鹽政監督一則。而日前財政部聘麻振氏為鹽務署會辦。因麻氏回國。尙未就職。綜觀以上所載。則外人管理鹽政。已成不可避之事實。惟實行管理乎。抑但居監督地位乎。管理者其鹽政之全部乎。抑屬于一部乎。但在中央機關乎。抑普及于各省產鹽地乎。且由政府自由僱用乎。抑由資本團

介紹。或得資本團之同意乎。其間利害關係。大有出入。茲姑不具論。但論外人管理鹽政。其影響於我國前途者如何。試列舉之。

(一) 影響於國權者 鹽政不同郵便鐵道。及關稅。其事務之複雜。範圍之廣漠。與各部行政互相關聯。如緝私捕梟。則關於水陸軍營取締私販。則關於民政警察。限制產額。則須調查戶口。改良運道。則須開鑿河渠。均關係自治行政。至於酌定鹽稅。徵收國課。則關係於財政者。更不待言。夫一事而關係於軍務行政。財務行政。內務行政。自治行政。而使外人掌握其權。何異外人握我統治權。夫以獨立國之名義。列於天壤間。而使外人管理我行政。稍有人心。當無不引為切膚之痛。此豈第如西報所云。僅失我體面而已哉。

(二) 影響於社會者 鹽務一道。數千年來。隱於黑幕之中。其歷史之複雜。情狀之秘密。非專門研究數十年。不能規見一斑。以中國人為鹽政官。尚非深有經驗者。不能辦理。何況外人。與我國習慣異。風俗異。人情異。一旦代我辦理。未有不激起國民之惡感。釀成種種之風潮。試一查歷年報紙所載。因鹽價鹽稅問題。激成暴動風潮者。往往而有。至於鹽梟之縱橫。猶其顯見者。向係由省督撫兼任鹽政。其威力尚足以懾服。若一旦易為外人。彼鹽梟有不明目張膽以橫行乎。既啓

國民之惡感。又張鹽梟之勢燄。斯時欲勦不能。不勦不可。未知政府其亦一念及否。從前庚子賠款。本有釐金抵押一條。外人亦欲仿海關例。實行管理。幸得各督撫力爭。以爲釐金徧及內地。外人管理。不但侵犯內政。且恐激起風潮。卒未實行。今鹽政之利害。更十倍於釐金。何政府諸公。其識見反遠出前清督撫之下耶。

(三) 影響於民生者 我國鹽貴而品劣。其所以尙能存在者。賴有洋鹽輸入禁止之條約耳。然事實上洋鹽之輸入。已屬大宗。今我國專賣制度。尙未確定。一旦由海關兼理。或將變爲關稅制度。其結果即難免外鹽之輸入。以中國之內鹽。與外鹽競爭。不數年可以淘汰無存。則我濱海百十萬之鹽戶。均將失業。鹽商之失業。猶其小者。况外人管理我鹽稅。但問鹽稅之增加。固不必問我國民生活之程度。擔負之能力。爲何如也。不觀日本之對於臺灣官局。向臺灣鹽戶收鹽之價。不如其內地之價遠甚。英國之對於印度。人民無力購鹽。至刮海泥或掬海水以代鹽。此中苦痛。我國民其能忍受乎。蓋鹽之爲物。人生必需。其用更切於米。此項要政。落於外人之手。無異仰食於外人。未知政府亦一計及否耶。

綜之大借款告成。以鹽稅爲抵押。固無不可。因抵押外債。須改良鹽稅。以求担保之確實。六國團

爲信用起見。要求我國改良鹽稅。亦無不可。甚至如谷利斯浦合同內。附載一條。如償款愆期。又無他項課稅抵償。始管理我鹽政權。猶可說也。今我國明明著手整理鹽稅。改革鹽政之時代。安見我國無改革之決心。無改革之人才。而於借款開始之時。即提出此條件。於此而曰非埃及我。其誰信之。

夫外人爲其權利計。出此條件。固不必論。所怪者。我國財政部長。明知鹽稅一抵外債。外人必要求改革。我不改革。彼將代我爲之。乃於張氏之改革計畫。原爲我自整理。免啓外人干涉者。則百端破壞之。自己又無政策。又不欲他人辦理。於是沿襲前清寧送朋友毋送家奴之宗旨。將我全國人生所必需。國家所託命之一線生機。斷送於外人之手。而國務院。參議院。各政黨。各法團。視之不見。聽之不聞。一若無關得失也者。詎不怪歎。

此稿作于二年正月。當時借款合同尙未起草。預計將來結果必至如此。當時論者以爲過慮。迄今覆按不幸而言中可慨也。

九年九月學鈞識

大借款合同草案第五條評論

(一) 與稽核造報所章程之抵觸

(二) 與海關比較之同異

(三) 與鹽運司權限之衝突

往者大借款談判伊始。有鹽稅抵押之說。吾人即慮外人將藉此攬我政權。曾力言鞏固信用。惟有自我改良。求鹽稅統一之法。以爲借款擔保。彼自無所藉口。若必爲保持私商計。專就自私自利着想。而不爲全國鹽稅求一完善之辦法。則外人以債權故。必起而攬我政權。我將無以自脫。迨大權旁落。一切措置。聽命彼族。則我國主權。萬劫不復。雖有善者。亦末如何。吾人反覆叮嚀。以警告我政府及國人者。亦既筆秃墨枯。聲嘶淚絕。乃爲時未久。外人管理鹽政之風說。已遍傳於世。然猶以爲當局雖曠曠。尙不至忍心害理。一至於此。迨至稽核造報所章程發表。見有引票須經洋員會同簽字一條。以爲越出稽核造報之範圍。即爲外人干涉我鹽務行政之一端。幸而除此條外。章程內聲明此外產製銷運各項行政事宜。均不在該所權限之內。雖損我主權。尙不至全權盡握於外人。吾人曲諒當局之苦心。亦不過事苛求。明知財政部爲保全私商計。斷不能改

良鹽稅。既不能改良鹽稅。即難免外人之干涉。是外人之監督我鹽稅。已爲不可避之事實。但求其監督之條件。僅如稽核造報所章程所云。則主權不至全失。鹽政改良。尙不至絕望。而不意遲之又久。借款合同。秘不宣露。而在參議院之報告。只有大綱。而無條文。吾人已竊竊疑之。迨後見上海時事新報。載有華洋文不符。及種種喪權之說。吾人益爲疑訝。蓋借款爲今日應有之政策。何所用其秘密。而作事畏人。惟恐風聲稍露者。其中必有詭詐。已可斷言。况合同爲彼此執行之契約。豈有同一契約。而有華洋文互異之理。其中疑團。使吾人愈難解釋。愈欲求原稿一讀之。迨草案覓得後。而種種喪權辱國。掩耳盜鈴之計畫。乃益和盤托出。今不暇爲全文之研究。但就關於鹽政主權之第五條而言之。覺向之傳聞及公佈之稽核章程。猶爲彼善于此。若循此合同進行。不爲修改。則中國鹽政。全落於外人管轄範圍。無絲毫主權之存在。即謂今日大借款合同。爲異日亡國之券。今日與銀行團之談判。爲吾國受人宰割之刀俎可也。嗚呼。財政部果何厚于鹽商。而薄於國家人民。而出此極險極惡之手段耶。茲就其合同所載。關於鹽務各條。由種種方面。比較而說明之。以警告吾國人之關心鹽政主權者。

(一) 稽核造報所章程之抵觸

(甲) 總綱

(一) (稽核造報所章程)下稱章程 財政部因鹽務事體重要。款項繁瑣。於部內設鹽務稽核造報總所。各省設分所。見第二條

(大借款合同)下稱合同 中國政府。須倚賴外國贊助。在北京設立中央鹽務處。鹽務處內設鹽稅總監督所。(稽核總所)

(二) (章程) 總所經辦事件。由鹽務署長查覈。凡各省鹽務。產製運銷各項行政事宜。均不在總所及各分所權限之內。見第六條 (合同) 鹽務總監督所。置中國人爲總辦。外國人爲會辦。兩者得享有監督報告鹽稅收入。並編纂計畫書。發行特許狀。(即引票) 各等最高權。

(三) (章程) 各省分所。應設經理華員一人。協理洋員一人。見第四條 (合同) 產鹽各地。設立地方稽核分所。任命華洋所長各一人。關於鹽稅之徵收保管。均負連帶責任。

(乙) 用人權

(一) (章程) 總所設總辦一員。由財政總長任用。會辦一員。由財政總長聘用洋員充任。稽核員

若干員。分別委任。各省分所。應設華洋經協理各一人。其餘員額。由總所呈鹽務署長。轉呈財政總長核定。見第三第四條

(合同)華洋所長及稽核總所。並各稽核分所。必需之華洋人員。其聘任免任。由華洋總會辦會同定奪。由財政部總長核准。

(丙) 行政權

(一)(章程)總分所專司考核鹽務收支款目。各事宜。見第二條

(合同)總所主管所有發給引票。彙編各項收入之報告表冊等事。分所會同担負征收存儲鹽務收入之責任。

(二)(章程)各省鹽務。產製運銷。各項行政事宜。均不在總所及各該分所之內。見第四條

(合同)華洋經協理。須會同監理引票發給。及征收各項費用。總會辦有保護鹽稅。担保各債先後次序之職任。

(三)(章程)惟引票關係收入。應由所員簽印。方生效力。見第七條

(合同)各產鹽地方。鹽斤納稅後。須有該處華洋經協理會同簽字。方准放行。

(四) (章程) 收入各款。隨時存入國庫。見第八條

(合同) 征收之款。應存于銀行團所設立之銀行。或銀行團所承認之存款處。歸入中國鹽務收入帳內。

(五) (章程) 支出各款。經鹽務署長交由總所。開具憑單。簽字。呈由財政總長察核。方可照發。見

第八條

(合同) 鹽務進款帳內之款。非有總會辦會同簽字之憑據。則不能提用。

按以上章程與合同。彼此對照。其中抵觸之處。不一而足。如甲總綱第一條。關於稽核總所之設置。及名稱。章程則云稽核造報所。因事務重要。款項繁瑣而設。其主動全由於我國。聘用洋員。不過借材異地。全不由外人之干涉。而合同則云。中國政府。須倚賴外國贊助。全由借款之關係而發生。並將改良鹽稅之權。訂入合同之內。則此項機關之設立。主動全由于外人。其謬一也。章程所云稽核造報總所。似僅有稽核造報之權。不涉于行政方面。而合同則云。鹽稅總監督所。夫總監督與稽核造報。其權限之大小。無論何人。一望而知。猶恐權限不確定。除列舉各種行政特權外。(如給發引票及簽印放行征收存儲保管提用等)又重言以申明之曰。有以上各等之最高

權。吾不知鹽政最高權與主權有何差別。其謬二也。章程又云。各省分所設經理華員一人。協理洋員一人。既曰經協理。明明有主客之關係。而合同則云。華洋所長各一人。並無經協理之分。並申言之曰。關於鹽稅之征收保管。均負連帶責任。而附注內。並規定曰。此二員之高級職權。均相等。豈第平等而已。吾恐所謂華員者。不過作洋員之翻譯而已。何則。華員之職權。規定於章程內。而洋員則有合同爲之後援。况章程與合同權限之大小。又屬不同。其故一。華員由總所委任。而洋員則係聘任。其故二。華員可以自由免任。洋員不能無故免任。其故三。有此三原因。雖有精明強幹之人。亦不能不爲洋員之傀儡。况現在財政部之用人。惟阿容取悅爲能。但求一能充洋員之翻譯者。已屬上選矣。夫外人之用心。何所不至。獨怪吾執政者。竟茫不加察。爲其所愚。况一所豈容有二所長。今外人如此要求。乃竟聽之。一任其華洋兩番合同。文義不符。而藉此誑騙國人。以掩其損失主權之醜。其謬三也。

乙項關於用人之權。章程內所規定者。僅有總所一會辦。各省分所一協理。此外更無洋員之必要。而合同則除洋會辦及所長外。又有總所及分所必需之華洋人員一語。夫總所之洋員。會辦是已。分所之洋員。則所長是已。此外之所謂華洋人員。又係何人。百思不得其故。揣該部之意。必

將總所之稽核員及分所之屬員均改爲華洋各半。純然爲華洋合辦之鹽務。其心始快。而洋員乃無限制。其謬四也。且照章程而言。總所之稽核員。分別委任。此句係緊接上文。由財政總長任用聘用而言。則此委任權。固屬於財政總長也。分所其餘員額。由總所酌擬呈核。總所以總辦爲主體。是用人權。亦屬於總辦也。而合同之內。則渾言之曰。由華洋總會辦。會同定奪。是不獨喧賓奪主。總會辦權限不分。並將財政總長之用人權。亦爲洋員吸收而去。其謬五也。

丙項關於行政權。章程云。總分所專司考核鹽務收支款目各事宜。而合同則除前項外。並有發給引票。擔負征收鹽稅。及存儲保管提用等種種特權。試問發給引票。與擔負征收存儲。爲稽核造報範圍以內事乎。抑溢出範圍以外乎。此等重要行政。亦使洋員會同擔任。是不啻以全國鹽政權。拱手而讓之矣。何必中國再設鹽官。何必財政部尙留一管理鹽政之虛名。其謬六也。章程內載明各省鹽務。產製運銷各項行政事宜。均不在總所及分所範圍之內。惟引票關係收入。應由所員簽印。始生效力。是該所權限。始終不離稽核與造報。引票簽字一條。雖溢出範圍。猶可謂因稽核而連及。乃如合同所載。則總所洋會辦。有保管鹽稅之權。分所洋所長。有發給引票。及征收鹽稅。及各費之權。試問發給引票。是否關於運銷之事。征收鹽稅。是否關於行政之事。而最荒

謬者。則如引票須經洋員會同簽字。方准放行一語。夫引票既由洋員發給。又由洋員簽印。已與運司無異。然猶可曰祇及于產地。尙未及於銷地。今乃加以放行二字。則凡通過之關卡。行銷之食岸。皆非通用洋員不可。是並掣驗所。督銷局（現更名曰權運局）亦置於外人管理之下矣。向祇聞劃全國爲十區。每區用一洋員。若以此句觀之。則產地銷地通過地。舉凡鹽所行之處。若河流。若鐵道。均需用洋員。始能分布其簽字放行之權。蓋我國鹽稅。并非盡在產地征收。有在通過處征收者。卽所謂鹽釐是也。有在銷地征收者。卽所謂加價及各種附加稅是也。今洋員既有征收鹽稅。及各費之權。非遍及全國。何能完其担負。合同內所謂稽核分所之華洋必需人員者。殆卽指此。否則除所長外。豈尙有位置洋員之地位乎。吾國非印度越南。非南洋羣島。乃竟使外人之行政權。遍於舟車所通。人跡所至。與歐人殖民地同。豈非奇辱。其謬七也。章程內收入各款。隨時存入國庫。所謂國庫者。中國國庫乎。抑外國國庫乎。吾知必中國國庫也。乃合同則云。征收之款。應存於銀行團所設立之銀行。或銀行團所承認之存款處。是必以銀行團之銀行。爲我國國庫矣。否則國庫之上。加一外字。文義始合。夫款項之存儲。何等重要。乃章程與合同。相反如是。其收入也。章程內支款一節。總所不過簽字。呈由財政總長察核。方可照發。合同則云。去非有總會辦憑據。不

能提用。彼此一重一輕，適成爲反比例。夫鹽稅爲吾國收入大宗。今抵押者究係若干。合同內並不載明。但云鹽稅之全部。設或我國改良鹽稅。增加一倍。除抵押外。我國本有提用之權。今云非有洋員憑據。不能提用。則將來雖鹽稅增加一倍，豈尙能絲毫自主乎。其謬九也。綜觀以上各節。是我國鹽政權。已全落外人之手。而周總長在參議院報告。猶謂無碍主權。吾人在局外者。亦爲其所欺。且日言改革政策。以冀彼之一悟。寤不大可哀乎。吾人未見合同原文。僅以稽核造報所章程。以爲洋員權限。不過如此。寧非夢夢。彼日日爲保全票引計者。惟恐將來鹽務改革。引票無效。一方面授發給引票及簽字之權于外人。使吾國永無改革之希望。一方面以稽核造報章程。愚我人民。而于合同原文。秘密復秘密。欲待簽押之後。再行公布。使參議院國民。力爭而無及。其計不可謂不高。而不意竟以聘用洋員一事。半途決裂。俾吾人以研究之餘地。而種種自欺欺人之舉動。得暴露于天下。嗚呼。此次借款爲吾人所希望其成功者。乃其內容。一至于此。然則前日之決裂。不反爲吾國幸事耶。

(二) 與海關比較之同異

(甲) 與海關相同者

(一)因外人管理關稅。而于中央特設總稅務司。地方設海關稅務司以管理之。因外人管理鹽務。而皆于中央設稽核造報總所。地方設立稽核分所。以管理之。

(二)實際上許外人管理海關。而名義上又不願外人管理。于是在總稅務司上。設一稅務處之空機關。各省設海關監督。以爲對待。

實際上許外人管理鹽務。而名義上又不願外人管理。于是在稽核總所之上。設一鹽務處之空機關。各省設鹽運司。以爲對待。

(三)以名義言。海關稅務司。隸于總稅務司。總稅務司。隸于稅務處。而稅務處。隸于財政部。似乎成一統系。

以名義言。稽核分所隸于稽核總所。稽核總所。隸于鹽務署。而鹽務署隸于財政部。似乎成一統系。

(四)以實際言。稅務處權力。僅及于海關監督。而不及于總稅務司。及海關監督稅務司。以實際言。鹽務處之權力。僅及于鹽運司。而不及于稽核總所及分所。

(乙)與海關相異者。分較。甚畧。遜二種。

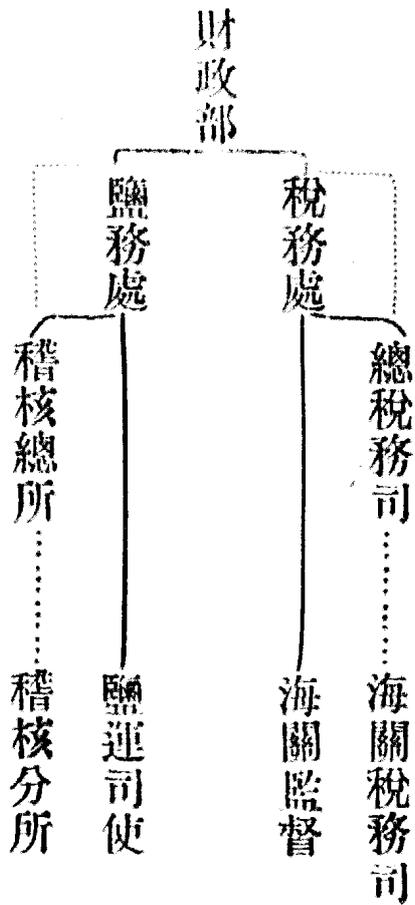
(子)較甚者

- (一)稅務司對於關稅。僅有征收造報之責。而稽核分所。除征收稽核造報外。並及其他範圍。
- (二)海關征收款項。向由海關監督存儲中國銀行。稅務司不得過問。(按光復後中央政府未設立各關稅款。遂由海關暫存此係例外)而鹽稅征收款項。則由稽核所存放銀行團之銀行。或承認之存款處。鹽運司不能干預。
- (三)海關所收各稅。由關監督保管報部備撥。如有急需。關監督得自由撥解。而鹽稅收入各款。由稽核總所保管。非經洋員會同簽字。財政部且不能提用。鹽運司更不必言。

(丑)較遜者

- (一)總稅務司及海關稅務司。純用洋員。(近時亦有用華員者係例外)為純粹之洋辦制。稽核總所及分所。則華洋各半。為華洋之合辦制。
- (二)總稅務司。名義上由吾國任用。儼有代表債權之資格。其聘任免任。我國不能自由稽核所會辦。實際上須得外人同意。而名義上則我有聘任免任之權。(現時各國與我所爭者即在此一點借款之決裂者亦在此)

據上各條觀之。其與海關相同者性質。相異者權限。而相異之中。又有較甚與畧遜之分。兩相比較。覺劣者（即較甚者）居其三。而優者（即較遜者）占其二。而此二點（一）則外交團尚在力爭。必不允我自由僱用。一則訂於合同之內。如本利拖欠。即歸海關管理。為純粹之洋辦。今之夢夢者。尚謂鹽務一項。將來難免步海關後塵。豈知照此合同執行。何必將來。即今日之稽核所。與稅務司何異。而主權之損失。且較海關為尤甚。謂予不信。更為統系表以說明之。



（說明）右表一者。係實隸之機關。二者。係虛隸之機關。質言之。稅務處與鹽務處之權力。祇能及於海關監督。與鹽運司。而不能及於稅務司。與稽核所。閱者欲知將來鹽政實權之所在。即問今日海關之實權。地方在稅務司乎。抑在海關監督乎。中央在稅務處乎。抑在總稅務司乎。

即可恍然悟矣。

(三) 與鹽運司權限之衝突

(一) 鹽運司本有給發引票權。今稽核分所亦有之。

(二) 鹽運司本有引票上簽印之權。今稽核分所亦有之。(按鹽運司於引票上簽印。僅止領票時一次。今日簽字放行。是並掣驗所督銷局而兼之矣。)

(三) 鹽運司本有征收鹽務及各費權。今稽核分所亦有之。

(四) 鹽運司收入鹽稅。得有存儲之權。今稽核分所亦有此權。

(五) 鹽運司本有提撥鹽稅之權。今稽核分所亦有此權。

觀上各條。稽核分所之權。即運司固有之權。今運司未裁撤。運司固有之權。亦未取消。而另派稽核華洋人員。其權與運司相埒。而反過之。究竟鹽務行政由誰主持。彼此爭執。必起衝突。即使鹽務新官制頒布。運司或將裁撤。然運司固有之權。即吾國行政之主權。官制可更。主權決不能放棄。故運司即或裁撤。中央亦應另行設官。督理各省鹽政。詎財政部以稽核分所。即為將來地方之鹽政長官耶。該部果以華洋合辦為宜。何妨明目張膽。即以外人為鹽運司。何必陽避其名。陰

授以權。且運司實權。既已削去。何必留此空機關。耗國家無數金錢。養此投閒官吏耶。綜觀以上各節。從各方面比較。此次借款合同。損失主權。已無待言。尙有情節較重。足令吾人惊心动魄。欲涕無從者三事。一爲洋員之聘用無限期也。抵押期限。以借款期限爲準。此吾人無異議者。但抵押爲一問題。聘用洋員爲又一問題。今之聘用洋員者。爲中國鹽務未能整理。信用未能確實。故外人有此要求。然此後鹽稅整理。至何程度。即爲信用昭著。可以辭退洋員。由我自主。此層合同內並未規定。而獨於本利拖欠。即將鹽政全權。移交海關等語。言之綦詳。是於我之可以收回權利者。務必絕其根株。而於人之可以肆其鯨吞者。反爲伏其萌孽。此等合同。可謂之亡國合同。可謂長太息者一也。一爲抵押之無數目也。吾國鹽稅收入。以抵前此及此次借款。尙屬有餘。早經當局宣布。今漫與訂約。並不明定抵押數目。但爲概括之言曰。中國鹽稅全部。充爲抵押。又中言之曰。將來所有入款。非經會同洋員簽字。不能提用。是將來即使鹽稅改良。收入之款。倍於今日。我國亦無絲毫活動之餘地。此可爲長太息者二也。一爲鹽政改良之絕望也。鹽政改良之說。初自張熊二公。全國輿論。已歸一致。蓋我國財政。易於整理。易見成效。足爲最大歲入者。惟有此耳。故鹽政改良與否。實爲中華民國。死生存亡之關鍵。乃財政部長爲鹽商之關係。橫生

阻力。又恐正式政府成立。或有廢棄引票。行國家專賣之制。乃不憚於借款合同。將整理改良之權。授諸外人。所謂改良之方法者。即如第五條所載。吾人所謂喪權辱國者。即該部總長所謂改良鹽稅之計畫也。最足令人痛恨者。明知國會開幕。正式政府成立。鹽政實行改革。引票勢在必廢。遂不惜將發行引票（合同內曰特許狀）及簽字之權。授諸洋人。以爲前清所發之特許證。恐不足以反抗民國。得洋員簽字。可以倚賴外力。永遠保存其世產。使吾國鹽政。永絕改良之望。不然納稅之稅單。謂關係稅入。須經洋員簽字。猶可言也。若特許證（引票）不過政府許人民營業之證據。試問與鹽稅之收入。有何關係。何爲必欲使洋員。會同給發耶。司馬昭之心。路人皆見。可爲長太息者三也。

嗚呼。鹽稅抵押。爲今日不得已之舉。鹽政改良。乃吾國自有主權。今以一財政部長之私而忘公。甘受外人愚惑。造此惡因。異日必有受其惡果者。亦可謂中國之大不幸矣。今者大借款已經中輟。此項草案。本無研究之價值。特外間傳說。不久有廢續開議之望。設使二次談判。仍照原文簽押。寧非鑄成大錯乎。吾人反覆思維。以爲借款續議之日。若不將此項喪權辱國之條文。加以修正。鹽政主權。永無收回之日。此當世哲人志士。所當合全國之力以爭之者。不憚縷述如左。以哀

告國人及政府與議院諸公。前車已覆。後車之鑑。吾人詎可任其顛預從事。以斷送我國計民生於冥冥之中哉。

此篇係二年四月所著。因美國退出銀行團。不願以借款干涉中國政權。而政府先聘丁恩爲鹽務顧問。以避去將來借款成後。以債權代表名義干涉政權。因此爭議借款中止。鈐知借款萬難坐免。將來合同必須復活。故草此篇。冀引起國人注意。不料後日之合同更甚於此。可嘆也。

九年九月鈐識

附大借款條件之討論

(浙江平民日報一覽)

大借款之聲浪。震溢於國民之耳鼓者。一年餘矣。國民之反對之者。非反對借款也。實反對此苛虐之條件耳。苟有可以忍受者。吾人亦知今日借款之必不容已。如用途正常。何必因噎廢食。以阻政治之進行。夫所謂苛虐之條件者何也。簡言之。即債票之價格。及財政之監督問題也。今萬惡政府。於臨時終了之期。將一年以來。國人所抵死力爭。不肯輕易出之者。竟於數日之間。委托一二人。在昏夜簽約。借款二千五百萬磅之鉅。正式之議院不知。全國之人民不聞。以如此重大之事。而出此秘密之行動。其必有喪權辱國之處。以欺飾我國人。陷害我國人。已可斷言也。乃國人起而反對。而忍心害理之周學熙。猶以借款大綱。曾經臨時參議院通過為辭。其通電中妄謬之處。姑置不論。即就借款大綱之要點。及已經簽約之合同內容。並舉而討論之。彼周學熙欺人誤國之罪。真上通於天矣。

大綱(第一條)中國自行整頓鹽務。惟製造鹽廠。及經收鹽稅之處。中國可酌量自聘洋人。幫同華人辦理。所收鹽稅。可交存於最妥實之銀行。以備抵還借款之本息。

此條為借款合同中最重要之問題。一整頓鹽務之權。二管理鹽稅用人行政之權。三收入稅款

存放之權。如大綱所云（中國自行整頓）則整頓之主權。當然自我操之。絕無外人干涉之餘地。中國可酌量自聘洋人幫同。則聘用與否。亦聽之於我。無必要聘用之義務。且幫同辦理。主客權限。顯然分割。決無喧賓奪主之患。（所收鹽稅。可交存於最妥實銀行）則交存之銀行。不可不當由我自由選擇。其稱爲最妥實者。雖不能盡出我一方面之意思。然必經我一方面之承認。尙不失所有者之主權。

據以上種種之規定。誠能如周學熙所稱。抱定大綱。不越繩尺。則在臨時參議院。自無不同意。即在正式之國會。亦決無有異議。乃觀今日簽押之合同。以上重要問題。均規定於合同之第五款中。其是否不越繩尺。不待智者而可決。茲將其條文。節例於下。以與我國人對勘而詳察之。

合同（第五條）中國政府承認。即將指定爲此項借款擔保之中國鹽稅。征收辦法。整頓改良。並用洋員以資襄助。

首提（中國政府承認）六字。以下即列舉鹽稅……征收……整頓……用洋員襄助各節。是無一不在承認之中。即無一不在担保之列。夫我國將來之可望增加大宗歲入者。莫如鹽務一項。其能整頓改良與否。實爲國家命脉生死之所係。則其整頓改良。既萬不可緩。亦萬不可有障礙。今

既以收入爲借款之擔保。而整頓改良之權。既萬不可許他人之干預。此主權得失之所在。當局應如何慎重顧慮者。且鹽務行政之整頓改良。爲一問題。鹽稅征入之整頓改良。又爲一問題。今不爲分割。而概以政府承認等字冠之。將來一有改革。外人即以爲口實。其害何可勝言。大綱中所謂自行整頓之說。謂非周學熙欺人自欺之語耶。條文中既未將鹽務整頓與稅法整頓範圍主權。分割規定。其禍胎已爲伏匿。而又緊接（聘用洋員）一語。則無論何項整頓之權。盡入外人之手。已無中國主權之存在。然猶望其辦法之得有活動也。乃觀於合同之條文。又有（如何辦法。已由財政部定奪。卽如下節所言）之語。是整頓之辦法。亦訂入合同之內。今日之已規定者。他日即失其自動可知。又何自行整頓之可言也。

再進而論下節定奪之辦法。（條文）中國政府。在北京設立鹽務署。由財政總長管轄。鹽務署內。設立稽核總所。由中國總辦一員。洋會辦一員主管。所有發給引票。彙編各項收入之報告。及表冊各事。均由該總會辦專任監理。又在各產鹽地方。設立稽核分所。設經理華員一人。協理洋員一人。（註此二員之等級職權。均相平等。卽係英文所稱華洋所長。）該二員會同擔負征收存儲鹽務收入之責任。華洋經理。及稽核總所。並各稽核所。必需之華洋人員。其聘任免任。由華

洋總會辦會同定奪。由財政總長核辦。各該華洋經協理。須會同監理引票之發給。及征收各項費用。及鹽稅。並將收支各事。詳報總長。告該地方鹽運司。及北京稽核總所。由稽核總所呈報財政總長後。分期將報告頒布。

以上爲合同中所稱整頓辦法之一節。細繹全文。其主要之點有三。一掌理之機關。如鹽務總署。稽核總所。稽核分所等是也。姑無論其設置之當否。而以國家征收之機關。規定於合同之中。已有一成不變之勢。將來改革。必生窒礙。而况所謂稽核分所者。凡各產鹽地方。均可設立。反無區域之限制。與所址之明定。其生隨意增設之問題。又在意中。且分所之事務。直接受成於總所。其對於各省運司。僅有一報告之責。並無歸其監察之明文。則運司之機關。幾成虛設。且不獨虛設已也。將來運司之用人行政。難保無衝突之事實。於此欲裁撤運司。則失我固有主權。欲保存運司。又何必擁此虛名。此合同於機關一端。其流弊已不可勝言矣。二任用主管之人員。如華洋總會辦。華洋經協理等是也。夫鹽稅收入。總作爲其擔保品。管理之主權。當然在我。即其任用人員之主權。亦當然在我。此次大借款自開議以來。即以任用洋員問題。爲爭議之燒點。今觀合同條文中。似有聘任免任。由華洋總會辦定奪。由財政總長核准之言。尙有一半主權之存在。不知合

同中所謂總會辦者。其任用並未有明文之規定。則在我之不能自由聘用。一言可決。反不若稅務司之爲僱用性質。猶明定於海關條約中也。此外如總會辦。則有會同主管之專責。經協理則有等級職權均相等之解釋。是明明爲華洋人員之合辦制。又何必於名稱上。作此無謂之區別。以欺飾國人之耳目。况合同以英文爲準。英文固明明稱爲華洋所長者乎。且猶不但此也。總會辦經協理之華洋人員合用。固爲今日必不得已之舉。則除總所之會辦。分所之協理以下。當然無任用洋人之必要。乃合同中。偏於總所分所內。申言必需之華洋人員一語。則將來所內之洋人。何止一會辦協理。無一事不可以華洋各一人爲言。且藉口於必需二字之文。洋人之數。亦難免不超過華人。其害又伊於胡底耶。三主管人員之職權。如發給引票。征收存儲。以及彙編表冊報告等事。是也。釋條文中列舉之事務。純屬於鹽務行政之範圍。我國執行此行政事務者。爲現有之鹽運司。將來新官制頒布。運司名稱。即有變更。而掌理此行政事務者。萬不能不設相當之職官。今既將應行之事務。盡授之稽核所之經協理。則明明爲裁撤運使之地步。而稽核所卽爲將來運使署之變相。夫既爲運署變相。則其爲執行機關已無疑義。乃其名稱。則又爲稽核總所。與稽核分所。是從前之運署。僅有執行之權。後日之總分所。且兼有執行監督之權矣。至其職

權中引票一項。爲中國鹽務之稅政。如仍沿用引制。則鹽稅收入。決無整頓之希望。今且以發給引票之權。訂入合同。授之外人。爲債務上連帶之擔保。則引制永不能革除。收入永不能增加。其勢必至償還本利之不能如期。而鹽政全權。永墮於外人之掌握。非故作此危言也。即引制之改革。其結果有萬不能逃此事實者。且引票之作用。不過爲國家允許鹽商營運之憑證。於鹽稅收入絕不相關。今既以收入爲擔保。則發給引票之權。萬無應列入合同之理。外間謂周學熙爲保全個人鹽商利益起見。此言可謂誅周之心矣。以少數人之利益。而甘願斷送全國之命脈。周之肉其足食耶。然此但就引票之害言之。此外總分所應行之職權。如征收存儲等事。均爲合同所訂定。與現時海關之管理稅務無異。我國海關監督。不過徒存虛位。其實權盡操之外人。將來稽核所之現象。已可於今日海關徵之。而況稽核所用人之權。尙不及海關之有限制乎。謂爲斷送鹽政。誠不爲過也。

總以上三項。均合同中所謂財政部定奪之整頓辦法。吾國人試思之。整頓鹽稅。爲我國自有主權。是否應逐項列入合同。即列入合同。而如上所云。是否得爲整頓方法。其特設之總分所。不過爲外人監督之機關。此外主管人員。不過規定華洋合用。主管職權。不過規定華洋平等。無一非

爲外人擴權限。無一非爲自身室生機。吾不知財政部所謂整頓辦法者何在。而合同既有此整頓之明文。將來無論何項政策。外人可藉口於非合同之範圍。拒絕我自由之整頓。此皆合同中如何辦法。已由財政部定奪一語。種之惡果也。周學熙之罪。非上通於天哉。

總之周學熙以大綱提交前參議院。而一面私訂喪權辱國之合同。至人民羣起反對。復藉口曾得前參議院之同意。以爲抵制。是厚誣參議院。以圖欺飾我國民。且即使此次合同。果不越大綱範圍。而正式國會既已成立。人民驟增二千五百萬磅之負擔。其合同全文。亦應經國會之通過。方生效力。此爲約法所明定。而況今日合同之與大綱。其相差不可以道里計。而謂能強我人民以承認之耶。所幸者今上下兩院。既全體否認。外人亦停止交款。此項合同。已失效力。所望我全國人民。速籌善後之策。以救危亡之局。否則徒恃外債。即使條件退讓。亦終必有破產之一日。是仍在我國民之善自謀耳。

按此篇所討論與記者第四期所著之評論相吻合。惟一則監督於事前希條件之改訂。一則監督於事後期合同之無效。然押已簽矣。款已交矣。成事莫說。惟有死中求活。即實行記者所主張之補救三策而已。

記者附誌

此文係二年六月浙江平民日報一覽君所作當時北京某報謂其過慮欲借激烈之言論以推翻政府鹽政借用客卿有利無害所謂稽核者不過監督用途決不能干涉鹽政距今不過六年鹽務行政無一事不受外人之干涉可知當日除鈐外非無明眼人也

九年九月鈐再識

附大借款之研究

(北京平報太羹)

自大借款簽約以來。京滬某某各報。大都持激烈之言論。以爲亡中國者。大借款也。斷送中國者。主張大借款之政府也。其甚也。乃欲假借款條約。爲推翻政府之器。於是故甚其辭。謂此次借款。政府乃有爲而爲。嗚呼。此等言論。記者旬日以來。聞之熟矣。今借款條約。業已發表。財政總長之通電。亦已爲舉國所共見。大借款之果足亡國與否。吾國之果能無待於大借款與否。監督財政之條件。果十分嚴酷否。大借款不成立。果能免於外人之干涉否。凡此種種問題。事前之因如何。事後之果如何。皆吾輩所當平心靜氣以求之者也。而漫然挾一時之意氣。以泄其不平之忿。大聲疾呼曰。大借款亡國。曰政府斷送民國。醜詆之詞。淋漓滿紙。試問何裨於事實哉。嗚呼。可以休已。吾國當有清之季。負債已十餘萬萬。自政體改革。經濟恐慌。公私掃地。赤立無餘。民國元年。一歲間應償之外債。凡萬餘萬。中央政府。無以應。乃求之各省。而各省之苦貧。乃正同於中央。於是屢次請求。屢次延期。外人最重信用。而吾國應償之外債。乃不能如期應付。於信用不無稍損。外人縱厚於我。亦不能聽我之長此遷延也。矧其間一二野心之國。方欲乘機肆其迫脅。倘應付稍未盡善。則舊日之抵押品。悉入人手。即求如今日大借款之條約。亦不可得矣。今君等乃以條約

中有稽核用途。鹽務總理各條件。以爲此乃止渴之鳩酒。然試問大借款不成立。而外人以債權之關係。遂能默爾而息乎。其將仍不免有監督財政之舉乎。君等解人。必能了然於此中消息也。記者嘗謂借款而成。中國不免受人監督。借款不成。亦不免受人監督。如謂中國必借款。而借款條件。不宜如是嚴酷。何其言之易易也。吾國今日譬如以一貧商。承辦大商號。前商債務。悉由後商担任。爲後商者。如欲不理舊債。唯有宣告破產而已。如欲清償宿逋。復理故業。不能不另行舉債。而當此信用未復之時。亦不能怪債主條件之苛刻也。故監督之舉。已成今日不可逃之事實。新鹽政局之聘用客卿。悉歸財政總長管轄。必不能履行債務時。始有仿照海關辦法之議。此等條件。固不能謂純無監督之性質。然較諸論者所云。固已去之遠矣。而尙欲嘵嘵者何爲乎。吾輩論事。當從國家大局着想。不當亘一意見於胸中。若同以借債之喪失國權言之。則今日鹽政用人之約。較諸南京政府之拍賣招商。思鬻萍鑛。固已彼善於此矣。而橫肆攻擊者何也。鹽政用客卿。爲整理。未可遽認爲吾國之不幸也。吾國叢弊之藪。莫鹽政若。近數年來。主張改革鹽政者。不乏其人。而卒歸無濟也。蓋吾國向來之習慣。往往以護持個人權利。爲第一之天職。國家一切政令。有不便於個人之私益者。雖明知其利。必設法沮尼之。使不得行而後已。鹽政之改

革。如張季直輩言之詳矣。而卒未能見施行。就令實行其說。其失敗亦可豫言。則以沮尼之多也。吾國鹽利。實可爲歲入鉅款。倘以戶口統計言之。每歲入款。至少當在萬萬以上。今日權鹽所入。歲不過七千萬。而鹽斤加價。有進無退。徒使國民有淡食之憂。何則。無根本改革之圖也。今大借款之條件。有延聘客卿。爲會辦之說。以主權言。誠不免有旁落之恐。然禍福盈虛。迭爲倚伏。又安知此等條件。於吾國無絕大之利益耶。蓋鹽政改革。苟令客卿參與。便無沮尼之憂。且一切辦法。均能核實。而脫除舊日之習氣。倘善爲駕馭。未嘗無臂指相使之效。是在當局者之手段如何耳。彼京漢京奉諸路。何嘗無外國稽查工程師諸職。然而大權不憂旁落者何歟。此次借款之額。凡二千五百萬磅。勻四十七年攤還。本利並計。每歲應償之款。不過七十萬磅左右。合中國銀幣七百萬耳。苟因聘用客卿之故。而鹽政改革。確有把握。每歲入款。可增三千萬。去七百萬償款以外。吾國每年之收入。豈非增多二千餘萬耶。天下事。固有利害相倚伏如此者。安得如論者所云。以爲即此任用客卿一節。便是亡國之導線耶。借款條件。中國明言。應還之款。如能屆期照付。一切均不容外人干涉。然則鹽利入款。第能逐歲增加。債權諸國。固無如我何耳。記者敢憑所推測而下一斷語曰。鹽政參用客卿。雖表面上似主權之旁落。而實際上則大利之所在也。論者不考事

理。祇皇皇然曰。監督財政。亡國之借款。斷送民國之借款政策。豈非所謂自擾者歟。

今之詆大借款者。不外曰監督財政。足以亡國而已。然就大借款之條件觀之。其所謂監督財政者。安在乎。僅鹽政會辦。借款監核耳。鹽政參用客卿。本無所謂監督。其權利所及。亦僅鹽務一部分。不能如論者所云云。以爲有監督全國財政之勢力也。且其利弊所在。記者固已詳言之矣。至於借款稽核。其權力亦祇及於此次借款之用途。於吾國固有之歲出入。固絲毫不能過問。焉得目爲監督財政乎。其極不過使吾無自由支配借款之能力而已。然此實於吾國有絕大好处。固非庸庸者所夢見也。吾國人之祇肥一己。不顧大局。自昔已然矣。政體變革以來。至謂革命巨子者。其倒行逆施。較之前清腐敗官吏。殆又過之。比款一千萬。迄無着落。至今尙成疑案。此非其明證歟。此次借款條件。苟非有用途之稽核。難保一二不肖官吏。不任意揮霍。又難保一二有新勢力之人。不任意取求也。且以稱貸之易。視爲儻來之物。隨手浪費。款盡復借。甘鳩酒而屢飲。覷漏脯以爲糧。其禍之所積。不使吾國大破產不止也。今幸有此稽核。我國人乃有所譏察。而不敢有無謂之浪費。且鑒於外人之多方刁難。而不敢輕於言貸。如是而吾國財政。其庶有轉機乎。論者乃以此爲監督財政。足以亡國。豈以外人稽核太嚴。不能恣君等之揮霍歟。吁。異已。總之今日反

對借款者。不外兩種人物。其一則欲借此爲傾覆政府之器。故過甚其辭。以爲借款簽約之日。即吾亡國之日。因假借款以入政府於罪。一則於借款條件。未嘗寓目。祇知人云亦云。一若借款既成。則亡國之禍。隨之者。前者所謂存心破壞。後者所謂無識盲從。而存心破壞之徒。所以得施其鬼蜮之伎者。則以盲從者之多也。今平心研究。而知借款條件。其於吾國利害。決不若論者所云之甚。盲從者可以息其喙矣。存心破壞者。亦可以廢然返矣。

按此論與前篇一覺君之論。適相反對。彼主悲觀。此主樂觀。見仁見智。各有理由。而歸本於改革。政勿失主。權我川客。卿非客卿用。我此則與記者心理相暗合。故亟選錄以供參考。

記者附誌

鹽政叢刊

大借款之研究

五〇四

附中國政府善後借款合同

此合同於西歷一千九百十三年。二十六日。在北京訂立。其訂立者。一爲中華民國政府。（此下簡稱曰中國政府）由國務總理。外交總長。財政總長。代表。一爲匯豐銀行。德華銀行。東方匯理銀行。道勝銀行。橫濱正金銀行。（此下簡稱曰銀行）

茲因中國政府。欲借二千五百萬金磅。計馬克伍萬一千一百二十五萬正。佛郎六萬三千一百二十五萬正。盧布二萬三千六百七十五萬正。日本金元二萬四千四百九十萬正。爲善後及行政之用。（節目詳後）並擬發售其金幣債票。以實現此項借款。其額即上所言之數。

又因銀行預備代中國政府將上言之借款之債票。發售於公衆。故訂條款如左。

第一款 中國政府。准銀行發售五厘金幣債票。其總額計二千五百萬金磅。合馬克五萬一千一百二十五萬正。佛郎六萬三千一百二十五萬正。盧布二萬三千六百七十五萬正。日本金元二萬四千四百九十萬正。其發售或作一批。或分多批。由銀行自行酌定。此項借款之進款。或全數或幾部分。或以金磅。或以承購此項債票之各該國貨幣。按照以上所定比價。交付中國政府。由銀行自行酌定。附隸於預約證券。及正式債票之息票。應付之款。應按照以上之比價。在各該

國交付。其正式債票之拮鬮收回。或贖回。或清還。均按以上辦法辦理。此項借款日期。由首次發售債票之日起。命名爲中國政府一千九百十三年善後五釐金幣借款。

第二款 此項借款。除照後開第十三款所載。預作交付首次息票之用外。係專爲以下開列各事之用。

- (一) 爲交付本合同附件甲號所詳。中國政府業已到期應清還各款之用。
- (二) 爲贖回本合同附件乙號所詳。各省現有借款全數之用。
- (三) 爲預備本合同附件丙號所詳。中國政府不久到期各款。隨時清還之用。連預備賠償各國。因革命所受損失一項。亦算在內。
- (四) 爲按照本合同附件丁號所詳。遣散兵隊之用。
- (五) 爲預備本合同附件戊號估計。現時行政各費。
- (六) 爲本合同附件己號所詳。整頓鹽政事務。
- (七) 爲中國政府與銀行互相商允之地項行政費。以上所載合同附件。均視爲本合同之一部。

分。

第三款 此項借款總額。及關係此項借款之墊款。係中國政府直接擔任之債務。是以按期清還本借款。及或墊款本利一節。及按照本合同所開政府應行各節。中國政府。須誠實照辦。以昭信誼。

第四款 此項借款總額。及關係此項借款之墊款之本利。除應務收入。按照本合同附單所開。業已指定為從前借款債務之擔保。未經清還者外。即以中國鹽務收入之全數。作為擔保此項借款。或其一部分未清還以前。其所有本利。應較將來他項借款。或他種抵押之債務。用以上所指鹽務收入者。獨占優先權。凡他項借款。或他種抵押之債務。比此次借款。更占優先權。或與之平等者。或減少或損害鹽務收入。用以擔保此項借款。每年應有款項之利權者。均不得舉行或創辦。又將來他項借款。或他種抵押之債務。用上文所指鹽務收入者。須本借款占優先權。並須於將來他項借款。或他種抵押之債務之契約內載明。

倘若將來海關每年所收款項。除已經指定。作為担保從前債務。或以後因修改海關稅則。而裁去釐金。凡現存合同指定他項債務。歸該關稅擔保者。除應付各款項外。若仍有餘款。即默認並

商定該餘款。應儘先作爲本借款之擔保。用以償還本利。因此而鹽務收入所有盈餘之款。應如數撥歸中國政府。用以辦理他項宜事。

第五款 中國政府承認。即將指定爲此項借款擔保之中國鹽稅。征收辦法整頓改良。並用洋員。以資襄助。至如何辦法。已由財政部定奪。即如下節所言。

中國政府。在北京設立鹽務署。由財政總長管轄。鹽務署內。設立稽核總所。由中國總辦一員。洋會辦一員主管。所有發給引票。彙編各項收入之報告。及表冊各事均由該總會辦。專任監理。又。在各產鹽地方設立稽核分所。設經理華員一人。協理洋員一人。(註) (此二員之等級職權。均相平等。即係英文所稱華洋所長。) 該二員會同擔負征收存儲鹽務收入之責任。華洋經協理。(註) (英文稱華洋所長) 及稽核總所並各稽核分所。必需華洋人員。其聘任免任由華洋總會辦會同定奪。由財政總長核准各該華洋經協理。(註) (英文稱華洋所長) 須會同監理引票之發給。及征收各項費用。及鹽稅並將收支各事。詳細報告該地方鹽運司。及北京稽核總所。由稽核總所。呈報財政總長後。分期將報告頒布。

各產鹽地方。鹽舫納稅後。須有該處華洋經協理。(註) (英文稱華洋所長) 會同簽字。方准

將鹽放行。所有征收之款項。應存於銀行。或存於銀行以後所認可之存款處。應歸入中國政府鹽務收入帳內。並應報告稽核總收。以備與稽核總收所存之表冊核對。以上所言。鹽務進帳內之款。非有總會辦會同簽字之憑據。則不能提用。該總會辦有保護鹽稅擔保之各債先後次序之職任。

此項借款。如本利按期交付。則不得干預以上所詳鹽政事宜。倘利及本或屆期拖欠逾展。緩近情之日期後。則應將該鹽政事宜即歸入海關。並由海關管理所擔保之收入。以保執票人之利益。

第六款。於鹽務正在整頓之際。及自本合同債票發售後之第一個月起。直隸山東河南江蘇省。應提出款項。足敷本合同附表所開本借款內應還之數目。於未到期十四天以前。按月交存於銀行。所言各該省應備之款項。即以將來各該省所指定之中央政府稅項。為頭次之擔保。中國政府。並承認將來合同所言之各該省正式承認。其担負之證據。給與銀行。

一俟一週年。鹽務所征收之收入。足敷其所担保之各借款。及他項債務。並此次借款。且更有餘款。足敷此次借款次年上半年應付息票之用。則所言各該省按月應交存之款項。可以暫行停

止。而此次借款應備之款項。應即由鹽務收入內交付。倘將來鹽務收入。接連三年。足敷預備上開之額。則以上所言。各該省之担負。即行取消。

第七款 此項借款。准銀行按總額數目。發售金幣債票。與承購之人。其債票之幣名。及每張票面之金數。由銀行斟酌定奪。僅票式樣文字。由銀行與財政部。或中國住倫敦柏林巴黎聖彼得堡。及東京公使核定。

債票由銀行刷印。費用由中國政府擔任。並將中國財政部總長簽名字樣印於上。以省其親自簽押。且將中國政府印信摹刻加於其上。各債票未發以前。可聽憑銀行請中國駐倫敦。或巴黎或聖彼得堡。或東京公使。將其簽名。並擔任發售此項債票之證據。銀行之駐倫敦柏林巴黎聖彼得堡。或橫濱代表人。亦可在債票上加簽。以證其為發售債票之經理人。

第八款 此項借款。中國政府。所付週年利息。應照票面本金之數。以百分之五釐計算。由銀行或其所指定代理人。每半年一次交付。持有息票者。按照第一款所規定。以金磅或以金磅合成之馬克佛郎盧布日本金圓。交付利息。此項利息。自此項借款發售於公眾之日起算。

第九款 此項借款期限。定為四十七年。其還本。由第十一年起。每年遞還總額。

(合金磅)

(合馬克)

(合佛郎)

(合盧布)

(合日本金元)

(由中國政府按照

本合同附表所開數目。並於其未到期前十四天。每月交付一批。

自本借款之日起。十七年後。三十二年以前。無論何時。中國政府欲將所欠未到期之款。或全數贖回。或照本合同所附清單贖回。其一部分。凡此項贖回之數。每百分須加二釐半。即每百磅債票。須加付二磅半。惟三十二年後贖回。則無須加價。但每次攤另贖回若干。須於六個月前。由中國政府函告銀行。以便於招帖載括關之日期。多加號數。

此項借款還清以後。本合同即行作廢。

第十款 中國政府。為還本付利。每月應交之款。均按本合同附表所開辦理。並於還本付利之期前十四天。由財政部。按月均分交付銀行。財政部應按在歐洲及或日本國應付之金數。籌備足敷該期本利之現銀。及或新國幣。(一俟此項國幣行有實効)交付。在上海銀行。或其隨時所指定之代理人。其匯價應同日與銀行商定。中國政府。如有金款。實在存於歐洲。及或日本國。並非為還此款而匯去者。亦可於期前十四天。用以付還。此借款到期之本利。按日所存每批之款。

項。至將該款項付執票者。作為還付本利之用之日為止。銀行應按週年二釐行息。交付中國政府。

銀行為經理此項借款。付利還本各事。按每年經手付利還本之數。中國政府允給與銀行每十分之二分半。作為經手費用。按照合同附表所載。每半年一次交與銀行。

第十一款 所存借款招帖。以及付利還本。拈鬮贖回債票一切詳細辦法。未經本合同詳細載明者。由銀行會商中國駐倫敦柏林巴黎聖彼得堡及或東京公使核定。

現准銀行。俟本合同簽押後。即行相機分發此項借款之招帖。並由中國政府。飭知以上所開駐各該國京都公使。遇有應行會同辦理之事件。即與銀行協同酌辦。得隨時請其簽押。此項借款之招帖。

第十二款 所有此項借款之債票。以及收付各款。於合同未滿期內。免納中國各項釐稅。

第十三款 此項借款債票。其分批之價值。中國政府所應得。係按債票在倫敦發售於公眾之價值。而由銀行按照票面虛數。扣撥百分之陸。其在倫敦發售之借款。不得少於百分之玖拾。中國政府所得借款總額之淨。則不得少於得百分之八十四。至發售票費。除印帖或刻債票費外。

統歸銀行擔任。

發售債票。由銀行定奪。最完美之日期。預先照會財政總長。以便將應辦事件。轉告中國駐各該國公使。

此項借款。首半年所應付之利息。及銀行所應得之經手費用。千分之二分半。各款。銀行得於歐洲及或日本。由此項借款第一批所得之進項。留存於各該國。足敷所書各項之數。現中國政府准銀行將此項首半年之利息。及經手費用。由此項留存之進項支付。至於首次息票之期限內。各該省按照本合同第六款所載。應交存於在中國之銀行之所爲付此項借款所需者。必須將此六個月所存積留。以備將來。各該省或有中止交付情事。至按照該款所開。暫行停止交存之時爲止。

此項借款之進項。除足付本款首次息單之款。及交還關於此項借款所墊各款之本利。並本合同第二款所詳之一二三各號所應備各款項外。其餘淨數。應存倫敦之匯豐銀行。柏林之德華銀行。巴黎之東方匯理銀行。聖彼得堡之道勝銀行。及橫濱之橫濱正經銀行。歸入中國政府善後借款帳內。其分批及分期。均按照招帖所定承購章程辦理。

凡由歐洲及日本匯寄借款。款項來華。均由銀行在中國之行辦理。匯來時須設法使各該銀行匯寄之數目相等。其每次匯價。應與各該匯寄之銀行。同於一日訂定。倘不能使其均勻。則財政總長與銀行商訂。或銀行自行彼此商訂。定一匯撥之辦法。

此項借款之款項。凡存於倫敦柏林巴黎聖彼得堡或橫濱者。即週年按百分之叁付息。至存於在中國之各該匯寄銀行者。則按照各該銀行之流水帳之息率付息。其多寡以後商定。

此項借款之進項。存於歐洲。或日本。歸入中國政府善後帳下者。應聽候財政部。按照本合同第十四款。所載提用。每星期匯寄款項來華之數。隨時與銀行或銀行指定之代表商定多寡。但每一個星期。不得逾五十萬磅。匯到之款項。分存於在中國各該匯寄銀行。俟辦理此項借款。所應辦各事之時。應按照本合同第十四款所載提撥。

第十四款 中國政府。允將一千九百一十二年十一月十六號公報所載十五號之大總統令。所公布審計處暫行規則。立即實行。該規則之照錄。並其所譯之洋文。均作本合同之庚號附件。言明以後。如須將此項規則更改。不得與本合同有所窒礙之情事。

凡關於借款項之領款憑單。均須由審計處所屬稽核外債室。華洋稽核員。(註)英文稱國債科

華洋科長會同簽押。以証核准。凡由銀行提撥之款。其數目按照該事。實行著手需用之數支出。凡提撥銀行所存此項借款。所有支票。及或提款命令。須經財政總長所委派之代理員簽押。並須將前節所言。業經簽押之領款憑單。與發款命令。一齊送交銀行。將來所指定之代表。經該代表查悉。所擬支出款項。實與借款合同第二款。及該所有之附件相符後。則即時加簽該項之票。送回財政部。以便赴銀行憑票提款。如銀行代表。對於已經支出借款項。有懷疑之處。可向審計處所屬稽核外債室洋稽核員。(註) (英文稱國債科洋科長) 詢問。並得索收據。及詳表查閱。

第十五款 此次借款發行之債票。倘有遺失。或被竊去。或經毀壞。關係之一銀行。或數銀行。可隨即知會財政部。及中國駐倫敦或柏林或巴黎或聖彼得堡或東京公使。由各該公使。允准銀行於通行報紙刊登告白。聲明已失之票。不能憑以取款。並按各該國法律。或習慣。設法辦理。倘所失之票。已過銀行所定之期限。仍未覓回。則中國駐倫敦柏林巴黎聖彼得堡或東京公使。應照原數發給一重票。或數重票。交與代表。其票失去。或被竊或毀壞之票主之銀行。或數銀行。或一票或數票。所有一切費用。概由銀行代該票主担任。

第十六款 倘於未發此次借款招帖以前。遇有政治上或財政上之恐慌。以致影響各市面。或中國政府。各項債票之價值。在銀行之意見。以爲此項借款。未能照本合同條款發行。此項借款。中國政府。應准銀行自本合同簽押之日起算。展緩六個月。設或屆時市面仍屬不佳。銀行可請中國政府。續展期限。如中國政府不允展期。則此借款合同。即行作廢。但銀行關於此項借款所墊出之款之本息。自應先行清還。倘此項借款。第一款所開。分批發售。則每批之發行。除必須更改之處外。即應按本條款所規定辦理。

第十七款 倘若將來中國政府。欲以鹽務收入爲擔保。再行借款。或欲繼續借款。以辦理本合同第二款所詳性質相同之事。則中國政府。允銀行照本合同第十三款所開。按債票面虛數提經手費百分之陸爲根據。自行酌量承辦。

中國政府。又允本合同借款債票。全行發售。并將招帖所開末次票價付清。六個月內。除一千九百十三年四月十日以前。已經簽訂之借款外。非先與銀行商允。則不得發行他項政府借款。或政府担保之借款。

第十八款 此項銀行。由匯豐銀行。德華銀行。東方匯理銀行。道勝銀行。及橫濱正金銀行。均分

承辦。惟彼此均無互相擔保之責。

第十九款 匯豐銀行。德華銀行。東方匯理銀行。道勝銀行。及橫濱正金銀行。可將本合同應有之權利權力。及裁斷權全分。或一分。轉讓或託付。於無論英德法俄或日本公司。或董事。或代理人等。並予以再行轉讓。或託付之權。惟此種轉讓。或再行讓轉託付。或再行託付。均須先由中國政府核准。但本合同所載銀行之担負。仍為有效。

第二十款 本合同係國務總理外交總長財政總長奉

大總統中華民國二年四月二十二日之命令。代表中國政府簽押。該命令已由外交部。以正式公文。照會英國。德國。法國。俄國。日本國。駐北京公使。

第二十一款 本合同共備華英文各八分。中國政府。執收華英文各三分。銀行執收華英文各五分。如文義有疑難之處。以英文為准。

外交總長
國務總長
財政總長

中華民國
西曆一千九百十三年四月二十六日

在北京簽押

鹽政叢刊

中國政府善後借款合同

五二八

附借款合同附件

(甲號附件)中國政府到期債款

賠款欠項至一千九百十二年十二月三十一日止約計二百萬磅

六國銀行團零星墊款業已到期之本月細單存財政部約計十五萬磅一千九百十三年二月二十八日到期一千九百十二年二月二十九日函據中國政府國庫券上海銀二百萬兩按二先令八本土零二分之一及按九十二分半作扣計合二十九萬二千七百九十二磅十五先令六本土

又自一千九百十三年二月二十八日至交款之日止七釐半週息約三千二百磅一千九百十三年三月九日到期一千九百十二年三月九日函據中國政府國庫券上海銀一百一十萬兩按二先令八本土又按九十二分半作扣計合十五萬八千五百五十八磅十一先令六本土又自一千九百十三年三月九日至交款之日止七釐半週息約一千五百磅

一千九百十三年三月十四日到期一千九百十二年三月十四日比國借款一百萬磅

又自一千九百十三年三月十四日至交款日止息金約一萬三千磅

一千九百十三年四月六日到期一千九百十二年四月六日比國借款二十五萬磅

又自一千九百十三年四月六日至交款日止息金約一千六百磅

一千九百十三年四月十四日到期一千九百十一年四月十五日英美德法四國改良幣制墊款四十萬磅

又自一千九百十一年五月三十日至一千九百十二年十月十五日六釐息一萬三千三百三十九磅十四先令九木士

又自一千九百十二年十月十五日至一千九百十三年四月十四日六釐息一萬二千八百八十七磅七先令十木士

又自一千九百十三年四月十四日至交款日六釐息約一千一百磅

以上共計四百三十一萬七千七百七十八磅九先令七木士

(乙號附件)各省借款

已到期欠款之本息及或欠本並應得之息其細單存財政部

(一)上海九銀行銀三百五十萬兩

(二) 匯豐銀行德華銀行東方匯理銀行及代表美國資本家之花旗銀行銀二百二十一萬七千八百零四兩

(三) 匯豐銀行德華銀行東方匯理銀行銀五百八十八萬二千六百二十兩

(四) 匯豐銀行銀一百六十三萬零五十二兩

(五) 橫濱正金銀行銀五百一十萬六千九百四十兩

(六) 匯理銀行銀一十二萬二千七百兩

(七) 德華銀行銀六十六萬一千五百五十兩

(八) 道勝銀行銀三十三萬七千一百九十八兩

預算利息六十八萬兩

共計約二千零一十三萬八千八百六十四兩

約合二百八十七萬磅

(丙號附件) 中國政府不久到期債款

一千九百十三年五月十七日到期一千九百十二年五月十日函據中國政府國庫券上海銀

三百萬兩按二先令九本土零十六分之十一又按九十二分半作扣計合四十五萬五千二百三十六磅九先令零九本土

一千九百十三年六月十二日到期一千九百十二年六月十二日函據中國政府國庫券上海銀三百萬兩按二先令九本土零四分之一又按九十二分半作扣計合四十四萬九千三百二十四磅六先令六本土

一千九百十三年六月十八日到期一千九百十二年六月十八日函據中國政府國庫券上海銀三百萬兩按二先令九本土零二分之一又按九十二分半作扣計合四十五萬二千七百零二磅十四先令

預備賠償外人因革命所受損失二百萬磅

以上共計三百三十五萬七千二百六十三磅十先令三本土

一千九百十三年五月十日期一千九百十一年十一月十日中國駐東京公使向橫濱正金銀行借日金三十五萬元七釐週息由前清總理及外務部尙書所委辦繼經財政外交兩部認可現尙欠日金二十九萬零九百三十五元又自一千九百十二年十一月二十五日至交款日

止七厘週息約日金一萬元

一千九百十三年九月十五日期滿一千九百十一年九月十五日交通部向橫濱正金銀行借日金二百萬元並於一千九百十三年三月十五日轉期當時聲明從首次借入洋款項下撥還又自一千九百十三年三月十五日至交款日止週息七釐約日金二萬四千元

以上共計金二百三十二萬四千九百三十五元

統計三百五十九萬二千二百六十三磅十先令三本士

(丁號附件)裁遣軍隊

山東 八十萬兩

山西 五十萬兩

河南 六十萬兩

安徽 一百萬兩

湖北 四百萬兩

江蘇 一百五十萬兩

福建	一百四十萬兩
廣西	一百二十萬兩
四川	二百萬兩
雲南	一百萬兩
貴州	六十萬
陝西	一百四十萬兩
奉天	六十萬兩
吉林	四十萬兩
甘肅	一百萬兩
新疆	六十萬兩
熱河	六十萬兩
廣東	一百零五萬兩
浙江	五十六萬兩

江西 六萬兩

以上共二千零八十七萬兩合英金三百萬磅

(戊號附件)行政費

民國二年四月至九月預算約數

外交部所管共一百七十七萬六千二百十二元

第一款 本部經費三十八萬一千五百三十元

第二款 在外使官經費一百二十二萬兩四千七百五十六元

第三款 附屬學堂經費十六萬九千九百二十四元

內務部所管共二百十九萬二千六百二十元

第一款 本部經費二十七萬四千二百元

第二款 內外警廳經費一百二十二萬三千八百三十六元

第三款 附屬醫院學堂經費八萬零零十一元

第四款 步軍統領衙門經費六十一萬四千五百七十三元

財政部所管共一千三百零二萬一千八百零八元

第一款 本部經費二十五萬元

第二款 附屬局廠經費十九萬六千七百七十元

第三款 大總統府經費三十萬元

第四款 國務院經費(包括法制銓叙印鑄蒙藏事務臨時稽勳各局及審計處)四十七萬五千八百十四元

第五款 議院經費一百萬元

第六款 清室優待費二百七十七萬七千七百七十七元

第七款 稅務處及學堂經費十萬零三千四百五十六圓

第八款 各稅務衙門經費二十二萬一千八百元

第九款 各旗俸餉俸米折六百六十六萬六千六百六十六元

第十款 外旗俸餉(熱河察哈爾密雲等處)六十二萬五千元

第十一款 保護清陵俸餉四十萬零四千五百二十五圓

陸軍部所管共一千五百八十二萬六千三百二十一圓

第一款 本部經費五十四萬餘元

第二款 直轄各鎮局所等餉項八百四十餘萬圓

第三款 參謀本部（及所轄各校局經費）一百七十六萬二千六百七十五圓

第四款 禁衛軍餉一百二十四萬三千一百九十六圓

第五款 拱衛軍餉一百五十三萬二千八百四十四圓

第六款 武衛左軍餉一百二十八萬六千三百五十二圓

第七款 武衛前軍餉九十七萬四千二百七十四圓

第八款 京畿軍政執法處（經費軍餉）八萬七千九百八十圓

海軍部所管共一百三十八萬二千三百四十八圓

第一款 本部經費十八萬二千三百四十八圓

第二款 各司令處軍艦學堂經費一百二十萬圓

司法部所管共六十二萬六千零三十四圓

第一款 本部經費三十四萬六千六百四十元

第二款 院廳監獄經費二十七萬九千三百九十四圓

教育部所管共一百三十三萬七千六百二十四元

第一款 本部經費五十三萬七千九百八十四元

第二款 學校局館經費七十九萬九千六百四十元

農林部所管共三十五萬一千三百九十八元

第一款 本部經費三十萬九千二百四十二元

第二款 場所經費四萬二千一百五十六元

工商部所管共二十六萬八千六百五十六元

第一款 本部經費二十萬零八千六百五十六元

第二款 各所經費六萬元

交通部所管共五十三萬五千四百九十七元（交通部路航郵電各費應收特別預算應可

相抵至新添路線不在內）

第一款 本部經費三十萬二千八百零六元

第二款 育才費二十三萬六千六百九十一元

以上共計三千七百三十二萬二千四百九十八元

附特別用款

印刷局 工程機器約七十五萬元

造紙廠 工程機器約一百四十萬元

造幣廠 工程機器約五十萬元

大學堂 建築費約五十萬元

崇陵 工程費約四百六十一萬一千五百三十七元

議院 工程費約一百五十萬元

元年積欠各部行政費約三百八十四萬五千元

皇室經費(元年欠發商號挪墊)三百零一萬七千三百三十三元

八旗米價 一百八十萬七千七百五十元

共計一千七百九十三萬一千六百二十元

統計五千五百二十五萬四千一百一十八元

約合五百五十萬磅

以上各節每月之詳細預算用途單應交銀行所指定之代表人一分

(已號附件)整頓鹽務

整頓鹽務用款概算

一收鹽運鹽基金七百萬元

一設機器製鹽廠三百萬元

一整理場產五百萬元

一爲按照將來與銀行商允之銀行辦法備墊資本與鹽商五百萬元

共計二千萬圓約二百萬磅

(注)倘本借款淨交全數不敷甲號至乙號附件各項用途即於已號第四項內減撥

鹽政權之新失敗

本 白

自借款成立。鹽稅抵押。丁恩氏以鹽務顧問。而兼稽核所會辦。關於鹽務行政事宜。事事干涉。如官制如政策。如用人諸大端。幾無一不由彼操縱。至於稅務上之實權。完全喪失。尤其小者。記者恐主權盡失。曾著有鹽政權之解釋一篇。（載入第八期雜誌）曾獻議於當局。將稅務與政務劃分爲二。除鹽稅一部分。爲合同所規定者。歸稽核總所。其他場產運銷緝私關於行政者。由鹽務署管理。如此則稽核所與鹽務署。權限分明。既免衝突。且與合同亦不抵觸。政府因此遂有分訂洋顧問與洋會辦爲二合同之議。蓋洋會辦之職權。係規定於合同內者。洋顧問之名義。不見於合同。全由我國自由聘用者。申言之。洋會辦之權。根據合同。合同以外者。不能過問。其職權雖較顧問爲確實。而有限制。洋顧問則稅務政務均可參預。權雖較會辦爲廣。然係諮詢機關。非執行機關。爲客體。非主體。今丁恩氏以一身兼兩職。凡屬稅務上之事。固得以會辦之職權行之。即政務上之事。亦得以顧問之名義。假會辦之權以強我必行。非將顧問與會辦之職權。分別規定。不足以杜洋員之專斷。而保鹽政之主權。乃磋商數月。草凡數易。其結果不特不能補救。而反增加第二次之失敗。記者對該項章程之頒布。爲鹽政前途抱極大之悲觀。而外間對於此事。紛紛攻

擊。甚謂訂此章程者。其失敗更勝於周學熙之借款合同。噫。爲此言者。不無太過。然不能謂非政府之失敗。其失敗之點在何處。不妨一一指出。分列於後。以待國人之判決。

稽核總所章程之失敗

本章程第二條所載。係根據借款合同第五款。鹽務署設稽核總所一語。今變其文曰。「稽核總所。應成爲鹽務署無此不成立之一部分。」似彼則表面上猶隸屬於鹽務署。此則與鹽務署立於同等之地位。有以此爲失敗者。其實借款合同。並未云隸於鹽務署之下。所云內設者。就華文言之。似有隸屬關係。而英文之意。則係不可離之部分。故今以如此解釋。尚不得謂之新失敗。其新失敗者。則莫如左列各條。

(一) 第二條甲項「鹽務署長。應兼任稽核總所總辦。稽核總所會辦。應兼任鹽務署顧問。」此次改訂章程。本爲劃分會辦與顧問權限起見。事實上雖兼任。法律上何必規定。今則明定於本章。將來必有因連帶關係而受其束縛者。

(二) 前條同項「當會辦請假。或因他故暫離職守時。應由副會辦當總所會辦及顧問之職。」副會辦未見於合同。即云會辦有事故。應有代理之人。亦當云代理其職務。且何得將顧問

之職權。亦移轉之。蓋顧問者。我之所聘用。非如會辦之拘於合同也。

(三)前條戊項。一稽核總所。審計所有一切鹽款收支帳目。以及爲政府一切收買。存儲。轉運。及銷售鹽斤之收支。一此條爲損失之最大者。照借款合同。雖有以全國鹽務之收入擔保一語。然下文又明明規定曰。徵收鹽稅及各費用。是抵押者。專指鹽稅。並未包括鹽業上鹽產上之收入也。今云凡爲政府一切收買存儲轉運銷售。均歸彼審計。是於徵收鹽稅外。益以收鹽存鹽運鹽買鹽之監督權。所云場產運銷。未入稽核所範圍內者。其誰信之。

稽核分所章程之失敗

總所章程。雖有失點。尙不如分所之甚。茲比較借款合同。舉其重要者。指出如左。

(一)第二條甲項。一在各稽核分所設立之處。可徵收一切鹽稅鹽課及各費。並監督他處之徵收上列各稅各費。凡該處收稅之官。應由總會辦委任。一此條係根據借款合同征收鹽稅及各費用一語。然照合同言。惟產鹽地得設稽核分所。而現時我國未能就場徵稅。於是稽核權限。遂越出於產地之外。即本項所謂監督他處之徵收是也。因此一語。稽核之權。遂由產地而遍及銷地矣。然此失敗。政府果能改革。在場上收稅。尙可補救。然在今日不能謂

非新失敗也。

(二)前條乙項「其管理秤鹽。及由倉坵放鹽事務各員。應爲分所屬官。」本項因稽核鹽稅。而侵及場產上事。所謂秤鹽權。與放鹽權。是也。此二權之喪失。實由於借款合同簽字放行一語而來。然我不能拒絕。不得謂非失敗。閱者尙須注意。本項所謂秤鹽者。係指徵稅後之鹽。凡未經納稅之鹽。由官收賣存儲者。其秤鹽之權。當然屬於場務人員。稽核所不能過問也。

(三)前條同項「並按時期。向該分所所轄地點內之場坵視察。如該處運司。或其所屬各局所人員。有違背章程之事。須呈報總所之總會辦。倘於巡查時。見有私製及向領有牌照之場坵私運等情。亦須一律呈報。」此條之損失爲最巨。照如上述。是稽核分所。有巡閱場坵權。有監察運司以下官吏權。並有巡查緝私權。是於運司所有之權。應有盡有。而更超越運司權限之上。爲監察機關。按該項之損失。實起於去年財政部聘第二次稽核分所洋經理之合同時。(見第九期鹽務兩合同之失敗篇)此次另訂章程。不爲之補救。而反證實。不得謂非失敗。

以上係專指稽核章程之失敗而言。至於顧問章程。則在稽核總所職權範圍以外者。亦無一不須得顧問之同意。即關於鹽政之改革。及訂定合同。發緊急命令時。亦須先經顧問商議決定。名曰顧問實則洋署長矣。

據上所列。僅可謂之條文上之失敗。至於事實上之失敗。我則事事退讓。彼則着着進步。其實權已超過章程以上。故今日所謂新失敗者。尙不得謂之失敗之終點也。噫。

鹽政叢刊

鹽政權之新失敗

五三六

斷送鹽政權之痛史

(上) (財政經濟雜誌第一期)

(情民)

吾國以鹽稅爲外債之抵押品。自千八百九十八年之英德借款發其端。其後庚子賠款。京漢川漢路款繼之。鹽稅雖充抵押。鹽政權固未絲毫喪失也。至民國二年四月。善後借款告成。外人始攫我一部分之鹽政權。據善後借款合同所規定。中國損失主權。固爲不少。然猶有挽回之餘地。乃我當局匪特不圖補救之方。并對於違約之要求。亦不能拒絕。貿然輕許。致外人得步進步。我當局則日事退縮。至三年二月。稽核總分所章程。顧問章程公布。而鹽政權完全斷送矣。今日鹽政雖尙未併歸海關辦理。事實上已與併入海關無異。聞者疑吾言乎。試述一年來之失敗史。爲我國民告焉。

周學熙任財政總長。當借款交涉之衝。恐此事遷延不就。有不利於政府。遽與五國團定議。於四月二十六日簽字。故其於鹽政權之利害如何。當日固未嘗注意也。按該合同第五款云。中國政府承認將鹽稅征收辦法。整頓改良。並用洋員。以資襄助。又本款第二項云。中國政府在北京設立鹽務署。由財政總長管轄。鹽務署內。設立稽核總所。由中國總辦一員。洋會辦一員。主管所有發給引票。彙編各項收入之報告。及表冊等事。均由該總會辦事任監理。又在各產鹽地方。設立

稽核分所。設經理華員一人。協理洋員一人。該二員會同擔負征收存儲鹽務收入之責任。（中略）監理引票之發給。及征收各項費用及鹽稅。（下略）又本款第三項云。各產鹽地方。鹽稅納稅後。須有該處華洋經理。會同簽字。方可放行等語。夫中國政府。貸五國銀行之款。以鹽稅爲抵押。債權者乃派代表稽核此項收入。此亦我民國借外債之通例。無足深怪。惟洋員既以稽核爲專職。則不應令其有贊助整頓改良之權。其他發給引票。征收鹽稅。納稅後簽字放行等事。均屬行政範圍。與稽核職務。毫無關涉。乃均一一列舉。授其權於洋員。可謂倒逆施之甚者矣。尤可異者。征收鹽稅。歸洋員監理。已在稽核權限之外。乃并征收各項費用。亦由洋員監理。其權尤爲廣漠無比。蓋我國鹽務收入。本有鹽稅與官運贏利兩種。鹽稅內含課釐加價商包及一切雜捐。固在洋員稽核範圍之內。至官運餘利。與鹽稅無關。洋員本無權干涉。乃亦令其監理焉。嗚呼。斷送惟恐其不盡且速。有若是之甚者耶。當該合同尙未簽字。談判方在進行之際。周學熙恐輿論攻擊。碍其進行。乃先頒布一稽核造報所章程。以爲掩耳盜鈴之計。考該章程第一條云。本章程爲稽核全國鹽務之收入支出。及行鹽之數目。又第七條云。凡各省鹽務。產製運銷。各項行政事宜。均不在總所及分所權限之內。惟引票關係收入。應由所員簽印。方生效力等語。據此規

定。則除稽核款項發給引票外。洋員均無預聞之權。乃善後借款合同揭曉。則與此章程所規定者。大相懸殊。豈至最後之談判。而爲意外之讓步耶。抑早有此條款。而故爲掩飾之計耶。要而言之。斷送而已。此爲喪失鹽政權之第一期。

善後借款成立之結果。鹽政權已斷送一大部分。其時政府。苟速籌挽救之策。一面決定改革方針。一面頒布鹽務署官制。（如提出國會恐延時日。暫用組織令或他項名義。均無不可）則洋會辦到職後。見我政府布置有方。權限分明。必能恪守合同第五條辦理。不致有非分之要求矣。蓋洋員有贊助整頓改良之權。政府苟已有成竹。足以取信於外人。外人自無從越俎代謀。此其一也。稽核總所設立於鹽務署內。其職權已明確規定。於第五條各項。而鹽務署權限若何。反未提及。此本不必在合同內規定。合同簽字後。當即另行頒布官制。規定鹽務署之組織及職權。庶免後日之爭議。此其二也。乃當時政府。不知出此。遷延又遷延。改革方針。既未決定。（在臨時參議院未閉會時。雖有專賣案之提出。然祇以搪塞議院。並無改革之決心）鹽務署亦未即行成立。（其時尙沿鹽政籌備處舊稱）未幾而洋會辦丁恩到職矣。知鹽務署尙無官制。并未正式成立。擬不承認鹽務署矣。知政府無改革之決心。乃種種肆其干涉之計矣。此爲喪失鹽政權之

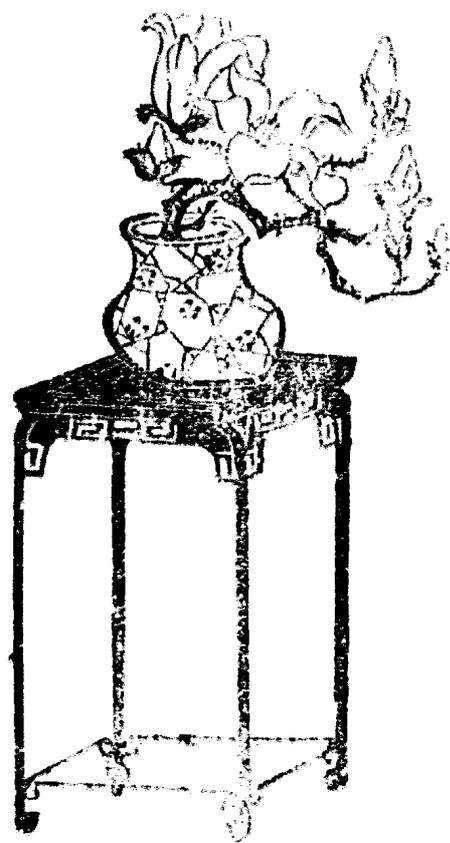
第二期。

稽核總所洋會辦丁恩既就職。適值周學熙去任。梁士詒以次長代理部務。按照合同第五條。各產鹽地方。應設稽核分所。洋協理（或稱洋所長）一員。其時浙閩長蘆山東山西五處。聘用洋員。訂立合同。均由丁恩起草。按其合同內容。則洋協理職務。除照借款合同第五條規定外。並有巡閱所管鹽場。及緝私等權。違約侵權。莫此爲甚。乃蔡廷幹（鹽政籌備處長）梁士詒。漫不省察。遽爾准行。遂致鑄成大錯。洋協理日益侵權。頗足掣鹽運使之肘。此爲喪失鹽政權之第三期。熊內閣成立。熊希齡以國務總理。兼長財政。就職後。即撤銷鹽政籌備處。改稱鹽務署。以張弧爲鹽務署長。五國團乃提出抗議。謂稽核總所。須直隸財政總長。鹽務署既未有明文規定其職權。故無成立之必要。乃有鹽政家某君獻議。以鹽務署長。兼任稽核總所總辦。外人無反對之餘地。蓋稽核總所。在合同上有明確之規定。外人縱不承認署長。不能不承認稽核總辦也。此議爲熊氏所採用。外人亦無異言。鹽務署於以成立。然其基礎固尙未鞏固也。其時熊氏未亟頒布官制。且於改革方策。亦若有遲回審慎。不即進行者。丁恩乃益以署長爲傀儡。當局不免倚外人以自重。由是互相利用。一則欲握實權。一則冀保全其地位。署長直與洋會辦。爲一體。丁恩主張廢

東三省官運。則從命。丁恩主先廢長蘆引岸則亦從命。（自七月一日起實行）凡政府之一舉一動。大抵承丁恩之意旨以行。於是中國之鹽政權。事實上已在稽核洋會辦之掌握。此爲喪失鹽政權之第四期。

夫事實上握權。而無明文規定。以爲之保障。則日後猶有挽回之餘地。乃自二月九日。稽核總分所章程。及十九日顧問辦事章程公布。而洋會辦兼顧問之權。益確定而不可搖矣。夫稽核總分所。係根據借款合同第五條而成立。故其權限。不能出乎該條規定之外。乃查該章程第二條。甲戌等項。其損害主權也實甚。洋會辦雖爲合同所規定。鹽務署顧問。則由政府自由聘用。何必以規定兼任。其失一也。稽核範圍。應以鹽稅爲限。乃規定以政府一切收買存儲轉運及銷售鹽觔之收支。亦在外人稽核之列。其失二也。其他失權之處甚多。茲姑不具論。至顧問係鹽務署人員之一。官制未頒布之前。顧問從何而來。總統亦能見及乎此。其先未予批准。後經財政部再請。量予變通。先行照准。乃於十九日公布。故鹽務署尙未正式成立。先有洋顧問發生。其職權若何。一一規定於辦事章程中。是可謂民國政府之創舉矣。此爲喪失鹽政權之第五期。

嗚呼。鹽政權經此五次之斷送。其所餘亦無幾矣。雖然。吾恐斷送之猶未已也。



開

論

改革鹽務議

靜菴

竊維整理鹽務之方。聚訟紛紜。其最善者。莫如實行專賣。與就場徵收兩法。然專賣需款甚鉅。恐一時未能舉行。則揆度時勢。似就場徵收。較爲便利。查權鹽之法。自漢至今。互有損益。但法之興也愈繁。弊之滋也益甚。方今民國初建。百度維新。是宜興利除弊。爲四萬萬人謀幸福。况當軍需緊迫。釐捐。房捐。警捐。與現創辦之國民捐。尙不憚借資民力。以濟燃眉。顧迺於國家常稅之供。大地自然之利。不亟設法清釐。反任奸商之盤踞。私梟之橫行。利歸中飽乎。是宜於奉直閩浙潞東川滇淮粵產鹽各地。廓清引商票商專運之積弊。翻然改良。以收統一之效。但欲除積弊。非就場徵收不可。夫按場竄以起課。一稅之外。不問所之事。尤簡而易行。國與民實並受其利。鹽無所謂公私之名。地不分遠近之別。設官既不多。而巡捕亦無所用。可省冗費。可裁贅員。夫費省則成本輕。本輕則價賤。洋鹽何憂輸入。員裁則需索少。索少則運捷。販商無由居奇。裕國便民。成效顯著。雖然。知之非艱。行之維艱。是在主持鹽政者。雷厲風行。慎簡賢能。嚴其賞罰。而又定制一之徵收。派廉明幹練者。監視場竄。按地巡察。熟審某場某竄。共若干。出鹽共若干。即於曬成或煎成時。總其鹽權之令。其照章包捆。存倉列號登記。及販商售鹽。徵稅出倉。填給三聯完課票。交執備查。

以防走漏。是有鹽即有稅。任場竈與販商交易。不問其賣與何人。運與何地。但飭場竈將賣出之數。列單交客。到倉完課領鹽而已。至所收課銀。其起解視地丁錢糧例。鹽務司總其成。收存省庫。候國家撥用。倘查有與場竈通同作弊者。科以重典。蓋凡弊之生。皆由有司之賄成。於此嚴懲。諸弊自絕。是爲正本清源之嚆矢矣。然難者曰。以數百年之積弊。鈎帶盤結。堅如銅山。紛如亂絲。茲一旦毅然削去。使員吏胥役奸商私梟。無所中飽。縱有志焉。恐夫之逮。昔子產治鄭。伍田疇。正溝洫。法非不善。而孰殺之歌。騰於四野。果孰敢爲叢怨之府。堅持執行。以底於成乎。不知治國猶張絃作室。絃亂不取而更張之。絃不可調也。室圯不從而改造之。室不可居也。今鹽務之敗壞若此。國帑之急需又若此。寧復逡巡畏忍。不顧軍國大計。而祇爲若輩呵護乎。吾知執政者。必統籌全局。另有恤竈矜商。力行改革。化私爲公。使稅饒國裕。以慰我人民之欲望。蓋場竈者。產鹽之所也。場竈不私鬻。私鹽安出。於收鹽時徵之。源清而弊絕矣。價第者食戶之苦也。費用輕而販運易。壟斷無由。則用者多而銷路廣矣。鹽者天然之利也。來源不竭。故家有缺糧。而無缺鹽。定賦少而人樂輸。將積篲成山。薄取而收多矣。權是以爲軍國之需。實足補田賦之所不及。若專賣之議。此法雖善。現財政困難。且凡百實業。亟須興辦。恐未易遽籌此鉅款也。所有就場竈徵收鹽課章程。開

列於後。

第一條 全國之鹽課。統歸國家徵收。

第二條 鹽課之定額。全國一律。

第三條 鹽課爲國家歲入之大宗。故於產鹽及行鹽省分。設鹽務司以督徵之。

第四條 鹽員之分配。視場窳多寡遠近而定。其辦事細則另詳。

第五條 鹽務司對於所轄內。得承國家之命令。行使其職權。

第六條 監理場窳之員。對於收放鹽時。有稽查及權稅之權。

第七條 鹽之課額。於販商到倉領鹽時。按章徵收。而給以完課票。

第八條 國家製定三聯鹽票。編號分發監理員。於完課時。轉給商人。以備關津查驗。其票即於到岸日。投縣繳銷。彙解於司稽核。

第九條 鹽之秤稱。定爲每斤十六兩。分每包百斤五十斤兩種。至外加滲耗。俟各省察看情形另定。

第十條 鹽行之地。不分界限。輸課後聽販商自由轉運。但往何地發賣。亦須註明票內。以便所

過關津查驗。

第十一條 鹽課之解庫。如地丁錢糧例。

第十二條 鹽之製造。由國家於產鹽省分。酌定某井某場共若干。准令煎曬售賣。若未經認許者。概令停止。

第十三條 場灶各戶。應開列名冊。資本地段。呈報所管場員。

第十四條 於產鹽區分。建倉屋若干。悉令所收鹽斤。照章包捆。搬入存貯登記。

第十五條 商人售銷鹽觔。既輸課挨次依數照放。毋得延攔。發訖即註銷號簿。

第十六條 場灶於售銷外。其餘鹽得於歲終開列清冊。具報鹽政司。給價收買。

第十七條 設警察於場灶曬煮之所。嚴行稽查。

第十八條 違犯左之事項。處十元以上。百元以下之罰金。

一 攙和沙土。致碍衛生者。

一 船戶脚夫在途中偷漏者。

一 不遵法定權衡者。

一 已到所運往地方。不繳銷鹽票者。

一 包數及重量。與完課票不符者。(若所差過鉅依十九條之罰則)

一 鹽與票離。及不用包捆者。

第十九條 違犯本條規則。處五十元以上。五百元以下之罰金。並沒收其犯罪物件。

一 未經許可。製造鹽者。

一 於法定期間外。而製造鹽者。

一 私運洋鹽入內地者。

一 收鹽時不遵章存倉者。

一 販載鹽舫。無完課票者。

一 以舊票影射而運私鹽者。

一 與場竈售買未入倉之鹽。五十斤上者。(買賣同罰)

第二十條 能緝護私鹽者。以半給賞。

就場徵稅說明書

天下弊之多者。莫如鹽法。而鹽法之弊。莫甚於引岸之不能流通。引額之不能均配。與及奸梟之販私。場竈之偷漏。官吏之賄縱。捕役之鈎串。如此弊害。積習已深。欲清其源而理之。誠非易也。攷之於古。鹽法屢變。大抵不出於收稅與收鹽兩端。官賣與商賣兩術。齊則計其鐘釜。而官出之。又征而積之矣。是爲收鹽官賣之始。漢則因官器作煮鹽。官與半益矣。後漢則衛覬請置使者監賣鹽。魏武從之矣。陳文帝則立煮海鹽稅矣。後魏宣武則收鹽池稅利。迄於永嘉。傍海置竈煮鹽矣。唐開元中。鹽池有租。鹽井有錢欠。卽均徵竈戶矣。至於收鹽轉鬻商人。置亭戶以司竈丁。置巡院以稽私鹽者。從劉晏之請也。宋雍熙中。令商人輸粟塞下。增其直。給顆末鹽矣。端拱間。置沂中倉。聽商輸粟京師。優其直。給江淮鹽矣。至建鹽倉於眞州。俟漕船回空。卽載鹽散之江浙湖廣者。本李沆之議也。厥後之飭商轉運。實胚胎於此。有明參用漢唐宋之法。洪武中。每竈丁給工本鈔二貫。又給以草場灰場。此卽官與半益之意也。又令商人輸粟詣邊。換引。邊粟實而鹽課不虧。是用宋法而得之也。自宣德而有存積常股之名。以八分給守支客商。以二分存官候缺餉。召中人到。卽支其價重。迄宏治徐溥倡議。葉淇成之。令淮商引監。悉輸銀戶部。送太倉銀庫。分送各邊。是用唐轉鬻商人之法。亦未爲大失。乃自成化時。林誠奏定鹽課之例。以半折銀解京。半存場給客。於

是不徵鹽而徵銀。遇有僉補。即議均賠。鹽法始與古大變。延至萬曆。民困甚矣。清初立法。計口以授鹽。按地以給引。發帑製鹽。招商轉運。場則設官。私則截緝。總會計於運司。法原懿善。奈行之既久。戶口有滋生之不同。口岸亦開闢之不一。重以商人世業。專利病民。百弊爲之叢集。場窳因原定薪本不敷。賠墊無術。不得不攙和沙土。以低潮充數。或偷漏私鹽以自肥。承銷州縣。鹽有定額。課有定期。欲顧考成。不得不分派里甲。勒令領銷。但鹽既非人之所願領。不能不籤差以拘其來。課既非民之所願輸。不能不立限以嚴其比。追呼需索。已屬不堪。且發鹽之時。由官店而發交於鄉保。由鄉保而轉交於火頭小甲。收課之時。又由火頭小甲而交轉於鄉保。由鄉保而匯交於官店。鹽則遞發而愈少。課則遞收而漸增。凡各縣經手辦鹽之人。以千百計。無不以小民爲魚肉。稱貸鬻及兒女。春課未清。夏課又緊。從前民力稍寬。姑忍剝膚之痛。今則民力已竭。各懷走險之心。蓋小民惟利是趨。見場灶之可以偷漏而售也。則亦走漏之。見運商之可以夾帶而行也。則亦夾帶之。非盡驅窮民而入於囹圄。其勢必不能止。持竿執灶。甚且爲盜之原。而况鄰商之黠者。又時其價值之貴賤。越引地以充之。此梟私鄰私邊私所由起也。推其始實由引地區分。以致商與商爭。而鹽法壞。繼而商與民爭。而鹽法愈壞。卒而商與官爭。官與官又爭。而鹽法之壞。更不可言。夫

同一天地自然之利。同一國家踐土之民。同一飲食必需之物。何以畫井分疆。此入彼界。即爲私乎。揆之文明各國。實無此例。則其當破除者一。鹽商世業。利飽私囊。則其當破除者二。科派引額。勢難平均。則其當破除者三。限地銷鹽。民多食貴。則其當破除者四。配鹽以額。運銷不靈。則其當破除者五。小販營生。阻其購運。則其當破除者六。今欲舉一切而蠲之。非倣劉晏之法。就場灶以起課。聽商民之自由。售運不可。何言之。天下產鹽之區。除奉天二十場。不徵課外。餘場一百有五。大池一。小池二。大井以六。小井七千七百有三。皆頒引給商以贍課。商執引運鹽。行銷岸地。毋得或踰。此古例也。即如河南上蔡等縣。本有河東之鹽。而必銷淮引。湖廣巴東等。逼近四川之界。而必食淮鹽。雲南昭東川通。及廣西廣南。原屬產鹽區域。而或銷川鹽。或銷粵鹽。更有一省而各府所食之鹽。地方不同者。有一府而各州縣所食之鹽。地方不同者。甚至有一區之中。此村莊插入彼縣引地。彼村莊插入此縣引地。界限參差。殊多窒碍。往往有無知小民。就近買食官鹽。即指爲干禁。而被查拿拘繫者。夫窮簷婦孺。食鹽無幾。欲其舍鄰近易買之鹽。而遠求於數十里之外。此必不可得之數也。若就場徵稅。售運自由。則不特如上之弊可除。即候配耗費。滯銷耗鹽。暨赴所時引有引費。程有程費。捆有捆費。榻有榻費。赴掣時書役有免委減斤加餉批掣供應公費之需。

承差有監掣監艚傳旗叫牌填封發封催掣擺帮之索。均皆可去。故曰法莫良焉。今課擬起場竈。自應於產鹽之地。先總核場竈之數。一律裁併。定爲某處若干。責令煎曬各戶。於收鹽時。照章包捆。具報鹽務官。點明入倉。存照貯列號發記於販商。售鹽出倉時。按包數斤重。計算徵課。如額收課後。即放令出場。課隨鹽徵。私將安出。其售之於商也。令煎曬各戶。合計成本釐稅共若干。增價以賣。俾歸本之外。尙有餘息。不必問其售於何商。任其自爲交易。商人轉運。亦聽其隨時就場竈售買。既輸課給票。不拘引地。皆得前往。所過關津。驗票放行。無票者重懲。漏報者有罰。鹽已到岸。將票繳所存縣報銷。歲終彙解於司備查。課餉之解。如地丁例。倘場竈於售出外。歲有餘鹽。准其列數報於鹽政官。核驗鹽斤相符。官爲給價買收。簿而記之。上於鹽政司。視其地之去鹽鄉遠者。設倉置守。如積穀之法。遇歲霖潦。鹽或不登。民憂茹淡。價將踊貴。則爲之減價以糶。散於各縣。是其始也。場無棄地之貨。所以利民者一。其既也。市無驟長之價。所以利民者又一。而場竈得此餘鹽價值。以便周轉。不敢私鬻。則絕私之利。正自無窮。此劉晏所以謂裕國而民不知病者也。或曰官鹽之價。其不能如私售之價。明矣。焉能保其必無私售也。曰吾豈特收之而已。吾仍將禁之。請爲申明法令。負載於道路者勿禁。離場若干里以內者勿禁。凡水陸出入之要津。艚艘巨艦。馬馱

車載。巡哨倍嚴矣。夫前者莫爲收之。而徒禁之民。矐然於上之人之將置此所餘者於何所也。既收之。然後從而禁之。犯者必論如律。民又何說之辭乎。或又曰官收之。而官專賣之可乎。曰是奪小民生計。非盛世所宜有。微論販私四起。迭啓內憂。即店設萬家。究虞中飽。昌黎所謂求利未得。歛怨已多。不可以不戒。斯言誠非無見而云然也。倘果可行。自古賢哲。正自不謬。何竟無籌議而施行之者。是知中國風俗。與夷狄異。強奪民利。必肇亂矣。或又曰煎晒多貧戶。斷難待價而沽。若任其自爲售賣。必各圖速銷。將彼貴此賤。鹽價必不能齊一。且精美者費多難售。粗劣者費輕易售。愚民但知逐利。復何心於創製改良。不知正可因其價賤以敵外私。利食戶。通遠岸。蓋以此地價賤。必運遠乃可圖利也。然鹽價既賤。販商必多選擇。其時欲不求精潔而不可得。或又曰課隨鹽徵。誠可絕私矣。如舊商之額引何。夫各省額引。原可定期收回。換給公債票。准其運銷鹽斤。抵納稅課。在舊商急於銷去債票。必力爲廣運。場鹽將必倍銷。一舉兩善。無逾於此。或又謂售價由場灶自定。恐壟斷居奇。民虞食貴。豈知人情有利則售。凡物皆然。觀於百貨流通。價格皆由商店訂定。從未聞有特爲高權。可任其專利者。乃顧慮在此。非理之正也。又或者謂私鹽無課。而官鹽有課。嚙不欲販私以圖厚利。然攷官鹽之價重。實緣雜費之多。且有餘課之帶徵。饋送之應酬。捐

捕之經費。無一不歸入成本中。故往往費浮於課。常五六倍。今一切蠲除。僅以場灶自然之值。合於正課。每斤不過銀一分有奇。加以滯耗之盤折。舟車之挽運。諒亦不至如曩日之貴。誰實無良。忍干禁令。而自罹法網耶。又况隨地隨人。皆能售運。彼私販之梟徒。亦得勉爲良善。藉小販以營生。當必翕然而樂輸國課。故此法行。在煎曬各戶。偷漏雖無。而得利可操。必所深願。在商販不拘引岸。運銷。則有資本者。皆可貨鹽獲利。誰不樂爲。且無官商之強制。則小民隨處皆得買食。鹽價必減。商民交便。無過於此。而鹽課之徵收。亦探其源。而得簡易之法。易曰窮則變。變則通。神而明之。使民宜之。此之謂矣。其推行秩序。開列於下。

一自大總統宣布命令之日施行。

二編訂鹽法。以爲執守。

三由部派員至各省。與行政長官。及自治機關。商會。協同體察地方情形。設卡嚴緝私鹽。並於產鹽區域。就近建倉。派員徵稅及管理收放事宜。

四由地方行政長官。將改革施行條件。刊刻張貼各處。并出示曉諭。

五推行之次序。應先省而及縣。再及市鎮村鄉。

六與各省自治機關及商會協同維持市面俾易進行。

七設鹽務研究所。使業鹽者練習。得以製造精良。並知改革之利益。

八設巡鹽警察於場窰之區。以防偷漏。

九查明各處場窰共若干。酌量裁併。以便稽查。

十場窰各戶。須開列名冊。資本地段具報鹽務官。

十一場丁窰丁運夫。均懸帶腰牌。書明姓字。年貌籍貫。

十二鹽以百斤起票。未及百斤。與鹽店零沽。不得到場窰售銷。但貧民負販者。不在此限。

十三定期收回舊商額引。換給公債票。准其運鹽抵課。

十四設立鹽務銀行。以總理金融機關。

十五凡賞罰事項恪遵鹽法執行。

按就場徵稅之法。非不可行。然必須適用賦稅之原則。即所謂值百抽若干是也。若超過此原則。則製造者不能擔負。販運者不能轉嫁。東西各國之變賦稅制爲專賣制。皆由於是。作者謂每斤稅一分之稅。無論已過賦稅之原則。况以現時財政論。鹽稅方擬增加。豈能輕減乎。至謂

令製鹽者繳鹽於官倉。俟商人配鹽時。合計成本釐稅。增價以賣。試問我國鹽戶。非資本家。若不先給以值。能令其掃數入倉乎。劉晏之法。能實行者。重在盡收其鹽。轉鬻於商。明明官收商賣。並非如作者所云。就場徵稅也。此篇與第一期孫榮君之論相似。誤以就場專賣。爲就場徵稅。爰誌數語于末。以供同志之研究。

記者附誌

鹽政叢刊 改革鹽務議

胡鈞君改良鹽法議書後

本白

記者自去秋入都。組織鹽政討論會。發行鹽政雜誌以來。欲徵集海內人士之政見。以資商確。而賜教者寥寥。即有一二發表政見者。大抵不外李燮之就場征稅說。此說在今日。已無討論之價值。不圖於亞細亞報。得見胡君之宏議。空谷足音。聞而色喜。雖同一就場征稅制。然非吾國之舊說。蓋本於德意志成法。爲征稅制中之最新者。同社王君復循。著有評論。力言此制之不可行。而胡君又著一論。以王君爲誤會。相持不下。迄未解決。記者固主張專賣制者也。然使德國制果能行於中國。豈不大快。蓋德國之征稅制。實由專賣制而進化。我國果能不經過專賣制之階級。一蹴而幾於德之征稅制。直捷了當。亦記者之所深願也。使吾但言德制不宜於中國。胡君必以爲空言無當。今吾本胡君之說。據胡君所譯之德國鹽稅法。與我國之現狀。一爲對照。則此制在今日之中國。能行與否。亦當恍然自悟矣。

胡君謂就場征稅。勝於就場專賣者。約有三大優點。一少用官吏。二不需巨資。三手續簡單。爲此言者。得毋海外新歸。尙未周歷各省產鹽地。未免言之過易。今記者不欲爭兩制優劣。姑如胡君意。實行德國制。則有先決之問題三。

一採征稅制。收稅吏必須在製鹽場之內。始能實行其直接監督。德國鹽稅法第七節第八項。凡監督官吏之公事房。及其住屋。應由鹽場主人備置。該官吏或酌給租金。我國從前舊制。場官不能離灶。灶必有官倉。由場官司其啓閉。與德制相近。自晒鹽戰勝。煎灶停廢。沿海七省。北至奉直。南迄閩粵。海岸數千里。鹽田鹽垣。零星散處。收稅官吏。每一鹽戶。家置一人。尙難遍及。不但海鹽。即以井鹽論。如四川一省。產鹽之井。亘數十州縣。鹽井之數。達萬數千。每井設一官吏。其數若干。較之專賣之官吏。其數孰多。此記者對於胡君少用官吏說。不能無疑者一。

二採征稅制。鹽場須有特別建築。始免偷漏。德國鹽稅法第七條第一項。鹽場主人。所負之義務。於其煮鹽場屋。晒鹽場所。出入口之形式。應就稅務行政規則。所定者建造之。以便官吏檢查。而他人不易偷漏。第二項。鹽倉之建設。必令監督官司有鎖鑰。以便自由啓閉。第五項。凡售鹽商人。及小賣商。其本身及親屬。不得在鹽場作工。非工人不得擅入鹽場。第九項。凡鹽場所用地段。應由監督官指定。加以木欄。該木欄須能鎖閉。以上數則。實爲征稅制不易之定法。試問我國鹽場。有此建築乎。即使政府下強迫命令。照此仿行。而我國鹽戶。多係赤貧。以個人之力。恃鹽爲活。非如德國有資本者。若由政府代爲建築。則如此散漫之鹽場。即以木欄一項言之。當與秦始皇造

萬里長城無異。其所費之資本。應需若干。較之官收資本。孰多孰少。此記者對於胡君。不需巨資說。不能無疑者二。

三探征稅制。必須先將全國鹽場。聚散爲整。變個人營業爲工場組織。然後始能實行前兩條之辦法。德國能變專賣制爲征稅制者。實在於此。至於貼用印花。不過完稅後一手續耳。當鹽未製時之取締。製造時之監督。入倉時之檢查。出場時之查驗。其手續之繁密。十倍於官收。質言之。德之監督官吏。實可謂鹽場之督工者。今胡君將種種之監督方法。均棄而不講。但云以印花貼於鹽包上。即可收征稅之效果。未免視中國人之道德程度。超越全球。毋怪謂征稅制之手續較專賣爲簡單也。至以印花爲征稅唯一方法。是又不明中國之鹽務情形也。中國海鹽。其包含之鹽。及水分。平均在百分之二十以上。其裝置非草包。即蒲包。或竹篾。均留極粗之眼。以便滲之流出。加以交通不便。舟車驢馬之搬運。損壞尤易。不必運至數千里外。吾恐出場十里。印花已將磨滅。復循君謂此項印花。須用革製。或鍍製。雖屬戲言。不得謂非事實也。此記者對於胡君手續簡單說。不能無疑者三。以上三端。皆胡君所謂戰勝專賣制之點。而按諸事實。適得其反也。此外尙有一大問題。即平均鹽價是也。我國鹽之成本。據最近調查。（前記者曾製有一表。登載

第三期鹽政雜誌論鹽斤加價之害篇內。當時係從前調查。川滇兩省。尚非近時價格。胡君原議所列之表。不知何據。直奉東潞淮北閩粵之晒鹽。每斤不過一二文。至貴亦不出五文。而雲南則自十五文至二十餘文。四川則自二十餘文。至三四十文。湖北應山。則貴至五十文。若行就場專賣制。尙可截短補長。由國家平均計算。爲逐漸消滅貴鹽之計。如行征稅制。則此等貴鹽。立時被賤鹽所驅逐。國家既無購回消滅之法。鹽戶失業。其所受之影響爲何如。是官收商運。不過限制運商之利益。其反抗力。已不可輕視。今行征稅制。則全國製鹽者。均將起而反抗。胡君所謂同一改革。征稅制比較專賣制。爲事簡而易行者。揆之事實。亦適相反也。總之。德之就場征稅制。理論上。未嘗不勝於專賣制。然制無美惡。在乎因時。就場專賣者。實因時勢之要求。在今日之中國。無論何種制度。均不能與之爭勝。若經過此階級。產地已縮小。製鹽者由個人營業。進爲工場組織。則就場征稅制。即可代興。豈惟中國。即如德國。最初亦係計口授鹽之賦稅制。一變而爲專賣。再變而爲今制。胡君但知今日之德國。爲就場征稅制。而不知一千八百六十八年以前。固猶是專賣制也。張季直先生倡就場征稅說。垂二十年。主張聚煎聚晒。集鹽戶爲公司。實行德之制度。且以身作則。首倡呂四場製鹽公司。以爲鹽戶勸。行之十年。卒歸無效。乃知非經過專賣階級。斷

不能躡等以求。當去年改革計畫書出後。美使嘉樂恒君。曾致張先生一函。大致亦與胡君之主張同。先生覆函有云。總之就場征稅。爲鄙人絕對的主張。而現在之計畫書。乃過渡時代一種之手續。假使能實行我之計畫。數年以後。設法令各場組織公司。化散爲整。一轉移間。即可改爲就場征稅云云。美使與張先生之往復辨論。已登鹽政雜誌第三四期雜錄門。閱者可覆按也。

鹽政叢刊

胡鈞君改良鹽法議書後

五六二

附鹽政改良議

胡鈞

今日持改良鹽政之說者。不外三端。一曰增進國家之入款。二曰祛盡從前之積弊。三曰商與民各受均等之利益。使於三者。皆有把握。必不失爲良稅。而吾國人民。無不同聲贊許者也。吾嘗偏讀近時研究鹽政之箸論。及財政部之計畫。皆以就場官專賣爲唯一之辦法。其持之有故。言之成理。於上三者。均有所規畫。寧不重可敬佩。雖然。就場官專賣之法。爲吾國最近所創之名詞。無前例可徵。（各國鹽專賣法有兩種。一曰製造專賣。官製官運之法也。二曰運輸專賣。就民製之鹽。運輸各地轉銷於販賣者也。）

爲學者研究之方法。尙未見諸實行。今日苟有他法。較優於就場專賣。其能供研究之資料。可斷言也。其法惟何。則就場徵稅是。夫主張就場徵稅之說者。今日亦不乏其人。顧駁斥之以爲不可行者。恒持有兩種之議論。此兩種議論。不爲辨明。則徵稅與專賣。豈有並論之價值。故不能不以此爲前提。而辨明之如下。

一謂鹽之租稅制。爲俵配制。即計口授食之制。（見張季直先生改革全國鹽政計畫書。第十章結論。）不知此係舊時租稅統系未明之制。自直接間接各稅分割以後。必無是弊。况各國

近日所用者。皆爲就場制。就場則不繁費不擾民而成爲較善之間接稅矣。此不足慮者一也。二謂徵稅之法。非不可行。必須適用賦稅值百抽幾之原則。若值百抽百。則已超過此原則。而國家之收入。且爲突減。（鹽政雜誌主任景本白君屢言之。）此論在租稅學中最有價值。要不足以概今日之鹽稅。今世計鹽稅者。但論重量之稅價。與人民平均擔負之昂度。不問其原值若干。就德意志就場徵稅法論之。於稅法知其爲每百鎊六馬克。於統計知其每人每年擔稅九十非力。（約合我四角半）較之日本人每年擔稅二角半者爲重。故不能謂專賣可加重徵稅必減輕也。蓋鹽爲生活之要需。鹽稅爲不適租稅原則之稅。國家徵及鹽稅。可認爲時勢所不得已。故不得以尋常稅率例之。

上兩說均不足以非難。則就場徵稅之法。或有研究之價值。雖然。不與專賣法互相比較。猶未易定其優劣也。今更兩相比較如下。

一專賣之法。但有製造專賣。及運輸專賣兩種。既如上所述。今日所謂官收者。但橫亘於民製商運之間。專賣之形式。已不能成立。其所謂專賣者。不過加若干之贏餘。使人民不能知其所增之率。所贏之數而已。何若質言徵稅。而有法定之稅率之爲愈乎。

二加入官收一層以爲專賣之根據則國家必需大宗資本張氏計畫書第六章改革之基金。估計三千八百五十萬元。而隨時收鹽之價值（日本謂之賠償費）尙不在內。今大借款之整頓鹽務費。只二千萬元。（二百萬鎊）尙須定期交款。故非俟募足鹽業公債。不足以植專賣之基礎。何若用徵稅法。而厚集資金於鹽業銀行。徐圖改良製造之爲得也。

三既以官收爲專賣營業。則其管理倉廩。收買評價。賣出運商。以及其他各種職員均必多於收稅官吏可知。官更多則支銷必多。夫開源爲財政之要件。節流亦爲財政之要件。減少支出。即無異增多收入。况吾國積弊。公家營業。無一能發達者。以公家職員或僱員。其擔任勞力。不及商家。而薪資則倍之也。故徵稅法可較專賣法。少用官吏。亦其一優點也。

四就本案徵稅法。係以印花貼於法定鹽包上。（見下徵稅法）除產鹽區。須直接監督外。均可委託他項稅官代理稽查巡緝諸費固可省。而運商賣戶。更少留難停攔之弊。凡事改良。以手續簡易爲第一要義。徵稅手續。既較專賣爲簡。則其優於專賣亦可知。

五就別弊一端言之。專賣法收鹽於民。儲鹽於倉。機關既多。弊竇難防。徵稅法則但須簿記明晰。已足除其弊矣。

六更就現在改革之難易言之。以前鹽政之雜揉。略如釐金。（名鹽釐者即係此類）除產地徵稅外。隨處皆可任意取消場稅或過境稅。今變爲就場徵收。亦如改釐金爲統捐。故雖頭緒紛繁。較之專賣法須一切更新組織者。固有間矣。蓋專賣制預備須久。改革必驟。統稅制則預備事簡。行之又能以漸也。

綜此數端。則徵稅制較專賣制。必爲稍優。吾人試進而研究其辦法。查就場徵稅之法。於革除舊弊。取締工人商人等。與專賣制率多相同之點。而其畧異於專賣者亦有之。今僅略擬之如下。

一官制。現在鹽政改良。無論取專賣制。或徵稅制。皆以改革官制爲入手之辦法。查善後借款合同第五款。在北京設立鹽務署。由財政總長管轄。鹽務署內設立稽核總所。又在各產地分設立稽核分所云云。則將來鹽務專官。可就此範圍定之。於北京設立鹽務署。於產鹽各省分設鹽務使。該使所在之地點。須酌設於鹽場附近之鎮。（如將來廢省則省城非一集中地點。故不必設於省城內）其他非產鹽省分。不必設鹽務專官。其稽查匿稅私販等事。得委託於他稅務官。其收延納之稅項等。有鹽業銀行。今定應設鹽政使之地點如左。

二兩淮 (止設一署)

三山東

四奉天

五河東

六兩浙 (止設一署)

七兩廣 (止設一署)

八福建

九四川

十雲南

十一甘肅 暫緩設使署。以國稅廳或他財政官兼理之。

(說明)設署以少爲貴。減支出一事權也。其有一省而鹽場相距甚遠者。可別設駐場所。直轄於該省鹽務使。至兩廣雖係兩省。因舊時爲一鹽區。亦可仿駐場所辦法。不過該鹽務使來往其間。稍費時日耳。(甘肅收入過少。據前清宣統三年鹽政處冊載甘省出鹽二萬二千五百

八十一石）專設鹽署。竊恐入不敷出。不如俟出產稍旺後增設。

二稅率。今日鹽政改良問題。最難者。莫如稅率。蓋租稅原理。宜令全國人民負擔平均。而稅律條文。尤實有一定之稅額。以故成本高者。其賣價必高。成本低者。賣價亦低。生產競爭之結果。則本輕者銷場日增。本重者銷場日蹙。百年來世界各國。易手工爲機器。究科學而獎新發明者。莫非此意所推。暨成本既輕。國家隨時酌增稅額。而民不以爲苦矣。至反乎此原則。欲差稅率以平賣價。（財政部運鹽公司條例草案第六條說明。謂公司向政府買鹽場價自由官定。可就各場場本之貴賤。以價格伸縮之本重則價輕。本輕則價重。務使公司之買價漸歸一律。云云。張氏計畫書第四官收。謂其要旨在案製本時價盡收全國之鹽。分別鹽質加入鹽稅。以平均劃一之價格。售於運商。不問產於何處。運往何地。價皆一律。皆主此議。）必至獎重本生產。而令輕本者不能發展。而國家之稅額。亦必於無形中低減。（此理至易明。如長蘆鹽本每斤一文。兩浙鹽本每斤二十文。欲齊其賣價爲五十文。則對於長蘆收四十九文。對於兩淮止收三十文。設因此而兩浙銷場數增。奉直銷場數減。則國家無形之中。減少稅額矣。且斥鹵之質。何地蔑有。使不顧成本貴賤。爭相煎熬。設其成本貴至五十文。一鹽政雜誌第四期湖北財政

司呈民政長咨臨時議會推廣應鹽銷路文謂應鹽每斤血本須五十文一則國家竟不收一文之稅矣。害國病民莫此爲甚。故今日改良鹽政宜以劃一稅律爲第一要義。然而各場成本相差。既如一與二十之比。劃一稅率。則賣價相差。必在二十文內外。賤者暢銷。貴者遂無人過問。甚至貴主產地。亦爲賤價所襲。雖天演淘汰。挽回綦難。而以國家政策論之。宜一面代成本重者籌畫而使之減輕。一面以補救方法。使鹽丁竈戶不致驟失生計。故今日稅率。不能不於劃一之中。仍有等差之別。至於劃一與等差。宜以何爲標準。據張氏計畫書。謂舊法稅率輕重不一。最重者如兩淮。如雲南。每斤徵銀三分三釐以上。最輕者爲東三省。爲福建。每斤徵銀不及一分。兩廣則二分四五釐。長蘆則二分。兩浙山東。則一分五六釐。河東四川。則一分七八釐。如全國平均通計。每斤合徵銀一分八釐。合之銀元。則爲二分七釐。即每百斤稅銀二元七角也。而商家意外耗費。及官家婪索所得陋規。凡無與於國家歲入者。尙不在內。實言之。則每百斤必在三元以外。可斷言也。吾國今日重視改良問題。即不宜並行增稅問題。蓋改良以後。稅率不增。而稅額自增也。茲謹據張氏之說。定爲稅率。爲每石（每百斤爲一石）二元五角至二元。夫既有此五角之伸縮率。（伸縮率不宜過大）則鹽質之高下。亦寓乎其中。（鹽質本

應判等差日本判爲五等准鹽舊有頂梁真梁次梁之別）生產消費各得其所。而國家之經濟政策與財政政策均收其效矣。謹擬表於左。

生產區	成本	稅率	賣價
奉天	一角	三元	三元一角
長蘆	一角	三元	三元一角
兩淮	六角	二元七角	三元三角
山東	二角	六元九角	三元一角
河東	二角	二元八角	三元
兩浙	一元二角	二元五角	三元七角
兩廣	二角五分	三元	三元二角五分
福建	一角	三元	三元一角
四川	一元	二元六角	三元六角
雲南	九角	二元五角	三元四角

甘肅

八角

二元五角

三元三角

(說明)稅率項下。列三元以至二元五角者。係因成本之高下。示以伸縮之意。其實各產地。均宜以鹽質之高下。再加以伸縮率。

如上表。最貴之區。每石不過三元七角。最賤之區。每石亦須三元一角。其能兩不相妨者。例如以山東之鹽。運至兩浙。其運費且將溢乎差率六角之數。雖無法律以禁制之。自無此不合算之商業行為矣。

用此稅率。其每年稅額。應得若干。亦不可不籌及。據前清宣統三年。鹽政處載全國銷鹽二千七百二十六萬七千九百三十六石。收鹽稅四千五百四十餘萬兩。合銀元六千八百餘萬元。若以前列稅率計之。應得七千五百七十八萬四千七百六十二元二角。如下表。

產地	銷數	稅率	稅額
奉天	三八四〇〇〇〇石	三元	一一五二〇〇〇〇
長蘆	三九七四九八二	三	一一九二四九四六
兩淮	四八九六八八八	二·七	一三三二一五九七六

山東	二〇九五七四四	二·九	六〇七六四五七六
河東	一五八九四〇〇	二·八	四四四二二二〇
兩浙	一七〇〇六二〇	二·五	四二五一五五〇〇
兩廣	一九五四八二一	二·三	五八六四四六七
福建	七七二〇〇〇	三	二四一六〇〇〇
四川	五五〇八六〇〇	二·六	一四三二二三六〇
雲南	八一三三〇〇	二·五	一二八〇七五〇
甘肅	二二五八一	二·五	五六四三二五

設銷鹽仍如舊額。其稅款亦應溢出七百餘萬元。至於改良以後。其收入必可加倍。蓋因舊時私鹽充斥。官鹽銷數。只得其半。以全國人口計之。得四萬四千萬人。每人每年食鹽十二斤。其總額當為五千二百八十萬石。此時鹽稅。必增至一萬三千餘萬元。（參觀張氏計畫書）況既用就場徵稅法。鹽務專官。必較前為少。鹽務行政費。亦必較前為簡。無形之中。尙可增益入款乎。

三徵稅法之善否。關於稅款者綦大。往時徵法未善。緝捕費耗消甚夥。而私鹽且愈益增厲。鹽務改良。此亦一要點也。今擬辦法如下。

甲 凡鹽場有一定地界。積在場中之鹽。及在場中所食之鹽。不得徵稅。

乙 凡鹽於起運之先。即須報局納稅。未納稅而運出場外者。即爲逃稅。

丙 收稅之時。須具兩種手續。

子 印花 印花票之大。約六七寸。票內須填明號數重量稅額。起運地。運往地。起運日期。等固粘於鹽包上。每包一枚。（包有定式）沿途巡緝者。均以驗明印花符否爲準。

丑 三連單 該票先注明包數。其餘填明號數重量稅額。運往地。起運日期等。均與印花同。至到達運往之地。則將該單繳銷。由當地稅務官彙存。以備將來統計之用。凡賣戶非將此票繳官查驗者。不得起入店中。蓋印花計各包之數。以備沿途稽查。一見即知。藉省留難也。三連單。計一批總數起運。到達兩地。均依據爲納稅憑證。且爲統計之根也。

丁 凡納稅運鹽者。自以在該場繳納現款爲正當辦法。惟是商人資本。大小不能一律。而裝載量積。又不容過少。政府體恤商艱。不得不略示通融。仿舊時先繳若干成之辦法。惟此種辦

法。須有一定之手續。

子 須納有保證金之運商。

丑 須先繳足法定之若干成。

寅 須遵一定之限期。期限不論長短。皆有息金。

卯 須補繳於稅法上指定之機關。

戊 凡非食鹽。不得徵稅。其如何分別。另以法律規定之。

四監督製造 監督製造之目的。第一在改良鹽質。第二在減輕成本。第三在規定一切之形式。（如製鹽場儲鹽倉運鹽包等。均由法律或法令規定。）三者之中。尤以改良鹽質。最爲要緊。蓋食鹽關於衛生極大。吾國現時通用之鹽。頗多雜質。宜由政府設機械製造廠。以爲模範。（日本政府於船橋三田尻鹿兒島設模範試驗廠）使各鹽戶。皆得次第改良。現時商場行銷外人精製鹽甚夥。我國縱不能全體一律精製。亦須有三數場所。可以抵製外鹽。則鹽業進步。乃有可言。

五監督運賣 就場徵稅之法。不徒無引岸可言。即近時張氏計畫書。及財政部運鹽條例。所謂

一運鹽公司。承認一運鹽區域之說。（張氏計畫書第五章第一節劃全國爲若干區。每區准設一運鹽公司。財政部運鹽公司條例草案第二條。凡願組織公司承運官鹽者。應認定一個區域。）亦認爲不當。夫引岸之說。起於宋元。歷數百年。且更厲焉。當時何嘗不謂爲確定國稅。重防淡食之美政。而運商實兼負有權利義務。其弊也商人把持操縱。人民既不能出其範圍。官吏且與之通同舞弊。乃至今日不可收拾之局。新制運商。指定之區域。所與舊制不同者。不過隨意往各場購鹽耳。隨意購入。其便在商。於民無與也。必有隨時隨地競爭之賣出。而民始便。夫專賣與尋常營業不同者。尋常營業有競爭。專賣無競爭。今一區域內。只一商專利。雖謂之非專賣不可也。往時爲完全商專賣之局。（商認國稅）後此則變爲國與商兩重專賣。烏見其改良也。故新制無論爲專賣制。爲統稅制。此商運區域。必不可有。或曰舊時鹽商。國家曾給予特許券。（或稱引票或稱鹽票）該券發生時。國家收其報効金。（報効金不等。至多者亦不過數百兩。）後此因該券有專賣特權。輾轉抵押租賃。幾成一種有價證券。（財政部即持此說）一旦令該券權利。消歸烏有。事實上必生窒礙。故設此區域專賣之法。以安商業。不知處置此種特許券。尙有其他方法。（一）對於不願營業者。給還原價。蓋報効金爲數甚微。

後此因有特利漲高之價。非法定之價格。不必顧也。(二)對於願營業者。即以此券爲組織運鹽公司之優先權。如此辦理。源頭既清。流弊自少。不然一區域。只有一運商。無論政府如何取締。監督能禁其歷久無弊耶。茲擬監督運商之方法如左。

甲 製鹽者。不得同時爲運鹽者。

乙 運鹽者。不能爲小賣商。

丙 必須循一定之手續註冊。始能爲運商。

丁 隨時隨地。不得拒絕官吏之查驗。

戊 運鹽數目。及運路運費等。均須規定。

己 運道不便者。公家協助。

庚 凡某地驟添住戶。(如移駐兵丁新開工程之類)或僻地爲運商所不願者。國家當設官運局。以補助之。

(說明)如上所規定。運商雖未能支配均勻。有己庚兩項可以補救。或某地絕無運商。或運商爲罷工之舉動。則地方團體。亦能隨時設法補助。民國成立以來。各省自運者。已數見不

鮮。淡食之地。吾知免矣。

六籌備鹽業銀行。此項銀行。對於鹽場之改良。鹽商之便利。俱爲要圖。今大借款中。既明定有整頓鹽務費二百萬磅。（內五十萬磅。爲鹽業銀行之用。當可借此款一部分。爲銀行資本。即日設立。改良鹽政。庶幾可以著手。銀行條例。應以法令定之。

以上數端。不過其犖犖大者。若政府能就此主張。慎思篤計。訂法律以收統一之效。考形勢而盡變通之利。其結果豈獨補救今日財政之危急。他日國計之充裕。外債之轉圜。必有賴焉。抑更有進者。今日改革鹽政之目的。第一以鹽爲國稅。其款必爲中央之收入。第二鹽稅爲累次外債之抵押品。當集以爲償還本息之用。清代雖未能完全達此目的。然部庫所收入者。已達四千餘萬兩。自民國成立以來。省自爲政。鹽款已作爲各該省之正當收入。一旦欲其解中央以償外債。非與各省詳爲討論不可。故今日改良鹽政。此爲最要之先決問題。此問題名義上之解決。固在國會。而實際上之解決。仍在各省政府。爲今之計。財政部似宜速令各省國稅廳籌備處。調查各省鹽款收入。及支出。其支出之屬於地方者。（如教育費地方行政等費）設法以地方稅抵補之。其屬於中央者。（如兵費司法等費）暫以地丁作爲抵補。則該款可實行提出。如此層不能辦

到。中央當取各省之收入支出。凡應屬於中央者。自任之。以便將來有自由活動之餘地。然後此
次善後借款第五款第六款所載者。或可實踐。不然國家財政前途之危險。有不可預測者。

附胡鈞君鹽政改良議之評論

(復循)

胡鈞君鹽政改良議。洋洋數千言。對於就場徵稅制。擘畫綦詳。殊爲欽仰。夫徵稅制。與專賣制。其主張之學說雖異。而抽象的組織與手續。大率相同。惟細繹全文。多趨重理想。而昧於事實。拾歐州德法之成法。擬諸百廢待興之民國。似於社會現狀。及地域情形。多欠照合。茲就管見所及。分別評論之。是非得失。仍質之海內諸君子。

原議(上略)雖然就場官專賣之法。爲吾國最近所創之名詞。無前例可徵云云。就場官專賣名詞。語近湊擬。自無庸諱。但就場二字。根據前代李靈顧亭林。且當日張氏之意。在藉固有名詞。以避流俗之駭異。不然。詎不知逕曰就場專賣。或官專賣爲完全獨立名詞乎。蓋以僅曰就場專賣。其專賣果屬之官。亦屬之商。僅曰官專賣。而又與原有之官商兩重專賣相渾。故此處亦幾經研究。始有此概括名詞。惜局外人不知當局者之苦心也。

(原議)各國鹽專賣法有兩種。一曰製造專賣。(官製官運之法也)二曰運輸專賣。(就民製之鹽。運輸各地。轉銷於販賣者也)爲學者研究之方法。尙未見諸實行云云。

按專賣制。本有兩種。有全部專賣。與一部專賣之分。官製官運官賣者。爲全部專賣。如奧國制。並

小賣亦歸國家獨占。爲最完全者。民製官收官運者。爲一部專賣。如日本制。專賣局之下。仍許登記商之販賣。爲專賣之不完全者。張氏計畫。定爲民製官收商運。民賣者。蓋折衷東西之成法。揣測吾國之現狀。欲進商專賣爲官專賣。不得不以此爲過渡之階級。其理由已詳張氏計畫書內。然猶恐將來安於簡陋。故明定期限。十年或十五年後。廢棄商運。實行完全官專賣。此等不得已之苦衷。斷非局外者所能知。至胡君謂就場專賣之名詞。不見於各國。以爲不妥。則張氏亦自言之。如謂此制係學者之研究。尙未見諸實行。則未免於吾國之歷史。亦忘之矣。蓋官收商運之政策。實始自唐之劉晏。其辦法盡收天下之鹽。轉鬻於商。商運所不通者。設常平倉以官運輔之。試問是否以官收商運爲原則。而以官運爲例外乎。與張氏之計畫。如出一轍。惟當時未有專賣之名詞。後人欲求其說而不得。又誤於國家不能與民爭利之學說。強而名之曰就場徵稅。誤傳至今。至景君本白。始劃分就場徵稅。與就場專賣之界限。證明劉晏爲就場專賣制。於鹽政雜誌內。反覆言之。唐史劉晏傳俱在。可以覆按。究係就場徵稅乎。抑官收商運乎。此制發生在千餘年前。而謂未見實行。不應數典而忘其祖也。

(原議)今日就場徵稅。與專賣有兩種之議論。此兩種議論不爲辨明。則徵稅與專賣。豈有並

論之價值。故不得不以此而爲前提。辨明之於下。一謂鹽之租稅制。爲俵配制。即計口授食制。不知此係舊時租稅統系未明之制。自直接間接各稅分割以後。必無是弊。况各國近日所用者。皆爲就場制。就場則不煩費。不擾民。而成爲較善之間接稅矣。此不足慮者一也。云云。

德國當一千七百六十五年。全國施行食鹽配賦制。凡人自九歲以上者。每人每年稅四米茲。牝牛一頭。羊十頭。各稅二米茲。此最苛酷之計口授食制。嗣因國民抗拒。政府乃爲調劑之法。對於上級民。及下級民。劃分直接間接稅。且隱別其輕重。始得安於無事。中國今日之直接間接稅。已若德之分割明晰否乎。已隱別其輕重否乎。不然。此議一倡。不但無補於改革。且徒滋社會之紛擾。德國其明鑑也。况歐洲近日所採之制度。採就場制者。二曰製造稅制。惟德法荷三國。採專賣制者。有沿地中海南歐凡九國。作者謂歐洲各國。近日所用者。皆爲就場制。吾不知何所據而然云也。如果就場制。不煩費。不擾民。豈歐洲十餘鄰國。各大政治家。皆懵然不知。獨我東亞一學子。知所取法耶。亦殊不思之甚也。

(原議)二謂徵稅之法。非不可行。必須適用賦稅值百抽幾之原則。若值百抽百。則已超過此原則。而國家之收入。且爲突減。(鹽政雜誌主任景木白君屢言之)此論在租稅學中。最有價

值。然不足以概今日之鹽稅。今世計鹽稅者。但論重量之稅價。與人民平均擔負之昂度。不問其原值若干。就德意志就場徵稅法論之。於稅法知其爲每百磅六馬克。於統計知其每人每年擔稅九十非力。（約合我四角半）較之日本人每年擔稅二角半者爲重。故不能謂專賣可加重。徵稅必減輕也。蓋鹽爲生活之要需。鹽稅爲不適租稅原則之稅。國家徵及鹽稅。可認爲時勢所不得已。故不得以尋常稅率例之云云。

徵稅制必依租稅學。值百抽幾之原則。乃顛撲不磨之學說。作者謂不足以概今日之鹽稅。一筆抹煞。於是而有意擬之稅率。（作者稅率條）擬奉天長蘆鹽每百斤成本一角。稅率三元。直值一抽三十之比例。以此煩重之稅率。而徵之運商。（作者指就運商徵稅）運商其能轉嫁乎。設運商詰以稅率之標準。又何詞以對耶。稅率既涉橫徵。意擬復無標準。直不啻驅場戶於買私賣私之一途。而相因而起之弊害。必至不可究詰。況中國產鹽區域。大半皆江湖河海。水陸交匯之衝。或港汊紛歧。或陂湖叢錯。運逾則四通八達。偵緝則此拿彼竄。非若德國之製鹽所。全由國家組織。井鹽場僅七十一。岩鹽場僅十一。每場平分率。皆十五啓羅米突。其場界或圍籬。或圍壁。出入口僅五尺。容三人。在在就我馳驅。而防範自易於爲力也。以彼例此。不幾冥行擿埴。衆瞽論日哉。至

德國徵稅。不問其原值若干。惟計每百磅六馬克。每人每年擔稅九十非力。雖較日本猶重。而能推行無滯。其中根本問題。作者亦知之否乎。德國當一千七百餘年。徵稅制未行以前。先着手全國消費檢查。檢查全國人口之消費總額。消費總額定。然後估計每人每年食鹽數若干。定一相當每人平均之負擔。質言之。直接口攤稅也。作者定中國人口爲四萬萬四千萬。果可據爲確定數目否乎。否則根本錯誤。而畸重畸輕。徒援據德之不論租稅原則。以欺當世士大夫。吾恐將來鹽法之橫決旁流。即自此厲階也。

（原議）上兩說均不足以非難。則就場徵稅之法。或有研究之價值。雖然。不與專賣法互相比較。猶未易定其優劣也。今更兩相比較如下。

（原議）專賣之法。但有製造專賣。及運輸專賣兩種。既如上所述。今日所謂官收者。但橫亘於民製商運之間。專賣之形式。已不能成立。其所謂專賣者。不過加若干之贏餘。使人民不能知其所增之率。所贏之數而已。何若質言徵稅。而有法定之稅率之爲愈乎云云。

徵稅制之不能適用於中國。已鑿鑿言之。其不能與專賣制相提並論。無俟煩言而解。製造專賣。與運輸專賣。前已分別剖晰。無再論辨之價值。考專賣制。原有廣狹二義之分。廣義專賣者。製造

收納販運小賣。均歸國家。狹義專賣者。或製造收納歸國家。販運小賣歸商民。或製造小賣歸商民。收納販運歸國家。此專賣制原理原則也。各國採擇之方法。大概準之本國之社會民情。適於何種制度。以爲取舍。如中國灶丁數百萬。鹽商數十萬。衡度情勢。必採狹義制。然後可以消納該項商民。以保社會之安甯秩序。而作者謂以官收橫巨於民製商運之間。是說也似對於專賣制之原理原則。已茫然罔覺。噫。斯又何怪其主張相左耶。且既知鹽稅爲不得已之稅則。與其直接取之。有以啓人民之擾攘。自不如間接徵之。轉以獲勝於無形。利害昭然。而猶飾詞以淆亂黑白。誠不知其用意何居也。

（原議二）加入官收一層。以爲專賣之根據。則國家必需大宗資本。張氏計畫書第六章改革之基金。估計三千八百五十萬元。而隨時收鹽之價值。（日本謂之賠償費）尙不在內。今大借款之整頓鹽務費。只二千萬元。（二百萬磅）尙須定期交款。故非俟募足鹽業公債。不足以植專賣之基礎。何若用徵稅法。而厚集資金於鹽業銀行。徐圖改良製造之爲得也云云。

徵稅與專賣。同一需大宗資本。張氏所謂三千餘萬元者。並收買全國場產言。其計畫書第六章。又謂視財力之贏絀。以爲衡者。乃量資本之厚薄。定範圍之大小。專賣需款多。尙有確定之預算。

足供研究。以資伸縮。徵稅需款少。果少至如何界域。亦有預算。足供研究否乎。噫。同一仰給於鹽業銀行。而何是丹非素之說耶。今大借款整頓鹽務費已二百萬磅。據張氏計畫第一年爲調查籌備時代。尙無需此鉅款。作者謂不募公債。不足以植鹽業之基者。又何所根據耶。專賣制。運商赴專賣機關販鹽。必納現金。或幾成之幾抵當物。專賣機關。即以該項現金。爲隨時向鹽戶收鹽之費用。明明以運商販鹽費。作鹽戶收鹽費。且其中更有納稅於價一層。故收販費相抵。約贏一倍。而作者謂張氏計畫。有收鹽價值。尙不內等語。意若三千餘萬。猶不敷者。此種憑空意造之詞。固非爲徵稅制費少易行。作辯護也。

(原議三)既以官收爲專賣營業。則其管理倉廩。收買評價。賣出。運商。以及其他各種職員。均必多於收稅官吏可知。官吏多則支銷必多。夫開源爲財政之要件。節流亦爲財政之要件。減少支出。即無異增多收入。况吾國積弊。公家營業。無一能發達者。以公家職員或僱員。其擔任勞力。不及商家。而薪資則倍之也。故徵稅法可較專賣法。少用官吏。亦其一優點也。云云。

專賣機關有定。即各職員有定。運道化散爲整有定。即各管理員有定。其中除評價質。管倉廩。各專員外。餘則或委託各稅務局。及各公共機關之職員代辦。(據日本鹽專賣法調查筆記)故徒

耳其名。亦覺專賣官吏多。而細覈之。實較之徵稅官吏猶少。何者。既屬就場徵稅。則必循各固有之場垣區域。置官吏以利征收。中國鹽區一場。有若干廠。若干灘。若干畦。若干井。巴蜀一省。井眼萬餘。(據財政部計畫書)沿海區域。東起遼海。西訖欽廉。延袤萬餘里。其能若淮南之秦壩。淮北之西壩。可據爲扼要地點者。全國無兩。以如此散漫零落之場區。而採用徵稅制。則管轄官吏。計非數十萬人。不足以敷分布。官吏多而俸給亦隨之。所謂徵稅制汰冗員。即所以減支出。減支出即所以增收入者。不又與專賣制之節員省費。適成反比例耶。

(原議四)就本案徵稅法。係以印花貼於法定鹽包上。(見下徵稅法)除產鹽區。須直接監督外。均可委託他項稅官代理。稽查巡緝諸費。固可省。而運商賣戶。更少留難停攔之弊。凡事改良。以手續簡易爲第一要義。徵稅手續。既較專賣爲簡則。其優於專賣亦可知云云。

用印花貼於法定鹽包。手續上本至爲簡易。然事實上果能行於中國否乎。中國沿海七省。皆天日晒鹽。質嫩潮重。捆包以後。往往經數日。或十數日。而潮汁即滲溢包面。秤量減輕。現制運鹽章程。每包加滿耗五六十斤。或七八十斤者。其意卽此。再加以運道艱難。船車簸盪。其印花而以紙製之乎。則迨至抵岸。恐百無一存者。其以鏤與皮製之乎。則違反原則。且不能粘貼。以此非難。在

作者必曰已有先我行之者。不知德法國之鹽質。產自岩井。皆用火力煎熬。塊質乾燥。自無易於溶解之虞。以中國之鹽。而援據德法以爲例。其事實與理想之懸絕。誠不可以道里計。在作者猶矜爲法良意美。既可省種種之費用。而運商賣戶。又少留難。似一舉而三善備焉。不知建議在中國。直成爲一種詭譎之談矣。

(原議五)就剔弊一端言之。專賣法收鹽於民。儲鹽於倉。機關既多。弊竇難防。徵稅法則但須簿記明晰。已足除其弊矣云云。

專賣制收鹽有定人。儲鹽有定所。組織完全。取締自易。取締周密。則弊竇易防。較之徵稅制。隨場區之星散。以置官。無總匯以資防範者。其杜弊之難易。豈待智者知耶。至簿記明晰。不過爲官吏表白無他之具文。而對於剔弊上。則非扼要之手法也。

(原議六)更就現在改革之難易言之。以前鹽政之雜揉。略如釐金。(名鹽釐者即係此類)除主產地徵稅外。隨處皆可任意取消場稅。或過境稅。今變爲就場征收。亦如改釐金爲統捐。故雖頭緒紛繁。較之專賣法。須一切更新組織者。固有間矣。蓋專賣制預備須久。改革必驟。統稅制則預備事簡。行之又能以漸也云云。

張氏計畫書第二章。凡舊有一切權稅機關。悉引裁撤。則專賣與徵稅之根本改革。無相差異。舉辦時同一調查。各省場灘池井。同一規畫。各種機關。兩制之組織。亦無難易之分。惟徵稅制。稅率既不依據租稅學原則。則必仿德國之法。先着手於消費檢查。調查全國確實之人口總額。然後能計口攤稅。以昭平允。以云其難。斯誠難矣。由難易而推。暨緩急問題。專賣制期以兩年為實行期。而徵稅制。有此調查一項。即必在五年十年以後。尤況事實上推行之阻力。尙有不可預料者哉。

(原議)綜此數端。則徵稅制較專賣制。必為稍優。吾人試進而研究其辦法。查就場徵稅之法。於革除舊弊。取締工人商人等。與專賣制率多相同之點。而其畧異於專賣者。亦有之云云。合以上數端言之。徵稅制之主張。已不能成立。而辦法上之手續。本與專賣制。無甚出入。且大半本於日本專賣法施行細則條文。吾人純以主張之學說為前提。並不雜個人絲毫私意。若屬於末節上一二差異之點。而鯁鯁焉辨論得失。則亦陋矣。閱者鑒旃。

敬告誤解鹽政問題者

天一

凡一政策之施行。不能免意外之沮撓。推其沮撓所由來。或迷於利害。或偏於感情。或懵於理解。其因利害關係而蓄意沮撓者。固不可以理喻。而因理解之未整。或感情之偏宕。要不難竭誠曉譬。釋其誤會。庶幾於實行政策之先。稍減其阻力乎。今世人對於鹽政問題。誤會之點甚多。試爲陳說一二。以解其惑焉。

今之主張改革者。分兩大派。一曰就場專賣。一曰就場徵稅。主徵稅者。每稱述劉晏。以爲晏法良意美。成績卓著。唐之中葉。每年鹽稅。僅得六十萬緡。至大厯末。晏法推行。歲得六百餘萬緡。徵稅制之成效若此。然按諸唐書本傳云。出鹽鄉因舊監。置吏亭戶。糶商人。縱其所之。顧炎武亦云。晏但於出鹽之鄉。置鹽官。收鹽戶所製之鹽。轉售商人。任其所之。由此觀之。劉晏所施行者。決非徵稅制也明矣。蓋晏法在產鹽地。雇游民無業者製鹽。鹽成悉以納諸官。官乃轉售於商。許其自由運銷。故晏之政策。可以今語釋之曰官製（含官收意味在內）商運商銷。如是而已。主徵稅者。乃援晏法爲口實。亦徒見其疏於考據耳。

然則就場徵稅說。何自昉乎。顧炎武述李雯（明松江人）之言曰。鹽宜就場定額。一稅之後。不問

其所之。則國與民兩利。及清初遂有就場徵稅之名詞。出於主張改革者之口。蓋本李雯之說。而欲創行理想的政策。與劉晏所施制度。絕不相蒙者也。

今之主張官專賣者。標其曰民製官收商運民賣。此四目中。最扼要者爲官收。與劉晏制度。根本上相同者也。惟晏則以製造歸官。小賣歸商。斯爲差異之點耳。以現行習慣論之。鹽戶製成之鹽。由場商收買。亦有場商間接爲鹽戶者。轉鬻於運商。故場商可從中把持。積弊頗難祛除。欲廢此場商。非直接由官收鹽不可。且行就場徵稅制。則必令鹽戶墊付稅款。恐非貧苦鹽戶所能任也。加以鹽稅較鹽本。大至數倍。亦有大至十倍者。非由官收。不易杜私販之路。其他如鹽場之散漫。各地鹽本貴賤之懸殊。皆非藉國家之力。不能取整齊畫一之效。凡國家對於民業。須先經一度之干涉。而後可行放任政策。此不獨鹽政爲然也。

前日某報著論。詳陳鹽務歸官辦之弊。以就場徵稅爲現今最適宜之制度。所論未嘗不是。惟於鹽務。不免隔靴搔癢耳。論者所謂官辦。未知其標準若何。如謂主張官收者。有奪民業之意。殊屬不然。蓋官收原爲一種徵稅方法。納稅於鹽價之中。徵收較爲便利。此外產運販賣。均歸人民。或特許之商辦理。並非一切攬歸官營。其有商人力所不及。而歸官運者爲例外。論者可無庸

鯁鯁過慮矣。若謂收鹽由官經手亦屬有弊。除非以鹽爲無稅品。方能脫去官吏關係。否則採用純粹徵稅制。亦須假手於官吏。論者將何以自圓其說耶。夫有治法。更貴有治人。此爲不刊之名論。然政策與用人問題。截然爲二。斷不能因用人一端。遂並其所主張之政策。而反對之。蓋用人自用人。政策自政策。政策尙屬可行。雖廢其人而用其言可也。論者亦何必因嫉視其人。遂欲以鹽政權拱手送諸外人而後快乎。

抑有一問題。最易召一種人之誤解。而啓其極端之反對者。莫如取消鹽票一端。吾人平心論之。據改革派之主張。運鹽許商人組織公司承辦。承認舊商有優先權。並廢去包稅之制。商人可免虧累。新法如能推行。確於商人無損而有益。至引地敵制。當局者雖欲勉爲維持。事實上有不能。况廢引地無害於商。而却有大利於民者乎。若場商營業。實爲官收之障礙物。固非廢去不可。然苟有不動產及設備者。國家亦必償其代價。並非任意取消可比。凡屬舊商。當可曲諒苦衷。勿爲沮撓國家大計之舉矣。

鹽政叢刊

敬告誤解鹽政問題者

五九二

就場徵稅與就場專賣之比較上

本白

近來言改革者。不外就場徵稅。與就場專賣二制。就場徵稅制。非今日中國所能行。稍明中國鹽場之狀況。鹽戶之生活者。殆無不知之。而少數人狃于一隅之見。或耳食李震之學說。或心醉德法之制度。闡于事實。好爲高論。記者一年以內。已屢言之。自雜誌發行以來。贊成專賣制者日益增多。贊成徵稅制者日形減少。即向主就場徵稅說者。亦自起懷疑。不敢自信其說之可行。惟稽核總所會辦丁恩氏。對於就場專賣制。雖未顯然反對。亦未明示贊成。其所主張。雖未明言就場徵稅。而實於就場徵稅制爲近。於是政府與社會對於前二種之政策。未能確定方針。影響于改革前途甚大。記者雖主就場專賣。而對於他種政策。果能勝於專賣。而又易行者。未嘗不表歡迎。今欲辨明兩制之何者適宜於中國。必先比較二制之異同。及優劣各點。以待國人之自覺。記者是篇。係個人良心上之批評。無關於吾黨之政策。既非片面之觀察。亦非有成見於胸中。公平與否。確當與否。悉付諸國人之公論。

(一)兩制之同點 同點何在。專賣制在破引地。徵稅制亦破引地。專賣制在廢專商。徵稅制亦廢專商。此消極之點相同也。專賣制在消滅貴鹽。徵稅制亦消滅貴鹽。專賣制在均平負擔。徵稅

制亦均平負擔。此積極之點相同也。（以上屬於目的的）徵稅制以圍場聚製爲必要。專賣制亦以裁併各場爲前提。徵稅制以杜絕場私爲必要。專賣制亦以注重場警爲先着。徵稅制以交鹽於倉爲必要。專賣制亦以儘數收鹽爲先務（以上屬於手段的）此皆兩制之相同也。

（二）兩制之異點 異點何在。同一破引地。徵稅制則引地一破漫無限制（即任其所之說也）專賣制則引地雖破尙有範圍同一廢專商。徵稅制則既無專商。亦無定商。（即不拘何人自由買賣之說）專賣制則專商雖去。尙有定商。（定商與專商之性質相去霄壤非一二語所能解釋當別著專論）同一消滅貴鹽。徵稅制取放任主義。聽其天然淘汰。專賣制則取干涉主義。加以人爲淘汰。同一均平負擔。徵稅制祇能平均鹽稅。不能平均鹽價。專賣制則均稅以外。兼平鹽價（此鹽價指各場官局賣出之價而言）是目的同而實異也。徵稅制之圍場。與專賣制之裁併。同一化散爲聚。而難易迥殊。（裁併雖難究係留者多而廢者少尙有逐漸限制之法若圍場則全國產地數千里苦無辦法）徵稅制之緝場私。與專賣制之設場警。同一嚴防私賣。而順逆迥殊（專賣制儘產儘收於鹽戶生計無碍因而禁其私賣其勢順。徵稅制產無定額收無定人其在成本過高之場官既不收商又不運非售與私販不能生活雖有場警亦屬無益其勢

逆也）征稅制之鹽歸倉。與專賣制之收場鹽。同一鹽歸於官。而利害各別。（專賣制給予代價。然後收其鹽。征稅制則令鹽戶交鹽於倉。俟售出時扣還其本）是手段同而實異也。以上皆兩制同中之異也。

欲評論兩制之優劣。非徒憑學說及理想所能定。蓋制無美惡。在乎因時。合今日中國之時勢者爲優。反乎今日中國之時勢者爲劣。今欲行征稅制。必以圍場聚製爲先。決問題從前如張季直先生之聚煎聚曬政策。今日如丁恩氏之木欄鐵絲辦法。意均相類。蓋必先將產鹽之地。團聚一處。周圍加以界限。使私鹽不能偷越。始能實行就場征稅。無論古今中外。凡採取此制者。莫不以此爲首要。試問我國之鹽場。能如此設備乎。第一策既不能行。不得已而思其次。即所謂交鹽於倉是也。主是說者。前有靜庵君鹽繳官倉之建議。（原作載人鹽政雜誌第三期選論）近有丁恩君建築鹽坵之主張。蓋明知圍場聚製之法。不能行于中國。而思一堅壁清野之法。雖不能圍場聚製。而使屯積一處。令鹽戶製成之鹽。盡數入倉。無顆粒在外。則征稅既便。巡緝尤易。是說也。爲征稅者最新之主張。而不知名曰征稅。實已官收矣。所不同者。一則給予代價而收其鹽。一則不給代價而令交鹽。所謂不給者。亦非真不給也。不過先付與後付耳。果能如說者之所云。國家

不費分文。而使全國之鹽。盡入於倉。由官取締監督。豈不甚善。雖無官收之名。而有官收之實。種種疑難問題。均可解決。雖記者亦贊成此法矣。惜乎中國鹽戶。皆赤貧者。朝成鹽。夕易米。更有賴場商預付鹽價。以作製鹽成本者。今欲其枵腹以待。能乎否乎。必欲行此政策。吾知其結果不出兩途（一）鹽戶既無力存鹽。法令又強其歸倉。勢必有屯買者出。出資收買或抵押。坐取厚利。以剝削鹽戶。如兩淮之場商兩浙之廠商。兩粵之窰商。河東之坐商。長蘆之灘務公所。其結果仍與今日場商之把持無異。（二）鹽戶迫於禁令。以少數之鹽交倉。多數之鹽私賣。如淮南場價。官定每斤七文。而實際成本。須十餘文。不得已繳少數之鹽於官。多數則售與私梟。然彼尚有半價之收回。今則併一文而無之。非漏私何以存活。又如浙江之發帑收鹽。鹽戶每板實產四百餘斤。而交官不過三分之一。彼發帑收鹽者。尙不肯儘數交倉。何況不給一錢。而欲其強迫歸倉。勢必至交倉者什一。私買者什九。雖有鹽皆歸倉之令。不過如前清場官之告示。顆粒繳倉。不准私賣之具文而已。此理甚明。不煩言解。詎就場徵稅者。見不到此。彼之所以反對官收者。要自有說。

（甲）國家不能儘產儘收。蓋海水無盡。而鹽之銷額有定。向之不慮生產過剩者。因國家不負銷鹽之責。聽鹽戶之自爲。鹽戶見銷場旺則多製。銷場衰則少製。自然供求相應。不至過剩。然尙

不能無存鹽之堆積。今國家既明發命令。儘產儘收則鹽戶不患無售主。勢必年年增產。無論國家無力儘收。即有此財力。其多餘之鹽。何法以處之。

(乙)國家不能限制產額。欲解決前項問題。必以限制產額爲不易之定法。蓋鹽之產額無窮。而鹽之銷額有定。使非限制其生產。無論主專賣者。不能盡收。即主征稅者。亦無稅可征。是限制產額。爲必要矣。所謂限制。不外裁併與消滅之二法。試問國家有無此能力。令成本過高之鹽。一律廢止。或收回之。蓋人爲淘汰。人民往往反對。天然淘汰。往往處於不自覺。但能實行就場征稅。任民自由買賣。則價高質劣及交通不便之鹽場。自然淘汰。以視專賣制用人力限制及廢止者。難易迥殊。

(丙)國家無此鉅資。此說比較前說。問題較小。然欲行整理場產。及收盡全國之鹽。非有極大資本不可。現在國庫如洗。借債爲活。何從得此數千萬之巨款爲專賣者孤注之一擲乎。

以上三說。皆反對專賣者之武器。丙說最易解決。專賣雖費巨款。國庫雖然支絀。尙屬無難。蓋專賣資本。可分(甲)固定(乙)活動二種。固定資本。即整理場產之經費。大借款本列有專存款項三百萬元。雖尙不敷。可以按年撥助。日本當改革第一年。亦以經費支絀。一切均用假建築。後以

專賣餘利。逐年增加。達於完善之目的。我國幅員遼闊。產地散漫。亦非一年所能建設完備。流動資本。最大者爲收買金。即日本之賠償金。據最近之調查。全國銷鹽額。不足三千萬擔。今益以私鹽之化官。定爲實銷五十萬担。（按第一二年場產未整理完密斷無此數）收鹽之價格。準最近之調查。奉直魯潞閩粵淮北之七省。賤自每百斤銀元五六分。貴至百斤二角。此七省之海鹽。實占全國產額十分之七八。其餘浙江。淮南。雲南。四川。則自五六角。至於一二元。兩數相和。平均定爲每百斤五角。有贏無絀。則此五千萬擔之鹽。但有二千五百萬元之款。即可全國之鹽收盡矣。此二千五百萬元。非一時所需。國家但能準備半年之收買金。即可敷用。大借款改良鹽務經費。共爲二千萬元。除去整理場產三百萬元。尙餘一千七百萬。內七百萬。係載明爲官收官運資本者。餘五百萬爲銀行資本。五百萬爲機器製鹽經費。機器製鹽。非今日之要務。當先將鹽務銀行成立。將此款撥存銀行。既有此五百萬資本。益以五百萬存款。又有官收之七百萬。已過全年收買金之半數矣。詎尙慮其不能周轉乎。改良鹽務經費。存諸外國銀行。已十閱月。若不改革。此款永不能提出。政府雖欲挪作別用。亦不可得。更何慮經費之無着乎。故丙說實不成爲問題。惟甲乙之說。實爲攻擊專賣制之要點。其實二者。可併爲一談。問國家能否儘產儘收。即問

國家能否限制產額。主徵稅者。謂不能限制。主專賣者。謂可以限制。主徵稅者。謂限制產額。當取放任主義。聽其自然消滅。主專賣者。謂限制當採干涉主義。必用人力淘汰。此二說何者。當於事理。即可解決兩制之優劣。據記者個人之觀察。採放任主義。果能使貴鹽自然消滅。產額不至過剩。則國家既省無數之手續。又不費絲毫之資本。豈不大妙。惜乎與事實上適得其反。照經濟之原則而言。凡價高之貨。無不爲價廉之貨所驅逐。而獨不可以論于我國之鹽。何以故。以其有過於成本數十倍之鹽稅。故例如淮北之鹽。成本爲每斤二文。加以鹽稅每斤三十文。共爲三十二文。淮南之鹽。成本爲十三文。加以鹽稅三十文。爲四十三文。宜乎商人羣趨於淮北。淮南之鹽。必將無人顧問矣。既無人往買。則淮南之鹽。自然消滅。此徵稅者之說也。而其實不然。淮南之鹽。如聽其自然。永無消滅之理。蓋商人雖不往買。彼可賣與私販。蓋私販無稅。但使淮南鹽之成本。每斤不過三十二文以上。仍可驅逐淮北之賤鹽而代之。吾知主徵稅者。必曰吾有緝私在。自可無慮其漏私。試問現在鹽場。豈無緝私乎。蓋法令之能行。必本於人情。始則任其自由製造。不爲限制。業已製成鹽矣。官既不收。商又不運。而欲使鹽戶坐以待斃。雖有嚴刑峻法。無所用之。况中國鹽價之廉者。不僅淮北。貴者不僅淮南。若果實行就場徵稅。任其所之。不但四川每斤成本。在二

三十文者。無人往運。即如雲南。淮南。浙江之一二十文者。亦無人過問。商人羣趨于最廉之場。如最廉之場。爲每斤一文。則二文以上之鹽。銷路亦將停滯。據最近之調查。四川鹽年產七百萬擔。淮南二百萬擔。浙江二百萬担。雲南二百萬擔。此就有稅者而言。已占全國銷額之半數。（全國銷額共二千七百萬擔私鹽在外）即此千三百萬擔之鹽。百十萬之鹽戶。國家不爲之籌畫支配。聽其自生自滅。而猶欲保全七千萬之歲入。雖管劉復生。亦屬無策。光復以後。實行就場徵稅者。惟廣東與四川。四川則歲入減半。廣東則減少三分之一。貽反對改革者以口實。以爲欲保固有之歲入。非恢復引地。責成商包不可。噫。是誰之過歟。彼主就場徵稅者。鑒於廣東四川之前車。亦可廢然自返矣。

按是篇。僅就專賣與徵稅二制中關於場產上立言。至于徵稅制之主自由販運。與專賣制之主商運民銷者。其利害得失。當於下篇論之。

就場徵稅與就場專賣之比較下

本白

專賣與徵稅兩制之異同得失。屬於場產上者。已詳上篇。本篇當專論運銷上之得失。欲知兩制之得失。當先言兩制之異同。

(甲)兩制之同點 同點者何。徵稅制在破引地。專賣制亦破引地。徵稅制在廢專商。專賣制亦廢專商。此消極之點相同也。徵稅制主購賣自由。專賣制亦主購賣自由。徵稅制主在場收稅。專賣制亦主在場收稅。此積極之點相同也。

(乙)兩制之異點 異點者何。同一破引地。徵稅制則收稅以後。不問所之。取放任主義。專賣制則引地雖破。而搬運之道路。承運之區域。均由國家爲全部之規畫而支配之。取干涉主義。同一廢專商。徵稅制則專商廢後。無論何人。均可就場買鹽。販運各省。專賣制則專商雖廢。仍有登記之運商。(即定商如日本之元買人全國計若干人。雖無指定之引地而人數則有定)受政府嚴格之監督。同一在場完稅。徵稅制國家收稅以後。一切放棄。任人民自由競爭。專賣制則鹽爲官業。非得國家允許。不得販運。同一購買自由。徵稅制無論何人。均可爲鹽商。專賣制則祇可爲小賣商。不得爲總賣商。此兩制異點之所在也。

兩制之異同。既如上所述。欲論定徵稅之能否實行。當先解決下列二問題。

(一) 運鹽機關。是否必要。

(二) 運鹽機關。有定乎。無定乎。

欲解決第一問題。當先問運鹽機關。(包括官運商運而言)在今日之中國。是否必要。主徵稅制者必曰。無論何人。均可到場購鹽。何必留此一階級。以便奸商之把持。其立論不可謂不高。然吾輩論事。當就實際。欲實行完全之徵稅制。必國內交通便利。商業上運輸機關。種種完備。否則疆域狹小。產地徧及。人民自能直接向場地購鹽。如我國之產地與銷地。相距遠者數千里。近亦數百里。加以交通機關。均不完備。人民勢不能走數千里外。到場購鹽。即小賣商資本薄弱。亦無此能力。勢必至另有一種商人。專營運鹽之業。故無論行徵稅制。行專賣制。此運鹽機關一階級。終不能廢。其可以討論者。即在第三問題。此項運鹽機關。由人民自由組織乎。抑由國家規定乎。其性質為固定乎。抑流動乎。兩制之精神。即在於此。主徵稅制者必曰。此項運鹽機關。可以准人民自由組織。國家不必加以干涉。如此則人民均得自由貿易。而鹽商專制之弊。可以永絕。此說記者未嘗不贊成。然發生左之三難題。

(一)自由貿易之結果。鹽之產額。國家不能支配。供求不相應。其影響及於國稅。

(二)自由貿易之結果。荒僻地方。有食淡食貴之恐慌。妨碍民食。

(三)自由貿易之結果。引起鹽業之投機或獨占。

(一)鹽之爲物與他種貨物不同。既不可缺乏。又不可壅積。全在國家爲之平均支配。酌盈劑虛。務使全國產銷兩額相等。而後鹽稅始有把握。從前引制之發生。亦由於此。今一旦變爲自由貿易。其競爭之結果。價值廉。運道便者。商人爭集於一隅。價稍昂。地稍僻者。無人過問。全變爲私鹽。其弊一。運商無定人。運鹽無定額。於是產額無從限制。銷額不能預計。或此絀而彼贏。或驟增而忽減。供求不相應。於國家稅入即生絕大影響。蓋他種貨物。自由競爭之結果。亦必發生供過於求。或求過於供之影響。然其害不過及於工商之經濟界。惟鹽則國家直接受其損失。例如全國銷鹽之確數。爲五千萬擔。因自由貿易之結果。爭往販運。生產額可增到一萬萬擔。而銷路有定。既不能如他種貨物。可以出洋。製造者又不肯以多餘之鹽。投之水火。非百計設法。爲逃稅放私。不足以維持其生計。雖有嚴法峻刑。無所用之。多銷一擔私鹽。即少收二元之國課。其弊二。所謂自由貿易影響於國稅者一也。

(二)引地之病民。吾輩已痛心疾首。去之惟恐其不速。除之惟恐其不盡。然欲去一弊政。必先討論其立法之初意。引制之發生。實因幅員遼闊。交通不便。若不劃地行鹽。則商人貪近畏遠。好逸惡勞。近場地方。則擁擠積壓。荒遠地方。則食貴食淡。擁擠積壓。其害不過使運商受損失。惟荒僻之處。商人不至。鹽少則食貴。鹽絕則食淡。從前雖有專商運往。而鬧鹽荒。搗鹽店之風潮。無時無之。而論者必謂商人惟利是圖。無遠勿屆。百貨之不產於本地者。未聞因路遠而不至。從前之缺鹽者。正惟引商之專賣。不開放之所致。不知鹽與他種貨物不同。一日不可少。其用更切於米穀。米穀隨地皆產。然一遇凶荒。尙有遏糶搶米之事。禁米輸出之令。何況乎鹽。商人誠圖利。然必確知其有利。始取冒險。從前僻遠之地。鹽商不慮道途險惡。運費昂貴。而敢運往者。蓋一運到地。確有把握。斷無虧本之虞。今若改爲自由貿易。遠省鹽貴。聞風而起。我能往。人亦能往。費無數之歲月。經無數之困難。鹽多價跌。或反虧本。商人一次失利。勢必裹足。此等現象。已見於上年之川省。川鹽向有濟楚黔岸之分。自川至楚。順流而下。皆係水道。自川而黔。山路崎嶇。裹糧而進。其勞逸遲速。不可以道里計。然從前濟楚之鹽不加多。入黔之鹽不加少。其故何哉。蓋各有專商爲之限制。自光復後。改爲就場徵稅。自由貿易。於是商人均運鹽於湖北。不數月而屯積於沙市宜昌者。

多至七百載。黔省川鹽。遂至絕跡。人民幾致食淡。即不食淡。而鹽價之貴。爲自來所未有。今欲實行征稅制。不可不注意於此點。所謂自由貿易。有碍於民食者二也。

(三)今之主自由貿易者。爲深惡引商之專制耳。吾恐自由貿易之結果。運商之專制。當更甚於今日。我國自管子溯專賣之法。漢武繼之。數千年來。專賣政策。未之或易。世之治也。專賣之權在國。世之亂也。專賣之權在商。即不在商。或爲藩族所占據。或爲土豪所侵奪。一部鹽業史上。真能實行自由貿易主義者。惟隋唐之間。無稅時代耳。可見大利所在。人所必爭。利不歸上。必歸於下。鹽業獲利之厚。已深入於人心。國家即欲放棄此特權。加惠於平民。恐平民不能享有。仍爲一般奸商所占據。較今日之引商。更爲專制。蓋引商之專賣權。尙係國家所給予。受政府之監督。法令所限制。若名曰自由貿易。實則爲一二巨商所壟斷。則托辣司之專橫。國家更無救濟之方法。自來商業上最適宜於托辣司之產出者。實具有下列之三條件

(一)產有定額。有定期。

(二)用有定量。

(三)資本輕而利益大。

合以上三條件。即可成托辣司。而鹽則最適合於此三者。蓋鹽之產額。雖無定。而國家爲課重稅計。斷不能不限制其產額。且一年之內。生產有定期。非驟時能增出若干。據記者所調查。去年爲北部產額最旺之時。合奉直魯淮（指淮北）計之。不過二千萬擔。去年場價。平均每擔一角五分。是有三百萬資本。可將北部之鹽。全數買盡。視何省價貴。即將此鹽運往。先行跌價。將該省原有之小商打倒。然後唯所欲爲。他項貨物。國內即能壟斷。尙可由外國輸入。而鹽則禁止入口。訂在條約。固不患其破壞也。至鹽之用度。每人食有定量。無論水旱凶荒。刀兵戰爭。一日不能無。不患其不銷。然使資本過大。則托辣司亦未易成立。而鹽則北部如奉直魯淮（指淮北）南部如閩粵。每斤均不過二文。據記者所調查。以上六省之產額。不過三千萬擔。有五六百萬之資本。即可將全國之賤價鹽購盡。以賤鹽逐貴鹽。以大商壓小商。何慮托辣司之不成。既曰自由貿易。則鹽與百貨同等。即可爲銀行之抵押品。華商即無此資本。無此魄力。能免洋商之不營此業乎。所謂自由貿易。將引起投機或獨占者三也。

以上三者。皆征稅制之缺點。若行專賣制。則全國之鹽。在國家之手。得以酌劑盈虛。平均支配。無供求不相應之患。則第一難題無從發生。近場地方。准商組織運鹽公司。不許小賣。售價由國家

規定。既無擁擠爭奪之弊。亦無壟斷專制之害。荒遠地方。商人不往。則歸官運。或設常平倉。鹽貴則糶。鹽賤則閉。以爲調劑。自無食淡食貴之恐慌。則第二難題。亦可解決。非國家不能爲鹽之買入。亦不能爲鹽之賣出。雖有豪商巨賈。不能爲屯鹽之投機業。不能爲運鹽之托辣司。則第三難題。不能成立。專賣制較徵稅制爲完善者。此其大關鍵也。

此篇甫脫稿視之者曰。破引地廢專商乃公唯一之主義。今丁恩氏欲實行破引廢商。反肆攻擊論。中口吻似爲鹽商辯護。不幾與初心相刺謬乎。余答曰。否否。吾輩主張民製官收商運民賣四大綱。實含有利國便民保商三大主義。始終一貫。未能或改。今商人要求維持引岸。丁氏主張自由貿易。過猶不及。其失維均。蓋鹽務之改革。猶之政體之變更。要當循序以進。未可躐等而求。鹽商之維持引岸。猶專制也。丁氏之自由貿易。猶共和也。吾黨之就場專賣。則立憲也。以數千年引地商包之專制。不經過官收商運立憲一階級一變而爲自由貿易之共和。勢必至鹽政擾亂。課稅短絀。其結果仍返而爲引地商包之專制。永無立憲之希望。此則記者所大恐也。問者意釋爰綴於篇末。閱者鑒之。

鹽政叢刊

就場徵稅與就場專賣之比較下

六〇八

書印度鹽務沿革史後

本 白

是書爲丁恩氏手著。其治印鹽之成績。盡在於是。以鹽政家聞名於世者。亦在於是。我國因借款關係。聘彼爲鹽務署顧問。而兼稽核總所會辦。遂獲得改革鹽政之實權。其政見雖未爲具體之宣布。而觀其議論。按其設施。殆無一不以治印鹽者治我。蓋在歐美人之眼光。東方之國情民俗。視同一轍。在印度既著成效。則在中國亦可仿行。姑無論我國與印度文化程度奚若。外人目中。視我國與印度比較奚若。即以鹽政論。則我國有數千年之歷史。其複雜繁重。斷非英人未入印度之前所可比。茲不問印度之鹽法。果善良否。但問我國果能適用否。欲答此問題。必先將印度鹽務之改革情形。一一羅列。供吾人之參考引證。始能加以判斷。則是書也。洵可爲吾國考鏡之資料。惟原書不分章節。苦難探索。茲就書中之沿革。撮其大要。列年表於下。然後加以評議。以供閱者之一助。

本葛爾省(印度東北部)鹽務沿革表

一七六五年

行商專賣制

東印度公司。向印政府取得專賣權。製造運銷。均歸獨占。

一七七二年

招商承包製鹽

由東印度公司招商承包製鹽。

一七八〇年

行定價躉賣法

鹽由東印度公司收買轉售與躉商包銷。

一八一八年

行公衆拍賣法

因躉賣商專利之害。用拍賣法。准人民自由賣買。

一八三五年

始行關稅制

因拍賣法之結果。外鹽乘機輸入。乃行關稅制。

一八三六年

行定價無限出售之制

因拍賣法行後。鹽商壟斷攬購。更甚於前。仍復定價出售法。惟不設躉賣商。故曰無限。

一八三七年

鹽稅併入價內

是年東印度公司董事會議決。鹽稅併入鹽價內。定拍賣之價格。

一八四三年

實行關稅制

因外鹽入境者多。實行關稅制。

一八四七年

兼行官收及徵稅制

東印公司所製之鹽。全由政府收買。私人所製者。征稅後。准其行銷。

一八六二年

全省均一稅率

外鹽輸入日多。內地鹽均被淘汰。全省稅率均一。乃廢除銷地緝私。

一八八九年

禁絕內地煎鹽

內地煎鹽。爲外鹽所壓倒。存者無幾。乃禁止之。

一八九八年

禁絕內地晒鹽

內地晒鹽。亦受外鹽之影響。不能存在。乃禁其製造。

阿 烏 拉 聯合省及朋加白中央諸省（印度北部）鹽務沿革表

一八〇三年

行專賣制

由印政府辦理。或由印政府許可之商人。始得製鹽運鹽。其小賣則用拍賣法。

一八〇四年

始行關稅制

因英次據多阿全境。開放外鹽輸人。但納關稅。准其自由販運。

一八一〇年

兼行通過制

內地鹽區繁雜。易於繞越。乃分段設關卡抽稅。與我國釐卡同。

一八三二年

試行稅關線制

其法在運鹽要道。劃定兩線。爲稅關線。內地關卡。一律廢止。除通過稅。

一八三四年

禁止稅關線內製鹽

凡在稅關線內。不准製鹽。以防偷越。

一八三八年

開稅關線內製鹽之禁

稅關線內之鹽場。強已禁止。仍不消滅。偷稅日多。乃復開禁。唯設官監督之。

一八四三年

復行通過稅制

因稅關線以內鹽場。不能禁止。再行通過稅制。

同年

定私鹽爲犯罪

同年

禁製硝廠提鹽。

從前不過由官監督。是年則禁止矣。

一八五五年

試行均一稅率

一小部分試行均稅制。未能收效。因產鹽成本不同故也。

一八六一年

限制製硝廠

因硝廠提鍊硝鹽。乃特派人員到廠取締。並加限制。

同年

行劃區視察法

印度硝鹽。與私製鹽。產地雖不如我國之廣。然漏稅則同。乃以一縣或數縣爲一區。特派視察員。專司禁止私製土鹽。及硝鹽之職。

一八六八年

重禁稅關線內製鹽

因稅關線範圍擴充。防漏稅故。全省禁止製鹽。

同年

增加緝私機關

阿葛拉及烏特兩省。共設緝私卡十七區。每區設官一人。僱員共千二百六十人。稅關線延亘二千四百七十二英里。用兵士一萬二千九百一十一人。日夜輪流緝私。並於線內要道。設荊棘

柵欄以防偷越。

一八六九年

預備收回場產

與兩土國政府。租借商罷大鹽湖。爲就場征稅張本。

同年

復許稅關線內製鹽

因緝私費增加。鹽價昂貴。稅關線內人民。幾致食淡。乃重開禁。規定製鹽納稅之條例。

一八七二年

廢止稅關線制

因稅關線之弊。特開大會討論改良政策之結果。決定行內地稅法。

一八七四年

禁止鐵道外運鹽

因廢稅關線之結果。乃禁止鐵道外運鹽。

同年

始行鐵道包運法

鹽稅即加入運費內。由車站向鹽場購鹽。售與商人。

一八七五年

實行官專賣制

凡在鐵道內人民。得交鹽價（包稅與運費）於國庫。場官即交鹽於車站。人民向車站取鹽。

一八七六年

推行直接購賣法（原譯曰直接運輸法）

商人將鹽價（包鹽稅運費）交入國庫。將定貨單及裝鹽之袋。寄交場官。即可向車站取鹽。不必經過運商之手。

一八七八年

收回全省鹽場

英政府爲實行掌握場產計畫。與各土國訂約。租借各大鹽場。其交通不便。成本貴者。一律給價消滅之。

同年

實行就場稅征法

因產鹽有定地。乃得實行就場征稅法。

一八八一年

禁止土鹽製造

印度土鹽。向由商人包捐。與政府訂有契約。禁止之時。契約尙未滿期。給予賠償金以取消之。

一八九七年

裁撤緝私卡

因實行就場征稅。通過地之緝私卡。一律裁撤。稅關線最後之遺跡。從此消滅矣。

一九〇五年

均一稅率

右表所列者。一爲本葛爾省。(印度東北部) 一爲北印度諸省。(阿葛拉烏拉聯合省及朋加白省) 兩省情形不同。故英政府對於兩省之辦法。亦自各判。其治本葛爾省之鹽務。全用外鹽。驅逐內鹽之法。當一七六五年以前。東印度公司。承回教人包稅之遺制。向印度政府獲得鹽之專賣權。製造運銷。均被壟斷。凡鹽戶及鹽商。非得該公司許可。不能營業。東印公司。收買鹽戶之鹽。以定價轉售與躉賣商。歸其包銷。其壟斷把持之弊。與我國鹽商。如同一轍。迨一七八八年。英政府鑒於定價躉賣之害。廢定價躉賣法。改用公衆拍賣法。准商民自由賣買。于是專商之制破。然改一法必生一弊。拍賣之法行。引起投機者之野心。鹽商壟斷居奇。更甚於前。政府印民。兩無裨益。於是仍復定價無限出售之制。並將鹽稅加入鹽價內。而定其出售之價格。以爲調劑。不料因自由貿易之結果。外鹽遂乘機侵入。外鹽與內鹽。同一價值。拍賣於市場。惟外鹽之稅。則由海關征收。微有不同。蓋已開關稅制之先聲。時在一八三五年間。其後外鹽輸入。年增一年。至一八八二年。本葛爾省完全銷用進口鹽。本省之土鹽。因鹽質成本。均不及外鹽。自然淘汰。英政府利此時機。于一八九八年。即以命令封閉內地各鹽廠。禁其製造。自此以後。本葛爾全省。均仰給外來鹽。而鹽法亦純粹爲關稅制矣。其治北印度之鹽務。則較爲複雜。費數十年之精神。經十餘次

之改革。始得達到目的。蓋北印度鹽場散漫。種類不一。有海鹽。有鑛鹽。有硝鹽。雖不如我國之複雜。比較本葛爾省。難易真不可同年而語。其治法最初行專賣制。繼行關稅制。又行通過稅制。（與我國釐卡同）再行稅關線制。卒行就場征稅制。此就其大者而言。至於小改革。更不下十餘次。自一八〇三年至一八七八年。百七八十年之久。始終未能確定一政策。其故何哉。一由於英人素重習慣。因時勢而推移。不能預定一方針。以示趨向。一由於待殖民地之方法。專顧一時之利便。不爲印民謀百年之計。蓋英人之治印鹽。無非爲征收鹽稅起見。故其目光專射於征收鹽稅一方面。而于鹽場之整理。絕不注意。源既不清。私何能絕。故于緝私方面。雖定嚴酷之法律。設無數之兵士。卒至鹽稅之所入。半耗於緝巡費中。而印民受無限之苦痛。其諸法中。當時稱爲最良行之最久者。爲稅關線制。其法于阿葛拉及烏特兩聯合省中。劃一稅關線。分爲十七區。每區設主管官吏一人。以歐人或半歐人充之。此外僱用之吏役。從事于緝私者。合計千二百六十人。稅關綫起自印度河畔之托斐拉。至中部之商罷而普止。延長二千四百七十二英里。沿途以兵士一萬二千九百十一人守護之。凡轉運之鹽。一入界內。即有受檢驗之責。與我國掣驗所緝私卡之制畧同。稅關線所經過之要道兩旁。皆以稠密之荆樹。排列成行。使人畜不能踰越。要口則設

柵欄守卡之兵。日夜輪流。與站崗之巡警畧同。其崗位之距離。約一英里有奇。隨時可以口傳信號。令各卡兵士。協助巡緝。並于柵欄兩旁之曠野中。每晨檢查有無負販及牲畜之足跡。其布置不可謂不嚴密。同時並禁止稅關線內之製鹽。以爲如此私鹽必可絕迹矣。不料此法行後。大受時人之詬病。一則徵稅不能平均。北印度人所納之鹽稅。恒較南省人爲重。一則界線內鹽場禁止。鹽價太貴。人民幾致食淡。（見烏拉總督之報告書中）一則此線實爲各種運輸之障礙。雖稽查嚴密。難免有虐待商旅情事。一則征收經費甚鉅。約占收入總數百分之十二三。而預計人民食鹽之量。恒超越于官銷之數。是私鹽仍未減少。而稅關線之效用已失。徒爲交通上之阻碍物。時中央省都督康白邇氏。烏特省總督丹維斯氏。均痛詈此制之不良。稅務司文雪搭脫氏。首主在產地徵稅。雖被一般關吏所反對。實開就場徵稅之先聲。稅關之報告書中。曾據印度總督之意見。以平均全印度之鹽價爲最要之目的。英政府採各方之輿論。翻然變計。決計從收回場產入手。首先與結坡及結特坡兩土國政府。訂租借商罷大鹽湖之契約。每年以三百萬盧比爲租價。同時要求將零星鹽場。一律給款。令其停閉。此策實行。於是鹽稅得在場征收。稅關線得以裁撤。全省鹽稅。得以均一。一方又利用鐵道之普及。禁止鐵道以外運鹽。倡鐵道包運法。及直接

購賣法。其法商民交鹽價（包稅及運費）于國庫。將定貨單及貯鹽器具。由鐵道寄交鹽場。場官將鹽由鐵道送回。不必經過運商之手。名曰就場征稅。實則爲完全專賣矣。（按完全專賣者即製造運輸均歸國家也）

統觀英人治本葛爾與北印度兩省之鹽務。雖辦法不同。而同以均一鹽稅爲最終之目的。本葛爾能達此目的者。全在以外鹽壓倒土鹽。迨至土鹽滅盡。所銷者無非進口鹽。即在稅關完同一之進口稅。鹽稅遂爲進口稅之一種。鹽務遂爲稅關之附屬事件。其方法簡單。與我國絕對不同。可不具論。北印度能達此目的者。全在收回場產。廢止零星各場。其尤要者。則在鐵道之普及我國鹽場散漫。十倍印度。斷不能如英之治印。將大鹽場。由國家購回。置于政府管理之下。不得已而思其次。但收其鹽。不收其產。即所謂民製官收是也。我國交通不便。不但鐵道未普及。即航路能通行者。亦屬無幾。而欲禁止鐵道以外運鹽。行鐵道包運。及直接購賣法。無論何人。當知其難。商民既不能直接向場購鹽。則轉運機關。萬不可廢。或官運。或商運。二者必居其一。丁恩氏狃於治印之成法。主張自由貿易。而欲廢去運商。而又反對官運。此則記者所絕對不贊成者也。至恐官運之腐敗。商運之壟斷。則常另設法取締之。不能因噎而廢食。削足而適履也。至其在產地收

稅。裁撤緝私卡。禁止硝鹽。廢止零星各場。均一鹽稅。均與吾黨之計畫。一一如合符節。我國鹽政家固常採取者也。

中國之鹽政問題

馬寅初

著者之草是篇也。固已深知中國鹽稅爲一至複雜之問題。蓋中國今日凡百政治。其煩錯而凌亂。未有甚於鹽政者也。即以兩淮論。食鹽輾轉銷售之法。已隨地而異。分爲三種。有以得有官家允許之躉買商人。直接向製鹽者承購以運銷各處者。有本地產出之鹽。全由官家收買。存貯於官棧。躉買之商人。即向官中領購。而運銷於其他指定之地點者。有食鹽之收買與運銷。其權悉操諸省吏者。以此三種方法。糅雜並行。是以研求中國財政者。非先爲精確詳慎之考察。則往者鹽稅收數。何以日落。固莫得而語其故也。不寧惟是。以鹽稅問題之繁曠。即此中之先進家張謇氏。亦尙歎然以未克盡知其盈虛消長之理爲病。嘗於所著鹽政書之第一章中。披露斯說。謂孳於鹽政者已二十年。而種種利弊。猶未能洞悉靡遺也。

斯篇之作。蓋欲舉目前改良鹽政之兩大計畫。而一討論之。此兩大計畫。苟擇其一以見諸實施。則其所呈之効力。將於關係鹽務之五種團體。有莫大之影響。關係鹽務之五種團體。爲省吏。爲鹽商。爲製鹽者。爲用鹽者。爲五國銀行團。著者於鹽政之討論。必以此五種團體爲前提者。實有見乎鹽政上更張之計畫。設於若曹未能有所利。則微特其事難以實行。且轉滋紛擾。而弊乃愈

甚也。

改良鹽政之兩大計畫維何。曰官賣。(由政府專賣)曰競賣。(許民間自由競賣)斯二者。其政策相反。而其作用適相合。蓋亦殊途而同歸者也。今試就其目的之相同者。而略論之。

(一)化除引地之界限 依競賣之制。鹽業之貿易。政府於徵稅權利外。不加絲毫之干涉。官賣則鹽業之經營。其權仍操諸政府。但行銷之地點。亦殊未嘗有所指定也。

(二)革除鹽商壟斷之弊 競賣政策。無論何人。有願著手鹽業者。皆得自由貿易。官賣則賣鹽之商人。須向官中掛號。而聽命於政府。然一經掛號。即得營業。別無何種之限制。固不致蹈曩昔鹽商壟斷之弊也。

(三)鹽稅之均一 官賣競賣。皆有均一之稅則。官賣計畫。尤能兼及售鹽之價值。使歸一致。

(四)私販之防制 兩種計畫。皆以設置一嚴重之法制。用警察以檢查私販。為切要之圖。

(五)鹽價之平抑 製鹽之工場。其費用甚鉅。於是鹽價遂日益昂貴。故競賣之法。但使賣鹽者為極端之競爭。而利用其自然之乘除。俾鹽價迫於時勢。不得不漸趨低下。至於官賣。則又別有規定之準則。以期獲觀平價之效果矣。一言蔽之。鹽政計畫不問為官賣。為競賣。其最終之目的。

何在。亦曰使每年鹽稅之收入。得日見其增加而已矣。

吾人於此。又不能不加以注意者。則以上述之兩種計畫。其方法其程序。固互有不同。而與政府所持改良鹽政之宗旨。俱不相背。政府之宗旨。在設一計畫。使各省鹽政。皆直轄於中央。同時復釐訂一劃一之稅則。行之全國。使鹽稅之徵收。無畸輕畸重之患。此固一般人士所公認爲良法者也。卽主張此兩種計畫者。其意見。其論調。雖各爲左右袒。然亦無不同聲一致。謂使僅於全國產鹽之十區。就地徵稅。則稅則之施行不難均一。而鹽稅收數固無取乎鹽斤之加價。己能歲有所增。且令中飽之弊。亦因以剷除殆盡。蓋一舉而數善備焉。

今試默察現勢。而一研究鹽政改良以後。上述五種團體之影響。爲奚若。常亦有心者所樂聞也。

(甲)省吏 依政府之核計。鹽政改良之計畫。苟二者取一實行以後。中國鹽稅之收入。歲可得一萬二千萬元。惟中國之鹽政。向由省吏。司其大柄。而中央無統馭之方法。此實爲改良鹽政之一大阻障。今誠欲收統一之效。使各省鹽務。胥直接受北京鹽務總機關之管理之監督。吾知一般省吏之對於中央政府。必發生種種自動的。或被動的。反對行爲。蓋若曹於鹽政之處理。與夫鹽稅之徵收之支用。久已獨秉全權。予求予取。一旦欲驟奪其專斷之權力。使俯首帖耳。聽命於

他人。此其事固非易易也。

中國平日鹽斤之價格。鹽稅之等額。皆省自爲政。以省吏釐訂之。政府初不過問也。但使各省所解之鹽稅。其總數能與歷年之比較。不甚相遠。在政府固已至爲滿意。更不暇考察其內容。干涉其政策矣。以故各省政府。乃於此中獲有絕大之自由權。以與引商訂立種種條款。且得以鹽稅之收入。籌抵地方各項費用。如半官式之慈善捐款。其他各種半官的捐款。以及行政人員公費之類。莫不取給於是。地方之擔負巨。而鹽稅斯重。鹽稅重而鹽斤之價值乃與之俱增。是以據數年前之調查。兩淮之鹽當其產出時。售價每斤不過四文者。往往經幾度之徵稅。乃高至每斤三四十文。其相差之遠有如此。總之鹽稅之徵收。設竟若目下之關稅然。爲之定劃一之制度。概直轄於中央。彼各省官吏之藉是以爲挾注者。果肯放棄其固有之權利否。斯亦吾人所應注意之一問題也。雖然。政府對於改良鹽政之舉。已綢繆再四。志在必行。當不致畏難中阻。各省大吏。有膠執成見。力謀破壞者。恐終不能免於嚴譴也。

(乙)鹽商 鹽政改良之兩大計畫。既皆足以祛鹽商壟斷之弊。(說見前)而奪其大利矣。則二十一行省之鹽商。對於政府之改良鹽政。必羣起反對。此亦理有固然。無足怪也。反對原因之最

大者。爲恐失其數十百年之專賣權。向例鹽商之在官中領有賣鹽執照者。即可長此專利。並得藉是以世其業。殊無異其他各種財產。可以相傳弗替也。欲享有此專賣之特權者。須納資於政府。購取執照。執照既得。乃能操縱鹽業。坐獲厚利。試以直隸論之。全省鹽商。達五百人。皆世襲鹽業。賣鹽之利益。舍此五百家外。他人殊莫得而染指。至於兩淮。則製鹽者亦俱領執照。獲專利焉。山東省產鹽之地。共有十區。製鹽之權。專屬於六大商家。而此六大商家者。復以此製鹽之地。轉賃於人。與之訂立契約。願仍有特權以控制之。甚矣哉其把持也。鹽商之權限。其漫無限制如此。以故業此者。靡不立成鉅富。若於中國社會中。別樹一幟。推其致富之原則。無非於此日用必需之食鹽。故昂其價。藉以剝人而肥己耳。然則今日之鹽政。欲亟爲改絃更張之謀。舉此牢不可破之積弊。摧陷而廓清之。又安保彼習於居奇之鹽商。不起絕大之阻力乎。

(丙)製鹽者 鹽政之改良。苟取競賣之計畫。則爲推廣銷路計。鹽質務求其精良。而食鹽之製造。以視前者。費必較巨。業製鹽者。將日見其不支矣。在主張競賣者流。固以藉自然之淘汰。競爭之趨勢。使製鹽者不獲久據其業爲得計。但亦未嘗一審察將來之弊病耳。彼製鹽者。久恃此爲唯一之生活。設一旦失業。無以自給。懦者淪於飢寒。黠者流爲盜賊。直意中事耳。即曰謀生之術。

不爲不多。擇善而從。無所不可。然爲若曹計。其能駕輕就熟。而獲利獨厚者。固莫如轉而售鹽於私販。私販之勢張。則正當之商人。必隱受莫大之損失。又豈鹽業前途之利耶。依競賣之政策。亦嘗顧慮及此。謂擬設立鹽務警察。使各省製鹽之區。悉受鹽警之監察。藉以防制私販。此其說非不是也。特以中國之鹽場。若是其散漫。欲統治之而監理之。使無所隱遁。豈易言哉。

競賣之策。既足令今日之製鹽者。多所窘困矣。則請更言官賣。官賣之法。將先集民間產出之鹽。而全數收買之。同時予以相當之值。夫政府於各省所製之鹽。既迫於情勢。不得不全數收買。則國中業製鹽者。固不患無行銷之地。而於食鹽之製造。必羣存一多多益善之心。於是其結果。乃有供過於求之病。政府又安能廣籌鉅款。盡取逾分之鹽。而兼收並蓄之乎。藉曰政府之資本。足以儲此不急之品矣。但鹽之需要。本有定數。更安所得額外之銷路乎。或政府爲疏通之計。擇各方面之每年用鹽較多者。竟廉價以求售。藉寓激動之意。則鹽之銷數。當能加旺。然而鹽價既貶。政府之歲入。必蒙絕大之損失。不與改良鹽政之本意。大相刺謬乎。由此觀之。行官賣之計畫。而欲杜其流弊。必先於食鹽之製造。明定限制。願欲限制食鹽之製造。必令食鹽製造所之費用浩大者。莫能成立。其成本較輕。耗費較少者。亦須受一定之制裁。則究其結果。必仍有多數之製鹽

者。因而失業。影響所及。固無異乎競賣也。

(丁)用鹽者。政府目前之計畫。方謀舉昔日至煩重之鹽稅而改良之。僅爲一次之徵稅。並減少其稅額。如是則鹽稅輕而鹽價平。用鹽者乃獲其實利。誠不可謂非良策也。然而事之能行與否。殊未敢必。何以言之。中國今日國用日繁。而政府每年之收入。則較諸光復以前。又反不逮。設於鹽稅之徵收。有減無增。將何所恃以彌補其不足乎。顧又有持增加地稅之說。謂足以救貧者。夫增加地稅。於國家之歲入。誠未嘗無補。第自其性質論之。地稅爲直接稅。而鹽稅爲間接稅。此中權衡輕重。爲政府計。同一加征。固不如舍地稅而取鹽稅矣。况乎中國往者所訂之國際條約。多昧於法理。故雖爲完全獨立之國。而爲條約所束縛。各項稅則。已喪失其自主之權。又豈能輕言更易。今之經濟學家。固已競言奢侈品之稅當加重。而日用品之稅當減輕。可藉是以爲截長補短之計矣。特揆諸中國之情勢。則非得締約各國之許可。殊未能及此。然則就權力言。就經濟言。鹽稅之減收。正未必能見諸事實也。

(戊)五國銀行團。欲改良今日之鹽政。並當使鹽務稽核機關。與鹽務管理機關。各有其規定之權限。不相混淆。依據五國借款之條約。稽核之職。固屬之外人。而中央一切管理之權。仍操諸

中國官吏之手。故約文中。曾明載五國銀行團代表。祇對於鹽稅之收入。有查帳之權而他事不與焉。顧各代表於中國鹽務性質之煩複。未能明瞭。乃誤以稽核鹽稅。為足以概括管理鹽務之全權。初不知稽核之與管理。其事權其界限。固截然不同也。職是之故。外人之於鹽政。時或侵越權限。而中國鹽務委員。與外國之稽核員。遂常相抵觸矣。今試取兩方面所應執之權。應理之事。列表以明之。

鹽務總機關		管理處所職掌者	稽核處所稽察者
額	產		
運	輸		
售銷及買收			
販	私		
事	雜餘其		
稅	收		
欸	存		
帳	查		
出	支		
度	用告報		

依右表以觀察之。則知稽核管理兩部分。其事權固判然各異。而無所用其爭執也。蓋五國銀行團之借款。既明訂優厚之利息。償還之期限矣。而又必要求以鹽稅為抵押品。其條件已甚酷。設

更爲得寸進尺之計。竟於食鹽之製造之轉運之貿易。俱以僅事稽核爲不足。必欲攫得其實權。以爲借款之保障。吾中國其何以堪耶。

中國目前之鹽稅。但依據一九一三年十二月二十四日所公布之臨時稅章。第四十三條處理之。尙未有永久不易之法律。此項稅章。合全國產鹽銷鹽各行省。分爲二區。北方諸省曰甲區。南方諸省乙區。其規定之稅額爲每百斤納稅二元有半。惟自稅章公布之日起。至一九一五年一月一日之間。又酌予變通。凡甲區鹽稅。每百斤徵收二元。乙區則暫時仍依舊章納稅。在一九一五年一月一日之前。乙區之鹽運往甲區者。視甲區稅額。如數完納。而甲區之鹽運往乙區者。則既如甲區應徵之數。照例納稅後。又從而加徵之。使與乙區之稅額相埒。訂定之鹽稅。皆就其產出地徵收之。有轉運他區者。得於到達時納稅。此其大略也。

臨時稅章。自一九一四年一月一日始。於甲區內發生效力。自一九一五年一月一日始。於甲乙兩區內共同發生效力。皆繼續行用。至正式之鹽稅律頒布後爲止。

臨時新稅則公布後。第一期內。（自一九一三年十二月二十四日至一九一五年一月一日）長蘆奉天河東淮北甘肅諸處之鹽稅。胥歸一致。每百斤徵稅二元。其舊時之稅額。有低於此者

則增之。（如東三省之鹽向例每百斤僅納稅六角五分者須加收一元三角五分）有高於此者則抑之。（如淮北之鹽向例每百斤之納稅皆過於二元者俱一律減收以符二元之定額）俾不致有多寡輕重之弊。

至新稅則施行之第二期。（以一九一五年一月一日爲始）則甲乙二區咸以每百斤納稅二元半爲均一之稅額。故如兩廣及雲南其舊日鹽稅徵收三元·五六四〇者自茲以往可減收一元有奇。而淮南一帶之鹽向例每百斤納稅自四元·四六五三至五元·〇九二三三者以今視昔相去幾及一倍矣。顧亦有數省依現行之稅額其數乃遠過於往日者。若東三省鹽稅原定之額每百斤徵收六角半則此後將增加一元八角半。而福建之鹽稅較諸曩日每百斤亦增收至一倍有半云。鹽稅之收數頗有繼長增高之勢。一九一三年中自五月一日至十二月三十一日八閱月間政府鹽稅之收入實得一千零五十萬兩。而四川雲南二省尙不與焉。鹽稅中之盈餘歸諸政府者以一九一四年六月九日計之可三百一十萬兩。併是五月之所得而綜核之共一千一百萬元。鹽稅收數之旺誠出望外故各銀行於大借款中分期應付之款乃能措置裕如也。鹽稅之徵收既得滿意之效果。而其餘各項租稅又復而源源來。不稍竭蹶。於是政界中人於

財政方面。乃悉持樂觀矣。

按此篇係留美哥倫比亞大學校哲學博士馬寅初所作以英文登載中國留美學生月報經大中華雜誌轉譯篇中詞句之間或有差誤如廣東之六大櫃誤爲山東兩廣兩元之稅率誤爲三元篇末云一九一四年鹽稅之收入爲一千一百萬元想係輾轉抄譯之誤惟全篇大旨頗能闡發專賣與競賣之真諦而於影響之五團體尤能極窮其隱秘詢可謂不刊之論爰亟錄登以供同志參考

記者謹識

鹽政叢刊 中國之鹽政問題

六三三

刊誤表

買數 行數 誤

一 四 純然係政治上事

三 七 委託商人

九 二 屬於法私上

二〇 二 無教之金錢

二一 二 硝鹽

二二 二 認國家此項省運公司

二二 九 實行非官運

二四 三 以北部(九省奉天吉林黑龍江直隸河南山東山西陝西甘肅及淮河以北)

二九 五 平價價食鹽

四四 七 我不入地

四四 六 而口此說

四八 八 謂之平秤

四九 九 俱在一分以上(山西爲一分零三四)

五三 三 莫能確知其狀況

五三 一二 鹽政公局

五五 六 樹正大之王義

五九 五 破除理地

正

純然係政治上事

委託商人

屬於私法上

無數之金錢

硝質

國家認此項省運公司

非實行官運

以北部九省(奉天吉林黑龍江直隸河南山東山西陝西甘肅及淮河以北)

平價之食鹽

我不入地獄

而有此說

謂之平價

其中無括弧

莫能確知其狀況

鹽政公局

樹正大之主義

破除引地

刊誤表

刊誤表

二

六九 二 不得揭破其利害

六九 五 而疆吏于鹽商

六九 七 而四川則收稅軍隊

六九 八 迴想當年

七六 下五 加爲二元五

七二 下七 淮北徐六岸

七六 下九 臨沂郊費日莒六縣

七六 上九 東灌贛三食岸

七七 下七 以青鹽稅率

七八 上五 西院鄂湘四岸

七九 下二 桐廬

八一 下一 並蓮河東藩

八六 五 廣東

八八 九 擬廢煎鹽

九一 三 (余某領事自稱)

九五 二 納綠所構成

九五 八 只產粗鹽

一〇四 六 當二培也

一〇五 四 鹽用之廠

一〇五 七 有碍衛生

不得揭破其利害

而疆吏與鹽商

而四川則軍隊收稅

迴想當年

加爲二元五角

淮徐六岸

臨沂郊費日莒六縣

東灌贛榆食岸

以青鹽稅率

西院鄂湘四岸

桐廬

於蓮河東藩

廣東

擬廢煎鹽

余(某領事自稱)

納綠所構成

只產細鹽

當二倍也

用鹽之廠

有碍衛生

一〇八	七	移牒相告
一一一	二	更確定明文
一一五	六	聯蔽風雨
一一六	二	然實於際上
一一七	三	擁擠談食之弊
一一八	四	所謂德者
一一九	〇	產鹽之地
一二〇	六	除價鹽外
一二〇	一	認鹽
一二二	七	表項城
一二四	八	今欲使閱者
一四五	一	五千萬元
一四八	一	一千零五十元
一五五	五	當舊額百分之八十五
一五五	六	四百五十萬元也
一五七	八	非吾輩所宜出此
一五八	四	小買
一五八	五	小買歸商
一六五	九	多數售之於販私而少數售於國家
一六六	四	甲處取鹵

刊
誤
表

移牒相告
更確定明文
聊蔽風雨
然於實際
擁擠淡食之弊
所謂徵者
產鹵之地
除鹽價外
捆鹽
袁項城
今欲使閱者
五千萬元
一千零五十萬元
當有舊額百分之八十五
七八百萬元也
非吾輩所宜出此
小賣
小賣歸商
多數售之於私販以少數售於國家
甲處取鹵

刊誤表

一七四	六	力薄	力薄
一七六	五	出致南通	函致南通
一七六	一三	亦已定矣	亦已足矣
一八五	一	查我國票率	查我國鹽票率
一八七	七	劃為區域	劃為一區域
一九五	九	而其事甚頤	而其事甚賸
二〇三	八	不出兩途一	一字衍
二〇八	七	張孤	張孤
二一九	八	始於唐宋	始於唐宋
二二二	四	已經納付稅率	已經納付鹽稅
二四八	八	五五·三六三·三三六	二五·三六三·三三六
二五三	八	固其經費	因其經費
二五八	一	並將限制其製造期間	並將限制其製造期間
二五九	七	猶難保其圓滑	猶難保其圓滿
二六八	四	或百數重	或數百里
二六八	八	衆諸目視之處	衆目易視之處
二八二	一	改革中史	改革史中
三一九	一	為關比例	關為比例
三二一	六	少不如	決不如
三三九	四	須至運何處	須運至何處

三七一	一一	限制稅額
三八八	一一	商包問題
三九〇	一	蠹國害民
四〇二	二二	所知收鹽之計畫
四〇四	九	至各處借運
四〇九	三	知白君評論出一篇
四〇九	六	財政部
四一六	一三	以營造一方面言
四三四	三	非經場務所之許可
四三八	八	迨其敝也
四四七	五	本條例自公布之日施行
四五二	一一	必照引地分科
四五二	七	官制篇
四五五	一二	以國稅當然之商入
四六〇	一	則各無定名
四六〇	一二	而鹽稅收入
四六一	五	爲惟一之天職
四六九	五	則固如此一轍也
四九七	一一	第四期
五〇六	一三	互相商允之地項行政費

刊
誤
表

限制產額	限制稅額
商包問題	商包問題
蠹國害民	蠹國害民
所知收鹽之計畫	所知收鹽之計畫
至各處借運	至各處借運
知白君評論一篇	知白君評論一篇
財政部	財政部
以營造一方面言	以營造一方面言
非經場務所之許可	非經場務所之許可
迨其敝也	迨其敝也
本條例自公布之日施行	本條例自公布之日施行
必照引地分科	必照引地分科
官制篇	官制篇
以國稅當然之收入	以國稅當然之收入
則商無定名	則商無定名
而鹽稅收入	而鹽稅收入
爲惟一之天職	爲惟一之天職
則固如出一轍也	則固如出一轍也
三字衍文	三字衍文
互相商允之他項行政費	互相商允之他項行政費

刊誤表

四〇九	二	稽核總收
四〇九	二	鹽務進帳內
五一〇	四	僅票式樣文字
五一〇	一三	每年遞還總額
五一一	一	合金磅
五一一	一	合馬克
五一一	一	合佛郎
五一一	二	合盧布
五一一	二	合日本金元
五一一	七	以便於招帖載拈圖之日期
五二二	三	每十分之二分年
五二三	二	正經銀行
五二五	二	所存此項借款
五一七	二	國務總理
五二〇	九	至交款日
五二二	二	九先令零九本士

稽核總所	六
鹽務進款帳內	
僅票式樣文字	
每年遞還總額千分之九又八三九七九四	
合金磅二十四萬五千九百九十四磅十七先令三本士	
合馬克五百零三萬零五百九十四馬克零百分之九十四	
合佛郎六百二十一萬一千三百七十佛郎零百分之二十八	
合盧布二百三十二萬九千五百七十一盧布零百分之三十五	
合日本金元二百四十萬零九千七百六十五元六角七分	
以便於招帖載明拈圖之日期	
每十分之二分半	
正金銀行	
所存此項借款之款項	
國務總理	
至交款日止	
零字衍	

五二五 七 一百二十萬兩
 五三八 六 可謂倒逆施之甚者矣
 五四四 一〇 價昂者
 五五〇 一 同一國家踐土之民
 五六六 八 又在各產地方
 五六八 一一 對於兩淮
 五七〇 七 六元九角
 五七二 四 五、八六四、四六七
 六一七 八 半耗於緝巡費中
 六三〇 一三 又復而源源來

兩字衍
 可謂倒行逆施之甚者矣
 價昂者
 同一國家踐土之民
 又在各產鹽地方
 對於兩浙
 二元九角
 五、八六四、四六三
 半耗於巡緝費中
 又復源源而來

刊
誤
表

