

書叢政鹽

要概政鹽

述講杰狄經

行印局總務鹽部政財

版再月七年六十三國民華中



16
722.96
571



鹽政概要目錄

第一章 概說.....(一)

第一節 鹽之釋義.....(一)

第二節 鹽之種類.....(一)

第三節 鹽之用途.....(三)

第四節 鹽業與鹽政.....(四)

第五節 鹽政理論之檢討.....(五)

第六節 近代鹽政之遞嬗.....(六)

第二章 場產之整理.....(七)

第一節 產鹽區域.....(七)

第二節 鹽之製造.....(九)

第三節 鹽場管理之原則.....(一)

第四節 勝利後之措施.....(一二)

第五節 本年產量.....(一六)

第三章 運銷之調節.....(一六)

第一節 行鹽制度之演變	(一六)
第二節 運銷管理之原則	(一八)
第三節 勝利後之措施	(一九)
第四節 本年運銷數量	(三三)
第四章 財務之規劃	(三三)
第一節 資金之運用	(三三)
第二節 稅率之調整	(三五)
第三節 鹽業貸款之舉辦	(三七)
第五章 機構與人事之加強	(二八)
第一節 機構之設置	(二八)
第二節 人事之改進	(三九)
第六章 警力之配備	(三〇)
第一節 鹽警之設置	(三〇)
第二節 鹽警組織	(三一)
第三節 鹽警待遇	(三一)
第四節 緝私法令	(三一)

附表解

鹽之用途表解

製鹽程序表解

行鹽程序表解

鹽價成本表解

鹽業貸款程序表解

鹽政概要
目錄

鹽政概要目錄

鹽政概要

第一章 概說

第一節 鹽之釋義

鹽之爲物，或藏於海，或藏於山，或藏於地殼之中，或藏於地土之表。我國鹽利之開發甚早，秦以前即有海鹽、石鹽、池鹽之發現。當古代科學未昌明之時，凡海水蒸發後所剩之渣滓，稱之爲鹽。其後稍廣其意，凡固體物溶於海水中者，亦稱爲鹽。迨至近代，化學家對於鹽之名稱，始有確切定義，其說有二：

(一) 凡鹼類與酸類化合後，生成之中和物質，名之曰鹽。

(二) 凡酸類中之氫原子被一金屬代替後所生成之物品，名之曰鹽。

普通食鹽，係化學中最簡單之鹽類，其主要成分爲氯化鈉，用化學符號代表爲 NaCl 。純潔之鹽，色白無嗅，鹹味鮮美；惟含有氯化鎂者，則稍帶苦味。吾人習見之食鹽，因含有夾雜物，極少呈無色透明之無機狀態，夾雜物內，大別分爲氯化鎂、氯化鈣、硫酸鎂、硫酸鈣及礬土、鐵質、塵埃、沙土等。夾雜物成分愈多者，鹽質愈下。

至於我國法律上所謂之鹽，依據鹽政條例第二條之規定，係指鹽及鹽滷、鹽礬，並其他混合物含有氯化鈉百分之二十五以上者而言。

第二節 鹽之種類

鹽之種類甚多，而名稱亦繁。或以其來源分，或以其形狀分，或以其製造方法分，或以其用途分。茲略述如次：

(一) 以來源分，計有下列六種：

鹽政概要

(子)海鹽 引取海水，蓄清煎晒者，曰海鹽。沿海各省，如廣東、福建、浙江、江蘇、山東、河北、遼甯各省所產之鹽均是。

(丑)石鹽即礮鹽 亦曰岩鹽。由於古代鹽分凝為石狀，貯於地層之中，鑿地取之，可以溶清煎鹽。四川、雲南、新疆、甘肅等省多產之。

(寅)井鹽或稱泉鹽 即地層中原生滷水，或其中鹽分因流水往來浸潤，溶為滷水，鑿井取之，可以煎鹽，四川、雲南兩省多產之。

(卯)池鹽與湖鹽 即陸地之鹽水湖澤，因蒸發日久，含鹽日富，加以煎晒或聽其自然結晶，皆可得之，如山西、甘肅、前夏、青海、新疆等省所產之鹽均是。

(辰)土鹽與硝鹽 由於古代含鹽積水下浸入土而保留於土中，或已經乾涸之鹽質，與泥土混雜沉澱，成為含鹽土層，若暴露於地面，括土淋煎，即可得鹽。如河北、山東、河南、察哈爾、山西、陝西等省均產之。

(巳)膏鹽 係在石膏礦中滲水精清煎熬而成，湖南、湖北兩省均產之，實即石鹽；因其與石膏相間而生，故有此名。

(二)以形狀分，計有下列五種：

(子)粒鹽 沿海及西北各省所產之鹽，多為結晶體，其塊粒大小不等。

(丑)花鹽或稱粉鹽 川省各場所產之鹽，有散碎如雪者，名曰花鹽，又曰粉鹽。

(寅)巴鹽或稱鍋鹽 川省各場所產之鹽，亦有煎如鍋形者，名曰巴鹽。雲南所產鍋形之鹽，則稱鍋鹽，又曰鹽平。

(卯)筒鹽 雲南迤西區所產之鹽，多築成筒狀，名曰筒鹽。

(辰)磚鹽 用機器及人工將鹽壓成磚形，減少耗折，便利運輸，名曰磚鹽。

(三)以製造方法分，計有下列三種：

(子) 粗鹽 普通所製之晒鹽或土鹽及煎鹽或熟鹽，未經加工精製者，習稱粗鹽。

(丑) 洗滌鹽 粗鹽經用清水洗滌，除去其中一部分雜質，色質潔白者，謂之洗滌鹽，即舊稱之潔鹽。

(寅) 再製鹽 粗鹽加工再製，經溶解後，再經精製而成之鹽，謂之再製鹽，即係舊稱之精鹽。

(卯) (四) 以用途分，習慣上有下列六種：

(子) 食鹽 供普通食用。

(丑) 漁鹽 供鮭魚之用。

(寅) 醃切鹽 供醃製肉類及蔬菜之用。

(卯) 醬鹽 供製醬之用。

(辰) 工業用鹽 供工業之用。

(巳) 農業用鹽 供農業之用。

第三節 鹽之用途

鹽之為用至廣，一日食用：鹽在吾人生理上有其特殊功用，其性質之重要，與米麥相等，且無他物可資替代。據科學家之研究，人類每人日需食鹽二十公分，除各食物中原含鹽類外，餘皆取之於食鹽。此項鹽分被吸收後，大部份配佈於血液肉體，以調節血液險度，維持心臟跳動及肌肉之感應力，小部份由其中之元素「氯」與氫化合，變為鹽酸，合於胃液之中，以營消化機能。設吾人淡食數日，則將動作乏力，消化不良，血液循環與心臟跳動，均漸失其常度。故每人每年至少需攝取九斤之鹽，方可維持健康。二曰漁用：大規模用於鮭魚，促進漁業之發展。三曰農用：例如製造肥料，刈除蔓草，飼養牲畜，選擇種籽，均其著者。四曰工業：鹽供食用，僅盡其原始之效力，必使大量致用於工業，乃能儘量發揮其夙具之功能；近代恆以一國用鹽數量之多寡，估計其工業是否發達，進而評量其國力之強弱，及其文明水準之高下。根據統計：英國產鹽之用

於工業者，達三分之二以上，美國用最重鉅，佔產額十分之八，鹽在工業上之功用，其重要殆可想見。至其致用範圍，最主要者為製造純鹼及其他鹼類，製造鹽酸及芒硝，製造漂白粉，製造氯，鈉及其他有關氯、鈉之化學藥品，配製藥劑，製作冷劑，橡皮製革，並為製造玻璃、玻璃、陶器、紙張、顏料及冶金、煉油之主要原料。依照主席「中國之命運」書內所列之化工部門需用鹽量，每年共為一萬三千一百萬担，約當食用鹽之三倍。

(附用列表——見附表一)

第四節 鹽業與鹽政

(一) 鹽業之性質及其經營程序

鹽業係國家或人民以鹽為經營對象之業務，就法律觀點言之，純為一種商業行為。其經營程序可分為產製、收集、運輸與銷售四大階段。

產與製稍有差別：「產」係指天然生產而言，如西北之鹽池，新疆之鹽礦，祇須開採或撈取，即可食用。「製」則須經過相當繁複之手續，如海鹽之引滷濃縮，再加晒製，始成結晶之鹽；井鹽之由井採取滷水，再用溫鍋、枝條架及其他方法，使滷水加濃後，移入鍋中煎熬成鹽；其用最新式方法，如真空管製造者，手續尤多。

收集之程序，亦可分為二步：一曰收，二曰集。凡零星生產或製造之鹽，由政府或商人以現金購買者，謂之收；由政府或商人設倉以存儲者，謂之集。

鹽之運輸，係由收集地區運至銷售地區，而以港口或集散中心地點為樞紐；此項業務，政府或商人均可辦理。一般習慣，凡由政府辦理者，稱為官運；由商人辦理者，稱為商運。

鹽之銷售，係將運至港口或集散中心地點之鹽，運至各地分散零售，以供食用，即鹽之分配業務也。

鹽業特質，實可介於工業與商業之間。以其狹義之生產情形而論，產製方面，無論新式或舊式之生產技術，皆以增加形

式效用爲其任務，顯然帶有工業之特徵；以收集、運輸與銷售之情形而論，皆以增加時間與地方效用爲其任務，顯然帶有商業之特徵。故經營鹽業者，必須遵循近代工商業之原理，方能期其合理發展。

(二) 鹽政之意義及其措施範圍

鹽政爲政府對於鹽業在管理上之措施，其使命則在於管理之中加以扶助。鹽政之於鹽業，頗似保姆之於兒童。經營鹽業者，往往以所見未廣，甚至惟利是圖，若不加以管理，不免畸形發展、病民而國亦無利。例如在產製方面，灶戶之知識水準較低，僅知個人生活，不知國家利害，如任其自由，不惟私鹽勢將氾濫，即產量亦復漫無標準，過多則壅積，過少則缺乏，均使政府無法控制產銷之平衡。又如運輸方面，販運商民每因見利忘義，不惜於食鹽之中，摻雜泥沙，妨礙民食。於此可見管理之重要。

鹽政之措施，須適合時代之需要，其措施範圍，自生產至於銷售，均須兼顧。例如土地使用之改進，鹽工素質之提高，技術之指導，資金之協助，運量之支配，銷售之普遍，皆其要務。

第五節 鹽政理論之檢討

往昔論鹽制者，不外無稅、徵稅與專賣三說，最近因分配問題，復有主張採用合作制者。其主點在於運用合作制度，透過產製、運輸與銷售各階段，由參加合作組織之社員，彼此爲共同利益與平等之原則，從事生產分配，根除任何剝削，此項主張，嚴格言之，實僅爲解決問題之一種方法，而不能成爲制度；蓋無論實施無稅、徵稅或專賣制度，均可運用合作組織，以使原有之制度更足發揮其效能。無稅一說，陳義甚高，而我國鹽稅，向爲國庫重要收入，值茲國用浩繁之秋，食鹽免稅，尙非其時。關於徵稅與專賣制度之要點，分別如次：

(一) 徵稅論 近代鹽制，原行征稅，惟行鹽由專商壟斷，已千百年，論者乃作爲就場征稅之說，主張一稅之後，任其所之，運銷統由商人辦理，自由貿易，不加任何限制。希能在自由競爭之下，鹽質有改良之機會，鹽價亦因競爭而自平，惟

如由少數資本家經營，則壟斷居奇之弊，在所不免。

(二)專賣論 鹽行專賣之成效卓著，在鹽政史上迭有表現。一曰全部專賣，即官製官運官銷。一曰部份專賣；或於民製之外，統歸官辦；或僅官收而運銷歸商，並以官運為輔；或為民製官收官運商銷。要均由政府加以管制，為有計劃之調節。惟籌措資金較為困難，推行不無窒礙。

目前各區生產成本，尚難劃一，而大戰之後，民生疲敝，一旦就場征稅，實行毫無限制之自由貿易，勢必使各區產銷情形有劇烈之變動，對於部份鹽民生計及地方經濟，均有不良之影響。且目前鹽本甚重，商資竭蹶，處處有賴政府及銀行之扶助，如任令商人自由經營，毫無計劃，或虛或虧，風險甚大，一切難以確實把握，為使全國產銷配合，防止商人暴利，鹽民失業，並使各地鹽價得以比較接近起見，實以採行計劃的自由貿易制度為宜。目前鹽政措施，及立法趨向，均係以此為鵠。

第六節 近年鹽政之述煙

(一)戰前鹽政略述

近代鹽政，遠承明清綱法之弊，專商引岸，盡國病民，雖經鹽務當局銳意改革，但為環境所限，僅能就整理場產與增進稅收二方面，勉力推動。即民國二十年公布之鹽法，亦未能付諸實施，惟整個鹽政之努力趨向，則在於破除引岸，取消專商。其局部改善之結果，場產集中管理，運輸疏暢，鹽價穩定，機構統一，所收鹽稅，逐年均有增加，實為新政奠立良好之基礎。

(二)戰時鹽政之措施

戰時情形劇變，軍民食需，不可一日或缺，對於增產、搶運、厚屯、配銷諸端，均非簡單之自由貿易制度所能應付。乃依照民國二十八年五屆五中全會決定之「民製官收官運商銷」四大綱領，改行專賣。在戰時之數年中，獎勵生產，核價官收，加強運輸，充分供銷，以是各地食需無置，專賣收益激增，已完全達到預定標準。同時由政府公佈專商引岸及其他關於私

人獨佔鹽業之特殊待遇及權益，一律自專賣實行日起廢除。積弊廓清，尤爲偉大成就。

(三) 勝利後鹽政之改變

抗戰勝利，中樞爲配合建國需要，重在鼓勵自由企業之發展。鹽政順應時勢所趨，亦不能不改絃易轍，放棄官收官運，而以「民製民運民銷」爲原則；惟在過渡期間，仍由政府加以管理，俾便統籌全局調節供需。其商運不繼地區，價高量少，影響民食，則由公家舉辦常平倉，運儲鹽斤，以防荒缺。此項制度，實攝取計劃經濟與自由經濟二者之所長，可謂爲有計劃之自由貿易政策。雖其形式，亦屬於征稅範疇，但其性質功能，均與戰前之征稅制，顯有不同，是則不可不察也。

第二章 場產之整理

第一節 產鹽區域

我國產鹽區域，東起遼甯，南迄廣東，西至川藏，北達蒙古，範圍既極遼闊，情形亦各不同，因之劃爲若干鹽區，以便管理。戰前已設有鹽場者計有十二區：曰遼甯，曰長蘆，曰山東，曰兩淮，曰松江，曰兩浙，曰福建，曰廣東，曰四川，曰雲南，曰河東，曰西北；未設鹽場者計四區：曰口北，曰晉北，曰陝西，曰新疆。其中遼甯區，於「九一八」事變時，卽經淪陷，迨七七抗戰軍興後，兩淮、長蘆、山東、松江、兩浙、福建、廣東、口北、晉北、河東等區，亦相繼全部或一部淪爲游擊區。在戰時爲便利整理場產計，曾將廣東區分爲粵東、粵西兩區，四川區分爲川康、川東、川北三區。勝利復員，沿海產區先後恢復，復將各區重行調整，現有者計爲：東北、長蘆、山東、兩淮、上海、兩浙、福建、兩廣、川康、川北、雲南、西北、陝西、山西暨新收復之台灣共十五區，另湖南、湖北兩區尙產鹽少許。目前全國產額，每年約爲六千萬担。

鹽政概要

附各區附屬鹽場表

區別	場	名
東北	錦西、綏豐、興綏、營蓋、復縣、莊河、盤山、金州。	
長蘆	豐財、蘆台。	
山東	膠澳、永利、王官、萊州、威甯、石島、金口。	
兩淮	板浦、中正、濟南、青口、綏伍、草安、掘餘。	
上海	袁浦。	
兩浙	餘姚、錢清、玉泉、定岱、黃灣、鮑郎、蘆溇、清泉、黃岩、長林、北鹽、南鹽、雙穗。	
福建	莆田、前下、山腰、漳浦、詔浦。	
兩廣	潮橋、海陸豐、惠陽、雙恩、電博、雷州、白石、瓊崖。	
川康	自流井、貢井、雙爲、樂山、資中、大足、彭水、忠縣、井仁、鹽湖、雲陽、大甯、奉節、開縣、萬縣。	
川北	南閬、射洪、三台、樂至、蓬溪、綿陽、河邊、西充、鹽亭、簡陽。	
雲南	滇中場(元永井、阿陋、黑井、琅井)、 <small>迤西場(喬后、彌沙、雲龍、麗江、喇雞、金泉)、 迤南場(磨黑、石齊、按板、香鹽、益香、鳳崗、)白井、汪家坪、鹽井壩。</small>	
西北	三體、涼州、一條山、中衛、甯夏、青海、花定、綏德分局所屬兩場務所(黃旗灘、尕海灘)(管理局直轄各場務所)臨夏、甘鹽池、哈家嘴、八盤、喇牌、涼縣、鹽關、小紅溝。	
陝西	朝邑、瀘泊灘、孝同、榆林、三皇茆。(陝西土鹽產地均非正式鹽場)	
山西	解池、北路中路土鹽產區。	
台灣	布袋、北門、台南、鹿港、七股、烏樹林。	

第二節 鹽之製造

製鹽之法，大別爲粗製與精製二類：粗鹽製法，又有煎晒二種，惟各地之天時地利，各有不同，故其製法，亦隨處而異。同爲煎製，有海水煎，井水煎，礦滷煎及土滷煎之分；同爲晒製，有海水灘晒、板晒、坦晒、埕晒、池水晒及天然晒之別。至精製之鹽，有以粗鹽爲原料者，有以滷水爲原料者，其製法約分三種：曰直接蒸發法，曰洗滌法，曰間接蒸發法。茲將各項製法，分述於後：

(一) 海水煎法 以砂土或草灰待於海濱灘地，經海潮浸潤，含有鹽質，用水淋濾而得鹽滷，以之煎熬，卽成爲鹽。惟採滷之法，各地不同，如兩淮之淮南各場，係利用煎鹽草灰，晒灰淋滷，名曰灰滷淋煎；兩浙之黃澗、玉泉、黃岩、長林、雙種諸場，係括取含鹽之泥土淋滷，名曰土滷淋煎；兩廣之雙恩、白石、瓊崖等場，則取鹽灘之沙滷淋，名曰沙滷淋煎。

(二) 井水煎法 鑿井取滷，煎熬成鹽，是爲井水煎鹽。其中有直煎、淋煎之分：直煎者，係用井滷直接起煎，如雲南之黑井、白井，四川之自流井、貫井，及西北之漳縣均屬之；淋煎者，將井滷澆洒於土或灰上，晒乾後，漚滷而煎，如四川之大寧、開縣，川北之三台、樂至，及西北之西和等場均屬之。惟灰土淋煎，工繁而費鉅，近於川、滇兩省建立枝條架，藉風日之力，濃縮滷水，已有成效，現正逐漸推廣中。

(三) 礦滷煎法 採取含鹽礦石，以井滷泡之，使成濃滷，或注水入井，浸溶地下岩鹽，而得濃滷，然後取滷煎熬，如雲南之元永、喬后等井，及四川自流井屬之。

(四) 土滷煎法 於鹽鹼地刮取泥土，用水淋滌，取滷煎熬成鹽，如口北、晉北、陝西等區屬之。

(五) 灘晒法 於海濱灘地，挖掘溝池，汲引海潮，藉風日之力，濃縮成滷，放入灘內，曝晒成鹽，如淮北、長蘆、山東、東北、台灣等區屬之。

(六) 板晒法 於海濱灘地，用括土或淋灰方法，採取滷水，俟天氣晴朗，將滷傾於特製之木板上，蒸發成鹽，如兩浙之

餘姚，及上海之袁浦屬之。

(七) 坦、埕、埕鹽法 於海濱灘地，壘土爲埂，引滬海水曝曬成滷，然後引入結晶池格，經風吹日曝，蒸發而得鹽。結晶池之構造，各地不同；兩廣各場，多鋪石子；福建各場，多用破片；兩浙各場，則用缸片、或瓦片。其名稱，亦復各異；兩廣稱爲鹽場，故曰埕晒；福建有水埕，鹽坎之名，故曰埕晒；兩浙均稱鹽坦，故曰坦晒。實則構造原理，均屬相同，建築狀況，亦僅大同小異耳。

(八) 滷水晒法、掘地爲池，引儲滷水，或括取鹽土，入池溶泡成滷，經風日之力，蒸發成鹽，如山西之解池，及西北之一部份鹽池均屬之。

(九) 天然晒法 西北各地，湖水多不能外洩，水流挾鹽入池，經日光蒸發，而遺其鹽於池內，池水含鹽成份日增，終達飽和，鹽乃沉積於池底，如西北區各大鹽池，及新疆之鹽池均屬之。

(十) 直接蒸發法 溶粗鹽於水，或取濃滷，去其所含雜質，濾成淨滷，注入鍋中，用火力直接煎熬而成鹽，長蘆、台灣等區均有之。

(十一) 洗滌法 以粗鹽入洗滌機中，用濃滷沖洗，除去一部份雜質，使鹽色潔白，品質純淨，長蘆、台灣等區均有之。

(十二) 間接蒸發法 先將滷中雜質除去，再用蒸汽之熱力，蒸發成鹽，現在通用之法有二：一爲造粒鍋法，平鍋之中，設管以通蒸汽，鍋中滷水，受蒸汽之熱力而蒸發成鹽；一曰真空曬法，於密封之罐中，裝設汽管，蒸汽迴行其中，以供熱力，注滷罐中，抽去其中一部份空氣，以增加其蒸發速度，可以節省燃料，減輕成本。

製鹽時運帶產出之物品，謂之副產品，種類甚多，其較著者，爲滷膏、滷塊、苦滷、鹼晶、鹼餅、鹼硝、硝土、皮硝、鹽乳、灶灰與鹼巴等，加以精製，可得氯化鉀、氫酸鉀、硫酸鎂、碳酸鎂、硼砂、及碘、溴等物。(附製鹽程序表解—見附件二)

第三節 鹽場管理之原則

鹽出於場，無論實施何項制度，均須注重於場產管理，俾為正本清源之計。鹽場管理之目的有三：其一、調節生產，務使供求相應；其二、改進製造，以達質優價廉之要求；其三、防杜走私，以維國家收入。換言之，即在如何完成利國利民之任務。

鹽場管理之範圍，至為廣泛，加以歸納，約如下列：

(一) 人 關於個人者，為鹽商與鹽工；關於團體者，如鹽工所組之鹽業工會，製鹽商人所組之製鹽工業同業公會，鹽戶聯合社及場商辦事處等。

(二) 鹽 鹽在產收、存儲、放運、行銷之過程中，均照規定手續，施以管理，兼及其副產物。

(三) 水源 鹽之原料為鹵，其來源由海、由井、由池、由礮、或由鹹地刮土，種種不一，採鹵煎晒始成爲鹽。故凡產鹵之所，俱屬管理範圍。

(四) 火源 製鹽之法，有晒有煎，晒由風吹日曝，煎則須藉燃料，如柴草煤炭之類；川區并有天然井火，火源管制，自亦重要。

(五) 器材 採鹵煎晒之工具，各因方法不同，所需有別。例如川區鹵井之產量較豐者，多爲機車推汲，設灶煎製，則井眼機車所需之鐵筒鋼繩，煎灶所需之鉄鍋，以及其他竹木灰土種種器材；在交通上，則各項運輸工具，均須管理。

(六) 設備 採鹵製鹽之灘、場、井、灶，收屯儲藏之倉房、坨堆，施行管理之營舍、圍場，以及場內之水陸交通，均在管制之列。

管理方法，大要有四：

(一) 合理生產 場產原則爲「民製」，惟我國產鹽區域既廣，山海之利，取用不竭，如對產量不加限制，則食場有限，

勢必積滯，不惟影響鹽民生計，且亦易滋僞滿。故首須調劑供求，量銷爲產，全國產鹽總額，依照民食、工業、農業、漁業之需要而定，同時參照各區產鹽成本及運輸情形，酌定各區各場之產量，不得自由增減（見鹽政條例第十五、第十六條）。

(二)改良技術 鹽務機關隨時指導製鹽人改良製法，或組織團體，集中生產。鹽存入倉坵時，均須加以檢定，不合格者，即令改製或銷燬，藉以提高鹽質，減輕成本，並配合工業之發展。（見鹽政條例第十七、第二十一各條）。

(三)鹽場建設 凡產少質劣，成本過重，或過於零星散漫之鹽場，酌情予以裁併。在保留之鹽場適中地點，由公家設置倉坵，其私人建築之倉坵，亦由鹽務機關加以管理。製鹽人所製之鹽，限於規定期間內，悉數繳存鹽務機關指定之倉坵或其他地點。至於鹽場之建設工程，如圍場及防私設備，均應配合倉坵分佈情形，分別進行（見鹽政條例第十九、第二十各條）。

(四)統制場產 鹽非經政府之許可，不得採製，供製鹽用之水源、火源、重要設備、及鹽副產品，統由鹽務機關加以管制（見鹽政條例第十三、第十八條）。

第四節 勝利後之措施

抗戰八載，沿海淪陷場區，破壞殊甚，鹽民大部逃亡，製鹽設備及原具規模之建築工程，多已蕩然無存，勝利以後，除舊佈新，端緒備極紛繁，擇其大要，分述如次：

(一)接收鹽場

鹽務人員，隨軍推進，接收沿海鹽場。東北方面，戰前原有六場，均已次第接收，另就敵僞建立鹽田集中之區，暫先加設綏豐一場；此外，尚有金州一場，爲敵僞所建，亦已局部接收；第因戰事關係，金州、復縣、營盤、莊河等場，又隨軍撤退。河北省之豐財、蘆台兩場，除敵僞新闢之大清河區外，餘均接收整理，恢復生產。山東區原有七場，現僅接收膠澳一場。兩淮七場，目前已收復板浦、中正、濟南三場，其淮北之青口一場，及整個淮南產地，均以情形特殊，未能接收。浙、閩、粵各區產鹽地方，均已收復。台灣於光復後，就產地設置四場，現復重加調整，改設六場。山西區原僅解池一場，雖已收

復，但外圍仍未安定。西北區收復花定場。陝北之榆林，三皇莊等土鹽產地，亦隨軍事進展而收復。

(二) 扶助生產

收復各區鹽場，均因兵燹之餘，瘡痍滿目，場商灶戶，無力重興，其重返鹽區之鹽工，生活亦難維持，爲儘速恢復生產起見，經定緊急措置三項如下：

(子) 豁免灶課 凡收復各場之灶課，在三十五年度以前者，一律免征，以輕鹽民負擔。

(丑) 生產貸款 查酌實際情況，分別核准貸款，扶助興復。東北區鹽田，除官田由中國鹽業公司經營外，所有民田，凡可控制之區，則酌情按其所有鹽田，核貸生產貸款，其次安定之區，則酌量收購所產鹽斤，俾鹽民得資維持生產。長蘆區則辦晒販貨款，按灘戶製鹽、販鹽所需貸給。山東區按鹽田付數貸款，用以修葺鹽田，購辦工具，儲備工糧，以利生產。兩淮區辦理泥工貸款，及生產貸款，前者係爲扶助修葺產地；後者係爲恢復產製。兩浙、上海、福建、兩廣各區，則於鹽產出後未銷售前，按場價先酌貸一部份或全部，俾鹽民隨時獲得接濟。台灣區解放之初，因組織尙未健全，暫時維持官收，目前關於生產業務，已劃歸中國鹽業公司台灣分公司經營，官收業於三十六年度起停辦。山西區辦理生產貸款，扶助恢復產製，各項貸款，或免計息，或照銀行官息計算。至貸款之籌措與貸放總額，另於第四章述之。

(寅) 救濟鹽民 鹽民生活，已瀕飢餓邊緣，經商准善後救濟總署，飭由各地分署，統籌救濟；浙區在餘姚場，採用以工代賑辦法，由行總浙閩分署，發給鹽民麵粉，代替工資，修築錢江海塘。兩廣區鹽民救濟，係由各縣統籌辦理，由各場逕洽賑濟。山東區亦經洽由善後救濟機關，散放救濟衣物。

(三) 裁併場地

各區零星散漫產少質劣之鹽場，管理既感困難，成本復高，不合經濟條件，經查酌全國供需情形，及各地環境，核定逐漸裁廢或歸併方案，依照施行。現兩浙區已將海沙、大嵩、穿長、長亭、杜頂等場，分別併入鄰近場區；其餘分四年逐步裁廢，一面成立鹽場整理委員會，從事研究設計，期其盡善。福建區分期裁併鹽場，剷除零坎，第一期已裁廢福清、南埕、鑑

江三場；並將埕邊場歸併山腰場；韓厝寮場歸併雷田場；蓮河、漳美兩場合併，改稱蓮漳場；另將漳美、詔浦兩場之零星鹽坎一萬八千九百一十五次，予以剷除；尚有四場零星鹽坎約十萬餘坎，則待第二期剷除；惟以地方不靖、民生凋敝，加以沿海匪患，對於廢坎，頗有影響，暫難照案澈底實行。兩廣區將海豐、陸惠兩場合併，改組為海陸豐場；接收廣州灣區之茂師場，則與原來之烏石場合併，改稱雷州場；另將不合經濟生產條件之場灶，分別廢除。川康區裁廢自、貢兩場淡油井灶，並核定將筠連、均口、長灘井、江安場等小場，予以裁廢，並嚴禁開闢不合經濟生產之油井。雲南區封閉金泉、興豐兩井。陝西、西北等區土鹽灘地，亦經部份淘汰。凡裁廢之區，均酌予補償，俾鹽民易於改業，另謀生計。其產生土鹽、硝鹽及應行改製之地區，則扶助改良土壤、提倡改種農作物，已於河南區專設改良土壤機構；淮南則設淮南鹽業委員會；福建區則與省政府合作進行養淡改製；川北區亦與省政府及學術機關合作籌辦植棉。

(四) 整理場區

管理鹽場，首在建設工程之完備，戰前原有或正在着手推進之建設工程，多遭敵偽破壞，因飭各區分別重行清查，以圖恢復，或繼續興辦。其應先行查明者，計分三種：

(子) 戰前業已完成遭受敵偽破壞者。

(丑) 戰前正在進行中途停頓者。

(寅) 戰前尚未開始辦理者。

至於工程範圍，則分四項，計(子)倉坵、選定產量最豐之場地，集中建立。(丑)交通：關於場內水陸道路橋梁之整頓。(寅)圍場：防堤、壕溝、柵欄、土圍等之展築。(卯)防私設備：營房、崗亭、礮樓、碉堡、防禦工事，及電話網之興建。所有工程，均按上列各類情形，分別步驟，並估計修復或興建所需工料價款數目，擬具整理鹽場工程計劃，連同經費預算，呈候核辦，其因急需，經已核准之工程，則有東北區綏豐一、二兩區電力引潮設備之修復，營蓋場二三道溝崩潰外堤之興修，以及營蓋、復縣、錦西、興綏、金州、綏豐、莊河、盤山等場官倉官坵公路橋梁灘池灘路之修復，船塢之浚深，破壘營房等之

修築。長蘆區豐財、蘆台兩場，鄂沽灘路，馬廠鹹河木橋，漢、鄂兩沽營房，護坵堤岸，大沽坵基，坵垣、柵欄、水門、溜溝，新河坵基、坵垣、柵欄，大沽漁鹽局碼頭，擋埧房屋之修葺，場厠各區碉堡電訊之修復。山東區青島製鹽廠之女姑口、後韓家、海西、南萬、程哥莊五區鹽田，水閘閘門閘板，導水管，跳板，工人房，抽水機房等之整修，拉鹽駁鹽木船暨渡船之添修，水溝之挖浚，青島大港六號碼頭鹽坵，與膠澳場區內公路營房之修建，兩淮區大浦工廠鹽田水溝之疏浚，板中兩場公路與電話之接通，板浦場公興、大港、大口溝、陶圩開口圩河，中正場丁三圩至馬二份西駁鹽河、官港、官河等之疏浚，徐圩南岸至大德南開口，徐圩至堆溝，燕尾港至蔡圩、洋橋至堆溝，堆溝至金家嘴，及東黃、堆燕等公路橋油之修復，燕尾港至蔡圩、三百弓、堆溝、毛東港、金家嘴、東陝山等處防禦工事之構築，東陝山、馬二份、丁三圩、張蘇、堆溝、洋橋等處營房崗亭之修築。兩浙區餘姚、定俗、錢清、玉泉、長林等場鹽倉、圍塘、圍場、車路、場內運路，小型水閘、彌堡、崗亭之修築，河道港澗之浚疏，電話之架設，舟車之購置。福建區前下、詔浦、山腰等場示範公堆之籌設，彌堡營房之修繕，山腰、前下兩場公路之修築。兩廣區潮橋、海陸豐、東莞等倉坵、公堆、公路、橋梁、警亭、砲樓等之修復，海陸豐、電博、雷州三場集中坵及碼頭之建築，各場鹽田之測量。台灣區布袋場粉碎、煎熬、真空等鹽廠，暨各場鹽田堤防水閘之修復，崗亭、崗樓、營房電話之設置。山西區五龍、七郎堰、及池南六堰灘池之培修，圍場彌堡營房之建築，電話機線電桿之架設等，均在加緊進行中。

(五) 改進生產技術

各區製鹽方法，多係墨守成規，不知改進。戰時在四川、雲南等區，曾指導改善生產技術，如枝條架、晒滷台、塔爐灶、平鍋製鹽等項，收效甚宏。川康區之自、貢兩場，現又籌設真空製鹽公司，集體製鹽，正在積極進行中。又各地接收敵偽經營之製鹽工廠，多有新式設備，刻以全力加以利用，期以最新式技術，最少原料與人力，獲得價廉質美之鹽，將來再由示範作用，推廣於各區鹽場，以期普遍提高民食標準，增進人民健康。

第五節 本年產量

三十六年度全國產額，計爲五千八百六十萬零六千担（原定產額爲五千八百十五萬六千担，加入兩淮區補充產額四十五萬担共計如上數），係按量銷配運，量運配產原則，依各產區生產能力，運輸情形，以及成本等項，予以核定，旨在確使供求相應，不致過或不及。茲將核定各區年產鹽額，表列於次：

三十六年度各區產額表（單位市擔）

區別	產額	區別	產額
東北	五,〇〇〇,〇〇〇	兩淮	七,〇〇〇,〇〇〇
長蘆	一三,〇〇〇,〇〇〇	上海	二〇〇,〇〇〇
山東	七,〇〇〇,〇〇〇	兩浙	四,六五〇,〇〇〇
福建	一,〇〇〇,〇〇〇	西北	三五〇,〇〇〇
兩廣	四,四〇〇,〇〇〇	山西	一,二〇〇,〇〇〇
台灣	五,六五〇,〇〇〇	湖北	二〇〇,〇〇〇
川康	六,三六六,〇〇〇	湖南	三〇〇,〇〇〇
川北	一,五〇〇,〇〇〇	陝西	六〇〇,〇〇〇
雲南	一,〇〇〇,〇〇〇	總計	五八,六〇六,〇〇〇

第三章 運銷之調節

第一節 行鹽制度之演變

民國肇興，行鹽制度，一仍滿清之舊。全國大別分爲遼甯、長蘆、口北、山東、河東、晉北、花定、兩淮、兩浙、兩廣、四川、雲南等十三區，行鹽分界，不以行政省區爲限，係以自然地理、運輸情形及產銷供求爲定。惟自海禁既開，輪軌交通，環境不變；而鹽界之劃分，在戰前迄仍相沿未改，遂不免發生不合理之現象。例如江蘇之舊徐州府屬五縣，近於淮產，但限銷魯鹽，舍近求遠，在今日視之，似屬可異。然在黃河未改道以前，淮北鹽產，本屬有限，其時兩淮鹽務，集中淮南；且當日隴海路未通，淮北運輸，以鹽河爲樞紐，越西壩入洪澤湖，湖淮水入皖；至於徐州，則爲北路交通大道，昔之、銷魯鹽，自有理由。吾人於此，可得兩種概念：一則行鹽配銷，實未可以今日之情形，輕議昔人區分之失當；一則交通情勢變化，鹽之運銷，即須適應環境，重行調整，亦未可拘執不變，致背經濟原則。

民初鹽政，腐敗紊亂；二年，張謇氏任農商總長，曾有改革全國鹽政計劃，主張就場專賣，實行民製官收商運，旋因政變，張氏去職，此議遂寢。

同年善後大借款成立，聘英人丁恩氏爲鹽務署顧問，兼稽核總所會辦，銳意改革，提倡就場徵稅，自由貿易；但其成就，則側重健全鹽務機構，整理稅收，而於行鹽制度，尙未能有何澈底整頓。尤以長蘆、兩淮等區之綱票專商，根深蒂固，民國廿年雖曾以雷震萬鈞之力，公布新鹽法，但未實行。其間僅有若干局部之改善，如長十淮北之取消引權，二十一年兩淮截綱之實施，二十二年鄂岸輪檔之打破。凡此諸端，固已漸向自由貿易之制推進，惟截至七七抗戰時止，一切綱票專商以及引岸行鹽制度，仍未廢除。

抗戰軍興，各區食鹽之供求，因時局之變化，暨運道之阻斷，深受影響，鹽務機關獨照機先，於戰事未發生以前，即將產多易運之兩淮揚鹽，運儲中原之湘、鄂、贛、皖一帶。戰時運道變遷，商運不繼，勢亦不得不由公家接辦官運，以濟其窮。三十一年實行劃時代之專賣制度，將原有之專商引岸及其他私人獨佔鹽業之特殊權益及待遇，一舉廓清。計專賣實施三年有半，不惟對開拓稅源，控制供銷各方面成效卓著，且蔚爲物價波動之中流砥柱。可謂於適應戰時財政要求之外，兼能克盡足食之使命。

勝利以後，戰事結束而復員開始，鹽制遂亦因時演變，將運銷改歸民營。供銷近場之鹽，就場征稅後，聽其在指定銷區內，自由銷售；供銷其他較遠各銷地之鹽，就場或就倉征稅後，指運據點報驗，換發銷鹽單照，在指定銷區內銷售，均不加任何限制。

綜觀民初以來之鹽政，由稅制而實施專賣，復由專賣制改進為有計劃之征稅制度。其性質雖有不同，要在適應時代之需求則一。易云：「窮則變，變則通」，實為行鹽制度演變之不易原則也。

第二節 運銷管理之原則

鹽之運銷，依照鹽政條例規定，由政府加以管理，其原則茲歸納為四項如次：

(一)管理運輸 專商引岸廢除後，鹽之供銷，由鹽務機關規劃調節，集中配運。其配運程序，為本產本銷鹽，由各該鹽務機關辦理；產區放濟其他銷區之外銷鹽，由鹽務總局辦理。所有商鹽，在運程中，仍受公家之管理，不得自由轉運，免礙統籌。

(二)開放銷區 銷務放棄管制，近場地方，由鹽務機關，就場征稅，距場懸遠地方，由鹽務機關依照交通及人口分布情形，分別擇定集散要點，指運商鹽，就倉征稅，均聽商人自由銷售。各地任何商人，均可赴場或集散要點，照章購鹽分銷。至重要集散據點，為穩定鹽市計，除肩挑販賣外，凡運商運到之鹽，無論整批散運，應一律歸倉，輪槽核價配銷。其實施原則為：

1. 據點存鹽（運存不計）超過規定應存週轉鹽數量時，應呈准實施輪槽，并照核定倉價發售，或在核定售價範圍內自由就銷。

2. 據點存鹽，不足規定應存週轉鹽數量時，應呈准停止輪槽，仍歸倉在核定售價範圍內自由就銷。

3. 離在週轉鹽數量，亦限一個月，沂產區兩個月，距場最遠之鄂、湘兩區，為三個月。

(三)管制鹽價 官鹽規定倉價，商鹽比照倉價，必要時由鹽務機關規定「最高價」與「最低價」，鹽價高時，以最高價

管制，鹽價低時，以最低價管制。遇有供需失調，鹽價劇變時，並得出售常平鹽以調節之。

(四)酌辦官運與常平 運輸以民營爲目的，而以政府管制爲手段，各區鹽斤，於無商承運，或供求失調，價高量少時，鹽務機關得酌辦官運，並設常平倉，以資調節。易言之，即以官運補商運之不足，以常平補商銷之不足，使民食不受影響。

第三節 勝利後之措施

(一)廢除引岸

專商引岸，原爲我國數百年來之秕政，蠹國病民，莫此爲甚。三十一年政府斷然明令廢除，樹立新基礎。惟其時政令所及，僅在後方各省，復員以後，特再重申前令，所有專商引岸及其他類似制度，無論後方或收復地區，概予永遠廢除。嗣長蘆區以河北情形特殊，地方不靖，請暫緩廢除長蘆之專商引岸，令其負責辦運，以防荒缺，當經嚴飭不准。又川北區以戰時會分別濟銷陝鄂等處，超過固定銷鹽區域，勝利後請維持舊有分場分岸制度，亦予批駁；惟先予以合理配銷，俾安其業。其兩淮、兩浙原有之引岸專商，在敵僑時期向仍存在，現雖有其潛勢力，但以正義所關，尙無人敢於公然作死灰復燃之計。

(二)核定據點

近場地帶，儘量就場放銷，距場較遠各銷地，則照鹽政條例第二十五條之規定，參酌鹽源運輸情形，於中心區域，酌定據點設倉，運存鹽斤，就倉放銷，以利商民領購，此項據點，依其性質，暫共分爲三類：

(子)接運或轉運據點 於水陸交通樞紐及商鹽集散地點，擇要設立，如湖南之岳陽、衡陽，湖北之漢口、宜昌，兩廣之廣州、曲江，川康之重慶、萬縣等均屬之。

(丑)常平據點 各區邊遠地帶及商鹽分運地點，酌設常平據點，如安徽之屯溪，兩廣之老隆、桂林，福建之邵武、永安

，川康之成都、合川等均屬之。

(寅)暫時據點 在復員之過渡期間 有臨時設立據點之必要者，暫行設立，俟將來審酌實際情形，再定去留，如湖南之長沙、益陽，湖北之新堤、沙市，兩廣之柳州、邕甯，西北之天水、平涼等均屬之。

上項據點，有兼具兩種性質者，如福州、南平，既為接運或轉運據點，亦為常平據點。

附各區據點表

核定各區據點表

區別	接運轉運據點	常平據點	暫時據點	附註
湖南	岳陽、常德、衡陽、	洪江、醴陵、邵陽、	長沙、益陽、	湘潭暫鹽據點
湖北	漢口、武穴、宜昌、	樊城、	沙市、	應城暫鹽據點
江西	九江、南昌、上饒、黎川、	宜春、		
安徽	蕪湖、	屯溪、	安慶、	
兩淮	徐州、蚌埠、新浦、揚州、	淮陰、	濟南、	
山東	青島、兗州、	多倫、		
長蘆	石家莊、口北(張家口)			
東北	通遼、	長春、永吉、四平街、熱河、	瀋陽、哈爾濱、龍江、虎林、撫遠、黑河、綏芬河、	
兩浙	永嘉、鎮塘殿、	衢縣、	臨海、	
福建	福州、南平、廈門、	永安、龍岩、寧市、福州、南平(兼)邵武、建甌(臨時)	晉江、寧德、長汀、	

兩廣 廣州、梧州、三水、南寧、
曲江、新會、桂林、龍州、百色、
江門、船埠、南鄉、

台灣 台北、台中、花蓮港、澎湖、
、番仔田、台東、高雄、路竹、

雲南 昆明、昭通、保山、
蒙自、

川康 瀘縣、合江、江津、重慶、
涪陵、萬縣、敘永(黔)貴陽、
合川、成都、新津、雅安、
盤縣、安常、
鄧關、五通橋、茅台、

西北 天水、平涼、寧夏、蘭州、
吳忠堡、豐鎮、包頭、

陝西 西安、寶鷄、南鄭、瀋陽、
陽平關、長武、南鄭(兼)

河南 開封、
商邱、阜陽、三河尖、鄭縣、
、陝縣、新鄉、

山西 運城、太原、
風陵渡、

(三)獎勵商運

失地收復，銷區逐漸擴大，食鹽需要，倍感殷切，適值各地之運輸工具，均感不敷支配，供應極困難。在此艱困之過程中，籌劃調節，煞費周章。除一面設法加強輸動力，如貸款增造船隻，核發漁宜段之繳空費，代商洽訂船隻噸位，辦理押匯借款外，一面並察酌各省人口之需要鹽量，分別核定運額，以銷配運，使各種鹽類，均得平衡發展；而到岸鹽量，亦不致過多滯銷，捆壓商資。關於商鹽放運手續，力求簡便，管制限度，力求放寬，到達銷地後，即不再加以管理，最近並與四聯總處商妥舉辦鹽運貸款三百一十億，先就銷區最廣用款最多之川、黔、湘、鄂、贛、蘇等七省試辦。鹽於起運時，按運本七折辦理押匯，到岸後可改做押款，其須轉運內地應銷者，則在設有銀行地點辦理押匯；未設銀行地點，則辦理貼票。商運經此有力之扶助後，較前更為增強，一切均在有計劃有步驟之程序中，由場源源內運，接濟民食。至於距場遙遠地區，有

須酌辦官運之必要時，亦多係招商代運或委託商運，仍以儘量利用商資爲原則，俾行現制。

附行鹽程序表解

(四)查驗補征

淮魯等區場鹽，迄尙未能完全控制，私漏偷銷，國稅損失至鉅。爲吸收場鹽內運，並防堵私運起見，經定吳淞口至南京下關段，與津浦鐵路之徐州至浦口段，聯爲整個之查驗補征線，扼要設卡。流散鹽到途公佈之沿線查征地點時，必須依照進口路線，自動赴卡報驗，始准於補稅後發給單照，指地行銷，如不取經常運輸路線，而繞越設卡地點，或不照規定之運稅進口報稅而被查獲者，無論是否查驗補征線上，均認爲有意走私，一律以走私論處。嗣後蘇北情勢轉變，復將吳淞口至下關段取銷，將查驗補征線關推進，改爲吳淞口至天生港、高郵、寶應連淮陰，緊縮查驗補征線，以期減少私漏之活動範圍，一俟產區完全接管，此項過渡辦法，即當取消。

(五)平衡鹽價

各地鹽價，於戰時施行管理，向稱穩定，三十四年放棄銷售管制後，銷價不再核定，僅於各商鹽集散地點，規定倉價，係分別等級種類，參酌場價與運雜費用，及代售商或運商之利潤，加稅費各款組合而成。一面使商鹽不致虧折，一面使民負不致加重，用資兼顧。故在百貨競漲聲中，鹽價以控制得宜，獨無重大波動，食戶負擔，允稱合理。近爲配合經濟緊急措施方案，并視各地鹽源及供銷情況，規定區域，評定食鹽零售價，實施取締囤積居奇，以重民食。

附鹽價成本表解

(六)籌辦常平鹽

各地食鹽供銷，以商運爲原則，距場倉遼遠地方，依照鹽政條例之規定，酌儲常平鹽，以利調節，而維民食。經就各區實況，核定整個方案，酌備分期辦理，除西北區係就場放銷，當無需要，暨山西情況特殊，應予緩辦外，其餘各區，均飭先就原有資力，選擇需鹽迫切地點，先行辦理一部份。到岸後，發售辦法，以直接售給食戶爲主，由鹽務機關委託當地合法商店或

合作社價額，依照規定售價，及每人限購數量，分別發售，在當地銷市正常，其放銷數量，以不超過當地銷額十分之一為原則，如商鹽不敷銷需，即儘量放銷，以免缺濟。預計本年全國各區本年舉辦常平鹽額，暫以全國總銷額十分之一，約合三百七十餘萬担為目標，并隨時查酌各區需要辦理。

(七) 對外輸出

沿海各區產鹽甚豐，日韓兩國缺鹽，向由我國運濟，戰後鹽之輸出，一以適應東京盟軍總部之要求，一為過剩除鹽謀出路；同時中樞為配合建國大計，指定輸日鹽專為交換物資，充裕國用。截至卅五年底止，由天津運出六八四，八四〇担，青島運出三，一六二，〇〇〇担，台灣運出一，八九一，七二〇担，福建運出六〇，一五〇担，合計五，七九八，七一〇担。本年度（三十六年）一至六月份，天津復輸出四一七，〇〇〇担，青島六六〇，〇〇〇担，台灣一，六二九，〇〇〇担，福建二三一，六二〇担，合計二，九三七，八二〇担。又本年度原定全年輸日七十八萬五千噸（一五，七〇〇，〇〇〇担），嗣因對方另購他國鹽斤，對我國需要減少，及國內銷旺等原因，經改為五十萬噸；現復以國內產歉銷旺，已決定自七月份起，暫行停止輸日三個月，俟屆期滿，如產銷有餘，再繼續辦理。至輸韓鹽，亦經核定，准由韓國駐華代表團價購五萬噸，以台鹽售給。

第四節 本年運銷數量

三十六年全年運額，定為四一，四四〇；〇〇〇担，銷額為三七，一四〇，〇〇〇担。截至五月底止，運額計為一七，二八三，三三三。三五担，實運一七，一四五，八六四。三七担，尚差一三七，四六八。九八担。同期銷額計為一五，四七四，三五〇担，實銷二〇，〇七六，七一五。五〇担，溢銷四，六〇二，三六五。五〇担。

第四章 財務之規劃

第一節 資金之運用

抗戰以前，鹽務機關之財務，重在稅收，每年稅收總額，達二億元，僅次於關稅，對於平衡收支方面，貢獻甚大。戰事發生以後，沿海鹽場相繼淪陷；同時交通阻隔，商運停頓，內地食鈔，頓成嚴重問題；鹽務機關乃負起官運鹽斤之艱鉅任務，一方面設法覓致運輸工具，一方面籌措鉅額資金，以資營運。又為鼓勵後方各區生產，實行官收及貸款辦法，減少場商資金轉運之困難，並代洽銀行低利借款，訂購製鹽原料器材。計自二十八年起至卅年止，所需之官運資金，經先後向香港及廣東中交農四行訂立借款共國幣四億元，由國庫撥發資金八千四百零八萬元。

卅一年起實行鹽專賣政策，復因物價飛漲，所需營運資金，日趨龐大，除一面呈請國庫增撥資金。自二十一年至卅三年底止，共撥二十億元，並向中央銀行增訂借款，另以存鹽辦理抵押透支，自卅一年至卅三年底止，計達十八億零八百萬元外，一面並鼓勵商人辦運，以期利用商人原有實力，同時代向國家銀行洽辦押匯，暨由商人以購運之鹽斤所需成本七折作抵，出具承兌匯票，呈請鹽務機關簽章保證後，自洽國家銀行及商業銀行辦理貼現，以補官資之不足。此項利用之押匯及貼現，至卅三年底止，亦在二十億元以上。是以鹽專賣實施三年，雖在物價不斷增漲，國庫極度支絀之際，鹽之產銷，迄能保持正常狀態，供應無缺，食鹽售價上漲倍數，亦遠較其他物價為低。

卅四年起取消專賣政策，鹽務機關之收運業務，逐漸收縮，惟為適應戰時需要，對於鹽之產運銷屯，仍採管制辦法，同時將以前收屯之鹽，儘量下運疏銷，以配合軍事進展。但因存鹽頗多，運費高昂，經以一部份存鹽向央行增訂抵押透支，計十五億五千萬餘元，又請准國庫增撥資金二十億元，俾利疏運。

勝利以後，沿海各區雖已次第收復，但地方秩序，迄未能完全恢復正常，而產鹽區域，因遭受敵偽及地方武裝勢力之破壞，在在均需撥款修復。又接收之華北鹽業公司，規模甚大，必須整修設備，始可恢復生產，以供化學工業之用，需用資金，較前益鉅，於是一面疏運疏銷後方存鹽，一面修復沿海鹽場，除以銷售鹽斤所得價款，儘量撥充沿海各區所需資金外，並請國庫增撥復員資金一百五十億元。另輸出鹽斤所需資金，率准由中央信託局墊借六十億元，以應需要。至逐批墊本，則由中信局按照輸出數量及核定鹽價，分期撥還。

第二節 稅率之調整

(一) 征率

鹽稅征率，在清末民初之際，複雜凌亂，毫無系統，全國征率，多至七百餘種。民國二年鹽務稽核總所成立後，乃稍整理，年有進步，卅年之新鹽法，遂有劃一稅率之決定；而以國家多難，至二十六年抗戰發生時，尙未實施，全國稅率，尙有數十種。抗戰期間，雖軍事動盪，仍積極加以調整，力求簡化；迨民國三十四年初，全國食鹽稅率，已劃一爲每担一百十元；惟抗戰時期，庫支浩大，經先後奉令隨鹽附征戰時附稅，初爲每担三百元，旋增爲一千元，最後加至六千元。又因改善國軍生活，隨鹽附征優待國軍副食費，每担一千元。原期全國稅率一致，但以各區環境不同，如粵、桂、浙、閩以及鄂、皖接近戰區地帶，情形特殊，酌用等差率，致全國稅率，仍有十餘種。

勝利後收復各地，因適應各該區接收時當地複雜情形，稅率採用等差制，三十五年度經將戰時附稅及國軍副食費等名目取消，與鹽稅合併調整，分爲三期施行，每四個月爲一期：第一期稅率於年初實施，原屬後方各區，暫維原率；收復各區稅率，從輕規定，以示政府德意。全國稅率，計分一千元，一千五百元，二千元，二千五百元，三千元，三千五百元，四千元，四千五百元，五千元，五千四百元，六千四百元，及七千四百元等十二種。

第二期稅率經提前於四月間調整，將收復各區稅率，酌予提高，原屬後方各區，依照原案，本應於第三期酌減，亦提前於六月一律每担核減四百元。計於調整後全國稅率，共分一千元，二千元，二千五百元，三千元，四千元，五千元，六千元，七千元等八種，已較第一期減少四種。

第三期稅率，復於八月實施，全國稅率，更形簡化，計僅分爲三千元，四千五百元，六千元，及七千元等四種。

三十五年度農漁鹽稅率，全國各區劃一爲每担二百元。輸出鹽稅率爲五千元，旋以此項鹽斤，係易貨性質，奉行政院令予免稅。工業用鹽稅，原與農漁鹽同率，嗣爲扶植工業起見，奉行政院令准，所有全國各工廠，不論國營、民營，自三

十五年十月一日至三十八年底止，一律免稅供應。

三十六初，全國各區食鹽稅率，奉准調整為一萬元，一萬二千元，一萬四千元及一萬六千元等四種。同時，奉准調整鹽工福利費為九十五元；鹽場建設費為四百元；并全國各區普遍征收。輸日鹽以係易貨性質，盈虧由國庫統籌計算，不予征稅。輸韓鹽稅率核定為五千元。漁業鹽稅調整為一千元。

鹽附征之價本費，三十五年度征率為二十五元，至鹽工福利費原為五元，經於四月間調整為每担二十元，又各收復產區鹽場，遭破壞破壞，亟待修建，所需費用至鉅。為免增加國庫負擔起見，呈准就收復之各產區，征收鹽場建設費每担二百元，專作鹽場修建之用。

(一) 稽征手續

鹽稅稽征手續，抗戰前係分產銷兩稅分別征收，手續較繁，現經極力簡化。在設有國庫各地，均依照公庫法規定辦理；向未設庫各地，奉准由鹽務機關自行收納，依規定限期，彙解就近國庫。更以各區稅率，日趨接近，查驗機構，裁併頗多，刻正積極推行就產區征稅，以期逐漸施行就場征稅之計劃。現海鹽運銷揚子四區及皖豫等，均就場征收全稅；其他各區外銷鹽，就場先征一部份；零星小販購鹽，一律就場征足全稅。

(二) 稅收

鹽稅收入，向為庫收大宗，抗戰前鹽稅收入，年有進步。民元僅收一千六百萬元，至二十五年乃增為二億一千餘萬元，抗戰軍興，重要產銷區域，均經淪陷，稅收大減，二十九年僅收一億元。三十一年起改行專賣，收入始復增加，三十四年收入五百六十餘億元。

三十五年度鹽稅收入，預算為二千億元，全年收入報到數為二〇七，八七一，八五五，四四一·三一元，超收七，八七一，八五五，四四一·三一元。

三十六年度鹽稅收入，預算為五千三百五十億元；征課外收入，預算為六千五百萬元；共為五千三百五十億六千五百萬

元，自一月至六月底止，收入報到數（包括征課外收入在內）共三二二，三八七，四八五，一七四·六四元，佔同時期收入預算數（包括征課外收入在內）百分之百二十一。

第三節 鹽業貸款之舉辦

歷來鹽務機關對於產運各商，均持扶助態度，迨有商力不繼，或由國庫款撥助，或代洽銀行貸款，商民稱便；近為加強生產，及行鹽力量起見，復經與四聯總處商定辦理鹽業貸款，俾產運商資金得以周轉。現已辦理者，計有川淮粵鹽區銀團，其貸款總額，分別如下：

川鹽區	生產貸款	二百零四億元
	運銷貸款	五百九十六億元
淮鹽區	生產貸款	一百六十三億元（包括浙閩淮魯鹽在內）
	運銷貸款	三百零六億元
粵鹽區	生產貸款	二十七億元
	運銷貸款	六十三億元

運輸工具及建倉貸款六十六億元

又廣鹽區鹽業貸款，已根據長蘆局所請，擬定為生產貸款二百零一億元，運銷貸款二百九十四億元，轉請四聯總處，指定銀行，在天津組設銀團，辦理貸款事宜。

其生產貸款，係由場商以倉單申請轉向鹽貸銀團辦理，以入倉鹽斤應得場價六折作抵押，出售時扣還本息。運鹽貸款，由運商以管理局之担保信，及提單、保險單等，向鹽貸銀團洽辦抵押，按稅本運雜費七折發做，鹽斤到岸歸倉，還清押應本息，繳足差稅差價，提鹽銷售；如到岸無力還清押應，得改做押款。至運輸工具貸款，如購辦運鹽輪船，則以所購輪船及公司資產向本機關担保，由本機關以官廳倉單作抵押，轉向鹽貸銀團照購價七折貸放，以所收運費，作還本付息基金，分期償還。

本息。此外各區尚有生產器材貸款及駁運鹽斤貸款，皆視商民需要而定。

附鹽業貸款程序表解

第五章 機構與人事之加強

第一節 機構之設置

民國肇興，容於清季鹽政之腐敗，於財政部內設立鹽務籌備處，圖加整頓；願各省大都各自為政，機構龐雜，漫無系統，殊無官制之可言。民國二年，鹽務稽核總所成立於北京，各產區設分所，銷區設稽核處，專司收稅釋放稽核事宜，另於財政部內設立鹽務署，於產區設鹽運使公署、運副公署，銷區設權運局，分別辦理鹽務行政，鹽務機構系統，分而為二，可稱為鹽務機構二元制時期。迨民國二十一年，行政逐漸歸併稽核機關辦理，二十六年四月，鹽務稽核總所改組為鹽務總局，各產區設管理局，銷區設辦事處，鹽務署改組為鹽政司，專司鹽務審核監督事宜，原有之各區鹽運使公署、運副公署、權運局等先後裁撤，鹽務機構，遂歸統一。三十四年二月，鹽務總局改組為鹽政局，同時將鹽政司取消；同年十二月改稱為鹽政總局；三十六年五月，復依鹽務總局組織法之規定，改為鹽務總局。

惟戰爭初期，增產、搶運、裕屯、配銷，嗣後實施專賣，加強管制，均須增設機構，添配員額，用人不免稍增；三十四年勝利後，各收復區迅速推進，至年底完成，適以行鹽制度變更，同時中樞亦以緊縮機構，裁汰冗員，節省經費為既定方針，爰即乘此時機，將後方各區機構儘量裁併，其收復區增設之機構，亦以簡單扼要為原則，截至三十五年十二月底止，共裁撤機構六百一十七單位，全國機構經此調整後，遂趨簡化，配置益臻合理。現全國共有管理局十三：曰東北，曰長蘆，曰山東，曰兩淮，曰兩浙，曰福建，曰兩廣，曰川康，曰川北，曰西北，曰山西，曰雲南，曰台灣；辦事處七：曰湖北，曰湖南，曰安徽，曰江西，曰上海，曰陝西，曰河南；另下關掣驗局一處。

第二節 人事之改進

鹽務人事制度之樹立，至今已歷三十餘年。自民國二年鹽務稽核所成立，聘英人丁思爲會辦，丁氏乃參酌英國文官制度，制訂鹽務人事基本章則，注重人事管理，按照公務需要，釐訂各層機構之職缺，以防冗濫；採行考試辦法，拔取異才；員司一經錄用，即優予保障。實施以來，人員素質提高，且均視鹽務爲終身事業，朝乾夕惕，忠勤從公，工作效率，自見蒸蒸日上，鹽務人事制度之始基，亦即於此時確立。其後逐漸改進，益見完備。茲綜核檢討其制度之優點，約如下列：

一、賦予職位保障 鹽務人事制度，係參酌英國文官制度而制定，已如上述，首重員司職位之保障，無故不予罷免，人員被控，均給予申辯機會，如係挾嫌誣控，處以反坐；故在職員司，既因職位有所保障，即能辦事認真，無所用其顧慮。

二、人員與機關之關係，隨年資而愈形密切。凡政策之推行，與辦事效率之提高，端賴人員之久於其事。蓋任事久則知所改進，而政策之推行，尤賴乎一貫不斷之努力，鹽務人事章則規定：凡服務愈久，待遇愈優，故個人與機關之關係，亦愈形密切，例如服務滿三年者可得三個月之長假，屆滿八年者即可得十二個月之長假；其養老金亦以服務愈久，累積愈多（按戰前幣值退休時足資養老）。故鹽務人事制度，係以獎勵職員終身服務爲目的，對於公務，裨益甚鉅。

三、在職人員有循資升遷之希望 鹽務人事章則，有循資升遷之規定，除辦事不力，或有重大過失外，凡經過相當服務時期，均有依次晉升之希望，但擢升標準，不專視年資，最重要者，係視各人之才具與努力程度，亦即以辦事成績爲決定。四、退休有養老金 行政效率之提高，在於服務人員之久於其事，欲使久於其事，則除職位保障外，實有賴乎優良之退休制度。蓋必使於退休後得有養老資之資，則在職時方能安心服務，勤慎奉公，而不爲衣食後顧所縶心，鹽務人員退休，原有發給養老金之規定，目前雖受幣值低落影響，爲數寥寥，不足以言養老，惟制度本身之優點，自仍存在。

五、員司不隨長官爲進退 鹽務機關首長選調，均隻身赴任，原有辦事人員，悉循其舊，絕不因長官之進退，而人事紛更；故日常公務照常進行，毫不遭受影響，鹽務政策，亦能貫徹一致。

六、鹽務同仁互相友愛 因共事較久，平日交往較為密切，自然易生友愛情誼，遂能和衷共濟，整個業務，均在此友愛情緒中順利推行。

七、奉公守法精神 鹽務人員因受人事制度保障，故能安心服務，不作非份之想，處事皆依照法令章則，不稍逾越，此種奉公守法之精神，三十餘年來，已蔚成風氣。在抗戰期間，亦均恪守崗位，克盡增裕國庫接濟民食之變重責任，忠勇事蹟，數見不鮮，薪給總覺菲薄，從無懈怠職務之事發生；戰後辦理收復區接收工作，亦迅速確實，完成使命。

以上所述，皆為人事制度較為健全，遂使辦事效率，亦有顯著之增進。惟戰時因管理機構增加，用人稍多，開支較繁，自戰事結束後，政策亦有變更，據點以外，無須多設機構，人員自可減少，爰經訂定辦法，一面簡化機構，一面裁遣員司，自經嚴格執行，所有超額人員，除調往收復區外，餘均分別遣散。而因素質之提高，管轄區域，雖較前倍增，人員則銳減三分之一；一面復簡化公文手續，厲行分層負責，使各級機構，於授權範圍內，得以迅速事機，不因人員減少而影響公務，實行以後，已裁減員工八千餘人，每月節省經費達數億元之多。

第六章 警力之配備

第一節 鹽警之設置

民國三十一年以前，鹽務機關原有稅警之設置，担任緝私工作。抗戰軍興，政府為加強對敵經濟作戰，施行反封鎖，統一緝私，組設緝私署，專司緝私事務，鹽務稅警經遷令於卅一年四月全部移交緝私署管轄，以配合上項政策之推行；惟稅警自移交以後，任務範圍既廣，不能專於鹽務，關於兵力之配備，自不能周密適應。而另一方面，則以戰時鹽源艱阻，交通困難，銷地鹽價，高於場區甚多，不肖商人，乃利用稅警力量不能周密之機會，大量走私，並有武裝護運情事。鹽務機關鑑於當時情形之嚴重，必須加強鹽場管制，使無私漏，方能控制稅收。爰經一再建議，請予恢復舊有之警力組織，以資因應。三十三年奉准接收緝私署移撥官兵一萬四千餘人，組設場警，歸鹽務機關管轄指揮，專負保場查產及銷區警衛護運之任務。三

十四年四月緝私署裁撤，復奉令續接緝私署編餘官兵四千員名，改編場警，並以緝私署裁撤後，場警任務，不僅限於防止場私外流及銷區警衛護運，更應進而積極執行緝私，原稱「場警」，已不適用，為名實相符起見，經即改稱「鹽警」。抗戰勝利後，各區復員，均須增強警力，續奉令接收偽組織稅警及類似稅警部隊改編應用，現全國鹽警部隊，共有官警三萬餘人。

第二節 鹽警組織

鹽警部隊分佈全國各鹽場產地及銷區據點，星羅棋布，至為散漫，節制指揮，極感不具。為使管理嚴密起見，在鹽務總局設置鹽警管理處，專司其事。各產區鹽務管理局及銷區鹽務辦事處，則視其業務繁簡與所轄警力多寡，分別等級，於內部設置警務科或警務股，辦理警務行政事宜。外部則於鹽場所在地或其他重要據點，設置鹽警區部及分區部，分層節制所屬之鹽警隊，隊設隊長一員，分隊長二員，書記一員，士警四十五名，分為三班，是為鹽警之基本單位。

第三節 鹽警待遇

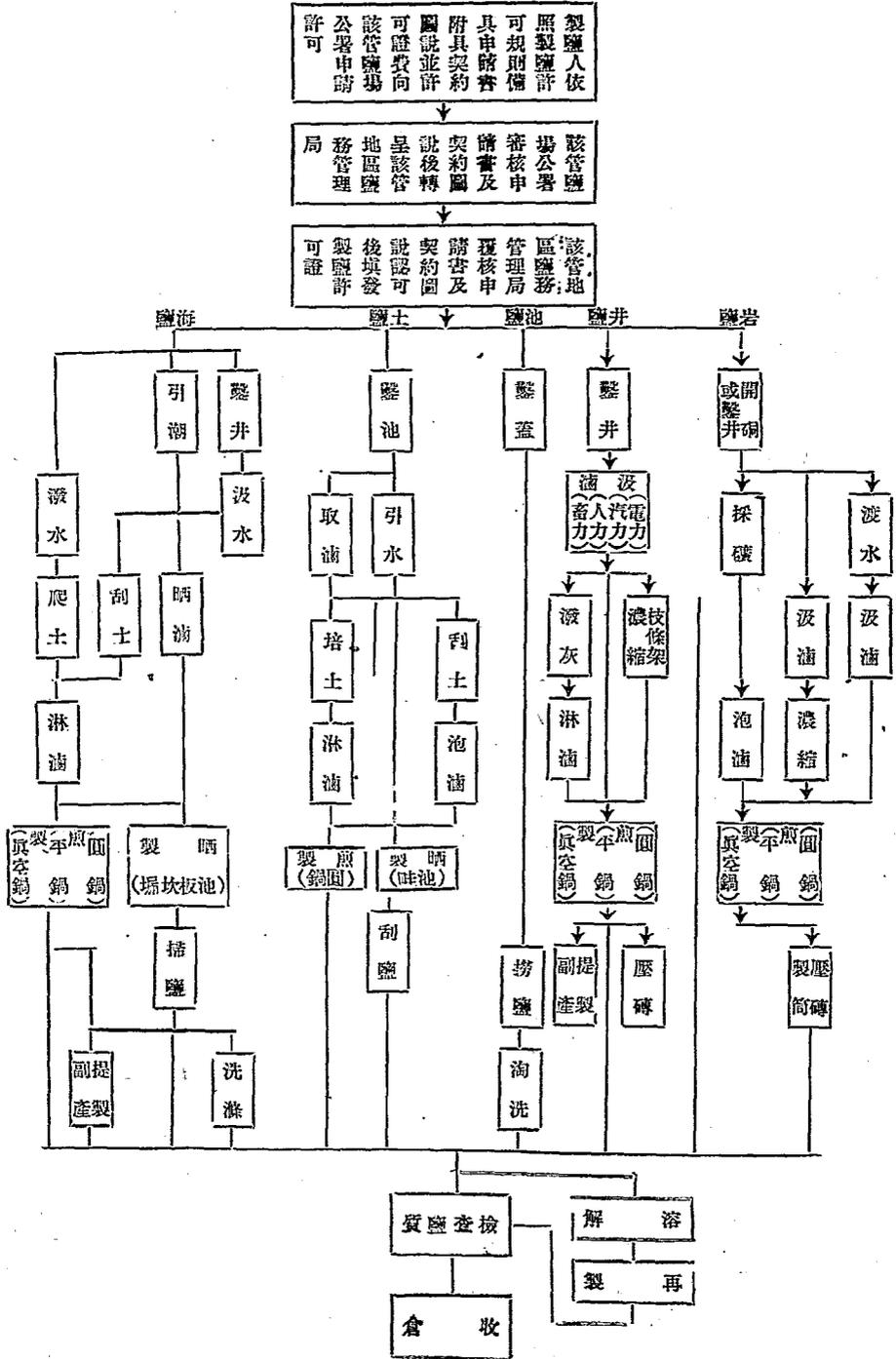
戰前鹽警，除各區鹽警外，另有稅警總團之組織，除擔任鹽務緝私外，兼及地方警備責任；抗戰軍興，並曾配合國軍作戰，嗣後改隸緝私署，故歷來稅警身份，均係視同軍人。卅三年鹽務機關復組鹽警，曾迭請軍政部查照過去稅警成案，援用軍人身份，未邀核准，旋奉核定鹽警身份，應為特種警察，其待遇亦應依警察待遇辦理；官佐照中央規定公務員待遇發給，士警照行政警察例，正餉之外，發給生活補助費其本數（照中央公務員分區數之六成計算）及加成數，士警服裝，由公家製發着用。

第四節 緝私法令

三十一年以後，鹽務政策，迭有遷燧，所有以前依據之私鹽治罪法及輕微私鹽案件處罰章程等，均經廢止；私鹽處斷，

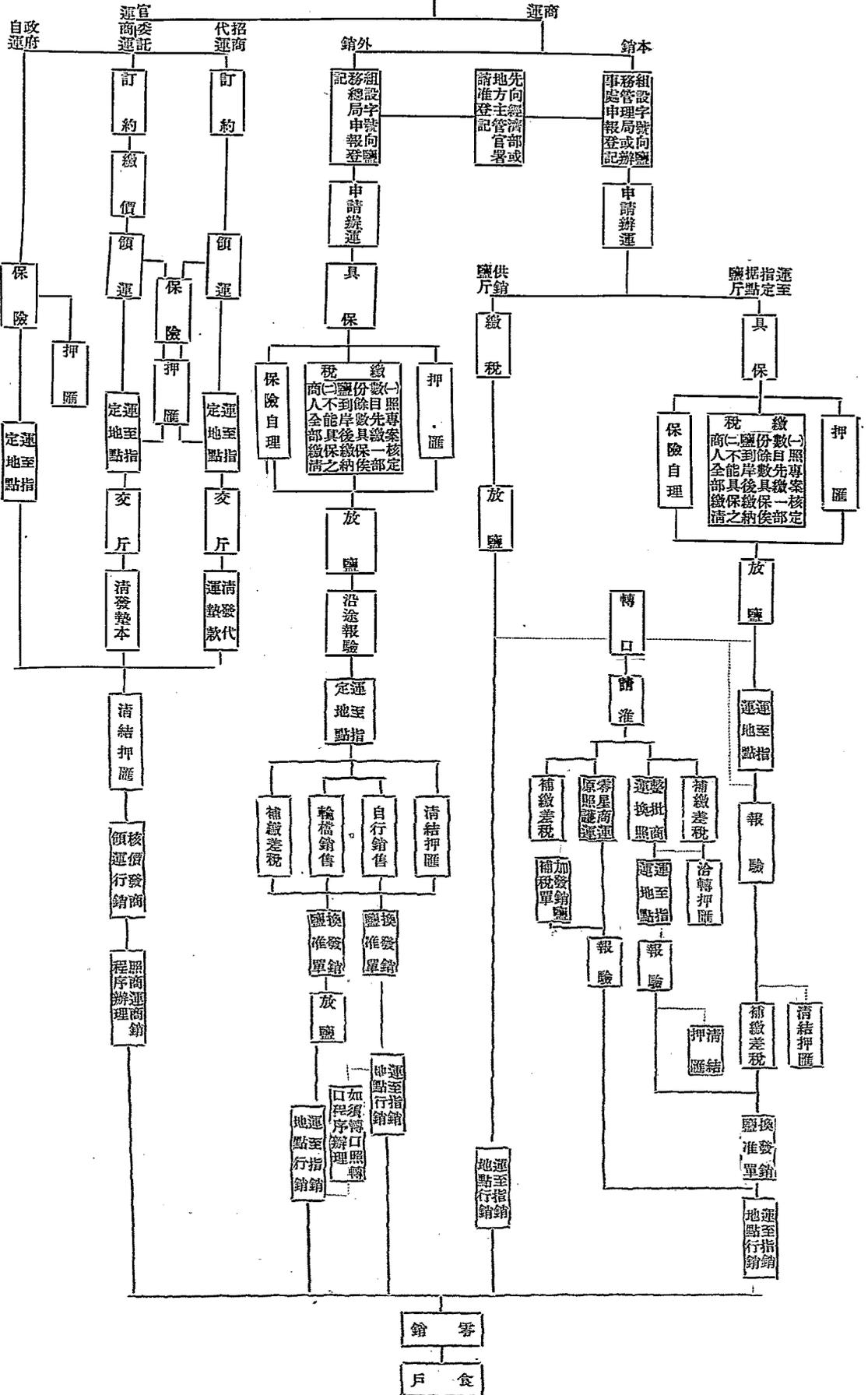
先後改按鹽專賣條例及其附屬法規與最近公布之鹽政條例之規定辦理，鹽警部隊於緝獲私鹽後，應將人、鹽及供販運售賣私運之工具或其他附獲物一併解送鹽務機關，並分報該管分區部或區部備查。鹽務機關於緝獲移送私案後，應填具送案單連同人犯一併送司法機關裁定，鹽及附獲物等，則由鹽務機關保管，俟司法機關裁定沒收後，再予變價，並將變價所得款項，連同司法機關處繳到之罰鍰，依章分別報解國庫及財政部提成配獎。如屬私鹽量在五十市斤以下或私犯逃逸者，例即可逕由鹽務機關就近依章處置，免送法院裁定。此係處理私鹽案件現行辦法之大略也。

製 鹽 程 序 表 解



行 鹽 程 序 表 解

鹽運以
 民營為
 主惟鹽
 務機關
 為調節
 供需起
 見仍得
 酌情辦
 理官運



鹽 價 成 本 表 解

鹽價投
權各區
鹽務管
理局辦
事處隨
時查酌
實需成
本及業
務盈虧
情形嚴
實調整

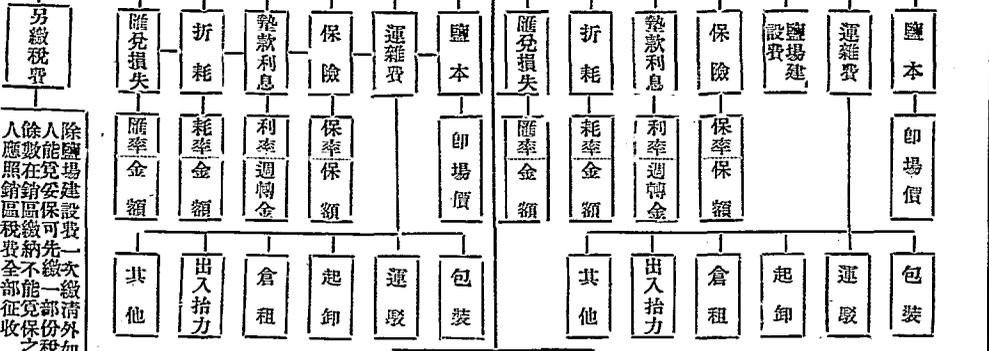
價 場

原料
材料
設備
人工
運儲
修理
其他
利潤

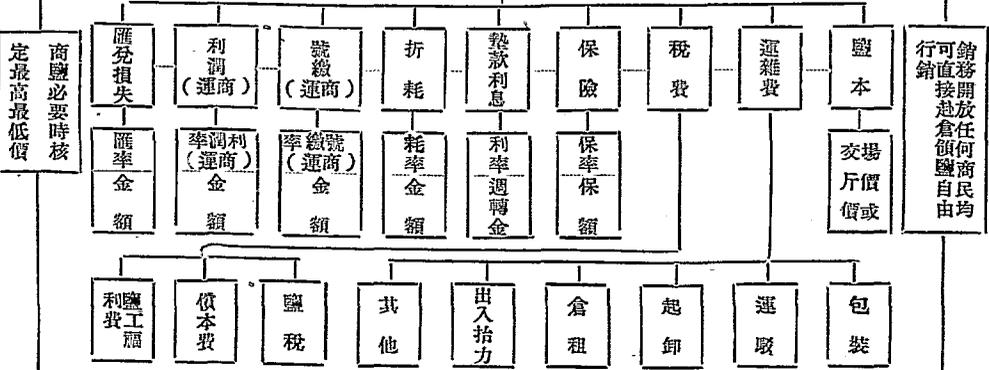
價商發銷外

價倉銷本

價斤交銷外



價 倉



各地方除實地
 除食鹽外
 由公家區域
 再由各公家
 及經營亦悉
 否經營業務
 自便於原
 由期收原
 之善相抑
 價改下
 鹽則

鹽業貸款程序表解

鹽業貸款由四聯總處辦理凡鹽業產運銷商人可照規定申請貸給以利資金週轉

運商

場商

運輸工(購運鹽輪船)
具貸款(購運鹽輪船)

向本機關申請

担保品

公司資產為
第二担保品

所購輪船為
第一擔保品

轉由鹽貸銀團
核准照購價七
折貸放

借收入以所
收運費作還
本付息基金

分期償還本息

運鹽貸款(先辦川淮粵三區)

向產區管理
局申請配運

管理局核定
稅額填發繳
稅通知單

憑通知單商
請銀團代繳
鹽稅

自行繳付鹽本

向管理局申
請出具擔保
信

辦理保險

向銀團核辦
押運費七折
運雜費代繳
鹽稅扣還

廳斤到岸歸倉
還清押鹽本息
繳足差稅差價

如無力還清押
鹽得改辦押款

還清押款本息
繳足差稅差價

提鹽銷售

生產貸款(先辦川淮粵三區)

檢同倉單向
管理局申請

轉向鹽貸銀
團辦理轉貸

倉鹽出售時
由鹽管理局扣
還本息轉付

以入倉鹽斤
應得場價六
折作抵押

販鹽貸款(准魯廣等區鹽販運入比需用運費)

向本機關申請

轉由四聯總
處指定銀行
核貸

由應得場價
內扣還本息

鹽斤作抵押

(在停辦官收之過渡期間辦理)
器材原料貸款

所購器材原
料作抵押

官鹽倉單
作抵押

鹽政概要

不准翻印

講述者 繆秋杰

發行者 財政部鹽務總局

南京淮海路九七號

印刷者 中華印書館

南京洪武路二零九號

(每冊實價三元)

中華民國三十六年七月再版

55
648010

(3/2)

