

鹽務稽核所統計報告書撮要

民國二十三年十一月刊印





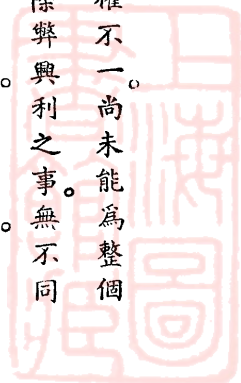
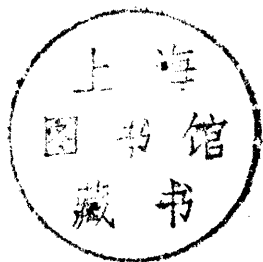
A541 212 0022 1442B

~~154599~~

# 序

鹽務稽核所之歷史。實為整理鹽務之歷史。在從前政務稅務分立時期。事權不一。尚未能為整個之整理。而成效已屬可觀。自兼辦行政後。對於統一稅收。整頓產銷。改組緝私。凡除弊興利之事。無不同時並舉。積極進行。上承部長之指導。下賴同人之努力。近五年來。成效益著。然改革之事。招怨必多。因弊而被革及機關歸併而被裁之人員。以數千計。其中不肖份子。對於鹽務上之設施。意圖破壞。或另有政治作用。希望恢復舊有位置。依然食弊。憑空造謠。肆意攻擊。顛倒是非。淆亂聽聞。誠恐不明鹽務真相者。致因此種流言。易滋誤會。實於整理鹽務前途。影響甚大。本所有鑒於此。特由會辦葛佛倫博士將歷年成績。加以分析。編成鹽務稽核所歷年工作統計報告書。詳細論列。以資考證。但篇幅太長。檢閱非易。茲為參閱便利起見。由總編輯左樹珍述其大旨。編為撮要。以供國人之一覽焉。

民國二十三年十月一日朱庭祺序



# 鹽務稽核所統計報告書撮要

左樹珍

## 引言

鹽務稽核所。成立於民國二年一月。原為改良鹽政。整理稅收。及統一全國鹽務。集權中央而設。雖與善後大借款。有一種之關係。實緣當時財政困難。募借外債。決定鹽稅。作為擔保。對於鹽款之收入支出。不能不設法保管。而鹽務之整頓。稅收之增加。即從此起。自成立以來。迄於今日。已有二十一年之歷史。在此二十一年中。鹽務情形。隨時代而屢有變遷。鹽務稽核所之職權。亦因事實上之必要。屢有更改。歷年成績。縱不可一概而論。約可分為四個時期。一、開辦時期。二、組織完成時期。三、地方當局干涉時期。四、恢復及整理時期。其成績之良好。殊有足紀述者。茲就稅收銷鹽及經費各項統計。分期列表。略述於下。

一 開辦時期

民國二年至六年

二 組織完成時期

民國七年至十二年

三 地方當局干涉時期

民國十三年至十七年

四 恢復及整理時期

民國十八年至二十二年

# 第一章 民二以前鹽務機關之狀況

在鹽務稽核所未設立以前。鹽務情形。極不統一。所有產地產銷及收稅事宜。悉由運使或運副辦理。銷地收納釐捐。由權運局辦理。省自爲制。紛雜紊亂。弊竇叢生。俗稱鹽糊塗。行鹽引岸。准許引商票商。專運專銷。行政機關。遂視鹽商爲鼎鑊。貪取陋規。需索岸費。專以舞弊爲能事。鹽務腐敗。實由於此。有人說從前鹽務是個大弊窟。並非過激之談。約舉大概。略述於次。

一、場產毫無管理。任令竈戶曬戶。自將所產之鹽。歸坵歸堆。或歸倉。說是由公家管理。但各場場官。不過照例按期。呈報產數。運使亦視爲例行公文。毫不注意。大都有管理之名。無管理之實。遂致大批場私走漏。從未設法防止。

二、放鹽毫未認真掣秤。各處鹽場。既無適當之保護。場務員及秤放員。又與運商勾結。藉得收取賄賂。故運鹽商人。每每於繳稅應運之鹽外。任意多運。無人過問。就公文上一方面觀之。由場捆運。由掣驗處掣放。似頗完善。實則場官掣驗官。皆與鹽商有關係。聽其夾帶多斤。准許起運。故私鹽之害。莫甚於商私。

三、耗鹽本有額定斤重。最初每百斤。止許加包索滷耗五斤。運道遠者。亦不過百分之十。迨後鹽商因行政機關。遇事需索。要求加耗。行政人員。亦因收得商賄。每以調劑爲名。呈請政府。准予加耗。或爲百分之十五。或爲百分之二十。甚或加至百分之三十。不特此也。商人於加耗後。仍是夾運私鹽。行政機關。

乘機誅求無厭。一面與商人交換條件。一面呈請政府。說是整頓鹽務。首在卹商以裕課。與其暗中夾帶。不如明予加斤。於是每引有加四五十斤者。並有加至七十斤者。此項加斤。都是免稅。故在前清時代。鹽務敗壞。已達極點。無怪行政人員。貪污相習。成爲腐化。祇知見好於鹽商。遂置國計民生於不顧。引斤過大。稅收損失即愈多。

四、稅率紊雜。非特此省與彼省互異。即一省之內。亦是參差不齊。同一引課。乃有正課雜課之分。同一加價。復有舊案新案之別。課價以外。又有鹽釐。有雜捐。名目紛繁。全國稅目。多至七百餘種。但就山東一省而言。銷鹽引岸。既有商辦。又有官辦。商辦各地稅率。爲三十餘種。或二十餘種。官辦各地。少者二十餘種。多者竟達四十三種。所徵稅款。大都奇零。每至小數七位以上。而所收之錢幣。更是複雜異常。有按銀兩徵收的。有按銀元徵收的。有按制錢徵收的。應徵稅款。如欲切實稽核。頗感困難。（大都正雜課款。均係收納銀兩。鹽釐加價。均係制錢。銀元通行後。應繳銀兩。或制錢者。多用銀元折合。各區皆然。不獨山東。）且有一極大缺點。各處運使。對於秤放鹽斤。皆是先放鹽。後收稅。欠稅之事。視爲泛常。

五、鹽款收支。並無考核。各省稅課。例歸中央戶部稽核。但出入款項。報部者僅止十之二三。均係內銷之款。其外銷各款。並不報部。是以全國稅入。從無統計。提用鹽款。任聽各省隨便挪移。有咨部立案者。亦有不咨部者。而咨部者究屬少數。至鹽務行政經費。率皆任意濫支。未有一定標準。

就以上所列種種狀況觀之。鹽務黑闇。已可概見。行政人員。但知舞弊營私。尚何鹽法之可說。據民國紀元前一年度支部之報告。全國鹽稅收入。估計約爲四千六百三十一萬二千兩。但中央政府每年

實收之數。迄未超過一千三百萬兩（二千萬元）。迨至稽核所成立之前數年。鹽稅收入。更日益減少。幾等於零矣。

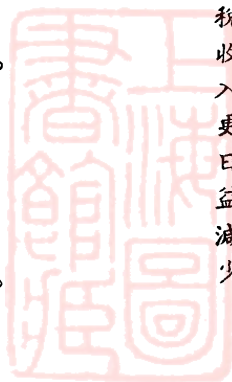
## 第二章 稽核所成立後之效率

稽核所成立以來。各時期中之成績。因賦予職權之變遷。前後迥異。效率即有不同。而所採之政策。及一切整理之方針。則始終一致。積極進行。在此四個時期內。既有悠久之歷史。復多經過之事實。茲更約舉大概。分述於次。

### 一、開辦時期 民國二年至六年

第一時期。開辦約可分為創設及改組兩個期間。試略言之。

溯當創設之時。中國政府。採用稽核名義。並且頒布命令。說鹽務收入各款。應自民國二年一月起。專款存儲。無論何事。概不得挪移動用。無非藉此宣傳。希望借款之成立。其實對於鹽務。本無誠意整頓。故所訂章程。完全不合。迨後財政部長周學熙。與五國銀行團。簽訂大借款合同。將稽核所職權。及整理鹽稅辦法。訂入合同第五款。載有各產鹽地方鹽斤。納稅後。須有該處稽核分所華洋經協理。會同簽字。方准將鹽放行。又載所有徵收之款項。應存於銀行。歸入中國鹽務收入賬內。賬內之款。非有稽核總所總會辦。會同簽字之憑據。則不能提用。此項借款合同。於民國二年四月二十六日簽訂。先是四月初間。中國政府。已令駐英公使。聘任英人丁恩。為鹽務顧問。及六月間。丁恩來華。又經中國政府。任命為稽核



總所會辦。丁恩在印度辦理鹽務最久。富有學識與經驗。於來華後。以原訂總分所章程。顯與借款合同違背。所有收稅放鹽。全由運使主管。分所經協理。僅止於運使收稅之四聯單內。照例簽字。分所經協理對於鹽款收支。不能實行稽核。而所收鹽稅。仍是隨意提撥支用。亦不知照總所總會辦。至若放運之鹽。完全照舊。准許商人欠稅。所有舊日種種弊端。毫未設法整理。稽核職權。究屬何事。於是有改訂章程之提議。就此觀之。可證創設時之稽核所。非但組織不完。而整理稅收。稽核鹽款者。全是掩耳盜鈴。

自丁會辦提議修改稽核所章程。於民國三年二月九日。始由財政部。以部令公布。並將二年一月暨三月公布之章程。同時以命令取消。於是將稽核所內部。開始改組。各區鹽稅。始歸分所徵收。規定整理辦法。一曰先稅後鹽。所有各區場鹽。均須先繳全稅。方能放運。凡鹽於收稅後。須有正式准單。始能秤放。故放運鹽斤。必以分所准單為憑。二曰整齊稅率。將從前各項稅課名目。一律刪除。改徵統一稅。三曰劃一斤重。將從前引斤廢止。按擔收稅。不以引計。每擔司碼秤一百斤。合英權一百四十鎊。每十六擔。合英權一噸。四曰廢除耗斤。將從前所准之耗鹽。概行停給。按照各省情況。於正鹽外。另加皮重分量。從前加耗加斤。皆係免稅之鹽。無非藉卹商為名。而究其內容。大都由於商人之運動。及行政人員之受賄。實為中國鹽弊一大癥結。五曰認真秤放。凡已給發正式准單。所有放運鹽斤。必須切實稽查。祇照允准之數量放出。綜此數大端。悉屬重要之改革。稅收增進。實亦根原於此。此項整理辦法。先從長蘆著手。後遂推行於全國。故在改組時期內。已有相當之成績。而最大原因。尤在內部組織。日益完善。稽核所之任用人員。純粹中央集權制。各區分所。及稽核處收稅局。祇能對於低級職員。有任用與黜退

之權。至於職員薪額。在六十元以上者。全由總所考選派充。稽核所職員之被任。均由公開考試而來。非經考試及格者。不得派充。戊己兩等之員司。凡人員經過試用期間補實者。無故不得免職。是以服務人員。皆因地位穩固。薪給優厚。實心辦事。不敢為非。沿及現今。幾成為特殊之習慣。可見成績之著。斷非無因而致。

稽核所制度之優良。實由改組期間。立其基礎。但最可惜者。如整理場產。整理運銷。整理緝私。皆與徵收鹽稅。有密切之關係。因屬於行政範圍。雖稽核方面。曾與行政機關。商酌整理辦法。或因意見之參差。或因權限之爭執。每致停頓。莫能進行。即或彼此融洽。而陽為贊同。陰圖破壞者。亦往往有之。故止長蘆建圯。尚能成功。而開放長蘆官運引地。改行自由貿易。却是一種假開放。行政人員。假公營私。已屬司空見慣。本無足怪。鹽為利藪。即是弊窟。行政機關。弊習相沿。深恐剷除積弊。於己不利。亦無足怪。惟自民國三年至六年。此四年內。丁會辦對於中國鹽務。竭力襄助。甚願大加整頓。徒以事權不一。祇能達到一部分。不能為整個之改革。况值改革之初。當然為食弊者所反對。謗譏交集。甚至謂鹽政主權。操於外人。此種誤會。殊屬無意識之謔言。

## 二、組織完成時期 民國七年至十二年

第二時期。承改革之後。內部組織。漸臻完善。對於徵收稅款及秤放鹽斤。已切實整頓。於是致力於管理場產。與改良運制。先是總所會辦丁思。以二年六月來華。七月即出外調查。首赴長蘆。次及東三省。九月。復赴奉天。並親赴長春。哈爾濱及海參崴等處。考察吉林黑龍江官運情形。又於是年年底。赴山東。



由青島轉滬。沂江而上。巡視揚子四岸。至於長沙。自長沙復轉漢口。沿江下行。至揚州。復由揚州。赴板浦。新浦。暨淮北之重要濟南各場。三年二三月間。又赴兩浙福建廣東各區。依次調查。復於五月間。赴珂東。並於年十二月。前往安南。轉赴雲南。巡視元永井。陸行入川。至敘州。乘船東下。至於瀘州。復陸行。巡視自流井。並巡視井研犍樂等場。復乘船返瀘州。經重慶夔萬等處。至四年三月間。達宜昌。數月之內。周巡雲南四川兩區重要鹽井。並巡查川鹽銷楚狀況。五年冬。巡視廣東。復往福建沿海一帶。調查重要鹽場。並專賣所得之結果。七年夏間。丁會辦業經辭職。行將離華。時因花定權運局長。舞弊營私。無利不收。經花定收稅局。報告總所。於是前往調查。先至磴口。（磴口為蒙古吉蘭泰池鹽轉運之區。）沿黃河左岸。陸行至寧夏。由寧夏至中衛。由中衛至白墩子。由白墩子至一條山。由一條山。復返中衛。渡黃河。經寧安堡。至惠安堡。及花馬池。又由花馬池。前往蒙古鄂爾多斯。巡視狗池。然後取道東南。至陝北綏德縣。巡視三皇廟各鹽場。由綏德至磧口以南。再渡黃河。赴太原省。並調查晉北狀況。凡中國產鹽區域。丁會辦無不實地調查。故所擬改革方法。必以實在情況為依據。故其建一議。籌一策。無不切實可行。緣丁會辦在印度。辦理鹽務多年。本其固有之經驗。其辦鹽政策。重在自由貿易。與廢除專商。以為專商存在。則於整理鹽務。大有障礙。且於國於民。皆屬有損。此於中國鹽務病根。確是對症下藥。足以箴膏肓。起廢疾。在民國七年間。丁會辦雖經退職。而稽核所之組織。日益完備。仍本原定之政策。循序漸進。期達完美之效果。就運制上說。淮北自民三議定取消票權。開放引地。當時行政方面。即乘開放之機會。為牟利之機會。訂立種種限制章程。從中取利。旋經淮北分所。報告總所。由總所質問鹽署。因將各種章程取消。而開放自

由。遂亦延擱。於十年二月。始將票權。明令廢除。實行自由貿易。此其一也。福建自民元採用官賣制度。官運官銷。辦理既未能善。稅入亦屬無幾。所設分銷地點。至有四百六十四處。售價過貴。人民嗟怨。時有搗毀鹽局之事。不得不廢止官賣。於七年八月十月。將閩北閩侯等三十一縣各地。先後開放。改行自由貿易。八年十月。及十一年一月。又將閩南莆田等二十四縣。暨詔浦雲霄兩屬。陸續開放。由是福建全屬。均為自由區域。此其二也。陝甘自民四將全屬運銷蒙青及甘鹽之權。包與隴東隴西陝西三公司承辦。壟斷把持。弊端百出。權運局長。且為公司之背景。捏名商包。實歸局賣。於七年十一月。將公司取消。改為自由貿易。此其三也。雲南騰龍邊岸。自前清末季。辦理官運。民國初年。仍舊未改。弊習相沿。流弊極多。上自運使。下至局員。皆藉官運為名。以圖中飽。於七年一月。將官運取消。改行商運。此其四也。就場產上說。長蘆自民六鹽坨竣工。每屆冬至。場鹽掃數歸坨。管理雖屬得法。但民八灘產。達一千八十餘萬擔之多。供過於求。不免私漏。於九年二月。實行限制產額。此其五也。四川自民六議定整理場產。本擬建築官倉。先從富榮著手。迄未實行。於九年十二月。西場貢井官倉成立。將行引巴鹽。一律運倉儲存。此其六也。諸如此類。均係重要之改革。為總所原定之計畫。實緣運制場務。皆與徵收鹽稅。有重大之關係。不得不設法整理。如果進行順利。則在民國八九年間。整頓鹽務。當有根本改革之可能。惟因場產運銷。關於行政上事。必須會商行政機關。方能舉辦。所以改革事宜。終難貫徹。然改革雖未貫徹。而稽核組織。業已完成。服務人員。始終以認真收稅。實力辦事為主。故自七年至十二年。在此時期內。鹽稅收入。放鹽數目。蒸蒸日上。其成績已屬可觀。詳見第三章收稅放鹽統計表。

## 三、地方當局干涉時期 民國十三年至十七年

自稽核成立以來。其行使職權。最感困難之處。實惟地方秩序之不安定。與地方軍事長官之截留鹽餘。在民國五六年間。已有此種狀況。如湘桂川滇各省。皆因政治上有特殊情形。遂致影響於鹽務。徵稅之完整系統。幾全被破壞。然在職人員。猶能兼籌並顧。勉力維護。於萬不得已之中。求一委曲調停之法。稽核職權。未致停頓。斯亦難能可貴矣。迨及十二年以後。福建兩浙鹽稅。橫被軍人干涉。類皆以行政機關。為其前驅。而民國十三年八月。蘇省督軍。乃令兩淮運使。監收鹽稅。旋又改派守備司令監收。直至十四年一月。揚州分所。收稅職權。方始回復。蓋軍事長官。干涉鹽務。無不利用運使或權局。此又官制不統一。有以致之。至若廣東一省。原為國民政府大本營。在民國七年間。已由廣東軍政府。禁止中國銀行。不得將鹽款匪解圍銀行。存入鹽款賬內。雖因提用鹽款。供給軍需。而反對將中國稅收。解交外國銀行。確是保存國體。收復主權。(善後大借款合同。載所收稅款。應存於國銀行。歸入中國政府鹽務收入賬內。彼時北京政府。於訂約簽字時。不惜喪權辱國。固屬一種污點。本應糾正。)及至十二年。大本營派員。收管廣東稽核分所。旋改稱兩廣稽核所。組織一切。悉仍舊制。是以稽核機關。與整理鹽務。有重要之關係。仍舊設置。不過脫離北京政府。其職權固存在也。及至十五年。國民軍自粵出發。其時盛倡廢除不平等條約之說。對於稽核所之真相。初未明瞭。乃因借款合同。以善後借款合同。亦不平等條約之一類。主張取消。故民軍所至。稽核事務。概行停止。最先為湘岸。民軍北伐。首克湖南。因改湘岸權運局。為湖南鹽政處。稽核機關。亦隨之而停辦。(民國十五年四月。國民政府財政部。以鹽務事權。亟宜統一。因將兩廣

稽核所。及兩廣鹽運司裁併。改組鹽務總處。其時運司與稽核所同時取消。是為稽核停頓所由始。故於克取湖南時。亦在湘省。改設鹽政處。是年秋間。克武昌。又將鄂岸稽核處停辦。所有職務。移歸權運局辦理。及至十六年間。西皖兩岸稽核處。暨揚州淮北兩浙松江福建各區稽核分所。均行停辦。一切職務。改歸運使運副署。及權運局辦理。是年六月。南京國民政府成立。財政部長古應芬。援照廣東成案。於財政部內。設立鹽務處。並呈請中央政治會議。取消稽核機關。惟西南暨東北各省。因緣特別情形。稽核機關。一律照舊。無有變更。但淮浙各省。及揚子四岸。稽核機關。業經廢止。無如行政機關。素稱弊藪。腐化相習。祇知貪取陋規。營私牟利。或與商人勾結。朋分不正當之利益。卒之私銷日盛。官銷日絀。稅收成績。大不如前。於是擬另設鹽務監理局。以代稽核之職務。雖未實施。然稽核制度之恢復。即亦萌芽於此。蓋自民國十二三年以來。政局不定。地方軍事長官。動輒干涉鹽務。幾於無一省不有攫奪鹽稅之舉。大都利用行政機關。嫉視稽核機關。而行政人員。亦得藉此活動。以飽其慾望。甚至自作聰明。侈談整頓。於是整個之鹽法。遂至焦頭爛額。面目全非。應徵大宗之稅款。變為支離破碎。就地朋分之贓物。稽核停頓。亦原於此。迨至稅款損失。中央政府。為整理稅收計。仍以稽核制度之優良。不能不主張恢復。斯又事勢使然也。

#### 四、恢復及整理時期 民國十八年至二十二年

第四時期。約分為兩個期間。一恢復期間。二整理期間。在此兩個時期中。就近五年說。十八年為實行恢復。十九年至二十二年為實行整理。稽核職權。既有重大之變遷。鹽務行政。亦有清明之氣象。而民

國二年所立善後借款。關於鹽稅之條件。種種失敗。業經糾正。民國初年所訂鹽務官制。種種錯誤。已有改正之趨勢。稅款收存。無債權之束縛。辦理行政。既省會商之手續。亦無權限之範圍。整理一切。進行順利。故歷年成績。較諸第一二時期。更爲超著。撮舉大要。略述於下。

一、恢復期間。自民國十六年十月。財政部長孫科於蒞任初。以鹽務亟應整理。因做民初成例。裁撤鹽務處。改設鹽務署。並主恢復稽核所。提出國民政府。議決照辦。於是另訂總分所章程。在上海設立總所。在各省設立分支所。是爲恢復所由起。十七年一月。宋部長子文。重長財政。以從前稽核機關。已往成績。收效甚著。原有人員。要皆久於任事。富於經驗。爲整頓稅收計。不得不實行恢復稽核。爲恢復稽核計。不得不起用原有人員。乃將在滬設立之稽核總所取消。並停止新委江浙各省稽核人員職務。同時令准原有稽核機關。加以改組。恢復其職權。並於鹽務署內。設稽核處。管理各分所事宜。當此之時。徵收鹽稅。仍歸運使運副。暨權運局長主管。各稽核機關。僅祇填發准單。秤放鹽斤。及編造稅款。暨鹽斤賬目等事。（此項辦法。係民國十六年十一月。改訂之章程。與民國二年一月暨三月所頒之章程。大致相等。實於稽核行政。毫無實權。而徵收鹽稅。全歸運署或權局主管。腐化相習。無怪稅入之不旺。）及至十八年一月。頒布新訂之總分所章程。於是開始籌備恢復。令北平稽核總所。南遷改組。直隸財政部。其鹽務署所設之稽核處。亦於是月裁撤。四月。始行核定收回稅職權辦法。當此之時。各區運使運副。各岸權運局。或以鹽稅曾經抵押借款。藉詞抵制。延不肯交。或以權限所關。固相爭執。磋商許久。波瀾萬端。其時宋部長決定整理鹽稅。於是年七月。調派會計司長朱庭祺。爲鹽務稽核總所總辦。並由財政部飭令各運

使運副。各權運局。將收稅職權。限於八月一日。移交各該區稽核機關接收。如長蘆。揚州。松江。各分所。及宜昌稽核處。均於八月前後。恢復原有職權。（此四區係在戰事期間。停止職權者。）兩浙分所。及鄂湘皖三岸稽核處。收稅事宜。概於八月一日接管。（兩浙分所。及揚子四岸稽核處。均經裁撤。兩浙分所。於十七年復設。鄂湘西皖四岸稽核處。於十八年。先後復設。）西岸稽核處。收稅事宜。於十九年七八月間。先後接管。至若廣東福建兩區分所。因有特別情形。早經停辦。均於十八九年。規復收稅職權。惟遼寧。山東。河東。淮北。川南。川北。雲南。各分所。及口北。晉北。兩收稅局。從未停頓者。花定收稅。業經停辦。尚未復設者。不在此例。故民國十八年間。在八月以前。為籌備恢復時期。在八月以後。為實行恢復時期。而是年一月。改訂章程。實於稽核制度。尤關重要。較諸舊章。頗有異同之點。略述於下。

一、舊章財政次長。兼任鹽務署長。並兼任稽核總所總辦。新章稽核總所總辦。定為專任。不由次長兼任。以專責成。此其不同之點一。

二、舊章稽核章程。根據借款合同而訂。總所會辦。多係銀行團保薦。新章總所會辦。由財政部聘任專家。非特不由銀行團保薦。並且無論債權國籍。與非債權國籍。皆能聘任。為中國自主權。此其不同之點又一。

三、舊章徵收鹽款。係由分所經協理。以中國政府鹽務收入賬名目。存於團內各銀行。或該銀行所認可之存款處。每月除開支行政經費外。須將全數解存團銀行。歸入總所鹽務賬。於月終扣除應償外債數目。及他項用途外。所餘之款。始再由總所折回銀元。撥交財政部。名曰鹽餘。此於國權。損失既大。而

且影響於金融。論者謂從前稽核所。不啻爲外人機關。即原於此。新章徵收鹽款。由各分所。在各該區。存入財政部指定之銀行。收本部賬。其民國三年以前。用鹽稅作抵。並確由鹽款償付各債款之額數。當由總所遵照民國十七年九月二十五日國民政府命令。逐月令由所收稅款。儘先撥歸各分所鹽款債務賬。此鹽款債務賬內之款。須由經協理。簽字提撥。按月將全數撥解中央銀行。收總所鹽款債務賬。將舊章重要失點。完全改正。無復有遺議矣。查善後借款。業已改由關稅項下撥還。其餘外債。應由鹽款償付者。有克利斯浦英法湖廣鐵路各借款。本息併計。每年在鹽稅項下。約共攤款一千餘萬元。曾由財政部擬定各區分配攤額。通令各區。分十二個月。照數匯解中央銀行。以備到期償還債款。此制恢復以來。一切外債。凡與鹽款有關者。完全由財政部負責。稽核總所。專掌稅收。對於外國債權人。不復負責。故改訂章程後。於總分所名稱上。特加財政部三字。以明稽核所。完全爲中國政府機關。不受債權之束縛。中國鹽務稅款。不受外人之監督。比較從前。情形迥異。此其不同之點又一。

四、舊章聘任客卿。含有債權關係。新章委用外人。確是僱員性質。此其不同之點又一。

就以上所列數點觀之。是從前章程所有失點。現已完全糾正。從前最大失點。就是徵收稅款。除開支經費外。將全數解存團銀行。咎在彼時北京政府。急於借款。飲鴆止渴。訂約簽字。毫無考慮。不能不說是一種大錯。若就改革鹽政說。自稽核所成立後。始乃著手進行。稅收因以增加。在民國十二年以前。確有相當成績。議者乃因債權關係。集矢於稽核制度。稽核總分所。是中國鹽務機關。縱令聘用外人。亦是爲中國服務。如謂根據借款合同。任用洋員。就說是鹽政主權旁落。此種論調。無非行政人員。藉此宣傳。

肆意訾毀。現今債權關係。既有變更。稽核制度。亦經改定。而議者猶復引爲口實。訾毀不已。且以善後借款。業由關稅項下撥付。則借款合同。等於廢止。稽核制度。似應與借款合同相終始。直是謬語。須知此項借款擔保。從前鹽稅居第一。關稅爲第二。今則關稅居第一。鹽稅爲第二。現在償還借款。雖由關稅撥付。而取消合同。究未見諸事實。查善後借款合同。於民國二年四月簽字以後。議定自五月二十一日起。依約履行。自應按照合同。每月將應償債額。按期償付。而彼時政府初未注意。各區運使所收鹽稅。依然隨意支撥。債款屆期。每致遲付。信用已失。無怪外人之干預。現今債額應償者。到期即由關稅撥付。國信既昭。故鹽款解存問題。債權人並未干涉。此即借款合同所云默認者是也。如謂稽核機關。依照舊例。任用洋員。就是倚重外人。抑知鹽務情形。極爲複雜。積弊最深。整理最難。稽核制度。總所由總會辦共同負責。分所由經協理共同負責。既收共同合作之效。又有互相牽制之益。用人行政。全國統一。在現在政事之下。實爲最爲適宜之制度。假令民國三四年。整理鹽稅。於著手時。果由行政機關主辦。能否實行改革。稍獲效益。殊未敢信。是則稽核所已往之成績。實有不能沒者。現在改訂新章。對於舊章種種失點。糾正無遺。成爲完全稽核制。議者仍以從前之論調。任意攻擊。自非希圖破壞鹽務。即是另有政治作用。溯查前清道光年間。兩淮廢引改票。未嘗非鹽務一大改革。而鹽官則因岸費之革除。鹽商則因引窩之取消。莫不陰謀破壞。圖復舊制以食弊。於是吠影吠聲。詭譎叢起。有識者即慮票法雖善。斷難持久。其時曾國藩謂國家大政。惟改票一事。稍足挽回元氣。迨及同治初年。曾國藩總督兩江。兼理鹽政。竟乃首先破壞票法。流毒至今。豈曾國藩前則旁觀清。而後則當局迷耶。毋亦改定票章。假手於不肖之鹽官。如忠廉張富



年輩。而受其欺朦耶。此雖鹽務故事。然當整頓進行之際。實可作為殷鑑。若現在稽核制度。既經改善。而謗焰未熄。竊恐社會上對於鹽務內容。莫能深悉。隨聲附和。成爲鹽之新糊塗。致爲破壞鹽政者所利用。是則可惜矣。

二、整理期間。自十八年七月。總辦朱庭祺蒞任視事。各區機關。業經陸續恢復。於是將內部從新整頓。對於改革事宜。無不積極籌畫。努力進行。但因稽核制度。既已變更。取舊制之所長。去舊制之所短。改組一切。雖就舊有機關。實無異於創辦。而停止職權。及或已裁撤各區。中間既經停頓。復遭破壞。情形複雜。於恢復後。加以整理。較諸創辦爲尤難。然辦事首在用人。故對於任用人員。純採人才主義。以稽核原有舊人。服務既久。經驗亦深。凡重要職務。均就原有人員。擇其成績優著者。量才任用。故所被用者。盡一時之選。是以當年八月。整理稅收。甫經著手。除廣東不計外。截至十八年年底止。僅僅五個月。全國鹽稅。共收四千八百六十餘萬元。其成績固已可觀。整理鹽務。必須統籌兼顧。爲整個之改革。如場務運務及緝務。皆與稅務互相聯帶。絕對不能劃分。在民國二三年間。創定官制。設立鹽務機關。乃竟別之爲行政。爲稽核。一則主管政務。一則主管稅務。既有駢枝之嫌。復多牽制之累。無怪改革辦法。都是枝枝節節。而爲之。改革鹽政。原爲整理鹽稅。假無鹽稅。何有鹽務。稽核職權。惟在收稅放鹽。而場產運銷以及緝私。則屬之於行政。強分權限。致令鹽務官制。成爲根本上之錯誤。兼以借款關係。議者對於稽核機關。輒加非謗。對於行政機關。轉無指摘。故在民國十二年以前。整頓稅務。全由稽核方面主辦。而行政方面。即藉整頓之名。爲斂財之舉。其時稽核所之職務。或爲社會所未了解。歷年成績。亦遂湮沒而弗彰。且爲行政機

關分謗。斯實一憾也。改革以來。制度雖變。然自民國十六年設立鹽務署。仍係根據民初官制。將政務稅務。劃爲兩大部分。同爲財政部所屬。同一辦理鹽務。統系既不明。責成即不能專。而行政方面。囿於弊習。安於腐化。貪取陋規。恬不爲怪。及至民國十九年。財政部宋部長。以下關掣驗局。原隸鹽務署。專司查驗十二圩船運四岸。及江寧食岸鹽斤。積弊太深。亟應整理。於是年四月。改歸稽核總所管轄。是爲行政機關改隸稽核之始。於是總所派員接收。厲行整頓。宿弊一清。至二十年一月。又以各區緝私機關。扣餉空額。弊病甚多。飭將緝私處經理獨立。於是在總所設立經理科。以資整理。迨四月間。復將各區緝私局。改歸稽核總所管轄。是爲緝私機關改隸稽核之始。至二十一年。又以鹽務行政。亟應改善。爲統一事權。節省經費起見。將行政機關。改由稽核人員兼任。於是年七月。由財政部。呈經行政院核准。任命鹽務稽核總所總辦兼任鹽務署長。其淮浙魯閩暨湘鄂西皖豫等鹽務行政機關。改由稽核分所經理兼任。是爲行政最高機關。歸併稽核之發端。截至本年八月底止。各區稽核主管人員。均已先後就職。接辦行政事務。自兼任後。不特辦事效率。大有增加。而歷來弊窟。得以根本鏟除。每年節省經費。約計二百十五萬元。裁革陋規。約達七八十萬元之鉅。甫經接收。成效即著。在中國鹽政史上。不能不認爲是一種大改革。現今整理行政。已有端緒。鹽稅收入。遞年增加。比較已往成績。有過之無不及。故在最近四年中。實爲整理期間。綜其概要。更述於下。

一、整理場產。管理鹽斤之存放。爲整頓稅收最要之事務。故整理場產。首在建築倉坨。集中存鹽。以便管理。從前係由總所提議。於長蘆一區。建設大規模之鹽坨。以爲各區之模範。嗣於川南富榮東場。建

設官倉。商民至今稱便。民國十八年二月。做照長蘆建坵。決定從淮北入手。現今淮北鹽坵。業已告成。揚子四岸。皆建鹽倉。兩浙、松江、福建、廣東、山東、皆做淮北成例。建築鹽坵。正在籌備興工。但長蘆在民國四五年間。緝私營隊。腐化已極。場私走漏。無從查禁。由於場產未能切實管理。縱有良好之鹽坵。走私情弊。仍難杜絕。現自兼辦行政後。建築鹽坵。與整理緝私。同時並舉。事半功倍。收效甚大。故現在淮北。私鹽銳減。稅收日旺。如二十二年稅收。已達二千一百三十萬六千餘元。雖緣銷額之多。然於場產管理法。亦極有關係。私鹽來源。全在於場。場不漏私。私何有焉。將來閩廣浙松魯等區。坵工告竣。其成效亦當可觀。

二、整理運銷。產出於場。銷歸於岸。鹽之產銷。以運輸為樞紐。鹽有產。必有銷。商販運鹽銷售。須於未起運以前。繳納稅款。並准用期票繳納。故運銷者。權稅之根原。銷鹽愈多。稅收愈旺。中國行鹽。受引制之束縛。運鹽銷鹽。皆不能自由。實於整頓鹽務。大有障礙。稽核所成立後。首即主張改良運制。第一要義。就在廢除專商。任聽民人。自由販賣。計自民國三年。至民國八年。引岸已開放者。有淮北四川兩廣閩晉各區。長蘆亦有一部分。（長蘆除官運引地。於開放時。鹽務行政最高機關。從中舞弊。變為一種假開放。其餘河南銷岸。如鞏孟汝光各區。確是開放自由。）當時成效。頗屬可觀。惜政局不定。戰事頻仍。軍人干涉鹽務。多有復行改制者。而川閩兩區。破壞尤甚。改良運銷。應當絕對自由。果若驟進。必致引起反感。稽核所對於改革事宜。向以漸進為主。現今暫採過渡辦法。於民國二十一年八月。將浙東溫處包商取消。實行自由貿易。開放後。截至本年年底止。五個月內。所收稅款。共有五十八萬三千餘元。比較未開放以前之稅收。計增十五萬九千餘元。（查民國二十年。溫處一區。在包商時期。所收稅款。為四十二萬三千

餘元。)二十二年三月。以山東臨郯費沂四縣。自民國六年。改爲東淮並銷。曾經開放自由。八年。又復招商承辦。由此仍歸專商。專運專銷。每年認定之銷數。既未能及額。且又私自設卡。藉岸漁利。因將專商廢除。恢復自由貿易。所有四縣運銷。一律改作自由區域。至於揚子四岸。素稱弊藪。自前清同治初年。改定票章。專商復活。並於各岸。設立督銷局。名爲官督商銷。對於票商運銷鹽斤。規定種種取締方法。成爲輪檔之制。其於運鹽。每一商人。非俟其存倉之鹽。全數售盡。不准運鹽到岸。各商須向運署註冊。按註冊之名次。定運鹽之先後。依次輪推。謂之輪運。其於銷鹽。凡商人運鹽到岸。須按到岸之先後。爲售鹽之次序。挨輪提賣。謂之輪銷。此種辦法。在當時定章者。說是預防搶運搶銷之害。不知手續愈繁。弊竇更多。積弊相沿。從未整理。所以運署權局。暨各岸准鹽公所。以及揚州之鹽商公所。莫不藉此舞弊營私。從前四岸。雖設稽核處。但放鹽收稅。應有職權。在實際上。完全屬於權運局。故全國鹽務之弊。要以四岸爲最甚。民國二十一年。以四岸准鹽滯銷原因。實由於輪銷。先從鄂岸。試辦有限制之自由貿易。以爲廢止輪銷之初步。凡在鄂岸以內。無論何地。准許民販。向售鹽處購鹽。任其販賣。實行以後。頗有成效。現已做照鄂岸辦法。推行於湘西皖三岸。此則兼辦行政。四岸運銷。始能著手整頓。實亦重要之改革。二十二年。又以准鹽行銷四岸。場價岸價。向由鹽務官廳。懸牌規定。本以杜止競爭。預防操縱。現在情勢既變。在場在岸。均因牌價限制。不能自由競售。徒使存鹽壅積。銷數日絀。不得不疏銷積滯。於是年四月。議定四岸准鹽。無論在場在岸。悉以現定牌價。爲最高標準。准許各商。在標準法定價下。自由縮減。俾得競售。至於四岸運輸。從前所運鹽斤。全係淮南場鹽。自前清末。南產不敷銷額。始於淮北。開灘曬製。以濟南銷。故現今濟南

場鹽完全配銷四岸。從前號稱淮南四岸者。今則爲淮北銷區。產運情形。今昔迥異。所銷鹽斤。自應由淮北直接輸運到岸。本屬至當不易之辦法。而民國以來。初未議及者。則緣揚子總棧。隸屬於行政機關。向以十二圩爲弊窟。淮鹽運圩。關於場鹽及岸銷之配運。例歸運使主管。保存揚子棧。方能操縱一切。到圩時。既有種種附加配放時。又有種種規費。直接輸運。是將弊窟打破。在民國十一年間。淮北分所經理。曾與揚州分所。咨商四岸輸運辦法。其時兩淮運使極力反對。遂不果行。現今提倡直接輸運。成效已著。大都係由淮北產區。直運到岸。而由十二圩運往者。仍係帆運。現於廢止帆運問題。正在設法。但商夥船戶。以及圩浦勞工。無一不是食弊之人。整理鹽務。原爲除弊。揚子總棧。且當裁撤。何能保留帆運。此外若鄂岸之規復。鄖陽荒岸。山東之獎勵輸出。皆是疏銷之事。然根本整理。仍當改良運制。逐漸進行。暫主過渡辦法。採用有限制之自由。以爲施行新法之籌備。

三、整理稅率。民國初年。承清末之制。稅率紊雜。種類繁多。自稽核所成立後。改良鹽稅。始將各種稅目。一律刪除。統而爲一。於民國二年十二月。由財政部。將鹽稅條例公布。並規定劃一之衡量。以備收稅及秤放鹽斤之用。於法定衡量未頒布以前。全國鹽務。暫以司碼秤爲衡量。此項條例。規定鹽稅。按擔徵收。每百斤徵稅二元五角。並聲明係暫時適用。一俟鹽法公布後。即行廢止。民國七年。又將鹽稅條例修正。每擔徵稅三元。但各區情狀互異。全國均稅。礙難實施。然在民國三四年間。實行新稅。雖揚子四岸。暨雲南一區。未能按照鹽稅條例。每擔或超過四元。或超過三元。而稽核方面。主張先稅後鹽。盡革從前欠稅之弊。確是著有成效。乃自民五以後。軍事頻興。各省因籌備餉需。於正稅外。復有附加。各區稅率。遂又

參差不齊。近今從事整理。凡輕稅區域。一律提高。重稅區域。逐漸議減。其中央地方附加各稅。名目繁多。難於考核。業已分別歸併。凡在產區繳納之場稅。及中央附稅。統名之爲正稅。在銷區繳納之岸稅。及中央附稅。統名之爲銷稅。其地方加徵之附稅。統名之爲附稅。（地方附稅。於民國二十年三月。曾經部令改歸中央統一徵收。另由國庫撥補各省應用。）惟附稅過重。以致鹽價昂貴。易啓私鹽之侵銷。自應逐漸減輕附稅。無如財政仍形窘乏。一時萬難核減。目前辦法。務在維持現狀。稽核機關。綜理鹽務。本其固有之政策。始終以劃一稅率。減輕鹽稅爲宗旨。現今附稅。大多數超於正稅。稅收雖旺。並不認爲滿意。當俟場產管理完善。緝私整頓見效。然後實行減稅。試辦均稅。務使全國稅率平等。則輕稅鹽斤。自無侵銷重稅區域之事。（中國從前。規定鹽稅。近場各地。稅率最輕。甚且等於無稅。遠場各地。稅率較重。距場愈遠者。稅率愈重。蓋因場私充斥。輕稅即以敵私。不知官鹽可以限遠近。私銷豈可以限遠近。遠地既以稅重而價貴。價貴則獲利更易。私販有利必趨。法且不畏。何憚於遠。徒令遠地人民。必須食貴鹽。擔負重稅。實與鹽法原則不合。若近場輕稅。而亦爲私所侵。則緣輕稅終不能敵無稅。故鹽務之要。首須注重場產管理法。）鹽稅收入。必以銷數爲比較。近五年來。稅收遞增。稅率之重。雖是一種原因。銷數亦是極有關係。即就兩淮說。如淮北近場五岸。從前都是食私鹽。今則官鹽銷數大增。淮南場私。號稱難治。今則官鹽銷數亦大增。自非整理場產。與整理緝私。曷克臻此。銷鹽之數。必以人口爲比例。中國人口。號稱四萬萬數千萬人。鹽之總銷額。當可達到五千萬擔以上。（按新秤估計）則漏稅私鹽。實有五分之一強。果能私鹽絕跡。不必加稅。而稅入斷無不增之理。故對於管理場產。整頓緝私。努力工作。標本兼治。將來私鹽。當

可減少。然後可將輕稅鹽斤。實行提高。全國均稅。必有達到之日。而新法之行。且當以此爲嚆矢。

四、整理緝私。前清時代。鹽務機關。並無正式鹽巡。惟蘇浙兩省。設有鹽捕營。巡防太湖及揚州一帶。由兩江總督。及蘇浙巡撫管轄。所有統領管帶。類皆招撫之鹽梟。其各產銷區域巡丁。多係商人自募。謂之商巡。此項鹽巡。不過爲各專商走私之機關。民國初年。始置緝私營隊。其後於場區。或設場警。均隸於運使或運副。及權運局。民國十七年。始於財政部內設緝私處。並於各區設緝私局。而場警則仍隸於行政機關。十八年。仍將緝私局。改歸運使運副。及權運局管轄。及至二十年三月。始由財政部呈准行政院。提交國務會議。議決將各省緝私隊及場警。改歸稽核機關管轄。均於四五月間。先後由各區接收。在未接管以前。稽核方面。對於場產運銷。則以關係重要。不能不提出意見。設法整頓。以便維持稅收。而行政方面。輒以侵越權限爲詞。多方掣肘。至於緝私一項。則因不在直接管轄之範圍。且半爲陸軍性質。腐敗異常。各緝私統領之任委。均與軍閥有關聯。含有政治或他項意味。故未提議整頓。行政方面。始終亦未嘗整頓。就此一端。已可證明民國三年至民國十二年。改革事宜。皆爲稽核所之建議。而行政方面無與焉。丁恩謂緝私機關。爲鹽務中之極大污點。並非過論。先是總所總辦朱庭祺。當任事之初。以鹽稅之盈絀。與緝私之優劣。關係綦重。派委軍警專家溫應星爲秘書。前往各區。考察緝私事務。對於整理方案。已有具體之規畫。迨及接管以後。將緝私隊兵。改爲稅警。並將營制。改爲區制。從前緝私局長。弊在賣缺。於是廢局長制。在各分所及稽核處。或收稅總局內。設稅警課。由各分所經理。各稽核處稽核員直接指揮。自課長區長。以及隊長之人選。皆由總所考選委派。從前緝私官佐。弊在吃空。厲行軍需獨立。於是

所派員點名發餉。上自官佐。下至士警。均發給隨身執證。粘貼相片。載明到差年月。暨出身經驗。及保證人等項。以杜虛冒。從前緝私官兵。弊在放私。於是改良士警待遇。並逐漸推行職位保障制。又派負責人員。隨時嚴密巡查。故種種弊習。得以革除。從前隊官。多無學識。於是設立稅警官佐訓練所。以軍事教育。鹽務常識。鹽務法制。分科訓練。養成官佐人才。以資委用。（現在畢業。已有多班。均經分發各區服務。）並於各區。設立稅警訓練所。將所有士警。輪流調所。以軍法訓練。俾使人人能盡職務。人人能守紀律。務期官佐與士警。經過訓練。悉為精良之選。改革以來。切實整頓。雖未能說積弊盡除。然其精神工作。已無從前之腐化。比較滇粵河東晉北甘肅川南北等區。未歸稽核所管轄者。實有霄壤之分。試以近數年銷鹽狀況為比例。可證整頓緝私之成效。

五、革除陋規。陋規者變相之賦款。一曰例規。又稱規費。在宋元時代。即有此項惡例。及至前清時代。各區引商。因有專岸關係。鹽官遂藉以敲索。商人亦樂於行賄。於是陋規一項。無異專商之保障。雍乾年間。雖曾裁革。但查出陋規。一律歸公。以墨吏之貪贓。作解部之正款。既乖政體。復長貪風。舊規既裁。新規又出。商人仍是照例餽送。行政人員。遂視為固有。鹽務積弊。莫甚於此。千餘年來。莫之或革。可見中國鹽務之腐敗。鹽官之貪污。說者謂鹽務為腥穢之區。即指陋規而言。稽核所成立後。首即注重此點。對於服務人員。禁止收受鹽商之餽贈。違者。即予撤職。儻有舞弊行為。並即從嚴法辦。故被用人員。皆能謹守官箴。廉潔自愛。而行政機關。大都囿於弊習。且視陋規之豐歉。為缺分之肥瘠。在民國二三年間。行政當局。何嘗不說鹽務要整頓。但何嘗對於陋規。提議裁革。以致十餘年中。此項規費。依然存在。民國二十一年。



將行政機關。改由稽核方面兼任。自接辦後。當以行政方面。積弊最大者。無過於收受陋規一事。行之已久。安之若素。餽送者認爲應盡之義務。收受者亦視若應享之權利。貪婪成風。恬不爲怪。鹽務至此。安得不壞。欲求行政之清明。必以掃除陋規爲急務。乃由總所。嚴令各區。將各種陋規。根本鏟除。各區兼任人員。均能廉潔奉公。遵將各項陋規。嚴行禁革。於是數百年之積弊。至此蕩滌無餘。實爲鹽務一大革新。

就以上所列觀之。若產、若運、若銷、若緝、種種事務。皆因收稅而設。在未兼辦以前。概由行政機關主管。非特未嘗整理。且藉整理以作弊。故民國三四年。改良鹽稅。徵稅放鹽。凡由稽核機關主辦者。均有相當之成績。而關於行政者。縱經設計整頓。大都朝令夕改。舊弊未除。新弊復起。無怪改革終未貫徹。及至行政事項。改由稽核人員兼辦。於是場產運銷緝私。始得實行整理。不數年間。收效甚鉅。鹽務行政。乃有相當之成績。而裁革陋規。尤爲重要之改革。夫興利除弊。必須審查致弊之源。鹽務弊根。實由行政人員之貪污。弊既去則利自興。故兼辦以來。成績之著。爲前此所未有。雖緣事權統一。效率增進。實亦稽核人員之操守與經驗。有以致之。

在此四個時期內。由前言之。自開辦而改組。自改組而完成。由後言之。自停頓而恢復。自恢復而整理。其間制度之變遷。要以改組期間。與恢復期間。爲兩大關鍵。溯當開辦伊始。適值借款交涉。正在進行。其時改革鹽政。聲浪甚高。多主廢除引岸。取消專商引票權。財長周學熙。爲淮南票商。冀保個人票業。將鹽務官制。暨整頓鹽稅辦法。以及發給引票。皆訂入借款合同之內。銀行團則以中國弊習。各省鹽稅。任意提用。刻當革命以後。秩序未復。鹽法破壞。此項稅入。能否足數償還。外人。不無懷疑。須將鹽務收款全

數。解存團銀行。(解存團銀行之款。名曰淨款。淨款云者。謂由稅收總數。減去行政經費。及緝私經費等項。)自外人視之。不過為保管起見。而在實際上。則近於監督。此債約之失敗也。因債約之失敗。遂乃牽涉於官制。將鹽務事宜。強分權限。別之為政務。為稅務。謂場產運銷緝私。皆是政務上事。不在稽核範圍之內。致令事權不一。成為非驢非馬之官制。而稽核所原有章程。又與借款條件相背。組織法亦不健全。故自改組後。始能實行稽核之職權。縱產銷運緝。屬於政務。行政方面。因循敷衍。從未實心整頓。然改良稅收。認真秤放。將從前欠稅夾私之弊。革除淨盡。稅入得以增加。一切辦法。均係丁思之計劃。改革規模。略已粗具。此則整理鹽務。賴有借款合同為之促進。斯又未嘗非幸事也。惟因債約關係。國人對於鹽務內容。既不了澈。發生種種誤會。稽核停頓。亦由於此。自恢復後。財長宋子文。銳意整理。以稽核機關。制度優良。已養成人員廉潔自愛。實力辦事之習慣。恢復未久。成績卓著。為改善行政起見。將行政上事。歸併稽核人員兼任。於是改進鹽務。始得為整個之整頓。稽核總所總辦兼鹽務署署長朱庭祺。勵精圖治。不避勞怨。各區主管人員。類皆久歷鹽事。無不振奮精神。努力工作。收效之速。良非偶然。現今行政。改歸稽核方面兼辦者。凡十有一區。今以二十二年放鹽統計。與稅收統計。比較二十年之放鹽及稅收數目。均已增加。而滇粵川晉等區。未歸稽核方面兼辦者。則幾無增加。兩相比較。確有一種證明。大抵改革政治。後者必較前者為優勝。就現今鹽務說。第四時期。事權既已統一。積弊得以鏟除。政治澄清。辦事效率。固非第一二時期。所可比論。就鹽務歷史說。如唐之鹽法。起於第五琦。而成於劉晏。劉晏任事雖久。當時嫉毀之者。頗不乏人。卒因楊炎之讒。將鹽鐵職權。收歸尚書省。唐代鹽法。由此遂壞。今行政事務。業經歸併

稽核。民初官制之錯誤。已趨於改正。但行政機關。名義猶存。尚未實行歸併。舊有人員。仍思食弊。莫不嫉毀相加。陰謀規復。今不整理鹽務。則亦已耳。如欲整理鹽務。自應更作進一步之改革。鹽務前途。庶幾能收美滿之效果。

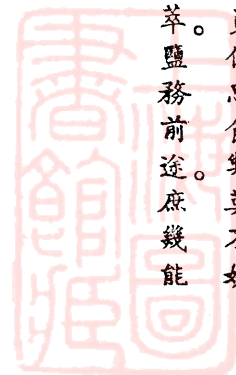
### 第三章 收稅及放鹽統計

#### (二一) 收稅統計

民國元年度預算。估計鹽稅收入總數。雖係庫平銀四千七百五十七萬餘兩。但據國務總理熊希齡於民國二年十月廿七日致各省督軍省長之通電。自民國成立起至彼時止。除中央協助各省銀元一千四百萬元外。其各省解交中央之稅款。僅有銀元二百六十萬元。據此以觀。則在鹽務稽核所未成立以前。中央鹽稅之收入。誠渺乎其小矣。自稽核所成立之後。鹽稅收入。日見增進。茲將二十年來。鹽稅收入狀況。分爲四個時期。詳列數字。并將各個時期盈虛消長之原因。分別附註於後。(東三省花定等區之稅收。因數字不全。及總所積存之鹽稅利息。均未列入。)

#### (甲) 開辦時期 (一稱第一時期)

年 別	各 區 稅 收 總 數	增減比率(以第二期平均數爲一百分)
民 三	六二、五三九、三〇〇元	七五·九五
民 四	七三、七一一、三〇〇	八九·五二



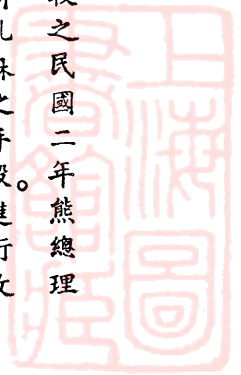
民五	七三、九〇三、六〇〇	八九·七五
民六	七四、〇〇四、一〇〇	八九·八七
民七	七七、六二八、四〇〇	九四·二七

按本時期內。各區稅收。總平均數。爲七千二百三十五萬七千七百四十元。較之民國二年熊總理通電內所報之數。超過甚鉅。稽核所在成立之初。既格於各方形勢。不能以快刀斬亂麻之手段。進行改革。而於千頭萬緒之一團亂絲中。爬梳整理。使之逐漸歸於清順。數年之中。乃有如此成績。吾人固不能沒其草萊開闢之功也。

(乙)組織完成時期(一稱第二時期)

年 別	各 區 稅 收 總 數	增減比率(百分標準同前)
民 八	七七、四六三、七〇〇元	九四·〇七
民 九	八一、七五九、〇〇〇	九九·二九
民 十	八三、九七七、九〇〇	一〇一·九八
民 十一	八七、九三五、八〇〇	一〇六·七九
民 十二	八〇、五九七、三〇〇	九七·八八

本時期內。各區稅收。總平均數爲八千二百三十四萬六千七百四十元。較之第一時期又增加約一千萬元弱。此時期內稽核所之組織。已漸見完成。其基礎亦日趨穩固。但稅率仍與前期大致相同。無多更變。故此項增加之數。可視爲稽核所辦事效率之證明。



(丙)地方當局干涉時期(一稱第三時期)

年 別	各 區 稅 收 總 數	增減比率(百分標準同前)
民 十 三	七五、五八四、四〇〇元	九一·七九
民 十 四	七八、五四四、〇〇〇	九五·三八
民 十 五	六七、四三一、六〇〇	八一·八九
民 十 六	四四、五一九、五〇〇	五四·〇六
民 十 七	三七、五六七、二〇〇	四五·六二

本時期之各區稅收。總平均數為六千零七十二萬九千三百四十元。較之前期暴落二千一百餘萬元。即較之開辦時期。亦減少一千一百餘萬元。稽核所自成立以來所遇之盤根錯節。實無過於此時期。南北既未統一。政令自難通行。即在北政府統轄下之各省區。亦復各自為政。軍閥橫行。罔知顧忌。使稽核所十數年來慘澹經營規模甫具之鹽務。一旦遽遭其破壞。致呈稅收之慘落。於以嘆天下事建設之難。破壞之易。而尤可以悟政局之不寧。鹽務實無從整頓也。

(丁)恢復及整理時期(一稱第四時期)

年 別	各 區 稅 收 總 數	增減比率(標準同前)
民 十 八	六一、〇七〇、七〇〇元	七四·一六
民 十 九	一〇四、五八一、一〇〇	一二七·〇〇
民 二 十	一三四、二二七、六〇〇	一六三·〇〇



民 廿 一 一四二、一八四、八〇〇  
 一七二·六七  
 民 廿 二 一五九、八〇五、一〇〇  
 一九四·〇六

本時期內之各區稅收。總平均數為一萬二千零三十七萬三千八百六十元。較之前一時期。幾增加一倍之多。雖稅率之提高。與稅收之增加不無關係。然稅重私多。亦屬必然之勢。加以共匪擾亂。外寇肆暴。長江及黃河流域之水災。皆足以使稅收之猛落。而鹽稅之能激增者。不能不歸功於稽核所之整理。其兼辦行政緝私各區。稅收之進步。尤有突飛猛進之勢。請以下列比較表為證。

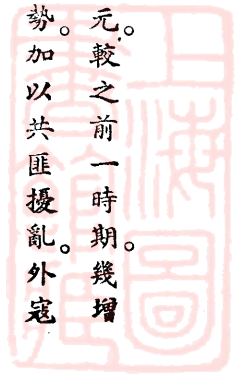
稽核所華員兼辦行政緝私區域與不兼辦行政緝私區域稅收比較表

年 別	兼 辦 區 域 收 入	不 兼 辦 區 域 收 入
民 三 至 民 十 七 之 總 平 均 數	三四、〇〇三、二〇〇元	三七、八〇八、〇〇〇元
民 十 八	三八、三三九、一〇〇	二二、七三一、六〇〇
民 十 九	六七、四七七、二〇〇	三七、一〇三、九〇〇
民 二 十	八九、四九〇、一〇〇	四四、六九一、二〇〇
民 廿 一	九六、八〇七、二〇〇	四五、二一一、二〇〇
民 廿 二	一一〇、五二五、七〇〇	四八、三二五、〇〇〇

(註)(甲)兼辦行政緝私之區域為淮北、淮南、兩浙、松江、鄂、湘、西、皖、四岸及山東、河南等十區。

(乙)不兼辦區域為長蘆、福建、河東、口北、晉北、廣東、雲南、川南、川北等九區。其中長蘆一區。在二十

二年下半年。甫由稽核所兼辦行政緝私。未及整理。已屆年終。福建一區之行政緝私。雖已由



該分所兼辦。但以該省當大亂之後。局勢未定。政出多門。鹽務主管機關應有之職權。如管理場產。防止走私。及整頓稅收各項辦法。均未能切實施行。故以上兩區在實際上未能列入兼辦區域之內。

觀於右表。民三至民十七間。十五年之稅收總平均數。淮北等十區。為三千四百萬元。廣東等九區。為三千七百萬元。兩相比較。廣東等九區。多三百萬元。惟自淮北等十區。兼辦行政緝私積極整理以來。稅收大增。民廿二之稅收。已達一萬一千萬元。比之同年廣東等九區之稅收。多六千二百萬元。比之本區民三至民十七之十五年稅收總平均數。亦超過二倍以上。即七千六百萬元。而廣東等未兼辦之九區。五年之內。殊少進步。民廿二之稅收。僅四千八百萬元。比之同年淮北等兼辦區域。少六千二百萬元。比之本區民三至民十七之十五年稅收總平均數。僅多一百萬元。雖兩大區域稅率增減情形相同。而成績相差若此。因在兼辦區域。稽核所事權統一。能興利除弊。積極整理故也。

稽核所兼辦行政緝私各區。非特稅收激增。而經費之開支。亦日見減縮。請以下表為證。

甲、稽核所兼辦行政緝私各區

鹽務機關經費與稅收百分比比較表

年 別	稽核經費佔 稅收百分數	行政經費佔 稅收百分數	緝私經費佔 稅收百分數	經費總數佔 稅收百分數
民十八	四·六二	三·二二	四·〇七	一一·九一
民十九	三·三八	二·六四	四·〇三	一〇·〇五

民二十	三·二七	二·三六	二·九五	八·五八
民廿一	三·一〇	一·七六	三·五一	八·三八
民廿二	二·八一	〇·四八	二·八三	六·一二

乙、稽核所不兼辦行政緝私各區

年 別	稽核經費佔 稅收百分數	行政經費佔 稅收百分數	緝私經費佔 稅收百分數	總經費數佔 稅收百分數
民十八	八·三二	三·五二	一·九八	一三·八二
民十九	六·一四	五·六二	三·七八	一五·五四
民二十	五·七一	五·八〇	四·三二	一五·八六
民廿一	五·七一	四·六八	四·七九	一五·一八
民廿二	四·八六	四·〇五	四·四四	一三·三五

所謂百分數。乃經費在稅收內所佔之百分數。此種經費與稅收之比較。亦可以證明施政之效率。與管理上之得失。觀於右表。五年之中。稽核所兼辦行政緝私各區。其稽核經費。原佔稅收百分之四。現減至百分之二。行政經費。自百分之三。減至百分之二以下。緝私經費。自百分之四。減至百分之二。稽核行政緝私三種經費之總數。原佔稅收百分之十一。現減至百分之六。稽核所未兼辦行政緝私之各區。雖稽核經費。自百分之八減至百分之四。而行政及緝私經費。均有增加。稽核行政緝私三種經費之總數。佔稅收百分之十三。比之兼辦各區。多過一倍。成績之孰優孰劣。辦事之孰儉孰奢。顯然可見。

以前各表所列之收稅統計。均未將東三省收稅數包括在內。下表為便於比較起見。乃將東三省





加入。民二十以前為實收稅。二十年至廿二年各年份東三省稅收數。係按十八十九兩年之平均數。(二四、七〇五、九〇〇元)估計而得。

民國三年至二十二年稽核機關經征稅收總表

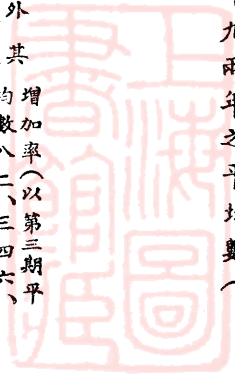
年 別

全國稅收總數  
(連東三省在內)  
增加率(以第二期平均數九四五四三〇元為百分之百)

東三省稅收數

除東三省外其餘各區稅收數  
增加率(以第三期平均數八二、三四六、七四〇為百分之百)

平均數	開辦(第一期)時期					平均數	組完(第二期)時期					平均數		
	民七	民六	民五	民四	民三		民九	民十	民十一	民十二				
九二、四五四、二八〇	八八、三九三、七〇〇	八二、二四五、八〇〇	八一、〇六四、八〇〇	八〇、五〇三、四〇〇	六八、四八三、三〇〇	九四、〇五二、四〇〇	九四、八八三、一〇〇	九八、一〇六、七〇〇	九一、四〇六、七〇〇	九二、四五四、二八〇	八七、八二二、五〇〇	八七、〇五二、四〇〇	八七、〇五二、四〇〇	八七、〇五二、四〇〇
一〇〇、〇〇〇	九五、六一	八八、九六	八七、六八	八七、〇七	七四、〇七	九七、四〇	一〇二、六三	一〇六、一一	九八、八七	一〇〇、〇〇〇	九四、九九	九七、四〇	九七、四〇	九七、四〇
一〇、一〇七、五四〇	一〇、七六五、三〇〇	八、二四一、七〇〇	七、一六一、二〇〇	六、七九〇、一〇〇	五、九四四、〇〇〇	八、二九三、四〇〇	一〇、九〇五、二〇〇	一〇、一七〇、九〇〇	一〇、八〇九、四〇〇	一〇、一〇七、五四〇	七、七八〇、四六〇	八、二九三、四〇〇	八、二九三、四〇〇	八、二九三、四〇〇
八二、三四六、七四〇	七七、六二八、四〇〇	七四、〇〇四、一〇〇	七三、九〇三、六〇〇	七三、七一三、三〇〇	六二、五三九、三〇〇	八一、七五九、〇〇〇	八三、九七七、九〇〇	八七、九三五、八〇〇	八〇、五九七、三〇〇	八二、三四六、七四〇	七七、四六三、七〇〇	八一、七五九、〇〇〇	八一、七五九、〇〇〇	八一、七五九、〇〇〇
一〇〇、〇〇〇	九四、二七	八九、八七	八九、七五	八九、五二	七五、九五	九九、二九	一〇一、九八	一〇六、七九	九七、八八	一〇〇、〇〇〇	八七、八七	九九、二九	九九、二九	九九、二九



地方營局干涉(第三)時期					復理(第四)時期				
平均數	民十七	民十六	民十五	民十四	民十三	平均數	民十九	民十八	民十七
七六、〇三七、四六〇	五四、二七六、六〇〇	五九、七五三、三〇〇	八六、三一七、二〇〇	九一、九三一、六〇〇	八七、九〇八、六〇〇	八二、二二四	一二九、六九三、〇〇〇	八五、三七〇、五〇〇	一五五、一一二、六〇〇
八二、二二四	五八、七一	六四、六三	九三、三六	九九、四三	九五、〇八	九二、三四	一四〇、二八	九二、三四	一五八、九三三、五〇〇
一五、三〇八、一二〇	一六、七〇九、四〇〇	一五、二三三、八〇〇	一八、八八五、六〇〇	一三、三八七、六〇〇	一二、三二四、二〇〇	二四、二九九、八〇〇	二五、一一一、九〇〇	二四、二九九、八〇〇	一四五、二九二、二〇〇
六〇、七二九、三四〇	三七、五六七、二〇〇	四四、五一九、五〇〇	六七、四三一、六〇〇	七八、五四四、〇〇〇	七五、五八四、四〇〇	六一、〇七〇、七〇〇	一〇四、五八一、一〇〇	六一、〇七〇、七〇〇	一四五、八〇〇、七〇〇
七三、七五	四五、六二	五四、〇六	八一、八九	九五、三八	九一、七九	七四、一六	一二七、〇〇	七四、一六	一四九、〇〇
一四六、〇八	一四、七〇五、九〇〇	一四、六八〇、八二〇	一四、七〇五、九〇〇	一四、六八〇、八二〇	一四、六〇八	一四六、〇八	一七二、八五	一四六、〇八	一四九、〇〇
二四、七〇五、八八〇	二四、七〇五、九〇〇	二四、七〇五、九〇〇	二四、七〇五、九〇〇	二四、七〇五、九〇〇	二四、七〇五、八八〇	二四、七〇五、八八〇	不詳	二四、七〇五、八八〇	二四、七〇五、八八〇
一三四、二二七、六〇〇	一四二、一八四、八〇〇	一四二、一八四、八〇〇	一四二、一八四、八〇〇	一四二、一八四、八〇〇	一四二、一八四、八〇〇	一四二、一八四、八〇〇	一四二、一八四、八〇〇	一四二、一八四、八〇〇	一四二、一八四、八〇〇
一六三、〇〇	一七二、六七	一七二、六七	一七二、六七	一七二、六七	一七二、六七	一七二、六七	一七二、六七	一七二、六七	一七二、六七
一二七、〇〇	一九四、〇六	一九四、〇六	一九四、〇六	一九四、〇六	一九四、〇六	一九四、〇六	一九四、〇六	一九四、〇六	一九四、〇六
一二七、〇〇	一九四、〇六	一九四、〇六	一九四、〇六	一九四、〇六	一九四、〇六	一九四、〇六	一九四、〇六	一九四、〇六	一九四、〇六

二、放鹽統計

欲知稽核所整理鹽務之成績。一須考查歷年稅收之增減。二須考查經費佔稅收百分數之增減。三須考查歷年放鹽數之增減。三者相提並論。可為最有力之證明。(一)與(二)已詳言之矣。今一考歷年放鹽數之增減。請觀下表。

民國三年至二十二年各年份按照放鹽准單放鹽數目表（以司馬秤一千担為單位）

時期	年別	除東三省外其他各區之放鹽總數		東三省放鹽數		全國各區放鹽數 (連東三省在內)		
		放鹽總數	放鹽總數	放鹽數	放鹽數	放鹽數	放鹽數	
第一時期	三年	二五·二五一	四·二〇六	二九·四五七				
	四年	二六·七七七	二·四九四	二九·二七一				
	五年	二六·九三二	二·五二八	二九·四六〇				
	六年	二七·八八一	三·二九一	三一·一七二				
	七年	二九·八六一	三·二三七	三三·〇九八				
	八年	三一·八三〇	四·五四五	三六·三七五				
	九年	三〇·二六四	三·四〇五	三三·六六九				
	十年	三三·〇七九	四·一〇九	三七·一八八				
第二時期	十一年	三三·四三六	四·三一七	三七·七五三				
	十二年	三三·五六八	三·九六〇	三七·五二八				
	十三年	三二·六八四	四·五五三	三七·二三七				
	十四年	三二·二七九	四·一九四	三六·四七三				
	十五年	三〇·五四九	五·一五四	三五·七〇三				
	十六年	三〇·二九八	三·五〇〇	三三·七九八				
	十七年	二八·九六三	四·〇一二	三二·九七五				
	十八年	二八·七三四	三·七九八	三二·五三二				
第三時期	十三年	三二·六八四	四·五五三	三七·二三七				
	十四年	三二·二七九	四·一九四	三六·四七三				
	十五年	三〇·五四九	五·一五四	三五·七〇三				
	十六年	三〇·二九八	三·五〇〇	三三·七九八				
	十七年	二八·九六三	四·〇一二	三二·九七五				
	十八年	二八·七三四	三·七九八	三二·五三二				
	第四時期	十三年	三二·六八四	四·五五三	三七·二三七			
		十四年	三二·二七九	四·一九四	三六·四七三			
十五年		三〇·五四九	五·一五四	三五·七〇三				
十六年		三〇·二九八	三·五〇〇	三三·七九八				
十七年		二八·九六三	四·〇一二	三二·九七五				
十八年		二八·七三四	三·七九八	三二·五三二				



十九年	三一·五四九	四·一六七	三五·七一六
二十年	三三·九七〇	三·〇八一	三七·〇五一
廿一年	三三·〇四八	三·九八三(甲)	三七·〇三一
廿二年	三三·三八三	三·九八三(甲)	三七·三六六

註：  
(甲)假定十八十九兩年之平均數為以後各年之放鹽數。

茲於上列統計中詳為分析。可得以下之結論。

(一)第一時期內。放鹽數年有增加。足見稽核所初步整理之功效。

(二)第二期內。稽核所組織完成。職權穩固。加以時局安定。又無天災大變。故放鹽數繼長增高。而出口鹽亦於此時期內開始輸往國外。

(三)第三時期內。稽核機關到處遭遇地方當局之干涉。不能自由行使職權。故放鹽數隨之而減。此其效驗。固如立竿見影也。

(四)第四時期稽核所業經恢復。且更進一步。而於中央各區。兼辦行政緝私。事權既專。指揮自便。放鹽數逐年增加。更超過第二時期而上之。惜以共匪擾亂。外寇肆暴。稅率驟增。更有長江流域之水災。農村破產。民力凋敝。種種原因。尚未能達到最高圓滿之希望。然於此種種天災人禍之中。仍能有此成績。亦可云難能可貴矣。

茲更於稽核所兼辦行政緝私各區中。特別提出淮北一區之放鹽情況。以資考查。緣該區所產鹽



斤。供給湘鄂西皖豫五區。及近場各岸。銷場範圍廣大。關係重要。實具有模範區之資格。近數年來。竭力整頓。整頓之結果。於五年之內。淮北本區（四岸不在內）年銷由一百三十萬擔。驟增至二百六十萬擔。其他兼辦各區。情形各有不同。要皆在積極整理之中。假使時局安定而無天災人禍。放鹽數之猛進。可預定也。

## 第四章 結論

鹽務稽核所。既與整理鹽務。有重要之關係。其歷史之悠久。成效之卓著。已如前章所述。然在未兼辦行政及緝私以前。與兼辦行政及緝私以後。辦事效率。前後迥異。所著成績。遂亦後勝於前。而民初官制之錯誤。確已證明。鹽之爲物。有產始有銷。有運始有權。運銷者。權稅所從出。銷數暢則稅收旺。銷數滯則稅收歛。銷何以滯。由於私佔。緝私者所以保稅。故場務運務緝務。皆與權稅相維相繫。整理鹽稅。必須整理產運銷緝。鹽政以收稅爲主要。無鹽稅即無鹽政。何能於收稅機關之外。更設行政機關。強分權限。實於改革進行。甚有妨礙。非獨經費之虛糜已也。民國二三年間。釐定官制。於中央設立鹽務署。及鹽務稽核總所。同隸於財政部。凡各產鹽區。設鹽運使或運副。及稽核分所。各銷鹽區。設權運局。及稽核處。或收稅局。分別隸屬於鹽務署及稽核總所。鹽務署暨所屬機關。掌理場產運銷。及緝私事宜。稽核總所暨所屬機關。掌理徵收鹽稅。秤放鹽斤。綜核鹽款收支。及編造報告事宜。在當時劃分權限。豈不曰似此明定責任。各有所職。而百事舉。庸詎知統系不明。責任不專。硬將整個之鹽務。變爲壞碎之怪狀。已與官制

原則違背。致使十餘年間。改革計畫。不能為整個之進行。此則官制不善。職為屬階。故兼辦以前。與兼辦以後。雖皆著有相當之成績。但因借款關係。國人對於鹽務真相。始終未能了解。兼以行政人員。嫉忌稽核所。逞其簧鼓。任意非謗。論者不察。大都左行政而右稽核。仍是一種鹽糊塗。請試分別而言之。

### 一、稽核所未兼辦行政及緝私以前之改革

在稽核所未兼辦行政及緝私以前。所有產運銷緝。種種行政。須由行政機關主辦。不在稽核範圍之內。雖說分所辦事章程。對於場產及緝私。有查報之權。無如行政機關。積弊太深。腐化成習。甚至有管理灘務地務人員。賄放私鹽之事。有緝私局長。自運私鹽之事。有駐守廢場緝私隊長。自曬私鹽之事。鹽之大害在私。稽核方面。縱能查報。究無實權。治私之法。莫要於管理場產。但就長蘆建地而言。丁恩謂經數年之討論。無數次之會商。始克舉辦。此則事權不一。已可概見。迨後丁恩親赴各區調查。謂中國沿海各場。縱雖設有場官。對於場鹽。漫無管理。管理場產之舉。斷難辦到。又以行政機關辦事。極不可靠。故於建築官地。不復積極主張。祇就舊有歸堆辦法。依照長蘆鹽地章程。從事整頓。殆因管理場產。既難辦到。故辦法略有變更。然自民國三年至十一年。如實行先稅後鹽。整理稅率。劃一斤重。於收稅後。按照標準。秤放鹽斤。凡屬稽核範圍者。無不逐漸改革。具有規模。稅收增加。實原於此。

中外鹽務專家中。經驗最富。學識最廣者。首推丁恩。其改革鹽務計畫。首即注重統一稅率。在場直接徵收。而尤注重於管理場產。其最要主義。則在於取消專商。改行真正自由貿易。並說整頓鹽務。必先取消專商引票權。專商存在。則改良辦法。萬難實行。如民國二十年。公布新鹽法第一章第一條。主行就

場徵稅。任人民自由買賣。無論何人。不得壟斷。與丁恩之主張。適相符合。稽核所自成立以來。努力工作者。亦是以達到就場徵稅。自由貿易爲目的。徒因行政機關。貪污成習。致有阻撓。溯當前清時代。招商認引。專運專銷。於是鹽官鹽商。假借引制。互相利用。無弊不作。遂致鹽務成爲弊窟。二百餘年。未嘗稍革。民初雖於中央設鹽務署。管理全國鹽務行政。至於地方官制。完全依照清舊。設立運使運副。或就原有督銷官運等局。改設權運局。弊根未除。仍舊食弊。故行政機關存在。改良辦法。亦萬難實行。丁恩謂中國鹽務。異常腐敗。所謂異常腐敗者。是說行政人員之貪污。在民國三年間。稽核所曾經提議取消專商。其時鹽商恐慌萬狀。輦運金錢。極力運動。行政最高機關。乘機索賄。議遂不行。論者謂鹽務不能改革。由於鹽商運動力大。與行政人員之貪污。假令整頓鹽務。與借款合同。無有關係。則民國三年以後之改革。斷無成績之可言。此非虛語。蓋稽核設立伊始。收稅放鹽權。全係行政機關主管。食弊既久。仍思設法延宕。不肯將收稅職務。移交分所。儻非丁恩之堅持。改革且不能著手。是則整頓鹽務之初步。幸賴有借款合同。而丁恩之功。實不能沒。反對改革者。乃謂稽核任用洋員。藉口攻擊。非曰鹽政主權。操於外人。即曰鹽務稽核所。是外人機關。其實丁恩對於改革辦法。時有建議。不過是一種條陳。實施與否。仍在中國政府。行政人員及不肖鹽商。遂藉借款之關係。以爲宣傳之作用。盲從者大都於鹽務。無有常識。亦作應聲蟲。真所謂鹽糊塗矣。

## 二、稽核所兼辦行政及緝私以後之改革

在稽核所兼辦行政及緝私以後。所有產運銷緝。行政事務。概由稽核人員兼任。以淮北、兩浙、山東、

福建、各區稽核分所經理。兼任各該區運使。淮南、松江、分所經理。兼任各該區運副。廈門稽核支所助理員。兼任廈門運副。鄂湘西皖四岸稽核處稽核員。兼任各該岸權運局局長。河南收稅總局收稅官。兼任河南督銷局局長。均於二十一年八月。先後接辦。將舊有行政人員。加以考覈。分別去留。並將所屬舊有各機關。一律裁撤。所遺事務。除有特別情形外。均由稽核人員兼辦。至若緝私機關。則於二十年三月。業經改歸稽核機關管轄。在此兩年中。鹽務行政。完全歸併稽核機關主管。事權既能統一。經費復可節省。鹽務官制之錯誤。由此得以改正。整個鹽務之改革。由此得以進行。故自兼辦以來。對於場務運務緝務。無不積極整理。兩三年間。成績大著。稅收激增。已如前章所述。論其原因。雖說是行政機關歸併。改革一切。進行順利。然非僅此也。今就事實言之。自民國十五六年。稽核機關。因外債關係。為國人視線所集。尤為反對改革者所攻擊。明悉鹽務者。尚知改革鹽務。自稽核所成立後。始得著手。昧於鹽務者。其腦筋中。祇知有鹽運使。有權運局。並且惑於浮言。發生種種誤會。遂致稽核所已往之成績。幾於湮沒無聞。政府不察。於是有停頓稽核之舉。將收稅職權。移交行政機關辦理。結果稅收日絀。弊病日深。鹽務有不可收拾之勢。於是有恢復稽核之舉。以圖補救。其時財政部長宋子文。稽核總所總辦朱庭祺。銳意革新。以整個鹽務關鍵。在乎用人。又以稽核制度優良。舊有人員。類多操守廉潔。認真辦事。故其所任用者。多係舊人。以久經訓練之人員。本其固定之經驗。抱其純潔之志趣。駕輕就熟。事半功倍。收效之速。良非偶然。迨復宋部長。因稽核機關。整理稅務。成效甚大。於是毅然決然。將緝私及行政。完全歸併稽核所兼辦。淮北等區。業經兼辦兩年有餘。改善行政。革除陋規。成效已彰。自今以往。不難達到目的。以完成整個之改革。



但鹽務官制尚未改正。舊有貪污分子。仍在造謠生事。圖謀規復舊制。設無堅定之力。主持於上。則鹽務破壞在所難免。在民國十六年以前。整理鹽務。未能從根本上。著手改革。最大原因。就是官制錯誤。前事不忘。後事之師。方今政府。刷新政治。當不泥守舊制。蹈從前之覆轍。此於改革前途。所關甚鉅。故改正鹽務官制。實為今日一大問題。

### 三、關於誤會之開正

鹽為積弊之藪。即為招怨之府。改革鹽務。主在去弊。故食弊者莫不集合全力。大肆譏評以破壞之。在鹽政歷史上。凡是主持改革之人。皆是身為怨府。自古已然。無足異也。稽核所自成立以來。即負改革之使命。亦即始終為怨府。在從前因債權關係。毀謗者有所藉口。已與事實不符。在現今因兼辦行政關係。弊窟既除。城狐社鼠。失所憑依。積怨生恨。積恨生謗。大凡改革之事。不能免怨。亦不必避怨。又况騰口者不過貪污之徒。於稽核所固毫無損也。但社會上對於鹽務。或未明瞭。致因此種流言。滋生誤會。實於改革進行。不無影響。爰舉其最為謬誤者。開而正之。試述於下。

(甲)論者謂稽核機關。不當兼辦行政。因稽核與行政。各有專職。各有權限。可以互相監督。且新鹽法第六章鹽務機關。亦是將稽核與行政。劃為兩大部分。即使將稽核與行政。實行合併。稽核所內洋員。應予解職。以免行政之權。落於外人之手。

正曰。此項乃關於官制之誤會。改革鹽務。無論採用何種制度。必須先從官制入手。整個的鹽務。萬萬不能剖分。如果稽核真是稽核。行政真是行政。則稽核與行政。自應分立。但鹽務機關之稽核。並非稽

核。實是收稅放鹽。收稅一項。為鹽務中主要之行政。所謂行政者。並非於稅務外。另有一種行政。實是辦理與收稅有聯帶之行政。如場產運銷及緝私。皆因收稅而始舉辦。假無鹽稅。鹽務名詞。且不能成立。又何行政之可言。鹽務既以收稅為主體。則行政事務。應由收稅機關辦理。方能收指揮之效。民國初年。所訂官制。將整個之鹽務。強分之為行政與稽核。以稽核機關。辦理收稅事務。以行政機關。辦理收稅之聯帶事務。遂致事權分歧。指揮困難。此在根本上。就已錯誤。雖稽核機關。於收稅事務。竭力整頓。而行政機關。於收稅之聯帶事務。非特毫無整頓。且藉整頓以舞弊。管理場產者。未嘗切實管理。坐視場私之透漏。場務廢弛。實由於此。管理運銷者。祇知索取陋規。任聽商私之夾運。運銷不振。又由於此。管理緝私者。不緝私而放私護私。甚且自行運私。緝務腐敗。又由於此。十數年中。政務之敗壞。官員之貪污。舉世皆知。無可為諱。縱令稅務改良。稅收增加。而與收稅相聯帶之行政。腐化乃竟達於極點。致使改革計畫。未能整個進行。行政機關。實難辭其咎。財政部長宋子文。有鑒於此。為厲行整頓起見。於恢復稽核收稅職權之後。進而改善行政。將場產運銷緝私。隸屬行政之事務。改由稽核方面兼辦。俾整個之鹽務。得以整個整理之。近三年間。弊去而利興。成效昭著。自非兼辦。曷克臻此。但自兼辦後。貪污之徒。無弊可食。於是憑空造謠。陰謀破壞。顛倒是非。以亂觀聽。局外人儻無真識定見。鮮不墮其術中。近又盛倡稽核與行政應行分立之說。以為新鹽法鹽務機關一章。行政稽核。亦係分立。而不知新鹽法通過之時。稽核所尚未兼辦緝私與行政。故仍循用舊制。然創立新法。對於鹽務官制。首當注重。乃於舊制之錯誤。未曾糾正。此實新鹽法一大缺點。矧新鹽法延宕至今。尚未實行。新鹽法之主要。在於就場徵稅。自由貿易。此實新鹽法一

大優點。今陰謀派對於新法之優點。則竭力反對之。對於新鹽法之缺點。則竭力贊成之。無非贊成新鹽法之鹽務機關。沿襲舊制。則行政機關。可以復活。行政人員。仍可以舞弊爲生涯。其用心之所在。已可概見。至謂稽核兼辦行政。則所用洋員。應行解職。以免行政之權。落於外人之手。尤屬捕風捉影之談。因鹽務行政。實是辦理收稅之聯帶事務。鹽政以收稅爲主。稽核所既辦收稅要政。則一切收稅之聯帶事務。自應歸稽核所辦理。以一事權而使整頓。如謂稽核所辦理收稅。則可用洋員。一經兼辦收稅之聯帶事務。則洋員即應解職。此不通之論也。現今海關郵政。皆用洋員襄助。成績均佳。與稽核所。正復相同。反對派對於海關郵政。何以不議及。而獨斷斷於鹽務。其用心之所在。又可概見。總之整頓鹽務。須整個改革。不能不統一事權。不能設立駢枝機關。舊制之錯誤。亟應糾正。至於任用洋員。稽核所與海關郵政。均有相當之效益。在現今情形之下。洋員解僱尚非其時。

(乙)論者謂自稽核所兼辦行政及緝私以來。除淮北一區。稍有進步外。其他各區。私鹽仍多。場務未見整頓。而運銷問題。非特毫未解決。且工商交困。有恐慌不安之狀。

正曰。此項乃關於場產運銷緝私。所謂行政之誤會。鹽務是整個的。舊制將稽核與行政劃分。業已錯誤。在民國二十年以前。種種行政。都是行政機關辦理。十餘年間。場務之廢弛。運銷之不振。緝私之腐敗。種種狀況。已如前章所述。以如是腐化之行政。不聞有人提議。加以譏評。而民國三四五年。稽核所對於收稅放鹽。力圖整頓。稅收遞年增加。反對派乃藉借款關係。含沙噴射。說是主權旁落。而對於行政機關。種種情弊。率皆諱隱不言。此何以故。中國鹽務。向稱糊塗。民人但知買鹽食用。並不知鹽務爲何事。知

其事者。祇有鹽官與鹽商。行政方面。向與不肖鹽商勾結。共同舞弊。互霑利益。每當改革之際。一方面運動政府。一方面廣播訛言。大肆其宣傳。以思動搖之。然因政務上事。隸於行政範圍。故止抨擊稽核所。可見種種誤會。皆係行政人員造成之。而國民無與焉。行政機關。久爲弊窟。稽核所承積弊之後。蕩污滌穢。與爲更始。除弊興利。成效甚著。亦已如前章所述。但在未兼辦以前。行政之腐化。無人加以訾議。加以責備。今則兼辦以後。極力改良。業有成效。反對派乃又信口訾毀。曰某區稍有進步。某區未見整頓。且曰運銷問題。並未解決。豈兼辦以後之成績。轉不如未兼辦以前之腐化。此何說也。夫以數百年積弊之鹽務。貪官奸商。窟穴其中。整頓伊始。何能遽責以速效。况建設之事。必須人才與財力。經營締造。又必需以時日。就緝私說。從前緝私。腐敗過甚。今欲緝私之得力。必須有良好之官警。而良好之官警。又必須長期之訓練與實習。就場產說。從前場務。廢弛已久。今欲場產之整理。必須建築倉坵。而建築工程。必須數年。方能完竣。論者謂淮北一區。稍有進步。其說似矣。淮北爲產鹽重要區域。產額既豐。銷額亦大。中央鹽稅收入所繫。故於兼辦後。首先整理淮北。盡力經營。三年以來。坵工業經告成。緝私亦頗得力。私鹽日減。稅入驟增。此則場產之管理。稅警之訓練。均已大有成效。豈僅稍有進步也。又如濬河修路。以利運輸。裁併鹽場。改良鹽質。整頓駁運。取締鹽棧。凡應興應革之事。無不同時舉辦。實可作爲模範。而整理淮北之計畫。現正推行於其他各區。各區情形。既不相同。進行有難易之別。即成功有遲早之分。何可一概而論。然預決三年之內。建坵工程。當可完竣。場務緝務之整頓。當可成功。預料彼時鹽務。必當較勝於今日。更必遠勝於數年以前。要視國家政治經濟之狀況而定。此不獨鹽務然也。至於運銷問題。就運制說。自應採取

自由貿易制度。取消專商。以免壟斷而廣推銷。本係稽核所原有之政策。亦是新鹽法之主要。然而私利有關之專商。必激烈反對矣。就運輸說。自應採取輪運主義。廢除帆運。以資捷速而省運費。然而帆運之勞工。必激烈反對矣。此種反對之原因。皆由行政機關釀成之。在前清時。各省鹽官。就是專商護符。並非厚於商人。不過貪取岸費。如福建之裁商廢引。兩淮之改引行票。一則為完全之自由貿易。一則為有限制之自由貿易。未嘗非一大改革。而政府舉棋不定。所以福建又復了商。兩淮又復了綱。此其遠因也。民國三四年間。丁恩主張廢除專商。行政機關。為陋規計。則主保留專商。並說如果取消專商。須由政府。給予代價。謂之卹金。（清代廢除專商。未聞有卹金之說。）結果僅止淮北取消票權。淮北可行。安見蘇浙蘆東及揚子四岸。即不可行。此其近因也。至若改行輪運。在前清同治年間。兩江總督李鴻章。對於四岸運鹽。曾經提議。主由招商局輪船。裝赴各岸交卸。以為運費較省。而運行之速。則十倍於帆船。旋因有人陳說。儀徵棧前。停泊江船。不下二千餘號。皆以運鹽為生。一旦改裝輪船。難免不聚眾滋事。且說洋船不准裝鹽。載入通商條約。若中國輪船。准其裝鹽。外人勢必效尤。遂至事不果行。其時四岸所銷鹽斤。多係淮南場鹽。已有輪運之主張。（通商條約。鹽為違禁品。不准出進口。蓋謂洋鹽不准進口。華鹽亦不准出口。以防外私。與內地輪船裝運無涉。當時反對輪運者。乃竟援此以聳聽。殆無識矣。）現今四岸銷鹽。全係淮北所產。直接輪運。更無問題。惟因從前行政官吏。敷衍因循。故迄今尚未解決。近年提倡輪運。逐漸收效。對於帆運勞工生計。正在設法救濟。籌備實行輪運。非常之原。黎民所懼。及臻厥成。天下晏如。此種反動之醞釀。為過渡時代。必不可免之事實。即工商有恐慌不安之狀。亦無足異。詎可以此種情形。而遂

歸咎於稽核所耶。

(丙)論者謂近數年來。稅收激增。實由稅率提高。而放鹽數並未增加。私鹽侵銷。仍是不少。足見稽核所辦理緝私。未能得力。贊成稽核所者。輒言稽核人員。實力辦事。成績甚佳。由今觀之。整理鹽務。亦不過徒有虛名而已。

正曰。此乃關於收稅放鹽之誤會。近年以來。稅率過高。本與鹽務原則不合。整理鹽稅。當從稅源著手。稅源者何。即場產運銷是也。緝私一項。不過為治標之策。並非鹽務之根本。稽核所自成立後。採取在場直接收稅。首以管理場產。改行自由貿易為主義。誠以自由貿易。則鹽價必賤。銷鹽必暢。鹽既暢銷。不必加稅。自可徵收大宗稅款。但釐定稅率。事關行政。而行政方面。專以加稅為主。對於鹽稅。有加無已。各省軍事當局。又因軍費無出。抽收鹽斤附加稅。遂致稅率愈高。鹽價愈貴。私鹽愈盛。民國十九年。稽核總所。所以私銷過多。由於附加太重。非減輕鹽稅。不足以暢官銷。曾經簽呈財政部。預籌分期整理。逐漸減輕。奈因財政關係。各項附加稅。一時未能取消。祇得酌量核減。而所減無幾。此亦事勢使然。非稽核所之過也。近年稅收激增。雖與稅率提高。不無關係。而放鹽數量。亦逐年增加。已於前章收稅放鹽統計中。詳為敘述。如謂放鹽並未增加。是真無稽之言矣。且放鹽數(即銷數)之增減。原因甚多。非止關於緝私。例如大旱、大水、天災流行。足以使放鹽數減。年歲豐盛。足以使放鹽數增。內亂外患。足以使放鹽數減。境內太平。人民安居樂業。足以使放鹽數增。農村破產。工商凋敝。足以使放鹽數減。農村復興。工商發達。足以使放鹽數增。然此猶曰天時人事之關係也。試以鹽務本身言之。稅率增高。則販私者利厚而私日多。足以

使放鹽數減。稅率減低。則販私者利薄而私日少。足以使放鹽數增。鹽商恃輪擋為護符。推銷不力。足以使放鹽數減。自由競賣。鹽商盡力推銷。足以使放鹽數增。場務廢弛。緝私不力。足以使放鹽數減。場務整理。緝私得力。足以使放鹽數增。近數年來。雖有內亂外患。大旱大水。農村破產。及稅率增高。種種惡劣環境。而放鹽數轉能逐年增加。此實稽核所整理鹽務之力也。抑又言之。現今專商存在。其於推銷。不能盡力。固無待說。稅率之高。已達極境。稅高價貴。則私鹽之利益厚。運私之術亦必愈工。場產雖可整理。緝私雖可改良。而產銷區域。廣遠遼闊。巡察難周。欲使私鹽之絕跡。談何容易。根本辦法。必須減輕稅率。改行自由貿易。人人皆能納稅運鹽。自由販賣。然後可化私為官。化梟為良。鹽法之難。莫難於禁私。尤莫難於私之不能禁。稅低價平。私鹽自止。今反對者謂稽核所辦理緝私。未能得力。夫豈知稽核所承積弊之後。整理鹽務。皆須從根本著手。現正努力進行。即以緝私論。現今緝私。已較得力。放鹽增加。已有明證。但緝私究係治標之策。從前行政機關。對於鹽務根本問題。一事未辦。獨於緝私一事。頗為注重。無論私不能盡緝。而根本未治。徒齊其末。已屬下策。且所辦緝私。極為腐敗。今緝私業經改善。乃猶執此以苛責稽核所。一若緝私得力。即為整個之整理。直膚論耳。

(丁)論者謂稽核所費用太大。人員薪俸。超過普通官吏規定標準。未免過優。

正曰。此乃關於經費之誤會。稽核所職掌收稅。所設辦事機關。佈滿於全國。華洋員兼用。待遇較優。開支較大。原係依照海關郵政章程。表面上經費殊大。而在實際上。僅佔稅收(二十二年份)百分之四。自兼辦行政後。兼辦行政各區之行政經費大減。未兼辦前(二十年度)行政經費。為二百八十萬。

元。兼辦後二十二年度行政經費減爲七十三萬元。實減二百十五萬元。就稽核行政及緝私三項經費合併而言。兼辦各區。民國二十二年經費佔稅收百分之六。未兼辦各區。二十二年經費則佔百分之十三。兩相比較。孰省孰費。昭然明白。無庸贅述。至於薪俸問題。謂稽核人員薪俸比較普通文官爲優。海關郵政皆是如此。非但稽核所而已。三者之中。海關最優。郵政與稽核相等。其目的皆在養廉。忠信重祿。古有明訓。若收稅機關公務人員。自非廉潔。斷無操守。無操守則侵吞勒索貪贓納賄。無所不爲。唐代劉晏治鹽。嘗言論大計者。不惜小費。當時鹽務開支。必不吝惜。人員薪俸。亦必優給。史言劉晏用人。必擇通敏廉勤之士任之。廉在於養。能養其廉。然後能責其不貪。劉晏整理鹽法。所以能成功者。不惜小費。即其一端。現今稽核人員薪俸之規定。雖比普通文官較優。但稽核薪俸。確是依照海關郵政。就辦事成績論。三個機關。弊病最少。成績亦最佳。養廉之目的。可謂達到。因服務人員待遇既優。又有穩固之保障。非有大過。不得免職。又有養老金以資養老。則生活問題解決。人皆潔身自好。勤慎從公。不敢貪贓枉法。自取其咎矣。今以稽核與海關郵政相比較。稽核人員待遇。與郵政相同。較勝於普通官吏。而不及海關。以稽核與行政相比較。稽核人員待遇較優。而稽核所乃有廉潔之歷史。鹽運使權運局長等之待遇。與普通官吏同。而結果多有營私舞弊。收入至不能比較者。此固由於行政制度之不良。而亦由於待遇之普通。不能養廉也。再就兼辦行政後而言。稽核人員於接辦時。首即革除陋規。未有如昔日之舞弊行爲。反對者雖力尋過失。迄未能達其志。就此數端。可見薪俸之優。不爲國家之損。薪俸之薄。實爲舞弊害國之源。今反對者對於海關郵政之經費之薪俸。何以不加評論。而對於稽核之經費之薪俸。則刺刺不休。喋喋不



已。無非欲破壞鹽務。爲貪官污吏張目耳。

就以上所述局外種種之誤會觀之。皆爲恢復行政機關之宣傳。實緣稽核兼辦行政以來。被裁人員。不無快快。藉此以淆惑衆聽。鹽務利不勝弊。弊之難去。由於食弊者多。故鹽務難於整頓。不自今日始。歷觀往古。皆是如此。若唐之劉晏。宋之范祥。整頓鹽務。均能收效。且成爲一種法系。當其任事之時。莫不愠於羣小。而中央政府。不信讒言。不惑浮議。堅持於上。乃得成功。然劉晏任事十八年。范祥僅止九年。繼任者不得其人。而法亦隨壞矣。現今整理鹽務。自設稽核所。方始著手。自民二迄今。已閱二十有一年。尚未成功。在民國十八年以前。固由官制不善。事權分歧。整理政務。未能進行。今則兼辦行政。收效甚宏。而官制迄未解決。浮議橫生。竊恐朝野上下。皆不免有所誤會。鹽務改革。必致停頓。此誠非細事也。請更速稽核所之優點。

#### 四、稽核所之優點

稽核制度。自成立以來。二十餘年間。對於用人行政。具有特殊之習慣。大抵用人必惟其當。養廉必惟其豐。任事必惟其久。用人當故能盡其所長。養廉豐故能責其潔己。任事久故能宏其經驗。而此二十餘年間。關於考試法。保障法。獎勵法。懲戒法。皆係依據實驗。屢經改善。經詳密之審查。成一種之法規。頒行人員服務章程。通令各屬遵守。故其組織有統系。辦事有精神。此乃稽核所特殊之優點。稽核機關。華洋員司兼用。當民國三年改組之際。用人標準。多係倣照海關。中國自前清時代。辦理海關稅務。始行聘任洋員。官不論華洋。位不論高下。但能實心辦事。克盡厥職。無有瑕疵。年可按級遞升。勢力難屈。情面悉

除不以愛憎爲進退。此種制度。實係參酌中西習慣。損其精意。故稽核所亦做行之。迨後按照鹽務事實。逐漸改良。此制度所由善也。撮舉其要。略述於下。

一曰考試法與保障法。稽核所任用人員。除專家外。皆由考試。非經考試及格者。不得派委。無故不得停職。或免職。各區主管人員。不得任用私人。故服務人員。皆能奉公守法。朝令夕行。無敢或違。所以成爲最有效率而廉潔之機關。其原因在有保障。既不能希圖倖進於前。又不至無故被撤於後。員司進退。悉照定章。並須由華洋總會辦同意會簽。始發命令。故保障至爲穩固。此其優點一也。

一曰獎勵法。稽核所人員。其成績卓著者。有遞年進級加薪之規定。凡服務多年者。得給養老金。使其前途有希望。庶不敢於營私溺職。妄作陞官發財之想。故其資格與薪津。採取累進法。現今之高級人員。有十餘年或二十餘年資格者。均由低級遞升而至高級。其薪津即由低額遞加而至高額。此項累進制。實是最善之獎勵法。稽核機關。因有此制。及穩固之保障。故能培養多數之廉潔公務員。造就多數之鹽務人才。此其優點二也。

一曰懲戒法。稽核所對於職員瀆職。或有舞弊行爲。素取嚴厲主義。以破情面之私。而杜貪婪之弊。但歷來所用人員。亦因有保障與獎勵法。罷免從公。行已有恥。縱有一二不肖分子。沾染惡習。瀆職舞弊。一經發覺。立即依法嚴懲。故服務人員。咸知儆戒。不敢嘗試。此其優點三也。

抑又言之。吾國今日財政。頭緒紛繁。又以時局關係。尚未有詳密之表冊。嚴格之審核監督。如海關郵政與稽核之精確規定者。稽核所主管收稅放鹽。近又兼辦行政。每年辦事狀況。悉就各區情形。報告

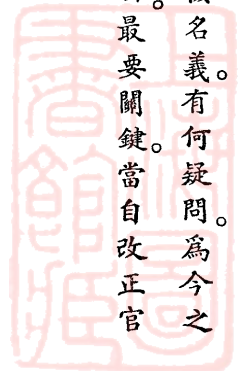
總所。編爲年報。鹽款收支。以及產銷數量。均有詳晰之賬冊。陸續頒布。與從前所謂鹽糊塗者。絕不相同。此又稽核所特殊之優點。自民國十八年。於稽核職權恢復後。將稽核舊章。加以糾正。益臻完善。對於以前之人員服務章程。依舊頒行。而辦事人員照章應得之利益。亦並未因改組而有所喪失。故自兼辦行政及緝私後。稽核人員。增加職務。皆能辦理妥善。勝任愉快。數年之內。進步大有可觀。固由稽核人員。任事既久。經驗既深。實事求是。努力工作。實亦部長與總會辨對於鹽務。力圖革新。用人惟舊。方能收此效果。今誤會者對於稽核所整頓鹽務之歷史。及養成人員廉潔之歷史。未加考查。實不勝有遺憾也。今不改革鹽務則已。如欲改革。必須貫徹二十一年之政策。所謂明是非。惜人才。勿惑於流言。勿誤於因循。庶幾鹽務可得而理歟。

就以上所述觀之。稽核所未兼辦行政及緝私以前。重要改革。僅止收稅與放鹽。兼辦行政及緝私以後。改革一切。正在著手進行。圖整個之整理。以求達到最終目的。實行就場徵稅。自由貿易。欲行就場徵稅。必先管理場產。整頓緝私。欲行自由貿易。必須取消專商。開放引岸。此爲最難之步驟。阻力甚大。非短時期所能辦到。現今管理場產。與整頓緝私。雖已同時舉辦。著有成效。而專商存在。過渡辦法。須先推行有限制之自由貿易。然後逐漸改良。稅率過高。整理辦法。須先將輕稅酌量加重。使無侵銷之害。重稅酌量減輕。使無偏枯之病。如曰全國均稅。一時斷難辦到。至於最要關鍵。必須從根本上。改正官制。行政機關。裁撤未久。雖由稽核人員兼任。然機關名義。尚未取消。若不實行歸併。必至死灰復燃。顧或者謂新鹽法第三十三條。規定鹽務機關。既將政務稅務劃分。於中央設鹽政署及稽核總所。直隸於財政部。其

產鹽場區。設鹽場公署。及稽核分所。分別隸屬於鹽政署及稽核總所。鹽政署及所屬機關。掌理鹽務行政。場警編制。倉坵管理。及鹽之檢驗收放事宜。稽核總所及所屬機關。掌理鹽稅徵收。稽查鹽斤收放。及編造報告事宜。此項規定。祇於場區。設立鹽場公署。銷鹽區域。並不設官。從前運使運副。及權運局。專以舞弊爲事。有妨改革。新法施行。弊根即已鏟除。政系稅系。各有專責。似與歸併稽核。較爲適宜。曰。此殆不然。新鹽法之頒布。在民國二十年。稽核所兼辦行政。在民國二十一年。立法委員。制定新鹽法。費兩年之心力。經無數次之審查。碩畫周詳。無遠弗屆。但鹽務官制。如將政務稅務分立。究屬駢枝。銷區不設官。祇於鹽場。設立公署。從前之運使運副。縱雖刪除。然同一鹽務。政系稅系。斷不能分。新鹽法之規定。仍係根據民初官制。未能脫去窠臼。鹽務以收稅爲主。場務是收稅根源。設立兩個機關。形式上雖劃若鴻溝。其實際有萬萬不可區分者。既不可分。即不能不有聯帶關係。因有聯帶關係。遂不免彼此牴牾。勢必改革停頓。蹈民初之覆轍。况稽核兼辦行政以來。整理產運。已有成效。此則新鹽法所定官制。應行修正者也。或者又謂稽核機關。根據借款合同發生。稽核名詞。究未愜當。不宜將鹽務行政。實行歸併稽核。曰。此又不然。請以官制歷史言之。中國鹽法。自漢唐而後。所有一切制度。大都以宋代爲根據。宋承唐末五代之舊。分鹽鐵度支戶部爲三司。設三司使一人。總領其事。其時專用權鹽法。爲理財之要。故鹽鐵一司。在度支部之上。元豐改官制。罷三司。歸戶部左右曹。鹽務政令。屬於左曹課利案。掌勾考鹽稅。是爲鹽務稽核所由起。勾考云者。猶稽核也。沿及明清時代。各省鹽課。例歸戶部稽核。是爲稽核名詞所由起。蓋自宋以降。中央行政最高機關。所職掌者。即爲稽核事務。其時省自爲制。全國稅收。並無統計。中央戶部。稽核

稅收。不過按照清冊。辦理奏銷考成。向係一種例行公事。有稽核之名。無稽核之實。此鹽糊塗所由稱也。洎至清末。始議集權中央。設置鹽政督辦處。凡各省鹽款。無論新舊正雜。一切款項。概由鹽政處核明。咨報度支部候撥。外省不得擅動。雖緣清理財政。擬將全國稅收。分別用途。厲行稽核。而民國初年。創設稽核機關。亦即根據於此。此官制之歷史也。稽核機關。與整理鹽務。又有重要之歷史。請更言之。設立稽核所。在民國二年一月。借款合同簽字。在二年四月。謂稽核機關。根據借款合同發生。確是錯誤。不過借款合同。實將稽核官制訂入。故民國三年頒布之稽核章程。確是根據借款合同改訂。自此項章程公布。於是開始整理鹽務。籌畫改革。先是北京政府。對於改革鹽政。擬採唐代劉晏法。主行就場官專賣。在野名流。亦多主張此項政策。及丁恩任總所會辦。其所持之政見。與此項政策。絕對不同。謂中國提倡改革之人。皆採取官收官運之辦法。以為官專賣乃辦理鹽務之原則。其實按照中國情形。所有官專賣之辦法。極不適用。不如採取自由貿易制度。在場直接收稅。將全稅於未起運之先。即於產地悉數收訖。凡鹽既經照章納稅。由產地起運後。須極力設法維持。俾營業有發達之望。其有壟斷把持之處。亦須極力禁止。蓋獨攬利權。把持營業。則鹽務稅收。以及人民。鮮不受其影響。嗣經北京政府。與丁恩討論多次。結果採用丁恩之主張。故稽核所自成立以來。即已趨重就場徵稅。自由貿易。實為新鹽法之導線。因鹽稅抵押外債。始聘用洋員。因聘用洋員。而數百年積弊之鹽務。始有改革之動機。是以當時改革計畫。全係稽核所之建議。而行政機關。初無與焉。未兼辦以前。固因權限劃分。辦事掣肘。未能盡見諸實施。兼辦以後。仍本原有政策進行。成效益著。所謂種善因者。必生善果。故鹽務稽核之歷史。實為整理鹽務之歷史。亦即

新鹽法之推輪大輅。當此鹽務刷新之際。千鈞一髮。亟應將行政實行歸併稽核。從根本上改正官制。實於改革前途。關係甚鉅。證以官制歷史。及稽核機關整理鹽務之歷史。即用稽核名義。有何疑問。爲今之計。果欲真正改革鹽務。不能不責成稽核所。責成稽核所。不能不統一事權。故曰。最要關鍵。當自改正官制始。



上海图书馆藏书



A541 212 0022 1442B



