

鹽法起草經過及社會輿論

鹽法起草經過及社會輿論

中華民國二十四年八月

鹽法起草經過及社會輿論

編輯者 楊 興 勤

發行者 鹽務緝私督察人員訓練班

印刷者 首都國民印務局

版權所有
翻印必究

引言

鹽為人生必需之物品，鹽務為最繁複之問題，鹽政為最難改革之制度，而鹽稅又佔國家稅收最重要之地位，中國數千年來對此問題，迄未得一完滿解決之方案，國計民生影響至鉅，民國二十年國民政府主席蔣中正先生有鑒於此，特請立法院起草新鹽法，經過若干次之討論，及各方面輿論之催促，始得由國民會議決定，於五月三十日公佈，其內容實與經過，實有深刻研究之

必要，故為蒐集付之剝削，俾熱心鹽務者得
一較真確之參攷焉。

廿四年八月一日楊興勤於鹽務緝私稽察人員訓練班

鹽法起草經過及社會輿論

鹽法改革問題之釋疑與闢謬

左潛齋

左潛齋先生爲中國精通鹽法之第一人，在清末即提倡改革二十年如一日，對於歷朝鹽政沿革及其利弊無不瞭如指掌，民國以來著述甚富，皆傳世之作也。

新鹽法草案業經立法院提出會議議決通過，移付政府，吾人對於改革之前途，深信此次草案當可見諸實行，改良鹽政，實爲政治上一大問題，況中國鹽務積弊相沿，而其弊根則在於商專引岸，官視商爲利藪，商得官爲護符，官商勾結，黑幕重重，數百年來莫之或革，上以蠹國，下以厲民，在專制時代，政府貪受商賄，美其名曰報効之費，何一非出之於鹽，直接雖取於鹽商，間接實取於人民，人民受其痛苦，無可告訴，而報効一項，轉爲專商之保障，政府利用專商吸收民人脂膏，明知鹽務之弊，不肯改革，本無足怪，民國初元，始因借募外債，以鹽稅爲担保，冀增稅入，而昭國信，不得不籌議改良，採用政策，曾定爲就場專賣，其時稽核總所會辦英人丁恩，已主就場徵稅，自由貿易，改革方針，迄未決定，鹽商羣起相撓，輦運金錢，廣爲賄賂，而職鹽務者，乘時投機，陽藉改良之名，陰爲敲商之計，如是鋪張粉飾，朝令夕更，成爲一種假改革，在軍閥時代，官吏不良，受金錢之運動，不肯實行改革，亦無足

怪，溯自民國成立，以迄今日，二十年於茲矣，革命精神主在去故取新，政體可變，鹽法獨不能變，專制可除，軍閥可倒，專商引岸獨不能廢，致使鹽務內幕依然處于黑暗之中，「鹽糊塗」三字仍舊存在，現當訓政時期，政府勵精圖治，百度維新，改革鹽政，尤與民生主義有密切之關係，新法當然實行，此固吾人極抱樂觀以望者也，但草案通過，亦既二十有餘條，政府尙未公佈，則新法之實行與否，政府對於改革鹽政，能否決然毅然，實爲一大問題，吾人因又不能遽抱樂觀也，或者謂此項問題一則財政當局以新法果行，深慮稅務稅收或有損失，不能無懷疑之點，一則中國鹽商持專岸之說，據鹽業之利，譬若社鼠城狐，窟穴已久，今見新法得行失所憑依，勢必集合全力，百方抵制，縱不敢援照前清弊例，易言報効，亦必恃其金錢之手腕，施其行賄之慣技，希冀阻撓于萬一，此於改革前途，皆有莫大之障礙，新法之行，恐難實現，夫改革鹽務廢除專商，原爲國利民福起見，斷無長此因循憚于改革之理，果能實行新法，鹽稅收入，必常有盈而無絀，此種疑義，何能成爲問題；至於鹽商方面，雖金錢雄厚，手腕靈活，然現今財政當局非從前腐化官僚可比，鹽商縱欲行賄，而勢亦有所不能，更不成爲問題，惟近閱滬上某報登載，鹽商呈文或商榷書，大登不一登，鹽法改革，爲政治上重大問題，若任鹽商之謬論簧鼓其間，實恐雲霧方撥，陰翳復生，是不可不闢也，茲特略抒鄙見，一以釋當局之疑，一以闢鹽商之謬，請試分別而言之。

一、關於財政當局之懷疑者

頃見報載，財政當局，對於新鹽法謂爲窒礙難行者，約有三種，一、稅率太低，當國家用錢之時，萬難減少稅收，二、鹽商引票係出資本所得，且經財政部註冊，似不能一旦完全盡廢，不爲之所，三、場產未經完全整理就緒，辦理甚多困難，綜此三項，惟產場整理，似應加以考慮，但就各區狀況而論，除長蘆場產管理方面法較爲周密，其餘均未就緒，然比較民國初年已不相同，若俟整理完備，始能實行新法，則曠日持久，待至何時，再以遼甯相比例，自來無專商，而錦縣興綏等場，且准零銷，稅收亦屬不少其明證也，至於第一第二兩項，更無甚大問題，何窒礙之有，是此種疑問皆不難於解決，試爲略述如下：

（甲）關於稅收之點；查民國七年修正鹽稅條例，每鹽百斤徵稅三元，工業漁業用鹽，不在此限，現今鹽稅每担徵收八元至十元，是正稅本係三元其餘皆附稅也，各省附稅實因軍事而附加，本屬一時權宜，軍事平定後自應取銷，例如清咸豐時，抽厘助餉，何嘗不說軍務平定之後即當裁撤，無如專制時代，不示民人以信用，惡稅流毒七八十年矣，政府今乃毅然將釐金裁去，此真曠世之善政也，新鹽法所定每百公斤徵稅五元，折合司碼秤百斤爲三元一角三分有奇，近聞財政部主張每百公斤徵稅八元，折合司碼

秤百斤爲五元，比較舊率徵稅三元者，則已增加二元有奇，雖曰較之徵收八元或十元已覺減輕不少，然將附稅併入正稅，異時或於正稅之外，復收附稅，稅率不更重乎，卽就每担三元而言，世界各國無此重稅，豈可再行加重，照新鹽法收入，每年稅收有增無減，政府於厘金流毒之惡稅毅然裁去，行此曠世之善政，何獨於改革鹽法而斤斤附稅之收入不肯取銷耶？

(乙)關於鹽商引票之點，查現在鹽商有引權者，僅止兩浙長蘆山東三區，而三區之中兼有包商，例如兩浙之溫處甯台等處，蘇五屬之上海，長蘆之津武汝光等岸，山東之舊隸官辦各縣，皆係包商，非引商也，有票權者亦止淮南四岸，(淮北票權於民國五年業由稽核總所會辦英人丁恩提議一律取銷)此外若福建兩廣河東四川雲南均爲包商，若陝甘晉北口北皆係自由區域，淮北自民國五年取銷專商票權，業經改爲自由買賣，而東三省則向爲自由買賣，非特無專商，抑且無包商，故現今東北鹽務辦理之善，稅收之旺，實非關內各區所能及，蓋包商雖無引票權，然佔據銷岸壟斷鹽利其弊固相同也，自新法草案通過後，引商票商視銷鹽鹽岸，幾如個人不動產，世襲相承，恐其一旦消滅，奔走呼號，羣起而阻撓之，此事勢所必然，本無足異，聞各處保商亦多加入團體，則因當初包岸曾向運署出鉅資，爲運動費，倘行新法，所出資本，必致化爲烏有，故不得不加入，冀圖永保其利權，鹽爲利藪，卽爲弊窟，包商之承運，亦係出資本所得，今必以資本爲詞，政府將酌償其運動費，而爲之所耶，抑將追究運司所得之數目，

而令其退還耶，再就引票言之，溯當清初時代，循用明末綱鹽弊法招商認岸，領引辦課，本係包商性質，凡隨運虧課者，照例革除，另招新商接辦，此定制也，如專制之世，鹽務腐敗，官吏貪婪，法規雖設，視爲具文，遇有商人誤運誤課，類皆藉詞欺隱，代爲彌縫，內而部臣，外而疆臣莫非鹽商之保障，在官吏固因私取陋規不得不袒護商人，商人憑其金錢，有恃無恐，亦得假認運之名，專引岸之利，如是包商始變爲專商，鹽法敗壞，至此已極，道光年間，先後將淮北淮南改引行票，無論何人皆可領運，此近於就場徵稅，自由販運，所謂專岸之引商，概行裁革，並無甚害，是知行鹽原不須用專商，迨同治初，改票復綱，准其循環轉運，如是票商專利，仍與引商無異，雖稱鹽票，實是一種還魂引，查淮南改票，在道光末年，是年全運一綱之引，收銀課五百餘萬兩，其時鹽價大跌，一包之錢，幾可得兩包之鹽，四野騰歉，遍東南數千里之地，稅收既增，鹽價又賤，此則票法初行，成效已著，假令加以精密，守而勿替，則各區皆將倣行，中國鹽務早有起色，何至敗壞若此，乃行之未久，兩江總督李鴻章貪取預厘及票捐，改票復綱，准其環運，票法由此破壞，專商由此復活，甚矣李氏之誤也，查環運章程，凡票商犯規，如有誤運誤課，照章扣除，另招補充，此與取締引商有同樣之法規，亦屬同樣之具文，若以法律相繩，則前清時代各區引額比較，從未運足課額，卽有虧欠，引權票權早應取銷，何待今日，但引票資本微有分別，引有根窩有窩價，窩價云者，不過當初認岸在鹽務機關及地方官廳運動充商，曾出一種黑票，

近時包商運動包岸，何嘗不向鹽運司私送黑費，此種黑費，純係賄賂，何價格之足云，票在市面，尙有一種價格，可以流轉，票商專利，六七十年，雖票有價格可以買賣，而此項成本，則早已收回，至於民國十八年鹽務署查驗鹽票檢驗引照，曾收淮南四岸驗費四百萬元，食岸驗費四十萬元，兩浙驗費壹百五十拾萬元，自應照數發還，此又政府威信所關，而鹽商資本亦免損失。

(丙)關於場產整理之點，查管理場產，自以建築倉坵爲最重要之事，在前清時代，場務廢弛，場鹽產數，莫可稽查，多寡聽其自製，官私由其自賣，私鹽充斥，弊孔百出，無足言也，民國以來漸次整理，例如長蘆之豐蘆兩場，建有塘沽鄧沽漢沽三總坵，此外若淮北，若兩浙，若四川，若遼甯，若山東，或就舊有鹽坵，置設鐵絲柵欄，或將原有坵基填高，圍以木柵，或由灘戶自置公坵，或由場商自置公坵，或由廠商自設倉廩，或由井竈自設公垣公倉，而四川富榮西場且有官倉之建設，若河東則仍舊歸料，雲南則仍舊歸倉，福建廣東則辦理歸堆，凡各場鹽產，悉數運儲倉坵，其無倉坵者，隨時歸堆，凡收發鹽斤皆有新式之簿記表冊，載明鹽數場署及灘坵，委員皆有應負之責任，場產管理法比較從前已有進步，就現今情狀而論，長蘆官坵，規模既大，設備亦周，兼以灘場整齊，塘沽漢沽兩坵迫近北甯鐵路，運道甚便，此乃天然地勢，非他區所能及，蓋建坵收鹽，主在防私以保稅，從前私鹽之多，亦自有說，上自場官，下至司巡，皆恃陋規以爲生，陋規不足，則勾通商人以放私，此一弊也，場官職務，本係專督

場產鹽歸收或歸鹽有，盈虧暢滯一聽商竈之自爲，商竈既惜資本，官場復顧考成，互相遷就，上下其手，監督之責，名存而實亡，此又一弊也，定例取締鹽戶，法非不嚴，無如鹽丁陋丁終歲辛苦，衣食所資，皆仰於鹽價，而場商販商運商每多方以抑勒之，鹽戶不能生活，迫而趨於售私之一途，此又一弊也，綜此數弊，遂以成現今之狀況，今改新法，則場商販商皆應廢除，鹽戶如解倒懸，何肯售私以犯法，場私透漏，更當減少，目前辦法，祇就舊有規模，凡新製之鹽，務令歸坵歸倉，或辦歸堆，收鹽放鹽，分別登記簿冊，以便查核，裁緝私鹽，改編場警設立崗站，以資守望，如能切實舉辦，則管理場產當能周密，若必候倉坵設備完竣，整理就緒，然後施行新鹽法，遷延復遷延，停頓又停頓，毋乃因噎而廢食乎。

二、關於鹽商謬論之宜闢者

頃見報載，淮南四岸運商總會公表鹽商之商權，又淮南湘鄂西皖四岸運商總會，蘆綱公所，東綱公所，淮南外江內河食岸公會，兩浙鹽業協會，蘇五屬鹽商公會，通泰濟南場鹽商會之公呈，又鹽務討論會會員張習周慶雲汪零等之呈文，查鹽商公呈（即報載之新鹽法案平議）由淮南四岸運商總會領銜，蘆東浙蘇等商運署，鹽商討論會公呈，由張習領銜，連署者凡十一人皆係會員皆鹽商也其中汪雲賈頌平爲淮南四岸公所領袖，周慶雲王體仁爲蘇五屬公會領袖，俞宗謂爲浙東鹽商公會領袖，徐國安爲濟南場商

領袖，此次鹽商反對新法，以淮浙爲中堅，而蘆東附之，蘆網公所綱總一案，尙未完結，何敢附和，則由某包商甫經謀得包岸，不得不暗中主持，又查鹽務討論會，於民國十七年底，爲鹽務署所組織，主旨在討論全國鹽務，籌議改革一切計劃，所延專家，類皆淮浙鹽商，夫以改革計劃，博訪周諮於鹽商，是欲爲千金之裘，與狐謀其皮，爲百金之饌與兔謀其脯，無怪兩三年來，鹽務當局對於鹽政之改良，毫無建白，此則根本上之錯誤也，現值新鹽法草案通過，浙淮商人居然以討論會會員名義呈上政府，阻撓國家大計，謂此事爲中華民國治亂所關，非一二鹽商作掩護游說，將誰欺耶，況以鹽商面談鹽法，逞其私見，演爲謬說，此種無意識之譏言，本無辯駁之價值，若任其淆惑聽聞，實恐阻力橫生，又烏可以不辯，茲舉其最謬者闢而正之，餘不贅焉。

（子）關於鹽制之點，其言有云，就場徵稅之法，劉晏已行之，法若果善，則宜守而勿替，何李唐未終，而王仙芝黃唐巢均已販私聚衆爲亂，傾覆唐室，易代之後，變更其法，行之壹千二百餘年，雖時有損益，然未間將根本法變更者，又云現行鹽法爲引岸制，自宋以來，代有修改，而此制相仍不替，此於中國鹽制歷史，毫末研究，乃竟據以入呈，上瀆政府，何其荒謬也，劉晏之法，詳見新唐書貨殖志及資治通鑑，其法官收場鹽，轉糴商人，縱其所之，凡鹽出場以後，聽其自由販運，實爲就場專賣制，固非就場征稅制，與現今日本鹽法固相類也，晏法之善，古今著爲美談，新唐書志，敘之甚詳，一則曰大

歷末，劉晏鹽法既成，再則曰明年而晏罷，又叙其變遷之迹，曰貞元四年增加鹽價，自此亭戶受私，官收不能過半；商人乘時射利，遠鄉貧民，困於高估，甚至有淡食者，巡吏之卒，偏於天下，私販不息，是則私販之多，由於商鹽價貴，禁私過嚴，遂讓黃巢之禍，假令唐室於鹽法敗壞之後，取締盜商，加以整理，私商鹽當可減少，私梟亦當稍息，何至有黃巢之禍，黃巢不過一鹽盜耳，唐時無梟字名詞，凡販私者謂之鹽盜，鹽商既無歷史學識，誤以劉晏法爲就場征稅，連篇累牘，引述黃巢故事，證明新鹽法之不可行，更作進一步之謬論，意謂吾輩專商取銷後，必將影響於鹽民生計，故其言又云，濱海鹽民，舍製鹽外，別無謀生之術，倘因商業失敗，墮其生計，挺而走險，隱患堪虞，黃巢之禍，往事可鑒，中國鹽民受鹽商之壓迫，已經數百年，所製之鹽，只能賣於鹽商，遠者卽以私鹽治罪，若行新法，人人可以向鹽地買鹽販賣，鹽民從此不至受鹽商之剝削，譬若出水火而登衽席，方得歡欣鼓舞，額手相慶，何走險之有，況人人可以販鹽運賣，則昔日之梟，咸將化爲良民，微特鹽民生計無有問題耶，鹽商曷不實言之曰，專岸若廢，吾輩專商卽將走險，而方國珍張士誠矣，至若引岸制三字，不能成爲名詞，其意殆謂商人專賣，此種弊習，自唐宋以來，相仍不替，於是穿鑿附會，竟以現行鹽法爲引岸制，謬執甚焉，歷史家言，宋初循用五代官賣制度，官船官賣，謂之禁樁地，其後折中法典准許商人運賣，謂之通商地，歷歷末年，始有范祥鹽鈔，大觀時蔡京改鈔爲引，行之東北東南兩區，此實引制之萌芽，元代至元年間

，始將鹽引著爲定制，鹽鈔名詞由此遂廢，其時仍沿唐舊，所有全國場鹽，統歸官收，按額定引，辦納課價，凡商人運鹽，須用現鈔，向政府買引，然後持鹽赴場，支鹽運銷各地，鹽若銷完，引卽作廢，例應繳銷，名曰退引，每引一張，只能運鹽一次，是引制者鈔法之變相也，仍係一種專賣制度，迨後明萬歷末，綱鹽法起，而引制根本蕩然無存，所謂引者，不過是一張運鹽稅單，何制之足云，故現行鹽法，純係明末稅政，今乃武斷堅持，硬說是引岸，可謂荒謬絕倫，不值一笑。

（丑）關於專岸之點 其言有云，引岸者國家之引岸，非商人之私有，商人不過有承運權，亦猶國家之土地，人民有地面權，又云引岸爲政府之制度爲政府之所有，專商不過出資承領其權，從而製運，又云自唐以還，立引岸之制，爲專商之業，鹽法屢變而引岸與專商之原則，迄未更改，世人於引岸之制，每謂商人專地之權，交口詬病，病其以少數人壟斷國人之民食，以少數人經營牟利，使國人食貴價之鹽，鹽業既不屬官辦自不得不以責之指定之專商，又且憑票營運，展轉流通，一岸之中仰食不少，制度所歸，莫善於此，又云經商素重經驗，世業相承，經驗尤富，世之誤解引制者，輒以引商爲世襲，以引岸爲引商采地，視爲封建餘毒，不知引岸起原，視陸地之多少，定銷地之廣狹，規定某場之鹽，銷於某地，招商承運，而爲各場鹽民生計起見，自有不得不委曲調劑者，此真引岸之精意，查引岸與專商，此種名詞，皆發生於清代，何能說是唐宋所立之制，况引岸自引岸，專商自專商，引岸爲政府行鹽之銷地

，例如兩淮則分綱岸食岸，四川則分計岸邊岸，山東則分引岸票岸，亦有稱地者，例如兩浙則分綱地幣地肩地住地，雲南則曰票地，凡鹽運至落地，俗稱爲岸，國家引岸，原非商人所能專，何能說自唐以降，鹽法時有損益，而此項原則迄未更改，此其謬一，清初招商認運按引繳課，本係包稅辦法，引者所以引鹽，鹽由引銷，課從引出，短銷則課減，溢銷則課旺，各縣銷鹽皆有引額，凡短銷欠課各商，即將應追未完課項，作爲十分，均按分數分別治罪，凡在五分以下者，扣限追繳，逾限即將該商革退，凡在五分以上者，扣限追繳，並將該商鎖禁，謂之押追，倘逾限不完，即將該商照例發配，所欠課項查抄該商家產變抵。是則取締鹽商本有單行章程，載在法典，徒因各省鹽官及地方督銷官，貪受商賄，凡商引短銷，商課虧欠者，官置不議，相率因循，甚至巧爲彌縫，曲爲開脫，非曰官不敵私，即曰額浮於銷，官商半通，純以金錢爲媒介，於是官督僅屬虛名，商銷遂成弊窟，相習既久，而所認之岸，爲其所專，因專岸始有專商名稱：是其世襲相承之引岸，實緣行使賄賂而佔有，若照法規實行征辦，則在前清雍乾時代，早應革除，何能專到今日，久假不歸，視爲固有，乃竟硬說是出資承領，此其謬二，鹽引之制，本係專賣，明代末季，引法已亡，引字何能存在，鹽務名詞，凡產鹽地謂之場，銷鹽地謂之地，今行新法，自當改稱銷岸，無所謂引岸也，專商引岸，在根本上即亦不能存在，何岸之可專，鹽商明知岸爲國家所有，商人不過有承運權，今竟以土地相比例，謂承運之權，亦猶人民有地面權，抑知田地是一種

不動產，銷鹽口岸是否爲鹽商不動產，況所謂承運權者，皆係行賄運動而得，是否正當之出資按照法律，應受處分，今竟公然以承運權與田地相比，以銷岸爲專商不動產，據爲世業，永擅鹽利，反抗新法，反抗革命，此其謬三，世人每謂引岸爲鹽商采地，溯考封建制度，卿大夫之采地，亦稱湯沐邑，漢書貨殖傳，言秦漢之制，列侯封君食租稅，古時租稅甚輕，則稅收入甚微，現今鹽商專岸，經營鹽業，壟斷利權，甚至以一商而專數縣之岸或十餘縣之岸，其收入之豐，夫豈采地所能及耶，若淮南四岸商人，則以衆票商共專一省之總岸，與浙蘇蘆東引商各專數岸者，情形雖有殊別，然爲弊則同，行鹽分界，發源雖古，實起於唐末五代，歷史載唐代初制，許汝鄭鄆之西，皆食解州池鹽，度支主之，汴滑唐蔡之東，皆食海鹽，劉晏主之，本係劃分行政權限固無越界爲私之禁也，鹽之行銷，本有天然之界域，近淮者食淮，近蘆者食鹽，遼海之蘆，必不行於川滇，閩粵之鹽，必不行於甘陝，司馬遷言，山東食海鹽，山西食鹽鹵，是其義矣，越界禁條，起於藩鎮割據時代，各分疆界，不相侵越，其初不過佔有行鹽地，後遂相沿爲例，及至五代改行專賣制度，凡顆鹽末鹽，行銷區域，各置權耀場院，應是鄉村仍許通商，越界之禁，由此始嚴，宋初更定官鹽闌入法，其時禁私條令，祇行於禁權地，凡通商地分，任聽人民自由貿易，官祇收稅，無有鹽禁，惟官商販運，不得不通商界，故越界者爲私鹽法，今鹽商公表之商權，竟硬說劉晏之時，不能自由運銷妄談歷史，此其謬四，場鹽配運，視產額之多少，爲銷地之支配，產豐者