

民國十八年夏

中國鹽稅與鹽政

田斌著



馬寅初序

稅法以公平爲原則最要者常視負擔力之強弱而異其輕重鹽爲人生必需食品無論貧富皆賴以爲食鹽徵稅貧富負擔一律大背稅法公平原則其爲惡稅無疑世之財政學者有謂其與人無涉者蓋謂鹽之詞故上者免稅其次則歸國家專賣以維中央收入而防商人壟斷世界各國除英比瑞德等國其餘如奧德俄土希臘土耳其塞爾維亞羅馬尼亞日本及印度北省大率趨重專賣固彰彰較著者也吾國鹽稅制度二千餘年以來則專賣賦稅代相爲用繼則創立引鈔名目繁頤人已不勝其苦泊乎晚代官專賣其名商獨占其實以言主權則稽核給引操自外人以言稅則則加價附捐層出不已軍閥引商交相作弊鹽務遂愈不可收拾雖間有一二以整頓鹽務爲志因場專賣場徵稅主見之不同兩難融洽迄無解決迺者鹽務署鹽務會議新舊商辯難十日仍以維持現狀爲歸宿事之改革之難甯有甚於此耶昨老友林襟宇先生以其高足田君斌之作見示並乞弁一言展覽一過書成七章舉凡鹽稅沿革產銷現情鹽稅實況鹽稅制度鹽務機關鹽務積弊鹽務改革固已縷晰條分窮原竟委其尤足多者則主張鹽務署獨立並着眼於鹽務社會化保留稽核所取銷客卿制度就場專賣場價一律廢除引制購買自由爲自來言鹽務者所不可多得之語田君誠思過半矣夫鹽稅問題之重要同乎關稅討論關稅之專書觸目皆是獨關於鹽稅之編述雖不乏一二私家鹽法通誌以及鹺務紀實大都纂輯官府檔案而成求其指陳時弊發揮己見首尾貫通有敍如田君是作者未嘗數數觀戴鶴盧先生嘗過而見之曰內容豐富誠洋

中國鹽稅與鹽政 馬寅初序

二

洋大觀其論斷亦非於此素有研究者不易着筆信其然也余猶嘉其志之正思之專識之超學之富爰樂而爲之序

民國十七年冬馬寅初序

凡例

(一)本書之目的在使中國鹽稅與鹽政問題有系統之敘述供關心吾國財政者之參攷

(二)本書分上中下三編共七章上編着眼於鹽稅與鹽政之史的敘述中編着眼於其制度及機關下編則專重其弊竇所在以及改革方針故上編分鹽稅史略產銷現情鹽稅實況三章中編分鹽稅制度旁及各國現行鹽法及鹽務機關二章下編分鹽務積弊改革問題二章

(三)吾國鹽法淵源甚古歷代法施令佈又紛更靡定宋元鈔引制設立以降鹽務愈形龐雜嘗考鹽法諸志以及財政論集不卷帙浩繁取材蕪亂卽掛漏萬一語焉不詳作者以爲今日中國鹽務之積重難返實引制爲之厲階而引制又濫觴于五代之蠶鹽類末諸法故將清以前分三時期一專賣賦稅循環時期（自先秦以迄隋唐）二引票制胚胎時期三引票制度形成時期前一時期僅略敘其更迭大較後二時期則不厭求詳凡所革興均一一述及

(四)吾國之有正式國債近六七十年事鹽稅國債肇自瑞記洋款（一八九五）去今約卅餘年是章將卅餘年來之鹽稅收入及凡曾以鹽稅担保之國債均羅列統計並敘其淵源又因善後大借款爲我國鹽稅主權的興樞紐自時厥後乃有所謂鹽餘名稱故于善後大借款一層敘述較其他者獨詳分鹽稅國債鹽餘國債兩節前者多屬有確實担保外債後者多屬無確實担保內債此係就慣稱及事實而分野實則皆屬鹽稅債務也（五）鹽稅制度至不易言諸如正雜稅款鹽引鹽票秤放運銷緝私考成均頭緒紛繁因地而異就中各省鹽附加

稅則向無統計作者費兩旬之時日搜索調查始克製成引票斤目常見者有二十餘名稱非局中人將莫明其涵義作者均一一分類爬梳爲之詮釋最後更就無稅賦稅專賣三種羅舉歐西各國現行鹽法及其統計庶閱者縱稽橫考對於中國鹽政問題有所權衡

(六)自民二善後大借款後乃有稽核所制度稽核所今歸財部直轄故是書分行政機關稽核機關兩類述之

(七)鹽務積弊莫可究詰苟一一爲之筆書則是書全部猶不足盡其底蘊是章所言僅及其顯著者以示一斑至改革問題關於鹽稅債務部分所亟亟待理者不過國內各種庫券以及短期銀行號借款其整理辦法則儘鹽餘整理或移關稅担保殆爲一致之公認而其間之輕重緩急作者又于第三章第五節中略有論列關於鹽政部分作者擬就整理原則十四條兼詳舉場專賣場繳稅之得失當否唯世之明察教之

中國鹽稅與鹽政目次

上編

第一章 鹽稅史略

第一節 鹽稅沿革大勢

第二節 專賣賦稅循環時期

第三節 引票制度胚胎時期

第四節 引票制度形成時期

第一項 金劃地與元綱運

第二項 明開中與清改票

第五節 改革鹽政運動時期

第二章 產銷現情

第一節 場產

第二節 製鹽之特許

第三節 岸銷

第四節 輸出之規定

中國鹽稅與鹽政 目次

第三章 鹽稅實況

第一節 導論

第二節 三十年來鹽稅收入大勢

第三節 鹽稅與國債

第一項 瑞記洋款（一八九五）

第二項 英德續借洋款（一八九八）

第三項 庚子賠款（一九〇一）

第四項 英法借款（一九〇八）

第五項 湖廣鐵路借款（一九一一）

第六項 克利斯浦借款（一九一二）

第七項 善後大借款（一九一三）

第八項 其他短期雜債

第四節 鹽餘與國債

第一項 整理公債基金案始末（一九二一）

第二項 上海造幣廠庫券（一九二一）

第三項 一四庫券（一九二二）

第四項 九六公債（一九二二）

第五項 賑款庫券（一九二〇）

第六項 各種流通券（一九二二）

第七項 各銀行號短期借款（一九二〇—一九二二）

第五節 結論

中編

第四章 鹽稅制度

第一節 概論

第一項 各國鹽稅制度之概略

第二項 吾國鹽稅制度之特質

第三項 引制不能廢除之原因

第二節 吾國鹽稅之內容

第一項 正稅

第二項 雜款

第三節 引票之解釋

第一項 鹽引之定義

第二項 引票之分類

第三項 引斤之紊雜

第四項 引商與票商之區別

第五項 票本之淵源

第四節 運銷辦法

第一項 運銷之類別

第二項 運鹽之法規

第三項 報稅秤放之手續

第五節 緝私成規

第一項 緝私之條例

第二項 犯私之治罪

第三項 私鹽之處分

第四項 獲私之提賞

第一目 緝私局員之提賞

第二目 稽查人員之提賞

第三目 海關人員之提賞

第五項 緝私之考成

附節 比較鹽稅制

第一項 無稅之國家

第二項 賦稅制之國家

第三項 專賣制之國家

第五章 鹽務機關

第一節 概論

第一項 鹽務機關之沿革

第二項 鹽政官制之種類

第三項 現行機關之系屬

第二節 行政機關

第一項 鹽務署

中國鹽稅與鹽政 目次

第二項 鹽運使署

第三項 運副及權運局

第四項 緝私局

第三節 稽核機關

第一項 稽核總所

第二項 稽核分所

下編

第六章 鹽務積弊

第一節 概論

第二節 私鹽之充斥

第一項 私鹽充斥之原因

第二項 私鹽名目之紛雜

第三節 職官之貪惡

第一項 結私

第二項 吞款

第七章 改革問題——整理鹽務之商榷

格

- (一) 金代鹽區行鹽地表
- (三) 明代場引行鹽地表
- (五) 各區產放鹽數量表
- (七) 各地產鹽成本比較表
- (九) 各省銷岸一覽表
- (二) 各鹽區額定比較表
- (三) 鹽出口值量表
- (五) 各種稅收比較表
- (七) 各省截留鹽稅與鹽餘表
- (九) 各區鹽稅收入表
- (三) 五款數額及支付時期表
- (三) 現負債額表
- (五) 鹽稅担保外債表
- (二) 淮浙歷年銷引數目表
- (四) 兩淮引商報效表
- (六) 關東州鹽地產數表
- (八) 關東州日有製鹽公司數目表
- (一〇) 各鹽區實銷數目表
- (三) 各區每引斤數異同表
- (四) 青島長蘆鹽出口數量表
- (六) 三十年來鹽稅收入表
- (八) 各省鹽稅收入表
- (一〇) 各國應得賠款表
- (三) 利息表
- (四) 大借款損失表
- (六) 歷年鹽稅償還借款表

中國鹽稅與鹽政 目次

八

- (二七) 九六公債還本付息表
- (二八) 鹽餘案內各項借款現負本息表
- (二九) 九六公債日金部分分期還本付利表
- (三〇) 克利斯浦借款還本付利表
- (三一) 清末稅率等級表
- (三二) 各省鹽附加稅捐表
- (三三) 日本最近各區賠償價格等級表
- (三四) 各國每人食鹽量表
- (三五) 全國鹽運使數目及所在地表
- (三六) 權運局數目及所在地表
- (三七) 十七年度各項公債應還本付息表
- (三八) 青島鹽田庫券分期付款表
- (三九) 放還鹽餘內分期撥交橫濱正金銀行備付九六公債日本部分本息表
- (四〇) 清末鹽稅種類表
- (四一) 各區現行稅則表
- (四二) 各區引斤數量表
- (四三) 各國賦稅以及專賣收入對歲入比率表
- (四四) 日本歷年鹽專賣歲出入金額及益金比較表
- (四五) 運副數目及所在地表
- (四六) 稽核分所及稽核所所在地表

中國鹽稅與鹽政

江蘇田斌著

上編

第一章 鹽稅史略

第一節 鹽稅沿革大勢

嘗考各國鹽稅制度之變遷，不出兩途。一由賦稅制度進爲自由貿易，一則由之而進爲國家專賣。前者如英、後者如德奧等是。（參閱本文中編附節）回觀吾國鹽稅數千年來，其間遞變之迹，固亦由徵權而專賣。然夷考其實，則有不盡然者。五季而後，引票制度立，採鹽有定額，行鹽有定界，引少則民食貴，鹽引滯則浸灌鄰壑，其弊既已無窮，乃自清開報效之例，引票爲世業，於是官專賣其名，商專賣其實，上則拖欠國課，下而肆行加價，芸芸吾民，低首下心，而受商人國家兩重剝削矣。夫鹽爲人生絕對必需品，不論貧富，食無差等，衡諸財政社會政策，及租稅以支付能力爲標準之原則，鹽而徵稅，實悖人道。英之所以無稅者，職是之故。吾國鹽專賣，完全操於商人，敲吸無微不至，私鹽與日俱增，國虧民窘，上下交病，民元而後，雖有倡言改革者，卒以鹽商作梗，未果良可慨也。吾國鹽稅制之變革至繁，今謹分四期言之。第一期爲專賣賦稅循環時期，自周秦以迄於隋唐。第二期爲引票胚胎時期，以五代宋附之。第三期引票制度形成時期，由元明而及清末。第四期改革鹽政運動時期，斷自民元，引票制爲吾國鹽稅史上一大轉變，而爲其樞紐者，實爲五代。蓋後唐之俵散蠶鹽，後周之界分顆末，固皆爲宋代鈔法鹽引法引稅捐錢之淵源也。

至於歷代變法之最夥者。莫漢宋兩代若。漢初弛專賣法。武帝用桑弘羊言。官製官收。就管仲法而變通之。光武時。復用徵稅制。明帝又行官專賣和帝更行收稅。建安年間。官專賣制又恢復。宋初有通商法。產鹽法。官般法。繼有鈔法。鹽引法。引稅錢法。兩代終始不過數百年。而變法乃皆達六次之多。政令紊雜。困民蓋已甚矣。

第二節 賦稅專賣循環時期（先秦—漢—南北朝—隋—唐）

鹽賦稅制。在吾國導源甚古。禹青州鹽絲之貢。周太宰山澤之賦。初未嘗禁民貿易。且貢物之法。亦不嚴峻。自管仲出。於是始有鹽專賣制。一法之立。利弊相因。行權稅制。則利在豪強。價高民困。行專賣制。則官吏爲奸。值昂鹽苦。而一究其加價之原由。無不爲裕歲收充戰費。故終周秦漢南北朝隋唐之世。兩制或仆或興。相爲消長。言鹽鉄者。卒無一久安之策。其故可以深長思矣。

齊管仲說桓公以鹽專賣策。對內則計口稅鹽。對外則高價糶出。重行核定國內食鹽者之戶口簿籍。聚北海之衆。伐菹荇。煮泔水爲鹽。由官評價收買。正而積之三萬六千鍾（古制每鍾合今七百六十八斤）及陽春正月。乃禁鹽戶。毋得再煮鹽。以減少生產量。待價高至四什倍。乃輸入梁魏趙宋等地。濮陽固惡食無鹽則腫。故齊行之數年。而國用大饒。卒以伯九候焉。

秦衛鞅佐孝公變法。除專賣制。僅行徵權。廣開山澤。於是鹽稅收入。二十倍於前。鹽利擅於豪強。鹽價遂亦激貴。姦惡富踰王侯。小民顛連困苦。秦之易於傾覆者。蓋有以也。

漢孝惠高后時。吳濞王招致天下亡命。煮海水爲鹽。大繕兵甲。而不佐國家之急。蓋當時中央專賣權。旁落於藩鎮。

諸侯富商大賈者。已非一日。降及武帝。孔僅咸陽上書。言山海天地之藏。宜屬少府。以屬大農。佐賦。願募民自給費。因官器作煮鹽。官與牢盆。弘羊請置大農部。承數十人。分部主郡。更於河東太原南郡鉅鹿勃海千乘瑯玕會稽犍爲蜀益州巴安定北地上郡西河朔方五原雁門漁陽隴西遼西遼東南海蒼梧東平北海東萊各置鹽官。於是管仲之民製官收官運官銷制。一變爲官製官收官運官銷。純乎官專賣矣。然行之未久。鹽苦價昂。強令民買。民多怨望。昭帝元帝。雖嘗擬減價更制。均未果。東漢光武。除專賣之禁。任民煮鹽販運。但於出鹽多之鄉。設置鹽官。主徵鹽稅。其後章帝時。縣官經用不足。張林乃言。鹽爲日用之急。可官自鬻。帝下尙書議。朱暉力斥其說。謂非明主所宜行。帝大怒。卒從林言。實行專賣。然未久。卽廢。和帝卽位。賦稅制又見行於世。安順桓靈之世。大都循用權法。建安年間。魏武擅權。官賣復興。

漢室既亡。三國鼎立。亦各設置鹽官。趨重專賣。五十餘年。軍餉所需。多賴鹽利。晉易魏祚。循依舊規。仍主專賣。永嘉以後。中原板蕩。鹽法漸滅。無存。

左遷而後。乃更行徵稅制。宋齊梁陳。沿而不改。北朝鹽法。初仿南朝。永熙以降。國分爲二。東魏於滄瀛幽青四州。傍海置鹽官。自煮鹽。行專賣法。西魏初尙行徵稅法。自宇文周而後。亦用專賣制。隋統一南北。罷鹽稅。任民自由購食。縱觀鹽稅史。則黃金時代。舍隋莫屬也。

唐初鹽仍無稅。開元初。劉彤表請檢校鹽課。依式徵稅。第五琦變其法。就山海井竈之地。置鹽院。聚游民業鹽者。爲亭戶。每計於時價外加百錢。由州縣糶之。以其收入輸於司農。天寶年間。又加十錢。爲百十錢。旋以官多費財。民多

不便。劉晏罷之。但於出鹽之鄉。置鹽官。收買鹽戶所煮之鹽。轉鬻於商人。任其所之。其道遠。商人不至者。由官家于該地設常平鹽倉。減價售之。使無淡食。州縣不復再置鹽官。更於淮北江南嶺南置巡院十三。以杜私鹽。於是姦盜少息。而國用日裕。晏始鹽稅。歲才不過四十萬緡。至大曆末。竟至六百萬緡。天下之賦。鹽利居其半。此固由於中葉承平。人口蕃殖。而晏法之完善。實與有力焉。雖然。利在是。弊亦隨之。後之主鹽事。但以增賦爲能。建中時。兩河用兵。軍費日增。淮南節度使陳少游奏加民賦。每鹽一斗增錢二百。爲錢三百一十。後復增錢六十。爲錢三百七十。自是鹽價遂貴。亭戶售私。德宗卽位。務爲聚斂。鹽稅尤苛。浸假而權落藩鎮。重演漢初之故事。卒致官鹽滯銷。私鹽充斥。晏法遂壞。憲宗時。李巽稍加整頓。稅收始激增。穆宗代。有張平叔者。以爲大利。反落於浮寄奸猾者之手。嘗主張並運銷之事。亦歸於官。韓愈力非其說。議始寢。

綜觀數百年來之興革。知鹽法之難立。有如此者。然而政令紛更。上下猶可苟且於一時。五代而後。引制垂數千年。牢不可破。人民淡食貴食。敢怒而不敢言。其害又更較甚於周秦漢唐。此則吾人治鹽稅史所不能不深致慨也。五代以下鹽稅制。詳於次節。

第三節 引票制度胚胎時期（五代—宋）

論引票者。多謂淵源自宋。實則五代後周之行鹽分界。引制已具雛形。特宋於官般通商兩法均弊之後。又值河北用兵需餉孔殷之際。計值給券。勢所必然。引票制始少顯著耳。故愚以五代宋統名之曰引票制度胚胎時期。唐末雖仍沿用晏之專賣法。然海內多故。藉鹽利以充兵費。往往不數十年。鹽價增至四倍有奇。黃巢朱溫均無更