

種十三百一第書叢小科百

史小政鹽國中

著 祐 宗 歐



130

行發館書印務商

百 科 小 叢 書

第 一 百 三 十 種

中 國 鹽 政 小 史

歐 宗 祐 著
編輯主幹王岫廬

商務印書館發行

中國鹽政小史目次

第一章	緒論·····	一
第二章	先秦之鹽政·····	三
第三章	漢晉六朝之鹽政·····	一三
第四章	隋唐五代之鹽政·····	二八
第五章	宋元明清之鹽政·····	三二
第六章	民國之鹽政·····	四五
第一節	民國鹽政之興革·····	四五
第二節	民國之鹽政機關·····	四九

第三節	鹽稅之稅則·····	五六
第四節	鹽稅收入之概況·····	七三
第五節	鹽餘與北京政府·····	七六

中國鹽政小史

第一章 緒論

世界各國鹽法，雖各有不同；然略而言之，約可分爲三種：卽自由制，租稅制及專賣制是已。自由制卽無稅制。主此制者，謂鹽爲人生日用必需之品，對於吾人之健康，所關至鉅，且無物可爲代替；故非但不宜專賣，抑且不宜徵稅；而須聽人民之自取自給。現今英吉利及比利時之鹽法，可爲此制之代表。租稅制略可分爲兩種：一曰就場徵稅制，凡鹽皆由產地徵稅，一稅之後，聽民運銷，任其所往，不加限制。近今德意志法蘭西及荷蘭鹽法，卽採此制也。一曰關稅制，卽對本國出產之鹽，

不徵收租稅，而對於由外國輸入者則稅之。如近今美國、丹麥、挪威、西班牙、葡萄牙及革命前俄羅
斯之鹽法，即採此法也。專賣制畧可分爲三種：一曰全部專賣制，即製造運銷，悉歸政府辦理，如歐
戰前奧匈之鹽制是也。一曰一部專賣制，其法或製造歸民，運銷歸國；或官民共製，運銷歸國，販賣
歸民，如近今意大利之鹽法是也。一曰就場專賣制，其法製造歸民，收買歸國，運銷歸商。雖仍爲一
部專賣，而法尤簡易，近今日本鹽法，即採此制也。

我國鹽法，起源甚古，變遷亦多，上述各國所行各種鹽法，我國皆曾經一一試行。管子鹽法，與
意制相同，蓋其所採者爲一部專賣制也；漢武鹽法，與奧匈略同，蓋其所採者爲全部專賣制也；東
漢及六朝鹽法，與德法、荷蘭諸國略同，蓋其所採者爲就場徵稅制也；隋代及唐初鹽法，與英比相
同，蓋其所採者爲無稅制或自由制也；唐劉晏鹽法，與日本現制相同，蓋其所採者爲就場徵稅制
也。唯關稅制則我國始終未經試行。蓋在閉關時代，外國無鹽輸入，當然不生此種制度；然於通商

以後，我國之海關約章則規定：凡食鹽出進口，均屬違禁物品；故亦無關稅之例焉。

我國各事皆後於人，獨於鹽法，則頗可稱一日之長。蓋於歐西各國不知鹽法爲何物之時，而我國鹽法則早已燦然大備矣。今我國鹽法，雖系統紊亂，良法久湮，整理之責，亦須勞外人代庖，吾儕國民，可恥孰甚；然若擴大眼光，如鳥瞰大空，以總觀吾國鹽政史之全部，則近時鹽法之敗壞，僅爲悠遠程途上之一小段泥濘，殊無阻礙吾人前進之力量，吾人若能鼓勇直前，則將來所造，當非歐洲諸國所能比擬。蓋吾人所得於吾國鹽政史上之遺產，比其他諸國爲多也。著者不忖固陋，爰著中國鹽政小史，非敢謂在學問上有何貢獻，亦欲以給吾國鹽政改革的旅行家以簡明地圖云爾！

第二章 先秦之鹽政

我國鹽政，起源甚早。陶唐以前，年湮代遠，榷鹽之法，雖莫可得而詳；然夏時鹽制，則約略可考。禹貢謂青州厥貢鹽絺。夏時有貢而無稅，貢即稅也。是夏時稅鹽之制，早已確立矣。商因夏，周因商，稅鹽之制，沿而未改。周禮太宰以九賦斂財賄，九貢致邦國之用。九貢之中，其九曰物貢。物貢者，即徵稅於魚鹽橘柚等雜物也。是有周之世，亦有稅鹽之制也。然其時稅率甚輕，征收甚薄，聽民貿易，無有法禁。周室東遷，王綱解紐，稅制大紊，榷鹽之制，無得而考。迨春秋時代，太公桓管注重鹽利，而鹽專賣制度，遂於齊國發生。史記齊之世家曰：『太公至國修政，因其俗，簡其禮，通商工之業，便魚鹽之利，而人民多歸齊，齊爲大國。』鹽鐵論輕重篇亦曰：『修太公桓管之術，總一鹽鐵。』所謂『總一』，即專賣也。太公之鹽專賣法，雖不可得而詳；然桓管之專賣法，則班班可考：

桓公即位，管仲相之，謹鹽筴之徵，創官海之策。禁北海之衆，毋得聚傭而煮鹽。鹽專賣制度，於以確立。顧管子何以創『官海』之策？何以將鹽收歸國營，實行專賣制度？間嘗考之，其原因約有下

列數種：（一）政府實行鹽專賣制度，藉此以稅其民，比抽別種租稅，其害較少。管子輕重篇有云：『公曰：欲藉（藉稅也）於室屋，管子對曰不可，是毀成也；欲藉於萬民，管子曰不可，是隱情也；欲藉於六畜，管子對曰不可，是殺生也；欲藉於樹木，管子對曰不可，是伐生也。』國蓄篇亦曰：『以室廡（小曰室，大曰廡）藉，謂之毀成；以六畜藉，謂之止生；以田畝藉，謂之禁耕；以正人藉，謂之離情；以正戶藉，謂之養贏。』謂之毀成者，蓋以徵房屋稅，致使人毀壞房舍也；謂之止生者，蓋以徵六畜稅，是使人不競牧養也；謂之禁耕者，以加稅田畝，是無異於禁止其耕作也；謂之離情者，以徵收丁稅，將使人心離背也；謂之養贏者，則以徵戶稅，將使正數之戶避其藉，至浮浪流爲大賈富家所役屬而增其利也。此數種稅收，皆於人民有莫大之害處，不應舉行；然國家政費，爲維持政府活動之本源，亦須有所從出。數害相權，取其輕，鹽稅較上列各稅，爲害較少，故管子勸桓公取官海之策，實行鹽專賣制度也。且（二）鹽租不易脫漏。蓋鹽爲人生日用必需之物，爲『食肴之將』（註一），『惡食』

無鹽則腫』(註二)。故鹽之爲物，爲人生不可或缺，且無物可爲代替，故人人非食鹽不可。『十口之家，十人食鹽；百口之家，百人食鹽』(註三)。若抽鹽稅，則無論何人，不能漏稅。故『諸君吾子無不服藉』也(註四)。鹽稅之妙處在能公平普及，此點最合租稅原則(註五)。(二)鹽稅收入，必比他稅爲鉅。蓋既無人能不食鹽，則無人能不納鹽稅，斯鹽稅之收入，爲數必鉅。以之供給政費，綽有餘裕；故政府可不必多闢稅源，另圖收入，而國用給。蓋按照租稅原則，稅源(sources of revenue)

宜少不宜多。稅源越多，則病民越甚，而國家亦因而削弱。管子所謂『利出一孔』(按「孔」與今日財政術語「稅源」相當)者，其國無敵；出二孔者，其兵不屈；出三孔者，不可以舉兵；出四孔者，其國必亡』(註六)是也。(四)復次，鹽專賣可寓租稅於專賣之中，使人民於不知不覺之間，『無不服藉』，絕無抗稅之患。不然，若明令徵收鹽稅，則人民鮮有不疾首蹙額呼號相告，以圖抵抗之方者。管子深明此理，故語桓公曰：『使君施令曰：「吾將藉之諸君吾子」，則必囂號。今夫給之鹽

筴則百倍歸於上人無以避此者數也』（註七）此正間接稅之長處，亦即管子鹽專賣之神化處。

——鹽專賣既有此數長，故管子毅然行之。

管子鹽法，首在於『謹正鹽筴』。所謂筴者，即謂計歲入之數。以今語釋之，即管子鹽法，首在於定立精確之預算。其法先估計每人每日或每月食鹽幾何，雖少男少女所食，亦皆一一分別計算。次以每人每日或每月所食鹽量，乘全國人口之數，其積即為全國每日或每月所食之鹽數。鹽每升徵稅幾何，即以所擬徵收之數，乘全國每日或每月所食之鹽量，其積即為政府每日或每月所徵之鹽稅收入。管子海王篇曰：

『十口之家，十人食鹽；百口之家，百人食鹽。終月，大男食鹽五升少半，（少半猶劣薄也）大女食鹽三

升少半，吾子（吾子謂小男小女也）食鹽二升少半，——此其大曆也。（曆數）

鹽百升而釜。今鹽之重，升加分彊，

釜五十也；

（分彊半彊也，今使鹽官稅其鹽之重，每一斤加半合為彊而取之，則一釜之鹽得五十合而為之彊）

升加彊，釜百也；升加二彊，釜二百

也，鍾十釜爲二千，十鍾二萬，百鍾二十萬，千鍾二百萬。萬乘之國，人數開口開口謂大男大女所食之鹽也千萬也。

禹筭之，商日二百萬，而禹讀爲偶，偶對也。商計也。對其大男大女食鹽者之口數。十日二千萬，一

月六千萬。」

地數篇亦云：

「十口之家，十人啗鹽；百口之家，百人啗鹽。凡食鹽之數，一月，丈夫五升少半，婦人三升少半，嬰兒二升少半。鹽之重，升加分耗而釜五十，升加一耗而釜百，升加十耗而釜千。」

卽此以觀，其預算何等精確！故終桓公之世，國用所出，大部皆賴鹽稅，而絕無不足之患。管子理財之技術，方之現代財政學家，未遑多讓。

管子鹽法，有由政府屯積國內之鹽，待陽春農事方作，農人方有事於西疇之候，下令人民無得聚衆煮鹽，使鹽之產額減少；產額既少，求過於供，則鹽價必飛漲。政府卽於此時將所積之鹽，運

銷國外，從中獲利，以充國家政費，即所以減輕人民之負擔焉。管子地數篇云：

『……君伐菹枯草曰菹薪，煮沛水爲鹽，正而積之，三萬鍾……至陽春，農事方作，令……北海

之衆，毋得聚庸而煮鹽。然鹽之價必四十倍。君以四十倍之價，修河濟之流，南輸梁趙宋衛濮陽，惡食無鹽則腫，守圉之本，其用鹽獨重。君伐菹薪，煮沛水以藉於天下……』

輕重篇亦云：

『……齊有渠展之鹽渠展齊地名沛水入海處可煮鹽之所也，請君伐菹薪，煮沛水爲鹽，正而積之。桓公曰：

諸。十月始正，至於正月，成鹽三萬六千鍾……孟春既至，農事且起……北海之衆，毋得聚庸而煮鹽。若此，則鹽必坐長而十倍。請以令糴之梁趙宋衛濮陽，彼盡饋食之地也。國無鹽則腫，守圉之國，用鹽獨甚……乃以令糴之，得成金萬一千餘斤。』

此兩段可以互證。於農業經濟時代，竟能注重商戰，管子之眼光，何等銳利，何等廣遠！其鹽法

對於吸收現金一層，何等高明！以此法操縱國際貿易，真可做到『藉於天下！』

管子鹽專賣法，有收外鹽而官銷者。蓋於本國產鹽不足，有資於外鹽時，則待其輸入，由政府悉數收買，再由官賣。如此，則人民不致有淡食之苦，利權不致外溢，而政府則復可藉此得一大宗收入焉。管子海王篇云：

『……因人之海假之名。有海之國，雖鹽於吾國，釜十五按當作五十吾受而官出之以百，我未與其本事也。受人之事以重相推，此人用之數也。』

是他國之鹽，由吾政府收買，復由政府售諸人民，獲利一倍，則是他國之鹽爲我用，所謂『人用之數』者此也。所謂『以重相推』者此也。

復次，管子鹽法，鹽之製造，有由官製者，有由民製者。『請君伐菹薪煮鹽』是官製也；『令北海之衆毋得聚庸而煮鹽』是有民製可知也。書闕有間，其詳不可得而考，然以上所陳，已足窺見

管子鹽法之一斑矣。

自管子而後，齊國世守其法。洎春秋之末，鹽法遞變，流弊寢多。故晏子與齊景公對語之際，有『藪之薪蒸，虞侯守之；海之鹽蜃，新望守之。徵斂無度，人民苦病』之言，蓋極言其苛也。齊自桓公至景公時，歷朝九世，歷年一百八十餘載，其間場區之推廣，條例之變更，鹽務情形，非復管子之舊。民製之法，完全改爲官製。官府盡奪民利，居奇壟斷，賣價更貴。雖仍行專賣，然一按其實，則迥非昔比矣。其後陳氏蓄謀亡齊，藉助鹽政，陰德於民。其收稅於民也，以小斗受之，與民則以大斗行焉。行之數年，而齊政卒歸陳氏，遂以亡齊。迄乎戰國，而齊猶以負海之饒，號稱強大，則管子所遺鹽法有以致之也。

秦用商鞅之法，廢專賣制度，而行租稅政策，鹽務情形，更異於昔。考商鞅變法，在戰國之初。其時七國相傾，務在致民；然三晉地狹而民衆，而秦民不足以實土（註八），鞅遂實行其來民政策，廢

井田，使民得買賣，開放山澤，任民專利，鹽之生產運銷，概任民業，政府不與民爭利。專商之制，實始於此。行之數年，功效卓著。然競爭之道，雖首重得民；然既庶之後，則富爲要着。鹽專賣之制，既已廢除，則國家軍政各費，勢不得不藉助於租稅以資挹注。由是鹽稅徵收，二十倍於昔。逮乎秦末，天下多事，稅率增加，鹽價益貴。

註一：本天鳳年間王莽詔書語。

註二：本管子地數篇語。

註三：管子海王篇。

註四：管子國蓄篇。

註五：或謂管子課鹽稅，雖能普及，然並未見其公平。蓋一國人民，有貧有富，富人之所能負擔者，貧人或視爲太重，

以同一稅率課之，揆之現代累進稅（*progressive tax*）之原則，豈得謂平？余謂若按現代社會情形立言，

此說確屬正當，但當時社會情形與現代迥然有別，貧富之差，斷不如現代懸絕之甚，課以同一稅率，恐無若何不平也。

註六：見管子國蓄篇。

註七：見管子海王篇。

註八：參閱商君書末民篇。

第三章 漢晉六朝之鹽政

漢承秦後，兵燹之餘，民無蓋藏，商人重利，操縱市價。及天下大定，高祖乃重租稅，以困商賈，鹽稅之重，不減於秦。然鹽利之權，則仍歸商擅。蓋商將重稅轉嫁於民，重稅雖行，祇增民累而已，初無