

繆秋杰

与民国盐务

李涵等著





繆秋杰先生像
(1889~1966)



缪秋杰与何遂两家合影。1950年摄于上海。后排右起为何遂、缪秋杰、缪夫人李碧生、何夫人陈坤立。前排右起为何康、何嘉、外孙何迪、缪希霞



盐务稽核总所
会办英人丁恩



缪秋杰在淮板浦秋园，约在1933年左右

序 言

盐，有人称之为“政治商品”，这是因为盐有两个特性，一是盐的产区，特别是主要产区比较集中，容易控制；二是盐是人人必需而没有代用品的生活用品。由于这些特性，历代统治王朝都能比较容易地把产品控制起来，课以重税，作为王朝的重要财源。另在销售方面，从明朝起长期采用专商引岸制度，官商勾结，垄断市场，肥了与之相关的封建势力，苦了黎民百姓。

民国初年，有识之士对于改革盐政颇多议论，而真正付诸实施的却是英国人丁恩所提出的盐政改革办法，本书详细叙述了丁恩这个人 and 他在民初实行的盐政改革过程，说明即使在军阀统治下，北洋政府为了增加财政收入，被迫地采用丁恩建议的先进管理方法，仍然能够部分地改革被封建势力长期把持的盐政。这个改革虽然是凭借帝国主义的债权地位推动的，但在客观上却开中国盐政改革之先河。

本书以主要章节叙述了缪秋杰在丁恩盐政改革思想的影响下，结合当时实际，在他担任地区及全国盐政领导人时，逐步地把改革继续进行下来，尽管遇到种种阻力，改革没有停顿，而且终于废除了实行数百年的腐朽的专商引岸制度，这是件不容易的事。在治盐思想上，缪氏针对专商的垄断，主张实行自由贸易；并结合中国的国情，越来越强调国家对盐业的管制和调节作用，如在两淮提出“有限制之自由贸易”，在四川实行“统制自由”政策，抗战胜利后更提出“有计划的自由贸易”的政策等等。这是

他长期实践经验的总结，完善和发展了丁恩的治盐思想。缪氏所进行的盐政改革，实质上是采用资本主义的先进的经营管理经验，改革旧的封建腐朽的盐政制度，属于资产阶级民主革命的性质，也是民主改革在中国盐政系统中的具体表现。他的改革所以能取得一定成效，固然有个人的因素，但更主要的是当时中国社会主义因素有所发展，有顺应时势的一面。

缪秋杰36年的盐务生涯与民国盐务相始终，因此，这本书，实际上是以主要人物为经纬，比较完整地叙述了民国盐务发展史。它充分地使用了有关的历史档案、文献资料以及调查访问的口碑材料，全面而翔实地论述了缪秋杰坚持改革、艰难奋斗的一生，同时也在读者面前展现了民国时期中国盐务的全貌。据我所知，这是在民国盐政史研究方面的创始之作。

解放后，尽管盐税收入在全国财政收入中所占比重日渐缩小，对于盐这个与人民生活、工业生产息息相关计划性很强的商品，基本上采取统购统销政策，对其产运销加以管制。而这一大宗量大面广的商品，在经营上基本没有发生旧社会那种腐败现象，是因为我们实行的是社会主义制度。当然我们也应看到，要保证这种专营商品在经营中不产生腐败现象，就必须与廉政建设密切结合起来。从这本书中还可看到，民国时期盐务、海关、邮政所以还能较好地运转，这与他们有一套独立的、行之有效的人事制度作为保障是有直接关系的。这也使我们认识到社会主义的发展与巩固，包括着廉政建设和有关的人事制度改革这一重要内容。

这本书叙述的虽是“盐”这一专营商品，对从事其他大宗专营商品经营的同志，如有兴趣读这本书，也可能会有所启发。

我自1940年入盐务界工作，书中所叙的有些事，皆所亲历。五十年来中国发生了巨变，回首往事，不胜沧桑。李涵同志嘱为本书作序，阅读一过，略述我的读后感，权以代序。

何世庸

1990.7.20.于羊城

目 录

第一章 缪秋杰与盐务稽核所

- 一、盐务稽核所的创立与会办丁恩……………(1)
- 二、丁恩对中国盐务的改革……………(11)
- 三、缪秋杰与丁恩……………(30)

第二章 北洋军阀割据混战时期的缪秋杰

- 一、军阀割据与截留盐税……………(34)
- 二、巡视员缪秋杰……………(38)
- 三、彻查鄂岸盐务舞弊案……………(44)
- 四、第一次入川……………(50)

第三章 缪秋杰在两淮的盐政建设

- 一、盐务稽核所的改组……………(54)
- 二、淮北盐区概况……………(61)
- 三、整理场产……………(67)
- 四、整顿缉私……………(77)
- 五、改革运销制度……………(83)
- 六、提倡扬子四岸直接轮运……………(89)
- 七、泽被淮鹺……………(98)

第四章 缪秋杰在四川的盐政建设

- 一、第二次入川……………(101)
- 二、实行统制自由政策……………(104)
- 三、大力增产川盐……………(111)

四、积极整顿运销·····	(118)
五、扩建蜀光中学与自贡设市·····	(121)
六、江南六省盐务特派员·····	(125)

第五章 缪秋杰主持全国盐政期间对抗战的贡献

一、几无日不在艰难奋斗之中·····	(127)
二、排除万难 抢运济销·····	(130)
三、推行盐专卖·····	(135)
四、取消任用洋员制度·····	(145)
五、抵制中统特务的控制·····	(146)
六、创办盐务月报·····	(147)
七、因调整盐价被控免职·····	(149)

第六章 抗战胜利后重结盐政

一、有计划的自由贸易政策·····	(151)
二、接收整理沿海盐场·····	(155)
三、整顿盐务机关·····	(160)
四、奖励商运 据点配销·····	(162)
五、划一全国税率·····	(165)
六、开展台盐输日·····	(167)
七、未了的心愿·····	(170)
八、工作方法与作风·····	(173)

第七章 最后的抉择

一、政治态度的转变·····	(177)
二、缪的好友·····	(183)
三、缪氏家庭·····	(192)

附录一、缪秋杰遗著：近四十年代中国盐政之变迁

附录二、缪秋杰先生年表

附录三、缪秋杰先生著作目录

后记

第一章

缪秋杰与盐务稽核所

一、盐务稽核所的创立与会办丁恩

1913年6月下旬，英国丁恩爵士 (Sir.Richard M.Dane) 远涉重洋来到了北京。他是联合王国苏格兰人，自少在英属印度殖民地政府服务，长达四十余年。他主持印度盐政期间，以改革盐务而负有盛名。年满60后，按章退休，回伦敦养老。本来可以安度晚年的他，为什么又风尘仆仆地来到人生地疏的异国他乡呢？原来英、法、德、日、俄五国银行团在那年4月和北洋政府签订了善后大借款合同，用中国盐税收入作抵押，又怕这笔收入靠不住，所以在合同里写上了中国必须整顿盐税征收办法并用洋员襄助这个条件。在正式签字以前，通过袁世凯总统府顾问莫礼逊的推荐，说丁恩对改革盐务富有学识与经验，是协助中国整理盐务最适当的人选。于是由中国驻英公使出面聘请丁恩担任盐务顾问兼盐务机关会办。4月初双方签订了聘任合同。丁恩虽已年过花甲，但壮志不减当年，决心运用他改革印度盐务的丰富经验，结合中国的实际，对腐败混乱的中国盐务大加整顿一番。因此在动身来华以前，他已经有了通盘的筹划，并写成条陈，准备提交给中国政府。

以帝国主义债权人代表的身份插手中国的盐政，干预中国的

主权，自然会引引起有民族自尊心的中国人的反感与担心，更何况他所要改革的是素被称为“盐糊涂”的中国盐政和历时几百年的专商引岸制度，会触犯一大批寄生虫的利益，必然引起他们拚死反对。在相当一段时期里，丁恩及他所创办的盐务稽核所成为众矢之的，是不足为怪的。

但以丁恩为首的有中国盐政改革派参加的民国初年的盐务改革，却成为中国盐务近代化的开端，启回黄转绿之机，在中国近代盐务史上占有重要的一页。丁恩用西方人事管理经验创办的盐务稽核所，生机勃勃，屡经风浪，未遭灭顶，反而日益扩大，终于取代了旧的盐务行政机关，成为主管全国盐政（盐之别名）的最高机构。

这一段历史对本书主人公缪秋杰的一生前途，有着直接而又十分重要的影响。

（一）盐务稽核所的成立和善后大借款的关系

辛亥革命以后，北洋政府财政奇绌，各项待发之款，急如星火。袁世凯在1912年底即向英、法、德、美、日、俄六国银行团商谈借款问题，因银行团借款的条件十分苛刻，特别在监督用人问题上，遭到国内舆论的强烈反对，谈判屡次停顿。1913年春，袁世凯反动势力与孙中山领导的民主力量的冲突日益尖锐，战火迫在眉睫。袁世凯为了筹措战费，镇压南方的革命党人，不顾国会的反对，命令赵秉钧、陆征祥、周学熙与五国银行团（因美国退出了银行团，故成为五国）签订了善后大借款合同。借款总额2500万金磅，年息5厘，限期47年内还清。

借款的主要担保是：1. 以中国盐务收入的全数作为第一担保；2. 以海关关税中除应付款项外的余款作为第二担保。

其中牵涉到中国盐政主权的是借款合同中的第五款，其主要内容是：1. 整顿作为借款担保的中国盐税征收办法，并用洋员襄助。2. 在北京设立盐务署，由财政总长管辖，盐务署内设立稽核

总所，由中国总办一人，洋会办一人主管，监理所有发给引票、汇编各项收入之报告表册等事。3.在各产盐地方设立稽核分所，设经理华员一人，协理洋员一人（即英文所称之华洋所长，二员之等级、职权均相等）会同负责征收存储盐务收入。盐斤纳税后须有华洋所长会同签字之准单方能放行。4.所有华洋人员之任用由总会办会同决定，由财政总长核准。5.所征税款应存于团银行，或团银行认可之存款处，归入中国政府盐务收入帐内，并报告稽核总所。此项盐款非有总会办会同签字之凭据不能提用。6.此项借款如本利按期交付，则不得干预以上所谈盐政事宜，若本利拖欠太久，则将盐政事宜归入海关，并由海关管理所担保之收入，以保执票人之利益^①。

根据上述条款，中国须以外国人协助整顿盐税征收办法；并设立盐务稽核总所和分所负责盐税征收、存储及提用；所收盐款要存入银行团设立的银行，没有总会办会同签字的凭据则不能提用。虽然规定总所的总办和各分所的经理（亦称华所长）规定由中国人担任，总所的会办和分所的协理（亦称洋所长）由外国人担任，属于华洋合作性质，不同于海关的完全由外国人把持。但洋会办和协理的权力很大，任何决定如果没有他们共同签字，则不能生效，因而把中国盐税的支配权置于债权国的监督、控制之下，严重损害了中国盐政的主权。当时的北洋政府在签订此项合同时，也有借外人之力量将各省盐税收归中央的意图。如财政总长周学熙曾说：“不将稽核权授诸外人，各省盐税决不能归诸中央”^②。

盐务稽核所的成立和丁恩的聘用，就是以借款合同中的第五款为依据的。

（二）丁恩就职后的初步措施

1913年6月23日丁恩就任盐务稽核所会办以后，即办理添用洋

^①参看《1913年4月26日订立之善后借款合同》，载南开大学经济研究所编《中国近代盐务史资料选辑》第一册（以下简称《资料选辑一》）第104～105页。

^②本白（景字铃字）《盐务稽核所存废问题》，《盐政杂志》第45期。

员问题。当时中国政府已同意添用德国人斯泰老(Von Strauch)为副会办，同时与借款各国公使商定各分所洋所长的分配办法，当时全国应设分所10处（已设分所8处），遂商定以日人四员、法人二员、俄人二员、英人一员、德人一员分别担任各分所洋所长。实际上在借款合同签订以后，经过明争暗斗，借款各国在洋员分配问题上已达成协议：英国和德国已各有一人担任总所会办、副会办，法、俄两国各有一人担任审计处顾问，所以在分所名额上少占一些，只有日本在审计处和总所都未占一席，因此在分所多占二席以为补偿，可谓利益均沾了。此事因早有协议，现在只是执行而已，进行比较顺利。

丁恩就职的第一年里，主要抓了三件大事：即修订稽核所章程；调查全国盐区；建立稽核所独立的人事制度。

修订稽核总分所章程

修改稽核所章程是关系到明确稽核所的职权与地位的大问题，也是丁恩到任以后和北洋政府发生的第一次激烈争执的问题。

原来早在借款合同签订以前，即1913年1月份，财政总长周学熙奉大总统的命令已经拟定了盐务稽核造报所的章程，3月又拟定了盐务稽核造报总分所的办事细则，而且均已先后核准施行。4月1日又成立了盐务稽核造报总所，并决定在10个产盐区成立分所，到丁恩6月来华时，除四川、云南两区外，奉天、长芦、山东、河东、两淮、两浙、福建、两广8个盐区均已成立分所。根据上述章程与办事细则，稽核造报总分所的职责仅限于“专司考核盐务收支款目各事宜。”而“凡各省盐务产制运销各项行政事宜，均不在总所及各该分所权限之内。”^①因此稽核造报所的职权仅限于审查盐税收支的帐目而已，与盐的产运销等行政事务无关，而且盐税仍由各地的盐运使征收，稽核造报分所不过在运使收税的四联单内签字而已。稽核总所受盐务署（开始称盐务筹备处）领导，人事、

^①《资料选辑一》第134～135页。

经费均由盐务署长转呈财政部核准发给，相当于盐务署办公厅下面的一个附属机构，事实上是北洋政府企图用以限制稽核所的权限，防止洋员干预盐务行政的一个步骤，抢在借款合同签订之前颁布章程，成立机构，预先为自己设个立脚点。

丁恩在接受聘任时，原以为总会办是中央盐务机关的长官，应直属於财政部领导的，来了以后才知道大谬不然。他对于稽核造报所所处的地位和职权十分不满。他认为财政部所定的稽核造报所章程和办事细则是借款合同签订前公布的，违背了借款合同第五款的精神，应予修改或取消；盐务署长及其办公机构应该撤消，稽核总所应该直属财政部领导，成为中央的盐务机关。他主张撤消盐务署的理由是：中国政府需要尽力解决的两大问题，一是专商引岸制，一是将各省的盐税权全部或部分改归中央政府。而“正是盐务署长及其机构阻碍了盐务的改革（中国人一般也这样认识），站在支持既得利益的旧制度和支持松懈行政的立场。”^①

丁恩的意见得到五国银行团的大力支持，并由五国驻京公使出面，向新上任的国务总理兼财政总长熊希龄提出抗议，施加压力。北洋政府被迫作出让步，一方面任命干练而富有经验的张弧为财政次长兼盐务署长，同时兼任稽核总所总办；另一方面令张弧和丁恩磋商修改稽核总所和分所办事章程。10月26日修订后的章程得到财政部核准实行，但到1914年2月9日才正式公布。

随后又为了厘定盐务署章程和盐务署顾问章程，双方反复磋商，并发生激烈争论。关键仍是职权划分的问题，丁恩坚持凡是业经明白规定由稽核总所管理的事项皆不应划入盐务署管辖的范围。这条意见后来被写入盐务署章程。

2月20日公布的顾问章程规定了盐务顾问的职权为：“盐务署整顿盐政及关于盐税暨运销各处盐斤办法（官运、商运、民运均包括在内）订定合同及发紧要命令时，于未决定实行以前，署长

^①《1913年8月18日丁恩关于盐务机构现状之报告》，《资料选辑一》第141～143页。

应与顾问商议。”^①此外，关于盐务所有紧要命令文件均须交顾问检阅，需商榷时，并可与署长商榷；顾问可出席讨论盐政问题的会议，查阅盐务署各项案卷文件及报告。这样，洋会办便可以顾问的身份参与和监督盐务署的工作。

从修改后的盐务稽核总分所的章程看，基本是按照借款合同第五款的精神拟定的。在地位上有所提高，职权有所扩大，第一，它不再隶属于盐务署，而是隶属于财政部的独立机构，有自己独立的经费和人事任免权。第二，它和盐务署成为财政部下面的两个平行的机构，盐务署署长兼稽核总所总办，而稽核所的会办兼盐务署的顾问。第三，它取得了征收盐税、放盐和管理盐款存储提用之权。从此各地盐运使不再征收盐税，改由稽核分所征收。这是丁恩所取得的胜利。

但另一方面，盐务署非但没有取消，而且在北洋政府心目中，它仍然是中央的最高盐务行政机关，表现在章程里规定设立督办一职，以财政总长兼任，说明是管理全国盐务的最高长官；并且以盐务署署长兼任稽核总所总办，这样署长便可以总办的身份监督和牵制洋会办的行动。更重要的是盐务署仍掌管着除了产区盐税征收以外的盐务行政事项，如场产、运销、缉私等方面的权力。可以这样说，通过修改章程所体现出来的权限划分，是双方经过争论、较量后取得妥协的结果。

按照上述各项章程，稽核所和盐务署分别进行了改组，中国盐务机关从此分成两大系统。一个是盐务署及所属机关的盐务行政系统，盐务署内设总务处、场产厅与运销厅，在各地产盐区设盐运使司，其区域广大者设运副以辅助运使，管理该区场产、运销等行政事项。开始全国共有十个盐运使司、六个运副。在销盐区则设立榷运局主管该区盐斤运输和征榷岸税等事。（销区与专商引岸制有关，故亦称引岸）全国共设有九个榷运局。这些都是

^①《1914年2月19日国务院公函》之附件《北京盐务署办事章程》，《资料选辑一》第157～159页。

盐务署的下属单位。另一个是稽核总所和分所等征税系统，总所设有英文秘书、汉文秘书各一人，另有英文、汉文、会计三股和翻译科。于各产盐区设有稽核分所，主管该区收税放盐事务，凡产区广大者于分所下酌设支所。北洋政府时期，全国先后有十三个分所。在销区则设立稽核处，因销区岸税由榷运局征收，稽核处只负责稽核各榷运局的盐税和盐斤收放情况。场产、运销、缉私均与征税有密切关系，现在把盐务行政划分为两个系统来管理，事权不一，责任不专，稽核系统虽有意大力整顿，但往往受到行政方面的掣肘，致使盐务的改革无法全面进行，改革的效果受到很大局限。

调查全国盐区

丁恩为了整顿中国盐务，必须了解实际情况，于是亲赴全国盐区调查，取得第一手资料。他于1913年6月来华后，7月即外出调查，首赴长芦盐场，次及东三省。9月复去奉天并亲赴长春、哈尔滨及海参崴等处，考察吉林、黑龙江官运情形。是年底赴济南、青岛考察山东盐务，由青岛转上海，溯江而上巡视扬子四岸，将重要之两淮盐务办法详细调查，然后去长沙、汉口调查，又沿江下行至扬州十二圩总盐栈，复由扬州赴板浦、新浦及淮北重要的济南各场调查，但此次未到淮南各场。1914年2、3月间又赴广东、福建、两浙各区依次调查，复于5月赴河东调查。回京后他记述的感受说：“成立分所之盐区计有10处，而本人于一年内调查8区，且与各区所长及多数盐运使接见，甚为融洽。当将拟请中国政府采用之政策亲向该员等详为解释。各盐场多处于偏僻之地，调查时如天气不佳，极为辛苦。本人与该员等共历艰难，故感情甚为密切，且当场解释政策之原因，尤易使人领悟，较仅以函件解释者为得力也。”^①同年12月又赴云南、四川视察了自流井及井研、犍乐等重要盐场，调查了解川盐销楚状况，于1915年3月返京。本年秋季亲至淮南盐场。1916年冬再次前往广东、福建、两浙盐场

^①《丁恩改革中国盐务报告书》，《中国盐政实录》第四册，1933年11月版。

调查，并了解福建专卖所得结果。1917年秋又去宁夏、陕西、甘肃等地调查。凡中国产盐地区，丁恩无不实地调查，因此他提出的改革方法均以实际情况为依据，故其建一议，筹一策，无不切实可行，有很强的说服力。他每考察一处，必将所调查的实地情形及改革的具体计划写成报告书，上报财政部和盐务署。在他任满将回国之前，又将历次报告，重加整理，汇成一篇，名曰《改革中国盐务报告书》。此书对于了解民国初年的盐务状况和盐务改革的过程，具有很高的史料价值。

建立独立的人事制度

丁恩深知要想祛除盐务积弊，推行改革计划，必须有一个健全而有效率的行政机构。而建立良好的人事制度，培养一批廉洁奉公、遵纪守法、忠于职守的员工队伍是建立这样机构的前提条件。民初的盐务官员仍沿袭清代盐官的腐败作风，营私舞弊，与盐商狼狈为奸，一起剥削人民。这固然与当时盐法的混乱有关，但和历来的人事制度也有密切关系。过去盐务机关和其他政府部门一样，都是采取“薄俸重责”制度，俸给微薄而又责重权大，于是利用手中权力以谋私利的事层出不穷。再者，他们职位无保障，随长官的好恶进退为去留，因此大都抱着做一天和尚撞一天钟的态度，并无长远打算，遇有机会自然索贿营求，恬不为耻。

丁恩有鉴于此，于是把英国的一套文官制度推行到盐务稽核所。英美的文官制度的主要精神是，除首长随政党进退而更换外，其他公务人员则为终身职业，不随首长的进退而更换。当时采用英国文官制度的还有海关，邮局则仿照法国的人事制度，它们都有一套不同于中国政府机关的独立人事制度。丁恩仿照英国文官制度为稽核所的人事制度订立了基本原则，后来稽核所随着形势的发展，职权范围不断扩大，机构与人员相应增加，于是在这个基础上，参考海关、邮局的成规，对人事制度加以补充修订，使之更加完备。社会上通常称之为“稽核制度”。

概括这个人事制度的基本原则，可以分为以下几点：

1. 严格选用

凡任用人员除专家外，均由公开考试而来，非经考试合格者，不得派充戊己两等员司，考试科目有英文、中文、算术、簿记、翻译、打字等，视不同职务的要求决定要考的科目。考取后经试用合格方予补实。凡选用人员不得录取各区主管人的近支亲属。“稽核所之任用人员，纯粹中央集权制，各区分所及稽核处、收税局只能对低级职员有任用与黜退之权，至于职员薪额在六十元以上者，全由总所考选派充。”^①

2. 注重保障

员司既经补实，即予以职位保障，不随长官之进退而更换，无故不能停职或免职。如因公被控告，给本人以申辩的机会，以免无辜受累；其挟嫌诬告者则处以反坐，保证员司不受威胁，敢于认真办事，无所顾忌。另方面订有服务规则，如禁止接受馈赠，禁止泄露公务机密，禁向属员借贷或代长官居向商借，禁止擅离职守，奉调后不准延不交代或营谋免调等。如有违犯上述纪律者，即行严办，特别对于挪用侵吞公款，收取贿赂、陋规等营私舞弊行为的，一经查出，即予撤职，永不录用。犯有刑事罪的即送法庭判罪。

3. 优俸养廉

对于员司的待遇，丁恩一贯主张从优，认为非此不足以吸引有能力的人才，且不能羁縻在职的员司。因此稽核所的职员薪俸一直高于其他行政机关。如总办朱庭祺的月薪为1500元，甲等甲级的分所经理月薪为800元。正式薪俸外还有各种津贴，如经理、协理级，其职务特别繁重或办事特别困难的有职位津贴；在川、滇、甘等边远省份，生活艰苦地区任职者有边省津贴，但这类津贴在调职后，即予取消。另外有休假制度，人员每年有优待假30天，可分3次履行。月薪50元以上者（科员级），服务满3年则可有长假3个月，以后随年递增，满8年者即有长假1年，休假期

^①左树珍《盐务稽核所关于盐务改革之总检讨》，《盐政杂志》第62期。