

百 科 小 叢 書

中國鹽政小史

歐 宗 祐 編

王 雲 五 主 編

商務印書館發行

舊平裝
003.1¹

百 科 小 叢 書

中 國 鹽 政 小 史

歐 宗 祐 編

王 雲 五 主 編

商 務 印 書 館 發 行

中華民國十六年七月初版
 中華民國二十四年七月
 第二版

(25673-6)

百叢書 中國鹽政小史一冊

每冊定價大洋貳角

外埠酌加運費

編纂者 歐宗祐

主編者 王雲五

發行所 商務印書館
 上海河南路

發行所 商務印書館
 上海及各埠

版權所
 必究

(本書校對者鮑嘉祥)

目次

第一章	緒論	一
第二章	先秦之鹽政	四
第三章	漢晉六朝之鹽政	一二
第四章	隋唐五代之鹽政	二五
第五章	宋元明清之鹽政	二九
第六章	民國之鹽政	三九
第一節	民國鹽政之興革	三九
第二節	民國之鹽政機關	四二
第三節	鹽稅之稅則	四八
第四節	鹽稅收入之概況	六二

中國鹽政小史

二

第五節 鹽餘與北京政府

六四

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、那威、西班牙、葡萄牙及革命前俄羅斯之鹽法，卽採此法也。專賣制略可分爲三種：一曰全部專賣制，卽製造運銷，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，卽採此制也。

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！然若擴大眼睛，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，權鹽之法，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，貢卽稅也。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，卽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，權鹽之制，無得而考。然周初之太公及春秋時代之桓管，注重鹽利，而鹽專賣制度，遂於齊國發生。史記齊世家曰：「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」，卽專賣也。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：

桓公卽位，管仲相之，謹鹽筴之徵，創官海之策。禁北海之衆，毋得聚衆而煮鹽。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，謂之養廡。」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；謂之養廡者，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）。（三）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，另闢收入，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，』則必翬號。今夫給之鹽策，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「謹正鹽策」。所謂策者，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，其積卽爲全國每日或每月所食之鹽數。鹽每升徵稅幾何，卽以所擬徵收之數，乘全國每日或每月所食之鹽量，其積卽爲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，少半猶也，大女食鹽三升少半，吾子男小女也，食鹽三升少半，——此其大曆也。曆數也。鹽百升而釜。今鹽之重，升加分彊，釜五

十也。分彊半也。今使鹽官稅其鹽之重，每一斤加半。十也。合爲強而取之，則一釜之鹽得五十合而爲之強。升加彊，釜百也。升加二彊，釜二百也。鍾爲十釜。

二千，十鍾二萬，百鍾二十萬，千鍾二百萬。萬乘之國，人數開口女所食之鹽也。千萬也。禹筭之，商曰

二百萬，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。政府即於此時，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：

「……君伐菹曰菹枯草薪，煮泔水爲鹽，正而積之，三萬鍾。……至陽春，農事方作，令……北海之衆，毋得聚衆而煮鹽。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，煮泔水以藉於天下……」

輕重篇亦云：

「……齊有渠展之鹽，渠展齊地名，泔水入海之處可煮鹽之所也。請君伐菹薪，煮泔水爲鹽，正而積之。桓公曰諾。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，^{按當作釜十五}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，買價更貴。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，則富爲要著。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，貧人或視為太重，以屬

一稅率課之，與之現代累進稅（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 參閱商君書來民篇。

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，無損鹽商之毫末也。史記與漢書之貨殖列傳，所載豪強致富，皆謂其擅專鹽鐵。若猗頓、刁間、蜀之羅哀輩，則皆以鹽鐵起家，兼並齊民，以成富業。交通王侯，力過吏勢。由此證之，則漢時鹽商兼業專利，已可概見。董仲舒曰：『秦用商鞅之法，改帝王之制，民得專川澤之利……荒淫越制，踰侈以相高，邑有人君之尊，里有公侯之富，鹽鐵倍稅，小民貧困。漢興循而未改……』由是觀之，專商之弊，實開於秦，沿及漢代，已積重難返矣。及至武帝之世，內修法度，外勤遠略，設立國防，圖制匈奴，乃表西河、列四郡、開玉門、通西域。又定兩粵及蜀南地，置『初郡』十七，而初郡又時時小反。因連年用兵之故，財用耗竭，政費不贍。元狩中，張湯用事，請籠天下鹽鐵，改行專賣制度。自管子至此時，越五百有餘歲，而專賣之法始