

中华民国 工商税收史

——
盐税卷



数据加载失败，请稍后重试！

— 中华民国工商税收史
—— 盐 税 卷

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华民国工商税收史：盐税卷/国家税务总局主编. - 北京：
中国财政经济出版社，1999

ISBN 7-5005-4068-X

I. 中… II. 国… III. 盐税-经济史-中国-民国
IV. R812.96

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 37881 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码：100010

发行处电话：64033095 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 11.375 印张 268 000 字

1999 年 6 月第 1 版 1999 年 6 月北京第 1 次印刷

印数：1—4300 定价：14.00 元

ISBN 7-5005-4068-X/F3696

(图书出现印装问题，本社负责调换)

《中华民国工商税收史》丛书编委

主 编	金 鑫	刘志城	王平武	
编 委	翁荣华	何忠仁	陶 巩	何明刚
	石恩祥	李 牧	许大卫	纪道华
	杨忠富	丁发祥	叶 洵	李启明
	王 惠	杜品钦	陈万里	万仁元
	陈克俭	朱宗震	程 悠	朱崇凯
	王树森			

《中华民国工商税收史——盐税卷》

分编委 翁荣华 何忠仁 陶 巩 顾惠祥

纪道华 杨忠富 丁发祥 叶 洵

程 悠 王树森

编写人员 萧承龄 张其名

总 纂 萧承龄 刘燕明

前 言

盐税是个古老的税种，在中国已有上千年的历史。由于盐税税源分布广泛，收入稳定，故产生之后，历代都视为重要税源，成为统治阶级主要的财政收入，是统治阶级向广大劳动人民聚敛财富的主要手段。在中国历史上，盐税犹如插在劳动人民身上的吸血管，架在颈上的一柄利刃。这种状况，不断恶性发展，一直延续到民国年间。

清朝后期，多年形成的盐务专商引岸制弊害日益严重。盐商垄断盐的产销，广大人民只能吃质次价高的食盐，盐商从中获取暴利；盐商还通过与各级盐官勾结，大量走私偷税，祸国殃民，无所不用其极。这就不能不引起人民群众的强烈反对。一些忧国忧民人士，遂提出改革盐政的要求。这一正当要求，既体现了民族资产阶级的反封建思想，也喊出广大人民不胜盐税苛重的呼声。随着清末变法、立宪以及其后的革命运动，改革盐政的要求也日益迫切。辛亥革命成功后，各省就纷纷自发废除引岸制度，实行就场征税。民族资产阶级代表人物如张謇等还提出各种改革盐政意见，虽然主张各不相同，但对废除专商引岸制却是众口一词。人民群众这种改革盐政、废除引岸制的强烈要求，形成民国初年改革盐税的主要动力。

中华民国成立后，盐政改革浪潮面临着军阀内战，社会动荡，经济停滞，财源枯竭的局面。北京政府初期，财政极为困窘，中央政府全靠借债度日，1913年举办的五国善后大借款就

是北京政府的一笔最大外债。帝国主义列强，为了输出资本，扩大在华势力，进一步控制中国的经济财政命脉，要求以盐税为抵押，从而攫夺了中国盐税主权。北京政府既迫于盐税改革的呼声，又受制于各债权国，同时也为了增加盐税收入、扩大政府财源的需要，因而提出“就场征税、自由贸易”的改革原则。但各地盐商为了维护既得利益，通过其在北京政府的代理人，顽固地加以抵制。各地军阀则纷纷争夺辖区内的盐税收入以自肥。此时的盐税改革，遂成为中外之间、中央与地方之间、官商之间以及地方与地方之间等多方面势力利害攸关的焦点。在各种势力的干扰下，盐税的变革步履蹒跚，原来宣称的改革目标很难达到，只能停留在纸面上，广大劳动人民只能承担不断增高的税负。

国民政府成立后，全国统一的局势有所改善，盐税主权开始收回，破除引岸也加强了力度。但战争依然不断，经济发展缓慢。而财政支出受军政费的影响日益膨胀，对盐税这个稳定税源的依赖程度仍然愈来愈大。尽管在进步思潮推动下，国民政府对盐税又提出改革措施，甚至正式立法公布《盐法》，明确规定实行“就场征税，自由贸易，一税之后，不得再征”的原则，但由于盐法不能保证盐税收入的原有水平，只能束之高阁，以致长期存在正式税法与实际执行脱节的反常现象。抗日战争爆发后，通过专卖制进一步集中了盐税税收，根深蒂固的专商引岸制，最终在战时体制中被废止，使盐税摆脱了封建桎梏。抗战胜利以后，无限制地大量发行通货，成为国民党政府进一步掠夺人民、聚敛财富的主要手段，各项税收在财政收入中的地位，实际上已无足轻重。盐税在不必承担筹集资金重任的条件下，得以逐步改进，大体形成较为规范的现代消费税税制。然而，尚未及实施，国民党政府已全面崩溃。

本书在记述民国时期盐税的演变时，势必要涉及这一时期的

盐务。盐务与盐税在中国历来是密不可分。从已经问世的各种盐务史专著看，其内容也都包括盐税。表面看来，盐税似乎是盐务的一部分，但实际上，中国盐务从一开始其目的就是为了收税。盐务最早创自春秋时管仲“官海”，即盐一律由国家专卖。《管子·海王篇》说：“吾将藉于诸君子，则必器号，今夫给之盐筴，百倍而归于上，无以避此者数也。”其大意就是：如明令增加人丁税，人民必群起反抗。如寓税于盐价之中，则虽增加百倍，人民也无从逃避。这就是利用盐为人人所必需，消费弹性极小的特点，对盐征收高税的开端。以后历代封建王朝，无论实行专卖制或征税制，除隋及唐初共百余年外，无不以高额盐税作为主要财政收入的来源之一。历代盐务的目的也无非为取得盐税或专卖收入。对盐的生产、运销以至民食供应的管理，是为了达到取得高额盐税这个目的而派生出来的。所谓盐务，其核心问题无非是为保证取得更多、更稳定的盐税创造条件。盐务是手段，盐税才是目的。

作为盐税史，本书自应区别于盐务史，从根本上突出盐税这个主体。盐务的演变只能作为盐税演变的背景。叙述盐税的演变，则必须紧紧围绕盐税这一特定税种的发展轨迹。与探讨其他税种一样，系统地反映盐税税制、税负、管理、收入实绩等各个方面，从而完整地显示出盐税作为一个税种的历史进程，体现盐税在中华民国时期的演变实况及其产生的社会经济影响。

本书着重叙述民国时期盐税本身特有的演变过程，有关盐务史实、则是凸现盐税变的背景材料。在编写过程中，本书以中国第二历史档案馆所藏典籍作为主要资料来源，同时参照了《中国盐政实录》一至四辑，《财政年鉴》正编、续编和三编，各项盐务公报、日报、年报，以及其他有关报刊杂志、权威性专著等。随文所注之资料来源中，凡属中国第二历史档案馆所藏档案者，

即不再注明。

由于编者水平有限，书中错漏之处在所难免，恳切期待广大读者与专家学者给予批评指正。

编 者

1995年11月

目 录

第一章 北京政府时期的盐税	(1)
第一节 清末盐税概况.....	(1)
第二节 民国初期的盐税.....	(18)
第三节 善后大借款与盐税主权的丧失.....	(25)
第四节 北京政府对盐税的改革.....	(30)
第五节 各方面势力对盐税的争夺.....	(54)
第六节 人民群众的抗税斗争.....	(74)
第二章 国民政府建立到抗战前的盐税	(78)
第一节 盐税主权的收回及盐税的初步整顿.....	(78)
第二节 颁布新盐法.....	(96)
第三节 盐税税目的整理.....	(111)
第四节 盐税税率的整理.....	(121)
第五节 盐税机构的改组.....	(140)
第六节 盐税的管理制度.....	(155)
第七节 盐税收入.....	(166)
第八节 盐税积弊与引发的抗税斗争.....	(177)
第三章 抗战时期的盐税	(187)
第一节 抗战初期的盐政体制.....	(188)
第二节 抗战中期盐专卖制度的实施.....	(202)
第三节 战时盐制与盐税演变的几个特点.....	(231)
第四节 抗战期间的随盐附征.....	(242)

第五节 抗战期间的盐税管理·····	(263)
第四章 抗战胜利后的盐税·····	(278)
第一节 盐税税制的建设·····	(278)
第二节 盐税税目税率调整及收入概况·····	(286)
第三节 盐税管理·····	(306)
结束语·····	(320)
附 录·····	(323)

第一章 北京政府时期的盐税

第一节 清末盐税概况

民国初期，盐税沿用清制。为此，有必要对清末的盐务制度与盐税状况，大致叙述如下。

一、清末盐务制度

自古以来，中国历代统治者对食盐，不外实行无税、征税和专卖三种制度。

清末，除产制多由民营外，主要实行官运官销（即专卖）、官运商销（半专卖）、商运商销（即自由贩运）和委托专卖四种盐制。前三种只在少数地区实行，大部分地区实行委托专卖制，亦即“专商引岸”制。

（一）专商引岸制沿革

盐的专商引岸制始于宋代，至明代已成为主要的盐斤运销制度，盛行于全国大部地区。清代沿袭明制，仍然以此制为主。此制既不是自由运销，也不是国家专卖，而是由国家委托盐商专卖。其法是由盐的运商先向政府缴纳一笔款项，经政府特许，取得“引票”，就有权垄断一定区域的盐斤供应，任何人无权再向这一区域运盐。行之既久，“引票”逐渐成为世袭财产，甚至可以出租，专商坐享厚利。这就形成两大特征：一是盐的运销只能

由经特许的专商经营，其经营权可以世袭、出租；二是盐的运销有定区，名为“引岸”，由专商垄断，他人不得侵越，越则为私，将遭严惩，甚至格杀勿论。盐税则由专商负责按“引票”规定的数额，在运销盐斤时缴纳。

由此可见，“专商”就是经政府特许运销盐斤的盐商，“引”是运销盐斤的特许证，“岸”是指定某专商垄断的销盐区。“专商引岸”制就是由政府委托专商供应指定地区盐斤，垄断运销权利，并向政府缴纳盐税的制度。缴纳盐税数额即以“引”上规定的运量为准，在每次运盐时依规定税率缴纳。

（二）盐的产区与销区

由于实行专商引岸制，产、销都有定区；经过长期演变，根据各地产量大小、销地远近和运输难易程度以及传统习惯等，全国逐渐形成若干盐的产区与销区。至清末，全国盐区如下：

1. 长芦区

主要产区之一，所产芦盐行销于直隶大部地区及河南、晋北、察哈尔、热河部分地区。

2. 口北区

所产蒙盐主要行销察哈尔、热河。

3. 奉天区

主要产区之一，所产奉盐行销奉天、吉林、黑龙江3省及热河部分地区。

4. 山东区

主要产区之一，所产东盐行销山东及河南、江苏、安徽部分地区。

5. 河东区

所产潞盐行销山西及陕西、河南部分地区。

6. 晋北区

行销芦、潞盐及蒙盐；辖区除山西北部外还包括绥远部分地区。

7. 花定区

甘肃池盐（花马大池盐、花马小池盐等）产区，行销陕西部分地区及甘肃大部（陇东、陇西）。

8. 两淮区

此区是最大的产盐区。淮南盐行销湘、鄂、西（即江西）、皖四岸及江苏部分地区；淮北盐行销苏北、皖北及河南、山东部分地区。

9. 两浙区

主要产区之一，所产浙盐行销浙江及江苏、安徽、江西部分地区。

10. 福建区

产区之一，行销本省。

11. 两广区

主要产区之一，行销广东及广西、贵州、江西、湖南、福建部分地区。

12. 四川区

主要产区之一，行销本省及贵州、云南、湖北、湖南、陕西部分地区。

13. 云南区

产区之一，行销本省。

以上盐区大体均是产区。两淮盐行销的湘、鄂、西、皖四岸是四个最大销区，简称“扬子四岸”。盐务的管理，也以上述各盐区（包括产区与销区）为基础。

（三）盐务管理和机构设置

清代的盐务管理，一直是以地方为主，中央为辅。名义上户

部为全国盐务最高政令机关，但实际上只以稽核为主，而行政事务则由各省各自为政，中央从不过问。“所谓稽核者，仅凭各省咨部清册，不过虚应故事”。^① 地方主管盐务官吏均由地方任命。一般在产盐省份设转盐运使司（简称盐运司），由运司（或称运使）主管；盐运司下设分司，由运副、运判、监掣同知等官员分别掌管。下属盐场则设盐课司大使（或称场大使），具体负责场务、掣放、批引、征税等事务。此外，各大产盐区还根据业务需要分别设有数目不等的盐区司库大使（简称库大使），负责盐税收纳和储存；批验所大使（验掣大使）负责批发盐引及掣验放运；盐运司经历知事（简称经历），负责稽核、文书等庶务。一些业务较简的产盐省份则设盐法道（盐道），下设官吏与盐运司大致相同。销盐各省亦设盐法道，主管岸销事宜。各省盐务主管，无论运司或是盐道，都受命于各省总督、巡抚。

在各省自行其是，中央不加控制的情况下，地方盐务管理人员数目越来越膨胀，机构重叠，重于索取规费，弛于盐务管理。

宣统元年（1909），由于各地盐务管理更趋紊乱，难于统一管理，因而开始在中央设立督办盐政处，任命督办盐政大臣，统辖全国盐务官吏，综理全国盐务。各省督抚原来就有管理盐务的责任，再委以会办盐政大臣头衔，协助督办盐政大臣工作，以形成一种以中央管理为主，上下共同负责的混合型管理制度。但由于各省为维护既得利益而抵制，未能改变盐务的混乱局面。

宣统三年（1911）8月，为进一步解决中央和地方在盐务上的矛盾，建立上下一贯的盐政管理系统，以统一事权，整顿盐务，清政府决定加强中央对盐务的管理，将盐政处改为盐政院，设盐政大臣管理全国盐政，统辖全国盐务官吏。各省于产区设盐

^① 曾仰丰：《中国盐政史》，台湾商务印书馆1978年重印版。

务正监督，由原运司、盐道充任；销区设盐务副监督，由原各盐道及督销局、盐厘局总办充任。各省正副监督均由盐政院直接领导。各省总督、巡抚不再会办盐务。这是比较彻底的集权于中央的措施。但由于辛亥革命爆发，清朝覆灭而未及实施^①。因此，清末盐务始终陷于管理混乱之中，各盐区官商勾结，弊窦丛生，当时盐务被讥为“盐糊涂”。这给民国时期的盐务和盐税带来严重的后遗症。

二、清末盐税

（一）盐税税制

清代盐税随盐政而沿袭明制，清初皆以明万历年间旧额为准，用引法征收，以后则日益紊乱，不断增加的税目异常庞杂。

清初，因将明末盐税和加派的新饷、练饷、杂项等名目合并，税目本不繁杂。但不久各种杂项盐税又不断增加，仍统称盐课。大体分为两类：一为正课，是按引票正额征收的盐税；二为加课，是在正课以外对余盐、增耗等项目（即超出规定引额的盐斤）征收的盐税，随正课一并缴纳。

嘉庆十四年，因办河南大工，始有盐斤加价，以后陆续增加，或因外债赔款，或因练兵经费，层出不穷，如光绪二十年（1894年），因中日战争，清政府决定淮南、四川、两浙及河南等地销盐每斤加价2文，其他各省加1文或半文不等，称为“海防筹饷”。中日议和后，即以此项加价用来偿还为赔款所借各项外债，谓之“旧案赔款”。光绪二十七年（1901年）庚子之役赔款额更大，清政府决定各省盐斤一律加价4文，以备摊还，谓之“新案赔款”。光绪三十四年（1908年）实行禁烟，原收的土药

^① 丁长清：《民国盐务史稿》，人民出版社1990年版。