

文史哲博士文丛

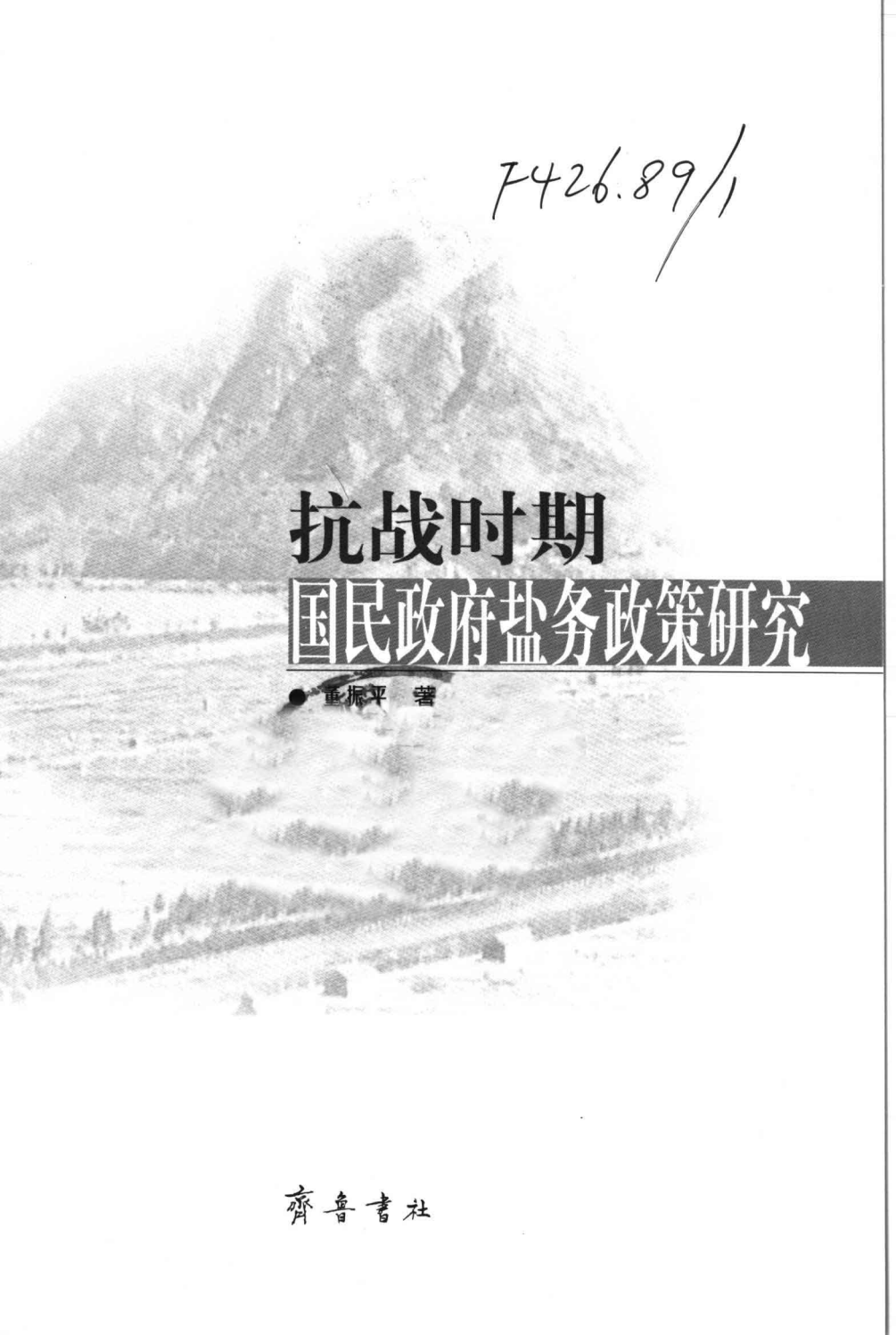


抗战时期 国民政府盐务政策研究

● 董振平 著

齐鲁书社

7426.89/1



抗战时期 国民政府盐务政策研究

● 董振平 著

齊魯書社

图书在版编目(CIP)数据

抗战时期国民政府盐务政策研究/董振平著. —济南:齐鲁书社, 2004. 6

ISBN 7 - 5333 - 1361 - 5

I. 抗… II. 董… III. 制盐工业—工业政策—研究—中国—1937~1945 IV. F426.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 043657 号

抗战时期国民政府盐务政策研究

董振平 著

齐鲁书社出版发行

(地址: 济南经九路胜利大街 39 号 邮编: 250001)

E - mail: qlss@sdpress.com.cn

日照报业印刷有限公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 10.875 印张 2 插页 242 千字

2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 7 - 5333 - 1361 - 5

K · 397 定价: 22.00 元

序

本书作者是我前些年指导的硕士毕业生，后来他考入杭州大学（现浙江大学）攻读中国近现代史专业的博士学位，仍由我指导。他的硕士学位论文题目是《试论 1927—1937 年南京国民政府关税、盐税和统税的整理与改革》（1991 年 5 月），应该说这是他在 1996 年进行博士论文选题时的考虑基础。这部书稿是他在博士毕业论文的基础上完成的，倾注了他十余年的心血。

过去常说，开门七件事：柴、米、油、盐、酱、醋、茶。盐是人们的日常必需，同时又有着多方面的用途；中国盐业历史悠久，盐税又是历代中国政府的重要财政来源之一。因此，有关盐务问题涉及着中国历史上的政治、经济、社会、文化等诸多领域。由于以前历代政府都过于重视盐的财政功能，凡是税收增收举措每多因袭，而对于盐政中的弊端陋习却不能尽力纠改。时间长了，便积重难返。历史上有“盐糊涂”的说法。古代盐史研究一向为学术界所重视。

抗日战争是一场以实现中华民族独立自主为主要任务的战争，同时也是自鸦片战争以来中国人民反帝斗争史上规模空前的、第一次取得了彻底胜利的民族自卫战争。作为世界反法西斯战争的一个重要组成部分，它又为反对法西斯侵略保卫世界

和平做出了伟大贡献。对近代中国这一非同寻常的历史给予充分的重视是很自然的。中国近代历史上抗战时期的盐政问题是民国史研究中的一个薄弱环节，资料虽说浩瀚，而整理出版的却只是其中很少一部分。选题本身富有挑战性，同时也极具学术价值。据我所知，有关国民政府盐务档案资料是很多的，不仅中国第二历史档案馆有，各个省（市）档案馆，乃至一些县市档案馆也有相当丰富的保存。由南开大学经济研究所经济史研究室编辑、南开大学出版社出版的《中国近代盐务史资料选辑》是我国第一部系统的中国近代盐务史资料选辑。近年来，随着实事求是作风的大力落实，随着学术视野的不断拓宽，民国盐务史的研究工作也越来越细化，相关的研究成果开始多起来了，学术水平有了很大的提高。1997年人民出版社出版的《中国盐业史》等专著，更是在2002年获得中国史学界最高奖——第二届“郭沫若中国历史学奖”。这也说明近代盐务问题研究及其意义得到了学术界的肯定。

学术研究需要不断创新，而创新不是轻而易举的。真正的学术创新要花费大量的时间与精力，信息网络时代可以给学术研究提供更便利的条件，却不可能带来做学问的捷径。抗战时期国民政府的盐务研究，前人虽已有若干成果，但仍嫌薄弱，有待深入探讨。本书作者对此在理论上做了深刻思考，在资料搜集方面付出很大的努力，充分参考并认真审视前人成果，做出可喜成绩，对于中国近代经济史和抗日战争史的研究，都是很有意义的。

我觉得，他这部经过修改、即将出版的专著有这么几个特点：

首先，拥有丰富的第一手资料。他充分利用浙江省档案馆

的馆藏两浙盐务管理局档案，数次到中国第二历史档案馆，翻阅、抄录、复印了大量未刊档案。同时，他也仔细阅读并利用了民国时期刊行的财政年鉴、专家论著，还有1949年以后出版的有关资料、著作。“社会生活现象极端复杂，随时都可以找到任何数量的例子或个别的材料来证实任何一种意见。”（《列宁选集》第2卷，人民出版社1960年版，第733页）档案资料固然是第一手资料，但仅仅利用档案资料能不能充分说明问题还是值得注意的。执政当局的政策法令的制定、颁布与实施是一回事，而其执行情况则是另外一回事，决不能仅仅从纸面上来理解、去证明。所谓察其言、观其行，就是这个道理。振平在理解运用档案资料的基础上，尽力寻找材料加以印证。正因为如此，他的研究既有可靠的史料基础，又有对史料的冷静分析，研究结论是客观科学的。

其次，论著以主要的篇幅，全面系统地研究了抗战时期国民政府的盐务政策。将国民政府盐政变革放在民族解放战争的历史背景中去研究，肯定其官运政策，从总体上肯定其盐政变革，认为变革具有历史必然性。把国民政府的盐政变革明确划分为三个阶段，即盐统制阶段（从全面抗战爆发到1941年底）、盐专卖阶段（从1942年1月到1945年2月）以及准专卖阶段（从1945年3月到抗战胜利）。既从宏观上把握了国民政府盐务政策演变的脉络，又从微观上对国民政府盐务机构、管理、征税和食盐产制、运输、销售、缉私等方面进行具体剖析，从而比较全面完整地再现了抗日战争时期盐务史。能够从历史唯物主义立场出发，将国民政府盐政变革放到整个近代中国历史发展这一大背景下进行考察和进行评论，比较客观地评价了其利弊得失。作者认为，抗战前期国民政府的盐务政策的

特点是实行全面的食盐统制，其核心为举办官运。而盐政改革的重心则着眼于战时国统区的军民食需、社会秩序的稳定，以适应战时环境与抗战需要。这与抗战前南京国民政府盐政改革的目的、改革的侧重点有着明显的不同。国民政府的食盐统制政策为抗战后期的盐专卖奠定了基础。肯定了它的历史作用，指出它的历史局限性，很有说服力。

第三，注意运用多学科综合的研究方法。社会历史是复杂的，也是严肃的，这就决定了研究社会历史并不是轻而易举的事情。他在理解、借鉴前人研究成果的基础上，尽其所能运用历史学、经济学、社会学等多学科综合的研究方法，梳理抗战前后盐政的演变轨迹，对抗战时期国民政府盐务变革进行了全面深入的探讨。

这部著作，能够反映出作者谨严的学术态度和不囿于已有说法、独立思考的学术精神，提出了不少原创性的学术观点。

当然，任何一部著作都不可能是完美的。作者肩负繁重的教学任务，从事科学研究时间的限制，因此，在史料的发掘方面还需要花时间下工夫。对有些问题的分析，还有待在今后的研究中不断深化、补充和订正。

经过十余载的磨砺，这部书稿终于交付出版。对此，我感到非常欣慰。相信也期待着作者在以后的工作和研究中取得更好的成绩。

金普森

2004年春于杭州颐景园寓所

目 录

序.....	(1)
第一章 前言.....	(1)
第二章 抗战前南京国民政府的盐政	(16)
一、盐务组织机构的沿革.....	(16)
二、盐业生产问题	(36)
三、运销制度的演变	(47)
四、对盐税的整理	(61)
五、私盐与缉私制度	(77)
六、南京国民政府盐政改革概论	(92)
第三章 抗战前期国民政府的盐统制	(98)
一、盐务管理机构的改组与迁移	(99)
二、产制政策	(105)
三、运输制度	(118)
四、销售制度	(141)
五、征榷制度	(156)
六、缉私制度	(168)
七、盐统制时期盐政的利弊得失	(179)

第四章	抗战后期国民政府的盐专卖	(187)
一、	盐专卖制度的酝酿、筹备与实施	(188)
二、	盐专卖制度的主要内容	(195)
三、	盐专卖制度的利与弊	(210)
四、	盐专卖制度的结局	(236)
第五章	结论	(239)
一、	国民政府盐政变革的历史必然性及其意义	(242)
二、	国民政府盐政变革的得失分析	(263)
附录一	中华人民共和国建立以来民国盐务史研究论著	(289)
附录二	部分盐务规章	(301)
一、	盐法	(301)
二、	私盐治罪法修正草案	(307)
三、	盐专卖暂行条例	(311)
四、	盐专卖暂行条例施行细则	(319)
附录三	浙区战时食盐收运处收运述评	(324)
附录四	主要征引书目	(337)
后记		(340)

第一章 前 言

开门七件事，柴米油盐酱醋茶。五味（酸、甜、苦、辣、咸）咸为首。生活离不开盐，古代社会如此，近代社会如此，如今也不例外。

随着科学技术的发展，以盐为原料而开发出来的产品越来越多，盐的用途也越来越广泛。也许，人们并不关心这些，但食盐对于生活健康的重要性却为越来越多的人所认识。

1990年3月联合国召开了世界儿童问题首脑会议，发表了《儿童生存、保护和发展世界宣言》，提出了至2000年消除碘缺乏病的目标。当时的国务院总理代表中国政府签字承诺，中国到2000年实现消除碘缺乏病阶段目标。由于中国是世界上碘缺乏病最严重的国家之一，所以解决中国的碘缺乏病问题引起国际社会的极大重视。

自1994年实行食盐专营以来，我国普及碘盐供应、消除碘缺乏病工作取得了巨大的成就。由各级政府领导、部门协作、社会参与，以食用加碘盐为主的综合防治工作机制已经形成；消除碘缺乏疾病工作的法制化、规范化管理不断完善；经国务院批准，投入9.8亿元人民币实施加碘盐项目工程项目遍及各省区市，确保全国生产800万吨合格碘盐能力，满足了市场供应。目前，碘缺乏病病情和碘盐监测系统已经确立；人民

群众对碘缺乏病的认识越来越清晰，食用碘盐的自觉性逐步提高。全民的碘营养水平已得到明显改善，碘缺乏所造成的危害明显降低。据卫生部 1995 年、1997 年、2002 年组织的四次全国消除碘缺乏病病情监测结果显示，各项指标一年比一年好，碘盐普及率已从 1995 年的 39.9% 提高到 2002 年的 95.2%；儿童甲状腺肿大率则从 1995 年的 20.4% 下降到 2002 年的 5.8%，基本实现了我国消除碘缺乏病的阶段目标。对此，联合国儿童基金会、联合国有关组织给予了高度评价，被誉为“世界的典范”，“里程碑性的成就”，联合国儿童基金会分别授予彭珮云同志、卫生部和中国盐业总公司“全球儿童事业贡献奖”，并将我国取得的经验向其他国家推广。^①

在中国历史上有“盐糊涂”的说法。白净平常的盐如何能够与糊涂联系在一起呢？“盐为人人日用所必需，一举箸间，实为财政命脉所系，国家存亡所关。”^②历史上的盐资源为政府所垄断，被统治阶级视为国家财政的极重要的来源。“平心而论，盐那里会糊涂，不过大家要把它弄到糊涂的地步，才好打混水来捉鱼。”^③

中国的盐资源极为丰富，产盐地区也很广，种类很多。就其来源而言，有海盐与陆盐之分，而陆盐又有井盐、膏盐、岩盐（矿盐）、池盐、土盐之别。其中以海盐分布最广。

海盐是用海水制成的。中国有着漫长的海岸线，北起鸭绿江口，南到北仑河口，绵延一万三千余里，在抗日战争爆发

① 《人民日报》2003 年 6 月 25 日，第 12 版。

② 曾仰丰《中国盐政史·序》，商务印书馆 1937 年版。

③ 陈沧来《中国盐业》，商务印书馆 1929 年版，第 7 页。

前，自北而南依次有辽东、长芦、山东、两淮、两浙、福建、两广，共七个盐区，其中辽东盐区于“九一八事变”后为日本帝国主义攫夺。

井盐是凿井取卤煎制而成的。井盐以四川、云南为多，尤以四川分布最为广泛，而四川境内又以自流井（今自贡市）最为著名。

池盐又称湖盐，从盐池捞取煎晒而成。盐池的形成与山脉、河流有关系。高原之地为山脉所围绕，水易聚积，地面咸卤质为山水冲刷而聚积，往往成为盐泽；河流为山脉所阻，注于低洼之地，其委曲之处水易聚积，经蒸发所留卤质，成为盐卤或盐块粒。中国盐池分布于内蒙古、西藏、青海、新疆、山西、陕西、甘肃等地，而山西解池、甘肃花马池最为著名。以山西解池为中心的河东盐区就是池盐产区。

岩盐即所谓石盐，也称为矿盐，是开矿取得盐碛炼制而成。中国岩盐以新疆、西藏、云南为盛，但鉴于条件所限及成本关系，仅在云南有少量开发。

膏盐由石膏矿中提炼而来。仅湖北应城及湖南湘潭两县有出产，其生产方法，为蓄水于石膏矿中，一年后便成为卤水，再用锅熬制，便成膏盐。因膏盐中所含硫酸钠成分过多，味道不佳。膏盐的产量是很有限的。

硝盐系制硝的副产品，在熬硝时，将上层之硝捞起，锅底即为硝盐。凡是产硝的地区均出产硝盐，尤以豫、冀、鲁三省为最盛。硝盐质味均较低劣，历来为严禁制售之列。

土盐系于盐碱地区，随处挖池淋晒而成。晋、冀、鲁、豫等省，自黄河以北，沿旧黄河一带均有出产。以河南为最多。土盐味苦质劣，有碍卫生，纯系私盐，为政府所禁止开发。贫

苦人民无力购买官盐而自行提炼土盐食之，余者卖之，故土盐是腐朽的封建盐政的产物。

至于盐的制造方法，也是多种多样。“盐之制造，不外煎晒二类。而煎晒各法仍复不同。就晒盐而论，约分四类：一曰海水直晒，一曰海水淋晒，一曰井水晒，一曰池水晒；就煎盐而论，约为五类：一曰海水淋煎，一曰井水直煎，一曰井水淋煎，一曰刮碱淋煎，一曰矿卤煎。”^① 此外，还有少量天然结晶盐。

海盐制造法。古代以海水直接煎熬制盐，《史记·吴王濞传》中已有“煮海水为盐”的记载。

无论是煎制还是晒制，首先都先制卤，或引潮水入盐滩，直接晒制成盐，或刮取咸土，淋漓成卤，或刮咸土淋灰制卤，等到卤味浓厚，合乎标准，便开始煎制或晒制成盐。

煎盐所用器具因地而异，名称也不尽相同。将卤水注入煎具之中，起火开煎，待卤水沸腾，水分渐渐蒸发，愈沸愈凝，再加以温卤，投以皂角或白矾、米粉、麻仁，顷刻盐便制成。是为煎盐。煎盐需用器具、燃料等，成本较晒盐高出许多，而且因为器具容积有限，产量不易提高，所以到清末，各海盐产区大都改煎为晒。虽然就全国范围而言，这时海盐制法已是晒盛于煎，但煎盐还散见于两淮、两浙及广东一些盐场。“民国十八年发布了废煎改晒的命令，一些纯煎制的盐场废除，煎盐渐近尾声，逐步为晒盐所取代。”^② 由此可见，煎法制盐在抗

① 左树珍《中国盐政史》卷1，第33页。转引自丁长清主编《民国盐务史稿》，人民出版社1990年版，第127页。

② 浙江省盐业志编辑委员会编《浙江省盐业志》，中华书局1996年版，第88页。

日战争爆发前在海盐产区已不多见了。

晒盐之法，系借风日之力去海水中之水分，取卤而成盐。具体操作起来又有南北之分，淮北以北产区纯采滩晒，淮南以南则或用板晒，或以坦（两浙区称坦、福建区称坎、两广区称池）晒。所以有南北之分，主要原因在于北方干燥、晴日居多而南方湿润，阴雨偏多。晒盐因系借助自然力而成，所以有成本低廉，容易大量生产的优点。因此，晒法制盐成为海盐生产发展的必然趋势。

井盐制造法。井盐之制造纯系煎法，也称煮法。盐井以四川为最多，也最具代表性。井盐的形成比较复杂，大致分四个步骤，即凿井、汲卤、视水、煮盐。

凿井：四川凿井多在两河夹岸，山形险峻之处。首先勘察地面，见有咸沙，始着手开凿；等深入十余丈或二三十丈，见有白沙岩，则有盐泉涌出；待凿到绿石，方确得真正盐水。于此，盐井凿成。可见选址之关键。

汲卤：盐井既成，则开始将井中卤水用筒取到地面，称为汲卤。汲卤之法，有用牲口的、有用人工的；也有一种冒水井，卤水自然喷出，故无须人力，可省汲卤之程序。因各场盐井深浅不一，卤水多寡各异，所以其汲取方法也略有不同。

视水：用水槽输送盐水。凡盐井与火井（即煮井之处）距离远者，则有视户在近河设埠，称作上塘。在上塘放几个巨缸，称作皇桶。视户买盐水储于缸，临井者，则用舟运盐水至埠，并注之于缸。缸的四周累石为基，于基上建楼，称作上马车，楼高可四丈许，绝顶为车楼，楼上安装滑轮，驱车转轮，逆挽盐水上注于盘，由盘而视。纵横穿插，跋山渡河，绵延可达一二十里，曲折至火井处。于火井处设一总埠，置放巨缸以

盛储盐水，称作下塘，有火无水之灶户，则于此买水煮盐。“各盐场井灶之间都有一定距离，盐卤从井中汲出来后，或以视输，或由人挑船送至灶。富荣及万县3场，井与灶完全分业，富荣东西两场有12个专门的盐视经营输送卤水。犍为、乐山、云阳、大宁、井仁、资中、开县、奉节、万县、简阳、绵阳等11场，输送盐卤所用盐视，都是灶户自备的，没有专门经营盐视的。”^①由此可见，视水的手续还是比较复杂的，灶户无论兼营盐视与否，都要付出相当代价。

煮盐。四川井盐由煎熬而成，所用燃料有薪炭或天然井火（即伴井而生的天然气）。盐有巴盐、花盐之分。将卤水添入锅内，待煮沸，水气蒸发出现盐花时，将渣盐即盐母陆续掺入，搅拌均匀后，卤水慢慢渗下，越来越浓而逐渐凝结，由薄而厚，由厚而块，经两昼夜而成巴盐。巴盐形状如煎，厚四五寸，重约500斤。花盐之制法如同巴盐，只是煎巴在用火时时缓时急，急是为了使卤汁结晶，而缓则是为使其结晶沉入锅底成巴，而煎花则纯用急火，待卤汁结晶如雪粒时，即用竹编捞箕将晶粒捞出，迟则晶体沉底成巴，随捞随添卤水，以卤完为止。煎卤水至浓时，酌加豆浆提净，使其洁白。

池盐制造法。池盐之制造基本采晒法。以河东区解池为例。解池制盐均用卤汁晒制。采卤之法，先凿卤井，再用水斗汲取卤水。然后，将卤水引注入卤畦，等卤畦内卤水浓度升高之后，再放入晒畦，在风吹日晒三天后即可成盐。

岩盐制造法。以云南为例。云南岩盐之制成，有矿、卤二种原料。矿质又分石、土、沙三种。所成之盐分锅、筒二种，

^① 丁长清主编《民国盐务史稿》，人民出版社1990年版，第126页。

都是用柴薪煎熬而成。惟采矿工作相当艰苦，采得盐矿还须将其捶碎放于高槽之中，用淡水浸泡，待盐矿融化后再引入地槽澄清，于是始得卤水。而矿硐或盐井内之卤水则用竹笼或木笼汲出。

精盐制造法。自鸦片战争以后，中国被动地开始了近代化的进程。这种近代化表现在盐业生产上，就是精盐业的出现。1914年7月中国第一家精盐公司——久大精盐公司于天津塘沽建立。到1928年12月，登记注册的精盐公司有13家，它们分别是长芦区的久大、通达，山东区的通益、永裕，东北区的奉天、洪源、利源、裕华、华丰、福海，两浙区的民生、鼎和，松江区的五和等。精盐属于特种产制之一，制造精盐所需原料有原盐（也称粗盐）和卤水二种。用原盐制成的精盐又称再制盐，而用卤水制成的则称精制盐。

精盐的制造方法有三种。（1）锅熬法。此法既可用原盐也可用卤水作原料。用原盐者，先将原盐化为卤水，经多次滤清后，再用化学方法清除杂质，然后放锅中熬煮成盐，再经烘、碎、筛等种种手续即成精盐。用卤水者，与制成精盐程序基本相同，只是少了融化这一手续。（2）洗涤法。此法仅用于原盐。用海水将放入洗涤机内的原盐进行冲洗，以使盐洁白。此法简单而迅速。（3）真空管制盐法。此法利用蒸汽热力以真空状态下沸点低的原理，将卤水放于真空罐中，盐卤经过猛烈沸腾蒸发后，水分散失，结晶成精盐。

一般说来，在中华人民共和国建立之前，盐税一直是中国历代政府主要的财政来源之一。正因为如此，盐政是中国财政经济史上的一个重要问题；盐与人民日常生活密切相关，所以，盐政又是一个严肃的社会问题。

抗日战争是中国近代历史上一次抵抗外来侵略、捍卫国家独立和生存的伟大的民族解放战争。抗战时期的盐务，不仅是关系到当时国计民生的重要问题，而且对于中国人民的抗战也有着不可低估的作用。在抗日战争行将胜利之际，在国民政府财政部供职的盐务专家缪秋杰撰文《盐业经济建设》^①。该文论及盐的用途及其在经济建设各部门中的重要性，认为盐业与民生、国防及国家财富之间有着极其密切的关系。“（甲）与民生之关系。盐为日常食需所不可缺，固无待言。而其与农工业之关系，尤为重大。盐用于农业上者，可供饲畜肥田、杀虫治壤、储藏肉类，用途甚多；而用于工业上者，可供医药之用，可供工业化学制碱制酸之用，冶金、陶瓷、玻璃、肥皂、燃料、皮革等项应用工业，均为民生日用所切需，而无一非以盐为重原料，其用途尤不胜枚举。（乙）与国防之关系。盐为制氯气及氯化物之原料，氯气及其化合物为战争上之利器，固盐与国防直接有关。盐复可制盐酸、苛性钠以及其他化合物，为重工业之基本原料。国防建设首赖重工业之发达，固盐复与国防间接有关。盐为军民食需所不可或缺，战争期间，盐之供应与粮秣同其重要，国库收入，复赖盐务为主要来源，则与战时之经济体系及财政有关。（丙）与国家财富之关系。国家财富可从两方面言之，一为库收之增加，一为资源之开发，二者之间有相互之关系。盖库收富裕，易于谋资源之开发，资源开发以后，国库收入更易增富裕。库收为直接之国家财富，资源为间接之国家财富，而盐务具此两种性质，尤属显著。盐之本

^① 缪秋杰《盐业经济建设》，中国第二历史档案馆馆藏档案，全宗号266，案卷号76。