

新中國鹽業政策

正中書局印行

版權所有
翻印必究

中華民國三十年九月初版
中華民國三十一年七月再版

新中國鹽業

全一册 改正

(外)

編著者 何

發行人

印刷所

發行所

局 局 常 疑

(1396)

(1.45)金・本

3.2

處

請

「我們革命的目的，和我們革命軍人革命黨員的任務，是要建設新中國。而要建設新中國，就須先經新的經濟，解決國民生計的問題，然後國家纔有基礎。我們纔可以完成革命，達到復興民族的目的」。——總裁語——

序

中國鹽業自宋迄明皆由國家經營。清代雖由國營之軀殼變為民營之實體，而國家對於鹽業仍有管理之權。司鹽者或出於科舉，或出於胥吏，上焉者虛應故事，下焉者弄法藏奸，甚或官商勾結視為利藪。馴至因鹽而生之利益，上不在國，下不在民，而旁落於貪官奸商之手。民國以來，政體革新，言論解放，鹽政改革運動勃然興起。有識之士着眼民生，爭言改革，千百年來為陰霾所遮之鹽業，至是始有撥雲見日之轉機。然以倡言改革者缺乏中心思想，雖崇論宏議不無可取，而築室道謀難成定論。新鹽法久經公布而卒不能見諸實行，初非政府無改革之決心，即緣聚訟盈廷無抑揚於其間也。其實中國既為推行三民主義之國家，一切設施均應以三民主義暨國父遺教為最高之原則。二十七年臨時全國代表大會制定抗戰建國綱領確定三民主義暨國父遺教為一般抗戰行動及建國之最高準繩。當時全國人士各釋私見翕然相從，奉為典則非無故也。可見今後鹽業之改革及其措施已有一定之標準。凡不合於三民主義精神之建議與立法，皆當排而去之，改弦更張。作者有見於此，爰就撰著本書之心得，發為鹽業國營之主張，此非個人之私議，乃係依據三民主義暨國父遺教分析之結果也。

且近代國家無論為改善民生抑為整理財政，皆紛紛推行鹽業國營之政策。前者如蘇俄，後者如意大利、奧大利、日本等；亦有國營之始側重財政政策，其後利益漸增，鹽價可以漸減，又復側重於社會政策者，如土耳其其鹽業國營之後，進步極速，一九三五年七月一日起每公斤鹽價由十四庫魯爾減至三庫魯爾，新價不及舊價三分之一，平民咸感其利。我國鹽業之改革目前必不能忽視財政之需要，將來

必不能忽視民生之改善，在時間上，實綿延於財政政策與社會政策之間。亦即現在與將來戰時與平時均有鹽業國營之必要。比年師友中有倡食鹽無稅之論者，嘗以鹽業國營政策不如無稅政策之徹底為病。其實無稅之後，鹽業之經營若歸於私人，則歷代豪商壟斷鹽利之痛史，將重演於來日，若歸之於國家，由財政政策而趨於社會政策，則目前國家有財政之神益，將來人民有生活上之福利。所謂無稅政策之真精神當在此而不在彼。國父於同盟會革命方略中稱柴米油鹽之稅為惡稅，欲一概掃除之，此即無稅政策也。其所謂柴，自係泛指一切燃料而言，煤炭亦在其中。其後在實業計畫中對於煤礦刀主國營，對於鹽業亦有改革之意見。可見無稅政策不僅與國營政策殊途同歸，且無國營政策繼其後，勢必釀成獨占，妨礙民生，助長亂源，違背國父以三民主義建國之本旨。

總之，鹽業之應由國營，已屬無可非難之真理。鹽業國營之後，可以在消極方面抑制私人資本防止獨占之流弊，亦可在積極方面發達國家資本增加國家之富源，可以施行於平時，亦可施行於戰時，固不肯於經濟進化之趨勢，亦有其歷史上光榮之成功。縱使目前限於人力物力社會環境及地理環境未能立即推之全國而無阻，然此乃改革過程中必有之現象。吾人果有抗戰必勝建國必成之決心，則當臨清路綫，確走步驟，訓練人才，分期推行，將來必有完全實現之一日。凡一新政策之推行，必歷經艱難而後始底於成。歷史上成功之事實，足為吾人有力之教訓，區區鹽政之改革自亦不能例外也。

本書之作，始於二十六年春。自寒徂秋，凡有公餘時間均盡座於此，雖當盛夏，未敢稍懈其志。七七事變起，營所藏珍貴圖書百餘種送蘇北，既返，已在八一三之後，以疲乏之身當空戰之危，猶適如故。九月底遷回杭州，歲月悠閑，斗室自安，時時就已成之稿斟酌推敲。十二月移居長沙，營所

力爲結論一章，稿未成而去。次年春卜居重慶，適臨時全國大會有抗戰建國綱領之頒行，爰釋其旨，撰爲改革方案以代本書之結論。二十八會四月以後於役浮關，公務蠅集，遂無暇及此。然以兩年之餘暇銳意撰述，雖飽經憂患，終以自隨，又安忍忽然置之，爰於百忙之中重加刪定。明知材料缺乏，時間局促，脫略之處，在所不免，而狂失蕪蕪之見或亦有裨施政者之參考歟！

先父紹春公精研史學，於本書之編撰殷殷指示，力促其成。抗戰後避寇亂居鄉，憂憤病沒，竟不及本書之刊，撫今追昔，能不悽然！中華民國二十九年十月二十六日淮安何維凝序於重慶復興閣。

目次

第一編 導論——地理背景與歷史背景	六二一
第一章 產鹽地方之分布	五三一
第一節 概說	五三一
第二節 沿海產鹽地方	四四一
第三節 中部產鹽地方	四四六
第四節 北部產鹽地方	三九七
第五節 西南產鹽地方	三三一
第六節 西部產鹽地方	三三三
第二章 歷代制度之變遷	三二五
第一節 概說	三二五
第二節 先秦兩漢	三二六
第三節 三國晉南北朝	三八
第四節 隋唐	二九
第五節 五代	二二〇
第六節 宋	二二一

第七節	鹽金元	一三
第八節	鹽	一四
第九節	鹽	一五
第十節	最近之變遷	一七
第二編	國父遺教中鹽業政策之分析	二八
第一章	食鹽與食鹽問題	三一
第一節	食鹽與生理之關係	三二
第二節	食鹽問題之重要	三三
第三節	食鹽與化學工業之關係	三五
第二章	改造中國鹽業之基本原則	三九
第一節	鹽稅廢除之理論	三九
第二節	鹽業由私人經營之流弊	四四
第三節	鹽業由國家經營之理論	四九
第三章	改造中國鹽業之途徑	五七
第一節	製造方法之改造	五七
第二節	運輸方法之改造	六一
第三節	分配方法之改造	六五

第四章 經營鹽業之具體辦法

七二

第一節 概說

七二

第二節 利益之分配

七四

第三節 產額之規定

七七

第四節 產地之選擇

七九

第五節 輸出之獎勵

八一

第三編 新中國鹽業政策之動向

八四

第一章 新鹽法制定前改革原則之決定

八四

第一節 第二次全國代表大會對於租稅政策之決議

八四

第二節 中央委員及各省區市海外各總支部代表聯席會議對於租稅政策之決議

八五

第三節 經濟會議對於鹽業政策之討論

八六

第四節 第一次財政會議對於鹽業政策之討論

九〇

第五節 鹽務討論會對於鹽業政策之討論

九二

第六節 第三次全國代表大會及二中全會對於鹽業政策之決定

九三

第二章 鹽法制定之經過及其內容

九六

第一節 鹽法制定之經過

九六

第二節 鹽法之內容

九七

第三章 鹽法及鹽政改革委員會組織法公布之經過	一〇七
------------------------	-----

第一節 鹽法之公布	一〇七
-----------	-----

第二節 鹽政改革委員會組織法之公布	一一一
-------------------	-----

第四章 鹽法實施方案之討論	一四六
---------------	-----

第一節 第二次財政會議對於鹽法實施方案之討論	一四三
------------------------	-----

第二節 四屆五中全會對於鹽法實施方案之討論	一四七
-----------------------	-----

第三節 第五次全國代表大會對於鹽法實施方案之決議	一二〇
--------------------------	-----

第四節 五全大會後鹽法實施之經過	一二四
------------------	-----

第五章 抗戰前後鹽業政策之轉變	一二六
-----------------	-----

第一節 第五屆三中全會後鹽業政策之新傾向	一二六
----------------------	-----

第二節 第五屆五中全會中新鹽業政策之決議	一二七
----------------------	-----

第四編 近十年來鹽政上之重要實施	一三〇
------------------	-----

第一章 整理鹽產之經過	一三〇
-------------	-----

第一節 整理鹽產之經過	一三〇
-------------	-----

第二節 整理鹽產之經過	一三〇
-------------	-----

第三節 整理鹽產之實情	一三四
-------------	-----

第二章 整理稅率之經過	一四六
-------------	-----

第四章 整理稅率之經過	一四六
-------------	-----

第十節 機構重疊之弊

第十一節 結論

第二章 今後中國鹽業改進之方針與對策

第一節 政策之決定

第二節 新鹽業產地之選擇

第三節 生產組織之改進

第四節 生產方法之改進

第五節 銷鹽方法之改進

第六節 收入方面之改進

第七節 行政方面之改進

第八節 結論

第三章 國營鹽業分期推行方案

一六三

一九三

一九五

一九五

一九八

一九八

二〇〇

二〇〇

二〇六

二〇八

二二一

二二二

二二五

二六六

二五八

二五二

二四八

販製鹽營業者計十三家。河北有久大、通達二公司，山東有通益永裕二公司，江蘇北部有久大分公司，浙江有民生鼎和二公司，遼寧有奉天、福海、華豐、利源、裕華及洪源等六公司。製造之原料除和一家兼用粗鹽清水外，其餘各家皆用粗鹽。製造之法因規模而異，約可分為鍋熬法、洗滌法及真空管法三種。各家之中惟永裕可洗滌法及其真空管法之設備，五和有洗滌法之設備，其餘各家均為鍋熬法。其種類為粉鹽、粒鹽、末鹽、晶鹽、磚鹽及洗滌鹽之分，但粉鹽與末鹽、粒鹽與晶鹽名異而狀近，實際僅分粉、粒、磚及洗滌四種。自十九年起各公司每年最高產額均由鹽務機關酌量核定。抗戰前查分場區設局管理者凡十二區，即長蘆、山東、兩淮、松江、兩浙、福建、兩廣、四川、雲南、河東及西北。長蘆轄河北省產鹽地方，兩淮轄江蘇江以北產鹽地方，松江轄江蘇江以南產鹽地方，兩浙轄浙江產鹽地方，兩廣轄廣東產鹽地方，河東轄山西南部產鹽地方，西北轄甘肅寧夏青海產鹽地方。湖北巴東有鹽泉，應城有膏鹽，湖南湘潭有膏鹽，陝西有土鹽，均未設場，僅由各該省鹽務局管理。由西北部產鹽地雖未設場，亦特設辦事處，是謂晉北。察哈爾、綏遠產鹽地方則特設分局，隸長蘆區，是謂口北。河南、河北、山東、江蘇所產土鹽，向禁淋製，至今因之。其餘各產鹽地方，或由地方管理，或聽人民自由採製，或加封禁，辦法不一。遼寧產鹽地方原亦盡場設官，自淪陷於日人後，已不能行使職權。自抗戰以後重要產區，多半淪陷，損失甚巨。究心鹽政者不可不引為痛心之事也。茲按地理位置分沿海、中部、北部、西南及西部五區，略述其鹽產情形如下：

第二節 沿海產鹽地方

沿海產鹽地方，有遼寧、河北、山東、江蘇、浙江、福建、廣東七省，現分為東三省長蘆山東

兩淮兩浙松江福建兩廣等八大鹽區，所產均以海鹽為主，略有土鹽，爲量甚少。

(一)東三省產鹽區域，民初共有八場，二十年併爲營蓋、復縣、莊河、興縣、錦縣、盤山六場。坐落營口、復縣、莊河、鳳城、興城、綏中、錦縣、錦西、盤山及北鎮等縣。其製鹽之法，係於鹽灘內掘溝引潮，先送滷臺，再達鹽池，曝曬成鹽。在沿海各區中，本區製法最爲簡便而經濟。九一八事變前，年可產鹽六百三十餘萬擔，每百斤成本，據二十二年統計（以下同）最低爲八九分，再高爲四角。所產之鹽銷於遼寧吉林黑龍江及熱河等省。九一八事變後，鹽區盡入日人掌握之中，復於關東軍卵翼之下，設立「滿洲國鹽業股份有限公司」，積極開發鹽田，獎勵生產，以期滿足其國防上工業用鹽之需要。又黑龍江省內呼倫貝爾有天然鹽池四處，即朱爾畢特鹽池，巴彥察罕鹽池，大烏庫爾圖鹽池及小烏庫爾圖鹽池，產數無多，僅銷於附近蒙人，向未設官。

(二)長蘆產鹽區域，清末有八場，民國以來一再裁併，迄今僅存豐財、蘆台二場。坐落寧河縣屬塘沽新河及天津縣屬東沽漢沽等處。其製鹽之法，係於鹽灘內掘溝引潮，以次用風車絞入汪子、窪閣及滷台，先曝曬成滷，然後放入鹽池，曝曬成鹽。其產額二十二年至二十六年平均數爲七、〇八四、八四〇市擔，占全國平均總數百分之十六。每百斤成本，最低爲一角二分五，最高爲三角一分五。所產之鹽，除銷於河北省外，並分銷河南、山西、察哈爾及熱河等省。此外長蘆鹽區，又盛產土鹽，雖經查禁，成效甚少。北七事變後陷於敵手，由敵興中公司計畫增產。二十八年敵人復籌設「華北鹽業公司」，圖壟斷我北方鹽利(三)。

(三)山東產鹽區域東南北三面臨海，清末設八場，民國以來略有增減，現有永利、王官、萊州

威寧、石島、金口及膠澳七場。坐落蘇隸、壽光、掖縣、昌邑、文登、牟平、榮成、萊陽、海陽、即墨、膠縣及威海、青島三市。其製鹽之法，先採油，分爲濃灘井灘二類。濃灘者，臨灘滯滯，引潮入池，曝晒成之。井灘者，臨灘掘井，汲水過閘，曝晒成之。製鹽時濃灘之油，灌入晒池，日光曬之，即而成鹽。井灘之油灌入晒池後，須加入舊鹽始能成鹽。其產額二十二年至二十六年平均數爲九、一四〇、一二七市擔，約占全國平均總數百分之三十三強，每百斤成本約爲三角左右。所產之鹽除銷於本省外，並分銷河南、江蘇、安徽所屬十餘縣，輸出朝鮮日本香港等處。

此外魯西一帶，開產土鹽，惟情形不如長蘆河南之嚴重。

(四)兩淮產鹽區域，清末置二十三場，民國以來迭加裁併，現存安樂、豐掘、章堰、餘中、伍祐、新興、濟南、中正、板浦及濤青十場，舊分南北二區，近合併爲一區。坐落江蘇東台、如皋、南通、鹽城、連水、灌雲、東海、贛榆及山東日照等縣。其製鹽之法：有煎有晒，晒法又有板晒灘晒之分。煎法先攤灰於場，潑以海水，候結鹽水，以水淋之得油，然後入鐵煎之，投入皂角等物，即可得鹽。灘晒之法，先開溝引潮，就灘曬晒成油，然後入池再晒，撤入舊鹽，即可得鹽。板晒之法，先以海水撥於土上，俟潮質提升，以水淋之得油，然後入板攤晒，即可得鹽。其產額二十二年至二十六年平均數爲九、五九四、六四四市擔，約占全國平均總數百分之二十一。每百斤成本最低爲三角，最高爲一元七角餘。所製之鹽行銷最廣，江蘇、安徽、江西、河南、湖北、湖南等省多仰給之。

此外淮徐海三屬產土鹽，產數是不多。

(五)兩浙產鹽區域，清末共十一場，民國以來迭加裁併，僅存飽郎、黃灣、餘姚、岱山、清泉、

黃巖、雙礁、鹿港、錢清、定海、玉泉、長亭、長林、北鹽及南鹽等十五場。坐落平湖、海鹽、海
事、蘇山、餘姚、定海、紹興、上虞、鎮海、鄞縣、象山、臨海、溫嶺、寧海、珊安、樂清、平陽、
及玉環等縣。

其製鹽之法，舊時皆係火煎，清乾隆時始創為板晒之法，今浙東各場已晒多於煎。其法先製油，
分爲刮泥淋漏、引潮淋溜、潑水淋溜、潑水淋灰及潑水淋炭五種。大抵以海水侵入土灰等物，利用熱
力除去其水分，然後以水淋之，而使成濃漬。製鹽時，或利用火煎，其器有鐵盤、篾盤、鐵鍋之分；或
利用日晒，其法有板晒灘晒之別。其產額二十二年至二十六年平均數爲四、四、五、七、四、二、六、市噸，約
占全國平均總數百分之十。每百斤成本最低爲三角三分餘，最高爲一元七角餘。所產之鹽除銷於本省
外並分銷江西安徽等省。

(六)松江產鹽區域原有青村、袁浦、兩浦、崇明四場，近因崇明裁廢，兩浦青村併入袁浦，遺存
袁浦一場。坐落江蘇華賢、松江、金山等縣。其製鹽之法，先引潮灘晒，利用日晒，使鹽質留於地
面，然後刮土淋之得油，再灌入板中晒之得鹽。其產額二十二年至二十六年平均數爲三四六、〇〇五
市擔，約占全國平均總數百分之〇、七。其成本每擔約爲七八角。所產之鹽行銷於江蘇、蘇、常、鎮、太
五府屬及崇明啓東二縣，又安徽郎溪縣。

(七)福建產鹽區域清末設十三場，民國以來將荒廢鹽坎相繼裁併，現存莆田、山腰、海美、詔
浦、四場及韓厝寮一區。坐落莆田、惠安、晉江、南安、思明、金門、雲霄、漳浦、詔安、龍溪等
縣。其製鹽之法，先趁潮漲時引水入溝，厚入鹽坎曝晒，儲入溝井，然後將鹽坎洗淨壓平，注入溝水