

鹽政



丙 49

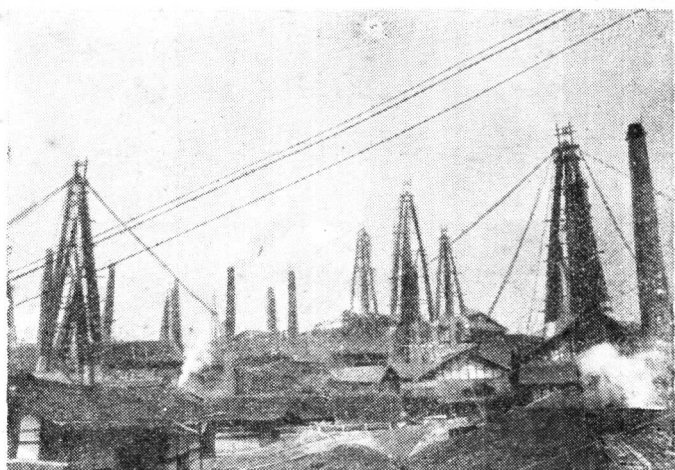
行政院新聞局印行

中華民國



鹽

政



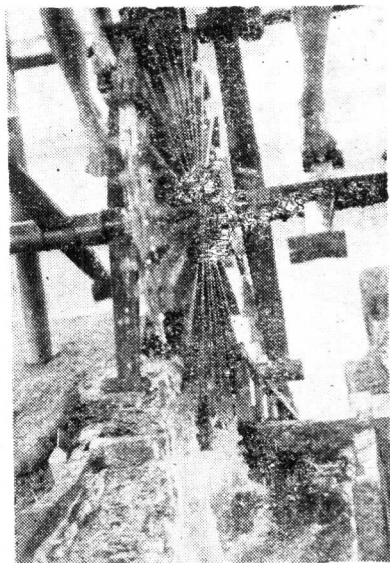
自 流 井 鹽 區



鹽 磚



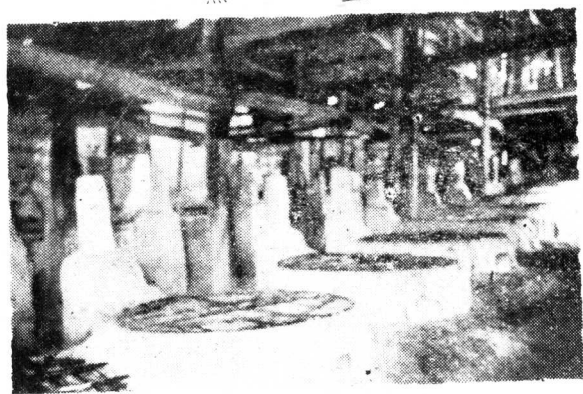
汲 鹽



汲 鹽



熬 鹽



火 井 熬 鹽

鹽政目錄

一、前言

二、歷代鹽制沿革

三、戰時鹽務

四、戰後設施

鹽政

一、前言

鹽之種類甚多，以來源言有海鹽、石鹽、井鹽、池鹽與湖鹽、土鹽與硝鹽、及膏鹽之分；以形狀言有粒鹽、花鹽、巴鹽、筒鹽及磚鹽之分；以成分言有粗鹽、再製鹽、洗滌鹽之分；以用途言有食鹽、漁鹽、醃切鹽、醬鹽、工業用鹽、及農業用鹽之分。

鹽之製法因各地產鹽種類不同而異，茲將各項製法分述於後：

(一) 海水煎法 沿海灘地及草灰等物，含有鹽質，用水淋濾而成鹽滷，以之煎熬，即成爲鹽。

(二) 井水煎法 鑿井取鹽，煎煉成鹽，是爲井水煎鹽，其中有直煎與淋煎之分。直煎係用井水直接起煎，淋煎則係用井水澆於土或灰上，曬乾後漚滷而煎。

(三) 礦滷煎法 採取含有鹽質之礦石，以井滷泡之，使鹽質漸溶於滷，增厚其滷度，然後用火煎熬成鹽。

(四) 土瀝煎法

於鹼地硝地，刮取泥土，用水溶化，淋瀝取瀝，煎熬成鹽。

(五) 灘晒法

於濱海灘地，挖掘溝池，吸引海潮，待潮注滿後將水門堵塞，任風蕩漾以蒸發水份，至相當時間後池中海水漸變濃瀝，放入灘內，藉風吹日晒，約一二日即可成鹽。

(六) 板晒法

用刮土或灰淋方法，採取瀝水，將瀝傾於特製之木板上，經陽光曝晒，水分蒸發即結成鹽。

(七) 垣晒法

用碎缸片或瓦片鋪於地面，四周圍以木板，使成方形或長方形之晒垣，然後將瀝水傾入，經日光曝晒即可成鹽。

(八) 埕晒法

於近海鹽田，覺土為硬，四周圍築成爲鹽埕，鹽埕自一道至四五道不等，俟大潮日引水入埕，以次灘晒，至第三埕即已成瀝，再引瀝入結鹽，經日光曝晒，即凝結成鹽。

(九) 漏晒法

此法有晒水晒沙之分，晒水法與灘晒相同，晒沙爲用水淋沙，製成鹽瀝，然後注瀝入池，經風吹日晒，結晶成鹽。

(十) 池水晒法

注水於含鹽分之鹽池，經相當時間。即成瀝水，再經風吹日晒，凝結成鹽。

(十一) 天然晒法

西北一帶潮淤之湖水，或雨後積水及噴出之泉水，因積滯日久，經日光將水分蒸發，不假人工，即可成鹽。

(十二) 鍋熬法 以粗鹽溶化於水或滴水中，用藥品提去雜質，濾為清滴，注入鍋內，熬製成鹽。

(十三) 洗滌法 以粗鹽置入洗滌機中，用濃滴反覆沖洗減少雜物，使鹽色潔白，提高鹽質。

(十四) 真空管製鹽法 用藥品提去雜質之清滴，以真空管之高度火力煉製而成。其優點為產鹽迅速，節省燃料，減少人工，減輕成本。

製鹽時連帶之副產品甚多，如滴膏、滴湯、鹼餅、硝土、鹽乳、皮硝等，多有特殊用途。茲將製鹽程序表解如下，以明其製造步驟。

鹽之爲用甚廣，除食用外，尙可用於醃魚，以促進漁業之發展，用以製造肥料以助作物之生長，工業上鹽之用途更廣，如製造純鹼及其他鹼類，鹽酸、芒硝、漂白粉、及玻璃、陶器，紙張等工業均須以鹽爲原料，茲將鹽之用途列爲一表如上，以明鹽對於國計民生之重要。

我國產鹽區域，東起遼寧，南迄廣東，西至川藏，北達蒙古，範圍遼闊，戰前曾設遼寧、長蘆、山東、兩淮、松江、兩浙、福建、廣東、四川、雲南、河東、西梁等十二區，及未設鹽場之口北、晉北、陝西、新疆等四區。其中遼寧區於「九一八」淪亡，抗戰時兩淮長蘆等沿海鹽區及口北、晉北、河東等區相繼一部或全部淪陷，勝利後沿海產區先後恢復，各區重加調整，全國計分東北、長蘆、山東、兩淮、上海、兩浙、福建、兩廣、川康、川北、雲南、西北、陝西、山西及台灣等十五區，全國各區全年產量約爲六千萬担。

二、歷代鹽制沿革

我國鹽制，代有變更，三代以前，山海之利未闢，夏時始立樁鹽之制，商周因之，春秋時除齊行管子專賣制度外，各國均採征稅制，秦用商鞅法，征稅特重，漢初仍行征稅制，至武帝時實行鹽鐵專賣，王莽一仍其舊，光武時始弛私鹽之禁，就郡縣設官收稅，其法與近代就場征稅相似，章帝時曾一度實行專賣，至和帝以迄獻帝復行征稅制。南北朝時南朝仍行漢制，北朝除東魏高

齊於滄、瀛、幽、青四州行事實外，亦多施行征稅，隋末唐初，罷除鹽禁，是爲無稅，開元十年行征稅制，至天寶，至德，乾元間復變爲專賣，實應時劉宴行民製官收商運商銷之法，囑稅於價，轉售商人，自由運銷，即今之就場專賣制，德宗後鹽法漸紊。後唐行官商並賣法，於州府縣鎮各置權鹽場院，鄉村則准許通商，自由運銷，開運初罷除通商，仍歸官鬻自賣，其後至周顯德間鹽制變革無常，宋初京西、陝西、河東、河北等處行通商，京東淮浙廣東等處行官賣，仁宗慶歷末年，創行鹽鈔法，崇寧時改行換鈔法，更改新鈔，收換舊鈔，實行對帶貼納之例，凡以鈔至者，每十分內令輸現錢數分，謂之「貼納」，換給新鈔，仍帶舊鈔數分，謂之對帶，復創立引制，有長短引之分，凡商人輸錢課長引者，許往他路行銷，請短行者祇許行銷本路，於近場卅縣售賣。南宋鹽制無常，貼納對帶循環之制屢興屢廢，罔民瘠利實不足以言法，遼制採用征稅，金初循遼制，至貞元二年始仿宋鈔引法，設官置庫，印造鈔引，鹽載於引，引附於鈔，商人行鹽，按引繳價，請領鈔引，赴場支鹽，元初仿宋折中之例，募民入粟，給以鹽引，繼復改爲現錢，按引收價，憑引支鹽，仍爲就場專賣制，中統四年倣食鹽法，計口授鹽，於是有一「引鹽地」「食鹽地」之分，凡通商各地，商人冒引領運者爲「引鹽地」，近場各地由官派散民戶者爲「食鹽地」。是以引制之行，肇於宋而備於元。至明萬歷間創行「綱法」，疏銷積引，分年派銷，將商人所領鹽引，編設綱冊，分爲十綱，每年以一綱行積引，九綱行現引，依冊冊上窩數，按引派行，凡綱冊

上有名者據爲寫本，綱冊無名者不得加入，商人得專引岸之利，專商之制，實源於此。此時官不收鹽，政府所賣之引，無鹽支商，乃令鹽戶將應納鹽課，按引繳銀，謂之「倉鹽引價」，商人支鹽，即以此項折價支付，令其自行赴場購運，政府將收買運銷之權，授之專商，蓋國病民之鹽制，由是確立，清承明弊，沿而未改，各省行鹽，循用綱法，招商認窩，領引辦課，開征時由商人接引納課，指定某場實鹽，限期出場，凡各省沿海及有池井之地，均聽民開闢，置場製鹽，與商交易，定爲民製，商收，商運，視產之多寡與運之遠近以配引而行於各岸，主行鹽者謂之運商，主收鹽者謂之場商。民初承清積弊，各省鹽務未遑整理，至民國二年由於善後借款以鹽稅爲担保，鹽務機關乃延用洋員，實施改革，如開放行地，整齊稅率，劃一觔重，裁併場區，改良製造等要政次第實行，同時設鹽務稽核所協同稽核徵權釋放事宜，另以鹽務署及運使署主管運行政。十七年國府食都南京後，將延用客卿辦法改爲政府自行選聘，稽核辦法仍予沿用，行鹽制度雖未加改變，而管理則已日臻嚴密。廿年公布新鹽法，擬將數百年來之專商引岸制度改爲就場征稅自由貿易之新制，卒以九一八後，國難日深，遷延未行。抗戰後初應戰時需要，行民製官收官運商銷政策，後於卅一年實行就倉專賣制，鹽之產運銷，統由政府加以控制，而將專商引岸稅制徹底廢除，實開我國鹽政史上劃時代之大改革。施行數載，成效大著，祇以卅四年政府實施緊縮，復停止專賣，改行征稅，卅五年公布鹽政綱領，由民製官收官運商銷改爲民製民運民銷。三十六年

三月根據前項原則制定鹽政條例公布施行，自由貿易制至此始告實現。

三、戰時鹽務

一、產收

戰時沿海鹽區相繼淪陷，或淪為游擊區域，鹽源減少，而人口內移，後方食需頓增，乃就未淪陷之各產鹽區域積極增產，創設獎勵督導方法，如頒布增產考核規程，貸款扶助井灶設備，獎勵開發井與挖辦新井，舉辦推牛健康保險及預防注射，鼓勵推汲增加滴量，以及補鹹津貼，少產津貼，溢產獎金，推滴獎金，涉滴補價，搭筴補價等。總計後方各區產鹽數量，自廿七年增產後年有增加，尤以川康區成績為最佳。戰時民製官收，係按標準成本，酌給利潤，製鹽人成本無虞虧折，不至貶價求售或冒險走私；鹽質嚴格檢定，尤可促進改良。且公家收購產鹽價格，向本衰多益寡原則，庶各區各場之鹽價，得以逐漸平衡，銷市可以穩定，而官收之後，鹽由公家負責分配銷售，政府得依據各地需要，統籌配運，使場無積滯，岸無脫銷。計自民國廿七年實行此項政策以來，除少數鹽場以情形特殊未能舉辦及川北區於卅三年改為委託商收外，其餘或全部官收，或局部推進，或變更方式實行，均頗著成效。

二、運銷

1. 加強鹽運

運鹽路線，除近場各地多係肩挑供銷或由近場河道轉運外，所有運往本區鹽場較遠各地，暨濟銷外區食需鹽運，皆各有其一定運線。惟戰時軍事情勢，緩急靡定，運輸工具，又感缺乏，運務遭受影響至鉅，故戰時鹽運主要幹線，或因搶運，或因濟銷，為適應環境需要，增闢甚多，且往往因軍事人力物力天候關係，不時更動。以言運輸工具：在戰事初起之時，猶可利用輪船火車，戰事西移，輪船火車失其效用，乃不得不兼及人力牲畜，軍事當局，雖明定軍運與鹽運並重，而戰時軍運頻繁，交通工具，悉被控制，鹽務機關為維持鹽運，只得自置運具（如川東川北之自造木船貴州之自造板車），或實行貸款租僱（如西北之貸款僱駝貨款僱車），以期增加運量；並經呈奉核定水上船舶統制辦法，凡鹽務機關自製專供鹽運船隻，由本機關自行管制，船舶總隊部不能過問，即尋常商運船隻，由鹽務機關暫時指作鹽運之用者，船舶總隊部，亦應予以維護；至於佚力一項，初以兵役問題，未獲解決，運佚視若畏途，未能踴躍應僱，嗣經轉奉核定運鹽工佚暫行緩征兵役辦法，鹽運佚力問題，始告解決，對於鹽運，裨益良多。

鹽務當局在七七事變以前，對於戰時食鹽之準備，係利用商人之人力財力，以常平鹽辦法，在若干集中地點，維持其附近銷區相當時日之消費量，以備萬一。泊蘆溝橋事起，金融情形，極度緊張，搶救沿海鹽產，接濟腹地民食，已成國防重大問題，勢難責之於將本求利之鹽商，乃迅速決定公家實行自運，以赴事機；原擬招商由淮北輪運百萬担至漢口，但甫運出三輪，八二三

事起，長江封鎖，而淮北、山東各場，存鹽尚多，爲免場鹽資敵，經發動所有人力財力，大量內移，截至徐州會戰時止，共運出場鹽四百餘萬担，其中大部，均到達開封蚌埠、歸德、徐州等地，甚至遠達信陽漢口，爲抗戰後內地民食一大幫助。直至二十七年春夏之間，戰局漸趨穩定，同時銷岸常平鹽準備，亦漸告匱乏，而商運受時局影響，多形停滯，於是各區更先後爲有計劃之官運，並劃分區間、區內聯運運輸辦法，使各負專責，迅赴事機，後方民食得以無虞，官運辦理得當，自爲其重要原因。

2. 充裕屯儲 一二八後，時局日趨緊張，爲未雨綢繆，並謀距場較遠省區民食無虞起見，故決定先將產多易運之兩淮場鹽，運儲中原之湘鄂皖贛一帶，以足敷一年之用爲初步目標，藉備萬一；此項常平鹽辦運數量，計湘岸共辦常平鹽四百五十票，鄂岸四百票，西岸二百票，皖岸五百小票，四岸共辦常平鹽一千零五十票，又五百小票，約六百萬市担。

七七事變起，繼之全面抗戰，軍事擴大，而長江腹地，民食無憂，均賴政府燭照機先，有此大量存儲，不虞匱乏；至二十七年淮儲漸減，而浙閩粵鹽內運路線，已有充分時間，分頭開發，贛湘食銷，得以順利維持，均賴此數百萬担常平鹽之力，始能爭取時間，作戰爭運輸準備。其在抗戰後期，復於沿江交通適當據點，辦理國防屯儲，以備將來軍事進展時，推進供銷，計在萬縣屯足十四萬一千一百二十担，江西屯足十八萬担，湖南屯足十五萬担，此外復於粵北及都城屯足

十五萬担，漢中、鄖陽、均縣、等處屯儲四萬担。

3. 管制食銷 我國鹽產豐富，供過於求，各區鹽政，大多側重於運商之管制，至於到岸後販戶零商，大體上准商民自由經營。抗戰以還，各區運輸，日趨艱難，鹽源調劑，尤感棘手，濱海產地，大部淪陷，或遭敵擾，內地各省，原恃海鹽接濟者，其大部食需，已不得不惟內陸鹽產是賴；惟井池鹽產，僻在邊陲，外運維艱，銷區擴大，供求難以相應，政府對策，一面增產趕運，以開其源，一面按當地人口之需要，統制配售，普設公賣店及合作社，承辦食鹽銷務，平衡供銷，其於鹽源特別艱困之處，則舉辦計口投食，實行憑證購鹽辦法，以資調節。

4. 平抑鹽價 戰時政府對於鹽價統制，日謀加強，每次調整，均以產運成本為依據，鹽價恒能維持三五個月之久，在實施限價期間，為貫徹政令，各重要市場鹽價，且亘年不變，良以控制得宜，對於商人操縱居奇屯積抬價，則分別規定取締辦法，通飭遵行，以是鹽價增漲指數，遠在一般物價之下，確收平抑之效。

三、財 務

1. 調整稅制 戰時稅制調整可分為四階段：（一）二十六年至三十年調整中央地方場岸正附稅名目，（二）三十年九月起辦理從價計徵。（三）三十一年至三十三年辦理鹽專賣，（四）三十四年改行徵稅。各年平均稅率如下表：