

中國文化叢書

第一輯

中國鹽政史

曾仰豐著

主編者
王傳
雲緯
五平

商務印書館發行

中國文化叢書

第一輯

中國鹽政史

曾仰豐著

主編者
王雲五
傅緯平

商務印書館發行

張菊生先生致力文化事業三十餘年，其躬自校勘之古籍，蜚聲士林，流播至廣，對於我國文化之闡揚，厥功尤偉。中國文化史叢書之編印，實受張先生之影響與指導。第一集發行之始，適當張先生七十生日。謹以此獻於張先生，用誌紀念。

商務印書館謹識

序

昔史遷傳貨殖，述及食鹽之運銷，孟堅志地理，備敘重要之產區，論古者已推爲鹽史之鼻祖，要屬於一時一事之記載。厥後杜君卿之通典，馬貴與之通考，撮取鹽事，敘列於篇，而歷史食貨之志，列朝會要之作，皆於鹽法有所纂錄，雖歷代沿革，可資考證，然依類分載，非專書也。明弘治時，創編蘆東淮浙等區鹽法志，清時續有增補，民國復事編纂，固專屬於鹽務，但區自爲書，且以一代爲斷，其他私家撰述鹽事者，亦復著作如林，然大都依年記事，分代論列，欲求上自往古，下迄近今，就鹽政之重要變遷，以事爲綱，具有系統之記載者，初無聞焉。今春商務印書館就商於余，屬編一鹽史，須便於學子之研討者，余自慚學識，曷敢操觚，第以鹽爲人人日用所必需，一舉箸間，實爲財政命脈所係，國家存亡所關，矧以新法行將實行，政府方力謀整理，用不揣固陋，將古人所行之鹽事，略分系統，拉雜書此以獻，聊供關心鹽務者減省檢討之勞而已，是爲序。

例言

一、爲便於學者參考起見，是書分爲鹽制、鹽產、鹽官、鹽禁四篇，至於民國以來鹽務之改革，以及鹽務之最近統計，則列於附篇，以資參考。

一、是書取材於各史食貨、職官、地理、各志、通典、通考、通志、各書，各鹽法志及左君樹珍之鹽務講議、鹽務總所及鹽務署印行之鹽務實錄、鹽務年鑑、丁恩改革鹽務報告書暨鹽務檔案文書等。

一、是書以記事爲主，其有須加說明者，亦偶及之，以期明晰。

一、是書事實，截至二十五年八月爲止。

一、是書擔任分篇編集者，鹽制爲葉君屏侯、郭君民源，鹽產爲陳君季梓，鹽官爲左君習勤，鹽禁爲史君渭漁，特此鳴謝。

一、是篇倉卒成書，難免誤漏，尙祈讀者匡正。

目錄

序

例言

第一章

鹽制

第一節

無稅制

第二節

徵稅制

第三節

專賣制

第一目

一部分專賣

第二目

全部專賣

第三目

就場專賣

目錄

第四目	官商並賣	一九
-----	------	----

第五目	商專賣	二一
-----	-----	----

第四節	近代鹽制之變遷	三〇
-----	---------	----

第二章	鹽產	四九
-----	----	----

第一節	產源	四九
-----	----	----

第二節	產區	五六
-----	----	----

第一目	兩淮	五八
-----	----	----

第二目	兩浙	五九
-----	----	----

第三目	福建	六二
-----	----	----

第四目	兩廣	六四
-----	----	----

第五目	山東	六六
-----	----	----

第六目	長蘆(口北附)	六八
-----	---------	----

第七目	遼寧	七一
-----	----	----

第八目 河東……………七三

第九目 西北……………七五

第十目 四川……………七八

第十一目 雲南……………八〇

第十二目 新疆……………八二

第十三目 康藏……………八三

第十四目 晉北……………八四

第十五目 陝西……………八五

第十六目 應城……………八六

第三章 鹽官……………八八

第一節 漢唐宋元之官制……………八八

第二節 明清之官制……………一〇九

第三節 民國之官制……………一二五

第四章 鹽禁……………一五一

第一節 漢晉唐……………一五一

第二節 五代……………一五二

第三節 宋金……………一五八

第四節 元……………一六一

第五節 明……………一六八

第六節 清……………一七四

第七節 民國……………一九七

附錄一……………二〇七

全國鹽務近五年平均產鹽放鹽及稅收表……………二〇七

各區產鹽表……………二〇九

各區銷鹽表……………二一一

各區稅收表·····	二二三
民國二十五年七月一日全國各鹽區銷地及稅率表·····	二二五
鹽之用途圖·····	(插頁)
全國產鹽銷鹽區域圖·····	(插頁)
附錄一·····	二六五
民國鹽務改革史略·····	二六五
附錄三·····	二八六
鹽法·····	二八六

中國鹽政史

第一章 鹽制

中國鹽制，代有變更。而一代之中，或因時而屢易，或因地而各殊，紛紜複雜，誠不勝其枚舉；然歸納言之，要不外無稅、徵稅、專賣三種制度。無稅制，謂鹽爲人生日用所必需，對於吾人身體上之健康，至有關係，且無他物可以代替，非惟不宜專賣，且不宜徵稅，應聽人民之自取自給；行此制者，爲三代以前及隋代唐初是也。徵稅制，謂鹽雖爲人人日用不可缺，然所需之量甚微，其負擔之加諸民者，雖創痛而非深鉅，其徵收時視他稅爲簡易，而所入至豐，宜權之以爲軍國之用。大率在產地徵收，國家徵稅以後，任民自由販運買賣，不加限制。行此制者，若夏、商、周三代、秦及漢初與東漢六朝是也。專賣制，謂鹽爲大企業，不宜由商擅其利，居間剝削，應收歸國有，以國有營業代租稅，既可免資本家之專

利，又可輕人民之負擔，且以增國庫之收入。其制亦可分爲五種。一曰一部分官專賣，亦即狹義專賣。以民製爲主，官製爲輔，凡民製之鹽，須由政府盡數收買，由官運銷。若春秋時管子之法是也。一曰全部官專賣，即廣義專賣。凡產製運銷，皆收歸政府，完全爲國有營業。若西漢武帝時之制是也。一曰就場官專賣，亦可稱爲間接專賣。產製歸民，由政府收買，轉賣於商，歸其運銷。若唐代劉晏有宋中葉及金元與明萬歷以前之法是也。一曰官商並賣，亦可稱爲混合專賣。將行鹽地方，劃分爲二，一由官運官銷，一歸商運商銷，各有經界，不相侵越，如五代宋初及遼、金、元之法是也。一曰商專賣，亦可稱爲兩重專賣。即政府將收買運銷之權，授之專商，而居間課其稅。如明末及清代之制是也。民國鹽制，雖未明定。考其二十年來，對於整理場產，開放引岸，整齊稅率諸端，均次第進行，似採取徵稅制，然在新鹽法（二十年五月三十日公布）未實行以前，重要各區，鹽之運銷，多有專商及引岸，仍應認爲商專賣制。爰將各制源流沿革分述如次。

第一節 無稅制

三代以前，俗淳事簡，山海之利，未有禁榷，自蓬古以至唐虞，凡二千二百六十九年，皆爲無稅時代。史稱「黃帝之世，人民不夭，百官無私，市不預賈，城郭不閉，邑無盜賊，相讓以財。」蓋當時人類，得共有天然一切產物，尤足爲自由制之徵焉。

隋文帝開皇三年，除禁榷，通鹽池鹽井，與百姓共之，遂復無稅制。唐初沿隋之舊，國用所資，皆賴租調，租調以外，概不稅斂。自隋開皇三年迄唐開元九年，其間共一百三十七年（唐開元初左拾遺劉彤請權收鹽利，爲議者所阻，事不克行）均未徵收鹽稅，爲無稅主義。此實我國鹽政史上值得紀念之一大時期也。

第二節 徵稅制

權鹽之制，始於有夏。禹貢載青州厥貢鹽絺。夏時有貢而無稅，貢，卽稅也。商因夏，周因商，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，物貢云者，卽徵稅於魚鹽橘柚等雜物之謂。是則三代權鹽，同爲物貢，固皆屬於徵稅制。蓋彼時爲封建制度，諸侯歲有常貢，各以其地之所徵，

貢於王室，鹽爲地徵之一，則貢其所有，以資國用焉。然其時稅斂甚輕，且係徵取本色，對於鹽之產製運銷，皆是聽民自由，僅在產地設有虞衡之官，掌其政令，許民以時採製，並不與民爭利。春秋時，除齊國用管子之法，行專賣制度外，其他各國之鹽法，大都循周之舊，採用徵稅制。秦用商鞅法，廢井田，將山澤之利，盡行開放，民得買賣，產製運銷，聽民自由，惟徵稅過重，鹽價昂貴。史載當時鹽利收入二十倍於古，鹽商且富累鉅萬。其苛徵橫斂，民困可知矣。

西漢在未改專賣以前，仍行徵稅制，鹽稅之重，不減於秦，小民困病，鹽商專利。董仲舒謂「秦用商鞅之法，改帝王之制，民得專川澤之利，管山林之饒，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，宜塞併兼之路，鹽鐵皆歸於民，薄稅斂以寬民力。」蓋重稅雖行，商人得轉嫁於民，乘時射利，於鹽商仍無所損，所謂利不歸國，徒損於民，鹽稅之不宜過重，卽此其徵矣。

東漢時，光武除專賣之法，弛私煮之禁，任民製鹽，自由販運，於產鹽較多之郡縣，設置鹽官，徵收鹽稅，其法與近代就場徵稅制相似。中經章帝建初末年至章和二年之六七年極短時間行專賣制，

自後由和帝永元元年迄獻帝建安三年，凡一百有九年，均行徵稅制。晉遷江左，南北遂分。南朝東晉行徵稅制，宋、齊、梁、陳沿而未改。北朝於後魏延興時，仿南朝制度，亦行徵稅。厥後屢廢屢興，乃無常制。永熙以降，國分爲二。西魏猶行徵稅，宇文周繼之，亦未改制。蓋南北朝時代，除東魏高齊於滄、瀛、幽、青四州行專賣外，大都主行徵稅制，固可知也。

隋初尚依周制，收取鹽利，鹽池鹽井，悉禁人民採用。開皇三年，罷除鹽禁。唐開元十年，復行徵稅，凡三十餘年。隋、唐間之無稅主義，至此遂替。

第三節 專賣制

鹽制階段，先始於無稅，後變爲徵稅，再變而爲專賣，專賣復變爲徵稅，徵稅復變爲無稅，三者如循環，終而復始。今就專賣制略爲分析如左。

第一目 一部分專賣

春秋時，管仲相齊，謹正鹽筴，創官海之策，行專賣之制。其製鹽法，有官製、有民製，大都灘場散漫

之地，則歸官製，其整聚之處易於管理者，則歸民製。但以民製爲主，官製爲輔，凡民製之鹽，仍由政府收買，歸官運銷，故稱爲一部分專賣。「請君伐蒞薪，煮泝水爲鹽」，此有官製之證也。「山林梁澤，以時禁發，草封澤，鹽者之歸，譬若市人。」此主要鹽產屬於民製之證也。其賣鹽法，則無論本產或由外輸入，均歸政府統制經營。如「積鹽以令糶於梁、趙、宋、衛」，是內鹽出境由政府運銷之謂。如「通東萊之鹽，而官出之」，是外鹽輸入，亦由政府收買出售之謂。他如孟春既至，農事將起，禁北海之衆，無得煮鹽，此爲限制鹽之產額，使供求得以相應。綜算人口數目，雖少男少女食鹽，皆欲計之，此爲確定國家之收入，且使人民負擔得以公允。管子之意，以鹽爲人民日用所必需，若明令徵稅，則人民鮮有不疾首蹙額呼號相告，以圖抵抗者，不如寓租稅於專賣之中，使人民於不知不覺之間，無從逃脫，則鹽利收入，其數必鉅，公家可不必另籌稅源，而國用已足，此乃專賣制之優點，故海王一篇，實爲千古言鹽政之祖。史稱管仲設魚鹽輕重之利，齊人皆悅，則其法之美善，固可知矣。

洎春秋末，鹽制復變，將民製之例，完全改爲官製，盡奪民利，賣價昂貴，故晏子對齊景公語，有「藪之薪蒸，虞侯守之，海之鹽蜃，祈望守之，徵斂無度，人民苦病」之言，蓋極言其苛也。齊自桓公至

景公時，凡一百八十餘載，雖行專賣，已非當時之舊。厥後陳氏蓄謀僭竊，利用鹽政，厚施於民，以小斗受之，而以大斗與之，賣鹽價格賤於公家，行之數年，齊政卒歸陳氏。迨夫戰國，而齊猶以負海之饒，號稱強大，雖曰地利，毋亦管子遺法有以致之歟。

第二目 全部專賣

西漢武帝時，內修法度，外勤遠略，頻年用兵，財用不足，而鹽商富累鉅萬，不顧公家之急。元狩四年，御史大夫張湯建議，籠羅天下鹽利歸官，抑豪強，塞兼併。又因產鹽灘竈，悉爲豪富佔有，於是收歸政府，官自煮鹽，與管子法中有歸民製者不同。又官自轉輸銷售，並不假手商販，產運銷三項，均完全國營，故稱爲全部專賣。其製鹽法，由公家備煮鹽器具，僱民煮鹽，給以工費，後世煮鹽有用官鑊官鍋及發給竈丁工本錢之例，或防於此。其賣鹽法，則設鹽吏坐列市肆，販物求利。蓋當時因徵稅制度，行之既久，積弊已深，必須澈底改革，方能消除積弊。惜其仍多用舊商，筭領鹽事，立法雖善，而行法非人，故鹽價昂貴，致有強迫人民賣鹽之舉，本以除弊，轉以滋弊，此鹽鐵論所由作也。元封元年桑弘羊領大農，筭天下鹽事，以各吏爭市，鹽價騰貴，私販乘機牟利，官鹽滯銷，鹽利所入，幾不敷其費用，乃請置