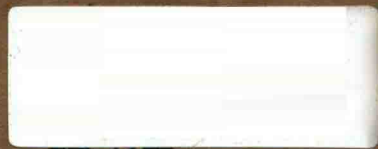


中國鹽政實

戴傳賢題簽



錄

丁恩改革中國鹽務報告書

中華民國二十二年十一月出版

每部四冊實價每部拾陸元

編輯者

財政部

鹽務稽核總署

發行者

財政部

鹽務稽核總署

印刷所

上海漢文正楷印書局

丁恩改革中國鹽務報告書目次

一	總綱.....	一
二	東三省.....	一〇四
三	長蘆.....	一一四
四	山東.....	一四七
五	河東.....	一五六
六	兩淮.....	一六五
七	兩浙.....	二〇六
八	福建.....	二一九
九	廣東.....	二二七
十	四川.....	二五九
十一	雲南.....	二九三

中國鹽政實錄

丁恩改革中國鹽務報告書 目次

丁恩改革中國鹽務報告書

第一章 總綱

中國鹽務在前清宣統元年以前皆歸各省自行辦理

中國鹽務。在前清宣統元年以前。皆由各省自行辦理。但稅率之規定。與辦理鹽務之辦法。則由前清樞府定之。而各省之運使暨鹽務機關之上級官吏。亦由中央樞府分別任命。惟所有辦理鹽務事宜。均由各省直接擔任。而度支部內掌理鹽稅之司。不過執行稽核及會計等事之職務而已。前清各省督撫。向皆兼任鹽政大臣。故所有關於鹽務之重要事宜。均由運使呈請督撫核議施行。惟特別重要事宜。須由中央樞府核准。各省皆由所收鹽稅項下將行政經費扣除。每年以鹽稅淨款之一部份解交北京。而中央樞府所收到之數。各年不同。最多未有超過一千三百萬兩者。但此係實收之淨款。業將所有各項開支扣除矣。至於各省所收之總數若干及淨款若干。尚未能查明也。

全國鹽務收歸中央直接管理

清末中央樞府以外債交迫。遂思設法增加國稅收入。於是有整頓鹽務之計畫。並將全國鹽務收歸中央直接管理。旋於宣統二年設立督辦鹽政處。嗣後改爲鹽政院。任鎮國公載澤爲鹽政大臣。任晏安瀾爲院丞。但次年辛亥革命起事。故整頓鹽務一事。未能收效。迨至宣統三年之末。民國成立。鹽政院遂即被裁。而鹽政事宜。暫歸度支部管理。民國元年初。復於財政部內另設特別管理鹽務機關。歸

財政總長直接管轄。

民國元年度鹽稅收入預算

民國元年度預算內所開估計鹽稅收入總數。係庫平銀四千七百五十七萬五千四百八十六兩。通常支出係庫平銀七百三十六萬零四十一兩。臨時支出係庫平銀十四萬零八百五十六兩。茲將上開收入暨支出各款之細目。分別開明如下。

鹽稅收入

經常稅課

場窰稅

二六二、〇五六兩

正課

七、六九九、五二六兩

釐金

九、〇一九、三五二兩

加課

一七、三一七、五七八兩

雜捐

二、二三九、二四五兩

官運餘利總數

五、四六二、二七八兩

牌照等費

二、四四〇、一〇四兩

雜課

三、〇七九、七九六兩

共計

四七、五一九、九三五兩

臨時稅課

稅課暨釐金

二一、五二七兩

雜捐

二四〇兩

官運餘利總數

三一、七三四兩

雜課

二、〇五〇兩

共計

五五、五五一兩

統計庫平銀

四七、五七五、四八六兩

各項支出

通常支出

中央鹽務機關

一七九、二七四兩

各省運署暨分局

三、八九七、七四一兩

各省官運機關

三、二八三、〇二六兩

共計

七、三六〇、〇四一兩

臨時支出

各省運署暨分局

一三三、六五四兩

各省官運機關

七、二〇二兩

共計

一四〇、八五六兩

總計庫平銀

七、五〇〇、八九七兩

對於上開預算之評議

查所開之預算。當日如以爲若按改良鹽務之計畫辦理。可由鹽斤徵得此項稅款。則其所開數目。尚有價值。但其中所希望可能收得之款。有若干項。始終必不能收得者。如所估由政府官運所得經常臨時餘利。計庫平銀五百四十九萬四千零十二兩等項是也。蓋自着手整頓鹽務以後。所有各官運局。除按照運鹽之數照章繳稅外。甚有數年未獲餘利者。且向各該局收稅。亦極不易。現已從經驗上證明。所估稅款收入。殊屬過高。其所列之數。不過僅按某局某年所收最高之數爲準。雖該局先後各年所收之數。均短少甚鉅。亦不顧也。以民國元年實在收入之數而言。該預算內所估計之數目。殊無價值。此層無可諱言。因全國鹽務皆爲辛亥革命破壞。其時各省省政府幾盡將鹽稅截留。不復匯解北京。就國務總理熊希齡。民國二年十月二十七日致各省督軍省長之通電而觀。由民國成立起至該時止。各省解交稅款之款數。祇洋二百六十萬元。而中央協助各省之款。計洋一千四百萬元。中國政府。因財政困難。亟需借用外債。然商定借款時。即係根據民國元年度預算。擬以鹽稅爲抵押。

着手整頓鹽務

中國政府於向外國銀行交涉借款時。曾設法整頓鹽務。並擬雇用洋員。以期增加鹽稅收入。俾得用作借款之抵押。大總統於民國二年一月公布命令如下。鹽務收入各款。應自民國二年一月份起。

專款存儲。無論何事。概不得挪移動用。庶幾內鞏財權。外昭國信。所有鹽務應設稽核造報所。專司考核款目。即由財政部迅速擬定章程。呈核施行。財政部於奉到命令後。當即將鹽務稽核造報所章程擬就。於民國二年一月十一日呈請大總統核准施行。此項章程內開。本章程爲稽核全國鹽務之收入支出及行鹽之數目。因於財政部內設鹽務稽核總所。於各省設稽核分所。專司考核鹽務收支款目各事宜。該章程業已規定。應任用洋員充總所會辦。並於各分所設洋協理一人。但稽核所應屬於鹽務署長。並明白規定。凡各省鹽務產製運銷各項行政事宜。均不在總所及各該分所權限之內。惟引票可由所員簽印。財政部於民國二年一月十一日將部內所設之特別鹽務機關取銷。改設鹽務籌備處。任齊耀珊爲處長。

善後借款合同未簽字以前所公布之稽核總所章程

財政總長周學熙。於民國二年三月十三日。將鹽務稽核總分所辦事細則核准施行。查收款辦法。載明於該細則第九條內。自善後借款合同實行後。仍照此辦理甚久。其條文如下。關於各鹽運使收款。該使應開具四聯單。一聯存根。三聯送該處國家銀行核收。該銀行收款簽字後。截存一聯。再將二聯送分所簽字。亦截存一聯。以一聯送回鹽運使存查。

善後借款合同未實行以前設立總分所及任用丁恩暨其他各洋員之情形

於公布此項細則後。旋即設法遵照進行。查中國鹽務。已按各處濟銷抽稅之情形。將全國劃分區域。各爲引地或管理區域。欲於奉天、長蘆、山東、河東、兩淮、兩浙、福建、兩廣各區域內。設立稽核分所。惟川

滇兩省分所。當時尚未設立。上開各分所。均經委派華經理。並於民國二年四月委派洋協理二員。一為美國人巴爾穆。派駐牛莊。一為丹國人耿普魯。派駐揚州。中國政府於民國二年一月十六日任命蔡廷幹為稽核總所總辦。是年四月初間。中國駐英公使聘丁思為中國鹽務顧問。善後借款合同旋即成立。中國政府遂於五國團認可後。任命丁思為稽核總所會辦。

善後借款合同第五款對於鹽務之重要條件

查善後借款合同。係於民國二年四月二十六日簽字。由五月二十一日起實行。該合同第五款規定如下。中國政府承認。即將指定為此項借款擔保之中國鹽稅徵收辦法整頓改良。並用洋員以資

襄助。至如何辦法。已由財政部定奪。即如下所言。中國政府在北京設立鹽務署。由財政總長管轄。

鹽務署內設立稽核總所。由中國總辦一員洋會辦一員主管。所有發給引票彙編各項收入之報告

及表冊各事。均由該總會辦專任監理。又在各產鹽地方。設立稽核分所。設經理華員一人。協理洋員

一人。此二員之等級職權均相平等。即係英文所稱華洋所長。該二員會同擔負徵收存儲鹽務收入之責任。華洋經協理。英文稱華洋所長。及稽

核總所並各稽核分所必需之華洋人員。其聘任免任由華洋總會辦會同定奪。由財政總長核准。各

該華洋經協理。英文稱華洋所長。須會同監理引票之發給。及徵收各項費用及鹽稅。並將收支各事詳細報告

該地方鹽運使。及北京稽核總所。由稽核總所呈報財政總長後。分期將報告頒布。各產鹽地方鹽斤

納稅後。須有該處華洋經協理。英文稱華洋所長。會同簽字。方准將鹽放行。所有徵收之款項。應存於銀行。或存

於銀行。以後所認可之存款處。歸入中國政府鹽務收入帳內。並應報告稽核總所。以備與稽核總所

所存之表冊核對。以上所言鹽務進款帳內之款。非有總會辦會同簽字之憑據。則不能提用。該總會辦有保護。鹽稅擔保之各債先後次序之職任。此項借款。如本利按期交付。則不得干預以上所詳鹽政事宜。倘利^{或及}本屆期拖欠逾展緩近情之日期後。則應將該鹽政事宜即歸入海關。並由海關管理所擔保之收入。以保執票人之利益。

對於上開善後借款合同各條件之評議

查上開各條件。對於運使應辦之事務。並無何種規定。蓋原議擬於借款合同未實行以前。將所有鹽務行政連同收稅各事宜。均歸中央鹽務機關管轄辦理也。再訂立善後借款合同條件時。原以為中央鹽務機關。對於所有收稅及一切行政事宜管理之情形。較從前為接近。此層甚關重要。

委任分所洋協理之情形

丁恩於民國二年六月來華。首先酌議之事宜。即添用洋員襄助一切是也。當時中國政府。已允於洋會辦外。添用一德國人。充當副會辦。至應設之分所十處。上節所開之分所八處業已成立。惟川滇兩處。尚在核議之中。擔任借款各國之公使。遂商定各分所協理應按下列辦法分配。計日人四員。法人二員。俄人二員。英人一員。德人一員。然在借款合同未實行以前。派充洋協理之丹國人暨美國人。亦經中國政府留用。改派特別事務。且原派駐兩淮之丹國人。復於民國二年八月派為代理協理。仍駐兩淮。緣當時推薦之日人。祇有二員也。查任用洋副會辦一節。善後借款合同內。並未規定。由四省提出款項擔保執票人之利益。故鹽稅僅係一種補助之抵押。

此後之一時期內。事務頓形停滯。故對於鹽務能否切實整頓一層。中外人等多屬懷疑。且該借款合同第六款所開擔保交付借款息金之辦法。亦甚滿足。緣該款內業經規定。於鹽務正在整頓之際。直隸山東河南江蘇四省長官。應將本借款內應還之數目。按月交存於銀行。故鹽稅僅爲一種補助之抵押而已。再上開第五款內業已規定。倘利及本屆期拖欠逾展緩近情之日期後。則應將該鹽政事宜。即歸入海關。並由海關管理所擔保之收入。以保執票人之利益。

對於管理鹽務辦法之誤會

此時期內之情形亦屬極其紛亂。按丁思在倫敦與中國公使簽立之合同。係任丁思爲鹽務顧問兼鹽務機關會辦。應受財政總長之指揮監督。故丁思於到任數月後。因其合同內所開之條件。暨英文借款合同第五款之第二三句所措之詞。以及報紙對於解釋合同之評論。遂誤會以爲華洋總會辦即中央鹽務機關長官。此種誤會。當然使所處之地位更加困難。而民國二年一月暨三月公布各章程。亦未甚注意。故洋會辦對於借款合同內所同意者究屬何事。中國政府對於鹽務究竟有何辦法。難於切實理會也。五國團公使暨團銀行代表。均未照會中國政府將此項章程取消或修改。故民國二年夏季。梁士詒代理財政總長之時期內。完全以此項章程用事。而借款合同。退處於無用之地。所有鹽務事宜。仍按從前辦法。由運使暨其所屬員司辦理。而分所經協理。不過於運使收稅之四聯單內簽字而已。

開辦時之困難情形

按照此項章程。總所經費應由鹽務署長按月核發。故鹽務署對於總所經費。極爲嚴酷。雖購置合宜之紙張墨水。亦屬困難。所有電報。非經鹽務署長或財政總長核准者不得拍發。否則須由個人出款拍寄。查總所初設時。僅有員司十二人。內有三員並未通曉英文。而通曉帳目者並無一人。總所呈請爲洋會辦雇用繙譯一員。並添用課員二人。打字員二人。雖勉強核准。而知照洋會辦謂嗣後不得隨意添用英文員司。故商同總所之事件爲數無多。而整頓鹽務之進行亦甚遲緩。

初次赴長蘆奉天調查

民國二年七月丁恩初次出外調查。首赴長蘆各重要場坵巡視。復赴牛莊調查奉天鹽場。各該地方鹽務人員。對於洋會辦甚爲接洽竭力襄助。故調查甚爲便捷。對於管理鹽務辦法所查得之情形。甚爲有用。此行甚屬有益也。是年九月間復赴奉天吉林黑龍江等處調查。丁恩於各次調查後。所發表之各意見。及擬具之各辦法。以及民國二年六月二十四日關於大致辦法所遞之呈文。實爲改革鹽政之基礎。

鹽務籌備處實辦之事務暨民國二年夏季所收之稅款

財政總長於民國二年七月二日將鹽務籌備處處長齊耀珊免職。改派姚煜繼任。但對於鹽務管理之情形。並未更改。雖經總辦呈請將民國二年一月暨三月所公布之章程妥爲修改。並未照准。查鹽務籌備處於存在時曾遣派運使。並於已設稽核分所之八引區內組設運署。當時亦曾着手採用均稅辦法。查由奉天營蓋地方各重要鹽場起運鹽斤。所徵之正稅。係每擔六百斤徵收小洋四元六

角。約每擔（一百二十三英磅）大洋六角二分九釐。（秤費運票費暨運票註銷費均不在內）故由民國二年七月一日起。全省均按此項稅率一致徵收。蓋當時奉天其他各場鹽斤之稅率。由大洋五角七分六釐至六角五分三釐不等。惟當時對於奉天由場運鹽前赴銷區沿途補徵稅款之煩擾辦法並未更改。是年夏季天津濟南揚州牛莊暨晉南之運城等處。曾收得徵款。但結至九月底止。所收之總數。祇洋六百零六萬四千二百二十元。查是年夏季之革命。亦為阻礙進行整頓鹽務之一端。且未切實設法按照借款合同條件辦理也。

銀行團代表因中國政府違背借款合同提出質問

民國二年結至八月底止。所收之稅款。並未按照借款合同解交各銀行團。但皆存於中交兩行。且當時尚未承認該兩行為存款處。各分所經協理對於鹽款亦不能實行管理。而由鹽款帳內隨意提支款項。亦不知照總會辦。查當時兩淮稅款。係一部份存於中國銀行。一部份存於交通銀行。揚州分所代理協理耿普魯。於八月十二日報稱。交通銀行謂祇將鹽務帳目編交運使。而中國銀行謂祇能憑運署人員提款字據交款。當即將此項暨其他種種違背合同之情形報告團銀行代表。故因此提出嚴重質問。銀行團代表於八月五日致函財政總長。謂按借款合同第五款內開：（一）所有鹽斤均須先繳稅款。方能放運。（二）所有徵收之稅款。均應存於團銀行或團銀行認可之存款處。（三）所有鹽務進款帳內之款。非有總會辦合同簽字之憑據。則不能提用。查鹽款迄今並未解交銀行團歸入中

款亦未經總會辦會同簽字。故請總長將不按借款合同辦理之理由。妥爲解釋。並請擔保將此項不合之辦法設法改正。

財政總長對於此項質問辦理之情形

財政總長將團銀行代表來函。略加討論後。八月九日函復該代表等。謂借款合同條件。自當照辦。現已飭令總會辦立即設法遵照辦理。並謂所有關於稅款擔保借款各事。應由總會辦隨時報告。貴代表等。並直接呈報本部云云。自財政總長頒發此項飭令後。各處對於解交稅收事宜。遂逐漸按照借款合同辦理。惟部令內對於收稅辦理一層。並未提及。故鹽稅仍照舊由運使徵收。查所致總會辦之部令。係於民國二年九月一日頒發。所有團銀行代表提出之條件。均載令內。謂各該條件與借款合同相符。故應遵守。仰即查照辦理。並謂現已電飭各運使暨權運局長按照借款合同辦理云云。

反對糜費款項暨關於各局經費所發之重要通函

查同時並未反對由撥歸鹽款帳內之稅收項下濫支經費。此舉亦逐漸收效。蔡廷幹暨丁思於民國二年八月二十六日通飭各分所。謂（一）所有經費雖預算內業經規定者。亦須先行呈請總會辦核准。方能支付。各員倘有不遵照辦理者。則其所支之款。應由個人負責。（二）應用英漢兩文。將所有鹽務各機關之俸給費。編具詳表。（擬定之職別暨薪額均須開明）並將所需之辦公費。編具概算。一併呈請總會辦核奪。同時並飭知分所。謂此項俸給表。一經核准。則經協理可按每月開支單據將該表內所准之月薪由鹽款帳內開支。毋庸再行呈請總會辦核准。至辦公費所需開支之款數。凡在原

准概算範圍以內者。亦可照此簽支。惟須將每月按照原概算範圍開支辦公經費之帳目。呈請總會辦查核。而所支各款。凡超過五元以上者。均須出具單據爲憑。查按照借款合同所有鹽款。祇有總會辦二人。或奉有總會辦明令方能提用。但關於提用行政經費之現行辦法。現已飭令暫准運使用支票由鹽款帳內提款。但此項支票。須由經協理加簽方能有效云云。關於此節嗣後復於民國二年十月十七日補發通函解釋一切。查薪俸不得預先發放之辦法。亦於是時規定。

中國政府對於改革鹽政之態度

當時雖中國政府亦未能料及採用正當辦法。則對於鹽斤可即立收得大宗稅款。故民國二年九月份。應付之克利斯浦借款息金。係由中國政府由他款項下撥付。並未知照總所。同時直隸暨湖北公債應行歸還之本息亦皆到期。似亦由政府自行撥付。查直隸公債。係以直省永平七屬之鹽稅作抵。故永七鹽稅。於民國三年三月以前。並未歸入借款合同範圍之內。直隸公債應還之款。每年不過庫平銀十萬兩而已。

熊希齡爲國務總理兼財政總長當時中國尚未履行借款合同故參預借款各國公使提出抗議。大總統於民國二年特任熊希齡爲國務總理兼財政總長。當時中國政府尚未履行借款條件。故參預借款各國公使。乘更換總長之機會。正式提出抗議。蓋按照借款合同。整頓鹽務。須用洋員襄助。但當時並未使各洋員襄助也。

財政部於五國團抗議後頒布之部令