



四川省哲学社会科学重点研究基地  
四川省教育厅人文社会科学重点研究基地

中国盐文化研究中心主办

# 中国盐文化

第12辑

曾凡英◎主编

Zhongguo Yan Wenhua



西南交通大学出版社

---

图书在版编目 (C I P) 数据

中国盐文化. 第 12 辑 / 曾凡英主编. —成都: 西南交通大学出版社, 2019.12  
ISBN 978-7-5643-7339-9

I. ①中… II. ①曾… III. ①盐业史—研究—中国  
IV. ①F426.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2020) 第 011733 号

---

Zhongguo Yan Wenhua

**中国盐文化 (第 12 辑)**

曾凡英 主编

---

责任编辑 吴迪  
助理编辑 罗俊亮  
封面设计 曹天擎

---

出版发行 西南交通大学出版社  
(四川省成都市金牛区二环路北一段 111 号  
西南交通大学创新大厦 21 楼)

邮政编码 610031  
发行部电话 028-87600564 028-87600533  
官网 <http://www.xnjdcbs.com>  
印刷 四川煤田地质制图印刷厂

---

成品尺寸 185 mm × 260 mm  
印张 13.75  
字数 303 千  
版次 2019 年 12 月第 1 版  
印次 2019 年 12 月第 1 次  
定价 58.00 元  
书号 ISBN 978-7-5643-7339-9

图书如有印装质量问题 本社负责退换  
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

## 《中国盐文化》(第12辑)编委会

### 编委会 (以姓氏笔画为序)

江太新 中国社会科学院研究员  
李 玉 南京大学教授  
李俊甲 韩国仁荷大学教授  
杨天宏 四川大学教授  
林文勋 云南大学教授  
赵世瑜 北京大学教授  
黄国信 中山大学教授  
傅汉思 德国图宾根大学教授  
喻学才 东南大学教授  
曾凡英 四川轻化工大学教授

### 编辑部:

主 编 曾凡英  
副主编 代晓冬 程龙刚  
编 辑 潘玉虹 邓 军 张 倩

# 目 录

## 盐政·盐务·盐法

- 南京国民政府初期盐业改革·····毕昱文(2)
- 山东日照涛雒盐场的变迁·····李法杰 于云洪(16)
- 浅析小海场袁氏垣商集团的崛起与嬗变·····邹迎曦(27)
- 夏宋盐业朝贡关系研究·····任长幸(34)
- 盐厘局的职能
- 以清代南部县为例·····袁 慧(39)
- 两汉魏晋时期莱州湾沿岸的盐业生产与技术变革·····赵瑞军(46)

## 盐业文献

- 云南盐业档案整理的现状、特色及价值·····赵小平 刘丽凤(56)
- 中国清末民初契约书法艺术初探
- 以自贡盐业历史档案契约中的书法艺术为例·····曹 念(67)
- 约与权变：民国自贡盐筭契约与纠纷·····吴志浩(77)

## 盐与文学艺术

- 现代四川小说中的井盐文化初探·····秦洪平(86)
- 改革开放以来盐业与戏曲艺术研究综述·····李 爽(94)
- 中国古代诗歌中有关盐业女性的形象描述·····张银河(109)

## 盐业遗迹与地方文化

- 论浙江海盐产地变迁·····吉成名(122)
- 商业发展对盐神信仰的影响阐释
- 以罗泉盐神庙为例·····王启春(147)
- 大宁河输卤栈道始建年代推证·····余 平(153)
- 盐源盐旅游资源与地域文化的整合思路·····陶 箭(166)

基于网络点评的自贡工业遗产旅游形象感知研究

——以“老盐场 1957”为例 .....	黄斯靖 蔡 军 (179)
河东盐的发展与运城筑城 .....	张 欣 (188)
空间生产及地方性隐喻：以清代“永岸”为例 .....	张 瑞 (197)

**盐业人物**

从档案史料看清末民初江西盐商刘居吾的商业沉浮 .....	吴海波 (208)
------------------------------	-----------

---

**盐政·盐务·盐法**

---

## 南京国民政府初期盐业改革

毕昱文<sup>①</sup>

**摘要：**国民政府初期，政治统一，经济有所发展，盐业生产技术、运销方式都进行了变革，这都为盐业改革奠定了良好的基础。但是，当时日本已经深陷经济危机之中。日本为了摆脱经济危机，开始侵略我国东北地区，掠夺中国盐款、控制中国盐政。为了摆脱日本侵华的困境及解决浩繁的财政需求，国民政府对盐业进行了改革：调整与恢复盐务管理机构、制订并颁布了《盐法》、对盐业产、运、销、税、缉等环节进行了整顿与管理。改革取得了一定的成效，但基于国内外复杂情况，改革的效果并不彰显。

**关键词：**国民政府；盐业；改革

正如费正清所言：“20世纪20年代的国民革命是一场既要消除国内的军阀统治，又要废除外国人的特权的斗争。用马克思列宁主义的话说，国内的封建主义和外来的帝国主义是两个孪生的祸根。日本和北京腐败的当权者沆瀣一气，表现了这些祸根的互相作恶。建立一个强有力的现代中央政府是压倒一切的先决条件。”<sup>②</sup>在这样的社会背景下，南京国民政府成立了。

依据国民政府时期盐业发展的阶段性，我们把国民政府统治时期划分为三个阶段：第一阶段为国民政府前期，即从1927年南京国民政府建立到1937年日本全面侵华前；第二阶段为南京国民政府中期，即1937年日本全面侵华到1945年日本侵略者投降；第三阶段为南京国民政府后期，即从1946年解放战争开始到1949年国民党败逃台湾前。

### 一、国民政府初期社会概况

#### （一）政治趋于统一，经济得以发展

政治上，南京国民政府刚建立时，中国政局仍然极为混乱。一是新旧军阀的对立，

---

<sup>①</sup> 毕昱文（1972—），女，河南科技学院马克思主义教育学院副院长，教授，博士，主要从事思想政治教育、中国近现代政治史以及盐业史研究。

<sup>②</sup> [美]费正清：《伟大的中国革命（1800—1985）》，刘尊棋译，世界知识出版社，2015：247。

奉系军阀仍然把持北京政府，形成南北对峙之势。一是国民党内部分裂为众多派系，各派为争夺领导权剑拔弩张。还有就是南京国民政府内部派系斗争也非常激烈。蒋介石大力整肃政局，在军事上，通过第二次北伐推翻北洋军阀统治，张学良“东北易帜”后归顺南京政府；通过蒋冯战争、蒋桂战争、蒋冯阎中原大战使这些军事实力派服从南京国民政府的领导（至少是在表面上）；在政治上，蒋介石亦通过分化等多种手段，瓦解了胡汉民系，逼其出走广东，拉拢汪精卫派赴南京组阁，拆散了广州反蒋同盟。军事、政治权力的相对集中，使得南京国民政府，比起北洋政府，其统治更加统一、稳定，这就有利于各项改革事业的进行与推进。

经济上出现了快速发展的“黄金十年”。国民政府前期，由于遭受天灾、国内战争、世界经济危机及日本发动“九一八事变”的影响，经济上异常困顿。为解决财政经济危机，国民政府从1928年起，做了以下整顿：①整顿税务，对外发表关税自由宣言，由协定关税变为国定关税。加强了对盐税、统税的控制，并废除了厘金制度，又整理印花税、烟酒税等，废除了苛捐杂税的税源。开征了所得税税源。②整顿内外债务，加强公债发行管理，对外债分批分期偿还，这都为了巩固国债信用。③整顿了地方财政，由地方向中央报送地方预算。并规定田赋为地方税收，但限制了田赋附加税的征收，有利于减轻农民负担。④实施币制改革，废两改元，统一国家货币，限制白银外流。⑤开展“国民经济建设运动”。通过上述措施，至1936年全国工业总产值比1927年增加了80%。轻工业、交通运输业都得到快速发展，重工业和农业也有所发展，被称为“经济发展的黄金十年”。逐渐发展的经济，为国民政府推行盐业改革等改革事项奠定了良好的经济基础。

## （二）盐业生产技术、运销方式得以改进

张謇在推动盐务改革的时候，就认识到，要真正触及引岸专商制的根本，必须改良盐业生产技术。他创办同仁泰盐业公司，采用日本制盐法，试制改良盐，取得了初步的成功。后来，盐务署顾问景学铃为了不断推动改革，在范旭东的邀请下，出任久大精盐公司的董事长。被人称为“中国化学工业之父”的范旭东亲自担任技师，经过一再的方法改良，至1934年，“每日运进之盐，即导其经过本厂特设装置，加工精制，利用纯碱溶液，去其不纯物质，同时收回副产精制之盐。导入沸卤锅内，用化学方法，去其少量之有机物，再导入烤盐机内，十分烘烤之。如此所制之精盐，其色洁白，颗粒均匀，氯化钠可保证在九十五分以上，水分不到二分，比旧法所制者，有过之无不及，实开中国盐业界之新纪元”<sup>①</sup>。久大生产筒装精盐，以抵制洋货，广受大众欢迎，宣告了中国人以色黄质杂的粗盐为食的时代行将结束。20世纪20—30年代全国又出现了多家精盐公司，久大精盐有了六个分厂。1923年中国政府从日本人手中收回山东主权，所有青岛盐业及盐田，由久大公司投资474700元，与山东盐商合股组织永裕盐业

<sup>①</sup> “照抄久大精盐公司原呈”，载赵津主编《“永久黄”团体档案汇编（久大精盐公司专辑）》，天津人民出版社，2010：98。

公司。九一八事变之后，看到日本侵略者窥伺华北地区，久大公司于1937年初春，在连云港附近的大浦设立分厂，同时公司改组为久大盐业股份有限公司。七七事变后，久大公司受命到四川自贡建设模范盐厂进行生产。制盐技术改进的另一个重要表现为四川井盐采用机车汲卤，代替牛力汲卤和人力汲卤，极大地提高了生产效率。中国盐业生产技术开始走向现代化。生产效率的提高与引岸专商制下产盐有定量、销盐有定额的制度规定就形成了矛盾。并且，精盐的广受欢迎及销售范围的日益扩大，直接冲击了引商引盐的销售及引岸的垄断利益，这不能不引起二者尖锐的冲突与斗争。

盐业发展的进步，还体现在运输方式的变化上。运盐路程有水运、陆运及水陆兼有等方式。传统的水运主要依靠帆船，陆运主要靠大牲畜或者人力。但至20世纪20—30年代，轮运、火车运输发展很快，运输方式呈现出过渡状态。比如1928年时，从十二圩到湘、鄂、皖、赣四省有十二圩运盐木船水手工会、湘乡帮盐船水手工会运盐工人达数万人。财政部设立四岸食盐济运局，“得随交通状况，采用帆运或轮运，期于便捷”<sup>①</sup>。“轮运到岸较速，又无长江淹消之虞，专办轮盐，亦自为各商所乐为，但十余万船户劳工生计，如何维持，能否不激出事端，流为盗匪，似亦应行考虑者”<sup>②</sup>。可见当时轮运与帆运同时并存。轮运的发展，不仅使运盐效率提高，运盐成本降低，且可以避免运商及船户、役吏等在运输途中掺泥和水，最重要的是，轮运可以到达更远的销售地，有助于精盐等新式盐业的发展，这对引岸制是一种冲击。帆运、畜力、人力运输是引岸专商制下最核心的环境，也关系着运道及榷运局、掣验局等机构的设立，是引岸专商制赖以保留的物质基础。所以，引商是反对采用新式运输方式的。但新的运输工具，比如轮船、火车的出现，以其方便快捷及效率高成本低的特点，必然广为人们所接受。这形成了引岸专商制走向末路的物质基础。

南京政府时期盐业生产技艺及运输方式的革新，使引岸专商制存续的物质生态基础逐渐瓦解。

### （三）日本侵略者对东北的侵占及对盐业的掠夺

日本蓄谋侵华已久。南京国民政府建立前，日本即通过甲午战争侵占了我国的台湾；还攫取了“南满”利益。1929年经济危机爆发，日本被深卷其中，国内经济危机日益严重，社会矛盾激化；国际上，欧美各列强均陷入经济危机不能自拔，国力衰退，无暇东顾；中国国内，国民党正全力“围剿”红军，国内矛盾尖锐。日本于1931年九一八事变后侵占了我国东北，1932年3月在东北成立伪满洲国。占领了东北后，日本即开始经济掠夺。控制盐业是日本侵占东北经济的重要内容。日本对东北盐业的控制，

<sup>①</sup> “1928年3月16日财政部四岸济运总局呈财政部驻沪办事处，为核议十二圩运盐各职工维持生计由”，载南开大学经济研究所经济史研究室编《中国近代盐务史资料选辑》（第二卷），南开大学出版社，1991：152。

<sup>②</sup> “1931年7月20日湘岸淮盐运输业同业公会呈财政部，为截纲办法窒碍诸多，恳请缓行以资宁息由”，载南开大学经济研究所经济史研究室编《中国近代盐务史资料选辑》（第二卷），南开大学出版社，1991：155。

第一步是通过盐款的抢夺。9月18日晚上,日军的武装士兵闯入了盐务稽核牛庄分所,掠夺走了分所的全部账簿,并占领了中国代收盐税款的中国银行。紧接着,牛庄日军即通知该行,盐税存款余额非得日军总司令之许可不得移动,并不准中国银行兑付吉黑专卖公司偿付记税盐斤的108万元税款;并监视国民政府盐税机关,稽核分所一再请求日本军撤销对分所存款的封锁,均遭到拒绝,直至此项款项累积至巨大数额以后,被日军以武力没收。到10月30日,日军官岩濑俊一等强行从营口中国银行劫掠去盐款共计672709.56元。<sup>①</sup>11月6日,长春中国银行与交通银行盐款被日本侵略军强迫悉数存于东三省日本的官银号。11月13日营口中国银行被劫走盐款233698.88元。<sup>②</sup>23日辽宁财政厅山田茂二、陆军二等主计官森武夫等人从营口中国银行劫走盐正附税大洋94487.52元。<sup>③</sup>12月3日,日本又第四次从营口中国银行劫走1739420元。<sup>④</sup>短短20多天时间里,日军单从营口中国银行四次劫掠盐款就达2740315.96元。而日本关东军司令本庄繁竟然对外界宣称,盐款一事系属中国、日本官方的事情,日军从未加以干涉等。因为涉及盐款还要偿还英美等五国的外债,日本也担心引起纠纷,遂决定除了摊还外债款额外,“此一问题解决以后,日军即可随心所欲,劫取留存中行之绝大部分盐余。……彼(辽宁分所协理船津文雄—作者注)迄认为日军当局为张学良政权之继承者,有权将盐余收入随意予以处置”<sup>⑤</sup>。日本侵略者找各种借口侵占中国东北盐税。

比直接掠款更为严重的,是日本强行控制中国盐政。日本山田茂二代表日本政府要求辽宁稽核分所必须把吉黑盐税存放于日本控制机构;要求辽宁稽核分所撤销,由樵运局专门管理今后全部盐税,一部分利益今后将拨归日控吉林政府,并不全部归于日控辽宁政府。放盐准单不用稽核所发放,而由日本控制的樵运局长与盐运使自行采取行动。更有甚者,日本从国外比如符拉迪沃斯托克等处运输私盐到东北倾销,这对中国盐政破坏极大。东北盐税被日本劫掠,使国民政府盐税收入减少,也成为触发其进行盐务改革、从而提高盐税收入的重要因素。

东三省的盐税被日本控制的伪满洲国及军方劫掠而去,使国民政府盐税每年急减“吾国盐税每年骤短之3000万元,故急设法整顿弥补”<sup>⑥</sup>。面对当时日本加强经济侵略的情况及浩繁的财政需求,国民政府开始了盐政改革。

① “1931年10月31日营口中国银行致辽宁稽核分所报告日人强提盐款情形”,载南开大学经济研究所经济史研究室编《中国近代盐务史资料选辑》(第二卷),南开大学出版社,1991:280。

② “1931年11月16日辽宁稽核分所致稽核总所,报告中国银行盐款第二次被劫”,载南开大学经济研究所经济史研究室编《中国近代盐务史资料选辑》(第二卷),南开大学出版社,1991:286。

③ “1931年11月25日辽宁稽核分所致稽核总所,报告营口中国银行盐款第三次被劫”,载南开大学经济研究所经济史研究室编《中国近代盐务史资料选辑》(第二卷),南开大学出版社,1991:286。

④ “1931年12月4日稽核总所致财政部、外交部,报告吉黑盐款被劫”,载南开大学经济研究所经济史研究室编《中国近代盐务史资料选辑》(第二卷),南开大学出版社,1991:287。

⑤ “贝尔逊对辽宁分所日协理船津文雄协助日军劫夺东北盐款之叙述”,载南开大学经济研究所经济史研究室编《中国近代盐务史资料选辑》(第二卷),南开大学出版社,1991:288。

⑥ “大公报关于各地运署并入稽核机关的报导”,载南开大学经济研究所经济史研究室编《中国近代盐务史资料选辑》(第二卷),南开大学出版社,1991:73。

## 二、国民政府初期盐政改革

### （一）对盐务管理机构的调整与恢复

#### 1. 盐务稽核机关的撤销

北洋政府时期，盐务稽核总所是中国最高盐务管理机构，各盐区的分所、支所也是各盐区最有权力与地位的管理机构。但是，1926年以后，国民大革命运动的目标是收回中国主权及打倒军阀。所以，收回中国盐务主权的目標被提上了议程。1926年7月后，随着国民革命军北伐的胜利推进，湖南、湖北、福建、安徽、江西等地，都撤销了盐务稽核分支机构。一年后，由国民党中央执委会政治会议决定，令各盐务稽核机构一律停止其职权，暂时由盐运司与榷运局兼理税收等事宜。但当时南京政府还不能控制北京及西南地区，所以，也就是东南地区一些省份的盐务稽核所停止办公。

#### 2. 恢复重建盐务稽核机构

当时，南京政府面临巨大财政危机。盐务稽核所撤销之后，由于各地盐运司等机构效率低下，贪腐盛行，官盐销售不畅，税收大绌。1928年，宋子文继孙科后任财政部长，命令上海、江浙、安徽等各省恢复盐务稽核所，但只恢复了其部分职权，盐税征收等仍由运司或者榷运局管理。

北京政府倒台后，1928年底，南京政府决定全面恢复稽核所的机构及职权。1929年1月，宋子文命令北平稽核总所南迁改组，直接隶属于财政部，原在盐务署所设立的稽核处也同时裁撤。4月开始收回税收职权。7月，财政部飭令各运使、运副、榷运局长将收税职权于8月1日前移交各该区稽核机关。长芦、扬州、松江各分所及宜昌稽核处均在8月前后恢复行使管理税收职权。其他各地稽核机关陆续在1930年前后开始行使税收职权。

1929年1月颁布了“财政部盐务稽核总所章程”。在该章程中，明确规定其职责范围是“征收盐税，发给放盐准单，汇编盐税报告、表册及清偿盐务外债等”，负责盐务税收、稽核等事务。新成立的盐务稽核总所地址在上海，直属于财政部。与北洋政府时期相比的变化是，一是其总办不再兼任财政部长，而是专任。7月份，调派会计朱庭祺为盐务稽核总所总办；会办仍由洋人担任，但不再是原来的五国银行团委任，而是由中国政府聘任；其他岗位也继续聘用洋人。二是其职责也发生了变化，其不再负责外债偿还及保管盐款事务，盐款除用于还债外，存于中国的银行内；三是稽核所开始负责私盐查缉管理。1931年财政部将盐警缉私队的管理权限交付稽核所，在稽核所内设立税警科。原来的缉私营、场警、巡河、巡海舰队均一律改称“税警”。通过这样的变化，显示了中国盐务主权收回的史实，也显示了南京政府对稽核所的倚重。稽核所成为财政部的一个下属机构。恢复盐务稽核所后，重要岗位都还是聘用了原来的人员，他们办事效率高，恪尽职守，所以使得政府的税收大增，“除广东外，截至民国十八年

底，仅五月之短时期，全国盐税，共收四千八百六十余万元，其成绩殊属可观”<sup>①</sup>。

### 3. 盐务稽核机构职权扩大

1930年，财政部长宋子文看到下关掣验局（原隶属盐务署，专司查验十二圩船运四岸及江宁食岸盐斤）积弊太深，决定对盐政进行整顿。为了革除北洋政府时期行政、稽核两个系统分立、职责不明、且行政系统贪污腐化等严重情形，宋子文决定扩大稽核系统的职权，整顿盐务系统及制度。从1930年4月令飭下关掣验局改归稽核所管辖，这是行政机关改隶稽核所管理的开始。至1932年，“此次改组已见诸实行者，计有淮北、淮南、两浙、松江、扬子四岸及河南、山东、福建诸区，截至本年8月底，均已次第接收完竣，呈报就职”<sup>②</sup>。稽核所总办兼任盐务署署长，淮、浙、苏、鲁、闽、豫及扬子四岸等盐区的盐务行政系统的重要领导人员如运使、运副、榷运局长等均由各分所稽核系统人员兼任。行政机关移交稽核所，本着这样的原则：“①原有盐务行政机关，应即移设各该稽核机关之内，旧有行政人员加以考核，分别去留，并得加派得力人员。惟每月经费不得超过1500元。②原有行政方面之各附属机关，应一律取消，所遗事务，除有特别情形外，均由稽核人员兼办。③所有放盐收税及管理仓坨各项事务，统改由稽核人员办理，并将手续改善，对于令飭商人或布告之件，可用署所或局处名义会衔行之，以期简捷。”<sup>③</sup>改革减少了冗员，同时经费大为减少，“此后该局经费每月不得超过1500元，以视从前不过十与一之比例”<sup>④</sup>。这一年节省办公经费达215万元以上，<sup>⑤</sup>收放盐及仓托事务也都简化手续。改革取得了显著成效。

到孔祥熙任财政部长时，仍然继续推行稽核所兼管行政事务制度。1933年11月，孔祥熙命令长芦盐运使及缉私机关改归长芦稽核分所兼办。1935年，又将陕西、四川等地盐务行政、缉私机关一律改归稽核机关接管。除了云南、两广、山西外，稽核机关接管了各地的盐务行政与缉私机关及其事务。管辖范围及权力范畴越来越大了，实现了职权统一，减少了机构重叠、人浮于事、贪污腐化的情况。

除了行政机关，盐务机关的重要组成部分——缉私机关因弊病尤多，从1931年1月起，改归稽核所管理，在稽核总所内设立缉私经理科。4月，宋子文命令将淮、浙、苏、鲁、闽、豫及扬子四岸等11区缉私机关都归属各该区稽核机构管辖。并由稽核机关彻底整顿，将北洋政府时期的缉私营整编为税警，平日里严加训练、实行军需独立、点名发饷，大大减少了缉私营时期的腐败发生率。在稽核所的主持下，开始了对全国盐务的整顿工作。

① 曾仰丰：《中国盐政史》，上海三联书店，2014：274。

② “1932年盐务机关的合并”，载南开大学经济研究所经济史研究室编《中国近代盐务史资料选辑》（第二卷），南开大学出版社，1991：71。

③ “1932年盐务机关的合并”，载南开大学经济研究所经济史研究室编《中国近代盐务史资料选辑》（第二卷），南开大学出版社，1991：71。

④ “大公报关于各地运署并入稽核机关的报导”，载南开大学经济研究所经济史研究室编《中国近代盐务史资料选辑》（第二卷），南开大学出版社，1991：73。

⑤ 左漪珍：《民国盐务改革史略》，载曾仰丰《中国盐政史》“附录二”，上海三联书店，2014：275。

国民政府时期，盐务稽核所作为盐务管理机构，从权限上看，它拥有盐政场产、运销、缉私等行政管理、税收、稽核、偿还外债等权限。比起北洋政府时期，不再是行政、税收权限分立，此时的盐务稽核机关集行政、税收等权限为一身，权力范畴更为广泛，责权统一，有利于其盐政管理工作的开展。从性质上看，盐务稽核所是掌管盐政全面管理权力及负责“善后大借款”五国银行团外债偿还的机构，这就决定了该机构为了外债的足额偿还及增加国民政府的财政税收，其必须推行能使盐税增收的政策与制度，推行以自由贸易为目标的改革。从运行上看，盐务稽核所的管理方式也不同于往昔的盐业官僚体系，盐务稽核所有自己独立的管理、运行系统。与中国传统盐政不同，稽核所形成了“稽核总所——稽核分所——稽核支所”的独立直属管理体系。稽核系统与国民政府地方行政机关、官员没有隶属关系，不会受到地方官吏和传统体制掣肘与干预，可保证其西方经济思想及管理理念得以顺利推行。同时，稽核所仍然主要聘用外国人，他们与引商没有利益关联，并有一套高效、严格、制度化的人事管理制度，保证了职员能勤勉、严格、廉洁地工作。从其工作内容上看，其成立后整理场产与运销、整理税率、整顿缉私。这使得稽核所都使其成为与引岸专商相抗衡的力量，其双重身份决定了其是不同于引岸专商制下盐业利益链上的利益集团，这就打破了晚清已降的盐业利益格局，为引岸专商制的废除确立了制衡利益方。当然这并不表明南京国民政府成为民主政府，稽核所这一利益集团的出现不是自由贸易市场效率的正向激励，不过是旧有盐业利益模式的不断式微而形成的反向激励结果。这也预示了国民政府在废除了引岸专商制后，依据自己利益运行的模式，还会产生新的利益集团。

## （二）《盐法》的制订及颁布

北洋政府时期，通过国内改革派及洋员改革派的不懈坚持，许多地方的引岸专商制被废除，实行自由贸易等盐制。但是，引岸专商制仍然是主要盐业运销制度，在许多名义上为自由贸易的区域，也依然变相地实行引岸专商制。它严重地阻碍着盐业的发展。所以，国内呼吁对盐业引岸专商制进行改革的声音依旧高涨。中国运销制度分布情况如下表所示：

中国各种盐运销制度消长变化比较表（1931—1937年）<sup>①</sup>

	全国销盐县数	自由贸易制 县数	票商、专商 包商制县数	官运民销和 官销制县数
1931年	1972	971	907	94
1937年	1968	1179	694	95

资料来源：1931年数系据《民国20年盐务稽核所年报》，1937年数系据中国社会科学院南京史料整理处三字四二一九号。

<sup>①</sup> 丁长清、唐仁粤主编：《中国盐业史》（近代当代编），人民出版社，1997：138。

南京国民政府成立后，再次提起盐务改革的是浙江庄崧甫、马寅初二委员。庄崧甫当时是浙江省委员，马寅初为著名经济学家。二人的盐务改革议案在浙江省得以通过，于是就以省政府名义向中央提议改革。财政部召集全国财政会议时，庄崧甫以浙江省政府委员列席。在全国财会未开之前，在上海经济会议上，参与人员有金融界人员、实业家及淮浙盐商代表。当时，政府委员卫挺生提出《改革盐税案》，由于旧盐商的阻遏，议案未被通过。会后，庄崧甫以个人名义提出一提案，与陕西省政府代表过之翰的改革案合成一个议案，主旨为“就场征税，买卖自由”。“不料大会提出时，政府委员以整理场产、划一税率为第一步，而以就场征税、买卖自由为第二步，庄崧甫深以财政当局不敢出断然之主张，认为缺憾。决计在第五次中执大会努力奋斗，以为北伐告成，训政开始，关系内政外交国计民生之政治，更无大于盐务者。若此弊制不能去，则所谓民生主义者，乃变为民死矣。”<sup>①</sup>但庄崧甫的提案就没有得到审核。年过七旬的他表示，将再接再厉，非达到革命目的不可！当时，盐业的生产、运输方式均发生了巨大变化，这倒逼盐业运销制度必须进行改革。在改革派的不断推动下，南京政府进行运销制度的系列改革。

### 1. 新《盐法》颁布的过程

在1929年中国国民党中央执行委员会五届二次会议上，庄崧甫又向蒋介石呈明改革盐制利害。蒋介石遂命令财政部制定盐法。经历许多曲折和与持不同意见的改革各派的沟通，1931年，景奉白抵达南京。他极力主张实行就场征税、自由贸易，与各派意见初步达成一致，遂成立第二届盐法起草委员会，却在准备草拟盐法之际，被《新闻报》刊文泄露信息，顿时引起引盐商极大恐慌。浙商周庆云、王绶珊等召集两浙、两淮、长芦、山东等地盐商，在上海集中商量对策。他们在全国各大报纸上发表抵制改革的宣言，并雇人撰写反对文章以造成声势；并筹集巨款到财政部游说，希望财政部打消改革案。面对此情，景奉白等只能秘密开会商议草案，也不将草案油印，唯恐泄漏。

正值草案制订之际，胡适辞去立法院长一职，草案制订几乎不了了之。景奉白闻听此说，与林振翰（时任盐务稽核总所驻京主任）同访庄崧甫，商议继续推动盐法的制订。景、林二人连续三昼夜工作，秘密详细讨论所拟草案各条利弊，最后由立法委员陈长蘅制成条文，向起草委员会提出成文。此次草案修订，即使连其他起草员其他成员也是直到开会才见到条文，且未付油印，用原文传观。1930年3月18日，立法院顺利通过了全部《盐法》。草案通过后，景奉白在当日返回北平时，又叮嘱庄崧甫督促政府早日公布盐法。当时也知5月5日要召开国民会议，而庄崧甫被浙省公推为浙江参加国会的代表。当时，庄因有事打算不参加会议。景奉白坚决主张其必须参加会议：“《盐法》虽通过，尚未公布，不可不留一退步。如盐商以金钱报效政府，阻止盐法公布，您尚可在国民会议提议，督促政府实行。”

3月20日，立法院通过新《盐法》，即日送政府公布。两浙盐商周湘舲得知后万分

<sup>①</sup> 景奉白：《盐务革命史》，京华印书馆，1929：31。

恐慌，当即游说稽核总所洋员，向财政部长宋子文提出了增加盐税至每公斤8元（原来5元）等说辞，希望政府不要取消引票。宋子文遂向蒋介石提出要修改《盐法》。蒋即召集法院全体起草委员来商议。委员们与宋子文经过长时间的辩论，最后坚持不能修改，蒋介石遂采纳了大家的意见，未交复议，但也不再提要公布盐法。消息传出后，南京、上海、天津、北平各家报纸，纷纷登载谴责盐商的文章，均望政府能早日公布盐法。

1931年5月5日，筹备了半年的国民会议在南京开幕。景夤白于当日到达南京，散发宣传材料，希望代表们支持盐政改革。5月8日的第三次会议上讨论盐法提案，得到一致通过。面对此景，有浙商、淮商等代表在南京进行各种游说活动，并造谣说新《盐法》是景夤白为了久大精盐公司的精盐发展，报纸上发表的支持盐务改革的文章，都是景夤白花费巨资雇人撰写的。

但是，盐务改革是顺应历史潮流和盐业发展状况的必然之举，国民政府也顺应民意，于1931年5月31日公布《盐法》。时人认为，此盐法是“上率历代成法，下准目前我国时地之宜”，为“破天荒之巨制”。景夤白40年来为盐务改革奔走呼号、历尽艰辛的愿望终于实现了。各省改革派纷纷来电道贺，景夤白不禁感慨万端：“余对于盐政革命已三十年。正式发表政见亦二十年。至今日始有一部《盐法》出现，实行虽尚无期，而法案业已公布，可告一段落矣。”盐政改革，清末以来历经张謇、景夤白等改革派前后70多年的不懈追求与斗争，才迎来了一本体现改革派先进改革思想的盐法的颁布。历史每前进一小步，需要人们付出巨大的努力乃至牺牲。张謇、景夤白等坚持不懈地为国付出、为民呼号的精神与盐同在。

但是，由于旧盐商的阻挠、世界经济危机的影响、当时国民政府财政困窘及中国地方广大、情况各异等等复杂的主客观原因，一直到全面抗战爆发前，新盐法都没有能够实施。

## 2. 新《盐法》的内容及意义

《盐法》共分为七章三十九条，其内容规定了场产、盐斤储存、盐价、盐税征收、盐务机关等。其总则为“就场征税，任人民自由买卖，无论何人不得垄断”。这首先体现了近代以来的自由贸易思想，也是顺应世界潮流及中国社会及盐业发展状况的思想的集中体现，更是盐务改革派多年以来一直不懈的追求。场产的规定，体现了国家要实施盐业宏观调控、有计划生产的思想，并对盐场实行分类管理，有利于集中财力物力来有效生产的思想。对于盐业的存储，吸收了丁恩建坨存盐的方法，有利于盐斤的卫生、运输及有效防控走私，还充分注意了改革派一直以来反复抨击的盐质不良的问题，有利于盐质的改良，有利于人民身体健康。最能体现改革派反对引岸专商制的核心是，由仓坨出售的盐价，由场长、制盐人按照盐质民主商议决定。这就完全颠覆了引岸专商制下的“销盐有定价”的政府定价行为，实质上是在盐业里遵循价值规律，注重市场对盐价的调节行为的集中体现。

另一个重点就是征税。《盐法》规定，不同类型盐斤实施出场时一次性征税，这真是张謇、景夙白、丁恩等人一直主张的“就场征税、自由贸易”思想的体现，经过改革派几十年的努力，终于以法律的形式实现了改革派的主张。另外，不得有加耗等名目的规定，避免了引岸专商制下官商勾结、舞弊腐败的漏洞，有利于盐政的革新。附则里规定了引商包商官运官销及其他类似制度应当废止。这就用法律的形式明确了引岸专商制的废除。通过北洋政府时期及国民政府时期的各项改革措施的推进，使专商的引地逐渐缩小，“向来人民不嫌于运商者，为其有垄断把持之行政。假如甲地与乙地相近，食乙地之盐运费省而价廉，而国家必令强迫食甲地之盐。如食乙地之盐虽有税亦视为私盐。又如，甲乙同为产盐地，甲之盐税轻而乙之盐税重，丙为销盐地，介于甲乙之间。自必喜食甲盐而国家必强迫食乙盐，此即所谓引地也”<sup>①</sup>。如此扭曲、严重违背市场规律的制度必然遭到历史的抛弃。运行了上千年的引岸专商制在《盐法》颁布后，成了非法的制度，终于走向了其制度性的末路。

### （三）盐业各环节的整顿与管理

盐务稽核所的职权及机构设置逐渐完善后，就由其主持全国盐也产、运、销、税、缉等各个环节的工作。

整理场产是整顿税收的前提性工作。其主要措施是模仿长芦盐场和四川富荣盐场建立盐坨及官仓办法，在淮北、山东、扬子四岸、两浙、松江、福建、广东等地建立仓坨，并且同时整顿各区缉私工作，使得淮北等盐场私盐减少、税收激增。

运输是关系盐斤销售效率及成本的关键环节。引岸专商制下，运盐销盐均不能自由进行。稽核所成了后，主张废除专商，任由人们自由贩运。推行方针为渐进为主，于1932年8月将浙东温等地包商取消，实现自由贸易，五个月内增加税收159 000余元。<sup>②</sup>后来逐渐推广到山东、扬子四岸、湘西皖三岸等地。

整理缉私。1928年，财政部设立缉私处，派温应星为处长。将原来隶属于盐务署的缉私处独立设置，并在各区设立缉私局，场警仍由运使运副管理。1931年财政部将各省缉私队及场警均改归稽核所管辖。在盐务稽核总所内设立税警科，将各区缉私局也行裁撤，分别改组为税警局或税警科，归稽核分所或稽核处指挥。对缉私队伍，严加筛选，同时划定其职责范围。对薪饷的发放，也由稽核所派人到队伍中逐一发放。并改良士警待遇及职位保障制，并设立税警官佐教习所及税警训练所实行轮训。减少了腐化和私盐的发生。

整理税率，清末民初，税率繁杂，名目繁多。稽核所以划一税率、减轻盐税为宗旨，逐渐实行新税法的推行。但是，此项措施并没有落到实处。“但统一各省附税之后，业经有两年之久，所谓逐渐减轻人民负担，至今毫未见有所推行。”<sup>③</sup>

① 张謇改革全国盐政计划书，载景夙白：《盐务革命史》，京华印书馆，1929：43。

② 曾仰丰：《中国盐政史》，上海三联书店，2014：277。

③ 《监察院质问食盐加税案原文》，《民生报》1934年2月23日。

革除陋规。1932年，财政部长宋子文令淮鲁等十一区盐务行政机关改归盐务稽核所管辖。稽核所接办以后，首先开始革除陋规。它严令各区将各种陋规一律删除，不准再收取。这成为盐务改革的一个大手笔。

盐务稽核所对盐务的整顿，直接动摇了引岸专商制存在的制度生态基础。

### 三、国民政府初期盐改绩效及原因

国民政府时期盐业改革的最大特点是，盐业经济基础的变动倒逼盐业生产关系发生调整。在调整过程中，因为内外交困的客观原因，及统治者的统治利益取向，使改革呈现出立新与保旧、近代化与封建性并行的过渡性特点。

#### （一）国民政府盐业改革绩效

首先，收回盐政主权。南京政府成立后，继续秉承国民革命军北伐斗争宗旨，收回主权，打倒军阀。早在1922年，孙中山在讨伐陈炯明叛乱时就曾废除广东盐务稽核分所。1923年孙中山在广东重建大元帅府时，就曾致力于夺回广东的盐政主权，在中央设立盐务署，当时按照原来税率的八折征收盐税，并派员征收盐税及填发准单等等。虽然遭到盐务稽核总所及分所的一再反对，但广东政府“态度甚为坚决，要将该省盐务稽核所全部霸占，并驱逐北京盐务署根据借款合同条款所聘任的全体华洋人员”。<sup>①</sup>到1925年，广东政府收回了汕头、北海、广州稽核分所的管理权。南京国民政府成立后，虽然恢复了稽核所机构、洋员及职责，但最关键的是，洋员的聘任方式使他们不过是南京政府的雇员，不再有政治身份。这是南京政府建立后做得有重要价值和意义的事项。其次，颁布了新《盐法》，虽然没有实行，但自由贸易的思想以法律的形式明确规定，被广为宣传与为人们所接受，这就吹响了引岸专商制走向覆灭的号角。最后，对盐业生产运输等各个环节都进行了整顿与改革，使盐税收入增加，1927年盐税收入是59 753 300元，1936年是205 433 000元，<sup>②</sup>十年间几乎增加了3倍多。对盐务机构进行了统一，使盐务行政与稽核逐渐归于一统，避免了盐务部门间的统系不一、职责不明、推诿争论等现象，有利于盐务管理效率的提高。

但是，必须看到，南京政府的诸多改革都不彻底。比如新《盐法》虽然颁布了，但到抗战前一直没有推动实施。在盐斤生产上，精盐的出现代表了新的生产方式，但国民政府顾忌旧盐商的利益，并不敢让其充分扩大销售范围，直到1935年销售范围仅限于湘鄂西皖四岸及苏五属等地，销售限额为119.1万担，并为精盐的销售制订了许多限制条件，比如不能行销内地、定额运足放盐机构立即停运、并提前缴足税费、又无

<sup>①</sup> “1925年12月18日盐务会办韦礼敦致银行团各代表函”，载南开大学经济研究所经济史研究室编《中国近代盐务史资料选辑》（第一卷），南开大学出版社，1991：423-424。

<sup>②</sup> 冯子明：《从征收食盐建设专项说到盐税近况》，《商业月报》，1937年，第17卷5号。