第一章　前言

开门七件事，柴米油盐酱醋茶。五味（酸、甜、苦、辣、咸）咸为首。生活离不开盐，古代社会如此，近代社会如此，如今也不例外。

随着科学技术的发展，以盐为原料而开发出来的产品越来越多，盐的用途也越来越广泛。也许，人们并不关心这些，但食盐对于生活健康的重要性却为越来越多的人所认识。

1990年3月联合国召开了世界儿童问题首脑会议，发表了《儿童生存、保护和发展世界宣言》，提出了至2000年消除碘缺乏病的目标。当时的国务院总理代表中国政府签字承诺，中国到2000年实现消除碘缺乏病阶段目标。由于中国是世界上碘缺乏病最严重的国家之一，所以解决中国的碘缺乏病问题引起国际社会的极大重视。

自1994年实行食盐专营以来，我国普及碘盐供应、消除碘缺乏病工作取得了巨大的成就。由各级政府领导、部门协作、社会参与，以食用加碘盐为主的综合防治工作机制已经形成；消除碘缺乏疾病工作的法制化、规范化管理不断完善；经国务院批准，投入9.8亿元人民币实施加碘盐项目工程项目遍及各省区市，确保全国生产800万吨合格碘盐能力，满足了市场供应。目前，碘缺乏病病情和碘盐监测系统已经确立；人民

需要全本请访问 www.ertongbook.com

群众对碘缺乏病的认识越来越清晰，食用碘盐的自觉性逐步提高。全民的碘营养水平已得到明显改善，碘缺乏所造成的危害明显降低。据卫生部 1995 年、1997 年、2002 年组织的四次全国消除碘缺乏病病情监测结果显示，各项指标一年比一年好，碘盐普及率已从 1995 年的 39.9% 提高到 2002 年的 95.2%；儿童甲状腺肿大率则从 1995 年的 20.4% 下降到 2002 年的 5.8% 基本实现了我国消除碘缺乏病的阶段目标。对此，联合国儿童基金会、联合国有关组织给予了高度评价，被誉为“世界的典范”“里程碑性的成就”，联合国儿童基金会分别授予彭珮云同志、卫生部和中国盐业总公司“全球儿童事业贡献奖”，并将我国取得的经验向其他国家推广。①

在中国历史上有“盐糊涂”的说法。白净平常的盐如何能够与糊涂联系在一起呢？“盐为人人日用所必需，一举箸间，实为财政命脉所系，国家存亡所关。”② 历史上的盐资源为政府所垄断，被统治阶级视为国家财政的极重要的来源。“平心而论，盐那里会糊涂，不过大家要把它弄到糊涂的地步，才好打混水来捉鱼。”③

中国的盐资源极为丰富，产盐地区也很广，种类很多。就其来源而言，有海盐与陆盐之分，而陆盐又有井盐、膏盐、岩盐（矿盐）、池盐、土盐之别。其中以海盐分布最广。

海盐是用海水制成的。中国有着漫长的海岸线，北起鸭绿江口，南到北仑河口，绵延一万三千余里，在抗日战争爆发

① 《人民日报》2003年6月25日，第12版。

② 曾仰丰《中国盐政史·序》，商务印书馆1937年版。

③ 陈沧来《中国盐业》，商务印书馆1929年版，第7页。

前，自北而南依次有辽东、长芦、山东、两淮、两浙、福建、两广，共七个盐区，其中辽东盐区于“九一八事变”后为日本帝国主义攫夺。

井盐是凿井取卤煎制而成的。井盐以四川、云南为多，尤以四川分布最为广泛，而四川境内又以自流井（今自贡市）最为著名。

池盐又称湖盐，从盐池捞取煎晒而成。盐池的形成与山脉、河流有关系。高原之地为山脉所围绕，水易聚积，地面咸卤质为山水冲刷而聚积，往往成为盐泽；河流为山脉所阻，注于低洼之地，其委曲之处水易聚积，经蒸发所留卤质，成为盐卤或盐块粒。中国盐池分布于内蒙古、西藏、青海、新疆、山西、陕西、甘肃等地，而山西解池、甘肃花马池最为著名。以山西解池为中心的河东盐区就是池盐产区。

岩盐即所谓石盐，也称为矿盐，是开矿取得盐砾炼制而成。中国岩盐以新疆、西藏、云南为盛，但鉴于条件所限及成本关系，仅在云南有少量开发。

膏盐由石膏矿中提炼而来。仅湖北应城及湖南湘潭两县有出产，其生产方法，为蓄水于石膏矿中，一年后便成为卤水，再用锅熬制，便成膏盐。因膏盐中所含硫酸钠成分过多，味道不佳。膏盐的产量是很有限的。

硝盐系制硝的副产品，在熬硝时，将上层之硝捞起，锅底即为硝盐。凡是产硝的地区均出产硝盐，尤以豫、冀、鲁三省为最盛。硝盐质味均较低劣，历来为严禁制售之列。

土盐系于盐碱地区，随处挖池淋晒而成。晋、冀、鲁、豫等省，自黄河以北，沿旧黄河一带均有出产。以河南为最多。土盐味苦质劣，有碍卫生，纯系私盐，为政府所禁止开发。贫

苦人民无力购买官盐而自行提炼土盐食之，余者卖之，故土盐是腐朽的封建盐政的产物。

至于盐的制造方法,也是多种多样:“盐之制造,不外煎晒二类。而煎晒各法仍复不同。就晒盐而论，约分四类：一曰海水直晒，一曰海水淋晒，一曰井水晒，一曰池水晒；就煎盐而论，约为五类：一曰海水淋煎，一曰井水直煎，一曰井水淋煎，一曰刮碱淋煎,一日矿卤煎。”① 此外，还有少量天然结晶盐。

海盐制造法。古代以海水直接煎熬制盐，《史记·吴王濞传》中已有“煮海水为盐”的记载。

无论是煎制还是晒制，首先都先制卤，或引潮水入盐滩，直接晒制成盐，或刮取咸土，淋沥成卤，或刮咸土淋灰制卤，等到卤味浓厚，合乎标准，便再开始煎制或晒制成盐。

煎盐所用器具因地而异，名称也不尽相同。将卤水注入煎具之中，起火开煎，待卤水沸腾，水分渐渐蒸发，愈沸愈凝，再加以温卤，投以皂角或白矾、米粉、麻仁，顷刻盐便制成。是为煎盐。煎盐需用器具、燃料等，成本较晒盐高出许多，而且因为器具容积有限，产量不易提高，所以到清末，各海盐产区大都改煎为晒。虽然就全国范围而言，这时海盐制法已是晒盛于煎，但煎盐还散见于两淮、两浙及广东一些盐场。“民国十八年发布了废煎改晒的命令，一些纯煎制的盐场废除，煎盐渐近尾声，逐步为晒盐所取代。”② 由此可见，煎法制盐在抗

①左树珍《中国盐政史》卷 1，第 33 页。转引自丁长清主编《民国盐务史稿》,人民出版社 1990 年版，第 127页 。

②浙江省盐业志编辑委员会编《浙江省盐业志》，中华书局 1996年版，第 88 页。

日战争爆发前在海盐产区已不多见了。

晒盐之法，系借风日之力去海水中之水分，取卤而成盐。具体操作起来又有南北之分，淮北以北产区纯采滩晒，淮南以南则或用板晒，或以坦（两浙区称坦、福建区称坎、两广区称池）晒。所以有南北之分，主要原因在于北方干燥、晴日居多而南方湿润，阴雨偏多。晒盐因系借助自然力而成，所以有成本低廉，容易大量生产的优点。因此，晒法制盐成为海盐生产发展的必然趋势。

井盐制造法。井盐之制造纯系煎法，也称煮法。盐井以四川为最多，也最具代表性。井盐的形成比较复杂，大致分四个步骤，即凿井、汲卤、枧水、煮盐。

凿井：四川凿井多在两河夹岸，山形险峻之处。首先勘察地面，见有咸沙，始着手开凿；等深入十余丈或二三十丈，见有白沙岩，则有盐泉涌出；待凿到绿石，方确得真正盐水。于此，盐井凿成。可见选址之关键。

汲卤：盐井既成，则开始将井中卤水用筒取到地面，称为汲卤。汲卤之法，有用牲口的、有用人工的；也有一种冒水井，卤水自然喷出，故无须人力，可省汲卤之程序。因各场盐井深浅不一，卤水多寡各异，所以其汲取方法也略有不同。

枧水：用水槽输送盐水。凡盐井与火井（即煮井之处）距离远者，则有枧户在近河设埠，称作上塘。在上塘放几个巨缸，称作皇桶。枧户买盐水储于缸，临井者，则用舟运盐水至埠，并注之于缸。缸的四周累石为基，于基上建楼，称作上马车，楼高可四丈许，绝顶为车楼，楼上安装滑轮，驱车转轮，逆挽盐水上注于盘，由盘而枧。纵横穿插，跋山渡河，绵延可达一二十里，曲折至火井处。于火井处设一总埠，置放巨缸以

需要全本请访问 www.ertongbook.com

盛储盐水，称作下塘，有火无水之灶户，则于此买水煮盐。“各盐场井灶之间都有一定距离，盐卤从井中汲出来后，或以枧输，或由人挑船送至灶。富荣及万县 3 场，井与灶完全分业，富荣东西两场有 12 个专门的盐枧经营输送卤水。犍为、乐山、云阳、大宁、井仁、资中、开县、奉节、万县、简阳、绵阳等 11 场，输送盐卤所用盐枧，都是灶户自备的，没有专门经营盐枧的。’① 由此可见，枧水的手续还是比较复杂的，灶户无论兼营盐枧与否，都要付出相当代价。

煮盐。四川井盐由煎熬而成，所用燃料有薪炭或天然井火（即伴井而生的天然气）。盐有巴盐、花盐之分。将卤水添入锅内，待煮沸，水气蒸发出现盐花时，将渣盐即盐母陆续掺入，搅拌均匀后，卤水漫慢渗下，越来越浓而逐渐凝结，由薄而厚，由厚而块，经两昼夜而成巴盐。巴盐形状如煎，厚四五寸，重约 500 斤。花盐之制法如同巴盐，只是煎巴在用火时时缓时急，急是为了使卤汁结晶，而缓则是为使其结晶沉入锅底成巴，而煎花则纯用急火，待卤汁结晶如雪粒时，即用竹编捞箕将晶粒捞出，迟则晶体沉底成巴，随捞随添卤水，以卤完为止。煎卤水至浓时，酌加豆浆提净，使其洁白。

池盐制造法。池盐之制造基本采晒法。以河东区解池为例。解池制盐均用卤汁晒制。采卤之法，先凿卤井，再用水斗汲取卤水。然后，将卤水引注入卤畦，等卤畦内卤水浓度升高之后，再放入晒畦，在风吹日晒三天后即可成盐。

岩盐制造法。以云南为例。云南岩盐之制成，有矿、卤二种原料。矿质又分石、土、沙三种。所成之盐分锅、筒二种，

①丁长清主编《民国盐务史稿》，人民出版社 1990 年版，第 126 页。

都是用柴薪煎熬而成。惟采矿工作相当艰苦，采得盐矿还须将其捶碎放于高槽之中，用淡水浸泡，待盐矿融化后再引入地槽澄清，于是始得卤水。而矿硐或盐井内之卤水则用竹笼或木笼汲出。

精盐制造法。自鸦片战争以后，中国被动地开始了近代化的进程。这种近代化表现在盐业生产上，就是精盐业的出现。1914 年 7 月中国第一家精盐公司——久大精盐公司于天津塘沽建立。到 1928 年 12 月，登记注册的精盐公司有 13 家，它们分别是长芦区的久大、通达，山东区的通益、永裕，东北区的奉天、洪源、利源、裕华、华丰、福海，两浙区的民生、鼎和，松江区的五和等。精盐属于特种产制之一，制造精盐所需原料有原盐（也称粗盐）和卤水二种。用原盐制成的精盐又称再制盐，而用卤水制成的则称精制盐。

精盐的制造方法有三种。（1）锅熬法。此法既可用原盐也可用卤水作原料。用原盐者，先将原盐化为卤水，经多次滤清后，再用化学方法清除杂技，然后放锅中熬煮成盐，再经烘、碎、筛等种种手续即成精盐。用卤水者，与制成精盐程序基本相同，只是少了融化这一手续。（2）洗涤法。此法仅用于原盐。用海水将放入洗涤机内的原盐进行冲洗，以使盐洁白。此法简单而迅速。（3）真空管制盐法。此法利用蒸汽热力以真空状态下沸点低的原理，将卤水放于真空罐中，盐卤经过猛烈沸腾蒸发后，水分散失，结晶成精盐。

一般说来，在中华人民共和国建立之前，盐税一直是中国历代政府主要的财政来源之一。正因为如此，盐政是中国财政经济史上的一个重要问题；盐与人民日常生活密切相关，所以，盐政又是一个严肃的社会问题。

抗日战争是中国近代历史上一次抵抗外来侵略、捍卫国家独立和生存的伟大的民族解放战争。抗战时期的盐务，不仅是关系到当时国计民生的重要问题，而且对于中国人民的抗战也有着不可低估的作用。在抗日战争行将胜利之际，在国民政府财政部供职的盐务专家缪秋杰撰文《盐业经济建设》①。该文论及盐的用途及其在经济建设各部门中的重要性，认为盐业与民生、国防及国家财富之间有着极其密切的关系。"（甲）与民生之关系。盐为日常食需所不可缺，固无待言。而其与农工业之关系，尤为重大。盐用于农业上者，可供饲畜肥田、杀虫治壤、储藏肉类，用途甚多；而用于工业上者，可供医药之用，可供工业化学制碱制酸之用，冶金、陶瓷、玻璃、肥皂、燃料、皮革等项应用工业，均为民生日用所切需，而无一非以盐为重原料，其用途尤不胜枚举。（乙）与国防之关系。盐为制氯气及氯化合物之原料，氯气及其化合物为战争上之利器，固盐与国防直接有关。盐复可制盐酸、苛性钠以及其他化合物，为重工业之基本原料。国防建设首赖重工业之发达，固盐复与国防间接有关。盐为军民食需所不可或缺，战争期间，盐之供应与粮秣同其重要，国库收入，复赖盐务为主要来源，则与战时之经济体系及财政有关。（丙）与国家财富之关系。国家财富可从两方面言之，一为库收之增加，一为资源之开发，二者之间有相互之关系。盖库收富裕，易于谋资源之开发，资源开发以后，国库收入更易增富裕。库收为直接之国家财富，资源为间接之国家财富，而盐务具此两种性质，尤属显著。盐之本

①缪秋杰《盐业经济建设》，中国第二历史档案馆馆藏档案，全宗号266，案卷号76。

身即属国家资源之一种。由于盐业之发达，可促进其他资源之开发，而盐业之发达，亦有赖于经济建设其他部门之协助，相辅相成，国家财富必递增无减。至盐务由征税而专卖，充实国库收益，尚未能尽盐务对国家财富之贡献也。”

现在，盐固然已经不再具有过去那样强大的财政功能了。但是盐与人民生活的密切关系并没有丝毫松弛，同时，随着社会的发展和科学技术的进步，盐资源的开发与利用有了越来越广阔的前景。

改革开放以来，中国政府对食盐加碘、消除碘缺乏病危害工作十分重视,国务院先后颁布了《盐业管理条例》、《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》、《食盐专营办法》等盐政法规，中国政府向世界卫生组织作出中国 2000 年消除碘缺乏病的庄严承诺和《中国 2000 年消除碘缺乏病规划纲要》，各级地方政府也相继制定了防治碘缺乏病的目标时限及食盐专营工作的一系列条例法规，明确了以行政区划进行盐业市场管理与销售，使各种劣质盐、非碘盐及私盐的冲销得到了一定程度的遏制，食盐市场秩序得到进一步理 顺。但仍有不少地方，由于政府重视不够及有关部门领导不力等多方面因素，致使相当数量的私盐、劣质盐、非碘盐进入盐业市场，扰乱了市场经营管理秩序，损害了人民群众的身体健康。 2002 年国家发展和改革委员会宏观经济研究院专门设立了食盐专营课题组，进行相关研究。2002年 9 月 4 日，最高人民检察院公布《最高人民检察院关于办理非法经营食盐刑事案件具体应用法律若干问题的解释》,并于 9 月 13 日起施行。

现在来研究过去的盐史，不仅仅是为了尊重客观事实，弄清历史真相，更重要的是为了传承历史，为当今社会提供谘政

经验与教训。

综观新中国成立以来，国内学术界对民国盐务史的研究（见附录一 中华人民共和国建立以来民国盐务史研究论著），大致可分为以下三个阶段：

第一阶段，从 1949 年 10 月到 1976 年《井盐史通讯》面世。民国盐政史的研究在这一阶段开始启动，但受“文化大革命”的浩劫，又被迫中断。

五十年代，由范文澜、陈翰笙、千家驹等负责的“中国近代经济史资料丛刊编辑委员会”成立，整理民国盐务史的档案资料是该委员会的主要任务之一，由南开大学潘源来、李建昌、杨敬年、岳毓常等四教授具体实施。他们经过数年辛勤劳动，终于拿出了《中国近代盐务史资料选辑》初稿，后经范文澜等审阅后提出意见，退还作者修改。修改工作尚未进行，即遭文革而中辍。

李建昌的《官僚资本与盐业》① 是笔者见到的这一阶段国内关于民国盐务史的唯一论著。该著阐明了旧中国盐业的官僚资本化的过程。这是一部系统化的开拓性论著，为以后民国盐务史的研究奠定了基础。这也是一部具有鲜明时代特征的论著，有许多提法和观点值得商榷。如官僚资本的提法，又如“四大家族比之北洋军阀更是帝国主义不折不扣的孝子贤孙，对帝国主义的利益格外想得周到”②，等等。

第二阶段，从 1976 年《井盐史通讯》面世到 1986 年《盐业史研究》的创刊。民国盐务史的研究在该阶段起步。

① 三联书店， 1963 年版。

② 李建昌《官僚资本与盐业》，三联书店 1963 年版，第 24 页。

这一阶段民国盐务史研究的特点表现为：1. 缺乏系统性、综合性研究，盐史专著更是一个空白。在该阶段发表的近 30 篇论文中，系统性、综合性研究方面的论文只有 3 篇；2. 区域性盐史研究主要是四川井盐史论文占了绝对比重，约占 90%；3. 1937 年前的盐史论文约占 75% 的比重。由此可见，民国盐务史的研究重新启动，但研究范围有待拓宽，同时有些观点也值得商榷，如“抗战期间，四大家族官僚资本和地方官僚资本以运商形式操纵盐业……目的在于囤积投机，操纵黑市，牟取暴利。”①

第三阶段，从 1986 年《盐业史研究》创刊至今。民国盐务史的研究进入了发展时期。

在这一阶段，南开大学经济研究所经济史研究室编写的《中国近代盐务史资料选辑》第一至第四辑陆续出版。1990 年有数本盐史专著问世，如丁长清主编《民国盐务史稿》②、李涵等《缪秋杰与民国盐政》③、宋良曦《川盐史论》④，丁长清、唐仁粤主编《中国盐业史》近代当代卷⑤，还有 100 余篇论文发表。

据不完全统计，从 1986 年到 2003 年 12 月底，国内相关的盐史论文共 107 篇（详见附录一：中华人民共和国建立以来民国盐务史研究论著）。其中，涉及抗战前的有 67 篇，占总数

①刘佛丁《中国近代食盐运销制度的变化》，《南开经济研究所季刊》1985 年第 3 期，第 49 页。

② 人民出版社 1990 年版。

③ 中国科学技术出版社 1990 年版。

④ 四川人民出版社 1990 年版。

⑤ 人民出版社 1997 年版。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

的62.6%，涉及抗战后的有23篇，占总数的21.5%，涉及抗战时期的则有51篇，占总数的44.7%；区域性盐史论文有65篇，占总数的60.7%，综合性盐史论文有42篇，占总数的39.3%。与前一阶段相比，抗战后盐史论文的比重有所增加，综合性盐史论文增加的幅度更大。这说明抗战时期的盐史已经引起越来越多研究者的注意，同时民国盐务史研究的深度和广度也都有较大发展。

《民国盐务史稿》是一部全面系统研究民国盐务史的力作。它在占有比较翔实的档案史料的基础上，对民国时期盐务机构的演变、盐的生产、运输、销售、税收和价格等的发展变化均有较详的论述。它的结束语指出了民国盐务的性质及其特点："中国的盐业生产和运输方式、盐务组织和制度的性质，在这时期，也都发生了重大的变化，即从封建性质转变为半殖民地半封建性质。其特点是，若干新式的盐业生产和运输方式与大量传统的盐业生产和运输方式同时存在，微弱的资本主义盐业生产关系与浓厚的封建盐业生产关系同时存在，带有一些资本主义性质的盐务制度与封建的盐务制度同时存在，带有若干现代特征的盐务组织与因袭的落后的盐务组织同时存在。"① 这是一种规律性的结论，无疑是精辟的。但作为全面系统性的著作，《史稿》也存在一些不足。第一，盐税作为民国政府财政的主要来源之一,在不同的时期,其作用也有所不同,《史稿》对此没能给予足够注意；第二，1937年7月抗战爆发至1942年1月盐专卖制度实行期间，是民国盐务重要的转型期，《史稿》仅以官运描述了这一过渡，未免失之简单。

①丁长清主编《民国盐务史稿》，第436页

综上所述，民国盐务史的研究有了一定进展。关于民国初年的盐务改革与洋会办丁恩这一问题的研究最为热烈，基本上形成了一致的意见。除此之外的民国盐务史研究还非常薄弱，不仅存在着很多空白点，如浙、闽、粤等地区盐务，如抗战时期的盐统制，如抗战胜利后的盐务；既已涉足之领域也存在着许多可以进一步分析、推敲的地方，如盐业中官僚资本问题，食盐专卖制度在抗战中的作用问题等等。可以肯定地说，民国盐务史尤其是抗战时期盐务史是当前民国经济史研究中的一个薄弱环节。

需要特别申明的是：本文内容既不涉及沦陷区盐务，也不包含陕甘宁边区政府盐务。同时，本文之所谓盐主要指的食盐，研究的区域仅限于国统区（即后方与大后方），视角限于国民政府的盐务管理与盐政政策。

本文力图以辩证唯物主义和历史唯物主义理论为指导，在已有研究成果的基础上，通过对丰富史料的分析综合，全面系统地论述抗战时期国民政府的盐政变革。历史是延续的，国民政府抗战时期的盐政变革对于战前的盐政也有所继承。本文第二章概述抗战前南京国民政府的盐政，对南京国民政府盐务机构沿革和食盐的产、运、销、榷、缉等各个环节的改革，进行分析归纳，作为抗战时期国民政府盐政变革的背景材料；第三章、第四章与第五章是本文的主要部分，通过对抗战时期国民政府的盐统制政策与盐专卖制度的剖析，认为盐政变革是国民政府抗战的客观需要，它借鉴了中国历史上盐务政策的经验；保证了国统区的军民食需，增加了政府的财政收入，支持了抗战。抗日战争事实上为国民政府变革其盐政提供了契机，腐朽的引岸专商制度得以在抗战时期废除，盐务机构中关于洋员的

任用制度也于抗战时期得以彻底改变。但国民政府及其地方政府的腐败也严重影响了其盐政变革的顺利进行。

抗战时期中国盐务史的研究需要深入，研究方法也需要多样化。

第一，实事求是，客观地评价国民政府的盐务政策。极“左”思潮曾影响了学术界对国民政府盐务政策的客观评价。十一届三中全会以后，随着以经济建设为中心的基本路线的确立，史学工作者改变了以阶级斗争为纲的思维模式，实事求是地对历史的或传统的定位进行重新审视和甄别，史学研究出现了前所未有的繁荣局面。但价值观的更新不是随意的，更不是轻而易举能够实现了的。这在关于民国盐务史的研究中体现得比较明显。将国民政府的盐务政策放到中国抗日战争，乃至反法西斯统一战线的大环境中研究，既要客观地评价其历史地位与作用，又要具体地分析其历史局限性。评价历史不是和稀泥，只要能够把握时代脉搏，抓住时代主题，就一定会得出一个相对客观的结论。

第二，用比较的方法，全面地研究抗战时期的盐务问题。在抗战时期，既存在着国民政府、陕甘宁边区政府，又存在着日本帝国主义扶植下的汪伪政权、伪满洲国，每个政权都其独特的盐务政策。这些盐务政策之间既存在着一定的联系，又存在着明显的差异，同时彼此之间相互影响、相互渗透。学术界对抗战时期盐务问题的研究还很薄弱，尤其是陕甘宁边区政府、伪满洲国的盐务政策更是乏人问津。因此，采用比较的方法，全方位审视各种盐务制度，对促进抗战时期盐务问题的研究极具重要意义。

第三，用宏观、微观相结合的方法，系统地研究抗战时期

的盐务问题。就国民政府的盐务政策而言，尚缺乏宏观的研究；而微观研究也显得过于片面。如井盐政策研究得较多，而海盐政策则鲜为探讨；食盐运输制度研究得较多，而销售制度的研究则不多见。因此，既要从宏观上把握国民政府盐务政策演变之脉络，又要从微观上剖析那些具体而极富意义的盐务措施。

第四，进一步发掘和整理抗战时期的盐务资料，特别是国民政府的盐务史料，对研究抗战时期国民政府的盐务政策具有重要意义。丰富的档案史料为研究民国盐务史奠定了坚实的基础。中国第二历史档案馆保存了比较完整的民国时期的盐务档案，各个省、市、自治区也拥有大量的区域性盐务档案。另外，中国社会科学院经济所、近代史所，南开大学经济研究所，以及许多县市档案馆，也藏有相当数量的盐务史资料。民国时期盐务工作者以及一些财政经济专家学者关于当时盐务的著述也成为今天研究民国盐务史的很好的资料。盐务史资料具有比较集中的特点，为研究者提供了比较便利的条件。但是，盐务档案史料的发掘和整理工作还远远不能适应研究的需要。因此，发掘和整理盐务档案，无疑会拓宽盐务史研究领域，加深盐务史研究的力度。

第二章　抗战前南京国民政府的盐政

一、盐务组织机构的沿革

南京国民政府成立后，就开始对其辖区混乱的盐务组织机构进行调整。调整的主要目的是为了取得国民政府所需要的税收。到 1937 年全面抗战爆发前夕，南京国民政府盐务组织机构在几经调整之后，已经基本定形。这在客观上为抗战时期的盐政变革奠定了基础。

（一）南京国民政府建立前盐务机构中的二元体制

“民国承清季之后，当光复之际，其时盐政院甫经裁撤，旧法既已废止，新制亦未施行，各省盐务，漫无统纪。”① 在这种情况之下，民初盐务行政的改革已势在必行。袁世凯取得政权以后，为筹措财政经费，实现武力统一，以盐税为担保，于 1913 年 4 月 26 日与英、法、德、日、俄五国银行团签订了著名的善后大借款合同。帝国主义在继中国关务之后又开始控制中国盐务。在外人的影响和策划下，北洋政府继续盐务改

①曾仰丰《中国盐政史》，第 125页。

革。改组的结果之一就是，北京政府盐务组织机构最终形成了盐务稽核和盐务行政两大系统：盐务署及其所属构成盐务行政管理系统，而盐务稽核总所及其所属构成盐税征管系统。盐务署设置一处二厅，即总务处、场产厅、运销厅，盐务署署长由财政部次长充任。盐务稽核总所下设英文、日文、会计三股，总办由盐务署署长兼任，会办由洋人担任并兼盐务署顾问。盐务专家曾仰丰在其《中国盐政史》中简明概述了民初盐务组织机构的这两大系统：

“甲、盐务署所属之机关

一、盐运使司，凡十，曰长芦、曰山东、曰东三省、曰两淮、曰两浙、曰两广、曰福建、曰河东、曰四川、曰云南。

长芦、福建等区运使，于民国元年先后置设，二年，置河东、云南两区运使，三年始任命四川运使，十六年曾裁花定榷运局，改设花定盐运使，设立未久，旋又裁废。

二、运副，凡六，曰淮北、曰松江、曰潮桥、曰厦门、曰川北、曰青岛。

淮北于民国元年，废海州运判，改设淮北总场长，三年改为场务局，旋裁场务局，改置运副。松江于元年曾设盐政局，二年改为苏五属榷运局，三年裁榷运局，改置运副。潮桥旧有运同［司］，于元年废止，四年始置运副。川北运副，亦于四年置设。厦门于九年置设。青岛则因收回时，曾由盐务署派员驻青，管理盐田事务，于十三年改置运副。

自民国三年五月，颁布盐务署官制后，于九十月间，先后以署令颁布运使暨运副公署章程，凡产盐区，设盐运使管理盐务行政，其区域较广大者，更设运副以辅之。自运使运副以下，各设总务、场产、运销三课，办事员额，视各区情形而

需要全本请访问 www.ertongbook.com