

善後大借款對中國鹽務的影響 (1913—1917)

劉常山*

摘 要

本文旨在探究民國肇建，百廢待舉，中央政府為根本解決財政枯竭問題，以鹽稅為擔保，舉借善後大借款（Reorganization Loan）。銀行團為確保債權，在借款合同中規定，任用洋員，改良鹽務，所有徵收的鹽稅，必須存放於銀行團認可的銀行，非經同意，不能提用，對中國主權斲喪至為巨大。不過，也因為依據借款合同，中國政府聘任曾經在印度管理鹽政的丁恩（Richard Dane）負責徵收鹽稅，協助改良鹽務，制定法規，建立制度，整理鹽場，裁併機關，統一稅率，興建鹽倉，實行就場徵稅，踏出了中國鹽務改革的第一步。鹽稅稅率未提高，稅收明顯增加，績效卓著，實善後大借款合同簽定時所始料未及之事。

關鍵詞：善後大借款、銀行團、袁世凱、熊希齡、周學熙、鹽、丁恩

* 逢甲大學歷史與文物管理研究所專任講師，東海大學歷史研究所碩士。

壹、前言

鹽是人畜生理上必要的成分，動物體內都含有適量的鹽分，以維持體內液體的滲透壓，調節物質的可溶性，還能促進消化液的分泌，以增加消化率¹。故而食鹽為日常生活開門七件事中唯一沒有替代品的必需品。鹽在工業上用途很廣，需求量也很大。

鹽的產地在地球上分布極廣，產量也多，製造成本不高，中國歷代政府早已發現食鹽的無可替代性，常以專賣、重稅等手段，作為充實國家財稅重要來源，如：管仲相齊，收魚鹽之利以足國用，齊以富強²；漢武帝因用兵四方，及個人奢侈浪費，財政困窘，國用不足，接受大農丞領鹽鐵事孔僅建議，行鹽鐵專賣，政府在鹽產地置鹽官，嚴禁民間私造鹽具，「敢私鑄鐵器煮鹽者，鈇左趾，沒入其器物。」³以致生產成本不高的鹽，因重稅或專賣，價錢大為提高，輾轉販售到百姓之手，鹽價十分昂貴，而且品質不佳，人民常有淡食之虞。

鹽稅無論高低都是一種惡稅，蓋因現代財稅理論認為合理的稅負應是：高所得者承擔較多的稅負，才符合賦稅公平的原則⁴。食鹽抽稅違反此一原則，因為鹽是民生必需品，粗看食用者都要負擔稅賦，似屬公平，實則富人用餐時副食較多，加之副食中肉類食物已含有鹽分，況且富人多不從事體力勞動，排汗較少，對食鹽補充的需求較少，而窮人則副食少，常以鹹菜、鹹魚佐餐，工作粗重，排汗多，需要補充的鹽分較多，以平衡體內的電解質，故耗鹽量大。據研究：人在不活動時每日經由汗液排出 0.4 公克的鹽，劇烈勞動時則達 3 公克，相差 6.5 倍，勞動者若不適度增加鹽的攝取量，將會導致食慾大減，電解質不平衡，脫水，生長停滯，腦力衰弱等症狀⁵。故而形成貧者食鹽量大，負擔的鹽稅較多，富者食鹽量較少，鹽稅較輕，違反稅負公平的原則。

辛亥革命以後，除了國體、政體的改變較為明顯，其他變化殊少。在鹽務一項，除四川、廣東等少數省份稍有變革，大多數省份均沿清制。不過，民國二年五國銀行團二千五百萬英鎊大借款以鹽稅為擔保，依合同在鹽務署下設立鹽務稽核總所，由外國人負責，外人為確保債權，從事鹽務改革，致使我國鹽務有了較大的變化，本文旨在探討善後大借款簽約後，到 1917 年 6 月，善後大借款還款改由關稅償付期間的鹽務變革，藉以瞭解善後大借款對國家主權、政府財政、人

¹ 鄭尊法，《鹽》，台灣商務印書館人文庫，民國 62 年 6 月台一版，頁 16-頁 17；周維亮，《鹽政概論》，鹽務月刊社，民國 61 年出版，頁 17-頁 22。

² 司馬遷，《史記》，卷 32，齊太公世家第二，藝文印書館史記會注考證影印本，頁 19。

³ 司馬遷，《史記》，卷 30、平準書，史記會注考證本，頁 22-頁 23。

⁴ 金子宏著、蔡宗義譯，《租稅法》，頁 3：「我們認為最理想是透過租稅，即向富裕者徵收較多之租稅。」財政部租稅人員訓練所，世界租稅名著翻譯叢書 23，民國 74 年 3 月出版。

⁵ 鄭尊法，《鹽》，頁 19。

民生活的影響。

貳、善後大借款的背景與議約過程

太平天國事起，軍事費用遽增，清政府中央及地方財政均感不足支應，太平天國佔領南京後，蘇淞太道吳健彰曾向上海洋商借款，僱募軍隊，以對抗佔領上海縣城的小刀會；左宗棠西征時也自外商借款充當軍費，但是引起國際交涉的借款則始於甲午戰債借款⁶。宣統三年八月，又有改革幣制借款，列強為免相互競爭，兩敗俱傷，改採聯合策略，乃有英、法、德、美四國銀行團的組成，以便控制對華貸款，以資本主義的手段，獲得在中國的利權，後因辛亥革命發生，停止撥款⁷。

辛亥革命後，政府財政更加困難，政治改良、軍隊遣散，無一不需大量金錢，民國元年，據總理唐紹儀、財政總長熊希齡的估計，財政赤字高將達二億六千萬元⁸。朝野有欲改革民國財政，捨大借款別無他法之說。如梁啟超云：「夫以今日而理中國之財，雖管仲、劉晏復生，亦不能不乞靈於外債固也。」⁹張謇也說：「大借款為吾國命脈所關，斷無終止之理。」¹⁰

國民黨領袖知國家需款孔亟，但也了解北京政府財政結構不健全，袁世凱公款私用，借款苟不加以監督，用於國家建設，徒喪失利權於列強，黃興主張勸募國民捐，以解決財政困難¹¹。此說立意雖佳，但實行則有困難。大致而言，正式談判前，借款解決財政困難，已具相當程度的共識，反對者大多只是擔心主權淪喪，政府用款缺乏監督，借款私用，如東方雜誌在民國元年七月出版的一期中，刊載了「論依賴外債之誤國」一文，云：「在依賴外債者固謂：外債一成則難題悉解，崛強者可以使之軟化，怨望者可以使之滿足，慰勞金也，退隱料也，買收運動之秘密費也，政府擁多金，當世曷敢有抗顏者，此即所謂散金政策也。」¹²

在國際上，大借款案談判時，正逢歐戰前夕，列強累積了大量資本，為使本國多餘資金獲得出路，以免造成列強國內通貨膨脹，列強急欲借款與中國，既可

⁶ 李國祁，〈1895年列強對中國償日戰債借款的競爭〉，中研院近代史研究所集刊，第二期，頁152-頁153，民國60年6月30日初版。

⁷ 張水木，〈民國二年善後大借款初探〉，東海歷史學報，第二期，頁49-頁50，民國67年7月出版；王綱領，〈列強銀行團與民國二年善後大借款〉，思與言，16卷2期，頁57-58，1978年7月出版。

⁸ 熊希齡，〈為財政事通電〉，東方雜誌，8卷12號，內外時報，頁29。

⁹ 梁啟超，〈致袁氏討論財政政黨各問題書〉，丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，台北世界書局，民國61年出版，頁380-頁381。

¹⁰ 張孝若，《南通張季直先生傳記》，台北文星書店51年影印本，頁209。

¹¹ 〈黃興對借款通電〉，東方雜誌，8卷12號，內外時報，頁30。

¹² 詹父，〈論依賴外債之誤國〉，東方雜誌，9卷1號，頁2。

在中國獲得經濟上的利益，更可操縱中國經濟命脈，進一步控制中國政治¹³。在這樣的國內與國際氣氛下，對借款案的進行十分有利。善後大借款的談判於民國元年二月二十七日在北京展開。

善後大借款的談判，可分為四個階段：

第一階段：辛亥革命爆發後，無論清政府或革命黨，都因財政上的困難，無力作長時間的戰爭，列強與南北兩個政府的借款談判，都因故未能撥款¹⁴。清帝退位後，袁世凱當選第二任臨時大總統，四國銀行團開始與袁氏任命的唐紹儀談判借款條件，唐紹儀提出緊急墊款七百萬兩的要求，以解財政困窘的燃眉之急，二月二十八日，銀行團撥付二百萬兩。三月二日，袁世凱命代理財政總長周自齊出面要求銀行團墊款一百零一萬五千兩，銀行團則要求「倘若中國自他處借款之條件不能優於四國銀行團所提之條件，則中國之善後大借款亦應由四國銀行團優先供給」，袁世凱未深思即親函接受，中國政府自此失去了借款對象的選擇權，實一大失策。銀行團在取得「優先應募」權後，始行撥款。三月三日唐紹儀和俄國暗中支持的比利時財團簽訂一百萬鎊借款合同，隨即在銀行團抗議下取消。五月二日，銀行團正式提出監督中國財政為借款必要條件，包括：1.監督一切用款；2.監督遣散軍隊。唐氏因有損主權，加以拒絕，談判破裂，改由財長熊希齡負責談判¹⁵。

第二階段：四國銀行團欲行壟斷了對華借款，仍擔心在華有特殊利益的日、俄兩國的干擾，為免引起列強在華勢力之糾紛，發生類似比利時財團借款之事，有納入日、俄兩國銀行之議。日、俄兩國各提出對其母國有利之條件，包含列強承認日、俄兩國在滿蒙有特殊利益，在獲得其他國家默許後，民國元年六月組成六國銀行團。

六月十四日，熊希齡提出一千九百萬兩墊款要求，銀行團於十八日僅支付三百萬兩，不久提出七項要求：

- 1.指定墊款用途；
- 2.擔保之稅收應由海關或類似之機關管理之；
- 3.借款之用途應由六國銀行團監視；
- 4.墊款應認為大借款之一部分，故六國銀行團對於大借款有優先權；
- 5.明定大借款之一般原則，其原則在大體上應如上述；
- 6.在大借款未發行前，中國政府不得向他處商借外債；
- 7.上述一切，應為「必須」，中國政府且應承認六國銀行團為中國政府之財政代理人，以五年為期。

¹³丁長清主編，《民國鹽務史稿》，北京人民出版社，1990年9月1版1刷，頁30。

¹⁴張水木，〈民國二年善後大借款初探〉，頁50-頁51。

¹⁵張水木，〈民國二年善後大借款初探〉，頁51；王綱領，〈列強銀行團與民國二年善後大借款〉，頁60-頁61。

六月二十四日，又增加鹽稅由外人管理之要求，為談判中首次提到監督中國鹽政。熊希齡以其要求妨礙中國主權，加以拒絕，談判中斷，熊氏不久辭職¹⁶。

第三階段：七月，周學熙繼任財政總長，接下了棘手的借款談判，中國政府積欠的內外債高達八千萬元¹⁷，協商日久無功，中國駐歐各國公使奉命展開向非銀行團之資本家進行獨立借款之交涉，中國有突破銀行團壟斷的機會，英國為銀行團之領袖國，為之氣餒，幾乎放棄聯合借款，法國則仍不放棄。此時中國駐英公使劉玉麟向 Crips 公司借款一千萬英鎊，於八月三十日簽約，以鹽稅為擔保，引發銀行團抗議，並抵制債券發行。中國政府不得不取消 Crips 借款合同¹⁸。

第四階段：中國政府降低借款數額至二千五百萬英鎊，希望銀行團放寬條件，十二月二十一日，銀行團同意二千五百萬英鎊借款，二十七日，總理趙秉鈞、財政總長周學熙向臨時參議院報告借款交涉事宜，因為正式合同並未確定，臨時參議院僅同意借款原則。適值巴爾幹半島發生戰爭，歐洲市場金融吃緊，銀行團提出提高利率至 5.5 厘、修訂折扣等項要求，六國間也因僱用洋員問題，內部爭議頗多，延遲了簽約時間¹⁹。

民國二年三月，美國新上任的總統威爾遜以大借款條件違反門戶開放原則，退出銀行團，引發其他國家緊張，擔憂美國單獨貸款予中國，態度稍軟化，放寬借款條件，適逢宋教仁被刺身亡，南方有以武力解決之議，袁世凱向英使朱爾典表示願接受各國聘用洋員計劃，周學熙也表示，若利率降為 5 厘，中國政府可不經國會同意，立即簽訂借款合同，在雙方各有所圖下，民國二年四月二十六日，未經國會同意的善後大借款在北京完成簽約²⁰。

參、善後大借款與鹽務的關係

自甲午戰後，馬關條約中賠款日本二億兩白銀，清政府財政陷於破產邊緣，第一次以鹽稅為擔保，舉借外債，解決財政困難，到善後大借款簽約以前，中央與地方以鹽稅收入做了至少十種外債借款或賠款的擔保，列表如下²¹：

¹⁶ 王綱領，〈列強銀行團與民國二年善後大借款〉，頁 63。

¹⁷ 賈士毅，《民國初年的幾任財政總長》，傳記文學出版社民國 74 年 9 月 1 日再版，頁 25。

¹⁸ 王綱領，〈列強銀行團與民國二年善後大借款〉，頁 64-頁 65。

¹⁹ 張水木，〈民國二年善後大借款初探〉，頁 54-頁 55。

²⁰ 王綱領，〈列強銀行團與民國二年善後大借款〉，頁 66-頁 67；張水木，〈民國二年善後大借款初探〉，頁 57-頁 59。善後大借款議約過程曲折，國內外各種意見紛雜，國際情勢詭譎多變，詳細過程請參考王綱領前引文及〈列強對兩次善後大借款的控制政策〉（1912-1920）史學集刊 13 期，民國 70 年 5 月出版，頁 225-頁 263；張水木前引文及〈民國二年列強銀行團對華善後大借款及中國政治風潮之激盪〉，東海大學歷史學報，第 3 期頁 33-頁 81，民國 68 年 7 月出版。

²¹ 丁長清主編，《民國鹽務史稿》，頁 22。另據周宏業〈善後借款詳論〉一文，尚有「直隸借款」以永平鹽捐為抵，見黨史會編，革命文獻 42.43 合集「宋教仁被刺及袁世凱違法大借款史料」，民國 57 年 3 月出版，頁 448-頁 449。

名 稱	時間	債 權 者	債 額	年 息	期 限
1.克薩洋行借款	1895	(英)克薩洋行	100 萬鎊	6 厘	20 年
2.瑞記洋行借款	1895	(奧)瑞記洋行	100 萬鎊	6 厘	20 年
3.英德續借款	1898	匯豐銀行.德華銀行	1600 萬鎊	4.5 厘	45 年
4.庚子賠款	1901	英.德.俄.法.日.美等 13 國	45000 萬兩	4 厘	40 年
5.湖廣總督借款	1907	(日)正金銀行	200 萬兩	8 厘	10 年
6.英法借款	1908	匯豐銀行.東方匯理	500 萬鎊	5 厘	30 年
7.湖北匯豐銀行借款	1908	匯豐銀行	50 萬兩	7 厘	6 年
8.兩江總督借款	1910	匯豐.東方匯理.德華	300 萬兩	7 厘	6 年
9.湖廣鐵路借款	1911	匯豐.東方匯理.德華及美國銀行團	600 萬兩	5 厘	40 年
10.湖北省銀元借款	1911	匯豐銀行	200 萬兩	7 厘	10 年

不過上述以鹽稅為擔保之借款或賠款，僅止於擔保債權，鹽政主權仍操之於中國政府，民國二年四月二十六日善後大借款簽約後，我國鹽政自主權繼海關行政權後，落入列強控制之下。

在此暫時不論此次借款名為二千五百萬英鎊借款，因為債票發行價格九折，實收八四折，中國僅獲得二千一百萬英鎊，扣除墊款，實際得款不到一千萬英鎊，此外匯兌、手續費等項也頗有損失²²。尤有甚者，此次借款以鹽稅為抵，有損國家主權，最為各方詬病。合同中與鹽務發生關係的條文，有第四、第五、第六三款：

在合同第四款第一條中規定：「此項借款總額及關係此項借款之墊款之本利，除鹽務收入按照本合同附單所開業已指定為從前借款債務之擔保未經還清者外，即以中國鹽務收入之全數作為擔保。」並且規定：在善後大借款未還清前，如果將來以鹽稅收入為擔保舉辦其他借款，則善後大借款「應較將來他項借款或其他種抵押之債務用以上所指鹽務收入者，獨占優先權。」「他種抵押之債務比此次借款更占優先權或與之平等者，或減少或損害鹽務收入用以擔保此項借款每年應有款項之利權者，均不得舉行或創辦。」即使以鹽稅優先償付善後大借款，中國政府將來在舉借他項借款或其他種抵押之債務用鹽務收入為擔保的，「須於將來他款借款或其他種抵押之債務之契約內載明」，善後大借款的償債具有優先權。

第四款第二條則規定，倘若將來海關收入，在償還各項擔保之債務，「若仍有餘款，即默認並商訂該餘款應儘先為本借款之擔保，用以償還本利，因此而鹽務收入所有盈餘之款，應如數撥歸中國政府，用以辦理他項事宜。」也就是根據此一條文，民國六年七月，善後大借款之還款得以改由關稅償付²³。

為了確保中國償債能力，合同第五款第一條載明，「中國政府承認即將為此

²² 張水木，〈民國二年善後大借款初探〉，頁 59-頁 60。

²³ 〈善後大借款合同〉第四款，革命文獻，第六輯，頁 31-頁 32。

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。」依照合同，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，及在各產鹽地區設立稽核分所，設經理華員一人，協理洋員一人。該二員會同擔負徵收存儲鹽務收入之責，華洋經協理及稽核總所並各稽核分所必須之華洋人員，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司及北京稽核總所，由稽核總所呈報財政總長後，分期將報告頒佈²⁴。

同時也規定了各產鹽地方鹽斤納稅後，須有該處華洋經協理會同簽字，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。並且規定「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。」合同的此一部份，是一直受到尊重，從未發生違反合約之事，但是合同中也規定了「此項借款如本利按時交付，則不得干預以上所詳鹽政事宜。」卻從未獲得尊重。反而銀行團以文字明白寫下「倘利及本屆期拖欠逾展緩所定之日期後，即應將鹽政事宜歸入海關，並由海關管理所擔保之收入，以保執票人之利益。」之嚴格規定²⁵。

合同第六款主要是銀行團擔心借款初期，於鹽務正在整頓之際，鹽稅不足以支付借款本息，要求自合同債票發售後之第一個月起，直隸、山東、河南、江蘇省應提出款項，足符借款內應還之數目，「於未到期十四天以前，按月交存於銀行所言各該省應備之款項，即以將來各該省所指定之中央政府稅向為頭次之擔保。」滿一週年後，鹽務徵收之稅款，足敷其所擔保之各借款及他項債務，並此次借款且更有餘款足敷此次借款次年上半年應付息票之用，各省按月應交存之款項，才可以暫行停止。如果將來鹽務收入接連三年足敷預備上開之額，則四省中央稅之擔保才能取消²⁶。

以上合同簡要言之，銀行團為確保債權，設定了三重擔保，在鹽稅擔保部分，又規定以洋人出任稽核總所會辦，又因為鹽稅徵收與鹽政事務實不可分，會辦又兼鹽務署顧問，則鹽政事務外人無不可過問者矣！難怪賈士毅論及此事，云：「權操外人不啻將財務行政之一大部分割裂以去，...編者於此，有重慨矣。」²⁷所謂「本利如按時交付，則不得干預以上所詳鹽政事務」的規定，已成具文；所有鹽稅支出，必須由稽核總所總會辦會同簽字，才能提用，使得洋會辦具有提領鹽款

²⁴ 〈善後大借款合同〉第五款，革命文獻，第六輯，頁 32-頁 33。

²⁵ 〈善後大借款合同〉第五款，革命文獻，第六輯，頁 33。

²⁶ 〈善後大借款合同〉第六款，黨史會編，革命文獻，第六輯，頁 31-頁 34。

²⁷ 賈士毅，《民國財政史》正編上冊，第一編總論，台北商務印書館，51年初版，頁 253。

的否決權，主權淪喪莫此為甚。

此合同在鹽務監督一事有損國家主權，雖政府官員也不諱言，國務院咨參議院文云：「雖合同內稽核鹽務審計用途等款，由我聘用洋員會同華員辦理，為從前借款所無。」²⁸各方對政府未經議會同意簽訂借款合同多方攻擊，上海「神州女報」刊載杜英撰寫的「嗚呼大借款成立矣」一文，指責借款：「違法喪權，負民負國」²⁹；日本東京出版的「國民雜誌」，在第三號也刊載了劉壽朋撰寫的「中華民國危亡之瀝血書」，也認為：違法大借款是「開門揖盜，啓監督財政之端。」³⁰這些悲痛的言論，可以看出善後大借款影響之深遠，值得進一步深入了解、探究。

肆、善後大借款後鹽務的興革

一、鹽務機關的設立與裁併

清承明制，以戶部山東司主管銷引徵課，光緒三十二年九月改戶部為度支部，廢山東司，改設筦榷司，主管鹽政。宣統元年，以各省鹽政糾葛紛紜，在中央設督辦鹽政處，派度支部尚書載澤為督辦鹽政大臣，宣統三年又改為鹽政院，設鹽政大臣管理全國鹽政，武昌起義後裁鹽政院，鹽政再歸併於度支部辦理³¹。

大借款談判過程中，為因應外人可能以監督鹽稅為條件，北京政府已開始調整鹽務主管機關，先設鹽務籌備處，民國二年一月十一日設立鹽務稽核造報所，大借款合同簽訂後，在財政部下設立鹽務署，負責鹽務行政工作，鹽務署下設鹽務稽核造報所，為專門考核鹽務收支及保存鹽款的機關³²。

大借款合同簽訂後，聘請英國人丁恩（Richard Dane）擔任財政部顧問兼稽核總所會辦，丁恩來華後，進行了一系列的調查，認為鹽務稽核造報所的地位、職權與借款合同不合，稽核造報所章程和辦事細則將影響其日後工作之開展，提出三項意見：1、稽核造報所不應為鹽務署附屬單位，其總、會辦應為鹽務署首長；2、稽核造報所除考核鹽務收支及保存鹽款外，也應有權管理食鹽之生產運銷；3、鹽務署應對引岸制度及既得利益者提出有效措施。並表示以上問題未解決前，拒絕在聘任合同上簽字³³。

²⁸ 〈國務院為借款業已簽字咨參議院文〉，政府公報，民國二年五月九日第 361 條，轉引自革命文獻，第 42.43 合輯，頁 375。

²⁹ 杜英，〈嗚呼大借款成立矣〉，革命文獻，42.43 合輯，頁 391。

³⁰ 劉壽朋，〈中華民國危亡瀝血書〉，革命文獻，42.43 合輯，頁 393。

³¹ 曾仰豐，《中國鹽政史》，北京商務印書館，1998 年 4 月影印本，頁 113-頁 125。

³² 曾仰豐，《中國鹽政史》，頁 126。

³³ 丁長清主編，《民國鹽務史稿》，頁 54-頁 55。

銀行團根據丁恩的報告，向總理熊希齡提交了備忘錄，要求「應立即取消與借款合同不符之規定」，北京政府堅持保留鹽務署長一職，以管轄各省鹽務行政官員。經協商後，於民國三年二月九日頒佈了鹽務署顧問辦事章程五條，新的鹽務稽核總所章程十二條，分所章程七條，由鹽務署長兼稽核總所總辦，總所會辦兼鹽務署顧問，二人意見不同時，應由財政部長核奪，華洋總會辦專任監理發給引票，彙編各項收入之報告及表冊各事，任免人員由華洋總會辦會同定奪，再呈由財政總長核准，所有中國鹽務收入之款，必須由總會辦共同簽字之憑據，方能提用，總所文件鹽務署長得隨時調閱，總所會辦亦可查閱鹽務署文件，鹽務署長所發命令，除刻於普通公事者外，均須抄送稽核總所³⁴。此一章程滿足了銀行團的要求，但也使鹽政完全為外人掌控。五月，又公佈鹽務署章程十六條，設總辦一人，由財政部長兼任，署長由財政部次長兼任，掌理全國一切鹽務事宜。

根據借款合同，稽核總所可以在各產鹽區成立稽核分所，稽核總所認為：不產鹽省份所設徵收岸稅之樞運局，既為徵稅機構，也應由稽核所查核，遂在各樞運局委駐稽核員，專司審核鹽款帳目，收發鹽斤之事，徵收岸稅，仍由樞運局收納³⁵。另在漢口成立總稽核處，特派華總稽核員一人，洋副總稽核員一人，此一機構為借款合同所未有者；丁恩為整理長蘆鹽稅，曾將口北熱河樞運局裁廢，改設口北收驗總局，以整理內蒙鹽稅，民國六年增設花定收稅總局，晉北收稅總局，此皆借款合同中未載之機構³⁶。以上鹽務機構的調整，使我國主管鹽務機關形成了以鹽務署為首，署下的鹽運使司、運副、樞運局構成的鹽務行政系統，與以稽核總所為首，包含分所、支所、稽核處、收稅總局的鹽稅管理系統。

各處舊有之樞運局，在各項改革次第實施後，按實際狀況，無需設立者，分別裁撤，民國三年三月十六日裁撤河南及正陽關樞運局，四月二十日裁河東督銷局，十二月三十一日裁直隸永平府七署之官運局，以減省開支³⁷。

這些新官署的設立，有些是中國政府因應借款合同，抵制稽核總所而設立，如鹽務署，有些則並非合同規定，而是依實際需要而設。裁併的大多是功能和稽核分所重疊或不符合就場徵稅原則的機關。

二、法規的制定與修訂

北京政府於設立鹽務稽核造報所時，就公佈了章程十四條及總分所辦事細則，二年十二月二十四日公佈鹽稅條例十三條，採取就場直接徵稅，各處稅率分別規定，並規定全國鹽務皆以司馬秤為衡量，每斤合 1.4 磅，每擔合 140 磅，每

³⁴ 財政部鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（三），文海出版社，民國 60 年 12 月影印版，〈鹽務大事表〉，頁 2000-頁 2001；賈士毅，《民國財政史》正編上冊，頁 246-頁 251。

³⁵ 曾仰豐，《中國鹽政史》，頁 130。

³⁶ 曾仰豐，《中國鹽政史》，頁 129-頁 131。

³⁷ 丁恩，〈改革中國鹽政報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2460-頁 2462。

16 擔合英權一噸。又將中國產鹽銷鹽地方劃為兩區，以淮河至中國西部為界，統一規定每擔徵收鹽稅 2.5 圓，但北區暫收二圓，南區則照舊稅率。此條例僅暫時適用，俟鹽法公佈後即行廢止³⁸。

鹽務稽核造報所章程公佈後，引發丁恩及銀行團抗議，北京政府做了讓步，同意以稽核總所會辦為鹽務署顧問，於民國三年二月，公佈鹽務署顧問章程五條、鹽務稽核總所章程十二條、分所章程七條，將稽核所地位提高，以滿足丁恩與銀行團之要求，三月公佈製鹽特許條例，五月，在與丁恩協調後，公佈鹽務署章程十六條³⁹。

民國三年九月，公佈鹽運使公署章程，十月公佈運副公署章程，十二月公佈銷鹽考試條例十二條，十二月公佈場知事任用暫行條例七條、私鹽治罪法十條、緝私條例八條、緝私官弁獎勵懲戒條例十七條、地方官協助鹽務獎勵懲戒條例十一條、鹽務人員在職身故發給恤金辦法。

民國四年九月，稽核所規定收稅官出具保證金辦法，十二月規定私鹽充公充賞及處置辦法七條、海關緝私充賞辦法。六年三月，公佈鹽務獎章條例十條⁴⁰。以上法規的制定，和外人依法行政的習慣是相關的，丁恩嚴格要求屬下按照各種法令辦事，實行依法治事⁴¹；部分法規制定時考慮也頗為合情合理，縝密周詳，例如：兩淮、長蘆地區鹽巡經費、河東引地運衛營，丁恩都認為過多，不但解決不了走私問題，反而引致各省長官掣肘，招本地人之怨憎，鹽巡雖不能全部廢除，也不應太多，因而制定了地方官協助鹽務獎勵懲罰條例，鼓勵地方官協助鹽務之發展，成效較佳。合理的法令規章，奠定鹽務改革的基礎，曾仰豐認為：「若就鹽務而論，則機關新設，制度優良，既無舊染之污，且收整頓之效，實於改進鹽法，大有裨益。」⁴²

三、鹽政事務的變革

食鹽的生產、運輸、銷售每一個環節都會影響到其市場價格，也就影響人民生活，其中尤以銷售方式影響最大。

(一) 運銷制度的變革

食鹽運銷制度可分為：無稅制、徵稅制、專賣制三種，專賣又分官專賣與商

³⁸ 丁恩，〈改革中國鹽政報告書〉，中國鹽政實錄（四），頁 2428。

³⁹ 〈鹽務大事表〉，《中國鹽政實錄》（三），頁 2000-頁 2001。

⁴⁰ 〈鹽務大事表〉，《中國鹽政實錄》（三），頁 2002-頁 2003。

⁴¹ 丁長清、唐仁粵主編，《中國鹽業史》近代當代編，北京人民出版社，1999 年 4 月，初版二刷，頁 62。

⁴² 曾仰豐，《中國鹽政史》，頁 128。

專賣⁴³。明清兩朝，大部分地區採商專賣的引岸制度，即鹽商從政府取得專賣權，在一特定區域內銷售食鹽，此一「行鹽有引，銷鹽有岸」的制度，造成專商在特定區域有專賣權，鹽商憑引票購鹽，任意壓低購鹽價格，剝削鹽工，在銷售區則摻假抬價，缺斤短兩，壟斷市場⁴⁴，住在銷區的人民，無論鹽價多高、品質多差，都必須忍耐，即使住地離其他銷區較近，鹽價較低，也必須在政府規定之銷區購鹽，否則就是違法。而鹽商的賄賂逃稅、走私販售、中飽私囊，弊端百出，成本完全轉嫁到消費者身上，政府則默許之，這樣的制度實在應加以改革。

辛亥革命後，各省紛紛獨立，鹽務變革已經展開，四川首先廢除引岸，就場徵稅，自由貿易；兩廣也廢止櫃商，自由貿易；福建則廢止商幫，改行圍場官專賣⁴⁵。惟因各省各自為政，改革步調不一，方法不同，中央與地方爭權爭稅，加之既得利益者反彈力量強大，各地食鹽生產成本不同，無法以統一稅率徵稅等原因，改革成效不一。

善後大借款談判進行中，銀行團擬以鹽稅為擔保，北洋政府為取信於銀行團，對鹽政事務態度轉趨積極，各方支持改革之聲勢高漲，改革派代表人物張謇提出了「改革全國鹽政計劃書」，主張暫時實施就場專賣，即民製、官收、商運，把原來鹽商壟斷的鹽，改由國家掌控，待鹽場整理、鹽工組織起來後，再實行自由貿易，最終廢除引岸制度⁴⁶。可惜因既得利益者反對，並未實行。

善後大借款合同簽訂後，明訂：「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。」各分所「各該華洋經協理須會同監理引票之發給」⁴⁷，致使不合理的引岸專商制反而獲得了條約的保障。

丁恩被任命為鹽務稽核總所會辦後，以他曾在印度主管鹽政，實行「就場徵稅，自由貿易」，認為是治理鹽政最佳途徑的經驗，積極主張廢除引岸專商，有效管理場產，販鹽者自鹽場或政府指定的鹽坵，運鹽前納稅一次，不再限制銷區，販者自由競爭，既可降低鹽價，減少私鹽，又可減少稅警查緝費用支出，政府既可增加鹽稅，又能減省鹽政開支，實一舉數得之事。

民國二年六月二十四日，丁恩就任的次日，向財政部提出了「改良鹽務條議」，內有「欲鹽政辦理妥當，最要者須將全課若干，於未啓運之先，即於產地悉數征訖。……凡鹽既經照章納稅，由產地起運后，須極力設法維持，俾得其營業發達之望，並須將所有厘金及一切地方雜捐盡行豁免，其有壟斷把持之處，亦須極力禁止。」即為上項看法之見諸文字⁴⁸。

⁴³ 景學鈴，〈鹽政問題商榷書〉，《民國經世文編》第三冊，財政七，頁 939，文星書店，民國 51 年 6 月影印本；《中國鹽政實錄》（一）總敘，頁 35-頁 38。

⁴⁴ 王磊，〈徽州朝奉〉，福建人民出版社，1997 年 3 月，二版二刷，頁 159-頁 160。

⁴⁵ 曾仰豐，〈中國鹽政史〉，頁 125。

⁴⁶ 張謇，〈改革全國鹽政計劃書〉，《民國經世文編》三，財政七，頁 931-頁 939。

⁴⁷ 〈善後大借款合同〉第五條，《革命文獻》，第六輯，頁 32。

⁴⁸ 丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2425-頁 2426。

丁恩就任不久，國內政局變化，熊希齡組閣，鹽務改革派張謇為農商總長、梁啟超掌司法，熊氏自兼財政總長，任命張弧為次長，兼鹽務署長及稽核總所總辦，熊希齡、張弧與丁恩配合良好，首先阻止了當時國內改革派主張的官專賣制，將借款合同作廣義的解釋，各處鹽稅均應歸入鹽款帳內，賦予稽核總所有權參與鹽政事務。

改革是困難的，丁恩親自考察各地鹽務後，了解中國鹽務複雜，決定對兩淮、長蘆等鹽商勢力強大的地區，採漸進做法，逐步廢除引權。民國二年七月二十一日，丁恩建議令鹽商於未起運鹽斤前，用足色銀幣，將稅款繳清，非繳有相當抵押者，不得准其欠稅。此辦法對稅收的確保有利，對專商資金調度影響極大，引發鹽商激烈反彈，長蘆引商呈請准其按稅款三成之款繳付期票，分三期還清，以六個月為限。熊希齡批駁之。奠定了「先稅後鹽」的基礎⁴⁹。

民國三年一月採納丁恩就場徵稅辦法，民國四年三月十五日周學熙繼任財長，與丁恩對鹽務改革主張不同，欲挪用鹽款七十五萬鎊充作他項經費，並傳聞諭令全國鹽商報效一千萬元⁵⁰，且呈文大總統參劾張弧，這些作為可能影響鹽務改革，引發銀行團一方面拒不撥款，先後三次致函財政總長，要求說明中國政府政策⁵¹。民國四年六月二十三日，龔心湛繼任財政次長兼鹽務署長及稽核總所總辦，七月二十九日，龔心湛代表中國政府向丁恩聲明中國政府鹽政方針：「所有鹽斤於未由場坨起運之先，一律抽收統一直接稅。凡在現無官運之地點，不再舉行官運，至現行官運辦法之各處，其所收稅款數目，如不及施行直接稅法所收稅款之多，亦必將官運辦法取消。……」⁵²此一承諾，再次確立了「就場徵稅，自由貿易」的原則，進一步確定中國鹽務改革的方向。

（二）引地的逐漸開放

稽核總所於民國三年七月一日下令，將河北、河南原有官運引地共七十四縣開放，採自由貿易，規定此區域內販鹽人數限制為三千至三千五百人，由地方官或鹽務署審查，確為華商者，發給販鹽特許證，以不得高於當時鹽價為原則，可自由運販食鹽。四年四月實地調查發現，許多特許鹽商本身並不運銷食鹽，將取得之食鹽轉包散商販售，居間坐收厚利，以致鹽價並未降低，遂決定廢除特許證，改為全部自由貿易⁵³。

山西北部三十多縣出產土鹽，品質不佳，但是價錢便宜，他處價高質佳之鹽無人購食，亦無人運售，成為廢岸，鹽務署欲改行官專賣，丁恩反對，遂改行蘆

⁴⁹丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉，頁 2418。

⁵⁰丁恩，〈改革中國鹽政報告書〉，頁 2460-頁 2468。

⁵¹丁恩，〈改革中國鹽政報告書〉，頁 2470-頁 2474。

⁵²丁恩，〈改革中國鹽政報告書〉，頁 2477-頁 2478。

鹽與蒙鹽自由貿易，從民國六年開始，准許在收稅局註冊，報明運鹽數目及姓名者，可自由運售，如無運鹽執照、數量不符、摻售雜鹽等事，照章處罰。

雲南省四個銷鹽區，銷售本省及四川之鹽，各處鹽產不准越區運銷，民國五年也改爲納稅後自由運銷。總計民國六年以前相繼開放了長蘆、山東、遼寧、兩淮、雲南、廣東、兩浙、川南、川北等地之引地，由於是局部、漸進式改變，引發反彈較少⁵⁴。

（三）鹽場的整理

欲照丁恩「就場徵稅，自由貿易」的主張，就需要整理鹽場，將食鹽集中管理，以防走私，長蘆鹽區自民國二年起，先後建成鄧沽、塘沽、漢沽三鹽坨，可儲鹽 1500 萬擔；兩淮鹽區於民國六年建青口、三疇鹽坨，同年，山東濤雒場建官坨十處⁵⁵。另外，將產量低劣之鹽場裁併，如兩浙鹽區裁永嘉併入雙穗、六年裁下砂場；福建鹽區，民國三年裁福興場、祥豐併入蓮河、六年裁福清、江陰二場；山東區，民國五年將官台、王家岡合爲一場、永阜廢場、六年裁西繇、富國，改設萊州場；長蘆鹽區，民國三年裁海豐、嚴鎮併入豐財場，裁越支併入蘆臺場，裁濟民、歸化併入石碑場⁵⁶，以減少行政支出。

（四）滷耗的廢除

自古運送鹽斤，運途中難免發生耗損，商人爲減少損失，秤放鹽斤時，都加放若干稱爲滷耗，日久生弊，黑龍江官運每石（六擔）滷耗八十二斤八兩，四川每石六十斤，有權勢之人滷耗更多，吉林高達一百二十斤，黑龍江更達一百八十斤，商人、鹽店獲利頗豐，政府受其損失。後政府擬統一規定每石與滷耗四十斤，運商猶貪得無饜，濫行增加，民國二年十月三十日，丁恩主張廢除滷耗，獲得總辦張弧同意，民國三年二月七日正式施行，解決了此一長久以來的弊端⁵⁷。

長久以來，鹽務弊病不勝枚舉，欲短期間內完全革除殆盡，實不可能，丁恩任職期間對鹽款稽核、整理鹽場、裁併場區、建築倉坨、整齊稅率、劃一斤重、廢除滷耗、就場徵稅、開放引地等方面，都有所作爲，對鹽務改革有正面的影響。

⁵³ 丁長清主編，《民國鹽務史稿》，頁 79-頁 80。

⁵⁴ 丁長清主編，《民國鹽務史稿》，頁 77-頁 80。

⁵⁵ 丁長清主編，《民國鹽務史稿》，頁 77-頁 78。

⁵⁶ 曾仰豐，《中國鹽政史》，頁 58-頁 73。

⁵⁷ 丁恩，〈改革中國鹽政報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2439-頁 2441。

伍、善後大借款與鹽務改革平議

清朝末葉，內憂外患交相侵逼，列強對中國的經略也改以資本主義的運用，逼使中國自動割讓權益，又為防止中國以「以夷制夷」、「各個擊破」的手段，讓列強相互競爭，中國坐收魚利，列強改採聯合陣線，組織銀行團，以協助中國改造之名，欲控制中國財政⁵⁸。民國二年四月二十六日，中國政府與五國銀行團簽訂的二千五百萬英鎊善後大借款，正是列強此一策略的一個步驟。

平心而論，以民國初建，百政待舉，萬債待還，千瘡百孔，無一不需要大量經費及各方同心協力才能解決，袁世凱如果能掌握時機，厲精圖治，必有一番作為，可惜袁世凱不以民主的方式解決問題，先以暗殺手段謀害國民黨領袖宋教仁，又未經國會同意違法大借款，使初建的民主政體遭受嚴重的摧殘。

善後大借款簽訂後，袁世凱以大量金錢，購買軍火、收買軍隊、打擊異己、剷除民黨，解散國會、洪憲帝制與後來北洋軍閥操縱國政十餘年，實肇端於此，影響深遠。

而借款合同第二條，限定借款用途係專為交付中國政府以到期應清還各款；贖回各省現有借款全數；遣散兵隊；現時行政費；整頓鹽政事務等七項用途⁵⁹。給予銀行團監督、審計借款用途之權，等於銀行團可以稽核中國全國收支，開外人干涉中國內政之先例，雖然英國外交部辯稱：「此事乃防制中國濫用借款，救其財政出險，不至陷於破產，原為一種不得已之辦法，與干涉內政實大有別。⁶⁰」看似有利於中國，實為巧飾之詞。

另外借款合同第四、第五兩款以鹽稅為借款之擔保，並以外人稽核鹽務，使國家喪失鹽稅主權；「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，……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。⁶¹」此一規定，導致中國政府對自己國家徵收之稅款的使用失去了自主權。

尤有甚者，當鹽稅在支付完各項應付借款本息後，銀行團常以各種理由與藉口，拒不撥付鹽餘款予中國政府，藉以控制中國，例如：民國四年八月十二日稽核總所已訂出鹽稅還款準備金為九百拾一萬九千兩，合洋一千二百四十九萬一千七百八十一元，民國五年三月，各銀行結存之款達一千九百六十五萬二千元，四月四日，稽核總所函請銀行團提款五百五十萬，撥歸財政總長存款帳內，銀行團以日本正金銀行奉總行命令，拒不撥款。四月十二日，稽核總所總辦龔心湛，會辦丁恩函請匯豐銀行說明「究因何故扣款不撥？」匯豐銀行四月二十一日回函：「奉法公使命，停止由中國政府鹽款帳內撥付款項，聽候詳細命令。」五月五日

⁵⁸ 王綱領，〈列強銀行團與民國二年善後大借款〉，頁 57。

⁵⁹ 〈善後大借款合同〉第二款，《革命文獻》，第六輯，頁 31。

⁶⁰ 〈英下議院為中國借款質問政府〉，《革命文獻》42.43 合輯，頁 484-頁 486。

⁶¹ 〈善後大借款合同〉第五款，《革命文獻》，第六輯，頁 33。

匯豐銀行轉交日本正金銀行函稱：扣款未付是因為各銀行代表會議飭令各分行放款時未能一致。匯豐銀行並稱：奉英國公使命令，匯豐銀行不得放還鹽稅餘款，俟英政府將此事酌核後，再訂辦法⁶²。眾所皆知，此時正逢歐戰期間，袁世凱利用國會解散、國民黨被宣告為非法之時，實行帝制，護國軍起義、國民黨討袁，袁世以二十一條收買日本，談判進行之中，日本以各種手段脅迫袁世凱就範，英、法見日本企圖獨霸中國，自不願見其成功，因此在撥付鹽餘問題上，各國政府各懷鬼胎，單純的撥付鹽餘問題，已變成各國鉤心鬥角、圖謀私利的工具，中國因借款導致主權的淪喪，於此可見一斑。

惟各國監督鹽政一項，雖有損主權，但是在外國專家監督之下，鹽務著實整頓，建立制度，增加稅收，也確實有其成效。左樹珍在「民國鹽務改革史略」一文中指出：

民二以前鹽務情形極不統一，省自為制，各不相同，系統紊亂，弊竇百出，而行鹽引岸，由引商、票商，專權運銷。….

場產：民二以前，場產之鹽，毫無管理，一任灶戶晒戶自將所產之鹽歸堆或歸坨，場官僅照例按期呈報產數，場私大批走漏，從未堵截防止。

放鹽：民二以前，各處鹽場既乏保護，鹽官多與運商勾結，向不認真掣放，故運商往往於稅鹽之外，任意多運，私鹽之多，莫甚於商私，一發而不可收拾。

耗鹽：耗鹽本有額定斤重，最初每百斤鹽止許加色索滷耗五斤，其運道遠者，亦不過百分之十，…後呈請加耗，增至百分之十五或二十，甚至加至百分之三十，鹽商於加耗之外，仍夾運私鹽，乘機誅求無

⁶²丁恩，〈改革中國鹽政報告書〉，頁 2486-頁 2487。

厭。…故在民二以前，鹽務腐敗，已達極點。…

稅率：民二以前稅率紊亂，…同一引課，有正課雜課之分，同一加價有舊案新案之別，課價之外，又有課釐雜捐等項名目。全國稅目多至七百餘種，山東一省…商辦各區，稅率為三十種或二十餘種，官辦各地，少者二十餘種，多者達四十三種。…所收錢幣，更是複雜。…所徵稅款，如欲確實稽核，頗感困難。各區運使對於秤放鹽斤，均為先放鹽後收稅，以致欠稅之事，時時發生，視為常事。

鹽款：民二以前，鹽款收支，既無考核，又不統一，…出入款項報部者僅十之二三，…外銷之款，並不報部，故全國稅收從未統計。提用鹽款聽憑各省隨意挪移，而鹽務機關率皆任意濫支，從無一定標準。

63

大借款後，丁恩出任稽核總所會辦兼鹽務署顧問，為確保鹽稅足以支付債款本息，從事鹽務改革，有關場產、放鹽、滷耗、稅率的改革，前段已略作說明，現就最現實的稅收部分再作說明：

全國產鹽總額，向無統計，不能知其確數，全國銷數，亦無確實統計，就1911年清政府鹽政處檔冊，近數年之總銷額為二千六百八十萬擔⁶⁴，但是全國商私、場私、洋私充斥，據張謇推斷：「無稅之鹽與有稅之鹽相等，殆非過論也！」張氏另依全國人口與世界各國每人年食鹽量推估，則全國食鹽銷量應達五千萬擔⁶⁵。全國鹽稅，依清宣統三年鹽政處統計，應為四千五百四十餘萬兩，合洋六千八百餘萬元⁶⁶。另依照銀行團代表向倫敦銀行團報告中國鹽稅收入之估計：1900年以前，中央鹽稅當在一千三百萬兩以上，加上各省截留，鹽稅總額應有二千六

⁶³左樹珍，〈民國鹽務改革史略〉，載曾仰豐，《中國鹽政史》，附錄二，頁265-頁267。

⁶⁴張謇，〈改革全國鹽政計劃書〉，《民國經世文編》，第三冊，頁931。

⁶⁵張謇，〈改革全國鹽政計劃書〉，《民國經世文編》，第三冊，頁931。

⁶⁶張謇，〈改革全國鹽政計劃書〉，《民國經世文編》，第三冊，頁932。

百萬兩，1900年以後，為償付庚子賠款及各省增加之開支，鹽的附加稅達原稅之50%以上，因此稅額應達三千九百萬兩⁶⁷。此數字和宣統三年清政府所提宣統四年預算，鹽稅為四千七百五十七萬五千四百八十六兩之數⁶⁸，尚稱接近，應可接受。

以上鹽稅收入，大多為合理的推估，由於帳冊不清、稽核不嚴、商人欠稅、地方截留等原因，中央政府始終無法將鹽稅全數收齊。大借款合同簽定後，鹽稅必須統一存放於銀行團認可之銀行，歸入中國政府鹽務收入帳內，動用時非由稽核總所總會辦共同簽字，不能動用。從此各省截留稅款極少截留鹽稅，鹽稅成為中央政府穩定的財源之一。據丁恩報告：民國五年鹽稅有七千二百四十四萬零五百五十九元八角九分；民國六年稅收稍減，也有七千零六十二萬七千二百四十九元六角二分⁶⁹。由鹽稅的增加，可以看出鹽務改革的成效。

依照借款合同第四條：倘若將來海關所收債務除已指定作為擔保從前債務，或以後修改海關稅則而裁去厘金，現凡合同指定他項債務歸該關稅擔保者，除應付各款項外，若仍有餘款，即默認並商訂該餘款應儘先為本借款之擔保，用以償還本利，因此而鹽務收入所有盈餘之款，應如數撥歸中國政府，用以辦理他項事宜⁷⁰。

民國六年七月，海關稅收積存甚多，除歸還已之作抵之債款外，尚有盈餘，於是海關總稅務司遂向中國政府提議，履行善後借款第四款第二條所規定各節所有上年後半每月應行攤付之息金，由彼擔任交付⁷¹。中國政府同意後，結束了以鹽稅擔保善後大借款的責任。

陸、結語

民國肇建，國步維艱，政府法制未建，財政匱竭，人民生活艱困，思想未改，需要有遠見、有理想的政治家，領導全國人民，共同躋於富強之境。中山先生為求革命事業早日完成，自願讓位於袁世凱，以求國家早日安定，圖謀發展。方此之時，袁氏如能利用時勢，盡心擘畫，戮力建設，國民沒有不支持的，財用不足，經由合法的手續向外借款，以解決政府財政困難，並以借款為建設的經費，各方實無反對的理由。可惜舊時代出身的袁世凱，不了解民主政治，不尊重法律制度，一心維持自身權位，迷信武力，暗殺收買，無所不用其極，民國二年三月二十日，買凶刺殺宋教仁於上海滬寧車站，民主的嫩芽因而受其摧殘；四月二十六日，未經國會同意，簽定善後大借款合同，法治的基礎為之破壞殆盡。

⁶⁷ 丁長清主編，《民國鹽務史稿》，頁30。

⁶⁸ 賈士毅，《民國財政史》正編上冊，第二編歲入，頁288。

⁶⁹ 丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉，頁2506。

⁷⁰ 〈善後大借款合同〉第四款，《革命文獻》，第六輯，頁32。

善後大借款的簽訂，在銀行團方面，可以協助其母國，以經濟手段，控制中國經濟，獲取政治利益，解決本國資金過剩通貨膨脹的壓力，可謂一舉數得，所以能在參與銀行團各國利益糾葛，聯合行動困難萬端之中，排除萬難，共同在中國攫取利益。在中國方面，政府財稅竭蹶，政局紛擾，各省軍人截留稅款，中央不借外債，無以解決財政問題，簽訂借款合同的財政總長周學熙也承認：「明知飲鴆止渴，原屬非計」⁷²，但是也不得不簽，何況袁世凱嗾使刺殺宋教仁後，南方有武力討袁之說，袁氏急於取得借款，讓「崛強者可以使之軟化，怨望者可以使之滿足」，「買收運動之秘密費也，政府擁多金，當世曷敢有抗顏者。」⁷³至此，國家主權、鹽政自主、利息損失，都不是最重要的考慮了！

善後大借款在借款用途上予外人監督審計中國財政之權，在鹽稅徵收、鹽務改革、鹽款支用，中國也失去自主權，在債券折扣、利息負擔、手續費用、兌換金鎊、匯費等項，損失極大⁷⁴；但是鹽政交由外人掌控，在丁恩堅持「就場徵稅，自由貿易」的原則下，建立制度，制定法規，嚴查走私，廢除鹵耗，增建場坵、劃一斤重，統一稅率，開放引地，破除情面，徐圖漸進，加上部分中國籍財政總長、次長的支持，銀行團以外交力量為後盾，以債權確保為藉口，甘冒違反合同「此項借款如本利按時交付，則不得干預以上所詳鹽政事宜」之規定，中國鹽政有長足的進步，稅率未加，稅收增加，歷史上劉晏、陶澍無法達到的鹽政徹底改革工作，在此時踏出了改革的第一步，開放競爭，自由貿易，鹽價逐漸下跌，人民無淡食之虞，這可能非簽訂善後大借款合同的人始料所及。至於主權的淪喪之失與鹽政誤打誤撞改革之得，功過得失，歷史評價，應是極易論定之事了。

⁷¹ 丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉，頁 2507。

⁷² 〈周學熙通電〉，《革命文獻》，42.43 合輯，頁 381-頁 383。

⁷³ 詹父，〈論依賴外債之誤國〉，《東方雜誌》，9 卷 1 號，頁 2。

⁷⁴ 張水木，〈民國二年善後大借款初探〉，頁 59-頁 60。

參考文獻

- 〈黃興對借款通電〉，東方雜誌，8卷12號。
- 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，台北世界書局61年出版。
- 丁長清、唐仁粵主編，《中國鹽業史》近代當代編，北京人民出版社，1999年4月初版2刷。
- 丁長清主編，《民國鹽務史稿》，北京人民出版社，1990年9月，1版1刷。
- 中國國民黨黨史會編，《宋教仁被刺及袁世凱違法大借款史料》，革命文獻42.43合輯，民國57年3月，初版。
- 中國國民黨黨史會編，《革命文獻》，第六輯，民國67年10月，影印再版。
- 王綱領，〈列強對兩次善後大借款的控制政策〉（1912—1920），史學集刊，13期，民國70年五月出版。
- 王綱領，〈列強銀行團與民國二年善後大借款〉，思與言，16卷2期，1978年7月出版。
- 王磊，《徽州朝奉》，福建人民出版社，1997年3月，2版2刷。
- 司馬遷，《史記》台北藝文印書館史記會注考證本。
- 李國祁，〈1895年列強對中國償日戰債借款的競爭〉，中央研究院近代史研究所集刊，第二期，民國60年6月30日初版。
- 周維亮，《鹽政概論》，台北鹽務月刊社，民國61年，初版。
- 金子宏著，蔡宗羲譯，《租稅法》，財政部租稅人員訓練所，民國74年3月出版。
- 財政部鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（一）（二）（三）（四），台北文海出版社，60年12月影印本。
- 張水木，〈民國二年列強銀行團對華善後大借款及中國政治風潮之激盪〉，東海大學歷史學報，第三期，民國68年7月出版。
- 張水木，〈民國二年善後大借款初探〉，東海大學歷史學報，第二期，民國67年7月出版。
- 張孝若，《南通張季直先生傳記》，台北文星書店，51年影本。
- 詹父，〈論依賴外債之誤國〉，東方雜誌，9卷1號。
- 曾仰豐，《中國鹽政史》，北京商務印書館，1998年4月影本。
- 經世文編社編，《民國經世文編》第三冊，文星書店，51年6月影印本。
- 賈士毅，《民國初年的幾任財政總長》，台北傳記文學社，民國74年9月1日再版。
- 賈士毅，《民國財政史》正編，台北商務印書館，民國51年出版。
- 鄭尊法，《鹽》，台灣商務印書館人文庫，民國62年6月台一版。

On Reorganization Loan and the Administration of Salt in China (1913-1917)

*Chang-Shan Liu**

Abstract

For solving governmental final problem, Chinese government proposed to provide salt tax income as guarantee to borrow money from foreign banking group in 1913. For secure the Reorganization Loan, the foreign banking group added some restrictions in the agreement, which requested that firstly Chinese government hired foreign expertise to administrate Chinese salt. Secondly, all tax income of salt had to deposit in those banks proved by foreign banking group, and thirdly, Chinese government could not withdrawal money without the permission of foreign banking group. Under these conditions, Chinese government lost its authority on tax income of salt that additionally insulted national pride as well.

However, this paper argues that Richard Dane, the appointed administer of Chinese salt affair, unexpectedly achieved a successful tax reform on salt. The reformative arrangements included: set up regulation and administrative system, reorganizing bureaucracy, unifying tax rate, built warehouse for salt and etc. The most important achievement was to increase the income without raising the rate of tax.

Keywords: Reorganization Loan, Salt, Richard Dane, Foreign banking group, Shi-Kai Yuan, Xi-Ling Xuang, Xyue-Xi Zhou,

* Lecturer, Institute of History and Historical Relics, Feng Chia University.