

## 丁恩與中國鹽務的改革（1913—1918）

劉常山\*

### 摘 要

鹽是生活必需品，中國歷代政府對食鹽都以專賣或重稅為手段，徵收鹽稅，成為政府重要財源。欲達到稅收穩定之目的，就必須控制食鹽的產銷。十七世紀，明代政府限定某一地區生產的鹽，只能在特定區域銷售，保障了鹽商的特權，導致生產成本低廉的鹽，銷售到人民手上時，變得十分昂貴，也由於生產價格和銷售價格間差距太大，引發人民走私，官吏營私，弊端百出，鹽務敗壞。

民國成立，有識之士對不合理的食鹽產銷提出了改革的主張，因為政局不安，既得利益者的反對，未能實行。民國二年，中國政府向英、法、德、俄、日五國借款，在善後大借款（Reorganization Loan）合同中規定：中國政府應聘請外人協助整頓鹽稅。

中國政府於民國二年（1913）六月聘請曾在印度管理鹽政的丁恩（Sir Richard Dane）負責徵收鹽稅，改良鹽務。丁恩任職期間（1913-1918），以其對食鹽問題改革趨勢的瞭解，運用西方管理的制度，挾銀行團之力，訂定法規，建立制度，整頓鹽場，裁併機關，統一稅率，實行就場徵稅，踏出了中國鹽務改革的第一步。鹽稅收入明顯增加，地方截留鹽稅情形不再，績效卓著，對中國鹽務改革貢獻良多。

**關鍵詞：**丁恩、鹽、善後大借款、銀行團、鹽務稽核總所

---

\* 逢甲大學歷史與文物管理研究所專任講師。

## 壹、前言

民國二年（1913）四月廿六日，袁世凱領導的中國政府，以鹽稅為抵押，與英、法、德、俄、日五國銀行團簽訂了兩千五百萬英鎊的善後大借款，在借款合同第五款中，中國政府同意在外人襄助下，對中國鹽稅的徵收辦法，整頓改良，在北京設立鹽務稽核總所，以中國人為總辦，外國人為會辦，所有發給引票，款項收支，非總會辦會同簽字不能提用。<sup>1</sup>

根據合同，中國政府聘請英國人丁恩（Sir Richard Dane）為財政部鹽務稽核總所會辦，丁恩就任後，為確保善後大借款債券持有人的權益，在列強政府及五國銀行團支持下，從事鹽政事務改革。有關丁恩在中國從事鹽務改革的研究，1970年哈佛大學（Harvard University）出版了 S.A.M. Adshead 撰寫的 *The Modernization of the Chinese Salt Administration, 1900—1920* 的大作<sup>2</sup>，此書對 1900—1920 年間中國鹽政的現代化，特別是丁恩自 1913 年擔任鹽務稽核總所會辦，實行的鹽務改革及其成果，有精闢的分析，惟此書在許多重要資料，如：中國鹽政實錄、民國經世文編等均未引用，論據不足，難免使其作品的價值打了折扣。

本文旨在利用相關及新出的資料，探討丁恩從民國二年六月就職，到民國七年二月任滿回國期間，中國鹽務的興革情形。

## 貳、丁恩就職前的中國鹽務

### 一、清末鹽務概況

鹽是人民生活必需品，中國歷代政府對食鹽均以專賣、重稅為獲得稅收的手段，對食鹽生產、販運、銷售加以嚴格控制，使得地球上儲量極豐富、生產價格低廉的食鹽，變得十分昂貴，也因為食鹽生產價格和銷售價格間差距頗大，引發人民走私，官吏營私，種種弊端層出不窮。

清朝入關，大致上沿用明代的引岸銷區的界限，也就是某一地區生產的食鹽，限定在某一特定地區銷售，違反規定就算私鹽，不過已較明代的規定有所放寬通融，此一銷區餘鹽經特許可補另一銷區之不足，惟基於稅收及專商的利益考量，畫界仍十分僵化，部分銷區食鹽價高質劣，且供需失調，貧民無力購鹽，被

<sup>1</sup> 〈善後大借款合同〉第五款，黨史會編《革命文獻》第六輯，民國 67 年 10 月再版，頁 32—頁 33。

<sup>2</sup> S. A. M. Adshead 《*The Modernization of the Chinese Salt Administration, 1900—1920*》，Cambridge, Massachusetts Harvard University Press, 1970。

學者稱為「割據式的引岸制」。<sup>3</sup>

由於鹽是生活必需品，政府從鹽這一項商品上抽取稅收項目十分繁雜，在生產地收的「場課」，名目有「白鹽折價」、「鹽磚折價」、「灘價」、「鍋價」、「滷水折價」、「更名食鹽變價」、「皇鹽場地租」等十餘種，以上正課還不包括場官的浮費勒索，所謂規禮、陋規等項；食鹽運銷另有「引課」，又分為正項、雜項兩類，正項每引徵收二錢六分五厘，隨著政府開支增加，財用不足，就在鹽稅中附加各種雜項，名目繁多，例如：「銅斤腳價」、「河工銀」、「坨租銀」、「領告雜費」、「口岸雜費」、「輯費」、「歸補輯費」、「平飯銀」、「口岸汛工銀」、「灘鹽公所經費」、「歲修官道銀」、「內外帑利」等，多達數十項。且無論中央與各省，只要有需要，幾乎任意在食鹽運銷時增加雜課，同一項雜課，初徵時並不算多，但日後不斷增加，如「領告雜費」一項，清嘉慶九年（1804）以前，每引攤銀八厘，清末增加到四錢，是原徵收的五十倍。正課、雜項不斷的增加，官吏的中飽，食鹽成本也隨之增加，鹽價的昂貴，人民無力購食，影響民生；鹽商銷售困難，積壓資金，造成虧空成本，倒閉者所在多有，影響經濟。鹽稅重，鹽價高，私鹽泛濫是必然的結果。<sup>4</sup>

私鹽的盛行主要有四種原因：

1. 鹽產區附近居民吃鹽多不納稅；
2. 鹽商運銷時夾帶數目不等的鹽斤，如浙鹽一引 375 斤，實際每引重超過 500 斤以上，謂之滷耗；
3. 鹽船與車輛往往於鹵耗外夾帶鹽斤，以應付沿途官吏之勒索，名為功鹽，多餘之夾帶，則沿途販售謀利；
4. 公然販售私鹽者稱為私梟，遍及各地，尤以長江下游、太湖周圍地區勢力最大，成群結隊，船至數百艘。<sup>5</sup>

食鹽走私是違法之事，除了少數私梟敢明目張膽的販運私鹽外，大多數都是暗中偷運，因此，清代私鹽在市場上佔的比例到底有多少，實在不易估計，清雍正年間，盧詢指出：「今日私販之賣私鹽，鹽商之夾帶私鹽，皆數倍於引鹽數目。」道光十年，兩淮鹽政鍾靈提到：「總計私鹽倍於官額」，日本學者佐伯富判斷：「在清代，人民食鹽的消費量基本上有一半來自私鹽」<sup>6</sup>，佐伯的估計和民國初年鹽務改革派的張謇推斷：「無稅之鹽與有稅之鹽相等，殆非過論也！」的說法接近，應是可以接受的推估。<sup>7</sup>

<sup>3</sup> 陳鋒，《清代鹽政與鹽稅》，中州古籍出版社，1988年12月第一版一刷，頁59—頁63。

<sup>4</sup> 陳鋒，《清代鹽政與鹽稅》，頁109—頁125。

<sup>5</sup> 韋明鐸《兩淮鹽商》福建人民出版社1999年9月1版1刷，頁186—頁206；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月第一版二刷，頁13—頁14。

<sup>6</sup> 張小也，《清代私鹽問題研究》，社會科學文獻出版社，2001年10月一版一刷，頁104。

<sup>7</sup> 張謇，《改革全國鹽政計畫書》，張怡祖編《張季子(謇)九錄》政聞錄卷十八鹽務類，沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》續編第97輯，文海出版社影印本，頁991。

由於壟斷運銷的引岸制度，鹽務機構的職能不彰，鹽稅制度的混亂，政府任意增加鹽稅，緝私單位雖設，不但無法防止鹽的走私，反而更增加了剝削人民的機構，種種的原因，使得人民鋌而走險，私鹽橫行，政府鹽稅徵收困難，形成惡性循環，鹽務敗壞日益嚴重，加上清末運輸交通工具的進步，輪船、鐵路、公路運輸發生了急遽的變化，對舊有引額的分配和銷區畫分僵化，造成重大的衝擊，實在需要在鹽政事務上改弦更張，根本改革。

## 二、清末鹽政改革

光緒三十二年（1906），清政府改革官制，將戶部改爲度支部，次年廢除原來主管全國各省鹽務的山東清吏司，改設管榷司，負責掌管各省鹽法、稽核引票、課厘、租稅、規羨、雜稅、加價、折價、場課、灶課、井課、畦課等各項考成、奏銷春秋撥冊等事項，成爲全國最高鹽政主管機關，但職能僅以監督稽核爲主，鹽政實權仍操之於地方督撫之手。<sup>8</sup>

宣統元年（1909），爲解決鹽務管理紊亂，事權不一的弊病，在中央設督辦鹽政處，派度支部尚書載澤爲督辦鹽政大臣，各省督撫則爲會辦鹽政大臣，並草擬了督辦鹽政章程三十五條，明白劃分中央與地方的權力和責任歸屬，章程中對各省所屬鹽務機關的重疊，事權不一，勒索規費，各立名目征收鹽稅等問題均未觸及，仍遭各省督撫反對，要求重新議定章程，中央雖批駁了地方督撫的要求，卻導致地方消極抵制，鹽政問題並未解決。<sup>9</sup>

宣統二年，爲整頓地方鹽政，部份省設立了鹽政公所，作爲管理全省鹽務的機構，內設正、副監督，由鹽政處與度支部共同遴選奏派，受鹽政處直接領導，會同原有的運司、鹽道共同負責鹽政事務，目的在建立中央到地方的鹽務管理系統，但和原有地方鹽政機關重疊，事權仍不統一。宣統三年，改鹽政處爲鹽政院，設鹽政大臣一人，管理全國鹽政，統轄鹽政官吏，下設總務、南鹽、北鹽三廳，各省則在產鹽區設正監督，由原來的運司、鹽道充任，負責產鹽、運鹽、銷鹽、緝私等事務；於銷區設副監督，負責運鹽、銷鹽、緝私等事務，由原來的鹽道或督銷局、鹽厘局總辦充任。正副監督由鹽政院統一考核，鹽稅由正副監督負責解繳國庫，聽候度支大臣指撥。各省總督、巡撫所領會辦鹽政大臣頭銜取消，但仍負督銷、緝私之責，此一方案是清政府統一全國鹽政事務的具體方案，惜鹽政院成立不久，規章制度尚未建立，辛亥革命爆發，旋將鹽政院裁撤，一切改革頓成泡影，但也顯示中國鹽政到了應徹底變革的時候了。<sup>10</sup>

<sup>8</sup> 曾仰豐，《中國鹽政史》，北京商務印書館1998年4月影印本，頁113；賈士毅《民國財政史》正編上冊，台灣商務印書館民國51年出版，頁246。

<sup>9</sup> 丁長清、唐仁粵主編，《中國鹽業史》近代當代編，頁26—頁27。

<sup>10</sup> 丁長清主編，《民國鹽務史稿》，頁13—頁15；丁長清、唐仁粵主編，《中國鹽業史》近代當代編，頁27—頁28。

### 三、民初各省截留鹽稅

辛亥革命爆發，各省紛紛宣佈獨立，政權過渡時期，地方鹽務機關多陷於癱瘓，食鹽運銷大受影響，鹽稅也停止上繳中央政府。以廣東為例，鹽商公所轔蹶萬分，埠歇商散，無人敢承接販鹽之責，銷售幾乎停止。<sup>11</sup>

清帝退位後，到善後大借款簽約的一年多時間中，各省鹽政基本上是各自為政，部份省份加強官方控制，改行官製、官運、官銷；部份省份改行就場徵稅，自由貿易，惟無論地方情況如何，各省幾乎盡將鹽稅截留，國務總理熊希齡在民國二年十月二十七日致各省都督、省長通電中指出：民國成立至民國二年十月止，各省解交中央稅款，僅銀元二百六十萬元，相較於宣統三年經各省截留後，中央鹽稅收入尚有 1300 萬兩，可見各省截留稅款之狀況。<sup>12</sup>民國二年初，財政總長周學熙曾企圖加強中央政府對鹽稅的控制，命令各省不得把鹽稅收入挪作他用，以備鹽稅為借款擔保之需，他呈請大總統袁世凱，於民國二年一月五日下午令：「鹽務收入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。」<sup>13</sup>不過各省各行其是，成效不佳。

### 四、外人監督中國鹽務折衝的過程

善後大借款的談判是從民國元年（1912）二月廿七日在北京與英、法、德、美四國展開的，中國政府由於財政上十分困難，為滿足財政上的需求，在談判期間，多次要求銀行團墊款，以解燃眉之急，銀行團則趁機提出各項要求，例如：民國元年三月二日，代理財政總長周自齊要求銀行團墊款一百零一萬五千兩時，銀行團要求中國政府「倘若中國自他處借款之條件不能優於四國銀行團之條件，則中國之善後大借款亦應由四國銀行團優先供給。」<sup>14</sup>此一「優先應募」權經袁世凱親自承諾後，銀行團才撥交款項。六月十四日，中國財政總長熊希齡致函銀行團各國駐北京代表，要求墊款一千九百萬兩，六月十八日，增加了日俄兩國的六國銀行團在墊付三百萬兩後，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. 墊款應為大借款之一部份，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；

<sup>11</sup> 鄒琳編，《粵鹺紀實》，文海出版社影印本，頁 6。

<sup>12</sup> 丁恩，〈改革中國鹽政報告書〉總綱，《中國鹽政實錄》（四），頁 2408。

<sup>13</sup> 李振華輯，《近代中國內外大事記》，文海出版社影印本，頁 2585。

<sup>14</sup> 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，頁 51。

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。<sup>15</sup>

上述七項要求，主要在確保四國銀行團改為六國銀行團後，仍具有優先應募權及監督中國財政的權力。在擔保稅收部分，銀行團於六月廿四日提出：「墊款及中國大借款應將中國全國鹽務抵押，仿海關現在辦法，聘用洋人管理。」的要求<sup>16</sup>，這是銀行團在談判過程中首次提到監督中國鹽政。中國政府以其條件過於嚴苛，拒絕了銀行團的要求。

民國元年七月，周學熙繼任財政總長，在國務會議中擬定了借款大綱五條<sup>17</sup>，作為和外人交涉的基礎，在外人欲監督鹽務行政一項，中國政府主張：「中國自行整頓鹽務，惟製造鹽場及經收鹽稅之處，中國可酌量自聘洋人，幫同華人辦理。所收鹽稅，可交存於最妥實之銀行，以備抵還借款之本息。」<sup>18</sup>力圖保持鹽務之自主權。同時，中國駐歐洲各國公使奉命向非銀行團之資本家進行獨立借款交涉已有成效，駐英公使劉玉麟向克利斯普公司（Birch Crisp & Company）借款一千萬英鎊，以鹽稅為抵押，於八月三十日簽約。此舉引發辛丑條約之各國公使向中國外交部抗議，以中國鹽政收入，已作償還庚子賠款之擔保，不能充作他項目的之用為由，反對克利斯普借款。<sup>19</sup>銀行團除了動用外交力量干涉中國向他處借款，同時，干擾克利斯普債票在歐洲之發行，以致債券在歐洲發行並不順利，中國不得不於十月九日再和六國銀行團重新接洽，同意取消克利斯普借款合同，向銀行團借款數額變為兩千萬英鎊，旋增為兩千五百萬英鎊，銀行團也在英國駐華公使朱爾典（Sir John Jordan）的調解下，承諾於鹽務稽核總所中增設華人副總辦一人。<sup>20</sup>談判進入最後階段，雙方對借款條件已有共識。

民國元年十二月廿七日，總理趙秉鈞、財政總長周學熙列席臨時參議院之秘密會議，報告善後大借款合同要義，並附錄特別條件草稿，參議院當時僅將特別條件五款大體舉手表決，參議員汪榮寶提議，對於第五款，「本款能刪最好，否則作為附款，萬辦不到，即照原案。」<sup>21</sup>而汪榮寶所提「本款能刪最好」的第五款即外人監督中國鹽務之規定。而此時巴爾幹戰事發生，歐洲市場金融吃緊，銀行團提出借款利息由五厘增加為五厘半，修訂折扣、修改發行價格等要求，中國

<sup>15</sup>U.S.F.R.,1912,pp.141-2, Draft Telegram of Inter-bank London Conference of May 15 1912 as amended & adopted June 20 ,1912. 轉引自王綱領〈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，頁 165。

<sup>16</sup>高勞，〈大借款之經過及成立〉，東方雜誌 9 卷 12 號，頁 4。

<sup>17</sup>周學熙，〈周止蒼先生自敘年譜〉文海出版社，近代中國史料叢刊三編第一輯，頁 44。

<sup>18</sup>高勞，〈大借款之經過及其成立〉，東方雜誌 9 卷 12 號，頁 4。

<sup>19</sup>高勞，〈大借款之經過及其成立〉，東方雜誌 9 卷 12 號，頁 5。

<sup>20</sup>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 65。

<sup>21</sup>鄒魯，〈中國國民黨史稿〉，台灣商務印書館民國六十五年十月台三版，頁 975。

政府不同意，因而延後了簽約時間。<sup>22</sup>

合同交涉期間，中國政府曾經允諾聘請洋員三人，為善後大借款的監督，財政總長周學熙原擬聘請德人為外債室之稽核，丹麥人為鹽務稽核造報所總辦，司改革鹽政之責，義大利人為審計處顧問<sup>23</sup>。由於丹麥及義大利並非銀行團之借款國，這樣的選擇，目的在避免借款國利用外國僱用人員，干涉中國內政，又可有外人公正監督中國財政與鹽務之功，是一項很巧妙的安排。但是法國認為中立國將偏袒中國，主張應聘請出資國人員擔任監督之職位，為公平起見，中國政府應聘請六位洋員，分掌各項職務。此說雖為銀行團各國贊同，惟俄、英、德、美各國對監督人員的聘用各持己見，爭執不下，到二月廿日銀行團始達成協議，鹽務總辦由英國人出任，另增鹽務副總辦一人，由德國人擔任，外債室稽核也是德國人，審計顧問則由法、俄各一人出任。<sup>24</sup>中國政府以此議與原案不合，初不同意，詎三月廿日宋教仁被刺於上海滬寧車站，南方洶洶，討袁聲高，袁世凱急於獲得借款，對付南方反對勢力，於四月初向英使朱爾典表示願接受各國洋員聘任計畫，財政總長周學熙也表示，若利息降為五厘，可不經國會，立即簽訂合同。六國銀行團也因新上任的美國總統威爾森（Woodrow Wilson）於三月八日宣布退出銀行團，懼怕美國單獨借款予中國，在雙方各有所圖情況下，遂於四月廿六日在北京簽訂了善後大借款合同<sup>25</sup>，也確定了外人監督中國鹽政事務。

## 五、民國初年鹽務改革派的主張

清末鹽務敗壞已如前述，民國肇建，開創新局，除舊佈新是一極為自然趨勢，加上百廢待興，需財孔亟，善後大借款，啓外人干涉鹽務之機，種種狀況，國人憂心之餘，改革聲浪高漲。他們主張鹽務管理應集中統一，鹽稅徵收應符合公平、普遍與合理的原則，應求易於管理的鹽務精神，建立新制度，以求減少私鹽，稅負減輕，稅收增加的目標，其代表人物之一的景學鈐在「鹽政問題商榷書」中明白主張廢除封建時代的「專商引岸制度」，蓋「自來主張改革鹽務，始終不能實行者，皆由鹽商之作梗，而鹽商之所以作梗者，即由於鹽票一事，故鹽票一日不解決，雖有國利民福之政策，一日不能實行。」<sup>26</sup>

曾任實業總長的張謇也提出了「改革全國鹽政計畫書」，他認為在自由貿易陳義過高，無法立刻實施的情況下，應暫時實施就場專賣，即民製、官收、商運，將原來鹽商壟斷的鹽，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，最後廢除「專商引岸制」，在改革的過程中，希望：「不加鹽稅，而使

<sup>22</sup> 周學熙，《周止菴先生自敘年譜》，頁 44。

<sup>23</sup> 高勞，〈大借款之經過及其成立〉，東方雜誌 9 卷 12 號，頁 7。

<sup>24</sup> 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 66。

<sup>25</sup> 周學熙，《周止菴先生自敘年譜》，頁 45。

歲入不減，並得逐年增加，較現在歲入且倍之也。」「在使人民負擔平均，雖不產鹽地方，亦得食賤價公平之鹽也。」「使製鹽成本逐年減輕而使鹽價亦得隨之逐年減輕也。」<sup>27</sup>

二人的主張雖不盡相同，但改革鹽務的目標是相同的，由於理念的接近，在他二人號召下，組成了「鹽政討論會」，最初成立以「平均負擔，增加歲入，外博列強信用，以期減輕借款之條件。」為宗旨，在善後借款合同簽訂後，撰文指出：「本會同人對於借款問題，向不反對，以鹽稅抵押，亦無異議，因鹽法不改良，抵押不信用，以稽核鹽款之權予外人，但不侵及我行政範圍，雖損失國威，而鹽政改良，尚能自主。....本會在鹽言鹽，不能不認定合同第五款為損失鹽政權之契約。」同時嚴厲批評政府：「改良鹽法之議，自去年迄今，已歸一致，而政府屢議屢輟，卒未實行者，實由部長欲維持鹽商，雖明知改革之必要，外則佯託改革之名，內則實行敷衍之實，以致外人有鹽政若歸華人辦理，永無實行改良之日。」的說法，藉此侵犯我鹽政之權。鹽政討論會對財政總長周學熙為保障鹽商權益，明知改革之必要，卻敷衍推拖，以致內則民食價高之鹽，外與外人控制中國鹽政主權之口實，嚴加批評，不留情面，在傳統中國社會，實屬少見。他們經由研究，提出了解決鹽政主權淪喪的辦法，要求政府依合同第六款，以四省國稅為第一擔保的規定，三年內國人自己改良鹽務，勿受洋人干涉，則鹽政主權可以確保<sup>28</sup>。

另外鹽政討論會也出版「鹽政雜誌」，以為鹽務改革者的討論園地，張謇的「改革全國鹽政計畫書」及景學鈐的「鹽政問題商榷書」等文章都是在此刊物上發表的，他們的改革主張，對民國初年的鹽務改革是有推動之功的。

## 參、丁恩出任鹽務稽核總所會辦

### 一、丁恩與鹽務的淵源

善後大借款雖然以鹽稅為抵押，外人了解中國鹽政事務弊端百出，鹽稅雖為中央稅，但各省常藉故截留，稅收並不穩定。民國成立之後，各省截留稅款情形更加嚴重。民國元年六月，財政總長熊希齡提出一千九百萬兩墊款要求後，銀行團在六月十八日提出：「擔任之機構應由海關或類似之機構管理之。」的要求，六月二十四日則進一步提出鹽稅交由外人管理之要求<sup>29</sup>。中國政府以其要求侵犯

<sup>26</sup> 景學鈐，〈鹽政問題商榷書〉，經世文編社編，《民國經世文編》第三冊，文星書店影本，頁940。

<sup>27</sup> 張謇，〈改革全國鹽政計畫書〉，《張季子(謇)九錄》政聞錄卷十八，頁989—頁1026。

<sup>28</sup> 鹽政討論總會，〈第一次發佈意見書—對於借款合同之補救〉，《民國經世文編》第三冊，頁949—頁950。

<sup>29</sup> 王綱領，〈列強銀行國與民國二年善後大借款〉，思與言16卷第2期，頁63。



中國主權，干涉中國內政，初雖拒絕，後終同意，中國鹽務主權至此淪喪於外人之手<sup>30</sup>。

丁恩出生於 1854 年，從 1872 年開始在印度任職，曾擔任鹽稅務局的總監察官，而當時一般人認為印度的鹽警局相當成功<sup>31</sup>，善後大借款合同簽訂後，在 59 歲那年，應中國政府財政部之聘，來到中國，出任鹽務稽核總所會辦兼鹽務顧問。

不過，對大英帝國而言，印度經濟的存在是爲了促進大英帝國的富裕，印度鹽的管理，也是爲了配合英國柴郡（Cheshire）所產鹽的利益而調整<sup>32</sup>。印度產鹽地頗多，食鹽可以自給自足，英國統治印度之前，原統治者僅針對商業目的運輸的鹽課徵少許的鹽稅，18 世紀末期，英國柴郡的鹽產增加，爲獵取海外市場，在品質及價格都無法和印度本地生產的鹽競爭情況下，強迫印度減產或禁止印度鹽運入孟加拉，爲防止食鹽走私，英國將印度奧利薩（Orissa）生產的鹽變成專賣品，除英國政府外，任何人生產鹽都是非法的，並且提高鹽稅，英國同時建立了一套報酬優厚的線民系統，以防止私鹽。在以人爲防弊的作法下聘用了一萬兩千人來徵收鹽稅，但是，賄賂及貪污事件仍層出不窮<sup>33</sup>。英國鹽商遇到印度鹽的激烈競爭，在英國國會中遊說壓制印度鹽的生產，關閉了奧利薩的部分製鹽中心，致使印度鹽工生活困難，一八八八年二月，印度克塔克（Cutlack）的政黨在奧利薩召開印度第一共和會議，會中指出，貧困的印度人承擔的稅大約是英國本地居民的三十倍，鹽稅更凸顯了「不公平課稅的帝國特色」<sup>34</sup>。到了二十世紀，印度的省議會開始大肆抨擊英國的鹽務政策，並要求重新恢復奧利薩的製鹽業，停徵鹽稅。英國政府並未認真看待印度人的要求，日後穆罕德斯·甘地（Mohandas Karamchand Gandhi）雖不是單純的反抗英國的鹽稅而領導反抗英國殖民地統治的不合作運動，但鹽稅的不合理，卻是甘地反抗運動中的最直接、最引起印度人民共鳴的議題，因爲鹽是每個人生活必須的物品，影響了印度每個階層人的生活，所以 1930 年 1 月 26 日，印度發表「獨立日誓辭」。四天後，甘地向印度總督歐文提出十一點要求，其中就有「廢除食鹽專營法，取消鹽稅」的要求。3 月 12 日因歐文無回應，甘地再一次發動不合作運動，率領群眾向丹地（Dandi）的製鹽海灘行進，號召人民挑戰食鹽法，人人製鹽，鹽的「真理之戰」成爲對抗殖民地統治的最佳議題<sup>35</sup>。

<sup>30</sup> 劉常山，〈善後大借款對中國鹽務的影響〉（1913—1917），逢甲人文學報第 5 期，頁 133—頁 134。

<sup>31</sup> S. A. M. Adshear 《The Modernization of the Chinese Salt Administration, 1900—1920》（Cambridge, Massachusetts Harvard University Press, 1970）頁 91；Mark Kurlansky 著、石芳瑜譯，《鹽—人與自然的動人交會》台北市藍鯨出版有限公司，2002 年 5 月初版，頁 347。

<sup>32</sup> Mark Kurlansky 著、石芳瑜譯，《鹽—人與自然的動人交會》，頁 313。

<sup>33</sup> Mark Kurlansky 著、石芳瑜譯，《鹽—人與自然的動人交會》，頁 314—頁 318。

<sup>34</sup> Mark Kurlansky 著、石芳瑜譯，《鹽—人與自然的動人交會》，頁 319—頁 321。

<sup>35</sup> 宋子剛編著，《甘地—印度聖雄》，台北婦女與生活社 2001 年 6 月初版，頁 150—頁 152；曾伯堯主編「印度聖雄—甘地」，台北市克寧出版社 1991 年 2 月初版，頁 173—頁 175；Mark

我們對於丁恩在印度主管鹽政雖沒有直接的資料，足以了解他實際上的作為，但是他在印度所博得的名聲，必然是協助英國政府維護其政策、減少印度本地產鹽量，壓制一切食鹽的走私行為，充分保障了柴郡英國鹽商的權益。如果上敘推論無誤，則丁恩之所以被推薦來華任職是可以理解的事，因為他具備了維護善後大借款歐洲債券持有人應有權益的能力。

## 二、鹽務稽核造報所的成立及職權

馬關條約中賠款高達二億兩白銀，清朝政府為籌款，首次以鹽稅為擔保，舉借外債，到善後大借款簽約前，中央與地方以鹽稅為擔保的賠款或舉債高達十餘種<sup>36</sup>。但是上述以鹽稅為擔保的借款或賠款，僅止於擔保債權，鹽政主權仍操之於中國政府，民國二年善後大借款簽約後，中國鹽政主權繼海關行政權後，落入列強操控之下。

在大借款談判中，銀行團於民國元年六月廿四日首次提出「墊款及大借款應將中國全國鹽務抵押，仿海關現在辦法，聘用洋人辦理」<sup>37</sup>。中國政府為減少主權淪喪，也曾經提出：「中國自行整頓鹽務，為製造鹽場及經收鹽稅之處，中國可酌量自聘洋人，幫同華人辦理。所收鹽稅，可存於最妥實之銀行，以備抵還借款之本息。」<sup>38</sup>的對案，以確保鹽務自主權。民國二年元月六日，袁世凱並下令：「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」<sup>39</sup>。民國二年元月十一日於北京設立鹽務籌備處，任命齊耀珊為鹽務籌備處處長，同時成立鹽務稽核造報所，任命蔡廷幹為鹽務稽核造報所總辦<sup>40</sup>，以上作為，無非是在外人欲掌控中國鹽政主權的企圖下，搶先成立鹽務機關，任命鹽務主管，控制鹽務行政權，同時，確保鹽稅，以作為和外人談判的籌碼。

民國二年四月廿六日，善後大借款合同簽訂，根據合同第四款，借款以「中國鹽務收入之全數，作為擔保」<sup>41</sup>，第五款規定：「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。」同時規定：在中國政府設立鹽務署，由財政總長管轄。鹽務署內設立稽核總所，中國總辦、洋會辦共同發給引票，彙編各項收入之報告表冊。在產鹽地設立稽核分所，任命華人經理，洋人協理各一人，（此二人等級職權完全相等，即英文所稱華洋所長），

Kurlansky 著、石芳瑜譯，《鹽——人與自然的動人交會》，頁 321—頁 325。

<sup>36</sup> 劉常山，〈善後大借款對中國鹽務的影響〉（1913-1917），逢甲人文學報第 5 期，頁 132。

<sup>37</sup> 高勞，〈大借款之經過及其成立〉，東方雜誌卷 9，12 號，頁 4。

<sup>38</sup> 高勞，〈大借款之經過及其成立〉，東方雜誌卷 9，12 號，頁 5。

<sup>39</sup> 《政府公報》民國二年七月，第二四一號。

<sup>40</sup> 財政部鹽務署鹽務稽核總所編〈鹽務大事表〉，《中國鹽政實錄》（三），頁 2000。

<sup>41</sup> 〈善後大借款合同〉，《革命文獻》第六輯，頁 31。

二人共同擔負徵收存儲鹽務收入之責任。所有華洋人員之任免，由華洋總會辦會同定奪，由財政總長核准。各產鹽地方鹽斤納稅後，須由華洋經協理會同簽字，才能將鹽放行。徵收之稅款，應存放在銀行團認可之存款處，非由總會辦會同簽字之憑據，不能提用<sup>42</sup>。在合同的嚴格的規定下，中國鹽稅收入完全落入外人的掌控之下，引發日後列強銀行團扣留鹽餘，操控中國政府的惡行<sup>43</sup>。

依據合同第五款第三條之規定：「此項借款如本利按期交付，則不得干預以上所詳鹽政事宜。」<sup>44</sup>從合同文字上看，鹽稅由外人掌控，以利償還債款，外人不得干預鹽政，但是此一規定和第五款第一條之規定：「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，並用洋人，以資襄助。」相互矛盾，蓋鹽政不良，鹽稅徵收必受波及，稅收必受影響。所以當中國政府欲避免外人干預中國鹽政事務，在民國二年一月十一日成立鹽務稽核造報所，同時擬定稽核造報所章程十四條，規定：

**本章程為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**

**務稽核造報總所，於各省設稽核分所，專司考核鹽務收支款目各事**

**宜。任用洋員充總所會辦，並於各分所設洋協理一人。<sup>45</sup>**

雖然同意洋員會同掌控鹽稅，但是章程中特別揭示：

稽核造報總所應屬於鹽務署長，凡各省鹽務產製運銷各項行政事宜，均不在總所及各分所權限之內。惟引票可由所員簽印。<sup>46</sup>

稽核造報總所成為鹽務署下屬機構，目的在限制洋員干涉中國鹽政事務。民國二年三月十三日，財政總長周學熙又將鹽務稽核造報總分所辦事細則核准實施，規定各地方鹽運使收款應開具四聯單，一聯為存根，其他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。<sup>47</sup>如依照此一辦事細則，則連鹽稅稽徵都由鹽運使負責，稽核分所只能被動通知簽字，始克了解鹽稅收支數額。此外，中國政府並依照各處

<sup>42</sup> 〈善後大借款合同〉，《革命文獻》第六輯，頁 32—頁 33。

<sup>43</sup> 有關銀行團扣留鹽餘的情形，請參考劉常山，〈善後大借款對中國鹽務的影響〉（1913-1917），逢甲人文學報第 5 期，頁 140—頁 141。

<sup>44</sup> 〈善後大借款合同〉，《革命文獻》第六輯，頁 33。

<sup>45</sup> 〈鹽務稽核造報所章程〉，載《中國近代鹽務史資料選輯》第一卷，南開大學經濟研究所經濟研究室編，頁 134—頁 135；丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2409。

<sup>46</sup> 〈鹽務稽核造報所章程〉，《中國近代鹽務史資料選輯》第一卷，頁 134—頁 135；丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2409。

濟銷抽稅的實際情形，及原有引地或管理區域，在奉天、長蘆、山東、河東、兩淮、兩浙、福建、兩廣各區域內設立稽核分所，並委派華籍經理，民國二年四月合同簽訂前已委派洋協理二員，一為美國人巴爾穆（Palmer），派駐牛莊，一為丹麥人耿普魯（B. Gimbel），派駐揚州，以宣示中國主權。<sup>48</sup>

### 三、丁恩對鹽務稽核總所職權的堅持

善後大借款合同簽訂後，更加激化了國內早已因宋教仁被刺案而引發的政潮，批評政府違法大借款的聲浪高漲，報章雜誌對借款合同中以鹽稅為抵押，並允洋人監督徵收鹽稅多所批評，各方對合同的解釋，洋會辦之職權眾說紛紜，莫衷一是。

丁恩在倫敦與中國公使簽訂之聘用合同，係聘請丁恩為鹽務顧問兼鹽務稽核總所會辦，應受財政總長的監督，但是民國二年一月及三月公佈的稽核造報所章程及辦事細則規定洋會辦是鹽務署長的僚屬，和借款合同中的稽核總所總辦、會辦之職權不符。中國政府對於鹽務究竟主張如何，若依稽核造報所章程，所有鹽務事宜均由運使及所屬員司辦理，所有稽核分所經協理，不過在運使收稅之四聯單內簽字而已，且依照章程稽核總所經費，由鹽務署長按月核發，控制極嚴，購置紙張墨水亦屬困難，拍發電報未經鹽務署長核准者不得拍發，增添英文員司，也受限制。<sup>49</sup>

有鑑於此，丁恩來華後，進行一系列的調查，認為鹽務稽核造報所的地位、職權與借款合同之規定不符，鹽務稽核造報所章程辦事細則將影響其日後工作的推展，妨礙鹽稅之稽徵，損及債券持有人之權益，提出了三項意見：

1. 稽核造報所不應為鹽務署的附屬單位，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。

丁恩並表示：在以上問題未澄清、解決前，拒絕在聘任合同上簽字。<sup>50</sup>銀行團根據丁恩的報告，向中國政府提交了備忘錄，要求「應立即取消與借款合同不符之規定」。

民國二年七月二日，財政總長將鹽務籌備處長齊耀珊免職，改派姚煜繼任，姚煜呈請將造報所章程及施行細則加以修改，政府並未批准。同時，到八月底止，徵收之鹽稅，從未照借款合同規定解交銀行團認可之銀行，各稽核分所經協理也

<sup>47</sup> 丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2410。

<sup>48</sup> 丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2409—頁 2410。

<sup>49</sup> 〈1913 年 8 月 18 日關於鹽務機構現狀之報告〉載《中國近代鹽務史資料選輯》第一卷，頁 141；丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2412—頁 2413。

<sup>50</sup> 丁長清主編，《民國鹽務史稿》，頁 54—頁 55。

無權管理鹽款，提領鹽款也不知照稽核總所總會辦。揚州稽核分所代理協理耿普魯報告，交通銀行只將鹽務帳目編交鹽運使，中國銀行則聲稱只能憑運署人員提款字據交款，種種情形均與借款合同之約定不符。銀行團代表致函財政總長，要求中國政府妥為解釋，並將不合同之作法設法改正。<sup>51</sup>

#### 四、丁恩出任鹽務稽核總所會辦兼鹽務署顧問

財政總長於八月九日函復銀行團代表，表示願依合同約定，並已飭令遵照辦理。九月一日，財政部正式命令各地區鹽運使暨樞運局依照合同辦理。同時，鹽務稽核總所總辦蔡廷幹與丁恩也通令各所，要求所有鹽務預算應先行呈請總所核准方准動支，所有鹽務機關之俸給，應編具詳表，呈請總會辦核奪，此外，對各項鹽務開支均有詳細之規定。

民國二年九月廿三日，財政部頒發訓令，嚴格要求地方運使應按照善後借款合同規定，切實履行，如有陽奉陰違，將予嚴懲。所屬官吏，如辦事不力或營私舞弊，也將按律嚴辦。而對產鹽省分所收鹽款，責成稽核總所轉令各分所認真稽核，詳實造報。此一部令對稽核分所的地位仍予人模糊不清的感覺。換言之，善後大借款合同簽訂後，中國政府對原有的地方鹽務機關，如鹽運使署、樞運局的職權仍未加以釐清，甚至故意以之牽制洋員，以免外人干涉鹽政事務。<sup>52</sup>

民國二年九月十一日，熊希齡出任總理並兼財政總長，<sup>53</sup>為解決五國銀行團抗議丁恩職權與善後大借款合同不符之問題，中國政府在與銀行團協商後，改以有鹽務經驗的張弧出任財政次長，兼鹽務稽核總所總辦，同時取消鹽務籌備處，改設鹽政署，旋改名鹽務署，以張弧兼署長，鹽務署督辦由財政總長兼任，為管理全國鹽務最高長官，署長由財政部次長兼任，掌理全國一切鹽務事宜，有考覈及監督本署參事以下各官，及鹽運使、樞運局長及所屬各官之權。鹽務署長承督辦之命，鹽務署成為全國中央政府主管全國鹽務的主管機關，以符合借款合同之規定。<sup>54</sup>

鹽務署成立後，相關法規並未隨之修訂，丁恩以為依照合同稽核總所雖為鹽務署內之機構，但稽核總所會辦是財政總長的僚屬，並非鹽務署長的屬下，如依稽核造報所章程，則不符合借款合同及他個人簽訂之工作合同，經多方協調，民國三年二月九日，北京政府取消了前一年公佈之稽核造報所章程及辦事細則，並公佈了新的鹽務稽核總所章程十二條，章程中明訂：

1.稽核總所章程是依善後大借款合同第五款各節所訂定，所有鹽務職官及其

<sup>51</sup> 丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2413—頁 2414。

<sup>52</sup> 丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2417。

<sup>53</sup> 李振華輯，《近代中國國內外大事紀》，民國二年，文海出版社影印本，頁 2760。

<sup>54</sup> 賈士毅，《民國財政史》正編上冊，台灣商務印書館影本，頁 246—頁 247。

所屬各局均應遵守。

- 2.稽核總所設中國總辦及洋會辦各一人，鹽務署長兼稽核總所總辦，稽核總所會辦亦兼任鹽務署顧問。
- 3.所有監理發給引票，彙編報告表冊，及鹽款提用，均需由總會辦共同辦理，稽核分所人員任免由總會辦共同定奪，再呈財政總長核准。
- 4.稽核總所總會辦受財政總長管轄，總會辦所發命令經財政總長核准，以財政總長名義行之。總會辦彼此有不同意見，應呈財政總長核奪。
- 5.凡總所文件，鹽務署長得隨時調閱，鹽務署文件總會辦需用時亦可查閱。
- 6.凡鹽務署之事務，未記載於總分所辦事章程內者，由鹽務署長及洋顧問幫助辦理之。鹽務署長所發之命令，除刻於普通公事者外，均需抄送稽核總所。<sup>55</sup>

根據上述章程，又制訂了鹽務署顧問辦事章程五條，其中第二條第一款特別規定：

**鹽務署整頓鹽政及及關於鹽稅暨運銷各處鹽勛辦法，官運、商運、民運均包括在內，訂定合同及發緊要命令時，於未決定實行以前，署長應與顧問商議所商筆錄決定。又鹽務署關於鹽務所發命令，若在稽核總所範圍之外者，該命令亦一律抄送顧問檢閱。**

同時並規定了與鹽相關的運銷、鹽稅及關於鹽務各項收入、入賬、支出及政府購鹽、儲鹽、運鹽、賣鹽之方法，都必須與顧問商榷。<sup>56</sup>中國政府在民國三年五月又公佈了鹽務署章程十六條。

尤其值得注意的是，依稽核總所會辦兼鹽務署顧問章程，外人出任的稽核總所會辦兼鹽務署顧問已非僅備諮詢而已，所有鹽政事務洋顧問沒有不可干預的事項。中國政府因為善後大借款，以鹽稅為抵押，原以為另外設立鹽務署，提前制定、公佈鹽務稽核造報所章程，即可減少外人干預中國鹽務，但在銀行團強大壓力下，鹽務署雖成立，卻形成權操於外人之手，不只鹽稅為外人控制，鹽政一大部分也為外人掌控，實為利權的大損失。但在外人為確保債權的壓力下，清末以前弊端百出的鹽政事務，也因此有了改革的機會。

<sup>55</sup> 中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案匯編》第三輯財政（二），江蘇古籍出版社1991年7月1版1刷，頁1375—頁1377。

<sup>56</sup> 中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案匯編》第三輯財政（二），頁1379—頁1381。

## 肆、丁恩任職期間中國鹽務的興革

民國二年丁恩來華，為不負銀行團及歐洲債券持有人的付託，首先爭取鹽務稽核總所會辦的地位及職權應符合借款合同和他和中國所簽訂的工作合同，他一方面表示問題未解決前拒絕在聘任合同上簽字，一方面請銀行團向中國政府提交備忘錄，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，以鹽務署為中央政府管轄各省鹽務行政的最高行政長官，經協商後，由財政總長兼鹽務署督辦，次長兼鹽務署署長，並兼稽核總所總辦，和會辦地位相等，會辦則兼鹽務署顧問，均為財政總長的僚屬，解決了爭議。於民國三年二月九日頒布了新的鹽務稽核總所章程十二條，稽核分所章程七條，同時頒布了「鹽務署顧問辦事章程五條」，賦予了鹽務稽核總所會辦參與一切中國鹽政事務的權力，滿足了銀行團及丁恩的要求。從此，丁恩和中國鹽務的改革發生了密切的關係。以下略述丁恩任職期間中國鹽務興革概況。

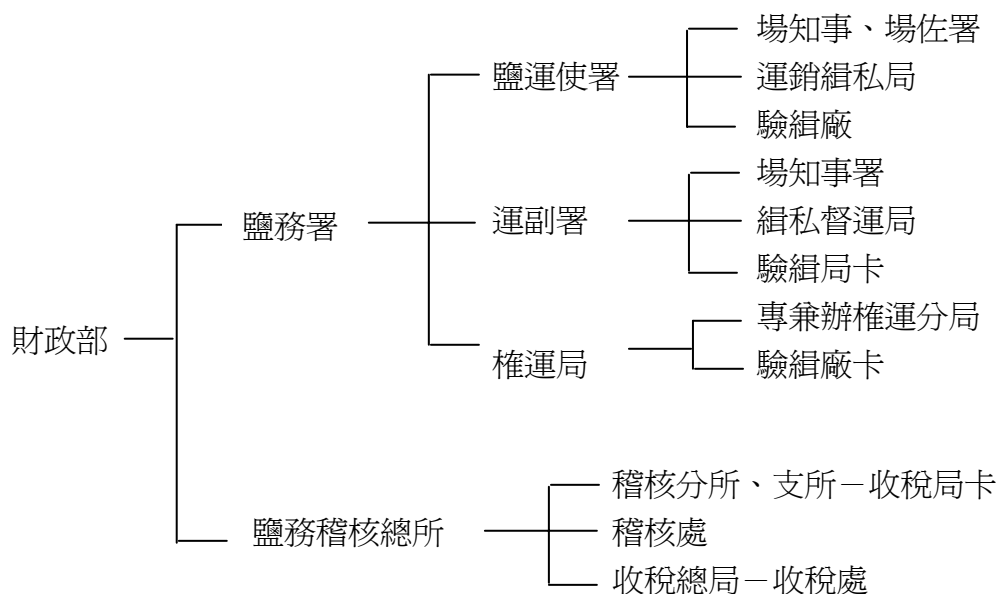
### 一、鹽政組織的調整

丁恩曾宣稱：「自從一九一五年他重新建立一套中央化管理的鹽制後，比起從前，鹽的歲收一年增加了百分之一百。」<sup>57</sup>事實上清末曾試圖建立中央到地方鹽務管理系統，並未成功，鹽政事務實際掌握在地方督撫手中。到民國二年善後大借款合同簽訂前後，中國政府為得到列強允諾借款，才要求各省不得挪用鹽稅，庶幾「內鞏財政、外昭國信」，又為了防止外人干涉中國鹽政事務，成立鹽務籌備處，搶先公佈鹽務稽核造報所章程及辦事細則，將借款合同中的鹽務稽核總所定位為鹽務署的下屬機構，已經試圖建立和整理中央及地方鹽務機構。在銀行團及丁恩抗議下，中國政府堅持保留鹽務署，以為中央政府管轄各省鹽務行政的最高行政機關，經協商，在中國及丁恩各有讓步下，建立新體制，新的中央管理鹽政制度，要說是丁恩所建立，似屬誇大，但丁恩以其違反借款合同為由，逼中國政府讓步，重新調整了由中央到地方的鹽政組織，又不能不說受他的影響，從此他以鹽務署顧問身份，參與中國鹽政事務則為事實，因此，中國政府鹽政官署組織與職權的調整，和丁恩挾銀行團之力的影響不無關係。

中國政府陸續制定了相關的組織法，地方鹽務機關也經過一段時間的調整，使得中國鹽務機關形成了以鹽務署為首，轄有鹽運使司、運副、權運局所構成的鹽務行政系統，及以鹽務稽核總所為首，包含稽核分所、支所、稽核處、收稅總局的鹽稅徵收系統。繪簡表如下：

<sup>57</sup> Mark Kurlansky 著、石芳瑜譯，《鹽—人與自然的動人交會》，頁 349。

表一：鹽務系統表



(本表參考鄒琳《粵鹺紀實》第二編職官，頁3，「兩廣鹽務機關統系表」繪製)

## 二、法規的制定與修訂

丁恩任職期間，對鹽務相關制度的建立確實有其貢獻。首先他堅持就場徵稅，民國二年十二月二十四日，中央政府公佈了鹽稅條例十三條，將中國產鹽及銷鹽地區，大致以淮河至中國西部為界分為兩區，鹽稅每百觔二元五角，但是民國四年一月一日以前，第二區仍依舊稅率徵收，第一區每百觔暫收二元，第一區借運第二區之鹽依第一區稅率課稅。第二區借運第一區的鹽，其稅率依第一區之稅率在產地繳納，不足之數在第二區鹽務機關補徵。從前所產之土鹽，禁止生產，如有生產依本條例徵稅，統一了鹽稅的稅率。

在鹽稅條例第八條明定：「鹽稅就各產鹽地方徵收之」，僅不同區移售之鹽在移入時徵收，確定了就場徵收的原則；同條例第九條也規定：法定衡量未頒布以前，課稅以司馬秤十六兩八錢為一斤，百斤為一擔，十六擔合英權一噸，鹽之包裝，在定式未頒布前，照實際重量計算；滷耗應照鹽質高下，氣候差異，運道遠近以部令定之。<sup>58</sup>

民國三年三月四日，公布了製鹽特許條例，規定了製鹽、採鹵、掘礦、精製或再製鹽及含氯化鈉百分之四十以上者，非經政府特許，不得製鹽。民國三年九月廿九日財政部又公布了製鹽特許條例施行細則十五條。此一條例公布前一切收

<sup>58</sup> 教令第四十三號，〈鹽稅條例〉，載李振華輯《近代中國國內外大事紀》民國元年-民國二年，頁2833~頁2834。



鹽運鹽之權皆操於運商，對於灶戶之走私，無法取締，條例公佈後，對製鹽相關弊端才能有法管理。<sup>59</sup>

民國三年九月，對地方鹽務官署相關法規制度有所規定。首先公佈了各省鹽運使署章程十條，對鹽運使署組織有所規範，並責成鹽運使負責產鹽區之鹽務行政事宜，調遣緝私營隊負責緝私。十月，公佈運副公署章程八條及樞運局之組織。十二月公佈場知事任用暫行條例七條，完成了從中央到地方鹽的生產、運銷官署的法制化。

民國三年十二月二十二日又公佈了法律第二十二號的私鹽治罪法十條，明定：凡未經鹽務署特許而製造、販運、售賣或意圖販賣而收藏者為私鹽。對私鹽販運者及未遂犯的刑度有明確的規定，凡攜有槍械拒捕者罪加一等；結夥販私，拒捕殺人、傷人者死刑；鹽務官員，緝私員警自販私鹽者，罪加一等；官警知情不報者與犯人同罪。<sup>60</sup>十月二十九日，北京政府又以教令第一五二號公布「緝私條例八條」，規定：凡未經鹽務署特許，而製造、販運、售賣或意圖販賣而收藏者，由緝私營隊查緝之，地方官廳負協緝之責；雖經特許，但不依法令製造販運，仍應查禁，緝私時如欲結夥執持槍械者得格殺之；緝獲之私鹽，應解交就近鹽務官署，沒收變價，除提成充賞外，歸入鹽務收入報備充公。<sup>61</sup>

根據緝私條例，制定了「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」，民國四年十二月，稽核總所又頒布「私鹽充公充賞辦法」，民國六年四月七日頒布「鹽務獎章條例十條」，對「服務勤勞著有成績者」給予適當獎勵<sup>62</sup>。以上法規主要在防止私鹽，影響稅收。

此外，鹽務稽核總所也根據行政上的需要，頒布了一些行政命令，例如民國三年十二月頒發「鹽務人員在職身故發給恤金辦法」；民國四年四月二十日總所八十九號通函頒發「運使旅費章程」及「一切人員公出旅費相關規定」；民國四年十一月八日通函一零四號頒發「稽核人員車船艙位等級之規定」；民國五年四月十九日一一八號通函「場知事旅費章程」，民國五年十二月十三日以總所一百三十號通函頒發「請假人員領薪辦法」、民國六年五月二十日通函一七七號頒布「關於緝私所支旅費聲明」、「運使與其所屬人員開支旅費之限制」、「分所人員之旅費章程」、通函四百三十六號頒發「分所新任或遷調人員之旅費章程」<sup>63</sup>。以上行政命令的內容可謂鉅細靡遺，其主要目的在建立一套完整的制度，規範過去混亂的體制，限制鹽務主管機關本身的不法行為及經費浮濫支用，掃除了「民二以前，鹽款收支，既無考核，又不統一，……提用鹽款聽憑各省隨意挪移，而

<sup>59</sup> 中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案匯編》第三輯財政（二），頁 1386—頁 1388。

<sup>60</sup> 鄒琳，《粵鹺紀實》第六篇緝私，頁 2—頁 4。

<sup>61</sup> 鄒琳，《粵鹺紀實》第六篇緝私，頁 6—頁 7。

<sup>62</sup> 中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案匯編》第三輯財政（二），頁 1392—頁 1393。

<sup>63</sup> 相關行政命令散見鄒琳，《粵鹺紀實》第二篇職官，頁 34、頁 117、頁 118、頁 121、頁 122、頁 123、頁 124、頁 125。

鹽務機關率皆任意濫支，從無一定標準。」<sup>64</sup>的弊病。法規的內容對鹽務相關人員應有的獎勵、撫恤和福利也頗能顧及，可謂合情合理。周詳的法規章程，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。」<sup>65</sup>

### 三、人事制度的建立

民國二年六月二十三日丁恩出任稽核總所會辦時，稽核總所一共只有十二名職員。<sup>66</sup>首先，它依照中國政府和銀行團的協議，聘請德國人斯泰老(Von Strauch)出任副會辦，各分所洋協理的分配是：日人四員、法人二員、俄人二員、英人一員、德人一員。丁恩深知欲改革中國鹽務，必須在稽核總所建立一套良好的人事制度，選拔一批負責守紀、廉潔自持的工作人員，才能防止從前鹽官貪贓枉法，與鹽商狼狽為奸，營私舞弊等情事發生。

丁恩決定採用英國式的文官制度，除首長隨政黨輪替而更換，事務人員則為終身職，無故不能任意停職或免職。<sup>67</sup>晉用人員，除專家外，均須通過公開考試，應試須有中學畢業以上資格，經體檢合格者。考試科目則視職務需要，在英文、中文、會計、翻譯、打字等科目中決定選考那些，考取後須經試用合格方予補實。<sup>68</sup>員工既經任用，禁止冶遊、聚賭、吸食鴉片、接受饋贈、及洩漏公務機密，更嚴禁在外兼差或擅離職守。各區主管不得錄用近支親屬，所有員工薪資在 60 元以上者，全由總所考選派充。<sup>69</sup>

對於員工待遇，丁恩主張從優，如此才能吸引有能力的人才，並保其廉潔。稽核所員工的薪俸分為六等二十四級，由 800 圓到 40 圓，按年資升級，升等則需佔缺，達最高俸級滿四年，表現優良無缺可升等者，可得「額外勞績金」。正式薪俸外，尚有各種津貼，如職務繁重者有「職位津貼」；邊遠省份有「邊省津貼」；代理高於本職主管職缺者有「代理津貼」；無公家住宅者有「房租津貼」；調差出差有「調差津貼」、「旅費津貼」；退職有「養老金」，身故有「恤金」。另外有休假制度，員工每年可休假 30 天，科員級以上，服務滿三年有長假三個月，隨年遞增，滿八年即有長假一年，休假期間，薪資照發。此外對員工的調差、辭職、降職、停職、免職、復職、事假、病假、特別假、急假、調差假，無不有詳

<sup>64</sup>左樹珍〈民國鹽務改革史略〉，載曾仰豐《中國鹽政史》附錄二，頁 267。

<sup>65</sup>曾仰豐，《中國鹽政史》，頁 128。

<sup>66</sup>李涵等著《繆秋杰與民國鹽務》，北京中國科學技術出版社，1990 年 10 月 1 版 1 刷，頁 30。

<sup>67</sup>繆秋杰著《近四十年代中國鹽政之變遷》，載李涵等著《繆秋杰與民國鹽務》，附錄一，頁 220。

<sup>68</sup>李涵等著《繆秋杰與民國鹽務》，中國科學技術出版社，頁 9。

<sup>69</sup>左樹珍〈鹽務稽核所關於鹽務改革之總檢討〉，《鹽務雜誌》第 62 期，轉引自李涵等著《繆秋杰與民國鹽務》，頁 9。

細的規定。<sup>70</sup>

由於稽核總所的人事制度健全，員工經考試晉用，素質較高，待遇福利優厚，能留住人才，員工且能久任，工作駕輕就熟，培養了一批經驗豐富，辦事能力強、效率高的專業人員，成為丁恩改革鹽務的得力助手。好的人事制度，「優俸養廉」的做法，是鹽務改革著有績效的重要原因。

#### 四、運銷制度的變革

食鹽的生產、運輸、銷售，每一個環節都會影響到其市場價格，也就會影響到人民的生活，丁恩任職期間，對鹽務的關心，主要擺在鹽稅徵收及影響食鹽銷售數量的問題上，以確保歐洲債券持有人的權益，對影響食鹽價格最大的銷售方式用心頗多，對食鹽生產方式的改良及生產成本降低部分則較少觸及。

食鹽的運銷制度可分為：無稅制、徵稅制、專賣制三種，專賣又分為官專賣與商專賣。<sup>71</sup>明清兩朝，中國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，在規定的區域內銷售食鹽，此一「行鹽有引，銷鹽有岸」的制度，造成專商在特定區域擁有專賣權，鹽商憑引票購鹽，可以任意壓低購鹽價格，剝削鹽工，在銷區則摻假抬價，短斤缺兩，壟斷市場。<sup>72</sup>住在銷區的居民在專商壟斷下，無論鹽價多高，品質多差，都必須忍耐。消費者即使住地離其他銷區較近，鹽價較低，也必須在政府規定的銷區購鹽，否則就是違法。而鹽商尚貪得無厭，賄賂逃稅，走私販售，摻假抬價，無所不為；官吏則收受賄賂，勒索中飽，弊端百出，鹽商、官吏錦衣玉食，成本全部轉嫁到消費者身上，人民有淡食之虞，這樣的制度，確實有改革的必要。

辛亥革命後，各省紛紛宣佈獨立，鹽政事務變革隨之展開，四川省首先廢除引岸，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。<sup>73</sup>但各省各自為政，改革步調不一，方法不同，加上中央與地方爭權爭稅，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。

鹽務改革派主張實施就場專賣，先以民製、官收、商運方式取代原來之專商壟斷，待鹽場整理、鹽工組織起來後，再行自由貿易制。<sup>74</sup>因為既得利益者的反

<sup>70</sup> 繆秋杰著《近四十年代中國鹽政之變遷》，載李涵等著《繆秋杰與民國鹽務》，附錄一，頁 221—頁 222。

<sup>71</sup> 景學鈴，〈鹽政改革問題商榷書〉，《民國經世文編》第三冊，財政七，頁 939，民國 51 年 6 月影印本；《中國鹽政實錄》（一）總敘，頁 35—頁 38。

<sup>72</sup> 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。

<sup>73</sup> 曾仰豐，《中國鹽政史》，頁 125。

<sup>74</sup> 張謇，〈改革全國鹽政計劃書〉，張怡祖編《張季子（謇）九錄》政聞錄十八鹽務類，頁 996—頁 997。

對，未能實行。

善後大借款合同簽訂後，明定：「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」<sup>75</sup>反而讓不合理的引岸制度獲得了保障。丁恩出任鹽務稽核總所會辦後，以他曾在印度主管鹽政的經驗，主張「就場徵稅，自由貿易」，是治理鹽政的最佳途徑。民國二年六月二十四日，丁恩就任的次日，向財政部提出了「改良鹽政條議」，主張「欲鹽政辦理妥當，最要者須將全課若干，于未啓運之先，即於產地悉數徵訖。……凡鹽稅經照章納稅，由產地起運後，須極力設法維持，俾得其營業發達之望，並須將所有釐金及一切地方雜捐盡行豁免，其有壟斷把持之處，亦需極力禁止。」<sup>76</sup>

民國二年九月十一日，熊希齡組閣，號稱「第一流內閣」，張謇為農商總長，梁啟超掌司法，熊希齡兼財政總長，九月三十日任命了解鹽務的張弧為財政次長，兼鹽務署長及鹽務稽核總所總辦<sup>77</sup>。熊希齡、張弧與丁恩配合良好，對丁恩的改革主張較為支持。

丁恩親自到各地考察後，了解中國鹽務十分複雜，而各處起運之鹽，率多不預先照章繳稅，長蘆引地內可收受期票，奉天地方商人運鹽，僅需聲明將來繳款，即可照准。丁恩核算民國二年五月二十一日到八月三十一日止，所准運赴奉天、吉林、黑龍江等處鹽斤計一百二十五萬八千六百四十一擔，依當時稅率，應收稅款七十六萬二千三百七十九元八角一分，但到民國二年九月四日，中國銀行只收到十四萬八千六百零六元，積欠十分嚴重。丁恩於七月二十一日曾經建議：商人於未起運鹽斤以前，用足色銀幣，繳清稅款，非繳有相當抵押者，不准欠稅。代理財政總長梁士詒態度保留。迨熊希齡就職，於民國二年十月九日頒發部令，要求所有東三省及長蘆鹽區內積欠稅款，應於十月底前收清，嗣後政府鹽稅應於起運前繳納。長蘆引商呈請准其按照稅款三成之款繳付期票，此項期票在六個月內分三期還清。但是熊希齡於民國二年十一月批駁了其請求。從此確立了「先稅後鹽」的政策，且漸漸推行於全國，對鹽稅收入極有裨益<sup>78</sup>。

民國二年十二月二十四日公佈之鹽稅條例第八條規定：「鹽稅自各產鹽地方徵收之」，確立了「就場徵稅」的法律基礎<sup>79</sup>。

民國四年三月七日，袁世凱特任周學熙署理財政總長兼鹽務總所督辦<sup>80</sup>。周

<sup>75</sup> 〈善後大借款合同〉第五條，《革命文獻》第六輯，頁32。

<sup>76</sup> 《中國近代鹽務史資料選輯》第一卷，頁201—頁203；丁恩，〈改革中國鹽政報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁2425—頁2426。

<sup>77</sup> 黨史會編，《中國國民黨90年大事年表》，民國73年11月出版，頁94。

<sup>78</sup> 丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁2417—頁2418。

<sup>79</sup> 教令第四十三號，〈鹽稅條例〉，李振華輯《近代中國國內外大事紀》，民國元年—民國二年，頁2833—頁2834。

<sup>80</sup> 李振華輯，《近代中國國內外大事紀》，民國四年—民國八年，頁3340。

氏對鹽務的主張與丁恩主張不同，欲挪用鹽款七十五萬鎊充作他項經費；另外有關四川組織運鹽公司一事，丁恩所陳意見，周學熙一概置之不理；而行銷江寧之鹽，司馬秤每擔稅一元五角，與之比鄰之皖南各處，繳稅四元五角，導致江寧食岸專商，偷運大批鹽斤私銷皖南。此事經稽核總所頒布取締辦法，並規定按每擔二元五角之數補稅，不料財政總長周學熙於民國四年五月十四日以鹽務署督辦名義，將前令取消，此舉不啻准許各專商侵蝕國課。此時，袁世凱爲了稱帝，缺少款項，勒令全國鹽商報效一千萬元，財政部同意在清朝舊引票上加蓋民國印信，並保證永不廢引。丁恩了解，按中國慣例，一遇政府財政困難，即令鹽商出資報效，換取政府給鹽商他項利益，如此改革必受影響，且報效之款，即變相之稅款，勒令鹽商報效，即間接違反借款合同，周學熙取消江寧食岸取締辦法，和勒令鹽商出資報效，未始無關係。又因鹽務署長張弧不支持報效案，周學熙於三月三十一日派龔心湛、方碩輔分赴各產鹽區考核督催整理場產事宜，六月二十日以「藉公舞弊，罔上營私」爲由，下令免財政次長兼鹽務署長張弧職。六月二十三日任命龔心湛爲財政部次長兼鹽務稽核總所總辦<sup>81</sup>，這些作爲影響到丁恩鹽務改革方向，在丁恩影響下，銀行團一方面拒不撥付鹽餘款予中國政府，並先後三次致函財政總長，要求說明中國政府政策<sup>82</sup>。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：

中國政府願照民國二年十二月二十四日大總統公佈條例，由所定宗旨辦理，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，其所收稅款項目，如不及施行直接稅法所收稅款之多，亦必將官運辦法取消。

同時，稽核總所將五月二日財政部飭長蘆、山東、兩淮及兩浙鹽運使將抽捐之議作罷的訓令抄寄各分所，報效之議正式作罷<sup>83</sup>。

龔心湛的聲明，丁恩於八月十三日抄送各借款國代表查閱。此一聲明，再次確定了「就場徵收，自由貿易」的原則，確立了中國鹽務改革的方向，也可看出丁恩在中國鹽務改革中的影響力。

<sup>81</sup> 李振華輯《近代中國國內外大事紀》，民國四年—民國八年，頁 3390。

<sup>82</sup> 丁恩，〈改革中國鹽政報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2470—2474。

<sup>83</sup> 丁恩，〈改革中國鹽政報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2477—頁 2478。

## 五、引地的漸次開放

中國食鹽自漢武帝元狩四年（西元前 79 年）實行官專賣制度，唐代宗寶應元年（西元 762 年）行政府控制下的分銷專賣制，明神宗萬曆四十四年（西元 1616 年）後，則為政府監督下的商人包銷引岸制，鹽稅早已成為中央政府重要稅收，唐代鹽利稅歲入達六百八十萬貫，宋代增至二、三千萬貫，元代有七百餘萬錠，明代有兩百餘萬兩白銀，清代則超過一千萬兩白銀<sup>84</sup>。政府為確保稅收，和商人合作，將官鹽的支配權逐漸有條件的轉歸商人代為行使，也就是專商逐漸壟斷了食鹽的運銷，這個轉變是長時間發展的結果，要改變並非一朝一夕可收其功的。故而鹽務改革派的張謇提出「改革鹽政全國計畫書」，目的就是廢除引岸專商制度，但也由於其違反了專商的利益，立即遭到堅決的反對與抵制，其主張終不能行。

丁恩就職後，曾親自赴中國各地考察鹽政事務，了解到中國鹽務的複雜，決定對兩淮、長蘆等鹽商勢力龐大地區的改革，採取漸進的做法，逐步廢除引權，以減少改革的阻力。他在民國三年四月三十日致函五國銀行團代表錫麗爾（E. G. Hillier）云：

至商人世傳引權，於整頓鹽務殊屬有礙，且於國於民皆為螫賊，極宜設法消滅之，而所需賠償之款則甚鉅。但此事之行，宜悉心籌畫，起首宜先擇其最有害於於整頓者而消滅之。中國全國此項引權極多，故所需賠償之費實屬不貲。是以鄙意謂欲同時將其盡行廢止實極不智之舉，而消滅此項引權，宜擇於一處先行，使能收效，他處當不難下手也。<sup>85</sup>

丁恩了解到廢除專商引岸必將遭到強大的反對，他採取漸進的手段，先確立了「就場徵稅，先稅後鹽」的原則，逐漸在各官運地區實施自由貿易，以為開放引地的準備工作，民國三年七月一日稽核總所下令，將河北、河南原有官運引地

<sup>84</sup> 郭正忠主編，《中國鹽業史》古代編，北京人民出版社 1999 年 4 月初版二刷，頁 4—頁 7。

<sup>85</sup> 〈丁恩致五國銀行團代表函〉，《中國近代鹽務史料選輯》第一卷，頁 201。

共七十四縣開放，採自由貿易，規定此區域內販鹽人數限制在三千至三千五百人，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，可自由販運食鹽。民國四年四月，經實地調查發現，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，居間坐作收厚利，以致雖自由販售，鹽價並未降低，遂決定廢除特許證，改為全部自由貿易<sup>86</sup>。

山西北部三十多縣出產土鹽，味苦質差，因價錢便宜，他處價高質佳之鹽無人購食，亦無人願運售，成為廢岸。民國二年鹽務署改行官專賣，設立了晉北樞運局，將土鹽稅率自每擔數角增加到一元，並實行官收、官運、官銷制，丁恩認為樞運局官專賣違背了他自由貿易的原則，主張將晉北樞運局裁撤，而准許蘆鹽及蒙鹽自由貿易，惟土鹽充斥，外地之鹽行銷困難，直到民國六年才逐漸在晉北實行自由貿易，首先開放的有太原以東的平定、遼縣、和順、榆次、榆社、昔陽、陽曲、壽陽、盂縣等九縣，開放以後，僅接近鐵路的地方能銷售蘆鹽，偏僻之地，仍難以推廣，有此經驗，稽核總所決定，以運道便利與否作為日後開放自由貿易的標準，也算是開放引地所累積的經驗<sup>87</sup>。

雲南省四個銷區，由本省黑井、白井、磨黑井所產之鹽各配銷一區，四川鹽配銷第四區，各處產鹽不得運銷他區，民國五年一月一日此一制度廢止，各地產鹽納稅后可自由運銷各地<sup>88</sup>。

辛亥革命後，福建省以債票一百五十餘萬元，將全省商辦三十三幫全部收歸公有，改行官專賣制，是全國廢除引岸制成功的省份之一。民國六年丁恩親赴福建調查，以福建一年所產之鹽為官銷鹽數的三倍，可見私鹽為數不少，不宜再行官專賣制，丁恩於三月二十三日建議改行自由貿易，民國七年八月一日起，開放閩侯、閩清、永泰、長樂、平潭等 26 縣自由貿易，不久又增加福鼎、福安、壽寧、寧德、霞浦等五縣，共計 31 縣，並預備全省一律採行自由貿易制<sup>89</sup>。

總計丁恩任職期間，開放引地列表如下：

表二：1914 年—1918 年開放引地表

開放年份	准運鹽產地	開放銷區
民國 3 年	長蘆	河北、河南共七十四縣
民國 3 年	山東等	虞城、商丘
民國 3 年	淮、蘆、山東、遼寧	安徽宿、渦二縣
民國 3 年	取消淮北票權	淮北票鹽銷皖、豫引地
民國 4 年	兩淮、山東	山東臨沂六岸
民國 4 年	兩廣	平南櫃雷州、瓊州及廣東沿海地區

<sup>86</sup> 《中國近代鹽務資料選輯》第一卷，頁 218—頁 225。

<sup>87</sup> 《中國近代鹽務資料選輯》第一卷，頁 225—頁 228。

<sup>88</sup> 丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉第十一章雲南，《中國鹽政實錄》（四），頁 2708—頁 2709。

<sup>89</sup> 丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉第十一章雲南，《中國鹽政實錄》（四），頁 2731。

民國4年	長蘆	永平七縣
民國5年	淮北	淮北近場五岸及徐淮六岸
民國5年	雲南	雲南全省
民國5年	兩浙	永武經銷地
民國5年	川南、川北	自由販賣
民國6年	長蘆	山西平定九縣
民國7年	潞	陝岸
民國7年	福建	閩侯等三十一縣

(參考丁恩〈改革中國鹽政報告書〉及丁長清,唐仁粵主編《中國鹽業史》近代當代編製表)

上述就場徵稅,開放引地,自由貿易等工作,是丁恩任職期間十分堅持的改革方向,在推動的過程中雖然遭遇了許多阻力,但一方面丁恩以列強外交團為靠山,銀行團支持為後盾,加之他常親自到各地考察中國鹽政,深知中國鹽務弊病所在,所提改革主張頗能一針見血,切中時弊,改革又是採取局部、漸進式,引發的反彈較少,才能踏出改革的第一步,改革的成效日漸彰顯。

## 六、鹽場的整理

欲實行丁恩「就場徵稅、自由貿易」的主張,先決條件是要整理鹽場,將食鹽集中管理,防杜走私。

丁恩於民國二年提出改良長蘆鹽務辦法,建議在長蘆鹽區各鹽場建築官坨,以取代原有之商坨,因為漢沽的蘆台場年產鹽三百萬擔,塘沽及鄧沽的豐財場年產也達三百萬擔,且蘆台及豐台兩地泥灘甚廣,最宜於製鹽,此二鹽場產鹽佔全國產量百分之十二,此一建議民國二年十一月六日為中國政府同意,在漢沽、鄧沽、塘沽三鹽場建築改良鹽坨,可儲鹽一千五百萬擔;<sup>90</sup>民國六年,兩淮鹽區建青口、三疇鹽坨;同年,山東濤雒場建官坨十處。<sup>91</sup>

在鹽場整理方面,以各產鹽區分論之:

兩浙鹽區,清代設三十一處鹽場,民國五年時,裁永嘉場併入雙穗場,增設北鹽、南鹽二場,民國六年從雙穗場分出上望場,又裁撤了下砂場。<sup>92</sup>

在福建鹽區原有十三處鹽場,民國四年祥豐場併入蓮河場,前江、下里二場合併為前下場;民國五年,分惠安場為山腰、埕邊二場;民國六年裁撤福清、江陰二場,改為韓厝寮、江陰二特別區。<sup>93</sup>

兩廣鹽區清季有十八處鹽場,民國四年裁上川場併入雙恩,裁東界場併入海

<sup>90</sup>丁恩,〈改革中國鹽政報告書〉,《中國鹽政實錄》(四),頁2519-頁2522。

<sup>91</sup>丁長清主編,《民國鹽務史稿》,頁77-頁78。

<sup>92</sup>曾仰豐,《中國鹽政史》,頁61。

<sup>93</sup>曾仰豐,《中國鹽政史》,頁63。



山，裁河西併入招收，隆井與小江場合併，而小江場後荒廢不再產鹽。<sup>94</sup>

山東鹽區原有八處鹽場，民國二年遷石河場至即墨之金口鎮，場區如故，民國五年官臺、王家岡二場合併為王官場，永阜廢場，民國六年西繇及富國場改為萊州場，另增設石島場，民國七年又改石河場為金口場。此外，青島於民國四年收回，在青島鹽區設立膠澳場，威海衛租地收回後，將威海鹽田與石島所屬之寧海區合併為威寧場。<sup>95</sup>

長蘆鹽區清代有八處鹽場，民國三年將海豐、嚴鎮二場併入豐財場，將越支場併入蘆台場，濟民、歸化併入石碑場。<sup>96</sup>

遼寧鹽區清代設八處鹽釐局管理鹽灘，民國三年改鹽釐局為場務局，將廣寧局改名北鎮局，寧遠局改名興綏局，復州局改名復縣局，錦州局改名錦縣局，又將安鳳局併入莊河局，改名莊安局。民國五年，又將場務局改名鹽場分署。<sup>97</sup>

四川均為井鹽，清代盛時共有四十一縣鑿井製鹽，民國成立稍有裁併，民國四年將富榮鹽場分為東西二場，另增設彭水、大足二場，民國五年井研、仁壽二場為井仁場。<sup>98</sup>

以上的整理工作，主要以集中管理為主，將無益及零星的鹽灘，加以封閉或合併管理，其目的在減少行政支出，降低生產成本，以利就場徵稅，不過由於鹽場極多，又散處各地，此一部份的調整，在整個鹽務改革上，並非重點工作，成效也較不明顯。

## 七、滷耗的廢除

古代製鹽，無法產生較純的氯化鈉，往往含有硫酸鎂等各種雜質，多含苦滷，遇到空氣中的水氣，極易變成流質，故不論儲藏、運輸均會流出苦滷，產生鹽斤的損失，謂之滷耗。<sup>99</sup>所以自古運送鹽斤，運途中難免發生耗損，商人為減少損失，秤放鹽斤時，都要求加放若干以為滷耗，日久生弊。左樹珍云：

耗鹽本應有額定斤重，最初每百斤鹽，只許加色索滷耗五斤，其運道

遠者，亦不過百分之十。迨後鹽官遇事需索，鹽商亦動輒要求加耗，

<sup>94</sup> 鄒琳，《粵鹺紀實》，第三編場產，頁2—頁3。

<sup>95</sup> 曾仰豐，《中國鹽政史》，頁67—頁68。

<sup>96</sup> 財政部鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（二）頁1141—頁1142。

<sup>97</sup> 曾仰豐，《中國鹽政史》，頁69—頁73。

<sup>98</sup> 財政部鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（二）頁808—812。

<sup>99</sup> 鄒琳，《粵鹺紀實》第三編場產，頁57。

鹽官以加耗可以收受賄賂，每以調劑為名，呈請政府加耗，由百分之五增至百分之十五或二十，甚至加至百分之三十。然鹽商於加耗之外，仍夾運私鹽，乘機誅求無厭，又呈請政府以恤商裕課為詞，並謂與其暗中夾帶，不如明予加斤，於是每引有加至四五十斤，並有加至七十斤者，此項加斤，均係免稅。故在民國二年以前，鹽務腐敗，已達極點，國計民生，兩受其害，稅收損失，自不待言。<sup>100</sup>

以上所言尚是專商運鹽的滷耗，至於官運之鹽，因為官官相護，夾帶滷耗更是驚人，如黑龍江官運之鹽，每石（六擔）八十二斤八兩，四川每石六十斤，有權有勢之人，打通關節，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、鹽店獲利驚人，政府稅收頗受損失。<sup>101</sup>

丁恩認為貯存、運送食鹽會產生滷耗是事實，但沒有人能事先確知滷耗的實際數量，中國從前所核准的滷耗太高，況且放鹽沒有固定標準，就容易發生侵吞及舞弊之事。民國二年十月三十日，丁恩就建議將鹽場放鹽時的滷耗一律取消，所有商人由場起運時之消耗、損失，無論損失多少，均由運鹽之人負擔，官坨及官店儲鹽時的滷耗，則可於帳內註銷。此一辦法經總辦張弧同意，同年十二月二十四日鹽稅條例公佈，統一規定全國鹽務均以司馬秤為衡量，每斤合 1.4 磅，每擔合 140 磅，每六十擔合英權一噸，並統一了稅率，丁恩趁此條例公佈，再次要求取消滷耗，民國三年二月七日財政部正式下令取消滷耗，解決了長久以來的一大弊端。<sup>102</sup>

## 伍、改革的績效

丁恩出任鹽務稽核總所會辦兼鹽務署顧問，根據「鹽務稽核總所章程」、「鹽務署顧問辦事章程」，對中國鹽政事務沒有不可以干預的事項，憑藉他豐富的管理知識和技能，親自調查中國鹽政事務的實情，以確保歐洲債券持有人權益為目的，依賴列強外交力量及銀行團的支持，從事鹽務改革，成效卓著。最直接而且

<sup>100</sup> 左樹珍，〈民國鹽政改革史略〉，載曾仰豐《中國鹽政史》附錄二，頁 266。

<sup>101</sup> 丁恩，〈改革中國鹽政報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2439—頁 2441。

<sup>102</sup> 丁恩，〈改革中國鹽政報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2441。

明顯的就是鹽稅的增加。

中國產鹽總額，向無統計，不能知其確數，全國銷數，亦無確實統計，就宣統三年（1911）清政府鹽政處檔冊，年之總銷額為二千六百七十六萬擔<sup>103</sup>，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」，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<sup>104</sup>。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<sup>105</sup>。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<sup>106</sup>。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<sup>107</sup>，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。鹽務改革後，鹽稅逐年增加，列表如下：

表三：1913—1918 鹽稅統計表

年 份	稅 收 數 (元)
1913(5月21日—12月31日)	19044000
1914	68483000
1915	80503000
1916	81065000
1917	82246000
1918	88394000
說明：稅收數不包括各省截留稅款及附加稅	

（本表參考《中國近代鹽務史資料選輯》第一卷，頁447編製）

由表中鹽稅逐年增加的情況，可見丁恩任職期間整頓稅收的績效。

丁恩對鹽務稽核總所雇用人員給予優厚的待遇及福利，對紀律的要求也十分嚴格，行政效率頗高，民國二年鹽務部門提支各項經費共計3891000元，佔全部鹽稅收入的20.43%，民國三年降為8.9%，民國五年更降至8.5%，人員增加，待

<sup>103</sup> 張謇，〈改革全國鹽政計劃書〉，《張季子(謇)九錄》政聞錄卷十八，頁991。

<sup>104</sup> 張謇，〈改革全國鹽政計劃書〉，《張季子(謇)九錄》政聞錄卷十八，頁992。

<sup>105</sup> 張謇，〈改革全國鹽政計劃書〉，《張季子(謇)九錄》政聞錄卷十八，頁993。

<sup>106</sup> 〈1912年7月13日銀行代表向倫敦銀行團報告對於中國鹽稅之估計〉，《中國近代鹽務史料選輯》第一卷，頁32—頁34。

<sup>107</sup> 賈士毅，《民國財政史》正編上冊，第二編歲入，頁288。

遇提昇，福利優渥，而管理經費佔鹽稅收入的比例卻大幅度的降低，可見其管理的績效<sup>108</sup>。

由於鹽稅的穩定增加，以鹽稅為抵押的善後大借款，得以依約還款，並未發生善後大借款第五款規定：倘借款本利償還有拖延展緩，應將鹽政事宜歸入海關管理<sup>109</sup>，對國家主權損害更大的情況，也是丁恩改革鹽務的貢獻。

## 陸、結語

鹽是氯化物的統稱，包括氯化鈉、氯化鎂、氯化鉀等，在嬰兒奶粉中包括了上述三種必要的成分，是消化、呼吸、神經傳導、肌肉運動不可缺少的物質，成人身體裡約含有兩百五十公克的鹽，因為鹽在人體運動、排泄時會不斷流失，所以我們每天必須補充流失的鹽，避免身體中的電解質不平衡。<sup>110</sup>

鹽在地球上產量頗豐富，幾乎可以無限制的生產，且生產成本極低，售價本來不應過高，不過由於古代交通不便，食鹽運輸不易，運輸成本高，尤其古代各國政府了解人民必須吃鹽後，一方面限制人民製鹽，控制食鹽產量，一方面以重稅或專賣方式控制食鹽銷售，增加政府收入，以致食鹽價格提高，進而導致和食鹽生產、運銷、管理相關的人從中謀取私利，鹽務弊病百出，加重了食鹽者的成本，中國歷史上幾次鹽務的改革大多以確保稅收為目的，而非改善民生，加之既得利益者反撲力道極強，改革阻力十分強大，改革多不能徹底。

民國成立，四川、廣東等少數省份改行自由貿易，惟各省各自為政，步調不一，況且，專商勢力龐大，以各種手段影響政府官員，改革阻力重重，鹽務改革派如張謇，雖曾擔任實業總長、工商總長等職，主張溫和漸進的鹽務改革，暫行就場專賣，民製、官收、商運，把原來被鹽商壟斷的食鹽，改由國家掌控，待時機成熟，再廢除引岸制度，都因既得利益者的反對，毫無實行的機會。

丁恩就任鹽務稽核總所會辦以前，鹽商即和政府合作，於民國二年一月十一日公佈稽核造報所章程，限制其職權僅在審查鹽稅收支，且其人事、經費均由鹽務署掌控，中國政府並利用善後借款合同第五條明定：「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。」<sup>111</sup>企圖將專商引岸制度的引票載入條約，以確保壟斷引岸的護身符。

不料丁恩就任後，挾列強外交團及五國銀行團之力，首先迫使中國政府重新制定章程，提昇了鹽務稽核總所的地位，擁有獨立的人事任免權和經費，並打破善後借款合同「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

<sup>108</sup> 〈北洋政府時期鹽稅收入提支各項經費表〉，載《中國近代鹽務史資料選輯》第一卷，頁448。

<sup>109</sup> 〈善後大借款合同〉第五條，《革命文獻》第六輯，頁33。

<sup>110</sup> Mark Kurlansky 著、石芳瑜譯，《鹽—人與自然的動人交會》，頁13。

<sup>111</sup> 〈善後大借款合同〉第五條，《革命文獻》第六輯，頁32。

定，不但擁有鹽稅徵收、管理、存儲、提用之權，甚至直接監督食鹽生產、運銷，使得中國自古以來鹽政事務始終缺乏中央主管機構，以指揮地方食鹽生產、運銷的情況為之改觀，中央有了以鹽務署為首，署下的鹽運使司、運副、樞運局構成的鹽務行政系統，以稽核總所為所首，包含稽核分所、支所、稽核處，收稅總局的鹽稅管理系統。丁恩以鹽務稽核總所會辦兼鹽務署顧問，所有鹽政事務沒有不可干涉的。

丁恩有了上述職權，加上他了解二十世紀食鹽產地及生產技術的改良趨勢，並運用西方先進的管理方式，在他任職的前兩年，以六十歲的高齡，跑遍了中國十大鹽區，調查鹽業相關事宜<sup>112</sup>，對中國鹽務弊病知之甚稔，在他任職期間，破除情面、徐圖漸進，在屬於技術層面的改革，例如：堅持「就場徵稅，自由貿易」的原則，建立制度、制定法規、查緝走私、廢除滷耗、增建場坵、劃一斤重、統一稅率等較具績效，但是在開放引地、取消專商特權方面，則成績較為遜色<sup>113</sup>，但是在他的主持下，總算踏出了中國鹽務改革的第一步。

丁恩自民國二年六月就職，任期三年，民國五年六月任滿，以年老力衰，擬於任期屆滿時解職歸國，中國政府以歐戰其間，若其離職，各國爭此職務，對中國不利，且改革績效卓著，擬請他延長任期至歐戰結束，中國政府原欲增加其薪金，但恐此端一開，其他顧問要求援例，乃給他恩賞一萬英鎊，並允諾如他繼續任職三年，前兩年每年給假六週，第三年給七個月長假，假期中可支全薪，期滿另給予恩賜五千鎊，以為酬謝<sup>114</sup>，由此可見，丁恩對中國鹽政事務的改革，已獲得中國政府的肯定，才有續約的要求和恩賞。

民國六年七月，丁恩計劃將中國政府允諾的長假在民國七年一次休完，提前離華，他依中國政府允諾，推薦曾在印度接其職務的甘博（Reginald Gamble）代理其職務<sup>115</sup>，財政總長梁啟超同意丁恩推薦的代理人甘博，也致函要求丁恩休假期滿繼續任職，俾奏改革之全功<sup>116</sup>。丁恩以年屆六十五歲，恐難繼任艱鉅，四年多「整頓鹽務無不竭盡棉薄，至今心力交瘁」<sup>117</sup>。辭謝了財政總長梁啟超的挽留，於民國七年二月離華，結束了他在中國鹽政改革的歲月。

善後大借款予外人監督中國鹽務，對中國主權自然是一大損害，但丁恩在名義上是中國政府聘用，在財政總長監督下，與中國籍鹽務稽核總所總辦共同從事

<sup>112</sup> 劉經華〈論洋會辦丁恩在民國初期的鹽務改革〉，廈門大學學報 1997 年第一期，<http://www.xmu.edu.cn/chinese/resources/xuebao/mulu.1997.1.htm>。

<sup>113</sup> S. A. M. Adshead《The Modernization of the Chinese Salt Administration, 1900—1920》（Cambridge, Massachusetts Harvard University Press, 1970）頁 110—頁 117。

<sup>114</sup> 〈1916 年 1 月 7 日財政總長周學熙致丁會辦函〉，《中國近代鹽務史資料選輯》第一卷，頁 164。

<sup>115</sup> 〈民國 6 年 7 月 21 日丁恩致李思浩總辦函〉，《中國近代鹽務史資料選輯》第一卷，頁 164—頁 166。

<sup>116</sup> 〈民國 6 年 8 月 8 日財政總長梁啟超致丁會辦函〉，《中國近代鹽務史資料選輯》第一卷，頁 166。

<sup>117</sup> 〈民國 6 年 8 月 13 日丁恩致財政總長梁啟超函〉，《中國近代鹽務史資料選輯》第一卷，頁 166。

鹽務改革，他的改革目的在徵收足夠的鹽稅「確保善後大借款」債券持有人的本息正常繳付，倘若不進行改革，鹽稅不足以依照借款合同支付借款本息，依善後借款合同第五條，鹽政將歸海關辦理，完全由外人控制，則中國主權將進一步喪失，在丁恩堅持改革下，地方軍閥不敢任意截留鹽稅，鹽稅也明顯增加，其羨餘永為中國政府所用，福國利民，是國權喪失巨大代價的收穫。丁恩對中國鹽務改革是有其貢獻的。

## 參考書目

### 一、史料

- 〈善後大借款合同〉，黨史會編《革命文獻》第六輯，民國 67 年 10 月再版  
中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案匯編》第三輯，財政（二），江蘇古籍出版社 1991 年 7 月 1 版 1 刷
- 左樹珍〈民國鹽務改革史略〉，載曾仰豐《中國鹽政史》附錄二，北京商務印書館 1998 年 4 月影印本
- 李振華輯，《近代中國內外大事記》，沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》續編第 67 輯，文海出版社影印本
- 周學熙，《周止菴先生自敘年譜》，近代中國史料叢刊三編第一輯，文海出版社影印本
- 南開大學經濟研究所經濟研究室編，《中國近代鹽務史資料選輯》第一卷，1985 年 12 月一版一刷
- 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。
- 高勞，〈大借款之經過及成立〉，東方雜誌 9 卷 12 號，民國二年六月一日
- 張謇，〈改革全國鹽政計畫書〉，張怡祖編《張季子(謇)九錄》政聞錄卷十八鹽務類，沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》續編第 97 輯，文海出版社影印本
- 景學鈴，〈鹽政問題商榷書〉，經世文編社編，《民國經世文編》第三冊，文星書店影本
- 鄒琳編，《粵鹺紀實》，沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》第 89 輯，文海出版社影印本
- 鄒魯，《中國國民黨史稿》，台灣商務印書館民國六十五年十月台三版
- 繆秋杰著《近四十年代中國鹽政之變遷》，載李涵等著《繆秋杰與民國鹽務》，附錄一，北京中國科學技術出版社，1990 年 10 月 1 版 1 刷
- 黨史會編，《中國國民黨 90 年大事年表》，民國 73 年 11 月出版
- 鹽政討論總會，〈第一次發佈意見書—對於借款合同之補救〉，《民國經世文編》第三冊，文星書店影本

### 二、專書

- Mark Kurlansky 著、石芳渝譯，《鹽—人與自然的動人交會》，台北市藍鯨出版有限公司，2002 年 5 月初版
- S. A. M. Adshead 《The Modernization of the Chinese Salt Administration, 1900—1920》，Cambridge, Massachusetts Harvard University Press, 1970
- 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 月第一版二刷

- 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
- 王磊，《徽州朝奉》，福建人民出版社，1997 年 3 月二版二刷
- 宋子剛編著，《甘地－印度聖雄》，台北婦女與生活社 2001 年 6 月初版
- 李涵等著，《繆秋杰與民國鹽務》，北京中國科學技術出版社，1990 年 10 月 1 版 1 刷
- 韋明鏞，《兩淮鹽商》，福建人民出版社 1999 年 9 月 1 版 1 刷
- 張小也，《清代私鹽問題研究》，社會科學文獻出版社，2001 年 10 月一版一刷
- 郭正忠主編，《中國鹽業史》古代編，北京人民出版社 1999 年 4 月初版二刷
- 陳鋒，《清代鹽政與鹽稅》，中州古籍出版社，1988 年 12 月第一版一刷
- 曾仰豐，《中國鹽政史》，北京商務印書館 1998 年 4 月影印本
- 曾伯堯主編，《印度聖雄－甘地》，台北市克寧出版社 1991 年 2 月初版
- 賈士毅，《民國財政史》正編上冊，台灣商務印書館民國 51 年出版

### 三、論文

- 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 5 月
- 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
- 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
- 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
- 劉常山，〈善後大借款對中國鹽務的影響（1913~1917）〉，逢甲人文學報第 5 期，2002 年 11 月
- 劉經華〈論洋會辦丁恩在民國初期的鹽務改革〉，廈門大學學報 1997 年第一期，<http://www.xmu.edu.cn/chinese/resources/xuebao/mulu.1997.1.htm>



Feng Chia Journal of Humanities and Social Sciences  
pp. 211-242, No. 6, May 2003  
College of Humanities and Social Sciences  
Feng Chia University

## Sir Richard Dane and the Reform of Chinese Salt Affair (1913-1918)

*Chang-Shan Liu\**

### **Abstract**

Salt is a necessity in daily life. The tax of salt is a very important financial resource to Chinese government. Therefore, each dynasty always claimed to have a monopoly on salt and set heavy tax on salt. For the purpose of securing tax income on salt, it is necessary to control the production and distribution of salt. In Ming dynasty salt became an expensive necessity because of the corruption of salt affair.

In modern China, there were many suggestion of reform on salt affair. In 1913, based on the agreement of Reorganization Loan, Chinese government had to hire foreign expertise in helping tax reform on salt. In June of 1913, Sir Richard Dane was designated to inspector of the Sino-foreign inspectorate and he took charge of collecting tax on salt. Sir Richard Dane had been administer of salt affair in India for sever year before he came to China. During his term of inspector (1913-1918), Dane took advantage of his knowledge of salt affair and support from the banking consortium; he did a great successful on the reform of Chinese salt affair. His achievement were: institutionalization of salt affair, setting up regulations, regulating salt field, unionization of tax rate and etc.. Consequently, the income of tax on salt increased evidently because the local government could not keep tax on salt any more.

**Keywords:** Sir Richard Dane, salt, Reorganization Loan, the banking consortium, the Sino-foreign inspectorate

---

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