

北洋政府时期盐税制度变革考

任纳晗，香港理工大学中国文化学系，北京，100010

文献标志码：A 文章编号：1673-291X (2013) 00-0000-02

作者简介：任纳晗，1989年出生，性别女，民族汉，香港理工大学中国文化学系研究生，研究方向：中国古籍文化研究、性别文化研究等。

致谢：该论文现已收录至《经济研究导刊》，拟在2013年8月公开发表。该论文在2011-2012学年第二学期就读于香港理工大学中国文化学系CC5405商业、旅游与文化管理专题研究——二十世纪中国财政政策之学期论文基础之上修订，此次得以公开学界发表。在此真诚感谢该科郑会欣教授对该篇论文的悉心指导与建议，同时也对香港理工大学中国文化学系对我的帮助与照顾致以最诚挚的谢意。以下为文章摘要及正文部分（格式已按照刊物发表要求进行修订）。

摘要

盐税作为近代中国历届政府的重要税源之一，其在晚清财政中地位尤其突出，在政府财政收入中所占比例仅次于关税，成为政府财政收入的重要来源。辛亥革命政权被北洋军阀袁世凯的北京临时政府取代后，帝国主义为维护在华利益，中国的盐税管理权因善后大借款而落入帝国主义的手中，同时，帝国主义还推动了北洋政府对盐税制度进行了一系列的整顿和改革。这场改革在客观上促进了中国盐税制度的近代化，对中国的盐业管理产生了深远的影响。此次探析拟结合当时的社会历史背景、财政制度的分析，对北洋政府时期的盐税制度变革进行分析与探讨。

关键词：北洋政府，中国盐税制度，善后大借款

Abstract

The salt tax was one of the main sources of the state revenue of Chinese modern history, especially in the late Qing dynasty, which ranked the second after tariffs. The victory fruit of 1911 Revolution was substituted by the Northern Warlords. In order to safeguard the interests and rights in China of imperialism, the right of tax revenue was taken over by the imperialists, under the constitution of "Big Loan to Deal with Problems Arising from the Accident". At the same time, the imperialism pushed the Northern Warlords for reformation and revolution of salt tax system, which had boosted the modernization of Chinese salt tax system management. This article will try to combine and integrate the salt tax system of Northern Warlords period with the analysis and exploration of social-historical background and the fiscal system.

Key Word: Northern Warlords, Chinese Salt Tax System, Big Loan

一、引言

盐税作为近代中国历届政府的重要税源之一，其在晚清财政中地位尤其突出：「光绪末，合课厘计共二千四百万有奇。宣统三年，度支部预算，盐课岁入约四千五百万有奇。」¹盐税在政府财政收入中所占比例仅次于关税，成为政府财政收入的重要来源。至1914年，北洋政府的财政收入中，关、盐两税占总收入的43%。²以后历年，北洋政府的盐税收入均在六千万元以上。³

辛亥革命后，以孙中山为中心的革命党人在南京成立中华民国临时政府。但其后却被北洋军阀袁世凯的北京临时政府所取代。北洋政府时期，帝国主义为维护在华利益，中国的盐税管理权因善后大借款而落入帝国主义的手中，同时，帝国主义还推动了北洋政府对盐税制度进行了一系列的整顿和改革。这场改革在客观上促进了中国盐税制度的近代化，对中国的盐业管理产生了深远的影响。本文拟结合当时的社会历史背景、财政制度的分析，对北洋政府时期的盐税制度变革

¹赵尔巽等撰，《清史稿》卷一二三，〈食货四·盐法〉（北京：中华书局，1976）

²国民政府财政部财政年鉴编纂处，《财政年鉴》，1935年，页5.

³赵洪宝，朱俊强，〈北洋政府时期中国盐政主权丧失述论〉，《社会科学家》，期48，1994年4月。

进行分析与探讨。

二、北洋政府时期盐税制度变革背景

(一)「引岸专商制」的实施与弊端

进入清朝末年，中国封建主义的盐税制度已经是漏洞百出：清朝政府垮台，社会时局动荡，各省自治，至 1913 年，「盐务腐败，已达极点」。⁴北洋政府成立初期，仍承袭清政府官督商销的「引岸专商制」，即：政府严格限制专卖商的数量，专卖商首先必须取得官府所颁发的「许可证」——盐引，然后持「盐引」到指定的盐场购盐，再运到指定的销售区将其批发给零售商。⁵在盐税的征收上面也仍是沿用「先放盐后课税」的单一的税务征收方式。长期以来，「引岸专商制」的弊端已逐步显现：

1. 盐商与盐务机关方面，由于手中持有政府严格限制所发放的「盐引」，食盐的生产、运输、销售都为盐梟所垄断，盐商与官吏勾结利用特权，大量偷税、欠税，同时，盐务机关任意滥支等现象也十分普遍：

盐款收支，既无考核，又不统一。各省税课，例归中央稽核，但出入款项，报部者仅十之二三，均是内销之款，其外销之款，并不报部……提用盐款，听凭各省随意挪移。而盐务机关，率皆任意滥支，从无一定标准。⁶

这些官商勾结的腐败行为，直接导致了税收短绌；

2. 人民方面，由于「引岸专商制」的实施，百姓不得进行贩盐卖盐的活动或购买非指定的食盐，如有违反，则被视为「私梟」，轻则没收充公，重则枷号刑

⁴曾仰丰，《中国盐政史》（北京：商务印书馆，1937），页 226.

⁵孙文学，齐海鹏，于印辉，杨莹莹，《中国财政史》（大连：东北财经大学出版社，2008），页 321.

⁶曾仰丰，《中国盐政史》，页 227.

讯。⁷由于盐梟与盐务管理机关的腐败，大量掺假的食盐在市场上流通，百姓们只能吃到质次价高的食盐。同时，受到盐商与盐务机关的压迫，盐工和盐商也是受尽剥削；

3. 盐税方面，由于沿用清朝的「引岸专商制」以及「先放盐后课税」的盐税制度及征收方式，这一时期的盐税税率十分紊乱且缺乏统一的征收标准。清朝末年，每百斤的制盐平均成本为 0.3 元左右，而每百斤的盐税这和银元平均为 1.8 元左右，盐税为成本的 5 倍之多。⁸全国盐税适用的固定税额和比例税率多达 700 余个。⁹各种名目的附加税琐细繁杂，地区之间征率不一，负担畸重畸轻，最低的两浙肩、住引地每百斤纳税 0.24 元，最高的云南正岸每百斤纳税达 5.16 元，高低之间相差二十余倍，负担极为不公平。¹⁰计量单位也十分混乱：有按银两征收的，有按制钱征收的，也有按银元征收的。混乱的税率及计量方式使得盐税书目的稽核工作也十分有难度。

以上的这些弊端，导致了盐税的巨大损失，为财政收入带来恶劣影响。辛亥革命后，关于改革盐税废除引岸专商制度的呼声就十分高涨，形成强大的社会舆论。这些呼声中，关于「就场专卖」和「就场征税」的呼声最为高涨。四川、两广等地率先自动废除引岸，改为就场征税，自由运销。福建则收回引岸，改行官专卖。除了上述少数省份外，全国其余盐区和销岸则还是沿用清制继续征收。¹¹

(二)「善后大借款」与「外债担保」

清政府后期，盐税虽曾作为举借外债的担保品，但盐税的征收管理主权仍在清政府手上。到了北洋政府时期，袁世凯为镇压革命排斥异己，实施封建专制统

⁷刘洪升，〈北洋初期的盐政改革〉，《盐业史研究》，期 1，1997，页 12.

⁸王军，《中国财政制度变迁与思想演进第二卷》，（北京：中国财政经济出版社，2009），页 233.

⁹孙文学，齐海鹏，于印辉，杨莹莹，《中国财政史》，页 321.

¹⁰王军，《中国财政制度变迁与思想演进第二卷》，页 233.

¹¹王军，《中国财政制度变迁与思想演进第二卷》，页 234.

治，因财政困难，于 1913 年 4 月 26 日与英、俄、德、法、日五国银行团驻华代表签订了善后大借款合同，其中所涉有关盐务盐税的条例对我们研究北洋时期盐税改革有着非常重要的作用，故在此列出：

1. 中国政府承认，即将指定此项借款担保之中国盐税征收办法整顿改良，并由洋员加以襄助。
2. 中国政府在北京设立盐务署，由财政总长管辖，盐务署内设稽核总所，由中国总办一员、洋会办一员主管。所有发给引票、汇编各项收入之报告及表册各事，均由总会办专任监理。
3. 在各产盐地方设稽核分所，设经理华员 1 人，协理洋员 1 人。该华洋经理会同担负征收、存储盐务收入之责任，并会同监理引票之发放及征收各费用，并将收支各事详细报告该地方盐运司及北京稽核总所。由稽核总所呈报财政总长后分期将报告颁布。
4. 各产盐地方盐斤纳税后，须有该处华洋经协理事会会同签字方准将盐放行。
5. 华洋经协理及稽核总所并各稽核分所所需之华洋人员，其聘用任免、由华洋总会办会定夺，由财政总长核准。
6. 所有征收之款项，应存于团银行，或存于团银行以后所认可之存款处，归于中国政府盐务收入帐内。
7. 以上所言盐务进款帐内之款，非有总会办会同签字之凭证，不能提用。
8. 总会办有保护盐税担保之各债先后次序之职任。此项借款，如本利按期交付，则不得干预以上所详盐政事宜。倘本利届期拖欠，逾展缓之日期后，则应将盐政事宜归入海关有效期由海关管理所担保之收入，以保执票人之利益。¹²

¹²王军，《中国财政制度变迁与思想演进》，页 234-235.

根据以上列举之条件，中国盐税的征收与支配的主权全落入外国列强之手，整个盐税机关从上至下全由列强牢牢控制，「中国盐税的主权自此遂告丧失」。¹³财政学家杨汝梅当时就曾指出，这「几与共管财政无异」，寥寥数字，道破了北洋军阀统治时期盐税的半殖民地性质。该合同一经披露，立刻引起全国上下的愤慨，在全国掀起了各种形式的反抗浪潮。

三、北洋政府时期盐税制度变革

善后大借款合同签订和实施后，1913年2月，北洋政府颁布了《盐税条例》；1913年6月，英国人丁恩被聘为盐务顾问、稽核总所会办。丁恩上任后，为保证盐款能够按期归还其所保证的债务的本金与利息，向财政部提出了具体的建议进行盐税改革，他主张采用「就场征税，自由贸易」的原则整顿中国混乱不堪的盐税制度；1918年3月2日，盐务署又根据大总统令颁布了《修正盐税条例》，该条例在1913年的《盐税条例》基础之上，对相关条例进行了某些修正。

（一）《盐税条例》的颁布及其内容

在外国势力的干预之下，1913年2月，盐税改革的纲领性文件《盐税条例》得以颁布和实施。现将该条例的主要规定列举如下：

1. 以司马秤为盐务课税衡量标准，司马秤16两为斤，百斤为一担，16担合英权一吨。
2. 每百斤盐税税率为2.5元，自1915年1月1日起分步实施。
3. 盐税就各盐产地征收。
4. 将全国产盐与销盐地划分为两区：第一区为奉天、直隶、山东、山西、甘肃、陕西、江苏的淮北各产盐地方和吉林、黑龙江、河南、皖北各销盐地方；第

¹³王军，《中国财政制度变迁与思想演进》，页235.

二区为江苏的淮南、两浙、福建、广东、四川、云南各产盐地方和皖南、江西、湖南、广西、贵州各销盐地方。

5. 在 1914 年 12 月 31 日以前，第一区为每百斤盐税先定为 2 元，第二区仍依旧率征收。
6. 1915 年 1 月 1 日为全国施行日期。蒙古、青海、新疆、西藏因地方情形特殊，暂不施行。
7. 盐税列入旧日地丁内容，以命令免除之。
8. 除依本条例征收外，不得另以他种名目征税。

从上述条例来看，征税的方式、税率等有了较大的变革，具体可总结为以下几点：

1. 从征税方式来看，由原来的「先放盐后征税」转为「先征税后放盐」的盐税征收方式。
2. 从税率来看，《盐税条例》的颁布，使得税率得到统一，均税政策得到体现。统一按担收税而不以引计；统一银元为本位；并将全税率定为每百斤 2.5 元，分期分步骤实施，以期改革效果逐步实现。（参见附录 1 1916 年各盐区税率表）
3. 从税权来看，免除列入旧日地丁内的盐税以及禁止其他名目的征税的条例的颁布与实施，使得盐税税权得到了统一。

（二）《修正盐税条例》的颁布及其内容

1918 年 3 月 2 日，盐务署又根据大总统令颁布了《修正盐税条例》，在解释该《修正条例》的颁布原因时，盐务署在《修正盐税条例（草案）》的说明书中有言：「按现编六年度（1917 年度）预算，全国盐税收入（除杂税收入）为 9270

万元有奇。以全国销盐年额 3340 余万担计算，每百斤已在 2 元 7 角以上。若仍按 2 元 5 角课税，则于税收必大有短绌。故改为每百斤 3 元，借裕收入。」可见，《修正盐税条例》的颁布，是为了满足预算的需求而增加收入。现将《修正条例》中的相关修正内容列举如下：

1. 税率由每百斤 2.5 元增为 3 元。
2. 在盐税税率提高以后，对工业、渔业用盐实行减税等优惠政策，以补原文所未备，鼓励实业。
3. 计税衡量由原司马秤改为库平制，以 16 两为 1 斤，其差额每斤为 8 钱，溢出的 8 钱作为卤耗。

三、盐税改革的后果及其影响

随着《盐税条例》《修正盐税条例》的颁布，北洋政府希望通过盐税均税政策来逐步破除引岸制，实现「就场征税」及自由贸易。自条例颁布经过 10 余年的施行，各个盐区的正税税率略见整齐，取得了一些成效。虽由于旧制所造成的税率高低之间的悬殊而使得各地更订的税率略显参差不齐，担较之前 700 余种混乱税率，已是一种进步和简化。

由于改革的推行和对「引岸专商制」的打击，一些旧的盐商、盐官及封建割据的势力受到削弱，故在推行过程中遭到被打击对象的暗中阻挠，但在民众的反对、社会舆论的压力和列强势力干预之下仍得到强有力的施行，改革取得明显效果。一些地区如较为偏远的云南和晋北，原官运地区的直隶、河南以及引商势力较弱的福建、川北、川南、广东沿海等地先后实现了自由贸易。据统计，到北洋政府统治后期，实行自由贸易的县多达 971 个，约占全国总数的 50%，¹⁴比之清

¹⁴王军，《中国财政制度变迁与思想演进第二卷》，页 237.

末时期，已是有所进步。

实行自由贸易后，盐的销量得到提高。税率提高而产生的税收也相应地得到提高。同时，由于加强了中央对盐税的管理，偷税漏税的现象得到抑制。经过改革，盐税收入激增：改革后的第一年（1914年）达6800多万元，比清末最高年份增长了近5000万元，比1912年增加6000余万元。此后的1915年、1916年分别为8000多万元和9292万元，以每年约1200万元的增长额递增。¹⁵

北洋政府时期盐税改革的推行，在一定程度上打击了旧的盐梟和封建势力，有助于财政收入的增加，这是适应社会经济发展所作出的改革，同时，此次盐税改革也是封建旧盐税制向新的资本主义税制过渡的重要推力。

另一方面，盐税收入虽然不断增加，但由于善后大借款后，盐税税款存于外国银行团银行，税款首先被用于偿巨额的外债及利息，再刨除每年20%左右的盐务经费，北洋政府真正能支配的只有「盐余」了。1913-1915年，盐税中央收入16803万元，同期缴纳银行团的外债本息合计共14115.9万元，已占84%，能支配的盐余不多。同时，盐余的支配还需经过银行团代表的同意，在拨还北洋政府的盐余中，也还有一部分盐余用于偿还外债。1917年后，由于关税收入的增加，原来盐税作为担保的外债多以关税偿还，北洋政府便将所增加的盐余用于偿还内债。故由此来看，盐税收入的增加多用在对外债的偿还上。另一方面来说，盐税改革中外国列强的介入使在华帝国主义势力扩张，加强了帝国主义对中国盐税制度的控制，加深了对中国的殖民统治。

四、结语

北洋政府所进行的盐务改革，是在当时特殊的历史条件下产生的具有复杂的

¹⁵陆仰渊，方庆秋，《民国社会经济史》（北京：中国经济出版社，1991），页91。

多重特征的历史事件。改革一方面打击了盐梟等旧的封建势力、一方面却又加强了外国列强对中国的盐政控制。此次改革在客观上使混乱的盐税征收方式、腐败的盐政管理制度得到改善，代之以较为先进的资本主义管理方式，适应了社会经济发展的需要，是具有一定程度上的进步意义的。

参考书目：

1. 刘洪升，〈北洋初期的盐务改革与中国盐务近代化的开端〉，《历史教学》，2005 年第 9 期，总第 502 期。
2. 赵洪宝，朱俊强，〈北洋政府时期中国盐政主权丧失述论〉，《社会科学家》，1994 年第 4 期，总第 48 期。
3. 刘洪升，〈北洋初期的盐政改革〉，《盐业史研究》，1997 年第一期。
4. 王军，《中国财政制度变迁与思想演进》，（北京：中国财政经济出版社，2009）
5. 黄逸平，虞宝棠，《北洋政府时期经济》（上海：上海社会科学院出版社，1995）
6. 陆仰渊，方庆秋，《民国社会经济史》（北京：中国经济出版社，1991）
7. 孙文学，齐海鹏，于印辉，杨莹莹，《中国财政史》（大连：东北财经大学出版社，2008）