

旧版文章

天人古今

- 古今通论
- 古代通论
- 世界史论
- 当代三农
- 现实问题
- 旁通类鉴

先秦史论

- 先秦通论
- 原始经济
- 文明起源
- 夏商西周
- 春秋战国

汉唐史论

- 汉唐通论
- 战国秦汉
- 秦国秦代
- 西汉东汉
- 魏晋南北朝
- 隋唐五代

宋元史论

- 宋元通论
- 唐宋通论
- 北宋南宋
- 辽金西夏
- 蒙元史论

明清史论

- 明清通论
- 明代通论
- 明中后期
- 清代通论
- 清代前期

近代史论

- 近代通论
- 清代晚期
- 民国通论
- 民国初年
- 国民政府
- 红色区域

现代史论

- 近世通论
- 现代通论
- 前十七年
- 文革时期
- 改革开放

学科春秋

- 学科发展
- 专题述评
- 年度述评
- 学人学术
- 学者小档

理论方法

国学网——中国经济史论坛 / 近代史论 / 国民政府 / 南京国民政府初期食盐立法与中国盐务近代化

南京国民政府初期食盐立法与中国盐务近代化

2007-04-23 姚顺东 《盐业史研究》2007年第1期目录 点击: 836

南京国民政府初期食盐立法与中国盐务近代化

南京国民政府初期食盐立法与中国盐务近代化

姚顺东

《盐业史研究》2007年第1期目录

摘要: 南京国民政府成立后, 加强了食盐立法, 调整盐务机构, 加强了食盐生产、运销、征税、缉私的管理, 注重提高盐务管理人员素质, 促进了中国盐务近代化。

关键词: 南京国民政府; 食盐立法; 盐务近代化 **中图分类号:** K262. 9
文献标识码: A **文章编号:** 1003—9864(2007)01—0019—08

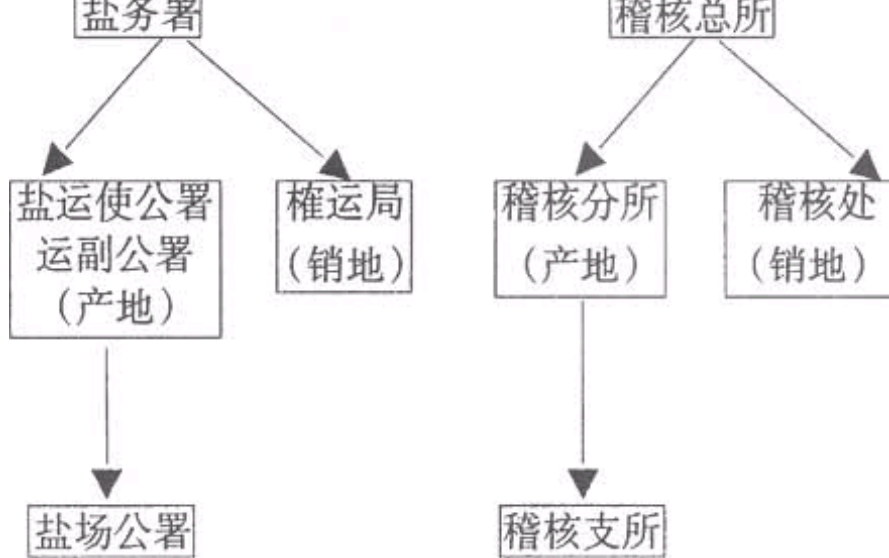
学界关于盐务近代化的研究, 主要集中于民国初年盐务改革与近代化的关系问题^①, 而对于南京国民政府盐务改革与中国盐务近代化的关系问题鲜有探讨。即使有所探讨, 也基本对其持否定的态度^②。笔者不揣浅陋, 拟对此一问题进行探讨, 以就教于方家。笔者认为, 南京国民政府成立后, 整理盐法, 剔除积弊, 推行盐务改革, 相继出台了一系列的法律法规, 调整盐务机构, 加强食盐生产、运销、征税、缉私的管理, 注重提高盐务管理人员素质, 促进了中国盐务近代化。

一、盐政机构近代化

(一) 机构设置逐步趋向科学合理

1928年1月, 宋子文担任国民政府财政部长。他认为盐务稽核所“责任之严明, 制度之整齐, 都有值得保存者”^③, 原有的稽核人员“皆训练十余年, 已成蹉政专门人才, 且多能洁身自爱, 办理税收成效昭著, 弃而不用, 殊属可惜”^④, 所以决定恢复稽核机构。南京国民政府对原有盐务法规进行修订。1929年1月8日, 财政部公布《盐务稽核总所章程》。该章程规定, 财政部“为稽核盐税收支起见”, 设立盐务稽核总所。1月9日, 公布《盐务稽核分所章程》。规定, 财政部于各产盐区域设盐务稽核分所, 归盐务稽核总所管辖, 在各销盐区域每区置稽核员一人, 不另设分所。南京国民政府将北平稽核总所南迁, 在上海改组。1929年7月间, 财政部又令各运使、运副、榷运局长限于八月一日, 将收税职权移交各该区稽核机关接收。正如《国民政府十八年度财政报告书》所说: “盐务稽核所自遵新章改组以后……完全恢复。”^⑤现将南京国民政府初期依法设置的盐务机构列表如下:

史观史法
历史理论
领域视野
方法手段
规范学风
史料索引
古今文献
考古文物
简帛文书
回忆追述
社会调查
论著索引
论著评介
通论文集
古代史著
明清史著
近代史著
现代史著
动态信息
期刊集刊
网站网刊
团体机构
学术会议
研究动向
他山之石
世坛综考
美国史坛
西欧史坛
东亚史坛
其他地区
池月山云
文史随笔
知识小品
诗词诗话
文艺点评
小说演义
史眼世心



①丁长清：《民国盐务史稿》，人民出版社，1990年；丁长清、唐仁粤主编：《中国盐业史(近当代编)》，人民出版社，1997年；刘佛丁：《论中国盐务管理的近代化》，《南开经济研究》，1991年第4期；刘经华：《民初盐务改革与近代化问题论析》，《江汉论坛》，1997年第5期；林建宇：《盐务稽核所与中国盐务近代化》，《中国井矿盐》，2004年第1期；刘洪升：《北洋政府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。

②丁长清：《民国盐务史稿》，人民出版社，1990年；丁长清、唐仁粤主编：《中国盐业史(近当代编)》人民出版社，1997年。

③《国民政府十七年度财务报告》，《中央周报》(93)1930年。

④吴景平：《宋子文评传》，福建人民出版社1998年。

⑤中国国民党党史史料编纂委员会编印：《革命文献》第73辑。

这样就形成了由政务和税务两大部分组成的盐务机构系统，盐务署及其所属机关掌管盐务行政事宜，由稽核总所及其所属机关掌管征收盐税事宜，虽同为财政部所属，同时办理盐务，但始终未能责权统一。

从1932年8月起，南京国民政府财政部鉴于两大组织“统系不分明，责成不能专”^①，呈经行政院核准，在中央由盐务稽核总所总办兼任盐务署署长，在地方由各稽核分所经理兼任该区盐运使盐运副。后来，又陆续修订《财政部组织法》，颁布《财政部盐务总局组织法》，决定将盐务署、稽核总所及其所属各机构一律取消，在财政部内设盐政司，专门办理盐务审核事务，另设盐务总局，专门办理盐税征收、盐业的产销等其他盐务事务，在各产盐区设盐务管理局，在销盐区设盐务办事处，盐务管理局下按产盐数量，分别等级，设置盐场公署。

从盐务机构设置看来，南京国民政府通过一系列盐政立法，对原有的盐政机构进行了重新调整，依事务为标准设置盐政机构，逐步裁撤“阻碍改革、行政松懈”的运使运副等盐政机构，以原有“责任严明、制度整齐”的稽核机构为基础，成立盐务管理局，建立起中央集权的盐务管理机构，改变了过去“两种组织相互掣肘”的局面，机构设置开始趋向合理科学，有利于国民政府加强对盐务的整顿。

(二)收回盐政主权，调整盐政机构职权，使之趋于集中统一

北洋政府时期，盐务稽核总所是根据《善后借款合同》于1913年建立的，总所设在北京，由中国总办、洋会办各一人主管所有发给引票、汇编各项收入报告及表册等事宜。稽核所名义上隶属于北洋政府盐务署，但权力极大，很大程度上带有独立性。盐税收入存入外国银行，由稽核所负责偿付外债本息，余款称为“盐余”，名义上归中国政府支配，但需外籍会办签字后才可提用。这些洋会办“包办一切，无恶不作，好像小皇帝一样”^②。因而在当时人们心目中，盐务稽核所一直被视作外国债权者的收款机构。南京国民政府成立后，宋子文在《财政部向国民党三全大会提出之财政部工作报告》中说：“查盐务稽核制度，系民国二年善后借款成立后所创设，……惟原订章程……一方面对国外债权人负责，是以引起外人干涉本国盐务行政，侵越职权，流弊甚多……兹特另订稽核总分所章程，期根本改造，俾完全

为我国政府机关。”^③为此，修订后的《盐务稽核总所章程》第一条明确规定，财政部为稽核盐税收支起见，设立盐务稽核总所^④。也就是说，对盐务稽核所只委以“稽核帐目及秤放盐斤”的任务。随后，国民政府修订颁布了《财政部盐务稽核总所章程》、《财政部盐务稽核分所章程》。章程明确规定：稽核总分所仅为财政部下的一个专门征收盐税的机关，与偿还外债毫无关系，并强调“各分所经协理应将所收一切税款即时存入该区本部(财政部)指定之银行收本部账”^⑤。至此，“盐税行政权完全收回”^⑥。盐务稽核所不再具有支配盐税收入的权力，也不再负责代理偿还外债，这样做，“实于清厘盐税之中寓挽回主权之意”^⑦。即盐务稽核所职权的一个明显的变动就是取消了其偿还外债的权利，也不再具有支配盐税收入的权力，将稽核所直属财政部，改变了过去的半独立状态。

①左树珍：《民国盐务改革史略》，见曾仰丰著，《中国盐政史》附录，第274页。

②胡汉民编《总理全集》第2集，上海民智书局，1930年版，第554页。

③《中华民国史档案资料汇编》第五辑一编，财政经济(一)，第524页。

④《中华民国史档案资料汇编》第五辑一编，财政经济(二)，第178页。

⑤《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编，财政经济二，第181页。

⑥沈雷春：《中国金融年鉴》，中国金融年鉴社，1939年，第47页。

⑦《中央日报》1928年6月7日。

除了收回盐政主权外，南京国民政府还逐步着手统一盐务行政和税收事权。1930年4月，国民政府将原隶盐务署的下关掣验局改归稽核总所管辖，首创将行政机关改隶稽核机关之先河，稽核机关开始接管掣验盐斤的职权。1931年1月，在稽核总所内设经理科，开始整理缉私事务。同年4月，将各地缉私局改归稽核总所管辖，全面接掌缉私的权利。后来颁布了《财政部盐务稽核总所税警章程》，其总则明确规定：税警事宜改由盐务稽核总所兼管^①。1932年7月，由财政部呈经行政院批准，在中央任命稽核总所总办兼作盐务署长，在地方，逐步由各地稽核分所经理兼任盐运使运副。1935年财政部通令各区将盐务行政机关裁撤或并入盐务稽核机关。各地盐务行政机关“原隶各该署之所遗事务除有特别情形外，均由稽核人员兼办”^②。稽核所的职权也扩大了，计有发给引票、征税、缉私13项权力^③。1936年7月14日，财政部颁布《财政部盐务总局组织法》，将所属盐务机关再次加以改组，将稽核总所改为盐务总局，直隶于财政部，综理全国盐税征收及其他一切盐务，在产盐区设盐务局，重要销区设盐务办事处。

二、盐务管理的近代化

(一)加强食盐生产监管，调节食盐生产

南京国民政府为了加强食盐生产的管理，在立法上，除沿用北洋政府时期的《制盐特许条例》、《制盐特许条例施行细则》外，又陆续制定和颁布了《检查食盐章程》、《组设场警办法大纲》、《检查精盐章程》、《精盐通则》、《盐场管理通则》等一系列法令法规。而这一系列的法令法规对食盐的制造、收储和质量检查作了十分详尽的规定。

在食盐的生产上，第一，加强对食盐生产者资格的认定工作。《制盐特许条例》及其施行细则规定：凡制盐者，“皆须提出呈请于该管盐务官署，俟领有特许证券后”才能制盐。凡有“制盐方法不合者；制盐、采卤地认为不适用者；制盐地在管理或交通上认为不便利者；限制其产额已逾定数者；所有权不确定者；呈请书所列事项不确实及不明者”^④，其呈请无效，不能制盐。对于从事精盐生产者，其要求更为严格。凡申请从事精盐业生产的人，除了必须具备普通食盐生产的基本要求外，还有以下几个方面的要求：1. 炼制方法要求：必须用机械方法或化学方法；2. 设备要求：具有工厂之设备；3. 盐质要求：合于精盐规定的标准成分；4. 资金要求：资本实收数在国币十万元以上，如果是公司组织，应照《公司法》的规定办事^⑤。第二，调节限制食盐产量。产盐之场院区及每年产盐之总额，政府得依全国产销状况限定之^⑥。“凡经限定产额之场区应于每年开始制盐前，召集全体制盐人代表议定分配之。”^⑦要求各区盐场“按月填报产盐报表”^⑧。此外，还对制盐器具的管理、制盐方法等都提出了具体要求。在食盐的收储方面，国民政府明确

规定：“政府应于盐场院适当地点建设仓坨为储盐之用”^⑨，“凡已制成之盐应督饬悉数限期收入于储盐之仓坨”^⑩；各储盐用的仓坨应保持“清洁”并“应有减除潮湿之设备”^⑪；制盐人送盐入仓坨时，“应先报请场署”，由场署“派员验收、登记、编号并加盖盐印”；存储之盐“应派专人管理”^⑫，并组设场警，看守仓坨^⑬。为了保证食盐的生产质量，“盐场设置盐质检查员”^⑭。检查食盐质量，必须“应用化学方法分析”，并规定了食盐的检查标准。如食盐检查不合标准，“由食盐检定员提出检定书，会同该管场长饬令改制，至三次仍不合格者，呈明盐务署，停止其制盐”^⑮。

从食盐生产的管理来看，南京国民政府不仅仅加强对生产工具、生产者的控制，而且也关注制盐方法的改进、制盐成本的节约等。此外，国民政府也比较注意食盐生产的质量问题，关心民生。

①徐百齐编《中华民国法规大全》第五册，商务印书馆，1937年，第3186页。

②曾仰丰：《中国盐政史》，商务印书馆1998年影印，第137—138页。

③于去疾：《新盐法与稽核所》，《新盐法专刊》。

④徐百齐编《中华民国法规大全》第五册，商务印书馆，1937年，第3150页。

⑤徐百齐编《中华民国法规大全》第五册，商务印书馆，1937年，第3155页。

⑥《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编，财政经济(二)，第186页。

⑦徐百齐编《中华民国法规大全》第五册，商务印书馆，1937年，第3153页。

⑧《中华民国法规汇编》第七编，立法院编译处编，中华书局，1937年，第1038页。

⑨⑭《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编，财政经济(二)，第187页。

⑩⑪⑫⑬徐百齐编《中华民国法规大全》第五册，商务印书馆，1937年，第3154页。

⑮徐百齐编《中华民国法规大全》第五册，商务印书馆，1937年，第3164页。

(二) 推行废除引岸制的改革，加强对食盐运销的管理

中国食盐运销制度长期以来是引岸专商制。“所谓产盐有定场，行盐有定额，运盐有定商，销盐有定岸”就是这种制度的具体写照。由于划分引地销售食盐，专商在盐场以贱价勒买，压迫灶民，在销岸则以贵价出售，压迫食户，且因独占销地，无人竞售，故抬价减秤，搀杂泥沙，无所不用其极^①。南京国民政府成立后，在1929年的《训政时期财政实施纲领》中，财政部提出了“统一收入，划一税率，整理场产，推广运销”四项改革措施^②。国民政府为了整理运销，相继颁布了《检查食盐章程》、《运盐执照领用章程》、《国内食盐运输章程》、《检查精盐章程》、《精盐通则》等一系列法规。1931年5月，国民政府颁布了《盐法》。该法第1条及第22条规定：“盐任人民买卖，无论何人，不得垄断，场价由场长召集全体制盐人之代表，按盐之等次及供求状况议定公告之。”另外，第38条规定：“自本法施行之日起，所有基于引商、包商、官运、官销及其他类似制度之一切法令，一律废止。”从法律条文上看，该法明确宣布废除引岸制度，实行就场征税，自由买卖。这可以说是判了“专商引岸制”的死刑。然而，考虑到实行就场征税，自由贸易，需要具备产地集中和税率平均两个条件，而这两个条件在当时尚不具备，故《盐法》三十九条规定：本法施行日期以命令定之。也就是说，还没有规定该法的施行日期。但是，国民政府决定成立一个以行政院院长为委员长，财政部长为当然委员，由委员七至九人组成的盐政改革委员会来筹备实施盐务改革工作。1935年11月18日，第五次全国代表大会决议于1936年底起分区施行新盐法。然而，因西安事变及后来的抗日战争的全面爆发，食盐改革被迫中断，转而实行政府专卖。

一方面，国民政府在推行废除引岸的改革，另一方面，又对引岸专商制度加以确认和维护。1929年后，南京国民政府相继颁发《拟定期查验湘鄂西皖四岸盐票并酌收验费案》^③、《查验长芦盐商引票办法十二项》^④。从国民政府颁布的两项法规来看，盐商只要缴纳验票费，就可以从南京国民政府处取得验票凭证，引商专商制度就可以取得合法地位，获得法律保障。

从食盐运销方面所实行的政策来看，南京国民政府一方面推行废除引岸、自由贸易的改革，另一方面又对引岸专商制度加以维护和确认，这看来十分矛盾，但仔细分析起来还是有其一定的原因。从其所取得的成绩来说，据盐务稽核总所的分类统计，到1931年时全国实行自由贸易的已达971县，约占全国的50%^⑤。到1937年，

全国实行自由贸易制者共1, 179县, 约占全国市县总数的60%, 实行引商、包商、票商制者共694县, 约占35%^⑥。可见其主流应是推行自由贸易的。虽然所取得的成绩与其在1931年《盐法》“盐就场征税, 任人民自由买卖”的期望值相差很远, 但我们只要看看当时的形势也许能略知一二。从1935年起, 南京国民政府才陆续收回西北甘、宁、青三省、四川、贵州、两广的原由地方把持的盐税征收大权。此外, 1935年后, 日本加大了对华侵略的步伐, 华北告急, 这不能不制约政府采取的对长芦、山东、山西的盐务改革举措。当然, 我们也不应否认制约其改革步履的一个根本原因是改革是否会影响其盐税收入。

(三) 引入近代税收管理制度, 加强征税管理

根据盐质的不同(主要分粗盐和精盐)和运销情形的不同, 南京国民政府的食盐征税手段灵活, 因地制宜。缴纳税款, 有全部一次缴清的, 也有在产地和销地分别缴税的。缴税时也注意遵循当地的习惯, 采用现金、期票或记账证等不同的方式。下面我们来看看盐务官吏征收盐税的情形。

①《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编, 财政经济(二), 第198页。

②贾士毅:《民国续财政史》, 上海商务印书馆, 1934年, 第210页。

③《国民政府公报》, 第93号, 1929年2月13日。

④《中央日报》1933年1月27日。

⑤民国20年《盐务稽核所年报》, 参见《中国近代盐务史资料选辑》第二册, 南开大学经济研究所经济研究室编。南开大学出版社, 1991年, 第123页。

⑥郭正忠、唐仁粤主编《中国盐业史·近当代编》, 人民出版社, 1997年, 第137页。

在产盐区域, 征收盐税根据放盐手续的不同而采取不同的征税方法。如果发放的食盐自由行销各地(产地), 那么, 商人必须一次缴清盐税。但是税款用现金、期票或记账证则由各地灵活掌握。盐商缴税时所用的收税凭证叫“收税及放盐联单”, 该联单分甲乙丙丁四联, 每联分三节。第一节为“请求放盐详情”, 在上面填写商人姓名、类别、请运担数、放盐场名、放盐有效日期、盐之类别、销盐地点及引照号数。第二节为“盐税征收表”, 登记应征之正附各税及税率和收纳税款种类(如现金、期票或记账证等)。第三节为“收税证据”, 所有经手填发此项凭单的人员及主管官员, 均须在此节签字。如果商人要求放盐时, 应先将甲乙丙丁四联中的第一节同时填写, 交给稽核人员, 稽核员将第二节内应填的各项分别填明, 商人持甲联到出纳处或银行缴税(税款如果是现金, 马上存入税款专账。如果是期票或记账证, 应妥善保管, 等到将盐销售收到现金后, 再行转入税款专项)。出纳员或银行等收到税款后, 应在联单指定之处签字盖章, 以资证明。然后将该单发交盐商, 拿到原来发放联单的稽核机关换领乙联(放盐准单正张)以后, 便拿至盐场要求放盐。至于丙丁两联(放盐准单副张), 则由稽核主管机关发交秤放员, 秤放员将丙丁两联与商人所持的乙联核对无误后, 作为放盐的依据。秤放员在发放盐斤后, 即将乙丙两联签名注销字样, 呈报上级机关备核。丁联则作为发给“准单”机关的存根^①。

如果商人所运的盐需要转运至销区, 那么商人需分两次缴税。此时所用的收税凭证叫“收税及转运盐斤联单”。“收税及转运盐斤联单”也分为甲、乙、丙、丁四联, 每联包含三节, 每节名称与“收税及放盐联单”完全一致。商人请求放盐时, 如果只缴纳一部分税款, 除填写这种联单和运照外, 还需要采用一种“载运凭单”。这种联单分为四联, 第一联是正单, 交给商人随盐带去, 第四联是存根, 其余第二联是副单, 第三联叫“收到盐斤回证”。食盐发放出去后, 由原来的放盐机关将“副单”和“收到盐斤回证”邮寄到收盐机构, 等盐运到销地后, 收盐机关将商人所缴验的正单与接到的副单核对, 核对无误后, 收盐机关除了照章收盐入仓外, 还需要将第三联“收回盐斤凭证”寄还发盐机关以便查验。食盐运到销地后, 商人应将盐存人指定的仓坨, 秤放手续, 仍与产区发放食盐相同, 也采用“收税及放盐联单”, 商人将余欠的一部分盐税一次交清, 至于缴税时采用现金、期票、记账证视各地具体情况而定。这样既防止了商人夹带私盐沿途甩卖, 也使盐务机关之间相互监督, 杜绝盐务人员的渎职行为^⑦。至于精盐的征税手续大致相同, 不同点, 除缴税一般须用现金外, 所缴盐税的比例和地方相对复杂。

南京国民政府在盐税的征收与管理上也注意引入近代财会制度。

盐税征收机关人员在缴纳盐税时, 必须及时填写“盐税计征清单”, 清单按精

盐和粗盐的不同而分别造册。将商人所交的每一收税联单登记一行，将正税、附税及收款的方法详细登记，并将收税联单的甲联，连同“盐税计征清单”、下开的“商人期票或记账证清单”及“盐税收入清单”一块寄送主管机关，以便主管机关审核汇总。为了加强对盐税的征收与管理，南京国民政府还专门设计了下列账簿清单，以便稽查与监督：1. 盐税计征汇报。2. 盐税计征登记簿。3. 商人期票或记账证清单。4. 商人期票或记账证汇报。5. 到期商人期票或记账清单。6. 到期商人期票或记账汇报。7. 期票或商人记账证登记簿。8. 盐税收入清单。9. 盐税收入汇报。10. 盐税收入登记簿^③。总之，南京国民政府注意运用先进的财会制度来加强对盐税的征收与管理，一方面，加强对盐税征收人员的财会监督，防止他们犯罪；另一方面也便于主管机关对所管区域内的盐税征收情况随时了解，以便通盘筹划。

(四) 加强食盐缉私队伍建设，严厉打击私盐^④

^{①②}《财政年鉴》上册，财政部财政年鉴编纂处编印，商务印书馆，1935年9月，第829页。

^③《财政年鉴》上册，财政部财政年鉴编纂处编印，商务印书馆，1935年9月，第830页。

^④详情请参见拙作《浅论南京国民政府对食盐走私的立法控制》，《盐业史研究》2004年第2期。

南京国民政府对于食盐缉私极为重视，加大了食盐缉私的立法力度，除了沿用北洋政府的《私盐治罪法》、《缉私条例》外，先后颁布了《地方官协助盐务奖惩条例》、《盐务缉私士兵教练所章程》、《海关缉私充赏办法》、《私盐轻微案件处罚章程》、《私盐充公充赏暨处置办法》、《盐务承讯员任用及办事规则》、《财政部缉私处组织章程》、《财政部缉私处缉私总队编制纲要》、《财政部盐务署缉私视察员简章》、《缉私局章程》、《缉私承讯员服务规则》、《组设场警办法大纲》、《财政部盐务稽核总所税警章程》等一系列法律法规，主要从加强缉私机关队伍建设和查缉私盐两个方面来规范和加强缉私事务。

在缉私机关队伍的建设上，南京国民政府首先加强缉私力量。南京国民政府成立后，裁撤北洋政府设置的缉私统部，在财政部内设立缉私处，成为与盐务署、稽核总所并列的一大专管盐务缉私的机构。在地方，设立缉私局，概由缉私处直辖。1930年3月，财政部裁撤缉私处，先后将淮北、淮南、两浙、松江、福建、山东、长芦、四川、广东、口北等区暨鄂湘西皖四岸、河南一省的缉私机关，改归稽核机关管理，并且开始着手编练税警，汰弱留强，还先后设立盐务缉私士兵教练所和税警官佐教练所，对盐务缉私官兵严加训练。按这样的方法组建税警团，归稽核机关管理。到1934年，已发展到特别警察27000人，别动队18000人^①。其次，注意规范盐务缉私人员的缉私行为。为了防止缉私人员缉私不力或作弊，要求他们“缉获私盐时必须人盐同获”；缉获后将人犯“应移送司法官署或兼理司法事务之县知事审理”；缉获私盐“应解交就近盐务官署或解由司法官署及县知事转解盐务官署”处理^②。《财政部盐务稽核总所税警章程》要求盐务税警官兵应该“勤谨供职，先公务而后私事”；“无论服务或休息时均应有军人活泼之仪容”；对于人民均应“诚恳和蔼”；缉拿私犯时“所用武力应以能获私贩盐为止，缉获后不得加以任何虐待，不到万不得已时不得使用武器”。除了从法令制度上规范缉私官警的行为外，国民政府还加强了对他们的监督。一方面，设置缉私视察员，常驻各缉私局所辖之缉私队及巡舰，对“官佐办事之勤惰及有无走私不法情事”“缉获私盐及处置情形”“关于缉务整理及兴革事宜”等加以检查监督^③；另一方面，还设置巡视员巡视盐务^④。

为了打击私盐活动，历代盐法都非常严酷。以清代为例，对于贩私者“凡犯(无引)私盐(凡有确货即是，不必脏之多少)者杖一百徒三年。若带有军器者加一等(流二千里)；(盐徒)诬指平人者加三等(流三千里)；拒捕者斩(监候)。盐货车船头匹并入官。(道途)引领(秤手)牙人及窝藏(盐犯)寄顿(盐货)者杖九十徒二年半。(受雇)挑担驮载者(与例所谓肩挑背负者不同)，杖八十徒二年。”对于买私者，“凡买食私盐者杖一百，因而货卖者，杖一百徒三年。”^⑤相对于清朝的盐法而言，南京国民政府对私盐的处罚显得宽松得多，取消了封建酷刑，适用现代刑罚。《私盐治罪法》规定：“未经盐务署之特许而制造、贩运、售卖或意图贩运而收藏者为私盐。”犯私盐罪者依下列处罚：“一、不及三百斤者，处五等有期徒刑或拘役。

二、三百斤以上者处三等或四等有期徒刑。三、四百斤以上者处二等或三等有期徒刑。”除了以上普适性的处罚以外，还针对不同情况制定了处罚措施：“对于明知是私盐仍然去搬运、受寄、买食者”同私盐罪，但视情节轻重减刑一等或二等。对于盐务官员、缉私场警、兵役“自犯私盐罪或与犯人同谋者，加刑一等”，“明知有犯私盐之情事而不予以相当之处分者与犯人同罪”，如果“从中获利者并科所得二倍以下价额款，以上之罚金若二倍之数不及一百

①杨格著，陈霞飞译《1927—1937年中国财政经济状况》，中国社会科学出版社，1981年第64页。

②徐百齐编《中华民国法规汇编》第五册，商务印书馆，1937年，第1071页。

③徐百齐编《中华民国法规大全》第五册，商务印书馆，1937年，第2146页。

④徐百齐编《中华民国法规大全》第五册，商务印书馆，1937年，第3177—3178页。

⑤曾仰丰：《中国盐政史》，商务印书馆1998年4月影印，第174—175页。

元科一百元价额之罚金”。对于聚众、武装贩私者，处罚则更为严厉。如果携有枪械意图拒捕者“加刑一等”；如果犯私盐罪结伙十人以上拒捕、杀人、伤害人致死及笃疾或废疾者“处死刑”，伤害人未致死及笃疾者“处无期徒刑或一等有期徒刑”；如果结伙不及十人，伤害人致死或笃疾或废疾者“处死刑或无期徒刑”，伤害人未致死及笃疾者“处无期徒刑或二等有有期徒刑”。如果因犯私盐罪被处罚时，应“用枪毙”①。

三、加强盐务人员的任用、考核和培训，提高执法人员素质②

关于盐务人员的任用制度，财政部一方面制定了专门的人员任用法规：如《公务员任用法》、《公务员任用法施行细则》、《修正财政部直辖各机关各级职员任别及任用程序》、《财政部盐务署直辖机关所属局长任用暂行章程》、《场长任用暂行章程》、《盐务承讯员任用及办事规则》、《财政部盐务稽核所考试任用服务规则》等；另一方面，也在其他相关的法律法规中加以规定，如《盐政改革委员会组织法》、《检查食盐章程》、《财政部盐务稽核总所税警章程》、《盐运使公署章程》、《运副公署章程》、《榷运局章程》、《盐场公署组织章程》等。这些法规对人员的任用资格都作了较为严格的限制和规范。财政部所属各机关一般行政人员，原则上按照《：公务员任用法》、《公务员任用法施行细则》等法规的规定任用。盐务署直辖机关所属场长、局长，其任用资格除依照《公务员任用法》、《公务员任用法施行细则》等法规的规定外，还特地制定《修正财政部直辖各机关各级职员任别及任用程序》、《财政部盐务署直辖机关所属局长任用暂行章程》、《场长任用暂行章程》严加限制。技术类人员，如产区的食盐检查员、销区的食盐复查员、精盐公司的监查员，一般都要求有相应的专业知识和专门技能。对于盐务承讯员则要求：“曾在国内外大学或专门学校学习法律毕业，并曾在行政或司法机关服务二年以上者为合格。”不仅要求有专门知识，而且要求具有一定的工作经验，要求十分严格。

关于盐务人员的考核，从考核对象上，南京国民政府的盐政立法主要集中于对盐务官员的考核。例如：1930年4月颁布的《销盐考成章程》，对盐务官员盐运使、运副、榷运局长的考核作了明确的规定。1932年6月颁布的《盐场管理通则》对盐场场长的考核作了规定。另外，将地方官县长也纳入了考核对象，主要是在1929年2月颁布的《地方官协助盐务奖惩条例》以及后来颁布的《盐运使公署章程》、《盐运副公署章程》均作了相应的规定。

从考核内容上看，考核也主要集中于食盐的经销和缉私两个方面。对食盐的经销，《销盐考成章程》规定：“凡考核应将比额作百分计算，百分之一为一分，百分之十为一成，按照销盐数目计其盈绌。”超额完成任务者按其功绩分别给予记功、记大功、嘉奖、进等或进级等奖励；如没有完成任务者，也视具体情况分别给予记过、记大过、减俸、降等、褫职等惩处③。对于食盐缉私，可以分盐务官员缉私场警兵役和地方官的缉私两大类考核。第一类，对于盐务官员、缉私场警、兵役的缉私，《私盐治罪法》、《私盐充公充赏暨处置办法》和《海关缉私充赏办法》对其加以规范。在这些法规中，积极性的奖励条例居多。例如：《弘盐充公充赏暨

处置办法》第四条规定：对于缉私有功人员，分别给予缴获物除私盐变价及罚款外的三成乃至全数奖金。此外对于违法行为给予惩罚：“盐务官员缉私场警兵役知有犯私盐情事而不予以相当之处分者与犯人同罪。因犯前二项之罪而获利者，并科所得价额二倍以下价额款，以上之罚金若二倍之数不及一百元科一百元价额以上之罚金。”④第二类对于地方官——县长缉私的考核条例集中体现在1929年2月颁布的《地方官协助盐务奖惩条例》中。

①徐百齐编《中华民国法规大全》第五册，商务印书馆，1937年，第3184页。

②详情参见拙作《南京国民政府初期盐务人员管理论析》，载《中国社会经济史研究》2006年第1期。

③徐百齐编《中华民国法规大全》第五册，商务印书馆，1937年，第3152页。

④徐百齐编《中华民国法规大全》第五册，商务印书馆，1937年，第3185页。

条例规定如下：“地方官将所辖境内私制、私贩、土盐禁绝者”，给予“嘉奖或加俸升叙”；如果“失察私制私贩者”申诫或减俸；“知情故纵者”停职。如果地方官所辖境内出现武装贩私现象，对县官的惩罚更为严重。如果所辖境内出现“结伙十人以上执持枪械卖贩私盐之案”，全数缉获者嘉奖或加俸，“缉获不及半数或不获首犯者”申诫或减俸，“失缉至三次以上者停职。如果结伙不及十人者，“全数缉获者”嘉奖，“缉获不及半数或不获首犯者”申诫，“失缉至三次以上者”减俸。如果所辖境内出现抢夺盐店、哄闹场灶之案，全数缉获者嘉奖或加俸，获犯不及半数或不获首犯者申诫或减俸，仍勒限缉犯，纵容者停职①。除了对目标性的考核指标作了明确的规定外，也开始对一些手段性的考核指标加以规范。例如：1930年2月颁布的《财政部盐务署直辖机关长官造送月报逾限处分章程》要求“凡财政部盐务署直辖机关之长官应按期造送各项月报”，如超过期限在十日以下者免议，十日以上依左列之规定予以处分：“十日以上不及一月者申饬；一月以上不及二月者记过一次，二月以上不及三月者记过二次，三月以上者记大过一次。记过积至九次（记过三次为一大过）或记大过积至三次者减俸，减俸积至三次者降等或免职”②。对于各盐场，陆续颁布了《规定查报场价表令》、《规定查报副产品表令》、《规定按月查报气象令》、《规定各场院每季查报丁户数目表令》、《规定查报产盐月报表令》③。从程序上加大了立法的力度，以便及时掌握食盐的生产信息，方便决策。

南京国民政府也十分重视盐务人员的培训，提高盐务人员的素质。对于普通行政、稽核人员，由盐务专门学校培训；对于缉私人员，举办缉私士兵教练所和税警官佐教练所；对于食盐检查员等技术人员，举办化验盐质练习班。

作者简介：姚顺东（1969—），男，湖南文理学院两课部讲师，华中师范大学中国经济史博士生，主要从事中国近现代经济、法制史研究。

①《国民政府公报》第87号，1929年2月7日。

②徐百齐编《中华民国法规大全》第五册，商务印书馆，1937年，第3147页。

③徐百齐编《中华民国法规汇编》第五册，商务印书馆，1937年，第1038—1041页。

Common Salt Legislation in the Early Nanjin's National Government and
China's Salt
Administrative Modernization
Yao Shundong
Abstract

After the foundation of Nanjing government, common salt lawmaking was strengthened and salt administration was adjusted. They strengthened salt production, transport, taxing and suppressing smuggling; meanwhile, they paid attention to heighten the diathesis of administrative staffs. It was the promotion of China's salt administrative modernization.

[发表评论](#)

[查看评论](#)

[加入收藏](#)

[Email给朋友](#)

[打印本文](#)

如果你想对该文章评分, 请先[登陆](#), 如果你仍未注册, 请点击[注册链接](#)注册成为本站会员.

平均得分 0, 共 0 人评分

— — — — —
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10