

## 國民政府鹽務稽核所的興革試析 (1928-1936)

葉美珠

### 摘 要

鹽務稽核所成立於1913年，源於北京政府與列強簽訂善後大借款，為整頓鹽務將鹽稅收入全數作為借款擔保。北伐成功以後，南京國民政府於1927年恢復設置稽核所。

1928-1936年間，國民政府財政部大力推動鹽務稽核所的興革，包括：一、修改稽核總、分所章程，並調查鹽務組織情形；二、恢復稽核所，統一由中央徵收鹽稅；三、進行鹽務組織整併，擴大稽核所系統；四、稽核所內部組織的改革整頓。五、1936年增修「財政部組織法」，以及1937年4月鹽務稽核所改組為鹽務總局，使鹽務稽核所名稱正式走入歷史。基本上，藉由稽核所的組織設立與裁併、恢復與擴大過程，可得悉鹽務稽核所的興革與發展。

綜觀國民政府為改善財政收入為目的，恢復並擴大鹽務稽核所，而達成中央政府徵收穩定的鹽稅收入，貢獻財政良多；但另一方面卻無法完全排除帝國主義的干涉，一直到抗戰後期廢除不平等條約，洋員才全數由機構中退出。

關鍵字：國民政府、財政部、鹽務稽核所、善後大借款、鹽稅

# **The 1928 to 1936 Reforms of the Inspectorate of Salt Revenue under the National Government of China: A Preliminary Study**

Mei-chu Yeh\*

## **Abstract**

The Inspectorate of Salt Revenue was first set up in 1913, as a result of the Reorganization Loan, which concluded the Peking government's negotiations with foreign powers with its commitment of all China's salt revenues to the repayment of the foreign loans through the reorganization of its Salt Administration. After the victory of the Northern Expedition, the Nanjing government began gradually to resume the functioning of the Inspectorate of Salt Revenue.

From 1928 to 1936, the Ministry of Finance took charge of major reforms of the Inspectorate of Salt Revenue. These reforms were adopted to: 1. Amend the articles of the Inspectorate and investigate the Salt Administration. 2. Resume the functions of the Inspectorate and collect Salt Revenue through the central government. 3. Incorporate the Salt Administration and expand the entire system of the Inspectorate. 4. Facilitate an overhaul of the internal administration of the Inspectorate. 5. Amend the Organic Act of the Ministry of Finance in 1936, to incorporate the Salt Administration which was restructured and renamed the Salt Administration in April, 1937. This preliminary study aims to understand the Salt Administration's reform and development through which the Inspectorate of Salt Revenue by the organization was established, incorporated, reconstructed and expanded.

The study concludes that, with increasing fiscal income as the main objective of the national government, the Nanjing government restored and expanded the entire system of the Inspectorate of Salt Revenue. This did help the government

---

\* Section Chief, Academia Historica

to collect Salt Revenue stably and contribute much Salt Revenue to public finance. However, the probable effects from imperialism could not be ignored, because foreigners at the Salt Administration continued to be employed until the abolishment of unequal treaties near the end of WWII.

**Keywords: National Government of China, Ministry of Finance, Inspectorate of Salt Revenue, reorganization loan, salt revenue**



# 國民政府鹽務稽核所的興革試析 (1928-1936) \*

葉美珠\*\*

## 壹、前言

1913年北京政府與英、德、法、俄、日等5國銀行團簽訂善後借款合同，約定以財政總長管轄鹽務署，署內設稽核總所，由中國總辦、洋員會辦主管；整頓鹽務，須用洋員襄助；並以中國的鹽稅收入作為借款擔保。1914年2月公布「稽核總所章程」、「稽核分所章程」並正式知照各分所，各稽核分所正式接管鹽款帳目。北伐成功以後，稽核所曾一度裁撤，南京國民政府於1927年逐漸恢復設置稽核所，1928年在財政部長宋子文主持下，大力改革稽核所，並重訂稽核總、分所章程；次年1月公布「稽核總所章程」、「稽核分所章程」；稽核總所專管徵收鹽稅、發給放鹽准單、彙編鹽稅報告表冊及清償鹽務外債等事項；各產鹽區域設稽核分所，歸總所監督指揮，銷鹽區域各設稽核員，不另設分所；稽核分所辦理徵收鹽稅、發給准單及秤放鹽斤、保管所收鹽款等事項。1933年10月29日宋子文辭去部長職後，由孔祥熙接任，仍持續進行組織的變革。1936年7月孔部長繼續修訂組織法，1937年4月依增修的「鹽務總局組織法」，將鹽務稽核所改組為

---

\* 感謝二位匿名審查人提供諸多寶貴意見，不僅使本文更臻完善，也點出更多研究方向，在此特別銘謝。

收稿日期：2016年3月29日；通過刊登日期：2016年6月15日。

\*\* 國史館秘書處文書科科長

鹽務總局，正式結束鹽務稽核所這個具半殖民意義的機構名稱。

本文由幾個重要的面向觀察鹽務稽核所的興革。首先，瞭解北京政府時期的稽核所，及其後南北分裂時期北方、南方政府有關稽核所的發展情形。接著論述1928年國民政府恢復稽核所建制後，在宋子文、孔祥熙主持下整頓稽核所的幾個方向：一、修改稽核總、分所章程並調查鹽務組織；二、承續南北分裂時期軍閥各自為政之混亂政局，逐步恢復稽核所後，如何收回中央徵收鹽稅收入職權？三、進行鹽務組織整併，擴大稽核所系統；四、稽核所內部組織的大力整頓改革；五、增修「財政部組織法」，並將鹽務稽核所改組為鹽務總局。藉由稽核所的組織設立與裁併、恢復與擴大過程，略窺中國近現代鹽務組織的變革與稽核所改革後的鹽政績效。

本文試著以《中國鹽政實錄》、《蔣中正總統文物》之手稿史料、《軍事委員會侍從室檔案》等直接史料為主，並以《鹽務月刊》、《中國經濟年鑑》、《國民政府時期的鹽政史料》、《中國近代鹽務史資料選輯》、《繆秋杰與民國鹽務》、《榷鹽回顧錄》、《中國鹽政史》、《中華鹽業史》、《中國鹽業史 近代 當代編》等專書、專刊或史料選輯等為輔，經由爬梳史實，略窺1928-1936年間鹽務稽核所興革之梗概。

## 貳、1928年以前鹽務稽核所之設立與裁併

1912年1月中華民國臨時政府在南京成立，設置財政部賦稅司，司下設有鹽務科，掌理改良鹽務、稽核鹽務收支、編錄表冊等事項。然臨時政府雖成立，中央財政尚未統一，各地鹽制仍循清舊，紊亂複雜，且各省軍閥割據，幾盡將鹽稅截留，未解交中央。

袁世凱就任第二任臨時大總統後，中央政府移至北京，面臨財政困難，以舉借外債方式因應急需，並籌議以鹽稅作為擔保，向英、法、德、俄、日等5國銀行團借款。因借款係以鹽稅提供保證，必須將全國鹽務收歸中央掌握，乃著手整頓鹽務主管機關。為因應大借款談判過程中列強可能以監督鹽稅為條件，

北京政府爰於1913年1月設置財政部鹽務籌備處，任齊耀珊為處長；又設鹽務稽核造報所，任命蔡廷幹為總辦。是年3月設奉天鹽務稽核分所，4月設長蘆、山東、兩浙、福建、廣東稽核分所；4月26日政府與銀行團在北京簽訂善後大借款（reorganization loan），銀行團為確保債權，要求派洋員監督鹽稅收支，並將政府聘請洋員鹽務官制訂入合同。5月增設揚州稽核分所；6月增設河東稽核分所。<sup>1</sup> 9月按照借款合同，政府不能不徵求列強同意，依合同所訂內容取消鹽務籌備處，改設鹽務署；以稽核造報所改設稽核總所。鹽務稽核總所設在北京，其組織編制由中國總辦及洋籍會辦各1員為主管，所有發給引票、彙編各項收入之報告及表冊各事，均由兩位主管專任監理，所下設英文股、漢文股、會計股，股長以下分科辦事；其下並轄各鹽區的稽核分所、稽核處等。

在善後合同簽訂後，聘英國人丁恩（Sir Riechard M. Dane）為中國鹽務署顧問，兼首任鹽務稽核所會辦，1913年6月到任。丁氏提出1913年公布的「鹽務稽核造報所章程」及辦事細則，規定洋會辦是鹽務署長的僚屬，與合同中稽核所總辦、會辦職權不符。丁氏以合同載北京設立鹽務署，由財政總長管轄，鹽務署內設稽核總所，並無設鹽務署長名稱一節，以設置總所總、會辦即可，並由5國公使團抗議稽核造報所章程及辦事細則規定設鹽務署長不妥，實有牽制洋員襄理整頓鹽務之虞。是年9月，我國政府以有鹽務經驗的運使張弧為財政部次長兼鹽務署長，兼稽核總所首任總辦，將稽核造報所改為稽核總所，調離蔡廷幹一職，始免反對。<sup>2</sup> 自張弧到任總辦後，嗣後北京政府歷任鹽務稽核所總辦一職，均由鹽務署署長兼任。1914年2月，北京政府取消稽核造報所章程及辦事細則，並公布新的鹽務稽核總所章程12條。

丁氏自到中國後，實地到各地鹽區調查，對中國鹽務弊病知之甚稔，其曾長期在英屬殖民地服務，並引進西方管理模式。任職期間，對鹽務組織、人事等制度作了一番改革，參酌英國的文官制度，除首長隨政黨輪替而更換，事務人員為終身職，不得任意停職或免職；制定鹽務人事基本規章，給薪高但敘級甚嚴，採

<sup>1</sup> 財政部鹽務署鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（三）（臺北：文海出版社，1971年），頁2000；財政部鹽務署鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（四）（臺北：文海出版社，1971年），頁2410。

<sup>2</sup> 財政部鹽務署鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（四），頁2405-2439。

考銓制度，且有退休養老制，職級低者依考試進用管道，職級高者重考績逐級升遷。<sup>3</sup> 鹽務稽核所之人事考銓制度由此建立，且待遇優厚，薪資較海關稍低，而與郵務人員略同。因制度優良，經考試錄用者幾長期在鹽界服務。

1914年稽核總所下設有駐漢稽核總處，專司稽核鄂、湘、西、皖四岸、宜昌各樞運局及沙市運銷局鹽款鹽斤，派華總稽核員、洋副總稽核員，均由鹽務署長呈明財政總長委派。是年整理長蘆鹽稅，以口北附近的長蘆銷區，蒙鹽稅輕，11月取消口北、熱河樞運局，改設口北收稅總局，派華、洋收稅官。至於各地的鹽務稽核分所，則主管收稅放鹽，政府委派的華經理、洋協理陸續到任，於1915年計有長蘆、山東、奉天、河東、兩浙、福建、廣東、川北、川南、雲南、松江、淮北、揚州等13處稽核分所。<sup>4</sup>

北京政府在列強影響下，鹽務組織的建置逐步形成二元系統；其一，沿襲舊制，以鹽務署為首，署下設鹽運使司、運副、樞運局，構成鹽務行政系統，以署長為最高行政長官；鹽務行政人員因時時更替，分子複雜，流弊亦多；其二，以因借款而成立的鹽務稽核總所為首，包括稽核分所、支所、稽核處、收稅總局的鹽務稽核所系統，由中國總辦擔任最高行政長官，設洋人會辦襄助鹽政。

1916年袁世凱死後，列強在中國的利益相互衝突，扶植各派系的軍閥，霸占地盤，截留稅款，鹽稅因為徵收較為分散，加上偏遠地區例如：雲南、貴州、廣西等省，原來就可以保留部分鹽稅為協款，1916年起，首先由北京控制力較弱的廣東、雲南、四川等3省將當地稅款加以截留，銀行團在不影響其債權的前提下，採取默許的態度。<sup>5</sup> 1916-1928年間中央雖有北京政府，但事實上軍閥分據，北京政府無力控制各地方政權。各地軍閥在勢力範圍內為所欲為，例如鹽務稽核所編製的1913-1928年鹽務總帳有關的報表，1913-1915年各省並無截留之數，所有鹽餘全數撥交北京政府；自1916-1928年帳上均呈現鹽款截留數，包括奉准截留與自行截留數額，各年由749萬元至4,767萬元不等；其中奉准截留數係由鹽務

<sup>3</sup> 「中國鹽務概況及督察工作成立後之效果」（1937年），〈賦稅（一）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080109-00011-001。

<sup>4</sup> 董振平，《抗戰時期國民政府鹽務政策研究》（濟南：齊魯書社，2004年），頁20。

<sup>5</sup> 劉常山，〈鄒魯與廣東鹽務改革（1920-1922）〉，《逢甲人文社會學報》，第7期（2011年11月），頁169-170。

稽核總所與各省當局協議，將扣除鹽務經費以外的稅款淨額全部或一部由各省提用之數；自行截留數係各省當局以武力強行提用之數。<sup>6</sup>

北方軍閥把持政局不穩，南方孫中山於1917-1925年間曾先後3次到廣東建立政權，也先後設有財政部門，但國家尚未統一，財政功能有限，當時國際上仍承認北京政府為中央。孫中山第三次到廣州建立政權，於1923年大本營財政部門得到廖仲愷、宋子文等鼎力協助。期間，宋子文已開始展現其金融及鹽務的長才，其係民初薦送留美的稽勳學生，<sup>7</sup>自美留學後返國任職，1923年孫中山邀請其任大本營祕書，籌建革命政權直接掌握的中央銀行；是年大本營派員收管廣東稽核分所，旋改稱兩廣稽核所，其餘組織仍舊，10月又委任其為兩廣鹽務稽核所經理。宋子文擔任經理時，將兩廣稽核所在中國銀行的鹽稅存款11萬元提出撥充軍用，處置得宜，在財稅方面的才幹頗得孫中山的讚許。<sup>8</sup>

1925年3月孫中山病逝後，7月國民政府正式建都廣州，8月財長廖仲愷遇刺身亡，鄧澤如短暫接任。9月，由宋子文出任財政部長兼掌省財政廳長，即在廣東省境內推動財政統一，分別向各地派出財政處長，要求各機關支出必須向國庫統一領取，不得任意截留稅款。其就職後，繼續廖仲愷所立的規制，厲行財權的統一。<sup>9</sup>1926年4月國民政府為統籌北伐軍餉，特置兩廣鹽務總處於廣州，綜管鹽務，財政部任鄒琳為鹽務總處處長，處理廣東省鹽務行政，整理稅收，並將北京政府所派的兩廣鹽運使署暨廣東稽核所同時裁撤。是年底，國民革命軍占領武漢，國民政府北遷至武漢，財政部亦遷移，復於部內設鹽務總處，旋即裁撤。

1927年2月，北京鹽務稽核所英籍會辦斐立克（F. Hussey Freke）曾為維持各地鹽務稽核機關南下交涉，時任武漢國民政府財政部長的宋子文便向斐立克承諾恢復稽核所和承認外債；<sup>10</sup>3月國民革命軍總司令蔣中正電宋子文親自辦理江

<sup>6</sup> 南開大學經濟研究所經濟史研究室，《中國近代史鹽務資料選輯》，第1冊（天津：南開大學出版社，1985年），頁375。

<sup>7</sup> 賴淑卿，〈民初稽勳局與稽勳留學生的派遣（1912-1913）〉，《國史館館刊》，第22期（2009年12月），頁87。

<sup>8</sup> 吳景平、郭岱君，《宋子文與他的時代》（臺北：商訊文化事業公司，2013年），頁46。

<sup>9</sup> 王正華，《國民政府之建立與初期成就》（臺北：臺灣商務印書館，1986年），頁198-199。

<sup>10</sup> 吳景平，《宋子文思想研究》（福州：福建人民出版社，1998年），頁138。

蘇、浙江財政，如此方能統一。<sup>11</sup>

1927年4月國民政府通令全國肅清共黨分子，4月18日正式奠都南京；武漢國民政府同時存在，形成寧漢分裂的局面。6月南京國民政府財政部設立鹽務處，財政部長古應芬派徐國安為鹽務處處長。7月國民黨中央執行委員會政治會議議決，揚州、淮北、松江各鹽務稽核分所一律停止行使職權，稽核制度既廢，各產鹽行政區域收稅放鹽事宜，由古應芬提議籌設鹽務監理局並擬訂章程，呈經中央執行委員會政治會議通過，由國民政府公布，然未及實施古應芬即卸任。1927年10月孫科繼任財長，提請恢復稽核制度，經國民政府常務委員會議照准。又由財政部擬定稽核總、分所章程，呈經國民政府第十三次會議修正公布，是年10月裁廢鹽務處，改設鹽務署，主管全國鹽務，任命劉維熾為鹽務署署長；11月5日，國民政府核准財政部施行「鹽務署稽核總所章程」、「鹽務署稽核分所章程」、「鹽務署緝私局章程」；12月在上海設立稽核總所，令劉維熾署長兼稽核所所長，在兩淮、兩浙、松江、福建潮橋各產鹽區設立分支各所，鄂、皖、贛各銷鹽區設立稽核處，一時未能完全成立。<sup>12</sup> 孫科主張恢復稽核所，但另起爐灶，指派一大批人員充任稽核事務，與古應芬同一做法，不知稽核所實由於人事制度健全，並非有類似稽核所之監理局設置，即能望稅收成績起色。<sup>13</sup>

### 叁、1928年鹽務稽核所的恢復與其組織調查

#### 一、稽核所恢復緣起

1928年1月7日，國民政府賦予蔣中正國民革命軍總司令職權，專司軍令；宋子文繼孫科職位，重新擔任南京國民政府財政部長。宋子文將上海稽核總所裁省，劉維熾署長兼稽核所所長卸任；另就鹽務署內設稽核處，管理各稽核分所事

<sup>11</sup> 王正華編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第1冊（臺北：國史館，2011年），頁106。

<sup>12</sup> 何維凝，《中國鹽政史》（臺北：何龍澧芬，1966年），頁428-442；蔣靜一，《中國鹽政問題》（南京：正中書局，1936年），頁78。

<sup>13</sup> 曾仰豐，《權鹽回顧錄》（出版地不詳：出版者不詳，1942年），頁101。

宜，並以原有稽核人員無分華洋，照舊錄用，但收稅職務仍歸各運使、運副主管，各稽核分所有各種報告表單改用漢文編造。1月12日南京國民政府任命鄒琳為財政部祕書長、錢雋達為財政部鹽務署署長。同時並存的北京政府亦派有鹽務署署長兼稽核總所總辦，是年1-6月署長兼總辦分別為段永彬（任職期間1927年3月至1928年3月）、朱有濟（北京政府最後一任總辦，任職期間1928年3-6月）。

6月北伐成功，國民政府成為國際所承認的中華民國政府。鹽務方面，南北商談進展順利，6月6日南京政府錢雋達赴北平接收鹽務，開始整頓鹽務。錢雋達赴北平期間，其鹽務署長職務由祕書長鄒琳兼代。6月下旬，宋子文在上海召集全國經濟會議，各方提出鹽政改革整理意見，7月復在南京召開全國第一次財政會議，分定財政政策、經濟政策二種，其中重要的方案為規定國家與地方收支劃分。前述召開的全國經濟與財政會議均係諮詢性會議，係為預備提出訓政時期財政方案，旋以國民政府討論「訓政綱領」，財政部擬具「訓政時期財政實施綱領」，分年實施，關於整理鹽稅之步驟，第一步以統一收入、劃一稅率、整理場產、推廣銷運為要素；第二步以廢煎改曬、建設鹽倉、就場徵稅為主旨，以此作為抗戰前整理鹽政之方針。<sup>14</sup>

8月國民黨召開二屆五中全會，宋子文向全會提出統一財政、確定預算、整理稅收，並實行經濟政策、財政政策，以植財政基礎而利民生建設等案，成為中央政府財政經濟的總方針。全會時，宋子文提到1928年復任財長時，適值舊曆年關，東南各軍餉需已積欠數月，在中央稅收所恃者，僅江、浙、皖3省，皖省尚無款可解，實恃江、浙兩省而已。當今解決財經的根本辦法，不外統一財政、確定預算，並提出三點簡單說明：（一）劃分國家、地方兩稅，依所定標準將鹽稅列為國家收入；（二）關於國稅之規章、用人、行政、收支4項，由財政部主持辦理，以明統一財政之責任；（三）關於軍政各費，設預算委員會，先定收數，次為支配，以收統一財政之實效。<sup>15</sup>

11月1日錢雋達與鄒琳之職務對調，由鄒琳擔任鹽務署長兼鹽務稽核所總

<sup>14</sup> 何維凝，《中國鹽政史》，頁498。

<sup>15</sup> 莫德惠，《民國續財政史》，上冊（臺北：臺灣商務印書館，1962年），頁201-236；周美華編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第4冊（臺北：國史館，2011年），頁72-80。

辦。11月16日宋子文發表關於鹽務稽核所之宣言，聲明嗣後稽核總所不再負保管任何款項之責任。11月21日，鹽務稽核所會辦斐利克發表宣言，聲明贊成鹽稅新辦法，對鹽餘擔保之借款，稽核所不負責任。

因鹽稅收入為當時中央財政收入的大宗，且為外債擔保，所以宋子文力主恢復鹽務稽核所，並朝擺脫外國債權人干涉鹽務等方向加以整頓。

## 二、稽核總分所組織章程與架構

1928年12月，國民政府在南京成立鹽務稽核總所，任命劉宗翼為專任總辦，不再由鹽務署長鄒琳兼任，而斐立克則續任洋員會辦。宋子文財長以原訂稽核總、分所章程之內容足以引起外人干涉我國鹽政，遂另訂「鹽務稽核總所章程」23條、「分所章程」14條，呈請行政院轉呈國民政府核準備案。12月8日，北平鹽務稽核總所奉財政部令遷至上海。

總所及分所章程改訂以後，已與北京政府時期的稽核所債權關係不同：（一）善後借款改由關稅支付，南京政府成立後，一切外債全由財政部負責處理，稽核所不再負保管和償還外債的責任，所徵收的鹽稅不再存入外國銀行，而改存入中國或中央銀行，政府順利收回外國銀行對鹽稅收入的保管權。（二）以前稽核機關係根據借款合同而設，一方面對政府負責，一方面對外國債權人負責；國民政府時期之稽核所則脫離借款合同關係，稽核所主權大部分收回，實際職權由財政部主持。（三）隸屬機關不同，北京政府鹽務稽核總所隸屬於鹽務署；國民政府時期稽核所依新訂章程規定，直屬於財政部，完全由部長指揮，其地位與鹽務署相等。總辦一職，亦不再由署長兼任。<sup>16</sup>

1929年1月新組建的鹽務稽核總所設在上海，直隸財政部，各地稽核分支各所次第恢復行使職權，鹽務署原設之稽核處撤銷而歸併總所。1929年1月，新修訂的「財政部鹽務稽核總所章程」、「財政部鹽務稽核分所章程」由部公布施行，內容規定稽核總所下設2科6股，包括總務科（文牘股、考績股、編譯股）、會計科（稅務股、統計股、審核股）。總務科主管文牘、保管印信、掌理案卷、

<sup>16</sup> 何維凝，《中國鹽政史》，頁498。

考核職員勤惰暨所屬機關人員成績、編譯文件報告及本所會計庶務各事項；會計科主管審核鹽稅收支及編造賬目、統計各事項。至於全國各地產鹽區域設稽核分所；各銷鹽區域，每區設稽核員1人，不另設分所。<sup>17</sup>

1929年6月國民黨三屆二中全會決議，財政部應制定整理「鹽法」，減輕鹽稅，剔除積弊，調節鹽價各項計畫，負責執行。遂於1930年5月起草「鹽法」，1931年3月經立法院通過新「鹽法」，<sup>18</sup> 同年5月以國民政府令公布，該法第六章第三十三條規定，中央設鹽政署及稽核總所，直隸於財政部，各產鹽場區設鹽場公署及稽核分所，分別隸屬於鹽政署及稽核總所。此法並明定鹽政署、稽核總所及其所屬機關之組織，均以法律定之；惟此法雖經各界催促施行，籌備鹽政改革委員會；然鹽政改革阻礙橫生，國民政府始終未公布新「鹽法」之施行日期，其後亦未見實施。

1935年5月《新報》刊載1則有關財政部鹽務稽核所總辦兼鹽務署長朱庭祺呈財政部長孔祥熙有關整理鹽務之基本問題報告，內容陳述民初所訂官制，將整個鹽務強分為行政與稽核，指揮困難，此在根本上已錯誤。財政部厲行整頓，由稽核所兼辦行政緝私，提出新「鹽法」應照事實修正，鹽務稽核所之職掌應改為掌理收稅、場產、稅警等一切事務，為執行機關，辦理整個鹽務。<sup>19</sup>

1936年7月「財政部組織法」及「鹽務總局組織法」均經國民政府明令公布。1937年4月，財政部依據「財政部組織法」將鹽務署改組為鹽政司，為行政幕僚機構；又依「鹽務總局組織法」將鹽務稽核所改組為鹽務總局，取消稽核所這個具有殖民意義的名稱，鹽務總局成為鹽務最高執行機關。1937年中央鹽務組織的整頓，先是財政部將鹽務署、鹽務稽核總所及其所屬機關次第裁撤，4月於部內設置鹽務總局，朱庭祺續任鹽務總局總辦及任美籍羅哈脫為會辦，局下分設總務、稅務、產銷、稅警、經理等5科，辦理全國鹽務事宜。接著，鹽務總局通電各區稽核分所改組為鹽務管理局或鹽務辦事處。

<sup>17</sup> 財政部鹽務署鹽務稽核所，《中國鹽政實錄》（四），頁2747-2752。

<sup>18</sup> 高素蘭編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第10冊（臺北：國史館，2011年），頁298-313。

<sup>19</sup> 江鳳蘭編，《國民政府時期的鹽政史料》（臺北：國史館，1993年），頁497-503。

### 三、鹽務組織的調查統計

對全國各地大大小小的鹽務機關，宋子文主張加以整理，由財政部下令調查全國鹽務機關情形，以備裁併整理。據調查統計，1931年各鹽務行政機關所屬分支機構之沿革及辦理情形如下：鹽務行政系統大小行政機關共796個，員額為8,288人；稽核系統大小稽核機關共686個，員額為7,435人。稅警為26,129人。<sup>20</sup>此外，還有財政部稅警團官兵16,277人。鹽務稽核總所直轄巡艦及汽船11艘，福建分所9艘，松江、揚州、山東、淮北、兩浙、長蘆、鄂岸、下關和宜昌等處調用的小火輪汽船26艘。另外，北京的鹽務學校和松江的稅警官佐訓練所，亦是鹽務稽核所系統的機關。<sup>21</sup>

1931年全國鹽務稽核機關大致分布如下，全國18處產鹽區中，淮北、揚州、長蘆、川北、川南、兩廣、兩浙、松江、山東、福建、遼寧、河東、雲南等13個產區設立了稽核機關，只有花定、青海、新疆、西藏、蒙古等5個區域尚未設立。專行銷鹽區域共有9處，其中湘岸、鄂岸、西岸、皖岸、晉北、口北、河南等7區設立稽核機關，只有吉黑、廣西兩區尚未設立。<sup>22</sup>茲將鹽務機關財政部下設稽核總所，全國各區設稽核分所、稽核處、收稅局歸總所監督之組織系統圖繪製如下：

---

<sup>20</sup> 實業部中國經濟年鑑編纂委員會編，《中國經濟年鑑》（臺北：宗青圖書公司，1980年），頁（A）65。

<sup>21</sup> 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），頁98-99。

<sup>22</sup> 丁長清主編，《民國鹽務史稿》（北京：人民出版社，1990年），頁165。

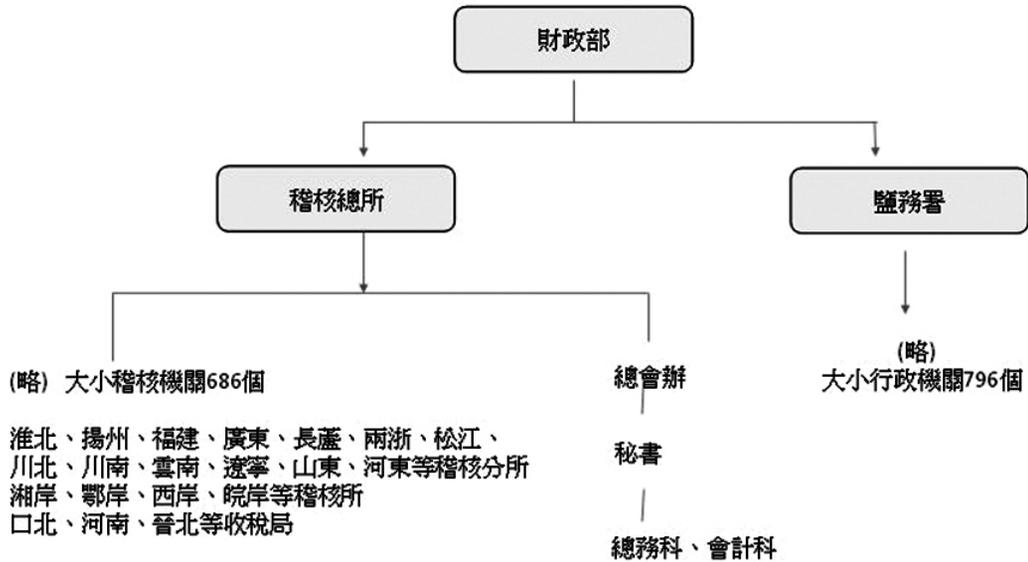


圖1、1931年鹽務組織系統圖

資料來源：實業部中國經濟年鑑編纂委員會編，《中國經濟年鑑》，頁（A）65；丁長清主編，《民國鹽務史稿》，頁165。

## 肆、鹽務稽核所的職權及其擴張

### 一、恢復職權，統由中央徵收鹽稅

南京政府成立後，完成中央形式上的統一，但軍閥各自為政，內戰此起彼伏，國民政府仍設法訂定「收回收稅職權辦法」，並取消地方附加稅，統由中央徵收鹽稅。1929年4月行政院核定稽核總所擬訂「收回收稅職權辦法」，使稽核所的職權有所依據，並恢復各地稽核機關原有的收稅職權，但遭到各區鹽運使、副使和各權運局的抵制，延不肯交。

6月國內南北問題解決，財政部長宋子文鑑於過去鹽稅之徵收事權不一，特呈請行政院將各省鹽稅統一徵收，即把地方政府的鹽斤附加稅劃歸中央統一徵

收，遇必要時，酌情撥款補助地方財政，把所有鹽務行政事務收歸鹽務機關，並呈報中央辦理。6月17日由國民政府向各省及各軍事機關發布第475號訓令，內容為近歲軍興，各省更多就地截留，增加附捐，以顧餉糈，鹽款收支因之複雜。至現在各省區或因事實關係，鹽稅統由中央核收，以後各該省區財政實有困難情形或須量為挹注，似宜由中央國庫項下酌量補助，勿庸指定稅項自行撥付。國民政府訓令各省政府及各軍事機關各地鹽稅應由中央核辦，不得就地截留。<sup>23</sup>

7月國民政府通令各省，鹽務機關有為軍隊占據者，經蔣中正總司令嚴令交出，禁止干涉，如山東之膠東各屬，由劉珍年軍遵令由山東鹽運使接收。<sup>24</sup> 此時鹽稅收入之徵收權併入鹽運使、運副，隸屬鹽務署行政系統所轄，因工作效率不彰，為社會所詬病。財政部於7月派朱庭祺任鹽務稽核總所總辦，並令各鹽運使、運副、各樞運局於8月1日將收稅職權移交各該區稽核機關接收。1929年9月國民政府控制下的各省鹽稅已有60%繳解中央，用以償還鹽債及支配政費，此時各省截留鹽稅的現象仍然存在，例如1929年11月淮北駐軍第四十九師任應岐師長因軍費奇絀，要求稅款60萬元，或准以直接向淮北稽核分所交涉放鹽准單20萬元，經中央電責該師軍隊干涉稅收，應加厲禁，並加嚴懲，但同意照准由稽核分所填准單照付，嗣後該分所亦懇電中央調該師移駐他處，以維鹽政，<sup>25</sup> 截留稅款受到很大的約束，各省截留的鹽稅數額遂呈逐年下降趨勢。

根據財政部令各鹽運使、運副、各樞運局將收稅職權交給稽核機關的命令，兩浙分所及湘、鄂、皖三岸稽核所的收稅職權於8月1日恢復，長蘆、揚州、松江各分所及宜昌稽核處收稅職權均於8月前後恢復，西岸稽核處收稅職權延至1930年7、8月間恢復，廣東、福建兩分所亦因情況特殊而於1930年間才恢復收稅職權。此外，遼寧、山東、河東、淮北、川南、川北、雲南各分所及口北、晉北兩收稅局從未被停止過收稅職權，只有花定收稅職權業經停辦而1930年時尚未恢復。<sup>26</sup>

<sup>23</sup> 江鳳蘭編，《國民政府時期的鹽政史料》，頁329-330。

<sup>24</sup> 何維凝，《中國鹽政史》，頁501。

<sup>25</sup> 周琇環編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第7冊（臺北：國史館，2011年），頁94-95；曾仰豐，《權鹽回顧錄》，頁25-33。

<sup>26</sup> 丁長清主編，《民國鹽務史稿》，頁163。

1929年冬，財政部延聘美籍顧問甘末爾（Edwin Walter Kemmerer）以謀財政之革新，曾擬稅收政策意見書。關於整理稅務之方針，大半參考甘氏之意見，其提出鹽稅為中國收入最古之財源，因近年政局不靖，致行政上發生問題，與其他賦稅行政不同，故前述關於內地稅合併於一機關之計畫，似應將鹽務稽核總所作為例外。當然稅收行政若非由同一機關處理，終不免混亂及重複之弊。中央與地方政府收入之財源為重要問題，此問題之解決，應先修正現行之稅收法規，並改組中央與地方關於稅收之行政範圍，使其就合法範圍內處理財源，此問題當然與政治有關。總之，徵稅所得之款項，應由中央政府逐級撥付於地方政府，而不應由地方政府撥付於中央政府。<sup>27</sup>

宋子文於向三中全會報告民國17（1928）年度<sup>28</sup> 鹽稅制度改良與收入進步，刊載於1930年3月12日天津《大公報》：

政府即於十七年九月令其恢復總所，並同時陸續恢復各地稽核機關，另訂職權規章，使之遵守，但使運用得宜，因於鹽稅收入大有裨益，且自恢復工作，成績顯著，視收入情形已可證明也。……本年度中除前項按成攤解外債本息，已得各省區照解外，凡歸財政部管轄之區，即將稅額及徵收辦法分別規定，使歸一律，並將各種鹽附稅概歸併稽核所徵收，一面取消包商，改良緝私，實行就場徵稅，逐漸由江、浙、皖、長江流域而擴張至上游，並統轄河北、山東及西南各省，皆由稽核所恢復而使之漸入正軌，類此改革，確有成效。<sup>29</sup>

鹽稅制度自前清和民初時期即稅率複雜，名目繁多，竟達700多種。北京政府改進方法，把各種稅目名稱一律取消，採劃一稅率。1913年公布「鹽稅條例」，規定每擔徵收2.5元，1918年修正為每擔3元，但各地並未一律遵辦。<sup>30</sup> 國內軍興以來，各省往往於正稅之外，任意徵收附加，名目繁多。1928年公布「國地稅劃分標準」，鹽稅不得設附加稅，8月二屆五中全會亦說明劃分國家、地方

<sup>27</sup> 賈士毅編著，《民國財政史·續編上冊》（臺北：臺灣商務印書館，1962年），頁642-651。

<sup>28</sup> 民國17年度，係政府會計年度，採7月制，以1928年7月1日起，至1929年6月30日止。

<sup>29</sup> 江鳳蘭編，《國民政府時期的鹽政史料》，頁330-332。

<sup>30</sup> 曹荊川，《鹽政論文集》（臺北：鹽務月刊社，1972年），頁7。

兩稅，依劃分標準將鹽稅列為國稅。1929年初全國之國稅在兩湖、兩粵、陝、甘、豫、晉、察等省區，全數為地方駐軍或地方機關自動支配；東三省及川、滇、黔等省更不能過問；只有江、浙、皖、贛4省可支配，而稅源較裕者僅江、浙2省。<sup>31</sup> 宋子文主持財政下，1929年冬在財稅政策上參考了美籍顧問甘末爾對中國整理稅務的建議，逐漸推行劃歸中央統一徵收國稅，並取消省的鹽斤附加稅，增加政府對其統治下各省區財政的控制，並逐年增加中央的鹽稅收入。據1932年鹽務稽核所估計，全國每年各省鹽附加稅的總額在5,000萬元至12,500萬元間，1932年估算約8,500萬元，以該年鹽務稽核所提報中央政府的鹽稅收入為15,773.2萬元，在國民政府管轄區域內各地軍政黨局徵收的地方鹽附加稅占中央稅收的53.88%。<sup>32</sup>

## 二、職權擴張，兼辦行政緝私與鹽務行政業務

北京政府的鹽務組織採二元系統，即以鹽務署為首的行政系統，及以鹽務稽核總所為首的稽核系統；而南京政府鹽務組織之整頓則趨向以擴大稽核系統職權為主的一元方向展開。1930年，宋子文因鹽務行政系統承清舊制，營私舞弊，而稽核系統則引進外國人事考銓制度較為健全，以隸屬鹽務署的下關掣驗局積弊太深，將其改歸稽核總所管轄，開啟行政系統改隸稽核系統的先例。大體而言，擴大稽核所職權可歸納為二方面，分別是稽核系統兼辦行政緝私與鹽務行政業務，分述如下：

其一，稽核系統擴大職權，兼辦行政緝私。北京政府時即建立了一套鹽務緝私制度，但留下來的鹽務緝私營和緝私大隊非常腐敗，吃私放私，缺額扣餉。1927年國民革命軍克復江蘇，何應欽主張裁撤緝私營。<sup>33</sup> 1928年10月蔣中正總司令電經理處長周駿彥鹽務緝私營腐敗，應竭力整理，澈底改造。<sup>34</sup> 蔣中正電

<sup>31</sup> 王榮周，《先總統蔣公與中國財政現代化》（臺北：中央文物供應社，1985年），頁48。

<sup>32</sup> 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），頁159。

<sup>33</sup> 賈士毅編著，《民國財政史·續編上冊》（臺北：臺灣商務印書館，1962年），頁261。

<sup>34</sup> 「蔣中正電周駿彥鹽務緝私營腐敗應竭力整理澈底改造及電蔣伯誠整頓浙省省防軍另電宋子文兩准鹽運使可委張家瑞」（1928年10月1日），〈事略稿本—民國十七年十月〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-060100-00014-017。

宋子文兩淮緝私營仍多舞弊，請告王若周整頓之。<sup>35</sup> 1930年2月宋子文將原隸鹽務署之緝私處獨立，改為財政部緝私處，各區緝私局改由緝私處轄，派溫應星為處長，舉辦1年，未見成效。1930年12月蔣中正電宋子文可聘魯士敦（Colonel. R.M.C. Ruxton）為鹽務顧問。<sup>36</sup> 1931年1月財政部以各區緝私機關多有剋扣軍餉，虛報名額情事，特於稽核總所設立經理科，主管採購軍裝、槍械、馬匹、電料等緝私武裝軍用物資，及發給緝私團薪餉等，以資整頓；3月國務會議准財政部將緝私營隊暨場警歸鹽務稽核所管理，另將淮北、淮南、松江、兩浙、福建、山東、河南及鄂、湘、西、皖四岸等11區緝私事務劃歸稽核所兼辦，而廣東、四川、雲南、長蘆、河東、遼寧、口北、晉北、陝甘等處暫未變更。除河南一屬，因無隊伍移交，暫未接管緝私職務外，其餘各區緝私營隊暨巡艦均於4月1日起，場警自5月1日起，先後由各區稽核分所及稽核處接管後，即重新整編緝私隊伍，一律改稱稅警。1935年4月財政部令裁撤緝私處，改由稽核總所設立稅警科，辦理全國緝務，在各區分所及稽核處內增設稅警課，由各分所經理、各稽核處稽核員或收稅總局收稅官直接指揮，水上巡緝局則歸併總所稅警科，改為水巡股，稽核機關完全接辦原為鹽務行政管理的緝私業務；並將總所經理科改為業務科，主管職務仍悉其舊，惟警隊薪餉改由會計科發給，派稽核人員月終赴防地點名發放，此項點名發餉制度實行之後，旋以事實無此需要，不久予以取消。各省緝務改革計畫，許多出自顧問魯士敦，朱庭祺總辦予以支持。茲舉重要改革如下：

（一）改訂稅警編制：過去緝私營隊與軍隊相同，採用營連排等編制，幾至軍閥化，往往一營長調動，其全營之官兵隨之移防；新制將稅警編為區、分區、隊、分隊4級，官長得以任意調動，1933年將分區階級取消，改為區、隊、分隊3級，部隊改以分隊為單位，區長不直接領隊伍，又分區長除有地方特殊者外，改為擔任督察工作，不直接經管警隊行政，如此公文遞轉較簡單直捷，監督益見週密。

<sup>35</sup> 「蔣中正電宋子文來南京面商商務禁煙財務稅務等事」（1928年10月31日），〈籌筆—北伐時期（15）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-010100-00015-067。

<sup>36</sup> 「蔣中正電宋子文可聘魯士敦為鹽務顧問」（1930年12月4日），〈親批文件—民國十九年十二月〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-070100-00016-062。本文統一譯為魯士敦（Colonel. R.M.C. Ruxton）。

(二) 劃分稅警防區：過去防區無定域，駐隊亦無定數，責任不清，考核困難；新制因地制宜，分別查明各該屬轄境內圭補要道，核定分區地段，然後斟酌緩急支配駐防隊數，務期一段防務必有一隊常川負責。1932年1-11月間於各地區先後實施分區制度；1933年12月將長蘆、四川、兩廣、雲南等區之緝私隊伍陸續歸稽核機關辦理，分別改編，實施分區。

(三) 加強稅警訓練：過去緝私營隊缺乏訓練，對鹽務認識不足。改制後，1931年特於松江設立稅警官佐訓練所，各區稅警官佐均由該所就訓練卒業者派充。又在各區設立稅警訓練所，訓練警士長，以為下級幹部之培植，魯士敦顧問建議每一稅警給予稅警執證，執證辦法之實行，將吃空額積弊予以革除。

(四) 改善稅警待遇：改制後，對警士待遇加以改善，推行職位保障法。1932年稽核所員司養老金制度恢復後，併以推行於補實之稅警官佐，使之安心服務，不敢為非，所有賣缺等情弊從此根絕。<sup>37</sup>

(五) 成立稅警總團：1930-1931年間，淮北駐軍不斷干涉鹽務，提稅放私，宋部長認為須嚴厲制止。爰再設立軍隊式之稅警3團，派總團長1人。各團營長多派留美習軍事人員充任，經費由鹽稅項下支付，選購新式槍械，加以嚴格訓練。所有稅警團的一切採辦，由總所業務科經辦；又為稽核稅警團經費起見，特設稅警稽核處，使其稽核賬目與軍需。稅警團不久成為全國著名勁旅，淮海積匪為之潛蹤，使各項改革得以順利進行。<sup>38</sup> 1936年3月，蔣中正電示徐州黃杰團長澈底改革整頓稅警團。<sup>39</sup> 稅警團成為財政部所屬具堅強戰鬥力的經濟作戰部隊。

其二，1930年代國民政府失去東北，鹽稅收入大減，加以天災不斷，人民流離，財政壓力促使政府極力整頓鹽務機構。1932年7月30日，鹽務行政與稽核系統編制方式事權不一，亟須改善，為統一事權及節省經費開支起見，將行政系統人事改由稽核系統人員兼任，以鹽務稽核所總辦朱庭祺兼任鹽務署署長；以淮北、兩浙、福建、山東各區稽核分所經理兼理各該區鹽運使，揚州、松江分所經

<sup>37</sup> 曾仰豐，《榷鹽回顧錄》，頁96-97。

<sup>38</sup> 何維凝，《中國鹽政史》，頁499-500。

<sup>39</sup> 「蔣中正電示黃杰澈底改革整頓稅警團」（1936年3月13日），〈籌筆—統一時期（154）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-010200-00154-026。

理兼任各該區運副，廈門稽核支所助理員兼任廈門運副，湘、鄂、西、皖四岸稽核處稽核員兼任各該岸樞運局局長，河南收稅總局總收稅官兼任河南督銷局局長。對於原來的運使、副運署、樞運局、督銷局等鹽務機關的行政人員加以考核，分別去留。原隸屬於這些局的各分支附屬機關一律取消，所留事務，除有特別情形外，均由稽核人員兼辦。1933年10月撤陝西督銷局，改設陝西總收稅局，同年11月長蘆稽核分所經理兼任該區鹽運使，將口北收稅總局改為長蘆區之口北支所。<sup>40</sup>

至於鹽務稽核機關接收鹽務行政機關辦法，經財政部規定三項原則如下：（一）原有行政機關應即移設各該稽核機關之內，舊有行政人員加以考核，分別去留，並得加派得力人員，惟機關每月經費不得超過1,500元。（二）原有行政方面之各附屬機關應一律取消，所遺事務，除有特別情形外，均由稽核人員兼辦。（三）所有放鹽、收稅及管理倉坨各項事務，統由稽核人員辦理。<sup>41</sup>

## 伍、鹽務稽核所的人事

席爾（Anil Seal）在論殖民制度時，曾說任何成功的殖民制度都需要本土的合作者，外來的變遷壓力唯有在它們獲得本土的一些中間人的支持時，才可能發生作用，這些人介於外人與內部群眾之間，且有能力將變遷加以轉移。<sup>42</sup> 稽核所的恢復與所進行的組織變革，有一群這樣的中介人，例如宋子文擔任財長期間（1928-1933年），曾派任留美歸國的財政技術官僚，包括稽核總所總辦朱庭祺、會計科長胡鴻猷等新派鹽務人員，並照舊錄用一批於1913-1929年以前在稽核所服務的舊派鹽務人員，對中國鹽務組織之興革有一定的貢獻。茲將鹽務組織內部的改革分述如下：

---

<sup>40</sup> 周維亮，《鹽政概論》（臺北：鹽務月刊社，1972年），頁219-220。

<sup>41</sup> 南開大學經濟研究所經濟史研究室編，《中國近代鹽務史資料選輯》，第2冊（天津：新華書店，1991），頁71。

<sup>42</sup> 羅志平，《清末民初美國在華的企業投資》（臺北：國史館，1996年），頁331。

## 一、華人總辦對稽核所的改革

1928年恢復鹽務稽核總所，1929年1月公布「鹽務稽核總所章程」，規定由總、會辦各1人承部長之命，綜理全所事務，監督所屬職員。

1928年12月28日國民政府任命劉宗翼為總所專任總辦，其於1914年即在北京政府稽核所任職，係舊派資深鹽務人員，此外不再由鹽務署署長鄒琳兼任總辦一職。劉總辦任職半年後，1929年7月5日宋子文調派會計司司長朱庭祺（1888-1979）接任總辦。朱總辦留學美國哈佛大學，具有會計專長，自1912年起長期在北京政府行政部門工作，國民政府時期曾任財政部參事、會計司司長，其人頗重操守、廉潔自持，素不願與鹽商巨賈來往，為歷任總辦之中任期最久者，自1929年7月至1937年3月，並自1932-1937年兼任鹽務署署長。朱總辦與所內會計科長胡鴻猷、總務科考績股長陳容等屬，係1929年稽核所恢復後調任到鹽務組織服務，人數甚少，被稱為新派，其上任總辦後，克服困難，整頓組織，聘請國內外會計專家，設計改進會計制度，大幅提升稽核所的工作效能，達成組織目標，稅收逐年增加。<sup>43</sup> 孔祥熙擔任財長後，鹽務稽核所總辦朱庭祺、會辦葛佛倫仍續任，朱氏任總辦時陸續將鹽務行政、緝私與稽核三部分趨於統一。

## 二、洋員會辦對稽核所的改革

1928年洋員會辦1人，仍由英籍會辦斐立克續任。與前政府時期的稽核所會辦不同之處，雖任用洋員，但改為自由聘用，不由銀行團保薦，洋員會辦由原來債權人代表的身分，成了中國政府的僱員。北京政府任用的會辦全為英籍人士，包括丁恩、甘溥（Reginolel Gamble）、史國倫（W.R. Strickland）、斐利克。國民政府恢復稽核所後，1931年2月以後，由朱總辦保薦美籍葛佛倫（F. ACleveland）為會辦（任期1931-1935年）。葛氏為美國的預算專家，藉其長才

---

<sup>43</sup> 「徐恩曾呈蔣中正查鹽務總局前任總辦朱庭祺在職期間達到稅收增加統一鹽務行政供應戰時民食等成果文電日報表」（1940年10月10日），〈一般資料—呈表彙集〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00527-137。

推動稽核所會計制度之改革，同時會辦一職不再由英籍人士獨占。<sup>44</sup>

至於中國各地區的洋員任用，以1935年為例，各地區稽核分所、稽核所，由中國人任經理、洋員任協理，共同擔負徵收存儲鹽務收入的責任。據《鹽務月刊》所載，1935年各地區鹽務組織任用美、英、法、日、德、俄、葡、比等國人士共計27人，分別為美國籍6人：總所會辦羅哈脫（O. C. Lockhart）、西文祕書蓋樂（E. M. Gall）、兩浙分所協理伍立夫（J. C. Oliver）；廣東分所協理華勒克（R. C. Walcott）、湘岸稽核處副稽核員丁瑞門（R. P. Tenny）、口北稽核支所協理柴倍敏（F.T. Chapman）。英國籍7人：總所副總視察魯士敦（Colonel. R. M. C. Ruxton）、稅警團顧問貝爾遜（C. G. Pearson）、山東分所協理成忠宣（A. J. Clements）、福建分所協理崔偉德（A. C. Tweedie）、兩淮分所協理郝戈登（W. G. Harmon）、鄂岸稽核處副稽核員竇溥思（F. E. L. Dolbs）、晉北收稅局副助理員艾維思（M. Elseworth）。法國籍6人：總所會計科副科長保德成（R. L. Baude）、雲南分所協理巴圖文（A. Padovine）、揚州稽核支所副助理員斐露培（M. O. Berub's）、鄂岸稽核分處副助理員薩桂樂（R. Seguela）、西岸稽核處副稽核員葛費納（G. L. Gofferena）、河南收稅局助理員坦以禮（R. Daniel）。德國籍1人：川南支所副助理員薩格思（G. Sax）。俄國籍1人：總所稅警科第三股幫辦蒲德林（M. S. Boutourlin）。日本籍3人：長蘆分所協理鄭梅雄、山東區大港鹽質檢定所副助理小川信次、皖岸稽核處副稽核員加藤謙一。挪威籍1人：河南分所協理柏克（O. K. B. Berg）。葡萄牙籍1人：松江分所協理盧力貝（P. Loureiro）。比利時籍1人：陝西收稅局副助理員葛培爾（T. Gopela）。上述洋員多照舊錄用，許多外籍人士於1913-1929年間經推薦到鹽務稽核所工作。

根據有關資料統計，1928年稽核所內有41名洋員，其中17名英國人占41.5%、9名法國人占22%、9名日本人占12.2%、2名美國人占4.9%；1933年稽核所內有40名洋員，其中15名英國人占37.5%、8名法國人占20%、5名日本人占12.5%、4名美國人占10%；1937年稽核所35名洋員中，13名英國人占37.1%、7名法國人占20%、5名日本人占14.3%、7名美國人占20%，可見在國民政府時期

<sup>44</sup> 曾仰豐，《權鹽回顧錄》，頁80-81。

美國人有顯著的增加，英、法等其他國籍的洋員並未增加，甚至有所減少。<sup>45</sup>

### 三、稽核所內部新、舊派人員併用

總、會辦以下人員，以舊派人員最多，勢力最為雄厚，而富保守性。組織變革成功，部分需歸因於北京政府時期英籍會辦丁恩創建良好的人事制度，培育了一批學養優良且專業的鹽務人員。國民政府恢復任用舊派鹽務人員，影響如下：（一）全國重要之稅收機關均在舊派人員掌理之中，因其對鹽商及銀行方面之應付籌款頗有辦法，有些人員不無挾此自重，稍有把持之嫌。（二）舊派人員之中以馬泰鈞、馮汝良（1937年8月滬戰爆發因公死難）、繆秋杰、曾仰豐等為首，有「四大金剛」之稱。<sup>46</sup>「金剛」為當時鹽務同仁對於鹽務頗具資望者之稱譽。

以舊派資深鹽人繆秋杰對組織變革的影響為例，繆氏1913年即考試進入北京政府鹽務稽核所任職，常隨會辦丁恩外出視察，兼任翻譯工作，學習丁恩實際到鹽區調查的工作方法和作風。國民政府恢復稽核所後，於地方稽核所擔任鹽務工作，個性剛直，兩次得罪軍閥被撤職。1929年調任川南稽核分所經理，1930年因反對軍閥劉湘截留鹽稅，此時財政部和鹽務稽核總所尚不能全面控制四川，繆氏得罪軍閥被排擠出川，奉調淮北分所經理。1931年開始改革淮北鹽務，整頓緝私，兼任緝任督察員和緝私局局長，後緝私局廢改編稅警加強訓練部隊，1932年兼兩淮鹽運使，1933年兼任稽核所淮鹽銷區總視察。

### 四、鹽務組織人事與督察制度的建立

1935年蔣中正手令中央組織部之陳立夫、徐恩曾成立鹽務緝私督察人員訓練班。當時中央組織部調選富有調查工作經驗而能廉潔刻苦之特工108人送鹽務稽核所加以訓練後，派充為緝私督察員，駐各產銷區檢舉人員貪污，協助調解鹽

<sup>45</sup> 丁長清主編，《民國鹽務史稿》，頁172。

<sup>46</sup> 「中國鹽務概況及督察工作成立後之效果」（1937年），〈賦稅（一）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080109-00011-001。

務糾紛，並改進鹽務工作。<sup>47</sup> 該班結束後，鹽務稽核所於1935年11月新設鹽務緝私督察處。朱總辦對中央所派的黨員同志極為歡迎信任，竭誠遵行鹽務督察制度，對奉派之督察人員推心信賴，提供意見無不照辦。<sup>48</sup> 此則消息由中統特務徐恩曾陳報蔣中正，請蔣中正賜予召見慰勉朱庭祺，其效忠國家當必益智奮勉。

## 陸、鹽務稽核所的績效

### 一、稽核所組織擴大，事權統一並節省行政經費

鹽務機關分為鹽務行政與稽核所系統，後者辦理收稅事務，前者辦理收稅之連帶事務。據稽核總所朱總辦之報告，1931年財政部令將淮北、淮南、兩浙、松江、鄂、湘、西、皖四岸及山東、河南、福建等11區緝私事務劃歸稽核所系統兼辦，經澈底組織整頓，稅收、放鹽均因以激增。同年8月，又將淮北等11區鹽務行政機構事務歸稽核所機構兼辦；1933年11月長蘆區的緝私事務歸入稽核所機構辦理。1934年6月將陝西鹽務歸由稽核所辦理。1935年1月，又設立西北收稅總局，以便辦理甘肅、寧夏、青海3省鹽務；5月四川各區鹽務亦漸劃歸兼辦，全國之鹽務收稅行政緝私事宜，除山西、兩廣、雲南3處外，均已由稽核所統一辦理。茲表列稽核所機構兼辦行政緝私區域與不兼辦行政緝私區域放鹽數額比較表於後（表1），以茲比較。<sup>49</sup>

<sup>47</sup> 〈顧建中〉，《軍事委員會侍從室檔案》，國史館藏，入藏登錄號：129000009328A。

<sup>48</sup> 「徐恩曾呈蔣中正查鹽務總局前任總辦朱庭祺在職期間達到稅收增加統一鹽務行政供應戰時民食等成果文電日報表」（1940年10月10日），〈一般資料—呈表彙集〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00527-137。

<sup>49</sup> 江鳳蘭編，《國民政府時期的鹽政史料》，頁498。

表1、鹽務稽核所放鹽總數比較表（1914-1933）

年別	放 鹽 總 數	
	兼辦行政緝私區域	不兼辦行政緝私區域 (東三省除外)
1914-1928之總平均數	14,960,200擔	14,282,200擔
1929	14,626,000擔	14,088,000擔
1930	17,268,000擔	14,281,000擔
1931	19,136,000擔	14,814,000擔
1932	18,273,000擔	14,775,000擔
1933	18,998,000擔	14,285,000擔

說 明：至1933年止，兼辦行政緝私之區域有淮北、淮南、兩浙、松江、鄂、湘、西、皖四岸及山東、河南、福建等11區，不兼辦區域有長蘆、河東、口北、晉北、廣東、雲南、川南、川北、重慶等區。

資料來源：江鳳蘭編，《國民政府時期的鹽政史料》，頁500。

由上表觀之，在兼辦行政、緝私事務之區域，放鹽之數1914-1928年總平均數為1,496萬擔，1933年增至1,899萬擔，計增加400餘萬擔；而不兼辦區域，收稅放鹽1914-1928年之總平均數為1,428萬擔，至1933年則增減不大。因在兼辦區域有特殊成績，雖由於稽核所事權統一，鹽務得以積極整理，而實由於稽核所制度優良，鹽務人員久於其事而經驗豐富，且俸給較優，得以養廉而操守可恃，所以兼辦區域之成績遠勝於不兼辦區域。

1931-1933年間淮北等11區自稽核所兼辦行政、緝私事務後，其稽核所本身使用之行政經費亦有減無增，稽核經費1931年係8,431,000元；1932年減至8,000,000元；1933更減至7,321,000元。茲表列稽核所機構兼辦行政緝私區域與不兼辦行政緝私區域之稽核行政緝私經費在稅收內所占百分數之比較表於後（表2），以茲比較：

表2、鹽務機關經費與稅收百分比比較表

年份	兼辦行政緝私區域	不兼辦行政緝私區域
1929	12.28%	13.20%
1930	10.80%	14.54%
1931	9.39%	14.66%
1932	8.96%	14.36%
1933	6.56%	12.99%

資料來源：江鳳蘭編，《國民政府時期的鹽政史料》，頁501-502。表內百分數係稽核行政緝私經費總數占稅收百分數。

以上表觀之，5年期間稽核所兼辦行政緝私區域，稽核行政緝私經費之總數，1929年原占稅收之12.28%；至1933年減至6.56%。稽核所未兼辦行政緝私區域，稽核行政緝私經費之總數，1929年原占稅收之13.20%，至1933年占稅收之12.99%，比之兼辦區域多了1倍。

## 二、稽核所掌理中國重要的財政收入

1928年宋子文掌理財政部後，恢復鹽務稽核所，並將稽核所不再負有償還外債的責任，維持國稅，挽回鹽政由國人自主。宋子文這一主張，導致是年11月18日英、法、日3國大使的抗議，與南京政府交涉，反對宋子文修改鹽款辦法，要求保留稽核所，以英、法、日為監督，得派會辦；不得扣留各地鹽款，以維三國債權等，並謂國府以一方的行為，變更國際協定，其後果應由國府負責。<sup>50</sup> 英、法、日大使的聲明，並未動搖宋子文的立場，1929年1月公布「鹽務稽核總分所章程」，將沿襲多年存入外國銀行的鹽稅，改存中國或中央銀行，於是政府收回鹽稅收入的保管權與支配權，並由財政部鹽務稽核所實際控制重要的鹽稅收入。

<sup>50</sup> 「蔣中正得王正廷報告與荷西比國商議修約與日本談判進度又得中央黨部執監委員召集蘇浙皖寧滬黨部指導委員會的報告，英法日三使發表反對宋子文修改管理鹽款辦法之聲明書要求保留稽核所及不得扣留各地鹽款等」（1940年11月1日），〈事略稿本—民國十七年十一月〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-0601000-00015-020。

稽核所的實際績效，可由鹽稅收入的直線上升加以瞭解。民初鹽務稽核所尚未成立以前，鹽稅收入只有2,000萬元，稽核所成立後1年（1914年）至1926年，稅收約在6,000-8,000萬元間，1927、1928年收稅事務交由管理鹽務行政之鹽運使、樞運局長兼辦，鹽稅收入減為3,000-4,000萬元，宋子文財長有鑑於此，遂於1929年恢復稽核所，並派朱庭祺為總辦，第一年稅收增至6,107萬元；接著不斷地整飭鹽務，稅收逐年遞增；1931年稽核所兼辦緝私業務，稅收增至1億3,422萬元，1932年達到1億4,218萬元；1933年稽核所兼辦行政業務，稅收增至1億5,924萬元，1934年更達到1億7,746萬元；到了1935年緝私督察處成立，對產運銷緝各方面嚴行督察，稅收增至1億8,541萬元。1936年鹽稅收入更達到2億元。<sup>51</sup> 歷年鹽稅收入列表於後：

表3、歷年鹽稅收入表（1928-1936）

年份	鹽稅收入數額（元）	備註
1928	37,567,100	
1929	61,071,000	恢復稽核所開始整頓時期
1930	104,581,000	
1931	134,228,000	
1932	142,185,000	稽核所接辦緝私後第1年
1933	159,247,000	
1934	177,461,000	稽核所兼辦行政後第1年
1935	185,416,000	
1936	205,433,000	督察制度實行後第1年

資料來源：「中國鹽務概況及督察工作成立後之效果」（1937年），〈賦稅（一）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080109-00011-001。

<sup>51</sup> 「中國鹽務概況及督察工作成立後之效果」（1937年），〈賦稅（一）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080109-00011-001。

## 柒、結語

1913年北京政府獲列強同意給予善後大借款，約定以鹽稅作為擔保，列強為確保債權，須監督鹽稅收支，因此將聘請洋員鹽務官制訂入借款合同。鹽務組織在列強影響下，形成以鹽務署為首的鹽務行政系統，及因借款而成立的鹽務稽核總所為首的鹽務稽核所系統。由借款合同內容可知，主權的損失主要表現在北京政府徵收及支取鹽稅主權落入鹽務稽核所掌理，並由華人總辦及洋員會辦共同負責，損害了中國本身的行政獨立。英國人丁恩擔任稽核總所第一任會辦，其深知民初各地鹽政紊亂複雜，並受各地軍閥干擾，乃挾列強及銀行團之力，迫使政府重新制定章程，提升鹽務稽核總所地位，並改善稽核所人事制度，採用英國式的文官制度，將全國鹽稅收入集中統一而納入正軌。1924年中國局勢仍動盪不安，列強懷疑政府無力完成精簡行政支出和提高稅收效率之重新整理財政的任務。<sup>52</sup>

綜觀1928-1936年間國民政府時期重新整頓鹽務組織，1928年6月北伐成功後，政府順利赴北京接手鹽務，12月在南京成立鹽務稽核總所，宋子文主張擴大稽核所系統，恢復會辦丁恩創建的人事制度；然政府承接北京政府與列強間所訂的借款合同，亦無法完全擺脫不平等條約的約束。國民政府為削減列強對鹽政的監管，遂修改「稽核總所分所章程」，改變與列強間的債權關係，鹽稅收入改由中國或中央銀行保管；削減列強安插在機關的洋員職權，努力擺脫列強的干涉。

從幾個面向觀察國民政府對鹽務稽核所進行的組織興革：一、修改組織章程與架構；二、著手調查全國鹽務機關情形；三、組織職權恢復，統一由中央徵收鹽稅；四、組織職權的擴張，兼辦行政緝私與鹽務行政業務；五、人事變革。1929年國民政府採行美籍顧問甘末爾建議鹽務組織稅收、行政非由同一機關處理。至1933年組織內洋員勢力仍在，藉助列強力量，使各地軍閥不敢截留鹽稅。當時中國雖為國聯會員，卻因洋人的特權淪為半殖民地，是為不合理的現象，但廢除不平等條約的談判，因一些爭議不休的問題，在拖延中進行，終究在抗戰初期裁廢了稽核所這具半殖民意義的名稱，改組為鹽務總局。1942年不平約廢除

---

<sup>52</sup> 繆明揚等著，《中國近現代政府舉債的信用激勵、約束機制》（新北：崧博出版事業公司，2013年），頁267-275。

後，總局內洋人勢力才全數由機構中退出。

值得觀察的是，在宋子文、孔祥熙的帶領下，國民政府一批新派留美的財政技術官員及舊派鹽務人員，對鹽務稽核所組織變革產生了重大的影響，在徵收鹽稅及精簡行政支出方面有所建樹，鹽稅成了中央政府較穩定的稅收，貢獻財政良多。以1928-1933年的會計年度稅收為例，鹽稅收入占該年度中央實際收入：1928年度占7%；1929年度占23%；1930年度占21%；1931年度占21%；1932年度占24%；1933年度占23%，<sup>53</sup> 1934年度占17%；1935年度占14%；1936年度占12%，<sup>54</sup> 自1928年9月開始恢復稽核所整頓以後，1929-1933年間每年鹽稅收入均達到中央實際收入的五分之一強；1934-1936年鹽稅收入達中央實際收入之比率逐年下降，但抗戰以前關稅、鹽稅、統稅為中央稅收主要來源，鹽稅仍為僅次於關稅的稅收大宗。至於1935年蔣中正派百餘名特工進入稽核所工作，因人數太少，對鹽務組織影響不大，但日後鹽務特工顧建中、李熙元因特殊的政治背景，在搶運食鹽方面比舊派鹽務人員更有辦法，亦對稽核所有一些貢獻。

對於日本帝國主義侵略下，中國淪陷區的鹽務不在本文討論的重點範圍，包括1928年5月日本開始阻撓北伐，妨礙中國統一。1931年發動九一八事變；是年10月日軍非法提取瀋陽、牛莊鹽稅300萬元。1932年3月偽滿洲國宣布自管關稅、鹽稅等；是年8月訴諸國聯請求國際干涉有關日本對中國東三省鹽稅攫奪的干擾；9月外交部照會日本抗議東三省鹽稅被攫奪。1933年日本占領熱河，干擾鹽務。這些日本帝國主義干擾中國鹽務稽核所收取鹽稅之議題，值得留待後續研究。

---

<sup>53</sup> 關吉玉，《民國四十年來之財政》（臺北：經濟研究社，1976年），頁76。

<sup>54</sup> 鄒宗伊，〈我國之戰時財政〉，收入周開慶主編，《民國經濟史（全）》（臺北：臺灣華文書局，1967年），頁411。

## 徵引書目

### 一、檔案

- 《軍事委員會侍從室檔案》（臺北，國史館藏）  
〈顧建中〉。
- 《蔣中正總統文物》（臺北，國史館藏）  
〈一般資料—呈表彙集〉。  
〈事略稿本—民國十七年十月〉。  
〈事略稿本—民國十七年十一月〉。  
〈親批文件—民國十九年十二月〉。  
〈賦稅（一）〉。  
〈籌筆—北伐時期（15）〉。  
〈籌筆—統一時期（154）〉。

### 二、史料彙編、專書

- 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。
- 丁長清主編，《民國鹽業史稿》。北京：人民出版社，1990年。
- 王正華，《國民政府之建立與初期成就》。臺北：臺灣商務印書館，1986年。
- 王正華，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第1冊。臺北：國史館，2011年。
- 王榮周，《先總統蔣公與中國財政現代化》。臺北：中央文物供應社，1985年。
- 江鳳蘭編，《國民政府時期的鹽政史料》。臺北：國史館，1993年。
- 何維凝，《中國鹽政史》。臺北：何龍澧芬，1966年。
- 吳景平、郭岱君，《宋子文與他的時代》。臺北：商訊文化事業公司，2013年。
- 吳景平，《宋子文思想研究》。福州：福建人民出版社，1998年。
- 周美華編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第4冊。臺北：國史館，2011年。
- 周開慶主編，《民國經濟史（全）》。臺北：臺灣華文書局，1967年。
- 周琇環編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第7冊。臺北：國史館，2011年。
- 周維亮，《鹽政概論》。臺北：鹽務月刊社，1972年。
- 南開大學經濟研究所經濟史研究室，《中國近代鹽務史資料選輯》，第1冊。天津：南開大學出版社，1991年。

南開大學經濟研究所經濟史研究室編，《中國近代鹽務史資料選輯》，第2冊。  
天津：新華書店，1991年。

高素蘭編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第10冊。臺北：國史館，2011年。  
財政部鹽務署鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（三）。臺北：文海出版社，  
1971年。

財政部鹽務署鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（四）。臺北：文海出版社，  
1971年。

莫德惠，《民國續財政史》，上冊。臺北：臺灣商務印書館，1962年。

曹荊川，《鹽政論文集》。臺北：鹽務月刊社，1972年。

曾仰豐，《榷鹽回顧錄》。出版地不詳：出版者不詳，1942年。

董振平，《抗戰時期國民政府鹽務政策研究》。濟南：齊魯書社，2004年。

賈士毅編著，《民國財政史·續編上冊》。臺北：臺灣商務印書館，1962年。

實業部中國經濟年鑑編纂委員會編，《中國經濟年鑑》。臺北：宗青圖書公司，  
1980年。

繆明楊等著，《中國近現代政府舉債的信用激勵、約束機制》。新北：崧博出版  
事業公司，2013年。

關吉玉，《民國四十年來之財政》。臺北：經濟研究社，1976年。

羅志平，《清末民初美國在華的企業投資》。臺北：國史館，1996年。

### 三、期刊論文

劉常山，〈鄒魯與廣東鹽務改革（1920-1922）〉，《逢甲人文社會學報》，第7  
期（2011年11月）。

賴淑卿，〈民初稽勳局與稽勳留學生的派遣（1912-1913）〉，《國史館館  
刊》，第22期（2009年12月）。