

河东盐务稽核分所及其盐务改革

雷 珂

山西师范大学历史与旅游文化学院 2019 级, 中国·山西 临汾 041000

【摘要】1913 年北洋政府签订的善后大借款将中国盐政主权自此拱手让人, 在此条款之前成立的河东盐务稽核分所成为了帝国主义在运城地区攫取盐税利益的代理人。在此期间, 由丁恩主持、洋协理柏理稳具体实施的河东盐务改革, 从先课后盐、取消消耗、整齐税率入手, 加之提高盐税, 使得河东盐税收入取得了明显的成效, 也展现了中国早期盐务管理的进步。

【关键词】河东盐务稽核分所; 丁恩改革; 盐税

1 改革前的河东盐务管理

在经营和运销方面, 清顺治六年(1649 年)实行畦归商种的政策。商人向清政府按月交纳畦课, 得向清政府注册锭名, 即商号名称, 然后利用畦地晒盐, 并领取引票, 从事卖盐。潞盐的产、销都由锭名的注册盐商统一经营。至康熙二十七年(1688 年), 由于潞盐连年歉产, 清政府便另行招商从事运销业务, 自此, 潞盐的生产、运销有了坐商和运商的专业分工, 由此也极大地提高了潞盐的产量。但清初的盐务在宣统元年以前是由各省自行办理的。中央户部职掌盐务政令, 专司奏销考成, 但全国税收, 只凭各省册报, 从无统计。“此则中央户部, 虽为管理盐务最高机关, 在实际上, 仅止审查奏销, 办理考成, 完全为稽核事务。但各省收支款项, 向分内销外销, 报部者不过十之二三, 均系内销之款, 其外销各款, 并不报部。……有稽核之名, 无稽核之实, 此盐糊涂所由称也。”

至晚清, “咸同以降, 省自为法, 厘价并征, 倍于正课, 各省盐务, 纷如乱丝, 故官制亦呈紊乱之状况。”加之战争不断, 赔款甚巨, 于是“光绪二十三年, 因清理财政, 始议修正官制, 于是年九月改户部为度支部。三十三年奏定度支部职掌章程, 废除山东等司名称, 改设管榷司, 掌各直省盐法, 稽核引票、课厘、租税、规羨、杂款、加价、折价、场课、灶课、井课、畦税各项考成, 奏销春秋拨册各款。”宣统元年(1909 年)又于中央设督办盐政处, 派度支部尚书载泽, 兼任督办盐政大臣。但实际上, 也只是将从前督抚管理盐政之权, 稍稍集中于中央, 疏销缉私仍由各省督抚负责办理, 名实之不相符。

至民国二年以前, 盐务系统紊乱, 弊端百出。场产之盐毫无管理, 场官仅照例按期呈报产数, 而盐官多与运商勾结, 不认真掣放, 造成严重走私。卤耗方面, 盐商动辄加耗, 盐官趁机收贿, 加耗之外又夹运私盐, 民初的盐务腐败已达极点。从民初起至民国二年十月, “各省解交税款之款数, 只洋二百六十万元, 而中央协助各省之款, 计洋一千四百万元。”中央财政借据状况可见一斑。

2 河东盐务稽核分所的成立

2.1 善后大借款

辛亥革命后, 一方面, 社会大动荡造成各省解款多已停止, 清政府又留下巨额债务, 中央政府财政困窘, 不得不举外债以维持。另一方面, 袁世凯为巩固其反动政权, 镇压民主革命党人以筹集战费, 与此同时帝国主义在清王朝覆灭后急需一位代理人, “善后大借款”即在此背景下签订。

1912 年 3 月北洋政府开始与英、法、德、美、日、俄六国银行团进行谈判, 商量借款事宜, 期间银行团提出借款必须以监督

中国财政为条件, 以全部盐税作为担保, 且必须任用外国人直接监督、管理盐税的稽征和用项, 并对盐务进行改革, 因条件过于苛刻, 无异于将中国盐政主权拱手让人, 遭到国内舆论的强烈反对, 谈判曾一度中止。到 1913 年 4 月 26 日, 袁世凯派未经国会批准, 派国务总理赵秉钧、外交总长陆征祥、财政总长周学熙为全权代表, 在北京汇丰银行大楼与英、法、德、俄、日五国银行团(美国中途退出)作最后的谈判, 签署了 2500 万英镑的《中国政府善后借款合同》, 借款年利息为金币五厘, 期限为四十七年。

根据借款合同, 为了监督中国盐税收入, 其规定, “中国政府在北京设立盐务署, 由财政总长管辖。盐务署内, 设立稽核总所, 由中国总办一员, 洋会办一员总管……又在各产盐地方, 设立稽核分所。设经理华员一人, 协理洋员一人。(此二员之等级、职权均相平等, 即系英文所称华洋所长)该二员会同担负征收存储盐务收入之责任。”由此, 1913 年 1 月, 盐务稽核总所在北京成立, 经中国驻英大使聘请并经五国银行团认可后, 英国人丁恩出任盐务稽核所会办。其在任六年之久, 草拟《丁恩改革中国盐务报告书》, 总揽中国盐务大权。

2.2 河东盐务稽核分所

根据善后借款合同, 1913 年 6 月, 河东盐务稽核分所在运城成立, 第一任经理为王克均, 协理为英国人柏理稳。在河东盐务稽核分所任职的外籍协理, 先后有美国的季理义、英国的纽伦、挪威的柏克等。这些每月拿着 1170 块银元的高薪, 名为协理, 实际上操纵着盐税大权。

为将整个河东盐政事务完全掌控, 柏理稳在丁恩支持之下, 就与河东盐运使署多次发生冲突。首先便以河东盐运使署及其所辖负责缉私的运卫营经费开支过大为名, 要求裁减其经费开支。丁恩在报告中有记: “运卫营兵士, 系驻扎城中, 距盐池甚远。而盐池沿岸并无兵士守护, 于是走私得以通行无阻。……即运卫营经费一项, 由民国二年五月二十一日至十二月三十一日, 已有八万九千八百三十九元之多也。其时, 鄙人以支所经费实属过钜, 而盐务办理情形, 又极不妥善, 遂极力提出意见, 谓非从根本上整顿不可。政府于是将杨君调充道尹。及于民国二年十二月六日改派高景秋为河东盐运使。但此种更动, 于河东盐务并无裨也。”随后, 柏理稳又通过丁恩用财政部命令强制高景秋裁减整顿运卫营, 改为缉私营, 且全年经费不得超过五万元。虽高景秋借势亲自呈准大总统批令, 将财政部令饬暂行取消, 但仍无法与丁恩相争, 其结果最终还是运卫营裁革后改编为缉私营, 盐运使署下设之运销机构督销局也被裁撤。

经此之后, 河东盐务完全掌控在洋员柏理稳的手中, 这固然

是近代中国半殖民地化大环境下的悲哀，但客观上为河东的盐务改革扫清了部分阻力，河东盐务稽核分所也成为民初河东盐务改革的大本营。

3 丁恩主持的盐务改革

1914年5月，丁恩亲自来到运城盐池巡视，河东盐务改革随之开展起来。丁恩依据其前往全国各盐产区的考察经验，“审知中国幅员辽阔，情形复杂，乃取渐进主义，所拟改革办法，如开放引岸，停止官运诸端，必以地方情形为依据，皆切实可行。”对于河东盐务，丁恩认为“改良河东盐务若采用印度办法，则殊属简单，所最要者莫如征收一次过直接税。”因此，河东稽核分所之下的盐务改革，其主要措施大致如下：

3.1 先课后盐

按传统征税方式，各盐区大都先放盐后收税，因此盐商采取支付期票的方法，致使欠税现象多有发生，盐商实际缴纳税款与盐场应收税款相差悬殊。于是，1913年10月，财政部按丁恩之法颁布命令，以后政府盐税，要在未起运以前预先缴纳。据此，河东盐务稽核分所规定：“凡是运售食盐者，都得事先填写印有英文和中文的纳税四联单，经过河东稽核分所经理、协理会同签字，向指定的中国银行运城分行交税后，再从稽核分所领取‘摺盐准单’，才能到池内领盐。”

3.2 取消卤耗

清代运盐行销，在按引配盐时加耗，称为卤耗，作为对盐商运销中损耗的一种补贴。卤耗多少，视地区之气候、运途之远近等条件而定。所加之卤耗盐，商人不必另给灶户盐价。此项政策原为清政府为弥补食盐损耗而给商人带来的损失，但因盐官私下受贿，与盐商相互勾结，私加卤耗过多，使政府盐税收入蒙受损失。因此，丁恩提议，所有由场坨起运之盐，无论其将来消耗若干，均须按照放盐时查明之重量征收税款。这项改革，杜绝了盐商运盐时多运和盐官借机索贿的现象。

对于河东盐场，“查民国二年间，凡由池盐运往安邑县之盐斤，每包一百二十五斤，准给包皮绳索五斤，另每包准给卤耗二斤半。但盐包每个实抵重三斤半。故于民国三年十月间，将包皮绳索减至四斤，而卤耗则取消焉。”

3.3 整齐税率

在运销方面，丁恩依据以往印度盐税制度，主张取消中国的专商引岸制而采取自由贸易原则，就场直接收税一次，然后交给商人运销。1914年3月，他就撤销了河东销盐局，并于1916年开放了“陕岸”销区。

4 结语

不论丁恩的改革政策如何，其直接目的还是增加盐税收入，因而在先课后盐、取消卤耗与整齐税率之外，对于河东盐场，河东盐务稽核分所就采取提高税率的方法来增加税收。由表1可见，六年中，运城盐池税收的95%都经由河东盐务稽核分所交给了五国银行团，其盐务改革成果显而易见。

表1 运城盐池税收情况(1914—1919年)

年别	全年盐税总额(元)	交五国银行团额(元)
1914	1,924,874.53	1,829,784.04
1915	3,963,563,.84	3,286,489.75
1916	2,101,311.14	2,654,235.42
1917	3,683,024.54	3,426,814.28
1918	3,676,764.54	3,355,566.60
1919	3,173,367.04	3,028,846.14
合计	18,522,905.63	17,581,736.23

虽然河东盐务稽核分所为帝国主义攫取了巨大的盐税利益，但从另一方面来说，此次盐务改革解决了中国历年来的某些积弊，是盐制上的一次革新。

1927年，蒋介石国民政府曾下令盐务稽核总所及其分所机构，至1937年7月，河东盐务稽核分所与河东盐运使署合并，成立河东盐务管理局，继续着河东盐务稽核分所的一切职能，到1938年，日军侵入，运城沦陷，河东盐务稽核分所及其代理人活动从此结束。

参考文献:

- [1] 杨彩丹. 民国初期的河东“盐税改革”[J]. 盐业史研究, 2007(01): 27-31.
- [2] 杨彩丹. 20世纪运城盐业变迁研究[D]. 西北大学, 2006.
- [3] 曹蕾. 民国时期的盐务稽核所及其改革[D]. 河北师范大学, 2005.
- [4] 柴继光. 河东盐务稽核分所始末——运城盐池研究之七[J]. 运城师专学报, 1986(01): 67-70.
- [5] 中共晋南地委调查研究室:《银湖春光》, 山西运城文化用品厂1961年印刷(内部资料).
- [6] 载财政部盐务署盐务稽核所总所:《中国盐政实录》(四), 财政部盐务署盐务稽核总所, 民国22.10.
- [7] 曾仰丰:《中国盐政史》, 上海书店出版, 1984年.