

鄒魯與廣東鹽務的改革（1920—1922）

劉常山*

摘 要

鄒魯是國民黨元老。求學時受教於朱執信，和陳炯明同窗，參加革命，推翻滿清。鄒魯早年的事業和陳炯明關係密切，在討袁、護法運動、粵軍回粵、收復廣東革命基地等活動中，表現優異，並逐漸獲得孫文的信任，民國 9 年 11 月，被任命為兩廣鹽運使。本文旨在探究鄒魯擔任兩廣鹽運使一年七個月中，對弊端百出的兩廣鹽務，興利除弊的作為，包括：成立鹽務研究會、改鹽場為鹽務管理局、緝私營隊的裁併、杜絕貪污、提升行政效率等；此外，也試著指出，鄒魯在陳炯明六一六事件前，以兩廣鹽稅，支持孫文北伐，以致與陳炯明關係絕裂，幾遭不測，從此受知於孫文，日後出長國立廣東大學，讀校三民主義，國民黨一全大會後，被孫文指定為中央執行委員兼青年部長，負責國民黨的青年工作，奠定了他在國民黨中的重要地位。兩廣鹽運使成為鄒魯一生中關鍵性的一段經歷。

關鍵詞：鄒魯、孫文、陳炯明、鹽務、粵軍

* 逢甲大學歷史與文物管理研究所專任講師

壹、前言

鄒魯原名澄生，自以天資魯鈍，改名「魯」，塾師饒資泉以「海濱」二字給他做別號，又號「澄廬主人」，筆名亞蘇。清光緒 11 年正月初六（西元 1885 年 2 月 20 日）出生於廣東省大埔縣。¹父鄒應森為裁縫兼小販，十分貧窮，家務賴母親木氏刻苦操持，勉強維生。由於家境清寒，自幼養成勤勞節儉、刻苦耐勞的習性。²

光緒 31 年（1905），鄒魯入廣東法政學堂，教師中如：朱執信、古應芬、葉夏聲、李文範均革命黨人，其中以朱執信最受學生敬重³，同學中與陳炯明最要好，共同參與了革命，鄒魯早年的事業和陳炯明有密不可分的關係。

宣統元年（1909）的新軍之役，因為鄒魯曾在潮州韓山書院就讀，結交了潮梅知名人士⁴，奉命前往潮州、汕頭，運動民軍響應，奠定了他在潮梅的人際關係。廣東諮議局成立，丘逢甲當選副議長，陳炯明當選議員，革命黨人古應芬為諮議局書記長，鄒魯任書記，在丘逢甲掩護下從事革命。三二九之役前，辦「可報」宣傳革命，⁵可報被勒令停版後，加入姚雨平攻打小北門，佔領飛來廟，以迎新軍入城的一路，未發動而敗，逃往香港。⁶

民國建立，當選國會議員，曾經彈劾袁世凱未經國會同意，以鹽稅為抵押，違法舉借善後大借款，是他一生中首次與鹽務發生關係。⁷討袁期間，鄒魯協助接替胡漢民出任粵督的陳炯明，推動討袁工作，惟廣東軍隊多為袁氏金錢收買，失敗後，陳炯明逃香港，⁸鄒魯也離粵赴日本。以李根源、陳炯明的關係，參加了歐事研究會。⁹民國雜誌創刊，鄒魯奉孫文之命，任編輯，在出版的六期中，共撰寫了八篇文章，直指袁氏篡奪民國的野心。¹⁰吾人從鄒魯參加歐事研究會，而未參加中華革命黨，作為觀察的指標，可看出在此階段，他受陳炯明的影響較大，與孫文的關係則較為疏遠。

民國六年，孫文南下廣州護法，鄒魯協助陳炯明建立粵軍，成為護法唯一的

¹ 鄒魯《回顧錄》（一），台北三民書局民國 67 年 7 月初版，頁 7—10；劉熾超等修、溫廷敬等纂《大埔縣志》附鄉先輩事略，民國 60 年大埔同鄉會影印本，頁 31

² 劉常山《鄒魯研究》（1885—1925），東海大學碩士論文，民國 69 年 6 月，頁 6

³ 呂芳上《朱執信與中國革命》，中國學術獎助委員會民國 67 年出版，頁 88—89

⁴ 鄒魯《澄廬文選》，國立中山大學校友會編《鄒魯全集》（9）三民書局民國 65 年 10 月初版，頁 238

⁵ 段雲章、陳敏、倪俊明著《陳炯明的一生》，河南人民出版社 1989 年 4 月 1 版 1 刷，頁 17

⁶ 朱浩懷《姚雨平先生革命史》，廣東耀昌印務局民國 34 年出版，頁 18—21

⁷ 鄒魯《回顧錄》（一），頁 67—頁 69

⁸ 陳演生編《陳競存先生年譜》，香港出版（出版年月不詳），頁 19

⁹ 李根源《雪生年錄》，台北文海出版社影印本，頁 60

¹⁰ 劉常山《鄒魯研究》（1885—1925），東海大學碩士論文，頁 69—70

軍事力量。民國 9 年，粵軍回粵，驅逐盤據廣東的桂系力量，重建廣東革命基地，鄒魯聯絡各地軍隊響應，貢獻頗大。驅逐桂系後，孫文任命陳炯明為廣東省長，並特別囑陳炯明任命鄒魯為兩廣鹽運使。¹¹

研究鄒魯的學者對鄒魯的研究，大多集中在他政治活動的歷程，及教育事業上的成就，在現有中文學術性著作中，對鄒魯研究成果最豐碩的，首推陳哲三教授，他的論文〈鄒魯與廣東革命基地的建立〉、〈鄒魯追隨國父革命紀〉、〈鄒魯在抗戰時期的言論〉、〈鄒魯與抗戰建國〉，主要集中於鄒魯革命事業與言論的闡述，〈鄒魯與國立廣東大學的創辦〉、〈國立中山大學石牌建校始末〉、〈鄒魯的教育思想〉則為其對鄒魯教育領域的研究，此外還有〈鄒魯與三民主義〉、〈鄒魯與丘逢甲的師生情誼〉、〈鄒魯與戴傳賢的交誼及其共同志業〉、〈鄒魯的晚年〉、〈鄒魯先生的家世青少年時代及其革命思想的萌芽〉等作品，均未提及鄒魯與鹽務的關係；另外，黃福慶教授的〈鄒魯與國立中山大學〉、周興樑先生的〈鄒魯與廣州中山大學的創辦及其前期的發展建設〉等論文中，也都未討論到鄒魯在擔任兩廣鹽運使時期的作為；許繼峰先生《鄒魯與中國革命》（1885—1925）一書中，對鄒魯於民國 9 年 11 月出任兩廣鹽運使，至民國 11 年 6 月離職期間的作為，也僅以三行文字加以敘述；作者自撰的碩士論文《鄒魯研究》（1885—1925）中，曾以一節約 3000 字加以敘述，是各方研究鄒魯的作品中，對鄒魯在鹽運使階段論述最為詳細的，不過論文至今並未出版，而且自己當年也未體認到鹽運使階段在鄒魯一生中的重要性。本文旨在利用近年蒐集的鹽務相關資料，探討鄒魯擔任兩廣鹽運使期間，對廣東鹽務興革的作為，也嘗試點出，兩廣鹽運使階段，是鄒魯一生事業的重要轉折點，鄒魯與同窗好友陳炯明關係破裂、和孫文建立直接關係，奠定他日後在國民黨中的地位，以補鄒魯一生關鍵時期研究的不足。

貳、出任兩廣鹽運使前的鄒魯與兩廣鹽務

一、護法運動時期的鄒魯

張勳復辟事件後，段祺瑞不願依民國元年的臨時約法恢復一屆國會。孫文電邀國會議員南下開會，倡導護法。民國 6 年 8 月，國會開非常會議於廣州，鄒魯是一百餘位與會議員之一。非常國會通過「中華民國軍政府大綱」，選孫文為軍政府海陸軍大元帥¹²。9 月 24 日，孫文任命鄒魯為代理財政部次長，負責部務，

¹¹ 陳哲三，〈鄒魯與廣東革命基地的建立〉，《近代中國》第八期，民國 67 年 12 月，頁 162—180

¹² 孫曜《中華民國史料》，台北文海出版社民國 56 年影印本，頁 413—416

原擬派鄒魯攜 500 萬元債票去南洋募款，以解軍政府財政困難的燃眉之急。¹³十五天後，財務困難未能解決，大元帥任命廖仲愷署理財政總長，鄒魯交卸部務。

桂系軍人歡迎孫文南下護法，目的在利用軍政府為對北方討價還價的籌碼。軍政府本身毫無實力，處境艱困，亟思建立一支政府軍，胡漢民、汪精衛、朱執信、鄒魯等人，多次與北洋政府任命的廣東省長朱慶瀾接洽，朱慶瀾允諾以省長親軍司令名義，撥二十營給陳炯明指揮。¹⁴粵督陳炳焜不願軍政府擁有軍隊，先包圍陳炯明司令部，奪其軍隊，繼而逼走朱慶瀾。適段祺瑞命傅良佐率兵南下，欲剿平南方，實行武力統一，迫使桂系不得不減少內部矛盾，共禦外敵。經多方協調，允將省長親軍二十營交陳炯明指揮，組成援閩粵軍，條件是必須離粵征閩，不得留駐廣東。¹⁵

桂系嫉視孫文領導的軍政府，利用非常國會中親桂系的政學系，聯合益友系的吳景濂，在非常國會中提出「修正軍政府組織案」，以總裁合議制取代大元帥制，排擠孫文。鄒魯、居正等人反對無效，民國 7 年 5 月 4 日，非常國會通過軍政府改組案，孫文拒絕接受總裁之位，離粵赴滬。¹⁶改組醞釀期間，鄒魯以同學身份致電陳炯明，希望具有實力的陳炯明支持孫文，勿為他人利用。¹⁷孫文離粵後，鄒魯留穗擔任粵軍代表，負責籌款接濟粵軍。

援閩粵軍是為護法而成立的，國民黨同志對粵軍抱著很大的期望，可說是傾全黨之力支持粵軍的發展。援閩粵軍經艱苦奮戰，攻克詔安、漳浦、海澄等地，8 月 31 日會師漳州。又分兵佔領永定、建寧、長泰、同安、安溪、順昌，12 月 6 日，陳炯明和李厚基簽停戰協議，粵軍共佔有閩南、閩西的龍巖、漳州、汀州所屬二十六縣，成立了閩南護法區。¹⁸

廣東自清末即為賭博、鴉片之淵藪，地方官以賭稅為重要財政收入，占歲入的五分之一。¹⁹民初，胡漢民任都督時，嚴禁煙、賭，成效大著，氣象一新。二次革命後，龍濟光、陸榮廷相繼治粵，煙賭又復盛行，民生艱困，鄒魯以為「推厥禍始，由於任粵長官多非粵人」之故²⁰，各方咸有「粵人治粵」的主張。鄒魯知道粵軍回粵只是時間問題，而回粵時必經潮汕，鄒魯自清末革命時期，就曾經

¹³ 〈大元帥府簡任人員姓名錄〉，黨史會編《革命文獻》49 輯，頁 188；上海《民國日報》民國 6 年 10 月 14 日，轉引自林能士〈經費與革命—以護法運動為中心的一些探討〉，《國立政治大學歷史學報》第 12 期，1995 年 5 月，頁 114

¹⁴ 鄒魯《回顧錄》，頁 103

¹⁵ 陳演生編《陳競存先生年譜》，頁 22；段雲章、陳敏、倪俊明著《陳炯明的一生》，頁 116—121

¹⁶ 居正《梅川譜偈》，李翊民等編《居覺生先生全集》上冊民國 43 年出版，頁 53；邵元冲《總理護法實錄》，黨史會編《革命文獻》第 9 輯，頁 94

¹⁷ 〈鄒魯致陳炯明電〉，黨史會庫藏毛筆原件

¹⁸ 呂芳上《朱執信與中國革命》，頁 299；段雲章、陳敏、倪俊明著《陳炯明的一生》，頁 130—135

¹⁹ 呂芳上《朱執信與中國革命》，頁 95

在潮梅地區聯絡同志，在當地有很好的的人際關係，就在潮汕積極聯絡民軍，他又派譚啓秀、蔣光鼐、林骨聯絡在潮汕駐守劉志陸的部隊，以饒光、羅兼柔為內應。此時孫文屢次電告陳炯明，希望他早日下定決心，回師廣州，鄒魯曾親至漳州，當面對陳炯明說：「現在你不回師，等到岑等勾結就緒後，你不免要被消滅，與其將來被消滅，不如現在回師，成則可繼續護法大業，敗亦為護法犧牲，非常光明。」²¹陳炯明一則因為實力不足，再則因餉彈兩缺，顧忌頗多，不願回師。

民國9年，直系軍閥勢力膨脹，有與皖系爭雄之心，欲聯絡桂系攻擊福建的閩督李厚基，同時消滅粵軍。7月，直皖戰爭爆發，桂系遣兵進攻福建，陳炯明才下定回師驅桂的決心。8月12日，粵軍誓師，兵分三路回粵。²²潮梅為粵軍回粵必經之道，其守軍早為鄒魯、姚雨平等運動分化，不出旬日而定，桂軍將領也承認：「潮汕之失，謂為兵變亦可。」²³潮汕既得，廣東門戶大開，桂軍士氣低落，各方紛紛響應，10月22日粵軍攻下惠州，29日李福林、魏邦平入廣州，廣東次第平定。

廣東光復後，陳炯明致電上海政務總裁，推薦廖仲愷任政務廳長、鄒魯任財政廳長。²⁴財政為所有主政者必須掌握的部門，孫文幾經考慮，任命廖仲愷掌財政，鄒魯主政務。陳炯明也致電同意。²⁵但是鄒魯以孫文和陳炯明兩人對其出處意見不同，懇辭不就。財政為庶政之母，從陳炯明推薦鄒魯擔任財政廳長，可以看出他與陳炯明關係的密切。後孫文囑陳炯明，任命鄒魯擔任兩廣鹽運使，鄒魯在民國9年11月25日就職。²⁶

鄒魯因為在粵軍回粵的過程中，組織義勇軍，聯絡駐守潮汕的軍隊，響應粵軍，對重建廣東革命基地，貢獻很大，在孫文和陳炯明都同意的情形下，出任兩廣鹽運使，此舉一方面是鹽運使的職位，依照民國三年財政部鹽務署釐定各省運署章程時，將兩廣鹽運使定為最要缺，薪額定為八百八十元，職權、待遇、福利均佳²⁷，以此職位酬庸鄒魯對重建廣東革命基地的貢獻，是一個妥當的安排；另一方面是，廣東省主要財源，全靠財政廳及鹽運署的收入，此二機關成為廣東革命政府和廣東省政府經費供應者²⁸，其主官必須是孫文及陳炯明都信任的人，鄒魯符合了此一重要條件，得以出任此職務。

²⁰ 鄒魯〈致上海和平會議唐總代表紹儀臚陳粵民痛苦書〉，《澄廬文選》，頁324

²¹ 孫文〈致漳州陳競存書〉，黨史會庫藏抄件；鄒魯《回顧錄》，頁107

²² 陳演生編《陳競存先生年譜》，頁25

²³ 李培生編〈桂系據粵之由來及經過〉，黨史會編《革命文獻》第51輯，頁84—85

²⁴ 黨史會藏，民國9年10月31日〈陳炯明報告廣東軍事電〉

²⁵ 黨史會藏，民國9年11月4日〈陳炯明報告廣東軍事電〉

²⁶ 鄒魯《回顧錄》，頁108；鄒琳編，《粵鹺紀實》第二編職官，文海出版社影印本，頁20

²⁷ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第二編職官，頁7

²⁸ 鄒魯《回顧錄》，頁129

二、廣東的鹽務概述

(一) 鹽場

廣東自漢代開始有產鹽的記錄，武帝元封元年（西元前 110 年），實行鹽鐵專賣，在南海郡番禺縣、蒼梧郡高要縣設置鹽官。²⁹經南北朝、隋、唐，廣東海鹽產區逐漸擴大。宋太祖建隆年間（960—962），廣東鹽場已有 18 場，³⁰元代廣東有鹽場 13 所，部分地區改煎鹽為曬鹽，生產成本降低，生產力也提升。明代，鹽場數量增至 29 場，廣東成為全國主要鹽產區之一，明朝設廣東鹽課提舉司，管理 14 鹽場，海北提舉司，管理 15 鹽場。³¹清光緒 24 年，將各產鹽場柵加以歸併，留存 18 場柵。

民國初年，鹽場有增設也有兼併，至民國 9 年，鄒魯就任兩廣鹽運使時，廣東共有：淡水場、碧甲柵、大洲場、墩白場、石橋場、海甲柵、小靖場、招收場、隆井場、惠來柵、海山場、雙恩場、電茂場、博茂場、白石場、烏石場、三亞場等 17 場柵。³²

(二) 鹽政機關

在鹽政主管機關方面，漢代在中央以大農領鹽鐵事，東郭咸陽以齊大煮鹽為負責鹽務的大農丞，在南海郡番禺縣、蒼梧郡高要縣設置鹽官。唐代在嶺南設有巡院³³，宋代在兩廣地區設有提舉茶鹽官³⁴，元代在廣東置鹽課提舉司，隸屬於行省。³⁵明代在中央戶部下有三司，鹽務政令由山東司主管，職權僅止於頒給鹽引、審核解部課款、辦理考成。各省鹽政由布政使司主管，省自為政，自明代開始。明朝在廣東及海北置鹽課提舉司。³⁶

清繼明後，鹽務官制大都沿襲明朝舊制，由中央戶部山東司掌管鹽務政令，

²⁹ 廣東省地方史志編纂委員會編《廣東省志》財政志，廣東人民出版社 1999 年出版，頁 67

³⁰ 王存等撰《元豐九域志》卷九，台灣商務印書館民國 57 年 12 月台一版，頁 415，418，431，432，頁 460

³¹ 鄒琳編《粵鹺紀實》第一編總說，頁 2；唐仁粵主編《中國鹽業史》地方編，北京人民出版社 1997 年 9 月 1 版 2 刷，頁 557—559

³² 曾仰豐，《中國鹽政史》，北京商務印書館 1998 年 4 月影印本，頁 65—66

³³ 曾仰豐，《中國鹽政史》，頁 88—頁 93

³⁴ 郭正忠《宋代鹽業經濟史》，北京人民出版社 1990 年 1 版 1 刷，頁 327—336；戴喬煊《宋代鈔鹽制度研究》，中華書局 1981 年 3 月新 1 版，頁 164—167

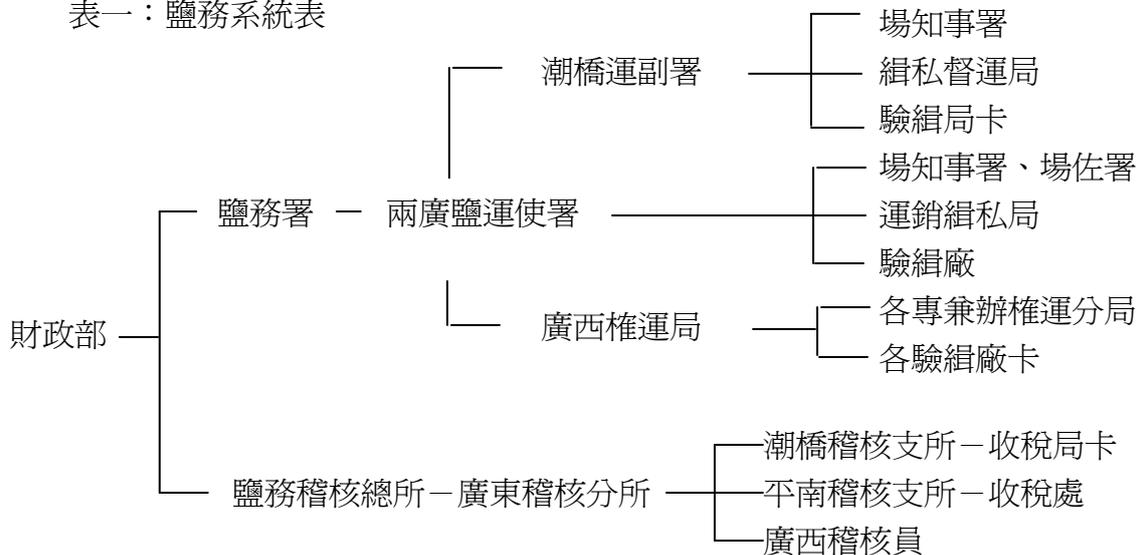
³⁵ 宋濂等撰《元史》，卷 85〈百官志一〉洪氏出版社民國 64 年元月出版，頁 2134；曾仰豐，《中國鹽政史》，頁 104

³⁶ 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 496—506

專司奏銷考成，地方鹽官，兩廣設有都轉鹽運使司。宣統 2 年（1910），為整頓地方鹽政，部份行省設立了鹽政公所，作為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 3 年，改鹽政處為鹽政院，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。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。³⁷

辛亥革命爆發，各省各自為政，清政府所設鹽政院已裁撤，形成舊制已廢，新制未施行的窘狀，鹽政機關漫無統紀。廣東獨立後，廢除兩廣鹽運司，先設廣東鹽政公所，旋改名廣東鹽政處，因為以廣東立名，以致行鹽廣西發生問題，民國元年 9 月，改稱兩廣鹽運使。³⁸民國 2 年，善後大借款成立，依照借款合同設立了廣東鹽務稽核分所，成為獨立的收稅機關。³⁹相關的鹽務機構加上隸屬於鹽務行政機構的緝私單位，鄒魯接任兩廣鹽運使時，兩廣的鹽務行政機關包涵了鹽運使、運副、樞運局三大系統，和與其平行，主管收稅的廣東鹽務稽核分所，構成了兩廣地區鹽政體系，茲繪簡表如下：

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

³⁷ 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，頁13—15；丁長清、唐仁粵主編，《中國鹽業史》近代當代編，頁27—28

³⁸ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第一編總說，頁4；曾仰豐，《中國鹽政史》，頁125—126

³⁹ 劉常山，〈善後大借款對中國鹽務的影響〉（1913~1917），逢甲人文社會學報第5期，頁134~135

(三) 運銷

廣東食鹽的運銷，分省河（廣州）、潮橋（潮州）兩大配運系統，瓊崖為另一區，省河系統，依照銷地又分為：1.東櫃，銷售粵省東部及毗鄰江西各縣；2.南櫃，銷區為廣東南部各縣；3.西櫃，銷售範圍包括廣西全省和貴州數縣；4.北櫃，銷售區域為粵省北部及湖南、江西數縣；5.中櫃，銷區為廣東中部地區；6.平櫃，銷售區域是廣東極西各縣和廣西若干縣。潮橋系統，食鹽銷售汕頭附近，及福建、江西數縣，總計粵鹽銷區共計 224 縣。⁴⁰

民國成立，廣東省自清末以來由鹽商孔法徠統包承銷的食鹽，每包省配收餉銀四兩四錢五分，因為私販充斥，銷數日絀，商人不堪虧損，不敢繼續承銷。革命政府為應付財政需求，將中西北三櫃開放自由銷售，成為全國最早廢除引權，實行自由銷售的地區之一，不過東平南三櫃及潮橋、瓊崖等處，仍由專商承銷，形成自由運銷與包商二制並行的情況。⁴¹

民國 2 年，北洋政府善後大借款成立，以鹽稅為擔保，為了確保中國償債能力，依照合同，中國政府在北京設立鹽務署，由財政總長管轄。鹽務署內設立稽核總所，在各產鹽地區設立稽核分所，兩廣地區依約設廣東鹽務稽核分所，經理華員一人，協理洋員一人，該二員會同擔負徵收存儲鹽務收入之責，其聘任、免任，由華洋總會辦會同定奪，由財政總長核准。稽核分所的華洋經協理，須會同監理引票之發給及徵收各項費用及鹽稅，並將收支各事，詳細報告該地方鹽運司及北京稽核總所，由稽核總所呈報財政總長後，分期將報告頒佈⁴²。同時也規定了各產鹽地方鹽斤納稅後，須有該處華洋經協理會同簽字，方准將鹽放行。所有徵收之款項，應存於銀行團或銀行團認可之存款處，歸入中國政府鹽務收入帳內，並應報告稽核總所，以備與稽核總所所存之表冊核對。

由於辛亥革命後，廣東的中西北三櫃開放自由貿易，及善後大借款合同簽訂後鹽務稽核分所的成立，使得兩廣食鹽運銷和鹽務機關有了不小的改變，稽核分所侵奪了鹽運使署鹽稅控制權。

⁴⁰ 廣東省地方史志編纂委員會編《廣東省志》稅務志，頁 91；丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），台北文海出版社，60 年 12 月影印本，頁 2629—2630

⁴¹ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第一編，頁 10—頁 11；唐仁粵主編，《中國鹽業史》地方編，頁 560—561

⁴² 〈善後大借款合同〉第五款，革命文獻，第六輯，頁 32—33。

參、鄒魯的鹽務改革

一、改革的背景

中國鹽務積弊已久，各種利益糾葛之下，任何人想在短時間內解決累積已久的弊端是不可能的。自民國 2 年善後大借款合同簽訂後，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，從事鹽政改革，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⁴³，對中國鹽務弊病知之甚稔，任職期間，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、統一稅率等項的改革，較具績效。⁴⁴整體而言，鹽務主導權是掌握在鹽務稽核總所外籍會辦手中，尤其是丁恩擔任稽核總所會辦期間（1913-1918），他人欲干涉鹽務是不太可能之事。⁴⁵

廣東鹽務，也因丁恩的改革有所改進，但是廣東地方鹽務弊病仍多，民國 4 年 3 月，財政總長周學熙曾說：「廣東鹽政實為中國內之最不善者」⁴⁶，此說雖並無具體事證，但是仍可以讓我們了解，廣東鹽務有很大的改進空間。

民國初年，袁世凱執政期間，解決了南方的二次革命，解散了國民黨與國會，加強了中央統制權，地方截留鹽稅情形不再，中央鹽稅收入明顯增加，強化了中央對地方財稅的控制。⁴⁷鹽務改革由中央政府主導，地方政府無權干預。但是，袁世凱死後，列強在中國利益相互衝突，扶植各派系的軍閥，霸佔地盤，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，原來就可以保留一部分鹽稅為協款，導致民國五年起，首先由北京控制力較弱的廣東、雲南、四川三省，將當地鹽稅加以截留，列強為培植一些地方軍閥，作為他們侵略擴張的工具，銀行團在不影響其債權的前提下，採取默許的態度，甚至由稽核所與地方政府達成協議，將扣除鹽務經費以外的稅款，撥一部分充作地方政

⁴³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>

⁴⁴有關丁恩在中國從事鹽務改革的情形及績效請參考劉常山〈丁恩與中國鹽務的改革〉（1913—1918）逢甲人文社會學報第 6 期，頁 211—頁 241；S. A. M. Adshead《The Modernization of the Chinese Salt Administration, 1900—1920》（Cambridge, Massachusetts Harvard University Press, 1970）頁 110—117

⁴⁵劉常山〈丁恩與中國鹽務的改革（1913—1918）〉，逢甲人文社會學報第 6 期，頁 211—頁 241

⁴⁶丁恩，〈改革中國鹽政報告書〉總綱，《中國鹽政實錄》（四），頁 2634

⁴⁷丁長清主編，《民國鹽務史稿》，頁 112

府的經費。⁴⁸

依照善後大借款合同第四條，倘若將來海關稅收足以作為擔保從前債務，除應付各款項外，若仍有餘款，即默認並商訂該餘款應儘先為善後大借款之擔保，用以償還本利，因此而鹽務收入所有盈餘之款，應如數撥歸中國政府，用以辦理他項事宜⁴⁹。民國 6 年 7 月，海關稅收積存甚多，除歸還以之作抵之債款外，尚有盈餘，於是海關總稅務司遂向中國政府提議，履行善後借款第四款第二條所規定各節所有上年後半每月應行攤付之息金，由彼擔任交付⁵⁰。中國政府同意後，結束了以鹽稅擔保善後大借款的責任。因為鹽稅不再是善後大借款的首要擔保，各省軍閥強索，甚至以武裝包圍稽核分所，強行提用鹽款情形頗多。⁵¹

桂系軍人視兩廣為私產，專權跋扈，從各方面壓制打擊軍政府，護法政府成立後，財政困難，經費短絀，主要財源靠海外華僑捐款，數額有限，據林能士先生研究，華僑捐款實際數字雖無法得知，但是依照 1918 年 7 月廖仲愷的「民國 6 年 9 月至民國 7 年 6 粵軍政府財政收支決算表」來看，華僑捐款總額共 30 萬 6 千餘元⁵²，數字雖不算少，對軍政府的維持也有其重要性，但是對軍事上巨額的開支，實屬淺淺。難怪軍政府自部長、秘書，以至書記、辦事員，每人月給伙食四角，月發零用金二十元，艱困情形於此可見。⁵³

軍政府為解決財政問題，和廣州領事團交涉，將原來解交北京政府的鹽餘款，經廣東領事團默認後，廣東每月鹽餘款的三分之一仍做撥還外債之用，其餘三分之二每月約 40 萬元，自民國 7 年 3 月起，經過兩廣鹽運使署交給廣州軍政府。⁵⁴以上情勢的變化，已建立了兩廣鹽務半獨立的基礎，鄒魯在軍政府取得廣東鹽餘款的支配權，銀行團干涉減輕的背景，才能有較大的空間，推動他的改革工作。

根據民國 3 年 9 月財政部公佈的鹽運使署章程⁵⁵，其中：
第三條規定：

鹽運使稟承鹽務署，監督指揮所屬鹽務官吏，辦理場產，運銷，緝私及徵收灶課各事務，考核行鹽區域內各縣知事協緝私鹽成績。

⁴⁸ 丁長清、唐仁粵主編，《中國鹽業史》近代當代編，頁 86

⁴⁹ 〈善後大借款合同〉第四款，《革命文獻》，第六輯，頁 32。

⁵⁰ 丁思，〈改革中國鹽務報告書〉，《中國鹽政實錄》（四），頁 2507。

⁵¹ 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，頁 376—381

⁵² 林能士〈經費與革命〉—以護法運動為中心的一些探討國立政治大學歷史學報第 12 期，1995 年 5 月，頁 114—115

⁵³ 邵元冲《總理護法實錄》，黨史會編《革命文獻》第 7 輯，頁 19

⁵⁴ 賈士毅《民國續財政史》第二編歲入，頁 187；孫文〈致陳炯明告收回鹽稅經過並囑勸伍廷芳就外交總長職電〉，國父全集第三冊，頁 537—頁 538；林能士〈經費與革命〉—以護法運動為中心的一些探討國立政治大學歷史學報第 12 期，頁 122

⁵⁵ 賈士毅，《民國財政史》正編上冊，第一編總論，頁 272—273

第四條規定：

鹽運使統轄所屬場警及緝私營隊。

第五條至第九條規定了鹽運署的編制，及相關人員由鹽運使委任。

亦即鹽運使具有：人事任免和食鹽的生產、運銷及緝私等方面的職權。鄒魯在任職期間，依據上述章程，主要的改革也集中在人事調整、鹽場組織重整、及緝私部門的改組這幾方面。

鄒魯接就任後，首先就面對一個難題必須立刻解決，即在粵軍回粵前後，軍事倥傯之際，有些鹽商趁機偷運洋鹽走私，前任鹽運使不分青紅皂白，以為所有鹽船所運之鹽都是私鹽，就全部加以扣留，共有四五十艘鹽船被扣，經過許久都沒有解決，鹽商怨聲載道，鄒魯接任的第三天，傳集有關的鹽商，親自各別訊問，凡認為確實是走私洋鹽的，一律沒收充公，若係場鹽，立刻發還，由於判斷正確，處事明快，贏得各方好評。此一事件的迅速合理的解決，減少了鹽商資金的積壓與損失，建立了與鹽商合諧互信的關係。民國 10 年，政府財政上遇有急需，必須向省配鹽商週轉借餉，及日後鹽務改革，需要鹽商配合，都有助益，奠定了日後改革的基礎。⁵⁶

二、人事的安排

鹽是民生必需品，鹽稅是國家重要稅收來源，自古掌控鹽的生產、運銷，就掌握了經濟實力。因為鹽的生產成本極低，但是經過專賣或重稅重重盤剝，食鹽銷售到消費者手中時，鹽價已是生產成本的數十倍，因為產銷間存在著不合理利潤，造成其間弊病百出，私鹽橫行，任何人要從事鹽務改革，都會面臨專業知識不足，及既得利益者反抗的阻力。鄒魯出任兩廣鹽運使之前，除了曾經於民國 2 年，對政府違法以鹽稅為抵押，簽訂善後大借款合同提出彈劾案外，並沒有鹽務方面的經歷，但是他深知鹽務弊病叢生，雖然在善後大借款合同簽訂後，丁恩主導的改革，已在技術層面的有所改善，但是各地區特有的弊端，則是積弊已久，難以滌清。以鄒魯勇於任事的個性，既然任職，自然要有所作為，掃除弊端，大力改革。

在人治的社會，想要成就一番事業，完全靠法治為依托是不切實際的，靠個人赤手空拳，單打獨鬥，力量又太單薄，必須結合一群志同道合的人，共同奮鬥。

鄒魯就任兩廣鹽運使，承認有關鹽務，自己「畢竟是外行，要我立刻拿出辦法來，卻毫無把握。」⁵⁷為了彌補自己在鹽務專業上的不足，鄒魯聘請曾任廣西樞運局局長，素有鹽務經驗的梁致廣（號季寬）為顧問，後兼科長⁵⁸；請他的族

⁵⁶ 廣東省地方史志編纂委員會編《廣東省志》稅務志，頁 92；鄒魯《回顧錄》，頁 124—125

⁵⁷ 鄒魯《回顧錄》，頁 109

⁵⁸ 鄒琳《鄒琳年譜》，傳記文學叢書之 62，民國 64 年 3 月 1 日初版，頁 39

侄鄒琳（字玉林）擔任秘書，鄒琳的父親鄒鼎祺，清末曾任張九章的幕賓，張氏在四川任官時，掌管鹽務局，鄒鼎祺於光緒 30 年（1904）改官知縣，任江巴鹽局、涪岸鹽局的差事，並主持富順鹽廠，而富順產鹽佔川省的一半，政績卓著，鹽產用饒，頗為長官嘉許，⁵⁹故而鄒琳因為家世的關係，對鹽務有相當的認識。另外，他也任用了一些跟隨他從事革命的夥伴，包括：范其務、蕭菊魂、蕭幹臣、范漢杰、蔣光鼐、譚啓秀、張六士、余子青、區國良、吳奇偉、趙靜山、胡文耀等……由於大家理念相同，對鹽務改革的計畫，也都能切實執行。他的老師彭祖佩先生從南洋回國，找尋工作，鄒魯感念他的教誨，委他出任雙恩場知事。⁶⁰

在粵軍回粵軍事行動結束後，鄒魯所統帥的義勇軍，大多歸併到陳炯明的部隊中，仍有少數軍官需要安插，各方推薦的人很多，實在不易應付，鹽運署的編制雖不小，不稱職的人也不少，但是總不能不分好壞任意將人撤職，鄒魯處理的方式是：先從人事檔案中了解其工作績效，再向外界如鹽商打聽其口碑，知道了舊人的工作狀況，才決定其是否續任。凡遇缺額，優先任用義勇軍或粵軍將領推薦的人。在這些人到差前，一定當面告知：此次光復廣東，因為你有功勞，才給你這個位置，但是必須隨時注意：

- 1.不要居功自大，任意妄為，否則被發現，決不姑息。因為我們是革命軍人，視國事如己事，應有革命精神；如若做出壞事，就視為反革命精神，喪失革命人格。
- 2.要知道你對鹽務是門外漢，因此對舊同事要誠懇合作，虛心接受他們的意見，並且要隨時留心，隨地注意，有機會多做實地考察工作，然後才會明瞭自己的職責，鹽務可望改善。⁶¹

人事問題是複雜的，不論如何安排，總難盡如人意，如粵軍某將領介紹一人前來謀事，指定要擔任東江一處緝私卡的位置，鄒魯因原任者工作認真負責，沒有答應，引發求職不遂者的通電攻擊，鄒魯立刻回電說明，並在報紙上公開鹽款

⁵⁹ 鄒琳《鄒琳年譜》，頁 2-16

⁶⁰ 鄒琳《鄒琳年譜》，頁 39；鄒魯《回顧錄》，頁 128

⁶¹ 鄒魯《回顧錄》，頁 127-128

收支，此事始寢。⁶²

整體來說，處在那個時代，鄒魯的用人方式，仍脫離不了牽親引戚，門生故舊，任用私人的窠臼，但是在他有心把鹽政事務作好的前提下，仍任用了懂得鹽務的梁致廣、鄒琳等人，鄒琳任職期間，留心鹽務，多方蒐集相關資料，編撰成「粵鹺紀實」一書，留下了許多詳實的資料，並於民國 17 年北伐統一後，出任國民政府鹽務署署長，前後四年，任內完成新鹽法，漸次開放引岸，廢除專商，實行自由貿易，延續了丁恩的鹽政改革的方向，對鹽務現代化貢獻良多。⁶³鄒敏初、范其務二人，在北伐前後，先後擔任廣東省財政廳廳長。⁶⁴這些人日後能擔當大任，代表鄒魯的識人與用人值得肯定。

三、鹽務研究會的成立

鄒魯既然自己承認，於鹽務「畢竟是外行」，又常告誡收復廣東，因功在鹽運署工作的退伍軍人：「要知道你對鹽務是門外漢」，可見他抱著「知之為知之，不知為不知」的謙虛態度履任，除了禮聘懂得鹽務的人協助外，他又在就任後，特別在鹽運署內成立了「鹽務研究會」，由運使擔任主席，聘請富於鹽務經驗的人，和經驗才能兼具的鹽商擔任會員，會員不設定額，每月致送車馬費八十元，聘請日人岡本賢一、三宅恆兩人，分任行政及技術顧問，每月各送車馬費三百元，規定所有署內科長、秘書以上人員，一概參加討論，另設書記、錄事數名，以資繕記。所有費用支出，均於查提鹽務各機關陋規項下開支，並不動支正款。⁶⁵

「鹽務研究會」自民國 10 年 1 月 4 日第一次開會，以後每逢星期一、三、五日開會，或討論問題、或專題演講，大家很熱心貢獻意見，對署中工作同仁的工作效率也有提升的功用。鄒魯曾提到：「這樣，不久之後，鹽務情形，我就弄得清清楚楚，知道改革的方法：治本在整理鹽場，這需要時日；治標在認真緝私，這立即可行；至於鹽署及場局方面，則在整飭內部和嚴禁中飽，這些也立刻可以實施。」⁶⁶

「鹽務研究會」對所有應行改革事宜，均得議決，宣付實行，是一個體制外

⁶² 鄒魯《回顧錄》，頁 128

⁶³ 財政部鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（三），文海出版社，民國 60 年 12 月影印版，〈鹽務大事表〉，頁 2010—2017

⁶⁴ 廣東省地方史志編纂委員會編《廣東省志》財政志，頁 143

⁶⁵ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第二編職官，頁 13—頁 14；鄒魯《回顧錄》，頁 125

⁶⁶ 根據鄒琳編，《粵鹺紀實》第二編職官，頁 13—14 的記載，「鹽務研究會」成立的時間是民國十年十一月，首次開會事十一年一月四日，似乎有誤。鄒魯是民國九年十一月出任兩廣鹽運使，依據鄒魯《回顧錄》記載：「那時鹽務非常腐敗，我到任後，立刻注意整頓…於是我想出一個解決辦法，組織一個『鹽務研究會』。」可見鄒魯就任後即成立「鹽務研究會」，另據鄒琳編，《粵鹺紀實》書中多處記載「十年秋運署鹽務研究會提議…」，可知「鹽務研究會」成立的時間是民國九年十一月，首次開會是十年一月四日；鄒魯《回顧錄》，頁 125

的組織，卻是一個有實質功能的組織，例如：民國十年，運署鹽務研究會提議，寶安鰲灣產鹽官收，行銷本縣，設官收兼驗緝局管理之，運署即依照建議辦理。⁶⁷鹽務研究會成爲鄒魯擔任兩廣鹽運使期間，鹽務改革重要規劃機構。

四、改場爲局

廣東在民國初年共設有鹽場 17 場，其中墩白、碧甲、電茂、博茂、烏石、白石、三亞等七場爲一等場，大洲、淡水、石橋、雙恩、海山兼東界等五場爲二等，海甲、小靖、惠來、隆井兼小江、招收兼河西等五場爲三等。民國 2 年又於烏石、白石、三亞、雙恩四場，各添置場佐。⁶⁸「鹽務研究會」認爲：廣東的 17 處鹽場，雖皆設有分場，委派員司，分官治理，但是員額有限，薪水復薄，現有的鹽場面積遼闊，責任全部集中於場知事一身，管理上不易周密，容易發生走私場鹽等項的弊端，歷任鹽務長官，憚於改革繁難，經費無著，加以政局變化快速，都不願意從根本上加以改革。⁶⁹

「鹽務研究會」經過八個月的討論，認爲整理場產先從歸堆入手，凡管理曬、收、存、配，均須場官員司親自處理，絕非原有員司所能兼顧，非變更從前的場制，無法完成鹽務治本的工作，而變更場制，又必然增加經費，在不增加經費的原則下，議定了第一期的改革計畫，應該把鹽場的範圍縮小，將原有的 17 場缺及四場佐機關一律裁撤，改組爲 49 個場務管理局，分爲三等，增加員額，提高薪資，讓辦事員工的薪資足以養廉，以期屏除積弊，產鹽顆粒歸堆。又怕各局散處各地，非有職份較高的人員就近督察，無以盡除舊弊，將產區分爲五路，派視察員隨時考察各局場務得失，報告運署。因爲改場爲局所增加的經費，經討論，決議裁減鹽警，樽節薪餉，移爲整頓場務經費。⁷⁰

「鹽務研究會」爲求新制實行後有所依循，擬訂了「場務管理局章程」共二十六條，分總則、局制、職務、經費、附則等五章；另外也制定了「場務視察員章程」十九條，詳列視察員的職務，包括：場務管理局的用人行政是否適當、運商壩曬利病所在，及運署臨時指令。⁷¹民國十年，爲杜絕鹽場走私，所有鹽場生產的食鹽，必須場鹽歸堆，鹽運署制定了歸堆章則，各鹽場依此規則，制定各場歸堆辦法，對壩戶姓名、鹽田多寡、產鹽約數，調查明確，規定鹽丁堆鹽地點的選擇，堆鹽後應樹立木簽，挨次編號，堆鹽時應報告場員，監視蓋印。⁷²以上種種，顯示鄒魯的鹽務改革，是有計畫、有步驟、建立制度，目標明確的。他的改

⁶⁷ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第二編職官，頁 61

⁶⁸ 曾仰豐，《中國鹽政史》，頁 65—66；鄒琳編，《粵鹺紀實》第二編職官，頁 36

⁶⁹ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第二編職官，頁 48

⁷⁰ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第三編場產，頁 5

⁷¹ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第二編職官，頁 49—58

⁷² 鄒琳編，《粵鹺紀實》第三編場產，頁 83—85

革計畫，陸續實施，部分訂民國 11 年 7 月 1 日正式實施，不幸因為鄒魯被迫離職，改場為局的根本改革計畫未能實施。

五、緝私部門的改革

治本的工作需要審慎規劃，謀定而後動，非短時間能見其功；治標的工作，鄒魯卻是劍及履及，在了解問題後，立刻行動。

廣東緝私工作分水、陸兩方面，水上有緝私艦，陸上有鹽警。民國元年時，一切緝私均由鹽務主管機關直接管理，是年，各緝私單位共緝獲私鹽二萬數千包，省配正鹽也暢銷至一百三十餘萬包。民國 3 年，廣東增設緝私統部，將所有緝私工作由其專管，緝私統部內任務及用人調遣，均由緝私統領負責，表面上仍受鹽運使節制，但是卻形成事多隔閡，呼應不靈，緝務廢弛，私梟猖獗，稅源短絀的結果，每年緝獲私鹽，多不過萬包，少僅三五千包，成果非常不理想。有鑑於此，鄒魯於民國 10 年特請裁撤緝私統領，在鹽運使署設緝私科，專司緝私之責，並裁汰原有閑散官弁，緝私科設科長一人、科員三人、執法官一人、稽查四人、雇員十二人，原來緝私統部月支經費 2,736.4 元，改科後僅支 1,414 元，此一建議經省署核准，於民國 10 年 8 月 1 日實施，同年緝獲私鹽近萬包，省配暢銷超過民國元年之數，頗收事權統一之效。⁷³

廣東擔任陸上緝私的鹽警共有七營⁷⁴，都照陸軍的編制，每營應有五百餘人。鄒魯上任後，經實地調查，才知道實際上鹽警總數不滿千人，槍支只有八百，但是警餉和服裝費，卻都照七營的足額發給，公帑袋入私囊的數目十分可觀，必須加以改革。鄒魯主張：改營為隊，按照現有槍支數目，規定鹽警數目，把無槍可配的冗員裁撤，汰弱留強。因為緝私的成敗，會影響鹽稅收入的多寡，進而影響到外債的償還，此一想法要加以實現，緝私營隊的改編，必須得到負責經費稽核的廣東稽核分所外籍協理的同意。當鄒魯告訴法籍協理，要將緝私營隊裁編為八百人時，法籍協理堅決反對，認為原來三千餘人都無法防範走私，區區八百人如何擔負緝私之責？鄒魯不願意告訴他鹽警腐敗的情形，僅堅持改編，並保證鹽警裁減後，如問題惡化，由他負全部責任。⁷⁵

民國 11 年 4 月，鄒魯將鹽警改營為隊，名叫「鹽警巡緝隊」，每隊編制有隊長一人、分隊長二人、監查一人、書記一人、警目六人、警兵五十四人、護兵二人、火伕六人，共計 73 人，一共編成十七隊，其中六隊駐潮橋各屬，其餘十一隊駐各場產區及省配坐配銷區，隨時更調，以防滋弊。「鹽警巡緝隊」經過改組後，員額由原來的三千餘人，縮減到不滿一千五百人，每隊每月支 816 元，十七

⁷³ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第二編職官，頁 6—7

⁷⁴ 財政部鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（三），〈鹽務大事表〉兩廣部分，頁 179

⁷⁵ 鄒魯《回顧錄》，頁 127

隊共支 13,872 元⁷⁶。改營為隊的做法，稽核分所並不同意，鄒魯斷然決行，稽核分所發給的警餉和服裝費，還是照舊編制撥發，鄒魯照實開銷，剩餘款退還，稽核分所初則表示疑慮，迨兩個月後成效顯現，既省錢，又不影響緝私績效，才不再反對。⁷⁷

六、提升行政效率與杜絕貪污

兩廣鹽運署各科辦公地點分散，上下班都很自由，管理鬆散。鄒魯就任後，覺得不妥，決定實施合併辦公的制度，規定上下班的時間，自己以身作則，按時進退。有一位老資格的科長，公事嫻熟，但是總不按時辦公。鄒魯初則示意他應按時上下班，他不理會，繼則當面勸告他，他仍不聽，似乎以為署中少了他就不能辦事，對警告置若罔聞，鄒魯為整頓署規，將他撤職。鹽運署中部份舊職員，喜用尖刻文字挖苦他人，鄒魯告訴他們，必須改除此一習氣，以免使人難堪，又親下條諭「以後批答公事，勸勉之意宜多，斥責之意宜少。」此風乃殺。鹽運署的風氣為之一變。⁷⁸

鹽是民生必需品，政府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，官商勾通，奸弊相習，外人不能了解隱於黑暗之中的竅門，鹽務一道，遂成黑幕中的專門學，非局外人所得問津，謂之「鹽糊塗」。⁷⁹為了減少各種類型的弊病及走私食鹽，政府設置了各種層級查緝及監督單位，可是鹽官愈多，冗官愈多，貪污腐敗的機會也愈多，形成惡性循環。⁸⁰

廣東因為海岸線長，省河又近港澳，必須嚴防外洋走私的食鹽（簡稱洋私），境內河川縱橫，為運鹽的孔道，又必須防止挾帶走私場鹽（簡稱場私），水上緝私最關重要，清代以來，廣東即有緝私艦，以杜外私之侵權。民國成立，共有緝私艦十二艘，幾經變遷，到鄒魯就任鹽運使，有安北、綏南、平南、裕民、利琛、隼捷、江平、江澄、江順、橫海、操江等十一艘，鄒魯任內，又將販運私鹽沒收的輪船改做緝私艦，有定海、福海、靖海三艘，合計十四艘。鹽運使署依其船身馬力、載重容量等，將船隻化煤量分為四等，配給燃煤。⁸¹

⁷⁶ 財政部鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（三），〈鹽務大事表〉兩廣部分，頁 179；鄒琳編，《粵鹺紀實》第二編職官，頁 113—114

⁷⁷ 鄒魯《回顧錄》，頁 127

⁷⁸ 鄒魯《回顧錄》，頁 125—頁 126

⁷⁹ 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 1—2；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 2

⁸⁰ 韋明鏞《兩淮鹽商》福建人民出版社 1999 年 9 月 1 版 1 刷，頁 185—186

⁸¹ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第二編職官，頁 104—107

緝私艦最大弊病就是中飽煤炭，緝私艦長往往和署內庶務打通關節，上下其手，共同取巧，庶務購煤時以最高額每噸二十四元報銷，艦長領到煤炭後，卻不去緝私，反將煤炭賣出，朋分款項。甚至有緝私艦，因為長官監督不嚴，勾通私梟，代拖私鹽，嚴重違法，鄒魯知道後，如前節所述將緝私統部裁併，改設緝私科，直接隸屬鹽運使署，嚴令緝私科長認真監督，並規定煤炭應實銷實報，結果不但煤炭每噸降為十四元，緝私成果也有驚人的表現。⁸²可見緝私統部改為緝私科組織的調整，及加強管理的成效卓著。

每到年底，走私食鹽最為熾盛，一則緝私人員返鄉過年，私販趁機行賄；另外，軍隊利用船艦走私，或者警察包庇輪船走私，在當時都很常見，鄒魯下令緝私人員應特別注意，嚴加防範，結果，水警廳長的座艦拖運私鹽，粵軍中嚴姓軍官租船販運私鹽及槍械，均被緝獲，依法嚴辦。凡輪船走私，一經查獲，沒收充公，改為緝私艦，因為執法嚴厲，加上緝私艦增加，緝私成效提升，希圖僥倖，走私販鹽的事情也就減少了。⁸³

私鹽的緣起，多因鹽稅太重，各地稅率不同，灶戶無所獲利，遂與鹽梟互通，走私場鹽。⁸⁴政府財用不足，動輒加稅，更造成了食鹽產銷之間差距拉大，增加了私梟販運的企圖，以海甲場為例，灘曬生產海鹽，平均每百公斤成本為 30 厘，售予鹽商的場價每百斤平均是伍角，（各月售價不同，低時每百斤 4 角，最高可達 7.1 角），⁸⁵鹽商購得食鹽後，加上各種正稅、雜稅、運輸、管銷費用及利潤，消費者購買食鹽，每百斤平均為八元。（因運輸成本不同，兩廣交界處的開建縣，每百斤售價 25 元，廣東省連縣更高達 40 元）⁸⁶由於產銷間差價太大，形成走私者甘冒法律制裁的風險，走私食鹽。鄒魯除了上述查緝私鹽的作為外，對販賣私鹽也嚴加管制，民國 10 年，鹽務研究會議定「粵鹽土銷章程」二十四條，規定鹽店立案，須取殷實店保，如有販私惟保家是問。並規定售鹽帳簿登記法，將鹽店銷存鹽數，與運署單據數目核對，即可知是否販售私鹽，以利查緝。⁸⁷

粵鹽在秤放時，承秤者向以作弊為能事，額定二百斤一包者，常放大至二百三十斤，販客以此逃稅，稽核分所雖然派人監秤，無奈人手不足，不敷監視。鹽運使署於 10 年 1 月公佈「取締河兌放秤辦法」四條，增加監秤者十五人，加強覆秤，如有舞弊，予以嚴懲，查獲私鹽，照章充公充賞。⁸⁸此外，在省河供秤放

⁸² 鄒魯《回顧錄》，頁 126

⁸³ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第二編職官，頁 107；鄒魯《回顧錄》，頁 126

⁸⁴ 賈士毅，《民國財政史》正編上冊，第二編歲入，頁 299

⁸⁵ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第三編場產，頁 67—71

⁸⁶ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第四編運銷，頁 150—157

⁸⁷ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第四編運銷，頁 28 及頁 83—90

⁸⁸ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第四編運銷，頁 77—頁 78；民國四年十二月，鹽務稽核總所頒布「私鹽充公充賞辦法」，請參考劉常山，〈丁恩與中國鹽務的改革〉（1913—1918），逢甲人文社會學報第 6 期，頁 227

的排艇，因為工資太低，各排艇艙面故意不蓋密板，漏鹽逃稅。鹽務研究會也提出「取締辦法」四條，嚴禁各艇不蓋密板，漏鹽逃稅，為顧及排艇工價的合理，將原來每包四厘的工價，增加為六厘，要求排艇如有再犯，停止該排艇做工，永遠不准復充。⁸⁹

上述的改革措施，基本上是治標與治本兼顧的，不過治本工作如改場為局，因政局遽變，未及實施，加之鹽務弊端百出，不是鄒魯 1 年 7 個月任期就能全部解決的。

肆、改革的績效與鹽款的流向

鹽為利藪，亦為弊窟。國家制定了嚴格的法律，禁止人民販運私鹽，人民仍甘冒違法以圖私利，法律制定的愈多愈嚴，違法犯禁的方法也愈巧愈繁，防不勝防，禁不勝禁。⁹⁰

鄒魯任職期間，改革集中在人事調整、鹽場組織重整、及緝私部門的改組這幾方面，將緝私統部改編為緝私科，月之經費由 2736.4 元，減為 1414 元。緝私營隊加以裁編，將原來編制三千餘人的緝私鹽警，按照實際員額縮編為一千五百人，也使得經費支出大為減少。此外，提升行政效率、防止貪污、減少營私舞弊等項工作上，也有其成效，已如前節所述。另外可以從幾個方面來看改革的績效。鹽稅的徵收有明顯的增加，茲列表如下：

民國 7 年—民國 15 年廣東鹽稅收入表

年 份	鹽 稅 收 入	較 前 一 年 增 減
民 國 7 年	8,124,040.139 元	
民 國 8 年	7,811,197.584 元	-3.85%
民 國 9 年	7,554,579.839 元	-3.28%
民 國 10 年	10,180,000 元	+34.75%
民 國 11 年	10,499,000 元	+3.13%
民 國 12 年	5,851,000 元	-44.27%
民 國 13 年	6,704,000 元	+14.57%
民 國 14 年	7,663,000 元	+14.30%
民 國 15 年	6,749,000 元	-11.92%

說明：民國 7 年—9 年鹽稅為鄒琳書中引出，包含正稅、雜稅、罰款三項；民國 10 年—15 年鹽稅為中國鹽政實錄資料，應僅含正稅。

資料出處：鄒琳編，《粵鹺紀實》第五編權徵，頁 64—頁 69；財政部鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（一），文海出版社，民國 60 年 12 月影印版，第十一章兩廣，頁 786

⁸⁹ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第四編運銷，頁 78—79

⁹⁰ 曾仰豐，《中國鹽政史》，頁 113；賈士毅《民國財政史》正編上冊，頁 246

從上表所列數字可知，鄒魯民國 9 年 11 月就任前，每年鹽稅收入大約七、八百萬元，就任後，廣東在正課、雜稅並未增加的情況下，經整頓後，民國 10 年鹽稅增加了 34.75%，民國 11 年再較前一年增加 3.13%，鹽稅總收入都達到一千萬元以上，為民國 15 年以前，鹽稅唯一超過一千萬元的時期；以民國 11 年來說，鹽稅成為廣東省庫除了厘金外，最大的稅收來源，改革的成效於此可見。⁹¹鄒魯離職後，鹽稅即大幅度的減少 4,648,000 元，減幅高達 44.27%。

由緝私成效來看，鹽運署於民國 7 年緝獲私鹽 2,930 擔，查拿私犯 44 人，私艇 11 艘；8 年緝獲私鹽 4,758 擔，私犯 92 人，私艇 37 艘；9 年緝獲私鹽 4,730 擔，私犯 114 人，私艇 37 艘；10 年緝獲私鹽 12,011 擔，私犯 136 人，私艇 95 艘，輪船 5 艘，數字的增加，可以顯現緝私成效⁹²。

再由歷年配銷食鹽的數量來觀察，民國 6 年，兩廣共銷售食鹽 4,266,238 擔，民國 7 年銷售 3,792,914 擔，較前一年減少 473,324 擔，民國 8 年銷售額又較 7 年減少了 3,442 擔，民國 9 年再減少 360,960 擔，民國 10 年銷售額 4,995,984 擔，不但恢復了原來銷售量，較民國 6 年還增加了 729,746 擔。鄒琳曾感慨的說：「（食鹽運銷數的增減）潛思而詳究之，可以見運銷之疏滯，可以課稅收之盈絀，可以覘緝私之飭廢，可以徵人事之勤惰。」⁹³實在是一針見血的說法，鹽務的好壞，制度固然重要，執行層面也值得注意，負責的人是否認真，更是不能忽視的問題。

鄒魯在兩廣鹽運使的任期中，積極任事，他的表現從食鹽銷售數量的回升，和鹽稅大幅度的增加，這些具體數字中可以得到證明。

兩廣鹽款自民國 11 年 2 月起，開始解交廣東省財政廳，但是陳炯明熱衷於聯省自治，不願意支持孫文北伐，孫文為鞏固北伐餉源，解決中央財政問題，指定鹽稅、造幣廠和土敏土場收入歸屬財政部⁹⁴。陳炯明認為，廣東之錢只能辦廣東之事，如鹽款，或謂係中央稅，不知既係廣東人負擔，即為廣東人之錢，禁止將鹽稅解交北伐軍。⁹⁵鄒魯不贊成陳炯明的做法，毅然於同年 4 月起，將鹽款解交中央，做為北伐經費⁹⁶，以民國 10 年全年共收鹽稅 10,180,000 元計，每月約有 85 萬元的稅收，按照護法政府和廣東外交團達成的協議，鄒魯每月可以撥交北伐軍的的費用高達 56 萬元，成為北伐軍一筆為數不小的財源。在陳炯明以截留應交中央政府各項稅收，每月約 15 萬元，並力薦親信馬育航取代廖仲愷出任財政廳長，以制止孫文北伐行動之時，每月 56 萬鹽款的撥付，對北伐軍不啻大

⁹¹ 「民國元年至十八年廣東省庫工商稅統計表」載廣東省地方史志編纂委員會編「廣東省志」稅務志，廣東人民出版社 1995 年 6 月 1 版 1 刷，頁 82

⁹² 鄒琳編，《粵鹺紀實》第六編緝私，頁 62

⁹³ 鄒琳編，《粵鹺紀實》第四編運銷，頁 164—168

⁹⁴ 〈中央軍政紀〉、〈總統劃分中央地方機關〉，上海《民國日報》1922 年 5 月 4 日，20 日，轉引自周興梁《廖仲愷與何香凝》，河南人民出版社 1989 年 4 月 1 版 1 刷，頁 124—125

⁹⁵ 吳宗慈「護法計程」，黨史會編《革命文獻》第 51 輯，頁 517—頁 518；鄒琳編，《粵鹺紀實》第五編徵權，頁 72

旱中的甘霖⁹⁷。鄒魯此舉破壞了他與陳炯明自清光緒 31 年（1905）進入廣東法政學堂成為同學，共同參與革命事業的親密關係，故而民國 11 年 6 月 16 日事件時，陳炯明命令葉舉逮捕鄒魯，幸在廣西省長馬君武陪同下逃往香港，未遭毒手。「六一六事件」也結束了鄒魯一年七個月的兩廣鹽運使工作。

伍、結語

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。

歷代鹽務主管官員中，固然有廉潔自持，諍諍正直，文采風流之士，例如明朝嘉靖年間兩淮鹽運使范鏞，清朝道光年間的兩淮鹽運使俞德淵，都十分廉潔不阿。⁹⁸但是鹽官中庸儒無能者也所在多有，例如清初兩淮鹽運使張應詔，因為他的無能，造成官鹽壅塞，私販橫行，公私交困；貪贓枉法者更多，清朝最後一位兩淮鹽運使增厚，善於搜刮，斂財極多，人稱「活財神」。⁹⁹

鄒魯自幼家貧，培養了刻苦耐勞，勤儉向上的習慣，求學後，建立了敦品勵學，希聖學賢的志向，一生求學工作，都效法歷史上的聖賢豪傑¹⁰⁰。出任兩廣鹽運使後，當然也可以抱著有功於革命事業，利用鹽政事務中許多機會，謀取私利，趁機發財。但是他非但沒有這麼做，而且不願尸位素餐，坐領高薪，知道有關鹽務，其中竅門頗多，自己是外行，聘請素有鹽務經驗的專家協助整理鹽務，也任用了一些跟隨他從事革命活動夥伴擔任鹽務工作，雖然這樣的用人方式，仍難脫傳統任用私人之譏，但是由於大家理念相同，對鹽務改革的計畫，也都能有所體認，切實執行，任用私人的弊病，尚少發生。他又特別在鹽運署內成立了「鹽務研究會」，規劃綢繆，賦予「鹽務研究會」對所有應行改革事宜，均得議決，宣付實行的權力，因而在改革方向的掌握、規章制度的建立上，也有具體成效。由於他認真負責、實心任事，盡心於改革弊端，減少走私等等興利除弊的作為，讓兩廣鹽務在他任職期間，有長足的進步，實在是值得稱述之事。

任職兩廣鹽運使是鄒魯一生事業重要轉捩點之一。由於他對孫文的支持，使鄒魯和孫文建立了直接的關係，贏得了孫文的信任。日後在討伐陳炯明，收復廣

⁹⁶ 葉夏聲《國父民初革命紀略》，台北孫總理侍衛同志社民國 49 年出版，頁 156

⁹⁷ 林能士〈經費與革命〉—以護法運動為中心的一些探討國立政治大學歷史學報第 12 期，1995 年 5 月，頁 131

⁹⁸ 明汪珂玉撰《古今齟略》，續修四庫全書，史部政書類，卷三職掌，上海古籍出版社影印本，頁 18—19；韋明鐸《兩淮鹽商》，頁 173—175

⁹⁹ 韋明鐸《兩淮鹽商》，頁 178—183

¹⁰⁰ 劉常山《鄒魯研究》（1885—1925），東海大學碩士論文，民國 69 年 6 月，頁 7—9

東革命基地的工作上，承擔重任¹⁰¹；擔任廣東高師校長期間，奉命奉命籌辦國立廣東大學，讀校三民主義¹⁰²；一次全國代表大會後，被孫文指定為中央執行委員，並且兼青年部長，負責國民黨的青年工作¹⁰³。其中尤其民國 13 年，國立廣東大學成立，和黃埔軍官學校並稱文武兩校，是孫文建國大業中，培養人才的重要機構。¹⁰⁴孫文將這些重要的工作交付給鄒魯，可見對他的信任與倚重，鄒魯一生事業的最高潮，即奠基於兩廣鹽運使的時期，這一年七個月，在他一生的歲月中所佔時間雖不算長，卻是一段重要及值得記錄的經歷。

¹⁰¹ 請參考陳哲三〈鄒魯與廣東革命基地的建立〉，《近代中國》第八期，民國 60 年 12 月，頁 162—180

¹⁰² 請參考陳哲三〈鄒魯與三民主義〉，中華文化復興月刊 8 卷 8 期民國 64 年 8 月，頁 21—29

¹⁰³ 鄒魯《回顧錄》，頁 167—168

¹⁰⁴ 陳哲三〈鄒魯與國立廣東大學的創辦〉，中國歷史學會集刊第十期，民國 67 年 5 月，頁 199—249

參考書目

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
- 〈鄒魯致田桐函〉，黨史會藏原件
- 〈鄒魯致陳炯明電〉，黨史會庫藏毛筆原件
- 丁恩，〈改革中國鹽務報告書〉，《中國鹽政實錄》（四）台北文海出版社，60 年 12 月影印本
- 王存等撰《元豐九域志》卷九，台灣商務印書館，民國 57 年 12 月台一版
- 朱浩懷《姚雨平先生革命史》，廣東耀昌印務局，民國 34 年出版
- 吳宗慈「護法計程」，黨史會編《革命文獻》第 51 輯，民國 59 年 6 月出版
- 宋濂等撰《元史》，洪氏出版社，民國 64 年元月出版
- 李根源《雪生年錄》，台北文海出版社影印本
- 李培生編〈桂系據粵之由來及經過〉，黨史會編《革命文獻》第 51 輯，民國 59 年 6 月出版
- 居正《梅川譜偈》，李翊民等編《居覺生先生全集》上冊，民國 43 年出版
- 明汪珂玉撰《古今齟略》，續修四庫全書，史部政書類，上海古籍出版社影印本
- 邵元冲《總理護法實錄》，黨史會編《革命文獻》第 7 輯，民國 67 年 10 月再版
- 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
- 孫文〈致漳州陳競存書〉，黨史會庫藏抄件
- 孫曜《中華民國史料》，台北文海出版社，民國 56 年影印本
- 財政部鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（一），文海出版社，民國 60 年 12 月影印版
- 財政部鹽務稽核總所編，《中國鹽政實錄》（三），〈鹽務大事表〉兩廣部分，文海出版社，民國 60 年 12 月影印版
- 葉夏聲「國父民初革命紀略」，台北孫總理侍衛同志社，民國 49 年出版
- 鄒琳編，《粵齟紀實》，文海出版社影印本
- 鄒魯《回顧錄》，台北三民書局，民國 67 年 7 月初版
- 鄒魯《澄廬文選》，國立中山大學校友會編《鄒魯全集》（9）三民書局，民國 65 年 10 月初版
- 鄒魯〈我的青年時代〉，《中國青年》9 卷 2 期，黨史會藏剪報
- 劉熾超等修、溫廷敬等纂《大埔縣志》附鄉先輩事略，民國 60 年大埔同鄉會影印本

廣東省地方史志編纂委員會編《廣東省志》財政志，廣東人民出版社，1999年出版

廣東省地方史志編纂委員會編《廣東省志》稅務志，廣東人民出版社，1999年出版

黨史會編《革命文獻》42、43合輯，民國57年3月出版

黨史會編《革命文獻》49輯，民國58年12月出版

黨史會編《國父全集》第三冊，民國54年出版

黨史會藏，民國9年10月31日〈陳炯明報告廣東軍事電〉

黨史會藏，民國9年11月4日〈陳炯明報告廣東軍事電〉

專書

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

呂芳上《朱執信與中國革命》，中國學術獎助委員會，民國67年出版

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

周興梁《廖仲愷與何香凝》，河南人民出版社，1989年4月1版1刷

段雲章、陳敏、倪俊明著《陳炯明的一生》，河南人民出版社，1989年4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

唐仁粵主編《中國鹽業史》地方編，北京人民出版社，1999年4月1版2刷

郭正忠《宋代鹽業經濟史》，北京人民出版社，1990年1版1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

陳演生編《陳競存先生年譜》，香港出版（出版年月不詳）

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

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

賈士毅《民國續財政史》，上海商務印書館，民國16年出版

鄒琳《鄒琳年譜》，傳記文學叢書之62，民國64年3月1日初版

戴裔煊《宋代鈔鹽制度研究》，中華書局，1981年3月新1版

論文

陳哲三〈國立中山大學石牌建校始末〉，《中國歷史學會集刊》第九期，民國 66 年 4 月

陳哲三〈鄒魯與三民主義〉，《中華文化復興月刊》8 卷 8 期，民國 64 年 8 月

陳哲三〈鄒魯與國立廣東大學的創辦〉，《中國歷史學會集刊》第十期，民國 67 年 5 月

陳哲三〈鄒魯與廣東革命基地的建立〉，《近代中國》第八期，民國 67 年 12 月

林能士〈經費與革命—以護法運動為中心的一些探討〉，《國立政治大學歷史學報》第 12 期，1995 年 5 月

劉常山〈丁恩與中國鹽務的改革（1913—1918）〉，《逢甲人文社會學報》第 6 期，民國 92 年 5 月

劉常山〈善後大借款對中國鹽務的影響（1913—1917）〉，《逢甲人文社會學報》第 5 期，民國 91 年 11 月

劉常山《鄒魯研究》（1885—1925），東海大學碩士論文，民國 69 年 6 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.161-186, No.7, Nov. 2003
College of Humanities and Social Sciences
Feng Chia University

Tsou Lu and the Reform of Salt Affair in Kwangtung (1920—1922)

*Chang-Shan Liu**

Abstract

Tsou Lu was a senior member of the Kuomintang. He was a student of Chu Chih-hsin. Owing to the fact that he and Chen Chiung-ming were classmates, they had a good partnership in revolutionary movements namely the Anti-Yuan, The movements of constitution protection, and the Kwangtung army back into Kwangtung. Under these circumstances, Tsou Lu got appreciation from Dr. Sun Yat-sen, and was designated as Salt commissioner in Kwangtung-Kwangsi in December of 1920. The main concern of this paper is to study the achievement of the salt affair reform employed by Tsou Lu, such as the establishment of the association of salt affairs, preventing official staff from corruption, and raising administrative efficiency. The most important thing is that Tsou Lu offered economic recourses from taxes on salt to support Dr. Sun Yat-sen. Because of this he had to break off his relationship with Chen-Chiung-ming and he almost got killed. Consequently, Tsou Lu gained higher regard from Dr. Sun Yat-sen and was designated later as the president of the Kwangtung University and the editor of the final draft of Sam-min chu-i. After the First National Congress of the Kuomintang in 1924, Tsou Lu was designated by Dr. Sun Yat-sen as a member of the Central Executive Committee's standing committee and as director of the youth department of the Kuomintang. Finally he became a very important figure in the Kuomintang and that importance was built upon his working experience as Salt commissioner in Kwangtung-Kwangsi.

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

Keywords: Tsou Lu, Dr. Sun Yat-sen, Chen-Chiung-ming, Salt affairs, Kawngtung army