

《史匯》

第十期，頁 150 - 179

二〇〇六年九月

國立中央大學歷史研究所

劉銘傳在臺鹽政改革（1886 - 1888）

陳鳳虹*

中文摘要

光緒十一年（1885）臺灣建省，首任巡撫劉銘傳為了充裕臺灣財政並革除清代臺灣鹽專賣下的弊端，開始著手改革臺灣的鹽政。光緒十四年（1888），劉氏將臺灣鹽務機構設計成三級制，並將全臺鹽務劃分為兩大地區，且由臺灣巡撫統籌全臺鹽務，為臺灣鹽政建立一個固定的政策，之後臺灣的鹽政大抵上也依據著劉銘傳在光緒十四年建立的鹽政規模進行。

臺灣鹽業政策始自鄭氏時代陳永華對於當時臺灣鹽業的經營，康熙二十三年（1684）臺灣入清版圖，當時清廷對於臺灣鹽政並無積極改革與經營，雍正四年方行專賣制度，對於當時弊端叢生的鹽產運銷制度有一規範。然之後由於各方問題，使得臺灣鹽政又出現了問題，截至咸同年間，清廷對於臺灣鹽政方有改革。但對於臺灣鹽政有大刀闊斧之舉，當推劉銘傳於光緒十四年（1888）對於當時臺灣鹽政的改革，其對臺灣鹽政的革新，不但為當時臺灣財政帶來另一筆收入，甚至為臺灣鹽政奠定下基礎。雖然當時臺灣七場所產的食鹽並不敷島內需求，每年還需要中國運來唐鹽接濟，方能勉強應付島內消費。但也因劉銘傳當時對於臺灣鹽政的整頓，使得日人在其根基上再將臺灣鹽業推展至另一個高峰，臺灣鹽產不僅只供島內消費，更可外銷至國外。職是故，劉銘傳對於臺灣鹽業的發展確實功不可沒。

關鍵詞：劉銘傳、清代臺灣鹽政、食鹽生產、鹽政改革

* 中央大學歷史研究所碩士

- 一、前言
- 二、本島鹽生產方式
- 三、改革前的臺灣鹽政
- 四、劉銘傳對臺灣鹽政的改革
- 五、結語

一、前言

臺灣鹽業的生產起源很早，自古便以簡單粗糙的方式生產日常生活所需的食鹽。但官方開始推行臺灣鹽業政策卻遲至鄭氏時期方由參軍陳永華於臺南、高雄沿海一帶整建鹽埕，以日曬法製鹽。自是，臺灣鹽業正式進入官方的管轄，並有一定規模的生產。

清治時期，清廷一度將臺灣鹽的產運銷委由民間辦理，官方僅酌收鹽埕稅，由於官方未定公價，以至於島內各地鹽價不一，民眾受害甚深，為之甚苦。清廷遂於雍正年間將臺灣鹽業的產運銷納為專賣體制，此為臺灣鹽業進入專賣之創始。惟當時鹽務制度不健全，鹽的產運銷無法達到預期的目標，以致弊端四起。期間雖經改革，但成效不彰。直至劉銘傳為臺灣首任巡撫後，對於島內各項產業進行開發，臺灣的鹽政方有一個制度化的體系，也為臺灣鹽業未來的發展奠下了基礎。

在現有的研究裡，對於清代臺灣鹽業的研究，主要有盧嘉興發表在《鹽務月刊》中一系列的文章。其主要是針對清代臺灣鹽場的沿革與演變，作一整體的探討。盧氏一系列的文章，主要針對臺灣各鹽場的演變，並進而約略探討清代鹽業制度，可謂是清代臺灣鹽業的入門閱讀。¹此外，盧氏亦探討及

¹ 盧嘉興對於清代臺灣鹽業研究的文章計有：〈日據以前臺灣鹽場沿革〉，《鹽務月刊》，復刊號，1969年，頁34-43；〈簡介臺灣舊鹽埕圖〉，《鹽務月刊》，26期，1971年，頁17-25。盧嘉興，〈清季臺灣北部之鹽務〉，《臺北文物》，7卷3期，1958年等篇。

清代鹽商崛起與對臺灣鹽業的貢獻。²另尚有吳蕤〈明清期間的臺灣鹽務〉一文，³也為明清臺灣鹽務提供一個參考的藍圖。

除了上述各文外，尚有專書提供一些清代臺灣鹽業發展的訊息，如張繡文《臺灣鹽業史》⁴；周憲文《臺灣經濟史》⁵等。周氏一書，主要是闡述臺灣鹽業鹽政問題、運銷的問題、私鹽問題等，惟其討論的地理範圍，並不僅限於臺灣本島，也討論及澎湖一地鹽務的狀況，此乃補充前書與前文之不足。較為可惜的是上述幾篇文章，其對於清代臺灣鹽業的探討都較粗略，稍嫌簡單。

近期對於清代臺灣鹽業探討較為仔細的是顏義芳〈清代臺灣鹽業發展之脈絡〉一文。⁶大抵上顏氏的文章乃以總督府公文類纂為基礎，回溯清代臺灣鹽業的發展，其內容仍以清代臺灣鹽的製造、鹽業組織、製鹽機關、鹽田分部與沿革等方面來探討清代臺灣鹽業的發展，其將臺灣的鹽田做了兩大分類，並對清代臺灣鹽業的經營策略做了一整理，此為之前盧吳二人並未討論的。⁷

是以本文欲就臺灣本島食鹽生產方式作切入，再述及劉銘傳改革前臺灣鹽政的演變，最後以劉銘傳對於改革臺灣鹽政相關史料為主軸，並透過方志內對於臺灣鹽業的相關記載，以及日人在領臺之初對於臺灣鹽業調查的報告及其相關書籍，試圖釐清劉銘傳於 1886 - 1888 年間，對於臺灣鹽政的改革的

² 盧嘉興，〈記臺灣清代最豪富鹽商—吳尚新父子〉，《鹽務月刊》，16 期，1971 年，頁 52-58。

³ 吳蕤，〈明清時期的臺灣鹽務〉，《鹽務月刊》，10 期，1970 年。

⁴ 張繡文，《臺灣鹽業史》，臺灣研究叢刊 35 種（臺北：臺灣經濟研究室，1955 年）。

⁵ 周憲文，《臺灣經濟史》（台北：開明書店，1980 年）。

⁶ 顏義芳，〈清代臺灣鹽業發展之脈絡〉，《臺灣文獻》54：1，2003 年 3 月，頁 48-74。

⁷ 顏義芳將臺灣鹽田分為淋滷式和曬滷式兩大類；至於清代臺灣鹽業經營策略，其將之整理如下：1. 是以供應臺灣內部消費為主要目的；2. 製鹽業者多是子承父業的家族形經營，或是由富豪購買鹽田再租賃給小作人經營二種，實際收入並不多，在先天或後天的不利條件，及有限資金下，自然無法確實改良製鹽規模；3. 滿清政府公定收購價格為一石十六錢，利益大部分是歸於地主的情況下，就當時的生活指數，對生產者而言是不敷成本的。製鹽業者的收入尚嫌不足糊口，更遑論用來改善鹽田環境。因此唯有耗費大量的勞力來增加產能，職是故滿清時代的臺灣鹽田應屬於不甚完善的架構；4. 廣設鹽配銷機構，有效掌握鹽的流通管道。見顏義芳，〈清代臺灣鹽業發展之脈絡〉，頁 63-66；頁 73-74。

經過與成果。

二、本島鹽生產方式

在臺灣本島食鹽的生產，向來以日曬法與煎熬法為主。先民最初製鹽方式是採取海水煎熬而成，鄭氏王國時期之後遂以日曬法為主要的製鹽方式。⁸元汪大淵《島夷誌略》「澎湖」與「琉球」兩篇均記載：「煮海為鹽，釀秫為酒」⁹；《臺海使槎錄》卷三赤崁筆談中提及：「崇爻山有鹹水泉。番編竹為鑊，內外塗以泥；取其水煎之成鹽。」¹⁰另外《噶瑪蘭廳志》中也記載：「蘭各社番，向將海潮湧上沙灘之白沫，掃貯布袋中，復用海水泡濾，淘淨沙土，然後入鍋煎熬成鹽，其色甚白，其味甚淡。食物中著鹽過多，味亦苦澀（「咨稿」）。」¹¹故由上述可推知，早期臺灣原住民對於食鹽的獲取方式，基本上多半藉由周遭可供其方便獲取鹽源，如海水或鹹水泉，將鹽源置於鍋中煎熬製鹽，以取得其生活所需的食鹽。但也有一部分的居處於海岸地區的先民，利用簡單粗糙的日曬法，將海水引至沿岸空洞處，之後利用日光的曝曬而製成食鹽。在《重修臺灣府志》中便記載著鳳山縣番社取得食鹽的方式：「海邊多石，各番於空洞處傾曬海水成鹽。」¹²惟根據既有文獻的記載中，當時各社番以曝曬法取得食鹽者並不多，主要仍是以煎熬法為主。

截至荷治時期之前，臺灣人民的食鹽取得來源多半是自給自足的方式：或以海泥、鹹水泉、海水等，經過煎熬的方式來獲取生活所需的食鹽；或引

⁸ 臺灣總督府專賣局，《熱帶產業調查書：食鹽、煙草》（出版地不詳：臺灣總督府專賣局，出版年不詳），無頁碼。

⁹ [元]汪大淵，〈澎湖篇〉、〈琉球篇〉，《島夷誌略》，（出版地不詳，出版年不詳）無頁碼。

¹⁰ 黃叔璥，《臺海使槎錄》卷三 赤崁筆談 物產（文叢 4 種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1957 年），頁 70。

¹¹ 陳淑均，《噶瑪蘭廳志》卷五（下）風俗（下）番俗 飲食（文叢 160 種，臺北：臺灣經濟研究室，1963 年），頁 277。

¹² 范咸，《重修臺灣府志》卷十四 風俗（二）番社風俗（一）鳳山縣（三）（文叢 105 種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1961 年），頁 426。

海水到較低漥的海岸空洞中，以日曬的方式來取得食鹽。又當時大陸沿海福州、烈嶼、廈門等處來臺船隻大抵均載有米鹽，他們一方面從事漁撈事業，一方面也和臺灣住民交換土產。¹³因此當時臺灣住民獲取食鹽的方式並不侷限於自行製造，有時亦以番產與內地來臺船隻進行交換，而獲取食鹽。而根據荷治時期的檔案記載，當時在大員的稅捐機關甚至對進口食鹽抽取 10% 關稅，¹⁴由此可知當時在臺荷人所需的食鹽，其中一部分也經由島外進口而來，並非完全依賴島內的供應。

在鄭氏王國時代，由於清廷執行嚴厲的海禁政策，封鎖臺海經濟，並切斷鄭氏家族與大陸沿海的經濟往來，迫使鄭氏政權不得不銳意經營臺灣，在臺灣展開一連串的經營事業。關於開發臺灣產業一項，其中對臺灣的製鹽方式，有其卓越的貢獻。當時鄭經參軍陳永華，以「煎鹽苦澀難堪」¹⁵，認為臺灣當時以引滷源煎熬製鹽的方式，所生產出來的食鹽品質不佳，於是極力推行「天日鹽」¹⁶的製鹽方式，並「就瀨口地方，修築坵埕，潑海水為滷，暴曬作鹽」¹⁷至此，臺灣的製鹽正式進入以日曬法為主要的生產方式。且當時陳永華亦在萬年縣臨臺江內海海岸的瀨口地方（今臺南市南區鹽埕地區）創建鹽灘，以利引海水進入鹽埕，再經過陽光的曝曬以製成食鹽。此即為臺灣鹽埕建設的濫觴。而當時所生產出來的食鹽，亦較先前臺灣各社番以土法製成的食鹽成色更佳。之後隨著來臺人數的增加，再於天興縣洲仔尾（今臺南縣永康市鹽行里一帶）建築坵埕曬鹽。在季麒光的「客問」第三則便有以下的記載：「鯽魚潭、打狗澳，漁舟雲集；洲仔尾、瀨口港，鹽格星屯。」¹⁸而明末流寓沈光文〈平臺灣序〉一文中也曾寫道：「打鼓澳，能生三倍之財，曝海

¹³ 盧嘉興，〈日據以前臺灣鹽場沿革〉，《鹽務月刊》，復刊號，1969 年 10 月，頁 35。

¹⁴ 韓家寶（Pol Heyns），《荷蘭時代臺灣的經濟、土地與稅務》（臺北：播種者文化有限公司，2002 年 5 月）頁 175。韓氏在書中提到當時大員商館主要的貿易對象是中國和日本，其中與中國貿易的重要貨物之一即為鹽產。詳見同書，頁 130-131。

¹⁵ 江日昇，《臺灣外記》，卷之六（文叢 60 種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960 年）頁 235。

¹⁶ 天日鹽即為以日曬法製鹽的一種產鹽方式，多用於濱海且易於取得海水作為鹽滷的地區。

¹⁷ 江日昇，《臺灣外記》，卷之六，頁 235。

¹⁸ 黃叔瓚，《臺海使槎錄》卷三 赤崁筆談 物產，頁 73。

水以為鹽，燕山材而為炭。」¹⁹由此觀之，在鄭氏時期打鼓澳亦有鹽埕進行曬鹽工作。綜而言之，鄭氏時期，臺灣鹽埕的分布主要是以今高雄地區的打鼓澳鹽埕與臺南地區的瀨口鹽埕和洲仔尾鹽埕，此三大鹽場為主要生產食鹽的地方。

又根據連橫《臺灣通史》中對於當時鄭氏王國時期臺灣鹽業生產方式的描述：「其法築埕海隅，鋪以碎磚，引水於池，俟其發滷，潑而曬之，即日可成，用力甚少。」²⁰是以當時鹽灘主要是沙漏埕，²¹除鹽埕格（現稱結晶池）和今日鹽灘相似外，其蒸發過程和現在並不相同。其製鹽方式主要是沙漏式（即淋滷法），從灑在海灘上的鹹沙及泥，搔採納入沙漏池後，灌入海水，使含在沙泥中的鹹分，隨海水過濾為濃滷，隨後將留在鹽漏窟的滷水，扱進結晶池曬製成鹽。²²

康熙二十二年（1683）清朝消滅鄭氏王朝在臺的政權，臺灣成為清帝國的一部分。此時臺灣鹽的生產方式大抵上依然以日曬法為主，而隨著移入臺灣漢人數量的遞增，此時清政府為應付隨之增加的食鹽需求量，在臺灣南部（即今日的臺南、高雄一帶）廣增鹽埕，以滿足島內人口之需求。當時清代的臺灣鹽埕主要有四：一、洲南場：臺灣縣武定里（今臺南縣永康市鹽行里一帶）；二、洲北場：臺灣縣武定里（今臺南縣北門鄉）；三、瀨南場：鳳山縣大竹橋莊（今高雄縣永安鄉、彌陀鄉一帶）；四、瀨北場：鳳山縣新昌里（今臺南市南區鹽埕地區）²³。而其製鹽的方式，大抵仍延續鄭氏王國時期在臺經營鹽產的模式，以日曬法為主。其後在康熙二十一年（1756）復增設瀨東（鳳山縣

¹⁹ 伊能嘉矩著，臺灣省文獻委員會編譯，《臺灣文化志》（中卷）（臺中：臺灣省文獻委員會，1991年），頁397。

²⁰ 連橫，《臺灣通史》，卷十八 權賣志 鹽（文叢128種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962年），496頁

²¹ 當時鋪設在鹽埕格盤面的材質，主要是使用缸片或甕片。詳見盧嘉興，〈簡介臺灣舊鹽埕圖〉，《鹽務月刊》26，1971年11月，頁18。

²² 盧嘉興，〈日據以前臺灣鹽場沿革〉，頁35。

²³ 臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第二部調查經濟資料報告》（下）（臺北：文叢圖書有限公司，1979年（原明治38年刊行）），頁721。

鳳山庄大林蒲，即今高雄市小港附近）與瀨西（鳳山縣仁壽里彌陀港，即今高雄縣彌陀鄉一帶）二場。²⁴故至乾隆年間，臺灣主要鹽埕為：洲南、洲北、瀨南、瀨北、瀨西及瀨東六場。惟當時鹽埕所設地點多因洪水的氾濫沖坍，或海沙的淤積填塞而有所改變，甚至廢曬。²⁵

以上為臺灣南部鹽場的情況，而北臺灣在乾隆末葉於新竹地區虎仔山（今新竹市客雅溪口北側）及油車港（今新竹市港北里）一帶，則有民眾以簡易粗糙的製鹽方式私自曬鹽，²⁶惟因屬於私製鹽，故常遭到官方查緝，屢派員前往取締。²⁷但由於私鹽利益頗豐²⁸，故當時即使官方嚴家查緝，民眾仍鋌而走險，私曬私販，官方防不勝防。因此同治六年（1867），臺灣道臺吳大廷稟陳：「近如廳西南五里許之虎仔山，民自試煎曬，年可得二萬餘石。同治六年臺灣道吳大廷議歸官辦。」²⁹而清廷官方遂於同治七年（1868）以管理代替取締的方式，將新竹地區的鹽埕列為官方鹽場，而設立了臺北二廠。³⁰此則為臺灣最北端的鹽灘。

三、改革前的臺灣鹽政

臺灣的鹽政，在荷蘭時期大抵採放任政策，對於臺民如何獲取食鹽，並

²⁴ 顏義芳，〈清代臺灣鹽業發展之脈絡〉，頁 56。

²⁵ 清代臺灣鹽場四處遷徙或廢曬的景況時有所聞，此舉瀨東瀨西二場為例以資說明：乾隆年間所設的瀨東，因常遭遇洪水侵襲而淹沒毀壞，故另於「外渡頭」（今臺南縣佳里鎮龍安里外渡頭）另闢鹽灘，惟此新遷地其地理位置亦不適合曬鹽，故最後又遷徙到「井仔腳」（今臺南縣北門鄉永華村）；而瀨西一場因洪水沖毀而廢曬。詳見顏義芳，〈清代臺灣鹽業發展之脈絡〉，頁 56-57。

²⁶ 其鹽埕結構十分簡陋，其埕地為黏土質的濕泥，另再築結晶池。詳見臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第二部調查經濟資料報告》（下），頁 723。

²⁷ 顏義芳，〈清代臺灣鹽業發展之脈絡〉，頁 60。

²⁸ 《臺灣雜詠合刻》中便記有：「內地私鹽每斤二文，偷載至臺每斤賣四、五文，但若購買官鹽，則每斤十二、三文，故民間趨之若鶩。」故可知當時私鹽利潤甚豐。詳見諸家合刻，《臺灣雜詠合刻》，文叢 28 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958 年），頁 10。

²⁹ 陳培桂，《淡水廳志》，文叢 172 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963 年），頁 109。

³⁰ 南廠為新竹虎仔山鹽埕；北廠則為新竹油車港鹽埕。

不會加以過多的約束。而當時臺地的各社番，其食鹽的來源多半是私製而成，欠缺時會透過大陸內地民眾來臺時進行番產的交換。而大員商館亦曾一度對進口食鹽抽取 10% 的關稅。並於 1645 年起獨占收購此一「稅收得鹽」的權利開始招標。翌年公司更將此一稅權頒給通事 Kimptingh。Kimptingh 獲頒以每擔八 stuijvers 的價格收購所有以實物形式徵得食鹽的權利。³¹由是可知，在鄭氏時期之前臺灣的鹽業情形，當時的政權主要採取消極的放任態度，³²而殖民當局也僅在後來針對由中國沿海而來的「進口食鹽」課以 10% 的關稅。

臺灣的鹽政開始有所規模始於鄭氏王國時期。當時主政臺灣者乃參軍陳永華。陳氏當時在臺實施許多經濟建設，其中有一項便是整理臺灣鹽業。當時由於亟需發展臺灣財政以作為其「反清復明」的資本，又加上來臺的漢人也增加許多，若再以簡單粗糙的製鹽技術來生產食鹽，必定無法滿足當時在臺兵民日常生活所需，且官方亦喪失一個可以獲得稅收的來源。是以陳氏認為將鹽產課稅「上可裕課，下資民食。」³³故欲豐富臺灣的稅收，便將鹽列為課稅的對象乃是一大目標。陳氏於康熙四年（1665）提出鹽業改良計畫，將古老以煎熬法製鹽的製程，改良為與大陸沿海相同的日曬法製程。是以食鹽產量至是增加許多，且其生產品質亦較先前為良。至是，臺灣鹽的生產方式以不再由人民自給自足，且有官方介入生產的痕跡。此可謂為臺灣鹽政的濫觴。

進入清治時代，清朝政府對於臺灣鹽政的管理採放任政策，官府並不干涉鹽產的製造和販賣，基本上是委由人民自行製造販賣，只是向鹽埕課徵鹽埕餉。³⁴其稅基乃依據結晶池一丈平方的單位面積為課徵基準。此法雖然簡易方便，但卻容易發生官商勾結的情形。³⁵在《臺灣志略》中有以下的描述：「臺

³¹ 詳見韓家寶（Pol Heyns），《荷蘭時代臺灣的經濟、土地與稅務》，頁 130-131，頁 175。

³² 當時的殖民政府甚至無「鹽政」可言。此乃因其當時來臺進行貿易的主要貨品，乃以鹿皮、米、糖、中國絲織品、瓷器及南洋群島的香料為主。鹽在當時的國際市場上根本舉無輕重，故殖民當局對於臺灣鹽業並不甚關心，任憑居民自製自用、自行買賣。

³³ 江日昇，《臺灣外記》，卷之六，頁 235。

³⁴ 臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第二部調查經濟資料報告》（下），頁 719。

³⁵ 顏義芳，〈清代臺灣鹽業發展之脈絡〉，頁 53。

地自入版圖之後，鹽皆歸於民曬民賣，其鹽埕餉銀，由臺、鳳兩邑分徵批解。」

³⁶正因鹽為民生必需品，一但掌握了販賣之權，便極易從中獲取暴利之後。是以鹽場販戶競曬爭販，鹽價也因此而失去的平均³⁷，發生「民曬民賣，價每不平」³⁸的情形。正因鹽價的不平穩，當時消費者和供應者之間的紛爭蜂起，官府對於這方面的問題也不勝其擾，³⁹因此開始醞釀推行鹽專賣制。

雍正四年（1726）四月，清廷接納道臺福興安稟議，⁴⁰正式廢止鹽的產銷由人民自行辦理，嚴禁人民私曬私販，將鹽納為政府專賣事業之一。是年，清廷將臺灣鹽政歸由臺灣府管理，其鹽場分設四處：瀨北、瀨南、洲北、洲南。四場共設曬丁 335 名，巡丁 28 名，⁴¹負責晝夜巡邏鹽場的工作。每場另設管事一人，派家丁一人專司稽查，以防止鹽田透漏以及鹽水流失等情事的發生。而鹽場進行曬鹽的工作，則多在春冬二季，此乃因南臺灣在夏秋兩季多雨水，鹽埕往往泥濘且沒有陽光的曝曬，以致無法進行曬鹽工作之故。⁴²根據《臺灣府志》記載當時鹽課乃以一丈平方之鹽埕結晶池徵收四錢九分的鹽田稅。⁴³至於鹽場員工的薪資，則由每月所賣鹽銀中支出。以上為專賣制度施行初期的鹽場管理方式。

清廷的鹽專賣制度基本上是採「官運商銷」的辦法，係由官方盡數收買製鹽貯存於官庫中，令廳、縣各販戶赴館領鹽引（購鹽許可證）以承辦運賣。

⁴⁴當時行鹽方式主要為「府治內設鹽館一處，聽各縣販戶莊民赴館繳課領單。

³⁶ 范咸，《重修臺灣府志》卷五 賦役（二），頁 202。

³⁷ 伊能嘉矩著，臺灣省文獻委員會編譯，《臺灣文化志》（中卷），頁 397。

³⁸ 伊能嘉矩著，臺灣省文獻委員會編譯，《臺灣文化志》（中卷），頁 397。

³⁹ 臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第二部調查經濟資料報告》（下），頁 720。

⁴⁰ 田秋野，周維亮，《中華鹽業史》（臺北：臺灣商務印書館，1979 年），頁 553。

⁴¹ 瀨北計巡丁 6 名，瀨南計有 4 名，洲北計有 10 名，洲南計有 8 名，凡 28 名。詳見范咸，《重修臺灣府志》，頁 202。

⁴² 范咸《重修臺灣府志》中，錄有尹士俚《臺灣志略》以下文字：「夏秋恆多雨水，鹽埕泥濘不能曬；惟春冬二季，天氣晴爽或收曬。」故鹽場曬鹽工作多在春冬二季，夏秋二季則不進行曬鹽工作。詳見范咸，《重修臺灣府志》卷五 賦役（二），頁 202。

⁴³ 高拱乾，《臺灣府志》卷五 賦役 鹽餉，文叢 65 種，（臺北：臺灣經濟研究室，1960 年），頁 131。

⁴⁴ 諸家合刻，《臺灣雜詠合刻》，頁 397。古代經營鹽業的商人，向官方繳納鹽稅（稱為引稅

每鹽一石，定課番廣銀三錢、腳費銀三分，執單赴場支鹽，各處運賣。各縣販戶莊民運賣鹽觔，水載以船，陸載以車，視路遠近，以定價值。既絕私煎私販之弊，復無忽低忽昂之患，裕課便民，誠胥善焉。」⁴⁵又根據《澎湖廳志》記載：「凡販戶運到鹽觔，必請廳員查驗，鹽與引相符，然後准其盤收上倉。」⁴⁶綜合上述，可得知清代鹽專賣制度推行初期，在府城設置鹽館一處，總理全臺鹽務。各縣販戶至此繳課領取引單，其鹽課稅額一般定為番廣銀三錢，腳費銀三分。再根據引單至鹽場取一定數量的鹽，最後則由販戶自行運行到其所負責的鹽銷區販售。

自雍正四年實施鹽專賣制以來至咸豐末年，臺灣的鹽政幾乎沒有重大的改變。基本上當時臺灣所有鹽產均由官方收購，委由販戶運售，⁴⁷官方只管抽取鹽課，不限定販戶轉賣給消費者的價格。⁴⁸只是主管單位卻一變再變，從臺灣府督辦，再轉到由當地士紳負責，最後又轉為臺灣府管理。在鹽專賣制實施後的兩三年，因為販戶莊民各自赴館繳價領單運銷各地，每年銷額不定，⁴⁹因此鹽之買賣又委由諸民間商人包辦（即為專商引岸），⁵⁰當時主要將臺灣劃

或引課）後，便可領到行鹽的券，此即為鹽引（或稱引票、鹽票、鈔引）可說是運鹽執照。之後再赴場領鹽運到指定的地方（即為引地或引岸），其額定銷額稱為引額。見盧嘉興，〈紀臺灣清代最富豪鹽商—吳尚新父子〉，《鹽務月刊》16，1971年1月，頁52。

⁴⁵ 陳培桂，《淡水廳志》，頁203。

⁴⁶ 林豪，《澎湖廳志》卷三 經政 鹽政，文叢164種，（臺北：臺灣經濟研究室，1968年），頁100。

⁴⁷ 大抵上是委託各縣的當地士紳承辦鹽館業務。正因如此，當時有許多地方豪紳，因為掌握這項利權，獲取大筆利潤而崛起，如府城吳春貴所創辦的吳恆記，便是因此崛起成為地方首富。詳見盧嘉興，〈紀臺灣清代最富豪鹽商—吳尚新父子〉，頁52-58。

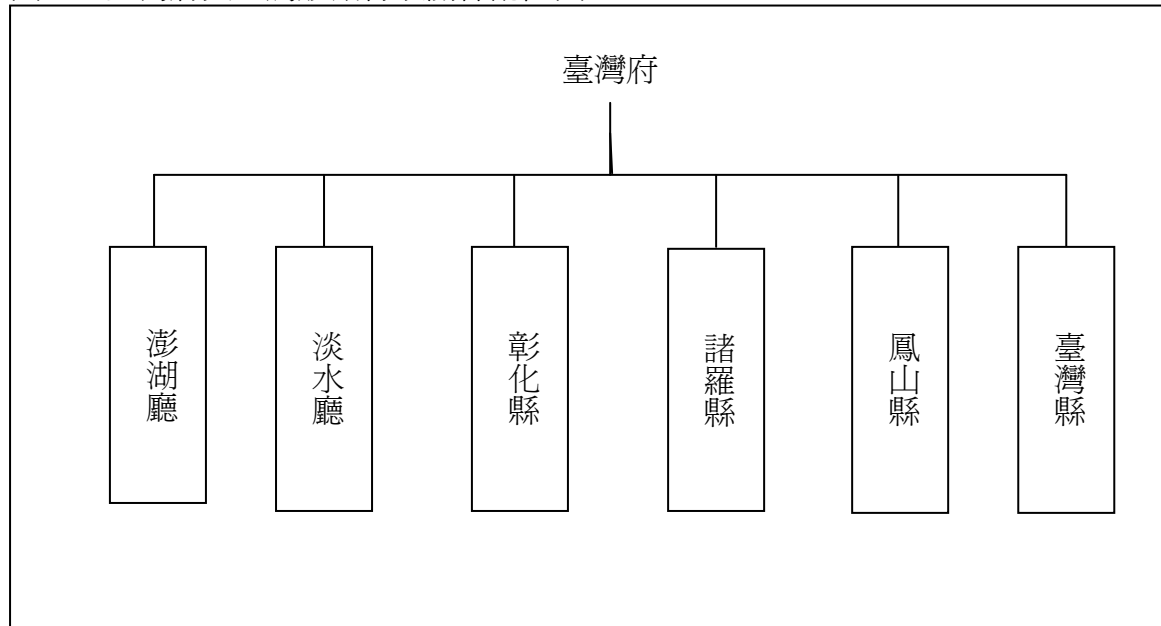
⁴⁸ 田秋野，周維亮，《中華鹽業史》，頁553。而根據范咸《重修臺灣府志》中「各縣販戶莊民運賣鹽觔，水載以船，陸載以車，視路遠近，以定價值。」亦可得知，當官方交鹽交給販戶後，並不限定其售價，而販戶也依路途之遠近來計算其成本，故離產地越遠，或交通越不便利之處，相對地當地居民所需付出的鹽價也更高。

⁴⁹ 盧嘉興，〈紀臺灣清代最富豪鹽商—吳尚新父子〉，頁54。

⁵⁰ James W. Davidson 著，蔡啟恆譯，《臺灣之過去與現在》，臺灣研究叢刊第107種（臺北：臺灣經濟研究室，1972年）頁352。

分爲臺灣、鳳山、諸羅、彰化等四縣，以及淡水、澎湖等二廳，故稱爲六屬販館。⁵¹其關係配置如下：

圖一 臺灣府與六屬販館行政關係配置圖



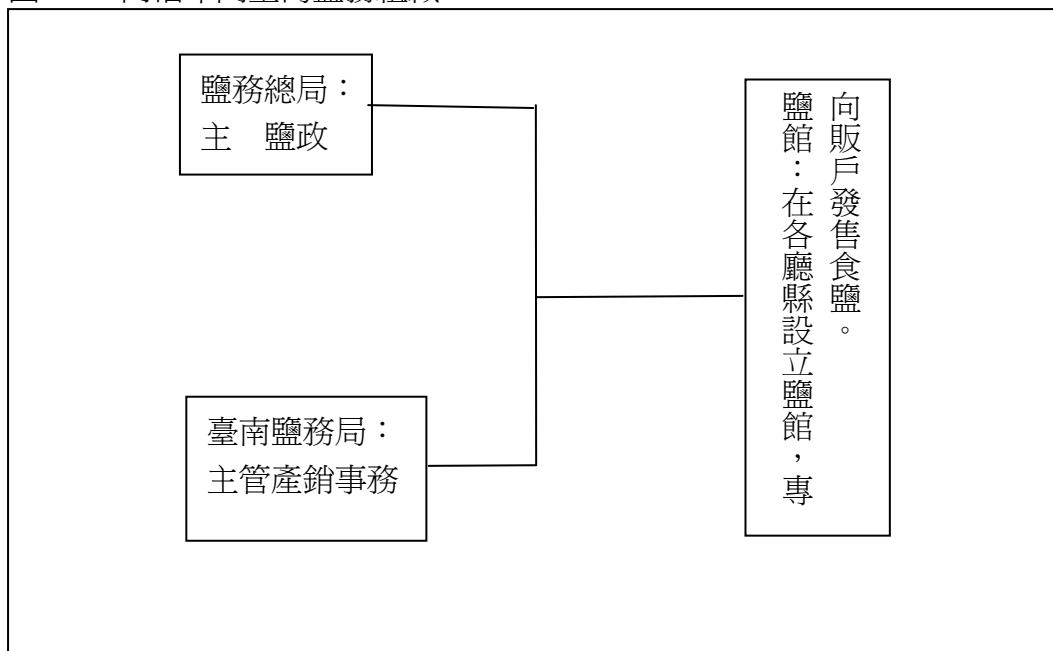
資料來源：范咸，《重修臺灣府志》卷五 賦役（二），頁 202。

但至咸豐五年（1855），因爲鹽價不一，商民紛爭又起，且私鹽走私嚴重，衝擊到官鹽的銷路，故復歸爲官賣，由臺灣府總辦全臺鹽務。⁵²此期間曾經有一、兩年的時間是歸由臺灣兵備道管轄當時全臺鹽務，此係自同治元年（1862）戴潮春亂後，同治六年（1867）遂將全臺鹽務移交給臺灣兵備道管轄督辦。當時臺灣的鹽務組織大約如下：

⁵¹ 范咸，《重修臺灣府志》卷五 賦役（二），頁 202。

⁵² 高拱乾，《臺灣府志》卷五 賦役 鹽餉，頁 131。

圖二 同治年間臺灣鹽務組織



資料來源：盧嘉興，〈臺灣清季鹽制與鹽專賣〉，《臺灣研究集刊》21期，1981年2月，頁111-113。

由上圖可知當時臺灣鹽務組織大抵上由鹽務總局主，而產銷事務則由臺南鹽務局負責，其下又於各廳縣設置鹽館，專向販戶發售食鹽。若其所轄地區廣，在鹽館下會設置分館，以分各廳縣鹽館的鹽務負擔。以淡水廳為，當時淡水廳下共設十五館，設八館：館、府館、新莊館、尾館、口館、館、包里館、仔館；竹分設三館：竹館、苦腳館、中港館；大分設四館：大館、後館、館、里館。這十五館之下，各鹽館又根據其需要而設分館，以分其鹽務。⁵³此即為「官督官銷」法，其行鹽的方式，先由各地鹽館其轄銷內需鹽數量，向總局，領發管引，管引為四式：「各場行鹽繳查」、「行鹽執」、「各館收鹽繳查」、「鹽存查」四。總局發管引時，將「鹽存查」一留存交給鹽者，其三發交總館或交館、館使用。各館往鹽領鹽時，留下「各館收鹽繳查」一，其兩交鹽場委員，委員又將「行

⁵³ 陳培桂，《淡水廳志》卷四 志三 賦役志 鹽課，頁108。

鹽執」一交給鹽者，以爲沿運之用，「各場行鹽繳查」一則由鹽場管。各地鹽館每月「各館收鹽繳查」，繳總局，總局則以之與「鹽存」對，藉以稽發賣及領運之數量。⁵⁴

惟其主臺灣鹽政的機，卻常常更換。同治七年（1868），鹽務改歸臺灣知府督辦，同治九年又歸臺灣兵備道督辦，同治十年復歸臺灣知府管轄。由上述可知，清廷對於臺灣鹽政在劉銘傳進行鹽政改革前並沒有一定的主管機關，而且管理的機亦十分紛亂又沒有一定的系，往往主管者方接鹽務，要上道之，卻又要將上的鹽務轉給其他機辦理。不僅對於鹽政無法有所卓越的建，且主管機交，也民眾無所從，故當時鹽政並無大的發展與改。

四、劉銘傳對臺灣鹽政的改革

正因鹽全由販戶自行定價出售，市面上價格不一，加上當時臺灣本島鹽產地多中於今臺南及高雄的沿海地區，許多產地較或交通不便的地區（如北部、東部及內山地區），因運成本高，販戶便將成本反在鹽價上，故這些地區的鹽價往往十分，市場供需不平，民食鹽苦曬丁，以致私製者眾。⁵⁵臺灣私鹽的氾濫，自雍正年間便有「廈門有商船往來澎島，與臺灣小船偷運私鹽米穀，名曰短擺。」⁵⁶《臺灣合》中的〈海〉寫道：「亭戶鹽籌滯未行，牢盆在手絀經營；涓涓莫塞卮中漏，徒析秋毫利不盈。」⁵⁷同下一：「內地私鹽每斤二文，偷載至臺每斤賣四、五文；而官鹽每斤十二、三文，故民間趨之若鶩。私鹽出入，小口居多；關吏利其賄，不問也。內地生、熟番及粵莊人，皆食此鹽。臺鹽每年減銷，不啻十之

⁵⁴ 田秋野，周維亮，《中華鹽業史》，頁 554。徐萬民、周兆利，《劉銘傳與臺灣建省》（福州：福建人民出版社，2000 年），頁 131-132。

⁵⁵ 田秋野，周維亮，《中華鹽業史》，頁 553。

⁵⁶ 林豪，《澎湖廳志》卷十一 舊事，文叢 164 種，頁 382。

⁵⁷ 諸家合著，《臺灣雜詠合刻》，文叢 28 種，頁 10。

六、七，而官與商俱困矣。」⁵⁸經由上述，可知當時在大陸沿海有許多人運食鹽至臺灣各小口販售，而購買私鹽者多半是居處於臺灣沿山一帶的客家人，以及深處內山的原住民。

在 蘭地區的民眾，其所食之鹽多半由府城供應，⁵⁹但因「府船運至淡水，須趁南風，而由淡入蘭，又須別趁西北風，一年止可一度。」⁶⁰又因自淡水到 蘭的海 羅列，必 要由經 豐富的 工 船隻，故運費頗為高，鹽價甚高。⁶¹因此 蘭地區私鹽狀況甚為嚴重：「烏石港口，向有興化、惠安等處捕魚小船，每當春夏間，遭風寄泊入港，散賣鹽觔，販載蘭中米石。」⁶²在當時的淡水廳私鹽情形也十分，⁶³《淡水廳志》中：「至私販之弊，各港口有之。其甚者，雞籠、香山二口，奸船私以鹽來，復私易煤炭、樟梘、米穀而去，頗為難治。」⁶⁴而在《 春縣志》中亦有以下記載：「旋以地處海濱，潮汛漲落，窮民掃晒私鹽名曰砵岫石鹽；不特自資口食，且沖銷內山番社，並有各海口外來私鹽，以致額銷不足。」⁶⁴綜而言之，清代臺灣各地因鹽產分配不均，鹽場較，或運 不便的地區，鹽價相對，因此私鹽遂成為補足當地鹽源的主要方式，故自雍正以，臺灣本島因為鹽政上的缺失，再加以當時島內交通不便，沿海 運又只 利用夏季南之，由臺灣南部鹽場 行至北部地區，以致市場供需不平。且在同治元年（1862 年）因戴潮春之亂，鹽 更為，致食鹽的運銷不，私遂起。

⁵⁸ 諸家合著，《臺灣雜詠合刻》，文叢 28 種，頁 10。

⁵⁹ 「惟噶瑪蘭廳向有額銷，係就瀨東配鹽。」見陳培桂，《淡水廳志》卷四 志三 賦役志，頁 108。

⁶⁰ 陳淑均，《噶瑪蘭廳志》卷二（下）賦役 鹽課，文叢 160 種，頁 77。

⁶¹ 《噶瑪蘭廳志》中記載「其中往來又必經大雞籠、深澳、泖鼻、三貂，各海口暗礁鱗列，非募熟沙汕之舵工，不能駕駛。兼以蘭地又無回貨可裝，則腳價增昂，而鹽價不免騰貴。」因此宜蘭地區的鹽價與其他地區相較之下，更顯昂貴。見陳淑均，《噶瑪蘭廳志》卷二（下）賦役 鹽課，頁 77。

⁶² 陳淑均，《噶瑪蘭廳志》，卷八 雜識（下），頁 427。

⁶³ 陳培桂，《淡水廳志》卷四 志三 賦役志，頁 109。

⁶⁴ 屠繼善，《恆春縣志》，文叢 75 種（臺北：臺灣經濟研究室，1950 年），頁 193。

光緒十一年（1885）清法戰爭後臺灣設府，劉銘傳成為臺灣首任巡撫，擔負著臺灣政治、經濟、軍事、文化等方面建設的重任務，而這些建設均需要大量的財政支出。⁶⁵而當時臺灣每年的財政收入僅一萬兩，當時僅在軍務方面年餉便需銀一二十萬兩，若加上軍員支，共需銀一五十萬兩。⁶⁶因此當時臺灣並無法自足內部需求，更論滿足當時新式建設的需求。劉銘傳在〈法兵開撫缺專辦臺防〉中便提及：「臣平居私議，常謂臺灣孤懸海外，土沃產饒，宜使臺地之財足供臺地之用，不須取給內地，而後處常處變，均可自全。」⁶⁷

臺灣在建省之初，必整海防、撫番、招墾等，廢，但經費卻十分的。⁶⁸自光緒十一年五月始，福建對於臺灣資無濟，以致「臺用」。⁶⁹基於「理財之法，莫大乎開源」⁷⁰的主張，爲了要充臺灣財政，劉銘傳實行了一連串「開源流」的財政政策，以完成臺灣各項建設。在流方面，劉銘傳進行政策，「將全臺番丁，認真裁汰，仍留原額四千，酌裁土勇，就其原餉，每年按屯抽調，分扼山內生番，每名行糧，按月加給番銀四元，屯弁照營哨酌加，輪流接替，均以到防之日起支；其管帶哨弁，即飭屯弁分轄所屬，以免他省弁目言語不通；別選熟悉番情將官統帶，以便操練步伐，教習營規；其未經出防之丁，均歸臺灣鎮統屬，由各縣營管帶，以補率營兵丁之不足。」⁷¹

而在開源方面，劉銘傳主要是以清、徵釐、關稅與開發臺灣產業四大方面爲主。在清方面，首先戶問有田數量，再進行實地丈量，將

⁶⁵ 吳玫，〈劉銘傳在臺灣建省後的財政措施〉，收入於蕭克非、仲沖、徐則浩主編，《劉銘傳在臺灣》（上海：上海社會科學院，1987年），頁109。

⁶⁶ 劉銘傳，〈陳請銷假到閩會商分省協款情形摺〉（光緒十二年五月初七日），收入於劉銘傳，《劉壯肅公奏議》，文叢第27種，（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958年），頁277。

⁶⁷ 劉銘傳，《劉壯肅公奏議》，頁277。

⁶⁸ 劉銘傳，〈陳請銷假到閩會商分省協款情形摺〉（光緒十二年五月初七日），《劉壯肅公奏議》卷六，頁277。

⁶⁹ 劉銘傳，〈陳請銷假到閩會商分省協款情形摺〉，頁277。

⁷⁰ 劉銘傳，〈理財略序八〉，《劉壯肅公奏議》，頁33。

⁷¹ 劉銘傳，〈整頓屯田摺〉，《劉壯肅公奏議》，頁305。

所有田 丈量 記 製成 ，因此整理出許多未 的 田。而此項 施也使得臺灣財政來源大增，「就額人丁稅餉、供粟餘租、官莊耗羨，年共徵銀十八萬三千三百六十六兩，現定糧額年徵銀五十一萬二千九百六十九兩，隨徵補水平餘銀，加以官莊租額，共銀六十七萬四千四百六十八兩有奇，比較舊額，溢出四十九萬一千五百二兩。」⁷²此乃為清 三年後的成果，清 後的稅收乃將近清 前四 之多。在徵釐方面，臺灣起初只徵收 （即 ）、 兩項。同治四年臺灣道丁 健開辦船 釐 ，當時臺灣每年 約二萬元，且各地辦理不一， 甚 。⁷³自光 十二年（1886）五月始，劉銘傳 令沈應 、陳 志整 釐 ，改徵「 釐 」。開辦之初，每月收數銀不足四 兩⁷⁴，但「自光緒十二年六月至十三年六月，以據報解銀六萬七千兩」⁷⁵當時課徵的 釐 ，全數支給臺灣水陸 設計畫中。⁷⁶清法 爭前， 尾及基隆兩口海關，每年 入約三十一萬兩；安平及 兩口，每年稅銀約十四、五萬兩。1885 年，四口關稅共 入約銀四十五萬兩。但至光十二年（1886）當時全臺除正供外， 入約一 四十 萬兩。⁷⁷

在產業開發方面，劉氏制定「臺灣近代產業開發計畫」⁷⁸。其開發臺地產業方面，主要項目有 、 、 、鹽以及 等五項。劉銘傳於光十一年即 派 陳 志⁷⁹調查鹽務，在調查過程中，發現洲南場委員鄭 銘有 弊情事，遂將 銘先行 ，移道 辦。並通 各場 各館委員如有情弊，一體革除，並分 各縣一體 。⁸⁰在當時陳 志的稟文中便 提及：「竊

⁷² 劉銘傳，〈臺灣清賦全功告成彙請獎敘員紳摺〉（光緒十六年五月初十），《劉壯肅公奏議》，頁 323。

⁷³ 劉銘傳，〈改辦百貨釐金片〉，《劉壯肅公奏議》，頁 331。

⁷⁴ 劉銘傳，〈購辦水陸電線摺〉（光緒十二年八月二十八日），《劉壯肅公奏議》，頁 258。

⁷⁵ 劉銘傳，〈臺灣水陸電線告成援案請獎摺〉（光緒十四年五月初五），《劉壯肅公奏議》，頁 259。

⁷⁶ 劉銘傳，〈臺灣水陸電線告成援案請獎摺〉（光緒十四年五月初五），《劉壯肅公奏議》，頁 259。

⁷⁷ 劉銘傳，〈造銷法防軍需摺〉（光緒十二年十一月十六日），《劉壯肅公奏議》，頁 348。

⁷⁸ 姚永森，《劉銘傳傳—首任臺灣巡撫》（北京：時事出版社，1985 年），頁 172。

⁷⁹ 陳鳴志當時職銜為「臺灣道福建候補道」。

⁸⁰ 劉銘傳，〈臺灣府行知洲南場委員鄭英銘營私舞弊應予記過停委〉，收入於劉銘傳，《劉銘

照臺灣鹽務積弊已深，現值清源節流，慎重度支，亟隨時認真整頓，以肅鹺綱，而裕課項。」⁸¹由此可知當時臺灣鹽務弊情形存在許，再加以私鹽，鹽務積弊甚深。光緒十二年（1886）劉銘傳展開對臺灣鹽務的初整，其時劉氏對於臺灣鹽務首先「釐剔陋規，畫歸公款，分局委員，改歸司事，以節虛糜」⁸²其對臺灣鹽務初整結果「全年多得盈餘銀五萬餘元，以補短銷之數。」⁸³惟之數，僅補足銷的部分，故劉氏主張「禁絕私曬，方可盈餘。」⁸⁴

在劉銘傳撫臺之前，臺灣每年入，僅關稅、鹽務、釐，不滿萬。但當時「鹽務每年連成本得洋五十萬零四千餘元，開支至二十四萬餘元之巨，除津貼鹽本外，所賸歸公，僅十萬餘元。」⁸⁵由此可知當時鹽務積弊，每年除鹽生產成本外，鹽務機關的開支居然整年鹽務收入將近一半之多。無乎劉銘傳謂「各局名目繁多，員薪漫無限制，竟有佐雜每月領薪水百餘兩者，其餘兼差乾俸，種種浮糜，不可枚舉。」⁸⁶故當時劉銘傳將全臺鹽務重新整，臺北以沈應辦，臺南歸陳志辦，不另設局，均令力革弊端。⁸⁷但鹽務改革的初期，並未如中利，此乃因「積習以深，非一時所能驟挽。」⁸⁸

光緒十三年（1887）由於當時臺灣進行其他建設工程，如：興建路、整基隆等，劉銘傳時無臺灣鹽政的改革工作。光緒十四年（1888）劉氏再度對臺灣鹽政展開全面的改革，建立全一的鹽務制度。劉銘傳於全各區分設鹽務總局、鹽務分局、總館、分館以督辦各地鹽務買

傳撫臺前後檔案》，文叢第 276 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1969 年），頁 71。

⁸¹ 劉銘傳，〈臺灣府行知洲南場委員鄭英銘營私舞弊應予記過停委〉，《劉銘傳撫臺前後檔案》，頁 71。

⁸² 劉銘傳，〈造銷法防軍需摺〉（光緒十二年十一月十六日），《劉壯肅公奏議》，頁 346。

⁸³ 劉銘傳，〈造銷法防軍需摺〉（光緒十二年十一月十六日），《劉壯肅公奏議》，頁 346。

⁸⁴ 劉銘傳，〈造銷法防軍需摺〉（光緒十二年十一月十六日），《劉壯肅公奏議》，頁 346。

⁸⁵ 劉銘傳，〈撤留勇營綜計款目請撥餉需摺〉（光緒十一年十月二十五日），頁 338。

⁸⁶ 劉銘傳，〈撤留勇營綜計款目請撥餉需摺〉（光緒十一年十月二十五日），頁 338。

⁸⁷ 劉銘傳，〈撤留勇營綜計款目請撥餉需摺〉（光緒十一年十月二十五日），頁 338。

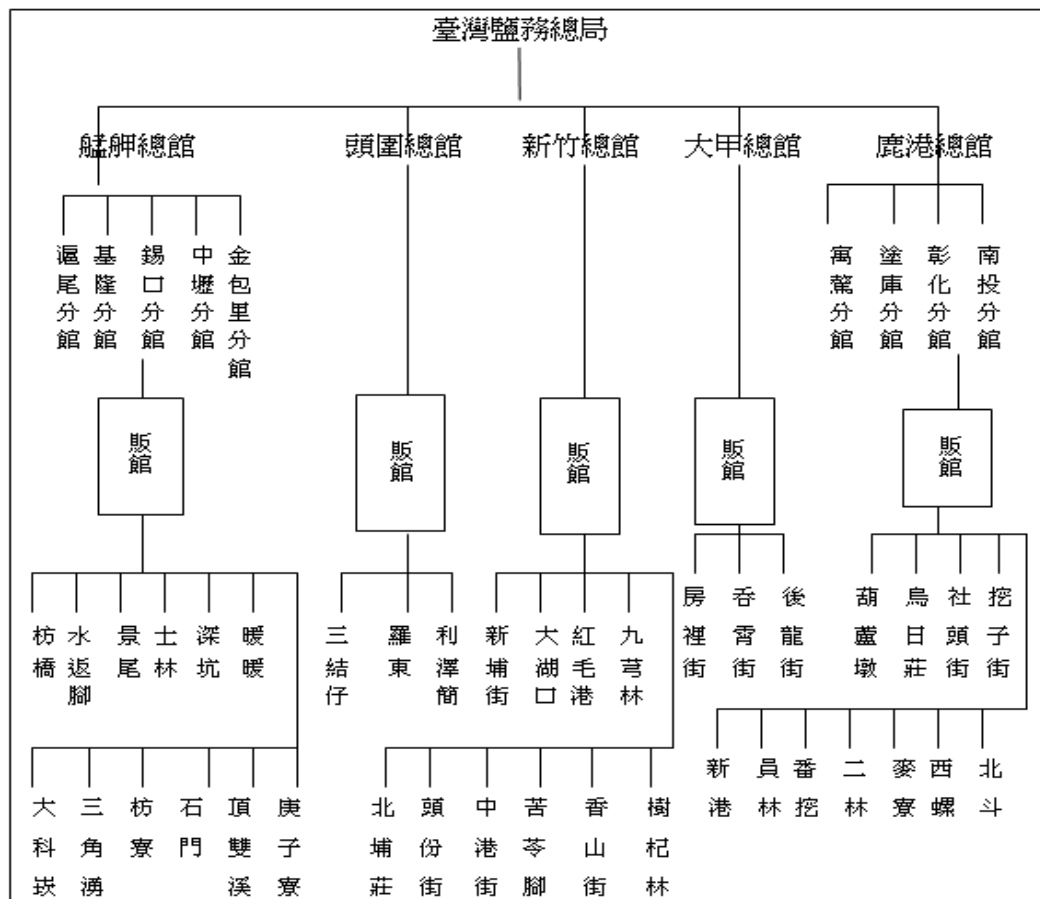
⁸⁸ 劉銘傳，〈撤留勇營綜計款目請撥餉需摺〉（光緒十一年十月二十五日），頁 338。

賣事。劉氏將全臺鹽務分成南北兩地管理，於臺北府設置全臺鹽務總局，以巡撫總理全臺鹽務，布政使任督辦委員，下設會辦、提調數名。原先的臺南鹽務總局則改為鹽務分局，以臺灣道任督辦委員一，督管理南部鹽務各館業務，下設辦委員、文案委員、支應委員等。⁸⁹此時臺灣鹽場共有七場，南部五場為官督（即洲南、洲北、瀨南、瀨北與瀨東）；北部官辦兩場：虎仔山的南廠與竹北二油車港的北廠。而在全臺十地分設十個鹽務總館，總館之下又設立多處小館，掌管官鹽的運售發，並招各地地方士紳擔任售官鹽的業務。⁹⁰經劉銘傳整臺灣鹽政後，其總理鹽務的組織為之一變。

⁸⁹ 臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第二部調查經濟資料報告》（下），頁 730。

⁹⁰ 劉振魯，《臺灣先賢先烈專輯—劉銘傳傳》（臺中：臺灣省文獻委員會，1979 年）頁 203。

圖三 臺北鹽務總局行政關係配置圖



資料來源：整理自臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第二部調查經濟資料報告》（下），（臺北：文岡圖書有限公司，1979年）（原明治38年刊行），頁735-745；羅剛編撰，《劉公銘傳年譜初稿》（下），（臺北：正中書局，1983年）頁1051-1052；葉振輝，《臺灣先賢先烈專輯—劉銘傳傳》（南投：臺灣省文獻委員會，1998年）頁200。

補充說明：

1. 另東部地區鹽務則由臺東州兼辦，下有卑南、璞石閣、花蓮港三處販館。
2. 又《臺灣通史》卷十八 權賣志中：「基隆、艋舺、宜蘭、新竹、大甲、鹿港、嘉義、鳳山、恆春、澎湖各設總館，各地仍置小館，由民攬辦。」其將基隆歸於一總館，並非將之附屬於艋舺總館以下。於此特為說明。

處。如 春鹽務、澎湖鹽務以及東臺灣鹽務則是二 制，在各鹽館 下不設下屬單位。各地區總館的行政工作組織如下表所 ：

表一 各地總館行政組織及其薪資一 表

稱	務	月薪
委員	總理 館所屬地區之鹽務	薪水公費銀一
司事	管理文書 任會計事務	薪水銀十二
內	掌理 錢出納	薪水銀十二
外	管理 及現 出入	薪水銀十
	管鹽	工銀八
大	定鹽的數量	工銀八
小	鹽的售出	工銀八
書		工銀八
		工食銀六
局丁		工食銀六
局		工食銀六
		工銀四
		工銀三

資料來源：整理自臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第二部調查經濟資料報告》（下），（臺北：文岡圖書有限公司，1979 年）（原明治 38 年刊行）頁 730-731。

以上的行政組織下，各 務之配額以一名為原則，若其所轄範圍較廣，館負責事務較 ，除委員和司事外， 下員額可依實 需要增 。以臺嘉總館為 ，除委員、司事、內 、外 、大 、小 、 和 的配額為一名外，其他則有二名至六名不等。至於總館 下的分館，基本行政組織計有委員一名，司事一名、外 一名，其他 務則 其館內業務之需增 員

額。而較大的分館其行政組織也較完，甚至然是一個小總館的規模。⁹¹

對於鹽場管理方面，劉銘傳爲了便於管理全臺七鹽場，遂將臺灣鹽場加以制爲臺南和臺北兩區。其將洲南、洲北、瀨東、瀨南、瀨北五場劃爲臺南鹽場，歸臺灣道辦理，臺北鹽場則以淡水廳內的虎仔山與油車港鹽場爲主，歸布政司辦理。其各鹽場內部務配置如下：

表二 臺灣南北各鹽場行政組織及其薪資一表

稱	務	月薪
委員	總理鹽場事務	薪水銀四十
司事	管理事務任督曬巡埕及工作	薪水銀十八
	食鹽重	薪水銀十
	管鹽	工銀八
局丁		工食銀六
局		工食銀六
清書		工銀六
		工銀四
		工銀三
		口銀六

資料來源：整理自臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第二部調查經濟資料報告》（下），（臺北：文岡圖書有限公司，1979年）（原明治38年刊行），頁745。

補充說明：1. 哨埔數臨時性工作，其工作日僅自曬鹽日起，至休曬日止。
2. 若鹽場委員爲知州、知縣之官階，每個月則再增給公費銀二十圓。

以上是南北兩大鹽場行政組織及其內部各務的情況。若將之與各總館

⁹¹ 如寓鰲分館，其內部行政組織與總館相同，惟人員配額不若總館多。臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第二部調查經濟資料報告》（下），頁736-737。

內部組織相較，可發現其組織相去不遠。至於當時食鹽發售的情形，官方的量基準一箱是 140 斤，但因有兩秤之故，所以鹽交付各館一箱是以 124 斤計，各館販售給人民則依地區而定，一般來一箱介於 110 至 120 之間。除此之外，一般買賣一箱是 16 兩，但若為十箱以上，則是以 17 兩計，若販賣地較遠則也有以 18 兩計之。總館、分館與各館（販館）等販賣官鹽的價格，需要視距離而定，大致區分為三等。接近官鹽庫的地方公定價格一箱為一錢四釐，稍遠的地方則為一錢五釐，更遠的地方則需一錢六釐。⁹²惟當時負責各販館鹽務的委員和司事，每每在販售「官鹽」⁹³之際，獲取豐厚的利潤。根據記載，當時實鹽販賣狀況如下：

鹽的販賣價格一箱需要錢 16 文，惟另需加上鹽釐錢 2 文，故總共合計約 18 文錢。但當時各販館的委員和司事利用鹽的販售來中飽私利。究其原因乃是官鹽的發價一箱可購得 90 斤，根據當時制錢的換算，一箱等於錢 1080 文，於小賣的場合中一箱 18 文，故九十斤可得 1620 文。此即發官鹽九十斤，成本為錢 1080 文，但其小賣價實獲得錢 1620 文，因此其實獲得利潤為錢 540 文，再除鹽釐 200 文，⁹⁴尚餘錢 340 文，而此額則多納入官私之中。⁹⁵正因由此方式可獲取暴利，因此在各總館委員之視察下，往往會將鹽庫內存積的食鹽給各館，各館分配量因此而增加，亦即一箱可得 100 至 110 斤（即增加 10-20 斤），各館在三五日內販賣盡，此額鹽所得之利益，全部歸為委員所有。⁹⁶上述弊端持續至日人領臺，清領時代，並無獲得正面的改變。

當時臺南五場所生產的鹽，每年約為二十萬至三十萬斤，臺北兩廠則

⁹² 中村是公，鹽務二関スル復命，明治三十一年（1898），臺北：臺灣總督府公文類纂。轉引自顏義芳，〈清代臺灣鹽業發展之脈絡〉，頁 69。

⁹³ 所謂零鹽即所謂以一斤、兩斤數量小賣的鹽。

⁹⁴ 當時官鹽批發乃每九十斤即徵收鹽課一圓（1080 文），另再付鹽釐 200 文。此即為每九十斤官鹽的成本。

⁹⁵ 臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第二部調查經濟資料報告》（下），頁 727-728。

⁹⁶ 臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第二部調查經濟資料報告》（下），頁 728。

約有十萬至二十萬 之間。惟這 的產量仍然無法應付日 的臺灣人口數， 其北部的製鹽 並不佳，冬季多雨 日甚，往往在九月 前便封鎖鹽埕， 使南部是年食鹽產量較 時，北部遂發生供需不均的 況。爲了彌補這個供需缺口，往往需要由福建、廣東沿海 入「 鹽」⁹⁷，運 鹽的船隻多半利用每年的西南季，由廣東的 林、 與福建的 安、 北、 門、 窟、 、 等地載運食鹽來臺，⁹⁸ 回中國時則載運臺灣的米。劉銘傳並在基隆、 尾、安平三地設置「配運局」收購由中國沿海來臺補給的鹽。其收購的價格一般而言在夏秋之 一 約可購得三 五、六十 乃至四 。秋末冬初之時，因爲來臺船隻較，故一 僅可購得三 至三 五、六十 之間。而配運局將收購的 鹽多半分配 淡水、 蘭兩屬各 館，由是可知淡蘭兩地的民眾，多食 鹽。⁹⁹

根據《臺灣通史》中的 計：「臺灣銷鹽約按人口，每人日用三錢，年須六斤十二兩。以三百萬人計之，則當鹽二千二十有五萬斤。斤勻銀一分，為二十萬二千五百兩，實歲入之一大宗也。」¹⁰⁰又張繡文《臺灣鹽業史》中：「時官鹽專賣收入，年約五十萬圓，官收鹽本及運費，經費等支出，年約三十萬圓，純盈餘為二十萬圓。」¹⁰¹綜而言之，劉銘傳對於臺灣鹽政的改革， 實充 了臺灣財政收入，而臺灣的鹽政亦於 有一初 的規模，整個運銷體系也較改革前更有系。在劉銘傳大力改革臺灣鹽政後，臺灣財政收入從以往關稅、鹽務、釐 不滿 萬，光 十二年（1886） 除正供外， 入約一 四十 萬兩。¹⁰²光 十三、四年新收 並各 餉及臺灣關稅、鹽課、釐、捐、平 等 項達四 六十七萬三 八 四十兩。另光 十五年，新

⁹⁷ 即由中國閩粵運來臺灣的鹽斤。

⁹⁸ 由中國運輸「唐鹽」來臺的船隻，只能停靠在基隆、淡水、安平與打狗四口，之後再由配運局將唐鹽全數收購。

⁹⁹ 劉銘傳，《劉壯肅公奏議》，頁 728-729。

¹⁰⁰ 連橫，《臺灣通史》卷十八 權賣志，頁 497。

¹⁰¹ 張繡文，《臺灣鹽業史》，臺灣研究叢刊 35 種，（臺北：臺灣經濟研究室，1955 年）。

¹⁰² 劉銘傳，〈造銷法防軍需摺〉（光緒十二年十一月十六日），《劉壯肅公奏議》，頁 348。

收臺灣關稅、鹽課、釐、平等項二一十二萬四千五百六十六兩。¹⁰³因此劉銘傳實施臺灣鹽政的改革後，對於當時臺灣的財政，的形成一力。在劉銘傳之後的臺灣任巡撫基本上對於臺灣鹽政仍延續劉銘傳的經營模式，直到後臺灣日本，臺灣鹽政並無大的變革。

五、結語

臺灣四周海，欲獲取食鹽並非事。先民或以煎熬法，或以日曬法取得日常生活所需的食鹽。荷據時期，臺灣先民獲取食鹽的方式多為自給自足，或是與由中國沿岸來臺的漢人以「番產交換」的方式取得食鹽。

臺灣鹽政的濫觴起於鄭氏時代，鄭經參軍陳永華以為臺灣以煎熬方式製鹽，其鹽色苦，又產量甚，是以著推行臺灣鹽政。先在今臺南、高雄沿海一帶設置鹽埕，推行以日曬法曬製食鹽，並將當時食鹽產銷作一初的管理。自是，臺灣實鹽的產銷開始有官方介入。

清領初期，官方治理臺灣向來採取消極主義，對於當時臺灣鹽政也不例外。起初將鹽埕為田，僅徵收鹽埕稅。至於鹽的產運銷則全由人民自行處理。未料人民競相爭曬，造成供需的不平，人民苦不言，因此遂於雍正四年正式改為由官方專賣。但其後鹽政自雍正四年至咸同年間，並未時的大力進行改革，使得私鹽氾濫，鹽，加以鹽的產銷體系積弊甚深，供需失調，人民深受其害。雖於咸同年間曾對臺灣鹽政作一修正，但也僅是治標不治本，加上總理臺灣鹽務的主要機一再改變，使得臺灣鹽政並無且有效的改革，依然弊生。

光十一年（1885）臺灣建，首任巡撫劉銘傳為了充臺灣財政並革除自雍正以臺灣鹽政的弊端，開始著改革臺灣的鹽政。光十四年（1888），劉氏將臺灣鹽務機設計成三制，並將全臺鹽務劃分為兩大地

¹⁰³ 劉銘傳，〈續報十一二年籌防善後撫番等款摺〉（光緒十四年九月二十八日），頁354。

區，且由臺灣巡撫全臺鹽務，為臺灣鹽政建立一個一定的政策，之後臺灣的鹽政大抵上也依據著劉銘傳在光緒十四年建立的鹽政規模進行。

綜而言之，臺灣鹽業政策始自鄭氏時代陳永華對於當時臺灣鹽業的經營，康熙二十三年（1684）臺灣入清版圖，當時清廷對於臺灣鹽政並無積極改革與經營，雍正四年方行專賣制度，對於當時弊端叢生的鹽產運銷制度有一規範。然之後由於各方問題，使得臺灣鹽政又出現了問題，截至咸同年間，清廷對於臺灣鹽政方有改革。但對於臺灣鹽政有大改革之舉，當推劉銘傳於光緒十四年（1888）對於當時臺灣鹽政的改革，其對臺灣鹽政的革新，不但為當時臺灣財政帶來另一筆收入，甚至為臺灣鹽政奠定下基礎。雖然當時臺灣七場所產的食鹽並不敷島內需求，每年尚需要中國運來食鹽接濟，方

應付島內消費。但也因劉銘傳當時對於臺灣鹽政的整頓，使得日人在其根基上再將臺灣鹽業推展至另一個高峰，臺灣鹽產不僅只供島內消費，更可外銷至國外。是故，劉銘傳對於臺灣鹽業的發展實不可沒。今日臺灣鹽業進入另一個新的階段，最後一個鹽場——七腳鹽場，也在民國 91 年 5 月正式走入歷史，但臺灣鹽業在臺灣的產業史上的貢獻價值，卻是不容忽視的，其歷史地位也應有正面的肯定。

參考書目

史料

- ，〈《臺海使槎錄》，文 第 4 》，臺北：臺灣銀行經濟研究，1957 年。
- 劉銘傳，〈《劉 公 議》，文 27 》，臺北：臺灣銀行經濟研究，1958 年。
- 諸家合著，〈《臺灣 合 》，文 28 》，臺北：臺灣銀行經濟研究，1958 年。
- 江日 一，〈《臺灣外記》，文 60 》，臺北：臺灣銀行經濟研究，1960 年。
- 高 乾，〈《臺灣府志》，文 65 》，臺北：臺灣經濟研究，1960 年。
- ，〈《 春縣志》，文 75 》，臺北：臺灣經濟研究，1950 年。
- 咸，〈《重修臺灣府志》，文 105 》，臺北：臺灣銀行經濟研究，1961 年。
- 連橫，〈《臺灣通史》，文 128 》，臺北：臺灣銀行經濟研究，1962 年。
- 陳 均，〈《噶瑪蘭廳志》，文 160 》，臺北：臺灣經濟研究，1963 年。
- 林 一，〈《澎湖廳志》，文 164 》，臺北：臺灣經濟研究，1968 年。
- 陳 一，〈《淡水廳志》，文 172 》，臺北：臺灣銀行經濟研究，1963 年。
- 《劉銘傳撫臺前後檔案》，文 276 》，臺北：臺灣銀行經濟研究，1969 年。
- 元，汪大淵 一，〈《島夷誌略》，（出 地不 一，出 年不 一）。
- 臺灣總督府專賣局，〈《 帶產業調查書：食鹽、 》，出 地不 一：臺灣總督府專賣局，出 年不 一。
- 臺灣總督府專賣局 一，〈《臺灣の鹽業》，臺北：臺灣總督府專賣局， 和 12 年。
- 臨時臺灣 調查會 一，〈《臨時臺灣 調查會第二部調查經濟資料報告》（下），臺北：文 圖書有限公司，1979 年（原明治 38 年刊行）。
- James W. Davidson 著， 一，〈《臺灣之過去與現在》，臺灣研究 刊第 107 一，臺北：臺灣經濟研究，1972 年。
- 羅 一，〈《劉公銘傳年 初 》（下），臺北：正中書局，1983 年。

專書

- 田秋 ，周 ，〈《中華鹽業史》〉，臺北：臺灣商務 書館，1979 年。
- 嘉 著，臺灣 文獻委員會 ，〈《臺灣文化志》（下卷）〉，臺中：臺灣 文獻委員會，1991 年。
- 永 ，〈《劉銘傳傳 首任臺灣巡撫》〉，北 ：時事出 社，1985 年。
- 端 ，〈《劉銘傳史 》〉，臺北：商務書局，1970 年。
- 萬民、周 利，〈《劉銘傳與臺灣建 》〉，福州：福建人民出 社，2000 年。
- 葉 ，〈《臺灣先 先烈專 劉銘傳傳》〉，南 ：臺灣 文獻委員會，1998 年。
- 劉 ，〈《臺灣先 先烈專 劉銘傳傳》〉，臺中：臺灣 文獻委員會，1979 年。
- 家 （Pol Heyns），〈《荷蘭時代臺灣的經濟、土地與稅務》〉，臺北： 者 文化有限公司，2002 年 5 月。

期刊論文

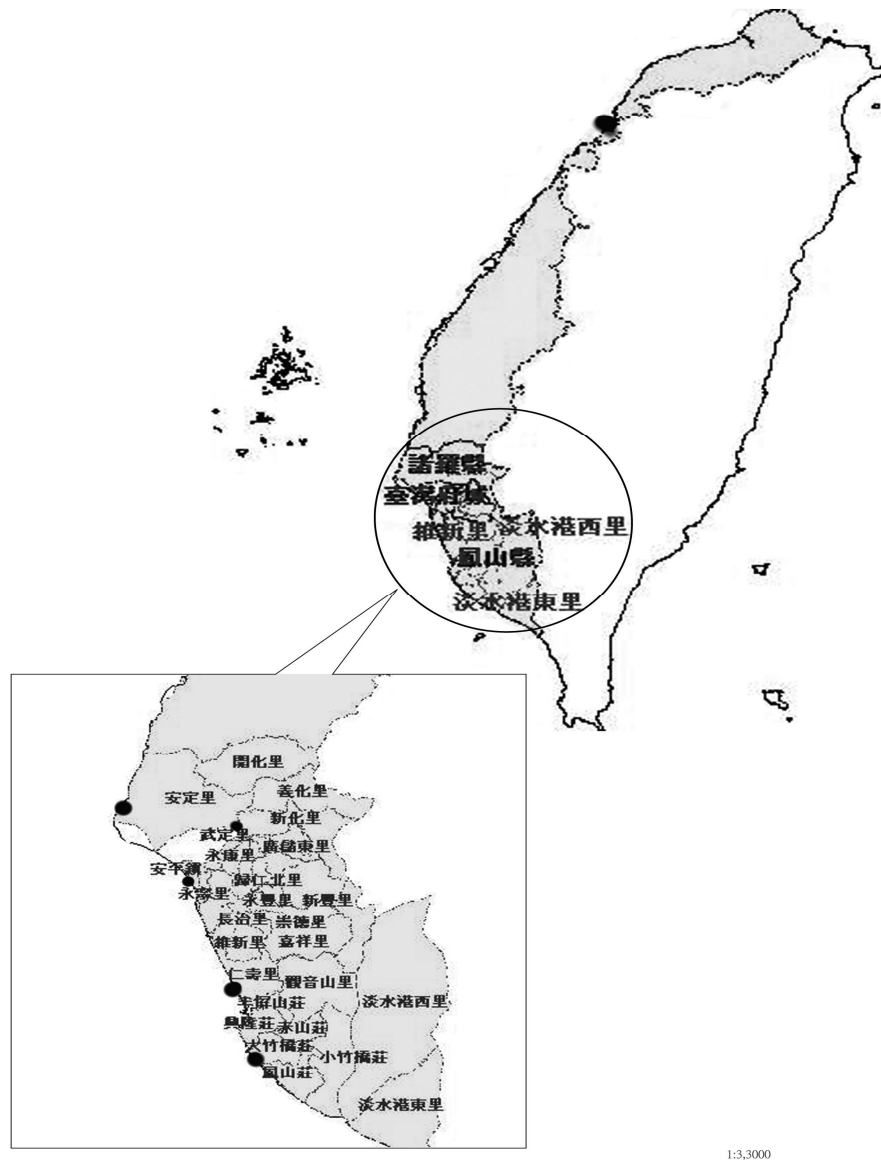
- 吳 ，〈劉銘傳在臺灣建 後的財政 施〉，收入於 非、 沖、 則 主 ，〈《劉銘傳在臺灣》〉，上海：上海社會 ，1987 年， 109-120。
- 盧嘉興，〈日據以前臺灣鹽場沿革〉，《鹽務月刊》，復刊 ，1969 年 10 月， 34-43。
- 盧嘉興，〈 臺灣清代最富 鹽商 吳尙新 〉，《鹽務月刊》16 期，1971 年 1 月， 52-58。
- 盧嘉興，〈簡介臺灣 鹽埕圖〉，《鹽務月刊》26 期，1971 年 11 月， 17-25。
- 正勝，〈劉銘傳與臺灣建設（下）〉，《臺灣文獻》24：4，1973 年 12 月， 92-111。
- 正勝，〈劉銘傳與臺灣建設（上）〉，《臺灣文獻》24：3，1973 年 9 月， 97-121。
- 顏義芳，〈清代臺灣鹽業發展之脈絡〉，《臺灣文獻》54：1，2003 年 3 月， 48-74。

附圖一 鄭氏時期臺灣鹽埕分布圖



資料來源：轉繪自臺灣歷史文化地圖網站 http://thcts.ascc.net/kernel_ch.htm。
補充說明：左下圖黑點圖示，即為當時鹽埕，由北至南，分別為洲仔尾鹽埕、
瀨口鹽埕與打狗澳鹽埕。

附圖二 清領時期臺灣鹽埕分布圖



資料來源：轉繪自臺灣歷史文化地圖網站 http://thcts.ascc.net/kernel_ch.htm。
補充說明：圖中黑點即為清代七大鹽場，由北至南分別為：臺北北廠、臺北南廠、洲北場、洲南場、瀨北場、瀨南場、瀨東場。