

多方博弈下德占时期胶澳盐政的形成与调适*

顾 浩

内容提要:作为帝国主义在远东的重要据点,胶澳租借地受到德国殖民者长达 17 年的统治。与德国总督严格规划城市建设、着力打造“模范殖民地”的固有印象不同,德占初期对界内乡村及其生计采取了放任宽松的管理政策。在盐业方面,传统灶户组织成为盐田开发的主导力量,在向海外输出的同时,更与中国内地的食盐市场建立了互动关系。1903 年以降,中德两国先后向胶澳提出了更高的财政要求,加剧了地方社会的利益冲突和盐政制度变革,地方官员不得不设法调整沟通、竞争与制衡机制。从胶澳盐业在德占时期的发展可以看出,租借地管理形态是德国殖民当局、清王朝国家干涉和地方社会运作共同作用的结果,各方经过横向与纵向复杂博弈后的合力,决定了胶澳租借地经营的调适方向。

关键词:胶澳盐政 殖民经营 地方社会 中德交涉

19 世纪末 20 世纪初,帝国主义在全球范围内发起新一轮的殖民高潮,中国山东、东北等地逐渐被纳入西方列强的势力范围。早期研究认为殖民者掠夺本国资源、推行经济侵略,目前部分研究在承认殖民经营在推动近代化进程方面具有一定的客观作用的同时,亦指出其造成本地产业经济的依附性和单一性。^①对于殖民经历如何具体改变和型塑当地的社会经济结构,以往研究则各有侧重。一些学者强调殖民者在开发过程中地位,如王学文、王希亮阐述了华俄道胜银行或日本垄断财阀之于近代东北殖民经营过程。^②另一些学者则强调原有的社会传统和发展模式在殖民开发过程中的意义,周翔鹤、林满红等人将日据台湾的发展放在清代政府财税改革与民间资本运作的脉络下去理解,表明台湾的“殖民近代化”是在传统经济发展的基础上展开的。^③殖民政策在具体的落地过程中如何整合外来和本土的资源要素?需要研究者深入挖掘殖民经营的内在机制。例如,柯志明阐述了日本殖民政府与台湾糖业资本通过联手设立定价机制以压抑农民的生产力成长,并在处理“米糖相克”危机时逐步将台湾农业结构解体为小自耕农。^④杜丽红对清末东北区域经济结构的分析显示,掌握了金融、交通和市场控制权的日俄势力占据着东北经济结构的顶层,中国本土要素禀赋则被结构化为最底层并被迫承担巨大风险。^⑤

作为德国在远东地区的重要据点,胶澳与上述地区相比既有共性,也有不同。1898 年 3 月 6

[作者简介] 顾浩,中山大学历史学系博士研究生,广州,510275,邮箱:guhao6@mail2.edu.cn。

* 本文获中山大学历史人类学研究中心田野调研资助计划经费资助。

① 潘健:《日据时期的台湾红茶业》,《广东社会科学》2012 年第 6 期;陈金龙、王泽壮:《殖民时代坦桑尼亚的“依附性”发展:以剑麻产业为中心的考察》,《安徽史学》2017 年第 2 期。

② 王学文、张新知:《华俄道胜银行在黑龙江的殖民化经营》,《哈尔滨商业大学学报(社会科学版)》2014 年第 5 期;王希亮:《日本资本殖民经营东北的初始及其深化——以九一八事变前为中心》,《东北史地》2016 年第 3 期。

③ 周翔鹤:《日据时期台湾经济总体评价》,《台湾研究》1994 年第 2 期;林满红:《茶、糖、樟脑业与台湾之生活经济变迁(1860—1895)》,联经出版事业股份有限公司 1997 年版;程朝云:《不能高估日本殖民统治对台湾经济发展的作用——驳“殖民统治有益论”》,《近代史研究》2018 年第 4 期。

④ 柯志明:《米糖相克:日本殖民主义下台湾的发展与从属》,群学出版有限公司 2003 年版。

⑤ 杜丽红:《论清末东北区域经济结构的形成(1897—1911)》,《中国经济史研究》2019 年第 6 期。

日,中德签署《胶澳租界条约》,虽然胶澳在条约中名为租界,但实为租借地,德国总督在此展开了高度化、系统化的殖民经营。^①关于胶澳在德占时期的发展,近年来研究者也开始强调外来殖民者与本土力量在近代化过程中的互动,余凯思、孙立新、朱建君等人的研究显示,德国的殖民政策经历了从野蛮掠夺到“笼络中国官商为用”的转变,而“中国官商”在与德人的交往中表现出灵活的适应和抵抗能力,并逐渐成为胶澳建设的支柱。^②不过整体来看,相关研究对于胶澳经营中的权益斗争及其内在逻辑尚乏深论。本文以胶澳盐政为中心,利用中德档案、近代报刊及族谱文书等材料,通过梳理德占胶澳的盐政变化及其与地方社会的关系,分析殖民经营如何因应地方社会、财政压力和外交博弈等变化而做出在地化的调适,考察殖民政策从制定到落实的内在机制。

一、德占初期的盐业政策、盐田开发与内地借运

胶澳地区濒临黄海,在清代隶属莱州府即墨县和胶州,沿海各处盐滩归山东盐运司下的石河场管辖。根据纪丽真等学者的研究,明清时期石河场的主要生产方式是盐锅煎制,其产量同山东其他盐场相比处于较低水平;在运销上,本场煎盐仅可在十几个沿海州县内自由交易,市场范围严重受限;在课税方面,石河场尽管在清代后期有所发展,但其所缴灶课在山东全部盐场中的占比仍然不足10%。^③可以说,在殖民势力进入以前,本地的食盐产销都处于相对落后的状态。

1898年中德签署《胶澳租界条约》,德国通过总督府及其下属机关实行殖民统治,力图将胶澳打造成德国的“模范殖民地”。^④不过,德占初期的建设重点是以大港为中心的欧洲人城区,对于乡村社会和传统盐业生计,德人虽有所注意,^⑤但并没有意愿也没有能力施加直接管理。1904年,总督府下辖的李村区公所报告称,“阴岛生产的食盐绝大部分被青岛商人买走,并从那里继续销往农村地区,商人们以每斤三钱买进,在李村集市上可卖到五钱”,而胶州城或济南府的盐价可达上述数倍,区公所因而建议提高境内食盐生产,但遭到胶澳总督特鲁泊(Truppel)的否决,后者认为“保护区居民的食盐消费是有足够保障的,过量的生产将只能通过走私才能找到销路。”同年,盐商王朝麟申请独占胶澳食盐产销权,并承诺每年缴税800元,但依然遭到特鲁泊的拒绝:“假如批准其专营,那么现今的生产者必将被禁止经营,这将造成只对这家公司有利而许多当地人却失掉饭碗的局面。国库从中得不到任何好处,因为当局必须进行严格的监管。此外,食盐价格显然要比目前的更高,因此对于百姓来说,这种生活必需品将更贵。”^⑥胶澳总督在统治初期并不打算在辖境内建立食盐专卖制度,也没有专门设立官员管理盐务,而是允许食盐自由经营。

在此背景下,胶澳食盐产销得到快速开发,表现为改煎为晒的技术推广、晒盐盐田的增加以及海

① 陈绛:《德占胶澳:近代中外经济关系的一个实例分析》,《德国研究》1998年第4期。

② 王守中:《德国侵略山东史》,人民出版社1988年版;余凯思:《在“模范殖民地”胶州湾的统治与抵抗——1897—1914年中国与德国的相互作用》,孙立新译,山东大学出版社2005年版;孙立新、王保宁:《德国殖民统治下的青岛中国人社会(1897—1914)》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2007年第2期;孙立新:《德占时期青岛中国商人群体的形成》,《中共青岛市委党校青岛行政学院学报》2008年第3期;朱建君:《殖民地经历与中国近代民族主义:德占青岛(1897—1914)》,人民出版社2010年版。

③ 纪丽真:《明清山东盐业研究》,齐鲁书社2009年版,第190—192页;赵悦:《清代石河盐场的变迁与产运销问题研究》,《盐业史研究》2015年第4期。

④ 朱建君:《殖民地经历与中国近代民族主义:德占青岛(1897—1914)》,第118—126页。

⑤ 早在1898年10月,胶澳总督就已经发现“在海湾北部一些地方的高潮线处分布有盐场,用海水晒盐”,而在1902—1903年度备忘录中有更详细的说明:阴岛北部沿海一带有4处晒盐场,由当地村民自行组建的公司经营,“宁家有5家,肖家有30家,高家和陈哥庄各有10家,赢利由各家分配,每家公司可得60吊钱,相当于90马克,阴岛的盐产对于满足农村地区对全部的食盐需求绰绰有余(一个成年中国人每年需盐20斤)”。参见青岛市档案馆编:《青岛开埠十七年——〈胶澳发展备忘录〉全译》,中国档案出版社2007年版,第26、240—241页。

⑥ 青岛市档案馆编:《青岛开埠十七年——〈胶澳发展备忘录〉全译》,第390、391页。

参崴等海外市场的开拓,相关情况宋志东等学者已有所介绍。^①不过,正如渡边惇所指出的,德人在占领期间并未直接投资和经营盐业,^②那么,胶澳盐业开发的主体和动力是什么?以往学者未能予以深入揭示。实际上,殖民当局的宽松政策或自然条件只是提供了有利的外部环境,更重要的其实是传统盐业组织及其与清廷盐政制度的互动。

在食盐生产方面,以南万万氏为代表的传统灶户家族发挥了关键作用。万氏在明初移徙至即墨县南万村,“初隶鳌山卫籍,不知何年,又应试县籍,自吾五世祖化龙公入灶地四百九十九亩”,从此作为灶户家族在石河场从事煎盐生产。^③清代中期实行课归地丁改革后,万氏家族得以充分利用所占有的灶地,从事土地经营和金融业务。^④乾嘉时期,九世祖万毓铎等人“析居出茔地二亩,每年租谷六升”,十世祖万秉越等人“将租谷抽出,又凑谷六升,放债讨息,积累数十年,复置祭田八九亩”。^⑤德占胶澳后,南万村被划入德国辖境,万氏很快就发现德国方面对乡村社会经济并不在意,清廷方面虽有心干涉,但“华民寓居界内者,彼援条约原文,归彼治理,难以辩驳”。^⑥1903年,万氏利用灶户家族的身份抢占灶地,投入盐业开发,十三世祖万永方“倡率族人开辟盐田,由是邑中效之,沿海煮盐者悉变为晒盐,族党赖以起家者尤甚众丁”。^⑦清末民初,万氏家族已在胶澳地区登记20家滩户、占有21座盐滩,与万氏有联姻关系的下崖瞳孙氏、海西瞳矫氏等其他灶户家族都纷纷加入,1912年,胶澳地区已登记92座盐滩,分属于84家不同的滩户。^⑧由此可见,虽然清代中期以降,石河场已经出现了改煎为晒的实践,但其真正得到普及和传播是由德占时期的灶户家族最终完成的。^⑨

胶澳食盐在近代向海外市场的输出颇为引人注目,并被视为刺激胶澳盐业生产的主要动力。然而正如胶澳总督在1908—1909年度备忘录中称:“这些产量的最大部分由中国政府出钱购买并装船运往扬子江一带,另一部分则由青岛各公司船运销往海参崴和香港。”^⑩事实上,尽管青盐被清廷禁止内运,且很早就与海外食盐市场建立了联系,^⑪但仍有大量胶澳食盐还是巧妙地利用了清王朝的借运借销制度渗入内地引岸。

所谓借运借销,是指在自然灾害等特殊情况下,朝廷允许借买他区之盐而运济本岸民食,“以彼所余,济此不足,变通尽利”。^⑫1906年,两江总督端方以“淮北水灾,居民淡食”为由,借运山东食盐三十万包,每包百斤,山东巡抚杨士骧将此事交由道员兼盐商的萧应椿承办。萧应椿之父萧培元曾于同治年间“歿于山东臬司署任”,萧氏家族“因在山东置有墓田产业,并集股办理盐务”。1901年,萧应椿考取经济特科后以试用道的身份“发往山东试用”,被派往青岛一带查看商务,并与德人逐渐展开商务往来,在中兴煤矿公司、华德铁路公司及东阜运盐公司均附有股分,而这些公司均具有不同程度的德资背景,官商萧应椿与德人的密切关系也为后来胶澳盐案的解决埋下了伏笔。^⑬由于对胶

① 宋志东:《西方列强与近代山东盐政》,《盐业史研究》2007年第3期;纪丽真:《近代青岛港对日本和朝鲜海盐输出问题研究》,《理论学刊》2014年第6期。

② 渡边惇:《山东问题与青岛盐业》,程永明译,《城市史研究》2002年第3期。

③ 《南万万氏族谱》卷1《附考》,青岛南万万氏续修族谱委员会2010年影印本,第13页。

④ 纪丽真:《明清山东盐业研究》,第190—192页;陈锋:《清代盐政与盐税》,武汉大学出版社2013年版,第310页。

⑤ 《南万万氏族谱》卷1《思远堂记》,第21—22页。

⑥ 周馥:《周馥慎公奏稿》卷1,李国庆、王振良主编:《天津文献集成》第32册,天津古籍出版社2017年版,第171—173页。

⑦ 《南万万氏族谱》卷2,第398页。

⑧ 景学铃:《胶州湾盐业调查录》,《民国史料丛刊续编》第626册,大象出版社2012年版,第15—21页;青岛市档案馆编:《青岛开埠十七年——〈胶澳发展备忘录〉全译》,第390页。

⑨ 郭正忠主编:《中国盐业史(古代编)》,人民出版社1997年版,第706—713页;陈锋:《清代盐政与盐税》,第68—72页。

⑩ 青岛市档案馆编:《青岛开埠十七年——〈胶澳发展备忘录〉全译》,第672—673页。

⑪ 《从胶澳地区经女姑口和沙子口从海上向俄出口盐函告北京公使馆》,1898年8月31日,青岛市档案馆藏,档号B0001-004-00229。

⑫ 光绪《两淮盐法志》卷84《督销门》,光绪三十一年(1905)刻本,第1页a。

⑬ 《抚帅奏萧道应椿请免回避片》,《济南报》1904年第11期,第3—4页。

澳盐业极为熟稔,因此萧氏直接驻扎青岛,并在借运借销的旗帜下,将十余万包胶澳食盐混入其他山东官盐之中,胶澳食盐输往内地市场由此渐成惯例。^①

1907年,两淮盐运使赵滨彦以淮南各场“近年堡岸销数日增”为由,再次借运山东食盐40万包。淮商代表王永祺与山东商号谦益丰签订合同,由后者负责收购食盐,约定在来年三月半前全数运至仪征十二圩。^②为了完成这笔生意,谦益丰先是在威海一带采买3000万斤,又委派其青岛分号在胶澳“阴岛迤北各滩购运,以足4000万斤之数”。^③

从1906到1911年,东盐借运内地销岸逐年递增,累计260万包以上。^④随着借运数量越来越多,山东官员开始担心过度输出会抬高本省盐价,导致食盐滞销,最终影响自己的盐课考成。但借运借销既经清廷谕令批准,山东官员不敢“轻于议阻”,况且借运借销对本省财政亦有裨益。在反复权衡后,北部沿海的传统盐产中心被要求留给本省运销,石河场等东部沿海的所谓“岛盐”成为借运外省的主要来源。^⑤再加上借运食盐大多从青岛港出发,因此,靠近港口、物美价廉的胶澳食盐便成为重点采购对象,经常被盐商全数承包以供南运。^⑥1909年德国总督在报告中写到:“今年春季的产盐,几乎全部被青岛的谦顺银号和其他一些中国商号收购给山东省政府,每包食盐在场可卖400钱,运至青岛码头,加运费后每包540—550钱,这意味着胶澳盐业的年产总值可达120000—165000元。”^⑦胶澳盐业以清王朝的借运借销制度为中介,大量渗入内地的食盐交易市场。

二、中德盐政管控的推行与盐务纠纷的爆发

在看似和平发展的表象背后,是中德各方势力围绕胶澳盐利展开的激烈争夺。尤其随着两国中央政府对于财税汲取的意愿增加,山东巡抚与胶澳总督相继加强了盐业管控力度,这种政治压力一直向下传递到地方社会,使得原有的脆弱平衡面临着严重威胁。

山东方面的财政压力来自清廷的筹饷负担。庚子事变后,清廷于1903年在京师设立练兵处,由此向直省摊派966万两的练兵经费。^⑧与多数省份一样,山东以财政紧张为由在认缴数额上大打折扣,但这场筹饷还是对胶澳盐场管理产生了切实影响。山东巡抚周馥在整顿本省课税时发现,东部沿海“间有私开滩池,晒盐售卖,民食所余,往往藉腌猪腌鱼为名,装运出口,禁不胜禁”,对此周馥要求“一律化私为官,发给执照,完缴租银”,不过“每副仅征银一两至二三两不等,俾有稽考”。^⑨从后续情况可以推断,胶澳盐滩也在这次行动中被纳入到清王朝的管理体系之中,开始向即墨县署缴纳盐田税,而胶澳总督直到殖民统治中期才逐渐意识到清廷在租借地内的盐税征收行为。^⑩

胶澳总督的财政压力则来自德国的补贴缩减。由于胶澳长期依赖帝国补贴而缺乏自我盈利能

① 《济南抚署为办理盐土等货物验照过关等事宜致胶海关税务司的公函》,1906年12月,青岛市档案馆藏,档号B0047-001-00925。

② 《购运东盐等致胶海关税务司的札》,1908年3月,青岛市档案馆藏,档号B0047-001-00742。

③ 《鲁省购盐数目》,《申报》1908年3月22日,第11版。

④ 笔者根据青岛市档案馆所藏胶海关档案的初步统计,这几次借运分别是:淮北盐区于1906年借运30万包,淮南盐区于1907、1908、1909和1911年分别借运40万、48万、80万和40万包,两广盐区于1909年借运20万包。相关数据可参见青岛市档案馆藏B0047-001号卷宗。

⑤ 《食盐限制出口等事宜的札》,1911年6月,青岛市档案馆藏,档号B0047-001-00755。

⑥ 青岛市档案馆藏编:《青岛开埠十七年——〈胶澳发展备忘录〉全译》,第579页。

⑦ 《保护区内盐场统计情况致海军部国务秘书的函》,1909年7月19日,青岛市档案馆藏,档号B0001-001-00417-0014。

⑧ 吴昌稳:《整军与筹饷——甲午战后清政府军队改革的尝试》,《北方论丛》2015年第1期。

⑨ 周馥:《周馥慎公奏稿》卷2,李国庆、王振良主编:《天津文献集成》第32册,第321—331页。

⑩ 例如,1910年胶澳总督在致德国外交部的公函中称:“多年来,胶州和即墨的地方官员一直在胶澳总督不知情的情况下向中国灶户征收盐田税,这些灶户在周馥的怂恿下对盐田进行大规模开采。”见《将山东巡抚给予道台和刘道台的电报抄件转呈德国外交部的函》,1910年5月27日,青岛市档案馆藏,档号B0001-007-00026-0128。

力,德国国内舆论甚为不满,从1907年开始,德国议会的财政预算逐年减少,^①开辟财源成为胶澳官员的重要任务。1909年初,德人在阴岛设置巡捕局,作为胶澳盐田的注册和征税机关,并于当年7月完成了124块盐田的登记工作,预计每年可增加20000元以上的税入。^②1910年3月12日,总督府正式颁布《征收盐课章程》,在制盐上,灶户“须将盐滩地址及斗子数目向巡捕局注册,由局给发执照,领照之后,按照定章开筑盐滩,每副斗子,按年收税四元,分两期缴纳”;在运销上,“凡运盐出口,先领凭单,每盐一担纳马头税洋三分,又有存栈及装船费,亦每担三分。”虽然失去了德占初期的免税待遇,但胶澳盐民注册后仍可自由经营且获利不菲。据民初学者推测,“购盐百斤,计一切成本运费及捐税,为制钱二百七十五文,又洋六分,若输出国外,只〔至〕少每担可获利五六角之多。”^③由于山东沦为德国的势力范围,德人颁发的行盐凭证也成为胶澳食盐向内地走私的保护伞,“盖其盐既纯洁又足斤足两,临行发给执照,沿途巡差无敢过问,愚民何知,争赴购买,固其所也。”^④

胶澳盐民愿意向德人登记,除总督府方面的拉力外,也与清政府方面的推力有关。自界内盐滩“化私为官”后,便常有中国吏胥以清查私盐为名勒索沿海村庄和盐田,“稍一不遂,即诬以盐泉之罪名,恣意私行拷逼”,在德国方面加强盐政管控以后,在阴岛巡捕局注册的界内盐滩就可以免受缉私人员的骚扰,因而边界附近的灶户纷纷私自搬移界石,主动将盐滩划入界内,则“若辈即为界内之户,彼如狼似虎之差役等亦即不敢越雷池一步而过问矣”。^⑤在盐滩集中的阴岛一带,实际边界甚至远离原定界线超过30里,民间为此兴讼不已,1910年1月15日《上海中外日报》报道:“即墨县辖境有一盐滩,本未划入德国租界,每年盐课银五百两,向归该县征收,去年有天主教民某甲,思攘该盐滩利权,乃与滩主在青岛德臬署兴讼,德人当时将该项课银收为已有,即上届课银之已缴即墨县者亦被德人索去。”^⑥盐民为避税向德国寻求政治庇护,正与胶澳官员扩张财政的企图相契合,因而后者不吝于发挥自身的保护权限,完全压制了即墨县在本地的权威。

德国殖民当局在盐务、界务上步步侵犯,而即墨官员对此无所作为,这引起了即墨城里黄氏家族等传统士绅群体的不满。黄氏家族在明初由青州府益都县迁至即墨县城,自六世祖黄作孚以降,“嗣是科第相仍,代以功名显”^⑦,成为整个胶东地区的文化望族。^⑧晚清时期黄氏家族虽然家业渐衰,但仍然在地方社会具有重要影响力,十七世祖黄肇颢、黄肇俦兄弟在咸丰捻军起义期间“董局中务,于孤城严闭之夜,募办糗粮米饵犒东治军”,又在战后文庙修缮等重建工作中担任总董,受到即墨县令的嘉奖。^⑨作为世家望族,黄氏在当地扮演着传统儒家伦理卫道士的角色,始终强烈排斥德国势力入侵,早在1898年,赴京参加会试的黄肇俦之子黄象毅就曾联合百余举人呈递公文,声称德人闯入即墨文庙作践圣像。^⑩随着盐务、界务矛盾日趋尖锐,又是以黄肇颢之子黄象轼为首的本地士绅向山东

① 《胶澳志》卷9《财赋志》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》,文海出版社1968年版,第1258—1261页。

② 青岛市档案馆编:《青岛开埠十七年——〈胶澳发展备忘录〉全译》,第672—673页;《保护区内盐场统计情况致海军部国务秘书的函》,1909年7月19日,青岛市档案馆藏,档号B0001-001-00417-0014;《保护区内的盐税事宜致海军部国务秘书的函》,1909年8月17日,青岛市档案馆藏,档号B0001-001-00417-0020。关于1909年登记的盐田数量,备忘录的记录为129块,而两封电报的记录为124块,此处暂以电报内容为准。

③ 景学铃:《胶州湾盐业调查录》,孙燕京、张研主编:《民国史料丛刊续编》第626册,第13、14页。

④ 刘锦藻编:《清朝续文献通考》卷38《征榷考十》,浙江古籍出版社1988年版,第7925页。

⑤ 《青岛划界之纠葛》,《顺天时报》1910年6月14日,第7版。

⑥ “中央研究院”近代史研究所编印:《胶澳专档:光绪二十三年——民国元年》,1991年印行,第304页。此档案在下文引用时简称《胶澳专档》。

⑦ 黄守平纂:《黄氏家乘》卷17《行述》,山东省图书馆藏清即墨黄氏钞本,韩寓群主编:《山东文献集成》第1辑第19册,山东大学出版社2007年版,第403页。

⑧ 苑秀丽、徐盈、刘丰祥:《即墨黄氏家族文化研究》,中国社会科学出版社2020年版,第13页。

⑨ 黄守平纂:《黄氏家乘》卷18《行述》,韩寓群主编:《山东文献集成》第1辑第19册,第523—524页。

⑩ 《为残毁圣象公恳据情代奏折》,第一历史档案馆藏,转引自孔祥吉:《胶州湾危机与维新运动的兴起》,《历史研究》1998年第5期。

省谘议局上具请愿书,控诉“德人乃突向盐场收税,场主到县具禀,为陈令所斥……此盐场本在租界之外,何以由德人收税?”^①随着殖民统治的深入,地方社会也表现出一定程度的分裂,与新兴灶商群体的逐渐适应或依附不同,传统士绅家族始终秉持着抵抗的态度。

收到黄象轼等人的请愿后,山东巡抚孙宝琦委派刘元禧道员前往胶澳勘察,后者认为边界附近的盐田有可能存在归属不明的状况。不过孙宝琦尚未决定如何与德人交涉,《天津日日新闻》《顺天时报》等报刊就已获悉相关消息,它们断言相关盐滩“确未划入租界之内,盐课经该县征收,划界后德人亦向无异言,不应突向盐滩收受课银”,进而讥嘲德国政府为攘夺利权而侵占界外盐场。^②这些舆论所引发的情绪引起了德方的警觉,1910年1月24日,胶澳总督主动照会孙宝琦,声明盐滩均位于租界辖境,并要求中方制止相关舆论的扩散,同时,他也将有关情况通知了德国驻济南府领事贝斯(Betz)等人,希望领事向中国外务部提出交涉。^③一场外交博弈和制度变革就此展开。

三、中德权力博弈与盐业制度调适

在收到胶澳总督的照会后,山东巡抚孙宝琦一方面以“报章所载传闻异词,事所常有,不足介意”为托词相应付,另一方面则委派省洋务局道员刘崇惠等人会同德方官员重新勘察。1910年3月22日,刘崇惠回电确认了德人开征盐税的事实,“窥彼意在盐销外洋,税充内用”,同时也指出所谓的争议盐田大多位于租界辖境,中国政府很难与之争夺,刘崇惠认为唯有将临时性的青盐借运改为常态化制度化,对输往内地的食盐“照章抽收税厘,以防充斥”,朝廷方可由此牵制德人。^④

孙宝琦对刘崇惠的建议不以为然,并提出了以盐业主权为核心的第一套方案。首先,孙宝琦建议将胶澳盐滩中立化或由中国回租,“各地均不收税,作为公共自由地”,而如果德方坚持要求征收盐田税,“则可允由中国代交,只要争回盐政主权”。其次,孙宝琦否决了青盐内销制度化的建议,以免胶澳食盐影响内地专卖体系,“连年江粤借盐出口,均系奏明奉旨,此外概不能私运”。最后,在青盐外销方面,孙宝琦虽然暂允运往海外市场,但要求出境前须报明海关,“由税关代征税银,解归德官”。由此可见,孙宝琦其实并不在意盐税收入,其根本目标是利用胶澳盐案收回租借地的部分管辖权,“或作为中国借彼租地,如海关例,所有斗捐,由华官按年认交,运盐销盐权操之我为,盐务涉讼归我裁判。”^⑤20世纪初,收回利权运动已经使山东省陆续收回了部分路矿资产的所有权和经营权,^⑥这显然给了山东巡抚在盐政问题上向德方施压的信心。

1910年6月,孙宝琦亲赴青岛商讨盐务事宜,但胶澳总督“不肯让步,无法可争”的坚决态度远远超出其预料,后者只好提出第二套方案,即将胶澳盐业交由相对独立的胶海关^⑦托管,“另派一员随同稽查核,但使于德租地税务无损,于我行盐章程无碍”。^⑧这套妥协方案得到了清廷外务部的默许,并为中德的后续交涉提供了可能,但在当时却遭到了作为中央机构的督办盐政处的批评。

晚清以降,财权逐渐下移到地方督抚,设立于1909年的盐政处负责总理全国盐务事宜,正是清

① 《胶澳专档》,第303页。

② 《胶澳专档》,第303—305页。

③ 《天津时事新闻等报纸刊登的关于中国制盐工业的有关情况的事宜转呈德国公使馆的函》,1910年1月24日,青岛市档案馆藏,档号B0001-002-00013-0252。

④ 《胶澳专档》,第306、307页。

⑤ 《胶澳专档》,第307、308页。

⑥ 余凯思:《在“模范殖民地”胶州湾的统治与抵抗:1897—1914年中国与德国的相互作用》,第199页。

⑦ 1899年胶海关设立于德占青岛,虽然在很多方面受到胶澳总督的控制,但其本质上始终是一所中国海关,代表清政府执行海关税收权,胶海关的特殊性质既是中德两国利益交换的结果,也被视为清政府对胶澳地区行使一定主权的标志(朱建君:《殖民地经历与中国近代民族主义:德占青岛(1897—1914)》,第123—126页)。因此,孙宝琦的主张看似有所让步,但实则退为进,试图保证中方在胶澳盐政上仍然享有一定的话语权。

⑧ 《胶澳专档》,第312页。

廷有意整顿财权、以求重新集权于中央的表现。^①因此,盐政处反对孙宝琦放弃盐税和托管盐权的主张,双方在多个议题上发生争论。首先,就盐权来源而言,盐政处认为胶澳条约中“既无制盐明文,此项权利自非德人所有”,但孙宝琦指出,胶澳虽然名为租界,但实为租借地,“一切利权,操之外人,不仅盐斤一项为然。”其次,就盐权性质而言,盐政处认为“盐为中国专卖之品,屡与外人订约,无不明示限制”,但孙宝琦辩称,虽然历来商约不准外国势力染指盐业,但“今以普通商约之禁品,律特别租地之专条,彼族自不肯承认”,况且通商条约含义不清,“只浑言约禁货物,未将岛盐不准进出口声叙明晰,援此例彼,我曰禁物,彼则曰土产,我曰内地,彼则曰租界”。最后,就盐税征收而言,盐政处认为周馥先前“饬地方官按滩收税”已成惯例,但孙宝琦认为,周馥在界内开滩征税属于违约在先,德人“上年始行查觉,遂议收回其界内之权利”,现在若要逞口舌之争,则“在我以为彼已默许在先,彼反以我为有意进占”。孙宝琦对于督办盐政处的干涉表现出明显的排斥,称地方巡抚在盐务方面“虽有协助之责,然地属租界,为疆吏权力所及,亦中国法令所不行”,盐政处如果固执己见,就应该直接照会德国大使进行交涉,自己不过从旁“竭力磋商,请示办理”而已。^②清廷重新集权的尝试不仅遭到地方官员的强烈抵制,而且加深了中央与山东巡抚孙宝琦的离心倾向。^③

在清王朝内部相持不下的同时,德国政府内部,尤其是胶澳总督特鲁泊与驻济南府领事贝斯之间也是矛盾重重。特鲁泊认为,既然中国官员已承认争议盐田多在界内,那么将盐业交给中方控制无异于废除德方在胶澳地区的保护权,因此胶澳总督坚决反对中立化甚至将盐田回租给中国的主张。^④此外,工业盐的经济前景对于急需招商引资、扩充税源的特鲁泊来说也是极为重要。1909年,周金箴等商人在上海成立制碱公司,他们原本看中胶澳地区廉价的工业原料,并打算将工厂定于青岛:“现在青岛设厂,查得该处盐津〔斤〕价值每吨仅需规元三两至三两二钱五分,煤价亦贱,因左近已有煤矿多处,出产甚为丰富,以上二项价值既如此其廉,则公司之能获厚利,定可预期矣。”^⑤然而,盐权归属的不确定性严重动摇了投资者在青岛设厂的意愿。^⑥最后,青岛总商会可能也在其中发挥了微妙的作用。1909年,曾主管东盐借运的萧应椿已经“补授山东劝业道缺”,负责“管理全省农工商业及各项交通事务”。^⑦在萧氏倡议下,山东青岛华商商务总会(青岛总商会)得以成立,并作为维系本地商务和沟通中德官员的重要媒介。^⑧上文提及的南万万氏十三世祖万永廷,就曾担任青岛总商会的董事之一。^⑨为了继续接受德人的政治庇护,这些胶澳盐商多次拜访总督府,反对盐田回租中国,而这在根本上亦符合与德资有密切关系的本省官商的利益。^⑩

与特鲁泊相反,驻济南府领事贝斯主张在盐业问题上向中国让步,甚至允许将胶澳盐田回租给中国。济南领事馆设立于1902年,负责山东全省除胶澳以外的各项事务,其成立目的就是制衡胶澳总督的权限。^⑪在贝斯看来,德国需要在中国高层政治圈中培养亲德势力,为此应当避免在敏感的盐业

① 《督办盐政处宣统元二两年奏案》,于浩辑:《稀见明清经济史料丛刊》第1辑第45册,国家图书馆出版社2009年版,第439、470页。

② 《胶澳专档》,第310—314页。

③ 李丽霞:《清末盐斤加价与财权关系的转变》,《历史教学》2015年第1期。

④ 《边界划分及盐田的有关事宜致德国海军部的函》,1910年4月23日,青岛市档案馆藏,档号B0001-002-00013-0333。

⑤ 《胶澳督署关于盐务问题的报告》,1910年2月20日,青岛市档案馆藏,档号B0001-001-00471。

⑥ 《外交部、德国海军部、胶澳总督府就保护区盐业与内地关系问题交换的信件》,1910年9月,青岛市档案馆藏,档号B0001-002-00014-0125。

⑦ 《署山东巡抚吴廷斌奏请以萧应椿补劝业道折》,《政治官报》第183号,光绪三十四年(1908)正月二十一日,第8—9页。

⑧ 《青岛组织商务总会》,《申报》1909年11月22日,第12版。

⑨ 《南万万氏族谱》卷2,第436页。

⑩ 《胶澳总督府关于保护区内盐的出口情况致德国海军部国务秘书的函》,1910年8月23日,青岛市档案馆藏,档号B0001-001-00186-0044。

⑪ 王守中:《德国侵略山东史》,第274—275页。

问题上与中国发生纠葛,由此导致的财产损失“几乎不是什么可抱怨的”。^①此外,由于收回利权运动中还有诸多问题悬而未决,贝斯亦谋求以盐权为交换,增加德方在山东路矿谈判中的筹码。^②1910年8月,贝斯等领事没有事先征得胶澳总督同意就在报刊上公开承诺,德国将“在盐田问题上作出相当大的让步”,^③引起胶澳总督府强烈不满,特鲁泊认为“德意志帝国在中国的官方代表似乎没有充分意识到保护区作为德国属界的地位”,这导致胶澳地区往往被视为私法租界,而非享有独立主权的正式殖民地。^④

中德政府内部的利益分歧导致两国之间的盐务交涉更加复杂,原本支持贝斯的德国议会也因特鲁泊的坚决态度而变得犹豫不定,两国高层只好决定中止盐务谈判。^⑤直到1911年7月,双方才最终颁行《中德会定盐务条规》,在盐田方面,“凡有盐场坐落德境者,向德国完纳斗捐,坐落华境者,向中国完纳斗捐”,同时,在德境开滩晒盐的灶户,必须将产销状况随时登记账簿并接收德员查核,灶户卖盐“只准卖与领有德督署发给之官照者”,山东委派一名盐政委员“附属胶海关办事”,有权稽查盐户缴纳斗捐情况。在运销方面,首先,“德国应允非领有山东巡抚官照,禁止装运盐斤至中国各口以及内地各处”,若有盐商拟装盐运往海参崴等非中国口岸发卖,则由德署在中国委员的监督下“发给购盐执照,内载所用盐数”。其次,“德境内人民需用之盐,另设官店售卖”,德署“以德境人民盐斤之食用为度”,向官盐店发放执照,执照内载明购买之盐数,并接受中国委员随时稽查。最后,“倘在沿长江各省盐斤缺乏,以至应从何处装运”,山东政府不得限制盐商购运胶澳食盐,但中国委员有权按照山东行盐定章,查考内地借运胶澳盐斤数量。^⑥

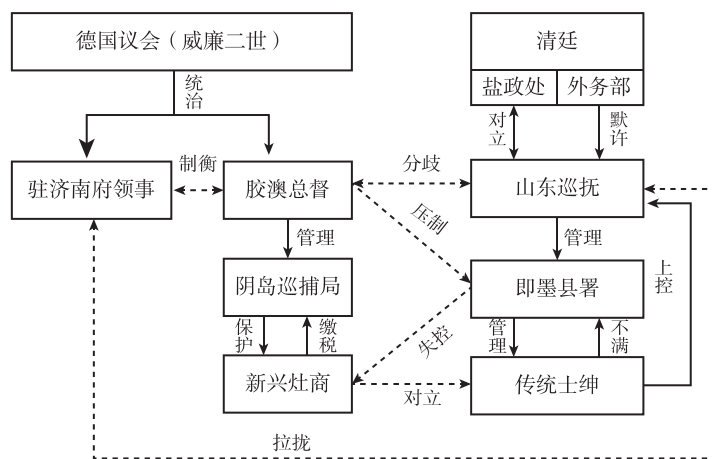


图1 胶澳盐案交涉中的多方博弈关系

说明:图中虚线表示各方在横向层面的权力关系,实线表示纵向层面的权力关系。

在利益相关多方博弈(参见图1)的背景下,中德管理胶澳盐政的最终章程是在孙宝琦第二套方案的基础上略加调整,中德双方均有所让步。德国不仅获得界内盐田的控制权和征税权,并且通过设立官店和发放执照在辖境内形成了某种食盐专卖体系,同时也保留了向内地和海外发卖食盐的权

① 《将济南府领事本月13日的报告转呈德国总理的呈》,1910年9月21日,青岛市档案馆藏,档号B0001-007-00026-0269。

② 《上海领事馆将7月7日《新闻报》的一则消息抄报北京公使馆的函》,1910年7月8日,青岛市档案馆藏,档号B0001-002-00014-0011。

③ 《胶澳总督府就与济南领事馆关于盐田问题交换信件情况给北京公使馆的报告》,1910年8月27日,青岛市档案馆藏,档号B0001-002-00014-0048。

④ 《外交部、德国海军部、胶澳总督府就保护区盐业与内地关系问题交换的信件》,1910年9月,青岛市档案馆藏,档号B0001-002-00014-0125。

⑤ 《关于胶澳地区盐田的有关事宜致德国外交部的函》,1911年1月17日,青岛市档案馆藏,档号B0001-007-00027-0189;《胶澳专档》,第314页。

⑥ 景学铃:《胶州湾盐业调查录》,孙燕京、张研主编:《民国史料丛刊续编》第626册,第25—26页。

力。但是,中方可以通过附属于胶海关的盐务委员对胶澳总督进行限制,德方在行使盐权的每一个环节都会受到中国委员的监督,因此,景学铃认为上述条规“虽不无可议,然其大端,固于我国盐政主权,无所侵夺”。^① 不过,几个月后武昌起义爆发,盐务条规流于空文,1913年时仍有大量胶澳食盐通过胶济铁路走私售卖,^②胶澳食盐产销实际并未得到严格限制。

四、结语

19世纪末,德国借巨野教案侵占胶州湾,并在当地开展了长达17年的殖民经营,德占时期胶澳地区兴建若干港口、城建等基础设施,殖民政策也直接或间接地导致了社会经济结构的变革——盐户家族逐渐摆脱清王朝专卖体制的束缚,成为胶澳盐业开发的主导力量。在与德人的交往中,盐民、盐商所代表的新兴利益集团既有顺应亦有抵抗,积极维护有利于己的盐业制度,盐商势力在本地社会经济结构中享有越来越大的话语权。

从胶澳盐业在德占时期的发展历程,尤其是德占后期的盐务纠纷中可以看出,当地管理形态是殖民当局、王朝国家和地方社会合力作用的结果,盐业制度的调适方向和最终落地,取决于各方势力在横、纵两个方向上的博弈。在纵向层面,中德地方官员由于受到来自各自中央的财政压力,表面和平稳定的均衡关系被打破,被迫展开对胶澳盐税和盐权的争夺,进而导致地方社会的激烈冲突及其对上层制度建设的反作用。在横向层面,山东巡抚、胶澳总督、德国驻济南府领事纷纷站在各自立场,围绕胶澳盐业问题进行曲折的交涉。最终,胶澳租借地的盐政管理经历了从完全自由放任、设置巡捕局加强管制,到最终设立德人主导的专卖体系的转变,在这一过程中,地方的官员、盐商与德人在商业资本和社会关系等方面存在共同利益基础,并最终决定了胶澳盐政问题的走向。

The Formation and Adjustment of Jiao'ao Salt Policy in the Period of German Occupation from the Perspective of Multiparty Game

Gu hao

Abstract: As an important stronghold of imperialism in the Far East, the leased land of Jiao'ao was ruled by German colonists for 17 years. Different from the inherent impression that the German governor strictly planned urban construction and focused on building a “model colony”, in the early days of the German occupation, a laissez-faire management policy was adopted for the villages and their livelihoods within the border, and the traditional salt organization became the leading force in the development of the salt industry. While exporting overseas, it has also established an interactive relationship with the salt market in mainland China. Since 1903, the central governments of China and Germany have successively put forward higher financial requirements to Jiao'ao, which has intensified the conflict of interests in the local society and the reform of the salt administration system. Local officials of China and Germany have to try to adjust the communication, competition and balance mechanism. From the development of Jiao'ao salt industry during the German occupation period, it can be seen that the management form of leased land is the result of the joint action of the German colonial authorities, the state intervention of the Qing Dynasty and the operation of local society. The combined forces after a complex horizontal and vertical game determine the direction of the adjustment of colonial management.

Keywords: Jiao'ao Salt Administration, Colonial Management, Local Society, Sino-German Negotiation

(责任编辑:王小嘉)

^① 景学铃:《胶州湾盐业调查录》,孙燕京、张研主编:《民国史料丛刊续编》第626册,第26页。

^② 《青岛德人售盐之交涉》,《谈盐丛报》1913年第9期,第114—115页。