

# 近代中国碱业跨国竞争背后的身影：盐务稽核所<sup>\*</sup>

李健英 赵 津

**内容提要：**北洋政府时期，盐务稽核所从其代表的国外利益出发，在中国争夺资源，并承担着抑制中国新产业发展的特殊使命。为了保护英商卜内门公司在华利益，盐务稽核所制订《工业用盐征税条例》。近代工业用盐免税与否的争执一定程度上体现了盐务署和其辖内盐务稽核总所之间的立场冲突。永利于工业用盐免税权梦寐以求，却求之不得，该公司早期的遭遇成为近代外人遏制中国民族企业的重要个案。

**关键词：**工盐免税 范旭东 永利碱厂 盐务稽核所 卜内门

近代蓬勃兴起的化学工业赋予盐产新的意义。盐，不再仅仅是人们不可或缺的佐食材料，更是一种重要的工业原料，成为整个工业大厦的基石。工业用盐的盐税高低，直接影响一国工业化步伐的快慢，在此历史时期，把持中国盐政的盐务稽核所成为制约民族酸碱工业发展的关键。

1913年，根据善后大借款的条款，盐务署下设盐务稽核总所，由外国人参与和控制中国盐务。对盐务稽核所的地位及历史作用的评价，在有关民国盐务史的著述中多有论及。新中国成立以前，政要人员、专家学者讨论盐务的著述颇丰，代表性的有欧宗佑的《中国盐政小史》（北京：商务印书馆1931年版）、曾仰丰的《中国盐政史》（北京：商务印书馆1936年版）、林振翰的《盐政辞典》（北京：商务印书馆1928年版）与《中国盐政纪要》（北京：商务印书馆1930年版）、景学铃的《盐务革命史》（南京：京华印书馆1929年版）、蒋静一的《中国盐政问题》（南京：正中书局1936年版）等等。建国后，尤其近30年来，关于民国盐务的资料集、专著和论文不断涌现。其中比较有影响力的有丁长清主编的《民国盐务史稿》（北京：人民出版社1990年版）、李涵等著的《缪秋杰与民国盐务》（北京：中国科学技术出版社1990年版）、丁长清和唐仁粤主编的《中国盐业史·近代当代编》（北京：人民出版社1997年版）等。另外，以特定历史时期（北洋初期、南京国民政府时期、抗战时期等）或地区性（四川、贵州、安徽等）盐务为研究对象的成果更是数不胜数。

上述众多著述对盐务稽核所的研究，主要集中在盐税征稽、人事管理、运销制度等方面，多数学者肯定其对盐务改革的积极作用，认为它推动了中国盐务管理的近代化。但是，关于工业用盐的政策、盐务稽核所以对民族工业发展所起的作用、盐务管理机构与民族企业关系的研究却甚少涉及。本文重点探讨外国人控制的盐务稽核所如何影响中国工业用盐政策、干预中国新式产业的发展，及其在中外碱业跨国竞争中所起的作用。

## 一、永利碱厂的创办

1915年，一战伊始，英国、法国、意大利、日本等协约国在巴黎召开经济会议，试图厘清两大交战

【作者简介】李健英，南开大学经济学院经济学系讲师、中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员，天津，300071，邮箱：jyingnk@163.com；赵津，南开大学经济学院经济学系教授，天津，300071。

\* 本文为教育部人文社会科学研究一般项目“大危机对中国近代重化工业技术创新和技术扩散的影响”（批准号：12YJC790094）、天津市哲学社会科学规划课题“近代天津资助创新产业化的历史考察”（批准号：TJYY11—2—048）和南开大学基本科研业务费专项资金一般资助项目“‘永久黄’团体研究”（批准号：NKZXB1218）阶段性成果之一。

集团物资缺乏的薄弱状况,以资找到克敌制胜之道。调查结果显示,德奥同盟最缺者乃为汽油,但它们已尝试用酒精作为替代品,其所缺者已不足为虑;协约国所缺乏者为钾。

钾不但是制造化学肥料的主要原料之一,而且是制造炸药的必需品,用途至广。当时世界已探明的钾矿资源全在德国境内。战火烽起,协约国钾的来源即告断绝,他们迫切需要强化自身的供给能力。

巴黎经济会议之后,英国即派数名专家赴远东调查钾矿分布。正在此时,中国四川稽核分所洋员将四川苦卤寄往伦敦进行分析。化验结果显示,四川苦卤含钾16%,相比含钾量仅2%的海盐,如此良好的资源让人始料未及。而德国钾矿所在地,其矿盐含钾量也不过34%。<sup>①</sup>四川盐卤含钾量既然如此之高,证之德国经验,该地无疑富含钾矿资源。因此,若能成功开发此地钾矿资源,对协约国的意义不可谓不大。

1916年左近,北京政府财政困难,依赖借债度日。在英国人忙着思索如何得到中国钾矿开采权时,时任财政总长的陈锦涛找上门来,希望外国银行能向北京政府贷款。汇丰银行大班熙礼尔提出的条件是,要求北京政府赋予英人以盐制碱特权(之所以提出制碱特权,是因为洋人将钾翻译成了碱)。该大班态度坚决,声称若中方不答应此条件,借款之事无需再谈。

英人非同寻常的借款条件引起了陈锦涛等中国官员的警觉,陈锦涛并不知创办用盐制碱工业的真实意义,但既然英人如此看重,此项特权必然关系国计民生,背后极有可能隐藏着巨大的国家利益。此后,陈锦涛通过范源濂询问范旭东等人是否有制碱的意愿,并有意让他们来承办碱厂。

一战时期,过度依赖卜内门洋碱的国内民族工业因外货来源中断,碱价贵如黄金,“中国工业尤受战事影响,无法维持。”<sup>②</sup>范旭东等很快决定在塘沽设立新法碱厂——永利碱厂。在久大精盐工厂渐告成功之时,一家寻求变革、有远景、有潜力的新兴碱业公司诞生了。

## 二、盐务稽核所对永利制碱用盐免税权的阻挠

范旭东在欧洲考察盐务时就已获知,各强国为促进本国工业发展,对工业用盐一律免税。工盐免税已成一国发展碱业的先决条件,为了将来在碱市中能够立足,1917年范旭东在提交申请设厂的呈文中,提出了以下两个要求:一是百里以内不准再设同一类型的工厂;二是按照世界各国工业用盐免税成例,制碱用盐免征税收。<sup>③</sup>

但范旭东、景本白等低调潜行的布局未能逃过洋会办的注意,国家利益的博弈迅速转化到微观层面。为了给英国争取钾矿开采特权,首任洋会办丁恩不惜亲自上阵阻挠,这增加了永利原盐免税权交涉的复杂性。

近代中国盐法的不完善为稽核所提供了较大的自由裁量空间,洋人控制的盐务稽核所在很大程度上左右着中国盐务政策的天平。永利申请免税“事关稽核”,盐务署将此呈文提交盐务稽核总所核议决定。<sup>④</sup>从永利申请免税的决策流程中可以管窥中国盐政行政权(盐务署负责)和决策权(盐务稽核总所掌握)相互分离的独特现象。

为达到阻挠永利申请设立制碱工厂的目的,洋会办必须找到永利呈文中的破绽。丁恩于是在批文中称,“永利请在塘沽设厂制碱,查长芦系海水盐,非矿盐,不宜于制碱,中国可以制碱者惟四川之

① 景本白:《永利制碱公司创立史》,南京:盐政杂志社1948年版,第9页。

② 侯德榜:《追悼范旭东先生》,全国政协文史资料研究委员会天津市政协文史资料研究委员会《化工先导范旭东》编辑组:《化工先导范旭东》,北京:中国文史出版社1987年版,第177页。

③ 陈敬文:《中国化学工业的奠基人——范旭东》,大连出版社2003年版,第44页。

④ 《长芦盐运使训令(第338号)》(1917年10月9日),原化工部藏,久大永利公司历史档案《盐碱免税卷》,档号130000。

井盐为上,次之则河东之池盐始相宜”,<sup>①</sup>并驳回了永利制碱用盐免税权的申请。在该批文中,洋会办将碱理解为钾,因翻译歧义而产生的错误仍在继续。

永利制碱用盐免税权的申请被丁恩驳回后,为了获得市场准入权,范旭东等请盐务署总办张弧向盐务稽核所会办丁恩疏通。丁恩毫不掩饰英国政府对中国钾矿的觊觎,他直白地告诉张弧,若北京政府能将四川自流井制钾特权赋予英人,稽核所将立即批准永利免税案。<sup>②</sup>

当时全世界仅德国蕴藏钾矿,四川自流井若果含钾矿,则其价值自明。尽管对制碱仍充满不舍,但深知钾矿价值的范旭东、景本白等坚决反对丁恩提出的交换条件,明确表示宁愿永利免税案永不通过,也断不能让四川钾矿开采权落入外人之手,即使与英人合办亦不能接受。<sup>③</sup>

钾和碱效用相似,都是近代国家不容忽视的工业基本原料,又无简单制造的方法,这是造成翻译错误的重要原因。范旭东等指出这一错误后,化解了盐务署的质疑,此后误会随之澄清。然而,稽核所仍对工盐征税念念不忘,此时洋人关注的焦点已从获得钾矿开采权转移到对英商<sup>④</sup>的保护。

丁恩于是改为指责永利呈文内关于制100斤碱需200斤盐的说法与事实不符,称根据化学反应原理计算,制百斤之碱仅需136斤盐即可。<sup>⑤</sup>英国岩盐浓度和质量均优于长芦海盐,英国卜内门制造100斤纯碱亦需160斤岩盐。<sup>⑥</sup>长芦盐场盐质较低,内含三成泥沙,永利制碱自然耗盐更多。

此后,财政总长梁启超对永利的坚决支持起到了定纷止争的积极作用。1917年,永利奉北京政府财政部盐务署第1415号训令免除原料盐税,该训令内容如下:“现经议决办法,该民人(永利创办人之一李宾士)等呈请免税,本难遽予通融,但为提倡实业起见,姑予照准。”<sup>⑦</sup>本土进步力量在与国外势力的碰撞中,取得了阶段性的胜利。永利初创时期工盐免税权的获得颇有借势而起的意味,“当时全国收入,全仗关税及盐税两宗。”<sup>⑧</sup>若无梁启超的帮助,范旭东也许会对政府、洋人等众多利益交汇的工盐免税权惧而远之。但盐务稽核所批准永利原料免税显违其本心所愿,1415号训令的字里行间难掩的勉强态度很能说明洋会办此时的情绪。

此后,稽核所称“原料之折耗尚无确数,生盐之漏溢尤须严防”,要求长芦稽核分所派职员,并带秤手和司筹人等长驻永利,“俾得查核免税盐斤之收支数目。”这是保护政府巨额盐税收入的必要制度设计和安排,“似此办理,庶于提倡实业之中,仍寓慎重税款之意。”洋会办和稽核所的意图显然不在此。“所有该公司(永利)之簿册以及制造手续,均应由该分所经协理暨塘沽助理员随时查视以资考核”<sup>⑨</sup>的规定严重超越了盐务稽核合理尺度,因为此“慎重处理方式”易造成永利商业机密(如生产成本)的外泄,主要竞争对手卜内门由此可以方便地研判出永利制碱的实际状态。

### 三、稽核所和跨国碱业巨头联手推动的《工业用盐征税条例》

获得原盐免税承诺后,永利一干创始人等“募资设厂,昕夕未遑,中经困难,不知凡几”。<sup>⑩</sup>但碱厂的开局并不好,设计拖沓令众股东萌生巨大的不满,技术难题则让创办人伤透了脑筋。

垄断世界碱业市场的英国卜内门公司曾经抱着不屑的眼光看待永利,将之视为业已失败的山东

① 景本白:《永利制碱公司创立史》,第8页。

② 景本白:《永利制碱公司创立史》,第10页。

③ 景本白:《永利制碱公司创立史》,第10页。

④ 指英国化工巨头卜内门公司。

⑤ 景本白:《永利制碱公司创立史》,第8页。

⑥ 《范旭东致稽核所洋会办贝尔逊函》(1923年7月23日),原化工部藏,久大永利公司历史档案《盐碱免税卷》,档号130019。

⑦ 《长芦盐运使训令(第338号)》(1917年10月9日),原化工部藏,久大永利公司历史档案《盐碱免税卷》,档号130000。

⑧ 《永利拟呈行政院文稿》(1948年4月19日),原化工部藏,久大永利公司历史档案《自卫特捐卷》,档号150932。

⑨ 《长芦盐运使训令(第338号)》(1917年10月9日),原化工部藏,久大永利公司历史档案《盐碱免税卷》,档号130000。

⑩ 《范旭东致稽核所洋会办贝尔逊函》(1923年7月23日),原化工部藏,久大永利公司历史档案《盐碱免税卷》,档号130019。

鲁丰化工机器制碱公司。<sup>①</sup>但到1923年,永利碱厂建成在即,对该公司即将成功的心理预期引发了世界碱业巨头的担忧,卜内门对永利的敌视骤然加剧。双方的交锋在永利试工(1924年)前一年即已开始。

为阻止中国新兴碱业的发展势头,卜内门伦敦总行通过英国外交大臣,指示中国新任盐务稽核总所英籍会办韦尔敦,煞费苦心地提出推动中国工盐税收走向“规范”,<sup>②</sup>盐务署颁布征收工盐税收新章的迹象隐现。

1923年,盐务稽核所提出废除永利已获批准的长期免税权,韦尔敦称时隔5年之后(从1917年算起),永利碱厂始终未能开工制造,“政府即可命令取消”。韦尔敦的说法于理不合,碱业周期很长,工程浩大,苏尔维法制碱技术和工艺代表了第二次工业革命的巅峰成就,“即就各国制碱厂论,亦未有不经过极长时间始克成功者。”<sup>③</sup>永利在5年的免税期间,上下未曾稍自懈怠。出货日期虽一再推迟,但其情可原。

工业用盐新税率的颁行牵涉备受各方关注的盐税问题。为保护英国碱业巨头的竞争优势,盐务署在颁布《工业用盐征税条例》之前,曾调查土碱和洋碱成本,他们将根据两者的成本差距决定工盐盐税。

在稽核总所囑令调查《土制及纯入纯碱比较成本》报告书到所后,1923年10月,稽核总所关于永利制碱用盐暂定的六个月临时办法规定如下:

(一)该公司得按每盐百斤二角先行付税,准领用工业用盐。

(二)稽核分所及盐运司署各有代表监视收盐入厂及其用途与存数,庶于第三条所示有相当之稽核,各代表并应将制碱实际销盐数目与该公司所报预算销盐数目两相比较,据该公司预算原系“每纯碱一吨约用盐两吨渐零”。至该公司账簿及制造工作应可使分所及其代表自由察看,惟不得察看及用盐账簿之外。

(三)照第二条办法所得每月用盐数目。<sup>④</sup>

该办法第一条规定永利领用工业用盐“得按每盐百斤二角先行付税”,这与盐务署随后颁发的《工业用盐征税条例》中关于工业用盐每担(百斤)二角的规定完全相同。该布告称“为不使该公司阻碍制造起见,暂定六个月临时办法”,给制碱用盐6个月的免税期限,以便从临时办法向正式条文的转换,时间并不长。

食盐、工盐并存而税率不同,为防止永利将工盐用于他种用途,永利在获得工盐前需事先提交预算数目。先申请后发盐,此后再将盐务署实际销盐数目与公司的预算数目进行比较,盐务署以此有效的监管手段来加强用盐数目稽核。永利和久大虽紧紧相邻,“永久黄”团体本有贯穿盐碱产业的清晰迹象,然而制碱用盐的严格监管无形中使集团内部产业链条延伸的效果大打折扣。

在该办法中,盐务署同样要求“(永利)账簿及制造工作应可使分所及其代表自由察看”。不过,这极易引起永利的强烈反感与抵触,盐务署不得不稍做调整,明确说明“不得察看及用盐账簿之外”的任何表册。然而,即使有此调整,竞争对手卜内门亦能方便地根据永利的确切用盐数目进行推测,从而令永利的生产规模、成本等商业机密暴露无遗。

此临时办法所载的三项内容,后来悉数成为《工业用盐征税条例》正式规定的条文。由此可以看

① 山东鲁丰化工机器制碱公司是当时中国采用全流程路布兰法(又称旧法)技术制造纯碱的唯一厂家,1918年由上海商人葛廷杰创办于山东胶济铁路的女姑口车站附近(邻近青岛),由于资金匮乏,不久即停办。

② 陈敬文:《中国化学工业的奠基人——范旭东》,第70页。

③ 《范旭东致稽核所洋会办贝尔逊函》(1923年7月23日),原化工部藏,久大永利公司历史档案《盐碱免税卷》,档号130019。

④ 《(盐务稽核)总所致支所(关于永利发盐)布告译文》(该布告附于1923年10月13日塘沽稽核支所致永利制碱公司缄内),原化工部藏,久大永利公司历史档案《盐碱免税卷》,档号130026。

出,此办法是盐务署随后颁布的工盐管理章程的原始雏形,它在一定程度上确定了此后工业用盐征税的基本规则。

1924年1月1日,卜内门暗中推动的《工业用盐征税条例》终于正式对外公布。1924年8月,永利生产线建设宣告完工,正式进入试工的阶段。

工业用盐新章的颁布与永利碱厂工程即将完成的时间十分接近,这并无巧合之处,因该办法本身就是“为不使该公司阻碍制造起见”而制订的。洋人在约束中国新产业发展上拿捏把握地“恰到好处”。

从税率上看,该条例将给中国碱业的发展带来致命影响。根据永利、卜内门与太古运约议定的运价,塘沽到上海的运费每吨至少需5.5元,但英国到亚洲的运费每吨仅需10元,生产服务体系的落后使本地生产所节约的运输成本异常有限。而塘沽盐价为每担0.2元,制碱1吨(16.8担)大约需盐超过33担,则每吨碱的原料用盐成本已超过6.6元。每担征收0.2元盐税相当于增加一倍用盐成本,每吨碱的实际原料用盐成本将达13—14元。中外盐价相去倍蓰,资源禀赋的巨大劣势意味着即使工业用盐免税,永利也无法因此获得原料方面的优势。“天下断无原料如此相差,工业尚能成立者。”<sup>①</sup>以盐为主要原料的苏尔维法制碱工业在中国基本上丧失了借原料优势而壮大的可能性。

为了生存下去,范旭东在1924年向北京政府平政院控告财政部盐务署背信违法,擅自公布《工业用盐征税条例》。此事后经财政部出面协商,始改前令,决定将“条例”缓行一年。

但工盐征税始终是悬在永利头上的一把剑,1925年在永利命运飘摇而感束手无策之际,五卅运动爆发,景本白在上海报纸上发表《请看英人摧残国货毒辣手段》一文,披露了盐务稽核所洋会办推动工业用盐征税的幕后真相。该文起到了关键性的作用——稽核所会办慑于舆情,被迫同意延长永利原料用盐免税期限,盐务署“进一步遂有一次(免税)若干年之提议”。此后获得5年临时免税权。舆论的力量,终于可以让永利稍喘一口气,“永利今日尚能得免税之利者幸赖此一文之力”。<sup>②</sup>

稽核所“痛苦”的纠缠仅仅是一个开始,虽然有5年免税的承诺,但此后永利每过半年就需要经历一次复杂的申请,在北洋政府时期,永利大致经历了以下几期的免税权:

- 第1期 1924年1月11日—1924年7月10日
- 第2期 1924年7月11日—1925年1月10日
- 第3期 1925年1月11日—1925年7月10日
- 第4期 1925年7月11日—1926年7月10日
- 第5期 1926年7月11日—1927年7月10日

1928年,国民政府北伐告成,政府南迁,长久不决的抗争随政权的更迭终于迎来了转机。“经两年之努力,(永利)始则拟与卜内门合办;继则工商部反对与英商合办,欲收归国有;终则许政府投资二百万改为官商合办,以废除盐税,及关税厘金三十年为交换条件,于十八年十二月三十一日行政会议议决公布,此免税案始得完全成功。”<sup>③</sup>政权的更替最终完成了政策的纠偏,永利直到南京政府时期才真正获得原料用盐长期免税权。

#### 四、盐务稽核所的双重功能

从争夺中国钾矿资源,到对中国碱业用盐征税,盐务稽核所洋会办处处为其本国利益着想。在确定工盐税率的过程中,洋会办先调查本土和进口纯碱的成本,再规定临时办法,后颁布正式规章,《工业用盐征税条例》的颁行过程颇为符合产业政策逐渐成形的正常程序。“英国之法理自可了然”<sup>④</sup>

① 《范旭东致稽核所洋会办贝尔逊函》(1923年7月23日),原化工部藏,久大永利公司历史档案《盐碱免税卷》,档号130019。

② 《景本白致范旭东函》(1926年2月24日),原化工部藏,久大永利公司历史档案《筹集股金卷》,档号120564。

③ 景本白:《永利制碱公司创立史》,第16页。

④ 《范旭东致稽核所洋会办贝尔逊函》(1923年7月23日),原化工部藏,久大永利公司历史档案《盐碱免税卷》,档号130019。

的英国人经办此事,其行为似乎“无可挑剔”。然而,工业用盐免税是一国基础工业发展的基本条件,此理至明。西方发达国家对此有着充分的理解,“欧美工业用盐免税早成通例”。<sup>①</sup> 洋会办对此十分明了,却千方百计推动中国工盐征税,其保护跨国巨头竞争优势的意图十分明显。

而对于中国新兴产业的发展来说,即使工盐税率较低,本国工业也将面临严峻的成本问题,诚如永利呈文中指出:“工业盐用量奇巨,其代价去食盐甚远,果同样征税,吾国工业前途,将永无振兴之一日,惟有坐受舶来品之侵袭,始终沦为殖民地,陷于万劫不回之悲境。”<sup>②</sup>

另一方面,当处于历史转型时期的盐务署还在努力理解和适应盐业的新变化时,盐务稽核所在低税工盐和高税食盐并存的情况下,提出了厂内稽核等办法,这些都成为延续多年的规范制度。盐务稽核所启动了工盐制度化探索的进程,客观上促进了中国盐业制度的进步。

## The Important Role in the Transnational Competition of Alkali Industry in Modern China: Salt Affairs Checking Department

*Li Jianying Zhao Jin*

**Abstract:** The Salt Affairs Checking Department, which was on behalf of the interests of foreign countries, competed for resources in China, and undertook the special mission to restrain the development of new industries in China during the period of Beiyang government. In order to protect the interests of Brunner & Mond, an English company, Salt Affairs Checking Department formulated “Regulations on the tax of industrial salt”. The dispute over the tax exemption of industrial salt reflected the position of conflict between the salt department and Salt Affairs Checking Department within its jurisdiction in modern times. Yongli’s experience had been an important case that foreign invaders tried to curb China’s national enterprises.

**Key Words:** Duty-free of Industrial Salt; Fan Xudong; Yongli Alkali Company; Salt Affairs Checking Department; Brunner & Mond

(责任编辑:高超群)

<sup>①</sup> 《永利制碱公司呈南京政府财政部、工商部文》(1929年5月14日),原化工部藏,久大永利公司历史档案《碱厂拟加官股及免税卷》,档号120742。

<sup>②</sup> 《永利拟呈行政院文稿》(1948年4月19日),原化工部藏,久大永利公司历史档案之《自卫特捐卷》,档号150932。