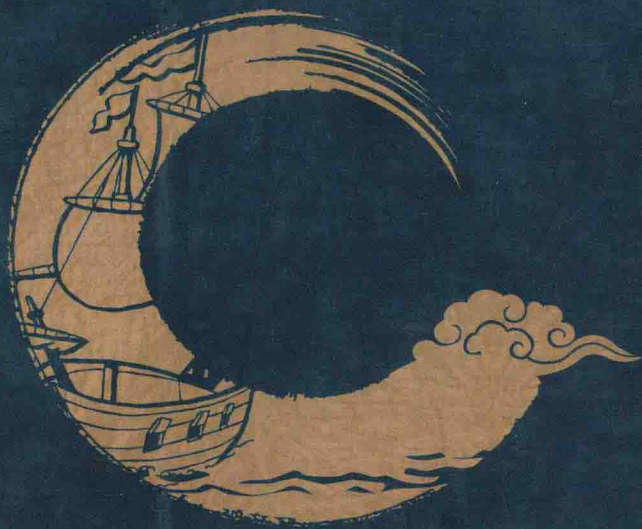


朱东晖
朱倩儒
著

清末口岸法律制度研究



中国政法大学出版社

朱东晖
朱倩儒 著



清末口岸 法律制度研究



中国政法大学出版社

2010·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

清末口岸法律制度研究 / 朱东晖著. —北京: 中国政法大学出版社,
2009. 12

ISBN 978-7-5620-3593-0

I. 清... II. 朱... III. 通商口岸 - 法律 - 研究 - 中国 - 清后期
IV. D929. 52

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第226622号

- 书 名 清末口岸法律制度研究
出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088
zf5620@263.net
http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908325 (发行部) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880 × 1230 32 开本 11.25 印张 240 千字
- 版 本 2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-3593-0/D · 3553
- 定 价 29.00 元

- 声 明 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

内容摘要

对口岸法律制度的研究在中国法律史上尚属空白。本文以清末口岸法律制度为研究对象，阐述了清末口岸开放及口岸法律制度产生的历史背景，介绍了清末口岸法的概念、特点、地位和作用，指出屈辱与进步是清末口岸法发展的两大主题。鉴于清末口岸法律法规表现形式之复杂、散乱，本文从和口岸有关的敕令、条约、制度、章程等文件中归纳出清末口岸法规的基本框架和内容，揭示其维护西方侵略者和清朝统治者双重利益的阶级本质，客观评价其在推动口岸法制建设进程方面的作用及在法律程序和立法技术上的先进性，着重总结分析了清末口岸法对社会的影响及对现代口岸法制建设的启迪。

第一章对清末口岸法律制度进行了总体概括。简述了清朝前期口岸法的基本情况，凸显出清末口岸及口岸制度的突变，从正反两个方面指出口岸开放的双重作用。重点阐述了清末口岸法的原则、调整对象、特征和地位。

第二章主要介绍了清代口岸法律制度的历史沿革及 1840 年以后口岸法律法规的新变化。

第三章讲述了清末各项单行口岸法律法规确立发展的

过程。

第四章详述了清末口岸行政管理制度的确立和演变。介绍了清末口岸行政管理机构及其职能，详细叙述了外籍税务司制度建立和发展的历史过程，揭示了西方侵略势力掠夺中国口岸行政主权之事实。

第五章、第六章重点阐述了清末关税制度。关税制度是清末口岸制度的核心内容，也是西方列强插手中国口岸法制建设的重要环节。这两章详细阐述了《南京条约》后中国的片面协定税则的制定和内容、进出口税率的确定和变动、减免税的确定、船钞及其用途、沿海贸易复进口半税的开征及其后果以及子口税法制度的内容及其作用等。

第七章主要论述了清末法律制度对社会政治、经济、文化、海防、外交和财政的影响，客观分析了清末口岸法律制度在推进中国社会近代化进程方面的作用。

第八章论述清末口岸法对当代口岸法的启迪，指出当代口岸法对清末口岸法可继承、借鉴之处。

结语部分借古喻今，通过总结分析清末口岸制度发展历程中的经验教训，指出口岸法在国民经济和社会生活中的重要地位，明确出口岸法制建设也要与时俱进，根据当前社会发展的客观形势进行改革和完善，使其更符合社会发展现状，更具生命力。

目 录

Contents

内容摘要	1
绪 论	1
一、口岸法律制度的界定	2
二、我国口岸法律制度的历史沿革	3
三、清末口岸法律制度概况	5
四、清末法律改革与口岸法	7
五、清末口岸法律制度的主旋律	11
第一章 清末口岸法律制度概述	16
第一节 清末口岸	16
第二节 清末口岸法规的调整对象	28
第三节 清末口岸法规的原则	34
第四节 清末口岸法规的特征	49
第五节 清末口岸法律制度的地位	56
第二章 清代口岸制度的历史沿革	61
第一节 清前期口岸法律制度	61

第二节	1840 年以后口岸法律法规的新变化	75
第三节	西方资本主义口岸法规的引入对清末 口岸制度的影响	79
第三章	清末各项口岸法律制度的确立与发展	86
第一节	海关管理方面法律制度的建立和 发展	86
第二节	出境入境管理方面法律制度的建立 和发展	92
第三节	国境卫生检疫方面法律制度的建立 与发展	95
第四节	进出境动植物检疫方面法律制度的 建立与发展	99
第五节	进出口商品检验方面法律制度的建立 与发展	101
第四章	清末口岸行政管理制度的确立和演变	103
第一节	清末口岸行政机构的组织设置及其 沿革	103
第二节	清末口岸行政主权的丧失与外籍税务司 制度的建立	118
第五章	清末关税制度的重大演变	150
第一节	鸦片战争前清政府的自主关税	150

第二节	《南京条约》与关税自主权的丧失	155
第三节	清末片面协定税则	164
第四节	同治年后进出口税率水准的变动	170
第五节	鸦片贸易合法化与洋药税厘的征收	178
第六节	沿海贸易“复进口半税”	182
第七节	船钞（吨税）及其指定用途	191
第八节	免税与减税	195
第九节	海关关税的作用及使用分配	201
第六章	子口税法制度	209
第一节	子口税制度的建立	209
第二节	子口税的实施与发展	215
第三节	子口税制度与国内外贸易	228
第七章	清末口岸法律制度对社会的影响	246
第一节	口岸法律制度与政治	246
第二节	口岸法律制度与经济	250
第三节	口岸法律制度与文化习俗	267
第四节	口岸法律制度与海防	274
第五节	口岸法律制度与外交	281
第六节	口岸法律制度与晚清财政	289
第七节	清末口岸法律制度促进了民族工业 发展	298
第八节	口岸法律制度对晚清社会各阶层	

的影响	304
第八章 清末口岸法律对当代口岸法律制度的启迪	311
第一节 近代收回口岸自主权的斗争	311
第二节 口岸法的发展存在历史的继承性和 连续性	317
第三节 当代口岸法继承了清末口岸法中科学、 进步的因素	319
第四节 弱国没有平等的口岸法规	322
第五节 维护口岸主权与坚持对外开放	326
结 语	332
附 录	337
参考文献	344

绪 论

1840年鸦片战争打开了中国闭关锁国的大门，封闭多年的中华民族自此开始了空前频繁而深入的对外交往。以调整和规范中外交流通道为目的的法律规范——口岸法，也随之确立和发展起来，并且在晚清政治、经济、文化生活中发挥着极为重要的作用。清末口岸立法受西方法律文化之影响及外国侵略者的控制，既具有历史的进步性，又带有明显的不平等性，留存着半殖民地半封建社会的历史痕迹。研究清末口岸法律制度，可以更为全面地了解在社会变革的关键时期中国口岸制度从封闭到开放的曲折发展过程；可以更加清晰地看到在半殖

民地半封建社会的中国，外国侵略者如何通过控制口岸法的制定和执行对我国进行经济、政治入侵；同时，可以更加客观地认识到，清末口岸法律制度虽然受制于人，但其总的发展趋势还是上升的、进步的，口岸开放所带来的中西法律文化的交流及西方列强对中国口岸制度的干涉，都在无形中加速了中国口岸法律制度的近代化过程，在一定程度上推动了中国口岸法的发展与进步。

一、口岸法律制度的界定

口岸是国家对外往来的门户，是国家发展对外经济贸易、技术合作、文化交流及旅游事业的通道。口岸法是国家权力机关制定的对进出国境口岸的人员、货物、交通工具进行检查检验和监督管理的法律规范的总称。一国为了便于对外交往会根据需要在沿海、沿边等地设置口岸，作为出入国境的通道，从而实现与各国的友好往来、互通有无、共同进步。因维护国家主权、安全和利益的需要，任何一个国家都要以国家强制力对进出国境口岸的人员、货物、交通工具进行检查检验，并通过制定法律的形式，对口岸实施检查检验的特定行政机关享有的权力、权力行使规则及其程序作出明确规定，将口岸检查检验工作纳入法制的轨道，通过法的强制力管理对外往来通道、规范对外交往的秩序，从而保证国家在对外交往中的主权、地位、安全和利益。

口岸法是一个统称，是由和口岸有关的一系列具体的行政法规组成的法律综合体。因为口岸法的适用主要是针对进出境的人员（本国人或外国人），办理进出境的货物、交通运输工具的人（自然人和法人），由于进出境的人员、货物和交通运输工具的复杂性，决定了口岸管理工作涉及到边防、检查、检验、检疫、征

税、缉私等方方面面，所以说口岸法并非一个具体的法律规范，而是由若干个具体的行政法律制度组成的有机联系的整体。就目前来说，它是由海关法、出入境管理法、国境卫生检疫法、进出境动植物检疫、进出境商品检验法、进出境交通管理法组成的多层次、有机联系的法律规范的总称。

口岸法是一国对外政策的法律化和具体化，在对外交往中意义重大。首先，口岸法为对外开放通道的正常运转创立了法律环境。有法才会有序，只有在口岸法的保障下国境通道才会井然有序，才能使出入国境的活动正常进行。其次，口岸法能够充分保护本国的政治经济利益及国家和人民的生命财产安全。如国家通过对税率的调节保护本国经济，通过对出入境货物、动植物的检查、检验、检疫以保护生命安全和财产安全。再次，口岸法能使出入境的人员（本国人或外国人）及办理出入境货物、交通运输工具的人（本国或外国的自然人或法人）的合法权益得到有效保障。最后，口岸法是把好国门、严厉制裁危害国家利益行为的有力武器。因此，各国对口岸的设置及口岸法的制定都异常重视。中国更是如此。我国历代对口岸的设置和口岸制度的建立都极为重视，并且因为重视所以慎重，因为慎重所以管制较严、约束较多，甚至在明清两代出现了闭关的情况。

二、我国口岸法律制度的历史沿革

我国口岸法律制度开始于秦汉时期，兴盛于唐、元期间。唐宋政府对海外贸易实行比较开放的鼓励政策，大大促进了对外贸易的发展。唐玄宗开元年间，唐政府在州设置了市舶使。市舶使的主要职责是检查出入海港的外商船舶、征收关税、收购政府专

卖品等，也涉及到外交事务。自唐代起，宋、元、明三代都沿袭设置。两宋时期，由于造船和航海技术的进步，海外贸易得到了空前发展。政府一方面多次派使臣赴海外招徕外商；另一方面设立了市舶司，管理对外贸易。开宝四年（公元971年）在广州设市舶司，掌海上贸易。后又在杭州、明州（今宁波）、密州（今山东胶县）、秀州（今上海淞江县）等地设市舶司，负责检查进出口船只商货、收购专卖品、管理外商。建炎（公元1127年～1130年）初罢闽、浙市舶司，职归转运司。当时市舶司的主要职责是管理舶商，征收舶税，收买舶货，实行“禁榷”，并招待外商。元同宋制，世祖时，于广东置市舶提举司，武宗至大（公元1308年～1310年）时罢。仁宗弛禁，改立泉州、广州、庆元三市舶提举司，掌发放船舶出海公检、公凭，检查出海船舶及管理所辖口岸船只事宜。明代于沿海各处置市舶提举司，掌海外各国朝贡贸易之事。嘉靖后，仅留广东一处。1293年颁行的《元市舶则例》，是中国现存的最早最完整的口岸管理条例。

明清两代由于我国口岸建设走向衰落，口岸法律制度也随着口岸的关闭渐趋萎缩。十四世纪初，日本海盗集团在我国东南沿海活动猖獗，明朝建立后实行海禁政策，关闭口岸近二百年，其间海上仅准许贡舶互市。清初实行闭关政策，对外通商口岸仅限澳门一地。到了1685年，清政府适当开放海禁，设江、浙、闽、粤四海关，后又因江、浙、闽海氛不靖，规定对西洋贸易只限广州一处。清王朝统治时期，世界历史已进入资本主义时代，东、西方海上交通的开通，大大缩短了欧洲资本主义列强与中国的距离。鉴于中国强大的市场潜力，西方列强联合起来敲打中国大

门，封闭多年的清政府对此采取了闭关自守的消极防御政策，沿海仅保留广州一个口岸，实行一口通商，陆地建立“卡伦”制度，防范沙皇俄国的军事侵扰和不平等贸易。在清朝的前期和中期，有关口岸的政策和管理规则都是以限制和管制为主，最为典型的就是1759年制订的《防范外商规条五款》，对中外交流及对外贸易进行严格限制，是典型的带有封建色彩的封闭式口岸制度。

三、清末口岸法律制度概况

到了清末，情况发生了急剧变化。1840年爆发的鸦片战争打开了中国封建王朝闭关锁国的大门，从1842年五口通商开始，清政府先后约开或自开口岸百余处，中国门户洞开，中外经济贸易、文化交流空前频繁。在外国侵略者的要求和干涉下，中国口岸法律制度不仅得到了充实和发展，而且发生了本质的变化。此时的口岸法，对中外交流已不再加以限制；相反，其出发点正是为了促进这种交流。虽然其内容在实质上对外国侵略者有很大的倾向性，但我们必须承认，这一时期的口岸法是开放性的口岸法律制度，较之封建社会的口岸法有了质的飞跃，并且对今天的口岸制度产生了一定的影响和启迪。

清末口岸法律制度的内容已较为丰富，有着和现代口岸法律制度比较近似的体系。口岸的正常运转，需要各方面的行政法规对进出国境的各种活动加以规范。由于中国市场潜在的巨大吸引力，西方各国蜂拥而至，清末中外的经济、文化交流已相当频繁。应形势发展之需，口岸制度也得到了一定程度的发展。事实上当时中国的口岸法律制度已较为全面，其内容涉及到关税、海

务、卫生检疫、商品及船舶的检查检验等各个方面。可以说组成当前口岸法律制度的各个部门法的内容，在清末口岸法律制度中都得到了一定的体现。不同的是，因开放性口岸法律制度在清末还处于刚刚起步的阶段，口岸法的具体内容尚未分门别类，都包括在庞杂的海关制度当中，没有自成体系，并且不少规章制度都是因实际需要随时添加，缺乏系统性和科学性，有些只是零星的规定，没有以正式的行政法规的形式表现出来。

清末口岸制度基本包括于海关制度之中。当时的海关制度是一个大的概念，基本上包括了口岸法律制度的全部内容，而不像今天，海关法仅是口岸法律制度的一个子法，一个具体的组成部分。清末卫生检疫、商品检验等口岸法的子法都是囊括在庞大的海关制度之中。这是因为清末口岸行政管理机关主要是指各口海关，涉及到口岸管理的各种制度大都出自海关之手。这里有一个重要的政治因素，那就是当时的中国海关掌握在外国人手中，外国列强通过控制中国海关而控制整个口岸行政，当时在外籍税务司控制下的中国海关几乎包揽了口岸管理的各项职能，如征税、缉私、管理海务、卫生检疫、商品检验、出入境管理等等，而有关这些管理活动的法律法规有很大一部分出自外籍税务司之手，有些则是在外籍税务司的操纵下，以中外条约的形式出现。此外，清末处于口岸开放之始，口岸管理的各项内容，都是在海关的工作实践中逐步发展起来的，像卫生检疫、商品检验等工作处于刚刚开始或正在开始的阶段，有的规定还只是一些简单的、零星的条款，民国以后才随着口岸的进一步繁荣逐步得到发展并分离出来。

清末海关制度的核心内容是关税制度。如我们所知道的，列强远渡重洋侵入中国就是为了牟取更多的经济利益，他们迫使中国开放口岸就是要以通商为手段，获取巨额利润，而关税之高低直接决定了他们牟利之多少。中国的关税税率一直都是列强关注的焦点。通过不平等条约迫使中国降低关税，尽可能多的获得减免关税之特权，是他们利用口岸对中国进行经济侵略的主要手段。在各种不平等条约的制定上，关税制度是列强最为关注的问题，也是条约内容涉及最多的问题。相应地，清末口岸法中内容最为丰富、最为详尽的当属关税制度，最能反映清末口岸法律制度性质特点和当时时代特征的也是关税制度。

因此，研究清末口岸法律制度，主要研究对象是海关制度，其核心则是关税制度。

四、清末法律改革与口岸法

鸦片战争以后，外国侵略者凭借不平等条约，开放中国口岸，打破中国闭关锁国的大门，攫取了在华政治、经济、司法大权，使中国由封建社会逐渐沦为半殖民地半封建社会。清政府虽然保持着封建帝国的外貌，但实际上已经变成了外国侵略者操纵下的半殖民地半封建政权。中国社会的经济结构和阶级结构随之发生了重大变化，作为上层建筑重要组成部分的法律制度，也不可避免地发生了重大变革。清朝统治者在国内外各种压力之下，不断对原有的法律制度进行不同程度的修改与变革。十九世纪中期，外国在华领事裁判权制度的确立和租界内会审公廨的产生，标志着中国司法制度的半殖民地化；二十世纪初期的预备立宪活动与大规模的修律活动，则标志着中国法制近代化的开始。延续

二千余年的中华封建法系至此开始解体，近代法律制度逐渐形成。在这种新旧法制体系的交替中，我国近代法制体系一方面受到西方资本主义法律的深刻影响；另一方面，我国固有的封建法律又顽固而变相地表现出来。

清末法律改革主要表现在三个方面：

1. 预备立宪。鸦片战争以后，随着中国人对西方认识程度的深化，有一部分受过教育的开明人士开始认识到中国与西方的差距不仅在于技术，更在于制度。在戊戌变法时期，中国的宪政运动开始起步，1908年（光绪三十四年）清廷下诏颁布由宪政编查馆编订的《钦定宪法大纲》、《九年预备立宪逐年推行筹备事宜谕》；^{〔1〕} 1911年11月3日，清廷正式公布《宪法重大信条十九条》，简称《十九信条》。从本质上说，清末预备立宪活动是清廷统治者为了维持其摇摇欲坠的统治而玩弄的政治骗局，但它毕竟是中国宪政运动的起点。

2. 清末修律活动。清末修律活动始于清光绪二十六年十二月十日（公元1901年1月29日）清廷所颁布的变法上谕。1902年5月13日，清廷再次发布修律上谕，并下令设立了主持修律的专门机构——修订法律馆，以沈家本、伍廷芳为修订法律大臣。修订法律馆成立后的近十年间，是清末立法修律活动频繁、法律制度大幅度变革时期。这些变法修律活动大致可以分为三个基本方面：其一是删修旧律旧例，改订刑罚制度，废除一些残酷的刑

〔1〕 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，中华书局1979年版，第67～68页。