

清代前期关税制度研究

邓亦兵 著

北京燕山出版社

清代前期关税制度研究

邓亦兵 著

北京燕山出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

清代前期关税制度研究/邓亦兵著. —北京: 北京燕山出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 5402 - 1966 - 6

I. 清… II. 邓… III. 关税制度 - 研究 - 中国 - 清前期 IV. F752.949

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 030182 号

书名: 清代前期关税制度研究

著者: 邓亦兵

责任编辑: 李剑波 常思薇

出版发行: 北京燕山出版社

社址: 北京市宣武区陶然亭路 53 号

邮码: 100054

经销: 北京燕山出版社发行部

印刷: 北京密云红光印刷厂

开本: 720 × 960 1/16

字数: 510 千字

印张: 30

版次: 2008 年 11 月北京第 1 版

印次: 2008 年 11 月北京第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5402 - 1966 - 6

印数: 1—1000 册

定价: 48.00 元

如有印装质量问题, 请与我社联系调换。

联系电话: 010 - 65240430 88552151

前言

题解

关税对于现代人并不陌生，它似乎还有一些魔力，有人想尽办法逃漏，更有人企图贪污，关税制度^①正是为保证税收，防止官员贪污，抑制商人逃税而确立的。

不过古代人所说的关税，与现代人所认识的关税有所不同。明代以前已经有设关收税之事，^②全面设置钞关，始于明代。开始设关只为治安防奸，随着商品贸易活动的增多，政府增加了关口的职能，兼对过往商人征税。^③到了清代前期（1644~1840），政府在水路要冲和商品集散地，专门设置收税口，对过往货物和船只，征收货物税和船税，时称船料。^④明代人对税口称为钞关，对征收竹木的关口，称为抽分局、厂。清代前期人或称榷关，或称钞关，或称税局，^⑤称谓各异，原无一定，本书统一将这些

① 制度是一系列被制定出来的规则，行为准则。关税制度，即政府对税关征税与纳税的各项规定。

② 密云县古北口，在辽统和四年以前曾设关抽税，见薛天培修、陈弘谟纂《密云县志》卷二，场道。一般来说，竹木抽税的时间较早，据杨时乔《两浙南关榷事书》记载：“税商之法，其来久矣。沿及竹木，肇于唐之赵赞，议税其十之一。宋元承而行，乃有抽税、抽分之名。”浒墅关在元代也曾设关抽竹木税，见张裕纂修《浒墅关志》卷一，建置沿革。

③ 魏林《明钞关的设置与管理制》，载《郑州大学学报》1986年第1期。

④ “凡天下水陆衢会，舟车之所辐辏，商旅之所聚集，设关置尹，掌其治禁，以安行旅，以通货贿。”乾隆朝《大清会典》卷一六，户部，关税。

⑤ 潘桃口“潘家、桃林二口，各设税局”。乾隆《工部则例》营缮清吏司，抽分。嘉庆五年二月十二日内阁奉上谕：“嗣后京外各关税局，除随时密访外，或别经告发，或被人指参，如再有讹索饭钱，扰累商旅等事，不独将经管之巡役、家人等，从重治罪，并将各关监督一体严办示惩，不稍宽贷，将此通谕知之。”《嘉庆道光两朝上谕档》第5册，第65页。道光十三年，“崇文门监督曹英等奏，直隶古北口牛贩赴京，并无官设税局，难保无绕道偷漏等弊，请于密云县所属穆家峪地方添设税局，以资查核。从之。”《清宣宗实录》卷二二六，道光十三年四月丙辰。

税口，称为税关，所征收的税款，称为关税。

十九世纪末到二十世纪初，西方经济学理论传入我国以后，旧有关税概念也随之改变。清代前期税关设置分为两部分，一部分设在内陆地区，主要征收国内商人运输商品的税；另一部分设置在沿海、沿边，主要征收外国商人来华贸易的商品税，税关有粤海关、闽海关、江海关、浙海关，以及与朝鲜贸易的口岸中江关，^①与安南（越南）交易的广西由村隘口，^②与缅甸贸易的云南省顺宁府城、南河口，^③与俄罗斯贸易的恰克图，^④以及与哈萨克斯坦等国人民贸易的新疆叶尔羌、喀什噶尔二处设置的税口。^⑤这部分关税，到了近代、民国时期，演变成为现代意义的关税。而前一部分关税，则演变为现代经济学中的国内商品流通税和营业税。^⑥按理说，后一部分关税，即海关、陆路边关非常重要，与政府外交政策、措施，密

① 雍正六年，“渝凤凰城中江税务，向来皆系城守尉等官管理；但此处系外国交易之地，关系紧要。”程嘉谟等编修《钦定大清会典则例》卷四八，户部，关税下。

② 乾隆四十年，封闭的“广西由村隘口”，是“内地商民越关交易”的税口。赵尔巽《清史稿》卷一二五，志一〇〇，食货六。《中国历史地图集》第八册，广西地图中为龙州厅由隘口。乾隆五十七年，“赴安南贸易商民所置之货，由潯州、梧州两厂收税。龙州隘口，免其征收。”托津等奉敕纂《钦定大清会典事例》卷一九一，户部，关税。

③ “除腾越、永昌现有原设税口杉木笼、暮福二处，业已设汛驻兵，查验收税外，应于扼要之顺宁府城，及南河口两处，设卡稽查。其自内地贩货出边者，在府城收税给照，于南河口验票。边外贩货进内者，在南河口收税给照，至府城验票。并于内地汇总云南驿地方，责成大理府设卡查察。”《清高宗实录》卷一三五九，乾隆五十五年七月是月。

④ 参阅米镇波《清代中俄恰克图边境贸易》第9~23页。

⑤ 乾隆二十四年，定新疆“叶尔羌、喀什噶尔二处贸易抽税例”。《清朝文献通考》卷二七，征榷二，考5093。“牲畜税二十取一，缎布皮张税十之一。自外番贩入者倍征。”赵尔巽《清史稿》卷一二五，志一〇〇，食货六。

⑥ 除流通税之外，还含有一些营业税，在研究中有的营业税能分开，有的则分不开，所以就通算了，好在税额的量并不大。“宿迁关税额银五万两。（原钞银七千六百两。契税银四千二百二十四两。石价银八百二十两。徐属铜、萧、碭、丰、沛五县额征收陆税银四百五十六两，共该额银一万三千一百两，内石价银八百二十两，每年例发河工支用。其钞税并五州县陆税银两解部。雍正元年为清裕税课等事案内，溢额银二万六千九百两，共如今数。）庙湾口额税银一千五百三十六两。”乾隆元年《江南通志》卷七九，食货志，关税。“梧州府厂旧额抽收杂税，并更名税共银一万零九百七十六两八钱一分四厘。”分四季上解。“雍正八年新定酌加额税，并旧额共银四万六千八百二十八两零二分。”“潯州府厂旧额抽收杂税银四千三百四十六两六钱二分二厘零。”分四季上解。“雍正八年，新定酌加额税，并旧额共银三万四千一百三十一两三钱六分零。”金鉉监修《广西通志》卷二八，税。

切相关，直接关系到中外贸易，而且，关税制度只有包括这部分关税才算内容完整。然而，这部分关税所需资料，涉及到许多国家，不仅有部分中文资料，而且还有多种外文资料藏在外国图书馆，笔者掌握的史料有限，确实难以述及，只能割舍。因此，本书专门研究分布在内陆地区的税关。^①这部分税关，从管理部门的角度分类，大概有两部分，一是由户部管辖的各关，二是由工部管辖的各关。本书对前类税关，简称户关，对后类税关，简称工关。

清代前期是中国古代社会商品经济发展的顶峰，这一时段的商品流通特点具有典型性，各种经济制度的发展也趋于完善。此后由于农民战争与外国的侵略，使社会经济受到很大影响，商品种类、商品流通的结构和运道、商品依托的运载工具等，都与前期有了实质性的变化，而这些都与关税制度密切相关，涉及理论、资料是多方面的，需要另书再论，所以本书所述时间限于道光二十年（1840）。

清代前期的关税，起到上承明代，下启近代的作用，只有详细了解前期关税兴革变化，才能对后期关税的变革，知其所以然。所以这一研究是探讨后期关税不可跨越的一个阶段，无疑具有重要意义。清代前期关税制度是国家的基本经济制度之一，是政府强制性征收的，是保证经济发展的基础条件，更是研究清代经济制度史不可缺少的一个方面。关税制度犹如一个万花筒，当旋转它时，可以看到折射出的商品生产状况；又转动一下，可以看到当时人们的消费情况；再旋转，又可以看到当时的资源配置、收入分配；如果不再转动它，则直接看到的是当时商品流通全貌，背后还有政府作用的影子。关税制度研究可以透视整个清代前期的社会经济全貌，这是研究清代前期关税制度的重要学术意义。

那么，研究古代社会的关税与现代有什么关系呢？任何社会经济的发展阶段，对其之前的社会经济都有继承性，即使改朝换代比较彻底，还有可能经过几十年后，又重复前代的某些发展规律。这是因为人们依托的地

^① 笔者掌握的史料有限，所以本书的关税制度，只包括关税收入部分。

理、自然环境及形成的传统习俗有相同之处，人们对自己所处环境的生存体验也有一致性。一般来说，政府的制度创新不能摆脱传统的约束，即使是新制度也同样保留了原来的一些传统。传统的惯性力量会使之前的制度不断自我强化，使后来者很难超越，如同现在人们常说的遗传基因。社会要向前发展，固守是不行的，传统必然承袭，撕裂同样不行。一个国家在制度改革过程中，历史传统、社会习惯因素会产生重要影响。如果一个国家不知道自己从何而来，不知道自己面临的传统影响，以及思维惯性，就不可能知道发展方向。

清代前期关税制度是政府有意识地建立、创新、实施的，是一个中长期的历史过程。通过本书对一些问题的综合描述、实证与规范分析，以及具体实例的剖析，可以看出无论什么性质的政府，都会遇到一些共同的问题，例如：税收中的商人漏税、税官贪污、税官考核、税官任命、税制变更等。这就是说，古代政府遇到的问题，现代政府同样可能遇到，总结清代前期关税制度建设、改革，不断规范化，制度缺陷，以及政府的作用，从理论与实践两方面，为正在进入整体制度建设的现代政府，提供一定的借鉴与经验。同时，还可以使得我们将面对清代前期税收的政府，与同时期西方各国政府进行比较，从而得知清代前期政府的优势与缺陷，也就是说，西方政府所面临的困难，有时我们也将面临，所以这种比较也有借鉴意义。为了不重走清代政府的老路，我们必须研究历史，这也是清代前期关税制度研究的现实意义。

前人研究概述

国内外有许多学者都对清代关税问题进行了研究，其中沿海、沿边各关口本文不述之外，述及内陆各关的论著约分为两部分，一是从商品流通与关税的角度进行研究；一是专门研究关税制度本身。前一种多涉及各具体税关，后一种是专门研究关税。从后一种著作看，吴兆莘《中国税制史》是较早出版的一部涉及关税制度的专著，可能是当时还看不到一些档案资料，所以该书叙述较简单。萧一山《清代通史》，国家税务局编著《中国

工商税收史》，殷崇浩《中国税收通史》，朱伯康、施己康《中国经济通史》，（日）百濑弘《清朝の異民族統治に於ける財政經濟政策》，郭蕴静《清代商业史》等书，都涉及到关税问题，但比较简单。祁美琴《清代榷关制度研究》一书，系统地描述了清代的户关、海关制度，对研究关税整体有重要意义，并且引入现代财政学中的中央关与地方关的概念，颇有新意。魏向阳《康乾盛世的扛鼎杠杆——康雍乾时期经济立法纵横论》一书，从经济法的角度，对清代前期经济立法的研究，也对关税制度研究具有启发性。

在文章方面，日本学者香坂昌纪较早专注于关税研究，分关撰写系列论文，目前笔者只收集到九篇，其中《清代浒墅关の研究》具有开拓性，文中提出一些新观点，并计算了贪官侵占的百分比，各类商品通过该关的量。对其他各关的研究也有启发性。另一位日本学者滝野正二郎也有关税方面的论文，笔者收集到七篇，他的研究引用了中国第一历史档案馆馆藏档案，资料详实，论述比较系统，也提出了有新意的问题。台湾学者赖惠敏《清乾隆朝的税关与皇室财政》，陈慈玉《从清代前期的淮安关功能论官商的关系》，范毅军《走私、贪污、关税制度与明清国内货物流通税的征收——明清时代关税资料性质的检讨》都系统地论述了关税制度中某些问题，其中赖惠敏对支出问题研究详细。陈慈玉、范毅军的论文对官员贪污、商人偷漏税进行了探讨，提出政府规定的关税定额并不重，官员贪污使总体上税收加重，以及官、商结合偷漏税是重要方式等新问题。

大陆方面笔者看到的明代关税研究有魏林《明钞关的设置与管理制度》，林葳《明代钞关税收的变化与商品流通》，李龙潜《明代钞关制度述评》三篇，这些文章对本书明代关税制度概述有重要帮助。对清代关税较早关注的是何本方，他发表了系列论文，笔者收集到七篇，文中着重研究户税、税率、内务府与关税关系、政府的一些免税措施等问题。许檀、经君健《清代前期商税问题新探》一文，具有重要意义，也颇具代表性。该文提出商税分类，关税在财政中的地位，分析了一些税关计征方法变更、品种增删、部分商品税额的增减及裁革免税之后，说明税率呈下降趋势。

定额增加并不一定说明加重剥削，并提出政府对商人漏税、官员贪污的一些措施，都有新意。经君健《清代关于民间经济的立法》一文，对律、例、条例等概念进行了详细论述，对关税制度研究中的法律问题颇有启发意义。吴建雍《清前期榷关及其管理制度》引用了大量中国第一历史档案馆馆藏档案，对关税制度进行了较全面的研究，计算了商品流通量，提出了一些新看法。商岷《清前期商税征收中考成制的变化》是专门研究税官考核制度的文章，提出的问题亦有意义。马永山《论清初榷关定额报解制度的改革》对关税定额进行研讨。鲁子健《清代四川的榷关》，岑大利《清代京城崇文门税务总局初探》等文，都引用了地方资料，讨论具体税关的制度变更。许檀、廖声丰等多篇文章，从商品流通的角度对具体税关进行论述，都是有意义的探索。

其他还有部分关于政府、现代经济学理论，以及关于抑商等论著，对本书探讨制度背后的政府作用有重要帮助。

本书特点

笔者在前人研究的基础上，采用前人较少引用的档案、抄本、稿本等史料，描述清代前期关税制度继承明代制度后的变化过程，制度形成、确立、变更，各关具体执行的情况，许多个体案例，及探讨各项具体制度的优缺点，从而透视制度背后的政府作用。

本书具有与前人研究不同的特点：首先，表现在税关设置问题上，笔者根据考证的各关起设时间，提出不同时段税关设置的数量不同，各时段又有不同特点。

其次，在税务行政中，详细描述了亲填、循环、稽考三簿和关前木榜的设立与使用过程，用多个案例说明税务行政规定的制度，在具体执行中产生的作用与存在问题。

第三，在中央关与地方关的论述中，可以看到一个很有意思的现象，与现代财政税收学划分中央税与地方税的理论概念不同，清代前期人们有自己传统古朴的区别方式，他们以官方文献中，关税项目下列出的关口，

作为中央关税；将杂赋项目下所列出的关口，作为地方关税。除了个别关口在不同时期有所变化外，绝大多数税关都适用于这种划分方法。从表面上看，两种方法的理念极不相同，但划分的结果却十分相似，使人有一种殊途同归的感觉。

第四，以往的研究论著将附加税列在定额之外，认为是向商人多收的税款，增加了商人税负。本书指出：附加税是政府规定征收一定比例的税款，实际上是管理各关税收的财力成本，大概在11%~24%之间，是比较低的。而节省征收费用，降低征税行政成本，是政府税收制度所追求的目标，无疑是正确的。附加税的总额并不多，在不断改革中，商人负担还有所减轻；但实际上商人税负是比较重的，这与附加税制度缺陷有一定关系。这种缺陷主要是税官养廉与税务公用收支不分，相互牵混，成为公即私、私也公的现象。支出经费虽然需要上报，但都是先用后报，特别在经费不足时，税官不会从自己腰包中支出公用银两，反而会非法多收。具体征管人员更是收与支一人经手，为了得到更多的银两，额外苛收索取，是比较普遍的现象，无形之中，增加了商人的负担。

第五，税收则例是前人较少涉及的问题，前人多把税则当作税率，从而指出清代政府的税率比较重。本书全面细致地描述了户关、工关的税则内容，不同时段税则变化，通过计算部分商品税率，说明税率是比较低的。并提出，税则制度的根本问题是追求公平合理，也是清代前期各级官员的共识，但部颁则例的法定税则制度本身存在缺陷，给税官受贿贪污、商人偷漏税创造了条件。嘉道时期，不再改变部颁税则以适应物价水平，使官员与商人联合起来，贪污偷漏税款，且愈演愈烈，无所底止。

第六，在任官制度中，以往的研究多注意满汉矛盾问题。本书指出满汉矛盾主要反映的是官员之间、部门之间的经济利益问题。从制度角度探讨了其缺陷。在当时人眼中，获得好人比好的制度更重要，人不好，制度再好也无用。这与现代人认识的，制度决定人，有了好制度，坏人也可变好，制度不好，好人也会变坏的看法正相反。这种认识使得当时人不重视改变制度，只延续祖宗之法的惯例，注重用道德约束人，而不是用制度管理人。实践证

明，道德在制度缺陷面前，显得更无力。另一方面，政府对与税官知识结构不同的税收征管人员，缺乏监管，不能给他们一个目标与出路。这类人往往掌握税收大权，欺上瞒下，苛征滥收，犯罪成本远远小于犯罪收益。政府的制度与法规又不足以震慑邪恶，弊端难以尽除。

第七，前人多从文献出发描述税官考核标准、过程，缺乏论述，更少对实际情况分析。本书在描述与分析的基础上，指出考核中最大问题是以数量为标准，不仅只有这一种量化指标，而且这个标准还是浮动的，使得税官只顾征收税银的数量，完成政绩，不想办法争取货源，更不考虑与税收相关的其他问题，造成虚报瞒报、造假做假、疯狂苛收的严重后果。首任恤商，次严仆役，务存宽大，这三条标准，经过实践检验，被证明是正确的考核软指标。可惜清代前期历朝主政的中央重要大员，都没有考虑将这三条列入考核标准中，他们忽略了这些软指标，以致造成考核制度缺陷。此外，对短缺税款的官员，虽然有革职、监追等惩罚条例，但主要以赔款方式代替法律处罚。或令他们异地做官，或降级留任，或留职转任，以使用新剥夺来的银两新得养廉或归还欠款，以致考核制度本意已经发生了质变。

第八，对于影响税收的原因，前人有所探求，而本书较详实地描述了影响税收的各种原因，说明没有一个或数个是影响税收的绝对因素，不同时期、不同地点影响税收的原因是不一样的，即使对一个税关也是如此。

第九，以往的研究很少将税收制度与政府作用联系起来，本书专门探讨了政府在制度建设中的主导作用。清代前期政府的抑商政策，是值得肯定的。因为政府从实际出发，把抑末、抑商看成是对商人收税，而这就是抑末、抑商内容的唯一所指，并非包含其他内容。

最后本书表述了以下观点：

关税制度经过二百多年的贯彻执行，其结果一方面使政府得到一定的财政收入，部分税官获得丰厚的资财；另一方面富商大贾得到政府的恤商惠政，而中小商人则没有那么幸运。关税收入对财政的重要性，令政府对关税很重视。关税又对官员、书役家人有很强的吸引力，正是他们的积极

参与，才能使税收得以完成。

关税制度中的每项具体规定，都为保证税收，防止、抑制商人逃税与税官贪污而立。其中设置各关口岸、漏税条例与税则制度，针对商人不断变化的避税方式与路线；税务行政所规定的设簿立榜，统一收税工具，确立各关口岸，制定各关税收定额与经费支出，以及不断升级的考核标准，都为防范税官贪污而设。政府制定的关税征管制度，比明代更严密，更规范划一，无疑是必要而合理的，且一些规定实际可行。尤其对各关的具体情况，区别对待，并非一刀切的方式，在清代前期也是比较多见的政府行为，应当肯定。然而，由制度缺陷所产生的问题还相当严重，为税官贪污留下空间。

政府制定关税制度，并进行管理，其目的首先是为了国家财政需要，其次是稳定社会，减少和避免民间冲突，实际目标是追求自身利益的最大化，最大的财政收入，以满足权力需求。专制政体本身的局限性，限制了政府在商品经济中发挥更大的作用。专制政府缺乏有效的社会制约，没有独立的权力中心牵制政府，致使中央政府在商品经济方面的职能权力过于集中，从而产生了许多政策性失误。

政府的思维方式常常因循守旧，缺乏创新精神，对进一步改革制度很少考虑。可能正因为此，反而给实际工作的官员留下了比较大的利用权力的机会。政府管理经济，是头痛医头，脚痛医脚，依靠实践和经验，进行制度改革。重实践，轻理论，很难在理性的指导下进行制度建设。其他观点不一——列举，可参阅本书。

本书也留下一些遗憾，例如各大关口岸与主要口岸的具体地点未画出地图；一些税关的资料收集较少，难以深入分析，诸如此类的问题，需要进一步查阅档案，研究考证，期待以后解决。书中错误之处，希同仁批评指正！

作者

2007年5月于北京

目 录

前言	1
第一章 税契设置	1
第一节 明代关税制度概述	1
一、税关设置	1
二、稽征方式	9
三、关税制度	13
第二节 清代前期税关设置	25
一、继承明代的税关	25
二、从明代宣课司与官设市场中演变的税关	29
三、清代前期新设税关	31
四、各关口岸	39
第三节 中央关与地方关	48
一、中央关与地方关的划分	48
二、在中央关与地方关之间变化的税关	58
第二章 税务征管	62
第一节 商人自报亲填	64
第二节 登记三簿	72
第三节 竖立木榜	79

第四节	漏税条例	82
第五节	征税工具	84
第六节	征管制度评价	87
第三章	定额制度	93
第一节	正额	93
	一、正额确立	94
	二、正额变化原因	102
第二节	盈余银	107
	一、盈余银的产生	107
	二、盈余银定额	112
第三节	各关正额盈余数额表	117
	一、户部管辖各关	118
	二、工部管辖各关	138
第四节	附加税	147
	一、雍正时清厘整顿	149
	二、乾隆时确立附加税制度	158
	三、制度评价	166
第四章	税则制度	175
第一节	户关则例（一）	177
	一、表面修正	178
	二、实质改变	181
第二节	户关则例（二）	189
	一、各关税则具体变化	189
	二、牲畜税	199
第三节	船料	200
第四节	工关则例	207

一、量排量筏	208
二、按木径围	209
三、按木定价	210
四、按木核价折征	212
五、征木植实物	213
第五节 税率	215
第六节 税则制度评述	225
一、根据实际调整税则	225
二、税则制度缺陷	232
第五章 任官制度	237
第一节 税官选择	237
一、满官与汉官	237
二、论俸与保举	242
第二节 官职派遣及任期	244
一、官职	244
二、派遣	248
三、任期	252
第三节 督抚兼管	254
第四节 书役家人	259
一、定编定额	261
二、书役家人弊端	265
三、督抚、监督管理	274
第五节 任官制度缺陷	278
一、税官产生的制度缺陷	278
二、书役存在的制度缺陷	287
第六章 考核制度	296

第一节	考核制度的内容与变化	296
一、	对税官的考核	296
二、	考核时限	298
三、	各清各任	304
四、	考核标准	306
五、	处罚与奖励	314
第二节	考核制度中的赔款	327
一、	赔缴税款	327
二、	各任分摊	337
三、	赔补限期	340
四、	赔款方式	344
第三节	考核制度缺陷	346
一、	考核标准单一	346
二、	监管有名无实	354
三、	以赔代罚	359
第七章	影响税收原因	367
第一节	自然环境	367
一、	年景丰歉	367
二、	自然灾害	369
三、	河路状况	371
四、	资源减少	376
第二节	经济原因	377
一、	粮食价格	377
二、	消费需求	381
三、	运价昂贵	384
第三节	人为因素	385
一、	制度内因素	385

二、制度外因素	396
第八章 政府的作用	400
第一节 抑商问题	400
第二节 政府作用	417
一、政府词义考证	417
二、政府作用	419
结束语	425
后 记	427
征引文献	429
人名索引	447