

藝文教育叢刊第六種

增訂

關

稅

問

題

青年協會書局發行

重訂關稅問題討論大綱

第一課 關稅制度之沿革

自十六世紀以降，西人即覬覦中國之商場。惟其貿易則限於廣州一港。且外人僅能在指定地居住，國人之得與交易者，僅限於行商。船舶之來往，概受束縛？當時官廳祇有廣東市舶司，督管關稅種種事件。其辦事一味徇私求賄，視其職守爲發財機會。所收之合法關稅則有：

(一)進口稅，(二)出口稅，(三)附加稅，(四)船鈔，(五)贈品。此外更有種種名義之手續費與雜稅，其誅求無厭，實屬可駭。故雖有精密之規則，而事實上並不切實奉行。所徵稅每較正稅率高三倍五倍不等。英人來華，既因國人仇視，不能暢所欲言，復因我國官吏之腐敗舞弊，於商業上感受種種不公待遇，久思訴諸武力以求解決，此鴉片戰爭之由來也。

鴉片一役之結果，我國失敗屈服，遂於一八四二年締結江寧條約，我國閉關主義從此打破，廣州廈門福州寧波上海，皆開放爲通商海口，任外人自由出入，貿易其間。一方面我國關稅制度開始受條約上之限制。於次年與英國協定進出口稅率值百抽五之片面原則。此外復有通過稅及頓稅之協定。總而言之，當時新稅則之收入，雖似未大減少，而主權所失極多。南京條約既規定領事爲交涉之中間人，與關稅之保證人，外國商人因與海關發生直接關係。且依虎門條約之規定，五海各駐英艦一艘，以助領事保護其本國商人。由是外人既完全脫離關稅舊制種種之束縛，又得領事裁判權之特殊保護，遂揚眉吐氣，更進而謀握中國之商業權矣。

江甯條約訂立之後，海禁大開，於各通商海口，我國皆置專員，辦理貿易事宜。唯其腐敗舞弊，一如未訂條約之前，行政既復紊亂，商業亦不發

達，外人早已不滿意，故於一八五三年，乘洪楊之亂，上海海關遁逃入租界之機會，先由英美法組織委員會，權宜料理。一方面外人之貿易得照常進行，一方面中國政府可續繼得確實之收入。後因美法人員之變動，其實權則落入英人之手。最後依一八五八年天津條約，此制推行於各商埠，於一八五九年赫德被任爲總稅務司，今日海關之組織，實赫德隻手成之也。

中日之戰，海關又經一變革。因此次戰事及損失，外債增高，不得已以關稅爲擔保，且因英德借款約定四十五年，不得改變海關制度。其後各國窺破中國之弱點，遂益有種種之要求。庚子之役，我國賠款又增四億五千萬兩，除以海關鹽稅餘款擔保外，又加以常關之收入，且將各通商口岸之常關，移歸海關管理。至是外人之權，尙僅限於徵收事務，而於支出之處，毫無容喙餘地。迭辛亥革命，外人因我國政變，遂借端要求將關

稅收支兩項，均委於總稅務司，以保障其所有債權。此種辦法本為暫時手續，然迄今則其握權且日甚一日。一九一一年之末，遂要求將關稅收支全權委任於總稅務司。自此不但關稅主權完全旁落，即並關稅之收入亦不解繳財政部，而以匯豐銀行代為我國國庫矣。

問 題

- (一) 我國關稅之受制於外人其故為何？我國官吏有無責任？
- (二) 我國何以承認百分之五之片面稅則？
- (三) 外人管理海關其得失若何？
- (四) 今日我國是否已至要求關稅自主之時機？
關稅自主可否聘用外國專家以資諮詢？

參攷材料

- (一) 中國關稅制度之沿革
- (二) 九國間關稅稅則之條約

(一) 中國關稅制度之沿革

周鯁生

國家設立關稅之目的，原來在徵取税金增加國家收入。所以對外貿易的關稅，原是不論出口進口貨物，都是一律課稅的。後來以工商政策的發達，關稅乃由國家收入的目的進而為保護本國產業的手段。因此不獨對於進口出口貨之間為差別的待遇，出口貨幾乎一概不課稅（除非有保留本國原料或工具之特殊目的，以課稅手段，限制其流出國外，如英國之有時對於煤炭出口課稅），並且對於同一進口貨，也依他們對於本國產業利害關係之不同，適用不同的稅率，採行這種保護關稅之國家稱為保護貿易主義。反之，關稅之專從國家財政收入着想的，稱為自由貿易主義的國家。現代國家大都採行保護貿易政策，惟有英國（荷蘭也如此）從十九世紀中葉以後，獨以自由貿易政策立國。（但歐戰以來也傾向於保護貿易政策。）

因為關稅的作用，有如此複雜的關係，一國關稅政策，常對於他國產業發生重大的影響。因之一國政府制定關稅率，不是絕對可以專顧本國產業或財政的利益，自由決定的，有時還有和外國政府妥協之必要。於是在近世國家關稅制度上，有國定稅率和協定稅率之分。國家以本國法律規定關稅率，一般適用於外國貨物，是為國定關稅率。國家和他國磋商而定稅率，是為協定稅率。因為近世國家經濟關係之密切，過度的競爭之弊害，為免於所謂「關稅戰爭」之結果兩敗俱傷，各國大抵有時不能不捨國定稅率而採協定稅率。協定稅率本來是各國關稅制度中普通的辦法，當然不一定就是剝奪關稅自主權。不過協定稅率實有雙方的和片面的兩種。近世國家通常所採之協定稅率是雙方的協定，這就是說，此國對於從彼國來的進口貨課稅，固然是和彼國商定稅率，同時彼國對於此國的貨物課進口稅，稅率也是和此國協定的。

如此性質的協定稅率以相互爲原則，乃不算失去關稅自主權。但是所謂片面的協定稅率則不然，只有此國對彼國的貨物之課稅，要依協定稅率，而彼國對於此國之貨物則可自由課稅。這種制度便是喪失了一國的關稅自主權了。現今我們中國的關稅制度就是這樣的。

中國現行關稅制度起源於一八四二年的南京條約。在此時之前，中國的關稅全然是自主的，對於外國貨物，自由課稅，與今之所謂國定稅率制適相符合，及南京條約成立，關稅失却了自主權。該條約第二款開放五口，許外人居住貿易，而聲明『英國君主派設領事管事等官，住該五處城邑專理商賈事宜，與各該地方官公文往來，令英人按照下條開敘之例清楚交納貨稅鈔餉等費。』該約第十款規定『前第二條內言明開關俾英國商民居住通商之廣州等五處應納進口出口貨稅餉費，均宜秉公議定則例，由部頒發曉示，以便英商按例交納。又今議定英國貨物自在某港按例照稅後，即准由中國商人徧運天下，而路所經過稅關不得加重稅例，只可照所定估價則例若干，每兩加稅不過某分。』如是則依南京條約，中國政府當議定公布一公平的進出口稅則，而且當特別定一通行稅率，以代替通常一切稅捐。於是一八四三年的追加條約，乃依南京條約第十條，定立一個稅則，加於進口貨，而以當時貨價百分之五爲標準，徵收特定的稅額，但有的處所稅率亦有高至百分之十的。

這個稅則在後來他國與中國締結條約時均採入。而以最惠國待遇條款之作用，這種偏利於一方的協定稅率，推廣適用於一切有約國。這就是中國協定稅率之起原。

在一八五八年中國和英法諸國訂立之條約中，關稅經過一度改正，其時百分之五從價稅第一次一般的採行。中英天津約條第二十六條規定『前在南京條約第十條內定進出口各

貨稅，彼時欲綜算稅餉多寡，均以價值爲率，每價百兩征稅五兩，大概核計以爲公當。旋因條內載列各貨種式多有價值漸減而稅餉定額不改，致原定公平稅則今已較重，擬將舊則重修，允定此次簽約之後，奏明請派戶部大員即日前赴上海會同英員迅速商奪，俾俟本約奉到硃批，即可按照新章，迅行措辦。」一八五八年第一次稅則之修正，就是依據這條而舉行的。該約第二十七條，且規定有稅則每十年修改一次之原則，但須期滿六個月以前，先行通知更改，若彼此未曾先聲明更改，則稅課仍照前章完納，復俟十年再行更改。此項定期修改之規定，在隨後中國和其他各國訂立之一切商約均行採入。但因爲種種的理由，從一八五八年修正以後迄於華盛頓會議爲止，中間只經過兩次（一九零二年及一九一八年）的稅則修正。而兩次皆只注意貨價，至於值百抽五的稅率則仍舊未改，實則就是值百抽五之稅率，久已名不副實，因爲近時物價增高，依以前的物價估定的稅則久已實際不到百分之五。然而中國政府就要隨物價之變動而修正稅則，以期得到現實百分之五的稅收，也不容易成功。如一九一二年中國政府曾謀舉行一次稅則改正，而不成功，則因爲不能得十六七國之一致贊同，經過六年談判之後，始有一九一八年的修正。

一八五八年之天津條約並且確定了子口半稅的制度。外商或運進口貨銷行中國內地，或赴中國內地購貨運出口，仍須於沿途納通行稅，但如果外商不願於沿途納稅，而願一次繳納亦可，這就是所謂子口稅，而經天津條約明白規定的。依該約第二十八條，進出口貨子口稅一律定爲進出口稅之半，即百分之二·五，所以通稱爲子口稅。該約並且聲明，該項稅款『出口內地貨則在路上首經之子口完納，入口洋貨則在海口完納』，由海關給以證單，運輸無論遠近，

沿途不再納稅。這就是子口稅即百分之二·五的子口稅之起原。

中國現行關稅制度，受着以上所說各條約的限制，具有以下各項特點：

(一)片面的 中國依以上所述各條約及最惠國待遇條約，給一切有約國以協定稅率，但中國不得相互的待遇。於是一切有約國的貨物在中國均得值百抽五之利益，而中國輸進他們國內的貨物，就沒有相當的利益，而任憑他們如何課稅。在國際習慣上，稅率的讓步，常是依相互互償的原則以行，今日中國現行非相互的稅率，明明違反了國際習慣。

(二)無差別的 從一八五八年放棄差別待遇之原則以來，一切貨物，不論是奢侈品，必要品或原料品，都課以同樣的稅率。這種制度和近世關稅的原則大相違反，比如像煙酒這類貨物，在他國進口課稅有高至原價二三倍的，而中國則也只能課百分之五。因為收入太少之故，有些應當免稅的貨物，也為收入的目的，一同課百分之五的稅。

(三)無真正的改正 值百抽五之劃一稅率，確定於一八五八年，其後不曾有過真正的改正，因為一九〇二年及一九一八年之改正，都不過是重估物價以定稅則，而對於稅率的本身全無更動，因此中國的關稅，現已經過半世紀有餘，依然如故。

(四)出進口貨同樣課稅 近世國家的關稅，大抵限於進口貨課稅，出口貨則一般的不課稅。而中國現行制度，則無分進口出口貨一律課百分之五的關稅。實則因為進口稅率受限制，中國政府收入太少，自然也不肯使出口貨免稅。

有此幾項特點，中國現行關稅，實不能副增加財政收入和保護產業兩項目的。因為關稅稅率的限制，財政失了伸縮力。近世國家財政大宗收入常出自消費稅，而關稅尤為消費稅中

之征收便利而增減有伸縮力的。因之有些國家如德美之聯邦，中央財政大部分靠關稅收入。而中國則勢不能如此。再就產業上說，製造品和原料品，一律課值百抽五的稅，完全不能適應本國產業的情況，分別課稅，以達保護之目的。況以百分之二·五的子口稅之便宜，外國貨物輸進中國，較之中國本國貨物之沿途運送經過種種釐金稅捐的，有時反而納稅少而居於競爭有利的地位。這不是中國幼稚的產業之致命傷嗎？

總之中國失掉了關稅自主權，國民經濟生活受害莫大。恢復關稅自主，便是中國經濟解放的根本要件。但是中國雖然久感覺關稅限制的痛苦，然而起初究竟沒有從事於根本恢復自由的計畫，而只於變通的求改良辦法，而且只注重在財政收入方面。在一九零二至一九零三年之間，中國和英美各國所訂的商約中，都規定中國裁撤厘金，進口稅可從百分之五加成百分之二·五（出口稅可加成七·五）以抵裁撤釐金及子口稅等項稅捐之缺損。但須其他一切享有最惠國待遇的有約各國，都一律允立此約，此項規定始生效力。這個條件之附加，實際使裁釐加稅的規定成了死文，因為要得許多國家的一致同意幾不可能。事實上則一九零二—三年的約定，徒存一種空的希望，任何方面也不會切實的謀使他見諸實行。

及至一九一九年巴黎和會開會，中國代表在會中提出所謂希望條件，乃正式載有「關稅自主」一款。在這提案中，中國代表將上述現行中國關稅制度的弊害續列出來，要求和會承認中國修改現行關稅條約的權利。中國要求列強在原則上承認的是現行關稅在兩年後代以適用於無約國貿易之一般稅率，但在此時期中，中國亦願與締約國對於他們特別有關係的貨物，依照左列條件磋商訂立新協定的稅率：

一 凡有優惠的待遇必是相互的。

二 設爲差別，使奢侈品較必要品多課稅，而原料品較必要品少課稅。

三 對於必要品之新協定稅率不得低於百分之一二·五，以抵償裁釐後財政上的損失。

四 在新條約指定的期限滿了後，中國不僅得改正估價標準，並且有改變稅率本身之自由。

爲得補償此等讓步，中國願裁撤釐金，永除商務的障礙。

中國並且聲明無意採行保護關稅政策，也不願課稅過重；中國不過要求改正現行關稅，因爲這是一種不公允的，非科學的制度，而不足以適應中國經濟的需要。

簡括的說來，一九一九年中國在巴黎和會的要求，是以兩年後適用國定稅率爲原則。但

同時也允於一定的條件下，和關係國磋商協定的稅率，而且自己聲明裁撤釐金，且不採行保護關稅政策。由此可以知道，中國一面要求自主權，同時也很表示讓步的精神。但是巴黎和會

對於中國的希望條件不肯付議，一概推到將來的國際聯盟身上，因之關稅自主的要求當然也同一沒有結果。

等到一九二一年華盛頓會議議到遠東問題，中國又提出關稅自主案。這次中國的提案成了會中的議題，得着詳細的討論，結果有華盛頓九國關稅條約，而現今正在開稅的特別開稅會議，便是這條約所規定的。在華盛頓會議的遠東委員會第五次開會時，中國代表提出關稅自主的要求。他說一八四二年南京條約以前，中國的關稅是自由的；從那時以後，因爲中國和英美法諸國所訂的條約，關稅受了國際的限制。現在各國應將關稅自主權退還中國。中國代表這次又列舉現行關稅的幾個弊害，侵害中國主權，剝奪了中國和他國協定相互待遇之權，奢

侈品與必要品課稅無差別是非科學的；中國失去大宗收入，但是中國代表聲明中國雖然要求關稅自主權，但無意更動現存的關稅行政，亦不妨害關稅收入繼續供外債償還之用。中國所要求的，是自定稅率並區分稅率之權。因為新制之成立尚需時日，中國允於一定的期限後使之實施。而在此期限之前，當定一最高限度的稅率，在此最高限度之內，中國得自由設為差別，比如奢侈品和必要品。但最高限度稅率的協定，談判亦需時日，而中國財政需要迫切，則擬從一九二二年正月一日起，將中國進口稅增高至百分之二·五。這項稅率，本來是會定在一九零二—三年中英中美各商約中的。但中國代表沒有說到厘金一層。於是美國代表起來聲明一九零二—三年約定增稅至百分之二·五，是為裁釐的補償，而質問究竟中國代表對於釐金問題的意見如何。中國代表答覆他說，如其能得到關稅自主，如其能增高關稅足以抵償釐金之損失，中國政府仍願裁撤釐金。中國代表認為一九〇二年約定之一二·五稅率，今已不足，因為歲出增加的原故。

在分委員會中，中國代表提出具體的案：（一）現今百分之五進口稅率今後應增至百分之

一二·五；（二）中國允於一九二四年正月一日裁撤釐金，而列強允於同日實行一九零二—三年中英中美中日各約中規定的進口稅附加稅之征收；列強且允對與奢侈品，於現實百分之一二·五稅率之上再加附稅，而於同日實行征收；（三）從本協定成立之日起五年之內，當磋商協定一新關稅制度，定一最高限度之稅率，以進口價值百抽二五為標準；在此最高限度之稅率內，中國得自由制定配置進口稅則表；此新制度俟下條所指之期限滿了後即告終結；（四）本協定成立後十年期滿，中國和列國所有一切關於征課關稅、子口稅及其他項稅捐之條約規定，概行

作廢；(五)中國自願聲明，他無意更動現行關稅行政制度，亦不妨害將關稅收入供所担保的外債償還之用。後來經過許多的討論，修正之後，分委員會乃取決下列報告之辦法：

(一)即時召集一特別關稅會議，討議實行一九零二—三年中英中美及中日各約規定之裁釐及履行其他條件之方法。

(二)現行進口稅則隨後當即改正，使成現實百分之五。

此項改正當依在上海開一修改稅則委員會，依照上次改正標準實行之，此項修正務早舉行，以期於華盛頓會議開會後四個月內完成，而修正之稅則，則於公布後兩個月內實施之。

(三)在上項裁釐及其他條件未履行以前，該特別關稅會議當攷量一暫時的辦法，允許對於進口課稅品加一附稅，此項附稅當一律定為從價百分之二·五，惟奢侈品之可以多課稅而不致妨害貿易者，附稅可以多加，但亦不得稅過百分之五。

(四)依這次決議即行修正稅則後，四年之末再修正一次，以後則每七年修正一次，而當依特殊關稅會議議定的規則行之。

於是華盛頓會議委員會對於中國關稅問題承認有三個要點：第一，現行中國的稅則必須改正以成現實百分之五；第二，一九零二—三年條約所定裁釐加稅辦法，當由特別關稅會議議定實行；第三，在裁釐加稅未實行以前，暫時為增加中國的收入，由特別關稅會議議決加二·五附稅於普通品，五分稅於奢侈品。至於中國關稅的完全自主，則華盛頓會議不曾承認。不過有兩點可注意的，就是在會議中，如美國代表 (Underwood) 始終明白承認中國有宣告廢棄

關稅條約收回自主權之權利；而中國的代表亦從未放棄『如得列強同意，務早恢復關稅自主權』之希望。

後來大會議決的結果，除議決中國關稅改成現實值百抽五即時實行（此事已經於該會議閉會後依決議原定期限實行過了）外，華盛頓會議特別通過一件關於中國關稅之條約，這就是一九二二年二月六日之「九國關稅條約」。九國關稅條約大致根據上述委員會之報告提案而制成。而現今所謂「特別關稅會議」就是因該條約第二第三兩條而生的。

特別關稅會議之組成分子當為華盛頓條約的當事者之九國（包含中國）及其他願參加此約的國家之代表。會議之地點在中國當由中國指定地點時日召集之。

特別關稅會議預定的職務，可分為四項：（一）討議裁釐加稅辦法；（二）議定過渡時期中之二・五附加稅；（三）議定稅則定期修正之規則；（四）另有一項職務規定在一九二二年二月四日之決議，所以執行二月六日九國簽字的所謂「中國門戶開放條約」第三及第五條的，這就是說要設立一關於遠東問題之「審議局」（Board of Reference for Eastern Question），而其詳細組織，案由這個特別關稅會議議定之。

特別關稅會議依華盛頓條約的規定原來應於該條約實施後三個月內開會，但因為法國為着金佛郎案不肯批准此約，關稅會議久不能召集。及至本年中法金佛郎案解決，法國批准關稅條約，這約得全體締約國批准生效，中國政府乃依約召集關稅會議，定於本年十月二十六開會。這就是這次北京開會的特別關稅會議的由來。

特別關稅會議的目的不在實現中國在華盛頓會議要求的關稅自主，他不過依裁釐加稅

及二·五附加稅之辦法，使中國財政上增加點收入。對於關稅問題，這本不過是一種敷衍的不澈底的解決。然而當時的中國政府與其到華盛頓會議提出要求毫無結果而散，因而中國不能爲現今關稅狀態謀救濟，毋甯觀華盛頓條約成立而使有開一個關稅會議的機會。設令這個關稅會議及早召集，而在通常狀態之下開會，在中國國民方面也許不會發生問題，因爲中國人也希望至少在這裏可以得個增加國家財政收入的機會，而且也可利用此機會，在這一會議中重申關稅自主的要求。然而現在距華盛頓會議已經三年餘，內外情勢大變，其間不知發生多少事變，以致華盛頓會議的決議已經過時，而不能應現今情狀的要求。在中國國內要求廢除不平條約之聲浪一天一天的高起來，尤其在滬案發生以來全國一致要求脫離外國的壓迫，則不能長久容忍不平條約之存在。則在此時而開那敷衍的關稅會議，討議不澈底的枝節的辦法，其不能滿足中國國民的要求，毫無疑義。況且一方面中國國民要求廢止不平條約，尤其對於英日的條約，同時而中國政府公然仍就不平等條約爲基礎，和外國成立新的關稅協定，是一方面說要廢止，一方面又重申承認的意旨，就國民政策上說，不是自相矛盾嗎？所以現今國內一般人反對特別關稅會議不爲無理由。

不過是特別關稅會議，本來訂在華盛頓條約，中國政府現已宣言執行這條約向各國發了關稅會議的請柬，則這個會議可說已成事實，不能打消。我們今日與其徒然空言反對開會，是無用的，我們現在還不如放慮這個會議的結果，而求所以補救的方法。

關稅會議第一項重要的任務，爲議定裁釐加稅的辦法。但是我們可斷言在現今中國軍閥割據的局面之下，裁釐是一時萬難實行的，而加稅至百分之一二·五的希望終是落空。

關稅會議之次一項任務爲通過二・五附加稅。這筆附加稅增收本來也不過二三千萬。假若這筆增收能完全用在中國國民事業上，尙可以說有點利益，然而大家都知道二・五附加稅的增收，是要用以整理無擔保的外債的，實則日本即已明白宣言以此爲承認加稅的條件。舊債整理適便於軍閥政府再借新債花費，然則二・五附加稅即令通過，對於中國自己的利益，其實又在那裏呢？中國政府說是將依關稅會議取消不平等條約或至少收回關稅自主權，這明明是欺騙民國的話。像北京政府現今這樣的對外無方針無決心，他還有甚麼把握去到關稅會議爭回關稅自主？取消不平等條約更是騙人之詞。不過政府的態度關稅會議的情形如此，而從國民自己的地位着想，關稅會議既然已成事實，我們也未嘗不可利用他作爲要求關稅自主的機會，至少也要極力防止他成爲關稅自主的障礙。

我們要督促政府堅決的要求關稅會議承認中國關稅自主的原則，要求他承認中國於極短時期（假定二年或三年）內，自由施行自主的稅率。在這個條件之下，中國方能承認會議討論決定種種過渡的辦法及其他議題。如果到會各國不能容納中國的要求，中國當犧牲目前任何利益，不肯繼續參與會議，討論過渡的辦法，即使關稅會議無結果而散，亦所不惜。同時而中國可以宣言在一定時期內，中國自動的取消關稅條約的限制，實行關稅自主。我們以爲這是現今中國參加關稅會議應當堅持的方針。

至於所謂遠東問題審議局之設立，在中國方面本來不覺得有何需要，因爲這機關是全然爲執行所謂門戶開放條約而設，與其說是爲中國的利益，毋寧說是在解決列強相互間的糾紛。我們固不必反對列強相互間關於遠東利益的爭議有個公平審議的機關，但也不能承認關

於中國事情，有一個太上政府來干涉。所以中國對於審議局的態度，就要看該委員會之組織性質究竟如何。如果關稅會議是要將這個委員會組成一種變相的共管機關（比如對於中國鐵路）我們應當絕對的反對，然若是這個委員會是一種帶着仲裁性質的公平審議機關，我們鑒於特殊情形的要求，也非絕對不可以承認。不過當然，中國須要求得參加這個委員會的組織，而且要求其他對於中國事情無直接利益關係之第三國，亦得參加組織，務令這個委員會成爲真正國際的組織，而不可作爲列強支配或獨立的機關。

總之，關稅自主是中國經濟的解放之要件，無論關稅會議的結果如何，總不見得能完全達到我們的目的。要收回稅權，恐怕國民還要繼續奮鬥下去。

最後，與中國關稅制度爲兩事而究與此問題相關聯的，尙有關稅行政。在華盛頓會議中，中國代表一再聲明中國政府無意更動現存的稅關行政。中國現存的稅關的行政，究竟是怎样的性質和組織？現行的稅關行政組織是不是須待更動？如要更動，應當依何步驟？這是我們現在要討論的問題。五口通商以後，進出口貨稅原來歸中國官吏徵收。外國人之管理中國稅關，經收關稅，始於洪楊之亂。時在一八五三年九月，上海縣城爲太平軍佔領，中國稅關關閉，外商無從納稅。爲應付此特殊情勢，外國領事乃約定代收上海關稅，這個辦法，繼續實行至一八五四年六月爲止，時則英法美三國領事與上海道協定，設立上海稅關管理機關（Board of Inspectors）上海道任命三個外國人組成之，名爲稅務司（Inspectors of Customs）。最初被任名的是英法美國人各一個。這項組織繼續行至一八五八年。一八五八年中英通商章程第十款，規定各口設一劃一的稅關制度，由中國派大臣管理通商事宜，而此大臣可以