

海關權與民國前途

金葆光編

金葆光編

海關權與民國前途

商務印書館發行

序

吾國關稅不自主八十餘年於茲矣。此八十餘年關稅不自主之害。舉國上下交受其困。國權不張。民力日敝。盡人能知之。能言之。而知之。或有所不盡言之。或有所不詳。無他。無專書述此八十餘年痛史之始末。以爲國人告耳。長興金君葆光有鑒於此。發憤而爲海關權與民國前途一書。首編敘述關稅紊亂與夫稅權關權。次第喪失。至爲詳盡。太阿倒持。授人以柄。據事直書。歷歷如繪。次編論列恢復稅權之策略。及其途徑。不激不偏。言多中肯。固知夫金君之爲此書有所爲而作也。書成之日。關稅自主一案適於在京召集關稅特別會議。議決。乃徵序於余。余以此書可作八十餘年關稅不自主之痛史讀也。爰濡筆而爲之序。王正廷。

序

金君葆光夙研究經濟學及財政學家言。居恆論列國中經濟財政狀況。輒能洞燭利害。握其竅要。吾國關稅自前清道光二十三年以降。載入約章始。受制於外人。而關稅行政權自咸豐九年以後。復爲外人所操持。蓋已數十年於茲矣。近三五年來。國人漸漸覺悟。盛唱關稅自主之論。此誠吾國經濟界及財政界將有轉機之先兆。亦爲立國於今日。角逐世界。不可不及早挽救之利權也。顧自主之利安在。非自主之害安在。而由非自主以達於自主進行之手續。籌備之事件如何。國中初未嘗有人爲精密之論辨。具體之研究者。則自主之說。豈非鄰於空言。於事奚益耶。金君有鑒及此。爰博考羣籍。鈎稽海關現狀。撰成是書。敘述前清關稅權及關稅行政權喪失情形。至爲詳盡。並爲國人龜鑑。而陳述收回自主辦法。旁徵先例。體察國情。亦屬切實可行。國人誠能本是書而求之關稅自主。又何難實現者哉。余以葆光能

本其所學。而有貢獻於國家也。故於刊行之日。樂爲之序。
民國十五年一月張紹曾。

凡例

(一) 本書以年爲經。以事爲緯。俾讀者知稅權關權之喪失情形與變遷事實有所興感。所有中西年別。悉依據日用百科全書世界大事年表。

(二) 海關名稱原屬不妥。然起源甚遠。流傳亦廣。爲一般人所共知。而國中著述如海關通志。已以海關名其書。故本書亦沿用之。

(三) 本書大體上依據日人高柳松一郎所著中國關稅制度論。及稻葉山原所著清朝全史二書。有舛錯者。悉予訂正。此外所引用之書籍。約數十種。均逐段一一註明。引用原書以徵信實。或原書與他書兩歧者。並存之。

(四) 本書脫稿之日。適值關稅特別會議。通過關稅自主議案。與本書旨趣適合。實有紀述之必要。故另編附編以殿本書。

(五) 本書附編材料。悉由許靜之弟所搜集。本書全文復勞靜之弟於繁忙中

校閱一過。並誌謝忱。

(二) 本書屬稿時間甚短。遺漏之處。在所不免。幸乞匡正。
民國十四年十一月二十一日。

目次

緒論

第一編

第一章 海關與關稅紊亂時代

四

葡萄牙之通中國——西班牙之通中國——荷蘭之通中國——英國之通中國——
葡萄牙與中國通商之情形——西班牙與荷蘭對中國通商之情形——英國與中國
通商之情形——法國美國與中國通商之情形——俄國與中國通商之情形——粵
閩浙蘇設四海關爲海關之始——海關關吏苛索及廣東官吏與外人之齟齬——外
國人在廣東之商況——乾隆時代之粵海關征稅規則——廣東總督與粵海關監督
之貪婪

第二章 海關稅權喪失時代

一六

東印度公司在廣東商場之勢力——拿皮樓氏奉命至廣東——葉利我安氏之強硬政策——鴉片問題——中英海軍衝突之始——吾人之感想——南京條約——片面協定稅則規定之始——最惠國民條款之規定——法國美國瑞典挪威俄國均訂立通商條約——五口貿易之不振——海關之移設——五口征稅規則——第二度片面協定稅則——小刀會之亂——英法美三領事代辦上海海關——中國與英法美三國訂協定——任命外國稅務司之始

第三章 海關關權喪失時代上……

三六

中外思想上之根本衝突——阿羅號事件——英法聯軍攻廣東——英法天津條約及俄美天津條約——清廷不交換英法條約再開戰爭——清廷交換英法條約——俄國所獲之利益——英法美三國所獲之利益——各國援例訂約——俄英法陸路通商情形——海關行政權受外人侵入之第一步——總稅務司之職責

第四章 海關關權喪失時代下……

五四

馬加里氏被殺事件——中日戰爭後馬關條約——海關行政權受外人侵入之第二步——拳匪之亂與海關——馬凱條約及日美續議通商行船條約——設立稅務處

——革命軍起外人截留關稅——海關行政權受外人侵入之第三步——中日中俄陸路通商狀況及中英中法陸路通商狀況——海關與中國政府之現狀

第五章 海關現行稅則之批評……………六七

片面協定稅則無財政與保護目的之可言——稅則修改之次數及原因——正稅——正稅之批評——半稅及對於半稅之批評——船鈔

第六章 海關現行制度之批評……………八三

海關正關之總數——海關之隸屬——海關之構成——行政之範圍——地位之殊異——對於海關制度之批評

第二編

第七章 片面協定稅則與主權……………一〇七

現代稅則之種類與批評——片面協定稅則之意義——中國日本朝鮮暹羅土耳其埃及受片面協定稅則之束縛——片面協定稅則與獨立主權——中國受片面協定

稅則之危害——國境關稅——國內關稅——出口稅

第八章 片面協定稅則與財政及經濟…………… 一一九

進口稅與中國總收入之比較——中國進口稅與各國進口稅之比較——經濟上之危害——三十年間中國對外貿易之損失與原因——輸出貨額之低少——產業之在國內者——產業之出國外者

第九章 恢復稅權與民國前途…………… 一四八

一經濟——一財政——一主權

第十章 恢復稅權之策略…………… 一六〇

中國與各國所締有關關稅之約——條約之類別——我國前列條約概屬通商條約——通商條約與他種條約不同——吾國之通商條約——恢復稅權之道有三——吾國當取法日本暹羅——吾國當積極為恢復稅權之運動——美國上院對於吾國關稅問題之言論——恢復稅權為吾國當然之權利

第十一章 海關與各國之關係…………… 一八二

第一期以海關抵押借款之情形——第二期以海關抵押借款賠款之情形——總稅

務司與債務之輾轉——債款賠款償還本息之財源——第三期外人截留海關稅收還款之情形——以海關收入抵押尚未清償各項債款及賠款

第十二章 關權恢復之途徑與預備……………二〇六

海關行政權有收回自管之必要——第一期之自然解除——第二期之自然解除——第三期澈底改革之辦法——預備期間之必要事項

結 論

附編

關稅特別會議紀事

海關權與民國前途

緒論

中國稅制。夙乏系統。故書籍所載。亦無條理可資考究。關稅爲後起之稅。在中國稅制上不占重要。故可資於考究之書籍尤鮮。自前清初葉。海宇漸通。歐美列邦人民。時時輦其貨物。梯山航海。叩吾沿海門戶。雖一再遭清廷之峻拒。而來者接踵。曾不稍怯。清廷不得已。乃範其區域。苛其賦斂。以折磨之。於是關稅之制。漸列重要地位。然仍限於一隅。無當於國家財用。而其時清廷當國者之主旨。亦不在是。迨其後迭經戰爭。輒遭敗衄。媾和締約。束縛多端。通商之局。日以開展。關稅範圍。日以廓大。在稅制上寢寢乎形成特殊之性質。在收入上寢寢乎成爲確實之財源。於是關稅之制。大爲世人注目。而不知國家關稅稅權與稅關關權。已隨通商之繁盛。征收之增長。逐漸喪失於無形之中。迄乎今日。尙不知所底止。吁。痛已。

嘗考各國關稅可分二種。一國內關稅 (Binnenzölle)。一國境關稅 (Grenzzölle)。在歷史上大抵由國內關稅。蛻變爲國境關稅。實爲各國發達其產業自然之趨勢。故現今各國國內關稅。已成漸趨消滅之情形。而各國相互之間。莫不講求國境關稅。以爲商業競爭之武器。良有由也。中國關稅。向來紊亂。不易考究。然就現制而加以區別。如釐金等。可謂爲國內關稅。如世人所名之海關稅。可謂爲國境關稅。蓋釐金完全課稅於國內。各種貨物。通過一定區域之賦稅。實爲國內關稅。而海關稅係以中國政治領土之境域爲界線。而課稅於各種出入之貨物。實爲國境關稅。所不同者。各國之國境關稅主於對外。中國之海關稅。無對內對外之分。概以渾一之稅則。課稅於各種進出貨物而已。

本書主旨。自術語言之。完全爲討論國境關稅之作。故以海關立論。地非海口。而爲國境關稅者。亦並列之。其所謂權。蓋指課稅權與關稅行政權而言之。若加以詮釋。乃討論海關之課稅權行政權。與中國前途之關係是已。至海關與海關稅之稱。本欠妥善。惟流傳已久。取其便而用之。夫閉關自守。以農自給之時。國境關稅。誠不足爲重要。抑亦無國境關稅之可言。顧自世界大通。互市日繁。無論以農立國。以工商立國。國際交易。在在與國境關稅。有密切關係。而一國國力之漲縮。國民之榮悴。尤在在與國境關稅有密切關係。國境關稅之與國家。關係可謂重矣。然中國自與歐美通商以還。稅率爲條約所制限。無自由制定之權。稅關行政逐漸爲外人所侵佔。無指揮號令之力。前此秉國鈞者。智淺識陋。不能計慮及此。日受外人之剝奪。而處之怡然。以

致數十年來。外國貨物。充斥市場。而無術抵禦。吾國貨物。日見衰落。而無術保護。現金流出。歲以數萬之計。國家財富。頻受減削。各項事業。遂有頹然不易支持之憂。雖其致此之由。未嘗無他種原因。而關稅之不能自主。致束手而受外人之侵略。實有重要關係。蓋可斷言。循此不戢。吾國非惟無競爭之機。抑亦無生存之望。何待他國之逞干比戈。血肉相薄。以亡我者哉。

關稅不能自主。禍害如是。乃國中士夫。未嘗有人焉。著書騰說。申警國人。綢繆挽救。而多數人民。徒嗟嘆唏噓於產業之不易振興。生計之日即貧蹙。更未計慮及此。於是如此重要問題。雖經過甚長之時間。終付之不論不議之列。誠可爲嘆息者矣。比年以來。世界商業競爭。日趨激烈。國民智識。亦依時勢之變遷。日見啓發。關稅自主之說。漸爲國人所注意。國中著述。亦稍稍有鼓吹之者。但或持一義。或限一端。不足以起國人之興感。於事仍無濟也。

不佞無似。對茲問題。略積研求。自知駑下。敢言撰述。顧回視數年之間。國中賢哲。著作如林。而對此問題。殊無人詳爲論列。實國中之大憾。故不揣淺薄。搜討羣籍。述其歷史。敘其現狀。舉凡國家稅權之原則何似。吾國稅權之束縛何若。以及稅權不能自主之危害。稅權必須恢復之理由。莫不臚陳所見。貢之當世。倘能因是書而喚起全體國民對於關稅自主之覺悟。因覺悟而引起關稅自主之運動。因運動而達到關稅自主之地位。以挽回國家八十年來之損失。而啓發國家前途無限之光明。豈惟區區撰述之榮。實國家無疆之利也。

第一編

吾國海關設置。始於一六八四年前清康熙二十三年。其時稅權由我自主。關權由我行使。與今世之獨立國家無異。迨至一八四三年。道光二十三年。清廷與英國議定各關稅則協約。及五口通商章程。吾國國境關稅稅權。始受片面協定之束縛。至一八五八年。咸豐八年。清廷與英法兩國締天津和約。及通商章程。吾國內關稅稅權。亦受片面協定之制限。而吾國之關稅主權 (Tarifautonomie) 遂自茲喪失。自天津條約及通商章程締結後之結果。於一八五九年咸豐九年聘用外人組織海關。吾國關權始旁落於外人。嗣後復經種種變遷。吾國關權爲外人所侵略。成爲半永久之性質。而吾國關權復自茲喪失。迄於今日。情勢日非。主客易位。凡斯二者。遂成爲中國之大患。然其變遷之跡。失敗之源。國人未嘗有剴切言之者。故本編取此二者而詳敘之。其於二者有關各項。亦附述其梗概。國人幸熟覽焉。

第一章 海關與關稅紊亂時代

中國自遠古以來。國家租稅。率取之農民。自漢以後。歷朝雖有關稅之設置。大抵爲國內關稅。唐時因南方海路與外國互市。始有市舶司之設立。使分商舶市舶之貨物而課稅。略似國境關稅。宋元明因之。明時通商範圍。較爲擴張。故課稅貨物。略爲細密。然稅則何似。亦莫能考證。要之此時代之市舶司與稅則。雖有類於國境關稅制度。亦無足輕重。故其時殆可謂爲無國境關稅時代也。註一

自十五世紀之末。歐洲列國。莫不遠航世界。爭覓殖民地。人民四出經商。求貨物之推銷。吾國沿海一帶。漸見外人踵跡。一五一一年明正德六年葡萄牙打破克爾 (Alfonso Dalboguergue D'Albuguergue) 佔領當時國際貿易之中心馬拉加以後。至一五一七年正德十二年安特拉特氏 (Fernas Perezd' Andrade) 以葡萄牙船四艘。馬來船四艘。航海東來。泊上川島 (Shang Chuen)。註二 而以二艘駛向廣東。巡視一度而去。至一五一八年正德十三年其弟西門安特拉特氏復以大船一艘。小船三艘。至上川島經商。對於中國商人。橫暴無理。明之官吏知之。遂封港。使不得入。是年復有馬司加林哈氏 (George Mascarenhas) 沿上川島邊之方向。達福建海岸。於是繼彼而至者。遂經商於泉州福州。并及於寧波。爾後聚集之人日益增加。時時發生橫暴情事。一五四五年嘉靖二十四年。明廷舉兵討之。并絕其通商。至一五五七年嘉靖三十六

註一 參考晏才傑租稅論第二編第六章第一節第二項四四七頁

註二 上川島與下川島相對舊屬廣州府治在匡山之西南海中