

新時代
史地叢書

中國關稅問題

主編者

吳敬恆
蔡元培
王雲五

撰述者 武培幹
校閱者 楊端六

新時代史地叢書

中國關稅問題

主編者

吳敬恆
蔡元培
王雲五

撰述者 武埏幹
校閱者 楊端六

商務印書館發行

序

關稅問題，關係中國目前政治經濟國權均極重要，近年以來，有識之士殆均注意及此；即坊間關於此項問題之著述，亦嘗汗牛充棟，足令吾人無暇卒覽。此書之輯，自問亦無特別發揮，足以超越前賢，豈敢侈云撰著；惟竊念中國關稅問題，內容至爲複雜，非獨各種稅則之協定，與夫稅權之旁落，均自有其悠久特殊之歷史，即修改稅則與關稅自主運動，亦嘗經歷不少之變遷波折，故本書特欲對於此項歷史方面之事實，作一扼要的系統敘述，計自南京條約稅權受限制起，迄至最近國民政府實施新稅則，關稅自主完成爲止，凡有關於關稅問題之史實皆扼要彙述之。一方面固欲藉此短編，以便攷察我國稅權喪失之痛史，而他方面亦欲對於我國歷來恢復稅權運動之艱難情形，於此昭示其梗概焉。世之君子，讀此一過，倘亦有動於中，而急謀真正關稅自主精神之表現乎，是則愚編爲不虛矣！

例言

一、此書注重關稅問題史實之說明；至關於此問題之理論，則常附見於史實中。
二、此書爲便於研究現代中國關稅問題之參考起見，故其配置方法對於最近事實篇幅較多。

三、此書取材，除大部分取材於愚所撰之中國國際貿易史及中國國際貿易概論二書外，他如金華盛俊與陽羨賈士毅萍鄉黃序鵠以及日人高柳松一郎根岸佶等所著關於中國關稅問題書籍，對於本書亦幫助良多，於此特誌謝忱。

四、此書取材除上述外，對於政府官報，時賢著述，亦有採用。文中雖嘗標明來源，但亦有爲行文便利起見而未註出者，用特於此略誌數語，以示不敢掠美。

中國關稅問題目錄

第一章 導言·····	一
第二章 中國關稅自主權喪失之沿革·····	一二
第一節 國定稅率時代·····	一二
第二節 協定稅率時代·····	一七
(甲) 進口稅之協定·····	一七
(乙) 出口稅之協定·····	一九
(丙) 沿岸移出入稅之協定·····	二〇
(丁) 子口稅之協定·····	二一
(戊) 噸稅之協定·····	二七
(己) 邊境進出口各稅之協定·····	二九

第三章	中國海關行政權旁落之由來·····	三八
第一節	外人管理海關之由來·····	三八
第二節	海關組織及其行政範圍之變遷·····	四六
第三節	外人管理海關之利害關係·····	五二
第四章	中國現行關稅制度之缺點·····	五九
第一節	進口稅制之缺點·····	五九
第二節	出口稅制之缺點·····	六一
第三節	沿岸移出入稅制之缺點·····	六四
第四節	子口稅制之缺點·····	六六
第五節	常關稅制之缺點·····	六九
第六節	釐金稅制之缺點·····	七一
第七節	噸稅制之缺點·····	七五

第八節	貨物免稅制之缺點·····	七七
第九節	陸路貿易稅制之缺點·····	七九
第五章	中國修改稅則之經過·····	八二
第一節	進出口稅則之最初議定·····	八三
第二節	咸豐八年之稅則修改·····	八五
第三節	光緒二十八年之稅則修改·····	八六
第四節	民國七年之稅則修改·····	八七
第五節	民國十一年之稅則修改·····	八九
第六節	民國十五年稅則修改之波折·····	一〇三
第七節	陸路通商稅則之修改·····	一〇六
第六章	裁釐加稅與關稅自主運動·····	一一一
第一節	馬凱條約與裁釐加稅問題·····	一二二

第二節	巴黎和會與中國關稅自主運動·····	一一四
第三節	華盛頓會議與中國關稅自主運動·····	一一六
第四節	特別關稅會議與中國關稅自主運動·····	一二三
(甲)	特別關稅會議之由來與開會前形勢·····	一二四
(乙)	中國之關稅自主提案·····	一二七
(丙)	日美兩國阻撓自主之提案·····	一二九
(丁)	英國提出折衷案與各國之承認自主原則·····	一三六
(戊)	附加稅用途及附加稅稅率之討論·····	一四一
(己)	關稅會議之無形停頓·····	一四三
第五節	最近之關稅自主運動·····	一四五
(甲)	反對重開關稅會議運動·····	一四五
(乙)	各方自動徵收二·五附稅之經過·····	一四七

(丙) 國民政府實行關稅自主之頓挫·····	一四九
(丁) 一二·五附加稅問題之重燃·····	一五五
第六節 修訂關稅新約與關稅自主之成功·····	一五九
(甲) 中外修訂關稅條約之經過·····	一五九
(乙) 實施新稅則與關稅自主之完成·····	一七八

中國關稅問題

第一章 導言

一

近代國家之興盛，與工商業之發達至有關係；而工商業之所以能發達，由於善能運用關稅政策，實爲其主要原因。吾人試觀近代歐美各國工商業之發達，殆無不由關稅政策造成。各國對於關稅政策之實施，雖隨時勢而不同，然大都務求適合於國情，是以工商業乃能隨時增進而均臻於至盛！例如法國工商業之改進，初則由於一七九〇年廢除各省關稅及各地方之限制商業之陋規，使法國第一次有實際的經濟統一；嗣於一七九一年制定和平的劃一稅則以對外國，以後更相繼提高輸入關稅，法國農業團體遂得因保護關稅制度而

得發榮滋長；及至一八二九年制定新律採用最高稅則與最低稅則，農工業之保護制度，均由此而更形完成，而對外貿易亦日益發達矣。更就德國觀之，在十九世紀之初葉，日爾曼各小邦間之各別「關稅壁壘」，其足以妨害工商業之發展正不下於現時之中國；及威廉第三（F. William III）即位，乃於一八一九年廢止一切內地關稅，內國商業始呈流通之象。及至一八四〇年以後，以經濟學家李士特（Frederick List）之鼓吹保護貿易主義，遂影響於德國之關稅政策，致將輸入稅率增高而保護本國產業。其後一八七一年德帝國成立，其關稅政策初雖注重國家收入，但未幾即又崇尚保護主義，迄至最近，蓋猶未變更「保護貿易」之色彩也。而對外貿易亦因保育得宜，致造成歐戰以前之盛況焉。

法德諸國之注重「保護關稅」，商業因以臻盛，已如上述；而採用「自由貿易」主義之國家，如英國，其商業之所以特盛，要亦不出於關稅政策外也。吾人多謂英國乃自由貿易之國家，似以英國為不注重關稅政策者，實則大謬不然；英國之所以採用自由貿易主義，蓋亦時勢與環境所致。當其工商業勢力不甚發達之際，彼固採用保護關稅政策。如在十九世

紀以前之谷物條例與通航條例，蓋即純爲保護本國農工商業而訂立者也；惟其後因工業革命之結果，英國製造事業特別發達，而以人口增殖之日甚，本國產物又不足以供食用，遂不能不傾向於自由貿易之一途。論者謂此非一般人宣傳之結果，乃英國經濟發達之全部程序已經成熟，自由貿易之達到，乃事理所必然也。但自歐戰以後，英國之貿易政策，亦復順應時變，詳加改訂。其課稅物品，向僅四十餘種，餘均無稅進口；戰後則稅率加重，稅品加繁，而對於輸入品之有害於其基本工業者，則更嚴禁入口；惟母國與其屬地，乃另頒互惠條例，凡屬地來貨比之外國來貨課稅較輕，例如華茶入口納稅，遠過錫蘭茶，此即保護關稅政策之實現也。

就上所述，關稅政策雖有自由保護兩派之不同，然大抵各從其適，以謀本國工商業之進步；今返觀我國爲何如乎？我國蓋自來即無獎進工商業之關稅政策可言者也。良以我國爲農業國家，自昔以獎勵農業爲大任，而於工商業之發展，居嘗不甚注意。故現時中國關稅制度，不僅無保護國貨之可能，抑且處處有保護洋貨壓迫國貨之傾向，如外人利用子口稅

以避免釐金，如要求華洋廠商一律照納出廠稅不得歧視，此皆妨礙本國工商業發展之最甚者也。又關稅政策本所以爲「促進貿易」之用，而中國現時之關稅制度，則適得其反；蓋自「關稅協定」制度成立以來，以進口稅率之低，外國紛紛以其過剩製品輸入我國而莫之能禦，因以造成外商壟斷之勢力。而同時以出口稅之不能免除，致應獎勵對外貿易之物品，亦不能免稅，此出口貿易之不能發達也。其尤甚者，釐金制度，妨礙交通貿易，其爲害亦不下於「關稅協定」，以內國貿易尙受阻礙如此，宜乎國際貿易亦大受影響矣。

二

以上所述，係就經濟政策上說明我國關稅制度之不足以言保護工商業而促其發達；茲再就財政政策上言之。原來國家設立關稅之最初目的，即在徵收稅金以謀國庫之充裕，至保護工商業尙爲其次要目的；迄至現時，情形雖已變異，各國競以關稅政策爲發展工商業之武器，而視財政收入爲次要目的，然吾國即於此項次要目的，刻亦不足道也。據統計所稱，在歐戰以前，關稅收入，在英國佔全國歲入百分之二十五，在法國爲百分之十二（一九

一三年——一四年爲百分之二十，在德國爲百分之四十七，在意大利爲百分之十三，在俄國爲百分之二十三，在美國尤高，甚至佔百分之六十以上。至於我國，依民國二年之計算，其比例在百分之九以下，若以實收計算，則當更少。民國六年所收關稅比例更低，僅佔國賦百分之三·四；現時財政未能統一，苛稅百出，然約略以計，關稅收入當亦不過佔全國稅收百分之七八，斯其在財政上之地位亦可知矣！

我國關稅之不足以副財政收入之目的，其最大之原因亦即由於歷來協定稅率制度所致。蓋言財政關稅者對於課稅物品必限於大宗貨品，其伸縮力必富；而我國之海關稅率一律值百抽五，固無所謂普通品與奢侈品之別也。又稅率之輕亦爲世界罕有：名爲值百抽五關稅，而一按其實際，則因物價逐漸增長之關係，我國稅則又受牽掣於各國，竟不能隨時更訂。是以實際上尙未能達到切實值百抽五之稅率。據專家之計算，自光緒二十七年至二十八年之平均進口稅率，僅合切實值百抽四·〇三；而自光緒二十八年修訂後至民國七年之十六年中，平均亦只合值百抽二·七五；民七再加修改至民十一年，四年之平均數仍只

佔百分之三·五九；十一年修改後至十四年稍增，計爲百分之四·一一（參考賈士毅：關稅與國權二三九面附表）試問以此種極低之稅率課稅，其又何能調劑財政？華盛頓會議雖有二·五附加稅之規定，但亦延宕至四年之久，始由我國自動徵收，而日人至今尙有頑強反抗者，於此可見歷來關稅制度之影響於我國財政爲如何也。

此外現行關稅制度尙有影響於我國財政最甚之一事，卽外人強以關稅收入爲賠款借款之抵押品，而卽以此款交由外人代收並由外國銀行代管；除抵付賠借款外，有餘始以歸還我國。此事之損害國權姑勿具論；而就財政上以言，則數十年來坐是所受之惡劣影響，殆誠不可以言喻也。賠款何物，列強侵掠中國所取得之不名譽贓品而已；借款之所由起，亦大都因關稅收入已盡用以抵付賠款，故不能不舉債以救財政上之困難；而舉債又不能不允以關稅作抵，是以財政愈困難而外人操縱關稅之權亦愈進步，馴至今日海關總稅務司幾有操縱我國財政全權之勢，此又不能謂非今日中國關稅制度之一特殊現象也。彼外人者動嘗詆中國釐金制度之病商，而不知我國稅權盡操外人之手，全部稅收既均爲抵付賠

借款之用，欲修改稅則而列強多方留難，欲增加稅率而列強多方留難，欲關稅自主而列強更多方留難，是則飲鴆止渴，我國政府又安能不用他法籌款；釐金雖明知其爲秕政，然以其每年可得四五十萬兩之收入，是以不得不暫爲保留之也。

三

我國關稅制度之不足以言保護工商業，與供應財政上之需要，就上二節所述，當可概見一斑。是以有識之士，羣謀改良我國稅制；而改進方法之最重要者，即在打破片面的協定稅率制，而改由我國自行制定稅率，換言之，即實行「關稅自主」是也。

惟關稅自主雖爲我國民所熱望，而自有「關稅自主運動」以來，迄至現時，猶未克實現者何耶？閒嘗考其最大原因所在，蓋即由於列強之動輒藉不平等條約爲護符，而阻礙我國之進行自主。是以我國之關稅問題與他國之關稅問題實大異其趣：他國在謀如何實施富有彈性之稅率以貫徹其經濟政策；而在我國則僅要求列強允許我國有制定稅率之自由；故嚴格言之，我國之關稅問題仍不外一「不平等條約」之問題也。現時不平等條約既

未能廢除，則「關稅問題」仍爲目前之一嚴重問題，自無俟言。以下數章，即在殫述我國關稅制度如何受不平等條約之桎梏束縛，故於第二章述各種協定稅率與條約之關係，第三章述海關行政權旁落與條約之關係，第四章述片面協定條約下各種稅制之弊害，第五章述歷來修改稅則與條約之關係，第六章雖着重於關稅自主運動，然亦在在與條約有關係。總而言之，本書目的乃在說明不平等條約對於中國關稅問題之一切繁雜關係，使不平等條約問題能急速解決，則關稅問題當亦不復成爲嚴重問題矣。

近人對於不平等條約之問題，有主張修改者，有主張逕行廢除者，有主張固請修改而不獲然後自動宣告廢除者。大抵以後說較爲有力，因既不能邀列強之允許修改舊約，則爲國家生存起見，自動宣告片面協定條約無效，要亦公法上所承認者也。英國保守派之國際公法學者如斐禮摩爾（Philimore）嘗謂：『妨礙一國國家發展之條約可以交涉之手續改正之，苟對方不能同意時可以宣布取消。』又現代英國國際公法大家荷爾（Hall）亦嘗謂：『條約之變成無效有六道，而「一方宣告廢除」亦其一焉；有時此種宣告取消權，