

嚮導叢書第二種

中國關稅問題

一九二五年九月印行

中國關稅問題目次

一 引言

二 中國關稅沿革畧史

三 關稅之一般的意義

四 中國關稅制度之內容

五 中國海關之內容及關權之旁落

六 協定關稅所及於各方面之影響

七 華會公約與中國關稅問題——關稅會議與裁厘加稅問題

八 收回關稅主權與關稅改正運動——結論

中國關稅問題

一 引言

一個國家經濟上財富之有無，完全要以「生產」是否發達為標準。中國現在的問題，是一個物資缺乏的問題。怎麼樣才能使國內工業發達，物資充裕呢？在一般的經濟學原則上，不外利用科學和相當的交通政策，生產政策，改變現實的自然環境。然而我們中國却有種種阻力，使我們底交通政策和生產政策不能實行。這些阻力中之最大者有二——一、是帝國主義在中國境內所扶植的封建政治；二、是在八十年來不平等條約下積漸而成的協定關稅制度。

所以研究中國關稅問題，就成了我們底救國工作中的一個最急切需要的工作。

二 中國關稅沿革略史

中國關稅制度之變遷，大畧可別為三個時期。

一、自一五一六年葡萄牙人東航時起，至鴉片戰爭時止，是為「無條約時代」。

二、自南京條約（一八四三）至辛丑和約（一九〇一）之間，是爲「協定關稅制形成時代。」

三、自辛丑條約至今日，是爲關稅主權完全旁落時代。

第一時代，無重大之事實，不必詳述。那時雖有廣州上海福州甯波四處的海關，對來通商的外人，徵收貨物諸稅。那時中國政府收受此等稅銀，絕不存有什麼「財政的」和「國家經濟政策」意味，更無什麼一定的稅則可言。

一八四〇年至一八四二年，倒霉的鴉片煙仗打敗了！城下投降，於一八四二年八月二十九日，在南京和英國人訂結和約——即所謂「南京條約」，於是我們中國設關征税之始，就已被它規定了：——

「大清大皇帝承諾前第二條，內言明開關，俾英國商民居住通商之廣州等五處，應納出口進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。今又議定英國貨物自在某港按例納稅後，即准由中國商人，遍運天下，而路所經過稅關，不得加重稅例，只可照估值則例若干，每兩加稅，不過某分」（南京條約第十條）。

但，照這條文看去，還不過只是說中國政府對於英貨征稅「要公平而已！並無所謂『協定稅則』」。一八四三年七月中英通商章程，才規定「無論進口出口貨物，一律估假每值銀一百兩，抽稅銀五兩」的片面協定。然猶對於通行內地的通過稅，未有協定——照南京條約，不過說「每兩加稅，不過某分」；中國政府還有一種在最高限度（不過某分）內的自由。

一八五八年，又因英法兩國聯軍，打破了北京，由英人自訂五十六款，為講和條件，一語未改，和它們訂結了「天津條約」。其年十月，又和它們訂結通商章程。更進一步，將南京條約中所未規定的內地通過稅也規定為每值銀百兩，抽「子口稅」二兩五錢——以代中國全國之內地雜稅及釐金。這便是具體地將南京條約中「每兩不過某分」，也一口定死了！而且，在南京條約中，對於此等內地稅明明只指進口貨而言；天津條約却連出口貨也一併訂着要完子口稅了！其次，則維持值百抽五之原則，而與中國另訂修改關稅率的估價辦法。天津中英條約第二十七條說：

「此次新定稅則，並通商各款，日後彼此兩國再欲重修以十年為限；期滿須於六個月之前，先行知照；酌量更改。若未曾先期聲明更改，則稅課仍照前章完納，復

俟十年再行更改，以後均照此限此式辦理，永行勿替。」

從此，不但「稅則」和「內地通行稅」均被協定；就是對於貨物估價也被協定了！

一八九五年，我們又被日本人打敗——訂結所謂馬關條約。更好了！看咧！

「日本臣民在各通商口岸得自由從事各種製造業；又各種機器，僅納所定進口稅，便得自由運入中國。」

「日本臣民在中國製造一切貨物，其於內國運送稅，內地稅，鈔課，雜派，以在中國地沾及寄存棧房之益，即照日本臣民運入中國之貨物一體辦理，至應享優例豁免。」

這兩條規定，一則是從消極方面，限止中國利用關稅，對於外來的移植資本的工廠機器，起干涉禁止之作用；一則積極地聲明「凡是日本人民在中國內地製造之一切貨物，應受與日本輸入貨物同等之待遇。」合此兩項，便足以使外國工業，在中國永無障礙的盡量發達，反為中國自國工業之一極大壓迫。

以上，是單從中英中日間的南京、天津、馬關三條約中，敘述中國底協定關稅制形成之過程。但讀者在此外尚須另知一事，即中國素來和外國所訂的條約，大都附有一

種所謂「片面的最優待國條款」。便是說中國若給予某國以某種利益，其他各國，便也應該一律享有。所以協定關稅，領事裁判權，外人在內地自由設立工廠等事，只要和任何一國訂立，其他各國便自然也就一樣照辦。

另一方面，關於「關權」的歷史，我們也須畧爲一述。原來中國官僚，素喜作弊。當海通之初，廣州等五口海關，便被一般可惡官僚，弄得非常紊亂而腐敗。如結託商人，賄賂，私定稅率等上下其手之事，竟使多數洋商得以「偷運」。英法各國，對於此等海關人員，久致不滿。洪楊革命，小刀會匪，佔領上海，關道葉職逃入租界。英領事乃邀同美法兩國領事，代爲征收關稅。惟此種征收，只限於英法美三國；而他國船舶，則得無稅自由出入。美領事以爲不平，遂於次年停止代收。一八五四年二月九日，中國再立海關於租界內，以爲臨時征收所。然又因關道吳某貪賄，益趨腐敗，經英領事屢次勸告不聽，於是英威待遇不平（即他國商人多漏稅者），乃於其年四月宣告英船亦得自由出入上海。自此，上海遂成一綫對自由港。至六月二十九日，英法美三領事，始與關道吳健章締結關於上海海關組織之協定，由三國各出一代表，組織關稅管理委員會——是爲外人干涉稅關行政，在實質上管理中國財政之始。中英天

津條約附屬之通商章程，乃以上海之制度，擴張於其他各口岸，以謀統一中國海關之組織。該章程第十條，規定通商各口海關人員，任憑總理大臣邀請英人幫辦……勿庸英官指荐干預。此蓋欲以中國自由傭雇之外人組織海關，以代替從前事實上英法美三國之顯明的干涉。繼此，因中日戰爭，中國戰敗，由三國干涉還遼而啓列強瓜分之危局，英公司馬德里於一八九六年二月，與總理各國事務衙門約定：『在英國對華貿易比他國占優越地位時，應任命英人爲總稅務司』。於是自一八五九年以來，中國總稅務司一席，遂爲英人所把持——由黎民而赫德而安格聯，蟬聯至今。

一九〇〇年庚子變亂的結果，賠款四萬五千萬兩，連利息一共是九萬八千餘萬兩；定三十九年還清，指明以海關收入及鹽稅作抵。海關稅收，乃完全失去國家財政上之作用，成了一個『設關替外人收稅』之局。一九一一年武昌革命軍起；滿清推倒，民國成立之間，不免有一段罅隙時間。外人乃又乘機更進一步，說：

- (一) 中國政府不能履行以關稅擔保之各種外債上之義務；故——
- (二) 列國公使爲保護外國所有債權計，認爲對南北兩政府除使守中立的海關（自行）保持關稅收入外，別無辦法。

一九二一年之末，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——即並關稅收入之金錢，亦不使財政部看它一眼，而以匯豐銀行代替中國國家底「國庫」了！

三 關稅之一般的意義

「關稅」，在一般的原則上，不外兩個意義：

一、以補充國家財政上之度支爲目的而征收的，是爲對於允許開放國土爲商場而納之「請求金」。這乃是在古昔封建時代，諸候們各霸一方的現象中，自然發生的；並無什麼學理上的理論根據。後來國家主義繼封建政治而興，始於財政學上，發生「租稅爲國民義務」之說。

二、以保護本國之工商業爲目的而征收的，是爲對於外國貨物侵入本國市場而納之「懲罰金」。即中國歷來所謂「厲禁於征」之意，與前一意義對照，則前者雖係容納外商之請求，但却含有「開國」的意味；後者雖無拒絕外商之表示，但反含有「鎖國」的意味。

原來近代各國自工業革命產業發達以後，在國家政治上自然不能不成一經濟的系統。即如何擴張已國之產品，向外銷售；如何抵制外來之商品，以免阻礙本國工業之發達是也！往日那種「財政的」關稅，只顧斂錢以作國用；而對於本國與外國工業上，究竟某種貨物應收稅，某種貨物應免稅，某種貨物應重稅，某種貨物應輕稅——則並未關心。換言之，便是除了弄錢充裕國庫之外，並沒有什麼經濟上的政策作用存於其間。所以現在的歐美各國以及日本，大都偏採後面的「經濟的」關稅政策。不過有時爲了國用上必要的緣故，也參雜一點「財政關稅」的意義，然亦不過用爲關稅政策上之副目的。

關於經濟的關稅政策，因爲目的不在歛財而在擴外資已，所以在國際貿易上，又有兩種主義，應當研究。一種是「自由貿易主義」；即主張在國際貿易上，除了少數有特別理由必須收稅的貨物外，一併免除納稅。這種主義。在嚴格上說，已出「關稅論」之範圍；因爲它已是一種無稅主義。但在「關稅與國民經濟之關係」上說，却也不可附帶於關稅研究中一加敘述。因爲「無稅政策」，也是一種的消極的「經濟的關稅政策」。大概在本國工業已經十分發達，而本國又須向別國購買工業上所需要之

原料的國家，便宜於施行這種主義。因爲本國既不出產工業上的原料品，則當其從他國購入原料之時，自以無稅減輕成本爲宜。同時本國底工業既已發達，一切製造上之設備、技術、資本又均非他國工業所能及，故對於外來工業品，即不收稅，亦不必畏其與本國工業相競爭。英國現在便是世界上一個唯一的自由貿易主義的國家（按英國能行自由貿易主義，除了上述的理由之外，另外還有一個原因，便是它本國的航業發達。它底船隻，遍於世界，可以操縱運費，使本國商人受廉價的利，使他國工業品因運費昂而增高成本）。與自由貿易主義相對的，是「保護貿易主義」。即對於外來貨物，一律征稅，以保護本國之工業，不使舶來品在國內與本國貨物相競爭。然保護關稅之作用，常不免呈圓線進行之態。因爲既對外貨收稅，則進口物必減；國內物價必因求過於供而頓漲。物價漲，則工值與一般生活亦必與之俱漲。同時，別國因出口之銷場減少，國內之物價必因供過於求而下落；因而一切工值的一般生活亦必與之俱落。因爲我國底物價漲，所以向來可以出售於別國的，今必因價高而難售；因爲各國底物價低，所以向來不能運到我國的，今必以價低而獲得多數顧客。於是進口不但不能減少，且反增加；出口不但不能獎進，且反退縮。等到進口增加，出口減少，貨物供求

之比例又變——國內物價又漸低落；而同時各國之經濟情形，適得其反；乃又更呈一口增進口減之勢。所以說保護政策之作用，是呈循環狀態的。然以上所述者，乃指籠統的保護政策而言；現今各國所行者，大都為一種擇別的保護政策。就是擇入口貨中之最足以妨害國內工業的以重稅限制之；而大部分之入口貨物仍不受此等稅則之束縛。受重稅限制之物價，雖然必漲，但國內之一般的物價，則不受影響。且受此重稅外貨保護之工業，必為國內最能有發展希望之工業；一旦地位穩固足與外來之貨競爭，即無須再事保護（英國現在的一般工業便已達到此境。）故即就受重稅限制之物品而言，其價格之漲高，亦為暫時的而非永久的。蓋國內被保護之工業發達，此等物品之價格亦必日趨於平。故擇別的保護政策，遂不至有使國內貨物供少於求，而入口反增之弊。

保護關稅政策，一定不可用以獎進國內之農產或原料品。因為有些農產物和原料品，是受地理之限制，天然之分配的，無者不能強之使，多少豐歉也非人力所能操縱；自強求之，不但無功，恐反得不償失（美國曾收入口羊毛重稅，以求本國羊毛出產足以自給；但此種原料之增加却永不能成事實，而價格反較前增高。）但工業品就不然

。因爲我們以高度稅率加於外貨；故外貨在我國市場中，必須漲價以抵銷其所納之重稅；於是外貨遂不能與本國之廉價同種物競爭。結果，此種貨物，必轉而運往別國，以求較好之市場——於是進口遂減。進口減，則外來之競爭弱；價格高，則國內新企業成功之機會大——資家乃以有利可圖，而羣趨於該種企業，萌芽者乃可一變而爲枝葉扶疏之大工業！

擇別的保護政策，既如上述。今請再述現代各國關稅政策上，所有的各種稅則方式：

一，單一稅則制。即由本國主權之自由，擬定一種劃一之稅則，無論何國，均以此種稅率施之；不分國家強弱，感情好歹。英美兩國現行此制。

二，最高最低稅則制。即於一稅目中，規定高低二種稅率；其高低之標準，依友邦之感情而定。大概最低之率，限於與自國協定稅率之國；或許以最惠條款待遇自國之國。法國現行此制。實係一種之關稅報復主義，即你待我好，我也待你好是也。

三，國定協定稅則制。即在一般稅目上，設定國定稅率；就中有和他國協定之必要

者，則以條約和他國議定。日本和德國現行此制。

四，分別協定稅則制。即本國並無自定稅率之自由，而分別與各國協議定成各種稅率。此制現尚無行之者。

五，國際協定稅則制。即依國際間列強之同意，以條約協定一種劃一之稅率。中國現行者，便是此制——由於南京條約，天津條約，馬關條約，及各條約中之「最優待條款」，對於無論何國，且無論何種貨物，一律協定為正稅值百抽五，子口稅值百抽二、五。名義上名為「同意」，而實際則出於各國兵力之強迫。此絕對與甲乙兩國間之協定關稅不同——嚴格的說，實不能叫做「協定」；因為它並不是雙方義務平等，只可叫做「列強協議的強迫稅則制」。最近成立的「中俄協定」大綱第十三條：

『兩締約國政府，允在本協定第二條所定之會議中（按即尚未開議之「中俄會議」），訂立商約時，將兩締約國關稅稅則，採取平等相互主義同意協定

。』

才能算是真正平等的雙方義務的同意協定。

四 中國關稅制度之內容

中國關稅制度，在一般的關稅原則中，實爲一特別例外。以極低之稅率，體現條約中固定劃一之稅制，既完全失却經濟上的「政策」之作用；又沒有獲得什麼實在的多額收入，連財政關稅也說不上。而縷述其害點，則頗不勝其數：——

1、稅則渾一。天下貨物，萬有不齊；有的是日用生活上所必要的（如米麥棉花）；有的是有害於人類健康的（如烟、酒、淫藥）；有的是屬奢侈而須施以相當之節制的（如珠寶綢緞貴重裝飾品）。歐美各國海關，對於一切貨物，莫不分別它底性質，規定收稅輕重或竟免稅。我國則因訂立南京天津兩次條約時，訂約人缺乏經濟常識，任憑外人籠統指定——一律值百抽五。既不問那貨是從何處來，往何處去；也不問那貨是競爭品（如洋磁洋茶洋布）、奢侈品（洋緞洋酒香水）、便利品（如棉絨類中之各種織物）、必需品（如種籽、及新式工業所用之機器等）、獨占品（如美國之煤油等）利益品（如文化上所需之書籍圖畫儀器等）。日本政府對於紙烟征稅百分之三百五十五，美國對於酒征稅百分之百；我們則和一切生活必須品一樣，值百抽五。人家有時因爲國內需要某種貨物，特別對於某種貨物減稅或免稅（譬如棉花歉收時，則對於棉

紗棉布，減稅或免稅）；我們因條約固定了，不能。人家有時因要抵制外國競爭，或因要防止國民生活趨於奢侈，而對於某種貨物特別加稅，或竟禁止入口（如日本去年因要挽回國民奢侈習尚及國際貿易入超而增加奢侈品稅至百分之百——又將許多中國貨足以與日本工業競爭者，一律歸入奢侈品內；便不啻禁止入口了）；我們則因為條約定死了，也不能。人家有時不但可以重收進口稅；並且還可用收來的進口稅金給予獎勵金，以獎勵輸出；我則不但不能獎勵出口，並且還要依條約征收出口稅和進口稅一樣多。人家可以按事實之緩急需要，分別輕重，或征或免；我則就想放棄稅權，免稅不征也不行。

2、稅表粗疏。物類繁多，物價不同，要求收稅公平，使負擔者適如其分，則稅則表之區分，以愈細密為愈好。日本稅則表，大別有六百四十七，小別有一千五百五十七。我國咸豐八年所訂之稅則，大別為十三，小別為一百七十五；現在雖經修改，仍不過大別十七，小別六百八十九。所列類目，陳腐過甚，與貿易發展之趨勢，絕不相應。如洋紙和機器，都是年來重要的進口貨，應該獨為一類；今乃以洋紙歸在顏料膠漆類中，以機器列入銅鐵鉛錫一門。價值貴賤，相去甚遠，所收之稅，又何能求適

如其分。遂致日本抱怨將其廉價之貨，列入高價；而英國則利用之以爲在華商務上對日競爭之利器。

3、修改稅則，非常困難。稅則本有從量稅與從價值稅之分。從量稅，就是根據被稅貨價，以輕重大小等一定數量，作爲估價標準而課稅的意思。我國辛丑和約所謂按件抽稅，就是指此。譬如二十年前，棉花每担的平均起岸價格是關銀十二兩，訂稅則時，遂以爲估算之標準，而規定每棉花一擔，稅銀六錢。從價稅，乃是直接以被稅貨價爲標準，而課其幾成幾分的意思。我國天津條約第二十六條所謂「綜算稅餉多寡，均以價值爲準」，便是指此。從價稅之利，在稅率之高下，應於物價之漲落；而其弊則在惹起商人偷漏虛占之僥倖心，而假關吏以賄買私放之機會。從量稅之利，在省費省事；而其弊則在粗製品與精製品一律看待，以致違背公平之原則。故現在各國莫不採從量標準，而輔之以從價。一八四三年南京條約，一切貨物，原皆從價。一八五八年，各國因貨價低落，乃自動的提議修改南京條約中三稅則，將大多數重要輸入品，換算爲從量稅。從量稅必須有二方法補救，始不致失却課稅公平之原則，即：（一）得於短時期內時時改正其換算之基礎（按日本關稅定率法，規定以每年六月之