

中国海关历史丛书



中国近代海关史问题初探

陈诗启著

中国海关出版社

505200

中国海关历史丛书

中国近代海关史问题初探

陈诗启 著

一九八七年·北京

内 容 提 要

本书为《中国海关历史丛书》之一。作者集多年之研究成果,对中国近代海关制度的起源和创建,外籍税务司制度的确立以及海务部门的设立等中国近代海关史上的重大问题作了深入的阐述。全书内容丰富,史料翔实,可供海关工作者、有关院校师生及研究人员学习参考。

中国近代海关史问题初探

陈诗启 著

中国展望出版社出版

(北京西城区太平桥大街4号)

北京市新丰印刷厂印刷

新华书店首都发行所发行

开本850×1168毫米1/32 印张9

200千字 1987年10月 北京第1版

第1次印刷 1—8200册

ISBN7-5050-0107-8/K·9

精5.50元

统一书号: 11271.040

定价: 平2.50元

出版说明

海关是国家的门户，是国家管理进出境事务的行政机关。

我国的海关历史悠久，它的起源可以追溯到3000年前西周时期在陆地边境和内地一些交通要道设的“关”。当时的“关”，带有强烈的军事色彩。此后，随着中华民族的融合和对外交往的发展，以及社会经济、交通运输的发达，我国海关机构逐步从陆地推向沿江、沿海，除“关”这一名称继续沿用外，还出现了市舶司、户关、工关、海关等不同的名称。其管理制度日益健全，经济作用也有所加强。鸦片战争后，我国沦为半殖民地半封建社会，海关主权也随之被外国侵略者攫取。中国人民为收回海关主权进行了长期的斗争，但只有在中国共产党的领导下，才实现了自己的愿望，建立起独立自主的、社会主义性质的人民海关。

我国的海关不仅是国家的重要行政机构，而且历史悠久。在不同的历史时期，它对国家的政治、经济、外交、社会、文化等各个方面发挥着性质、程度不同的作用和影响。

在海关史志（包括地方海关志）研究方面，解放前，中外学者写过一些著作。如清朝梁廷枏的《粤海关志》、民国初年黄序鹄的《海关通志》、日本学者桑原鹭藏著的《蒲寿庚考》等。旧海关洋员也写过几本书，如英籍税务司莱特的《中国关税沿革史》。新中国成立后，海关史志的研究工作在50年代曾有所开展。海关总署研究室出版了一套档案资料丛书《帝国主义与中国海关》（共10本），草拟了《中国海关史》的详细提纲，开始了资料收集工作。许多海关在批判近代半殖民地海关和研究本地设关历史方面也是

60728/02

有成绩的。但自60年代起，这一有意义的工作就逐步削弱，以至中断。

最近几年，随着我国经济建设的发展和海关工作的加强，对海关史志的学习研究开始受到重视。海关总署和许多地方海关初步总结了建国以来的海关历史。海关院校编印了《海关简史》教材，对学生进行讲授。各海关干训班和一些海关的在职干部也进行了这方面的学习。大部分地方海关先后开展了地方海关史志的研究。一些高等院校、科研机构也在这方面取得了值得赞许的研究成果。1985年7月，中国海关学会成立，把“组织编写中国海关史，总结海关管理的历史经验”，作为学会任务之一列入章程。同年11月，海关学会和厦门大学合办的“中国海关史研究中心”在厦门成立。同一时间，学会还在厦门举办了一期为时20天的“地方海关史志讲习班”。12月，海关总署下达了《关于转发中国海关学会〈关于开展海关史志研究编写工作的几点意见〉的通知》。所有这些，都进一步推动了海关史志的研究编写工作。

海关史志的研究，虽然有所进展，并已略具基础，但和外贸史、交通史、邮电史等相关学科相比，仍是比较薄弱和落后的，海关系统的编志修史任务还相当繁重，具体困难还很多。为了进一步积极开展海关史志的研究编写工作，正确总结历史经验，使之古为今用；同时为了有助于对广大海关工作者进行爱国主义教育、革命传统教育和专业思想教育，有助于地方领导及有关单位了解海关的历史和现状，中国海关学会今后除在会刊《海关研究》上继续以一定的篇幅发表海关史、志稿件外，现编辑出版一套《中国海关历史丛书》（以下简称《丛书》）。凡有关海关历史的专题论著、论文选集、资料汇编、地方海关志、外论译稿，均可选入《丛书》，分册出版。

中国海关学会殷切期待和热烈欢迎海关内外各级领导、专家

学者、全国海关工作者和广大读者，积极支持本丛书的编辑出版，踊跃来稿，或提出选题建议，开展研究探讨，使海关历史研究更好地为建设有中国特色的社会主义海关服务，为我国社会主义的物质文明建设和精神文明建设服务。

丛书第一册《中国近代海关史问题初探》的作者陈诗启为厦门大学教授，现任中国海关学会和厦门大学合办的“中国海关史研究中心”主任，本书是作者多年来研究我国近代海关史的论文选集。

中国海关学会

1987年

前 言

中国海关的档案资料，汗牛充栋，并散处各国，搜集难周；加之我们的水平有限，对于历史现象的认识，也有很大的局限性；因此，随着新资料的发现和认识的提高，对本书的某些论述，今后作出实事求是的更动是可能的。另外，关于近代海关史问题，尚缺乏前人的研究基础，有关海关专业的知识，我们也感到贫乏。对于这个新领域的研究，就我们来说，仅仅是初步探索，所以，本书只能名之为《初探》。

1981年前，我们曾撰写了一批有关中国近代海关史的论文，先后发表在《历史研究》、《厦门大学学报》、《中国社会经济史研究》等刊物上。这批论文的观点，因为摆脱不了闭关自守思想的束缚和影响，无可讳言，大多是不够实事求是的。现在，我们力求根据历史资料，实事求是地修改这些旧论文，撰写新论文。由于我们对此问题的研究还是初步尝试，再加之水平所限，所以这些论文存在的问题必定很多。恳切期望学术界、海关界的同志，本着发展学术研究和发扬“双百”方针的精神，不吝赐教，以匡不逮。

我们对中国近代海关史的研究，是在整个国家处于危殆的70年代初期开始的。不妨说，这是反抗文化专制的产物。我们全家人，特别是黄美德同志，克服了种种困难，同心协力做了大量的资料积累工作。本书的完成，与他们的辛勤劳动是分不开的。

本书是在中国海关学会领导同志的支持和鼓励下完成的，我们在此谨致衷心谢忱！学会对于中国海关史研究的热心倡导，对

我们的研究工作者是个很大的鼓舞。在本书的撰写过程中，厦门海关提供了借阅档案资料的便利，厦门大学领导也给予了支持，在此一并致谢。

作者 1986年10月于厦门

中国海关史研究中心

目 录

前言	(1)
中国近代海关的起源和创建	(1)
鸦片战争后, 资本主义国家逐步控制中国海关 和中国海关开始丧失其独立性	(1)
1854年英、美、法驻沪领事利用上海小刀会起 义, 夺取江海关行政管理权和外籍税务监督制度 的设立	(5)
1858年《通商章程善后条约》规定“邀请”外 国人“帮办”税务和海关外籍税务司制度的建 立	(12)
1861年上谕总理衙门统辖海关	(16)
清政府和各国驻华公使对海关外籍税务司制度 的确认和支持	(21)
结语	(31)
论中国近代海关的“国际性”和洋员统治的演 变	(33)
列强争夺在华权益和中国海关的“国际性”	(33)
“国际性”海关内部洋员对华员的统治关系	(45)
民族意识和民族民主革命的步步高涨和海关“国 际性”遭受的沉重打击	(49)
1928年后海关洋员统治的削弱和抗战期间日本对 海关控制的加强与海关“国际性”的最后消失	(57)
海关监督和外籍税务司的畸形关系	(64)
中国近代海关和长江的对外通商 (与戴一峰合写)	(74)
中国海关的近代化设施及其对清政府的改造	(87)
前言	(87)

列强改造清朝统治阶级的大本营——海关	(88)
1865年总税务司呈递全面改革清政府的方案——	
《局外旁观论》	(93)
海关和同文馆的发展	(96)
海关在清政府开拓外交方面的作用	(100)
海关与海务工作的设施	(104)
赫德发表启导清政府采用近代化设施的意见	(108)
海关和北洋海军的始创	(110)
海关和邮政的创办	(113)
海关近代化设施的局限性及其消极作用	(117)
中国近代海关海务部门的设立和海务工作的设	
施	(125)
船钞的征收和总税务司保管船钞的决定	(125)
主管海务的船钞部的设立和演变	(130)
海关海务工作的设施	(134)
关于海关海务工作的评价	(140)
英商否认海关洋员关于违章处分案件的管辖权和	
《会讯船货入官章程》的制定	(146)
英国参预中国缉私的条约规定及其撕毁	(146)
新关的设立和英商反对英籍关员关于违章处分	
的管辖权	(151)
《会讯章程》的酝酿和制定	(160)
关于《会讯章程》的评价	(163)
海关总税务司对鸦片税厘并征与粤海常关权力的	
争夺和葡萄牙的“永据”澳门	(170)
第二次鸦片战争后，以港澳为基地的猖狂的鸦	
片走私和常关缉私税厂的设立	(171)
两广船队围困澳门和小马鬻洲税厂的设立。香港	
殖民当局反对税厂的叫嚣	(175)
《烟台条约》及其《续增专条》关于鸦片税厘并	

征问题的规定和赫德奉派赴港谈判查禁鸦片走私问题	(179)
赫德赴澳门会商管制鸦片问题和葡萄牙的“永 据”澳门	(184)
各省大吏反对洋关侵夺常关权力的斗争和通商 各口洋药税厘的开征与九龙拱北两关的设立	(191)
清季海关与外债的关系和列强争夺海关的斗争(与戴一峰合写)	(198)
甲午战争前海关与外债联系的建立	(198)
甲午战争后的三次大借款与列强争夺海关的尖 锐斗争	(204)
庚子赔款与中国海关权势的登峰造极	(216)
结束语	(224)
论清末税务处的设立和海关隶属关系的改变	(226)
海关隶属关系变化的历史背景	(227)
反对海关浪潮的步步兴起	(234)
各国的反应和赫德的态度	(242)
税务处的设立和海关发展趋势的转变	(246)
清政府设立税务学堂和接管邮政	(252)
海关总税务司和海关税款保管权的丧失	(255)
海关税款保管权一向掌握在清政府委派的海关 监督手中	(255)
辛亥革命爆发,总税务司乘机夺取海关税款保 管权	(258)
帝国主义剥夺海关税款保管权对中国财政经济 的影响	(270)

中国近代海关的起源和创建^①

中国近代海关是根据不平等条约的规定，对进出通商口岸的轮船贸易征收关税、查禁走私、管理海务的行政机关。它是在外国人的管理之下。长期担任海关总税务司的赫德称它为“非正常”的机构。这样的机构是在怎样的历史条件下创建的，是一个复杂的问题。我们仅就目前接触到的资料，进行一次初步探讨。

鸦片战争后，资本主义国家逐步控制 中国海关和中国海关开始丧失其独立性

唐宋元明以来，由于海上交通贸易的发展，封建王朝在沿海一些重要的口岸就设有市舶司、市舶提举司一类的机构，管理监督前来朝贡和贸易的市舶、商舶事宜，这样的机构还不能说是正规的海关。清朝于1683年（康熙二十二年）平定最后的反清堡垒——台湾后，于次年开放海禁，1685年（康熙二十四年）便在澳门、漳州、宁波和云台山等口岸分设粤海关、闽海关、浙海关和江海关，这是清代监督管理对外贸易的机构以海关为名的开始，它是封建时代的海关。

清代的海关，是清朝封建统治者根据自身的统治利益而设立的管理对外贸易、监督外国商人的机构。它的行政组织、官员任命、方针政策和章则条例，都是按照统治阶级的意志制定的，任何外国无权干预。任何贡使、外国商人都得严格遵守海关的章则

① 本文是在《厦门大学学报》1980年第1期发表的《中国半殖民海关的创设和巩固过程》一文的基础上修改的。

条例，没有置喙余地。这是一个主权国家按其自己的意志而设立的行政机关。这样的海关是独立自主的。它有“决定应课何税的主权，从来就没有被各该有关外商的政府非难或干扰过。”^①它对于正在开辟世界市场的西方资产阶级的侵略活动，曾经起过一定的抵制作用。

当时的海关，从行政组织、人事管理、征税制度、查缉办法、财务行政等方面看，都是封建的，落后的。加上关政不修，贿赂公行，弊窦丛生，吏员关役在西方资产阶级走私集团的严重腐蚀之下，腐朽不堪。因此，虽属独立，却独立不了；虽属自主，却自主不了。

以鸦片战争为起点，中国开始由独立的封建社会转化为半殖民地半封建社会，中国海关开始被迫依附于外国资本主义，逐步丧失它的独立性。

作为结束鸦片战争的中英《江宁条约》和继之而来的中法《黄埔条约》、中美《望厦条约》及其附约，都有关于片面协定税则的规定，这是中国丧失关税自主权的开始。清政府体会到，在外商横行无忌的走私活动中，即使要征收世界上最轻的关税也是根本办不到的。因此，在签订各项不平等条约的时候，不能不求助于有关的缔约国，在条约中规定他们的驻华领事参预监督各该国来华商船的报关和结关手续，以杜绝走私。1843年签订的《中英五口通商附粘善后章程》甚至规定，英国要“严饬所属管事官等，将凡系英国在各港口来往贸易之商人，加意约束，四面查察，以杜弊端；倘访闻有偷漏走私之案，该管事官即时通报中华地方官，以便本地方官捉拿”（第十二条）^②。根据这条规定，英国领事还

① 魏尔特 (Stantey F. Wright) 著：《中国关税沿革史》（以下简称《沿革史》，三联书店1958年版，第1页。

② 王铁崖：《中外旧约章汇编》，三联书店1982年版，第1册，第37页。

负有“查察”英商舞弊并提供中国关于英商偷漏走私情报的责任。这些规定，一方面反映出清朝海关面对西方资产阶级的走私活动束手无策，不得不依赖资本主义国家的助力；另一方面，资本主义国家利用参预中国海关关税征收手续的机会，开始控制中国海关。《江宁条约》的签字人朴鼎查曾说，这样的规定，“对于（海关）任何新的或未奉准的苛税”，可以“防微杜渐”。^①担任过海关税务司的英国人魏尔特阐述道：“据朴鼎查的看法，只有凭借这种经常的监督和必要的干涉，才能防止流弊。”^②由此可见，英国正是通过干预中国海关的征税活动，来监督海关履行不平等条约关于关税方面的规定。中国海关的独立性在鸦片战争后开始受到侵害。

上海开埠之后，资本主义国家的通商贸易逐渐集中到上海。1845年，英国海军上校巴富尔（英国驻上海第一任领事）为了加强控制上海海关，诱致上海道把设在上海县城东北之间的江海关迁进位于英国租界的外滩中心区。“巴富尔这样做的目的，不单是为（英国）商人们提供一个最所祈求的便利，而且要使中国当局和作为负责其事的领事他本人，能够（对上海海关）实施监督……”^③。至此，江海关实际上已在英国势力控制之下了。

尽管外国势力已开始控制中国海关，但它们还只是从外部加以干预而已，它们的力量还没有打进海关内部，海关的行政管理权仍然掌握在清朝官员手里。

英国虽然达到了控制江海关的目的，但是客观情况的变化，却不是条约制定人预先估计得到的。五口开放通商之后，东南的门户洞开了，加上不平等条约赋予来华外商的种种特权，走私活

① 英国外交部档案228/23，1843年2月6日，朴鼎查致阿伯丁第7号函附件19号，朴鼎查致马礼逊函。引自《沿革史》，第87～88页。

② 《沿革史》，第88页。

③ 《沿革史》，第85页。

动不是削弱而是加强了。在这种情况下，各口的英国领事，如果根据条约的规定对英商给以“约束”和“查察”，势必引起英商的不满；另一方面，中美、中法条约并没有同样的规定，因此美、法商人的走私可以不受本国领事的干预；至于和中国没有条约关系的国家，它们的商船在中国口岸的进出，简直如入无人之境。上海英商认为，这种情况“势必要将上海口岸的大部分贸易都送到其他国家的臣民和公民手里”。他们向英国政府抗议他们处境的“不公平”，要求改变这种情况。在这种形势下，清朝海关不思振作，“奸商之偷漏，丁蠹之卖放”，继续存在。海关既无法负起缉私任务，“他国夷商，串同上海、广东两地奸徒，走漏货税，……而中国知情故纵……致英商[有]所借口。”^①英国政府根据上海英商的申诉，认为“中国当局并没有意思采取有效措施保护中国关税，自不能期待英国政府单独承担这项义务”。于是片面宣布：“英国政府认为有终止将来英国领事当局为保障中国税收所做的一切干预”^②。英国驻沪领事阿礼国于8月间照会上海道吴健彰：“本口英国领事自即日起停止为保障中国关税的一切手续，阁下……不必指望领事提供任何非法行为或走私的情报”。^③

英国虽然片面撕毁条约，推卸英国领事协助中国海关缉私的责任，但仍坚持英船到口由领事向海关申报等规定，可见他们绝不是有意放弃对海关的控制；相反，英国在华官员企图借撕毁条

① 《筹办夷务始末补遗》（抄本），咸丰元年正月十一日、五月二十九日裕瑞、梁织献奏折。

② 以上引自英国外交部档案228/23，1851年5月24日巴麦尊致文翰第49号函。引自《沿革史》，第90、91页。

③ 1851年8月14日阿礼国给吴健彰照会。中国海关总税务司署统计科出版：《中国近代海关历史文件汇编》，第6卷，第12～13页。按：此书原名为 Documents illustrative of the Origin, Development and activities of the Chinese Customs Service，直译为《中国海关起源、发展和活动的文件汇编》，我们简译为《中国近代海关历史文件汇编》（以下简称《汇编》）。

约的片面行动，把面临猖狂走私的海关置于不堪设想的狼狈境地，从而逼使清政府作出根本让步，以达到从海关内部去控制海关，以确保英商利益的目的。为此，英国官商把走私造成的混乱，归咎于海关官员的腐败无能，为洋员打进海关制造理由。1851年上海外商（主要是英商）普遍签名要求上海道委派外国人担任海关港务长的职务。上海的领事们在9月间宣布：英人尼古拉斯·贝利斯已经得到上海道的委派担任这个职务了。在贝利斯的主持之下，上海海关公布了一套管理船舶和船员的港口章程。这是洋员打进江海关的开端。这只是个别事例，还没有作为一种规定载入条约。整个说来，中国海关的独立性虽然受到了侵害，但还没有发生根本的变化。

为了从根本上改变中国海关的地位，上海英商的喉舌《北华捷报》公然提出，中国海关“必须保有一批有主动力、有理解力和忠实的人们所组成的有效干部，来管理关务”；^①阿礼国也有把“忠实和精干的成分”引进海关的论调。这就是主张以贝利斯一类的洋员取代中国的关员。魏尔特在总结这段时期中国的关务情况时说：“显然，改革必须从内部开始，而且大势所趋，已经使这种改革成为可能，并且加速着它的实现。”^②

显然，中国的海关行政管理权已面临西方国家掠夺的危机，但是清朝海关仍不图改革。西方国家的在华官员在窥伺着时机的到来。

1854年英、美、法驻沪领事利用上海 小刀会起义，夺取江海关行政管理权 和外籍税务监督制度的设立

1853年初，太平军沿江而下，占领南京，震撼了上海。一时

① 《北华捷报》，1852年11月6日。

② 《沿革史》，第97页。

间，上海贸易停滞，钱庄拒绝作寻常的通融，外商无法从中国商号获得缴付进出口税的现金。3月初，英商要求阿礼国筹划延期交付的办法。阿礼国擅自作出了一种类似保税的办法，准许英商船舶在缴存足够抵偿合法关税的有价证券之后，可以结关出口。这种破坏中国海关主权的做法，连英国全权公使兼商务监督文翰也不敢赞同。所以此项办法实行了一个多月，阿礼国就自动取消了。^①

1853年9月7日，上海小刀会在太平天国革命军胜利进军和闽南小刀会攻占厦门形势的鼓舞之下，一举占领了上海县城，署上海道吴健彰逃出了县城，避难于租界；跟着，外滩的海关被群众捣毁。英、美、法三国领事看到有机可乘，立即宣布：“租界严守中立”，清朝海关官员不得在外滩原址办公。上海的海关行政被迫停顿。9日，阿礼国借口“在本埠海关机构及合法当局尚付缺如的状态之下”，为了履行“庄严条约”，“保障中国关税的征收”，和美国驻沪副领事金能亨（当时没有领事）迫不及待地分别自行公布了《海关行政停顿期间船舶结关暂行条例》。《条例》袭取3、4月间临时保税的办法，规定英美船货出口的结关手续由英美领事馆办理；准许货运承办人、进口商和航运商使用票据担保，取代条约规定现银完税的办法；所出票据于40天内在上海向中国海关监督凭票付款；只要办完这样的手续，船舶就得离口^②。《暂行条例》绝不是为了履行条约，保障中国的关税。阿礼国在一个备忘录中把它的目的讲得非常清楚。他说：“为英国商人和他们的贸易计，领事突然有了研拟一些办法的必要，俾使英国船舶得不完纳任何税项或依法清欠而结关出口，使贸易得以继续不间

① 参阅马士著、张汇文等译：《中华帝国对外关系史》，（以下简称《关系史》），三联书店1958年版，第2卷，第14页。

② 英国外交部档案97/99，1853年12月26日文翰致克拉伦顿函第100号。《汇编》，第6卷，第20～22页。