

中國  
近代  
海關稅則  
史

叶松年·著  
上海三联书店

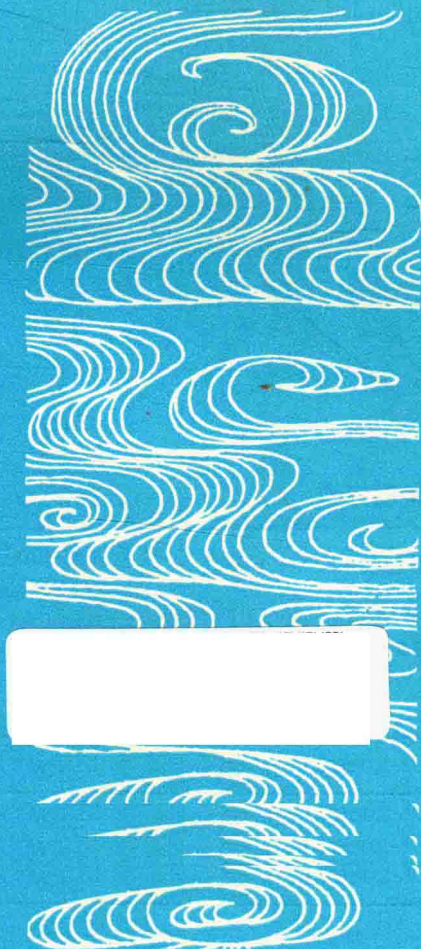


59357

# 中國近代海關稅則史

叶松年·著

上海三联书店



特约编辑 耿明  
责任编辑 朱国安  
封面设计 邹纪华

**中国近代海关税则史**

叶松年 著

生活·读书·新知  
三联书店上海分店出版  
上海绍兴路5路

上海市印刷三厂印刷

1991年8月第1版

1991年8月第1次印刷

开本：850×1168 1/32

印张12.25 插页2 字数：29700

印数：1—2900

ISBN 7-5426-0498-8/K·25

定价：14.00

## 前 言

海关通常是国家对输出入货物监督管理和征收关税的行政机关。它设在各开放口岸，把守着国家经济大门。海关税则是国家制订公布的对进出关境货物的计征关税条例、分类和税率表。一个国家有权根据本国财政经济和政治文化的需要，在关税完全自主的基础上，自行制订或修订税则，毫不受他国意志的掣肘，这是每个独立国家不容侵犯的主权。特别对经济落后国家来说，海关税则是保护和扶植本国幼稚民族经济的重要武器。

鸦片战争以前，清政府的海关税则是完全自主的税则，发挥了重要的财政作用，同时也起着抵制外国商品冲击的保护作用。鸦片战争以后，中国海关税则沦为片面的协定税则。它的制定或修订都受到一系列不平等条约或修改税则的国际会议的束缚，须经各缔约国的一致同意才能生效。在西方侵略者的胁迫下，中国的关税税率被限制在“值百抽五”的极低的水平以下，使中国的经济大门敞开，成为资本主义列强的商品倾销市场和搜刮廉价原料的基地，加速了中国社会的半殖民地化进程。中国政府要求增税的提案，在历次修改税则的国际会议上总是被否决。

海关关税自主权的丧失是中国陷入半殖民地半封建社会的重

要标志。这部关税主权丧失的沿革史是中国近代史、近代经济史不可缺少的组成部分，我们不能忽视对它的研究。这部历史也是帝国主义侵华史的重要内容，在进行社会主义建设的今天，学习和研究关税史，对于激发爱国热情，加强爱国主义教育具有重大的意义。为此，应该建立一门专门考察和研究海关税则自主权丧失和收回的历史过程及其规律的学科，那便是中国近代海关税则史。它有自己的特定研究对象和研究领域。从事经济工作的同志特别从事海关工作的同志，通过对这门学科的学习，从税则变迁的沿革和各时期海关税则的剖析中，可以借鉴历史遗产，从而有利于掌握海关税则发展的规律性，这对于提高海关工作，尤其是征税工作的管理水平有所裨益。因而重视和开展对这门专业史的学习和研究是十分必要的。

可是，在近代史或近代经济史书籍中，对海关税则主权丧失和收回过程的阐述往往语焉不详，这自然是由于缺乏系统资料所造成的。诚然，有关近代税则问题的资料已经发表的确实有限，然而保存在旧中国海关档案库中的原始资料则浩繁丰富。过去这些档案资料如同旧中国海关一样均为洋人所把持，外界人士乃至海关内部的中国关员也很难涉足其中。如今这些珍贵的史料已回到了人民手里，亟待我们把它发掘出来，进行系统的整理和研究，以便为近代史的教学和研究工作者以及海关工作者提供宝贵的参考资料。基于上述考虑，遂萌发了撰写这本专著的一些想法，并斗胆作了尝试。

本书撰写过程中，查阅了大量旧中国海关的档案资料，得到了中国第二历史档案馆，上海、厦门等海关的档案室提供的方便和帮助；并得到了海关总署和上海海关高等专科学校领导和同事们的鼓励和支持；本书又经华东师范大学近代史研究室黄逸平教授审阅和校订，谨此一并表示衷心感谢。

由于作者水平和掌握资料的限制,不免有谬误和疏漏之处,恳切期待得到学术界及读者的教正。

叶松年  
1990年10月

第一章 1949年以前中国的一个不平等的协定——《中苏通商航海条约》	1
第一节 条约的签订及其背景	1
第二节 条约的主要内容	12
第三节 条约的签订及其意义	20
第二章 1949年中华人民共和国第一次全国人民代表大会	40
第一节 第一次全国人民代表大会的召开	40
第二节 第一次全国人民代表大会的成就	47
第三节 第一次全国人民代表大会的历史意义	51
第三章 “大跃进”狂飙时期的经济与社会	58
第一节 大跃进及其背景	58
第二节 大跃进时期的经济与社会	63
第四章 1956年中国社会主义改造的完成	73
第一节 社会主义改造的完成	73
第二节 社会主义改造完成的意义	76
第三节 社会主义改造完成后的中国	81

# 目 录

<b>第一章 1843年中国第一个不平等的协定税则</b> .....	( 1 )
第一节 外商对粤海关税则啧有烦言.....	( 2 )
第二节 新税则制订的经过.....	( 11 )
第三节 新旧税则比较.....	( 20 )
第四节 新税则实施后各方损益分析.....	( 31 )
<b>第二章 1858年海关税则的第一次全面修订</b> .....	( 40 )
第一节 修订税则的背景.....	( 40 )
第二节 修订税则的经过.....	( 43 )
第三节 税则结构与税目增减的变化.....	( 51 )
第四节 “值百抽五”征税原则的确立与税率的 再度削减.....	( 53 )
第五节 免税品范围的任意扩大.....	( 58 )
第六节 鸦片列入税则,容许征税进口.....	( 64 )
<b>第三章 1858年子口税制度的建立</b> .....	( 73 )
第一节 子口税制度建立经过.....	( 73 )
第二节 子口税制度的内容.....	( 76 )
第三节 子口税制度实施中的问题.....	( 81 )

第四节	子口税制度的弊害·····	( 86 )
<b>第四章</b>	<b>1858—1902年海关税则的局部修订·····</b>	<b>( 96 )</b>
第一节	中俄1862年《陆路通商章程：续增税则》和 1869年、1881年的“改订”·····	( 97 )
第二节	中英1869年《新修条约善后章程：新修税则》	(101)
第三节	中英1876年《烟台条约》和1885年《续增专条》 与税厘减免问题·····	(105)
第四节	中法1885年《越南条约》和1886年、1887年、 1895年商务条款中的减税规定·····	(107)
第五节	中英1886年《缅甸条款》和1894年、1897年 《续议缅甸条款》中的减税规定·····	(111)
第六节	中英1890年《藏印条约》和1893年《藏印续约》 中的减免税规定·····	(114)
第七节	中日1895年《马关条约》和1896年《通商行船 条约》中的税收优惠特权和关税担保外债支 付对日赔款问题·····	(117)
<b>第五章</b>	<b>1902年海关税则的第二次全面修订·····</b>	<b>(129)</b>
第一节	修订税则的背景·····	(129)
第二节	“切实值百抽五”征税原则的确立·····	(137)
第三节	修订税则的经过·····	(140)
第四节	新修税则的剖析·····	(143)
第五节	常关税收作抵与常关税则的修订·····	(157)
<b>第六章</b>	<b>1902—1907年不平等新商约中有关税则修 订问题·····</b>	<b>(171)</b>
第一节	1902年中英《续议通商行船条约》与裁厘增税	(172)



第二节	1903年中美《通商行船续约》与裁厘增税	(180)
第三节	1903年中日《通商行船续约》与裁厘增税	(182)
第四节	1905年中日《会议东三省事宜正约及附约》与关税的减免	(184)
第五节	1907年中俄《北满洲税关章程》	(187)
<b>第七章</b>	<b>1918年海关税则的第三次全面修订</b>	<b>(191)</b>
第一节	修订税则的背景	(191)
第二节	修订税则的经过	(198)
第三节	新税则剖析	(207)
第四节	1919年巴黎和会上中国的“恢复关税自主权”提案	(212)
<b>第八章</b>	<b>1922年华盛顿会议与海关税则的第四次全面修订</b>	<b>(219)</b>
第一节	修订税则的背景	(219)
第二节	修订税则的经过	(224)
第三节	新修税则的剖析	(236)
<b>第九章</b>	<b>1925年关税特别会议与修订税则</b>	<b>(245)</b>
第一节	会议的背景与组织	(245)
第二节	“关税自主”和加税裁厘提案的讨论	(251)
第三节	附加税税率问题的讨论	(268)
第四节	关税会议的无形瓦解	(276)
第五节	2.5%附加税各方自动征收	(280)

<b>第十章</b>	<b>1929年—1934年南京政府的关税自主活动</b>	
	<b>与“国定税则”剖析</b> .....	(290)
第一节	1927年颁布“国定税则”等条例.....	(290)
第二节	1928年重订关税条约的活动.....	(294)
第三节	1929年“国定进口税则”.....	(303)
第四节	1931年“国定进口税则”与“国定出口税则”... ..	(311)
第五节	1933年“国定进口税则”.....	(328)
第六节	1934年“国定进口税则”与“国定出口税则”... ..	(338)

<b>第十一章</b>	<b>1948年《关税与贸易总协定》减税谈判与</b>	
	<b>“国定税则”的修订</b> .....	(361)
第一节	1948年实施关税减让表的背景和关税减让谈 判的经过.....	(362)
第二节	关税减让表剖析.....	(367)
第三节	1948年税则剖析.....	(369)
第四节	协定税率偏利于美国.....	(371)
第五节	新修税则的作用.....	(377)
第六节	1951年真正自主的国定税则的诞生.....	(380)

## 第一章 1843年中国第一个不平等的协定税则

关税税则(古称则例)从广义言,乃泛指关税制度,是一国关税政策的具体体现。任何一个主权国家都可以自主地制定和修订本国的税则,而丝毫不受外力的掣肘和约束。1843年《海关税则》制定和实施以前的中国关税税则均是自主税则。1842年《江宁条约》签订后第二年制定的《海关税则》是我国第一个不平等的协定税则。这一税则是在怎样的背景下制订出来的,它与粤海关的旧税则相比较有些什么联系和不同,为什么英国全权代表朴鼎查(Henry Pottinger)认为这个税则“在各方面都比商人敢于建议的更为有利”<sup>①</sup>,而清政府的全权代表钦差大臣耆英的奏折中则称:新税则“减者固不能无,而增者亦复不少,且有旧例漏未征税新议增入者,通盘合算,实属有赢无绌”<sup>②</sup>。又据粤海关道光二十五年(1845)报告,自更定新章以后,比较旧额,连年多征。这究竟是怎么回事?本章试就这些问题作些考察和剖析,分下列四个方面:一、外商对粤海关税则啧有烦言;二、新税则制定的经过;三、新旧税则比较;四、各方损益分析。

## 第一节 外商对粤海关税则啧有烦言

1843年的新税则是针对粤海关旧税则的“弊害”重新更定的。因而在剖析新税则之前，拟先对粤海关税则的特点及其弊端作些必要的考察。

康熙二十二年(1683)清廷统一台湾后解除了海禁，二十三年定开海征税则例。“海洋贸易创收税课，若不定例，恐为商贾累，当照关差例，差部院贤能司官前往酌定则例。……向令开海贸易，谓于闽、粤边海民生有益；若此二省民用充阜，财货流通，各省俱有裨益。且出海非贫民所能，富商大贾懋迁有无，薄征其税，不致累民。……并将各关征税则例，发给监督，酌量增减定例”<sup>①</sup>。从这番话里，可以看到清廷开海禁的真正目的乃在于增加税收，故在开禁后的第二年，即着手拟订则例。

康熙二十三年至二十四年(1685)期间，设置了闽海关于厦门，浙海关于宁波，江海关于上海，粤海关于广州，办理征收关税等事宜。当时对外各通商口岸中，惟广州与澳门邻近，是最繁忙的贸易口岸，因而粤海关在四关之中一直处于最重要的地位，乾隆二十二年(1757)加重了浙海关的税率，只许外商集中在广州贸易，改多口通商为单口通商，则粤海关成了唯一的纳收关税的处所。不论从1684年——1757年的四关并存期间，或1757——1843年限粤海关一关征税期间，在长达150余年的时间中，粤海关税则始终具有代表性。鸦片战争前所称的清政府海关税则，实际上即是粤海关的税则。然而外商们对粤海关的税则却抱怨责备，烦言纷纷。英国侵略者更指责粤海关税则的种种弊害，作为攻击中国的通商制度和政府腐败的内容之一，为发动可耻的鸦片战争寻找借口。

## 一、粤海关税则的自主性不容否定

粤海关税则固然有许多缺陷，其征税制度又颇多弊端，然而它的自主性一面是不容否定的。那时中国政府可以自主地制定税则、修订税则；独自决定减税、免税或增税；对外国政府提出减免税的要求可以断然拒绝；可以运用关税武器限制通商口岸等等。以下历史事实足以说明当时中国海关税则的自主性。

### (一) 自主制定税则

当时清政府与任何一个主权国家一样，拥有完全的自主权，可以按照本国利益制定和修订海关税则。

康熙二十八年(1689)颁布实施江浙闽粤四海关税则。货物分：衣物、食物、用物、什物四类课税。四类货物的税率，各关并不统一，海关监督可以“酌量增减定例”。

关税之外还征船料，每船按梁头征银2000两左右，海船每尺征税银5钱，小船每尺征税3—5钱。

这一税则，自康熙二十八年历经雍正朝，至乾隆元年(1736)重申仍然有效。

“乾隆元年令洋船交易抽税按照旧例。……每船按梁头征银二千两左右，再照则例抽其货之税，此向例也。”<sup>④</sup>

乾隆十八年(1753)订定的粤海关征税则例由下列部分组成：

1. 正税则例：即明定的税则，从量课税，为康熙二十八年时订定的税则。明定的船钞(船料、船税)是按照船舶的长阔相乘之积分等征收的。

“粤海关历办税务，系将夷船分为一、二、三等……，凡一等大船，征钞自一千一百余两至二千一、二百两不等，二三等中小船征钞八百余两至四百余两不等。此粤海关分别等次征收洋船正钞之旧例也。”<sup>⑤</sup>

2. 比税则例：即比照的税则。凡外洋货物贩到后，在上述正税则例中未载之新添货物品种，与已载货物比照近似的从量课税。粤海关监督于任期届满后，将增订的比税则例报部核准，补充列入税则分类之中。

3. 估值册：即货物的价值估计表，从价课税。

4. 各项规礼：按照惯例征收的各种费用与捐税成为正税之外的附加税。如雍正四年(1726)后，每船额收进口规银一千一百二十六两，不分等次，一次完纳，夷船出口规银五百两，均随同正税解部<sup>⑥</sup>。粤海关的正税甚低，而货物或船料的附加税往往数倍于正税。

## (二) 主动采取减税和免税的优惠措施

粤海关规定，米、谷、麦、豆、杂粮等严禁偷运出洋，但鼓励进口，凡运洋米来粤，给予减免税的优惠待遇。粤海关长期实施了这项政策。例如：

康熙六十一年(1722)，福建、广东、宁波三地各由暹罗运入大米十万石，免其纳税<sup>⑦</sup>。

乾隆八年(1743)规定，凡外洋船来闽、粤等省贸易，带米一万石以上者，免其船货税银十分之五；五千石以上者，免十分之三<sup>⑧</sup>。

道光四年(1824)重申：粤海关洋米进口免输船钞<sup>⑨</sup>。

此外，如鉴于“往日多载珍奇，今系杂货”的实际情况，对杂货的输入，于原减之外，再减二分<sup>⑩</sup>。

## (三) 断然拒绝英使的减免税要求

英国全权大使马戛尔尼(Macartney)曾在北京上表要求英商自广东下澳门由内河运输的货物，免纳关税或酌量减税，均被清廷拒绝。乾隆五十八年(1793)致英王的敕谕中明确指出，英商不能享有特殊待遇。“夷商贸易往来纳税，皆有定则，西洋各国均属

相同，此时自不能因尔国船只较多，征收稍有溢额，亦不便将尔国上税之例，独惟减少，惟应照例公平抽收，与别国一体办理”<sup>⑩</sup>。

#### （四）运用关税政策，限制通商口岸

乾隆二十二年(1757)宣布提高浙海关税率，使之高于粤海关，“闽督、广督上言：浙关正税，视粤关则例，酌议加征一倍，部议从之”<sup>⑪</sup>。清政府单独增加浙海关税率，是否为了增加税收，其真正用意何在？

海禁开放后，清政府开放了四港口，相应设置了江、浙、闽、粤四海关。但清政府并不鼓励外商北上通商，而欲将通商口岸限于广州一口。因为广州历来是中外互市的主要口岸，且设防完备，与京城(北京)相距遥远，“粤省地窄人稠，沿海居民，大半藉洋船谋生，不独洋行之二十六家而已。且虎门、黄埔，在在设有官兵，较之宁波之可以扬帆直至者，形势亦异，自以仍令赴粤贸易为正”<sup>⑫</sup>。因此，抑制外商只许在广州一口通商，才符合清政府防范政策的要求。

但粤海关规礼重，限制严，且当时外商采购的主要是丝和茶，其产地均在浙江，故而外商希图避重就轻，收泊宁波，就近交易。而清政府则认为：“向来洋船俱在广东收口，其浙省之宁波，不过偶然一至。近年奸牙勾串渔利，洋船至宁波者甚多，将来番船云集，留住日久，将又成一粤省之澳门，于海疆重地，民风土俗均有关系。是以更定章程，视粤稍重，则洋商无所利而不来，以示限制，并不在增税也。”<sup>⑬</sup>这里清楚地说明了清政府提高浙海关税率的用意并不是增加税收，而是出于巩固国防考虑，防止出现宁波成为澳门第二的局面。乾隆的这一决策，看来颇有见地。

但是清政府运用关税武器，企图限制广州一口通商的目的并未奏效。因为浙江的丝和茶，即使增加了关税，其价仍比广州为低，洋船纷纷涌入浙关。于是从经济措施改用行政手段，明令禁止：

洋船“止许在广东收泊交易，不到再赴宁波。如或再来，必令原船返棹至广，不准入浙江海口”<sup>⑤</sup>。

嘉庆二十一年(1816)重申了前朝规定，应前来粤东，不准驶至他省<sup>⑥</sup>。

这样限定广州单口通商的局面，一直维持到鸦片战争前为止。

## 二、外商对粤海关税则的指责

外商对粤海关税则议论纷纷，百般指责。他们集中攻击了陋规繁多和行商腴削两个方面，例如：

1835年英国格拉斯哥工商联合会理事会上首相迈尔本(Melbourne)的“备忘录”中说：“中国对外贸易背负许许多多的税饷和沉重的勒索，税率和征税方法是随意决定的，绝大部分由政府责令行商负责缴纳……。”<sup>⑦</sup> 1836年英国利物浦印度协会上迈尔本的“备忘录”中又说：“对华贸易有两件大灾难：一是地方官吏任意勒收税饷，一是行商垄断贸易。其他种种，都是由这两项派生出来的。”<sup>⑧</sup>

### (一) 陋规繁多

“地方官吏任意勒收税饷”主要是指粤海关向外商收取名色繁杂的陋规，据乾隆二十八年(1763)两广总督苏昌的调查，粤海关除征收正额税钞并加一火耗外，另有私收规礼以及分头、担头等项陋规银两，每年不下六七万两<sup>⑨</sup>。

这里所指的火耗，原是中国历代封建政府借口弥补赋税所征银两熔铸时的损耗而加征的税额。粤海关则借口将征收的银元兑换成库平纹银应加征一成，并刊入税则例之中，粤海关则例的“税银”项下就有这样的注释：“进口、出口货物，法定于正课之外，加征火耗一成，正课每两加征一分六厘，亦属得当。”这样，火耗便由陋规成为正税以外的附加税，合法的规礼了。但是外商认为



火耗实征的是三成，故火耗又称为“加三”、“加耗”。

粤海关则例中又规定了货物每担照例应征“担头银”三分八厘。这也成了合法的附加税。然而此项“担头银”实际征课的是进口货每担一钱五分，出口货每担征二钱，实课税额要比法定的数目多出四倍。“所以如此的原因，大概和加三（火耗）相同，即其非法的超征部分实是户部（注：外国人称粤海关监督为“户部”Hoppo）衙门的讹索”。“实际征收多少则无法确定，因为征额和各种非法勒征混在一起，很少人能知道他确切的数目”<sup>②</sup>。

陋规中最为外商反感的是所谓“缴送”。粤海关原有规定，除征船钞外，凡外商携带进口的“番银”，每银一两抽“分头银”三分九厘，以弥补由于进口货少，货税不足的损失。至雍正四年（1726）粤海关监督更规定对外商携入的番银，除照征分头银外，每两加征一成，称之为“缴送”。在外商的极力反对下，至乾隆元年（1736）始行裁撤，但分头银仍照例征收。粤海关对外洋船勒收的陋规更是花样百出。据统计，每船被勒收的规礼为1,950两之多，它包括了以下项目：

规银（各船一律）：

进口规银	1089.640两	
放关出口规银	516.561两	
拨归慈善事业用的		
粮道放关银	132.000两	
两位押船的海关检查员	150.000两	
各种小费从1.200两到16.870两		
等九种	计	52.440两
重量上的差额	9.359两	（广州与北京 库平差数） <sup>②</sup>
	<hr/>	1950.000两

这1,950两的具体内容，实际上即为乾隆二十四年（1759）新