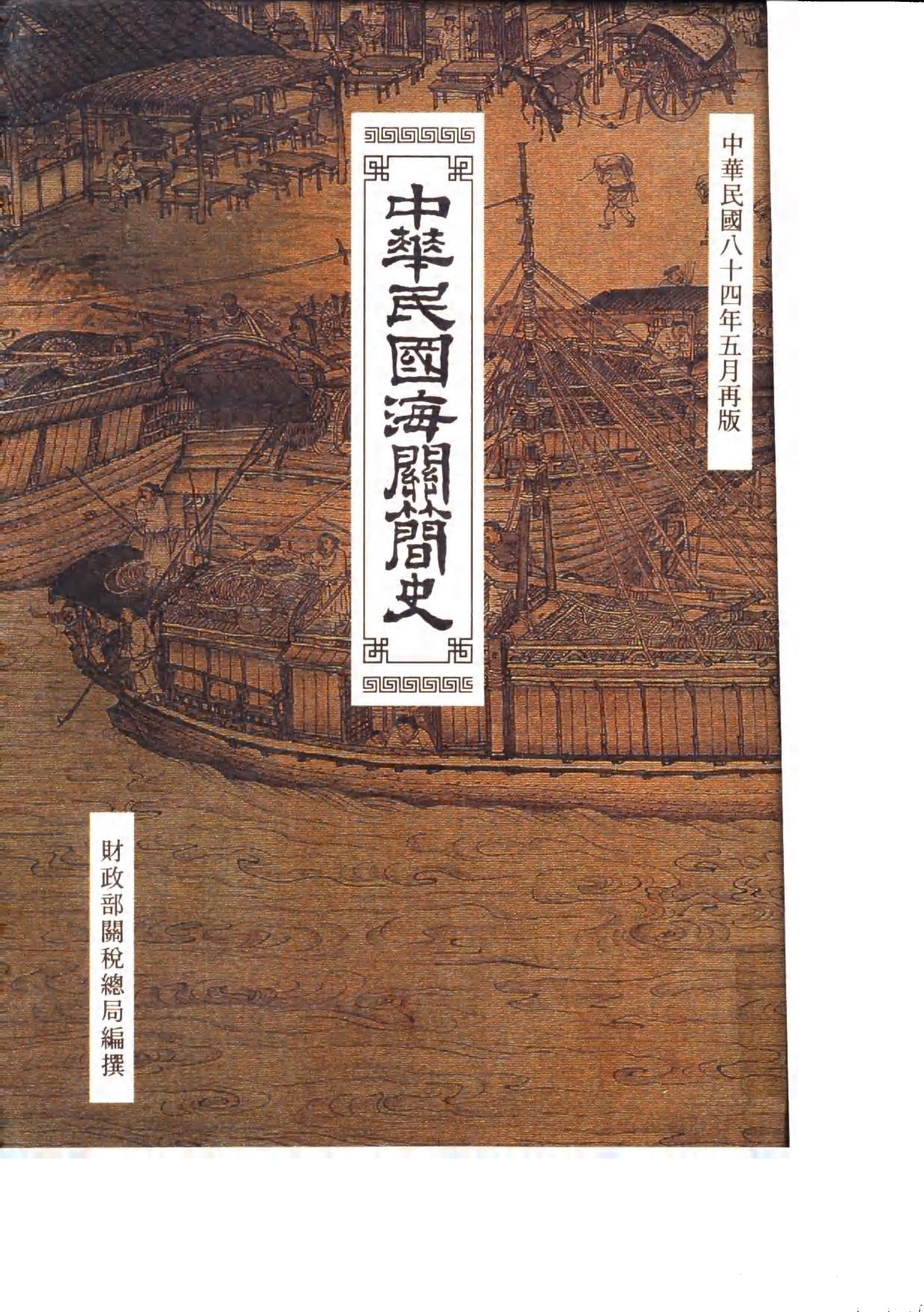




中華民國八十四年五月再版

中華民國海關簡史

財政部關稅總局編撰

中華民國八十四年五月再版

中華民國海關簡史



財政部關稅總局編撰

中華民國海關簡史／財政部關稅總局編撰--臺北市：
關稅總局，民84

344面；26.4×19.0公分

ISBN 957-00-4861-1（精裝）

ISBN 957-00-4862-X（平裝）

Unio7

1.海關 - 中國 - 歷史

568.8

8400970

中華民國海關簡史

■ 發行人——詹德和

■ 出版者——財政部關稅總局

■ 地址——臺北市新生南路一段八五號

■ 電話——（〇二）七四一三一八一

■ 印刷者——尚美印刷文具股份有限公司

■ 地址——臺北市長順街一二三巷十五號

■ 電話——（〇二）三〇二一一七七

中華民國八十四年五月再版

財政部關稅總局編輯
中華民國海關簡史
繡梓紀念

稅政津濟

林振國題



林部長振國序

語云：「財政為庶政之母」，意即財政收入是國家一切施政的基礎，由此可見財政任務的艱鉅與重要。而財政收入主要來自內地稅與關稅，須靠稅務與關務同仁去徵收，海關自成立迄今，不但引進許多西方的新知，為中國自強運動做出積極的貢獻，而關稅對政府財政收入也一直占有很重要的地位，尤其政府遷台初期，協助台灣經貿發展，關稅更充分發揮其財政與經濟的關鍵功能。自八十二會計年度起，我國全國賦稅收入已超過新台幣一兆元，在整個賦稅收入中，雖關稅的比重逐年降低，但其仍占有很高的比重，即使關稅收入在國家總稅收中已不如往昔彰顯，海關的地位仍然十分重要且永恆不變的。

海關不但替國家徵取鉅額的關稅，還肩負比徵稅更重要的任務，即把守國家大門，如查緝毒品、武器、逃漏稅或限（管）制品（如瀕臨絕種動植物、侵害智慧財產權產品）的流入等，維護國家安全、社會安定的重要任務。此外，海關編製的進、出口貿易統計更是政府決策及商民學術機構研究的重要參考資料；而燈塔等助航設備的建置，其服務對象無船舶大小、新舊、國籍、敵我之分，這種服務精神更是整個海關的工作，甚或整體政府機構的工作楷模。

海關是國家的門戶，關員每天接觸層面極為廣泛，包括出入國境的旅客，為經濟發展奉獻心力的進出口、報關、運輸、倉棧、貨櫃集散站及銀行等業者，每一位關員服務態度及工作效

率的良窳，常影響外界對政府的形象。由於人類的進步，多半是從嘗試錯誤中學來，因為發現缺點，才能夠努力改進，已有一百四十年歷史的海關，雖然有優良的傳統，但我們所處的環境天天在變化，隨著社會的進步，原有的優良傳統或許被誤認為封閉，認為是進步的障礙，當對外貿易額高速成長，進出口通關業務量大幅增進之際，改革乃是必要的，海關同仁必須趕上時代進步的脈動，努力自我充實，提高專業知能，不但要保存優良的傳統，將其發揚光大，還要找出缺點，化為進步的動力，同時也要注意個人品德的修養，為社會，為國家提供最好的服務品質。

我國對外進出口貿易額即將超逾兩千億美元，海關為因應業務成長及時代潮流的變遷，近年來相繼採取許多改進措施。為加速出入境旅客通關，自八十二年六月起陸續對美、加、澳、紐、日本等航線班機旅客採紅綠線通關作業；為加速進出口貨物通關，自八十一年十一月起實施空運貨物通關自動化，八十三年十一月起又陸續實施海運貨物通關自動化，與所有通關業者，相關單位以電腦連線，致力達到通關無紙化的境地，以簡化通關手續，提升為民服務的績效外，並為我國總體經濟節省寶貴的資源。

不論清末或現在的海關，其優異的工作績效，都值得大書特書，值「中華民國海關簡史」即將出版之際，特綴數言，並勉勵海關同仁終年的辛勞。

詹總局長德和序

海關創始於清朝咸豐四年（一八五四），自成立以迄政府遷台，關務均由客卿主持，首先引進西方科學新知及觀念，除將海關建制為各界稱譽的公共行政界楷模外，也參與中國的各項自強運動，諸如籌建海軍、港務、郵政、燈塔、氣象、教育及傳播新知等，其成就早就為國內外人士所公認。雖然早期海關係由客卿主持，但實際執行關務者，十之八九為素質優秀、操守好、能力強的國籍關員，他們不論終身任職海關或中途離職他就，均能秉持海關「忠誠、榮譽、效率」的優良傳統，為機關、為個人成就良好的事功，海關優異的成就，常為大家稱頌。

無論任何人，任何物，到達中華民國的國境，最先接觸的就是海關人員，所以海關是國家主權的象徵，亦是貨物及旅客進出國境必經的大門，承辦進出口貨物及出入境旅客的通關、查緝走私、兼辦燈塔等助航設備建管事宜，暨相關機關委託代辦事項等，對政府稅收、經濟發展、社會安全、國家形象的維護關係甚鉅。近數十年來，我國經濟快速發展，致對外貿易蓬勃成長，出入國境旅客快速增加，雖然海關人力始終無法趕上業務量的成長，惟為配合國內廠商迅速提領貨物及出口貨物適時趕上船舶或飛機，並方便旅客快速通關，海關同仁無分晝夜致力於通關品質的提升，加強為民服務，卓越的績效，並屢獲上級及商民的肯定。

德和承乏關務以來，躬逢海關改制，深感制度與人事為影響機關效率良窳最重要的因素，

一方面要保存其優良的傳統，並要維護同仁既有的權益，同時又要使海關步向制度化、法制化，乃透過各種管道積極爭取合理的職缺，俾能進用最優秀的人才從事關務工作，得以蔚為國用。其間承蒙各級長官的支持，使海關改制得以順利圓滿完成。

最近三十年來我國對外貿易快速成長，而關務的興革措施亦隨時配合政府的政策積極向前推展。海關在大陸時期每年均撰寫海關報告書，詳細紀錄關務興革措施及記載當時的政經情勢，為研究中國近代史最具參考價值的史料，也讓海關對國家的貢獻完整的保存下來，可惜這項優良的制度於政府遷台後未能繼續執行。

歷史是無形的，看不見的，但它對個人乃至機關、國家都具有很大的影響力，德和有感於海關在我國經濟發展過程中的貢獻，有必要以文字留下來做為歷史的見證。此外，亦認為人文素養的提升，對機關成員向心力具有積極、正面的功能，乃於八十一年三月八日請對海關史素有研究的葉倫會君執筆，並囑趙研究委員繼祖、潘主任英、陳專門委員惠珠予以協助，撰寫「中華民國海關簡史」。

介紹一百多年的海關發展史，僅憑幾個同仁利用短短不到兩年的時間、精力整理出毫無瑕疵的史料，當然是不容易而且幾乎不可能的事，但我們仍全力以赴。為求保存史實，亦請執筆同仁秉諸史則史之、刪則刪之的原則，並求筆鋒儘量不摻雜私人感情而有所偏頗，俾留下真實而客觀的海關發展歷程。由於時間及能力的限制，資料蒐集的不容易，繆誤之處定難避免，尚請各方先進不吝賜正。

中華民國海關簡史

一 目錄

■ 林部長振國題詞

■ 林部長振國序

■ 詹總局長德和序

■ 第一章 緒 論

■ 第一節 海關的起源

■ 一 關稅稽徵的淵源

■ 二 中國關稅溯源

■ 三 對中國現代化的貢獻

■ 第二節 民國前的海關

■ 一 海關監督

■ 二 海關主權的旁落

■ 三 赫德時代

■ 第二章 中華民國海關的沿革

■ 第一節 北京政府時期

■ 第二節 國民政府時期

■ 第三章 關務組織與職掌的演變

■ 第一節 成立初期的組織

■ 第二節 通商口岸設置海關

■ 第三節 抗戰時期的海關

■ 第四節	遷台初期的海關	37
■ 第五節	民國六十年以後的海關	38
■ 第六節	改制關稅總局	41
■ 一	海關組織法制化	41
■ 二	組織與職掌	43
■ 第七節	海關的隸屬機關	45
■ 第四章	各地區海關的演變	
■ 第一節	關區組織的變化	49
■ 一	開放台灣通商暨設置海關	49
■ 二	日據時期的台灣關務	52
■ 三	關區組織暨層級	54
■ 四	關稅局分等標準	60
■ 第二節	基隆關稅局	62
■ 第三節	高雄關稅局	66
■ 第四節	台北關稅局	70
■ 第五節	台中關稅局	72
■ 第五章	人事制度的演變	
■ 第一節	忠誠的信念	75
■ 第二節	外人幫辦稅務	75
■ 一	海關募用外人幫辦稅務章程	76
■ 二	任用外籍關員	79
■ 三	稅務專門學校	80
■ 第三節	早期的人事制度	81

■ 第一節	貨物走私的成因與方式	113
■ 第七章	查緝	107
■ 第六節	簡化貨物通關方式	107
■ 第五節	建立貨櫃集中查驗制度	106
■ 第四節	貨物查驗方式的演變	100
■ 第三節	建立退稅保稅制度	97
■ 第二節	進出口貨物的通關流程	95
■ 第一節	關稅法的制定	95
■ 第六章	徵課	92
■ 第六節	關務人員人事條例的制定	90
■ 一	立法經過	90
■ 二	關員改任換敘的過程	88
■ 第五節	職資並立制度的建立	88
■ 一	人員分類	86
■ 二	任用與升遷	86
■ 三	養老金制度	84
■ 第四節	鼓勵久任的制度	84
■ 一	海關酬勞金制度	84
■ 二	退職制度	83
■ 三	考績與擢升	83
■ 四	遷調	81
■ 一	關員種類	
■ 二	考訓合一	

■ 第二節	艦艇查緝港區暨沿海水域	115
■ 第三節	查緝措施的演變	116
■ 第四節	旅客行李檢查	121
■ 第八章	稅則	
■ 第一節	協定稅則與關稅自主	125
■ 第二節	政府遷台後稅則演變	127
■ 第三節	複式稅率	130
■ 第四節	配合國內經濟發展	133
■ 第五節	國際商品統一分類制度	134
■ 第九章	估價	
■ 第一節	早期的估價制度	135
■ 第二節	歲收考量的估價制度	137
■ 第三節	估價程序的演變	140
■ 第四節	實施新關稅估價制度	143
■ 第五節	反傾銷稅	145
■ 第十章	海關統計	
■ 第一節	草創時期	147
■ 第二節	擴展貿易統計地區	150
■ 第三節	統計作業方式的演變	151
■ 第四節	符合國際標準化的貿易統計	155

■ 第十一章 海務燈塔

■ 第一節 海關兼辦燈塔與助航業務

■ 第二節 早期的燈塔

■ 第三節 專責機構的演變

■ 第四節 設置新式助航設備與參預氣象

■ 第五節 遷台後的海務變革暨台灣的燈塔

■ 第六節 巡緝艦艇

■ 第十二章 關務自動化

■ 第一節 通關作業電腦化的規劃

■ 第二節 因應通關業務的成長

■ 第三節 建立各種通關作業系統

■ 第四節 行政業務電腦化

■ 第五節 貨物通關自動化

■ 第十三章 關務國際化

■ 附 錄

■ 附錄一 歷任首長（實授部分）簡介

■ 一 李泰國（Horatio Nelson Lay）

■ 二 赫 德（Robert Hart）

■ 三 安格聯（Francis Arthur Aglen）

■ 四 梅樂和（Frederick W. Maze）

■ 五 李 度（Lester Knox Little）

六	方度	192
七	張申福	192
八	曲樹楨	193
九	王樹德	193
十	袁寶璧	193
十一	鄭欽明	194
十二	黃清潯	194
十三	詹德和	194
十四	歷任海關首長（總稅務司、總局長）一覽表（含代理）	195
附錄二	歷任副首長名錄	196
附錄三	海關隸屬機關名稱	197
附錄四	局外旁觀論	198
附錄五	歷任總稅務司的政策	202
附錄六	發揚海關團隊精神	206
附錄七	關員自律自清維護團體榮譽	207
附錄八	早年海關對進出口船隻及船務行之管理	208
附錄九	新招牌新氣象	211
附錄十	海關改制經過	213
附錄十一	海關業務近況與展望	217
後記	我們為海關「寫」歷史	237

■ 參考書目

■ 封面襪圖：吳子玉臨本清明上河圖局部

第一章 緒論

第一節 海關的起源

一 關稅稽徵的淵源

關稅原為行商通過橋樑、津渡、道路、港口等所付的費用，以後逐漸演變，乃為對進出口貨物通過國境所課徵的一種租稅。對通過國境的貨物徵收關稅，必須具備國家的公權力，及超越國家領域相互間進行對外貿易的事實。關稅的稽徵史堪與人類商業活動同樣古老。

據稱西洋遠在埃及古王朝時代，即紀元前三千五百年至二千年前後已有關稅的存在，因為埃及古王朝官職名稱表中出現沙漠商人隊伍局長的官名；歐洲大陸於西羅馬滅亡後，各地領主為支應本身的支出，對通過國境的貨物徵收通過稅（註一）。

關稅以稅課的目的為標準，可以分為財政關稅和保護關稅兩種，前者以國庫收入為主要目的，後者也注重稅收，但決定稅收時考慮國家經濟的發展。古代及中古時代的關稅均以財政關稅為主，十七、八世紀後，歐洲各國為抑制進口，增加出口，以求國家財富之累聚，才逐漸興起經濟關稅的觀念。

二 中國關稅溯源

我國關稅的稽徵大約起源於春秋戰國時代，周禮王制有言：「關、譏而不徵。」。又說：「關、執禁以譏。」。最初，係為執行政府禁令，稽查行李出入，後世因利乘便，即以關為對行商課徵租稅的地方，所以孟子說：「關、譏而不徵，則天下之旅皆悅而願出於其塗矣。」。南北朝時期，宋朝政府於石頭津、方山津

註一 朝倉弘教：世界關稅史（日本東京市：日本關稅協會，昭和五十八年六月）頁一八。

等處各置津主，以檢查違禁物品及叛逃者為主，並對過往的民生必需品課徵十分之一的通過稅（註二）。明代因中央政府財政短絀，特設鈔關稅，以船隻所載貨物的多寡及行程遠近，繳納不同的稅款，並准以鈔銀繳交，故稱為船料或船鈔（註三）。

以通過稅性質徵收關稅，起源於唐、宋時代，因對外海上交通逐漸頻繁，唐朝先後在廣州、泉州、杭州、明州等地設立市舶司，由提舉市舶使或市舶使主管檢查出入船貨、徵稅及其他貿易管理事宜，與元明時代的權責略有出入。明宣德四年（一四二九）創設鈔關稅，在關內設鈔關十處，凡船受僱裝載者，依其載料多少，航行遠近納鈔，謂之船料，每船百料，鈔關稅係內地關稅的一種（註四）。清初以東南沿海尚未平定，嚴申海禁，大部分貿易活動限於廣州、澳門。平定台灣後，為照顧沿海百姓的生計，康熙二十三年（一六八四）設粵海關於廣東省澳門、閩海關於福建省漳州、浙海關於浙江省寧波、江海關於江南省雲臺山，並改市舶使為海關監督。惟自乾隆二十二年（一七五九）起，規定廣州為惟一對外通商的口岸，並限制外商的居住範圍和行動自由（註五）。

三 對中國現代化的貢獻

咸豐四年（一八五四）成立的海關，最初，僱用許多學有專精的外籍客卿，以及一群素質優秀、操守好、能力強的國籍關員，清廷政府推動的自強運動泰半透過海關予以進行。在整個中國近代史中，海關非僅於財政、經濟方面有卓越的貢獻，甚至教育、郵政、海軍建軍、港務、燈塔、助航設備、氣象、外交、實業等均引進西方的新觀念與新的制度，舉凡與自強有關或屬於新興的事業，海關幾乎都參與其事。

政府遷台後，台灣屬於海島型經濟形態，對國際貿易的依賴程度較其他國家或地區更為迫切，關務工作遂深具多元化特性的目標。

海關職掌除為財政目的的關稅稽徵、私運查緝、管制實施、代徵稅費、退保稅、貿易統計、助航設備等外。另亦配合國家經濟發展的政策，保護國內產業，維護國家安全、社會安寧，接受其他機關委託代辦的業

註二 陶玉其：中國關稅制度及實務（台北市：作者自印，五八年），頁八。

註三 中華民國租稅協會編印：中華民國稅務通鑑（台北市：中國租稅研究會編印，五九年再版），頁二一四—一。

註四 吳兆莘：中國稅制史（上）（台北市：台灣商務印書館，五四年），頁二二八—二二九。

註五 趙淑敏：中國海關史（台北市：中央文物供應社，七一年），頁三一—一〇。

務等，所以海關所擔負的任務益顯重要而多元化。

海關把守進出口貨物及出入境旅客進出國家的門戶，服務的對象大底為入出境的國內外旅客、進出口廠商、報關業、運輸業、倉儲業及加工出口區、科學工業園區的廠商暨進出口郵包的商民等。因為服務的對象極為廣泛，經辦的業務量又大，故海關任何一項興革措施，不論通關文件減少一張紙，或通關流程縮短幾分鐘的時間，加總起來都極為驚人，造成的有形無形的效益，若以總體經濟計算，都是以美金億元為單位計算。海關關員始終為我國經濟奇蹟默默奉獻，為躋身亞洲四小龍，成為已開發中國家貢獻一己的心力。

第二節 民國前的海關

一 海關監督

自明朝宣宗宣德四年（一四二九）以後，政府即在交通頻繁、商業發達的地點設置稅關，徵收往來貨物的通過稅。這些稅關到清朝初年仍然存在，為了防止鄭成功等在東南沿海地區從事反抗清朝政府的活動，順治十八年（一六六一）清政府嚴令禁止居民在沿海地區活動，並且將人民遷移至海岸線內三十至五十華里。

康熙二十三年（一六八四），清廷宣布開放海禁，並且成立粵海關、閩海關、浙海關、江海關等四個海關，此為我國官文書正式有海關的開始（註六）。並更改市舶使為海關監督，依照一般內地稅關的徵稅辦法，管理沿海的貿易及徵收關稅等事宜。清聖祖的訓諭說：「各省關鈔之設，原期通商利民以資國用」；又說：「國家設關權稅，必徵輸無弊，出入有經，庶百物流通，民生饒裕」。世宗的旨趣相同：「國家之設關稅，所以通商而非累商，所以便民而非病民也」。高宗也說：「朕思商民皆為赤子，輕徭薄賦，俾人民實沾惠澤，乃朕愛養黎庶之本懷」。戶部頒有稅則比南京條約以後的協定稅則還要低廉，防弊的法令也極為森嚴：「一、各關徵稅科則，責令該管官詳列本榜，豎立關口街市，並責令地方官將稅則刊刷小本，每本作價二分，聽行戶頒發遵照。倘該管官將應刊本榜不行設立，或書寫小字懸於僻處，掩以他紙，希圖高下其手者，該督撫查參治罪。地方官將應刊稅則不行詳校，致有舛漏，或更扶同徇隱者，並予嚴參。」

「一、各關應徵貨稅，均令當堂設櫃聽本商親自填簿，輸銀投櫃驗明放行。其有不令商親填者，將該管

註六 蔣廷黻：中國與近代世界的大變局（台北市：里仁書局，七〇年），中國近代史研究，頁一七六。