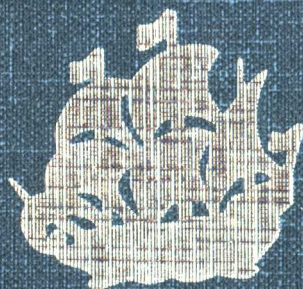


中国近代 海关史

民国部分

陈诗启著



人民出版社

中国近代海关史

(民国部分)

陈诗启著

人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国近代海关史:民国部分/陈诗启著.

- 北京:人民出版社,1999.9

ISBN 7-01-003003-0

I. 中...

II. 陈...

III. 海关-经济史-中国-民国

IV. F752.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 11129 号

中国近代海关史

(民国部分)

ZHONGGUO JINDAI HAIGUANSHI

陈诗启 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

新华出版社印刷厂印刷 新华书店经销

1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张 19.25

字数:452 千 印数:0,001-3,500 册

ISBN 7-01-003003-0/K·607 定价:35.00 元

导 言

拙著《中国近代海关史》(晚清部分)于1993年7月出版时,在“序言”中曾提出“以一两年时间撰写民国部分”的愿望。现在已经过去整整5年了,民国部分还没有最后完稿,这是意想不到的。其所以拖延得这么久,第一,是我对民国部分海关史内容的庞杂性和艰巨性估计不足;第二,是前人对于民国海关史的研究非常薄弱,绝大部分章节都得从头写起,花费了大量时间;第三,我已是83岁年纪的老年人了,健康不很稳定。我曾三次和人民出版社编辑部商定列入出版计划,可是都因意想不到的疾病,未能如期完稿。幸而每次都没有严重疾病,只几个星期就痊愈,很快地恢复工作。现在看到这个课题的最后完成,不胜欣慰!

我是于1972年在处境极端困难时进行中国近代海关史资料的搜集工作的,到了80年代才开始撰写。我的系统研究成果,都是在1986年退休以后才完成和出版的。

退休以后,一切例行工作都摆脱了,学术上一时被歪曲、被篡改的问题也得到了拨乱反正。完整的时间和学术思想的解放,使1956年前后的研究春天再度来临。我怀着无限喜悦的心情,向着中国近代海关史的系统研究迈步前进。

首先,我应中国海关学会之约,把历年发表的有关专题论文,辑成《中国近代海关史问题初探》一书,作为中国海关学会历史丛书第一部,于1987年在中国展望出版社出版。其次,在《初探》基

础上,开展中国近代海关史前期的系统研究。当晚清部分即将完成的时候,本来打算把书名定为《中国近代海关史》上册;但是想到自己已年近八十,能否完成下册,殊属疑问;索性把“上册”改为“晚清部分”;万一写不出下册,总算告了一个段落。

为了使读者对中国近代海关史整个发展过程有个全面的了解,这里不妨把晚清部分海关史的轮廓作一简介。

中国的海关本来是独立自主的,但应承认是腐败的。鸦片战争后,西方资本主义国家乘着侵略中国的机会,侵蚀海关主权。到了太平天国初年—1854年,英、法、美三国驻沪领事,趁小刀会占领上海城,江海关行政停顿的机会,组织了税务管理委员会,接管了江海关。委员会的三个委员,由英、法、美三国驻沪领事兼任,名为税务监督。从1854年到1858年江海关实行的就是这种外国监督的海关制度。这是第一个由外国人管理的海关。

1858年第二次鸦片战争,中英两国签订了《通商章程善后条约》,载入了海关问题的条款。其内容为:“现已议明,各口画一办理”,“任凭总理大臣邀请英人帮办税务,并严查漏税”,“毋庸英官指荐干预。”中法、中美《通商章程善后条约》也有类似的规定。据此规定,第一,英国领事不再干预海关收税事项,也不再兼任收税工作;第二,这种办法,通商各口“画一办理”。

时内定为两江总督兼各口通商大臣的何桂清,据此规定,于1859年1月札派英人李泰国为“总管各口海关总税务司”。这就把江海关实行的外籍税务监督制度蜕变为外籍税务司制度了。这个制度从此成为半殖民地中国一成不变的海关制度。

外籍税务司制度有如下几个特点:

第一,把中国海关作为英国对华关系的基石。英国第一任驻华公使卜鲁斯早就提出扶植、加强清朝的中央政府,使其负起维护英国在全中国利益的直接责任,以保障英国在华利益的“有限进展

和调和政策的执行”。因此,在李泰国担任江海关外籍税务监督时代,就试图把中国海关办成英国对华关系的基石。加拿大葛松教授曾就这个问题撰写《李泰国与中英关系》一书,详论英国驻华官员如何利用李泰国打进中国海关,把海关作为英国对华关系的基石,以维护和扩展英国的在华利益。李泰国以后历任总税务司都是按此政策办理中国海关的。

第二,它是在英国控制下各国共管的国际官厅。在19世纪下半期,西方资本主义国家的对华贸易英国占首位,英国的在华势力最大。它对于中国海关最为关注。外国人管理江海关一开始,英国人就占优势地位。江海关的第一把交椅是由英国税务监督李泰国占坐的;继任李泰国为总税务司的赫德,担任总税务司的职位达半个世纪之久。在各资本主义国家半统治的中国,当一个国家企图垄断一项中国权益时,势必引起其他国家的争夺。在这种形势之下,英国为了保住海关的控制地位,不能不按各国对华贸易的比例,分配给有关国家一定名额的海关人员,共同分享海关利益。这就使中国海关成为在英国控制下各国共管的国际官厅了,这也就是历届总税务司所强调的海关“国际性”。

第三,为了巩固海关的“国际性”,海关实行洋员对华员的绝对统治。为了巩固和发展这种统治,总税务司极力钻营,扩大海关的业务,增进海关的权力,使它成为以征税业务为核心、包罗万象的行政机构,使海关在中国的政治、经济、文化等领域中产生了重大影响和作用。把它培植成为一棵根深蒂固、坚不可摧、牢不可拔的大树,企图长久生存在中国国土上,以庇荫列强的在华权益。

第四,中国前期海关是隶属于清政府外交部门的。一般国家的海关都是隶属于财政部门,惟有中国前期的海关是隶属于外交部门。外籍税务司建立的时候,清政府以海关为洋员所管理,所办的业务是各国的对华贸易,它和各国条约联系在一起,因此把它作

为洋务看待,所以把它划归办理洋务的总理衙门去统辖。清政府的总理衙门是个要害部门,总理衙门大臣是皇亲,他的意图,上可以直达皇帝,下可以控制内阁。所以总税务司隶属总理衙门,就等于打进清王朝的心脏。凭着这个隶属关系,外籍税务司制度不但获得巩固,而且得到极大发展。

19世纪70年代,中国和各国的民族矛盾上升,总税务司乘着总理衙门对于外务隔阂的机会,参与外交交涉,为总理衙门出谋献策,甚至代为起草、翻译外交文件,海关从而飞黄腾达。在此后的30年间,直到《辛丑各国和约》的签订,它不但经办税务,还经办航政、港务、同文馆、全国邮政以至于外交事务等等。总税务司俨然成为清政府的“太上顾问”,海关权势登峰造极。它确实成为英国对华关系的基石。

赫德是如此热心地参与清政府的外交交涉,可是清政府的外交形势并没有因此而改善,半殖民地的地位日益加深。清政府看见外交形势日趋陷危,对于赫德的参与,自然趋向于改弦更张。

总税务司一手操纵的《巴黎草约》、《中葡里斯本草约》以及他所经办的《英德续借款合同》,使越南沦为法国的殖民地,为法国敞开了中国的西南大门,使葡萄牙“永驻”澳门;海关接管了苏州等7处的货厘和盐厘的征收权力,剥夺了地方官员的权力,引起了地方官员的不满。

根据《辛丑各国和约》规定而举行的1902年的商约谈判,在中英《续议通商行船条约》中竟然规定:清政府“应明降谕旨,饬将所有厘金征课和厘卡,一律废除”;并“由各省督抚自行在海关人员中,选定一人或数人,商明总税务司,委以监察这个条款中所规定的有关常税、销场税、盐税和土药税的征收事宜。”“这就等于使海关洋员在广泛的征税领域中监督中国的财政”。“在整个方案中,外国对中国财政和行政权非分干涉的气味太浓厚了。”(魏尔特语)

这样，“当中国作为城下之盟的时候，它（海关）通过《辛丑各国和约》和 1902 年与 1903 年诸商约的规定，变成了它的主人的主人；可是失去了中国人的欢心，也就失去了它的大部分重要性。”（马士语）

中日甲午战前，海关税收不断增加，为清政府偿还了《北京条约》所规定的英法各 800 万两的赔款；还提供镇压绵亘多年的各族人民反抗斗争的大量军费，支援了近代海军建设，支援了清政府竭蹶的财政，这是海关受到清政府信任和重视的基础。《马关条约》签订后的三次大借款，海关洋税大部分作为借款的抵押品，抵押给债权国。这样，海关税款通过海关这一导管源源输进英、德、法、俄四个债权国的荷包。“这一转折使海关变成了纯粹代表外国债权利益的征税机构”（魏尔特语）。两次数额庞大的英德借款，都是赫德凭借他对清政府的影响力达成的。借款合同分别规定偿还期限为 36 年和 45 年；并各规定：“至此次借款未付还时，中国总理海关事务，应照现今之法办理”；甚至还规定：在还期之前，“中国不得加项偿还，或更章还”。这是以 36 年、45 年的还款期限来延长英国控制下的外籍税务司制度的寿命。

紧接而来的是《辛丑各国和约》4.5 亿两数额庞大的庚子赔款。这不但把海关洋税大量抵押了，甚至连通商口岸 50 里内的常税也充当了抵押品，并将各通商口岸 50 里内的常关划归海关管辖。这样，总税务司兼为总邮政司，还兼管了通商各口 50 里内常关，海关的权势可谓登峰造极。

总税务司接管通商各口 50 里内常关，使“中国人进一步证明海关主要是为了维护外国利益而存在的”，“而以牺牲各省的主权来增加总税务司新的领域”。“许多人认为这是代表外国利益的总税务司的危险扩充。”（魏尔特语）

总税务司权力的膨胀，已使朝野人士大感不安；而海关、邮政

都在总税务司“一人统治”(赫德语)之下,这种喧宾夺主的现象,使清朝统治者大有总税务司“权足倾国”的恐惧。

中日甲午战争失败,列强在中国掀起的割地狂潮,庞大的庚子赔款和《辛丑各国和约》的莫大耻辱,使中国民族危机空前严重。清朝统治者面对此种形势,束手无策,这就激发了维新派、国外中国留学生的爱国情绪,促进了中国的民族觉醒,各阶层民族意识步步高漲。清朝统治阶级在总崩溃的前夕,为了挽救残局,任用了一批接受过西方教育或受西方影响的人物,企图进行改革,稳定垂危的统治。这就在清政府内部形成了一股新的力量。1906年设立税务处,收回部分海关权力的,正是这股新的力量所促成的。

海关办理的业务越多,和各方面的矛盾就越大,其中以专司邮政所爆发的矛盾最大。在海关奉谕专司邮政之后的第二年(1897年),南海县董元度在致粤海关税务司函中就指出:信局私运信包,“洋关枷号犯人。窃虑众情易动,邂逅滋事,正自难防”;1902年,海关令民信局包封,大量增资,结果,“自汉迄沪,民局纷纷呈诉,沿江上下均已停班,情甚迫切!”(南洋大臣语)外务部不得不谕令总税务司,民局包封每磅改收2角,才算息事。

改良派从反对外籍税务司制度出发,坚主海关用人,改用国人管理,以保国权。否则,“他日显蹈印度亡国之辙”(陈炽:《庸言》语)。

清朝统治集团一些封疆大吏对于赫德包揽海关,扩展邮政,接管通商各口常关,极感不满。1902年,势力最大的封疆大吏湖广总督张之洞和两江总督刘坤一,第一次作出公开猛烈的抨击,他们联电外务部,抨击“赫德近日借赔款为辞,揽办常关,并欲占夺各处关局;复饬税司推广邮政,迤入内地,意欲将中国利权,一网打尽,用心良险矣!若不及早限制防范,中国实尽是洋官管事,华官只如地保,华人只充奴隶而已。”(《中国海关与邮政》第103—104页)

由此可见,朝野反对总税务司扩大权力的斗争日益高涨。在这种形势下,清政府内部极端保密地酝酿着海关的改革。

1906年5月9日,清政府外务部突然颁给总税务司一个札文,内称:“奉上谕:户部尚书铁良着派充税务大臣;外务部右侍郎唐绍仪派充会办税务大臣。所有海关华洋人员统归节制。钦此……”

海关由外务大臣转归税务大臣统辖,引起了各国政府以及海关洋员的极大震动。

在这次剧变中的关键人物总税务司赫德,对外籍税务司制度的前途和他自己的处境怀有难以言宣的隐衷。他说:“看来这一场插曲不会使我漫长的生活善终”,而“海关也将劫数难逃”。“无论我的气数是否已尽,外籍税务司制度已经进入了转变时期。随着时间的推移,人们将会深切地感到它的结果,面对着种种变化。”(赫德函语)他认为在此关键时刻,“这一道敕令是令人沮丧的;但处在这种场合,需要冷静,而不是发火。”“我们不可能希望这种外国监督的制度,永久继续下去。”(赫德复莫理循函语)赫德清醒地分析了各种形势。他认为,为了海关,为了外籍税务司制度,“我将保持沉默,以防触到任何一方的痛处”(赫德致西塞尔函语)。他在整个事件中,不作任何表态,“以保住由他建造起来的这条船”。

5月9日的谕旨只是设置两个税务大臣而已,还没有设立新的机构。到了7月22日,铁良和唐绍仪向总税务司发出一个札文,宣布税务处成立;并称“遵旨”“专司其(海关)事,即自六月初二日开办之日为始。嗣后各关事务,凡有关系税务各项事宜,统应迳申本处核办。”这就切断了总税务司和外交部门——外务部的联系,这意味着清政府不再让总税务司干预外交事务了。在此前后,海关权力被逐步收回。新成立的商部,接管了商标注册权和国际博览会的展出权;邮传部接管了海关最大的业务——邮政,海关的权势大大削弱。海关从建立开始,一直飞黄腾达的形势,至此才走

向下坡。

赫德意识到,税务处的设置,预示“将一点点地把迄今一直由总税务司所拥有的一切事情的决定权,抓到自己手里,实际上,它将接管总税务司署的工作,而总税务司署将不复存在。”(引自《赫德与中国海关》第 826—827 页)

为了挽救外籍税务司制度,赫德主动颁布了一个通札,以示他所领导的海关,并无久假不归之意。通札“飭令各关税务司将所属华员,着其多习洋员向办之事,以资练习。”“嗣后如遇用人之际,再不可多用洋员,漫无限制。其洋员向来职掌,须陆续多派华员之通英文者充当。总期各关司稿、司册、司账等项要公,多归华员经理。各税务司务须认真实行,切勿观望!”(引自中国第一历史档案馆藏:外务部档案第 3977 号)1907 年 8 月重申一次,并申呈税务大臣。

1908 年 1 月,赫德因病请假回英国,从此一再续假,直至 1911 年 10 月 20 日身故于英国。

外籍税务司海关制度在这几年中迅速走向下坡,这是海关发展形势一次明显的转折。

赫德走后,清政府以安格联为署理总税务司。赫德死后,安格联于 1911 年 10 月 25 日升补总税务司。这时正当武昌起义后 15 天,清朝统治已面临总崩溃。安格联乘着政局混乱之际,夺取全国海关税款保管权,濒临危机的外籍税务司制度,不但获得保留,而且更加强烈地扩展起来。

清政府税务处的设立,虽然改变了海关的隶属关系,收回了部分海关权力,却不改变英籍总税务司统辖全国海关的现行制度。由于这制度原封不动地保留下来,结果,中国政局一变化,时机一到,它又故态复萌,东山再起,而且随着政局的持续混乱,来势更加凶猛。这是清政府保留英籍税务司现行制度的结果。

本书从辛亥革命总税务司接管中国海关税款保管权开始,直到外籍税务司制度在中国国土最后消失为止。

魏尔特著的《关税纪实》的附件中载有《民国元年至民国二十三年海常各关关税收支表》,对 1911 年到 1934 年海、常各关的收入和分配情形,记载甚详,资料价值甚高。虽篇幅较多,不妨作为附录部分录下,以供参考。

附录还载了几篇本人关于这个课题的研究经历、讲话、出版缘起、序言、译序,反映我的研究过程、方向和观点。

本书书稿蒙叶克豪同志的精心打印,前后费时三四年,费尽心血;人民出版社王能雄编审对本书的出版,备极关怀,时予鞭策;厦门大学中国海关史研究中心薛鹏志同志在我撰写过程中,为我输送大量资料,还为我完成了“1912 年到 1948 年海关职员人数统计表”;厦门海关档案室继续提供查阅档案的便利;厦门大学历史系孔永松教授、厦门海关翟后柱同志提供了解放区海关资料。胡月英老师冒着酷暑协助校对。所有这些,都是本书成书和出版不可或缺的宝贵帮助,在此敬致衷心谢忱。

本书虽连续撰写了四五年,但因内容庞杂,舛误遗漏之处,在所难免,敬请学术界、海关界同志,不吝批评指正,是所切盼。

1998 年 8 月 24 日于厦门大学

中国海关史研究中心

目 录

导 言	1
第一章 海关总税务司在辛亥革命混乱政局中夺取中国 关税税款保管权	1
第一节 辛亥革命时以关税为担保尚未清还的外债赔款。 抵付与不抵付外债赔款的关税	1
第二节 海关税款一向在清政府委派的海关监督保管中	6
第三节 辛亥革命爆发,总税务司乘机通令各关把税款移存 汇丰银行总税务司账户	9
第四节 清政府关于“全国各关税项暂由总税务司统辖”的 决定	16
第五节 总税务司把中国税款的保管转移公使团和《税款 归还债赔各款办法》的出笼	21
第六节 税款保管权的丧失对中国财政经济的影响	24
第二章 民国前期海关的行政组织和人事管理	28
第一节 海关行政组织的扩大	28
第二节 海关人员的“职位分类”和安格联关于工程局人员 的设置	33
第三节 海关人员的等级	37
第四节 征税部门的分工	40

第五节	统一货物估价和验估课的设置	42
第六节	关于帮办任用问题	44
第七节	鼓励关员久任的制度——关于酬劳金及强制退职和养老金的規定	46
第八节	海关人事管理存在的问题依然不变	49
第三章	海关管理的特种业务	59
第一节	贸易统计	59
第二节	关产的管理	62
第三节	港务管理	63
第四节	港口检疫	65
第五节	协助商品检验工作	66
第四章	第一次世界大战与中国海关	68
第一节	大战的爆发和北洋政府宣布中立与参战。海关增加了战时任务	68
第二节	协约国对北洋政府的报偿。1918年修改进口税率仍未达到报偿規定	70
第三节	中国参战后海关“国际性”的削弱和安格联坚持洋员的统治	71
第四节	大战对中国债赔偿付的影响	73
第五节	日本乘大战之机攻占德国租借的胶澳全境,接管胶海关	77
第五章	中国关税自主权的步步丧失和中国代表在巴黎和会与华盛顿会议争取收回关税自主权的曲折斗争。中法金法郎案	78
第一节	中国关税自主权丧失的回顾	78
第二节	中国代表在巴黎和会第一次提出收回关税自主权的强烈要求	80
第三节	北洋政府在巴黎和会上外交的惨败和五四运动的爆发	84

第四节	中国代表在华盛顿会议继续抗争和《九国间关于中国关税税则之条约》的签订	86
第五节	1922 年的修订税则	91
第六节	胶海关的收回	92
第七节	庚子赔款金法郎案的发生和北洋政府的屈辱解决	94
第六章	广州军政府的建立及其与公使团、总税务司关于摊拨关余问题的长期斗争。总税务司把全部关余移充内债基金和双方矛盾的激化	99
第一节	广州护法军政府的建立及其摊拨关余的斗争	99
第二节	反对举借外债的浪潮和内债的发行。总税务司兼理内债基金	103
第三节	安格联垄断北洋政府财政权力	110
第四节	国共合作和苏联的声援,促进广州政府摊拨关余斗争的高涨	113
第七章	20 世纪 20 年代反帝运动步步推向高潮和关税特别会议的召开及其瓦解	122
第一节	反帝运动的民族风暴步步高漲和 1925 年壮烈的反帝高潮	122
第二节	北洋政府召开关税特别会议。在反帝高潮形势下会议通过了中国关税自主议决案	125
第三节	关税特别会议的瓦解和北洋政府的对策	135
第四节	反对关税特别会议、收回关税自主权的浪潮激荡全国	139
第八章	中国出现了划时代的大变局和广州国民政府迈向关税自主的第一步。总税务司安格联的免职	147
第一节	北伐战争的革命风暴改变了中国的政治形势和英国侵华政策的转变	147
第二节	反对海关的浪潮	152

第三节	广东国民政府迈向关税自主的第一步	
——二·五附加税的开征		153
第四节	总税务司安格联在二·五附加税问题上的顽抗和投机	160
第五节	安格联违抗北洋政府电促回京命令及其免职	164
第六节	安格联免职余波	168
第九章	南北政府对峙中的总税务司问题	172
第一节	北洋政府任命易纨士为代理总税务司和英国公使馆的阻挠	172
第二节	易纨士的南下活动和国民政府的正式任命及其免职	174
第三节	梅乐和对国民政府的支持及其任命为总税务司	177
第四节	易纨士就任伪满洲国顾问职务和中国的宣言	179
第十章	国民政府宣告“统一告成”。各国承认中国关税自主权和《国定进口税则》的实行	180
第一节	北伐军向北京挺进和北洋政府的覆灭。各国承认中国的关税自主权	180
第二节	1929年2月1日《国定进口税则》的公布实施	186
第十一章	南京国民政府成立初期对海关的改革和1929年的海关改制	190
第一节	关务行政的庞杂紊乱和关务署的统一领导及其对海关的改革	190
第二节	财政部长宋子文对海关的不彻底改革	194
第三节	1929年在全国海关华员联合会推动下,关务署进行海关改制	196
第四节	海关改制的基本内容	201
第五节	海关改制的评价	203
第六节	梅乐和的《海关历任总税务司政策之沿革及将来行政方针》	207

第十二章	1929 年陆路边关减税办法的废行。1930 年进口税征金的实行。历次修改国定进口税则及其剖析	211
第一节	1929 年陆路边关减税办法的废行	211
第二节	关税自主和银价暴跌推动国民政府实行进口税征金	212
第三节	1930 年 2 月国民政府公布进口税征金的命令及其实施	214
第四节	财政部、司法院、总税务司就进口税征金问题发表声明和外商的反应	216
第十三章	国民政府厉行关税行政的改革和海关统辖主要关税行政	219
第一节	国民政府厉行关税行政的改革和海关统辖主要的关税行政	219
第二节	中国海关历史的重演	226
第三节	中山港无税口岸的筹建及其失败	227
第十四章	海关经办的航政和航政根本方针问题	232
第一节	海关经办航政和外人垄断引水权与航政根本方针问题的提出	232
第二节	国防计划委员会筹备收回引水权 and 日本的阻挠	237
第十五章	部分海关管辖权的收回	248
第一节	海关税款保管权的逐步收回	248
第二节	财政部宣布《会讯章程》无效和违法处分管辖权的收回	250
第三节	人民国家主权观念的提高和卫生部收回海关检疫权	253
第四节	交通部继起收回部分海关航政权, 力争收回长江标识管辖权受阻	256