

矢政

江苏工业学院图书馆
藏书章

政

關政目錄

- 一、我國關政沿革
- 二、關稅自主
- 三、抗戰期間之關政
- 四、勝利後之關政

關政

一、我國關政沿革

我國與各國通商，由來已久，唐代曾創有市舶司制度以管理之。至前清康熙二十三年（西曆一六八四年），設置粵海、閩海、浙海、江海等四關，管理征稅事務，是爲近世海關之肇始。當時稅率分正稅、比例、估價三種。正稅即頒行之制定稅則。比例即貨物在制定稅則內所未列者，按貨價貴賤，比例徵收。估價即貨物既爲制定稅則所未列，又不適於比例方法者，估計貨價，按值課稅。進口正稅稅率爲值百抽四，出口正稅稅率初爲值百抽一，六，後改爲二，六。正稅之外，有附加稅，例按正稅加徵二成，又視貨物貴賤爲等差，而徵手續費，均爲正稅與附加稅和數之二成。此種稅則，皆由政府制定施行，對於進口貨物徵重稅，出口貨物徵輕稅，亦頗能符合現代關稅之意義。這道光二十二年（西曆一八四二年）與英締結南京條約，開放廣州、廈門、福州、寧波、上海五口爲通商口岸。其後自咸豐八年（西曆一八五八年）起，截至光緒末年，又與英、美、法、德、日、俄等國，先後續訂及締結條約，所有金陵、鎮江、蕪湖、九江、江漢、沙市、

宜昌、長沙、萬縣、重慶、津海、東海、膠海、甌海、福海、潮海、瓊海、北海、九龍、拱北、三水、江門、龍州、梧州、蒙自、騰越、思茅、蘇州、杭州、山海、安東、延吉、瀋陽、大連、濱江等海關，亦即次第設立。此外自行開埠設關者，計有岳州、秦皇島、南甯等三處，並於江海、津海、東海、膠海、浙海、甌海、閩海、廈門、粵海、潮海、瓊海、蕪湖、九江、宜昌等關，附設五十里內外常關。另於內地設臨清、鳳陽、淮安、揚州等內地常關，以稽徵帆運及陸路往來之貨物。

當前清與各國締結條約之時，並共同議定通商章程，協定進出口貨物稅則表，無論何種貨物，概按均一稅率，值百抽五徵課。又將內地稅性質之子口稅，亦規定爲值百抽二·五，以代當時行銷內地貨物應納之稅釐。徵稅辦法，計分六項：

(甲) 進口稅 進口洋貨於進口時，繳納進口正稅，其稅率爲值百抽五，如轉銷內地，則或照完釐金，或完納值百抽二·五之子口稅。

(乙) 出口稅 出口土貨於出口時，運銷外洋者，照繳出口稅，其稅率亦爲值百抽五。如係在國內行銷，則於出口稅外，並須加徵百分之二·五之復進口稅。

(丙) 船鈔 凡一百五十噸以上之船，每噸課銀四錢。一百五十噸以下之船，每噸課銀一

(丁) 減稅辦法 對於由中俄、中英、中法、中日陸邊進口之貨物，則均准按照進口稅則內所定稅率，減徵關稅三分之一。

(戊) 退稅制度 凡由外洋進口之貨物，如再運出，即將已徵之進口稅，如數以存票退還。其自甲通商口岸運至乙通商口岸，再行出洋之土貨，亦將已繳之復進口稅如數退還。

(己) 常關稅 凡帆運土貨及未經照繳子口稅之洋貨，於運經五十里內外常關或內地常關，應照納常關稅，其稅率爲百分之二·五。

因以上各種辦法及稅則，既均係依據條約協定，於通商章程之內而修改期限，復於條約內規定以十年爲期，且經註明若彼此未曾先行聲明更改，則課稅仍照前章完納，復俟十年再行更改。故曩昔我國關稅制度，在在受其束縛。自光緒二十八年至民國元年，雖已逾十年修改之期，而自民元至民六迭與各國商談催促，卒未得各國一致之同意。直待民六歐戰時，我國參列協約國，再與各國磋商，始得同意，於民國七年在滬召集各國代表，將進口稅則加以修改。以後民十一又加編訂，然僅爲貨價之提高，略增稅收而已。至出口稅則，則自咸豐八年修訂之後，其值百抽五之均一稅率及徵稅辦法，均沿用至民十八完成關稅自主時爲止，無甚變更。

海關開辦之始，原隸於前清理藩院，至咸豐十一年乃改隸於總理衙門。光緒二十七年復分隸於外、戶兩部。光緒三十二年乃設稅務處，管理各地海關監督及總稅務司。民國肇建，仍設稅務

處，而海關人事行政及徵稅業務之大權，實握於海關總稅務司之手。海關總稅務司之設，始於前清咸豐九年，初係由兩廣總督委任，迨咸豐十一年改屬於總理衙門，嗣於光緒二十七年改隸外務部，至光緒三十二年隸於稅務處。爲保證賠款及其他借款之償付，英國要求海關總稅務司必須由英人充任，而海關之業務及人事行政，悉由總稅務司指揮處理，相沿成習，故前清末季及民國初年，我國殆無關稅主權之可言。

二、關稅自主

關稅原爲保護國內產業之惟一堡壘，同時在我國財政上亦漸成爲最大之收入，無如我國稅則，久受條約之限制束縛，遂使國家財政及國民經濟，日益窘迫。民國初年，朝野人士均覺察關稅協定之種種弊害，而致力於關稅自主之運動。我國正式主張關稅自主運動，發軔於民國八年巴黎和會之時，但和會自認無權解決，乃於民國十年華盛頓會議時，中國代表復作正當之要求，但結果僅議決大綱，允分三步驟逐漸增高進口稅率至最高值百抽一二·五。嗣後我國曾派代表會同各國代表，在滬召開修改進口稅則委員會，辦理第一步驟，修正貨價之手續；而第二第三兩步驟之增稅辦法，則均未實行。

民國十四年在北京舉行關稅特別會議，由中國召集各國代表共同討論，當時中國代表根據九

國條約，尊重主權完整之精神，並為增進各友邦之睦誼起見，提出祛除關於稅則現行條約上之各種障礙，推行中國國定關稅定率條例，實行關稅自主之辦法，其要點有五：

(甲) 與議各國向中國政府正式聲明，尊重關稅自主，並承認解除現行條約中關於關稅之一切束縛。

(乙) 中國政府允將裁廢釐金與國定關稅定率條例同時實行，但至遲不過民國十八年一月一日。

(丙) 在未實行國定關稅定率條例以前，中國海關稅則照現行之值百抽五外，普通品加徵值百抽五之臨時附加稅；甲種奢侈品（即菸酒）加征值百抽三十之臨時附加稅；乙種奢侈品加徵值百抽二十之臨時附加稅。

(丁) 前項附加稅應自條約簽字之日起，三個月後即行開始徵收。

(戊) 關於前四項問題，應於條約簽字之日起，立即發生效力。

上項提議，連同中國先期公布之關稅定率條例及菸酒進口稅條例，作為提案，與附件同時提出。旋各國對於中國關稅自主原則大體承認；惟於實行方面，各國仍互有異詞。日美英先後提出議案，當經是年十一月十九日關稅特別會議第二次委員會會議通過，關於關稅自主之議決案如左：

『參與本會議各國代表議決通過下列所擬關稅自主條款，以便連同隨後議決之其他事項，加

入本會議將來所締條約以內。

『除中國外，各締約國茲承認中國有享受關稅自主之權利，應允解除各該國與中國間現行條約之關稅束縛，並允許中國國定關稅定率條例於一九二九年一月一日發生效力』。

同時中國代表並有左列之宣言：

『中華民國政府聲明裁撤釐金，與中國關稅定率條例同時施行，並聲明於一九二九年一月一日，須將釐金切實辦竣』。

經過此次關稅特別會議，我國在關稅上所得之利益，亦僅爲承認我國關稅自主之諾言，及實行附加稅兩事。此項附加稅又僅得參酌華府會議規定爲日用品徵百分之二·五，奢侈品徵百分之五。全國各關，係於民國十五年十月起次第施行。

國民政府於十六年四月，定都南京，鑒於協定關稅，足以阻礙產業之發展，首即自動宣告關稅自主，並頒布國定進口關稅暫行條例，裁撤國內通過稅條例，以示決心裁釐，由財政部設立國定稅則委員會，編擬稅則，以資準備。民國十七年六月全國統一告成，政府又對外宣言，鄭重聲明不平等條約之應廢止，平等及互尊重主權之新約應速締結。美國即最先對於我國修訂條約之願望，表示同情。政府遂授財政部長宋子文以全權，與美國全權代表馬克謨公使，於是年七月間在北平訂立關稅新約。該約第一條第一項內載，歷來中美兩國所訂立有效之條約內所載關於在中國進

出口貨物之稅率存票子口稅並船鈔等項之各條款，應即撤銷作廢，而應適用國家關稅完全自主之原則，惟締約國對於上述及有關係之事項，在彼此領土內享受之待遇，應與其他國享受之待遇毫無區別。又第二項內載締約國不論以何藉口，在本國領土內，不得向彼國人民所運輸進出口貨物勒收關稅或內地稅，或何項捐款超過本國人民或其他國人民所完納者，或有所區別。按上列條約，第一項條文爲承認中國關稅之自主。其第二項即爲無條件相互的最惠國條款。此後中美兩國俱有遵守此最惠國條款之義務，以符國際平等之原則。其後次第與英、法、德、比、義、挪威、荷蘭、瑞士、丹麥、葡萄牙、西班牙等國締結條約，大致相同。惟英國另有照會，請早將釐金常關稅等廢除。最後與日本所議立者，爲中日協定，係於十九年五月六日簽訂，關於承認中國關稅自主及平等待遇兩條款，與各國所訂者無異，另列有甲乙附表兩件。甲表所載，爲日本貨物，計有棉貨魚介及海產品麥粉雜品等項，其中一部份項目，係聲明維持訂約時所施行之稅率三年。又一部份項目，係聲明維持訂約時所施行之稅率一年。乙表所載，爲中國貨物，計有夏布綢緞繡貨等項，係聲明照訂約時所施行。奢侈品及類似物品之稅率減徵百分之三十。迄後至二十二年五月，原訂年限屆滿，該項附表遂告無效。

政府於民國十七年間既與各國締結關稅條約，遂將歷年所施行之均一值百抽五進口稅則，改爲差等稅率。先期於是年十二月七日公布，翌年（即十八年）二月一日施行。此項稅則係按各種

貨品之性質分級釐訂，計爲：（一）值百抽七·五；（二）值百抽十；（三）值百抽一二·五；（四）值百抽一五；（五）值百抽一七·五；（六）值百抽二二·五；（七）值百抽二七·五。此爲關稅自主後第一次釐訂之稅則。其以前對於進口貨物所徵之二·五附稅及奢侈品附加稅則於新稅則施行時取消。十九年二月，因金價暴漲，我國關稅收入一部份，係作償付外債及賠款之用，徵銀付金，不勝其換算之損失，故將關平銀兩稅則改爲關金單位稅則，對於進口貨物按關金徵稅第三次修改之進口稅則，係於十九年十二月公布，二十年一月一日實行，此實爲我國完成關稅自主之稅則。其稅率已由值百抽五起，最高達百抽五十，既寓保護產業之意，而於國家財政，尤裨益良多。是年內地釐金與鐵路貨捐實行裁撤。在海關方面，對於洋土貨所徵之子口稅及轉口土貨所徵之復進口稅，亦均廢除，同時並撤銷山海、津海、江海等五十里外常關十四處，及臨清、鳳陽、淮安、揚由等內地常關十三處，其江海、津海、九江等五十里內常關，至是年六月間亦一併裁撤，此皆爲履行裁釐諾言之設施。二十二年第四次修改稅則，參照國家財政及國內實業情形，統籌釐訂，其最高稅率達值百抽八十。二十三年七月第五次修改進口稅則，其中屬於增加稅率者，爲棉花、木材、五金、化學產品等；酌減稅率者，爲棉布類之印花紗織布疋及紙海產品等。稅則中之數量單位，亦自二十三年二月一日起，改用標準制。又向係免稅之洋米洋麥，在二十二年十二月間，規定徵稅之稅率，及價格低落之煤油汽油柴油，在二十三年四月間加增之稅率，

亦均編入本屆修改稅則之內。

出口稅則本爲前清咸豐八年所訂定，其稅率爲百分之五，僅於民國十五年間加徵二·五附稅，共合值百抽七·五，而原定稅率實已施行七十餘年，未加修改。民國二十年政府整理稅制，乃於是年六月將出口稅則通籌改訂一次，對於應行從價征稅者，仍訂爲值百抽七·五，其應從量徵稅之貨品，則照近年物價改按值百抽五釐定；並對若干製成品，體察貿易情形，不便增加稅率者，則依當時征收正稅之原額，約爲值百抽三規定其稅率。所有以前專案核定免稅之貨品，則悉仍舊貫，計爲茶、綢緞、金銀條塊、書籍、圖畫、傘、漆器、容器、繡貨、髮網、花邊等物，並於二十一年五月免徵生絲出口稅。該項稅則施行三年，適我國對外貿易日益衰落，遂於二十三年六月將出口稅則則復加修改，對於原料品暨食品在國外市場推銷最感困難者，如蛋品、豆類、花生油類、毛類、菸葉菸絲等，分別減稅；糖、酒、鮮凍魚、雜糧粉等分別免稅。其國內工藝製品宜予獎勵輸出者，如紙、夏布、毛、地毯、蓆、磁器、爆竹、橡皮製品、竹籐及木製品、景泰藍器等，均訂爲免稅品。計此次減免出口稅項，佔稅則六十餘號列，稅收損失雖鉅，而於興發國內產業，推廣海外貿易，頗有裨益。

關於出口之銀條銀塊，以前准予免稅，二十二年三月政府實行全國廢兩改元，認爲有保持白銀之必要，自是年四月六日起，所有報運出口之銀條、銀塊、銀錠及其他可供鑄幣之銀類，概應

照繳百分之二・二五出口稅，惟中央造幣廠廠條不在徵稅之列。至二十三年秋，美國實施購銀政策，海外銀價高漲，國內存銀出口數量激增，爲遏止白銀之大量外流起見，又將銀出口稅重行釐訂，所有銀本位幣，中央造幣廠廠條、大條、實銀及其他銀類之出口稅，均定爲百分之十，並另徵平衡稅。其銀本位幣及中央造幣廠廠條，得減去鑄費百分之二・二五。外國銀幣出口，則視同銀類，亦照徵出口稅及平衡稅，於二十三年十月十五日起實行。

我國爭回關稅主權之經過，歷時幾二十年，其終能底於有成者，實乃國民政府之革命精神，與合理步驟，及全國一致努力要求之功也。

我國關稅自主之後，關稅政策已漸由財政關稅，轉變爲保護關稅，但仍以財政關稅爲主，僅採適度之保護稅率，以扶助國內產業之合理發展。施行之後，成效顯著，自二十三年至廿六年，進口漸減，出口漸增，二十三年入超四億九千萬元，二十六年降爲一億一千餘萬元。進口貿易組成形態，隨關稅稅則之改進，亦有顯著演變。從前棉製品及米糧等，俱爲輸入大宗，嗣後則鋼鐵機器及工具等輸入激增。茲將各類進口貨物所佔進口總值之百分比，列表於下以明之：

年 份	建設器材	一般工業原料	民生用品	奢侈品或非必需品
民國二十二年	一六・一〇	二三・七八	四九・八二	一〇・三〇

二十三年	二二・八三	二八・〇三	三七・二〇	一一・九四
二十四年	二四・〇四	二三・二三	四三・四五	九・二八
二十五年	二七・三一	二六・一一	三七・四〇	九・一八
二十六年	二八・八七	二四・五九	三七・二九	九・二五

在關務機構方面，國民政府在粵成立時，於財政部內設稅務總處，管理關稅事宜。十六年奠都南京，財政部設關稅處，旋改組爲關務署。先是北京政府既以財政部總攬度支，而管理全國海關之稅務處，始終與財政部並峙，本爲畸形之組織，十七年國民政府北伐完成，撤銷稅務處，由關務署接收辦理，海關總稅務司歸關務署直轄，承財政部及關務署之命，管轄全國各關稅務司，於是全國關務行政，遂告統一。

三、抗戰期間之關政

我國自恢復關稅自主以後，疊將進出口稅則，加以修改，積極運用關稅政策，以期保護國內產業，推廣對外貿易。正當稅收增進，緝私已著成效之際，日本遂迫不及待，稱兵佔領瀋陽，割據東北，二十四年秋間更脅迫華北一帶，海關巡艦解除武裝，緝私職務不克執行，私販因將大宗

私貨由大連一帶運至秦皇島等處，轉入北甯津浦兩鐵路分運各處銷售。統計自二十四年八月一日起至二十五年五月十日止，十個月間，私貨運入華北輾轉南運偷漏稅款達三千餘萬元之鉅。不獨損害稅收，且使正當商業亦受重大打擊。國民政府前爲厲行杜緝私運，保障正當商民起見，曾於二十三年頒布海關緝私條例。是時鑒於華北走私情形之嚴重，復於二十五年頒布懲治偷漏關稅暫行條例，對於走私人犯於緝私條例所訂行政處分之外，依法嚴懲，一面訂定防止路運走私辦法，與稽查進口貨物運銷暫行章程，設置海關防止路運走私稽查總處於南京，防止公路內河私運稽查總處於濟南，另於鐵路公路及內河各重要站口設置稽查處，規定人造絲酒類糖類等貨，爲應行稽查之進口貨物，凡轉運各處銷售者，應向海關繳驗納稅證據，加領運銷執照，方得起運。上述各項法令施行後，從前漏稅貨物如糖人造絲等項合法進口，逐漸增加。至二十六年春夏之交，關稅損失較上年私運最盛之時，已減百分之八十，對於制止走私之措施，頗著成效。

七七事變，抗戰軍興，增裕戰時財政與保存軍需物資，並爲當前要務。政府於二十六年十月一日頒行海關轉口稅整理辦法，除由往來通商口岸間之輪船及航空機運輸之貨物，照前征收轉口稅外，其由民船鐵路公路輪船及航空機運輸往來通商口岸，及通商口岸與內地，暨內地與內地間之土貨，亦均開徵轉口稅，以裕收入，并將與軍事有關之物資，如米麥糧食錫等施行出口禁令，以資保持，而防資敵。二十七年四月間爲穩定法幣匯價爭取外匯計，又頒定出口貨物售結外匯

辦法，指定桐油、豬鬃等二十四種爲應結外匯之貨品，依法應將所售之貨價以外幣計算，售與中國銀行或交通銀行，並將取得之承購外匯證明書，提交海關查驗，方准報運出口。同年十月爲厲行對敵經濟封鎖計，復頒布查禁敵貨條例及禁運資敵物品條例，對於敵貨之進口及可資敵用貨物之出口，均予嚴禁。

二十八年秋，抗戰已入第三年，以法幣匯價之動盪，引起取締奢侈品進口之需要，因于七月間，頒行非常時期禁止進口物品辦法，就舶來品中選擇非抗戰建設及民生必需之物品，共計一百六十八稅則號列，規定爲禁止進口物品，非經政府特許，不得輸入。復于八月間，頒行防止水陸空私運特種物品進出口辦法，以防金銀及法幣之私運出口，與依法應以禁止進口或出口各項物品之私運。同時爲充裕後方物資，於二十八年九月規定進口貨物減稅辦法，凡未經禁止輸入之洋貨，准由商人照二十三年進口稅則，原訂稅率繳納三分之一關稅報運進口。并於二十九年三十年，先後規定洋米、汽油、柴油暫准免稅進口。太平洋戰事爆發後，更進一步廢止抗戰初期頒行之查禁敵貨條例，禁運資敵物品條例，及非常時期禁止進口物品辦法，歸納爲戰時管理進口出口物品條例，對於輸入輸出之管制，悉以我國戰時是否需要爲依歸，并選擇一部份與衣着及醫藥有關之貨品，如呢絨糖精等，增訂爲減稅進口品目。

三十一年四月，爲取消各省對貨稅捐，便利商運，開征戰時消費稅，同時取消轉口稅。同年

八月，復將國貨戰時消費稅征稅品目及稅率暨稽征方法，重予調整，規定分省征稅辦法，並將征稅品目減爲棉花絲麻等十九種。

抗戰後期，因美國積極作戰，並擴大援助各同盟國家，我國西南國際貨運，已漸有轉機。飛越喜馬拉雅山駝峯之巨機，空運線之確立，及印度至雲南開麗都公路（嗣國府明令稱史迪威公路，以紀念興建該路之美國史迪威將軍）之打通，使我國一度被隔絕之進出口運輸，重復甦生。各種戰時需要物資，漸能源源輸入，而滯積已久之出口貨物，亦可利用回空車機，陸續運出。同時多數日用必需品，由於數年封鎖中之迫切需要，已漸由國內工業大量出產。是時抗戰已歷六年，庫支浩大，增加稅收藉以平衡預算，已爲當務之急。進口稅則從量部份，爲適應物價波動，平均商民納稅負擔，增裕關稅收入。自三十二年一月十六日起，一律改行從價稅制。三十三年一月復將一部份減稅進口物品恢復增收全稅，並將一度減少品目，改爲分省征收之戰時消費稅，恢復不分省區辦法，凡屬應稅貨品，照征戰時消費稅一次，并酌增品目藉增收入，以資挹注。計三十二年征起，關稅三億五千餘萬元，戰時消費稅七億二千餘萬元；三十三年收數激增，計關稅七億六千餘萬元，戰時消費稅二十二億一千餘萬元，對於戰時財政。實多裨助。惟戰時消費稅雖無物物課稅重疊征收之弊。而在運程中稽征勢須查驗舟車，對於商旅貨運，不能謂無影響，故於三十四年一月間將戰時消費稅全部裁撤。