

近代中国海关 与中国财政

戴一峰 著

厦门大学出版社

序 言

陈诗启

以外籍税务司为管理核心的近代中国海关，是个包罗万象的行政机关，它的职责和活动范围非常广泛。就我们接触到的资料，主要的有海关关税和对外贸易的监督管理，外债和内债的管理，包括港务、航政如灯塔、浮标、引水、检疫等的海务管理，还管理邮政、同文馆，为清政府开拓近代外交，倡办新式海军等洋务，此外还从事大量的业余外交活动，等等。海关行政所以出现这种情况，是海关的特定任务所决定的。

近代中国海关，一向是在英国控制下的国际官厅，英国在海关外籍税务司制度建立的过程中，便力图把海关建成英国对华关系的基石。为了巩固、发展、扩大这个基石，单单依靠管理税务，监督对外贸易，还远远不够；它必须在政治、经济、军事、文化等领域进行活动，最大限度地扩大自身的权力，才能强化对清政府的影响力，引导清政府朝向英国利益方面发展。基于这一任务，总税务司赫德一再重复说：“他绝不是采取狭隘的工作职务的观点，凡是促进商业、工业和地方繁荣的事都要做”。（《中国沿海灯塔志》页1）他认为：“我所管理的机构虽然叫做海关，但是它的范围是广泛的，它的目的是在最大可能方面为中国做有益的工作”（赫德致索尔兹伯里函）。只有这样，才能充分地发挥基石的作用，发展英国的在华权益。

近代中国海关作为一个税务行政机关，当然要抓紧税务工作，“把那项工作做好应该是他们（税务司）的主要任务”（总税务司通札语）。这不仅是中国政府指定做的工作，而且做好了这项工作，才能保证税收的源源增加，为其他工作、活动提供雄厚的经济基础。这是扩大海关权力，巩固发展英国对华关系基石的根本企图。

基于此，海关极力整顿关税，力争打进地方官员管理的常税、厘金领域，扩大税源；并以掌握的海关税收为基础，打进庞大的外债领域。到辛亥革命时，又乘着中国政局的混乱，把一向掌握在清政府海关监督手中的税款保管权也剥夺过去。它运用庞大的税款，为北洋政府发行内债。北洋政府为了支持蹶蹶的财政，罗掘内战经费，把田赋以外的税源和可能挤出的款项，尽可能地拨交总税务司，充当发行内债的基金。总税务司利用庞大的财力，和买办阶级结合起来，垄断了北洋政府的财政。结果，海关成为北洋政府太上财政部，总税务司成为太上财政总长。海关势力所以能够渗透进中国的各个领域，除了列强特别是英国的强大后盾以外，主要就是借助于庞大的财政权力。由这种权力支持的各个领域的综合力量，反过来加强了海关外籍税务司制度，巩固、发展了英国对华关系的基石。所以海关和财政的紧密关系，影响深远，作用很大。本书对于这个发展过程，从纵的和横的两方面加以阐述，可供研究中国近代史、海关史、经济史、特别是财政史的同志参考。

戴一峰同志在中国海关史研究中心工作多年，撰写了不少有关近代海关史的论文，曾经作为访问学者到菲律宾作过经济史的研究，主持了厦门海关和中国海关史研究中心合作整理厦门海关旧档案的业务工作。本书就是在此基础上撰写的。如上所述，近代中国海关的行政范围广泛，职责庞杂，它管理的各个部门专业性都很强，必须进行专门的研究，才能取得良好的结果。因此，撰写海关各部门的专门史，是海关史研究的方向。戴一峰同志这一

著作，正是朝着这个方向进行研究的发端。我们热切希望青年学者们参加此项研究的行列，把大片中国海关史的研究荒漠迅速开拓起来，为开放改革作出扎扎实实的贡献！

1992年12月31日

目 录

序言	陈诗启
导言	(1)

上编 中国近代海关的历史沿革及其与中国 财政关系的演进

第一章 晚清时期的海关与财政	(3)
第一节 清咸同年间近代海关的建立与清政府的财政	(3)
一、中西贸易管理征税体制的演化与上海近代海关的建立	(3)
二、各口近代海关的建立与外籍税务司制度的形成	(11)
三、近代海关创建时期对清政府财政的影响	(23)
第二节 海关“独立王国”的营造及其对清政府财政的 影响	(28)
一、赫德与海关“独立王国”的营造	(28)
二、海关对清政府财政影响的进一步发展	(37)
第三节 甲午战后海关权势的急剧扩张及其对清政府财 源的进一步染指	(46)
一、遍布全国的海关网	(47)
二、海关与列强对清政府财政控制权的争夺	(54)

第二章 民国时期的海关与财政	(60)
第一节 辛亥革命期间总税务司对海关税款保管支配权的侵夺	(60)
第二节 海关与列强对北洋政府财政的控制	(68)
第三节 国民党政府时期的关税自主与国定税则	(74)
第四节 海关权势的衰落与列强控制中国财政手段的变更	(79)

下编 中国近代海关与中国财政关系面面观

第三章 海关与常关	(89)
第一节 海关与常关的分化	(89)
第二节 海关对粤海常关权力的侵夺	(100)
第三节 清末的海关兼管常关	(109)
第四节 海关与常关关系析论	(120)
第四章 海关与厘金制度	(131)
第一节 子口税与厘金	(131)
第二节 海关与鸦片税厘并征	(149)
第三节 甲午战后海关对厘金征收权的进一步侵夺	(160)
第四节 海关与裁厘加税	(172)
第五章 海关与内外债及赔款	(186)
第一节 草创时期的海关与债赔的关系	(186)
第二节 甲午战前海关与外债关系的发展	(192)
第三节 海关与英国在华金融势力的联盟	(199)
第四节 海关与甲午战争借款	(207)
第五节 海关与庚子赔款	(216)
第六节 关税保管支配权丧失后债赔偿付方式的变更	(224)

第七节 海关与北洋政府时期的内债·····	(232)
第八节 海关与国民党政府时期的内外债·····	(242)
第六章 海关与晚清的财政整顿和改革 ·····	(252)
第一节 晚清财政体制的演化·····	(252)
第二节 海关总税务司的“改革蓝图”与活动·····	(260)
一、“局外旁观论”与对海关内部整顿的改造·····	(260)
二、甲午战后对清政府对政整顿的插手·····	(268)
第三节 海关总税务司与币制改革·····	(276)
一、清代币制与甲午战前的改革·····	(276)
二、甲午战后的币制改革·····	(288)
第七章 综论：如何评价近代中国海关与中国财政的关系 ·····	(299)
附录一：中国租借地海关的行政管理与关税制度·····	(311)
附录二：西南边疆地区的关税制度·····	(315)
附录三：东北地区的关税制度·····	(319)
附录四：近代中外陆路通商关税制度·····	(325)
附录五：参考文献目录·····	(340)
后记·····	(358)

统计表目录

表一：1864—1894年海关税收统计表·····	(41)
表二：1885—1894年海关税收占岁入总额比重表·····	(43)
表三：北洋政府时期关税收入统计表（1912—1926年） ·····	(69)

表四：北洋政府时期岁入预算中关税所占比重	(69)
表五：1929—1937年关税收入及其在财政岁入中所占比重	(79)
表六：鸦片战争前四海关征税定额	(95)
表七：九龙、拱北二关税收统计表（1888—1911年） ...	(108)
表八：清末海关兼管常关统计表.....	(115)
表九：海关兼管之常关历年税收统计表（1902—1910年）	(123)
表十：1875年各口进口货子口税单数及其价值统计表 ...	(135)
表十一：厦门口岸对运入内地主要货物征收的厘金额.....	(140)
表十二：各通商口岸鸦片厘捐征收额.....	(151)
表十三：历年鸦片厘金收入统计表（1887—1917年） ...	(158)
表十四：苏淞两局历年拨付英德续借款厘金数.....	(171)
表十五：浙东、九江两处厘局历年拨付英德续借款厘金数	(171)
表十六：1861—1866年各关扣还英法赔款数	(189)
表十七：1861—1894年关税偿还外债统计表	(198)
表十八：关税摊还俄法英德四国借款统计表（1896—1910年）	(215)
表十九：关税摊还庚子赔款统计表（1902—1910年） ...	(223)
表二十：各省关每年摊还俄法英德借款一览表.....	(224)
表二十一：1896—1910年关税偿付外债赔款统计表	(229)
表二十二：1912—1926年海、常关税偿付外债赔款统计表	(230)
表二十三：1917—1926年关税拨充内债基金数统计表 ...	(239)
表二十四：北洋政府时期无确实担保外债一览表.....	(248)
表二十五：美麦借款偿还本息一览表.....	(251)

导 言

众所周知，中国近代海关是一个奇特的机构，它名义上隶属于中国政府，实际上却长期为外籍税务人员（即洋员）所把持，推行一整套外籍税务司制度，被人称为“国际官厅”。

在长达近百年的近代中国，海关曾把它的触角伸向中国的政治、经济、军事和文化等各领域，留下深浅不同的印记。对此，作为海关缔造者的总税务司赫德，就曾以得意的语气说：“我所主持的工作叫做海关事务，但它的范围是广泛的，它的目标是尽可能在各方面为中国多办好事。”^①“为中国多办好事”是冠冕堂皇之言，但“尽可能”扩展海关权势，介入中国“各方面”，则确有其事。

然而，我们不禁要问：为什么中国近代海关能有如此大的能耐，能有如此奇特的历史“业绩”？答案自然不止一条。中国近代海关是近代中外关系历史演化的产物，它的发生、发展及其在近代中国历史舞台上的种种表演，都是近代中国内外部诸多因素交错合成的结果。不过，当我们纵观中国近代海关的历史发展时，不难发现，在海关与近代中国各领域的多角关系中，有一种关系始终占着主导的地位，那就是海关与中国财政的关系。在某种程度上，它是其它关系产生和发展的基础。

首先，近代西方列强对中国的侵略，最主要的和最本质的仍

^① 《总税务司在北京》，页 619。

是对中国财政经济命脉的控制。而海关正是侵华列强控制中国财政经济命脉的大本营和重要工具。

其次，在近代中国，海关插手外交使团的派遣，插手近代邮政的开办，插手同文馆的开设，插手近代海军的创建，插手沿海、沿江航标设施的建设，凡此种种，无一不倚靠它所控制的财源。

因而，在中国近代海关的发展史中，海关与财政的关系一直占着最重要的一页。把握这一关系，才能准确把握海关的真实面貌。这就是本书的立足点。

中国近代海关与中国财政的关系，从纵的角度来考察，自然是一部海关逐步加深对中国财政控制的历史。从列强侵夺中国海关行政大权到海关总税务司成为中国政府的财政“太上皇”，其间经历了一段不算太短的历史过程。它与列强对华侵略的不断强化同步而行，也与近代中国半殖民地化的不断加深同步而行。在此期间，海关沿着两条路走向它的目标：一是不断扩展其征税范围和权力；一是不断密切其与外债、赔款的关系。前者使它愈来愈多地囊括中国的税源，成为中国财政收入之支柱；后者则使它愈来愈紧地与侵华金融资本相勾结，极尽操纵中国财政经济命脉之能事。在这一历史进程的不同阶段，海关所扮演的角色与发挥的作用也有所变化。揭示这一历史进程，理清它行进的辙印，便构成了本书的上篇（即第一、二章）。

从横的角度看，海关与中国财政的关系又是一种多方位的展开。举凡海关与近代榷关系统分化演进的关系，海关与近代厘金制度演化的关系，海关与近代历次财政整顿和改革的关系，海关与近代中国内外债及赔款的关系，海关与近代侵华列强改造中国财政体制的关系等等，构成了海关与财政关系丰富而复杂的内容。对这些关系的细部剖析，可以弥补纵的粗线条考察之不足。这构成了本书的下篇（即第三、四、五、六章）。

本书的第七章则是对全书的一个总结。其中心议题是分析、评

价中国近代海关在中国财政历史演化中的作用和影响。这构成了对中国近代海关历史评价的一个重要内容，也构成了对近代中西关系历史评价的一个重要内容。

由于篇幅限制，我们抽掉了原书稿中的“海关与关税制度”一章。但鉴于近代侵华列强强加给中国的不平等的关税制度是中国海关运作的主要依据，特从笔者已发表的论文中摘录较少为学界涉及的部分内容，附于书后，以资参考。是为本书之附录一至四。

上 编

中国近代海关的历史沿革及其 与中国财政关系的演进

第一章 晚清时期的海关与财政

第一节 清咸同年间近代海关的建立与清政府的财政

一、中西贸易管理征税体制的演化与上海近代海关的建立

中国近代海关的建立，乃是鸦片战争前后中西贸易交通格局演化的产物。我们知道，早在康熙二十三至二十四年（1684—1685年）清政府在台湾平定、海禁解严之后，便在沿海广东、福建、浙江和江南四省设立了粤、闽、浙、江四海关，史称四樞关。四个海关属户部管辖，负责四个港口“海洋贸易”的管理征税事宜。然至乾隆二十二年（1757年），清政府为抑制外商扩大北方口岸贸易的企图，下令西洋船只“只许在广东收泊交易”，将中西贸易限于广东一口。^①这种局面一直维持到鸦片战争的爆发。在此期间，清政府对中西贸易的管理形成一套完整的制度，即粤海关的关税制度和公行的保商制度。西人称之为“广州通商制度”。

广州通商制度本质上乃是封建政治权力与封建垄断商业资本结合的产物。它在运行机制上的突出特点之一，便是粤海关和公

^① 《东华录》，乾隆二十二年十一月戊戌。

行的双重架构：粤海关负责查稽征税、造册报解；公行则负责担保外商，代外商报关纳税，并管束外商的居留行为，成为清政府与外商的中介。

尽管清政府实行广州通商制度带有防范、抵制外商侵略的目的，体现了清政府以官制商、以商制夷的驭夷政策，但由于这一制度自身的腐败与落伍，它并未能有效地防范和抵制外国入侵。早在鸦片战争前，行商便因“行欠”累累而堕落后为外商的依附，中西贸易支配权已落入外商手中，公行制度濒临崩溃。而粤海关的关税制度也因管理无力、贪污贿赂公行而弊窦丛生。外商公然走私漏税。从事种种非法贸易，清政府貌似严格的贸易限制已形同具文。^①

鸦片战争后，中西贸易关系发生极大变化。由于《南京条约》等一系列不平等条约的签订，清政府中西贸易管理征税旧体制已解体，取而代之的是一个新的管理征税体制。其主要内容可归结如下：

其一，废除了公行保商制度，允准外商前往各通商口岸，“勿论与何商交易，均听其便。”^②取代公行保商制度的是领事监督制度。即由外国政府在各通商口岸设立领事官，管理该国商人，负责监督该国船只的报关、结关及交纳税饷等事宜。外商船只进港后，将船牌、舱口单、报单等交领事查阅收贮，再由领事行文通知该口海关，以资抽验。进口卸货和出口下货之日，外商先期通报领事，由领事转报海关“共同查验”。遇到海关人员与外商对验货发生争执，亦由领事出面干预、核断。外商船只运货进口或贩货出口，在交纳税饷后，由海关发给完税红单。外商将完税红单交领事验明，方准发还船牌，令行出口。^③此外，中英签订的五口

① 参阅《十九世纪西方资本主义对中国的经济侵略》，页33—53。

② 《中外旧约章汇编》第1册，页31。

③ 同上书，页40—42，页51—56，页58—64。

通商章程等条约中还约定，由英国领事担保英国船只，并协助海关稽查走私，对来往各口之英商“加意约束，四面察看，以杜弊端。”^①

其二，废除了粤海关关税制度，建立了协定关税制度。1842年签订的《南京条约》规定：“应纳进口、出口货税、餉费，均宜秉公愚定则例。”这原并不含有双方协议而制定税则之意。但在1843年中英谈判五口通商章程，实际制定税则时，税则都是先由英方代表团的中文秘书罗伯聃(Robert Thow)提出的。谈判结果，清政府谈判代表耆英等人除了对少数几项货物的税章作了修改外，几乎全部接受了英方的提案。^②这就在实际上默认了协定税则原则。以后，1844年的中美《望厦条约》规定：“倘中国日后欲将税例更变，须与合众国领事等官议允。”中法《黄埔条约》则规定：“如将来改变则例，应与佛兰西会通议允后，方可酌改。”^③这就把协定关税制度以条约形式确定下来了。

显而易见，在新旧体制交替中，粤海关与公行这一旧的双重架构，已被通商五口海关与领事这一新的双重架构所取代。而在新的双重架构中，领事不但取代原有行商的职能，并且大大超越了它。各口海关的管理征税大权在很大程度上受到领事监督制度的制约。因而，在新体制中，领事与海关相比显然居主导地位。领事与海关的这一关系，在当时中西贸易发展最迅速的上海，表现得最为突出。

上海开埠后，由于中西贸易的迅速发展，江海关关道在“离关二里路之扬泾浜以北，新设盘验所一处，专查各国商船货税。”^④然办理关务手续则仍在江海关内进行。1845年，英国驻上海领事

① 《中外旧约章汇编》第1册，页43，页37。

② 《沿革史》，页8。

③ 《中外旧约章汇编》第1册，页51，页59。

④ 《夷务始末补遗》页84。

在洋泾浜以北建立了英租界。不久，又诱使兼管江海关的上海道台在英租界内设立了一个独立的征税机构“专司西洋各国商船科务”，时称“新关”。^①新关显然已具有近代海关之雏形。然新关之设于英租界内，则只是为了便于英领事“实施监督”、“遏制流弊”，^②即为了便于英领事对海关业务的干预。

总之，鸦片战争后以不平等条约为背景建立起来的中西贸易管理征税新体制，表明外国侵略者已从外部干预和一定程度上左右了中国海关管理征税职能的行使。对此，侵略者是很满意的。南京条约的炮制者璞鼎查（Pottinger·II）便宣称：“只有凭借这种经常的监督和必要的干涉，才能防止流弊。”^③至于清政府，则满足于实行领事监督制度可以用领事取代行商，“以专责成”。并认为这样一来“不惟书役无从染指，即洋商亦无从分肥。”^④这充分表明，鸦片战争后中西贸易管理征税新体制的建立，一方面固然是侵华列强为控制中西贸易管理权而筹划的，另一方面也反映出清政府在公行制度废除后，对管束外商、制止走私已计无所出，不得不依赖外力以保全税饷。

尽管侵华列强和清政府双方对鸦片战争后建立起来的新体制似乎均感满意，但鸦片战争后中西贸易发展所出现的畸形格局却很快冲垮了这一新体制。

五口开放通商后，中国市场大门被打开，外国商人怀着发财之梦，蜂涌而来。在华外商人数和洋行数量急剧上升。据不完全统计，1841年在华外国人数为230名，1843年增加到352名。1950年，仅男性外国人便有994名（不包括澳门数字）。至于洋行数量，1841年仅39家，1855年便增加到219家。^⑤但贸易前景并不象侵

① 《同治上海县志》卷二，海关。

② 《沿革史》，页85。

③ 《沿革史》，页88。

④ 《道光夷务》卷67，页2647；《第二次鸦片战争》（一），页376。

⑤ 《关系史》卷1，页389—390。

略者所假想的那样乐观。在五口通商后的十余年间，中西贸易出现两个突出的特点：第一，洋货对华倾销陷入困境，滞销现象普遍而且严重地发生。第二，非法贸易、走私漏税活动猖獗盛行。

这一贸易格局引起侵华列强的极大反响。中西贸易困境使外商感到恐慌和不满，他们纷纷将此归于中国市场开放度不够，认为清政府没有老老实实遵守不平等条约，以至条约给予外商的种种特权不能充分实现。因而，外商强烈要求：（1）扩大对华商务，迫使清政府最大限度开放市场；（2）加强对清政府的有效监督和控制，以保证外商在华特权的充分实现。^①这些侵略要求导致了英美两国驻华公使在五十年代初期的所谓修约活动。与此同时，侵略者还寻求扩大和加强对清政府中西贸易管理征税体制的监督和控制在。于是中国海关自然成了列强觊觎之目标。而非法贸易、走私活动的猖獗则成了列强藉以行动的借口。一时间西方在华官员、商人围绕此事的议论纷纷扬扬，而其共同的一点则是大肆渲染中国海关的腐败无能，把外商猖狂从事非法贸易、走私逃税的罪恶活动完全归因于海关管理之不善、关员素质之低劣。这种“贼喊捉贼”的伎俩当然并无高明之处。我们只要想一想在鸦片战争后建立的中西贸易管理征税新体制中，是领事居主导地位，没有领事的首肯，海关根本无法顺利完成稽私，征税作业，“甚至连以任何方式打听一下航口单是否准确无误也不行”；^②那么，走私猖獗盛行的主要原因在哪里，不是昭然若揭了吗？事实上，当时侵略者竭力将外商走私活动之猖獗归因于海关官员的贪污腐败，用意无非在于导出这样一个结论：中国人不能管好海关，唯有让外国人来“帮助”管理。这一切，在中国近代海关蓝图的设计者阿礼国（R·Alcock）身上，得到集中而突出的表现。

早在四十年代末，时任驻上海英领事的阿礼国便在给英国外

① 参阅《美国人在东亚》，页185；《中国通与英国外交部》，页7—8，页15。

② 《关系史》卷2，页11。