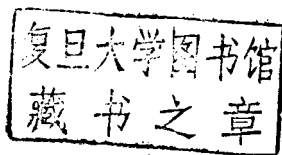


中国近代海关史

(民国部分)

陈诗启著



FUDAN B0001029970714 复旦图书馆

人民出版社

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规定	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涨和 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 政二方针》	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和日本的阻挠	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

第十六章	国民党内部的矛盾斗争与海关的分裂。总税务司梅乐和维护海关“完整性”的活动	259
第一节	国民党内部军事集团的矛盾斗争和阎锡山劫持津海关。梅乐和维护海关“完整性”的呈文	259
第二节	两广另立国民政府和海关再次面临分裂危机	262
第三节	福建成立人民革命政府,海关第三次面临分裂危机	265
第十七章	海关行政组织的发展	269
第一节	总税务司署奉命南迁及其组织的完备	269
第二节	海关监督权力进一步削弱及其任命的变化	276
第三节	通商口岸及通商贸易地方不断增加和海关的增设	278
第四节	各口海关组织的发展	283
第十八章	海关人事管理制度的严密	288
第一节	典职科和海关职员的重新调整及其等级	288
第二节	海关人事管理制度的基本要点	291
第三节	培养税务华员的税务专门学校	302
第四节	税专扩办外勤班和内勤班	307
第五节	关务署设置视察员及行政考察员制度	308
第十九章	日本大举入侵东北和东北海关的沦丧。“华北特殊化”和规模空前的武装走私狂潮	315
第一节	“九一八”事变和“满洲国”的成立。国民政府对东北海关的处置	315
第二节	日本假借伪满洲国名义劫夺东北海关	319
第三节	国民政府财政部关于东北及大连海关问题的声明	326
第四节	总税务司梅乐和制定中日开战时中国海关“中立”的原则	330
第五节	1935年5月日本侵略势力伸向华北和“华北特殊化”	331
第六节	日本在华北、华东、东南掀起规模空前的走私狂潮	334

第二十章	海关缉私问题	342
第一节	外籍税务司制度建立后海关缉私工作的回顾	342
第二节	20 世纪 30 年代的走私狂潮和海关缉私制度的建立	344
第三节	海上缉私舰艇的设置和海上缉私力量的加强	347
第四节	关警的组织加强了陆路边境的缉私工作	349
第五节	加强民船管理	350
第六节	1936 年严密铁路运输的稽查	352
第七节	随着华北走私狂潮的泛滥, 财政部实行严厉的缉私 办法	354
第八节	海关管理经过边境铁路公路运输货物办法	356
第九节	国民政府加强内地缉私工作	358
第十节	海关对于私货的处理及充公罚款的配解	360
第二十一章	海关的财政。国民政府利用总税务司的关税 担保发行庞大的内债	362
第一节	海关的会计制度	362
第二节	海关税款的分合	368
第三节	近代中国货币的庞杂和海关记账单位的更改	369
第四节	国民政府利用总税务司的关税担保发行大量内债	371
第二十二章	中国近代的海关税则和国定税则的修改摆脱 不了列强的掣肘	377
第一节	30 年代的海关税则	377
第二节	历次国定进口税则的修订摆脱不了列强的掣肘	379
第二十三章	《海关法规汇编》的刊布	383
第一节	《海关法规汇编》的编纂和出版及其涵盖内容	383
第二节	关于船只进口报关、卸货、进口货物报关等手续及 进口税缴纳问题的规定	385
第三节	关于保税货物问题的规定	390

第四节	关于出口税和出口货物报关手续问题的规定	392
第五节	关于复出口、转口、转船及退关货物、退税办法的规定	394
第六节	转口税及转口贸易	396
第七节	关于内港行轮规则及航海民船管制的规定	397
第八节	海关代征的码头、浚河、统税等项捐税的规定	399
第九节	驻华外国使领馆人员用品免税办法的规定	400
第十节	关于船只结关手续的规定	402
第十一节	关于纳税手续的规定	405
第十二节	关于违禁品及禁止或限制运输品规定概略	406
第二十四章	抗日战争爆发,总税务司奉命厉行战时措施。 总税务司署留驻上海公共租界	408
第一节	抗日战争爆发和总税务司奉命厉行战时措施	408
第二节	国民政府迁驻重庆和总税务司署留驻上海公共租界	410
第三节	税务督察专员的设置	411
第二十五章	日本侵夺沦陷区海关税款保管权和英日关于中国海关问题的非法协定。日伪接管江 海关	413
第一节	日本侵夺沦陷区海关税款保管权的先行步骤——侵 夺津海关和秦皇岛海关税款保管权和总税务司的妥 协活动	413
第二节	英日非法签订《关于中国海关问题的协定》	421
第三节	国民政府对《协定》的声明。伪政权接管江海关和江 海关华员的抗日护关运动	431
第二十六章	适应战时的缉私措施	437
第一节	适应战时环境,实行统一缉私办法	437
第二节	组织缉私署	439
第三节	加强国内贸易民船的管理	441

第二十七章	太平洋战争爆发和总税务司署的分裂。美员李度出任总税务司和华员丁贵堂擢升副总税务司及其开拓新疆海关。重庆区税务员改善待遇运动	442
第一节	太平洋战争爆发,日伪接管上海总税务司署。国民政府任命周骊代行总税务司职务,在重庆另立总税务司署	442
第二节	英美在华势力的消长和美籍李度取代英人为总税务司。华员丁贵堂擢升为副总税务司及其开拓新疆海关	444
第三节	重庆区税务员改善待遇运动	445
第二十八章	适应战时需要海关关税制度的变革和海关任务的转变。外债赔款的停付和海关《公库法》的施行。各国声明放弃庚子赔款	448
第一节	海关进出口税则的修订	448
第二节	转口税的整理	449
第三节	转口税的裁撤和战时消费税的开征	450
第四节	海关任务的转变	452
第五节	外债赔款的停付,改行摊存办法	453
第六节	海关《公库法》的施行和海关税款保管权的最后收回	455
第七节	外债赔款担保问题的变化和各国声明放弃庚子赔款	458
第二十九章	解放区海关的建立和发展	461
第一节	革命根据地的赤白贸易和雏形海关机构的建立	461
第二节	中央苏区的关税处	463
第三节	解放区政府相继发布出入境货物稽征条例	464
第四节	华东财办工商部发布《关于调整海关机构的指示》	466

第三十章	抗战胜利后国民党政府接管敌伪海关和海关重心的转移。外籍税务司海关制度的衰落及其最后消失	468
第一节	抗战胜利后国民党政府接管敌伪海关和海关重心的转移	468
第二节	抗战爆发以来进出口税则的修改和出口税的废止	469
第三节	华南的军人走私和宪兵配属海关缉私	470
第四节	1948 年中港、中澳《关务协定》的签订	472
第五节	关员生活待遇急剧下降和舞弊现象的发展	474
第六节	总税务司署伦敦办事处的裁撤	475
第七节	在全国解放形势下外籍税务司制度的最后消失	476

附录一	民国元年至二十三年海常各关税收总数收支表	479
-----	----------------------------	-----

附录二	1912—1948 年海关职员人数统计表	511
-----	----------------------------	-----

附录三

一	税款归还债赔各款办法八条(亦称“管理税收联合委员会办法”)	521
二	九国间关于中国关税税则之条约	522
三	财政总长周自齐为筹拟拨付整理内债暨九六债券基金呈大总统文	525
四	训令各海关监督,为关于东三省海关移设关内征税详细办法,已奉院令核准,仰遵照,并由署令总税务司文	526
五		
1.	关务署训令总税务司,发关制审查会议决案,仰遵照执行文	530
2.	财政部关务署令第三〇九号令总税务司梅乐和	535
3.	总税务司致关务署函	535
4.	指令总税务司准将改善关制审查委员会会议决案第九项	

甲乙两条如拟修改文·····	536
5. 总税务司通令第三八九九号·····	536
6. 关务署复函·····	538
六 《出口税则暂行章程》·····	539
七	
1. 指令总税务司,为《会讯章程》现已无效,仰即知照文·····	540
2. 财政部咨外交部,为抄附海关充公处罚办法咨复查照文 ·····	542
八 呈行行政院为自二十年四月一日起,取消海关退税存票 办法,除训令遵办外,仰鉴核备案·····	544
九 指令总税务司,令准扬由、风阳两关监督名称改为税务 司文·····	544
十 指令总税务司,为令准裁撤思茅关监督一职文·····	546
十一 海关接管五内外常关改设海关分卡酌定去留清单·····	548
十二 梅乐和:海关历任总税务司政策之沿革及将来行政之 方针·····	551
附录四 主要征引书目·····	560
附录五	
一 《历史研究》鼓舞了我的中国海关史的研究·····	565
二 1995年5月4日在香港中文大学主办的中国海关史第三 次国际学术研讨会欢迎宴会上的讲话·····	569
三 《中国海关史论文集》序·····	572
四 《东印度公司对华贸易编年史》出版缘起·····	573
五 《赫德与中国海关》译序·····	575
六 《李泰国与中英关系》译序·····	582
七 《中国近代海关与中国财政》序言·····	584
八 《中国近代海关名词及常用语英汉对照》编辑说明·····	586
九 《厦门海关历史档案选编》序·····	588
后 记·····	591

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,英国为了保住在海关的控制地位,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阽危，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，支援了清政府蹙蹙的财政，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