

一 近代以前的中国海关

要谈海关，首先必须给海关一词下个确切定义。这并不容易。因为古代、近代、当代各个历史时期海关的任务并不完全相同。不过，从海关的主要职能来看，也有它的共同之处。那就是：海关是建立在一定经济基础之上的国家机器的组成部分；是国家设在口岸，管理进出国境的货物、人员、运输工具、征收关税、执行禁令并办理有关事务的行政机关。一般它是偏重担任国家经济方面的职能。但在有些时期，有些国家，它同时也带有强烈的军事、政治色彩。如果用一句话来概括的话：海关是每个国家的大门或每个国家大门的钥匙。

海关的出现虽以国家的产生为其前提，但也并不是国家产生的初期就有海关。国家事务增多了，国家机构分工细密了，对外贸易和国际交往发展了，海关也就逐步建立、发展起来了。从许多国家的情况来看，早期的海关主要

是为了管理人员出入境和执行禁令而建立的。到了近代，海关才和对外贸易有了密切关系。

中国是世界的文明古国，海关历史自然悠久。根据考古发掘和古籍记载，距今约 3000 年的西周，开始设“关”。到了春秋战国，关卡增多，开始征收关税。那时设立的都是陆地关。有些设在边境，例如陇关、萧关，多数是设在各诸侯国之间，带着强烈的军事色彩。这时“关”的任务是根据政府法令检查进出境的使节、官员、商旅等所带货物。我国的“关”征收关税是从公元前 8 世纪，即春秋前期开始的。那时税率较低。到了战国时期关卡增多，税率提高。因为它限制了封建经济的发展，思想家如晏婴、孟轲、荀卿、韩非等都先后起而反对。他们主张薄赋节用，轻税富民，认为古时“关讥（稽）而不征”是王政，“讥”就是查一查、问一问的意思。只查问却不征收税，老百姓就说好。而战国时期（公元前 475～前 221 年）的税收增高，竟达到了苛政的地步，那就不利于民了。

秦统一中国，诸侯国国界消失，有些“关”撤销或改作内地关。这些设在边境和交通要道上古代的“关”，便随着中华民族的发展和融合，以及海上交通的增加而逐步推向沿

海。汉时设在“丝绸之路”上的古代名关玉门关和阳关，当时同属敦煌郡。这两个“关”对中外交往和社会经济文化的发展，都起了重要的促进作用。从此以后的王朝，就都十分重视在沿海或内地的城镇设置关卡。著名的如居庸关、雁门关、嘉峪关、镇南关和北京的崇文门关，都执行着海关任务。从秦汉至明清，“关”的名称一直沿用未变。而边境关和内地关的长期并存，却是中国封建社会海关的一个重要特点。到了唐玄宗（公元 712 年）时代，开始在广州设立了“市舶司”，专司管理海运进出境货运并管理外商，类似现代海关的机构。有清一代起初坚持闭关政策。1684 年，清政府宣布开放海禁，在广州、漳州（今厦门）、宁波、江南（今上海）四处设立海关，称为粤海关、闽海关、浙海关、江海关。尽管早在西汉著名学者刘向的《列女传·珠崖二义》一书中，“海关”之名即已出现，但在政府文献中，在“关”之前加“海”字，却是始于此时。

“市舶司”制度延续了约 1000 年，历经唐、宋、元、明。总的来看，对来华外商采取的政策还是优待照顾的。它对于巩固和维护封建国家，扩大对外影响，发展社会生产，都起过一定的积极作用。清时所设四处海关都属于

户部管理，所以又称“户关”。负责官员称“监督”。四关之中，粤海关最为重要。清政府设立了这四处海关，虽说是“开放海禁”，它其实也仍然是执行着它的“闭关政策”。从清乾隆二十二年（1757）起，又限定只由粤海关一处为外国商船来往的口岸。其他三个关虽未裁撤，却只准本国商船出入港口。这一“闭关政策”，对海外贸易的品种、数量、各类人员的国际交往、中国籍海船的大小、船员人数等等有许多不合理的限制。与此同时还实行了“行商制度”。广东的“公行”（有名的有十三行）是封建性外贸垄断组织。它的存在，是不利于我国主要的出口货物丝、茶的生产 and 运输的。

明代以前，中国的经济居于世界前列。明中叶以后，中国的大国地位渐次沦落，直至成为半殖民地，其中重要的原因就是：封建政府长期推行海禁闭关政策。这种政策，虽在某些时候也有限制外国侵略者活动的作用，但它对中国社会的前进，却起着严重的阻碍作用，造成中国民穷国弱、落后挨打。闭关政策下的清朝海关，贪污腐败，终于在以英国为首的西方殖民势力的鸦片走私和军舰大炮的进攻下，中国的大门——海关，在一片硝烟中被帝国主义

者打开了。

关于中国古代海关的起源，研究海关史的学者中是存在着争论的。例如，有人认为商代“关市之征”就是海关的起源；有的人又认为隋代设“交市监”或唐代设“市舶司”才是起源；更有人认为清初设“沿海四关”是海关之始。这些争论对我们来说，它只有学术上参考的价值。因为，我们此处要说的是中国近代的海关。

二 鸦片战争和中国海关主权的丧失

鸦片战争以前，中国的海关大权是掌握在皇帝直接派遣的海关监督手中的。具有官商性质的行商，是对外贸易的经营者。行商制度受到外国商人的反对。以英国为首的帝国主义者累次要求废除行商，增加口岸。这种涉及到一个国家主权的的要求，原本只能通过和平协商求得解决。然而，国弱民穷的中国，在他们大炮火轮的威胁下，只好完全满足他们的要求。

鸦片战争前的 70 年间，以英国人为主，外国商人一年比一年更凶地向中国贩运鸦片。到了鸦片战争前几年，每年多到 4 万箱左右。每箱按质量高低，出售价格从 400~800 银元。鸦片大量进口的恶果之一，就是现银的大量出口，造成中国银贵钱贱。早在 1779 年中国就禁止鸦片进口，只是累禁不止，鸦片仍源源不绝地输入中国。许多地方官多在鸦片走私当中

得到好处，因此，英、美的烟贩才能无所顾忌地从事鸦片走私。林则徐认为：“若犹泄泄视之，是使数十年后，中原几无可以御敌之兵，且无可以充饷之银。”由走私鸦片引起的中英鸦片战争，屈辱的清政府吃了败仗后签订了中英《江宁（南京）条约》，规定中国开辟五口通商，废除行商制度。1843年签订的中英（五口通商章程）中规定了具体的关税交纳办法，都由五口的英国领事担保。这个章程中规定的“领事报关制”使中国的海关征税权第一次受到外国的侵犯。在订立这个条约的过程中，暴露了清政府的不了解外情的可怕无知。在议定条约之先，英国大臣璞鼎查（H. Pottinger）提出割让香港和自由通商二事，由中国任择其一。清政府的全权大臣耆英，竟认为香港“乃不毛之地”；“弃之不足惜”；“通商章程亦无关重要”。他只争北京不驻外国公使和赔款数目的多少。三天当中，在英国武力压迫下，他就匆促地签订了《通商输税章程》并割让了香港。英国人发难于先，美、法继起于后，以这个丧权辱国的南京条约为开端，以后接连和这些帝国主义订立了一系列的不平等条约。这些条约，除割地赔款、开放通商口岸并给予列强领事裁判权、片面最惠国待遇和内地

通商、内河航行等特权外，大部分条款都和夺取关税自主权和侵犯海关行政权直接有关。从此，我国海关除继续为封建统治者服务外，开始转变为受帝国主义控制的半殖民地半封建性质的海关。

订了通商章程，中国的税收权益受到保护了吗？恰恰相反，走私更猖獗了！1847年广州向英国出口的丝、茶为4500万磅，海关征税130万两；1848年丝、茶出口增加到4600万磅，海关的税收反而降到95万两。其他几口的贸易，也至少有一半是通过走私进行的。鸦片的输入量更是年年增加。1840年时鸦片走私进口是15619箱。1856年竟达到了58606箱！鸦片走私流失了大量白银，造成清政府财政经济上的严重危机；中国人民的身体和精神，更遭到无比的摧残。

虽然如此地丧权辱国，但此时各地的海关管理权仍是掌握在清政府派的海关监督手里。外国侵略者对此并不甘心，他们在处心积虑地相机侵夺中国的海关管理权。

1853年9月，上海小刀会起义，响应太平天国的革命。他们占领了上海县城和江海关。苏松太道兼海关监督吴健彰逃到租界。海关工作停顿，外商拒纳关税。英国驻上海领事

阿礼国 (A. Alcock) 立即串通外商，实行了“领事代征”制度。只要外商写一份空头的付税“保证书”，在领事的包庇下，船货便可离港出口。这种方法其实是个“障眼法”。这里需要用点例证来说明：1850年上海怡和洋行经理达拉斯 (A. G. Dallas) 雇用的一艘英国船，在吴淞口起卸鸦片后进港，没有履行报关手续，从上海装运生丝出口；另一例是1851年，英国船从上海装载40多万磅茶叶出口，报关数仅有20多万磅。被缉破后，正任上海英领事的阿礼国，不履行中英条约规定（英国领事有责任协助中国海关征收税饷、禁止英商走私漏税、中国海关有权没收私货的规定），反而颠倒黑白地以清朝官员纵容走私为借口，让英商补交了税金和少数罚款，却不准中国海关依法没收私货，便草草了结了这两件走私大案。这时的“领事代征”只不过是事实上使外商拒付关税“合法化”罢了。吴健彰无奈，在清政府同意下，找了英、法、美三国领事会商，决定了八条办法。这八条的要点是：海关引用外籍人员作为道台征税的“助手”；三国领事各派一人组成“关税管理委员会”。这受指派的外籍人员称税务司 (Inspector of Customs)。这个办法自1854年7月12日开始实

行。第一任“关税管理委员会”的成员英方是曾任上海副领事的威妥玛（T. F. Wade），法方是领事馆译员史亚实（A. Smith），美方是贾流意（L. Carr），实权操在威妥玛手中。他雇用了一批洋人代替海关监督征收关税，查缉走私。这帮人在上海外滩设了个“江海北关”，又称“洋关”或称“新关”。这就是外人控制下的第一个半殖民地海关。原设于上海县城的“江海关”称为“江海大关”或“老关”、“常关”。它的作用则沦为仅能管理沿海贸易和国际贸易的中国籍帆船以及它所载货物。

在这帮人控制下的“洋关”，包庇走私，处处方便洋商，特别是鸦片和粮食这类违禁品，因而上海的贸易立增，竟超过了广州。新关即洋关建立的第二年，上海对英输出比上年增加了 75%，自英输入增加了 200%。英国当即指派了一个叫李泰国（H. N. Lay）的人来接替威妥玛当江海关的税务司。

李泰国是一个中国通。这时他已来华十几年了，不但能说汉语，还能说广东话。李为人精明，但是傲慢独断，专横跋扈，外号叫“小霸王”。这时，上海海关的关务实际上掌握在他一人手中。

西方各国在上海开创了海关延聘洋员

管理的制度，它们也就企望将它用条约的形式固定下来，并向全中国推广。

1858年清政府在第二次鸦片战争中失败，被迫与英、美、法订了《天津条约》。在此条约的附约中，订了《通商章程善后条约》。其中规定：“任凭总理大臣邀请英（美、法）人帮办税务”，“各口划一办理”。由于19世纪的英国国势强盛，正如日中天，它在中国的商业利益最大，势力也最强，那“外人”管理中国海关，自然头份就是英国人。1859年春，南洋大臣何桂清发文，委派李泰国在中国海关“总司其事”，而且“凡各口所用外国人，均责成李泰国选募”。总之，李既“总司其事”，那就叫他“总税务司”吧。这便是“总税务司”（Inspector General 简称 I. G.）一词，首次见诸文献的由来。

广州因为连年遭受战争，加上外商逃税，粤海关解交北京的税收定额大幅度下降到了18万银两。两广总督和粤海关监督明白，要增加税收非有外国人“合作”不可。撰写《中国关税沿革史》和《赫德和中国海关》两书的海关税务司魏尔特（S. F. Wright）说：总督和监督两人合计“邀请他们所亲切认识和相信得过的广州领事馆青年翻译官赫德，仿照上

海李泰国所主持的那个海关的办法，在广州也设立一个同样的海关”。他们确实就这么做了。

他们“邀请”的赫德比李泰国更加高明。他早就把他到中国以后，在宁波取得的经验和广州几年当中搜集到的大量情报，整理成一件关于粤海关内情和广州形势的长篇备忘录，寄给了在上海的李泰国，作为他来广州建立海关的参考。那年 10 月，李泰国来到广州。他按照上海模式，改组了粤海关。他任命了英国人费士来（F. H. Fitzroy）为税务司（这时英文称谓改为 Commissioner of Customs），费未到任前，以美国人吉罗福（G. B. Glover）暂代。这个向他提供情报的小伙子赫德，他想就让他先来海关当个海关译员吧。

哪知赫德不肯干。李泰国不知道赫德的来历。这个小青年的来华经过与众不同：他是英国贝尔法斯特学院的硕士研究生，英国外交部到爱尔兰女王大学接收去中国领事馆工作的人员时，19 岁的赫德，受维多利亚时代理想——保持英国“日不落国”地位的精神激励，以远大目光，立即决定放弃攻读学位，报考去那个他早就知道，为英国垂涎已久，为英国在鸦片战争中打败，肥沃的“处女地”中国。他愿在那个遥远的国土上，为他的祖国在华打开

“自由贸易政策”的大门，作出自己的报效。当大学的名誉校长，曾在侵华战争中担任过外交大臣的克拉兰登伯爵（Earl Clarendon）知道成绩一向优秀的赫德提出申请去中国的事，就在 36 名申请者中，破格让赫德免试录取。赫德离开英国南安普顿海岸赴中国时，口袋里装着他当小酿酒商，且子女众多的父亲临别时塞给他的 50 英镑。谁会想到：身材矮小，外貌并不出众，口袋里不过才有 50 英镑，却怀着一腔雄心壮志，搭上了“堪地安”号去香港的他，若干年后，会为英国在华做下如此大事！不但各国颁赠给了他数不清的勋章；英国女王授他为圣迈克尔与圣乔治上级爵士，从而步入了英国贵族行列；清政府封赠他为“太子少保”，且“三代一品，世袭罔替”；连他那开小酒厂的父亲，也受到中国皇帝的正一品封典。“家赀之富，可以敌国”。他究竟有多少家财无法计算，但已知的是，他所有的房地产和其他不动产不计，仅英格兰银行为他保存的各种证券投资数额即达 162032 镑。赫德本人死后清政府还追封他为太子太保，在中国海关“服务”的结果，不折不扣地使他成为一名驰名全球的大人物、大财主了。

赫德到了香港，由于英国公使包令（J.

Bowring) 知道了克拉兰登对赫德的青睐，便也对他另眼相看。除了敦促他学习汉语之外，指导他“观察周围的一切”。赫德茅塞顿开，终身受用。他睁大眼睛悉心观察中国人的一切举止、风俗、人际关系中的微妙之处；他冒着暑热大啃孔孟之书，竟旁及《墨子》；还死记硬背了《汉英字典》；并找了一个中国女人同居，以便使他自己彻底的“中国化”。

英国全权专使额尔金早已发愁：“我们只有两三个懂得此地（指中国）语言的人，如何去统治几百万人？”额氏指的只不过是广州一带的中国人，而英国是想统治全中国的几亿人。所以，经过在宁波和广州的历练，既懂中国官场的应对进退，又会读会写中国语文的赫德，当然是英国侵华的最佳人选！于是李泰国让步了。赫德进入粤海关担任了副税务司。他名为副职，而正职费士来没有上任，吉罗福又不懂中文，实际上赫德就掌握了粤海关全权。新上任的公使卜鲁斯已经注意到了 24 岁的赫德，预计他“终有一天将有所作为”。

三 外籍总税务司制度的初步建立

1861年1月，迫于侵略者的要求，加上“洋务派”的愿望，清政府成立了专办外交事宜的“总理各国事务衙门”。这时由于“总税务司”李泰国在上海干预受骗被卖华工，被上海人民打伤，放下他正在苦心经营的中国海关返英治疗，春季从广州调到上海海关的赫德，已经很自然地成为中国海关事务的决策人。赫德根据他掌握的大量情报拟就了7个章程和两个“禀帖”，在专赴北京商议中国海关事宜的卜鲁斯的引见下，总理衙门大臣恭亲王奕訢接见了。此时，清政府为镇压太平天国急需筹饷，赫德所拟各节“正合需要”，遂得“进呈御览”。他还和奕訢就镇压太平军、购买外国船炮、开办学堂和举办新式邮政等大事，用汉语进行了广泛的交谈，从而得到了奕訢的信任。赫德离京之时，上谕公布在李泰国告假期

间，他和费士来一同署理中国海关总税务司一职。这使他有了参与海关以外中国事务的机会。在恭亲王的眼里，“咱们的赫德”已经是“一个不够”，而“最好有一百个赫德”。也就是说，赫德的影响，已经深入到了清政府的中枢。当然，这和清政府的总理衙门那时已经带有若干买办性质有关。

到 1861 年底，除了上海、广州、汕头海关外，赫德亲自委派洋员陆续开设了由洋人任税务司的天津、汉口、宁波、福州等洋关。1862 年，以“祺祥政变”中更加得势的恭亲王作靠山，他又打破地方势力的强大阻力，在烟台和台湾的淡水、打狗（今高雄）设立了洋关。到了 1863 年底，赫德的“总税务司通令”已在 13 个口岸通行。它在中国沿海地区及长江流域，初步形成了一个体系。半殖民地的海关网在中国建立起来了，也就是说，西方各国在《输税通商章程》中，急于要攫夺中国海关行政权的愿望实现了。

赫德确实没有辜负从克拉兰登到包令、卜鲁斯等英国侵华要员对他的期望。

李泰国在英国一面养伤一面为清朝承办购买军舰一事中，大大发展了他那专横跋扈的特点，因而触怒了中国当局，恭亲王说他“狡狴

异常”。本来恭亲王就因他桀骜不驯“屡欲去之而不能”，正好借“办船贻误”、“虚靡巨款”，解除了李的总税务司职务，同时正式任命赫德为中国海关总税务司。这件以桃代李的事，在北京的外国人中流传着：赫德“讨好中国政府，挖李泰国的墙脚，企图取而代之”的话，绝不是子虚乌有的闲言碎语。赫德从始至终都是参与了在英国购买船舰的事的。订购舰船 8 艘首先由赫德出面委托在英养伤的李泰国办理；舰队领导人阿思本，也是赫、李共同决定的；李泰国与阿思本签定合同十三条，让阿思本掌握舰队大权，赫德也是知道的。但是，当中国当局发现了英国通过阿思本舰队，急欲掌握中国海军的指挥权的诡计，赫德便醒悟到由于李泰国的操之过急的做法，过早地暴露了英国的意图。他就立即从与李合谋共同拟议的角色，转而扮演了处理舰队争执上李泰国与恭亲王之间的转圜人；并借口“天热”，闭门谢客，翻译《万国公法》一书去了。恭亲王对舰队白白花了 75 万两银子却一无所得，正愤怒不已，高明的赫德此时韬晦了一阵子，不仅从这个难题中脱了身，反而得以继承了李的职位，这能怪那些在北京的外国人说他为“取而代之”而“出卖朋友”吗！英国政府，根本没