

經濟叢書社叢書之五

中國關稅制度論

商務印書館發行

經濟叢書社叢書之五

日本高柳松一郎著
李達譯

中國關稅制度論

商務印書館發行

民國二十一年一月二十九日
 敝公司突遭國難總務處印刷
 所編譯所書棧房均被炸燬附
 設之涵芬樓東方圖書館尙公
 小學亦遭殃及盡付焚如三十
 五載之經營墮於一旦迭蒙
 各界慰問督望速圖恢復詞意
 懇摯銜感何窮敝館雖處境艱
 困不敢不勉爲其難因將需用
 較切各書先行覆印其他各書
 亦將次第出版惟是圖版裝製
 不能盡如原式事勢所限想荷
 鑒原謹布下忱統祈 垂督

上海商務印書館謹啓

版 權 所 有 翻 印 必 究

中華民國十三年十月初版

民國廿二年三月印行 國難後第一版

(二二〇六)

經濟叢書
 社叢書
 中國關稅制度論一冊

每冊定價大洋壹元壹角

外埠酌加運費匯費

原 著 者 日本高柳松一郎

譯 述 者 李 達

發 行 者 兼 印 刷 者 上海河南路
 商 務 印 書 館

發 行 所 上海及各埠
 商 務 印 書 館

中國關稅制度論

高柳松一郎著
李達譯

緒論

有四千年之歷史，以特別文化誇稱東亞之中國，而自一八四二年以來，七十餘年間，因戰亂頻仍之故，國勢凌夷，竟益受外力所侵蝕，此誠近世史上一最有興趣之問題也。此七八十年間，列國在中國獲得之利權，如領事裁判權之設定，關稅權之束縛，居留地之增加，鐵路之敷設，礦山之採掘，租借地之割讓，軍隊之駐屯，郵局電線之延長等等，有為列國所共通者，有為一國所獨占者，其種類雖多，性質雖異，然使列國間均受同等之利害，而與通商貿易以及成為將來中國中心問題之財政有密切關係者，則莫關稅問題若。是故中國關稅問題，實應特別注目之要件也。

關稅權之束縛可分為二：第一為課稅權之制限；第二為海關管理權之委任是也。課稅權之制限，係根據中外各通商條約上之片務的協定稅則而成。此種制限，固不僅限於中國，實為歐美各國與東洋各國締約之共通規定。譬如日本，當明治三十二年改正條約實行以前，殆與中國受同樣之束縛。然關稅徵收機關之海關而完全委任外人管理，此則中國所獨有之特殊國際關係也。中國現行海關制度，係偶爾開端於六十年前洪楊之亂，至英法聯合戰爭之後，始成為條約上之規定；其後更由關稅與外債之擔保關係，遂至於使外人掌握海關管理權，故海關在制

度上雖爲一種行政機關，實不啻一種國際機關也。

以上所述，係關於中國與列國互市以後發生之海關及海關稅之制限，但在中國，海關稅以外，更有一種內國關稅，前世紀中葉以來，因煩瑣釐金稅之普及，大阻礙通商之自由交通之便利，此研究中國關稅制度時所應首先注意之點也。至於關稅之意義若何，學者之間向有廣義狹義兩說。據狹義說而言，關稅僅爲一種消費稅，係由通過政治的國境之貨物徵取者也；但依廣義說而言，出入國內行政區域之貨物，或出入於與他國協定之關稅地域之貨物所徵之稅，均應包含於關稅之內。予於理論上不僅左袒廣義說，且認定論述中國關稅制度時，尤以採用廣義說爲適合於中國實際情形。內地關稅，在文明國家，殆已完全廢除，而中國則因特殊之政治組織與財政上之必要，至今尙未能實行廢止也。

由以上所述，中國現行關稅制度，係由內外二重制度而成，即受條約上所制限之外部關稅（*Aussenzölle*）與基於財政上之必要之內部關稅（*Binnenzölle*）併存，此其特質也。此二者一則處於進步的組織之下由外人所統一，實行有規則之課稅；一則由一班國內貪官污吏舉行不法之徵稅至今仍未變也。中國關稅制度，既有舊制度之弊害，又有新制度之缺點，即謂爲世界中最不良之稅則，亦不爲過。此兩種關稅，除通商口岸之內部關稅有一部分管理權委任於海關外，在行政上雖無何等關係，而由二者在通商貿易上之作用與關稅問題之大局觀察之，二者實爲一體也。蓋由外國之地位而論，欲增加進口稅，有先廢內國關稅之必要，然由中國之地位而論，欲廢止內國關稅，有先增進口稅之必要；而內國關稅之全廢，又必須根本改革中國行政組織與財政制度，此難題也。因此之故，

中國關稅問題，與有關稅主權各文明國家之關稅問題，其意義完全不同。故欲從事此項研究，一方面須從條約上所規定之國際關係，下一番外面的觀察；同時在他方面，又須從行政上加以內面的觀察而後可。

今爲研究此種獨特無比之關稅制度故，特分爲左列五編。第一編，由外交與通商關係敘述關稅制度之發達；第二編，舉出中國關稅制度與他國關稅制度相異之點，說明其特質；第三編，說明中國海關之國際徵稅機關之性質及其組織；第四編，更進而詳論現行關稅制度之內容及其運用；第五編，考察此種特殊關稅制度所及於政治經濟財政各方面之影響。然予於研究上，仍願置重於外部關稅及國際關係，其原因蓋不僅因內部關稅有不少難由外面窺知之點，且此種內部關稅，向無統一之組織，不久亦將隨中國之發達，而歸於廢除者也。

中國關稅制度論

目次

緒論

第一編 關稅制度之沿革

第一章 無條約時代……………二

第一節 列國之要求通商

第二節 中國之排外閉關主義

第三節 廣東貿易事情

第四節 廣東貿易時代之關稅制度

第二章 通商開始時代……………一七

第一節 鴉片戰後之通商條約與關稅

第二節 海通以後之貿易狀態

第三節 洪楊之亂與海關及釐稅之起源

第三章 海關統一時代……………三三

第一節 英法戰後之條約與關稅

第二節 海關行政之統一及擴張

第三節 芝罘條約與關稅

第四節 中韓關稅同盟

第四章 外人管理海關時代……………四七

第一節 中日戰役與關稅制度

第二節 團匪事變與關稅問題

第三節 挽回利權運動與海關

第四節 革命與海關

第五節 歐戰之影響

第二編 關稅制度之特質

第一章 關稅制度之根本觀念……………

第一節 關稅之意義

第二節 關稅制度發達之趨勢

第三節 中國關稅之意義

第四節 徵稅機關之異例

第二章 關稅權制限之範圍……………一二

第一節 外部關稅上之限制

第二節 內部關稅上之限制

第三章 關稅制度與特殊國際關係……………一七

第一節 中國通商條約之特質

第二節 通商地制度

第三節 外國法權制度

第四節 外債關係

第三編 海關論

第一章 海關之本質……………一

第一節 海關之基礎

中國關稅制度論

第二節 海關之國際的性質

第三節 海關行政之範圍

第二章 海關之組織……………一〇

第一節 官制

第二節 總稅務司

第三節 稅務司

第四節 普通海關員

第三章 海關員之法律的地位……………四五

第四編 關稅制度之內容

第一章 總論……………一

第二章 外部關稅……………五

第一節 進口稅

第二節 出口稅

第三章 內部關稅……………一八

第一節 概說

第二節 沿岸移出入稅

第三節 子口稅

第四節 常關稅

第五節 釐金稅

第四章 特殊地關稅……………五三

第一節 香港澳門帆船貿易關稅

第二節 租借地關稅

第三節 陸路貿易關稅

第五章 特殊品關稅……………七二

第一節 違禁品

第二節 免稅品

第三節 新工業品

第六章 關稅貨物流通之便宜方法……………八七

第一節 總論

第二節 戻稅制度

第三節 免重徵制度

第四節 保稅倉庫

第七章 噸稅及河港修理稅……………一〇二

第一節 噸稅

第二節 河港修築稅

第八章 通關手續與條約以外之特權……………一〇〇

第九章 關於關稅爭端之解決方法……………一四

第一節 關於課稅處分之解決方法

第二節 關於犯規處分之解決法

第五編 關稅制度之影響及將來

第一章 財政上所受之影響……………一

第一節 外部關稅之影響

第二節 內部關稅之影響

第二章 經濟上所受之影響·····	八
第一節 國內產業發展之障礙	
第二節 外國貿易之反調	
第三節 外國貿易之過少	
第三章 政治上所受之影響·····	二二
第一節 關稅制度在國內政治關係上之影響	
第二節 關稅制度在國際關係上之影響	
第四章 關稅制度之將來·····	二七

第一編 關稅制度之沿革

沿革之大勢

世界中最特別之中國關稅制度，與別種外國利權相同，均在於與歐美交通之後而自然產生者也。夫中外國際關係上最有重要意義之事件，蓋莫如鴉片戰爭，英法聯合戰爭，及中日戰爭三者。鴉片戰爭之結果，締結南京條約，中國不得已放棄舊日之閉關主義而開放門戶；英法聯合戰爭之結果，締結天津條約，遂確立通商交通之基礎；中日戰爭以後，外則中國積弱真相暴露於列國之前，愈招致外力之侵入，內則清朝之權威失墜，日後拳匪之亂與革命之役，即謂爲中日戰爭間接之結果可也。中國關稅制度，亦因此等事變，而日趨發達者也，故予據此見地，將關稅制度之沿革，分爲四期焉：

第一期 無條約時代（自一五一六年葡萄牙人東渡時起至一八四二年南京條約爲止）

第二期 通商開始時代（自南京條約至一八五八年天津條約爲止）

第三期 海關統一時代（自天津條約至一八九五年中日條約爲止）

第四期 外人管理海關時代（自中日條約以至今日）

在第一期內，列國因近代殖民政策發展之結果，均集目光於東亞，或派遣使節，或遣送商船隊，均要求與中國開始通商，中國對此，固持鎖國攘夷政策，加以拒絕，將對外貿易限制於廣東一港。至第二期，中國因戰敗之故，不

得已開放門戶與外國締約，反被蠻夷之國束縛其關稅權。至第三期，因戰敗之結果，愈不能抵抗外國壓迫，遂承認擴張通商地，創設海關制度，並中外交際之平等。至第四期，因中日戰爭之結果，迫於必要而增加長期外債，以關稅供擔保，遂使海關制度上發生國際關係；復因拳匪之亂，賠款過多，更加增其對於關稅之擔保權與管理權；最近又因革命之亂，財政破裂，遂使中國不能履行外債義務，因此列國遂開始行使所有之關稅擔保權。

第一章 無條約時代

第一節 列國之要求通商

中國關稅，與老大之中國同，有長久之歷史，但現今此種關稅制度，則發生於海通以後，故欲敘述關稅制度之發達，須先將中國與歐洲各國之通商關係以及開海禁之始末約略說明之。

歐洲與中國之海路貿易，在古時係由阿拉伯人與波斯人之介紹而行，唐代以後，歐洲人或因傳道，或因交易，至中國者不少。（註一）又如馬哥波洛（Marco Polo）旅行記，亦曾將中國之富庶介紹於歐人，但歐洲各國之羣起而注目於中國，則在十五世紀末新大陸與好望角發現以後，因此時乃各國互爭殖民地以謀擴張外國貿易之時代故也。此類強國與舊日朝貢中國之鄰近小邦不同，彼等派艦隊，遣國使，要求與中國開始通商，故就自信為世界中心，文明淵藪之中國人而言，實全處於被迫而不得不起以解決此新國際問題之境。不幸中國對此問題錯做答案，竟遺下許多後日所不能挽救之禍根焉。

註一 舊世界東部，別部分因山脈高原荒野所隔，交通不便。又對於南方亞細亞，在往昔航海術幼稚時代，交通更爲困難，又多危險。故亞細亞

因東西而發生兩種獨立之文化，各成就特殊之發達。祇緣人心有強烈之衝動，故因中央亞細亞而發生聯絡，此即宗教上之熱心（中國人之往印度與 Nestorian 教徒之來中國）與獲得極東產物——特別爲中國絹——之欲望，二者使兩部互相聯絡者也。中國與西洋之陸路交通，遠在漢代，即從紀元以前起，經由 Parthia 人而行；至於開海路交通者則爲 Syria 人，在紀元一世紀之時。當時貿易之主要目的，在於取得中國絹。至於一六六六年時曾去 Fatigara（在今之安南或東京地方）之 M. Aurelius Antoninus 之使節，果係羅馬皇帝所派遣或係 Syria 商人團體所派遣，尙難明瞭。迨至唐代，中國人往外國者漸多，阿拉伯人又代 Syria 人而起，盛行海路貿易，不僅廣東一隅，即甯波杭州泉州等處亦均設有市舶司，至十三世紀元朝時代，海陸交通愈盛，至明代始稍衰減。至十六世紀，葡萄牙人代阿拉伯人而起，遂以演成東西衝突之活劇。（參照 K. Rathgen: Die Entwicklung des Handels zwischen Europa und China）

最初至中國者爲葡萄牙人，當明武宗時，一五一六年，Pereirello 由麻刺加至廣東試行探險之航海，次年，Perez Andrade 率一艦隊至廣東省上川島（St. John's Island）要求通商，東西接觸自此始。葡萄牙人初受中國政府優待，得暫在東海岸之寧波泉州漳州經營盛大之貿易，惟以掠奪橫暴之故，致受地方官民迫害，被逐出境，一五五七年以後，僅以澳門爲根據地保持餘勢耳。爾後葡國雖曾三派使節赴京，亦僅交換禮物而止。西班牙人之東渡，在占領菲律賓之後，較遲於葡萄牙人者約五十年，即一五七五年時，始遣使來粵要求通商，拒不許。其後該島與中國之貿易，雖由福建沿岸之華人而行，而馬尼拉華僑受虐之事，徒增進華人對歐人之惡感而已。其次荷蘭人於一六二二年亦曾從事於廣東貿易，因葡人之反對，未遂。尋轉至東方，暫占臺灣，又爲鄭成功所逐。故荷蘭前後雖

會三派使節進京，其實不過朝貢中國，叩頭而已。國交固未成立也。英人東來始於一六三七年，時 Captain Wed-
dell 艦隊與虎門礮臺交戰，後即侵入廣東，中英之接觸，以此爲始。東印度公司 (East India Company) 在南海岸
方面受葡人妨害，不能如意開始通商；在東海岸方面，雖得與鄭成功之世嗣結成關稅協定（註二），然至有清征服
臺灣之際，貿易中斷，遂復折而至粵，至一六八四年，始許其設立 factory。是時英國首派特使 Macartney 於一
七九三年抵京，要求二事（註三）（註四）：第一，要求解放廣東貿易上之束縛；第二，要求將廣東以外之天津寧波舟
山關爲商埠，但均被拒絕，其結果僅比荷兩國使節略受較良之待遇而止，仍未達到國交通商上之目的也。一八
一六年英國第二次特使 Amherst 東來，其結果亦同，即皇帝亦不許覲見。此外法美瑞典丹麥普魯士奧大利秘魯
墨西哥智利等國，雖皆隨英國之後在粵設立 factory，然均未派國使要求開始國交。

註二 據此時之協定觀之，英人有在臺灣廈門居住往來之自由，鄭王所購貨物與進口米，皆免稅；此外進口貨則於售罄後課值百抽三之關
稅，出口貨無稅。(S. W. Williams, "The Middle Kingdom," II, p. 446, 1914.)

註三 Factory 係代理商(即 factor)在外國貿易地爲互謀保護互謀利益而設之店舖及住居，依地方情形之不同，有時設備城壁或堡壘
者。此項 factory 中世紀歐洲各大都市以及亞細亞阿非利加各港皆有之。例如英國東印度商會，自一六〇二年 Sumatra 之
Acheen 爲始，以後數十年間陸續設置於 Batavia, Surat, Agra, Banda, Masulipatam, Jacatra, Soende, Hooghly
等地方。其在印度者，後成爲取得政治勢力之根據地，收效甚大。(參看 Palgrave, "Dictionary of Political Economy," II,
pp. 3-4, 1900.) 在中國之 factories 亦其一例，但中國官吏勢大，外人未能利用之以行其侵略耳。

註四 東印度商會不能忍受廣東貿易之束縛與關稅之誅求，於一七〇一年在寧波舟山試行貿易，於一七五五年派店員 Harrison 與

Print 私赴寧波企圖開始通商，亦未成功。一七五七年，貿易限於廣東之上，雖曾出後，該商會不服，於一七五九年再派 Print (洪任輝) 於寧波地方官吏不許交通。彼遂北至天津，謀上書乾隆皇帝。其結果，廣東之關稅雖暫見輕減，而彼則因犯國禁之罪，被監於澳門附近前山獄舍者約三年，尋被逐於國外。(見 Sir J. Davis, "The Chinese," I, p. 57; H. B. Morse, "The International Relations of the Chinese Empire," p. 107; 王之春中外通商始末記第五卷第七頁。)

歐洲商人由海路來華者，皆在中國南部，至於俄人之要求通商者，則由北方之陸路而來。俄國自一五六七年以來，曾數派使節至京，中政府因俄國與他國不同，中俄國境交通常起爭端，不能漠視，且俄人之性質與亞洲人相似，故中俄兩國易於諒解，遂得於一六八九年締成尼布楚條約，中外締約自此始。迨後一七二七年俄國復與中國續訂恰克圖境界條約，關恰克圖、尼布楚兩地為商埠，始協定國境貿易無稅。(註五) 各海國前後互三世紀之久，要求於中國而失敗者，俄國竟得成功，直可謂為無條約時代之一變例。此種原因，固由俄國外交手段之高，而當時中國之不歡迎海路貿易，亦其一原因也。(註六)

註五 恰克圖界約第四條云：「按照所議，准其兩國通商，既已通商，其人數仍照原定，不得過二百人，每間三年，進京一次，除兩國通商外，有因在兩國交界處所零星貿易者，在色槽額之恰克圖尼布楚之本地地方，擇好地建房，屋情願前往貿易者，准其貿易。周圍牆垣柵子酌量建造，亦毋庸取稅，均指令由正道行走，倘或繞道或有往他處貿易者，將其貨物入官。」

註六 一八〇六年，俄船兩隻入廣東港貿易時，北京政府即下嚴命，斥責俄國已有陸路貿易特權，不得均需於海路貿易云。(參看 Morse, "International Relations," p. 62.) 及王之春中國通商始末記第六卷第七頁。

第二節 中國之排外閉關主義

各國既再三要求通商若此，而中國仍固拒不許如故，甚至於一七五七年以後，竟完全堅鎖門戶，禁止對外通商，僅許於廣東澳門兩地為制限的貿易而已。此種政策，究根據何種理由，殊難索解。昔在唐宋元明時代，對於四鄰諸邦之貿易，從未加以束縛，其對歐美各國商人採取嚴密閉關政策者，溯決原因，錯綜紛雜，蓋不僅由於清廷之頑迷不悟已也。（註一）（註二）今將其理由分為以下三段說明之，即第一為政治的理由；第二為經濟的理由；第三為社會上的理由是也。

註一 據大明會典所記，朝鮮、暹羅、占城、爪哇、安南等國許其三歲一貢，許琉球兩年一貢。又從明史（景泰四年條下）日本於永樂初年，定十年一貢，人數二百，船隻二百，宣德初年，人數增為二百，又加船三隻。其實朝貢即係貿易，其制限固不必切實勵行也。（E. H. Parker, "China: Her History, Diplomacy, and Commerce," p. 41）又關於清季廣東之貢國，請參看梁廷楠 粵道貢國說第一卷。

註二 民國元年一月五日，南京共和政府以臨時總統孫文外交總長伍廷芳名義，通告各國之宣言書中，有攻擊滿清之語曰：Prior to the usurpation of the Throne by the Manchus the land was open to foreign intercourse and religious tolerance existed, as is evidenced by the writings of Marco Polo and the inscription on the Nestorian tablet of Shan-fu. Dominated by ignorance and selfishness, the Manchus closed the land to the outer world and plunged the Chinese people into a state of benighted mentality calculated to operate inversely their natural talents and capabilities, thus committed a crime against humanity and the civilised nations almost impossible of expiation. (J. O. P. Bland, "Recent Events and Present Politics in China," p. 53).

(一) 政治的理由 歐美各國船艦之陸續來華，係在十七世中葉，正值明清易朝之際，滿清向僻處西北陲，急於謀國內之承平，當然不願於沿海地方惹起對外之交涉。且向與中國交通者，皆為弱小隣邦之商人，或為溫良之耶教徒，並無足畏，至於新來蠻夷，類皆紅毛白哲，軀幹強大，性質悍猛，又多攜有精銳武器之軍艦，實不易與，中國官吏雖倨傲尊大，不曉世界大勢，而對於此類藉口通商，而實有侵略野心之人，則固易於窺破也。况當時亦曾得諸傳聞，知印度爪哇菲律賓等地，已皆為彼等所征服矣。(註三) 加以麻尼拉地方西班牙人有殺戮華人之事，中國沿岸之葡萄牙人又有肆行掠奪之行爲，以及明代以來，倭寇又時出沒於近海，綜合觀察，中國為自衛計，固不如實行閉關主義以謀國內安寧保全領土之為愈也。(註四) 其次，中國政治組織，自古以來，中央與地方權限區劃不明，如對外交涉等新發生之政務，更無人出而負責，此亦可認為中國所以採取閉關政策之又一理由者也。

註三

康熙時代大員藍玉林論南洋事宜書中有云：「紅毛乃西島香統名，其中有英圭黎子絲蠟佛蘭西荷蘭大西洋小西洋諸國皆兇悍異常，其舟堅固，不畏颶風燬火，軍械精於中土，性情陰險叵測，到處窺覷，圖謀人國，統計天下海島諸番，惟紅毛西洋日本三者可慮耳。噶囉吧乃巫米由地方，緣與紅毛交易，遂被侵佔為紅毛市舶之所。呂宋亦巫米由分族，緣習天主教，亦被西洋佔奪為西洋市舶之所。日本明時作亂，國廣江浙皆遭蹂躪，至今數省人民言倭寇者，皆心痛首疾。」(Brewitt-Taylor 新闢文件錄第一第三七四頁)。

註四

先自十六七世紀時，有西洋冒險家 Pinto, Andrade, Weddell 航行中國與日本沿岸時，兩國政府皆採取允許交通之方針，後知呂宋爪哇印度等地為歐人征服，土民大受虐待，兩國均懷憂慮，以為非採取閉關主義貿易制限政策以謀預防，亦將陷於同一運命。因此種政策乃維持本國獨立，統御本國人民之最安全方法故也。當時「暴力即權利」之思想，較現在尤能支配國際之關係，且異教人領土須屬於法皇之信念，隨處皆可實現，僅須人與武力而已。若使中日兩國許葡荷英法在本國領土內無制限的殖民，則今日或早已現

出亡國慘狀亦未可知也。(Williams; op. cit., II, p. 407)

(二)經濟的理由 中國領土廣大，人口衆多，爲世界各國第一，而物質又極豐富，寒溫熱三帶產物，殆無不具備。世人所以稱中國獨自構成一世界之原因，因此故，由經濟上觀之，中國之適宜於自立自給，實非他國所能比擬也。尤以清季政治版圖之增大，爲前代所未有，故中國與他國互市之必要愈見減少，其以國內通商爲滿足，非無故耳。(註五) 且一般人民生活程度極低，尙無外國商品之需要。故自中國方面觀之，爲應付列國之通商要求計，而限以廣東澳門二港許外人貿易者，並非基於中國自身之必要，實乃中國給與外人之一種恩惠也。(註六) 當十九世紀初期，廣東方面每遇與外人發生爭端時，中國官吏之慣技，動輒禁止供給物資，命其停止貿易，無非表示其施恩於人之思想耳。更有一理由，使中國不願與外國通商者，則畏本國金銀流出海外是也。物物交換，原係彼此有無相通之意，但鴉片之祕密進口，現錢交易，銀塊連年外溢，其結果遂致物價騰貴，小民生活日益艱難，故中國遂有「外國貿易有害無益」之臆斷也。

註五 Sir R. Hart, "These from the Land of Siam," pp. 60-61.

註六 當時中國政府公文常云：「茶與大黃爲中國之特產，爲外夷所必需。因外夷有大食之癖，故常苦便祕，若不服此二品，彼等必不免發病而死。」(參看 Clark 大學講演集 "China and the Far East," p. 103. 粵海關誌第十八卷十三頁及第六頁)

註七 中外通商始末記第七卷第三頁第八卷第五頁。

(三)社會上之理由 除以上二種表現於外部之理由以外，更有一種使華人排外之內部的根本理由在。即

基於中國特殊文化之保守主義與基於特殊境遇之中華主義是也。此二主義者，淵源最古，前者為儒教之尚古思想所養成，殆成爲中國人先天之性質；後者係由中國以卓越文化稱雄四隣各小國之關係而生，兩者相合，遂至於視外人爲夷狄。然歐洲東部，即與先前之朝貢國不同，彼等要求與中國結平等之交際，此實與華人之自尊心以損傷者也。况以蠻夷之人異族異俗，不欲學習中國文化，反要求宣傳違反古聖賢教訓之耶教，實有根本破壞二千餘年社會組織之虞。中國官民，其所以上一致，對於外人愈增猜疑嫌忌之念者，非無故也。（註八）

註八 Hart, op. cit.; pp. 134-135. 又中國政府公文禁用「夷」字，係在一八五八年中英條約第五十一條上規定之後。

中國如此其固執排外閉關主義以拒絕文明之交通，則列國對付之法，當然不出以下三途：（一）用干戈以覺醒其迷夢以謀改良貿易關係乎？（二）或服從中國政府所命令之屈辱條件，而甘於爲有限制之通商乎？（三）抑斷然不與中國互市乎？當時列國所施於印度與南洋土民而成功之武斷殖民政策既無實行機會，又不甘放棄對華貿易之暴利，不得已祇得依第二方法以待時局之移轉。以下予特就廣東貿易事情與關稅制度略爲陳述，以便溯及開放海禁之順序焉。

第二節 廣東貿易事情

廣東在中國沿岸各港中，與外國通商最早，如阿拉伯人、波斯人，在紀元七世紀之唐代，即已於此地與亞洲各港之間，大從事於交通貿易。（註一）歐美人至東亞者，在十六世紀初葉，以葡萄牙人爲先鋒，均以廣東爲目的地，自十七世紀後半期起，曾於此設立通商根據之 factories，惟廣東一港之所以互一世紀半之久，成爲唯一對外商

埠，而取得獨占地位者，其原因蓋因一七五七年雍正帝之上諭，嚴禁他處地方與外國通商故也。（註二）關於此點，當時之廣東，亦與中世紀英國之 staple 相似。（註三）但 staple 係經國王特許輸出羊毛與別種重要物產（staple commodities）之都市，有時雖因外交政策變更場所，而主要目的，在嚴行取締貿易，並便於徵收關稅，關於此類法規，大概亦根據財政上的理由而制定之，至廣東則不然，並無所謂財政的經濟的理由，乃完全為便於實行閉關的對外政策而已。

註一 M. von Brandt, "China und Seine Handelsbeziehungen zum Ausland," S. 7.

註二 廣東以外，許外人居住之地僅澳門處。澳門一地係在東海岸被擊退之葡萄牙人，巧於行賄地方官吏而租得之一小半島，並非允許葡人專用者。至一八四九年，知事 Amara 宣言獨立之時，事實上，澳門變成中葡兩國共管地矣。在廣東貿易時代，澳門不過為各國船舶寄泊地，為旅粵外人各季寄居地，雖暫時繁盛，而在貿易上並不占重要地位也。又關於澳門沿革請參看 Montalto de Jesus, "Historia Macco."

註三 參看 W. J. Ashley, "An Introduction to Economic History and Theory," I, p. 111, 1906; Morse, "Guide of China," pp. 57-58

有可為廣東貿易之特色者，即中國官憲施於外人之苛刻的束縛與誅求是也。詳言之，可分兩層；第一，外人僅許在城外西南河岸一小區域內居住；第二，與外人貿易，僅限於稱為行（Hong）或行商、洋商而經特許之中國人，且使行商為外人之保證人，除此以外之場所與商人，則嚴禁交易。（註四）最盛者，為一七六〇年所頒布之嚴密規則，取締外人來往與外國船舶出入。（註五）若依文字所規定，勵行此類規則，外人決不能在廣東居住，不過實際上

未必盡然，地方官吏，不肯放棄因外國貿易而得之公私收入，且憐及因外國貿易謀生之多數人民，流於失業故於實行規則時，便宜行事，惟遇與外人發生爭論時，則極端勵行規則，以為壓制外人之武器而已。然此係中世之貿易狀態，其不能長久維持，因自然之數，中國政府，雖自以為善於箝制蠻夷於僻遠海港而自鳴得意，而不知蠻夷之政府，實不忍視本國人民受此種屈辱之束縛也。

註四 特許商人制度，在清季以前即已存在，觀粵漢關誌書第一卷凡例所載便知。凡例有云：「元典章有舶商舶牙，今之夷商，即古之舶商也。今之行商，即古之舶牙也，二者相須以成市。」廣東最初之特許商人，依一七〇二年上諭許可而設，最初僅一人，其數漸次增加，至一七二〇年遂組織由十三名而成之一團體（即公行 Co-hong）。此種公行，常多納賄政府，維持特權，對於官府，凡屬納完官稅及外人行動，完全負責，又對於外人保薦買辦（compradors），銀師（shroff），通事（linguis）及其他一切使用人，又介紹外商對官府之請願交涉，調處關於交易之一切爭議。參看（W. C. Hunter, "The Fan Kwae at Canton," pp. 34—38, 1911; Morse, "International Relations," p. 68; H. Cordier, "Les Marchants hanistes de Canton," T'oungpao p. 2810, 1902.

註五 此時規則，據 Hunter 云，大概分為左列八條：（一）外國軍艦不得入虎門以內，護送商船者，須泊梹榔外以待商船之出口；（二）夷館內不許攜帶婦女及武器；（三）船舶上領港人及買辦，須經中國官府登記，攜帶所有之許可證；船夫及其他一般人民，非經買辦之監督，不許與外國船交通，又外來船舶若行秘密貿易，須處罰買辦；（四）各夷館所使用之中國人不許超過八名；（五）外人不得操舟遊河，但每月得隨帶通事赴對岸花地遊行三次；（六）外人非經行商，不得直接提出請願書於官府；（七）行商不得由外人負責；（八）積載商品之外國船，不得在河外密運貨物，應即直泊於黃埔。

第四節 廣東貿易時代之關稅制度

管理外國貿易之廣東市舶司，始設於唐代之時，至清季始任命粵海關監督，即外人所稱 Hoppo 之專官，司掌取緝貿易及徵稅事務。（註一）中國自古凡占居與外國貿易有關係地位之官吏，致富發財之機會頗多，尤以粵海關監督為全國最優肥缺。（註二）北京內務部常用滿人任此缺，其收入之一部分，送交宮廷，督撫以下大小官員，均沾餘潤，惟不如監督自身收入之多耳。因此之故，凡有願得此缺之人，須對宮中善於運動，並須有巨萬賄賂然後可，既得此缺之後，若更欲連任，又不得不分肥於各方面。通例任期三年，任期中極易積蓄貲財，一生受用有餘。即此一事觀之，廣東貿易時代稅吏之腐敗與商民所受之誅求如何苛酷，亦可推測而知矣。（註三）

註一 Hoppo 之語原有三說：（一）有謂為中央政府之戶部（Ho-Poo）代表者；（二）有謂為河泊（Ho-Poh）即水上警察之訛語；（三）有謂為關部（廣東音 Ho-pu）之意，即所謂合保。今從發音及意義兩面着想，以第一說為可信。

註二 參照 E. H. Parker, "The Financial Capacity of China," in Journal of N. China Branch of the Royal Asiatic Society, 1895-1896; Morse, "International Relations," p. 16。唐宋以來，管理外國事務官吏，收賄肥己之事，徵之史籍可知。尤以明代以前，關稅徵取食物（見粵海關雜志第十四卷第一頁），因此官吏中買賣番貨而營私利者不少。至於清季，徵取銀錢，弊竇如故，屈大均所著廣東新語第九卷上有云：「吾廣東以富饒特聞，仕宦者以為貨府，無官之大小，一捧舉符，無不惟欣過望，長安戚友舉手相慶，以為十郡羶境，可以壓鬻脂膏，於是以母錢貸之，以五當十，而後責其贏利。」由此可以推知。

註三 Morse, "Guilds of China," p. 71。海通以後收入之多詳見 D. F. Rennie, "Peking and the Pekingese," I, pp. 248-249, 262-330。

廣東貿易時代之關稅如何，稅率若干，實為一種難問，即在當時亦不得而知，因第一課取於貨物之關稅，由中

國特許商人繳納，外國商人不直接干預；第二，稅則上除正稅以外，又雜課手續費、餉錢等費；第三，外商所直接繳納之船鈔 (measurement fees) 亦含有無數之雜賦故也。據乾隆十八年（一七五三年）粵海關徵稅規則：當時廣東所徵收之合法關稅，共分五項：（一）進口稅；（二）出口稅；（三）附加稅；（四）船鈔；（五）贈品。（註四）此外當更有種種名目之手續費與雜賦，今再參看廣東貿易之外商著作以推測當時之徵稅實額，其誅求無厭，實屬可駭。以下再就當時外商所納之船鈔與特許商人所繳之進出口稅兩事分別說明之。

註四 F. Hirth, "Hoppo Book," in Journal of N. Ch. Branch of the R. A. S., 1882 規費之多弊，粵海關誌書上曾說明之，該

書第八卷第二十一頁有云：「粵海關則例內開外洋番船進口，自官禮銀起至書吏家人通事頭役止，共三十條，又放關出口，書吏家人等，其驗船放關領牌押船貼寫小包等名色，共三十八條，頭緒紛如，實屬繁雜。」此為乾隆二十四年十二月二十二日總督李侍堯監督尤拔世奏請廢止之文。但當時仍未實行，觀乾隆二十八年總督蘇昌之上奏文（見粵海關誌書）可知。

(一) 船鈔 (measure fees) 往粵貿易之外國船，每次出入必須寄泊澳門，入港之時，先繳三百六十五元至四百元於當地中國官府，雇請領港人與通譯至黃埔，再支給五十元至二百五十元，使買辦上船，再至虎門候稅關吏量船，照章繳納船鈔，方許歸泊黃埔，開始起貨。船舶依大小分為三等：一等船，積載量每一單位課船鈔七兩七錢七分七釐；二等船課船鈔七兩一錢四分二釐；三等船課船鈔五兩。（所謂單位，係以前橋到後橋之長乘中橋之闊，再以十除之。）依此計算法，一八一〇年時進口船舶長七九·九 cubits 寬二五·九 cubits 之一等船，應徵收正稅一千三百二十八兩四錢六分三釐，附加稅手續費雜課一千九百五十兩，共應徵三千二百七十八兩四錢六

分三釐。(註五)又總噸數四百二十噸登簿噸數三百七十五噸之二等船，合計須徵收二千六百六十六兩六錢六分七釐。(註六)此種船舶依現在船鈔徵收規則計算之，僅爲課百五十兩之小船而已。又不入泊黃埔而在澳門起貨之船舶，雖支給入泊廣東船舶之半數，而對於特許商人每隻須納付二千五百二十兩作爲管轄以外之通商免許費。但在當時，船鈔雖繳納如此之重，而浮標燈臺等便於航海之事務均不辦理。由此觀之，可知當時船鈔與現時噸稅，其性質完全不同，當時船鈔之重，直可視爲船貨並徵之全部進出口稅也。

註五 參看 W. Milburn, "Oriental Commerce," II. p. 492-293; Morse, "International Relations," p. 77-78

註六 參看 Hunter, op. cit., p. 100 粵海關雜誌書第八卷論稅則，稱船關分爲三等，一等大船徵稅一千一百餘兩至二千一百兩，二三等船依大小不同，徵稅四百兩至八百餘兩外，每船徵進口規銀一千一百二十五兩九錢六分，徵出口規銀五百餘兩，與外人所說略同。

(二)進出口關稅 關於關稅之繳納，外商除按所載貨物繳出從價三分之一之數於特許商人公所以外，全無關係，其納稅額由特許商人與海關監督說合協定，實數多少，外間雖欲推察，亦難得正確。(註七)然在當時，亦非無法定稅則者，據前述 Hirth 氏所記，乾隆十八年粵海關徵稅則例 (Hoppe Book)，約可分爲三部：第一爲正稅則例；第二爲比例稅則；第三爲估價冊。第一項係康熙二十五年(一六八七年)所制定之根本稅則，不許妄加變更；第二，係將前項則例中未載之新貨與已載之貨物相比較以定稅率，而得隨時增訂之補充稅則；第三，爲出口貨及再出口貨之價格表。(註八)當時稅則，雖稱規定較爲精密，但中國舊習，立法雖貴精密，而原則上並不切實奉行，故稅則上之稅率與實際徵稅率，常有雲泥之別。例如當時進口貨大宗爲鴉片，其次卽爲棉花，而棉花一項，據一八三六年

英商 J. Matheson 所記，稅則上之稅率每擔定爲一錢五分，再加附加稅一成一分（即一分七釐）與量重手續費三分八釐，合法稅額共計二錢五釐，但實際徵稅，反增至一兩五錢。（註九）又出口貨占大宗之茶，據 W. Milburn 所調查，依一七五六年徵稅率計算，正稅率每擔二錢，再加附加稅一成四分即二分八釐，其計合法課稅額當爲二錢二分八釐，而實徵額乃增至八錢八釐之多。（註十）又在廣東貿易時之末期，據 J. R. Morrison 所記，亦稱茶之合法稅率，每擔本爲一兩二錢七分九釐，而實徵額乃爲五倍，增加至六兩云。（註十一）

註七 粵海關誌書第二十五卷第二頁有云：「凡外洋夷船到粵，海關進口貨物應繳稅銀，督令受貨洋行商人於夷船回帆時輸納。至外洋夷船出口，貨物應納稅銀洋行保商爲夷商代置貨物時隨貨控清先行完納。」即入口稅改在船舶出發後繳納，出口稅改在貨物買賣時繳納。

註八 粵海關誌書第一卷第一頁亦云：稅則分爲正稅，比例，估價三種，又第九卷中，載稅率分爲衣服，食物，用物，雜貨四類。

註九 Matheson, "The Present Position and Prospects of the British Trade with China," p. 115.

註十 Milburn, op. 494.

註十一 J. R. Morrison, "The Chinese Commercial Guide," p. 169. 茶每擔六兩之稅，與當時廣東市價之二三成相當。

關稅上之弊害所以如此之甚，並非因稅則不全或正稅過重，實因貿易制度太不自然，而管理貿易之腐敗官吏舞弊所致。即如海關監督一缺，凡欲得缺與欲久任者，必須向北京行賄，此外大小稅吏雜役，居間擅行誅求，官商交相舞弊，以飽私囊，均以外國貿易食爲餌。歐洲各國，當十七八世紀時，爲 Mercantilism 全盛時代，各國關稅，皆極苛酷，但彼係一種國家主義之經濟政策，頗適合當代之要求，又得有相當之效果。至於中國，當時之重稅，其性質

與歐洲不同，非由一定經濟政策計劃而出，亦非以增加國庫收入爲目的，唯出於腐敗官吏貪慾暴斂之計劃而已。外國商人既因居所限制，無生活上之自由，又因交易所束縛，失商業上之自由，加以稅吏腐敗，又被阻礙貿易上之自然發達。此種貿易狀態之不能長久忍受，不言可知，且在當時最感切膚之痛者，尤爲占中國貿易大部分之英國人。因此之故，英國政府遂於一八三四年首先下令廢止東印度商會之特權，同時又用平和手段，以謀助長並保護對華貿易，於是依此訓令而派 Napier 爲管理貿易長官來華（註十二）Napier 到任不久，中英兩國官吏間無端惹起關於交涉地位上之紛爭，遂肇鴉片之戰，兩國關於通商交通事宜互二百年之久而不能解決之爭端，至此乃不得已而訴諸礮火矣。

註十二 一八三四年一月二十五日英外務大臣 Palmerston 致 Napier 書中有云：Your Lordship will announce your arrival at Canton by letter to the Viceroy. In addition to fostering and protecting trade at Canton, it will be one of your principal objects to ascertain whether it may not be practicable to extend the trade to other parts of the Chinese dominions. It is obvious that, with a view to the attainment of this object, the establishment of direct communication with the Court of Peking would be most desirable. (Cor. Rel. China, p. 4, 1840; F. L. H. Pott, "A Sketch of Chinese History," p. 129, 1898.) 於是 Napier 用書信直接通告總督上任，廣東總督主張外夷宜用稟帖 (Petition) 交由特許商人遞上，因此遂開衝突之端。

以上所述廣東貿易狀態，雖不免稍失於冗長，但予意在說明此種狀態，確爲中國關稅權招致外國種種限制之主要原因，即所以說明中國現行關稅制度之由來，亦即所以證明外人對中國關稅之束縛，不可稍懈，否則即有

復歸舊態之慮也。

第二章 通商開始時代

第一節 鴉片戰後之通商條約與關稅

自一八四〇年至一八四二年之中英鴉片戰爭，其直接動機，係因中國政府嚴禁外國鴉片輸入，於一八三九年任命林則徐爲廣東欽差大臣，焚燬外商鴉片二萬餘箱之故（註一）。英政府之對華宣戰，此其一原因也。（註二）此外更有四因者；其一，要求中政府對於一八三四年 Nanier 來粵赴任後粵省官吏所加於英代表之侮辱實行謝罪；其次要求賠償英商屢次因停止貿易所受之損失；其三，要求安全保護僑華英人之生命財產；其四，要求償還特許商人所欠英人之債務是也。（註三）然而以上諸理由，仍未能揭破當時之真相者，蓋戰爭之根本原因，予已述之於前，即因中國視外人爲蠻夷，外交上與通商上均不肯與外人以平等待遇，故英國先起而要求平等之交際權也。當其始也，英國固始終欲用和平手段以謀解決此事者，無如中政府頑迷不悟，不惟不許，且愈用惡辣手段，繼續實行其輕視外人之主張，故英人不得不訴諸武力，以一較優劣也。要而言之，當時即無鴉片問題之發生，而依據十九世紀前半期廣東貿易狀態推察之，亦可知中外衝突，早晚必不能免也。

註一 中國人開始吸鴉片之時在明朝之末（即十七世紀中葉）清季自一七二九年以來，屢經頒令禁煙，均未實行，而外國鴉片之輸入，反

日見增加。鴉片戰爭以前，鴉片進口額每年平均達三萬五千餘箱之多，占全部進口額之半（參看 J. Edkins, "Opium," pp. 5-34）

故中國政府於一八三九年即厲行禁止鴉片入口，此種舉動與其謂爲根據防止鴉片之道德的理由，不如謂爲根據防止金錢流出之經濟的理由也。

註二 鴉片戰爭之正當與否，英國政治家，中異論亦多，政敵從而利用之，遂以釀成議會問題，爭論至三日之久，內閣雖終得勝利，亦僅九票之差耳。（參看 J. McCarthy, "A History of Our Times," I, Chap. VIII）

註三 Morse, "International Relations," Appendix A.

鴉片戰爭之結果，中國終於屈服，遂於一八四二年八月二十九日締結江寧條約。依此約，英國遂開始打破中國之閉關主義，使中國開放門戶，此層於予論中國關稅制度時實有最重要之意義，故就其於本書有關係之重要規定，摘錄於次：

- 一 開放廣東，廈門，福州，寧波，上海五港，許外人居住貿易，並許派領事居住。
 - 二 英國以修理船舶貯藏船舶用品之目的，要求中國實行割讓香港。
 - 三 廢止特許商人，承認自由貿易。
 - 四 約定制定公平統一之關稅則公布之。
 - 五 英國領事爲英商與中國官府間交涉之中間人及繳納關稅之擔保人。
 - 七 兩國官府往來文書用平等款式。（註四）
- 本條約乃僅於三日內在英國軍艦（*Onivalis*）上談判調印者，與其謂爲條約，不若謂爲概括的議定書之

爲妥，欲規定通商之關係，自應更有詳細補充之協定。故英國於次年五月與中政府協定通過稅，七月協定關稅率，八月協定五口通商章程，更於八月八日結虎門追加條約，而將以上諸特別協定，俱包含於該條約之中（見該條約第一條及第二條）。其時英法兩國利用時機，亦起而追求中國與之締約，美國於一八四四年七月與中國結澳門條約，法國於十一月與中國結黃埔條約，其次瑞典挪威於一八四七年，俄國於一八五一年先後均與中國締結通商條約。（註五）以上種種，是爲中國與當時在貿易上有關係各國所締結之最初通商條約，且均無條件的含有最惠國條款。（英虎門約八條，美約二條，法約六條，瑞挪約二條）又可以認爲構成彼此一體相聯之通商條約也。以下所論，大體引用中英條約，遇必要時，亦參考與他國所訂之各約而補述之。

註四 參照南京條約第二、第三、第五、第十、第十一各條。

註五 一八四五年，比利時要求結通商條約時，中國以其爲小國，不許，但依上論，許其與締約國人民在同一條件之下，從事貿易。（見中國海關編纂：“Treaties between China and Foreign States,” II, p. 757）因此無約國人民，亦得同一權利。

註六 所謂最惠國條款（La clause de la nation la plus favorisée, most-favoured-nation clause, meistbegünstigungs-klausel）者，即當締約國之一方，現在或將來若將其境內之一定利益給與第三國人民時，應使締約國之他一方亦得均霽此項利益，凡條約中規定此種條款者，稱爲最惠國條款，而其意義並非置條約對手國於與第三國享同等利益之地位。故最惠國條款之譯文，頗嫌失當，宜稱之爲最惠國民條款，此爲法學博士立君之意見，予贊成此說，以下用最惠國民條款之譯文。

當此期內，關於稅關條約上之規定，綜合言之，可分爲左列各項：

（一）進出口關稅 最初 Palmerson 氏條約分爲二種，第一案以割讓香港爲主，第二案以規定通商關係

爲主，當交涉進行時，使中國任選其一，此爲英政府當時之目的，而全權委員 Sir H. Pottinger 認關稅上之規定爲通商全局之關鍵，首先以此項要求與割讓香港並提，事出意外，而兩美俱收矣（註七）。關於關稅一層，江寧條約第十條上之規定云：

His Majesty the Emperor of China agrees to establish at all the ports, which are..... to be thrown open for the resort of British merchants, a fair and regular Tariff of Export and Import Customs and other dues, which Tariff shall be publicly notified and promulgated for general information; and the Emperor further engages that, when British merchandise shall have once paid, at any of the said ports, the regulated customs and dues agreeable to the Tariff to be hereafter fixed, such merchandises may be conveyed by Chinese merchants to any province or city in the interior of the Empire of China, on paying a further amount as Transit duties, which shall be exceed-per cent. on the Tariff value of such goods.

「大清大皇帝承諾前第二條，內言明開關，俾英國商民居住通商之廣州等五處，應納出口進口貨稅餉費均宜秉公議定則例，由部頒發曉示，以便英商按例交納。今又議定，英國貨物自在某港按例納稅後，即准由中國商人遍運天下，而路所經過稅關，不得加重稅例，只可照估價則例若干，每兩加稅，不過某分。」

是即「中國政府約定制定公正 (fair and regular) 之關稅則而公布之」之一項，條約上並無稅率應由兩國

協定之束縛條文。所謂以值百抽五爲原則之片務協定稅率，乃在一八四三年七月之通商章程上始採用者。註八
至於採用之理由，則大致因當時中國當局愚暗，不知國際條約爲何物，又無推知片務協定稅率之意義之理解力，
且受傳統之賤商思想所束縛，故未注重於貿易有關係條項也。

註七 參看 Morse, "International Relations," p. 308.

註八 一八八四年中法條約第六條上最明確的限制稅權云：

Les droits d'importation et d'exportation prélevés dans les cinq ports sur le commerce français seront régies
conformément au tarif annexe au présent.....Moyennant l'acquiescement de ces droits, dont il est expressément
interdit d'augmenter le montant à l'avenir, et que ne pourra aggraver aucune espèce de charges ou de surtaxes
quelconques, les Français seront libres d'importer en Chine, des ports français et étrangers, et d'exporter
également pour toute destination toute les marchandises qui ne seront pas.....l'objet d'une prohibition for-
melle ou d'un monopole special.

當時外國貿易尙未發達，進出口貨之種類甚少，稅率表上所協定之從量稅貨物，進口貨僅四十八種，出口貨
僅六十一種。其稅率大概均以值百抽五爲原則計算而出，比向日實徵稅率，當大見減少，比舊有法定稅率，亦未必
更若何低減，有時亦因貨物之種類不同而稅率反爲增高者。（註九）要而言之，協定稅之目的在除去向日稅吏之
苛煩誅求，並不在減損中國政府之關稅收入也。至於稅則表上未經掲載之貨物，一切均值百抽五，唯與歐美貿易
無直接關係之亞洲特產，如香料，木材，金屬等未登稅率表上之貨物，則均值百抽十分，此爲例外，應加以注意者也。

註九 據 Milburn, "The Chinese Commercial Guide," 重要進出口貨之新舊稅率比較如次:

貨名	單位	舊稅率		新稅率
		法定稅率	實徵稅率	
進口貨				
棉花	一担	〇·二九八	一·七四〇	〇·四〇〇
洋布	一疋	〇·〇六九	〇·三七三	〇·一〇〇
漂白棉布	一疋	〇·二八五	〇·七〇二	〇·一五〇
棉紗	一担	〇·四八三	二·四〇六	一·〇〇〇
羅紗	一丈	〇·七一二	一·二四六	〇·一五〇
出口貨				
南京織	一担	一五·二七六	二三·七三三	一〇·〇〇〇
廣東織	一担	八·五七六	一〇·五七〇	
砂糖	一担	〇·二六九	〇·四七五	〇·二五〇
木棉	一担	一·八四四	二·六五一	一·〇〇〇
茶	一担	一·二七九	六·〇〇〇	二·五〇〇

鴉片，本為戰爭之直接原因，而南京條約反無所規定，驟聞之似屬怪事，但實際則有深妙之理由在。原來公然許可鴉片貿易之理由，第一在便於取締秘密入口，第二在增加國庫收入，有此利益，故由當時缺乏禁煙誠意與厲行禁煙實力之中政府觀之，實可謂為最權宜之良策也。當時英國全權委員會正式以此意向中國方面提議，而中

國委員則唯恐涉及此危險物，竟不議。且英國委員亦未奉有本國政府命令，迫請中政府決定此問題，故鴉片既未列入稅表，所無之值百抽五之商品中，亦未編入違禁品之內。而英國委員之見解，則固視鴉片為違禁品者也。（註十）至關於鴉片之禁輸，載有嚴密之規定者，唯中美條約第三十五條，及中法條約中稅表末尾所附記之「鴉片係違禁品」一條而已。

註十 參看 Proclamation, Aug. 1st, 1843; The Chinese Repository, Aug. 1813.

(二)通過稅 (Transit duties) 依南京條約，英商已按稅則上完納關稅之進口貨，於納完若干通過稅之後，得由中國商人販運內地，然此僅為一種規定，而通過稅之稅率，及關於出口貨課通過稅之規定，固未定也。次年關於通過稅之特別協定，亦僅僅規定 The further amount of duty shall not exceed the present rates which are upon a moderate scale 而已（註十一）。其所以然之故有三：一因當時內國關稅稅率及其實徵率，無從而知，二因外國貨轉運內地為中國商人之特權，不在外國商人通商範圍之內，三因洪楊之亂，稅率較未增徵以前甚輕，因此種種理由，故此問題在當時當無重要之意義。

註十一 參看 Declaration respecting Transit Duties; "Treaties," I, p. 165.

註十二 參看 A. J. Sargent, "Anglo-Chinese Commerce and Diplomacy," pp. 116-117.

(三)噸稅 關於此點，南京條約亦無若何規定，此蓋由一八四三年七月之特別協定決定者。此種噸稅，其目的在代替舊日苛酷之船鈔，百五十噸以上船舶，每噸徵稅五錢，百五十噸以下船舶，每噸徵稅一錢。噸稅較船鈔非

常減輕，例如九百噸之船舶，在以前課重稅六千兩者，今則僅課四百五十兩而已。

其次關於海關與外商之關係，南京條約所訂定者，依前所述，僅規定領事爲交涉之中間人與關稅之保證人，而詳細規則乃在次年七月五港通商章程規定者。註十三外國商人因此與海關發生直接關係，如船舶之出入，關稅繳納之手續，貨物之檢查方法等現行關稅規則之基礎，大概均於此時決定之。又依虎門條約第十條，規定五口各駐英艦一艘，助領事保護貿易，外人至此，完全脫離廣東貿易之束縛，獲得通商交通之自由，同時又得條約上所規定之領事裁判權之保護（通商章程第十三條），遂得於中國貿易市場上開始爲積極之活動焉。

註十三 英領事對關稅負責，乃廣東貿易時代特許商人制度之遺習，故此條項係依中國方面之希望加入，其與他國所訂諸約則無此規定。

第二節 海通以後之貿易狀態

南京條約之結果，中國對外貿易在廣東、廈門、福州、寧波、上海五埠舉行，通商地域既已擴張，特許商人制度又經廢除，列國對華貿易，當可望其發達矣。然而多年之傳統習慣，並非片紙之規定所能急遽改變。且新協定之通商關係與舊制度之調和，必須有新人物與實力方能成就。不幸當時中國政府，不僅無新人物，無實力，並視條約爲受外國武力逼迫不得已暫時讓步之權宜手段，無履行之誠意。（註一）且既有不了解條約上義務之不正稅吏，又有謀破壞關稅規定之內外奸商，彼此結託，妨礙正當貿易之發達者不少。以下略就當時五港之通弊與貿易不振之事情說明之。

註一 Sir J. Davis, "China: During the War and Since the Peace," II. p. 21.

(一) 關稅行政之紊亂 中國政府當五口開放之時，各處均任有管理貿易之官員，廣東方面，即照例由粵海關監督充任，福州、廈門兩港，由福州將軍兼理，寧波由寧紹台道兼理，上海由蘇松太道兼理。此種舊式官吏當然不知通商上之新制度，當然無活用新制度之能力，故動輒完全蔑視條約，而欲恢復舊制。（註二）或與商人結託，貪得賄賂，私定稅率，各船課稅各不相同，並不為怪。（註三）甚至由中國開出之空船，抵英國時竟滿載茶葉；或從英國滿載棉布而來之商船，抵中國港口時乃視同空船；或以絹絲裝入由外國進口時所用之空箱中，即作為再出口貨，可以無稅過關等等，「密運之成功談」在當時已成外人閒談之資料。（註四）故關稅行政，較海通以前，並無改良之所；此弊竇，蓋與一八七六年英人 Scriverenour 被聘於埃及及稅關着手改革以前，土人徵稅官納賄與外人濫用 Capitulations 所生之稅制紊亂狀態，甚相類似。

註一 廣東總督耆英向英國貿易管理提議，為謀廢除廣東十三名特許商人應新設百名外國貿易特許商人代替之。在當時比較有賢明聲望之此君，竟至不了解條約精神與貿易原則若此。（參看 Davis, op. cit., II, p. 49.）

註二 F. Hirth, "Chinesische Studien," S. 193; B. Navarre, "China U. die Chinesen," S. 676.

註三 A. Michie, "The Englishmen in China," I 144.

註四 參看 J. C. McOan, "Egypt as It Is," pp. 106-110 Williams, (op. cit., II, p. 402) 五口貿易雖與向來在廣東之情形無異，但在中國人稅吏手中，乃確保 more honesty and efficiency 之規則管理之者，此實誤解當時雖有規則，實未遵行也。

(二) 五口貿易之不振 廣東自古即有外國交通之關係，歐洲文明之瓊瑜悉輸入於廣東，人民性質又極慄悍輕佻，加之鴉片戰爭雖發起於廣東，而所受之戰禍則極少，故一般官民排外思想強烈，外人依然被拘束於狹隘

之 *Factories* 之內，並入市亦不得自由。且向來大小官吏，特許商人，通事，買辦等貿易特權，完全廢除，經濟上之利益被奪，故反對新條約益烈，因內外官民，常滋紛擾，遂以釀成第二次戰爭之原因。

其次東海沿岸三口之中，寧波口在十六世紀中，葡英兩國貿易最盛，故寧波當為貿易最有希望之地，然一八四三年開港以後之實況，則大出意外，僅成爲教士傳教之地而止，若視爲直接外國貿易之市場，則無發展之希望可言。福州，於次年亦已開港，而貿易比寧波不如，當地官吏排外思想之猛烈，爲廣東第二。開港後七年間貿易之結果，英商之間，至有欲放棄此地別開他港之議。（註六）廈門比前二地較良，產砂糖與苦力，貿易頗爲發達。至於上海，全係新通商地，不僅於地理上爲中原貿易之咽喉，且中外人民亦無因襲之惡感，故自始即有良好之關係。蓋上海早已發生租界制度爲外國對華貿易之策源地，洪楊亂作上海成爲局外中立地點，愈促進貿易之發達，故此時之末期，上海已呈凌駕廣東之盛況。（註七）惟貿易雖發達而秘密運輸亦盛行，此則上海之特點也。

註六 參看 Morse, "International Relations," p. 360.

註七 參看 Navarre, A. A. O., S. 690; Morse, "International Relations," pp. 356-358; T. Wade 文件自選集卷一第十四件

(二) 香港澳門與沿岸貿易 葡領澳門與英領香港，其與通商五口之地位當然不同，而由通商上觀察，兩港

亦應列入中國貿易範圍之內，尤以澳門自一八四九年葡國宣言爲自由港以前，中國曾設置海關，繼續徵稅之關

係。至於香港，虎門條約亦曾規定中英兩國關稅行政上之互助，且依英國自由港政策，香港與通商五口間更有密

切之貿易關係在焉。故香港澳門兩地與中國沿岸各地之間，遂至被利用爲密賣鴉片及各種秘密貿易之根據地。

當時沿岸各地海賊橫行，中國政府無力制止，貿易上大感不安，遂以發生護船問題 (convoy system)。所謂護船問題者，即為防止海賊襲擊而用外國船護送沿岸各中國船舶之冒險事業是也。當時業此者多係香澳兩地之不法外人，其弊最盛，海賊船舶與護送船舶二者，孰為真海賊，殆難於甄別焉。(註八) 此外更有與此事相似之弊害者，即濫用國旗問題是也。當時自香港政務廳為始，以及五口各國領事，對於華人船舶均給以英籍船證 (sailing letters)，藉英旗保護，以避海賊之危險與地方稅吏之誅求，此種方法各通商口岸均盛行之，中外官吏因此常起爭端 (註九) 第二次中英戰爭之直接動機，即一八五六年鳴尾船 (Orcha Arrow) 號事件，即其一例也。

註八 參看 G. W. Cooke, "China," pp. 130—158; The North China Herald, 25 Sept., 1852

註九 參看 Morse, "International Relations," p. 409; J. W. Foster, "American Diplomacy in the Orient," p. 220

第二節 洪楊之亂與海關及釐稅之起原

洪楊之亂，自一八五〇年起至一八六四年止，共經十四年之久，擾亂十餘省之地帶，損害二千萬之生靈，實稀有之內亂，政治上及財政上所受之影響均不少。在此內亂期內，予以為有可記者二事焉，其一為外人管理海關，其一為創設釐金稅是也。前者係由外人促進中國關稅行政之改革，供給中央政府確實財源；後者本為應軍費急需而暫徵之戰時稅，後竟被濫用為地方財政之大財源，其餘毒至今猶在。

(一) 外人管理海關之起因 如前所述，海關行政之腐敗，與秘密輸運之增加，第一，損及中國政府之收入，第二，阻礙正直商人之貿易，此不待言者也。英國領事，依條約之規定，應立於保徵本國人民納還關稅及英船出入之

地位，對於中國政府實有不能默視此種弊竇之道德的義務焉（註一）。故一八五一年，上海英領事 R. Alcock 據此理由，認稅吏收賄與商人作弊，大阻礙貿易之自然發達，實有急謀設法救濟之必要，遂以此意申告於當時英國貿易管理長官，但英政府以此事全屬中國內政，不欲進而干涉，事遂中止。（註二）迨後一八五三年九月七日，廣東福建等地無賴之徒組成小刀會匪，占領上海城，海關道臺，空身逃至租界，徵稅機關，完全停止，遂引起現行海關制度發生之端緒。然外人管理海關之順序，實會數經曲折，予欲分爲三段說明之：即第一爲領事代徵案；第二爲華人海關復興案；第三爲外人管理海關案是也。

註一 中國與他國所訂之條約中，並無此種協助之條項，唯中美條約第二十三條中規定美領事，每年須將五口出入船數及進出口貨物之數量價格通告本地督府而已；至中法條約則無此項規定。故英領事，依最惠國民條款，關於防止秘密輸運，對中政府並不負條約上等協助之義務。

註二 參看 Michie, "The Englishman in China," I, pp. 145-147. 關於中國海關之中日兩國人著作中（如 Chin Chu, "The Tariff Problem in China,"）及同文館經濟大辭典第一卷二八三頁根岸信所作的海關之項，吉田虎夫所著中國關稅及釐金制度第七頁均謂洪楊之亂以前，各國代中國官吏向自國商人徵稅者誤也。條約中列國政府不惟無此責任，且各國領事亦無自代中政府擔負此項義務之理由。彼等之意或以爲當時除英美法三國以外之各國領事，純係商人領事（Merchant Consuls）之故，故下此臆測也。

一、領事代徵案 當時匪徒雖占領城內，而上海貿易並未停頓。入口貿易固大見減少，而出口貿易，則因人民畏亂急於脫貨求財之故，反較前增加。當此貿易既呈變態，又值地方官吏逃亡之際，外國商人中希望緩納關稅者

雖有之，然無要求免納者，於是 *Alcock* 遂認此爲實行其昔日改良關稅行政計畫之良機，即與當時於上海貿易有密切關係之美法兩國領事協商，提議於秩序未恢復以前，領事須暫代中國官吏向外商徵稅，美法兩國領事均贊成之。（註三）於是三國領事，各命令本國商人用約束手形繳納關稅。惟此項方法，在他方面不免有不公之點；因三國船舶均須正式納稅，而他國船舶，則出入自由，可不納稅故也。故次年一月，美領事即起而反對此不公之徵收方法，脫出臨時協定，率先許美船兩隻無稅出港。英法兩領事亦知單獨強制本國商人納稅爲不利，且事屬難能，故此協定遂歸於破壞焉。

註三 英本國政府不承認此方法，後曾命令上海英領事退還本國商人已繳之約束手形（見 *Michie, op. cit., I, p. 148*）

二、華人海關復興案 領事代徵案既經破壞，善後辦法即不外以下兩種：第一，將上海作爲絕對自由港，第二，用一種形式在租界設立華人海關。然在當時中政府以內亂之故，以收入爲急務，自由港政策當然不能適合，而此時若許在租界內設立華人海關，又違背租界局外中立之宣言，且有引起叛軍攻擊租界之危險。當時英領事尊重中國政府徵稅權，以第二辦法爲適宜，遂勸中國官府在租界內便宜地點設置海關，並約定作相當之援助。一八五四年二月九日吳道臺遂擇定租界內一關棧設立臨時稅關，開始徵稅事務，但吳道臺昔在廣東被稱爲 *Sangua*（吳三官）特許商人，染廣東貿易之惡風與官界之弊習，開關後未幾，即與商人結託，大行其收賄主義。因此各國船舶中，僅與海關協定，並不履行何等出入之手續，無稅過關之船隻，比以前反見增加，英國領事之善意完全歸於無效。英領雖曾屢勸中國官吏保守其所有之權利，公平徵稅，迄未得滿足之說明，至四月時遂決計允許英船自由出

入，自此以後，上海遂成絕對自由港矣。（註四）

三、外人管理關稅案 上海之成爲自由港，本非出自 R. Alcock 之真意，自關稅收入損失之一點言之，亦非吳道臺所歡迎。然欲使此種腐敗之中國官吏防止密輸，其弊比密輸更甚，故三國領事與當時駐滬公使屢經商議保護中國政府收入及助長貿易之方法。結果，決定設立適合外人品性兼顧華人職權之正當徵稅機關，即於一八五四年六月二十九日由英領事 Alcock 美領事 Murphy 法領事 Edan 與上海道吳健章共同締結關於上海關組織之協定。（註五）此協定共計九條，第一條最爲重要，其原文如下：

The chief difficulty experienced by the Superintendent of Customs having consisted in the impossibility of obtaining Custom-house officials with the necessary qualifications as to probity, vigilance, and knowledge of foreign languages, required for the enforcement of a close observance of treaty and Custom-house regulations. The only adequate remedy appears to be in the introduction of a foreign element into the Custom-house establishment, in the persons of foreigners carefully selected and appointed by the Tantai, who shall supply to deficiency complained of, and give him efficient and trustworthy instruments wherewith to work.

依原案，本應指令法人 Smith 爲三國之代表，嗣依吳道臺之希望，三國各出一名組織關稅管理委員會 (Board of Inspectors) 新關遂於七月十二日成立。當時英國委員爲 T. Wade 法國爲 A. Smith 美國爲

L. Carr 前二人爲上海領事館人員，後一人爲公使館人員。

註五 參照 Michie, op. cit., I, pp. 153-164; Morse, "The Trade and Administration of the Chinese Empire," p. 363.

又此時之協定中，第三條規定購買外人乘客所組成之巡邏船一隻，第五條規定外人委員有勒索、收賄、怠慢等情，卽由道臺與三國領事構成混合法庭裁判，以定去留。

上述之協定，得駐滬三國公使認可，卽時施行，中國政府，因此始得確實之收入，而外商間不正行爲之誘惑，亦得除去。

然而三頭政治，僅一名目而已，其實權未幾卽歸於英國委員之手，因英國委員善操華語，而伎倆與熱心均比法美兩國委員爲優，在國際的基礎上，一人獨裁行政之特質，已於此時發生矣。數月以後，Wade 回副領事原職，由領事館通譯官 H. N. Lay 接任，法美兩國委員亦有變動，實權仍在英人掌握之中。（註六）此卽現行海關制度之萌芽，後依一八五八年天津條約善後通商章程，此制度遂推行於新舊各商埠焉。

註六 參照 Williams, op. cit., pp. 627-628.

(二)釐金稅之創設 稱釐金或釐捐之租稅，乃中國弊竇最多之內國關稅之一，其起原各說不同，有謂起於一八四三—四年江寧條約之後；有謂始於一八四九—五一年依姚道臺提議課鹽茶稅之時；有謂發生於一八五二年山東李巡撫奉中央命令課通行貨物稅之時；（註一）有謂始於洪楊作亂時咸豐三年（一八五三年）太常寺卿雷以誠於江北仙女鎮倡辦每米一石抽釐捐五十文，予以最後一說爲最可信。（註二）但釐金之名雖發生於此

時，而與釐金相似之內國關稅自古即已存在，此無容疑也。唯釐金稅在當初帶有臨時捐 (contribution) 之性質，係一種補充軍費之財政政策，此宜注意者也。(註三) 至釐金制度之所以普及於各地，乃因一八五四年兩江總督怡良以江蘇辦理成績頗優，遂奏請使各省一律採用，次年中央政府依此奏許各省依照百分之一稅率，於全國採用此種制度焉。長江一帶，為變亂之中心地，釐局增設之處頗多，胡林翼左宗棠曾國藩等督撫名將，均恃釐局為籌餉之良好財源。(註四) 釐金之有弊害，早為有識者所公認，朝廷亦曾屢次諭令免除，但舊日政府大宗財源為地租收入，今因內亂約減去三分之二，又無別項稅源足應戰費之急需，且亂定之後，解散軍隊需款，恢復地方行政需款，經費浩繁，竟乏裁釐之機會。加以各地任意增設分局，特定稅率，大失舊制之本意，變成煩苛之公課，值百抽一之原率，一變而為附課各種雜賦之平時高稅，因此之故，條約上所設定之進口貨販運內地所過稅關不得加重課稅之條文 (江寧條約第十條，中法條約第七條) 殆有名而無實矣。

註一 參照 M. von Brandt, "Memorandum on the Inland Taxation on Foreign Goods and Native Produce in China," p. 6, 1878; Parker, "China; Her History, etc.," pp. 227-231.

註二 光緒會典事例第二百四十一卷有云：咸豐三年，金陵失陷，餉源枯竭，太常寺卿雷以誠治軍揚州，始於仙女鎮倡辦釐捐。

註三 粵海關誌書第一卷一葉以下，列舉歷代關稅之苛酷，至於清季，雖依俗課，便民之聖意屢倡減釐，而其弊之甚仍不能掩，尤以落地稅為然。(參照第九葉所錄雍正十三年上諭)

註四 民國行政統計彙報財政類第三章第三節。

第三章 海關統一時代

第一節 英法戰後之條約與關稅

中英第二次開戰，以一八五六年十月之 Arrow 號事件爲直接動機，法國亦因廣西有殺害法教士事件，與英國共同出兵。然開戰之動機，亦不止此，自江寧條約成立以後，廣東城內之外人居住權問題，苦力輸出問題，鴉片密輸問題等中外衝突之事件，層出不窮，由此觀之，戰爭之真正原因，不得不謂爲由於中外通商與國際交通之根本見解不同也。（註一）華人雖因鴉片戰爭失敗，然視外人爲夷狄如故，對於外國政府之代表，不欲與以相當待遇，對於已滿期之條約不願修改，而外人則仍繼續要求改良通商關係與國交之平等。（註二）即使當時無 Arrow 號事件發生，而中外國交亦不免有破裂之趨勢。第二次戰爭之結果，中國又終於屈服，一八五八年六月，遂與英法兩國締結所謂天津條約。（註三）俄美兩國雖未直接加入戰爭，而對華政策上常依平和手段與英法取一致之步調，殆同時均沾改正通商條約之利益焉。

註一 中國最初之英使 Bruce 於一八六二年七月致本國政府公文中有云：In a country like China, the conclusion of a treaty is the commencement, not the termination, of difficulties, 誠確評也。

註二 江寧條約未規定有效期間，而一八四四年之中美及中法條約，均有滿二十年修改一次之規定。虎門條約第八條列有最惠國民條款，英國有一八五四年要求改正南京條約之權利。英美法三國認定有改正條約之必要，於是年要求與中政府協議改正，但三國均因不

能用武之故，遂爲中國所拒絕。其次美法兩條約改訂之期爲一八五六年，三國全權委員又要求中政府改正條約，又遭失敗，三國仍不屈服，復於次年要求改正，當時廣東總督葉明琛拘泥於漢文條約之字句，謂「條約是永久的無改正之必要」未能允可。三國代表遂認定非用武力壓迫，決不能達到改正條約之目的。（參照 Morse, "International Relations," pp. 411-418; Foster, op. cit., pp. 217-223）

註三 關於此次戰爭英國政界反對者頗多，成爲議會中一大問題，Cobden 大發雄辯，攻擊廣東領事 Barks 香港知事 Bowring 之不法行爲。討論四晚之後，Palmerston 內閣以十六票之差失敗，因此解散議會，另舉行總選舉，結果，內閣勝利 Cobden, Bright 以及自由黨各名士多落選。見 McCarthy, op. cit. III, Chap. XXX'.

天津條約及是年十月通商章程中關於通商及關稅之重要規定，可列舉於下：（一）公使駐劄北京權；（二）外人內地旅行權；（三）增開商埠；（四）改正關稅率；（五）內地通行稅則之確定；（六）噸稅減率；（七）關於船舶出入及貨物納稅手續。至上列各項規定之概要以下再分別說明之。

（一）公使駐劄權 向來中國政府對外政策，凡與外國有關係之事，務限於狹隘之貿易範圍以內，僅委任僻遠各商埠地方官吏辦理之，中央政府力求避免與外國發生直接關係。然而地方官吏又各自以地方的利害爲念，不顧全國大局，僅以保全個人地位與生命安全爲能事，故中國政府雖依條約開放門戶，然仍視中外通商關係爲不得已而行之惡事（*necessary evil*），此種觀念與閉關時代無異。英國因欲補充條約中關於此等地方之缺點，謀一根本解決，要求駐公使於中國首都北京，以期統轄各地通商關係，中國政府因戰敗之故，不得已始承認國際關係之平等。（註四）大凡獨立國之交際應立於對等之基礎上，此國際法上普通之原則，而從古自信本國爲世

界文明中心之中國政府，對於此種關係之變化，當然視爲莫大之苦痛焉。第二次英法聯合戰爭之原因，當不外出於中國欲免除國際條約上之義務之拙計也。

註四 天津條約談判中最難之點，爲北京駐劄外使問題，中國全權以爲許之則大損中國體面，甚且首領不保，故至最後仍力持反對。（參照 L. Oliphant, "Narrative of the Earl of Elgin's Mission," I, pp. 441, 474-475）

(二) 內地旅行權 外人旅行權，除向日教士私行侵入內地之外，僅限於五通商口岸周圍之短距離，如廣東不許外人入城是也，故天津條約規定外人之攜有本國領事發給而經地方官簽字之旅券者有赴內地游覽之權，有因商務關係而旅行之權；又規定在通商口岸周圍百華里以內得旅行五日不需旅券（且中英條約第九條）此種規定，雖擴大外人貿易之範圍，但北京一處，則不許以商務之目的入城，可謂閉關主義之遺風矣。（見上海通商章程第八條）

(三) 增開商埠 五口通商之外，又新開牛莊，登州，臺灣府，淡水，汕頭，瓊州，鎮江，南京，漢口，九江十埠（依中英條約第十第十一兩條），當時中國沿岸各要地殆皆開放。（註五）而此等通商埠地域，又有可以作爲市與港（cities and ports）之廣義的解釋，外人居住通商之範圍，因此比舊條約更加擴大。

註五 漢口九江係在締約後選定，洪楊亂後始開闢之。登州後改爲芝罘，瓊州於一八七六年開港，南京於一八九九年開港。又天津係於第二次英法聯軍之役以後之一八六〇年始加入通商商埠之中。

(四) 關稅率改正 值百抽五之原則，雖亦爲天津條約所維持，但因進出口從量稅貨物中價格低落之故，實

實際上多超過五釐以上，故認爲有改正之必要（中英條約第二十六條）結局遂於上海協定稅率，僅將鴉片、茶、絹三項作爲特別貿易品而已。南京各條約成立以後，中國政府亦知不能防止鴉片秘密輸入，鴉片漏稅，國庫亦大受損失，且當時因內亂及戰爭之故，歲入大減，不得已公然將鴉片列入稅表課稅；至於稅率定爲每擔三十兩，約值每擔市價百分之七八，較當時印度政府之課稅率，尤爲低廉。茶每擔依舊率課稅二兩五錢，此種稅率在最初已達值百抽十內外，且茶之內地稅，大致已達值百抽十之數，其稅率不可謂不重，中國委員不悟，徒知茶爲本國特產，主張維持舊率，而不知將來於出口貿易上將發生惡影響也。絹稅舊率每擔十兩，後因價格騰貴，反降至現實值百抽五以下，但以其爲中法貿易主要品之故，未許增率。此外一切商品，均以值百抽五爲基礎，換算爲從量稅；又稅表上未經掲載諸品，一律值百抽五，舊稅表中所載從價課稅一分之例外品，一概削除。更有一事應特筆而書者，卽外人日常衣食住所需之外國煙草、酒、香水、石鹼、家具食品等貨物，概行免稅是也（見通商章程第二條）。此種辦法原未經舊稅率表規定，唯將向來各地所實行之習慣列在條文之上而已。此例如土耳其之外爲列國所無，在一九〇二年此類商品未成爲有稅品之前，中國之損失殆不知幾百萬。又禁止進口貨物中，除武器、彈藥、食鹽之外，各種穀物及銅錢，亦列在其內。此雖爲約中所無之規定，而從來事實上作爲禁制品者，多因內亂之故，遂認爲有厲行其禁令之必要矣。（註六）

註六 通商章程第五條第四項中，禁止由牛莊登州販運豆與豆粕出口，其用意蓋在於保護南方帆船業。後中政府知其非計，遂於一八六二年解禁，近年來二者均已成爲重要之出口貨矣。

(五)噸稅減率 新條約中又規定減輕噸稅，凡百五十噸以上船舶，每噸納稅四錢，百五十噸以下船舶，每噸仍納稅一錢。至於運送旅客書信及無稅品之小船，不但免除噸稅，更設一束縛之條項，須使用噸稅收入為設置燈臺浮標等項之維持費。此種規定至今仍有效（參看通商章程第十條末項）。

(六)確定通商稅則 南京條約關於通行稅之規定，係因洪楊亂後增辦釐稅之故始設定者，此種規定如前所述已歸無效。天津條約於進出口關稅以外，雖無不認中政府有賦課內地稅之權，而英國則鑑於在土耳其印度所得之經驗，認為有更行詳細規定之必要，遂規定按照值百抽二·五納還單一稅（a single charge）即所謂子口稅（transit duty）代替在通商埠與內地市場間所課之各種內地稅。（註七）關於此點更須注意者，第一，舊約中通過稅之規定只限於進口貨，而依天津條約，出口貨亦課通過稅矣；第二向來進口貨販運內地，僅許華人享此特權，而依新條約之規定，外人亦得享此特權矣（見中英條約第二十八條及通商章程第七條）。

註七 所謂子口，即 barriers 之意，據 *Giles vs. Lesser or Subordinate Customs Stations placed along the inland trade routes for the collection of duties on passing goods*，此即內地稅釐局卡也。因之，子口稅（barrier taxes）在字義上，即此等局卡所徵之稅金。天津條約用 transit duty 代稱，實不適當。transit duty 漢文條約又譯為內地稅項，亦不確，此厚係代替內地關稅之 commutation tax，中日通商條約稱為抵代稅者是也。再請參看第四編第三章第三節。

(七)船舶出入及貨物納稅手續 天津條約及通商章程，僅繼承舊約加以增補而已，其詳細規定，略分下列數項：商船入港時，海關為保護關稅收入計得派遣監察官於船中，但不許勒索食物及其他事項；船證須各自交存

本國領事，由領事具報船名噸數貨物之性質，船長須提出詳細裝載目錄於海關；貨物之裝卸撥載，須有特別許可證；貨物納稅完畢，由海關取得出港許可證後，領事始返還船證於長，許其出港。（參看天津中英條約第三十六條至四十一條。）然此大致按照帆船貿易時代之規定，故對於汽船貿易又與以多種條約所無之特權，其次對於貨物納稅及其他一般與海關之關係，外國商人受條約上充分之保護，與一班受不完全法制支配之華人較，則在貿易上受優待之地位。

最後，新條約之規定，於中國最不利者，即協定稅率帶有半永久的性質，中政府無廢棄之權，即欲加以改正，亦須取得對手國之同意。據天津中英條約第二十七條之規定云：

It is agreed that either of the high contracting to this Treaty may demand a further revision of the tariff, and of the commercial articles of this Treaty, at the end of ten years; but if no demand be made on either side within six months after the end of the first ten years, then the tariff shall remain in force for ten years more, reckoned from the end of the preceding years, and so it shall be, at the end of each successive ten years.

此次新定稅則，並通商各款，日後彼此兩國再欲重修以十年為限，期滿須於六個月之前，先行知照。酌量更改，若彼此未曾先期聲明更改，則稅課仍照前章完納，復俟十年再行更改，以後均照此式辦理，永行勿替。而中國與列國所訂通商條約，殆皆有無條件之最惠國民條款，故欲改正稅率，須得締約國全部之同意。然依

中政府向來厭惡改正條約之守舊頑迷等事推察之，在當時當然不了解此種不公平不利益之協定稅率之意義也。

要之，天津條約與江寧條約相同，均爲英法兩國用武力威嚇，指命中國與之締結者，當時中國全權委員不解國際條約爲何物，僅知將談判之要點集中於公使駐劄一事，及外人旅行內地權等政治問題，而對於通商上之規定與關稅之協定等重要問題，反有輕視之形跡。折衝之結果，對於視爲重要之問題不能不讓步，對於輕視之事項輕輕許可，貽將來永久之禍根，中國所以致此之原因，雖因當時彼此實力之差異而來，但亦未始非中國政府驕慢無識所招致之自然的報應也。列國對華關係，因天津條約一變，中國完全受列國之指揮，僅試行消極之抵抗而已。此英人所以稱天津條約爲對華貿易上之 *Magna Carta* 也。（註八）

註八 Lord G. Beresford, "The Break-up of China," p. 388.

中國自與英法美俄締結天津條約以後，在中日戰役以前，又依次與普魯士、丹麥、荷蘭、西班牙、比利時、意大利、瑞典、挪威、奧匈、日本、秘魯、伯拉西爾、葡萄牙等國締結通商條約，此等條約均以中英條約爲模範，不過大同小異而已。（註九）唯此時之條約中，有兩件可以注意之變例：第一，中日條約（一八七一年）無最惠國民條款與子口稅之規定，因此日本對華貿易比歐美各國處於極不利之地位（見是年中日通商章程第十五十六兩條）；第二，在北方與俄國，在南方與法領安南之陸路貿易，協定特惠關稅（*Préférence nationale*）是也。（註十）

註九 中國與伯拉西爾所訂之條約係互惠的，其第五條中有雙務的最惠國民條款。

註十 參照一八六二年中俄陸路貿易章程第一乃至第六條，一八八五年中法條約第六條，一八八六年同貿易章程第六條，一八八七年同追加條第三條。

第二節 海關行政之統一及擴張

英法美三國代表管理上海海關之經過已於上文詳述，關於海關制度之發生，天津條約之附約中英通商章程有極重要之規定。該章程第十條（中國與法美之通商章程亦有同樣之規定）云：

It being, by Treaty, at the option of the Chinese Government to adopt what means appear to it best suited to protect its revenue accruing on British trade, it is agreed that on uniform system shall be enforced at every port.

The high officer appointed by the Chinese Government to superintend foreign trade, will accordingly, from time to time, either himself visit, or will send a deputy to visit, the different ports. The said high officer will be at liberty, of his own choice, and independently of the suggestion or nomination of any British authority, to select any British subject he may see fit to aid him in the administration of the Customs revenue.....

通商各口收稅如何嚴防偷漏自應由中國設法辦理條約業已載明然現已議明各口劃一辦理

是由總理外國通商事宜大臣或隨時親詣巡歷或委員代辦任憑總理大臣邀請英人幫辦稅務……毋

庸英官指薦干預

此條文中所稱之 *one uniform system* 卽以上海海關制度擴張於他港之意。至於規定中國政府之外國貿易監督官不依英國官吏推薦或指命而得自由任用英人輔佐海關行政，蓋在於以中國所傭聘之外人組織海關以代替從前在事實上帶有英美法三國代表之性質之委員制度也。依此章程之結果，美法兩國委員辭職，遂改任命英國委員 *H. N. Lay* 爲總稅務司。先自三國委員管理上海海關時，當地外國商人，依自身利害關係，頗不願意，尤以美人爲最，當一八五六年五月公使 *P. Parker* 抵滬之時，提出一關於此問題之意見書，說明兩種理由，（一）在他口中國海關之下，船舶出入納稅上有種種便宜，（二）而勵行嚴密規則之外人海關制度，僅有上海一隅，殊欠公平，因此之故甚希望廢止外人海關制度。英人之意見不一，亦有與美人抱同一見解者，而多數則以新制度爲善，並認爲有推行於他口之必要。（註一）後者主張得勝，故以此插入通商章程中之第十條。外人因此得免於舊日各地海關所行之不正待遇，新舊商務到處一律，但求其能繳納條約上所規定之關稅而已。

註一 參照 *Morse*, "Trade and Administration," p. 345; *W. V. Kries*, "Seezollverwaltung u. Handelsstatistik in China," S. 4; *Rennie*, op. cit., II, pp. 22-23; *Sargent*, op. cit. p. 149

依此章程，*Lay* 氏遂於一八五九年經兩廣總督何桂清任命爲海關總稅務司，開設廣東（一八五九年）汕頭（一八六〇年）福州、寧波、鎮江、九江、天津（均在一八六一年）等七關。一八六一年，*Lay* 氏因病請假歸國，英人 *Robert Hart* 和 *G. H. Fitz-Roy* 兩人，先後經南北通商大臣及總理衙門大臣恭親王任命代理總稅務司。然而

重要事務，由熟諳華語之赫德氏處理；赫德氏於一八六一年始赴北京，先與北京政府鞏固其聯絡，嗣後往來天津上海漢口廣東等地，盡全力增設海關，統一行政。一八六三年，Lay氏復來華銷假歸總稅務司之任，但彼於歸國期內，因受中政府委托購買之小艦隊，即關於Osborne Flotilla事件，與恭親王意見不和，因此免職。（註二）於是溫厚篤實，精通華務，而又有非常組織之技倆之念八齡青年赫德遂於是年十一月被任命為總稅務司，深得恭親王以及中央大官之信任，而着手創設新關制度焉。（註三）（註四）

註二 參照 Blue Book, China, No. 2, (1864), p. 7; Williams, op. cit., II, pp. 692-695; Lay, "Our Interests in China," p. 19

註三 關於赫德之傳記及其在華功績請參看下列各書：

J. Bredon, "Sir Robert Hart"

E. B. Drew, "Sir Robert Hart and His Life, Work in China, in Recent Development in China." Clark 大學講演集
光緒三十四年二月十九日總稅務司致稅務處公文中之 Resume of Sir Robert's Work and History of Service.

註四 前述七港設關之後，又於一八六二年設廈門漢口兩關，於一八六三年設芝罘關，於一八六四年設牛莊關；又在中日戰爭以前，合計臺灣府、淡水、瓊州、宜昌、蕪湖、溫州、北海、龍州、蒙自、重慶等處共增設二十餘新關，遍採用各國人為海關員。

又通商章程第十條，曾規定中政府外國貿易監督官親自（或派代表）巡視各港，但當時中央政府各大官員中，無人能勝此重要之任，於是赫德氏即為總理衙門代表，屢次出巡各地與地方官吏折衝，主持開始貿易之準備，且因補充條約上之規定，譬如必要之通過稅法，再出口貨免稅法，長江貿易章程，犯規會訊法，領港規則等關稅行政上各種細則，均由彼提議制定之。（註五）但彼赫德在當時所遇之困難問題甚多，約分四項如下：（一）中央政府

大官缺乏關於通商貿易之根本觀念與條約之理解力；(二)地方官與外商固自身利害關係，反對設新關；(三)各地海關，中國人海關監督與外人稅務司，往往缺乏調和；(四)各地交通不便，事情差異，關員國籍不同，海關亦易陷於中國行政通弊之地方分權制。而赫德氏竟能排除此類障礙，調和各種衝突，海關制度竟能逐漸發生確立而成爲現今中國各種行政組織中唯一中央集權制度，誠奇事也。

註五 參照 Rennie, op. cit., I, pp. 220, 248, 260-261

第二 芝罘條約與關稅

一八七四年印度政廳派充雲南探險隊指導人英國領事館員 R. A. Margary 被殺事件，於中英間釀成一大爭議，交涉至一年半之久，始於一八七六年九月締結芝罘條約。依此約之規定，除賠償對雲南事件之損害及謝罪以外，並有關於通商事宜數種重要事項之規定（見該約第三條。）(一)外國進口貨免釐區域，應定各種商埠之租界以內。(二)開宜昌，蕪湖，溫州，北海爲商埠，許英國駐貿易視察員於重慶；揚子江沿岸之大通，安慶，湖口，武穴，陸溪口，沙市等地，准輪船停泊，客商貨物起卸。(三)劃定各商埠租界區域。(四)協議取締鴉片輸入及同時徵收輸入稅及釐金之方法。(五)中國政府統一各埠子口稅，及防弊規則。然此約文字，曖昧之點極多，第一第三第五各條之規定，甚招英人之反對，彼等對於承認中政府在商埠有課收釐金權斥爲最無理由之讓步，違背江寧條約及天津條約之旨趣。英政府互九年之久不批准此約，其故在此。(註一)一八八五年倫敦追加條約，其目的原在補充前約不備之處，而各埠租界區域問題及通商埠與免釐區域之關係，讓諸異日商議，唯就關稅問題所確定者，係對於鴉

片之輸入，規定於舊徵輸入稅以外，每百斤得共徵釐金八十兩（見該約第三條）。此種規定，實於中國有利，鴉片稅一躍而增三倍之高率，其結果遂至於獎勵本國鴉片之生產。（註二）

註一 芝罘條約關於釐金之規定，由中國方面觀之，是爲拋棄對於租界之課稅權，而由列國方面觀之，是爲承認中國在通商埠有釐金課稅權，關於此點，不僅英人大肆非難，即德法等國公使亦均有反對意見（參照 Brandt, "China u. Seine Handelsbeziehungen zum Auslande," S. 31; H. Cordier, "Histoire des Relations de la Chine avec les Puissances Occidentales," II, p. 92; Michie, op. cit., II, pp. 280-281 當時上海英國報 The North China Herald (6 July, 1878) 痛攻此約曰「若公平下常識之判斷，此約實無目的之冗語集也。」

註二 參照曾惠敏公全集第二卷及 Michie, op. cit., II, p. 283.

由關稅制度上觀之，芝罘條約尙有一應注意之項，即兩國爲取締香港與中國沿岸間之帆船貿易計，爲無損於香港利益及保護中政府收入計，由兩國任命委員商議之是也（見該約第三條第七節）。當英國要求割讓香港之初，英國本有鑑於地理的關係，承認中國稅關在香港有徵稅權，以便對華貿易之意。（註三）然而取得香港之後，即採用自由商埠政策，因此香港日趨繁榮，而香港與中國沿岸各地秘密貿易益盛。（註四）中政府遂於一八八六年起在附近島嶼設立稅局，用嚴密之關稅網封鎖香港，徵稅上弊害百出，香港貿易因此大受打擊，甚至使中英國交發生不良影響。芝罘條約及倫敦追加條約關於取締香港貿易委員會之規定，即爲除此禍根而設。其結果，中英兩國委員遂於一八八六年九月會於香港，締結鴉片協定，同時收香港與中國沿岸各地間之帆船貿易移歸海

關管理，而自一八八七年起實行。（註五）

註三 Morse, "International Relations," pp. 657-658

註四 香港與通商埠之汽船貿易，在天津條約以後即由新關管理，而帆船貿易則向屬舊關管理。

註五 參照 The Opium Convention, 1886; Hongkong Ordinance, No. 22 of 1887; Customs Decennial Reports, 1882-1891 pp. 681-683

澳門在對華貿易上地理的關係，其爲密輸根據地不下於香港，故澳門貿易當有與香港貿易同時取締之必要。一八八七年 Lisbon 之議定書，即依此目的締結而成，澳門政府亦允以與香港相同之條件，對於鴉片出入協助中國海關。（註六）而葡國爲此讓步之報償亦不小，即三百年來非正式占領之澳門，此時始得中國允許割讓，同時又得與中國締結通商條約是也。中國政府至此始將六廠（香港及澳門周圍所設之六稅局）移歸新關管理，並得以有效的取締兩地貿易。故由海關制度觀之，是爲九龍及拱北特殊稅關之創設，爲擴張海關權限於帆船貿易之權輿；又由關稅上觀之，是於帆船對外貿易上已設立一種差別關稅（Differentialzölle）。

註六 參照 The Opium Convention and Agreement, 1887; Reglamento para a Fiscalisacao relative ao Opio Cur em Macaue Dependencias, 1887

第四 中韓關稅同盟

四百年來，中國雖視韓國爲屬邦，然其宗主權僅一年兩貢，與王位繼承時正式通告而止；爾後中國承認日本

在韓勢力漸次增進，始於一八八二年締結中韓商民水陸貿易章程，次年任袁世凱總理駐紮朝鮮交涉事宜，於內政上開高壓的干涉之端，復派德人 Möllendorff 爲朝鮮稅關長兼外交顧問，駐在京城。其後一八八五年，Robert Hart 基於中國政府之委任，擴張其海關行政於朝鮮通商埠，自此時起至中日戰後止，十餘年之間，遂與朝鮮組成一種不完全之關稅同盟，此種事實，實有一言之價值，今舉其關稅同盟關係之要點於下：

- 一、朝鮮海關之幹部須任中國海關之外人，歸中國海關總稅務司管轄，其薪俸由雙方分擔。（註一）
- 二、兩國外部關稅，依舊繼續，內部關稅，與出入於內國各港時互受同等待遇。（註二）
- 三、對於兩國間輸出貨物，互發給納稅證書及裝載證書，以謀課稅上及統計上之便宜。（註三）
- 四、朝鮮許將其禁止輸出品之人參輸出於中國，中國亦許將其禁止輸出品之米及其他穀類輸出於朝鮮。（註四）
- 五、鴨綠江陸路境界貿易，祇許限於兩國人民，輸出入從價五釐稅以外，免除內國通行稅，蔬菜瓜果雞鴨鵝魚等食品，一概無稅。（註五）

註一 參照 G. N. Ourzon, "Problems of the Far East," p. 187; Putnam Weal, "The Re-Shaping of the Far East," II,

pp. 14-17 光緒十九年四月七日總稅務司上總理衙門之公文，及光緒二十四年四月二十四日總理衙門上奏文。

註二 參照光緒十五年總理衙門致總稅務司之劄文。

註三 Inspector General of Customs' Circular Instruction, No. 521 of 1890.

上述中韓關稅同盟雖與現行中國關稅制度無直接關係，而於本編沿革史實爲有興趣之問題。而且由此可以證明中日戰爭所以至於破裂之原因，不僅在於朝鮮境內中日兩國政治的衝突，並伏有經濟的理由。即中國素來蔑視日本，在其境內於通商上不給日本與歐美各國對等之權利，在與日本利害接壤之朝鮮境內，又擅有關稅上之特權，因此之故，日本在中韓境內貿易之發展，長陷於不利益狀態，此實日本之所不能忍受者也。

第四章 外人管理海關時代

第一 中日戰役與關稅制度

天津條約締結以後，使中國政事上外交上及財政上各方面發生重大影響者，蓋莫如中日戰爭。中日戰爭與通商及關稅問題之關係，余欲分爲兩段說明：即第一爲直接之結果；第二爲間接之結果。

(一)直接之結果，因中國戰敗而生之直接的結果，表顯於馬關講和條約及中日通商條約者有四：第一，割讓台灣全島及附屬諸島嶼於日本；第二，承認朝鮮獨立；第三，開沙市、重慶、蘇州、杭州爲商埠；第四，約定給日本與歐美各國相等之片務的最惠國民條款之外，(註一)又設立兩項於關稅問題有重大關係之新規定。即其一爲馬關條約第六條第四項。(註二)

日本臣民在各通商口岸得自由從事各種製造業；又各種機器僅納所定進口稅便得自由運入中國。日本臣民在中國內地之一切貨物，關於各種內國運送稅，內地稅，賦課金，取貨金等，又關於在中國境內入倉之利益，均照日本人民輸入中國商品之例辦理，享受一切優例豁免。

其二為次年締結之中日通商條約第十二條：（註三）

日本臣民在中國通商口岸購買中國貨物土產運出海外時，若非禁止出口貨物，止完出口正稅而止，所有內地稅賦鈔課釐金雜派一概豁免。

右列二項在從來中國與各國之通商條約土無明確之規定，其解釋多有疑義，並有許多不利益處，今依中日條約始得確定。尤以馬關條約關於通商口岸外人工業權之規定，在關稅問題上有最重要之意義。

註一 關於插入片務的最惠國民條款於中日通商條約一事，中國全權委員曾引中奧條約先例，要求雙務的條款，林公使決然拒絕之（參照 I. G. Circ., No. 770 of 1897 張蔭桓與林公使之照會文）

註二 一八五八年中法條約第七條有 Les Francais et leur famille pourront..... se livrer au commerce ou a leur industrie dans les ports et villes de l'Empire Chinois 之文句，漢文譯 工業為限，無工場工業意義之見解。馬關條約從事各種製造業，又其製品與輸入品享受優例豁免，實為日本方面之成功。然一八九六年十月中日議定書第三條中，日本拋棄此特權，承認中政府有課稅權，此在中國方面雖為公平之規定，而於日本人在中國之工業，直可謂為讓步。

註三 從來對於在通商口岸購入之輸出品，除出口稅以外，更須提示子口稅完納證書，無證書時追徵出口稅之半額，今依中日條約始得除

(二)間接之結果，此可由財政及政治兩方面考察之。

(1) 財政的影響。中日戰爭之軍費及賠償金之支出，使中國財政大受影響，甚至使海關制度發生一變革。以前中國非無外債，而為數極少，今因戰爭之結果，一躍而負擔五千四百餘萬磅，大致均以關稅供擔保。戰後兩次英德借款，於海稅以外，又增幾省釐金稅為擔保，且約定至償還之日止，四十五年間不變更海關制度。

(2) 政治的影響。中國戰敗故，內開滿朝衰亡之端，外對列國暴露其積弱之真相，表明中國已非「睡獅」而為「極東之病人」。加以講和談判前後，中國政治家所弄之以夷制夷之外交政策，戰爭以後，即招來俄德法各國要素報酬，至演出所謂列國獵取利權之鬭爭 (Battle of concessions) 一八九七年，德國為首占領膠州灣，其次俄國占領旅順大連，其次英國占領威海衛及九龍，法國占領廣州灣，其他鐵道附設權，礦山採掘權等要求續出，列強對華關係上又加一勢力範圍問題。此雖僅為表面上之權利競爭，而與此時代此大勢相關聯，或因此發生之事件中與關稅制度有關係者亦復不少。今舉其主要者於下。

一、英國公使 MacDonald 因俄法兩國欲為本國人取得總稅務司之要職，於一八九六年二月使總衙門約定：「在英國對華貿易比他國占優越地位時，應任命英人當總稅務司之後任。」

二、關於一八七六年以後海關行政中一部分之郵政事業，使公使 Dubail 於一八九八年四月使總理衙門約定：「郵政在將來與海關分離時，須任命法人為郵政總監。」

三、租借地之發生，成爲關於租借地設置中國海關之規定，使關稅制度開一變例。（註六）

四、外國鐵道之敷設，同時發生關稅上之優例豁免。（註七）

註四 參照 J. Edkings "Revenue and Taxation," pp. 109-110; Blue Books, China, No. 1(1898), p. 50; China, No.

I (1899), p. 19; Cordire, "Histoire des Relations," III. pp. 2, 426.

註五 Livre jaune, Chine, 1894-1898, p. 48, Cordier' op. cit., III, p. 429.

註六 一八九八年東青鐵路合同第五條，膠州灣租借條約第五條。

註七 一八九六年東清鐵路合同第七條，第十條。

第二 團匪事變與關稅問題

一九〇〇年之團匪事變，自一方面觀之，可謂爲中國對於中日戰後列國侵畧政策之反抗；自他一方面觀之，可謂爲復古主義攘夷主義對於進步主義開放主義之最後鬭爭。中國自開海禁之時起，以至於十九世紀之末，依舊不解歐洲文明爲何物，迷信舊式之拳鬭(Doxine)可以對抗泰西之科學，其結果遂釀成戰禍，自取敗亡，至於以國都委諸外夷蹂躪，此次事變，想世人記憶尙新，毋須多贅。幸因列強採取均勢主義，中國始得保全社稷，而此次暴動所及於中國政治上及財政上之禍害，固已創巨痛深。同時財政上新增巨億償金之負擔，遂開財政破產之端。今依一九〇一年最後議定書第六條，摘記關於通商及關稅問題之要項於次：

一、賠償金四億五千萬兩，作爲對列強十一國利息四釐之金貨外債，定分三十九年償還方法。

二、此項外債之財源除給付舊借外債本利之海關稅鹽稅餘款以外，從新以常關稅收入作擔保。

三、各通商口岸之常關 (Native Customs) 移歸海關管理。

四、白河黃浦江兩水路改良，歸國際經營，中國政府約定每年支出一定經費。(註一)

以上條項由海關制度上觀之，海關自英法借款後，不僅與外債更增密切，且其行政範圍更擴張於全國主要地方之帆船貿易。唯有可以認為團匪事變偶然之結果者，即中國政府在天津條約後四十餘年未得一次改訂機會之進口從量稅，今則得升高為現實從價五釐稅是也。

註一 參照議定書附件第十七號。中國政府為挽回利權，曾於一九〇五年九月與列國公使締結關於黃埔江河道局之協定，由中國獨力着手修改事業，後因革命之故，未能實行，復歸中外共同管理，以關稅附加稅收入繼續進行。

此外根據議定書第十一條之規定，於一九〇二年與英國締結所有 Mackay 條約，次年又締結略與日美兩國相同之通商條約，此亦可稱為團匪事件所生之一結果。此三種條約，均係天津條約以來第一次改正之通商條約，其中尤以中英條約第八條為最重要之條項。(註二) 即撤廢全國釐金及其他內地通行稅而代以進口稅之附加稅從價七釐五毫，並對於內國生產品課生產稅消費稅，此即所謂裁釐加稅之規定是也，但此規定未得其他國同意，未能生效。然新約雖未達到主要目的，而通觀日英美三約，其已見諸實行者，非無可注意之規定。例如(一)湖南之長沙，廣東之江門，滿州之奉天，安東，大東溝，均開為商埠。(英約第十一條，美約第十二條，日約第十條)(二)西江岸沿十餘都市均加入貨物旅客上下之地。(英約第十條)(三)反稅證書之發行，使保稅倉庫之設置，更加

簡易（第一條，美約第八條）（四）改正內河航行規則（英約十條及附件丙號，日約第八條）等項皆是也。（註三）此外尚有如貨幣及度量衡制度之統一，商標保護，礦業條例改正，司法制度改良等直接間接於通商有關係之重要規定無如中政府無實行之誠意與果斷，十餘年來，卒未能得一有滿足之成績者。

註一 Mackay 條約第八條，係根據中國改正條約委員副總稅務司 Brandon 所擬草案而成，就中國言，含有改革財政之意義。（Putnam

Weal, op. cit., I, p. 254）

註三 楊子江及西江寄泊地（Ports of call）及旅客上下地（Passenger stages）之增加與外國輪船之內河航行權兩者合觀，即為擴張半開商埠地域之意。

其次為團匪事變所生之國際的影響而有可注意之大事件，即俄國不撤退滿州駐兵而引起日俄之戰是也。戰爭之結果，於一九〇五年九月締結 Portsmouth 條約，日本由俄國奪取遼東半島租借權並滿州鐵道之一部，又於本年十二月締結中日滿洲善後條約附約，中國依約開放東三省重要都市十五處（見該約第一條）又關稅方面，後經與日俄兩國規定，對於南北滿洲鐵路貿易協定特惠關稅。

第二 挽回利權運動與海關

義和團事件，係一般頑固者流欲藉暴行概將外人逐出國外之盲動；挽回利權運動係一般有識者流欲用和平手段以對抗列國侵略政策之自覺的運動。詳言之，有以挽回列國已得權利為目的之積極的意義。有以將來不給任何權利於外人為目的之消極的意義。而此種運動之所由起，第一因日本戰勝俄國而受一大刺激，第二因中

中央政府外交政策過於柔弱，地方官民起而反抗，致釀成一種排外運動。如一九〇五年因美國禁止華人入境排斥美貨，收回粵漢鐵路，一九〇八年對辰九事件排斥日貨，贖回京漢鐵路等，均其明證。平心判斷，此種運動雖未必與中國自身之利益一致，然至今猶成爲支配一部分華人所謂 Young China 對外思想之根本觀念。此項運動，其針對外人管理之海關着手，乃當然之事。中國政府依一九〇六年五月九日上諭，新設稅務處 (Revenue Council) 一官廳，使管轄舊日直隸外務部之海關，實爲實行干涉之第一步。(註四)海關應屬何種行政機關管轄，本係中政府權限以內之事；然而外人之間大肆非難，以爲海關係外債之擔保，與列國有特殊關係，事前不與列國公使交涉，即突然變更其統轄關係，對於舊日在事實上爲獨立官廳之海關加以有害之干涉，勢必至損害外國債權者之利益。於是與海關及外債最有密切利害關係之英國，首先向中政府提出質問的抗議，中政府於九月間即向英公使即總稅務司證明統轄關係之變更，於海關內部組織並不變動，此事遂告結局。(註六)然自此以後，海關中中國關員地位之向上，及一九一一年將郵政由海關分離移歸郵部管轄二事，亦可認爲對於海關挽回利權運動之結果也。(註七)

註四 一九〇六年五月九日上諭云：戶部尙書鐵良著派充督辦稅務大臣，外務部右侍郎唐紹儀著派充會辦稅務大臣，所有各海關所用華洋人員統歸節制欽此。

註五 參照 O. Franke, "Ostasiatische Neubildungen," S. 325-329; D. Stenze, "To-morrow in the East," p. 186.

註六 參照 I. G. Ciro, No. 1369 of 1906; No. 1381 of 1905 稅務大臣之權限，若僅受海關稅之支用行使監督權，列國當無僞異

讓之權利，但海關行政，即關稅徵收及關員任免若均歸管轄，則債權國（特別是英德兩國，根據一八九六年一八九八年英德借款之契約抗議，實有充分之理由。（Franko, a. a. O. S. 324）

註七 郵政久已成爲海關行政之一部，以其無外債關係，中國遂得收回自辦，當交付之初，總稅務司與中國政府曾約定兩事：（一）郵政開始以來已從海關經費中收回之金額，由郵傳部退還於海關；（二）對於郵政之內外交吏，須給以與從前在海關時相同之待遇，并保障其地位，然第一項至今仍未見實行（參照 I. G. Circ., No. 1802 of 1911）

第四 革命與海關

一九一一年十月武昌軍隊起義，乘十餘年磅礴於各地之排滿氣運，一舉遂得顛覆滿清，樹立共和政府，而依此變亂發生財政組織之破壞，遂引起一般世人所未注意之重要國際關係。今茲所謂重要國際關係，即不外海關地位因革命發生之變化。此種變化可分爲二：（一）中國政府不能履行以關稅所擔保之各種外債上之義務；（二）因此列國公使爲保護外國所有債權計，認爲對南北兩政府除使守中立之海關保全關稅收入以外，別無辦法，故於一九一一年之末要求將關稅收支兩項權利均委任於總稅務司。（註一）向例自天津條約以後，中國政府雖任用外人管理各地海關，而總稅務司僅領受一定經費，爲中政府管理關稅徵收事務，關於支出處分毫無容喙餘地。至革命事起，不得已並將收入支出之權亦委諸外人處理。外人此種管理關稅支出之權，本爲暫時手段，財政狀態恢復時即應中止，但在中國則不然，暫時的方法，往往變成永久的制度，而毫不爲怪。革命以來，已經數年之久，秩序愈壞，財政愈窮，此項權利，至何年始能收回，殊屬疑問。

註一 見宣統三年十月十六日稅務處給總稅務司之命令(L. G. Order, No. 1805 of 1911)

第五 歐戰之影響

此次歐洲戰爭所及於中國通商及關稅制度之影響，可列舉如下：

(一) 由一九一五年五月之中日協約而生者：(註一)

(1) 日本於其所占領之德國租借地膠州灣，在與戰前相同條件之下，允中國復設海關，並須採用日本人代德國人為海關員；

(2) 日本人獲得在南滿東蒙未開放地自由居住往來并從事各種商工業之權利。

(二) 由一九一七年八月中國對德奧宣戰而生者：

(1) 中國政府因對兩敵國停止償還外債本利，並對協商國延納團匪事變之賠償金，而減少關稅之外債負擔額；

(2) 從前中國海關傭聘之德奧人解職，使海關之國際的性質發生暫時的變化；

(3) 中政府取得多年希望而未得列國同意之進口關稅中從量稅改正之機會。

其中以最後一條改從量稅為現實從價五釐稅一點，在日本輸出業者之間，成爲一大問題，而就中國言，則可謂爲歐戰之賜，應當重視者也。

註一 照民國四年中日條約關於滿蒙條項中第二條至第四條及關於青島復設海關之協定。

第二編 關稅制度之特質

第一章 關稅制度之根本觀念

第一節 關稅之意義

關稅爲一種廣義消費稅，係由超過一定關稅線 (Zolllinie) 之貨物徵取者也。現今各國之關稅線，以與國家政治的領土之境界線一致爲原則，然亦有不盡然者。例如兩國或數國互結關稅同盟，或本國與殖民地之間設立關稅，或領土內設有自由商埠之時，則國家領土 (Staatsgebiet) 與關稅地域 (Zollgebiet) 之間，不免有廣狹之差。然關稅之原始的意義，與此不同，乃係對於道路橋梁港灣等之使用或交通上警察之保護，作爲報酬充納之手續費，此事徵之各國歷史，略相一致。關稅由此手續費之性質漸次變成租稅，漸次變成徵取通行國內交通要道之貨物之國內關稅 (Binnenzölle)，更進而變成現今此種國境關稅 (Grenzzölle)，蓋經過多年之變遷而來者也。歐洲各國之所以撤廢國內關稅而設立統一的國境關稅者，多因於近世政治上統一國家之成立與夫經濟上 (Merkanthisystem) 之影響。至於以關稅供國庫收入之目的，更利用爲商業政策而採用國境關稅者，則以英國爲嚆矢。(註一) 法國在一六六〇年始由 Colbert 着手廢除國內關稅，至一七九一年始得完成。其次比利時荷蘭兩國，受法國之感化，均各設立統一的關稅，至於其他諸國之國內關稅則遲至十九世紀中葉，始得完全廢除。卽如

奧匈國於一八五〇年始創設統一關稅，瑞士依一八四〇年之憲法始創設統一關稅，俄國、波蘭於一八五〇年始創設統一關稅，意大利於一八五九年因政治上之統一始創設統一關稅者也。(註二) 德意志帝國最遲，自一八一八年普魯士撤廢國內關稅之時為始，苦心經營關稅同盟約亘半世紀之久，始依一八七一年之帝國憲法，形成國家的統一關稅地域。(註三)

註一 英法亦然，英倫愛爾蘭間之關稅，至一八二三年始撤。現今英帝國殖民地中雖雖對母國及他處殖民地設特惠關稅者，但並未構成關稅上之單一地域。

註二 參照 J. Grunzeit, "System der Handelspolitik," 2. Aufl. S. 341; Van der Borcht, "Handel und Handelspolitik," 2. Aufl. S. 480-1 國家政治的統一以在商業及關稅制度統一之前為原則。唯德國則在例外，關稅成立後，國家政治的統一始告成功。(G. Schmoller, "Die Handels- u. Zollankn pfung Mitteleuropas," Schmoller's Jahrb., 40 Jahrg., 2 Heft, S. 1)

第二節 關稅制度發達之趨勢

如上所述，歐洲各國關稅由國內關稅變成國境關稅，雖因國情之不同，有以財政上之收入為目的者，有利用以為商業政策者，然統觀近代文明國家關稅制度之發達，則可分為左列三大傾向：其一為關稅地域之擴張；其二為關稅政策之變更；其三為關稅則之複雜化。換言之，即第一為由國境關稅進至同盟關稅，第二為由財政關稅進至保護關稅，第三為由單稅則進至複稅則之趨勢是也。

(一) 關稅地域之擴張 關稅在經濟政策上之作用，須藉國家統一關稅，始得有效發揮；又關稅在對外商業

政策上之價值。若其統一關稅線所包容之地域愈廣，其經濟上之發達愈複雜，則亦因而愈增顯著。註三 歐美各國爲適應此目的計，故自前半世紀之後半期以來之趨向，始有超過政治的領土而謀二國或數國間關稅制度之合同者，有將母國與殖民地間之關稅撤除或採用互惠主義者。此種計畫之主要目的，在藉關稅地域之擴張，以便於與他國爲經濟的競爭時占有利之地位，大約可分爲以下四種：註四

(一) 隣近之小國與小國間之關稅同盟 如：一九〇三年比利時與荷蘭兩國間——一九〇四年瑞典挪威丹麥三國間所企圖之同盟；一九〇五年塞爾維亞與勃牙利訂定密約定於一九一七年實行之同盟；一九〇三年澳洲及南非洲英領殖民地間之關稅同盟也。

(二) 小國對於隣近大國之關稅加盟 如：Luxemburg 之於德國，Liechtenstein 之於澳洲，Monako 之於法國，San Marino 加入意大利關稅地域之關係等是也。

(三) 隣近兩大國間之關稅同盟 如前世紀中葉以來屢經德奧學者政治家提倡之德奧關稅同盟。

(四) 數國之關稅大同盟 如：(A) 前世紀四十年法德奧意等國學者所倡導之中歐關稅同盟，(B) 前世紀八十年以來北美合衆國所企圖之全美關稅同盟，(C) 前世紀末期以來英國關稅改革論者 Chamberlain 等所熱心倡導以謀聯絡英本國與殖民地間之大英帝國關稅同盟皆是也。

以上所述各種關稅同盟之議論及計畫，雖因各國特殊之經濟財政政治人種上利害有衝突之故，見諸實行者少，或僅爲一部分學者之夢想而止，然各國均欲謀一大關稅地域之普遍的傾向，在事實上實不能否認。尤以此

次歐洲戰爭，使各國間舊有反對關稅同盟之思想，趨於薄弱，各國關稅政策大生變動，戰爭以後，此種同盟遂得容易成立。此種事實徵之一九一六年聯合國巴黎經濟會議之決議，及德奧等國中歐關稅同盟之計畫可知也。(註五)

註三 Borgh, A. A. O., S. 433.

註四 Borgh, A. A. O., S. 433-8; Schilder, "Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft," II, Anlage X

註五 Schmoller, A. A. O., S. 7-10 謂德奧關稅同盟在戰前無實現之望，戰後形勢一變，且謂此同盟更有使巴爾幹各國及土爾其加入之必要，即使此同盟難望其即時成立，而兩國先務之急，須在戰時中謀關稅上之接近並締結協約。

(一)關稅政策之變更 關稅以賦課之目的為標準，可以分為二種：第一為財政關稅 (Finanzzölle)，第二為保護關稅 (Schutzölle)。第一種以謀國庫之收入為目的，第二種雖亦以收入為目的，却注重國民經濟之發展。古代及中世之關稅，均以收入為主，至十七十九世紀時，Merkantilsystem 極其隆盛，各國均以阻礙進口貿易助長出口貿易為增進國富之根原，遂競相提高進口關稅，甚至採用禁外貨進口之政策焉。然成爲此政策此思想之反動而勃然興起者則有 Physiokratismus，遂至在政治上喚起自由放任主義，同時在經濟上喚起自由貿易主義。英國受此思想上之變動最早，且迫於國內產業之發達與對外貿易之必要，自一八四〇年代起即已轉變而成爲自由貿易之國家。其次自一八六〇年英法締結所謂 Cobden 條約以來，自由貿易主義一時風靡於歐洲思想界，各國多採用低率關稅，然經濟上之發達遲於英國之歐洲各國，第一因財政上之必要，而思增加國庫收入，第二感知自由貿易不利於國民經濟之發展，故自一八七〇年代起又生一大反動，至前世紀末葉以後，而所謂 Neo

Merkanthylsystem 於是發生，遂至對農工商業採用保護關稅，以謀國民經濟之發達。潮流所激，自由貿易主義發源地之英國，最近十餘年來，而主張變更商業政策，設立一定關稅與對殖民地設特惠關稅之說，亦漸有力量。此雖為戰前商業政策上之趨勢，而戰後此種復古思想，又將與政治的敵抗思想相合，故一面各友邦企圖關稅同盟之計畫，同時又必使各國採用複雜之關稅，此不難想像而知者也。（註六）

註六 參照 Evolution of European Commercial Policy, in "European Economic Alliance" (Published by the National Foreign Trade Council, N. Y., 1916), pp. 21-3

(一) 關稅稅則之複雜化 關稅依其所應適用之稅則得分為三種：第一為單一稅則 (Einheitstarif)，第二為國定協定稅則 (General-u. Konventionaltarif)，第三為最高最低稅則 (Maximal-u. Minimaltarif) (註七) 單一稅則，僅由一種關稅而成，對於各國進口貨適用同一稅則，其間並不設區別，此稅則唯尊重關稅主權各國，或被條約束縛關稅主權之國家行之。此種稅則，在尊重關稅主權之國家，全部為國定稅則；在被束縛關稅主權之國家，全部為協定稅則。近代之外國貿易關係極其複雜，此種單一稅則頗有不能適應此等要求之缺點，故保護貿易國家，漸有舍此而採用二重稅則之傾向。德國於一八九一年，法國於一八九二年，均已採用二稅則。現今歐洲各國中，其存有單一稅則者唯英國、比利時、荷蘭、丹麥、葡萄牙、五國而已。（註八）其次，國定協定稅則者，係因便於出口貿易，依互惠辦法於一定年限內對於本國與他國之關稅則之一部加以限制者是也。此種稅則中，國法上之稅則與條約上之稅則，二者並存；條約上之稅則，適用於締約國或有最惠國民條款國家所輸入之貨物，國法上之稅則，適

用於其他國家所輸入之貨物。此制度在一八九一年始經德國採用，現今法國、奧大利、意大利、希臘、勃牙利、塞爾維亞、羅馬尼亞、瑞典、瑞士、日本等國行之。第三種之最高最低稅則，非依條約上之協定，自始即由國法規定，俾行政部不致於締約時隨意增減稅率，此其特色也。然國際上關於關稅之交涉，恆視國力如何以為斷，有時亦有不能固守最低稅率者。此制度初由西班牙採用，現今之法國最盛行，挪威、黑山國等亦行之。（註九）

註七 參照 Grunzel, A. A. O., S. 384.

註八 丹麥、葡萄牙之單一稅，對於鄰近各國之貿易，基於國內產業之利益，設有極少之特定率。北美合衆國於一九〇九年之 *Drych tariff* 爲準備與歐美各國間爲關稅上之談判交涉，採用最高最低爲稅則，其間護有二分五厘之差，其後於 *Underwood-Simmons tariff* 又廢除此稅則而採用單一稅則。（*Ibid.*, p. 79）

註九 參照 J. H. Higginson, "Tariff at Work," Chap. I; Grunzel, A. A. O., S. 386-395

以上三種稅則，雖因國內經濟狀態及對外貿易關係之不同，均不免有一利一弊，要而言之，欲利用關稅爲對外商業政策者，當以單一稅則爲不利，此則無容疑者也。最近傾向，則以國定協定稅則或最高最低稅則之二重稅則尚不充分，更有欲採用三重稅則者。坎拿大之複稅則（*Multiple tariff system*），卽其一例。此種複稅則，係由一般稅則（*General tariff*）、中間稅則（*Intermediate tariff*）、特惠稅則（*Preferential tariff*）之三種而成。特惠稅則，適用於由英國進口之貨物；中間稅則，適用於與坎拿大結有互惠條約諸國所輸進之貨物；一般稅則，適用於由其他各國進口之貨物。中間稅則比一般稅則約低一分，特惠稅則比中間稅則更低。（註十）南亞細亞之英國殖

民地，澳洲，新錫蘭等，均做坎拿大例，為英國品設特惠關稅。法國及葡萄牙對於由本國殖民地輸進之產物亦有特惠關稅。此次戰爭，使此傾向更為強有力，巴黎經濟會議及中歐關稅同盟計畫所議定之關稅則，至少亦不下於三重稅則，甚至有主張四重五重之稅則者。（註十一）其次，稅則既如此其繁複，而稅目之分類亦愈精，稅率之適用亦愈煩，其所以如此者，蓋一則可使國內產業之保護更增周密，二則當締結關稅條約時又有利用以為武器之傾向也。（註十二）

註十 坎拿大稅關稅法中，更有一九〇四年實行之 Anti-dumping clause，對於 dumping 之進口貨在普通關稅以外，更於不超過從價一分五厘之範圍內課 Dumping duty (Higginson, op. cit., pp. 18-19)

註十一 Hobson 將新保護論者之關稅畫為五圈圖，而非難其不能實行，其言有云：大凡以政治及軍事上之考慮與商業相混同之時，關稅區別之複雜，將無際限，非對各國各適用相異之稅則不止。(J. A. Hobson, "The New Protectionism," pp. 38-39)

註十二 大戰以前，英國進口稅，僅限於二十五種貨物，至於他國，其稅目漸有增加之傾向。瑞典有一千三百一十一種，瑞士一千一百十四種，其次，德國有九百四十種，法國有六百五十四種，奧國有六百五十七種，可謂多矣。（參照 Higginson, op. cit., p. 84）

第三節 中國關稅之意義

如上所述，列國均各以己國利益為主，高築關稅障壁，調節商業政策，唯亞洲之舊國與非洲之新國，則因與歐美各國間存有不容廢棄之政治的條約之故，稅權大受束縛，致不能追隨各國之現代趨勢，徒開放門戶，一任各國為經濟的競爭而已。（註一）中國在現世界中，係一所謂門戶開放之國家（Open-door country）地域最廣，實列國最有希望之商場也。然其關稅制度又最惡劣，與歐洲之葡萄牙，美洲之伯拉西爾真可謂鼎足而三。（註二）而葡萄

牙與伯拉西爾係因極端之保護關稅所苦，中國則反是，實因極端財政關稅之故，致阻礙經濟上之自然發達者也。

註一 Grunzel, "Economic Protectionism," p. 51 近年 Congo, Samoa, Morocco 等國之關稅，對於第三國間特殊之協定。

註二 參照 The Tariff Clause in Brazil, in "The Economist," 27 June, 1914; Portugal, in "The Economist," 2 May 1914

中國關稅制度，無處不與前述之世界大勢背道而行。當江寧條約成立之次年，與英國協定進出口均徵從價五厘稅之單稅則，以後又與各國締結含有無條件片務的最惠國民條款之通商條約，不能脫離從價五厘協定稅之束縛，此其一也。內國關稅，本應在對外關稅協定之時廢止，而至今如故，不特此也，歐洲各國之內國關稅，自十九世紀中葉以來即已全廢，中國反於此時新設釐金一項地方關稅，普及全國，致使舊有之內國關稅更增複雜，此其二也。歐洲各國當廢除內國關稅時，殆皆撤廢出口稅，中國則反是，不僅對一切出口貨徵稅，且設有害無益之違禁品以妨害出口貿易之發展，此其三也。由此三特色觀之，中國現行之關稅，係外部關稅與內部關稅混合而成，與歐洲中世紀之制度無稍異，即就此點而論，中國之文明比各文明國亦當遲數世紀之久也。

中國關稅，無論內部關稅或外部關稅，其性質均為財政關稅，固無待言。然其為財政關稅之性質，則又與自由貿易國家之財政關稅完全不同，此應注意者也。蓋在自由貿易國家，務期不以關稅妨害貿易交通之自由，而其稅目又務限於少數重要消費品，不使國內經濟發達上受人工之變化，此即消極的經濟政策也。至於中國關稅，並未顧慮及此，始終以收入為主，無分乎國外之輸出與輸入，無分乎國內之出入與通行，對於一切貨物實行二重三重之課稅，國民經濟上之利害，交通之便否，均不過問，歷代之上諭，政府之公文，學者為政家之議論，雖均有裕課便民

等習見之辭，亦不過紙上之飾詞，矛盾之空談而已。

第四節 徵稅機關之異例

中國關稅，如上所述，係由內外兩種關稅而成。外部關稅，係依據條約協定之單一稅則，極其簡單；而內部關稅則甚複雜，以不設統一稅則為特質。故其徵稅機關，缺乏統一組織，比之他國稅關制度大相逕庭。凡設新制不廢舊制而使新舊兩制並行，此殆為中國各種制度中共通之缺點，而尤以關稅徵收機關中之弊竇為最甚。現今各文明國家之關稅徵收機關，大概均歸中央政府之財政部統轄，譬如德意志為聯邦組織之國，其關稅之徵收與行政，雖委任於各聯邦，而地方徵稅機關之監督官則由中央政府任命。(註一)至於現今中國之關稅徵收機關，則由海關(Maritime Customs)常關(Native Customs)及釐金局(Likin Office)三種而成；海關與常關雖由中央政府統轄，而釐金局則由各省財政廳管轄，三者皆為行政上組織各不相同之獨立徵稅機關。而常關與釐金局均係徵收內國關稅者，故常關與釐金局在實質上並無差異。唯依制度上之區別，常關稅為國家的關稅，釐金局為地方關稅而已。民國政府，雖曾分租稅為國稅及地方稅二種，而以釐金編入國稅之中，然此不過紙上之區別，與實事並不一致。常關稅自始即歸入中央政府之收入，至今仍無所變動也。

註一 Erhr, von Aufsezer, "Die Zölle u. Steuern des Deutschen Reiches," 1900, S. 275; Conrad, "Handwörterb. d. Staatswissenschaften," 3. Aufl., VIII, S. 1050 德意志帝國政府任命帝國政府代表於聯邦政府之稅務管理局，任命稅務監督官於地方稅務署。

(一)海關 海關係由外人管理而對於用外國式船舶出入沿海之貨物課稅之機關。海關之名稱，自前清康熙二十四年設置浙閩江粵四關之時爲始。降至道光末年，依一八四二年南京條約開放廣東廈門福州寧波上海五埠，遂將舊有各關稱爲常關或舊關，新設之稅關稱爲新關或海關，故海關係因與外國交通而生，其意係以管理對外貿易爲主而新設於沿海各商埠之稅關也。然後來條約不僅爲沿海各埠，即沿江各口岸及內地各都市亦均闢爲商埠，增設海關，故海關名稱已不適合現在之實情，不如改稱稅關爲便。譬如日本，當開國之始，稱通商埠之海關稅徵收機關爲「運上所」，至明治五年末，均改稱稅關。(註二)然在中國，海關之名稱，至今所以仍舊繼續者，亦非無故，蓋中國除海關以外，更有常關釐金局等稅，對於此等內地稅而稱因中外互市而生之新關爲海關，於明示彼此之區別，不無便宜。(註三)而海關之所以成爲重視之關稅徵收機關之原因，則與他國之關稅不同，其故有二：第一，徵收事務係委諸外人管理；第二，不僅外部關稅而止，即內部關稅之一部亦歸其管理也。

註二 明治財政史編纂會明治財政史第一卷四四一頁。

註三 參照 稅務處編纂海關常關地址道里表辯言。

(二)常關 常關爲中國固有稅關，發生於周代關市之賦稅。漢之武太初年（紀元前一四〇年）對於出入武關之貨物課稅；自東晉至陳之時代（由紀元四世紀初葉至六世紀末）於石頭關山等關津，司掌出入東西國境貨物之課稅，至於唐宋時代，始於沿海各港設置市舶司，徵收海船稅。元代（十三十四世紀）置船戶提舉司之官，明宣德年間（十五世紀前半）設置鈔關。(註四)至於清季，設立戶關，工關；戶關直隸中央政府之戶部，工關直隸工部，

後改正官制，兩者均移屬於度支部，民國成立，隸屬於財政部。而其名稱或為鈔關，或為舊關，或為大關等，各地名稱不同，至民國四年六月四日始依大總統令，全國劃一，均稱常關。常關之管理，在前清時代委諸海關道臺或地方道臺，至一九〇一年，凡在距通商埠五十華里以內之常關，歸海關管理，五十里以外之常關，使海關監督兼理，又商埠以外之內地常關，至民國二年末始各任命專任監督以當徵稅事務。（註五）要之，常關雖始發生於陸路稅關，而成爲水陸要路之稅關，然在今日則成爲專課徵民船貿易之內國稅關。就其固有性質而論當開國之始，本應使此稅關徵課外國貿易之關稅，而依特殊之沿革的理由，遂發生『海關』一種新機關。

註四 明代之鈔關，爲謀便於元代以來濫發鈔票（即不換紙幣）之流通，準用此鈔票完納關稅，故稱爲鈔關云。

註五 參照 民國行政統計彙報財政類第二章第三節，大清會典卷十六，卷七十五，海關常關道里表釋言。全國常關中至今尙無常關名稱者爲京師稅關，張家口稅關，殺虎口稅關，塞北稅關，多倫徵收局。

（三）釐金局 釐金局係在洪楊內亂時創設之內國稅關，其始爲徵收戰時非常稅之機關，亂平以後未能撤廢，且更推行各地，其數至今合全國計之已逾數百。（註六）近年來復變更釐局名稱，各地方局名不一，如統捐局，統稅局，產銷稅局，稅捐局等名稱千差萬別，又有一局而附數名稱者，然綜其共通點而論，則均注重於地方的內國關稅之實質，故可概稱爲釐金局，皆直隸各省財政廳。

註六 參看 支那研究資料第一卷第四輯所載財政部參事賈士毅關稅及釐金稅第三章。

中國關稅徵收機關，其新舊制度如此其混雜而缺乏統一，而尤以釐金局之紊亂爲最甚，其組織不免因時因

地各有不同，故欲就釐金局爲有系統之記述，徒勞無益，又如內國關稅本爲中世紀惡稅，行將廢除，故其徵稅機關實無詳論之價值。唯海關則不然，海關自發生之初期起，即帶有國際性質，與中外條約及中國外債均有密切之關係，爲現今世界各國所未有之特殊制度，應另編特別研究之問題也。

第二章 關稅權限制之範圍

中國與列國所締通商條約，均含有不得廢棄之片務的條項，尤以關於關稅之片務的協定爲最不利。中國所以被列國束縛其稅權之由來，如前編所述，雖由於戰敗之結果，而根本理由，則不能不歸咎於歷代稅制紊亂與稅吏腐敗二事（註一）。此二者阻礙國內自由交通妨害國際貿易發達，在廣東貿易時代早經外商所窺破，江寧條約締結以後，英國所以不僅干涉外部關稅，且認定內部關稅亦有限制之必要者，非無故也。一八四三年一月二十一日英國全權委員 Sir H. Pottinger 致中國全權委員 伊里布之公文中，有一節即已明論及此，其原文云：（註二）

It is so obvious that it is hardly necessary to point out that whatever facilities may be outwardly introduced for the export and import trade of the seaports, the whole of those facilities may be rendered absolutely nugatory, so far as the greater part of the Empire is concerned, by such onerous transit duties being demanded on goods passing through the country as should amount to a positive prohibition of their transit.

此通告之旨趣，首於是年在香港所訂之通商章程及稅則中表示之，其次更因一八五八年之天津條約及通商章程，而稅權愈受嚴密之束縛。故稅權束縛之範圍，不得不分以下兩段說明：第一爲外部關稅上之限制，第二爲內部關稅上之限制。

註一 中國稅制之紊亂與稅吏之腐敗，亦非自清始，歷代無不皆然。粵海關誌書第一卷有云：自周易有重門擊柝之文，周禮有司關舉利之法，經制所定，在昔爲然。秦漢以來，征權愈密，降及明季，以軍餉餉絀，稅額屢增，我朝肇造區夏，蕩滌繁苛……列聖相承，如天覆冒，溫綸誥誡，至再至三，惟恐司權之人，因利乘便，我皇上又整飭關務，諭以實力整頓，包攬等弊，嚴行約束，家人書吏等語，其中雖述及清朝輕減關稅之例，然非真相。古今通病，約有三點：(一)書吏之冗員太多；(二)稅則外之誅求太多；(三)官吏中飽。

註二 Sargent, op. cit., p. 117.

第一節 外部關稅上之限制

外部關稅上之限制，其範圍可分爲四：(一)關於稅率者，(二)關於課稅品者，(三)關於課稅手續者，(四)關於關稅紛議之處分法者。

(一)關於稅率者 歐美各國東縛東洋諸國關稅權之條項，最重要者即爲限制稅率。如定土爾其進口稅爲從價一分一釐，出口稅爲一釐；埃及進口稅爲八釐，出口稅爲一釐；波斯進出口稅爲五釐；暹羅爲三釐；日本依舊條約五釐是也。中國進出口稅率爲從價五釐，自一八四三年根據此原則協定重要商品之從量稅以來，至一八五八年改爲進出口從量稅，一九〇二年改爲進口從量稅，後因參戰之交換條件雖議改定進口從量稅，而其進出口稅

從價五釐之原則則無所變更也。將來雖或再因物價變動，而從量稅不與從價稅相當，然因有最惠國民條款之故，非得締約國全部之同意亦難望改正也。如出口稅率，在一八五八年以後，迄未得一次之改正，其不許中國任意提高，乃當然之事也。至關於陸路國境貿易，則與英俄日法等有關係各國另有特別規定，其稅率比一般稅則為更低。

(二)關於課稅品者 凡國家當制定關稅則之時，在原則上雖根據國內經濟上財政上及行政上之見地，區別進口貨為有稅品無稅品違禁品，而中國在此點不受條約上之束縛。一八四四年中法條約第六條最初即就此種限制為極明確之規定，中國政府事前非與列國商議得其同意，不特不能增加違禁品與專賣品，且不許變無稅品為有稅品。歐洲塞爾維亞勃牙利兩貧弱國家，其政府因財政上之目的有增加專賣品之傾向，奧匈國對此雖曾與兩國協定互相限制專賣品種類之條約，然此無寧屬諸例外。(註一)

註一 Grunzet, "System der Handelspolitik," S. 488. 參看一八八一年五月及一八九二年八月之奧塞條約，及一八九六年十一月之奧勃條約。

(三)關於課稅手續者 關於課稅手續之範圍，如(1)從價稅品之課稅價格算法，(2)還稅證書，免稅證書發行之手續，(3)課從量稅時所應使用之度量衡，(4)完稅用之貨幣等，一切均由條約規定。(1)(2)兩項，詳見後編，茲略就(3)(4)兩項言之。中國之度量衡與貨幣，其種類均達六七十種之多，其紛亂之甚，舉世皆知。中國之統一雖非一朝一夕所能實現，而條約上關於海關所應使用之度量衡與貨幣，則有限制中政府之必要。關於度量衡，自初期條約期代起，即已於各海關規定一種之標準。(註二) 至關於貨幣一項，表面上雖採用海關兩之無形

貨幣以統一之，然海關銀兩之爲物，其意義僅爲納關稅時所用之假定貨幣，實際上仍依一定比例用有形之銀塊銀貨或手形納稅者也。據天津中英條約之規定，納稅用之銀塊或洋銀，須依一八四三年廣東之公估 (Assay) 率計算，但當時廣東所流通之外國銀貨與現今各地所流通之銀貨，其種類品質本不相同。(註三) 况中國商埠，幾成爲世界不良貨幣之匯集地，海關兩與銀貨之比例，極其複雜，固不待言。外人大都不諳中國貨幣制度，往往默從海關銀行 (Customs Bank) 所定比例納稅以爲常。一八五八年中法條約第二十一條雖曾規定「海關兩與銀貨及洋銀之比例應由法領事與海關監督隨時隨地按照實情協商決定」然此種保障，卒未能見諸實行。加以革命後，提高海關兩與銀貨比例之地方，亦復不少。(註四) 此問題雖未經世人注意，而海關任意提高海關兩與銀塊銀貨之比例，即不啻間接提高關稅率。此實反乎前記中法條約之規定，與協定稅率之精神，實可以大書特書者也。要之，此問題雖可與中國貨幣改良同時解決，而列國目前所應取之手段，則不得防止中政府違反條約之規定而提高海關兩對銀貨銀塊之匯兌率也。

註二 中國政府有將一定標準之度量衡交付各商埠之領事館與海關之義務 (一八四四年中法條約第十九條，中美條約第十二條，一八五八年中英條約第二十條) 而此標準度量衡與英國度量衡之比例，依一八五八年通商章程之規定，百斤之一擔定爲百三十三磅三分之一，十尺之一丈定爲百四十一吋。

註三 關於一八四三年中英兩國在廣東之洋銀與海關兩之比例，請參照 *The Chinese Repository*, Vol. XIV, p. 246.

註四 海關兩與墨銀之比例，各地不等，每百海關兩當銀百五十四元至五百十六元六角五分。一九一六年經汕頭外僑之反對，中止提高至一九一七年一月福州關約提高百分之一。

(四)關於關稅之爭議者 關於關稅之爭議，發生於外人不服海關課稅處分，不服海關犯禁處分之時，關於此點，中國海關之處分權亦受條約限制，均不免外國領事之干涉，容後再詳論之。(註五)

註五 參看一九〇二年改正之進口稅率表附則第二條及一八六八年會訊章程。

第二節 內部關稅上之限制

大凡獨立國有根據財政上之必要，對進出口貨賦課內國消費稅之權利，固不待言。然此種消費稅之賦課與進出口關稅之增加有同一效力，故對於進口貨賦課消費稅一層，列國通商條約中，亦有插入『附加限制而所課稅率須與國內同種生產物同一公允』之條項者。又如塞爾維亞之 *Troscharina* 單以賦課外國進口貨爲目的之消費稅，有依條約限制其課稅品範圍與稅率之必要。(註一) 而出口貨之消費稅阻礙出口貿易，故現今各文明國大致均按照戻稅免除其擔負焉。至於中國之內國稅，則不分內外貨之別，乃係對於一切貨物通行國內時所課之惡稅，列國自天津條約以來，關於外國貿易品加以嚴峻之束縛者，亦屬至當。此種內部關稅之限制，亦可分爲兩種，即第一爲關於通商埠與通商埠間之沿岸移出入稅，第二爲關於通商埠與內地間之通行稅是也。

註一 據一八九二年之奧塞條約與一九〇四年之德塞條約，塞國不得增加 *Troscharina* 稅之稅率，並不得從新增加課稅品。據一八九

五年希臘與埃及條約，埃及除飲品、食品、火酒、菸草、薪炭及建築材料以外，對於他種貨物不得課消費稅 (Grunzel, "System

der Handelspolitik," S. 486-7.) 又土耳其於一八九二年對進口酒精課稅加以與內國產品相同之負擔，復經美國抗議，事遂

中止 (F. E. Hinckley, "American Consular Jurisdiction in the Orient," p. 135.)

(一)關於沿岸貿易者 中國雖許外國船舶在其沿岸有航行之權，不加限制，而關於徵課沿岸貿易之關稅，則反受外國之束縛。即如外國進口貨，一旦完納進口稅之後，雖轉送於沿岸各地，中國亦無重行課稅之權。又如內國貨物，雖得課移出稅與移入稅，而後者爲前者之半。

(二)關於內地通行稅者 天津條約，爲對付複雜之內地稅而保護外來之進口貨及出口貨起見，曾有所謂子口稅制度之規定。即外國貿易之出入貨物，完納從價二釐半之抵代稅以後得免除一切內地關稅是也。其次關於噸稅，中國亦被束縛課稅權，爲改良港灣而課之附加稅，亦須得列國之同意。關於此點，第四編再詳論之。

第三章 關稅制度與特殊國際關係

第一節 中國通商條約之特質

通商條約之爲物，係兩國或數國間規定相互間之經濟的關係之約章，其內容雖因締約之原因，目的及締約國政治經濟等關係如何而定，不必皆同，而其重要條項則不外協定(一)通商自由(Handelsfreiheit)(1)移住自由(Niederlassungsfreiheit)(2)關稅問題(Zollfragen)三事。(註一)所謂通商自由者，並非免除關稅之意，即各締約國互在其領土內互給他國人民以通商航海之自由，不加以不當之禁止或妨害是也。所謂移住自由者，即各締約國互許他國人民有旅行，居住，營業諸權，與本國人民受同等待遇是也。所謂關稅上之協定者，即互相約定減低關稅或約定在一定時期不變更稅率以謀交通貿易之維持與發展是也。前二者在現今文明程度相等之

歐美各國已成爲公認之原則，不足置重，僅規定與締約國國民受同等待遇或與最惠國國民受同一待遇即已充分，唯關稅上之協定，則爲締約時所不可缺之重要問題。

註 1 Borcht, A. A. O., S. 482

然而歐美各國與東亞各國間所締之條約，關於此點則有一異例。其所以然之故，則因東亞各國之法制，稅制，警察制度過於惡劣，非協定關稅一事所能滿足，實更有設定確保移住自由通商自由等特殊制度之必要。此制度即爲外國法權，所謂領事裁判制度是也。雖然，外國法權而普及於全國，則有侵害領土主權之虞，且一面許外人任意移住不加限制，一面又欲完全保護其生命財產，此無論在外國，在東亞各國，均屬不可能之事。於是乎有限定一定區域使其移住之必要，即通商地制度是也。（註二）（註三）然此制度自一面觀之，雖以限制外人額由移住爲目的，而從他面觀之，則不外乎完全保護外人的生活通商之旨趣。由此觀之，片務的協定關稅制度，通商地制度，外國法權制度，三者互相聯結構成一種觀念，或存或廢，運命相共者也。此三種制度，在現今亞洲各國中有已經撤廢者，如日本之因國力發展，如朝鮮，Madagascar 之被併於強國，如巴爾幹各邦之脫離土耳其，此三種制度已不存在；唯中國則不然，三者至今仍存，而成爲確保保外人之生活與通商之根據，正如鼎足之形，有一種密切關係。故通商地制度與外國法權二者實研究中國關稅制度時所不能不顧及之問題也。

註 2 Hinckley 氏謂片務的協定關稅與外國法權爲東洋各國通商之特質。予更加以通商地制度，此層在中國通商條約中尤有重要意

註三 W. Martens 將回教國中通商地制度所以發生之根據歸諸下述二點：第一爲財政上之理由，即許外人在稅關所在地居住貿易以便徵收關稅；第二爲政治上之理由，即因避免基督教徒之襲擊，故限其在一定地域居住也。（H. Sierst 德譯“Das Consularwesen U. die Consularjurisdiction im Orient,” S. 167）然據予私見，東洋各國通商地制度之所以發生，更須附加第三種理由，即法律上之理由，所謂領事裁判權者是也。

註四 以上三種制度在日本已於明治三十二年同時撤廢。朝鮮自合併於日本後，領事裁判權首先撤廢，協定關稅延長十年，此亦僅過渡時代之方便法而已。至於協定關稅亦不論政治關係之變化如何而於一定年限繼續存在者，如 Tunis, Morocco Tripoli 及其他非洲殖民地是也。Grunzel, “Economic Protectionism,” p. 54)

上述通商地制度與外國法權制度固爲中外通商條約上之特質，而此外尚有與關稅制度有密切關係者一事，即關稅與外債之關係是也。中國外債之增加，亦與土耳其波斯埃及等劣等國相同，由於行政及財政之腐敗而來，自他面觀之，不外記明此等政府無充分保護外人及外國貿易之能力而已。故當外債額超過其關稅收入之時，此等貧弱國家即無要求撤廢外國法權及協定稅則之資格。（註五）至於以關稅收入擔保外債，乃係劣等國共有之現象，固不僅中國爲然，惟外債擔保權而波及於關稅徵收機關管理權，此則爲中國所僅有者也。若欲強求一相似之例，則有西非洲黑人共和國 Liberia 之稅關，此稅係於一九一二年末依據與英美德法各國銀行之借款契約移歸國際管理是也。（註六）然此本爲北美合衆國之半保護國，與獨立國家之中華民國固不可同日而語也。

註五 參照 Hinckley, op. cit., p. 147

註六 Grunzel, “Economic Protectionism,” p. 59

第二節 通商地制度

由通商航海觀察，中國通商地與歐美各國之 Port of entry 相類，唯性質則多相異之點。後者僅為旅客貨物及船舶出入之口岸，係由關稅行政上之目的規定者也；而前者則更有左列各項之特色。

(一) 外人之居住貿易限於通商地，內地居住權，唯基督教教士得享有之。

(二) 通商地外國貿易之進出口貨，依條約上之規定納進出口關稅以外，不得賦課他種內地稅。(註二)

(三) 通商地居住之外人，中國政府不得向其課取營業稅、家屋稅、巡捕捐及他種之租稅，又不得要求他種捐款。(註三)

(四) 一通商地與他通商地間所輸送之外國進出口貨，僅完納條約上所協定之關稅一次，又同種之內國貨，僅完納一定之移出稅與移入稅。又由一通商地經過他通商地而輸出國外之內國貨，亦僅納出口稅一次，不得重課他稅。但出通商埠以外一步，則須完納內國關稅。(註四)

註一 外國教士在中國居住傳教之權，自古即為中國所默認，至一八六〇年中法締約始成為條約上之規定，該約漢文第六條末尾有一句云：「並任法國傳教士在各省租賃田地建造自便」此語係通譯人法國教士於締約時私自插入者，在作為條約解釋之標準之法律中，並無此種規定。故此條項應歸無效，而中政府當日並未覺察及此，後雖覺察，又不敢與法人爭論。爾後法國教士，並無障礙，即得在內地居住傳道，他國人亦得均霑，後一八六五年總理衙門與法公使交換文書，遂確認此項權利焉。

註二 參看一八五八年天津中英條約第二十四條，一八九六年中日條約第九條及第十二條。

註三 參看江寧條約第二項天津中英條約第十一條及 Morse, "Trade and Administration," p. 188

註四 參看天津中英條約第六十五條及一八九六年中日條約第十條。

通商地之於外人居住貿易，其重要既有如此，至通商地之範圍如何，則條約上並未確定其地域，僅於開放商埠時列舉都市港灣之名稱而已。中國政府深恐通商地域擴張，一則恐縮小中國司法權，行政權，課稅權，他方面經濟上大宗之利益將被漠視，故對於通商地之範圍欲取狹義解釋，務期限制外人之活動。此種見解，可分爲二，例如（一）在有居留地之通商地則以居留地作爲通商地之範圍，而欲禁止外人在居留地以外居住貿易；（二）因通商地可分爲約開商埠（Treaty ports），與自開商埠（Self-opened places）兩種，故對於前者暫時不定範圍，而對於後者則僅許外人於劃定之區域內居住貿易（註五）。居留地即通商地一說，在條約上無根據，予以爲開埠通商之精神當注重經濟上之目的，通商地之範圍務宜以廣義解釋，都市名稱之如何行政區劃之如何，皆可以問，凡在經濟上形成一都市之地域，均應包括在內，此正當之解釋也。天津中英條約締約人 Elgin 氏之意趣，亦在於此。（註六）譬如內國關稅，係妨害通商自由與貨物流通之惡稅，卽就此種關係而言，縮小通商地範圍一事，實可謂爲閉關主義之偏見，不合通商之根本觀念者也。況中國平日對於港灣怠於改良，條約上之開放地與實際上之通商地，相距甚遠，且在船舶出入之便宜上，或商業之自然發達上，其都市均難免有變動者乎。

註五 參看 W. Koo, "The Status of Aliens in China," pp. 245-7.

註六 天津中英條約第十條有 British subjects, whether at the ports or at the other places, desiring to build or open houses, warehouses, churches, hospitals, or burial-grounds, shall make their agreement for the land or

building they require ……之規定，有因 *Other Places* 之字義，而謂外人在中國各地均有居住權者，此非正當之解釋也。締約人所以插入此語之理由，在於開商埠時將其鄰近地方亦包含在內，務期推廣其範圍也。例如黃埔之於廣東，吳淞之於上海，大沽之於天津，雖均相隔數充里或數十英里，而在交通上經濟上，有連帶關係之地方，外人之居住權逆料有可以擴張而及之之必要。若謂有開放全國之意義，即無須用戰爭等煩雜之外交手段，迫中國締約增開商埠矣。參照 (Curzon, op. cit., p. 315; Sargent, op. cit. pp. 156-7)。

然而中政府雖務欲縮小通商地之範圍，而通商地之數反因交通貿易發達之故而有增加之趨勢。(註七) 最初依江寧條約開放之商埠，其數僅爲五處，爾後七十餘年，其間與列國所締之重要條約，殆無不有增加商埠之條項，加以近年來中政府又常自開商埠，綜計全國商埠之數已達七十處以上。此外又曾與隣國約，開闢新疆、蒙古、間島、滿洲等廣大地域，更有在事實上已成爲開放地者，如北京、雲南府、滿洲鐵路沿線、京奉路沿線、外國軍隊屯駐地、北戴河、蘆山、牯嶺等處，合盤計算，全國重要商業中心點，可謂已爲外人居住貿易開放殆盡。(註八) 其他地點，外人雖因旅券制度而無居住權，而通商權則已普及於禹域之內。且旅券由外國領事任意發給，中國官吏無故不得拒絕簽字。又外人在中國之航行權，亦不僅限於各通商地間之沿岸貿易，並擴張及於他處，如揚子江、西江流域之寄泊地，旅客上下地，如內河航行章程所規定之非開放地是也。(註九)

註七

土耳其之通商地制度依習慣而定，其與列國所訂之 *Capitulations* 唯通商地則規定限於向來許外人居住之地方，而不列舉地名，中國則不然，爲使外人脫去廣東貿易時代之束縛計，通商地以立約規定爲原則，列國每遇有機會時即要求中國增開商埠。然通商地制度之爲物，本係一種由閉關時代到門戶開放之過渡的制度，隨交通貿易之發達而有增加之必要。土耳其通商地制度，至今已正在

破壞時期，在中國則因特殊之條約與習慣，亦難免有擴張之傾向。

註八 關於俄國人在蒙古新疆之居住貿易權請參看一八六九年中國陸路貿易章程第二條，一八八一年中俄條約第十二條，及同年俄蒙貿易書第十二條。關於日人在間島，南滿東蒙之居住貿易權，請參看中日間島協約第二條至第四條，及民國四年關於南滿東蒙條約第二條至第四條。

註九 關於輪船寄泊一事，請參看芝罘條約第三條第一節，一八九七年中英緬甸協約專條，一八九八年長江章程第二條，一九〇二年中英條約第十條，一九〇四年西江章程第二條。此等輪船寄泊地本係豫備開放之通商地，上述各條約中所列舉之地方，今已有變為商埠者。外人雖未經許可在寄泊地居住，然有買借碼頭倉庫，派駐華人店員，往來監督其商務之權。又關於內河航行權，可參看一八九八年華洋輪船駛赴中國內港章程，同年內港行輪補續章程，一九〇二年英清條約附屬書丙號第一條至第三條，一九〇三年中日條約附屬書第一號第一條至第三條。

要而言之，外人在中國享有居住權與通商權之地域可分為四種：(一)約開商埠，(二)自開商埠，(三)事實上之開放地，(四)特殊開放地。在(一)(二)(三)三種地域內，外人之權利當然均等，唯第四種之特殊開放地，如間島，南滿，東蒙及新疆等地外人之權利，是否限於有關係國家之人民，而其他外國人得享受與否，則成爲一問題。據子所見，應與該地所以對陸路貿易出入貨物設特惠關稅之旨趣相同，居住權與通商權二者，應爲締約國以外人民所不能均霑之特殊權利。蓋因國境交通，須以隣近國家間彼此所有之特殊的政治經濟關係爲根據，當認爲最惠國民條款之特例者也。(註十)

註十 參看 Grunzel, "System der Handelspolitik," S. 465. 關於中國陸路貿易之特惠關稅，請參看第四編第四章第三節。

近年以來，中國有識之士，有因經濟上之理由而反對增開商埠者（註十二）謂外人活動若限在一定之商埠以內，則中國之幼稚工業，得於內地保有其製造之銷路，可與外貨競爭而保護其內地工業，故增開商務之舉，僅於外人有利益於華人無利。然此仍為未脫閉關主義舊習之陋見。何以言之，中國領土廣大，交通機關不甚發達，內國關稅又極其苛酷，貿易之增進，文化之普及，必須增開商埠始能達到目的。何況於外人移入豐富資本於多數商埠而從事各種工業時，既可以從各地之經濟的發達，又能與中國工人以職業，此非應大受歡迎而決無可以排斥之理由乎。又況於通商口岸為中國貧人所爭赴以謀衣食而為中國富人樂於仰為保護生命財產之地者乎。

註十一 Chin Chu, 'The Tariff Problem in China,' p. 12

第三節 外國法權制度

現今歐美各國在東亞劣等國中所有之片務的領事裁判制度，係發生於中世紀土爾其，隨西方東漸而來者也。土爾其初蔑視其基督徒無參與保護回教聖典之價值，不使其服從本國之法權，其後此種習慣發達，每遇與他國締結 *Capitulations* 時，必插入此項規定。然中國領事裁判權之根柢則與此不同，係因彼此之差異與國力之強弱而來者也。（註一）就此點而論，可知領事裁判權與片務的協定關稅其起原相同，其存在之理由亦同，均因中國制度不備與官吏腐敗之故，列國乘中國戰敗，在中國強制實行者也。領事裁判權實為僑華外人生活之根據。何以言之，假令各國在條約上雖能取得如何有利之關稅之協定，苦無保障居住安全之法律，若無可信賴以實行此協定之法官，則外人即不能安心從事通商；又關於關稅之爭議發生時，外人若任中國官吏專橫處置，而無可

以救濟之法權，則關稅上之協定終成一片空文而已。

註一 鴉片戰爭以前，中國國力強大，中國對於外國人之犯罪者主張有裁判權，而實際上行使此項裁判權之例亦不少。外人深知中國法律之苛刻與官吏之不公，常欲脫去中國法權之羈絆，此問題之得解決，實在江寧條約締結之後，當時中英全權委員交換文書，至於一八四三年中英訂立通商章程時始成爲條約上之規定。（參照 Morse, 'International Relations,' Chap. V, Koo, op. cit., p. 137）

由此觀之，領事裁判權在列國雖爲重要制度，而中國國權則大受侵害，此雖不若協定關稅之直接現諸表面，而間接則於稅權上發生種種之不利與弊害。例如（一）對於外人勵行關稅規則時，遇事必得領事之協助；（二）中國人不愛國者，常與不正外人通謀而將其店鋪與船舶登入外籍，中國政府對於本國人卽不能勵行內地稅之賦課權。（註二）此種弊害，雖因中國法律不備與官吏誅求無厭之故，致使中國境內之外人與華人之地位發生優劣利害之差，而自他面觀之，其爲外國法權存在之餘弊，亦無可爭辯者。因此之故，遂使中國有識者流對於外國貿易常不能脫離限制的閉關的思想，至使頑迷之官吏採取妨害外國貿易之態度。要之，將來中國之法制與行政若能改良而達到與文明國相近之程度，則領事裁判權當與協定關稅及通商地制度同時撤廢，於中國於列國均有利也。然而前途遙遠，至少今後數十年之間，領事裁判權之於中國境內外人生活當不可一日缺者也。（註三）

註二 曾有華人之小汽船一隻，因裁判之關係，歷次改換英法美意國籍至四次之多。又有狡滑外人在中國通商口岸不費一文資本一臂勞力，僅將其名義假給中國屠牛人以免屠牛稅，所得利益折半均分；又有一美國人與一荷蘭人將其名義貸給牛皮輸出業者，得不納牛皮捐，所得利益，亦歸彼等分配。甚至有贈外國旗一面而得千金之利者。

註三 參照一九〇二年中英條約第十二條，一九〇三年中日條約第十一條。中國之忠僕赫德論領事裁判權之撤廢，能變更中國政府之思想與感情，關於國際交通貿易之保護與尊重，亦能使中政府增高其責任之念，結果於通商上亦有利益。又有在中國海關供職多年之莫里遜氏則有反對之意見，被謂外國商人與教士留居中國時，領事裁判權之保護，實爲不可缺少之要件。

第四節 外債關係

中國外債有三種特徵：第一，比本國之收入太大；第二，外債大部分均因外戰與內亂而生；第三，以關稅收入作重要擔保。今茲所欲研究之問題乃爲第三種之關係。外債起原雖有數說，要因前世紀中葉補充對外戰爭之軍費而起，以關稅作擔保而發生，此無可疑之事實也。（註一）海禁初開，中政府尚未脫排外思想，遽向蠻夷之人募外債而不爲怪，而不通曉中國財政之外人亦公然應募而不覺其危險，此種現象似乎令人難解，而其實不然。蓋因關稅自一八五〇年以來卽爲外人所管理，實爲一種絕好擔保品，可以調和此種矛盾也。今就關稅所以至於利用爲外債擔保之理由，由內地兩方面觀察之如左。

(A) 由中國方面觀察之理由：

- (一) 關稅係課諸外國貿易而由外人完納者，今作爲外債擔保最爲適當，此幼稚之思想也。
- (二) 關稅在海禁初開時卽利用以賠償英法兩國戰費，著有良好成績。
- (三) 中國人民缺乏國家思想，國債觀念尙未發達，內國公債不能募集。
- (四) 關稅爲海通以後之新財源，雖用爲擔保，而於中央政府，於地方財政，均不感受痛癢。

(B) 由外人方面觀察之理由：

(1) 關稅爲中國唯一確實之財源，得由其收入之外部而確知之。

(2) 得使用外債之利券完納關稅。

(3) 利息之步合有利。

(4) 關稅歸外人管理，萬一中政府怠於履行債務時，即可行使擔保權以保護其債權。

據以上所述各理由，而關稅之擔保遂成爲募集外債之最良條件，數十年來，利用之以募集外債者約有二十次之多，故關稅制度與外債遂至結成不可分離之關係。

註一 關於中國外債之起原，大概有左列五說：(一)一八五八年五月中英 Arrow 號事件發生時，福州地方官以關稅作擔保托英領事募集月息三厘之外債五十萬兩，此外債起原之一說也。(參照 Notification of H. B. M. Consul, Foochow in the N. China Herald, 9 May, 1857) (二)一八六〇年第二次英法聯合戰爭之結果，約定以關稅收入五分之一充賠款之用，分數年攤還，此外債起原之又一說也。(參照 一八六〇年中英條約第三條，中法條約第四條) (三)一八六五年爲籌充討伐伊犁之戰費，由俄國借入軍器彈藥及若干之資金，此外債起原之又一說也。(S. R. Wages, 'Finance in China,' p. 22) (四)一八七六年左宗棠爲籌充討伐伊犁軍費，用關稅作擔保向上海外商借入百二十萬兩，此外債起原之又一說也。(見民國行政統計彙報財政類第五章第六節) (五)一八七四年沈葆楨因臺灣事件向外商借款二百萬作海防費，此外債起原之又一說也。(參照 H. Cordier, 'Histoires des Relations,' III, p. 30) 及臺灣舊習調查會所編纂之清國行政法第六卷二七三頁。關於外債之起原，本無詳論之必要，予以第四說爲可信，即一八六七年(同治六年)爲關稅擔保之外債之發端是也。

欲知關稅制度與外債之關係，第一須研究關稅所擔保之外債究爲何物，第二須研究外債於關稅管理權究有何種關係。

(一)關稅擔保之外債 中國外債除鐵路鑛山等所謂經濟借款以外，殆皆以關稅作擔保者，今以充擔保之關稅之種類爲標準，加以觀察，得分爲四期：第一期爲中日戰役以前之外債；第二期爲中日戰役中及戰後之外債；第三期爲團匪事件之外債；第四期爲革命以後之外債。

第一期之外債，係以補充伊犁反亂、臺灣事件、東京事件之軍費爲目的而募集者，前後十餘次，均爲小額外債，皆以海關稅作擔保，當時外人應募之目的，重在經濟的利益，並無何等政治的關係。(註二) 中國政府亦不怠於償還之義務，全部債額至一九一七年底，已完全清理，故此期外債，於本問題研究上無何等重要關係。

第二期之外債，係爲充中日戰役之軍費及戰後賠款之用而募集者，合計兩次，債額共達五千四百餘萬磅之多。列國自此時起即視中國爲埃及及第二，應募外債時以政治的利益爲主，以經濟的利益爲從，利率雖比前期爲低，而償還期限則較長。此期之外債中至今尚未償還終了者如一八九五年之俄法四釐息外債、一八九六年之英德五釐息外債，及一八九八年之英德四釐半息外債三種。而可以認爲此三種外債之特質者，當時俄法與英德兩方，互相連衡承借外債，以爲在中國爭得政治的勢力之手段，故中國因此勢均衡之關係，比之戰期以前表面上反得有利之條件募集外債，然而各種重要權利，亦於此時大受其損失。(註三) 其最顯著者有二：(一)與各國約定將海關稅作擔保之外，更加入內國關稅一部之鹽稅及釐金，而將其一部分之徵收權移歸海關管理；(二)約定不變

更關稅行政，以確認海關上外人之地位。

第三期之外債中與關稅有直接關係者爲團匪事件之賠款。當時列國雖課取中國賠款四億五千萬兩，而因中國財政窮乏之故，又將此賠款改作分三十九年本利償還之四釐息金貨外債其擔保品除海關稅鹽稅之餘款以外，新增常關稅，且將商埠之常關移歸海關管理。唯可爲中國僥倖者，四十年來未得列國同意之進口稅率，今得而改正之而已。

至第四期中政府財政窮乏如故，又加以革命之亂，殆陷於破產狀態，列國對此特共同供給大宗外債，一面欲援助中國恢復財政狀態，同時又欲監督中國財政，此本期外債之特色也。此時之大借款，雖以鹽稅爲擔保，而中國之鹽稅，其一部分可認爲一種內國關稅。^(註四)此外更有與關稅制度有間接關係之事項，卽一九一三年五國借款契約第五條之規定是也。此條項規定中政府若至該借款本利償還之期而不履行債務時，則與以相當猶豫期間之後，卽將鹽政移歸海關管理，且以其收入保護公債所有者之利益。

註二 參看 Cordier, op. cit., III p. 302; Wägel, op. cit., p. 24.

註三 租借地勢力範圍，鐵路敷設權等問題，與外債有密切之關係。當時俄法兩國雖欲藉外債取得中國海關管理權，而因一八九八年英德借款之成立，遂遭失敗。^(參看光緒二十四年二月初十日總理衙門關於續約英德商款之上奏文。)

註四 鹽稅自近年來經英人 Sir Richard Dane 漸次改良，已帶有生產稅之性質，但地方與地方間運輸之鹽斤依然課稅，故又可認爲一種內國關稅。^(參看 Woodhead and Bell, "The China Year Book," 1916, p. 381)

(二)外債與關稅管理權 由上述外債與關稅之擔保關係，可知外債使海關制度發生兩種之變動。即第一爲海關地位之保障，第二爲海關行政範圍之擴張是也。第一種關係係根據一八九六年及一八九八年之英德借款契約而來，此等契約約定至借款清償之日爲止，前者定爲三十五年，後者定爲四十五年，在此年限內，中政府不得變更海關行政組織。(註五) 最初插入此條項之理由，一在於充分保護外國債權者之利益，二在拒斥俄法兩國管理海關之野心，一九〇六年中政府設立稅務處欲干涉海關行政，卒以此約存在之故，未能見諸實行。將來至少在此項借款未清理以前，無論中國或列強均不許變更現行海關之組織者也。第二種關係，則爲一八九八年英德借款契約第六條第一項之釐金稅管理問題及團匪事件最終議定書第六條戊項之常關管理問題。而當時將江蘇以外數有釐稅移歸海關管理一事，實開釐金改革之端，乃係最有希望之重要規定，卒因地方官民強烈之反對，又因外人對於不法釐稅供擔保之非難，遂失實行繼續管理之機會。(註七) 雖在今日亦僅實行間接之管理權使各釐局每月納一定收入於海關而止。其次通商埠之常關管理問題，雖亦不無地方官之反對，而戰敗後之中國政府，不能蔑視國際條約上之規定，於一九〇一年十一月遂將天津牛莊芝罘蕪湖宜昌沙市九江上海温州寧波三都澳廈門汕頭廣東梧州瓊州江門北海等十九處商埠之五十華里以內之常關移歸海關管理。(註九) 然此事實非中政府所願爲者，觀於一九〇一年所開各商埠之常關，至今仍未移歸海關管理可知也。(註十)

註五 參照一八九八年三月一日簽訂之第二次英德借款契約第六條第二項及 Franke, "Ostasiatische Neubildungen," S. 324

註六 依該借款契約第六條第一項，除以關稅供擔保以外，更加入蘇州滬甌九江東浙之百貨釐金及宜昌湖北安慶之鹽釐金合計每年有

五百萬兩之收入，故有即行派委總稅務司代徵廣東六廠辦法之字句。

註七 參照 Beresford, op. cit., pp. 116, 193, 397.

註八 前記七處釐局，自最初起每月並未照數繳足，革命之後，完全停止，中央政府亦不能填付此項無定額之款項，故總稅務司於一九一四年一月與財政部交涉之結果，協定鹽釐金由鹽稅稽查總所每月提付分撥之權於總稅務司，百貨釐金則由該各省財政廳每月提付分撥之權於總稅務司，以充還付外債本利之用。（參照 I. G. Cinc. No. 2184 of 1914 所揭總稅務司與稅務處之來往文書。）

註九 當時天津牛莊因外國軍隊占領之故，廣東因海關監督與宮廷之關係，故延期移交。（China Chu, op. cit., p. 128）謂因一九一一年革命之故，常關收入減少，不能履行債務，故海關始實行管理通商埠五十萬以內之常關云云者，蓋誤也。

註十 唯江門一處雖於一九〇四年開為商埠，而因該處在以前曾為寄泊地之關係，故其常關與廣東同時移交於海關，此為例外。又如安東，在一九一三年時，稅務處雖命收常關移交海關管理，而因地方官之反對，遂未見諸實行。故論中國關稅制度之著作，往往誤以為一切商埠之常關均由海關管理也。

關稅制度與外債關係上更有可以注意之事件，即中國因革命不能履行外債義務之結果是也（參看第一編第四章第四節）中國政府雖以關稅作外債之擔保，而於外債本利之償還，並無必須將全部關稅進款充用之束縛，即以此種進款充數亦無不可，中國政府果能如約履行外債義務，則列國關稅收入之處分實無容喙之權利。然若一旦怠於履行外債義務時，則擔保權於是發揮其效力，即以關稅收入充還外債。一九一二年一月列國政府與中國政府間所訂關於處分關稅收入之協定，即根據此理由而來者也，其大要如左。（註十一）

(一) 革命以前各地海關監督所有支用關稅進款之權限均須移交各地稅務司。

(二) 革命以前上海海關監督將各地關稅收入交付國際銀行委員會之權限，須移交於上海稅務司。

(三) 革命以前，各地海關爲外債清算而解送於上海者爲關稅收入之一部分，革命以後，則使各地稅務司解送收入之全部。

(四) 關於上述一切責任均委任於總稅務司。

右列之協定，即舉全部關稅收入充償還外債之用，按照各國債權之順序與多寡於每月末分配於各國，換言之，即關稅由徵收保管以至於交付於國際銀行委員會等事，完全委諸海關之外人辦理是也。依此協定，而各國對於中國所有之債權，始得充分之保護，雖經一九一三年之第二次革命及一九一六年之第三次革命，及以後種種變動，而中國以此協定存在之故，亦能按約履行債務也。(註十二)

要之，關稅在過去半世紀間，既供外債之擔保而著有偉大之效力，復能救濟中國財政之窮乏，乃自經中日戰役，團匪事變及第一次革命以後，而其收支管理之全權，遂完全委諸海關外人之手。此可謂爲列國已開始踏入監督中國財政問題之第一步。嗣後一九一三年之五國大借款，又使中國任用鹽稅監督與財政審計官，是爲列國干涉中國財政之第二步。而中國之需要外債，又日急一日，將來中國問題之中心，其必在於外債與監督財政問題可知。(註十三) 在過去及現在於中國財政最有密切關係之海關，將來對於此問題必更有演出重要任務之時機也。

註十一 I. G. Cinc Nos. 1858, 1865 of 1911; Nos. 218, 2125 of 1913; No. 2143 of 1914.

註十二 The London and China Express, 1st Aug. 1916.

註十三 Lord Cromer 所著的 Modern Egypt 上開首即言 The origin of the Egyptian Question in its present phase was financial, 由此觀之，可知中國問題之將來亦在於財政，其爲埃及第二與否，視中國之利用外債與否而決者也。

第二編 海關論

第一章 海關之本質

第一節 海關之基礎

中國海關之略史已於第一編詳述，茲撮其大要，約分五段如下：即（一）中國海關行政腐敗已極，海通以還，列國官民不勝其苦；（二）洪楊倡亂時，上海中國官吏之徵稅機關暫時停止作用，英、美、法三國遂各代表一名，剷除積弊，助中國官吏徵稅；（三）海關新政之效果日著，中國政府遂於英法聯軍戰役之後，實行將此項新政擴張於各商埠之海關；（四）因中日戰役團匪事變之故，而關稅與外債之間發生特別擔保關係，使海關地位發生變動；（五）革命時中國政府不能履行外債義務，因此遂將關稅收支兩權，完全委諸海關中之外人管理。簡言之，即現行海關制度發生於六十年前之內亂，經過兩次對外戰爭而日益發達，更經革命以後之內亂而遂告完成。赫德所謂 *The inspectorate is the natural growth of foreign intercourse* 者是也。（註一）然就海關之性質言之，則有兩種變化：第一生於中日戰役前後之間，為天津條約締約人所未豫期之變化；第二生於革命前後之間，為赫德自身所不及料之變化。因此予得舉出二理由作為現行海關之基礎。即第一為補充中國官吏在關稅行政上之無能，第二為謀外債擔保之安全是也。而第一種又可稱為海關產生之理由，第二種又可稱為海關存在之理由。

註 1 I. G. Oros, No. 24 of 1873.

基於第一理由以任用外人，則內國稅吏腐敗無能以致損失關稅收入等事可以防止，因中外制度之差異而惹起衝突之機會可以減少，中國政府因此採用之以爲行政上之便法，此不過中國政府之任意的措置而已。一八五八年中國與英美法三國所訂之通商條約中，雖曾插入任用外人之條項，而非拘束中國政府之性質之規定。是年中英通商章程第十條之字句，即係闡明此意者，至於採用適當方法以保護對外通商之關稅收入，在條約上中國政府本有自由選擇之權，然其最良方法，則以全國各商埠一律採用上海關制度爲宜，故中政府亦表示同意也。因此中國政府得不依外國官吏之推薦或指名，自由選任外人輔佐海關行政，實行徵收關稅，防遏秘密貿易，確定商埠界限，職掌商務事宜，安置燈臺浮標等事，中國官吏苟能廉正明敏以處理關稅行政，則任用之外人，當然可以解職。故就此點言之，外人之蟠居於海關，其性質與外人在中國取得之他種權利不同。海關現行制度，非列國強制中國採用之行政機關，與中國因外力及條約效力而讓與之各種權利權相異，中國得因必要以保護自國利益，而自行創設擴張之者也。(註二) 聘用客卿補充本國人行政才能之不逮，此乃未開國家普通之現象，今土爾其波斯埃及暹羅等國，聘客卿充顧問者亦居多數。(註三) 唯中國海關中客卿之多，組織之完備，斯爲異例耳。

註二 參看 *Toungpao*, p. 515, 1906. 光緒二十四年正月十三日總稅務司赫德致總理衙門之公文云：「溯查咸豐四年紅頭賊佔據

上海，地方官均已逃散，惟中國貿易仍係照常，彼時英法美三國領事官不欲中國課稅頓失，隨會派委員三人代辦江海事務。次年賊退，該委員等即將所徵之稅全數交出，而江蘇大憲因稅收數目增鉅，大異昔年，實有裕課便商之益，隨定爲仍照上年新法接辦，此關稅委

層外人之起點，有何欲網利權之情勢。嗣因天津約議定通商各口一律辦理，亦係中國大臣之意，並非外人所強……咸豐九年，總稅務司爲粵海關副稅務司，是廣東延用外人，係由上海推及粵省，出督憲之意，亦非外人所強。後於咸豐十一年……由通商大臣江蘇巡撫薛 濞署總稅務司，及至京中，復由恭親王特派總理稅務，此後歷開通商各口，將一切事務委歸總稅務司一人，均由中國王大臣作主派辦，無一事由外人強索，而總稅務司請辦各事，王大臣均有駁不准行之權……」

註三 Cornier 謂埃及司法行政各方面使用外人之理由有二，一爲補充埃及人在以前無機會學習之專門智識，一爲救治埃及人因多年惡政發達而來之品性上之缺點。(Modern Egypt, p. 590) 此言正可以適用於中國海關。

至於第二理由則其性質與第一理由完全不同，蓋因中國政府對於外人管理海關制度之存在曾受列國之拘束，即根據關稅與外債之擔保而來者也。中國政府自中日戰前以來，雖常以關稅供外債之擔保，而戰後之英德借款，則與從前之外債異，更有一種特別條件存乎其間，即在該款未清償之四十五年間，外人管理之海關仍須繼續存在是也。此契約係由英德銀行團與中國政府訂立，本爲私法上之契約，然當時之借款因英德兩國政府之外交的後援始得成立，一八九八年中國政府又曾就總稅務司之地位致覺書於英使，今就此覺書之精神及此借款成立之事實綜合推論，則此契約條款，即視爲中政府對英德兩國表明不變更現行海關制度之意旨亦無不可。一九〇一年之最終議定書，雖未明白插入現行海關制度須繼續存在之條款，而就關餘充賠款擔保，海關權限擴張於全國各主要常關之點觀之，是中政府已默認現行海關制度之繼續存在矣。加以革命之故，中國不能履行外債義務，遂使海關基礎，至少在一九四三年中國完全清理以關稅作保之外債以前，仍確乎不能變動也。

第二節 海關之國際的性質

聘用客卿充任本國稅吏，如波斯聘用比利時人，暹羅聘用英人等例，此在劣等國家並非奇事，至於負有國際義務，任用外人組織稅關，且委以完全之管理權，此則號稱獨立國家之中國所僅有之制度也。故中國海關在國法上雖為中國政府行政機關之一，然與他種行政機關較，則性質不同，此即所謂 *imperium in imperio*，在事實上則構成一種國際的官廳者也。(註一) 華人與在華外人普通稱海關為洋關者，蓋表明此意義也。至於海關所有之國際的性質其具體之事實，約有三端，即(一)任用各國人為海關員，(二)關稅擔保外債，(三)國內外有變亂時海關取中立地位是也。

註一 參看 H. Norman, "The Peoples and Politics of the Far East," p. 242 關於此點莫耳士 Morse, "Trade and Administration," p. 361 曾有反對之意見。蓋因海關為中國行政機關之一語，係中國忠僕赫德之觀察，注重以中國利益為主之行動故也。

第一種國際的性質，始發生於一八五四年，其時上海關成立，英美法三國各派代表組織關稅管理委員會，自一八五八年以後，海關外人遂失其代表本國政府之性質，完全成為中國政府傭聘之官吏，而其組成分子仍為國際的性質如故，且更有逐年擴張之趨勢。海關人員任用之規定，雖僅載在中國與英美德各國所訂諸約之中，而總稅務司則務欲多用列國人以謀海關行政上之便利，世界各國人民幾無不採用，即與中國無通商關係之無條約國人民而亦採用之。(註二) 至關於此國際的關係之發達維持，在內固因為中國政府之所屬望，在外則列國之後

援亦與有力也。(註三) 由第二種外債關係觀之，海關中之外人自總稅務司以下，均有爲中國政府之官吏之資格，又具有爲外國債權代表之資格，後者之性質在革命以後愈益顯著，故實際上海關之爲國際的機關，其地位早已不能否認。第三，海關中立之性質係因洪楊倡亂時上海租界爲局外中立地點之故而生，此原則早爲有關係各國所遵守，如中日戰爭時上海海關之中立，拳匪事變時天津海關牛莊海關之中立，列國均一致承認者是也。(註四) 又如第一第二第三三次之革命以及後來之變亂，南北兩軍均不敢占領海關押收關稅，則中國人亦已承認此海關之國際的中立性質可知矣。

註二 海關人員，約羅致二十國之人民，就左表觀之即可知其國際的性質。

英國人	二六五	七三八	八八四
日本人	……	二二	一〇三
美國人	四六	八八	六九
德國人	三四	一七〇	二二〇
法國人	二八	六四	五九
瑞典人	一二	四九	二九
丹麥人	九	四二	五九
奧大利人	五	一八	九
西班牙人	五	一四	九

比利時人	四	一〇	八
意大利人	三	三〇	二八
俄國人	三	二〇	一〇一
挪威人	二	六八	六四
葡萄牙人	二	二七	二八
荷蘭人	二	一五	一二
匈牙利人	二	一	……
希臘人	一	……	……
瑞士人	一	三	二
朝鮮人	……	……	三
暹羅人	……	三	……
土耳其人	……	……	一
羅馬尼亞人	……	……	一
盧森堡人	……	一	一

參看 Morse, "Trade and Administration," p. 364; Customs Service List, 1914 歐戰以還，屬於交戰國人民之海關人員多有辭職回國者，又膠州海關重開之後，日本人數大見增加，故現在海關人員之國籍別，與右表不同，但戰後海關中之歐人當有一部分回任，故此處以戰前之數字比較之。

註三 參看 *Letter of the U. S. Minister Burlingame to the U. S. Consul, January, 1864*; I. G. Circ. No. 25 of 1869

註四 參看 *Customs Decennial Reports, 1891-1901, I, pp. 13-32.*

此外由海關之國際的性質而生者，更有一種特徵，即海關辦事採用英漢兩種語言之二重制度是也。（註五）此兩種語言，不僅爲各關日常對內對外應用之官用語，即會計統計，往來文書及各種報告之記錄亦用之。如此，不但妨礙辦事之敏捷，且亦多耗經費，不過在他方面亦有許多便利處，此則不能否認者也。英語所以被採用爲海關官用語之理由有四：（一）英語在中國沿岸一帶，早已成爲萬國語；（二）英人常爲總稅務司，關員中英人又居多數；（三）中國國土廣大，漢文雖統一全國，而方言則不免大有差別，故其結果，華人常不能操華語以疎通其意旨；（四）英語能使在華外人與海關關係增加方便。（註六）於本國語言外更採用通行之外國語爲官用語，在劣等國家亦不乏其例，如歐戰前埃及採用法語及土耳其語爲官用語者是也。

註五 在大連青島等租借地，得依特別之協定，使用有關係國家之國語爲官用語；又在一部陸地海關，便宜上亦有得使用有關係國家之國語爲官用語者，但此係例外。

註六 海關鐵路郵局電局等處之華人書記，殆無不諳英語，故南北人民有時亦操英語以會談者。此其故並非因彼等故意炫其能操英語以驚人，蓋因實際上之必要而然者也。

第三節 海關行政之範圍

稅關之本質，本係國家管理對外貿易徵收關稅事務及與此有直接關係之交通與財務行政之機關，而其行

政範圍，則因各國立法之不同而有差異。日本現行關稅行政，以大藏省主稅局爲中央機關，以各地稅關爲地方機關。稅關之事務，約分八項：(一)關於關稅噸稅及稅關等收入之事項；(二)關於保稅倉庫稅關臨時設置場及其他保稅地域之事項；(三)關於取締船舶及貨物與收容貨物之事項；(四)關於處分違反關稅法及噸稅法者之事項；(五)關於移入或輸出入貨物之戻稅及交付金之事項；(六)關於取締輸運通道之事項；(七)關於輸入或移入之砂糖織造品石油消費稅及骨牌等之課稅事項；(八)關於移入稅之事項。(註一)英國財政部之關稅局，於徵收關稅外，更常管下列七事：(一)船舶噸數之計畫；(二)船舶登錄；(三)燈臺稅之徵收；(四)遭難船之收容；(五)海業條例之執行；(六)檢疫事務；(七)商標之查驗。(註二)至於中國海，如前所述，其性質與文明各國海關之性質不同，而法制上又缺乏明確之規定，故其行政範圍，漠然無定，隨時伸縮。從前可以視爲海關行政事務之條規者，一八五八年之中英通商章程第十條曾規定之。

「……任憑總理大臣邀請英人幫辦稅務，並嚴查漏稅，派人指泊船隻及分設浮樁號船塔表等事，毋庸英官指薦干預，其浮樁號船塔表望樓等經費，在於船鈔項下撥用……」

依此條文，其行政之範圍，可分五項：(一)管理海關收入；(二)防止秘密輸入；(三)港務行政；(四)安置燈臺浮標等；(五)收支噸稅。至此處所稱之海關收入，除外國貿易之關稅以外，沿岸移出入稅及子口稅內部關稅收入，當然包含在內。

註一 日本稅關官制，請參看明治三十二年四月二十二日勅令第一六一號及其後所發改正之勅令。

然現時海關之行政範圍不止右列五項，此外更有許多附帶事項，茲舉其重要者如次。

- (一) 領港業者之取締；
- (二) 裁判關於關稅之紛議與違反稅則；
- (三) 無條約國人民及無領事國人民船舶出入之時，稅關兼爲準領事之事務；
- (四) 對於香港澳門與沿岸各地間之帆船貿易，徵課進出口稅及釐金稅。
- (五) 管理各商埠及其周圍五十華里以內之常關；
- (六) 驗疫事務；
- (七) 裝載移民船舶之檢查；
- (八) 氣象之觀測。(註四)

以上諸項，或根據條約之結果，或因國內行政之便，而使海關兼理者也，又有因地方情形，而將河港修築稅之徵收及水上警察等事委之海關辦理者。此外，在昔日如內外債及博覽會出品事務等，海關所貢獻之事業亦不少，尤以郵政之創設擴張，及同文館教育事業等功績爲最顯著。(註五) 依一九〇二年中英條約之規定，海關之權限，須擴張至於登錄商標及監督國內消費稅，其後中國政府所制定之商標條例，以未得列國同意，故現今唯有上海天津兩海關臨時爲外人登錄商標。(註六) 又該約關於消費稅之規定，與進出口附加稅之項目相同，均未見諸實

行。要之，海關行政之範圍，至本世紀初葉止，雖漸有擴張之傾向，而因利權挽回運動之轉換，近年來有漸次縮少而回復至徵收關稅之本務之趨勢焉。

註三 領港總則係一八六八年時制定，僅得列國之同意。各港海關，根據此總則，斟酌各地情形，設立細則。據此，各國人得海關認可，即可為領港人。

註四 各地氣象觀測事業，係一八六九年總稅務司以少許費用創設者，各地海關，每日觀測氣溫氣壓雨量風速等天候之概象。此種設備之不完全，本不能與他國同日而語，而徐家匯與香港之氣象臺關於中國之氣象，貢獻於學界及航海業者實不少。

註五 鴉片盤金，自一八八七年以來，原由海關徵收，一九一七年四月鴉片之輸入及吸用絕對禁止以後，海關收入遂失一要項。

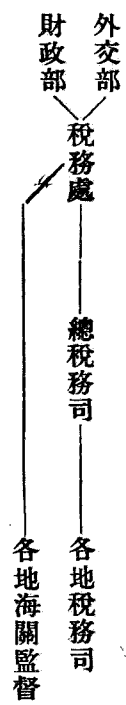
註六 據中英條約第七條第二項，規定南北通商大臣各在管轄範圍內於海關管理之下，設登錄外國商標之事務局，但官制改正之結果，因農商部之異議，未能成立。又據第八條第十項第十一項，各省督撫須與總稅務司協議，於各省任用一名或數名之海關員，使監督常關事務，消費稅，鹽稅，內地鴉片稅等事，中國稅吏中有不正行為時，須依有相當資格之中政府代表及英政府代表與海關員共同審查，若證據充足時，則重懲該稅吏，英商所受損失，由海關附加稅收入中賠償之。一九〇三年之中英條約第四條，亦有同樣之規定。

第二章 海關之組織

第一節 官制

第一 海關之統轄關係

今於述海關官制之前，先以圖說明海關與中國政府之隸屬關係，其系統如下：



總稅務司，最初屬於總理衙門，自一九〇一年起，改隸外務稅部，至一九〇六年以後，則歸新設之獨立機關稅務處 (Revenue Council) 管轄。(註一) 稅務處最初設立之目的，原期挽回海關利權，嗣因英國抗議而失敗，但海關隸屬關係之變更，在稅務行政上不得謂為無意義。(註二) 蓋關稅行政，在各國法制上，大致隸屬財政部，中國海關之應屬於財政部，亦係當然之事，惟因特殊事故，故有設稅務處之中間機關介在其間之必要。海關行政事項之中，在與列國締結通商條約之關係上，多涉及外交，若將海關完全隸於財政部，又有許多不便。故海關雖由稅務處管轄，而又與外交財政兩部有密切之關係。當一九〇六年稅務處設立之時，外務部核辦，支用稅項應由度支部指撥外，其餘凡有關係稅務各項事宜，統應經稅務處核辦，此即說隸屬之關係者也。(註三)

註一 日本安政開港以後，當各地稅關稱為運上之時，始隸於外國事務局，後屬於外國官管轄，次移轄於外務省，至明治四年八月始改隸大藏省。蓋在開埠通商之時，外交內政之範圍難於明確，尤以外國貿易事務，多涉及外交，故由外務省管轄關稅行政也。中國之情形亦同，且海關多用外人，故亦由外務部管轄之也。

註二 Chin Chu 謂中國稅務處之設立為中國關稅制度史上劃一新時期；全國收稅機關之改良統一監督及關稅改正等事，中國方面之

所以能採取自動的政策，實端於此也。

註三 I. G. Circ. No. 1361 of 1908

稅務處行使海關監督權之方法有二。第一，經由總稅務司間接命令各國稅務司；第二，直接命令各地海關監督是也。而海關事務，在制度上則由外人充任之，各地稅務司與華人海關監督協同處理，各種報告亦由此途徑上達。各地稅務司僅直接奉總稅務司之指揮命令，而海關監督則僅直接服從稅務處之命令，此種二重制度，實中國海關制度之特質。然此係爲官制上之隸屬系統，而實際上一切權限均操諸總稅務司一人之手。各地總稅務司即係總稅務司派出主持各地海關之代表，中央稅務處與地方海關監督，不過一空銜之監督機關而已，故余所論之海關，與世間通用之名稱相同，即除去稅務處與海關監督而專論外人管理之關稅行政機關者也。

第二 海關之職員

中國海關行政之範圍比他國較廣，殆爲一獨立之官廳，故其職員之編成，亦與他國不同。據現行官制，海關係由下列三部構成：

(一) 徵稅部 (Revenue Department)

(11) 海事部 (Marine Department)

(111) 工務部 (Works Department)

徵稅部爲徵課關稅並總轄一般關稅行政之主要部；海事部爲管理燈臺、浮標及港務等海事行政之副部。工

務部關於海關所屬財產之保護及管理，僅辦理技術方面之事務，無對外之關係。(註一)

註一 參照 I. G. Oiro. No. 1887 of 1912

(1) 徵稅部 徵稅部與各國關稅行政機關相當，分職員爲內班 (Indoor Staff) 外班 (Outdoor Staff) 及海班 (Coast Staff) 三種。現今文明各國稅關之職員，大概分管理部與監視部兩階級。(註二) 中國海關職員雖分上述三種，而內班則屬於管理部，外班及海班則屬於監視部。內班在海關內部辦事，爲處理關稅噸稅之賦課，徵收統計，報告，會計，庶務等關務全體之幹部；稅務司以下之重要事務官書吏均包括在內，依中外人之區別，分爲左列數級。(註三)

(1) 外人 稅務司，副稅務司，幫辦，囑託醫員。

(2) 華人 幫辦，供事，見習，文案，司書，錄事。

外班地位不如內班，以檢查船舶，查驗貨物，防止密輸等事爲本務，由掌管船舶出入及一般監視事務之幹部與掌管檢查貨物之副部而成，更依內外人分左列諸階級。

(1) 外人 超等總巡，頭等總巡，二等總巡，三等總巡，超等鈴子手，均爲監視官。超等驗估，驗估，頭等驗貨，三等驗貨均爲驗查官。以下更有稱爲鈴子手之監吏。

(2) 華人 補助外人外班之下級人員，分鈴子手，巡役，稱貨等職。

海班，依巡邏船掌管沿岸水上之關稅警察，採用有海事上之專門智識之外人充之，分左列諸級。

管駕官，管駕正，管駕副，管輪正，管輪副，礮手，巡艇辦。

註一 參照 Conrad, "Handwörterbuch d. Staatswissenschaften," 3 Aufl. VIII, S. 1030 中國海關官制，始取範於英國，分內外兩班，後因海關增設，加設海班，其數極少。

註二 I. G. Circ. No. 1807 of 1911.

註四 哈爾濱，安東，大連，膠州等四關，更有一種下級人員稱爲就地巡役，日俄人之不諳英語者，多任此職。

(二) 海事部 專管以噸稅收入而舉辦之海事行政，其本部設在上海，以巡工司爲部長，其下設副巡工司，巡江工司，巡段江工司，小輪工司，測量師，監事，供事，繪圖師，匠董等職員。地方機關分右之三班。

(1) 港務班 理船廳，指泊所，供事，管理機房，巡江吏。(註五)

(2) 燈臺班 巡燈司，燈船船主，燈船大副，值事人。

(3) 巡船班 管駕官，管駕正，管駕副，管輪正，管輪副，礮手，船主，巡艇辦。(註六)

註五 理船廳(即港務長)之職除上海廣東兩埠外，他埠由徵稅部外班總巡兼理；又巡吏(即水上警察)除上海福州外，他埠無有。

註六 巡船班之組織與徵稅部之海班同，又其人員得斟酌經費之多寡使海班兼理。

(三) 工務部 此部本爲海事部中之一課，至一九一二年時始分離而出，經費由徵稅海事兩部支出，本部設

在上海，設有總營造司，營造司，副營造司，建築師，副建築師，監事，供事，繪圖師，工師，匠董等職員。工務部執行之事務，對於徵稅部之土地，建築物，動產及海事部之財產，燈臺，燈臺船，機械等等，擔任技術上之工作。但除燈臺船外，其他

船舶之築造修繕等事則屬於海事部。

以上三部中，徵稅部爲最大之幹部，人員占全體海關人員之數八成以上。（註七）海事工務兩部，常由徵稅部受人員及經費之補助，始能行使其職務，故此三部之分類，僅職員錄及內部組織之區別而已。從中國政府觀察，海關之爲物，純係一種徵稅機關，各地海關之徵稅行爲中，凡屬於海關之土地建築物及船舶等管理上所必要之一切行爲，當然包含在內，故徵稅部爲海關之首腦，其他兩部不過占隸屬之地位而已。各地稅務司爲徵收部之要職，關於各關全體行政，直接對總稅務司負責，間接對中國政府負責。然稅務司關於海事方面事務，必須得海事部長巡工司之專門智識與援助，始能盡其職責；關於技術方面之事務，必須得工務部長總營造司之專門智識與援助，始能盡其職責。故在關務上涉及此兩方面之總稅務司之公文，均應由此兩部長接受並具覆；反之，巡工司及總營造司遇有與某海關有關係之事務，亦必由該管稅務司與總稅務司用文書來往；總稅務司對於各部發命令時，若與兩部或三部有交涉之事項，亦照樣通達。故三部須互相調協，更須以少數之關員，謀關務進行上之敏捷。（註八）

註七 據一九一六年六月一日之記錄，海關人員總數七、六四六名中，徵稅部外人一、一九二名，華人五、〇七四名；海事部外人二二名，華人一、二三七名，工務部外人一八名，華人一四名，三部共計外人一、三二一名，華人六、三二五名，外人占重要地位，華人占下級地位。總稅務司以下三名之長官均爲英人，日本人皆屬於徵稅部。

註八 參照 I. G. OIRO. No. 1887 of 1912; No. 2586 of 1916. 巡工司與總營造司均與稅務司同等，有獨立之會計。各地建築修繕煙臺港務等經費均由各關支出。

第三 中央機關

總稅務司除躬自裁決政治上外交上及財政上有關係之重要問題外，普通之關務，由總稅務司署六局之局長分理之。六局長之名稱如下：

- (一) 總務局長 (Chief Secretary)
- (二) 漢文局長 (Chinese Secretary)
- (三) 統計局長 (Statistical Secretary)
- (四) 審計局長 (Audit Secretary)
- (五) 倫敦局長 (Non-resident Secretary)
- (六) 人事局長 (Staff Secretary)

各局局長均由稅務司階級中遴選幹員充任，對海關所發之命令，與總稅務司之直接命令有同等之效力。總務局長占六局長中最重要位置，一九一〇年副稅務司一缺裁撤後，所有以前職務即通常關務，事實上歸其統轄。漢文局長，任用稅務司中善漢文者充任，各關所上之漢文報告，均歸其審訂，並主持總稅務司與中國政府間各種往來公文。統計局長係在一八七三年時設置，與他局局長不同，該局事務所設於上海，掌管海關所轄之印刷所，凡四季及每年之貿易統計報告以及發行關於中國問題之有益書籍，印刷各關所需之書類，與購置文具等事，並審定各地稅務司之貿易報告統計。現今中國唯一可信之貿易報告統計，即由此局局長編纂而成，外人海關

所貢獻於中國貿易上之功績，可謂以此一事爲最偉大。審計局長於一八七四年時設置，總轄海關之會計，並審查各地海關之會計。此局之設，原定每年一次巡視各地，實地查驗會計，並實行解決總稅務司與各地稅務司間所生之各種問題，但在今日僅數年巡閱一次而已。又此局局長巡視之時，若發見有濫用或肥私之稅務司時，得即時命其停職，在總稅務司未裁決以前，有代理該關稅務司之職權。倫敦局長亦於是年特別設置，掌管海關用品之購入，關員之試驗與採用，以及休假期內關員薪俸及歸任旅費之支出等事。人事局長係在最近分設，掌管關員之更換及記錄等事，同時又兼充總稅務司之祕書官長。又各局之下有副長一名及幫辦數名，輔佐局長統轄全國關務。

第四 地方機關

除不直接辦理徵稅事務之總稅務司及奉天海關外，徵稅部係由各地海關組織而成。(註二) 各地海關中有外人稅務司一長官，統轄海關全體行政事務。各地海關之組織雖因貿易之情況及事務之繁簡而微有不同，而大體上各關之官制，約分左之六課：

- (一) 總務課
- (二) 祕書課
- (三) 會計課
- (四) 統計課
- (五) 監查課

(六) 驗查課

右列六課中，自第一課至第四課，以外人內班之幫辦爲課長，第五第六兩課，以外人外班爲主任。在貿易繁盛之商埠，有置副稅務司以輔佐稅務司者，有於六課之外增設數課者，有於總務課設置分課者。又常關稅例由海關管理，在收入多而事務繁之地方，有時設置獨立常關，以副稅務司爲主任，但通常多於海關內設常關課，以外人幫辦爲課長。(註三) 右列諸課中重要之幹部爲總務課，因總務課總轄船舶出入，關稅徵收及庶務等事務故也。

註一 總稅務司係與各國之關稅局相當之中央行政機關，且北京本非通商埠，其無徵稅事務可辦，固不待言。奉天雖爲開市場，而因中國缺 *port of delivery* 制度之故，地理上實無徵稅之事務。此處所以設置海關者，當不外兩種目的：一在於使當地稅務司監視滿洲貿易，此通商上之目的也；一在於使當地稅務司兼東三省外交顧問，此政治上之目的也。但在今日，表面上祇成爲新任幫辦學習華文之地，已不啻一廢關矣。

註二 各課主任必以外人充之，若在小商埠，如秘書統計等與外部無關係之各課亦有用華人充任者，但此無寧屬諸例外。又各課不必任用一課長，視地方情形如何，亦有一人兼數課者。

註三 副稅務司之設置，僅限於繁盛之區域，爲天津、大連、青島、漢口、上海、九龍、廣東等商務繁盛之地，以及天津、廣東、汕頭、九江、蕪湖等常關收入較多之地是也。故天津、上海、廣東等地，設有二名以上之副稅務司。上海海關在全國占最重要位置，總務課更分爲 *Import, Export, Duty Memo, Re-export, Clearance, Wharfage, Dues Desks* 諸股，六課以外又有 *Transit office, Pass office, Drawback office, Bonding office, Scrutiny office, Appraiser's office* 諸課。

稅務司爲總轄各關全體事務之唯一負責人，除主要事務以外，日常關務由各課長分任之。然一切稅單由海關監督或稅務司之名發行，必須註辦署名；一切往來文書，必經總稅務司署名或出於命令之形式。（註四）尤以會計法至爲嚴密，若無稅務司或外人課長之署名，即一文亦不許支出。又關稅噸稅及其他金錢之收受，不直接經過關員之手，必依據一定契約，由中國銀行或外國銀行過兌者也。（註五）

註四 華人幫辦及供事所辦之事，爲責任甚重大之通常關務，在各地，祇限於可以即時改正其謬誤之事務及記錄任用華人辦理，凡送致北

京或其他埠之書類及各種許可證，見稅證，展稅證等重要證書，均由外人幫辦處理之。

註五 中國銀行爲中政府之金庫，不收納關稅，依據銀行與各地稅務司之契約，以處理關稅，如普通之銀行然。因關稅供外債擔保之關係，若

使中國政府之金庫處理關稅，非所以保護外國債權者之利益也。（見民國二年十一月八日總稅務司致稅務處之公文）

第二節 總稅務司

第一 總稅務司與中政府之關係

總稅務司 (Inspector General of Customs) 爲海關行政之長官，同時又爲列國債權之代表。總稅務司對於海關收入之管理及關員之任免黜陟，掌握全權，爲他國行政官無比之獨裁的行政長官。然而總稅務司之權限，亦並非自始即有如許廣大之權限者。當最初依一八五八年通商章程第十條之規定設置總稅務司一職之時，僅輔佐中國官吏辦理普通關稅行政事務而已，其權限並未經規定，一八六一年（咸豐十一年）總理衙門大臣恭

親王下署理總稅務司赫德及 Fitz-Roy 兩氏之任命書，開章卽已說明總稅務司之職責，原文云：

Now, therefore, the Prince instructs the said functionaries, Fei-Sze-Lae and Heh-Teh, that it will be their duty, officiating as Inspectors of affairs in accordance with the Treaties; not allowing Foreigners to sell goods for Chinese, or the goods of Chinese to be clandestinely included in Foreign cargoes, with a view to the commission of frauds; distinguishing carefully Imports from Exports, and Native from Foreign Produce, and preventing the one being confounded with the other.

It will be their duty to report quarterly the amounts of Duties and Tonnage Dues collected, together with the expenses of collection; their statements must be truthful, perspicuous, and accurate, and should be transmitted in duplicate, one copy being for the Board of Revenue, and the other for the Foreign Office.

It will be their duty, inasmuch as it is impossible for the Chinese Government to form an estimate of the merits of the different Commissioners and other Foreigners employed in the public service, to take cognisance of the same and make examination and inspection from time to time.

As regards the salaries to be paid and the sums to be expended, the Chinese Superintendent of Customs and the Inspectors General will proceed conjointly to determine the same in accordance with the state of the Revenue at the ports, and with the attention to the prevention of waste and excess.

For the transaction of all business connected with the various classes of Foreign merchant ships that arrive or depart, the Chinese Superintendents of Customs are commanded to consider it their duty to act in concert with the Inspectors General; and the Inspectors General must make strict and faithful inquiry into all breaches of regulations committed by ships that presume to move about in contravention of law, and into all cases wherein smuggling is attempted or the revenue defrauded. Should any such irregularities and offences be allowed to occur, the Inspectors General will be held responsible for the same.

右述任官命令中，關於總稅務司之職責，有可注意之兩項：第一，各商埠海關行政，應協同海關監督辦理；第二，中政府無由判別外人關員之能否，而由總稅務司自行查驗是也。第一項雖為委任總稅務司徵收關稅，第二項雖為委任總稅務司以任命關員之根據，然不能據以解釋中政府有完全放棄此兩種權限之意志也。三年之後（即同治三年）總理衙門所定海關募用外人幫辦稅務章程中有云：

(一)總稅務司凡有應申陳本衙門事件，及更換各口稅務司，務即隨時申報本衙門查核，仍一面分別申陳南北洋通商大臣，並知會各本關監督。

(二)總稅務司係總理衙門所派至各口之稅務司及各項辦公外國人等，中國不能知其好歹如有不妥，惟該總稅務司是問。

(三)各關所有外國人幫辦稅務事宜，均由總稅務司稟請調派，其薪水如何增減，其調往各口以及應行撤退，均由總稅務司作主。若某關稅務司及各項幫辦人內，如有辦理不妥之人，即應由該關監督一面詳報通商大臣及總理衙門，一面行文總稅務司查辦。

由此觀之，外人關員任免之權雖完全委諸總稅務司，而關於關稅行政，則須奉總理衙門命令以行。(註二)至外人關員永遠繼續僱用一層，中政府並未給以保證。赫德自身亦認定外人海關制度之矛盾，早晚當遭廢止，往往藉此以促起關員之注意，即此可知此制度並非永久性質也。直到如今，外人海關所以變為半永久的制度，總稅務司掌握行政上之實權者，實有內外兩種原因。一為內的原因：第一，赫德居總稅務司地位至數十年之久，其品性伎倆，深得中政府之信任；第二，中政府有一種傳統愚惰習慣，不知外人海關制度之侵害本國行政權，反以為歲入確可以因此而增加，又可以省去對外交涉之煩累。(註四)其次為外的原因：如前所述因多年習慣而築成之總稅務司之地位，中國政府在外債與關稅之關係上又屢用國際的文書確認之是也。

註一 參照 I. G. Circ. No. 1 of 1861; Morse "Trade and Administration," pp. 257-259.

一 憲二 約章成案匯覽乙篇第二十九卷上第二頁。

註三 I. G. Chre. No. 24 of 1878.

註四 外夷祇可由外夷之一人統轄之中政府爲達此目的，故奪得此適當之人物而信用之。（見 Morse, Trade and Administration, p. 362）

基於以上之理由，故總稅務司之權限益見擴張，而其他位亦愈益鞏固也。現時總稅務司與中國政府之關係，大概可由下述幾項解釋之。

(一) 物之行政 (administration ad rem)，即關於關稅事務，中政府之命令並非不行。總稅務司當發布重要規則或訓令時，亦常採用依據中政府（稅務處）命令之形式，但實際上多由總稅務司提案行之。又中國關稅規則，殆皆依據各種與外國訂定之條約制定，中國政府對於關稅之命令權，範圍極小。

(二) 人之行政 (administration ad personam) 即對於人事行政一方面，凡外人關員，中國政府向委總稅務司統轄，華人關員亦因係外人補助員之故，其任免權亦委諸總稅務司，故關於此點，總稅務司之權限實無制限。（註五）

註五 參照 Morse, "Trade and Administration," pp. 361-362

總稅務司每年由中國政府支付海關行政所需之一定經費，會計規則支出之權。而常年經費數目，雖應因商埠之增設，貿易之增進，關員之增加，關稅之擴張而逐漸增加，而大體上似以海關之收入之一成爲標準。（註六）此

種低額徵稅費，即在歐洲文明國，亦所罕見；與自由貿易之英國較，英國關稅收入之巨而行政費極少，此固非中國所可擬；但與保護貿易之法美兩國較，則中國徵稅費比法美兩國為更低。（註七）中國稅制甚形紊亂，人民所負擔之各種租稅，供徵收之消耗者約占五分之四，納入國庫者五分之一而已，唯有海關能以少許經費顯出最著之功效，較之他稅制，誠一極好之對照也。（註八）

註六 參照 I. G. Cinc. No. 750 of 1896; No. 777 of 1897; No. 838 of 1898; No. 809 of 1899. 海關經費實數尚不發表，外間無從確知，據余之推測，每年當在五百萬兩以內，據民國五年度之豫算表觀之，各關之經常費雖定為一千二百餘萬元，而稅務處及海關管轄以外常關經費實包括在內。

註七 參看 Cordier, "Histoires des Relations," I, p. 167.

註八 參看 Beresford, op. cit., p. 357; Morse, "Trade and Administration," p. 91.

第二 總稅務司與關員之關係

總稅務司為海關行政長官，有任命全部關員之權，此係廉正有能之職務，對中政府負全責者也。世間論者，或因總稅務司與海關員有如此之關係，而謂海關員為總稅務司之私人者。（註一）此種解釋，若視總稅務司之職為一種包辦職業，固屬正當，但總稅務司決非包辦關稅者，此乃中政府依一定之形式任命，受一定之官俸而統轄關稅行政之官吏也。（註二）而一般海關員均係由總稅務司代中國政府任命之官吏，故不能視為總稅務司之暫時的私人。又有以為總稅務司署非中國舊有官制上之官廳，故謂總稅務司及關員，與臨時僱聘之外國顧問，教

習，通譯相同，實非形上之官吏。(註三) 此種論調，雖依據典籍所載之清朝官制以下解釋，但此並不須問舊官制之如何，而今日之海關在形式上實質上固一儼然之官廳也。若謂海關非官廳，則將何以名之，恐無論何人亦不能謂海關爲徵稅包辦所也。海關既爲中國政府之官廳，則在海關中有一定公務之官員，卽不能不斷爲中國政府之官吏也。然而本國政府之能任用外國人爲官吏與否，本應依該國之內法解釋之，至於日本，關於此層則有積極說與消極說之兩種。(註四) 中國法令本不完備，並無可以發生此種疑問之規定，又如古代 Marco Polo, Matteo Ricci, Adam Schall, 阿部仲磨等外人之被用爲中國官吏，皆已往之事實也。(註五) 如前總稅務司赫德者，歷任清朝三代，生前曾昇敍尙書銜。故稱總稅務司以下海關外人係被任用之中國行政官之解釋，由中國國法及慣例上言之，並無不當。織田博士在『清國行政法』中，謂初任用爲欽天監之外人雖爲官吏，而總稅務司則非官吏，此拘於前清官制形式之誤解也。欽天監與總稅務司之間，其在實質上均爲官吏，何差異之有，所不同者，總稅務司與欽天監之職責不同，而其權限廣大，中政府又委以任命部下關員之權，直可認爲一行政長官而已。

註一 參看 Navarra, "China und die Chinesen," S. 675; Chin Chu, op. cit., p. 152; J. von Gumpach, "The Treaty Right of the Foreign Merchant and the Transit System in China," p. 119.

註二 海關聘用外人幫辦稅務章程第四條云：各國雖係徵收洋商之稅，然其事實中國之公事，所用之人雖非中國人，其所辦係中國之事，其薪水亦中國所發，應較中國人格外盡心辦公云。卽此可知海關員並非總稅務司之私人。

註三 臺灣舊慣調查會編纂「清國行政法」第六卷一四九頁，Gumpach, op. cit., p. 115.

註四 參看清水博士『國法學』第二編行政編第二卷三四五頁至三七三頁。

註五 參看 Koo, op. cit., p. 19.

總稅務司頒布各海關之命令，約以左列四種方法行之。

(一) 各關均帶有共通性質之重要事項，定為 circular instruction.

(二) 各關帶有特種性質之事項，定為 despatches.

(三) 帶有前二項之補充的性質或須守祕密之事項，定為 semi-official letters.

(四) 關於特種問題之專門的事項，定為總稅務司署各局長之 notes 或 memoranda.

依右所列，形式雖分四種，而其為總稅務司命令之效力則無以異。各地稅務司，除每月每期每年之各種定期報告以外，隨時更須依照必要情形，而依 despatches, 或 semi-official letters, 向總稅務司詳細報告各地政治財政經濟上之狀況，外國官憲之移動，以及關務之要件，與關員之人事等事。(註六) 因此之故，中國政府中最通曉各地方情形者，無出總稅務司之右也。關員關於一切公務，欲向總稅務司申述意見，或關於私事而欲請願時，得請所屬之稅務司為之傳達，不得直接與總稅務司交涉。

註六 此處更須附記之事項，即海關自創設以來，各地稅務司並未舉行一次會議，又除總稅務司於一八六〇年創設新關時巡行一次外，總

稅務司或稅務司亦未出巡一次。如此能省無益之經費與時間，僅由文書往來而使少數人員圓滑的處理關務，誠海關行政上之一美點也。但亦有缺點不能否認者，即各地海關辦事，不免因此而有所不統一是也。

第三 總稅務司之地位與英人

如前所述，一八五四年上海發生之海關制度，爲英美法三國人之委員制，後不久遂變爲英人獨裁制。而此制度變更之動機，大致因海關制度出於英領事之考案，且英國委員比法美兩委員尤善華語，技能亦較優之故，但就實際言之，六十年來所以使英人長占總稅務司之位置而不許他國人染指者，蓋亦有兩種重要理由：一卽英人總稅務司之個人的勢力較大；一卽英國在政治上通商上之國家的勢力占優越地位是也，今分論於下。

(一)英國委員 *Lady* 氏最初得就總稅務司之職，係一八五八年通商章程之結果，嗣於一八六三年彼因購買軍艦事件失敗免職，赫德氏遂襲其職，而大發揮其手腕。赫德爲總稅務司歷四十餘年之久，彼精通中國語言及中國情形，自始卽深得中國政府之信任，彼以盡忠中國爲一生之使命，關務以外，直接間接參與貢獻於國政之樞機者亦不少。(註一) 現行海關制度，悉由彼之組織的才能以致之，若非彼有博得部下悅服中外信任之大人格，雖有英國爲之後援，恐亦不能安於總稅務司之地位也。一八八五年英國政府任彼爲駐華公使時，彼所以始允就任而復留居總稅務司之職者，雖或由於後任乏人復經中政府之挽留，實則彼以海關制度之存續爲一生命事業，且欲因此而支持英國之勢力也。(註二) 一九〇八年時彼因老病之故辭職歸國，中國政府念其忠誠盡職，曾擬以彼之義弟副稅務司 *Robert Bredan* 繼其任，因英國政府不贊同，遂於一九一〇年擢較爲後進之漢口稅務司安格聯 (*F. A. Aglen*) 膺此總稅務司之後任，卽此以察之，亦可知英國甚慎重總稅務司之人選矣。

註一 赫德之深得中政府之信任，由恭親王對外人稱彼爲「我們的赫德」一語可以知之。孫逸仙稱彼爲 *The most trusted as he*

was, the most influential of Chinese, 誠確評也。

註二 英國政府在任赫德繼 Parkes 任公使以前，當命令彼之駐華公使時，常附加 When in doubt, consult Robert Hart 一語，即此可知英政府信彼之深。

(二) 英國在華之政治的勢力，因鴉片戰爭與英法聯軍之役而築其基礎，依洪楊倡亂之機會遂以確立，使中國打破閉關主義，開關商埠，協定關稅，設置外國法權，承認外國公使駐京等等，換言之，引中國於國際的交際場者，多由於英國之武力，他國殆皆步其後塵以與中國締約而已，即在通商上，一八六四年時，已約占中國全部外國貿易之八成。(註三) 至近年來，日本貿易大見進步，始超出英國之右，而在以前，英國殆獨占中國之市場者也。

註三 參看 Sargent, op. cit., pp. 141-142.

基於以上之理由，則管理外國貿易之海關中，英人常占總稅務司之地位者決非無故，至於各國亦僅希望其採用若干本國人為海關員而止，亦無有在海關與英人爭勢力者。即如日本，於中國戰役以前，以未獲得最惠國民條款之通商條約故，至一八八九年止，日本人未有一人被僱聘為海關員者，中日戰役以後，列國在中國發生之政治關係之變動，遂波及於總稅務司之地位，三國干涉遼遼以來，驟占優勢之俄法兩國，共謀驅英人而代之。於是英國與德國結合供給中國借款，又迫於必要，使中國保障英人總稅務司之地位，遂於一八九八年二月十三日（光緒二十四年正月二十三日）使總理衙門向英國公使 Mac Donald 如左之聲明。(註四)

The Yaman have the honour to address the British Minister with regard to the continued

employment in the future of an Englishman in succession to the Inspector-General of Maritime Customs, on which subject the addressed a reply to His Excellency a few days ago. They have to observe that British trade with China exceeds that of all other countries, and, as the Yaman have frequently agreed and promised, it is intended that as in the past, as in the future, an Englishman shall be employed as Inspector-General.

But if at some future time the trade of some other country at the various Chinese ports should become greater than that of Great Britain, China will then of course not be bound to necessarily employ an Englishman as Inspector-General.

即向來僅根據總稅務司之個人的勢力與英國之國家的勢力而得中外默認之英人爲總稅務司之事實，至是因此覺書而得一國際的保障。然而同時以英國貿易超出他國爲條件，將來若有一國之貿易凌駕英國之時，中國政府亦無必用英人爲總稅務司之義務也。但在此處可成爲問題者，即該聲明書所指之英國貿易云者，果指英國之貿易而言耶，抑將英國殖民地之貿易概包括在內耶，解釋不同，自生差異。若謂此就英本國之貿易言，則日本在華之貿易額，近十年來已超出英國之上，總稅務司必須任用英人之根據，既已破壞（註五）於是又發生一問題，即日本能否要求中國政府任用日本人代英人爲總稅務司是也。但中國政府又未約定必用貿易占優勢之國民爲總稅務司，故無負擔此種國際義務之理由。反言之，英國之貿易若並計及廣大之殖民地之對華貿易，即如以

香港之對華貿易額計算在內，則日本對華貿易固不易超過英國也。在中國之對外貿易上，香港固常占最大部分，但此項貿易額，在實際上並非英國一國之對華貿易，不過日本所占之部分太少耳。（註六）

註四 參看 *Herstlet, "China Treaties,"* II, pp. 1151-1152; *Blue Book, China No. 1 (1898),* p. 50; *China No. 1 (1899)*

P. 19. 關於此問題，英公使於是年一月十七日向總理衙門提出要求，總理衙門最初於二月十日答覆英公使時，承認無條件繼續任用英人為總稅務司，嗣於十三日公文中，加以改正，以英國貿易須超過他國為條約。故有一國之貿易若超過英國時，總稅務司之應用英人與否，中國政府有自由決定之權。

註五 在歐戰以前之一九一三年時，中國之對外貿易中，日本（臺灣在內）占一億八千四百萬兩，英國占一億一千三百萬兩；一九一六年之貿易，日本為二億七千三百萬兩，英國僅為一億五百萬兩。

註六 香港向占中國對外貿易中之第一位，至一九一六年時，日本始奪得第一位，而香港遂降居第二位。在中國之列國貿易之比例，因有香港一埠介在其間之故，不易知其確數。

要而言之，據右所述中政府之聲明，英人所以占總稅務司地位，雖以英國占通商上之優勢為唯一條件，然予以為總稅務司之地位，非僅由貿易額多寡所能解決之問題。新近發生之新關係，亦須加以考察，即第一為關稅所擔保之外債之多寡，第二為該國在中國之政治的勢力如何是也。就第一點言，英國固有勝過日本之利益關係。

（註七）就第二點言，此雖為不能用數字說明之實力問題，而現今日本在中國之地位，實列國所公認，日本在中國之政治的勢力，可謂勝過英國。故予綜合此三點立論，日本實可以要求中國政府將總稅務司之職改為英日兩國

之委員制。即退一步言，暫將總稅務司之職讓諸英人，而副總稅務司應由日人充任，日人關員亦應增至與英人相同之數也。

註七 一九一七年青島海關開辦後，多數日人被採用為關員時，英報 *The North China* (Oct. 30, 1915, p. 314) 謂此為日本對華貿易增進之自然的結果，促而承認之，但同時又論及海關稅係外債擔保品，債權國對於海關之地位有最強之要求權，而日本除義和團

事變之賠款關係以外，更無此種之外債，故此點言之，日本對於海關之代表要求權，應受一定之限制也。

第三節 稅務司

第一 地位及職責

由沿革上及形式上論之，各地海關之第一負責人本為海關監督，稅務司實居第二，但兩者地位，並非互相隸屬，實兩相平行者也。(註一) 監督為中央政府派駐地方之代表，此種二重管理二重職責之原則，實為海關創設以來之制度。唯依據多年來之習慣與境遇，事實上遂使外人稅務司成為第一負責人。即將此種關係置而不論，而就總稅務司觀之，稅務司實為各地海關行政之唯一負責人，除總稅務司之命令以外，並不能遵奉他人之命令者也。(註二) 故總稅務司對於稅務司之任命，甚為注意，原則上常由精通關務而學識人格技能均堪信任之副稅務司及久任幫辦中選任之。至於稅務司之任務，頗為廣汎，如久任稅務司而富有經驗之 *Morse* 氏所謂 *Jack-of-all-trade* 者是也，但據予見，其任務可分為二種：即第一，由其各關長官之地位產生之一般的任務；第二，由中國海關

之特質產生之特別的任務是也。

註一 參看海關募用外人章程第七條。

註二 參看 I. G. C. No. 506 of 1890

註三 參看 Morse, "Trade and Administration," p. 372.

(一) 一般的任務 由廣義之徵稅事務產生，是為稅務司之本務，得分為左列二種：

(1) 關務之統轄 稅務司第一任務，本應正確敏捷處理關務，以謀關稅之增收，然不能因此以阻礙商人之便利，與貿易之發達。尤應鑑於中國海關之特別地位，即在違反關稅規則時，對於內外商人處置亦須力謀寬大。海關募用外人章程第九條云：「各口稅務司人等逐日在關與商民交涉，均設法重稅課，順商情。各口章程分兩項；一係禁止作弊，以重稅課；一係將稅務各事曉諭各商，以順商情。是以各口稅務司除嚴行防堵走私偷漏外，應每日在關察看所用之人是否盡心辦公，隨時體恤各商，有無刁難之處。且買賣為稅課之本，若令人為難，不順其情，不免與稅有礙，應由各該稅務司細心斟酌地方情形，多便貿易，以期多收稅餉。但不可與章程條約相背。」此即說明此種任務者也。故各關稅務司，無論其有何種要務，非豫得總稅務司許可，不得越出所轄境地以外。

(2) 部下之統御訓練 此亦係期望各地海關行政之廉正有能，長官本然之任務也。稅務司之職務，對於部下違反官紀者，或由口頭或書面秘密勸告，或於全體官員之前加以譴責，或遇有重大之不正行為發生

時，若係上級人員，則命其停職，以待總稅務司之裁判。(註四) 其次對於部下之訓練，為稅務司任務中最重要之一項，對於外人幫辦則直接加以訓練，時時變更其所屬各課，使熟習其事務，監督其學習中國語言，以期養成有能之事務官，即豫備作他日之稅務司。(註五) 至於對於外班之訓練，雖委於總巡對於華內班之訓練，雖委之久任之外人幫辦，而稅務司固當負其責任者也。(註六)(註七)

註四 參看 I. G. Chre. No. 25 of 1869; No. 273 of 1884; No. 442 of 1889; No. 1103 of 1903.

註五 海關外人專用章程第十條

註六 參看 I. G. Chre. No. 15 of 1873; No. 446 of 1889; No. 473 of 1890; No. 1161 of 1904; No. 1213 of 1905; No. 2354 of 1915.

註七 各地海關中，均為外人關員與華人內班各設俱樂部與圖書館，以稅務司為會長。其目的在使各埠關員之枯燥生活，添得娛樂與修養之機會，普通外人，亦可以准會員之資格入會，有依地方情形之如何，而所謂 *Customs Club* 者實有益之社交機關也。

(二) 特別的任務 此種任務，更得分為左列二種。

(1) 依條約或特別規定產生之任務 此種任務中，又有 (a) 為各地方所共通者，(b) 有為地方所特有者。而共通的任務中之最重要者，為準領事官之事務 (*quasi-consular functions*)，即稅務司得依無領事之締約國人民或無條約國人民之請託，代領事辦理其事務者是也。但此種事務，係代理領事所有之通商上及公證人之職務，與領事裁判權無關。一八五八年中法條約第五條中，關於此點，有左列之說明，原

文云：

En cas d'absence du consul français, les capitaines et les négociants français auraient la faculté de recourir à l'intervention du consul d'une puissance amie, ou, s'il était impossible de le faire, ils auraient recours au chef de la douane, qui aviserait au moyen d'assurer à ces capitaines et négociants le bénéfice du présent traité.

又是年中美條約第九條，亦曾規定『不依友邦領事介紹，即得向海關監督請求關於船舶事務之援助』。兩條約之精神，均在於使某國之船舶及商人，即在本國領事所未駐劄之地方，亦得享受通商條約上最惠國民所應享之一切利益也。故稅務司所代辦之此種任務，其範圍甚廣，下列三事，均包含在內：第一，關於船舶者（例如船舶出入手續，船舶書類；供給，海難辨明書之證明，貨物交易證或送貨單之證明，船員之保證等）；第二，關於本國商人之利便者（例如關於商品買賣契約及土地家屋之借貸而欲得地方官吏證明，或欲得旅券之署名，或欲領得子口稅三聯單均須有待於稅務司之援助等事）；第三，關於援助船長或商人對華人之訴訟事件者。（註八）其次關於某地方之特種任務，重要者亦可分為二種；第一為關於河港修理之事業，第二為關於居留地行政之事務。如上海之黃浦，天津之白河，牛莊之遼河等處之改修事業及芝罘之築港事業，均有半中半西之機關，其經費雖由海關對出入船舶及貨物賦課一定之附加稅以資挹注，而稅務司實為改修委員會之執行委員，負有重要之任務。（註九）又稅務司參與居

留之行政事務者，如在岳州、三都壩等自開商埠，凡租地費及埠頭稅之徵收，借地券之更換，道路橋梁之修築等事，均由稅務司與地方官吏共同管理；又如寧波、蘇州、南京、長沙、岳州等居留地之警察，亦均由稅務司與地方官共同管理者是也。（註十）

（2）顧問的事務 從海關監督以至地方官，關於各種地方問題，關於通商及對外交涉事件須徵求稅務司之意見或要求援助時，稅務司在其關稅行政上，本已負有重大之責任，對於此種顧問的任務，固應避去不就，然完全置之不理，實際上又屬不能，有時難免有不利之處。蓋稅務司若果忠言協助而又穩健，則各地之行政通商以及國際關係上必生良好結果，且於貿易之發展亦多所資助也。故此種任務之取捨，完全委諸各地稅務司自由決定，總稅務司所干預之事雖徵求詳細報告，而並不負其責者也。（註十一）

又稅務司執行以上各種任務時，常不免與海關監督及各國領事有密切之關係，故以下依次說明之。

註八 參看 I. G. Ciro. No. 11 of 1870 及本編第一章第三

註九 參看一九〇一年最終議定書第十一條，一九〇二年中英條約第五條，一九二二年黃浦江改修局關協定第一條，一九一四年關於遼河改修局之協定第三條及 Returns of "Trade and Trade Reports," 1913, Part II, pp. 367-368; "The China Year Book," 1916, pp. 649-659.

註十 參看約章程成案匯覽乙篇第二十八卷上及 Land Regulations and Organization of Police, Yochow Settlement, 1899.

註十一 海關專用外人章程第十一條。

第二 稅務司與海關監督之關係

在理論上，稅務司與海關監督之地位平等，有同僚之關係，但稅務司原係中政府爲便宜計而僱聘之外人，海關監督爲本國行政長官。稅務司之責任，通例免職爲止，而海關監督之責任則非免職所能了事，依中國之法制與習慣，有時更須嚴格追求者。故自責任之輕重觀之，監督似爲各地海關之主，稅務司似爲監督之副。至就關稅行政之實務言，稅務司在海關中親自指揮管理徵稅事務，而監督僅在其署內，依據稅務司之報告以辦理記錄及報告之事務而已。約言之，稅務司爲事實上之監督官，海關監督僅爲名義上之監督官而已。

監督與稅務司之權限，向無明確之規定。（註一）故常海關創辦之初，兩者間常發生權限之爭執，然此種關係於現行海關制度之發達亦不無小補也。大凡兩頭政治，其實權在原則上漸落於智識經驗較優者之手，此勢所難免者，况以缺乏貿易智識常以卸責爲能事之中國官吏而與新政氣銳之外人對立者乎。故海關行政之實權，漸入外人之手，事實上稅務司反居主位，監督反居副位者，實無足怪也。且自一九一一年革命以來，各地關稅收支全權完全委諸總稅務司之代表稅務司之手，監督之地位，僅保留形式上之職權而已。今將革命之次年，稅務處所規定之各關監督與稅務司辦事權限章程，列舉於次。（註二）

（一）各海關稅項，照陰曆上年十二月十六日本處劄文，暫由總稅務司統轄，備撥洋債賠款之用。至各關用人，

除幫辦供事文案仍應由稅務司委派，其書辦一項仍應由監督選派，推書辦名目不適用，應即改爲錄事。

（二）除距新關五十里外之常關歸監督專責，所收稅款由監督逕解中央外，其距新關五十里內之常關，應照

案歸稅務司兼管，所收稅項，暫與新關一律備撥洋債賠款，其一切用人辦事，仍照舊辦理。

(三) 所有新常兩關，向由監督經發之單照，仍由監督照舊發給。

(四) 新常兩關徵收稅項，按日分報監督查核。

據此章程觀之，海關員中書辦一階級及歸海關管理之常關中之華人等，監督似乎均有任命之權，但實際不然。書辦即錄事，本係掌管計算關稅，製造漢文稅單及關稅收入之漢文記錄等事之書記，其任命之權雖操諸監督之手，而其人選之當否，稅務司實有拒絕之權，且對該員辦事有不滿時，又有免職之權。又其任命須依稅務司之請求而行，監督固不得任命者也。故對於錄事之任命權，實際上監督僅有推薦之權耳。關於常關內華人關員之任命權亦同，供事由總稅務司選派，其他書吏即錄事而已。而常關錄事之任命，與海關之同階級者之任命，均以同一方法行之，監督亦不能專斷也。要之，革命以後，實際上已成無用之長物。至於由關稅收入項下支給各地監督之薪俸，決不在少數，此監督地位之所以成爲中央官吏營私之具也。(註三)

註一 赫德云：It is impossible—and unnecessary too—to set up a fixed boundary between commissioner and superintendent,……boundary lines are always difficult to establish and frontier questions the most fruitful source of dispute (I. G. Ciro, No. 24 of 1873).

註二 見民國元年十月五日稅務處致總稅務司命令第三〇六七號。

註三 海關監督薪俸之應由關稅收入項下支出與否，在革命以後，成爲中國政府與外交團間問題之一，由外交團讓步，遂自一九一三年四

月起，由地方月支千五百元至三千元之數。而此項月費，係包辦性質，監督之薪俸及監督署全部經費均包括在內。又各地海關監督，時時更易，甚至有一年更易數次者。

然而稅務司亦非蔑視海關監督，而又代理其職務者。關於通常關務，即如徵稅事務，監督雖有完全不干涉稅務司行爲之習慣，而對於重要問題，如新訂規則，或變更舊制舊習，或遇非規則習慣所能決定之非常事件，稅務司必與監督熟議者也。若兩者意見不一，則在北京方面未裁決之前，暫尊重監督之意見，使負其責任。（註四）但據予之經驗，現今此種意見不和之事極少。

註四 參看 I. G. Circ. No. 24 of 1873; No. 1734 of 1910.

第三 稅務司與各國領事之關係

各國領事本係代表本國之通商航海及其他經濟的利益者，而中國之外國領事，又具有司法官行政官外交官之資格。（註一）管理各埠之外國貿易又爲外人稅務司，故其間當自有複雜之關係。中國與各國所締通商條約中，規定領事與海關之關係者不少。今舉數例如次：

（一）海關所使用之標準度量衡，由海關監督發給各國領事，以免由度量衡不統一之故致起紛爭（一八四四年中法條約第十九條，一八五八年中英條約第三十四條）。

（二）關稅本應以銀塊或外國貨幣納人，其與紋銀之比例，應由領事與海關斟酌當時當地情形協商之（一八五八年中法條約第二十一條）。

(三) 航路標幟燈臺等之建設安置，由領事與海關協商之（一八五八年中英條約第三十二條）。

(四) 關於貨物之估價，純量之算定等事，外國商人與海關發生爭議時，由領事與海關監督協商決定（一八五八年中法條約第九條）。

(五) 船舶出入之手續，一切經由領事行之（一八五八年中英條約第三十七條至第四十一條）。

據以上數條，可知領事雖以貿易監督官資格保護本國商人利益，並圖增進貿易等普通職務，亦與海關發生許多交涉。故為稅務司者平日對於各國領事，無論為公為私，均應往來親密以謀關務進行之便利，此固無待言者。

(註二) 然於此有使領事與稅務司之關係更趨於錯綜複雜者，則所謂領事裁判權是也。凡在華之外人，均各自服從其本國之司法權，故外人違犯海關規則時，海關非得領事之協助，不能強行處罰，而其解決方法，有一八六八年所制定而獲得各國公使同意之會訊章程，稅務司之責任，愈益加重。但稅務司對於一切爭議常不遵照此章程，一切務期與各領事就近平和解決之。(註三)

註一 基督教國家派駐非基督教國家之領事與一般領事之性質不同，請參看 *Openheim, "International Law," 2. ed., I, pp. 497-498.*

註二 見海關幕用外人章程第八條。

註三 參看第四編第九章。

第四節 普通海關員

第一 資格與任用

海關員雖爲中國政府之官吏，而其任命權，中國政府則委諸總稅務司行之。而總稅務司對於外人關員雖親自行使其任命權，至對於華人關員，除幫辦供事等高級人員之外，其餘人員，則委諸各地稅務司任命之。外人幫辦在關員中占居主要部，此項人員之任用，最爲重視，由各國人中選拔而出，以該員個人的價值爲主，須斟酌該國在中國所有貿易額之大小，債權額之多寡，以及政治的勢力之如何而採用之，是爲任命之原則，但亦有不依照此標準者，大致由英人總稅務司一人之判斷定之。(註二) 中國政府，已將官員之任命權，委之總稅務司，不能加以絲毫干涉，外國官府之推薦，亦僅有間接之效果而已。英人總稅務司既有此項大權，故不免發生不公平之事，如關員中英人常占大部分，約居全數三分之二是也。日本在近年雖被採用多數之關員，而比諸日本對華貿易上之地位，其數不免太少，海關中幫辦任用之資格，向例以曾受高等普通教育而品行良好，身體強健之青年爲要件。蓋幫辦所任之事務，固無須高等專門教育之智識，此因總稅務司用人之方針，在做照駐華英領事府官制，重在採用以後之實際的訓練，期養成良好之事務官故也。日人之充幫辦者，多由大學或專門學校出身，其學問程度，比同級之歐美人較高，唯以海關採用英語之故，日本英語程度雖較低，而日人對於漢學之研究，則非歐美人所能企及，至於日人之要求海關多採用日人爲幫辦，固屬日本對華貿易上正當之要求，即自海關之行政上觀之，亦爲有利之處置也。

註一 參看 Morse, "Trade and Administration," p. 362; Cordier, "Histoires des Relations," I, p. 164.

註二 一八九八年副總稅務司答覆某國公使(日本公使)私函之覺書，說明幫辦採用之方法如下：(一)幫辦由總稅務司從一切有條約

國民選擇任命之。(二)幫辦由總稅務司之友人中選任，或者本人之履歷品性得有切實之保薦時亦得採用之。候補人須直接向總稅務司提出請求書，並附上推薦書、履歷書及本人相片。(三)候補人之年齡從十九歲起至二十三止。(四)候補人應為未婚者。(五)候補人須先試驗其英算地理及近代語之程度，然後採用，其標準須與歐洲各國之高等文官有相等之社會的地位，及有高等教育程度者。(六)候補人之數超過所採錄之名額時，須行甄別考試。(七)檢查體格時，遇有肺病心臟病遺傳病者，吃者，跛者，以其太過於近視者，均不採用。(八)在外國採取之人員，支給一定之旅費。(九)人品、能力及華語等項若有不及格者，即經採用，總稅務司亦得免其職。

華人幫辦，係在一九〇六年稅務處設立以後所任命，由久任供事而又有能者之中採用之。一九一三年以來，稅務學校優等卒業生，得免試採用，但供事中之優秀者仍得升為幫辦。供事向例僅試驗英語算術漢文即行任用，但近年來多採用稅務學校卒業生充之。(註三) 又文案司書，由各地稅務司試驗漢文及筆記合格者採用之，錄事由各地海關監督之推薦任用之。其次外人外班在海關員中最占多數，內班次之，外班即為重要職員，其採用之標準，以健康及品性為主，不置重學術試驗，唯其限制條件須在年滿三十歲以下且為未婚者而已。(註四) 普通採用此項人員之方法，多在倫敦上海九龍廣東大連安東青島等地舉行簡單之試驗，加以採用，試用六個月之後，即正式任命之；內外班職員之任命，通例均自最下級起，最初無有採用為上級人員者。

註三 稅務學校（一九〇八年開辦，四年卒業）卒業生，遇海關有缺時即採用之。見習一年成績良好者任為幫辦，其餘升為供事，向來供事，大概學術淺薄，漢學智識不足，稅務學校畢業生則甚優。

註四 內外班有年齡結婚之制限，但在用日本人時，並未切實勵行，因日本家族制度與歐美不同故也。但候補人數過多時，年少未婚者自當

儘先選用也。

第二 制裁與轉任及免職

海關員與顧問教習等臨時傭聘之外人不同，任期無限制，非遇有不正行爲或缺乏能力時，不能無故免職，除供事以下之下級華人以外，其餘人員，均由總稅務司根據各地稅務司之人事報告，親自裁決一切關員之轉任及免職。又人員之昇進，大致均斟酌關員之資格、手腕、品性、康健、華語程度及特別技能等項行之，較爲公允。（註一）中國海關係集合多數風俗習慣不同之國民組織而成，殆一國際官廳也，故關員之轉任及更易，均屬至難之事，調協各國人之分配及關務之便利進行，此則總稅務司煞費苦心之職務也。（註二）但總稅務司命令綦嚴，不可更易，關員無論轉任於何種偏僻之地，均不得拒絕，如不到任，唯有辭職而已。尤以華人之供事文案，無請願轉任之權，如拒絕不奉轉任之命時，則被課取罰款。（註三）

註一 漢文漢語之學習，最爲海關所重視，外人內班則強制學習，設有一定之試驗法，不達最低標準者免職。又無最高標準之智識者，不得昇爲正副稅務司。外班外人雖不強其學習華文，卻設有獎勵之法，善漢文者受獎金。

註二 總稅務司分發人員於各關時，本應考慮當地貿易狀況及其所屬國家之政治的通商的關係，而在原則上常多採多數之異國人雜用之。安東關多用日人，北滿多用俄人，九龍廣越多用英人，蒙自多用法人，此毋寧屬諸例外，又如大連膠州之完全任用日人者，實依據特別規定而然者也。

註三 參看 I. G. Circ. No. 1422 of 1907

制裁違犯官紀之關員，亦係總稅務司之權限。例如不精不潔，怠慢，好喧鬧，不服從，不嚴守時間等事；如未經許可，擅自缺勤，或宣布關務等事；如爲民刑訴訟之當事人；如濫用職權，私糜公款，收賄，欺詐等直接間接與商業航務有關係之惡德；如飲酒過度，品行太壞，毆打華人等事；如演說關於中國政治問題，或披露此項議論於新聞雜誌等，均爲違反服務紀律者也。輕者由各地稅務司加以相當制裁；重者暫以半俸停職，聽候查辦，一面調查肇事始末，及本人辯護，並徵詢稅務司之意見，由總稅務司裁判之。總稅務司根據此項報告，分別輕重，或降其等級，或停止昇進，或命其轉任，或逕免其職。（註四）至於外人鈴子手與三等燈臺守，及華人供事以下之下級人員，其處罰免職之權雖屬於稅務司，而上級人員則由總稅務司制裁之。如係華人關員，除由稅務司罰款或免職外，若更有不品行爲者，則由海關監督送交地方官，要求處刑；如係外人關員，則因有領事裁判權之關係，不能課罰金，且爲省煩複之手續計，多免職了事。但遇有私吞公款之重大事件，則出訴於領事法庭懲治之。（註五）

註四 外人關員被停職之時，爲保護自身利益計，得要求稅務司開設審查法庭（Court of Inquire）。稅務司遇有此項要求時，即由該員之上級人員中選出三人組織法庭，審查事實，調查證據，判斷其是否違法，開陳意見報告於總稅務司裁判之。又稅務司有不正行爲時，由總稅務司任命四名之稅務司（四人中應有一人與該稅務司同國者）爲審查委員，以總務局長爲議長，開審查法庭。但近來此種審查法庭，並未見諸實行。處罰外人關員時所以如此慎重將事者，因關員國籍既各不同，而海關組織又帶國際性質，所以避免不公平之處置也。

註五 一九一六年春第三次革命之際，孫逸仙籌數十萬金由日本乘輪返滬時，被上海海關中之三英人所迫，捲其金以去。翌日唐紹儀自赴

上海海關代孫訴告此事於稅務司，孫遂得收回此款之一大部分，該三名海關員因此免職，並受上海英國法庭所懲治。

第三 中外關員之待遇

關於海關員之待遇一層，近年來外人外班中固不免有鳴不平者，唯比之在中國服務於他種職業者，則待遇較優。(註一) 關員雖不如他國官吏得受恩俸之特典，然地位安全，殆有終身官吏之概。(註二) 而外人關員多有受高等專門教育者，稅務司中老朽無能者亦不少。又實際辦事時精勤將事者亦少，不過指揮監督華人造作而已。華人關員甚多，約占外人關員之六倍，惟地位均在下級，開關以後，華人中僅有一人被任為西藏亞東之代理稅務司，且非參與徵稅事務者，除此以外，華人從未占居重要地位，亦從未有一日為一關之主任，專備充外人部下之補助機關而已。(註三) 故其薪俸，登庸，賞與，休息等待遇，原則上均不及外人之優。(註四) 華人居本國行政機關而如此受差別之待遇，仰外人之指揮，實可謂矛盾之至。然此種矛盾即所以說明海關存在之理由也。何則，大凡華人之為屬吏者，其勤勉忠實之處固不亞於外人，然置之有責任之地位，則即時發生腐敗不法之事，此中國宦海之通弊也。此種通弊在稅務行政上為尤甚，徵之前編所述通商前後關稅行政之狀態可知也，即如今日各種內國徵稅機關中長官舞弊之事，幾乎所在皆是。由此觀之，海關中外人之地位，正可謂為少許之防腐劑，華人地位因有防腐劑始能變為清淨之物質也。故華人地位之高下及多寡，應以不至使外人地位之效力薄弱的程度為標準。加以關稅收入係供外債之擔保，而海關又係事實上之國際行政機關，外人關員地位比華人較高，其較受優待者，亦所難免者也。

註一 參看 Cordier, "Histoire des Relations," I. p. 164; I. G. Oiro. No. 2612 of 1917.

註二 在制度上，總稅務司以三個月之通告，無論何人亦能解職，但自開關以來，實際上從未有淘汰人員之舉。故海關員中繼續在職歷三四十一年之久者不少，而此中老朽無能者亦不免占居多數。

註三 參看宣統元年四月初三日稅務關於設立稅務學堂之上奏文。

註四 外人內班之月俸，自四等幫辦之最低額百二十五兩起至稅務司之最高額千五百兩止，華人幫辦由八十兩起至三百五十兩止，俸事由四十兩至二百五十兩止。但華人關員之待遇雖不如外人關員，而比之他項官員則較優，外人待遇屬員亦較善，故無怪近年來華人志願入海關者日多也。

第三章 海關員之法律的地位

中國海關最初任用外人之目的，原在於補助華人在關稅行政上之道義的及智識的缺點，乃因數十年來特殊的國際關係之故，致使外人勢力日益增加，外人關員之數，竟達千餘人之多，占諸他國無比之地位。此等外人在法律上之地位如何，問題頗為複雜，亦頗饒興趣，今就行政法上，司法上，國際法上之關係觀察之如左。

第一 行政法上之地位

海關外人為中國政府之行政官，其在行政法上應受中國政府之支配，固無待言者也。其性質既與臨時傭聘之外人不同，又得一定程度之行政權，故其與中國政府之關係，與普通之華人行行政官無異，唯因海關為特殊行政

機關之故，中國政府對於此等外人未完全行使其行政權而已。至於外人關員以行政官資格執行之公的行爲，係出於中國政府之委任或命令故，祇應對中國政府負責，而與其所屬之本國，實無何種之關係。故海關外人當因公務問題而被外人告發於外國法庭時，究有受外國法庭之審判與否，實一問題也。（註一）關於此點，土耳其曾於一八九年制定一種法令，凡被備於土耳其政府之外人，均應提出該國領事之保證書，保證本人因執行公務發生事故時，該國領事不得向彼行使領事裁判權。（註二）中國對於此點，國法上雖無何種規定，然予以爲外國政府既承認自國臣民爲中國海關員之資格，則海關員因公務發生之問題，不當使自國法庭管轄之，唯對中國政府，依司法上或外交上之手段以求補救而已。英人對於英人海關員在中國政府給與之權限內之行爲（以及雖在權限以外而中國政府承認其應負責任之行爲），素拒絕自國法庭之管轄者也。（註三）（註四）

註一 一八六二年最初之稅務司 H. N. Lay 對於此點曾徵詢英國法律家之意見。當時法律學者間有肯定否定說，並無一致。

註二 參看 Journal du Droit international privé, 1899, p. 223; Moniteur oriental 28, Nov. 1898.

註三 英商 Bowman and Co. 曾因貨物被沒收之故，訴英人上海稅務司 Fitz-Roy 於領事法庭發生一次爭論。後經英國領事與海關道議交涉數次之後，道臺認稅務司之行爲爲彼自身之行爲，使其負責，事雖了結，此案結果，當時英外務大臣 Lord Russell 曾就此事訓令英公使 Bruce 據此訓令，英人爲中國海員者若係公的行爲，不受英國法庭管轄。

註四 外人有因故意過失損害關稅收入時，該地稅務司得依中國政府之命令，代表中國政府起訴該外人於外國法庭。英商 Shanghai

Dock and Engineering Co., Ltd. 自一九〇六年至一九一三年之間，該公司華人店員舞弊至兩百次以上，漏稅至二萬六千六百

七十五兩之多。後此事發露，上海關稅務司遂於一九一四年四月起訴該公司於上海高等法院，判決之結果，公司方面失敗，被追繳滯稅之數目。故從理論上言，海關員有不法行為致受損害時，外人得訴該海關員於中國法庭。唯因中國法律不完全，法官又難信託之故，即訴之中國法庭亦難得實效，故此時僅有藉外交手段以求補救耳。

又關員因執行公務而受妨害或侮辱時，加害者若為華人則由海關監督要求有關係國之領事裁判之。若領事拒絕審判或判斷不公時，得報告此事之原委於總稅務司，採取外交之手段。

第二 司法上之地位

海關員雖為中國政府之官吏，而非歸化於中國者，故在司法上各應服從其本國之法權，與普通在華外人無異。(註二)然外國政府既許其本國人民取得中國官吏之身分，則對此等人民之地位與待遇自應設一特例，此於中國政府之便宜上，於此等外人官吏之利益上，均可謂為必要之處置也。但各國國內法對此則無特別規定也。然則外人在中國海關中既取得中國官吏之地位，又享有外國之法權，此二者究應如何調協乎。關於此問題，海關內規中曾就民刑訴訟事件與為證人，或為陪審人時，設有左之區別。

- 一 海關員欲為民事原告時，須預得總稅務司之許可（在最急之時亦須得稅務司之許可）不得許可而起訴者免職。(註二)海關員之已為民事被告者，暫行停職。(註三)又因負債被控而不能清償者免職。
- 二 海關員欲為刑事起訴人時，與民事同，亦須得上官之許可。又為刑事被告或因嫌疑被法庭呼喚時，須由本人報告其事實於稅務司，先行辭職以受本國官吏之裁判。若遇特別情形，不能履行此手續者，海關當將

此人免職。但審理結果，判決無罪時，辭職或免職均取消。

三 關員爲證人被外國法庭呼喚時，不能不去。(註五) 此時關員出庭作證，若係外國法庭欲利用彼在中國政府官吏地位所得之知識，則又分公事私事之別。若關於私事，中國政府當然不禁止其發表；若關於公事，則非得中國政府之許可，不能發言。故法庭所欲利用者若關係公事，則稅務司務必與海關監督協議，就發言之範圍作成覺書交給本人。其次海關員又有在其本國法庭爲陪審人或陪席判事之義務者，關於此點，除英國樞密院以明令免除與戰前之德國在青島執行同樣之處置外，他國法令並無何種規定。

註一 [Hal] 將被外國聘用之英人地位，分爲文官武官二種。文官在行政法之範圍內雖受僱聘國之支配，而在司法上則應服從英國法權，武官雖亦爲英國法權所及，而就其職務之性質上言之，僱聘者應服從僱聘國之法權者也。

註二 參看 I. G. Chre. No. 20 of 1870; No. 146 of 1881.

註三 然此係混同民事與刑事之觀念之規定由現今之法理觀之，亦可謂陋矣。海關員之爲民事被告，在現今複雜之經濟生活中，實屬難免之事，且亦不必因其有可以非難之行爲而然者。現有可以延請代理人出庭之方法而不致妨害公務乎。

註四 見 I. G. Chre. No. 146 of 1881.

註五 Hinokley 謂中國海關之外人有免除出席領事法庭作證人特權者，誤也。

註六 見 I. G. Chre. Nos. 221, 241, 253 of 1883.

第三 國際法上之地位

如上所述，外人關員一面受中國行政權之支配，一面又受本國司法權之支配，赫德所謂 *extra-territorialized Chinese officials* 者是也。而所以使此種矛盾之地位更趨於複雜者，係由海關中立性產出之關係，故外人關員實似有中外兩重國籍之 *Cosmopolitan* 也。海關員此種特性，昔在戰時往往表現之，茲列記於左。

(一) 一八五九年中國與英法兩國因一八五八年天津條約批准事重開戰端，是時上海廣東兩關中多數英法人關員，對此戰爭究應採取何種態度，在當時曾成一問題。而當時兩國公使之見解，不僅不承認彼等有辭職之必要，且以爲彼等辭職爲失計，不如照常任事，反於交戰國雙方有益。中國官府亦未提抗議，故北方雖開戰，而中南兩部仍繼續通商，遂生出使外人管理本國海關之矛盾。英法政府聽其本國人爲敵國政府之官吏，徵取本國船舶之賦稅而不視爲反逆罪，中國政府亦不解雇敵國人，此蓋由於通商上及財政上之利益而然者也。

(二) 當一八八四年至一八八五年時中法因東京事件開戰時，法人之爲海關員者依然任事，中政府亦不免其職。

(三) 中日戰爭之際，多數歐美人在中國海關辦理徵稅事務，其中有依中政府之希望而參加於交戰行爲者，而日本政府對此亦未提抗議。唯總稅務司爲保持關員職業上之利益，中政府財政上之利益，及列國通商上之利益計，認外人海關有存在之必要，僅訓令官員，嚴禁關員不得有惹起日本抗議之違反中立的行爲而已。(註一)

(四)拳匪之變，中國雖敵視外人而與列國宣戰，而中南各部之未加入戰爭者姑不具論，即如天津營口等交戰區域內，地方官仍繼續使用敵國人，行使關稅行政，且兩江總督劉坤一因總稅務司身在北京圍城中，不便辦理關務，遂任命統計局長英人 F. E. Taylor 代理總稅務司之職務。又據當時赫德與總理衙門往來之文件觀之，當時赫德甚努力為中國政府謀外人海關行政之繼續，而中政府亦將海關行政委之外人而不以為怪。(註二)

(五)一九一一年革命以來，數經變亂，各地各種行政機關均陷於紛亂狀態，然政府與革命軍均未嘗妨害海關行政，此蓋由於華人尊重海關之中立性也。

註一 參照 I. G. Circ. No. 922 of 1894.

註二 參照 I. G. Circ. Nos. 951, 961 of 1900.

歐戰之時，中國在最初為非交戰國，故僅命關員遵守中立義務並禁止議論戰事而已，關員中如有歸國參戰者，即須辭職，戰後亦不許回任。(註三) 一九一七年三月，中德絕交後，德人仍繼續為海關員（德人稅務司給假）至對德與宣戰以後，始將兩國人之為關員者解職。海關之中立性，此時似已破壞。蓋因此次大戰，與中國向未參加之小戰爭不同，凡與中國利害關係較深之強國，殆無不捲入漩渦，故如海關之國際機關亦不能貫徹其中立性，而至於將海關員中之敵人解職，中政府同特有利強援助始出此英斷者也，然而戰事既平，德奧人之當再任海關員，亦不難想像而知，海關之國際的性質必恢復原狀也。

註三 通例辭職後之關員，雖不再採用，但因歐戰而被本國政府徵集者則在例外，故職後許其仍回本任。

又關於華人關員之地位，尙有一言者。海關中之華人，原處於輔佐外人關員者之地位，故華人雖在中國法律之下被用於本國行政機關，而在行政上則完全受其上司之外人所指揮命令，與中政府無直接之關係。故華人關員辦公時，稅務司負其責，稅務司認爲不法時得免其職，並得引渡於中國官吏而懲治之。又在司法上，華人關員當然服從本國法律，但較之普通華人，得直接間接避去中國官吏之專橫的待遇。例如中國官府逮捕華人，或爲被告或爲證人而被傳之時，須先得長官之外人稅務司認可，與被僱於外國使館及領事館之華人同。但關員在此種情形中之司法上之手續，與根據外國居留地行政權或外人家宅不可侵權者，其性質當然不同，亦非依據中國國內法之規定也。此種特別習慣，僅因中國官吏執行國際中立性之關務之便宜並尊重其長官之故而來者也。

註四 參見 Hall, op. cit., pp. 143-145; Hinckley, op. cit., p. 86.

第四編 關稅制度之內容

第一章 總論

言關稅者大致均以貨物流動之方向爲標準而別爲進口稅出口稅通行稅之三種。進口稅者對外國貨之進口，出口稅者對本國貨之出口，通行稅者對外國貨之通行國境而加以征課而言，固無俟說明者也。唯出口稅與通行稅二者，在文明各國，今殆已全廢，其尚存者，不過限於特別情由或劣等國之情形等例外而已。故現今普通所稱爲關稅者，意即指進口稅而言，而所謂關稅政策上之問題，殆無異一入口稅如何佈置分配之問題也。然中國之關稅則異於是，第一對於一般出口貨今尙有出口稅之存在，第二外部關稅與內部關稅並立，而此二稅在財政上有與進口稅相等之價值焉。於此可知中國之關稅制度，從其種類之繁賾與關係之錯綜言之，實非如世人所想像者之簡單也。

現今中國實行之關稅，可依（一）貨物輸送之機關，（二）適用之稅則，（三）管理之機關，（四）貿易之內外四者爲標準，而爲種種之分類如下：

（一）以貨物輸送之機關爲標準，則有

（A）汽船貿易關稅 （1）外國貿易進出口稅 （2）沿岸貿易進出口稅

（B）帆船貿易關稅 （1）外國貿易進出口稅 （2）沿岸及內河貿易進出口稅

(C) 陸路貿易關稅 (1) 外國貿易進出口稅 (2) 國內通行貿易出入稅之六種，若更以出入分之，則達十二種之多，殆不勝其繁。

(二) 以適用之稅則爲標準，則有

(A) 條約上之關稅

(B) 國法上之關稅

之二種。條約上之關稅者，即基於協定稅則之關稅，外國貿易之進出口稅，均以此爲依據。唯茲所謂國法上之關稅，其性質與各國所行之國定稅則不同，僅能適用於國內貿易之一部分而已。而依外國式船舶之國內沿岸貿易及與外國貿易有關係之國內通行貿易，則皆依條約上之協定稅則辦理。故此種區別，雖謂之缺乏明確可也。

(三) 以管理之機關爲標準，則有

(A) 海關稅

(B) 常關稅

(C) 釐金稅

之三種。外國貿易之歸海關管理者固無論矣，而以外國船舶來往之沿岸貿易，亦概歸海關所管理，故普通所稱海關稅之中，除外國貿易之進出口稅以外，更有沿岸移出入稅，噸稅及子口稅亦包括在內。加以常關稅之中，一部歸海關管理，一部又歸地方官管理，故以徵收機關爲標準以區別關稅，亦不免失之紛繁也。

(四)以貿易之內外爲標準，則有

(A)外國貿易關稅

(B)內國貿易關稅

之二種。然外國貿易關稅中，海路貿易與陸路貿易之間，稅則亦異，而對於帆船貿易所課之關稅中亦有例外存焉。又內國貿易關稅中，亦不無與外國貿易適用同一稅則者，故此種區別，亦稍欠明確也。

據上述四種標準以區別關稅之種類，均不免有一得一失，然則當此論述中國關稅之際，果以採用何者爲適當乎？世人之論關稅者，其最普通方法，均採用依照徵稅機關之分類，即（一）海關稅（二）常關稅（三）釐金稅之三種是也。（註一）然此區別，一則海關稅之中，本包含內外各種之關稅，已如前述，二則常關稅與釐金稅，同屬內部關稅，本質上無大差別之可言，有此二點，而欲就中國關稅制度舉明確之觀念以示人，其不能也明矣。予於本編，爲貫徹前面屢次言之之旨趣，以爲採用內外之貿易爲標準，將中國現行關稅分爲內部關稅與外部關稅之二種，實爲至當。外部關稅與各國之國境關稅相當，內部關稅與中世歐洲各國盛行之國內關稅相等；前者將永久存在，隨中國之進步而變化，後者則不久必歸於全廢也。又內部關稅，在今日雖受條約上之拘束，然與外部關稅所受之拘束不同，中國若果有實行撤廢之決心，列國毫無容喙之餘地。予以爲論中國關稅時若先著眼於此，而爲如左之分類，於學理上於實際上均兩得其宜也。

一、外部關稅

(A) 進口稅 (B) 出口稅

二、內部關稅

(A) 沿岸移出入稅, (B) 子口稅, (C) 常關稅, (D) 釐金稅。

但外部關稅中,對於陸路國境貿易及香港澳門之帆船貿易,有稅則上之例外存焉,對於膠州及大連租借地之貿易,有行政上之例外存焉。此二例外,可括以特殊地關稅之名稱記述之。又自關稅之管理機關觀之,則外部關稅之全部,與內部關稅中之沿岸移出入稅,子口稅,及一部分常關稅,均屬於海關,釐金稅及一部分常關稅則屬地方官管理。

註一 W. Von Kries 曾分中國關稅為海關稅與內國關稅兩種,更分內國關稅為河關稅與陸關稅二類。此即以通路為標準之分類法

也。驟視之似乎別出心裁,然窺其說明,則所謂河關稅者,不過為常關稅之新名稱,陸關稅者,不過為釐金稅之新名稱而已。至海關稅之不可與內國關稅並立,蓋因海關稅與外部關稅並非一物而實包含內部關稅之一部分故也。且彼以河陸之分,即認為常關稅與釐金稅之別,亦甚誤解,讀後文之說明可知。蓋常關稅以就海陸上內國貿易所課之內國關稅為主,而課於河道交通之稅,不過為其一小部分而已,而釐金稅者,其色含陸路交通之關稅,固屬當然,即河海交通之課稅亦包在其內,故依河海陸三者而立之關稅分類,雖屬簡明,實則不符實際之定論也。

中國之關稅制度,絕對以財政的收入為主,不問為國外之進出口或為國內之出入通行,凡可以課徵之貨物,無不網羅搜括而課徵之,此其目的也。然雖以此為目的,而亦不無例外存焉。即第一為依據國際條約協定及固陋經濟思想而規定之違禁品與免稅品,第二為近年來依據抵制外貨獎勵國貨之旨趣而對於國內新工業品有免

稅減稅之辦法是也。此二種例外，與國民經濟及外國貿易有直接間接之關係，予以此為關稅制度研究上最有興趣之問題，故欲以特殊關稅之名稱記述之。又噸稅與河港改修稅二者雖為一種交通稅而非關稅，然以其與關稅相似，且於海關同時與關稅徵收，即包含於關稅制度論之中，亦無不可。（註二）且此二稅者，在中國均依據條約及國際的規定而定，亦研究中國關稅制度時所不可忽視之問題也。

註二 關稅雖為關稅行政之主要收入，而手續費之公課及類似關稅之租稅，亦與關稅行政有關係者也。

要之，關於中國關稅之稅則，雖有依條約之規定與否之別，然外國人及外國商品，則殆皆受條約上之協定所保護者也。故關於運用稅則之法規，亦非依據中國之商業政策制定，大致均因對付中國不完全之稅制與專斷之稅吏而以保護外人與外貨為目的者也。而猶不止此，中國政府又舉構成關稅主要部之海關稅管理權，委之外人，故此種保護遂取得二重之保障焉。

第二章 外部關稅

第一節 進口稅

進口稅，以課稅之目的為標準，得分為財政的關稅與保護的關稅兩種。財政的關稅，專在於謀國庫之收入，於商業政策上無所謂目的者也。故採用財政的關稅之各國關稅問題極其簡單。尤以中國之進口稅，須完全由條約協定，固無施行關稅政策之餘地，即遇有財政上之必要，亦不許變更其稅目，上下其稅率也。故予於本節所欲記述

者，唯下列二事，即第一條約上之進口稅則應如何規定，第二進口稅應用何種方法徵取是也。

第一 進口稅之協定

中國之進口稅，與亞非兩洲劣等國之進口稅相等，有兩大特質，即稅率極低，稅目分類極簡單是也。

(一) 進口稅率 各劣等國之進口稅率，以暹羅之從價值百抽三為最低，以土耳其之值百抽十一為最高。土耳其當與各國締結 *capitulations* 時所協定之進口稅率，一律值百抽三，迨一八六一年一八六二年與歐洲各國締通商條約之際，則增為值百抽八，其後屢次求增，均因列國反對而未成，延至一九〇七年乃得基於與各國取締之共通協定，而增至值百抽十一之數焉。埃及於一八七九年，依土帝之勅令，得與諸外國締結通商條約之權，以增加進口稅為值百抽十之目的而着手改正條約，因未得列國同意，遂沿用從前土耳其所行值百抽八之稅率，依一九〇四年英法殖民條約之規定，此稅率將繼續至一九三四年云。(註二) 中國之進口稅，自一八四三年以來，始終以從價值百抽五為原則，與日本之舊協定稅率及波斯之現行稅率同，而一八五八年及一九〇二年之稅率改正，僅以從量稅改算而已。即中國稅率乃於一九〇二年八月以一八九七至一八九九之三年間平均市價為標準，與英美德日比和西奧八國委員協定之後而經意俄(一九〇三年)丹法瑞挪葡(一九〇四年)諸國之追認者，非得此等十四國之同意，中國不得任意變更稅目增加稅率也。(註三) 故其可認為唯一之例外者，即對於小包郵件之入口，得依特別設定，便宜上以從價稅代從量稅而已。(註三) 故中國進口稅雖以值百抽五為原則，而重要進口貨則協定為從量稅，事實上以從量稅為主，以從價稅為副者

也。

關於從量稅與從價稅之課稅法，各有一得一失，在理論上雖以從價稅爲公平，而易招虛偽之申告，與稅吏之腐敗，且價格難於查定，課稅手續煩雜，反不如從量稅之爲簡便也。故現今文明各國中，除價格有差異與變動較顯著之貴重品外，普通採用從量稅者爲多。唯爲矯正從量稅之不公平計，則細分其稅目，而時時改算其稅率，使與物價之變動相適合可也。然在半開國家，通商條約殆帶有永久性質，不易改正稅率，從價稅反較從量稅爲有利。然就與此等國家通商之列國言之，則以長期從量稅率而不許其變更者爲有利。故就此點而論，中國與列國之利害實正相反。爲中國計，從價值百抽五之束縛，雖不得已而忍受之，而從量稅之改正期限，應與通商條約改正之期限有別，至少有數年改算一次以恢復利權之必要。

中國政府參與歐戰之交換條件，遂得協商改正進口稅中之從量稅率，然此亦非變更從價值百抽五之原則者，故將來必又有從量稅不適合從價稅之不公平事發生也。

註一 Grunzel, "Economic Protectionism," pp. 55 - 57.

註二 一九〇二年進口稅率協定之前文，關於此點之規定有云：Should it be ascertained hereafter that any articles have been omitted from this Tariff which it is found can be conveniently provided for on a specific basis in terms of the Final Protocol of 1901, it is understood that the necessary additions shall be made at rates to be mutually agreed up by Representatives of the various Powers by whom this Tariff has been signed. ("Treaties," I, p. 737.)

註三 參看一九〇三年中日兩國關於小包之規定，由外國進口之小包，在稅額半兩即價格十五元以下者免稅。又中國之日本郵局代海關

處理徵稅事務，每月以其收入交付海關，而他國在華郵局，多有不採用此方法者。

(二) 稅目之分類 採用財政的關稅之國家，其稅目之簡單，蓋不可與採保護關稅國家之繁多同日而語。中國之進口稅，凡進口貨皆課之，稅目自當比諸自由貿易國爲多，然協定之從量稅目之分類，則極簡單。蓋工業幼稚之國家，所需之主要貿易品甚少，不特中國爲然，凡劣等國莫不皆然也。假使將來國內經濟發達，外國貨之需要同時增加，外國貿易亦因而增進，此時若將稅目詳細分類，則不僅於專謀增加國庫收入之中國有必要，即在對華通商之各國觀之，亦公平而有利之處置也。例如紗，在現行進口稅表中，每擔課稅九錢五分，依支數之粗細而有差異焉。此在中國唯有粗紗進口之時代，尙無特別障礙，而在細紗進口日見增加之今日，乃對於英國印度日本輸入之紗，課以同率之稅，其不平甚矣。他如棉布毛織物之類亦然，甚至因稅表中無可以適用之從量稅率之故，即對於廉價之粗貨亦課以值百抽五之稅，其負擔反比優等貨之進口稅爲高，此種實例，不堪枚舉。是故舉從量稅目而細分之，使符合於貿易之實際，實中外之利害一致之舉也。

第二 進口稅徵收法

從量稅之課稅法，依現於外部之課稅貨物之件數，大小，重量爲標準，有總量主義與純量主義之分，總量主義之方法雖極簡單，然爲課稅之公平計，則不如純量主義爲優。(註一)中國雖亦依各國之慣例而採用純量主義，而實則不依法定純量主義，乃採用斟酌各種情形以查定實際之純量之方法者也。至於海關與外人因包皮發生爭論時，則由領事與海關監督商議解決之。參看一八五八年中英條約第四十三款，中美條約第二十款，中法條約

第十九款) 但實際上此種糾葛殆無有也。

註一 從量稅中總量純量之分，各國不同，而兩者並用者爲多。唯瑞士爲純探總量法之國家，而瑞典挪威丹麥和蘭比利時波斯日本中國北美合衆國爲探純量法之國家。其在二法並用之國家，何物應依總量，何物應依純量，亦無截然之標準，往往有因稅額不能達一定之高度而用總量法者。例如法國西塞爾維亞，保加利亞，則每百基羅抽十法郎，如德意志則抽六馬克，如奧匈聯邦則抽七可爾 (crown) 半。如意大利則抽二十利拉 (lire)，葡萄牙則抽五特司 (reis) 等是也。

註二 凡棉織物之類，其重量尺碼不與稅表所載相符者，則依從量稅率之比例徵收之。又從量稅之單位若爲擔或爲加倫，則其適用祇限於未裝包之時，若同一貨物而以瓶以小罐以小包裝就進口者，除未經特別規定者外，均按從價值百抽五課稅。

從價稅貨物之課稅法，常有種種之困難與弊害隨以發生，此各國所難免者也。在中國，稅表中未經揭載之進口貨，均值百抽五，而因其中新貿易貨物頗多之故，評價時往往發生爭論。其尤爲此問題所苦者，則爲由日本輸入之廉價雜貨品。故於此有就條約之規定與實際之習慣略加說明之必要。凡依從價稅制定之課稅價格算定法有二種：第一係以出口地之運出或購入當時之躉賣市價爲標準者；第二係以到達進口地時之躉賣市價爲標準者是也。方今文明國家中採用第一法者唯一美國，其餘各國皆採用第二法。(註三) 至進口地之課稅價格，在原則上雖概以出口地之原價加入裝載運送保險等費用即所謂 *c. i. f.* 價格爲基礎，然其間固不無商人以少報多及稅吏估價不公之餘地也。據一九〇二年改正稅率表附屬稅則觀之，中國雖採用第二方法，而關於計算方法亦有應行注意者。該稅則第二條云：

Imports unenumerated in this Tariff will per Duty at the rate of 5 per cent. ad valorem;

and the value upon which Duty is to be calculated shall be the market value of the goods in local currency. This market value when converted into Haikwan Taels shall be considered to be 12 per cent higher than the amount upon which Duty is to be calculated.

依此規定，則算定課稅價格之標準，並非由市價減去其百分之十二，而折算關平之市價，乃較課稅價格多百分之十二者也。故須依左列煩雜之算法，方能算出課稅之價格焉。

Market value in local currency \times rate of exchange = Market value in Hk. Tls.

$$= \text{Duty paying value} + 12\%$$

$$\text{Duty paying value} = \text{Hk. Tls. market value} \times 100 \div 112$$

此百分之十二究以何者為基礎而算定者乎，據該稅則之漢文云：

所估之貨應按該處市價為本，至市價銀兩即按平色為準，照此平色合足關平若干。惟此數係有值百抽五之稅銀並洋行經手各色七兩之使費在內，自應在估價一百十二兩之數控除十二兩，方為貨物起岸之實價，按每值百兩抽稅五兩。

觀此可知以百分之五為進口稅，以百分之七為各種使費也。

註三 參看 "Foreign Import Duties," Appendix.

註四 上海海關為省略此種煩複之計算法起見，取上海兩之市價，乘以十分之八，即為課稅價格，此法略於商人有利。

輸入地之市價，不免時有變動，而調查市價，決定課稅標準價格，屬海關之權限，如彼埃及，價格之算定，固不許商人干涉者也。（註五）然外人對於海關專斷之估價亦不無爭持之權利，稅則於此為保護外人計，規定左列二種之方法。（註六）

一、報關前有交易情事者 此時報關人得提出善意之契約書 (bona fide contract) 於海關，以契約書之價格，作為市價之證據。（註七）

（二）報關前無交易情事者 此時雖以海關之評價為原則，而報關人有不服時，得要求仲裁委員會裁決之。在第一種情形，更視其為 *c. i. f.* 與否，而待遇有所不同。若為 *c. i. f.* 之契約，則即以該契約所載之數目為課稅價格，若為非 *c. i. f.* 之契約，則認定該契約書所載之總數目為市價，由此數扣除前述之一成二分。其在第二種情形之仲裁委員會，如第九章第一項所說明，此為有國際性質之特殊制度，由三名委員中之多數意見裁決之。

註五 埃及除煙草外，一切均課從價稅，關於重要進口貨，則由稅關與有關係之商人協議，制定課稅價格表。但因市價不免時有變動，此項價格表限於十二個月以內有效，稅關或商人得於期滿十五日以前，要求改正之。此項價格表登載政府官報。

註六 擬比利時之關稅法，商人對於稅關之評價有異議時，有要求專門家鑑定或使稅關買收該貨物之方法。中國曾於一八七一年中日條約第十二條有買收法之規定，但現今與各國所訂各約，無此規定，故買收權唯對於華人行使之。

註七 稅則第一條所稱善意之契約，究指何種契約而言，文意甚為曖昧。中國進口貨買賣契約，普通有四種，即（一）*f. o. b.*（二）*c. i. f.*

(III) c. i. f. c. (四) ex-Godown 是也。第一條所謂由契約書所載總數扣除一成二分之規定，當僅限於第四種。今舉上海海關對於右述四種契約之符號法如左。

(1) l. o. b. 此時於契約金額，加一成爲運費保險費等項費用，作爲課稅價格。

(II) c. i. f. 契約 此時即以之爲課稅價格。

(III) c. i. f. c. 契約 此時扣除契約金額之七分爲商人之 *commission*，作爲課稅價格。

(四) ex-Godown 契約扣除一成二分爲稅金等項費用，作爲課稅價格。但此一成二分之算法，照註四所記，以十分之八乘上海兩之契約額。

除以上契約之外，如軍器或機械類之契約，其買賣價值中，含有利息，屯費，技師旅費及報酬，以及契約當事人之外 *commission* 等項在內，因此契約之價與原價不免大有差異。此種契約不得認爲普通善意契約，應作爲特別契約，與以特別待遇。又如專賣特許品或專賣藥品等買賣契約中含有廣告費手續費等項在內，此時市價與原價之差不止一二成，有多至十成二十成者。過此情形，海關與商人間評價時不免爭議，此亦從價稅之一弊也。

以市價爲課稅價格之基礎時，則各地各關市價不同，故當實行課稅之際，常有不公平之事發生。尤以中國幅員廣大，交通機關又不發達，幣制十分紊亂，又乏公定物價機關，其對於同一物所課之從價稅而各地有不同者，蓋勢所難免也。若夫對於爲供給同一地域而進口之同一貨物，依出貨地之情形而課稅上有異同之分，此則不僅在進口商人爲不公之處置，且使進口貿易依人工的方法，由高稅地轉入低稅地也。一九一六年以來，海關爲謀除此弊計，採用一種方法，即各地交換價格表 (*value list*) 方法是也。(註八) 此法將全國各海關，大別之爲七區，以哈

爾濱，牛莊，天津，上海，漢口，廣東，廈門七關爲中心，中心關之驗查長官，每四半期作成進出口貨價格表，分配所屬各關，各關亦每期將各地價格表送交各中心關，又關於貨物之分類評價有疑慮時，得隨時徵詢中心關之意見。註九蓋此法之目的，在以最小費用謀各鄰地間價格表之統一，其效果如何雖尙不可知，然至少在地方狀況相等而運入同一貨物之各區以內，課稅價格可以接近，如往日不公平之課稅法，當可以減除數分也。唯海關驗查官之專門智識與研究力不足，有累及此計畫之成功之缺點耳。

註八 見 I. G. Cines. 一九一四年以來，牛莊大連安東三關之間，每年開驗查官會議一次，以圖三地價格表之統一，結果甚佳，總稅務司遂以此法推行各地，惟因經費與人員之關係礙難實行之故，乃採用價格表通信交換法以代驗查官會議。

註九 七區所屬海關如左：(一)哈爾濱區，愛琿，三姓，綏芬河，滿州里，琿春，龍井村；(二)牛莊區，安東，大東溝，大連；(三)天津區，秦皇島，芝罘，龍口，膠州；(四)上海區，南京，鎮江，蘇州，杭州，嘉興，寧波，溫州，蕪湖；(五)漢口區，重慶，宜昌，萬縣，沙市，長沙，岳州，九江；(六)廈門區，三都澳，福州，汕頭；(七)廣東區，九龍，拱北，江門，三水，梧州，南寧，瓊州，北海，蒙自，思茅，騰越，龍州。

註十 數年以來，上海，廣東，漢口，天津等重要貿易地，雖於驗查官之上設置鑑定官，然此亦僅將之續之驗查官昇進之而已，且其數少，尙未普及於各地。又自一九一五年以來，採用英人一名爲驗物專門鑑定官。

又關於進口貨之驗查更有應行附記者，向來一切進口貨之驗查，本屬海關權限，然亦有限之人員驗查無限之進口貨，實際上確屬不可能，且對於某種商品，若非有特別專門智識之人，又不能評定其價格者也。故海關隨時保留其使報告人提出發票之權利，若遇可信托之時，則僅驗貨物之一部分，或採用免驗之便法。至於依據發票或契約許可免驗通關與否，則歸各地海關總務課之外人決定之。至於享有此項特權者，雖以歐美商人爲多，而日商

之得均需利益者，則僅限於少數有信用之商會，多數日商均與華商相同，其發票並不足憑信，須受煩瑣之查驗。此種不公之事之所以發生，雖或因於日人占居海關要地者過少，與歐人待遇之不公所致，然亦因日商中奸商多有捏造報告，或利用偽發票之故而然者，此誠日商於對華貿易上所應注意之一事也。（註十一）（註十二）

註十一 欲藉發票免驗者，其發票固應真實，且須用英文打字機騰寫，俾能一見瞭然。又製造本廠發票，本店與支店間之發票，均不能認作課稅價格。發票等類書件之應正確明瞭，不僅於驗貨一事有利，且當課稅上有爭論發生時，亦有作重要證據之價值也。

註十二 在華日商捏造報告，偽作發票者之多，大受海關外人所非難。日商之報關者比歐美人較多，日商中奸商之多，亦勢所難免。然歐美巨商中享有藉發票通關之特權者，其捏造報告偽提發票之事亦在所必有，例如英商 Shanghai Dock and Engineering Co. 漏稅事件是也。雖彼等因多年來享有免驗通關之特權之故，被發覺之事較少耳。

第二節 出口稅

第一 出口稅之意義

在昔關稅被視爲一種交通稅之時代，出口稅一項，即在歐洲各國，亦曾與通過稅同時盛行，而自自由貿易思想勃興之後，至前世紀中葉，則此項出口稅殆已全廢，其尚有對於極少數生產產品而徵取之者，唯俄羅斯、奧匈國、意大利、西班牙、瑞士、瑞典、挪威、羅馬尼亞、希臘諸國而已。（註一）歐洲各國之所以廢止出口稅者，蓋因出口稅徒減弱其本國貨在外國市場之競爭力，又阻礙本國出口貿易故也。故現今出口稅在關稅政策上之地位，已不如進口稅之被重視矣。雖然，出口稅亦有不能一概排斥者，例如在左列各項情形時，亦有可以徵課之理由，此多數學者所共

認也。(註二)

- (一) 因本國出口貨在世界市場中爲獨占的產物而欲課稅以增加國庫之收入時；
- (二) 基於經濟上及軍事上之理由，有將某種特殊生產物保留於本國內之必要時；
- (三) 凶荒之年，爲維持公安計預防特種產物之缺乏時；
- (四) 當關稅戰爭之際，用爲對抗敵國之報復手段時。

就第一種情形言，如伯拉西爾之咖啡，智利之硝石，古巴之煙草，意大利之硫黃，雖課以出口稅，而其負擔則可轉嫁於外國消費者，故課稅國得有關稅收入之利益，而於貿易上又無影響也。但一遇有競爭品或代用品出現於市場時，此類出口稅仍妨害出口貿易，此則不待言者也。在第二種情形，係以保留必要原料於國內爲目的，雖爲近來歐洲各國採用爲新重商主義政策之手段，而其利害得失則須就各情形分別決定者也。又如第三第四兩種情形，乃係稀有之問題，此種出口稅要不外一時權宜之計而已。故現今對於一切出口貨均課出口稅者，唯爲財政上之必要所迫之劣等國耳。

註一 英國已於一八四五年全廢出口稅，當一九〇一年南亞戰爭之際，曾課石炭每噸出口稅一先令。法國於一八五七年廢除出口稅，普魯士於一八六五年廢止出口稅（唯襪襪出口稅，至一八七三年猶存），奧匈於一八六五年除襪襪、獸皮、獸骨外，一切出口稅均廢止之。又南美、中美、阿非利加、菲律賓、海峽殖民地等處特產品之出口稅，歐洲各國、坎拿大、蘆葦、木材、鐵礦等出口稅，均請參看 Grunzel, "Economic Protectionism."

註二 參看 Grunzel, "System der Handelspolitik," Conrad, "Grundriss Zum Studium der Politischen Oekonomie."

中國之出口稅與土耳其波斯舊日本朝鮮相等，全以國庫收入爲目的，並非基於前述商政上之理由者也。中國在十九世紀前半期時代，茶與絲之供給，在世界市上曾占有獨占的地位，此時正與上述第一種情形適合，於出口貿易上不至有大不利，但今則絲業盛於日本，茶業則興於印度，均中國之強敵也。故就絲茶二宗而論，中國已失其徵取出口稅之理由。中國出口稅之大有損於外國貿易，徵之妨害出口貿易之增進，以及年年輸入超過之事而甚明，但中國之所以不能廢止者，一則由於財政上之窮迫，一則由於中國人尙未根本了解出口稅之弊端也。

第二 出口稅率

出口稅之始依值百抽五原則而協定爲從量稅率者，實與進口稅同時規定於一八四三年之通商章程中。此項稅率僅依一八五八年之通商章程修正一次，爾後六十餘年，繼續沿用，實際上自一八九四年以來已降至值百抽五以下，今則除數種例外貨物以外，一切均已減至值百抽二或值百抽三之程度矣。（註一）然此項出口稅雖低，而與各國之力謀助長進口貿易，甚至發給出口獎勵費，或敢於實行 dumping 者相比較，則中國對外貿易之政策，實逆反時代之趨勢者也。唯近年來可認爲中國政府覺悟之徵候者亦有二事焉：其一爲減少茶葉、麥稗、地蓆之出口稅；其二爲免除罐頭果物，drawn thread works, lace, hair-nets, switches 等物之出口稅是也。（註二）

註一 見 "Customs Decennial Trade Reports," Vol. II, p. 337, 1902-1911.

註二 據一八五八年之出口稅則，茶葉每擔二兩五錢，麥稗真田七錢，地蓆每四十碼一卷二錢，至一九一四年十一月以後，茶葉改爲一兩，麥

其次關於出口稅尚有奇異之規定，即上述一八五八年通商章程第一條進出口稅率混用之條項是也。

Articles not enumerated in the list of exports, but enumerated in the list of imports, when exported will pay the amount of duty set against them in the list of imports; and similarly, articles not enumerated in the list of imports, will pay the amount of duty set against them in the list of exports.

Articles not enumerated in either list, nor in the list of duty free goods, will pay an ad valorem duty of 5 per cent, calculated on their market value.

此次新定稅則凡有貨物僅載進口稅則未載出口稅則者遇有出口皆應照進口稅則納稅或僅有僅載出口稅則未載進口稅則者遇有進口亦皆照出口稅則納稅。

倘有貨物名目進出口稅則均未載載又不在免稅之列者應核估時價照值百抽五例徵稅。

據此條文，似乎締約人之意，務欲多設從量稅貨而少設從價稅貨以期減少課稅上之紛爭者然。又如對香港貿易及陸路境界貿易，實際上進出口貨當為同一種類，故上項規定對於此種情形當有多少便宜，但就關稅稅則言，此誠混用進出口貿易貨之拙劣辦法也。且由關稅收入之點觀之，適用從量稅之貨物可以增加，故亦不免有多大的損失焉。又對此規定而有一疑問者，即一九〇二年進口稅率改正之結果，如前述所適用出口稅之進口稅率，

究應爲新率或舊率是也。向來解釋此疑問者有二說：一說此爲新進口稅表之稅率，一說此仍爲舊進口稅表之稅率。然予以爲二說皆誤也。夫通商章程第一條第一項規定進出口稅率混用之拙劣，姑置不論，而本條之規定，僅能適用該章程所載之稅表，固不待言者。故進口稅率既經改定，其無混用已廢舊稅率之理由也明矣。又新進口稅率，非經特別規定，當然亦不能混用於出口貨方面。故該章程第一條稅率混用之規定，與一九〇二年進出口稅率之改正同時失其效力，其尚有發生效力者，僅限於不適用新進口稅率之陸路貿易之特別地域而已。而中政府對此意見不一，據現今各地海關用爲出口稅表之稅率表 *General Tariff of 1858 for the Trade of China, 5th Issue (1911)* 觀之，係依前述之第二說，仍認定一八五八年進出口稅率之混用，例如按照該入口稅表將該出口稅表所未載之中國紗之稅率，定爲每擔七錢是也，然而中政府自一九一六年以來，又將一八五八年稅則上規定無稅之木炭及薪束，按照新進口稅表將木炭每擔之出口稅定爲三分，薪束定爲一分，似又依據前述第一說之解釋者然。（註四）無論如何，均不免違背條約，而尤以將無出口稅貨物作爲有稅貨物，且任意適用進口稅率一事，直可謂爲暴舉。（註五）雖華紗在今日尙未輸出外國，薪炭尙非重要出口貨，不至引起世人注意，而其爲違反條約則無以異也。

註四 見 *I. G. Circ., No. 2290 of 1914; No. 2422 of 1915; No. 2592 of 1916.*

註五 進出口稅須經協定之旨趣，在禁止中政府課稅至稅率以上，但減低至稅率以下或竟免稅，則聽其自便。

第三章 內部關稅

第一節 概說

中國外部關稅受條約上之束縛，進出口稅均係以值百抽五爲原則之財政的關稅，故其稅則亦非常簡單，內部關稅則反是，其關係甚爲複雜。今於說明其內容之先，特就內部關稅之性質及其所包括之稅項，說明其大致之觀念於次。

外部關稅係對外國貿易徵課之關稅，內部關稅係對國內貿易徵課之關稅。換言之，內部關稅者，即對於在國內水路交通要道出入通行之貨物而徵取之一切移出入稅通過稅入市稅等之總稱也。近代文明各國，因此種課稅法妨害貨物流通之自由，殆已完全廢除，而在中世歐洲各國尙未成爲統一的國家之時代，各洲各地則均無不以此種收入作爲主要之財源者也。中國政治上與財政上之制度，尙有未曾脫離中世的制度者，故有實行此種稅制之必要也。蓋中國自古雖稱統一之國家，但自財政上觀之，各省今尙在半獨立國之狀態，且各省之中又有道與縣之行政區劃，殆皆有獨立自主之財政組織。是亦中國內部關稅制度所以大形發達之一因也。其次中國官府權力薄弱，不敢實行新設直接稅，常以增課間接稅中最易徵收之關稅以爲便。增加軍隊也，改良警察也，增設學校也，凡遇有增稅之必要時，各地均無不求財源於關稅，遂使內部關稅制度愈趨而愈繁。歐洲之法奧意及巴爾幹諸邦之都市，今雖有 Octrois 之存在，東亞各後進國今雖亦有某項內國關稅之存在，而其內容之普遍與煩苛則未有如中國內部關稅之甚者也。

然則中國內部關稅制度之內容之性質果如何乎？其種類之繁多，其徵稅法之煩瑣，即中國政府之當局者亦

不能明確解答者也。局外人欲窺知其底蘊，實最難而且不可能之事，予今茲僅大別之爲次列之兩種而觀察之。

第一，受條約上之限制者。此種關稅，其稅率由條約規定，其賦課徵收由海關管理之，更得分爲左列二種：

(一) 沿岸移出入稅，凡用外國式船舶裝載從一通商地運至他通商地之本國貨均賦課之。

(二) 子口稅，不分水路陸路，凡於通商地與內地或內地與通商地間輸運之外國貿易貨物（外國進口貨及內國出口貨）均賦課之。

第二，依國內法規定者。此種關稅又分爲常關稅與釐金稅兩種。而其稅率與課稅法，各地均不相同，又同一性質之稅種，亦有因地方而異其名稱者。中國政府自南京條約以來，雖曾數次對各國約定公布其稅率與課稅規則，卒未見諸實行。如中英天津條約第二十八條，一八九八年內河航行章程第七條，同補續章程第八條，雖經規定應將有關係各地之稅則公布，而地方官則不肯實行調查，難歟，怠慢歟，或慮及利害關係歟，均未履行此等條約，列國亦不加深究，徒訴稱內地稅局之弊害而已。又如收入一項究達幾何，除海關所管理之常關稅隨同海關稅公布以外，全國各地之實徵額，全屬不可知之數。民國成立以來，政府雖曾將收入列載於豫算表之中，然歲計豫算之爲物，未能一次實行，政府公布之數字固無徵信之價值，比之全國各地之實徵額固有天壤之別也。

註一 一八九八年七月之內港航行章程第七條云：

If such steamers have vessels in tow, they must bring to at whatever Likin stations the vessels towed are

required to stop at, for inspection and for the respective cargoes of both vessels to be dealt with as local rules prescribe. The rules to be employed on foreign merchants must be in accordance with treaty provisions and as well be published in full by the Customs. 又是年九月補續章程第八條補正此點云：As regards the publication of the rules and regulations in force at the several place where duce and duties payable, referred to in rule 7, it is understood that the publication is to take place before the end of the Chinese year. 但雖經如此規定，亦未見諸實行。

註二 民國六年，財政部明令各省財政廳各地常關監督京師稅務監督，規定整理稅務辦法六條，命將各局卡收入之明細數目，造冊報部，並詳細報告內地關稅各項之稅率及附加稅率，但此亦未見實行，徒成具文而已。

以上兩種內部關稅之中，第一種由海關徵收，併記於海關貿易統計，故在制度上包含於海關稅之內，通俗所知為內國關稅者，係指第二種關稅而言者也。而第二種關稅中所謂常關稅與釐金稅究應依何種標準區別，予以為可由沿革上，稅率上，位置上，管轄上之四點觀察之。

(一) 沿革上之區別 常關稅係周代以後存續之關津制度之發達者，最古之關稅也。而釐金稅則始於一八五〇年洪楊倡亂之時，最初採用為戰時稅，戰後遂普及於全國各地。最新之關稅也。

(二) 稅率上之區別 現行常關稅之根本稅率係前清戶部及工部依照皇諭頒行者，其實際上之稅率雖因各地增徵附加稅手續費之故，不盡相同，而就制度言之，則有全國略相類似之稅則。且近年來政府亦曾屢次發布命令以謀稅率之統一焉。然釐金稅則反是，自始即以各地異其稅率為原則，其間並無統一之點。而

常關稅與釐金稅二者，若就一地方論之，則前者重於後者以爲常，唯釐局多於常關，貨物通行遠距離時，則釐金稅不免超過常關稅焉。

(三) 位置上之區別 常關多設立於水上交通要路，釐局則多設於陸上交通要路。故有對海關稱常關稅爲河關稅，稱釐金稅爲陸關稅，而以水陸分別者。此說之謬誤，已於本編第一章註一論之。如陸路亦有常關，河路亦有釐局，交通要衢商業中心之都市中常關釐局並設，是其明證也。

(四) 管轄上之區別 常關直轄中央財政部，由中央派遣監督管理之，釐局則分轄於各省，其稅吏亦由各省財政廳監督之。故前者有國稅之性質，後者有地方稅之性質。數年以前，民國政府雖基於整理財政之見地，曾分之爲全國租稅爲國稅與地方稅，將釐稅亦編入國稅中，然在財政組織未根本改革之今日，歲計上依然未廢各省分擔之主義，徒模倣文明國稅制而分國稅與地方稅之別，畢竟徒勞無補也。且釐金稅依然歸地方徵收，作爲地方經費，實質上其爲地方稅無疑。

要而言之，常關稅釐金稅云者，均係對於出入通行之貨物而賦課之關稅，其本質實無可以區別之根據，唯就制度上觀之，可視常關稅爲國家的內部關稅，釐金稅爲地方的內部關稅耳。然則中英 Mackay 條約規定裁撤釐金稅而許容常關稅之存在者，全由於不諳內部關稅之意義之故，其以裁釐代增進口稅者，謬之至也。

第二節 沿岸移出入稅

第一 移出入稅之意義

用外國式船舶販運內國貨之沿岸貿易，歸海關所管理，出口時課出口稅，進口時課復進口半稅。（註一）前者之稅率與外部關稅之出口稅同，後者之稅率為前者之半。即此種關稅，對於出口貨物，不分貿易之內外，均課同一之稅，其稅名亦單稱出口稅，海關貿易統計中亦一併記載之。（註二）又對於沿岸移入貨物徵課之關稅，既非進口稅，亦非出口稅，乃作為一種特別關稅揭載之。予今茲基於中國關稅內外各別之見地，為明瞭此中關係起見，特借用韓貿易上所用移出入稅之名稱，稱沿岸出口稅為移出稅，稱沿岸進口稅為移入稅，以免關稅性質因用語夾雜致生誤解焉。

註一 外人所雇用之中國式帆船，即所謂 chartered junk 者，若經一定手續，亦得與外國式船舶受同一待遇，但其數極少。

註二 全部出口稅中，向外國出口之稅應占幾何，沿岸移出稅應占幾何，略可由移入稅推算之。海關貿易統計年報雖亦以此法分配稅額，惟不甚精確耳。

第二 移出入稅與沿岸貿易權

沿岸移出入稅為內部關稅之一種，故對此雖適用任何課稅法，本應屬於中政府權限以內。然至今受條約之束縛者，其故何在？此問題蓋與外人所有沿岸貿易權之發生有密切之關係。何以言之，外部關稅之限制，雖以防止中政府不當之課稅，保護外國貿易之進出口貨為目的，而沿岸移出入稅之限制則異於是，此蓋以保護外國船之沿岸貿易權為目的者也。

外人在中國之沿岸貿易權，係由海通以後自然發生之習慣而來者也。南京條約對於沿岸貿易權，並無若何

之規定，而海通之初，沿岸交通，處最危險之狀態中，使用中國船比使用外國船較為安全，故中國政府因此種關係，殆默認外國船有無制限之沿岸貿易權。(註一)此種貿易權不僅為有條約國之船舶所享有，即直接於對華貿易無關係且無條約國之船舶亦得均霑之。(註二)甚至擴張及於非通商地，地方官因其於自身之收入有利之故，亦習以為常。故當天津條約締結之時，僅規定外國船舶得於一通商地卸下其所載貨物一部之後，再輸送其餘貨於他港(中美條約第十九款，中法條約第二十四款)及禁止外國船在非通商地貿易為止(中英條約第四十七款)，而對於沿岸貿易權，則無何等限制之條項，仍依向來習慣默認其為外人已得之權利也。至關於課稅方法，外國貨在沿岸移出移入時，僅課一進口稅為止，又內國貨在沿岸移出時，與對外輸出者一律待遇，以期關稅收入之增加；內國貨移入時，或與外國貨之再進口者等，作為無稅，或與用中國式船舶裝載之移入貨物一律課稅，或有收賄之情弊等等，課稅方法蓋因地而異者也。以如此不統一之課稅方法，既有損於關稅收入，又危及正當之外國商人之沿岸貿易，故中國政府於外人管理海關時，依總稅務司之意見，於一八六一年制定沿岸貿易法，公認外人之沿岸貿易權，而將其課稅方法統一之。(註四)

註一 見 Morse, "International Relations," p. 668.

註二 一八五〇年至六〇年間，Hanse Towns 及 Scandinavia 諸國之小船隊，活動於中國沿岸者多，故 Elbe, Weser, Baltic, 沿岸之小船主，因此獲得莫大之利益。

註三 汕頭、溫州、南關、泉州等地，南京條約本規定為非通商地，然外國船出入此等地方者多，且英國軍艦時遊弋於沿岸，以掃蕩海賊，保護商

船。

註四 見 Regulations rel. to Transit Dues, Exemption Certificate, and Coast Trade, 1861. 當時制定沿岸貿易規則之理由，表面上本期於中外船舶間爲同一之課稅，謀擔負之公平，而實際上則因海關稅總收入中有五分之一充償還英法兩國賠款之用，故謀得與賠款無關係之他種關稅收入，此應注意者也。(L. G. Circ. Nos. 2-8 of 1861)

第三 移出入稅在條約上所受之限制

如上所述，條約以外，因習慣發生之沿岸貿易權與國法上所規定之課稅法二者，其插入於通商條約上之規定，實始於一八六三年之中丹條約。該約第四十四款云：

「丹國商民沿海議定通商各口載運土貨約準出口，先納正稅，復進他口，再納半稅後欲復運他口，以一年爲期，准向該關取給半稅存票，不復更納正稅，嗣到改運之口，再行照納半稅。」

因此外人在華之沿岸貿易權於以確保，其後與各國間所締之約，大致均有同一之規定。故中政府無論發生何種財政上之必要，而對於外人使用外國式船舶之沿岸移出入稅，無變更稅率之權，其得實行增稅者，唯本國帆船之沿岸貿易而已。故其結果遂至於促速帆船貿易之衰落，增加各地帆船貿易業者之困難也。(註五) 此種弊害即能忍受，而與外人以無限制之沿岸貿易權，徒困國人航業之發展，致不能對抗外國船舶有力之競爭，此與稅權之束縛相對，國民經濟上之不利實不少也。此中國今日之輪船公司所以除一招商局外而無足數也。

註五 中日戰役以前，中國帆船之沿岸出入稅，比輪船之沿岸移出入稅，其稅率爲更輕，外國輪船業者因此種差別之課稅阻礙沿岸貿易之

自然的發達故常有不平之鳴（參看 Letter from Messrs. Jardine, Matheson & Co. to the Commissioner of Customs, Shanghai）然戰後迫於財政上之必要。帆船貿易稅率愈益增加，而輪船貿易之稅率不變，兩者地位，遂至互相倒置。費數千金建築之帆船，所以多朽腐於海濱者以此。

第三節 子口稅

第一 子口稅之意義

所謂子口稅 (transit duty) 者，乃係海關徵收之一種特殊關稅，為免除商埠與內地間往來之外國貿易貨物之種種內部關稅而賦課者也。其目的在於保護外國貿易，而國內流通之土貨之保護不與焉。（註一）本來商人販運外國進口貨與出口貨者，其願於各地納各種煩苛之內地稅，或願向商埠之海關納一子稅，本有自由選擇之權，而普通則多承認納子稅為有利。對於此層，一八九六年之中日通商條約曾於日文用「抵代稅」於英文用 commutation tax 之字句，似乎名稱其實，然有一缺點，即所抵代者究抵代何稅是也。（註二）又子口稅之文字，據字義上解釋之，子口即內地關卡 (inland barriers) 是即內地關卡稅之意，而英文條約所載之 transit duty 或 transit dues 僅為通過稅之意，有不適於表明此稅本意之嫌。（註三）（註四）惟子口稅之名稱，久已通用，且其文字之奇異，又足以使人聯想此稅之特別性質，故予亦用前述之意義，使用此名稱焉。

註一 子口稅之特權，不及於輸運於在國內運銷各地之土貨。日人之反對中國增稅，誤解子口稅，與沿岸貿易之移入稅相混同，殊不知土貨出口時之子口稅，其稅率雖與沿岸移入稅相等，而其種類則彼此完全有別，此宜注意者也。

註二 參看中日通商條約第十一十二款。

註三 參看 *Uiles*, "Chinese-English Dictionary," 一說關乃指戶部則例所揭載之稅關而言，卡指江寧條約以後增設之稅局，釐局分局檢查所等而言，即新 *barriers* 之意。然江寧條約以前，關以外未嘗無課通過稅之稅局，而戶部則例所無之稅局亦多存於各地，落地稅局即其一例也。

第二 子口稅制之由來

子口稅爲現今世界最奇異之關稅，其規定於約章中者，實始於一八五八年之中英天津條約。以前南京條約關於內地通過稅雖有所規定，次年中英間雖更有特別之規定，然其稅率僅限制中政府不得超過舊有之稅額爲止，並無如今日之抵代一切內地稅之 *commutation tax* 之意。至此時所稱之內地稅究由何種稅項而成，其稅率究爲若干，外人不得而知，且其制限僅限於外國進口貨，而出口貨不與焉，故條約上限制內地稅之規定，事實上並無效力。當時中國政府既不了解條約，又無遵守之誠意，因迫於財政上之必要，乘條約上對於內地稅之規定不嚴，乃對洋貨爲無限制之加稅，尤以釐稅創設以後，默許地方官任意課徵，進出口貿易因而大受其阻礙。（註二）中英天津條約之締約人所以將子口稅之限制列爲條約中之一款者，蓋欲掃除此弊也。該約第二十八條云：

..... it is agreed that within four months from the signing of this Treaty, at all ports now open to British trade, and within a similar period at all ports that may hereafter be opened, the authority appointed to superintend the collection of duties shall be obliged, upon application of the Consul, to declare the amount of duties leviable on produce between the place of pro-

duction and the port of shipment, and upon imports between the Consular port in question and the inland markets named by the Consul; and that a notification thereto shall be published in English and Chinese for general information.

But it shall be at the option of any British subject, desiring to convey produce purchased to a port, or to convey imports from port to an inland market, to clear this goods of all transit duties, by payment of a single charge. The amount of this charge shall be leviable on exports at the first barrier this may have to pass, or, on imports, at the port at which they are landed; and on payment thereof, a certificate shall be issued, which shall exempt the goods from all further inland charges whatsoever.

It is further agreed that the amount of this charge shall be calculated, as nearly as possible, at the rate of two and a half per cent ad valorem, and that it shall be fixed for each article at the Conference to be held at Shanghai for the revision of Tariff.

規定立約之後，或在現通商各口或在日後新開口岸限四個月為期各領事官備文移各關監督務以路所經處應納稅銀實數明晰照復彼此出示曉布自國商民均得通悉。

惟有英商已在內地買貨欲運赴口下載或在口有洋貨欲進售內地倘願一次納稅免各子口徵收紛繁則

准照行此一次之課其內地貨則在路上首經之子口輸交洋貨則在海口完納給票爲他子口毫不另徵之據。所徵若干綜算貨價爲率每百兩徵銀二兩五錢俟在上海彼此派員商酌重修稅則時亦可將各貨分別種式應納之數議定。

約言之，此項規定卽爲對於內地稅之賦課以保護外國貿易，採用左列兩種方法，使英商對於內地稅與子口稅二者有選擇之權是也。

(一)使中國官吏公佈通商口岸與內地市場間之內地稅課稅額。

(二)英商認爲於己有利時，得依值百兩抽二兩五錢之率，納稅一次以免一切內地稅；此項稅課，若爲進口貨時則完納於海關，若爲出口貨則完納於途次首經之子口。

關於子口稅最初之規定，其簡單明瞭如此。然天津條約以後所締之中英通商章程第七條，則取消前述公布內地稅額之第一項，變爲納子口稅之第二項，而出口貨與進口貨相等，均完納子稅於出口地之海關，第一項之變更，或由於各地海關監督不能公布內地稅額之故，而外人則因此缺乏了解內地額之種類與稅率之機會。致不能活用第二項之納稅選擇權。至第二項之變更，或似乎於外人有利，而地方官之收入致被海關（即中央政府）之收入所吸收，甚至惹起地方官對於子口稅之反對或妨害。要之，由此二點觀之，可謂通商章程實將天津條約子口稅之規定弄壞，後來子口稅制之種種弊害，大致由此產生者也。（註三）然以後所締結之各國通商條約中，關於子口稅之規定，悉依據此通商章程第七條，並未改善，故現行子口稅制度，係以此章程爲基礎，其次則依照一八六一年

及一八九八年之子口稅規則而定者也。(註四)

註一 南京條約第十條曾規定若干率之 *transit duties*，次年中英之議定書中，又限制為 *present rates on a moderate scale* 之通稅，關於此層，太平關外二關對於廣東與北方各省間往來貨物之課稅率，曾經揭載於一八四四年二月二十日之香港政廳告示中，但其後逐年增徵，遂至違反條約之規定。又海關稅釐金稅之外，中國之內地稅究由若干種類而成，此問題據一八七八年德國公使 *M. v. Brandt* 根據大清會典綜合而成之解說觀之，內地稅可大別為左列兩種：

(一)屬於工部之稅 (1) 木稅 (2) 葦稅 (3) 商稅 (4) 貨稅
 (二)屬於戶部之稅 (5) 田賦 (6) 漕運 (7) 鹽課 (8) 茶稅 (9) 參稅 (10) 礦稅 (11) 關稅

而關稅中又有 (a) 貨物正稅 (b) 船稅 (c) 船規之三種。此外未經戶部揭載而由地方征課之稅，則有 (d) 落地稅 (e) 商稅 (f) 京城舖稅 (g) 雜稅 (h) 釐鹽稅 (i) 魚課 (j) 當稅 (k) 牙稅 (l) 鑛稅之九種。由此可知內地稅在釐稅未發生以前，已極複雜，事實上依關稅形式課征之稅，已有十數種之多。

註二 參看 *Oliphant, "Lord Elgin's Mission,"*

註三 參看 *Beresford, "op. cit.,"* p. 394.

註四 參看 *Mayers, "Treaties,"* p. 217; *Beresford, op. cit.,* pp. 395-396; *I. G. circ.,* No. 815 of 1898.

第三 子口稅制之要點

子口稅制因進口洋貨與出口土貨之兩方面，得分為內外兩種；第一種以保護通商口岸與內地市場間進口貨之運送為目的，第二種以保護內地市場與通商口岸間出口貨之運送為目的。今綜合關於子口稅制之各種現

行規則，述其大要於次。

(一) 進口貨子口稅制度 (Inward transit pass system)

(1) 進口貨子口稅之特權，惟進口洋貨得享有之，不問其貨主爲華商或外商。

(2) 稅率爲進口稅率之半，若係從價課稅貨物及進口無稅貨物（除金銀塊貨幣手提包）時，每值百兩抽二兩五錢。

(3) 凡欲納子口稅販運進口貨於內地者，須將貨物之性質、數量、進口船名、送達地點及其他必要事項，詳細申報於進口之海關。

(4) 海關驗貨徵收子稅以後，發給子口稅單（即運洋貨入內地之稅單 Inward transit pass）。（註11）

(5) 貨物之所有人或其代理人須將此單呈送沿途各稅請其驗貨，稅局不徵手續費。

(6) 子口稅貨物至稅單內指定之地點，無時期之制限，或由水路，或由陸路，均聽商人自便，又沿途賣去其一部或全部，亦無妨害，但販賣其一部時，須報告附近稅局，請於子口稅單上記入其數量。（註12）（註13）

(7) 子口稅單貨物全部售罄或到達其指定地點時，須將稅單繳還附近稅局，請求取消。

註一 土貨之經過香港而由一口輪送他口時，亦作爲洋貨課稅，故亦得享有子口稅之特權。但爲其與洋貨區別之故，對於此種貨物之子口稅單中，註印「外洋某處運來」字樣，一面防止內地稅之偷漏，一面便於內地稅局之驗查。又不經海關而以帆船載運通商口岸之洋貨，

當然不能享有子口稅之特權。

註二 關於進口貨物請求發行子口稅單之期限，並無限制，亦不須原包裝載，祇須能證明其為進口貨，海關不能拒不行稅單（見 I. G. Circ. No. 666 of 1894）。至於天津，則先由海關發給稅單，貨物之驗查，由常關之分局行之。此在商人雖為一便法，但常關驗貨時每一子口稅單徵四角之手續費（stamping fees），此係違反條約者也。外國商人中對此亦有抗議者，惟因為數過少，且以其驗查之便，遂亦默認之。蓋他口之子口稅貨物，概由海關查驗，貨物之運費且不止四角之數也。

註三 子口稅單之有效期間，條約上並無限制，一八八〇年中法條約第七款雖有期限十三個月之規定，而他國則無受此項拘束之理由。

註四 沿途販賣，本為條約所不許，其後一八九七年經德使 Heyking 之要求，中政府遂亦允許之。（見 I. G. Circ., No. 815 of 1898.

(二) 出口貨子口稅制度 (outward transit pass system)

(1) 出口貨子口稅之特權，惟對外出口土貨得享有之，不問其貨主為華商或外商。

(2) 稅率為出口稅率之半，若係從價課稅貨物及出口無稅貨物（除金銀塊貨幣手提包）時，每值百兩抽二兩五錢。

(3) 凡欲納子口稅裝運貨物出口者，如係外國人則須經由領事，如係華人則須經由稅務司，向海關監督領取三聯單（即買土貨之報單 transit pass memorandum）（註六）

(4) 該項商人或其代理人持三聯單赴內地買出貨物之後，須將其貨名、數量、購入地點、出口地名等事記明，提出於途中首經之稅局。稅局檢查之後，將三聯單換給運照 (conveyance certificate)。

(5) 運照之貨物不許中途販賣，商人經過各稅局時，均須呈示運照，聽候驗貨，及抵最後之稅局即距出口岸最近之稅局時，須呈報於海關。（註七）

(6) 海關按照運照所載貨物徵收子口稅之後，許其進入出口地。

(7) 納完子口稅之貨物，須於一定期間內出口，出口時再行驗查，課出口稅。(註八)

註五 出口貨課子口稅之特權，限於條約上外人所買進之貨物。因此華人借用外人名義者多，外人亦有將三聯單賣給華人者。中國政府爲除此弊起見，探總稅務司意見，遂於一八九六年許中國人亦得享此項子口稅之特權。此乃當然之事，貿易上設內外人之別，置本國人民於比外人不利之地位，愚之至也。中政府所見不及此者，垂四十年，乃一方誅求本國人民，一方嘆外人濫用子口稅制，其矛盾固可憐矣。

註六 三聯單發行之手續，各地有寬嚴之別，據條約所規定，海關監督依領事請求發給無費之空白聯單，商人購貨後，按照格式記入，提出于第一稅局(見一八五八年中英通商章程第七款，一八六一年子口稅規則第二條)。但有等地方爲防止濫用子口稅制起見，使商人具保狀，其最嚴者稱爲「鎮江制度」於未發三聯單之前，使商人提出保狀於海關，具明違反子口稅規則時甘願罰稅六倍。如安東海關更進一步，須交存與子口稅之六倍相當之票據於海關。

註七 稅局亦有不發運照而發給一聯之三聯單者，其第二聯存于本局，第三聯送還于發行之海關。又三聯單之有效期間，條約上未曾規定，天津英商 Wilson & Co. 曾於光緒十六年使用十二年以前即光緒四年所發行之羊毛三聯單，於是發生一問題。其結果，總理衙門遂於一八九〇年與各國公使商定，按照各地狀況，由海關與各國領事協定其有效期間。其最寬大者爲天津，甘肅，新疆，烏里雅蘇台等處定爲三年，山東，山西，河南，陝西，奉天，黑龍江，吉林，庫倫，哈克圖，內蒙古，烏公旗等處定爲二年，直隸定爲一年，但遇有「不可抗力」之時，地方官須特別許其延期(見 I. G. Circ., No. 816 of 1898)

註八 據一八九六年中日條約第十二款，納子口稅之貨物，須在納稅後十二個月以內輸出於外國。各地雖不一致，而普通則均定爲一年。

觀以上之規定，可知進口貨與出口貨兩者間，手續大有差異，進口貨一方面雖極簡單，而出口貨方面則頗爲複雜。蓋因進口貨之子口稅須於運售內地以前完納，持有稅單爲保護，出口貨之方面則不然，該貨物須俟運至出口口岸附近時始納子口稅，其以前所持以保護貨物之三聯單或運照，實際上僅一納稅約束手形而已。（註九）故若於中途販賣出口貨物以圖免納各種內地稅，或納子口稅而不輸出國外時，則此類貨物卽不啻比他種土貨少納內地稅矣。故由政府之收入上觀之，對於發行三聯單一事，實有採用保證制度以謀防止漏稅之必要。此近年來新開商埠於發行三聯單時所以多採用保證制度也。但此種辦法並非根據條約而定，故欲適用於外人，須得各國領事之承認。一九一〇年，天津海關監督，欲於天津採用保證制度，曾與各國領事協商，領事團一致拒絕，謂此未經條約規定，且中國官吏既不自遵守關於子口稅條約之義務，對於子口稅貨物往往有抑留勒索情事，今乃強外人以保證制度，實不當之要求也。此在外人固屬當然之處置，海關監督既無防止內地稅局非法課稅之能力，又不負賠償外商此項損失之責任，是對於子口稅制度之運用並未加以保障也。而猶要求外商遵行保證制度，雖謂之違反條約可也。又如日本領事者，對於安東關發三聯單須豫交六倍罰稅之手票之辦法，似乎與以默認者然，是無異使日人負條約以外之義務也。

註九 出口貨之子口稅，雖於貨物運至出口附近之地點完納，而納稅義務，則於在內地以三聯單換運照開始運送貨物時發生。故中途雖遇有失漏，被盜，損害情事，而商人則須照運照所載貨物納稅，此中政府之見解也（見 I. G. Chro., No. 1916 of 1912）。

第四 中政府關於子口稅之見解

子口稅制度設立之旨趣，原期以一次之納稅以免各子口徵收之紛繁，俾便於外國貿易之流通，然由反面觀之，即不啻將地方財源移作中央政府之收入也。故地方稅局及地方官吏，雅不喜此種制度之發達，其欲直接間接對子口稅貨物爲不當之課稅者，在所難免也。此種不當之賦課，可大別爲二。第一係於子口稅貨物通過之稅局課取之稅吏之私的雜賦，第二係於子口稅貨物之消費地或生產地課徵之稅局之公的雜賦。第一種雜課，違反條約，雖爲中政府所禁，而實際不勵行之處亦多。此係中國一般稅制之通弊，官紀之紊亂，固非慢性的中國政府所能容易祛除也。第二種雜課經政府所公認，此種弊端係因對於子口稅制之根本的見解之謬誤而生。中國政府之見解，以爲進口貨子口單係免納通商口岸與內地指定地點間之各種通過稅，出口貨子口單（運照）爲免納購貨地與通商口岸間之各種通過稅，在前者係於進口貨運達指定地點以前許地方稅局以課稅權，在後者係於出口貨未經外人購買以前許地方稅局以課稅權者也。（註一）即前者依落地稅銷場稅等名目徵收各種內地稅，後者依出產稅等名目徵收各種內地稅之地方不少。英國政府對於上述之見解雖表同意，而在華英人常表示反對，其後英政府亦變更其態度焉。（註二）

註一 參看 I. G. Oire, No. 14 of 1873; No. 512 of 1890; Tsungli Yamen's Circular Letter to Chinese Ministers Abroad,

March 1878; Hart, "These from the Land of Sinim," pp. 171-181. 又光緒二十二年五月二十一日總理衙門關於機械

製造品之課稅法之上奏文有一節云：「溯查洋商販運洋貨進口，大率每值百兩徵收正稅五兩，運入內地再交子口稅二兩五錢。洋商

請領三聯單入內地採買土貨，完納出口正稅外，再納子口半稅，即允裝運出口，是洋貨販運貨物無論進口出口，均以一正稅一子口稅

爲斷，而於土貨未入洋商手之先，洋貨既入華商手之後，均須完納釐金，以補稅課之不足」云云，此即公然以種種名目賦課釐金爲言者也。

註二 英國商務院 (Board of Trade) 於一八六九年關於進口稅之子口稅制通告其意見於外務部云：

All that Her Majesty's Government can claim in this respect appears that the importers..... shall have the right to send goods to any internal market he may select, free from any other charge than the Customs duty on importation, and the stipulated transit duty; but that both at the port and at the internal market when once the goods have passed out of his hands they must take their chance in common with native goods, and bear whatever imposition the rapacity or necessities of Chinese administration may inflict. (Despatch of Board of Trade to the Foreign Office, May 19th, 1869)

當時有攻擊外務部之對華方針爲商務院所左右者，故是時之駐華公使與領事，因外務部態度軟弱之故，不能充分保護英商之權利，遂使子口稅之弊害愈益增加。如上海英人之 China Association 當英國聯合商會特派員 Berrersford 來遊之際，曾提長篇之決議書，攻擊本國政府之態度 (Berrersford, op. cit., pp. 38 - 50) 英國態度自 MacDonald 之公使時代爲始，對於此層，即與法國政府同取強硬之態度。

然則條約上關於子口稅之規定，果能容納中國方面之見解否耶？據前述最初規定子口稅之中英條約第二十八條觀之，已說明子口稅貨物得免除一切稅課 (all further charges whatsoever) 漢文條約中亦曾使用「一次納稅免各子口徵收紛繁……他子口毫不另徵」之文字。(註三) 又與中英條約同年締結之中美通商條

約第七款亦有『The transit dues on merchandise shall be levied once for all, no others shall be demanded after they have been paid』之文句。尤以一八九六年之中日通商條約第十一條，或闡明此種關係起見，規定一經納抵代稅之進口貨得免除一切內地稅，又第十二條規定納抵代稅之出口貨，除完出口稅以外，各地之稅金賦課金手續費，釐金種種稅項均免除之。由此觀之，列國之條約，其以子口稅免除一切紛雜之內地稅也明矣。若如中國政府之見解與陰險之稅制，無論其迫於財政上之必要，又無論其將直接之負擔加於中國人，此不僅違反條約，且亦大悖協定關稅之精神也。

註三 天津條約之締約人 *Edgin* 於一八五八年致外務省公文中說明子口稅云『A sum in the name of transit duty which will free goods, whether export or import to pass between port of shipment or entry to or from any part of China without further charge of toll, octroi, or tax of any description whatsoever. *J&K* If I have always thought that the remedy (against arbitrary inland taxation) was to be sought in the substitution of one fixed payment for the present irregular levies.

第五 子口稅制改良之方策

有一部分學者，對於上述之弊端過於認真，遽謂子口稅制度完全失敗，而子口稅貨物比他種貨物，結果多負子口稅之稅額云云，然據予之實驗，此不過對於某地方局部之弊端所下之臆斷而已。由中國全部觀察之，雖有多少弊害，而外國所受子口稅之利益亦不少，此不可否定者也。且子口稅之存在，間接即有牽制增課內地稅之作用，

何以言之，蓋納子口稅與納內地稅二者係由外人自由選擇，內地稅若過於苛取，則商人之利用子口稅者必驟見增加，地方之收入必因而減少，故地方官之增加內地稅必不能超過一定限度以上也。至於納子口稅與納內地稅二者孰為有利，此須按照各地情形比較擔負之輕重方能決定，除極短距離之輸運以外，大致以納子口稅為有益。於對華貿易上既承認子口稅制度之必要，則不得不講求方法，祛除弊竇以副條約之精神。從來對於此點提議者亦有二三件，但或則未觸及問題之根本，或則難以見諸實行，均有缺點。（註一）（註二）予特開陳私見，提議子口稅改良之方策如左。

（一）將子口稅收入移為各省收入 子口稅所抵代之各種內地稅，原屬地方政府之收入，故一八五八年之上海通商章程將其收入吸收於中央政府者，實不合中國財政組織之原則者也。子口稅之諸弊，大致根據此理由而生，蓋如前所述，實因地方官吏為自身利害關係計，阻害其圓滑之運用也。欲除此弊，子口稅仍可由各地海關徵收，但其收入則須由海關劃交地方政府，而使地方官切實勵行子口稅制度並負完全之責任。

（二）設立關於子口稅之特別法庭 內地稅局對於子口稅貨物留難勒索，中外商人不勝其苦，為裁決此類事件計，須使各通商口岸之領事、稅務司，及省長代表組織會審法庭（Mixed Court of Inquiry），審查案情，嚴罰不正稅吏，商人所受之損失則由子口稅收入中賠償之。

天津條約之締約人，不僅束縛中國外部關稅之主權，即對於內部關稅而亦束縛之，其所以然之故，蓋在於謀

外國貿易之安全發達，其方法固甚善也。然爲確保外部關稅之統一的課稅法計，則採用外人管理海關之制度，而對於內部關稅之子口稅則不講求遵守條約上各種規定之方法，誠可謂一大缺點也。補救此缺點之方法，一方面須不損中國政府之主權，一方面須不遺外國領事以煩累，故予信予之提議作爲內部關稅之間接的監督法，適得其當。

註一 據一八六九年中英 *Alcock* 條約草案第三條，凡綿布，麻布，綿毛混織物等重要進口貨，均與進口稅同時課子口稅，其後一切之內地稅免除之；又據第四條，出口貨雖於內地課種種內地稅，但出口時若其所納之稅超過子口稅即從價值百抽二·五之稅額，則由海關返還之。又一八七六年赫德之提議亦與此相似，重要進出口貨之子口稅，與進出口稅同時徵收，至此項貨物流通於內地時則不給子口單，唯以其爲洋貨之故，得免除各種之稅課。然此類提議，均不過以中國之利益爲主，而對於內地稅吏之誅求，並未講求豫防之方法。英政府之不批准 *Alcock* 條約者，蓋當然也。

註二 英商之間有一部分人，謂內地釐局對於子口稅貨物如有留難苛徵情事，應由地方道台負責，而與領事以課取罰金之權利，其罰金須交付海關；如此，則北京政府爲增加其收入計，應實行追索罰款，道台爲收回其已納之罰金計，則應努力檢舉枉法稅吏而處罰之（見 *Beresford, op. cit., pp. 399-400*）。此無理之暴論也，何以言之，蓋外國領事課獨立國官吏以罰金，法理上無此根據，而中政府亦無忍受此種屈辱之理由也。

第四節 常關稅

第一 常關稅之意義

常關稅爲中國固有之最古的內國關稅，其性質如何，可比較之於海關稅與釐金稅而得其大體之觀念焉。卽海關稅以課徵輪船貿易爲主而常關稅以課徵帆船貿易爲主，釐金稅爲地方的關稅而常關稅爲國家的關稅是也。然就其爲內國關稅之本質言，則與沿岸移出入稅及釐金稅等無以異，惟以其由常關 (Regular or Native Customs) 徵收之故，故稱常關而已。至謂常關究爲何種稅關，此不過清代戶關及工關之變名而已。戶關工關之名稱在清代亦未能通用於全國，因地方之不同，而有所謂鈔關老關舊關大關等稱，要而言之，除外人管理之海關以外，凡以關名之徵稅機關均應包括於今之常關中者也。(註一) 全國之統用常關一名稱者，實自民國四年始。

註一 一九〇一年最終議定書第六條戊項中之常關 (Duanes indigenes) 云者，究指何種稅關而言，當通商口岸之常關歸海關接管時，中政府委員與各國公使之間，對此見解各異，曾惹起一煩瑣之問題，結局遂決定除海關鹽稅局釐金局三者之外，其餘一切內國稅關均稱爲常關 (見 I. G. Cro., Nos. 976, 983 of 1901; 光緒二十七年九月初三日總稅務司上全權大臣慶親王李中堂之呈文，及是月初八日全權大臣答總稅務司之覆文)。但實際被接管之常關，比此時所協定之範圍更狹，且其數僅全國通商口岸之一半而已。

現有之常關，以其管理機關爲標準，得分爲三種：

(一) 屬海關管理者 基於拳匪事變最終議定書第六條之規定，凡在海關外人所管理之重要商埠五十華里以內之常關均屬之。

(二) 屬海關監督管理者 通商口岸周圍五十華里以外之常關均屬之。

(三)屬財政部直轄者 由財政部任專任監督徵稅之內地陸路常關均屬之

以上三種常關，通全國計算，本關五十有餘，分關分局達六百數十處以上。而各關各自為政，故其徵稅之種類亦有異同，惟原則上則均以(一)貨物之出入稅(二)帆船之船捐為正稅，陸路常關無船稅，是為例外。

第一種常關由外人管理，故其課稅方法較其他常關稍為統一，惟總稅務司改革常關之方針，注重各地習慣，採取漸進主義，接管以來，今逾十稔，各地尚未實行共通之規則。(註二)所已行者，僅將各地稅則刪繁就簡，減除煩瑣之附加稅，廢止不正之手續費，規定嚴密之取締法以矯除收賄誅求之積弊而已。今全國常關中可稱模範關而其收入最多其徵稅法最簡者宜莫如天津常關，然就其稅課言之，除正稅有貨物出口稅，船捐(boat licence fees)，進口貨(junk port fees)外，更有以下三種附加稅：

(一)徵費 (stamping fees) 貨物稅額滿五兩以上之稅單，每紙五錢。

(1)免照費 (free pass fees) 免稅品之免照，每紙銀四角。

(二)旗費 (flag fees) 已納捐帆船之船旗，每面銀一元。

海關管理之常關尚且如此，則屬於內地官吏專管之常關，其於正稅以外必更有各種名稱之附加稅，手續費，以及稅吏勒索等費焉，此可想而知者也。而況於此類常關中，其分局有採用包稅法者乎。

註二 見 I. G. Oiro, No. 1394 of 1905.

第二 常關稅之稅率

常關稅之稅率，大致以十八世紀前半期雍正初年或乾隆中年時代所制定者爲基礎，而由各地隨時加適當之改正者也。（註一）故其法定稅率（official tariff）比之現時之物價，恐未超過值百抽二·五以上。然法定稅率之爲物，唯在海關所管轄之常關印刷公布，嚴格適用，至他處常關則不然，稅率概藏於屬吏腹藏之內者也。（註二）加以多年宿弊，繁苛之雜賦，稅吏之誅求，實際稅率（actual tariff）不幾倍於法定稅率，殆絕無而僅有。且其稅率又非一定不變者，隨時隨地而有寬嚴伸縮之別，與釐金稅無以異，唯其標準各關則以徵滿中央政府所定之歲收爲最低限度，多多益善。民國政府財政部，鑑於各地常關稅率之低，且又有不劃一之弊。遂於民國三年命令各關以值百抽二·五爲全國通行之常關稅率，卽其額等於進出口稅率之半。但常關中其稅率有超過此額以上者，則不命其減低，且附加稅手續費等項又不完全廢止，由此點觀察之，則可知其所謂統一稅率者實爲第二目的，而其主要目的乃在於增加稅率與收入也明矣。（註三）不特此也，對於海關管理以外之海關，且制定所謂歲額徵收考成條例，各關每年須徵足一定之收入，其實徵額比官定標準有高下時，則設有繁複之賞罰法焉，直可謂與制定統一稅率之旨趣實相矛盾，恐真實廉正之監督官卽欲在任一年亦不能也。（註四）

註一 見 I. G. Circ., No. 2206 of 1914.

註二 見海關編纂“Native Customs,” 1902, Vol. I, Part IV, p. 92.

註三 參看民國三年五月二十一日稅務處下總稅務司之命令。

註四 現行常關考成條例，制定於民國三年，民國五年曾加以改正。爲使稅吏傾吐中飽之稅款計，而與考成條例相似之課稅法，自古卽已施

行（參看光緒會典事例第二三七卷）又粵海關誌書第一卷第九頁云：「雍正八年聖諭……向來各處落地稅銀大半爲地方官吏侵漁入己，是以定例報出稅銀四百兩者准其加一級，後因報漸多，吏部定議報出稅銀八百兩者准其加一級，多者以此計算。」是則共和民國政府此舉即不啻準據二百年來之舊法以獎勵稅吏之謀求也。此種謬法，久則必成具文，此乃當然之理，由民國五年上半年之常關稅收入成績表觀之，對於增徵人員雖曾記功或獎以勳章，而對於少數人員，則以其有地方不靖影響金融等理由，一律從寬免職。（參看民國六年五月一日政府公報四六八號）

中國政府之所以將常關稅率定爲進出口稅率之半額者，實出自德國人之考案。據一八九九年中德關於膠州海關之規定書第十六條，凡出入於租借地之帆船貿易亦歸青島海關管理，德國稅務司 Onlmer 因此從事調查該地常關及釐局施行之實際稅率，但管內之各稅局，稅率各有不同，何去何從，殊難決定。（註五）其後雖由芝罘道臺處接得記載法定稅率之戶部稅則，但項稅則並無一處實行，若依舊率，實無意義，故斷然採用新案，以海關稅之半額爲稅率，以其收入之五分之四爲常關稅，以其五分之一爲釐金稅，卒得良好之結果。其後八國聯軍之役，聯合軍占領天津據關徵稅時，亦照此法以進出口稅率之半爲常關稅，以其四分之一爲釐金稅，以期課稅之簡便，並以其收入作爲大部分之民政費，此予當時所親見者也。中國政府即仿行此例，謀常關稅之改正，其旨趣並無不善，若更能以之統一於全國，則中國所謂裕國便民之理想未嘗不可以實現也。惟膠州天津兩處之所以辦有成效者，實因外國官吏或外國軍隊之威望及外人管理之故有以致之。至於本國官吏所辦理之常關則缺乏此兩要素，其稅率在形式上即欲謀統一，恐亦不能得同一之結果焉。即如現今屬海關管理之常關，其以海關稅率之半額爲稅

率者，除天津外僅數關而已，其他皆依地方情形之不同而稅率與課稅法仍各相異也。民國統計局所編彙之行政統計彙報財政類（第三章第二節）載稱「各國次第推行，所未改者不過江海瓊州等一二關，或以地處進出口貨物總匯之區，歐戰發現，商務停滯，或以孤懸海島，形格勢禁，不得不需以時日也」云云，此種記載，或係有所為而隱蔽事實歟，抑或以為中央政府之命令即可實行於各地歟，二者必不免有一誤謬也。上有強行考成條例之舊例之政府，下有以誅求商民為能事之腐敗稅吏，雖欲謀稅務之統一得乎。

註五 參看 "Native Customs," 1902, Vol. I, Part IV, pp. 1-2.

第三 常關改革私見

常關之數比釐局少，其收入亦約值釐稅四分之一。故常關及常關稅之改革不若子口稅或釐金稅改革之難也。予對於常關改革之意見亦極簡單，即以下數條是也。

(一) 開港場以外之常關完全撤廢。

(二) 一切開港場之常關，委諸海關管理。

(三) 出入貨物之稅率，定為海關進出口稅率之半額。

(四) 船捐須依裝載量計算以統一於全國。

(五) 一切附加稅雜課完全廢止。

採用此法時，內地常關之收入雖然喪失，而他方面節省之常關管理費可以相抵，商民船戶所得利益之多，收

入可以自然增加。其結果不出數年，中央政府之收入祇有增加而無減少之虞。此徵之膠州、天津之前例而自明也。一八九九年七月以前膠州灣之常關及釐局之收入每年二萬六千兩，自歸海關管理以後，收入即增至二倍，不出數年，年收竟達七萬兩，較前增至三倍以上。（註一）又如拳匪事變以前，天津常關之收入，最高每年不過四十五萬兩，解交中央政府之年款，不過七萬兩，自歸外人海關管理以後，竟多至百萬兩內外。（註二）是故正廉之行政與貿易之增加，自然可期常關收入之增加，迥非彼考成條例之惡法可比也。

註一 見 'Native Customs,' 1902, Vol. I, Part IV, p. 10.

註二 見 'Native Customs Trade Returns,' 1907, p. 7. 蕪湖常關之收入，在一九一三年為二十一萬八千兩，至一九一四年增為四十二萬九千兩，至一九一五年增為六十三萬七千兩。前者收入之增加係因徵稅監督認真辦事所致，後者收入之增加，係因稅則簡易，各種手續費裁撤，報關行禁除之故所致也（Returns of Trade and Trade Reports, 1915, Part II, p. 640）。

第五節 釐金稅

第一 釐金稅之意義

釐金稅之為內國關稅比常關稅更新，而其普及於全國以阻礙交通貿易上之發達，則為比常關稅更甚之惡稅。（註一）故釐金稅之名稱，比他種內國關稅為尤廣，通俗所稱之釐金，意即指一切內國關稅而言。歐美著作家以及新聞雜誌等所用之釐金（*likin*）一名，多用於此種意義。然予今茲所論之釐金稅則非此種廣義之釐金稅，但亦不僅限於由釐金局之徵稅機關所課之狹義釐金稅也。依第一節所說明之標準，所謂釐金稅者，乃係地方官吏

爲謀得地方財政之收入而賦課之地方的內國關稅，故稅之名稱如何非所問也。（註二）此種地方的內國關稅，各地釐金局或釐捐局所課之諸稅固應包含在內，此外卽如不用釐金之名而以捐、稅、餉、費等著稱者，凡有對於出入通過之貨物徵課之一切地方的關稅，予均欲總稱之爲釐金稅焉。例如近年有數省不用釐金名稱而以統捐、統稅、貨物稅、出產稅、銷場稅等新稅名代之，政府近年亦於其豫算表中揭載曖昧之貨物稅一款，更分爲第一項貨物稅，第二項統捐稅，第三項釐金稅，第四項產銷稅之四種，然此不過釐金之變名，畧改變其徵稅法而已。又豫算表中貨物以外之正雜各稅，正雜各捐之項目中，亦多帶有釐金稅之性質焉。（註三）民國政府厭惡釐金之文字能使外人聯想爲一種惡稅，爲努力準備裁釐加稅之故而附以各種之新稅名，固未嘗不可，但不得據此卽謂釐金稅在事實上已漸歸於裁減也。革命以後，固亦有暫時宣言裁釐或企圖減釐之地方，卒因財政困難之故，遂以復活，且更有變更稅名大徵苛稅者。（註四）加以中央政府更於民國三年制定所謂考成條例，假嚴核各省釐收爲名，而實則獎勵各地苛徵誅求，與常關稅相等，故釐金稅決不能謂爲比革命以前已經輕減也。

註一 釐金徵收局，山東十處爲最少，江蘇五十八處爲最多，全國共計六百有餘。合分局分卡計算，全國無慮一萬，其依釐局爲活者，全國殆共有十數萬人。

註二 「清國行政法」不以釐金爲關稅，而以爲消費稅。此說之非，由下列三事可以知之。第一，釐金並非對於一定貨物課取之關稅；第二，關

稅爲一種消費稅，對於一定區域內出入通過之貨物而賦課者也；第三，關稅不必與貨物之出入通過同時完納，卽基於出入通過之事實先納後納均可故也。又如坐釐，雖採用爲課征坐商之方法，然此在便宜於貨物移動之前後課稅而已。普通所謂釐金，卽係於貨物通

過時對行商課征之行釐，論者固亦承認之，若謂釐金非關稅，此則對於普通課稅法與例外課稅法二者，誤下其觀察者也。

註三 參看民國行政統計彙報財政類第二章。

註四 參看 The North China Herald, July 11, 1914, p. 115. 江蘇省曾於一九一一年十月廢止釐金，而於翌年五月設貨物稅；浙

江省於三月採用統捐制代釐金 "Returns of Trade and Trade Reports," 1912, Part II, pp. 551-567.

第二 釐金稅之種類

在前世紀中葉時代，釐金稅作為特別戰時稅徵收，帶有人民為自衛計任意擔負捐款之性質，故此時被稅貨物頗少，而其稅名亦極簡單，迨後迫於財政上之必要，其發達之途徑，各地不同，至於今日，遂對一切貨物課稅，因而稅之種類與名稱，各地殆有千差萬別之概。（註一）然釐金稅一項，若以課稅之場所為標準，大體可以分為三類：即第一為出發地釐金 (departure likin) 第二為中途釐金 (transit likin) 第三為到達地釐金 (terminal likin) 是也。所謂起釐，出產稅等屬於第一種，行釐驗釐，進省稅，過境稅等屬於第二種，坐釐，埠釐，落地稅，銷場稅等屬於第三種。（註二）第一種釐金係在出產地或市場課稅，第二種釐金係在貨物到達消費地點課稅，故其納稅上之煩累較少，至第二種釐金係在貨物通行時課稅，故納稅與驗查之手續極其煩瑣，不免授稅吏以留難勒索之機會，大阻交通之自由。結果所至，商民固大受損失，而地方財政亦多耗徵稅之費，此無俟說明者也。近年來有數省為除此弊計採用一種新釐金，即統捐 (consolidated likin) 與產銷稅 (production and consumption likin) 二者是。統捐制度之目的在以一省為一釐金地域，依統一稅率將前述三種釐金稅作一次徵收之。產銷稅制度在

前述第二種之中途釐金，而於貨物之生產地課出產稅，於貨物之消費地課銷場稅。（註三）財政部雖於民國三年命各省採用產銷稅，於四年命各省採用統捐制，但至今採用統捐制者僅江西湖北陝西甘肅浙江四川新疆七省，採用產銷稅制者僅奉天吉林黑龍江及江蘇等省所轄地方而已，他省則仍續用舊式釐金制度也。但近年來鐵路增設之結果，基於營業上之必要，亦有使輸送貨物之釐稅徵收法趨於簡易之效，此亦真確實之事實也。

註一 課釐金稅者不僅貨物，即對於人口亦有課釐金稅者。Parker (China: Past and Present, p. 397) 曾舉一實例，稱釐金局曾經警察之默許，對於由四川販至陝西之婦人，每名抽釐稅約值二先令，且同種之釐稅亦行於婦人名產地之浙江溫州等地云。

註二 落地稅大致專對以下兩種貨物課稅，即依子口單運銷內地之洋貨及依三聯單運載出口之土貨二者是，廣東某處有對於所謂坐買即內地市場之坐商課稅，以表示非由外人徵收者。此稅在今雖應認為一種釐金稅，然其起原則最古。據雍正十三年之聖諭有云：「朕聞各省地方於關稅雜稅外，更有落地稅之名，凡擾勦箕帚薪炭魚蝦蔬菜之屬，其值無幾，必查明上稅，方許交易。且販於東市，既已納課於四市，又復重徵。至於鄉村僻遠之地，有司耳目所不及，或差胥役徵收，或令牙行總繳，其交官者甚微，不過飽奸猾之私囊，而細民已重受其擾矣。著通行內外各省，凡市集落地稅，其在府州縣內人煙湊集貿易衆多且官員易於稽查者，照舊徵收，不許額外苛索，亦不許重復征收；若在鄉鎮村落，則全行禁革，不許貪官汙吏借名色巧取一文，著該督撫將如何裁革云云。」可知此種地方的官稅，其淵源已久，其積弊已深矣。

註三 採用統捐制之地方，其最初之旨趣，原期於數年後即行廢止，故現今統捐之名存而實無者亦多。例如湖北，清末採用統捐制，至民國元年春則更爲過境銷場二稅。其過境稅係在沿途一時徵收，雖與統捐爲近，但至民國四年一月，則更設落地銷場稅過境稅，轉運銷場稅，此外尙有隰子口稅貨物之落地捐，故實際上釐金之弊害，仍不得謂爲減少也。宣統二年十二月二十三日之中外日報，評論同省之統

捐制云：「商民雖已完稅，每經一卡，仍復多方挑剔，或指爲貨票不合，或指爲斤兩不符，或指爲石斗不實，吹毛求疵，留難百出。商者重困以求出脫，儒者泣以聽青詞，釐金之稅不但復見而且過之。」又如江西，最初雖採用統捐制，而今則統捐以外，更移入統稅及百貨統稅，其煩雜苛斂與釐金之舊制毫無異。

註四

京漢鐵路之釐金稅制，係於光緒三十一年制定，分爲直隸間及鄂豫間之二區，稅率均按值百抽二·五，北段釐金於安陽停車場之豫釐金總局徵收，南段釐金於漢口停車場之豫鄂釐金總局徵收，通過時概不徵稅。津浦線亦仿照辦理，以直魯爲北段，以寧皖爲南段，各段亦徵收值百抽二·五之釐金。京奉路沿線無釐金，奉天省內之鐵路貨物，於裝運以前課出產稅值百抽一·五，於卸貨後課銷場稅值百抽二。滬寧路運載之土貨亦有出產銷場二稅，稅率均爲值百抽二。由此觀之，鐵路運送之貨物在沿途課稅之法，有改於運貨地或卸貨地徵稅之傾向，每路至高稅率不超過值百抽五云。

第三 釐金稅率

釐金稅爲地方稅，其稅率與課稅法，由各省省政府決定之，而各省各因財政上之必要，隨時變更不定，故其錯雜而不統一，非釐金稅可比。中央政府能於各省釐金中獲得一定之解款即爲滿足，在名義上對於稅率雖有許否之權，然亦從未實行干涉焉。原釐金之稅率本爲從價百分之一之輕稅。適如命名之義，但原率逐年加重，且徵收稽查之局卡，增設於全國市邑，至今仍按舊率徵稅者，全國中無論如何窮鄉僻壤亦所罕見。光緒會典（會典事例第二四一卷）雖有「抽釐之法，有值百抽一抽二，有值百抽九，照章徵收，毫不得多取」之記載，然此僅中國所獨有之具文，事實上正與此相反，既無一定之稅率，又苛徵至章程以上，此真釐金稅之特質也。一八九二年英德第二次借款之擔保條件，以蘇州以外之六處釐局，移歸海關管理，此時總稅務司照會戶部，詢問稅則，戶部之覆文極其曖昧，其

言曰：（註一）

查釐金始於咸豐初年就地籌餉，因軍務倥傯，隨收隨支，各省向不報部。嗣雖將每年數目，籠統造報，而各章程詳細條例，仍未能一一奏咨，就其中有案可稽者，大約總局則設立省城各府縣，分卡則設立市鎮或水陸要區。管理人員，總局則派遣府大員，分卡則派州縣佐貳，其下有司事巡丁人等。征收，例章或值百抽五，或值百抽二，或按引抽收，或按斤加價，或進口先繳四成，落地再繳六成，或上卡抽釐，下卡驗票，一收一驗，不再重徵：……惟各省向來辦法，未將地圖繪明，無憑貼說送閱。

此種文件，奚啻將釐金之特質與中央政府之無識完全暴露耶？近年來採用統捐制產銷稅之各省，其一省內之釐金稅率，大致雖在從價抽百分之五內外，而其他各地，則仍用舊例，不免因貨物移動之距離與通過稅局之數目而有差異焉。惟視一省內釐金稅率為從價百分之二至百分之十五，則無大差耳。（註二）由此觀之，短距離之輸送，以舊式釐金制度為公平，長距離之輸送，以新式釐金制度為有利。然此僅由制度上觀察比較而言，而事實上則各局各卡有多少之附加稅與不正之手續費焉，故法定稅率云者，實則僅一種架空之稅率而已。要之，釐金局以盡量剝削商民為能事，商民則擇估價最低之商路而行，兩者之妥協點或可於此發見，此則事實上之稅率也。（註三）且也中國商人，為補充法制之不備，具有強大之團結力，稅吏而果貪婪無厭者，則利用停止商業之 *boycott* 之手段以抗之，故法定稅率有時亦不能嚴格遵守，甚至苛酷之誅求有時亦不能長久繼續也。惟其如此，故釐金稅之運用，亦有不少憑多年經驗而行使圓滑之方法焉。

註一 見光緒二十四年二月二十一日總理衙門下達稅務司之劉文。

註二 見賈士毅著『關稅及釐金稅』第三章第二節。但貨物販運於一省以外時，則不免有增至百分之二三十之高率者。又如廣西、貴州、江地、方、土布 (nankeen) 神紙 (joss paper) 高價貨物，因釐稅過重之故，一經輸出香港，則以外國貨之資格再進口，作為子口稅貨物，復運銷於內地。由進口稅、出口稅、子口稅三者與運費之總數推測之，可知當地釐稅之高，至少不在百分之十五以至百分之二十以下。參看 "Returns of Trade and Trade Reports," 1909, Part II, p. 669。

註三 參看 Jamieson, op. cit., p. 17.

註四 蘇湖每年有一釐金紀念日，此日稱為「恩關」，此日販米有免釐之習慣。見 Returns of Trade and Trade Reports, 1905, Part II, p. 200.

第四 釐金稅與包辦制度

關稅包辦制度，係最原始之關稅徵收法，古昔希臘羅馬時代最通行，中世紀歐洲各國亦多採用此法，即英國關稅亦有使外國商人包辦之事。(註一) 法國在十八世紀以前亦有包辦制存在，包辦人 (farmers-general) 以博得莫大之利益聞。(註二) 中國之財政及經濟的組，至今仍未脫離中世之狀態，則其內國關稅有包辦制之存在，又何足怪。(註三) 且以釐金稅徵稅經費之多，又甚妨害交通之自由，此種制度固未始非一便法也。況於稅吏既不足信任，而地方官吏迫於公私之必要，又急欲得整數之收入者乎。

註一 Conrad, "Handwörterb d. Staatswissenschaften," 3. aufl., VIII, s. 1050.

註二 Morse, "Trade and a Ministration," p. 81.

註三 中國之稅制，自其一而觀之，一切均可稱爲包辦制度。中央政府命各省分負其解款，各省又命其管內道縣分負其解款。卽如常關釐金兩稅，亦由考成條例，限定各關各局徵足其法定稅額，至超過定額之實徵數目，入公入私，聽該管官吏自便。唯海關稅雖無法定數目，然就某種意義說，有似乎外人包辦者然。

全國中釐稅收入最多者莫如江蘇廣東兩省，因而包辦徵收法最盛行者亦以兩省之內爲多。包辦制度中，有所謂認捐與包捐二法。認捐者，卽營業者之同業團體爲保護各自之利益計，對於其所經手之貨物，豫納一定之稅額者；包捐者，卽營業者以外之人，以贏利爲目的，以一定之金額包徵一定之貨物稅者是。兩者雖均有一得一失，而認捐之法若善於運用，則釐稅之弊當可減少幾分。（註四）包辦制而採取廣泛之範圍，且舉其地域內全部之釐收而亦包辦之，則釐金制度可以卽於簡易且有減少交通障礙之效，但就其實際觀察，包辦制度未有不營私舞弊，且有劃分一小地方限於包徵某種貨物之稅以爲常，故其結果遂至於一地方有官辦包辦兩種釐局併立，而演出競爭徵稅之怪相。且包辦之下又有包辦釐金制度遂至愈趨複雜，此種弊端以廣東爲最甚。（註五）

註四 *Kais* 將釐金包辦制度比之普魯士都市及行政區域內營業稅之租稅組合制度（*Steuergeellschaftssystem*），而主張獎勵其發達，此誤解也。普魯士之租稅組合，本於同業者之自治精神，中國之包辦制度乃因商民爲防止官吏誅求或以財利爲目的而成者，且一則爲營業稅而他則爲通過稅，彼此未可混同也。將來釐金稅者變爲營業稅時，中國固不難利用其舊有之同業組合制度以採用普魯士之租稅組合制度，然無如釐稅之不易撤廢何也。

註五 香港澳門兩處與廣東間之帆船貿易在未歸海關管理以前，有一種噸稅之釐金，委諸八十五名之包辦人承辦。又石油釐金一項，一八九〇年全年之包辦稅僅有九萬元，自歸海關管理後，不出半年（自是年十月至次年三月），並未變更舊稅率，卽已徵足十五萬六

千元之多，包辦制度之弊端有如此者。

要之，釐金稅之改正，在先於各省勵行統捐制度，漸將被稅貨物限於少數之重要消費品及奢侈品，其次則以爲課於生產地之消費品，再補課營業稅即可完成。（註六）而此種改正，由中國政府之財政狀態及華人稅吏之腐敗狀態觀之，固不易於奏效也。

註六 東三省及江蘇省內所屬地方已採用之出產稅與銷場稅之新釐金，實際上亦係在貨物起卸時課稅者，途中之監視仍未全廢，且江蘇

省內對於貨物出入外省時，更須課出省稅與入省稅云。

第四章 特殊地關稅

第一節 香港澳門帆船貿易關稅

第一 特殊關稅之由來

依中國式帆船舉行之貿易，雖以歸常關管理爲原則，而香港澳門兩地與沿岸之戎船貿易，自一八八七年以來歸特設之九龍拱北兩海關管理者，係因兩地占有特別地理關係而開之變例也。英領香港與葡領澳門兩處，其與中國南部海岸，僅一衣帶水之隔耳。兩地素採用自由港制度，故其與各交通貿易，自昔即已繁盛，此亦自然之關係，而尤以香港爲最著焉。至其輪船貿易，自一八五九年以來，雖歸通商口岸之海關所管理，而帆船貿易則由舊有之中國稅局管理之，故祕密貿易之多，殆無限制，其中尤以鴉片之弊爲尤甚。因此之故，兩廣總督遂於一八六六年

遍設鴉片稅局於兩地周圍之水陸要地，其次粵海關監督亦於一八七二年在此等處所設置帆船貨物之徵稅局，實行兩重之關稅封鎖，惟因稅吏腐敗，制度不備之故，仍未能達防制偷漏之目的，反遭正當之帆船業者以妨害，其結果遂至釀成地方官吏與殖民地政廳間之不和關係。（註一）中國政府爲除此弊起見，遂依據一八七六年芝罘條約及一八八五年倫敦續條約關於鴉片之規定，決於一八八七年取締鴉片貿易，並將此地帆船貿易，移歸海關管理之。至於管理方法，若於兩地設置中國海關徵稅，最能節費又最易生效，無如當時兩地均爲自由港，頗爲發達，故兩國政府對於此種徵稅方法未能加以承認。海關不得已遂繼承舊有稅局對於帆船貿易徵取通過稅，此種方法之不便利不經濟，固不待言者也。

註一 *Customs Decennial Trade Reports, 1882-1891, Part II, pp. 582-583.*

初時總稅務司曾擬定三種辦法：（一）通商口岸與兩殖民間往來之帆船，一切均由通商口岸之海關管理之，進出口貨物之稅率，則依據海關稅則，使與輪船貿易相同；（二）凡由非通商地運赴兩地之出口貨，概徵海關稅額之半爲通過稅；（三）由兩殖民地運入非通商口岸之進口貨則課進口正稅，此項章程曾經立案，並得中央政府之許可，嗣因廣東官吏之反對，事遂未果。（註二）爾後唯鴉片一宗依從條約上之協定，其他一般貨物則按舊稅則徵收，至今仍未得適用海關稅則之機會焉。（註三）

註二 參看光緒十三年粵省華船貿易香澳試辦章程。

註三 參看 A. E. Hippius, "Report on Port Practice at the Lappa Station," 1892.

第二 九龍拱北兩關之特質

中國之海關雖均設置於通商地，而九龍拱北兩關則異於是，既非設置於通商地，亦非設置於生產或消費之地點，乃設在香港澳兩港周圍之荒島及不毛之境界線上者也。而爲管轄此等地點之分局及監視所計，因關務之便，乃將一總局設於香港，他一總局設於澳門，惟總之職分，僅統一統計，會計，庶務等關務而止，驗貨徵稅則均於前述之關稅線行之，於此兩關與他關相異之點頗多，倍宜注意，茲列舉於次。

(一) 他處海關均管理外國式船舶之貿易，而此兩關則管理中國式帆船之貿易。

(二) 他處海關適用條約上之稅則，而此兩關則適用國內法定之稅則，併徵粵省之釐金稅。

(三) 他處海關均管理各外國間之外國貿易及通商地與通商地間之內國貿易，而此兩關則一並管理香港澳兩港與非通商地間之外國貿易及非通商地與非通商地間之內國貿易。

(四) 向他處海關進出口之商品均有子口稅之特權，而經由此兩關之進出口貨則無此特權。

由此觀之，此兩關者，與他處海關相比較實具有常關之性質，而就其兼徵釐稅之一點言，則又與常關異。惟有一例外者，即一九一一年以後，依九廣鐵路之九龍租借地與本地之進出口貨物則適用海關稅則是也。凡閱海關貿易統計者，均應於此點首先注意焉。

第三 帆船貿易之關稅

此兩關所適用之進出口稅率，即依一八五六年制定之戶部稅則略加修改之粵省常關稅率，故其稅率頗低，

僅從價抽百分之二而已。(註一)廣東與香澳間之帆船貿易出入品，雖由此兩關驗查，而其關稅則規定於粵省常關徵收，故此兩關之出入稅，大致均由非通商地與香澳兩地間之外國貿易及非通商地相互間之內國貿易課徵之。其次釐金則由補抽釐金及噸台經費二種而成，補抽釐金與粵省施行之坐釐 (terminal likin) 相當，大致以從價值百抽一為原則。兩關對於出入廣東之貨物雖僅課徵其半額，而其餘半額則於廣東課徵，但對於出入他地之貨物，則徵收全稅。又噸台經費乃係中法衝突當時為充海防經費而創設之關稅，一八九九年曾經廢除，次年復興，現今之被稅貨物，僅限於煤油，棉花，綿紗，綿布，煤炭，雜木，火柴，檀香，蠟等重要進出口貨物而已。(註二)

註一 Destelan, "Report on the Working of the Canton Native Customs," 1910, p. 8.

註二 釐金與經費均屬於省之收入，故其一部份常因財政上之便利，有時實行包辦制，有時實行直接徵收法。例如由廣東三角洲地方出口之絹與刺繡類之釐金與經費，以及砂糖之釐金，自一九一五年二月起，改用包辦制，又雜木之經費，自四月起改用包辦制，而牛皮之釐金與經費，則自十月起則於海關直接徵收之。(見 *Reverens Trade and Trade Reports, 1915, Part II, p. 1128.*)

香澳兩港與沿岸各地間之外國貿易，向不適用普通海關稅率，而適用課徵內國貿易之常關稅與釐金，此種差別關稅，在條約上並無根據，然既經關係國英葡兩國之默認，中國政府固可任意增減其稅率，且因此等地方之帆船貿易，概由華人經營，實際上與外人無直接之利害關係故也。惟有一事，帆船貿易之關稅率較輪船貿易之關稅率為低，有礙於香港輪船貿易之發達，故英國於一九〇二年通商條約第三款中有如左之規定。

China agrees that the duties and likin combined levied on goods carried by junks from

Hongkong to the Treaty Ports in the Kwangtung province and vice versa, shall together not be less than the duties charged by the Imperial Maritime Customs on similar goods carried by steamer.

中國允許凡民船載貨由香港往來廣東省內各通商口岸所納之稅連釐金合算不得少於海關徵收輪船所載相同貨物之稅數

此條之規定，係預防中國有偏惠於帆船貿易之關稅，致於英國不利也。凡片務的協定關稅之旨趣，在禁止義務國徵課定率以上之稅額，此條之規定，則禁止中國徵課定率以下之稅額，是為變例，宜加注意。惟中國對於此方面之帆船貿易，於兩關以外之沿岸各地，更附徵各種雜課與手續費，故實際上之稅率遠在海關稅率以上，此帆船貿易所以日趨衰敗，而英約之關稅條項，在實際上已不足置重也。（註三）

註三 一九〇八年香山縣紳商共謀於距澳門東北數英里之沙灘灣築一良港以與香澳兩港相對抗，嗣得兩廣總督之許可，定名香州，更於

一九一一年四月依上諭作為自由港。但此港雖曾企圖許多文明的港灣之施設，卒以缺乏資金之故，無甚發展之可言。 "Returns

of Trade and Trade Reports," 1911, Part II, p. 712.

第二節 租借地關稅

第一 租借地之關稅關係

現今中國有租借地 (Leased territories) 五，南之九龍，廣州灣，北之膠州灣，威海衛，遼東半島是也。此等租借地在國際上之性質若何，雖非本編範圍所及。然實際上自租借國對於租借地之各種施設觀之，與其對於殖民地

之施設實無大異。惟就關稅之點言，租借國與中國締有特別之規定，實有承認中國在租借地之關稅主權之傾向。夫租借地中國之關稅主權，本應隨租借條約以俱廢，而列國則與以承認者，蓋為謀租借地之經濟的發展而出於一時權宜之計也。換言之，租借地與中國領土相接，位於海岸之一角，與內地有密切之經濟關係，故此種關稅關係之締結，在中國則可以保護其關稅收入，在租借國則可以促進租借地之繁盛及內地與脊地 (hinterland) 間交通之利便也。

繼德國而起，強借中國土地者厥為俄國，當俄國租借遼東半島之時，即於一八九八年七月東省鐵路公司合同 (Manchurian Railway Convention) 第五條規定關稅關係云：(註1)

「俄國可在遼東半島租地內自行酌定稅則，中國可在交界徵收貨物從該租地運入或運往該租地之稅。此事中國政府可商允俄國國家將稅關設在大連灣，自該口開埠通商之日為始，所有開辦及經理之事，委派東省鐵路公司作為中國戶部代辦人，代為徵收。此關專歸北京政府管轄，該代辦人將所辦之事按時呈報，另派中國文官為駐扎該處稅關委員。搭客行李及貨物由俄境東站運經該路至遼東半島租俄國之地段內，或由此租地運赴俄境，概免關稅及內地稅釐。貨物經鐵路從中國內地運往租地，或從租地運入內地，應照中國海關稅則分別完納進出口稅，無減無增。」

據此可知租借地之關稅權屬於俄國，中國在其境界綫上雖有設關徵稅之權利，而為便宜計，則將中國稅關設於大連而使東清鐵路代辦之。惟俄國之取得租借地，與其謂為出於經濟上之目的，而實則欲於滿洲行其武斷

的侵略主義，故此類關於關稅之條項與他項協定均未及見諸實行而日俄戰爭已發動矣。

註 1 *Manchurian Railway Convention, 1898, and correspondence relating thereto* ("Treaties," Vol. I, 101-106).

法國之取得廣州灣，英國之取得威海衛，其目的在謀維持其在華之政治的勢力與軍事之計劃，固無藉以爲經濟的活動之意趣也。故中國與此兩地之關稅關係極簡，即中國完全視兩地爲外國領土，凡由兩地出入於各口之船舶及貨物，均與由外國進出口之貨物受同一之待遇。至於兩地與陸上境界線之關稅，與海關無關，由地方釐局任意徵稅。當一九一〇年時，中政府曾將廣州灣附近之高雷常關移歸海關管理，後因入不敷出，尋於一九一三年撤廢之，今則僅由地方稅局徵取帆船裝運與陸地運送兩項貨物之稅而已。

中國南部貿易之中心地爲香港廣東，九龍租借地則聯絡此兩地之重要地域也。關於九龍之關稅制度，如前節所述，完全與對付外國領土等，係採用以關稅線包圍之方法。且其陸上境界線上建築竹牆，長亘六十哩，每隔六哩設一監視所，各所設外人稅吏一名以爲之長，更使用二十名內外之華人爲武裝警察，晝夜巡邏，附近人民性質猶猛，密運之奸商與強盜，往往有襲取監視所之虞。(註二) 因此之故，中國方面不僅多耗徵稅費，且有害於租借國交通貿易之自然的發達。其不利之點不少，不久必有關稅上之協定成立也。

註 1 *Customs Decennial Reports, 1892-1901, II, pp. 22-25.*

註 3 一九一一年九龍關稅務司與香港政廳備有 *Customs Convention* 草案，曾得兩廣總督之承認，會革命勃發，事遂中斷。(參看

Customs Decennial Reports, 1902-1911, II, p. 166.)

德國當一八九八年租借膠州灣之時，最初即欲設立自國海關，尋決定爲自由港，惟鑒於香港方面境界稅關之弊，遂於一八九九年四月德使 Heyking 與總稅務司協議，成立中德關稅條約，以互相保護本國之利益爲目的——即與自由港並生之租借地之經濟利益，與中國政府之關稅收入——承認於租借地內設置中國海關。（註四）夫自由港之制度，在歐洲發達最早，本以設置於本國內之港灣或殖民地爲限，今德國以租借地爲自由港，而許中國於其地域內設置稅關，以謀兩國利益之調和，此則國際法上之新例，同時又可謂爲中國關稅行政上之創舉也。其後德國因租借地之發達，於一九〇五年復與中國政府協議，改訂前約，廢止自由港制度而採用自由區制度。但此舊制度至一九〇七年仍被日本採用於關東州租借地焉。故予欲一反設關之順序，俾便於說明租借地關稅之沿革，特先述大連之關稅制度而次述青島。

註 I. G. Otero, No. 894 of 1899.

第二 大連關稅制度

日本於一九〇五年依日俄講約條約與中日北京條約得繼承俄國在關東州之租借權，此時日本不依照中俄兩國關於大連稅關之協定，而將租借地作爲自由港，採用青島海關制度於大連，其理由有二：一因南滿鐵路公司代辦關稅，不合條理；一因青島稅關協約結果良好，故徇中政府之請而採用之也。大連之中國稅關，係依據一九〇七年五月林公使與總稅務司簽訂之協約於是年七月組織成立。依此協約，稅務司以下全部關員均用日人，此點雖與他處海關之國際的性質不同，惟其選擇則由總稅務司從日人關員中獨裁任命之。又其地位雖與他關同，

其適用之稅則雖亦與一般稅則無異，至於出入貨物之課稅法，則與他關完全相異。此其主要原因，實因大連爲租借地又爲中國商埠故也。今就該協約說明大連關出入貨物之課稅法如左。

(一) 進口貨 運入大連而在租借地內銷售之貨物，一概無稅。其由租借地而運送於中國內地之外國貨則課進口稅，若爲中國貨則課沿岸移入稅。(註二)

(二) 出口貨 由大連輸出之外國貨，及租借地內之生產品與製造品，一概無稅。但由中國內地經過租借地而出口者，則課出口稅。(註三)

以上僅以大連爲本位而下觀察者，至大連與他處商埠之關稅關係如何，亦有說明之必要，茲分兩段述之於左。

(一) 由通商埠輸出於大連者，若係洋貨則給以反稅證書，若係土貨則課出口稅。(註四)

(二) 由大連輸入於各通商埠者，若係洋貨與租借地內之生產品及製造品，則課進口稅，若係由中國內地經過大連而輸入之土貨，則課沿岸移入稅。(註五)

又經由大連而運赴中國內地之洋貨，與由內地經大連而輸出外國之土貨，其享有子口稅之特權，亦與他口同，唯三聯單之發行，係海關監督之職務，今因大連不駐監督之故，此項職務則由日人之稅務司行之。(註六) 又以大連爲起點而航行於沿岸非通商地之輪船，雖應遵照一八九八年內河航行章程及一九〇三年中日條約附屬書之規定，但因此問題，又與上述之稅關協定同時訂一特約，故即就此點觀之，亦可知大連已占有中國商埠之地

位矣。至於大連與中國沿岸各地間之帆船貿易，亦由大連海關管理之，與他口無異也。

註一 關於大連關稅務司之人選任命，總稅務司須與日本公使協議之，更迭之際，事前亦須通告於關東都督（稅關協約第一條第三條）。

又大連關員，以任用日人爲原則，但遇特別情事亦得任用他國人，今大連關員中有英人幫辦一名。

註二 參看稅關協約第五條第七條。又日本官吏對於防止租借地境界線上之秘密運送事宜，有盡力幫助大連海關之義務。貨物之驗查納

稅，於大連行之境界線上之金州普蘭店及貔子窩等地，均設有監視所。又旅順之分關，係在一九一〇年以後設立者。

註三 稅關條約第六條。凡由中國內地運進租借地之原料，加二之後復由大連出口之製造品，與青島之同種製造品課同一之稅（參看次

項）。

註四 參看稅關協約第九條第十條。

註五 參看稅關協約第八條。大連與各商埠間之進出口貨物，須由海關給以納稅證書，載貨證書及其他必要之書類，以互謀便利，其手續與

他處海關同。

註六 參看稅關協約第十五條第十六條。

第三 青島關稅制度

青島之舊關稅協約即大連之現行關稅制度，如前項所述，係所以調和外國自由港與中國通商埠之矛盾者，故不免有二缺點焉。第一係由中國方面觀察之缺點：即租借地全部既作爲無稅區域，而又不設境界稅關，無論租借地官吏如何援助，仍不能達到充分防止密運之目的。第二係由租借國方面觀察之缺點：即租借地之政應不能隨租借地之經濟的發展而均需關稅增收之利益是也。且自由港主義雖能保護租借地域內消費人之利益，而不

足以增進生產者之利益，即不適於促進工業之發展也。

基於上述之理由，故中德兩國之目的雖異，然均有改正稅關協約之必要。一九〇五年之改正即根據此必要而締結者也。德國因此約遂拋棄其租地自由港制度（*Freihafensystem*），而採用其本國所行之自由區制度（*Freibeizirkssystem*），以便青島占居中貿易之地位，俾有利於租借地內工業之發展，且更便於為中政府保護其關稅收入也。（註一）約言之，即舉租借地以併合於中國之關稅領土，學者間所稱為關稅加盟（*Zollanschluss*）者是也。租借地之政廳，因此加盟之故，得由中國政府分領青島進口稅之二成，蓋假定二成之進口稅為租借地內所消費故也。

註一 歐洲之自由港制度，因保稅倉庫之發達而漸次減少，現今多有被自由區制度所縮少，故自由港制度至今猶存者，唯限於殖民地而已。
Gibraltar, Malacca, Aden, Penang, Singapore, Hongkong, Macao 等其著名者也。

依據上述協約，則自由區域之劃定雖係租借地政廳之權限，而自由區內貨物之移動及自由區與外界之交通，則概歸中國海關管理，凡出入於青島之貨物，均於出入自由區域時徵稅，故關稅行政上之取締最能生效，而租借地境界線及他處之監視所（除關於帆船貿易者外）遂從而裁撤之。故就此點而論，實於中國有利，然自租借地之方面觀之，亦有二利益在：即第一，條約上之無稅貨物以外，凡在租借地內使用之多數進口貨，均得有免稅之特權；第二，為謀租借地內工業之發展計，對於製造品之出口得有減稅及免稅之特權是也。

（一）特殊免稅品

(1) 軍隊之用品 如陸海軍官吏直接定製且得有政廳證明之軍用武器、彈藥、被服品，以及將來遇有必要即須購入之食品等貨物是也。

(2) 公眾之用品 如製造、工業、農業上所必需之機械機具，以及公共工事所必需之建築材料、附屬品及其他貨物是也。(註二)

(二) 製造品之減稅與免稅。(註三)

(1) 租借地內之生產物及用為原料之製品，免納出口稅。

(2) 租借地內製造之物品得依子口稅單輸運於中國內地。

(3) 以製造為目的而使用由中國內地移入租借地之原料製成之物品，出口時依原料品之稅率課稅，但運貨出口商人如認為於己有益亦得依製品之稅率納稅。

(4) 凡使用由外國或中國內地運入之原料製成之物品，當再出口之時，稅關須返還其已納之進口稅或移入稅。

(5) 對於使用於出口製造品之原料，其課稅上之比例，由海關及政廳商定之。

註二 他口之郵送小包，其價格在十五元以下者雖免稅，而青島免稅之郵送小包須在二十元以下（見改正協約第三條）此雖小事，殊於公眾不便。

註三 欲知其詳細手續請參看一九〇七年四月德公使與總稅務司之協定及 *Verordnung betreffend das Verzollungsverfahren in*

又日本因參加歐戰之結果，於一九一四年占領膠州灣，敷設軍政，一九一五年八月六日由日置公使與總稅務司締結復設青島海關之協約，日本得完全繼承中德間關於青島海關之協約，遂自九月復行設關徵稅。（註四）故現今中國租借地中與中國締有關稅上之協約者唯日本一國而已。青島特殊關稅制度之存廢隨膠州灣租借地之處分問題同時解決，故膠州灣既復歸於中國領土，則此種特殊制度亦隨之消滅也。

第二節 陸路貿易關稅

第一 北方陸路貿易關稅

隣接各國間之陸路貿易，係不問政治的境界線之如何而自然發生者，故其始也無稅，後因交通發達而有稅，惟對於邊界居民上所必需之貨物則有減免關稅之事，此則歐洲各國關稅法及通商條約上所規定者，學者所謂“Kleine Grenzverkehr”者是也。（註一）中國與俄國之陸路貿易亦其一例，自一六八九年兩國間締結最初之國際條約以後，其採用絕對無稅主義殆亘二世紀之久。（註二）蓋因中俄國境人煙稀少，其交通關係，亦僅為附近農民獵夫之物物交換而止，固不如海路貿易有締結關稅協約之必要也。迨至十九世紀中葉，始決定對陸路貿易課稅者，因此時邊境通商日益發達，已由原始交易而進於貨幣交易，恰克圖與天津間亦見有商隊之交通故也。據一八六二年之陸路貿易章程觀之，一方對於邊境地方交易，而將沿線百華里五十俄里以內地帶及蒙古全部定為無稅地域，同時對於經過一定商路而運入天津之俄貨，設減稅三分之一之特例，且對陸路貿易之重要進口貨

而協定爲從量稅率焉。(註三) 其後一八六九年及一八八一年之陸路通商章程亦曾根據此原則續訂詳細之協定，而由關稅上觀之，不過擴張無稅地域於新疆主要地方，將減稅之特權普及於新疆商隊所到達之終點之蘭州（嘉裕關）而已。(註四) 降至一八六九年俄國取得東清鐵路敷設權之時，其鐵路之進出口貨，亦享受減稅之權。(註五) 中國政府認爲特惠關稅之地域過於廣大，不惟不適於日後發達之貿易狀態，且大損及關稅之收入，故於一九一一年迫求俄國改訂前約，俄國以其不利於己，僅承認國境五十俄里無稅地域之互惠條項而止，於一九一三年一月率先宣言廢棄其本國方面之無稅地域。於是中政府不得已亦於一九一四年六月廢止中國方面之百里無稅地域焉。(註六)

註一 Grunzel, "System."

註二 參看一六八九年尼布楚條約第六條一七二七年恰克圖條約第四條一八五一年伊犁條約第三條一八五八年愛輝條約第二條，同年天津條約第四條一八六〇年北京條約第四條。

註三 參看一八六二年陸路通商章程第一條至第六條第八條。

註四 看看一八六九年陸路通商章程第一條第五條一八八一年中俄條約第十條第十一條同年陸路通商章程第一條第五條。

註五 一八九六年東省鐵路合同第十條云：「貨物由俄國經此鐵路運往中國或由中國經此鐵路運赴俄國者，應照各國通商稅則，分別交納出口進口正稅，惟此稅較之稅則所載之數三分之一交納（後略）。

註六 I. G. Oirc., No. 2198 of 1914. 中俄陸路貿易，俄國之由中國進口者常比其出口額爲多，故百里無稅地域之廢止，於俄國之關稅收入有利。

由此觀之，當時中俄兩國之陸路貿易，蓋施行左列四種之關稅協定焉。

(一) 蒙古及新疆進出口貨之無稅。

(二) 天津及蘭州兩處俄國進口貨之減稅。

(三) 由東清鐵路運送之進出口貨之減稅。

(四) 無減稅特權之北滿陸路貿易關稅（舊稅率）。

第一項所謂蒙古及新疆之無稅貿易，實際上今尚在中俄邊境人民所謂“*Kleine Verkehr*”之程度而止，故他國無要求適用最惠國民條款之理由。將來經濟發展之時，或有問題發生亦未可知，而就目前交通狀態言，固無多大注意之價值也。（註七）又第二項所述天津蘭州兩地俄貨之減稅，其旨趣本在於謀俄國進口貿易之利便，但近因海運業日益發達，耗費冒險以繞道經商者大見減少，故此問題亦不足注重。惟第三第四兩種特惠關稅於開發滿洲有重大之關稅，且日本貿易亦以此區域為市場，實應特別注重也。

註七 一八八一年中俄條約第十二條及第十六條雖曾規定將來商務發達時須廢止無稅之特權而採用進出口從價值百抽五之稅則，因未得俄國之同意而止。

至於日本在南滿所有之陸路貿易特惠關稅則比當時俄國在北滿所有者大有不同，惟自一九一三年六月以來，對於經由安奉鐵路之進出口貨漸得均霑東清鐵路減稅之利益而已。但即就此點而研究其減稅協定之內容，亦有不利於日本者二事焉。

(一)關於進口稅依照一九〇二年改正稅率規定一事，兩鐵路雖有同一規定，而俄國鐵路方面之免稅貨物，則適用一八八一年陸路貿易章程第十四條之規定；此即與舊進口稅表相等，其範圍頗廣，安奉線方面則無此特例。

(二)東清鐵路各重要車站中，曾劃定鐵路附屬地之範圍，俾得以減稅三分之一，輸運貨物，而安奉線之鐵路附屬地則無此協定。(註九)故由安奉線運送於安東及滿洲市場以外各車站之進出口貨物，對於完納內地稅事宜，往往發生紛糾。

註八 一九〇七年北滿洲稅關試辦章程第三條，規定「各貨物按照陸路通商章程不免稅者，即應按照海關新定稅則三分減一徵稅」，而一九一三年安奉線進出口減稅之協約第一條，則規定對於一切進出口有稅貨物均課海關稅率三分之二云。

註九 參看北滿洲稅關試辦章程第二條。例如哈爾濱車站之周圍十華里，滿州里，扎賽諾爾，海拉爾，札蘭屯，富勒爾基，齊齊哈爾，阿什河，一面坡，海林，七河，穆林，綏芬河，雙城堡，老少溝，營口，寬城子各車站之周圍五華里，以及其他各小站之周圍三里，定為減稅區域，各貨僅納減稅之進出口稅，不征子口稅及他種內地稅。又子口稅額係正稅三分之二之半額，即三分之一，此兩鐵路所同者也。減稅之進口貨若轉運於滿州以外區域之時，則須補納其已經減納之三分之一。

如右所述日本所蒙之不利，係締結減稅協約者之過失，固應忍受，至如一九〇九年之間島問題，日本對華讓步且承認中國有領土主權，僅約開放數村通商而止，當此之時，日本乃不知要求與中國訂結特惠關稅之約，此日本之失計也。(註十)因此之故，邊鄙小地之間島稅關，竟亦與他處海口海關同適用改正稅率於進口稅，至失其與北滿之平衡。溯查一九〇二年之改正稅率，原僅適用於海路進口貨，乃中國海關對於間島之陸路進口貨亦適用

之，此明明違反條約也。故爲日本計，宜速要求中政府，使間島貿易與北滿陸境貿易相等，而採用舊進口稅率。否則即須進一步要求均霑於南方貿易所有減稅之利益。

註十 其可稱爲特惠者，唯協約之第五條許韓民得以輸出其在圖們江北雜居區域內所產出之穀物而已。

北滿與南滿間關稅上之失其均衡，雖尙未引起世人之注意，而於日本有不利者一事，即爲水路運出穀物之減稅問題是也。關於水路之出口貿易，南北滿雙方條約上雖無若何協定，而據一九一〇年松花江通船及貨物進出口之臨時規則第二部第五條觀之，由哈爾濱、三姓、拉哈蘇蘇及松花江沿岸而輸出俄領之穀物，如大麥、蕎麥、蕎麥粉、高粱、粟、小麥、小米、燕麥、豆、豆粕之類，均與由陸路出口者相等，三分減一徵稅。（註十二）至南滿方面由鴨綠江輸出朝鮮之穀物，則以無特別協約之故，均納正稅。是由日本政府所宜要求利益均霑之重要問題也。

註十一 參看 Harbin Customs Notification, No. 18 of 23 Aug., 1900.

第二 南方陸路貿易關稅

南方陸路貿易之適用特惠關稅者有二，其一爲滇桂兩省與法領東京及英領緬甸間之貿易，其一爲西藏與英領印度之貿易是，此二者均在十九世紀後半期此等地方脫離中國而歸英法領有之時，與劃定國界同時協定者也。即中法兩國當一八八五年時爲解決關於東京境界之爭議，締結所謂 Painôtre 條約，此約會規定進出口貨物減稅（見該約第六條），故於次年之通商章程，協定進口稅五分減一，出口稅三分減一（見該約第六條第七條），迨後一八八七年締 Constance 條約時更加修改，決定進口稅減徵三成，出口減稅徵四成。（註一）其次，中

英兩國於一八八六年締結北京條約，劃定中國與印度緬甸之境界，並約定商議陸路貿易章程（第三條第四條），後遂根據此約於一八九三年之哲孟雄（Sikkim）西藏通商章程中，約定開放亞東，免稅五年（見該約第一條第四條），次年又於倫敦條約協定對於經由疊允盡西輸出雲南之貨物，六年以內，與法領東京貿易為同一之減稅（第九條），至今仍未改更如故也。（註二）（註三）

註一 法國依此約使中國開放廣西之龍州與雲南之蒙自，以一八九五年之條約開恩茅河口二地為開市場。此等都市若為陸路開市場，則法國無有如上上海等口岸設置租界之權利。

註二 英國根據一八九七年之北京條約第十三條，不開蒙允而開騰越，又根據一九一四年之拉薩條約開西藏之江孜噶大克二地為開市場，又關於與印度之貿易亦約定不加限制。亞東地方，在一八九四年時雖暫設海關，數年前即已廢止矣。

註三 一八九六年一月十五日之英法協定，關於法領印度支那之境界，於解決兩國間之爭端以外，其對於雲南之規定云：「兩國中若有一國由中國政府取得在雲南之特權及利益，對手國亦得均霽之。」故英國為對抗法國之雲南鐵路計，有延長緬甸鐵路於雲南之權利。

由此觀之，南方陸路貿易之特惠關稅，由西藏之免稅及滇桂邊境之減稅而成，大致與北方蒙古新疆之免稅及滿洲之減稅兩相對待而又相類似者也。然其相異處亦有左列三點。

（一）北方之減稅，係混用一九〇二年之稅率及一八五八年之稅率，南方則反是，乃始終用一八五八年之稅率者也。（註四）

（二）滿洲子口稅雖為減稅率之半額，而南方則無此特權，故為正稅之半額。（註五）

（三）滿洲之減稅，一切進出口貨物均適用之，而南方之減稅則以稅則所載之貨物為限，未載者則課值百抽

五之稅。(註六)

要而言之，稅則所載之從量貨物，六十年以來，物價已經變異，其實際之稅率既已減低，又受減稅之特惠，故南方陸路之特惠關稅，其稅率不過從價值百抽一二而已，持以與滿洲之特惠關稅相較，則英法所得之條件爲有利，概可知矣。(註七)

註四 一九〇一年十一月，蒙自關征稅辦法，依拳匪事變最終議定書第六條戊項之規定，以從價值百抽五之稅率爲基礎，實行減徵，而對於舊日之多數免稅品則實行徵稅。嗣因法國政府根據法文條約向中政府抗議，不許陸路進口貨適用該約第六條戊項之規定，海關不得已遂將已征之差額返還，爾後仍依一八五八年之稅則課稅焉。此係中政府誤會所致，因法文爲 *les importations maritimes*... ；而漢文僅譯爲「進口貨稅增至切實值百抽五」云云故也。

註五 參看一八八六年 *Cogordan* 條約第六條第七條。

註六 參看該約第六條。

註七 南方陸路貿易特惠關稅雖比滿洲之特惠關稅甚爲有利。而上海英人之 *The China Association* 仍反對安奉線之減稅與運費之減低，於一九一四年上一長意見書於該國外務部，意欲阻止日貨與英貨競爭(見 *The North China Herald*, Aug. 1, 1914.)

南方陸路貿易雖享受極低之特惠關稅之利益，然仍不如滿洲貿易之發展者，此或由於地理上之關係以及交通機關不完備之故，而其主要原因，實由於法領東京採用苛酷之保護關稅所致也。(註八)東京政廳徵稅方法十分複雜，(一)對於由滇桂陸路進口貨物，既課進口稅，(二)而對於陸境與中國他口間之通過貨物，復徵與進口稅之二成相當之通過稅，(三)又已納進口稅之華貨若輸出於中國以外之別國時，更課出口稅，(四)關稅以外，又

於海防徵收所謂 *droit de statistique*, *droit d'accostage*, *droit de manipulation*, *plombage* 等雜稅。因此之故，至使通過貿易幾無發達之餘地。(註八) 加以中國政府刻尚未開雲南府為市場，以致為聯絡雲南東京之唯一文明交通機關之滇越線沿路出入貨物，復被徵取煩雜之內國關稅，其損及交通之利便與減稅之效果者實不少也。(註十)

註八 參看 *Customs Decennial Reports, 1902-1911, II, p. 365.*

註九 參看 *Decennial Reports, 1892-1901, II, p. 474.* 英國於緬滇採自由貿易主義，除進口鹽與出口米之外，一概免稅；又為便

於雲南礦業之發達起見，凡裝載各種礦物以上下 *Irrawaddy* 河之中國船，均給以與緬船相等之航行權（參看一八九四年倫敦條約第八條第十二條）。又據一八九五年中法條約第四條之規定，對於經過法領東京之南方陸境與他處海口間之通過貿易，中國海關本應給以與內國貿易同一之待遇，但因距離遙遠，而東京稅關又徵取重稅，故通過貿易難望發達也。

註十 參看一九一〇年雲南海關分關章程第一條至第六條。

第五章 特殊品關稅

第一節 違禁品

第一 違禁品與條約之關係

在昔十七八世紀 *mercantilism* 全盛時代，歐洲各國均於進出口及通過貿易設多數之違禁品，以期國內產業之發達，而謀保持有利於本國之貿易的平衡，今也不然，各文明國家均以國際交通之自由為原則，故不設違

禁品而採用關稅政策焉。雖然，違禁品亦未盡廢也，今亦有因經濟的財政的及社會的理由而設有少違禁之限制者，如依社會的理由設違禁品，依衛生及道德的理由設進口違禁品，此皆各國之通制也。（註一）劣等國家，爲維持國內公安計，實有比文明國多設違禁品之必要，例如亞洲非洲中美南美諸邦，多有禁止軍器彈藥出口，歐戰以前之俄國，亦設有多數違禁品，非得財政大臣之許可，違禁品不得入口。中國亦然，其違禁品之限制，不僅進口貨有之，即往日之出口貨中，禁止出口者亦占多數，此其特質也。（註二）故列國每逢與中國締結通商條約之時，不僅協定有稅品之稅率以束縛其稅權，且對於違禁品之設置，亦必加以限制，此其目的，蓋在防止中國實行閉關的經濟政策而增加違禁品以阻礙通商之自由也。一八五八年中法條約第二十七條之規定，即闡明此義者也，其原文如左。

Le Gouvernement Chinois renonçant à la faculté d'augmenter par la suite le nombre des articles réputés contrebande ou monopole, aucune modification ne pourra être apportée au Tarif q'après une entente préalable avec Gouvernement Français et de Son plein et entier consentement.

即限制中國不得於約定貨物以外增加違禁品或專賣品，此應注意者也。以下予特據條約之規定，分進口貨與出口貨二項說明現今中國違禁品之內容焉。

註一 參看 G. M. Fisk, "International Commercial Polities," 1917, pp. 78-83.

註二 海通以前，中國禁止出口貨物約分五項：（一）米穀麥豆雜糧，（二）頭寶湖絲絨緞絹，（三）黃金黃銅銅器鐵鑄白鉛，（四）軍器火藥，

(五)紋銀銅錢等，諸如此類，均爲民食官用之必需品，禁止出口者，所以防物資之外溢也。

第二 禁止入口之貨物

海通以前中國禁止販運之貨物，大致重在出口貨一方面，當時外人亦無有販運此項違禁物出口者，故中英兩國於南京條約成立後之次年協定通商稅則時，禁止入口之貨物僅硝石一項而已。至於鴉片一項，在當時非特許商人不能販賣，又成兩國開戰之直接原因，因中國國法上之違禁物也，然在締約時反未揭載違禁物之中，因此之故，鴉片一物，遂於洪楊倡亂之時隨武器彈藥祕密輸入，殆無限制。於是中政府恐危及國內之安寧秩序，遂於一八五八年之中英通商章程中，將鴉片定爲有稅品，實行解禁，同時又開始禁止販運火藥大小彈子炮位大小鳥槍硫磺硝石亞鉛等軍用品，又從新禁止販運食鹽以謀維持其專賣制度焉。現行之進口稅則即一九〇二年之稅表，亦繼承此種之限制，其附則第三款之規定如左。

Except at the requisition of the Chinese Government, or for sale to Chinese duly authorised to purchase them, import trade is prohibited in all arms, ammunition, and munitions of war of every description. No permit to land them will be issued until the customs have proof that the necessary authority has been given to the importer. Infraction of this rule will be punishable by confiscation of all the goods concerned. The import of salt is absolutely prohibited. 即稅則上所列之違禁品，僅爲鹽與軍需品二項而已。而軍需品究係何等貨物，英文之 arms ammunition,

munition of war. 漢文則譯爲洋槍槍子硝磺並一切軍械等物，此蓋列舉其重要者已耳。至決定軍需品之內容及範圍，則以條約上並未規定之故，當然由中政府決之。而中政府之規定，又當然以不妨害外人之謀生自衛及軍器以外之營業爲限，故海關之禁止軍需品入口規則，爲外人設有左列三特例焉。

(一) 外國駐屯軍隊之軍用品，不加制限，許其免稅運入，

(二) 外人義勇團，個人之自衛及娛樂用之槍器彈藥及附屬品，在一定條件之下，許其進口，但須納值百抽五之進口稅。

(三) 醫藥業及工業用之藥品雖列入軍需品之範圍，但許其於一定條例之下販運進口，並課值百抽五之進口稅。

食鹽亦同，外人食用之鹽及用瓶罐盛載之食鹽亦得入口，但數目有限，並須納稅。

註一 上海海關所列各種違禁品之種類，及其特例，詳細規定於一九一五年七月十日上海海關告示之 'List of Contraband, Prohibited and Restricted Articles.' 中。

除上述稅則中所載之禁止入口貨物以外，其後又因國際協定而定爲違禁品者，則爲鴉片， morphia, cocaine 等麻痺藥。鴉片一宗，除中英條約外，其他各種中外條約，大致均列爲違禁品，惟華人之吸食鴉片已成第二天性，欲謀禁絕，事屬難能，故至最近尙占進口貿易之大宗也。日俄戰爭以後，中政府始從改革政治，於一九〇六年下諭禁煙，斷然實行所謂禁種禁食禁運之三事，以十年爲期；卽於次年與英國締結鴉片協約，約定於十年之內，每

年減運印度鴉片進口額之十分之一，同時勵行國內禁煙；又於一九〇九年之上海鴉片會議與一九一二年之海牙鴉片會議，得各國之援助，期於一九一七年四月完全禁絕。（註二）惟有一事可慮者，中政府一方雖勵行禁煙，而同時使用 *morphia* 及 *cocaine* 以代鴉片者又日見增加是也。於是中政府遂得各國公使之同意，於一九〇九年一月起禁止鴉片，於一九一〇年十二月起禁止 *morphia* 及 *cocaine* 焉。（註三）至於外國醫院醫師藥師及國內官立醫院之用為醫藥者，當然可以購入，惟分量須有一定並須有保證書或政府之護照然後可行耳。

註二 除印度以外各處進口之鴉片，已於一九一二年禁止（見 *I. G. Circ., No. 1820 of 1911*）又關於禁煙問題，請參看 ‘*Report of the International Opium Commission, 1901, ‘International Opium Convention, 1912 (ed. 6038)*’

註三 參看一九〇二年中英條約第十一款，一九〇三年中美條約第十六款，*I. G. Circ., No. 1578 of 1908; No. 1590 of 1909; No. 1741 of 1910*。又 *morphia, cocaine* 之類似之複製品及注射器亦作為違禁品（見 *I. G. Circ. Nos. 2321, 2334 of 1915*）

又此外如猥褻之出版物，賭博用之鳥類，假造貨幣，銅圓貨幣鑄造機，空白銀行券紙等物，均在違禁品之列。（註四）此等違禁品之規定，雖未經條約載明，各國以其不妨害通商貿易，故亦默認之。

註四 當滿清及袁世凱為大總統時代，多禁止反對政府之出版物入口，近年來言論出版較為自由，此等禁令亦未實行。

第三 禁止出口之貨物

條約上最初規定禁止出口之貨物者為一八五八年中英通商章程第三條及第五條，普通違禁品為武器彈藥，鹽，銅錢，穀類，特別違禁品為豆與豆粕。其後一八六三年，豆及豆粕二物解禁，故現今條約中列為違禁品者，唯上

述四種之普通違禁品而已。(註一)(註二)夫武器與彈藥二者之不須由中國販運出口，不言可喻，鹽之禁輸，在於維持專賣制度，銅錢之禁輸，在於維持貨幣制度，其利害得失，即不具論，亦與今日之外國貿易無重大關係可言，唯對於穀類之禁止出口，則有加以說明之必要。原中國禁止穀類出口之政策，實始於海通以後，由保存民食之經濟思想產生，蓋懼穀米出口過多，將危及人民生活，甚至惹起暴民之騷擾也。日本當海通之初，當局亦持此陋見，就慶應二年之『運上目錄』觀之，米麥及米麥粉均列為違禁品，後始悟前非，遂於明治六年至十年之間，自行弛禁。然中國人則多存閉關時代之偏見，固不知穀米弛禁可以促進農業之開發，並足以增加農產物之供給也。中國以農立國，今既許穀米免稅進口，復禁止穀米出口，實屬矛盾之至，唯此項禁令，迨後稍弛，一八八一年中俄締結陸路通商章程時，除米一項以外，其他雜穀皆弛禁，以故雜穀之輸出於西伯利亞者頗多，日本沿利益均霑之例，亦於一九〇八年以後，屢次追求中政府將小麥、高粱、苞穀、粟、蕎麥及麥粉等物解禁。(註三)近年來滿洲農業之急速進步，實出自穀米弛禁之賜。其次雲南方面，因獎勵人民於以前栽種罌粟之土地改種穀物之故，自一九一〇年以後，遂亦許可小麥苞穀出口焉。(註四)(註五)

註一 牛莊及芝罘向不許販運豆與豆粕出口，洪楊倡亂之際，英法兩國援助中政府之處不少，故中政府將此二物解禁，以表謝意，同治二年與丹麥訂約時，即已將此禁令刪除之矣(見 I. G. Oiro, No. 667 of 1894)

註二 據乾隆四十六年之戶部則例，穀類與銅鐵器皿及銅錢均列為違禁品("Native Customs," 1802, l. p. 97)但南京條約及其次年之通商章程，均未載入違禁品之中，故在一八五五年上海道發布禁令以前，各地實皆自由販運出口者。後因洪楊倡亂，供給減少，故

於一八五八年之通商章程中禁止之。

註三 參看 I. G. Circ., Nos. 1549, 1550 of 1908; Nos. 1607, 1613 of 1909; No. 2157 of 1915. 但遇凶年，中政府得豫期通告施行防穀令。又穀物出口稅，北滿與南滿之間略有不公平之處（參看本編第四章第三節第一）。

註四 I. G. Circ., Nos. 1715 of 1910. 一八八九年以後，許運米五十萬擔，麥百萬擔出口作爲香港澳門兩地華人之糧食，但每擔須抽稅銀八十三仙，亦可謂重矣。

註五 依中國舊例，穀米與銅錢兩項，即在國內亦不許自由輸送；移出之際，經過海關時亦須提出不運出海外之保狀然後放行（參看一八五八年通商章程第五款）又一省之內一地與他地之間施行禁令者亦不少。

此外不經條約規定而禁止出口之貨物亦有二種。其一爲一定遊獵期以外之保護鳥獸及其羽毛，其二爲鐵鍋是也。第一種係由一八九九年上海外僑之野生鳥獸保育會運動各國公使使中政府頒布禁令者，其旨趣固無不可，且亦與通商無關者也。（註六）至於限制鐵鍋出口者，係因鐵鍋爲民食之要具，且因襲往昔禁止鐵及鐵器出口之舊法而來，今則鐵之出口久已解禁，而海關尙視鐵鍋爲違禁品，實違背條約者也。（註七）

註六 見 I. G. Circ., No. 922 of 1899; No. 1473 of 1907; No. 2117 of 1913. 但供研究學術之用者，定期以外，亦許出口。

註七 “General Tariff of 1858” 5th Issue, p. 15. 載有「外人在通商口岸製造之鐵鍋，禁止出入」之事，由此推察，華人自製之鐵鍋即可以出口耶？一八八三年時，英法商人在廈門經營製鐵事業，販運製品出口，當時中政府謂鐵鍋爲古來之違禁品，遂向英德兩國公使抗議，將該工場封禁之。右記之稅表，蓋據此沿革的理由而列鐵鍋爲違禁品者，然自馬關條約以後，外人在中國有經營製造工業之權，且中政府於條約所規定者以外亦未增加違禁品，故禁止鐵鍋出口之舊則，已無遵行之必要。

第二節 免稅品

第一 進口免稅品

方今多數文明國家，均採用保護貿易主義，原則上無不對製造品課稅對原料品免稅者，是皆不外於助長本國產業發達之目的也。中國自古不知此種政策之必要，專以增加國庫收入為主，故不依照此原則而對於一切進出口貨均課稅焉。故列國而不依條約使中國設免稅品，則阻礙外國貿易之發達者必不少。故免稅品之規定並非出自中國之經濟政策，而專以保護外國通商之利益爲目的，與各國大異其趣，此吾人所當注意者也。

中國最初與外國締結之條約，如一八四三年之中英通商章程及其次年之中美中法條約，其中關於免稅品之規定，極其簡單，進口貨中僅以洋米，洋麥，五穀，金銀類，金銀洋錢之數種爲限，至一八五八年之通商章程遂大見增加，其第二款云：

Gold and silver bullion, foreign coins, flour, Indian meal, sago, biscuits, preserved meats and vegetables, cheese, butter, confectionery, foreign clothing, jewellery, plated-ware, perfumery, soap of all kinds, charcoal, firewood, candles (foreign) tobacco (foreign), cigars (foreign) wine, beer, spirits, household stores, ship's stoves, personal baggage, stationery, carpeting, drugging, cutlery, foreign medicines, and glass and crystal ware.

凡有金銀外國各等銀錢麵粟米粉砂穀米麵餅熟肉熟菜牛奶酥牛油蜜餞外國衣服金銀首飾攬銀器香水碱炭柴薪外國蠟燭外國煙絲煙葉外國酒家用雜物船用雜物行李紙張筆墨氈毯鐵刀利器外國自用藥料玻璃器皿等等！

如右所列，進出口免稅品混淆不清，其分類亦漠然不定。其旨趣無非對外人日用所需之一切物品免稅而已。縮約人之目的，僅對外人自用物品免稅，至商業用品當然不在此限，第以條文曖昧之故，免稅品之規定致被濫用，殆與土耳其及埃及相等，數十年來中國關稅收入之損失必不少也。（註二）

註一 Despatch of Lord Elgin to Lord Malmesbury (Blue Book, No. 222 of 1857-1859)

註二 在土耳其之外國教士，其為學校醫院慈善事業購入之物品，一律免稅，中國亦然，此類物品，在一九〇二年以前，即已有免稅之特權。

一九〇一年拳匪事變最終議定書第六款將前項免稅品之大部分均列入有稅品，其目的雖在使中國獲得償付賠款之財源，但由國際正義言，此亦屬當然之處置也。因此之故，一九〇二年之改正進口稅表附則第二款所列之免稅品，僅以外國米、穀類、穀粉、金銀塊、金銀貨幣、印刷書籍、海圖、地圖、新聞雜誌九種為限。然而海關之進口免稅品則與此不同，今據當時稅則簽印後八月念九日列國改正稅率委員致中國委員之公文，及當時總稅務司徵求外交團意見所下之數次訓令而綜合觀察之，則現今之免稅進口品中，除上列九種外，實更有下列之九種焉。

一、由外國運入之公使館用品。

二、外國駐屯軍用品。

- 三、外國政府送致領事館之官用文具。
- 四、中國政府之官用物而有免稅專照者。
- 五、有特別契約之鐵路建築材料及用品。(註四)
- 六、非販賣之少數樣貨。
- 七、商會商店分發之非賣品印刷物。
- 八、旅客之手提包。
- 九、非販賣之自用舊服物及舊家具。
- 十、稅銀在五錢(價格十兩)以下之郵寄小包。

註三 參看 'Treaties,' I, p. 799 - 40.

註四 鐵路材料完全免稅之規定實始於一八九六年之東清鐵路契約，其第七條云：「Tous les objets et matériels nécessaires pour la construction, exploitation at réparation de la ligne seront exempts de tout impôts et droit de douane et de tout impôts et droit intérieurs。」而現今與該路有同樣契約者有正太、汧洛、道清、南滿、龍州、瀘、越、滬寧、膠濟、關內外、隴秦豫海、十線。此外之鐵路材料免稅者則僅以外國製造之建築材料及機械為限(參看 I. G. Chre., No. 1655 of 1909; No. 2089 of 1913; No. 2158 of 1914. 及一九一二年九月簽印之隴秦豫海鐵路契約第十六款)

第二一 出口免稅品

出口免稅品據一八四三年通商章程之規定，其數亦少，僅以金銀洋錢，瓦磚，瓦片，造屋材料之數種爲限，而瓦磚與造屋材料之所以免稅出口係因供給香港建屋之用故也。至一八五八年之通商章程，其數增多，與進口免稅品並列，泛泛規定，蓋亦以謀外人之便利爲主也。至於進口免稅品改正之結果，出口免稅品究將如何變更，據條文上之解釋言之，出口免稅品不能改正，故不論進口免稅品之如何，而前項章程所列之免稅品，出口時仍不得繼續免稅。然中政府專以收入爲主，故乘進口免稅品改正之機會，並縮少出口免稅品之範圍。今就海關所用之出口稅表觀之，免稅品以下列六種爲限：(註五) (註六)

一，金銀塊，外國貨幣。

二，中外書籍。

三，海圖，地圖，新聞雜誌，教育用之圖畫。

四，少量之樣貨。

五，木炭及薪。

六，山東之金砂及海南之銅。

其中之木炭與薪，自一九一七年改正進口稅率以後，亦實行徵收出口稅，此雖違背約章，而其出口額不多之故，尙不足成爲重要之實際問題也。至出口免稅品須經條約協定之理由，亦與進口免稅品同，所以防止中政府苛徵出口稅以阻礙出口貿易也，故當改約之際，列國務宜將一八五八年通商章程第二款之昧曖規定更正之，並

確定出口免稅品之項目焉。

註五 參看 "General Tariff of 1858," 6th Issue. 但山東之金沙與海南之鋼之免稅，並未經條約規定，此蓋由中政府數十年前獎

勵礦業之舊法轉載而來，而今則此等礦物，實際上並無有出口者。將來產額增加時，其亦將課出口稅乎？

註六 南方陸路貿易及北滿陸路貿易所列之免稅品，係依照一八五八年之舊法規定者也。

近年以來，中政府爲獎勵出口貿易計，舉凡仿製外貨之華貨，如菓品類，罐頭糖果，飲料汽水，葡萄酒及各種 Drawn-thread works, laces 博覽會出口等，均列爲免稅品，惟輸出無多，尙不足重視耳。（註七）又稅銀五錢（價格十兩）以下之出口郵政小包亦免稅，係由特別之規定而來者也。（註八）

註七 參看 I. G. Oiro, No. 2338 of 1915. 上海泰豐公司及協和號所製之罐頭餅乾，雖免納出口稅，而其罐頭則仍須課稅，其外皮而不稅其內容，中國以外，無此稅法（I. G. Oiro, No. 2626 of 1917）

註八 郵政小包在稅銀五錢以下者免稅，故對外之進出口貨在價銀十兩以下雖得免稅，然在國內各口岸輸運時則須課值百抽五之移出稅，課值百抽二·五之移入稅，合計之達稅銀五錢仍須課稅，換言之，價銀在六兩七錢以下者雖得免稅，然超過此限時，則須於移出之際同時完納移出移入兩稅於當地之海關。又由一口經過他口轉送於內地時，則移出稅移入稅通過稅三者同時並納，合計須課百分之十，故三稅合計若爲五錢即其價格若爲五兩則課稅，不及者免稅。

第二節 新工業品

第一 新工業之發達

中國物資豐富，勞力充裕，而工業不發達者，其理由蓋有多端，如資本之不足，企業家之缺少，科學智識之缺乏，

交通之障礙等事，不遑枚舉，然其根本理由，則實因華人守舊排外之思想所致，蓋懼機械工業之發達足以脅迫手工業者之生活，而外人之企業又損及本國之利權也。例如一八七六年上海吳淞間開始敷設鐵路時，地方人民多不欲，後因一愚民被轢身死，遂大起騷動，政府因取其軌條流之於臺灣；又如最初之紡織機械輸入上海時，附近農民不肯供給棉花；又如紡紗機械在廣東方面擴張銷路時，舊日之以紡紗爲業者遂羣起而破壞之。（註一）甚至政府亦曾禁止機械類之入口以謀避免經濟上之變動焉。（註二）要而言之，中國當甲午戰爭以前，除革新派之督撫李鴻章張之洞在其轄境內創立機器局織布局以外，而政府之政策與人民之心理則仍取反對新工業之態度者也。

註一 參看 S. R. Wagem, "Finance in China," pp. 317-318; "Chinese Guilds," in Journal of N. Ch. Branch of the Royal Asiatic Society, Vol. XXI.

註二 光緒十九年十二月十七日總理衙門下總稅務司之劄文中有一節云：「洋商販運機器進口……若洋商販運機器有妨華人生命有礙華民生計之物，又爲稅則所載者不准進口，蓋中外政教風俗有別，外洋機器層出不窮，中國顧念民生，不得不申明自主之權，以輯邦交而免歧誤」（參看 I. G. Circ., No. 631 of 1894）

然自中日戰爭以後，中國之守舊政策與思想大生變化。據馬關和約第六款，日人得自由運輸各種機械來華，並得在通商口岸自由經營各種製造業；而其製造品之課稅法，則按照一八九六年之中日特別協定，須與華人之製造品受同一之待遇，故中國之工業至此始入於轉換時期。（註三）換言之，即外人在中國通商口岸所得之工業

權足以刺戟華人之企業心是也。至於新工業之種類，自當首推紡織業，因紡織物占進口貨之大宗，而其原料又出於中國故也，其次則爲製絲業，因絲業爲中國固有之工業，占出口貨之大宗，亟待改良者也；其次則爲煙草業，肥皂業，火柴業，蠟燭業，紙業，油業等項，因此類工業僅須少額資本與簡易智識即可舉辦故也。（註四）

註三 一八九六年十月十九日簽字之中日議定書第三款云：日本臣民在中國境內製造之貨物，日本政府允諾中國政府加以課稅，但應納稅額須與華人所納者同等。

註四 *Wagel, op. cit., Appendix* 曾載有歐戰前之中國新工業工廠一覽表，政府公報亦時有創設新工廠之報告，唯歸華人所計畫經營者，資本甚少，浮沈無定，故此類表冊僅能供參考而止，多與實際不符。

第二 新工業品之特別關稅

有稅品之中，如外國貿易之進出口貨物，沿岸貿易之移出入貨物，及內地與各口間之子口稅貨物等，其稅率均於通商條約中規定之，至於他項貨物，則中政府有自由課稅之權。此種內國關稅之煩苛，如前章所說明者，課稅法複雜已極，毫不統一，但亦有例外者，如上述對於各地仿製之洋貨施行特別課稅法是也。此種課稅法始於一八八二年，當時北洋大臣李鴻章當上海創設官民合辦之機器織布局之時，爲講求保護獎勵之政策起見，奏准將該項製品按照進口稅率表課稅一次，以後轉運各地應免納一切內地稅，其次一八九〇年湖廣總督張之洞，亦於武昌開辦湖北機器織布局之時，亦予以同一之特權。（註一）其後中央政府鑒於新工業勃興之狀況，遂依據總稅務司之提議，一面謀增加收入，一面謀保持利權，決定對於一切機器製造品，一律課離廠稅百分之十，此光緒二十二

年（一八九六年）五月之上諭也。後因張之洞廖壽豐之反對，事遂中止。（註二）其次一九〇二年中英通商條約（第八款第九節），又存規定課值百抽十之出廠稅以代內地稅，但因該款關於關稅之事項未邀各國同意，新設之消費稅亦未見諸實行。於是中政府又講求臨時之方法，其大要可分四項：（一）對於紡織公司之綿紗棉布，則依一八五八年之稅率表課正稅，以後一切內地稅均免除之；（二）對於他種工場之棉布及雜貨，值百抽五課稅，以後一切內地稅免除之；（三）又對於特別規定之製造品，在其一定年限內，免其關稅之全部或一部；（四）或適用原料品之稅率於製造品而不免除其內地稅，因此之故，課稅方法愈趨愈雜。一九一七年四月，總稅務司為謀免除此種不統一不公平之課稅方法所生之弊害，遂提出左列之議案，呈准政府實行之。（註三）

（一）棉紗棉布（1）出口稅表未經揭載者，先照該表課稅，（2）為該表所無而已經揭載新進口稅表者，則照進口稅表課稅表課稅，（3）各稅表均未經揭載者，值百抽五課稅。（註四）

（二）他種工廠製造品 新進口稅表已經揭載者按照該表課稅，未揭載者值百抽五課稅。

此類製造品若在製造地點消費時固當免稅，但上述稅額一經完納於當地海關或附近之內地稅局以後，得有特別證書者，即可轉運全國各地，免納一切內地稅。（註五）惟須經沿途稅局之查驗與監視耳。

註一 參看光緒八年三月北洋大臣之奏文及光緒十九年正月湖廣總督之奏文。又中國最初用機械製成之棉布，由一八八九年設立之上

海織布局造出之；最初用機械製成之棉紗由一八九一年創設之上海軋花紡織局造出之（見 I. G. Olin, No. 539 of 1891）

註二 參看光緒廿二年五月二十一日總理衙門之奏文及次年二月二十日張之洞之奏文。

註三 參看 I. G. Circ., No. 2666 of 1917 及民國六年四月廿六日政府公報。

註四 凡外國式棉布，不分機械品與手織品之別，均有減稅之特權，舊式土布則不在此例，惟得免於沿岸移入稅而已。

註五 對於通商各口岸間之輸運，則給以特別免照 (Special Exemption Certificate)，對於各口與內地間之輸運則給以運單 (Con-

veyance Certificate)，即可免納各種內地稅，但販運於北京時，則課崇文門落地稅 (參看民國四年十一月十日稅務處命令，民國

五年海關與釐金各口卡發給機製洋貨運單辦法修正簡章及 I. G. Circ., No. 2652 of 1917.)

第六章 關於貨物流通之便宜方法

第一節 總論

就現今各國商業政策之一般原則言之，對於進口貿易，大致依據保護國內產業或增加國庫收入之必要以征課關稅而加以限制，至對於出口貿易與通過貿易則完全免稅，或更直接間接謀種種之便利以講求獎勵之方法。為達到此種目的起見，採用關稅政策，於免除出口稅以外，更有(一)出口獎勵金，(二)自由港，(三)戻稅，(四)保稅倉庫，(五)加工貿易免稅等種種之手段，現今文明各國未有不適當採用此類方法以謀外國貿易之發展者也。

惟是中國關稅制度，絕對以增加收入為主，不惟出口稅不能廢止，即各種煩苛之內地稅亦處於不能裁撤之狀態，其妨礙貨物之流通與貿易之發展者良非淺鮮。此列國與中國訂約通商時所以不僅束縛中國關稅之主權，

且更進而協定使貨物易於流通之方法也。故現今中國關於此類之便利方法與各文明國家所施行者全異其趣。因此係列國強制中國採用之消極規定，非出於中政府之自動而用以促貿易之發展之積極規定也。惟其如此，故中國僅能實行戻稅與保稅倉庫二法，其他如出口獎勵金，自由港，加工貿易免稅等法之不能存在，又奚足怪。且即就戻稅之內容而言，亦係一種『關稅戻稅』(customs drawback, Zollrestitution)，不過於再出口時發還其已納之關稅已耳，並非以獎勵出口貿易爲目的，如所謂發還內國消費稅之『消費稅戻稅』(excise drawback, Steuerrestitution)者也。又如保稅倉庫亦極不完全，其目的並非便於進口貿易，通過貿易或倉庫內之加工，實際乃在便於再出口貿易。唯中國有一種特別方法爲各國所無者，即關於各口間進口貨之流通之免重徵制度是也。即戻稅制專適用於進口洋貨再輸出國外之時，免重徵制度專適用於進口洋貨再移出於國內之時，將來保稅倉庫若能發達，內國關稅若能廢除，此種制度之必要或將減少，但就現今中國關稅制度言之，此二法實保護外國貿易之重要規定也。

第二節 戻稅制度

中國之戻稅分兩種：第一爲洋貨之進口稅戻稅；第二爲土貨之沿岸移入稅戻稅。第一種戻稅之目的在免除本國不能銷售之洋貨進口稅，他國亦有其例；至第二種戻稅則係於土貨由一口經他口而輸出國外時發還其移入時已納之稅，此蓋依據條約之規定，對於通商口岸之出口貨除征出口稅外不另征他稅者也。二者雖同爲關稅戻稅，而根據則不同。

(一) 進口稅戻稅 進口稅戻稅又可分爲二種：其一爲發還再出口貨所已完之進口稅額，其次爲發還再出口原料已完之進口稅額是也。前者爲自古通行之戻稅，後者爲較新之方法，現今文明各國均用以獎勵出口貿易焉。中國之進口稅以第一種爲限，其進口時所完之稅額，全部發還，至關於第二種戻稅額之定率則頗爲煩瑣，茲詳述於左。(註一)

註一 北美合衆國發還進口稅百分之九十九，意大利關於此點，曾於一八九六年二月二十七日下一勅令，對於棉紗及棉織品則給以原料之進口稅以上之戻稅。

關於進口稅戻稅最初之規定，載在一八五八年之中英條約，據該約第四十五款第二項云：

British merchants desiring to re-export duty-paid imports to a foreign country shall be entitled, on complying with the same condition as in the case of re-exportation to another port in China, to a draw-back-certificate, which shall be a valid tender to the Customs in payment of import or export duties.

即戻稅之辦法，僅以進口貨之再輸出於國外者爲限，其有再輸出於國內他口者，則給以免重徵證書而不給戻稅證。惟此種方法不特於商人之交易上不便，且自中政府觀之，此項進口稅收入被二三中外互市之大港口所吸收，於各自爲政之財政組織頗不適宜。中政府爲補救此二缺點起見，故於一八六三年之中丹條約第四十五款，規定對於已納進口稅之洋貨，不分其再輸出於國內與國外，均給戻稅證。惟已得戻稅證之洋貨若再輸入於國內

他口時，則須另課進口稅耳。

戻稅發給之條件，須先經海關檢查，以再出口貨與原進口貨相同而存有進口時之原記號(original marks)者爲合式。(註二) 三要求戻稅之期間，各約均無規定。據一八七六年之芝罘條約第三款第五項云：

Article XLV of the Treaty of 1858 prescribes no limit to term within which a drawback may be claimed upon duty paid imports. The British minister agrees to a term of three years after expiry of which no drawback shall be claimed.

一八五八年所定條約第四十五款內載英商若將已經完納稅項洋貨復運外國，稟明海關監督發給存票，他日均可持作已納稅餉之據等語，原約並未定有年限，今訂明三年爲期，限滿不得將此項存票持作完納稅項之據。

但用語極其曖昧，所謂三年之期限，果係由進口至再出口之期限耶，抑係由再出口時至請求戻稅時之期限耶，殊難明瞭。(註三) 據當年德使 Von Brandt 之要求，雖曾決定請求戻稅之辦法，以進口以後三年之內再出口之進口貨爲限，但其他之點至今仍未決定，故戻稅一項得於再出口以後若干年請求之，戻稅證亦得於若干年後使用之。(註四)(註五)

註二 天津中英條約漢文第四十五款，對於原記號曾用原包原貨之字句。又輪船中所用石炭與他項用品，則不須核對原記號，蓋因另有特別規定故也。(見一九〇二年進口稅率附則第二款。)

註三 漢文中有「今訂明三年爲限，限滿不得將此項票據作完納稅項之據」之字句，其意義比英文更欠明晰。

註四 參看 Cordier, 'Histoire des Relations,' II, pp. 152-160. 及光緒二年十月二十七日總理衙門下總稅務司之命令。

註五 中英天津條約第二十四款及中美條約第二十一款雖曾規定惟販運進口之原所有人得請求戻稅，但此於進口貨之轉售不便，故自一八六三年以後，總理衙門始打破此制限，決定再販運出口者亦得請求戻稅（見 I. G. Ciro, No. 5 of 1883）

(二) 移入稅戻稅 據一八六一年之沿岸移入稅法觀之，凡欲販運土貨再輸出外國者，當其由一口移入他口時須完移入稅，作爲一種保證金，該項貨物自移入之時起三個月以內不變更原狀而出口者，則發給戻稅，逾期出口者，不惟不給戻稅，且須再征出口稅，此種稅法實可謂爲絕對以收入爲主者也。（註六）迨後一八六三年中丹條約成立，始對沿岸移出入稅加以限制，同時將移入稅之戻稅期間由三個月增至一年，且當再出口時亦不必核對其爲原貨原包與否（見該約第四十四及第四十五款）（註七）

註六 Regulations rel. to Transit dues. Exemption Certificate, and Coast Trade, 1816, Section III.

註七 一八六四年中西條約第四十四款，一八六五年中比條約第三十四款，一八六六年中義條約第四十四款，中奧條約第三十款等，均有同一之規定。

由此觀之，移入稅戻稅與進口稅戻稅之差別，約有二點，即請求戻稅之期間縮短及許可貨物改裝是也。蓋期間之所以縮短者，實因出口貨物在出口港口候船時期不久之故；又許可改裝出口者，實因由內地購集之貨物，參差不齊，打包亦不堅固之故。惟改裝一事，雖經海關員之監視，但不限於保稅倉庫內行之，即私設倉庫亦可改裝，此

中恐不免有弊竇發生也。(註八)

註八 關於改裝之規則，海關曾有 Regulations under which native produce arriving at a treaty port in transit may be repacked 之規定。

戻稅發給之手續，先由商人向海關呈請，後由征收進口稅或移入稅之海關於三星期以內給以戻稅證書 (drawback certificate)。(註九) 戻稅證書亦分兩種，一為普通戻稅證，一為現金戻稅證。關於進口稅戻稅之辦法，聽商人自由於二者之中選擇其一，惟移入稅戻稅則不發給現金。(註十) 現金戻稅證，得向海關銀行換取現金，於一般人民頗為便利，但普通則多用第一種之普通戻稅證。此項證書在納稅時與現金有同一之效力，唯不許用以完納子口稅或噸稅。(註十一) 蓋因此兩稅與進出口關稅之性質不同，又有特別之會計故也，但二者既皆為海關之收入，斯無限制之必要，故此項規定在今日可謂毫無意義。

註九 一九〇二年中英條約第一條即有戻稅之規定，為除去向日戻稅證延遲發行之弊害計，遂將海關監督發行戻稅證書之事務移歸海關洋員管理。

註十 從前進口稅之現金戻稅證，常經內外商人請求，但因未經條約規定之故，致被中政府拒絕，迨後一八七六年經德使 Brandt 強硬要求，始得允可。此時移入稅戻稅亦同時發給現金，至一八八四年，中政府根據上海漢口宜昌九江蘇湖等處海關監督之意見，以保護關稅收入之名義廢止之。惟對進口稅則給現金戻稅，對移入稅則拒付現金，可謂毫無理由。

註十一 參看一九〇二年中英條約第一款第二項。

又各地海關，對於（一）裝載未完之貨物（shut out cargo）（二）起卸未了之貨物（short landed cargo）（三）海中損失之貨物（sea-damaged cargo）（四）過徵之税金（over-paid duties）四項，均有發給戻稅之習慣。然此項戻稅辦法與固有之戻稅性質不同，此不過發還其誤徵之税金而已，且實際上又附有種種之限制，鮮有發行戻稅證者，如對於第一項許其趁次期輪船免稅出口，對於第二項免稅，對於第三項減稅等方法是也。

第二節 免重徵制度

所謂免重徵制度（exemption certificate system）者，即使已納稅之貨物當再移出入於各通商口岸時，得不再納關稅之便法也。此種制度與子口稅制度相同，均在於使進出口貨物得自由流通於各通商口岸。爲使再移出貨物得享有此種特權起見，於移出口岸發給證書，稱爲免重徵執照（exemption certificate）；此項執照與對免稅品發出之免稅單，護照或專照等不同，乃證明其爲已納稅貨物不再課稅之證書也。

條約上關於免重徵執照之最初規定，即一八五八年天津中英條約第四十五款第一項。此種辦法，在當時僅以進口洋貨之再移出者爲限，後中政府認定土貨之轉運於各口者亦應享此特權，故於一八六一年制定免重徵稅法，並取得各國公使之同意。註一）免重徵執照既可省發行再移出品之戻稅證之煩，又可以免除移入口岸重徵之累，且就海關而論，亦可防止不正商人濫用戻稅法，致損及關稅之收入。據中丹條約第四十四第四十五款之規定，凡外人之請求戻稅證者，海關雖不能加以拒絕，而海關之方針，則有使商人不請求戻稅證而請求免重徵執照之間接的壓迫方法焉。例如免重徵貨物得在移出入口岸得少受驗貨之煩累是也。（註二）

註一 Regulation rel. Transit Dues, Exemption Certificates, and Coast Trade, 1861, Section II.

註二 參看民國四年二月二十日稅務處命令。譬如上海商務雖盛而關稅警察取締不嚴，保稅倉庫之設備又不完全，故展稅法易被奸商濫用。

免重徵證書，如前所述，係於貨物再移出時使用者，此證之發給，係由移出口岸之海關連同該船裝貨證書 (cargo certificate) 同時送交於移入口岸之海關，並不直接交付商人之手。免重徵證書發行之條件亦與戻稅證書同，再移出之貨物必係已經納稅且須原包原貨方能照准，至請求發行證書之期限，條約上亦無何種規定。但免重徵證書與戻稅證書兩者原有關聯，聽商人自由選擇，其期限亦與戻稅同。

以上所述，係各地通行之免重徵制度，至對於（一）機械製成之工業，與（二）滿洲及滬寧鐵路之貨物，則有特別之免重徵制度焉。關於第一項本國貨之辦法已於前章第三節說明之，茲不贅述，今第就第二項之免重徵制度略述於下。

滿洲與各地不同，通商地頗多，而已開放之地點，又多未設海關，欲使貨物流通於此等地點與進出口各港之間，則亦應均霑與他口相同之權利，故關於陸路之轉運，實有特別規定之必要。所謂「洋土各貨運往東三省各埠免重徵專照試辦章程」(Manchurian Special Exemption Rules) 即為適應此項要求起見，根據英公使之要求於一九〇七年開放滿洲各口時制定者也。其後曾依英日公使之要求略加修改，至今仍沿用之，茲舉其大要於次。

(一) 天津，秦皇島，牛莊，大連，安東，滿洲里，哈爾濱，愛琿，綏芬河各關，對於由此等地方再移出於滿洲商埠之
(二) 已納進口稅之洋貨，及(二) 已納移出入稅之土貨，得發給免重徵專照。

(二) 商人在專照發行後四月以內，須向貨物到達地點之內地稅局，要求蓋印證明，仍送還於發專照之海關。
(三) 凡請求發給專照者，須出具願書，載明貨物之記號，種類，數量，及運送地點，並須提出保證書，聲明逾限不
繳還專照甘罰該貨物之半數之三倍。但依商人之便利，對於一年以內之運送，亦可僅提一通之保證書
(annual guarantee)。

(四) 貨到後驗得專照與貨物不符時，得收沒其貨物，並照前記之保證書課取罰金。

(五) 商人爲便利計欲將專照所載貨物之全部或一部，由原運貨地點轉運他處時，須將舊專照改換新專照；
此時，若當地有海關則須將此旨呈請於海關，若無海關則須呈請於發行舊專照之海關。(註四)

東三省之專照制度，本非依據與滿洲貿易多有利害關係之日本之要求而制定者。當其始也，僅施行於南滿
地方，日本政府不欲，謂南滿洲無特別設定此種嚴密煩雜之規則之理由，有違背於條約，故要求中政府修正，因此
之故，遂將此制推行於北滿。(註五) 但地方官吏則以貨物多藉專照流通之故，殊有損於地方收入，曾有起而反對
此種專照制度者，然由局外公平觀察之，則專照制度之有利於貨物之流通者實不少，惟手續過繁，專照不直接繳
還運貨地之稅局而繳還於發行地之海關，且須提出保證書，對於犯規者不僅收沒其貨物，又併課罰金，未免過於
苛刻耳。

註三 參看 I. G. Circ., No. 1472 of 1907; Nos. 1499, 1544 of 1908.

註四 參看 I. G. Circ., No. 1730 of 1910; No. 1784 of 1911. 奉天海關雖不理徵稅事務，而在便宜上得處理發行專照事宜。

註五 關於此點，日本阿部代理公使曾向中國政府抗議，並要求修改章程，詳情請參看 I. G. Circ., No. 1544 of 1908.

註六 參看 I. G. Circ., No. 1950 of 1912.

滬寧鐵路之免重徵法，亦不過根據英公使之要求，採用滿洲之成例而已。惟其相異之要點亦有下列四端：即（一）免證之發行僅限於已納稅之洋貨而不及於土貨；（二）繳還免證於發行地海關之期限定為兩星期；（三）保證書須由鐵路公司代商人提出之；（四）罰金與該貨物半稅之二倍相當，貨到後如核與貨單不符，則僅收沒其貨物，不另課罰金。（註七）滿洲之與滬寧一帶，其地域雖有廣狹之差，交通情形雖亦略有不同，而制裁之方法，兩地竟有寬嚴之別，未免失之不公。即使滿洲方面之制裁與滬寧等，固亦足以防止偷漏而有餘也。

註七 參看 Provisional Rules for Easement of E. O. for Import-duty-paid Foreign Goods carried on the Fu-Ning Railway between open ports (I. G. Circ., No. 1568 of 1908).

一九一六年一月交通部向財政部提議云：『通商各口之間，國貨之由輪船運送者得享受免重徵制度之利益，而由鐵路運送者則於沿線受各種之課稅，殊失平允；輪船歸商辦，而鐵路則多歸官辦，今因此種水陸兩歧之課稅法之故，鐵路貨物多被輪船吸收，損失國有鐵路之收入者不少，京奉、南滿、中東、滬寧諸路既適用免重徵制度，則滬杭甬、及津浦兩路亦當沿用之。』此種要求可謂至當，乃財政部與稅務處在主義上雖表贊同，卒以釐稅收入之

關係，致未能採用此種事理明白之便法，殊可惜也。當時總稅務司曾就此問題提出左列三條件以答覆稅務處之諮詢，茲列舉於次。

(一) 鐵路運送之貨物亦應與輪船運送之貨物同，其與海關以絕對管理權當如南滿及中東兩路之舊制，且須排除其他內地稅關之干涉。

(二) 對於鐵路之通商場與非通商場間，及非通商場與非通商場間往來之貨物，向歸內地稅關徵稅者，今應舉其徵稅權委之於海關。

(三) 須使鐵路局建設特別倉庫為保稅倉庫，並將其全部管理權移歸海關。

總稅務司聲明上列三條非見諸實行，雖欲採用免重徵制度於國有鐵路，亦徒使徵稅機關愈增複雜而已，交通部之提議，遂被排斥。(註八) 政府方面既因財政上之關係，不克完全裁釐，又不欲將統一之權委之海關，其欲謀鐵路運送之發達與收入之增加，亦可謂矛盾之至矣。

註八 參看 I. G. Oirc, Nos. 2470, 2531 of 1916.

與免重徵制度相似而實非者則有紅箱制度 (Red Box System)，揚子江沿岸地方行之。所謂紅箱制度者，即已納進口稅之零星洋貨，由一口再移出於他口時，不發行正式免重徵專照，須以之裝入海關已登記之特定紅箱中運送，則與以免稅之待遇之方法是也。此制度起源於一八九三年，對於由上海再移出於寧波與溫州之外國雜貨行之，此係由條約以外之習慣發生者也。一九〇二年南京、蕪湖、鎮江之雜貨商人，因進口稅率之改正，稅率加

重，營業困難，特請求各關採用此種制度，依英國商務官 Jamieson 之斡旋，凡自上海再移出於此三處之洋貨亦得均霑此制度之利益，迨後一九一一年遂得以漢口爲中心而擴張於岳州、長沙、沙市、宜昌四地焉。（註九）蓋紅箱制度其手續不如免重徵制度之煩，且不須核對原包原貨，於小口岸之小本雜貨店及外國人之生活實屬利便。近年來郵送小包制度發達，其便利雖與此相等，但運費過高，不及紅箱遠甚。此種便法若能推行於全國，於滿洲，其便利於小商人而資助雜貨貿易之發展當不少也。

註九 參看 Provisional Regulation for the Introduction of the Hung-hsiang System between Shanghai and the

Yangtze Ports, 1902; I. G. Circ., No. 1849 of 1911 紅箱制度之要點有五：（一）紅箱之形式由海關製定，其表面須填明碼號，

發貨商店及送達地點之類；（二）使用紅箱之人，須於移出口岸造具發貨單、船載證書及呈請書兩通，送交海關，聽候查驗；（三）一箱內

之貨物，每種不得超過價格三十兩；（四）貨物運到後，經該地稅關驗明其有漏稅情事者，將貨物沒收，並處該發貨商店以五十兩之罰

金；（五）紅箱之往還，由海關加封蓋印。

其次有與戻稅及免重徵制度相關聯而須附記者，則爲上海之派司制度（pass system）。派司者，卽已納稅之貨物爲謀於再出口或再移出時取得戻稅證或免重徵執照計，而證明該貨物爲原貨之同一證明書（Identifizierungsbuch）是也。據條約之規定，此項證明書亦無必要，唯再出口呈請書須與該貨物在海關之原進口貨之記錄相符而已。故進口貨物若由原販運進口之人再販運出口之時雖不須使用派司，但貨物一經轉賣之後而由他人再販運出口時，若使用派司，則有防止呈請書之誤謬之利益。因此之故，販運進口之商人若於其進口貨物附

加派司，則便於出售，且本人之進口貨所有再出口之特權，亦不致受他人所妨害。當一八七一年此制度始採用於上海之時，重在保護進口貨商人之特權，謀進口貨流通之便宜，故派司之發行，完全委諸進口貨商人之手。（註十）結果所至遂發生兩種流弊，一則進口貨商人之中，有對於一種進口貨而製成派司數通發賣者，一則僅購派司以包裝與之相合之貨物，希圖以非原進口貨之貨物為再出口貨物而取戻稅或免稅之利益者。因此上海海關遂於一八八四年嚴加取締，限制進口貨商人發行派司之數目。（註十一）今舉其現行法之要點於次：

(一) 進口貨商人，不問其販運之貨為洋貨或土貨，亦不問其種類如何，所有一切進口貨均得發行派司，但進口時須連同進口呈請書，船載證券與派司提出於海關，受海關登錄驗印（此稱為原派司 original pass）。

(二) 進口貨物若分交多數商人販賣時，進口貨商人得於原派司之外添具數個必要之副派司 (sub-passes)，提出於海關，由海關登錄驗印。

(三) 已進口之貨物欲再販運出口時，須於再出口呈請書添具派司提出於海關，請海關驗貨，並須將再出口之數量記入派司，又全部均再運出口時，其派司即取消之。

(四) 派司經海關驗印後，若發見其記載之事項有誤謬時，須即時呈請海關訂正，若私自改訂者，作為無效。

(五) 再出口之貨物若與派司所記載之貨物有不同時，其派司作為無效，不給以戻稅證書及免重徵證書之特權。

(六) 派司遺失時，須自遺失之日起一星期以內登報聲明，然後請求海關發給複派司 (duplicate pass)。

註十 Shanghai Customs Notification, No. 102 of 1871.

註十一 I. G. Circ., No. 289 of 1884.

派司制度非根據條約而來故派司之利用與否，聽商人自便，惟商人於取得再出口之特權時而欲免手續上之錯誤，則在再輸出商人觀之，自以利用派司爲安全而有利也。上海爲中外通商之總匯，殆占全國貿易總額三分之一，派司制度之流行，職此之故。至於他口，雖尙未採用此制，而如天津，漢口，廣州，大連，膠州等大商埠，若均能採用此制，則其便利必有不勝言者矣。

第四節 保稅倉庫

進口鴉片收容於船庫 (Hulk) 而販賣之方法，是爲海通前後盛行之習慣，一八七六年之芝罘條約 (第三條第三節) 雖亦有鴉片保稅之規定，而對於普通進口貨則無保稅倉庫之設備，外商之中認定有保稅倉庫之必要者亦在一八六〇年以後。一八六九年之 Alcock 條約，雖曾約定於通商各口設立倉庫，但該約未經英政府批准，故保稅倉庫之條項亦未見諸實行。嗣後一八八〇年之中德條約 (第二條第三條) 亦曾使中政府約定於各口設立保稅倉庫，德公使亦屢次督促中政府實行，而中政府不悟保稅倉庫之利益，降至一八八七年始制定，上海關棧試辦章程焉。(註一) 此爲中國最初之保稅倉庫法，然中政府復設立種種限制，如：(一) 保稅貨以進口洋貨爲限，土貨不在此列；(二) 倉庫內不許改裝貨物；(三) 保稅倉庫特權惟招商局之南北兩棧得享有之，外國人之倉庫不與焉；(四) 應入保稅倉庫之貨物不許在他口起卸，諸如此類，無非妨礙保稅倉庫之發達，於條約所豫期之效果

殊相遠也。

註 1 I. G. Oiro, No. 395 of 1887.

註 11 I. G. Oiro, No. 437 of 1888; No. 450 of 1889.

然關於槽油 (tank oil) 一項，則依特殊之情事而促進保稅油槽之發達焉。其始外國商人主張已納稅之石油當改裝移送他口時無須再徵稅課；而中國政府則主張按照約章，凡再移出之貨物欲獲得免稅之特權應以原色原貨爲條件，槽油而改裝箱油，當然有課稅之權；至一八九四年中國政府與列國公使曾討論此事，爭議不決，翌年，俄德兩國公使因石油貿易於自國更有利害關係之故，向中政府嚴重抗議，中政府遂亦承認私設油槽爲保稅倉庫，箱油之運送，不再徵稅，事遂解決，而所謂火油池棧專章，亦於是年制定。(註三) 據該章程之規定，油槽之設立，以在地方官認可之地方爲限，欲得保稅倉庫之特權者，最初須納二百五十兩之許可費，以後每年納規費五十兩，且須負擔海關員出張費每月百兩云。

註 11 I. G. Oiro, No. 658 of 1894; No. 673 of 1895.

中國政府對於保稅倉庫之態度其頑固有如此，卽令有外國人之要求，亦無自行設立之資力焉。其阻礙外國貿易之發達，阻礙再出口貿易之發展者實不少，故一九〇二年中英條約之規定，比中德條約更進一籌，不待中政府設立保稅倉庫。而以外國人已設立之倉庫爲保稅倉庫也。據該約第六條（一九〇三年之中美條約第六條亦同）云：

中國允准在通商口岸多設關棧，以便屯積洋貨及拆包裝等事，俟出棧時始完稅課，凡英國官員請將某英商之棧改爲關棧，應由該口海關查明實係謹慎堅固，保無偷漏稅項之虞，始准所請。該棧須遵海關訂定關棧專章，輸納規費。至此項規費應納若干，按棧離關遠近，屯何貨物，并工作早晚，酌情核定，惟所定之章，應實於稅務商情兩有裨益。

據本條之規定，即不分洋貨土貨之別，雖係外人設立之倉庫，若有一定之設備，便可享受保稅倉庫之特權。自此約發生效力以後，上海方面之保稅貨物略見增加，惟入庫出庫查驗納稅等項手續紛繁，如非不得已情形，亦少有利用保稅倉庫者。上海如此，他處之保稅倉庫亦未見發達，則雖謂爲全國共通保稅倉庫法，尙未制定亦無不可。此外保稅倉庫不發達之理由亦有三點：即第一，商人因進口稅低廉之故，其納稅所受金利之損失，大致比利用倉庫之手續費之損失少；第二，華商習慣喜購已納稅項之進口洋貨，不願購保稅貨物，以其納稅手續繁雜故也；第三，因外國裁判制度之關係，倉庫證券不甚流通，是也。

第七章 噸稅及河港修理稅

第一節 噸稅

噸稅由出入本國港灣之船舶徵收之，乃一種交通稅，與自貨物徵取之關稅異其性質。噸稅之收入，其原則在用以維持並改良便於航運之各種設備，凡沾受此等設備之特別利益之船舶均須擔負一部分之費用，此當然之

理也。然噸稅之徵收亦有以增加國庫收入爲目的而苛取者，或分別船舶之國籍，定稅額之輕重，亦可得與關稅相同之效果者。在昔歐洲各國重商主義（mercantilism）全盛時代，噸稅之徵收亦曾有被利用以爲海運政策之事實。即如美國現行關稅法第三十六條之規定，凡自美國各港及 Newfoundland，中美，西印度地方港灣入口之船舶，每噸均課噸稅二仙，自其他外國港灣入口之船舶，每噸均課噸稅六仙。中國之噸稅（tonnage dues）雖非根據此種政策而成，而在海通以前，對於出入洋船所課之船鈔則與前述之第一項相當，與近代文明各國之噸稅異其觀念，此項噸稅其性質似係對於貿易特權之報酬，或似外商直接擔負之關稅，其稅額亦極其苛重。江寧條約訂約人 Pottinger 於一八四三年協定進出口關稅時，同時對於噸稅亦加以限制以保護外國貿易者，職此故也。

噸稅協定成立以後，從前不規則之船稅及各項規費，一律廢止，百五十噸以下之船舶每噸課稅一錢，百五十噸以上之船舶每噸課稅五錢，至於噸稅收入之用途，在當時則並未受何種拘束也。然而貿易發達，則出入船舶隨之增加，而各處港灣及沿岸燈臺浮標等項設備，於航運均屬必要之圖，而當時中政府對於噸稅收入之使用，固未顧及此一方面也。（註一）迨後中英締結天津條約及新訂通商章程之時，英國政府爲謀改良此種狀態起見，遂使中政府將百五十噸以上之船舶每噸減徵四錢，並規定將噸稅收入撥作燈臺浮標等項維持費之用。此中政府噸稅課稅權與關稅權俱受束縛之由來也。

註一 據確實調查，當一八五五年至一八六〇年之間，中政府撥款設燈臺及燈臺船者僅六萬元而已。且又不實行噸稅之規定，如對於裝載

米穀入口之船舶則免之，對於空船入口而載貨出口者則減徵半稅是也。

現行噸稅法（光緒八年通商各關徵免船鈔章程）以天津條約為基礎，於一八八二年制定者也，其後亦會略加修正，今舉其大要於次。（註二）

（一）下列各船不問其經由沿岸航路與外國航路，凡出入於通商口岸之海關者，均課噸稅，如中外輪船，帆船，曳船（tug-boats），躉船（hulks），小艇（boats），撥船（cargo boat）是也。

又下列各船均免稅：（一）軍艦，公務船，領港船，遊船；（二）商埠區域內之撥船，舢板船，躉船（lighters）。

（三）一區域內或一口與他口間裝運乘客，手提行李，信件，食品，及其他無稅貨物之小艇。

（二）入口後四十八小時或開啓船艙之時即發生納噸稅之義務，但下列兩種船舶得不納噸稅：（一）入口後僅起卸行李金銀塊貨幣及上陸船客在二十名以下而在四十八小時以內出口者；（二）為避難及修理而入口不起卸貨物及乘客而出口者。

（三）噸稅之完納，凡船舶在登簿噸數百五十噸以上者每噸納稅四錢，在百五十噸以下者每噸納稅一錢，至於登簿噸數之計算，若係外國船則以所屬領事館之報告為憑，若係本國船則以交通部所發船牌為憑。

（四）已納噸稅之船舶於其出口發給船鈔專照，此專照於該船出口後四月之內，在全國各地均有效。（註三）

（五）對於因修理而入船渠之船舶其船鈔專照之有效期間須加入該船入渠中之日數計算之；又對於碇泊於一口岸至十四日以上之帆船，其專照之有效期間則加入該船自第十五日起至出口前日止之日數。

之半計算之。

(六) 外人雇用之中國式船舶，其航行沿海各口之間者則課噸稅，其航行於揚子江各口之間者則由內地稅局課徵船稅 (port dues)。

註三 噸稅法亦有三種特例。第一，松花江內往來之船舶不徵噸稅，但因其貨物之性質、數量及航行距離另課江捐 (river dues)。此即根據

松花江航行權專屬中俄兩國船舶之規定而來者也 (參看一八五八年愛理條約第一款)。第二，法國船及安南船之上下松吉河高平河經廣西而由東京之一地航行他地者每噸納稅五分，其出入貨物無稅 (參看一八八七年中法條約第六款)。第三，出入於青島大連之輪船及出入九龍拱北兩關之中國船不課噸稅。

註四 據天津條約，航行中國沿岸間及沿岸與香港間之船舶，每次入口不課噸稅，納稅一次，四月有效。一八六四年法國公使要求將此項特權擴張於交趾支那及日本各口間航行之船舶，其次更依一八八〇年之中德條約第二條，而航行內外各口間之一切船舶亦得均霽此項特權。

如上所述，中國政府對於噸稅收入之使用雖受條約拘束，然無舉全部噸稅悉充維持燈臺浮標等項用途之義務。故中國政府按照總稅務司之提議，自一八六五年以後，提出十分之一充此項用途，自一八六八年以後提出十分之七充此項用途，其餘數目悉作他用，沿江沿海航運之各種交通行政等設備則均置而不顧也。故其結果所至，苟非外人提倡改修港灣水路，則自然之良港終聽其自然破壞而已。河港修築事業之所以見諸國際的協定者，職此故也。

第二節 河港修築稅

中國沿岸海線長亙五千哩，又有大河揚子江能通行海洋航行之巨船，各地形勢便利，自然之良港決不在少數。若施以近世文明的修築之方法，則其資助交通貿易之發達者必不少。如德國之於青島，日本之於大連，港灣之設備完全，又有鐵路通行其地，從前之荒僻漁村，一旦成爲繁華之大都市，遂得以開發脊地之富源。然而中國政府除昔日僅投少許經費防阻黃河之暴威以外，固未嘗留意於此也。近年來因受各種刺戟，始悟及河港修築之必要與其利益，然以財政窮乏之故，卒無舉辦此項大事業之餘力，故交通事業而欲望中政府之倡辦，與百年俟河清無異。此列國所以干涉河港修築事業以開發中國而便於出入其門戶也。但河港之修築與採礦築路迥異，固無何種獨占之性質，且列國之利益關係亦不必一致，中國官民無論如何頑迷，對此當亦無反對之理由。此種事業，向由中國國際委員會 (Joint International Committee) 計畫而成，其經費亦歸中外人平均擔任，而由海關管理之，此各地共通之現象也。現今中國所舉辦之此類事業，雖僅有天津 上海 牛莊 芝罘 四港，而今後各地如實行此項計畫，當亦不至變更此國際的原則也。

此項國際委員會開端於天津 白河改良事業，當一八九七年之時，英法兩國領事與外國商會會長，因白河水路之土砂堆積，水深之度漸減，遂與當時直隸總督會商辦法，組織白河修築委員會 (Haiho Conservancy Commission) 之機關，投資二十五萬兩，建立修理之計畫。此委員會由中國方面派出海關道 臺稅務司及招商局開平礦局之代表，由外國方面派出外國航業代表，英法僑民會代表及商會代表組成之，惟實際上各委員並未集會，當

其局者仍爲三名之執行委員，卽海關道台，首席領事，及稅務司是也。至於經費則暫由直督撥出十萬兩，由英法租界募集市債十五萬兩充此用途，卽於一八九九年着手修改，其市債之償還方法，則按照中國政府與列國公使之協定，增徵海關稅百分之一爲附加稅，由進出口貨物徵收之。迨後拳亂發生，聯合軍都統衙門代墊資金，仍繼續此項事業，其後工事進展，遂增發市債若干，附加稅亦增徵數次，現已增至百分之四矣。（註一）

註一 此外溯航至天津之船舶，每噸徵稅一錢，其他船舶每噸徵稅五分，起卸貨物，每噸徵附加稅一錢。

然河港改良問題之見於國際條約之規定者，則以一九〇一年之拳亂最終議定書之第六款爲始。該款末項有『白河及黃浦江水路以中國經費任之』之規定，第十一款關於白河之規定云：

『一八九八年經中政府贊助而創辦之白河航路改良工事，由各國委員管理，繼續辦理，今天津之行政既歸還中政府，則中政府卽得自派代表加入該委員會，每年須支出維持費六萬兩。』

又關於黃浦江之規定云：

『黃浦改正及水路改良工事之指揮監督，設置水路局掌理之；該局由代表上海海路貿易之中政府之利益及外國人之利益者爲委員組織之；至經營此項事業及一般事務之必要費用，在最初之二十年，每年估定四十六萬兩，由中政府與有關係之外人各支出半數；關於水路局之組織職權及收入等項之細則，於附屬書中記載之。』

據該附屬書第十七號所載，黃浦江修理局（Whangpoo Conservancy Board）由上海海關總臺，稅務司，

領事團代表二名，外國商會代表二名，出入黃浦江船舶年滿五萬噸之航業家及商人代表二名，公共租界代表一名，法國租界代表一名，出入船舶每年超過二十萬噸之各國代表各一名組成之，黃浦江之水上行政及沿岸設備與土地之處分，其所有權限頗為廣泛，與向來屬於海關之港務行政權多抵觸之點。(註二) 中政府以此種協定有損國權，於一九〇五年與列國公使議決將黃浦江修理工事之費用，完全歸本國擔任，而收回工事管理權於上海海關道臺及稅務司之掌中，其後一九一一年革命發生，豫定之經費不能支出，遂於次年再與列國公使商議，締定新約。依此新約，由交涉使稅務司及海關港務長為水路局執行委員 (Whangpoo Conservancy Board)，另設評議會 (Whangpoo Conservancy Consultative Board)，由出入上海之船舶噸數最多之五國公使各自指定之代表五名，由中國商會選定代表一名組織之，而經費之來源則由進出口貨課一定之修理稅 (conservancy tax) 充之。

註二 參看一九〇一年最終議定書附屬書第十七號第十三款至第二十四款。

遼河修理工事，起原於一九〇七年，當時中外商業團體自集資金，築水門於雙台子運河，截去上流之彎曲地點 Duck Island Bend，浚深河口之淺灘。時逢地方愚民激烈反對，事遂中止。一九〇九年，外國商會謀加徵進出貨物及船舶之附加稅，以其收入着手修理事業，向中外官吏運動立案，至一九一一年遂由領事團與道臺訂立一協定案。然遼河修理委員會之見諸成立，實際工事之着手辦理，則根據一九一四年中政府與列國公使所締結之遼河及河口修理協定而成。據該協定所載，改修工事分上流與河口兩段，前者之經費由牛莊常關徵取出進貨

物之附加稅充之，後者由海關徵取進出貨物之附加稅充之，其會計雖各有分別，而修理委員會，兩段合組爲一，由海關監督稅務司，各國領事，外國商會代表一名，日本商會代表一名及中國商會代表一名組織，各委員中，由領事團選定一名爲執行委員，其餘委員則作爲評議員，技師則奉天省官吏任命之。

芝罘之築港問題，係因挽回貿易之衰象而生，因青島之貿易發達，芝罘商場受其影響故也。自一九〇五年建立最初之計畫以後，即成懸案，迨至一九一三年，經中國政府與列國公使商議之結果，遂設置芝罘港改良委員會（Chefoo Harbour Improvement Commission），由海關監督，稅務司，領事團代表及中外商會代表一名組成之，於是年七月徵收附加稅以充經費，自一九一五年八月起工。

以上所述四地之河港修理事業，其共通性質可分四點：第一，管理之權，屬於不受中政府支配之獨立機關之國際的委員會，爲謀事務敏捷起見，以海關監督，稅務司，及外國代表爲執行委員，而在事實上則使稅務司掌握其實權；第二，技師任命外人充之；第三，大部分經費借外債充用，加徵出進貨物及船舶之附加稅以償還之；第四，附加稅與關稅之百分之幾相當，由海關於徵關稅時徵收之是也。至於附加稅之多寡，雖因各地工事之大小及貿易之差等不免略有異同，而稅率極低，至多不超過關稅之一成。上海工事雖大，而貿易繁盛，故附加稅率極低，有稅貨物僅爲關稅百分之三，免稅貨物僅爲從價千分之一半。芝罘則反是，因貿易額少，故稅率最高，定爲關稅百分之六半，遇必要時得增徵百分之七半。（註八）至上海以外，其他三港對於出入船舶，每噸約徵二成之噸稅附加稅。要之，中國關稅稅率極輕，即徵收此項附加稅，於進出口貿易之擔負亦不爲重。各地河港改良事業之能著著奏效，就中國

言，就通商列國言，均可謂爲慶幸之事也。(註九)

註八 營口附加稅，對於進口洋貨定爲進口稅百分之二；對於內國移入貨中之從量課稅貨物，定爲移入稅百分之八；對於從價課稅貨物定爲百分之四，對於出口貨中之從量稅貨物定爲出口稅百分之四；對於從價稅貨物定爲百分之二；對於免稅貨物，進出口均課從價千分之一，對於常關出入貨物，從價值百抽五。又噸稅附加稅，每次入口，每噸納稅二分五釐；內河輪船及民船每噸納稅一分。

註九 一九〇二年中英條約第五款曾規定加徵附加稅以改良廣東港，然未見諸實行。又關於宜昌重慶間航路之便宜亦曾有所規定，但鑒費過多，難期實行，故無論何事非作爲國際的事業辦理必不易成功也。

第八章 通關手續與條約以外之特權

中國關稅制度受條約上嚴密之制限，已如上述，故凡有與外國貿易有關係之關稅法規，皆不許超出條約範圍以外者。至於在條約以外而予外人以方便，此則中政府之自由，列國不得加以干涉也。向來海關對於船舶出入及納稅手續之規定，原以一八五八年之天津中英條約爲基礎，其後各國之條約率皆繼承援例規定之者也。惟當時此項規定以帆船貿易之狀態爲標準，邇來交通發達，其中不適用之點頗多。蓋帆船貨少，停泊之日多，故得從容了清入口手續，完納進出關稅，至於汽船貿易，寸陰是惜，前項之規定即不能適用。加之各口交通常在不完全之狀態，實際上確有不能遵照條約之規定者。海關而果勵行此規定，即有妨於貿易之發展，必至損失其關稅收入。故各地爲謀免除此種不利不便之事實，遂產生一種特別習慣，即予所謂條約以外之特權 (extra-treaty privileges)

是也。此等特權，大別之得分爲三種：即第一爲關於船舶之出入者，第二爲關於貨物之裝卸驗查者，第三爲關於法定時間以外之裝運者是也。凡經條約規定及領事裁判權保護之外國船舶及外人，海關若欲強其遵守關稅規則，便履行關於關稅稅率，納稅手續，及與海關有關係之事務，則其最有效之手段，惟有許以此類特權而已。

(一) 關於船舶出入者 據條約之規定，外國船出入之手續，概經本國領事之手行之。

(1) 入口手續 船長或船長代理人須於船舶入口後二十四小時以內提出船舶書類於所屬領事館，報告該船入口，領事須於四十八小時以內向海關提出領事報告 (consular report) 載明船名，登簿噸數及載貨之性質，並提出所載入口貨目錄 (import manifest)。此項手續了清以後，即向海關取得普通起貨證 (general discharge permit) 開艙起貨。(註一)

(2) 出口手續 船鈔及出入貨物稅完納以後，船長或船長代理人即將出口貨目錄 (export manifest) 提出於海關履行出口手續，取得出口證，再將出口證提出於領事館領收前此寄存之船舶書類，然後出口。(註二)

註一 參看一八五八年天津中英條約第三十七款第三十八款，及中美條約第十九款中法條約第十七款。無領事國之船舶與中國船舶同，又長江西江及內河航行之汽船則有特別之規定。

註二 參看天津中英條約第四十一款，中美條約第二十二款，及中法條約第十八款。

船舶之出入所以必經領事之手者，蓋因領事裁判之關係，船舶有犯海關規則者，領事得以強制科罰，且使領

事充間接保證人之任者也。(註三) 然而領事對於本國船舶完納關稅之義務，不能一一負責，且船舶在稅課未完以前不許出口，於交通貿易亦大有不便。於此爲謀除去此種不利不便之事實起見，遂生出一種保護關稅收入之辦法，卽船舶保證 (annual guarantee) 制度是也。依此制度，船舶代理人得倩本國保人兩名與本國領事具一保證書，每年向海關提出一次，約定對於該項船舶負納稅之全責。(註四) 中國人或無領事國之船舶，則由稅務司證明之。海關對於此項已繳保證書之船舶，得不援照前述條約之規定；第一，入口時由船長向蒞船關員提出入口貨目錄，同時由該關員給以普通起貨證，在領事報告未提出以前，有開始起貨之特權；第二，出口時如尙欠入口貨稅而未納者許其於出口後一定時期內完納，出口貨納稅終了，無論何時，卽給該船以履行出口手續之特權。

註三 天津中美條約第二十二條規定在關稅噸稅未完納以前，領事者許船舶出口時，領事須負責任。一八八三年美國帆船 Pearl 號裝運木材赴滬，入口後因購貨之英商復升洋行破產，不能納稅。因此爭議不決，延遲日久，美領事不經海關允許，逕令該船出口。中政府遂根據條約要求美領納稅，後經美國公使謝罪了事。(見 I. G. Circ., No. 242 of 1883)

註四 現今各口出入之汽船，殆皆每年提出保證書。保證書有一定形式，約分三項：(一)完納關稅船鈔及特別許可證之手續費；(二)遵守海關規則；(三)犯規時代船長完納罰款，或遇必要時得使船長出席於領事法庭。此外更有一種習慣，卽不具保證書之船舶，若提出與所載入口貨物稅金之二倍相當數目，存放於海關，亦得於入口稅未完納以前出口。

此外尙有可以認爲隨船舶發生之特權者，卽於船舶入口以前驗查其出口貨物許其納稅，許其提前履行出口入口之手續是也。但享受此項特權者，須爲每年提出保證書之定期郵船，或限於停泊地點與海關交通不便之

地。(註五) 此項方法能使船舶迅速裝運，晚間及休息日亦得有出入之特權，其利便於交通貿易實非淺鮮。

註五 在上海之船舶而欲取得此項特權，須提出特別保狀。至於小商埠，則僅須船舶之代理店先期將船舶入口時日之電報提示於海關，即可取得此特權。

(二) 關於貨物之裝卸驗查者 據一八五八年中美條約第二十二款之規定，進出口貨物之驗查，須於船舶裝卸貨物之時行之，至對於他國之條約，則無此項規定，且貨物應於何處起卸，由何處裝載，其所納之稅最後應保存何地，條約並未規定。故對於此點，中政府為保護關稅收入計，當然可以採用適當之方法。(參看天津中英條約第四十六款) 實際上各地海關各依本埠規則 (port regulations) 規定之。然而海關之碼頭及倉庫，設備多不完全，實有不能驗查一切出入貨物收容未納稅貨物之事實。即不能不於一定條件之下，實行下列之二事：(一) 私設之碼頭及倉庫，亦得與海關所設者享同等之特權；(二) 採用省略驗貨之方法是也。

(一) 進出口貨物不經海關碼頭，得由私設之碼頭直接與他汽船撥運，既可省費，又可防破損而期保管之安全。凡取得此種利便與特權之船舶業者，固應提出前項所述之保狀，此外更須提出指定停泊所之碼頭保證書 (wharf guarantee)。該項保證書須記明下列二事相約：(一) 無海關許可證之貨物不得交付於他貨主；(二) 犯規時代貨主負納稅義務。(註六) 其貨物須經出張於該碼頭之關員驗明，完納稅課以後始能交易，故此種碼頭實與臨時保稅倉庫相似。

註六 進口貨物納稅已畢，則由海關發給放行單 (release permit)，又蓋印於該貨物之船載證書或提貨票根，使貨主交易其貨物。出口

貨物納稅已畢，由海關發給載貨許可書，或蓋印於輪船公司所發行之下貨單 (shipping order)，許其下貨。但當納稅之際，各地海關向不發給收條，故海關及外商雇用之華人不免有舞弊情事。上海外人商會曾請求海關發給收條，但稅務司以其手續過繁却之。收條之發給，僅以書面行之，而海關竟藉口手續繁雜拒不發行，殊有不合。

(三)任何國家稅關，對於進出貨物，未必一一查驗，且實際上亦無查驗之必要。譬如對於從量稅之貨物，僅選擇同一之貨物幾成而查驗之，即可推知其全體之數量；對於從價稅之貨物，則可由發票契約書或稅關所定之價格表而查定其課稅價格。中國海關設備既不完全而查驗員又少，故為外人謀利便計，多採用此項方法。至此項免驗通關特權之予奪以及查驗之寬嚴，海關自有權衡，唯遵守海關規則及信用昭著之商人得享受之耳。

(三)關於法定時間以外之裝運者 各地海關辦公時間，條約上無明文規定，內班各課自午前十時起至午後四時止，外班各課自午前六時起至午後六時止。苟能於關稅警察上無礙之範圍內許商船得於法定時間以外起貨下貨，則貨物易於流通，不惟於公眾有必要，抑海關之利也。至所謂法定時間以外之時間，即為晚間、星期日及休息日，商船在此等時間內起下貨物者，須由海關取得特別許可證，且須支付一定之手續費然後可。

第九章 關於關稅爭端之解決方法

第一節 關於課稅處分之解決方法

外人不服海關課稅處分應以何種手段救濟之條約上對於此問題之規定約有二方法，第一為依第三者評價，第二由領裁仲裁是也。據天津條約之規定云：

(一)至稅則所載按價若干抽稅若干，倘海關驗貨人役與英商不能平定其價，即須各邀客商二三人前來驗貨，客商內有願出價銀若干收買此貨者，即以所出最高之價爲此貨之價式免致收稅不公（中英續約第四十二款）

(二)關於從量稅貨物之包皮或從價稅貨物之估價，商人對於海關之決定有異議時，則須於二十四小時以內申訴於領事，由領事與海關監督協議定之（見中英續約第四十三款及中美條約第二十款）

按第一方法極其簡單，實則一無意義之愚則也。何以言之，海關無購貨之權利，且條約中亦未規定強制買收定價最高之貨物故也。第二方法在貿易幼稚時代誠屬利便，但貿易日趨發達，交涉煩繁，領事每遇本國商人告訴，即須向海關監督交涉，不勝其煩。故一八六八年制定之會訊法（Joint Investigation Rules）規定，凡海關與外商發生爭論時，均由領事與稅務司協議解決之；又一九〇二年之進口稅率表附則第一條，規定對於易起紛爭之從價課稅貨物之評價法，由國際的仲裁委員會（Board of Arbitration）裁決之。

仲裁委員會之開會，須於納稅報單未提出以前而進口貨未行交易時，即商人對於貨物之價格類別不能提出反證海關評價之交易契約時舉行之；本委員會委員定爲三名，由海關員一名，進口商人所屬領事選定之商人一名，及與進口商人國籍不同之首席領事選定商人一名組織之。委員會一經委託辦理此項事務以後，須於十五

日以內(休息日在外)取決多數,給以最終裁判,此項裁判有拘束進口商人及海關之效力。又委員會決定之價格若較進口商人報告之價增高二成或二成以上時,海關在該商未完納稅項以前得扣留該項貨物,並得科以與圖謀脫稅之稅額四倍相當之罰金。

至於因課稅發生之爭端應交仲裁委員會與否,則聽商人自便,不加強制。進口商人若認為於己不利,得報由其本國領事向稅務司開陳意見,更得將此案移交北京,求得本國公使外交之援助。(註一) 無論採用何法,商人為經商機會計,均得提存稅金於海關,或提出保證書,先期交易其貨物焉。

註一 參看一八六八年之會訊法第七條。但據各地習慣,商人對海關查驗員之估價有異議時,得向總務課要求覆驗,覆驗後如有異議時,得直接向稅務司開陳意見以解決之,實際上對於納稅問題而煩及領事,要求仲裁委員會或外交的援助者甚少。

第二節 關於犯規處分之解決法

對於祕密販運希圖脫稅之制裁方法,經條約規定者約有二種:收沒與罰金是也。今就中外條約關於此點之共通規定,列舉於次:

(一) 關於收沒者:

- (1) 未得海關許可而自行裝卸之貨物 (中英續約第三十八款第三十九款)。
- (2) 未得海關許可擅自動撥之貨物 (中英續約第四十款)。
- (3) 為取得再出口之特權而報告不實之貨物 (中英續約第四十五款)。

(4) 未得特別許可而在非通商地私行貿易之船舶及貨物 (中英續約第四十七款)。

(5) 未得特別許可而起卸之違禁品 (中英通商章程第五款)。

(6) 違犯子口稅則而搬運之貨物 (中英通商章程第七款)。

(二) 關於罰金者

(1) 船舶進口後四十八小時以內而不提出報告時，該船長每遲一日罰金五十兩，但所罰之數不得超過二百兩 (中英續約第三十七款)。

(2) 提出不正之艙口單時，該船長應罰金五百兩，但該項貨單若係筆誤而於二十四小時以內改正者不

在此項 (中英續約第三十七款) (註二)

(3) 未得海關許可而開艙下貨時，該船長應罰金五百兩 (中英續約第三十八款)。

註一 茲所引者雖僅爲中英條約，而其實與他國所訂各約，均有同樣之規定。又關於收沒一項，列國條約中亦有特殊之規定者，例如中德條

約附屬通商章程第五款之規定，凡華船濫用德旗，或德船濫用華旗，其貨物均罰入官；又陸路貿易貨物不經一定商路私行販運亦收

沒之 (參看一八八一年中俄陸路通商章程第八款，一八八六年中法陸路通商章程第十款，一八九四年中英緬甸通商條約第九款)。

中英續約第四十八款規定英船有秘密販運者，其貨充公，並禁止該船在中國各口通商。

註二 據一八五八年中英條約第十九款及一八六一年中德條約第十三款，關於此點並無處罰船長之規定，但中國政府於一八六三年與

美國公使，於一八六七年與德國公使交涉之結果，兩國政府均承認遵從英約，處船長以罰金。惟英約規定罰金五百兩，而德約則規定

依犯規程度，有處罰五百兩者，亦有處罰在五百兩以內者，且其罰款得要求中德官吏會審決定之，中政府亦表示同意，故船長有因操出不正之驗口單而課罰金時，最高額僅爲五百兩（見 I. G. Circ., No. 10 of 1807; No. 24 of 1868）。

以上所述，其原則有二，即對於脫稅貨物則沒收之，對於犯規船舶則處罰其船長是也。此外對於貨物之數量價格報告不實而違犯規則時，究應加以何種處分，關於此點，中國政府爲防止偷漏慎重收入起見得採用適當之手段，此爲中外條約所規定，故中政府對於一切違犯關稅規則，當然保留其處罰權，外人亦當依據此條項而服從者也。（註三）至於處罰違犯關稅規則之刑罰，在原則上僅以財產刑爲止，以收沒船貨爲最高限度，並不如他國之用體刑，且收沒船貨亦不得併科罰金。然遇有犯規及違約之事實發生，列國果任中國官吏處分而使外人絕對聽命乎？又如中國缺乏公開審查機關，官吏之處分多屬專斷，外人對此果不講求救濟之法乎？即令中國政府爲此問題設立特別裁判機關矣，而外人果甘願服從其裁判否乎？關於此點，條約上多未規定，惟一八五八年之中法條約第七款略有規定，如對於在非通商地私行貿易之船貨，中國官吏若宣告收沒，事前須就近通知法國領事是也。此外各國所訂條約並未規定特別救濟之法。至於課稅之爭議而許領事干涉，如前所述，乃係條約規定，若夫海關之犯規處分，則案情較爲重大，外人對此苟持異議，自可求領事之援助以解決之也。

註三 據 China Order, 1904 觀之，英國政府曾有下列之規定：（一）英國臣民若由中國私運中政府課稅之貨物出口，或有此項企圖者；

（二）欲脫漏中政府所應課之關稅而私運進口，或有此企圖者；（三）販運中國之違禁品出口入口，或有此企圖者；（四）未得正當許可而於中國販賣中政府之專賣品，或有此企圖者，處六個月以內之監禁或百磅以下之罰金，且收沒其貨物。即此可知英國對於本國人

長已設有本國法律處分之，固不同中國海關之處罰如何也。

註四 在美國，關於從價稅問題有不服稅關之處分者，得向鑑定官會（General Board of Appraisers）提出異議；又對於與關稅有關之

各種訴訟，則設有特別關稅裁判所之機關，此機關由主席判事一名及陪席判事四名組織之。日本則不許為行政之訴訟，有異議時得申訴於稅關長，欲請願者須經由稅關長提出於大藏大臣。

然而領事仲裁之法亦有不便之處，在商人則無充分陳述之機會，在海關監督與領事之間則因爭議之真相難於調查之故，常不免堅持成見。故總稅務司為祛除此弊計，遂提議中外官員會審之辦法，以期審查之確實與裁決之公平。此法初由總稅務司於一八六四年在上海試辦，結果頗佳，後遂於一八六七年以此法推行他口，並採納英美公使之意見略加修正，徵得各國公使之同意，乃頒行一八六八年之會訊章程（Rules for Joint Investigation in Cases of Confiscation and Fine by the Customs Authorities）。據該章程觀之，每遇犯規事件發生，領事與稅務司可不經監督之仲介而直接協議，或用口頭，或用文書解決之，若協議而無效，則由會審辦法處決之。（註五）至於收沒與罰金，則其手續與裁判之主任者各異，前者由海關監督判決，後者由領事判決之。

（一）收沒之手續 海關官吏扣留外人貨物或船舶時，稅務司須急速報告海關監督。監督若認為正當，即令稅務司將處分之理由通知該外人，並聲明六日以內，若該外人所屬領事不要求覆議，則將扣留之物入官。若外人對此發生異議，則於此六日以內直接向稅務司申辦，監督如以此辨明為滿足，則發還所扣留之貨物。否則外人即宜申訴於本國領事，領事若認為正當，即得要求監督會訊。會訊之時，須傳集當事之海關員及當事之外人與證人，

由監督領事及稅務司行之，監督斟酌領事與稅務司之意見加以判決。若三方面各持己見不能一致，則將此案移交北京，由公使與總稅務司協定之。在北京方面未決定以前，該外人雖得提出與抑留物之價格相當之保狀，先行交易，但無論決定之如何，外人不得向海關要求損害賠償。

(二) 罰金之手續 外人犯規，若其性質不在收沒船貨之列，而依條約及海關規則應課罰金者，稅務司須以其事報告於監督，同時並通告於該外人所屬之領事。領事接通告後，定期裁判，通知稅務司與當事之外人，稅務司屆期帶同證人出席領事法庭，偕領事會審此案。如領事判明有罪，須令該外人照章遵罰，至於減少罰金額與否，其權在監督與稅務司。若領事判明無罪，經稅務司同意，則由稅務司通告監督，發還抑留之貨物。倘領事與稅務司意見兩歧，則將該案移送北京，由公使與總稅務司決定之。此時該外人得提出與罰款相當之保狀於海關，先期取回該貨，但不論北京方面之決定如何，不許向海關要求損害賠償。

依上述關於收沒與罰款之規定。其裁判之權，前者屬於監督，後者屬於領事。而由收沒與罰金所得之收入，則按約歸中央政府所有，然則領事所有之此類權能，亦可視為領事裁判權與否，殊為疑問。此項疑問，若以片務的領事裁判權置於代理說 (Theory of agency) 而說明之，即領事所行之裁判非權利國之法權，乃代理義務國 (中國) 之法權者也，依此說明，自易了解。然領事裁判權之為物，若為在義務國所行之權利國之法權，則唯有裁判權屬於權利國所得之效果，則歸他國所有，誠為矛盾，故會訊章程中規定罰金由領事裁判之權，實與普通之領事裁判權不同。此事在理論上實為有興味之問題，予輩研究關稅問題者，實無詳論之必要。何以言之，會訊章程在今日

絕少實行，實際上多由海關單獨處分故也。船舶之收沒與入口之禁止，實係一種嚴重處分，即令條約中有此規定，而海關則未見實行，尋常遇有犯規情事，或由當事人直接申辯，或由領事間接申辯，海關輕課罰金了事，此已成海關習用之原則，而收沒船貨之事則絕無而僅有。故犯規者通例不煩領事之助，聽從海關之處分率以爲常。而總稅務司之訓令，亦常令各地稅務司尊重犯規者之申辯，輕與處罰了事，務期迴避會訊章程之規定焉。

註五 青島關及大連關之會審，由稅務司與租界司法官行之。

外人之權利，其受充分之保護有如此，然回顧華人方面，則大有逕庭。海關對華人處分，儼如最終之判決，華人絕無申辯之餘地，如遇密運武器鴉片者，除將該件收沒外，更送交中國地方官加以體刑。然華人有時亦得由口頭或書面直接向稅務司提出異議者，又如近年以來，各處有力商人亦有藉商會及其他商業團體要求救濟者。註六此項請願，稅務司亦加以相當之注意，惟不如外人之有公開審查法，故華人一遇發生關稅上之爭端，常感不便，較之外人實處於不利之地位也。一日華人覺悟，則必發生權利思想，他日實有爲華人講求特別救濟方法之必要也。

註六 各處海關門首均設稟箱 (petition box)，收受華人之請願書。稟箱之鍵則歸稅務司或外人幫辦掌管，華人書吏無舞弊之餘地。

第五編 關稅制度之影響及將來

第一章 財政上所受之影響

中國關稅係由外部關稅與內部關稅之二種組織而成，故欲知其所及於財政上之影響如何，亦宜由此兩方面研究之。外部關稅雖為一正確之財源，而其稅率受中外條約所拘束，有不能適應逐年增加之財政的必要之缺點。內部關稅則反是，其收入雖無一定，而稅率可以自由伸縮，適應乎財政上之必要，而成就其不規則之發達。兩者雖具有許多相反之性質，而亦互有密切之關係。茲特就兩種關稅之影響述之於次。

第一節 外部關稅之影響

關稅，以賦課之目的為標準，分為財政關稅與保護關稅二種。財政關稅專以國庫之收入為目的，故貿易增進時，其收入自然亦因而增加。保護關稅固亦以關稅供歲入之目的，然當制定關稅之時，必加以政治的經濟的考慮，故就極端之情形而論，有時因防遏某種特別外國貨進口之故，而關稅收入反見減少者。然徵之各國實例，固不問其為財政關稅或為保護關稅，均無不以關稅為國庫之一財源者也。（註一）即如現今採用保護關稅之各國中，其所以採用之以增高稅率之動機或機會，多因戰事等項財政上之必要，以期增加收入之故。（註二）近年來各國國費均已膨脹，他項租稅收入亦顯然隨而增加，然關稅一項在各國歲入部門中仍占居重要之地位。今就歐戰前

各國之總歲入與關稅之比例言之，英國爲百分之二十五，法國爲百分之十二，德國爲百分之四十七，意大利爲百分之十三，俄國爲百分之二十三內外。(註三)美洲諸邦，其比例尤高，甚至有占歲入百分之六十以上者。(註四)德意志與北美合衆國，本爲聯邦組織之國家，雖其直接稅歸各州收入，中央政府以關稅及消費稅爲主要之財源，故其總歲入與關稅收入之比例，不免較高，然就各國之數字上觀察之，關稅一項均不下於歲入中百分之二十者也。

註一 參照 Bastable, "The Theory of International Trade," 1903, p. 110.

註二 國內組織鞏固之商工業者，因欲使國家採用保護關稅，常利用國內政治的變動以達其目的。而戰後財政上之窮困，政治家甚不欲增加直接稅以塞民望，遂授保護貿易論者以絕好之機會。近代北美合衆國之保護政策，直可謂爲內亂之遺物，在以前，該國之關稅固有自由貿易主義之傾向者也。國費既因內亂而增加，而所得稅又爲該國憲法所不許，故高額關稅與消費稅同時採用，後消費稅停徵，唯進口稅獨存。法德之關稅，其原因大致相同，即國債隨戰爭而增加，且又迫於軍費之難措，故保護論者遂取得機會以達其目的。

註三 Bastable, "Public Finance,"

註四 Grunzel, "System der Handelspolitik,"

今就中國關稅收入與總歲入之比例言之，據中國在一九一三年之豫算表所列，歲入爲三億三千三百九十四萬八千元，而海關稅爲六千八百二十二萬四千元，其比例在百分之二十以上，似不下於各國。惟各國關稅收入殆完全由進口稅而成，中國則不然，中國海關稅收入中，除進出口稅以外，更含有沿岸移出入稅，子口稅，鴉片釐金

等內國關稅及噸稅，故欲與各國之比例對照，應由海關稅中僅抽其進口稅一項而比較之。（註五）而是年中國海關之進口稅僅爲一千九百九十三萬八千兩，每兩以一元五角計算，約爲二千九百九十萬七千元，與前記之歲入總額比較之，其比例不足百分之九，與歐美各國之比例對照，則中國爲最低。（註六）且歲入之實徵額，比右列豫算表之數字更多，若就進口稅之實數觀察，則中國歲入與關稅之比例必更少可知矣。

註五 本節所舉之數字，雖依據政府之豫算表列出，而是年海關貿易統計報告所載之海關稅數目，實如左表。

進口稅	一九、九三八、八六〇兩	噸稅	一、五三四、八七八兩
出口稅	一三、九四八、三一五	子口稅	二、二八九、五〇一
沿岸移入稅	二、四三九、一六六	鴉片釐金	三、八一九、一三三
合計			四三、九六九、八五三

又出口稅中，約含有四、八七八、三三二兩之沿岸移出稅。

註六 歐戰以前十年間進口稅與海關稅總收入，如左表所記，前者不及後者之半。

海關稅

一九〇二年 三〇、〇〇七單位千兩

一九〇三 三〇、五三〇

一九〇四 三一、四九三

出口稅

一二、三八八

一一、四九三

一二、二五九

一九〇五	三五、一一一	一五、三三六
一九〇六	三六、〇六八	一六、一〇〇
一九〇七	三三、八六一	一四、八七九
一九〇八	三二、九〇一	一三、一三四
一九〇九	三五、五三九	一四、〇八四
一九一〇	三五、五七一	一四、〇八七
一九一一	三六、一七九	一四、〇四二
一九一二	三九、九五〇	一六、〇四五
一九一三	四三、九六九	一九、九三八

中國關稅收入如此之低者，實因貿易額過少，且近年來國費逐漸增加，而關稅又不能自由增徵故也。關稅之不能增徵，實因受條約上之束縛而然。稅權之被束縛，其不利於中國政府之收入者，約有左列三點，今分論之如下。

(一) 中國外部關稅，均以從價值百抽五為原則，而從量稅則自一八五八年以來，僅於一九〇二年修改一次而止，名目上之值百抽五，在實際上今已低至百分之三·五內外，而增高稅率又為條約所不許。中國前次參與歐戰，取得實行值百抽五之交換條件，而從量稅率協定之標準，戰前戰後市價不同，恐不免有不合實際之情形發生者也。因此之故，中國關稅制度，若注重財政上之利益，則進口從量稅至少必須數年改正一次，否則因從量稅而產

生之不公不利等事，不能免也。

(二)其次爲由陸路貿易上片務的特惠關稅而生之損失，此種損失每年達數十萬兩之多。在陸路貿易不發達交通不便利之時代，減稅或係一種促進貿易之方法，今則鐵路開通，交通便利，減稅之理由，已不存在。況如南方陸路貿易之進口稅，更由六十年前之舊率而減去三四成，其不利於中國亦可謂甚矣。

(三)由財政上之目的觀之，關稅爲一種消費稅，故務期以最少之徵收費獲得最大之收入，而如奢侈品與嗜好品與必須品，又如原料品與製造品均宜區別輕重以定稅率，以期負擔之公平。如英國課進口稅之進口貨僅數種而已，而收入頗巨，卽其例也。中國政府受協定關稅之拘束，故於稅目之分配稅率之增減，均不能適用租稅之原則，關稅之分擔固難望公平，而關稅徵收之手續又繁，關稅之賦課又不能棄其實際收入之少者而專就實際收入之大者，此皆於中國政府不利者也。

外部關稅處於此種不利狀態之下，不便極矣，所幸者徵稅事務委諸外人管理，得以節省徵稅費，此則中國財政上差強人意之措置也，若將徵稅務委諸華人自辦，則其腐敗必與內國關稅同，收稅密輸之弊在所難免，政府之純收入必較現時更少無疑也。

第二節 內部關稅之影響

中國外部關稅之失於單純而過輕與內部關稅之失於複雜而過重，實有因果之關係。中國政府，近年因國費逐漸增加，又不能增徵外部關稅，勢不能不增徵他種賦稅，卽不能不別覓新財源或增徵舊租稅也。然欲創辦新稅，

又爲財政上之組織與政治上之狀態所不許；欲新設所得稅營業稅繼承稅等直接稅，又恐招官吏與紳商階級之激烈反對，故政府不得已依從舊習擇其最易實行之方法而出於增徵內部關稅之舉也。因此之故，凡有可以由關稅形式徵取之財源，雖涓滴之微，亦所不遺。於是各地內部關稅之名目及種類，愈趨愈繁，中央政府且設徵收考成條例之惡法，公然獎勵稅吏之誅求而不爲怪。據民國二年份之豫算表觀之，內部關稅中主要項目之釐金稅之收入爲三千二百七十一萬元，又據五年份之豫算表觀之，釐金稅變名之貨物稅之收入，達四千二十九萬元，二年之間竟增至十分之二以上。（註一）（註二）然此僅爲內部關稅之一部，此外如（一）海關稅之一部分，（二）常關稅，（三）正雜各稅正雜各捐之一部分，均應認爲內部關稅，故通盤合計，國民之內部關稅負擔額，每年當不下八千萬元也。（註三）

註一 The China Yearbook, 1914.

註二 參看民國行政統計彙報財政類第二章。

註三 一九一六年之海關稅中沿岸移出稅四、七九八、八一二兩，移入稅二、三九九、四〇六兩，子口稅二、一八七、二八一兩，鴉片釐金二

八七、〇六四兩，合計九、六七二、五六三兩，每兩以一元半計算，當爲一四、五〇八、八四五元，此內部關稅也。又是年常關收入有一

二、九九七、一一〇元，又正雜各稅捐中可認爲釐金稅者有一〇、八〇〇、〇〇〇元，此外歸中央政府直接收入之釐金增收六、一

一〇、〇〇〇元，與貨物稅收入四〇、二九〇、〇八四元，合計之，內部關稅收入當共有八四、七〇六、〇三九元。

此項內部關稅由全國人口分負之，每人雖僅占兩角內外，然此項負擔額，僅由豫算表所列者計算而出，實際

上恐尙不止此數，因中國稅制惡劣，稅吏腐敗，供徵稅用之經費亦甚多，故人民真實之負擔額，當在三四倍以上也。
 (註四) 世固有因內部關稅以外之消費稅及直接稅過輕而斷定華人納稅義務不重者，然此係表面之觀察，於中日戰役以前之狀態或相符，而與今日之實情不合者也。何以言之，近年中國政府之歲計較中日戰役之前已增四倍，而一般人民財富之程度，不見增高，至今多數人有一家以一角內外之生活費暫延生命者，由此觀之，可知每人負擔數角關稅之義務固非輕也。(註五) 況於內部關稅之課稅範圍，普及於鹽米薪炭蔬菜魚肉等日常生活之必需品，而其負擔又輕於富人而重於貧人者乎。

註四 Morse, "Trade and Administration"; Beresford, "The Break-up of China."

註五 歐戰以前，各國人民之租稅負擔額，據中國國務院法制局之調查，則如下表。此表雖未列舉年月及其所採用之資料，而亦不無可供參考之用。中國之數字，係由民國五年份豫算表採集之。

	直接稅	間接稅	行爲稅	合計
英	一三·〇〇〇 (以元爲單位)	一四·五〇〇	二·〇〇〇	二九·五〇〇
法	九·五〇〇	一六·五〇〇	七·〇〇〇	三三·〇〇〇
德	五·〇〇〇	一〇·五〇〇	一·七〇〇	一七·二〇〇
俄	一·三〇〇	八·〇〇〇	〇·七〇〇	一〇·〇〇〇
日	三·〇〇〇	四·四〇〇	〇·六〇〇	八·〇〇〇

譯 〇三四一

〇六一九

〇〇五〇

一〇一〇

據此表觀之，中國人每人之負擔額僅爲一元，比各國最輕。但實際之負擔額當爲三四倍，以華人之生活程度較之，其非輕可知。其中更
可注意者，間接稅占六成以上，而間接稅之大部分即內部關稅是也。

第二章 經濟上所受之影響

中國外部關稅，依國際條約協定，稅率最低，殆與自由貿易主義相近；內部關稅則反是，近年來迫於財政上之必要，愈增煩苛，妨害國內交通貿易者最大。自由貿易主義之關稅與妨害貿易主義之關稅互相併合，遂構成關稅制度之特質，此兩者雖互相矛盾，而亦不無共通之點者，即關稅上無所謂經濟政策而絕對以收入爲主一事是也。現今文明各國中，程度雖有等差，而採用保護關稅者居多，即在採用財政關稅之國，亦不僅恃此關稅以爲歲入之一項而止，且其所以採用此種關稅之理由，實認爲可以適合於本國經濟政策上之目的故也。至於中國之關稅，並無何種政策上之考慮，而專以收入增加爲目的，所不能滿足者，在外國貿易範圍內受條約上之制限，不能暢所欲爲而已。苟無條約上之限制，則中國必將採用如何不法之關稅，此蓋可想而知者也。

絕對以收入爲主之中國關稅，其不合於財政上之原則，已於前章述之矣。中國關稅之不能適應於國民經濟上之要求固無足怪也。低率之外部關稅與高率之內部關稅，二者並存，且外國貨流行國內時又不能徵課以與本國貨相同之內國稅，而內國貨之對外輸出，又受人工之限制，在此種關稅制度之下，當然發生以下三種之弊端，即
(一)國內產業發展之障礙，(二)外國貿易之逆調，(三)外國貿易額之過少是也。而此三種事實，又有連續的因果

關係，內國貿易不發展，則成爲出口貿易不振之原因；而出口貿易不振，又不能增加國民之購買力，此入口貿易所以無由增進也。

第一節 國內產業發展之障礙

中國天然資料充足，勞力低廉，而產業則不甚發展者，其原因頗多，如交通機關不發達，資本缺乏，近代教育之不完備，度量衡貨幣之不統一，政治之惡劣等等，雖不遑枚舉，而內部關稅之妨害各地交通貿易，實一最重要之原因也。國內分爲無數關稅區域，各省各道各縣固無論矣，卽一河一路之隔，貨物流通，卽行課稅，甚至同一地方，都市與都市之間，不許搬運貨幣，又禁止穀米出入。故一地方生產業之經營，僅以供狹小範圍內之需要爲標準，而不能以供全國之需要爲目的者也。換言之，處二十世紀之今日，使中國不能超過地方經濟時代而進於國民經濟時代者，由於內部關稅存在之故也。（註一）加以外部關稅稅率極低，外國貨易於輸入，故中國雖具有豐富之勞力與原料，而欲與十分進步之外國貨對抗以發展新製造業，實一最難之事也。況於內國貨之原料與製品均負擔兩重關稅，而資本又不充足，經營又極拙劣，技術又不嫻熟，更能使事業不易維持耶。出口貿易，亦因內部關稅與出口稅存在之故，除茶絹等特產及低廉之農產物以外，無有能在外國市場與他國貨相競爭者也。又中國本以農業國著名，乃對於入口穀類免稅，而禁止本國穀類出口，此誠矛盾之陋策也。欲期農業之振興，應以獎勵穀物之出口爲先務，今舍此不爲而固執其阻礙農業發達之政策，誠可謂爲根本上之謬誤也。（註二）

註一 以生產與消費之關係爲標準而觀察經濟狀況，世界之歷史可分爲三階段，卽第一爲自足經濟，第二爲商業經濟，第三爲資本或工業

經濟。而第一期又可稱爲孤立經濟時代，第二期可稱爲地方或村落經濟時代，第三期可稱爲國民經濟時代。中國所以尙未由第二期而進於第三期者，實因通商上採取閉關主義之故，而近世產業革命之機運未成熟故也。至於今日，閉關主義雖因幾次之戰爭，久已拋棄，而閉關主義之餘弊仍多存在也。

註二 自一九〇八年至一九一三年，五年之間，中國全國之貿易額，約增進十分之五，滿洲各埠之貿易，增加二倍。其主要原因，蓋由於鐵路交通便利，內部關稅課稅法之簡單，而穀類亦弛禁出口之故也。

今試就歐戰前一九一三年之貿易統計，各列舉主要進出口貨十種於左。

綿製物	一八二、四一九、〇二三兩
鴉片	四一、〇二三、〇一二
砂糖	三六、三〇六、四七〇
金屬及礦物	二九、一五六、〇八六
石油	二五、四〇二、八四五
穀類	一八、八四四、三四四
染料	一七、五一一、〇七五
魚及海產物	一二、九七四、五四〇
紙煙	一二、五八九、三〇〇

麥粉

一〇、三〇〇、六一二

以上十種皆進口貨

絲及繭

八三、一七六、二八二兩

茶

三三、九三六、七六九

豆粕

二四、九六二、七八七

豆

二三、二九六、八七六

絲織物

二一、七一八、五三二

棉花

一六、二三五、六〇四

牛皮

一五、一八四、三四四

芝蔴

一二、三七二、一九四

植物油

一一、四一四、一九二

錫

一〇、九一六、九〇六

以上十種皆出口貨

由上表觀之，入口貨仍以棉製物及鴉片爲主要貿易品，出口貨仍以絲茶爲主要貿易品，數十年來，始終未變。而進口物中有大部分貨物，其原料均出自國內，或可在本國境內製出者，若更具備他種之生產條件，則此項貨物

均可在本國製造之。若使中國得採用保護的進口稅而將內部關稅完全廢止，則欲謀本國工業之勃興以與外國貨競爭，固非難事也。且出口貨中殆皆為農產物及農業副產物，若果能廢止內國關稅與出口稅者，將見不出數年，而出口貿易必倍蓰於前也。近年中國政府有鑑於此，對於模倣外國貨之機械製造品，採用內國關稅之單一的課稅法，以為抵制進口外國貨之政策，故其結果雖不提高進口稅，雖不損及外國貨之競爭力，而此項倣造商品之出產額，已有逐年增加之勢。至於全產額究為幾何，中國統計不備，其詳雖不得而知，而就現時海關貿易統計所列之國內各埠間之移出額，則如下表。（單位千兩）（註三）

貨名	一九〇四年	一九〇八年	一九一三年	一九一五年
疋頭(疋) △	八九	△ 二一二	四六一	六九二
紗(擔) △	一四一	△ 三五〇	五〇三	七七九
麥粉(擔) △	五三八	一、二〇八	二、二二〇	三、七二三
洋紙(擔) △	三二	△ 四四	四〇	四六
蠟燭(擔)	……	△ 二	三四	五八
紙煙(擔)	四	三六	九四	八七
肥皂	……	……	一二二	三二五

註三：摘錄 Returns of Trade Reports, Pt. II. 有△記號之數字，雖係由上海移出之額，而由他地方移出之額，極占少數。又此表所

列以經由海關者爲限，其在製造地附近之消費額及經由他稅局之移出額，不在此內。此外須注意者，歐戰以來，外國貨輸入困難，對於此種製造品既設保護關稅，則其產額必有因此影響而急劇增加者。

然此僅對於製造品減稅而止，而對於製造此類貨物之原料，則並無減免內國關稅之辦法。故就現狀而論，唯有使用製造所附近產出之原料時，始得輕減其關稅之負擔，若其原料來自遠方時，則須完納高額關稅，即成本不能不大也。例如棉花一項，上海紡織工場與其採用陝西河南等省之原棉，反不如購用印度或美國輸入之外國棉較爲有利是也。何以言之，中國內地棉花輸出國外時，照章本完納子口稅從價百分之二·五，與出口稅百分之五，合計祇須完納百分之七·五足矣，但自原地方移出上海時，又須完納移出稅百分之五及移入稅百分之二·五，共須完納百分之七·五於沿岸各關，此外又必須繳納百分之五或百分之一二十之釐金稅（註四）。此種矛盾關稅之必須免除，國內製造品之原料之必須免稅，不言可知，而原料免稅之能促進國內新工業之發達，又可不言而喻矣。要之，中國果能完全廢除內國關稅，統一貨幣制度，改良並推廣交通機關，則即不採取保護的進口稅，而中國之工業，將亦有大發展之希望也。

註四 日本不產棉花而紡織工業大發展，中國產棉花而紡織工業不發展，其所以然之故，專在於兩國財政制度之不同。日本極力爲此項重

要工業講求獎勵之法，棉花之進口與棉製品之出口，一概免稅，而對於外國棉製品之進口則課以重稅，以保護國內紡織工業使能與外國貨競爭；中國則不然，其目的在盡量向工商業徵稅，除此以外，政府以不施干涉爲原則。因此之故，可得由棉紗之精粗，分爲兩種觀察之。中國棉花，纖維較短，不能用以紡織二十支以上之紗，故欲紡細紗，非購用印棉美棉不可。而此項棉花之購入，每擔須納進口稅六

錢，棉紗每擔課內國稅七錢。假令外國棉花三·四五擔能紡出棉紗三擔（即一捆），則每捆棉紗，共計須課稅四兩一錢七分。然日本紗輸進中國時，每擔僅納稅九錢五分，即每捆僅納二兩八錢五分足矣。單就此點而論，中國紡織業者比日本紡織業者，每捆須多納一兩三錢二分之關稅。次就粗紗言之，中國棉花，例應課釐金等雜稅，故由國內某地採辦棉花經過海關時，每擔移出稅三錢五分，移入稅一錢七分五釐，共須納海關稅五錢二分五釐。但中國棉花運至日本時，僅納出口稅三錢五分，且有納子口稅代釐金稅之特權。由此觀之，僅就海關稅而言，中國紡織業者中，除能利用附近所產棉花者之外，須比日本紡織業者每擔多納關稅一錢七分五釐。雖日本紡織業者，因購入華棉紡紗後復運至中國銷售，一往一來多耗運費，此中國紡織業者之較勝處也，然中日間運費因有日本政府航路補助金之故，極其低廉，一九一六年時，每一捆紗之運費僅須日金一元（七錢二分四釐），故此點亦不足置重也。一九一五年中國棉花出口額爲七二五、九五五擔（內運銷日本者五五一、三二二擔），外國棉花進口額爲三六四、三九〇擔；一九一六年出口額增至八五一、〇三七擔，進口額增四〇七、六四四擔。又中國棉花之品質均須改良，否則將來紡織業發達與細紗之製造增加時，外國棉花之進口必更見增加也。

第二節 外國貿易之反調

外國貨進口額超過本國貨出口額，是爲中國對外貿易之一特徵，中外互市以來，除一八六四年及一八七二年至一八六七年之六年間出口較入口稍多以外，近年來連年平均入口超過一億兩以上（註二）。今爲免除煩瑣起見，特將一九〇一年至一九一六年間之進出口表列舉如左（單位百萬兩）（註三）。一九一七年四月以降，鴉片禁止入口，入口超過之傾向或稍見緩和，然大勢實無變動也。

年份	總入口額	出口額	入口超過額
一九〇一年	二六八	一六九	九九
一九〇二	三一五	二一四	一〇一
一九〇三	三二六	二一四	一一二
一九〇四	三四四	二三九	一〇五
一九〇五	四四七	二二七	二二〇
一九〇六	四一〇	二三六	一七四
一九〇七	四一六	二六四	一五二
一九〇八	三九四	二七六	一一八
一九〇九	四一八	三三九	七九
一九一〇	四六三	三八〇	八三
一九一一	四七一	三七七	九四
一九一二	四七三	三七〇	一〇三
一九一三	五七〇	四〇三	一六七
一九一四	五六九	三五六	二一三

一九一五

四五四

四一八

三六

一九一六

五一八

四八一

三五

註一 Returns of Trade and Trade Reports, 1878, Pt. I, p. 5.

註二 Returns of Trade and Trade Reports, 1903, 1913, 1916, Pt. I.

貿易上入口之繼續超過，固不足慮，英德法等工業先進國之貿易，亦常見入口超過之事，祕魯暹羅(Ban Do-
mingo)等貧弱國之貿易，亦常有出口超過之事者。(註三) 在先進國中，對外債權可抵償貿易上之進口超過而
有餘，在後進國則不能不藉出口超過額以抵償外債。然在中國，貿易以外之貸借賬目不僅不能抵償貿易之逆勢，
且陷於連年借債之財政狀態中，貿易上之進口超過固未可樂觀也。(註四)

註三 Seligman, op. cit., p. 550.

註四 中國在貿易以外之貸借帳目，海關統計局長 Morse 於一九〇四年時始從事研究，後來常於海關貿易統計中改正揭載之。

中國對外貿易之所以連年失其均衡而陷於不利者，其理由固有政治上財政上經濟上種種之原因，而其主
要原因則不得不歸諸矛盾的關稅制度。何以言之，現行關稅制度，有許多處所以使外國貨易於輸入，使本國貨難
於輸出是也。詳細言之，則有左列之四點：(一)進口稅極低，協定為從價百分抽五，而歐戰前數年以來因銀價降低
物價昂騰之趨勢，各貨之從量稅多降至百分之五以下，故外國貨所擔負之關稅，愈益減輕；(二)出口稅對於從量
稅諸貨物雖已大見減低，而基於財政上之必要，至今仍不能完全撤廢；(三)國內關稅妨礙交通貿易之程度，在出

口貨方面者必輸進口貨方面爲尤甚，尤以絲茶等重要出口口貨爲尤重；（註五）（四）因穀類禁止出口之故，阻害各種農產物之出產與出口之增加。

註五 進口貨之因子口稅單而免於苛酷之內地稅者，比出口貨之因子口稅單而免於苛酷之內地稅者爲多，約在二倍內外。此蓋因子口稅單發行之手續，進口貨比出口貨簡易之故也。

欲避免貿易之逆境，其方法不出以下二種：一爲防阻進口貿易之消極的手段，一爲增進出口貿易之積極的手段。國家欲挽回此種情勢之政策，固有多種，而關稅政策上之手段，第一在提高進口稅，使外國貨難於輸入，以助長國內產業之發達；第二在爲出口貿易講求直接間接之獎勵方法。而提高進口稅一事，唯有有關稅主權之國家始能實行，中國因受協定關稅之拘束，固不能採用此政策者也。至於中國若能直接間接講求促進進出口貿易之發達，此係採用文明各國之制度，列國必不至反對，且必歡迎者無疑矣。故中國政府而欲講求方法，挽回此種對外貿易之逆勢，抵償外債之本息，以免國家財政破產之危險，則進口稅之增加與否，可不具論，先務之急，固莫如完全撤廢有害之出口稅與國內關稅，更進而用一切手段講求助長出口貿易之政策也明矣。（註六）（註七）

註六 中國之面積人口與文明程度，殆與印度同，而中國之出口貿易不及印度出口貿易三分之一。印度有統一的貨幣，而中國則因商業之心地不同，匯兌率各見差異，常不免激劇之變化。印度不但無妨礙商業之出口稅與國內關稅，且有鐵路與良好之道路，便於貨物之運輸，出口貿易與一切工業均由政府助成之，而中國政府之干涉，僅限於徵稅而已。若使兩國在此諸點，置於對等之基礎上，則中國之出口貿易，（今雖不及日本）當大見增加可知也。

註七 中國出口貿易中以絲茶及絲織物爲大宗，其出口額之情形若何，統計局長 Taylor 曾於一九一六年海關貿易報告中著一文論之，其文曰：一八七二年日本之出口額，僅占中國百分之十七，至一九〇五年，日本則超出中國之上，至一九一三年，則地位顛倒，中國僅占日本百分之六十三。一九〇五年蠶病條例施行以後，日本之出口額，八年間增加二倍以上，此種良好之成績，皆法令與教育之結果也。世界絲業中，品質之佳良者無有過於無錫產，日本絲之抗張性與耐久性雖不及中國絲，而日本無釐金稅與出口稅，此日本之利也。中國若做行日本之政策，以耕種桑樹，改良養蠶法，則蠶絲之出口貿易固不難增加二倍也云云。要而言之，自一八七二年至一九一五年之四十三年間，中絲經之出口額僅增三成而止，而日本之出口額則增至十倍以上，此皆因兩國經濟政策不同之故，而中政府之重徵絲稅，亦其重要原因也。

第二節 外國貿易之過少

中國對外貿易，逐年增加，一八六四年以來，五十餘年之間，其增加之步驟，有如左表所記，約增八倍，亦不可謂不速。(註二) 唯以中國國土之廣，人口之多，而貿易額如此其少，斯爲特別而已。

	進口額	出口額	合計
一八六四年	五一百萬兩	五四百萬兩	一〇五百萬兩
一八七四	六四	六六	一三〇
一八八四	七二	六七	一三九
一八九四	一六二	二二八	二九〇

一九〇四	三四四	二二九	五八三
一九一三	五七〇	四〇三	九七三
一九一四	五六九	三五六	九二五

即中國對外貿易以一九一三年爲最高，而一九一三年之貿易爲九七三、〇〇〇、〇〇〇兩，以中國四億人口分除之，每人所占進出口貿易額不及海關兩二兩半。此其原因雖多，而大致則因出口貿易不振之故，不能使人增加購買力，加以交通機關不甚發達，又有內國關稅存在之故，新奇之進口貨不能引起窮鄉僻壤人民購買之欲望與興味也。(註二)

註一 Wagem, op. cit., pp. 454-455

註二 據一九一四年海關貿易統計所載全部貿易額，按四億人口分配之，每人每年須購入外國貨三先令九辨士。內一先令三辨士購用棉製物，其餘二先令六辨士購金屬，石炭，石油，火柴，米，砂糖等必需品，與燕窩，紙煙，鴉片，肥皂，象牙等奢侈品。中國人對於外國貨之欲望雖逐漸增加，而欲使素用土貨之中國人發生新欲望，非俟交通發達之時不可，而促交通發達之手段，則僅有增設鐵路之積極的方法與廢止內地稅之消極的方法而已。

由此可知中國貿易額與日本在同時期內之貿易額相比較，實大有遜色也。日本在明治元年時之進出口貿易總額，僅二千六百萬圓而已，至大正二年則增十三億六千一百萬圓，較以前增加五十倍，歐戰時竟有增至四十餘億之多，較之明治年間已增至百餘倍。夫外國貿易增進之趨勢，小島國與大陸國，新進國與老大國之間，遲速固

不相同，因小島國原料糧食缺乏，不得不致全力於對外貿易，大陸國則反是，國內物資之種類與供給力均甚豐富，即不藉外國貿易，亦可以在其本國營自足之經濟生活。(註三) 又新進國交通發達，工業勃興，若與已達一定文化程度之先進國比，其貿易上之進步常較爲迅速者也。故老大陸國之中國之貿易，若與新小島國之日本之貿易相比較，或者不當，而與人口面積殆相近似之印度比較，則固無不可也。印度久爲英國屬邦，其人民之性質遠不及中國，且英國之殖民政策又不必有利於印人，然其貿易額較中國加倍者，其故何哉。此其故蓋在於兩國政治之良否不同也。蓋政治之良否，常視經濟政策爲轉移。英國在印度廣行積極的經濟政策，如交通機關之普及，灌溉排水工事之設備，農業之獎勵等，無不具備；中國則不僅絕未施行此類經濟政策，且於關稅制度上採妨害交通貿易之主義，政府變成徵稅機關。夫以印度外部關稅稅率之低，雖與中國相似，然印度之內地稅早經廢止，而中國之內地稅固方興未艾也。(註四)(註五)

中國天然之資源，風土氣候之變化，人民之勤勉等等，均遠過於印度，而其貿易額所以不及印度者，職此故也。中國固與英俄美伯等同稱世界之大國者也，而其人口每人所分配之外國貿易額，除土耳其外，實居列國中之最下位，此其故蓋可知矣。(註六)

註三 參看 Schmoller, "Grundriss d. allg. Volkswirtschaftslehre," 1908, II.

註四 英領印度之外國貿易額，自一八五一年以來，其增進之步驟如左表。(單位百萬磅)

入口

出口

合計

一八五一年

一一·六

一八·二

二九·八

一八六〇	二四・二	二八・〇	五二・二
一八七〇	三二・九	五二・五	八五・四
一八八〇（會計年份）	四一・二	六七・二	一〇八・四
一八九〇	六四・二	七八・〇	一四二・一
一九一四	一五六・五	一七〇・七	三二七・一

有人非難英國爲本國利益開拓印度，然無事實可以證明。英國在印度舉行世界最大之灌溉工事，其所貢獻於印度之經濟的發展者不少。英國在殖民地所採用之自由貿易政策之效果，已於印度商業之發展上證明之矣。

註五

印度在一八六〇年以前，對於一切進口貨，殆皆課從價百分之十之進口稅，對於一切出口貨殆皆課從價百分之三之出口稅。至一八六四年始收進口稅減爲百分之七・五，至一八七五年更減至百分之五，進口稅祇限於米、藍、膠質紅染料三種而已。自一八七八年以來，漸將入口稅減除，改用自由主義之關稅政策，一八八二年，除鹽酒兩項外，一切入口稅概行廢止。其後又會將兵器彈藥類列爲課稅品，此純係政治上之理由也。至於出口稅，除米一項以外，餘均廢除，大發揮其自由貿易主義，至一八九三年時因銀價大跌財政困窮之故，遂使往年從價百分之五之進口稅復活。一九〇六年，因英國棉業者之運動，廢止棉紗之進口稅與國產稅，而對於一切進口棉製物，徵課百分之三・五之進口稅，同時對於國內工場之棉製品亦課開率之國產稅，此保護英本國棉業者之利益之政策也。去年春，印度政府迫於戰時財政之必要，百分之三・五之國產稅仍舊，更將進口稅增至百分之七・五。

註六

據一九一〇年貿易統計所記各國人口每人所分擔之進出口貿易額之調查，土耳其最低，輸入爲二・四馬克，輸出爲一・四馬克；中

國次之，輸入爲六·八馬克，輸出爲五·六馬克，又日本輸入爲一六·四馬克，輸出爲一八·六馬克，英領印度輸入爲七·五馬克，輸出爲九·四馬克，暹羅輸入爲一六·四馬克，輸出爲二三馬克，波斯輸入爲二〇·五馬克，輸出爲一五·九馬克，埃及輸入爲四三·八馬克，輸出爲五三·九馬克。

第三章 政治上所受之影響

中國關稅制度在政治上所生之影響，因外部關稅與內部關稅而異，二者完全相反。茲就其所及於國內政治的關係與國際的關係之影響，分別觀察之如左。

第一節 關稅制度在國內政治關係上之影響

由對外貿易徵取之進出口稅，屬於外部關稅，是爲海關稅之主要部，海關稅自始即由中央政府管轄之。而管理徵稅事務之機關，在未與列國締約以前，於廣東則有粵海關監督，由北京宮庭任命之，其收入之一部分，則解送中央政府，自南京條約成立五埠通商以後，關稅徵收事務，有委任地方官辦理者，而其收入，在名目上仍解送中央者也。一八五八年通商章程頒布後，全國海關均任用外人，以謀海關制度之統一，於是海關稅在名目上在實際上均屬諸中央政府歲入矣。自是之後，海關行政歸外人處理，其收入逐年增加，遂成爲政府之良好財源，中央政府之能鞏固其地位而得集權於中央者，海關稅實與有力焉。蓋中國政府之歲入，向由地方解款接濟，所可視爲中央政府之直接收入者固一無所有也；海關稅之確定的收入，其所與於政治上之效果，必甚顯著可知矣。約言之，海關及

海關稅所與於國內政治上之效果，共有左列二點。

(一) 各省應解中央之款，即在平時亦不能如命實行，每遇變亂之時，各省僉以各地減租爲口實而停止解款，甚至有向中央要求撥款者，至海關稅之收入，不僅在平時爲最可信託之財源，即在亂時，其徵收亦不受影響。

(二) 中日戰爭以後，政治上常發生危機，財政上常陷於窮困，賴有海關稅一宗好擔保品，始易於募集外債，中央政府始得因此展緩增徵租稅，始得避免國內幾次所生之內亂之危險。

然而國內關稅與海關稅不同，其占主要部分者爲釐金稅，釐金稅最初設立之目的，本作爲地方之收入，其發達亦爲地方財政之必要所左右，今則成爲地方財政所必不可缺之財源矣。故釐金稅常被地方官利用爲中飽私囊之手段，又因主張與維持政治上之地方分權制之故，動輒利用釐金稅以爲反抗中央命令之武器。此裁釐一事所以雖經中外人士所唱導而終不易見諸實行也。

要而言之，中國之地方分權的勢力所以強大而中央集權制所以不行者，其理由固因國土過大，各地情形大不相同，交通又不便利之故，而地方的關稅之存在，實其一大障礙物也。試觀彼德意志帝國政治上之統一，乃先由關稅同盟促進之，而北美合衆國獨立後亦於一七八九年之新憲法第一條第十節禁止各州徵稅，此其實例，在具有與德美聯邦政治形式之中國言之，若欲鞏固其政治上之統一的國家者，則國內關稅之必須全廢可知也。

第二節 關稅制度在國際關係上之影響

中國之外部關稅，自稅率起以至課稅手續，均由通商條約規定之，故如歐洲各國之關稅戰爭或復仇關稅等問題，無可以發生之理由。又其徵稅事務，全國各埠均任用外國人，而委以全權，故關稅行政問題上鮮有惹起國際上之爭議者。若使海關向歸華人管理時，則日常課稅上之問題，亦必至與外人發生感情之衝突，主張之誤會與條約解釋上之差異等事，無謂之爭端恐在所難免，而中國政府亦將時因國際交涉所苦矣。

然而中國外部關稅之與國際關係有關者，不僅關稅行政上之關係已也，此外實有更重要之關係存焉，即中國之紊亂的行政與財政組織中乃獨有廉正有能之關稅徵收機關能博得國際的信用是也。夫以外人而竊據中國一行政機關且享有半獨立之管理權，此種事實，在近時之少年中國觀之，固爲有損獨立國體面之國恥，然此機關在過去與現在，於中國之對外關係上實著有偉大之功績，此亦不可忘者也。今舉其二三例於左。

(一) 中日戰爭以後，列國在中國之權利競爭，極其激烈之時，列國中爲供給債款而謀得重要之政治的權利以爲報酬者不少。假令當時若無外人管理之海關存在，則列國供給債款之條件，必至要求分割領土或監督財政，中國早已淪於埃及第二矣。幸有外人海關所管理之海關稅可作擔保品之故，債權國始相信此擔保品與管理之人，中國遂得免於此亡國之危機。

(二) 拳匪之變，列國雖要素巨額之賠款，然計算中國之財力，決非短期內所能償付，遂指定海關稅爲主要擔保品，作爲三十九年之長期外債，以減輕中國之負擔。當時若無海關之特別徵稅機關，則列國必不許以此種輕易條件爲償還賠款之法，或至軍事的占領中國領土，或瓜分中國，即至少亦必至共管中國財政

也。(註一)

(三)當一九一一年革命之時，中國政府之財政機關停止作用，外債義務不能履行，列國此時實有干涉中國內政之權利，而因外人管理之海關存在之故，列國僅使此機關管理關稅收入以償還外債而止，此外並未發生何種重大之國際關係，而中國之政體遂得以和平改革焉。(註二)(註三)

(四)海關在中央有總稅務司，在地方有稅務司，過去之六十年以來，直接間接對於中國外交上給以有益之忠告與援助者，不遑枚舉。其中如中英間之雲南事件，中法間之東京事件之得平和解決以及拳匪事變中各地之擾亂得以防止並限制者，均其明證也。又革命以後，各地時生內亂，而中國能履行其外債義務者，亦外人海關存在之效果也。

註一 光緒二十八年正月十三日總稅務司上外務部之公文中有云：旋於光緒二十一年間因賠償日本兵費向他國借款，他國因中國新關夙爲人所僭服，隨指關稅爲抵，不然，須以地方作押，是即數十年來新關之明效。迨復新款時奉旨允准之合同內有借款未經還清以前中國新關均照舊關辦理之語……嗣於去歲亂後議和，又出有無數之賠款，彼時意見多有欲自行據關徵稅者，惟因中國自立之新關尙在，章程辦法猶昔，是以未經改議，並將各常關委交稅務司兼辦，此又新關實能維持大局之明證。新關自始迄今將五十年，於徵稅外所辦各項有益之事更不待言。就以上所陳數節而論，即可知遇此非常之情形必需者也。不但於國誤有益，且一遇國家危難之時，應留之主權，即因此而不失……(L. G. Ciro.)

註二 民國二年十一月八日總稅務司上稅務處之文有云：各關稅款自商人完納之日起，至交付上海之銀行爲止其間保存稅款之責，均在

總稅務司一人……若將此責轉卸於他人實屬有負政府之委託，即難免外交團有所藉口，將謂總稅務司既如此不負責任，應將各口稅款移交各國所派之銀行團委員會管理。且近一年來，頗有一二國亟圖將此權轉入銀行團之手，今我若予以可乘之機，適足使彼方面如願以償，則保持國權之辦法，一變而為放棄國權之事實（I. G. Olive.）

註三 凡一國對於他國不能履行其所負之外債義務時，債權國對於債務國有干涉之權利，此國際法上之通論也。又一國人民對於他國所

有之債權，若債務國不能履行債務而使其人民受損害時，則債權者所屬之國家，得以保護本國人民財產之理由，有干涉債務國之權利。如彼南美各國所主張之 *Drego Doctrine*，缺乏國際法上之根據，列國所不承認者也。中國在革命中之不能履行外債義務，照國際法實應受債權國之干涉者也。

然內部關稅，稅率大都煩雜，課稅法又無一定規矩，僅依稅吏之專恣而定，故內地稅局與外國人之間屢起爭端。本來外國進口貨與本國出口貨，有利用條約上之子口稅制以免除紛繁之內國關稅之特權，然地方稅局貪得無厭，對於有子口稅單保護之貨物，亦藉種種口實，留難勒索，以謀增加其公私之收入，外商因此屢受意外之損失。又如對於有子口稅單之華人貨物以誅求稅款時，表面上雖似直接於外人無損，而與此種貨物有交易關係之外商，因貨價須添減此種被誅求之金額之故，不啻間接受其損失也。且由此種不正當課稅所生之紛議，發生於距商埠較遠之地，因而官吏所管轄之區域多有不同，故其解決須耗費光陰與金錢，而蒙損失之商人，雖求得領事之外交的援助，亦往往得不償失。此蓋因條約上子口稅制之規定未能遵行，又乏勵行此種規定之適當機關也（參看第四編第三章第三節第四）然其根本理由亦未始非因內國關稅之足以妨害貨物之自由交通，故此種惡稅，即

從國交上觀之，亦應完全廢止，且卽令廢止，而爲防止其復活計，亦有設立相當規定之必要。中英（Macarty）條約對於此點，爲裁決關於內地各種不正當課稅之爭議而設，中外官會審制度者，誠中肯也。（註四）

註四 參看第三編第一章註六，一九〇二年中英條約第八條第十節第十一節，一九〇三年中美條約第四條。

第四章 關稅制度之將來

中國關稅制度之極其惡劣，甚阻礙國內之交通及對外貿易之自然的發展，予已於前章述之矣。關稅制度之直接間接不利於中國國民經濟者甚多，固不待言，而其與各國對華貿易上究有何種關係，凡欲知中國關稅制度之將來者亦均應加以考察者也。何以言之，現在中國無關稅主權，外部關稅固由國際協定，卽內部關稅中之一部分亦受國際條約之拘束，故中國關稅制度非中國所能單獨解決者也。夫以現今外部關稅稅率之低，固列國之利而中國之不利也明矣。卽此可知中國與列國之關係實正相反對者也。世固有人謂內部關稅雖直接阻礙國內之交通與產業之發達，而外國貿易貨物因有子口稅保護之故，故內部關稅在中國固有廢止之必要而在外國則不認爲有必要者也。甚至更有持偏論者，謂內部關稅之存在，祇阻礙中國工業之發達，適有利於外國進口貿易者也。殊不知此皆粗淺之觀察也，直接因內國關稅而受損失者雖係流通國內之本國貨，而因此減弱中國人對於外國貨之購買力甚至進口貿易間接受其損失者亦不少也。加以至今尚未利用子口稅之進出口貨多，且有未遵行子口稅制之地方者，由此可知內部關稅之影響於外國貿易頗大，固不得否認者也。故內部關稅之存廢，無中國，無外

國，其利害固相一致。要之，中國關稅制度之改正，不僅於中國自身有必要，實可謂於各國亦有必要之共通問題也。然則關稅制度其將何以改良乎。關於此層有先就中國方面觀察次就各國方面觀察之必要。第一，中國人之理想固在於恢復稅權而無可疑，先年以大總統令第二十八號公布之國定關稅條例，在現時協定關稅狀態之下，除施用於無條約國之進口貨以外，雖為無效之法令，而於此即已表示其理想之一端矣。至於目前之急務，基於財政上之必要，則不外設法增加進口稅之一事也。第二，各國之希望，固在於保存協定關稅制而廢除釐金稅，至對於恢復稅權一事，則察之中國現時之司法行政財政等狀態，固不易贊成者也。然保存協定關稅制而強行廢除內國關稅，又當然非中國財政上所能行之事，於此即不能不取折衷辦法，而於增徵進口稅與廢止內地稅兩事求一解決方法也。

目前中國與列國協議之關稅改正問題，係進口稅中之從量稅低至從價百分之五以下而起，固不外提高至現實百分抽五而已。故由上述改正關稅之意義言之，此不過一時的枝葉問題耳。此種改正乃中政府根據條約之正當要求，列國不應向中國索取多大之代價。其可以作為正當之交換條件者，第一僅可要求條約上子口稅制之勵行，第二僅可在中政府財政上所能允許之範圍內要求廢止內地稅。雖然，此次從量稅之提高，即令按照標準價格公平協定，而中政府之財政上，每年僅能增收數百萬兩而止，或僅能補償鴉片稅之損失而止，於關稅改正問題之根本解決，固未能稍進一步者也。何以言之，根本問題在將進口稅增至百分之五以上而完全廢除內部關稅是也。增徵進口稅與停徵內地稅二者雖似屬兩問題，而由關稅制度之改正一點觀之實則二而一者也，所不能決

者實行之，孰先孰後，或應否同時實行耳。由中國方面言，二者宜同時實行，而由列國方面言，增徵進口稅須以停徵內地稅爲前提。此問題自一九〇二年中英締約以來所以且十餘年不能解決者，蓋因中政府欲二者並行，而各國則不信中政府有停徵內地稅之誠意故也。又實際上由現在之實際狀態觀察之，中國政府果有完全廢除內稅之誠意與否，確屬疑問。試就近年來中國朝野所唱導之裁釐加稅說而詳細考察之，似僅廢除釐金稅一項，而與釐金稅類似之他種內地稅依然使其存在，欲藉此以博得增徵進口稅者然。列國之所以必欲以全廢內地稅爲增徵進口稅之條件者，非無故也。若中國能先行廢止內地稅，數年之間，著有成效，始斷然向各國要求增徵進口稅，此時增加之程度若不超過保護的進口稅以上，列國亦不能加以拒絕者也。

然則不先增進口稅，內部關稅究應如何廢止，此則中國財政上之重大問題也。中國若以其爲重大問題而斷然實行之，此固非中國之退讓，乃中國之名譽也。且不啻博得名譽而已也，即在經濟上亦可以促國內交通之便利，產業之發展與外國貿易之增加；在政治上亦即所以促國家之統一而謀恢復稅權之準備也。如彼土耳其固一積弱之國家也，昔年且曾於 (capitulations) 中協定從價值百抽三之進口稅，其後內部關稅漸廢，進口稅竟增至值百抽八，至一九〇七年更能增至值百抽十一。又如日本與巴爾幹諸小邦亦曾與中國受同等協定關稅之拘束，後因文化進步，均得恢復關稅主權，中國固大國也，豈有不能仿行此等小國之先例者乎。然而內部關稅廢止，中政府失一重要財源，故此問題又須待他種稅制改革後始能解決。而中國領土廣大，又係地方分權的財政組織，稅制之改革，誠非易事，苟得其法，歲入不足憂也。赫德不云乎，中國財政祇須改革地租，即可處置裕如。且中國稅制改革後

可以增加收入者固不止地租一項，即如所得稅營業稅承繼稅等直接稅，均可從新設立，合此等收入而計之，其足以抵償停徵內地稅之損失也明甚。唯在中國人能覺悟稅制改革之必要耳。稅制改革，有緊急之條件二，第一爲着手改革之經費，第二爲實行改革之人物是也。然現在之中國，二者皆缺，於是又將發生僱傭客卿與募借外債兩問題。

中國者中國人之中國也。中國人鑑於海關與鹽務之外人行政，必皆希望出膺此整理稅制之責者。然現今之中國人，長於目前政爭與私利之輸贏，而於公共之財政則缺乏能力，尤以稅吏病入膏肓，不可救藥。此種國民性之缺點，固可藉教育之普及，代議政治之確立與司法制度之改良等事而徐圖矯正，然此亦非一朝一夕之事也。予以爲將來稅制之改革，唯有借助外人始得完成。而欲借助外人，又非一時的顧問制度所能奏效，非如海關制度之與外人以長期之實權不可。然中國人正欲挽回利權，此種借助外人之形式，必非所喜，而舍此則整理稅制之外債又難於募集，將如之何。今更就外國方面言之，供給無理財能力之中國人以外債而不監督其財政，正與供給蕩子以遊樂費者同。苟有衷心顧慮中國利益之國家，則供給金錢與人才於中國時，自必索相當之條件也。中國官民若非容忍之智慮與雅量，稅制固難期其改革也。

將來中國若借外人外債之助改革其稅制以廢除內地稅與出口稅時，則列國應允許中國增徵若干之進口稅，又所增稅率與中國國民經濟上及列國對華貿易上有何種關係，又如中國將來如何恢復關稅權，以及稅權恢復後採用何種關稅制度爲有利，凡此種種，在今日均無臆測之必要，容俟異日討論之。

