

# 海關改制與中國財政

趙 淑 敏\*

## 摘要

本篇論文內，因有關中國海關史一些基礎性的問題，乃係所有研究人員的常識，故而關於中國海關從傳統模式走向「新關」的過程，不擬討論。同時，惟因原已有粵海關式的制度存在，所以這篇論文的題目，不用海關建制而言海關改制。

中國的關稅，自1842年五口通商以後，百數十年來，始終難脫財政關稅的色彩，新制海關之所以會由外人管理，除貿易強權國家的趁機攫取，中國政府也因財政的考慮做此決定。本篇的主旨，就基於這一特性，探討中國海關改制後的功能與中國財政的關係。然對日抗戰期間，屬非常時期，貿易幾同停頓，故研究範圍的下限止於1937年。

## ABSTRACT

Given that all researchers in this field are well aware of the fundamentals of the history of the Chinese customs, this article will not dwell on the transforming process of the Chinese customs from the traditional model to the modern one. In the meantime, in the title of this article the term "reform" rather than "establishment" is used, because at that time there had already existed Canton Customs.

Between 1842 when treaty ports were opened and a few years ago, tariffs in China were always revenue-oriented and were quite long time in the hands of foreigners. Modern Chinese customs was

\* 作者為本校國貿系兼任教授

controlled by foreigners for such a long time for the following two reasons: first, major trading powers in the world seized every possible chance to snatch as much profit as possible in China; second, the Chinese government had to rely on them for better financial income. By using this trait as the thesis, this article deals with the relations between the functions of modern customs and the finance of China. Nevertheless, during the Sino-Japanese War, which is considered "special times", virtually all international trading had come to halt; therefore, this study will cover the period only up to the year 1937.

## 一、前　　言

清康熙23年，定四榷關重開貿易，海關制度便已建立，乾隆24年（1759）以後由多口而獨口，粵海關的查察驗貨徵稅辦法乃成了唯一的海關制度，其中的演變過程為研究中國海關史者的基本常識，無須贅述。但因原已有舊制存在，雖俟後的關制澈底更新，本文的題目仍用「海關改制」證明其變。

直至1980年代末期，公認臺灣的中國人享有歷史上少有的經濟發展成就，十分自信地決定了自由貿易的政策，不再從財政收入角度考慮海關進口稅的徵收，但是迄至1989，關稅收入在國稅的比重仍佔24%，佔所有賦稅收入（含各項稅捐及公賣利益）的13.2%，而佔中央收入的14.6%（註一）。而1930至1932年編列的國家中央預算曾超過52%（註二）。

中國大陸因經濟體制不同，統計方法也不同，如1985年後關稅收入遠遜於工商收入，1988年僅佔總稅收的9.8%，國家收入的6%（註三），但就1986年的海關法規觀察，雖然進口稅分優惠性的「最低」稅率與一般性的「普通」稅率，也甚多超過百分之百。以開發中國家屬於基層人民常用的交通工具摩托車及馬達腳踏車，最低稅率也達100%，普通稅率更達

註一：中華民國78年關務年報關稅收入比重，p. 24，財政部關政司，1990，臺北。

註二：中華民國統計提要（第一次），表217，p. 734，國民政府主計處統計局，1935，學海出版社重印，臺北1972。中華民國統計提要（第二次），表87，p. 141，國民政府主計處統計局1940，學海出版社重印，臺北1972。

註三：中國統計年鑑（1989），p. 663，p. 658，國家統計局編，中國統計出版社出版，1989第一版，北京。

150%；另如一部酒類最低稅率均達180%，這種措置，除有抑制奢侈，節省外匯的作，亦可看出著眼於多收關稅，增加財源的目的（註四）。

誠如學者們所言，任何一種稅收，對其政府均具有財政上的意義，而關稅則除財政上的目的兼具經濟上的目的，但就「中國」而言，無論海峽那一邊，均僅是漸減純粹財政性質的收益關稅（Revenue Tariffs）的色彩。以中華民國在臺灣而論，海關進口稅依然佔重要性，1988年止僅次於所得稅、土地稅（註五）。可以發現，甚至在俗謂的臺灣的中國人享有經濟起飛成果而後，1980年以前都是這類型的財政關稅，因除1962、1963均佔包括公賣利益的整個賦稅收入的五分之一以上（註六）。至於在中國近代史中，純然財政關稅的角色更為突顯，本文就在探討這更新另建的海關制度與中國財政的變化與關聯。

惟因從1937年對日抗戰後的年份，純係戰時經濟，無論經濟政策與財政運作均非在正常情勢下發展，貿易趨向於停頓，通貨膨脹愈趨嚴重，統計數字均不具實質意義，故討論的下限為1936會計年度截止的1937年上半。（自1939年始會計年度方改為每年1月1日至12月31日，見之於國民政府主計處統計局編之中華民國統計提要民國29年版，某些學者不察故加說明）。

## 二、開埠通商前的海關與財政

自康熙23年（1684）諭令開海征稅，中國的國際貿易終於又開始了，而且定福建廣東新設關差只將海上出入船載貿易貨物征收，海口內的橋津地方貿易停止抽分（註七），而則例經「分別詳載，刊榜曉示」於粵海關，已是雍正6年之事。但迄至乾隆元年方奏明刊刻，後又經就歷年錯漏更正再行另繪清冊（註八）。滿清初季，重開貿易由多口而獨口，但在多口貿易時期浙江的寧波與福建的廈門，貿易活動並不多，後來因發生英國東印度公司通事洪任輝

註四：中國海關法規，1985/1986，p. 179, p. 57，中華人民共和國海關總署辦公室。

註五：*Taiwan Statistical Data Book*, Council for Economic Planning and Development, ROC, pp. 174-175, 1989, Taipei.

註六：同前書 pp. 176-177.

註七：粵海關志，卷八，稅則一，p. 3-4.

註八：同前書，前卷，p. 5-17.

(James Flint) 案，廣州從乾隆 24 年後遂成唯一的貿易口岸，所以評估鴉片戰爭前的中國貿易與中國海關，粵海關的作業及資料，應可就其論斷。

不過自康熙朝開關收稅，到鴉片戰爭爆發之後，不論海關收入在國家財政中所佔地位如何，始終抱持一種閉關自守的政策，在對外關係上既無對等外交的觀念，也無互惠貿易的觀念。雖然許多不法商船「打摃子式」貿易的作風更加深了忌外疑外的心理，而天朝上國的不移心態與貿易利他對大清「則可有可無」的看法，實是造成被動防杜貿易政策的主因。種種熟知的約束，歧視性的規定和待遇均因此而生。如洪任輝事件發生後不是檢討性的因應，而是所謂「防夷五事」的奏准。粵海關的關差向為「肥缺」，以內務府司員簡充（註九），放缺本就有調劑的意義，再加靠山吃山靠水吃水的悠久傳統，粵海關作業的腐敗黑暗便難以變革。所以儘管有「親填簿」、「循環簿」、「稽考簿」牽制，究竟有多少公款入了私囊；外商於法定的正稅與加耗之外，繳納過多少規禮，很難做科學的評估。據知行商在 1775 年（乾隆 40 年）特別籌集了一筆公所基金（Consoo Fund），參加公行的行商每人年繳十分之一的淨利用做應酬官府（註一〇）。

要估算五口通商以前海關稅在全國財政收入的比重，非常困難，因為找不到可信的統計數字，甚至大略性的也找不到。以歲入銀為例，乾隆 56 年（1791）歲入 4359 萬兩，嘉慶 17 年（1812）歲入 4013 萬兩，道光 22 年（1842）歲入 3714 萬兩（註一一）。海關稅，乾隆 55 年至 56 年為 995,882 兩，次年度較多為 1,011,426 兩，嘉慶 17 年正月至 18 年正月共征 1,246,708 兩（註一二）。道光 22 年恰為南京條物簽訂之歲，找不到有關海關收入的紀錄。然而由嘉慶 20 年之後至道光 17 年，除嘉慶 24 年、道光 5 年、道光 17 年未及 140 萬兩，均在 140 多萬至 185 萬之間，不過主要在 140 萬至 150 萬之間（註一三）。如此頂多能獲致一個印象，即或稅收有所增加，別無他意義，事實上嘉慶 14 年也曾到達 140 萬 8 千餘兩。但就乾隆 56 年度與嘉慶 17 年度評估

註九：皇朝掌故彙編、內編、卷二、官制二，p. 31。

註一〇：John King Fairbank (Edi), *The Cambridge History of China, Vol. 10, Late Ch'ing 1800-1911*, Part I, Chap. 4, pp. 164-165, Cambridge University Press, Cambridge, London, New York, Melbourne, 1976.

註一一：清史稿，食貨志六，p. 20。

註一二：粵海關志，稅則三，p. 8, p. 12.

註一三：同前書，前卷，pp. 12-18.

，前者海關收入佔國家歲入不到2.3%，後者亦僅及3.1%強，故在財政上的比重，確實非常不重要。依道光22年歲入的實徵數，關稅為4,130,455兩（註一四），彷彿應佔較大百分比，但此乃所有國境內各關之收入，主要為日後列為常關的關稅；事實上以粵海關而言直至五口通商之後，統計數字，亦為綜計各口，常關稅並未分列，據費正清（John King Fairbank）所做的統計表就可明顯看出（註一五）。由此可知，因國際貿易所徵收的海關稅，在財政上的確並不重要。

南京條約簽訂，開五口通商，廣州因當地人仇英，貿易反見衰退；寧波福州並無發展；廈門較前進步，而上海因為沒有歷史包袱，且腹地廣闊，所以貿易發展突飛猛進，不過各地非貪瀆風盛，便走私流行。雖然耆英等奏議的各關稅務章程九條於道光23年7月11日批行，同月穆彰阿上呈的通商章程十五條得奏准（註一六），似乎一切於法有據，但實際一片混亂，乃係公開走私與各關人員與制度則完全不能因應新局面（註一七），自然影響貿易。倘以「王慶雲道光直省歲入總表」戶部確定的歲入定額研察，歲入總額計45,176,121兩，海關稅入仍不佔重要性（註一八）。直至1854年後，上海首先建立制度，業務漸漸穩定；繼而廣州；之後全面性由外人代管海關，規劃全局，確定制度，海關所課徵的「洋稅」，在財政收入重要性逐漸提高。因此若欲評估海關與中國財政的關係，應該自海關更改原貌建立新制之後分析，方為允當。

### 三、海關新制建立與中國財政

#### 一、外人代管海關與海關更新制度

註一四：清續文獻通考，國用四，賦額，p. 8225。

註一五：John King Fairbank, *Trade and Diplomacy on the China Coast*, Chap. 14, p. 262, Harvard University Press, Cambridge, 1969.

註一六：籌辦夷務始末，道光朝，卷67，p. 41, p. 51.

註一七：Hosea B. Morse, *The International Relations of Chinese Empire*, Vol. II Chap. I, p. 8.

註一八：以清朝續文獻通考，卷66，p. 8225所載，與前引 John King Fairbank, *Trade and Diplomacy on the China Coast*, p. 262 表10比較評估。

關於中國新制海關的建立，假如肯於不用帝國主義者「侵略」「掠奪」的公式結論概括一切，應當會承認發展到由外國人替中國海關改革建制運作，國人也要負主動的責任。首先粵海式的作業方式，便無法因應五口通商以後的貿易形勢，所以才會有「一片混亂」的情況發生。因此，即使在1853年上海未曾發生劉麗川佔據上海縣城的事件，給予外人挾手中國海關行政的機會，於各貿易大國已不肯再為貿遷之利忍耐的時候，中國也無法以不變應萬變，用原來的制度應接新的局面。事實上當時棄關而逃的海關道吳健彰於1854年2月又回到關上，可是腐敗混亂也隨之而返，貿易對手國遂不肯再繼續忍受不公平不合理。談判的結果，終由洋員代管江海關（註一九）。所以在那樣的主觀背景與客觀因素影響下，外人的干預僅是遲早與方式之別，幾乎無可避免。雖然如魏爾特（Stanley Wright）等人都強調決定延聘洋員管理中國海關的決策是接受了文祥的建議，但是在全面將海關行政權交付於外人之前，迭做建議乃是何桂清、桂良、薛煥等人，所持的理由是「江海關有冊可稽」、「該夷……為我稽查偷漏，是以近年夷稅，較開市之初，加增三四倍」，故而於議稅則條款時才有「擬各口一律照辦，由總理大臣自擇，不准夷酋薦引，庶久暫去留均聽我便，外夷之虛實亦可稍知梗概」的奏議（註二〇）。由於文祥或何桂清等人的著眼點均在懲往昔粵海關式的管理之弊，特別著重在「稽查偷漏」「夷稅較開市之初加增三四倍」，全在增加財政收入的考量，主權意識便被忽略了。咸豐九年兩廣總督勞崇光因粵海關稅務不見起色，特商請兩江方面著李泰國（Horatio Lay）帶著章程南下整頓，而月餘即有轉機（註二一）。斯時已在天津條約的善後條約第十款明定可請，英人幫辦稅務，有法律依據之後。此外在其他多處奏議中都說明李泰國的成績；恭親王後來與赫德討論到海關經費，赫德的意見也被接受，說赫德曾言各口稅司，責任綦重，費用不可少，若少，所用之人必會為奸商所買。另如李泰國在江海關充當總稅務司，每年費用雖甚鉅，而所徵之稅也倍增（註二二）。從消除弊端稅收增加方面考慮，顯認為這樣的決策，極為允當。而後終在咸豐10年12月（1861年1月）正式劄諭頒李泰國以執照

註一九：Stanley Wright, *Hart and the Chinese Customs*, Wn. Mullan & Son Publisher, p. 94, Belfast, 1950.

註二〇：籌辦夷務始末，咸豐朝，卷30, p. 19, 45，卷33, p. 41。

註二一：同前書，卷45, p. 37。

註二二：同前書，卷79, p. 26。

總理各口海關（註二三）。

## 二、中國的關稅結構

不過中國的新制海關雖由李泰國草創，制度的完備卻在赫德手上建立的，所以海關也有了貿易統計資料的刊行。隨著通商口岸的增加，關稅收入也隨之增加，自同治3年（1864）以後就有了記錄，不過貿易愈增，貿易逆差也愈大，迄至滿清滅亡的一年1911，僅1864及1872至1876（光緒2年）稍有順差，其他年分皆為入超；民國以後到本文概括的最後1年1937年，皆為逆差（註二四）。論國際貿易原只分進口出口或轉口第三國，但中國的貿易似乎複雜很多，還包括洋輪載運國貨往來於通商口岸在內。不但在出口港要課以全額的出口稅，並於進入另一中國港埠時要課以復進口半稅。另外為保護本國產業與貿易出口貨本不該徵稅，然而在1931年得全面關稅自主之前，進出口稅率完全無分軒輊。從關稅的結構而觀，也可以說是充分的財政關稅，包括的項目有進口稅、出口稅、子口稅（Transit Dues）、復進口稅（Coast Trade Duty）、噸稅（Tonnage Dues 在中國海關法規內稱船鈔），以及光緒13年（1887）起徵的洋藥厘金。至1931以後不合理的內地通過稅取消了，又加上了一項轉口稅（Intenport Duty），乃輪船載運土貨往來通商口岸所課之稅，稅率恰為復進口稅加上出口稅的7.5%，於起運港徵收。實不合宜，但為補財政之不足，仍然開征，及至抗戰爆發竟擴大至民船、鐵路、公路、輪船、飛機運輸的貨物來往都要收轉口稅，範圍也擴展至口岸至內地，內地與內地之間（註二五），乃係戰時財政需要更多財源之故。近年常被徵引 Hsiao Liang-Lin 所做的「中國國際貿易手冊」內，統計海關稅收入則未將噸稅列入（註二六），但是無論就海關造冊處稅務司戴樂爾（F.E. Taylor）於1899年正月所做的「通商各關徵收各項稅鈔按年總數」（註二七），抑或民國26年海關總稅務司署統計科出版的「海關法規彙

註二三：同前書，卷70，p. 17.

註二四：黃炎培，中國40年海關商務統計圖表（1876-1915），pp. 178-179，龍門書店，1966重印，香港。

Hsiao Liang-Lin, *China's Foreign Trade Statistics 1864-1949*, pp. 22-24, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1974.

註二五：大陸淪陷前之中華民國，pp. 1130-1131，鼎文書局，臺北，1973.

註二六：*China's Foreign Trade Statistics 1864-1949*, pp. 132-133.

註二七：皇朝蓄艾文編，卷34，稅則二，p. 13，臺灣學生書局，1965臺初版。

編」，皆將船鈔列入關稅的一項。事實上各人統計不同，如 Hsiao Liang-Lin、Srinivas R. Wagel、Stanley Wright、黃炎培計算方式不全一樣，Hsiao 的統計與 Wagel 在1913年以前所做相同；然而 Hsiao 與黃氏統計方法不一樣，黃將船鈔計入，Hsiao 未計，按四捨五入，二人的統計竟完全相符，頗值推敲；Wright 的統計則與 Hsiao 頗有出入，自 1931 後 Wright 亦未將船鈔計入，以1932年為例，Wright 統計僅得 1 億8200餘萬，Hsiao 的計算則已超過 2 億海關兩，何故，值得進一步探討（註二八）。不只如此，從理論上著眼，船鈔（噸稅）本不應計算在關稅之內，可是實際與理論並不能一致，況且各人所據之實際也仍不同。

### 三、關稅收入與國家財政

不止在民國前有關中國財政收支的統計不可靠，民國成立後亦復如此。自宣統 3 年至民國 8 年（1919）是有所謂的預算，然執行上因人而不任法，更不可靠；1919 以後至 1926 最為混亂，一筆濫帳，因此若欲評估關稅收入究竟影響中國財政有多少，自然不易。由後附表 1、表 2、表 3，約可看出從 1864 至 1936 上半年海關稅收總額，以及在清季和民國之兩階段關稅收入在國家財政上的比重。

從前引資料可知，除 1894 甲午年之外，1887 至 1893，洋關稅收幾乎皆超出 20%，並不似有些學者所言，不具重要性。而至民國經過了「有財無政」借債維持的年代，到全國統一劃分了中央與地方財政，田賦歸於地方，國家財政便主要落在關、鹽、統三大稅系之上，而尤以關稅最為倚重，如 1931 年，關稅收入竟超過國稅的 66%，佔中央收入也達 54%。這樣的比列極不合宜，然從解決財政困難觀點來看，有此收入為可靠財源，仍為得計。抗戰之後，海口盡失，貿易近乎停頓，損失大筆財源，又須籌措鉅額軍費，遂不能不仰賴「借墊」「增加發行」平衡財政赤字，所以就財政而論財政，中國海關掌握的稅源確實有特殊的重要性。但

註二八：前引 *China's Foreign Trade Statistics*, pp. 132-133; Srinivas R. Wagel, *Finance in China*, Appendix B, pp. 466-467; North-China Daily News & Hearald, Ltd., Shanghai, 1914; Stanley Wright, *China's Customs Revenue Since the Revolution of 1911*, Third ed., Appendices No. 1, Customs Revenue, pp. 398-436, Published by Order of the Inspector General of Customs Shanghai, 1935.

前引中國40年海關商務統計圖表，pp. 178-181.

海關改制與中國財政

表 1 海關稅收統計

單位：1933以前為1000海關兩，以後為1000元

年分	關稅收入	年分	關稅收入	年分	關稅收入
1864	7,872	1889	21,824	1914	38,918
1865	8,289	1890	21,996	1915	36,748
1866	8,782	1891	23,518	1916	37,764
1867	8,865	1892	22,689	1917	38,189
1868	9,448	1893	21,889	1918	36,345
1869	9,879	1894	22,524	1919	46,009
1870	9,544	1895	21,385	1920	49,820
1871	11,216	1896	22,579	1921	59,007
1872	11,679	1897	22,742	1922	59,359
1873	10,977	1898	22,503	1923	63,504
1874	11,497	1899	26,661	1924	69,595
1875	11,968	1900	22,874	1925	70,726
1876	12,153	1901	25,538	1926	80,436
1877	12,067	1902	30,007	1927	68,782
1878	12,484	1903	30,531	1928	82,333
1879	13,532	1904	31,493	1929	152,830
1880	14,259	1905	35,111	1930	180,620
1881	14,685	1906	36,069	1931	247,113
1882	14,086	1907	33,861	1932	200,241
1883	13,287	1908	32,902	1933	339,524
1884	13,511	1909	35,540	1934	334,645
1885	14,473	1910	35,572	1935	315,520
1886	15,145	1911	36,180	1936	324,663
1887	20,541	1912	39,951		
1888	23,168	1913	43,970		

資料來源：Hsiao Liang-Iin, Ibid., pp. 132-133 (未將船鈔列入統計)

表 2 關稅收入佔當年財政收入比例

單位：海關兩

年 分	中 央 收 入	海 關 稅 收 入	海 關 稅 所 佔 百 分 比	備 註
1885	77,086,466	13,527,580	17.55	光緒11年
1886	81,269,800	14,366,306	17.68	
1887	84,217,395	19,319,099	22.94	
1888	88,391,005	17,754,216	20.08	
1889	80,761,953	16,767,282	20.69	
1890	86,807,563	16,710,375	19.25	
1891	89,684,854	18,206,777	20.37	
1892	83,364,443	17,622,859	21.13	
1893	83,110,009	16,801,179	20.21	
1894	81,033,544	10,674,032	13.17	

說 明：清朝續文獻通考卷66，pp. 8227-8228 劉嶽雲光緒會計表計算。

表 3 關稅佔當年財政收入比例

單位：中國國幣元

年 度	中 央 歲 入	國 稅 收 入	關 稅	佔 中 央 收 入 百 分 比	佔 國 稅 收 入 百 分 比
17	434,440,712	332,479,550	179,141,977	41.2	53.9
18	539,005,919	438,063,208	275,545,215	51.1	62.9
19	714,468,144	497,753,803	312,986,653	43.8	63.4
20	682,990,864	552,976,394	369,742,637	54	66.9
21	671,924,864	559,307,213	325,534,850	48	58.2
22	898,039,198	640,579,185	337,910,677	37.6	52.7
23	1,212,013,213	683,954,234	352,966,016	29.1	51.2
24	1,106,521,906	629,214,419	272,147,754	24.6	43.3
25	1,195,403,479	846,811,085	407,874,356	34	48

說 明：1.本表係依第一次中華民國統計概要 p. 736 表 220 及第二次中華民國統計概要 p. 144 表 89, p. 146 表 91 計算。

2.年度計算按第二次中華民國統計概要凡例，在民國28年以前會計年度係自當年7月1日至次年6月30日，所以25年度之截止恰在七七抗戰爆發之前。

就租稅結構而觀，則極不安全。

#### 四、財政支出、外債與海關稅

開口通商對於貿易發展原有利而無弊，但是倘主權受損又不能處於平等互惠地位，難免便成經濟侵略。自五口通商而後，隨著條約的簽訂，通商口岸亦越開越多，國人撰文論事，往往痛心疾首即為此故。然中國人的觀念亦非一成不變，在1895年已有御史王鵬運奏「查通商為致富之原」之語。光緒24年（1898）總理衙門亦奏准自開直隸的秦皇島、福建的三都澳、湖南的岳州為通商口岸（註二九）。俟後又自行大開商口，口岸增開，除於經濟開發有利外，貿易也益繁榮，雖然貿易逆差愈大，海關稅則成長甚速，從附表一即可以得知。

國家稅收增加，財源充裕，論理對國家建設當大有益處，只是由於滿清末季國際交涉的困境與國內問題的相互激盪，遂使海關收入皆指定用途而無法用於建設，福利百姓。

「洋稅」與內地關稅正式劃清界限，由外人管理收稅業務，帳冊分明，隨貿易額的成長而增加，但是在財政系統上乃屬新增稅項。所以如何支配，亦未統收統支，而分做十成，四成解送部庫，其餘扣還「洋款」，待所謂洋款償清便留於各關以備各項需要（註三〇），而從咸豐十年（1860）8月開始，3個月為一結奏報一次（註三一）。「洋款」並非全是外債，第二次鴉片戰爭戰敗的賠款，也由海關稅內扣繳，且確定依1860中英中法條約，於海關稅中按五分之一扣歸，此即常被提到的二成洋款（註三二）。借外債則從左宗棠起，左宗棠為西征籌措軍費除撥支洋稅外亦始借外債，但是雖為商款，也仍由海關擔保撥還（註三三）。此後每有重大財政支出，即籌借外債。不過賠款、外債並非僅有的海關稅銀支付項目，除此之外購買船艦、設立機器局、造船經費、同文館經費（由船鈔項下撥充）、出使經費乃至於因畿內亢旱也由浙閩海關撥銀備賑（同治六年）。不過這是中日甲午戰前，待馬關條約簽訂之後，海

註二九：清朝續文獻通考，卷59，市糴，p. 8146.

註三〇：同前書，卷30，征榷，p. 7829.

註三一：同前書，同前卷，p. 7828.

註三二：籌辦夷務始末，同治朝，卷18，pp. 3-13.

註三三：同前書，卷36，p. 12.

清朝續文獻通考，卷69，p. 8262.

關稅收扣除海關經費與前欠債務以後，便無法再移做他用。自左宗棠始借外債之後，諸如沈葆楨為臺灣備戰借款，左宗棠續借洋款之外，滿清朝廷為創辦海軍、修頤和園、安南戰事均曾貸外債而以海關稅為擔保（註三四），然關稅收入豐裕，償債不難。直至甲午戰爭爆發，大借外債，為償還戰敗後的鉅額賠款，更連續三次借大筆外債，每一筆皆超過全年國家總收入，亦皆由海關稅做為擔保。但是到第二次英德貸款，海關稅扣出前債及海關經費已不足，乃挪厘金五百萬兩同時擔保，這應是中國真正貧窮的開始。而俟後又發生庚子事變，辛丑條約簽訂，還款指定項目，除已擔保其他欠款的「海關進款」，並允將四十餘年未曾修改的稅則修訂至切實值抽五；原各免稅貨品除米糧金銀外幣全列入值百抽五項下，所增稅收用以償債；五十里內常關也劃歸海關管轄。這些猶且不夠，並將「鹽政進項」於擔保英德續款的部分

表 4 1912年民國成立後以關稅擔保償付之外債賠款

外債項目	總額	利率	起貸年分	終債年分	實收折扣
滙豐金款	10,000,000兩	7%	1894	1914	98%
滙豐銀款	3,000,000英磅	6%	1895	1914	92%
克薩借款	1,000,000英磅	6%	1895	1915	95%
瑞記借款	1,000,000英磅	6%	1895	1915	96%
俄法借款	400,000,000法郎	4%	1895	1931	94%
英德借款	16,000,000英磅	5%	1896	1932	94%
英德續款	16,000,000英磅	4.5%	1898	1943	83%
善後借款	25,000,000英磅	5%	1913	1960	94%
庚子賠款	450,000,000兩	4%	1901	1940*	

本表係根據民國12年中國年鑑 pp. 659-660；中國關稅史料第十編 pp. 1-13；中國外債彙編 pp. 1-32; Finance in China, Appendix A pp. 449-450; China's Customs Revenue Since the Revolution of 1911 pp. 112-120, 154-157；中華民國統計提要（民國24年版）p. 741 編製。

\* 中國參加第一次世界大戰庚子賠款可延至1945年償清。

註三四：清朝續文獻通考，卷70，p. 8265.

中國海關史料（江恆源編），第10編，p. 1，學海重印，臺北，1970.

鹽厘以外也做歸還庚子賠款之用。後來關稅收入增加，便全由關稅償付，一如1913年的善後大借款者然。1917年開始鹽政收入已與庚子賠款無關（註三五），善後借款從1922年由關稅擔保。（註三六）

但是除以上正式以關稅擔保償還的外債和賠款外，如中法美金公債、華比美金公債都以退還庚款為擔保，1922年的短期八厘公債日本部分，也係以「鹽餘」和增加關稅至切實 5% 的關餘為擔保，1923 青島鹽田庫券亦復如此，均與關稅間接直接有關（註三七）。至關稅自主以後，中國政府儘量不借外債的原則遂得於實行，外債越還越少。如俄法借款與英德第一次借款均償清，且海關稅收增加，亦無復有所謂「關餘」的名目與限制，因而可用關稅做為內債基金，到1936年財政部於 2 月 18 日公佈發行統一公債之前，除1932年未發行關稅公債，每年皆曾以關稅為擔保發行債券（註三八）。1929至1936，海關稅收入未再有少於二億四千五百萬以下者；1931突躍增至三億八千六百萬以上，1930、1932、1935不到三億，其他年分均三億多元，而 1936 已達四億以上。可是包括內外債，所有的「債務費」均涵括在內，1929 至 1936，除1934在三億五千萬，餘皆在一億六千萬至二億五千萬之間（註三九），即或全仰賴關稅亦有餘。但各項內外債並非完全依關稅擔保，所以關稅於指定用途項目外，亦可用做其他財政支出，因此關稅自主，財政方能自主。

## 五、海關與財政制度的問題

儘管從財政收支的立場來考量海關改易新制，是一項有利措置。但是關稅不能自主的確也為弊病，首先不容中國政府干預海關內部行政，以及海關人事重洋輕華的制度就不應出現在一個主權國家；其次稅則稅率不能因實際需要而適時調整，在不平等條約的控制下，不但不能保護本國產業與貿易，反成外商與外貨打擊本國產品的保障；到甲午戰敗，由於成為列強諸國的債務人，海關稅用做擔保，雖然未規定中國不可支配關稅收入，但指定用途實質上

註三五：民國12年中國年鑑，財政、公債，p. 689，天一出版社重印，臺北，1973.

註三六：中國外債彙編，pp. 3-4，中國銀行經濟研究室，上海1935.

註三七：同前書，pp. 6-19.

註三八：國民政府財政部公報，第80期，布告；（1934年）96期，法規，（1936年）。

註三九：中華民國統計提要，第一次（1935年版），p. 737；第二次（1940年版），p. 144.

亦失去支用關稅的自主權。及至1911辛亥革命後，各國為保護債權，關稅收入存入外國銀行，與海關有關自主權利遂全不存在。

「關餘」一如「鹽餘」，是十分特別的名詞。假如不指定海關稅償還外債與賠款，且恰又由外人總理中國海關充分發生「帳房」作用，或許不會產生這畸形的名稱。倘若不去討論貿易逆差和關稅結構的問題，海關稅年漸增加，使關稅於支付外債之外終於有了餘額。1918年有盈餘規銀二百八十餘萬兩，北洋政府為解決財政困難，要求提撥二百五十萬元救濟（註四〇），俟後又多次提用。但是，必須得外交團的允准方可。這是非常不合理的規定，因關餘既為償付外債之後的餘數，其他國家本無權過問。然實際提用之後尚須指定用途不得移做他用，如供給駐外使領館的經費（註四一），或做為內債基金，不能擅作行政經費。雖然北洋政府有財無政是為問題，但就主權而論，絕非正常。南方政府為動用關餘幾曾接管粵海關，列強甚至派軍艦戒嚴，英法美日葡及意大利軍艦泊於沙面（註四二）。不過關於使用關餘的受阻，與當時的政情也有關係，北方固然常換「老闆」，南方政府亦政爭不斷，本來在1919至1920間也曾六次取得共三百多萬兩，待內爭紛起，遂遭停付。直到全國統一，關稅自主之後，方再無「關餘」之說。

此外，中國海關在財政體系中亦甚特殊，自開始便不歸屬戶部而由總理衙門管轄，1901總理衙門裁撤，又改隸外務部。然後由稅務處主管，不失為一步向「正常化」的整頓，而英國卻緊張地聲明債務未清不能更改管理辦法。因此雖在海關內部的制度與效率方面，的確有中國行政機關中所缺乏的長處，從國家主權獨立、財政系統統一的立場，仍得算為變態怪胎。直至民國成立，全民要求關稅自主的呼聲日漸升高，並付諸行動，逐步進展，到全國法理性的統一，實行關稅自主，這種變貌才恢復正常。其發展於拙作「厘金與關稅自主」及「〈稅專〉與中國海關的人事制度」曾做分析，不再贅論（註四三）。

註四〇：中國關稅史料，第11編，p. 9.

註四一：同前書，前編，p. 11.

註四二：同前書，前編，p. 36.

註四三：趙淑敏「厘金與關稅自主」，中華民國歷史與文化學術討論會論文集第四冊pp. 70-91，臺北，1984。

趙淑敏「稅專與中國海關的人事制度」（精節本）歷史研究，北京1989；東吳商學經濟學報，臺北，1990。

## 六、結論

由前述各節可歸納出幾項結論：

1. 中國海關從傳統粵海關變革為由外人代庖的「新關」，是傳統中國不足因應新局面遭致強勢貿易對手的侵權，也是主動要求以新制度面對新形勢的結果，故而不能說全因「帝國主義侵略」。最後演變到修改稅則、行政管理、關稅支配、海關稅收存儲都不得自主，是由於其他政治外交因素影響的結果，與最初建制的目的不能混為一談。

2. 中國的海關稅，自改制而後，口岸增開，貿易成長，稅收增加，已由不具重要性而成完全的財政關稅。關稅不自主的時代如此，關稅自主之後亦復如此。或謂海關收入根本無補於國內財政需要，但是倘若沒有海關稅擔保外債和賠款，必然會如以鹽政收入一樣，侵蝕至其他財政收入，各地方亦必然須支援更多協款。儘管在前清末季，庚子賠款發生以後，各省的分擔數額超過海關稅，但至民國成立而後，「中央有心無力，各省有力無心」，遂主要仰賴關稅了（註四四）。

3. 中國海關制度必須要變革，方能因應門戶打開之後的貿易，粵海關式的傳統作業方式倘若不能徹底更新，各強權國家必不肯忍耐忍受，強力的干涉應該只是早晚的差別。再者，如按粵海關形態的管理辦法；滿清政府統計數字習屬「有奇」「約」「餘」的計算，恐怕亦無法分擔鉅額外債與賠款。

4. 雖然從財政關稅的角度著眼，不能否定外人代管海關的效能；從建立制度的角度衡評，亦不能否定外人建制的貢獻，但由聘用幫辦而主持，從主持而受條約限制無法改變獨立於國家財政系統之外的實質，無論如何得算主權的喪失。

5. 在「新關」建制之前，中國官憲已認定僱用洋員經理海關，成本雖高，收稅卻多，以為得計。不過海關經費卻常佔 10% 左右（註四五），且每超過 10%。如宣統三年（1911）的試辦全國總預算，關稅收入編列為 42,139,287 兩，海關經費則為 5,757,400 兩，但所列關稅乃包括常關稅在內（註四六），若依實際海關稅收入不過三千六百十八萬兩之譜計算，海關經費

註四四：金藻光，海關權與民國前途，第 2 編，p. 210, 214, 1926，文海重印，臺北。

註四五：清季外交史料，光緒朝，卷 124，p. 4.

註四六：清朝續文獻通考，卷 68，國用，p. 8245.

，則達16%，徵稅成本實在太高，尤其主要高在洋員的人事費用，絕非合理。

6.外交知識的不足，科技文明的落後與政治體質的不佳，造成不平等條約的控制與大筆賠款外債的負擔，以馬關條約為例，所需償付的賠款和對遼東半島的贖款，幾近甲午之戰前夕國家歲入的三倍，而為償還此項賠款而借的三次外債合計也超過全國歲入總和的三倍（註四七），中國真正的窮困肇源於此。如果沒有沉重的外債賠款負擔，財政關稅應可以為挹注國家一般財政支出之用。海關進項的成長，另一不合理處，乃進口稅與出口稅長期無差徵收，直到1931年後有了分別，1946年出口稅才取消。再者，因過分注重海關稅的財政功能，關稅自主後，進出口稅雖有了差別，卻連連大幅提高進口稅稅率，反造成嚴重走私，恰如赫德最初所料，亦屬得不償失。可見即或定位於財政關稅，增加稅率並非唯一有效手段，歷史可為鏡鑑。

---

註四七：同前書，前卷，pp. 8247-8248.