

關稅與清季自強新政

劉翠溶*

本文原刊於中央研究院近代史研究所編，《清季自強運動研討會論文集》（臺北：中央研究院近代史研究所，1988年6月），頁1005-1032。

摘要

本文由兩方面討論清季自強運動時期的關稅：一方面檢討朝野對關稅的認識，另一方面檢討當時關稅收入及運用情形。除了肯定關稅對於自強新政的重要性以外，本文的討論約可綜合歸納為四點：（一）由於自強新政經費之需要，中央與地方官員普遍認識海關洋稅之重要性。又由於關稅交涉歷時多年，朝野人士對於關稅之認識已漸由財政的考慮，進而對國計民生的考慮，而且漸萌發關稅自主的主張。（二）關稅收入呈現增加的趨勢，但各項收入的比重則維持穩定的型態。進口正稅占進口值的比重約達值百抽五的標準，出口正稅占出口值的比重則在百分之八以上，甚至高達百分之十一。一八九四年以後，進口正稅之比重皆逐漸降至百分之五以下。（三）關稅在自強運動期間占清政府歲入的比重相當大。就其運用之情形言，戶部有權用四成，各關有權用六成，但各關應解戶部之款常不足額，可見戶部調度關稅的能力相當有限。然而，地方大員既有運用關稅之實權則亦有助於推展自強新政。（四）海關本身之經費在總稅務司赫德之陳請下曾多次調整，其每年數額約占關稅收入的百分之八。海關外人之待遇固較本國人為優，然海關行政效率較佳亦為不爭之事實。但海關的行政效率在清季未發揮示範作用，值得深思。

前言

一、對關稅的認識

二、關稅收入及運用

結語

前 言

王爾敏先生曾指出：「海關洋稅幾乎是中國新政的命脈，而兵工業的發展確是大部靠關稅挹注。就中國近代經濟作全盤研究，海關的影響力，至深且鉅。若自海關用款與其擔保的外債，去認識中國近代經濟的特質，當是一條重要的途徑。」¹ 這一段話促使我考慮以關稅為題，撰文參加這次清季自強運動研討會。

*中央研究院經濟研究所研究員。

¹ 王爾敏，《清季兵工業的興起》（臺北：中央研究院近代史研究所，1963），頁147-148。

上面的引文包含了一個明顯的結論和一個值得再探討的問題。結論是，自強運動的主要項目——兵工業——是大部分由關稅支持的；值得再探討的問題是，透過關稅的運用來認識中國近代經濟的特質。我搜集資料時就儘量想扣緊這個問題，但因個人的能力和時間有限，搜集的資料也很有限，只好縮小範圍，不敢以整個「中國近代經濟的特質」為研究目標。本文只擬就兩方面來看自強運動時期(1860-1894)的海關關稅：一方面檢討當時朝野人士對關稅的認識，另一方面檢討當時關稅收入及其運用情形。

在進行這兩方面的討論以前，首先要指出兩個事實。第一個事實是外人管理海關。中國近代的海關設立於鴉片戰爭以後，又稱新關或洋關，以別於原有之常關。² 最初，進出口關稅由各國駐通商口岸領事代收轉交清政府。咸豐元年(1851)廢止由外國領事代收關稅，由清政府派員徵收。咸豐三年(1853)，因小刀會之亂，上海陷落，負責海關之蘇松太道吳健彰避入租界，徵稅事務暫告中止，英美法三國領事乃又權宜代收關稅。次年(1854)，三國領事與吳健彰議定改革上海關之組織，任用外國人為稅務司(Inspector of Customs)，此為外人管理中國海關之始。咸豐八年(1858)，締結天津條約時又達成協議，在上海以外各通商口岸亦設稅務司，並另設總稅務司(Inspector-General of Customs)。海關稅務司和總稅務司雖由外國人擔任，但中國政府有任免權且給予薪水，故當時新上任的英國公使普魯斯(Frederick Bruce)認為，這次的改變使海關稅務司「成為純粹中國的公職」(It has become a purely Chinese Service)；後來擔任總稅務司達 48 年(1863-1911)的赫德(Robert Hart, 1835-1911)也曾說，海關「愈來愈成為一個中國的機構」(the office... became more and more a Chinese institution)。³ 外人管理海關是中國近代海關的獨特現象，其利弊得失早已有入討論。⁴

第二個事實是鴉片戰爭後，中國在協定關稅的限制下，幾乎無力適時調整稅率。道光二十三年(1843)中英通商章程，定進出口稅一律以值百抽五為準則。咸豐八年(1858)的天津條約，除正式承認鴉片進口，每擔(百斤)徵稅銀三十兩以外，重新肯定洋貨正稅以值百抽五為準，並規定可以領單納值百抽二五的子口稅(亦稱半稅)，以代替內地釐金。此後，雖經多次交涉，稅則略有更動，但洋貨正稅與半稅之稅率基本上沒有改變，直到民國十七年(1928)各國承認中國關稅自主，以後稅率才有大幅的調整。⁵

² 劉錦藻，《清朝續文獻通考》(上海：商務印書館，1935)，卷 30，頁考 7828。

³ Stanley F. Wright, *Hart and the Chinese Customs* (Belfast: Mullan, 1950), p. 1, pp. 102-106, p. 135, p. 258, p. 852. 赫德於 1908 年因病回英，但其職銜維持至逝世為止。參見黃序鵬，《海關通志》(北京：定廬，1921)，上冊，頁 4-6；江恆源編，《中國關稅史料》(上海：中華書局，1931)，第一編，頁 2-4；第三編，頁 1-7。John King Fairbank et al eds., *The I. G. in Peking* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1975), pp. 4-7.

⁴ 陳向元，《中國關稅痛史》(1926 年原版)，收入《中國關稅史料四種》(臺北：學海出版社，1971)，(一)，頁 148-161。高柳松一郎(著)、李達(譯)，《中國關稅制度論》(上海：商務印書館，出版年不詳)，第三編，頁 1-54。

⁵ 江恆源編，《中國關稅史料》，第一編，頁 2-4；黃序鵬，《海關通志》，上冊，頁 224-227；陳向元，《中國關稅痛史》，頁 16, 33, 35, 285。參見何烈，《厘金制度新探》(臺北：中國學術著作獎助委員會，1972)，頁 199-215。關稅自主以前稅則修定之情形，見趙淑敏，《中國海關史》(臺

因為下面的討論必然要牽涉到這兩個事實，故即令是早為大家所熟知，還是先略述如上，以作為背景。

一、對關稅的認識

在外人管理下的海關很快就有機會證明它收稅的效率。咸豐十年(1860)，清政府為履行北京條約，對英法兩國各賠款銀八百萬兩。當時，除在天津各先付銀五十萬兩，在廣州各先付銀三十三萬餘兩外，其餘數額自該年八月起於七個通商口岸所徵關稅內，每三個月為一結，各付二成；這筆賠款終於在同治四年底(1866年初)全部還清。⁶ 對清政府而言，這件事證明海關是可靠的財政代理人，也創下了以後用關稅擔保賠款之先例。⁷

也就在咸豐十年十二月，恭親王奕訢(1833-1898)等奏「統計全局」的章程六條，其中除請設立總理各國事務衙門外，也請揀派公正廉明的地方官管理新添各口關稅，「以期裕課」。⁸ 換言之，在自強運動開始時，清廷就注意到新關稅的重要性。而自強運動逐步展開，最先成立的一些機構，如同文館、江南製造局、天津機器局、福州船廠等，都依賴關稅作為經費之來源，也已有研究指出，在此不再細述。⁹

同治十三年(1874)的海防之議更反映出關稅為不可或缺的經費來源。當時總理衙門奏陳「練兵、簡器、造船、籌餉、用人、持久」六條為海防緊要機宜，上諭令軍機大臣密寄李鴻章等十五位地方督撫就此六條詳細籌議。¹⁰ 其中，「籌餉」一條，總理衙門原擬以四成洋稅作為濟急之用，地方督撫的意見也多以為洋稅是比較現成的經費來源。例如，時任直隸總督的李鴻章(1823-1901)建議，除已負有撥出專款供應機器局、製造局及軍餉之津海、東海、江海、山海、江漢、淡水等六關以外，「其餘各海關四成洋稅及部庫歷年提存四成，應請專備總理衙門及海防統帥大員會商撥用。」¹¹ 湖廣總督李瀚章(1821-1899)亦請「將各海關以後所收四成洋稅，留撥幾成，以備海防之需。」¹² 兩江總督李宗羲(1818-1884)奏稱：

北：中央文物供應社，1982），頁 61-70。海關進口稅在 1928 年為 46,499,000 海關兩，1929 年為 107,252,000 海關兩，可見關稅自主之效果；數字見 Hsiao Liang-lin, *China's Foreign Trade Statistics* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974), p. 133.

⁶ 吳汝綸編，《李文忠公全集》（臺北：文海出版社，1962），「南洋七關交過二成銀兩摺，同治五年三月十二日」，奏稿，卷 10，頁 22-23；劉錦藻，《清朝續文獻通考》，卷 30，頁考 7829。

⁷ Stanley Wright, *Hart and the Chinese Customs*, p. 2.

⁸ 「咸豐十年十二月初三日恭親王奕訢等奏」，收入《洋務運動文獻彙編》（以下簡稱《洋務運動》；臺北：世界書局，1963），一，頁 5-9。

⁹ 同文館經費之奏定見「同治元年七月二十五日總理各國事務衙門奕訢等奏」，收入《洋務運動》，二，頁 7-11。製造局及機器局，見王爾敏，《清季兵工業的興起》，頁 79，頁 86。福州船廠，見張玉法，〈福州船廠之開創及其初期發展(1866-1875)〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第二期(1971 年 6 月)，頁 177-225，尤其是頁 185-186，頁 221。

¹⁰ 「同治十三年九月二十七日軍機大臣密寄」，收入《洋務運動》，一，頁 29-30。

¹¹ 「籌議海防摺，同治十三年十一月初二日」，收入《李文忠公全集》，奏稿，卷 24，頁 10-25，引文見頁 20；亦收入《洋務運動》，一，頁 48-52。

¹² 「籌議海防江防事宜摺，同治十三年十一月初四日」，收入《洋務運動》，一，頁 65-69。

「為目前權宜之計，惟有暫將各口洋稅通提六成，專供海防之用。」¹³ 署山東巡撫文彬(1825-1880)奏稱：「以洋稅辦洋防，誠為善策。」¹⁴ 福建巡撫王凱泰(1823-1875)亦奏稱：「以洋稅辦洋務，名實相符。」¹⁵ 浙江巡撫楊昌濬(?-1897)則指出，關稅與釐金歲入各不下千萬兩，「若於此兩項內每年酌提一二成，交各省藩庫，專款存儲備用，以此濟創立之需，即以此充永遠之費。」¹⁶ 以上這些地方督撫都正面肯定關稅為海防籌餉的來源。

當然，除關稅外，地方督撫也提出一些其他籌餉的辦法。總理衙門綜合了所有的意見，提出「折中擬議」，其重點為：「除各省養廉或已減成，或有扣款，所存無幾，應留辦公，毋庸議提外，所有部存及各關洋稅、各省釐金，如何酌提，抽收釐稅如何明定章程，釐金中飽偷漏如何稽覈，丁漕、鹽務、關稅如何整頓之處，應由臣衙門與戶部分別妥議具奏。」¹⁷ 由此可見，當時中央與地方大員的看法，大致以海關洋稅為海防經費較有把握的來源。至於其他固有的財稅項目(丁漕、鹽務、常關稅)則需整頓，咸豐以來新設的釐金則需防中飽，才能收籌餉之效。

在籌議海防時，中央與地方官員雖多認識海關稅收的重要性，當時卻並未計及增加關稅稅率以裕稅收。加稅的問題要到光緒初年因外國人要求免釐才成為議論之重點。外國商人早就抱怨釐金對商務有害，一則因各省無一定的稅率，增加商人的不確定感；二則釐卡密布，即令最善於規避之商人也難以脫逃。¹⁸ 在天津條約締結時，英國代表額爾金(Lord Elgin)同意加子口稅以免釐金，但對釐金之裁減並未作進一步的要求。¹⁹ 到了光緒元年(1875)，因英國使館譯員馬嘉理(A. R. Margary)在雲南遇害之事，英國派威妥瑪(Thomas Wade, 1818-1895)向中國交涉。威妥瑪提出八項要求，其中第六條即要求取消對外貿易不合理的稅收。²⁰ 當時，總稅務司赫德居間協調，於光緒二年(1876)向總理衙門條陳有關商務之建議。²¹ 總理衙門徵詢李鴻章的意見；據李鴻章的看法，以為赫德最著意者在其第一議，即免釐。李鴻章指出：

該總稅司謂，照同治十三年徵稅大數比較，計八宗貨稅連洋藥加稅可收至一千九百餘萬兩，以抵各省釐金一千萬兩，尚短數百萬。殊不知各省常稅釐金每年奚止千萬。鴻章約略核計，近年雖半稅單暢行，釐收漸絀，合之通年總在一千五六百萬。即如所言以稅抵釐，所損將近千萬，於國計大有

¹³ 「覆奏總理衙門六條疏」，《洋務運動》，一，頁 69-76，引文見頁 74。

¹⁴ 「同治十三年十月十九日署山東巡撫文彬奏」，收入《洋務運動》，一，頁 35-38，引文見頁 37。

¹⁵ 「同治十三年十一月十一日王凱泰奏」，收入《洋務運動》，一，頁 77-80，引文見頁 79。

¹⁶ 「同治十三年十一月初四日浙江巡撫楊昌濬奏」，收入《洋務運動》，一，頁 60-65，引文見頁 63-64。

¹⁷ 「光緒元年四月二十六日總理各國事務衙門奕訢奏摺」，收入《洋務運動》，一，頁 144-150，引文見頁 149。

¹⁸ Stanley Wright, *Hart and the Chinese Customs*, pp. 207-208.

¹⁹ *Ibid.*, p. 208.

²⁰ *Ibid.*, p. 407.

²¹ *Ibid.*, pp. 411-420.

關礙。²²

要之，就財政上考慮，李鴻章認為免釐在當時尚不可行。

光緒二年閏五月十九日(1876/07/10)，李鴻章曾在天津與赫德晤談。其中談到若要停減釐金，則必將海關稅則加重。茲摘錄二人之對話，以見其態度。

李云：且聞泰西各國口稅則有值百抽十五、抽二十者，甚有值百抽四十者，中國僅值百抽五，稅數太輕，即加以各處釐捐，合之西國稅則，為數並不甚鉅。今若欲停減釐捐，應查照各國通例，將海關稅則加重，俾足本抵，始為公允。你為總稅務司，理應幫助中國設法議加，乃徒以減釐免釐為言，實有礙於國計。

赫云：仿照各國稅則議加關稅，原無不可。當初定約時，若聲明現議值百抽五，儻此後國有大事，欲議增加，應先期六個月知會，互相商辦云云，則此後便可再議。無如咸豐八年法國條約內第二十三款今稅則是有準繩，以後毋庸加增。第二十七款內有已定稅銀將來並不得加增，亦不得有別項規費等語，是已成鐵案。此時若議加稅，各國恐不答應。²³

這段談話是我所搜集到的資料中最早將免釐與加稅並論的，雖然隨後多次談判，皆無結果。²⁴

當時處境的困難，由李鴻章致沈葆楨(1820-1879)的信中可見一斑。李函云：「華洋各商洋土各貨皆准請半稅單，本口及沿途別項稅釐均不重徵，可謂一網打盡。赫德猶謂一二分可望成議。威之大欲可知。時事至此，真堪痛哭。」²⁵

為了赴煙臺與威妥瑪交涉，薛福成(1838-1894)就商務方面向李鴻章提出他的看法如下：

威使所索八條，惟商務尤關緊要，尤其全力所注，其餘皆非其本意。此次佛然出都，故作決裂之勢，蓋為洋貨免釐一事而發也。然彼不專就此事措辭者何也？彼欲侵我自主之權，於理既為不順，擅各使臣應議之柄，於情又為不公，且與滇案毫無關涉，究屬節外生枝。威使自知之矣，故忽允忽翻以布其勢，旁敲側擊以紓其途。……今威使既將八條作為罷論，不妨舍此而別議，或酌添一二口岸，或另加可許者一二條，所損猶輕。倘彼必理前說，亦當先以中國關稅之輕向為地球各國所未之有，今宜增之什二，以昭中外一體，以補釐稅之不足。²⁶

²² 「議覆赫德條陳，光緒二年四月初二日」，收入《李文忠公全集》，譯署函稿，卷5，頁1-3。

²³ 「與赫總稅司問答節略，光緒二年閏五月十九日」，收入《李文忠公全集》，譯署函稿，卷5，頁31-36，引文見頁32-33。

²⁴ 何烈，《厘金制度新探》，頁199-200，指出1877年德使與總署談判修約，曾暗示各國可考慮加稅，此為厘金與關稅牽涉一處交涉之濫觴。據上引李鴻章與赫德之談話，則加稅之提出在時間上早於1877年，且並非由德使之暗示。

²⁵ 「致沈幼丹制軍，光緒二年閏五月二十日」，收入《李文忠公全集》，朋僚函稿，卷16，頁16。

²⁶ 薛福成，「上李伯相論與英使議約事宜書，丙子(光緒二年)之月十九日」收入《薛福成全集》(臺北：廣文書局，民國52年)，庸庵外編，卷2，頁25-26。

李鴻章雖主張要免釐則需加稅，但是他在赴煙臺以前，對加稅的可能性並不完全有把握。他致函總理衙門云：

查進口洋貨既准華洋商人完子口稅後領單運入內地，不得重徵，若土貨亦准華商領報單假冒影射，弊端百出，沿途及各口釐捐勢將一網打盡，軍餉何出？國用立匱，勢不得不與力爭。頃接上海馮道十七日來函，謂在金陵，功丹已與赫德面議，擬請洋稅加徵，值百抽十，可停內地釐捐。赫德頗以為然。……各國果皆允增稅，自是佳事，但備一說則可，若必云以稅抵釐，有盈無絀，不敢謂有把握。²⁷

以上是在煙臺條約談判以前，中國方面對免釐加稅的看法。光緒二年七月間，李鴻章與威妥瑪在煙臺多次會談，結果據李鴻章的報告，「該使雖允不定口界，而租界洋貨必要免釐，似有不得不允之勢。幸說明洋貨，則土貨仍可抽收。」²⁸ 總之，光緒二年煙臺條約沒有達到加稅的協議，但允各口租界內免抽洋貨釐金及華洋商人皆可請領半稅單，更加損害釐金的徵收。²⁹

加稅的問題於光緒三年(1877)德國公使巴蘭德(Von Brandt, 1835-1920)與總理衙門談判修約時再被提出。當時，總理衙門亦徵詢李鴻章的意見，李指出：「若該使必欲免釐，則需加稅抵釐，否則只有子正併徵，內地之釐方可議免。」³⁰ 至於各方面的意見可於李鴻章函稿中窺知。其函云：

昨奉鈞函，預商洋貨加稅抵釐辦法。……惟查加子口稅一節，去年六月江海關馮道有各貨均改為每百徵十五之議，功丹制軍以加稅停釐數難相敵，擬改每百抽十，方能免釐。……嗣鴻章在煙臺面詢赫德稅司，則又云：正子併徵尚可商，加稅必辦不到。尊諭今不能加正稅，即加至一倍，不過得正數之數，與幼丹前議每百徵十之意相符，在赫德已謂其難辦，恐各國亦未必允行。……然若各國不准加稅，又不肯領單，則中國斷無輕允免釐之理。……與其待各省查明確數議加，似不若就幼丹原議每百徵十，與來函加至一倍，尚為酌中定論。³¹

由此可知，中央的總理衙門與地方的李鴻章、沈葆楨在光緒三年時已有加稅至值百抽十的主張。

光緒五年(1879)，薛福成撰〈利權〉四篇，其中第三篇有云：「然則洋貨加稅之說可行乎？曰：必不得已，如所加之數逮於釐金之數，又於定約之時善防其弊，則固未嘗不可行。……今酌中定論，自洋藥而外，均以值百取二十為斷，或

²⁷ 「議稅釐並論赴煙臺事，光緒二年六月二十四日」，收入《李文忠公全集》，譯署函稿，卷 5，頁 45。

²⁸ 「述會議略定三端，光緒二年七月十八日」，收入《李文忠公全集》，譯署函稿，卷 6，頁 19-21。

²⁹ 參見何烈，《厘金制度新探》，頁 168；Stanley, Wright, *Hart and the Chinese Customs*, p. 410.

³⁰ 「論貨稅正子併徵，光緒三年五月十八日」，收入《李文忠公全集》，譯署函稿，卷 7，頁 15-16。

³¹ 「論洋貨加稅抵釐，光緒三年六月十一日」，收入《李文忠公全集》，譯署函稿，卷 7，頁 18-20。

於釐金所失之數，稍足償乎？」³² 據此，則薛福成一如他在光緒二年的看法（見前引致李鴻章書），主張加稅應至值百抽二十。但光緒六年(1880)七月，李鴻章依據馬建忠(1845-1900)等人的意見覆函總理衙門，仍以「洋貨進口按值百抽十，正子並交」為說。³³ 此時，因威妥瑪之催促，洋貨加稅之問題乃成為對外交涉之重要問題，而其間李鴻章嘗試操縱各國公使之意見，頗堪玩味。

光緒六年八月間，李鴻章因義大利公使盧嘉德(Ferdinando de Luca, ?-1889)私下表示：「中國稅則本輕，若議內地各省免釐，海關稅項應可加至百分之十三」，乃一方面囑盧嘉德趁赴京之便勸說威妥瑪與巴蘭德兩位公使，另一方面致函總理衙門謂：「將來鈞處與議定章，既偵知實情，自宜堅持主見，必加至值百抽十或十三，無鬆勁也。」³⁴ 九月初，李鴻章與威妥瑪在天津會晤，問及盧嘉德是否曾同他談加稅之事，威妥瑪回說，義大利商貨來華無幾，盧嘉德不能作主。李鴻章雖再強調，「今欲內地普免洋貨釐，須加至百之十三，中國方可合算」，然而，威妥瑪不允。九月底，李鴻章再晤盧嘉德，詢問他如何與威、巴兩使商加洋稅，得到的回答是：「進口稅欲驟加至百之十三，實做不到。」同時，李鴻章也接到巴蘭德函，謂「伊當進一步勸其國家於進口稅再加一分，最多加至一分半」，又謂「洋貨免釐以後，通流漸廣，亦可漸漸加至十分。」經過這些曲折後李鴻章函總理衙門云：「竊窺巴、威兩使近日互相猜忌，頗有意見，然巴之才略服眾，陰為各使領袖，威使憚之。洋貨抽徵雖由威使主議，鈞署似應籠絡巴使，令其從中出力。鴻章少遲函覆巴使，擬仍力持加至十分之說，並聲明業將來函譯寄總署，庶日後不致翻悔耳。」³⁵ 此外，李鴻章亦不放過美國公使私函表示「許加一倍徵稅免釐」之說。³⁶ 總之，李鴻章雖曾想到利用各國公使間微妙的關係爭取值百抽十三，但沒有成功。

最後，威妥瑪同意洋貨進口值百抽十。光緒七年(1881)，總理衙門乃就此事函李鴻章轉飭各海關考量是否抵內地沿途釐金及落地坐賈等捐，並籌擬章程，定期試辦。李鴻章諮詢了津海關道與上海關道之意見後，答覆總署，約有六個要點：(一)津海關道表示，就天津鈔關釐局所收之稅釐計之，洋貨約居其四，此因北省關局無幾，釐稅銀數比半稅較輕，商人多不領單而願交釐金。(二)上海關道表示，滬局所收洋貨釐金每年僅四、五千兩，按上海歲收洋土貨釐金計之，不過百分之一，再連沿途關局稅釐合算，應亦不及四成。值百抽十以抵內地沿途之釐金及落地等捐，有盈無絀。(三)開辦時，為防洋貨挾帶土貨，土貨冒充洋貨，必須另給

³² 收入陳忠倚編，《皇朝經世文三編》(臺北：國風出版社，民國54年)，卷，頁；亦收入《薛福成全集》，籌洋芻議，卷1，頁15-20。

³³ 「論中外往來儀式並洋貨科徵，光緒六年七月二十七日」，收入《李文忠公全集》，譯署函稿，卷11，頁29-30；參見何烈，《厘金制度新探》，頁243-245，何氏對馬建忠備加推崇。

³⁴ 「論洋貨免釐加稅並探俄水師，光緒六年八月二十二日」，收入《李文忠公全集》，譯署函稿，卷11，頁35-36。

³⁵ 以上皆見「論洋貨免釐加稅，光緒六年十月一日」，收入《李文忠公全集》，譯署函稿，卷11，頁38-39；巴蘭德函見頁39-40。

³⁶ 「美使議禁販鴉片並優待華船，光緒六年十月八日」，收入《李文忠公全集》，譯署函稿，卷11，頁41-42。

運單，沿途關卡認真查驗。(四)先試辦兩年後察看情形，再分別商議因革。(五)將來設遇有事需費浩繁，或暫加進口正稅，或酌抽內地釐金，應議明載入章程，庶不失中國自有之權利。(六)加徵之關稅如何分撥及存留各關之細節。³⁷

由此看來，津海關道與江海關道並未表示反對以洋貨值百抽十來抵釐金。但是，當時仍有其他意見。例如，薛福成指出：「考光緒六年各關貿易總冊，進口正稅共收銀二百三十八萬餘兩，洋貨半稅共收銀二十六萬餘兩。而光緒五、六年間戶部冊報各省歲收釐金將及一千二百萬兩，即使洋貨釐金仍居三分之一，亦當得四百萬兩。今若加稅免釐，即半稅亦在所免之列，是每歲當短收釐金及半稅銀四百二十六萬餘兩，而多收洋稅銀二百三十八萬餘兩，以彼易此，通計每歲虧折銀一百八十八萬兩，而落地坐賈等稅不與焉。此其較易明者也。」他又指出免釐加稅有五弊，故「莫如用鈐制之術，使之無辭以難我，自不得不罷論矣。」他提出鈐制之法有三：(一)在立約時聲明試辦一、二年；(二)立約時亦須聲明每逢修約時，但許中國議加，不准洋商求減，萬一中國遇有大事，仍得抽捐；(三)各釐卡雖不能抽洋貨之釐，但不能不防冒充挾帶之弊，應立章程，嚴密稽查。³⁸

雖然不能確知薛福成此議是寫在上述李鴻章致總署函之前或之後，他提出的鈐制之術似乎發揮了效力。據光緒七年十月李鴻章致總署一函內提到威妥瑪的反應，說：「該使謂前接總署覆文，語甚含混，難得實在憑據，若改進口海關值百抽十，洋商已費重貲，而內地仍照舊加徵落地稅等項，必受眾商抱怨。且左相有貨釐不得全免之說，將來南洋定多沮格，我擬及早變計，將值百抽十罷論。」³⁹於是，威妥瑪變掛罷論，終於使光緒初年這一場歷時數年的加稅免釐交涉沒有結果。迨甲午戰後，加稅免釐之議才又成為對外交涉之問題。⁴⁰在此也必須一提的是，在自強運動期間，關稅交涉較有收獲的是鴉片(洋藥)稅釐併徵，每擔徵銀一百一十兩。這事件之交涉過程及其意義，何烈已有詳細討論，故不再重覆。⁴¹

總之，光緒初年的關稅交涉至少已使當時一些人認識了協定關稅之害。不僅是直接參與交涉的李鴻章曾說：「進出口貨稅，關係國計民生久遠之謀」，其認識已超越了財政以外。⁴²值得注意的是，連一個候補道羅應旒在光緒五年(1879)也曾向皇帝上奏說：「中國之貨入於外洋，與中國自行製造外洋之貨而銷於中國者，則吾輕其關稅；外洋之貨入於中者，則吾重其徵收。」⁴³後來沈葆楨奉上諭籌議羅應旒摺，指出：「第稅出於洋商，恐未能盡如吾意耳。」⁴⁴沈葆楨固深

³⁷ 「論洋貨加稅釐，光緒七年閏七月十九日」，收入《李文忠公全集》，譯署函稿，卷 12，頁 20-22。

³⁸ 「洋貨加稅免釐議，辛巳(光緒七年)」，收入《薛福成全集》，庸庵文外編，卷 1，頁 15-16。

³⁹ 「論洋藥稅釐並進口稅，光緒七年十月二十七日」，收入《李文忠公全集》，譯署函稿，卷 12，頁 41-42。

⁴⁰ 參見何烈，《厘金制度新探》，頁 245。

⁴¹ 同上，頁 188-197。

⁴² 吳章鈐，〈洋務運動中的商務思想——以李鴻章為中心的探討〉，收入李恩涵等著，《近代中國——知識份子與自強運動》(臺北：食貨出版社，民國 61 年)，頁。引文見《李文忠公全集》，譯署函稿，卷 19，頁 2。

⁴³ 「光緒五年六月初五日貴州候補道羅應旒奏摺」，收入《洋務運動》，一，頁 170-181，引文見頁 181。

⁴⁴ 「光緒五年九月二十日兩江總督沈葆楨奏摺」，收入《洋務運動》，一，頁 181-184，引文見頁

知在條約的限制下，中國要加稅很難有成，但其態度相形之下，似乎顯得消極。洋貨加稅之議固然沒有結果，但是由於對外交涉所引起的關切與注意，漸漸促成了關稅自主的看法。例如，光緒八年(1882)，監察御使陳啟泰奏稱：「洋貨稅則太輕，環地球各國無此辦法。各國進口稅或十之四五，或十之二三，並且有遠過其值者，天朝綏柔惠渥，原不屑為上無藝之誅求，然保護民生，關鍵最為緊要。我國自強之計，次第舉行，稅權當可自主。」⁴⁵ 這段話將自強與稅權自主相提並論，適切地反映了當時的情況，或可說是清季以降關稅自主說的一道先聲。⁴⁶

二、關稅收入及運用

首先考察關稅收入。關稅收入之項目有正稅、半稅、噸稅(或稱船鈔)，以及鴉片釐金(自 1887 年始)；正稅又分進口與出口兩項，半稅又分復進口與內地兩項。現將各項統計列於表一，做為討論的基礎。

由表一所列 1864-1894 年間之關稅收入統計可以歸納以下幾個要點：

(一) 關稅總額在這段期間呈現增加的趨勢。在 30 年間增加了 186%，每年平均增加 6%。在鴉片釐金徵收前的 22 年間則只增加 92%，每年平均增加 4%。若與同時期的釐金比較，則同是清季才出現的釐金並未呈現增加趨勢。⁴⁷

(二) 在鴉片釐金由海關徵收以前，其他各項占總額的比重維持著相當穩定的狀態。進口正稅約占 33%，出口正稅約占 57%，復進口稅約占 5%，內地半稅約占 2%，噸稅約占 2%。鴉片釐金開徵之後，半稅與噸稅的比重幾乎沒有改變；進口正稅的比重約減少 3-6%，出口正稅的比重約減少 16-23%；這兩項所失之比重則由鴉片釐金所占。換言之，鴉片釐金是 1887 年以後關稅收入總額增加的主要原因。

(三) 在這段期間，出口正稅數額恆多於進口正稅數額。但是就增加率觀之，在 1887 年以前，進口正稅每年平均約增加 4.9%，而出口正稅平均增加約 4.2%；在 1887 年以後，進口正稅略有增加而出口正稅則增加極為有限，因此時茶之出口逐漸減少(詳見表三)。

其次，考察進出口正稅占進出口值的比率，以檢討值百抽五之實際。表二列出的是 1864-1928 年間每五年的平均值。在此，就中國關稅自主以前的時期作一個考察，以便了解在自強運動期間的變動情形與以後有無不同。

由表二可以看出兩點：(一)在 1894 年以前，進口正稅占進口貿易值的比率尚能維持 5%的水準，以後則降至 3%；(二)在 1894 年以前，出口正稅占出口貿易值的比率竟在 8%以上，甚至曾達 11%，但以後亦呈現降低之勢，甚至只有

184。

⁴⁵ 〈光緒八年十二月十五日山西道監察御使陳啟泰奏〉，收入《洋務運動》，一，頁 219-225，引文見頁 224。

⁴⁶ 光緒末年漸有引國際公法以主張關稅自主者，其言論詳見王爾敏，〈商戰觀念與重商思想〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第五期(民國 65 年 6 月)，頁 28-35。

⁴⁷ 參見何烈，《厘金制度新探》，頁 176，圖表六。

3%。總之，在自強運動期間，海關正稅占貿易值的比率尚能維持值百抽五的水準，但甲午戰爭以後，情形為之一變。再者，即令在自強運動期間，進口正稅尚能符合值百抽五的標準，但要注意這是以一般洋貨與鴉片正稅合計的結果。

表一、海關稅收項目，1864-1894

單位：千海關兩

年份	總額	%	正稅				半稅				噸稅	%	鴉片 釐金	%
			進口	%	出口	%	復進口	%	內地	%				
1864	7,872	100	2,421	31	4,485	57	496	6	176	2	295	4		
1865	8,289	100	2,736	33	4,697	57	401	5	186	2	269	3		
1866	8,782	100	3,267	37	4,645	53	492	6	161	2	218	2		
1867	8,865	100	3,157	36	4,879	55	478	5	147	2	204	2		
1868	9,448	100	3,288	35	5,336	56	471	5	150	2	204	2		
1869	9,879	100	3,473	35	5,547	56	488	5	147	2	224	2		
1870	9,544	100	3,569	37	5,161	54	447	5	159	2	208	2		
1871	11,216	100	3,848	34	6,385	57	569	5	210	2	205	2		
1872	11,679	100	3,676	31	6,940	59	550	5	270	2	242	2		
1873	10,977	100	3,805	35	6,137	56	579	5	243	2	213	2		
1874	11,497	100	3,814	33	6,683	58	573	5	226	2	201	2		
1875	11,968	100	3,904	33	6,932	58	646	5	249	2	237	2		
1876	12,153	100	4,064	33	6,996	58	611	5	248	2	234	2		
1877	12,067	100	4,175	34	6,844	57	570	5	254	2	224	2		
1878	12,484	100	4,188	34	7,110	57	653	5	273	2	260	2		
1879	13,532	100	4,834	36	7,385	55	713	5	343	2	248	2		
1880	14,259	100	4,618	32	8,265	58	786	5	336	2	250	2		
1881	14,685	100	5,002	34	8,330	57	730	5	350	2	273	2		
1882	14,086	100	4,684	33	8,068	57	740	5	314	3	280	2		
1883	13,287	100	4,401	33	7,554	57	698	5	350	3	284	2		
1884	13,511	100	4,375	32	7,781	58	746	6	338	2	271	2		
1885	14,473	100	5,073	35	7,899	55	802	5	400	2	299	2		
1886	15,145*	100	5,018	33	8,603	57	784	5	406	2	333	2		
1887	20,541	100	5,700	28	8,510	41	936	5	433	2	316	2	4,646	22
1888	23,168*	100	6,635	29	8,281	36	890	4	416	2	323	1	6,622	29
1889	21,824*	100	5,868	27	8,215	38	913	4	416	2	326	1	6,085	28
1890	21,996	100	6,529	30	7,521	34	946	4	541	2	330	2	6,129	28
1891	23,518	100	7,160	30	8,201	35	1,040	4	528	2	391	2	6,198	26
1892	22,689	100	6,723	30	8,315	37	1,123	5	479	2	382	2	5,667	25
1893	21,989	100	6,202	30	8,463	37	1,141	5	419	2	401	2	5,363	25
1894	22,524	100	6,547	28	8,820	38	1,203	5	424	2	480	2	5,050	24

* 這幾年總數與各項之加總略有出入是四捨五入造成的誤差。

資料來源：江恆源(編)，《中國關稅史料》(上海，民國 20 年)，第四編，頁 1-12。

Hsiao Liang-lin, *China's Foreign Trade Statistics* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974), p. 132; China Imperial Maritime Customs, *Returns of Trade and Trade, for the Year 1876, 1886, 1896*. 江與 Hsiao 之統計互有詳略，在此以海關年報補之。

表二、進出口正稅占貿易值之比率，1864-1928

貿易值與稅入單位：千海關兩

期間	進 口			出 口		
	年均 貿易值	年均 稅入	%	年均 貿易值	年均 稅入	%
1864-1868	58,968	2,974	5.04	53,468	4,808	8.99
1869-1873	66,972	3,674	5.49	65,405	6,034	9.23
1874-1878	69,294	4,029	5.81	70,219	6,913	9.84
1879-1883	80,943	4,710	5.82	71,831	7,921	11.03
1884-1888	95,097	5,360	5.64	77,524	8,215	10.60
1889-1893	131,689	6,469	4.93	100,851	8,143	8.07
1894-1898	189,760	7,013	3.70	145,003	8,640	5.96
1899-1903	277,245	9,625	3.47	190,595	9,335	4.90
1904-1908	402,648	14,342	3.56	248,975	9,987	4.01
1909-1913	479,177	15,780	3.29	374,198	13,169	3.52
1914-1918	528,907	15,812	2.99	441,140	15,480	3.51
1919-1923	836,765	27,196	3.25	636,301	20,017	3.15
1924-1928	1,059,840	39,746	3.75	864,481	25,298	2.93

資料來源：Hsaio Liang-lin, *China's Foreign Trade Statistics*, pp. 22-24; 132-133.

至於出口正稅的比率，在自強運動期間超過百分之五，這種不合理的現象，當時很少人注意，薛福成是個例外。薛福成在〈海關徵稅敘略〉中記述他看到光緒十八年(1892)海關貿易總冊後的看法如下：

總計是年進口洋貨價銀一萬三千五百一十萬餘兩，進口正稅並洋藥稅銀六百八十萬餘兩，覈諸值百抽五之數大相懸殊。然洋藥釐金固尚不在內也。出口土貨價銀一萬零二百五十八萬餘兩，出口正稅得銀八百二十五萬餘兩，已逾值百抽八之數，與所謂值百抽五者不符。則以土貨之價已大減於初定稅則之時價，蓋絲茶二者為之也。⁴⁸

為了再進一步檢討薛福成指出的現象，在表三列出 1867-1894 年間，出口絲與茶之數量、價值、應徵稅額、稅額占出口值之比率，以及依出口量與值計算之出口單價。

首先，將表三與表一對照來看，可見茶之出口額占出口正稅之大宗。再看表三所列茶出口稅額占出口值的比率，則幾乎都在 10% 以上，且自 1877 年以後，茶之出口單價較前為低，故稅額占出口值的比重也漸增至 15% 左右。

⁴⁸ 《薛福成全集》，海外文編，卷 3，頁 17-18；亦收入《清朝續文獻通考》卷 31，頁考 7834；《皇朝經世文三編》，卷 36，頁 6。

表三、出口生絲與茶應徵稅額占出口值之比率，1867-1894

單位：量：千擔

值與稅：1874 年以前千兩，以後千海關兩

單價：1874 年以前兩，以後海關兩

年份	生絲					茶				
	出口量	出口值	稅額*	%	出口單價	出口量	出口值	稅額*	%	出口單價
1867	48	16,526	480	2.90	344.3	1,314	34,546	3,285	9.51	26.3
1868	64	25,487	640	2.51	398.2	1,441	37,172	3,603	9.69	25.8
1869	53	19,851	530	2.67	374.5	1,528	37,071	3,820	10.30	24.3
1870	56	21,976	560	2.55	392.4	1,372	30,766	3,430	11.15	22.4
1871	69	25,952	690	2.66	376.1	1,678	40,326	4,195	10.40	24.0
1872	75	28,452	750	2.64	379.4	1,775	44,795	4,438	9.91	25.2
1873	73	29,000	730	2.52	397.3	1,617	39,299	4,043	10.29	24.3
1874	85	20,502	850	4.15	241.2	1,735	36,826	4,338	11.78	21.2
1875	92	20,695	920	4.45	224.9	1,818	36,698	4,545	12.38	20.2
1876	93	31,654	930	2.94	340.4	1,763	36,648	4,408	12.03	20.8
1877	70	18,134	700	3.86	259.1	1,910	33,332	4,775	14.33	17.5
1878	81	20,376	810	3.98	251.6	1,899	32,103	4,748	14.83	16.9
1879	98	23,872	980	4.11	243.6	1,987	33,272	4,968	14.93	16.7
1880	106	24,176	1,060	4.38	228.1	2,097	35,728	5,243	14.67	17.0
1881	98	22,017	980	4.45	224.7	2,137	32,890	5,343	16.24	15.4
1882	97	18,899	970	5.13	194.8	2,017	31,332	5,043	16.09	15.5
1883	96	19,258	960	4.98	200.6	1,987	32,174	4,968	15.44	16.2
1884	105	18,306	1,050	5.74	174.3	2,016	29,055	5,040	17.35	14.4
1885	90	15,256	900	5.90	169.5	2,129	32,269	5,323	16.50	15.2
1886	133	21,852	1,330	6.09	164.3	2,217	33,505	5,543	16.54	15.1
1887	149	24,609	1,490	6.06	165.1	2,153	30,041	5,383	16.17	14.0
1888	139	23,765	1,390	5.85	170.9	2,167	30,293	5,418	17.88	14.0
1889	166	28,642	1,660	5.80	172.5	1,877	28,257	4,693	16.61	15.1
1890	146	24,491	1,460	5.96	167.7	1,665	26,663	4,163	15.61	16.0
1891	173	29,884	1,730	5.79	172.7	1,750	31,029	4,375	14.10	17.7
1892	164	30,341	1,640	5.41	185.0	1,623	25,984	4,058	15.62	16.0
1893	161	29,325	1,610	5.49	182.1	1,821	30,559	4,553	14.90	16.8
1894	176	33,604	1,760	5.24	190.9	1,862	31,855	4,655	14.61	17.1

* 應徵稅額是以出口量乘稅率，生絲每擔(百斤)徵十兩，茶每擔徵二兩五錢。

資料來源：出口量與出口值見 Hsiao Liang-lin, *China's Foreign Trade Statistics*, p. 109, pp. 117-118.

稅率見黃序鵬，《海關通志》，上冊，頁 520, 533, 542。

茶稅過重是中國茶在世界市場逐漸失去競爭能力的原因之一。⁴⁹ 但如前文所述，光緒初年關稅交涉沒有成功；何況當時也多著眼於財政，而未及顧慮以降低茶的出口稅來維其競爭力。甚至早在咸豐八年修改稅則時，茶稅若降至值百抽

⁴⁹ 參見陳慈玉，《近代中國茶業的發展與世界市場》(臺北：中央研究院經濟研究所，民國 71 年)，頁 241-244。

五的標準 (即減少 40-60%)，則若依當時之出口量計，將使中國政府一年少收八十萬兩的稅，故即使當時茶價已較道光二十三年第一次定稅時為低，卻仍舊維持每百斤抽二兩五錢的稅率。⁵⁰

再就生絲來看，表三所列生絲之出口量與值是各類生絲的總數，因為並非每一種生絲的出口關稅都以每擔徵十兩為準，故此數額的估計是比較粗略的。無論如何，表三顯示生絲出口稅占出口值的比重，在 1867-1881 年間不及 5%，在 1882-1894 年間大致略高於 5%，其變動正是隨著絲價之變動而起伏。其實，早在咸豐八年修訂稅則時，絲稅較輕已是事實，但當時唯恐法國反對，也未將絲的出口稅率提高至值百抽五的標準。⁵¹ 及至光緒年間，絲價愈賤，稅率反而相形愈高，正如茶的情形一樣，清政府並無能力透過關稅之交涉來扭轉貿易的劣勢。

至於主要進口貨，在此以鴉片與洋紗為例加以說明(見表四)。在咸豐八年鴉片正式徵進口稅，每擔銀三十兩，約為當時鴉片平均市價的 8%。⁵² 由表四可見，在 1867-1894 年間，鴉片正稅很少超過進口值的 8%。自光緒十三年(1887)起，鴉片稅釐並徵，在 1887-1894 年間，鴉片釐金占進口值的比重也不過 15-22%，若將稅釐合計，其比重也不過才是進口值的 21-30%。換言之，做為一種有害的重侈品(毒品)，百分之三十的鴉片進口稅實在太輕了。然而，光緒年間，中英雙方談判十餘年，最後才在曾紀澤(1839-1890)的努力下達到稅釐並徵的協議；而這是自強運動期間關稅談判的唯一收獲，故有人稱之為中國近代外交史上「一次不小的勝利」。⁵³

再就洋紗來看，表四列出的洋紗稅額占進口值的比率，除 1869 年以外，都不及 5%，甚至有三年不及 2%。這樣低的關稅當然有利於洋紗與土紗的競爭。

總之，咸豐八年修改稅則所採之從量稅率，並不能真正反應價格的變動，而當時稅則一定後竟沿用四十餘年，造成中國關稅鉅大的損失。⁵⁴

至於關稅收入占清政府歲入的比重，在此將有關之統計列於表五。由表五可見，在 1881 年以前，關稅占歲入的比重略不及釐金，自 1885 年以後，則情形正好相反；而且釐金的比重有略形降低之勢，而關稅的比重則漸提高，由 19%增加至 28%。在此要附帶一提的是，據王業鍵的估計，在 1908 清政府的歲入中，海關關稅占 11.3%，釐金占 13.6%。⁵⁵ 相對之下，表五所列的關稅與釐金占歲入的比重都顯得偏高。猜測可能的原因是，王業鍵已將田賦(即地丁)之收入加以詳細的推估，其結果使歲入總數高於官方紀錄。但此處歲入總數自 1885 年以後採劉嶽雲〈光緒歲入總表〉的數字而未加以調整，故關稅所占的比重乃相對較高。無論如何，至少可以肯定的是，在自強運動期間，關稅在政府歲入中占相當重要的份量。

⁵⁰ Stanley Wright, *Hart and the Chinese Customs*, p. 129.

⁵¹ Stanley Wright, *Hart and the Chinese Customs*, p. 129.

⁵² *Ibid.*, p. 133.

⁵³ 參見何烈，《厘金制度新探》，頁 195。

⁵⁴ 陳向元，《中國關稅痛史》，頁 43-45。

⁵⁵ Yeh-Chien Wang, *Land Taxation in Imperial China, 1750-1911* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1973), p. 80.

表四、進口洋紗與鴉片應徵稅額占進口值之比率，1867-1894

單位：同表三

年份	洋 紗					鴉 片				
	進口量	進口值	進口單價	稅額*	%	進口量	進口值	進口單價	稅額*	% a
1867	34	1,616	47.5	23.8	1.47	61	31,995	524.5	1,830	5.72
1868	54	1,780	33.0	37.8	2.12	54	26,128	483.9	1,620	6.20
1869	132	1,766	13.4	92.4	5.23	56	27,572	492.4	1,680	6.09
1870	52	2,222	42.7	36.4	1.64	58	26,882	463.5	1,740	6.47
1871	70	2,091	29.5	49.0	2.34	60	29,262	487.7	1,800	6.15
1872	50	1,528	25.2	35.0	2.29	61	27,653	453.3	1,830	6.62
1873	68	3,487	51.3	47.6	1.37	65	29,027	446.6	1,950	6.72
1874	69	1,969	28.5	48.3	2.45	70	28,565	408.1	2,100	7.35
1875	91	2,747	31.2	63.7	2.32	63	25,355	402.5	1,890-	7.45
1876	113	2,839	25.1	79.1	2.79	70	28,019	400.3	2,100	7.49
1877	116	2,841	24.5	81.2	2.86	70	30,258	432.3	2,100	6.94
1878	108	1,521	23.3	75.6	3.00	72	32,263	448.1	2,160	6.69
1879	138	3,191	23.1	96.6	3.03	83	36,537	440.2	2,490	6.82
1880	152	3,648	24.0	106.4	2.92	72	32,345	449.2	2,160	6.68
1881	172	4,228	24.6	120.4	2.85	79	37,592	475.8	2,370	6.30
1882	185	4,505	24.4	129.5	2.87	66	26,746	405.2	1,980	7.40
1883	228	5,242	23.0	159.6	3.04	67	25,346	378.3	2,010	7.93
1884	261	5,584	21.4	182.7	3.27	67	26,150	390.3	2,010	7.69
1885	388	7,871	20.3	271.6	3.45	67	25,439	379.3	2,010	7.90
1886	383	7,816	20.4	268.1	3.43	68	24,989	367.5	2,040	8.16
1887	593	12,548	21.2	415.1	3.31	74	27,927	377.4	2,220	7.95 (16.61)
1888	683	13,427	19.7	478.1	3.56	82	32,331	394.3	2,460	7.61 (20.48)
1889	679	12,961	19.1	475.3	3.67	76	30,445	400.6	2,280	7.49 (19.99)
1890	1,081	19,305	17.9	756.7	3.92	77	28,956	376.1	2,310	7.98 (21.17)
1891	1,211	20,904	17.3	847.7	4.06	77	28,333	368.0	2,310	8.15 (21.88)
1892	1,304	22,059	16.9	912.8	4.14	71	27,418	386.2	2,130	7.77 (20.67)
1893	982	17,795	18.1	687.4	3.86	68	31,691	466.0	2,040	6.44 (16.92)
1894	1,160	21,299	18.4	812.0	3.81	63	33,336	529.1	1,890	5.67 (15.15)

* 應徵稅額是以進口量乘稅率，洋紗每擔徵銀七錢，鴉片每擔徵銀三十兩。

a 1887 年以後括弧內數字為鴉片釐金占鴉片進口值之比率。

資料來源：進口量與進口值見 Haiiao Liang-lin, *China's Foreign Trade Statistics*, p. 28, p. 52.

稅率見黃序鵬，《海關通志》，上冊，頁 520，頁 527。

表五、關稅與釐金占清政府歲入之比重，1869-1894

單位：千庫平兩

年份	關稅*	釐金	歲入總數	關稅之%	釐金之%
1869	10,046	14,612	每年約 60,000	16.7	24.4
1870	9,705	15,798		16.2	26.3
1871	11,406	15,397		19.0	25.7
1872	11,876	15,207		19.8	25.3
1873	11,163	15,802		18.6	26.3
1874	11,691	14,867		19.5	24.8
1875	12,170	14,430	每年約 80,000	15.2	18.0
1876	12,358	15,052		15.4	18.8
1877	12,271	13,652		15.3	17.1
1878	12,695	13,527		15.9	16.9
1879	13,761	14,624		17.2	18.3
1880	14,500	14,967	--	--	--
1881	14,933	15,665	82,340	18.1	19.0
1882	12,324	15,155	--	--	--
1883	13,512	13,497	--	--	--
1884	13,739	14,051	--	--	--
1885	14,718	14,178	77,086	19.1	18.4
1886	15,401	14,644	81,270	19.0	18.0
1887	20,888	15,785	84,227	24.8	18.7
1888	23,560	14,712	87,793	26.8	16.8
1889	22,193	14,420	80,762	27.5	17.9
1890	22,368	14,659	86,808	25.8	16.9
1891	23,915	14,463	89,695	26.7	16.1
1892	23,072	14,639	84,364	27.3	17.4
1893	22,361	14,263	83,110	26.8	17.1
1894	22,905	12,269	81,034	28.3	17.6

* 在此關稅以 1 海關兩=1.0169 庫平兩折算為庫平兩。海關兩與庫平兩之比價，見黃序鵬，《海關通志》，下冊，頁 67。

資料來源：關稅見表一；釐金及歲入總數見何烈，《厘金制度新探》，頁 85-86，頁 173-174。

以上檢討了自強運動期間關稅收入及主要進出口貨之稅率，約可歸納以下六個要點。(一)關稅在自強運動期間占政府歲入相當大的比重。(二)這段期間關稅收入持續增加，在三十年間每年平均約增加 6%。(三)關稅各項收入中以出口正稅所占比重最大，而其稅源集中於茶。出口正稅占出口值的比重在此期間始終在 8%，而茶出口稅占茶出口值的比重竟多在 10% 以上，1878 年以後更達 15% 左右。

(四)進口正稅占進口值的比重在此期間略高於 5%，但若非鴉片稅率較其他洋貨為高，則進口正稅並不及值百抽五的標準。至於鴉片稅釐並徵以後，其稅率最高之年也不過 30%，可見鴉片稅率實在太低。(五)鴉片釐金徵收以前，關稅各項收入之比重維持相當穩定，即令在鴉片釐金徵收後，半稅與噸稅之比重仍無變化，可知當時對外貿易之結構尚無多少變化。(六)甲午戰爭以後，進出口正稅占貿易值之比重逐漸降低至 5% 以下，這種變動值得進一步再加以探討，但因不在本文時限之內，暫且不論。

以下再檢討關稅的用途。關稅主要是用於支持自強新政，擔保外債償付賠款。前面已提過，在自強運動剛開始時，關稅就成為償付英法聯軍賠款的財源，這是直接以關稅清償賠款的開始。至於以關稅擔保外債，則早在咸豐三、四年間(1853-1854)就已開始。在甲午戰爭以前，清政府舉外債凡四十三項，其中有二十五項以關稅擔保。⁵⁶ 關於清季賠款償付之問題，學者早已有詳細的研究；⁵⁷ 自強運動時期興辦的各項軍事工業，其經費多來自關稅，也已有定論；⁵⁸ 因此，以下的討論不再計較關稅支付兵工業與外債和賠款的情形，而側重於探討關稅運用之協調過程，藉以考察當時中央政府在財政上的調度能力。

清季海關洋稅的奏報方式與其他稅項不同。由於償還英法賠款採取按陽曆每三個月為一結的方式，英法賠款至第二十一結償清。於是，同治四年(1865)議准：「洋稅原分十成，以四成解部庫由戶部奏銷，其餘扣還洋款。現在扣款既清，即從二十二結起除解部庫外，仍存留各關以備各項要需。」⁵⁹ 由此可知，戶部有權運用四成關稅，而各關有權運用六成。問題是，各關應解戶部的四成是否經常解足？戶部如何使用這筆款項？各關如何運用其款項？而有特殊需要時，各關對戶部要求解款的反應又是如何呢？由於目前掌握的資料有限，對於這些問題還無法做有系統的檢討，在此只想以一些實例來加以說明。

海防經費的調度就是一個例子。由光緒元年(1875)總理衙門的一份奏摺可知四成洋稅運用的情形如下：四成洋稅係奏明專解部庫之款，然歷年以來，或提撥陝、黔、淮等軍月餉，或留充機器局經費，且有並非緊要用款隨便挪用，均未能全數批解。同治十三年(1874)分各海關應提四成洋稅共銀三百九十六萬三千餘兩，實解部銀一百三十四萬七千餘兩，只有三分之一。為了海防需要，總理衙門擬定三個調度之辦法：(一)除津海、東海兩關應提四成洋稅及江海關四成洋稅內扣留二成，係奏准撥充機器局經費，毋庸籌議外，擬請將鎮江、九江、江漢三關應提四成洋稅，仍令全解部庫，另款分儲。(二)粵海、潮海、閩海、浙海、山海等五關並滬尾、打狗二口，應提四成洋稅及江海關四成內二成洋稅，應令按結分解督辦南北洋海防大臣李鴻章、沈葆楨兌收應用，不准遲延短欠。(三)各關現有

⁵⁶ 詳見徐義生(編)，《中國近代外債史統計資料》(北京：中華書局，1962)，頁 4-11。

⁵⁷ 湯象龍，〈民國以前的賠款是如何償付的？〉，《中國近代經濟史研究集刊》，第 3 卷第 2 期(民國 24 年)，頁 262-291。

⁵⁸ 王爾敏，《清季兵工業的興起》，頁 79，頁 86，頁 99，頁 148；張國輝，《洋務運動與中國近代企業》(北京：中國社會科學出版社，1979)，頁 34-35，頁 37，頁 51-54，頁 61。

⁵⁹ 《清朝續文獻通考》，卷 30，頁考 7827-7829。

應協陝軍、黔軍、淮軍月餉及撥還洋商借款等銀，自應循舊協撥。如將來協餉停減，借款扣竣，即將應提四成洋稅鎮江等三關統解部庫，粵海等關統解海防大臣，仍遵照戶部奏案，不准藉端挪借，任意截留，俾洋稅多一分存儲，即海防多一分接濟。⁶⁰

四成洋稅解部既然常不足額，為了海防而總理衙門奏令各關不准遲延短欠，那麼，結果如何呢？據光緒五年李鴻章奏稱：「各海關撥定四成洋稅，經歷抵撥西征軍餉，其分解南北海防已不及半。」⁶¹ 以後，李鴻章一再奏稱海防經費不及原議指撥之數(每年四百萬兩)，理由除各省截留釐金外，關稅部分則以粵海關積欠較多。⁶²

若考察光緒元年至十四年(1875-1888)海防經費之奏銷情形(見表六)，則可知，每年收項確實不及原來指撥的數目，但每一年收支相抵，仍有盈餘。再者，總計關稅占海防收項(包括當年新收及上年餘額)的比重約為 38%，雖較釐金為多，然不算是絕大的部分。

表六、海防經費收支，1875-1888

單位：兩

年份	收項	支項	餘項	收項內		
				關稅	釐金	其他
1875-1880	4,826,618	3,772,316	1,054,302a	2,381,242	2,320,000	125,376
1881-1882	3,328,638	1,630,176	1,698,462	1,495,185	705,000	1,128,453
1883-1884	4,223,809	3,295,082	928,727	971,696	340,000	2,912,113
1885	3,568,342	2,947,746	620,596	617,819	115,000	2,298,968
1886				486,555	50,000	
1887	2,674,551	2,594,828	79,723b	407,526	480,000	558,443
1888				698,582	530,000	
總計	18,621,958	14,240,148	4,381,810	7,058,605 (37.9%)	4,540,000 (24.4%)	7,023,353 (37.7%)

a 原奏作一百零五萬四千三百兩零。

b 原奏作七萬九千七百二十一兩零。

資料來源：《李文忠公全集》，奏稿，卷 48，頁 40-42；卷 58，頁 15-18；卷 61，頁 11-14；卷 64，頁 13-18；卷 71，頁 3-8。

若再細查各海關撥款占各該關關稅收入之比重(見表七)，則有幾點值得注意。(一)首先要指出的是，表七中海防款以兩計，而關稅以海關兩計，在此估且

⁶⁰ 「光緒元年六月初十日總理各國事衙門奕訢等奏」，收入《洋務運動》，一，頁 162-163。

⁶¹ 「光緒五年十月二十八日直隸總督李鴻章奏摺附片」，收入《洋務運動》，二，頁 425。

⁶² 「光緒八年八月二十二日北洋通商大臣李鴻章奏」，收入《洋務運動》，二，頁 529-531；「光緒十二年正月十八日豫籌領餉酌定各省解數」，收入《洋務運動》，三，頁 319-321。

不考慮兩者間的比價，而只以實數互相比較。(二)五個海關中，閩海關與粵海關在 1886-1888 年間未撥解海防款。(三)就各關情形觀之，每年撥解海防款之數額及比率皆不一定。(四)就總數來看，撥款數額之多少依次是江海關、粵海關、浙海關、閩海關、山海關；撥款數額占關稅的比重則以閩海關最小，江海關次之，其他三關則大約相等，但也不及 14%。閩海關與江海關撥解的比例小與兩關分別支持福州船廠與江南製造局有關，可以不論。但其他三關的比例相對於上述總理衙門所云，同治十三年各關解部四成洋稅不及三分之一，亦相差無幾。可見在海防緊急需要下，關稅實解的比例亦未顯著提高。這個事實可以說明，當時中央政府並無能力有效的強制要求各海關解足應解的急需款項。

海關不能解足應解之款，總有實際的困難(或至少是言之成理的說辭)。例如，當總理衙門於光緒元年奏定將海關四成洋稅歸海防應用後，負責福州船政的沈葆楨就據福州將軍文煜(?-1884)之報告，奏陳閩海關收支的情形，以求免解，據云：「閩海關歲徵銀約二百三十萬兩，六成約銀百四十萬，奏提京餉等必不可緩者約銀百一十六萬，計不敷銀六十二萬，即使將二十四萬全數解歸船政，亦所短甚鉅。唯四成項下可餘四十萬，原奉部文不准截留。第船政要需，斷難貽誤，請將所餘四成洋稅儘數撥抵船費，不足者再由六成勻撥，俾符原數，以濟要工。」總理衙門乃擬同意沈葆楨所奏，將該年閩海關四成洋稅歸船政使用，但說明以後「不得動輒提用海防經費。」⁶³

除了自強要項所需之外，軍需也是截留海關洋稅的原因之一。例如，同治二年(1863)，沈葆楨在江西巡撫任內曾奏請撥用九江關洋稅接濟由安慶調援江西的曾國藩(1811-1872)部將。⁶⁴ 同年，閩浙總督左宗棠(1812-1885)也曾奏請，將寧波新關洋稅等浙西肅清以後解部。⁶⁵ 自同治九年(1870)至光緒十二年(1886)，李鴻章為了天津防軍月餉，一再奏請援照成案，免解津海關應解之京餉及其他奉撥款項，如東北邊餉。⁶⁶

由以上討論可知，戶部雖有權運用四成洋稅，事實上，各關既常不能如數解部，戶部也無法有效的催促他們完解。以上所舉的例子雖不多，也無系統，然而，這些例子多少說明了清季地方大員在關稅運用上的實權，這無疑有助於自強新政的推動。

⁶³ 「光緒元年七月二十一日總理各國事衙門奕訢等奏」，收入《洋務運動》，五，頁 168-170。

⁶⁴ 沈葆楨，《沈文肅公政書》，收入《臺灣先賢集(四)》(臺北：中華書局，民國 60 年)，「撥用洋稅片，同治二年三月十七日」，頁 2054；「籲提洋稅以濟援師摺，同治二年五月二十七日」，頁 2084。

⁶⁵ 左宗棠，《左文襄公全集》(臺北：文海出版社，民國 53 年)，奏稿，卷 6，頁 23-24。

⁶⁶ 「截留京餉摺，同治九年十二月一日」，收入《李文忠公全集》，奏稿，卷 17，頁 55-58；「截留京餉摺，同治十一年十一月十五日」，同上，卷 20，頁 29-31；「津餉截留關稅片，同治十三年正月二十日」，同上，卷 23，頁 3；「截留京餉摺，同治十三年十一月二十五日」，同上，卷 24，頁 31-32；「津關免解京餉摺，光緒二年四月二十七日」，同上，卷 27，頁 10-11；「津關免解京餉片，光緒二年十一月九日」，同上，卷 28，頁 16；「津關欠解京餉請免解片，光緒三年八月二十七日」，同上，卷 29，頁 52；「津海關邊餉請緩籌解摺，光緒六年八月三日」，同上，卷 38，頁 12-13；「津海關請緩解欠款片，光緒十一年十一月十六日」，同上，卷 55，頁 54；「津海部款緩解片，光緒十二年八月」，同上，卷 57，頁 41-42。

表七、江海等五關關稅收入與負擔的海防經費，1876-1888

單位：海防款：兩

關稅：海關兩

年份	江海關			浙海關		
	海防款	關稅	%	海防款	關稅	%
1875-1880	659,407	21,845,090	3.02	397,198	4,107,421	9.67
1881-1882	648,675	8,558,434	7.58	243,048	1,456,381	16.69
1883-1884	315,291	7,318,815	4.31	245,238	1,355,682	18.09
1885	241,950	4,242,600	5.70	128,717	747,349	17.22
1886	308,271	4,354,109	7.08	128,634	738,888	17.41
1887	159,037	5,331,888	2.98	147,589	848,922	17.39
1888	448,668	6,169,783	7.27	151,634	1,182,230	12.83
總計	2,781,299	57,820,719	4.81	1,442,058	10,436,873	13.82

年份	山海關			閩海關		
	海防款	關稅	%	海防款	關稅	%
1875-1880	163,887	1,725,574	9.50	203,680	11,654,909	1.75
1881-1882	58,073	570,504	10.18	226,839	4,029,409	5.63
1883-1884	73,555	595,657	12.35	176,502	3,640,056	4.85
1885	43,684	341,600	23.79	103,468	1,990,460	5.20
1886	49,650	303,205	26.38	--	--	--
1887	100,900	405,212	24.90	--	--	--
1888	98,280	374,817	26.22	--	--	--
總計	588,029	4,316,569	13.62	710,489	21,314,834	3.33

年份	粵海關		
	海防款	關稅	%
1875-1880	957,069	5,992,315	15.97
1881-1882	318,548	2,155,157	14.78
1883-1884	161,107	2,188,123	7.36
1885	100,000	1,089,484	9.18
1886	--	--	--
1887	--	--	--
1888	--	--	--
總計	1,536,724	11,425,079	13.45

資料來源：海防款見表六；各關關稅見 *China's Imperial Maritime Customs, Returns of Trade and Trade Report, for the year 1876, 1885, 1889.*

最後，討論關稅的運用還應該提一提海關本身的行政費用。同治二年總理衙門奏准的海關經費是每年七十萬二百兩。後來因增設海關且用款愈多，總稅務司赫德乃多次陳請增加經費。⁶⁷ 現將海關每年額支經費增加的情形列於表八。由表八可知，在自強運動期間海關本身行政費用占關稅收入的 8% 左右。⁶⁸ 海關經費數額不斷的調整，可能是清季各官方機構少有的例子。尤其值得注意的是，光緒二十四年(1898)的大幅調整是因當時金鎊日昂，而海關人員薪水是以關平銀兩發放，受虧甚鉅，赫德乃請加薪俸。這樣因匯率而調整薪俸，恐怕也是清季其他機關所無的。

表八、海關每年經費，1863-1898

單位：兩

年份	原定或增加數	總數	占關稅之%	
			上一年	同一年
1863	700,200	700,200	10.56a	8.00b
1866	18,000	718,200	8.66	8.18
1867	30,000	748,200	8.52	8.44
1875	350,000	1,098,200	9.55	9.18
1880	60,000	1,158,200	8.56	8.12
1888	580,000	1,738,200	8.46	7.50
1889	120,000	1,858,200	8.02	8.51
1896	109,800	1,968,000	9.20	8.72
1898	1,200,000	3,168,000	13.93	14.08

a. 據《清朝續文獻通考》，卷 31，頁考 7833，以同治元年(1862)各關征稅總計 663 萬兩計之，比率為 10.56%，另據江恆源(編)，《中國關稅史料》，第四編，頁 1，同治元年關稅為 7,839,016 兩，則比率為 8.93%。

b. 據江恆源，上引書，1863 年關稅為 8,749,375 兩。

資料來源：海關經費見黃序鵬，《海關通志》，下冊，頁 230-231 間之折頁。關稅收入見 Hsiao Liang-lin, *China's Foreign Trade Statistics*, p. 132.

總之，就以上討論關稅之運用，可以歸納三個要點：

(一)按照同治四年的決議，戶部有權運用四成關稅，各關有權運用六成。但實際的情形是各關應解戶部之四成常不足額，故清季中央政府調度關稅的能力可能相當有限。但若要證明清季中央財政權之旁落，則尚需更有系統的研究。

⁶⁷ 《清朝續文獻通考》，卷 31，頁考 7833, 7841；參見黃序鵬，《海關通志》，下冊，頁 211-236。光緒元年增加三十五萬兩，令赫德對外人管理之遠景大為放心，見 J. K. Fairbank et al eds., *The I. G. in Peking*, p. 210, letter 142.

⁶⁸ 高柳松一郎著，李達譯，《中國關稅制度論》，第三編，頁 23，謂大體上以關稅收入之一成為標準，但未列出詳數。趙淑敏，《中國海關史》，頁 131，指出依清廷行政系統的統計數字，則海關經費占關稅的十分之一強。

(二)相對的，地方不但有權運用六成關稅，而且也往往因實際的需要奏請免解應解戶部的款項。僅憑此點雖不足以證明地方財政權之增強，但地方大員既有運用關稅之實權，則對於地方上自強新政之推動當有助益。

(三)海關行政經費在清季不斷增加，但其數額占關稅收入之比重約維持百分之八左右的水準。論者多指出海關外人待遇高於本國人員之不公平現象，然則，海關行政效率在清季五十餘年間為何不曾發揮示範作用，漸為中國其他機關所仿效，乃是一個耐人深思的問題。⁶⁹

結 語

除了肯定關稅對清季自強運動的重要性以外，本文的討論可綜合歸納以下四個要點：

(一)自強運動期間，由於新政經費之需要，中央與地方官員普遍認識海關洋稅之重要性。又由於關稅之交涉歷時多年，除鴉片稅釐並徵外，洋貨加稅並無具體結果，但是朝野人士對於關稅之認識已漸由財政的考慮，進而對國計民生的考慮；同時也引起當時一些人認識了進口稅輕出口稅重之事實，進而萌發關稅自主的主張。

(二)自強運動期間的關稅收入呈現增加的趨勢。但各項收入占關稅總數的比重維持相當穩定的型態。進口正稅占進口值的比重約略達值百抽五的標準，但出口正稅占出口值的比重卻在百分之八以上，甚至高達百分之十一。這種情形在甲午戰爭(1894年)以後為之一變，進出口正稅占貿易值的比率皆漸降低，本文對此現象並未探討，但這是值得再研究的問題。

(三)自強運動期間，關稅占清政府歲入的比重漸由百分之十五或十六提高至百分之二十八。關稅除了提供自強新政所需的大部分經費外，也擔保外債與償還賠款，在清季財政上有一定的重要性。但就關稅的調度運用而言，則各關應解交戶部的四成關稅常未能解足，各關也總有實際的理由請求准予免解，就此而言，戶部對關稅的調度能力相當有限。然而，地方大員既有運用關稅的實權，則亦有助於自強新政的推展。在此，個人無意就關稅之運用來強調清季中央與地方財政權之消長，但願意指出，若要更深入瞭解清季「地方主義」之現象，則似乎可由有關各方面對於財源調度之協調過程去加以分析。

(四)自強運動期間正好是總稅務司赫德長期在任的時期，透過他的努力，海關經費得以按時調整，但其比重維持在百分之八左右。海關外人之待遇固較本國人員為優，然海關行政效率較佳亦為不爭之事實。為何海關的行政效率在清季未發揮示範作用，漸為其他機關所仿效，則是值得深思的問題。

總之，本文檢討了清季自強運動關稅收入及運用情形以及當時人對關稅之認

⁶⁹ 參見 Stanley Wright, *Hart and the Chinese Customs*, pp. 333-334; pp 840-841。朱進，〈赫德行政上的特點〉，收入江恆源(編)，《中國關稅史料》，第三編，頁 9-11。高柳松一郎著，李達譯，〈中國關稅制度論〉，第三編，頁 44。趙淑敏，〈中國海關史〉，頁 20。

識，舉證尚不周全，結論亦尚不成熟。研習歷史若是為了有助於瞭解今日，則際此中華民國關稅正面臨大幅降低的情況下，回顧大約百年前的清季自強運動，情境自不可同日而語。然則，前人之處境與經營之苦心容或有由後人稍加體會之價值。

民國七十六年五月二十五日初稿

民國七十六年八月三十一日修正