

税务与商务:晚清海关 保税关栈制度设立问题新探

薛玉琴 苏润颖

【摘要】19世纪是经济全球化的重要演进阶段,前近代世界上最大的经济体中国也在这一时期被卷入全球体系。晚清保税关栈制度的设立,正是中国近代海关制度被动适应这一全球化浪潮的缩影。该项制度的引入,是在西方海关管理制度影响下,晚清中国关税体系从传统向近代转型的标志性举措之一,也是中外贸易管理体制演化的必然产物。它在一定程度上提升了海关的专业化程度,对通商贸易发展具有积极意义,不应简单将其等同于屈从帝国主义压力、损害中国关税自主权的半殖民地制度。考察这一历史案例,不仅可折射出中国关税制度的特质,更能揭示近代中国在制度转型中面临的复杂挑战、多方利益博弈与深层困境。

【关键词】晚清;上海;保税关栈制度;税务;商务

【中图分类号】K25 【文献标识码】A 【文章编号】1007-4873(2025)06-0140-15

【作者简介】薛玉琴,杭州师范大学人文学院教授 311121;苏润颖,华中师范大学历史文化学院博士研究生 430079

保税关栈制度,又称保税仓库制度,是海关为促进国际贸易便利化而设立的一种监管制度,核心是允许进口货物在特定场所(保税关栈)内存放,暂不缴纳进口关税、增值税等税费,待货物最终流向确定(如复出口、内销等)后再按规定办理海关手续。^①晚清该项制度在外国商人、领事、总税务司等力量的强烈吁求与共同督促下被动引入,首先在上海设立,进而逐步推广到全国。尽管在中国通商口岸开办关栈是外商长期追逐的目标,但这一制度的最终引入,实则是晚清时期在西方海关管理制度影响下,中国关税体系从传统向近代转型的标志性举措之一,也是中外贸易管理体制演化的必然产物。它在一定程度上提升了海关的专业化程度,对通商贸易发展具有积极的意义。

学术界对保税关栈制度已有所关注与研究,有的侧重从海关“共治”模式角度,探讨近代海关保税关栈制度的构筑特点;有的则从宏观角度对该项制度的运行效果进行了量化考察。^②薛鹏志对中国近代保税关栈的起源和设立进行了初步研究。他基于“海关是列强利益的代表”这一认知与判断,梳理了第一次鸦片战争后至甲午战争时期中国保税关栈的开办过程,旨在揭示赫德对该制度的态度与立场。他认为,“赫德作为清政府的雇员,不是从中国的利益出发,而是挟制总理衙门,伺机为外商争利益,维护和协调列强的在华利益”。尽管这种基于民族主义意识的视角有其合理性与必要性,但其中某些主观判断与认知难免带有历史局限性。^③客观的历史事实远为复杂多面,本文从海关制度近代化的视角出发,以“税务”与“商务”两个维度,重新探讨该制度在设立过程中面临的多方利益博弈与困境,揭示近代中国在制度转型中遇到的复杂挑战。

① 参见张耀华编著《中国近代海关英汉大辞典》,上海人民出版社2019年版,第56页。

② 如金曙《近代海关保税关栈制度的构筑特点——近代中国海关“共治”模式的又一次突出范例》,《海交史研究》2018年第1期;杨敬敏《近代中国保税关栈制度的历史演进及其运行效果初探》,《海关与经贸研究》2021年第4期等。

③ 薛鹏志《中国近代保税关栈的起源和设立》,《近代史研究》1991年第3期。

一 上海引入关栈制度之起源

保税关栈制度最早由英国创立,旨在解决进口关税支付难题。此前,进口商常因无法提供担保或资金压力被迫低价售货,且高额关税推高成本、抑制竞争。1733年,实际掌握首相权力的英国财政大臣罗伯特·沃波尔(Robert Walpole)提出一项消费税改革计划,主张对烟酒等商品实行保税仓储,待内销时再征消费税,替代原有复杂的担保退税制度。该措施可延迟纳税、便利转让,有助于扩大贸易、增加收入,并将伦敦打造为“自由港”。^① 尽管这一建议直到1803年才真正被采纳,但该制度实施后,迅速被欧美国家及日本广泛采用。而在中国,这项制度的引入,从1843年初次提出,到1888年元旦在上海试办,整整迟滞了近半个世纪。

第一次鸦片战争后,上海口岸被迫开放。1843年,英国第一任驻沪领事巴富尔(George Balfour)在与苏松太道宫慕久的会晤中,首次提出想将保税关栈制度引入中国,宫慕久常亲临海关督办关税细务,认为保税仓库制度实属必要,且相信该项制度将对中国商民及国家大有裨益,全力赞同。^② 但在1844年向上呈报时,遭到两江总督耆英的拒绝。在耆英看来,这种做法违反了中英《五口通商章程:海关税则》关于“货船进口报关一款”的规定:英国商船一经到口停泊,准予开舱卸货,即须按例输税。^③ 耆英的反对,既源于其保守观念,也由于清朝海关普遍存在腐败与管理松懈问题,他担忧该制度会助长骗取税收的行为。^④ 这个计划因此暂时搁置。

10年之后,由于太平天国运动与小刀会起义,上海的贸易和经济生活遭到破坏,上海的海关也被小刀会起义军焚毁,海关行政陷于停顿。滞销的进口货越积越多,外商感到实在无力再以现款完纳到埠货物的进口税,希望时任英国驻沪领事阿礼国(Rutherford Alcock)筹划一种延期缴纳关税的补救办法。1853年3月初,阿礼国便擅自采取一种向领事立具甘结的临时保税办法,但是此举未获别国领事的支持,也遭到英国全权公使兼商务总监督文翰(Samuel George Bonham)的反对,不久即中止。文翰认为清政府有“不庸置疑之权征收海关各项税捐,且不得延期,未经中国政府完全同意,由公使批准实为越权”。^⑤ 1854年,英美两国趁修约之际又明确提出在中国设立保税关栈,清政府以“遵照旧约,断难随意更改”为由拒绝。^⑥

第二次鸦片战争后,随着中国条约口岸的增开,对外贸易不断发展,上海的外商逐渐感受到,轮船运输对货物快速交货、快速结关出口的需求日益增长,而条约中“船舶必须完清一切税饷后,海关方可发给红单”这一条款过于死板,难以适应实际需要。于是,他们向驻上海的领事及上海商会强烈呼吁,希望能筹划出一种便于货物流通的补救办法。此时,代表在华外商利益的《字林西报》(The North China Daily News)也发表评论说“西方各国政府始终致力于为商业活动提供便利,而中国的官员们却似乎把全部精力都集中在设置障碍上。”并认为按之前的条约规定,迫使商人在货物售出前数月就缴纳高额税是不合理的。“商会经测算发现,截至去年1月31日,存放在外国仓库中的货物价值可观,仅纺织品就有约25万两白银的税款被积压。如果将金属、木材、海峡殖民地物产等也纳入估算范围,便可大致了解外国商人被如此不公平地占用了多少资金。”该文又从正面劝说清政府引入保税仓库制度,称这可带来丰厚的仓储管理费,“作为一项投资,保税仓库无疑能为政府或私

① William J. Ashworth, *Customs and Exercise: Trade, Production, and Consumption in England 1640-1845*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 70.

② A Most Important Communication, Mar. 11, 1844, FO 228/451, p. 261, The National Archives, Kew.

③ 王铁崖编《中外旧约章汇编》第1册,生活·读书·新知三联书店1957年版,第40页。

④ 魏尔特《赫德与中国海关》(下) 陈敦才等译,厦门大学出版社1993年版,第202页。

⑤ 《海关总税务司署通令第4093号》(1930年6月26日),黄胜强主编《旧中国海关总税务署通令选编》第2卷,中国海关出版社2003年版,第509页。

⑥ 《给英吉利照会》(1854年11月12日),贾桢等纂《筹办夷务始末》(咸丰朝)卷9,台北文海出版社1966年影印版,第757页。

营企业带来丰厚回报,仅鸦片存储一项就能产生可观收入。”^①

面对舆论压力与上海外商的强烈诉求,19世纪60年代,先后担任江海关税务司的费子洛(George Henry Fitzroy)与狄妥玛(Thomas Dick)均在各自任内做出了努力。1860年代初期,费子洛在上海倡行一种办法,准许船舶所有主或代理人,将收货人尚未提取的进口货起岸,贮存在他们的堆栈中,并给予“几天的付款宽限……以便他们得在船舶结关出口之后,清结账目”。这类未付税的货物必须交由海关监管,在一切欠税未经完清之前,不得提货。^②这种办法不久就发展成为一种常年保结(Annual Guarantee)办法。1864年,狄妥玛接任后,又签请总税务司赫德(Robert Hart)采用一种接近欧美保税仓库的货物存贮制度。他建议,允许货物在缴税前置放于海关特别核准和管理的临海栈房,免税存储期限为进口船只离埠后一个月,同时,受惠商人须向海关提交一项常年保结,并在保结期满之日或之前,缴清所有应纳税款。^③狄妥玛的这项提议虽未得到采纳,但他与上海商会主席艾·波特(F. Porter)、海关总税务司赫德保持积极沟通。1868年10月7日,艾·波特以上海商会名义致函赫德,就船舶离口时仍未缴纳的税款担保事宜表示“鉴于既要为航运业界提供方便,又要确保税收征收无虞,商会恳请借鉴他国海关处理类似情况的做法,即以应税货物本身作为税款的主要担保”,而不应由商会作保。他提出的根本解决之策就是尽快建立关栈制度。同时建议,在关栈制度正式建立前,可先采取临时性过渡措施:对于进口货物,可由公共码头管理员或可靠的货栈管理者向海关出具证明货物在结关时尚未纳税的收据,以及货物需经海关放行方可提取的保证书,必要时,海关关员可前往现场监督。^④

狄妥玛随即响应上海商会的吁请,多次呈请应尽快引入保税制度,其核心诉求是为外商争取将税款支付推延至货物运抵最终目的港的权利。针对狄氏与艾氏的提议与敦请,赫德分别于1869年2月11日、3月30日致函狄妥玛。首先,他明确告知总理衙门拒绝接受将“私人货栈”用作“关栈”。其次,总理衙门尚未决定于江苏省内一口集中收取进口税,还是于多个省份的多个口岸分别收取,后者将削弱中央政府的支配权。此外,有约各国难以对存储保税货物的“私人货栈”之选取原则达成一致。赫德因此告诫狄妥玛,此事需要万分谨慎,“未经总税务司署批准,不得作出任何许诺、不得执行任何建议、不得引发对将来的盲目猜测、不得令海关与此有丝毫牵连”。^⑤在3月30日的函中,针对狄妥玛关于上海适宜引入保税制度的呈文,赫德回复称当前时机尚未成熟。原因在于:其一,在上海引入保税制度暂无法纳入“现有条约”框架;若要修约,中国很可能将“所有货物必须经由关栈通关”作为实行该制度的条件。其二,在中国这样关税税率较低的国家,政府对于现金的需求,正是反对保税制度的充分理由;这恰如商人因缺乏资金而支持该制度一样。他还指出,当时在上海设立关栈尚存在实际的技术与管理难题。例如,租界内货栈数量多且分散各处,要批准其中哪些作为关栈,操作起来极为困难;资金匮乏导致雇员短缺,使得海关既缺乏足够人力管理数量庞大的货栈,也难以满足货主随时提货的需求等等。所以,赫德认为,保税关栈在此时的中国并非通商的实际需求,也不是自然形成、健康发展的制度。尽管它确实有助于保障江海关的税收征收,但相较于引入这一制度所带来的问题,这一好处恐怕得不偿失。^⑥

早在赫德与狄氏、艾氏三方信函往复沟通之前,1868年5月,中英《天津条约》修约谈判已经开始,英国公使阿礼国迫于本国商人诉求,在3份条约节略中均提出在通商口岸设立关栈的要求。经

① “A More Practical Scheme than that Suggested by Chefoo……,” *The North-China Daily News*, Jun. 18, 1867, p. 3019.

② 莱特《中国关税沿革史:1843—1938》,姚曾虞译,商务印书馆2023年版,第262页。

③ 莱特《中国关税沿革史:1843—1938》,第263页。

④ 《船只完纳税款前具结放行事宜及设立关栈之建议》(1868年10月7日),中国海关学会编译《旧中国海关历史文件选编》上册,中国海关出版社2021年版,第174、175页。

⑤ 《船只具结放行;总理衙门不支持将个人货栈用作关栈》(1869年2月11日),中国海关学会编译《旧中国海关历史文件选编》上册,第176页。

⑥ 《反对在上海引入关栈制度之理由》(1869年3月30日),参见中国海关学会编译《旧中国海关历史文件选编》(上册),第183—185页。

双方交涉,1869年10月达成协议并签订中英《新定条约》(英方称《阿礼国条约》),清廷在该条约中作出让步,允准了这一要求。在修约议定过程中,阿礼国强烈要求由外商自立栈房为关栈,总理衙门则坚持应由中国海关设立关栈。因而在《新修条约善后章程》第五款中议定“通商口岸如可设立官栈,即由该关监督会同总税务司酌量情形,妥议章程办理。倘有碍难设立之处,亦可不设。”^①但由于中英《新定条约》未能满足在华商业团体的要求,没有取得内河航行、矿产开采、铁路、电报铺设及享有治外法权的内地居留等特权,遭到它们的强烈反对与抵制,伦敦商界也抗议批准条约。^②另外,法、德、俄、美等国列强也联合起来,以备忘录形式反对英国“片面行动”,英国政府迫于各方压力,最终决定中止批准该条约,以避免进一步的麻烦和损失。因该条约未能生效,设立关栈一事也就此而搁置。

尽管《阿礼国条约》未能生效,但代表在华英商利益的英文媒体,仍持续关注保税问题。1872年3月20日《上海晚邮》(原名为《上海差报》[*The Shanghai Courier*])一篇时评指出,设立保税仓库根本不是“需要条约规定的国际重大议题,而是纯粹的细节问题,属于海关行政管辖范围”。言下之意总税务司有权批准外商享有保税特权。该篇时评还对当时清廷官员的谈判思维与方式提出了批评:“若不是1869年阿礼国爵士在海关总税务司的指示下签署了那份遗憾的公约,保税仓库问题早在多年前就该得到解决。……之所以迟迟未作最终决定,只因中国谈判代表想将此事转化为外交资本——他们以‘设立保税仓库是中方让步’为由,要求外国方提供等价补偿。这种将‘每一项贸易便利化举措,都要通过在其他领域施加等价负担来换取’的谈判思维,被灌输到中国官员脑中,实在是极为不幸。因为这种思维几乎必然会为未来的改革设置人为且不必要的障碍。”该文还称,“目前上海的外国进口商被迫向中国政府预缴近50万两白银,这一数额大致是上海及周边受其辐射的口岸已落地待售货物向海关银行缴纳的税款总额。然而,强制预缴关税给商家造成的损失,远非这一数字所能衡量”。“资本是商业的生命线,部分资本被抽离所造成的直接损失,不过是这一举措给受害者带来的最小伤害。商人以未售货物进口税名义暂时存放在海关的50万两白银,若用于茶叶运输等普通商业运转,可撬动500万两的贸易规模。”^③与之对照,早在1866年8月3日,《字林西报》即报道称日本的保税仓库系统已全面投入运营,仓库货物储备充足。^④反观中国这一列强竞逐的核心市场,却因官僚间的博弈,在制度革新上落后于东亚邻国。若继续拖延,中国不仅会丧失商业竞争力,更可能在修约谈判中陷入被动。列强或将以日本模式为基准,要求更高层次的开放,而中国本可通过主动改革掌握规则主导权。毕竟,商业规则的现代化不应受制于“外交交换”的陈旧逻辑,而应成为国家竞争力的核心构成。

综上所述,19世纪中后期上海保税关栈制度的引入,本质上是中国在外部压力与条约体系的双重作用下,所经历的一段被动应对的曲折历程。从1843年英国第一任驻沪领事乔治·巴富尔率先提出在中国建立该制度,到1868年英国驻华公使阿礼国进一步提出在通商口岸设立关栈的明确要求,清晰折射出近代中国通商口岸关税与贸易管理制度被动开启近代化的历史轨迹。

二 上海先行试办关栈之曲折

1880年,列强等待的修约机会终于来了。是年,在中德修约的谈判中,德国公使巴兰德(M. von Brandt)原请在内地设立行栈,后总理衙门作出让步,在中德《续修条约》中规定,允准在中国通商口岸设立关栈代替行栈。^⑤继而在附件《续修条约善后章程》中又规定“中国通商口岸如可设立关

① 王铁崖编《中外旧约章汇编》第1册,第309、312页。

② “The New Treaty,” *The North-China Herald and Market Report*, Apr. 22, 1869, p. 205.

③ “Bonded Warehouses,” *The Shanghai Evening Courier*, Mar. 20, 1872, p. 260.

④ “Bonded Warehouses in Japan,” *The North-China Daily News*, Aug. 3, 1866, p. 1947.

⑤ 陆元鼎《各国立约始末记》第3册,国家图书馆出版社2011年版,第423页。

栈,先由上海试办。即由该监督会同总税务司酌量情形,妥议章程,由该监督等自行设立。”^①这样一来,保税关栈的开设便以条约形式正式确立。

为什么总理衙门会作此“让步”?实际上,关于在内地设栈和内河行驶轮船、在中国一切地方居住经商的权利以及内地捐税的课征——主要是厘金等问题,一直是19世纪60年代列强与清政府争执的重点,而觐见、遣使等问题则是次要的。^②在总理衙门、地方督抚大员看来,若允许洋商在内地设栈,便意味着中国通商之利从口岸到内地,“各城乡居民坐贾生意,皆被侵夺”,“穷民何肯甘心,必致争闹不休,地方官实系无法弹压”。^③尤其是地方督抚对议设“内地行栈、内河行驶轮船”之事反对更为强烈,纷纷向总理衙门呈文,认为“即使洋人愿照例纳税完厘,亦难准行,盖关系政体,更碍民生”。^④其实,他们更担心厘金的绌减。因为如果允许洋商进入内地贸易,按1858年《天津条约》及《通商章程善后条约》的规定,洋货运销内地,只需缴纳2.5%的子口税,而子口税属于晚清政府的国税,是海关税的一种,归入中央财政收入;加之有些不安分的洋商与华商相互勾结,冒领子口税三联单,而“影射偷漏”厘税,这样必然导致主要归各省当局操控的地方财源——厘金的减少。1867年10月17日,署湖广总督江苏巡抚李瀚章就上奏提出,时下正是用兵需饷之时,“经费不无支绌,中国之患,亦与国之忧也,似宜俟军务全平,酌订行栈,妥议章程”。^⑤

由上可知,税收问题是晚清政府特别是地方当局抵制洋商入内地设行栈的关键原因,此问题同样依然是赫德推进上海关栈开设的主要阻力。按照中德《续修新约》,上海设立关栈一事,由南洋通商大臣、江海关道会同总税务司办理,势在必行,无从拖延。据此,1881—1882年间,三方频繁交涉,主要集中在两点:一是是否会影响江海关的关税征收,二是关栈的承办权归属。

1881年11月,江海关道刘瑞芬针对关栈筹办一事上禀两江总督兼南洋通商大臣刘坤一,他提出了诸多问题与顾虑,包括:在上海新关附近建立官栈觅地颇难、建屋经费难筹,官栈建成后所有货物出入一切应如何经管稽查,并栈租保险等项应如何酌定妥办,以及将来出现有栈无货即无栈租可收等种种担忧。^⑥1881年12月7日,刘坤一便将该禀稿转呈总理衙门。1882年3月5日,总理衙门札飭总税务司赫德须亲往上海料理关栈开办一事。^⑦赫德在接到任命后,草拟了一份《开设关栈密略》上呈总理衙门。他首先指出设关栈原有两项益处:“运货之船一进口立即将其货卸栈,复装他货立即出口,不致船商因稍有耽延而受亏;所运之货卸于关栈后,存在关栈若干日,即若干日毋庸纳税,俟出关栈之日方行纳税。货主即不致因早完税而少失现银之利,在关税收之少迟,而其货依然在栈,自不患其有捏漏之弊,是船、货、税三项均得其宜。”意在打消清政府认为此项制度的引入会影响关税的收入及导致偷漏税的疑虑。其次,赫德提出了四项设立关栈之法,并逐一分析利弊,他认为其中两个方案比较合宜。其一,择华商之栈为关栈,此法最善,“缘其权在我,可缓为试办,以期妥协,则各国之人虽有不乐此办法者,然无可凭而争执”,即不会引起条约国为此权益而互相争执。其二,准华洋各商摊股设栈为关栈。他认为“准华洋各商摊股与择华商栈房其法相同,而尤可不使之

① 王铁崖编《中外旧约章汇编》第1册,第375页。

② 莱特《中国关税沿革史:1843—1938》,第271页。

③ 《湖广总督李鸿章奏》(1867年10月12日),贾桢纂《筹办夷务始末》(同治朝)卷55,台北文海出版社1966年影印版,第5160页。

④ 《两广总督瑞麟奏》(1867年10月12日),贾桢纂《筹办夷务始末》(同治朝)卷52,第4950页。

⑤ 《署湖广总督江苏巡抚李瀚章奏》(1867年10月12日),贾桢纂《筹办夷务始末》(同治朝)卷52,第4978页。1867年10月18日,陕甘总督左宗棠的说帖也称“议内地设行栈,内河驶轮船,此皆洋商怂恿所致,若允其请,则中国奸商均附洋人,与局卡为难,影射偷漏,厘税因而减少,船商行户,因而失业。”《陕甘总督左宗棠奏》(1867年10月18日),贾桢纂《筹办夷务始末》(同治朝)卷51,第4889页。

⑥ 《咨报德国在吴淞口上下货物及设立关栈现办情形将上海道致赫税司函稿录呈由》(1881年12月7日),总理各国事务衙门档案(以下简称总理衙门档案),档案号:01-21-015-02-003,台北“中研院”近代史研究所档案馆藏。以下所用总理衙门档案均为此藏所,不再一一注明。

⑦ 《上海开办官栈须阁下亲往料理等情由》(1882年3月5日),总理衙门档案,档号:01-21-016-01-003。

借口。”^①可见赫德更偏向于第二个办法,这样可“令华民及洋人均沾其利”。^②总理衙门认同第一个方案,并致函江海关道刘瑞芬,让其会同总税务司酌量情形,妥议章程。

赫德于1882年5月前往上海之前,已将其所拟试办章程十二条函致江海关道刘瑞芬,刘氏阅后对其中部分章节提出异议。其一,他根据“唯进口之货于起载时完税,各国条约久有明文”的规定,不同意“出栈完税”。其二,刘瑞芬提出,“其进口后,改往他口之货至他口完税,以及由关栈代完税饷各节均应分别删改”。^③他主要担心入关栈之货缓纳税以及转往他口之货至他口完税,会影响江海关关税的征收。刘认为,上述两项章程“于商有益,于关有损”,即于沪关税务有碍,故建议赫德“似宜妥筹官商两便之策,以免流弊”。^④

1882年4月22日,赫德复函刘瑞芬称,按国际贸易通行规则,凡有货物进口,由国家在此口预备栈房,由商人将其进口货存放此栈,由国家定章,凡入此栈之进口货,进口时毋庸纳税,俟日后复出栈时,若系在此口销售,即在此口于出栈之日纳税,若系运往他口销售,则抵他口之日,在他口完税,此则为关栈之办法,德国新约所载之关栈即系此意。他进而解释说“所有进口货物,商人本欲存放自己栈房,一切可以自便,唯若系重税之货,则该商人又愿俟卖出时,再行完税,因此而各国有关此等之关栈。既有关栈商人可以从缓完税,此则商人得益之处;而国家因有关栈,可将该货留至完税之时,使关税更有把握,此则国家得益之处,因此两便。”赫德强调说,设立关栈目的即在可以促进国家对外贸易畅旺,“此即商人及国家均皆愿有关栈之故”。至于刘担心的江海关税收短绌问题,赫德分析说“若关栈于商无所便宜,则商人必不用关栈,若实有其便,则必用关栈,一用关栈,江海关之税自必较前短绌;唯商人用关栈既有便宜,则商人贸易定必因此而渐大,即国家之税定必因此而渐增,是江海关之税虽少,而就各关所收,总核其数,似乎较前转多。”^⑤赫德从便商与有益于中外贸易畅旺的思维出发,反对刘瑞芬提出的“拟令入关栈之货,其税饷照各国条约于起货时完纳”的意见,认为其办法“与关栈之本意相反,碍难照行”。刘瑞芬只好把此事禀请南洋通商大臣左宗棠裁断。左宗棠认同刘的看法,便于1882年6月8日致函赫德,表示“江海一关所收税项甚巨,为江苏京饷、军饷所出,设一旦大为短绌,关系诚非浅鲜。”左宗棠再三斟酌后,提议“似可将出栈完税改为定期完税,或两月、三月为率”。^⑥然而,赫德坚持不从,双方陷入僵局。左宗棠不得不将赫德所议情况及拟章函件照录给总理衙门,禀请察核裁示。在禀函中,他表示赫德“所论虽属有理,诚恐沪关税项收数因此短绌”,^⑦请其裁夺。对此,赫德在上禀总理衙门的函件中,中肯地提出建议:如若江海关出现税收短绌,应由国家层面从宁波等口岸因此所多收之税饷下设法拨补。^⑧

此事因新任江海关道邵友濂的提议出现转机。1882年7月,邵友濂函报总理衙门,认为中国设立关栈系属首创,并无例案可引,他提议,“应否咨请出使各国大臣并饬赫德总税务司抄录泰西各国关栈条款”,再行仿办。^⑨总理衙门随即命赫德译录西方各国关栈条款以供参照。^⑩赫德立即委托其

① 《上海设关栈一事现拟节略呈阅由》(1882年3月16日),总理衙门档案,档号:01-21-016-01-006。

② 《海关总税务司署通令第395号(第二辑)》(1887年10月20日),黄胜强主编《旧中国海关总税务司署通令选编》第1卷,第298页。

③ 《函述吴淞口上下货物现拟章程由》(1882年6月14日),总理衙门档案,档号:01-21-016-02-004。

④ 《函述吴淞口上下货物现拟章程由》(1882年6月14日),总理衙门档案,档号:01-21-016-02-004。

⑤ 《函述吴淞口上下货物现拟章程由》(1882年6月14日),总理衙门档案,档号:01-21-016-02-004。

⑥ 《上海关栈一事南洋大臣以货物入栈缓纳税改为定期纳税等语碍难办理由》(1882年6月17日),总理衙门档案,档号:01-21-016-02-005。

⑦ 《咨称关栈章程十二条内有应变通者已由江海道函商总税务司酌改由》(1882年7月13日),总理衙门档案,档号:01-21-016-02-011。

⑧ 《函复英国关栈章程择其要款译呈阅由》(1882年8月5日),总理衙门档案,档号:01-21-016-02-015。

⑨ 《函述新立关栈章程并吴淞口上下货物四项章程现拟办法由》(1882年7月23日),总理衙门档案,档号:01-21-016-02-012。

⑩ 《上海关栈一事出栈完税章程请详加酌核查明泰西诸国关栈条款章程译送本处参照办理由》(1882年7月27日),总理衙门档案,档号:01-21-016-02-013。

在英国的亲信金登干 (James D. Campbell) 办理。金登干不仅亲赴英国海关、商务部等部门搜寻各国关栈管理资料,还派遣马士 (H. B. Morse) 前往各领事馆收集保税关栈相关制度法规。^①很快,金登干将收集到的西方各国保税关栈设立方法、存货期限等相关资料汇报给了赫德。赫德旋即上呈总理衙门,呈稿中着重指出“出栈完税”,日本条约第二十一款业已载明。总理衙门阅后,将赫德两次问答抄录寄送给邵友濂,指示“查出栈纳税既属日约旧有之文,德国请设关栈章程,自须换约,按均沾之例,一律办理。”^②之后,在具体章节的拟订上又产生了分歧。如关栈存货期限,根据金登干收集的资料,法、美两国俱3年,俄国、荷兰限期俱2年,英、德限期俱5年,并各国限满须将其所存之货复为查验。据此,赫德与德国公使巴兰德欲把存货期限由之前的1年改为2年。此议遭到邵氏的反对,他仍坚持以1年为限。^③最终总理衙门依邵友濂主张定为1年,并要求赫德在章程中特别说明,专择华商之栈为关栈。^④在关栈的选址问题上,赫德与总理衙门又发生了分歧。赫德在申呈中说,之前拟定的“择华商”或“准华洋摊股”两办法内,酌量开设关栈一处,先为试行,是其未到上海之前凭虚拟定的,及到上海实地查看,见江边栈房一切情形后,诚有难办之处。他提出欲以招商局在虹口的栈房与英商怡和洋行所管之栈合作一栈较为妥便。他解释说,招商局在虹口的栈房有不敷用之势,其怡和行所管理之摊股栈房一所,其江边之势较长且分栈较多,历年均得囤货之处,以此作为关栈,比用招商局之栈方便更多。另外,怡和行所管理之栈与招商局之栈紧相比邻,“若以此紧相联之两处作为关栈,觉便宜益多,且似不致使有异说”。^⑤因此,赫德建议对原来的章程略作改动,将招商局的虹口、中北两栈和英商怡和洋行的顺泰码头均作为海关准设的关栈。但是,清政府坚持由华商承办关栈,双方无法达成一致,此事便暂时搁置下来。

由于设立关栈一事连年延搁,引起德国的不满。1885年9月11日,德国公使巴兰德催促总理衙门,称自于光绪七年(1881)互换续约善后章程迄今,“已阅四载,而上海设立关栈一事尚无影响”。^⑥在德国公使的一再催促下,^⑦总理衙门只得饬令江海关道邵友濂与总税务司复议设立关栈之法。1886年1月23日,赫德复函总理衙门,申呈仍拟按1882年提出的意见办理,拟择怡和行所管与招商局之栈房为关栈。另外,赫德认为,因为中国税征不重,商人未必视使用关栈为大益,故无需耗费巨款开建新栈。^⑧因此,他在1882年拟定的12条关栈章程基础上进行修订,将新拟的10条关栈章程呈交总理衙门。招商局得知此事后,致函邵友濂,表示不赞成赫德允许怡和行所管之栈充作关栈的意见,认为此举必定会招致他国商栈执“一体均沾”之说相诘,“于自主之权有碍”,建议可以仿照英美等国选用本国栈房充作关栈之例,将招商局虹口中北两栈或准作关栈,或租为关栈,不准他国仿照充当。^⑨

由于关栈的承办权问题意见不一,江海关道迟迟未付诸实施,这再度引起德国的不满。1887年1月11日,德国公使巴兰德再次照会总理衙门,催逼速办此事,并提出以新关洋员取代办事拖沓的江海关道的要求;同时,为德国禅臣行(招商局码头内有两处租归德国禅臣行管理)谋取承办关栈之权,“意在为德商揽此生意”。^⑩巴兰德的意见遭到南洋通商大臣曾国荃与北洋通商大臣李鸿章的一

① 陈霞飞主编《中国海关密档:赫德、金登干函电汇编:1874—1907》第3卷,中华书局1992年版,第102、103页。

② 《函述出栈完税章程系日约第二十一款旧有之文此时无庸再议由》(1882年8月4日),总理衙门档案,档号:01-21-016-02-014。

③ 《函述上海关栈情形由》(1882年8月20日),总理衙门档案,档号:01-21-017-01-003。

④ 《上海关栈一事现将前次申呈逐条签出望查阅函复由》(1882年10月13日),总理衙门档案,档号:01-21-017-01-005。

⑤ 《函送上海官栈详细略由》(1882年10月28日),总理衙门档案,档号:01-21-017-01-013。

⑥ 《请设关栈由》(1885年9月11日),总理衙门档案,档号:01-21-017-02-001。

⑦ 《照称设立关栈先由上海试办一节务请及时开办以符续约由》(1885年11月18日),总理衙门档案,档号:01-21-017-02-003。

⑧ 《申复设立关栈并拟管栈章程十条续录前呈信稿请酌夺由》(1886年1月23日),总理衙门档案,档号:01-21-017-02-006。

⑨ 《咨覆上海创设关栈应由商局承充请令总税务司再将前拟章程酌核编次饬行遵办由》(1887年4月28日),总理衙门档案,档号:01-21-018-03-001。

⑩ 《函催关栈一事希转饬该道妥议从速声复由》(1887年2月16日),总理衙门档案,档号:01-21-018-02-003。

致反对,他们在咨复总理衙门的函中说道,关栈之设,本属自有之权,“应由道参酌各国设立关栈情形详细妥筹,自行设法举行,庶权无旁落”。^①李鸿章认为,轮船招商局是由华商集股设立的华人公司,承充上海关栈商事属名正言顺,并指令由轮船招商局会办马建忠、沈能虎主持经营关栈应办一切事宜。总理衙门权衡利弊,最终决定只准招商局承办关栈。总理衙门的决定,不仅为争关栈自主权,而且也考虑到这种做法不致影响沪关税课。这从曾国荃咨报总理衙门的呈文中可见一斑:“关栈择华商承充,不独可免争竞,利权亦不致旁落;且以商情论之,设有商栈,各船运货自必囿于本栈,期图便利,未必贪此关栈缓税微益,转耗驳运之费,将来关栈存货不多,已可概见,是于该关栈税课亦可不致过细,实为案中紧要关键。”^②新任江海关道龚照瑗也表达了相同的看法。但是,一直到1887年秋天,因鸦片要进入保税货栈,清政府才最后决定实施这一计划。^③1887年10月20日,总理衙门札行总税务司,拟将招商局“南栈金利源第一号三层楼栈房一所及北栈虹口第五号大栈房一所先行租用以为开办之始,栈内各事一切俱备”。^④

总理衙门的决定虽未如赫德所愿,但其作为总理衙门的属员,也只得妥协,按照商船、货主、海关、关栈四方面应遵应行之原则复拟上海关栈试办章程。1887年12月20日,江海关税务司发布通告,颁布《上海关栈试办章程》和该关《本口章程》,宣告自1888年1月1日起在上海开办关栈,正式实行保税关栈制度。

三 洋商对于中国建立保税垄断权的反对与抵制

1887年10月下旬,洋商得知即将由招商局承办关栈,群起而反对。1887年10月26日,《字林西报》刊登长篇社论,首先肯定上海保税关栈的设立是符合现代贸易精神的。但认为总理衙门将设立关栈交给招商局一家独办,“这一做法不仅是一个大倒退,而且将使我们贸易受到的损害大大超过我们可能从海关保税仓库的建立中所得到的好处”。该社论指出,上海全然是靠欧洲和美国的企业和资金建设起来的,由各国股东所拥有的码头产业,也是为适应当地日益增长的需要而逐步发展起来的。这些经营码头的公司大都为从事上海外贸的商人所有,是其商业的一部分。因此,无论哪一家公司垄断了海关保税仓库,都会给各货栈带来严重损失。该社论最后呼吁驻北京的外国公使必须行动起来,要求总理衙门根据适当约束条件授权实行普遍的保税关栈,不然就维持原状。^⑤

当时外媒对关栈垄断权的反对主要集中在几方面:其一,他们认为这种做法不仅严重阻碍商务发展,亦有负国家本意,还会损害中国商人的利益。因为,在洋商看来,招商局是一家官督商办企业,“倘独权包揽,其价定不能划一,可任意抬高市价焉”。^⑥其二,在洋商看来,保税的原则和实践在世界上所有文明国家都已成熟,上海与伦敦并无二致,不存在需要“试验”的特殊性。英商对此尤为反对,尤其不认同由一家官督商办企业进行试验、行垄断之权。在他们看来,这背后关乎一个基本原则——中国官员不应拥有妨碍或干预通商口岸运作的权力。他们认为,这种垄断的实质是将码

① 《咨覆上海创设关栈应由商局承充请令总税务司再将前拟章程酌核编次饬行遵办由》(1887年4月28日),总理衙门档案,档号:01-21-018-03-001。

② 《咨报上海试办关栈一事谨将筹议各情形并抄录佛领事函稿呈阅由》(1887年5月29日),总理衙门档案,档号:01-21-018-03-007。

③ 1876年,在中英《烟台条约》的谈判中,已经议定了鸦片存栈保税的办法,但当时没有付诸实施。见王铁崖编《中外旧约章汇编》第1册,第349页。

④ 《海关总税务司署通令第395号(第二辑)》(1887年10月20日),黄胜强主编《旧中国海关总税务司署通令选编》第1卷,第305页。

⑤ “Undoubtedly the Introduction of Bonded Warehouses Here Would be a Benefit to the Foreign Trade of the Port...”, *The North-China Daily News*, Oct. 26, 1887, p. 403.

⑥ 聂宝璋编《中国近代航运史资料》第1辑下册,上海人民出版社1983年版,第1140页。

头和仓储业务强行掌控在本土公司手中,并贬低其他码头资产的价值。^①另外,他们也认为中国本土缺乏能够处理外国商人与轮船招商局之间纠纷的司法机构,亦无法对存储于其保税仓库的货物所产生的损失或损害进行索赔。^②除了诉诸舆论,上海的洋商还聚众集议,准备发起请愿活动。1887年12月9日,上海的洋商会馆召集会议,有20余家洋行的代表参会。会议围绕怡和洋行麦利哥(J. MacGregor)所拟定的节略进行讨论和议订,准备“将此事呈禀驻京钦使”,希望通过外交手段将“独权包揽之法删除”,使此格外利权归于公众。^③

面对《字林西报》及洋商的舆论抗议,1887年12月15日,轮船招商局会办马建忠致电《字林西报》主笔,对他们的言论予以回应与驳斥。马氏回应称“中国皇家因各国钦使所求恩准各货储存关栈,今贵报竟谓办理章程不合,帮同阻止。殊不知既设章程,定派本国人员办理。”他反问道“试问中国众商人至英国,可以希冀准其彼此管理关栈乎?”“设使以西人之在中国,俱归其本国之例管辖为词,我则以中国皇家征收税饷,如照和约条款,则并不准干预其事。”马建忠严正表示,中国设立关栈,“皇家有自主之权,他人何可干预!”^④12月16日,《字林西报》不但将马建忠的致电全文刊出,并在电文的末尾回复马建忠说“本报不过指出,并未有人陈说西人应‘管理’关栈,如在英国,此等事自然税关代皇家办理。现下西人之所欲者,不过有栈房产业之人,俱欲将其栈房变为关栈耳。其管理栈内之货,则权在税关。如无税关凭据,则不准出货。其码头公司之职分,并不更改,也不干涉收税事,本馆附识。”^⑤对此,马建忠当即予以回复,表明是《字林西报》馆误会了其信内“掌管”二字之用意,他的意思不过是说“司理栈房事务,自然仍归税关管辖,如无税关权柄,则无论中西人,均不能办也”。^⑥

《字林西报》并不认可马建忠的解释。1887年12月24日,该报发表长篇社论,再次评论其电文,指出马建忠错用“管理”一词,误认洋商想控制预定的保税仓库,这表明马氏并不清楚招商局承办保税仓库应承担的责任。该文还以英国保税仓库运作方式为例,说明无论是洋商还是华商办理关栈,都无需担心偷漏税及海关税收征收问题。并介绍说,“在英国所有保税仓库中,业主或代理人,与海关各持一把钥匙,须两把钥匙同时使用才能开启大门,否则货物无法运出”。保税仓库的所有者或代理人,除作为货物保管人受到监督外,无需其他监督,且此处并不涉及马建忠提及的治外法权问题。该文进一步解释,英国法律并不禁止中国人购买或建造任意数量的仓库;只要业主遵守海关规定,其仓库或码头即可获得保税资格。该文认为马建忠对世界保税仓库的运作模式及相关财产法律知识的了解极为片面,还讥讽他的信与其说是给外国人看的,不如说是面向国人的,而这无疑成了总理衙门所谓“爱国”与“智慧”的“确凿证据”。另外,该文还批评了中国官员办事拖延,指出在其他国家,贸易商早已获得保税仓库的相关权利,而在中国,但凡涉及变革的事务,进展都极为迟缓。^⑦

虽然招商局的官方代言人马建忠与代表洋商利益的《字林西报》展开了多番辩难,最终似乎并无实质结果。1888年元旦,招商局设立的关栈正式启用后,上海的洋商又组成代表团拜会英国总领事许士(P. J. Hughes),并递交了一份请愿书。请愿书中明确指出,清政府仅允许招商局独家设立关栈,此举不仅违背公正原则,更有损国家间的交往。若不将关栈权利予以普遍化,“必将对上海这个

① “The Bonded Warehouses Monopoly in Shanghai,” *The North-China Daily News*, Oct. 5, 1888, p. 331.

② “Bonded Warehouses,” *The North-China Herald and Supreme Court & Consular Gazette*, Feb. 3, 1888, p. 116.

③ “The Bonded Warehouse Question,” *The North-China Daily News*, Dec. 10, 1887, p. 559.

④ 《马建忠致〈字林报〉主笔》(1887年12月16日),聂宝璋编《中国近代航运史资料》第1辑下册,第1139页。对照英文《字林西报》,该资料将时间误记为“光绪十四年十月”。

⑤ 《附:字林报馆复函》,聂宝璋编《中国近代航运史资料》第1辑下册,第1139页。

⑥ 《马建忠致〈字林报〉主笔》(1887年12月17日),聂宝璋编《中国近代航运史资料》第1辑下册,第1139页。对照英文《字林西报》,该资料将时间误记为“光绪十四年十月”。

⑦ “The Latter End of This Year Has Brought with It an Unusual Show of Activity...,” *The North-China Daily News*, Dec. 24, 1887, p. 607.

繁荣的东方市场造成严重的破坏”,希望许士能将请愿书转呈德国公使巴兰德。^①许士不仅将请愿书转呈巴兰德及其他各国驻京公使,还递交给了英国外交部。^②巴兰德回应称,尽管中国政府提出的这一制度存在缺陷,但在该制度与完全缺失保税制度相比,为顾全贸易整体利益,不妨先试行中国的方案;他同时表示,“中国政府赋予招商局设立保税关栈的权利不容置疑”,^③且此举并未违反条约规定。鉴于关栈尚处试办阶段,洋商若发现其运行中有不合理之处,可提出改进建议,他会联络各国公使,推动清政府予以纠正。英国伦敦的商界代表亦纷纷致函外交部,认为招商局独办关栈的做法损害了联合码头(指洋人筹资自建的公共码头,主要由怡和洋行经理)的权益,^④恳请予以重视。英国外交部的答复与巴兰德的意見一致。^⑤尽管洋商对清政府予以强烈谴责,认为现行制度实为“一手授予特权,一手剥夺特权”,^⑥但清政府根本不予理会。后续的事实最终证明,这些抗议终究是徒劳的。

招商局开办关栈后,洋商仍持续抵制,大多不愿把货物囤入关栈。从招商局开办半年的经营状况中便可清晰看出这一点。总税务司的调查报告显示:1888年上半年,其奉准囤关栈之船共416条,而请囤者不过30条,相当于100条船中只有7条到栈。而在这到栈的30条船中,进口洋货一共有30万件之多,而其中只有9063件货物囤栈,相当于100件货物中只有3件囤栈。赫德断言,“上海关栈之举,于商务并无大益处,亦并非商人必要者”,招商局亦无法凭此多获利。^⑦10年后的调查结果显示,招商局关栈的经营状况依旧如此。1897年,上海税务司裴式楷(R. Ebredon)、布廉恩(E. V. Brennan)等人对上海海关进口物资的保税情况出具调查报告,显示当时商人对保税关栈的使用率并不高——相较于将货物存入关栈,大多数商人仍选择及时缴税并提取货物。他们认为:“(1)垄断对于垄断者并没有好处,(2)现行的手续充分保证了税收的安全入库,商人们对这一手续并没有意见,(3)只要普遍实施进口低关税,并让货物迅速地从收货人手中转到销售商手中,就不存在利用保税特权的特殊需要,结果也就难得用上它了。”他们一致认为,“保税制度失败的主要原因在于中国保税货栈的垄断”。^⑧鉴于此,赫德迫切希望将这项特权推广至建筑合格、选址适宜的货栈。

四 关栈制度的推广

关栈制度的逐步推广始于火油关栈的设置。19世纪八九十年代以来,火油在中国的销量快速增长,成为进口的大宗商品之一。火油是危险品,需另置存放处。1888年5月,马建忠和盛宣怀向总理衙门上《禀为招股设立上海浦东华栈公司附入招商局作为火油关栈请批准立案由》,建议将老顺记华商叶成忠议购的浦东硝皮厂基买进改造修理,附入招商局之内,集股设立上海浦东华栈公司,禀请总理衙门特许作为火油关栈,所有进口之火油,专归中国栈房存放,不准存于别国公司。^⑨

旗昌洋行闻讯后,立即恳请美国驻京公使田贝(Charles Denby)出面,要求与招商局“同沾其益”。田贝致函总理衙门称,旗昌公司系由英、美等多国股份构成,且该行不惜重资于浦东建立大型栈房并建造了码头,如不准其存放火油,极为不公。1888年8月,总税务司便向总理衙门提出了让

① “The Bonded Warehouse Question,” *The North-China Daily News*, Jan. 31, 1888, p. 95.

② “Bonded Warehouses. Important Results to Foreign Interests of Present Illiberal Scheme,” *see proceeding*, Jan. 5, 1888, FO228/866, p. 5.

③ “Bonded Warehouses,” *The North-China Daily News*, Feb. 2, 1888, p. 103.

④ “Bonded Warehouses At Shanghai,” *The North-China Daily News*, May. 2, 1888, p. 400.

⑤ “Foreign Office to Wm Keswick Esq.,” Jan. 20, 1888, FO228/858, p. 156.

⑥ “Bonded Warehouses,” *The North-China Daily News*, Feb. 2, 1888, p. 103.

⑦ 聂宝璋编《中国近代航运史资料》第1辑下册,第1145—1150页。

⑧ “Report On Bonding System At Shanghai,” Sep. 15th, 1898, 中国海关学会编《海关总署档案馆藏未刊中国旧海关出版物(1860—1949)》第31册,中国海关出版社2017年版,第111页。

⑨ 聂宝璋编《中国近代航运史资料》第1辑下册,第1144、1145页。

外商栈房一同办理关栈的方案,请将火油关栈与旗昌行同办,百货关栈准怡和行照办。^①赫德的这一提议立即遭到招商局反对。招商局会办马建忠在咨复盛宣怀的禀稿中指出,火油关栈之事的关关键,“全在于局栈之可否承充,与中国有否自主之权,专准本国商人承揽关栈两层”。他援引意大利公使、比利时总领事等人的说法指出“中国自通商后所立条约,皆洋商受益,而华商受亏。唯设立关栈,毅然专准商局承充,与保护本国商人之义,殊称得体。”他还列举英、法、比利时及德国等国在其海口设立关栈,“概系本城公举,不准外人承充”的事例作为佐证,驳斥说“揆诸各国之例证,以各使之言,此中国有自主之权,专准本国商人承揽之确据也。”^②总理衙门支持马建忠,从保全中国固有权利的立场出发,札行总税务司,认为“各国关栈从无他国承充之例,自应专归商局承办”;“若准旗昌怡和等行照办,殊与定约不符”。其实,令总理衙门最担心的还是以洋栈为关栈会影响海关的税收。其札中解释道“亦因各商既在沪设有码头栈房,其货必运存本栈居多,以免栈租盘驳等费,关栈存货不多,税收亦不至过少,原非为关栈图利起见也。若以洋栈作为关栈,必至关税、局务同受其患,碍难照行等语。”^③1889年4月11日,总理衙门札行总税务司,所有百货、火油两关栈,仍专准招商局承办。总税务司无奈,只得通飭江海关税务司“发给招商局浦东栈房作为火油关栈的执照”。此时尚无散装火油进口,浦东仓库只为桶装火油保税之用。

1894年,随着火油转运从箱装改为邮轮统舱散装,以德国瑞记洋行为代表的外商要求开筑池栈存贮散装火油。清政府起初并未应允,后经上海关道聂缉槩和津海关道盛宣怀先后与之交涉,最终仿效英、日、法例,议定了《火油池设限防险章程》,允准火油池栈在“上海浦东一处暂行通融办理,以后他处均不得援此办法为例”。^④之后,总理衙门与英、德、俄等国公使在池栈火油改运别口的税收征免问题上又生分歧。总理衙门原订池油进口完纳进口正税,改箱装运出口则纳出口正税,复进别口再完复进口半税。英、德公使皆以火油系属原货,自应免征,且亦不允另纳半税。对此,赫德居中调解。1895年1月5日,他向总理衙门上呈条陈,提出建议“于征免之中拟以只征半税,以为通融办法,俾两面皆不全失己之所欲,且不迫令他人全失所欲,以期和衷共济。”^⑤同时,赫德还趁机提出推广关栈制度,试图解决该问题。他称,依据中德《续修条约善后章程》第二款,其中载有在中国通商口岸设立关栈的内容,提议可依此将此项油池作为火油关栈来办理。其具体办法为“凡有欲设油栈者,应禀报地方官允准,请由海关发给油栈执据,并于请领执据时,须缴照费若干两,嗣后仍须按月完缴经费若干两。”他还向总理衙门反复申述论证如此办理并不会影响国家的税收。“若贸易因此兴旺,正税因此加增,自可补所免之半税;倘贸易未能兴旺,亦不能归咎于人,且半税之征免,于税课无甚出入也。”^⑥同年3月16日,赫德再次向总理衙门进言“辩论池栈火油之事,总以了结为妙,不必再生争执。”^⑦由于此时正值中日甲午战败议和之时,清政府无暇他顾,遂采纳赫德的建议。1895年3月24日,总理衙门分别照会英、德、俄三国公使,“今准喀大臣照请,按照新立关栈之章办理,一再相商,不得不曲予通融,以示交谊”。^⑧3月25日,海关总税务司署即以通令形式向各关税务司发布了《火油池栈专章》,规定该专章于4月1日正式生效。^⑨据此,外商获得了两项特权:一是可设立火油关栈,二是火油改装后可享半税待遇。这也成为中国保税史上重要一步。

① 聂宝璋编《中国近代航运史资料》第1辑下册,第1150页。

② 聂宝璋编《中国近代航运史资料》第1辑下册,第1150、1151页。

③ 《总理衙门札行总税务司》(1889年4月11日),张广志主编《中国近代海关总税务司通令全编》第4卷,中国海关出版社2012年版,第578页。

④ 《直督李鸿章致总署与英领议火油池防患章程电》(1894年5月26日),王彦威、王亮编《清季外交史料》卷93,北京图书馆出版社2015年版,第7、8页。

⑤ 《池栈火油改运别口现拟设立油池关栈办法请核》(1895年1月5日),总理衙门档案,档号:01-48-082-02-001。

⑥ 《池栈火油改运别口现拟设立油池关栈办法请核》(1895年1月5日),总理衙门档案,档号:01-48-082-02-001。

⑦ 《核覆火油关栈经费照费》(1895年3月16日),总理衙门档案,档号:01-48-082-02-005。

⑧ 《火油池栈即照总税务司所拟关栈新章办理希即见复》(1895年3月24日),总理衙门档案,档号:01-20-008-40-006。

⑨ 《海关税务司署通令第673号(第二辑)》(1895年3月25日),黄胜强主编《旧中国海关总税务司署通令选编》第1卷,第353页。

1895年以后,中国的保税制度从中国自办关栈,转向外商广泛设立的阶段。这一转变直接源于《马关条约》中允许外商在通商口岸设厂的规定。1896年,中日双方就通商行船条约展开谈判时,日方以《马关条约》第六款为依据,^①要求中国通商口岸日人工厂所制之货按进口货交税,并享有免抽厘税的特权。^②清政府坚决不允。因此,在1896年7月21日中日双方签订的《通商行船条约》中,就将“制造货税”问题悬搁起来。为解决这一比较棘手的问题,赫德向总理衙门提出“裁厘加税”的建议,不管华商、洋商,沿海沿江以及内地各处均一律办理。赫德在给总理衙门的申呈中也表示,此建议是为“整顿税项,杜绝流弊起见”。^③当然,赫德也想借此机会建立起由总税务司署控制的统一征税系统,逐步推进中国税收制度改革,同时构建全国一体化的统一市场。由于“裁厘加税”的主张有利于扩大中央财政收入,增强中央财政控制力,这一主张自然得到了总理衙门的赞同和清廷的恩准。其后,赫德受总理衙门之命,拟定了《机器制造货物征税章程》九条。^④该章程不仅对机器制造货物的征税方式、货物存储关栈作出具体规定,还明确了华洋货物一体对待的原则。

然而,该章程一经颁布,即遭到湖广总督张之洞以及另外两个厘金收入大省江、浙巡抚赵舒翘和廖寿丰等人的反对。张之洞认为此举是赫德施的毒计,只能“沮华助洋”,使华商交受其困。^⑤他于1897年3月1日向清廷上呈《华商用机器制货请从缓加税并请改存储关栈章程折》,申述了反对对华洋制造之货一体实施“裁厘加税”的理由,以及关于货物存储关栈的办法。

针对张之洞驳诘的理由,^⑥总理衙门饬令赫德就加征制造税与存储关栈事宜作出解释。1897年4月9日,赫德向总理衙门呈复解释称,对华洋货物一体加税,原是为抵制《马关条约》而设。“嗣接马关条约准洋商在华用机器制造,因恐进口货物较少,进口之税短征,以致国课受损,于归还借款大有妨碍,故奏准机器制造征税以补短征之税数。”对于张之洞提出的货物存储关栈会延误商机的看法,赫德回应称:“所谓关栈即由商人自建暂存之货,亦准商人自行看守,但由此栈经过,只进出略为耽延,与进出商栈登簿无异,存拨从速,悉听商便,只期先完税项不致有延误积压之虞。”他还质疑道:“华洋各商均系一律办理,何独洋商出纳自如,暗畅销路?”此外,对于张之洞提出的“宜在运货出口时,切实查验,不在货成后概予封藏”这一看法,赫德认为:“缘货在积聚时,征税纳税,官商两便,若待出口时查验,则货已分散,征税较难。”^⑦赫德所阐述的理由,恰是西方国家设立关栈制度的核心优势——便于征税,防止税饷流失,且能确保验货真实。这似乎表明,张之洞对关栈制度的核心功能未能完全理解。然而清廷最终仍裁决暂缓加征制造税,“按照旧例征收单一的进口税”。^⑧

① 《马关条约》第六款规定:“日本臣民在中国制造一切货物,其于内地运送税、内地税、钞课、杂派,以及在中国内地沾及寄存栈房之益,即照日本臣民运入中国之货物一体办理,至应享优例豁免,亦莫不相同。”王铁崖编《中外旧约章汇编》第1册,第616页。

② 1896年初,日本全权大臣林董将拟定的《日本商约》四十款呈交中方谈判代表张荫桓。其中第十五款规定:“日本商民在中国制造之货按照货物价值每百抽三输纳,无论货主与经手系何国人,该货在中国何处地方,所有赋税、钞课、厘金、杂派各项,无论国家官员、私民公司、社会各名目,赋课若何,均当豁免。”故宫博物院文献馆编《清光绪朝中日交涉史料》第49卷,故宫博物院文献馆1932年版,第17页。

③ 具体办法为:“机器制造之货,不论华商洋商,均于离厂之先,仿照洋货进口例,征值百抽五之正税,再加征一倍,以抵内地厘金。统计每值百两,征银十两。此后无论运往何处,概免抽厘,以税课之所盈,补厘金之所绌,于国课尚无出入。”《海关税务司署通令第730号(第二辑)》黄胜强主编《旧中国海关总税务司署通令选编》第1卷,第370、371页。

④ 《照录总税务司所拟机器制造货物征税章程九条》,《字林沪报》1896年10月11日,第1版。

⑤ 苑书义、孙华峰等主编《张之洞全集》第9册,河北人民出版社1998年版,第7223页。

⑥ 张之洞原奏中反对货物存储关栈的理由如下:“又总税务司所拟章程第二条,有‘凡有制造之货,均须一律存储关栈俟拨’等语。在总税务司之意,只为杜绝透漏,然商民成货待价而沽,市情瞬息变易,有失之须臾而盈亏迥判者。又如机器造砖,机器碾米,机器造水泥、火泥,此等笨重之物,如何搬运,如何封存。又如机器造煤油,机器造火柴,此等危险之物,同栈之货孰不畏其延累。设有损失,恐洋关赔不胜赔矣。大抵商情乐简而恶繁,喜活便而畏胶滞,若一概存储关栈,交货看货,动须报关。即使不至留难,而货主既嫌经官之周折,又不如本厂自存之放心,种种窒碍,必致纷纷歇业。至洋商则仍出纳自如,此明明力窒华商之生机,而暗畅洋商之销路矣。窃谓宜在运货出口时切实查验,不在货成后概予封藏。应请一并饬税务司重改章程,方为妥善。”苑书义、孙华峰等主编《张之洞全集》第2册,第1231、1232页。

⑦ 《总税务司申呈总理衙门》(1897年4月9日),张广志编《中国近代海关总税务司通令全编》第6卷,第580—581页。

⑧ “Inspector General's Circulars No. 923,” Nov. 17, 1899,张广志编《中国近代海关总税务司通令全编》第7卷,第489—491页。

“存储关栈一节”亦一并搁置。^①

对于此事,民国时期主政财政部驻沪调查货价处的盛俊评价说,“赫氏酌拟办法,似与日本假置厂(场)制为近,用意至善,惜其时朝野士夫绝少商政常识,转滋误会,良可惜也!”^②他分析说,“综观文襄原奏,所虑不外二端:一为关栈留难,致碍商机之弊,按之向来官商隔阂之情形,所虑亦是,然保育商政,大抵接近商民,宜力矫旧习,不宜因噎废食也。二为笨重危险品存贮为难,易受损失之弊,不知此项物件,本不在存贮官设关栈之列”。^③此外,对张之洞担心的“华商有关栈,洋商无关栈,恐其益人损己”,盛俊认为,这实属杞人忧天,“适与文襄之深谋远虑相反”!他叹息因张氏的反对,而错失了一次历史机遇。至1902、1903年中英、中美商约约定后,有准洋商改设关栈,许洋商附股合办公司之款,“彼挟巨资积经验以俱来,断非资金涸竭,智识幼稚之华商所能抵抗。关栈虽良制,亦无非为人作嫁,令人心灰志堕耳”。^④

庚子之役后,依据《辛丑条约》相关规定,1902年至1906年间,中国先后与英、美、日、德等国分别就双边商约修改问题展开谈判。其中,最先与中国进行谈判的是英国代表马凯(James Lyle Mackay),“裁厘加税”仍是此次商约谈判的关键议题,马凯同时还提出了推广关栈的要求。中方负责此次商约谈判的代表,除了办理商务事务大臣盛宣怀、吕海寰外,湖广总督张之洞、两江总督刘坤一亦参与其中。张氏也认识到,“战后立约,彼要求多端,万不能一无所允”。^⑤后来在刘坤一的提议下,允准推广关栈被作为谈判的一项交换条件写入条约。1902年9月5日,中英《续议通商行船条约》第六款规定“中国允准,在通商口岸多设关栈,以便囤积洋货及拆包改装等事,俟出栈时,始完税课。凡英国官员请将某英商之栈改为关栈,应由该口海关查明,实系谨慎坚固,保无偷漏税项之虞,始准所请。该栈须遵海关订定关栈专章输纳规费,至此项规费应纳若干,按栈离关远近,屯何货物,并工作早晚,酌情核订;唯所定之章,应实于税务、商情两有裨益。”^⑥1903年10月8日,中美双方签订的《通商行船续订条约》第六款中也作出了相同规定。至此,保税关栈的特权得到进一步扩大,“所有通商口岸均应有此项特惠,准予各国商人设立关栈”。^⑦此后,保税关栈在各通商口岸相继设立,到20世纪30年代,已几乎遍布全国各大通商口岸。

值得一提的是,中英、中美商约第六款中有关关栈的规定相较《上海关栈试办章程》作了较大的扩充,尤其是拆包改装、输纳规费以及囤积不分洋货、土货等。但遗憾的是,直至清朝覆亡,拆包改装与输纳规费都没有实行,这说明清政府根本未悟兼营关栈之利益。^⑧自中英、中美商约生效后,上海方面之保税货物略见增加,但总体来说,直至民国时期,保税关栈制度运营效果都并不理想。这从1930年6月26日总税务司梅乐和(Frederick William Maze)在海关通令所作的总结中可以看出:“在签订以上条约至1929年颁布国定税则期间,除火油外,此项特惠虽有扩大但保税制度并无显著发展。”^⑨

余 论

19世纪是经济全球化进程中的重要阶段,以英国为首的先发工业化国家迅速崛起,他们通过

① 《总理衙门札行总税务司》(1897年5月5日),张广志编《中国近代海关总税务司通令全编》第6卷,第585页。

② 盛俊《海关税务纪要》,财政部1919年发行,第238页。

③ 日本保税仓库施行细则第一条列举禁止藏置之物品计七种,如无税品、巨大及笨重者、易损伤腐败者等。详见盛俊《海关税务纪要》,第238页。

④ 盛俊《海关税务纪要》,第238、239页。

⑤ 苑书义、孙华峰等主编《张之洞全集》第11册,第8919页。

⑥ 王铁崖编《中外旧约章汇编》第2册,第103页。

⑦ 《海关总税务司署第4093号(第二辑)》(1930年6月26日),黄胜强主编《旧中国海关总税务司署通令选编》第2卷,第509、510页。

⑧ 参见峙冰《对于关栈章程之研究》,《上海总商会月报》1926年第6卷,第9期,第3页。

⑨ 《海关总税务司署第4093号(第二辑)》,黄胜强主编《旧中国海关总税务司署通令选编》第2卷,第510页。

武力胁迫和市场竞争双轨策略,将其他经济落后的国家强行纳入势力范围;前近代世界上最大的经济体中国也摆脱不了这样的命运。^①晚清保税关栈制度的设立,正是中国近代海关制度被动适应这一全球化浪潮的缩影。

综观晚清保税关栈的开办历程,从上海试点到逐步推广到全国通商口岸,前后历经半个多世纪,其背后的原因与困难颇为复杂。保税制度牵涉清廷中央与地方、洋商与华商等多方利益,其推行需依托合理的税收政策与保税规则,既要满足清政府与地方当局增加财政收入的需求,又需在一定程度上保障洋商和华商的贸易利益,以此推动贸易发展。也正因如此,这一制度在实施过程中遭遇了多重阻力与困境。这首先体现在海关内部与地方层面的利益纠葛、清廷中央与地方之间的利益博弈上。赫德作为总税务司,虽主导了海关改革,但其权力扩张始终受到清廷的警惕。地方督抚则不仅担忧海关制度变革会削弱地方财政自主权,还担心洋货借关栈以低成本涌入内地,既挤压国货市场、冲击本土产业,又会导致厘金收入减少。如张之洞反对裁厘加税及货物存储关栈,其实质是间接抵制清廷借海关改革削弱地方势力,这也反映出晚清中央与地方关系的复杂性。

其次,体现在与厘金制度等既有制度的冲突。保税关栈允许货物暂存免税,而厘金是地方政府对商品流通征收的税项。若货物在关栈内加工后直接进入内地,可能绕过厘金征收环节,损害地方财政利益,这种厘金与关税的冲突反映了晚清财政体系的结构矛盾。日本学者高柳松一郎曾就中国“征税机构之异例”指出“晚清征税机关缺乏统一组织,凡设新制,不废旧制,而使新旧两制并行,此殆为中国各种制度中共通之缺点,而尤以关税征收机关之弊最为甚。”“现今各文明国家之关税征收机关,大概均归中央政府之财政部统辖……至于现今中国之关税征收机关,则由海关(Maritime Customs)、常关(Native Customs)及厘金局(Likin Office)三种而成,海关与常关虽由中央政府统辖,而厘金局则由各省财政厅管辖,三者皆为行政上组织各不相同之独立征税机关。”^②常关与厘金局虽同属征收国内关税的机构,但在制度上有明确区别:常关税属于国家层面的内地关税,厘金则为地方主导征收的商业税。这种属性差异,必然导致关栈制度在运行过程中陷入多方利益的纠葛。

另外,晚清海关体制的二元性特征,也给关栈制度的引入带来了一定程度的困难。晚清海关由海关监督和税务司两大系统构成:税务司掌控估税权,海关监督则掌握关税的征收、保管、分配以及拨解的权力。^③因此,历任江海关监督始终重视本口关税的及时征收,反对税款转往他口,这正是其对开办关栈均持抵制态度的核心缘由。

通过对晚清保税关栈制度设立过程的考察可见,清政府一再在“税务”与“商务”权衡中反复犹豫、纠结,最终导致错失了历史的良机。被迫开埠后,清政府只看重海关贸易带来的税收,对如何进一步扩大对外贸易、促进工商业发展却漠不关心,即只重税务而轻忽商务,不仅没有采取具体的措施,激励华商普设关栈,以与洋商竞争,反而在上海关栈试办章程中作出了种种限制,如仓库内不许改装货物,^④与日本实行的保税制度假置场(准许加工制造)的主旨即大相异趣。中国的关税仅以保税为主旨,而“假置场以企图通过贸易,及内地工商业之发展为主旨,故特许加工制造”。^⑤同一时期两国关栈制度主旨的差异,体现出清朝当局的保守观念与思维局限。对此赫德深有感触。^⑥作为清

① 参见仲伟民《茶叶与鸦片:十九世纪经济全球化中的中国》,中华书局2021年版,第352页。

② 高柳松一郎《中国关税制度论》,李达译,沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第74辑,台北文海出版社1973年版,第77页。

③ 参见任智勇《晚清海关再研究——以二元体制为中心》,中国人民大学出版社2012年版,第19页。

④ 如“(1)保税货以进口洋货为限,土货不在此列;(2)仓库内不许改装货物;(3)保税仓库特权惟招商局之南北两栈得享有之……;(4)应入保税仓库之货物不许在他口起卸”。见高柳松一郎《中国关税制度论》,沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第74辑,第252页。

⑤ 盛俊《青岛设立关栈办法说帖》,《民国日报》1922年7月12日,第7版。

⑥ 中国海关学会编译1868年7月20日赫德在给上海商会会长的信函中,曾感慨道“本人过去几年的工作困难重重,在为服务的政府所持的观点与本人相左(倒不是由于彼此利益相对立,而是由于旧有的思维模式)的情况下,管理一个国际化的机构使本人分身乏术。”见《希望保持海关与商人间的友好关系》(1868年7月20日),《旧中国海关历史文件选编》上册,第154页。

政府海关总税务司 赫德的核心职责是推动中外贸易发展,进而保障海关税收的稳健增长。在他看来,贸易的持续扩张是实现税收增长的最佳路径。而为了推动贸易增长,故他提出应尽可能减少限制性规定;利用一切机会促进资源利用、支持各口扩张;尽可能简化手续;提高船舶周转效率、便利商贸流程等。这其中自然包括为货物流通提供便利的做法,即保税关栈的设立。在保税关栈开办的过程中,清朝当局难以在“税务”与“商务”之间找到平衡点。一方面,清廷因镇压太平天国起义、偿付甲午战争及庚子赔款而深陷财政危机,对关税收入的需求极为迫切;另一方面,这一困境也体现了自由主义贸易政策与闭关锁国、重农抑商等传统经济政策的冲突。这一历史案例揭示了近代中国在制度转型中面临的复杂挑战与多重困境。

此外,晚清保税关栈制度的设立,也深深折射出中国关税制度的特质,即“自由贸易主义与妨害贸易主义之关税相并合”,关税上无所谓经济政策而专以收入为主。这种关税政策,被高柳松一郎称之为“极端财政关税”。^① 反观 19 世纪世界各先进国家所采取的商业政策,就一般原则而言,大致依据保护国内产业或增加国库收入之必要以征课关税而加以限制。为此,采用关税政策,于免除出口税以外,往往采用出口奖励金、自由港、戾税、保税仓库、加工贸易免税等以谋对外贸易之发展。^② 由此可见,保税关栈制度在晚清的引入,实际上对促进通商贸易、实业之发展均具有积极意义,不应简单地视其为“是一项屈从于帝国主义的压力,损害中国关税自主权的半殖民地的制度”。^③

(本文系江苏省社科基金文脉专项委托项目“马建忠传”(22WMW001)阶段性成果)

(责任编辑:李 乐)

① 高柳松一郎《中国关税制度论》,第 282 页。盛俊也持相似观点,对中国财政关税政策提出批评。参见盛俊《海关税务纪要》,第 102 页。

② 参见高柳松一郎《中国关税制度论》,第 239 页。

③ 陈霞飞主编《中国海关密档——赫德金登干函电汇编(1874—1907)》第 1 卷,第 630 页。