

doi 12 3969/j issn 1672-0598 2010 01. 021

1925年北京关税会议的再审视

洪富忠

(重庆工商大学 财政金融学院, 重庆 400067)

[摘要] 关税是国家财政收入的重要组成部分,是贯彻对外经济贸易政策的重要手段和调节收入分配的重要工具。近代中国关税主权的丧失对国家发展造成了重大影响,历届政府对收回关税主权均作出了积极的努力。1925年10月26日召开的关税会议在中国关税自主历程中具有重要的历史地位,召开关税会议是北京政府的现实选择。社会各界对关税会议的批判及反对反映了20世纪20年代中国各个政治势力的激烈交锋,对其目的须作仔细的分辨。

[关键词] 北京政府; 关税会议; 关税自主

[中图分类号] F812.96 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-0598(2010)01-0122-04

1925年10月26日召开的关税会议在中国关税自主历程中具有重要的历史地位,目前学界对此次会议已有相当的研究,但大都停留在对会议过程作详细的描述,对其结果也简单地以“失败”而论。^①但此次会议在当时及后世、民间及政府、国内及国外都有褒贬不一的论述,尽管关税会议的召开距今已有80年,但对其作较深入的再考察仍有必要。

一、关税会议的召开

关税会议召开的过程,学界已有详细的描述,在此仅略为述之。

关税会议本应于华盛顿会议后三个月内召开,但因“金法郎案”的发生,法国迟迟未批准《九国公约》该会议长期未能召开。段祺瑞上台后,在妥协退让的基础上解决了“金法郎案”,加之1925年“五卅”运动猛烈地冲击了列强在华统治,风起云涌的反帝浪潮使各国感到有必要对旧有政策作出

某种调整以更好地维护其在华核心利益,关税会议正是在这种氛围下得以召开。

1925年10月26日开始的关税会议主要有三项议程:第一项,关税自主问题。制定国定税则与裁厘二者属之;第二项,筹备自主期间暂行征收办法。包括临时附加税、征收奢侈品附加税等内容;第三项,相关事宜,包括订定洋货出产地办法及关款存放办法。^{[1]82} 议程尽管简单,但却殊多周折。对于关税自主这一正义要求,列强不便予以拒绝,但在会议中却提出种种苛刻条件的议案,以阻挠中国实现关税自主。在社会各界强烈要求关税自主的呼声中,北京政府积极进取,最终于11月29日通过了以裁厘为条件的关税自主案。

就过渡期间附加税税率及用途问题,列强对于北京政府提出附加税税率和附加税用途等方案均予以反对,尤其是日本。在谈判迟迟未有进展之

* [收稿日期] 2009-01-30

[作者简介] 洪富忠(1977-),男,四川宜宾人;助理研究员,主要从事近代中外关系研究。

① 何刚. 简论北洋军阀统治时期的“关税自主”[J]. 安徽史学, 1995(4); 乔乐林. 北洋军阀统治时期的关税自主运动述评[J]. 新疆师范大学学报(哲社版), 1994(4); 姜文求. 从关税会议召开的背景看其失败的原因[J]. 民国档案, 1996(3); 刘咏华. 北京关税会议与日本[J]. 日本研究, 2000(3); 李秀领. 列强在华协定关税权的废除[J]. 江海学刊, 1997(4); 王珍富. 关税特别会议的议事范围及突破[J]. 四川师范大学学报, 2003(4); 单冠初. 中国关税自主和安格联事件中的日本[J]. 史林, 2002(2); 薛平. 从“协定关税”到“国定税则”——关税自主运动成功的原因及估价[J]. 扬州大学税务学院学报, 2000(4); 吴正俊. 旧中国收回关税自主权的艰难历程[J]. 重庆交通学院学报(社科版), 2001(4); 陈诗启. 中国近代海关史(民国部分)[M]. 人民出版社, 1999; 莱特. 中国关税沿革史[M]. 姚曾译, 北京三联书店, 1958. 另20世纪20年代也有大量关于关税会议专著及关税史料汇编,在此不在赘述。

时, 军阀间战争的爆发使局势更加动荡不安, 关税会议遂处于停顿状态。1926 年 7 月 3 日, 各国代表宣告关税会议暂停。关税会议停开以后, 北京政府曾想重新召集, 但形势的变化使各国对北京政府的地位持有疑虑, 列强对关税会议不再抱有兴趣, 此后并未复开。

二、与关税会议评价相关的几个问题

要对关税会议作出较为全面的评价, 有必要对与之相关的几个问题作一探讨。

一是关税会议应不应该召开

关税会议应否召开在当时是有争论的。当时有两种意见, 一种认为应该召开, 即所谓的“承受论”。这种观点认为, 国际平等须国民有具体的进步, 不是靠侥幸而能达到目的; 俄德奥等国与我签订平等条约是因为其革命后在国际上地位低下, 这是偶然之事; 要废除不平等条约, 须先实行已得之平等条约, 现今连中俄协定都未能履行, 这说明我国国力仍弱; 目前国库拮据万状, 急需二五加税之挹注; 由此主张关税会议“应以加税案为主题, 而不以自主案之成否为进退”。^[2]对当时传闻的先按华会增二·五附税, 以两年为期, 四年内恢复出口税率固定权, 并增加进口税, 以十年乃至十五年为期, 达到完全的关税自主案, 有论者认为若能得各国同意, 则“循序渐进, 计日成功, 亦不可谓非差强人意之事”。^[3]

另一种认为不应召开, 即所谓的“牺牲论”, 这一观点认为政府召集特会, 苟在二五增收以权救一时军政之急, 则以国家利害观, 确实未当。另外, 中国海关权在外人, 无论二五加税或一二·五加税, 名为中国之增入, 实则供外债之担保, 且扩张外人对中国之行政管理权。再者, 1842 年之条约定十年修改税则一次, 但前后共历七十年才侥幸修改税则三次, 且尚未达切实值百抽五。同时, 华会协定税则, 充满英日商约精神, 中国认此协定, 即受列国经济权力之联合支配, 而不得与各国单独缔结税则, 犹如桎梏上复加一层束缚。因而主张关税特别会议因“自主案之绝少希望而即当休会”。^[2]如果召开的关税会议仅以二·五加税为目的, 以束缚内国税权为加税之条件, 以清偿外债为要挟之利器, 以保管税款为均沾之主张, 则实质上是“瓜分之变相, 共管之先声”; 希望北京政府“万不可贪目前之小利, 而忘百年之大计”; “与其多受一层之束缚, 毋宁听其会议破裂之为念”。^[3]

对北京政府而言, 二五加税是其召开关税会议最直接的目的, 这是维护其统治的财政基础; 但若

仅限于此, 既无法向民众交代, 也不符合其长远利益。面对这种两难抉择, 北京政府综合上述两种意见, 选择既要召开关税会议又不局限于二五加税这一新途径, 这不失为一两全其美的办法。

二是关税会议讨论的内容是否完全在华盛顿会议为中国划定的范围之内

关税会议是根据华盛顿会议上通过的《九国间关于中国关税税则之条约》而召开。该约对关税会议的召开方式和会议内容都作了详细的规定。

对会议的召开, 条约规定“该会议应于本条约实行后三个月内在中国会集, 其日期与地点由中国政府决定之”。

关税会议的核心内容, 根据条约规定, 主要是讨论中国税率达到切实值百抽五, 在未达到之前即过渡期间的附加税“应一律按值百抽二·五, 惟某种奢侈品据特别会议意见能负较大之增加尚不致有碍商务者, 得将附加税总额增加之, 惟不得逾按值百抽五”。

另外, 条约还决定将中国进口货海关税表“每七年修改一次, 以替代中国现行条约每十年修改之规定”, “中国海陆各边界划一征收关税之原则即予以承认”。^{[4]221-223}

可见, 按华盛顿会议的决议, 关税会议并不讨论中国的关税自主权, 但实际情况并不如此。

关税会议召开后并不仅仅是讨论二·五附加税的问题, 在会上, 中国提出了关税自主案, 使得关税会议的范围有所突破, 并以自动裁厘为条件获得了通过。可见, 关税会议大大突破了华会的限制。

三是在当时能否达到完全的关税自主

时人及后世学者多以关税会议未能达到完全的关税自主批评关税会议, 国共两党及时人都以此作为关税会议失败的表现。广州政府批评北京政府把裁厘同关税自主捆绑在一起的关税自主案无甚意义。陈独秀认为: “有条件有限期的关税自主, 便是帝国主义者的一个骗局。”^{[1]105}如何看待这一问题还需具体分析。中国关税主权的丧失是一个渐进的过程, 在列强看来, 这是他们通过战争得到的特权, 是在付出一定代价后得到的“补偿”, 因而列强决不会轻易地放弃这一“来之不易”的特权。罗素曾对中国的关税问题发表了自己的看法: “税率的修改几乎为不可能的事情, 因为中国同除英国之外的 12 个国家订有最惠国条约, 所以如果要修改关税势必要 13 个国家全部同意。”其难度可以想见。除了条约束缚之外, 中国的关税自主还有很多限制, 因为“大部

来自关税的税收都成了各种借款以及赔款的抵押”,对“关税的支配不能仅从中国人的利益来考虑”,由于列强在关税上拥有如此重大的利益,他们“自然不会错过这个指手画脚的机会”。^{[5]42-45}要想他们彻底放弃,除非在中国实力达到一定程度时,列强不能维持其在华特权或者是坚持这一特权所获得的利益远小于他们同中国通过合法、正当的渠道所获得的利益。在未达到前述状况前,中国要么拒绝接触,要么通过谈判,双方相互妥协,使弱者能获得比以前更多的利益,而强者通过放弃一部分特权维持其在华核心利益。以当时的形势论,北京政府唯一的选择只能是后者,即在不能达到终极目标(无条件的关税自主)的情况下,迫使列强吐出部分已得的权利。

四是如何看待当时各界对关税会议的反对之声

关税会议召开前后,社会各界对关税会议的反对之声不绝于耳。国共两党激烈的反对态度自不待言,就是一般民间舆论也强烈批评。国民外交协会在会议召开前发表宣言称以二五加税为目的的关税会议是“饮鸩止渴”,“自陷深渊”。^[6]就连军阀孙传芳也反对关税会议,并列出了五个理由:“要求自主,仍为协定,会议实行,自始束缚,一也。附加多至七五,裁厘之总倍之,失其调剂之能,安有抵补之实?二也,厘税收入,分存省库,全国金融,赖以活动,一改附税,权归税司,少数存入汇丰,经济受其桎梏,三也。洋货出厂,土货产销,一仍旧贯,未提修改只字,加税尚未实行,通商各口之洋厂,已暗受条约鼓励,国货添此劲敌,何以自存?四也。加以船钞协定之遍及内港,关员待遇之显分华洋,税率不公,税务行政之权,旁落殆尽,而该约一无计及,五也。”^{[7]62-63}反对理由冠冕堂皇。

虽然各界对关税会议大多持反对态度,但其动机则需详加考辨。国共两党对关税会议嗤之以鼻,一是其纲领内就有废除一切不平等条约的内容,对北京政府这种“温和”的“修约”外交自是不屑一顾。二是出于政治宣传的需要,任何政党的最高政治目标都是要夺取国家政权。要得政权,必得民心,中国民众遭八十余年不平等条约之束缚,所受苦难自是刻骨铭心,其迫切希望尽快废除一切不平等条约的心理可想而知。国共两党提出的口号正好符合了民众的心理需要,从政治策略来讲,这无疑是成功的,但两党对怎样达到关税自主,并没有提出切实可行的办法。对

一般民众来讲,他们确是真心希望关税完全自主,因身处民间,无甚束缚,自可大胆发言。对孙传芳之类的军阀,则大都从维护自己的军事力量出发,反对关税会议。因为要关税自主,就得裁厘,而厘金是各地军阀赖以存在的经济命脉。关税收入有外人控制,军阀要想向收取厘金那样方便,显然不可能。由此可见,不能因为反对关税会议的人多,就认为这个会议不应该开或者说这个会议没有意义,从而否定关税会议。

五是北京政府召开关税会议是否仅为一己之私

关税会议召开前夕,北京政府财政“困窘已达极点,关税会议实为政府财政唯一之生路”。^[8]北京政府想通过关税会议解决其财政危机毋庸置疑,加税及关税自主也有利于维护北京政府的统治,但对整个国家和民族同样是一件好事,也就是说这里的维护统治阶级利益同维护国家民族利益是一致的。因此,不管这个统治阶级采取什么措施,只要是有利于国家和民族,我们都应当予以肯定。另外,我们应注意到,北京政府要求关税自主是一以贯之的。在巴黎和会上,中国代表第一次提出关税自主的要求,在提出的希望条件说帖中,第七条即为“关税自由权”。华盛顿会议上,中国代表继续为此问题而奔走呼号,会议签订了《九国间关于中国关税税则之条约》对召开关税会议作了详细的规定,但对中国关税自主权问题只字未提。中国代表顾维钧在最后一次分股委员会会议上义正严词地抨击了现行关税制度对中国的严重危害,他表示:“虽则本委员会并没有考虑中国收回关税自主权的要求,可是中国代表团同意目前提付各位表决的这项协议,绝不含有放弃他们的要求的意思,相反的,他们的目的是要在将来遇有适当机会时,再将问题提请考虑。”^{[9]437}在关税会议开幕式上,段祺瑞也指出现行税则“不合经济原理,致所受影响,不可胜计”。^[10]由此可见,关税自主也是北京政府的内在追求,并不完全是因外界的压力才产生关税自主的要求。

六是关税会议成果有限的责任问题

关税会议未能取得更大成就,列强具有不可推卸的责任。自中国开始要求关税自主以来,列强就百般推托。巴黎和会上以不在会议讨论范围内为由予以拒绝;在华盛顿会议上,鉴于中国政府的强烈要求,以通过《九国间关于中国关税税则之条约》为安抚,对关税自主只字未提;关税会议也以法国未批准为由长期拖延,列强不愿中国关税自主

的用心路人皆知。但在另一方面, 关税会议未能取得更大成就与中国自身也不无关系。时人曾指出“关税会议之不能成功, 各国阴谋虽属主因, 而我国主持之者, 不能超越政潮之外, 亦与有责”。^[11] 关税会议停开以后, 北京政府曾想重新召集, 但形势的变化已使列强对北京政府的地位持有疑虑, 美国公使马克谟就曾对颜惠庆说“他认为: “现在没有政府, 对政府不寄予希望。”^[12]³⁶³ 时评也认为: “关会之不能续开, 平心而论, 中国亦有不能卸除一切责任之处, 此一年来, 时局之变幻, 与夫北方无政府之状态, 在外人方面, 确有谁可代表负全责之疑虑?”^[13] 此论确为中肯。

三、关税会议之评价

从上述六个问题的探讨中, 我们可以看出, 就当时北京政府的实际状况而言, 召开关税会议是北京政府的现实选择。社会各界对关税会议的批判及反对反映了 20 世纪 20 年代中国各个政治势力的激烈交锋, 对其目的须作仔细的分辨。以中国当时的国力及世界形势来看, 中国要达到完全的关税自主尚有一定困难。从北京政府在巴黎和会和华盛顿会议上的表现来看, 关税自主一直是北京政府的内在追求, 但其虚弱的地位有赖于激昂的民气为助力方能达到目的。关税会议未能取得更大成就除列强不愿放弃其在华特权外, 中国政局的动荡、南北的分裂、战争的频繁等也是重要原因。尤其是在政府与民间的共同努力下, 关税会议突破了华会规定的范围, 通过了以裁厘为条件的关税自主案。亲历过关税会议的颜惠庆认为此项原则使“一百年来, 我国财政和经济上, 在关税方面所遭受列强不公平的桎梏, 现在总算得到解除”, “可作我国将来对于海关征税采取片面行动自主的法律根据”。^[1]⁵⁹ 当时学者也认为关税自主案“实开中国关税之新纪元, 八十余年所受片面协定之束缚, 至此乃有一线之曙光”,^[14]²³ 它为以后中国的关税自主奠定

了法理依据, 对后世影响深远。列宁说: “判断历史的功绩, 不是根据历史活动家没有提供现代所要求的东 西, 而是根据他们比他们的前辈提供了新的东 西。”^[15]¹⁵⁴ 尽管关税会议的结局不能令人满意, 但在评价关税会议时, 我们不能只看结果, 不能用“成者为王败者寇”的逻辑去评价。以历史的眼光穿越八十年的时空, 我们对关税会议当有公允的评判。

【参考文献】

- [1] 章伯锋. 北洋军阀 [M]. (第五卷) 武汉: 武汉出版社, 1990
- [2] 关天放. 关税特别会议 [J]. 东方杂志, 第 22 卷第 20 号.
- [3] 盛俊. 我国协定关税之经过与关税特别会议之任务 [J]. 东方杂志, 第 22 卷 20 号.
- [4] 王铁崖. 中外旧约章汇编 [M]. (第三册) 北京: 生活·读书·新知·三联书店, 1957.
- [5] 罗素. 中国问题 [M]. 秦悦译. 上海: 学林出版社, 1997
- [6] 申报 [N]. 1926-08-19.
- [7] 江恒源. 中国关税史料 [M]. 民国丛书. 第五编 [Z]. 上海: 上海书店, 1989.
- [8] 诚夫. 关税会议之折衷观察 [J]. 国闻周报第二卷三十二期. 沈云龙主编. 中国近代史资料丛刊三编第五辑第 41 册, 台北: 台湾文海出版社印行, 1998
- [9] 莱特. 中国关税沿革史 [M]. 姚曾译. 北京: 三联书店, 1958
- [10] 执政欢迎词 [N]. 晨报, 1925-10-27.
- [11] 渊泉. 修约应有准备 [N]. 晨报, 1926-10-16
- [12] 颜惠庆. 颜惠庆日记 (第二卷) [M].
- [13] 申报 [N]. 1926-12-16
- [14] 李权时. 中国关税问题 [M]. 民国丛书. 第五编 [Z]. 上海: 上海书店, 1989
- [15] 列宁. 列宁全集 (第二卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1984

(责任编辑: 杨 睿)

Reexamination on Beijing Tariff Meeting in 1925

HONG Fu-zhong

(School of Finance, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract Tariff is an important part of national financial revenue and is an important method to carry out foreign economy and trade policy and is an important tool to adjust income distribution. In modern history, China's tariff sovereignty had severe influence on China's development and the governments in history made efforts to regain the sovereign rights. The Tariff Meeting on October 26 of 1925 has important historic position in China's tariff sovereign regaining process, the taking place of the Meeting is the real choice of Beijing Government. The criticizing and opposition on the Meeting from all walks of life revealed the severe conflict of each political force in the 1920s and their goals should be carefully examined.

Key words Beijing Government; tariff meeting; tariff independence