

洋税为何分成： 对《何为“洋税分成”》一文的回应

陈 勇

内容提要：《何为“洋税分成”》一文从三个方面对拙作《晚清海关洋税分成制度探析》一文提出质疑。本文对此一一辨析并予回应：其一，来稿对定额制的理解片面，对“新海关制度”的界定并不完全，对拙作曲解、任意裁剪史料的批评也多未坐实，所谓拙作材料误读一说难以成立。其二，拙作所揭示的关税分成制与预算体制下的分税制并非同一概念。来稿所批评的所谓“问题错置”，显系其概念误解所致。其三，洋税分成过程存在一种受“的款”原则支配的关税提取、分配的操作程式和运作规则。分成制并非拙作想当然的建构，不能简单否定了之。

关键词：海关洋税 分成制 分税制 不完全财政

日前，《中国经济史研究》杂志编辑部转来一篇题为《何为“洋税分成”：〈晚清海关洋税的分成制度探析〉一文辨正》的论文（以下简称“来稿”）。该文对拙作《晚清海关洋税的分成制度探析》^①一文提出高权，认为拙作“在一个中央直属的新海关垂直系统中讨论中央与地方洋税分成问题，撇开海关制度系统讨论洋税分成制的重要作用，存在问题的错置”；拙作所探讨的“晚清海关洋税分成制度”其实并不存在；而洋税分成对解决中央地方信息不对称和激励机制不兼容的作用也是误读所致（详见本刊本期第166页）。来稿实质上是对拙作的立论进行了全面否定。仔细研读后，笔者发现来稿对拙作中的有关重要概念存在误解或曲解，所提批评也大多难以接受，因此有加以辨析的必要。

一

来稿在正文第一部分对拙作提出的“分成扣款基本解决了关税征收过程中存在的信息不对称问题”提出质疑，认为这是笔者误读史料所致。但来稿并没有从正面阐明分成扣款何以不能解决信息不对称问题，只是从三个不同的侧面来削弱拙作的立论基础。

首先，来稿提出这样的观点，“鸦片战争前粤海关实行的定额制（或称包税制）不存在所谓‘信息不对称’和‘激励不兼容’问题。因为定额制下，清廷与海关实行的是税收分成制，上交规定份额后，余下归海关支配，这本身就带有激励机制，海关只有完成定额任务才有利可图”（本期第166页）。^②如此，则拙作的立论前提即不存在。笔者对以上观点难以苟同。笔者认为，与中外历史上的包税制不同，清代海关实行的定额制本质上是一种有底线的尽收尽解，来稿对定额制的理解过于片面。

清初，清廷就为各关制定了每年应征税额的底线，是为正额。后来商多货盛，税收溢征，于是又

[作者简介] 陈勇，安徽大学经济学院副教授，合肥，230601，邮箱：chentec@126.com。

① 《近代史研究》2012年第2期。

② 应予注意的是，来稿这里讨论的是定额制，却使用了“税收分成制”一词，令人费解。如果联系来稿后文“如果说鸦片战争前粤海关实行的是分税制，即定额包干”（本期第170页）一语，我们就会明白，来稿所谓的“分成制”，即是分税制。这里暂按下不表。

有盈余定额。但无论是额内还是额外,在清廷看来,都属公帑,原则上均须解部。这在历代皇帝的诏谕里可以看出,如雍正十三年(1735)上谕:“名虽盈余,实课帑也,亦即正供也”;嘉庆四年(1799)上谕:“自此定额以后,倘各关每年盈余,于新定之数再有短少,即行着落赔补,如于定数或有多余,亦归尽收尽解。”^①以上谕令均强调额外盈余解部的必要性,并非来稿所云“上交规定份额后,余下归海关支配”。只不过,定额之内的必须要完成,否则要按定例赔补,定额外的要求相对要松一点罢了。可见,在收入方面,定额制并没有激励性,在此制度下,多收少报才能使海关监督或关吏获益。

来稿只关注到定额制对关税收入的规定,其实在支出方面也有定额的规定,即所谓“入有额征,动有额支,解有额拨”。这里的额支就涉及到海关经费问题。海关经费所包含的开支项目颇多,但在清廷所规定的正额和盈余定额中,并没有这些开支经费项目(户部批准的除外),海关监督只能在额外盈余以及耗羨、陋规等杂项收入中来筹措这笔经费。如粤海关旧例,海关监督的养廉银在截旷项下报解,库大使津贴、守库人员的工食,一般在平余项下动支,其余帮办、清书及差役则向无工食,而是伙入其他办公经费之中,于担头等各项陋规中支用;^②江海关常年动支经费是在盈余及耗羨项下支付;^③闽海关、浙海关养廉、工食等费,则在火耗银内动支,如火耗不敷,才能在正税盈余内凑拨,但为数不多。^④因此,从经费支出方面来讲,定额制也不具有激励性。

继而,来稿指出拙作在论证过程中有三处存在对史料的“误读”。第一处误读:“陈文或许是要强调中央对海关税收管理失控,强调领事报关制‘更无法阻止关吏舞弊和海关监督的欺隐瞒报’,给出的佐证材料却是引自莱特《中国关税沿革史》中的一段话:‘人人都知道,呈报的进口货不见得有一半,而海关的出口货账目,也不过是账面文章罢了。’”这里显然存在误读。莱特这段话其实还是指外商偷税漏税,言下之意实际进出口数量更大,并非指关吏舞弊和海关监督瞒报,用来证明海关监管不力或许更为合适。”(本期第167页注④)

其实,来稿可能没有注意到,拙作第79页注2是引用莱特一书中的两页,即第43到44页的内容,而不仅仅是来稿所列举的最后一句话。拙作的完整表述为:

结果就出现了威尔特所描述的那种情形:“但有机会便偷漏税课的情形,在中国和外国商人两方面都非常流行”,领事报关和担保既不能有效遏制夷商的偷漏,更无法阻止关吏舞弊和海关监督的欺隐瞒报,“人人都知道,呈报的进口货不见得有一半,而海关的出口货账目,也不过是账面文章罢了”。(中间都是逗号)

莱特原书这两页的内容,事实上是对外商、关道两方面都提出了批评,而非如来稿所言,仅仅针对外商偷税漏税提出批评。因此,此处误读并不成立。

第二处误读系《奕訢桂良文祥奏英使照会扣缴第一结需调簿核对并于长江先在汉口九江开商折》的引用。“这一奏折见贾桢等编《筹办夷务始末(咸丰朝)》第七册,中华书局1979年版,第2624页。陈文引自中国近代史料丛刊《第二次鸦片战争》,以《钦差大臣奕訢等奏》为奏折名,查《第二次

① 相关研究可参见祁美琴《清代榷关制度研究》,呼和浩特:内蒙古大学出版社2004年版,第247—254页;黄国盛《鸦片战争前的东南四省海关》,福州:福建人民出版社2000年版,第66页。

② 《道光二十三年九月二十九日祁贡等奏》,蒋廷黻辑:《筹办夷务始末补遗(道光朝)》第3册,北京大学出版社1988年版,第860页。

③ [清]梁廷枏纂,袁钟仁校:《粤海关志》(校注本),广州:广东人民出版社2002年版,第323页;《道光二十四年三月十九日孙善宝等奏》,蒋廷黻编:《筹办夷务始末补遗(道光朝)》第3册,第947页。

④ 道光二十四年(1844)闽海关添派监库协领等员,月给伙银26两,开始在正款项下报销,后来监督觉得不妥,认为“添设旗员,原系慎重库帑,虽设官必须经费,究未便作正开销,自应以归平罚三款项下造报”(道光二十九年闰四月十九日裕瑞奏,中国第一历史档案馆藏,宫中朱批奏折,档号04—01—16—0159—049)。浙海关于乾隆年间获得户部的批准,可在正额项下年支各役工食258两(乾隆五十七年十月十日浙江巡抚松崧奏报浙海关经费银两事,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号03—0605—040)。到咸丰初年,这一额支仍得以保留。盈余内拨补经费各年不等。见蒋廷黻辑《筹办夷务始末补遗(咸丰朝)》第1册,第137、260、376页,黄宗汉等的奏片。

鸦片战争》中是以《钦差大臣奕訢等奏英照会赔款按税扣归及法使抵津各情折》为名,作者可能没有核对引文。”(本期第167页注⑥)

以上所提两个奏折内容完全一致,只是标题略异,所载处所不同。拙作引自《第二次鸦片战争》本无可。引用既无脱字,也无标点错误,年月日均正确,只是在标题上省略了后面冗长的句子,来稿仅据此作出“作者可能没有核对引文”的判断,略显武断。当然,这里笔者也有不严谨之处。

第三处误读:“或许是为了强调‘四成关税’对搞清关税数目的意义,陈文引用《奕訢等又奏遵议将来扣款清后稽征办法折》,称‘乃至1866年上半年赔款即将完案,总理衙门早早就做出了外籍税务司制度和四成洋税名目继续保留的决定。’这一材料使用存在明显错误”(本期第167页);“陈文在引证时有意略去‘著驻京夷官,令其向各口领事官索取交税数目单,按月送呈,与各省所报覆对,并调取各关流水红簿,与部颁税簿认真稽查,自勉侵蚀之弊’一段,反而得出奕訢等决定保留四成洋税名目,以便稽核,与史料原意不符。”(本期第168页)

应该说,拙作在这里确实有一个材料使用不当的瑕疵。据拙作所用材料得出“四成洋税名目继续保留”的结论确很牵强,应该使用如下更有说服力的材料:

现在扣款将完,臣等拟札令总税务司,仍照旧章,按照三个月一结之期,据实呈报臣衙门及户部查核,总期涓滴归公,勿为吏胥侵蚀中饱。至各该关洋税,既无外国扣款,且东南等省军务亦渐肃清,自应酌量提解,以裕库储。臣等公同商酌,除本应解部之款应照旧章无庸议外,所有停付扣款各关,从二十二结起,于部拨京饷协饷之外,仍按结酌提四成,委员解交部库,另款存储,以备要需。^①

因此,这里拙作存在的问题应该是举证的失误,而非结论的错误。其一,删减字句完全是为了行文简洁,这里删减的也并非不利证据。其二,拙作原引奏折是对咸丰十年十二月十四日(1861年1月24日)《廷寄》的一个回复。《廷寄》对洋人司税每月征收若干彻底澄清一事相当认可,要求奕訢事先妥议赔款扣清后的章程。奕訢于是提出两个方案,而事后确实又采用了第二种方案,因此拙作引文即删去第一种方案,可见删减是结合前后几个奏折的情况作出的。^②

为否定拙作的观点,来稿正文第一部分最后一段作出这样的总结:“其实关税数目澄清并非靠什么分成制,而是依靠新海关制度来解决的。……这一整套制度足以解决所谓信息不对称问题和海关贪腐问题。”(本期第168页)

这里的“新海关制度”何指,来稿没有明说。但从后面的行文来看,指的应是外籍税务司制度。其实,拙作并没有否认税务司制度对澄清关政的意义。这里须提请来稿注意的是,不能将海关监督从晚清新海关中完全割裂出来,因为“晚清的海关由海关监督和税务司两个系统共同组成,海关监督在晚清五十余年中依旧履行着自己的职能”。^③当时在新海关里,税务司与海关监督是有明确分工的,税务司负责关税的估验、稽查,海关监督负责关税的收缴、保管、分配,两者职责泾渭分明。因此,“税务司并非为晚清海关之全部”,“晚清海关还有海关监督”。诚如来稿所言,“六十年代初,海关外籍税务司制度建立后,制定了严格的税款完纳和汇报制度,以及海关财务制度”。总税务司署还编制了《理帐诚程》和《续理帐诚程》,对海关税务司的收支行为进行严格的约束管理。但海关内部财务制度仅针对海关洋员和税务司所属内部职员,对海关监督的约束可以说几乎没有。对于晚清政府来说,关税的公平估验、严密稽查固然重要,但更为关心的仍然是税款是否能涓滴不漏地报解中央部库,而不为关吏所侵耗。因此,还需要通过包括分成制在内的一系列制度来规范海关税款的分配、使

① 《奕訢等又奏各关扣款既清应照旧章结报按结酌提四成解库存储片(同治四年十二月)》,〔清〕宝璽等编:《筹办夷务始末(同治朝)》第4册,北京:中华书局2008年版,第1597页。

② 可参〔清〕贾桢等编《筹办夷务始末(咸丰朝)》第8册,北京:中华书局1979年版,第2723、2693页。

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

用。如果一如来稿所言,外籍税务司制度“足以解决所谓信息不对称问题和海关贪腐问题”,那么试问,实行了外籍税务司制度后的粤海关为什么在光绪后期还会发生腐败大案?^① 尽管税务司系统相对廉洁,但税款的奏销、保管由监督负责,清季财政摊派导致正常的财政秩序被破坏,为关吏的上下其手提供了机会。研究表明,恰是清末粤海关关税奏销制度的紊乱,最终在税款管理环节出了问题。^② 退一步讲,如果来稿所谓“新海关”也将监督包括在内,则分成制也应当属于“新海关制度”,来稿正文第一部分的最后一段即等于没说。

二

正如来稿所言,“陈文核心是探析‘晚清海关洋税的分成制度’,这一分成制度到底指什么? 是否存在陈文所说的分成制度? 这是陈文能否成立的关键。”(本期第168页)但来稿认为,“海关洋税分成制度到底指什么,陈文没有明确一致的界定,且在陈文具体论证过程中含糊其辞,倒是内容提要中有比较清晰的概括性表述。”(本期第168页)

其实,内容提要只是拙作主要观点的概括,分成制到底指什么,无需在内容提要查找,因为拙作第二部分开头就已有清楚地阐述:“洋税分成将洋税正税分成两个部分,即四成洋税和六成洋税。四成洋税开始用于偿付英法赔款,1866年赔款清偿后作为解部专款,名目仍存,成为户部财库一笔可观的进项;六成洋税被存留各关,以备各项要需。但是这并非洋税分成的全部内容,因为其一,四成、六成洋税的分成基数仅针对洋税正税。……其二,六成洋税虽留存各关以备各项要需,但仍处于中央政府的随时指拨之下,还需要进行再次分配。因此,清廷在洋税正税四、六成分配的基础上,又将分成制推广到华商轮船各税、船钞、罚没等款项上。如此,则构成了洋税分成的基本框架”(拙作第81页);“分成制表面上维持了一个中央与地方财政机构共同支配海关洋税的局面。四成洋税径解户部(酌留除外),以应付国家不时之需;六成洋税存留各关,以供中央京、协各饷的指拨,以及地方兴政需费和海关本身的用度”(拙作第84页);“洋税分成不是在中央与地方之间谋求一个合理的税收分配比例,而是中央政府企图借助于外力,确保洋税真正地尽收尽解,最终使洋税的收支完全掌控在中央政府之手。”(拙作第87页)

既然拙作对分成制度框架已有明确的勾勒,为什么来稿对此视而不见? 原因是来稿作者心目中的“分成制”与拙作所揭示的迥然不同,所以在拙作中找不到他所需要的东西,最后在拙作内容提要中发现“财权下移”几个字,便匆忙作出如下判断:“陈文设定的问题是在中央和地方架构之下,晚清财权下移背景下,讨论中央政府如何通过分成制加强财政集权。也就是说,海关洋税分成制是解决中央与地方财权划分和权力下移问题”(本期第168页);“按照常规说法,税收分成应该是不同主体之间对税收的分享,即一般所谓分税制。分税制有两种,一是税种和征收权限划分,即不同征收主体各自征收某些税种,如今天中国的国税和地税之分;二是统一征收,不同主体按比例分享税款,这就是税收分成制。陈文所说洋税分成制大约是指第二种情况,海关与中央政府之间的分成。”(本期第169页)至此,我们基本得出这样的结论,来稿将拙作所揭示的分成制,理解成现代财政中的分税制。^③ 来稿所谓分税制第二种有“不同主体按比例分享税款,这就是税收分成制”这句话,特地将现代财政常用的“共享税”说成“税收分成制”,显然是有意混用这两个概念,以增强分成制即分税制的说服力。

① 参见光绪三十二年(1906)正月二十七日岑春煊的奏折,中国第一历史档案馆编:《光绪朝朱批奏折》第74册,北京:中华书局1995年版,第732—733页。

② 汤象龙:《光绪三十年粤海关的改革》,包遵彭等编:《中国近代史论丛》第2辑第3册,台湾:正中书局1958年印行,第118—119页。

③ 我们再回过头来看看来稿第一部分,就不难理解,当时他为什么将定额制说成是“税收分成制”了。

那么,分税制到底是什么样的情况呢?与拙作所讲的分成制有何区别?其实,分税制是一种预算管理体制,其特点是首先划分各级政府的层级,根据不同的政府层级明确其事权和支出范围,再按照各种税种的性质在各级政府之间划分收入范围,由此形成中央与地方各自独立的税收征收体系。正如来稿所云:分税制是不同财政主体之间对税收的分割,首先“要明确谁和谁分,分什么。”(本期第170页)这种分割,主要在于对税收来源的划分,有税种的划分,也有共享税源的按比例划分,而且也只是作为财政主体的政府与政府间的财权划分。众所周知,北洋政府才正式开始有划分国地两税的尝试,在此之前的晚清时期不可能有分税制的实行(清末试行预算虽有筹议但未果)。更不要说,在一个垂直行政架构中,晚清中央与海关之间有什么分税制,因为以户部为代表的中央政府是最高级的财政主体,而海关则不是一级政府,它只是一个隶属于户部的基层财政单位,没有与中央分取税源、自收自支形成一级独立财政的资格。清中央政府也不可能与西方列强分税,笔者更不会犯这样的认识错误。

但是,我们不能就此否认,在分税制未实行之前的中央集权财政时期,就不存在中央与地方政府或财政部门之间的利益分成和财权调整。在中央高度集权的财政体制下,不存在预算意义上的政府间事权划分,原则上来说,无所谓中央税收、地方税收,都须作为国家财政上缴中央;无论中央事务还是地方事务,都属国家政务,都应由中央财政拨付来履行。但上缴多少,下拨多少,这往往由中央与地方政府、主管部门和下级部门“讨价还价”来决定,由此产生中央与地方之间的利益博弈。为缓和矛盾,中央有时候也下放一定的财权,与地方实行收入分成、财政包干等方式,以激发地方的积极性。举个简单的例子。建国以后,我国一度实行中央高度集权的财税管理体制,但效率不高。从1979年开始,中央采取“放权让利”政策,和地方政府实行“收入递增包干”“总额分成”“总额分成加增长分成”,与直属部门央企实行“利润留成”,提高地方积极性,至1994年开始才全面实行分税制。^①清代前期,中央与地方就地丁钱粮的分配使用,也有起运、存留的规定。可见,财政收入分成或包干并非只能在分税制的前提下才可以实行。

当然,以上只说明分成制与分税制并无必然的联系。总额分成也好,利润留成也好,均与拙作所揭示的洋税分成有所不同。拙作所揭示的洋税分成,是指晚清中央针对海关洋税所采用的收支分配和经费提取的管理方式。关税无疑是属于中央财政收入,但关税的征收则由基层财政部门海关执行。海关虽为中央直属单位,但地处各省,与地方关系盘根错节。海关监督有中央直派者,但大部分由地方官员兼任。由于晚清筹饷(款)权的下放,地方财政自主权愈益加强,在王朝利益与地方本位之间,监督的地位比较微妙,饷款的筹集、发交、批解、汇兑,是否不折不扣地遵照中央的意图办理,均要取决于监督的态度。^②同时海关也有自己的利益取向。海关洋税作为一种富有潜力的新增税项,没有定额可依,一年能征收多少,中央不能准确获知。分成制使税务司与监督账目进行对照,避免了海关作弊的机会,为关税分配、提用确定了一个可操作的程序,达到了保证中央与地方各项用款均确有“的款”的目的。同时允许海关经费纳入正式经费系列,在税款中按比例提取,较之前的在正税外自行筹措,无疑对海关有所激励。可见,与定额制、尽收尽解不同,分成制是一种确保中央、地方用款,又能兼顾海关的一种关税分配管理制度。归纳起来,拙作所说的分成制与分税制的区别,主要有三:

其一,分成制是一种关税管理方式,笔者在阐述分成制时,是将其视为与定额制、尽收尽解制相

^① 吴敬琏:《当代中国经济改革》,上海远东出版社2008年版,第250—259页。

^② 本期第171页注④提到“新海关存在的权力外移问题”。其实,晚清新海关中海关监督的权力被“架空”一说,应当具体问题具体分析。在关税的估验与稽查方面,海关监督确实没有置喙余地;但在税款管理方面,监督仍然掌握重要权力,税务司则不能任意掺越(九龙、拱北两关有点例外)。可参见汤象龙《光绪三十年粤海关的改革》,《中国近代史论丛》第2辑第3册,第116—117页。这种情况到清末税款保管权为外国银行所攫取时才发生变化。因此我们在查阅清末关税档案时,经常会发现这样的情形,由于各海关解款不力,清中枢机构总是近乎恳求地督催地方督抚及海关监督(而不是税务司),务当激发天良,仰念时艰,踊跃输将。

对应的概念；而分税制是一种预算管理方式，是与财政集权制相对应的一个概念。

其二，分成制侧重于关税的分配、使用；而分税制重点在于政府间事权划分以及建立在事权基础上的税源的划分，侧重点在于税收收入方面。

其三，分成制只涉及中央与海关对关税分配使用程式和经费提取方式的确定；而分税制则是政府之间关于各项税源如何划分的财政安排。

因此，拙作所揭示的洋税分成制并非分税制，两者名似而实不同。晚清政府没有实行分税制，也没有针对海关洋税这一单个税种实行过分税制。来稿将拙作所揭示的海关内部关税的分成提取制度说成是分税制，完全曲解了拙作本来的意思。看来，这实在不是拙作“存在问题的错置”，而是来稿错置了问题。

如果说拙作讨论的问题有一个设定的架构的话，那么，这一分析架构显然不是分税制，而应该是不完全财政。来稿应该注意到，拙作开篇即是在讨论不完全财政，结尾同样落实到不完全财政问题上。笔者认为，晚清财政是一种逐渐放大的不完全财政。清代前期，中央与地方间的财政矛盾，主要是经制财政与经制外财政之间的冲突，清代后期，则是内销与外销的冲突。^①这种内销、外销的财权之争，不仅表现在中央与地方政府之间，而且还表现在上、下级财政部门之间（如清户部与海关）。与内销一样，外销收支也属于国家财政，^②但外销款项为地方各级财政部门所控制，不奏不销，或只奏不销，中央难以知悉它的实有情况。因此，只能千方百计挤压这种外销财政存在的空间。洋税分成就是其中举措之一，“洋税分成从收、支两方面对海关监督自为经理的财政空间形成了挤压”（拙作第84页）。因此，与其他新增税源如厘金、土药税、杂捐相比，在洋税收支方面，中央并没有置留给地方政府和海关监督太多可资运作的外销空间。^③

三

通过以上辨析，我们已经知道，来稿之所以对拙作提出的洋税分成问题产生质疑，是由于将分成制错误地理解为分税制。那么，是否存在如拙作所揭示的洋税分成制度呢？事实上，来稿在第三部分，即已承认“晚清相关史料中确实存在‘四成关税’等名目，和各种分成指拨方法。”（本期第171页）只不过，来稿极力将这种关税分配制度称为“分成指拨方法”、“分成现象”、“财政支出划拨方式”、“分成解部和分成指拨形式”等，没有使用分成制度一词。^④那么，这种“分成现象”是否能称得上是一种“制度”呢？

其实制度一词的涵义较为宽泛，一般的理解是，一种要求大家共同遵守的办事规程或行动准则即为制度。经济学上还有正式制度、非正式制度之分。笔者认为，洋税分成过程中已经形成了这样一种关税提取、分配的操作规程和运作规则。将这种关税分配方式和提用秩序称为制度，并无不可。

① 经制财政是清中央财政的基盘。清代前期，在经制之外，即已有经制外收支的存在，供地方自为经理。晚清以降，厘金、洋税、洋土药税、杂捐等大量经制外新增税源出现，同时，诸如赔款、外债、新政经费等新增支出也大量出现。这些经制外的新增收支，有些被纳入奏销体制，成为内销，有的没有、或没有完全被纳入奏销体制，即成外销。清末几次财政整顿，均试图将外销纳入内销管理，但目的均未完全实现。

② 李三谋将清代外销财政分为两个层次，认为清末新政时期，外销财政的第二层次即以“本地方之财力办本地方之事业”的地方财政才开始出现，地方税源与国家税源在习惯上开始分开。在此之前，地方不是通过分税制，而是通过外销的形式以分取中央的财权。可参见李三谋《明清财经史新探》，太原：山西经济出版社1990年版，第340—345、336页。

③ 当然，即便如此，海关监督或多或少仍然拥有自己的外销收支。如江海关道光二十九年即有239 883余两规银的外销收入（江海关道经理进出各款开具清单，中国第一历史档案馆藏，军机处录副奏折，档号3—129—6426—7）。其他海关应该也存在这一情况，只是没有披露而已。

④ 本期第173页称：“分成指拨方式倒是可以研究的问题，但学术价值有限”，这当然是他个人的见解。笔者倒认为，从这一制度入手来认识晚清财政运行的特质，应是个很好的视角。

那么,这种分成制度在关税分配过程中能否有效运作呢?从历年关税奏销清折来看,各海关在办理关税奏销时,均能遵照一定的程式,四成若干,六成若干,六成项下京、协饷若干,各专项经费若干,海关经费若干,款款罗列。^①何项作收,何项作支,均有一定的成案。偶尔有些海关某项款目的销算发生错乱,也会很快纠正。如船钞的分配,本是在船钞项下提取火耗后,其余银两再三七分成。但有的海关所提船钞火耗是在六成洋税项下开支的,与各关成案不符。户部发现后,责令该关改正,援照各关成案办理。^②东海关开办初,应支一切经费,向在经征洋税、招商局税内每两扣提八分济用。户部获悉后,令改照津海关办法,只在洋税内扣提八分,毋庸再在招商局税内扣提。自第106结起,该关已在招商局税内扣提的银两,应令拨还。^③看来,分成制运行初期,这一制度确实被严格执行,在确定关税分配秩序、规范海关解款程式方面发挥着一定的功效。这样,洋税分成“使各项入款中央均能准确掌握,各项支款均由中央核准拨用,在经制之外又营造了一个出入有制、收支有序的财政秩序”(拙作第84页)。笔者正是从这个意义上来说,“分成制显示了晚清中央政府企图加强财政集权的努力”。

这里还需回答一个问题,分成制有何必要?为什么洋税要分成解部而不是全部解部呢?这在拙作中没有论及,此处略作探讨。窃以为,这与清代财政用款实行的“的款”原则有关。所谓“的款”,即入有着,支有的,类似于我们今天财政中的“专款专用”。洋税虽为中央税收,但最终的支配权并不能完全归结到户部之手,而是户部与地方共同支配(当然,地方上能获得这种“的款”支配权,也是由中央授予的)。从这个角度来讲,户部对海关洋税各项用款的支配力是有等差的。一般来说,四成洋税户部支配最为得力,其次是六成洋税,再次即为海关经费。

四成洋税先作为赔款偿付的专款,后成为解部专款。在清廷做出四成洋税解部决定的时候,就有明确的表示:四成洋税提解部库,由户部和总理衙门稽察核办。“无论各该省有无别项要需,概不准藉词留用”,“委员按限解到,由户部咨吏部照例议叙。如各关有延宕不解或藉词留用者,即由臣衙门(指总理衙门)会同户部指名严参,以惩玩泄”。^④

六成洋税项下既有解往中央的京饷、部款,也有解往他省的协饷、留在本省的地方用款以及海关经费。这些款项,均是遵照户部的指拨命令,海关一一执行。并且海关按期在关税奏销清单中都要详细说明其执行的情况。尽管如此,较几乎不能染指的四成洋税来说,海关监督无疑对其具有较多一点自由支配的权力,因为在税款入不敷出的情况下,是先解邻省,还是先解本省,是挹此注彼,还是挹彼注此,海关监督都有很大的决定权。在不严重违背中央的意图前提下,海关监督可凭自己的意愿优先满足某一方的解款要求。另外,地方政府也可通过协饷、专项经费等名目从六成洋税中获得中央指拨给自己的“的款”,由此也就获得了这些款项的支配使用权,相应的,户部对这些款项的支配权就有所削弱。而地方政府也视这些款项为自己应得之款,必要时可与户部据理力争。以招商局税为例。招商局税首先在江汉关进行五成二、四成八分成时,就遭到地方大吏李鸿章、沈葆楨、李瀚章等人的反对,他们认为这样的分成办法,中央得了大头,影响到他们的海防经费、机器局经费及奉拨京协等饷的款源。中央政府最后也不得不接受他们的意见,决定招商局税与洋税一律,也按四、六分成办法。^⑤

① 同治年间,闽海关、镇江关、浙海关监督在奏销时,未能详叙“收洋税若干,洋药税若干,各扣若干”,即分别遭到交部议处、革职、革职查抄的处分。见蒋廷黻辑《筹办夷务始末补遗(同治朝)》第1册,第34—35、209、218页。

② 光绪十五年四月二十九日黄彭年片,中国第一历史档案馆藏,军机处录付奏折,档号3—128—6368—18。

③ [清]李鸿章:《东海关经费请拨药厘片》,顾廷龙、戴逸主编:《李鸿章全集》第13册,合肥:安徽教育出版社2008年版,第99页。

④ 《奕訢等又奏各关扣款既清应照旧章结报按结酌提四成解库存储片(同治四年十二月)》,[清]宝鋆等编:《筹办夷务始末(同治朝)》第4册,第1598页。当然,在某些海关,作为解部专款的四成洋税也有被用到别处,如机器局费,但这些都是经过户部核准才可实行的。

⑤ 可参见[清]李鸿章《四成洋税留充机器局经费片》,《李鸿章全集》第8册,第134—135页;《请拨海防经费折》,《李鸿章全集》第9册,第33—34页;《光绪三年二月十八日李瀚章奏》,中国第一历史档案馆藏:《光绪朝朱批奏折》第71册,第600—601页;光绪四年九月二十八日沈葆楨片,中国第一历史档案馆藏,军机处录付奏折,档号3—122—6071—90。

海关经费留在海关,由海关自行使用。虽然“关道亦逐月按结造具细数清册,详请咨销,以杜浮冒”,^①但中央最关心的是总数。经费按比例提取只是个原则,海关各员都是定额支取,但经费总数不能超过提取数,不足则需监督通过别的途径来弥补,而不能在正税中解决。^②

正由于支配权的不同,才存在清户部与地方政府及海关监督之间在关税使用分配上的利益博弈。试想,如果没有“的款”支配权的利益纠葛,作为后出的招商局税就没有必要徒费周折地分成,干脆全部解部岂不简便?但事实并不能如此。因此,拙作提出的洋税分成制度酝酿、运作过程中“交织着中央与地方财政机关之间的利益博弈”这一观点,不能简单地否定了之。

来稿第三部分对拙作四、六成计算方式提出质疑。认为“陈文对四成关税和六成关税的计算方式理解有误,其所列‘四成洋税 = 正税 × 40%’没错,但将六成洋税列成‘六成洋税 = 正税总额 - 四成洋税 - 倾熔火耗 - 八分经费 - 出使经费’则理解有误”;“其实六成洋税就是‘六成洋税 = 正税 × 60%’”;“陈文对华商轮船各税分成销算中的计算方式也存在同样的错误。”(本期第171页)其实,笔者罗列这些计算公式,无非是想揭示,这些经费的提取分配是要遵循一定的顺序、程式而已。国家图书馆所藏《各海关华洋各税收支考核底簿》一书中载有一篇《考核洋税支款论略》,对关税各款的提取顺序有详细的说明:

一、凡海关征收洋商正税,应以所收之数作为十成,内分四成六成,四成专解部库,六成内应提倾熔火耗、出使经费外,其余银两仍名六成洋税,留为拨解一切款项及本关经费。

一、凡海关招商局正税内提二成,专解部库,其余八成,再按十成计算,以四成解交部库,以六成留为拨解京协各餉。统计核算,前项税项系以五成二厘解部,其四成八厘仍名六成,归并六成洋税项下动用。

……

一、凡海关酌提出使经费,应在征收洋税内,除将四成分提,其余六成再将火耗提支外,下余银两分作十成,即于此十成内提出一成半。^③

上引材料对六成洋税有不同的界定,四成洋税扣除后,正税尚余剩六成称“六成洋税”;中间扣除倾熔火耗、出使经费等项后,余银仍名“六成洋税”。看来,时人对“六成洋税”这一概念的理解,并非来稿说的这样狭隘。

来稿还批评拙作将“海系统”与“财政系统”混为一谈,认为“海系统在粤海关定额制之下,存在过税收分成,尽收尽解之后,就不存在税收分成。财政系统确实存在统收统支,分成解部,分成指拨方式。”(本期第173页)笔者的理解,来稿所言“海系统”指的是海关制度,“财政系统”指的是财政制度,那么,海关制度与财政制度难道就不存在交集?难道关税管理制度就不属于财政管理制度范畴?这是笔者所费解的地方。要知道,任何一项财政制度,都是要落实到基层各财政机关,由它们来具体贯彻执行的。

四

总之,来稿提出了一些有意义的问题,将促发笔者作进一步思考。但对大部分的批评意见,笔者难以接受。来稿所批评的问题错置,显系其概念误解所致,因此概念模糊一说难以成立;曲解、误读、任意裁剪史料的指摘也多有夸大之嫌;有的批评,没有结合拙作所叙述的具体语境来理解。尽管如此,笔者还是十分感谢来稿对拙作的关注和批评。笔者不敏,半路学史,于海关史也是初涉不深。拙

① [清]李鸿章:《酌议津海关道章程折附清单》,《李鸿章全集》第4册,第175页。

② [清]李鸿章:《东海关经费请拨药厘片》,《李鸿章全集》第13册,第99页。

③ 《各海关华洋各税收支考核底簿》(抄本),中国国家图书馆藏。从论略的内容来看,《考核底簿》应是清户部制定的关于对海关洋税奏销考核的基本规则。

作还存在诸多不当之处,自不待言。笔者真诚希望通过学术批评,能与学术先进进行交流、对话,以扩大自己的学术视野,提升学术能力。来稿认为,“史无定法”,经济史研究可偏重史学方法,也可以偏重经济学方法,笔者亦深以为然。来稿末尾提到:“无论出身什么专业,进入历史领域就必须具备史料功夫和对待史料和史实客观严谨的态度。而研究对象带有社会科学属性,则概念明晰,逻辑清晰是必须的。”(本期第174页)笔者自当铭记于心,同时也希望借用此语,与来稿作者共勉。

The Reason of the Distribution of the Maritime Customs Revenue: The Response to the Paper“What is The Maritime Customs Revenue Distribution”

Chen Yong

Abstract: The paper “What is The Maritime Customs Revenue Distribution” raised questions to my paper “The Maritime Customs Revenue Distribution System in the Late Qing Dynasty” on three counts. Now we will disputes these questions one by one : First, The understanding of the quotas system in that paper is partial and biased; the definition of “New Customs System” is not entirelyly comprehensive; the criticism of my distortions and cutting historical materials arbitrarily are not tenable. So it is hard to say my paper misunderstood the historical materials. Second, “The Tariff FenCheng System” in my paper is different from “The FenShui System” under the Budget System. The paper argued my paper “misplaced questions”, obviously is misunderstanding these conceptions. The last, the process of the foreign tax division exists a principle of DiKuang governing the operation of the tariff extraction distribution and rules of operation. The “FenCheng system” is absolutely not envisioned construction by me, thus it cannot be denied so easily.

Key Words: Maritime Customs Revenue; FenCheng System; FenShui System; Incomplete Finance

(责任编辑:高超群)