

日本與北京關稅特別會議

陳 昭 璇

前 言

- 一、中、日對關會的準備
 - 二、關稅自主權的交涉
 - 三、附加稅稅率與用途的爭執
- 結 論

前 言

近代國家之興盛，與工商業之發達有密切關係，工商業又與關稅密不可分。但中國自協定稅率^①訂立以來，因進口稅率極低，外商紛紛以過剩商品輸入中國，造成壟斷局面。加上中國稅率一直約為五%，無普通品及奢侈品之區別，而且因物價逐年上漲，稅率又受掣於各國，不能隨時更訂^②，是以尚未達到切實五%的稅率。據統計自光緒二十八年（一九〇二）修訂，至民國七年（一九一八）十六年中，平均只合三·七五%。民國七年至十一年的四年平均數，仍只合三·五九%^③。此外關稅收入常常成爲賠、借款的抵押品，並由外國銀行代管，扣除有餘才歸中國，所以中國政府只得舉借外債，彌補虧空，如此層層惡性循環。故有人稱此一時期的內債財政爲「有財無政」的局面^④。

由上述可知過去的關稅制度爲害之大，關稅自主乃成爲迫切追求的目標。在清末及北京政府時代努力的重點，初期只是想遵照條約規定，做到切實五%。光緒二

-
- ① 道光二十二年（一八四二）八月二十九日，中英簽定南京條約，其第十款稱：「應納進出口貨稅餉費，均宜秉公議訂則例」。根據此條，次年十月八日兩國簽訂之虎門條約，更載明此進出口貨稅，應照貨價抽五%。見于能模編，中外條約彙編（上海，商務，民國二十五年），頁五。
 - ② 咸豐八年（一八五八）六月廿六日簽訂的中英天津條約第廿七款內載：「此次新訂稅則普通各款，日後彼此兩國再欲再修，以十年爲限，期滿需於六個月前，先行知照，酌量更改。」，同上，頁七。
 - ③ 武增幹，中國關稅問題（上海，商務，民國二十五年），頁五二六。
 - ④ 賈士毅，「五十年來之中國財政」，收在中國通商銀行編，五十年來之中國經濟（臺北，文海出版社影印本），頁八三。

十八年稅制的修改，雖然並未達到實際五%的標準，但已使關稅收入略為增加^⑤。我國第一次提出收回關稅自主權的要求，是在民國八年的巴黎和會上。中國代表要求出席和會代表聲明准許中國在協議特定時期後，可以「自由地本諸本國意願處理關稅事項」。但大會以不在討論之列，拒絕接受^⑥。民國十年十一月，華會代表顧維鈞再次提出關稅自主的要求，但各國代表多抱懷疑態度，他們以中國尚未統一，北京政府未必有徹底取消釐金的能力，且關稅增加後，中國各省軍人或將藉此增加個人財力，是以部分同情中國此項提議者，亦多主張限制此項增加稅收之用途^⑦。中國關稅自主的要求，雖然未得到各國承認，但一九二二年二月六日所訂之「九國關於中國關稅則條約」，對於將來關稅改訂影響頗巨。如：

第二條：由特別會議立即設法裁釐，並履行一九〇二年九月五日中英商約，一九〇三年十月八日中美條約，及一九〇三年十月八日中日附加條約所開之條件。本會議應在本條約實行後三個月內在中國召開。

第三條：第二條所稱之特別會議，應准許對於應納關稅之進口稅，得徵收附加稅。其實行日期、用途及條件，均由特別會議議決之。此項附加稅應一律定為二·五%，惟奢侈品能負較大之增加，惟不得逾五%^⑧。

華會結束後，各國稅則修正會議很快於民國十一年三月三十一日在上海召開，此次因修正貨物底價，使中國國庫增加一千七百萬元左右的收入^⑨。

關稅特別會議（以下簡稱關會），卻因法國藉口金佛朗案^⑩，延不批准華會條約，延宕數年，直到中國政府讓步，法國才將華會各條約批准。所以華會條約遲至民國十四年八月五日才正式生效。關會乃定於同年十月二十六日在北京召開。關會為各國第一次正式開會討論更改中國稅制問題，其重要性固不待言，其對於國民政

⑤ 李恩涵，「北伐前後收回關稅自主權的交涉」，收在中華民國建國史討論集（臺北，黨史會，民國七十一年）第三冊，頁三六二～三。光緒二十八年（一九〇二）九月五日，中英簽訂「續議通商行船條約」（又稱馬凱條約），中國答允裁釐，英國則答應進口貨稅除切實增至五%外，可再加一額外稅，照和約所定之稅，加一倍半（即七·五%）之數，以抵裁釐等各項稅捐。

⑥ 錢泰，中國不平等條約之緣起及其廢除之經過（臺北，國防研究院，民國五十年），頁九六。

⑦ 張忠絨，中華民國外交史（一）（臺北，正中書局，一九七七年），頁三七七。

⑧ 陳向元等編，中國關稅問題資料四種（一）（臺北，學海出版社，民國六十年），頁二〇七～八八。

⑨ 李恩涵，「北伐前後收回關稅自主權的交涉」，頁三六五。

⑩ 法國通知我國政府願將庚子賠款減讓一部分，作為中法實業銀行復業及作為辦理中法間事業之經費。但因戰後佛朗價值大跌，故法國要求以金價支付庚子賠款。此事自民國十年顏惠慶內閣爭議至民國十四年段祺瑞內閣，始決定以金佛朗付還庚子賠款。見顏惠慶著姚崧齡譯，顏惠慶自傳（臺北，傳記文學出版社，民國六十二年），頁一一八～九。沈亦雲，亦雲回憶（上）（臺北，傳記文學出版社，民國六十九年），頁二二九～三〇。

府北伐後收回關稅自主權交涉，更具有相當影響力。關會自民國十四年十月二十六日開幕，至民國十五年七月三日各國宣佈停止，長達八個月。又以民國十五年四月段內閣垮臺為分段點，以前為正式會議時期（有中國代表參加），以後為非正式會議時期（無中國代表參加）。

綜觀會議過程，除中國外，日、美、英均扮演著極為活躍的角色，各國均努力爭取最有利於本國的條件。其中日本的態度更耐人尋味。日本在會議開始，即率先贊同中國收回關稅自主權的主張，一時博得中國朝野的好評，但最後阻礙華會規定的二·五%附加稅徵收者，也是日本。到底日本政策的運作過程如何？前後的政策是否不同？或者開始的「友好」只是一時的策略？這些都是促成本文著重於日本角色問題的動機所在。

坊間出版有關關會的史料、論著不算少，中文有「關稅特別會議議事錄」、「中國關稅史料」、「中國關稅問題資料四種」、「亦雲回憶」、「顏惠慶自傳」等。此外中國外交檔亦保留部分的史料。日文有幣原喜重郎「外交五十年」、「幣原喜重郎」，白井勝美「日本と中國——大正時代」等。英文有 *Foreign Relations of the United States(1925-1926)*. Stanley F. Wright, *China's Struggle for Tariff Autonomy, 1843-1938*. Iriye Akira, *After Imperialism: The Search for a New Order in the Far East, 1921-1931*. Dorothy Borg, *American Policy and Chinese Revolution, 1925-1928* 等。惟對於日本決策過程並未有過深入討論。目前收集最完備的仍屬日本外務省的微捲資料，本文即依據此項資料建立論點。由於關會討論事項非常龐雜，本文擬就關稅自主問題、附加稅稅率與用途問題等與日本有利害關係者加以討論。重點設在日本的決策過程及其欲完成的目標。

一、中、日對關會的準備

華會條約生效後，民國十四年八月十八日，北京政府發出請柬，邀集美、英、法、日、比、意、荷、葡、西班牙、丹麥、瑞典、挪威共十二國參加關會。並任命梁士詒、沈瑞麟、顏惠慶、王正廷、黃郛等人為關會委員會委員。二十二日復任命黃郛、顏惠慶、王正廷、施肇基、蔡廷幹為出席關會全權代表。二十三日，關會委員會會議決關稅自主辦法大綱，共分九條，大意為：(一)中華民國基於國家課稅主權完整之原則，應實行關稅自主。(二)現有之釐金、常關稅等含有國內通過稅性質者，均

由中國政府自行裁撤。(三)出口稅應酌量出口貨物之種類、品質，劃定等級，遵照關稅定率條例徵收，但對於某種貨物之課稅與本國有互惠協定條件者，則從其協定。(四)進出口之稅率表，由中國政府調查貨價，自行訂之。(五)現行海關制度基於行政權完整之原則，由中國政府改正之^①。十月二十四日北京政府正式公布關稅定率條例，共分十六條，舉其要者如下：(一)進口稅除烟酒及與國家專賣品同類者，另行規定外，其稅率最高為值百抽四十，最低為值百抽七·五（第二條）。(二)課稅品價格之訂定換算或改正，以最近一年內之平均市價為標準（第三條）。(三)進口稅遇有以其本國某種貨品，依互惠條約協定者，其稅率從其協定（第五條）^②。

當北京政府積極籌備關會時，召開關會的消息，在國內引起不同的反應。當時北京政府為段祺瑞臨時執政時代，北方軍人以奉軍和國民軍為首。奉軍在津浦線（東北及直隸、山東），國民軍在京漢線的豫省及西北地區。此外孫傳芳據長江下游，吳佩孚據長江中游暨河南，南方由廣州國民政府主其事。南北軍人中，張作霖贊成關會最力，馮玉祥、吳佩孚、孫傳芳等軍人則紛紛發表反對宣言，其理由不外：根據華會條約召開的關會，仍屬協定制，和中國關稅自主的意旨大相違背，故無召開的必要。此外他們對裁釐的消息也表示相當的關心。但反對最烈的仍屬南方國民政府。國民革命軍占領惠州後，國民黨鄭重宣告反對召開關會，主張無條件廢除不平等條約。對國民政府而言，關會是北方軍人用來強化武力，對付中國革命派的最後武器^③。

除了軍人外，民間討論關會的言論也不少。其中尤以十月十三日，北大教授和關會委員會委員會談時所提出的問題，可看出一般人民的疑慮。其問題為：(一)關會的召集，是否根據我國要求取消不平等條約的主張？抑履行華會所訂條約之束縛？(二)政府是否貪圖二·五%附加稅，以作為分贓式公債及供給軍閥戰爭之費用？(三)以裁釐為關稅自主的條件係何用意？(四)如不能達到實際關稅自主目標，政府是否決心停會，且自動取消不平等條約，以貫徹全國國民的主張？林森並提出輿論對關稅自主的見解，共分三項：(一)自定海關稅率權。(二)中國自行保管稅款及自訂稅款用途。

① 沈雲龍編，黃膺白先生年譜長編（上）（臺北，傳記文學社，民國六十五年）頁二三六。

② 陳向元等編，中國關稅問題資料四種（一），頁二二二。

③ 中國方面反對關會的言論，參考江恆源編，「關稅特別會議之經過」收在中國關稅史料（二）（臺北，學海出版社，民國五十九年，臺再版），頁六十。The Japanese Ministry of Foreign Affairs, 1868-1945 (microfilmed for the Library of Congress, 1949-1951). 以下簡稱 Microfilm. M291013 pp. 1094-1108.

Akira Iriye, *After Imperialism: The Search for a New Order in the Far East, 1921-1931* (New York: Atheneum, 1969), p. 72.

(二)爭取海關行政權。王正廷表示此三項主張和政府意見不謀而合，並稱關會中所提裁釐一項係中國政府主張，並非交換條件^⑭。十七日王氏復公開發表談話，他說：「如果列強不以友善的態度滿足中國控制稅率的渴望，我們將會拒絕承認他們的控制，自己收回稅權。」^⑮而且他認為討論關稅自主問題，應從政治和經濟兩方面考慮。外人往往過度偏重經濟層面，即關稅的增加、國際貿易額的成長，而將政治關係置之不論。其實中國人民把協定關稅當作侵犯主權的一大恥辱，區區關稅的增加，實不足以滿足人民的渴望^⑯。

總之，關會召開之際，正值軍人各據一方，北京政府無法控制各省的局面，和政府敵對的勢力不免懷疑其真正的意圖，一般人民也對(一)軍人可以維持關會，得到實際利益。(二)列強是否允諾真正的關稅自主等問題產生疑慮。

反觀日本朝野的反應又如何呢？要討論這個問題以前，我們必須了解(一)中國市場對日本的重要性。(二)日本對華貿易的特殊性。

一九二五年初，藏相濱口雄幸的報告指出，一九二四年度的對外貿易受東京大地震影響，輸出十八億七百餘萬日圓，輸入二十四億五千三百餘萬日圓，差額六億四千六百餘萬日圓，創下日本貿易入超史上的最高記錄。所以抑制輸入，鼓勵輸出，成爲目前應該努力的方向。日本輸出大國是美、中兩國，前者受美國景氣左右，後者靠中國市場的安定。其中對華貿易往往有巨額出超的現象，所以中國市場對日本意義重大^⑰。此外外相幣原（喜重郎）也表示：「除非促進工、商、貿易，

⑭ 江恆源編，「關稅特別會議之經過」，頁六三～四。

⑮ Dorothy Borg, *American Policy and Chinese Revolution, 1925-1928* (New York: Octagon Books, inc. 1968). pp.97-8.

⑯ 見民國十四年九月二十六日王正廷的公開言論。Microfilm. MT291013 pp.1298-9.

⑰ 白井勝美，日本と中國——大正時代（東京，原書房，昭和四十七年），頁二三五～六。此外由下表可知日本對華貿易的出超情形：

對華貿易各月比較表（單位：日金千圓）

	輸	出	輸	入	出	超
十三年 七月		25,275		7,225		18,050
八月		29,171		8,961		20,210
九月		16,492		11,961		4,531
十月		22,331		21,990		341
十一月		21,315		26,788		△5,473
十二月		21,829		25,422		△3,593
十四年 一月		23,751		22,490		△1,261
二月		29,689		13,791		15,898
三月		3,779		13,330		△9,551
四月		29,789		11,788		18,001
五月		33,168		10,992		22,176
六月		28,131		10,072		18,059
七月		32,645		10,266		22,379

（備註：△入超）

見大正十四年八月十日「中外新聞」，Microfilm. MT291013 p. 574,

否則無法安定日本人的生活空間。中國有四億五千萬人口，是日貨最有潛力的市場，日本應該把握中國四億五千萬的消費者。」¹⁸由上述可知中國市場的重要。

有關日本對華貿易的特殊性，早在華會時日本代表小田切（萬壽之助）即指出：「日本棉紗工業在工業中占著極大比率，輸出海外的棉紗約九〇%輸入中國。近年來中國紡織工業蓬勃發展，如果再增加進口關稅，將會對日本同種工業造成很大的影響。」¹⁹除了棉紗外，日本輸入中國的貨品，多為質粗而價廉，既易仿造，又為中國以外各國所不要，一旦增加稅率，日貨和華貨的價格拉近，日貨是否還能保持以前的優越地位，將是執政者和日商深以為慮的問題²⁰。

有鑒於此，召開關會的消息傳至日本，立刻引起各方的注意。對於中國恢復關稅自主權問題，各新聞報的主張，大致可分為：(一)贊成接受關稅自主的要求，如東京朝日新聞。(二)中國的現狀不適合討論自主權問題，如每日新聞、時事新報²¹。有些報紙進而主張日本和各國的利害關係不同，所以日本應該採取獨自解決之道。即率先表明尊重中國關稅自主，再訂定對日本有利的協定稅率，並且整理中國財政，使日本受害程度減少到最低點²²。在日本的中國商人團體則紛紛建議日本政府，接受中國關稅自主的要求。如大阪中華總商會強調，如果日本幫助中國，將會減輕中國人民的抗日情緒，維持永久的貿易關係²³。但是和中國有商業往來的日商團體如日本輸出大小同業組合則強烈反對中國關稅自主。大阪商業會議所提出比較中庸的看法，他們認為日本應該承認中國關稅自主，但是應儘可能禁止中國提高關稅。即使依華會條約規定，增加二·五%附加稅，日商的損失仍然太大²⁴。

民間的看法已如上述，日本政府又如何擬定對策呢？影響當時決策的因素，除了日本本身的經濟利益外，還須顧及中國的政局，及英、美兩國的反應。日本外務省對中、英、美三國的判斷，可由幣原的談話得知，他認為：「如果仔細觀察中國時局發展，不能不考慮近年來中國人民的政治覺醒。假使忽視中國情況的變化，將是很大的錯誤。軍人可能隨著戰亂起伏不定，但國民自覺一旦發生，卻不容易消

¹⁸ 見石射猪太郎引述幣原的談話。轉引自 Nobuya Bamba, *Japanese Diplomacy in a Dilemma: New Light on Japan's China Policy, 1924-1929* (Kyoto: Minerva Press, 1980), p. 245.

¹⁹ 臼井勝美，日本と中國——大正時代，頁二三〇。

²⁰ 盧化錦，「中日關稅交涉之過去現在與未來」收在東方雜誌二五卷二三號（民國十七年十二月），頁三二。

²¹ 見 Microfilm. MT291013 pp. 1072-3. Nobuya Bamba, op. cit., pp. 249-50.

²² 見「日日新聞」連載小村俊三郎對關會的看法。Microfilm. MT291013 pp. 1113, 1127.

²³ Nobuya Bamba, op. cit., p. 249.

²⁴ Microfilm. MT291013 pp. 1046-8.

減，如果受外力壓迫，將會愈發強烈。中國國民自覺的要求之一即為恢復關稅自主的渴望，我們應該特別覺察這種情勢。」^{②⑥}按幣原所稱的「政治覺醒」，和五卅事件^{②⑦}以後，排斥日、英貨運動的發展有關，所以幣原認為維持中國政局的安定非常重要。一旦關會無法達成恢復關稅自主權的目標，恐怕中國人民起而反抗，段政府有垮臺的危險。屆時如果中國陷於無政府狀態，各國都會同受其害。故考慮是否給予中國關稅自主權時，中國政局的安定將是必須考慮的大前提^{②⑧}。此外幣原和英、美兩國交換意見得知，承認中國關稅自主權是英、美共同一致的意見。英國自從五卅事件以來，急於恢復中國的秩序，甚至希望擴大會議的範圍，討論超過華會規定外的議題。美國對應付中國未來的發展沒有一定的計畫，唯目前最重視安慰中國的民心^{②⑨}。基於上述的判斷，幣原認為日後要協調日、英、美三國的歧見，需要花費相當的苦心，日本一方面要否認干涉中國內政，另一方面要努力調和理想和現實，促進關會早日結束^{②⑩}。

日本駐華公使芳澤（謙吉）的報告也指出，美國從一開始就抱持幫助中國的態度，英國自五卅事件以後，立場已經緩和不少。而且美、英對擴大關會的範圍並無

②⑥ 幣原平和財團編，幣原喜重郎（東京，幣原平和財團出版，一九五五年），頁二七八。

第一次幣原外交時期（一九二四年六月至一九二七年四月），幣原鑒於國內長期的供需不平衡、貿易入超等經濟難題，所以特別提出經濟外交的重要性，極思和有重要經濟利益的國家，維持友好的關係。其標榜的對華二原則：（一）內爭不干涉。（二）合理權益的合理擁護，即含有極濃厚的經濟色彩。同上書，頁二六六、二七六。

②⑦ 民國十四年五月三十日，上海租界因國人進行對日愛國運動，演變成兵民衝突的慘劇。漢口、廣州、南京等處民眾響應，遭英人殺害，促使排日運動，遂而一變為排英、日運動。

②⑧ 「對華問題に關する英國大使と幣原外相會談錄抄」收在日本外務省編，日本外交年表並主要文書（一八四〇～一九四五）（下）（東京，原書房，昭和五十三年，六版），頁八二。

②⑨ 大正十四年九月十日，外相幣原喜重郎給駐華公使芳澤謙吉電（以下簡稱幣原→芳澤）。Microfilm. MT291013p. 1133.

事實上早在五卅事件以前，英、美兩國政府即一再檢討其對華政策。英國認為列強已經錯失了在華會條約中合作的機會，因此極思尋求華會條約的代替品，希望藉此安撫中國的民族情緒，保障英國的在華利益。但是面對中國恢復關稅自主權的要求，英國仍主張要有一定的程序，即直到中國政府完成某些承諾，如廢除釐金及壓制排外行為等，才能討論關稅自主。此外因中國中央政府不穩定，要完成上述目標，需要地方的合作。所以英國建議將部分增收的關稅分配地方，但是總稅務司仍由英人擔任。

美國在五卅事件以後的第一步驟即是重審中美既定條約。完成華會承諾成為美國政府努力的方向。國務卿凱洛格（F. B. Kellogg）認為應該繼續維持以往美國在中國人心目中友善、助人的型像，美國的安撫政策將有助於停止中國仇外行動。十月二十三日凱洛格寫給駐華公使馬克謨（John V. A. MacMurray）的信指出，原則上美國政府不排斥本國奢侈品徵收更高的稅率，而且願意坦誠的討論關稅自主問題。不過他也強調，除非中國政府證明其有能力管理混亂的秩序，而且更加尊重外國人的生命，否則將無法討論特殊的改革，重審列強和中國的條約關係。

參考 Akira Iriye, op. cit., pp. 63, 64, 73. Nobuya Bamba, op. cit., p. 250. Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1925 (I) (Washington: U. S. Government Printing Office, 1940), p. 859. 以下簡稱 Foreign Relations of the U. S..

②⑩ 大正十四年九月十日，幣原→芳澤。Microfilm. MT291013 p. 1134.

異議。如果上述的判斷正確的話，對於關稅自主權及增收附加稅問題，我方與其採取消極的態度，最後迫於四周的情勢，做出某種程度的讓步，不如對於中國政府的腹案予以有條件的同情，將會議導向有利日本的方向。具體而言，會議開始時，日本應鑑於本身的歷史經驗，表示同情的態度，進而贊成中國恢復關稅自主權的提議。但是鑑於中國內部情勢，恢復關稅自主仍需要多方的準備，即必須有相當的準備期限^⑩。

基於上述的認識，外務省由佐分利貞男、川島信太郎、堀內干城、松島鹿夫等人成立委員團，擬定一大綱，要點為：如果列強不承認日本所提出的分等稅率案，一旦實施一二·五%的高稅率，將對對華貿易構成極大威脅，所以日本必須考慮實現分等稅率的手段。即日本首先提議承認中國關稅自主，爭取中國人民的好感，再進一步建議採用以分等稅率為原則的國定稅則。而且為了保全中日間的特殊貿易關係，兩國應議定關稅互惠協定^⑪。大綱中特別強調的「分等稅率」，幣原曾加以說明。他認為各國輸入中國的貨品水準不一，歐美是高級品，日本是次級品，但是一向玉石混淆，一律課以五%的稅率，已經是制度本身不合理的現象。如果新稅率要增至二倍半以上的稅率（指中國裁釐後，可增至一二·五%稅率而言），豈不是更不合理。所以必須設計分等稅率，依普通品價格，設計新的稅率，才是最公平的辦法^⑫。

十月十三日加藤內閣決定的「中國關稅會議方針」即根據上述大綱而來。日本的方針主要為華會關稅條約第二條規定廢除釐金等其他事項，依目前中國各省獨立情形，中央命令根本不能完全有效實行，而且裁釐的條件為增徵七·五%進口稅，對日本貿易打擊太大。所以關會應以同條約第三條增收二·五%附加稅為討論中心。當然，一旦涉及二·五%以上附加稅或承認關稅自主權問題時，日本也不能拒絕討論，但是必須議定各種條件，以緩和對輸入國不利的影響。會議情勢上不能不承認關稅自主權時，必須提出兩個階段的方案：(一)十年到十五年間採用下列方案之一：(甲)國定稅率與協定稅率並用。(乙)採取平均一二·五%的分等稅率。(二)等到下列條件充分後，再承認自主權：(甲)出口稅全廢。(2)承認外國人有土地所有權、承租權。此外並提出實施二·五%附加稅的各種條件，即對國內重要產品徵

⑩ 大正十四年十月六日，芳澤→幣原。Microfilm. MT291013 pp. 1388-92.

⑪ 幣原平和財團編，幣原喜重郎，頁三〇一。

⑫ 同上，頁三〇〇。

課生產稅、正金銀行爲保管關稅銀行、增收的關稅中提出八〇%爲整理內外不確實債務之用。最後並任命日置益、芳澤謙吉爲出席關會全權代表^③。

從日本政府的方針看來，日本對關會的準備可謂相當完備。其利用中國人民爭取關稅自主的渴望，藉機取得朝野好感，進而一步步實現既定的計劃。其強調中國恢復關稅自主需要相當的「準備」，所謂「準備」即在實施國定稅則以前，完成互惠協定或分等稅率及整理不確實擔保借款等計劃。

關於日本的不確實擔保借款，一直是日本財政上極思解決的難題之一。查不確實擔保借款以西原借款數目最龐大，占一九一七年到一九二五年間所有日本對華借款的五八%；占一九二五年前，日本不確實擔保借款的七六·五%^④。由於這些借款，日本得以控制東北部分鐵路及礦產。據統計，到一九二五年底，北京政府的外債高達二十二億元，其中日本不確實擔保借款爲數最多，英國次之，美國又次之

③ 「關稅會議帝國政府一般方針要領」轉引自大正十四年十月二十日，幣原一駐美大使松平。Microfilm. MT291013 pp. 1592-1599.

④ 賈士毅，民國續財政史，第一冊（上海，商務，民國二十一年），頁六六～七三。西原借款係民國六、七年日本對華八項借款總稱，西原龜三分數次借給段祺瑞政府，不收回扣，也不要求確實擔保。

至民國十四年底止，日本不確實擔保借款如下表：（單位：圓）

借 款 名 稱	利 率	起 債 額	成 立 年 月	債 權 者
南京政府借款	8分	2,000,000.00	1912.2.15	三井物產會社
華寧公司庫券	8分	1,000,000.00	1916.5.12	大倉組
泰平公司第一次兵器借款	7分	13,716,421.19	1917.11.19	泰平公司
泰平公司第二次兵器借款	7分	13,365,126.83	1918.7.31	泰平公司
三井物產印刷局借款	10分	2,353,486.00	1918.1.5	三井物產會社
電信借款	8分	20,000,000.00	1918.4.30	中華匯業銀行
林礦借款	7分半	30,000,000.00	1918.8.2	中華匯業銀行
林礦借款	14.4分	1,125,000.00	1918.6.18	中華匯業銀行
林礦及電信借款	14.4分	19,386,916.00	1918.9.28	中華匯業銀行
吉會鐵道借款	7分半	10,000,000.00	1918.6.28	日本興業銀行
滿蒙四鐵道借款	8分	20,000,000.00	1918.9.28	日本興業銀行
山東二鐵道借款	8分	20,000,000.00	1918.9.28	日本興業銀行
上二鐵道借款利息借款	9分半	18,583,902.00		日本興業銀行
參戰借款	7分	20,000,000.00	1918.9.28	臺灣、朝鮮、興業三銀行
上借款利息借款	8分	元利合計	1918.9.28	臺灣、朝鮮、興業三銀行
督辦參戰處留用陝機庫券	8分	1,069,985.00	1919.6.30	泰平公司
	12分	1,000,000.00	1925.10.15	中日實業會社

見植田捷雄，在支列國權益概說（東京，嚴松堂書店，昭和十四年），頁二六九～七〇。

⑳。因此日本藉機解決債務的意圖是不難理解的。

除了政府的籌劃外，關會前，日本通商局長佐分利也和北京要員有所討論，其主要對象為黃郛（司法總長）。黃郛為留日出身，對中日局勢頗有了解。佐分利向黃郛表示，日本外務省設計的分等稅率是最合理的計劃，如果國定稅率依此原則而訂，一定可以保全日華貿易關係。為了長期發展雙方貿易關係，更有締結日華互惠協定的必要。黃郛首先表達對日本支持關稅自主的謝意，而且對互惠協定一事並無意見。但是他指出，目前如果冒然發表互惠協定的主張，將會招來人民的懷疑，增添問題的複雜性。所以目前互惠協定只能做為私人間的君子協定，日後中國政府將會促其實現㉑。

由佐分利和黃郛的談話，可知日本政府採取獨立行動的決心。即假贊成中國關稅自主的時機，進而提出訂立互惠協定的要求，欲求得最有利於日本經濟的地位。往後日本代表在關會中的表現即根據上述日本內閣的計劃而來，層層相扣，毫不放鬆。

二、關稅自主權的交涉

十月二十六日，關會在北京居仁堂召開。會議開始由北京政府臨時執政段祺瑞致歡迎詞，重申中國恢復關稅自主之意。然後各國代表公推外交部長沈瑞麟為主席。首先由王正廷代表中國政府宣讀關稅自主提案，辦法如下：

(一)與議各國向中國政府正式聲明，尊重關稅自主，並承認解除現行條約中關於關稅之一切束縛。

(二)中國政府允諾將裁撤釐金與國定稅則條例同時實行，但至遲不得過民國十八年一月一日。

(三)未實行國定稅則條例以前，中國海關稅則照現行稅率五%，普通品加收五%臨時附加稅，甲種奢侈品（煙、酒）加徵三〇%，乙種奢侈品加徵二〇%臨時附加稅。

(四)前項臨時附加稅，應自條約簽字之日起，三個月後即行開始徵收。

(五)關於前四項問題，應自條約簽字之日起，立即發生效力㉒

繼由各國代表致辭。美國代表馬克謨（John V. A. MacMurray）表示：「本

㉑ 陳志讓，軍紳政權——近代中國的軍閥時期（香港，三聯書店香港分店，一九七九年），頁九七。

㉒ 幣原平和財團編，幣原喜重郎，頁三〇二。

㉓ 佚名編，關稅特別會議議事錄（臺北，文海出版社影印本）（一），頁五八。

會議係按華府會議所訂定關稅條約而召集，本會主要責任即是將該項條約所成立之各種原則及宗旨予以實行。」^⑧英國代表馬克類（Sir Ronald Macleay）指出：「本會主要目的之一載在華會條約者為擬定廢止釐金及內地貿易各種辦法。依本國意，必須將中央與各省之財政關係加以整理。此外本代表團聲明願於會議中討論關稅自主問題。」^⑨其他各國大致謂本會係為援助中國之整理財政，而規定關稅收入之增加。各國雖然願意討論中國關稅自主問題，但也表示僅能就華會條約範圍協商一切^⑩。

日本代表日置益演說文為與會者最長的。他首先說明日本一九二一年以前的關稅制度，也和中國一樣備受束縛，故日本深知中國欲恢復關稅自主的意志。但本會第一依華會條約第二條規定，以增課附加稅為目的。第二依同條約第三條規定，在釐金未廢除以前，承認二·五%附加稅（奢侈品五%）。關於二·五%附加稅，如非修改華會條約之規則，否則不能變更。如果欲徵收二·五%以上附加稅，則中國需先裁撤釐金之一部，並實行中國與列國間現有條約上所規定之某種條件。至於關稅自主權問題，日置益復提出於一定時間內應擇取下列方法之一，以備暫時施行：

(一)除特種貨物與各關係國另訂特種稅則外，應頒定一公平並適當的國定稅則，以便普遍使用。

(二)各國承認設定以一二·五%為最高範圍的分等稅率^⑪。

日置益提出的方案，大致不離前述日本內閣所訂的方針，即強調恢復關稅自主要有一定的「程序」。無怪乎中國財經專家得知日本提案後，紛紛抱持悲觀的看法，他們認為：(一)日本以本國為例，恢復關稅自主需要相當時期，故要求中國要有一段長時期的緩衝。(二)日本對於附加稅問題僅限於二·五%的程度，而且分等稅率對輸出必需品多的日本有利。此外其提議的協定稅率，一方面允許中國有自主權，另一方面又奪回自主權^⑫。

翌日，各國代表公推王正廷為會長，並指派三委員會。第一委員會處理關稅自主及裁釐問題。第二委員會處理過渡時期臨時辦法，如附加稅率及整理債務問題。第三委員會處理其他有關事件，如出產地證明、關款存放、海關制度等。分別由王

⑧ 同上，頁五九。

⑨ 同上，頁六三。

⑩ 同上，頁五九～六四。

⑪ 日本外務省編，日本外交年表並主要文書（下），頁七六～八。

⑫ Microfilm. MT291013 p. 2181.

見大正十四年十一月三日「東京日日新聞」。

正廷、顏惠慶、黃郛主持^{④③}。

十月三十日，第一委員會開會，首先由王正廷將二十六日中國提案詳加說明，即以第一、第二項（關稅自主、裁釐問題）付諸討論。日置益復表示二十六日所提之第一案，實為恢復中國關稅自主最簡便可行之方案。即在籌備期間內，由中國制定適用於一般之國定稅率，同時併用於特種品目與關係國分別以條約決定之特別稅率。並在籌備期間，即實行國定稅率以前，照華會關稅條約第三條規定征收臨時附加稅^{④④}。日置益並提出此案的理由為，以前中國與外國所締結之條約，其規定不但有不易行之處，而且未必適合今日經濟狀態。若一方設定劃一稅率，則欲調和各國間複雜關係，或互相抵觸之利害，誠非易事。如果採取第一案，則各國可與中國訂立互惠稅率，符合彼此利益。另一方面，中國裁釐，除去一切通商障礙，得關係國之完全同意，實施國定稅則條例及互惠稅率^{④⑤}。

稍後王正廷請各代表討論由中國提出，日置益闡明之關稅自主問題，即與會各國向中國政府聲明尊重中國關稅自主，並允撤廢現行條約內一切稅則上之限制^{④⑥}。但各國代表紛紛表示，願意在華會關稅條約外，更進一步援助中國，但一切需待本國政府考量中國提案後，才能進一步發表對關稅自主問題的意見^{④⑦}。此外美國代表史陶恩 (Silas Stawn)、葡萄牙代表畢安祺 (J. A. de Bianchi) 更指出關稅自主和裁釐問題互相牽連，希望中國將裁釐辦法見示^{④⑧}。

王正廷復提出裁釐說帖，指出裁釐步驟及日期，抵補釐金及籌備抵償金辦法。其中各省釐金總計為華銀七千萬元。詳細情形如下表^{④⑨}：

籌備事項	籌備開始日期	籌備完成期限
(一) 附加稅之支配		
(甲) 整理債款	十五年四月一日起	共計四個月 (十五年七月三十一日止)
(乙) 發行債券(為抵補裁釐及整理債務並建設事業之用)	十五年八月一日起	共計四個月 (十五年十一月三十日止)
(丙) 分配中央及各省抵補金	十五年十二月一日起	共計十五個月 (十七年二月二十九日止)

④③ 陳向元等編，中國關稅問題資料四種(一)，頁二六三。
 ④④ 日本外務省編，日本外交年表並主要文書(下)，頁七八~九。
 ④⑤ 同上，頁七九。
 ④⑥ 佚名編，關稅特別會議議事錄(一)，頁一一二。
 ④⑦ 陳向元等編，中國關稅問題資料四種(一)，頁二六八。
 ④⑧ 佚名編，關稅特別會議議事錄(一)，頁一一三~四，一一七。
 ④⑨ 同上，頁一二〇~二。

(二) 裁撤國內通過稅		
(甲) 調查時期	十四年十二月一日起	共計六個月 (十五年五月三十一日止)
(乙) 討論及決定時期	十五年六月一日起	共計六個月 (十五年十一月三十日止)
(丙) 實行裁撤時期		
第(一) 期鐵路貨捐	十六年一月一日起	共計兩個月 (十六年二月二十八日止)
第(二) 期常關稅 五十里外 及內地	十六年三月一日起	共計四個月 (十六年六月三十日止)
第(三) 期釐金 正雜稅捐含有 通過稅性質者	十六年七月一日起	共計八個月 (十七年二月二十九日止)

復因會議時間已過，延至十一月三日復開第二次會議。此時所爭者為中國提案中所謂：「與議各國承認解除現行條約中關於關稅之一切束縛。」英國代表馬克類更表示各國無權贊同解除現有條約內關稅上之一切束縛，蓋因現有條約須易以新約，中國方能取得關稅自主^⑤。

日置益復提出國定稅率和互惠稅率並行之議，並擬定締結新約之基礎規定：

(一) 除中國以外各締約國，茲鄭重聲明承認中國基於主權國家固有之權利，應享有完全關稅自主之原則。

(二) 恢復關稅自主權以前，應照以下各項方法實施：

(甲) 中國立即制定一國定稅率條例及附有稅率表，須於三年期內裁撤釐金時實施。

(乙) 在上條所指之過渡期內，中國得徵收華盛頓關稅條約第三條所規定之附加稅。

(丙) 在上項過渡期內，中國應與其他締約國分別議定新條約，依兩方願意，規定某種物品所適用之互惠協定稅率，且此項擬訂新約，應於一定期間內繼續有效。

^⑤ 同上，頁一三〇。

(丁) 國定稅率條例，應與上條所稱之新條約同時實行。

(戊) 擬定之條約中應取消中國與締約國間，關於關稅事項之現行條約^{⑤1}。

稍後美國代表馬克謨復提出聲明，要點如下：

(一)各國除中國外承認自一九二六年二月一日起，對於各種貨物實行課以二·五%，並立即準備奢侈品單表，對於此種奢侈品，至遲不得過一九二六年七月一日實行課以五%之附加稅。

(二)締結新約應規定如下：(甲)自此次締結之約實行一閱月後，中國政府得自由施行一種一律實行的新稅，進口稅率自五%（現行稅率）至一二·五%，出口稅率自五%至七·五%為過渡辦法，至實施關稅自主時為止。(乙)中國國定關稅定率條例於一九二九年一月一日發生效力。(丙)如多數締約國請求，中國應於一九二八年五月一日召集各國開會，以便公布釐金是否裁撤，及協議其他必要事項^{⑤2}。

就日、美案觀之，對於中國提出的自主案，原則上雖然已經同意，但有關過渡期的各種條件和中國希望相距甚遠。王正廷認為日、美兩案的計劃和步驟並無衝突之處，但日案規定普通品二·五%、奢侈品五%附加稅，即使在過渡期間亦不敷應付裁釐計劃^{⑤3}。

關稅問題至此陷入僵局。對於此一問題，各國一再強調關稅和其他國家關係密切，所以關稅自主問題不能視為是一種孤立事件。英美等國強調須先訂立新約，才能廢棄舊約，也才能談關稅自主權問題，而訂立新約的首要條件即廢除釐金。日本和英美等國的著重點並不相同，她不以廢除釐金為條件，而以訂立協定稅率為條件。中國則認為裁釐為內部問題，關稅自主和裁釐是兩回事，不能併為一談。除非各國先承認中國關稅自主原則，否則中國不願意進行會議^{⑤4}。

是日對於自主問題仍無有效辦法。最後大會將中、日、美三案提交第二委員會討論，如第二委員會有解決辦法，再交第一委員會討論。

十一月六日，第二委員會開會，顏惠慶復表示：「按之事理，過渡辦法決不能展緩關稅自主之實現，猶之建造橋樑以引至目的地，若不建橋，而徒集視線於目的地，固屬無益，然亦不宜專注意於橋，而置目的地於不顧。……即此項過渡辦法必須寬大，方能使中國脫離一切之限制，實行其全部計劃。」^{⑤5}按北京政府之意仍在

^{⑤1} 日本外務省編，日本外交年表並主要文書（下），頁八十。

^{⑤2} Foreign Relations of U.S., 1925 (I), pp. 877-8.

^{⑤3} 佚名編，關稅特別會議事錄(-)，頁一四三。

^{⑤4} Dorothy Borg, *American Policy and Chinese Revolution, 1925-1928*, p. 101.

^{⑤5} 佚名編，關稅特別會議事錄(-)，頁一五七。

爭取更多的臨時附加稅。

十三日，中國代表將中、日、美三案加以比較⁵⁶，英國代表團復融合中、日、美三案，提出十三條節略，雖非提案型式，但其意旨，實欲以此作為日後討論之根據。其大意如下：各國應儘先准許課以普通品二·五%、奢侈品五%附加稅。此項增稅基金應存海關，做為裁釐及整理債務之用途。此外英國代表復提出簽訂新約之種種基礎規定，如新條約實行三個月後，中國將自由編訂一種一律通行的稅率表，其稅率由值百抽五至值百抽××，作為因裁釐而實行關稅自主以前的過渡辦法⁵⁷。

各國代表並不贊同以英國議案做為日後議題，此外各國紛紛表示對於中國裁釐方法的疑問。蓋各國以各地主權不一，實施裁釐將會遭遇莫大的困難。美代表史陶恩復強調施行國定關稅定率條例的條件之一即裁釐⁵⁸。

是日對於關稅自主問題未有進一步的提案。十四日中國代表鑒於輿論不滿⁵⁹，復提出前述議案：「除中國外各締約國聲明承認中國有享受關稅自主之權，中國亦聲明欲裁釐之意志，並宣告中國國定關稅稅率條例應於裁釐時實行。」⁶⁰但英代表另擬一聲明：「除中國外各締約國代表團曾聲明願向各該國政府建議，立即訂立條約承認中國得享受關稅自主權之原則，中國亦曾聲明願裁撤釐金。茲協定該條約應行規定中國國定關稅定率條例，應於裁撤釐金時實行。」⁶¹即將中國議案加以修改，以此做為實行華會附加稅新條約的弁言。美國亦附和英國之議，蓋美國代表認為英國聲明包含和中國提案同一目的，而其方法則為與會各國代表為議約人之權力所能贊同者⁶²。最後決定分設一小委員會，推委員五名，將各方意見併成一案，經指定中國王正廷、日本日置益、美國史陶恩、英國馬克類及荷蘭歐登科(W. J. Ouden-djik)五人為起草委員。起草範圍幾經辯論，最後決定先解決自主及裁釐問題，附加稅問題暫緩商議⁶³。

十七日，分股委員會復討論關稅自主問題，王正廷復強調前述中國提案擬作為關於中國關稅自主之十三國條約之一部，非為條約上一種弁言⁶⁴。日置益再次說明

⁵⁶ 同上，頁二〇七～一五。

⁵⁷ Stanley F. Wright, *China's Struggle for Tariff Autonomy, 1843-1938* (Taipei: Cheng-Wen Publishing Company, 1966), pp. 490-493.

⁵⁸ 佚名編，關稅特別會議議事錄(-)，頁二六〇～一，二六三。

⁵⁹ 陳向元等編，中國關稅問題資料四種(-)，頁二八四。

⁶⁰ 佚名編，關稅特別會議議事錄(-)，頁二七三。

⁶¹ 同上，頁二七五。

⁶² 同上，頁二七七。

⁶³ 陳向元編，關稅問題資料四種(-)，頁二八五。

⁶⁴ 佚名編，關稅特別會議議事錄(-)，頁三四五。

前述日本立場，並提出「敢問中國代表團能否為一確定之聲明，以備與日本訂結一種協定稅則之協約。」⁶⁵王正廷引用關稅定率條例第五條所載：「進口稅遇有以本國某種貨物依互惠條件協定者，其稅率從其協定。」正式聲明中國頗願與日本或任何他國之欲締結互惠協定稅則者，訂立一種互惠稅則協定⁶⁶。但王氏復強調此案不得視為一種獨立條約，不過為本會議日後訂約時酌量情形，作為約中之一條或二條⁶⁷。

此時各國所爭者為不願將中國提案獨自成立，而與約中他款脫節。後經討論結果，日置益復提出在該議案前加入「列席本會議之各國代表，現已議決採用關於關稅自主之下列條款，以便與以下所協定關於有關事件之他項條款，一併載在本會議所簽訂條約之內。」而後將中國議案草稿接述於其下。蓋如果單獨承認中國關稅自主提案，不異立即承認中國國定稅率，但實際上需待裁釐才能實施，故有在提案前加弁言的必要⁶⁸。日本的提議獲得各國同意，中國關稅自主議案草稿終告完成。

遂於十九日召集第一委員會大會，提出小委員會通過之關稅自主案如下：

參與本會議各國代表議決通過下列所擬關稅自主條款，以便連同隨後議定之其他事項，加入本會議將來所締條約以內。

除中國外各締約國茲承認中國有享受關稅自主之權利，應允解除各該國與中國間現行條約內之關稅束縛，並允許中國國定關稅定率條例於一九二九年一月一日發生效力。

中華民國政府聲明裁撤釐金，應與中國國定關稅定率條例同時施行，並聲明於民國十八年一月一日（即一九二九年一月一日）實行裁釐⁶⁹。

關稅自主問題至此告一段落。

如前所述，到十一月上旬為止，中國和各國代表間仍存在著很多歧見，使得關稅自主問題處在一種膠著狀態。但是從十四日中國復提出中國關稅自主提案，到十九日通過自主提案，短短數日，變化之大，其背後的因素頗耐人尋味，特別是日本代表在最後階段的討論中不若他國堅持，更有加以探討的必要。

按從第二委員會開會後，中國輿論愈來愈強硬，各界紛紛表示如果不迅速承認

⁶⁵ 同上，頁三四七。

⁶⁶ 同上，頁三四七～八。

⁶⁷ 同上，頁三四九。

⁶⁸ 同上，頁三五三。

⁶⁹ 同上，頁三八二～三。

中國正當要求，將仿效土耳其的例子，採取單方面的廢約行動^①。同時英、美迫於中國情勢，也有妥協的趨向^②。日本鑒於上述的變化，深覺有調整方針的必要，調整的第一步即避開將協定稅率一事載入中國關稅自主提案。蓋日本原先計劃以訂定協定稅率做為中國恢復關稅自主的條件之一，並堅持應列入條約中的基礎規定。但現在會議代表深恐引起中國輿論的不良反應，以為日本表面贊成支持中國關稅自主，暗地計算本國利益。所以他們向日本政府指出此時應搶先行動，積極和中國政府聯繫，盡力協助解決關稅自主問題。此外應避開將協定稅率規定載入條約的難題，而在適當時機，再與中國外交部以交換公文型式約定，在日中締結新的關稅條約以前，將實行上述互惠協定的約定。如此一來，定可收到相同的效果^③。基於上述判斷，早在十七日小委員會開會前，日本代表即和王正廷、黃郛等代表交換意見，確定中國贊成協定稅率的意向^④。而於十七日開會時，再由日置益公開要求確定的保證。惟王正廷的回答，照日本政府看來，仍然不够充分保障日本權益，所以幣原指示代表，往後應設法取得中國政府更明確的保證^⑤。由此可知，日本政府的重心仍在獲得中國對互惠協定的保證，其對於關稅自主問題的讓步，可以算是她和中國建立特殊關係的跳板而已。

三、附加稅稅率與用途的爭執

關於附加稅問題，可分為兩期討論：(一)一九二五年十一月六日至一九二六年四月段內閣垮臺，為正式會議時期。(二)一九二六年四月二十二日至七月三日正式宣佈停止關會，為非正式會議時期。

十一月六日，第二委員會開會，顏惠慶即指出華會附加稅的年增收入不過三千萬元左右，但中國裁釐所損失的收入，每年計為六千萬至七千萬元，所以顏氏復提議臨時附加稅普遍貨值應為五%，甲種奢侈品三〇%、乙種奢侈品二〇%^⑥。按此時中國代表乃在求得一高於二·五%的附加稅稅率。

-
- ① 大正十四年十一月十九日，會議代表→幣原。Microfilm. MT291013 p. 2717. Foreign Relations of U. S., 1925 (I), p. 880. 十一月十六日王正廷對新聞記者指出，中國政府及人民的希望不在增收關稅，而在恢復喪失的主權，中國並不排斥單方面廢約的可能性。
- ② 大正十四年十一月十八日，會議代表→幣原。Microfilm. MT291013 pp. 2701-2, pp. 2707-8. 美代表向日置益表示，一旦中國採取極端手段，美國將不會堅持原來的提案。
- ③ Ibid., pp. 2709-10.
- ④ Ibid., p. 2703.
- ⑤ 大正十四年十一月十八日，幣原→會議代表。Microfilm. MT291013 pp. 2694-7.
- ⑥ 佚名編，關稅特別會議議事錄(一)，頁一五五～六。

日本代表芳澤復提出聲明：

- (一) 二·五%附加稅率已為參與本會各國政府所允許，若課以二·五%以上稅率，則須再行協定，且未必可靠，故徵收二·五%附加稅乃是可得確定結果之確實辦法。
- (二) 若立即實行二·五%以上附加稅率，不僅擾亂中國與各國關係，且對日本工商業有重要影響。
- (三) 附加稅收用途為：(甲) 彌補釐金損失。(乙) 恢復中國政府財政上信用。(丙) 中國行政經費。
- (四) 整理債務要點：(甲) 內外債一併整理。(乙) 發行聯合債券換回舊債券。(丙) 公平對待債權者。

基於上述宗旨，日本代表團主張立即整理一切無擔保債務，如果有需要的話，日本可將整理公債之本息延緩三年，將此款供給中國政府之用^⑥。由此可知，日本欲將附加稅率限制為二·五%，並且主張立即整理債務，將原來不確實擔保債款求得確實償還。

對於附加稅率問題，英、美兩國均主張從速實行華會條約所規定之稅率，至此項稅收之款，由海關保管，以待本會議之處置^⑦。但日代表反駁謂，本會對於華會條約的規定（如徵收日期、用途、條件）未加以議決，何能立即實行二·五%附加稅稅率。而且即使有確實議決，依照日本法律，亦須天皇批准，而天皇或將諮詢樞密院意見^⑧。顯然日本欲先確定用途，才能談及徵收問題。

十九日關稅自主問題告一段落，關會的重心完全落在附加稅問題。對於關會的前途，幣原指出，關稅自主問題告一段落後，日本首要任務在於促使關會迅速結束，一旦會議拖長，中國坐隴望蜀之念一起，關係重大的附加稅案恐怕會導致日本和他國、日本和中國之間的對立關係。所以目前日本應堅持二·五%附加稅，積極進行討論恢復關稅自主權的具體辦法及條件。即使其結果促成中國方面的不滿，也應表示果斷的態度，以求會議儘快結束^⑨。幣原觀察中國政局，以為今後各派軍人隨時可能重啟戰端，所以主張迅速促成關會圓滿結束，以保障日本的最大利益。

^⑥ 日本外務省編，日本外交年表並主要文書（下），頁八〇～一。

^⑦ 佚名編，關稅特別會議議事錄（一），頁二六八。

^⑧ 同上，頁二六九。

^⑨ 大正十四年十一月十九日，幣原→會議代表，Microfilm. MT291013 pp. 2750-5.

十九日會中，中國代表提議同時討論用途與附加稅率。但是日代表復堅持規定支出一項應在討論附加稅前行之，若不知支出所需若干，討論附加稅必致發生困難^①。二十一日，顏惠慶提出中國政府概算用途所需爲一億元。其分配則以三〇%用於逐步裁釐，三〇%用於支付內外債本息，三〇%用於國家建設，其餘一〇%用於行政費用^②。此外並提出財政部經管不確實擔保外債各表之說明書，總計內外債數目爲八億元^③。中國復表示有意委任財政整理委員會加以整理。日置益則以爲應將各債性質及一切關係之事一併提出討論，並要求中國提出三表：(一)財政部經管不確實擔保之外債。(二)財政部經管不確實擔保之內債。(三)交通部經管不確實擔保之款^④。日本整理債務的意圖在此表露無遺。法國代表團復建議將中國不確實之債務不分內外，悉加整理，作爲附加稅項下所得款項之一正項用途^⑤。

至此，各國又將用途問題集中於整理債務。中國代表周詒春因之聲明整理外債非本會議之事務，中國日後將另設一整理各債之特別機關^⑥。

用途問題既如上述，稅率問題更是爭執的焦點。

二十三日稅率分股委員會，顏惠慶表示本委員會所需辦到的第一原則即對於過渡期內附加稅率必須超過二·五%一節表示正式同意^⑦。美代表史陶恩表示願立即徵收華會條約所規定的附加稅率，此外亦願磋商一新約。但應先考慮(一)中國需款若干。(二)此項款項用途如何。即中國提出準確數額，並且將用途與稅率問題同時考慮^⑧。日置益復贊同美國提議，即想先清楚中國需款若干，但日本代表團仍堅持二·五%附加稅率^⑨。其他各國大致贊同美國意見。稍後中國復提出「擬征附加稅之各項單表及說明書」及「擬征進口貨品附加稅之收入預算詳細說明書」^⑩，但未獲得具體結論。會議至此陷入僵局，附加稅問題成爲燙手山芋。

對於日本的堅持態度，十二月十三日王正廷和佐分利會談時指出，日本計算中國還債辦法不妥之處甚多，如(一)堅持二·五%附加稅，即使過渡時期也不能增加。(二)全不計算裁釐補償金，欲使中國增收之款盡行還債。最後王氏復追問日本是否贊

① 佚名編，關稅特別會議議事錄(一)，頁二九一。

② 沈著，「附加稅用途與內政問題」收在東方雜誌二三卷二期(民國十五年一月)，頁二三。

③ 佚名編，關稅特別會議議事錄(一)，頁四〇三~四一八，四二〇。

④ 同上，頁四二四~五。

⑤ Stanley F. Wright, op. cit., pp. 533-4.

⑥ 佚名編，關稅特別會議議事錄(一)，頁四二五。

⑦ 同上，頁四三六。

⑧ 同上，頁四三七。

⑨ 同上。

⑩ 同上，頁五三一~四三。

成中國所提增收一億元之計劃，佐分利並沒有給予肯定答覆^⑩。

民國十五年開始，日本立場愈加困難。按此時各國對於中國提出增收的一億二千萬元，大體上贊成八千萬～九千萬元之數，即普通品五%，奢侈品A級一〇～二〇%、B級一〇%。各國認為爲了支付補償釐金、政費及整理外債，必須徵收足額的附加稅。不過各代表也表示同意設立適當的分等稅率。有鑒於此，日代表的報告指出目前應有徵收七千萬元的打算，即補償釐金三千萬元，整理外債三千萬元，政費一千萬元，附加稅率普通品二·五%（範圍六億元），奢侈品五～二五%^⑪。

對於會議代表的建議，日本內部反應不一。亞細亞局認為上述的分等稅率案對於未來的互惠協定案有所阻礙。按日本最重視的互惠協定案尚未解決，如果此時宣佈上述提議，不僅難得國內輿論認同，而且將變成毫無代價、毫無意義的讓步。所以目前應促使中國和日本商議適當的協定稅率，即肯定中國方面的誠意，才宣佈付出新代價的讓步案^⑫。按亞細亞局認為爲了訂立有利的互惠協定稅率，付出一、二年過渡時期的讓步，才是有意義的。但是外務省認為會議代表的分等稅率案，對於互惠協定沒有任何妨礙。且如依英代表所言，徵收二·五%以上附加稅過渡期間，對於外國商品不課以抵代稅的話，對日本更爲有利。基於上述因素，寧可選擇上述議案代替二·五%附加稅案。但是本案仍有一些缺點，特別是總收入額只有七千萬元，美國案有九千六百萬元，中國案有一億二千萬元，所以本案要獲得中國同意非常困難，因此外務省擬訂對策如下：（一）刪去用途中的補償釐金費用三千五百萬元，將裁釐視爲中國內政範圍。（二）刪去補償過渡期間免收沿岸貿易稅及內地輸出稅一千萬元的損失。結果日案將比美案有一千九百萬元的盈餘^⑬。外務省的建議固然使七千萬元的稅收足敷用途，但日案刪去的用途費用，正是美、英堅持的重點，按美、英兩國並不把裁釐視爲中國內政問題，所以七千萬元案仍不能解決實際問題。

一月二十二日，佐分利回日本指出，一九二九年一月一日以前實施華會附加稅率，具有相當困難性。所以以九千三百萬元爲目標，實施分等稅率，爲目前可行之道，但是爲了保全日本的優越地位，應爭取對華輸入總額的二分之一課以二·五%附加稅。即重要出口貨如棉布、砂糖等均納入最低稅率。二月七日佐分利携回北京

^⑩ 外交檔，關稅特別會議檔，關稅特別會議委員會議事錄，十二月十四日，四十三次。

^⑪ 大正十五年一月九日，會議代表→幣原。Microfilm. MT291013 pp. 3508-10.

^⑫ 亞細亞局「私ノ方針支那關稅特別會議ニ對スル會後ノ方針」，Microfilm. MT291013 pp. 3730-1.

^⑬ 外務省「二分五厘以上ノ附加稅ヲ賦課セントスル 中間期間設定ニ 請 スル 全權事務所案ニ對スル」，Microfilm. MT291013 pp. 3822-5.

的提案將附加稅分成二·五%，五%，七·五%，一〇%，一五%，二〇%，二五%七等，對華輸出中有六八·五%徵收二·五%，一八·五%徵收五%的低稅率^⑭。但是幣原也指示，正式承認分等稅率，應有幾項先決條件：(一)明瞭中國要求數目的用途，不能超過必要限度。(二)緩和貿易打擊，如更正中國生產稅額比率。(三)此外如整理債務，設立保管銀行，特別是互惠協定問題，應有對日本有利的解決^⑮。

佐分利回京後向王正廷、蔡廷幹提出以九千萬元為目標，設立分等稅率的必要。中國方面表示稅率表由各國決定即可^⑯。往後日、英、美三國即在會外商議分等稅率問題。

分等稅率以外，日本亦致力於互惠協定的交涉。一月二十日日本政府正式提出照會，要求開始交涉互惠協定，經中國於一月二十七日由王正廷署名贊成開始交涉。日本方面建議此項交涉應與關會同時進行，但中國以稅率詳細貨品表未定，及附加稅率未通過，不欲同時協議，只允於自主稅則實施前成立協定^⑰。

另一方面中斷一月之久的關會，又於二月恢復正常。十八日中國代表提出「關於臨時附加稅預計增收數目之議案」，大致謂與會各國代表議定臨時附加稅之稅收，其數應在華幣九千萬與一億元之間。又因華會中國關稅條約第三條規定此次特別會議應允許征收各附加稅，為此與會各國議定自一九二六年四月一日起，所有應納關稅之進口貨物均繳二·五%附加稅，奢侈品附加稅開徵日期不得超過一九二六年六月一日^⑱。由上述議案看來，中國方面顯然急於徵收華會規定的附加稅率，而先不論有關九千萬元的細節問題。蓋從過去數月以來，中國內亂紛爭不斷^⑲，實為促使中國改變態度的主要原因。

但各國代表認為，各國雖然一致同意假定增收數目在九千萬元～一億元之間，但若於決定條件之先，贊同附加稅應籌數目，則將使人測度各國必須擔保或補助中國稅收，以便補足指定數目^⑳。美國代表史陶恩復稱，中國提案中加入九千萬元數

⑭ 白井勝美，日本と中國——大正時代，頁二四八～九。另見外交檔，關稅特別會議檔，民國十五年二月三日，駐日本汪公使電。Nobuya Bamba, op. cit., p. 258.

⑮ 大正十五年二月十三日，幣原→會議代表，Microfilm. MT291013 pp. 3829-31.

⑯ 白井勝美，日本と中國——大正時代，頁二四九。

⑰ 陳向元等編，中國關稅問題資料四種(一)，頁三二二～三。另見外交檔，中日特別互惠關稅協定檔，從檔案中探知中國政府並未正式和日本政府交涉互惠協定問題。

⑱ 佚名編，關稅特別會議議事錄(一)，頁三二二～三。

⑲ 一九二五年下半年，各派軍閥又開始大混戰。十一月二十三日郭松齡自灤州向東北進兵，國民軍進攻熱河。二十七日馮、郭聯合向張作霖宣戰。十二月二十三日，張受日本幫助，將郭氏打敗。一九二六年初，直、奉在英日支持下，對國民軍採取聯合攻勢。

⑳ 佚名編，關稅特別會議議事錄(一)，頁三二七。

目，將會引起無謂糾紛。蓋因：(一)各國代表無權應允此事。(二)如應允九千萬元，而不規定用途，將會橫生誤會^⑩。從上述可知，各國深怕中國將此款用來直接或間接抵押，以之擔保中國政府現在或將來所辦之債務^⑪。

二十四日，日置益參考美案「又因為應付業在本會議提出現正考量之各項用途起見，必須徵收稅率較高於華會關稅條約第三款所規定之附加稅。」^⑫復提出修正案「又因參與本會議之各國代表已允商訂一新約，由該約規定征收附加稅，所獲稅收應較多於該約第三條規定附加稅所可得之收入，以應現在考量中之各項用途，又此新約締結後，應候各關係國政府之批准。」^⑬日置益復表示美案和日案之區別在於「較多稅收」及「較高稅率」。其解釋所以刪去較高稅率之附加稅，因現在若考量較高稅率，似與論理不合，蓋有時仍依舊稅率辦理，但目的仍在籌得一宗稅收，較之華盛頓條約所規定者為多^⑭。

中國修正草案中，除了九千萬元引發爭論外，徵收日期也成為爭執焦點。按草案規定「茲議決自一九二六年 月 日起中國政府對於應納關稅之進口貨得征收附加稅……惟在通過本議案後十日內，自出產國起運來華之貨物，則祇納起運時實行之稅項。」^⑮即根據卸貨原則規定征收日期，此原則深為日本所贊成^⑯。

但美、英各國紛紛反對卸貨原則，蓋其離中國較遠，欲爭取更多通知日期，故紛紛主張「裝貨日期」原則^⑰。最後中國併採用裝、卸貨原則，通知期為兩個月，即一切貨物於本案通過後兩個月後運到中國者，將一律征收附加稅。並聲明在通知後十日內由出產國裝運之貨物免徵收附加稅，即中國一共給予七十日之寬限^⑱。最後美英各國放棄裝貨原則，但要求延長三個月之通告日期（因笨重貨品移至中國約需三個月）^⑲。

此時日置益復稱，鑒於按照華會條約條文或致發生某種困難，故提出一種比較

⑩ 佚名編，關稅特別會議議事錄(二)，頁五九〇～一。

⑪ 同上，頁五六三。

⑫ 因各國不同意議案中加入九千萬元一事，所以美代表復提出修正案，將九千萬元刪除，改為上述議案。同上，頁五八七。

⑬ 同上，頁五八七。

⑭ 同上，頁五八八～九〇。

⑮ 同上，頁六四〇。

⑯ 日本草案中列有「惟在通過本案或公布奢侈品表後 日內，由各出產國起運來華之貨物，則祇納起運時實行之稅項。」，同上。

⑰ 同上，頁六四二。

⑱ 同上，頁六五一。

⑲ 同上，頁六八二～三。

完備的新草案，欲加入中國條款正文。草案內容規定：

又議決由徵收各該附加稅所增收之稅款，由海關保管，不受一切干涉，以備日後按照本會議議決，或本會議商訂條約內規定之用途與條件支配之。但如於一九二六年五月三十一日以前，支配各該附加稅項下增收之稅款用途與條件猶未能在本會議議決，則各該附加稅之徵收，惟自通過關於用途與條件之議案後十五日起方能實行。又議決此項增收稅款應照本會議定之方法與成數存放於各保管銀行^⑩。

日置益說明案內所載日期，係假定六月十五日為實行徵收附加稅日期而出。按日本原來預定的步驟為華會附加稅率→分等稅率（以九千萬元為目標）→國定稅率，其中徵收二·五%附加稅有兩項大前提：（一）決定用途與條件。（二）訂立互惠協定。但關會進行至三月，對於用途與條件遲遲不能符合日本希望，互惠協定更是一延再延，所以此時日本的計劃重心無寧是落在分等稅率上，所以對於立即實施華會附加稅議案，採取延宕的態度^⑪。

對於日案，顏惠慶表示強烈抗議，他認為：（一）此種但書已破壞本會開會本意，蓋同人在此力圖議定於某日起征收附加稅，但此但書不啻明謂同人不進行此事。（二）對本會議缺乏信任，欲以種種方法應付不妥事件。（三）開會數月，對於用途原則至少已經一致，但但書幾乎承認一事未辦。（四）日本代表團如造一種武器，用以推翻一切會務^⑫。稍後顏氏復稱三千萬元收入不能包括九千萬元之用途，倘加入此項但書，是於舊稅率復加新用途^⑬。

各國代表大致認為但書無任何影響，但中國認為非屬必要。三月十八日，中國代表復提出「對於日本代表團提出但書之修正案」，說明「又議決由各該附加稅所增收之稅款應暫由中國海關保管，不受一切干涉。其用途與條件由本特別會議議決之。惟於一九二六年 月 日以前，如本會議對於支配各該附加稅所獲之新稅款，猶未能議決辦法，則此項稅款中三分之一應作裁釐之用，又三分之一作整理內外無確實擔保債務之用，其餘三分之一作緊要政費之用。」^⑭但日置益堅持日案之但書，各國亦不表反對。至此中國代表仍有三種保留，一關於九千萬元之數，一關於

⑩ 同上，頁六八五。

⑪ Akira Iriye, op. cit., p. 81.

⑫ 佚名編，關稅特別會議議事錄（二），頁六八六。

⑬ 同上，頁六九四～五。

⑭ 同上，頁七〇六。

三個月通告，一關於但書。

總之，至三月中旬止，關會對於立即徵收華會附加稅問題，未有圓滿結果。另一方面透過日英美三國非正式會議討論的分等稅率案，卻有了比較具體的結果。

如前所述，二月七日佐分利回京時，携回七級的分等稅率案，三月十日日英美三國作成專門委員案，二十五日三國代表向中國提出過渡時期稅率議案，共分七級。A級（二五%）範圍五千三百萬元、B級（一七·五%）七千八百萬元、C級（一二·五%）六千二百萬元、D級（一〇%）六千九百萬元、E級（七·五%）三千五百萬元、F級（五%）二億八千萬元、G級（二·五%）四億二千四百萬元。增收額九千萬元中，各國負擔比率為日本一九%（輸入比率二三·七%）、香港二〇·八%（輸入比率二三·四%）、英國一六·七%（輸入比率一八·二%）、美國二八·八%（輸入比率一八·六%）、法國二·四%（輸入比率一·九%）、荷蘭六%（輸入比率三·九%）義大利〇·八%（輸入比率〇·六%）。其中日本有稅商品輸入額，二百五十萬元（〇·七%）屬A級，一千二百六十萬元（三·六%）屬B級，七百萬元（一·二%）屬C級，四百萬元（一·二%）屬D級，五千七百萬元（一六·三%）屬E級，六千七百萬元（一九·一%）屬F級，一億九千八百萬元（五七%）屬G級，計日本增收額約一千六百六十萬元^⑩。將前案與佐分利案比較的話，日本付稅的比率略為提高一點。

九千萬元的附加稅問題至此告一段落。但此時中國內爭又起，四月九日，國民軍與奉軍在北京發生衝突，段祺瑞逃入東交民巷，皖系勢力告終，北京政府陷入一片混亂。

對於北京的混亂情勢，幣原指出目前是各國（除中國外）進行非正式協商的最好時機。他認為應該將過去正式、非正式會議的討論成果加以整理，做成協定案，待正式會議開始，即可以此為基礎，迅速簽訂新約^⑪。按日本認為會議已經朝著對日本有利的方向進行，如果會議中止，日本深恐列強要從頭開始，可能和另一個更強烈的政權交涉。所以幣原指示日本代表設法說服其他代表恢復關會^⑫。

反觀美英等國對於繼續開會，並不如日本積極。甚至可以說段政府垮臺後，英美已經逐漸失去興趣^⑬。但他們也不願率先採取獨立行動，退出關會，蓋如此一

^⑩ 大正十五年三月十二日，會議代表→幣原，Microfilm. MT291013 pp. 4085-7.

^⑪ 大正十五年四月二十七日，幣原→芳澤，Microfilm. MT291013. pp. 4513, 4523.

^⑫ Akira Iriye, *op. cit.*, p. 85.

^⑬ 一九二六年開始，英國積極和廣州國民政府接觸。美國駐京官員如馬克讓也懷疑和北京政府談判的意義。Ibid., pp. 82-4.

來，將會背上破壞關會的惡名^⑭。

最後各國基於中國情勢不可能繼續正式開會，但非正式會議對各國有利的共識上，四月二十二日開始，日英美三國專門委員又在英國公使館集會。關於附加稅用途問題，英國和日、美立場相異。蓋英國拒絕將海關收入做為整理債款的擔保^⑮。經過一番協調，五月十五日各國全權代表達成協議，即附加稅（普通品二·五%、奢侈品五%）從本案簽字後三個月開始徵收。其中：（一）每年中國海關將五百萬元分給地方，彌補釐金損失。（二）徵收附加稅三個月內廢除沿岸貿易稅，每年彌補金額四百萬元。（三）每月政府行政經費七十五萬元。（四）殘餘作為不確實擔保債務整理基金^⑯。

但幣原的立場和會議代表不盡相同。按他認為目前全面性的關稅條約（含分等稅率在內）內容尚未確定，如果將華會附加稅率單獨抽離出來，迅速予以承認，恐需要多方的考慮。而且上述的協定案也有一些缺點：

（一）整理債務準備金額不確定，補償沿岸貿易稅和抵代稅的數目過多。

（二）用途細目未確定。

（三）英國欲將抵代稅收入分給地位不安定的地方政府的做法，與其說是做為裁釐的準備，不如說是透過英國管理的稅關，討好地方的一種手段。

總之，從中國代表欲將九千萬元數目插入華會附加稅議決案中看來，可見中國方面對於上述議案並沒有完全滿足。所以目前我方不必急於決定華會附加稅問題，應積極完成九千萬元的分等稅率案，待中國新政府成立時再加以談判^⑰。

北京代表顯然不同意幣原的指示。日置益指出目前已經不可能成立和附加稅用途有關的全面性關稅條約，而且如果各國得知日本不願意實施華會附加稅的做法，日本將會遭受來自四面八方的攻擊。最後日置益復強調，假始日本過分強調整理債務的話，將予人利用機會整理不確實債務的印象^⑱。

儘管代表反對，幣原仍然表示：「如果照閣下所言，同意徵收附加稅，促使會議全面成功，則不僅難得國內輿論支持，而且對於中日未來也有極大阻礙。目前如果因各國態度不同，不可能繼續開會，則應該表明我方立場，至新政府成立，暫時休會。」^⑲

^⑭ Ibid., p. 84.

^⑮ 大正十五年五月八日，會議代表→幣原，Microfilm. MT291013 p. 4685.

^⑯ 白井勝美，日本と中國——大正時代，頁二五一。

^⑰ 大正十五年五月十七日，幣原→會議代表，Microfilm. MT291013 pp. 4879-80. 大正十五年五月十九日，幣原→會議代表，Microfilm. MT291013 pp. 4899-903.

^⑱ 大正十五年五月廿七日，會議代表→幣原，Microfilm. MT291013 p. 4939.

^⑲ 大正十五年六月一日，幣原→會議代表，Microfilm. MT291013 pp. 4979-80.

反觀英美反應。五月二十八日，英國政府發出一分備忘錄指出，列強應該避免再採取一種強烈控制中國的政策，只要中國政府提出令人滿意的合理保證，列強應該同意立即徵收華會附加稅。此外英國復強調，反對將華會附加稅用來整理不確實擔保的債務^⑭。美國也主張立即徵收華會附加稅，但美國強調，不整理債務或恢復中國信用，對中國人民及外國商人是不公平的。沒有義務限制的中國，將會像過去一樣，將所有的稅收都用在戰爭上^⑮。總之，除了用途上的爭執，英美都主張立即徵收附加稅。

鑒於上述情形，六月十五日幣原又給會議代表一些比較緩和的指示：(一)各國發表聲明，九月三十日以前休會。(二)如果實施華會附加稅絕對必要的話，用途一項要刪除沿岸貿易稅及抵代稅部分，除了政治費用外，其餘留為準備金，待重開關會再決定如何分配^⑯。

所以六月中旬，在一項私人集會中，日代表向英、美代表表示，日本政府並不希望把華會附加稅從全面性的關稅條約中抽離出來，不過如果各國欲立即實施華會附加稅，日本政府的條件為，起草議定書時，取消補償釐金損失的費用^⑰。日本的政策顯然和英國備忘錄的原則不符。

對於日本的強硬態度，六月二十八日美國駐華大使馬克謨向國務院的報告指出，六個星期以來，日本代表的態度非常令人失望，日人準備採取獨立行動的做法更令人驚訝。不管日本外務省和關會代表間的歧異原因為何，其結果已經對大會的工作造成莫大阻礙。當然誰也不能確知日本提案的真正目的，但我們無法不想到日本政府根本不希望做任何承諾，她寧可靜觀北京政局的發展和結果^⑱。

最先提議停止關會的為英國。七月三日，十二國全權代表齊集荷蘭使館，會議大致分成三種不同意見，英國贊同宣告停止關會，俟中國正式政府成立，再行商定開會與否。日本代表大致對中國現狀表示遺憾，但關會開幕情形即如此，不能據為停會理由，擬請各國代表設法繼續會議，如因天氣炎熱，不妨暫行休會。美代表主張即日實行華會附加稅率。後經荷蘭等代表融合三種意見，以各國全權代表名義發表聲明：「……至中國政府全權代表得列席會議，與各國全權代表共同討論各種問

^⑭ Foreign Relations of U.S., 1926 (I) p. 755.

^⑮ Ibid., p. 759.

^⑯ 大正十五年六月十五日，幣原→會議代表，Microfilm. MT291013 pp. 5432-3.

^⑰ Foreign Relations of U.S., 1926 (I) p. 761.

^⑱ Ibid., p. 762.

題時，當即迅速進行會務。」^⑭

隨後在吳佩孚支持下，中國成立一內閣。七月二十三日，蔡廷幹邀請各國召開非正式會議，提議九月分重開關會。但各國代表反對這項提議。他們認為只有中國正式政府成立，全權代表負責出席會議，否則不可能繼續開會，而且瞻望未來，他們不可能預定一個固定日期，也不願意許諾一個固定日期^⑮。蓋七月九日開始，南方國民革命軍高揭北伐旗幟，中國政局又進入一新階段，將來大局落入誰手，乃成一未知數。所以此時各國代表不願在非正式會議中和北京政權接觸，怕張(作霖)、吳(佩孚)會以此做為外國政府承認其政權的根據^⑯。至此關會無限制延期已成定局。

同日，日本專門委員佐分利發表單獨聲明：「關會係與中國協議之性質，當然應待中國參加而作成議案，故各國僅研究協議的基礎，尙未做成最後決議案。外間宣傳附加稅問題一旦解決，即行停止會議之說，然此次聲明，即欲表明會議本身並無任何變化。……最後更要言明者，日本之態度，自開會迄今，始終一貫，毫無變更。」^⑰

綜觀四月下旬以來的非正式會議，其間並無中國代表參加，而附加稅用途問題，原屬中國內政範圍，但各國基於本身權益，為此爭論不休，更想趁中國混亂之際，決定不利於中國的議案，故無論佐分利宣言如何自圓其說，也難以掩飾干涉中國內政的事實。

結 論

民國十四年十月二十六日召開的北京關稅特別會議，終於在民國十五年七月三日正式宣告落幕。八個月之久的時間未簽署任何協定，不免使關心中國關稅自主前途者感到失望。影響關會成果的因素，除了中國政局不穩定^⑱外，我們還必須追溯到促成召開關會的源頭。如前所述，關會是根據華會關稅條約第二條而召開，條約

^⑭ 「關稅特別會議之經過」，收在江恆源編，中國關稅史料(-)，頁五五，錄自民國十五年七月九日「新聞報」。另見 *Foreign Relations of U.S., 1926 (I)* p. 839.

^⑮ *Foreign Relations of U.S., 1926 (I)* p. 846.

^⑯ *Ibid.*, p. 848.

^⑰ 陳向元等編，中國關稅問題資料四種(-)，頁三一二。

^⑱ 美國駐華大使馬克謨 (John V. A. MacMurray) 寫給遠東問題顧問助理國務卿約翰遜 (Nelson T. Johnson) 的信中指出：「你無法想像一個人必須做一些奇怪的適應，以便討論中國對關稅自主及主權獨立的熱望。過了十分鐘以後必須討論，是否需要報告最近的軍事狀況。我們交涉的對手似乎只能維持幾個星期，甚至只有幾天。……這真是一個不可思議的世界。」Akira Iriye, *op. cit.*, p. 72.

上明白規定附加稅稅率，並指出徵收日期、用途及條件，均由關會決定，其中並無一字提到中國收回關稅自主權問題。是關會先天上已經有了無形的限制。所以當中國代表提出恢復關稅自主權的要求時，英美各國紛紛表示超越華會範圍，無法給予肯定答覆。由此可知各國參加關會的心態，乃是以華會已決定的內容為標準，如果要談超越華會條約範圍，還要中國提出讓各國滿意的保證與條件。反觀中國方面，在國內財政困難及舉國要求收回關稅自主權的聲浪中，中國政府對關會的期待是可想而知的。可以說在會議一開始，中國政府採取的是一種較高的姿態。如要求超出華會範圍許多的附加稅率或欲把裁釐當成內政解決，甚至開始便要求各國聲明同意中國恢復關稅自主權。到了民國十五年春天，中國政府的政策顯然稍做讓步，急於立即實施華會規定的附加稅率，但此時中國情勢轉壞，大局已不利於中國。等到非正式會議時期，美、英等國雖然極力主張馬上實施二·五%附加稅率，但此時遭遇的最大阻礙卻來自日本。

如前所述，日本於開會以前，即準備了幾項方案，最重要的是十年到十五年間國定稅率和協定稅率並用，或者採用平均一二·五%的分等稅率。可以說互惠協定和分等稅率一直是日本努力的方向。此外立即實施華會附加稅率規定的重要條件，即提出徵收數額的八〇%做為整理內外不確實債務之用。為了達成上述目標，日本採取的政策和英、美大不相同。如前所述，英、美在允諾中國關稅自主原則前，一再強調裁釐的重要性，欲以此做為關稅自主的條件。但日本的重點不在裁釐，而在互惠協定，她希望採取一種漸進的手段，以贊成中國關稅自主原則，爭取中國朝野的好感，然後私下完成互惠協定的大目標。幣原無疑是上述目標的指導者。雖然幣原一再強調以安定中國民心為前提，但是他更重視日本的利益。所以日本一開始贊同中國恢復關稅自主權，只能算是一種策略的運用，並不關乎「友好」與否。

但是日本在爭取簽訂互惠協定的過程中，卻遭遇相當大的阻礙，直到民國十五年春天，仍然未有任何具體成果。當中日簽訂互惠協定的希望愈來愈小，而各國又承認中國大約徵收九千萬元的進口稅時，日本又將目標轉移到分等稅率上，所謂的七級分等稅率案，即由此產生。三月二十五日日美英共同提出的分等稅率，大致和日本提案相差不遠，附加稅問題暫告一段落。但是分等稅率的發展又因段內閣垮臺而中斷。此時英美各國對會議前途漸失信心，但日本認為會議已經朝著對日本有利的方向進行，所以日本極力鼓勵繼續關會。等到非正式會議時期，英美等國均主張先實施華會規定的附加稅率，做為關會的成果，其餘待日後再議。但是日本答應徵

收華會附加稅率的首要條件即整理不確實擔保的債務。關會至今，日本原來的目標均告落空（互惠協定、分等稅率），在未確定用途、條件以前，日本顯然不準備允諾華會附加稅率。儘管幣原最後又提出幾項讓步條件，但是因牽涉各國利害關係，終於未能達成共同協議。

雖然關會未成立任何協定，但是中國關稅自主的大原則已經在會中以各國決議案形式而確立。往後國民政府的收回關稅自主權交涉，即大致根據此一原則，進行進一步的磋商。此外民國十七年七月二十五日中美條約允許中國於該約批准後關稅自主，與關會所定民國十八年一月一日之期相近^⑭。又同年十二月七日頒布國定海關進口稅則，作為關稅自主後收稅標準，大致根據關會正式會議晚期日、美、英三國提出之七級稅率，稍有變通^⑮。中日關稅協定則遲至民國十八年五月六日才予以簽定。其中中國政府答應於最早日期內召集各債權人代表會議，並擬提存五百萬元，以為整理內外債之用。此外並答允在三年內對日本進口之棉織品、海產及漁產品、麵粉等維持最高的現行稅率，另在一年內不改變日本進口雜貨之現行最高稅率^⑯。凡此均為中國付出的代價。日本在關會一再堅持的互惠協定，終於在中日關稅協定中如願以償，其精神實一脈相承，處處以日本利益為優先。而外相幣原在關會的表現，確實貫徹了日本的富國政策，白井勝美指他實現了日本經濟界的意圖，實為一針見血之見^⑰。

^⑭ 于能模，中外條約彙編，頁一四一。

^⑮ 朱楔，「一九二八年國民政府修改不平等條約的成績與批評」，收在東方雜誌二十六卷二期（民國十八年一月），頁二二。

^⑯ 中華民國外交問題研究會編，國民政府北伐後中日外交關係（臺北，中華民國外交問題研究會出版，一九六四年），頁六二、七〇、七一。

^⑰ 白井勝美，日本と中國——大正時代，頁二五四