

北洋政府時期海關總稅務司安格聯 之初步研究

唐 啓 華

摘 要

安格聯任海關總稅務司期間(1911-1927)因中國內戰頻仍，政局動盪，總稅務司職權大為擴張。首先於1912年取得關稅的保管權，以支付關稅擔保的外債與賠款。又於1921年以「經理內債基金處」控制「關餘」，並與中國銀行界相結掌控內債，操持北洋政府金脈，時人稱之為「太上財政總長」，權勢達於巔峰。安格聯在中國內戰分裂之際，對外努力維持中國中央政府內外債信，對內維持海關的行政完整，貢獻很大。但是也因職權變化，介入中國內政太深，加以恃權而驕，結怨於南北兩政府。終於在國民政府北伐時，夾於南北之間，被北京政府免職。

北洋政府時期海關總稅務司安格聯 之初步研究

唐 啓 華*

- 一、前 言
- 二、安格聯早年的經歷與接任總稅務司
- 三、辛亥革命與安格聯控制關稅收支
- 四、「經理內債基金處」與「太上財政總長」
- 五、關稅特別會議
- 六、安格聯與英國及列強
- 七、安格聯與國民政府
- 八、北京政府免安事件
- 九、結 語

一、前 言

中國海關是近代中外關係史上一個十分重要的領域，它介於中外之間的複雜性格，及在清末民初扮演的重要角色，吸引了許多中外學者，從不同的角度做出許多研究。然而，正因為中國海關在當時地位特殊，必須考察中外

* 國立中興大學歷史系副教授。

史料及觀點，才能作較完整公允的研究；至今，這個領域還有許多問題有待進一步的探討。若以時段來區分，到目前為止中國海關史的研究，集中在清末李泰國 (Horatio Nelson Lay, 1861–1864) 及赫德 (Robert Hart, 1865–1911) 擔任總稅務司時期。對北洋政府階段，即安格聯 (Francis Aglen, 1911–1927) 時期，很少被探討。^①

安格聯的總稅務司任期，由清朝滅亡之際始，到國民政府興起而終，可說是與北京政府相始終。這段期間，由於中央政府權威低落，內戰頻仍，外國勢力介入中國內政既深且廣，在中國海關史中，也是受外力控制最深的階段。過去中國學者對安格聯的探討，多以民族主義立場，攻擊他是帝國主義爪牙，干涉中國內政，支持受軍閥控制的北京政府。又因他最後屈辱的被北京政府免職，對他的研究多集中在這戲劇性的一幕。基本上這些研究只用中國方面的史料，反映了中國的觀點，而且缺乏對安格聯整個任期的全盤瞭解，忽略了在當時中國動亂分裂之中，安格聯如何應付來自各方面的挑戰，努力保持中國海關的完整與順利運作。

有鑑於此，本文除中文史料外，主要運用藏於英國倫敦大學亞非學院的《中國海關檔案》(Papers Relating to the Chinese Maritime Customs, 1860–1943)，^② 及英國《外交部檔案》(FO Documents) 等英方史料；以總稅務司與北京政府的關係為中心，探討安格聯與中國海關在中國動盪時，角色與性格的演變，以及環繞關稅控制權的中外爭執，南北爭執，以及英國內部的爭執。

① 安格聯的相關研究，筆者所知有葉鳳美，〈試論安格聯〉，中國海關史第二次國際學術研討會（1990年8月，廈門大學）。對安格聯被免職的研究，見習五一，〈論顧維鈞內閣徵收海關附加稅與罷免安格聯事件〉，《民國檔案》（南京），1987年第一期，頁78–84。安格聯之後的梅樂和時期，外力控制已弱，海關不再進用外籍人士，加上關稅自主，中國海關的性質與角色逐漸回復正常。

② 《中國海關檔案》*Papers Relating to the Chinese Maritime Customs, 1860–1943*，藏於英國倫敦大學亞非學院 (School of Oriental & African Studies, 簡稱 SOAS) 圖書館，是研究中國海關史寶貴的第一手史料；其詳細內容請參閱 SOAS 1973 年出版之同名小冊，本文主要引用其中 *MS 211081 Hart's Letters to Aglen, 1888–1911*; *MS 201813 Bowra's Paper* 中之 19. *Memoirs of C. A. V. Bowra, 1874–1932, 3 Vols.*; *MS 211354 G. F. H. Acheson & C. A. V. Bowra, Correspondence with Aglen, 1921–1924*; *MS 211355 Aglen, Confidential Correspondence with Acheson, Bowra and Edwardes, 1921–1926*; *MS 285232 Frederick Maze* 中之 I. Confidential Letters and Reports, Vol. XX, Maze's Letters to Hart, Aglen, and Edwardes; 及 II. S/O Letters, 9. Shanghai, 1927–1928。

希望能由理解英方態度，及中國海關內部的發展脈絡，提供國人較不熟知的中國海關的另一個面貌，以及北京政府的財政問題。並試圖運用安格聯個人信件等一手史料，探討安格聯個人在亂局中的心路歷程，以期能平心理解在安格聯任內，中國海關及總稅務司角色轉變的過程。

二、安格聯早年的經歷與接任總稅務司

安格聯於 1869 年 10 月 17 日出生在英國約克郡 (Yorkshire) 的史卡巴羅 (Scarborough)。其父 A. S. Aglen 是蘇格蘭教會的高級教士，係赫德 1845 年時在 Taunton Queen's College 就讀時的同學。^③ 由於此一淵源，他於 1888 年底，年方十九剛從馬爾巴羅學院 (Marlborough College) 畢業，就來到中國進入海關任四等幫辦 (4th Assistant, B.)。自此快速升遷，在北京總稅務司署任職三年半後，外轉廈門、廣州、天津各地；1894 年 6 月回北京，並於 1896 年 3 月升任副稅務司，次年 10 月又升任稅務司，不久請長假回英國；返華之後，於 1899 年 4 月出任金陵關稅務司。庚子拳亂期間，北京總稅務司署被義和團焚毀，海關人員避入東交民巷與各國使節同被圍攻，赫德曾電令安格聯與江海關稅務司戴樂爾 (F. E. Taylor) 共同代行總稅務司職權，但安格聯沒有就任。^④ 安格聯當時與兩江總督劉坤一往來密切，對東南互保的成立，起了相當的作用。^⑤ 1903 年 4 月他回北京，任總稅務司署總理文案 (Chief Secretary)。1904 年底因父親病重，

③ 安格聯父親的名字 A. S. Aglen，與赫德為 1845 年在 Taunton Queen's College 同學，見 Hart to Aglen, July 2, 1897, March 28 & Nov. 23, 1910 等三封信；MS 211081 Hart's Letters to Aglen, 1888-1911；與一般二手史料記載不同，如 Chinese Customs Service, *Chinese Customs Service: Origin, Development, and Activities* (Shanghai, 1940), Vol. II, p. 693, ff. 中作 Dean Aglen；晏星著，《赫德史話》（臺北：蓬萊，1982），頁 6 作：Archdeacon Aglen 為赫德在 Somerset 郡 Wesley College 的同學；中國第二歷史檔案館、中國社會科學院近代史研究所合編，《中國海關密檔——赫德、金登幹函電匯編，1874-1907》（北京：中華書局，1990），第一冊，附錄一〈赫德、金登幹年表〉，頁 660 作：1845 年赫德十歲，入薩默塞特郡的衛斯理安預科學校。按 Dean 及 Archdeacon 皆為教會職務名稱，非人名，應以赫德本身信件為準。另 Taunton 在 Somerset 郡，Taunton Queen's College 與 Wesley College 之關係待查。

④ 安格聯早年簡歷見 Chinese Customs Service, *Chinese Customs Service: Origin, Development, and Activities*, Vol. II, p. 693, ff.

⑤ 安格聯與東南互保，見陳詩啓，《中國近代海關史》（北京：人民出版社，1993），頁 425-9。

請假回英國，並於1906年在英國結婚；該年底返華，次年2月被任為江漢關稅務司。^⑥

由赫德給他的信件中，可看出他自入中國海關任職，就受到特別的照顧。1888年11月安格聯抵華時，赫德就去信仔細叮嚀各種生活細節。^⑦並在其後的信件中，多次提及安氏之父的健康，以及赫德自己的私事；1907年5月安格聯長子在漢口出生，赫德很高興的當小孩的教父。^⑧在在表現出他們關係之非比尋常。

1908年4月赫德請病假回英國，清廷任命其外甥副總稅務司裴式楷(Robert E. Bredon)署理總稅務司。但是由於英國政府對他在庚子拳亂前後的表現十分不滿，強烈反對由他正式接任赫德的寶座。1909年他回英國多方活動，但倫敦外交部不為所動，仍堅持反對他，並向清廷施壓，使他真除無望。^⑨然而當時任命繼任人選的主導權仍在中國，只要清廷用的是英國人，至於用的是誰，英國公使館不能太過強勢干預。當時不少人爭取總稅務司寶座，大肆活動，赫德也不斷表示要銷假回中國，總稅務司繼承問題相當混沌。^⑩安格聯雖受赫德特別照顧，但似乎未被視為繼承人。他的名字雖偶被提及，如赫德於1909年4月22日會見英國外相葛雷(Edward Grey)時，曾提出他屬意的兩個繼任人選，包括安格聯。10月英國外交部也提及安格聯為適當人選，並詢問駐北京公使朱爾典(John Jordan)對他的意見。^⑪但是他在各個競爭者中並不突出，也不

⑥ 同註④。

⑦ Hart's to Aglen, 26 Nov., 1888; *MS 211081 Hart's Letters to Aglen, 1888-1911*.

⑧ 同上書，Hart to Aglen, July 2, 1897, 及 June 4, 1907；赫德好用親朋等有關係之人，為眾所周知之事，參見陳詩啓，《中國近代海關史》，頁523-4，安格聯也是受其特別照顧者之一。

⑨ 裴式楷接任海關總稅務司之事一波三折，見 Bredon to Lord Kuolly, Feb. 1909，英國公共檔案局《外交部檔案》(Foreign Office Document in the Public Record Office, Kew, London), FO371/631 [F12456/4705/10]之長信。及陳詩啓，《中國近代海關史》，頁527-8。

⑩ 陳詩啓，《中國近代海關史》，頁525-530對總稅務司寶座之爭有詳細敘述；當時最被英國外交部看好的繼任人選有賀璧理(A. E. Hippisley)、歐禮斐(C. H. Oliver)及義禮邇(H. M. Hillier)；見 Jordan to F. O., Oct. 1, 1909, FO371/631 [F36449/4507/10], Muller to F. O., Feb. 4, 1910, FO371/862 [F4086/3598/10]。

⑪ F. O. to Jordan, April 27, 1909, Jordan to F. O., Oct. 1, 1909, FO371/631 [F15707/F36449/4705/10].

被看好；不料幾經折衝，安格聯意外的脫穎而出成爲赫德的繼承人。1910年3月，清廷正式任命他爲副總稅務司，暫行代理總稅務司，裴式楷調稅務處顧問。英國外交部對安格聯出線感到有些意外，但反應不錯。^⑫當時任外務部主事的顏惠慶亦云：

安氏獲任總稅務司，實係偶然。按照清廷慣例，凡簡放公職人員，須由主管部門繕具名單，呈請清帝御筆圈定。簡放總稅務司，亦不例外。安氏英文姓名第一字母爲A，漢文作「安」，筆畫亦少，在恭呈御覽的名單上，遂排列第一名。清帝不假思索，照例圈定第一名，安氏於是獲選。據傳主管部首長，另有屬意之人。^⑬

安格聯代理一年兩個月後，於1911年6月改授署理總稅務司；9月20日赫德在英去世，10月25日清廷依稅務處議，以安格聯升補總稅務司。

安格聯接任總稅務司時，中國海關正面臨內外各種挑戰。就外在環境而言，清末中國民族意識興起，外籍總稅務司地位逐漸下降，海關職權也被限制與削弱。1906年5月9日清廷未與赫德商量，突然設立稅務處，並札令海關由其統轄。1908年4月清廷又設立稅務學堂，培養中國高級稅務人才。赫德感到清廷不再重視他，並認爲外籍稅務司制度也搖搖欲墜；1906年5月27日他給安格聯信中就提及以後的總稅務司不會有像他一樣的權力，中國人必將起來。1910年安格聯代理總稅務司時，赫德從英國去信恭賀，也不忘提醒中國籍人員必將逐漸接替重要職務；一旦外債償完，外國人將由海關消失，新一代受過西方教育的中國人終將接手。^⑭1911年郵傳部自海關接管郵政，海關規模與權力都大爲縮小。^⑮中國海關內部在清末也出現不少問題，時任泰晤士報北京記者的莫理循(G. E. Morrison)云：「毫無疑問，應歸咎於赫德爵士。部份由於赫德身體羸弱，也由於日益增長的東方式的對事務的莫不關心，

^⑫ 英國外交部在總稅務司任命前後之態度，見Muller to F. O., Feb. & March 1910, FO371/863 [F3598/F7573/F9588/F10360/3598/10]。

^⑬ 顏惠慶著、姚崧齡譯，《顏惠慶自傳》（臺北：傳記文學出版社，1982），頁153。

^⑭ Hart to Aglen, May 27, 1906; March 28, 1910; Feb. 28, 1911; April 7, 1911; MS 211081 Hart's Letters to Aglen。稅務處成立及其赫德的反應，見陳詩啓，《中國近代海關史》，頁475-502。

^⑮ 郵政與海關分離及清廷其他限制海關職權的措施，見陳詩啓，《中國近代海關史》，頁487-503。

他聽任海關陷於令人不滿的困境。怨聲四起，海關幾乎要鬧事。」^⑮ 裴式楷期間一方面因地位不穩，一方面因其習於赫德的傳統，並無大整頓。^⑯

安格聯以黑馬上任後，不顧本身只是代理總稅務司，任用好友包羅 (C. A. V. Bowra) 為總理文案，大力推動中國海關內部的改革。首要工作是強化總稅務司署的人事；裴式楷時期，因他與英國使館關係不好，為求其他列強支持，遂以政治考量，而非專業能力，任用一些外籍人士於北京與各通商口岸；安格聯大力整頓，公正處理人事。又要求所有副稅務司以下洋員，都要通過中文考試；加強海關效率與獨立性，並博得中國人欣賞。又推行退休金計劃 (pension scheme)。^⑰ 安格聯作得不錯，1911年4月朱爾典向倫敦報告，中國海關運作得令人滿意；建議不要讓赫德返華。^⑱ 這些改革無疑損及一些舊人的利益，他們寫信向赫德告狀。赫德在英國知道安格聯代理總稅務司時，去信恭賀，並給予許多建議，還不時提醒他仍有可能回北京。赫德對安格聯整頓海關人事、推動退休金計畫及中文考試都有意見，不時告誡安格聯在代理期間應率由舊章，少做新的嘗試，慢慢走；對舊人多體諒。^⑲ 但安格聯不為所動；最後赫德於去世前六天，在1911年9月14日寄最後一封信給安格聯，將中國海關完全交託給他，並強調：「總稅務司不接受夥伴、勸告、干預，必須自己作主。」^⑳ 安格聯對海關內部的改革初步成功，外在形勢也因辛亥革命起了根本改變。

三、辛亥革命與安格聯控制關稅收支

總稅務司在清末雖然控制中國海關的行政管理權，但是只能受清廷之命，

^⑮ 莫理循致布拉姆函，1911年5月19日，陳澤憲等譯，《清末民初政情內幕》（北京：知識出版社，1986），上卷，頁730。

^⑯ *Memoirs of C. A. V. Bowra, 1874-1932*, p.212; *MS 201813 Bowra's Paper*.

^⑰ 安格聯的改革，同上，pp.214、218 & 250。另據 *Chinese Customs Service, Chinese Customs Service: Origin, Development, and Activities*, Vol. II, p.693, ff. 安格聯總稅務司任內，對中國海關的貢獻有 1.提高外籍人員中文水準；2.鞏固各部門財政基礎；3.提高各口岸人員生活水準；4.提高轉職與旅行津貼；5.建立退休基金，提供更大保障。

^⑱ Jordan to F. O., April 12, 1911, FO371/1089 [F13697/13697/10].

^⑲ Hart to Aglen, Sept. 24, Oct. 13, 1910; Feb. 9 & 28, April 7, 1911; *MS 211081 Hart's Letters to Aglen, 1888-1911*.

^⑳ 同上書，Sept. 14, 1911。

在通商口岸依條約徵收關稅，並不經手現金。關稅收入交各口岸的中國海關監督，存入官銀號。即使在甲午戰爭及庚子拳亂之後，各口關稅仍依一定比例送交蘇松太道，來支付以關稅收入擔保的各項外債與賠款。總稅務司只是清廷的雇員。

武昌起義之後，南北對峙，政局動盪；南方各口岸的海關監督或被逐、或逃亡、或轉投革命軍，為避免戰亂影響，外籍總稅務司遂暫時代管南方各口關稅收入，維持「中立」。但北方口岸關稅收入仍送往清廷，使總稅務司處境尷尬。列強使節也因關切外債賠款的如期支付，向清廷施加壓力。安格聯向清廷建議，將北方各口關稅收入，比照南方辦法，也由他暫管；清廷同意。²²最後於 1912 年 1 月 30 日，清政府外務部與北京外交團訂定「各海關稅項歸還各洋債賠款酌定辦法八條」，規定：

1. 此項委員會 (International Commission of Bankers) 須由關於庚子以前以關稅作抵尚未付清之各洋債銀行，與關於和約賠款之各國銀行之總董，組織成立。該委員會應決定各洋債內，何款應儘先付還，並編列一先後次序，以便滙關稅司，遵照辦理。
2. 關係尤重之銀行，即匯豐、德華、道勝三家應收上海存管海關稅項之處。
3. 應請總稅務司，承認先將所有淨存稅項，開單交與所派之委員會，屆中國政府復能償還洋債賠款之時為止。
4. 應請總稅務司，籌備由各收稅處所淨存稅項，每星期匯交上海一次之辦法。
5. 應請總稅務司，將上海所積淨存稅項竭力籌維，於每星期均分收存匯豐、德華、道勝三行，以作歸還該項洋債及賠款之用。上海稅司應由此項存款內，按照第一條委員會所決定之先後，准其屆期提撥付還。
6. 倘至 1912 年底，情形尚未平復，屆時必須算清下餘若干，可作賠款之用，

²² 辛亥革命前後總稅務司與關稅收入關係的演變，見 *Memorandum by Sir Aglen on the Chinese Revolution of 1911 and the Maritime Customs Service*, Chinese Customs Service, *Chinese Customs Service: Origin, Development, and Activities*, Vol. III, pp. 233-5. 另總稅務司在辛亥革命期間，掌控關稅的詳細經過，見陳詩啓，〈海關總稅務司和海關稅款保管權的喪失〉，《中國近代海關史問題初探》（北京：中國展望出版社，1987），頁 255-274。

此項清單須交外交團酌核，如何分撥。

7.該委員會，應每三個月將所有關稅如何撥付之處，由駐滬各國領事，報告駐京各國大臣。

8.此項辦法如有應行更改之時，得斟酌損益，令各國大臣，囑本領銜大臣請為按照以上辦法轉知總稅務司遵照辦理可也。²³

這個辦法，不久也為中華民國政府承認。依此辦法，海關稅項由各口岸稅務司直接匯交上海匯豐、德華、道勝三家銀行，由總稅務司保管；再依外交團決定之優先順序，支付各洋債與賠款。關稅收入等於完全由列強控制，由總稅務司經手。由於當時關稅收入幾乎全用於擔保各項外債及賠款，這個辦法被視為權宜之計，在中國革命動亂中，保障了外國債權人的利益，避免列強的干預；同時維持了中國中央政府的國際債信。

對總稅務司而言，除原有徵收關稅的任務外，從此還要負責關稅收入的保管，以及外債賠款的支付，職權大為擴張。安格聯接手處理中國之外債與賠款後；工作加重，常要與中外銀行家及官員們討論各相關事項。²⁴更重要的是總稅務司自此不再只是中國政府的雇員，同時還要向北京「外交團」負責；成了兩主之僕，角色趨於複雜化。一方面總稅務司可藉外交團之勢，對北京政府不再俯首聽命；正如中國海關最後一任洋總稅務司，美國籍的李度(L. K. Little, 1943–1950)所說：「在安格聯主掌之下的中國海關受外國政府的控制程度，遠勝於赫德時代。」²⁵另一方面使中國海關介入中國內部政爭中，被視為列強支持北京政府的象徵，不易維持超然地位。

四、「經理內債基金處」與「太上財政總長」

民國肇造之後，北京政府財政狀況一直不好，各省應解款項多不能按時送達，只能靠借債度日。起初靠舉外債，1913年向國際銀行團借「善後大借

²³ Chinese Customs Service, *Chinese Customs Service: Origin, Development, and Activities*, Vol. III, pp. 149–153.

²⁴ *Memoirs of C. A. V. Bowra, 1874–1932*, p. 253; MS 201813 Bowra's Paper.

²⁵ Little's Introduction, in J. K. Fairbank, K. F. Bruner & E. M. Matheson eds., *The I. G. in Peking: Letters of Sir Robert Hart, Chinese Maritime Customs 1868–1907* (Cambridge, Mass., 1975), p.31.

款」；但外債喪失國權太多，國人多持反對意見，加以 1914 年歐戰爆發，也不可能再舉外債。北京政府遂成立「內國公債局」，靠舉內債來維持財政平衡。於是有一年、二年、三年公債等。在「內國公債局」中，安格聯任協理兼經理出納款項專員，當時該局所有收存款項和預備償付本息及支付存款，「均須安格聯以會計協理的資格簽字」；另外公債款項出納事務，「除總經理簽字外，亦須有安格聯副署才能發生效力」。²⁶

1917 年後，由於賠款減少，對外貿易增加，以及銀價變動等因素，開始有大量關餘出現，「外交團」決定將全部關餘送交北京政府。這使得總稅務司與北京財政總長關係良好，財政總長常到總稅務司署，看有多少關餘可用。²⁷ 但是這些移做政費的關餘，多被控制北京的皖系軍閥浪費掉；或中飽私囊或用於政治陰謀與內戰。這對北京政府的財政狀況不好，對海關也不好。同時引起各省的眼紅，廣州政府及東北的張作霖，都曾企圖截留當地關稅。²⁸ 手中握有大量債券的中國銀行家們對此也很不滿；不久國內銀行界鑑於內外債累積數額愈形龐雜，故聯合聲明，非政府整理舊債，確定基金，絕不再借。²⁹ 安格聯也向財政總長周自齊做同樣的建議，他在給倫敦友人的信中寫道：「政府早已靠借債度日，現在銀行不再借錢了，除非著手某種整理，今年的利息將無法支付；我被要求接下此擔子，中國銀行家們組成的銀行團也希望我如此做。」³⁰

周自齊於 1921 年初，提出「整理內國公債確定本息基金辦法」，呈大總統。3 月 3 日大總統批准照辦：

近來財政困難，全恃內債一項以為周轉之資。溯自民國元年迄今，發行內債已歷八次，財政金融兩有裨益，惟因大局未寧，國計益絀，以致內債信用不免同受影響，所關甚鉅；自應亟圖整理之法，以資補救。茲據

²⁶ 千家駒，《舊中國公債史資料》（北京：中華書局，1984），頁 9；馬振華，〈北洋軍閥政府時期的關稅與財政〉，《南開學報》，1987：4，頁 34-40。

²⁷ *Memoirs of C. A. V. Bowra, 1874-1932*, p.362; MS 201813 Bowra's Paper.

²⁸ 張作霖曾宣稱要截留東北關稅，但無實際行動；廣州政府則多次因要求分得部份關餘，與列強交涉，並多次發生衝突，參見呂芳上，〈廣東革命政府的關稅交涉（1918-1924）〉，《中華民國歷史與文化討論集》（臺北：1984），頁 253-279。

²⁹ 賈德懷編：《民國財政簡史》（上海：商務，1941），頁 265；本文引自趙淑敏：《中國海關史》（臺北：中央文物供應社，1982），頁 143。

³⁰ Aglen to Acheson, Feb. 1, 1921, MS 211355 Aglen Correspondence.

財政部呈擬整理內國公債辦法，業經國務會議決定；應即責成該部會同內國公債局督率總稅務司安格聯及中國、交通兩銀行，按照三、四年公債暨七年短期公債辦法，認真辦理，期裨金融而利推行。^①

財政部又呈「整理內國公債詳細辦法」，以各常關收入、海關稅餘款及鹽餘、煙酒收入為本息基金，由各機關直接撥交總稅務司，然後由內國公債局暨銀行代表與安格聯會同處理保管。13日大總統令「准如所擬照辦」。^②安格聯於4月1日成立「經理內債基金處」，逐步整理各筆內債；於是關餘也全數交總稅務司，不再由北京政府支配。^③至此北京政府之內外債主要皆由關稅擔保，關稅收入幾乎全部用於內外債，並由總稅務司管理；由於「外交團」管不到中國內債，而北京政府管不到外債，海關款項的實際控制權，已由其兩個名義上的主人轉入安格聯之手。他以中國海關收入擔保的中國內外債的保管人身份，完全控制了關稅的徵收、保管與支出。^④總稅務司的權力達於高峰，整個北京政府的內外債務信用，全都由安格聯支撐；主要的財政收入——關稅，也完全由總稅務司掌握。

安格聯努力運作「經理內債基金處」，任命艾瑞時(E. O. Reis)為秘書，在總稅務司署外，單獨於長安街的舊北院中工作。由於關餘有增加，又可以集中使用，到1921年中，初步整理的三年及四年公債，債信已逐漸恢復；並進一步整理其他內債。^⑤這對手中握有大量內國公債的中國銀行界最為有利，他們和總稅務司形成互利共生的緊密關係，此後所有內國公債要有安格聯的簽名擔保，中國銀行界才會購買。^⑥事實上北京財政早已破產，多年來一直靠舉債度日，飲鴆止渴；而每次發行內國公債都要得安格聯副署，以海關收入擔保，才能順利發行。因此「雖然安格聯自承是北京政府的僕人，但因他控制了財

① 財政部呈文及大總統令，見 Chinese Customs Service, *Chinese Customs Service: Origin, Development, and Activities*, Vol. IV, pp. 263-270; 及鳳岡及門弟子編，《民國梁燕孫先生士詒年譜》（臺北：商務，1978），頁635-641。

② 同上註。

③ *Memoirs of C. A. V. Bowra, 1874-1932*, p.396; MS 201813 Bowra's Paper.

④ Macleay to Mounsey, 11 Sept. 1926, FO371/11654 [F4560/8/10].

⑤ Aglen to Acheson, May 21 & Aug. 16, 1921, MS 211355 Aglen Correspondence.

⑥ 總稅務司與中國銀行界的密切關係，見 Andrew Nathan, *Peking Politics, 1918-1923*, pp.74-90.

源，實際上成了北京政府的主人。」^⑳ 安格聯也以這種地位自豪，如他在給一位倫敦友人的信中寫道：「(北京) 政府瀕臨破產邊緣，他們在絕望中把我當成最後的依靠。」^㉑

有人認為安格聯利用中國政局動盪，乘機擴張自己的權勢。但是由他個人信件中看，安格聯將關餘投入整理內債的目的，一方面在於避免控制北京的軍閥將此款虛擲於內戰之中；另一方面可藉此得中國銀行界對海關的支持，在內戰不斷中保持海關之完整與威信。他認為中國銀行界樂於購買海關擔保的內國公債券，並因此會如同外國債券持有人一般大力支持海關。安格聯認為中國海關在中國動盪內戰中，要維持行政完整不受侵犯，主要的支持來自於：一、外籍總稅務司及各口岸稅務司享有的治外法權；二、外債義務可得列強的保護；及三、中國內債債券持有人的支持；安格聯分別稱之為「外國支柱」與「中國支柱」。尤其是在中國民族主義逐漸興起，外國特權日益衰退之際，中國銀行界的支持——安格聯稱之為「中國支柱」——更形重要。^㉒

海關總稅務司在北洋政府時期特殊的地位，正如當時北京外交團團長荷蘭駐華公使歐登科(W. J. Oudendijk)說的，安格聯「使中國海關在財政事務上獨立於政府之外，有如國中之國」。^㉓ 一位英國外交部的中國專家也說：安格聯「使他自己成為中國政府的主人，而不再是其僕人」。^㉔ 由於北洋時期國庫空虛，每一任內閣都要靠舉債度日；總稅務司與銀行界的密切關係，控制北京政府的金脈，使安格聯被視為「太上財政總長」。^㉕

安格聯整理內債，雖然穩定了北京政府的財政信用，擴展了總稅務司的權勢，但是也招致了不少攻擊。對外，列強中也有反對以「關餘」整理內國公債的，認為整理無確切擔保的外債，應優先於內債，常對安格聯施壓。^㉖ 對內，

^⑳ Lyall to Edwardes, May 28, 1927, MS 285232 Maze's Papers II, Vol. II, p.37.

^㉑ Aglen to Acheson, Jan. 2, 1921, MS 211355 Aglen Correspondence.

^㉒ 同上書, Aglen to Bowra, March 11, 1924 & Nov. 20, 1925。

^㉓ W. J. Oudendijk, *Ways and By-ways in Diplomacy*, London, 1939, pp.331-2.

^㉔ Pratt's Minute, April 19, 1927, FO371/12465 [F3218/630/10].

^㉕ 顧維鈞著、中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄》（北京：中華書局，1981），第一分冊，頁308。

^㉖ *Memoirs of C. A. V. Bowra, 1874-1932*, p.422; MS 201813 Bowra's Paper. 朱爾典認為 Vicker Loan，日本認為西原借款等無確切擔保外債的整理，都應優先於整理中國內

安格聯因此更進一步介入了中國內政，招致廣州政府攻擊，以他將收自全國各口岸的關稅，支持北京政府，視他為列強支持北京政府的頭號幫凶。諷刺的是，雖然安格聯支持北京政府，但兩者間的關係一直不好。

北京政府財政當局也因為安格聯控制了主要財源，而且姿態太高，與他時有衝突，但因對他有所需索，只能隱忍。然而北京政府財政狀況持續惡化，使雙方關係日趨惡化。1921年安格聯原被稅務處指派參加華盛頓會議，但因內債事務繁重，無法脫身赴會。中國代表團在該會議中爭取到「華會附加稅」，即進出口關稅除原來條約規定的值百抽五外，可再加百分之2.5的稅；安格聯對此結果滿意，認為關稅收入可大量增加。1922年安格聯預期關稅會議會很快召開，他希望新增稅款可用於整理北京政府的債務，包括西原借款；那麼北京政府仍勉強可維持。^④但是關稅會議因法國阻撓，未能如期召開，北京財政改善的機會消逝；更糟的是如安格聯寫的：「北京已預先將二·五附加稅用掉了」，^⑤財政更是雪上加霜。安格聯只有緊縮開支，以保持中國海關擔保的內外債信為優先，對如走馬燈般上上下下的北京政府的要求，如挪用關稅收入，或以關稅擔保舉內債，都極力抗拒。^⑥雙方關係日益緊張，這種情況，正如1923年6月4日倫敦泰晤士報所載，安格聯維護中國內外債信，北京政府除非免他職，不能動用關稅收入以舉新債；而要免安格聯職，勢必面對外交團與中國銀行界的壓力。^⑦

安格聯在1922年已經考慮未來中國海關的人事安排，計畫於1925年五十六歲時退休，由英籍稅務司中挑選一人接班。1923年底，包羅改任總稅務司署倫敦辦事處主任，以澤禮(J. W. Stephenson)為總稅務司署總理文案。^⑧他在那時已預知中國局勢將有大變化，並已考慮到要在權勢下降前退休，帶領中國海關度過轉型期，然後交給接班人。他提及赫德留在中國太久了，他將不

債；朱爾典與 Vicker Loan 見 Aglen to Bowra, March 11, 1924, p.4, MS 211355 Aglen Correspondence。

^④ *Memoirs of C. A. V. Bowra, 1874-1932*, p.395; MS 201813 Bowra's Paper. Aglen to Acheson, Feb. 28 & Oct. 25, 1922, MS 211355 Aglen Correspondence.

^⑤ Aglen to Acheson, Nov. 25, 1922, MS 211355 Aglen Correspondence.

^⑥ *Memoirs of C. A. V. Bowra, 1874-1932*, pp.418-9; MS 201813 Bowra's Paper.

^⑦ 同上書，p.422。

^⑧ 同上書，pp.404 & 427。

會重蹈覆轍。⁴⁹

五、關稅特別會議

直到1924年，「經理內債基金處」運作順利，安格聯深受中國銀行家的支持，中國海關地位看似穩固，但有不少隱憂。安格聯寄望於北京「關稅特別會議」能早日召開，列強能同意中國徵收華會附加稅，改善北京政府的財政狀況。1925年安格聯又休假回英，由澤禮代理職務。在倫敦時，他曾與英國外相張伯倫(Austen Chamberlain)見面。⁵⁰「五卅慘案」爆發後，中國民族主義昂揚，抨擊列強在華特權，安格聯對此憂心忡忡，他寫道：「我們已渡過多次難關，但是我們多半依賴外國特權，這種特權現在已消失了。我從不相信只靠外國支柱就可支持我們，甚至我也懷疑中國支柱是否足夠強大，只有走著瞧了。」⁵¹

五卅慘案後，列強終於同意召開拖延多年的「關稅特別會議」，並於10月26日在北京正式開幕。這個會議的原訂目標，是討論同意中國徵收華會附加稅的條件；但受中國民族主義高漲的影響，各國代表意外的在11月19日通過中國代表所提「關稅自主案」，列強原則上願意廢除中國關稅上的限制，並自1929年起實施國定稅則。安格聯在該會中，被任命為中國代表團技術顧問，使他能參與各種委員會；他曾提了一個裁釐加稅的計劃，為北京政府接受。他在會中主要關心的是希望能獲得新增加的「華會附加稅」的保管權；認為如此可增加中國海關的責任與威望，並可保證多年的安全。⁵²但中國內戰迫使關稅會議於次年4月中止，未能達成任何具體結果；安格聯與北京政府增加關稅收入的希望破滅。

增稅無望，北京政府財政陷入困境，1925年底安格聯寫道：「(北京政府)

⁴⁹ Aglen to Acheson, Feb. 28, 1922, MS 211355 Aglen Correspondence.

⁵⁰ *Memoirs of C. A. V. Bowra, 1874-1932*, p.468; MS 201813 Bowra's Paper.

⁵¹ Aglen to Bowra, Nov. 20, 1925, MS 211355 Aglen Correspondence.

⁵² 同上書，Dec. 28, 1925。另關稅特別會議與中國收回關稅自主權之努力的詳細經過，見李恩涵，《北伐前後的「革命外交」(1925-1931)》(臺北：中央研究院近代史研究所，1993)，第三章〈溫和型「革命外交」之收回關稅自主權〉。

不知如何渡過兩個新年，他們來找我，我現在也做不了什麼」。⁵³ 1926年春，安格聯又在給友人的信中說：「所謂中央政府已經破產，除非有新的收入，行政已拖不下去了；發不出薪水，付不起帳單。在短期內，目前的政府，或任何繼任者，都要下臺。」⁵⁴ 在這種狀況下，安格聯的地位也大受影響，他說：

北京政府已捉襟見肘，除了關稅外別無收入。……我多年來早已預見會有此窘境，我希望在事態嚴重前可以找到一些辦法，穩定局勢。但內戰不斷，毫無建設性的成就，連關稅特別會議都陷入困境；我目前唯一能做的就是縮起頭來頑抗。沒有我的簽名，無人能由我保管的基金中挖出一毛錢。中國政府不能強迫我簽字，除非先除掉我，再由別人簽字。但他們目前不做此打算，當他們準備如此做時，當然會做，但他們必須接受各方面嚴重的後果。⁵⁵

當時北京政府主要財源就是關稅，及以關稅擔保舉內債；但關稅早已在歷次內國公債中透支殆盡，再舉債已不可能，如安格聯說的：「以前各個北京政府來來去去，因為總能借債，但這個能力現在已喪失了。」⁵⁶ 安格聯只能極力保護他的「經理內債基金處」，拒絕再以關稅擔保任何新的內債，他多次寫道：「我現在已在赤字邊緣工作，只要從海關收入中拿走幾塊錢，我的『經理內債基金處』就要倒臺了。」⁵⁷ 又如：「我決心不再承擔任何新責任了，我已負荷到極限，連現有的擔子都漸無力承受了。」⁵⁸ 安格聯與北京政府的關係因此愈趨惡化。

1926年初控制北京的國民軍需款孔急，北京政府財政總長賀德霖仍想以關稅擔保再舉內債，安格聯拒絕這個計劃，決心「閉口不談，堅持己見；反正我控制的錢，沒有我副署決不會被拿走。」⁵⁹ 於是賀德霖運動罷免安格聯職務，好控制內債基金；但沒有成功，在英國駐華公使麻克類 (Ronald Macleay)

⁵³ Aglen to Bowra, Nov. 20, 1925, MS 211355 Aglen Correspondence.

⁵⁴ 同上書，Jan. 29, 1926。

⁵⁵ 同上書，April 7, 1926。

⁵⁶ 同上書，May 17, 1926。

⁵⁷ 同上書，June 7, 1926。

⁵⁸ 同上書，March 13, 1926。

⁵⁹ 同上註。

威脅撤消對北京政府的承認下，反而自己下臺了。^⑥ 4月，張作霖與吳佩孚合力逐走馮玉祥，控制北京，然而軍票氾濫，市面停閉，財政全無起色。安格聯仍然堅決拒絕副署發行任何以關稅擔保的公債，因此與控制北京的張、吳漸生齟齬。吳佩孚因與北伐軍作戰，不斷向北京政府催款，內閣開會擬發行三百萬國庫券應急，又因安格聯不允擔保而胎死腹中。報載：「閣員中有甚激憤者，謂安格聯屢次把持，可惡之至，主張竟予撤換」，但因「當時有人主張不可操切」，而沒有行動。^⑦

1926年6月到10月，安格聯請假回英國。他在總稅務司任內多次回英，他認為赫德在任內很少回英國，使他成為不可替代者，對赫德個人及海關都不好。安格聯寫道：「我個人利益及傾向都拉我回國，而且我只因公眾利益使我無法避免一堆衝突，而無法快刀斬亂麻時，才留在北京。」^⑧ 他於1913、1918、1920、1923及1925年皆休假回英國過，前四次休假期間都由包羅代理職務；1925年由澤禮代理。1926年澤禮回英國接替包羅任倫敦辦事處主任，安格聯任命易納士(A. H. F. Edwardes)為總稅務司署總理文案，這次回英由易納士代理總稅務司職務。^⑨

六、安格聯與英國及列強

中國海關在北洋政府時期地位很特殊；它不但是北京政府財政上的主要支柱，也同時是英國在華主要利益之一。對北京政府而言，關稅收入逐漸成為最重要的財政來源；由外國人控制的海關，可保證全國各口岸的關稅會被送到「中央」來。對列強而言，關稅收入是中國對外賠款與外債主要的擔保，辛亥革命之後，北京「外交團」成為關稅收入的監護人，「外交團」也因此可以決定將關稅送交他們所承認的中央政府。總稅務司因此不但是中國中央政

^⑥ 同上書，Aglen to Bowra, March 13, April 7 & 20, 1926; *North China Herald*, April 3 & 10, 1926.

^⑦ 天津《大公報》，1926年9月14日，第二版；及 Aglen to Bowra, April 30, May 17, June 7, 1926; *MS 211355 Aglen Correspondence*.

^⑧ Aglen to Bowra, May 17, 1926; *MS 211355 Aglen Correspondence*.

^⑨ *Memoirs of C. A. V. Bowra, 1874-1932*, p. 490; *MS 201813 Bowra's Paper*.

府的雇員，同時與列強，尤其是在華利益最廣的英國也有非常密切的關係。

對英國而言，視中國海關為禁嚮。中國海關由其一手建立，海關總稅務司由英國籍專利，海關洋員中英國人也佔了一半以上；表面上中國海關有濃厚的國際色彩，實際上是由英國主控，並逐漸成為英國在華發揮影響力的主要機構。在赫德任內，中國海關不但達成了英國的基本目的，「確保忠誠有效率的徵收關稅，提供財政虛弱不穩的中國政府一個可靠的歲入來源」；^⑤ 赫德本身也成為清廷的財政及外交顧問。北洋政府時期，總稅務司一職由安格聯繼任，在當時英國外交部眼中，中國海關是其對華政策中重要的一環，如同一份 1926 年的備忘錄中所說：

我們(在中國)沒有領土野心或帝國主義的目的，我們最關心的是保持對華貿易的優越地位；而這種地位主要建立於香港之繁榮，及中國海關——英國的重要利益——的興盛之上。^⑥

英國公使館與總稅務司關係密切，在大英帝國全盛時期，英籍總稅務司的地位未受挑戰。然而在二十世紀初，德國及法國都曾覬覦總稅務司寶座，歐戰爆發後，日本也想擴張其在中國海關的影響力，這些國家的挑戰，給安格聯及英國公使帶來不少麻煩。德國早在 1880 年代就覬覦過總稅務司寶座，津海關稅務司德羅琳 (Gustav Detring) 就曾利用赫德考慮接任英國駐北京公使的機會，圖謀總稅務司一職；赫德因此打消原意，留任總稅務司。甲午戰爭後列強的借債之爭中，俄國也曾想利用借款，控制中國海關。1911 年德國又試圖讓德羅琳或其他德國人任副總稅務司，朱爾典對外務部施加壓力，結果是安格聯升補總稅務司，副總稅務司一職不補。^⑦ 歐戰爆發後，德國勢力退出。法國在 1911 年控制了由海關分出的大清郵政；1913 年英國利用善後大借款控制了鹽務稽核所，法國眼紅，其駐北京公使康悌 (M. Conty) 要求在中國海關中，法國籍雇員人數要與英國相等。安格聯曾於 1913 年夏天回英國，在倫敦見到英國外相葛雷，並得其保證支持；此時安格聯馬上寫信給葛雷，得其向法國施壓

^⑤ Mary Wilgus, *Sir Claude MacDonal, the Open Door, and British Informal Empire in China, 1895-1900* (New York, 1987), p.100.

^⑥ Wellesley's Memo, Feb. 9, 1926, FO371/11648 [F244/8/10].

^⑦ Jordan to F. O., Oct. 23 & 26; Nov. 2, 1911, FO371/1089 [F41679/F42210/F46224/13697/10].

力，以及朱爾典的強硬交涉，壓制了康悌的企圖。^{⑥7} 但是因此影響到安格聯任包羅為副總稅務司的計劃，包羅只能以總稅務司署總理文案一職，行副總稅務司之實，多次在安格聯回英休假時，代理總稅務司職務。^{⑥8}

日本是英國在中國海關獨霸地位的另一個挑戰者。歐戰爆發後，中國海關內許多歐洲各國籍的年輕人被徵召入伍，日本公使日置益極力爭取由日本人填補空缺。安格聯立即宣布，所有因戰爭而出缺的位置，視為暫時性，由華籍雇員暫代。^{⑥9} 日軍攻佔青島之後，朱爾典就擔心日本會擴張在中國海關的影響力，然而終不能阻止日本取代德國控制膠海關。^{⑦0} 安格聯還擔心日本會要求填補德國人在海關留下的空缺，建議英國政府，即使在戰時人力短缺時，也要抽調人力來中國補這些缺額。^{⑦1}

基本上，中國海關在北洋政府時期，安格聯成功的應付了其他列強的覬覦，保持了英國獨佔的優勢。英國駐北京公使麻克類於 1926 年 9 月就曾誇讚過安格聯，道：

我們必須承認安格聯採取堅定立場的方式，及在近幾年所有的麻煩中，抗拒來自中國及外國的壓力，維持其信用；是英國拳師犬忠誠堅定精神一個很好的楷模。無疑的為中國海關及其英國領導者，在中外人士眼中，增色不少。他的大名很可能會以與他偉大的前任——赫德爵士——相稱的繼承人而名留青史。^{⑦2}

但是隨著中國民族意識昂揚，外國特權及安格聯本身的地位都受到衝擊。1925 年以前，列強及英國的對華政策以支持北京政府為中心的，中國海關為這個政策的重要支柱。英國一直承認北京政府為中國唯一合法的中央政府，不顧廣州政府的反對，堅決將收自全國各口的關餘提供給北京。並且多次協同列強以砲艦威脅，強迫廣州政府打消佔領廣州海關以得其轄區部份的關餘的企圖。致使英國被國民黨視為北京政府的主要支持者，總稅務司被視為主要

^{⑥7} *Memoirs of C. A. V. Bowra, 1874-1932*, pp.258-9; MS 201813 Bowra's Paper. Jordan to F. O., Oct. 31; Nov. 6 & 28, 1913, FO371/1604 [F50078/F50496/F56371/50078/10].

^{⑥8} *Memoirs of C. A. V. Bowra, 1874-1932*, p.227; MS 201813 Bowra's Paper.

^{⑥9} 同上書，pp.276-280。

^{⑦0} Jordan to F. O., Jan. 22, 1915, FO371/2319 [F8584/4057/10].

^{⑦1} Alston to F. O., March 20, 1917, FO371/2907 [F59428/55839/10].

^{⑦2} Macleay to F. O., Sept. 11, 1926, FO371/11654 [F4560/8/10], p.6.

的執行者。「五卅慘案」為英國對華政策的轉捩點。當時中國民族主義高漲，各地掀起強烈的反英運動，尤以廣州政府支持的「省港大罷工」，嚴重打擊英國在華南的貿易。倫敦一方面見北京政府權威日墜，不足以控制全國；一方面見英國在列強中獨受中國民族主義攻擊，乃思利用在北京召開「關稅特別會議」的機會，調整其對華政策，尤其是中國海關與北京政府的關係。英國外交部主張中國海關應回到辛亥革命前的狀況，減低總稅務司權力，只負責徵收關稅並保護外國債權人利益；擺脫對關稅款項所有保管及運用的責任，以超然於中國內部政爭之外，維持中國海關本身的安全。^⑬ 但是英國駐北京公使，同時也擔任「關稅特別會議」英國代表團團長的麻克類，反對倫敦的構想。他認為中國海關為北京政府主要的財政支柱，應利用此次會議，使列強同意中國徵收附加稅，增加關稅收入；並以總稅務司掌控新的附加稅的收入，擴張海關及總稅務司職權，再以更多的關稅來支持北京政府。^⑭ 倫敦外交部與麻克類相反的意見，代表了當時英國對華政策的兩派；以中國海關地位的爭論為中心，前者主張在中國應維持現狀或撤退，後者認為應更進一步擴張在中國的影響力。雙方互不相讓，暫時僵持；不久，北方又起內戰，關稅會議未能達成任何結果，草草收場。此後北京政府更趨衰敗，南方國民政府則聲勢日漲，終能誓師北伐，改變了整個局勢。

七、安格聯與國民政府

1926年7月國民革命軍自廣州誓師北伐；為解後顧之憂，並增籌軍餉，乃與英國妥協，以變相徵收「華會附加稅」，結束「省港大罷工」。倫敦見國民革命軍進軍神速，也下定決心改變對華政策，對國民政府表示善意。安格聯一向敵視廣州政府，曾多次主張列強應以砲艦對付廣州，壓制其控制粵海關的企圖；此時也轉變態度。

隨著國民革命軍長驅直入長江中游，工運也在武漢展開；江漢關華籍員工在武漢政權支持下，不斷提出種種改善工作之要求；同時國民政府也不斷

^⑬ 英國對華政策在五卅慘案後的檢討，及倫敦外交部的新方針，見 F. O.'s Minute, March 31, 1926, FO371/11650 [F1455/8/10]。

^⑭ 同上註。

威脅要建立自己的海關機構，中國海關面臨嚴重威脅。在此情況下，正在英國休假的安格聯電告北京他即將返華，並打算在歸途中先到廣州及武漢看看；北京內閣連忙去電阻止，命令他直接回北京。^⑦安格聯於1926年11月底回到北京，他見北京政府微弱，而國民革命軍進展神速，判斷上海遲早必將為其控制；又見英國對國民政府讓步，於是重新思考中國海關的自處之道。他認為中國海關與列強在華條約地位唇齒相倚，然而此時卻不能指望列強合作共同保護中國海關，只有中國銀行界會大力支持他；又害怕工運蔓延到江海關，會危及整個中國海關。^⑧安格聯遂下定決心，儘快與國民政府接觸；除建議英國外交部儘早與國民政府建立正式關係外，自己也於12月初以視察當地海關為名，南下武漢，一方面協助當地稅務司安撫華籍員工，一方面探詢武漢政府對中國海關的態度。安格聯與國民政府外交部長陳友仁多次會面交換意見後，基本上兩個目標都得成功；安格聯允諾要華會列強全體同意後，中國海關才會在北方各口岸徵收華會附加稅；國民政府也應允不干擾海關行政，並協助停止武漢工運。^⑨

安格聯並於12月15日對各地稅務司發出半官函第五十二號(S/O Circular No. 52)「中國時局對海關的影響——總稅務司的觀察與建議」，指出辛亥革命後，中國海關以其治外法權地位，逐步承擔財政責任，使中央政府免於破產；但現在情況改變，應放棄財政控制。對於新的「華會附加稅」，海關將回歸到辛亥革命前的作法，只負責收稅，而不管稅收的處置。強調中國人會體會到海關對中國利益的重要性，不會縱容激進份子的破壞。要求各稅務司牢記，海關的任務是徵收及保管關稅，不是政治；對外保持與當權者的友好關係，對內保持紀律與團隊精神。最後並引用赫德度過多次危機的格言：「中國海關是中國政府的一部份，為中國盡有利之事；只要它對中國有用，為中國人所需，它就會存在。」^⑩

就在此時，英國政府決定進一步順應中國民族主義，改變對華政策，調

^⑦ 顧維鈞，《顧維鈞回憶錄》，第一分冊，頁305。

^⑧ Aglen to Stephenson, Nov. 24, 28, 30, Dec. 2, 4, 6, 1926, MS 285232 Maze's Papers II, Vol. II.

^⑨ 安格聯建議英國政府與國民政府接觸，同上書，Dec. 6, 1926；安格聯南下，見Lampson to F. O., Feb. 4, 1927, FO371/12464 [F1846/630/10]。

^⑩ 見Chinese Customs Service, *Chinese Customs Service: Origin, Development, and Activities*, Vol. IV, pp.113-6。

回麻克類，改派藍普森 (Miles Lampson) 使華。並於 12 月 18 日，由北京使館代辦歐瑪琍 (Owen O'Malley) 向華會列強駐北京代表提出「英國變更對華政策建議案」(British Proposals to the Powers Concerning China)。陳述英國對中國時局的看法，強調國民政府值得重視，建議列強應正視中國民族主義修改不平等條約的要求，儘快與中國地方政府談判修約。這個建議案常被視為英國親北京政策的結束，注重它的政治面；然而由英國外交檔案中，仔細考察這個建議案的形成過程，即可發現倫敦主要著眼點是如何在中國內戰中保全中國海關。⁷⁹ 本案的主要建議是，列強應立即無條件允許中國徵收「華會附加稅」，等於追認國民政府變相增收關稅之舉。更值得注意的是全案最後一款(第十六款)中特別聲明：

既係無條件准許，則所收附加稅進款，未必由各稅務司解交上海之指定保管存款銀行；乃凡關於附加進款若何支配儲存各問題，均應由主管中國官廳自行解決之也。⁸⁰

也就是說，一方面建議解除中國海關對附加稅款的保管、解送的責任，減輕海關負擔；另一方面主張將附加稅款交給各地方政權，而非北京政府，切斷中國海關與北京政府的關聯，避免國民政府攻擊中國海關，可說是用心良苦。然而，倫敦及安格聯雖然及時修改了對國民政府的態度，避免了來自南方對中國海關的攻擊，但英國對華新政策及安格聯對南方的友好態度，卻又招致北京的不滿。

八、北京政府免安事件

1926 年夏國民革命軍誓師北伐時，北京政府卻日益衰微。當時張作霖雄踞東北及直魯，控制北京，但遲遲不肯負擔政治責任；北京政府在「臨時執政」段祺瑞 4 月下台後，再無國家元首，只能由內閣總理攝行大總統職權，即所謂的「攝政內閣」勉強維持法統。胡惟德及顏惠慶兩任短命攝閣後，6 月由海軍上將杜錫圭組閣。顧維鈞任杜內閣的財政總長，上任伊始，就與安格聯

⁷⁹ 「英國變更對華政策建議案」英文全文見 *The China Year Book*, 1928, H. E. W. Woodhead ed., Tientsin, pp.756-9；漢譯見《東方雜誌》二十四卷三號，頁 105-7；倫敦外交部考慮過程見 F. O.'s Minute, March 31, 1926, FO371/11650 [F1455/8/10]。

⁸⁰ 《東方雜誌》二十四卷三號，頁 107。

衝突，顧維鈞在其回憶錄中寫道：

在我到職之後，各司司長前來拜訪，……他們建議我做的第一件事是去拜訪海關總稅務司安格聯爵士。他們說歷屆財政總長就職後都要拜訪他。我驚問其故。他們說他是財政部屬下的官員，但握有全權。那時要發行公債沒有關稅的某種保證是不行的；無論是以賠款豁免的部份作擔保，還是以關稅餘部份作擔保，均須總稅務司的點頭同意。^①

顧氏並未去拜訪安格聯，而是打電話給他，要安格聯來訪；但由此可見當時安格聯氣焰之高。不久，中秋節將至，財政總長要籌措款項支付各政府部門的欠餉；其時唯一的辦法就是借債；但若無總稅務司副署，國內銀行界絕不肯認購債券。那時安格聯正在英國度假，北京政府一再電催要他返華，安格聯卻遲遲不肯予回覆。^②結果北京政府籌不到足夠款項，導致十三個軍警單位包圍內閣及顧維鈞私宅，脅迫付款，杜錫圭攝政內閣因而倒臺。^③

10月5日北京內閣改組，顧維鈞以外交總長兼代攝政內閣總理。新內閣一上台，就面臨更大的財政難關——春節，唯一的辦法仍是要求總稅務司幫忙舉債。安格聯11月底回到北京，稍事停留後就南下漢口，並一直逗留在南方。接到北京政府擬以奧國庚款項下餘款為抵發行公債的要求時，他電覆在南北內戰之際，不能副署舉內債。就在此時，英國宣佈其「對華政策建議案」，北京政府乃決定以徵收「華會附加稅」來增加歲入；於是命令安格聯自1927年2月1日起，由海關在北方控制下各通商口岸徵收附加稅。另一方面，武漢國民政府則警告安格聯，若他執行北京命令為北方增加戰費，南方將報復打擊海關。安格聯夾在南北之間左右為難，最後他決定為了維護中國海關的完整，除非得華會列強全體同意，以及南方國民政府贊同，海關將不執行北京的命令。^④北京政府對他三番兩次的拒絕十分不滿。

1927年1月22日，顧維鈞告訴英國新任駐北京公使藍普森，張作霖正考

^① 顧維鈞，《顧維鈞回憶錄》，第一分冊，頁283-4。

^② Edwardes to Aglen, July 30, Aug. 4, 23, 24, 25, Sept. 1, 7, 11, 1926, MS 285232 Maze's Papers II, Vol. II.

^③ 杜內閣垮臺，見顧維鈞，《顧維鈞回憶錄》，第一分冊，頁285-295。

^④ Lampson to F. O., Feb. 4, 1927, FO371/12464 [F1846/630/10]; Lampson to O'Malley, Jan. 24, 1927, FO371/12412 [F657/3/10]; O'Malley to Lampson, Jan. 24, 1927, FO371/12412 [F698/3/10]; Note by Aglen, Feb. 25, 1927, FO371/12465 [F3218/630/10].

慮要免安格聯職；五天之後，顧維鈞再次證實此事；藍普森警告顧氏此舉可能帶來嚴重後果，要求延緩此事；同時催促安格聯立即北返。⁸⁵ 英國外交部收到藍普森的報告後，遠東股股長蒙西 (George Mounsey) 立即約見中國海關駐倫敦辦事處主任澤禮，後者很樂觀的指出安格聯與中國銀行界關係很深，北京政府不可能冒金融動盪之險，貿然免安格聯之職，並強調安格聯回北京後，必可說服北京政府恢復理性。倫敦因此並未感覺到事態嚴重，認為張作霖只是在嚇唬英國而已。⁸⁶ 安格聯自身接獲消息後也不以為意，仍依原計劃先赴上海處理海關事務。⁸⁷ 藍普森於 29 日發一特急電，告訴安格聯情勢緊急，催促立即北返。⁸⁸ 但是已經太遲了，31 日晚上十一點半，北京外交部電告英使館，安格聯已被免職，另一英國人易執士被任命接掌總稅務司。⁸⁹

2 月 1 日北京政府公報正式發表命令；藍普森立即赴外交部，以最強烈語氣向顧維鈞表達英國政府對此事的嚴重關切；當天下午，他又向張作霖談到此事；晚上再向司法總長兼稅務督辦羅文幹抗議，認為北京此舉會摧毀中國海關。但已無法挽回既成事實，北京對免安一事立場很堅定，顧維鈞告訴藍普森中國海關為北京政府的下屬機構；張作霖也強調安格聯為中國政府的雇員，因不服從命令故被解職，並強調已任命另一英國人接替職務，中國海關應不致受任何影響。⁹⁰

藍普森聯合列強對北京施加壓力；2 日，北京「外交團」集會討論免安案及其對中國外債、賠款的影響；同時藍普森也命令易執士不得接受總稅務司的任命。⁹¹ 安格聯於 4 日返抵北京，「外交團」與他會晤後，決定立即採取行動。7 日，荷、英、美、日、法、義六國公使代表「外交團」拜訪外交部，向顧維鈞遞交抗議書後，逐個陳述意見。他們強調由於日本反對，在未得華會

⁸⁵ Lampson to F. O., Jan. 22, 1927, FO228/3297, p.76; Jan. 28, 1927, FO371/12464 [F865/630/10]; Jan. 31, 1927, FO371/12412 [F898/3/10].

⁸⁶ Pratt & Mounsey's Minutes, Jan. 31, 1927, FO371/12464 [F887/630/10].

⁸⁷ Barton to Lampson, Jan. 29, 1927, FO371/12465 [F887/630/10].

⁸⁸ Legation to Shanghai, Jan. 29, 1927, FO228/3298.

⁸⁹ Lampson to F. O., Jan. 31, 1927, FO371/12464 [F931/630/10].

⁹⁰ Lampson to F. O., Feb. 2, 1927, FO371/12412 [F995/3/10]; FO371/12464 [F1046/630/10]; Feb. 2 & 4, 1927, FO371/12464 [F1005/F1013/F1846/630/10]; 北京政府財政總長湯爾和請免安格聯職之呈文，見鳳岡及門弟子編，《民國梁燕孫先生士詒年譜》，頁 988-9。

⁹¹ Lampson to F. O., Feb. 2 & 4, 1927, FO371/12464 [F1005/F1013/F1846/630/10].

列強全數同意之前，總稅務司不能徵收華會附加稅。顧氏則堅持安格聯是因「抗命」被免職，與不執行徵收附加稅無關，並指稱「外交團」意圖干涉中國內政。雙方不歡而散。^②

中國銀行界也對北京施加壓力。他們手中持有大量由關稅收入擔保的內國公債債券，深恐安格聯下台會導致債券跌價。免職令發佈當天，中國銀行副總經理張嘉璈領導其他銀行界領袖拜訪顧氏。張氏指責免安命令造成中國金融市場嚴重危機，質問政府打算如何應付；甚至無禮的表示若政府無法處理，應馬上下台，讓其他有能力者來做。顧氏沒想到張嘉璈態度如此惡劣，強硬的反駁說銀行不應威脅政府，指出債券是由海關收入擔保，與總稅務司個人去留無關。^③

由於北京政府強硬抗拒「外交團」及中國銀行界的壓力，堅決不肯收回成命，此事終於趨向妥協。2月8日，北京政府請當時未在政府任職的王寵惠當調人，到英國使館尋求一個雙方都有面子的解決辦法。^④藍普森認為當時最重要的是由英國人繼任總稅務司一職，以及保全中國海關的完整，並不希望與張作霖決裂，遂也傾向於妥協。調解的結果是由稅務處致函安格聯，褒獎他多年來對海關的貢獻，並准他留職帶薪回英休假一年，休假期滿後正式退休；易執士則先以代理總稅務司名義接手。同時北京政府取消要海關徵收華會附加稅的命令，也不要求新任代理總稅務司承擔新的公債。^⑤此外，藍普森建議英國政府，授予安格聯聖邁可聖喬治大十字爵士勳章(G. C. M. G.)，於2月20日在北京隆重頒授。「外交團」也為安格聯舉行盛大的惜別宴會，藍普森向倫敦報告說，這個宴會是做給北京政府看「我們是多麼感謝安格聯的貢獻，並為他所遭受的對待叫屈」。最後安格聯於3月10日黯然離開北京，返回

^② Lampson to F. O., Feb. 4 & 7, 1927, FO371/12412 [F1123/F1188/3/10]; Feb. 4 & 15, 1927, FO371/12464 [F1846/F2035/630/10]; 顧維鈞，《顧維鈞回憶錄》，第一分冊，頁309-10。

^③ Lampson to F. O., Feb. 7, 1927, FO371/12412 [F1188/3/10]; 顧維鈞，《顧維鈞回憶錄》，第一分冊，頁307-8。

^④ Lampson to F. O., Feb. 15, 1927, FO371/12464 [F2035/630/10].

^⑤ Lampson to F. O., Feb. 9, 10 & 15, 1927, FO371/12464 [F1291/F1362/F2035/630/10]; Stephenson to Mounsey, Feb. 11, 1927, FO371/12464 [F1396/630/10]; 天津《大公報》，民國16年2月10日及12日第二版；稅務處致安格聯函，見鳳岡及門弟子編，《民國梁燕孫先生士詒年譜》，頁989。

英國。⁹⁶

安格聯被北京政府免職的原因，過去常由事件的外表來推斷，認為是因爲他擅自南下與國民政府接觸，未遵從北京政府徵收華會附加稅，又不肯北返幫助北京政府舉債渡過春節財政難關而起。但若依一手史料深入考察，安格聯與北京政府之間長期以來不正常的關係，才是免安事件真正的根源。由於北洋時期國庫空虛，每一任內閣都要靠舉債度日；總稅務司與銀行界的密切關係，控制北京政府的命脈，使安格聯被視爲「太上財政總長」。加以安格聯氣燄太高，四處樹敵，早已埋下被免職的種子，賀德霖免安的企圖即爲一例。藍普森也認爲免安一事是安格聯的敵人，如梁士詒、顧維鈞與羅文幹等的陰謀。⁹⁷ 顧維鈞認爲免安一事，是北京內閣刻意要打破安格聯與中國銀行界間的勾結；他認爲繼任者易執士比起前任「更爲合作，而且也較爲謙順」。⁹⁸ 國內輿論對北京免安之舉，普遍給予好評，許多報紙讚揚這是申張國權的行爲。⁹⁹

英國方面對此事的看法頗耐人尋味。藍普森一方面感到遺憾，他在日記中寫道：「我懷疑我在處理此事時是否夠強硬；（此事若發生）在幾年前，無疑的可以表現得強硬些，但現在已不可能，（對中國人）拍桌子的時代已經過去了。」¹⁰⁰ 另一方面，他對易執士接任總稅務司感到滿意；首先易執士繼任得外交團全體支持，尤其包括了一向覬覦總稅務司寶座的日本人，這對英國而言具有特殊的意義。此外，易執士很年輕，當時才四十三歲，藍普森向倫敦報告：「若一切順利，他的任命可以保障英國繼續掌握總稅務司一職十多年」。¹⁰¹ 英國外交部也有同感，認爲當時沒有堅持安格聯復職反而更好，因爲再過一年他就要屆齡退休了。一位遠東股員寫道：「中國人已不再能容忍安格聯的驕橫，易執士可能會成爲一個較好的總稅務司」。總之，正如另一位遠東股員所

⁹⁶ Lampson to F. O., March 10, 1927, FO371/12464 [F2239/630/10]; Lampson's Diary, Feb. 25, 1927; 《藍普森文件》藏於英國牛津大學安東尼學院 (St. Antony College, Oxford Univ.)。

⁹⁷ Lampson's Diary, Feb. 25, 1927.

⁹⁸ 顧維鈞，《顧維鈞回憶錄》，第一分冊，頁314。

⁹⁹ 天津《大公報》，1927年2月5日。

¹⁰⁰ Lampson's Diary, March 17, 1927.

¹⁰¹ Lampson to F. O., Feb. 15, 1927, FO371/12464 [F2266/630/10].

說，免安一事對英國而言，可謂塞翁失馬，焉知非福。^⑫

安格聯於 1927 年 3 月離華，4 月中回到英國，曾得英國國王召見。1928 年初，他假期將屆滿時，曾試圖回到中國結束各種個人事務。易執士及藍普森都盡力阻止他這個念頭。^⑬最後安格聯於 1932 年 5 月 27 日，卒於蘇格蘭伯斯郡亞麗斯鎮 (Alyth, Perthshire)，享年六十三歲；在倫敦泰晤士報有個死亡報導 (obituary)。^⑭

九、結 語

安格聯自 1888 年十九歲進入中國海關，到 1927 年五十八歲被免職離開中國，在華服務近四十年；在他任內 (1911-1927) 外籍總稅務司的權勢發展到最高峰，他的被免職，也象徵了外國勢力控制中國海關的結束。

由上文引用的英方《中國海關檔案》與倫敦《外交部檔案》看，可以增加我們對安格聯任內總稅務司職權演變的瞭解。首先就中國海關史而言，李泰國任內 (1861-1864) 是近代中國新式海關的草創期，他因對中國人態度傲慢，終以阿思本艦隊 (Osburn Flotilla) 一案，與清廷發生爭議，被免職回國。赫德任內 (1865-1911) 與清廷賓主相得，個人權勢也不斷擴張；但是他在清朝末年的影響力，主要來自於總稅務司本身職務之外，得恭親王等總署大臣對他的信任，用他參與各項洋務與外交活動，地位類似顧問。但在赫德晚年不再被朝中當道信用，尤其是 1906 年稅務處成立後，總稅務司影響力大減。安格聯任內則不同，他雖不再是北京政府外交顧問，但在關稅及財政專業領域內的權勢，遠大於赫德時期。資深海關人員包羅描寫安格聯「擔任了一個英國公民在大英帝國領土之外，所可能最有影響力及最不尋常的高位」；^⑮而他屈辱的被免職，意味著英人控制的「中國海關光輝時代的結束」。^⑯安格聯離開北京那天，英國駐

^⑫ 同上書，Toller's Minute, March 12, 1927; Pratt's Minute, Feb. 9, 1927, FO371/12412 [F1188/3/10] & FO371/12464 [F1291/630/10].

^⑬ Lampson's Diary, Jan. 3, 1928.

^⑭ *Memoirs of C. A. V. Bowra, 1874-1932*, p.496; *MS 201813 Bowra's Paper*; *London Times*, March 27, 1932, Obituary.

^⑮ *Memoirs of C. A. V. Bowra, 1874-1932*, p.415; *MS 201813 Bowra's Paper*.

^⑯ 同上書，p.496。

華公使藍普森在日記中寫著，「安格聯是個偉大的里程碑過去了」。^⑩ 英國外交部中國專家巴萊特 (John Pratt) 對他的評論是：「安格聯爵士僭取並控制了從未為外國人經手的海關收入，用之於內債；及其被免職，在在都與李泰國及李泰國艦隊的故事很相像。」^⑪ 其後的梅樂和 (Frederick Maze, 1929-1943) 任內，中國已爭取到關稅自主，總稅務司已純粹為中國政府雇員，權力有限。安格聯任內應是這四個英國籍總稅務司中，值得再進一步深入研究的階段。

其次，安格聯所處的時代，正是中外關係複雜，國內政局動盪不安之際，外籍總稅務司處境艱難。當時中國內戰不斷，所謂的中央政府——北京政府，如走馬燈般換來換去，政令不出都門。廣州政府則攻擊海關支持北京，屢次威脅要控制粵海關。列強之間也鉤心鬥角，互爭對中國海關的影響力。安格聯要承受來自各方的挑戰與壓力。更麻煩的是安格聯的職權不斷擴張，許多內戰中的權宜措施無法取消，新的任務又加上來，一步步介入中國內政，造成總稅務司角色不清，職權混淆，甚至於矛盾衝突。安格聯自己在1922年寫道，中國海關歷經三個階段，起初是純中國機構，為中國政府收關稅，受中國政府保護。後來關稅逐漸被用以擔保外債與賠款，中國海關與外國利益關係越來越密切；辛亥革命讓中國海關掌控了關稅與外債，成了為外國債權人服務的機構，但也同時維持了中國國際債信，免於列強的干預。最後，因為北京政府日益衰微，依賴借債度日，中國海關因而在財政事務上獨立，成為國中之國；但也因此不再能依靠北京政府，而要依賴列強的保護。^⑫ 安格聯並以整理內債，與中國銀行界相結，鞏固本身地位。然而中國民族主義日漸昂揚，列強在華地位受嚴厲挑戰，安格聯本身終於因介入中國內政太深，同時受南北兩政府攻擊，黯然下臺。事實上，他即使未被北京政府免職，遲早也將被國民政府免職；他在被免職後，曾向友人承認，也許他被北京免職還算幸運，因為「他已習慣於發號施令，國民政府和他必定不能互相容忍」。^⑬

^⑩ Lampson's Diary, March 17, 1927.

^⑪ Pratt's Minute, Feb. 22, 1929, FO371/13905 [F911/52/10]。李泰國事蹟見 Jack L. Gerson, *Horatio Nelson Lay and Sino-British Relations 1854-1864* (Cambridge, Mass., 1972)；中國海關史研究中心譯，《李泰國與中英關係》（廈門大學出版社，1991）。

^⑫ Aglen to Acheson, Feb. 28, 1922, MS 211355 Aglen Correspondence.

^⑬ Mounsey's Minute, Jan. 1, 1929, FO371/13904 [F142/52/10].

再次，安格聯任內的所作所為，似乎是以保全中國海關為主要考量；帝國主義式的控制並非重點；這一點由他接手「經理內債基金處」，以建立所謂的「中國支柱」即可看出。北洋時期的中國海關對北京政府，及英國在華利益都十分重要；它支撐了北京政府的財政，也是英國支持中央政府政策主要的支柱。然而中國海關受外力控制的特殊地位，正是引起日後紛爭的根源。在此期間，安格聯逐步擴大了他對「關餘」的控制，尤其是他的內債政策——即將關餘投入對北京有利的內國公債，最具爭議性。對廣州政府而言，視之為親北京，深惡痛絕。但由安格聯的私人信件看，內債政策只是他在中國內戰不斷的混亂情況下，爭取中國銀行界支持中國海關的舉動，非關支持北京或是執行英國對華政策，純為中國海關地位穩固著想。在中國分裂，內戰不斷中，這一作法應無可厚非。但是安格聯擴展海關權力，介入中國內政，並以自身權勢對中國人傲慢跋扈，種下失敗的種子。

最後，與一般意見相反的，他的內債政策，由英方海關檔案看，也是招致北京不滿的根源。對北京而言，因他隱操金脈，被視為「太上財政總長」，加以他驕橫的態度，早已在北京四處樹敵；然而因有求於他，又忌憚英國勢力，只有隱忍。基本上，總稅務司與北京政府的關係，建立在前者在財政上支持後者，只要安格聯能為北京籌款，後者可以忍受他惡劣的態度。然而將關餘用之於整理內債，只能延緩北京的破產於一時，長期而言，以關餘擔保北京政府發行內債，反而將以後多年的關餘預支殆盡，等於飲鴆止渴；幾年下來，安格聯也無財源可用了。1925到1926年的「北京關稅特別會議」無結果而終，增稅無望，安格聯發現其「內債基金」已在赤字邊緣，決心不以關餘擔保北京政府再舉內債，以保護海關的信用。自此安格聯已由北京「借債度日」的助力變成為阻力，這種變質的關係引發多次衝突。1926年4月，北京財長賀德霖為控制內債基金以便舉債，試圖迫安格聯下台。顧維鈞任財政總長後，也在中秋節為發行庫券，與他衝突。1927年初，為度過春節，張作霖、顧維鈞對他都十分不滿。安格聯對北京的幫助消失，使國人再也不能接受他的跋扈。因此即使沒有徵收華會附加稅等爭執，安格聯也遲早會被北京或是國民政府免職的。