

1467

百 科 小 叢 書 第 四 種

# 中 國 關 稅 問 題

馬 寅 初 著



類 別

共

商 務 印 書 館 出 版

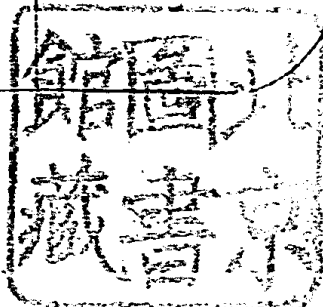
568.72  
417  
2

百 科 小 叢 書  
第 四 種

馬寅初著

中 國 關 稅 問 題

商務印書館發行



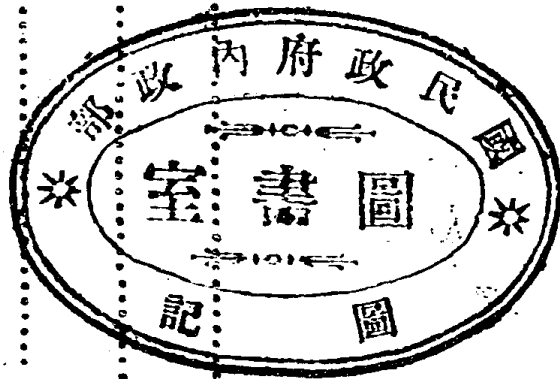
82218

8 4 5 8

# 中國關稅問題

## 目次

(一)	吾國海關稅則之根據	二
(二)	吾國海關進出口稅則之缺點	四
(三)	修改稅則之困難	一
(四)	時時修改稅則之理由	一五
(五)	關稅與整理公債基金之關係	二〇
(六)	二·五之附加稅及其用途存儲與監督	二六
(七)	裁釐加稅	三一

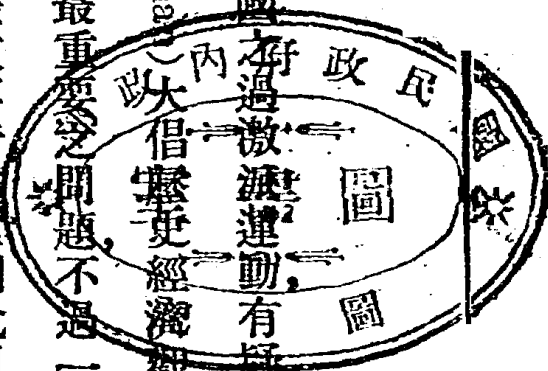


# 中國關稅問題

歐戰以後，世界最大問題，厥為經濟問題。證之往事，洵不誣也。俄國之有過激派運動，有疑為政治問題者，實一經濟問題也。故近代經濟學家，如舍里格門者，(Seligman) 謂經濟問題為社會之根本問題，餘皆枝葉而已。吾國自光復以來，其最重要之問題，不過一經濟問題而已；而經濟問題中之最重要者，厥惟財政問題。財政問題中之最重要者，其惟關稅問題乎？默觀已往之財政事實，靜察近來之財政狀況，何一非直接或間接以關稅收入為樞紐者。爰就管見所及，抽其最要之點，分別言之於此：

- (一) 吾國海關稅則之根據；
- (二) 吾國海關進出口稅則之缺點；

吾國海關稅則之根據



(三) 修改稅則之困難；

(四) 時時修改稅則之理由；

(五) 關稅與整理公債基金之關係；

(六) 二·五之附加稅及其用途存儲與監督；

(七) 裁釐加稅。

## (一) 吾國海關稅則之根據

一八三四年前，外人在廣州以及中國他埠貿易，均須與中國政府所委派之行商（即仲介機關）相交涉。該時領事署與使署尚未設立，洋商完納抽稅，悉照中國所定之辦法辦理。違反條件，逾越限制等事，均無所聞。爾時廣州為最重要之商埠。所有經常臨時各捐款，以及徵收機關中大小官吏之費用，均由行商負責完納。洋商應解之款，直接交付行商，復由行商除去鉅大之報酬

外，將其餘數轉解政府，故爾時無所謂協定稅則也。

一八三四年，英政府有鑒於華洋貿易之日益發達，擬與中國討論滿意之通商條件，兩廣總督拒絕之。以後交涉日繁，英人對於中國所訂條件以及所設限制，嘖有煩言，以致時起爭端。即輸入鴉片一端，幾經五年之交涉，卒無圓滿之結果。鴉片戰爭以起，英勝中敗，鴉片遂成爲大宗之輸入矣。戰後三年（一八四二年），南京和約簽字，外人所得利益，不一而足。上海寧波廣州廈門福州五埠開爲商埠，准外人在此經商。此外，並規定一律之進出口稅則，將昔日之行商裁撤，此後領事得與中國官吏直接談判。二年之後（一八四四年），根據該約訂定稅則。至一八五八年，天津條約成，即將該稅則作廢，一八六〇年重行修正：此即根據天津條約所訂之稅則也。於訂定此項稅則之時，英國政府強迫中國將統一稅則一項訂入條約之內，以後美國與中國訂立條約，亦照一八五八年之天津條件，將統一稅則包括在內。

一八五八年之約章雖稍加限制，規定值百抽五。然爾時貨價與稅率未盡準確，所納之稅，不過值百抽一二而已。及庚子拳亂平息之後，辛丑（一九〇一年）和約告成，雙方約定值百抽五之稅。然稅則不甚精細，至光緒二十八年，爲第一次之修改，至民國七年（即一九一八年）爲第二次之修改。當時歐戰未平，物價升降頓失常度。故向各國聲明，俟歐戰平後二年，重行修改。旋於華府會議中，商經各國同意，決定會後實行修改，以四個月爲修竣期，不待各國批准，即於兩月後實行新稅則。

## （二）吾國海關進出口稅則之缺點

吾國海關進出口稅則之缺點甚多，民國七年（一九一八年）曾經修改一次；然不過修正稅則，以求適合於切實值百抽五之規定而已。非修改稅則全部，不過修改進口稅則而已。亦非修改進口稅則全部，不過修改進口稅則中之從量稅一部份而已。從價稅固毫無更變。茲將吾國關稅

重要之缺點略述於下：

(一)吾國關稅爲完全協定稅。關稅有單一關稅則(完全國定)與複式關稅則(國定與協定並行)之別。前者無論對於何國均以同一的稅率待遇之，如英國然。後者稍有不同，如對於某國感情較好，則課以較低之稅率，對於某國感情較惡，則課以較高之稅率。今日日本所採用者，即是複式稅則：其中一部份係自定的，他一部份係協定的。而吾國則完全協定；甚至出口稅亦在協定之內。不但出口稅，即內地稅亦須與各國商定；因此吾國所受損失甚鉅。

(二)中國關稅爲渾一稅。一切貨物，均課以值百抽五。無論其爲競爭品(如洋茶洋磁等)，奢侈品(如洋緞洋酒洋烟等)，便利品(如絨棉類中各種織物)，必需品(如種籽與我國所不能生產之物)，利益品(如書籍圖畫等)，一以值百抽五稅之。如吾國江西磁器，素係有名出產。日本磁器與我競爭，當用保護關稅，增加其進口稅以抑制之。然限於值百抽五，無可如何。對於奢侈品，



本應高其稅以遏其輸入，而卒不可得。又如種籽書籍等類，應當減輕其稅，使之多多輸入，亦限於協定而不能活動。去年太平洋會議，對於修改中國關稅，規定附加稅之稅率爲一律值百抽二。五。惟某種奢侈品據特別會議意見，雖負重稅尚不致有礙商務者，得將附加稅總額增至值百抽五，但不得逾於此數云云。此項規定，雖較從前稍爲活動，然亦限於一定範圍之內，不能由吾國自由增減也。

(三) 稅則表太粗 物類繁多，物價不同，稅則表之區別，愈細愈好。日本稅則表，大別有六百四十七，小別有一千五百五十七。美國尚不止此。中國稅表，粗疎已極。咸豐八年所訂稅則之分類，大別爲十三，小別爲一百七十五。現在改爲大別十七，小別六百八十九，雖較有進步，仍覺過於粗疎。如洋紙一項，每年進口者種類甚多，價格不同，應當獨立分爲一門，而竟歸納於顏料膠漆之類，不能依其價值之高低而區別之。吾國所用之各種機器，亦多自外國輸入，種類何啻數十，似應獨

分爲一門，乃歸入鋼鐵鉛錫類中納稅。其價值之貴賤相差甚遠，安得不受巨大之損失耶？此次修改稅則委員會所定分類理應較爲精細，但迄未發表，無從知其真相。

(四)貨價亦要協定 此我國可以自由估定，而亦不免於協定。按照一八五八年，中英天津條約，中英兩國協定進口稅則每十年可以修改一次，按當時物價估計，值百元之貨須抽稅五元。現在物價大漲，彼時值一百元者，現已值二百元以上矣；而關稅則仍照前征收。然則所謂值百抽五者，實際上只值百抽二·五矣！更可笑者，爲修改稅則期之爭執。中日戰爭之後，中國與日本訂通商行船條約（一八九六年），亦訂明稅則十年修改一次，故第一次修改之期，爲一九〇六年。爾時中國提議修改，而英美則藉口均未到期，彼此推延。及至一九〇八年，中國又提議修改，而日本則藉口已經過期，頗多牽掣。至一九一八年始能修改。今年（一九二二年）又爲第二次之修改。華盛頓關稅協約全文第四條，規定自今年修改完竣之日算起，四年後對於實在稅率應再行修改。

我國物價，據統計所載，平均每年增百分之四以下百分之二以上。倘能訂定每四年修改一次，所受虧損，不致甚巨，其起算之期，爲便利起見，應一律改由稅則施行之日起算，以免推延。

(五)子口稅之不公平 子口稅者，外人免去內地各處釐金之代價也。外人自通商口岸運貨至內地，除照章繳納值百抽五之進口關稅外，再加半稅。(二·五)共計百分之七·五。其貨遂可通行內地無阻。此種特惠，非華商所能享受。因此本國貨物之成本，永比洋貨爲重。欲與之競爭，其可得乎？例如乾繭，外人由中國輸出，納關稅並子口稅共七成五。他日製成熟貨，輸入中國，亦照輸出時一樣納稅。兩項合計不過百分之十五。若夫華商，則自內地輸送至海口，其間經過各處釐卡，平均計算，非納稅費二十七成不可。以故不肖華商，冀免各省內地之稅，輒借外人名義以行之；而無恥外人，遂得從中漁利矣。不寧惟是，中國政府以爲子口稅不過用以替代一口岸及一內地間之釐金耳。不料外人得寸進尺，不但免繳釐金，即其他一切內地之稅，亦要求豁免。一九〇二年，

中央條約（第八節第八款）且特爲聲明凡貨物之由外國來者，不問其在何人之手，既經海關查驗之後，即當通行全國，免除各種之稅，且不得有停止或留難之事云。

（六）陸路減稅 海運費輕，陸運費重，俄國與我國貿易，必取道陸路。因此要求中國減輕稅率，改爲值百抽三·三三，而政府許之。由是日本之於朝鮮，英國之於雲南，法國之於安南，均援其例以從事於減輕陸路稅率之要求。結果一與俄同。查當時要求減稅之時，無一不以減輕負擔，提倡兩國通商爲詞。但今日交通便利，陸運與海運無異，自應及時修改，免受巨大損失。况各國條約亦特別聲明，例如光緒七年伊犁條約第十六款云：將來陸路通商興盛，稅則可以重定爲按值百抽五之例。又該約第十五款云：陸路通商章程等均以十年爲期，期滿可以酌改。去年太平洋會議，關於此層，已有允許修改之表示。故九國關稅協約有『中國海陸邊界均應按值課以劃一之稅率』之規定。

(七)四國新約 按四國新約，肇於辛丑條約。光緒二十八年，中英兩國訂定商約十六款。第八款即係關於裁釐加稅之事。以後美日葡三國相繼做行。四約之內，皆有進口貨稅加至值百抽一二·五之條文。惟以裁撤厘金加辦產銷稅出廠稅為交換條件。結果我政府因厘金收入年在四千萬兩以上，而關稅所加約有若干，無從預算，深恐得不償失，實際仍然照舊。民國六年，曾對於無約各國，頒布國定關稅條例，事實上亦未施行。德國自我加入戰團後，舊約固早已無效。我國自當與之改訂國定稅，而政府又許其暫照四國新約辦理，將來無約各國無不可以援例照辦。鄙人曾為一文登於去歲十二月十四日北京晨報，略謂我國赴太平洋會議之代表，即將關稅問題提出，可料其必無多大效果。蓋一誤再誤，屢予他人以口實，我且不便於發言耳。將來只望能照四國新約切實辦理，(值百抽一二·五)已屬難得之至。次惟有要求改正物價，以免坐失利益。

(八)雜貨箱 我國海關對於進口洋貨，向例抽收進口正稅之後，即准其分作零件，或將貨

包拆開，任意擇取，裝入雜貨箱內，以便轉運於其他通商口岸，種種稅捐一律免征。以故洋貨零件轉運，無重征之累。若夫吾國廠貨，則一經批出，即須按值納稅，向無雜貨箱之規定。如須轉運他埠，亦須照章納稅。且多一轉口，多一重征。因此華物不能與洋貨立於平等之地位，幾何其不遭失敗也！似應提出特別會議，要求平等待遇，以挽利權。

### (三) 修改稅則之困難

溯自庚子事變，聯軍入京，吾國不得已作城下之盟，認賠四萬萬之鉅款，以海關收入作抵。當時訂明從速改正稅則，以適合於切實值百抽五之數。光緒二十八年（即一九〇二年）改正關稅一次；但其結果不過值百抽四。以後物價騰貴，稅表仍舊，所抽之稅，降至值百抽四之下，十年之後，（即民國元年一九一二年）我國照每十年修改一次之規定，提出修改。爾時中華民國尚未得各國之承認，不得結果。次年各國承認後，中國又提出修改案，要求修改。乃日本以中日續約，至民國

五年始屆十年之期爲理由，拒絕修改，又無結果。迨至五年，日本政府允許修改，但附以嚴酷之條件，爲我所不能承認。至六年，歐戰方殷，中國對德宣戰之時，各國始贊成切實值百抽五改正關稅之條件。民國七年（即一九一八年），各國代表在上海開會，實行修改稅則。但爾時歐美各國疲於戰爭，不遑顧及極東之事。日本乃得乘機爲種種之要求。凡關於修改稅則一切事宜，非得日本承認者，不能通過。故一九一八年之修正，偏利於日本。至去年太平洋會議，九國協約認一九一八修正稅則之欠公道。約定再行修改，以適合於切實值百抽五之數。修正稅則之困難，於此可見一斑矣。

此次修改稅則委員會在上海開會，吾國委員提出關於物價標準之議案如左：

（一）以一千九百二十一年十月初至一千九百二十二年三月末六個月之平均物價爲標準物價。

(11) 物價包含保險費、運費、生產費在內。即英文所謂 *c. i. f.* 者是也 (*Cost, insurance and freight*)。平均物價，則以列席此次會議十二國（去年參加太平洋會議之九國為中英美法意日白荷葡九國。此次會議，加入伯刺西爾西班牙丹麥諾威瑞典五國。是由九國增至十四國矣。所以作為十三國者，今中國對於自己非輸入國，故除外。）在第一項所述之六個月年度之內，輸入於上海漢口廣東天津大連五港貨物之數量及全原價（即 *c. i. f.*）計算之。

吾國提出此項議案，極有理由：（一）上述六個月間之物價，雖不無變動，然大體與今日之物價相同。（二）縮短年度可以避免調查平均物價之煩，使會議手續歸於簡單。（三）華盛頓會議九國協約，有四年後再行修改一次之規定，即有物價之標準失之過高或失之過低之處，亦不難重行更正。此案提出後，英美法意均表示同意。獨日本則不贊成，以為年度過短，決非持平之道。於是日本提議，將六個月年度改為四年：自一九一七年起至一九二〇年止。但日本對於年度爭執不



自今日始。當民國七年（一九一八年）在上海會議修改關稅之時，日本代表要求以前五年（自一九一二起至一九一六年止）之平均物價爲標準。推厥原因，則以一九一四年以後爲歐戰期間，物價昂貴。倘依中國代表之提議，以前三年（一九一五、一九一六、一九一七）之平均物價爲基礎，則中國所增收之關稅自多，日貨之負擔自重。然中國所以提出之三年議案，是以北京和議條約關於改正關稅一層規定將一八九七—一八九八—一八九九三年間之物價平均計算爲先例。乃日本竟不顧先例，堅執以前五年之物價爲標準，卒依其提議決定。但由中國方面觀察之，三年議案，雖不無因戰時物價昂貴稍欠公允之嫌。然當時會議席上已議定於停戰二年之後，即行改正，則無欠公允之虞。

日本不但不贊成吾國所提出之三年議案，且不願以上海一處之物價爲標準。夫貨物價值因地而異，釐訂稅則，似不能以一處之物價爲標準。民國七年（一九一八年）各國代表在上海開

會時，日本代表要求以上海、廣東、漢口、天津、大連等處之平均物價爲標準，其所以有此要求者，則以日貨銷售於南方者少而貴，銷售於北方者多而賤。若以南方之物價爲標準，則日本人納稅之負擔較重。反之，若以北方之物價爲標準，日人納稅之負擔較輕。故日本要求將銷售額最多之南北商埠之市價折衷而協定之。但從前協定稅率均以上海之物價爲標準：一以其地點居中，一以其物價適中，且免調查折算之麻煩，乃日人推翻前例，堅執以各處之平均物價爲標準，無非竭力圖謀日本之利。吾國對之，雖知利害切己，卒依其議通過。

#### (四) 時時修改稅則之理由

中國與英美所訂之條約均將統一稅則一項包括在內，不久歐洲重要各國亦相繼仿行，將此一項訂入條約也。此項有從價稅與從量稅之區別。若從價抽稅，勢非估價不可，估價難免時起爭端。故爲免除爭端起見，再照貨物之重量或尺寸，訂定從量稅之稅率表。此項稅率即照當時各

種進口貨物百分五之價值爲基礎。凡洋貨進口，不問其爲精製品或粗製品，苟其大小重量相同，卽照同一之稅率課之。嗣後物價昂貴，而所課之稅依然不變。值百抽五其名，值百抽三四乃其實。以此之故，此種稅制非特不能增加國稅，亦且無絲毫保護之意。况除食鹽一項絕端禁止輸入外，餘皆可以輸入。所有進口貨品分作三百幾十宗，細分爲七百幾十目。其中從價者一百餘目；從量者六百餘目。從量之目既多，所受之損失自巨。此外，尙有金銀比價上之損失。蓋中國爲用銀國，一切交易均以銀計。按一八五八年所訂之稅則，各種進出口商均須以銀兩納稅。例如四十碼白布每疋稅八分，四十碼細斜每疋稅一錢，茶葉每担稅二兩五錢，生絲十兩，有時得以在中國通用之墨西哥或西班牙銀元完稅。該時銀洋一元，超過美金一元百分之十。蓋金銀比價甚高也。以後逐步跌落。至一八八二年，比較美金反少百分之一。此後繼續跌落，直至一九〇〇，僅值美金一半。金銀比價既跌，則進口貨之銀值必大漲。稅額亦必因之而大增，方能適合於切實值百抽五之原則。

乃證之事實，適得其反。銀價大漲，稅率反小，距離值百抽五之數愈遠。海關收入大減，亦固其所。但此尚不足爲大患也。苟收入大減，而支出不增，吾國之損失尙小。不謂一面收入大減，一面外債大增。甲午戰後付日之賠款，庚子變後應付各國之賠款，以及各項外債，均以金計。於還本付利之時，均須以相當之銀數，照當時之滙兌率，折合金貨幣，交付於各債權國。銀價愈跌，須銀愈多，支付之額既巨，損失之數自大，似非時時修改稅則不可。况東西各國，對於修正稅率，定期極短，有以每六個月更易一次者，乃華會特別會議，對於我國稅率，規定每七年修改一次，此最不公允，似應提出特別會議要求縮短。

若夫從價稅，雖無時時修改稅則之必要。然估價方法必歸一律，否則無以昭示公允。吾國現行估價方法頗不一致，致令商人多不滿意。查清光緒二十八年通商進口稅則善後章程第一款，訂明如下：

凡進口洋貨不載在進口稅則者，應按百兩抽稅五兩之例完納。惟估價之法，亦須訂明，以昭平允。估價之法如下：

(一) 所估之貨，應按該處市價爲本。至市價銀兩則按該處平色爲準，照此平色合足關平若干。惟此數係有值百抽五之稅銀，並洋行經手各色七兩之使費在內，自應在估價一百十二兩之數扣除十二兩，方爲貨物起岸之實價，按每百兩抽五兩。

(二) 該貨在尙未報關之先，已售於華商，應視真正合同所載價值之總數，卽爲市價，可以按照抽稅。

(三) 該貨如按其國出口價值，並加上盤運水脚保險各費，照此價值出售華商，亦可以爲市價，按照抽稅。

(四) 該貨在尙未報關之先，並未售於華商，應由海關查驗，以定其價值之多寡，貨色之高下。

綜上所述，估價方法有三：即（一）按照輸入口岸之市價每百兩扣除十二兩抽稅；或（二）以出售華商之真正合同所載價值之總數作為市價，按照抽稅；或（三）以輸出口岸出售華商之價值憑單所載價值加盤運水脚保險各費，作為市價，按照抽稅，所謂 C. i. f Value 是也。

因上各種估價方法同時並行，故有下列兩種弊病：

（一）估價方法既多，稅率自不能一律。以故商家對於所運貨物不能預知應完關稅若干。

（二）因歐戰關係，所有貨物在市面上之價值常有比起岸價超過十二分以上者。所以海關驗單檯對於估價辦法，多令商家按照市價扣除十二分完稅，不准照價值憑單所開價值征稅。因此商家不甚滿意。

惟從價稅之在中國，不如從量稅之重要。民國七年所修改稅則，只關於從量稅一部份，從價稅不與焉。今年修改稅則之後，所擬切實值百抽五之稅亦指從量稅而言。

依近人之計算，此次修改稅則實行切實值百抽五之後，每年可以多得二千萬元。此項增加之稅不在抵補釐金數目之內，其理由有三：（一）九國協約第一條，有增加關稅以應中國之需要之規定。（二）修正一九一八年之稅則，以期適合於切實值百抽五之數。（三）中國對德宣戰，以實行切實值百抽五為條件之一。

### （五）關稅與整理公債基金之關係

上節所述，修正稅則之目的全在切實值百抽五；而切實值百抽五之結果，厥為關稅之增收。當此財政艱窘，整理公債基金動搖之際，非另謀巨額之收入以維持公債之信用，不足以抑金融界未來之大恐慌。由此可知關稅與公債基金有密切之關係也。請申其說：吾國內債除三四兩年及七年短期外，（十一年公債與七年短期無異，但於整理基金成立時，尚未發行。此項公債總額一千萬元，年息八釐，每年付息兩次，分五年還清。每年用抽籤法還本兩次。基金由總稅務在此次

停付俄國延期賠款項下按期撥付，並擔任保管，照七年短期公債辦法辦理。其餘皆為社會所不甚信用。如元年公債截至民國十年二月止已發至一萬三千五百萬左右，其市價跌至二折以內。五年公債其原額二千萬元，除已抽還一次外，尚有一千八百七十五萬左右未曾抽還，今日市價在四折以上。八年七釐公債原發行額為三千四百萬元，原定自第六年起每年抽十五分之一。整理公債基金成立時，其市價約二三折。此外，尚有七年長期公債原定自十八年起抽籤還本。八釐軍需公債原額為七百三十七萬元左右，除已抽還四百六七十萬元外，尚餘二百五六十萬。愛國公債原定額為一百六十四萬左右，除已抽還外，尚餘末次應還本銀三十二萬六千餘元。

以上各種公債或因抽籤之期尚遠，或因還本付息誤期，或因無切實之擔保，在市面上均不能為社會所歡迎。即以之向著名銀行做押款，銀行亦不願收受。因之用途愈小，信用愈失，而價格愈跌矣。若不早為之圖，非特大不利於持有債券者，亦且陷中央財政於愈不可收拾之境。為政府



計，爲人民計，不得不有以整理之。倘徒託空言，而不從根本上著想，則徒有整理之名而已。根本之法在確定本息基金，按照三四兩年公債及七年短期公債辦法，認真辦理，庶有切實成效之可期。蓋基金確定之後，還本付息均不致如從前之誤期也。

此項本息基金額定爲每年二千四百萬元，可以分爲兩筆：一筆係除出三四年公債及七年短期公債本息外所剩之關餘充之。如此數不足，則在鹽餘項下提撥，每年總數以一千四百萬元爲度。第二筆係以由煙酒收入項下提出之數充之。每年總數以一千萬元爲度，如煙酒收入不足此數，擬由交通部每月借撥五十萬元，將來即以煙酒整理後收入餘款償還。

基金成立之後，應歸何人保管一層，亦爲整理公債辦法第九條所規定。此項基金應照三四年及七年短期公債辦法，由各機關商定撥款手續，撥交總稅務司安格聯保管。乃邇來整理公債基金內之各項稅收，均不免按照原定之數目及日期照撥。例如鹽稅項下應撥之數，終不能收足。

煙酒稅項下應撥之數爲每年一千萬元，但向未撥交分文。爲維持基金計，不得不由交通部按月撥付五十萬元。但去年一年之內，祇撥到七個月之款，計共三百五十萬元。由此可知整理基金之兩大稅源已絕。其可恃者，惟關餘一項耳。但關餘之多寡全視金銀兌換價格之高下以爲衡。去年先令較長，兌換價格尙優。去年年終竟有一千二百萬元之餘額，可以撥作整理公債還本付息之用。此數雖祇及應撥數目之半，然亦足以彌補基金之不足。故去年一年之內（自十年四月一日起至十一年三月三十一日止）整理案內各種公債之本息均能照付。今年情形大變，按月應撥之鹽款迄今未交到分文。交通部之撥款更屬絕望。整理基金實處於極不穩妥之地位。况關餘一項須視金銀兌換價格。據總稅務司之計算，如先令縮一便士，關餘減少一百萬兩。足見關餘一項極不可靠。爲多爲少，殊難預料。一旦先令縮至二先令六便士，恐無關餘之可言耳。且非待至陽曆年底，將應付之外債暨庚子賠款以及三四年公債應需之款按表照撥結帳之後無從得其確數。

故大宗之本息非待至年底或至明年不克照付。政府爲救濟一時之急需，屢請提取關餘，勢必妨礙基金。總務稅司對於公債基金祇負保管之責。茲政府既不能將規定之兩大稅項按月照撥，無所用其保管，停付本息之責當由政府負之。且存放匯豐銀行之關餘既不能隨時提取，作爲償還整理公債之用，則整理基金之稅源，非依賴鹽稅與煙酒稅不可耳。但鹽餘之毫無把握，既如此。煙酒稅之絕對無望，又如彼。持有整理公債者能勿大起恐慌乎？

總務稅司安格聯鑒於上述之情形，特上顏總理關於維持整理公債基金說帖一件。說帖中所陳辦法如下：(甲)中國政府不再以不與海關行政直接或間接有關係之政費請求以關稅抵撥；(乙)中國政府正式飭令總務稅司，於關稅項下除提撥足以之償付外債暨庚子賠款外，酌撥可提之款爲整理公債基金之用；(丙)若關稅收入除原來應撥之款外，不敷撥付整理公債基金之時，則總務稅司仍向鹽稅項下請求協助。每年至多不得超過一千四百萬元之數。

上述之說帖，由國務院抄送財政討論會，提出討論。討論結果，對於原定三項辦法，略加修改。原定之甲款（不再以關餘抵撥政費）以限制太嚴，倘有急需不能挪用，似無活動之餘地，議決刪去。此外附加聲明如左：（一）此項辦法以本年爲限；（二）將來實行二分五附加稅時，所有增收應作別論；（三）所有向來在關稅收入項下提撥指定之各機關經費仍須照撥；（四）現在政府正與外交團交涉中之撥款應暫先如數提開，以俟解決，（總稅務司所以提出此項辦法者，以其欲藉此阻止政府再以關餘撥充政費。今既暫先提開，其目的似已達到）；（五）年內實行切實值百抽五後，所有至本年底增收之關稅應否歸入九六公債之基金，抑卽一併歸入現議之整理公債基金，暫行不提，將來隨時可以提出討論。查九六公債條例，所有因切實值百抽五所增收之稅應作爲九六基金。但總稅務司始終未曾表示同意。北京教育界亦極端反對，恐難成爲事實。據鄙人推測，增收之稅有不得不歸入整理基金之勢。否則無以免除金融界未來之大恐慌也。倘撥入整理

公債基金之後，尚有餘額，或可撥充九六公債還本付息之用。

此次修改新稅則，應於修正稅則發表後兩月實行。乃日本提倡此項新稅則，須於各國全體允行之後實行。但總稅務司已經公布，以今年十二月一日為實行之期。惟貨物在十二月一日以前起運來華者，仍應照舊則徵稅。

## (六) 一·五之附加稅及其用途存儲與監督

免釐加稅應分兩層研究：一為太平洋會議九國關稅協約所規定之切實值百抽五；一為該協約所規定之免釐加稅之事。第一層為此次在上海開會之修改稅則委員會之專責，現已結束，（已詳第四節）第二層為將來在京開會之特別會議之專責。請分別詳論之。

### (甲) 附加稅之用途

將來在京開會之特別會議，應按照九國協約第三項所載在裁撤釐金以前，對於應納關稅

之進口貨，規定切實值百抽七·五以爲一種過渡期間之附加稅。其實行日期用途及條件均由特別會議定之。

(一) 實行日期問題 此問題雖由特別會議議定，然中國代表亦當加入討論。倘能善用外交手段，與各國之代表相周旋，則二·五之附加稅，未始不可早日實行也。故此層全賴吾國代表之能力如何耳。

(二) 用途問題 二·五之附加稅爲免釐加稅問題之一部分。稅既加矣，釐不得不裁。所加之稅卽爲裁釐之代價，自當將二·五之附加稅爲釐金裁去後之抵補金，方得謂正當辦法。若以增加之稅移作別用，則裁釐之後何以補充。各省開支，將何所出。督軍省長寧肯降心相從，而爲無條件之犧牲耶？推情度理，決無此事。故不欲貫徹裁釐之目的，已。苟欲貫徹之，則不得不將二·五之附加稅分配於各省，以爲抵補之用。據光緒二十八年八月四日之馬凱條約，凡釐金收入之

款項撥充下列三種用途：（一）償還一八九八年用釐金抵押之外債；（二）繳解中央之釐金款項；（三）各省之行政費。可知釐金之收入已有一定之用途。則此次增收之附加稅自當留作釐金之抵補金，不得移作別用。此次全國商會在漢口開會，上海總商會提出關於裁釐加稅之議案，亦主張將增收之附加稅，按照中英中美等條約，悉數作為抵補釐金之用。若外人欲移作整理外債之基金，顯係違背約章，殊不直其所為。不謂我國代表，去歲在華盛頓會議席上，主張將增加之稅款為整理外債之基金，不免離本題太遠。在代表必以為提出加稅之案如不以整理外債為增稅之理由，恐無通過之望，故特以此為餌耳。况外人許我征收者，亦非含有抵補釐金之意，不過作為一種過渡金。英人之所以概允值百抽十二·五者，亦有以增加之稅收擔保外債之意。此係一種外交上之作用，不可不注意及之。不過外人為顧全邦交起見，許我提出一小部分，以充行政必需之經費及教育並一切公益之用。此案已經提交財政討論會詳細討論，當由該會議定，以十分之七

撥充整理外債基金，十分之三作為其他必要之用。

綜上所述，增加關稅之數有下列四種用途：

- (一) 抵補釐金（法律上頗有根據）；
- (二) 整理外債（吾國華會代表所許）；
- (三) 撥充中央必要之政費；
- (四) 舉辦教育及一切公益事業之經費。

#### (乙) 附加稅之存儲

清季關稅向存海關官銀號，聽候政府隨時指撥。官銀號即能利用此項鉅款，以流通於市面。金融得以周轉，實業藉此發展，於國民經濟大有裨益。當辛亥政變，各國駐京公使以各省所認之洋賠各款不能照解，議決截留關稅，以圖擔保之確實，遂要求外部，將海關稅全部移存於公使團



所指定之匯豐德華道勝三家外國銀行。此項鉅款驟然流入於外國銀行，則市面金融自形枯窘。蓋市面頓失數千萬之活動籌碼也。歐戰發生後，德華銀行停止營業，道勝銀行所存儲之稅款爲數有限，匯豐銀行幾占其全部。以吾國人民所納之稅款，充英國私立銀行之庫藏。於保障外債，固屬有益。於市場金融則受累已多。彼得坐擁鉅資，藉以執吾國金融界之牛耳。吾則自甘喧賓奪主，驟失自由運用之權利。現在修正稅則行將實行，特別會議不久將在京討論二·五之附加稅。綜合各方面之計算，此項新增之關稅約計四千餘萬元。若悉數存入外國銀行，其影響於市面尤大。故存儲問題，亟應解決。上海總商會主張將增收之關稅悉數存於國人自辦殷實可靠之銀行。其他各地商會及金融界亦起而附和之。預料將來特別會議在京開會之時，必有劇烈之爭執也。

(丙) 附加稅之監督

關於二·五附加稅用途之監督，我國代表曾在華會表示兩種意見：(一)由審計院顧問簽

字；(二)由政府委派華洋人員組織董事會。凡向來由總稅務司管理之內債、洋款、賠款，以及整理外債，應一併移交董事管理。但華會各國代表之意，擬由訂協約之九國組織委員會，為管理之機關。此層關係我國財政，似有干涉內政之嫌，不如請審計院執行其固有之監督權。倘審計院權力不足，則可請全國商會、全國銀行公會與國會加入，共同組織一監督機關以處理之。倘必須有洋員加入，至多以一人為限。否則已失之權無從挽回，而將來辦事之困難，必甚於今日，不可不注意及之。

## (七) 裁釐加稅

(甲) 釐金之起源與種類

吾國之有釐金也，始於洪楊之役。始作俑者為江蘇布政使雷以誠。爾時因餉無所出，窘迫萬狀，遂征收釐金於揚州附近之仙女廟。原擬亂事平後，即行裁去。不料此項稅捐歲有的款，其有利

於國家財政可知。故亂事雖定，而釐仍征收。年復一年，遂成一種牢不可破之稅制。其後各省相繼仿行，以應一地一區之急需；而中央政府亦以收入甚鉅，對於各省任其隨意抽收，不加限制，亦不頒布統一之稅則以爲標準。所有科稅準則之訂定以及科稅物品之選擇均受各省指揮。以故錯綜複雜，莫可究詰。卽名稱一端已足顯其複雜。釐金、統捐、認捐、包捐、產銷捐、落地捐、餉捐、山海捐等皆可謂之釐金。

釐者，百分之一；釐金者，卽值百抽一之稅也。但各省任意更改，以致稅率極不一致。今日有自百分之一·五至百分之十之差別。統捐者乃一次征足之捐也。貨物經過第一卡局時，卽將應繳之稅一次完納，以後經過卡局時，只受檢查，不再納稅，以視隨卡完納之釐金，較爲有益，不可謂非一改革稅制之先聲。首創統捐者爲江西，現已通行於贛鄂浙粵蜀新疆陝甘各省。但省與省異，絕不一致，故其效有限。

產銷捐者，即於出產地與銷售地征收兩次之捐也。釐金須遇卡征收，次數不定。統捐一次征足，產銷捐則須分兩次征收，是居於釐金與統捐之間也。採用者爲東三省與江蘇南部各地。

出品者或轉運者不甘受局卡之抽查檢驗，亦不甘冒卡吏之留難勒索，情願將每年應納之稅額預先交足，是爲認捐。如認捐者與出品或轉運無涉，而向征收處訂是項認捐之條件，則爲包捐。現在之鹽稅與酒捐多以包捐方法征收之。

落地捐者，就運入內地之商品，於其已達目的地時征收之。但此項商品並不載入海關所給之內地運照，故洋貨進口運入內地，除子口半稅外，尙可征收落地捐也。

餉捐者，即充軍餉之一種釐金也。山海捐者，即斂自山海出品之捐也。

據以上所述，可知稅制之紊亂與夫名稱之繁多也。若統捐與產銷捐固，足爲改革舊制之第一步；至認捐與包捐則利少害多，不值一改。省卻征收種種費用，於國家固有裨益；然認者包者之

剝削鄉民，恃勢橫行，時有所聞，其害實多。

(乙) 釐金之不可不裁

稅制紛歧，稅則不一，且時時變更，無從捉摸。商人經商，必先計算成本之大小，而後始可計算盈餘之厚薄。若昧於各地征收制度，則其負擔之輕重，莫可預計，於是裹足不前，視爲畏途，吾國商業萎靡之不振者，職是之故。況中央政府無統一法令之頒布，各省長官無督察稅吏之方法。稅則定率一任官吏之隨意更改。搜括剝削無所不爲。商人以血本攸關，寧甘任其魚肉。言念及此，曷勝浩歎！不寧惟是，征收之時期及手續，極不簡明，稅制亦不劃一。此查彼驗，繁瑣不堪。留難需索，時有所聞。需索所得，悉歸中飽。

歷來釐卡視爲肥缺。謀任局長者，無一不抱腰纏萬金滿載而歸之目的。全國卡局約有七百三十五處。每卡侵蝕之款平均以五萬元計算，則七百三十五處侵吞之款不下三千六百七十五

萬元，與政府於一九一九年所得之三千九百萬釐金收入相埒。釐金之不可不裁，更屬顯而易見。此就經濟財政而言，釐金不可不裁之理由也。

今日之釐制不公不確。對於小販多所剝削；而富商巨賈，轉易偷漏。此就道德而言，釐金不可不裁之理由也。

且釐金之害普及中外，不獨華商受其累，即洋商亦惡之。清咸豐八年乃有子口半稅之條約，及三聯單之規定。洋商繳子口半稅後，將貨物運入內地，不再重征。故同一貨物，洋商運之則免釐，華商運之則不得免。於是掛洋旗者日益多。然洋商仍以爲太繁。蓋洋商雖持有三聯單，沿途仍須查驗，稽延停頓，損失甚大。故洋商亦願加稅以廢釐。故於光緒二十八年中英馬凱條約之內，載明中國允將釐卡概予裁撤，英國允將進口稅增至值百抽十二·五，出口土貨稅不得逾值百抽七·五，以抵裁撤釐金子口稅及洋貨各項稅捐云云。中美中日續約均照中英條約訂定。此就條約而

言釐金不可不裁之理由也。

裁釐加稅已成爲舉國一致之主張。但裁釐是裁釐；加稅是加稅。兩者關係雖密，不得混而爲一。釐金現爲各省軍閥之大宗收入。其惟一之優點卽歲收確實，數目甚鉅也。以之充養兵之費最爲妥當。倘一旦將釐金裁去，各省軍閥必起而反抗。各國商約縱有以增加之關稅抵補釐金之規定，亦不肯輕於放棄。蓋抽釐之權操自督軍，而收稅之權則操自外人。非僅不能予取予求，卽將屈服於外人或中央支配權之下。軍閥勢力不免因此而被削。豈不自貽伊戚？此裁釐之不能與加稅視同一事之理由也。

(丙) 舉辦產銷兩稅與出廠稅

舉辦出產與銷場兩稅以補海關加稅(值百抽十二·五)之不足。目下政府所欲著手進行者，裁釐則需得各省軍閥之諒解，方可進行。產銷兩稅則正在討論籌備。假定此兩稅所得爲一千

萬元，可抽出產稅百分之二·五，銷場稅百分之五至七·五。納稅之義務不限於土產，洋貨亦須一律納稅。惟征收機關一時難得其選。英美日商約擬以常關爲征收機關，能否照此實行，殊難預料。

產銷兩稅只在產地與銷場各征收一次，所有沿途釐金一概豁免。於是有主張將大宗之貨設局征收，零星之物由業認稅者。有主張產銷兩稅均設局辦理，偏僻之區可以派縣知事兼任，惟繁盛之區須派專員主持者。有主張產稅由牙行報稅，銷稅由舖戶報稅或認稅者。議論紛紛，莫衷一是。以上三項主張，雖互有出入，然皆以求其適合於地方情形爲主。但商界對此兩稅極不贊成，謂出產銷場兩稅實無加征之必要，並請將土貨製造品無論運輸國內外概予免稅。

按中美條約凡用機器紡製之綿紗綿布須納一種出廠稅。其稅率爲進口正稅之兩倍。如關稅能增加至值百抽一二·五，出廠稅當以值百抽二十五爲度。不過所有已經抽收之原料稅捐



須分別發還。如原料爲中國土貨，已征各稅全數發還。如自外洋運來者，則須將已征進口正稅全數及進口加稅三分之二發還。美約關於此層大致相同。其用意所在，即係避免一物兩稅之弊，且可實收散化爲整之效。但自馬關條約成立以來，外人以中國工資低廉，原料便宜，紛紛要求在中國境內設立工廠。將來二·五附加稅及一二·五稅實行以後，洋貨負擔加重，與華貨競爭，恐不容易。其在華設立之工廠勢必日益增加，以避免關稅之負擔。若不預籌保護華商之方法，則洋商以雄厚之資本，改良之方法與華商相頡頏，華商必歸失敗。保護之法，莫如於征收出廠關稅之外，政府須設獎勵金，或免除出口稅，以保護華商而維國貨。不寧惟是，實行加稅免釐之後，其於商業上最受影響者，厥惟日本。近來中國之粗製品製造工業頗見發達。更加以新關稅之援助，日本之粗製品自不易與中國之粗製品競爭。其結果日本稅製品或將有移至中國製造之勢。但由他方面觀察，因間接稅之影響中國國民負擔之增加，亦在所難免。

(丁) 常關存留問題

據以上所述，英美日三約均有舉辦產銷兩稅之規定，並擬以常關爲征收機關。故有主張裁釐之後，仍須保留常關者。謂華府會議決議實行免釐加稅，按照馬凱條約，舉辦產銷與存留常關，同時施行。况沿海及長江一帶運載土貨之民船，往來均歸常關征收。一旦常關裁撤，則征收土貨之權必讓於海關。豈不增加外人之權乎？由此一點以觀，常關似應保留，常關稅中之行商稅，似應照約廢止。一面以產銷兩稅歸常關征收。凡通商口岸有海關而無常關者，固應一律添設常關。卽沿邊區域及內地自開之商埠，亦應添設常關。如果政府決定以常關爲施行新稅之機關，則須籌一妥善方法，務使華商之貨在末裝箱以前，證明其並無夾帶，以免沿途受無謂之檢驗。且保留常關，亦須首先解釋英約美約所規定之監察問題。否則恐以監察爲管理也。

(戊) 裁釐加稅之稅權問題

英約第八款載此項進口正稅及添加之稅一經完清，其洋貨無論在華人之手，或在洋商之手，亦無論原件或分裝，均得全免重征及各項稅捐以及查驗或留難等語。美約關於此層大致相同。將來實行裁釐加稅之時，不免有種種困難。譬如消費稅可以在店舖征收；即不在店舖征收，亦可由店舖認稅。但其性質與釐金迥不相同。在我以為消費稅係內地稅之一種。征收之權，操之於我，不容外人干涉。在彼則以為按照英約，雖貨在華人之手，或貨已分裝，中國政府不得有重征之權。雙方意見相左，必有窒礙難行之處。即許其不再征收，亦有別種困難。蓋有時洋貨與土貨相類，或土貨以洋貨之名從香港轉運至其他通商口岸，或再由其他口岸轉運至內地，此時若不詳細檢驗，何從分別。然驗檢為英美條約所不許也。

# 百科小叢書

本叢書由各科專家主編，用淺顯的文字，興趣的方法，介紹必要的智識，定價低廉，極易購致。已出六輯，每輯計廿五冊，配裝一匣，合售洋一元五角。詳目及零售價如下：

## 第一輯

氣象學	二角
中國地勢變遷史	一角
銀行要義	一角
中國關稅問題	一角
細菌	一角
近時國際政治史	二角
資本主義與社會主義	一角
棉	二角
實驗設計教學法	二角
煤	二角
美學淺說	一角
法蘭西文學	一角

## 第二輯

法律	一角
修辭格	二角
平民主義	一角
貨幣淺說	一角
通俗相對論大意	二角
現代歐美市制大綱	二角
經濟思潮小史	一角
哥倫布	一角
曆法	一角
中國商業小史	二角
汽機發達簡明史	一角
全國一週	二角

## 第三輯

自然地理學	二角
放射淺說	一角
合作銀行通論	一角
應用統計淺說	二角
原子論淺說	一角
內分泌	一角
細胞學大意	一角
地震	二角
火山	一角
道爾頓制原理	二角
林業淺說	一角
學校劇	一角

第五輯

輓近美學思潮	二角
美學略史	一角
史學要論	二角
西洋詩學淺說	二角
巖石通論	二角
林學大意	二角
橡皮	一角
無線電話原理	一角
人類學大意	一角
四季禽類	二角
公債	一角
財政證要	一角

第六輯

社會主義史	二角
道路	二角
造紙概論	一角
殖民	二角
棉花纖維學	一角
意大利文學	一角
物價問題	二角
進化淺說	一角
查帳要義	一角
人類進化論	二角
英國所得稅論	二角
一種人生觀	一角

第七輯

教育思想概說	一角
人類進化論	二角
胎教	一角
蟻	一角
聯邦政治概要	二角
領事裁判權問題	二角
主權論	一角
俄羅斯經濟狀況	一角
失業人及貧民救濟法	二角
化學小史	一角
以太	一角
無線電原理	二角

第八輯

中外訂約失權論	二角
中國陸路關稅史	二角
對華門戶開放主義	二角
西藏問題	二角
宇宙論	一角
中國美術小史	一角
西畫概要	一角
職業教育概論	一角
西洋教育小史	一角
代議產與直接立法	二角
生物之起源	一角
世界語概論	二角

商務印書館發行

Universal Library  
**Problems of Chinese Customs Tariff**  
 Commercial Press, Limited  
 All rights reserved

中華民國十二年四月初版

此書有著作權  
 必究翻印

(百科小叢書第一輯十二種)  
 (每輯定價大洋壹元伍角)  
**回(中國關稅問題一册)**  
 (每册定價大洋壹角)  
 (外埠酌加運費匯費)

分售處	總發行所	印刷所	發行者	著作者
貴州 長沙 福州 廣州 衡州 潮州 張家口 梧州 重慶 雲南 新嘉坡	北京 天津 保定 奉天 濟南 太原 開封 鄭州 西安 漢口	上海 北平 河南 南路 北首 寶山路	商務印書館	馬寅初



7
3
0 7 1
7
4