

改訂關稅論

陳啓天

一 改訂關稅之略史

前清光緒二十七年辛丑和約中有修改商約之規定。清政府卽於是年派商約大臣盛宣懷、呂海寰輩設商約公所於上海。當時盛氏卽提議改訂稅率爲真實之值百抽五。洋貨之來自外國者。加至值百抽十二有五。卽不復另徵一切稅捐。與英國議約代表馬凱氏磋商。彼卽允以有條件之贊同。繼以英商之異議。不獲如願。是爲提議改訂關稅之始。光緒二十八年中英商約成。該約第十五款有云。此次新定稅則。彼此兩國若欲修改。以十年爲限。期滿須於六個月內先行知照。酌量更改。若彼此未於期前聲明。則課稅仍照前章完納。復俟十年再行修改。以後均照此限辦理。此言關稅得以改訂。改訂必經十年之後。是爲確定改訂關稅之法。民國元年適屆英約十年之限。外交部卽於八月間通告各

國駐京公使。聲明遵約修改。民國二年因財政部之咨催。外交部復向各使重申前議。旋得英美德法之贊成。於是通令各關調查最近數年間之物價。爲修改稅則之準備。至三年始調查告竣。適歐戰方殷。不克開議。乃延擱至今。近有倡言改訂關稅。以加入戰團爲交換之條件者。竊謂加入戰團爲一事。改訂關稅爲一事。我國之宜於參戰與否。別爲一問題。茲不具論。若夫關稅之改訂。則明載商約。疊經磋商。在我固有自由提議之權也。

二 改訂關稅之必要

改訂關稅之聲。肇自十餘年前。國人倡之。外人和之。口說騰之。於先條約定之於後。一若關稅之必不可不改訂者。其故何哉。試列論之。約有三端。第一。改訂關稅。可以增加國課也。吾國國課。海關收

33703

33704
 入實其大宗之一。改訂關稅。即所以增加國課。蓋現行進口稅率。係以千八百九十七年。至千九百年之物價為標準。名為值百抽五。實不過值百抽四又四分之一耳。况近來物價日形踊貴。尤非十餘年前之舊哉。民國以後。內之有政治之革命。外之有歐洲之大戰。物價因之飛騰。姑且不論。即就宣統元年至三年之平均物價。與光緒二十三年至二十五年之平均物價比較。則其騰貴之率。有非吾人意想所及者。茲列舉一二端。表而比之。以證明焉。

物價比較表

貨名(紗以擔計 布以匹計)	光緒二十三年至二十五年間之平均價格	宣統元年至三年間之平均價格	物價騰貴之百分比例
英製棉紗	二四、二二	四八、一〇	一、〇〇
洋扣布	一、三四	二、六八	一、〇〇
洋單被美製	二、五七	三、八二	〇、四一
印度棉紗	一九、九二	二六、九四	〇、三五
晒洋布	三、一一	四、一六	〇、三四

據表以論。則十四年間。物價騰貴之率。有高至百分者。如英製棉紗及洋扣布是。其次則高至百分之四十一至三十。最低亦高至百分之二十四至十四。平均計之。亦約增百分之三十許。以宣統三年進口正稅一千四百七十四萬二千八百零一兩而論。若依宣統元年至三年之平均物價徵收。則當在二千萬兩左右。是僅就進口正稅一端。而依最近之物價。值百抽五。即可增至五百萬兩上下。此可以增加國課者一也。然此僅就進口正稅一端而言。若子口半稅。亦海關收入之一大宗。而進口半稅又居子口半稅之大部。據宣統三年之統計。則進口半稅為一百二十八萬九千九百九十一兩。如亦依最近之物價。而值百抽二有五。則當在一百六

英製吳羅	一一、八七	一四、七三	〇、二四
綾吳羅 每匹三十碼 長三尺寬	一〇、二三	一二、五〇	〇、二二
日製棉紗	二一、八八	二四、九四	〇、一四
生洋布七封度	一、三五	一、七六	〇、二〇

七十萬之間。即可增四十萬兩有餘。此可以增加國課者二也。然此猶僅就輸入稅而言。而輸出稅亦海關收入之一。若亦如前法徵稅。則宣統三年出口正稅一千二百六十二萬二千七百五十九兩。當增至千六百萬兩上下。出口半稅五十七萬八千零二十九兩。當增至七十萬兩上下。合計可增四百萬有餘兩。此可以增加國課者三也。不特此也。中國關稅有所謂復進口半稅者。復進口半稅。亦名沿岸貿易稅。謂以內國之貨物。由此岸輸出。復由彼港輸入。所課值百抽二有五之稅也。宣統三年。其額有二百零三萬五千六百九十四兩。物價騰貴百分之三十。稅額亦當增加百分之三十。則復進口半稅應在二百六十萬兩以外。即可增六十萬兩上下。此可以增加國課者四也。合計五項。實收稅額為三千一百二十六萬九千四百八十四兩。照宣統元年至三年之平均價格。而分別值百抽五。或抽二有五。預計可增至四千萬兩以上。茲為列表如左。以便觀覽。其

數不過約計。未能指實。讀者諒焉。

預計稅額增收表

稅	別	宣統三年實收額	依宣統元年至三年之平均物價預計增收額
進口正稅	一四、七四二、八〇一	五、〇〇〇、〇〇〇	
出口正稅	一二、六二二、七五九	四、〇〇〇、〇〇〇	
復進口半稅	二、〇三五、六九四	六〇〇、〇〇〇	
輸入子口半稅	一、二八九、九九一	四〇〇、〇〇〇	
輸出子口半稅	五七八、〇三九	一五〇、〇〇〇	
統計	三一、二六九、四八四	一〇、一五〇、〇〇〇	

此猶就正稅值百抽五。外課子口半稅而論。若稅率加至值百抽七有五。則進出口正稅。可增至五千萬有餘兩。復進口半稅。可增至四百萬兩有零。再加至值百抽十二有五。則稅額之增加。正稅殆至九千萬兩。半稅殆至七百八十萬兩。而代釐金之子口半稅。應在免除之列者。猶不論焉。斯乃從財政上觀察。以見改訂關稅之不容已也。（上所預計就進出同稅率以推否則無此數也）

第二、改訂關稅。可以保護民業也。近世產業幼稚之國。莫不厲行保護政策以翼助之。所謂保護政策者何。要在高其進口稅率。以抵抗外貨之輸入。低其出口稅率。以獎進國貨之輸出耳。中國現行稅率。協定於條約。雖不克以與於斯。然今後改訂之結果。則進口稅率必高於出口稅率。固條約之所定。亦政策之所宜者也。蓋英約第八款。美約第四款。日約第一款。有云。進口洋貨加抽之稅。不得過於中國與各國光緒二十七年七月條約所定進口正稅一倍半之數。出口土貨不得過值百抽七五之數。茲條乃改訂稅率之標準。將來之結局。進口稅過值百抽十二有五。或不及焉。出口稅過值百抽七有五。或不及焉。或進出同一稅率。而釐定還稅制度。以爲獎勵輸出之道。皆不可知。要之洋貨因重加稅率。則成本必增。銷路必滯。輸入必少。國貨因輕加稅率。則成本較低。銷路漸廣。輸出日多。斷不至如今日之洋貨壓迫內國銷場。國貨絕跡外國銷場。此其保護民業。

者一也。夫改訂關稅之問題。以裁撤釐金爲條件。釐金者。病商之通過稅也。論其起源。咸豐三年。洪楊事急。各省迫於軍餉無出。乃先後設局抽釐。以救涸竭。其後遂仰爲莫大之歲入。視爲最優之利藪。雖明知禍民。不肯裁撤。以迄於今。論其稅率。或值百而抽一。或值百而抽二。乃至抽五。省自爲政。地各不同。論其方法。或起釐於第一局。驗釐於第二局。是爲一起一驗。或更於第三局起釐。第四局驗釐。是爲兩起兩驗。苟如數納稅領單。卽不再徵。此其制度之大略也。然相沿日久。積弊叢生。甚者重徵以重商人之負。輕者留難致失貿易之機。吏役假勢以誅求。行商忍痛而袖金。不惟民德。因以腐敗。而凋敝。民生摧殘。商業莫斯爲甚。苟今後決然撤去。非特便於洋商之交通。且利於華商之懋遷。振興國貨。或肇於斯。此其保護民業者二也。顧或有謂釐金爲國家歲入之大宗。如一旦去此稅源。將何以資國用。不如仍舊徐謀整頓之爲愈。是乃惑於小利害。而不知大利害之。

33707
所在者也。釐金歲入僅四千餘萬兩耳。有之不過小利。無之不過小害。區區目前之計。殊非政策之良者。而吏役巧設名色。強爲需索。其所中飽。恐倍蓰於正額。洋商有子口免稅單。可以通行便利。其處處留難節節誅求者。獨我華商受之耳。故釐金之大利不在國庫。而在吏役。釐金之大害不在洋商。而在華商。脫不裁撤。則商民破產之憂。生計窘迫之狀。必且有加於今。若慮其歲失巨款。則加稅之所得。可以抵補一二。不足。可加消場稅以益之。猶不足。可加出產稅以益之。猶不足。可行新稅。如相續稅地價稅所得稅等以益之。若不此之圖。而苟安目前。致滋厥禍。甚非吾人之所敢望者也。

三 改訂關稅之方針

所謂改訂關稅之方針者。蓋關稅宜改訂之事項。就管見所及。而略示以討論之標準耳。約有數端。試分論之。

第一。收回稅權。中國關稅之設。蓋自前清康熙年間。寧波、福州、上海、廣東、四海關始。其後監督擁位於上。而

委其權於幫商。幫商舞弊於下。而肆其虐於商人。內外貿易。咸苦不便。迄道光二十二年鴉片戰役之結果。南京條約以海關之收入。爲擔保賠款之具。而徵收關稅之權。亦遂因以移於領事之手。方閱十年。以各國領事之交相征利。不便通商。乃仍歸其權於我國。而官吏營私中飽。致再失信於外人。會粵軍與清兵相持於東南。關稅全停。旋各國領事公推上海道爲稅關長。與英、美、法三國締約。由領事推一人爲稅務監督。繼又公舉三人爲稅務司。自是徵稅用人之權。遂專歸於稅務司矣。而中國不過派一海關監督。尸位於上。年受一貿易冊。以觀其成耳。其重要職員。類皆客卿。辦事程序。悉依特例。薪俸之厚。尤所未聞。使稍窺其底蘊。未有不急思收回關稅行政權。而後快然以今日吾民之學識。果能較優於洋員。與否殊難自信也。竊願與國人勤學修德。以保人格。而雪國恥。庶旣失之關稅行政權。於將來尙有收回之時。茲就俸給之額。洋員之數。各表而出之。以告

國人之不知者

關員俸額略表

稅務司	八百兩至一千五百兩
副稅務司	六百兩
幫辦超等	每等分前中後三班下同 五百兩至四百兩
幫辦頭等	三百七十五兩至三百二十五兩
幫辦二等	三百兩至二百五十兩
幫辦三等	二百二十五兩至一百七十五兩
幫辦四等	一百五十兩至一百兩
總巡	分二等 二百五十兩至二百兩
後巡	分二等 一百八十兩至一百六十兩
驗貨	分三等 一百八十兩至一百四十兩
扞子手	分三等 一百二十兩至八十兩
巡役	六十兩

各國海關職員分配表 (據千九百零七年新關

題名錄徵稅部之洋員船鈔部不在此內)

國別	內班				外班				總計
	總稅司	副稅司	幫辦超等	幫辦頭二三等	供雜總驗	鈴子巡雜管	手子用巡雜管	手役項官駕管	
英國	1	1	1	1	1	1	1	1	7
美國	1	1	1	1	1	1	1	1	7
法國	1	1	1	1	1	1	1	1	7
日本	1	1	1	1	1	1	1	1	7
那威	1	1	1	1	1	1	1	1	7
丹麥	1	1	1	1	1	1	1	1	7
葡萄牙	1	1	1	1	1	1	1	1	7
瑞典	1	1	1	1	1	1	1	1	7
意國	1	1	1	1	1	1	1	1	7
俄國	1	1	1	1	1	1	1	1	7
西班牙	1	1	1	1	1	1	1	1	7
奧國	1	1	1	1	1	1	1	1	7
和蘭	1	1	1	1	1	1	1	1	7
中國	1	1	1	1	1	1	1	1	7
比國	1	1	1	1	1	1	1	1	7

瑞士	盧森堡	暹羅
一	一	三
八	八	三

據表以觀。徵稅部職員。合計千二百有三名。英人居其大半。德法美日等國。又居其大半。餘之四分之一。分配於其他諸國。即小國如瑞士。屬國如盧森堡。亡國如暹羅。亦得占一二席。以霑其惠。而名有關稅主權之中國。實不過二等幫辦五人。四等幫辦五人而已。其故豈僅在國人之無才鮮德哉。毋亦由於政府昧於稅務之重。而漫任外人之指使。外人樂於稅務之利。而徐圖盤踞之機緣。用是反客為主。視爲固然。不惟外人視稅關爲強制執行債務之機關。不肯輕棄其權。即國人亦目稅關爲洋關。稅務爲洋務。亦早已外之矣。今後圖謀挽救之策。其本固在培植稅務之人才。以資錄用。其末尤在利用洋員之缺席。以補其位。非然者。而欲以習爲奸詐之國人任事。不償冀幸好爭之外。人棄權不顧。不可得也。

近歐洲久戰。想洋員必有回國從戎者。正可乘此機會。與總稅務司磋商。補用中國人以承其乏。並須要求以後。凡高等稅官。必雜用中國人員。或由總稅務司呈請任命。或由中國政府推薦。差委二者。有一。庶用人之權。可漸收回。惟在政府乘時而圖之耳。此關於關稅行政權之所宜知者也。

復次。則稅權尙有一大端。即關稅立法權也。關稅立法權之行使。即在規定稅則。中國前此既無完全之稅則。而稅則亦不適用於海關。海關所恃以爲徵稅之惟一標準。不過依據條約。而值百抽幾。按件抽幾云耳。用是國無論強弱。政無論治亂。貨無論進出。物無論精粗。時無論和戰。而稅率皆無分於輕重。因之外貨之壓迫。無法抵抗。國貨之停滯。無由暢銷。坐失利權。忍受痛苦。無非由於無國定之海關稅則。故爲今之計。宜於改訂關稅之先。酌定妥實之稅則。以爲磋商改訂之標準。苟各國屈就範圍。固爲上策。即令間有出入。而稅率之高下。

33710
不盡由外人之主持。庶關稅立法權可以保持於萬一。且協定稅率必有範圍。斷不可如今昔之絕無限制。僅籠統而曰抽幾。其不在協定稅率內之貨物。萬不能無適用之稅率。於是國定稅則尚焉不獨此也。有締約國。有非締約國。締約國通用協定之稅率。而非締約國則不能無國定稅率。以爲適用之準。則此又關於關稅立法權之所宜知者也。

第二增加稅率。改訂關稅之主要問題。即在增加稅率。增加稅率之原因。一則以舊稅率之不實。二則以舊稅率之過輕。三則以增加稅率。爲撤去釐金之交換條件。故稅率之必增者。理也。亦勢也。然而增至何度。不能預定。但據辛丑和約及商約。則進口洋貨不得過值百抽十二有五。出口土貨不得過值百抽七有五。是亦討論之標準也。雖然。所謂值百抽七有五者。無異於未增何也。由值百抽五。而加至七分五。是所增者僅二分五耳。而他方復免去子口半稅二分五。一增一免。猶五分

也。故他日稅率必在七分五以上。方謂之增加。此則負改訂關稅之責者。不可不知也。抑所謂值者。以現在之值爲主乎。以過去之值爲主乎。換言之。以時價爲準。抑以評價也。現行稅率。係以光緒二十三年至二十五年三年間之平均物價爲標準。不惟不合於當時實際之平價。尤與現在之物價。相違更遠。故此後不可以過去之物價。爲課稅之標準。非惟前此之評價。不可適用。卽今日之改訂。亦不可以最近之物價爲標準。致重蹈覆轍。以貽他年之累。條約上祇協定爲值百抽幾足也。至其值。卽以貨輪出入時之海關所在地市價爲準。庶課稅得隨物價之漲落爲輕重。公平之法。莫上乎此。而海關之收入。亦得因物價之遞增而漸多也。若慮商人報價不實。則須提出清單。更查清單不符。可設委員評價。或收買。或罰金。任取其一。皆足防弊。且現行稅率。準據光緒二十七年後之評價表。名爲值百抽五。其實僅得其四分有四耳。何以明之。貨物市價若干。折合海關幾

兩。例須從百分中減去海關稅五分。利息二分五釐。行用二分五釐。以及其他雜費二分。共爲十二分。質言之。卽以八十八分。而課其百分之五耳。故值銀一千者。理須課稅五十兩。乃以減去十二分之故。祇得稅銀四十四兩。其間所差。蓋有六兩。是乃商人之所利。而國庫之所失。亦改訂時之所宜斟酌修正者也。

猶有進者。今日之改訂關稅。宜寓保護政策於其中。藉以抑制外貨。翼進國產。然其樞紐。則在伸縮稅率。故第一。須以進出而異其稅率也。近世各國關稅。有有進口稅。無出口稅者。有進口稅高。出口稅低者。其作用。卽在獎勵輸出。抑制輸入。以保護本國產業。至進出稅率相同。則爲列強絕無。而中國獨有。以故不敗於疆場。則絀於經濟。雖以吾國之特產。若絲茶之類。爲世界所仰給。近且歸於劣敗。幾不可挽救。其故固在製造之不良。亦由誘掖無策。致成本過重。不獲暢銷於外也。是以改訂之時。亟宜分別進出口貨。以爲稅率之高低。庶垂斃之

國產。或因以蘇息於萬一。然而尙有宜分別論之者。貨之出入也。有製造品。有原料品。有必需品。有奢侈品。製造品之輸入。原料品之輸出。則又均宜從重。原料品之輸入。製造品之輸出。則宜從輕。必需品之輸出。奢侈品之輸入。則極宜從重。奢侈品之輸出。必需品之輸入。則無妨從輕。苟輕稅製造品及奢侈品之輸入。原料品及必需品之輸出。則必致獎勵外貨。壓迫銷場。國貨絕其振興之機。其害一也。縱任浮華。以耗母財。致尠企業之資。其害二也。原料輸出。製造輸入。仍以其物。圖我之利。卽不然焉。而製造運送之利。我可以輸出。以取之外人者。而坐失之。其害三也。要品輸出。供不及求。價值漸高。民負因重。其害四也。反是。而重稅製造品或奢侈品之輸出。則是抑制國貨之銷場。減殺國貨之價值。重稅必需品或原料品之輸入。則是增加人民之負擔。減少工業之製造。其害亦甚巨。由是論之。則宜以物品而異其稅率。亦所當知者也。

33712 第三、釐正、還稅。考還稅之制。原以特惠本國之工商。獎勵其製造輸出爲主旨。故得享受還稅之利益。必其以外國之原料或粗製品輸入。而加工製造以輸出者爲限。更進之。亦不過以本國原料製造輸出者。返還前納之稅金耳。試準斯以衡中國之還稅之制度。則何如。人不分洋商華商。貨不分原料製品。凡以原洋貨再出口者。祇有派司之證明。得於三年以內。隨時向海關銀行兌還稅金。其有進口洋貨蓋印分據者。且得讓其特權於買主。而內國貨物再輸出外國時。但得於一年之內。還其復進口半稅。是所利者在乎洋商。不在華商。不特此也。中英續議商約。第八款第九節有云。各該機器廠所用棉花。若係外洋運來者。應將已完進口正稅全數。及進口加稅三分之二發還。所用者若係土產棉花。須將已征之各稅及銷場稅全數。一併發還。據是而論。則洋棉花之製成紗者。不問再輸出與否。得以返還進口稅。土產棉花之入機器廠者。不問出口與否。且得返

還一切稅銀。何其爲外人開便利之門。而全失還稅制之精神也。故必須釐正。方有惠工保商之效。其要有二。一、凡輸入原料或粗品制而再輸出者。領有還稅單。於一定期限內。得還其前納進口稅金。或准其於第二次輸入同種類同數量之原料或粗品。不再收稅。其結果與已收而復還者同。二、以本國原料製造輸出。返其在國內一切稅銀。以提倡海外貿易。或再輸入原料免稅亦可。苟外乎此。而返其稅。吾實不知所謂。是亦亟待釐正者也。

吾言至此。不覺縷縷。其他問題。姑且從略。然尙不能已於言者。則今之所論。果能見諸事實與否。頗難逆料。蓋改訂關稅。不僅爲財政問題。而實兼爲外交問題。不僅與一國之外交問題。而實通乎列強之外交問題。苟非操縱得宜。必難成功。吾今秃筆。直徒勞耳。故不得不更爲進陳二義。第一義、單獨協議。並世列國。與我通商者。不啻數十。而

關係最密且大者。英、美、德、法、日、俄六國而已。六國之中。又因地位有遠近。產業有盛衰。而與改訂關稅之利害有輕重。日英爲最重。美德次之。法俄又次之。苟與六國共同協議。利害不同。主張自歧。一國作梗。事必不成。我國宜先擇利害較輕之一國。與其單獨協議。或者感於友誼而寬允以改訂之事項。一國既就。則他國卽以爲協議之根據。雖有強者亦不肯甘落人後。絕不改訂。以離邦交。觀於日本之收回治外法權及協定稅率。先獨與英國磋商訂約。其他各國卽相繼與日本訂約。略如

英議。可見斯義必宜採也。
 第二義。交換利益。吾國前與各國所訂條約。多適用最惠國條款。且屬片務契約。以故一與某國以利益。他國卽援而均霑。今者改訂關稅。萬不可重以自縛。必也。我與以關稅之利益。卽要求以相當之利益。爲交換。雖今日實力不獲享。有然不能不預留餘地。以爲他年振興海外貿易之機。故約中必須規定我國貨物之輸入。締約國時必須用與我國同一之稅率。以爲酬報。方爲合理。未審今之外交家亦意計及此否也。

