

528.8
13

中華民國十四年九月

(非賣品)

總致
商上
會海

解決關稅十大問題意見書

海甯潘忠甲擬

622

弁言

不平等條約之撤消。不外二途。一由義務國單獨否認。如土耳其是。一由締約國協議廢棄。如日本及暹羅是。五卅案後。吾國既牒請改約於前。復據華會關稅條約召集特別會議於後。是吾國所循之途徑。乃日本與暹羅式之協議改善。而非土耳其式之片面否認。彰彰明甚。然則廣益集思。悉心研討。以備外交當局之參酌。乃吾國民應有之職責。無間其爲局內與局外也。

關於稅權問題。愚嘗就管見所及。於兩月前擬具說帖。上諸財政部。李總長。過承獎借。以爲洞中肯綮。而苦於語焉不詳。正思續有所敷陳。以闡發現行制度之弊害。及今後改善之方法。值上海總商會設立關稅委員會。謬采虛聲。濫廁顧問之列。並囑與盛灼三、楊辛里、王介安諸先生。共擬方案。藉

費商權。因本一得之愚。草就意見書一通。書成以示 灼三先生。許爲大體不謬。並爲校訂一過。用付諸剞劂。以遺總商會。併以就正於海內名家及同好諸君子。夫吾國今日之地位。與三十年前之日本正同。而束縛之嚴密則遠過之。其協定之範圍。除關稅制定權及行政權外。舉凡財政、金融、工業、商業、航業、諸端。且無一不受其連帶的拘束。蓋迥非當年日本所可比。而亦暹邏、土耳其、波斯、埃及及各國屬地所未嘗經歷者。此解決方法之所以倍形困難也。本書所陳。管窺蠡測。知無當於規復稅權之大計。如荷國內 宏達。剴切引伸。助我張目。固爲私心所企禱。卽繩愆糾謬。匡所不逮。亦正馨香以求之者也。海甯潘忠甲

中華民國十四年九月

致上海
總商會

解決關稅十大問題意見書

海甯潘忠甲擬

頁數

緒言

.....

一——三

一 撤廢協定稅制之辦法

.....

四——一

二 條件附的最惠國條款之解釋

.....

一二——一六

三 二·五附稅抵補裁厘之主張

.....

一七——二一

四 稅款存解舊章之恢復

.....

二二——二三

五 船鈔協定之廢棄

.....

二四——二七

六 華洋不平等待遇之矯正

.....

二八——四五

七 修改稅則之自主及參加

.....

四六——四九

八 出廠稅華洋一律待遇之補救

.....

五〇——五三

解決關稅十大問題意見書

三

九 產銷稅不宜舉辦之理由·····	五四—五七
十 宣告免稅及禁品之自由·····	五八—五九
結論·····	六〇—六二
跋·····	六三—六八

致上海
總商會

解決關稅十大問題意見書

海甯潘忠甲擬

緒言

關稅爲國家大宗之收入。英佔全國歲入百分之十二。法佔百分之十五。美佔百分之三十五。中國稅率號爲輕微。亦居國稅總額三分之一。財政上之所以酌盈劑虛。裒多益寡。蓋莫不惟關稅是賴。無間其爲保護政策。或爲自由貿易政策也。

保護政策。完全恃關稅爲壁壘。大要在重征進口稅。減免出口稅。惟原料出口。獨加取締。所以維護本國工業之根本也。進口稅率。審察內外情勢之所宜。利用互惠協定。以消滅對方之報復。並以開拓其國產之販路。立國恆軌。率由此道。英國以工業上、金融上、航業上、及地理上之關係。向以自由貿易翹然獨立於世界。顧自歐戰以來。國際之競爭愈劇。潮流所趨。卒不得不舍其八十年來之國是。而採取保護政策。如一九二〇年之染料輸入案。一九二一年之恢復原狀案。保護實業案。及張伯倫氏所力主之帝國內優待稅則。皆其實行保護之具體的方案也。

解決關稅十大問題意見書

是故各國今日對於關稅之所有事。惟在於各業保護之程度。對外關係之改善。稅則章程之精進。以及差別稅、懲罰稅、報復稅、遏絕稅、優待稅等之如何慎密的運用。而已超出乎自由保護兩派論爭之領域以外。惟吾則稅率過低。固無絲毫保護之可言。而彈性缺乏。即欲名爲財政關稅而不可得。蓋財政關稅不可不遵守消費稅之原則。一曰課稅品以大宗輸入爲限。故英國稅目簡單。其進口稅則之全部。纔五十餘條。而吾則關冊所載進口貨目。凡三百五十二種。除少數免稅品外。幾於物物有稅。二曰重稅奢侈品。輕稅日用品。而吾則一律值百抽五。即華會條約實行後。奢侈品所增至多亦不過二・五。三曰在輸入額不至衰退之限度以上。視政費之需要。以伸縮其稅率。而吾則層層束縛。絕無張弛之餘地。且自咸豐四年遴選洋員。襄辦稅務。重以光緒二十四年總署允准續用英人爲總稅務司。而海關之用人行政。完全旁落矣。咸豐八年、十年。英法各償鉅款。實開關稅抵之先例。迨同治六年。甘肅軍事借款。明指關稅爲担保。更歷甲午庚子各役。賠借款項。担負日重。至每年關稅收入不足以償其所出。遂舉五十里內之常關。而一併付之稅司矣。民國初建。各省雲擾。賠洋攤撥各款。解不以時。稅司因緣時變。悉舉稅款以存諸匯豐銀行。於是操縱由人。市面枯窘。

以客卿趨權之結果。而影響及於國內之金融矣。且道光稅則。爲協定貨價之濫觴。咸豐、光緒及民國兩度因襲其制。不加補救。而修改稅則之權全失。五口商約以後。迭經續補。多方要素。清廷昏瞶糊塗。有求必應。而子口稅、出廠稅、出產稅、銷場稅等純粹內部之稅權。亦俱受條約之束縛。益以無條件的最惠國條款普及於各國。甲有所獲。乙丙等國紛紛援例均沾。乙有所獲。甲丁等國亦然。八十年來之中國。蓋不啻國際共有之殖民地。門戶洞開。直達堂奧。予取予求。漫無限制。積日既久。舉凡財政、貨幣、金融、及工業、商業、航業各事權。無不與關稅主權連帶以俱去。世人爭言關稅自主。而不知關稅以外。尙有不少問題。亟待吾人同時解決。若枝枝節節。補苴罅漏。固不足以策國計民生之安全。並不足以謀整個稅權之恢復。是故關稅自主。人或目以爲高調。而吾猶病其狹隘。試問自主縱能達到。而船鈔之協定未除。沿海與內港航權尙未收回。其遂能暢行其航業政策耶。出廠稅不分華洋工廠。一律課稅。日本且藉口光緒三十二年商約附屬文憑第三款。要求同享免稅之利益。此例不能打破。縱使關稅國定。其足以保護本國之工業耶。產銷兩稅。祇征土銷土貨。一切非機製品。成本增高。遠過洋廠就地製造之洋貨。進口稅鞭長莫及。無從救濟。僅言關稅自主。又豈足

以扶搖搖欲倒之手工業、家庭工業、及作場工業耶。由是言之。則關稅問題。直須與各種有關係之問題。統盤籌算。務求一總解決之辦法。而後保護乃可實施。自主方爲貫徹。若徒求加征二・五。固與國人之希望相去太遠。卽立即裁厘加稅。將進口稅增至一二・五。亦不足以爲國內工業之保障。凡此所陳。理似簡單。事甚複雜。謹就管見所及。爲 貴會分條詳陳之。

一 撤廢協定稅制之辦法

協定稅則爲吾國稅權上莫大之障礙。今之所以要求關稅自主。與收回關稅主權者。其目標不外乎是。特是稅則類別。雖有國定協定之分。而按諸實際。其單純國定。不受國際之束縛者。不數數觀。英國篤信自由貿易。其關稅向係純粹財政的性質。然而互惠條約及對於各屬地之優待稅率。後先訂定。亦未嘗能盡脫外界之羈絆。中俄協定號稱平等。蘇俄至今猶以首先放棄特權自詡。然其第十三條稱『兩締約國關稅則。採取平等相互主義。同意協定。』則未來之對俄稅則。固猶是一種協定稅則也。所以然者。以經濟上、政治上、或地理上之理由。相互協定稅則。以促進兩國間之貿易。此在主權上、理論上、初未嘗有所窒礙。必若分道揚鑣。各行其是。轉使利害無調和之機。國際

失善隣之誼。非所以敦邦交。利懋遷也。

然則現行之協定稅制。安在其必不可忍耶。此由協定辦法。其道多端。凡自主國家通常協定之慣例。其約束俱及於雙方。其稅率概分別等差。其事項皆有一定之範圍。其期限尤非漫無限制。吾國各種商約。泰半締結在戰敗之後。立約諸臣顛預畏意。昧於外情。又不知據理以力爭。遂至罅漏百出。鑄成外交上稀有之大錯。舉要言之。則如協定義務。完全屬於片面。吾以課稅之權。拱手公諸友邦。而各國如何課稅。吾無絲毫容喙之餘地。去年日本增加奢侈品稅。經貴會及各地商業團體呈由外交當局一再抗議。迄無效果。此其最近之一例。中美續約比較稍爲寬和。亦祇稱『中國人民運貨進美境者。所納之稅。不得較重於最優待之國之人民所納者』。如是而已。此其弱點一。貨品之性質及用途不同。斯其負擔稅餉之力量自異。是以立法通例。恆將各貨分別競爭品、奢侈品、便利品、必需品、利益品、或原料品、生產品、消費品等。劃分等級。酌定稅率。近世科學進步。稅則之類目愈繁。其稅率之區分亦從而愈細。吾國之協定稅則。以道光二十三年之五口通商稅則爲權輿。其粗疎簡陋。雖視現行稅則爲尤甚。而進口部分明載香料、木材、銅、鐵、鉛、錫等貨。凡例內所不賅載。

者。即按價值若干。每百兩抽銀十兩。餘抽五兩。則此項稅則。亦未嘗漫無區別也。乃自咸豐八年中英、中法、中美各通商章程第一款明定『核估時價。照值百抽五例征稅』後。此均一之五厘稅率。乃儼同鐵案。深固而不可拔。雖馬凱等約許裁厘後將進口稅提高至每百兩抽十二兩五錢。出口稅抽七兩五錢。此均一之率稅猶屹然自若也。華府條約許先征進口貨附加稅值百抽二兩五錢。『惟某種奢侈品。據特別會議意見。能負較大之增加。尙不致有礙商務者。得將附加稅總額增加之。惟不得逾按值百抽五』無論等第過簡。不足語於科學的分類。且此項附稅。爲裁厘加稅前之一種過渡辦法。該約第二條祇載由特別會議立即設法。以便從速籌備廢除厘金。並履行一九〇二年九月五日中午英商約第八款、一九〇三年十月八日中美條約第四款、及一九〇三年十月八日中日附加條約第一款所開之各件。以期徵收各該條款內所規定之附加稅。則稅厘實行以後。此項奢侈品稅能否續抽。仍屬疑問。蓋各該約內均無增抽此稅之條款也。此其弱點。二協定範圍通常不出二途。一爲全部進口稅率。一爲某種特定貨物之進口稅率。如是焉而止矣。前者之例。如一九〇二年美國與古巴之互惠條約。訂定兩締約國間之貨物往來。不論何貨。皆得享優待稅。

之利益。後者之例。如美國麵粉及其他少數貨品運入巴西。皆准特別優待。而巴西咖啡、橡皮等貨之運入美國時亦然。又紐西蘭對於南非來貨之特約減稅。亦祇限於羽毛、魚類、玉蜀黍、糖、烟、茶、酒等寥寥數種。而吾國則大異於是。進口稅之全部協定無論已。即出口稅（見道光二十二年中英江甯條約第十條）子口稅（見咸豐八年中英天津條約第二十八款）落地稅（見光緒二年中英烟台條約第三端之一）復進口半稅（見咸豐十一年長江通商收稅章程第十二條）出廠稅（見光緒二十八年中英續議通商行船條約第八款第九節）出產稅（見光緒二十九年中美續議通商行船條約附件）銷場稅（見光緒二十八年中英續議通商行船條約第八款第九節）船鈔（見道光二十三年中英五口通商章程第五款）及碼頭捐、濬浦捐（均江海關抽）河工稅（津海關）等。亦莫不受條約之拘束或限制。此則吾國所受特別之桎梏。而今日各國所未忍盡量施之於其屬地者。然則僅僅要求關稅自主。尙屬不澈底之主張。試思關稅自主。而其他各種稅權之束縛如故。豈自主國家之所克堪乎。又咸豐十年中英續增條約第十款載。『其浮橋、號船、塔表、望樓等經費。在於船鈔項下撥用。』則關稅用途之干涉。已肇其端於六十五年之前矣。中英續約第

二十六款載。『前在江甯立約第十條內定進出口各稅。彼時欲綜算稅餉多寡。均以價值爲率。每價百兩。征稅五兩。大概核計以爲公。旋因條內載列各貨種式。多有價值漸減。而稅餉定額不改。以致原定公平稅則。今已較重。擬將舊則重修。允定此次立約。加有印信之後。奏明請派戶部大員。卽日前赴上海。會同英員迅速商奪。俾俟本約奉到硃批。卽可按照新章。迅行措辦。』是協定範圍。併及於從量品之課稅價格矣。道光出口稅則載。『金銀洋錢及各樣金銀類免稅。瓦磚瓦片等造屋之料免稅。』又進口稅則載。『凡進口金銀類各樣金銀洋錢錠鏤免稅。』又進口洋米洋麥五穀等皆免稅。』咸豐八年中英通商章程第二款。並將免稅範圍擴大。凡有金銀外國各等銀錢、麵粟、米粉、穀米、麵餅、熟肉、熟菜、牛奶、酥、牛油、蜜餞、外國衣服、金銀首飾、攪銀器、香水、碱、炭、柴、薪、外國蠟燭、外國烟絲、烟葉、外國酒、家用雜物、船用雜物、行李、紙張、筆、墨、氈、鐵刀、利器、外國自用藥材、玻璃器皿。皆准免稅。直至拳匪之亂。各國索賠過鉅。款無所出。始於辛丑公約第六款重行規定。『所有向例進口免稅各貨。除外國運來之米及各雜色糧麵。並金銀以及金銀各錢外。均應列入切實價值百抽五貨內。』然則進口免稅之權。亦受條約之束縛。該約第三款又載。『凡有違禁貨物。如火藥、

大小彈子、炮位、大小烏槍、并一切軍器等類、及內地食鹽。以上各物、概屬違禁。不准販運進出口。』而咸豐八年中法條約第二十七款並訂明『大法國人凡有鈔餉輸納。其貨物經此畫押。載在則例。並非禁止。並無限制者。不拘從本國及別國帶進。及無論帶往何國。均聽其便。中國不得於例載各貨物別增禁止限制之條。將來改變則例。應與大法國會通議允後。方可酌改。』於是進出口貨、取締限制之權。亦剝奪無餘矣。至於海關稅章及各種施行細則。如估價、公斷、看守、查驗、報關、上貨、下貨、罰則、吊驗憑單、發給存票、繳納稅銀等等。多方束縛。有散見各約者。亦有各約雖無明文而事實上享有特權者。更屬不勝枚舉。要而言之。即徵客卿用事。關稅行政之權。亦已旁落日久。此其弱點。三。協定關稅。大抵明定有效之期間。限滿即或續訂。亦須得雙方一致之同意。苟有一方於若干日前表示不願展限。則此約即須作廢。另照國定稅則辦理。例如一九〇九年美國關稅法第四節載。此項稅法施行後。所有按照一八九七年稅法所締結之各種商約。應由大總統通知各關係國。聲明期滿作廢。其約定廢約前須於若干日前通知者。即由大總統酌定日期。但不得超過約載日期之數。其期滿前並未訂明外交上應履行何種手續者。大總統得宣告該約於六個月後作廢。吾

解決關稅十大問題意見書

一〇

國所行稅則。載明附屬商約。作爲該約全體之一。故名義上之有效期間。與商約同爲十年。『十年期滿之前。尙未照請修改。則由該十年限期已滿之日起算。照行十年。以後均照此限辦理。』然而各國條約之締結。先後不一。既無同時修改之時。即永無實行修改之日。蓋外國人民無論何時輸納稅項。較之最優待國人民之所輸納者。不得加重或另徵。此爲各約共通之規定。縱有一二國於約滿時允予修改。亦終於無可實行也。馬凱條約約定裁厘加稅。已歷二十有三年。尙未能得有約國全體之同意。其明證也。此其弱點四。

基於上述各種之理論與事實。故以爲應付之道。不必絕端的排斥協定之關稅。而在堅決的改良協定之制度。改良之道奈何。第一在別等。第二在定期限。第三在爭互惠。第四在嚴範圍。蓋病根在茲。必當從其受病之處而療治之。所謂對症發藥是也。苟能按照各貨性質。或出產。效用。加工程度等標準。將糾若劃一之稅則。分門別類。加以根本的整理。同時訂定施行期間。載明期滿當然作廢。或有一方通告不再廢續時。即失其拘束之效力。則此項稅則。在形式上已差可寓目。惟協定出於片面。終是單方之義務。姑無論權責不均。有背平等公道之原則。且伸縮稅率。爲國家所以對付

強暴與親仁善隣之要具。其有實行親善。或具有別種關係者。或報以優待稅率。或適用最低稅表。而於待遇不平。顯存歧視之國。則實施懲罰稅。適用最高稅表等種種報復手段。乃國際道義所不禁。蓋差別待遇。雖與機會均等之信條不符。而以毒攻毒。未始非力趨平等之捷徑。美國關稅委員會委員冠勃生 W. S. Culbertson 氏。『優待問題。應由國際共通解決之。決不能諉其過於一國。亦決不能強要一國以單獨放棄此差別方策也。』又云。『論者咸謂實踐國際義務之邦。在與貌為平等待遇。而陰圖規避責任之國相競爭時。結果常蒙不利。其言良信。』見氏所著戰時及戰後商業政策第三〇五頁。假令吾國稅則永為片面之協定。則有牽羊肉袒。長供他人之宰割而已。甯復有正當防衛之餘地。今英國各自治殖民地。與其母國皆互享優待稅之利益。然使英國對之。不報以互惠的待遇。則倒戈相向。立法以排斥英貨。固非事實上所不可能者。今吾猶號為獨立自主國。而所具稅權。轉不及英國殖民地之廣。此豈可以須臾忍乎。

其次所當爭者。為進口稅以外種種之協定。務使全部廢棄。達到完全自主之目的。蓋進口稅之協定。雖為國際所通行。而出口稅、內地稅、船鈔、彙稅、禁品、稅章等等之限制。則求諸各國屬地。已屬未

之前聞。且使協定性質。屬諸互惠。則進口稅所受之拘束。猶不患無取償之途。而一旦範圍擴大。涉及進口稅以外。則互惠既有所窮。斯取償無所可資。欲永財政獨立。得乎。吾人主張立廢此種協定。以保持自主國家之尊嚴。而同時採取互惠的協定進口稅制。以免各國逾分的反感。蓋於力爭自主之中。仍寓兼顧現狀之意。溯自召集特別會議之通牒。希望收回稅權以來。列強之所表示。不曰循序漸進。即曰分期辦理。今議進口稅率。但求互惠的協定。而不主單純的國定。即循序漸進。分期辦理之意也。

一二 條件附的最惠國條款之解釋

互惠協定。有一必須遵守之前提。則各別議約。而不可採取國際共通之方式。是也。何以言之。國際貿易之狀況。各國不同。有進超出超異趨者。有偏重少數特產者。有彼此航運特別發達者。有往來貨物生熟不同者。例如華絲出口。以輸往美國為最多。茶葉以俄、英、美三國為最多。英貨進口首推正頭。日本之正頭棉紗亦俱屬大宗商品。而德國則為染料機器。法國則為化妝用品。他如智利之於硝石。印度之於麻袋。意國之於硫磺。巴西之於咖啡。其地位皆迥異尋常。向使吾與各該國商訂