

中国文库

· 哲学社会科学类 ·

财政学与中国财政

——理论与现实
(下册)

马寅初 著



中国出版集团
商务印书馆

中国文库

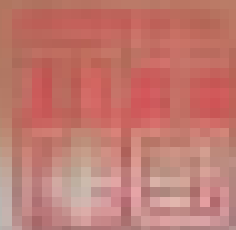
哲学社会科学类

财政学与中国财政

——理论与现实

王绍光著

生活·读书·新知三联书店



生活·读书·新知三联书店
LIFE READING & NEW KNOWLEDGE

中国文库

哲学社会科学类

财政学与中国财政

——理论与现实

(下册)

马寅初 著

中国出版集团
商务印书馆

第七章 厘金与营业税

一、厘金之起源与种类

吾国之有厘金也，始于洪杨之役，始作俑者为江苏布政司雷以诚。尔时因饷无所出，窘迫万状，遂征收厘金于扬州附近之仙女庙。原拟乱事平后，即行裁去。不料此项税捐，岁有的款，其有利于国家财政可知。故乱事既定，而厘仍征收，年复一年，遂成一种牢不可破之税制。其后各省相继仿行，以应一地一区之急需；而中央政府亦以收入甚巨，对于各省，任其随意抽收，不加限制，亦不颁布统一之法则以为标准。所有科税准则之订定，以及科税物品之选择，均受各省指挥，以故错综复杂，莫可究诘。即名称一端，已足显其复杂。厘金、统捐、认捐、包捐、产销捐、落地捐、饷捐、出海捐等，皆可谓之厘金。

厘者百分之一，厘金者，即值百抽一之税也。但各省任意更改，以致税率极不一致，有自 1.5% 至 10% 之差别。统捐者，乃一次征足之捐也。货物经过第一卡局时，即将应缴之税一次完纳，以后经过别处卡局时，只受检查，不再纳税，以视遇卡完纳之厘金，较为有益，不可谓非一改革税制之先声。首倡统捐者为江西，后通行于赣、鄂、浙、粤、蜀、新疆、陕、甘各省。但省与省异，绝不一致，故其效有限。

产销捐者，即于出产地与销售地征收两次之捐也。厘金须遇卡征收，次数不定；统捐一次征足；产销税则须分两次征收，是居于厘金与统捐之间也。采用者为江苏南部各地。

出品者，或转运者，不甘受局卡之抽查检验，亦不甘冒卡吏之留难勒索，情愿将每年应纳之税额预先交足，是为认捐。如认捐者，与出品或转运无涉，而向征收处订是项认捐之条件，则为包捐。尔时征收之盐税与酒捐，多以包捐方式征收之。

落地捐者，就运入内地之商品，于其已到达目的地时征收之。但此项商品，并不载入海关所给之内地运照，故洋货进口运入内地，除子口半税外，尚可征收落地捐也。

饷捐者，即充军饷之一种厘金也；山海捐者，即敛自山海出品之捐也。

据以上所述，可知税制之紊乱，与夫名称之繁多。若统捐与产销捐，固定为改革旧制之第一步；至认捐与包捐，虽省却种种征收费用，于国家固有裨益，但害多利少，不值一改，因为认者包者之剥削乡民，恃势横行，时有所闻，其害实多。

二、厘金之不可不裁

税制纷歧，税则不一，且时时变更，无从捉摸。商人经商，必先计算成本之大小，而后始可计算盈余之厚薄。若昧于各地征收制度，则其负担之轻重莫可预计，于是视经商为畏途，裹足不前。吾国商业之萎靡不振者，职是之故。况中央政府无统一法令之颁布，各省长官无督察税吏之方法，税则定率，一任官吏之随意更改，搜刮剥削，无所不为。商人以血本攸关，宁甘任其鱼肉？言念及此，

曷胜浩叹！不特此也，征收之时期及手续，极不简明，税制亦不划一；此查彼验，繁琐不堪；留难需索，时有所闻；需索所得，悉归中饱。

历来厘卡视为肥缺，谋任局长者，无一不抱腰缠万金满载而归之目的。全国卡局约有 735 处，每卡侵蚀之款，平均以 5 万元（三十年前之银币）计算，则 735 处侵吞之款，不下 3,675 万元，与政府于 1919 年所得之 3,900 万元之厘金收入相埒，厘金之不可不裁，更属显而易见。此就经济财政而言，厘金不可不裁之理由也。

尔时之厘金，不公不确，对于小贩，多所剥削；而富商巨贾，转易偷漏。此就道德而言，厘金不可不裁之理由也。

且厘金之害，普及中外，不独华商受其累，即洋商亦恶之。逊清咸丰八年，乃有子口半税之条约，及三联单之规定。洋商缴子口半税后，将货物运入内地，不再重征。故同一货物，洋商运之则免厘，华商运之则不得免，于是挂洋旗者日益多。然洋商仍以为太繁。盖洋商虽持有三联单，沿途仍须查看，稽延停顿，损失甚大，故洋商亦愿加税以废厘。故于逊清光绪二十八年中英马凯条约之内，载明中国允将厘卡概予裁撤，英国允将进口税增至值百抽 12.5，出口土货税不得逾值百抽 7.5，以抵裁撤厘金子口半税及洋货各项税捐云云。中美、中日续约，均照中英条约订定。此就条约而言，厘金不可不裁之理由也。

裁厘加税，已成为举国一致之主张，但裁厘是裁厘，加税是加税，两者关系虽密，不得混为一谈。尔时厘金为各省军阀之大宗收入，其惟一之优点，即岁收确实，数目甚巨，以之充养兵之费最为妥当。尔时有预料倘中央将厘金裁去，各省军阀必起而反抗者。各国商约纵有以增加之关税抵补厘金之规定，亦不能使各省军阀满

意。盖抽厘之权，操自军阀，而征收关税之权则操自外人，非但不能予取予求，且将屈服于外人或中央支配权之下，军阀势力，不免因此而被削，岂不自貽伊戚？此裁厘之不能与加税视同一事之理由也。故补偿裁厘之损失，必须另觅途径，或另辟税源，于是有营业税之创设。

三、以营业税替代厘金

考厘金之病，在乎关卡林立，重床叠几，一物之税，一征再征，成本多少，不可知也；盈亏几何，不可知也；甚至所运货物，何时达到，亦不可知，则商人之痛苦，可以想见矣。关卡胥吏，擅作威福，包庇中饱，留难苛索，显而易见之害犹小，隐而难知之弊极大。故厘金不裁，工商业无振兴之望。经中外上下数十年之呼号指摘，厘金之裁撤，卒于二十年元旦实行矣。然国地两税，顿形减少，而政务之进行，又未便间断。抵补之谋，实不容缓。故中央自筹抵补（举办统税特税）。民国十七年，财政部召集苏、浙、闽、皖、赣五省裁厘会议之后，才决定把厘金改成特种消费税。二十年四月政府又下令停办特种消费税，文内说：“难保不沿袭积弊，成为变相之厘金，有违初愿，应即立时宣布免予举办，用示政府体恤商民有加无已之至意。”自此之后，政府就改办卷烟等五种统税，以为中央裁厘的弥补。这五种统税办有成效，统税范围，遂逐步推广，至10余种之多，到最后就演变为现行的货物税，而货物税种类又加添不少。中央自筹抵补之余，亦不能不顾到各省之困难，故许各省征收营业税以济不足。可知营业税有历史上之背景，依理应划归省办也。

或以为裁厘之后，立增新税，迹近换汤；又见营业税之范围极

广,转疑害多于利。此固习旧厌新之心理使然,而昧于新税之特点也。夫国家财用,取自人民,故取之之道与取之之数,必无所苟而后可。使取之而当,则人民从容以供,毫无负担之苦;政府取用于上,亦少匱竭之虞。使取之而不当,则不独举国嗟怨,而政府税源亦日就涸竭。我国自清末乃至今兹,上下交困,取非其道,其要因也。至于一国财富,止有此数;人民负担,亦只有此能力,繁征而厚敛之,民困国何能富?故今世赋税方法,必求便民;不特便民,且求益民;其必使民业民德,随国家财政以俱进。全国负担,各得其平,国民牺牲,举无轻重。然而原则之用,每受时间空间之限制,故一法之立,求其较善,而不能求其尽善;求其少害,而不能求其无害。厘金之应革除,正坐其害多于利,而营业税继之崛起,亦因其利多于害耳。

近闻这已经死去的厘金,就以“绥靖临时费”名义,最近在河北复活。这在财政史上是开倒车,在当前民生上说来,更令人痛心。厘金是中国财政史上有名的秕政,流毒民间,几乎近一百年,经过多少年的抗争,才于民国二十年裁撤。至今中年以下的人,对它的印象已经模糊了。不料流年风水团团转,兜了一个圈子,这已经死去的厘金,又复活了。“绥靖临时费”征收的对象,包括:1.牲畜,2.各县市大宗出产,3.应行取缔之物品等三种。其税率为从价5%至10%。起征点:牲畜项下,羊10斤以上,猪20斤以上。大宗出产品总值百万元以上,应行取缔物品总值20万元以上。征收之后,在河北省区内可以通行。税目规定的如此抽象,各县市总值百万元以上的出产,都包括在内,可谓土产物品无一不税,起征点亦等于没有。任何一切税则,凡是规定得愈抽象的,主持征税的人可能出入的地方也一定愈大。如果付诸实施,则同一物品,于中央

征收货物税之外，再加地方税，致生重复课税之弊，而开国地税制紊乱之渐，其影响于整个税制，至深且巨，不可不早为之图。这种货物税之征收，实是减削经济力量最大的弊政；近代经济之发展，是由自给自足趋向于极度的分工与专精，端赖货畅其流。此税若不设法取消，整个绥靖区将成为经济上的孤岛，而中央亦为了这地区的地方临时费而自绝于一片广大的国土。

四、营业税与厘金之比较

营业税为厘金之替代者；厘金是恶税，为人人所诟病，所以裁撤。其起而代之之营业税，必其比厘金为优良，方有存在之余地。不然，厘金可裁，何独营业税而不可裁乎？夫两利相较取其重，两害相比取其轻，试以营业税与厘金作一比较以定其优劣，并定其取舍。

（一）营业税比较厘金公允——厘金有漏税，有不漏税者。巨商大贾，勾结官厅者，可漏税，而一般小商小贩，反不能免缴，此其不平者一。况大事业如银行、钱庄、信托公司、交易所等等，永不受厘金之牵累，而小买卖则皆被捕捉，无可幸免。

（二）厘金重重剥削漫无限制——须知抽税，应以经营完毕时为之。若在经营过程中为之，大有干涉之嫌。例如建筑事业，屋未完成而税金已纳，且纳税不止一次。漫无限制，则建筑物之最终成本，无从计算，不亦阻止建筑事业之进行耶？营业税则不然，卖出之后，事已完成；完成之后再纳税。未卖出之前，事未完成，不必纳税。

（三）营业税不及小贩卖——厘金不论贫富大小，遇卡则税，遇关则抽；营业税则不然。依初办时之税率，凡资本在若干元以下者，一律免税。最重要者，即厘金不论贫富之别，与资本之大小，均

须纳税，而营业税则多取诸能力之大者，少取诸能力之小者，不取诸能力之弱者。

(四) 不以营利为目的之事业可以免税——例如生产合作社、消费合作社等，均不以赚钱为目的，可以不纳税。厘金则否。

(五) 厘金于正税之外，尚有附加之剥削；营业税则无之。

此外营业税尚有三个优点，足以使之成为最适当之省税。

(一) 收入充足。营业税课税之范围为一切交易行为，普遍广大，倘努力推行，收入未有不充足的，故合乎税收充足之原则。(二) 富有弹性。营业税之税率极低微，更能随时增加，纳税人不觉其苦，故富有伸缩与持久之能力，更合乎租税中弹性的原则。我们看到第一次大战后，欧洲各国施行交易税时，收入数字占总收入的百分比之大，就可知不是理论上之空谈。(三) 税基广大。营业税的纳税人为消费者，消费是不论男女老幼贫富贵贱，不可避免的生活条件，故可算是租税制度中一个极普遍的租税，合乎广大的原则。

话又要说回来，弹性太大，亦有问题。诚如前财政部长孔祥熙氏所云：“原法（指二十年六月十三日公布施行之营业税法）颇失于繁复，致各省市实际施行，益增分歧。税率分级过多，轻重悬殊；行业分类过繁，适用亦乏明确标准；专营与兼营之间，尤多争议；商人逃漏，员吏滋弊，于以养生；征收方法，亦未洽商情，是以推行多年，成绩未著。”故为免除流弊起见，把弹性规定改为硬性规定，亦未可知。

五、旧营业税法所定课征之标准

课征之标准原有(甲)营业总收入额，(乙)营业资本额，及(丙)营业纯收益额三种；但就各省市实际征课情形而言，则均采用营业

总收入额与营业资本额二项标准，而于营业纯收益额一项标准，多未采用。盖营业上之纯收益额，计算繁难，于地方政府，不切实用，故此项标准，在事实上，徒成具文。

六、何以纯收益在地方上不适

为课征营业税之标准

在县市地方，一般营利事业，都用旧式会计，但吾国现行之旧式会计，对纯收益之计算，极不正确，以致财产之状况与营业之成绩，均无法正确表示，因此纯收益不适为课征营业税之标准。兹将旧式会计之缺点，举其荦荦大者几端于后：

(一) 吾国旧式会计记账之方法，全系视现金之收付；凡收入现金记收入，付出现金记付出，以致其无现金交易，在会计处理之时，须作转账分录者，若非虚设为现金收付，势必将其全部省略，以致现金之记载不实，或转账之不完全。因仅记现金收付之结果，遂疏忽其他记录，如应收应付，预收预付，皆付阙如，在账簿上仅作现金收付之记载。此其缺点一。

(二) 会计之处理有对人与对物之分。凡人欠人等为对人账；凡属于事物而不属人名之资产负债及损益等系对物账，吾国旧式会计因偏重现金之故，重视对人账。探索其理，系因对人账之债权债务的变现性较快也。因重视对人账，遂疏忽对物账之记载，或载而不详，致对物损益计算，均未能正确。账上所载之资产价值与资产实值无法相符，故财产之估价，无法求其正确。此其缺点二。

(三) 我国旧式会计对会计凭证视为废物。在会计事项之中，多不具备凭证，即有凭证，亦不将其分类编号，装订成册，而任其紊

乱散失,以致日后欲核对其账目是否实在,数字是否正确,均无法查明。纵凭证存在,一时反复找寻,费时费力,诚非科学管理之道。此其缺点三。

(四) 吾国旧式会计,在平日对财产之记载,虽欠周密详尽,但在年终对财产之盘点尚加以估计,可以求出盈余。对损益之计算,则大不相同。平时既不加记载,在年终亦不加整理,以求出其确数,以致过去营业成绩无从知悉。此其缺点四。

(五) 吾国旧式会计对固定资产折旧之摊提与坏账之准备,均无合理方法加以计算,往往全凭主持人一人之意志而定。普通在获利甚多之年,则多提折旧与呆账;在获利微薄之年,则少提折旧,即使每年之获利趋于相同。结果资产之实值与实际情形不能相符,因此对营利事业年终之财政状况,与一年之营业成绩,无法正确。此其缺点五。

(六) 吾国旧式会计对财产无正确之记录,故在年终,财产之估价,舍估计法,即无法可施。估计法之缺点,系全凭估计人员(大都即主持人员)之意志而定,不免有所偏见与自私,估计实难正确。如存货一项,在亏绌之年,多计存货价值;在获利甚丰之年,少计存货价值;使目光短浅之投机家,均有股息可得,以达政策决算之目的,即制造秘密亏绌或秘密盈余也。此其缺点六。

旧式会计之缺点如此之多,不仅使会计之真谛全失,而营业税之税基(如以纯收益为课税之标准),亦无法正确。况县市地方会计人才,亦甚缺少,更使纯收益一项标准,无法采用,故此项标准,徒成具文,现行之营业税法,系采外部标识课税法,虽各种营业各有其不同之环境,所化之成本与所受之牺牲,互有差别,利益之厚薄,亦复不同。若以同一税率课征,殊欠公平。惟因采用标识法,

因标的明显具体,稽征容易,且可避免征收人员之主观偏见。粗略地说,有某项设备之标识,必有某项收益;收益之多寡,与设备之多寡,恒相一致。在人民纳税习惯未养成,在都市中少数刁顽商人,恒造假账以图偷税,在偏僻县城,若干商店故意不备账簿,冀图逃避一部分税款之状况下,采取确实而明显的外部标识,以为课税标准,不仅可使税收确定,且亦合理易行。

七、三十一年之修正营业税法

把纯收益一项标准删除

不仅纯收益一项标准,无法采用,在事实上徒成具文;即能采用亦不应当,因为营业税之征课,不得以纯收益为计算之标准也。此理甚明。营业就是交易,当然应以交易额(总收入)为标准。所谓纯收益就是“所得”与“利得”,则营业上之纯收益税,实际就是所得税与利得税,不亦与所得税或过分利得税陷于复税之缺陷乎?因此三十一年七月二日明令修正公布之营业税法所定课征标准,只有营业总收入额与营业资本额两种。惟以资本额为课征标准者,税负较轻;以总收入额为课征标准者,税负较重。商人避重就轻,易生争议,员吏滋弊,于以丛生。故三十一年之修正营业税法特于第三条明文规定:“营业税以营业总收入额为课征标准,金融业及其他不能以营业总收入额计算之营业,得以营业资本额为课征之标准。可知营业资本额课征标准之适用范围,较为狭隘。金融业之营业收入额为数甚巨,若以此为课征标准,势必亏累倒闭。此外如理发业、缝纫业、修理钟表业等,无卖货行为,故只能按照营业资本额课税。其余概以营业总收入额为标准而课征之。故营业

总收入额为课征营业税之主要标准。

依三十一年修正营业税法第十一条之规定，凡纳税商人之营业账簿，应于开始使用前，送由征收机关登记，并加盖戳记。推究其管制商业账簿之用意，当以营业税之征课，原以营业收入额为主要标准。惟恐营业商人，为图逃避课税，难免伪造账册，故特规定商业账簿，应先送由征收机关登记盖印后，始得使用，否则即以“伪账”“假账”论处。

八、三十六年之营业税法恢复纯收益额

取消资本额为课税标准

依三十六年五月一日公布之营业税法，把以营业资本额为征课标准者，改为以纯收益额为征课标准，与所得税、利得税同一课税标准，不免令人有复税之感。不过营业税之以纯收益额为征税标准，与所得税之以纯收益额为征课标准者，性质与范围均有不同。盖“营业”一词必包含下列两个因素：（一）必为营利生产事业，其他自给生产或不以营利为目的者，如自用之米、麦、高粱、大豆、竹、木、柴、炭……等不在此限；（二）必为兼用劳力与资本两者而经营之营业。由此可知营业课税之对象，必须具备人物二种因素。至于所得税，则课征之对象，完全不同。如储蓄、借、贷、动产（如存款）、不动产租赁，皆系所得税课征之对象，非营业税所能侵蚀。即会计师、音乐师、律师、教师、医师等自由职业，纯以劳力换取收益者（如教师），或仍须利用设备一类资本物而利益发生之主要因素为劳力或智力者（如律师、医师、会计师），其收益为所得税之课征对象，非营业税之课征对象，因为自由职业者之收入为一种

勤劳所得,并未含有运用资本性质,自不在营业税课征范围之内。若律师、会计师,于本身业务外,附设信托部、代理部、或地产部等,代理买卖地产,或经租产屋,从中收取佣金者,仍应比照其他代理业同样征课营业税。医师诊所兼售药品,其兼售药品部分,亦应课营业税。此外如基于社会福利事业之鼓励和扶助者,如依法经营业务之合作社、慈善事业,皆不以营利为目的,当然免征营业税。其他经营米、谷、杂粮、及菜蔬、家禽等之肩挑负贩,以及收入额,或一定收益额以下之营业,依营业税法第二条之规定,亦免征营业税。

设厂出品,亦是一种营业,若已缴纳出厂税,可以免征营业税。已缴纳出产税之出产人亦同。农业亦是一种营业,须利用劳力与资本两种因素,惟因:(一)土地已经缴纳极重之税;(二)农民收益甚少而生活又甚苦;(三)对象散漫,征收费大;(四)农业生产正待奖励等种种原因,农业品不再课营业税。故营业税法首条规定:“凡以营利为目的之事业,均应依本法征收营业税,但农业不在此限。”但以农民名义经营大批贩卖农产品者,当然不在优待之列,仍应课税。

营业税之课征,不但须看“营业”一词,是否具备上述两个条件,事实上是以营业收入额为标准;只在不能以收入额计算时,始以收益额为依据。换言之,以收入额课征为原则,以收益额课征为例外。如买卖业,包括一切专以贩卖农产品或工业制造品之各种营业,以所销货品之价额为计算营业税之标准;制造业,包括制造或加工改造物品出售之各种工业,以所销制造品之价额为计算标准;此外如运送业,以票价、运费、或手续费等为标准;包作业,以承包价额为标准;印刷业,以印刷费为标准;娱乐业,以入场券票价为

标准。以上各业皆以营业收入额为标准。抽税理由,是以上各业之营利行为,实已享受国家之公共劳务,否则其营业难以持久。但营利事业之中,亦有不能以收入额为标准者,如典当业,所当入之衣服器皿,非他所有者,不能视为买卖,所以只能以收益额(利息)为计算营业税之标准。此外如堆栈业、仓库业,所堆存之物品,牙行业代客买卖之物品,皆非自己所有物,只能以收益额如栈租与佣金,为计算之依据。由此可知营业税虽有时不免以收益额为课征标准,但实际上,其性质及范围,比较所利得税,迥不相同,在吾人视之,并不以为有令人起复税之感。

九、县市地方政府之营业牌照税

于营业税与特种营业税之外,尚有营业牌照税,划归县市地方财政之内。过去对于特定营业,与应行取缔的营业征税,采取列举名称,及“其他经财政部核定应行取缔之营业”方式。修正营业牌照税法是笼统的说:“各种商业均征收营业牌照税,但不得以其他任何名目增收附加税捐。”如此规定,把传统的营业牌照税性质变更了,竟成为单纯的商业行为税,失掉取缔性质。税基既广,于县市地方财政不无小补。但成效如何,要看商业登记手续是否做得很周到,营业税查征是否能够配合起来,不然漏税必多。

新旧营业牌照税法均规定按资本额及营业种类,划分等级课税,这与最早征收营业牌照税时不得超过全年营业总收入若干的原则不符。近年以来,地方政府屡次要求按营业额课税,目的不仅在增加税收,且使税负比较合理。在地方政府,以为资本大小有时不能与营业多寡成正比例。如牙行一类之营业,资本有限,收益却

很大,依其介绍买卖总额征税,比较合理。同时应划归省有之营业税亦采用营业总收入额为课征之标准,则营业牌照税可以与营业税取得联系,可以减少许多检查手续,并且比较符合公平原则。

但话又要说回来,县市地方政府所有者为营业牌照税,不是营业税。前者是含有取缔性质的,为营业税之补助税。故只能以资本额为征税之标准。后者是一种商业行为税,故以交易总收入额为征税之标准。两者性质不同,故标准亦异。此不可不辨也。

十、特种营业税

三十年第三次财政会议之后,省级财政取消,营业税交由中央主管征收机关统一征收。三十五年第四次财政会议恢复省级财政,又把营业税划归省有,于理甚合。乃三十六年夏复将营业税划分,经国民政府于三十六年五月一日公布“营业税法”及“特种营业税法”二种。旧税法为《营业税法》一种,修正后分为《营业税法》及《特种营业税法》二种。此后银行业、信托业、保险业、交易所暨交易所内所发生之营利事业,进口商营利事业,国际性省际性之交通事业,其他有竞争性之国营事业,及中央政府与人民合办之营利事业,均须纳特种营业税,不另按营业税法之规定完纳营业税。其他各业则均纳营业税。此项区别,是将地方性之营业,由地方政府课以营业税;其有全国性、省际性、或国际性之营业,则由中央课以特种营业税。

窃考营业税所以划分之用意,不外乎划分税源。窃以为营业之课税,应属诸地方。盖中央税源本较地方税源为广,如地方税源不足,势必影响地方行政与建设。且营业有地方性,如营业牌照