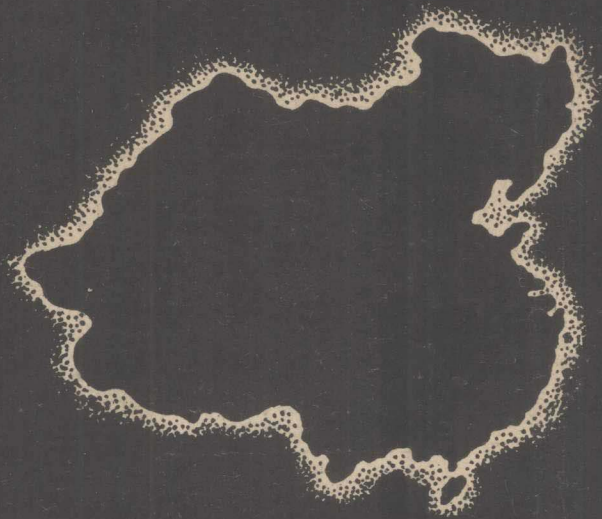




關稅的壟斷

國難叢刊

週刊出版社



926.26

1x 61

7286

288 10-5

丙種叢刊第五種

國難叢刊第一輯之七
關稅的壟斷
本社編

翻印必究

每冊實價國幣壹角五分
(外埠酌加郵費)

版權所有

編輯者 民團週刊社

主編者 錢實甫

發行人 靳景雲

出版者 民團週刊社

總經理 建設書店

南甯民生路
第二二四號

社址 廣西 南甯 民生路 二二四號
中華民國廿八年三月三十日 初版 二千冊

出版總字第一五二號

關稅的壟斷

國難叢刊第一輯之七

目

次

1. 近代關稅的作用和關稅制度
2. 中國現行關稅制度的起源
3. 關稅自主運動
4. 中國關稅行政的畸形組織
5. 所謂「特別關稅會議」與國民政府的關稅自主交涉

一 近代關稅的作用和關稅制度

現在中國的關稅，可算已經達到了「自主」的階段，但在事實上，却還沒有完全自主，多少要受外國的干涉，不能脫純粹由中國政府自由作主。當然，這和以前的情形比較起來，關稅根本不能由自己參加意見，完全要受帝國主義

者的支配，已經是好得太多。不過中國要想用關稅作為保護本國工業發達的手段，却還相差很遠。要明瞭個中的情形，便先要知道關稅制度和中國關稅大權旁落的歷史，然後才可知道中國現在關稅制度還不十分完善的實際狀況。

凡屬一個國家設立關稅的目的，完全是為着徵取稅金，增加國家的收入。所以對外貿易的關稅，即是不論出口進口的貨物，都要一律的加以課稅。後來因為工商政策的發達，關稅的性質也起了相當的變化，即由增加國家收入的目的，進而為保護本國產業的手段。因此，對於進口貨和出口貨之間，即有很顯著的差別待遇。出口貨幾乎是一概不課稅的，（如某些貨物有保留本國原料或工具的特殊目的，因而特別以課稅為手段，限制其疏出國外，如英國有時對於煤炭出口的課稅即是一例。）並且對於同一的進口貨，也依他們對於本國產業利害關係的不同，而適用不同的稅率。採行這種關稅的制度，稱為保護關稅，採

用保護關稅的國家，稱爲保護貿易主義國。反之，關稅祇專從國家財政的收入着想，而沒有其它目的的，則稱爲自由貿易。採用自由貿易的國家，稱爲自由貿易主義國。現代國家大都採行保護貿易政策，惟有英國和荷蘭從十九世紀中葉以後，獨以自由貿易政策立國；但歐戰以來，也漸漸傾向於採用保護貿易政策了。

關稅的作用既是和別國的利害相互牽連，相互影響的，所以一國關稅的政策，常對於他國的產業發生重大的影響。因此一國政府制定關稅的稅率，不是絕對可以專顧本國產業或財政的利益自由決定的，有時還有和外國政府妥協的必要。於是在近代國家關稅的制度上便有了兩種方法，即：國定稅率和協定稅率。凡屬一個國家以本國的法律自由規定關稅的稅率，一般適用於外國貨物，即是國定關稅率。若是一個國家在它規定關稅的稅率時，要和其它的國家磋商

才可以決定的，則是協定稅率。因為近世國家的經濟關係非常密切，如果大家都用關稅做抵制的手段，即難免於所謂『關稅戰爭』的結果——兩敗俱傷；所以各國大抵有時不能不捨國定稅率，而採用協定稅率。協定稅率本來是各國關稅制度中普通的辦法，當然不一定就是剝奪關稅自主權；不過協定稅率實有雙方的和片面的兩種。近世國家通常所採用的協定稅率，是雙方的協定，就是說，此國對於從彼國來的進口貨課稅，固然是和彼國商定稅率，同時彼國對於此國的貨物課進口稅，稅率也是和此國協定的。如此性質的協定稅率，以互利為原則，所以仍然不算失去關稅的自主權。但是所謂片面的協定稅率則不然，祇有此國對彼國的貨物的課稅，要受協定稅率的限制，而彼國對於此國的貨物，則可自由課稅。這種制度便是喪失了一國的關稅自主權；現今我們中國的關稅制度，就是這樣的。

二 中國現行關稅制度的起源

中國現行關稅制度起源於一八四二年的南京條約。在這時以前，中國的關稅完全是自主的，對於外來的貨物，自由課稅，和現在的所謂國定稅率制度，適相符合。到了南京條約成立，關稅才失卻了自主的權利。南京條約第二款本是規定開放五口，允許外人居住貿易的，但同時却又聲明：「英國君主派設領事管事等官，住該五處城邑專理商賈事宜，與各該地方官公文往來，令英人按照下條開敘之例，清楚交納貨稅鈔餉等費。」其第十款規定：「前第二條內言明開闢俾英國商民居住通商之廣州等五處，應納進口、出口貨稅餉費，均宜秉公議定則例，由部頒發曉示，以便英商按例交納。今又議定英國貨物自在某港按例納稅後，即准由中國商人徧運天下，而路所經過，稅關不得加重稅例，祇

可照所定估價則例若干，每兩加稅不過某分。」依照這兩條的規定，則中國政府當議定公布一公平的進出口稅則，而且要特別規定一種通行稅率，以代替通常一切稅捐。於是一八四三年的追加條約，便照南京條約第十條的意思，另定立一箇稅則，規定加於進口貨的稅率，祇以當時貨價百分之五爲標準，算是徵收特定的稅額；但有的處所，稅率也有高至百分之十的。

這箇稅則在後來它國與中國締結條約時，都照樣採入。它們是根據最惠國待遇條款的作用，使這種偏利於一方面的協定稅率，推廣適用於一切有約的國家。這就是中國協定稅率之起源。

在一八五八年中國和英法諸國訂立的條約中，關稅曾經過一度的改正。中英天津條約第二十六條規定：「前在南京條約第十條內定進出口貨稅，彼時欲綜算稅餉多寡，均以價值爲率，每價百兩征稅五兩，大概核計以爲公當。旋因

條內載列各貨種式多有價值漸減而稅餉定額不改，致原定公平稅則今已較重，擬將舊則重修，允定此次簽約之後，奏明請派戶部大員即日前赴上海會同英員迅速商奪，俾俟本約奉到硃批，即可按照新章，迅行措辦。」一八五八年第一次稅則的修正，就是依據這條而舉行的。該約第二十七條，規定有「稅則每十年修改一次」的原則。但須在期滿六箇月以前，先行通知更改；若彼此未曾事先聲明更改，則稅課仍照前章完納，要等到再過十年才可以更改。這樣定期修改的規定，在往後中國和其它各國訂立的一切商約中，均行採入。但因為種種的理由，從一八五八年修正以後，迄於華盛頓會議為止，中間祇經過兩次（一九〇二年及一九一八年）的稅則修正。而這兩次修改又都注意到貨價方面，至於值百抽五的稅率，則仍舊未改，實則就是這值百抽五的稅率原則，也是久已名不副實；因為近時物價增高，依以前的物價估定的稅則，當然實際上已不到

百分之五。然而中國政府就要隨物價的變動而修正稅則，以期得到實百分之五的稅收，也不容易成功。比如一九一二年中國政府曾想舉行一次稅則改正，即不可能；因為不能得着十六七國的一致贊同，經過六年談判之後，才有一九一八年的修正。

一八五八年的天津條約同時又確定了「子口半稅」的制度。即凡屬外商或運進口貨物銷行中國內地，或赴中國內地購貨運出口，仍須於沿途納通行稅；但如果外商不願於沿途納稅，而願一次繳納亦可。這就是所謂子口稅，而經天津條約明白規定的。依該約第二十八條規定：進出口貨子口稅一律定為進出口稅之半，即百分之二·五。該約並且聲明，該項稅款：『出口內地貨則在路上首經之子口輪納，入口洋貨則在海口完納，』由海關給以證單，運輸無論遠近，沿途不再納稅。這是子口半稅即百分之二·五的子口稅的起原。

中國現行的關稅制度，受着以上所述各條約的限制，因而有下面所列舉的幾個特點：

(一)片面的 中國依以上所述各條約及最惠國待遇條款，給一切有約國以協定稅率，但中國不享有相互的待遇。於是一切有約國的貨物，在中國均得值百抽五稅的利益，而中國輸進他們國內的貨物，就沒有相當的利益，而任憑他們如何課稅。在國際習慣上，稅率的讓步，常是依相互互償的原則來決定的，今日中國現行『非相互的稅率』，明明違反了國際習慣。

(二)無差別的 從一八五八年放棄差別待遇的原則以來，一切貨物，不論是奢侈品，必要品或原料品，都課以同樣的稅率。這種制度和近世關稅的原則是大相違反的。比如像煙酒這類貨物，在他國進口課稅有高至原價二三倍的，在中國則也祇能課百分之五。因為收入太少的緣故，有些應當免稅的貨物，也

爲收入的目的，一同課百分之五的稅。

(三)無真正的改正 值百抽五的劃一稅，係確定於一八五八年，其後即不曾有過真正的改正。因爲一九〇二年及一九一八年之改正，都不過是重估物價以定稅則，而對於稅率的本身，則全無更動。因此，中國的關稅率現已經過了五十年以上，依然如故。

(四)出進口貨同樣課稅 近世國家的關稅，大抵限於進口貨課稅，出口貨則一般的不課稅。而中國現行制度，則無分進口、出口貨一律須課百分之五的關稅，一半也是因爲進口稅率的受限制，使中國政府的收入太少，自然便不肯將出口貨免稅了。

有了這幾項特點，中國現行的關稅，實不能做到增加財政收入和保護產業的兩項目的。因爲關稅稅率的限制，財政失了伸縮力。近世國家財政大宗收

入，多係來自消費稅，而關稅尤其是消費稅中的征收便利而增減有伸縮力的一種。因之，有些國家如德美的聯邦中央財政，大部分靠關稅收入。但中國則勢不能如此。再就產業上說，製造品和原料品，一律課值百抽五的稅，完全不能適應本國產業的情況，分別課稅，以達保護的目的。況且以百分之二·五的進口稅的便宜，使外國貨物的輪進中國，較之中國本國貨物的沿途運送經過種種釐金稅捐的，有時反而較少納稅，而自居於競爭有利的地位。這不是中國幼稚的產業的致命傷嗎？

總之，中國失掉了關稅自主權，國民經濟生活受害極大。恢復關稅自主，便是中國經濟解放的根本要件。不過這種自主應該是完全的而非零碎的，應該是自由的而非有條件的，應該是互相的而非片面的；才有相當的效果。否則，徒有其名，實際上還是達不到增加收入和保護產業的兩個目的。

三 關稅自主運動

中國所受關稅限制的苦痛極深，但最初究竟還沒有從事於根本恢復自由的計畫，而祇是變通的求改良辦法，且以祇增加財政收入一方面的目的為限。在一九〇二至一九〇三年之間，中國和英美各國所訂的商約中，都規定中國裁撤釐金，進口稅可從百分之五加成百分之二·五，出口稅可加成七·五，以抵裁撤釐金及子口稅等項稅捐的缺損。但須其它一切享有最惠國待遇的有約各國，都一律允立此約，這項規定才可以發生效力。這箇條件的附加，實際上是使裁釐加稅的規定成了死文，因為要得許多國家的一致同意幾不可能，事實上則一九〇二年到一九〇三年的約定，祇存一種空的希望，任何方面也不曾切實的謀使它見諸實行。

到一九一九年巴黎和會開會，中國代表在會中曾提出所謂希望條件，乃列載有『關稅自主』一款。在這提案中，中國代表將上述現行中國關稅制度的弊害纔列出來，要求和會承認中國修改現行關稅條約的權利。中國要求列強在原則上承認的是：現行關稅在兩年後代以適用於無約國貿易的一般稅率；但在此時期中，中國亦願與締約國對於他們特別有關係的貨物，依照左列條件磋商，訂立新協定的稅率：

一、凡有優惠的待遇，必是相互的。

二、設爲差別，使奢侈品較必要品多課稅，而原料品較必要品少課稅。

三、對於必要品之新協定稅率，不得低於百分之二·五，以抵償裁釐後財政上的損失。

四、在新條約指定的期限滿了後，中國不僅得改正估價標準，並且有改變

稅率本身的自由。爲得補償此等讓步，中國願裁撤釐金，永除商務的障礙。

中國並且聲明無意採行保護關稅政策，也不願課稅過重；中國不過要求改正現行關稅，因爲這是一種不公允的、非科學的、後時的制度，而不足以適應中國經濟的需要。

簡括的說來，一九一九年中國在巴黎和會的要求，是以兩年後適用國定稅率爲原則。但同時也允於一定的條件之下，和關係國磋商協定的稅率，而且自己聲明裁撤釐金，並謂不採行保護關稅政策。由此可以知道中國一面要求自主權，同時也很表示讓步的精神。但是巴黎和會對於中國的希望條件不肯付議，一概推到將來的國際聯盟身上，因之關稅自主的要求，當然也同一沒有結果。等到一九二一年華盛頓會議討論到遠東問題時，中國又提出關稅自主案。

這次中國的提案成了會中的議題，得着詳細的討論，結果有華盛頓九國關稅條約，並生產了一個所謂「特別關稅會議」，來解決它。在華盛頓會議的遠東委員會第五次開會時，中國代表提出關稅自主的要求，說明一八四二年南京條約以前，中國的關稅是自由的，從那時以後，因為中國和英美法諸國所訂條約，關稅才受了國際的限制。現在各國應將關稅自主權退還中國。中國代表這次又列舉現行關稅的幾箇弊害，即侵害中國主權；剝奪了中國和他國協定相互待遇之權；奢侈品與必需品課稅無差別是非科學的；由於這種種的緣故，使中國失去大宗收入。但是中國代表聲明：中國雖然要求關稅自主權，但無意更動現存的關稅行政，亦不妨害關稅收入繼續供外債償還之用。中國所要求的，是「自定稅率」並「區分稅率」的權利。因為新制度的成立尙需時日，中國允於一定的期限後才把它實施。而在此期限之前，當定一最高限度的稅率，在此最高限