

中华民国

工商税收史

——
税务管理卷

中华民国工商税收史 ——税务管理卷

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华民国工商税收史:税务管理卷/国家税务总局主编.-北京:中国财政经济出版社,1998

ISBN 7-5005-3851-0

I.中… II.中… III.①工商税收-经济史-中国-民国 ②
税收管理-经济史-中国-民国 IV.F812.96

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 15535 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

e-mail: cfeph@drc.go.cn.net

(版权所有 翻印必究)

社址:北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码:100010

发行处电话:64033095 财经书店电话:64033436

北京印刷二厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 18.625 印张 443 000 字

1998 年 11 月第 1 版 1998 年 11 月北京第 1 次印刷

印数:1—4 250 定价:25.00 元

ISBN 7-5005-3851-0 /K·0007

(图书出现印装问题,本社负责调换)

《中华民国工商税收史》丛书编委

主 编	金 鑫	刘志城	王平武	
编 委	翁荣华	何忠仁	陶 巩	何明刚
	石恩祥	李 牧	许大卫	纪道华
	杨忠富	丁发祥	叶 洵	李启明
	王 惠	杜品钦	陈万里	万仁元
	陈克俭	朱宗震	程 悠	朱崇凯
	王树森			

《中华民国工商税史——税务管理卷》

分编委：何明刚 石恩祥 李 牧 许大卫

陈万里 杜品钦 黄金全 朱崇凯

编写人员：（按姓氏笔划为序）

王心中 牛崇高 张 旭 温伯泉

总 纂：刘燕明 李 牧 穆仁浦 张锡祚

朱崇凯 荣天锡 曾宪寤

目 录

第一篇 税务行政管理

引 言	(3)
第一章 税务机构	(4)
第一节 税务机构的建立	(5)
第二节 国税机构的演变	(7)
第三节 地方税机构的演变	(42)
第二章 税务人事制度	(58)
第一节 税务人事制度的沿革	(59)
第二节 各项税务人事制度及其推行情况	(67)

第二篇 税务稽征管理

引 言	(133)
第一章 税源监控与票证管理	(135)
第一节 税务登记	(135)
第二节 税源调查	(153)
第三节 税源控制	(168)
第四节 票证管理	(204)
第二章 征收方法与征收程序	(231)
第一节 对工农业产品的征税	(231)
第二节 对营业税、所得税的征收	(256)

第三节	对财产税类的征收	(273)
第四节	对行为税类的征收	(284)
第五节	税款的征解、收纳方式	(287)
第三章	缉私、查验与检查	(295)
第一节	盐税缉私	(295)
第二节	货物税查验	(317)
第三节	税务检查	(325)
第四章	违章处理	(348)
第一节	违章案件的受理与审理	(348)
第二节	违章案件的科罚	(360)
第三节	税务行政争讼	(372)
第四节	违章罚款的处理	(374)
第五章	稽管积弊	(381)
第一节	稽征工作中的主要弊端	(381)
第二节	治理稽管积弊的措施	(385)

第三篇 税务计政管理

引 言	(393)
第一章 税收主计制度的建立与发展	(394)
第一节 北京政府时期的主计机构	(394)
第二节 试行“会计独立”制度	(395)
第三节 推行超然主计制度	(401)
第四节 超然主计制度在财税部门的推行	(408)
第五节 地方税征收机关的主计机构	(428)
第二章 税收预算与决算	(438)
第一节 预算决算制度的演变	(438)
第二节 国家税收预算的编制	(444)

第三节	国家税收决算的编制与审定·····	(469)
第四节	地方税收的预算与决算·····	(478)
第三章	税收会计·····	(491)
第一节	税收会计制度的法律依据·····	(491)
第二节	税收会计制度的演变·····	(499)
第三节	税务征课会计制度·····	(508)
第四节	税收会计报告的编送与考核·····	(522)
第五节	地方税收的征课会计制度·····	(527)
第四章	税收统计·····	(536)
第一节	税收统计的创立与发展·····	(536)
第二节	统计法中的有关税收统计·····	(538)
第三节	财政部公务统计方案的拟订和实施·····	(542)
第四节	税收统计的其他几项工作·····	(545)
第五节	工商各税统计沿革·····	(551)
附表：	·····	(561)
表一、中华民国税收预算、决算及统计数字·····		(562)
表二、中华民国各省市税课收入预（概）算分年统计表 ·····		(574)
表三、中华民国各省市税课收入预（概）算分税分年统计表 ·····		(576)
表四、中华民国各省县市地方预算单位统计表·····		(578)
表五、中华民国历年县市税收预（概）算统计表·····		(580)
表六、中华民国县市税收预（概）算分税分年统计表 ·····		(582)
编后记·····		(584)

第一篇 税务行政管理

引 言

税务行政，包括税务机构与税务人事。税务工作，必须有健全的税务机构与良好的人事制度，而后政令始得以贯彻，借收指臂之效。

民国建立后，北京政府局限旧例，蹈袭故常，改革不多。加之局势纷乱，军阀专横，割据称雄，税务机构不健全，人事制度亦未建立。南京国民政府建立后，财政部及各税务机构组织法规，相继制定与不断修正，逐渐演变成按税系划分盐、货、直等机构系统。

1940年12月，国民政府《各机关人事管理办法》的制颁，财政部人事司的成立，《财政部税务机关人事管理办法》的制定与修正，对人事制度的形成，起了一定的推动与规范作用。

本篇共分两章，分别叙述税务机构的建立、健全与调整，人事制度的制定与贯彻情况。

第一章 税 务 机 构

“历代理财组织，周置地官，汉设计相，其后或称户部，或改度支。民国肇建，改设财政部，综理财务，然制度未合理财之制衡原理，政治益紊。”^①加之无统一的政府及稳定的政局，虽屡有改革之议，但终鲜成效。随着整顿旧税政，开办新税制，新设机构应运而生，且局所林立。1934年5月，第二次全国财政会议，通过“统一地方征收机关”决议，但未能切实施行。1941年6月，第三次全国财政会议，通过“统一征收机关，改进税务行政”的决议，至此民国时期的税务机构，几经改革整理，由繁而简，由分设而合并，“事权既一，系统亦明”，中央形成盐税、直接税、货物税等机构系统。地方则以省设专管机构，或设分局、所于各县，或设分局、所于税源集中的地方，各税机构自成系统。至于县，则有统由省税务机关代征者，有在县专设机构统征县税者，省每一税源设专管机构者，其或有临时附加，又另设一机构征收者，省与省殊，县与县异。最后迫于客观形势的变化，中央及各省、市征收机构大体趋于统一。

^① 董显光主编：《中华年鉴》下册“财政各税”，第1053页，存重庆市档案馆，卷号155。

第一节 税务机构的建立

一、财政部官制

民国初年，孙中山在南京就任临时大总统后，组织内阁，设陆军、海军、司法、财政、外交、内务等九部。1912年4月临时政府北迁，财政部组织逐渐扩大。同年11月经参议院议决公布《财政部官制》，规定：财政部总辖国家财务，管理租税等事务，监督厅辖各官署及公共团体财务。部内设赋税等五个司，并陆续设置盐务署、烟酒税署、印花税处，其中部分机构与财政部合时分。1914年7月修正《财政部官制》，规定：财政部隶属于大总统，财政总长对于各省巡按使及各地方最高级行政长官执行财政部主管事务，有监督指示之责；对于巡按使及各地方最高级行政长官的命令或处分，认为违背法令或逾越权限者，须报请大总统核夺。

二、财政部组织法

1927年8月，国民政府第五次会议修正通过的《国民政府财政部组织法》规定：财政部直隶国民政府，管辖全国库藏税政等事项。“财政部长于主管事务，对于各省及各地方最高行政长官之命令或处分，认为违背法令或逾越权限者，须呈请国民政府制裁之。”《组织法》还规定：财政部内设立赋税司、烟酒税处、印花税处、盐务署……，并分别规定了各自的职掌范围。

赋税司主管：赋税的课征、管理、监督，以及整理旧税，推行新税，与其他赋税一切事项。

烟酒税处主管：监督烟酒税政及成绩考核，考察全国烟酒制

造产销，以及其他烟酒税事项。

印花税处主管：印花税的监督及成绩的考核，印花的监制保管发行，以及其他印花税事项。

盐务署主管：监察各省盐务处盐运使、榷运局办理盐政的成绩，以及其以下各属官资格升降调迁，和有关各地运盐销盐、改善场产、调剂运销、稽核盐税、审定盐税税率，以及其他一切盐务行政事项。

三、财政部组织法的几次修正

财政部作为执掌和管理国家经济重要部门，其任务，“内则如何充实财务行政之实力，外则如何增进财务行政之效能”。^① 财政部组织法每次的修正，其要旨“系以刷新财务，适应环境为主”，“民国二十二年以后，国家新兴事业，时有添增，财务行政之设施，亦随国策动向而有增益。”^② 财政部内部组织，也有调整。特别是从1936年7月修正的《财政部组织法》规定：为统一盐务机构，改盐务署为盐政司，改稽核总所为盐务总局。这是由于1931年5月盐法颁布“以就场征税，人民自由买卖为宗旨，因是改革盐政官制问题随之而起”。一方面以盐务署组织过巨，形成半独立体制，改为盐政司归部直辖，以资整顿；另一方面因盐务稽核所系由善后大借款合同以盐税为担保而设立，并有外人干预，故特改为盐务总局借以挽回国权。

1940年3月修正的《财政部组织法》，在沿袭旧组织法的基础上有所变更，直接税系统扩大，部内设立直接税处来专管。因“我国赋税制度，向以间接税为中心”，此次“修正财政部组织

^① 贾士毅：《论修正财政部组织法》，载《财政评论》1940年8月4卷2期。

^② 《财政年鉴》续编二篇，1945年10月财政部财政年鉴编纂处出版。

法，将附设之所得税处，综核名实，改为直接税处，借示政府改采直接税中心赋税制度。”^①直接税处设立之前，财政部为推行所得税，先在部内附设所得税处。其后又开征非常时期过分利得税、遗产税，征收亦由所得税处办理。

1943年3月修正的《财政部组织法》规定：鉴于财政部掌理全国财政事务，对于各地方最高级行政长官执行财政主管事务，负有监督指导之责。而历次公布的财政部组织法，均规定财政部内设置赋税司，其“所管理者，均为地方财政之事”，“为加强自治财政之监督，改赋税司为地方财政司”。^②

第二节 国税机构的演变

财政部主管各税，分为国家税与地方税两类。国家税除关税外，尚有盐税、货物税、直接税等。由于国家税务税性质不同，主管机关互异。盐税，行政由盐务署（后改为盐政司）主管；稽征事务，由盐务稽核所（后改为盐务总局）主管，以后行政、稽核改由盐务总局统管；货物税，行政及稽征统由税务署主管，下设各省区税务局，区局以下设分局负责征收，设查验所负责稽查；直接税，行政稽征，由直接税处（以后改署）及其下设的各省直接税局、分局、所主管，后财政部又改设国税署，将直接税、货物税实行统一管理。

一、盐务机构

民国建立后，由于军事迭起，盐政不统一，“各省盐务，大

① 贾士毅：《论修正财政部组织法》，载《财政评论》1940年8月4卷2期。

② 《财政年鉴》续编二篇，1945年10月财政部财政年鉴编纂处出版。

率各自为政，有改为盐务局者，有改为盐政处者，尚有改称盐政部者，亦有仍沿袭清制者”。^① 1912年9月北京政府为克服当时机构庞杂，漫无系统的情况，决定统一盐政，在财政部内设置盐务筹备处，并制定《盐务筹备处分股办事暂行章程》，规定：筹备处内分设总务、北盐、南盐三股，股内分科，分别主管各地盐务。1913年大总统命令：“盐务收入各款，应自民国二年一月份起，专款存储，无论何事，概不得挪移动用，庶几内巩财权，外昭国信，所有盐务应设稽核造报所，专司考核款目。”^② 财政部随即拟就《盐务稽核造报所章程》，报经大总统核准于同年施行。《章程》规定：财政部内设立盐务稽核造总所，受盐务筹备处领导，稽核全国盐务的收支及行盐数目。在各省设立盐务稽核造报分所，在总所的带领下，专司考核盐务收支款目事宜。

1913年春，袁世凯为筹措战费，镇压以孙中山为首的南方革命党人，不顾国会反对，于同年4月，同英、法、日、德、俄等五国银行签订善后大借款合同。同年9月，按照借款合同规定，裁撤盐务筹备处，改设盐务署。并在盐务署内改盐务稽核造报所为盐务稽核总所，由盐务署长任总办，洋人员丁恩任会办，从此盐务行政不仅受到外国人干预操纵，且盐务机构，一分为二，成为行政与稽核两个系统，亦即盐务机构二元制时期。1932年以后，国民政府为使统一事权，扭转外国人秉政的局面，几经改组，盐务机构趋于一元化。

（一）二元制时期

1. 盐务署的成立及其演变

① 陶守贤：《民国三十年来之盐务官制》，载：《盐务月报》1943年12月第24期。

② 《中国盐政实录》第一辑，“丁恩改革中国盐务报告书”，盐务署、盐务稽核所编，1933年出版。

(1) 制定《盐务署官制》。1913年4月善后大借款合同签字，合同规定：盐税为还债的担保，盐务机关延用洋人，在北京设立盐务署。财政部制定并呈准于1914年2月公布《盐务署顾问办事章程》，规定：洋会办应作为盐务署顾问参与整顿盐政及关于盐税暨运销事宜，订立合同和发布紧急命令时，于未决定实行以前，署长应与顾问商议，遇不同意见时，须报由财政总长核夺。

1914年5月，财政部鉴于盐政“刷新之际，职务既属殷繁，而税政为债约所关，权限尤须厘订，故本部先将稽核总分所章程及盐务署顾问办事章程，呈请批准”后，复经研究拟具《盐务署官制》，经大总统于同年同月15日核准施行。《官制》规定：盐务署有监督全国盐务之权，署设督办，由财政总长兼任，为管理全国盐务最高长官，另设署长掌理全国一切盐务事宜。署内设总务、场产、运销共一处两厅，分别主管调查、考核署内外属官办事成绩与资格升降调遣，建筑盐场、仓栈，制造盐类，编练场警缉私及各省运销等各项事务。并分别在产盐区设置盐运使公署，署内设盐运使，以管理运盐销盐各项盐务行政事务，上承盐务署之命，指挥督率盐务，统辖缉私，产盐区域较大者设置运副公署，署内设运副以辅助盐运使；销盐区域或运盐要冲之地，则设榷运局，或督销局、运销局、蒙盐局等机构，名称虽异，性质相同，均系掌管官运配售及缉私等，并在未设稽核所的地区办理征税。盐运使及运副之下，设总场长、场知事，负责管理产盐地区。^① 机构的设置如图1-1-1。

(2) 颁布《财政部盐务署总则》。1925年7月国民政府在广州成立后，为统筹北伐军年饷，将两广盐运使公署及两广盐务稽

^① 参见《中国之盐务行政》，载《财政月刊》1927年7月第14卷163期。