

百 科 小 叢 書 第 四 種

中 國 關 稅 問 題

馬 寅 初 著



商 務 印 書 館 出 版

中國關稅問題

歐戰以後，世界最大問題，厥爲經濟問題。證之往事，洵不誣也。俄國之過激派運動，有疑爲政治問題者，實一經濟問題也。故近代經濟學家，如舍里格門者，(Seligman)大倡歷史經濟觀之說，謂經濟問題爲社會之根本問題，餘皆枝葉而已。吾國自光復以來，其最重要之問題，不過一經濟問題而已；而經濟問題中之最重要者，厥惟財政問題。財政問題中之最重要者，其惟關稅問題乎？默觀已往之財政事實，靜察近來之財政狀況，何一非直接或間接以關稅收入爲樞紐者。爰就管見所及，抽其最要之點，分別言之於此：

(一) 吾國海關稅則之根據；

(二) 吾國海關進出口稅則之缺點；

(三) 修改稅則之困難；

(四) 時時修改稅則之理由；

(五) 關稅與整理公債基金之關係；

(六) 二·五之附加稅及其用途存儲與監督；

(七) 裁釐加稅。

(一) 吾國海關稅則之根據

一八三四年前，外人在廣州以及中國他埠貿易，均須與中國政府所委派之行商（即仲介機關）相交涉。該時領事署與使署尚未設立，洋商完納抽稅，悉照中國所定之辦法辦理。違反條件，逾越限制等事，均無所聞。爾時廣州為最重要之商埠。所有經常臨時各捐款，以及徵收機關中大小官吏之費用，均由行商負責完納。洋商應解之款，直接交付行商，復由行商除去鉅大之報酬

外，將其餘數轉解政府，故爾時無所謂協定稅則也。

一八三四年，英政府有鑒於華洋貿易之日益發達，擬與中國討論滿意之通商條件，兩廣總督拒絕之。以後交涉日繁，英人對於中國所訂條件以及所設限制，嘖有煩言，以致時起爭端。即輸入鴉片一端，幾經五年之交涉，卒無圓滿之結果。鴉片戰爭以起，英勝中敗，鴉片遂成爲大宗之輸入矣。戰後三年（一八四二年），南京和約簽字，外人所得利益，不一而足。上海、寧波、廣州、廈門、福州五埠開爲商埠，准外人在此經商。此外，並規定一律之進出口稅則，將昔日之行商裁撤，此後領事得與中國官吏直接談判。二年之後（一八四四年），根據該約訂定稅則。至一八五八年，天津條約成，即將該稅則作廢。一八六〇年重行修正，此即根據天津條約所訂之稅則也。於訂定此項稅則之時，英國政府強迫中國將統一稅則一項訂入條約之內，以後美國與中國訂立條約，亦照一八五八年之天津條件，將統一稅則包括在內。

一八五八年之約章雖稍加限制，規定值百抽五。然爾時貨價與稅率未盡準確，所納之稅，不過值百抽一二而已。及庚子拳亂平息之後，辛丑（一九〇一年）和約告成，雙方約定值百抽五之稅。然稅則不甚精細，至光緒二十八年，爲第一次之修改，至民國七年（即一九一八年），爲第二次之修改。當時歐戰未平，物價升降頓失常度。故向各國聲明，俟歐戰平後二年，重行修改。旋於華府會議中，商經各國同意，決定會後實行修改，以四個月爲修竣期，不待各國批准，即於兩月後實行新稅則。

（二）吾國海關進出口稅則之缺點

吾國海關進出口稅則之缺點甚多，民國七年（一九一八年）曾經修改一次；然不過修正稅則，以求適合於切實值百抽五之規定而已。非修改稅則全部，不過修改進口稅則而已。亦非修改進口稅則全部，不過修改進口稅則中之從量稅一部份而已。從價稅固毫無更變。茲將吾國關稅

重要之缺點略述於下：

(一)吾國關稅爲完全協定稅 關稅有單一關稅則(完全國定)與複式關稅則(國定與協定並行)之別。前者無論對於何國均以同一的稅率待遇之，如英國然。後者稍有不同，如對於某國感情較好，則課以較低之稅率，對於某國感情較惡，則課以較高之稅率。今日日本所採用者，即是複式稅則：其中一部份係自定的，他一部份係協定的。而吾國則完全協定；甚至出口稅亦在協定之內。不但出口稅，即內地稅亦須與各國商定；因此吾國所受損失甚鉅。

(二)中國關稅爲渾一稅 一切貨物，均課以值百抽五。無論其爲競爭品，(如洋茶洋磁等)，奢侈品，(如洋緞洋酒洋烟等)，便利品，(如絨棉類中各種織物)，必需品，(如種籽與我國所不能生產之物)，利益品，(如書籍圖畫等)，一以值百抽五稅之。如吾國江西磁器，素係有名出產。日本磁器與我競爭，當用保護關稅，增加其進口稅以抑制之。然限於值百抽五，無可如何。對於奢侈品，

本應高其稅以遏其輸入，而卒不可得。又如種籽書籍等類，應當減輕其稅，使之多多輸入，亦限於協定而不能活動。去年太平洋會議，對於修改中國關稅，規定附加稅之稅率爲一律值百抽二。五。惟某種奢侈品據特別會議意見，雖負重稅尚不致有礙商務者，得將附加稅總額增至值百抽五，但不得逾於此數云云。此項規定，雖較從前稍爲活動，然亦限於一定範圍之內，不能由吾國自由增減也。

(三)稅則表太粗 物類繁多，物價不同，稅則表之區別，愈細愈好。日本稅則表，大別有六百四十七，小別有一千五百五十七。美國尚不止此。中國稅表，粗疎已極。咸豐八年所訂稅則之分類，大別爲十三，小別爲一百七十五。現在改爲大別十七，小別六百八十九，雖較有進步，仍覺過於粗疎。如洋紙一項，每年進口者種類甚多，價格不同，應當獨立分爲一門，而竟歸納於顏料膠漆之類，不能依其價值之高低而區別之。吾國所用之各種機器，亦多自外國輸入，種類何啻數十，似應獨

分爲一門，乃歸入鋼鐵鉛錫類中納稅。其價值之貴賤相差甚遠，安得不受巨大之損失耶？此次修改稅則委員會，所定分類理應較爲精細，但迄未發表，無從知其真相。

（四）貨價亦要協定 此我國可以自由估定，而亦不免於協定。按照一八五八年中英天津條約，中英兩國協定進口稅則每十年可以修改一次，按當時物價估計，值百元之貨須抽稅五元。現在物價大漲，彼時值一百元者，現已值二百元以上矣；而關稅則仍照前征收。然則所謂值百抽五者，實際上只值百抽二·五矣！更可笑者，爲修改稅則期之爭執。中日戰爭之後，中國與日本訂通商行船條約（一八九六年），亦訂明稅則十年修改一次，故第一次修改之期，爲一九〇六年。爾時中國提議修改，而英美則藉口均未到期，彼此推延。及至一九〇八年中國又提議修改，而日本則藉口已經過期，頗多牽掣。至一九一八年始能修改。今年（一九二二年）又爲第二次之修改。華盛頓關稅協約全文第四條，規定自今年修改完竣之日算起，四年後對於實在稅率應再行修改。

我國物價，據統計所載，平均每年增百分之四以下百分之二以上。倘能訂定每四年修改一次，所受虧損，不致甚巨，其起算之期，爲便利起見，應一律改由稅則施行之日起算，以免推延。

(五)子口稅之不公平 子口稅者，外人免去內地各處釐金之代價也。外人自通商口岸運貨至內地，除照章繳納值百抽五之進口關稅外，再加半稅，(二·五)共計百分之七·五。其貨遂可通行內地無阻。此種特惠，非華商所能享受。因此本國貨物之成本，永比洋貨爲重。欲與之競爭，其可得乎？例如乾繭，外人由中國輸出，納關稅並子口稅共七成五。他日製成熟貨，輸入中國，亦照輸出時一樣納稅。兩項合計不過百分之十五。若夫華商，則自內地輸送至海口，其間經過各處釐卡，平均計算，非納稅費二十七成不可。以故不肖華商，冀免各省內地之稅，輒借外人名義以行之，而無恥外人，遂得從中漁利矣。不寧惟是，中國政府以爲子口稅不過用以替代一口岸及一內地間之釐金耳。不料外人得寸進尺，不但免繳釐金，即其他一切內地之稅，亦要求豁免。一九〇二年，

中央條約（第八節第八款）且特爲聲明：凡貨物之由外國來者，不問其在何人之手，既經海關查驗之後，即當通行全國，免除各種之稅，且不得有停止或留難之事云。

（六）陸路減稅 海運費輕，陸運費重，俄國與我國貿易，必取道陸路。因此要求中國減輕稅率，改爲值百抽三·三三，而政府許之。由是日本之於朝鮮，英國之於雲南，法國之於安南，均援其例以從事於減輕陸路稅率之要求。結果一與俄同。查當時要求減稅之時，無一不以減輕負擔，提倡兩國通商爲詞。但今日交通便利，陸運與海運無異，自應及時修改，免受巨大損失。況各國條約亦特別聲明；例如光緒七年伊犁條約第十六款云：將來陸路通商興盛，稅則可以重定爲按值百抽五之例。又該約第十五款云：陸路通商章程等均以十年爲期，期滿可以酌改。去年太平洋會議，關於此層，已有允許修改之表示。故九國關稅協約有『中國海陸邊界均應按值課以劃一之稅率』之規定。

(七)四國新約 按四國新約，肇於辛丑條約。光緒二十八年，中英兩國訂定商約十六款。第八款即係關於裁釐加稅之事。以後美日葡三國相繼倣行。四約之內，皆有進口貨稅加至值百抽一二·五之條文。惟以裁撤厘金加辦產銷稅出廠稅爲交換條件。結果我政府因厘金收入年在四千萬兩以上，而關稅所加約有若干，無從預算，深恐得不償失，實際仍然照舊。民國六年，曾對於無約各國，頒布國定關稅條例，事實上亦未施行。德國自我加入戰團後，舊約固早已無效。我國自當與之改訂國定稅，而政府又許其暫照四國新約辦理，將來無約各國無不可以援例照辦。鄙人曾爲一文登於去歲十二月十四日北京晨報，略謂我國赴太平洋會議之代表，即將關稅問題提出，可料其必無多大效果。蓋一誤再誤，屢予他人以口實，我且不便於發言耳。將來只望能照四國新約切實辦理，(值百抽一二·五)已屬難得之至。次惟有要求改正物價，以免坐失利益。

(八)雜貨箱 我國海關對於進口洋貨，向例抽收進口正稅之後，即准其分作零件，或將貨

包拆開，任意擇取，裝入雜貨箱內，以便轉運於其他通商口岸，種種稅捐一律免征。以故洋貨零件轉運，無重征之累。若夫吾國廠貨，則一經批出，即須按值納稅，向無雜貨箱之規定。如須轉運他埠，亦須照章納稅。且多一轉口，多一重征。因此華物不能與洋貨立於平等之地位，幾何其不遭失敗也！似應提出特別會議，要求平等待遇，以挽利權。

(三) 修改稅則之困難

溯自庚子事變，聯軍入京。吾國不得已作城下之盟，認賠四萬萬之鉅款，以海關收入作抵。當時訂明從速改正稅則，以適合於切實值百抽五之數。光緒二十八年（即一九〇二年）改正關稅一次，但其結果不過值百抽四。以後物價騰貴，稅表仍舊，所抽之稅，降至值百抽四之下，十年之後，（即民國元年一九一二年）我國照每十年修改一次之規定，提出修改。爾時中華民國尚未得各國之承認，不得結果。次年各國承認後，中國又提出修改案，要求修改。乃日本以中日續約，至民國

五年始屆十年之期爲理由，拒絕修改，又無結果。迨至五年，日本政府允許修改，但附以嚴酷之條件，爲我所不能承認。至六年，歐戰方殷，中國對德宣戰之時，各國始贊成切實值百抽五改正關稅之條件。民國七年（即一九一八年），各國代表在上海開會，實行修改稅則。但爾時歐美各國疲於戰爭，不遑顧及極東之事。日本乃得乘機爲種種之要求。凡關於修改稅則一切事宜，非得日本承認者，不能通過。故一九一八年之修正，偏利於日本。至去年太平洋會議，九國協約認一九一八修正稅則之欠公道。約定再行修改，以適合於切實值百抽五之數。修正稅則之困難，於此可見一斑矣。

此次修改稅則委員會在上海開會，吾國委員提出關於物價標準之議案如左：

（一）以一千九百二十一年十月初至一千九百二十二年三月末六個月之平均物價爲標準物價。

(一)物價包含保險費、運費、生產費在內。即英文所謂 c. i. f. 者是也 (Cost, insurance and freight)。平均物價，則以列席此次會議十二國（去年參加太平洋會議之九國爲中英美法意日白荷葡九國。此次會議，加入伯刺西爾西班牙丹麥諾威瑞典五國。是由九國增至十四國矣。所以作爲十三國者，今中國對於自己非輸入國，故除外。）在第一項所述之六個月年度之內，輸入於上海漢口廣東天津大連五港貨物之數量及全原價（即 c. i. f.）計算之。

吾國提出此項議案，極有理由：（一）上述六個月間之物價，雖不無變動，然大體與今日之物價相同。（二）縮短年度可以避免調查平均物價之煩，使會議手續歸於簡單。（三）華盛頓會議九國協約，有四年後再行修改一次之規定，即有物價之標準失之過高或失之過低之處，亦不難重行更正。此案提出後，英美法意均表示同意。獨日本則不贊成，以爲年度過短，決非持平之道。於是日本提議，將六個月年度改爲四年：自一九一七年起至一九二〇年止。但日本對於年度爭執不

自今日始。當民國七年（一九一八年）在上海會議修改關稅之時，日本代表要求以前五年（自一九一二起至一九一六年止）之平均物價爲標準。推厥原因，則以一九一四年以後爲歐戰期間，物價昂貴。倘依中國代表之提議，以前三年（一九一五、一九一六、一九一七）之平均物價爲基礎，則中國所增收之關稅自多，日貨之負擔自重。然中國所以提出之三年議案，是以北京和議條約關於改正關稅一層規定將一八九七—一八九八—一八九九三年間之物價平均計算爲先例。乃日本竟不顧先例，堅執以前五年之物價爲標準，卒依其提議決定。但由中國方面觀察之，三年議案，雖不無因戰時物價昂貴稍欠公允之嫌。然當時會議席上已議定於停戰二年之後，即行改正，則無欠公允之虞。

日本不但不贊成吾國所提出之三年議案，且不願以上海一處之物價爲標準。夫貨物價值因地而異，釐訂稅則，似不能以一處之物價爲標準。民國七年（一九一八年）各國代表在上海開

會時，日本代表要求以上海、廣東、漢口、天津、大連等處之平均物價爲標準，其所以有此要求者，則以日貨銷售於南方者少而貴，銷售於北方者多而賤。若以南方之物價爲標準，則日本人納稅之負擔較重。反之，若以北方之物價爲標準，日人納稅之負擔較輕。故日本要求將銷售額最多之南北商埠之市價折衷而協定之。但從前協定稅率均以上海之物價爲標準：一以其地點居中，一以其物價適中，且免調查折算之麻煩，乃日人推翻前例，堅執以各處之平均物價爲標準，無非竭力圖謀日本之利。吾國對之，雖知利害切己，卒依其議通過。

(四) 時時修改稅則之理由

中國與英美所訂之條約均將統一稅則一項包括在內，不久歐洲重要各國亦相繼仿行，將此一項訂入條約也。此項有從價稅與從量稅之區別。若從價抽稅，勢非估價不可，估價難免時起爭端。故爲免除爭端起見，再照貨物之重量或尺寸，訂定從量稅之稅率表。此項稅率即照當時各

種進口貨物百分五之價值爲基礎。凡洋貨進口，不問其爲精製品或粗製品，苟其大小重量相同，卽照同一之稅率課之。嗣後物價昂貴，而所課之稅依然不變。值百抽五其名，值百抽三四乃其實。以此之故，此種稅制非特不能增加國稅，亦且無絲毫保護之意。況除食鹽一項絕端禁止輸入外，餘皆可以輸入。所有進口貨品分作三百幾十宗，細分爲七百幾十目。其中從價者一百餘目；從量者六百餘目。從量之目既多，所受之損失自巨。此外，尚有金銀比價上之損失。蓋中國爲用銀國，一切交易均以銀計。按一八五八年所訂之稅則，各種進出口商均須以銀兩納稅。例如四十碼白布每疋稅八分，四十碼細斜每疋稅一錢，茶葉每担稅二兩五錢，生絲十兩，有時得以在中國通用之墨西哥或西班牙銀元完稅。該時銀洋一元，超過美金一元百分之十。蓋金銀比價甚高也。以後逐步跌落。至一八八二年，比較美金反少百分之一。此後繼續跌落，直至一九〇〇，僅值美金一半。金銀比價既跌，則進口貨之銀值必大漲。稅額亦必因之而大增，方能適合於切實值百抽五之原則。