

## 关于近代中国厘金制度的思考

<http://www.crifs.org.cn> 2008年6月24日 张宏

[摘要] 我国的厘金制度产生于1853年，它作为中国近代史上的一大“恶税”，对我国近代税制的发展产生了较大的影响。针对当前一些大学生在历史学习上对“厘金制度”的生疏和不理解，本文主要从厘金制度的产生、特点、弊端、废除等几个方面加以论述，以增强我们对近代历史上“厘金制度”的认识和了解。

[关键词] 厘金 制度 兴起 废除

厘金，又称“厘捐”，是一种货物产销税，征于货物生产、过境和落地销售过程中。是19世纪50年代到20世纪30年代中国，能与田赋、关税及盐税并称的最主要主要税种。厘金正式创办于清朝咸丰三年（1853年），于民国二十年（1931年）被最终裁撤，共历时78年。它原本是清政府筹措军饷的临时措施，后来推行全国。是晚清和北洋军阀政府财政收入主要的来源之一。针对当前一些大学生在历史学习上对“厘金制度”的生疏和不理解，有必要对厘金制度进行全面、系统的剖析，这不仅具有重大的理论意义，同时也增强了当代大学生对近代历史上“厘金制度”的认识和了解，丰富了历史教学。

### 一、厘金产生的原因及其特点

#### （一）厘金产生的原因分析

一般认为，厘金产生于1853年（咸丰三年），但根据近几年发现的档案史料，证明像厘金这种“遇物抽税”的征税方式，在某些地区早已出现。如“道光十三年九月十五日光化县正堂加十级记录十次陆炯为出示晓谕事”一文记载，老河口一带连遭大水，石坝多有倒塌，为减少损失，“应即按照该县士等所议，觴令各行等，抽收厘金，以为未雨绸缪之计”。[1]这应该是目前发现的关于厘金产生的最早的史料。到清朝末年，特别是鸦片战争之后。清政府的财政日夜紧张，国家陷入财政危机，国库空虚的程度达到史无前例的地步。在清朝的繁荣时期的1781年左右，清王朝每年可有7000余万两的白银库存。而到了1848年，户部仅有的存银约不过123万9千余两。而在两年之后的1850年清政府的库存已接近入不敷出。财政的空虚使清政府越来越难以维持其庞大帝国的正常运转。据统计，鸦片战争使清政府付出的军费和赔款共计约4600余万两，再加上英国侵略者在中国各地抢走的约600万两的银钱财物，使清政府的中央及各地财政更加吃紧，财政状况每况愈下。另外，由于当时的鸦片贸易所引起的贸易逆差，致使我国平均每年外流白银至少已超过1000万两。如此巨大的白银外流使得当时中国社会普遍出现银贵钱贱的现象。这不久危害了当时人们的生活，同时也严重威胁着清政府的财政收入。

然而，对于正在因为财政危机而处于风雨飘摇之中的清政府来说。1851年1月所爆发的轰轰烈烈

烈的农民起义——太平天国运动，更对其财政的崩溃造成了更为致命的打击。为了镇压太平天国运动，清政府的军费开支急剧增加，仅1581年到1583年的三年时间，已耗费2963万余两白银。这使得“病入膏肓”的清政府，不得不为筹集军饷而四下寻找可以增税敛财的新渠道。

咸丰三年（1853年），清政府刑部侍郎雷以诚于长江边上设置关卡，对经过此处的来往船只实行所谓的“劝捐助饷”，取得了良好的效果，解决了当时军饷问题。于是雷以诚采纳了幕僚张江的建议，对米行商贾推行捐厘之法，并称之为“捐厘”。不久他又在扬州仙女庙、邵伯等镇米行开设厘局，收效很大。第二年（1854年），雷以诚即上奏咸丰皇帝，请求推广“捐厘”以助军饷。这对于此时正在为求财无门而苦闷彷徨的咸丰皇帝来说无疑是推广厘金。由于厘金产生后收入甚丰，大大有利于军饷的筹集，不久便在全国迅速铺展开来。到了1861年，全国已有19个省份创办推广厘金制度。可见，此时的厘金已有原来的一个地方性、临时性的筹饷方法演变成全国性、正式性的税收政策。

## （二）厘金的特点

厘金按其征税品种的不相同，可分为百货厘、盐厘、洋药厘、土药厘等很多类别，其中以百货厘举办最早，范围最大，影响也最为深远。通常我们所说的厘金，指的就是百货厘。百货厘的征税对象多为日常用品，人们日常生活的一切所需之物，几乎全部都被列在其中。另外按征税地点的不同，可分为出产地厘金、通过地厘金、销售地厘金三类。这些各种各样的厘金税种概括起来说，都具有征商或通过税的性质。

厘金作为清朝末年清政府新增加的一种工商业税制，就其产生而言有其历史的原因，同时也反映出当时社会的需求。它与清政府当时的主要正常税制：地丁、漕粮、盐课等有很大的不同，即其具有很大的“扩张性”。正是这种“扩张性”，使得腐朽的清政府可以随意征收税金，从而能获得更大的税收收入。因此，到了1861年后厘金制度便基本上被清政府固定了下来。那么作为有别于其他商业税的厘金，在其成为一种极不规范的商业税后，其本身便具有如下特点：

第一，厘金的征收对象具有复杂性。像厘金这样大范围的征收税金，可以说在中国税赋历史上是罕见的。它见货就征，不问据巨细“举凡一切贫富人民自出生到死亡，日用所需之物，无一不在被课之列”。[2]而且，厘金的征收门类也是非常复杂的。我们以厘金创办最早的江苏省为例，1875年全省课厘货物共有25类，包括货物1241项之多。就连在当时较为落后的四川省，课厘货物也达到15类894项。因此当时厘金在中国甚至达到了“只鸡尺布，并记起捐；碎物零星，任意扣罚”[3]的地步。由此可以看出厘金征收范围之广，征收项目之繁，可以说在人类历史上也是最为繁杂的税种之一。

第二，厘金税制具有征收的不明确性。因为厘金原是清政府在其面临着内忧外患的情况下，而采取的临时性的筹款措施。故从其一开始便是无章可循的税制，中央政府对于厘金的征收并无统一的规则，而是由地方官员自行掌握办理，自定章程。这与一般税制所具有的：具体性、统一性、固定性的规则具有很大的不同。虽然在1861年户部曾经为全国的厘务拟定过八条章程，但各地方政府各自为政，为了维护自身利益对中央阳奉阴违，使得八条章程形同废纸。至此，直到清王朝灭亡之日，厘金制度仍是一个无法度可守，无章程可循的税制。

第三，厘金征收机关具有庞杂性。清朝各省办理厘金，最初是在军需时期内，多是由粮台、军

需局及筹饷局等机关经理其事。其后普遍设立专局管理厘金业务，在全国设立总局，总局下设各分局卡。但是由于厘金能带来巨大的利益，所以各地官员便乘机在各官道隘口乱设局卡，使的清朝厘金局卡的数量达到了惊人的程度。形成全国局卡林立，遍及各个角落。全国各地最多时曾有大小厘局、分卡一万处以上，以至在全国形成了“五里一卡，十里一局”的局面。

## 二、厘金制度的弊端及废除

### （一）厘金的弊端

我们说，厘金的出现并不是毫无积极意义的。从某种意义上说，厘金的实行开创了对流通中商品进行征税的先例，客观上反映了当时商品经济发展的状况。这可以说是中国税制改革史上的进步。然而，厘金制度的实施所带来的严重消极影响也是毋庸置疑的。主要表现在以下几点：

第一，厘金制度是对农民、手工业者和城市中小商人残酷的经济勒索，增加了人民的经济负担。在半殖民地半封建的中国社会，我国仅有的少量近代手工业、工业本身就先天不足，其发展又受到国内的封建势力、官僚资本及外国资本的共同挤压，生存的空间本来就很小。而厘金制度的实施则更加重了对近代手工业和工业发展的阻碍，加速了手工业者走向破产，使人们的生活更加艰难。如广东三水、佛山等地本是手工业发达的地区，“工艺之目，咸萃于此”，但“军兴以来，创设厘税，遇卡抽验，勒索万状；自三水设厘卡，而市面为墟矣。佛山一埠，而百行亏折矣”。[4]

第二，厘金制度的实行严重阻碍了商品的流通，抑制了生产的发展。在当时国内厘金局卡数量已达到了“五里一卡、十里一局”的地步。加上各级官僚的重重盘剥，这无疑增加了商品流通的环节，限制了商品流通的速度，提高了商品成本和价格，大大降低了商品的流通量和购买量。由于连市场发展的基本条件——物品的流畅都无法满足，所以说厘金加速了全国出现各地区间的经济分割，严重阻碍了中国近代国内统一市场的形成。

第三，厘金制度严重影响了我国的对外贸易。一方面，厘金的征收大大提高了我国出口产品的价格，使我国产品在国际市场上的竞争力收到严重的影响。另一方面，在国内由于厘金制度的商税都是对中国商人征收的，外国商人进口的商品享有各种特权，不用负担繁琐的厘金税。这样就使得国货商品的税率比外国商品一般要高出至少3—4倍，从而使得洋货轻而易举的取得了在我国国内与我国产品竞争的优势。有利于洋货向中国的倾销，并占领中国市场。这对于艰难起步的中国资本主义工商业的发展则是严重的摧残。

### （二）厘金的废除

厘金无论是性质还是实践结果，都有浓厚的封建性和明显的反动性。厘金制度实施后，虽然缓解了清政府的财政危机，但同时也为各级官员私饱中囊、横征暴敛提供了便利。正因为如此，厘金制度不但引起了全国人民的不满，各地抗厘斗争连绵不断，在清王朝统治阶级内部也有许多有识之士激烈反对厘金的继续存在。如早在同治三年（1864年），清政府镇压太平天国后，左付都御史全庆、曾国藩等认识到厘金的危害，并多次奏请朝廷尽快裁撤。但是因为这种税制能提供大宗的收入，急功近利的统治者自然视为至宝，怎么也不肯放弃偌大的财源。据统计，在厘金收入最好时期，厘金一年的收入比清政府原来一年的财政收入还高出3—4倍。而同治年间，清政府用于镇压农民起义的所有军饷几乎全部都来自于厘金所得的收入。所以，对于清政府而言，厘金虽有很多不利之处，但

为了考虑其当时及日后的财政，为维护自己的腐朽统治，清政府不仅没有能完成裁撤厘金的任务反而让厘金默然取得“经常正税”的地位。北洋政府时期，由于年年的军事混战，军费开支巨大，中央和地方都把厘金作为维护其统治的重要财政来源。所以，虽然政府曾规定要将厘金改办为产业税。但由于各地军阀割据一方、拥兵自重，中央政府的改革法令根本无法在现实中得到贯彻。而此税制法令也只能成为一纸空文，裁厘更是在当时不可能实现的任务。

进入民国以后，厘金已被舆论指责为“恶税”，执政当局也认为厘金是为“不良之税”。此时的厘金已成为严重影响国民经济发展的障碍，它的继续存在不仅遭到国内商界的激烈反对，也因厘金已严重影响到了列强的利益，因而受到大多数列强的反对。一方面，在国内批评厘金扼杀国内工商贸易、造成政治腐败的声音日夜高涨。全国的商会组织为了维护自身利益，集体抵制厘金，并不断向政府游说，纷纷对政府施加压力。另一方面，对于各国列强来说，洋货虽然不直接受到抽厘的危害，但厘金制度阻碍了商品的流通，窒息中国经济，最终也会影响到外国产品的销售。何况各地厘卡有借故对洋货留难勒索的情况。

对此列强列也认为厘金制度是“对于贸易是巨大的障碍”。他们也同意裁厘，并不断给国民政府施压，甚至要求把裁撤厘金制度作为实现中国关税自主的前提条件。“四·一二”反革命政变后，在内外压力的共同作用下，南京的国民政府表示要“将万恶之厘金及类似之制度，彻底清除，以苏民困”[5]。于是1928年7月正是成立了裁厘委员会，制定《渐撤国内通过税施行大纲》，开始进行裁厘的准备。1930年12月15日宋子文主持裁厘会议，并通电全国宣布“全国厘金及厘金变名之统税、统捐、专税、货物税、铁路货捐、邮包捐、落地税，及正杂各捐税中之含有厘金性质者，又海关三五十里外常关税，及其他内地常关税、子口税，复进口税等，均应于本年十二月三十一日一律永远废除。自二十年一月起上列征收机关民义，绝对不得再行存在，如有籍故延宕，巧立名目，阳奉阴违，自便私图者，是居心违背功令，法律固属不容，公意亦所共弃”[6]。通电发布后，得到各省响应。1931年1月1日起，裁厘终于实现。自此，作为三大恶税之一的厘金在中国社会基本消亡。

#### [参考文献]

- [1] 俞志生. 晚清“厘金”起源新探[J]. 学术研究, 1992, (6).
- [2] 罗玉东. 中国厘金史(上册)[M]. 商务印书馆, 1936.
- [3] 刘锦藻. 清朝续文献通考(卷49)[M]. 商务印书馆, 1936.
- [4] 李文治编. 中国近代农业史资料(第一辑)[M]. 三联书店, 1957.
- [5] 贾士毅. 民国财政经济问题今昔观[M]. 台湾中正书局, 1990.
- [6] 周育民. 晚清财政与社会变迁[M]. 上海人民出版社, 2000.

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved  
通信地址:北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430