

略论厘金制度的创行及其借鉴意义

2011-06-18 访问量: 访问量: 347

田志明

一、厘金制度创行的原因

厘金，原本是清政府筹措军饷的临时措施，后来推行全国，并成为晚清和北洋军阀政府重要的财政收入支柱之一。分析其产生及推行的原因主要有四：

1. 筹款助饷，解决财政困难的呼声为厘金制的出台提供了舆论准备

十九世纪五十年代，清王朝在经历了第一次鸦片战争炮火的洗礼后，又遭到太平天国农民起义摧枯拉朽的进攻。对外支付赔款及对内支付军费使清政府面临着严重的财政危机，到1850年“实存银187万余两，连已拨未解及起解在途各银225万余两，共银412万余两”[1]，可谓“度支万分窘迫，军饷无款可筹。”[2]户部饷源日见枯竭。为镇压起义而剧增的军需使各路粮台“请饷纷纷，日不暇给。”清政府于是陷入了“各处添兵，即各处需饷，……有饷无兵，尚可招募，有兵无饷，实难支持”[3]的困境。办捐输、运饷盐、拨丁漕、征地丁、提关税、收杂捐、铸大钱、发票银等无不用其极，但仍无法弥补与日俱增的庞大军需开支。一时间，清廷内要求开辟新饷源如开银矿、提当本、探宝藏、收捕银等以解决财政困难之呼声焦急，为厘金制的出台提供了舆论准备。

2. “铺税”失败为厘金制出台提供了新的思路

咸丰三年二月，清廷计划“稍分商贾之有余，共佐度支之不足”，向铺户征税，“上等铺户每月征银二钱，中等铺户每月征银一钱，小本下户及工匠等，不论有无牌扁，一概免税”[4]。首次在北京试行，礼部尚书奕湘等具奏京师内外商民情形，“银钱铺户现多关闭，或系无业之徒，布散谣言，藉端滋扰，或奸商乘机歇业，贻累他人；亦恐因时议商捐商税等项道路传闻，以致群相疑惧，朕念切安民，岂又令京师首善之区，商民失业。”[5]清廷因害怕商人尤其是大商人（当时的大商人本身就是地主或官僚）的不满，试行不到五天，被迫收回“征收铺银，计户收钱”的商税和户税的命令。“铺税”的征收计划虽然夭折，但清廷向工商户（坐商）征收税银的措施却为后来首先向米行捐厘助饷提供了新的思路。

3. 钱江献策为厘金制出台拉开了序幕

学界根据罗尔纲先生考证认为，钱江献策与江北大营帮办军务雷以誠而使厘金制得以创行。

1853年9月，清政府刑部侍郎雷以誠为筹措江北大营的军饷，采纳其幕客钱江“捐厘助饷”的建议，在江苏扬州府的仙女庙、邵伯、宜陵、张网沟等数镇米行开设厘局，首先向米行“劝谕”助饷（实为胁迫），“规定每米一石捐

钱五十文助饷”[6]。不过数月，就“劝捐”近万贯。从雷氏的奏疏“……俟于江南北军务告竣，即行停止。”可见“捐厘”本是临时性助饷措施，后于1854年，经咸丰帝批准，在江苏、湖南、湖北、四川等省试办，此后各地纷纷效仿，抽厘的地域也迅速扩大，至同治元年（1862年），已基本推行于全国。太平天国被镇压后，又变为正式税收。

二、厘金制度的历史借鉴

厘金原为地方助饷的临时办法，本应在战事停止后立即裁撤，但由于清政府将其正式确认为新商税，加上初行时，中央政府并未统一筹划，只议定由用兵省份的地方督抚自行“就地筹饷”，因此，“在地方各自为政、厘金征课标准不一以及到处设卡抽厘的形势下，必然泛滥成灾，进而给近代中国的政治经济带来种种弊害。”[7]笔者认为，研究厘金，对于我国当下即将进行的新一轮税制改革有如下借鉴意义。

1. 确立税收法定主义原则

厘金制度由于课税对象繁多、税率多变、征收程序无章可循且缺少监控等自身弊端，必然会导致人民负担的加重及征收机构的腐败，最终也因其阻碍了经济的发展而在1931年被裁撤。因此，我们今天的税制设计、完善应确立税收法定主义原则，即“税捐之主要构成要件要素（税捐客体、税捐主体、税基、税率）必须以形式意义之法律定之。”[8]同时要取消与“税收法定主义”原则背道而驰的立法机关的“法律保留”及“授权立法”，并对稽征过程中的“行政自由裁量权”进行规制以防止权力寻租及腐败。

2. 明晰中央与地方的税权划分

学界大多数人认为，税权是税法主体依法享有的与税收有关的权力或权利。狭义的税权是联邦财政主义理论关注的核心，即国家机关所享有的立法权、征管权和收益权，需要在中央与地方政权之间进行分配。近代厘金泛滥的历史教训就在于其破坏了中央与地方分配关系的正常秩序、肢解和弱化了国家职能。为争饷厘，满汉地主阶级内部相互撕咬，湘军将领与地方督抚明争暗斗，清廷与地方争利造成各种浮收加派、苛敛于民的社会公害，以致民怨沸腾，裁撤呼声渐高。值得注意的是，1992年我国推行分税制以来，中央与地方的事权划分不清、税权划分不科学、国民收入分配秩序混乱等弊端渐显，亟待完善。“我国在税法和税收政策方面所实行的集权模式，同税权分散的现实是存在距离的，实践中税权被侵蚀、分解是导致财力分散的一个重要原因。”[9]以史为鉴，我们今后的税制改革，按照联邦财政主义理论协调好中央与地方财政分配关系，在税权统一于中央并有利于加强宏观调控的基础上，适度分权，赋予地方以相对自主并与其事权相匹配的税权，亦不失为一种改进思路。

3. 合并征收机构，节约征收成本

据有关统计数据显示，“2008年半年的财税收入相当于1994年分税制改革那一年财政全年收入的10倍。数据的背后，除了经济增长这个强劲因素之外，来自财税系统的说法是，（下转第12页）（上接第10页）25%来自税务机构的制度贡献。”[10]国税地税两套税务机构并行，即是此制度保障。“我国是税收收入增长最快的国家之一，但也是全球税收成本最高的国家之一。按1992年的年报统计，美国的税收征收成本占税收收入总额的0.58%，日本为1.13%，而据有关专家透露，估算中

国这一指标近年来已接近8%”。[11] 国税、地税、财政分设带来的征收成本高（纳税人疲于应付两套机构，也增加了税收成本）、协调难度大、管户交叉、征税交叉等弊端日渐显现。伴随着中国税收征管能力不断加强，信息化水平的不断提高，国地税分设的意义开始不断在贬值，近年来“两会”提案中关于国地税合并的声音也日益增多。亚里斯多德在《政治学》中曾经说，“我们还注意，哪些事情应在各处就地设置职官，哪些事情应由一个集中的职司管辖全境”[12]。笔者认为，新一轮的税收征管机构改革，应吸取清末厘金征收因机构臃肿而带来成本高昂、效率低下之教训，降低税收征收成本，以提高税务机构的行政效率。

4. 合理确定宏观税负，促进经济发展，实现税制公平目标

合理确定税负总水平是优化税制的基础，是保证财政收入，加强宏观调控，促进经济发展，实现税制公平目标的必要条件。亚当·斯密在阐释税收平等原则时说，“国民应根据其纳税能力来承担政府的经费开支，纳税额度需依国民在国家保护下所获得的收入的多少来确定。”[13] 可见，“税负是税收的核心和灵魂，是衡量一国税制是否符合税制公平、平等原则的重要指标。一个好的税收制度，能够取得其预期的收入规模和实现维护社会公平的调控目标，其核心就在于合理确定纳税人的税收负担。”[14] 我国现行税制中宏观负担的界定由于更多地侧重政府取得收入或调控经济的需要，因而在制定各项具体税收政策时对纳税人的负担能力和承受能力缺乏全面考虑。我国税负低于世界好多国家，但“在《福布斯》历年公布的‘税负痛苦指数排行榜’中，中国内地的‘税负痛苦指数’一直处于‘居高不下’的名次”[15]，实际税负的偏高不利于经济的发展，而实践中地区经济发展的不平衡又引起地区税负不平衡，以致影响到我国税制公平目标的实现。笔者认为，新一轮的税制改革应充分吸取厘金制度税负过重、地区征收不平衡而民怨沸腾之教训，合理确定宏观税负，优化税制结构，以促进经济发展，实现税制公平目标。

我国税制的改革与发展是一个循序渐进的过程，税制改革不能超越经济和社会的发展阶段，不能超过各级政府、各部门（包括税务部门）和纳税人的承受能力。受国内政治、经济、科技、文化、法制、道德水平和国际环境等诸多因素的制约，在短期内达到理想的最优税制是困难的。但我们应认真研究历史上税制改革成败的经验教训，以史为鉴，坚持正确的改革方向，把我国的税制建设事业不断推向前进。

参考文献：

[1] 中国人民银行总行参事室金融史料组. 中国货币史资料：第一辑上册[M]. 北京：中华书局，1964：166。