

中国近代裁撤厘金与当前税费改革比较研究

郑备军, 顾健耀

(浙江大学 财政系, 浙江 杭州 310027)

[摘要] 虽然任何一种税费制度安排都有其客观原因, 但若制度方案的选择出现失误, 则必然造成弊端丛生, 尾大不掉, 从而使制度改革陷入困境。厘金制度和农村税费制度因其“不得已”的安排, 引发了农民负担加重等不良后果。当前农村税费制度改革要走出“黄宗羲定律”所述的“历史”怪圈, 必须进行从政治体制到财政体制全方位的配套改革。

[关键词] 厘金制度; 裁撤; 税费改革; 近代

[中图分类号] F812.2 [文献标识码] A [文章编号] 1008-942X(2003)06-0057-07

一、引言

厘金, 创办于晚清咸丰三年(1853), 它由最初一种地方劝商捐助“经费”的临时筹款方式, 逐渐演变成全国性的具有商税性质的一种制度, 直至民国20年(1931)才被裁撤, 历时78年。厘金虽有税的性质, 但一直未被视为正式税收, 其实质是一种费。厘金制度的产生, 就事实而言, 是件偶然发生的事。它是在清政府财政面临山穷水尽之际, 出于镇压太平军的需要, 偶然发现的一种临时筹饷方法。此法一经清政府同意, 各省纷纷仿照推行。到同治元年(1862), 厘金制度几乎遍行于全国各地。

所谓“厘金”, 就是“捐厘助饷”或“抽捐助饷”。厘金征收的对象最初只及大米, 后来推及许多货物, 几乎无物不征。其种类有百货厘、盐厘、杂厘、洋货厘、土药厘几大类, 其中百货厘占主要比重, 通常所说的厘金, 即为百货厘。百货厘的征抽, 一般分为行厘和坐厘。前者为通过税, 征于转运中的货物, 抽之于行商; 后者为交易税, 在产地和销地征收, 抽之于坐商。行厘一般是在起运地征收一次厘金后, 在转运途中还要遇卡纳厘。在咸丰末年同治初年, 各地厘金局卡总数约在3000处左右, “往往数十里之遥, 其间多至数卡”^[1](p.553)。不但关卡林立, 而且手续名目繁多, 一般在货物起运地征收一次, 称“起捐”; 在转运途中重复征课, 称“验课”。厘金所抽之物最初大体值百抽一, 所以称厘金, 后来逐渐增高, 多数省份值百抽十。

我国现行的农村税费制度是改革开放以来, 农村实行联产承包责任制, 取消人民公社体制, 建立乡(镇)政府时形成的。农村税费是指向农村农民征收的各种税收及收取的各种费用的总称。从农村税费改革前的税收项目来看, 主要有农业税、农业特产税、耕地占用税、屠宰税及农村个体承担的工商税等。根据《中国统计年鉴2000》提供的相关数据, 包括农业税、耕地占用税、牧业税、契税和农业特产税在内的农业各税收入从1991年的90.65亿元上升到1999年的423.50亿元。

[收稿日期] 2003-05-02

[基金项目] 浙江省哲学社会科学规划重点课题(Z02LJ6)

[作者简介] 1. 郑备军(1962-), 男, 浙江余杭人, 浙江大学经济学院财政系副教授, 主要从事财政学、经济史方面的研究; 2. 顾健耀(1981-), 男, 浙江平湖, 浙江大学经济学院财政系学生, 主要研究方向为财政学。

在农村收费方面,主要包括这样一些收费项目:一是村提留、乡统筹。我国的最基层政府即乡镇政府要承担一定的经济职能和社会职能,因而需要一定的财力作保证。由于政府间财政分配体制划给乡镇政府的财力无法满足其行使部分职能的需要,因此不足部分只能由乡镇政府在所辖的农村社区范围内筹措。按规定,农村办学、计划生育、优抚、民兵训练、交通五项公共事业所需费用在全乡范围内统筹。而村级农村社区的各种费用,则由村级组织向农民收取公积金、公益金和管理费来解决。二是“四乱”引起的各种社会负担。乱收费、乱集资、乱摊派、乱罚款等“四乱”问题是近年来农民反映最为强烈的问题。在不同的地区,“四乱”项目少则几十个,多则百余个,不少地方不仅巧立名目,而且擅自确立收费标准,通过行政手段、司法手段等强制性手段将负担转嫁到农民头上。根据有关部门的测算,在农民的总体负担中,税收只占1/3,各种非税负担却占了2/3,非税负担为税收负担的两倍。

二、异同比较

(一)产生原因比较

厘金制度所以能够产生,固然与清政府镇压太平军直接相关,但更重要的还在于当时深刻复杂的历史背景。这就是财政状况的恶化。清朝前期,中国曾出现过康乾盛世,国库存银也曾一度高达8000万两,但随着乾隆晚年扩边征战、六巡江南、肆意挥霍,统治阶级的奢侈腐败之风亦随之盛行起来,及至嘉庆、道光两朝,中央财政收入因地方的肆意浮收与加派而锐减,加上川楚不断用兵、黄河水患频繁、农民起义此起彼伏,国库日趋支绌。据载,清政府国库存银及至道光三十年(1850)只剩下800余万两^{[2](p.9)}。特别是在太平军兴起后,财政困境尤显突出。一方面,被兵省份的课税已无可催征,一些“素称完善之区”或请缓征,或请留用,即兵防堵的省份,亦因“地丁、田赋所入难足额”而难解款。至于长江中下游战区,盐税、关税均“仅存虚名”。另一方面,清政府却急需增加军饷支出以围困太平军。然而,“捐纳”、“捐输”苛捐杂税已一再征收,早已名声狼藉。于是,财政困难、饷源枯竭之局顿显。在此局面下,清政府按惯例允许地方带兵大员自筹军饷,厘金制度乃应运而生。

而我国现行的农村税费制度,是在1983年撤社建乡时制定的,是为了使乡镇政府的财力能够满足乡镇政府实现其职能和支持农村基础建设的需要而建立的。其产生原因与厘金制度的产生完全不同。我国现行税费制度是由于国家重城轻乡的分配政策引起的。由于上级财政只能提供乡镇政府实现其职能所需的部分资金,因此,乡(镇)机构的运转和经济、社会事业的各项开支,除一部分来自财政预算拨款外,相当大的部分开支,只能由乡镇政府自行筹措。于是农民在交纳了农业税、农业特产税、屠宰税等税收后,还要承担“三提”、“五统”。

(二)制度弊端比较

1. 两种制度本身都存在着明显缺陷。

厘金制度的缺陷主要表现在名目繁多、抽厘行为不规范。自咸丰以来,厘捐名目即有卡捐、饷捐、房捐、铺捐、船捐、炮船捐、盐捐、米捐、板厘捐、草捐、芦荡捐、落地捐,以及钱捐、牙厘捐、树木捐、茶捐、串捐等,光绪以后甚至还有肉厘、赌捐、彩票捐、乐户捐等^[3]。厘金的课征对象,不仅包括流通领域的全部商品,甚至从生到死所需的一切物品,均被当作强制掠夺的对象。同时,地方各自为政,自定章程,致使各地厘金征收率不一,且有越来越高之势。厘金征收率在开办之初为1%,以后逐渐提高,一般在5%或10%以上,有的甚至高达20%。

而现行的农村税费制度,也存在类似的缺陷。在不同的地区,“四乱”项目少则几十个,多则百万方数据

余个,不少地方不仅巧立名目,而且擅自确立收费标准,通过行政手段、司法手段等强制性手段将负担转嫁到农民头上,致使各种收费占到农民人均纯收入14%以上,大大超出了中央控制农民负担的比例。同时,收费行为也不规范。农业费的收取大多是随农业税一起征收的。由于政出多门,随意性强,致使农业税费项目繁杂、标准多。另外,由于提留统筹资金收支界定不清,产权不明晰,管理不严格,资金的相互挤占、截留、挪用现象十分严重。

2. 两种制度都加重了农民负担,影响了国民经济的发展。

清末民初,农民以少量农副产品交换生活必需品,手工业者靠自产自销维持生计,是需要通过天津和市场才能实现的,而厘金局卡不问巨细,课及百物,势必给农民造成沉重的负担。当时有人就说:厘金之设,“病穷民独多”^{〔3〕}。同时,由于抽厘过重,加上经办人员的任意敲诈勒索,严重阻塞了商品生产与流通,妨碍了国内市场的扩大与统一。

而现行的农村税费制度也严重制约了农业和农村的经济增长。沉重的负担不仅侵占了农民用于扩大再生产的资金,削弱了农民的生产投入能力,而且负担不规范影响了农民的收入预期,使农民缺乏投资的积极性。要知道,在农村经济总量增长有限的情况下,农民负担水平和收入水平之间存在着此消彼长的关系,负担重必然使农民收入水平降低,农民收入水平低必然导致农村社会投资和需求不足,进而直接影响到国民经济的稳定与发展。

3. 两种制度都导致“寻租”、腐败现象。

厘金制度业已成为大小官吏营私舞弊、中饱私囊的工具。史载:商民“以什输公家,所入三四而已,其六七皆官私所耗费,而鱼肉之于关市,为暴客于国家,直盗臣耳。大抵有厘捐之省,殆无不舞弊之委员,无不染指之大吏。其款皆外销,即责令报部,亦止总数,固无不花私费之报销也”^{〔3〕}。宣统三年(1911),清政府编列厘金的预算收入为三亿数千万两。可见,原来岁入厘金中的数千万两已是被大大缩小了的数字。其成倍的差数,无疑都落入了地方大小官吏的私囊。

而现行的农村税费制度从一开始就存在着权力“寻租”隐患。由于基层职能的扩展和机构的膨胀,基层政权的运行成本不断上升,加之事权和财权又未相对应等,于是在上级考核压力和本级利益刺激双重驱动下,乡镇政府总是想方设法立项收费,乃至随意摊派、层层加码,这无疑加重了农民负担。

(三) 改革困境比较

厘金制度是晚清政府在中央财政日益恶化的形势下,为急于筹措镇压太平军的军饷而临时设立的,按清代惯例,事平即取消。但清政府考虑当时和日后财政,默然准许继续实行,从而厘金制度成为一种常制。其间,清政府、北洋政府及国民政府都曾几次设法裁厘加税,但均未能成功,直至1931年厘金制度才被废止,经历了78年。

以减轻农民负担为目的、以规范农村税费制度为核心的农村税费改革,经过试点后正由点到面逐步推进。2000年4月,中共中央、国务院发出通知,决定在安徽全省和由其他省、自治区、直辖市选择少数县(市)进行农村税费改革试点,探索建立规范的农村税费制度和从根本上减轻农民负担的办法。试点方案的主要内容是“三个取消、一个逐步取消、两个调整、一项改革”,即取消乡统筹等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金,取消农村教育集资等涉及农民的政府性集资,取消屠宰税,逐步取消统一规定的劳动积累工和义务工,调整农业税和农业特产税政策,改革村提留征收和使用办法。改革虽在试点地区取得一定成效,但却出现了乡镇可用财力短缺,乡镇债务负担沉重,教育和农业投入不足等问题,使得改革举步维艰,困难重重。但若分析其深层次原因,却与晚清厘金制度改革受阻,存在着许多相似之处。主要表现在:

1. 不规范的财政管理体制。

万方数据

清代前期实行中央集权财政管理体制。中央户部拥有“制天下之经费”的权力,各省并无财权,只是奉中央命令征收各项赋税,存于公库。但清初因长期征战,军事耗费极大,故为了筹集军饷,以应急需,中央曾屡屡裁扣地方财政存留,致使地方财政陷入困境。地方为了解决经费不足,往往采取私征浮收与加派的举措。尽管中央再三申令禁止各地的私征浮收与加派,但在中央与地方均已陷入财政困境的情形下,中央对于地方这种擅自筹措经费的行为,只能采取默许、容忍的态度,听之任之,只是没有公开支持罢了。厘金制度实行后,厘金收入已经成为地方财政的重要来源,地方政府怎肯随意放弃。同治三年(1864)太平天国被镇压,但废除厘金制度却遭到地方及既得利益集团的极力阻挠,地方督抚更是提出各种各样似是而非的理由竭力扩大厘金的征收和管理权限。

我国于1994年进行财政体制改革,这次改革形式上依然是在地方和中央讨价还价基础上进行的强制性制度变迁,方式上侧重于强调中央和地方税种的划分,但事权的合理划分相对滞后,这与分税制以事权定财权的原则相背离,财税包干体制的痕迹较重。在这种财政管理体制下,因中央税与地方税结构不合理,预算内收入不能满足地方政府的基本需要,各级政府出于自身利益的考虑,尽可能上收财权下放事权,其结果导致位于最底层的乡镇政府一级财权和事权不匹配,表现在财政收入来源有限,支出范围却越来越广,管理决策权上的让位和财力保障上的越位并存。再加上财政转移支付制度不完善,表现在规模小且不规范,纵向转移支付功能很弱,致使乡镇政府收支矛盾异常突出。

2. 不完善的税制体系。

从财政收入来看,清政府的收入来源主要为田赋、盐税、关税及厘金。但由于关、盐两税的征收权逐渐被外国列强所把持,而田赋等旧税收入又受到定额化征收的限制,缺乏扩张性,故而中央财政状况日益陷入困境。据载,咸丰年间,平均每年户部存银仅在200万两左右。咸丰三年(1853)年,同治三年(1864)粮库历年结存的“实银”数仅10万两左右^[4]。所以,厘金已在清政府财政中占据重要地位,其收入大体与田赋经常收入相等。如果没有新的可靠税源加以弥补的话,清政府对厘金制度只能是爱恨交织。

我国现行的农业税制由于本身的制度缺陷,使得不能适应农村公共支出增长的需要。农业税的征税对象是农业收入,但计税依据是常年产量,而40多年来没有再进行查田定产,除了基本稳定的税额外,其他几项都严重不实,实际上变成了包税制,这样就造成了农业税收弹性很小。这使农业税收入与农业收入增长严重脱节,无法同步增长。从制度设计来看,农业税应是一种收益税,但实际执行结果却像土地税或财产税,且无法调节级差地租收入,造成实际意义上的税收流失,致使乡镇政府通过农业税所筹集的资金不能随农业的发展而增加,从而影响其履行正常的政府职能。

3. 落后的行政管理体制。

在清末民初,为厘金制度而设的局卡林立、机构臃肿。首先在同一地区,不但捐局系统庞杂,而且厘卡林立。据统计,在厘金最滥的时期,全国竟有大小局卡12000多个,其繁密程度“如网之密,如梭之织”^[4]。更为严重的是,各地局卡机构重叠,臃肿庞杂,且多与地方官府相互勾结,假公济私,中饱私囊。

我国现行的乡镇行政体制改革相对滞后,行政职能转变缓慢。农村地方政府组织结构仍维持计划体制下的“大政府”模式,除党、政、人大和政协四套班子外,还有“七所八站”和一些常设的办公室,机构膨胀,人员过多。同时,由于政府行为不规范,又缺乏制度约束和制约,致使收费项目越来越多,收费范围越来越广,收费标准越来越高。

三、借鉴意义

(一) 完善税费增设和裁撤方案

税费的增设与裁撤问题,既是经济问题,又是政治问题。只有完善的税费制度才有利于社会经济的发展与政局的稳定。而一旦税费制度方案的选择出现失误,则必然影响整个财政体系的正常运行,进而造成整个经济的萎缩并加剧社会的动荡。目前我国正处于“税费改革”的攻坚阶段,因此,无论是开征新税,还是清理旧费,尤其需要注意这一点。

厘金制度的设立,是“不得已”而为之的无奈之举,然而却演变成几乎无地不设卡,无物不抽厘,其危害之烈竟成为近代公认的祸患之一,这是任何人也没有想到的^[5]。究其原因,在很大程度上与当时清政府设立此项制度时的轻率、仓促与考虑不周有直接的关系。厘金制度初办时,其原为地方助饷的临时办法,待战事停止,便应立即裁撤,但由于中央政府并无统一的筹划,只是议定所有用兵省份可以由地方督抚自行掌握“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态势下,厘金必然给近代中国的政治经济带来种种弊害。

而我国现阶段农业税的试点改革中,也出现了方案设计不完善问题。突出表现在计税土地面积账实不符,计税产量不准确,计税价格与实际收购价格存在差异。在一些试点地区,有些财政部门为了解决因改革造成的乡村财政缺口问题,在制定农业税时,另加一个“计税价格”,这个计税价格既高于国家规定的保护价,也大大高于市场价^[6]。同时,改革后的农业税制,将过去按人承担的“三提五统”费,全部改为按土地征收的税及附加,因而就形成种植业生产者承担几乎全部农业税负的局面。在当前情况下,从总体上看,种植业生产者的收入低于林、牧、渔业生产者,更低于非农就业人员和农村公务员、行政管理人员。但是,乡村基层机构的政府和行政管理支出以及农村义务教育支出几乎都要由当地收入最低的人群来支付,这显然是极不合理的。其结果,不仅会影响种植业生产者的劳动积极性,而且还会扭曲和增加种植业的成本,进而会削弱我国大宗农产品在国际市场上的竞争力,影响到我国的粮食安全。

所以,在税费改革中,应当循序渐进,由点及面地开展。第一步:权宜之策——完善现行改革方案中的涉税内容。第二步:根本之策——构筑一元税制。基本设想是:(1)进一步取消农(牧)业税、农业特产税;(2)建立由土地使用税和房产税组成的财产税制。(3)将进入流通领域的农业产品统一纳入增值税征收范围,完善流转税制。(4)建立以个人所得税和企业所得税组成的所得税制。(5)开征社会保障税。涉农系列可设“农村养老保险”、“农村医疗保险”和“农村自然灾害保险”三个税目,同时取消现行征收的农保基金、防汛抗旱费、合作医疗费等涉农领域各种相关收费。

(二) 理顺中央与地方的财政关系,完善分税制财政体制

合理的、协调的中央与地方财政关系是建立在事权与财权相统一的基础上的。即中央保持一定的财权以利于加强宏观调控,地方也有相对自主的财权以利于履行其职责。近代厘金恶滥的历史教训即在于它不仅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,进而造成各种浮收加派、苛敛于民的社会公害,而且还进一步导致权力的腐败和整个社会风气的败坏。

而我国现阶段税费改革举步艰难的一个很重要原因,就是没有理顺中央与地方的财政关系。1994年的分税制财政体制改革主要解决了中央与省级政府之间的利益分配关系,省以下各级地方政府间的利益分配关系,还没有按照分税制的要求加以规范。同时,乡镇政府承担许多本该由上级政府承担的职责。如乡镇政府和村组织承担了计划生育、优抚、民兵训练、农村义务教育等并不专
万方数据

属于某地方、某部分人的事务。由于只有事权而没有相应的财权,乡镇政府也只能将负担转嫁到农民身上。

所以,规范财政管理体制,完善分税制财政体制,特别是规范市县以下各级政府间的财政分配体系,对于进一步推进税费改革具有重要的意义。一是要确定市、县、乡各级政府的事权,明确划定各级财政的支出范围,并以此为依据划分能够满足其履行职责的收入;二是要科学确定分税范围和共享税分成比例,真正做到按税种划分收入;三是规范中央、省、市、县转移支付制度,加大对乡镇财政的转移支付力度。

(三) 推进行政管理体制改革

厘金制度作为近代中国财税制度中的一个“怪胎”,之所以能够产生并长期泛滥,其中一个很重要的原因就在于当时不规范的行政管理体制。当今整顿各项收费的工作若不从体制和制度的根源入手,其结果就如同厘金一样,虽民怨沸腾,裁撤呼声日高,但其结果却是愈演愈烈。

目前正在进行的农村税费改革,与历代税费改革性质不同,但基本思路大致相同。那就是“并税除费”。这种改革在短期确实起到了“向来丛弊为之一清”的效果。但就目前来看却忽视了一个客观存在的重要问题。即经过多年来的运行,乡镇行政体制的某些环节已不适应市场经济的要求,突出表现为庞大的组织管理机构 and 人员,财政开支过大,人浮于事。如果税费改革仅仅局限在现有的行政框架内进行行为约束和规范,而不触及更复杂、更深刻的体制问题,那么,从中长期来看很难走出“黄宗羲定律”^①所述的“历史”怪圈。

所以,要以农村税费改革为契机,重新反思政府的角色,正确处理农民减负与政府机构精简的关系,深化农村行政管理体制改革。应从减轻乡镇政府收费的内在冲动和外来压力入手,加大乡村机构改革力度,正确定位乡镇政府的职能,根据乡镇的规模和经济发展水平等实际情况,科学合理地确定其机构及人员编制,努力压缩和控制非规范化的支出,切实减轻乡镇财政压力。与此同时,改革人事制度,加快人员分流步伐。应建立符合机关企事业单位不同特点的具有竞争激励机制的科学人事分类管理制度。在完善国家公务员制度的基础上,建立符合各类事业单位特点的以录用制为主体的事业单位人事制度,切实改变干部能上不能下、能进不能出的现状。总而言之,必须把转变政府职能与减人、减事、减支结合起来,必须把治费与治官贪、官冗结合起来。不然的话,很难改写“黄宗羲定律”。

[参 考 文 献]

- [1] 夏东元. 郑观应集·上册[M]. 上海:上海人民出版社,1982.
- [2] 罗玉东. 中国厘金史[M]. 北京:商务印书馆,1936.
- [3] 黄文模. 等. 中国近代“厘金”研究[J]. 财政研究资料,1999,(3):41-45.
- [4] 黄文模. 等. 晚清厘金制产生的年代及其社会危害研究[J]. 现代财经,2000,(3):62-65.
- [5] 杨华山. 论中国近代早期改良派的“裁厘加税”思想[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版),2002,(1):40-43.
- [6] 范新成. 农村税费改革的难题解析[J]. 财贸经济,2002,(6):20-23.

[责任编辑 曾建林]

^① 明末清初思想家、文学家黄宗羲经过对历朝历代赋税制度更迭演变的研究,得出一个结论:历史上每搞一次“并税”改制,就会催生出一“杂派”高潮。用现在的话来说,改一次,负担就反弹一次,加重一次。后人把这种现象称为“黄宗羲定律”。参见唐仁健《对农村税费改革若干重大问题的探讨》《中国农村经济》2002年第9期,第4-13页。

A Comparative Study on the Abolition of the Lijin System in Modern China And the Present-day Tax Reform

ZHENG Bei-jun , GU Jian-yao

(*Department of Finance , Zhejiang University , Hangzhou 310027 , China*)

Abstract :Lijin was a tax system that began in 1853 in the Qing Dynasty. The Qing government lost no time in collecting taxes for military expenses to crack down on the revolution of Heavenly Kingdom. It began as a provisional fundraising method carried out by business people and spread out far and wide in the country until it was acquiesced by the central government as a tax-and-charge project. It had lasted 78 years until its abolition in 1931. During that period of time , the central government tried to abolish the system several times but failed with the consequences of various disadvantages to the political and economic situations in modern China.

The current rural tax-and-charge system in China was established in 1983 , when the People 's Commune was abolished and the system of township set up. It was put forward to meet the financial needs of the local governments in their construction of the rural infrastructure. Rural taxes and charges refer to all kinds of revenues and fees levied on farmers. The present Tax and Charge Reform that is intended to ease the farmers ' burden and standardize the rural tax-and-charge system is gradually spreading over the whole country after trials in several places.

This paper tries to compare the Lijin System with the current Tax and Charge Reform in the aspects of cause , system weaknesses and dilemmas. It points out that in spite of the similarities in the causes , system weaknesses and dilemma , there does exist some differences between the two systems. Moreover , in the principle of "history as a mirror " , this paper puts forward some suggestions for strengthening the current tax-and-charge reform : 1) Perfecting the addition and abolition of the tax-and-charge system ; 2) Straightening out the fiscal relationship between the central and the local governments and perfecting the Fiscal System of Tax Distribution ; 3) Promoting reforms in the management system.

Key Words : the Lijin System ; abolition ; Tax and Charge Reform ; modern times

本刊讯 2003 年 10 月 20 日下午 ,由浙江大学经济学院公共管理系和浙江大学 MPA 教育中心主办的“学习型组织与学习型政府”学术讨论会在浙江大学玉泉校区邵逸夫科学馆召开。国际学习型组织协会(SOL)创始成员、美国福特公司前高级总监 Nick Zeniuk 先生 ,美国领导力中心负责人孟庆俊先生 ,台湾羽白国际管理顾问公司刘兆岩先生 ,中国社会科学院金吾伦教授等海内外著名专家学者 ,以及来自浙江大学经济学院和人文学院的师生参加了讨论会。