

罄竹难书说厘金

■ 曹琳

厘金，又称“厘捐”或“厘金税”，始创于清咸丰三年(1853年)，裁撤于民国二十年(1931年)。厘金本是晚清政府为镇压太平天国运动而采取的临时筹饷措施，后推行全国成为中央和地方财政收入的重要来源，直至民国初，它仍然在财政中占据着重要地位。然而，厘金不仅本身存在着明显的制度缺陷，而且还严重阻碍了近代中国社会经济的发展，因此被称作中国财政史上的一个“怪胎”。

清朝末年，特别是鸦片战争以后，清政府逐渐陷入财政危机。一方面鸦片输入激增致使大清每年白银外流超过1000万两；另一方面，巨额军费和战争赔款又大大加重了财政负担。太平天国运动(1851—1864)爆发后，为了镇压农民起义，仅前三年清廷就耗饷2963余万两。清初繁荣时期，户部银库每年约有7000余万两存银，到道光间已降至800余万两，而1853—1857年间户部结存实银年均仅约11万余两，1858—1864年间年均仅6万余两，财政几近崩溃。财政状况的极端恶化，使清政府“度支万分窘迫，军饷无款可筹”，因此，从中央到各省都千方百计寻找可以增税敛财的新渠道，

在这种社会背景下，厘金应运而生。

1853年9月，副都御史雷以誠以刑部侍郎的身份在江北大营帮办军务，为了筹措军饷，他派官吏到扬州附近的仙女庙、邵伯、宜陵等镇劝谕米行，每米一石捐五十文助饷，后扩大至各行商户一律照捐，大致值百抽一。因成效显著，次年3月便奏请在江苏各府州县仿照办理。此议对正苦于镇压农民起义求财无门的清政府无疑是救命稻草，因此立即得到批准，随即，湖南、湖北、江西、福建各省相继设立厘局，到1862年便基本推行于全国。

厘金虽然作为一项正式制度被确立，但是由于中央对其课征并无统一的税则规制，仅议定由地方督抚自行掌握、酌量抽征，故各省皆自定章程、各为其政，因此，厘金的范围之广泛、名目之繁杂、税率之不齐、征管之混乱，在中国财税史上实属罕见。

就其种类和范围来看，厘金概可分为百货厘、盐厘、洋药厘(鸦片)、土药厘(土鸦片)四大类。其中百货厘举办最早、范围最广、影响也最大，课税对象十分广泛，不问巨细见货即征，“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”，如广西

规定课厘货品有29类1942项；江苏有25类1241项；甚至当时较为落后的四川也达到15类894项，时人叹曰：“只鸡尺布，并记起捐；碎物零星，任意扣罚。”

就其税率来看，厘金的税率最初定为1%，以后各省自行提高，至光绪年间多数省份都在5%以上，浙江、江西、福建、江苏则高达10%，不但省际有别，省内也多有不同，而巧立名目的额外征收甚至较正额更多、更重。

就其征管来看，通行的办法一是官征、一是商人包缴。官征是各省设立总局，下置分局、子卡、巡卡，商人运货到局卡报验，按所定税率核算收税后再开票放行；商人包缴多在出产较繁的省份，由同业商人或非同业商人承包诸业捐额，负责缴纳。因为厘金带来的巨额收入，各省大都借口稽查纷设局卡，以致“水路通衢、城镇要道或乡村小径，随意设装置卡，甚至一处数关数卡。局卡林立，商运货物，逢关纳税，过卡抽厘，层层盘剥”。一物数征、十数征屡见不鲜。而所有收入，除一定数额报送中央外，绝大部分由地方自由处置，然地方官员多假公济私，更兼税吏营私侵渔，一般来说，三分耗于

隶仆，三分耗于官绅，其余四分除去正费、杂费外，中央所得其实无几。

鉴于厘金“设卡抽厘收捐太杂，出入总数毫无稽核”等问题，清廷曾对各地厘金进行小规模整顿，派遣官员前往各地厘局清查账目，并要求地方官吏给予监督；也曾谕告各省督抚及统兵大员，将本省厘金收入及动用数目按季报部；还曾就全国厘务酌拟章程，规定地方要报告各厘卡收入情况、抽收厘金税额等。然而，各省督抚为便于就地筹饷并自主掌握财权，对中央这些命令尽皆置若罔闻。1864年，天平天国被镇压后，清廷又拟酌量裁撤各省厘局，但湖广总督却以“各省军费浩繁上奏，赖于本省丁赋课税者不过十之三四，借助厘金者实居六七”为借口，坚称“万不可骤议裁撤”，而清政府考虑政局稳定及其当时和日后财政，遂默准继续实行，厘金制度从而成为常制。

事实上，随着厘金制度由原来地方性、临时的筹饷办法演变成成为全国性、正式的财政政策，其收入也迅速增加，在1853年初征时只有数万两，1860年即上升为97万两，1874年猛增到1373万两，20年间迅速成为仅次于地丁的第二大财政收入，占财政总收入的20%。甲午战争后，有的省份厘金收入甚至超过了地丁等正税。据载，1899年广西省地丁杂赋年收入不过20万两，而厘金收入达40万两；广东全省年收入约500万余两，其中地丁、盐课、耗羨、杂赋四项仅109万两，其余皆为厘金。

如果说厘金在某种程度上缓解了清政府财政困难，为其提供了转输不匮的饷源的话，那么对于近代中国商品经济的发展来说却是百害而无一利，时人谓之：“厘金之弊，罄竹难书，近

创虐政，莫甚厘捐。”

首先，严重阻碍商品流通，抑制商品经济的发展。厘金税制混乱，“卡若栉比、法若凝脂”的状况，极大限制了商品流通速度，抬高了商品成本和价格，而厘金课征对象主要是百姓的日常必需品，如时人薛福成所说：“彼为商者工于牟利，则仍昂其价于货物，而小民之生计日艰。”因此，对普通百姓乃至城市中小商人都是最直接的经济掠夺，以致“百货滞销，四民俱困”。并且，官绅税吏利用职权肆意敲诈勒索商旅，“猛如虎，贪如狼，磨牙而咀，择肥而噬”，使民不堪命，也抑制了人们商品交换和商业经营的积极性，阻碍了商品经济发展，如广东三水、佛山等地本是商业、手工业发达地区，但“自三水设厘卡，而市面为墟矣；佛山一掉，而百行亏折矣”。

其次，严重危害近代民族资本主义工商业的发展。在半殖民地半封建的社会形态下，中国近代民族资本主义本已先天不足，又受到国内封建势力、官僚资本及外国资本的共同挤压，而厘金的征收无疑更加深其发展的阻碍。诚如张謇所说：“吾国厘务之害商，若吾国永无工作之国，则其害犹较简，盖无产品而不加制作，则尽其所转运之通过道路，受逐卡之剥削而已，至一经工作，则其始以原料入厂而厘之，其继以粗制成第二种原料而又厘之。工业发达，则分工愈多，即一物之成，可经多次之制造，而尚为此物之原料者，是一物应完多次之厘，每次皆以通过之远近而遽加也。是何怪工业愈劝而不兴，洋货益充塞于市耶？朝廷劝工之德意，薄海所仰，独奈此阻遏工业之厘金何！”厘金对中国近代民族资本主义工商业发展的严重桎梏，由此可见一斑。

再次，厘金加剧国货与洋货的不公平竞争，严重损害民族权益。一方面，厘金的征收大大提高了我国出口产品的价格，使其在国际市场上的竞争力受到严重影响。另一方面，鸦片战争后中国关税主权丧失，洋货除纳关税和子口税外不抽厘金，即厘金只对中国商人征收，因此国货税率比洋货一般要高出3—4倍，面对价廉物美的洋货毫无竞争优势，根本无力阻止洋货向国内倾销和对国内市场的占领，这对举步维艰的民族资本主义工商业更是雪上加霜。以制糖业为例，“外糖输入仅纳从价五分之关税，若更运入内地，则再纳与输入税半额相之子口半税，即可通行无阻，一切内地税概行免除。而本国之糖则从产地运到商港时，中途须纳经过之各卡之厘金，迨由通商港输出外，复课以从价五分之输出税，若更移入他港，又须交纳各卡之厘金，历如此种种之苛捐，而欲与其外糖竞争，保持其与品质适应之廉价安可得耶？”另如英商运销印度制造的棉纱，每担只需纳子口税三钱五分，而国内棉花经厘卡付税即高达950文，且将其纺成土纱尚需人工和其他费用，故价格要比印纱昂贵许多，造成商品缺乏竞争力，生产自然难以为继。

此外，由于清政府对厘金始终没有制定行之有效的政策，收益多归地方，地方督抚大员遂可凭借其财力拥兵自重，与中央分庭抗礼，造成了中央对地方的财政失控，而地方漫无限制地抽厘，征管极度混乱，致使弊端迭出，又成为吏治腐败的经济基础。

辛亥革命后，厘金这一“恶政”为南京临时政府和北洋政府所沿袭。北洋政府时期，由于连年混战，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，私收、乱收情

况更为严重，其规模较清朝有过之而无不及，又由于各地军阀拥兵自重，即使厘金制度扰民日甚，在找到新税源之前，北洋政府也不敢贸然裁撤。进入民国，厘金的存在成为严重限制国民经济发展的障碍，不仅遭到国内商界的激烈反对，也因影响到列强在华贸易而遭到反对。“四·一二”反革命政变后，国民政府为了巩固统治，在基本解决了地方政府裁厘后的抵补问题（即将原属中央的田赋收入划归地方，且允许地方政府另办营业税弥补裁厘损失）后表示，厘金“不仅增加民众之负担，阻害农工商业之发达，尤为廉洁政治之巨敌，贪官污吏之总源”，因此要“将万恶之厘金及类似之制度，彻底清除，以疏民困”。1928年7月，南京政府在

取得美国承认附有最惠国条款之中国关税自主权的同时，成立裁厘委员会，制定《渐撤国内通过税施行大纲》，进行裁厘准备。1930年12月15日宋子文主持裁厘会议，布置裁厘事宜，并通电全国：“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。”通电发布后得到各省响应，1931年1月1日起，厘金在中国社会基本消亡。

裁撤厘金对当时社会经济的发展，尤其对商业的繁荣起到了相当积极的作用。首先，裁厘后国民政府采用“一

物一税”的统税，“就厂征税，一税之后，便可行销全国”，简便划一，纠正了厘金征收机构庞杂、名目繁多的弊端，使商品在流通过程中避免了勒索苛征，税负大为减轻，因而加快了商品流通速度，提高了商民经营的积极性，促进了市场的活跃。其次，裁厘有利于民族工业的恢复发展。裁厘后，国民政府规定运往外国的货物除麦粉可退半税外，其他如卷烟、棉纱、火柴及水泥等均予免税，而外国输入水泥、棉纱、火柴、麦粉等货物，除了照样完纳关税外仍得交纳统税，这无疑对民族工商业起到了保护作用，从而推动了民族资本主义工商业的振兴。

（作者单位：河北经贸大学）

责任编辑 冉鹏

PHOTO NEWS

图片新闻



全国财政税政工作会议 在山东潍坊召开

9月10日，全国财政税政工作会议在山东省潍坊市召开，财政部副部长王军出席了会议并作重要讲话。会议回顾总结了2006年全国财政税政工作会议以来的工作，对当前和今后一段时期全面实施科学化精细化管理，努力开创税政工作新局面作了研究和部署。

（本刊记者 摄影报道）