

话说印花税在中国的起源

段志清 | 刘佐

2021年6月10日，十三届全国人大常委会第二十九次会议通过了《中华人民共和国印花税法》，自2022年7月1日起施行，这标志着中国在落实税收法定原则、加强税收立法方面取得了新的重要进展。本文根据有关史料，简要介绍印花税在中国的起源历程。

19世纪末准备开征印花税

根据有关史料，官方准备开征印花税的记载始见于19世纪晚期。1885年中法战争结束以后，清政府为了掩饰“不战而败”的责任，以“水师不如人”为由检讨，宣称“惩前毖后，自以大力整饬水师为主”。1889年9月23日，直隶总督兼北洋通商大臣、总理海军事务衙门（简称海军衙门）会办李鸿章致函该衙门总理醇亲王奕譞，建议仿效外国筹集财政收入的做法试行印花税，筹措扩建海军的军费。

1889年10月19日，海军衙门奏《为请饬下总理各国事务衙门议仿照外国筹征印花税专办海军事》，光绪皇帝阅后批示“悉心妥议、详细覆奏”。同年12月8日，总理各国事务衙门大臣奕劻等人与总税务司赫德商议以后，联名复奏《为遵旨议复印花似难遽议施行事》，提出“印花收税就目前而论，似难遽议施行俟，日后体察情形，如果有机可图，再当奏明请旨办理”，光绪皇帝遂批示“依议”。这是目前所见最早的提议仿效外国做法试行印花税的官方记载。

1895年，中日甲午战争失败以后清政府被迫与日本签订《马关条约》，需要支付战争赔款，加上“赎回”辽东半岛的款项，总计白银23000万两，相当

于清政府全年财政收入的3倍。为了筹措赔款，1896年1月6日，湖广道监察御史陈璧奏《为仿行印花税法以集资巨款而济时艰事》，建议“飭总理衙门转电出使各大臣，将各该国现行印税律则章程详译一份，并取现用各种印花列粘于册，注明用法，限期驰奏进呈御览。然后发交户部速筹兴办，不过一年，可以试行，既纾目前之急，又除从来之弊。”虽然上述奏折没有得到光绪皇帝的批准，但是影响比较大。11月1日，洋务派高级官员盛宣怀主张通过罢厘金、仿行印花税和开关税开辟财源。

1898年1月24日，康有为在总理各国事务衙门接受北洋大臣李鸿章等五位大臣问话时答：仿行日本之银行纸币，法国印花（税），印度田税，以中国之大，若改变制度，可增加财政收入十倍。此后，康有为先后在应诏统筹全局折、请裁撤厘金片等奏折中提出了关于推行印花税的建议。3月，谭嗣同在《湘报》发表《试行印花税条说》一文，主张免除厘金，仿西法行印花税，认为此税有八大益处：一可不勒索行商；二可杜绝官吏中饱；三可简便手续；四可杜绝漏税；五可省去沿途设立局卡之劳；六可减少重复查验，事简易办；七可无留难阻滞，利商自捷；八可便于商人携带。

“八利具而厘金之弊去，弊去而上下交足”。经过周密考虑，还提出了推行印花税制度的具体程序和施行办法。7月19日，出使大臣伍廷芳奏请仿行各国印花税折，得到光绪皇帝重视，于是降旨总理衙门，督促各出使大臣采访各国印花税章程，为试办印花税作准备。

1900年，清政府与八国联军一起镇

压义和团运动以后，开始向西方列强求和。1901年3月31日，议和大臣徐寿朋等给有六国驻京使节的求和书《中国全权大臣致各国驻京钦使和款说帖全分》第六款中提出，开办印花税筹措赔款。7月20日，两江总督刘坤一、湖广总督张之洞一起上奏遵旨筹议变法谨拟采用西法十一条折，其中第八条称：经查外国征税，大头在于印花。如今筹措赔款，可以仿照实行印花税。他们还提出：初办印花税时区分等级甚为烦琐，瞒报的人一定很多，只能稍微放宽，不求毫无遗漏，待将来稽查方法周全以后自然畅行无阻。9月7日，清政府被迫与西方列强11国签订《辛丑条约》。据此，中国要向上述国家赔款白银45000万两，分39年付清；加上年息4厘，本息合计98000多万两，并以海关税、常关税和盐税作为抵押，史称庚子赔款。

为了筹措上述赔款，清政府外务部、户部与海关总税务司赫德商议，拟出开征印花税办法七条。其中规定：印花税按件定额征收，买卖房屋、田地，除了必须在衙署购买契税印照当堂贴于契纸以外，还要加贴印花税票10文1枚；婚贴、借券、合同、发票、收条、银票、钞票、当票、招贴、考卷、禀贴、民局寄送信函和报关单等民间凭证，每件也要贴印花税票10文1枚，而且必须自行到地方官委托代售印花税票的铺户购票贴花，否则以违法论。遇有争讼者，没有贴花的单据不能视为凭据。上述办法由外务部上报，并得到了光绪皇帝的批准。度支部奏折载：1902年12月30日，“北洋大臣、直隶总督袁世凯遵议仿行印花税，筹拟章程，奉旨试办在案。”

1903年初，袁世凯委托日本政府印刷局印制了中国的第一套印花税票——双龙戏珠图大清国印花票6枚，面值分别为2文、10文、50文、100文、500文和1000文。

由于当时中国的民众普遍不了解印花税，清廷大臣又多持异议，各省分摊的庚子赔款负担已经很重，创办印花税宗旨的宣传也不到位，人们议论纷纷，群起反对。慈禧皇太后迫于多方面的压力，于1903年4月21日让光绪皇帝向户部转达懿旨：“现时局维艰，民情困苦，宫廷实深虑念，迭经降旨，谕令各省督抚严飭地方官吏，勤求民隐，加意抚绥。前因畿臣奉请试办印花税，事属创行，恐滋扰累，着从缓办理。”这样，经过十多年酝酿的印花税，第一次批准试办不到四个月就被迫叫停了。

清末印花税法规的发布和实施

清政府第二次试办印花税与禁烟有很大的关系。1906年，由于国民强烈呼吁禁烟，清廷确定了禁烟的政策，但是没有专门研究如何弥补由此引起的税厘减少问题。内阁学士兼礼部侍郎吴郁较早地注意到了这个问题，并于同年年底奏通筹禁烟办法折，其中称“印花税法，行于东西各国，凡户婚田土、商民交易之事，皆以此为纳税之总机关，前经奉旨停止，无非体恤民艰，将来加税免厘，似收税之法仍以印花为便。拟请飭下部臣、疆臣，考察各国新章，或择要先行试办，以为抵补土膏税厘之地”。

1907年，清政府与英国政府达成了禁烟协议，确定进口洋药（即进口鸦片）按年减运，国内土药（即国产鸦片）也逐年减少种植面积。为了弥补洋药、土药税厘的减少，清政府再次将开办印花税问题纳入了议事日程。10月11日，光绪皇帝下旨：“国家岁入洋、土两药税厘，为数甚巨，均关要需，现既严行禁断，自应预筹抵款，以资抵补。前据

度支部具奏，研究印花税办法，当经允准。惟烟害必宜速禁，抵款必宜速筹，著度支部详细调查东西各国成法，迅速研究，渐次推广，期于可行。限两个月内条列办法章程，奏明办理，勿得稍涉延宕。”12月8日，度支部奏《遵旨研究印花税办法并酌拟税则章程事》，内称“谨就各国成法，参酌中国情形，酌拟《印花税则》十五条，《印花税办事章程》十二条，另缮清单，恭呈御览。如蒙俞允，即由臣部行知各督抚，次第试办。”光绪皇帝当日批复“依议”。这是他第二次批准试办印花税。

《印花税则》规定应税凭证分为两类29种，按件定额计税，分别采用单一税率和分级定额税率。例如，发货单、公司股票等15种凭证，票面银钱数1万文以上的，贴花20文；承揽字据、保单等4种凭证，每份贴花20文；支取银钱、货物的折扣和贸易账簿，每本每年贴花20文。借款字据、田地和房屋买卖契据等6种凭证，票面银钱数不满白银1000两的，贴花20文；1万两以上的，贴花1000文。

同年，清政府将《印花税则》和《印花税办事章程》颁行各省，并见诸报章，明确直隶省和天津府于1908年4月1日开局试办印花税，并同时启用直隶全省印花税分局关防（公章的一种）；指令以藩司为总办，委派洪述祖、林学缄两位道员为会办；在省设立总局，在天津设立分局，月给薪水经费由总局支給。其他各省的执行时间另行通知。同时，度支部派员到美国定制印花税票。美国钞票公司承印的印花税票——大清印花税（云龙风景图）一套3枚，包括3种制钱面值，分别为20文、100文和1000文。

1908年，安徽巡抚冯煦上奏清廷，以中外立国，情况各有不同，印花税法烦琐，难有收效；宽之则无可稽查，急之则滋生苛扰为由，要求缓征印花税。

御史石镜潢也上奏认为：百姓的贫穷尚未缓解，开征印花税恐怕会有很多责难。在计划首先试办印花税的天津，反对声浪更高：当年4月11日、22日，天津商会先以津埠商务疲困、洋布商亏欠洋债案件关乎全局为由，报请农工商部和直隶总督杨士驥缓办印花税；4月16日，源泰文等9家米商以70家米商中过去两年已经歇业40家、商业已经极为艰险为由，请求缓办印花税；5月，度支部与直隶总督协商，坚持自当年8月起在直隶试办印花税；6月12日，天津商会组织全津796家商号联名上书杨士驥，禀告“津埠苛税繁重，外商转至青岛、汉口等埠，请勿在津试办印花税”。

针对上述情况，度支部一方面概不准请，一方面稍作变通。1909年4月4日，度支部在《为印花税票制成请颁各省试用等事奏折》中称：“拟即分别省份大小颁发印花票，一律举办，请旨飭下各督抚转飭藩司及地方官妥慎办理”。摄政王载沣批示：“获悉度支部上奏印花票已制成，请颁发各省试办……均著依议”。度支部随后规定：自当年起，各省地方以奉到部发印花税票以后3个月为施行之期，不经试办，各省一律施行。

这一时期，一些地方商会为了维护商人的利益，继续抵制征收印花税；一些地方的总督和巡抚为了维护本地区的利益和稳定，也依旧奏请清廷暂缓推行此税。从目前所见的史料看，1909年至1911年期间，只有直隶、山西、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、云南和新疆等地或有贴花的实用单据发现，或有征收印花税及其收入的记载。

历经二十多年的努力，印花税终于在清末立法并开征，从而使印花税成为中国从西方引进的第一个税种，虽然这个税种并未在全国所有省份普遍推行。□

（作者单位：国家税务总局郴州市税务局 中国法学会财税法学研究会）

责任编辑 廖朝明