

# 中華民國之日籍稅制顧問

朱明希\*

## 壹、前言

1916 年中國及日本二國的政治都有了顯著的變化。在中國，袁世凱去世，開啟了北洋軍閥的統治。在日本，大隈重信總理下台，改由寺內正毅領導新內閣。寺內決定切斷與中國南方政府的聯繫，並期望透過與北洋段祺瑞政府合作，強化日本在中國各方面的利益。寺內政府最有名的對中政策，即屬西原借款。<sup>1</sup>西原指的是寺內正毅的私人幕僚西原龜三。西原多次代表寺內密訪中國，並談定於 1917 年至 1918 年，由日本興業銀行、台灣銀行、朝鮮銀行三行聯合貸款予中國之國營銀行、鐵路、金礦等產業公司共八筆、總共 1 億 4500 萬日元之款項，並以鐵路、礦產、森林等動產、不動產或資源作為抵押。

然而，這筆款項卻在 1925 年後成為呆帳。接續北洋政權的國民政府認為，西原借款乃北洋賄選總統所簽下的賣國契約，嚴重損害中國的主權與經濟利益，因此拒絕還款。或許受此影響，中文學界對於西原借款的分析多著重於日本在華取得駐軍、設廠等政治、軍事、經濟利益，造成中國損失，並討論西原借款如何

---

\* 美國西北大學歷史系博士班四年級。本文為筆者受日本台灣交流協會「2022 年度訪日研究活動（人文·社會科學領域）」獎助，於招聘期間（2022 年 12 月 12 日 ~ 2023 年 1 月 10 日）所完成之主要研究成果。本文預計成為筆者博士論文之一部，如需引用，請以博士論文之定稿為準。

<sup>1</sup> 關於西原借款的歷史，詳見 Michael Schiltz, *The Money Doctors from Japan: Finance, Imperialism, and the Building of the Yen Bloc, 1895–1937* (Cambridge: Harvard University Press, 2012), 121-154.

使中國在巴黎和會時失去山東利益等等。<sup>2</sup>

不過，縱然西原借款充滿政治考量，本質上仍是一筆以銀行為基礎的貸款。銀行的首要目標就是希望利息及還款都可以順利到帳，所以無不希望貸款人有健康、透明的財務狀況。論者指出，即便在今日，日本的銀行仍常常以債權人的身分介入客戶企業的經營管理。此舉不但有助於企業經營制度化、透明化、提升效率，甚至透過把銀行內人員「出向」至企業的方式，更能進一步使企業有外部人員的監督，並且帶來外部觀點，活化企業經營。<sup>3</sup>

西原借款也不例外。1918年3月中國政府邀請了曾任大藏次官的阪谷芳郎博士組成顧問團，希望給予財政方面的政策建議。畢竟中國有良好的財政體制，才是聯貸銀行能順利獲利的根本條件。雖然當時中國的《大公報》提到阪谷顧問團同時給予幣制改革及稅制整理的意見，但目前學界對於阪谷顧問團的研究卻只集中在前者。<sup>4</sup>

其實在二十世紀早期，「貨幣醫生」顧問團中包含稅制改革意見毋寧是常態。一方面現代國家的稅收都以金錢為主，實物為輔，稅收的高低會影響貨幣的發行

---

<sup>2</sup> 例如：裴長洪，〈西原借款與寺內內閣的對華策略〉，《歷史研究》1982年第5期（1982），頁21-38。

<sup>3</sup> 淺顯易懂的說明，例如：湯進，〈日本的「主辦銀行制」或許是紓困民企的良藥〉，《日經中文網》（2020年2月28日）：<https://zh.cn.nikkei.com/columnviewpoint/column/39586-2020-02-28-04-57-49.html?start=0>（最後訪問：2023年3月8日）。

<sup>4</sup> 〈阪谷芳郎之中國幣制論〉，《大公報》，第一張（1918年5月26日），提到「謂此番旅行之目的 [...] 中國幣制改革稅制整理之意見」。關於阪谷與中國貨幣問題的研究，例如：河村一夫，〈中国幣制改革をめぐっての阪谷芳郎・梁士詒会談について〉，《政治経済史学》第157期（1979），頁18-25。

量與價值。另一方面良好的國家財政，才是貨幣能夠獲得國內及國際市場信賴的根本。因此，不論是 1929 年普林斯頓大學甘莫爾（Edwin Kemmerer）顧問團、1935 年英國李滋羅斯（Frederick Leith-Ross）顧問團，或是 1937 年義大利史丹法尼（Alberto de' Stefani）顧問團，都曾對民國政府提出稅務改革意見書。筆者的博士論文也完整蒐集到美國、英國、義大利等顧問團的史料並加以分析。本次受日本台灣交流協會獎助所進行的、關於日本顧問團的研究，即屬於此論文計畫之一部。

因此，本次赴日研究中華民國之日籍稅制顧問的意義有三：其一，確定阪谷顧問團的稅制整理意見書真實存在，並釐清史料的基本訊息，如撰寫人、意見書作成年份等等。其次，分析意見書的具體內容。外國顧問作文跨文化的觀察者，有助於吾人深入了解中國稅務決策者的文化。我對民國檔案的研究發現，稅務官員並非無條件的接受外國顧問的建言。相反地，他們時常以文化差異主張外國經驗並不適用於中國社會。此外，民國體制在很多方面仍在台灣延續，本研究有助於未來進一步協助釐清當代台灣財稅問題的源頭。最後，本次短期研究將為未來與美、英、義稅制意見書的比較提供基礎，並進一步提供中國近現代財稅史新的視角。<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> 本次赴日研究期間，除了蒐集以上所提之「阪谷芳郎顧問團」中與稅務有關的建言之外，還擴及了其他兩大主題的史料與二手研究：其一，1930 年代日本關於國際聯盟「雙重課稅」條約的立場；其二，1950 年代早期開始對中華人民共和國財政稅收制度的研究。這些都將成為筆者未來研究的重要資料。本文僅呈現與當時獎助申請書直接相關的研究成果。詳情請見筆者的〈研究活動報告書〉。

以下，本文將先介紹史料保存的概況與基本訊息，而後依次介紹日籍顧問團到訪前中國之財政狀況、日籍顧問團提出之稅制整理建議，並以我初步對史料的分析代作結論，以為未來進一步的研究奠基。

## 貳、 日籍顧問團稅制整理意見書史料保存狀況

阪谷顧問團的稅制意見書共出現在三份檔案之中：其一，國立國會圖書館（東京）憲政資料室藏《阪谷芳郎關係文書》第 541 卷「支那幣制改革交涉摘要」中，存有〈中國稅制整理並に幣制改革論〉。保存形式為微縮捲（microfilm），內容為打字，語文型態為現代日語（由漢字與平假名構成）。作者署名為「雲夢樓主人」，提出日期大正 7 年（1918）7 月。本文書的出現脈絡並未詳載。

其次為國立公文書館（つくば分館）藏《勝田家文書》中之〈中國稅制整理並に幣制更革概見〉。保存形式為數位化掃描，內容為硬筆手寫，語文型態為文語（カタカナ語），沒有作者名，提出日期為大正 6 年（1917）9 月。勝田指的是「勝田主計」，他曾於 1915-1916 擔任朝鮮銀行總裁，並於 1916 年起任寺內內閣大藏大臣。

其三為國立公文書館（つくば分館）藏《松方家文書・第六十二冊》中之〈中國稅制整理並に幣制更革概見〉及〈中國稅制整理並に幣制改革論〉。松方指的是「松方正義」，他曾任四代大藏大臣、二代內閣總理大臣。1903-1917 為樞密顧問、1908-1924 為貴族院議員。本史料保存形式為紙本，需要提前調閱至國立公

文書館東京本館閱覽室閱覽。兩篇文章中，前者為硬筆手寫，語文型態為文語（カタカナ語），沒有作者名，提出日期為大正 6 年（1917）9 月。後者為打字，語文型態為現代日語（由漢字與平假名構成）。作者署名為「雲夢樓主人」，提出日期大正 7 年（1918）7 月。

就筆者初步比較結果，〈中國稅制整理並ニ幣制更格概見〉與〈中國稅制整理並に幣制改革論〉除語言形式不同外，並無顯著之差異。此外，在松方家文書〈中國稅制整理並に幣制改革論〉開始前，比前兩者多了一頁。該頁所載日期為大正 7 年（1918）8 月，署名者為西原龜三。西原寫道其遊歷燕京之時，「應曹汝霖之囑託，草擬關於中國稅制整理與幣制改革之拙見」（本文自譯）。曹汝霖本是段祺瑞政府中之財政要員，也主要負責西原借款相關事宜，故此文應有一定之可信度。因此，本文暫時假定〈中國稅制整理並ニ幣制更格概見〉乃〈中國稅制整理並に幣制改革論〉之草稿，而作者為西原龜三。當然，未來若有更多資料可以佐證「雲夢樓主人」為西原之筆名的話，則可以更進一步確認。

## 參、 日籍顧問團到訪前中國之財政狀況

二十世紀初的中國為何需要財稅顧問？中國古諺說「財政為庶政之母」，當晚清中國開始奮力建構一個現代國家時，政府的「庶政」增加了：建立衛生系統與交通建設、現代警政與矯正機關，並提供社會福利、現代法院等制度幫助社會穩健運作。這一切施政的基礎，都是財政。如果政府錢不夠，巧婦當然難為無米

之炊。

除了國家的現代化任務之外，清末中國財政還面臨其他巨大挑戰。首先，太平天國之亂後中央政府威信逐漸低落，無法順利將稅收從地方傳輸到中央，形成財政地方分權化的趨勢。<sup>6</sup>其次，1840年鴉片戰爭以來的各不平等條約中，都規定了中國向各國賠款的義務。在庚子拳亂後與八國聯軍各國所訂定的辛丑條約中，因為各締約方皆擔心清廷無法依約履行債務，因此提出了中國海關兼管通商口岸五十里內常關（*native customs*，也就是內陸的關稅徵收關卡）的要求。蓋當時的中國海關由外籍稅務司（*commissioners*）協助管理，如此做法可以確保常關的收入依照西方的準則編制報表，使財務透明，並藉以確保庚子賠款能順利實現。<sup>7</sup>當時中國的財政狀況不佳，以致引發債權國的疑慮，由此可見一斑。

近代中國的財政問題同時也來自於內部財政傳統的限制。在財政社會學上，我們衡量一個國家財政能力的指標，是當年度的稅收佔國內生產毛額（GDP）的比例。這個比例顯示出人民的負擔，也顯示國家從社會汲取資源應用於公共服務的能力；本質上也是國家對於社會經濟情況資訊的掌控能力。經濟史學家估算，明治日本的稅收約佔GDP的20%，而1810年英格蘭則是GDP的43%。<sup>8</sup>當然

---

<sup>6</sup> 雖然對於晚清財政去集中化是福是禍有正反兩論，但當時中國中央財政威信低落應是學界共識。Hanzhi Deng, *A History of Decentralization: Fiscal Transitions in Late Imperial China, 1850-1911*. Ph.D. in Economic History Dissertation, England: The London School of Economics and Political Science, 2021.

<sup>7</sup> 侯彥伯，〈從財政透明化評價清末海關兼管常關〉，《中山大學學報（社會科學版）》第273期（2018），頁84。

<sup>8</sup> Shaoguang Wang, "The Construction of State Capacity: Wuhan, 1949-1953," *Modern China* 27, no. 2

數字並非越高越好，1810 年的英格蘭人民負擔沉重，苦不堪言，但我們可以知道，只要英格蘭政府有意願，她有把握民間的財務資訊，並且進一步轉化為國家的財政。

在清朝時，受到儒家意識形態的影響，認為低稅收是仁政的表現，所以在晚清之前人民的負擔並不重。歷史學家估算清朝前期、中期的中央稅收只佔 GDP 的 1.5% 至 2%。<sup>9</sup>用如此少的錢，就能維持這麼大的帝國，是非常了不起的成就。

然而，這樣的成就卻造成晚清至民國時期各中國政府巨大的困擾。清帝國是用前近代的方式「統治」(rule) 國家，而未必是「治理」(govern) 國家。之所以不太花錢，是因為國家任務比起近現代少，且統治上依賴地方鄉紳等介於國家與社會間的中介團體。稅收本身也不例外，大多需要仰賴包稅團體的協助。這些中間階層除了收稅，也會收一些「費」、像是手續費一類，用來彌補他們的行政成本。當然這些團體並不是單純的慈善事業，這些費用也是他們的獲利的來源。古今中外，政府體制內都會產生貪腐，更何況是較難受體制內法律控制與監管的非政府團體（包稅團體）。從當代民法的詞彙來說，這些團體具有「雙方代理」的性質：在人民面前代表政府收稅，在政府面前代表人民納稅。從法經濟學的角度來看，這無疑具有利益衝突。清帝國的統治者事實上也明確意識到這個問題，所

---

(2000): 230-31; Thomas G. Rawski, *Economic Growth in Prewar China* (Berkeley: University of California Press, 1989), 13-16, 22; Kent G. Deng, *China's Political Economy in Modern Times: Changes and Economic Consequences, 1800-2000* (London: Routledge, 2012), 36.

<sup>9</sup> Taisu Zhang, *Ideological Foundations of the Qing Fiscal State: Belief systems, Politics, and Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2023), 3.

以也才有康熙晚年滾單制度的出現，以及雍正時期火耗歸公與養廉銀制度的改革。

10

黃宗智與杜贊奇 (Prasenjit Duara) 對於中華人民共和國建國以前華北農村的研究都指出，清代以來的包稅團體在民國時期繼續存在。這些包稅團體面對國家時，因其保護民眾的宗旨，不願意向國家揭露基層社會的經濟財務資訊，但面對基層民眾時又以保護民眾利益與安全為理由課徵多種法無明文的費用。杜贊奇稱此種經濟結構型態為「贏利型經濟」(entrepreneurial brokerage)。<sup>11</sup> 以法律人的術語來說，這就是雙方代理法律關係：因為資訊不對稱，所以產生道德風險。

總的來說，阪谷顧問團面對的是財政狀況不佳的中國：中央無法財政集權、面對巨額賠款債務，對內又有雙方代理的包稅團體掌握稅源。以下，本文將摘述西原龜三對於中國稅政問題的觀察，以及如何解決種種流弊。

#### 肆、 日籍顧問關於稅政之建議

作為研究的基礎工程，本文摘要、翻譯西原稅政意見書所提出的十二條重點如下。首先，西原認為貨物在市場上的自由流通可以促進經濟發展，而好的經濟

---

<sup>10</sup> 關於易知由單、滾單、火耗歸公的研究，詳見：Madeleine Zelin, *The Magistrate's Tael: Rationalizing Fiscal Reform in Eighteenth Century Ch'ing China* (Berkeley: University of California Press, 1984).

<sup>11</sup> 杜贊奇著，王福明譯，《文化、權力與國家：1900-1942 年的華北農村》(南京：江蘇人民出版社，1995)，頁 45-48；黃宗智，《華北的小農經濟與社會變遷》(北京：中華書局，2000)，頁 295-300。

發展才是提高稅收的根本。因此，建議廢除釐金稅與其他一切的貨物稅，並用兩年的時間整理田賦，再根據改善其他新設稅制來整理各省財政，藉以逐漸確立中央財政的方針。

其次，因廢除釐金稅及一切的貨物稅所生省財政的欠缺，假定為每省每年三百萬元，兩年即為六百萬元；稅制整理年費一年五十萬元，兩年即一百萬元；其他支出如借款利息等等約一百萬元。因此釐金、貨物稅廢除後，田賦與其他新稅完備前的兩年期間，每一省須負擔約八百萬元。此部分應由借款支應。

其三，這筆借款為省借款，但應由中央政府擔保來債務。

其四，著手整理稅制之省一旦廢止釐金稅及其他一切之貨物稅時，應同時撤廢省內該稅之徵收機關。

其五，對於負責徵收釐金稅及其他貨物稅相關事宜的官員或承攬人，應發行其他公債籌措基金，並根據其年資與收入給予對應的補償，使之能維持生計。

其六，所謂田賦整理，指的是登記土地所有人的所有地，作成新的土地帳冊，並逐漸估算土地價值。通過兩年時間完成整理，預計全中國的田賦可以達到十億元。

其七，各省應計畫施行所得稅及營業稅，與田賦合併計算，應以一省平均徵收五千萬元為方針進行改革。

其八，關於中央及地方各省租稅的徵收方法，不應採取在徵收國稅時，附加徵收地方稅的方法。相反地，應該採取單一的徵收，並再將全部的稅收依比例分

配給中央與各省。至於比例大小為何，則可依地方狀況的不同彈性調整。

其九，如果地方稅制依照上述的方針實行的話，每省只需要兩年就可以償還前述所須的八百萬元本金加利息，並且可以自此確立省財政的根基。

其十，以中國二十一省的規模來說，整理稅制的基金總共需要一億六千八百萬元。若每年著手整理兩個省以上的話，大概十二年便可整理完所有的省份。

其十一，中央政府應先整理關稅、鹽稅、印花稅及菸酒公賣制度，並針對礦業收入課稅。中央的財政便以這些收入加上地方各省的分納來確保運行無虞。

最後，稅制整理最重要的前提條件是百貨能在市場最大程度自由流通，所以要完善鐵道等交通設施，並廢除釐金及其他貨物稅。因之缺少的歲入則以交通銀行或中國銀行的貸款加以填補。運輸收入的增加則可以用之償還這筆貸款。

## 伍、 代結論與展望

作為一篇短期研究的報告，本文將以對史料的初步分析作為代結論。本文第參部分提到，晚清以來中國財政面臨的兩大問題：一是地方財政分權，二是具雙方代理地位的包稅團體難以掌控。其實西原龜三的稅政意見書已經直指此二核心問題。意見書中多處指出地方各省與中央的財政關係，並希望透過地方稅與國稅的徵收一體化，再比例分配的方式避免地方開課附加雜稅。此外，為了提供各省整理財政的誘因，也適當地讓中央以借款、擔保借款等方式與地方政府共同合作。

關於包稅團體，歐美學者曾指出，釐金等通過貨物稅大多由包稅團體負責。

<sup>12</sup>因此，取消釐金稅就是打擊包稅團體的一種手段。然而為了避免中介團體的反彈，意見書也特別提及政府必須注重照顧這些承攬人的生計。

此外，吾人也可以看到日本經驗對此份意見書的影響。日本在明治時期便成功實行所得稅、營業稅等直接稅，也或許因此，西原建議中國應計畫施行所得稅及營業稅。然而，這與美國與義大利顧問的建議形成顯著的對比。

如前所述，1929 年國民政府邀請的美國普林斯頓大學經濟系的甘莫爾教授組成顧問團，希望他們給予中國在貨幣、財政、經濟等方面建議。顧問團中租稅小組的負責人是俄亥俄州州立大學經濟系的 O.C. Lockhart 教授，也是後來國府的鹽稅顧問。Lockhart 明白表示 1930 年代的中國無法施行所得稅、營業稅等直接稅，因為中國的商人不保存適當的會計紀錄、不信任政府，故不能期望商人自行申報納稅。另一方面，政府的稅政機關發展不充分，無法經營一個公平且有效率的直接稅體制。<sup>13</sup>

時至 1937 年，蔣介石再邀請了義大利墨索里尼政權時的第一任財政部長 Alberto de' Stefani 擔任國民政府高級顧問。De' Stefani 於 1922 至 1925 擔任義大利財政部長期間，讓國家從負債轉為盈餘，因此蔣介石希望可以借助他的經驗幫助戰爭在即的國府籌措資金。De' Stefani 的稅政意見書也明白指出，缺乏記帳傳

---

<sup>12</sup> Susan Mann, *Local Merchants and the Chinese Bureaucracy, 1750-1950* (Stanford: Stanford University Press, 1987).

<sup>13</sup> Arthur N. Young, *China's Wartime Finance and Inflation, 1937-1945* (Cambridge: Harvard University Press, 1965), 32.

統的中國社會尚無施行直接稅的條件。他建議國府應加強印花稅的徵收，例如民事法院應不受理未貼印花契約的爭議。透過廣泛地要求張貼印花，政府可以順道透過統計契約內容，一窺民間的交易活動資訊。De' Stefani 也建議將稅務機關與國防機構結合，將民間經濟資訊與徵兵行政一併整合到戶籍系統，並設立稅警單位等等。

然而，晚清以來的各政府都沒有放棄在中國施行所得稅等直接稅制度。孫中山先生在《三民主義·民生主義第三講》中主張中國應施行累進所得稅。中山先生認為累進稅可以節制私人資本、發達國家資本，藉以避免資本主義的弊端。北洋各政府也提出過所得稅草案。此是否與日本顧問的意見書或是中國政府看到日本直接稅施行成功有關，值得進一步思考研究。

最後一點值得探究者，乃是交通與稅收的關係。西原意見書中反覆強調鐵路、公路對經濟、稅收的影響。事實上，從當代的角度來看，直接稅（所得稅、營業稅等等）是代表公平正義的良稅，但對於當時交通不發達的中國來說，間接稅與包稅團體可能才是成本比較合理的做法。稅法、稅制如何隨著科技與經濟的發展，作出相對應的改變，亦當是未來可以繼續思考、追尋的課題。