

捐抑或税：民初国民捐的再省思

马陵合¹

(安徽师范大学, 安徽 合肥 241000)

【摘要】黄兴在南京留守府期间倡导的国民捐,在承续晚清国民捐的基础上,试图获得合法税种资格,明显带有累进制所得税和财产税的税制内涵。新生共和政体诞生之初,这种国民捐献形式在彰显民众爱国热诚的同时,也意在纠正晚清杂捐丛生的弊端,进而成为规制化的近似于税的财政收入。尽管民初国民捐仅昙花一现,但所折射的诸多问题颇值玩味,其中最为核心的当为国人对捐与税的辩知。民国时期,以捐为名目的针对特定阶层的所得税仍时有出现。

【关键词】国民捐 黄兴 所得税 累进制 民国初年

【中图分类号】:K258 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1002-6924(2022)08-0061-09

“国民捐”一词最早出现在清末,它一出现便与救济财政联系在一起。¹民国肇始,国民捐一词再次被用于募集民资,以救国穷。1912年1月,汉口商务总会为补助民军之用,除号召绅商个人捐献外,并发起国民捐,向平民百姓劝募。不到两个月共募捐11.5万元。²这种捐款虽名为中华民国国民捐,但仅限于一省范围之内,与其他形式的募捐方式没有太大的区别。本文所述的是黄兴在南京留守府期间倡导的,并在全国推行的国民捐,其规模与影响远超此前的国民捐。³类似国民捐这种特殊财政收入形态,民初不是首创,也非终点,这说明,近代中国对捐的认知,在承继之中,亦有着微妙的变化。

一、国民捐的由捐而税

前清以来因滥借外债,损失大量利权,有识之士力图寻求一条依靠自己力量解决财政困难的途径。临时政府北迁后,袁世凯政府积极向银行团寻求财政支持,但因唐绍仪“擅借”比国借款,与银行团交涉趋于破裂,银行团也不作任何让步,反而变本加厉地提出监督债款收支、监督裁撤军队等要求。1912年4月初,黄兴通电表示,列强以外债要挟,将置新生民国于死地。若不抵制,势将“国势岌岌,不可终日”。⁴他寄望四万万同胞“急公好义,慷慨乐输”,以纾国难。为此,黄兴在4月29日发出通电,第一次提出了他的国民捐构想。他认为除极贫之民众外,中产以上之人,以人均捐献一元来计,可得4亿元。只是对于富者,“累进法行之,所得较多者,亦可仿所得税法征之,……于特别劝募之中,仍寓公平征取之意”。⁴清末因有筹还国债运动,也倡办过国民捐,只是未见实效,尽管在动机上颇为相似,但是民国国民捐还是与清末筹还国债存在本质上的差别。章士钊曾言:“此次之捐则仅谋抵外债使不入,或入而不过多其数也,……其所收不至之外国,而以己之财供己之用”,并认为其符合“生计学理”。⁵

黄兴倡导国民捐所表现出毁家纾难的真诚,在民国成立伊始颇得社会赞许。国民捐被时人视作巩固共和制的义举。“海内英贤豪杰发起国民捐以为抵制之计,宁沪陆海界,首先实行,政学军商各界相继筹办。”⁶应捐的浪潮波及全国,甚至在四川,重庆“人们对此事表现很大的热情。据说,已把五十万两银两汇往北京,另一笔一百十万两银两的款项不久便接着汇去。发起宣传

¹作者简介:马陵合,安徽师范大学历史学院教授,博士生导师,主要研究方向:中国近代经济史。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“近代中国工商税收研究”(16ZDA131)

鼓动的人们竟说一亿银两是最终将得到的最保守的估计”。⁷这些数额充其量只是一种假想而已。

相比较而言，在国民捐兴起之初，应捐者主要是南方地区的军人，工商阶层响应者尚少。⁸南方军人所以积极响应国民捐，除有高昂的革命热情外，主要还有对袁世凯压制南方军队政策的愤懑。即使在饷餉不继的情况下，他们主动捐出薪俸以助国家，体现了爱国军人“纵使无家可毁，安肯有难不纾”的情怀。但是军政人员自有资产有限，他们更多是通过减俸方式纳捐，从现有资料来看，累进特色还是比较鲜明的。

在黄兴看来，如何在更大范围内推行国民捐，是这场活动是否能取得实效的突破口。黄兴一再强调，国民捐虽为无偿捐献，但利在长远，利在国家，“利公即所以利私”，当然是寄望拥有丰厚资财的工商阶层慷慨解囊。国民捐征收比率低，对平时动辄“耗弃巨资”的富有者来说只不过需“略加节啬已足供此”。黎元洪等地方实力派曾建议把国民捐和前清爱国国债合并。黄兴则对此加以拒绝，他认为捐债有是否偿还的区别，若同时举行“实为滞碍”，“恐无一当”，而且断言举办公债“似非此时急务”。⁴黄兴将国民捐定位于所有税。“国民捐宜用累进法用所得税法，以平均其担负，而使一人罔或幸免。彼曰国民捐与寻常捐务不同，并无强迫性质，宜不分年龄贫富，不拘数目多寡，以规国人爱国心之厚薄。我不识国民于此又将何去何从，以担负此一分子之义务。呜呼噫嘻！此之谓共和之新民国。”⁹

然而，国民捐是否可以作为新生共和国的义务，一开始就受到各方质疑。《申报》的评论就称：“各地之捐，宜由各地地方自治团体定为规制，量力输捐，以表白其爱国之微诚，不必由行政长官代为之谋，致有类于勒捐之故事，损我共和之真相焉。”捐款，还是捐税，背后是关于国家汲取财政收入上的理念之争。中华民国承认私有财产不可侵犯，则法定税率之外，除非自愿，政府不能对民众进行勒捐。但是，黄兴的这种募款主张显然与同盟会早期筹款历程有关。同盟会从南洋、旧金山多次募得华侨巨资支持革命，也不是用征税方法进行的。黄兴只是倡议举办国民捐，并无意去主持国民捐运动。他曾对袁世凯明确表示：“惟垂鉴而采择之是幸”，⁴寄望于财政部拟定详细章程，确定统一的劝募机关和管理方法，经参议院通过宣布，全国一致遵章举办。在倡导国民捐之初，各地响应的姿态有别，有的债捐并举，有的名为捐，实为债。如何规范国民捐，已备受关注。夏廷楨主张配合黄兴的国民捐，并主动要求提供其拟订的章程供黄兴参考。¹⁰上海制造局兵工学校校长王维泰不仅自己率先捐 50 元，还提出应联合各地方政府一面提倡捐输，一面颁布章程，“定以一元为率，累增听便，惟归束处总须指定，切勿蹈滥捐之覆辙为祷”。具体措施如下：

责成各县民政长出具三联印单，每册百张，编定号数，预先出示，通告国民，以印单为凭，如无民政长印单，即系冒捐，切勿轻交捐款。

国民捐款专备抵还外债，不得移作别用，先饬外交总长咨会各银行，如逢应还外债之期，须经总令知国会，广告全国人民一体知晓，然后咨照剧付。

国民捐一人出一次为限，既经捐过，执有印单者，不得再强迫。国民捐为人民自救其国起见，全凭各发爱国天良，互相劝导，不得仗势徇情，致多烦扰，尤不可如从前分省分县摊派定额。

从这份简章可以看出，政府的介入成分显然比较明显，同时对“从前分省分县摊派定额”的陋习提出了修正。当然，最终还需要国务院财政部同意，并呈参议院批准。¹¹1912 年 5 月 10 日，黄兴在致各方的通电，表示“俟政府颁布国民捐单程后，仍照章再捐”。¹²可见，黄兴与国民捐的响应者们，大都认为国民捐不单是出于爱国热情的捐献，而应该成为一种义务捐献与所得税相结合的增加财政收入的方式。只是，若具有税的性质，应遵行怎样的征收原则，及如何设计这种特殊的税种，在此时并没有很快进入议定的程序和流程。但是，从总的趋势而言，实行类似所得税的国民捐，已得到普遍的认同。¹³在垫款风波出现后，各地自主制订纳捐制度的现象更为突出，但根据财产和所得累进式缴纳则是设计征收方案时共同遵守的基本原则。

二、国民捐中的所得税因素及各方因应

1912年5月17日，熊希龄与外国银行团签订了《垫款合同》和《监视开支暂时垫款章程》。根据合同，银行团借给袁世凯政府上海库平银300万两，但章程中附有监督财政与裁减军队等苛刻条件，消息传出，舆论大哗。1912年5月25日，在致袁世凯及国务院电中，黄兴正式提出了劝募国民捐章程二十余条。其要点有：财产不满500元者，捐额多少自便，其余均以累进法征收，最低为0.2%，最高为16%；政学军商各界及各工厂之职工，除以财产纳捐外，应按照月俸多寡，分别纳捐10—20%，以三个月为限；捐至百元以上，政府给予证书和金、银、铜牌，进行鼓励；加强征收管理。其征收由财政部会同地方办理，支出必须经议会批准。⁴第二天（5月26日），袁世凯复电表示“支持”，并已将章程“交国务院核明提议，以付殷拳提倡之怀”。显然，黄兴所设计的捐献办法带有明显的累进制所得税和财产税的意味，希望突破单纯自愿捐纳，而力图使之成为规制化的近似于税的财政收入来源。

为避免逼捐勒索之嫌，社会各团体的设计大致与黄兴的方案差异不大，也倾向于将国民捐直接定位于所得税。但因却缺乏法理依据和相关立法程序，他们所设计的国民捐只能游移于捐与税之间，定位并不清晰。他们大都既将国民捐视为自愿捐献，又暗含强制性，对一定范围内的人员而言是一种义务，如政府官员和某些政党的党员；在缴纳数额上也实行的是与所得税类似的累进制。上海制造局兵工学堂校长王柳生等人投书《申报》，公布了他们拟定的《劝募国民捐减借外债备抵赔款简章》。内容为：

国民捐多集国民之资，即少借外国之债，即减轻国民赔偿之担负，即预备国民生计之本源。其款交存外国银行，专为抵债之用。务予国民以监督之权，以昭大信。

国民捐款虽由官长经收，即存外国银行。按月有统一表报，决不存中国各行庄号，致多影射纠葛，以启国民疑虑。

国民捐以一银元为率，增至十百千万，各听国民自愿，勿得勉强勒派。至一银元以内一概不捐，以免苛烦扰。

国民捐册，责成各县民政长出具三联印单，每册百张，编定号数，预先出示通告国民，以印单为凭。如无民政长印单，即系冒捐切，勿轻交捐款。

国民捐册由民政长联合工商军学各界代表承领捐册，分别劝募，按月报缴一次。

国民捐理由须颁简明广告，飭各县民政长刷印，先交各界代表集会演说，分送以资激劝。

国民捐款按月由各民政长交民政总长，或本管司长处先将捐户姓名开列榜示，并送登各报征信其款。各省由民政司长统收汇交外国在中国开设之著名银行，照章起息，听候定期划抵债款。

国民捐款专备抵还外债，不得移作别用。先飭外交总长咨会各银行，如逢应还外债之期，须经总统令知国会广告，全国人民一体知晓，然后咨照据付。

国民捐一人以出一次为限，既经捐过执有印单者不得再强迫，至限期以一年为度，先于三个月前由总统令知国会，飭各民政长广告。

国民捐为人民自救其国起见，全凭各发爱国天良，互相劝导，不得仗势舆情，致多烦扰，尤不可如从前分省分县指派定额。以一元为率，多捐听便。定期以一次为率，多次听便。

国民捐虽经颁发简明广告，分头演说，尤恐未能尽晓，应先由为民表率之各署长、各局所厅区长及各科员司人等将所得每月月俸先行捐一成至二三成，以为提倡，亦以一次为限，俾商学界可以观感。

国民捐不限贫富，愿捐者听便。如各地方工商军学界代表有未能周全劝导集收之处，应由民政长设立收捐处所，听人自行缴纳单为凭。

国民捐会集处在上海，专设国民捐统一收发局，各省须汇解到沪，按月开列清单，登报俾国民周知。¹⁴

少年中国党本部也提出国民捐办法十条，内容如下：

国民捐理由(减借外债以救国难)及用途(助本国行政费及生产的不专指偿还外债之用)本党派员随地演说，或编成白话分送各团体，仰即传播于人民以资激劝。

本党党员输国民捐十元以上或募捐至百元以上者，本党认为名誉党员。

本党对于国民捐派出演讲员及劝募员，系纯然义务性质，一切旅费或由个人自认，或由本党公项内拨助，与国民捐捐款无涉。

本党党员未输国民捐者，本党得将该党员选举议员及被举为议员之权停止三次。

自本党提倡国民捐办法宣布后，凡欲入党者须对本党愿输国民捐，方可入党，否则谢绝。

本党党员愿输国民捐者，捐款不必尽由本部缴出，党员得随意交收捐处所，总以取得收据为证。

国民捐详细办法未颁布以前，本党党员有急愿输出，以资提倡者，可交本部转送银行暂存，并登报征信。俟有正式收据由本部领取再给。

本党党员愿输国民捐者捐款，以一银元为单位，增至十百千万均听自愿，惟未及一元不收。

本党因国民捐已处迫不容缓之势，本部暨各支部分部均宜一律提倡。

国民捐详细办法俟中央政府颁布后，本党即联合各团体同一进行。¹⁵

对此，一些人对在共和政体下仍然以捐的方式获得财政收入表示反感。同时，也认为征求类似所得税时机并不成熟。王引才发表《兴国公债说》一文，对国民捐提出三点担忧：

今我国所急者莫若财政矣。欲弭内讧外患，非国人自捐巨款不可。于是国民捐之声洋洋盈耳矣。然扑诸情势，多恐不能有如何也。

捐者，弃也。今国民程度虽不高而不肯放弃权利之心渐重。非真兴大公无我，爱国之道德达于极点，谁肯掷一去不可复回之银钱，名不正则言难顺，其可虑者一也。

光复时军饷已形竭蹶。即以上海而论，所募军饷不过五六十万，地方已啧有烦言，非都督早饬截止，谣言将不知何底。今相去未久，恐主持国民捐者向人启口为难，此其可虑者二也。

京津宁苏各地向所谓安分良民本厌恶军事，况加以兵变之丧失，对于国家方抱怨之不暇，则又安望慷慨乐输？推诸粤汉等，曾经兵燹之地，人情大概可知。故国民捐一事，但有军学政三界之踊跃，其何能济此。其可虑者三也。¹⁶

1912年6月，谭人凤在《声明未列名提倡国民捐电》称：

目前南京同乡开全体大会，决议反对借款，提倡国民捐，擅用鄙人名发电，并送登报端，殊属荒谬。窃国民捐无法律上之性质，徒出于一时少数者之感情，安能普通(遍)?湘人在宁，流离失所者占过半数，所谓愿毁家纾难者，试问有家者有几?有家而愿毁者又有几?信口狂谈，无意识已极。¹⁷

章太炎则对这种勒迫民众的筹款之举尽加挞伐：

虽然，勒捐宁可以救贫乎?徒使驽卒得以骚扰，巨猾遂其诈欺，财入私囊，无益国家经费，就得少半，亦零落不可成章。且富人怵于勒捐之祸，则相率迁居租界，以避其锋，最富者乃自租界而迁青岛。聚中国之财币，悉归诸外国银行，他日虽经常租税，犹无自征收也。¹⁸

正是缺乏一种确定的制度设计，且偏向于临时筹措经费的捐，所以，各地的举措差异纷呈，章程内容歧义互见。征收机关有的是由地方政府组织，有各团体联合而成，但往往只徒有虚名。如上海和南京的国民捐办法就大异其趣：南京主要对官员、军佐实行减俸，对资产者实行0.5—16%的累进比率征收，并带有强迫性质；上海只是设立收款机关，对应募者分别发给捐券，并无强迫性质。此外，债捐并举、债捐不分在当时是一个普遍现象。黎元洪在湖北征收国民捐的办法是：“设立救国会办理，面收捐款，面给债票，故湖北国民捐之名，似应易为湖北国民公债之号。”¹⁹共和建设讨论会则以为国民捐无论任何征收，终不能多得，充其量只可供目前之“小费”，因而建议采取国民捐的四种变通办法：所得税；年金公债；国立人寿保险；中央银行股本。¹⁹广东香山干脆改国民捐为国民公债，成年男子每人至少交一元，多出者听之。其与国民捐的区别在于，“偿还均有定期，且按本行息，非别项认捐可比”。²⁰1912年6月6日，沈英培条陈国民捐意见书。他认为国民捐“办善则存，不善则亡”，他要求袁世凯和黎元洪除“例减外，各自承认国民捐若干”。他还建议根据捐款多少，给予不同称谓，以财产千元捐纳二元为率，称按揭捐。自铜元1枚至20枚者为爱国捐，逾铜元20枚至银元1枚者称保国捐，银元1—10元为报国捐，10元以上为特别捐。²¹对此带有累进性质的规则，《申报》评论道：

此曰国民捐宜用累进法，用所得税法，以平均其担负，而使一人罔或幸免。彼曰国民捐与寻常捐务不同，并无强迫性质，宜不分年龄贫富，不拘数目多寡，以规国人爱国心之厚薄。我不识国民于此又将何去何从，以担负此一分子之义务。⁹

当时更多人的认为，国民捐与税还是有着本质的区别。他们认为政府要摆脱财政困境，还是在于建立的完善的税制，“俟税务则例之修订，与税务人材之养成，相与改良税法而增收收入款，使岁债不期减而自减，洵为善策”。国民捐则更类似于公债，“国民捐与公债在募集者之受用，而在应募者则因果俱异。申言之，则募集者之受用同在得款，而在应募者论其原因，则彼为喻利，此为喻义。论其结果，在彼固以国家为债务者，在此则不以国家为债务者。此其间固不可同日语也”。²²在江西一次政界会议上，财政司长魏斯灵曾谈及国民捐与税的区别，“亩捐与国民捐性质略有不同，因国民捐系道德上之观念，而亩捐系法律上所规定”。²³

从国民捐的制度设计理念而言，其义务性、强制性并存，难分捐税之别。反对者的理由主要在于国民捐有勒迫之嫌。考诸黄兴倡导国民捐的本意，这种责难并非能道出其缺乏实际功用的症结。国民捐虽名为捐，实质带有一种强制性的所得税性质，这种强制在黄兴看来只是“数百元家资者，取银数毛，千元家资，取银一元。由是言之，虽近于强迫，而实非强迫也”。⁴正是各地对国民捐的理解不同，使黄兴处于两难境地，既感叹各地人民的爱国热情，又无法找到妥善的协调方法，只表示所集之款“请暂存贵处”，而静待中央政府颁布统一章程。这实际上放弃了对国民捐运动的组织权，使之一直处于散漫无序状态。上述症结实际上反映民初政局的一些基本冲突，有政治的猜忌，有财政上的歧见，民族资产阶级的向背。

三、国民捐被诬为“强迫勒捐”及其了结

黄兴倡导国民捐后，各色人物纷纷就此发表意见，有长篇大论，也有讽刺小品，各种评说，莫衷一是。但观之当时的舆论，并非一片赞许之声，可以明显地感到黄兴所面临的压力。这种压力大致有以下三个方面：

第一，对国民捐背后的“动机”质疑。民初一些试图在政治上排斥革命党人的各派政治人物，常常将国民捐视为黄兴在沽名钓誉，“逞其非常浮躁之性情，文过饰非，肆意谩骂，欺人且以自欺，以卫护前欠之私，遂湮没其固有之天良，而有意混淆天下之是非，以祸吾民国者自祸矣”。¹⁹黎元洪更是指责黄兴“抚存无术，重以捐输，下民何辜，遭此剥削，忝尸公仆，能无赧然。”¹⁹所有这些给业已处于政治被动地位的黄兴增加了阻力，削弱其在国民捐运动中的影响力。黄兴于1912年9月在北京的一次演讲中公开表示，他所倡导的国民捐运动“竟有政党之反对”，这里所指的是统一党。章炳麟曾于6月5日发表《论国民捐之弊》一文，对国民捐加以指责。但是，革命党人在善后大借款陷于停顿之后，以国民捐抵制外债的意愿明显减弱了。7月，善后大借款谈判因中方抵制趋于中断，熊希龄也迫于压力而辞职，并转而主张在银行团之外搞“小借主义”。革命党人和袁世凯政府在外债问题上的斗争也由此趋于平息，孙、黄等人甚至在外债问题上由激烈排拒转变为有限度的认同。1912年9月14日，黄兴在北京报界欢迎会上，一改以前态度，强调借债的必要性：“此时借款虽抵押失利甚巨，若往后则易见其重利息，倍蓰有逾于今，何不此时即借乎？望此后牺牲党见，勿极力攻击借款”。⁴孙中山北上后，主动和袁世凯协商国民捐的善后工作，他曾说：“上海承认之国民捐已及百万，可由饬随收随遣，早遣一名即早减一名之饷。如此办法，已省往来汇兑许多周折，而为利益更进一层云。袁总统深然其说”。²⁴他们态度的微妙变化已经表明国民捐只有短暂的存在价值和政治使命。

第二，倡导类似征税的国民捐，反映了黄兴等革命党人对发行内债弥补财政短缺可能存在的弊害过于敏感。实际上，民初认为国民捐危害大于外债的言说，并不乏见。国民协会公开宣扬“国民捐之害大，外债之害小，借外债之害犹可补救。国民捐之害，必至危亡。”¹⁹共和建设讨论会则认为“仅此涓滴之国民捐，也胡济于事。”¹⁹周自齐把外债比作“砒石”，把国民捐喻作“硝磺”，“服砒石则可治，而徐图生机，服硝磺则无功而反速死命”。¹⁹黄兴将国民捐由捐款改变为捐税，也有其不得已的理由在。国民捐对当时财政困难难以起到立竿见影的效果，若强制推行，只会给自己的统治带来不利的后果。是选择内债，还是国民捐，在民初，似可检验民众对“国民”身份的认同的特定内涵和验证政府的可置信的程度。对于内债，受晚清以来内债发行效果不佳的影响，与其认购有回报、实际可能血本无归的内债，倒不如以捐献的方式对新生的民国表示支持，但问题在于体现公平负担原则的累进式的认捐，是否设计出合理的征收程序和征收标准，所得捐款能否得到有效的监督，政府无力也不愿为此作出努力。民众试图展现共和国民身份的行为，却无法纳入共和政体的实际运作之中。民众热情与新生共和国财税制度的生成，缺乏应有互动与配合。

第三，怀疑国民捐的可操作性。因在中国税制史上，捐税的界限并不清晰，捐自然有可能演变为税。黄兴等人有着将国民捐视为一种所得税的设想，然而，程德全、黎元洪、陈绍常、张镇芳等地方大员都发出通电反对国民捐的所得税形式。吉林都督陈绍常观点颇具代表性：“个人之所得，除在官人员可按册而稽外，其余工商各界皆非精密调查不为功，稍失详审即难行均平，阻力横生。”结果，可捐者只有政府官员，“不谄政府减少支出，非真增加收入也”。但是，民众对官员能否认捐也持怀疑态度，可能的结果是，“劝众同胞人人缩食，毁家纾难，助各都督夜夜偎红倚翠，对酒当歌”。²⁵此外，全国各地冒名勒捐、派捐抗捐的新闻仍层出不穷，安徽繁昌县因国民捐酿成罢市风潮，奉天发生兵变，也声称是由于官长勒逼国民捐。这种乱象为袁世凯从支持国民捐转而压制与限制，提供了口实。

身为财政总长的熊希龄表现得非常圆滑。1912年5月下旬，在《答有关国民捐的质问复参议院函》中，他明确表示，财政部并将对国民捐视为民众的义务，也并没有将国民捐视为所得税。

第所谓国民捐者，原本于国民爱国热忱，自由输捐，以图报效者也。若出于强迫，或出于限制，即失国民捐之真意。何则？财产自由载于约法；且国民于正当租税外，并无输捐义务。自闻南方倡议国民捐后，本部当即拟具章程，通电各省，但只定交款机关、收款证据，并集款之报告支用等法，而绝不涉及劝募之方法，此意可深思。一则曰非交以上所指各机关，本部不承担责任。再则曰如愿以所捐之数承领公债，亦可照准。本部哀此穷黎，力维国脉，方矜护之不暇，何忍搜括？要之，国民财产为全国财源，竭泽而渔，即髓取给一时，断难善于其后。累进法在各国于所得税中，尚必除生计费外以为计算，从无于年得百数十元者亦取百

分之二之理。况其累进率之不止此乎?²⁶

第四, 1912年6月30日, 袁世凯发布《申禁强迫国民捐令》, 禁止“强迫勒捐”, 此令虽没有完全禁止国民捐, 却给国民捐贴上了有违保护民众财产的共和精神之标签。²⁷这也堵塞了国民捐转向累进式所得税的通道, 使得国民捐与新生共和国体的关联性不复存在, 当时外国人似也明察于此, “现在人们对于通过这种方式重新组织国家的可能性已经完全失望”。²⁷此后, 国民捐虽名称犹在, 但其反对外债、救济财政的意义已不复存在。据统计, 1912年至1913年6月, 国民捐收入305万余元, 其中1912年为255万余元。²⁸

第五, 纵观昙花一现的民国国民捐, 可以折射出晚清以来在税、捐之间的纠结与无奈。因战争、赔款、新政, 各种杂税、杂捐层出不穷, 多如牛毛。到咸丰末年, “各处办捐, 有指捐、借捐、炮船捐、亩捐、米捐、饷捐、堤工捐、船捐、房捐、盐捐、板捐、活捐, 名目滋多”。²⁹甲午战后, 战争赔款以及偿还借款, 又加剧了财政的困窘, “仅恃田赋、厘金, 万无能敷之理”。³⁰如福建摊派的庚子赔款, “取之五项捐, 曰随粮, 曰贾, 曰铺, 曰膏, 曰酒”。³¹广东则“督饬司道将粮捐、房捐、膏捐、酒捐、猪捐之类, 先后委员招商设局, 并责成地方官分别举办。”³²张之洞曾如此解释晚清的厘捐之间的差异。

各省于厘金之外, 多有实系内销报部充正用而不在报部厘金数内者, 或名曰“捐”, 或名曰“经费”;有事系试办、名已报而数未报者;有数系约举、未报确数者;有试办之初数少、近日数多者。此非厘金局所管, 户部遂不归入厘金数内计算, 此类各省大约亦共有七八百万。³³

新政时期, 所征之捐, 主要是用于地方自治过程中所产生的财政需求。清政府在地方自治章程中均规定地方捐税可作为地方自治的经费来源。这类捐税, 一般为“一事粉即筹一项收入”。³⁴《福建全省财政说明书》所总结的抽捐原因: “其抽捐之原因有四: 曰学堂, 曰警察, 曰公益, 曰善举。”也就是所谓的“各量地方所出, 以谋地方所入”, 或“因特定之事而抽收”。税之征收的强制性, 更多体现在国家以政府公权力的保障上, 但捐的征收, 则体现在以县域为单元的地域社会圈内, 基于地方士绅的威望或传统习惯法而形成的地方自治力量上。“杂税”一般由地方统一征收汇解上缴, 大多属于中央财政或国家税性质, “向系报部”。“杂捐”则多为地方征收, 并为地方所用, 大多属于地方财政或地方税性质, 名目繁多, 看似零星, 却集腋成裘, 大多是不被中央所掌握的外销款项。刘增合对清季广东、奉天、山西等省的内外销收支进行了统计, 从中可以看出, 杂捐的收入多为外销, 且数量远远超出杂税。³⁵实际上, 黄兴倡导国民捐, 有将地方性的捐上升国家税层面的意图, 不过, 其延续晚清的杂捐的痕迹还是很明显的。在5月25日的一份通电中, 黄兴延续了以省级财政为主体的思路。“其收款用联单, 由财政司制成盖印, 省议会加印, 分别存案存查、持证、收执四种。凡经手人, 非有此联单不得收款。由城镇乡各公共团体或银行收集, 列榜而汇总于财政司, 随时交银行生息, 登报公布。并由省议会稽查, 非经国会认可不得指拨, 以昭慎重。”¹²

1920年代初, 曾有人发表对十年前的国民捐进行反思, 颇值玩味, 论证也甚精辟。

捐为慈善性质, 行于破坏时期, 筹捐济穷, 原不得已者也。而税与债为法律性质, 乃经国大计行于建设时期, 正当之事业也。故经常费取诸税, 特别费取诸债, 不易之通例各国所遵行者也, 而我国近来事事言捐, 税者亦捐, 债者亦捐, 为一种巧于民之手段, 非国民避却应尽义务甘受官吏折勒也, 盖官与民相市以伪, 其心理有不得不然者在也。夫必能履行偿还之责任者方可谓债, 而我国以捐募之, 其应供纳之义务者, 当谓之税而我国亦以捐收之, 是诚何心, 不过曰权宜之术然耳, 亦不过曰避加赋之名, 得窃取深仁厚泽之诞词以自誉然耳。……昔黄留守所倡之国民捐, 乃展示借外债之困难, 且言以所得税法征集之, 毅然振倡, 各国(地)亦皆纵风响应, 其爱国热诚良足或取, 且于中国税法得开一新面目(吾国犹行比例税, 未进于递加税)而孰意竟蒙以捐, 终未免如先官吏之掩耳盗铃, 可慨也夫。况国民捐在清时因筹国债曾有倡行之者而急公好无多, 卒奉发还。继仍发起筹还国债会者, 阴假法律以行仍归无效, 而此次国民捐之章程已适用税率徒以一次为限, 故名为捐, 然一捐之后果无取求于民耶, 此留守所未计及也者。所谓特别费取诸债, 经常费取诸税, 黄留守反对借债以供革命后之收束, 由此债非供经常费可知, 其言国民捐可仿所得税征收, 则此税非供特别费又可知, 就令不妨颠倒而已认为国民应有之负担, 亦何苦不明正其法律, 且均取之于官取于民, 亦何不即为公平之负担, 责以急国之急, 并可明言他日终当行之而避无可避之所得税哉! 乃必效亡清猾吏阴行强制之实而又阳托宽

大之名，故窃为留守不取也。³⁶

若反思之，国民捐若经过参议院和中央政府批准成为法定税种，实际上是缓不济急的。在国民捐倡办和税制设计过程中，中央政府和参议院并没有作出积极回应。参议院始终表示没有讨论与通过国民捐的相关章程。³⁷ 财政部甚至表示，捐多由报馆及其他团体经收，本部“鞭长莫及，难以认可”。³⁸ 财政部同时又颁布国民捐奖励章程，对提倡国民捐代募或自捐者，根据金额分别予以不同的爱国徽章和奖状。但实际上标准过高，其最低奖励标准为自捐 100 元。³⁹ 国内民众自捐者少有超过 10 元，5 角至 2 元者居绝大多数。只有华侨捐资者金额较高。“太摩力利侨商国民捐请奖花名册”1912 年中，捐 100 元以上 13 名，奖给六等爱国徽章，100 元以上的倡捐者 4 名，100—40 元者 26 名，7 名 30—40 元，30 元以下者 455 名。²¹ 中央政府仍然将其作为国民捐献，相应地颁布了奖励章程。可见，若无法将国民捐列入国家税目，地方又无法将之视为稳定的财政收入，那么，国民捐将比晚清以来的杂捐显得缺乏持久力。捐虽然具有临时应急之意，但若有地方政府推行，则可以成为地方税的构成部分。国民捐却与地方政府却没有直接的关联。这应是其昙花一现的制度原因，它的意义在于其征收的基准和原则更接近于现代的所得税与资产税。

四、国民捐之余续

从税制史发展的角度而言，国民捐的命运，说明捐虽然可以说是中国税制史上的一种变相的税种，兼备捐献和纳税双重性质，但是，纳捐的主体始终是指特定的群体，或某种具体的经济行为。若将纳捐的主体定位于不同的收入，则自然被视一种“勒迫”。这在其他国家也有类似的境遇，多多少少都经历了一段对所得税与人的自由之间矛盾进行调适的历程。崔敬伯曾对美国和法国的所得税开征的波折有过简洁的描述，这里不妨引之作为考察中国的捐献与所得税之间关系的演变：

美国因合并各州而完成建国事业，最初专行州所得税。至于采用联邦所得税(federal incometax)乃一八六二年七月之事。其后改废无常，时行时止。至一九一三年二月，断行宪法之改正，始将所谓“联邦所得税违反宪法”之积年的非难一扫而空，于一九一三年十月制定新所得税法，以致今日。⁴⁰

其在法国，外形标准主义的物税，支配人心颇久，如所得税之束缚个人自由的课税，认为违反“人权宣言”，有悖法兰西大革命之精神，不为法人所欢迎。所得税法案提出之次数超过二百，竟无一次采用。最后至一九一四年，世界大战勃发，所得税始实施于法国。⁴⁰

此外，近代中国在征收所得税时，还需要解决爱国热情之外的纳税道德。欲养成人民的纳税道德，根本上自应从教育入手，提高人民的知识程度，同时宜将近代财政观念灌输于社会之中。但此非一朝一夕之功，而所得税的施行实有迫不及待之势。在这里，秦瓚提出这样一个颇有见地的观点：一个良好租税制度的施行本身就有助于养成人民的纳税道德。他认为，“宜迁就人民之程度”，先行一局部所得税，范围宜狭、税率宜低，尽量采用截源征收法，以期减少征收成本。⁴¹

检视民国初期所得税，可以发现，征收对象却总是以公务人员为主。民国政府于 1914 年 1 月明令公布第一部《所得税条例》，采用综合课税制。1915 年，民国财政部又拟定呈奉大总统批准公布了《所得税第一期施行细则》。1920 年，财政部设立所得税筹备处筹划开征。同年 9 月 15 日，大总统明令《所得税条例》自 1921 年起施行，同时废止《所得税第一期施行细则》。财政部还通电各省说明课征所得税的理由，并规定其实收税款以七成振兴教育，三成提倡实业。但各省商会、议会等接连电请缓征，认为在征税原则上“非法、不公平、时机未至”三项质疑，在征税技术上则有“税率不公、用途不确、登记法未行、商业设备未完、难得详细调查”五项弊病。⁴² 财政部不得已电令除官俸所得税外，其余均暂缓征收。官俸所得税首先在北京开征，1921 年仅收 10311.67 元，且多为官薪俸扣缴部分。后来财政日益困难，官员薪俸难以保证，官俸所得税自然没有着落。⁴³ 鉴于此，财政部遂将所得税筹备处撤销，在赋税司内增设第六科，继续办理所得税事务。后政局动荡，所得税开征陷于停顿状态。

1928 年，国民党中央党部以党员抚恤，需款甚殷，特创办公务人员所得捐，专充国民党党员抚恤金之用。颁布《所得捐条例六条》《所得捐征收细则十六条》，此项所得捐逐月由公务人员俸给中扣缴之，其所实行之税率为累进制比例税制。大致情况如

下, 50元以下, 免征; 50—100元, 1%; 101—200元, 2%; 201—300元, 3%; 301—400元, 4%; 401—500元, 5%; 501—600元, 6%; 601—700元, 7%; 701—800元, 8%。⁴⁴此项所得捐, 每月可达17万左右, 除供党员抚恤之用外, 可负担一部分文化教育之经费。时人认为: “因其课税范围仅于国府以下各机关之公务人员, 故仅认为所得捐不能认为所得税, 然吾人亦可认之为所得税之局部施行。”⁴⁵此颇类似清代早期的“摊捐”。清代的摊捐, 是指地方政府以强制摊扣官员(尤其是州县官)养廉银的方式, 筹措无法“作正支销”的公务经费。⁴⁶其中, 捐与税的混合, 倒可以看出其发展脉络, 而针对性的捐较易实行。民国时期, 以捐为名目的针对特定阶层的所得税仍时有出现,⁴⁷但制度性的所得税或资产税的推行, 却是漫漫长途。

注释:

1 清末的国民捐, 由《京话日报》的一位热心读者王子贞倡议, 《京话日报》主持者彭翼仲、梁济、杭辛斋等人推动, 事在1905年9月。后续的事件, 如当年12月主事黄玉麟呈请财政处创办国民捐, 次年4月安徽吴紫瑛倡办女子国民捐, 可视为国民捐运动的后劲。相关研究参见: 贾艳丽: 《〈京话日报〉与20世纪初年国民捐运动》, 《清史研究》2006年第3期; 王鸿莉: 《清末国民捐运动考》, 载《现代中国》(第13辑), 北京大学出版社2010年版。

2 中国社会科学院近代史研究所近代史资料编辑部编: 《近代史资料》1961年第1期, 总第25号, 中华书局1978年版, 第611页。当时, 报章有华侨向武昌捐饷的报道, 但不知是否确实。“华侨捐饷鄂垣开办国民捐以来, 解囊输将者甚形踊跃。日昨复有巴達维亚之华侨汇寄国民捐款一万元, 聊助饷需。又参议夏君道南亦缴洋一千六百元云, 系某华侨托伊代输之国民捐。”《湖北通信》, 《申报》1912年1月20日, 第7版。

3 关于黄兴倡导国民捐的早期成果有赵宗颇: 《黄兴与国民捐》, 《上海师范大学学报(哲学社会科学版)》1983年第3期; 陈长河: 《黄兴与民初国民捐》, 《文史精华》2000年第1期; 马陵合: 《昙花一现的民初国民捐热潮》, 《民国春秋》2000年第1期。

4(5)(10)(12)(17)(30)(33) 湖南省社会科学院编: 《黄兴集》, 中华书局1981年版, 第154、172、171、172、202、272、259页。

5(6) 章士钊: 《论黄留守提供国民捐事》(1912年5月3日), 载章士钊著: 《章士钊全集》(第2卷), 文汇出版社2000年版, 第259页。

6(7) 浙江省辛亥革命史研究会, 浙江省图书馆编: 《辛亥革命浙江史料选辑》, 浙江人民出版社1981年版, 第562页。

7(8)(41) 胡滨译: 《英国蓝皮书有关辛亥革命史料》(下册), 中华书局1986年版, 第609、614—618页。

8(9) 此种国民捐系黄留守发起, 各处军队皆已赞成实行。在筹办国民捐会上的演讲, 1912年5月20日, 周元高, 孟彭兴, 舒颖云编: 《李烈钧集》(上), 中华书局1996年版, 第44页。

9(11)(27) 莘: 《清谈》, 《申报》1912年6月1日, 第3版。

10(13) 《夏廷楨上黄留守电》, 《申报》1912年5月7日, 第2版。

11(14) 《提倡国民捐电稿》, 《申报》1912年5月8日, 第7版。

12(15)(50) 财政科学研究所、中国第二历史档案馆编: 《民国外债档案史料》(第1卷), 档案出版社1990年版, 第1、2页。

-
- 13(16) 《国务院致电沪军光复军总司令》，《申报》1912年5月16日，第2版。
- 14(18) 《劝募国民捐减借外债备抵赔款简章》，《申报》1912年5月7日，第7版。
- 15(19) 《少年中国党本部提倡国民捐办法十则》，《申报》1912年5月10日，第7版。
- 16(20) 王引才：《兴国公债说》，《申报》1912年5月31日，第7版。
- 17(21) 石芳勤编：《谭人凤集》，湖南人民出版社1985年版，第49页。
- 18(22) 汤志钧编：《章太炎政论选集》下册，第603-604页。
- 19(23) (24) (31) (32) (35) (36) (37) 上海经世文编社编辑：《民国经世文编》(财政六)，1914年版，第59、73、77、56、57、72、67页。
- 20(25) 黄彦、李伯新编：《孙中山藏档选编》，中华书局1986年版，第216页。
- 21(26) (55) “沈英培条陈国民捐意见书”，1912年6月6日，中国第二历史档案馆，档号:1027-950。
- 22(28) 《敬告今日提倡国民捐者》，《申报》1912年6月3日，第1版。
- 23(29) 《赣政界会议加捐问题》，《申报》1912年6月11日，第6版。
- 24(34) 王耿雄编：《孙中山史事详录(1911—1912)》，天津人民出版社1980年版，第391页。
- 25(38) 《滑稽联语》，《申报》1912年5月7日，第5版。
- 26(39) 林增平、周秋光编：《熊希龄集》(上册)，湖南人民出版社1985年版，第338页。
- 27(40) 章伯峰主编：《北洋军阀》(二)，武汉出版社1990年版，第1357页。
- 28(42) 《政府公报》，1913年3月17日，8月9日，11月29日。此外，当另有华侨国民捐没有统计在内。
- 29(43) 《清朝续文献通考》卷46，《征榷十八》，浙江古籍出版社1988年版，第8009页。
- 30(44) 《广西全省财政说明书》第1编，《总论·广西财政之概要》。
- 31(45) 《福建全省财政说明书·杂捐类沿革利弊说明书》第2章，《五项捐》。
- 32(46) 档案，朱批奏折。光绪二十九年五月二十九日岑春煊奏：《为广东民情困苦，历奉指派赔款，数巨期迫，筹措惟艰事》。档案号:04-01-35-0425-066。
- 33(47) 张之洞致电刘坤一、盛宣怀，光绪二十七年十一月初三日，《张之洞全集》(第7卷)，第8669页。

-
- 34(48) 魏光奇:《清代民国县制与财政论集》,社会科学文献出版社 2013 年版,第 330 页。
- 35(49) 刘增合:《清季中央对外省的财政清查》,《近代史研究》2011 年第 6 期。
- 36(51) 康久安:《捐与税债性质之区别》,《沈阳高等师范学校周刊》1921 年第 59 期。
- 37(52) 《参议院将诘问政府及黄留守》,《报选》1912 年第 4 卷第 2 期。
- 38(53) 北京通电,《报选》1912 年第 4 卷第 2 期。
- 39(54) 《财政部修正国民捐奖励章程》,《秦中公报》第 281 号,1913 年 2 月 21 日。
- 40(56) (57) 崔敬伯:《崔敬伯财政文丛》(上),中央编译出版社 2015 年版,第 263、263 页。
- 41(58) 秦瓚:《中国施行所得税问题》,《社会科学季刊》(北平大学)第 5 卷第 4 期,1935 年。
- 42(59) 《反对所得税》,《申报》1920 年 10 月 20 日。
- 43(60) 梁长来:《合纵连横:1920 年北洋政府开征所得税中的官商博弈》,中央财经大学博士论文,2017 年。
- 44(61) 财政部抄发征收所得捐条例令(1928 年 6 月 28 日),财政部财政科学研究所,中国第二历史档案馆编:《国民政府财政金融税收档案史料(1927—1937)》,中国财政经济出版社 1997 年版,第 1175 页。
- 45(62) 蔡永利:《我国所得税制度之研究》,载张晓明主编:《百年华大文脉世纪学术薪火》(第 1 辑),武汉工业大学出版社 2013 年版,第 133 页。
- 46(63) 周健:《清代财政中的摊捐:以嘉道之际为中心》,《中国经济史研究》2012 年第 3 期。
- 47(64) 1947 年国民政府开征所谓建特捐,以 50 亿元为起征点,但收效甚微,改为救济特捐,也无功而返。时论认为,建国特捐实则由财产税演化而来,主要在于减少征民难度。建国特捐本身接近于财产所得税,但变为救济特捐后,倒与民初国民捐基本雷同,认捐为主,实为摊派,“亦即一种分配赋税了。”(社论:《从建国特捐到救济特捐》,《银行周报》第 32 卷第 4 期,1948 年 1 月 28 日。)马寅初则强调这种所谓新税,在经济恢复时期是适合开征的。(马寅初:《马寅初全集》(第 13 卷),浙江人民出版社 1999 年版,第 275 页。)