

社會科學叢刊

專賣通論

吳立本編著



正中書局印行



衛序

專賣制度之在我國，已有二千六百餘年之歷史。方我始創此制度時，歐洲最早之希臘文化，方在孕育期間，故據世宗可考，史籍所載，我國實為世界首創專賣制度。國家也。然其制在我國已久廢棄而不用，今因戰時財政之需要，財政當局乃旁考他國之現行專賣制度而議行之。此固新政也，然雖謂為復古亦未嘗不可。

察 國父之遺教，為實現民生主義計，舉凡衣食住行與教育娛樂等一切人生重要需求，無不應由國家經營，即無一不應最後達於國家專賣境地。蓋為財政之目的而專賣，其意義尚小，願為經濟社會之目的而專賣，其意義至大且崇，將求一切合理之供給分配與消費，與夫國民均節財用之方，或將一一寓於專賣事業之廣泛與重要必且數千百倍於今茲。

關於專賣之研究，坊間向無專書，吳君立本思承其乏，三四年來，對此問題鑽研不輟，成專賣通論一書，凡數易稿。今國內各種專賣事業已相繼開幕，吳君亦以二稿付梓，俾留心此問題之學子們覽考焉。

民國三十一年抗戰建國五週年衛挺生序於復旦大學

MG
F713.3

4

自序

我國春秋時代，齊相管仲創行官山海政策，由國家獨占販賣鹽鐵，實為各國專賣制度的先聲。自此以後，歷經二千六百餘年，權鹽、權茶與權醋政策，乃斷續出現於我國，歐美各國，亦相繼產生專賣制度，東鄰日本，於是也倣倣推行。

二千餘年以來，我國雖未嘗改種法稱專賣，然細考二者性質，絕無二致。當今專賣事業盛行各國，蓬勃有如雨後春筍。但是專賣的涵義如何？性質如何？則尙多引為隱謎。因此，往往設計與執行，枝節叢生，學說不定，輿論益紊。作者不敏，因本定性分析結果，試將專賣制度，釋作「國家獨占販賣貨物」，以就教於學者。本此涵義：國家為專賣制度的主體，以畫分與私人獨占企業的區別；獨占為經營的樞紐，以辨別一般不加獨占的國營事業，公賣以及赦贖、輕重、均輸、市易等制度；販賣為獨占的契機，以區別專利與專營，貨物為販賣的對象，方有別於彩票、郵票與印花稅票等不能以其本身常作消費物品的手段獨占。此「國家」「獨占」「販賣」「貨物」之四大因素具全，方足以確立專賣制度的完善性。

於今以前，論專賣者，必站在財政科學與理財的立場，除此以外，少有論述強半是以增加財政收益為目的，但自盛行以還，三大目標，鼎立之式極為顯著：一為財政專賣，注重增加府庫收益；二為社會專賣，注重國民公益或社會救濟；三為經濟專賣，注重改善經濟事業，強制管理物資——對於輸

入輸出貨物進行專賣，亦屬於專賣制度之範圍。三者運用得宜，均為達成各種政治目的之利器。

上述三項專賣之實現，均須控制價格，以為調節經濟之總樞紐。是以，財政政策之專賣，則擴大收購價格與市場價格之差額，增進售價，代替原有貨物稅，自此高於於價以後，便不必再行對專賣物品課稅，免貽外溢之譏。社會政策之專賣，對於應行收歸國貨物，為禁於價，壓低購價，提高售價，財政不受影響。產製者與消費者自然處於減減。對於國民生活必需之物品，不論性別貧富所不可缺少者，則以成本為準繩，盡一平價，供給全國，以增進社會公益。經濟政策之專賣，從改良產製而言，可寫於於價，根據適當公式的平均成本，外溢合理的利潤，分組釐訂收購價格，使品質優良與成本低廉者，得以繼續發展業務，劣質者自然漸被淘汰。久而久之，產製區域自趨集中，管理亦較便利。計算成本與利潤之標準合理，分配於是改良。專賣價格盡一，品質等級亦趨標準化，則交易方式簡便，而易於消費。

可知專賣制度，不僅為一種科學理論問題，在實務方面，促進生產，平衡分配，改良交易，適應消費。在技術與技術範圍。我國力行民生經濟，綜合民族與國民衆，福利，一方面限制私人資本，同時發達國家資本，生產與分配並重，財政、社會與經濟三大政策兼籌並顧。而專賣制度，實為達成民生經濟之理想辦法。控制貨物性質，審訂合理價格。利益均沾，負擔公平，持之以久而穩健。以專賣價格為標準，僅將一般物價在合理之波動，安定社會，貫徹主義，均為顯焉。

本書當民國二十八年春着手寫作時，專賣制度尚少引入注意。原亦計畫，是著專賣專論，在理論方面作一探討與分析，希望對於倡議工作略盡棉薄。原稿將屆殺青，乃聞當局有試行專賣之說，因

又參照設計情形，增加實務研討，著爲專賣通論。我國專賣事業，雖已着手推行，但整頓制度，尙在搖籃時期，尤以專賣理論，各國尙少完整系統。本書掛陋之處，仍恐難免，希望讀者諸君不吝指正，以利將來有所改進。

民國三十一年三月二十九日吳立本

目次

第一章 總論	一
第一節 專賣釋義	一
第二節 專賣的性質	二〇
第三節 專賣的範圍	二九
第四節 專賣制度的種類	三七
第五節 專賣與經濟的關係	四七
第二章 專賣政策與經營	五五
第一節 專賣政策的分析	五五
第二節 專賣政策與非常時期財政	六八
第三節 專賣價格的原則	七七

第四節 國人對於專賣政策的爭論……………八七

第五節 專賣經營隸屬的比較……………九五

第三章 各國專賣制度概述……………一〇〇

第一節 中國……………一〇〇

第二節 日本……………一二八

第三節 朝鮮及台灣……………一三六

第四節 歐洲各國專賣概述……………一四〇

第五節 各國專賣制度演進的趨勢……………一五二

第四章 中國專賣制度的選擇……………一五六

第一節 鹽……………一五六

第二節 糖……………一六一

第三節 火柴……………一六三

第四節 菸酒……………一六九

第六節 社會環境的改進問題……………二四七

附錄 現行專賣條例……………二五〇

一 戰時食糧專賣暫行條例……………二五〇

二 戰時菸類專賣暫行條例……………二五六

三 戰時火柴專賣暫行條例……………二六一

四 鹽專賣暫行條例……………二六四

第一章 總論

第一節 專賣釋義

第一項 定義

專賣兩字本爲漢文，但合併成爲一個名詞，並且用以表明一種制度，尙推日本採用最早。我國從二千六百多年以來，雖然斷斷續續的出現着與現代所稱專賣制度性質完全相同的事業，如春秋時管仲所行官山海政策，與以後斷續出現的權鹽、權茶與權酒等，但是都未採用專賣兩字爲名稱。因此在各種論著當中，對於專賣一名，便有種種不同的解釋。

在我國所有著作中，專賣一名除散見少數經濟科學辭典、財政金融辭典或商業辭典以外，在專門論著中只有在財政學一類的書籍中才可以發現，所以解釋起來，幾乎無有不以財政收入爲唯一着眼點，因此不免忽略了專賣制度全般的本義。即除表明財政方面的意義以外，對於社會政策與經濟政策的功用便全都抹煞掉了。在很多的財政學書冊裏，一論及專賣，便以財政方面的意義爲解釋，幾乎成了一個通病。據財政金融大辭典解釋：「專賣 (Public monopoly. Monopoly of state) 卽官賣之另一名稱」，「官賣 (Public Monopoly) 政府爲財政上之理由，將一種物品收歸政府販賣者，均稱爲官賣，或稱

公賣，或專賣，如食鹽專賣，煙草專賣」，又云：「公賣 (Public Sale)，即官賣，又稱專賣」，至於解釋「財政獨占 (Fiscal Monopoly)」，乃基於財政上之理由而獨占，以圖政府收入之增收，例如鹽專賣，煤油專賣等」。這一類解釋，過去已經相當普遍，本不止該書所載。可見各書所論，有兩點值得注意的地方：第一，認為專賣、官賣、公賣、財政獨占等名稱完全為一種制度的各種不同的說法。第二，而且又都是從財政學方面立論。關於第一點，除公賣一詞將於下文另作分析以外，官賣的官字，古代使用最為普遍，現代則多半已用國家或政府兩詞來替代。如過去為一般人公稱為官業或官營事業的，現在都已改稱為國營事業或公營事業，用以表示與民營企業或私營企業對稱。但物品雖由國家經營，如不加以獨佔，仍與 (Monopoly) 的字義不符，亦即失却專賣的本質。所以專賣事業雖可收歸國家 (廣義的講，應包括各級政府) 經辦，但仍只能算是國營事業中一種含有獨佔性質的事業，所以單是官賣，未必即是獨佔，因之對於專賣的本義尙欠明顯。至於第二點單從財政方面着眼，也許是因為各國在辦理專賣的初期，都是把財政收入擺在第一，社會政策與經濟政策的目的都擺在其次的關係。這是專賣制度在時空方面任務演進不同的問題，如果仍單以財政收入作用的專賣來代表整個專賣的意義，亟有加以增補的必要。至於「財政獨佔」一詞，除與西文字義尙能勉強配合得上以外，澈底的解釋起來，前提是未將專賣與普通所指一般獨佔企業加以辨別，所以當作財政方面的獨佔企業，或獨佔企業之含有財政目的者，除卻囿於財政收入範圍以外，是否能夠成爲一種名詞，已成問題，尤其用來代表專賣制度更成問題。因為單就「獨佔」兩字而言，英文 (Monopoly) 一字包含了我能爲，人莫可爭的意義甚重。政府征收租稅本就會有這種意思非常濃厚，所以近世各國租稅制度的演進，都是對於詞

一對象禁止重複課稅的現象，征稅是純粹為財政收入的，而且是獨佔性質的，所以財政獨佔一字，用以解釋專賣甚不完備，反而與征稅的性質相接近了。此外經濟學大辭典解釋：「財政獨佔是指煤油、食鹽等專賣，以增加財政收入」，至於解釋專賣的意義，則作為「有專售某種物品之權」，這是比較能夠接近專賣本質的一種說法，但因未能指出專賣的主體，所以仍無法將與私人獨佔企業相混淆的地方加以辨別。

此外更有「公賣課稅」等等名目，如果以此來解釋專賣，不僅與以上各種說法同樣囿於財政方面，而且又混雜了專賣與公賣。通常在合理的財政制度之下（自然應以科學的財政思想為前提），專賣制度既已由國家經辦，在財政方面，已經將稅金連同專賣經營的利益隱藏在專賣價格之中，使已往應征的稅金連同經營專賣所得的利益（也有人稱為專賣利潤的）合併變成了專賣收入，則在合理的財政制度下，便不應由政府再設立一個稅收機關向同一政府的專賣機關課稅，或對施行專賣的物品重複課稅，所以除了在極端落伍的社會裏才於專賣收入之外更加課稅，在比較進步的國家裏，是不能許可這種重複而不合理的現象發生的，所以這類的名稱，比較起來相差得更遠了。

在分析上述各說以後，還有一個比較恰當的解釋值得提出的：「專賣者，為國家對於某種貨品之販賣，經由國家委任之」。因為凡是一種專業，必須意義確切，界限分明，方能有軌可循，所以正名工作不可不講求。不佞分析各家說法，參照各國專賣制度精義，對於專賣一詞，認為尚有進一步比較簡明而且完備的定義的必要。

專賣的緣意，是指國家以獨佔方式從事販賣貨物的業務而言。簡賅地說，專賣者，國家獨佔販賣

貨物也。至於獨佔的階段，不僅可以獨佔貨物的販賣，而且亦可將物品的生產運送等階程一併加以獨佔，以增加獨佔販賣的便利。舉凡國家實施專賣的物品，由私人產製的，則歸國家給價收買，人民欲取得消費，必須向國家購買，國家處於獨佔經營的地位，絕對排除私人或非專賣主體從事自由競爭。所以專賣制度在財政學方面講，是指國家以獨佔經營方式代替徵收貨物稅中的消費稅而言。凡是應納消費稅的貨物，由國家獨佔販賣以後，即可不採取征稅的形式，而獲得與征稅相同的效果。茲為確定專賣的意義與界限起見，對於「國家以獨佔方式從事販賣物品的業務」一語，尚須將「國家」「獨佔」「販賣」「貨物」八字分別加以詳細詮釋，以澄清與其他事業混淆不明的觀念。

(一)「國家」專賣權柄應該為國家所獨有，其他任何私人都不可擅具專賣權柄，否則經濟割據，不僅妨礙國家的統一，而且將回復到已經落伍的古代區域經濟的階段，尤其是因為獨佔的主權被私人操縱以後，國民經濟勢必遭受重大的打擊。所以近世各國的專賣權無不屬於國家，也就是這個緣故。如今在確定專賣的定義時，必須冠以國家（中央政府與地方政府）的原因，實於辨別私人獨佔經營貨物買賣的界限行為關係極大。假如將國家與私人兩種主體事先不加以分別，專賣與送禮、拓殖、新、新款加、康鐵恩等私人獨佔企業，將如何分別得清楚？因此無論以任何方式研討專賣問題者，如果第一步不將專賣的主體——國家——加以確定，勢必無從求得正確的結論。

(二)「獨佔」國家經營的事業極多，如交通與工業等舉凡供應人民衣、食、住、行所需的事業，幾乎應有盡有。專賣事業不過為各種國營事業中的一種而已。但在各種各類的國營（廣義的講，包括中央與地方所經營的一切事業在內）事業當中，何者得稱為專賣，何者不能稱為專賣，這種辨

別，主要的便要看是否具有獨佔性質為轉移。在國家所經營的貨物販賣業務之中，凡是具有獨佔的要素的，不論目的如何——為社會公益也好，為財政收入也好，為經濟統制也好，而可一概稱為專賣事業。不過獨佔的內容，又可分為物品與價格二種因素。即國家施行專賣的物品，只有特定的機關才能從事經營（特定機關包括專賣機關的本身與經營機關特許的其他團體），其他一切未經特定的團體，不論公私法人或任何產銷廠商一概不許自由經營，而同時從事經營專賣物品的特定機關，對於物品的買價賣價，必須按照一定的標準。通 在原則上，在同一時間同一市場內，同一等級的物品應該依照劃一的價格交易，而絕對不容在同一市場以內有兩種不同的交易價格存在。不過有時為了顧全社會條件尚未具備的關係，事實上往往不能劃一價格，所以為了遷就環境起見，也有根據劃一的原則，規定一種中心價格或最低與最高價格的，在此規定的限度以內，可以參照社會環境予以適當伸縮的餘步。要在原則上仍能維持獨佔價格的精義，因為雖有最低與最高的差別，但這種差別的決定權柄仍然操在專賣主體的手裏，所以與獨佔價格，仍無根本的衝突。只有超出規定的界限而自由漲落的，才是為專賣制度所不容。

(三)「販賣」在國家經營的企業當中，如果不以獨佔販賣為主，仍然不能稱為專賣，但學者中亦有因為現各國專賣事業多已超出版賣的階段，而認為已經失去專賣的本色，實則擴充專賣內容，從事控制甚至直接經營產製儲運，但自始至終，專賣事業，仍以獨佔販賣為契機，其他階段的控制，不過為加強獨佔販賣的效能而已，可見販賣階段在專賣事業中所居地位的重要。

(四)「貨物」國營事業，雖然具有獨佔經營販賣的要素，但是如果經營的對象不是一種物

品，亦不得稱為專賣。所謂物品的意思，應該是以該項物品的本身具有使用的價值，不論是原料品或原料加工製造以後，雖然此種物品的形式稍有變更而性質依然存在，而且足以供給消費或使用的，方得稱為物品。國家獨佔經營販賣的貨物，必須具備這種本身可供使用的性質，才能稱為專賣。近年世界各國，對於彩票的販賣，紛紛收歸國家獨佔經營，中西學者也多半認為是專賣事業的一種。但試加分析，彩票本身並非具有使用價值的物品，無論何人，不管擁有多少萬兆的彩票，亦不能直接以彩票來作為滿足衣、食、住、行等項消費需要。今姑且將購買彩票以後是否即能中彩一點擱置不談，即令已中的彩票，一般的情形，亦須先換成貨幣，再用貨幣購買使用物品以供消費（至於用已經中彩的彩票直接購買物品的情形極少，因為需要辨別真偽，所以在一般的情形之下，須先向指定機關兌取貨幣），可見彩票為取得使用物品的一種間接手段，本身既不能供給使用，亦不能直接消費，根據大多數學者所下的專賣定義以及不佞於本節所定專賣的意義，國家獨佔發售彩票，實以不算為專賣事業為妥。根據同一理由，國家實行印花稅，本為一種徵稅手段，而專賣則並非租稅範圍，國家發賣印花，雖然採取獨佔方式，禁止偽造，劃一售價，但印花稅票的本身既非納稅物品的標的，充其極亦不過是一種表示已經納稅的憑證；人民購買印花，僅能用於粘貼應該繳納稅費的物品上，而況通常需要粘貼印花的物品非常之廣，如各種憑證，單據以及飯店旅館所製的發票、帳單等等；本身尚不能列為使用物品之類。縱令退一步言，飯店帳單尚可作為已經享受消費的憑證，而粘貼印花稅票又為一種間接的納稅證明，至於畢業文憑之類，本身自始至終，不論時間如何長久，以及經過多少轉移，都不能成爲一種發生使用價值的物品。所以政府發售印花稅票，縱然具備獨佔的條件，仍然不能列為專賣。以此類

雖，火車、汽車以及輪船飛機等，雖然具有獨占性質，但因第一，飛機票等本身不是使用物品，而只能作為乘用船車飛機的證明；第二，乘船坐車，雖能享受一次，但所有船車飛機的所有權並未因此轉移給使用人，這又與現今學者所公認專賣的四十多種物品性質不同的地方。如果這類辨別不加重視，將使專賣事業的意義與界限，久墜入五里雲中。

總之，在「國家」「獨佔」「販賣」「貨物」四大因素中，缺少任何一種因素，即不能稱為專賣。而且八字之中如果缺少一個，意義即現殘缺貶質。

第二項 界說

(一) 專賣與獨佔企業的同異

依據社會科學流行的傳述，所謂獨佔，大都是站在經濟學的立場而言，至於在財政方面，獨佔似乎成為專賣制度中必須具備的因素或骨幹，無獨佔即不宜稱為專賣。至於經濟學中所論的獨佔，係指某種經濟財貨的供應，受某人或某一團體作有計畫的控制，而排斥其他以任何方式或組織與之作類似競爭的經營，以便從操縱該項物品的價格入手，進而求得最大的利潤。是以獨佔的存在，一般均為大規模而且有計畫的控制或管理，獨佔主體的力量亦集中注重如何運用操縱價格的方法，以達到獲得最大利潤的目的。從歷史方面而言，通常此種狀態的出現，多為君主賜予特權的結果，而演進至於現代，除一部份法律上所授予的以外，大多是各種企業自由發展以後，社會經濟事業發生大魚吃小魚的結果，以致形成各種企業間興亡相對的畸形發展。如就獨佔的主權而言，又有由公家獨佔 (Public

monopoly)及由私人獨佔(Private monopoly)的分別；前者如我國的國營郵政、鐵路及日本的烟草權與鹽專賣均屬之；後者如我國數百年以來的食鹽歸專商獨占運銷，國家為獎勵人民新發明的專利，以及近世一般含有獨佔操縱性質的企業均屬之。再以獨佔之源而論，又有社會獨佔(Social monopoly)及財政獨佔(Fiscal monopoly)等類的分別，此項社會獨占中的公共消費及財政獨佔，均屬於現代所稱為專賣的範疇。準此而論，可見專賣制度多有法律為根據，這不僅現代如此，遠如我國齊、漢、唐、宋諸代的各項專賣政策皆然。至於獨佔，大抵都是自由發展的結果。尤以國家專賣與私人獨佔還有下列各種區別。

項別	國家專賣	獨佔企業
主體	公法團體	私法團體
方法	登記許可限制不 合理經營	自由競爭吞併小企業
目的	收益公益及經濟統制	最高利潤
原則	公平分配	壟斷市場
背景	法律的賦予	放任的結果

總之，通常在經濟學的立場上所稱的獨佔，係包括一切社會獨佔(Social monopoly)及自然獨佔(Natural monopoly)。而專賣則僅指社會獨佔中公益獨佔的一部份而言。是以獨佔未必即是專賣，

而專賣則必須獨佔。

(二) 專賣與公賣的區別

現今社會上將專賣與公賣兩種制度混雜不分的觀念頗為流行，其實 (Monopoly) 如譯為公賣，則公賣與專賣二者在兩文字義上已具備截然不同的分別。其次，就中文方面而言，「公」字與「專」字亦有顯著的分別，筆者非有好於咬文嚼字，實因文字的本義每有增加我人用以辨名的功用，如舉一例以言，亦可見其不同一點。

我國於民國四年北京財政部會頒佈菸酒公賣局及菸酒公賣局暫行章程各一種，其制度為一種官商銷售的性質，終因各省商人反對，未收成效。至十六年，國民政府財政部重頒「菸烟公賣暫行條例」，將以前紊亂錯雜的半賣捐、開瓶捐及銷場稅等一律取消，另訂公賣費率為從價抽百分之二十。其後國府奠都南京，亦有創辦食糖專賣的倡議，又以日本串同英、美無理反對，而改行公賣制度，於此小小歷史，似可以窺見公賣與專賣實有不同的地方。再就抗戰以來的行情而言，今日日用必需品公賣事業，普及西南西北各大城鎮，與經濟部平價騰銷處的業務相輔而行，成為後方調劑需供與平抑物價的兩大政策。但其業務的範圍既限於此，而且經營的物品，不論牙膏、牙刷、毛巾、布疋、肥皂及衣襪等等，其所有者，幾乎沒有一種不是為市上一般百貨商店所應有儘有者，不同之點，除每日營業時間較一般商店為短而近乎公專房中的情形以外，則為售價比較低廉，此種專賣對於囤積居奇與平抑後方物價究竟有多大的成效，固作別論。然就其所售物品的種類及售價二者均未加以任何限制或獨佔兩點而論，顯然與以獨佔管理階級為骨幹的專賣制度不能相提並論。更進一步言，我國公賣制度及平

價騰銷辦法似乎由來已久，遠如周代斂賂，齊時輕重，漢代平準，宋時市易，當時雖未具備今日所用的新名稱，但已具有這種性質，正如管仲以來的「官山海」等政策尙未冠以近代專賣名稱的情形極相類似：

(一) 周代由泉府管理買賣市場，其制度稱為斂賂法，凡遇市上有用貨物過剩而且滯銷時，由泉府給價收買，以待發生不足時供應市面需要，以爲調劑。當時國家財用，固然亦藉此供給一部份，但斂賂的主要功用，還在調劑市面。故稱：「泉府，掌市之征布，斂市之不售，貨之滯於民用者，以其價買之，物揭而書之，以待不時而買者，買者各從其抵，都鄙從其主，國人郊人從其司，然後予之。凡賂者，祭祀無過旬日，喪紀無過三月」。可見此種政策除平衡供銷以外，又有以賒貸方式周劑民間喪祭等需要的作用。因爲買賣貨物，全視市場情形而定，物品種類隨時增減，購銷價格，又以當時市場價格爲標準，既未具備獨占物品與價格的要素，便不得稱爲專賣，而且以其功用與性質而論，又與現今重慶市區的公賣事業相似。

(二) 齊代輕重政策，範圍更廣。除有現代所推行的公賣與平價騰銷政策的精義以外，尙包括經國濟民與理財的道理在內，也可以說就是管子使齊桓公在五霸中稱王的一部治術要訣。

右輕重之法載，桓公問管子：「今欲調高下，分并財，散集聚，不然則世且并兼而無止，蓄餘羨而不息，貧賤鯨獨老不得與焉。散之有道，分之有數乎？管子對曰，惟輕重之家爲能教之耳」。桓公又問輕重之術，癸乙曰：「惟好心爲可耳。夫好心則萬物通，萬物通則萬物運，萬物運則萬物可用」。這是將輕重政策，由整個經國濟民與調劑社會財富分配的大道，進而論到疏通貨物，以調劑市

面。所以調整物價，必須防止豪富兼井發散積財。要想物價平定，必須貨物流通無阻，疏通貨物的先決條件，便須發展交通，便利運輸，運輸既便，貨物暢流，物價自然趨平。因此，豪強巨賈，雖欲囤積居奇，操縱物價，亦無從入手。桓公又問：「輕重有數乎？管子對曰：輕重無數，物變而應之，聞而乘之！」說明輕重政策，不過是一種最高原則，實施時應靈機應變，以適應環境需要。同時，在時間方面，輕重急緩，亦視需要而定，並不需要固定不變。

輕重篇載：「凡輕重之大利，以重射輕，以賤泄平」，認為調劑物價的方法，應在低賤時期乘機收購儲藏，一旦市價昂貴，再以平價出售，使市況趨於平穩。

國蓄篇：「穀有凶穰，故穀有貴賤，今有急緩，故物有輕重，然而人君不能治，故使蓄賈游市，乘民之不給，百倍其本」，這也是說明年歲豐歉固可影響穀物價格變動，而奸商乘機囤積居奇，高抬市價，影響尤大。是以又須分別輕重緩急，制定法令，平衡物價與調劑供求的盈虧。又謂：「夫民有餘則輕之，故人君斂之以輕，民不足則重之，故人君散之以重，斂積之以輕，散行之以重，故人君必有什倍之利，而財之衡可徐而平也」。是以輕重政策，不僅可以平衡物價，調劑市況，而且國家更可藉賤買貴賣的機會，取得鉅額收入。這是輕重政策兼具社會公益與財政收入的地方。更進而闡述：「凡將爲國者，不通於輕重，不可爲龍以守民，不能調通民利，則不可以語制爲大治」。是以輕重政策，又包括權衡物力與調劑財富盈虛等事務。

右乘馬數：「國策出於穀軌，國之策貨幣乘馬者也。今刀布藏於官府，貨幣萬物輕重皆在買者，彼幣重則萬物輕，幣輕則萬物重，故穀重而幣輕，穀輕而幣重，人君操穀幣全衡而天下定可也，此守

天下多數也」。管子遠見，認為貨幣數量的多寡與物價的高低，成反比例（管子實在在美露費休，(Living Prices)以前二千多年已發明貨幣數量說），如穀物與貨幣數量得公平衡，則調劑高下，輕重平衡，利國福民，自然易如反掌了。

總之，管子全部治術，注重輕重，尤以所行經濟政策，又完全以輕重為準繩，僅由以上所引各段，可見輕重的範圍，已包括疏通物資供銷，安定物價，維持貨幣數量與幣值，發散積財，平均社會財富等重要政綱。可見輕重政策，「一關於富國利民，殖產興業，治生財之事，一一研之，本末輕重，蘆絲秩然」。如與我國現時經濟政策相比配，管子的官山海政策與現今的專賣制度相同，則輕重政策與民生主義中節制資本無異。齊時為平均社會財富，而以官山海為具體辦法之一，正如民生主義中為節制私人資本將遠國資本而舉辦專賣事業一樣，一為方案，一為實施辦法之一，二者有互為裏表的作，但是並非為一物。一有輕重之法，以及輕重、國蓄等篇所載又多指明豪商囤積居奇，影響物價飛漲，政府方面應實行賤買貴賣政策，以為平抑，同時並應分別急緩，嚴加取締，所言請形實與今日之公賣或請發制度的性質及作，甚相類似。因為為賤時買進，貴時賣出，不賤不必買，不貴亦不必賣，並買賣授受之間，除求其調劑供需藉平物價以外，並無絲毫剝占的意味存在！在時間上，比較今日的公賣或者尤有過之。豈能與專賣混為一談！

(三) 漢代平準，為武帝時桑弘羊職請經濟政策中的一部份，為平抑空閒方面的物價差異辦法。其法係令當諸所需輸送至官府的實物，概令輸至土地所儲，以免一方貨棄於地，他處則供不應求，藉以平其所在地的時價。官更於他處賣之，亦即賤地買貴地賣，使豪商巨賈無法利用操縱物價而發國難

財的一種辦法。不僅有現時平價贖銷與日用品必需品公賣的意義，而且開田賦改征貨物以後，將來征收的原則，亦與平價制度極相吻合。征收方法，在原則上，物貴地方注重徵收代金，物賤地方注重征收貨物，以便運往貴處調濟市面，而與專賣寶風馬牛不相關。

(四)宋朝市易法，本爲王安石經濟政策中有一法且行的一種要政，其意義亦係發貨市貨，以週濟市面供需。凡物滯於市而爲人民所需者，由政府按照時價收買，或以貼放方式貸給款項，至售貨存歸還，一則調劑市面金融，類似現今的小本貸款辦法，一則對於人民日用品必需品由政府給價收買，這種政策的要點，如宋史食貨志所載：「市易之說，本漢平準，將以制物之低昂而均通之……凡貨之可市及滯於民而不售者，平其價市之，願以見官物者聽。若欲市於官，則度其抵而貸之錢，責期定價，半載輸息什一，及載倍之，凡諸司配率並仰給焉」。可知市易法，兼具消極方面的調劑市面及積極方面禁止居奇壟斷與平抑物價的責任，與現時西南西北各地盛行的日用品公賣及平價贖銷兩大政策比較，並無遜色。

綜觀歷代的斂賒、輕重、平準、市易等法，因其不對任何階段施以獨佔，儼與今日的日用品公賣與平價贖銷兩種政策綜合的意義相同。或者也可以說就是我國抗戰期中取締囤積居奇及平抑物價諸政策的雛形亦無不可，是以公賣不必獨佔，而專賣則必須獨佔。同一物品，公賣以後，商人仍可私賣或與之競相買賣，甚至尚有從公賣處或平價贖銷處低價買進，再在市面高價賣出以牟厚利的，這種流弊雖則關係方面早已注意及之，但因並不加以獨佔，間仍無法完全杜絕。至專賣制度，在獨佔的階段內，必須絕對禁止非經特許的商人從事私賣，甚而與之競爭經營專賣中獨佔階段的業務。綜合以上各

點，可以列成下表：

專賣與公賣區別表

項別	專	公
主體	國家經營	官督商辦
目的	財政、經濟或社會政策	平仰物價或保護稅收
要點	獨占販賣	自由經營
價格	劃一獨估	自由伸縮
物品	預先確定	隨時空而定

上表所列，對於專賣與公賣政策的形式，只是以中央政府所指揮經營的為例，而將二者加以比較的分析。至於公賣事業，在其他國家很少先例，而我國所出現的，各地各時互有不同，根本尚無固定形式的公賣制度存在。世界各國專賣法久已盛行，而公賣法却少有所聞。民國四年北京政府舉辦的菸酒公賣辦法，物品雖有一定；但為官督商辦性質，主權仍在商人，政府不過利用同業組織藉此保障菸酒稅收入而已。抗戰以來，各省多有經營公賣事業的，實則公賣其名，為在形式上避免與中央法令抵觸是實，這是公賣的變質，自不可以此作為標準。

根據前段的分析，專賣與公賣兩種制度既有獨佔與不獨佔等分別而截然不同，則「公賣專賣」四字混在一起，便不能成爲一個科學上合乎邏輯的名詞，更不能成立一種制度而付諸實施。故如

分爲「公賣」及「專賣」兩個名詞或制度則可，如果相提併論而認爲可以合而爲一，則疑難解專賣與公賣者太大，順言立事，亦不可不辨。又有所謂「公營專賣」者，究竟意義如何，雖未見有任何解釋，但分析結果，不外下列三種：（一）作爲公賣的意思。此點在討論公賣與專賣的分別時已有詳細分析。因爲公賣與專賣在性質上根本不相同，所以言專賣，公營專賣自難成立。（二）認爲公營專賣是國家舉辦的專賣，用以禁別私專賣或商專賣。但意義又很含糊。一般的說，公營卻並不限於政府，而地方公共團體經營的企業，每每也稱爲公營。細考「公營專賣」一詞的來源，確有在五五憲草第一二九條中方有「公營專賣網估或其他有營利性質事業之設立或取締」，「在中央應經立法院之議決」……的記載。但這裏所稱公營、專賣，實爲兩個分立的名詞，根本上是不能合而爲一的！分開來講，是經營上兩種不同的事業，如果誤爲合一，極將無從詮釋。

（三）專賣與專利的區別

專利 (Patent) 或曰專利權，亦有稱爲專賣特許的。這種制度係國家爲鼓勵並保護人民發明完全新穎的物品或生產方式的利益而設立。它的性質爲獨佔權的授予，所以通常都有法律規定。對於凡能心裁獨出，著書立說，傳播思想，及創造新穎物品貢獻社會謀福利大眾福利者，都可向政府請求，政府按照法律規定，對於該項權利予以若干年的專利。分析專利的宗旨，主要任務尚在鼓勵工業技術的新穎發明，對於新穎或新式樣有新發明的人，但在法律上給予一種保障，使發明者或創作人在一定期限之內，對他所發明或創作的事物在國內享有單獨製造使用和出售的權利，所以有稱爲專利權的，又稱爲工業所有權 (Industrial Property)。這種權益的理論基礎，是以保護制度爲根據。第一、

人類大抵都不甘願將千辛萬苦研究發明的新發明無代價的任憑他人享受或佔有國家爲酬勞這權利淨地見，便給予發明人一種專利權，一方面可以鼓勵發明者繼續從事研究，自行開拓前途，使全國上下都能蒙受利益。同時爲大眾福利起見，不能容許發明者永遠佔爲私有，所以在時間上又必須加以限制，以便過此時期，人人得以自由做造使用與販賣，所以專利的性質，無異國家與發明人間所訂的一種契約關係；第二、在民主精神之下，專利爲公民自由權利的一種，凡有新穎發明的公民，享受權利與機會一律均等，國家的責任，除了保障全國有形財產以外，尚須保護無形財產，舉凡文學或工藝作品以及工業技術的新發明或創作，均在保護之列。所以專利權又是具有創造力的文藝家發明家都有權利獲取的一種原始權利。這也就是工業技術進步的一種有效的鼓勵。現今世界各國已經頒佈專利法的，已有英、美、法、西班牙、加拿大、德、日、舊俄、奧、蘇聯、瑞士等國，而加入國際專利團體的國家，截至一九三五年一月爲止，已有英、法、日、意、美等三十三國與英、法、意、荷等國各殖民地參加巴黎訂約的「國際工業所有權保護聯合會」(Paris Union for the Protection of Industrial Property)爲會員，可見世界比較進步各國，大多已有專利制度保護與鼓勵工業技術。我國在民國元年十二月十二日公布獎勵工藝品暫行章程，二十一年改爲獎勵工業技術暫行條例，二十九年又公布獎勵工業技術補充辦法七條，都是類似專利的法規，最近經濟部更在草擬專利法案。各國對於這項權利的請求及授予，其內容大致都以特殊的發明須爲一般所不知不用，或非易於實施及已登載於刊物而公開者爲限。發明人以註冊方式取得獨佔權以後，得在一定時期內獨占其製造使用或販賣其物品。如發明者爲生產方法，則連同方法而加以獨佔。我國爲獎勵改進工業技術起見，專利法規定專利權的年限爲五年

或十年。專利物品經審查以後，認爲應該予以獎勵時，即將其情形公布，如於規定時間內無利害關係人提出異議時，此項物品的專利權即告確立。由此觀之，專利純爲國家對於人民新「發明」的一種鼓勵及保護辦法，而無財政收入的意味存在。而且這種專利的獨佔，發明人往往因不能利用，而將苦心孤詣的新發明於獲得專利權益以後再將其轉售於他人，俾有方者代爲製造，以資推廣，而利社會。是以專利與專賣不同的地方約可分爲四點：（甲）專利純爲一種發明權益的獨佔，發明人往往因經濟能力等的壓迫而將其心得割愛歸於新主。專賣制度則爲物品經營的獨占，其權益並不能自由出讓；（乙）專利下所獨佔的，既爲一種發明的心得，則所獨佔者不必包含出賣的階段。而專賣制度不論所採行的方式爲全部專賣或局部專賣，都是以發賣的獨佔爲必須具備的階段。近世世界各國採行專賣制度的，不論其方式的繁簡若何，未聞有放棄發賣獨佔的，即令全部專賣超出獨佔發賣的範圍甚遠，而主從的分別顯明，發賣獨佔所居的契機地位依然不變；（丙）專賣制度的成立，多以財政收入目的爲主要出發點，而專利的權益則絕無財政收入的目的存在；（丁）專利的權益，從授予此項特權的政府而言，固亦含有經濟方面的功用，但直接享受此項特權的個人，則純粹出發於私人的利益。至於專賣制度，則並不限於獨佔主體的利益，列如日本鹽專賣採取公益主義，社會政策的作爲，其在收入目的之上，其他具有經濟政策的功用者亦不在少。即令就以財政收入爲目的的專賣政策而言，主持專賣事務的政府，本身並無享受的慾望，不過假手於此，藉以增加收入作爲實施其事業的財源，是以專賣以後所得利益的歸宿並非政府的本身。此項特徵，可以從近世採行專賣的四十餘國中得一梗概。據辭海解釋：專賣爲「政府握獨佔權之專業，不許人民經營者」，又稱：「國家以維持社會治安或充足國庫收入爲

口頭，對於其種消費物品之生產，販賣由政府獨佔經營者曰「專賣」，解釋專利，則曰：「一人獨佔其利益也」，即以法令之規定於一定時間內得獨佔其利益者。又謂：「凡工商業或研究學術者有新發明之事務得呈請政府審查後允許專有特權在若干時期內獨佔其利益曰專利」。

以上兩說，註釋雖然未必完備，但有一最可取之點，即標明專賣之權屬於國家或政府，而專利的權則均係私人。綜合各點，並分析各國專利法規的規定，與專賣制度不同之點，可以列成下表：

專賣與專利區別一覽表

頂制	專賣	專利
目度	國家	私人
宗旨	財政經濟或社會政策	獎勵發明
時期	無規定期限	有一定期限
物品	事先決定經營	因發明而隨時審核決定
主權	只能特許或委託	可以轉讓或出賣
價格	法定獨佔	自由訂價
經營	須經國家轉手	人民直接交易

此外有人認為專賣制度，到近代既已變質，何不另外擬定一個名實相符的名稱以代替現在所通用之專賣兩字。關於這種主張，似乎可以「銀行」為例，試為證明，並不需要加以改變。

我國現在所用「銀行」一名，係英文 Bank 一字的釋意。Bank 的本義，為一堆財物的意思，有時更

譯作「堤岸」，或「賭本」等字，漸次又演釋為儲藏金錢的倉庫等名稱，現今竟作為金融機關解釋，完全是假借來的。所以如果嚴格的講，似乎並不很適當。但因近百年以來，我國通用的貨幣素以銀兩或銀元為主，加以習慣相傳，代人經手管理貨物亦稱爲行，所以將羅譯成銀行。及後日人亦沿用銀行一名，並完全抄用漢字而且還用吳越音讀。至今銀行一名，乃通用於亞洲。自此以後，凡是擁有相當資本，依照本身的利益處於貨幣的次要供給兩者，而以信用方式經營授受的中間業務機關，都已稱爲銀行。其實現代的銀行業務與創期以代人保管財物的內容已大不相同。就是與十年以前以發行貨幣爲要務的時期也大不相同了。在準備發行制度盛行的時候，各銀行多少還要保存相當數量的現銀，否則便難免無擠兌的危險，這時候還與銀行二字的本義接近，但自近十年以來，各國紛紛發行不兌現紙幣，我國亦於二十四年十一月三日實行法幣政策，將全國現銀收歸國有，所有紙幣概不兌現。從此，除中央銀行以外，所有各種政府銀行或商業銀行，都不再有現銀存在自己庫中；於是主要業務，便變成了純粹的以信用相授受，而已失去銀行初出現時代的本色。如果定必固執銀行必需保存現貨，不許假借，則現代一切銀行就不成其爲銀行了。然而事實上，銀行一名，既然沿用已久，相因成習，內質雖變，亦不必更改，亦無可更改。過去人皆以爲銀行不論國營私營，如不高樞大廈爲特誌，似乎不足以表示信用基礎，抗戰以後，內地平房幾間，照常營業，不僅城市住民不致誤認，就是鄉下人進城，亦不致向銀行強索現貨，這便是習慣成自然的表現。

銀行一名，由中國輸入日本，至今全亞洲通行無阻。反之，專賣名稱，則自日本輸入中國。一來一往，同爲漢字，近年日本專賣制度，已成爲各國第一位。日本素好摹倣西語名稱，但專賣一名，至

今四十餘年不改，而且推行更廣，尙居世界第二。日本專賣度制，在初創時期，亦以獨佔發賣爲規模，入後制度日精，乃擴充獨佔範圍，以加強發賣的獨佔，至今鹽、菸草、樟腦雖都已趨近全部專賣，但仍以獨佔發賣爲軸心，外貌雖有增加，實質依然存在，此與銀行業務由代人保管財貨擴充而成爲借貸信用的媒介機關一樣，「專賣」與「銀行」，均屬財政金融的範疇，距離至爲密切，如以規模或在近世經濟中的重要性而論，銀行又在專賣之上，銀行一若可以不改，專賣一名自然亦可成立。因此，提倡以「專營」代「專賣」的學者們，主張凡貨物之自產製以至於銷售全部過程中，任何一部份爲國家所獨佔經營者，均以專營名之一說，雖較混專賣與公賣、專利及獨佔爲一談者略勝一籌，但如政府只專營產製（如獨佔造紙、造幣、造軍火）或儲運（如軍火等），主要目的在供給自用，賣的意義全無，故與以獨佔販賣爲樞紐的專賣全異其趣。是以專營是否能夠代替專賣，判然分明。

第二節 專賣的性質

第一項 專賣與國營事業的關係

專賣制度有時雖然亦須結合土地、資本與勞力三大生產因素，而成爲一種企業形式，似與一般國營企業無異。但專賣係以獨佔爲要素，而通常所謂國營企業，多未具備獨佔的特性，可見企業由國營者，未必卽爲專賣。例如在航政方面，雖有國營招商局，同時並不禁止其他任何輪船公司競相經營同種業務。又如我國全國郵電及若干地區的鐵路等企業，雖然由國家主持經營，而且具備獨佔的條件，但此等國營企業所獨佔的階段，僅爲營業權益的使用，而非由專賣物品所有權的授受。至於以主持此項

獨佔事業的國家而言，得以獨佔出賣者，並非財物的主權而為財物的使用權，專賣物品，則併運用與所有權一併出賣。再進一步言，國家所經營者即令為消費物品的授受，但如未加以獨佔，仍不得稱為專賣。此如資源委員會中央電工器材廠電機廠出產的日月牌電池，雖然馳銷市肆，為一般消費者所爭購，但同一市場不備各種不同牌號與品質的貨色與之競銷，政府未設絲毫限制，即以同一日月牌電池而言，亦有種種不同牌號價格，政府不涉任何干涉。可見雖為國營的消費物品，但因產銷以及售價並未具備任何獨佔的成分，亦可稱為專賣，反之，專賣制度亦有未必直接由國家經營的面可以授權代辦的。這種制度雖然已經成為一種舊伍的事實，但我國自遜清以來，近百年間食鹽歸商專賣，已經成為社會上一種非常顯著的事蹟。至於公務事業中，由中央政府或地方政府出資或合資經營的，因為不必獨佔，性質仍與國營事業無異，不同之點，已很明顯。

第二項 專賣與租稅的比較

賦稅的名目雖然繁多，但分類言之，不外直接稅與間接稅兩大類。論直接稅與間接稅的分類標準，又不出征收的方法技術與征課後的歸宿兩大因素。綜合德國財政學家瓦格涅（Wagner）與英國財政學者斯丹謨（St. John Stamp）兩氏的意見，從征稅的方法而言，以固定的或永久的事實為標準，按照這種標準（財富或地位）的不同而變化的賦稅皆為直接稅。至於以變動的或暫時的事實為標準，不問個人這種標準，而財富的多寡與地位的高低如何，而按照劃一稅率征課的賦稅是為間接稅。如從歸宿方面而言，直接稅的納稅人也就是賦稅的負擔者，或至最近代理人。至少在立法方面並

不希望甚至禁止納稅人將所納的額金轉嫁於他人負擔。至於間接稅的納稅人大致都不是賦稅的負擔者，最普遍的現象，就是常常抬高物價或變賣契約條件等辦法，而將稅金的負擔轉嫁於最後使用者或消費者。同時立法者的用意，亦已認可甚或明白規定允許納稅者將其負擔轉嫁於他人。至於專賣制度，就不然了。即令從財政學的立場而言，以徵收的方法論，他是不問個人財富的多寡地位的高低，而按照劃一的價格出售物品的。這是與間接稅極相類似而與直接稅不同的一點。但是從轉嫁的理論而言，付款的人既然就是最後使用者或消費者，（最低限度也不致出於最近任理人之外），則負擔者也就是出價款的人。這又是和直接稅的性質分不開而與間接稅不同的地方。況且專賣收入，除一般應課稅金以外，還包括經營全部的利潤在內，而徵稅方法，僅僅稅及利潤的一部份。再就責任而言，專賣事業國家須絕對負擔調節供需與經營盈虧的責任，如果課稅，在稅務的本身上，並無負擔這些責任的必要，所以嚴格言之，專賣事業必不能列入賦稅範圍之內。因此將專賣指為「國家以獨占方式征課間接稅的消費稅」一說，只能表示專賣出發於征收消費稅，欲以在財政學方面，劃分其性質及類別，仍不夠完備。國際聯盟編製各國財政收支報告時，將國家財政專賣的收入另外開設獨立科目，列於直接稅之外，各國編製財政預算或報告時，亦將專賣專業收入列入獨立科目，足徵在實務上，專賣與賦稅久已分離了。

綜合專賣與租稅的區別，茲列表於後，以資比較：

專賣與租稅區別表

項 目 專 賣

租 稅

稅

方式 私經濟行為（負擔盈虧責任）
公經濟行為（只徵稅收，不經營，故無盈虧責任）

內容 必須經營物品買賣 物品不必過手

價格 獨佔 只按值或按件抽稅

要素 控制購銷 不問購銷

影響 負擔不隨交易轉嫁 負擔易隨交易轉嫁（指對物課而言）

專賣既經租 制度中脫變而出，並已成爲一種獨立的項目，則其性質，除較一般賦稅能更迅速的完成經濟政策與社會政策的任務以外，對於直接稅與間接稅兩大稅系統，更有其比較不同的地方。

（一）專賣所獨佔經營的物品，如果消費數量普及一般消費者，則可利用差別價格按級標價，如果專賣物品不只一種，這可視各項物品對於人民消費的影響與特性的有無將各項物品之間，又厘定輕重不等的售價以配合消費者的能力。所以直接稅不能使租稅負擔過分分配之弊，間接稅則有不能使納稅能力強者多負擔為的短處。而專賣事業凡購買人即須支付價款，故可以利用專賣物品消費的普遍性，彌補直接稅的短處，同時又可利用各種物品以及同一物品的差別價格，使負擔能力強者增加負擔，適合公平原則。

（二）專賣事業形成一種企業方式，經營費用，立即可以得回，除此以外，尚可利用價格與利潤，作為總收益，租稅任課中的征稅費用等皆藉稅所收稅款之重，亦即藉接減少租稅的實際收

入，所以專賣適合經濟原則。

(三)專賣收入的方式，以售價為唯一手段，只要專賣物品的彈性不致甚大，售價一經確定，在負擔人方面，無須各繳納者直接須預知納稅的數額，在經濟者方面更可免去計算的困難，更可減少租稅制度中漏稅的流弊。

(四)從良好的控制而言，租稅收入應能跟隨國富的增減，而有伸縮的餘步。專賣價格富有彈性，在不妨害國民經濟的範圍之內，可以隨時相機加以增減。尤其在國家發生重大事變的時候，可以即時以一紙命令，通知全國普遍加價以增加收益，適應財政上的需要。一到非常事件消滅，收入可以減低時，仍可隨時通令減價。如果在課稅形式之下，國家縱命貨幣更動利率，修改稅則，不僅手續繁複，而且偶然增加，人民往往感覺驟然加重負擔的痛楚。甚至因此引致糾紛。專賣物品價格的提高，雖然亦難免不發生同類現象，但比較而言，對於人民心理上的影響，也許較之增稅來得緩和，如其他非專賣物品價格上漲時同時加價，尤其不現形跡。

(五)消費物品在私人經營之下，如遇政府對於此種物品增加稅率時，商人為抵補增稅的負擔起見，勢必設法提高售價，以謀維持水準以上的利潤。於是此種物品的消費者，無論貧富，均將增加負擔。如在專利方式下，國家即令對於平民的品定出比較低廉的價格，但在另一方面，儘可以較高的價格從富民用品中取給，利用有錢出錢的方式，以彌補政府對於上項物品廉價的收益。如此根據一定的方針，統籌籌畫，互相調劑，國家仍可取得大批收入。這種將貨物分別等級。根據不同的稅率原則，造成差別價格的辦法，遠較課稅辦法，便利許多。加以平民所佔人口中的比例極大，消費物品因

此亦多。因此生產規模加以擴大，並形成集中趨勢，更可減少生產成本，增加利潤收獲。雖或根據平民負擔能力收取比較低廉的價格，而放棄私人獨佔下以最高利潤定價的方式，國家收入並不因此受重大損失，對於充實財源的功用，尤可隨時兼籌並顧。

(六) 征收間接稅中的物品稅，每每足以阻撓工商業的發達，尤其對於國產物品影響最大。但同一物品，一經專賣，排除競爭，改由國家獨佔經營，對於專賣物品的生產更可促進合理化，至於專賣以外的物品，並不因此蒙受任何不利的影響，如鹽專賣以後，統一價格而且低廉，因食鹽價低，各生產部門成本可以減少，尤以與農業有關，專賣以後，供給確定，來源無虞，價格低廉，尤其對於工業與農業貢獻大。

所以就專賣政策與租稅原則而論，專賣實可俱備直接稅與間接稅的長處，而且尚能彌補二者的短處。

第三項 專賣的優劣

專賣從理論方面來講，至少具備各種優點：

一) 財政方面

專賣收入是一種十分盛旺而且可靠的財源，同時取得的方式，亦非常便利，不僅無如計算直接稅一樣的困難，而且經營的費用可以從售價中求得補償，更可以那些一般租稅因管理上的困難而無法直接課及的各種階層出錢，使用此項物品的任何人都不能完全逃避此項負擔的義務，尤其是將生活必

需品專賣以後，是包括任何人於負擔額中的唯一辦法，只要一般國民都能夠維持適當的生活標準，(Standard of Living, 或生活程度)，這是一個最普遍的好辦法。

(11) 經濟方面。

(一) 專賣事業因為經營的規模浩大，可使生產合理化，會計制度完備，因而減低生產成本，提高生產效率。

(二) 在自由經營的環境中，各業與同業間互相競爭，不免引起生產過剩，便是互相吞併，而且廣告宣傳，不遺餘力，對於實際，反而降低生產的效能，專賣制度之下，絕對排斥競爭，足以保障營業安定，平衡社會供需，取得改良經濟的實際功效。

(三) 專賣事業，本不必實行全部專賣方式，各種原來經營商人無須發生恐慌，而且因為顧主有定，使專賣物品原料的改良，得到確實的保障與充分的發展機會。

(三) 社會政策方面

(1) 一切估價事業，都有獨佔價格的存在，私人獨佔下的價格，多較競爭價格高，以致一般購買者均感到負擔過重的苦楚。但是一經政府專賣以後，便不能一如私人以追求最高利潤為唯一目標，所以所定的價格，每每不致如私人獨佔企業的盡量提高，有時雖或將一部份專賣物品的價格，標得比競爭狀況之下的高些，但是因此增加的收入，可以減少人民在租稅方面的負擔，這是與私人獨佔的時候以抬高售價作為剝削的手段不同。

(2) 專賣事業對於供給，具有適合消費的趨勢，同時更可藉此提高品質，又消費者在買方的

面，提高享受而不致增加負擔。

(三) 對於平民福利關係最密切的特種物品，可以統一減低銷售價格，增加平民的福利。

(四) 專賣事業既以獨佔經營為標本，對於投機操縱分子，絕對禁止參加活動，因此可統籌供銷，劃一價格，不僅可以使距離產製區域遠近不等的消費者得到平等的機會，而且尚可減少甚至消滅各地價格的差額。

總之，專賣事業最大的優點：(一) 在財政方面：1. 收入容易 2. 公平 3. 普遍 4. 確實可靠；(二) 在經濟方面：1. 可以減少廣告宣傳等無益費用，2. 可以防止外貨輸入傾銷；(三) 在社會政策方面：1. 可以減少無謂浪費，2. 改良社會財富分配情形。

但是在推行專賣時，常常亦可發現下列種種的缺點：

(一) 實行專賣，總有多少民間企業被專賣當局奪取：

1. 收買民間各業手續繁雜。

2. 原有經營人民，須受失業或改業的損失，政府增加救濟失業或補償改業的困難。

(二) 由於收買民業以及收購專賣物品或施行全部專賣，須要大批資金，備用籌措不易。

(三) 專賣物品統一購銷以後，必須增加儲藏倉棧，設備等項均不容易。

(四) 由於獨佔經營的關係，容易發生濫用原料 3. 品質越劣的可能性。

(五) 專賣手續繁雜，如從業人員在消極方面不能奉公守法，在積極方面不能將專賣事業比作個人前途的成敗，容易坐失時機，增加冗費。

分析專賣專賣的性質，有優點亦有缺點，但比較言之，優點多屬於政策，而缺點常出現於實際經營時，如能克服缺點，即可達到完美的境地。如何消滅經營上的缺點，便有賴於完善的辦法與優良的從業人員，如有良人無良法，專賣事業固然不易成功，有良法而無良人，前途實不可樂觀，唯有以優良的工作人員執行完善的法制，專賣事業的成就，必可屈指以待。所以理想中的專賣事業應該絕對禁忌下列的現象發生。

(一) 財政收入不因專賣而減少。

(二) 專賣物品不致因此而劣質。

(三) 專賣物價不致因此脫節暴漲。

(四) 物品供應不可因專賣而失去平均。

因此專賣事業應達到下列的要求：

(一) 登記原有產製經營民業，盡量改善組合，減少失業困苦。尤其為初步專賣時的重要方式。

(二) 輔導監督民營產製，改良品質，按照定額出貨。

(三) 專賣機關事務應力求統一，少冗員，節省開支。

(四) 專賣物價，應力求劃一，在初步專賣時亦應同一區域之內售價一致，區域之間差額應力求接近。

(五) 專賣價格應力求穩定，一旦提高售價，應使涓滴歸公。

(六) 收購與發售手續，應力求簡捷，以便利商民。

第三節·專賣的範圍

第一項 社會環境與經濟條件的限制

在理論方面，專賣事業的利多弊少，甚至雖有缺點比較租稅制度及其他國營企業而言，專賣優點最多。但在實際上講，專賣事業既不能脫離社會環境的關係，所以對於國情與社會條件如何，仍不可勿略。通常實行專賣制度的國家，必需政權統一，幾乎已成爲完善的專賣制度必需具備的條件。至於社會財富的豐裕，產業的發達，可以增進購買力，企業集中的趨勢與各種商業同業公會組織的健全，尤其爲專賣推行時必不可缺少的工具。否則政治上既生紛歧，同一政策必無法普遍推行，無論利弊若何，各地所受影響顯然發生差別。至於民間同業公會的組織，產業發展集中的趨勢，在在均成爲舉辦專賣政策的基層組織。專賣機關如能有力加以控制，大半功效即可立見。可見專賣制度雖佳，並非一切物品皆可一一收歸國家專賣。因物品所能夠採行專賣者，還要具備下列條件：

(一) 無論專賣由國家獨佔販賣或連同生產及販賣一併加以獨佔經營，對於配銷一階段，專賣主體，必須負起絕對的責任，不可因專賣關係而使供需失去平衡，甚至比較未經專賣以前分配更加失調，所以專賣物品，必須選擇生產與流通具有集中趨勢而易於管制的，若果物品散佈全國，生產地點全不集中，從事生產與販運者由無數人經營而不易調查登記者，均不宜於專賣。但有一例外，即有些物品在國內無生產而專靠國外輸入供給的，商人經營，亦將獨佔者，國家仍不妨代商人而加以專賣。將輸入物品由國家統一收購。然後按照各省區需要情形，配發銷售，如此人民已經獨佔的企業，如托

據斯等，政府亦可根據社會政策的需要，取而代之。但專賣物品的本身，樣式種類，均應具備便於專賣獨占的條件，所以三指的化學藥品等，不宜濫加專賣。

(二) 專賣物品，其論與消費者的福利有無關係，如果生產量稀少，不必加以專賣。因為此種物品，論財政政策，因數量稀少，收入有限。論社會公益，受影響者太大，對於分配的改良收益不多。論經濟政策，即令因此有所改良，但因範圍太小，收效不宏，甚至無足輕重。

(三) 從物品的生產技術方面而言，如果手續過於繁縟，時時可以花樣翻新，因而影響物品銷路的，如美術與工藝作品，均不適合於專賣。

(四) 從販賣方面而言，手續必須以愈簡便愈好，因為求得銷路廣闊，必須移運便利，同時尚須不易受腐爛與枯萎的影響。否則時間過長或消費季節一過，產品則無法銷售。至於產製方面，雖有季節關係，並無妨於專賣，甚至因產製時期短，收購反較便利，如果適合不易腐爛與枯萎的條件，而且儲藏方面設備充實，管理完善，更可藉此增加控制的便利。

(五) 國家經辦專賣事業，固不限於以增加收入為唯一目的，但無論如何，應以不在專賣時期之內使專賣事業本身發生虧損為上策，否則因舉辦專賣反而增加府庫支出，即令可以用以實現社會政策或經濟政策，仍不如另以其他方式直接補助救濟為簡便穩當。所以消費數量必須廣大，如果又無彈性，尤為適宜。此類物品，通常以日用消費品或嗜好品等最普遍，同時亦即生產數量甚多的物品。

根據以上條件，可以專賣的物品，可分為下列各系統：

(一) 有統籌配銷之必要的物品。

(二) 產製地點集中而消費者超過省區的普遍性或以全國消費範圍的物品。

(三) 有獨佔性質的物品。

(四) 有取締之必要而可以「爲禁旋價」的物品。

(五) 足爲政府財政來源而不妨害國民經濟的物品。

(六) 特種物品，在國內或國際上近乎獨佔而且可以並需要左右國際市場的。

在確定專賣事業舉辦的方針與系統以後，尚有幾個合理與合法的範圍，需要嚴格執行。

(一) 專賣事業既然是以用政治威力獨佔經營物品，則其權柄，應該以法律上所規定的中央政府爲限，其他任何政府或機關未得法律上的許可，自然不得舉辦專賣，否則必至互相爭奪，弊竇叢生，民不聊生。

(二) 專賣經營應以法律上所賦予的權力範圍爲界限，不得任意使用暴力，強迫人民購買。

(三) 舉辦專賣的目的，應限於增加財政收入以供給政治上的公共需要，或以根據國家的政策以統制物品的生產或消費爲止，必不能爲供給私人需要而任意舉辦專賣——如軍閥割據時代，假公濟私，利用武力與民爭利，而應該從積極方面爲國家或社會大眾增利。

(四) 專賣物品的售價應有一定的標準，定價的高低應依照一定的程序，或法律手段，專賣從業人員，不過爲政府經辦專賣事業時所雇用的一批員役，只能依法執行，不得任意上下其手。

第二項 專賣物品的分類

國家在實行專賣制度之先，必須先要根據社會經濟狀況，國家財政金融的情形以及政治的條件，對於專賣物品的種類，專賣制度的形式等問題，預加周密的研究，方不致使此新政，變成國家進化之障礙物，而在此各條件當中，首先決定與密慎的，即為專賣物品的種類問題，茲將世界各種專賣物品分項加以敘述如下：

(一) 消費必需品之專賣

食鹽專賣 鹽為人類日常必需品，無論在生活習慣如何的國家，對於鹽的消費數量都非常之大，在工業發達的國家尤甚。以此作為收入的泉源，不僅可以普及大眾，而且數額亦極可觀，是以從財政方面而言，古代國家和近代財政比較落後的國家，幾乎無不以鹽稅列為國家主要收入之一。且鹽稅的來源，出自天然的利益，鑿井以取鹽，不僅技術非常簡單，而且獲利亦大，以此天然物產，讓少數富商巨賈坐食其利，大部分食鹽的人民成為少數鹽商的奴隸，甚至釀成社會分配不均的狀態。因此不如收歸國家專賣，一則免除大多數國民受少數資本家的剝削，同時政府亦可藉此彌補國庫收入，因之鹽專賣，乃盛行於各國，我國早在春秋時代，即以採行專賣方式，近世如日本意大利等二十餘國，亦莫不先後採行鹽專賣。

火柴專賣 火柴亦為日常生活中消費極廣的物產，製成技術也很簡單，設備容易，所以法國一八七二年以來，已實行火柴專賣制度，但當時所採取的方式，為生產剝佔，利用特許制度 (Concession) 由商人承辦，國家只在每年收取一定的酬金。至一八九〇年一月一日，方開始改為直接專賣制度，由政府設廠，自行製造火柴。此外如西班牙於一八九二年將火柴實行專賣，意大利在第一次世界大戰

際，爲增加國庫收入一見，也曾採行火柴專賣制度，除此以外，尚有波蘭，希臘，土耳其等國。

此外食糖一物歐美各國，亦多視爲：常生活之必需品，因爲消費量甚大，如意大利，土耳其等國，亦付諸專賣，又如挪威與愛沙尼亞曾將穀米實行專賣，南斯拉夫採行麥及麥粉專賣制度均係此意。

(二) 非必需品專賣

酒專賣 酒爲最廣泛，消費物品，而且對於人體衛生有損無益。是以世界各國多利用作爲一財源，一方面可以取得一筆大收入，同時又可在寓戒禁止的作用。但於捲菸一項，世界各國的課稅制度頗不一致，有在價值方面課稅的，有在製造方面課稅的，(如我國的統稅制度)也有課於外國捲菸入口時，或課於售煙商人的。此外尚有採行捲菸專賣的，如以其地位而論，在近代各國財政收入上，每每課稅之制度，爲重要。例如法國所採行的捲菸專賣制度，係由財政部於每年十月種植以前，規定各省之耕煙區域與數量，農民按照規定，可以請求種植。至收穫以後，再收煙草運入政府設立的堆棧，由政府出價收買。政府加功製造以後，再招募商人承購，按照定價銷售。法國政府此項捲菸的收益，每年可達三十萬元之鉅。又如意大利的捲菸專賣收入，每年亦可超過地稅，房租二者的總和。

酒精專賣 現代世界各國，對於酒精課稅(如中國的統稅)與消費稅之分，製造稅係課於酒精出廠時，消費稅則於販賣時征收，瑞士及土耳其等二十國，均採行酒精專賣制度。瑞士酒精專賣，係由聯邦政府直接經營，對於酒進口，亦在專賣範圍內。由政府於進口時，統一收買，然後再行轉售，在此種制度之下，任何商民，均不能與外國酒商直接交易，政府於此轉手之間，將需要征課之稅金，寓藏於售價當中，一方面使消費者增加負擔，以減輕消費數量，而促進國民的儲蓄，同時思爲可

以提高售價，政府又可從此增「國庫收入。至於鴉片專賣，印度採行已久，我國近年亦為禁絕吸食鴉片起見，久已實行鴉片公賣政策，實質上即為變相的專賣制度。但有例外者，在日本扶植下的偽「滿」內之鴉片專賣，則純係毒化我東北同胞（並亦偷運入關內推銷）以便利侵略，同時增加財政收入亦為目的之一，所以及不能當為真正實施於價的公益政策專賣看待。

（三）國防物品專賣

國防物品之中，如石油、火藥及礦物性油等物，多有採行專賣者，因此類物品專賣以後，不僅可以適應軍事上的需要，而有利於國防，同時仍可兼顧財政上的目的。採行火藥或爆炸物品專賣者，有法國、瑞士、土耳其等十國，其中法國火藥的製造及運銷與爆炸物品的製造，均由軍政部主持。骨牌為賭博物品之一，為鼓勵人民投機僥倖心之工具，採行專賣，亦與彩票獨佔具有相同的功效，致密、保加尼亞等均實行骨牌專賣制度。

（四）特產物品專賣

現今世界各國，無不熱心將其國內的特產物品，如何發展，操縱國際市場，以增加財政收入及平衡國際收入，為達到上項目的起見，多將國營辦法，更進一步的實行專賣，以徹底完成其效果。所以對於物產物品的專賣，採行的國家極多，而且甚著成效。如世界各國實行專賣制度最有成績的日本，即利用出產極腦的天賦，將之採行專賣，與菸草、食鹽成為日本專賣制度的鼎柱，此外如智利的硝石，意大利的金雞納霜，朝鮮的洋參等，均因各就其天賦，實行專賣制度，以增加財政收入。茲將各種物品實行專賣之國家分類列表後表。

世界各國採行專賣制度物品一覽表

類別	專賣物品	採行	的國	家	合計單位
消	鹽	日本、印度、安南、荷屬東印度、蘇俄、意大利、奧地利、匈亞利、波蘭、瑞士、土耳其、捷克斯拉夫、南斯拉夫、羅馬尼亞、希臘、伊拉克、東瓜多爾、秘魯、哥倫比亞、台灣、朝鮮、偽「滿」			二二
費	火柴	德、法、意大利、土耳其、希臘、西班牙、葡萄牙、羅馬尼亞、愛沙尼亞、保加尼亞、立陶宛、南斯拉夫、波蘭、但澤、拉脫維亞、瓜地馬拉、哥倫比亞、秘魯、安南、中國（浙江省戰時火柴專賣）、偽「滿」			二二
必	穀米	挪威、愛沙尼亞			一一
需	麥及麥粉	南斯拉夫			一一
	棉花	蘇俄			一一
品	糖	意大利、土耳其、匈牙利、奧地利、波斯、捷克斯拉夫、秘魯			七
非	菸草	日本、台灣、法國、意大利、奧地利、匈牙利、西班牙、葡萄牙、瑞典、挪威、波蘭、但澤、捷克斯拉夫、羅馬尼亞、摩洛哥、波斯島拉圭、厄瓜多爾、秘魯			一九

五五

消 費 必 需 品 特 產 物

捲菸 土耳其、羅馬尼亞、保加尼亞、希臘、南斯拉夫

鴉片 印度、暹羅、安南、荷屬東印度、台灣、秘魯、偽滿

酒類 蘇聯、緬甸、法國、波蘭、芬蘭、荷蘭、瑞典、挪威、但澤、立陶宛、羅馬尼亞、土耳其、厄瓜多爾、尼加拉瓜、塞爾維亞、秘魯、委內瑞拉、安南、台灣、偽滿

茶 波斯

骨牌 蘇聯、保加尼亞、羅馬尼亞、希臘、立陶宛

樟腦 日本、台灣

硝石 智利

金雞納霜 意大利

紅參 朝鮮

大麻 摩洛哥

綠玉石 蘇聯、哥倫比亞

品	金剛砂	希臘
物	磷	秘魯
防	白金	蘇聯
國	炸藥及錄	法國、西班牙、瑞士、土耳其、奧地利、匈牙利、荷蘭、羅馬尼亞、坦澤
品	石油	土耳其、希臘、南斯拉夫、阿爾巴尼亞、偽「滿」
	礦物性油	西班牙
	麻醉藥品	希臘、暹羅、偽「滿」

第四節 專賣制度的種類

等一項 依經辦主體分類

專賣制度的分類，如以主權為標準，大致可以分為三種：

- (一) 大凡經營專賣事業的權柄屬於政府同時禁止人民經營的，不論範圍大小，通常都稱為國家專賣；(廣義的)或政府專賣，又有稱為公專賣的，亦舊時所通用的官專賣；
- (二) 專賣事業的經營，其主權完全由政府授予人民操縱，政府不能參預其事，或雖有政府資金

或人員參加，而主持仍特許私人的，統稱為商專賣，或人民專賣，也有稱為特許商人專賣的。但在表示與官專賣或公專賣對稱的意思時，也有稱為私專賣的；

(三) 專賣事業由政府與商民共同經營，權納為政府與商民所共有，利益由雙方所共享的，通常稱為官商(民)混合專賣制度，但(1)「國家專賣」的界限如何？(2)中央政府專賣與地方政府專賣如何劃分？如何才算中央政府專賣？如何才算地方政府專賣？這些問題，還是值得研討。

「國家專賣」這個名詞，從行政權限的內容來看，似乎應有廣義與狹義兩種之分。在廣義方面來講，是指各級政府所經辦的專賣事業而言。在理論上講，應該除了中央政府所經辦的專賣事業之外，還包括一切省辦專賣，市辦乃至縣辦的專賣在內。所以這裏所稱「國家專賣」的意思，應作為國家經營的專賣或一切政府經營的專賣解釋，所謂中央政府辦的也好，地方政府也好，統統包括在內。它的性質，是與英語國家所稱的「政府企業」(Government enterprise)或「公共企業」(Public enterprise)這兩個名詞相類似，它和人民專賣對稱時，稱為「國家專賣」或「政府專賣」，和「私專賣」一詞對稱時，便可稱為「公專賣」。從狹義的「國家專賣」來說，這個名詞便只能當是單指中央政府所經辦的專賣事業而言的，它和地方政府所經辦的屬地主義的專賣事業又形成一個互相對稱的性質。所以這種「國家專賣」只以中央政府經辦的專賣事業為範圍，各級地方政府所經辦的一概不計算在內。依照這種說法，所謂「國家」兩字，僅僅只能代表中央政府，在政治學理方面講起來，當然不大合宜。因為地方或地方政府，本來就是整個國家的一部份，所謂國家與地方並非兩個對稱的名詞，只有中央與地方或中央政府與地方政府才能夠包含彼此對稱的意思。比如大的企業公司組織，通常都有分公司的

設立，但分公司仍是整個公司的一部份，自然隸屬於該公司，我們必不可把公司與分公司作為兩個對稱的名詞看待，只有總公司與分公司，或如日本人所慣用的總店與分店這類名詞，才有對稱的性質。這種「總」與「分」之別，才相當於中央與地方兩詞的性質。

關於「國家專賣」一詞意義含糊的地方，學者多引為憾事，因為它的意義在末加確定以前，每每在條文上或立法的時候須增加多少解釋的地方，更法規中增加無謂的囉唆。所以有人主張把廣義的「國家專賣」稱之為「公專賣」，或「政府專賣」，而把中央政府經辦的專賣稱為「國家專賣」。但是這種分法，仍有欠妥的地方。因為如果把「國家專賣」一詞專屬於中央政府經辦的專賣，不僅在原理方面講不過去，而單在專賣方面將國家二字代表中央政府，尙與中國合理的政治習慣失去一致性。遠者不提，只就與專賣事有直接而且密切關係的幾種法規而言，顯然就有脫節的缺點。這些記載，我們都可以從（一）民國廿六年國民政府公布的中華民國憲法草案第一二九條，（二）預算法（三）財政收支系統法及（四）非常時期省督貿易監督規則等處的規定，都可以找出根據。這些地方記載着政府對於專賣權柄的關係時，從無以「國家」二字來代替中央二字者。民國三十年四月八中全會議決改革全國財政收支系統，六月間經第三次全國財政會議將全國財政收支系統改為國家財政與自治財政兩系統的詳細辦法確定以後，將過去的省財政系統併入中央財政之內，自後國家財政應包括除自治財政收支部得以外的一切收入支出。自治財政則以市縣為單位，包括市縣鄉（鎮）的一切收入與支出。所以在國民政府十一月八日公布的財政收支系統實施綱要財政收支分類表中將專賣收入劃歸國家財政收支系統收入之部中時，才是唯一獨出的記載。但在這時期以前，先已確定了省財政併入中央財政收

支系統而成為國家財政系統的原則。(見財政收支系統實施綱要第一條第二條)

自從新的財政收支系統中，將省及院轄市與縣省轄市的財政系統分開以後，省政府再無征課權柄了。至於專賣事業，既為政府絕對的獨佔經營，而它的精義，又以控制供給為契機，對於配發自然也要由政府負責維持，縣與省轄市範圍狹小，在事實上未曾聽說有經辦專賣事業的，所以也沒有特別提出來加以討論的必要了。

此外，在事例方面，如中央銀行，本為全國銀行之銀行，但是並不稱為國家銀行。反之，同為中央政府直接經營的國家銀行，曾有中國、交通與農民等行，這些地方，都是可以用來表明「中央」與「國家」兩詞並不宜於含混或替用的具體例子。或有人認為這種分類，並不重要，如舉例說明，便知要緊。譬如：假設二者辨別不清，便任意規定通則，如「菸類之專賣權屬於國家」；「酒類專賣權屬於政府」一類的規定，國家機構，通常以中央政府與地方政府（以省為主）為主要，「國家」與「政府」又不可分離，菸酒兩類專賣權柄，一屬於國家，一屬於政府，推測其意義，定必相同，但究竟所指的是中央政府呢？還是地方政府呢？假使混淆不清，引起後患無窮，所以各項專賣條例以內勢必改動其物「專賣權屬於國民政府」，也就是這個緣故。按我國現行各種法令的規定，專賣乃中央政府獨有之權，地方政府雖可經辦獨佔事業，但不許實行專賣，以免妨礙實際貨物之流通，形成地方間經濟對壘狀態。阻礙國家經濟之發展。不過，事實上我不少地方政府，曾經推行專賣頗久，如從史蹟看，專賣種類如后表：

商專賣（特許專賣制度）

專賣的種類（依權柄分）

政府專賣（廣義的「國家專賣」）

中央專賣

官商混合專賣

地方專賣

依照上面的說法，嚴格的講，中央政府所經辦的專賣事業應稱為中央專賣，而不宜於稱為「國家專賣」，地方政府所辦的專賣便稱為省專賣，界限清楚，意義明白，似無含糊之處。此外在事實上除了完全中央政府專賣或完全省專賣（如二十八年浙江省戰時火柴專賣等）以外，還有中央與地方，中央與私人，或地方與私人混合經辦，或中央委託地方，中央委託私人，地方委託私人經辦的專賣事業，這些情形，究竟在什麼條件之下才算中央專賣？在什麼條件之下才能稱為省專賣？仍然值得討論。

關於混合專賣部份，既然專賣權柄頗不容易劃分清楚，所以有人主張，凡是中央政府所參預的專賣事業，不論組織如何，都可視為中央專賣，專賣事業本身範圍的大小，資金的分擔以及主持的人員如何，便可一概不問。另外一種主張，凡不是由中央政府直接或完全經辦的，都當作省專賣。這兩種說法，都是各走極端，前者似乎不大符合實際，後說又嫌過嚴，過與不及，似乎都有欠妥的地方。所以以別的標準，以專賣事業支配的權利（Controlling Interest）屬於那一方面，決定為何種專賣較為合宜。這裏所謂權利，一方面是專賣事業的所有權，一方面又是專賣事業的經理權，權衡輕重，尤以後辦要緊。所以在從主權方面區別專賣制度的時候，只要認清由那一方面在主持辦理，即支配權利的下落如何，便可決定是屬於中央政府或是省政府。至於委託專賣，專賣權既然操縱在委託者的手裏，不

論中央委託地方或商人，地方政府委託私人，便可同樣應用上面的原則，確定專賣制度的性質。所以雖然中央政府將一部份專賣業務委託省政府代為辦理，仍然無損於中央專賣的系統，對於中央政府委託私人或省政府委託私人經營一部份業務而專賣，自然同樣是屬於委託者。這樣，政府委託私人經營與特許由私主持辦理的專賣制度所不同的地方，由此很容易看出來。

比較上面三種方式，國家直接經營，除了增加政府機構，擴大組織範圍，比較見短以外，經營上最徹底統一。官商混合專賣，在理論上雖可官民合作，以商人力量彌補政府能力之不足，但在實際上，每每主從顛倒，專商唯利是圖，不問各方所受影響如何，收購時可以任意刁難，供給時更不必以適應消費者的需求為任務，以致政府的精力，須用以彌補專商在購銷方面所引起的漏洞，商人盡逐厚利，政府處處吃虧賠本，整個專賣制度，都變成國家以大多數人民為少數專商逐利的淵源。宋仁宗時，茶葉由官商混合專賣，（貼射法）品質色香上品的，都為商人收購乾淨，品質比較低劣的全留待政府收購，結果商人以優等貨物獲得厚利，政府所收購的茶葉，全皆劣品，銷售不掉，不到兩年，潯積茶葉六百一十三萬餘斤之多，不僅政府賠本，替專商造利，而且影響整個專賣制度發生搖動。貼射法推行僅兩年，即遭廢止。前車可鑒，自然不可再蹈此覆轍。至於純粹的商專賣制度，更是一種非常不合理而且已經落伍了的辦法，古今各國所行專賣制度，其中固然不少是由商專賣而蛻變成完全官專賣的，但是一至條件具備，制度臻於健全以後，商專賣部份勢必加以取締，而且將永不復讓其再度出現，這實在是出於它的弊害太多，不可採行。我國實行現代化的專賣事業，既懸合理為鵠的，便應當完全捨棄商專賣勢力的存在。民生主義標榜節制私人資本，發達國家資本的辦法，為振興產業的要

談，專賣制度，以獨占供給與獨占價格爲要素，如果特許商人經營，不僅阻撓國家資本的發達，而且造成私人資本勢力的橫蠻，在目前，物品供應，可以馬上發生弊病，而將來又必有造成貧富懸殊引起流血革命的危險。我國已往食鹽專商壟斷跋扈，以致「九一八」以來，政治、軍事尚可統一，而專商封建勢力經久不易消滅，專商以此爲牟利淵源，衆商官吏亦憑藉職務，聯合專商，剝削人民，侵蝕國利，以遂其發達私資本之目的，所以商辦專賣，政府除變相的取得稅收，手續比較簡便以外，於國於民，都無好處，如果爲了實行專賣而又怕手續麻煩便採取商專賣方式，到不如不專賣，只課稅還可以避免養成專商跋扈的禍患。

至於商專賣制度，既然又有特許商人專賣之稱。可見在商人專賣以前，必定還有一種將專賣特許權柄授予商人的主體，於此便可得到兩個結論：第一，可以證實專賣事業與普通所稱的企業不同者，即前者必須經國家的特許（古代爲君王的賜予），在政府自辦的專賣事業，固然因爲特許的權授受的主體是一個，形式上不甚顯明，於是便一般人失去對於特許權授受的注意力，但在特許商人經營的情形之下，就很顯明了。所以歸納而言，無論有形或無形，國家終歸是這種特權的頒授人。第二，特許商人專賣制度，必與國家直接經營制度之下尙可兼授一部份特許經營者不同。前者所訂商專賣，既然爲商人受有特權主持辦理獨佔的權紐，後者便應作爲國家專賣制度之下屬專賣形式中常有的現象。後節將要提到，國家常以人力財力的限制，雖然直接經營專賣，仍不能將專賣物品的一切過程全部獨佔經營。但是又因確保獨佔部份的實效起見，對於未經獨佔的各個部門勢必加以特許的限制，以約束各部門的商民，將所經營與國家專賣有關的業務須適合國家專賣的標準，尤其不容許與國家專賣爲難。

所以在國家局部專賣制度下，無論（一）以民製官收商銷（或官銷）（二）官商合製，官收商銷（或官銷），（三）官商分別製造官收官銷（或商銷）任何一種形式之下，舉凡除國家經營的部門以外，尚有商民經營存在的，都得加以特許權的限制。我國此次各項專賣條例之中，就有不少的這種情形，譬如，對於茶葉的產戶與製糖專賣中的甘蔗與甜菜產戶的登記特許，零售商的登記與特許等，都是採取登記許可的辦法，以便約束此項產製戶依照登記管理辦法的規定條件，繼續從事產製業務，以適合專賣制度的需要。在這種意義之下，採用國家直接經營制度，兼接特許經營的說法，無論在理論上或實務上，均不發生任何矛盾，一旦條件具備，全部專賣可以採行時，自然也就無須有「特許經營」存在的必要了。

第二項 依專賣內容分類

實行專賣與政治情形社會環境的關係非常密切，有時這些環境雖然具備相當的條件，但推行以後，還是須要看這些條件的完整性如何而影響專賣的範圍。通常在這些條件比較欠缺的國家，推行專賣時，多半採取局部專賣（Partial Monopoly）的辦法，將物品自生產至消費的過程中，抓住幾個要點，實行獨佔經營。其餘各個階段仍讓商民經營或委託指定代辦。這種部份專賣的辦法，尤其在試辦時期為最普遍的現象。至於全部專賣（Full Monopoly）的方式，通常多為社會環境良好或者推行專賣已著成效以後，將以前的局部擴充至於獨佔自生產至銷售的全部過程。二者比較起來，大致是以獨占批發為樞紐為中心。

專賣內容的種類

全部專賣

對估產製收購、儲運、配售、整銷零售

局部專賣

1. 收購、批發
2. 產製、收購、儲藏、配售
3. 收購、儲藏、配運

從右表看來，不管全部專賣或局部專賣，無不以整賣一階段為獨佔的樞紐。全部專賣，不過擴充其獨佔階段至於全部過程，局部專賣的獨佔，則未及一切的過程而已。由此，可知這兩種方式，雖然範圍大小不一，但（一）無不以獨占整賣為中心，（二）以整賣以外的階段為輔助。學者或有認為獨佔階段超過收購整賣的，便應稱為專利而不應再稱為專賣，著者前已論及專賣與專利二詞不可混淆，此處亦可為之補充。

但專賣制度範圍的大小，並非專指國家（中央或地方）直接經營的專賣事業才有這種分別，其實，就是在所謂特許商人專賣制度之下，也常隨專賣力的大小，而專賣事業的範圍亦隨之發生廣狹的不同，譬如出資力濃厚的專賣獨佔經營，將專賣物品的產製收購儲運銷售全部過程取而獨佔，固可稱為全部專賣。而有時專商因限於資力，不克將全部事業一一加以獨攬，而只能將購銷一項加以獨佔，或者尚因資力略有餘裕，除購銷以外，還將儲運等若干部門一併獨佔經營。但事實上並不能將自產製以至於銷售全部過程加以獨佔者，仍不能不稱為局部的專賣，此我國約百年以來的食鹽商專賣，便是這種局部專賣的辦法，所以說不論經辦專賣的主體是公是私，因其資力的不同，都有全部專賣與局部專賣的分別，而非國家專賣獨具的現象。

至於全部專賣與部份專賣孰優孰劣，學理上並無定論，事實上亦得要看實行的環境如何而定。比如在專賣制度開始推行的時期中，一切含有試驗性質，既無成規可循，又恐獨佔以後不能絕對維持供需與統制分配，所以還是實行部份專賣，以便徐圖推進為佳。又如在我國人事制度尚未健全，調查統計資料多不可靠，如何能夠一開始就將全部過程一併取而獨佔，尤其以財政收入為目的的專賣政策，主要目標，只在增加國庫收入與取得中間商人的利益，所以只要獨佔全部過程中比較輕而易辦且不致因此反增加大批開支的主要階段，即可達到目的。其他部份，則可辦可不辦，並不足以推論專賣制度的長短。如果社會環境許可，而且為國家政策所必需，亦可將部份擴充至全體，尤其連同生產或製造一併加以獨佔，不僅足以增加獨佔收購與批售的效力，尤其可以促進集中生產，改良管理，提高品質，減低生產成本，增加專賣收益。如獨佔運輸，並可加強合理的分配，不使各區發生供求不均，或者與不足的流弊。設將獨佔過程擴充至於零售事務而能妥善執行，更可平準專賣品的售價，使全國各地，無分區域，價格全部一律，對於消費者更為平等合理。但此項辦法事務太煩，開支太大，不易做到。故通常如能在重要消費市場設立若干官營商店以為示範即可。此外，如指揮經政府登記及指導監督的消費合作社經營，更加可靠。

第三項 依施行區域分類

以實行專賣的地域而言，有全國各地一致實施專賣的，亦有分區實施的，前者一般稱為全國性的。後者有稱為屬地主義的。

但專賣的區域問題，通常多與經辦專賣的主體有密切的關係，在中央政府經辦的專賣，多為全國性的。地方政府及商辦的（如我國過去食鹽商專賣的引岸制度）均係屬地主義的。但中央政府經辦的專賣，亦有區域性質的，如我國中央專賣事業在若干專賣物品的條件中，最後常有「本條例施行日期及區域以命令定之」的規定。這種辦法，大半也是為適應社會環境而產生的。比方我國戰時專賣物品，目前既不能及於淪陷區內，為顧全事實與避免法規淪於空虛起見，不得不有此規定，以為暫時補救的辦法；亦有因專賣制度在創辦時期，一切都帶有幾分試驗性質，因限於人力財力，以及環境之不許可，暫時亦有採取區域性質的。但中央政府經辦專賣的劃分區域辦法在意義上與地方政府或商辦的專賣制度的屬地主義又有根本不同的地方。即前者的劃區推行，旨在試驗，以為徐圖推廣而及於全國的準備。後二者則多因主權或力量的限制，不可能推行於主權或力量所能支配以外的區域，所以此項屬地主義多為固定的或永久的——隨專賣的存廢為始終的。屬地主義專賣的害多利少，在於足以破壞政權統一，增加人民負擔與享受的不平均，忽視區域分工的利益，妨礙國家經濟的發達。中央專賣的區域辦法，則利弊參半，為圖將來便於擴充而暫時集中力量在一定區域推行，以樹立良好示範，固為有利，但如何防範專賣區與非專賣區域間的走私，極為繁難，至於增加兩個區域間人民負擔與享受的不平等，則與屬地主義相侔，是以中央專賣，不至迫不得已，從不輕易採取區域辦法，也就是這個緣故。

第五節 專賣與經濟的關係

第一項 專賣在經濟學中的地位

述

論

整個社會經濟活動的範疇，不外生產、分配、交銷與消費四大行爲，專賣事業的本身，就是經濟活動的一種，無論其目的如何，均與經濟中四大部門具有密切的關係，由私人經營的商專賣，固然他的本身就是私人企業之一種，而且是一種典型的獨占企業中的一部份。對於社會經濟的關係，如同一人組成整個有機體中的細胞一樣，至於國家經營的專賣事業，也許與社會經濟的關係，不及商專賣的顯著，但如能明瞭專賣對社會經濟各部門的影響，便不難了解二者的關係。

(一) 生產

自十八世紀以來，經濟學漸見發達，學者對於國家的職能，是否「生產的」見解頗不一致，在自由主義的經濟學說發達盛旺的時候，總認為政府是消費的，而不是生產的，而國家主義派的見解恰好相反，他們認為政府所執行的任務，所有消費行爲都是可以發生促進生產的功效，彼等認為在原始時代，國家尚未產生以前，個人須將全部力量分散與衛的兩方面，即除了需要各自努力生產以維持生活以外，尚須各自從事抗敵禦侮的工作，以維持生存。因為勞力分散的關係，人口雖然增加，但生產能力因之薄弱，引起物資供不應求的趨勢。自從國家形成以後，由國家承擔對內維持和平治安，對外維持抵抗侵略的責任，於是人民才可安居樂業，集中力量，從事生產工作，物資因而隨之增加，所以他們認為（一）消弭戰爭與（二）保護生產，便是國家發生的兩大理由，因為國家與個人對於國民經濟的關係，所負責任各有不同，在生產方面，實係分工合作，國家既以各種威力保障人民的安全，人民便須供給國家財力以爲抗禦外侮，維持治安保障生活等政事的費用。由於這種關係，國家與人民既然同爲生產的一分子，所以公共收入也就變成了間接生產費用的一部份了。

這種辯論，經過一百多年之久，直至近代，才漸見揭曉。一般經濟思潮認為國家是生產部門中的一分子，公共支出變成間接生產費用的一種，於是國家收入也就變成促進生產的季段之一了。關於生產效用的表現，專賣事業，不僅就財政目的與公益目的兩方面着眼，認為與一般稅課收入同為一種間接的生產，或生產的準備，而且因為國家直接經營的關係，對於改良產品質地，減低生產成本，調劑供給平衡等方式，又發生直接生產的功効，更廣泛的看法，在積極方面又可作為改革現實經濟制度與社會財富結構的工具，國家與私人經濟，息息相關，所以我國遠在帝皇時代，尚以君主來代表國家，就有「百姓不足，君孰與足，百姓足，君孰與不足」的思想產生。

何以見得國家的職能可以促進生產？這是可以從政事的内容方面來說明的：

(一) 為國族（國族即民族，尤其適用於我國）謀福利。

1. 保衛民族：如外交國防

2. 發展民族：如橋務移植

(二) 為國民謀福利

1. 衛生治療：如防疫醫藥

2. 教育文化：如學術技能

3. 保育救濟：如育幼營老、救災卹貧、贖養殘廢

4. 經濟建設：如農工礦交通實業建設

(三) 為國家謀福利

益

倫

1. 政治組織：如各級政治與政黨機構

2. 社會組織：如工商團體

在上列三類政事當中，爲國族謀福利的政事，如外交及國防的力量，可以保衛領土與主權，不受外人侵略，保障土地與原料，並使國民能夠安居樂業，集中力量，從事生產，移民殖民，可以拓殖土地，開發資源，使勞力得有所用，資源供給不絕；亦無異於增加生產各要素。爲國民謀福利的政事，間接方面，衛生治療，保育救濟，可以強健國民身心，教育文化，可以提高人民知識，促成技術與工具進步，在在可以增加生產效能。農工交通實業建設，更可直接促進國民經濟迅速的繁榮。爲國家謀福利的政事，可以利用政治組織與社會組織爲綜合一切國族與國民的力量之工具，使之調和適當，以發揮在經濟上的效能。可見國家的職能，在在足以影響整個社會經濟的榮枯，所以凡是賢能的政府，也就是有利於生產的集團，專賣事業由政府經營，便包括在上列的範圍以內。

(二) 分配

專賣事業，首先即須排除工商階級的壟斷，對於物品供給數量的支配與價格的訂定，都具有絕對獨佔的性質，無論以何種主義爲目的，對於整個社會財富的分配，都具有顯著的力量與影響。所以無論專賣物品的多少性質與獨佔經營範圍的大小，收購與銷售價格標訂的高低，本身就足以影響一般經濟的分配，在民生主義的經濟政策之下，對於具有獨佔性的企業，須以收歸國家直接經營爲原則，以免私人壟斷操縱，用以剝削社會大眾的利益，造成社會經濟分配的不均，專賣事業自然亦算爲獨佔性質中的一種，國家主持以後，不僅可避免私人得而壟斷，更進一步尚可補救其他部門所引起的分配問

(三) 交易

在經濟學中，交易行為成了生產與消費中的橋樑，尤其在分工時代，人民欲取得消費物品，幾乎非經過交易的階段不可。專賣事業的發生，其原因甚多，但每因平華市價與調劑消費等交易的關係，實行專賣的功益見顯著，因為專賣的軸心，就是獨佔經營專賣物品的買賣，即以獨佔專賣物品的交易為樞紐，其他擴充獨佔的階段，都不過是輔助獨佔交易的工具。所以也可以說專賣就是獨佔物品的買賣，這是同國民經濟中交易關係最密切的地方。

(四) 消費

專賣的本身，並不是一種消費的行為，正如同國家財政的本身，沒有具備消費的慾望不能發生消費一樣。但專賣與國民經濟生活中的消費行為，都有非常密切的關係，因為消費物品一經專賣以後，供給數量的權柄完全操縱在專賣機關的手裏，不僅配銷的數量是否適應消費者的需要，足以直接消費者的幸福，並且因為獨佔經營與代替品一併予以取締的關係，專賣物品品質的高低，又可以隨時影響消費者的享受。

第二項 專賣與私營企業的關係

專賣事業對於私人企業的影響如何，從純理論方面講，並無一致的答案，在個人主義盛行的社會裏，咸認為一切經濟活動應以私人經營為原則，政府既負有綜理整個社會經濟使之配合發展的任務，

而且因經濟活動與利潤心理的關係極爲密切，私人爲了追求利潤的關係，對企業的經營自然比較國家經營的合理，個人企業綜合的利益，也就是全社會的利益。這種見解，除了與專賣事業有直接利害關係的該項同業人員以外，最推崇的，便要算一般純理論者，齊時管仲創行「官山府海」政策，將漁鹽鐵礦之利，收歸國家獨佔經營，嚴禁人民參預競爭，於是一般純理論者的士大夫便斥爲「與民爭利」，以致法制雖善，無奈文學士嘖嘖不休，影響推行。

因專賣一名，傳入我國並不甚久，國人多認爲國家將若干民營事業加以調整或取締，疑爲與民爭利。其實專賣事業的本義並無與民爭利的性質，要有，亦並非與一般人民爭利，而是以國家的威力，代表大多數的人民向少數操縱市面坐收漁利的居間商人接收額外的利益，補充府庫的收入，作爲實行其他政事的費用而已。這是從財政專賣而言，何況實施專賣，並不限於增加收入爲唯一目的，除在財政上與其他間接稅同一目的以外，並且對於國計民利，亦兼籌並顧，日本鹽專賣，對於食鹽、漁業、鹽工業、鹽定價均甚低廉，食鹽廉價，直接關係社會公益，而漁業鹽工業鹽的低價出售，顯然對於人民經營這兩種企業者以莫大的利益，是以經濟政策的功用，也很顯明。但也有人認爲專賣事業擴張的結果，範圍隨而展開，則勢必由獨佔收購配銷的階段而及於獨佔零售批發，如此以來，無數的零售商批發商直接遭受排斥，職業即被奪取，其實擴張專賣以後，經銷業務亦不能假手於原有經銷商人，合理的經銷商業人，也正是國家所希望的，因爲由政府直接經銷零售的專賣事業，並不是最理想的制度，所以世界各國採行這種方式的非常稀少，也就是這種緣故。就是爲了社會環境的關係，勢必及於直接經銷零售，原有商人仍可改從別業，或由政府救濟，或者加以補助，從補救的辦法中，稅可以看

出是追不得已的一種辦法。

民生主義主張節制私人資本，發達國家資本，凡事業具有獨佔性與關連性的都應由政府經營，以免私人操縱。但同時對於合理而且宜於由私人經營的企業，不僅不加禁止，而且可以獎勵及扶助經營。以便促進產業的發達。所以國家專賣事業的擴張，實為近代政治經濟演進期中的自然趨勢。而且專賣事業與進行通貨政策調整物價的變動，尚有互為呼應的功用，人們對於管理通貨與調整物價既表贊同，對於合理經營的專賣事業，自然亦應有相同的認識。

過去大家將（一）官辦事業不經濟（二）官業限制民營企業兩件事，做為反對國營企業的兩大理由，專賣雖與狹義的國營企業有別，但與廣義的國營企業甚為相似，自然也在這派人反對之列，實則專賣事業的範圍有定，物品的性質，社會的條件，處處都是限制專賣擴張的因素，所以並非任何物品都可以採行專賣。凡為可以專賣的物品，亦未必能從產製以致於銷售可以全部付之專賣。是以專賣以後個人企業，並不至於因此而起走頭無路。

第二章 專賣政策與經營

第一節 專賣政策的分析

國家經辦專賣事業的目的不外三種，通常均運用各種方式，以貫徹這些政策：（一）以增加國庫收入，救濟財政困難爲目的，稱爲收益主義的財政政策，又有稱爲財政專賣；（二）以增進社會目的，改良財富分配爲主要目標的稱爲公益主義的社會政策；（三）運用政治機構，增進民生福利，改良生產技能，統制物資運用的爲經濟政策。

第一項 財政收益政策

從財政方面來講，專賣制度可說是政府將間接稅中消費稅的間接收入（*Derivative revenue*）變爲直接收入（*Direct revenue*）的一種，自然，對於增加府庫收入的功用宏大，甚至真有超過一般消費稅的成績，因爲採行專賣的物品，國家原想課於此項物品的稅金，與經營上的利潤，一併歸入專賣價格之中，此種利潤過去爲少數商人所有，並且用以剝削大多數的消費者，自實行專賣以後，便可全部納入國庫，使財政上取得兩重收入。加以各種租稅制度，不論如何完備，仍然難保無漏稅的流弊。專賣以後，則預將準備征收的稅金，隱藏在售價之中，消費者應納的稅金，既須與消費品的價格同時繳納，於是，凡是實際消費此項物品的，都無法逃稅，國家所得結果，比較課征更爲圓滿。所有東西各國，多應事實上的需要，將大量消費物品改爲專賣，以裕國庫收入。蘇聯奉行社會主義，國家專賣事

幾斷然非不發達；雖然專賣制度的社會政策色彩濃厚，但蘇聯全部的支出，幾已完全依賴專賣事業作財源，就是資本主義的日本，專賣事業在財政上的地位，也極重要，十餘年來，專賣收入，跟隨財政膨脹，亦有增加。

一、三年來日專賣收益與稅收歲入比較表（單位圓）

年 度	專 賣 收 益	稅 收 總 計	歲 入 總 計
1928——29	177,201,323	1,180,256,861	2,005,691,104
1929——30	177,803,169	1,150,566,240	1,826,444,751
1930——31	198,339,282	1,103,085,004	1,596,972,168
1931——32	190,461,525	991,406,845	1,531,032,042
1932——33	177,906,625	940,377,424	2,045,275,568
1933——34	179,266,814	1,001,533,653	2,331,759,594
1934——35	192,571,013	1,113,781,362	2,246,981,605
1935——36	197,562,530	1,192,388,506	2,259,321,306
1936——37	215,166,810	1,360,751,223	2,372,093,612
1937——38	257,586,788	1,782,763,193	3,914,870,462

1938——39	261,307,908	5,336,808,666	3,594,978,167
1939——40	241,030,029	2,577,390,698	4,894,548,527
1940——41	353,416,000	2,905,287,000	3,790,520,000

(註)資料來源：貿易月刊第二卷第五期，紀澤長譯「戰時日本財政問題研究」

從右表所列數字，可知日本專賣收入，對於國家財政收入的重要性如何，至於台灣朝鮮二地專賣事業的收入，在財政上的地位，尤其顯著，茲將昭和十年（一九三六年）預算中專賣收入與賦稅收入數字比較如后：

台灣專賣收入與賦稅收入比較表（單位日圓）

專賣收入 四六，〇六九，〇七七
賦稅收入 一八，〇九九，〇六八

朝鮮專賣收入與賦稅收入比較表（單位日圓）

專賣收入 四八，六四三，〇一七
賦稅收入 五三，三六六，二二三

上表數字，台灣專賣收入，幾達賦稅收入的三倍，朝鮮專賣收入與賦稅收入的比例，亦幾乎相等，可知均佔財政上的重要地位。

專賣收入，在平時財政收入上的地位，已經不弱於一般賦稅收入，如在非常時期，更為重要，而

又以在一般尚未具備採行直接統制完美條件的國家為最顯著。自從一九二九年世界經濟遭受不景氣襲擊以來，各國國民經濟衰落，民窮財困，稅收銳減，國家歲入都趨下降，歲出方面，都因忙於從事種種復興企圖，如舉辦大規模的工程，以及其他有關救濟失業者的事業，支出反見增加。各國財政上的弱點相繼暴露，為抵補計，乃紛紛增稅借債，及整頓既有的捐費，圖增加收入，彌補其他歲入的短絀。向之須仰賴國庫補助的公共事業，亦多改征最高率的規費，收支得以平衡，興築及維持等經費不必再俾使國庫彌補。更有若干國家，進而切實整頓各種國營事業，改善管理，緊縮開支，除使其本身的收支相抵以外，復欲藉有餘款以撥補國庫。是以除郵電等事業以外，專賣收入亦見逐年增加。賦稅方面，亦多放棄平等的原則，而改取偏重增加收入的政策，以適應財政上的需要，如所得稅免稅額的減低，分類的縮短，稅率的增加，關稅稅率的提高，課稅物品的擴張，此外更相繼創辦多種消費稅與貿易稅，凡此種種，無不以增加收入為前提，茲為明瞭各國歲入的內容起見，特將各國賦稅收入之百分比列表列后：

一九二九年與一九三四年各國賦稅收入分類百分數比較表

國別	年	稅				營業稅及國家專賣淨收入	合計
		所得稅及財產稅	交易稅及遺產稅	關稅	消費稅		
奧大利亞	1929	22.7	3.8	52.4	21.1	100.0	
聯邦	1934	20.3	2.3	29.7	37.7	100.0	

報 照 監

奧地利	1929	27.7	9.4	20.6	42.8	100.0
	1934	21.2	8.3	18.6	51.9	100.0
比利時	1929	33.9	41.1	13.1	11.9	100.0
	1934	31.5	32.8	17.7	18.0	100.0
保羅利亞	1929	21.0	17.8	30.2	31.0	100.0
	1934	16.2	15.7	19.7	48.4	100.0
丹麥	1929	23.7	10.8	26.4	34.1	100.0
	1934	25.4	9.7	23.6	41.3	100.0
芬蘭	1929	23.4	9.9	57.2	9.5	100.0
	1934	21.2	8.8	57.3	12.7	100.0
法蘭西	1929	31.7	17.6	9.4	41.8	100.0
	1934	28.6	15.7	12.2	43.8	100.0
德意志	1929	27.3	5.7	18.3	48.2	100.0
	1934	15.7	5.1	21.8	57.4	100.0
日本	1929	33.3	4.5	13.2	49.0	100.0
	1934	30.0	4.8	13.6	51.6	100.0
新西蘭	1929	25.8	17.5	45.9	10.3	100.0
	1934	19.7	16.7	38.9	24.7	100.0
荷蘭	1929	35.3	18.7	11.9	34.1	100.0
	1934	23.8	12.9	22.2	41.1	100.0

挪威	1929	29.2	5.3	35.0	30.5	100.0
	1934	24.1	4.8	35.5	35.6	100.0
瑞典	1929	26.5	10.4	26.9	36.0	100.0
	1934	22.5	8.6	19.3	49.6	100.0
瑞士	1929	11.3	16.2	72.5	—	100.0
	1934	5.9	13.2	75.4	5.5	100.0
美国	1929	45.4	16.1	18.3	20.2	100.0
	1934	40.7	15.1	27.5	16.7	100.0
英国	1929	65.7	3.8	16.9	13.6	100.0
	1934	33.2	6.9	12.2	47.7	100.0
南斯拉夫	1929	28.3	14.3	19.3	38.1	100.0
	1934	23.0	14.4	12.5	50.1	100.0
阿根廷	1929	2.3	8.9	69.3	19.5	100.0
	1934	13.5	16.7	48.0	21.8	100.0
加拿大	1929	18.4	1.5	47.6	32.5	100.0
	1934	24.6	1.3	27.8	46.3	100.0
智利	1929	21.0	5.7	67.3	6.1	100.0
	1934	26.1	26.1	38.4	9.2	100.0
哥伦比亚	1929	5.8	4.3	79.1	10.8	100.0
	1934	3.0	13.5	65.7	13.3	100.0

世界各國經濟發展

附錄

匈牙利	1929	27.6	13.9	15.0	53.5	100.0
	1934	37.8	14.7	5.2	42.3	100.0
南斯拉夫	1929	37.3	8.6	44.5	9.6	100.0
	1934	55.0	6.4	32.2	6.4	100.0
西班牙	1929	28.7	17.9	18.8	34.7	100.0
	1934	30.7	18.4	12.8	38.1	100.0
愛內瑞拉	1929	21.7	7.4	54.8	16.1	100.0
	1934	27.8	7.1	41.2	23.9	100.0

附註：(一)上列數目一九二九年均係決算數，一九三四年均係預算數

(二)資料來源：財政年鑑下冊第二五二六頁

分析上表內容，可見大多數國家消費稅營業稅及國家專賣淨收入一項的地位，大有凌駕其他賦稅收入之趨勢，如詳細比較一九二九年與一九三四年的數字，一九二九年以消費稅營業稅及國家專賣淨收入佔第一位的，計有奧地利、保加利亞、丹麥、法、德、日、瑞典、南斯拉夫、匈牙利、西班牙等十國，至一九三四年除上列十國均尚保持原狀外，更增加奧大利亞聯邦、荷蘭、挪威、美及加拿大五國，這種現象，足徵國家處於經濟恐慌期內人民收益減少的時候，收益稅隨之下降，而消費稅因新增加及提高稅率，與專賣收益比例增加，而收入的百分比亦隨而大量增加。

非常時期專賣事業收入之如此重要，實由於非常時期費用浩繁，平時財政收入，不敷非常支出。且因國家經濟組織及狀況，一入戰時，大都失去常態，人民生活遭受劇烈影響，所有稅收亦隨之不能

保持常態。所以多數國家，均應事實需要，推行非常時期的稅制。這種稅制範圍雖不限於專賣一項，但專賣事業收入的重要性，往往佔其開源中最主要的地位。試以日本為例，其推行專賣事業的成績，爲近世各國冠，但日本專賣制度的創行與改進，乃爲歷次對外作戰的產物。當一八九四年中日甲午戰爭時，日本首先採行烟草專賣，自一九〇五年日俄戰爭時，又將鹽實行專賣，而樟腦專賣又復旋踵繼起。推其原因，不外日本的經濟組織比較落後，財政上亦未具備推行直接稅的條件，不能馬上普遍實行直接稅，財政經濟狀況，比之英美各國，自有遜色，所以一遇非戰時期，稅收不足以維持財政需要時，便不得不以類似間接稅的專賣事業收入爲中心，以彌補戰後的開支。當上次歐戰時，意大利推行火柴專賣，戰後德、法等國，瘡痍滿目，財政收入不能平衡，亦多沿用專賣制度，以爲彌補非常時期財政收入的重要方案。德國財政家雅斐（Yaffé）主張補救戰後財政，唯有專賣爲最適宜。日本財政學者小川鄉太郎博士，自從歐戰以後，提倡擴張專賣不遺餘力。此次中日戰爭期中，又強調擴張專賣措施，對於已有之專賣事業如鹽、菸、草、樟腦，力主加強推進，對於未施行而且合於專賣條件的砂糖、酒類、穀米以及生絲等物品，均有推行專賣之權。就中酒類專賣正在台灣實施，成績極佳，將來日本內地一旦實行，更可加強戰時財政的聲勢。

但專賣政策雖可以增加府庫收益爲目標，仍不可不顧及國民經濟與社會公益，因國民經濟的繁枯與社會秩序的良窳，直接間接均可影響國家財政狀況，亦即關係專賣事業的實際成效如何。所以此處所云收益政策之財政專賣者，仍不過表示以增加財政收益爲主要目標，其他經濟與社會政策爲附從。並非只圖目前增加收益，不顧社會經濟升沉。因之，即令急需增加收入，亦不可一味尋求專賣的最高

利潤，更不可是物一經專賣。所以，通常收益政策的專賣物品，亦只限於若干收入最大的。專賣物品的種類，本不在多，除同類性質的物品與專賣物品的代替，須採取一致的態度外，專賣物品不必太多，同時所行制度，也以越簡明越好。

第二項 經濟統制政策

(一) 促進產業發達

專賣專業由於獨佔經營的結果，各種私人競爭勢力，均歸消滅，於是專賣機關，便可集中力量，注重生產，改良配發，再不必分散力量，增加廣告宣傳及其他對於生產無益的競爭費用，事權既經獨佔，力量亦可集中。基於大規模的經營，產品可以逐漸改良，成本亦可徐圖減低，所以專賣價格，往往尚比私人經營的低廉。若果專賣物品為人民生活所必需，對於國民福利尤關重要。因為專賣物品的獨佔經營，係受國家直接間接的支配，生產數量，多以配合消費者的需要為原則，在運銷方面，由政府直接負責統籌以後，對於各地需求，平均配發，使供求得以平衡，不使某一地區供給過剩，尤其更不能讓某一地域供不應求，這種負責分配的原則，為專賣經營必須辦到的重要任務。

如果純就大規模的生產而言，利益甚多，就採用機器生產而言，消費物品的獨佔以後，如非有毒物品，供給數量，必須予以增加，務以滿足消費者的需要為原則，因之生產機構，亦可集中，生產部門愈大，實力愈發濃厚，組織力量亦越強幹，方足以增加生產，適應需要。通常又因產品與需要的增加，更可運用雄厚的資本，採取分工合作辦法，運用優良機器，增加工作效率，比如我國鹽糖捲菸火

製茶葉，過去多由手工製造，或者機器陳舊，能力賤弱，專賣以後，除獨佔販賣以外，首應改良產製，獎勵採用機器或新法生產，提高生產效能與產物品質。生產集中以後，大宗副產品可以利用製造其他物品，同時因供給統一，市場可以擴大，對於促進營業，具有特效，而各部門完全，對於物力，更可精緻運用。

(二) 戰時統制物價與物資

戰時物價上漲，任何國家都無法避免，有時甚至爲了刺激生產起見，尙有意希望上漲。所不同者，只在上漲的速度與高度如何。就一般情形而言，物價上漲的原因，不外(一)物資總和，供不應求，其中包括(1)生產部門因戰爭關係爲軍事所破壞，產量減少；(2)政府增發通貨，與人民競爭購買；(三)運銷不便，外貨進口減少，國內產銷區域間交通困難，供需不調。(三)外匯低價，洋貨價格昂貴。(四)通貨膨脹，成本增加。(五)奸商囤積居奇，故意壟斷市場。在這五種原因當中，如果沒有商人(包括官僚資本在內)從中壟斷，可以斷言，物價上漲的程度必定比較正常，甚至即爲比較合理的上漲，如此，既不致引起產業界的過分利得，(工業因內容固定，變動比較遲緩)，同時亦可減輕消費者生活的艱苦，社會風紀，亦不易發生險惡動搖，惟有一旦奸商往中國積居奇，物價勢必發生劇烈變動。以短時期而言，漲落固無一定，如以長期而言，勢必節節飛騰，我國戰時物價所以如此非理狂漲，實爲奸商從中作孽的結果，其他原因，尙居其次，平價辦法，固有多端，但對於若干具有集中統制條件的消費物品，極可採取專賣方式由政府獨佔經營，禁止商人非法操縱；第一可以限制購買，第二限制最高售價，并使趨於一致，第三統一採購，集中生產，調劑社會供需，第四統一運輸減少交

通困難，降低運織成本。主要消費物品的價格既經穩定，人民心理不致動搖，商人操縱機會亦可減少，同時因各項物價漲落，具有連鎖關係，消費物品平定以後，可使大多數生產部門的產製運織成本不致劇烈增加，一般物價的漲落，亦可望緩和變動，全部物價固不能因推行專賣而全部平抑，亦不必如此平抑，但因專賣的結果，再配合其他不必獨佔經營的平價政策變管齊下，確有促成物價上漲的趨勢比較穩定的功效。

但戰時經濟，物資問題的重要，往往勝過物價問題，因此，除了直接穩定物價以後，還要注重補救物資不繼的恐懼。

當國家在承平時時代，經濟政策究竟應鼓勵消費或抑制消費，學者見解雖不一致，但以國民福利而言，似不宜於極端探行節約辦法，以免引起經濟恐慌與阻礙工商業的發展。因為平時國家發展產業，必圖推廣銷路，銷路的廣狹，又與人民購買數量成正比，以工業而言，與農業關係極為密切，反之，農業亦然。因工業原料，多仰賴農業供給，同時農民又為工業製成品的大顧主，所以工業發達，農民收入增加，農民購買因之擴大，工業銷路於是益廣，工業銷路廣，需要原料增加，農產品亦愈暢銷，二者互為因果，顯而易見。如於此時請求抑制消費，無論農工二者誰先遭受影響，其他一方面，隨之亦蒙不利。至於非常時期，國家需要大批物資應用，生產的擴充，勢必不能趕上消費的增加，如果此時仍然一本平時政策，任憑人民自由消費，終必難免因物資缺乏而宣告屈膝的危險，德國政治經濟組織，素甚嚴密，對於物資，平時尤有充分準備，一到戰時，立刻限制購買，但在上次歐戰期中，德國節約方面緊緊封鎖，物資不能輸入而失敗。若以物價而言，一九一三年批發物價指數為基準，等

於一〇〇），一九一八年十一月亦不遜漲至二三五（比較戰前僅漲一倍半弱），但以糧食不夠，物資缺乏，最後仍不得不宣告屈服。可見戰時物資重於物價，欲達到勝利的目的，節約運動，乃成爲一種必需的政策。專賣事，以估經營爲要素，對物資供應，具有極端嚴密的控制力量，不僅可以按照預定的計畫訂定一致價格，更可控制配銷，輔助節約運動，節省有物資，完成勝利目的，甚至戰後亦有繼續推行的必要。尤其此次中日戰爭，對於日本侵略政策如不加以徹底消滅，數十年內，日本侵略勢力，一有機會，勢必捲土重來，再向我國挑戰，同時對於他侵略勢力，更不可疏忽。所以抗戰結果，雖獲全勝，戰務國防建設，仍須隨同復興工作積極進行，就物資而言，戰事雖已結束，而節約仍不可停止。

第三項 社會公益政策

（一）改良社會風紀

近代完善的專賣制度，除注重增加財政收益以外，更能發揮控制的優點，從事社會的改良，通常兼具這兩種優點的物品，如菸、酒、鴉片一類含有麻醉性質的物品專賣已普遍實行於各國，因爲此類物品，既非生活必需，而且尙因妨害健康與增加浪費的結果，以致形成社會上種種不良現象，尤以菸酒兩類，嗜好者不至遺不得已，當願立戒除，國家如採取專賣方式，或者直接限制購買，或者提高價格，以寓禁於價，即如賭博的禁絕，國家因容易減少收入，故多願採取提高價值的辦法，一方面逐漸限制浪費，同時仍可維持收入。又如骨牌專賣，本在限制人民賭博行爲，抑制僥倖心理，對

於社會道德的改良，關係極大。此項僥倖心理，既爲人之常情，極不容易遽加徹底禁止，所以只好收歸政府獨佔經營，一面徐圖取締，同時仍可維持國庫收入。

(二) 改良社會分配

從經濟學者對於社會財富分配的平衡問題，主張甚多，有提倡累進稅的所得稅者，認爲此法最能夠改良社會分配情形，此種見解，不僅爲一般社會學家所重視，經濟學者，亦多贊成，德國學者瓦格氏便是中堅分子，以爲租稅政策，除用以增進國庫收入以外，還應該作爲平衡財富的工具。此外，有主張征收公司稅的，也有主張重征財產稅的，但各種所得之中，性質並不全同，欲以一種辦法達到普遍所得，事實上極不可能，至於通常重課消費稅的辦法，往往與社會公益背道而馳。例如食鹽爲人民生活必需品，而勞動界消費尤大，如以能力而言，顯然有違公平。又如人民對於關稅負擔，進口貨物如爲棉紗布疋等必需品，貧民負擔即較富有者重，因爲人民對於納稅所發生的感覺，不在支出數目的多少，而是以支出後所餘多少爲痛苦程度的標準，食鹽與布疋，納稅者雖然是商人，而負擔則均轉嫁與消費者，收入小者負擔數目雖不見得特大，但因負擔與收入比例的差額不及收入大者，因之，所感痛苦，便遠在富有者之上。所以補救租稅制度對於平均財富分配的缺點，莫若將若干重要必需物品實行專賣。國家在不增加國庫負擔的前提下，利用價格的控制，作爲平衡的工具。至於所謂不增加國庫負擔的原則，通常有兩種說法：第一，從國家經營這些物品販賣業務，本身不致虧欠而須國庫籌款彌補；第二，在多種專賣物品同時由國家經營的場合之下，一部分物品的專賣注重社會公益，引起國庫的負擔，另一部分以財政收益爲目的專賣，則以其收益，從而彌補第一項專賣所引起的虧欠，如果

能夠避免第一種現象發生最好，否則不妨採取次一策略。

第二節 專賣政策與非常時期財政

非常時期的財政方針，自然以配合整個的國策為原則。我國對日作戰，不但採取長期抗戰政策，而且在可能中尚須同時兼顧建國及戰後復興工作，不僅此次戰爭如此，恐將來對外作戰亦不得不採取長時期戰鬥方式的準備。所以財政政策，亦應配合實際情形，如何方能持久可靠。可將下列籌款方式，加以比較分析：

- (一) 通貨政策
- (二) 公債政策
- (三) 租稅政策
- (四) 專賣政策
- (五) 募集捐款
- (六) 徵發實物

關於募集捐款，本為人民自由慷慨樂捐的性質，所以一方面固然要看國民富力的大小而定，同時與敵愾同仇的心理關係非常密切，所以通常政府宣傳力量與募捐方式如何，對於收穫影響甚大。我國自抗戰以來，已經舉辦一元獻機運動，貢獻一日所得，節約獻金等募捐辦法，但因自由性質，事先既難預計收穫，數額亦必有限，而且多屬臨時性質，不能繼續不斷，因之只能作為一時調劑的工具。至

於徵發 (Requisition, Commandeering) 實物辦法，係由政府強制征用民間物資不給報償，即或有之，代價亦由政府單獨決定，征用對象不僅軍需物品，甚至支配人民消費財貨。征發方式，各國不盡相同，有全部征發者，將國內所有該項物品，全部加以征發，政府有儘先使用權柄，須有餘額，方能讓濟人民消費。局部征發方式，則政府對於所需物資，僅僅征用充當作戰需要的一部份，其他部份概不特別支配。從理論方面講，戰爭的消耗，實際仍為物資與勞力，這些物資除由國外臨時輸入者外，其餘都分散在國內，作為民間消費，集中政府運用，可以供應急需。我國戰時征發方式，按照物品性質，各不相同，如石油酒精等液體燃料，多採全部征用方式，特有剩餘，方配發人民消費。交通工具則採取局部征用，如征用運輸汽車，規定每行駛三次中由政府征用兩次作為運輸軍用等物品之用。即來往汽車須先為政府服務二次以後，方能自運一次。但此種辦法，一至軍事緊急時期，輸運急切，尚有全部由政府征用的趨勢。在理論上講，局部征發似較全部征發簡單，而且公平；但每因軍事上急迫需要關係，仍不必拘泥理論。但有一共同缺點，即須由政府設法予以相當補償，故與籌措戰費本身的關係甚小。所以我國戰時財政籌款方法，仍以發鈔借債增稅與專賣四項為主。

(一) 通貨政策

一、以增發紙幣補財政虧空，在適當範圍內，尚不失為合宜辦法之一，尤其在戰爭爆發的初期，需用緊急，正常收入不足接濟，增發紙幣，實為應急辦法。我國戰前法幣發行總額為十四億七百餘萬元，加以信託制度不發達，籌碼尚感不夠，社會環境尚可容許以增發鈔票作為過度時候籌款辦法，以待以其他方式起而補充接替；但如唯增鈔是賴，危險性甚大，所以對於通貨政策的利弊，不可不加以

注意。

就一般而講，利用增發紙幣籌措戰費，優點有三：（1）收入迅速，可以應急；（2）發行使利，容易增加數額；（3）增加國民購買力，可以刺激生產，繁榮工商業，更因匯價跌落，促進海外貿易增加外匯收入，發達國內產業，解決失業問題。但如繼續膨脹不已，必然引起種種弊害：（1）物價飛漲，壓迫大眾生活；（2）同時因物價高漲的結果，使租稅收入的實質減少；（3）國幣對外匯價狂暴，引起資金逃避，人心愈感不安；（4）物價高漲不已，財政支出隨而增加，支出預算勢必擴大，通貨更加膨脹，物價又再上漲；如此因果循環，輾轉不能自己；（5）紙幣價值暴跌，流通速度劇烈增加，人人拋出紙幣，購存貨物，政府信用，於是破壞，經濟物資，頓感缺乏，所以在我國長期抗戰的國策之初，因信用組織未臻健全，公債不易推銷，增稅尤難一蹴可幾，暫時以增發通貨作為過渡則可。但如通貨惡性膨脹，使人民負擔不公平，在時間上必難持久。結果甚至通貨無法收縮，物價不能平抑，前途極為危險。近年我抗戰後方的物價狂漲不已，人心漸見惶惶，暴跌暴漲，固以奸商壟斷為主，但長期趨勢，仍不能與增發通貨毫無關係。茲將抗戰以來我國法幣發行情形，列表於后：

我國戰時法幣發行額統計表

時 期	發 行 額 累 計（元）
二十六年六月底	一，四〇七，二〇二，三三四

專政政策與經營

二十六年十二月底	一，六三九，〇九八，〇〇〇
三十七年六月底	一，七二七，九九七，八三五
二十七年十二月底	
二十八年六月底	二，六二六，九一九，九〇〇
二十八年十二月底	三，〇八一，七八七，二九五
二十九年六月底	三，九六二，二四四，二〇五

上表數額，為政府所公開的數字，自二十九年底起，法幣發行數字政府不再公布，因關係國家戰時理財，只有未經公開報告的數字。但可概括而言者，大致膨脹速度，已超過已往的比率。至於各省地方銀行鈔券發行額，華中華北各偽銀行鈔券，敵人在我國強迫推行的「軍用手票」，敵偽贗造我法幣數額以及十八集團軍在陝北等地擅自推行的鈔券等概未計算在內。合計總數，當亦可觀。

(二) 公債政策

以募集公債（內債與外債）籌措戰費，只要調度適當，亦不失為完善辦法之一，但有一先決條件：（1）所募內債，必須以在社會上能銷售為原則，同時亦須在將來分期償還，否則勢必流為變相的通貨膨脹（即烟幕下的通貨膨脹），危險甚大；（2）所借外債，須在比較長時期之將來分期償還，或者分期以貨還債，方能公平持久，在此情形之下，仍可與適當的通貨政策併行，作為我國籌措戰費的調度。通常所論公債政策，優點有四：（1）公債的特長，籌款比較迅速，可應急需；（2）利用國民利得心理，得款容易而且數額容易增多；（3）吸收市場游資，平抑投機風潮，對於社會經

濟有益無害；(4)公債購主比較豐裕，一般平民不受目前壓迫，將來還本付息，可使後代國民分擔一部份戰費；(5)募集外債，可以利用外資力量，購買急需物品，救濟戰時物資之不足。但缺點亦多：(1)募集公債，終須還本付息，舉債愈多，負擔愈大，戰後整理財政亦愈困難，甚至租稅收入，不足應付，使財政陷於破產境地；(2)公債發行過鉅，社會不能消化，流為通貨膨脹，使貧富分配，顯失公平，平民目前負擔加重，生活立受壓迫；(3)購買公債的富有階級，將來尚可取得本利，無力購買者無異變成公債的債務人，分配有失公平；(4)公債的消化能力，常與發行數額成反比，不可依靠持久。由於種種的限制，我國戰時公債政策，發行數額與次數，尙算謹慎，同時為使公債行銷社會起見，並設戰時公債勸募委員會，向國內外，宣傳勸募，以免債券盡入銀行，引起信用膨脹，對於物價飛漲，發生推波助浪的不良影響。茲將我國戰時所發公債券與各項對外借款，列表於后，以資參考。

我國抗戰以來內外債一覽表

債名	發行日期	發行數	單位
救國公債	二十六年九月	五〇〇,〇〇〇,〇〇〇	國幣元
二十七年國防公債	二十七年五月	五〇〇,〇〇〇,〇〇〇	國幣元
二十七年金公債	二十七年五月	一〇〇,〇〇〇,〇〇〇	關金
二十七年金公債	二十七年五月	一〇,〇〇〇,〇〇〇	英金鎊

二十七年金公債	二十七年五月	五〇、〇〇〇、〇〇〇	美金元
二十七振濟公債	二十八年七月	三〇、〇〇〇、〇〇〇	國幣元
二十八建設公債	二十八年八月	六〇〇、〇〇〇、〇〇〇	國幣元
二十八軍需公債	二十八年十月	六〇〇、〇〇〇、〇〇〇	國幣元
二十九建設金公債	二十九年十一月	一〇、〇〇〇、〇〇〇	英金鎊
二十九建設金公債	二十九年十一月	五〇、〇〇〇、〇〇〇	美金元
二十九軍需公債	二十九年十一月	一、二〇〇、〇〇〇、〇〇〇	國幣元
三十年建設公債	三十年七月	一、二〇〇、〇〇〇、〇〇〇	國幣元
三十年軍需公債	三十年六月	一、二〇〇、〇〇〇、〇〇〇	國幣元
中英整理內債借款	二十六年八月	二〇、〇〇〇、〇〇〇	英金鎊
中英廣梅鐵路借款	二十六年八月	三、〇〇〇、〇〇〇	英金鎊
中英浦信鐵路借款	二十六年八月	四、〇〇〇、〇〇〇	英金鎊

中英漢編鐵路借款	二十六年十二月	一〇、〇〇〇、〇〇〇	英金鎊
中美商業信用借款	二十七年十二月	五〇〇、〇〇〇	英金鎊
中英幣制借款	二十八年二月	三〇〇、〇〇〇	英金鎊
中英外匯平衡基金借款	二十八年三月	五〇〇、〇〇〇	英金鎊
中英商品借款	二十八年六月	三〇〇、〇〇〇	英金鎊
中英新借款	二十九年十二月	一〇〇、〇〇〇	英金鎊
中美桐油借款	二十七年十二月	二五〇、〇〇〇	美金元
中美信用借款	二十八年三月	一二、五〇〇、〇〇〇	美金元
中美飛機公司借款	二十八年三月	一五〇、〇〇〇、〇〇〇	美金元
中美滇錫借款	二十九年四月	二〇〇、〇〇〇、〇〇〇	美金元
中美錫砂借款	二十九年九月	二五〇、〇〇〇、〇〇〇	美金元
中美新借款	二十九年十一月	一〇〇、〇〇〇、〇〇〇	美金元
中蘇第一次易貨借款	二十七年十月	五〇、〇〇〇、〇〇〇	美金元
中蘇第二次易貨借款	二十八年二月	五〇、〇〇〇、〇〇〇	美金元
中蘇第三次易貨借款	二十八年八月	一五〇、〇〇〇、〇〇〇	美金元
中蘇第四次易貨借款	二十九年十二月	五〇、〇〇〇、〇〇〇	美金元
中法金融借款	二十六年九月	四〇〇、〇〇〇、〇〇〇	法郎

專登政府與國營

中法桂滇鐵路借款	二十七年八月	一五、〇〇〇、〇〇〇	法 郎
中法敏昆鐵路借款	二十七年十二月	四八〇、〇〇〇、〇〇〇	法 郎
中法材料信用借款	二十八年六月	一、五〇〇、〇〇〇	英金鎊
中德貿易借款	二十八年四月	一、二〇〇、〇〇〇、〇〇〇	國幣元
中捷商業信用借款	二十六年	一〇、〇〇〇、〇〇〇	英金鎊
中比鐵路材料借款	二十八年三月	二〇、〇〇〇、〇〇〇	英金鎊

合 計

一、〇三〇、〇〇〇、〇〇〇	法 郎
五、九五〇、〇〇〇、〇〇〇	國幣元
一〇〇、〇〇〇、〇〇〇	關 金
一一一、〇〇〇、〇〇〇	英金鎊
五九七、八〇〇、〇〇〇	美金元

上列數字，公債券發行數次數至民國三十年底止（根據行政院戰時公債勸募委員會編印之我國戰時公債狀況之過去及現在一文），各項對外借款為抗戰以來至二十九年底之數字（根據財政評論第五卷第四期戴賈士毅著我國戰時對外借款之檢討一文），至於類似公債性質的節約建國儲蓄券等概未計算在內。但與本戰時公債比較起來，我國公債政策總算比較穩健。

(三) 租稅政策

抗戰以來，我國因戰區擴大，淪陷區域增加，戰前財政收入所依賴的關、鹽、統等主要稅收，驟

形銳減，此種情形，亦為被侵略國家在所難免的事實，所以不得不逐漸提高舊稅率，同時開征新稅，以開財源。關於租稅的利弊，就理論方面而論，優點頗多：（1）租稅政策素以公平分配為特長，負擔者在有錢出錢的政策之下，比較公平合理；（2）用租稅收入撥充戰費，將來無須還本付息，不致增加財政負擔；（3）租稅政策，富有階級負擔較多，可以減少無謂浪費，對於物價變動，不致發生不良影響；（4）租稅收入作為公債基金，可以維持國家債信，且可為戰後財政奠立基礎；（5）對於奢侈物品征課重稅，不僅可得多量收入，而且可以藉此節約運動，實行社會政策。但亦有下列缺點：（1）增稅手續繁雜，收入遲緩，不能應急，所以我國自二十六年京滬等地失守以後，方逐漸增課，鹽稅統稅及轉口稅新開的遺產稅與戰時過份利得稅等，亦在二十六年底以後，才先後開征，比較發鈔借債，均為遲緩，這是租稅政策的最大缺點；（2）納稅人民，目前感受負擔痛苦，增租稅，產業界負擔加重，對於國民經濟，不無相當影響。茲將我國戰時增稅情形列表如后，以為參考。

我國抗戰以來增稅統計表：

名稱	日期	類別	附註
土貨轉口稅	二十六年十一月一日	擴充	
非常時期印花稅	二十六年十一月	加征	依舊稅率增加一倍貼花範圍自一元起

菸	酒	稅	二十六年十一月	加	征	依舊稅率加征五成
非常時期過份利得稅		稅	二十七年十月	開	征	
遺產	稅	稅	二十九年七月一日	開	征	
糖	稅	稅	二十九年十二月一日	開	征	

戰時增稅，雖自二十六年底即已開始，但實際收入，尚在開始以後才能逐漸取得，所以與通貨借債比較，通貨數字為已經發出者，在速度上最快，其次為借債，大多都是在舉債或發行以後，即可取得全部或迅速取得鉅大收入，所以在三者中，以租稅收效最慢。

(四) 專賣政策

戰時專賣政策，大抵都以增加財政收入為主要目標，這不僅我國為然，歐西各國及日本，亦莫不如此。關於財政目的專賣政策的優點：(1) 分配公平(2) 可以撥充公債基金(3) 無須還本付息(4) 利用差別價格，富有著負擔較大與租稅政策吻合以外尚有：(1) 對於奢侈物品，利用獨估方式高價出售，可以增加大批收入而不失公平原則，而同時又可貫徹節約運動；(2) 凡屬消費者於購買專賣物品時，付價之中包括政府預定的專賣利益率，人人必須負擔，分配極為普遍，不如租稅政策之逃稅機會太多；(3) 專賣利益，不僅取自預定利率，而且包括經營利潤，收入甚大，售價未必較一般物價獨昂，人民購買，亦不致感受負擔過重之苦；(4) 專賣政策，僅獨估固定物品的利益，其他產業，不受影響；(5) 專賣物品，獨佔經營以後，製產運銷可以連帶趨於合理化，不僅可以改良品質，而且足以減低生產成本，平準戰時物價，抵補通貨膨脹對於物價的不良影響；(6) 提高專

價格；收入立可增加，如果戰前專賣已有基礎，收入迅速，尚可應急，但戰前未作專賣準備，戰時臨時創辦，設計籌備，費時甚久，取得收入，往往比較增稅尤緩，這是專賣政策唯一缺點。

比較上列四種政策，各有利弊不同，但我國籌措戰費方法，應以能持久穩定為原則，發鈔辦法，因欠公平，每每不能持久，依靠借債，不是終於為購買能力所限制，便是易於流為通貨膨脹，結果易與發鈔辦法產生同樣危險，所以發鈔與借債，只能作為一時調度之用。惟有增稅與專賣，本身既公平與普遍原則，既容易持久，又最穩健可靠，同時又因可以抵補發鈔與借債的不良影響！所以最適宜作為籌措戰費的中堅與戰後財政復興的支柱。

第二節 專賣價格的原則

專賣事業既能由國家出人出錢來經營貨物的獨佔買賣，政府自己擔當起商人性質的責任，交易程序的複雜，手續繁重，還要維持分配供應的絕對責任，其中實際問題自然比較其他不必獨佔經營的一般國營事業麻煩得多。比方專賣物品產製、收購、儲運、銷售、資金的籌劃與運用，機構的組織與人事制度會計制度的確定，原有從事經營人的調查登記與收買補償，市場的調查與商情的報告等等，都是在經營時實際上必然要發生的問題。但是資金籌措機構與人事制度會計制度等，大致只要經過幾次的釐訂與經過實施後的修正，都可以加以確定。登記與救濟原業人民，也是一次可以解決的問題，就是收購和運銷業務的本身，在理論上講，也都因為有一個相當的方略與路道可循而比較的簡便。惟有專賣價格（Monopoly Price）問題，既與貨物的收購與銷售息息相關，而且又不能與市場上一般物價

及社會經濟情況完全隔離關係，所以在實際上，難免不發生連帶的波動。但專賣價格應該是經過政府意志標訂的人為的價格，而不是市場上一般自由經營隨便升沉的市價，所以公定價格是否適當，實為能否順利推行獨佔騰銷的契機。專賣制度的精義，本在獨佔價格與騰銷供應，而價格又可左右着騰銷，所以專賣價格往往變成專賣業務的中心問題。

等一項 收購價格

專賣貨物的收購價格，是決定政府專賣事業能否收效的一個重要關鍵。

在交易不受政府干涉或統制的場合之下，決定物品的主要因素，正常的情形，不外乎消費市場價格物品的產製成本加上運繳費用三者的自然綜合，所以在原則上，市場市價上漲，收購價格亦上漲，售價下低，收購價格亦隨之跌落。但在事實上，又因物品供需情形的差別，在速度上對於上面三種因素的感應又不相同，在程度上，亦有強弱不同的區別。至於專賣物品，收購銷售須受絕對的控制，政府除了對於這些物品的生產製造加以統制以外，一方面對於原來經營這些物品的行業，實行登記許可制度，凡未經登記手續或申請登記而未得許可者，仍不得從事經營，即經核准登記的，所經營的業務，亦須遵照規定，不得超出規定範圍，同時在時間上和數量上多半也有嚴格的限制，交易時間有一定，出貨數量不能過少，超額則不予收購，政府為了要控制這種產製銷售的過程，通常都是以一種一定的價格向生產製造者統一收購再行獨佔發賣，以作為控制全部過程的樞紐，其他任何個體，概不得與之競爭。這種公定的唯一價格，便是通過政府的意志與參酌產製成本兩大因素的機動而訂定的人為

價格或強制性的價格。原則上在同一市場上對於同一物品，不再容許第二種價格的存在。這是專賣經營必然的趨勢。有人不了解專賣制度的真諦，由於誤解獨估意義的關係，便大聲疾呼，認為任何物品皆不容許在市場上形成獨估價格（Monopoly Price）。其實獨估價格是專賣制度中所必須有的方式，它的意義是說某種物品在同一市場上同一時間之內，只能容許一個價格的存在，我們至今尚不能夠把它當作最高價格或最低價格的意義來解釋。因為這完全是一種曲解原意的錯誤觀念。因為專賣物品的收購價格對於貨物集散的影響非常密切，如果政府所定價格失常，雖有嚴格的登記管理辦法與強大的緝私力量，走私偷漏，藏匿囤積與隱不變售等流弊仍然防不勝防，這些情形，在在都足以影響整個專賣事業的前途。所以收購價格的釐訂是否妥當公允，實為是否能夠集中收購的主要關鍵。一切登記許可與管理辦法，只能當作增進收購效能的輔助機能而已。所以在釐訂收購價格之先，應該確定幾個必要的原則：

(一) 避免出品質量退縮 專賣制度在財政學的立場，本為政府以獨估方法經營消費物品的買賣，以代替間接稅中消費稅的一種方式，雖然已由租稅系統中脫變而出，另成一種單獨的系統，但是在性質上與影響方面，往往仍與物品稅相近。在間接稅征收以後，常常發生歸縮與轉嫁的問題，實行專賣以後，政府將一部份物品收為獨估經營，採取寓稅於價的方式，將預定的比率隱藏於物品的售價之中，以代替稅課的收入。因此專賣物品收購的價格，發生與租稅轉嫁類似的作用。

租稅轉嫁與歸宿，就生產方式而言，有消轉（又稱化轉）的形態，其中又分為積極的消轉與消極的消轉兩種。以交易方式而言，又可分為前轉後轉和橫轉（或稱旁轉）三種形態，通常除納稅物品的

生產者能夠因課稅的關係，改良生產組織與生產方式，增進生產效率，節省費用減少成本，來彌補租稅的負擔，而不致蒙受損失的場合之下，消費者與中間的商人，亦可因生產成品的減低，物品價格不致因課稅而增加，得以藉此免除租稅轉嫁的負擔（即消滅租稅轉嫁），使此三種人都不致蒙受損失以外，其他轉嫁的方式，在事實上將使生產者，消費者或與課稅物品有關的其他生產部門，三者之中必有一人須為擔任此項特別負擔者。在物品納稅以後，所納稅額跟隨貨物的移轉而轉嫁於未特定的需要人——事實上的負擔者，當這種貨物稅轉移的時候，總是加在價格之中，隨同貨物依照出賣的程序，由販賣商而最後轉嫁到需要人，乃歸著於消費者。但這種利用提高物價以轉嫁所納稅金的方法，設無下列的三種因素存在，將使需要減少，引起價格低落，反而後轉。

1. 課稅物品的生產含有獨佔的性質，除此以外，另無其他同業與之競爭。
2. 課稅物品為生活必需品，消費數量缺乏彈性，同時更無其他代用物品出現。
3. 即令有競爭品與代用物品，而所課率盡皆相同，各種物品價格漲落一致而消滅減少物品需求的因素。

否則所課稅額，不能利用物價的騰貴跟隨貨物的移轉而歸著於需要者，於是唯一補救的辦法，便只有由販賣人倒回到生產者負擔，生產者處此情形之下，如果不能減少生產成本，便只有兩種辦法可採，第一貶低產品品質，第二隨同需要的退縮，預期設法逐漸限制產品數量，藉以維持價格與利益。或者偷工減料，消極抵抗。

專賣價格既然只有一個，收購權又受政策絕對的控制，生產製造業者根本不能與消費者直接交

易。因此，收購價格如果過高，固然將要增加售價，加重消費者的負擔；但如訂價過低，產製人既不能從需要者身上取得補償，結果，或者賣價不足以抵償生產費用，或者所得利潤不及社會上平均的水準，在此情形之下，比較可能的方法，便只好貶低貨物品質，圖得上回的補償，如貶值而不可能；另一辦法，便只好限制產量，徐圖一部或全部的停業，以其人力物力，轉投他業務。在專賣政策之下，少數的不良商人，因為不能獲得過份利益而停業，或貶低產質的情形亦難免，假若由於規定的價格過低，不能保障他們正當的利益而發生產量減縮的現象，便是咎在自己。一處此境地，如果專賣當局又無辦法自行產製代替，致使市場上發生供不應求的恐慌。此在富有彈性的奢侈品，影響還尙小，如為食鹽等必需品不夠配銷，不僅整個專賣事業發生動搖，而且還有引起社會上發生紊亂局面的危險，這是舉辦專賣所最忌諱的。

(二) 維護農商正當利益 假定所訂收購價格太低，而當局又使用強制方式，向取得發記許可的產製商人按照規定執行收購業務，如果產製人須遵照核定產額照數出貨，甚至規定不得少產，亦不可多產，而產品又係劃分等級，按級分別定價，此時如果品質不能達到規定的標準，既不得當局的收購，又不許私相售讓，結果，便只有銷毀或改造兩途，這些都是產製人的損失，二者之中，如果能有一個適當價格來保障合理的利益，尙有一途可取，否則在方式上雖然仍可依照劃一購價以最簡便的手段集中收購，但是直接吃虧只是產製人，而間接足以增加收購集中的困難，造成走私偷漏和囤積隱匿的淵源，使專賣業務增加阻撓，同時又因產製質量退縮，阻礙國民經濟的正常發展，亦足以影響專賣事業的前途。



(三) 避免財政膨脹 收購價格訂得太低固不應該，反之，如果太高，也不合理。在昂貴的標價之下，固然可以增進集中收購的便利與提高產製界的利益，但是想利用高度的價格去促進生產，一方面足以鼓勵不合理的產製者，同時政府動用資金太大，在非常時期的財政狀況之下，又足以促成財政膨脹，這種現象，無論是否足以直接間接的促成惡性的通貨膨脹，亦可造成社會游資充斥，刺激物價暴漲。專賣物品的收購價格，因一般物價上漲引起成本增加，遲早亦必相繼上升不已。而專賣物品收購價格相繼提高以後，又無異增加一般物價上漲的理由。如此互為因果，循環無已。而出售價格如果低估，固然可以貪得一時的虛榮，但是低估售價，必有一定限度的限制，設如收購成本與管理運繳等費用失去保障，仍無異於直接增加國庫的負擔，引起財政膨脹！所以專賣制度無論是否以收益主義為目的，各國通例，無不設法避免因實施專賣而發生增加國庫支出的現象，因為由國家賠錢必貫徹一種政策的方法極多，固不必採取專賣的方式也。

專賣物品的收購價格，既不能過於低，亦不可高得不合情理，所以適當的訂價，在消極方面，應該使產製人能夠取得正當利潤，貨物品質不致因此退縮，財政支出不致因此膨脹；積極方面，應該促進生產成本的減低，提高生產效率與貨物品質，以促進產製的合理化，培植利潤與增加國庫收入。所以適當的收購價格，確有一個重要的要求。

第二項 銷售價格

在私營獨佔企業之下，物品售價的決定，以壟斷供給為軸心，通常企業家為求得最高利潤起見，

總是從操縱貨物的銷售數量入手，從平衡利潤的過程中，來決定適當的高價，作為攫取最高利益的要訣。

但是獨占企業家的目的，是在如果攫取最高的利潤，而不是要求得最高的售價。而攫取最高利潤的方法，更不是依靠着最高的售價。所以企業家在決定最有利的價格時，勢必加以適當的限制。即獨佔主不能認為奇貨可居，便可一任己意，不顧一切，隨便抬高價格，甚至與一般購買者發生分離趨勢。因為在一般情形之下，價格高漲的結果，容易引起邊際購買者對於這些物品邊際效用的觀念發生轉變，而尋求其他的代用品，或者節省這些物品的消費數量。所以精明的獨佔企業家，在決定這類價格的時候，常常要注意物品的彈性（Elasticity）問題，作為一種重要的參考。一般缺乏彈性的物品，如果減少一部分的供給數量，而只出售其餘額，往往可以取得比較出售全部物品更大的利益。但是對於需求富有彈性的必需品，便不能同樣處置。因為這類物品出路，如果提高價格超過一般的水準，銷售數量便要發生減縮的趨勢，這樣以來，單位價格的利益，縱或可以藉此增加，而利益的總和，反而有減少的危險。所以對於這類物品，要想獲得最大的總利潤，仍以增加或維持平衡的供給量為妙。尤其以需求富有彈性，而生產又是遞減成本的獨佔物品，產量愈大，單位成本便愈低廉。反之，產量愈小，單位成本反見提高，在這種情形之下，獨佔者自然不願意限制供給數量而任其供不應求的。

政府辦理專賣，不論目的何在，縱然不是以抬高售價以增加利潤為唯一的目的，但最低限度總不願意賠本來經營專賣事業，因為政府如願意以賠錢的方式直接來貫徹經濟政策或社會公益，達到這些目的的手段何其多也，而且還比較利用專賣制度的手續簡單而易行得多，如直接獎勵振濟以及賠償的

方式都是。所以我們在研討專賣價格之先，也應當分析各項物品的需求彈性 (Elasticity of Demand) 如何，在各種物品之中，性質有何不同？概括言之，奢侈品的需求，都是富有優厚的彈性的，而必需品則甚缺乏，此外，又因社會經濟狀況的貧富不同，需求彈性的強弱又往往隨之不一，如此而論，便可分為三類：

(一) 奢侈品的有無，通常對於生命與健康並不發生密切關係，因之，人們對於它的需求慾望，並不認為怎樣嚴重，如煙、酒等物，即令是有嗜好的人，若遇價格高漲，便要減少消費數量或改飲代用品，甚至尚可根本禁戒，抗戰以來，煙價暴漲，而來源並未斷絕，但一般進益微弱的，戒煙亦很普遍。至於一般無煙的消費者，久已大量的減少。如果將來一旦價格低落，需求數量，形見隨時增加。

(二) 必需物品的需求，常因關係康樂或生存，假定又無適當的物品可以代替，必然缺乏彈性。譬如人們對於食鹽的需要，並不因為鹽價的漲落，而大量改變消費的需求數量。除非鹽價一方面增加，同時鹽斤供給量稀少，甚至來源不繼，才會產生減少消費量的現象。實則這種情形，受了有無的支配，不能歸於需求彈性的影響了。

(三) 除了以物質為主體區別需求彈性的有無以外，通常在富裕的社會裏，對於一切物品的需求，彈性限界必定較小，因為人民的購買力本來就很強大，物價縱然上漲，而購買力卻並不因此受大影響，需求量縱或發生變動，程度亦甚有限。但在貧窮的社會裏，窮人既居全部人口的大部分，一遇物價上漲，窮人購買力隨之降低，全部需求數量便將顯著下降。而低落的速度，反應在一般非必需品上的尤甚顯著。

這種分析的功用，不僅適用於以收益爲主的專賣政策，同時也可以用來作爲公益主義或經濟統制的專賣政策定價的參考。收益主義的專賣政策，需求彈性實足以直接影響消費數量，間接影響專賣收入，這種情形，大致是與私人獨佔企業有些相同。至於公益主義的專賣，既然以消費者的福利爲前提，尤其需要以物品本身的功效對於消費者有無彈性，以及彈性的強度如何爲根據，對於缺乏需求彈性的必需品，固然要廉價供應，而彈性稀薄的一般日用物品，亦不宜取價太高。對於奢侈品採取寓禁於價的方式，也是根據需求彈性來推斷需要的強弱，進而作爲定價的標準。經濟政策的專賣，雖然着重在統制與經營的合理化，也是不能忽略此種要素的。

釐訂專賣價格的方法，最好是根據專賣制度的目的，運用控制供給的優惠環境，採取差別價格（Class Price）政策。差別價格的含義，又有下列不同的解釋：

(一) 區域差別 釐訂區域差別價格的方式，通常多就各個區域的貧富情況、交通運輸與消費區域距離產製區域的遠近，決定高低不同的差別價格。如果將這三種因素分別研討：第一、在經濟狀況比較富裕的地方，消費者的購買力強，價格也可較高；貧窮地區，因購買力薄弱，定價需要低廉；第二、在交通發達，運輸便利的地方，運費較輕，成本較小，價格可以降低，反之，在交通運輸不甚便利的地方，便須增加；第三、消費區域距離產製地點遙遠的，因爲運繳等費用較高，所訂售價，也就比較距離產製區域較近的地區昂貴。在第一種條件之下，純粹以人民購買力的大小爲轉移，第二與第三，都是以銷貨成本爲標準。因爲地方貧富情形與交通運輸靈便的程度多成正比，所以最易被人採取的，又莫過於第三種所通的距離差別。

(二)等級差別 將一種施行專賣的貨物，為適應各種消費者進益的大小或購買力的強弱起見，在品質方面講求等級的分別，如同一般的商品一樣，分為上等等……或特等優等……種種繁細的等級，按級釐定售價，以便利各種進益不同的消費者得其所需，而增加專賣收益或用以滿足消費者的適當需求。通常這種價格的差別程度，常在品質差別的程度以上。這種辦法，在專賣收益方面，可以擴大吸收消費者的剩餘部分，在公益方面，又可適應進益較低的消費者的需求，而進益較低的消費者，又居全部消費者之中的最大多數。

(三)種類差別 只要在同一時期以內，施行專賣的物品不止一種，便可按照各項物品對於一般消費者所生需求彈性的大小，釐訂各種高低不等的價格。如必需品缺乏彈性，而奢侈品則彈性強大，便可作為一種重要的參考。

從政策上講，區域間的差別價格頗不合理。不論專賣主體如何——中央政府也好，地方政府也好，凡是在同一專賣主體控制之下的各專賣區內，收購價格雖可不必強求一致，而同種同級的貨物，在原則上銷售價格應該劃一的。這並不是說收購價格不應一致，而是說明劃一銷售價格的重要，在原則上銷售價格應該劃一的。這並不是說收購價格不應一致，而是說明劃一銷售價格的重要，性必不可忽略。因為構成收購價格的要素是產製商人的生產成本，其次是合法利潤，這些條件，往往在各區所不能強迫劃一的，尤其是成本方面絕難劃一的。為顧全各地產製商人的正常利潤與成本，鼓勵合理化的經營起見，各區域之間的收購價格，無妨有限的差額存在。至於銷售價格便不同了。雖然地域不同，交通運輸與距離遠近不一，但在同一政府與同一的政策之下，榮辱應力求一致，是為合理的要求。就是各處一般物價的水準雖或不一，仍應運用互相抵補的作用，以收購成本與運繳等費用較

輕，因而獲利較大的收入，平衝收購成本與運送費較高，因而不能獲得同等利益的地方，萬一貨成本太高，以至不能從抬高售價來補償消耗，仍須儘量運用扯高填低的辦法，務各地售價趨於一致的水準。才能貫徹新專賣制度的目的；而銷售價格的劃一，更可成爲防止區域間走私的最有效辦法，在專賣事業的經營與管理方面，都有很大的幫助。這是各區域間價格極須一致的要求。

更進一步，完善的專賣制度，亟需要精美的訂價標準。各項物品之間，固然需要依照需求彈性，釐訂種類差別價格，同時仍將同一種貨物的各種品級，標訂等級差別價格，使種類差別與等級差別互相配合，成爲一種綜合的差別價格，不僅在消費者進益差別甚大的社會裏可以適用，同時也是最受社會大眾歡迎的辦法。專賣制度的優點中，有政府獲利而人民稱便的一說，這也是其中原因之一。日本菸草專賣，等級劃分明顯，極合各級人士的口味，如與樟腦及鹽三者綜合而論：菸草專賣，純粹以收益主義爲目的；樟腦專賣，注意壟斷國際市場，適合經濟統制政策，而鹽專賣政策，一方面劃一全國食鹽售價，充分供給廉價漁業用鹽與農業工業用鹽，除符合鼓勵合理化的產業經營以外，食鹽部分，更與公益主義相吻合。而整個專賣事業的顯著表現，將莫善於綜合差別價格的暢行。

第四節 國人對於專賣政策的爭論

(一) 專賣不如民營——官賣不及商營——經濟」

國家經辦事業，素以缺乏成效而爲社會所詬病，其中原因，又多歸咎於從業人員不能拿出辦理私人業務的精神，爲公服務。而專賣事業又極重平衡分配與公平推銷，所有從業人員，具有左右的播

辦，比較一般國營企業而不必獨佔經營者尤爲繁複。如由國家雇用大批公務人員代政府從事此項商業性質的工作，極易淪爲衙門化，使工作遲緩，容易坐失時機，辦事疏忽，增加無謂浪費，甚至貪污中飽，從中舞弊，結果，使物品分配，反不如商人經營的，普遍或者價格飛漲，人民備受痛苦，而國家并不因此增加收入，在這種情形之下，與其專賣，不如私營。這些管理與經營問題，本爲專賣事業中重要問題之一，但政府經辦事業功效不及私營一點，既然曾經爲一般國營事業共同的通病，豈非專賣制度本身獨有的缺點，這些缺點，在一般國營事業中既然都有發生的可能，自然也有克服的辦法可想。

近年以來，私營企業特別發達，在各種大的企業公司中，大小職員，利用明瞭各種行情的便利，一方面替公司服務，同時經營與公司業務完全相同的生意，這種情形，非常平凡，但如站在利害的立場而言，這種營私的辦法，顯然與公司方面發生抵觸。所不同者，私營企業公司當局與其職員，縱然經營相同的業務，甚至還發生利害衝突，但都是以營利爲目的，而且利益的淵藪，又同爲一般的人民，這些對象的利害，自然與他們是不相干的。公司與職員雙方既然都是唯利是圖的，當然便志同道合，人民福利尤可不加過問，加以分紅制度利益濃厚，尤其在抗戰期中，職員所得紅利，往往大於正薪數十倍以上，這種利益一致的特點，又可引起職員服務的熱心，如此以來，職員既可自營其利，又可參加分紅，人人何樂不爲？至於國家經辦的專賣事業，既不以營利爲唯一的目的，便要顧及人民的福利，而收益主義的專賣，亦爲增加收入作爲充實其他施政的一種手段。況且專賣事業的本身，即處處與人民的福利息息相關，自然也不可以唯利是圖，更不能容許專賣從業人員步武私營企業公司的後

應，魚肉人民，從中破壞專賣事業的獨佔性，違反國家經辦專賣的本旨。這雖然是專賣事業不如私營企業自由放任的地方，但是這種嚴格的限制，正可以表現專賣事業所負使命的重要性，在經營與管理方面雖有比較困難的地方，但是以國民直接間接的福利而言，則剛與私營企業相反，爲了這種重大的任務，國家雖然耗費較大的力量去克服這些困難，也是值得。所以公務人員營私舞弊的事情，是否比私營企業中的同類情形多，就不可不加以辨別。假定是多些的話，爲什麼同是由學校或訓練機關造就的人才，而且又同樣屬於薪給階級，在品格上會發生這些差別呢？這顯然又不是國營企業或專賣事業本身的缺點，而是管理與監督方面的問題，這些都是可以設法改良的。同時在積極方面，爲了貫徹專賣制度的目的起見，除了將來從專賣事業工作人員中公正挑選有能力有學識而且對於專賣賦有熱忱的青年，派往推行專賣顯著成效的國家學習與考察以外，產製與檢驗等技術人員，宜於委託專科以上學校代爲訓練，一般管理與經營人員，可公開招收大學經濟財政等系及商科畢業生與高中畢業生加以三月至六月的訓練，受訓以後，分發專賣機關工作，除在體格方面值得順便養成刻苦耐勞的基礎以外，訓練的要旨，學識與精神方面應同時注重：

(一) 學識方面

1. 灌輸科學管理知識 徹底了解各種專賣物品的產銷情形與專賣規程，並認清專賣的意義與目的。

2. 熟練管理方法與手續 養成機精敏捷的辦事技能。

3. 灌輸 有關專賣事業的常識 訓練防奸緝私及其他各有關部分的組織等情形。

(二) 精神方面

1. 養成奉公守法、廉潔盡職的品性，以及公益重於私利的觀念。

2. 養成忠誠和藹的態度，對專應忠，待人應恕。

3. 養成任勞任怨的精神，最低限度，應使工作價值相當於報酬的價值。

總之，專賣從業人員，如能作到「忠以對專，恕以待人」的地步，即可預卜專賣事業定必成功。唐自安史之亂以後，全國擾然，中央政權偏於江南一隅，其窘迫狀況，並不弱於抗戰以來的今天。劉晏主持全國財政，有條不紊，不僅適應亂時環境，而且尚能挽救時局，轉而復興，功績偉大，可與管仲及桑弘羊媲美。但晏理財要訣，即在於用人得當，不受黨派與權貴包圍。因事任人，按才給官，才有此成績表現。當今政治民主，人事制度亦漸漸樹立，如果主持得人，肯於開門攬才，不為妻舅及鄉黨門人無理操縱，拒用冗員，誠用賢能，專賣事業絕無辦不好的道理！人皆痛惡多用私人，但私人果有能為堪以勝任職務也不必痛惡，最壞的就是私人滿庭，辦事不能，而越趨阻撓的現象不改。

(三) 國民道德觀念不夠

就經營方面而言，專賣事業要能辦得完美無弊的理想環境，除了依靠從業人員的真潔努力，與奉公守法以外，其次就算是國民的協力了。所以有人認為我國民一般道德水準太低，只顧一己利益，不問大眾福利，如此唯利是圖的觀念普遍而且濃厚，對於專賣事業，在實際中增加阻礙！這是從深刻的觀察得來的認識，自然是無可諱言的。好在整個的社會現象，含有為因果的關係，所以仍有幾點值得注意的地方。

第一、所謂道德觀念，事實上仍不能與社會環境或政治條件脫離關係。我國自七七抗戰以來，民族意識的加速上漲，比「九一八」事件後的氣象更加蓬勃，大多數的人民，對於公益的關心，非獨要有一個劃時代的轉變，認為遵重國家法紀與協助社會公益已不亞於直接顯私的重要，這種意識成長，對於專賣事業的協助是有利的因素。

第二、保甲制度久為先民所重視，抗戰以來，推行尤為積極，素以組織散漫的社會環境，漸可藉此走入組織完善的境地，利用此種互相督促的力量，亦可以促進公益觀念，輔助專賣業務。

第三、近年以來，由於物價狂漲與物資失調的現象，增進社會的不安，同時也就引起了社會各階層的密切注意，加強同業公會組織的趨勢，從此漸見昭著。此種民間的組合，將成為貫徹政策的基層工具。國民道德觀念的強弱，具體的表現，是可以從一般的生活習慣中看出來的。而這種表現，通常又是整個社會制度的一部份反應。這種形態，充分的說明了各複雜的社會因素之中，滿佈着「因果」的連鎖關係。因之，國民道德固然可以影響到施行專賣的成效，而在反面的感應，又因實施專賣的需要，從而採取種種有效的方法，以促進國民的道德觀念，增加施行專賣的便利。這種循環的改進，應該是合理的。否則，凡是一種新建設的，必須要等待着側面的條件成熟以後才能開動，社會的進化，必將停滯難進，人類的文明，前途便不堪設想。

(三) 物質條件不夠

實施專賣，國家既然要肩負起平衡配銷的責任，在區域之間不可產生供應失調的差別，更不可有普遍不足的形態出現。目前專賣物品產製散漫，數量不足，交通阻塞，在這種種的物質條件限制之

了，是否可以防止這些供應上所忌的流弊，反而促成社會的照據？即是一件沒有把握的事。

這種顧慮的地方，確是專賣事業的致命傷。但在施行專賣的初期，爲了避免此種流弊起見，除却鹽因消費數量極大，而且儲運方面，過去已經具備相當的基礎以外，在這草創的試驗期中，如糖與菸草火柴等次要物品，仍可盡量利用公私方面原有的儲運機構，專賣機關可以登記管理爲原則，加以嚴密的監督，其餘大部份的力量，從事收購與分配的工作，必要時仍可促進產製，以適應正常的需要，使之得以按期完成既定的配銷計畫。在交通方面，年來後方路線開闢不少，運輸統制亦日臻完善，加以推行木船航運與驛運辦法爲之補充，專賣物品的運輸業務，亦不難求得一個適當的處置，只要支配得當，組織嚴密，可說並無特殊的困難，事業科學化的特點，全在控制物力須得要領。

(四) 制度不易樹立

由於種種的困難不易完全克服，加以專賣事業的範圍廣闊，業務繁複，幾爲一般國營事業所未有，以如此責任重大的新興事業，前無陳規可循，後有輿論督促，欲求完成良好的制度使之盡如人意，在事實上困難重重。

這種看法，總算認識清楚。但是我們應有一個前提，如果認爲建立專賣制度確是需要，而且有可能的成功，便不能因爲發現了若干的困難便終止了這種可能的希望與試驗，過去的事蹟，多可作爲我們的參考：

第一、日本專賣制度，在世界各國中已經居於首屈一指的地位，主要的如菸草專賣，自明治二十年開辦以後，中經三度的修改與擴充，直至明治三十七年方稱健全，而此後仍不忘繼續改進。專專

賣開始於明治三十八年六月一日，行不多年，價格飛漲，國民生活大受脅威，大正八年以後，乃有重大調整。直至昭和四五年間，還在繼續的整頓，才能表現今日的成績。至於樟腦專賣，明治三十二年八月起在台灣創始，至三十六年六月才頒佈現行統一樟腦專賣法，同年十月分別台灣與日本國內同時施行。而種種改進工作，亦復隨時推行。我國情形多與當初日本國內相似，「他山之石，可以攻錯」，後進國家的經濟建設所以能夠具有迎頭趕上的機會，全靠善於參考他人良好的經驗，配合本國國情與需要，以減少嘗試與失敗的過程。今後專賣事業的成就，只要目標確定，步驟周密，爭取國民的同情與協力，自然不難樹立不朽的制度。

第二、浙江省二十七年訂定「浙江省戰時火柴專賣章程」，於次年一月一日開始施行，未及多時，流弊叢生，乃不得不於民國二十九年六月廢除專賣章程，改行「浙江省戰時火柴管制辦法」。但就考老章程與新辦法，實質上並無根本不同的地方。當時專賣制度之所以不能繼續推行，一方面固然是由於抵觸財政收支系統法的規定，中央政府乃再三電促取消。但主要原因。還在火柴價格猛漲過度，輿論與民意機關一致表示反對。

當浙江省開始實施火柴專賣時，名義上本標榜由省政府獨占經營，其實此項獨佔權柄却被少數具有特殊背景的中間商人所操縱。施行不久，市上兩個銅板一盒的火柴，竟接連由一分，二分，五分，七分，一角而漲至一角二分一盒，與當時浙江境內一般的物價比較起來，真是駭人聽聞！要是全部增價收入真正能夠歸入省庫，做為充實戰時財源，應許怨恨較少。但按該省火柴專賣機關規定，火柴出廠價格每籃（一千二百盒）法定價格外加統稅與管理費用十餘元，合計不過四十元，但市上以一角二

分錢一盒計算，每隻價格達一百四十元。可見中間商人每隻火柴坐入將近一百元的鉅利，以致引起民怨沸騰。省臨時參政會乃建議改善火柴管理辦法，取締特殊的中間商人操縱居奇，這才是取消專賣名義的最大原因。如果對於實際情形未能認識清楚，還以為是專賣制度本身的缺點。其實專賣火柴在該省何以失敗？「管制」辦法何以反能成功？這種粹為一種執行是否得當與管理的好壞問題。專賣制度所以失敗，其癥結由於被私人非法操縱，管制辦法之所以比較有成就，除了剔除中間商人操縱以外，還要歸功於專賣時代已經奠定了統制的基礎，假定早能對症下藥的話，從經營方面看，專賣制度也可收得相當的成就。

第三、專賣制度在初創時期，大致只能做到統一收購與儲藏的獨佔，批發與運輸業務，不能完全辦到，而產製歸民，尤恐畏懼專賣機關的壓迫而不願繼續從事產製業務，或者是已經許可的產製商人，鑒於願主有定，便將品質降低，以圖追求厚利。應付這種情形，只要對於產製戶的利潤規定得當，人民以有利可圖，誰願放棄利益而甘冒歇業改業的損失！至於品質問題，預先分別等級，明確規定成色，按級標價，照價收購，如果品質過於低劣，既不予以收購，又不准許私相移讓或囤積，便無人採此拙策甘吃明虧！宋仁宗時，茶葉專賣品質優良者被商人收購殆盡，剩下劣質物品留給政府，結果政府買進劣茶幾無願主，以致制度紊亂。但是這種流弊的癥結，實因官商混合專賣，彼此互不相謀，此為制度上不徹底之過失，今後只要不走此混合專賣制度的途徑，這種流弊是很容易避免的。

(五) 既已統制，何必專賣

有人認為鹽、糖、茶葉以及石油等物品，政府既已嚴加統制，甚或已經直接經營，何必再行專

賣，增加社會變動！其已經實行統制的物品，爲加強統制效率起見，進而推行專賣。豈不更加徹底！鹽與液體燃料——包括酒精與石油，雖然已經嚴格統制，但進一步加強程度，最低限度並不違反統制的本旨。至於國營物品，一般情形，未必卽加以獨佔經營，雖或已具有改良產製與供給消費的計畫，但是人民依然自由競爭，分配未必可以平衡。所以凡在財政、經濟與社會政策方面必須以嚴格統制而又具備專賣條件的物品，暫行專賣爲理想的出路，原有管理等辦法，卽是施行專賣的良好基礎！

第五節 專賣經營隸屬的比較

第一項 地方政府支持專賣的理由

所謂國家在廣義方面講，既然包括中央政府與地方政府在內，我國專賣事業究竟應屬於中央政府經辦（卽專賣權屬於國民政府）還是屬於地方政府（卽專賣權屬於省政府，因事實上省以外的地方政府仍以省爲主體）呢？關於這點，因立場不同，所以各方意見也不相同，大致站在地方的立場者，多主張屬於地方政府，並且尙可舉出種種理由：

（一）由地方政府主持專賣，對於普設經售機關，限制零售價格，均可就近監督，駕輕就熟辦理比較徹底，易收平價成效，同時對於產製人與人民生活並無不良影響。

（二）省專賣以後，產製人均照舊出貨，應納中央稅收仍可照繳。與中央財政無損，而地方政府可藉此開闢財源，一舉兩得。

（三）專賣利益取自產製及經營人者居多，取自一般平民者甚少，而一般經營人因戰爭關係，而

取得過份利益，收歸地方專賣，抽取專賣利益，與中央征收戰時過份利得稅的原則完全吻合，自甚合理。

(四) 地方政府舉辦專賣，或為經濟政策，或為財政目的，均與中央經辦無異，且地方自關財源，尚可減少中央補助的負擔，尤以就其執行，監督嚴密，遠較中央經辦有利。

(五) 地方政府專賣，在對敵經濟作戰中：(一) 可以嚴防物資輸出或移出資敵；(二) 可以防止走私物品輸入或移入以保障省內產業。

以上五項理由，就正面而言，雖極充分，但只能在消極方面作為辯護性質的解釋，而真正面目，仍在增加省庫收入，以彌補戰時財政需要為惟一目標，其餘各項，恐為掩護此項目標的工具而已。

第二項 專賣權應屬中央政府的理由

(一) 理論的根據

(一) 中央政府本來負擔國防及外交等重要責任，一旦遇有緊急事件發生，開支必須隨之增加，財政收入，亦必須能比照支出同時增加，所以舉凡一切有關國家生存的緊急財政需要，應能適合環境，立時籌足，方能應付非常事變，一入平常時期，用度可以減少時，財政收入亦不妨隨而減削，所以中央政府的財政收入系統，亟應富有彈性。至於地方政府，大致都有一定常規，對外無外交支出，更無單獨從事國事專賣的責任，財政收入，只要供給能源源不斷，無須富有彈性。專賣事業收入，取自專賣物品的出售價格，財政收入所求於專賣事業的數額大小，可以隨專賣價格的高低，立時發生轉

縮，迅速靈便，遠在賦稅收入之上，而公平穩健亦不亞於賦課，是以爲中央政府一種良好的財源，豈能任憑地方政府加以阻撓。

(二)專賣事業既爲獨佔經營，勢必排斥競爭勢力。如由地方政府主持，不是侵犯鄰接省區的利益，便要造成經濟割據的局面，對於發達國民經濟的不良影響甚大，在國家已告統一的時代，此種現象，自然不容存在，否則各省羣起效行，互相排擠，不僅國民經濟不能發達，人民福利大受影響，而且中央原有財政收入必將因此發生衰落的趨勢。所以縱或與主持專賣的地方政府在財政上有暫時利益，但於國於民均有不利，所謂「產製商照常出貨與納稅，與中央稅制無妨礙」的說法，不免流於搪塞。過去若干地方政府舉辦專賣或類似專賣的獨佔企業，外人妄加干涉，固然是無理取鬧，無異破壞我國主權完整，但中央政府根據一定國策加以接收，以免開倒車式地再度回復到區域經濟的落伍時代，按理自屬應當。

(三)國家最良好的收入系統，應使中央政府與地方政府的財政收入，適合各級政府的政治權力與所負施政責任，然後方能將法律上所賦予的職務辦理完善。所以在中央集權的國家與地方分權的國家之間，爲適應各級政府的財政需要起見，收入系統，亦因此發生顯著的差別。我國政府機構，依照建國大綱規定，中央與地方本來採取均權制度，省爲啓承機構，縣爲自治單位，財政收支系統，亦分爲中央省（院轄市）縣（省轄市）三級，中央並以補助及協助辦法，調劑各地方政府收支差別。收入豐富的地方政府應以一部份稅收入協助中央，同時中央政府則以一部份收入補助收入淡薄的地方政府，使各級政府均有適當的財政收入，以便辦理職守內應辦的事務。

自抗戰以來，過去縣自治的弱點畢露，加強縣自治的需要愈見顯著，中央為加速完成訓政時期一切建設起見，經五屆八中全會確定改革財政收支系統辦法，裁縮省財政，加強縣財政地位，以適應自治建設的需要。從此以後，各地省政府財政，概由中央統籌支配，所有省財政收支，併入中央系統之內，而成爲所謂「國家財政系統」，各省概算改由行政院編製審定，使全國財政有國家（包括中央政府與省及院轄市政府）與自治（包括縣政府及鄉鎮）兩大財政系統。過去地方政府容或可以不按中央規定，藉故經辦專賣或變相的專賣事業，從此以後，所有地方爲財政收入而經營的獨佔事業，自應移交中央主辦。

（四）大部份可以作爲專賣的物品，多半有超省區性質或普及全國者，如由一地方政府加以獨佔，即無異阻礙貨物的流通。抗戰以來，不少的地方政府任意征收未經中央許可的過境稅，已經破壞我國的租稅系統，如果竟進而加以獨佔，豈非整個統一的局面，又將變成經濟割據的地盤；尤其是有些生活必需物品，消費普及全國窮鄉僻野，而產製則僅限於少數省份，如果竟由產製省份任意加以壟斷，甚至不願消費區域全體同胞的利益，不是消費省區正當享受無法維持，便要變作產製區納課的奴隸，食鹽便是一個例子，這是中央在主辦社會公益方面立場上，不能不直接辦理專賣的。

（二）法律的根據

專賣一名傳入我國雖不甚久，而我國以前亦無名實相符的完善專賣制度，但因近世各國採行專賣的有如雨後春筍，多年以前，學者即曾預料專賣事業有在中國繁榮的一日，所以過去在各種關於經濟財政與貿易的法規中，都有關於專賣事業的規定。

(一) 國民政府民國二十四年修正的財政收支系統法；第十三條規定：「中央政府爲增加國庫收入或統制生產消費，將依法律之規定專賣貨物并製造之」。并說明：「前項專賣爲中央政府獨有之權，地方政府不得爲之」。這條規定，不僅已載明專賣事業應以增加國庫收入與統制生產消費爲限，而且還有兩重意義：第一專賣權應屬於中央政府，地方政府不得舉辦；第二中央政府主辦專賣事業以後，地方政府不得再行經營同樣專賣事業，以免抵觸中央法令，互相發生競爭。所以五屆八中全會與第三次全國財政會議改革財政收支系統以後，在民國三十年十一月八日國民政府公佈財政收支系統法綱要內，規定專賣收入屬於國家財政收支系統收入部門，仍以中央政府主辦爲限。

(二) 抗戰以來，因各省政府爲籌措戰時省財政收入起見，紛紛創辦專賣事業或類似專賣的獨佔事業，對於戰時經濟，時時使省與省間發生磨擦，同時又與中央法令相抵觸，所以制定非常時期省營貿易監督規則，規定省營貿易應照章組織公司，而省營公司不得經營「未經中央許可之專賣事業」及「未經中央主管機關委託」自行收購（中央）政府指定之統銷物品（見該規則第七條），這條規定雖然是在消極方面禁止，省政府不得擅自設立專賣事業，仍無異於在積極方面說明專賣事業應由中央政府經辦，「地方政府不得爲之」。

第一節 中國

第一項 鹽

(一) 起源——齊

我國食鹽專賣，究竟起於何時，傳說極不一致。有說起於春秋時，齊桓公時，有謂秦時方有此制，更有認為鹽專賣制度肇始於漢武帝時咸陽孔僅的鹽鐵政策。但主張鹽專賣者，實以管子一書所載為最早，齊桓公時，管子謹正鹽策，計歲之所入，創「官海」政策，嚴禁北海人民私自煮鹽，胡傳所載：「鹽策一課，始於管子，歷代因之，遂為理財之大政」。至於始創時期，日本學者有謂：「齊有鹽策，管仲煮鹽賣之；得成金一萬一千餘斤，專賣之事，自此始可」。可見後世食鹽專賣制度，實以管子「官海」政策為發源。

所謂「官海」政策，係指沿海一帶，魚鹽利益甚厚，因為出自天然，應全部收歸國有，以增加財政收入，同時更可藉此平均人民負擔。沿海鹽場所產鹽斤，完全為政府所有，稱為官鹽。我國舊時所謂「官鹽者，官自賣鹽」，即指鹽歸政府獨佔壟斷而言。政府於各鹽場分設場長，稱為「新鹽」，負管制所轄區內製鹽事務之專責。

齊時製鹽方式，分為官製與民製兩種。大抵灘塗集中者，因容易統制，由人民製造，政府只監督

與收買，對於分佈零散而不易集中的，爲防止民製流弊之見，完全由政府自行經手製造。但以成分而論，仍以民製爲主，官製數量不多，僅爲附從湊數。

地數篇：

「請吾君伐菹蕘，煮泔水爲鹽，正而積之三萬鍾」，是爲官製。

戒篇載：

「山林梁澤，以時禁發草封澤，鹽者之歸，譬若市人」。是爲民製。

人民製成鹽斤，政府收買以後，並任販運銷售，所以齊時鹽政，可稱爲官民同製，而由官收購運輸的局部專賣制度。

當時食鹽運銷方式，除本產本銷全由政府經營與外鹽官賣以外，本產外銷鹽斤的數量與價格，統制尤嚴。

地數篇：

「齊有渠展之鹽，請諸伐菹蕘煮水爲鹽，正而積之……孟春既至，農事可起，北海之衆，無得聚沽煮鹽。若此則鹽必坐長十倍，請以合糶之梁、趙、宋、衛、濮陽。彼盡饋食之地也；國無鹽則腫。守圉之國，用鹽獨甚，乃以合糶之，得成金萬一千餘斤。」

這是管子限制產量，提高鹽價，以本國剩餘鹽斤運銷鄰國，以壟斷國外消費市場的一種政策。至於外產鹽斤，如欲運入銷售，統制尤其嚴格，政府特於邊界要道設官收買，與本產鹽斤同等統一出售，以防止外鹽任意侵入，而藉此取得中間商人所獲利益。爲週密統制行鹽制度計，又重行核定全

國食鹽戶籍，無分男女老幼，製定精計，作為配發基準。並且藉此平均人民負擔與確定財政收入。

海王篇：

「海王之國僅正鹽筭……十口之家十人食鹽，百口之家百人食鹽，月終大男食鹽五升少半，大女食鹽三升少半，吾子（即小男小女）食鹽三升少半，此其大曆也。百升而釜，令鹽之重，升加分疆，釜（十釜為一鍾）五十也，升加疆，釜百也，升加二疆，釜二百也。鍾二千，十鍾二萬，百鍾二十萬，千鍾二百萬。萬乘之國，人數開口千萬也。禹筭之商，日二百萬，十日二千萬，一月六千萬，萬乘之國，正九百萬也。歲入三十錢之籍，為錢三千萬，今吾非籍之諸君子。而有二國之籍者六千萬。使君施令曰：吾將籍於諸君子，則必髡號。今給之鹽筭，則百倍歸於上人，無以避此者歟也」。

可見食鹽一經嚴密專賣以後，鹽稅既隱藏於售價之中，人民不但無負擔鹽稅的感覺，而且無從逃避納稅。管仲魚鹽政策：使國家歲入有着，人民亦皆悅服，辦法完善，為後世所稱贊不已。

至春秋末世，一改管子舊制，將民製鹽場，完全收歸官辦，於是不僅盡奪民業，而且統制不住，流弊叢生，鹽價上漲不已。晏子力說當時弊病：「藪之蘊蒸，虞候守之，海之鹽廩，祈鹽守之，徵歛無度，人民苦痛」。可見當時改行全部專賣制度，加以吏役不能奉公守法，促成專賣事業沒落。

(11) 漢

漢初，魚鹽之利，仍操縱貴族豪商之手，重稅累民，無損鹽商。武帝外事四夷，內興功利，而獨

用不足，鹽商出以萬金而不納國家之急，於是元狩四年（公元前一九）採行張湯等改革鹽制建議，廢兩軌鹽稅制度而復行專賣，其時與管子鹽法已相距六百一十餘年。

漢代初行專賣時，以大農丞東郭咸陽主治鹽務，所有鹽場灘灶，全由政府直接經營，由官備器具，僱工煮鹽，給以工資，官製鹽斤，悉由官府運輸及銷售，一切鹽利，盡歸官有，嚴禁人民私煮，違者鐵左趾，並沒有煮製器物，是為全部專賣制度，與管子官民併製之法不同。但東郭咸陽原係一大鹽商，所製鹽官，亦多為鹽商出身，只圖獲利，不顧遠謀，以致流弊叢生，鹽價昂貴，利益多飽私囊，人民多淡食，專賣所入反不足以充其經費。

武帝元封元年（公元一〇一），桑弘羊長大農丞，統治天下鹽務，鑑於元狩時行法非人，以致鹽斤銷路減縮，入不敷出，乃於全國重要城市設置大農部丞數十人，統一鹽鐵事務，調節鹽價，整頓配運，後又調整機構，於河東、太原、南郡、涿鹿、勃海、千乘、琅玕、會稽、蜀、犍為、益州、巴安、定北地、上郡、西河、朔方、五原、雁門、隴西、漁陽、遼東、遼西、荊梧、東平、南海、北海、東萊各鹽場及重要集散地點分設鹽官，專管食鹽專賣事務，實行產製運輸全部官專賣制度。太史公譽為「民不加賦，而國用足」。可見當時專賣收益已為歲入主要財源。但行之不久，又生流弊，強令購買，民間怨聲載道，昭帝時賢良文學舉起反對，但因急於定邊籌款，仍維持專賣舊制。歷經宣、元、成、哀五世相承，均無變更。自西漢武帝元狩四年至平帝元始五年，其中一百二十五年，均行全部專賣制度。後王莽篡國，稍改舊制，鹽斤產製，官辦以外，又有民製，銷售事務，改歸縣府經辦，於是又復行局部專賣制度。

東漢光武中興，廢鹽筴，建武元年定鹽法，廢官賣，改行議價從稅。章帝時因軍需浩大，地方費用不足，汝南書張林建議，曾一度徹行武帝時專賣制度，由官自煮鹽。但自和帝即位，又廢專賣行稅制。魏、蜀、吳三國鼎立，均採行專賣制度，增加國庫收入，作為戰費財源。其中以曹魏設置專使監督鹽務為最早，其次為蜀定益州後設置鹽府，統一鹽利。甘露二年吳設東莞司鹽都尉等官，三國專賣制度，大抵相似。西晉時，仍沿用未改。南北朝、東魏在滄、瀛、幽、青四州傍海設灶煮鹽，為全部專賣。西魏自宇文周以後，專賣與征稅併行。隋統一天下，盡廢鹽稅與專賣。一任人民自由經營買賣。我國鹽務，自此一百二十餘年之間又回復到無稅時代。

(三) 唐

唐初鹽政仍沿襲隋時辦法，食鹽無稅。肅宗時第五琦主治鹽鐵事務，倣效管子所創辦法，就山海井灶產鹽地點，設置監院，分別管理井鹽海鹽。監院招募原以製鹽為業或無業游民為亭戶，受官指揮從事製鹽。此外不許私人偷煮。亭戶製成鹽斤，全部交由國家給價收置，不許顆粒漏私，稱為「權鹽法」。官收碼鹽，自任運銷，每斗收錢二百文，由州縣轉售人民消費。所收利益解繳司農。天寶年間每斗又照收購價格收錢十文。仍為民製、官購官自運銷的局部專賣制度。

寶應時，劉晏繼第五琦為鹽鐵使，主持江淮鹽政，鑑於官運官銷，鹽官既多，開支增加，而且擾民。於是改為民製官收購，商運商銷就場專賣辦法。國家只就鹽灶舊有監院設置鹽官，收購亭戶所製鹽斤，就場轉輸商人，商民均自由赴場按價購鹽販賣行銷地點，概不干涉。官祇專力整理鹽場，不做鹽斤販銷業務，州縣亦不再設鹽官，既無走私漏稅，官少又省費用。劉晏又就商賈不願販運的邊遠地

方設置常平鹽倉，遇鹽價昂貴與市面鹽斤不足時，政府即將預備倉減價發售。常平鹽官所需運銷費用，由就場專賣鹽所得收益撥補。」人謂：常平鹽法，其始也，鹽無棄地之貨，其既也，市無驟漲之價，其終也，民無淡食之苦。此劉晏之所裕國而民不知貴也」。當劉晏初主鹽務時，鹽課收益，每年不過四十萬緡，自新法暢行以至代宗大歷末年，一躍而增至六百萬緡，計占中央財政收入之一半，官民無不稱便。史稱：「唐太宗之世，兵事未息，賦稅所入，不足供濟，晏奪用權鹽法，充軍國之用。凡官國服御，百官俸祿，皆依辦於晏，敵不及民，而用度足」。此為自管子創行鹽專賣制度以來，一千六百餘年中最完善的鹽政。

分析劉晏鹽政成功獨大的要訣有五：

(一) 就場專賣，少用鹽官，節省開支。

(二) 就場鹽以後，又於重要地點如揚州、陳許、卡州、廬壽、白沙、淮西、壩橋、浙西、宋州、泗州、嶺南、兗州等地帶設置巡院十三處，一方面構成嚴密的緝私網，防止場鹽走私，同時更可由巡院報告各地供銷情形，使中央調劑盈虛，易如指臂，於是走私漏稅絕，收入亦集中。

(三) 常平鹽倉，平時由政府預備官鹽於邊遠地帶，用以救濟商營不調。又於吳、越、揚、楚之間建設鹽廩數千所，預積鹽斤，以為不時調劑市面需求之用，並藉以平抑鹽價，使官府獲利，人民不覺苦楚。

(四) 鹽官不管運銷，得以專力整理鹽場，產量豐富者，更使提高產額，滿薄而且產量稀少者，則加以淘汰，使製造更加經濟。

(五)人事制度，極重勤操。選賢任能，不遺餘力。晏深信「士有爵祿，則名重於利，吏無榮進，則利重於名」。量材給官，用人多銳敏廉勤，不僅無門戶私見，尤其痛惡系別分肥行為，凡權貴所保薦而不能任事者，甯使空支薪俸，不界實際權責，以免貽誤事機。因之辦理昌明。堪稱為中國歷史上真正的第一流大財政家。

德宗建中年間，劉晏罷休，食鹽就場專賣制度漸趨沒落。貞元四年（公元七八八）淮南節度使陳少游請加民賦，江淮鹽斤每斗增錢二百文至三百一十文，入後各道相繼加價不已，遠鄉加價尤高，加以政府不能盡量收買各地場鹽，引起亭戶私售脫手。穆宗長慶二年（公元八二三）戶部侍郎判度支張平叔奏請改革鹽制，由官自運銷，令各州府差人就近自售官鹽，距遠州縣較遠之鄉村，令專管官物的「所由」官按照規定價格，就村出售。每斤售價，定為三十文，每遠二百里加收運費二文，以增加運費至六文為限，過遠者由官府補貼。後穆宗又採用韓愈等奏議，廢平叔所定辦法，自此鹽政日亂。五代時又經多次變更，演至後周，鹽政已紊亂不堪。

(四)宋——元

宋初鹽政，利益由藩鎮操縱。仁宗時，范祥首創「鹽鈔法」，定為民製，官收，商運商銷，恢復就場專賣辦法，但比劉晏所行辦法，多一買鈔手續。即商人買鹽，須先向政府以現錢贖買鹽鈔，然後持鈔赴場買鹽，由場按照鈔券給鹽。鹽鈔作用與近代收費憑單相似，而又兼具准運執照的性質。後來京又改行「換鈔法」，頒發新鈔引，收回舊鹽鈔。引分長短兩種，長引有效期間為一年，須將鹽斤運往已經認定的遠處州縣銷售。短引有效期間為一季，所運鹽斤，限於行銷本路（與現今省區相同），

銷亦由商人自動申請。越界行銷，稱爲私鹽，與私身交易者同科沒收處分。但官賣各路，由官運輪，稱爲官鹽。當時亭戶製鹽，每年每月均有定額，由官放給本錢，稱爲官本或工本，所製鹽斤，由政府設倉收買。官收鹽價，每斤自四錢至六錢不等，售價依距離鹽場之遠近而定。分爲顆鹽末鹽兩種，價格亦不相同。商運鹽價，准於本錢以外，酌加運費出售。

金初大抵仍做行銷制度，由官府設置鹽官鹽庫，並印製鹽引供給食民納款買鹽。鹽場設鹽運司與巡鹽引手，主持買賣。鹽官緝查私運盜賣。並依照鹽場位置，劃定各場鹽斤行銷專門區域，指定鹽商負責承運。

元時鹽制，仍無多大變化，但辦法更加完備。由戶部印製鈔引，另設運司發賣引票，商人繳粟（後改現錢）買引，作爲領鹽與運輸執照。鹽斤賣完以後，須於五日以內將鹽引向當地官署繳銷，否則以私販論罪。各場製鹽年有定額，鹽商運鹽行銷地方有定，近地各地，實行計口授鹽，稱爲食鹽地。但因鹽價增加迅速，政府財政收入，固然大半依靠鹽利，但人民苦於貴鹽，往往淡食，以至私販無法禁止。於是鹽政又現紊亂。

（五）清

鹽引制度，自宋仁宗開始實行以來，約六百五十餘年，人民繳錢（或貨物）以後，均可領引取鹽，每引運鹽一次，過期或鹽斤售完以後繳銷，金、元沿用，不過大同小異。明神宗萬曆末年（一六二〇）因歷年積欠鹽引太多，不能按數發給，乃創造「綱法」，用以疏銷積引。將所積舊引，編或綱冊，每年按引發鹽，凡綱爲現引，一綱爲舊引，綱上有名，方可赴場領鹽。官給製鹽工具與築地灶

地，由鹽戶分灘煎晒。製成場鹽，由運司收購存儲於場鹽倉，鹽商領鹽以後，按照巡鹽衙門所定行鹽地方，分運往各州縣依照時價行銷，是為一種民製官收官督商運商銷的部份專賣制度。

滿清入關以後，最初仍做明末辦法，憑引買鹽，一次一換。入後場鹽既不歸官統一收購，持引鹽商，祇須按年繳納鹽稅與照額運銷，即可繼續享受獨佔引岸的特權，入後雖多次改訂，但仍只准原引商循環販運，不再招增新商。遂形成現世專商獨佔引岸，縱操鹽利的畸形發展。分割行鹽地區，劫奪人民食鹽自由權利。國家所得鹽稅，不過人民所納者三份之一，其餘盡飽官商私囊，國家與人民同受損害，唯有官商獨享厚利。為我國鹽政史上一大敗政。

第二項 茶葉

(一) 起源——唐

中國茶政，自唐朝以來，買茶，稅茶與權茶制度先後相繼出現。權茶由官府獨佔經營，實與現代所稱專賣制度無異。

唐德宗建中元年（公元七八〇）開始採用買茶法，由產茶州縣每歲貢奉。後因軍事緊急，支出膨脹，建中三年復採趙贊奏議，開始征收茶稅。歷經憲宗、穆宗、懿宗而至文宗，四十餘年之間，不僅買法稅法併行，而且中央政府尚擁有大批國營茶園，唐書憲宗本紀記載：「詔壽州，以兵三千，保其境內茶園」。可見規模並不甚小。文宗時並設置「造茶使」，從事製造茶葉。後王涯主持茶政，採行權茶制度，並設置權茶使，將民間茶樹移入官茶場栽培，並強迫焚毀民間積茶，引起天下大怨，文宗

乃下詔停止，後世茶政，多沿襲此法。

(二)宋

宋朝繼續採行權茶法，太宗時選擇主要產茶地區，設置榷場，辦理專賣，定江陵、真州、海州、漢陽軍、無爲軍、及蘄州之蘄口六地爲榷茶場區域，設置權貨務（性質與近代專賣局相同）六所，又在淮南地方蘄、黃、廬、舒、光、壽六州設置官營山場十三所，各派專吏主持辦理茶葉買賣事務，京都權貨務一所，專辦理交鈔往還事務。

各場茶農，稱爲園戶，均受茶場官吏統制，凡在場內栽種茶樹，可向政府領取「本錢」作爲資本，所收茶葉除用爲納租以外，須全數交由政府收買，不許私相交易，人民完糧納稅，可用茶葉代替，稱爲「折稅茶」，茶葉除爲專賣物品以外，又可代替貨幣使用。

商民販運茶葉，先向京師或東南各省權貨務繳納金銀或布帛，購取領茶憑證，稱爲「交引」，向六務十三場中經銷准的地方取茶，稱爲「引射法」。人民飲用茶葉，稱爲食茶，同樣向各權貨務購買，食茶出境，另給「食券」爲證。但川、陝、廣南各地遙遠，政方鞭長莫及，茶葉買賣，仍聽人民自由交易。專賣區內，私賣稱爲「僞茶」對於盜賣私販，訂罪甚嚴，自太祖乾德年間起至太宗淳化三年止，三十年之間，五次詔令修訂私茶罪例，最嚴者私販僞茶二十斤以上處死刑，園戶擅自毀滅茶樹，根據所損茶葉數量，比照盜賣官茶論罪。巡防走卒私販僞茶，加罪一等，凡結徒販運私茶而抗拒緝私擒捕者亦處死罪。禁令嚴峻，直至南宋尙多存在。

眞宗時，爲增加權茶收入起見，於景德二年（一〇〇五年）採用李溥等新茶法，凡在京師繳納金

銀綿帛值錢五千，可給茶葉一百貫，邊遠地方，如河北、河東、陝西等路（當時行政區域，與今行省相似）緣邊或次邊地帶，按照遠近程度，另外增給茶葉，差額自六千至八千不等，但河北次邊與河東緣邊均不能請領海州茶葉。當時對於茶葉出納稽查甚嚴，凡運茶過境，均須查驗「算令」，並由關卡加以登記，方能放行。目的仍在確保國庫收入。

南宋以後，兵連禍結，邊患無常，需餉急迫，太宗雍熙年間，商人運糧塞邊，官給「交引」，即可憑引至京師領取緡錢或赴江淮荆湖領取茶葉或類鹽茶鹽，後因茶價日低，收入減縮，又改發茶券。發券過多，每每積欠二三年無茶可取。仁宗天聖年間乃改行「貼射法」，由政府計算十三場茶葉買賣本息，貼放園戶本錢，任憑商人與園戶直接交易，政府只收取放款利息，並根據茶商申請運往地點，發給准運憑證，以河關卡驗放。政府購買剩餘茶葉運往無商人貼射地方銷售。此法推行不久優等茶葉自爲商賈所競購，劣等盡歸官方收買，以至天聖三年（一〇二五年）十三山場積存劣茶六百一十三萬餘斤不能銷售，於是廢貼射法，改用現錢交易，稱爲「見錢法」。仍因收入微薄，經費浩大，朝廷徒負聚斂虛名，仁宗嘉祐四年（一〇五九年）下詔廢除權茶制度，改行通「商法」，任憑商民自由買賣，政府只收茶稅。但不少地方政府仍然繼續推行專賣。

神宗元豐年間，重議權茶辦法，哲宗紹聖四年（一〇九七年）根據元豐時所議辦法，恢復權茶制度，徽宗崇寧元年（一一〇二年）廢通商法，各路設置茶事官，禁止商人與園戶直接買賣。由官製引票，人民納金銀緡錢，即可領引取茶，但不久又許商人直接向園戶買茶。

自陸羽著茶經三篇問世以後，飲茶風氣漸成普遍習慣，唐時回紇已開始驛馬換茶，宋代又盛行

以茶換馬，於是茶馬交易，見繁盛，元豐六年將種茶場與買馬事務併設「茶馬司」，統一國茶對外貿易。宋室南渡以後，與胡虜隔江相持，嚴禁運茶出境，用以消金人物力財力。

(三) 金——元

金人初據中國北部，茶葉消費仍仰給南宋，元貞二年（一一五三），已設茶引印造官庫，專管茶葉事務，世宗大定十二年又頒佈「種茶場治罪法」，禁止茶葉走私運入，並依照宋制，亦在邊境設置權場於金宋接聯地點，辦理邊界茶務。直至章宗，權務仍未見整飭，而反因茶務耗費國帑不少，加以南宋禁運日嚴，於是改爲官督民營，獎勵生產，以謀抵制。人民製茶，由官收買轉售人民消費。實行初期，甚爲著效，後因督製辦法失敗，又改爲官製官賣制度，政府在淄、甯、密、海、蔡五州設立製茶坊，但因品質低劣，商販不願販運，只得令州縣轉售人民，加以私製偽茶，銷路盛旺，官茶反被壓倒，泰和四年（一二〇四），章宗因茶葉品質粗劣，下令廢製坊，停專賣，改爲人民自製自賣，以供消費，但因南宋禁運日嚴，一方面保護茶樹，禁止砍伐，補植新樹，藉增產量，同時下令限制人民消費，七品以上官吏方許食茶，直至宋金議和以後，方准商人以鹽向宋換茶。

元統一中原，茶政仍依宋時權法，最初爲在四川「種成都茶，置發賣局」，後又設置種茶使司，專掌四川茶葉專賣事務。繼又推及江西、江淮等地，設立江淮江西兩轉運司（或稱都轉運司），並又在江州設都運司，統治江、淮、荆、湖、福、廣各地茶葉專賣事務。都運司下並種茶提舉司十餘名，分掌權務。後又按照產茶數量與地區廣狹，整頓提舉司，加以歸併裁撤。皇慶二年（一一

三三三)增設權茶批驗所，檢驗批發茶葉品質，又設茶由局，經銷零售茶葉，次年又改組權茶批驗所與茶由局，合併成爲批驗茶由局。轉運司雖於文宗天曆二年一度加以取締，收歸州縣辦理，但不及數年，又行恢復。專賣與課稅亦同時併行。商人憑引由販運茶葉，長引每引一百二十斤，短引九十斤。至元十七年廢長引，短引之外，另有由，每由茶重三斤至三十斤不等，引制便利整運商販，由斤較少，便於零售。但因課稅與專賣同時併行，一方面阻撓茶課收入，同時僞茶不易防止，制度頗亂。

(四)明——清

明初茶政，仍以引由爲主。但每引重量略見增加，稽核制度亦較嚴明。運輸茶葉，須以茶引或由帖爲憑，無引由或茶葉重量與引由不相符合，須受處罰。賣茶以後，將引由向所在州縣繳銷。凡私藏無茶由不領繳銷，或將已繳角廢引入場購茶，與私茶同論。官吏私販茶葉出境，罪及死刑，知情不報者，亦賜同罪。並於每年夏秋二季，派員分赴川陝邊界關口巡迴稽察，此外又開闢官營茶場，設立茶場茶棧，直接經辦產製儲藏，制度極爲完備。

明初茶馬行政，仍與宋時相倣，在陝西洮州、河州、西寧等地設置茶馬司，收集官茶，運往附近蕃族易馬，後以馬貴茶賤，秤衡發生爭執，每每運出上茶，換回劣馬，於是世宗嘉靖二十年(一五四七)乃下詔廢止。

滿清入關以後，仍然沿用引法權茶。由戶部頒給茶引，交各布政司配給產茶各州縣，茶質不分粗細，每引配茶一百斤，茶商繳錢以後，即可向政府購引取茶。另於陝西一帶設置茶馬司五處，由茶馬

御史主持，專司邊區茶馬交易事務。康熙七年，撤銷茶馬御史，歸併甘肅巡撫兼辦。自後茶馬貿易日漸衰落。

雍正以後，做照鹽引辦法，規定行茶引庫。用以規制產銷區域，限制運銷數量，乾隆時制定「引厘法」，登記茶商姓名籍貫，與販運茶葉數量，經運線，銷售市場，以憑考核查驗。官府按引抽稅，茶商憑引行茶。咸豐以後，各省分設關卡，征收厘金，茶引制度漸見衰落，引商專賣，亦因此日漸破壞。同治五年（一八六六）李鴻章為兩江總督，廢除茶引制度，改用落地稅票代替引票收入，自此以後，我國茶政，除陝、甘、康、藏等省及邊銷貿易尚有一部份引商性質存在以外，商專賣制度乃告一結束。

第三項 酒

酒與煙同為奢侈品，我國在秦漢以前，向行禁酒政策。漢武帝天漢三年（公元前九七年），方開始行榷酒制，酒類專賣，從此以後，漸見出現。其後徵稅，公賣與無稅，變動無常。唐德宗建中三年（公元一〇九九年），因軍費浩繁，政府乃設店獨佔賣酒，並禁止私人買賣，是為酒專賣的嚆矢。但後唐天成三年，又任百姓造麴釀酒以供家用。

宋代復行專賣，政府於各州縣內普遍設局（當時稱務），由官家自任造麴釀酒，但各縣鎮鄉閭人民，仍可納稅釀酒。太宗建隆二年，詔令人民私自造麴至十五斤以及私酒入城數量達三斗者，均處極刑。徽宗朝趨者，按私造罪減半論處。初期不僅釀酒賣酒由官獨佔，而且售價亦有劃一規定。各地方

如準備提高售價，必須事先呈請核准。但自南京高宗紹興元年五月起，詔令各州軍賣酒價格，可比照成本大小，酌量自行伸縮，於是各地酒價便不一致。又宋時除酒專賣以外，徽宗崇寧二年，又採鏡景允辦法，將醋亦收歸專賣，大觀四年，酒專賣各郡並設倉賣醋，但以郡五里為限。

元太宗時，政府設酒醋專賣機關，並自置製醋場廠，由各州府司縣長官負責監督，但同時仍行課稅。世宗至元二十二年起，先後廢除農民與土郡醋稅，酒亦完全收歸專賣，由人民自備工具及本錢，政府給價統一收購。

明初統一宇內，亦曾下令專賣酒醋，但入後即廢除專賣，亦未課稅。至滿清乾、嘉以後，乃將酒菸開始徵稅，自是我國酒稅，繼續征收，迄今未嘗間斷。

第四項 火柴

七七抗戰以後，浙江、雲南等多省，均曾採行火柴專賣政策，其中以浙江為最顯著。浙江省戰時火柴專賣，不僅為我國火柴專賣之先聲，而且為我國近代較有成績的專賣事業。雖非中央統一的制度，但與地方政府抗戰經費關係甚大，並且組織完備，而業已付諸實施，專賣的內容，可分述如下：

(一)目的 浙江火柴專賣的目的，與其說為調節火柴產銷，不如說在增加省庫收入。因浙省實際情形，供需並無可慮，調節產銷，並非必需，而抗戰期中，省政府原有收入減少，而支出以軍費擴張，自需開源以資彌補。

(二)範圍 浙省火柴專賣範圍，係採取屬地主義，凡在浙省境內產銷的火柴，概歸省府專賣，

不得私自行銷。按章程第八條規定，輸入的火柴須由浙省府專賣機關指定的地點入口，即在控制全部供給。因運銷浙省的火柴，價格較低，如不歸省府專賣，則本省生產的火柴，即將受其打擊，所以採取國地主義，統制入口者，亦為勢所必然。據專賣章程第二第三兩條規定，可知浙省火柴專賣為民製官收商銷的局部專賣方式，此在人力財力雙重的限制原狀之下，亦為必取的途徑。

(三) 專賣行政 專賣行政根據民製官收商銷辦法，由省火柴專賣機關派員分駐各廠，辦理火柴製造之監督，成本之調查，製品之檢驗，粘貼專賣證與外銷證等事項及工作。火柴專賣商批購時，應填具申請書，向該地火柴專賣機關申請批購經核准後，再持「貨款繳納通知書」向指定之銀行繳納貨款，然後以收據向各該地火柴專賣機關換取提單，再憑提單向指定的廠庫提取火柴。製造廠商應提單向省火柴專賣機關兌取成本及應得的利潤，專賣機關「按製造成本給予一分五厘之利益」(專賣章程第四條規定)。這種辦法，政府僅代替中間人的地位而已。

(四) 專賣價格 浙省火柴專賣政策，既在充實省庫收入，其專賣價格的特質為因時制宜，而定獨估價格的高低。依照章程規定，可分為三種：(1) 批發價格，不論本銷外銷，概由省專賣機關核定(第十二條)；(2) 零售價格，(指本銷火柴)由省府專賣機關按月公布(第十三條)；(3) 輸入火柴價格，由省專賣機關參酌本產價格估定(第十七條)。

此外對於中央本征有之統稅，仍按統稅章程辦理(第十一條)而不加改變，他如統制產銷，調節需求，章程內亦有規定。但因經銷權納稅少數特種商人操縱，引起民怨沸騰。浙省臨時參政會，更代表民意提出反對，所以專賣辦法，自二十八年一月一日施行以來，二十九年六月一日即告廢除，而改

為「浙江省火柴產銷管制辦法」。但新辦法與舊法在內容上並無多大出入，尤以獨佔作用依舊無改，財政部因此項變相的專賣制度仍與中央法令相抵觸，再三電請廢止，於是乃於三十年一月再度修改管制辦法。至此浙江省火柴專賣方才算真正告一結束。

第五項 偽「滿」境內六項專賣物品

日本帝國主義利用偽「滿」作為發動侵略政策的根據地。為在軍事上求得宰割的地位，在經濟上達到絕對支配的控制力量起見，利用偽「滿」政府作為工具，控制境內一切重要經濟命脈與軍需物資，以與日本資本及國內產業互相聯繫，而加強日本帝國主義侵略政策。並圖藉此逼迫第三國資本退出東北地帶，掠奪第三國經濟權益。是以自傀儡組織出現以來，對於專賣事業，推行不遺餘力。乃於一九三四年起，先後制定鴉片等六種專賣法令，次第實施。茲將各項專賣實施時期列表於後，以供參考：

偽「滿」專賣實施年序表

名 稱	公曆年份	僞年份及月日
鴉片專賣	一九三三	大同元年十一月
石油專賣	一九三五	康德二年四月
鹽專賣	一九三七	四年一月
火柴專賣	一九三七	四年二月
藥業專賣	一九三七	四年九月

酒精專賣 一九三八—五年一月

偽「滿」自從推行專賣事業以來，對於各項專賣制度的設置，迭有改進，專賣收益亦與年俱增。茲將一九三五年以來的收入數額列表如右，以資比較：

一九三五至一九三九年偽「滿」一般會計收入中專賣收入預算比較表（單位偽幣千圓）

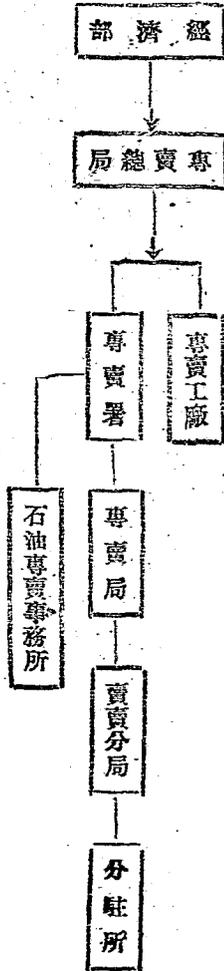
項目	年份	一九三五	一九三六	一九三七	一九三八	一九三九
歲入經常門總計		八八、六〇五	一五五、三三三	三二、〇三三	一四〇、〇三三	二九七、八七五
租 稅		七五、六四四	一六、七七七	一五五、〇五元	一七一、九六〇	二〇三、二五三
專賣數 額		四、六八八	一五、八三三	四、六八八	三、三三五	六、六六七
收益 對歲入經常門之比樹		五、四	七、二五	二〇、五	二、三、元	二、二、五

註：一九三四至一九三七數字參見青年書局偽滿的現象第十五頁，一九三八至三九數字參見偽「滿洲國年鑑」。

由右表所列數字，可見偽「滿」專賣事業收益數額逐年增加，而且在歲入經常門的總額中所佔的百分比，亦隨總額的增加而上升。且如將歲入經常門總額逐年增加的比例與專賣收益逐年增加的比例加以比較的分析，猶可見得專賣收益金預算的上升率，又遠較歲入經常門總計上升率龐大。由此更可想見專賣收益在偽滿財政收入上地位之重要了。

至於專賣機構，最高者為「偽滿經濟部」下的專賣總局，以專賣養成。總局之下，行政與業務大致採取分別負責制。地方最高機構為專賣署，分佈於遼寧、營口、山城鎮、四平街、安東、錦縣、新寧、吉林、延吉、哈爾濱、牡丹江、佳木斯、齊齊哈爾及承德等十四個重要城市。署以下按照各地重要權，分設專賣局（一〇八所），專賣分局（一〇九所）及分駐所（九所），分佈各地，執行專賣事務。其差屬情形如左圖：

偽「滿」專賣機構系統圖（參見偽「滿洲年鑑」）



各項物品專賣情形，按其創辦之先後，分述其概要如后：

(一) 鴉片

偽「滿」在改變鴉片制度之初，為制定鴉片收買法，規定偽大同元年十月一日起至十一月十九日止

四十六日之中大量收購，至翌年度鴉片收斂時期開始以前，完全統一實行專賣，同時由偽專賣總局，根據鴉片專賣制度，訂立十年實施計畫。茲將其概要分述於后：（據偽「滿洲年鑑」記載）

第一期重要設施（一）設置鴉片專賣機關，（二）收集鴉片原料，（三）製造鴉片煙膏，（四）登記鴉片癮者（並附發吸煙證），（五）設立戒煙所，（六）設立治療所，（七）鴉片供應的設置，（八）暗中交易的取締，（九）關於鴉片吸食器具之製造、交易、分配等事項的統制事宜。

第二期重要設施（一）躉售商人的廢止——官營販賣的第一步，首先即為取消批發商，而由政府直接經營。（二）繼續辦理癮者登記——須經偽「滿」政府警察局調查及醫生檢驗，（三）擴充癮者治療的設置，（四）補充第一期未完成的設施。

第三期重要設施（一）鴉片煙灰使用的禁止，（二）鴉片零售商人的廢止——在此時期將鴉片的一切交易，供應及配發全部收歸專賣機關直接辦理，（三）補充第一期第二期未完成事項。

按照鴉片專賣法的規定，關於鴉片生產及收購，均由偽「中央」主持，「地方政府」協助辦理之。並根據需要情形，指定罌粟栽種區域，以統制生產。對於未經登記特許的偷種者，一概嚴加取締，收購方面，已往係由收買人專事收購，漸次改為由農業合作社向各社員採取直接收購方式，以避免中間人操縱，並藉直接收購而加強統制生產力量。製造方面，現在廠順設有製造廠，專事製造煙膏。根據上列十年實施方案，預定於一九三九年（偽康德六年）末將鴉片煙膏的發賣，全部收歸偽「滿」專賣機關經營，而完成混合製造偽「滿」官收官銷的制度。

從上述偽「滿」鴉片專賣法令及十年實施方案觀之，對於鴉片一物，並無徹底禁絕意味，只是登記業者與設立戒煙所，而不見積極禁止吸食之規定。同時對於鴉片供應，吸食器具的製造配發等，反而甚為起勁。可見偽「滿」鴉片專賣制度的目的，全在增加收益與毒化我東北。收入方面，以一九三九年而論，爲二百七十一萬六千六百一十九圓一角云。

(二) 石油

偽「滿」於一九三四年（偽康德元年）十一月制定石油專賣法令公布，於翌年四月起，開始實施。對於境內石油的製造，油礦的開發保護及擴充，價格的公定，與供應的調節，均欲藉此求其實現。根據石油專賣法的規定：舉凡境內之揮發油，燈油，輕油，重油加索林及經指定的代用品，一律收歸專賣。其製造供應，均由偽「滿洲國石油株式會社」承辦，該社現擁有蘆售會社二所，蘆售人員近四百名。

專賣經營的方式，除上述的指定蘆售商外，對於石油的輸出與輸入，均採取許可制。如遇境內油產不敷需要時，仍可向外國購買，以資補充。但此項進口的石油，不論爲原料油，製造油，均須於事先請得偽「滿」政府的許可。並須於輸入或製造（指原料油）以後，仍聽候專賣機關收買。再由專賣機關直接售與消費者，或經指定的特約批發商人代爲出售。但此項指定的批發商，須按照規定儲藏一定的油量。石油專賣機關，得隨時派員在石油製造廠，貯油處，及營業處調查辦理情形，及帳目，契約及其他一切有關之文件，被調查者不得無故拒絕，違者須受嚴重的處分。

偽「滿」石油公司（即偽「滿洲國」石油株式會社）爲統制全「滿」石油經營唯一的機關。該公

專的組織，係根據日本政府的命令而設立，資本金五百萬元，偽「滿」出資一百萬元，滿鐵株式會社出資二百萬元，其餘二百萬元由三井、三菱及日本石油公司三家同湊合。在大連製煉的撫順所產石油板岩及外國原料製成所產的石油，全歸偽「滿」石油公司專賣。

以偽「滿」境內石油事業與煉提技術而言，石油專賣並無財政收入之意義存在，而顯然另有其宰割的作用。故自實施以後，所有偽「滿」境內的石油事業，除日本以外，任何第三國均將完全喪失插足的餘地。如此以來，偽「滿」的石油產銷情形及儲存數量，因外人無法參加，更不能探悉其中情形，乃可絕對保守秘密。為維持及發展石油板岩油及煤液體化煉油專賣事業計，亦可增加售價，以維持專賣價格的成本。

此外，為避免偽「滿」煤礦妨礙石油的專賣，見，又組織「滿煤礦公司」。偽「滿」政府與南滿鐵道株式會社，均為其重要股東之一，因之可石油專賣與煤礦專賣的統制權聯成兩位一體。由此益見日本對於偽「滿」石油專賣，最主要點還是着眼於軍事方面，其他花言巧語，盡管錦上添花，都是用來掩護真正目的的烟幕。特附錄偽「滿」石油專賣法於后，以供參考。

偽「滿」石油專賣法（一九三四年十一月十四日公布）
（一九三五年四月十日施行）

（甲）專賣理由

石油之在今日，一方係國民生活之必需品，他方為近代高度化文明發達之決定要素。國家對於石油之措畫如何，實足以左右國家之興隆。故凡近代列強，莫不努力石油國策之樹立。至於一

滿洲國」方面，則因向無石油政策，以致石油資源之開發，除撫順煤礦之副產品——石油——以外，即令質棄於地，而一切消費需要，均賴國外輸入。且一般石油之供給機關，尙無適當之政策，結果「滿洲國」國民生活之安定與文化之發展，均受不少障礙。

職是之故，「政府」對於「國內」製造石油及開發資源，爰定各種保護獎勵方案，樹立「國家」百年大計，並實施地方石油專賣。茲先對於供給方面，與以適宜之「國家」統制，漸次變更石油之價格，以謀國民生活之安定與文化之發展。此外並認實施各種石油政策為「滿洲國」當前之急務。故今後當講求實施之方案。至石油專賣後現存營業者所受之損失，「政府」予以適當之補償。爰提石油專賣法案如後：

(乙) 石油專賣法

第一條 本法所指之石油類，即指揮發油、燈油、輕油、重油、編蘇油及代用燃料而言。

代用燃料之範圍，以勅令定之。

第二條 石油由政府專賣。

第三條 石油之製造與輸出，須經政府之許可。

第四條 得政府許可而製造輸入之石油，由政府收買。

第五條 石油之批發，由政府指定之批發人批發之。但在特許情形，政府得直接售與需要者。

至石油之批發與關於批發之必要事項，由財政總長決定之。

第六條 政府認為必要時，得對石油批發人，指定一定數量，令其貯藏。

第七條 石油以及礦物性油之製造輸出，須經政府之許可。
第八條 「政府」認爲必要時得對經營石油及前條製造輸出油類之人，令其提出報告，並得令其改良設備及其他事項。

第九條 主管石油機關如認爲必要時，得進入石油或第七條所定油類之製造所，貯藏所，批發店舖，其他場所，檢查石油及第七條所定石油類之帳目，文件及調查一般情形。

第十條 主管石油機關，如預料將有違背本法或基於本法所發命令之危險時，得訊問搜查關係人，沒收，異證之物品。

第十一條 得第三條及第七條之許可與指定爲石油批發者，如違反本法，或基於本法發布命令與處分時，政府得取消其許可或特許，或停止其一定期間之營業。

第十二條 違反第三條之規定，自由製造或輸出入石油者，處五千元以下之罰金。
第十三條 違反第三條之規定，製造輸入或輸出同條所定之油類者，處三千元以下之罰金。

第十四條 前二條之未遂犯，一併處罰。
第十五條 合於左列二項之一者，處三千元以下之罰金。

第十六條 合於左列二項之一者，處五百元以下之罰金。
(一) 販賣非政府專賣下之石油者。
(二) 違反政府依據第六條所發之時藏命令。
(一) 違反第八條之命令或作虛偽報告者。

第十七條

(二) 阻礙主管石油機關之官吏執行第九條第十條之職務。
構成第十二條及第十四條犯罪之物件，不問其是否為犯人所有，均應沒收。至物件全部或一部不能沒收時，追徵其價格。

第十八條

使用人及受聘員，執行其業主之業務，因而違反第三條或第七條之規定時，除處罰該行為者外，並罰其業主。在業者為禁治產或未成年者時，處罰其法定代理人。

第十九條

法人之代理人及其他職員，執行法人之業務因而違反第二條及第七條規定，或違反基於第六條規定發布之貯藏命令，又或為虛偽之報告，違反第八條之命令時，除處罰該行為者外，並罰執行業務之職員及經理。執行法人業務之職員經理，為前項行為時，併處罰職員與經理。

第二十條

在第八條及前一項情形之下，受處罰之業主，法定代理人，職員經理如能證明無妨止該行為之時，方不處罰。

附則

本法施行日期，由財政總長定之。

本法施行時，凡石油及第七條所定之油類製造業者，於本法施行後一月以內呈報時，得認為依本法許可而營業者。

石油專賣法實施後收買尚存之石油企業各種設備之規定

第一條 石油專賣法公布之時，凡以其營業設備於石油專賣法實施後一月以內呈報政府者，政府

予以收買。處置其因石油專賣實施後因而不能繼續其營業者亦同。

第二條 依據前條收買設備之時，其一切設備範圍與收買價格，應經評價委員會之決定。

第三條 本法施行上之必要事項，由財政總長定之。

附則 本法於石油專賣法施行之日起實行。

石油專賣法施行後尙存之石油企業販賣其所存石油之規定

第一條 石油專賣法施行之後，經營石油之輸入與販賣者，如仍保有石油，仍得販賣。但政府認為必要予以禁止者，不在此限。

前項政府禁止販賣之石油，政府得依時價收買之。

第二條 本法施行上之必要事項，由財政總長定之。

附則 本法自石油專賣法施行之日起施行。

(三) 鹽

在一九一八「事件」以前，我國已在遼寧、吉林、黑龍江三省九十二縣，實行行鹽官制民銷制度。及傀儡政體出現，鑑於制度複雜，配給亦不圓滑，價格方面，尤易受季節變動的影響，乃制定鹽專賣法，自一九三七年一月一日起，全境實行專賣制度。同時並廢止原來鹽務組織中所屬的鹽務署與權運署兩機關，將鹽的一切事務，改歸偽「滿」專賣總局及偽「滿」專賣署統籌辦理。

偽「滿」鹽政採行專賣的根本方針，一般的見地，不外六點：

一 積極增加產量，以確保日本及偽「滿」工業用鹽之供應。

二 振興鹽業，改進品質，以增加銷路。

三 調整鹽斤配給。

四 確定鹽務收入，以充實財源。

五 調整鹽務機構，以減低經費開支。

六 劃一各地鹽價，平均食鹽負擔。

細察右列各項，增加鹽務收入與確保日、「滿」工業需要兩大目標，實為鹽專賣的主要使命，其餘各點不過為達成此兩大目標之輔助辦法。是以自施行專賣以來，循此途徑，發展頗為積極。至一九三九年止，從事製鹽業務者達一千一百人，鹽棧九百四十四個，鹽店二千七百四十六所，均由偽「滿」專賣機關直接統制，作為完成前項任務之工具。

(四) 火柴

偽「滿」政府，對於境內火柴事務，原本根據增加財政收入與統制生產兩大目標，實行公賣制度，形成一種進專賣或變相的專賣。但因公賣制度的本身缺陷極多，不僅對於消費者，諸多不便，即財政收入目的亦毫無保障。因此為排除此類缺陷與確定財政收入起見，遂制定火柴專賣法，於一九三六年十二月公布，翌年二月起開始實施。

自火柴專賣法施行以後，以前火柴公賣總局及「承辦所」即行廢止。境內火柴製造廠由火柴專賣機關接收辦理者凡七十七所（後合併為十五所）。所有境內火柴出品，概歸專賣機關統一收購配發，

不得私相授受。經售商號，事先須經登記許可，事後復受專賣機關的監督，形成一種以獨佔收購與配發爲主要樞紐的部份專賣制度。

(五) 麻藥

自從一九三四年實行鴉片專賣以後，繼又於一九三七年九月十五日起，實施麻藥專賣。

關於麻藥專賣，與其他物品專賣制度不同。麻藥行政事務，仍由主管衛生行政機關辦理。依照規定，麻藥中的特別麻藥，如海洛英等的製造、輸入及販賣，屬於鴉片者，劃爲專賣品的麻藥原料，其製造工廠則屬於偽「滿」專賣總局。故此項麻藥專賣，又與一般以增加收益爲目的的財政專賣微有不同。同時亦不包括一般專賣行政在內，不過爲鴉片專賣的便利計而實行之局部專賣而已。

(六) 酒精

酒精專賣，創始於一九三八年一月一日，其範圍包括無水酒精（九十度以上之純酒精）與有水酒精兩種。均於同時一併專賣。此項專賣的目的，似在確立酒精生產設置的合理化，並以調整液體燃料混合酒精的需要。但在偽「滿」境內，無水酒精的消費量，並不甚大。故專賣以後，對於提高生產效率，改良產品品質，以推廣銷路的設施，極爲積極。除混合燃料以外的飲料用、工業用、及醫藥用等一般用途的酒精，雖一併施行專賣，但其重心，仍出發於燃料政策，論其範圍，似又以擴張飲料酒精爲主要。

酒精專賣的方式，係採取部份專賣制度。即由偽「滿」專賣總局統一收購以後，再交由指定的特定商人代爲銷售，此項指定商的有效時期以三年爲限。在此特許期限內，可根據專賣總局指示的方

針，從事經營發賣業務，期滿以後，須重新加以指定。

第二節、日本

日本近世專賣制度，起於德川幕府時代以財政收入爲目的的藩營專賣事業。自後陸續改進，漸漸獲得極大成效。演至近代，日本專賣事業，已有煙草專賣、鹽專賣及樟腦專賣三種，此外在朝鮮有人參專賣，在台灣尚有酒類專賣。在日本財政上的地位，首推煙草專賣，其次爲樟腦專賣，再次爲鹽專賣。因鹽專賣的目的，不在財政收入，而爲一種社會政策的施設。茲將日本現代三足鼎立的煙草、樟腦、鹽專賣，分述於后：

第一項 煙草

日本煙草課稅，本經實行已久，但因各藩割據，制度參差，故自始即無統一稅制。及明治維新以後，仍根據明治八年制定的煙草稅則（明治九年一月實施），征收營業稅與印花稅。但因所收稅率過高，商人與消費者串通逃稅，不貼印花，暗中授受，營業稅收入每年約二十四・五萬日元，印花稅則不過四・五萬日元，故實行多年，對於財政仍少裨益。及後政府乃思改變辦法，計劃實行專賣，但又因失業救濟及製造設備，正在需要巨額資本，勢必不易實現。迨甲午中、日戰爭爆發，戰費支出浩繁，爲彌補歲入不足計，乃於明治二十九年制定煙草專賣法（專賣即葉菸草專賣法），實施一部份的煙草專賣制度。

日本煙草專賣制度，係由農民栽培，由農民擔任，政府祇於煙葉收穫時，以一定之價格，從事收買，然後再加上百分之十或十五的專賣率，仍將煙葉轉賣於製造商，政府於此轉手之間，從中取得一筆收入。嗣後又於明治三十二年三月，公布法令，規定煙葉輸入，概歸國家經營。但此種局部專賣的結果，煙葉耕地面積日益擴張，形成菸葉生產過剩，於是乃於明治三十四年頒佈煙葉耕種許可制度，農民未得政府特許，不得栽培煙葉，因此生產過剩之現象稍殺。但其時煙葉栽培者中間商與製造人之間，私賣之風甚熾，生產的煙葉不經政府收買。加之因專賣率上漲，引起投機之風。且因此種制度，其收入基礎純粹建設在銷售數量之上，對於直接製造的煙草消費額，無法顧及，其收入既缺乏彈性，故不能成為良好的財源。迨一九〇四年日俄戰爭緊急，日本政府為充實戰時財政起見，乃制定現行煙草專賣法，於是日本煙草之收買、製造、輸入及販賣事務全部收歸國營，而實施全部專賣。因此政府為收買私人營業權益，原料及工廠之支出，共達二千九百四十七萬四千萬元之鉅。

自從實施全部專賣制以後，煙草專賣收益，日見增加，在一般會計撥入項中，佔有極重要的地位，且煙草的零售價格，皆可適應一般物價的騰貴與財政政策，得自由提高。

煙草專賣的實施程序，栽培與收穫，由耕種負責，政府只負責收買。現全國已設立菸葉收買事務所（即「菸葉收納取扱所」）二百九十三處（見日本專賣制度考略一三頁）。收買時預先製就菸葉標準，再根據收葉生產成本，以釐訂價格之等級。所以菸葉按照計劃分配於各生產地之倉庫，及製造廠，加工製造。菸草發賣程序，以前係先由政府以一定之折扣率批發與經售人，再由經售人發賣與零售商，最後由零售商售於消費者。迨昭和六年七月一日將此種經售中間入取消，採取直接經售制度，

一切菸草於製造以後，由專賣機關直接發賣與零售商人，所取得價格約爲成本一倍至一倍八成，就比例言，品級愈低者，差額愈遠。故中產階級以下者負擔較重。

日本煙草製品的輸出，尙未充分發展，而菸草原料的輸出，因政府擴充產地與促進對外貿易的結果，其數額反在製品十倍以上，現日本政府正力圖擴充出口，以期達到獨佔遠東菸草市場的目的。

第二項、鹽

日本在明治維新以前，各藩有實行鹽專賣者，有採取課稅者，明治維新以後，仍然沿用舊制。及日、俄戰爭時，日本政府爲應付軍費，籌措國庫財源，保護本國鹽業，及調節食鹽供求與價格起見，乃於明治三十八年（一九〇五年），制定以增加收入爲目的之鹽專賣法，將全國各地場鹽、外國鹽及殖民地鹽，完全由政府統一收買，然後加入高額專賣率，而轉售於特定的批發商。自是年六月一日開始實施以來，成效極爲卓著，每年所獲的專賣收益金額，恆達一千萬日元之譜。

第一次世界大戰爆發以後，日本食鹽生產成本及運輸費用，均隨一般物價騰貴而增加，於是專賣價格，亦見飛漲，國民生活，大受威脅，政府乃於大正八年以後，放棄鹽專賣的收益主義，力圖統一與減低鹽價，採取公益主義，實行社會政策的專賣，以達到調節供求與維護本國鹽業的目的。

日本製鹽方法，有鹽田製鹽、海水製鹽、副產鹽及鹹水製鹽四種。自實行專賣以後，歷經明治四十三年至四十四年及昭和四年至五年二度整頓以後，所有生產力薄弱而成本浩大的不良鹽田，均

行淘汰，且自此次以後，製鹽區域集中於賴戶內海沿岸及有特殊情形的地域，面積已縮小而產額反見增加。所有本國出產的良質食鹽，均直接供給人民食用，工業部門等所需的鹽，則以價格低廉的台灣鹽、關東鹽、及其他外國鹽充任。

全國食鹽價格，完全統一。所有運到專賣官署的運費，自大正二年十月以後，不論路途遠近與運費大小，全部由政府負擔。全國食鹽價格，遂能準確劃一，並不以生產地帶與消費區域距離的不同，而產生價格上的差異。

政府收購食鹽的價格，係根據每年十二月調查所得的生產費用為基準，決定以後，由大藏省公告施行。外國輸入者，依照食鹽專賣法第三條規定，歸政府經營。人民非經政府特別許可，不准輸入。政府經營輸入的鹽，謂之「專賣局購買鹽」，人民特許輸入的鹽，謂之「特別輸入鹽」，或「自己輸入鹽」，係以低價供給鹹魚輸出業，濕式煉鹽礦業，及阿加里工業所用的鹽為宗旨。名義上雖為「自己輸入鹽」，實則係由政府將輸入的鹽按成本發賣與各漁礦工業者。但近年因化學工業，蒸蒸日上，此項原料鹽輸入繼續增加，自昭和十三年起，對此項鹽的發賣價格，亦於成本之外，酌量抽收手續費。

日本食鹽的發賣，當專賣制創辦之初，本國所產的鹽，由收鹽機關直接發賣與鹽商及消費者。國外輸入的鹽，則收鹽機關在橫濱、神戶兩埠收到時，即發賣與輸入經手人或鹽商，任其運銷，政府不再加以限制。迨後日本政府為求減低鹽價及靈活供求起見，於全國各主要地點，遍設倉庫發賣機關及儲鹽倉所，並設立經售制度，從事直接發賣，無論本國鹽或泊來鹽均由鹽倉轉運至各地發賣處所發賣。食鹽經售人，有批發商與零售兩種。皆係由專賣局特許者。其經售期限，均為五年，批發商買

入後，轉售與零售商，其發賣的價格，係由政府依照買入價格，運輸費用，及專賣局所規定的專賣利率三者合算而決定。故於轉售時，最高不得超過此種官定價格。對於工、農、礦、漁業等特別用途之鹽，則另訂低廉的價額，按照成本或於成本外酌加手續費計算。如製以鹹用輸出海外或移出其他地方的魚介類等特別用途者，並須請求政府發給相當於普通定價之半數的補助費，其起源與宗旨，均在用以保護實業及鼓勵輸出貿易。批發商轉售的業務，亦有一定區域，此項區域的劃定，係由批發商同業公會議訂以後，經地方專賣局認定。至於零售商供給與消費者時，則全無營業區域的限制。

日本鹽專賣，本為開闢財源而創立者，及後方標榜社會性的公益主義。其價格雖較英、比等國的食品無稅主義，尙有遜色，但在國家財政異常困難之時，尙能注意減輕人民生活及工業原料品的負擔；對於民生改革的重要，亦不可多得。

第三項 樟腦

日本的九州、四國等海濱地方，及中國雲貴中部等地，本有相當的樟腦出產，但如與我國台灣的生產相比，則有小巫見大巫之別。迨至甲午中、日之戰我國失敗，將台灣割與日本以後，日本政府為充實國庫計，乃利用樟腦作為主要財源之一，將台灣與國內的樟腦漸次實行專賣。

台灣樟腦專賣，創始於明治三十二年八月。當時世界市場需要樟腦數量，每年約為三百萬公噸。日本政府為適應此項大量主顧計，乃制定計劃，每年由台灣供給二百七十萬噸，其餘三十餘噸，則由國內補充。日本國內樟腦製造業，因受台灣樟腦專賣後價格昂貴的刺激而突飛猛進，結果造成生產數

疑，超過預定以上，乃降低售價，以與臺灣博業爭取銷路。以致台灣樟腦專賣事業，因此陷入窘境。日本政府爲徹底推進台灣樟腦專賣及抬高樟腦市價起見，乃於明治三十六年六月公佈粗製樟腦樟腦油專賣法（即現行之統一樟腦專賣法），自同年十一月起，分別在台灣總督府所屬專賣局及日本國內專賣局，同時開始實行。

自實行樟腦專賣以後，樟腦製造人，均須請得政府特許，對於製造樟腦及樟腦油，則由政府依照生產費用出價收買，於神戶、高知、福岡、長崎、熊本、鹿兒島及宮崎等地設置收買公署，專司各該區域內樟腦收買事務。

樟腦既爲台灣的特產，日人經營，乃不遺餘力。關於台灣樟腦製造事業，自大正八年五月以後，即歸商辦的台灣製腦株式會社獨佔經營。至昭和九年一月，日政府出資收買該公司，歸專賣局直接經營。

日本國內的樟腦生產額，係根據需要情形而加以調劑。昭和六年度的產額爲一百五十萬公噸。七年度增至三百三十五萬公噸，但因銷路不振，八年度遂漸低爲一百八十八萬公噸。及同年度海外需要增加，計國內專賣局賣出樟腦達三百三十六萬公噸，台灣專賣局賣出二百三十萬公噸。昭和九年度，海外需要繼續激增，國內專賣局賣出達三百四十五萬公噸，台灣專賣局二百二十三萬公噸。是年爲救濟農村恐慌起見，乃將國內生產量增至二百四十一萬公噸。十年度國內專賣局賣出樟腦增至三百七十萬公噸，台灣專賣局增至二百七十五萬公噸。國內生產額亦隨之增加爲三百萬噸。但日本國內生產每不能滿足需要，故每年內台灣補給著，約達九十六萬公噸之鉅。

關於樟腦的發賣，根據「本與台灣兩專賣局的協定」，精製的「原料樟腦」經營，歸「本樟腦會社」獨佔，樟腦油（製造樟腦的副產物），在日本國內者，由國內專賣局發賣與神戶的再製樟腦株式會社，台灣所產的樟腦油，除一部分歸台灣專賣局直屬的工廠自外，其餘亦賣與「本再製樟腦株式會社」。加以蒸溜以後，成爲「再製樟腦」。再由兩局共同收買之。但根據昭和三年十一月兩局改訂的協定，自後日本國內專賣局專賣供給國內所需的樟腦，台灣專賣局則負責供給殖民地及外國所製者。自經此次分割以後，行銷區域，各不相犯，故近年以來，日本國內所產的樟腦，僅發賣與國內的人造象牙業，龍膠製造業，製藥業及一般商行的需要，而對外輸出則由台灣產品供給。制度堪稱精密！

第四項 政友會糧食專賣計畫

日本政友會爲「破經濟難關起見，曾模仿歐美各國統制經濟運動，於昭和七年擬具五年計劃，對於民間經濟積極加以統制，以取締過去自由主義的生產制度，與遏止輸入增加輸出爲重心，對於全國農、礦、工、商以及林、水、利等等，均制定計畫，擬先施行統制。對於食糧管制計畫，係由政友會所設的農政會擔任研究，準備採取一種局部專賣方式，生產歸民，收買與販賣歸官，所擬之計畫大綱，約可分爲下列六大要點：

(一)目的：日本食糧專賣，以公定食糧價格與調劑食糧供需爲目的。同時並以保護生產者的利益，減少農村經濟恐慌，供給消費者低廉的食糧，以維護國民生活程度與安定生活費用。

(二)範圍：本本國米糧，除農家本身的消費量得自由處置以外，一概歸政府專賣。凡台灣朝

絲以及外國食糧的輸入，及日本米糧的輸出，均歸政府專賣，商民不得私自販銷。

(三)食糧收買及保管：政府於全國產米區域，設置「米穀收納組合」，專賣收買米穀，所出價格，係根據米穀生產成本為標準。經政府收買的米穀，利用國家堆棧，農業堆棧，民營堆棧及農家個人堆棧，以資保管儲蓄。如遇豐年以上各類堆棧勢必不敷應用時，則由政府添設國家堆棧以供需要。

(四)米穀運輸與販賣：對於米穀的收買，米以糙米為原則，政府於收買以後，加工製成白米，再行出售。同時為減低運輸費用，利供需視見，劃定米穀配銷區域，何處產物應行銷某一區域，均加以規定。以限制米穀移動的範圍。但因各處年成，常有豐歉不同，故遇必要時，得另籌特別辦法，以供銷售價米穀，適應國民的銷費要。

(五)專賣行政：食糧專賣行政，在中央設立米穀專賣局，在各府縣設立支局，掌理米穀檢驗，收買與輸出等事務。但遇必要時，得於各地設置事務所。於專賣局之下，設置評議委員會審議米穀收買與販賣價格等事項，評議員由各處選任。

(六)米商救濟：食糧專賣實施以後，全國米穀之買賣，將歸政府專營，各地米商勢必因此發生失業，蒙受損失，為補救起見，對於失業米商，概由政府予以賠償或救濟。

此種計畫，雖因大發首相於「五一五」被血盟團暗殺，而致政友會內閣崩潰，政友會統制經濟計劃，亦歸失敗，但是日本專賣事業擴充論之高昂，由此可以想見。

第二節 朝鮮及台灣

各國專賣制度概論

第一項 朝鮮

朝鮮專賣事業，創始於一九二一年，在此二十年之中，對於朝鮮半島的財政與經濟兩方面，確有不可忽視之重要性。

當其始創之年，朝鮮專賣事業的收入列為二千一百萬元，及一九三五年增加至五千二百萬元。在此十四年之間，其收入數額，增加一倍有奇。主要原因實由於菸草專賣銷路大量增加所致。至今朝鮮半島上專賣事業，已緊隨本專賣事業之後，而漸次蔚成一種三足鼎立式的政策。歸類言之，第一為菸草與人參的財政專賣，第二為鹽的公益主義專賣；第三為寓有取締作用之麻藥的警察專賣。試為分述其概要：

(一) 菸草

朝鮮自菸草採行專賣以來，連年迭有改進。至一九三三年更設立朝鮮菸草耕作組合協會，會員之間，切實實行，相扶助，互相鼓勵，對於豫防犯罪，獎勵貯蓄，融通耕作資金，共同購買肥料及其他耕作器具，救濟災害，改善小作契約，組織評價會，表彰優良等事務均不遺餘力。對於改進朝鮮菸草專賣之貢獻，實在為力不少。至一九三六年止，全朝鮮栽種菸草的面積達一萬八千町步。（每町步合一〇七、六公畝），耕種者達十一萬人，菸草製造工廠的男子勞働達三千三百餘人，其生產製造，均稱發達。是年由專賣機關交付耕種者的賠償金亦達八百萬元，此項巨額賠償金，對於全鮮農村經濟的影響自不小。輸出方面，一九三五年為十萬貫，價值達二十七萬元。迄今專賣當局，尚在繼續研究

改良產品與擴充耕作面積之中。致年來朝鮮專賣收入，亦繼續增不已，計一九三六年為四千七百八十萬元，一九三七年則激增至五千五百一十一萬元。

(二) 人參

人參本為朝鮮有名的特產，古稱為高麗人參，今又有高麗參之稱，亦為朝鮮專賣物品之一。

專賣的人參，有紅參與白參兩種。紅參的重要銷路為輸往中國各地行銷。白參行銷於日本及朝鮮本島。以數量論，紅參素為輸出之大宗。一九三六年朝鮮紅參輸出價值約為一百七十八萬元之譜。一九三七年雖為所謂輸出不振之年，尚達一百七十二萬元。其他各種類的參（包括白參在內），一九三六年的輸出價值為八萬二千元，翌年增至八萬六千元。統計兩年輸出價值的總和，一九三七年尚略有增加。至今朝鮮專賣局尚在從事人參大眾化的研究，因以推廣銷路，增加收入。

(三) 鹽

朝鮮鹽專賣的主要作用，除謀增財政收入之外，即為力求全島鹽的自給自足。故自專賣實施以來，對於全鮮本島的鹽田，一律收歸官營，以加強專賣的效能。外鹽進口，則採取許可制，用以彌補國內生產的不足。按全鮮每年所需要的鹽約為三億四千八百萬担，每年不足頗巨，故自一九三三年以來，即樹立七年增產計畫，將全島鹽田，擴張二千二百町步，尤以增加工業用鹽之產量，以適應化學工業及所謂非常時期之供應為最積極。如以一九三六年而論，官營晒鹽的生產量為一億六千六百萬担左右，煎蒸鹽約三千六百萬担。所差一億四千六百萬担之數，即須仰給輸入或移入的鹽為之彌補。一九三七年鹽的消費量較先年增加約一千零五十萬担。出產方面，因改革結果，晒鹽增產八千三百萬

十萬担，煎熬則減少三千三百萬担，總計是年減少之數為七千六百萬担。乃仰給輸入鹽斤補救。其每少量的降低，可徵改進的成效不差。自是以後，除圖改良品質以外，對於提高生產效率，仍為改進計畫中要圖之一。

(四) 麻藥

麻藥專賣，包括以鴉片為原料製造的海洛英等一切吸飲或注射用的麻醉物品，據云亦尚含有相當取締的意味。但其增加財政收入的目的，仍無可否認。以區區的朝鮮半島，一九二九年之鴉片專賣收入達五十八萬元。是以每利用補救鮮朝多數農家的生活資源為幌子，而許可農家種植罌粟。一九三五年全鮮種植罌粟之面積，仍達二千五百町步之廣。

第二項 台灣

台灣專賣事業，發源於一八九六年（明治三十年）的鴉片專賣，自後陸續將樟腦、菸草、鹽、酒四項物品採行專賣。但初以創行未久，尚無一致的制度。自一九〇〇年以來，在完成國家獨占的前提下，乃統一專賣制度，使之成為日本獨佔台灣經濟利益的柱石。自此以後，不僅可以壓低土著資本的抬頭，使台灣經濟地位永久淪於日本之附庸，而且徹底使第三國新資本無插足之地，進而驅逐舊資本出境，同時對於日本鼎足式的專賣，更以此而加強其聲勢。各項物品實施專賣之年份如左：

台灣專賣實施年序

名稱 實施年月日

鴉片專賣 一八九六年四月一日

鹽專賣 一八九九年五月十五日

樟腦專賣 一八九九年六月二十二日

菸草專賣 一九〇五年四月一日

酒專賣 一九二二年七月一日

台灣自擴張專賣制度以來，甚為發達，其收入極為台灣總督府重要財源，佔經常收入中之第一位。茲略舉數年之收入以為參考：

台灣專賣收入及佔總督府歲入經常門之百分比（單位圓）

專賣收入	佔經常收入之百分比
一九〇五 10,670,000	50.0
一九一〇 10,170,000	50.0
一九一三 11,000,000	50.0
一九一五 12,000,000	50.0
一九一七 13,000,000	50.0
一九一九 14,000,000	50.0

日本對於台灣鴉片專賣，純粹着眼於財政收入方面，所以對於鴉片種植及吸食，假「人道主義」之名，並不採取驟然禁止辦法。一九三六年度之收益為二百一十六萬圓，翌年更增至二百七十五萬圓。台灣食鹽專賣與日本本部所採政策不同，即以收益為主要。自從施行以來，收入頗有增加。計昭和十一年鹽專賣收入為三百一十四萬一千元，十二年即增加五萬五千元（參見朝日年鑑）

台灣樟腦出產額，冠蓋全球，每年產量恆在三百萬担左右，最大的輸出國為對美。一九〇八年將

樟腦製造收歸政府直接經營以後，專賣階段即繼續擴張不已。一九一七年更促成精製樟腦業的合併經營。一九一九年合併各種樟腦製造工業，而成立日本樟腦株式會社，台灣樟腦株式會社與大日本樟腦製造株式會社等組織。於是台灣樟腦的生產製造以及販賣，乃漸次入於全部專賣制度。昭和十一年樟腦專賣收入為八百八十九萬餘元。數額遠在食鹽以上。

日本自在本部推行菸草專賣以後，次年即繼續在台灣推行。此項專賣，純為收益目的。昭和十一年為一千九百八十萬元，十二年則增至二千二百二十五萬元。至於酒類專賣，亦純粹著重於財政收入目的。昭和十一年收入額為二千三百三十三萬元，次年增至二千四百七十三萬元（統計數字均參見舊日年鑑與每日年鑑所載）。

第四節 歐洲各國專賣概述

第一項 意大利

意大利在十九世紀時，即已將鹽與煙草兩項物品採行專賣制度，自一九一四年第一次世界大戰爆發以後，為增加財政收入起見，乃不顧國家反對，毅然擴充專賣事業，將火柴、食糖、金雞納霜、酒及他品等物品，先後採用專賣（參見奧克剛譯波爾（O. K.）著戰時租（第五頁），作為專費。主要財源。直戰至後四年，意大利專賣收入尚繼續增加至三億二千四百萬里拉。較諸戰前增率有百分之二十三。在各項收入中的地位，僅次於所得稅，而此中收入的最太者，又首推鹽、煙草、及火柴、三項物品，其經營亦比較完備。

(一)鹽

當十九世紀初葉，意大利國政體已進入專賣階段。但初因國內尚未統一，雖根據羅馬舊制，由各邦施行專賣，但因各邦分據，不為謀，專賣制度迄無一定，大陸各邦多行專賣而以產鹽甚裕的各島嶼則行自由貿易。迨一八六一年新政制成立以後，嘉富爾氏執政，銳精圖治，整理財政，增加賦稅，不遺餘力。遂於一八六五年以後實施新專賣制度，一八八七年又重行頒佈專賣法令。至此鹽專賣日見完備。及一八九五年復加以修正，凡實施專賣的地區，一律禁止自由製鹽。並將全國十大鹽池，六個收歸專賣機關直接經營，其餘四，委託特許商人辦理。每年規定一定數額出產量，由專賣機關統一收購、配銷。零售業務，則交由僱主的零售商或經專賣機關登記特許的商人承辦。此項委託零售商於領得鹽斤後，按照規定價格在市面發售。專賣機關則按其銷售的數量每百啓羅給予相當的手續費，以為酬報。

一、意國鹽專賣制度，係採取地域性的全部專賣方式，除西西里(Sicily)薩爾丁尼亞(Sardinia)及其他小島的製鹽者須先報告政府，其他不加干涉以外，凡實施專賣的大陸各地，其鹽的製、購、儲運以及銷售，悉歸專賣機關統籌辦理。綜合意國鹽專賣法第一條與第三條的規定，在實施專賣區域內所有採鹽事業，包括海水、鹽泉、鹽井、鹽礦在內，悉歸政府所有，人民不得從事製鹽。有海水、鹽泉、鹽井、鹽礦以外的採鹽方法製鹽者，亦均在禁止之列。故全國專賣區內，專賣機關佈置知網，經營頗稱嚴密。以一九二四年度而論，鹽專賣收入達一萬七千一百萬里拉，佔各項專賣物品中收入之第一位。

(二) 菸草

意國煙草與鹽同為歷史上專賣最悠久者。但最初亦因政制關係，並無定制。及一八六一年實施新政以後，翌年——一八六三年七月方頒佈煙草專賣法。以地域言，初僅統一大陸各處及薩爾丁尼亞島的制度，及後復將西里島一律施行。

自煙草專賣法頒佈以後，煙草專賣經營方式遂見統一，除專賣機關管理與統制種戶以外，關於煙草的製造、儲運、成品的配發、銷售，完全由專賣機關直接經營。但自一八六九年，曾一度改變經營方式，採取委託包辦制度，至一八八四年四月起，又由專賣機關收回自辦。

(三) 火柴

意國火柴專賣，係應第一次世界大戰時財政上的需要而起，當時政府因戰費支出浩繁，原有財源不足應付，乃大事擴充專賣事業，以補救財政上的困難。遂於一九一六年八月下令實行火柴專賣，規定火柴的製造，由原有火柴廠根據一九一一年至一九一三年的平均生產量繼續出貨。所有出品由專賣機關備價收買，再由財政部根據收購成本加上管理費用及專賣基金，每年核定劃一出售價格一次。按照規定售價發賣。一九二二年二月，政府為減少火柴銷的彈性以維護專賣收入計，更將火柴之代售用品予以課稅。

第二項 法國

法國在一三四二年腓力六世(Philippe)時代，因英法戰爭，財政支出浩大，乃將鹽稅改行專賣制

度，以謀增加國庫收入。供應戰時需要。但因法行不善，鹽價日漲，人民不堪其苦，及一三七三年，因私鹽充斥，乃改行計口授鹽法，依照人口多寡，按戶配鹽，強迫購買，以謀杜絕偷漏走私，法令森嚴，違犯者下獄。至一三八〇年查爾斯五世（Charles V）乃廢止專賣制度，一時人民稱便。但至一三八三年又恢復專賣制度。及查爾斯七世（Charles VII）位，名目更多，官吏從中舞弊，人民困苦愈深。一五四八年乃改行招商承辦，按戶授鹽制。

近世法國財政收入，頗與我國相仿，即間接稅收入佔極重要地位，而專賣收入的重要，亦極顯著，此又為我國所不及者。

法國特種物品中採行專賣制度者，有煙草、火柴、火藥、人造燃油等項，尤以煙草與火柴兩項物品，係採取收益主義的財政專賣政策，在財政收入上的地位，恆居火藥等物之上，特為分述其概要：

（一）草

法國菸草專賣，創始於一六七四年，因大革命爆發，曾經廢除多年。一八一〇年以後，恢復專賣制度，繼續推行至今。經營方式，亦迭見改進，菸葉種植，由國家加以統制，種植者須受專賣機關之特許及輔導監督。故全國種植區域，祇限於特定之若干郡，經核准許可的菸草種戶，其耕種面積，種植方法及莖數等，均須先向專賣主管機關登記。出產菸葉於乾燥後亦須悉數交與專賣機關收購。不得隱瞞或私行販賣。如所納不及規定數量，須按照定價賠償或科以罰鍰。菸草收購價格，由評價委員會依照出產等級分別訂定，其等級共分二十餘種。此外專賣機關更設立製菸廠，辦理全國菸草之製造事務，其產品分為三種：（一）外國出產之紙菸葉菸等，（二）普通菸，（三）專供銷售與陸海空軍的低級官佐

士兵與警察巡丁或特定區域內人民消費的特別菸。製成品的儲運與銷售，多由專賣機關直接經營，亦有特許之零售商，按照政府規定價格銷售者，政府予以百分之八的手續費以為報酬。至今政府所設製菸廠已達二十所，從業員工將近二萬人，已臻於全部專賣制度。其收入佔各項專賣物品的第一位。茲將近年來菸草專賣收入列表於下：

近年來法國菸草專賣收入統計表（單位：百萬法郎）

年 份	數 額
一九一三	五四五
一九一四	五三〇
一九一五	五三五
一九一六	五九四
一九一七	六九五
一九一八	六八四
一九一九	九五二
一九二〇	一、五四二
一九二一	一、六〇〇
一九二二	一、六六四
一九二三	一、八〇七

一九二四	一、九九八
一九二五	二、二九五
一九二六	三、二一三
一九二七	三、七四六
一九二八	三、九八五

(二) 火柴

火柴專賣創始於一八七二年，最初係採取委託專賣制度，由國家特許若干商辦公司代理製造經營，其餘火柴製造廠，均由其統制或接辦，國家只於每年從中征收一定數額收益。及一八九〇年，國家將火柴製造權集中於若干經過特許的大公司，專賣機關只辦理收購、及配銷業務，凡由國外輸入的火柴，亦須先報請專賣機關收購，不許自由行銷，至今法國火柴專賣收入，尚居各項專賣收入中第二位。

當一九一三年第一次歐戰的前夕，法國各項經常歲入中，專賣事業收益佔第一位，第二位為間接稅，第三位為進口稅，所得稅收入，則居第四位。自一九一三年至一九一六年三年中，法國專賣事業收益始終佔各種收入中的第一位。茲將法國戰時歲入情形列成下表：

一九一三年至一九一八年法國稅收統計表（單位百萬法郎）

年份	一九一三	一九一四	一九一五	一九一六	一九一七	一九一八
項目	一九一三	一九一四	一九一五	一九一六	一九一七	一九一八

專賣收入	一、〇三五	九三一	八四四	九四三	一、一〇八	一、一五四
間接稅	九〇三	七四五	七一四	五二〇	六九二	七三四
進口稅	七五四	五七七	七六四	一、五五六	一、七八五	一、七三四
所得稅	六三四	四九六	七三七	八九三	一、〇一七	七二七
戰時利得稅					一九三	七一四
財產稅	一三八	一五三	一五八	一八一	二四二	二五二
印花稅	一〇六	一一七	六一二	六八三	八九五	一、一四二
銷場稅						二二〇
其他收入	五三九	二九〇	二七〇	二四〇	二五四	二八五
總計	四、一〇九	三、三〇九	四、〇九九	五、〇一六	六、一六八	六、九六四

註：總計以外各項收入數字參見訓練月刊第一卷第三期

由右表所列數字，可見法國專賣收益在財政收入中的地位，自一九一七年以後，雖然降居各種賦課收入的第二位，但專賣收益的絕對數字，自一九一四年以來，仍然繼續增加不已，分析當時專賣收益相對地位下降的原因，係因歐戰開始的時候，法國即遭敵軍蹂躪，西北部富庶區域與工業發達地帶，均先後被德軍所佔領，因此最初二年的租稅收入銳減，其中尤以間接稅與進口稅為最顯著，以致專賣收益乃躍居顯著地位。其後，一方面因失地相繼克復，同時因戰時租稅制度的改革，租稅收入數竟增加，專賣收益的地方漸退落。但收入數字，直至歐戰結束以後，仍居相當地位。茲將上次歐戰

以後，法國專賣收入與總歲入的比較情形列表於后：

第一次歐戰後法國專賣收入與歲入比較表（單位百萬佛郎）

總歲入	專賣收益	專賣收益對總歲入百分比%
一九二五	三二、二七九	一、六〇二
一九二六	三六、四七八	二、五五二
一九二七	三九、四二五	二、三〇〇
一九二八	四二、一九四	二、三二二
一九二九	四五、〇九〇	二、七八〇

右表中所列法國專賣收入，自一九二七年以後忽然減少，其原因為是年八月七日所頒法令，將素居專賣收入第一位的煙草專賣收入，撥充國防公債自動減債基金（Amortisation Fund for Debt Redemption）及償付其他公債基金之用，是以自此以後，在形式上專賣收益的數額與地位驟見降低。

第三項 燕俄

自十七世紀以，俄國會將鹽與烟酒三項物品先後採取專賣制度。

嘗十八世紀大彼得時，俄國方開始征收鹽稅，但因鹽的產製運銷，全由豪商巨賈獨攬厚利，以致鹽價昂貴，人民不堪重累，情形紊亂，一如我國引商時代，專商為所欲為。於是至一七〇五年乃探行

專賣制度，產製民營，運銷由國家獨佔經營。但因推行不善，混弊叢生，又改爲官運商銷方式，以政府力量，集中辦理配銷業務。因久無進步，一七二八年廢除專賣制度，改行徵稅辦法。但因鹽稅收入淡薄，一七三一年又恢復專賣制度。惟收入仍無起色，一八一二年乃改革制度，實行就地專賣，民製官收商運商銷，推行以來，頗多進展，四十餘年，亦少變動。直至一八六二年方取消專賣制度，改行徵稅辦法。

俄國酒類專賣，最初將酒精、啤酒、糖蜜水等全部買賣收歸政府直接經營。至一八二七年方改爲局部專賣方式，製造業務，由特許商人設廠承辦，政府只備價收購，另加益金批售，但施行未久，流弊叢生，一八六三年乃根本廢止專賣法令，改取徵稅制度，課稅以後，酒稅收入頗爲盛旺，但因品質日劣，甚至攪雜毒物，妨礙衛生，一八九五年乃重行專賣制度，先在指定區域以內施行。製造方面，除特許商人經營以外，政府並自行設廠釀酒，是爲官商並釀，由官出價收購，再行批予商販銷售的局部專賣制度，推行以來，成績甚佳，一九〇〇年七月一日更擴張專賣地區，普及於全國，直至大革命後，方取消專賣舊制。

至於菸草專賣，起於彼得大帝時代，至凱林二世，即行廢除，專賣時期，甚爲短促。

自從一九一七七年大革命以後，成立蘇維埃政府，將一切貨物產製販賣，幾已全部收歸國家獨佔經營，以專賣制度的物品與內容而言，其範圍之廣泛，爲全世界第一。

英國專賣事業，有鹽、糖、菸草、火藥及爆發性物品等種，但其中以鹽與菸草歷史較長，地位亦較重要。

英國鹽專賣制度，最初採取局部專賣方式，自一八七五年以後，改變舊法，將一切鹽產，全部收歸國有。鹽由政府自行產製以後，採取就場專賣辦法，就場出賣，鹽商購鹽離場以後，政府不再加以干涉。一九二〇年起，並開始限制外鹽進口，凡輸入外鹽，除須照例繳納關稅以外，更須另繳平衡費後，方准輸入。

菸草專賣，最初採取委託方式，自一七八四年以後，改歸國家直接經營，於最高財政機關下設置菸草專賣局，辦理菸草收購與推銷事務，所有專賣過程，自收購以至於零售，全部由菸草專賣機關辦理，以便直接售賣於消費者。至於菸草耕種業務，仍由人民經營，政府處於改良與監督地位。日人小林丑三郎曾謂：「專賣制度之最完善者，在世界各國中無出於英國之右者，英國於鹽專賣，規定非政府不得採取山鹽，對於菸草專賣，規定關於製造販賣，以及原料淨菸之輸入，皆由政府獨佔。日本稅制多取法與國，專賣制度，當亦相同」，由此可見與國所行專賣制度的完美。

第五項 瑞士

瑞士專賣物品有酒精、火柴與鹽三種，其中以鹽專賣地位為最重要。

瑞士行鹽專賣，起於中古時代各邦獨佔販賣鹽斤。在產鹽各邦內，其鹽概由各邦政府獨佔收購，再由政府轉售人民，必須由國外輸入或從鄰邦移入食鹽的不產鹽各邦，對於鹽斤的輸入，概歸政府統

一收購，再行定價發售。因為各邦各自為政，而且又有產鹽與不產鹽的分別，所以鹽價格不一致。火柴專賣制度，近世非常發達，收入方面，地位亦甚顯著。

瑞士專賣收入，跟隨制度的改進而年有增。一九〇〇年各邦合計收入為三百六十四萬佛郎，一九一三年增至四百三十四萬佛郎，一九二二年為六百九十九萬佛郎，次年更增加至七百二十五萬佛郎。

第六項 瑞典

瑞典專賣事業，有菸草與酒精兩種。其中以菸草專賣為最重要。

瑞典菸草專賣制度，製造業務，由十二個特許菸廠經營，菸葉輸入，由政府統一收購，但除照章繳納關稅以外，尚須加課輸入平衡費，方准報運進口。銷售業務，由政府設立菸草批發處，辦理配銷事務。零售方面，由曾經向政府申請登記，取得許可的商人按照規定價格出售，政府只處於指揮監督地位。酒精專賣制度，大致與此相同。

第七項 西班牙

西班牙所行專賣事業，有菸草，火柴與礦物性油三種，但以前二者為主。

菸草專賣制度，由政府特許設立菸草專賣公司負責主辦，專賣公司為政府公司，主持全部菸草專賣業務，國家只對於製造與價格等事項加以監督考核，成為一種行政管理與業務經營互相分立的形式。

外國菸草輸入時，須先請得政府許可，然後運至政府指定地點，由專賣公司根據核准命令給價收購。菸草專賣公司並經營菸葉種植、製造、銷售全部業務。

西班牙火柴專賣，起於一八九二年，係採取局部專賣方式，由政府將核定火柴製造數額，支配各經登記許可的火柴製造廠按額製造。出品由政府就廠收購，批發與零售業務，仍由特許商人承辦。

第八項 匈牙利

匈牙利專賣事業，有製鹽與火柴等項。鹽專賣收入，為匈牙利重要財源之一，地位甚為顯著。

鹽專賣方式，舉凡鹽斤產製、運銷，全部由國家經營，成爲一種全部專賣制度。關於鹽價的核定，係以產製成本與運繳費用爲根據，再酌加相當利益。但因各地運繳不同，銷售價格頗不一致，如按用途而論，以食鹽價格爲最高，其次爲牧用鹽，最低者爲工業用鹽。

關於外鹽的輸入，以經國家核准與統一收購爲原則，但工業用鹽可以例外，即在特殊情形之下，亦可另定進口辦法。所有輸入鹽斤，除照章繳納關稅以外，並須加課進口平衡費，其意義以限制外輸進口爲主要，其次爲平衡內外鹽價，糖與火柴專賣辦法則比較簡略。

第六節 各國專賣制度演進的趨勢

現代大多數的國家，對於專賣事業都已具有長久的歷史，自從第一次歐戰爆發以來，因戰時財政緊急與控制物資的急迫需要，專賣事業的蓬勃，幾如雨後春筍，其中情形，或爲開初創辦，或爲將原

有專賣事業，以擴張，以上各項不過略將實施專賣比較重要的各國，足以作為參考的，選擇數國加以扼要的敘述。其他採專賣制度的國家尚多。綜合言之，現今世界各國已經採行專賣者，除我國目前正在籌備試辦的糖、火柴、菸類、酒類與茶葉以外，即已有四十餘單位以上，茲將各施行專賣者及物品種類列表如后，以為參考。

實施國家	專賣物品
日本	樟腦 菸草 鹽
朝鮮	人蔘
中國	樟腦 菸草 鹽 鴉片
（一）台灣境內	火柴 石油 鹽 鴉片 酒精 麻藥
（二）偽滿境內	火柴 石油 鹽 鴉片 酒精 麻藥
印度	鹽 鴉片
荷屬	鴉片及鴉片烟管 麻藥
暹羅	鹽 火柴 鴉片 酒精
安南	火柴 酒精
德國	鹽 火柴 鹽 菸草
意大利	菸草 火柴 酒精 火藥
法國	菸草 火柴 酒精 火藥
西班牙	菸草 火柴 鹽 藥物性油

葡 荷 牙
 奧 大 利
 捷 克 斯 拉 夫
 匈 牙 利
 波 蘭
 芬 蘭
 立 陶 宛
 瑞 士
 瑞 典
 挪 威
 但 澤
 愛 沙 尼 亞
 蘇 俄
 荷 蘭
 羅 馬 尼 亞
 拉 脫 維 亞
 保 加 利 亞

菸草 火鑪

鹽 菸草 糖 火藥及爆發物品

鹽 菸草 糖 火藥及爆發物品

鹽 菸草 糖 火藥及爆發物品

鹽 菸草 火藥 酒精

酒 火藥 骨牌

鹽 酒精 火藥

菸草 酒精

菸草 酒精 火藥

火藥 穀米

鹽 酒 棉花 白金 骨牌 綠玉石等

火藥及爆發物品

鹽 菸草 火藥 捲菸紙 骨牌 火藥

火藥 捲菸紙 牌香

南斯拉夫	鹽	火柴	菸草	石油	捲菸紙	麥及麥粉
希臘	鹽	火柴	石油	捲菸紙	骨牌	金剛砂
土耳其	鹽	菸草	捲菸紙	火柴	糖	石油
波斯	菸草	茶	糖			火柴
阿爾巴尼亞	石油					
摩洛哥	菸草	大麻				
伊拉克	鹽					
瓜地馬拉	火柴					
厄瓜多爾	鹽	菸草	酒精			
尼加拉瓜	酒精					
秘魯	鹽	菸草	火柴	酒精	糖	鴉片
烏拉圭	菸草					蠟
哥倫比亞	鹽	火柴	綠玉石			

以上各國專賣事業，雖然未能一一加以分別敘述，但推有情形，就一般而言，各國共同的演進，已經具備下列各項顯著的趨勢：

- (一) 專賣事業由委託商辦，或官商合辦而進至由政府經辦。
- (二) 國家專賣權柄，由地方政府各自為政，演進為中央政府獨有權柄，地方政府不得經營。

- (三) 專賣政策由非常時期財政收益目的，進而成爲社會公益或經濟統制的目的。
- (四) 專賣制度由臨時性質變爲永久性質。
- (五) 在國家收益方面，由彌補財政地位逐漸變爲國家主要財源。
- (六) 專賣制度由販賣的獨佔而附帶控制其他階程。
- (七) 採行專賣的物品種類配合已趨合理化。

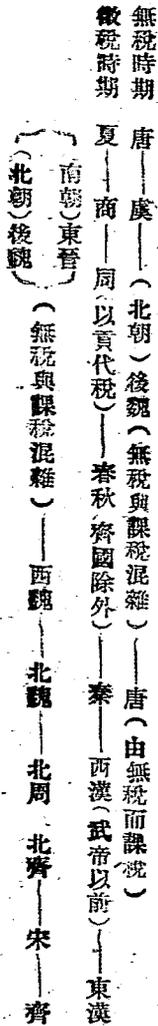
第四章 中國專賣物品的選鹽

第一節 鹽

(一) 中國鹽制概述

鹽利出自天然，用途廣泛，有食鹽，工業用鹽，農業用鹽及漁業用鹽之分。而食鹽為人類生活必需物品，其重要性，幾不下於太陽、空氣、水，古諺云：「惡食無鹽則腫」。可見對於人類關係密切。其含氯化鈉成分較少的次等鹽斤，除供農業及漁業之用以外，並可用以製造酪鹼，是為工業中的重要物品，提煉氯氣，尤為近代化學戰爭的利器。可見鹽政之優劣，關係整個國計民生，近世各國，無不特別重視。

我國鹽制，歷代變更頻繁，歸納言之，可以分為無稅、徵稅與專賣三種，演變情形，系統大致如后：



專賣時期 秦（齊）——西漢（武帝起）——三國——西晉——以上官專賣）——唐——五代
 十國——宋——南宋——遼——夏——金——元（由官商混合專賣而商專賣）——清（商專賣）

我國鹽制，自從商專賣盛行以來，專商跋扈，流弊極出，降至民國，封建殘餘日見衰落，而專商引岸，分割地盤，造成經濟封建，依然如故，無數人民，成爲鹽商剝削之對象。

清末以來，雖亦有人主張徹底改進鹽制，但以專商從中阻撓，制久無所成。民國二十年通過新鹽法，決定採取就場征稅制度，場鹽一稅之後，任其行銷，人人照章納稅以後，都可買鹽行銷各地，在原則上，利用自由競爭方式，打倒專商壟斷。政府就場征稅，收入得到保障，事務亦較簡便，即可運用餘力，改良鹽場。但自由競爭方式，原有鹽關，根深蒂固，不致遭受「自然淘汰」，反使新參加的鹽商立脚不定，遭受排擠，同時就場課稅，採用「等差」辦法，近場地區成爲輕稅區域，默認已往慣食私鹽爲合理，離場遠處，永遠負擔重稅，永受貴鹽剝削，茲僅就此兩點而論，可見新法並不完美，徹底改革，實施國家專賣，才可一掃積弊。即因舊鹽關剝除不掉，新法仍不能推行，直至抗戰以前，全國行鹽制度，仍然停滯在混亂狀況之下，同一時期，全國各地運銷方式，即達六種之多：（一）自商商制，約占全國百分之五十，（二）包商制，約占全國百分之二十，（三）專商制，約占百分之十

八、(四)稟商制，約占百分之八，(五)官運民銷制，約占百分之四，(六)專賣制，行於福建省漳浦、東山兩縣。而同一省境以內，大半都有兩種不同的行鹽制度，最多者為江西境內，自由商、包商、專商、稟商四樣俱全，而蘇、浙、皖等省境內，亦達三種之多。制度混亂，指揮監督，種種不便。各區劃界森嚴，禁止越界行銷，鹽稅稅率不一，鹽價懸殊，人民苦於負擔。歷年以來，稅率相繼提高，而政府鹽稅收入則並無如何增加，此亦可以概見積弊之深。

民元以後鹽稅收入表(單位千元)

年 度	鹽 稅 收 入	年 度	鹽 稅 收 入
二 年	一九、〇四四	十 五 年	九二、〇五九
三 年	六八、四七五	十 六 年	八二、九〇六
四 年	八〇、五〇三	十 七 年	六五、五六五
五 年	八一、〇六五	十 八 年	七五、七六三
六 年	八二、二四六	十 九 年	一二七、八六三
七 年	八八、三九四	二 十 年	一六四、八七五
八 年	八六、八二三	廿 一 年	一四〇、〇〇〇
九 年	九〇、五三三	廿 二 年	一五六、〇〇〇
十 年	九四、八八三	廿 三 年	一九〇、〇〇〇
十 一 年	九八、一〇七	廿 四 年	一八四、〇〇〇

十二年	九〇、五〇七	廿五年	一八九、〇〇〇
十三年	九七、九〇九	廿六年	三二八、六五二
十四年	九一、九三二		

右表所列歷年鹽稅收入，以二十六年之預算數字為最高，但亦不過三萬二千八百餘萬元，據專家統計，全國人口以民國二十五年內政部公佈總數為四萬七千餘萬，每人平均每年食鹽量為新秤十六斤，全國人民食鹽總量應為三、八八二、七五〇担（市秤），按照各地所征稅率，鹽稅總額，應為四〇九、六六八、四四二元，較之民國二十五年，鹽稅收入，相差二萬二千餘萬元之鉅，即該年鹽稅實際收入，尚不及應收數額之半數，與民國二十六年度預算數字比較，也相差八千餘萬元。此項鉅額漏稅，自係私鹽偷銷，引商侵蝕與舞弊所致。此外鹽制不上軌道，更能影響國計民生，而與國防經濟亦有關係。抗戰初期，政府曾有囤儲鹽斤，以備長期需用之計畫，將沿海大批鹽斤，分配由官商雙方均分運入後方，殆前方吃緊，官運部分，業已安全運入後方存儲，委託商運者則大都留待資敵！至於後方井鹽，成為戰時鹽斤供應的重心，但風潮迭起，關度不靈，產量不足，時虞淡食，鹽斤運銷，種種陋規，均為戰時統制物資與物價的阻礙。

(二) 中國鹽政應有的改革

鹽的用途雖甚廣泛，但以數量而論，仍以供給民食為最重要。食鹽既佔人民日常生活用品中的重要地位，則平衡供需與講求價廉物美，應為改革鹽政的三大目標，無論政策如何，如不能將三者加以完成，即不能列入良善的鹽制。所以近世各國行鹽政策，初以財政收益為過渡，旋即趨向社會公益。

控制供應。改良品質。對一價格，乃成爲一致的趨勢，在工業方面，鹽既居於工業之母的地位，對於經濟建設與國防事業，關係均甚密切，如何方能達到此種任務，亦應列爲現代改革鹽制不容忽視的目標。國家政事，惟有利於民者才是真正有益於國，不過在形式上有直接間接之分而已。

我國鹽制，已往已夠紊亂，割據形勢，甚於戰陣，一越限界，便成私鹽，以致形成分區獨佔的類似現象，無怪一山一水之隔，不僅鹽價懸殊，甚且甲地發生淡食恐慌，隣區乙地鹽多如沙，亦不能任意越界相救，亦爲我國獨有的怪現象！抗戰轉入第三階段以後，戰區日見擴大，後方行鹽運銷制度漸現統一，但在華北華中各地淪陷區內，敵僞多已厲行鹽專賣制度，游擊地區，政權無常，行鹽尤其混亂。

至於技術方面，據化驗結果，普通粗製煎鹽，火力僅達百零八度，每立方生的海水，所含微生物常在一萬五千個以上，礦物中每格爾母亦含有微生物約八千三百左右，粗製煎鹽所用火力均不足以殺滅，如爲晒製，更無論矣！調味時溫度更低，而且國人講求菜蔬醃放鹽斤，以避免縮軟作用，而貪快熟之利，甚而食用生鹽，對於衛生健康，殊堪驚人！如能改製精鹽，溫度概一百四十度以上，微生物儘可全部滅絕，同時更可將其中所含硫化鈣，硫酸化，氯化鈣及氯化鎂等雜質提出，以爲製造工業上所用各種酸類的原料，不僅增進人民健康，而且便利工業，洵屬一舉兩得，然此項重大改革，非由政府直接經辦，或扶助民力改進不可，如特人民自由處理，希望甚微。

此外，我國鹽場分佈，大部分在沿海各省，內地所產甚微。我國海軍能力素稱薄弱，經此一戰，幾已損失殆盡，重建海軍，絕非短短數十年內可以成功，海權制勝，更談不到，空軍宜攻而弱於守，

所以將來一遇外患軍容，沿海鹽場仍難保持，爲未雨而綢繆計，亦應籌於運用專賣制度總對控制供給與獨佔價格之便，控制產製場所，井鹽岩鹽，蘊藏有限，海水製鹽，供給無窮，取之不竭，承平時期，盡量增加海鹽產量，供應全國需求，並發展常平鹽倉，國家用鹽須有三年之儲。至於內地井鹽岩鹽蘊藏，盡量加以保留，以俾非常時期之需，此種政策，實非專賣制度運用獨占價格與控制供應所莫舉。

第二節 糖

(一) 中國糖業概況

糖，亦爲重要食品之一，嗜糖程度雖有差別，而風氣盛行，則普及任何民族，國人食糖程度，雖較歐美各國微弱，未能列入日常生活中之絕對必需品，但每年食糖數量仍鉅，亦爲日常慣食物品之一，在國家收益方面，久已列入財源之一。

我國糖業，在四十餘年以前，除供給本國消費以外，每年尚有剩餘大批向外輸出，在出口貨物中所佔之地位，多年之中，僅次於生絲。但自中日甲午戰役以後，台灣被奪，我國最豐富的產糖區域驟然失守，食糖對外貿易，遂一變而爲大量入超，每年漏卮，多至七八千萬元以上。民國以來，政府曾屢次計畫復興國產糖業，以挽回對外利權。二十四年財政部會議設食糖運輸管理委員會，欲藉運輸爲契機，強制管理全國食糖，以調劑民食，保障財源。廣東地理環境，富於蔗糖，每年糖產，亦甚豐富。省府當局，乃於民國二十三年計畫強制管理，準備實施食糖專賣，推行以來，甚顯成效，此外四川及江西等省，亦因糖產均頗盛旺，亦先後訂定製糖改進計畫，於是全國糖業改進勢漸見普遍。

但在產製方面，成績仍無多大進步，以種蔗而言，每畝產量多不豐富，榨糖方法，慣用獸力，出糖成分相差無定。姑以四川而論，目前所有十二種甘蔗，每畝甘蔗產量與所出糖分，均不及印度蔗與爪哇蔗，民國二十六年至二十九年四年之間，培育平均結果，印度蔗每畝可產九、一八四市斤，爪哇蔗每畝可產八、六二三市斤，而四川內江之蘆蔗，每畝僅能出產二、二二一市斤。所施人工肥料則大致彼此相同，就出糖成分而言，往往亦在蘆蔗一倍以上。因之，推進國產糖業的重要關鍵，一方面要從推廣優良蔗種與改進製造技術入手，同時為調劑供需起見，對於甘蔗甜菜等製糖原料，亦宜加以控制，至於儲藏運輸，與財政收入關係最切，強制管理極為重要。

(二) 食糖徵稅情形

我國征收糖稅，歷史甚為淺近，收入地位，亦不甚大，至二十九年十二月一日財政部公佈糖類統稅征收暫行條例，規定應行征稅的糖類共分七種：(一)紅糖、(二)桔糖、(三)白糖、(四)冰糖、(五)方糖、塊糖、(六)糖精、(七)其他經財政部核定之糖類，其中紅糖、白糖、桔糖、冰糖均為國內產品，方糖、塊糖及糖精則向係由外國輸入。國產糖類稅率，按照產地附近市場批發價格，征收百分之十五，由國外輸糖類，除繳納關稅以外，尚應按照海關估價折合法幣，由當地主管糖稅機關征收統稅百分之十五，各項糖類完納統稅以後，方准自由行銷內地，不再徵收稅金，糖稅收入財政上的地位，漸現重要。

但此項糖稅，對於蔗糖製造中直接所出糖清與糖水兩種成品，並不課稅。此項成品，一為製造桔糖與白糖的原料，一為白糖製造副產品，而糖清與糖水，多為製造酒精，對於戰時救體燃料關係甚

大，至於洋糖入口，目前已在禁止之列，工業用糖，亦須先申請貿易委員會，經核准以後方准進口，實施專賣以後，不僅可以樹立控制基礎，預防鴉片洋糖重來競爭傾軋，而且徹底改良產製，提高品質，對於餉項民食與確保財政收入，均為重要任務。

第二節 火柴

(一) 中國火柴工業概況

火柴為我國人民日用必需物品之一，不若歐美各國可以用打火機為之代替。所以需要數量甚大，消費區域，遍於窮鄉僻野，而生產技術簡單，不受天時地理限制，製造廠所，儘可隨處設立，對於國民經濟生活，關係非常密切。是以自運道開始年開辦以來，即見外國火柴侵入我國沿海省區行銷，自後漸漸深入內地。而國產火柴，最初為重慶聚昌火柴公司首先製銷，及後漢口有聚昌公司，而長沙和豐與上海聚昌等公司亦相繼成立，於是華商火柴漸見普及市面。

中日甲午之戰，我國合辱締結馬關條約，使日人取得在我國境內自由設廠製造貨物的特權，自此以後，日商乃在我國設立大批火柴製業廠，國產火柴，重受新的大打擊！

民元以來，國產火柴製造業，曾見一度繁榮，至民國十七八年之間，全國火柴製造廠已達一百八十家以上，其中以大中華火柴公司規模最大，出品亦較精良，外商火柴廠在此時期餘存不多，日商火柴廠亦現衰退。於是日商植田實四郎乃集資本開設鎮江燧生火柴廠，在滬設立分廠，並又與瑞商聯合，組織瑞中公司，利用新式機器生產，形成我國火柴業中一大勁敵。當此最盛時期，全國火柴分佈

情形，華北以山東爲中心，華中以四川爲中心，華南以廣東爲中心。但華廠終因組織散漫，資本薄弱，在五十萬元以上者實寥寥無幾。及一九一八事件以後，外商咸一傾銷，造成過剩局面，因價格相繼跌落，資不抵債，多半宣告歇業；較大者尚能勉強維持時日，仍成朝不保夕之勢，於是又被外商收買不少。

在七七抗戰以前，日商曾設法將我火柴業壟斷，由青、津兩地日商火柴工廠發起，組織「在華日本火柴聯合會」，以爲「參戰國」之「特許」，並謀壟斷，其勢頗爲濃厚；我國火柴商人，則組織「中華全國火柴同業公會」，以與日商聯合會對抗，同時政府爲扶植國產火柴起見，對於國人所營火柴工廠出品，予以免稅統稅等優待，並設法限制日商之特許權，對於商出品，則課以一等運費，華商火柴只課收四等運費。但日商以特許權爲要，固執爭，引發生產過剩等危機，工廠又多宣告停業。二十五年九月乃組織中華民國火柴產銷協會，以許直參爲社長，希望解除對抗局面，同時並禁止設立新廠與增加產量，以調劑火柴供求。後又由該協會組織集資買賣，執行調劑供給與安定價格。國人經辦火柴廠，亦不得不與日商妥協，設法維持生產，但經濟損失，則益日顯著。

七七抗戰以後，由京、上海、青島等火柴工廠所佔地區相繼失守，我國火柴工業的重心，亦跟隨政府轉移，遷入西南發展。留在淪陷區內未能遷出的原有華商火柴工廠，或被砲火所毀，或爲敵人強迫佔有，於是火柴工業中心，漸見現於雲南，統計結果：三十年秋季，我國火柴工業分佈情形如后：

我國火柴工業分佈表

右表數字，為三十年來在我方政府最控制範圍以內的火柴工業產製情形，產量總數如以全年計算，共計一三二、七三二六箱，但與敵偽控制下火柴產製比較，仍多遜色：

敵偽控制下之火柴工業（二十八年）

廠數	全年產量（大箱）
華北	一一 一八〇、〇〇〇
豫魯	三五 三三八、七四〇
華中	二四 一八〇、一五八
合計	七〇 八四九、〇二五

在右表各區火柴工廠中，華北五十六家，一廠八家，其餘六家係由華商與日商聯合經營。但敵人在華南方面，廣州汕頭佛山等埠火柴廠有二十餘家，均遭受統制。如將此二十餘家計算在內，則敵偽控制下的火柴工廠總數已與我方所管轄下者相等，至於生產效能，我方控制之火柴廠雖然號稱九十二家，但平均每廠每年產貨不及一、四二九大箱；而右表所列敵偽控制下火柴工廠生產力，平均每廠每年達一、二、一、二八大箱強，欲此相較，高低懸殊。目前後方火柴產量，能否平衡供需，固屬另一問題，而成本昂貴，似可斷言。今因敵偽火柴產製，改進之處尚多，而後方所管轄者，在原料方面，氫酸鉀、赤磷，硫化鉀，巴西油等原料仰給於敵，今後應增加自貨原料產量，以代替外貨，杜絕漏卮，至於原來採用的國產原料，如木材、芒硝、中膠、玻璃粉等，尤當加以改良。現今後方所用火柴梗子，質

四川 西康 雲南 貴州 江蘇 陝西 甘肅 廣東 廣西 湖南 江西 浙江 福建 合計

九二	二二	二二	三三	一一	二二	五五	六六	五五	二二	一三	五五	四四	四六
一〇、四四〇、九六七	一、二〇〇、〇〇〇	九二五、〇〇〇	七四〇、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇	七五、〇〇〇	三三〇、〇〇〇	二二九、一六七	八〇六、〇〇〇	三二五、〇〇〇	五四〇、〇〇〇	一、〇〇〇、〇〇〇	一二〇、〇〇〇	四、〇五〇、八〇〇
一四、二五二一、〇六一	一、一五〇	五六〇	一、九〇五	三五一	四四〇	六二五	八七〇	三六五	九〇六	三八八	四四〇	六〇	六、一九二
	八五〇	六五二	一、六〇〇	一五〇	七〇〇	五一九	三七六	七四三	四七七	三七四	七〇〇	七〇	三、六五〇

藏數

資本(元)

工人

每月產量、大箱
一六五

地極難燃燒，用者損耗太大，今後改革火柴業的要點，除價廉外，尚須力求物美才是。

(二) 火柴統稅與戰時火柴統制

民國十九年冬，財政部為籌補裁撤軍餉見，擬訂征收火柴統稅條例，於民國二十年二月一日起與棉紗水泥等，在蘇、浙、皖、湘、鄂、贛、魯、豫、粵、桂、閩、冀、察、綏、甘等二十餘省開始征收統稅，除為鼓勵火柴輸出，對於出口火柴統稅行免稅以外，其餘內銷火柴，一概照舊征收，由駐廠人員監視實貼統稅印花後，方准開廠裝運。實行以來，收入亦有增加，七七抗戰以後，因山東、廣東等火柴廠中心地帶相繼失守，火柴統稅，因之減少及遷入後方設廠開工以後，又復現上漲趨勢。

近年來我國火柴統稅收入表

年 度	收 入(元)
二十五年	九、六九八、四五四
二十六	五、三二六、四七九
二十七	二、八一四、四一二
二十八	二、四〇八、二七一
二十九	二、四〇六、六九一
三十	六、九九〇、〇〇〇

火柴既經中央定為征收統稅物品，收入劃歸中央稅收系統，照說一稅之後，應能自由行銷，地方政府除為改進產製得以經營以外，不應再行對於火柴征收任何捐稅，以免破壞中央稅系系統，增加產

品成本，阻礙經營發達。各省商民，多當地方官，為增稅收入，而補補省庫赤字起見，多將火柴一物，當作征稅對象，或公專賣，或官專賣，或官商專賣，公營，官商專賣，官商專賣之實，形形色色，幾乎無所不有，除官商專賣以外，在中央法令可以達於浙江、福建、江西、雲南等省，均將火柴專賣之制，收歸官商專賣。

浙江省為增稅省，於二十八年一月一日開始施行專賣，後以推行不善，自便。民國二十九年，以抵禦中央法令，乃於二十九年六月一日改行產銷管制辦法，繼續實行官商專賣，所有官商專賣辦法，仍與專賣無大出入。

福建省以「統籌調節全省火柴之供應，維護本省火柴製造工業，助調管省內經濟」為理由，訂立福建省火柴產銷專辦法，於二十八年三月，指定「福建省貿易公司為全省火柴產銷省營機關，所有全省火柴，概歸該公司特約經理運銷，及統籌供應銷售」，並禁國外火柴輸入與省外火柴自由移入，同時在省內增加生產，禁止自給。此種辦法，雖未與專賣為道，但條文中，仍充滿「專賣」字樣。（見該辦法第二與第四條）。

江西省政府於二十九年制定「江西省戰時特種物品公賣辦法大綱」，將捲菸、液體燃料、五金，與火柴等物品劃為省政府特種經營，禁止私購、轉運、銷售業務，其餘「江西戰時特種物品公賣處」統籌辦理，名為公賣，而實際與專賣無異。

雲南省政府於二十九年六月，發行「雲南省戰時特種物品公賣辦法」，將全省原有火柴工廠一律收歸官營以外，並增設新廠，以辨昆明中興火柴廠，總計全省專賣火柴一廠，及後，將專賣廠改為火柴統銷處，仍然

總辦財政廳，所辦輸入與輸入火柴，均由該廳訂價統一收購，其經營方式，幾與福建省同出一轍。各省對於火柴一物，固已暗中採取專賣政策，此時亦不失為著中央奠立將一實施專賣的基礎。

第四節 酒

(一)我國酒類稅務概況

菸酒兩類，同為國稅中稅率最重大之奢侈品，我國其在秦漢時代，向行禁酒政策，自後或行權酒（為專賣性質），或一課之，亦有實行禁酒之風。自明以來，中央曾通令各省辦理酒專賣，列為中央收入，三年八月，前北京政府財政部頒布表，令各省財政廳開辦境內菸酒產製情形與成本稅率等項目，四年二月，復令各省開辦菸酒專賣，凡賣酒、燒酒、葡萄酒、原酒等，一律提高，並又頒布菸酒公賣局與菸酒公賣局稅費章程，實行官督商辦之公賣政策，以為增加財政收入。自從公賣以後，菸酒所得收入，大致相同。至民國六年，各省商人以菸酒公賣辦法各異繁多為詞，紛紛反對公賣政策，呈請統一征收，卒以政局不定，未能實行。

國民政府成立以後，酒類稅仍如舊狀，各省各行其是，稅率高低不一，課稅標準更有絕量與從價之不同。十八年夏，財政部重訂整理菸酒兩稅之頒布酒類稅章程與其開則，於同年七月一日起實施，規定洋酒釀納之標準，為每百抽三十，火酒（*Whisky*）則定為從量征稅，每百斤暫收二十元。凡遵章繳納洋酒類稅者，由各該省機關驗明憑證照所納稅款如數驗發納稅人領取，粘貼盛酒單位容器上，方准開列或銷售；行內內地，亦不另行征稅。

菸稅因機製捲菸來自外國，國內官允做製者推南洋兄弟菸草公司。民國初元，外國捲菸進口，僅征收關稅百分之五，如再徵百分之二。五兩子口稅，即可自由行銷內地，一為釐金等內地稅捐一概免徵。民國四年籌辦菸酒公賣，外人亦用不平等條約，從中阻撓，所以公賣範圍，僅以上海與國產額為限。至民國十年八月，全國菸酒專賣局英美菸草公司議定明訂十一條，自此捲菸稅捐，方包括洋菸在內。

聲明書有效期間為民國十年至十八年九月為止。征收辦法分為兩種：

- (一) 運銷內地紙菸，無論在華製造或進口，均按照海關進口紙菸規定辦法估價等第；從價征收內地統捐百分之二。五。
- (二) 在華製造品，除征收二、五內地統捐以外，另於出廠時不論等第，每箱（五萬枝）就地加征出廠捐二元。

凡已繳納以上兩種捐稅者，運銷各地概不另征其他之釐（但前北京崇文門統興店舖營業稅在外）。其後地方當局或因經費困難或可抽釐等率，英美菸草公司往往噤喑不語，直至民國十七年一月二十七日改征捲菸統捐，對於英美菸草公司，仍須另訂納稅辦法，每邊邊高釐率，亦須事先與之訂立特殊優待協定。

此外，關於菸酒兩類，又有營業稅性質的執照牌照。最初頒行者為民國二年前北京財政部所訂販賣菸酒特許執照條例，十六年六月，國民政府財政部又頒布菸酒牌照費暫行條例，除在名稱上已將稅收費以外，條例內容一致，惟稅額與營業稅各分爲發賣稅與附稅，零售商又分爲

乙、丙三等，各照牌照，一年一換，不准轉售。凡賣酒者，均須繳納註冊。無牌照營業者，依照應納照費三倍處罰，不依等級納費者，亦科處五元以上百元以下的罰金。

(二) 近年菸酒產銷情形

菸酒兩物，既然直接有礙人民健康，間接影響社會經濟，所以通世各國，或課取重稅，或由國家專賣，一方面寓禁於徵，或進而高價於價，以增國庫收入。年來我國吸煙飲酒，風氣日盛，消費數量，與年俱增，菸酒類中消費量最大者，莫過於菸酒。近年已經年達三萬萬元以上。輸入數量，在民國以前，每年不過百萬元者，及國後食者多，銷量增加，輸入量每年已達五千萬元以上，而英美等國商人，更在我國境內自由設廠製造，出貨數量，又逐年增加，輸入量每年已達三倍以上，華商為挽回權利起見，亦紛紛在境內設廠製造，每年出貨量，又可約達洋菸之半數，手製捲菸為數亦不在少。

我國征收菸酒稅，雖然已經具有數十年歷史，但菸酒產製，向來採取放任主義，一任人民自由製造，因此銷售量雖見年有增加，但稅額為收入之大宗的菸酒統稅等收入，統計虛額，每年亦不少二千餘萬元，如果除去征收等開支，國庫實收數字恐不過一千數百萬元而已，所以雖然市面百業蕭條，而菸酒兩物，仍獲厚利。抗戰以前，英美菸草公司利用買辦階級，操縱魯豫及華北各地菸業，低價包購，運往青島等地，利用我國低稅之機，加工製造，貼上洋商牌號，行銷我國內地，轉手之間，獲利濃厚。抗戰以來，地方物資時感供不應求之虞，而菸酒兩類，仍然充斥市面，價格一日數漲，稅收未見跟隨增加。結果人民增加浪費，商人獲取厚利，國庫地未得絲毫好處。

數年以前，我國曾舉行菸草專賣之議，但有業以爲恐礙國業內情的外人，假借我國政府控制

能力不強以爲掩護，認爲中國土地廣大，人口衆多，特厚煙膏稅，遠境遙遠，交通不便，施行菸草專賣，乃絕對不可能的事。試一考其歷史，所以大放厥詞，全是站在外商菸草公司的立場講話，恐懼我國施行專賣以後，洋商不能繼續操縱我國菸草市場，從中取得鉅利。或又造理由，認爲我國菸草消費數量甚小，只須征收統稅，即可認爲滿意。

但按照世界各國菸草消費情形，荷蘭每人每年消費菸草約達六、五三磅，爲世界各國人民吸菸最多者，其次爲美國，平均每人年吸菸草約四六、〇五磅，荷美兩國人民吸菸量雖然最多，但均未採行專賣政策，實因自由放任，已成習慣，一旦政府欲以專賣，反覺不便，尤其是美國，舉凡世界各國大都已經採行專賣政策的物品，均無一項採行專賣，更因國富濃厚，不僅財政收入無須仰仗專賣，而且對於人民一切奢侈習慣，政府向不加以干涉。反之如日本、波蘭、意大利等國，財源素不豐裕，雖然人民吸菸數量僅居世界最弱地位，但皆進行菸草專賣政策。日本人民爲世界上吸菸菸量最小的民族，每人每年平均不過吸菸一、〇八磅，而菸草專賣不僅已經具有悠久的歷史，收入方面更爲世界各國第一位，連日本以壟斷國際市場的樟腦專賣，尚居其右，鹽專賣以公益爲主，更無論矣。其次爲荷蘭，平均每人吸菸量一、二八磅，再次爲意大利，每人年需一、六一磅，爾此三國者，無不將菸草付諸專賣，同時在增加財政收入，都已具有相當地位。

至於負擔方面，本國菸草專賣收入，雖占財政收入上的重要地位，加以日本人民需吸菸量之微弱，人或疑爲極力剝削人民所致，實則每人平均對於菸草專賣的負擔，不過五、二六仙分。反觀以愛好自由放任的英國如何？菸草既未施行專賣，同時人民吸食數量亦不如美國，而每人年納菸稅，恆

在二七、五種令左右，是爲世界各種中人民負擔最重之最重要。

因之可以得到結論：（一）菸草專賣，並不需要爲人民腹食菸量最多的國家才能實行；（二）菸草專賣對於財政收入雖有重大幫助，但人民因菸草而對於財政發生的負擔，却並不因施行專賣而增加。要在經營合理，減低成本，改良品質，同時講求壘分等級，以適應各階層人民因進益不同的各種購買力，並剔除中間商人的過分利潤，改作國家專賣收益。如此，國家與人民同受利益，不僅菸類如此，酒類何尚例外！

第五節 茶葉

（一）我國茶葉的勃興與衰落

我國飲茶風氣，遠在三國時代已有記載。至唐朝陸羽著茶經三篇問世以後，飲風更盛。至於輸至國外，則起於西歷五世紀末，土耳其人在外製古邊境開始以茶葉作爲商品買賣。十六世紀，方由俄國輸入歐洲。一六六四年英國東印度公司經理攜帶茶回國供養皇室，一六六六年又有荷人帶茶入英國。及至一六七八年東印度公司乃將大批華茶輸入英國轉銷歐洲，入後見銷路廣大，業務繁盛，即開始繼續運大量華茶輸往英倫，並由英國轉運美國及澳洲等地銷售。自此以後，我國茶葉遂行銷各國。五口通商以後，華茶輸出貿易，更見突飛猛進；一八六八年至一八七九年興旺時期，每年出口數量，多在一百萬公擔以上。二八八六年並增加爲一、三四〇、九四〇公擔；是爲我國茶葉貿易史上輸出數量的最高紀錄。至一八九一年爲止，始仍仍占我國出口物品第一位。但自一八九二年以後，數量漸

減，地位亦趨衰落。茲將一八六八年以來我國茶葉輸出貿易的情形列表如後：

年 份	茶 葉 出 口		全 國 出 口		茶 葉 占 全 國 出 口 總 值 的 百 分 數	茶 葉 在 全 國 出 口 總 值 的 次 位
	數 量 (單位公擔)	總 值 (單位國幣元)	總 值 (單位千元)	總 值 (單位千元)		
1868	871,424	41,409,625	—	—	—	—
1869	924,403	41,296,365	84,335	48.95	1	1
1870	327,989	33,734,857	77,335	43.78	1	1
1871	1,015,049	44,922,913	93,500	43.09	1	1
1872	1,073,246	49,901,815	105,298	47.41	1	1
1873	973,132	43,779,241	97,134	65.59	1	1
1874	1,049,525	64,107,797	103,938	61.74	1	1
1875	1,099,742	57,174,723	107,366	58.25	1	1
1876	1,066,129	57,097,470	125,965	45.33	1	1
1877	1,155,103	51,943,926	105,079	49.42	1	1
1878	1,143,469	49,376,541	104,654	47.65	1	1
1879	1,201,993	51,337,379	112,614	46.03	1	1

1880	1,268,315	55,604,488	121,343	45.87	1
1881	1,292,721	51,248,088	111,323	46.03	1
1882	1,219,981	48,815,579	104,910	46.09	1
1883	1,201,763	50,127,116	109,368	46.83	1
1884	1,219,386	54,267,911	104,616	48.27	1
1885	1,287,455	50,275,164	101,278	49.64	1
1886	1,340,940	52,200,509	120,287	48.37	1
1887	1,302,093	46,804,034	133,770	34.98	1
1888	1,310,858	47,196,885	143,960	32.78	1
1889	1,135,391	44,024,896	151,044	29.14	1
1890	1,007,214	41,641,655	135,771	30.59	1
1891	1,058,401	48,342,534	157,276	30.73	1
1892	981,380	40,432,293	159,825	25.32	2
1893	1,101,218	47,610,491	131,713	26.20	2
1894	1,126,306	49,629,428	169,586	24.34	2
1895	1,123,345	50,556,886	223,250	22.34	2
1896	1,035,910	46,984,429	200,224	23.00	2

英國海軍部各關稅

1914

種 實 量

1 斗

1897	926,633	45,519,379	354,735	17.84	2
1898	980,580	44,994,233	247,779	18.15	2
1899	986,288	49,028,887	305,032	16.07	2
1900	887,225	39,642,999	247,716	16.46	2
1901	700,842	28,842,983	364,325	10.91	2
1902	918,804	35,615,614	333,964	10.67	2
1903	1,014,554	41,027,709	333,961	12.68	2
1904	877,701	47,054,660	373,120	12.62	2
1905	898,138	39,644,325	355,049	11.16	2
1906	840,203	41,488,963	368,399	11.26	2
1907	873,788	49,444,705	411,905	12.00	2
1908	953,232	51,309,832	431,086	11.88	2
1909	906,244	52,297,416	528,150	9.90	2
1910	945,936	55,980,758	593,338	9.43	2
1911	884,690	59,726,520	637,892	10.15	2
1912	836,117	52,625,371	577,270	9.11	2
1913	872,173	52,873,487	626,792	8.41	2

1914	904,644	56,800,103	555,000	10.23	2
1915	1,077,950	86,566,404	656,685	3.26	2
1916	932,969	67,867,130	759,640	9.04	2
1917	680,713	45,349,777	721,274	6.28	2
1918	244,466	21,916,188	757,005	2.89	2
1919	417,393	34,896,763	982,802	3.55	—
1920	186,009	13,824,344	843,861	1.63	—
1921	260,257	19,639,818	963,756	2.09	—
1922	348,402	26,433,144	1,020,321	2.69	—
1923	484,688	35,685,520	1,173,045	3.04	—
1924	463,230	32,916,211	1,202,440	2.73	—
1925	503,795	34,502,982	1,209,557	2.85	—
1926	607,611	40,765,487	1,346,571	3.02	—
1927	527,454	49,259,206	1,431,209	3.43	—
1928	560,048	57,854,543	1,544,531	3.73	5
1929	573,178	64,271,284	1,582,440	4.01	5
1930	419,753	40,950,352	1,394,166	2.64	—

英國皇家海軍部

年 度	數量	價值	單位	備 註
1931	425,240	51,808,421	1,557,152	3.33
1932	395,266	38,577,697	767,535	5.02
1933	419,578	34,210,039	611,827	5.59
1934	470,492	36,098,549	535,214	6.74
1935	381,404	26,624,184	575,809	5.14
1936	372,843	30,661,711	705,741	—
1937	406,572	30,787,274	838,256	—
1938	416,246	33,054,035	762,641	—
1939	225,578	30,385,831	1,027,246	—

註：(一)茶葉出口數量及價值根據中央研究院五十年來中國對外貿易統計(一八六八—一九一一)及中國海關報告(一九一一—一九三九)

(二)位次根據貿易委員會歷年主要出口貨值位次表

茶葉本為我國特產物品之一，據行政院農村復興委員會估計，全國從事茶葉各都者，總計達三百五十七萬五千人以上，可見所占農村人口比例之大。數十年來，我國茶葉雖在各國競爭排斥之下，尚能勉強維持著，實由於條件特別優越：

(一)品質優良 所含單甙(Tannin)成分較少，無需參加牛乳或食糖，滋味甘芳，並不澀口，茶

素 (Tea) 分量最少，性質純和可口。

(二) 地質適宜 我國荒地甚多，舉凡傾斜瘠薄之山陵地帶，及排水良好的砂質土壤，不宜於種植其他農作物者，均為良好種茶區域。

(三) 管理容易 茶樹為永年生植物，無需按年換種密本，種植以後，可以繼續採摘數十餘年，嫩芽長成，即可採摘，時間極短。

(四) 本小利大 生長時間，每年可以採摘多次（長江流域四次，閩粵一帶可以多至十次），加以嫩芽在樹上生長時間短促，不易遭受水旱風雹與病蟲傷害。

(五) 儲運便利 精茶包裝以後，經久不壞，體積精小，而價值甚大，無論儲藏運輸，均較米、麥、薪、煤等農產品便利。

凡此種種優點，實為農業國家可貴條件。可惜天賦雖厚，時運不長，以致近數十年來，華茶市場見衰落。至一九四〇年，竟已退居印度錫蘭、荷印、英屬東非及日本之後，分析積衰原因，不外下列各端：

(一) 外茶競爭激烈 世界茶葉產製數量，隨同消費數量增加而起競爭。華茶輸出貿易，自一八八三年印度錫蘭茶葉勃興以後，英國市場被侵佔，我國紅茶喪失一主要顧客，美國及其他國家消費華茶亦告減少。加以外茶宣傳厲害，中國紅茶在世界上地位幾被打倒。接連荷印茶葉蒸蒸日上，澳洲淪為荷印茶葉主要市場，埃及與南非聯邦亦變為荷印茶葉主要顧客，於是華茶市場一海減縮。近年日本專力製造綠茶，生產量增 迅速，使我國失去美俄與北非洲綠茶市場。國茶運銷俄國，素占輸出重要

地位，但經近年精心研究結果，品質漸與華茶不相上下，又擬具產茶計畫，喬治亞（Georgia）植茶區面積，至一九四四年為六萬公畝，產量將達一八三、六六〇、〇〇〇磅，素以銷納我國磚茶的蘇聯市場，又將喪失。又英國更於一九四〇年五月二十六日明令禁止華茶入口。素來不產茶葉的國家，現亦鼓勵自製。我國茶葉銷路，於是日見狹小。

（二）技術落後 我國種茶，列為農業副產物，產地散漫，自製毛茶，品質粗劣，精製華茶亦不講求標準，包裝馬虎，儲運不便，甚至摻假作偽，降低品級，影響銷路。菸戶不知改良，政府亦無具體方針。由於產製技術落後，茶葉質量均告下落，不能適應需求，無異自暴自棄。

（三）洋商操縱 農村既以茶為副業，產量稀少，不自直接送售茶廠，加以採摘茶葉，正在農村金融枯竭春耕青黃不接時期，水客下鄉採購，只要現交少許價款，其餘須待茶廠精茶出售以後，才能付清，但精製茶廠，資本薄弱，工作或停歇，全以市場盛衰為轉移。如果開工，又多仰賴洋莊茶棧貸借資本，不懂得受高利剝削，而且多以預定不售與別人為附帶條件，佣金苛刻，舊價亦受經紀人操縱，洋商便利用經手買辦壓低茶價，結果茶廠茶農都被剝削，洋商為最後操縱人。陋規重重，亦為授人以操縱的機會。國內茶商不能與洋行直接交易，輸出貿易更為洋商包辦，國內外商情完全隔膜，茶業那有盛旺之望。

（二）我國茶葉復興的基礎與途徑

我國茶葉，由於栽種製造墨守陳法，經營多不合理，加以茶政廢弛，缺乏管理與統制，對外貿易，未能樹立計畫，以致外茶一參加競爭，國際消費市場即不能保，一九二〇年國茶輸出數量最衰頹

時期，僅爲一八五、〇〇九公擔。幾乎不及國際茶葉輸出總數百分之十，國茶素稱國際市場之牛耳。至此竟一落千丈，入後雖然間有起色，但已無法挽回頹勢。當局有鑑於此，乃於民國二十五年託壽景偉氏就便調查日本茶葉貿易狀況，作爲復興茶的借鏡。日本茶葉組織健全，舉凡茶葉產製運銷以及對外直接貿易，均有詳細計畫。歸國以後，即據請改進方針，合理經營。前寶一部乃聯合浙、皖、贛、閩、湘、鄂各產茶省區省政府，及上海、漢口、福州等茶葉集散地點之茶商領袖，由官商共同投資，籌設中國茶葉股份有限公司，資本額定爲二百萬元，二十六年五月一日在南京正式成立，總辦事處設於上海，在倫敦、紐約及非洲塞洛哥三處設立海外經理處。八一三抗戰軍興，該公司隨同政府西遷，由漢口而至重慶，上海總辦處改設分公司，二十七年設立香港辦事處，次年四月改爲分公司，至二十九年底止，中茶公司已在東南與西南各省建設機構網與示範茶場茶廠多所，資本方面，二十八年五月擴充爲五百萬元，二十九年又增至一千萬元，初期營業方針，採取分工合作辦法，公司方面集中力量，推進直接對外貿易，至於示範茶場與機製茶廠的設置與經營，茶葉生產的輔導與改良等事務，則由參加的各個省政府分別協同辦理。

二十九年中國茶葉股份有限公司改組爲中國茶葉公司，隸屬於財政部貿易委員會，成爲辦理全國茶葉業務的唯一國營機構。業務範圍，亦由原一偏重經營外銷而擴充負責推進供應外銷、籌銷、內銷、邊銷四大任務，除推進東南各省茶葉，開闢西南新茶區以外，並與復旦大學合作，訓練茶葉業務及技術專門人材，改良國茶產製，合辦茶葉研究室，分析品質，利用廢茶，提煉茶精（亦稱茶素）；對於供應外銷易貨償債茶葉，全由該公司統籌收購運銷。並爲供應西南各界需要，發展內銷業務起

見，由推廣部設立營業處，發售該公司實驗茶時各種機械製茶葉。爲茶葉專賣奠定穩固的基礎。

茶葉輸出國外，不外供應飲用與提神醫藥兩途，飲用方面，年來多有主張先在國內將華茶製成茶糕，再行輸出。茶糕不僅可以泡飲，而且尚可乾食，功用則甚相同，而在貿易上，體積小價值高，極有利於國際貿易，只要技術精良，利用低廉設備加工製造，成本亦較低廉，在國際茶葉飲用市場上必可占住一峯。茶葉提神醫藥尤爲經濟，因此項提神原料，不必講求茶葉品質，即普通不能供作飲用的陳霉劣茶，亦無不可加以利用製藥，成品的成本低廉，更屬意料中事，飲用藥用，互相配合，華茶前途，定無限量！而欲貫徹此種目的，又莫若施行專賣政策，製定周密計畫，全部加以控制。至於內銷外銷問題，原係茶葉供應消費的區域分畫，多因便於經營，方有此種區別，在整個國茶前途方面着想，固不應強加分割，畫若秦越，而事實上，不論茶葉，初製精製，雖可行銷外國，亦具內銷條件，尤其在初製時期，界限更難分畫，至於改良裁種採摘與揉捻，促進機製與改進經銷，則無不同樣需要，是以在整個茶葉前途上，二者極須密切聯絡，以改良茶葉爲己任者，尤其不可於此有所軒輊。

第六節 石油

(一) 石油的重要性

自從燃料成爲人類生活必需品以來，其取給於自然的固體、液體、氣體三種燃料之中，以液體燃料所含熱量高過固體，儲藏容易，運輸便利，燃燒時溫度易於控制，燃燒以後，又無廢餘灰渣，在供給方面，雖較固體或有遜色，但被氣體，實說得多，所以一躍而高居現代工業與軍事上最經濟而且

最重要之燃料。

液體燃料之中，又可分為石油精煉品、酒精及植物油等項，如以用途與效用而論，又以石油精煉品為最重要。從石油中提煉汽油，為汽車、飛機與坦克的必需燃料，煤油供給取煖及點燈之用，柴油為打水機，載重汽車上提賽爾引擎的燃料，潤滑油（一稱機器油）為減少機器摩擦與阻力所需要。石油精煉品的正副產物，在平時的用途既如此廣泛，戰時尤為飛機、坦克、軍艦、潛水艇及軍事運輸上所不可缺少的原動力，所以近世各國，莫不加強強制管理，競求液體燃料自給。因平時尚或可以仰給於外國。一至戰時，消耗既大，來源亦甚困難，如不能自給，極有影響作戰前途之虞。

多年以來，我國雖然繼續有油田發現，然無大規模開採，最近甘肅境內發現豐富油田，成績出於意外，但一時提煉設備趕不及，而數量大小，猶不可知。就已經公諸社會者而言，一九三二年我國石油產量，僅及一萬桶（合四十二萬加侖），所以凡係石油精煉品，勢非仰給於他國不可。據歷年海關貿易冊所載，自民國十三年以來，四種石油精煉品輸入總值表，可知每年進口價值恆在六千萬至九千萬餘圓兩，折合國幣，則達一萬萬元以上。

民國十三年來四種石油精煉品輸入價值表（單位：關平兩）

年 份	輸 入 總 值
十三年	六七、七六七、三八六
十四年	七一、二七七、一〇五
十五年	六九、二九五、〇〇三

海關貿易冊所載

十六年	五七、二七一、八九八
十七年	八〇、七五一、二〇二
十八年	七三、九二二、四九二
十九年	七七、四六九、七三〇
二十年	九四、四二九、六三一
二十一年	八六、八三七、一三五
二十二年	八七、八七七、八七三

石油精煉品，雖與國防關係甚為密切，但此平時統計數字，或尙可靠。但繼之因自九一八以後，我國公路建設突飛猛進，航空亦見發達，汽車輸入，尤見大量增加，據專家統計，增加四倍有餘。煤油輸入雖因電燈用戶增加而有減少趨勢，但最少數量，仍在一萬八千加侖以上，價值約達五千六百餘萬圓平兩，仍為輸入中石油精煉品之大宗，柴油數量增加三倍以上，價值則提高六倍，當此國際風雲緊張，各國均在力求物資自給自足，我國抗戰建國同時並進，在此非常時期，來源困難，消耗有增無已，治本辦法，當急求自給自足之路，治標辦法，亦須加強控制，減少無謂浪耗。以奠立自給自足之基礎，勿使此換戰爭勝負之物資，當受外人之支配。

(二) 戰時石油管理與今後石油政策

近年以來，世界石油爭奪戰甚為熾烈，而國際戰爭之爭奪，亦成軍事上的重要目標。抗戰以前，我國原無所謂石油政策，及八一三淞滬擅戰以後，上海廣州等重要港口相繼失守，國際運輸，日

漸難辦，石油統制，亦現重要，政府當策畫動員起見，乃加強液體燃料管理，統制一切供應，限制消費用途，在事實無異已由國家予以獨占經營。但管理政策，似欠積極，爲長久計，不如更進一步實施專賣，因爲石油產地集中不下於鹽場，自由開採，效率微弱，且多浪費，一不謹慎，將來難免不致落入外人之手。如果採取全部專賣制度，根據明文規定，由官方以獨占方式，大規模開採與提煉，所有儲藏業務，固與產製難分；而運輸銷售，亦應全部由專賣機關統一經營。一面增加生產，一面控制消費，實爲當前之急務。

石油精煉品用途廣溢而且重要，但油岩蘊藏，嘗有定量，我國石油蘊藏真正數量，由於近來陸續有所發現，已不能以已在統計數字爲確定，加以科學日益昌明，由於提煉技術進步，純油成分或者尙可提高出貨。但仍不可以取之不盡，用之不竭，爲供應今後無限的需要計，增加生產與節約消費兩大政策，仍將永久適用於我國，而防止外人竊取油田與成品，亦爲今後所不可忽略者，爲貫徹此種目標計，莫若運用現有管理基礎，進而推行專賣，因爲目前政策雖已顯著成效，但以制度而論，仍以專賣爲最具體而且徹底，目前只開鹽糖、火柴、菸酒、茶葉六項物品行將付諸專賣，而於石油一物，雖然尙少有注重採取此種具體辦法者，但徵諸大多數國家所行石油專賣政策以及我國情形，仍有邁頭趕上之必要。

第五章 中國專賣制度的沿革

第一節 中國專賣制度的背景

第一項 民國以來歷次議辦專賣失敗的原因

自從民國成立以來，我國每每在財政需要孔急，或者局勢稍定之時，曾屢次倡議舉辦國家專賣。如民國二年前北京政府曾準備將鹽施行就場專賣，民國四年又籌議菸草改良辦法，以便實施專賣，民國二十五年議辦食糖管理，亦為施行專賣的變相。但結果，不是中途夭折，便是臨時變質，甚至籌備已見頭緒，而以環境的阻撓，終於消聲匿跡，以致一再失敗，直至此次抗戰時期，方能開始試辦，綜合歷次倡議推行專賣失敗最大的原因，大致可以分列如後：

(一) 內政不統一

我國從辛亥革命以來，政局變動不已，二十餘年之間，全國政治，迄無一日談得上真正的統一。此種情形，不僅邊遠省區，中央鞭長莫及，即以外人唆使暗鬥，不受中央指揮，即中原地帶，對於中央法令，亦多陽奉陰違，甚者公開拒絕。致中央政令難出都門。專賣事業，應歸中央獨占經營，所得利益，須全部歸入國庫，各省平時即不能真誠服從中央，何況專賣事業直接深入各省，顯然與各自為政的局面之下割據自肥的原則不能相容。所以根本問題，政治未會統一，欲使地方政府接收中央專賣辦

辦：事實上自難辦到。國之比較條巧者，亦利於「民生凋蔽不堪負担」等似是而非的口號為號召，勾結人民，肆意打擊中央新政。其實中央與地方同為整個國家的一部分，中央政府統籌全局，對於各省政府與人民一視同仁，整個國家的盛衰，不過為各個地方榮枯的表現。中央與地方利害一致，中央政令自應一致進行，何容顧不願意協助？形成周鄰交質的紊亂步驟，更不容地方政府藉故反對！

(二) 外交掣肘

物品一經專賣，購銷全歸國家獨占經營，所有原來經銷商人，從此只能按照規定，依法承辦，不能再如已往之任意壟斷，為所欲為，不顧消費者的利害，一味以追求最高利潤為唯一目標。遜清以來，外人利用不平等條約，重重束縛我國，不僅操縱海關大樞，外貨得以任意傾銷，而且在我國內地自由設廠，吸收廉價原料與勞力，成為我國發展產業的勁敵。所以一聞我國籌辦專賣，即以外交方式，提出無理要求，肆意阻攔破壞。如民國二十三年對於專賣制度討論已盡週詳，外人即從中刁難，德憑提出片面理由，認為實施專賣：(一)有礙國際互惠條約；(二)有礙門戶開放原則。實所謂「互惠條約」，實為「獨惠條約」。中國處處吃虧，外人事事受惠，此項片面條約，實起於鴉片戰爭以後，道光二十二年所訂「南京條約」。該條約共十三條，其中以第十條為構成關稅不能自主的要因：「前二條言明開關，俾外國商民居住通商之廣闊等五處，應納進口出口貨稅餉費，均宜秉公議定則例，由部頒發曉示，以便外商按例交納。今又議定：外貨自在某港按例納稅後，即准由中國商人運往天下，而所經過關，不特重加稅例……」。次年又根據「南京條約」議定五口通商章程十五款，約束進口正稅，均定為值百抽五，不得增加。自此片面協定鑄成以後，取消牙商規則，承認自由貿易的

片重局勢。所以民國財政，曾準備退讓菸專賣，英義菸草公司，首先提出抗議，甚至北伐時所辦二五菸酒附加費，外人尚從中反對，及各地以此作為教育補助費，造成事實以後，反對方告無效。民國二十三年，政府統制食糖，為避免外人反對起見，不採專賣名義，改用管理辦法，但外人仍提出反對。如此以來，我國不僅不能實施專賣，甚至連類似專賣性質的獨占或管制辦法，都不能實現。其實當年十三條商約中取銷廣州十三行，不許包攬操縱，意應以專門用以對抗外商的獨占辦法為限，現今國家經辦專賣，對於華商洋商，一律予以同等限制，此與當時商約規定並無衝突。何況訂約時期，將近百年之久，當時尚為自由經濟時代，限制專賣，尚可諒解，現今各國經濟政策，都已變更，而且自民國以來，商約所定稅則，已經一再改訂，顯發原則，已經恢復自主，外人自不應再藉口阻撓！

(三) 特殊勢力阻撓

專賣事業，無論政策如何，對於已往壟斷市場的特殊勢力，應該取締，獨占過分利益，即難繼續享受。同時對於一般經營不合理的商人，亦須予以相當限制，於是謠言傳出，必起而反對。尤以獨占商人，原已具有相當勢力，更可聯絡其他勢力從中阻撓。這也是屢次籌議專賣時常有發現的事實。

(四) 誤解專賣政策

專賣事業，對於收購配銷，既須通盤支配，經營手續，自較一切國營企業繁複。但我國對於全國戶籍素欠精確調查，保甲制度尙未健全，人口分布與消費情形如何，不得而詳。各項產業狀況，亦無確實統計數字可查，加以知識階級，多誤解專賣，足以與民爭利，一般人民知識淺薄，不能了解新政精神，對於國家經辦專賣，總以冷眼看待，凡此種種，均足以增加實施專賣的顧慮與困難。實則全係

未能認識專賣制度對於社會公益經濟上的功用所致。

第二項 中國舉辦專賣的根據

(一) 籌措戰時財政

抗戰以來，財政支出日見膨脹，加以戰區廣大，客觀經濟環境限制重重，稅收銳減，新稅政策不能一蹴可幾，依靠發鈔當顧忌惡性通貨膨脹，募集公債，終需還本付息，如發行過多，社會不能消化，反又流於「煙幕通貨膨脹」，結果仍須設法補救。而且戰後復興建設，截出尤其浩大，募債數量有限，而且只可作為一時調劑的工具，發鈔如膨脹過度，引起物價飛漲，壓迫大眾生活，失去公平原則。國家處此非常時期，亟應及早計畫，在有力出力有錢出錢的原則之下，開闢廣大歲入經常財源。專賣制度雖未俱備直接稅完全按照能力累進課稅的原則，但因負擔普通，而且因為差別價格關係，決不知通貨惡性膨脹，物價暴漲以後，使平民負擔增加痛苦獨重的弊病。以我國戰時稅制而言，所得稅、遺產稅，以及戰時過分利得稅，都已先後開辦，中產階級以上的國民，無論所入是否固定性質，或為不勞所得，都已對國家承受相當負擔，募集公債，亦為攤派對象，至於在此階層以下之人民，尤其勞動羣衆，收入較戰前增加，不僅無直接稅負擔，如筵席等捐稅，亦不易達到，如由國家舉辦專賣以後，從專賣物品售價中取以適當專賣利益收入率，使凡是此項物品消費者，均須承受相當負擔，以便有錢出錢，普及各種階層。至於菸酒等奢侈品消費者，頗有餘力貢獻國家，實行專賣以後，價格雖或略加提高，仍然適合「最小總犧牲原則」。如此配合適當，負擔既普遍，分配亦合理。在我國長期抗

戰的國策之下：爲最公平而且能持久的籌款辦法。

(二) 實現民生經濟

民生經濟是以民生史和爲哲學的基礎，包括民生主義，建國大綱，實業計畫與十年國防計畫中經濟建設部門等一切經濟原則與方案的經濟政策。其目的在衛護中華民族與民衆，並非單爲國民個體謀經濟福利的經濟制度。以平均地權與節制資本爲要義，政府爲謀發達國家資本與節制私人資本起見，對於具有獨占性質的企業，而且爲私人力量不能舉辦的，收歸國家直接專賣，消極方面，可以防止私人資本從事壟斷國民經濟福利，以改善社會經濟組織，同時約可保障人民合理經營，維持適量產製利潤。在積極方面，更可藉以排除私人競爭的環境，減少廣告與宣傳等無益於生產的浪費，集中力量，減低生產成本，改良品質，提高生產效率，抵制外貨傾銷政策，以平定物價與調劑產銷。並爲準備應付若干年後國際戰爭的再臨起見，亦應預先建立國防經濟體制的基礎，對於國防重要物質，與人民生活必需品，奠定統制規模，以免將來國際戰爭發生時，重受此次抗戰期中經濟方面的損失與痛苦。

(三) 奠立自主基礎

民國以來，我國屢次議辦國家專賣事業，但因外有洋商掣肘；內則政治不統一，加以社會環境條件不夠，惡勢力從中阻撓，以致徒有倡議，而不能實現。抗戰以來，地方割據局而變成全國統一，人民激於民族與國家的危難，對於政令認識增加，一般惡勢力失去利用機會，無法公開反對。至於洋商勢力，自抗戰以來，相繼退出，近年雖曾對於我國統制菸草辦法尚堅持異見，但其勢力遠不如戰前的幾倍逼人。尤以近年以來，我國對於鴉片等特產物品的統制銷售，事實上無異實行專賣，而美國與我

在此條件之下，交易多年，英美等國並無異議，因此我國亦宜乘此洋商勢力衰退，國際不平等條約不能發生效力條件之下，利用時機，徹底實行專賣，奠立將來擴充的基礎。

第二節 中國專賣制度創立的經過

第一項 倡議專賣的略歷

我國自民國二十五年先後推行法幣政策，統一公債發行以來，全國金融組織漸趨健全，世界經濟恐慌發生以來我國所受襲擊，漸見喘息機會。亦即為奠立非常時期財政金融政策的基礎，為戰爭時期統制對外貿易與金融市場的準備。但戰時租稅政策，因我國素來所依靠為主要財源的問題，不能用以解決戰時財政的困難，同時直接稅中，僅於民國二十五年開始征收所得稅，施行不久，尚在逐步推行之中，其他如遺產稅等，雖已通過草案，但均未曾實行開征。加以信託制度組織缺乏，公債政策不足以當作籌措戰費的基礎，通貨政策，一至惡性膨脹，後患無窮，上次歐戰期中前轍可鑑。因此戰時財政問題，雖然已微有一線曙光，但仍缺乏具體而且可靠的辦法，以致前途渺茫，仍不可不求補救辦法。抗戰以前，財政部秘書洪懷祖氏有鑒於此，認為未雨綢繆之計，早謀補救戰時租稅制度不足，實以籌辦專賣制度為不二法門。乃臚列理由多端，並請籌辦專賣，綜合言之，可分六點：

- (一) 專賣制度已為各國所公認的補救戰時租稅制度的唯一方法，而且推行成績非常良好。
- (二) 專賣制度，在政府可得大批收入，彌補財政膨脹，國民生計並無妨礙。

(三) 專賣制度可以統制生產與消費，並可藉改良品質，防止商人投機居奇。

(四) 利用專賣物品的差別價格，可以推進社會政策。

(五) 過去所訂國際間不平等條約，皆為英、美、日等國利用阻撓我國專賣計畫，其實全為片面理由，抗戰以後，日本無權發言，他國亦不致再作無理阻撓。

(六) 日本藩營專賣制度，遠在德川幕府時代即已盛行，直至歐戰以後，愈在步步擴張，而且尚強調「專賣制度為日本戰後之一大問題」。

一方面陳請派員前往日本調查專賣制度，同時又附請辦菸酒專賣草案，極力主張籌畫施行。當時中央銀行業務局副局長壽景偉氏適在日本考察銀行制度，乘此機會，財政部又令壽氏就便詳細考察日本專賣制度，以為借鏡。

壽氏在日詳細調查以外，並與大藏省專賣局長官以及製造、販運等各部門主管人員往返詳細討論各種實際問題。歸國時，攜帶(一)日本最近專賣法規概覽；(二)日本專賣及宣公業論；(三)日本近世之專賣制度；(四)日本大藏省專賣局第三十七回年報；(五)日本菸草業概論三十年誌；(六)台灣樟腦專賣志等參考資料與詳細調查報告書，力言日本菸草、樟腦、鹽三大專賣的擴充，成為戰時財政的主要財源；所收功效，足以與素稱經濟先進的英、美兩國非常時期之所得稅收入媲美。我國情形與日本極為相近，應積極組織專賣制度籌備委員會，研究食糖、菸、酒等消費物品專賣實施問題，並分別籌畫實行專賣，以開拓國家收入源泉，加強非常時期財政基礎。於是我國現代化的專賣制度，乃漸現頭緒。

二十六年六月，財政部稅司首先詳加研究審查以後，認為舉辦專賣制度，既已久為各國所採行，而且成績良好，洪、壽二氏所陳計畫，亦均切合國情，無論為非常時期財政收入着想，或為平時財政計畫，均甚重要。並且我國財政收支系統法中已經詳細訂明：「中央政府為增加國庫收入，或統制生產消費，得依法訂定專賣貨物」。可見我國推行專賣制度，在原則上已經早有明文規定，非常時期尤應積極舉辦。適應經濟潮流，擴展國家財源。並列舉實施步驟與調查計畫等問題，請示辦理。主張無非是在贊成專賣制度與希望積極實行。入後又經參事廳、賦稅司、鹽政司會同關務署、稅務署、鹽務總局分別研究擬核意見，對於專賣制度，一致「極表贊同」。關務署意見，更認為創設時期，應採取較簡易方法，方能施行順利。至於工業製成品之可以採用專賣制度者，如火柴、菸、酒等項，因外貨進口數量已形減少，除外商在上海等通商口岸設廠製造均屬征收統稅貨品以外，其餘在外交方面關係尚淺，自可推行專賣。而鹽務總局研究結果，所提意見，除將壽氏調查報告書中關於日本鹽專賣四大特點：（一）整頓鹽場增加產量；（二）畫一價格，全國一律；（三）放棄收益主義，注重社會公益；（四）努力研究試驗，改良生產技術加以詳細闡述以外，更就年來主持全國鹽務的經驗與改革計畫，舉出我國鹽務革新的根本方針，認為「施行專賣，統制鹽產製運銷，在非常時期，尤為切要」。我國專賣事，自從洪壽二氏倡議以來，至此不及一年，已引起各有關方面一致的贊同。尤以如鹽務當局等主管部門在積極方面提出具體方針，極端贊同「邊派專員，組織專賣制度籌備委員會，就國家財政收入，社會經濟政策及他專賣行政上各項實際問題，分別調查研究」的建議，均為促成專賣制度早實現的主要動力。

第五屆中央執行委員第五次全體會議，於二十八年初開幕以前，財政當局須遵奉提出兩年之財政計畫。先年十二月洪氏又條請將籌辦專賣制度一案訂入兩年財政計畫內，並請將財政部參事應審核通過之專賣制度籌備委員會早日設立，從事調查準備採行專賣各項物品產銷情形，及將日本專賣法規譯成漢文。從此以後，我國推行專賣制度，只是時間問題了。中國專賣的倡議工作，並此也就表現了具體的成就。

民國三十年四月一日第五屆中央執行委員第八次全體會議中，孔委員祥熙等二十人提議籌辦消費物品專賣：以調節供需，平準市價。請將鹽、糖、火柴、菸、酒、茶葉六項物品實行專賣，交由政府妥籌辦理。

(一) 原提案所述舉辦專賣理由：

「人民日常消費物品，採行專賣制度，由政府合理分配，為節制私人資本，改善社會經濟，實現民生主義方法之一種。蓋專賣制度，係由政府管制產銷，保障生產運銷者之合法利潤，而使消費者不增加過分負擔，以促進生產，節制消費，調節物價，安定民生。而政府對於專賣物品，寓稅於價，使居間商人之利益歸公，財政上可增鉅額收入，實為抗戰建國之需。際此非常時期，一般工商業每多利用時機，操縱市價，博取厚利，釀成社會分配不均之現象。施行專賣制度，抑制豪強，充裕國用，又於國計民生兩有裨益。我國昔賢理財，亦曾著意於此：如齊之漁鹽，漢之平準，唐之鹽法，宋之市易，皆於國物征權之中，寓有調節供銷之旨，實為專賣制度之權輿，法良意美，滿賢效法。近世各國，更廣推行，如德國之火柴專賣，意國之砂糖、石油、酒

糖專賣，日本之菸草、食鹽、樟腦等專賣，且均創自戰時前後，至今蔚成收入之大宗，並用以為調劑產銷之策略。現我國抗戰，已進入第五年度，一面須開拓稅源，充裕國庫，以供抗戰建國之需要；一面控制供銷，防止壟斷，以貫徹節制資本之國策，選定若干貨品，及時實行專賣制度，實為當務之急。財政部經決定設立國家專賣事業設計委員會，籌畫進行。惟此項設施，於國家財政經濟上均有重大關係，其詳細辦法固待研究規畫，而重要方針，不能不先決定，俾有準繩。

(二) 辦法要點：

1. 政府專賣，擬先從鹽、糖、菸、酒、茶葉、火柴等消費品試辦。
 2. 政府專賣物品，以統制產製，整購分銷，為初步實施辦法。其零售業務，仍利用現有商店經營。但須經政府登記，給予特許營業證，並須按照政府規定辦法，經營買賣。
 3. 政府專賣，以使人民得公平享受公平負擔為主旨。專賣物品寓稅於價，實行專賣以後，不再對物課稅。
 4. 專賣事業有全國普遍一致之性質，應歸中央統一辦理，地方政府不得對於專賣物品課征捐稅。
 5. 財政部專賣事業設計委員會對於專賣事業之一切制度章程，及其他必要事項，應於四個月內設計完成，即籌主管機關，實施專賣。
- 上項提案經全會議決通過：「交政府妥籌辦理」。我國專賣制度，自此方有正式規定。

第二項 專賣事業的設計

自五屆八中全會議決將六項物品試辦專賣以後，隨即財政部乃設立國家專賣事業設計委員會，資成辦理專賣設計事務，旋依五月二十七日行政院第五一六次會議通過之財政部國家專賣事業設計委員會組織規程，設立祕書處，並分設六個組，分別辦理鹽、糖、火柴、菸、酒、茶葉六項物品之設計事務，各組乃於七月中旬相繼開始工作。並且多能依照部令期限於十月底分別完成設計任務。根據前項組織規程的規定，各組對於所擔任之物品設計工作共分九項：

- 一、關於專賣法規之研究及擬訂事項；
 - 二、各國專賣事業實況之調查翻譯事項；
 - 三、關於專賣之產銷運輸及分配事項；
 - 四、關於專賣價格之調整事項；
 - 五、關於專賣價格之調查統計事項；
 - 六、關於專賣機構之配置管理事項；
 - 七、關於專賣基金之籌畫運用事項；
 - 八、關於專賣之人事籌備事項；
 - 九、其他籌備進行事項。
- 各組設計工作的方式，大致可以分為主要科目。

一、調查統計（搜集資料）：

1. 派員實地調查；
2. 向有關機關團體徵集；
3. 由財政部電各省政府及各省區稅局查報；
4. 委託調查
5. 委託駐外使領館搜集有關資料。

二、研究設計：

1. 草擬法規及各項補充辦法；
2. 草擬實施綱要；
3. 編製三十一年度收支概算書及資金分配；
4. 草擬專賣機構章程。

但因整個設計的調度問題，配備聯繫未臻嚴密，分工以後，須待合作，致各組工作雖能依限完成，而原則方面尙待連貫，尤以整個專賣機構方面，更加上人事問題懸而未決，綜計各組所擬專賣第一、二年，所需資金，約在二十萬萬元左右，一時亦難商定，以致設計雖將期滿，而機構與週轉資金兩大前提未得適當結果，乃就籌備實施時期之便，延長設計時間，以便完成任務。設計工作遂於十二月間告一段落，一部分專賣條例草案經審查後修改通過，但因時間關係，籌備工作，則展至民國三十一年方能開始進行。

第二節 實施專賣的共同原則

在六項專賣物品中，近年以來，政府對於食鹽的產製、儲運、配銷、售價都已實施嚴密的管制，實施專賣，只須本此基礎，廢除原有鹽稅名目，加強控制力量，即可達到任務。茶葉一項，已有財政部貿易委員會中國茶葉公司專營，供應外銷、僑銷、內銷、邊銷茶葉，並已定有具體方案，正在逐步推進之中，略已具備專賣基礎。但因產制分布，比較散漫，名目繁多，各地產茶品質高下又各不同，極難推行全部專賣。其餘糖類、酒類、火柴及菸，近年方由從量課稅改為從價征收，對於原料的培植，製造的改良，都在始創時期，儲運銷售等階段，尤其尚未嚴格統制。因此在推行專賣時，步驟很難一致。對於組織比較零伍的舊式企業，首先須從改進產製與統制原料入手，臻於新式合理組織的企業或工廠，如鹽與火柴，均可徹底統制產製運銷。有關外銷競爭物品，須先集中收購，再行委託貿易機關向外推銷，而城市鄉村消費普遍各項貨物，除徹底統制儲運之外，對於經銷，更須嚴格採行登記特許制度，以便預加約束。我國統計數字，素來缺乏精確調查的根據，社會組織，亦甚鬆懈，而專賣事業又為各種國營事業之中手續最繁複，責任最重大的一種，於此創始時期，自應按照實際產銷情形，採取漸進主義，徐圖改進。各項設置，尤應配合客觀條件，慎密計畫，訂立共同原則，以為設計與將來改進之用。茲參照各方意見及研究結果，可臚列如後：

(一) 試行局部專賣

我國此次毅然推行專賣事業，尚為創辦初步，因為客觀條件的限制，無從將一切業務階段全部盡

大政府專賣範圍之內。且按照各國專賣制度慣例，在創辦初期，大都採行局部專賣辦法，政府以控制主要樞紐入手，其他次要階段，仍然特許商民經營。我國現時六項專賣物品之中，除一二種物品條件比較完備，可以免強試行全部專賣以外，其餘大都條件甚差，短時期內勢必無從全部專賣。因此仍應按照各項物品產製情形，分別施行下列範圍有伸缩性的局部專賣：

- (1) 原料生產 以民營為主，政府只予以示範。
- (2) 加工製造 由官商混合製造，逐漸推行全部官製。
- (3) 成品收購 完全由政府獨占。
- (4) 儲藏 由政府倉庫為主，寄存人民倉棧為從。
- (5) 配售 全部由政府控制。
- (6) 運輸 政府自運與委託商運並行。
- (7) 銷售 批銷零售，採取登記特許制度，仍由原有經銷商人按照規定價格承辦。

(二) 畫分區域

中央政府辦理專賣，無論目的如何，即須由人民負擔的收益政策也好，施惠人民的公益政策也好，在理論方面，自應全國一致推行——如因戰時淪陷區等特殊情形自屬例外，方稱公平合理。所以此處所論「畫分區域」，當非「全國施行專賣」抑「一地施行專賣」的問題，而是為便利管理與經營起見，應如何畫分產銷區域的意思。我國稅務機關及其他行政機關，多係按照行政區域分省設置，雖然在執行法令方面便於與該省行政官署接洽，但專賣事業為政府經營獨占商業，必須按照各項物品的

實際產銷情形劃分區域，以便經營與管理。

(三) 統一機構

辦理專賣事務各機構，應就各種專賣物品的重要產區設立專賣機關，對於有大宗專賣物品轉移入的口岸，以及區域以內的專賣物品主要集散地點，亦應扼要設立專賣分支機構，辦理各項專賣事務。

(四) 畫一價格

專賣物品零售價格，本應以各地畫一為原則，但我國初辦專賣事業，各項產製運銷業務尚不能由政府全部經營，加以各地情形相差懸殊，運繳等費用常因距離遠近與交通運輸的阻暢不同，而發生巨大差額，一時頗難畫一，各地零售價格。但為各地零售價格不致過於懸殊起見，應採取分區畫一制度，使各項專賣物品在同一區域以內，零售價格不再發生差異。

(五) 統一標誌與包裝

專賣品的標誌與包裝如何，對於統一收購與控制供給兩點影響甚大。如果標誌適當，易於鑑別，實可輔助防止私行運銷，減少黑市損失。在標誌方面，如果容許各區出品互相流用，廠家商標自然可以不必附着於物品容器之上，反之，若須分區限制，不准互相流通，商標亦可增加鑑別根據。至於物品容器上所粘專賣憑證，本為辨別真偽，防止私貨的證明，所以在圖樣上，應該請求下列各點：

第一、標明專賣主管機關

如「國民政府財政部專賣憑證」字樣；

第二、標明物品種類

如鹽、糖、等；

第三、標明物品等級

如甲種、乙種等；

第五、標明分量：

第五、圖案應精緻詳明。

此外包裝亦須講求改良，按照物品性質，分別加以規定。重量大小分盡種類，在容器上面加以標明。零售物品的包裝，一律採取固定方式：（一）鹽以食鹽消費最廣，精製以後，除去所含氯化銨，即不易潮溼。於是就可做照戰前久大精鹽按斤裝筒的辦法，於紙筒以外，加貼鹽專賣憑證，以資鑑別；（二）糖的包裝，目前市上機製精糖，已普遍用分斤裝盒的方式，專賣以後，只須加貼糖專賣憑證，便可順利推行；（三）火柴舊售批發素行箱，市上零售，亦預先有包有盒，專賣以後，僅須加貼火柴專賣憑證；（四）菸的包裝，除素來批發有箱裝、零售分條分包，都宜加貼專賣憑證以外，捲菸用紙，預加規畫，亦可增加鑑別標誌。而內部數量有定亦其長處；（五）酒類分罐分瓶，只須封口精密，同時在容器上加貼專賣憑證，亦足以供辨別；（六）茶葉零售，中國茶葉公司久已採用分盒裝置辦法，所裝數量，有自二兩、四兩、八兩、十兩至一斤的分別，盒外加蓋品名戳記，辦法已甚完備。專賣以後，只須加貼茶葉專賣憑證，鑑別當亦無困難。

第四節 專賣規程概要

第一項 糖

糖類專賣，包括白糖、紅糖、赤糖、烏糖、蔞糖、黑糖、桔糖、塊糖、精糖、冰糖、及其他糖類

經財政部核定者（戰時食糖專賣暫行條例第一條）。至於蜂蜜等自然糖，因多係農村副產品，分布零星，不易管理，而且消費不甚普遍，性質亦不確定，所以未正式列入，而只保留財政部於必要時再加以核定。所以在原則上，舉凡糖及糖之加工原料暨其副產品，都已列入專賣範圍以內。同時糖專賣機關對於自國外輸入或自未施行專賣區內移入糖類，一概統一收購、販賣，凡未經申請登記取得許可者不得經營。

在產製方面，所有甘蔗甜菜及其他製糖原料，須受管理統制，各項種戶於始業前一個月，須將業務情形向主管專賣機關申請登記，收穫時，由專賣機關核價收購。鼓勵組織合作社聯合社，並分區設置示範場，協助種戶培育種苗，改良品質及種植技術，防治病蟲害等事項。製糖廠商，亦須於開業前照例申請登記，專賣機關並有隨時檢查各廠製糖經過結果倉儲與帳簿權柄，各廠則須將製糖品種與數量按期報由同業公會轉報專賣機關登記。製造完成以後，十日以內全數繳存專賣機關所設公棧或所指定的倉棧內，由專賣機關組織評價委員會，按照產製成本及合法利潤為標準，並由財政部參酌實際情形核定收購價格統一收購。廠商如無正當理由，不得照專賣機關指定日期及場所交付成品。

銷售方面，批發零售業務，由經專賣機關特許的商人承辦。批發承銷對於糖類批發，以曾經專賣機關特許的零售商店為限。批發價格，由財政部按照各區收購成本與專賣利益核定，零售價格由各區糖業公會按照批發價格，運雜費與零售商店合法利潤為標準議定。但承售商與零售商店，均不得兼營製糖業務，以避免走私及發生黑市的流弊。

第二類 火柴

火柴製造業務，由火柴專賣機關自設廠所與經登記許可的廠商混合製造。國營製造廠或指定標準廠爲示範，所有產額、製品、種類、品質、標準，概由專賣機關規定，交各廠照製。不合標準者，火柴專賣機關有減價收購或令銷燬權，以提高火柴品質。製造火柴所，機器與重要原料的輸入，須先請得政府許可方准進口。

製造火柴，由專賣機關按國營廠或標準廠所定實際成本（即各區的標準成本），加上應得利潤核訂收購價格，收購輸入火柴亦按同等品質，在標準價以內收購。

火柴運銷事務，由經專賣機關登記許可的商人經辦。批發及零售價格，事先由火柴專賣機關分區規定，於批發商向專賣機關納貨款時，加以調劑，批發商人應得利潤定爲百分之八，零售商應得利潤爲百分之十二（均包括運繳費用在內）。但批發商對於指定區域內尚須負擔充分供應火柴需求的責任。邊遠區域，因運繳較重，爲平準市價計，另外酌量予以補助，必要時並由專賣機關自行派員辦理批發業務，以平衛供銷。

第三項 菸類

菸類專賣，分爲下列四種：（1）紙捲菸（機製捲菸及手工捲菸）；（2）雪茄菸（各種雪茄菸）；（3）薰菸（薰烤之各種菸葉）；及（4）其他用機製或仿機製之菸類（如辯菸鼻菸等類）（戰時菸類專賣暫行條例第一條）。此外對於捲菸用紙一併專賣。所有上述菸類的輸入及移入移出，均須先經取得許可。

產製方面，由專賣機關按照各省土壤氣候與菸類需要情形，指定種植區域，限制或取締散漫產區，分區設置示範場，輔導改良菸葉種植，增進原料生產。指定區內各菸葉種戶，須將品種面積地點等項報請登記，經核准以後，方能種植。並鼓勵種戶組織合作社與聯合社，以便協助專賣機關執行特定任務。凡在國內設廠製菸者（包括華商及洋商），須先將製品質商標、名稱、包裝情形、製造成本及每年需用原料與製造數量等項，報請登記許可。創菸絲商店，亦須辦理登記許可手續。專賣機關必要時得收買菸廠，或加入官股，以擴大組織。對於製造技術低劣的菸廠，並得裁併或撤銷登記。

各廠所製菸類，全部按照規定日期送繳指定地點，由專賣機關統一收購（但品質不合格者得拒絕收購）。收購價格，由各區專賣機關根據品質，參照製造成本，加以相當利潤，由財政部核定公布施行。

運輸業務，菸葉及成品，以按各地需要情形自行配運為原則。必要時，則委託其他運輸機構代辦。菸類銷售特許商人，依照指定區域經營，由專賣機關酌量情形，核給相當利潤，專賣機關配售整批菸價，酌量成本加以專賣利益，零售價格，由各地菸業公會，按照批發價格加上運繳費用及當地金融情況，與一般利潤議訂。並報請專賣機關核定，以收公允合理的功效。

第四項 鹽

(一) 範圍

鹽專賣的目的，除目前用以剔除中間商的剝削，藉以增加非常時期財政，收入的一般作用以外，

在改善社會經濟方面，尙可（一）改善管理，促進生產；（二）改良製造，提高品質；（三）統制產銷，調劑供需；（四）穩定鹽價，改善民食。所以規定「鹽之專賣權屬於國民政府」（戰時鹽專賣暫行條例第一條），私人及各級地方政府都不得參加競爭。自實施專賣以後，中央政府對於務鹽，將由原監督制監督的地位，進而成爲主動者。原有專商引岸，以及其他私人獨占經營等特權，一律廢除，而由政府依照國家與社會大眾的福利，樹立合理設施。根據鹽的用途分爲左列四種：

一、食鹽 包括醬類醃臘及其他製食品用之鹽在內。

二、漁鹽 以沿海本國漁業所需用的爲限，非沿海漁業需用漁鹽者，其區域由鹽專賣最高主管機關核定。

三、工業用鹽 以下列本國工廠所需用者爲限：（一）製造純鹼類工廠，（二）製造鹽酸，漂白粉及芒硝工廠，（三）製造氯鹼及其他有關氯鹼之化學藥品工廠，（四）製造鉀鈣工廠，（五）製造皮革工廠，（六）製造顏料工廠，（七）製造胰皂及提煉油類工廠，（八）冶金工廠，（九）製冰工廠，（十）製造玻璃工廠，（十一）鑄造工廠，（十二）製紙工廠，（十三）其他工廠需用工業用鹽經將詳細理由呈由工廠所在地之鹽專賣主管機關報請上級機關核准者。

四、農產用鹽 以下列本國牧場、農場、肥料製造廠所需用者爲限：（一）飼畜用鹽，（二）選種用鹽，（三）肥料用鹽。

井就鹽產品質，根據所含氯化鈉的成分，分爲下列三等（同條例第四條）：

(一) 一等鹽 含有氯化鈉百分之九十以上；

(二) 二等鹽 含有氯化鈉百分之八十五以上；

(三) 三等鹽 含有氯化鈉百分之七十以上。

鹽漬、鹽鐵及其他鹽化合物，含有氯化鈉在百分之三十以上者，均以鹽論，但含氯化鈉在百分之八十五以下之三等鹽及其他化合物，除供漁鹽、工業鹽及農業用鹽外，均不得作為食鹽。

(二) 產製及收購

關於鹽的產製，按照規定，係以政府自製為原則，人民經營製鹽，認為受政府委託的行為，必須先向當地鹽專賣機關申請登記，並呈報主管機關核准登記後，方能繼續製造。政府為嚴格統制生產數量起見，在產量方面，依照全國產銷狀況及國防上之必要劃分區域，規定各區每年產鹽總數量，再由各區劃分各鹽場與各製鹽人的生產能力成本與運輸情形，分別規定每年應產數量。製鹽人須遵照此項規定產量製足，在原則上，不得少產，亦不得多製。對於產製方法，鹽斤品質，分配情形等，均須統制管理。並鼓勵製鹽人組織合作團體，集中設備，改良生產，同時為促進製造技術與便利製鹽業務起見，對於製鹽人領證製鹽許可期限，規定試製期限為三個月至兩年，正式製鹽不得超過三年，屆期必須重行申請登記。在許可期限以內，非經政府許可，不得停業或減裁一部分，但政府認為產少質劣，成本過重，或分布過於零星而不合理的產地，得命令其全部或局部停業，或逐漸裁廢，製鹽人因這類變更，在物質上受有損失，另由政府酌量發給適當補償金以示保障。

政府於鹽場適中地點建設倉庫，或給價收買私人倉庫，或由政府管理租用，所有製鹽人製成之鹽，

應於限定期間悉數存入政府指定倉坵，或運送政府指定地點，由政府核價收購入倉（坵），絕對禁止私相售讓。收購場價，由專賣機關召集製鹽人代表，根據標準成本並參照實際情形或成本酌加利潤分級核定。但額定製足以外之鹽，其售價得延至需要該項鹽斤配用時，方予發給。

（三）運銷

運鹽業務，採取分區辦法，並以官運為原則。本區以內者稱為區內運輸，由所在區主管機關負責辦理。關連兩區以上者，稱為區際運輸，由產區或銷區主管機關辦理為原則，必要時亦可另設運輸機關負責辦理（鹽專賣條例第二十條）。至於產區內近場地區，得由散商或合作社自行零運。但仍須與區內及區際運輸同樣領得運輸證。鹽證不得相離。

所謂官運，係以政府力量辦理運輸業務。因政府運用的方式不同，又可分為三種：（一）政府自運，由鹽專賣機關自置機噐工具，辦理移送事務；（二）政府雇運，由鹽專賣機關酌置管理人員，隨時雇民商運輸工具，直接支付運費，並實行押運；（三）委託代運，受託人須向專賣機關繳納與承運鹽斤價等額的保證金，如有超過規定運耗之損失，須照運鹽路線中最高鹽價折合賠償。專賣機關於各集散處所設立鹽倉，就倉分區分級畫一價格發售（但漁鹽、農用鹽、工業用鹽得由政府指定地點發售）。批發及零售業務由承銷鹽之合作社或商人辦理，各縣市批發與零售價格，由政府按照運程遠近及實需成本酌加利潤核定，承銷社商不得抬高或壓低售價。同時政府為預防鹽斤供求失常計，於各地酌儲常平鹽以備平價發售。

（四）機構

依照上表系統所擬，鹽專賣總局，應直隸於財政部，不另承國家專賣事業管理機構的命令，而統一全國鹽務的管理與經營。

第五項 酒類

專賣酒類，據財政部國家專賣事業設計委員會所擬酒類專賣暫行條例草案第二條所載：分爲（一）國產酒類（以土法釀造者），（二）機製洋酒類（包括啤酒及各種廠製洋酒），（三）火酒類三種。所有上列酒類以及酒桶的製造輸入移入，均須經過政府許可。製造廠商，不得在同一處所兼營販賣業務。批發與零售商，亦須先經申請登記取得許可證。並與廠商同樣受專賣機關隨時派員檢查的管制。同時酒類製造廠商，尚須受下列最低額的限制：（一）國產酒類每年一萬二千市斤，（二）火酒類每年三萬加侖，凡製不足額者，可合併組織生產合作社（見條例草案第十三條），至於機製洋酒廠，最低產額尚無固定規定。各廠於每年釀期開始以前兩月，估計釀造數額，報請專賣機關核定。一經核定以後，即須照額製足，在原則上不許擅自增加，亦不得製不足額（草案第十四條）。專賣機關，爲便利管理起見，並得命令廠商遷移廠址或停止營業（草案第十五條）。酒類製成以後，應一律送繳政府所設公棧或經指定貯酒處所，由專賣機關派員駐棧管理。國產酒類，由當地同業公會，按照製造成本及完稅數額加入合法利益，評定基價，送專賣機關審查後，報請財政部核定（草案第十八條）。並規定批發與零售牌價行銷，所有經銷利益，概由專賣機關規定，由售價中取償。

運輸業務，由特許商人承辦，運商領運酒類，仍須送繳銷地專賣機關接收入棧，為避免中途卸載起見，並規定得令運銷商覓取股實舖保或繳納相當保證金，以約束其責任。洋酒火酒，無論國內製造或輸入，收購價格仍「按其成本另「合法利益」統一收購，銷售時之專賣價格，一應按收購價格加入應完稅額及專賣利益，由財政部核定公布」（草案第二十九條）。政府對於國內洋酒火酒製造廠有入官股擴充製額及營業發生停頓時，有完全收歸國營之權。公營火酒廠亦受專賣機關統一管理。

火酒多屬工業用品，非常時期各方需要甚多，產額多供不應求。專賣機關為平衡供應，消費者可將每月需用數量向專賣機關申請登記，如仍遇供不應求時，專賣機關仍可會同有關機關審查，依照各登記單位實際需要急緩情形，酌量分配，填發定期准購證，依照預約日期向專賣機關付款取貨，或將貨款納清後向指定廠棧提貨，外運者並須請領准運證，火酒零售機關，專賣機關自設或委託商人照牌價出售，不得任意增減。

第六項 茶葉

茶葉專賣，依戰時茶葉專賣，暫行條例等草案所訂，包括所有供應外銷、僑銷、內銷、邊銷之紅茶、綠茶、磚茶、及其他茶類，對於輸入及移入，均採取限制主義，非經政府許可，一概不許販運進口。專賣機關為便於管制與改良起見，得依照各省土壤氣候及產銷情形，指定茶葉種植區域，對於產量較少，品質低劣與分布散漫各區及種戶面積株數等，均得酌量加以限制。茶葉種戶與製戶，於實施專賣時，須向主管專賣機關申請登記，取得許可。以後每年尚須將產製情形，報請專賣機關備查。所

有出產初製毛茶及片末梗朴等，專賣機關可准許茶葉製戶商人或合作社收購，價格由專賣主管機關按照各區生產成本，酌加相當利潤規定公布。精製茶由專賣機關分區組織評價委員會，按照產製成本酌加相當利潤擬訂中心價格，呈請財政部核定公布。各廠製茶品質，由專賣機關於每年製茶期前，按照茶類分級制定樣茶，頒發遵製。品質不合規定標準者，仍須命令改製，或減價收購。所謂品質標準，除外銷茶另有法令規定以外，暫定如左（戰時茶葉專賣暫行條例施行細則草案第八條）：

一。 (一) 綠茶水份暫定為百分之八·五，紅茶紅磚茶暫定為百分之十，綠磚茶及其他茶為百分之十。

(二) 紅茶綠茶及紅磚茶之灰分暫定為百分之七，其他茶暫為百分之九。

(三) 綠茶以平水夏茶七號珠茶為中心標準，紅茶為祁紅、寧紅、湖紅、雲紅、宜紅五種標準。廠商製成茶葉，須於十日以內送繳專賣主管機關所設茶葉公棧或指定商茶儲藏。包裝上粘貼專賣憑證以後，方准出棧。運輸業務以按區分配，准許商民自運為原則，必要時得委託國營或民營運輸機關負責承運，以調劑市場需要。銷售業務，除供應國外銷售者與貿易機關會同辦理外，國內部分，交由曾經向專賣機關申請登記並取得許可的商人及合作社經營，由承銷商按照規定價格出售，專賣機關處於指導監督地位，必要時並可派員檢查各商社存貨、帳簿、單據及營業狀況。批發商社應得利潤，以購運成本百分之十至百分之十五為標準，零售社商以購運成本百分之十五至百分之二十為標準，均於購進時自價款中預先減除。

第六章 中國專賣問題

第一節 專賣擴張問題

我國六項物品專賣規程，都採用「戰時」性質，暫時試辦的意味非常濃厚，因之各項實施辦法，隨之亦受重大影響。而且菸類專賣，由於外交的掣肘，英、美菸公司尙再三表示異議，以致初創時期，設計與籌備工作，不能順利推進。酒類中又多因分布散漫，各項條件少有完全具備，開辦時期亦只能將一部分實施專賣。其他品類，亦多待繼續加強產製統制，奠立絕對控制的基礎以後，方能推行專賣。甚至還有主張先以二三年時間，作為實施專賣的準備時期，等待準備工作充實以後，再實行專賣。戰時酒類專賣條例草案中會規定釐訂酒類收購價格的根據，除包括製造成本與應得利潤以外，尙將完納稅金一併算入，或係此種關係，總之，各項物品性質不同，處置方法隨之有別，但此種區別須在不違背專賣的精義之下，方能容許其存在，各項物品依照實際情況，分別訂立步驟，逐漸推行，以臻於無弊，是以在適合專賣制度的精義之下，對於各種物品專賣實施的步驟，亦不必強使其必須合一而後可。

第一項 專賣區域的擴張

這個問題，可以分爲純粹對內與對外關聯兩方面討論。

(一) 內銷外銷的邊分問題

有人認為八中全會通過「籌辦消費品專賣以調節供需平準市價案」內，規定「政府專賣擬先從鹽、糖、菸、酒、茶葉、火柴等消費品試辦」，根據這種辦法，既以「消費」為主，便不能包括物品的輸出外銷在內，所以主張在同一專賣物品中，應該分出內銷與外銷的區別，內銷部分採行專賣，輸出以供，應外銷者仍應由原有對外貿易機關辦理，以符合決議案的原意。尤其是對於過去在輸出貿易方面已經占有重要地位的若干物品非常堅決。不過詳細分析的結果，似乎與專賣制度的精義有關，對於專賣與決議案認識含糊的，才有這種主張上的差別。

在原則上，實施專賣物品所以有內銷與外銷分別，純粹是從物品行銷方面所供應的地域而言，以便在經營上將業務工作加以分畫，在營運方面，職責比較清明。其實各項物品的本身，在質上並無內銷外銷的不同，外銷物品並非不可留在國內消費，而行銷國內供給消費的物品，大多數於稍加改裝以後，即可供應外銷，而在品名方面也根本沒有這種區別。所以某種物品，只能說供應外銷與供應內銷，而不宜逕稱之為外銷物或內銷物。其次五屆八中全會決議將六項物品試辦專賣時，並未指定以供應國內銷售或消費之三者為限，以原決議案中「調節供需」一語而言，不僅內銷需要調節均衡，就是對外統銷物品，也往往需要它來做為操縱國際市場的一種方針。至於「平準市價」，不但專賣物品在國內行銷價格須要合理化，收購價格也是一樣重要。而且近年以來，我國所有對外統銷農產品的收購價格如何釐訂，曾經一度成為很嚴重的問題，產製人嫌收購價格太低，竊匿貨物不願拋售，或者利用走私直接運往國境以外，民意機關因此也曾提出過質問，貿易當局曾有一度對此極感應付困難，專賣

制度，應較對統銷物品的方式更加嚴密，收購價格如果標訂得太低，不能維持產製人的適當利潤，乃至成本都無法全部收回，專賣以後，如果發生這類現象，固然與八中全會推行專賣決議案中所訂「以促進生產」的宗旨不合，甚至促成走私竇敵，違反抗建國策！反之，如果收購時出價過高，一方面可以連帶引起其物價上漲，因之銷售價格不得不相當的跟隨提高。這不僅與「平準市價」的原則相違背，而且間接又足以增加政府在財政方面的支出，結果又違反專賣制度在「財政上可增加鉅額收入」的要旨。凡此種種，都是八中全會在決議試辦專賣案中未曾規定以供應內銷為限的根據。此外，在統制貨物的實務上，亦不必而且亦不能將內銷外銷強行分割：

第一、專賣貨物在加工製造以前，所有原料的生產與管理，本來不易分出將來行銷的區域，為加強管理功能與改良的效應起見，必需一致由專賣機關主持控制。桐油本為製成品，但貿易委員會雖為辦理對外統制貿易的機關，為加強桐油的運銷控制以利輸出貿易起見，亦將國內公用油一併加以控制。以此為例，專賣物品何能將外銷部分撇開不管！

第二、同一貨物，如果只將供應內銷或供應外銷的部分採取專賣政策，因而分出彼此，勢必增加專賣部門控制供銷的困難。假定專賣以內銷為限，供應外銷者既不專賣，又不由政府統購統銷，便是法規上默許產製人以規避專賣機關控制經營的合法機會，結果，專賣前途，不堪設想。縱令退一步講，供應內銷部分實施專賣，外銷部分由貿易機關單獨主持，則同一物品既然都由政府統制，如此便形成兩個政府機關主持經營同一目標的物品。其結果將因立場上少許差別，對於利益的所在，難免不發生互相競爭，對於責任的負擔，便將產生彼此推諉的流弊，為各部門營業的利益起見，貨物品質較

好，地方交通較便的，兩個政府機關互相競購，品質較劣或交運運輸較差的地方，便無一個機關前往收購，結果最易發生下列流弊：

(一) 購運與銷售因此發生黑市，專賣事業與對外貿易兩敗俱傷。

(二) 改良工作互相推諉，永遠不能促進產業的合理化。

(三) 產業不發達而物產確極豐富的地區，永遠得不到發展的機會，以致國民經濟的榮枯永久無法調劑，社會進步遭受著內在的牽掣。

(四) 同一標的物，由兩種不同的機關經營，因為人力財力的分散，業務上經營重複，增加浪費，降低效率，如將兩種人力與財力合併成爲一個單位，人力財力或者可以減少一半，而所得收穫定較分散辦理宏大得多，以近來我國辦理農業改進的機關而論，有農林部、中央農業改進所、社會部合作事業管理局、貿易委員會增產委員會、各省地方政府及當地農工組合等等，論機關單位達七八個之多，論工作效率，重複工作與脫節的地方成爲普通現象。實施專賣以後，主管部門責任重大，任何流弊的發生，責任自無旁貸，這種由政府以私經濟行爲獨占經營的場合，自非已往以指導監督爲目的工作可以同日而語。

(五) 依照各國先例，施行專賣的物品，不僅運同原料一併列入控制範圍之內，以輔助獨占經營成品的效能，加強專賣制度獨占的樞紐；而且並將供給內銷外銷者一體同辦。如日本的菸草與樟腦，均爲輸出物品的大宗，內銷固然施行專賣，成爲重要財源之一，而對外執行專賣尤其徹底，以便用以操縱國際市場。台灣爲世界上盛產樟腦的主要地域，自被日本侵占以後，即利用台灣所產樟腦的豐

當，控制產製，適應外銷，以控制國際樟腦市場，以日本樟腦在國際上的地位，當遠在我國桐油茶葉之於國際市場以上。地位非常顯著。昔年管子行鹽專賣政策時，除徹底控制國內產製數量與供給以外，並將輸往梁、趙、宋、衛與濮陽等地的鹽斤一併實行專賣，嚴格加以控制，以操縱國外行鹽市場，發達對外貿易，對於國際收支方面得益不小。又在歷代茶葉施行專賣期中，所有茶馬交易固關係國防，控制甚嚴，南宋時統制茶葉自由輸入金方，當時因大江以北多不產茶，所以一方面可以達到政治報復的作用，同時更可縱縱金地茶葉市場，在經濟方面的意義亦甚重大。至於國際關係對於國際運輸所發生的影響，常因國交破裂或戰爭關係使運輸路線斷絕，輸出貿易無形中止，設若外銷歸貿易機關主辦，專賣只限於內銷，此時亦將發生重大擾亂，反之，專賣如果只以外銷為限，至此亦將無法維持，唯有二者在統一經營一下，才易調節。

(二) 國內專賣區域問題

目前各項專賣條例或草案，都有對於未施行專賣區內移出及移入情形的規定，可見雖由中央經辦專賣，但因戰爭與其他社會環境的限制，一時並不能普及全國各地，不僅如此，而多種物品在施行步驟上，第一期在後方各地，尚不能普遍推行，如食糖類專賣已決定第一年先從川康兩省辦起，火柴專賣開初也只限川、康、黔、滇四省試辦等是，這是推行專賣在初創時期常有的現象。不能認為即是制度上的缺點。不過實施專賣為長期大計，目前尚應預先確定分期分區漸次推進的計畫。在第一期內，一方面在後方主要省區創行專賣，以為試驗，待有收效，即可作為專賣推廣的模範。同時對於現在尚未施行專賣的區域以內，主持專賣的當局，亦應及早推動將來擴張的準備工作，如調查各項物品

在各地的產銷情形，調查經營專賣物品各業的工商狀況，加強同業公會組織，規定各業商號行棧必須參加同業公會方准繼續營業，作為將來登記產製及經銷廠商的準備，以便一旦決定推廣，不致再受社會條件不夠的限制及減少試驗的損失，在積極方面，可促成專賣的擴充。至於淪陷區域與因戰爭關係，致政治力量一時不能完全到達的游擊區域，亦須預先準備將來倭患救平以後，逐步推行的計畫。如此對於將來普及全國，實有種種利益：

(一) 收益政策的專賣，各地人民負擔公平，亦即辦法比較穩定健全。

(二) 如為公益政策的專賣，各地人民所受恩惠，一律平等。

(三) 分區專賣，物品在專賣區內與非專賣區域間，勢必發生種種差異，產銷情況不一。價格高低不同，加以畫分區域的境界亦不免錯亂混雜，凸凹不齊，分別不明顯，增加兩種區域之間走私的機會。

(四) 實施專賣以後，對於專賣物品從國外輸入或輸出國外的統制辦法，多與統制移入或移出的規定不同。因之，對於專賣物品的輸入或輸出，很容易利用非專賣區域內統制比較疏忽的環境作橋樑，妨礙專賣業務與增管理困難。

如果專賣事業能夠推行全國，上面這些流弊，都可以減少到最低限度，有些地方，甚至可以完全避免。

第二項 專賣階段的擴張

我國專賣制度，根據政治經濟與種種社會環境以及地理條件，已經確定採取局部專賣的方式，依照漸進主義，逐漸推廣與擴充。在六項物品的專賣規程內，除對於整購配銷加以絕對控制以外，對於生產、製造、儲藏、運輸以及銷售等階段，六項物品的規定，雖然各有不同，大致都祇加以統制或登記許可的約束。但各項規程都是暫時性質的，各階段中的控制程度雖甚寬鬆，不夠完備的地方，將來亟有加以擴充的必要。

純粹從理論方面來講，欲將專賣事業推行完美無瑕，最好是將專賣物品自產製以至於零售，全部由專賣機關直接經辦。不過在事實上施行全部專賣制度，業務上困難殊多，政府那有如許人力和物力專供專賣事業之用！不僅我國情形如此限制，即素以社會組織健全調查統計資料精確的先進國家，亦多不願意冒此艱難，我國何可輕易嘗試！所以在各項條例內，對於各項物品的原料生產，除鹽場比較集中，產製過程難分，及火柴原料一部分生產稀少者以外，糖酒兩類與菸草茶葉等原料都是農產品，雖因土壤與氣候的限制，稍微帶有區域範圍，但分布甚極廣泛，尤以釀酒及其原料，穀米高粱，與麥子等作物隨處可產，酒麴隨地隨戶可釀，要想全部原料壟斷官辦，困難重重，而且亦大可不必，所以各項原料生產，仍可歸民經營。政府只就統一收購方面妥為辦理，此外為改良生產或便於標價起見，不妨以一部分力量分區自設種植場所，以為民營示範。對於適當產品質量，政府只要負責收購，再加以獎勵鼓勵與貸款救濟等適當保障，物品生產，便可就此解決。銷售業務與消費階段毗連，與控制供應的關係亦很密切，如能在全國各地普遍設立分銷機關，經營全部批發與零售業務，固屬理想辦法，但因人力物力不夠，管理也很困難，將來應以商八經申請許可經營為主，官營應以輔助性質為

限。批發業務，因與運送業務連接，有時甚至可以互收彼此牽制監督功效，不妨漸次推行直接經營辦法，政府在各重要城鎮與物品集散地，共同設立一總的批發所，並可兼辦分配任務。零售業務，只須商人依法申請登記，取得許可，並遵照規定價格與手續供給消費，再加以徹底的管制，即可達到目的。年來政府直接經營的多種物品零售供應業務，營業時間衙門化，平價效果低微，而且流弊叢生，報章迭有揭露，施行專賣，供應零售業務，仍以官督商營為上策。

在各種專賣內容中，亟須徹底加強的，要算製造與運送兩階段。

(一) 製造官營

製造業務，除鹽以外，係指設廠加工製造而言，所以與無廠種植原料的生產過程有別——這種狹義的畫分生產範圍，僅係就專賣業務而言。在各種專賣規程草案內，大都都採取特許製造制度，由商人依法經營，政府只督導收購。將來施行專賣發生成效，亟應將全部製造業務，漸次收歸官營；實可增加種種便利：

(一) 製造數量確定，對於原料需要平穩，可以加強保障原料的出路。

(二) 品類畫分精密，等級完全，一方面可以促進出品標準化，提高質地，同時可以適應各階層的需求。

(三) 品級畫分清楚，減少標價困難。

但收購各廠，需要大批資金，將來如何籌措，方不致增加財政膨脹？原有廠商將工廠資產出賣以後，所得賣款，政府應如何將之導入正當途徑，以免游資充斥？如果因此增加失業，如何收容救濟？

以免增加社會問題？官營工廠增加以後，管理隨之日益複雜，應如何運用科學辦法，使之趨於合理化，以減少因管理失當的弊病？凡此種種問題，均待參照社會環境與專賣政策妥加籌畫。

(二) 儲運官營

在自由放任的社會經濟組織之下，各地物價沒有一致的規定，物資分布亦一任自由流通，供應不受任何人價格的限制，需求者形成爲決定價格的無上因素，如果某地物品發生供不應求的現象，該物市價自然即趨上漲，如此因爲有利可圖，甲商不運，乙商願販，以此類推，不久期內，供需不調的情形即可自然解決。專賣以後，運商既有限制，售價亦有一定，已往的市價，至此已與範圍不易分離，如果一遇運輸困難，風險較大，或者水腳太高，運商因受種種限制，不能收回正當利潤時，便不願繼續擔當運輸業務，結果，供應失調，分配不能均衡，消費發生問題，甚至無法解決。所以委託商運辦法，只能做爲一時過渡之用，不可永遠依靠。在初創專賣時期，爲準備應付委託商運的缺憾與補充平衡供應機能起見，固須自辦儲運，配合委託方式，此外一項重要工作，應準備逐漸購置運輸工具，訓練技術與管理人員，以備將接收全部運輸業務，直接由專賣機關辦理，如此便利殊多：

(一) 各地物品配發問題，不致再受運輸機能的阻礙，可以加強控制供應效能。

(二) 官自運輸，走私機會減少，可以藉此防止發生黑市。

(三) 由各項物品專賣主管機關密切合作，利用物品產銷區域分布的差異，實行聯運制度，參考目前川鹽湘米互相交換的配運辦法，運用同量運輸工具的往返盈虛，加強工具利用的效能，尤其在陸路運輸方面需要互相配合者尤切。而這種聯繫，又爲委託商運輸制度所不易辦到的。

倉儲問題，大部分介於收購以後與配管以前的階段內，小部分爲運輸卸囤之間。專賣物品加工製造以後，照說應由廠商於一定時期以內，將出品運往附近指定處所交與專賣機關收購，隨之即應存入一定之自營倉棧庫坵以內儲藏，而非產製區內，也須預有此種儲藏設置，以備儲藏轉輸起卸與配發待售物品之用，這也是局部專賣制度中加強專賣效應的重要階段。唐時劉晏主持鹽務，採行就場專賣制度，但對於中原各地仍由官府自辦儲運業務。因江、汴、河、渭水力各有不同，乃各就所宜，造運船，練水手，辦漕運，江船達揚州，汴船達河陰，河船達渭河，渭船達大倉，並在其間緣水設倉，轉向受給。結果船隻十無一失，穀鹽無升斗沉覆，並在關中各距離鹽場遙遠地域設置常平鹽倉，預備鹽斤以備鹽荒，因此政府獲益甚厚，人民無淡食之苦，鹽與穀米往返對運，設計完善，執行周密，極可作爲現世參考。

第二節 專賣與課稅的畫分問題

第一項、主張專賣與課稅同時併行的原因

專賣制度在財政學方面的意義，是政府對於征收消費稅的物品以獨占經營的收入代替租稅收入。因其無租稅之形而且有租稅之實，所以人皆認爲這種專賣制度的性質，完全是寓稅於價，由此可見，專賣與租稅兩種制度關係甚密切。即專賣制度雖然已由租稅系統中蛻變而出，但在性質上，仍然繼續保持着不易分離的界限。是以在實施專賣以後，與租稅系統如何畫分，以專責成？如何與稅務方面取得密切連繫，以收分工合作之效？使政府財源不致因此減縮，經費開支不致因此重複或增加浪費？

凡此種種，對於新興的專賣事業，前途關係固甚密切，而調度的良窳，對於整個財政收入及社會經濟組織，影響均甚重大。初創時期，不可不加以慎重考慮。

我國現已決定試行專賣的鹽、糖、火柴、菸、酒、茶葉六項物品，厥後都是征稅對象之一，尤其鹽、糖等項，地位更加重要。就以往主持機構而言，鹽有鹽政司與鹽務總局專賣辦理，其餘各物，除茶葉外，都由財政部稅務署經征稅課。實施專賣以後，稅務機關對於各項專賣物品，是否仍應繼續實行對物課稅？同時因各項專賣機構組織不全相同，有採設局組織的，也有採取公司組織的。公司為純粹營業機關，本身無力執行緝私等行政管理任務，而原有稅務機關，本已普遍設立稽查機構，此類組織，如因實施專賣而予以裁廢，勢將引起走私縱熾，無法抑制。尤其在實施專賣的初創時期，一切登記調查，都是初次試行，難望全部精確，生產及製造階段如果不能全部周密控制，將私貨充斥，市面發生黑市黑價，致政府以高價收購的貨物，反被私貨黑價壓倒，結果恐將形成專賣事業的致命打擊。因此類複雜問題一時難得完全解決，權衡輕重，對於調整主張，乃各有不同見解。有人主張在實施專賣以後，同時仍應繼續實行對物課稅，以補充專賣機構力量不逮之處，以預以專賣以後，政府對物征課收入減少而無從抵補之弊。提出這類主張的理由，大概可以歸納成爲四點：

(一) 專賣制度雖係國家經營，但爲便利計算成本及預以將專賣物品銷售價格時引起種種口實起見，物品雖已實行專賣，仍應繼續照章納稅。如果專賣物品的產製成本不加上政府應課稅金負擔，專賣機關依照成本加以適當利潤收購，因其成本之中減去應納稅金，其收購價格自然比較低廉，而配售之時，因爲於專賣利益及管理經營等費用以外，尚須加上已往應征之稅課金額，因此項稅金未

總算預計入收購成本以內由專賣貨物產製商分向稅務機關繳納，增加收購價格與配售等銷售價格之間的差額。通常此類差額如果太大，極易引 社會上各種責難，認為政府取利太厚，引為失算。譬如某項專賣物品，每一單位產製成本原為一百元，如果加上百分之十的正當利潤及百分之二十的應課稅金，則收購成本應為一百三十元，假定專賣經營及管理等費 為每單位十元，專賣純益為十元，則專賣機關所增價格差額，在形式上僅為二十元，政府純收益則達三十元（連同由產製商繳納的二十元稅金在內）。設若專先不令商人分別納稅，則價格差額在形式上增加一倍，而政府收入並未改變，貽為口實，由此而起。

(二) 專賣事業雖由政府主持經營，但因營運方式仍與一般商業行為無甚區別，所以盈虧現象在所難免，如果在收購之先免徵稅課，則計算盈虧時不易求得精確數字。

(三) 專賣利益所結盈餘，雖然解繳國庫，但原有稅收項下因此減少，不便編製國家預算。

(四) 專賣業務非常繁複，員司責任重大，關係成敗尤其密切，為提高工作效率，防止營私舞弊起見，應設財商業習慣，每期結報以後，於盈餘中提成分紅，或於年終給獎，以資鼓勵。設若應納稅金一律免徵，而「密稅於價」，則專賣盈餘之中，包括大量稅收成分，無異以國家租稅收入，充當紅利分給員工，影響國庫收入。

第二項 專賣以後應該不再對物課稅的理由

在研究專賣貨物對物課稅應否同時併行的問題之前，應先將一而專賣貨物課稅的各種情形加以分

析，方體批判在何種情形之下可以並存，何者重複而不合理。通常在實施專賣期間同時並對物課稅的情形可分三種：

第一、專賣事業如未普遍推行全國各地，在未施行專賣區域以內，對於其他地區已經採取專賣制度的物品，仍應照舊課稅，或征收平衡費。

第二、在施行專賣區域以內，專賣貨物品類之中並未全部施行專賣者，對於尚未採取專賣的一部分貨物仍舊照章課稅，甚至將專賣物品的代替亦盡入征稅範圍以內，如日本於施行鹽專賣以後，又課收醬油稅是爲一例。

第三、在施行專賣區域以內，對於已經付諸專賣的原料生產或加工製造部分所出貨品，在未行收購以前，仍向製產人征收稅金。

上述三種方式，爲維持財政收入與平均人民對於公共收入的負擔起見，對於第一種情形下征收非專賣區內專賣物品的稅金，及第二種情形於專賣區內，對於未採取專賣方式而與專賣貨物同類或可以互爲替用的物品仍舊照章征稅，不但與專賣制度的精義並無衝突，而且必需同時進行，方可協助專賣業務及分配負擔公平穩健。惟有在專賣區域以內，對於已行專賣的貨物而尚未獨立經營階段實行對物課稅，確係疊牀架屋，既增浪費，又不合理，是以與第一第二兩種情形大不相同。

專賣制度寓稅於價，使政府不採取租稅形式而能取得大筆收益，假若專賣以後，又須重複課稅以資保障財政收入，何不直接加重稅率，尙可避免專賣業務的繁複設施？減少經費等事業開支，五屆八中全會決議案中，關於試辦專賣，曾有明白規定：「專賣物品寓稅於價，專賣以後，不再對物課

第一、可見該說人與會中討論者，早已見及此，這是學與理法分盡專賣與課稅昭示相同的地方，而且在實際上被人所認為戒問題的，如經這破，亦可迎刃而解。

第一、專賣制度的特質，本已表示專賣價格為構成專賣收益的主要方式，而收益之中，實在又包括應納之課款額與取得中間商，經銷利潤在內，毋庸減除現有金數額以後，餘者方能稱為專賣事業之真正收益。況租稅利率，常因社會經濟條件的演變而需要隨之加以波動適應。專賣以後，時日既久，專賣收益之中究竟應該減少多少稅金，方能稱為專賣的真正收益，勢必增加計算的手續，而這種複雜的手續，並無實際的裨益。如果另設機關專定稅則或兼辦征課，殊不合算，如以施行專賣以前所採利率作為計算標準，則無價值可言，而且國庫收益不但無實益可言，甚至因此反受牽累。嚴格言之，在專賣制度之中，從無所謂真正收益無煙幕收益的區別，只有站在營業的立場，才會有專賣毛收益與純收益之分，而無所謂真正與非真正之別。所以在推行專賣制度時，只要制度完善，調查登記精確，業務執行周密，對於專賣物品原有各項稅捐，自可停止征收，亦不致妨礙國庫收益。

第二、專賣物品的收購價格，釐訂必須合理，產製人得於收回成本之外尚可維持正當利潤收益銷售價格，除對於少數有意窩禁於價的奢侈品增加售價以外，其餘各項物品，尤其是生活必需品，所訂價格，應該在保持相當平準的原則之下不至超過一般物價的水準。如此辦法，只要經營得當，專賣收益穩固，仍與財政收入無不良影響。最低收購價格足以維持產製人的正當利益，最高售價亦不超過一般物價，則不論收購與銷售之間價格差別若何，產製人與消費大眾固不致因施行專賣而加重負擔或損失，最低限度，在價格方面必無作為反對專賣口實的正當理由。至於若干中間商人因為失去一車取

厚利的機會而不滿意專賣，實際上或者難免，但原因則爲因私利重於公益的觀念問題。或者又有因專賣事業辦理不善，反而加重供應失調的現象，以致引起民怨，也是與是否專賣與課稅同時并行的問題無關。施行專賣以後，既然不執行「寓稅於價」的要義，而將稅金硬從價格之中抽出，取消「寓稅於價」的原則，使之在形式上分割專賣價款與稅金，以「免貽口實」。但因購銷之間價格差額較大，便恐貽人口實，令既行專賣，又要課稅，同爲政府以強制方式向人民取得財政收入，又安得不怕人民埋怨政府處處干涉，管制重複！實則都是不必重視的枝節問題。如以形式上的顯著而論，則專賣價格的差額問題尙遠不如重複課稅的嚴重，況且後者顯著而且呆板，前者隱約而可隨時波動，以不違反專賣制度的精義爲原則，而使之適應社會環境的條件。

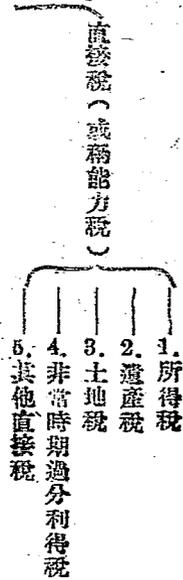
第三、國家所辦事業，除卻專賣以外，種類不勝枚舉，而計算盈虧，都有一定方式可資取用，如遇虧損，固然增加國庫支出，但有盈餘，仍然解繳國庫。免稅與否，根本不是左右事業盈虧的要素；萬一硬認爲專賣事業必定虧本，而虧本的大小又不能事先預計的話，假若徵稅以後，專賣營業虧欠鉅大，超過對物課稅所得收入的總額，使之從專賣物品中所得課稅收入尙不足以抵償虧欠數額，結果國庫付出超過所入，仍與財政收入毫無裨益可言。專賣事業與其他國營事業不同的點甚多，其中主要區別，則爲專賣制度須以絕對控制收購與供給爲契機。對於購銷數量既有把握使之平衡，只要制度周密，經營完善，計算盈虧，早有根據，而標準確程度，又恐任何租稅系統或不加獨占購銷的國營事業中，亦無有出其右者，自無待於利用重複課稅辦法來保障專賣利益不可靠的顧慮。換言之，專賣以外又行對於專賣物品課稅，對於計算專賣盈虧並無增加補救效能之可言。

第四、無論租稅收入或專賣利益，最後歸宿，既然同樣一併解繳國庫，則在國庫方面，只要總收入增加，對於收入來源如何，並不加以軒輊。專賣收益與稅課收入對於國庫的關係，有如運動家的兩隻手，無論那隻放在前面，只要獲得優勝，奪取錦標，便是運動家的最大光榮，在爭取勝利的過程中，無論位置先後與出力的大小如何，運動家固不至斤斤計較，而一般論者亦不至以不同的眼光對待勝利者的兩隻手。反正成敗屬於兩隻手的共同主體，無論榮譽都是共同的。國家財政狀況如果豐裕穩健，不問何者居多，固不僅是一部分辦理財政者的光榮。至於預算的編製，歲入項內各種收入大小與位置的先後，不僅在理論方面素無一定的論調而且亦不必求其一致。更因事實上常因社會環境的改變，亦不能禁止其位置的移動。抗戰以前，關、鹽、統三項稅收入居我國歲入的首要地位。近年以來，由於戰區繼續擴大，各江海關及主要鹽場多已淪陷敵手，主要稅務區域如平、津、京、滬及武漢等埠先後失守，三項稅收均告退縮，重要地位輪次大變。但近年以來，只聞整個財政問題亟需開源節流，而從未聽見因為歲入內容位次發生移動而致不便編製國家預算之說。所以理財者的主要任務，只要善於開源節流，使國庫收益能夠得到實際裨益，抗建財用不生問題，無論歲入內容各種科目的次第如何變更，絕不能因此增加戰時財政上的新問題。專賣以後，如果收益能夠勝過原有對物課稅的收入，即無不便編製國家預算的理由。

第五、專賣事業，實行年功給獎分紅，原在用以鼓勵從業員司奉公守法，盡忠職務，使專賣事業不致因為內容繁複而發流弊。但從營業盈餘中提成分紅，比例大小，專賣機關須預先加以規定，管轄專賣機關的主管機關（或為財政部），如果認為免稅以後，國家原有稅課有改作紅利分給工作人員的

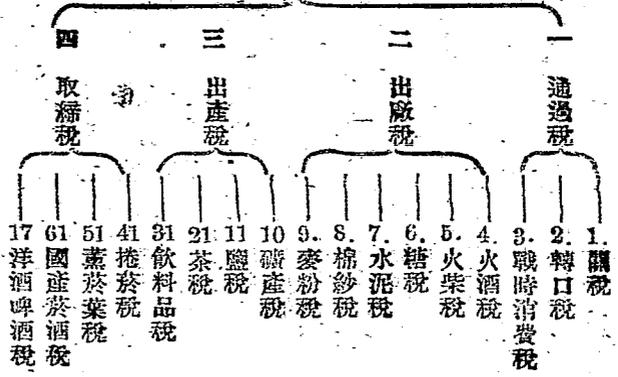
缺點，故可容許將高利權或分紅的規程時，加以慎重調度，如恐比例太高，或者減低比率，或者於規定分紅比率以外，同時並限制最高分紅總額，只要規定適度，可供採納的方式實在不少，似可不必因噎廢食，不出此簡捷途徑，而情願恒同一貨物設立兩套機關，以兩套手續分別辦理可以一次處置的事務，增加政府機構，膨脹財政開支。否則，這樣在形式上縱令可以減少一部分分紅開支，但在實質上由於稅務經費的增加，課稅分割以後，國庫所得收入反不如一併算入專賣價格中連同專賣利益解繳著盛旺。所以理財者應該看清這種爭執的癥結之所在，貴能對癥下藥，將一部分辦理稅務的寶貴經驗，移到專賣事業的有關部門方面，作為辦理專賣事業的生力軍。新興的專賣機構，應儘先羅致無關部門的稅務人員，以收駕輕就熟的功效。如此分盡以後，才能符合財政收支系統，使租稅收入與專賣收入不相混淆，並可使租稅系統符合業務情形而趨於簡單化。

如以我國現正進行試辦專賣的六項物品而論，專賣以後是否繼續實行對物課稅，對於租稅系統的內容，便發生後列的差別。



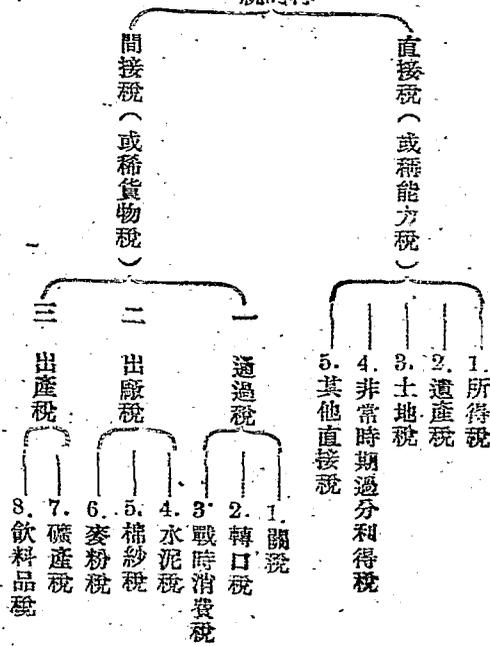
專賣並課
稅的租稅系統

間接稅（或稱貨物稅）



中國專賣問題

專賣後不再
對物課稅的
租稅系統



比較上列兩表內容，專賣機構與經費開支如不因是否同時對物課稅而改變，在稅務方面卻因是否同時對物課稅的差別，機構大小與事務繁簡各不相同，而征收費用隨之懸殊，孰為合理，孰為重複，不言而喻。

總之，對於施行專賣以後是否同時對物課稅的問題，主張雖有不同，重心都是以財政收入為轉移，往返討論，亦不能出此範圍，二者同時並行，重複而不合理，已經成為定局。但為確保財政收入起見，專賣機構應與原有稅務機構密切聯繫，彼此分工合作，專賣方面應竭誠借重原有辦理稅務的經驗，辦理調查登記，加重稽查力量。在已施行專賣的區域之內，對於已經決議試辦專賣而尚未施行的部分，仍應由稅務機關照舊課稅，至於已經施行部分，如果不應再由稅務機關負責者，自應責成專賣機關負責辦理。至於在尚未施行專賣的區域之內，所有雖經決議試辦專賣的物品征課，仍應由稅務機關繼續照章征稅，或者征收平衡費，彼此權責盡分清楚，分工合作，方可事半功倍。而稅務機關，因為課稅範圍縮小，亦可加以適當調整。

第二節 專賣機構問題

專賣機構如何組織與設立，對於專賣事業的前途，關係非常密切。通常在研討一種事業的機構問題之先，應該預將行政與業務的關係加以確定以後，才能求得正確的解答。我國專賣事業因為還在試辦的草創時期，一切事務，缺乏陳規，加以人事關係，以致設計時期，迄不能對此問題予以具體的確定，如今討論起來，大抵對於這個問題可有三種不同的解答：

(一)集中制 在財政部內(也有理由隸屬經濟部)設立一專賣總機構，名稱可定為專賣總局，全部工作包括：(1)改進或設計，(2)執行，(3)考核三大部門(既然定為總機構便不應再稱為「管理」總局，或專賣「事業管理」總局，免除實際組織遭受形式上不合理的拘束)，總局以下，

按照各項物品分設六個專賣局，另設廳書室等部門為聯絡，統計會計與稽核等亦設一共同部門。各地方法按照重要性分設統一的某某省區專賣局，就六項物品產銷數量的多寡與運輸等情形組織及設立分支機關。這種組織的特點，是在將行政管理與業務經營兩大部門在上不加蓋分，在下行政與經營分置。優點在專業集中，統制靈活，所以曾經一度為國家所主張。但最大的缺點，這種集權式的經營方式，足以妨礙專業的獨立性，同時容易忽略事實上的特殊發展，阻礙適當的伸縮，而效率不易提高，反而造成渙散不靈的狀態，成為專賣事的根瘤。

(二)分散制。行政與業務分開，全部機構組織的最高原則，是「分散經營」，「集中管理」。六項物品的經營，各設一專賣公司專責經理，均為國民政府特許的政府公司。根據各該物品的實際產銷情形，於各地方分區設立分公司及附屬各分支機關，分別辦理各項物品專賣事務，中央只設立一管理最高機構（但并非專賣總機構），負責辦理六個公司執行業務的考核監督與改進計畫等事務。這種組織方式，是以各專賣公司為主體，管理機構居次要地位，所以優點很多：(一)公司組織的本身，成為一個獨立的法人，收支不受牽制，會計完全獨立，不受政府審計制度的限制。經營業務可以隨機應變，資金運用靈活，業務保持伸縮性能，可以與其他企業競賽。(二)政府公司，在法律上仍可與普通商業公司處於同等地位，不享受任何特權（但專賣公司免稅為例外），可以保有財產、訂立契約、起訴、被告、借款、發行公司債等一切權利義務，都與普通公司相同，易與商界取得聯絡，減少隔閡與困難。(三)從業人員不受普通公務員銜俸的限制。只與長於商業，具有經驗，而奉公守法的都可羅致任用，業務容易推進。(四)按照商業組織習慣，年終可從盈餘提成給獎，利用紅利作為

獎勵，使從業人員都知努力從公，增加營業收益。(五)政府公司自身有董事會，董事任期都有一定，公司經營事務，由董事會指派總經理總行，而總經理又以非董事為原則。因此公司全部工人作員，自總經理起，在職務上都與政治不發生直接關係，業務不易遭受政治變化的影響。不過這種徹底分散的方式，也有它的缺點：各個公司既係完全獨立，而彼此之間又不相為謀，往往容易引起業務脫節，破壞統籌整畫的精神。而且也有忽略國家經濟上真正需要的可能。但比較集中制度，卻好得多。我國專賣機構，如能排除人事上的阻撓，採行一致方式，自然是一無最徹底的辦法。

(三)中和制 事實上每每一個最理想的辦法，因為環境的限制，并不見得即能採行。我國實施專賣，可稱為近代一大新政。照說各個部門，應該一致平等獨立，形式統一而且整齊，分別予以平均發展的機會，以收互相比較的功効。但因有些物品，原來已經具有特殊發展的歷史，為顧全專賣起見，所以在各種物品專賣機構組織之間，有專賣公司，有專賣局，甚至還有專賣總局的分別，差別懸殊，事務範圍差池甚遠，人事制度自難一致，會計制度亦各不同。如此參錯不齊，對於整個專賣事業指揮監督，都有相當影響，為前途着想，將來尚有畫一的必要，退一步言，彼此之間，亦不可參錯太遠。

至於指揮監督的最高機構問題，見解極不一致，有主張設立專賣管理總局或專賣事業管理總局的，有主張做照貿易委員會組織情形設立專賣委員會的，也有主張設司主持的，尚有人認為根本不必另設管理機構，而逕由財政部有關署處兼辦。所見不同，各有理由。但最後一說，似嫌過偏，因為專賣事業，比較任何其他國營企業繁複難辦，將來一切規畫改進，訴訟申冤，比較任何國營企業為多，

勢必需人專責辦理。事實如此繁多，即令暫時在形式上不必添設專門部門，但在事實上，歸其兼辦的原宥部門以內，必需增加人員，另設項目，重新分配工作，實際上仍然與添設專管部門無異。而且在職權上，尚不及正式畫分的清白。至於新設部門，究竟採取那一種組織適宜，還是一個值得研討的問題，但設置的原則，應當以適合實際情形為前提。目前業務機構，已經準備成立三局三公司，範圍已不能算小，加以六項物品的產銷實況，大都尚待徹底重作調查登記，以求得精確統計數字，了解全部階段中各項情形，為將來推遷時奠立基礎。根據這種需要，應以設立「專賣總局」為最恰當。總局組織，頗有伸縮性，如最初試辦時期需要較少，內部組織亦不妨採取漸進主義，預留隨時擴充的餘步。過去貿易委員會等機關，由小而大，只要是以實際需要為轉移，自可隨時伸縮。將各種專賣物品價格的核訂，需要物價調查的資料作根據的地方非常殷切，如果由各項物品的機構各自單獨從事物價調查，編製物價指數，不僅每一單位須添用大批辦理物價指數（包括調查）的人員，財力人力俱不合算，而且多少有關部門（包括商業組織）須受好幾個專賣機關重複詢問，或同時向多種專賣機構提送資料。如此重複增加對方不必要的擔負，不僅在消極方面增加對方的煩惱，尤恐因為手續不勝其煩，隨便抄點數字，送出便算了事。在統一徵詢下這類情形固然未必完全杜絕，但第一因對方負擔較輕，亂報的可能性較小，第二事權集中，校正的工作也比較容易。所以在成立適當的總機構以後，這部分調查物價編製指數的工作，儘可由總機構內撥出一部分人員專責統一辦理，不僅人力財力可以節省一半以上，而且所收成效亦必勝過分別辦理的成績遠多！所以機構問題，在外表上看，似乎非常單純，實則動輒影響整個業務，關係非常密切。

第四節 專賣價格的釐訂問題

第一項 專賣物品的成本與利潤問題

專賣價格是一個重要而且很複雜的問題。如果單從外形上觀察，似乎只不過是「成本」與「利潤」兩種因素的配合而已，但是問題就產生在「成本」與「利潤」二者究竟應如何確定與配合的技術方面！

據我國六項專賣物品各種專賣規程草案的記載，在售價方面，除鹽專賣條例對於發售倉價分區專一，批發與零售價格參照遠程遠近實需成本酌加利潤，漁業、農業用鹽及工業用鹽按實需成本（不加利潤）計算（戰時鹽專賣條例草案第二十八條），糖專賣條例規定批發價格根據各區收購成本加入專賣利益以外（戰時食糖專賣暫行條例第四十五條），其餘各項目，大致均無巨大差別。要在銷售價格方面，因有收購成本作基準，釐訂時只須根據專賣政策參酌一般物價，手續自較簡便。至於收購價格問題便比較繁複，所以各項物品專賣規程中，都有專條規定：

鹽斤收購價格，參照「標準成本」及鹽質等級「酌加利潤」分類核定（戰時鹽專賣暫行條例草案第十八條）。糖由評價委員會按照「產製成本」及「合法利潤」為標準，釐訂收購價格，並由財政部參酌實際情形核定公布（戰時糖專賣暫行條例第三十二條）。火柴由專賣機關按照國營火柴廠或標準火柴廠之「實需成本」及「應得利潤」核定，輸入或移入火柴收購價格比照前項核定價格釐訂，不得超出此限（戰時火柴專賣暫行條例第十三條）。菸類收購價格，由專賣機關參照「製造成本」及品質

加以「相當利潤」擬訂，呈請財政部核定（戰時菸類專賣條例第十六條）。酒類收購基價，本產按「製造成本」及完納稅額加入「合法利潤」，輸入按購入成本加合法利潤（酒類專賣暫行條例草案第十八條、第十九條）。茶葉收購價格標準，初製茶按各茶區「生產成本」酌加「相當利潤」規定公布，精製茶按「產製成本」酌加「相當利潤」擬定中心價格（戰時茶葉專賣暫行條例草案第十六條、第十七條）。綜合六項專賣條例對於收購價格的規定，在本方面，大致可以歸納為兩類，鹽與火柴二者均採取「標準成本」，就意義而言，名實一致，自然勿須解釋，糖與精製茶葉採用「產製成本」，可說與菸酒兩類的「製造成本」及初製茶的「生產成本」意義相似。在利潤方面，糖與酒類均採取「合法利潤」，形式上已顯見一致，大約可以當作依照法定一般利潤解釋，鹽的「酌加利潤」與菸類的「相當利潤」，如能認為二者相同，意義同樣含糊，標準至難確定，至於火柴的「應得利潤」雖然介於上述兩類之間，但內容含糊，仍不如糖酒兩類的明確。可見六項物品收購價格中所訂成本與利潤的標準多不一致，有些並相差甚為遙遠，意義含糊，內容游離，均未加以適當詮釋，這是當初審查時所未注意的地方，不能不算是一件憾事！

關於成本的計算，本來很難得到一個正確的標準。即令在各種大規模的新式企業或科學管理的大工廠中，成本會計推行已久，但至今還有幾分試驗性質，已經臻於完美的不甚多見，而且在理論方面，各家所採行的根據與計算的方法亦不相同，何況專賣物品的生產，不是規模比較狹小的工廠，不能僱用一批成本會計人員分別辦理成本登記，便是屬於農業生產品乃至農村副產品，素來就缺乏簿記根底與統計資料，加以農家費用與使用器材彼此畫分不清，成本內容究竟包括那些因素，因為時空與

經濟條件的支配情形不同，很難有一個適當的推定。此外生財用具新舊如何計算，至今亦無適用的解答。有人雖然具有確定成本因素的意向，但是由於成本會計觀念殘缺的關係，認為「實際成本指股本利息財務及營業費用外之一切原料工資製造費用，管理費用及各項折舊而言」。反將若干成本會計人員與採用成本會計各工廠業已採用的成本項目強加分割，使一部分間接成本未能計入所謂「實際成本」以為，以致所謂「實際成本」者，只是包括直接成本與一部分的間接成本，根據這種標準計給利潤，而事先又將「應得利潤」釘住在百分之二十的架上，問題便更加複雜了。在我國經濟制度之下，國營製造工廠因為資本來源不同，亦多有類似股本的利息支付，而民營工廠，股本利息的支出尤其顯著，雖然這種支出因為計算上的困難而發生種種處置上的爭論，但是對於成本方面的實際關係，仍不可一蹴而足。縱令在國營廠中不必列入股本利息或其他財務等費用，但是必不可以此作為民營工廠計算成本的標準。至於所謂百分之二十的應得利潤，即算是純利潤，亦因各地各時情形不同，尤以抗戰時期，各種利潤都趨向上漲，既已預加釘住，將來是否行得通，已經成爲一個問題，如又加以利用國營工廠不包括股本利息與其他財務等費用的成本爲標準，作為計算民營工廠產品成本的根據，假定「應得利潤」就是社會上各種生產部門應得平均利潤的別名的話，愚以為該項物品的製造商不僅在抗戰時期恐因無利潤可圖，而不能維持營業，結果只得徐圖結束，即承平時期是否能夠達到平均利潤的水準，也成問題。此外標準成本的決定性如此堅強，亦有待於研討。

以上各種計算成本的標準，名稱多不相同，試加以畫分，可根據合理的分類歸納成爲三種，以便分別討論。

(一) 實際成本 各個生產部門產製某一物品實際上所消耗的成本，不論直接或間接地在這一個品上的成品總和，便稱為實際成本。又有稱曰真正成本的，也就是以上所述的「實際成本」。而通常所泛指的「生產成本」、「製造成本」及「產製成本」等名稱，也可以說包括此項實際成本在內，或包括在實際成本以內。

實際成本的內容，實在包括最低生產成本到最高生產成本，乃至於最不合理的生產成本為止。如果以此作為訂價的標準，則每一生產單位所得到的價款，都等於他自己所耗費的一切成本加上所得的利潤，結果，雖然在同一時間與同一地區之內，所有各個生產部門的成本便要發生種種的差異，甚而至於不會有兩個以上的生產單位能夠得到相同的成本。因為利潤標準的固定不移，收購價格便要跟着成本差別而發生互相懸殊的現象。這樣在評價給款時是何等的不便！不僅如此，各個生產單位既然都能從實際成本以外尚可獲得相當利潤，假定實際成本可以不加限制的作為計算收購價格的要素，則人皆可以提高或虛報成本數額，演成粗製濫造的現象，以圖牟取額外的利益。縱有嚴格的虛報稽核辦法，亦不能補救浪費經濟物資的流弊。如此以來，第一、成本水準不一，增 收購評價困難 第二、無論生產組織技術管理是否合理，舉凡產製者人人都可以得到定額以上的利潤，結果專賣事業反而變成了鼓勵生產事業退化的罪戾，對於經濟物資的利用，自然太不合理，第三、生產事業走上不合的趨勢，收購成本過高，銷售價格不得不隨之上漲，如不提高，財政收入顯然直接受不利的影響，加以提高，則又刺激物價因連鎖關係而羣趨上漲，引起社會疑惑，亦有膨脹財政的可能，影響所及，不言而喻，實際成本，必不可取！

(二) 標準成本 以依照合理方式經營的生產部門所耗的實際成本為標準，用以決定其他一切同種類各生產製造部分所有同品級物品的成本，因其標準採取比較合理經營的實數，所以又有合理成本之稱。雖與火柴專賣規程所訂成本計算標準，當係指此而言。這種辦法的優點頗為顯著：第一、成本標準既定，評價只須注重檢驗品級，手續比較簡便，只要按照物品等級給以與標準廠出品相同的成本外，加利潤計價收購，~~必須~~須耗費許多時間與力量審核各單位的成本真偽，第二、產製成本高過標準成本，各生產部門，因為收購價格的限制，必須力求改進，方能維持業務，低於標準廠實際成本的各部門，因其獲利濃厚，更有餘力講求業務改進，所以標準成本在積極方面實尚有直接促進產業合理化的功效。但是標準工廠的選擇，究應如何決定！如果以國營工廠代表標準工廠，所計成本大致可因種種條件比較便利，較之大多數的工廠所花實際成本必稍低廉，但未必即屬最低生產成本，在此標準以下，也許尚有比較更而低廉的。不過一般的觀念，往往認為標準成本與最低成本二者不能分離，如此則對各生產單位的影響恰與實際成本法相反，而使大多數的產製人將無法維持生存，促成的弊病，僅與實際生產成本相伯仲。所以合理的標準成本，不應即為最低成本，以便一而限制經營不合理與成本太高的單位，同時對於經營比較合理化的也有所鼓勵。經營太落伍而且成本過高者，雖至無利可圖，甚至無法維持，只好自趨淘汰之列，專賣機關因為產製數量的減少而增加控制供應的困難，則或為難免的事。

(三) 平均成本 平均成本是將各個產製單位的實際成本一致做為決定統一成本的因素。這種成本

加的一分子，不如標準成本法的籠斷獨行。如從實質方面而言，更可減少標準成本主體選擇的困難與嚴重性。

平均成本的特質，通常含有集中的趨勢，使各單位實際成本較接近與分數最多的對於決定成本的重要性最大。如果計算平均數時不加入任何權數 (Weight)，平均數的地位都是處在羣數的最中間，如為中數法 (Mean)，更使平均數上下的分數趨於相等。若用乘數 (Mode)，也可求得相似的結果。這樣所求得的平均數，無論如何，必定比較地折中。使產製成本低於平均數的獲利較大，高過平均數的獲利必小，如果成本過高而又不亟圖改進，根本上便不容易繼續存在，這種鼓勵合理經營與淘汰成本過高的辦法，比較其他成本方式合理而且適用得多。在這種範圍以內，如果專賣機關強化產製合理的目的，預先確定計畫，在各產製區域以內設置示範場廠以為標準，示範場廠的實際產製成本，同樣參加計算平均成本，同時為提高示範場廠的標準程度起見，所用計算平均數的公式滲入相當的權數，由於示範場廠的數目有限，即可按照各區實際情況，分別加重示範場廠實際成本的權數，以提高其實際成本決定平均數的重要性。假定某區內的一般場廠為一百，所有實際成本均不加以權數，而示範場廠的實際成本則加以五十至一百的權數——即示範場廠的成本為一般場廠總數的一半或同額。根據預定的程序，變更權數的大小，辦法公平而且合理，手續方面亦頗簡捷。

成本標準根據加權平均數計算，利潤比率應為除去一切直接間接成本依法定率計給，或照各區平均利潤計算純利潤，使同一專賣區域以內各項物品的所得利潤一致，同種物品的收購價格趨於畫一。依照各區價格畫一的原則，確定專賣價格的計算方式如後：

收購價格 = 平均成本 + 利潤

配售價格 = 收購價格 + 專賣毛利 (專賣費用 + 專賣利益)

批售價格 = 配售價格 + 毛利潤 (管理運銷等費用 + 純利潤)

零售價格 = 批售價格 + 毛利潤 (營業費用 + 純利潤)

專賣物品收購價格應根據各區內各個產製單位一切實際生產成本求得加權平均數 (Weighted average) 的平均成本，再加以法定純利潤計算。專賣機關於直接出售物品時，主要任務即須按照各地區實際需要情形加以適當分配，其次則為利用此項分配的價格，貫徹專賣政策的目的。所以這種分配給批發商人的價格應統稱為配售價格，以便與批發商售與零售商人的批發價格有所辨別。但對於這個名稱也有主張稱為「發售價格」的。目的也是想用以區別商人批發價格，可是試將配售價與發售價兩名稱加以比較，仍以配售價格適當：第一、配售價格對於專賣機關分配物品供應的意義表現甚為顯著，第二、配售價的配字可以避免與批發價格的發字發生混淆不清的誤解。

專賣物品的批發與零售業務，多係交由已經取得許可的特許商人辦理，而且區內或短距離的運輸事務亦須由商人自理，所以在規定批售及零售價格時，計算利潤，便只能根據配售價或批售價以外規定統統的毛利數額，因為這中間還須包括承辦商人直接支出的一部運銷等費用。同時又因路程各有遠近，運費高低不同，所以在計算批售與零售兩種毛利的時候，應該參照實際情形，預留相當彈性，以便調劑各地零售價格，使之趨於盡一。

第二項 專賣價格與一般物價的關係

專賣價格 (Monopoly price) 與一般物價的關係應如何確定？一般物價控制專賣價格，與之隨之升降沉淪呢？以專賣價格控制一般物價呢？還是隔離專賣價格不與一般物價發生關係呢？還是維持現狀問題。

第一、如果任憑專賣價格完全跟隨一般物價同時同落，專賣制度便失去了「平準市價」的本旨，這種情形是不應該有的，第二、更想以少數的專賣物品價格完全控制無數的一般物價，在事實上又不可能，第三、隔離專賣價格固不失為一兩折中的辦法，但是對於「平準市價」的功用，在理論上講，仍然只是從消極方面顧到少數專賣物品的價格，與第一種情形隨同升降的利弊比較，似乎只是百步與五十步之差別，而且在事實上，又因各項物價之間連鎖關係非常密切，要想隔離，亦不可能。所以比較分析的結果，專賣價格仍然不能與一般物價脫離關係，不應被一般物價所控制，也不能控制一般物價，而只能作到領導一般物價波動的合理化，或牽制一般物價，使之漲落比較的平均。

專賣價格牽制一般物價的方法，主要之點，是如何運用核定專賣價格的問題。通常核訂專賣價格主要的根據，是依照過去的產銷狀況與物價變動的情形。所以無論在物價上漲下跌的時期，核訂專賣物品價格的期間愈長，對於物價的牽制力量愈大。如果以專賣機關的利益為着眼點，在物價上漲的時期，核訂收購價格的時期愈長與核訂銷售價格的時期愈短，專賣收益越高，反之，在物價趨向下跌的

時期，利害情形，便完全相反。所以專賣價格的核定公布時期，應該透過專賣政策，配合着事實的需要，慎重執行。在社會條件安定的情況下，應以定期核訂為原則，以減少無謂的動盪與促成不安狀態。至於非常時期，一般情形波動無常，便只得在一定的限制之內，隨時改訂公布。但在可能中仍應盡量減少變更次數，因為改變一次價格，不僅銷售方面增加一次擾亂，而且存貨須重新計價，手續方面不勝煩複，損益情形變更，降低控制效能，如在物價上漲時期，將促成貨不變售的流弊。所以這種辦法，只要善於運用，一方面不致使專賣價格與一般物價脫節，同時仍可運用逐漸增減的方式，發揮牽制一般物價越軌漲落的功用。

此外，計算專賣價格的標準，亟需精確的統計數字作根據，產銷狀況的內容，除卻產製成本尚可直接根據成本登記以為計預以外，過去價格的變動（包括專賣物品本身價格與農工生活費指數），及其他有關物價升降的趨勢，都是極有價值的資料，有了這些統計數字的根據，才能夠標訂出比較可靠的價格來，否則隔靴搔癢，結果甚難合理，所以各項專賣物品，最好有一個統一的詳細物價指數，以及有關的生活費指數作參考。假定由成本與利潤為起點來計算銷售價格的辦法可以稱為前進法的話，由一般物價與生活費指數綜合的結果，也有向後推定專賣價格的可能性，最低限度，也可以作為核訂價格的一個主要參考資料。

第五節 專賣區域的畫分問題

(一) 分區的根據

專賣專賣區域

我國行政區域的畫分，多以山川形勢為主，人口與面積放在其次，交通與物產尤其沒有顧到，顯然是自然地理支配人文地理。以致面積最大的新疆一省有一百六十四萬方公里，最小的浙江省，僅僅有十一萬餘方公里。若以人口而論，則面積最大的新疆只有二百五十餘萬人（每方公里不到二人），而最小的浙江，卻有二千零五十餘萬人，退一步就內地十八省而論，面積最大的雲南省達四十萬方公里，人口只有一千三百餘萬，與浙江省比起來，也相差得遠，物產的貧富與交通的阻暢，相差懸殊，更不必談。至於各省省界犬牙相錯的情形尤其利害。甘肅省東西長，南北狹，儼像一隻木頭釘，廣東省合浦、防城、靈山、欽縣孤懸在廣西與東臺灣之間，遼寧的撫松、長白、安圖等縣亦幾乎被吉林的濛江縣把它隔離在吉林與朝鮮之間，同類情形不勝枚舉。於統治建收，種種不便。所以近年來，多有人主張把我國行省加以改革，大省改成幾省，省界的曲線太凹凸的地方重新加以修直，以便適合行政管理與經濟建設的需要。現在的郵政電政與稅務行政，就已採取這種放棄依舊行政區域單位的方式，有將一省分兩個區域的，如四川的郵區分為東川西川兩部分，也有將好幾個省合併成爲一個管理區域的，如川、康、藏的電政管理與直接稅務行政等是。這些大致多以交通情形爲主，其次則爲面積的大小關係。所以比較減少就省設區的缺點，專賣業務非常繁複，遠非郵電與稅務可以比擬，政府對於各項施行專賣物品的產銷，負有絕對控制分配與供給的責任，區域畫分得是否得當，影響於業務經營都甚大，所以不能依靠現在行政區域爲單位，而勢必加以重新畫分。

成爲畫分專賣區域的主要條件，大致可分爲：（一）物產；（二）人口；（三）交通；（四）面積四項，如果依照我國現在所試行的六項物品專賣規程所訂，對於畫分產製區域的規定最爲顯著，此外消費區

城也多有畫分的意思。如果將這兩種區域的畫分個別討論，問題非常簡單，即產製區域以物品的集散為要件，尤其是鹽、糖兩項，產製地點相當集中，菸草與茶葉，大致也有集中主要產區的趨勢，酒與火柴比較不受限制，但酒類最重要的紹興、茅台、貴妃、大德等產製地點已趨集中，火柴雖然隨處可以設廠製造，但廠址有定，出貨集中，亦易統制。所以產製區域的畫分與設立，可以完全以物品為定，凡出產相當數量以上的便可設區，出貨數量最多的地方便可作為一區的中心。交通問題雖有關係，但是勢必列在次要的地位。至於人口與面積如何，更不指推翻物品的決定性，比較困難的便是消費區域的畫分問題。

人口、交通、面積、物產四者都是與畫分消費區域有關係的因素，因為在事實上要便各項因素都趨一致，很不可能，所以權衡輕重：第一、消費是以人口的多寡為主體，而因當地人民的生活習慣不同，對於消費物品更發生一種選擇性。第二、施行專賣須絕對控制供給，而物品供給又須以適合消費為依歸。第三、控制供給，多須仰賴交通運輸為助力，而面積的大小，又全賴便利的交通來克服。所以從單純的消費區域而言，便應該以人口為第一要素，其次是交通運輸，再次才是面積（因自然環境的空間距離，每每可以利用人為的交通建設來縮短的）。至於物產問題，在抽去生產與消費間的相關因素以後，對於單純的消費區域照說無多大關係。

(二) 區域間的調度

但是真正的專賣區域問題，有兩點甚為重要：第一、產製區與消費區如何調度？第二、六項專賣物品的產製區應否聯繫配合？消費區如何一致？這些與管理上業務上關係都是很密切的。

產製區與消費區是否必須加以分割？一方面固然由於產區大致有相當限制，而消費區域則普及全國，同時由於產製事務與運輸業務的各不相同，似乎不必強行合一。但是在實際上，二者亦并非可以如斬釘斷鐵式的截然分畫得清楚。

目前只見有產製區域的名稱，但是并未曾加以適當的定義。爲了分別產銷的區別起見，似乎應將二者的意義加以辨別：凡物品出產量除供給消費以外，尚有餘額運往別處行銷者稱爲產製區；本地產品不足自給，或須仰給外地供給一部或全部者稱爲消費區。因此對於出產自給自足的區域應該如何處置，讓其獨立成爲自給自足一區呢？還是併入產製區或消費區域以內呢？假定任其成爲一種獨立區，專賣機構應該如何對待？過去所有六項物品專賣條例以內，對於這類問題都未提到，將來畫分區域時，究竟如何取捨？如果物品分布相當廣泛的話，與其產銷區域分畫，不如產銷合一，以本產本銷爲原則；一方面可以減少長途運輸的麻煩，同時尙可使指揮監督機關管理產銷兩項事務，易收臂指之效。在六項專賣物品當中，除了食鹽因產區特別集中的關係以外，其餘多因集中趨勢不大顯著，尙合合一的條件。如果萬一無法合一，退一步對於消費區域最好是以消費數量爲原則，所以第一是人口問題，第二是交通問題最值得重視，尤其是在產銷區分割的場合下。交通運輸問題更發顯得重要。消費區域的畫分。應以各區對於物品的消費數量相同爲原則，以免數量相差懸殊，經營上差別太大，這種原則，最好具六項物品步驟一致，分區相同，在經營上必可增加不少的便利。尤其是在內地各省最能適用。如若各項物品的消費區域亦不能畫分一致，在運輸方面，亦應互相聯繫。分工合作，務必交通工具，來而不致放空，將來一方面要樹立專賣物品運輸網，同時尙須組織專賣物品聯運機構，由各

項物品專賣局與公司聯合辦理，剔除各自為政的陋習，克服自然環境的困難！

第六節 社會環境的改進問題

專賣事業是政府以私經濟行為獨占經營企業，則一切內容或階段都與社會環境發生密切關係，為加強控制效能起見，固然需要制度完美，從業人員奉公守法與克苦勤勞，經營買賣，不論立場如何，雙方平等交易，和氣致祥，一來一往，誰也不致看誰的架子，應該剔除衙門習氣，對人態度要和藹，營業時間，應該與一般商店相同（尤以市面部分要緊），除此以外，尚須取得社會方面的同情與協助，推行才能順利。

（一）推廣合作組織

各項物品的原料生產與運送，多為農村副業，常因分布散漫或數量過少，往往不易尋找正當而且有利的出路，所以應該推廣農村的生產合作與運銷合作，專賣機關為確保加工製造的原料來源起見，可訂立獎勵辦法，鼓勵原料的生產與販運商人參加合作社或指導組織各項有關的合作社，如此，專賣機關只要能抓住合作社，所有社員也就歸於掌握，成品零售亦可鼓勵消費合作社代辦。合作社為近年來的新興組織，在成立之先已經具備種種條件，成立時又必取得合法地位，成立以後又常常受合作事業主管機關的指導與監督，利用社會登記，可以減少調查的麻煩。目前各政府機關，為其謀員工福利起見，多已開設消費合作社，販賣生活日用品，將消費合作社如能普遍設立，不論機關學校及公私團體以至於每一鎮市（鄉）在聯合辦公所或鎮公所指揮之下，每一單位必須設立，確是理想中的專賣

物品零售機關。

(二) 加強同業公會

同業公會對於專賣業務亦有密切關係，日本專賣制度得以順利推行，成績顯著者，所得於同業公會的幫助極大。今後我國亦應加強同業公會的組織，無論任何城市，每一種營業界必須組織一個同業公會，凡是經商營業的，必須加入該區內同業公會為會員，否則可以禁止營業。各作社與同業公會相輔而行，可使每一與專賣業務有關的個體都須接受一種組織的約束，則專賣機關只須把握住這種共同組織就可代為推行政策。

(三) 健全保甲制度

保甲制度的功用，受益的方面很多，健全組織，牽連甚廣，本不是一蹴可幾的事情。不過專賣事業所需要保甲組織協助的地方，或者不下於兵役方面的需要，舉凡產製登記，計口授物，都賴保甲代為實地推行。專賣機關有了保甲制度的幫助，推行政策時，只要透過保甲組織，便可以達到千百倍以上各戶家單位，在手續上可以減少數十倍耗費，使專賣機關不必一定挨戶挨家去分配或登記調查，這種辦法功用的重要，在相同的性質上，或僅亞於查分產銷區域。

(四) 改良統計與簿記

統計與簿記對象雖不完全相同，但關係卻很密切，我國複式簿記不易普遍推行，舊式簿記內容簡單含糊，不能適應潮流，以致工商成本不易計算，真正利潤無法確定。記帳不清晰，所得統計資料便失卻真實性，調查工作亦無法推進。施行專賣以後，對於產製的分配，供給的控制，價格的釐訂，處

應都要依照精確的統計數字爲根據，才不致閉門造車。因此將來應就專賣方面各階段的實際情形，分別製訂簡易的簿記制度與項目，規定實用而且簡單的記帳格式，指導各業依照填記。至於統計工作應與調查部分打成一片，務求確切實用。糾正目前以繪製展覽式的簡略圖表即算滿意的觀念，進而求得精細數字與相關係數，以求得商業變動與國際市況作爲拓展業務的根據，譬如茶葉、食糖等物，各地行銷品類多不相同，或爲水性與氣候所左右，或與社會經濟條件有關係，無論如何，其中必有內在原因，負責推廣業務各部門，便應抽出一部分的研究與調查統計的人力、財力從事這種分析工作。

此外如洋商利用已經過去的不平等條約無理干涉我內政的不當行爲，大可不必顧慮，抗戰時期，我國是世界上抵禦侵略的先鋒，外人不能自衛，還要彼此援助，勝利以後，同爲世界上一等國家，地位平等，自可不受無理干涉，只要造成既成事實，要求主權完整，并非排外行爲可比，外商無奈我何！所以整個的專賣事業，步驟不防採取漸進方式，計畫必須預先分期樹立目標，制度應力求完善周密，無理的阻撓與不關重要的枝節問題，應該要以快刀斬亂麻的決心斷然克服，然後才能開闢遠大的前途。

附錄 現行專賣條例

一 戰時食糖專賣暫行條例 民國三十一年五月十三日公布

第一章 通則

第一條 中央政府專賣之食糖如左

一、白糖

二、紅糖、赤糖、烏糖、黃糖、黑糖

三、桔糖

四、方糖、塊糖

五、精糖

六、冰糖

七、其他糖類經財政部核定者

第二條 糖非經政府之許可不得由國外輸入並不得由未施行本條例之區域移入

第三條 糖及糖之加工原料暨其副產品非經報由政府收購或經許可販賣者不得販賣

第四條 專賣之糖價依一定率扣繳稅款自國外輸入或自未施行專賣區域移入者另繳平衡稅

第五條 糖專賣事宜由財政部食糖專賣局辦理其組織另以法律定之

第六條

從事於糖之產製銷售者應依法各別組織同業公會由各主管官署監督之前項各同業公會經受委託有協助專賣局執行特定事項之義務

第七條

專賣糖類之收購及出售其衡器應依度量衡法之規定
第二章 生產原料之管理

第八條

製糖之甘蔗甜菜及其他可供製糖原料之種戶應於始種前一個月將左列各事項向專賣局或其委託之機關團體申請免費發記其變更或廢止種植時亦同

一、姓名住址

二、品種

三、種植地之面積及坐落

四、種植或連種

五、成熟期

六、產量之估計

七、生產費之估計

第九條

專賣局對於前條申請之面積產量及其品種應予核定其有妨及主要民食之生產或產糖原料有過剩之情形時得限制之

第一〇條

製糖之甘蔗甜菜及其他可供製糖原料之單位價格由專賣局按照品種分別核定標準并公告之專賣局為前項之核定時應徵取該區域產製者同業公會之意見

附

錄

第一一條

經請登記核定之原料政府有保證其按價出售之義務但不合製糖標準者不在此限

第一二條

經登記之種戶得組織合作社及合作社聯合社向專賣局請貸與必要之生產資金
前項貸款辦法由財政部定之

第一三條

專賣局得分區設置示範場培育種苗指導種戶改良品種及種植技術防治病蟲害之方法或予以必要之協助

第三章 成品製造之管理

第一四條

製糖廠商應於開業前將左列各事項請專賣局核准登記其變更時亦同

一、名稱及代表人姓名住址

二、資本額

三、製造方法及設備

四、每年所製成品種類及數量

五、每年開工期間及停工期間

六、其他事項經專賣局指定者

前項登記於歇業或解散時應請註銷之

第一五條

製糖廠商有依照第一〇條核定價格承購製糖原料之義務

第一六條

製糖廠商應將左列各事項逐日記載於營業帳簿

一、原料之種類數量及購進處所日期暨價格

二、使用原料之種類及其數量

三、成品之種類及數量

四、成品儲存處所

五、其他事項經專賣局指定必須記載者

第一七條 專賣局對於製糖之過程及結果暨製糖廠商之存儲與其帳簿單據得隨時施行必要之檢查

第一八條 製糖廠商應將所製成品種類及數量按期報告該區同業公會轉報專賣局登記

第一九條 製糖廠商不得將已登記之成品參混雜質或溶解

第二〇條 製糖廠商對於成品之包裝及其定量應受專賣局之指示非經許可不得變更

第二一條 本章規定於加工製造適用之

第四章 成存儲存之管理

第二二條 專賣之糖應於製造完成後十日內悉數繳存專局在該區下設之公棧或其所指定之商棧

第二三條 專賣局應於產銷集中及運輸扼要地點設置公棧辦理專賣糖類之出棧入棧事項

第二四條 製糖廠商自設有儲糖倉棧或其他儲糖設備者經呈請專賣局認為便於管理且合於前條規定條件時亦得許其自為存儲但其倉棧得由專賣局管理

政部定之

第二五條 專賣局所設之公棧或其所指定之商棧於糖類入棧時應發給棧單與交貨人糖棧管理規則由財

政部定之

第二六條 專賣糖類之出棧非黏有專賣局憑證及專賣局所發之准運單不得為之

第五章 收購

第二七條

專賣之糖由專賣局依照財政部核定價格收購之
前項收購價格由專賣局於該管區域內組織評價委員會查照產製成本及合法利潤為標準并由
財政部參酌實際情形核定公告其續訂時亦同

評價委員會應由該區域糖業公會參加其組織規程由財政部定之

第二八條

專賣局對於製糖廠商得指定一期及再所令其交付成品

第二九條

製糖廠商所交付成品如品質低劣包裝定量不合規定時專賣局得命其更為適當處理後收購

第三〇條

國外輸入之專賣糖類向專賣局請領特許憑證於進口後經由專賣局依本章規定收購之
前項規定於未施行專賣區域移入之糖類準用之

第六章 銷售

第三一條

專賣之糖其承銷商零售應經專賣局核准登記給與憑照

第三二條

專賣之糖其批發價格由專賣局按照各區收購成本及國家專賣利益為計算標準分別擬訂呈請
財政部核定公告

第三三條

專賣之糖其零售價格由該區域糖業公會擬訂報請專賣局核定公告並轉報財政部備案

第三四條

專賣局對於承銷商零售商之營業狀況及其存貨帳冊並得隨時施以必要之檢查

第七章 罰則

第三五條 違反第二條及第三〇條之規定而為輸入或移入者處以輸入或移入之數量相等價值一倍至二倍之罰鍰并沒收其種類

第三六條 違反第八條之規定怠於登記者處以一百元以下之罰鍰

第三七條 違反第一四條之規定不為申請者處以五百元以下之罰鍰

第三八條 製糖廠商違反第一六條及第一八條之規定不為記載或報告及為不正當之記載或報告者處以三百元以下之罰鍰其涉及偽造或變造者依刑法處斷

第三九條 違反第一九條第二〇條各規定摻混雜質溶解或改變包裝其定量者處以二百元以下之罰鍰

其摻雜之糖沒收之

第四〇條 違反第二二條第二四條各規定私自貯藏糖類者每貨件沒收外并處以五百元以下之罰鍰其情節重大者并得予以停業之處分

第四一條 違反第二八條之規定不依指定日期及場所交付成品者處以三百元以下之罰鍰

第四二條 製糖廠商將所製糖類私自運銷者除沒收銷之糖沒收外并處以一千元以下之罰鍰其情節重大者并得予以停業之處分如不能沒收時追繳其價額

第四三條 本條例之罰鍰由法院以裁定行之

對於前項裁定得於五月內向該管上級法院再行抗告對於前項法院之裁定不得再行抗告

第四四條 凡將本條例所定各項憑證單據私自改竄或複蓋重用及偽造憑證者除將貨件沒收外并依刑法

處罰

第八章 附則

第四五條

在本條例施行前製糖廠商及從事糖業之人所持有及所販賣之專賣糖類應自本條例施行日起一個月內向專賣局登記并照價出售其詳細辦法由財政部定之

第四六條

本條例施行細則由財政部定之

第四七條

本條例施行日期及區域以命令定之

一 戰時菸類專賣暫行條例 三十一年五月十三日公布

第一章 通則

第一條

中央政府專賣之菸類如左

一、紙捲菸

二、雪茄菸

三、薰菸葉

四、其他用機器或仿機器製之菸類

捲菸用紙并專賣之

第二條

專賣之菸類非經政府之許可不得由國外輸入並不得由未施行本條例之區域移入

第三條

專賣之菸類應依法定稅率扣繳稅款其自國外輸入或自未施行專賣區域移入者另繳平衛稅

第四條 菸專賣事由財政部菸類專賣局辦理其組織另以法律定之

第五條 從事菸類產製運銷者應依法各別組織同業公會或合作社由各主管官署監督之

第六條 前項各同業公會或合作社經受委託有協助專賣局執行特定事項之義務

第六條 未貼憑證之專賣菸類不得持有便用消費移轉或為其他處分但在專賣局收購以前產製者之持有不在此限

第七條 專賣菸類之收購及出售其衡器應依度量衡法之制定

第二章 產製

第八條 國內種植薰菸葉區域由專賣局依照各省土壤氣候及菸葉需要情形指定之其出產量較少品質

較低或零星散漫之產區專賣局認為不適當者得予限制

第九條 專賣局得分區設置示範場培育種苗指導種戶改良品種及種植技術防治病蟲害之方法或予以必要之協助

第一〇條 在指定區域種植薰菸葉者應將品種面積地點等項報請專賣局核准免費登記

第一一條 專賣局對於前條登記之面積地點有妨及主要民食之生產或薰菸葉有生產過剩之情形時得限制之

第一二條 經登記之種戶得組織合作社及合作社聯合社向專賣局請求貸與必要之生產貸金

前項貸款辦法由財政部定之

第一三條 專賣菸類除由國家設廠製造外凡商人設廠製造者應報請專賣局核准免費登記

前項廠商所製菸類應將商標名稱包裝情形製造成本及每年需用原料與製造數量等項報請專賣局核准免費登記

第一四條

專賣局對於製菸之過程及結果暨製菸廠商之倉儲與其帳簿單據得隨時施行必要之檢查

第一五條

製菸廠商應將所製成品種類及數量按期報請專賣局登記對於成品之包裝及其定量應受專賣局之指示非經許可不得變更

第一六條

專賣局對於製造技術低劣出品等級過差之製菸廠商得撤銷其登記裁併或整理之

第三章 收購

第一七條

依第一〇條之規定所產薑菸葉由專賣局在產菸集中地點設置市分級規定價格收購之

第一八條

製菸廠商應將所製菸類全部繳由專賣局收購但品質不合規定標準者得令其更為適當處理後收購之

第一九條

專賣局收購菸類應組織評價委員會酌定製成本及品質加以合法利潤擬定收購價格呈請財政部核定公告之收購價格有變更時亦同

評價委員會應由該區產製菸類公會及合作社參加其組織規程由財政部規定之

第二〇條

捲菸用紙除由國家設廠製造或向外人採購外其他製造捲菸用紙應經專賣局核准并呈報財政部

第二一條

製菸機器及特種用具之製造購運貯存應經專賣局核准並呈報財政部

第二二條

國外產製之菸類除由國家自行購入外凡商人照第二條之規定由國外輸入應向財政部請領特

許憑證並於進口時報請專賣局就海關核價收購之前項規定於未施行專賣區域移入之菸類準用之。

第四章 運輸

第二三條 專賣局購入之薰菸葉及其製成之菸類按各地需要自行配運必理時得委託商人或運輸機關輸運。

第二四條 專賣局為收購運輸菸類得於產銷集中及運輸扼要地點設置公棧或指定商棧辦理。

第二五條 專賣菸類應於包面上實貼專賣憑證其出運時並發准運單。

第二六條 菸類承銷商零售商應經專賣局核准登記給與憑照。

第二七條 專賣菸類之批發價格由專賣局按照各區收購成本及國家專賣利益為計算標準分別擬訂呈請

財政部核定公告之。

第二八條 菸類承銷商經銷各種菸類應照專賣局規定價格出售。

菸類零售價格由當地菸類同業公會擬訂報請專賣局核定公告之。

第二九條 專賣局對於承銷商之營業狀況及其存帳貨冊單據得隨時施以必要之檢查。

第五章 罰則

第三〇條 違反第二條及第二二條之規定而為輸入或移入者處以所輸入或移入之數量相等價值一倍至

二倍之罰鍰并沒收其菸類。

第三一條 違反第六條之規定私自持有消費移轉或為其他處分者處以三千元以下之罰鍰并沒收其菸類。

第三二條 違反第二〇條第一三條第一五條或第二六條之規定怠於登記或不經許可者得處以五百元以下之罰鍰

第三三條 違反第一八條之規定私自貯存菸類者除將貨件沒收外并處以五百元以下之罰鍰其情節重大者并得予以停業之處分

第三四條 製菸廠商將所製菸類私自運銷者除將運銷之菸沒收外并處以一千元以下之罰鍰其情節重大者并得予以停業之處分

第三五條 違反第三〇條第二一條之規定私自製造購運貯存捲菸用紙或製菸機器及特種用具者沒收其貨件并處以該貨價一倍至二倍之罰鍰

第三六條 違反第二八條之規定私抬售價者處以三千元以下之罰鍰并得予以停業之處分

第三七條 本條例之罰鍰由法院以裁定行之
對於前項裁定得於五日內向該管上級法院抗告
對於抗告法院之裁定不得再行抗告

第三八條 法院得酌定期限命受罰人繳納罰鍰逾期不繳納者得強制執行之
將本條例所定各項憑證單據私自改竄或舊證重用及偽造憑證者除貨件沒收外并依刑法處斷

第六章 附則
第六條 在本條例施行前製菸廠商及從事菸業之人所持及所販賣之專賣菸類應自本條例施行日起

第三九條 一個月內向專賣局登記并照價出售其詳細辦理由財政部定之

第四〇條 本條例施行細則由財政部定之

第四一條 本條例施行日期及區域以命令定之

三 戰時火柴專賣暫行條例 三十一年五月十三日公布

第一章 通則

第一條 火柴專賣事業由財政部設專賣機構辦理

前項專賣機構依法律之所定

第二條 火柴非經政府之許可不得由國外輸入并不得由未施行本條例之區域移入

第三條 專賣之火柴應一律粘貼專賣憑證

第四條 專賣之火柴應依法定稅率扣繳稅款其自國外輸入或自未施行專賣區域移入者另繳平糶稅

第五條 從事於火柴之製造銷售者應依法各別組織同業公會由各主管官署監督之

前項各同業公會經受委託有協助專賣機構執行特定事項之義務

第二章 製造

第六條 火柴非經政府許可及專賣機構登記不得製造

第七條 火柴製造之場所產額及品質標準由專賣機構規定呈准財政部公告之

第八條 專賣機構對於火柴製造之過程及結果暨火柴製造廠商之倉儲與其帳簿單據得隨時施行必要

之檢查

附

表

第九條 火柴製造廠商應將製成品種類及數量按期報請專賣機構登記

第一〇條 火柴製造廠之產量過少品質低劣或零星散漫不便管理者政府得予收買或限制

第一一條 專賣機構得於適當地點設置國營火柴廠或指定標準廠以資示範

第一二條 製造火柴所用之機器及主要原料非經政府許可不得製造或輸入

第三章 收購

第一三條 凡經許可製造或輸入移入之火柴概由專賣機構收購之

第一四條 專賣機構因備納收購之火柴得設置公棧

第一五條 火柴之收購價格應由專賣機構組織評價委員會參酌國營廠或標準廠同等品質火柴之實需成本加以合法利潤分別擬訂呈請財政部檢定公告之收購價格有變更時亦同

評價委員會之組織規程由財政部定之

輸入或移入火柴之收購價格不得超過國營廠或標準廠同等品質火柴之收購價格

第一六條 不合標準之火柴專賣機構得呈准財政部核減價格收購或銷燬之

第一七條 火柴之包裝方法每盒所裝枝數收購場所及收購日期由專賣機構定之

第四章 運輸

第一八條 專賣機構收購之火柴得按各地需要自行配運必要時得委託商人或運輸機關輸運

第一九條 火柴承銷商應經專賣機構核准登記給予憑照

第二〇條 專賣之火柴其發售價格由財政部按照收購成本及國家利益為標準分別核定公告之

第二一條 火柴承銷商與零售商應依照財政部公告之價格銷售不得增加

第二二條 專賣機構對於承銷商之營業狀況及其存貨賬冊單據得隨時施以必要之檢查

第五章 罰則

第二三條 違反第二條之規定而為輸入或移入者處以所輸入或移入之數量相等價值一倍至二倍之罰鍰并沒收其火柴

第二四條 違反第六條之規定私自製造火柴或不依指定之場所製造者處五千元以下之罰鍰并沒收其原料及製造器具

第二五條 違反第一二條之規定私自製造或輸入火柴原料與機器者除沒收其貨件外並處以該貨價一倍至二倍之罰鍰

第二六條 違反第一七條之規定者處三百元以下之罰鍰

第二七條 違反第一九條之規定未經核准登記私自發售火柴者除沒收外並處二千元以下之罰鍰

第二八條 違反第二一條之規定私自增加價格者承銷商處一千元以下之罰鍰零售商處一百元以下之罰鍰

第二九條 本條例之罰鍰由法院以裁定行之

對於前項裁定得於五日內向該管上級法院抗告

對於抗告法院之裁定不得再行抗告

法院得酌定期限令受罰人繳納罰鍰逾期不繳納者強制執行之

第六章 附則

第三〇條 本條例施行細則由財政部定之

第三一條 本條例施行日期及區域以命令定之

四 鹽專賣暫行條例 三十一年五月二十六日公布

第一章 通則

第一條 鹽之專賣權屬於國民政府

鹽專賣全部收益應歸國庫

第二條 本條例稱鹽者指鹽及鹽漬鹽礦並其他鹽化合物含有氯化鈉百分之二十五以上者而言

第三條 鹽就其使用之目的分左列四種

一、食鹽

二、漁鹽

三、工業用鹽

四、農業用鹽

前項食鹽包括製造醬類醃臘物及其他食品之用鹽在內

第四條 鹽之品質視其所含氯化鈉之成分分為左列三等

一、一等鹽含有氯化鈉百分之九十以上

二、二等鹽含有氯化鈉百分之八十五以上

三、三等鹽含有氯化鈉百分之七十以上

前項一等鹽所含水分不得超過百分之五，二等鹽所含水分不得超過百分之八

三等鹽不得充作食鹽

第五條 鹽非政府或經政府之許可不得由國外輸入或對外輸出並不得由未施行條例之區域移入或對之移出

第六條 凡有左列情形之一者為私鹽

一、未經政府許可而私製或再製者

二、未經政府發賣者

三、未經政府發給單照或鹽與單照相離或不符並無充分理由提出者

四、由政府已限定憑證計口授鹽之地方私自移出者

第七條 鹽專賣事業由財政部鹽務總局辦理之

第八條 鹽之收購及出售所用衡器應以度量衡法之市用制為準

第二章 產製

第九條 鹽非政府或經政府之許可不得採製

制鹽許可規則由財政部定之

第一〇條 製鹽人非經政府之許可不得停業

第一一條 製鹽人在許可年限內經政府命令全部或局部停業者得由政府酌給償金

第一二條 產鹽之區域及每年產額之數量由政府依全國產銷狀況及國計上之必要核定之

第一三條 政府應依前條核定各區產量斟酌各鹽場及各製鹽人之生產能力成本及運輸情形分別規定其

應產之數額

第一四條 政府得令製鹽人組織合作團體集中設備改良生產

第三章 收購

第一五條 政府應於鹽場適中地點建設倉埕，為儲鹽之用其由私人建築之倉埕由政府管理或租用必要

時並得收買之

第一六條 製鹽人所製之鹽應於限定期間內悉數繳存政府指定之倉埕或其他經政府指定之地點

第一七條 製鹽人依照規定數額所製之鹽由鹽專賣機關收購之

前項收購之鹽其品質由財政部規定之

第一八條 製鹽人所製之鹽應於存入倉埕時由鹽專賣機關加以檢定如其品質不合規定者得令製鹽人改

製或銷毀之

第一九條 鹽專賣機關在場向製鹽人收購之鹽價稱為場價由財政部分別等級種類參照標準成本酌加利

潤核定之

前項標準成本由鹽專賣機關派員於各場指定之鹽灶鹽灘或鹽池實地考察核計之

第四章 輸運

第二〇條 鹽之運輸由鹽專賣機關辦理必要時得招商代運或委託商運

第二一條 產區內之近場地帶得由合作社或小本商販自行零運。管理規則由鹽專賣機關分區定之

前項合作社或小本商販在領鹽時應付之鹽價依照第二五條關於倉價之規定核定之

第二二條 鹽之運輸非黏有專賣憑證並由政府發給執照不得爲之

前項執照不得與鹽相離

第二三條 鹽副產物苦澆油鹽膏硝品硝巴驢餅等販運出場時應受鹽專賣機關之檢查

第五章 銷售

第二四條 鹽專賣機關應在各集散處所設立鹽倉就倉發售但漁鹽工業用鹽及農業用鹽得由鹽專賣機關

於指定地點發售之

前項漁鹽工業用鹽及農業用鹽之發售規則由財政部定之

第二五條 鹽專賣機關就倉發售之鹽價稱爲倉價由財政部分別等級種類參照運送運費及其他必要費用

加入專賣利益核定之不得征收任何稅捐

第二六條 承辦銷鹽之合作社或商人應經政府之許可營業時亦同

鹽之銷售得由鹽專賣機關自辦

第二七條 各縣市之批發鹽價及零售鹽價由鹽專賣機關視其實需成本酌加利潤核定之並呈報財政部備

案

第二九條 食鹽之配銷以按人口計算爲原則必要時得由政府限定憑證計口授鹽

附 錄

第三〇條 鹽專賣機關應於各地酌備常平鹽於鹽之供求失常時發售之

第六章 罰則

第三一條 販運或售賣私鹽者沒收其鹽及其自有供販運或售賣私鹽之用具並處以照私鹽量按當地鹽價

一倍至五倍之罰鍰

第三二條 前條私鹽量在五百市斤以上者除依前條處分外並依左列之規定治罪

一、五百市斤以上者處一年以下有期徒刑或拘役

二、二千市斤以上者處三年以下有期徒刑

三、五千市斤以上者處六月以上五年以下有期徒刑

第三三條 製鹽人有前二條之行為者除依前二條處分外並沒收其製鹽器具材料及撤銷其製鹽許可證

製鹽人犯前條之罪而未遂者罰之

第三四條 有前二條之行為而持械拒捕殺人傷害人者依刑法之規定從重處罰

第三五條 知係私鹽而搬運受寄故買持有便用或為牙保者沒收其鹽

前項私鹽量在五百市斤以上者並依第三二條之規定治罪但得酌減其刑

第三六條 製鹽人繳存倉坵之鹽在未經給價以前未經政府許可而讓與抵押者沒收其鹽並處以全鹽量當

鹽地價一倍至三倍之罰鍰

第三七條 違反第五條之規定而輸入或移入者以販運私鹽論其輸出或移出而非販運私鹽者沒收其鹽並

處以全鹽量出口地點鹽價一倍至五倍之罰鍰

第三八條

違反第九條之規定者沒收其已製之鹽及製鹽器具材料並處以全鹽量當地鹽價一倍至五倍之罰鍰

第三九條

已經政府發賣之鹽未經政府核准而再製牟利者沒收其鹽及製鹽器具材料如用私鹽再製者於沒收其製鹽器具材料外並以使用私鹽論

第四〇條

製鹽人違反第一〇條之規定者處以三百元以上一千元以下之罰鍰

第四一條

製鹽人繳鹽不足政府規定產額者處以一百元以上五百元以下之罰鍰但因不可抗力之阻礙以至短產者免予處罰

第四二條

製鹽人依照規定產額或超過規定產額製成之鹽違反第一六條之規定不依期限悉數繳存政府指定之倉庫或其他經政府指定之地點者處以五百元以上一千元以下之罰鍰

第四三條

承辦運鹽之人盜賣所運之鹽或在所運之鹽內攙入雜質或過量水分者處以照盜賣鹽量或攙成鹽量按盜賣或攙入行為發生地點鹽價一倍至三倍之罰鍰其地點不明者按運程已經過地點之最高鹽價計算之

第四四條

前項盜賣或攙入雜質行為除依前項處分外並依刑法之規定分別處斷

第四五條

第一項攙成之鹽得由鹽機關命令減價出售但有礙衛生者不得充作食鹽並得銷毀之

第四六條

違反第二六條之規定而經營銷鹽業務者沒收其鹽及銷鹽用具並處以五百元以上一千元以下之罰鍰未經許可而停業者處以五百元以上一千元以下之罰鍰

第四七條

經營銷鹽業務而將政府所定鹽價抬高出售或尅扣鹽量以圖法外利益者處以一千元以下之罰鍰

第四六條

鍍並追繳其法外利益其情節重大者並得處三年以下有期徒刑或拘役
前項再犯者於前項處分外並繳銷其銷鹽許可證
經營銷鹽業務而在鹽內摻入雜質或過量水分者撤銷其銷鹽許可證並處以五百元以上一千元以下之罰鍰

前項摻入雜質行為除依前項處分外並依刑法之規定分別處斷
第一項摻成之鹽倘未售出者得予沒收並由鹽專賣機關減價變賣但有礙衛生者不得充作食鹽
並得銷毀之

第四七條

經營銷鹽業務而拒絕政府所派人員查核其賬目鹽量或為不實不盡之報告者處三百元以下之罰鍰

第四八條

以漁鹽工業用鹽或農業用鹽充作食鹽售賣者處以五百元以上一千元以下之罰鍰並按當地食鹽價追繳其差額

第四九條

凡將第二二條所定專賣憑證及運鹽單照私自改竄或偽憑證單照重用及偽造憑證單照者沒收其鹽處以五百元以上一千元以下之罰鍰並依刑法之規定處斷

第五〇條

鹽專賣機關交通機關或其他機關之公務員軍警有左列各款情形之一者處無期徒刑或五年以上有期徒刑

第五一條

一、有第三二條第三三條第四三條或第四六條之情形者
二、知他人有第三二條第三三條第四三條或第四六條之行為而因圖不法利益予以包庇縱容者



本條之未遂犯罰之

第五一條

本條之罰鍰由法院以裁定行之

對於前項裁定得於五日內向該管上級法院抗告

對於抗告法院之裁定不得再行抗告

法院得酌定期限命受罰人繳納罰鍰逾限不繳納者強制執行之

第七章 附則

第五二條

自鹽專賣實行之日起所有專商引岸及其類似制度一律廢除之

第五三條

在本條例施行區域內私鹽治罪法及緝私條例停止適用

第五四條

本條例施行細則由財政部定之

第五五條

本條例施行日期及區域以命令定之

~~338.8~~ 336
2605

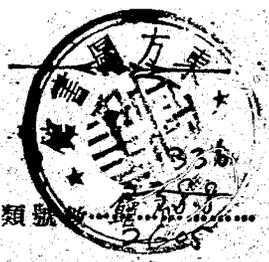
02333

著者: 袁 本

書名: 專賣通論

還書日期	借書人

東方圖書館重慶分館

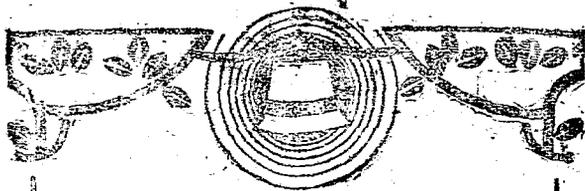


分類號.....

登錄號數.....02333.....

圖書編號

第 二



版權所有
翻印必究

中華民國三十三年七月初版

專賣通論

全一册

正定價國幣四元
（外埠酌加運費）

編者 吳立本

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

徐鐵英校對

(1687)

(2.0) 繪·本

2/1-0.10

世圖字第二五九六號審查證

2643.5

20

