

大 學 叢 書

財 政 學 新 論

下 冊

著 者 薛 許  
時 漢 賚 炳  
著 譯

商 務 印 書 館 發 行

PDG

蘇平之知

如學

PDG

## 第二十五章 間接稅——一般原理

### 間接稅與直接稅

一 吾人乃從直接稅轉而論間接稅。本節當先略述前人對於直接稅間接稅孰為優劣之聚訟。昔格蘭斯頓有言：『竊嘗以為直接稅與間接稅，譬如美艷動人之二姊妹，系出同門——吾信『必要』與『發明』為此二稅之父母——美而且富，所不同者有如層色，一則白而一則較黑；有如態度，一則自由而大方，一則嬌羞而柔媚；竊以此外別無各異也。余獨不解夫贊美此二女者之嘖嘖爭辯。余認余以財政大臣之地位，縱非以議員之資格，余當為此二稅一述之。余於直接稅間接稅，絲毫無偏見。論及間接稅之減輕，余不禁希望世人切勿可忘卻前二十年至可紀念之史蹟，蓋若吾等注意於此稅減輕後之經濟的利益，而同時又注意於政治的社會的及倫理的結果，吾敢說吾人殊難知其何者為重也。夫減輕間接稅，吾人縱毫無所得，然亦有聯絡社會上下各階級間利益與情感之價值。若以此與倫理與社會的結果之任何問題毫無關係，然亦可以增進人民之物質上福利，念及此種經濟的結果，吾人不覺欣然生逢發生此種變化之時代也。雖然，諸君若以議院還欲除去間接稅者，此實陷於大謬也。議院固已從事於芟刈工作——非斬木也，實以增長枝幹也，芟刈之目的，固欲樹木發榮滋長，而成為合抱之巨木也。當此一再（抑且四五次）減少間接稅種類之際，間接稅之收入——吾非意今年之一年，吾意在任何常年及前二三

年之平均數……可較以往任何年爲豐旺。與念及此，吾不禁憶及神女命其勇士斫一枝而另栽一枝之神話也。」

### 間接稅之重要

二 關於間接稅之定義，本書在第十八章上已述之矣。吾人已知間接稅通常攤課之於本國製造家，例如國產稅或課之於輸出入商，例如關稅。然此稅常使消費品價格增貴而轉嫁於消費者負擔。因直接稅多觸及於工資勞働者，故各國政府多藉間接稅爲其歲入大宗。直接課稅於工資，因徵稅費浩大，故此法常不通行。工資包含一種可以課稅的原素。勞働者所得之工資，與勞働者及其家族之生活費，二者截然爲兩事。因現世紀直接稅之發展——而尤以大戰以來爲更甚——幾國間接稅收入佔歲入之比例，已漸呈減少。此觀於不列顛之間接稅及美國之聯邦收入而可信然也。考不列顛在戰前之間接稅佔租稅收入總額百分之五二·二，美國在戰前之間接稅佔總額百分之八十九。今日英美兩國間接稅收入各佔總額百分之四〇·二及百分之三〇·六，其他各國之直接

稅別	英 吉 利 聯 合 王 國			
	二十年前 (一九〇一—二二)	十年前 (一九一一—二二)	戰前之一年 (一九三—一四)	現在 (一九二—二二)
直接稅	二八·五	二八·九	二八·九	四六·六
所得稅				

其他直接稅	一三·七	一八·六	一八·九	一三·二
總數	四二·二	四七·五	四七·八	五九·八
間接稅				
國產稅	二五·七	二一·一	二一·八	二二·二
關稅	二五·四	二一·七	二〇·八	一五·八
其他	六·七	九·七	九·六	二·二
總數	五七·八	五二·五	五二·二	四〇·二
租稅收入總數	一〇〇·〇	一〇〇·〇	一〇〇·〇	一〇〇·〇
直接稅				
所得稅	三·一	三·二	三·八	一八·六
其他直接稅	四五·七	四一·九	四三·一	二六·四
總數	四八·八	四五·一	四六·九	四五·〇
	II		度	
	印			

間接稅	三四·〇	三三·五	二七·一	二二·八
國產稅（包括鹽）				
關稅	八·七	一二·四	一四·七	二六·一
其他	八·五	一〇·〇	一一·三	七·一
總數	五一·二	五四·九	五三·一	五五·〇
租稅收入總數	一〇〇·〇	一〇〇·〇	一〇〇·〇	一〇〇·〇

稅雖發達，然間接稅所估之百分數，且較戰前為增，此則大半因於國產稅增高及實行保護輸入稅故也。印度之間接稅，在戰前佔租稅收入總額百分之五三·一，今則估百分之五十五，此因關稅與國產稅之大增故也。上表顯示英吉利聯合王國與印度間接稅之分配。

觀上表，則知印度最近一年之租稅收入，其百分之四十五來自直接稅，百分之五十五來自間接稅，至不列顛之直接稅，估百分之五九·八，間接稅估百分之四〇·二。若分間接稅為（a）必需品稅，（b）奢侈品稅，則在印度百分之五十五之間接稅中，其中奢侈品稅估百分之九·九，必需品稅估百分之四五·一，至在不列顛奢侈品稅佔百分之六·七，必需品稅佔百分之三三·五，世無直接稅間接稅各佔一半之理。政府須注意於各地情形，

而尤當注意於人民之納稅能力。例如間接稅之減輕，常使一般民衆消費力增高，常使人民有投資之傾向，抑若直接稅之減輕者，若以減稅之費用以增高消費能力，假使其他之條件不變，則減稅者，實所以促進一國之商業者也。

因不列顛、澳洲、加拿大、紐西蘭、法國、美國、日本直接稅之發達，故今日間接稅實較戰前之一年為不重要云。

### 間接稅之優點

三 理財家恆喜課間接稅。蓋直接稅難非絕難，然總不易課及貧苦階級，至若課間接稅，則因能課及矣；此為贊成間接稅之一大理由。復次，許多間接稅之收入常豐旺，而收入豐旺實為理財家之第一要的。夫理財家之期望固在於紛擾少而收入多，此間接稅之所以尚也。間接稅既使於民繳納，而且較直接稅為不易引起人民之反感，是故國家可有鉅大收入，而少民間怨言。但常容易誘起浪費耳。不特此也，國家可藉此而收直接稅間接稅平衡之效。故有間接稅，不但可使國家不致集中於幾種重要直接稅，而且可使國家遵守「歲入應建築於廣闊基礎上一」之金箴而勿失。無論直接稅或間接稅，若稅率太重，勢必致病商害工，而逃稅之事迭出。昔勞貝波爾爵士雖曾撤消六百種以上減輕千種以上之關稅，而英吉利聯合王國每年關稅收入，終不見大減。課於原料及輔助生產之物之稅，已被逐漸取消，因此等稅不易徵收，而影響於消費者至重。消費者既須負擔租稅，又須負擔生產者應付租稅之利息。例如鐵與鋼鐵稅，必使重要出產品昂貴，為歲入計，國家當避免此種租稅也。總之，若間接稅愈複雜，逃稅之

費愈大，則租稅收入大部分之耗費於徵收費者亦愈甚。大概直接稅之徵收費較間接稅為低，而所得稅之徵收費尤低。例如印度所得稅之徵收費，在一九二二年度佔所得稅收入百分之一·二，而同年關稅之徵收費則佔百分之一·八，國產稅佔百分之七·一。此亦是間接稅徵收費之大矣。美國在一九二一、二二年度關稅徵收費佔百分之三·四，而內國稅之其中百分之七十係直接稅之徵收費，則僅佔百分之一·〇三云。

#### 間接稅之累退性質

四 工人家庭預算上所列間接課稅品，如茶、糖、鹽、酒精之消費，必較少。康家庭預算上之所列消費為大。課間接稅，與課直接稅不同，對於家庭扶養費自無減免之例，以是有室家者之所納較獨身者為多，而且間接稅之賦課對於勤勞所得與投資所得，自不能予以差別之待遇。間接稅含有累退性質，通常貧民之負擔較富民為重，此蓋因貧民係極大消費者故也。故負擔與納稅能力適成一反比例，納稅能力愈弱者，負擔反愈重。若課從量稅，例如每鎊課稅若干，而不問貨物之品質，則實有二重累退而更予貧民以不利。例如對於外國輸入之茶葉徵收每鎊八便士之入口稅，則每鎊值二先令之茶葉納稅百分之三十三又三分之一，每鎊值五先令之茶葉，僅納百分之十三又三分之一。在此種情形下，間接稅即含有二重累退。貧民納稅能力弱而納稅反多，一累退也，貧民所消費者類係劣等茶葉，而稅反重，二累退也。

#### 間接稅之賦課



五 課間接稅之一般法則如下：租稅應課之於消費量甚大而其需要無伸縮力（即租稅增加而其消費無大縮減）之物品。此外，租稅須易於徵收，擇貨物之生產之不分散於小生產者手中者而課之。蓋不如此，則管理極難，徵稅費極大。若能盡如上述條件，則間接稅之淨收入自可甚大。當英與拿破崙開戰，哈啓遜之見解未得世人贊賞以前，此等簡單格言，常為社會所忘卻。惟合乎以上諸條件或諸條件中之二條件之物品，為數確不甚多。如各國之茶葉、糖、煙葉、酒精、酒、鹽、德國戰前之輸入的雜物，可謂合此諸條件者。各國之課稅品，恆依各國居民之消費而各異，蓋不如此而此等租稅之收入，必不豐。國家必不能以最小之努力得最大之收入。大戰時，各國曾議徵一切奢侈品稅，但對於奢侈品之定義，極難定出。是故衣服鞋等，個人若為自用而買大宗者，則即變成奢侈品矣。若高貴物品課稅，則消費者將不得不買物之低廉者，是以徵稅費與規避之弊必須顧及。法國奢侈品稅未達成功，乃以售額稅（無論必需品或非必需品）代替之。非難必需品（包括習慣的必需品）稅之主要理由，是為貧民對於此稅之負擔較富人為重。若必需品稅過於推廣，則貧苦階級必受苦，因此工黨政府贊成直接稅而不贊成間接稅。不列顛第一次工黨政府在其第一預算案中（一九二四）減輕間接稅（包括一切糧食稅），而尤以茶、咖啡、菊苣、糖、乾果、甜礦水之稅為更減輕，並取消其他間接稅如住屋稅，而於主要直接稅如所得稅與死稅，則悉仍其舊。至公司利潤稅則被取消云。

## 結論

六 總之，間接稅若其收入豐旺，徵收方便，而又近於公平者，則間接稅可稱為稅制中之良稅。人民之納間接稅，較其納直接稅為少反感。政府可用各種間接稅而裕收入，以是租稅之基礎，可以廣闊，且可不必僅賴一二主要直接稅。如上之所已述，必需品之課稅，固屬十分正當，而尤以在較不富裕之國家為尤然。若課他種物品而其收入之豐旺徵收之方便，一如必需品者，則國家始可豁免必需品稅。總之，間接稅之政策，隨各國之情形為轉移。意大利之鹽專賣，僅係租稅，而其課於糧食等之入市稅，實為必需品稅。依同理，法國之糖稅、鹽稅、火柴稅，亦必需品稅之類也。

## 第二十六章 關稅

### 一 一般經濟的研究

沿海與陸境關稅較國產稅為早。昔亞丹斯密有言：「關稅之由來甚古，考關稅一詞，世人稱為 *Custom*，有習慣之意，蓋此自太古以來，即係慣納之租稅也。此稅原係課於商人利潤之稅云。」（註）吾人讀羅馬帝國史，知各省徵收關稅，其時間稅通常不過值百抽五。至歐洲當中世紀時代，恆以輸出入關稅為歲入源泉。關稅課之於來往於英格蘭與蘇格蘭之貨物者，為時頗久。今日英屬印度與土司間之通過稅，實即一種關稅也。酋長課稅於通

過於其土司之貨物，不但因其有保護輸出入品之勞，而獲餉報，而且以此爲間接稅之一種。

(註) 見海關卷五，第二章，第二節，第四目。

英格蘭當盎格魯薩克森時代，吾人已知英王命令臣下徵收貨物稅以維持皇室用費，英王且從國外貿易有一種收入。商人每就其職業之尊嚴，而自謂「既有利於國王貴族，復有利於富人平民。」諾曼時代以後，國王定出羊毛皮革輸出稅。大憲章上稱此等稅爲「公平的舊關稅」，而稱酒稅爲「新關稅」。葡萄酒輸入稅 (Tunnage) 與磅稅，實始課於愛德華第一之時。(一)(二) 規定貨物輸入每磅抽三便士，酒輸入每樽抽二先令，至輸出品亦依各種稅率而課之。除沿行關稅及噸稅磅稅之外，復許英王以關稅補助金，但不久即行取消。吾人讀下，即知此等租稅何以能促進英國製造業，而尤以十八世紀時代之製造業之發達。

輸出稅之課也，蓋因世人常以此稅歸外人負擔之故。然亦有時爲阻止國貨之輸出而課此稅者。自重商學派出而謂輸出稅有限制物品輸出之害，於是輸出稅較不通行。時至今日，輸出稅亦不復經濟之通行。學者每謂輸出商在外國市場競爭，一旦課以輸出稅，則彼即處於不利之地位。倘彼仍繼續輸出，其課稅之物品，則彼唯有自行負擔租稅之一法。抑若輸出國在外國市場有獨占權或準獨占權，貨物之需要無伸縮力，如吾印度之粗苧麻與花邊，巴西之咖啡，智利之硝酸鹽，則外國消費者常負擔租稅。大概言之，輸出稅以其妨礙本國生產者而且因課稅品價漲而有使出品減少之害，故漸爲不流行之租稅。是以主要之原則如下：除輸出稅大概可望其多半——即非全部

——歸外人負擔及輸出國物品之生產將不因課稅而受影響之二例外，國家應以勿課輸出稅，以害本國生產者為要則。總之，縱為收入而課輸出稅，亦不應濫課，而且應僅課不輕不重之稅於本國物品之有獨占權或壟斷占權者。

至輸入稅則因有相反之理由而日見通行。因此稅既有利於本國工業，且徵收便利，收入豐旺，故其在關稅制度上，日佔重要。甲國課輸入稅，若外國生產可以運售其貨於甲國以外之市場，則輸入稅將歸甲國消費者負擔，此於本書第十八章論輸入稅之歸宿時，已言之矣。若甲國為消納外貨之唯一市場，而甲國對於外貨之需要有伸縮力者，則外國生產者為保持其營業起見，將不得不負擔租稅，假定其他之條件不變，此時供給必見減少，迨至物價漲高而始已，惟若外貨價格而係獨占價格者，則不在此例云。

除上述外，尙有其他經濟上之研究。國家欲得鉅大之關稅收入，而同時又欲兼有保護之利益者，實為不可能之事也。例如一種輸入稅，若係保護關稅，則其稅率必高，高則外貨輸入少而收入不大矣。依同理，課於傾銷的貨品（或「探併」的貨品）之租稅，亦不能得鉅大收入。昔亞丹斯密有言曰：「關稅之目的在阻止甚或減少外貨之輸入者，顯為破壞關稅收入破壞貿易自由之租稅也。」有數國家如英國，因嘗欲合保護關稅收入關稅二者為一，但卒未見大效。美國曾課保護關稅於須要保護之工業如紡織業、製鐵業、鋼鐵業，而課收入關稅於茶葉、珊瑚、糖、煙葉。若以收入為重要目的，則宜選出消費量甚大之貨品而課之，俾收入可以如數得到。換言之，貨物之能適合國

民一般需要者，必當列入課稅品一類，惟此等物品，適各國而不同。國家固不能課關稅於本國所無之物品，前人密爾已言之矣。是故理財者必先注意於收入豐旺與經濟之問題。復次，原料品之課稅，有時亦所不免。例如生絲稅將有課稅於絲織品消費者之影響。是以國家可徵稅於服用絲織品之某階級，而不致引起人民之反感也。

課稅之目的，若意在保護本國工業者，則其他幾點必須顧到。假定國家必須保護羊毛及獎勵毛織業，國家莫如於徵課毛織物輸入稅外，另加一種補充的稅率，此即爲補充生絲輸入稅之不足，以利本國製造家之稅率也。保護關稅常爲培植幼稚工業之最良方法。昔李斯特（二二二）有言曰：「國家爲謀得聯合的生產之培養、技術、與權力起見，必得犧牲放棄物質的繁盛之一法，爲確保本國未來之利益。本國必得犧牲目前之利益。」（註一）

「爲使資本家確信實業之未來利益起見，則不可不有充分之躉育期間。惟在制定課稅品單時，比較生產費說——即比較本國各種生產品之生產費——必須顧到，而選出保護之工業，率以此爲根據。」（註二）保護輸入關稅常有獎勵或促進本國工業之作用，其始或使本國之物價增貴，及其久也，本國工業漸漸發達，國民可獲物價低廉之利益。一國概有特別便利之原料品而可供主要工業上大量生產之用，徒以外國輸入品之低廉，而此種生產遂致不能發達，如吾印度之鋼鐵業，即有此種情形。是以一國必當保護幼稚工業，使其免於不利之競爭，又必當驅逐傾銷的外貨。復次，因大量生產而生產亦可獲得經濟之利益。

（註一）見國家經濟學（The National System of Political Economy）第一一七頁。

(註二) 見魁恩 (Quinn) 著 經濟學要義 (A New Text-Book in Principles of Political Economy) 第三篇第三章。

### 二 關稅之重要

歐戰後，各主要工業國，除少數例外，其關稅收入在租稅收入總額上均不如戰前之重要，尤以美國、澳洲為更如此。推原其故，則直接稅之發達實為其一原因也。戰後僅見少數國家之關稅收入較增，印度是其一也。目前吾國提高關稅及保護本國工業之觀念盛行，是以收入大增，下表顯示大戰前後關稅之比較的重要。

國 別	關稅收入佔租稅收入總額之百分數	
	前 戰	後
不 列 顛	二二·八	一五·八
印 度	一四·七	一五·八
澳 洲 聯 邦	七六·三	三四·九
加 拿 大	八一·二	六三·一
紐 西 蘭	五七·九	三一·一
南 非 聯 邦	……	三二·四

日	意	法	美
本	國	國	國
一〇・〇	一三・六	一五・九	四三・六
四・七	九・三	一〇・一	一〇・〇

關稅之大部分來自少數物品。英、吉、利、聯合王國其關稅收入百分之九十來自煙葉、糖、茶葉、酒精四種。自斯密在其原富上主張課稅品之種類宜少不宜多後，於是哈啓遜（Hansmann）彼爾格爾斯頓先後於十九世紀減少課稅品之數目，而大多數課稅品遂以免除負擔，此不可謂非原富出版後之一實際的結果也。今日印度關稅收入百分之五十八來自四種物品，而其他諸國如各自治殖民地類亦如此也。

### 三 關稅之種類

其次即論從價稅（ad valorem duties）與從量稅（specific duties）從價稅概以值百抽幾表明之，而從量稅則以貨物之一定數量納一定稅表明之。印度、加拿大、美國、澳洲，概依從價稅徵課，德國及其他各國已取消從價稅而以從量稅代替之。美國之從價稅率依駐輸出國領事連署之布告。據大戰時之經驗而知政府即能嚴厲監督，而於貨物出口時欲得貨物之真實市價，常不可能，如吾印度時常發現偽造之文件。所幸印度稅制已較大多

數國家進步，因依關稅條例上規定從價稅依漲賣市價而徵故也。此制尚有賴於海關署之盡職，物價漲高而關稅收入自可隨之而增。若物價減低，則用從量稅以防稅收減色。又國家因希望收入之能自行增加，一旦物價下跌，政府應設法維持稅收。印度關稅雖係一種從價稅，然某幾種物品如鹽、燈用火油、酒精、火柴，則依從量稅。至他種物品如糖、金屬、絲、化學製品、染料，則依估價從量稅制 (tariff valuation system) 而賦課。此制兼採從量從價二稅者也。政府依照此制，時時決定貨物之價值，以為估稅之用。所定價值，即為某一時期——通常一年——之暫定價值。此制實為隨物價漲跌而定之從量稅制，蓋以一種劃一的從價稅率為標準也。考此制，實兼備從量從價二稅之利益。所謂有從量稅之利益者，蓋因依此而海關人員可無時時難於估價之不便，且估價極不容易，如對於輸入製造絲之估價，此其一端。依此制而輸入商有事先能計算應納多少之利益。且每隔相當時期而一變，則稅收可不因物價變動而減少，而一般之營業者，亦能確知所課之稅率。若一國之關稅高，則從行政立場觀察，從量稅大致較優。若依從量稅，則輸入商能確知其所應納之關稅。一如其依估價從量稅。惟若從量稅常依物價變動而更變，則除有專門智識者外，世人不易十分明悉稅率與實際的負擔。總之，從量稅制與估價從量稅制，實較從價稅為優。在欲行極高保護關稅之國中，對於從價稅，須用極大之注意。例如印度財政委員會曾斷言：「印度關稅必如目前包括從價稅從量稅與估價從量稅三種，然經關稅研究委員會之考驗，認為從量稅制與估價從量稅制為與一般有利之稅制，自可細心推行之也。」(一三)



#### 四 其他職務

各海關署之職務，不僅限於從量稅與從價稅已也，此外又須防止某種貨品之輸入。例如不列顛不許淫書、彩票廣告，未經化驗之外國金銀器、翻印本國書版之書籍、羽毛（有某種例外）、熟煙，自日本輸出或由日本製造之剃刀、輸入國內，是其明例。除防止外貨輸入外，各海關亦必防止某種貨品之不法的輸出入，如不列顛凡關於爆發藥、混合有機染料、忽布實、武器、子彈、危險性的藥料，及載於安斯拉克斯防止條例（Antirix Prevention Act）上之物品，僅得在依某種規定運入，而且須經詳細之查驗。武器、子彈、危險性藥料、金銀幣及金塊，亦僅得依某種條件運出。復次，各海關署亦有其他職務，如編製各項統計，是其一例。不列顛之關稅國產稅局現特設一部，專司此事。此等機關在某種情形下，擔任所得稅之徵收，印花之出售，農業統計之搜集，某種衛生規則之實行，船舶貨品之扣留，投考皇家海軍預備隊之報名與徵費，對於請求國民健康保險免稅之調查，旅客登記表之收集，移轉租稅之徵收，代表北愛爾蘭政府執行其養老年金條例等職務。依照一九二一年保護實業條例，海關對於凡可視為主要工業品之輸入品課以值三抽一之關稅，惟在不列顛帝國以內生產製造之貨品，則免除此項特別關稅。又依該條例對於列入稅則表上賤價貨物稅一類之貨品，而此貨品係由德國製造者，亦課以值三抽一之輸入稅。此外又有特惠關稅，凡生產於不列顛帝國以內之幾種貨品即課以此稅，此種貨品約佔課稅品之三分之一云。

## 五 英國關稅

本節順便略述不列顛帝國、歐陸一二國、美國、及日本關稅沿革上之幾要點。吾人意在搜求原則而非詳細的事實。

不列顛之關稅沿革，殊饒興趣。溯英國之關稅沿革，實自徵收羊毛輸出稅酒輸入稅之時始。一四九〇年，英國因威尼斯人徵收英人輸入品重稅，乃課稅於自克里特（Crete）輸入之葡萄酒以示報復，迨及威尼斯人取消其稅而始已。在一七〇〇年以前，英國概為收入而課關稅，其時輸出入稅之稅率，約為百分之五。大概言之，所定關稅以能獲得必要收入而極少影響及於國家之商業為目標。窩爾波爾（Walpole）當權海內承平之時以外，自一七〇〇年至一八二五年之間，實為實行極端保護關稅之時代。窩氏當權在於一七二一年至一七四二年之間，相傳窩氏以關稅為世界最惡之稅，乃使其變為最善之稅。十八世紀時代，國勢非常危急，乃不得不重徵關稅，故遠在一七五九年，即已盛行百分之二十五之關稅，而對於他種物品如茶葉、咖啡、糖、煙葉、鹽、酒、酒精等物，課以更高之關稅。一七六五年課重稅於生絲之輸入，此稅繼續垂六十年之久。自一八〇二年以後，羊毛輸入稅大形增高，在一八〇二年與一八一九年間，竟增高十一倍。茶葉輸入稅始於一六八九年，每鎊課五先令，以稅率之過高，故偷漏之風大盛於世，迨至一七二三年窩爾波爾創行倉庫制而此風始息。輸入時課以值百抽十四之稅，而於起貨運銷內地時，每鎊復課四先令之內國消費稅。其後稅率復增至一七八四年彼特減輕稅率，改百分之十九為百分之十。

二又半。至一七九五年復增至百分之二十一。一八〇一年增至百分之五十一。一八一九年增至百分之九十六。與一百之間。一八三六年稅率定每鎊抽二先令一便士。後格爾斯頓減低之。自一八五七年至一八六三年稅率爲一先令五便士。而從一八六三年四月二十五日以後。稅率爲一先令。今日稅率爲每鎊抽四便士。而生產於帝國以內之茶葉。則減課六分之一。一九二四年勞工政府第一預算書上。已將茶葉、咖啡、菊苣之關稅。減半徵收云。

自一八二五年以後。英國開始實行自由貿易政策。且大減課稅品之數目。英國在一六六〇年課稅品有一千六百三十種。一七八一年減爲一千四百二十五。一八二六年。一千二百八十五。一八四一年。一千零五十二。一八四五年。一千一百六十三。一八四九年。五百十五。一八五三年。四百六十六。一八五九年。四百十九。一八七六年。四十二。迄今僅爲二十五種。而主要工業品則不在內云。自汽車、鋼琴、鐘錶、影戲片等輸入稅（所謂麥克那的關稅 McKenna duties）取消後。於是從一九二四年八月一日以後。課稅品之數目。較前益形減少云。

一八二四年哈啓遜與魯濱遜（Hushisson and Robinson）之改革。仍有待於改革。迨格爾斯頓出任財長。而此種改革始告完成。外國羊毛輸入稅。減爲一便士。以遂本國製造家之願望。至輸出商得自由運出羊毛。惟必依同一稅率納稅。因之羊毛輸出之禁止取消。而外國羊毛亦得依羊毛輸出之情形而輸入矣。對於絲業之保護。亦因生絲輸入稅之減輕而略爲改變。而絲織品輸入之禁止。延至一八二六年七月而始取消。蓋子製造家以充分預備之機會也。一八二四年之改革。使收入不但未減。而且反增。禁止梓鐵輸入之高關稅。實行減輕。而課於本國出產

之珈琲、可與酒之重稅、亦減輕。不列顛之紡織商雖無國外勁敵、然確受百分之五十乃至七十五之輸入稅之保護。對於一切棉織品之輸入、一律減稅、改課百分之十、其時保護關稅無一超過於百分之三十者。詹姆士休謨 (James Deacon Hume) 者、英國一傑出之官吏也、編訂各種關稅法規、而於一八二五年七月五日通過一種統一關稅法 (喬治六年、第四章、第一〇五節) 四百四十三條、其餘法令概以一般定義取消之。舉凡前五百五十五年間頒布之法律、悉被廢止、吾人須憶一八一五年六月時之關稅法令、多至一千一百種云。

至一八四一年彼爾深知英國工業之所以遲遲不即恢復者、一部分實由於前單稅則之缺乏。依彼爾之意、複雜關稅實為商業發達之障礙、而審度當日之情形、非趨向於自由貿易不可。一八四〇年派委之輸入稅研究委員會報告書上稱關稅應課之於少數貨品、以利交易、以增稅收、以減徵收費、以除民間疾苦煩惱之種種源泉。一八四一年所定新關稅即以下列四原則為根據：(1) 禁止關稅之取消或減輕；(2) 原料品稅之減輕、以不得超過值百抽五為準；(3) 半精製品稅之減輕、以不得超過值百抽十二為準；(4) 精製品之減輕、以不得超過值百抽二十為準。經此種修改、於是課稅品之數目、自一千二百種減為七百五十種。關稅先後復於一八四五、一八五六兩年實行修改。一八四六年取消麥物輸入稅 (穀物條例) 酒穀物條例早應取消、徒以數百年來地主階級握議會之大權 (在第一改革議案未導入前) 格於此階級之反對、而卒不廢。其始彼爾即已着手此種工作、至格蘭斯頓於一八五三年出任財長時而完成之。至一八六〇年完全撤消含有保護特質之關稅云。

本國植園稅收入之增減，可由下表見之。

本國植園稅收入

年 別	總(以百萬計)	年 別	鎊(以百萬計)
一六八八	一〇〇	一八七四	二〇・三
一七一四	一〇六	一八八六	一九・八
一七八五	四・五	一九〇三	三四・六
一八〇二	九・九	一九一四	三五・五
一八一七	一一・九	一九一九	一〇三・〇
一八四二	二二・五	一九二〇	一四九・〇
一八四七	二二・二	一九二一	一三四・〇
一八五三	二二・五	一九二二	一二九・〇
		一九二三	一二三・〇

現時園稅課於以下五種貨品：煙葉（包括鼻煙）、五千三百萬鎊；糖、三千九百萬鎊；茶葉、一千二百萬鎊；酒精、

八百萬鎊；酒、三百萬鎊。總計一切貨品之關稅收入總額爲一萬二千三百萬鎊，而僅此五種貨品之關稅收入已達一萬一千五百萬鎊。此五種以外之課稅品，包括可可、火柴、機械上應用之點火物、汽車、自動腳踏車、鐘、錶、啤酒、礦水、蘋果酒、梨酒、珈琲、菊苣、乾果、汽油、活動電影片、樂器、撲克牌、含有酒精之香水、含有酒精之肥皂、含有酒精之油漆、醇精、二碳烷基、醇精、火棉膠、氣醇、蒙迷精以及主要工業品與幣價減低國家之出品等。從一九二四年八月一日以後，實行撤消馬克那關稅（*McKenna duty*），此種本書已指明矣。糖稅減爲每磅抽一又四分之一便士，甜礦水稅取消，一九一五年增課百分之五十之乾果稅，未經更改。一九二二年度（止於一九二三年三月三十一日）關稅淨收入總額計一萬二千三百萬鎊，而是年國產稅之收入總額則爲一萬五千七百萬鎊，計關稅之收入不如國產稅之多云。多數貨品依照從量稅納稅，對於茶葉、可可、珈琲、菊苣、糖、乾果、煙葉、汽車油之特惠關稅，依其稅額全數之六分五繳納之，而對於活動影戲片、鐘、錶、汽車、自動腳踏車、樂器之特惠關稅依其全數之三分二繳納之。從價稅即以繳付運費、保險費後由海口起運之貨物輸入商對於此貨類出之價格爲標準，關稅即依此值百抽幾。如上所已述，對於貶價貨物之輸入，如手織手套、家用玻璃器、透明玻璃燈罩（白熱電燈泡、礦夫使用安全燈罩、或油燈管不在此內）、家用鉛製器、鋼鐵、白熱燈罩及燈罩附屬品等，課以值三抽一之輸入稅。至輸入之主要工業品如眼鏡、科學上用之玻璃器、科學儀器、無線電音響、磁發電機、弧光燈之碳光、織機針、鉛混合有機的化學製品等，亦課以值三抽一之輸入稅。

依照一九一九年度財政法案第八節實行特惠關稅。據一九二二—二三年度之統計，而可知可百分之九十，雜物百分之八十八，茶葉百分之八十九，咖啡百分之三十五，汽車百分之三十三，概自帝國輸入，此則頗堪注意之一事云。

現時（一九二四年五月）不列顛工業概受下列五種之保護：（1）課於汽車、自動腳踏車、影戲片、鐘錶、樂器之麥克那關稅；（2）依一九二〇年染料輸入條例（Dye-stuff Import Regulation Act）染料之保護；（3）一部分甜菜製糖出產稅之減輕（按照輸入稅而減輕）；（4）依照工業保護條例第一部對於眼鏡、磁發電機、織機針、鋸及精製化學品課以值百抽二十三鎊一先令三便士之輸入稅，至一九二六年九月三日為止；（5）依照工業保護條例第二篇所課之幣價跌落國家出品稅。依照該條例第二篇主要保護品為中空器、手套、手套織料及透光玻璃器。至草蓋或廢物，每年亦納一鎊之執照稅云。

#### 六 各殖民地與印度

各自治殖民地與印度概以保護關稅為常則。加拿大對於各國輸入品，課以值百抽二四·五與值百抽一六·二之關稅。下表頗為詳盡：

課稅的輸入品

平均的從價稅率

一九二二年

從不列顛……………二四·八%

從美國……………二三·〇%

從各國……………二四·五%

一九二二年稅收入總額為三萬八千二百萬圓，而關稅收入則為一萬零六百萬圓。加拿大於一八四一—一八五〇年間，實行保護關稅。一八五九年加拿大財長加爾特（*J. C. Calvert*）編製報告書着重於加拿大國會課稅權之一點，雖此不合不列顛政府之願望，加氏亦所不顧也不列顛政府並不拒絕此事。一八六七年因加拿大各省之聯合而國內關稅之壁障以除，在一八九七年以前，加拿大對於各國貨品，課以同一之關稅。至一八九七年，對於英國貨品始減輕百分之幾，以示優待。至一九〇四年取消此優待辦法，而對於一切課稅品，課以特低之關稅。加拿大現行三種不同之關稅——一般的、特惠的、及互惠的。一般的關稅適用於享受特惠互惠待遇諸國以外之一切國家。特惠的關稅適用於不列顛帝國，至互惠的關稅則適用於特訂互惠條約之通商國如美國。加拿大現與法蘭西（法國殖民地及其保護國）、比利時、意大利、荷蘭、諸國締結特別通商條約。與加拿大締結最惠國條款者是為阿根廷共和國、可倫比亞、丹麥、日本、挪威、俄國、西班牙、瑞典、瑞士、委內瑞拉等國。加拿大之關稅則含有一種反採併條規（*anti-dumping clause*）輸入原料品為輸出精製品之原料者，則對於此原料品之輸入，允許退還百分之九十九。自一八九二年以來，並不徵課輸出稅。大戰時，徵收特別關稅。一九一四年八月實行提高咖啡、糖、火



酒、煙葉之關稅。一九一五年依照對英特惠關稅另徵值百抽五之附加稅，依照相互一般關稅，另徵值百抽七·五之附加稅，但某幾種貨品則免納此項增稅。一九一八年實行增加茶葉、珈琲、煙葉稅。一九一九年取消對英特惠關稅所增百分之五之關稅。又對於居間一般關稅所增百分之七·五之關稅亦實行取消一部分。次復減輕某幾種物品，尤其農業上用具之稅率。一九一九年課於鉛塊、鋅及銅塊之關稅，改徵從量稅。關稅局與內國稅收局於一九一八年實行歸併為關稅內國稅局，統歸一局長掌管。

依照漢洲一九二一年之關稅，輸入品中約百分之四一·六依從價稅，百分之二十五依從量稅，而其餘百分之二十九則係免稅。試將現行關稅與戰前關稅比較，則知課稅品之比例，已由百分之五十七增至百分之七十一。課於課稅品之平均的從價稅率已由值百抽二九·九六增至值百抽三一·九三，而就課於一切貨品之平均的百分稅率而論，則已由百分之一七·〇八增至百分之二二·六三。依一九二一年之關稅，酒精值百抽一百零七，煙葉值百抽八十五，鐵塊值百抽五十三，珠寶與裝飾品值百抽四十一，橡皮製品值百抽三十五，鐵與鋼鐵值百抽二十一，其他金屬製造物值百抽二十七，衣服值百抽三十七，皮革值百抽三十二，織品值百抽二十二，其他雜品值百抽三十一。

從一九〇二年九月十六日以後，聯邦與各國各邦間之通商，始形自由，惟其時西澳大利亞對於他邦輸入之貨物仍行課稅，迨至一九〇七年始行取消。關稅先後於一九〇八、一九一〇、一九一一、一九一七、一九一九、一九二一、及

一九二二各年修改。現行關稅表上載有不列顛特惠關稅與一般關稅之規定。特惠關稅得適用於英屬各殖民地，一般關稅得適用於英屬殖民地及其他任何各國。現行之一般關稅適用於享受對英特惠關稅與互惠關稅待遇之國家以外之各國。一九〇八年聯邦關稅法上規定對於凡在不列顛帝國以內生產之某幾種貨品，課以特惠關稅。至一九一九年澳洲聯邦增加享受特惠關稅之貨品種類，並增加優待帝國關稅之差額。貨品若要享受特惠關稅之待遇，則其最後形式必在帝國以內製成，而且其價值至少必有四分之一代表不列顛之原料或人工，始可有享受之資格。一九二一—二二年度不列顛貨物之享受特惠關稅待遇者約佔百分之九十，平均的優待差額約為值百減一二·六一，以是聯邦關稅收入損失五百五十七萬三千鎊。自一九〇六年以後，推廣南非貨品之優待。從一九二二年九月一日以後，特惠關稅已推及於紐西蘭，而加拿大與澳洲聯邦互惠關稅之磋商，現已在進行中云。一九二二年之關稅條例，關於五金絲、絲織網、牽引機、糖、黃色糖密、糖漿之關稅，實行修正。自一九二一年以後，以三委員組成之關稅委員會正式成立，財政總長關於課稅品之分類，貨物價值之決定，新稅之議徵，舊稅之增減，賞與金之給予，各種稅則對於各國之應用，關於民間對於製造家提高物價太甚之怨言等問題，均必諮詢三委員之意見，而後決定。復次，條例上對於反探併稅及貶價貨物稅，亦有規定。一九二一—二二年度聯邦租稅收入總額為六千五百萬鎊，而關稅之收入計共一千七百萬鎊云。

紐西蘭之保護關稅實始於一八九五年。一九二一年修改關稅課稅品之品目，由四百八十三種增至五百六

十六種。依照此關稅，一般稅率爲百分之三十五，對於不列顛特惠貨品之稅率爲百分之二十。又有一種相互關稅，凡與紐西蘭締結互惠通商條約之國家，均得適用之。關稅表上之稅率大多係從量稅，惟百分之五乃至百分之六十之從價稅課之於某幾種貨品，如紐西蘭居民向外國定製之衣服，即課以值百抽六十之關稅。汽車依照對英特惠關稅課百分之十，而依一般關稅於徵課百分之二十五外，另課附加稅於車體。對於匯價低落之國家，其輸入貨品除繳納法定關稅外，另按值百抽二·五乃至二十五之額外關稅。又在一九二一年之修正關稅條例上曾定出一種特別的傾銷稅（*Anti-dumping duty*），若輸入品之實價低於本國通行物價，而此種輸入品將有危害紐西蘭之工業者，稅務司得依照傾銷稅而賦課之。遇有此種情形，特別關稅不得超過於實際實價與本國市價之差數。不列顛出產之茶葉，散裝者每磅抽三便士，裝捆者，每捆重五磅，每磅抽五便士。出產於不列顛帝國以外之茶葉，每磅增抽二便士。一九二三年對於自不列顛各地輸入之散裝茶葉，每磅抽三便士之關稅，實行取消，且在其他一切情形每磅各減抽三便士。從一九二四年九月三十日以後，糖、糖漿、糖蜜及果汁免稅。紐西蘭現行之唯一輸出稅，是爲木材（白松與紐西蘭松）輸出稅，樑材每百呎抽三先令，木頭每百呎抽五先令。一九〇四年度關稅國產稅收入佔租稅收入百分之七三·九三，一九一四年度佔百分之六〇·〇五，一九二三年度佔百分之四二·五四，一九二二年度輸入稅收入百分之三六·二六，六來自含有酒精之飲料與煙葉，百分之二六·四四，來自衣服與雜品，百分之五·六，來自食料與不含酒精之飲料，而百分之三一·七則來自其他物品云。一八九五年關稅收

入估輸入品價值百分之二五·三一，一九〇五年估百分之二〇·六八，一九一四年估百分之一五·三五，一九二二年估百分之一五·五一，一九二二年度課稅品與免稅品之比例相等，即免稅品估百分之四九·六〇，課稅品估百之五〇·四〇。紐西蘭現給特惠關稅與不列顛，而自一九〇七年以後，已與南非締結互惠協定，自一九二二年九月一日以後，紐西蘭與澳洲依照一九二二年關稅協定修正條例，兩國對於關稅事項，互相讓步以示優異云。

一九〇九年南非聯邦條例第一百三十六節已經宣布聯邦間之貿易自由。關稅係保護性質，而在某種情形下，且可禁止外貨之輸入。從價稅為百分之三乃至百分之二十五，而課於衣服、織品、飲料與金屬（包括鐵與鋼鐵）之關稅，為關稅之主要收入。除所得稅外，關稅為聯邦政府收入之大宗。論南非聯邦關稅之最要點是為優待不列顛帝國以內各互惠國之產品。遠在一八二一年開普省（*Capo Province*）課百分之三稅於不列顛貨物，而課百分之十稅於他種貨品。現時課於茶葉、咖啡、可可、糖、乾果、煙葉、與汽油之從量稅，減輕六分之一，而課於活動影片、鐘錶、汽車、自動腳踏車、與樂器之從量稅，減輕三分之一。酒類每加倫課稅六便士乃至一先令，酒精每加倫課稅二先令六便士。一九二二年條例第三十五條載有對於來自幣價低落國家之貨品，得增高稅率之明文。又依該條例，聯邦總督於聯邦工業將因外貨輸入而受極大影響時，得於法定關稅外，另徵特別輸入稅，以示保護。徵收此種保護關稅之目的，蓋所使外國貨不較本國貨低廉出賣。此種保護關稅約與外貨在聯邦之賣價與其產國之營

賣價格加上運至南非之運費之差額相等。例如自漢堡運至南非之某種貨品，成本須六便士，運費一便士，則輸入後之賣價應爲七便士，假令商人故意貶價依五便士而出售，則聯邦即依其差額二便士而徵稅云。

印度關稅之沿革，殊饒興趣。溯於印度關稅沿革可分爲四個重要時期：(一)一八六一年以前；(二)自一八六二年自由貿易時代至大戰開始；(三)一九一五—(四)大戰與休戰後時代；(五)一九一六—一九二二；(六)自一九二二年以後，是年印度財政委員會曾作報告書云：自財政委員會成立，於是(一)保護關稅之政策遂告確立，「不但可使社會不可避免的負擔，降至無妨礙本國工業發展之程度，而且可使工商業狀況得免於急遽的擾亂」；(二)稅務局之設立，凡此皆財政委員會成立後之結果也。

試先述第一時期。印度當莫臥兒帝國時代，關稅甚輕。例如蘇拉特 (Surat) 於一六〇九年對於糧食徵百分之三，金銀幣或金銀塊徵百分之二，其他貨品徵百分之二·五。當日徵收機關不無留難，估價過高，及強迫商民出賣等情事。莫臥兒帝國時代，稅率約爲值百抽五，但在某幾處之稅率，亦有較輕者。印度亦有一種內地關稅或通過稅制度，此制度未爲東印度公司取消，迨至一八四四年而始撤消云。在一八三一—一八四〇年間，原料品課百分之三·五，精製品課百分之五。然若貨品不由英船運入者，原料品課百分之七，精製品課百分之七乃至百分之十。從一八四八年至一八五九年，差別的關稅乃依貨物之出產地而不依船舶之國別爲根據，課於不列顛貨品之關稅，僅當課於非不列顛貨品之關稅之半。又有一種輸出稅，輸出品概依值百抽三納稅，爲謀國家收支之適合，威爾

運爵士 (Fitch Hon. James Wilson) 乃於一八五九年提高一般關稅率，從百分之五增至百分之十，而對於某種奢侈品則徵百分之二十。奢侈品稅以收入不豐故，實行一年即罷。一八五九年棉紗稅由百分之三·五增至百分之五，雜物輸出稅每「蒙德」(Mund 係印度衡量名) 抽二安那，藍靛每「蒙德」抽三盧比，紅染料值百抽四，其他大多數貨品則為值百抽三，然財長於一八五九年免徵棉花、生絲、糖、煙葉輸出稅。次年茶葉、珈琲、羊毛、苧麻、獸皮、皮革亦免徵輸出稅，惟硝石輸出稅獨甚重。此種關稅之徵課，蓋所以謀國庫之收入也。

從一八六一年至一九一五年間，為印度自由貿易時代，此時代更可細分為二時期：(一)一八六二—一八九四。(二)一八九四—一九一五。自由貿易之學說東漸於印度，始如其波及於各殖民地與美國。一八六二—一八九四時代，始則呈出關稅之減輕，繼則呈出關稅之一般廢止，以財政拮据，財長威斯特蘭爵士 (Sir James Westland) 乃不得不於一八九四年恢復關稅，有甚且增高幾種關稅率，自此印度關稅日趨於收入關稅之途矣。

一八六二年走頭輸入稅減為百分之五，棉紗輸入稅減為百分之三·五。越二年，一般關稅由百分之十減至百分之七·五，許多貨品且免稅。一八六七年輸出稅品之種類由九十七種減至九種，而硝石即係輸出免稅品之一種也。一八七三年取消雜物輸出稅，至一八七五年課稅品減至三種——藍靛、紅染料、與米。同年(一八七五)一般的輸入稅率由百分之七·五減至百分之五，走頭輸入稅仍為百分之五，棉紗輸入稅仍為百分之三·五，不

列顯政府命印度政府儘早取消此等棉物輸入稅。一八七八年棉物稅一部分取消，一八八〇年對於藍靛與紅染料亦不復徵收輸出稅，惟對米一物之輸出仍行徵稅。一八八二年一般輸入品稅及一部分未取消之棉物輸入稅實行取消，惟米物仍徵輸出稅。一八八二年與一八九四年間，未行取消之關稅，僅爲課於武器、子彈、飲料、鴉片、鹽之關稅，及自一八八八年以後對於石油每加倫抽半安那之關稅而已。夫武器子彈之所以仍必課稅者，爲謀國家之治安也；酒類、鴉片、鹽之所以仍行課稅者，所以補充課於此等產品之國產稅之不足也。

一八九四年實行徵收百分之五之一般輸入稅。其始棉物輸入免稅，但後則課百分之五稅於正頭與棉紗，而值二十先令以上之印度棉紗，亦納百分之五稅。鐵路用料與機器列入免稅品一類，而對於鐵與鋼則課百分之一稅。一八九六年正頭輸入稅減爲百分之三·五，而在印度製成之正頭稅亦減爲百分之三·五，至於棉紗之輸入出則一概免稅，即本國的亦免稅。從一八九七年至一九一〇年，稅率實際上仍與一八九六年無異。一九一〇—一一年增高酒類、煙葉、銀及石油之輸入稅，一九〇二年帝國特惠問題提付審議，但如財長勞和（Sir Edward F. G. Law）之所說，「就目前情狀以及就吾國輸出品殆全係原料品與農產品而論，帝國他部縱優待吾國以特惠關稅，吾國恐無重要利益之可得也。」財政委員會曾建議印度若許特惠關稅與他國，而致減少印度工業之必要保護者，則概不給特惠關稅云。惟於印度並無若何重要損失者，始予以特惠關稅。復次，特惠關稅之給許，必經印度議會之同意。

第三期——大戰及休戰後之時代——顯示大戰之影響，其時國家不得不提高關稅以增收收入，始則於一九一六年增加一般關稅至百分之七·五，繼則於一九二一年增至百分之十一，一九一六年實行減少免稅品之種類，而課百分之二·五稅於鐵路用料及紗廠使用以外之機器，又課百分之十稅於糖，鐵與鋼鐵稅由百分之一增至百分之二·五，飲料與煙葉稅亦增。一九一七年正頭輸入稅增至百分之七·五，而在印度製成之正頭稅則仍為百分之三·五。一九二一年紗廠機器與材料不列入免稅品，對於火柴徵收一種從量稅，又奢侈品如汽車、錶等，則課百分之二十一。一九一六年徵收茅麻、麻織品及酒之輸出稅，翌年茅麻輸出稅增徵一倍。一九一九年對於生皮、小獸皮之輸出，徵收重稅，以保護印度皮革業，若皮毛輸出，不列強帝國者，則減徵百分之六十六，又三分之二云。

第四期始於一九二二年，當時一般輸入關稅增至百分之十五，對於火柴、酒類及煙葉，徵收重稅。例如雪茄煙及香煙，徵收百分之七十五，是其明證。鐵、鋼鐵及鐵路用料，課百分之十，正頭課百分之十一，棉紗課百分之五，糖課百分之二十五，糖果、汽車、腳踏車、橡皮輪胎與管、玻璃手鐲、綢緞及其他奢侈品等，課百分之三十。輸出課稅品包括茅麻、麻織品、米、茶葉、生皮、小獸皮等物。就各殖民地之關稅而論，印度之關稅尚非一種保護關稅，印度關稅仍係一種收入關稅也。稅務局經過極詳細之考慮後，建議採用獎勵金與保護關稅制，以保護鋼鐵業，此即吾國關稅未來之指示。印度政府已採此建議，提交議會審議，議會且已議決採用此項保護關稅，先行試辦三年，以觀厥效。云至其他物品如紙張等，亦正在稅務局及印度政府之考慮中。印度關稅之收入如下：



輸入税——

戰前之一年以十萬盧比計  
（一九三三—一九三四）

以十萬盧比計  
一九二一—一九二二

糖 ..... 〇・九二

六・五一

棉織品 ..... 二・一三

四・八四

酒類 ..... 一・三四

二・一六

煙葉 ..... 〇・一九

一・〇一

火柴 ..... 一・〇四

一・〇四

金屬 ..... 一・七三

二・五六

其他 ..... 二・九五

九・五八

總數 ..... 九・三六

二七・七〇

輸出税——

苧麻 ..... 一・二九

二・七二

米 ..... 〇・六〇

〇・八〇

茶葉 ..... 〇・六〇

〇・四六

生皮及小獸皮

總數

總計

一·三五

四·五〇

一〇·七一

三三·二〇

由上表，則知輸入稅收入六倍於輸出稅收入。棉織品、糖、酒類與金關之輸入稅收入，佔輸入稅收入總額百分之五十八以上。棉織品輸入稅收入總額計為四千八百四十萬盧比，而依百分之三、五課於本國織品之收入則為二千一百九十萬盧比。輸入品之依從價稅者約佔輸入品價值總額百分之八十八，其百分之八則依從量稅，餘百分之四則係免稅云。

至不列顛帝國其他各地之關稅，固無一一研究之必要。許多殖民地亦曾徵收輸出稅，如馬來聯邦 (Malay States) 之橡皮與錫輸出稅，西印度之錫與錳輸出稅 (註)。英屬殖民地不久必當從事於社會事業如教育、衛生及醫藥補助等之發展，然其中幾殖民地對於關稅制度之修正與完成，仍尚遲遲不實行，是則誠為一大憾事者也。

(註) 參見新加坡輸出稅及巴西錫輸出稅，西印度錫輸出稅，英屬殖民地錫與錳輸出稅，西印度錫與錳輸出稅，英屬殖民地不久必當從事於社會事業如教育、衛生及醫藥補助等之發展，然其中幾殖民地對於關稅制度之修正與完成，仍尚遲遲不實行，是則誠為一大憾事者也。

本書以限於篇幅，未能歷述荷蘭、丹麥、挪威、瑞士此五時諸自由貿易國關稅之沿革，又未能詳述法、德、意、美、

七 其他各國

自五國關稅所根據之保護原則。關於不列顛之沿革，本書已略述之矣。法國向以保護本國工業爲國是，一如大多數國家，此請法國史者之所明知也。一九二三年法國關稅收入僅十六萬九百萬佛郎，約佔租稅收入總額百分之 $10$ 。一。糖與糖之關稅，由關稅國產稅局徵收，亦如石油、糖及其他一二產品。食品與原料品亦如精製品之課稅。至戰前之德國，亦與法國勞竭。法國關稅乃以一九一九年所創之制度爲根據，而其協定關稅制度則以條約爲基礎。一八九二年之關稅法規定一種最高（或一般）稅則與最低稅則，最高稅則多至七百種，最低稅則適用於對法貨物同樣優待之他國輸入品，但吾人試一閱法國稅則表上所列之課稅品種類，則見法國所課之關稅多係收入不豐旺者，此法國關稅與不列顛關稅之一大異點也。雜物類輸入稅恰如德意兩國之雜物類輸入稅，多歸勞働階級負擔，是故法國保護關稅是否利多於弊，誠屬疑問。是故法國今日極需如何柯爾培其人者出面整理課稅品繁多之稅制，稅制始有改革之望（如何爾培在一六六四年之所行）。一九二四年二月徵收百分之二十之輸出稅問題，曾提出討論，至非經特許不准輸出之制度，亦曾加以討論云。

美國與日本之關稅，頗關重要。美國在獨立戰爭前之關稅沿革，是以輸出不列顛之自利政策。幾種重要物品僅能輸出不列顛，而貨品惟由不列顛船載運者始得輸入。官則此即當日殖民政策之一部分也。一七七三年規定由不列顛帝國以外各國輸入之糖酒與糖，須納輸入稅。美國遠在一八一六年以前，即已實行一種保護政策，以保護其幼保工業。自憲法草訂之日（一七八七）以至一八一二年戰爭告終，其間所徵之關稅，實爲謀國庫之收

入也。織品（多半係棉織品與毛織品）與鋼鐵，係保護品。茶葉、咖啡、酒類及煙葉，視為當日主要稅源。自一八二〇年以來，保護工業之觀念，日見發達，惟自一八四六年至一八六〇年之十四年間，則稍形衰退。一八四六年之關稅為保護毛織品及棉織品，乃微高至百分之二十之關稅，為保護鐵乃微高至百分之三十之關稅。一八六一年之利爾關稅（Morrill Tariff），增加保護關稅，並頒行補充關稅，故若原料品課稅，則凡輸入的精製品除依法定關稅外，另徵一種與原料品稅相等之關稅，用以保護本國製造家。一八六四年之關稅，對於輸入品平均徵百分之五十，有時關稅竟達保護之絕頂。或因美國南北部戰爭時用賦乏，故不得不定極高之關稅以裕稅收也。一八九〇年馬琴力關稅（Martins Tariff）對於每年保護之幾種工業品之關稅，實行減輕，更對於其他貨品，則增加稅率。一種純為收入性質之關稅，已漸次減少。一八九四年之威爾遜法律（Wilson Law）減輕一八九〇年法律所定之保護關稅。一八九七年實行丁雷關稅（Dingley Tariff），以代替馬琴力保護關稅，並增加關稅的一般稅率。織品、鐵及皮革等均受國家之保護。一九〇九年之佩因斯稅（Paine Tariff）減低某種稅率，但其立法之原意固先定出最低之稅率，且他國之關稅，有不利於美國者，美國必於此最低稅率外另加若干，以示報復，此固含有伸縮之作用者也。一九二二年共和黨之福德內關稅（Hord Tariff）實行，於是美國之關稅，益趨於保護之途矣。

美國廣土衆民，故其自給而無待外求者，實為世界大多數國家所不及，以此美國遂能安然實行極高的福德

內關稅。惟美國之所以高築關稅壁壘者，良非無故。溯自大戰以後，歐洲各大實業國皆演成民窮財盡現象。美國若任外國工價低廉之出品輸入國內市場，則外國生活程度之低下，勢必立即影響美國。此美國之所大懼也。以美國既不要外國貨品，又不要外國人工，而其國內之金子又復不少，故行此種關稅之結果，勢必使他國益難購買其輸出品，充福德內關稅所能阻止外貨之輸入，將見美國運售國外貨物之價格，勢必因外國在美存款之缺少而致低落。他國既不易購買美貨，則必當設法他購，美國各國債權國也。今實行此種禁止關稅，則美國必愈變為各國之債權國，而愈感討債之棘手矣。今日主要輸入品，生絲居第一位，糖居第二位，其次則為咖啡、油類、木材、化學藥品、染料、果實、羊毛、及毛織品、橡皮、纖維物、及棉織品。一九二一—二二年度此等貨品佔輸入品總數百分之五十七。輸出品之重要者則為棉花、雜物、鐵油、機器、鐵、鋼鐵、及捲煙等。一九二一—二二年度此等輸出品約佔輸出品總數百分之五十二云。

日本關稅多與美國佩因關稅及一八九二年法國關稅相似。一九一〇年輸入關稅修正法（為現行關稅之根據）定出一般關稅及特種關稅二種。一八五九年設立海關，一八六六年修改稅則，嗣後沿行不改，迨至一八九九年始行修改時對締結關稅協定之國家，訂出一般關稅及特種關稅。因一九〇四年與俄開戰，乃徵收關稅附加稅。一九〇六年稅則又經修改，現行之關稅實始於一九一一年七月，蓋以一九一〇年之輸入關稅修正法為根據者也。現時課稅品單上列有六百七十二種，大多依從量稅，精製品之稅率定百分之四十，幾種奢侈品定百分之五。

十幾種精製之稅率不到百分之四十，自百分之十五乃至百分之四十不等。原料品大多免稅，至半精製品則不課重稅。自二十世紀初葉，實行取消輸出稅。自一九二〇年八月以後，日本現行之關稅亦適用於高麗。與不列顛法國意國締結互惠關稅之協定。例如與不列顛締結之協定，規定不列顛對於日本輸出之十種主要品免課輸入稅，而自不列顛輸出日本之顏料、亞麻、紗、棉織品、毛織品及選片等，日本亦不課關稅。法國對於某幾種日本出產品之輸入，依最低關稅率徵收，而日本對於法國輸入之油漬鱈魚、牛油、酒類、橄欖油、香水、毛織品、雙眼鏡、汽車及織物、機械等，亦依較輕稅率徵收。日本亦如不列顛，糧食仰給外國，其輸出貿易項為交換糧食。自經濟上言之，日本必不能自足自給。實則吾人可以日本之輸出入品代表彼邦商業之擴張與收縮云。

## 第二十七章 內國貨品稅

一 本章所研究之間接稅為關稅（包括政府獨占業，乃係徵稅之特別形式）與入市稅。下章則論其他之間接稅。例如傳額稅（*through tax*）。國產稅為大多數國家之重要稅源，觀下表即可知之矣。

國	別年	別國	間接稅	人	估稅收入之百分數
不列顛	一九二一—二二		一八九、一六二、〇〇〇、〇〇〇 鎊		一一三·二

印度	九二二—一九二二	二九六、一八四、〇〇〇盧比	二〇・九
加拿大	一九一八—一九	三〇、三四二、〇〇〇圓	一三・〇
澳洲聯邦	一九二一—二二	一〇、三〇二、〇〇〇鎊	二〇・七
紐西蘭	一九二一—二二	四五九、〇〇〇鎊	二・八
南非聯邦	一九二一—二二	一、〇九五、〇〇〇鎊	六・三
法國	(估計) 一九二二	四、八〇一、〇〇〇佛郎	三〇・三
荷蘭	一九二二	一三六、五八〇、〇〇〇盾	三四・三
德國	(估計) 一九二二—二二	五、五〇〇、〇〇〇馬克	四・八
日本	(估計) 一九二二—二二	三九一、九七〇、〇〇〇圓	四六・三
菲律賓	(估計) 一九二二—二二	三、三二八、〇〇〇、〇〇〇佩	二八・〇

• 包括鹽(中央收入與省收入合併)——鹽為中央收入)及棉織品稅及汽油稅(均為中央稅)。

• 包括國產稅、鹽稅、糖專賣、煙葉及飲料。

• 包括酒類稅、糖稅、織品稅、專賣品、通過稅、醬油稅、石油稅、專賣藥材稅。

遇有國家專賣品，則此等專賣品即包括於表之數字中，因就專賣品含有資本的過多利潤而論，確為一種租稅也。是故法國之煙葉、火藥及火柴、意國之煙葉、鹽、彩票及金鷄納霜，其他諸國之煙葉，皆國家專賣品之明例也。

較近國產稅制之主要特色，是為酒類、酒精、甜菜、煙葉等稅之大佔重要，必需品如糖、鹽等物，亦常課稅。惟課稅品之能產生收入者，為數究不多，不列類課稅品種類之極少，殊須吾人之注意。國家之課酒與酒精稅，蓋所以寓徵於禁，向使國家不課稅，則恐酒類之消費，不知增加幾何倍矣。顧或者謂國家禁酒，過於重視稅收，國家縱可以其收入振興教育及其他社會事業，然禁酒一層決難奏效。國家深知狂飲者其事苦，其家貧，其家庭必需品用費少，故決非良好納稅人。國家縱亦深知減少酒之消費，足以改善國民之經濟狀況——美國勞働者銀行儲蓄之增加（註）已引為禁酒影響之證明——然而徵收高酒稅，若不增加酒稅管理費以增行政之效率，則必見不法貿易層見迭出，此固世人之所恆言也。如一國必先研究其特別問題及其財政上之需要，然後着手於內國消費品稅制之修改，庶幾於事有濟。

(註) 如明尼蘇達邦 (State of Minnesota) 在一九二〇年之銀行儲蓄增加一千七百萬圓，是其明證。參閱紐斯哥爾姆 (A. News-Parson) 著美國之禁酒 (Prohibition in America) 第三七、三八頁。然此一部分因於一九二〇年禁酒好工資高之故。

二 世每謂英格蘭之間接稅仿自荷蘭，蓋當一六四三年，格議會 (Long Parliament) 決定於三月二十八日實行國產稅制之時，乃由庇姆 (Pym) 導入荷蘭之制，同日下令徵收麥酒、啤酒、梨酒、蘋果酒、燒酒及其他



幾種物品稅。一六四四年肉、糧食及鹽課稅。同年七月開禁，忍布實、蕃紅花、小粉、絲綢等亦課稅。在此時代以前，雖歷代痛惡政府專賣以徵稅之政策，然當日間接稅因略已存在。湖專賣品爲徵收消費品稅之一法。此制遠在都鐸爾（Tudor）王朝以前，即已有之。惟都鐸爾王朝濫行此制，而尤以依利薩伯時代爲更甚。一六〇一年專賣品包括鹽、小葡萄乾、鐵、撲克牌、醋、煤等，而據史籍所載，謂當日售價由每蒲協爾（Halfpenny）一先令四便士漲至十四先令云。女皇伊利薩伯欲取消一切可厭的專賣特許，然在一六三四年某公司曾取得鹽專賣權也。唯不待至一六三九年政府即已下令取消大多數之時許專賣。嗣後內戰起而此種擾民之事爲之絕跡矣。郎格議會創辦之國產稅制，未嘗爲民所痛惡，且行此制而地主階級可免納重稅，消費者亦幾不自知其爲納稅也。其始則課麥酒、啤酒、梨酒、蘋果酒、燒酒等稅，其後則課稅於許多衣食品，如肉、糧食、鹽、明礬、帽、小麥、蕃紅花及絲綢。在王政復古（一六六〇年）與窩爾坡爾國產稅計劃（一七七三年）之間，課稅品之種類稍有增加傾向。窩爾坡爾意欲減少之窩氏提出一議案，卽世所稱爲國產稅計劃（一七七三年）是也。氏創立倉庫業制度（warehouse system）初應用於煙葉，繼應用於酒類，此制可使偷漏與弊端減少，徵稅易而費用少。國家創立此制，雖不免略有支出，然因徵稅費節省，詐騙減少，國家獲利實大於害，不可謂非有利之舉，然而堅決反對者羣起，並恐國家將用一大批稅吏。當日民間有一種流行的歌謠曰：「無奴隸，無國產稅，無木鞋。」約翰遜博士（Dr. Johnson）不啻名國產稅爲「一種可惡的貨品稅也」乎。不依財產而斷定，但憑徵收國產稅者雇用之惡徒之私意，窩爾坡爾中止其計劃。窩

氏曰：「吾何爲強行此稅而損民膏血？」十八世紀時代，尤因對法開戰，英國必須增加國產稅。調英國國產稅收入在一七〇〇年僅一百萬鎊，至一七九二年則增至一千萬鎊。玻璃、瓦、皮革、肥皂、蠟燭、鹽及其他種物品，悉列入於課稅品一類。就中鹽稅較輕，此稅行於一六九四年與一七二九年間（當時曾被取消），後至一七三二年重行。美國獨立時，鹽稅每蒲協爾增至五先令，至一七九八年後乃增至十先令。彼特於一八〇五年復增加鹽稅，每蒲協爾增至十五先令，厥後仍照此稅率徵收。迨至一八二五年取消而後止。幸賴哈啓遜之努力，國產稅得以減輕，而在一八三〇年與一八六一（格蘭斯頓）內財政計劃一年間，粟、凡、皮革、蠟燭、小麥、瓶、玻璃、肥皂及紙等稅，悉被革除。人常痛論肥皂稅爲清潔稅，紙稅爲智識稅。一八六二年取消菸草稅。一八八〇年取消麥芽稅。對於本國所產之煙葉，徵收煙葉稅。現時國產稅如下：

一九二二年度國產稅之淨收入	
啤 酒	一、一八四、五〇〇鎊
酒 精	五、一七、八〇〇
宴 會	一、〇二、八〇〇
大 茶	二、一三、〇〇〇
專賣藥材	一、三三、八〇〇
	租稅收入之一四・三%
	租稅收入之六・〇%

水及蘋果酒

一三,四七,〇〇〇

糖

八,一三,〇〇〇

租稅收入之一一九零

鐵路

一九一,〇〇〇

煙 藥 (本國產)

一,一〇〇,〇〇〇

其他

四七,〇〇〇

總計

八五,一六〇,〇〇〇

或租稅收入之二二·二%

國產稅務局直接歸內閣稅務局管轄。自一九〇七年四月一日起後，該處已與關稅務處合併為一矣。故不列  
國產稅之事務，現歸稅務局管轄。

三 不列顛帝國某處早已實行國產稅。新殖民地尚未達到必須徵收國產稅之時，自治殖民地與印度之  
成法足供彼等之借鏡。如吾人之所知，在自治殖民地國產稅為一種中央收入，平均約佔租稅收入總額百分之  
一〇·七。

加拿大之國產稅限於酒精、麥芽、酒、煙草、紙煙、加拿大捲煙、鼻煙、與雪茄煙。其收入約佔租稅收入總額百分之  
十三。藥料所含之酒精未曾超過百分之五十而售與大學、科學試驗所、或醫院之藥量係有限者，則藥劑師與專賣  
藥品之製造者得收回稅額百分之九十九。一九一三年僅酒精與煙葉二稅，佔內國稅收入總額百分之八十一·九

二〇年佔百分之六十五，一九二一年佔百分之二十八，百分數在後二年之所以減少者，實因戰時之收入增加故也。

漢湖聯邦國產稅限於啤酒、酒精、煙葉、小粉及糖類直接稅如執照稅。國產稅收入佔聯邦租稅收入百分之二〇·七。自一九一八年九月二十五日始行增加國產稅。一九二一、二二年度啤酒稅收入佔聯邦國產稅收入二分之一強。煙葉稅收入佔聯邦國產稅收入三分之一弱。自一九一七、一八年起，此二種稅之收入已增加三倍。紐西蘭之國產稅，限於啤酒、煙葉及煙葉之配製。按一九二一年課稅修正法，對於含有多量酒精之糖類製造品，不復課國產稅。輸入酒精及配製香水花露水及調味品等之樽者，列入特種稅。國產稅收入約佔租稅收入總額百分之二·八。啤酒稅收入佔國產稅收入百分之九十九。凡製好之煙葉，在煙廠前須先黏貼籤條，且須持有業已納稅之證書。一九一四年國產稅之收入計十二萬七千四十一鎊，一九二三年計六十一萬二千一百二十八鎊，約五倍於戰前之數云。

南非聯邦國產稅限於酒精、啤酒、煙葉、捲煙、糖、火柴、捲克牌、醋酸及木糖醇等。一九一一年之捲煙稅捲煙附加稅條例通行於聯邦各地。收稅之法有二，或直接向製造家徵收，凡各裝捲煙，必須黏貼印花，然後可以運銷；或向輸入商徵收，即於捲煙入口或自保稅倉庫起運時徵收。外國製造家亦得購買印花，黏貼於各裝捲煙上。凡在聯邦以內製造之捲煙，每半箱可淨重課稅四分之三便士，至由外國輸入運往內地者，除依關稅法徵收輸入稅外，對於每

鼻司淨重另徵一種附加稅。聯邦製造之火柴，每箱不過一百盒者，徵六便士，不過二百盒者，徵一先令，依次依箱尺寸之增大而比例增徵之。一九二〇—二一年酒精稅收入約佔國產稅收入總額三分之一，捲煙稅收入約佔國產稅收入總額五分之一，其次則為啤酒、糖二種。

印度之國產稅，於酒精、大麻、藥材、鴉片、棉製品及鹽等物產時徵收之。惟鹽稅另設處管理，與國產稅不相牽連。印度至今迄未徵收本國煙葉稅，又對於國人上下無不愛吃之葛哥（胡椒科植物）亦未徵稅。一九一九年新憲法規定除鹽稅棉花稅（包括於關稅）之外，凡國產稅悉係省稅，至鹽稅則為國稅。鴉片名雖為一稅源，實則不復為一稅源，因印度早已決定限制種植與輸出，即中國現亦嚴禁種植及輸入，嗣後此項收入，當日形減少矣。至酒稅由來甚久，遠在歸英統治之前，即已有之。考史籍，常載古代詩家摩河婆羅多（Mahabharata）騎馬那那（Ramayana）醉酒之事，則酒之為物，由來固已久矣。至後英人來印，承前代招商承辦之制，公開投標，凡出價最高者，即有造酒出賣之權。近來一般政策欲籍稅率與徵稅方法，一面禁止國民飲酒過度，一面嚴防私擅製酒，以裕稅收。酒稅為印度重要收入，約佔酒賣出收入之三分之一。麻打拉（Madras）一省，僅椰子酒稅一項收入，多於全國酒精稅收入。現行一種包辦釀酒制，依照習慣，分全國為若干造酒區，揭衆投標，凡得標者即於一定期限內在該造酒區內，有專造權。參政院已漸注意禁酒，所可慮者一旦實行禁止，稅收銳減，國家財政不免大受影響耳。孟買省國產稅研究委員會於一九二四年發出一種報告書，主張逐漸禁酒法——酒稅三子萬盧比收入，藉造產稅（估計年有五百

萬盧比) 賽馬稅 (二百萬盧比)、「期貨交易」稅 (五百萬盧比)、地方特別捐之增加 (三百萬盧比)、煙葉稅 (五十萬盧比)、「軍備稅」 (四百萬盧比)、「通過稅」 (二百萬盧比)、「貨物到地稅」 (五百萬盧比) 等抵補之不足之數。依委員會之意，以為稅收之天然發展，必可彌補而綽有餘裕也。至藥材亦徵稅，孟買省除信德外，自一九二二年起禁止車軸藥 (係一種藥品) 之出售云。

鹽之爲物，昔荷馬稱之爲「神聖」，柏拉圖稱之爲神明之珍品，先賢之重視鹽也蓋已如是。湖鹽稅遠在太古時代，卽已有之。羅馬帝國時代，凡在羅馬軍隊服務官員之「薪俸」得免扣鹽稅，其後遂以金錢納稅。印度居民大半素食，故其用鹽實較食肉飲乳之民爲多，以是鹽爲重要之物。據孟買政府勞工署所搜集之家庭預算，每個印人所須鹽量，年計十二磅。鹽稅之負擔頗輕，二十年前平均每人僅負擔四·九安那，而在一九二三—二四年每人之負擔則爲五·七安那。鹽稅在一九二三—二四年爲二盧比八安那，至一九二四—二五年減爲一盧比四安那，最近鹽稅之減輕，必可使每人之負擔更輕。依照一九二四年財政長出席於立法議會之預算演詞，謂鹽稅縱增至二盧比八安那，然鹽之消費未嘗少減。且下印度之鹽大多直接歸政府自製，間有採特許承辦制者。惟孟加拉與緬甸，因其地氣候潮濕，及因恆河雅魯藏布江流入孟加拉海灣，淡水甚多，製鹽不易，故多由歐洲亞丁運入。設立稽查處，防止漏稅。雖鹽稅爲國稅，國產稅爲省稅，然在一九二四年四月一日以前，鹽稅與國產稅之事務同歸一局管理也。依照一九一九年之改革，國產稅改爲移轉項目，且合併之後，不但國產稅務處長管理之力量薄弱，卽參政院查核該

處支出之職權，亦大爲之剝削也。爲避免職務管理委員會委員及國產稅務處長間之齟齬起見，乃於一九二四年四月一日二處復行劃分，總爲中央財源。

國產棉花稅始於一八九四年實行。是年十二月當政府財政困難，不得不抽百分之五輸入稅於毛頭棉紗之時，乃徵百分之五之國產稅於價值二十先令以上之印度棉紗。於是棉花稅遂濫觴於此。一八九六年正頭輸入稅減爲百分之三·五，於是本國土製之布疋亦減徵百分之三·五。輸入棉紗免徵輸入稅，於是國產棉紗亦免稅。一九一七年布疋輸入稅增至值百抽七·五，一九二一年增至值百抽十一。然國產布疋稅仍無增加。自一八九六年以來棉紗輸入免稅，至一九二二年課以值百抽五之輸入稅。世人鑒於國產棉花稅之沿革，多不贊成此稅。復次，從租稅歸宿之立場觀察，國產苧麻之宜於課稅實較國產棉花爲宜，然印度迄無苧麻稅，此則大堪注意之一事也。除國產棉花稅外，印度並無如日本在一九〇五年所課之藥品消費稅，此稅即於人民自廠、海關、保稅倉庫、海關暫時存儲處、及法定外貨存放所取出織品時，依其價值之百分之十而課之。下表顯示一九二一—二二年度印度國產稅之收入及其佔租稅收入總額之百分數。

稅	收入 (以千盧比計)	佔租稅收入總額之百分數
國產稅		

酒藥材製造販賣稅	一四、八八、四六	一一・〇
鴉片出賣盈餘	一、五二、六七	一一・二
酒稅	七八、四三	〇・六
雜稅	一〇、五六	〇・一
鹽		
國產糖稅	四、〇八、八〇	三・〇
機噐入稅	一、七四、三二	一・三
政府輸專賣	四三、〇三	〇・三
其他	一八、〇五	一・一
鴉片		
鴉片出賣	二、三〇、九二	一・七
國產稅務處出賣之鴉片散	七五、七一	〇・六
其他	六二	一・一



其他			
國產棉織品稅		二、二七、一七	一・六
國產汽油稅		六二、一〇	〇・五
總計		二九、六一、八四	二一・九

四 法國國產稅大別可分爲二類，其一爲依身賣條件而課者（概係租稅之一種），其二爲依總當國產稅而課者前者如煙葉、火柴、火藥是，後者如糖、鹽、飲料、及藥品、蠟燭、旅客行李、貨物、撲克牌等雜品是。茲將各項稅收列表如下：

稅目

一九二三年

（以百萬佛郎爲單位）

煙葉	一七八七
火柴等	一八四
糖	五一六
鹽	三五

飲料

二九〇

雜品

九九五

總計

四八〇七

其他間接稅之不可歸入國產稅者，容後論之。茲略論此等租稅。煙葉專賣收入極鉅，遠過於火柴、火藥之專賣收入。專賣品以外之飲料稅，如酒、啤酒、梨酒、蘋果酒、蜜酒、火酒、醋水、糖等稅，為國產稅中之重要者。至雜品如藥劑、蠟燭、腳踏車、旅客貨物、撲克牌等稅收入，亦不為少。一九二二年度，此等稅收入僅三千六百佛郎。因對人有免稅，因各地稅率不一，三四行政上之其他缺點，故於大革命時取消此等租稅。例如鹽稅即於一七九〇年三月實行撤消，但至一八〇六年恢復，雖不復為專賣品，且無以前各省不均平之積弊。酒稅再課之於一八〇四年，越六年而煙葉國家專賣亦實行恢復。考法國鹽稅，實始於一二八六年。法王查理第五且定鹽稅為國家正供。惟國家強制人民依定價每週買鹽，遂使鹽稅為一種病民為民所惡之稅。自一三四二年以後，國家課設鹽倉於各省，強迫場商售鹽與政府，違者即行沒收。於是國家鹽專賣制，遂告確立。政府向場商照價收買，而依較高之價售與零售商。各省之中，有稅重者，有較輕者，亦有無稅者。其中如酒項稅如酒精、啤酒等，俱向廠家徵收，此與英制相同之點。法國國產稅不特有助於中央財政，而且有補於地方財政，其中如酒類、煙葉、糖等稅，管理甚佳。他若租稅之有入市稅性質者，則將於後節論之，茲從略。

五 意大利除國產稅外，尚有煙葉、鹽、彩票、金雞納霜之專賣，煙葉專賣之收入極豐。一九二二—二三年，計共二十七萬一百萬利拉，以視鹽一萬七千一百萬利拉，彩票三萬二千九百萬利拉，金雞納霜一千七百萬利拉，相去奚啻天淵！國產稅課之於酒精、啤酒、礦水、糖、火藥、牛油、及棉花油等物，此外又有入市稅。政府分其所得稅收入之十分一與各市區，用以抵補各市區與政府之市區收入。以意國人民之窮，自不免嫌此稅之較重也。惟有時國家迫於環境，不能徵收重稅。如不列顛聯合王國之酒精稅是。總之，任何國產稅制，在選擇課稅品時，宜顧到各地情形。此則本書前章業已述明之矣。西班牙及他國仍行專賣制，國庫收入甚豐。德國主要間接稅為帶有國產稅性質之煙稅、啤酒稅、酒稅，及略有禁利稅性質之煤稅。惟國家所徵之稅，並不祇此。德國一八六七年曾變鹽專賣制為鹽稅，但行之不久，至今仍行鹽專賣制。德國亦有一種糖稅。其他歐洲大陸國家，類以酒、煙葉、糖等稅為重要國產稅。以今日各國財政專家大注意於所課之租稅，故各國稅制漸有劃一之傾向。日本主要國產稅是為酒稅、醬油稅、糖稅、火油消費稅——此稅即於自廠、海關保稅倉庫、海關存放處，或外貨法定儲藏所提取火油時徵之。——專賣藥品稅、織品稅，前已述及之一種消費稅，及旅客旅行稅等。凡乘坐火車、電車、輪船之旅客，依照路途之遠近，車船之等級而納稅云。

六 中國以鹽稅為主要國產稅。一九二二年鹽稅收入除贖務費外之淨數，幾達八千六百萬圓之多。此數依照一九一三年協約撥付銀行團云。以鹽稅收入為擔保之各項債務，均能如數清償。而在一九二二年度中國政府

所得之鹽餘額計共七千九百萬圓，內一千一百萬圓歸係國庫。中國鹽稅之被地方官或各省軍閥截留者，約有三千一百萬圓。一九一三年十二月，中國政府毅然採出鹽源新法。原明後言之，即於產鹽之地，徵收一種鹽直接稅是也。以前稅率不一，且私相授予販運之專利，鹽商獲利甚厚云。

七 關於日本之國庫稅，上節已略提及，茲將述日本現行之主要國庫稅。國庫稅收入約如下：

稅目	圓 (一〇〇〇)	百分數
酒	一八八、八三九	四八
專賣品	一〇一、三二三	二六
糖	四三、〇八八	一一
織品	四二、六一四	一一
通過稅	九、二七五	二
醬油	五、六三九	二
煤油	八八四	...
專賣藥品	三三九	...
總計	三九一、九七一	一〇〇

此等租稅收入遠過於關稅收入（一九二一—二二年僅有日金七千一百萬圓），日本關稅蓋依保護貿易主義而制定者。酒稅課之於酒、啤酒、酒精及含有酒精之酒類之釀造者。至於葡萄酒，及以各種菓子製成之其他酒類（含有酒精），則概不課稅。煙葉專賣收入乃以一九〇四年煙葉專賣法為根據。政府管理煙葉之產銷。私人經政府允許始得種植煙葉，收穫之後，政府依煙葉之品質，付予相當之賠償金而收買之。煙葉乃由官辦製煙廠焙製，依一定價格售於特許之商人。除政府外，不得販運外國煙葉於國內。至煙葉之運出，則悉聽民便，毫不禁止。約五十年前，日本尚有煙葉條例，現則即由一八九八年煙葉稅廢除以後而漸次改訂者。日本煙葉專賣法創始於日俄戰後，當時因國用浩繁，非增加收入，不足以充國用，故採用煙葉專賣法。經由政府特許之人民始得製煙，製成之後，由政府依驗之品質出相當賠償金而收買之。政府專賣與特許商民除政府或政府指派之人外，不得運入外國，台灣之鹽於國內，私人均得輸出鹽於國外，由政府減價賣與私人而運出之。凡在農工礦漁業上所需之鹽，政府減價出售而予以特別之待遇。自一九一八年以後，日本政府對於鹽已放棄營利之政策，其經營專賣也，祇以圖成本之收回而已。一九一三年頒布樟腦專賣法，凡樟腦樟腦油之製造，必經政府特許。政府依照製成品品質出相當賠償金而收買之。政府依一定價格出售其樟腦、樟腦油於精製者。日本樟腦在國內市場上之消費甚鉅，至台灣之樟腦則概運出歐美各國云。日本糖稅實始於一九〇一年，凡自廠及海關保稅倉庫提取而為本國消費之糖蜜、糖漿，悉行課稅。織品稅始於一九〇五年，凡由廠及海關保稅倉庫提出而供本國消費之織品，悉依百分之十納稅。日本之旅行稅，

恰似英國之旅行稅，始於一九〇五年徵課。此稅課之於乘坐火車、電車、輪船之旅客。膏油稅課於製造膏油者。私人爲家用而造之膏油，每年不得超過五桶。煤油消費稅，依每桶一圓之稅率，向自出產地及保稅倉庫提取者徵收之。專賣藥品稅依照一九〇五年專賣藥品稅法而課之。此項收入，包括於印花稅收入項下。每包藥品依其定價值十抽一。藥品營業稅課於藥品輸入商，而且隨各種藥品在一年間之製造額而各異。貧民對於煤油稅、棉織品稅之負擔，較富民爲重，但若吾人在整個稅制觀察，則知此亦常不能免之事，無可如何者也。

八 論國產稅時，當必論及入市稅。入市稅爲課於入市各種貨物之稅。今日法蘭西、意大利、西班牙、葡萄牙、奧地利之某幾域，印度西北部等處，概行此稅。不列顛、荷蘭、美國及其他諸國，昔雖亦課此稅，但因遭國人之反對，今日無復有此制者矣。如亞丹斯密之所指切指示，入市稅不但足以妨礙城市與鄉村間之交易，而且加重城市工業及消費者之負擔。雖然，必然之事，不知法律，各國之所以仍行此制者，緣此之故也。考英國古代市鎮史，凡貨物運入市場或經過市鎮者，悉納通過稅（*Market Tax*）。此即今日大陸數國所行之入市稅也。美國憲法第一條第十項規定：「各邦不經國會之同意，不得徵課任何輸出入稅，當在其檢察法之執行上，認爲絕對必要者不在此例。各邦所課輸出入稅之淨收入，應解繳美國國庫。凡此種種法律，國會有修正監督之權。」考入市稅，遠在羅馬時代，即已有之。當時政府允許各城市徵收通過稅（*Portorium*）。此即課於運入或離開各省之貨物稅。此稅大概課於酒類及幾種食品。羅馬侵略高盧之後，即徵此稅於其地。至佛郎克族侵略其地後，此稅仍行存在，而稱之爲“*tonlieux*”，及

“continues” 自十四世紀以後，法王允許法國各城鎮徵收入市稅。一六四七年，卡提納爾馬年林（Cardinal Mazarin）曾令人市稅之收入解歸國庫，其後政府亦曾一度要求入市稅收入百分之幾。大革命時代，以入市稅苛細擾民，乃下令廢止，然以各市區無款不辦，於是一七九八年允許巴黎重徵此稅。依一八〇九年之法律，許課入市稅於（一）飲料與酒類，（二）食用品，（三）燃料，（四）飼料，（五）建築材料。入市稅大半設局徵收之，局長直轄於市長。復次，入市稅之由各市區分庫徵收者，亦漸形普通。商人包稅與市區分派餘利之制度，今漸減少。法國常有廢止入市稅之議，惟無廢止之熱心，是以卒不果廢也。比利時於一八七一年完全撤消入市稅，而增關稅。國產稅以補之。埃及於一九〇三年廢除此稅，印度亦有廢止此稅之傾向，而以鐵路貨運稅與直接稅代替之。使巴黎而不課入市稅，則其課諸肉類（馬肉除外）、玩鳥、家禽、醃魚、牛油、人造乳酪、雞蛋、乾酪、食用油酪類、醋等之大宗收入，將無所從出矣。法國政府附徵千分之一之營業稅及其他租稅之附加稅，以為各市區之用。於是入市稅品單上，兼無葡萄酒及衛生飲料一類。巴黎一市，在戰前一年之淨收入幾達一萬一千五百萬佛郎，一九二〇年達一萬一千六百萬佛郎，一九二一年達一萬四千七百萬佛郎，一九二〇年與一九二一年之數字實開向來未有之紀錄。意大利之入市稅始於一八六四年，觀於此稅歸國家收入之一事，殊覺有趣。所課之物品與法國相同，某類物品如建築材料之課稅，恰如法國，勞動者之家用，因此稅不免略增。吾人自不能謂各地或各階級對於入市稅之負擔公平，惟以此稅沿行甚久，故不難徵集，一旦廢止，則市區收入將立受影響，而尤以大城市如巴黎等市為更受影響，嗚呼！

此入市稅之所以終於不御廢也歟？

## 第二十八章 其他間接稅與規費

### 範圍

一 昔者亞丹斯密有言曰：「政府治國方法之相習，未有若搜括民脂之爲速者也。」比年以來，租稅名目增多，收入豐旺，一旦中國發現一種收入豐旺之間接稅，則他國必立即仿行，連於酒稅，蓋政府之牟利，有如水之就下，獸之走曠也。其他間接稅與規費中之較重要者，是爲印花稅、登錄稅（包括證券交易稅）、營業稅、賭博稅及娛樂稅。吾人猶能記憶在本書論直接稅間接稅定義之一章上，已舉出此等租稅爲間接稅之例證矣。此等租稅，本極重要，而尤以大戰及休戰時爲更甚。印度現時印花稅登錄稅收入總額百分之九，法國則佔百分之七·五，南非佔百分之五·二，不列顛佔百分之二·五，德法二國之營業稅收入頗豐，法國在一九二三年佔租稅收入總額百分之一九·一，德國在一九二四年佔聯邦租稅收入總額百分之三一·六，印花稅與登錄稅常合在一組，惟在印度及其他國家（不祇一二國）則未嘗合此二稅爲一組也。印花收入切勿與郵票收入混淆，郵票收入通常列入郵電收入項下。規費乃政府爲行使於一般有益於納費者有利之政務，爲取得此種政務勞費之一部的或全部



的報償也。規費之種類有三。曰司法規費。曰商事規費。曰其他規費。此外又有一種類似稅。例如紙幣之發行。此種紙幣。無論間接或直接皆可用爲通貨之資云。紙幣之印刷。爲企業之一種。此種企業。足以害及生產。一九二三年德國之紙幣充脹。使營業者獲其利。使收入一定者及勞動者受其害。總之。紙幣之發行。係一種累退稅。社會全體對於通貨之未來價值。頗失信仰。如德國馬克。是其明例。於是通貨之國內外價值。遂形跌落矣。

#### 印花稅與規費

二 不列顛之印花稅。創行於一六九四年。蓋仿自荷蘭也。距此七十年前。荷蘭政府下詔懸賞而得此法。其始此稅僅係一種文件稅。人民呈繳文件於印花稅務處。黏貼印花。印花有六種。一爲四十先令。爲英王賜給土地及呈請教育采地之納費。其他則有五先令。二先令半。一先令。六便士。一便士之五種印花。爲條例上規定各種適法證書之用。大抵租稅依照證書之種類而定。但亦稍隨文件之價值而不同。一七九七年創行從價原則。惟對財產除外。在一八一八年以前。對於財產課稅。大概依照財產契據之年限。至一八一五年概用從價稅。一八五〇年。印花稅依照證書。賣契。抵押單。清算單上所載之金額。值百課幾。一八五三年。商業上收條不復依照收條上所載金額而貼三便士。乃至十便士之印花。至是一概貼用一便士之印花。而且可以貼用普通印花。一八九一年通過統一印花稅條例。規定：(一)財產。匯票。期票。依照票面金額值百課幾。(二)收條。支票等課一便士。(三)不屬於以上二種之契據。課以一定之印花稅。統一印花稅條例規定不貼印花之懲罰法律。凡非收據之證件。不貼印花者。處以十鎊之

罰金，各種合同契約不貼印花者，法律作爲無效。現時二鎊或二鎊以上之收據，貼用二便士印花，若不貼印花，則處以十鎊之罰金云。

此外又有關於司法上之印花稅，如人民之狀紙，必須貼印花，始得呈遞法庭。此外商業票據如匯票、結約、期票、保險單、支票、收據等之印花稅，及公司資本稅（如有限公司之資本額每百鎊課一鎊，地方政府與商業公司發行之公債社債，每百鎊課二先令六便士）依照一八九一年印花稅條例，對於匯票（包括支票）、期票、出生報告書、雇船證書，租期不超過一年，年租不超過十鎊之租屋契約，租期在一年以下，租金在十鎊以下之租屋契約，收據、保險單（海險及海上保險除外）、委任狀、及遺囑等，皆得貼印花稅。以爲適法憑證。不貼印花稅收入以契稅爲大宗，一九二一—二二年度契稅收入約佔印花稅收入總額百分之四十三，而收據稅支票稅約佔百分之二十六，公司資本稅佔百分之十一，其他如匯票佔百分之七，保險單佔百分之五，認票不認人之債券佔百分之四，其他佔百分之四。至其含有規費性質之印花稅，包括狀紙費、土地登記費，以及公司註冊、地方賬目檢查、文官委任狀、及房屋登記（蘇格蘭）等費，吾人當知印花稅當影響於一國之商業狀況，試就大不列顛言之，大不列顛一九二一—二二年度與前一年度比較，其印花稅收入由二千七百萬鎊減至二千萬鎊，其減以所少二百五十鎊者，實由於賣契稅之故也。此外亦因是年營業不振，支票提單及貨運保險單方面收入減少之故。在某國，雖一般物價及司法費大增，而其印花稅之收入仍歷久不變。某國家因財政拮据及因幣制永久性質之經濟上變化，尤以

物價之變化——已經修改印花稅法。世有謂課於司法行為之印花稅，非可如普通商業證據之可徵印花稅。邊沁（Jeremy Bentham）在某著名之一段上曾痛論司法行為稅爲「乘人之無知，草率，或假理而侵害其安全。」氏且包括訴訟費於其中。氏謂「司法行為稅包括諸如此類之侵害，此不啻拒絕保護無力納稅者之利益。以此常使犯法者有漏網之望，是故惟對個人無力擔負而必須認罪者，或不能不訴者而課以稅，始爲不公正之舉云」（註一）讀斯言，吾人油然而憶起摩河波羅陀（*Mahabharata*）所載「有取之，雖若蟬蟲之輕，或影君之待民，若雌虎之抱其子，夫虎之抱其子也，以齒撫摩其子，而不以齒齧其子」（註二）之名言。訴訟是足以妨礙人民之訴訟，但近代多數國家率以此稅爲稅制中之一附屬稅，此則吾人所當切記者也。

（註一）見邊沁著立法論（*Principles of Legislation*）第一〇九。

（註二）見摩河波羅陀第八十八章及百二十九章。

### 賭稅（Taxation of Betting）

三 間接稅包括彩票稅與賭稅。古時各國當徵彩票稅以充國用，甚且以此稅收入建築教堂。加爾各塔之聖約翰禮拜堂（*St. John Cathedral*）即藉彩票之收入而建成者也。此外市政廳之由於此稅而成者，數不在少。今日幾國政府如意大利政府常以課稅法取締此種賭博論及公債，吾人必須聯帶述及國家彩票，而尤必述及英國在一六九四年與一八二六年間之國家彩票本節乃論私人彩票，而非論國家彩票也。往者如加爾各塔之著名

賭注得獎金額往往在五萬鎊以上，此種彩票自當如賭博之應課稅。比年世人對於賭稅之態度大變，而尤在各自治殖民地爲更甚。夫賭博雖係惡行，然賭稅仍係有利無弊之稅，世人或以徵收賭稅，不曾承認賭博爲合法行爲，政府不且獎勵賭風也乎？然而世人之言，誤矣。如酒稅然，以國家管理民間之飲酒，而民間飲酒之風減而不盛，故酒稅確可減少飲酒之惡行，大抵不法之事，若減少其利益，則自可少息。理財家之真正問題，實在唯一之問題，是爲賭稅是否有補於國庫，而值得課稅。許多國家之證券交易業者，由其契約之貼印花而納稅於國家，證券交易稅惟當政府知其值得課稅時而始課之。賭稅雖有奢侈稅性質，但不當列入嗜好稅。一類昔某前法官於一九二四年三月出席於上院而言曰：「以法律認賭博爲正當爲怪事者，此言直顯其虛偽耳。夫課所得稅於營賭業者之贏利，或言營賭者預備由甲轉轉賭金於乙，若是豈非法律認賭博爲合法也乎？此言全係虛妄。」關於履行跑馬、足球及其他含有賭博性質之競賽之課稅方法，業已細心思出，而尤以澳洲爲最。澳洲聯邦政府徵收入場券稅，券價極小者除外。惟此屬於一種娛樂稅，各邦政府徵收賭券稅，每券必黏貼印花。新南威爾斯及維克多利亞二地最高稅率定三便士印花，惟在郊外區域，稅率較低。賭稅管理處備有業已黏貼印花之賭券，營賭業者於需用時，可隨時申請購買。南威爾斯則由營賭業者呈送賭券於印花稅局黏貼維克多利亞則由政府製就賭券，以防假造，而且編成號碼。除一種賭券稅外，又有賭業執照稅，最高稅額維克多利亞定五十鎊，新南威爾斯定七十鎊。此外又有賽馬總賭金稅，新南威爾斯在一九二一—二二二年之賽馬賭金計達六十萬鎊以上，依人口二百萬最高稅率三便士計算，則此

稅收入之豐旺，可以想像矣。不列顛之關稅國產稅務處曾提出一種綿密的計劃，且於一九二四年登載於賭稅研究特別委員會之報告書上。其計劃不但使營賭業者及其建築物盡行註冊領照，由營賭業者負納稅之責；而且認許現錢之賭博，依其賭金總額徵收百分之二·五稅。計劃之詳細如下：（一）依賭金總額值百抽幾，由營賭業者負納稅之責，無執照而營賭業者，處重罰；（二）現金賭賽之跑馬若在註冊跑馬場舉行者（一切跑馬場，甚至信用賭賽跑馬場，均必須註冊）政府應認為合法；（三）每個賭場年納稅二十鎊作為註冊費，而徵稅之方法，依照國產稅，即凡以賭為業者，須請領執照，其場所須呈請註冊。其徵稅之方法如下：（四）政府對於現錢賽賭者於郵局及關稅國產稅務局發給賽馬人場券簿，例如一百張一本，每張賭金一先令者，課二先令六便士（即五鎊抽百分之二·五）；一百張一本每張賭金二先令者，課五先令（即十鎊抽百分之二·五）；依同理，五十張一本而每張賭金一鎊者，課二十五先令，或五十鎊抽百分之二·五。每種賭金之票色不一，但每種之號碼銜接，印花黏貼或不黏貼。以賭為業者發一張賭票與賽賭者，因此國家隨票之出售而收稅，如遇信用賽賭，而若以賭為業者先繳納稅保證金於政府者，關稅國產稅務局依照以賭為業者之賭業每週報告表或每月報告表，向其徵收應納之賭稅。若不先繳納稅保證金，則由政府發行一種特許賭券，惟實際上未嘗如是耳。對於逃稅或行騙之防止，條例上曾訂有嚴密之辦法。

### 娛樂稅 (Taxation of Amusement)

四 大不列顛、澳洲、紐西蘭、南非、印度幸有遺產稅。澳洲中央與地方各有稅法規定。在塔斯馬尼亞與南澳、大利亞另有省娛樂稅條例。塔斯馬尼亞之娛樂稅，依照聯邦與塔斯馬尼亞條例，由聯邦政府徵收之。聯邦政府即以收額掃數交與邦政府而不扣除必要徵稅費。因此，警察之監視工作，皆係義務性質。印度惟孟買、孟加拉兩省舉辦此稅，中央政府並未舉辦娛樂稅之課，必在國家認為應當舉辦各種奢侈消費稅及應獎勵民間儲蓄之時。然據大戰時之經驗，奢侈品不能如煙酒稅（煙酒係習慣的必需品）之可常視為收入豐旺之財源。奢侈品稅中有幾種如娛樂稅，常歸嗜好某種娛樂者負擔，而且其收入豐旺。某某國家以娛樂稅係一種非永久稅，至某某國家則以此稅係一種永久稅或準永久稅。一九二一年澳洲聯邦下議院議決取消娛樂稅條例，但為上議院所否決。不列顛下議院雖曾提出取消娛樂稅條例之質問，但條例仍繼續。澳洲皇家稅調研究委員會稱娛樂稅條例略含一時救急性質，取消此條例將以國家財政狀況之能否允許取消為依歸。此稅收入之豐旺，是為贊成此稅者之理由。不列顛在一九二一—二二年度之娛樂稅收入計達一千萬鎊，佔稅收入總額百分之二。澳洲聯邦娛樂稅收入計達七十萬鎊，佔聯邦稅收入總額百分之五。孟買一九二二—二四年度娛樂稅之淨收入計達九十萬鎊，或六萬鎊。且此稅亦未聞有壞影響。反對娛樂稅之主要理由，以為係某種娛樂課稅，故有不公平之弊。或謂娛樂為社會福利所不可或缺，今課此稅始有妨礙人民之娛樂或消遣也乎？娛樂稅當否之要點，全在娛樂之性質及「入場券」、「舉行娛樂者」等等之意義。大多數國家之所謂娛樂，包括展覽會、演劇、演講、娛樂、競技、遊戲等。個

人必納費始得參加，一種娛樂，其收入全部專充慈善用途者，豁免。一種娛樂若純係教育性質，或僅為兒童娛樂，或半係教育性質，半係社會、學校，或非營利的委員會之研究性質者，亦豁免。澳洲凡娛樂品稅如冰鞋稅，始包括於「入場券」內，稅率係累進的，不列顛之有娛樂稅，實始於一九一六年五月十五日。依照一九一九年度財政法案規定稅率如下：二便士半或以下之票價，徵稅半便士，十五先令徵稅二先令，十五先令以上之票價，每增五先令或不到五先令者，增徵六便士。一九二四—二五年度預算對於票價在六便士以下者免課，又對於票稅減輕七便士乃至一先令三便士不等。此種票稅之取消或減輕，國庫全年要犧牲四百萬鎊。仿照澳洲立法，稅務員握有大權，對於逃稅之懲罰，入場者違法處五鎊之罰金，開辦娛樂者違法處五十鎊之罰金。又如私造印模或印花或翦去印花一部以為他用者，一律作為違法論。犯罪最重者處以十四年之徒刑，犯罪較輕者處七年、三年或一年之徒刑。至罰金以五十鎊為最高額。由此以觀，若國家防止漏稅果有適當方法，則娛樂稅確為一種良好奢侈稅，而且係一種易於徵收之稅。惟如澳洲，其偏僻之地，常以不能早得登記為憾，然若由各地郵政局長代辦註冊事務，則無此種困難矣。印度孟買省之娛樂稅，徵收費頗低，一九二二—二四年，此項租稅收入計達九十四萬一千四百四十二盧比，而徵收費則為二萬二千三百九十七盧比，約當收入百分之二·三。近來孟買政府限制免費券之發行於各娛樂場所云。

營業稅與售額稅 (Taxation of Business and Turnover)

五 間接稅之其他一項，是為營業稅或售額稅。如吾人所已知，專門職業與職務之執照及證書，通行於某國中，而非該國之營業稅，率係營業執照稅。日本則有一種極複雜的租稅，名曰營業稅。然論營業稅，當推德法兩國之售額稅為最佳。本節之所謂營業稅，係專指日本課於各類商業之租稅而言。此稅率以各業之售額為標準，甚且與售額稅——即德法二國行之成效卓著之售額稅——相類似。日本為謀營業稅之負擔更為公平起見，乃計及出售之數量、資本之數目、房屋之租借、雇員（包括工人）之人數、佣金（如係代理店）之多寡等而估稅。批發米、麥、豆、煤油、肥料、鹽、煤、柴炭之營業，依其售額課萬分之八。其他營業課萬分之十一。前種零售業課萬分之二十。後種零售業課萬分之三十。房屋之租借課萬分之七十。雇員每人課日金二圓。對於銀行業依其資本額課千分之四。五。房租課千分之七十。雇員每名課日金二圓。對於經紀業依其資本額課千分之三十。雇員每名課日金二圓。又分營業為十二類，分額估稅。各業未到課稅之標準額，及未列入課稅表內者，均不課營業稅，但課地方稅云。

如吾人之所已知，一九二四年德國售額稅收入佔聯邦租稅收入總額百分之三一·六。法國售額稅收入佔歲入總額百分之十七。估租稅收入總額百分之一九·一。德法二國之稅制相似，試一述法國之稅制，即可以知其如何課稅矣。自一九二〇年起，依各業每月之營業課百分之一·三，或十課稅。不管營業之贏虧，是以某種營業即使虧本，亦必依其售額而納稅。稅歸「零賣」商負擔，如小本店主自己經營之匠工，或衣匠，及經紀人等是也。證券交易業已課印花稅及他種租稅，故不課營業稅。至證券交易所經紀人，則課營業稅。銀行或其他代理店，則依其贏利



額而納稅。提高尙職業者（納所得稅）商業的旅行者。出賣其自己農產品之農人。公用公司（其收費已由政府規定）賣物包者。某某合作社。馬車行等等。不課營業稅。德國亦有相似之稅制。普魯士邦惟營業超過一定限額者。始課稅。巴威各邦與各市區均課此稅。一九二四—二五年度聯邦營業稅收入約達十四萬四千萬馬克。公司稅殆亦係一種營業稅。但如本書第二十四章之所述。公司稅歸入盈餘稅一類。良以公司所得之盈餘。係由公司之資格與公司之特權而獲得。與尋常商店之獲利。頗為不同故也。他若美之國家銀行鈔票稅等。本書以限於篇幅。未能一一詳述云。

本章大都論及用費稅。因此稅課於一切用費。舉凡必需品與奢侈品。悉包括在內。故勢必使生活費增加。就生活費增加而論。假定其他之條件不變。則貧民或受此稅之痛苦。當較富民為甚云。

## 第二十九章 租稅之負擔

一 公家課稅。是以減少私人之資財。公家移民之收入以充各項政費。負擔之概念。蓋起於下列之事實：（1）人民所納稅款與人民所受政務之利益。無顯然可見的直接關係。是故國民並無取出一分換進一分之事實；（2）租稅係強迫的。故人民納稅。感覺一種負擔；（3）政府取諸民錢。假使不取諸民。國民即可作私人消費或儲蓄之

用。因課稅而新事業與資本之創造，遂不免受其影響。公家化錢有時減較私人得富，如國家舉辦社會事業，是其明例。但國家亦常費之於戰爭或武裝和平者。(4) 租稅隨國家之發達而大增，因國王不能如昔之僅可倚賴王室收入故也。在大戰爭之後，租稅之增加極速，因之人民感覺負擔更重。本章所論，則重於個人負擔，而不側重於社會負擔。若欲詳論社會負擔，則不可不分析各國用其租稅收入於社會事業，及他項支出之方法。關於此層，本書於論支出之分配章上，已詳論之矣，茲不贅。

現代尤以大戰後之財政學家，多注意於租稅與國民收入之關係。各國財政學家常研究國民之收入，如英之斯塔姆普 (Stamps) (註一)、意之歧尼 (Cini) (註二)、澳洲之尼布斯 (Nisbet) (註三)、德之黑爾弗利赤 (Helfrich) (註四)、法之巴手 (Bastin) (註五)、奧太利 (Trevan) (註六)，其尤彰明較著者也。如上之所已述，租稅係移轉稅人消費與儲蓄能力之一部分與政府，而此租稅之負擔，即隨個人收入與全體國民收入而不同。國家取諸民錢，仍以此錢用以支付工資、俸給、物料，及社會事業之用。吾人不但要詳究一國在各時代之進步，各國在同時代之繁榮，而且要從各種事實研究某種租稅之收入，維爾萊條約上曾載賠款委員會應接時估計德國償債之能力，並載德國租稅計劃應使「其租稅負擔不得較出席委員會之各強國略輕」(註七)。大不列顛之財政大臣於一九二四年三月遺選十二人組織一委員會，以柯爾恩爵士 (Lord Colwyn) 為委員長，專為「研究並報告國債及現行租稅之歸宿，而尤特別注重國債與租稅及於工商業、職業，及國家信用之影響」(印度財長

巴西爾布拉克特 (Basel Bruckert) 出席於立法會議，發言應組織一委員會「研究租稅之負擔分配於階級之情形，並討論中央、省、與地方稅之全部計劃是否公平，是否與經濟原則符合，如其否也，其缺點安在。」一九二二年（即二年前）紐西蘭殖民地組織一委員會研究租稅，而澳洲皇家租稅研究委員會近亦上一報告書，文成五册。自一九一四年以還，納稅能力說極形進展，而各國負擔各稅之能力問題，遂成一極急迫之問題云。

（註一）「各強國之財富與收入」見皇家統計學會雜誌一九一九年七月號，「不列顛王國國民財力之估計」見經濟雜誌一九一八年九月號

（註二）「國富之積聚及其組成 (Accumulation of the Components of the National Wealth)」

（註三）「澳洲國民之財富及其十七 (Private Wealth in Australia and its growth)」

（註四）「德國國民之富裕 (Deutsche Volkswohlstand)」

（註五）「大戰前後法國國民財富與財政」

（註六）「法國之公共財富 (La Fortune publique de la France)」戰時之經濟問題 (Les Problèmes Economiques de la

France) 論法國之公共財富 (歐洲經濟學家一九二八年二月二十二日)

（註七）見和平條約附錄十二B。

## 二 租稅之增加

租稅率因下述三原因而增加：(一)戰債之利息負擔，必須減輕此種負擔，故不得不加稅。大戰時代，各國率藉借債以維持其財政，惟美英日三國則大增租稅以適應平時預算，至其戰債利息率藉經常收入支付之。此次大戰，日本以其非係主要交戰國，故在財政上無竭力張羅之必要，至大不列顛與美國則責國民以國家存亡之大義，請其負擔重稅，大不列顛國富而又有富有彈力之所得稅，故其租稅收入，不難增加。美國可課一種新稅如聯邦所得稅，及增加舊稅，而增加其收入。(二)國家職務之擴充，而尤以教育與其他社會事業之擴充。(三)一般物價之騰貴。

各大國租稅收入之增加可於本書附錄第十九表視之。茲括述之如下表。表中包括中央、省、與地方稅收入之詳細統計。表中包括租稅收入而非國家一切收入。由下表可知各國除印度法蘭西二國外，其租稅之增加，大於批發價格之增加，各國租稅之增加，大於生活費之增加。

## 租稅之增加

國別	年別	較一九一三年度增加之百分數
不列顛	一九二二—二四	二五八
		批發價格
		五九
		生活費
		七四

印度	一九二一—二二		七四	八五	六三
澳洲	一九二一—二二		一九五	六五	四二
加拿大	一九二一—二二		一四四	六五	四七
紐西蘭	一九二一—二二		一四三	七五	四五
美國	一九二一—二二		一九五	五三	六八
法國	一九二一—二二		一九三	三一九	二三一
日本	一九二一—二二		一三二	九三	

### 三 每人分擔之租稅

各國每人分擔之租稅，為顯示租稅負擔之一法。用此法則能顯示相互的負擔，而不能顯示租稅之總額，因不知人口之總數故也。

#### 每人分擔之租稅

國別	戰前之一年(一九三一—四)		年別	戰後之一年	
	一切租稅 (中央與地方的)	除出地方稅		一切租稅	除出地方稅

不列顛	五	鎊	五	先令	一九二二	一九二四	鎊	二〇	先令	一	鎊	一五	先令	一八
印度	〇	五	〇	五	一九二二	一九二二	〇	八	八	〇	七	〇	七	〇
加拿大	五	五	四	四	一九二二	一九二二	〇	五	五	八	〇	八	一〇	〇
澳大利亞	五	二	四	四	一九二二	一九二二	四	八	八	二	二	二	四	四
南非洲	一	八	一	四	一九二二	一九二二	四	九	九	四	二	四	二	二
紐西蘭	八	一	五	〇	一九二二	一九二二	四	八	八	二	八	二	八	二
美國	四	六	二	〇	一九二二	一九二二	三	二	二	八	二	八	二	二
法國	四	四	三	七	一九二二	一九二二	七	八	八	五	八	五	八	二
日本	一	二	〇	五	一九二二	一九二二	二	九	九	一	一	一	一	一
德國	一	一	一	一	一九二四	一九二五	四	四	四	四	四	四	四	四

\* 邦稅與地方稅不計在內。

復次，國際上的比較，亦要小心，因各比較國之國富、財政制度、社會的與經濟的構造，均係各異故也。前表括示（包括或不包括地方稅）表中之結果，算出戰前一年與戰後一年每人分擔之租稅。在德國方面，不能包括邦稅與地方稅，至在他國則地方稅均可與聯邦稅一併合計。不列顛每人分擔租稅二十鎊以上，其次澳洲與紐西蘭每人分擔十四鎊八先令，美國十三鎊十二先令，印度最輕，一九二一、二二年每人僅分擔八先令。日本較印度稍重，每人分擔二鎊九先令。若將地方稅合計在內，各國租稅輕重之次序，亦不變動，不列顛仍居第一位，印度仍居末位云。

#### 四 直接稅與間接稅之分配

估計租稅負擔之其他一法，是為觀察直接稅與間接稅之分配。若非先事考察此稅為何稅，及此稅及於個人負擔者，估租稅總額總分之幾，則不易研究租稅之真正負擔。此則顯然。顧此種研究，亦常非如此簡明者。何者為直接稅？何者為間接稅？直接稅如所得稅、遺產稅等，與間接稅或何百分比例？下表顯示各主要工業國戰前戰後之直接稅與間接稅。表中數字乃由此等國家之預算細心算出。表中數字自然僅包括租稅收入，而非包括一切收入也。

#### 直接稅與間接稅

國別	直接稅		間接稅		百分比
	戰前	戰後	戰前	戰後	
不列顛	四七·八	五九·七	五二·二	四〇·三	
印度(中央的與各省的)	四六·九	四五·〇	五三·一	五五·〇	
加拿大(中央的與各省的)	八·六	五六·〇	九一·四	四四·〇	
澳洲(聯邦的與各邦的)	九·六	五〇·八	九〇·四	四九·二	
紐西蘭	四〇·七	五七·〇	五九·三	四三·〇	
日本	二八·四	四一·二	七一·六	五八·八	
法國	三九·五	二八·八	六〇·五	七一·二	
意國	三一·七	二四·五	六八·三	七五·五	
美國(聯邦的)	一一·〇	六九·四	八九·〇	三〇·六	

## 五 租稅佔國民收入之百分數



現代學者均認租稅佔各國國民收入總額之比例爲估計各國租稅負擔之最良方法。因用此法，而由於財富、人口、以及社會的與經濟的狀況之不同而起之困難，可以免除不少。故也。顧用此法以視各國負擔租稅能力之大概，亦非有科學上的準確。蓋國有貧富之別，富國之民多取之而不覺其苦，貧國之民少取之，反有不勝其苦者矣。是故貧國如土耳其、巴爾幹半島各國之國民，其租稅佔其收入百分之十五或二十之困難，當有甚於富國國民之佔其百分之二十五、三十或三十五以上者。復次，吾人亦須計及其他之徵象，如一國償還外債之能力，是其一種，是故法國於一九二四年上半年償還外債，而其國內之買賣與物價，毫不紊亂，顯足視其償還外債能力之甚強也。欲計國民之收入，不可不總計十二月內所產物品之價值，爲交換金錢而作之勞役。在計算國民之收入如計算工資、薪俸、租金、利潤、利息及其他一切勞役等，實力避重復。本書在第十五章上，關於國民收入之計算問題，業已論及。又凡非從事於物質的生產者之勞役，亦應一併計入。蓋因此等勞役，亦有助於如斯塔姆普所謂國民之「積聚」(Accumulation)而且對於生產品、財貨或勞役，亦有要求之權利故也。我爲人而生產，而作工，人亦爲我而生產，而作工，勞心勞力，各有利益，固無容軒輊其間也。十二月內之收入，是爲國民財富積聚之數額。計算國民收入時，吾人正不必問其概係工業品之收入（如不列顛）農產品之收入如（印度），抑或來自勞役之收入也。吾人應估計爲交換金錢之一切勞役。在計算上誠易發生重複弊病，然以統計之進步，尤以現代所得稅統計之進步，重複弊病，自較往昔大減。內債之利息自所不稅。稅務員視之，誠爲國民收入之一種，但依本書上述之定義，國民收入係物品勞役之總額，則此種

利息，誠不能爲國民收入之一種也。此種利息，既不能表現新勞役，又不能表現新物品，此實僅移轉甲種人民之所  
得與乙種人民，於國民收入總額，絲毫無所增加。此種利息現亦課稅，且爲比較各國之負擔起見，故亦將此種利息  
計算在內。通常計算國民收入之方法有二：（一）合計各個國民之收入，惟如大不列顛政府所給予女扶養費，  
失業救濟費，及養老年金等，不應計入。（二）計算生產品之價值，並附加應當算入而未算入之價值。查所得稅統  
計十分進步之國家如大不列顛與美國者，可用第一法。至所得稅統計不甚詳細者，如印度者，則自以用第二法  
爲宜。在前種情狀之下，用所得稅統計而兼用工資統計以計算所得稅免稅額以下之收入。英之馬錫姆普（Macmillan）  
之 Paul 德之黑爾弗利亦即用工資統計以補所得稅統計之不遺者也。巴半在其法國財富（La Richesse  
de la France）一書上，分國民收入爲二類，一爲資本收入，二爲工作收入，二者分別而估計之。工作收入包括工  
資與薪俸統計。應用工資統計時，須用極大之小心，以免結果之大誤，故不無所不包的工資統計，然後可某某學者  
如金（McCulloch）等計算國民之收入，法先估計一國生產之價值，及求出家庭之收入額與一階級中家庭之  
數目相乘之數，然後將此二數合計即得。其他學者如太利（Talbot）等則從死稅統計計算各類財產之資本收入，而  
估計國民之收入。凡因死亡或贈與而致財產之移轉，必呈報官廳納稅。估計此項呈報財產約當國民收入之四分  
一。其他學者則從工資表，財產收入，農工商業利潤，與收入方面分析而估計之。此外亦可藉各種統計例如國民儲  
蓄總額（即股票，社債券，證券等之投資淨額）長期儲蓄，輸入額，通貨等而求出國民收入之概數。例如估計戰前

法國之國民收入約佔輸入額之四分之一，因即推定今日法國國民收入所佔輸入額之成數，當與戰前無異。依同法推定戰前通貨與國民收入之比例，與在戰後通貨與國民收入之比例相同，乃由戰後已知之通貨，推算戰後國民之收入。惟此種推算，極爲粗率，自他種科學的標準論的估計法觀察之，必係不可靠的估計也。

(註一) 英國國民之財富及收入 (The Wealth and Income of the People of the United States)。

(註二) 法國之公共財富 (一九二一)。

茲將附錄第二十二表之結果，括示之如下表，以示租稅收入與國民收入總額（包括及不包括地方稅）之比例。觀下表，則知大不列顛並非爲租稅苛重之唯一國家。

租稅與國民收入

國別	租稅佔國民收入之百分比	
	戰前之一年 (一九一三—一九一四)	戰後之一年
不列顛與北愛爾蘭	一切租稅地方稅不計在內 一·四	其他各年 一九二二—一九二四 一·三
印度	四·四	一切租稅地方稅不計在內 四·〇
		一九二一—一九二二 五·一
		四·七

加拿大	一三·一	九·七	一九二二—二二二	一九·二	四·六
澳洲	一〇·四	八·九	一九二二—二二二	一八·四	一五·七
法國	一三·八	一·二	一九二四	一七·八	一五·四
德國	一一·〇	……	一九二四—二五	二〇·〇	一八·三
日本	一八·二	一二·六	一九二二—二二二	二二·八	一三·七
意國	……	八·六	一九二二—二二二	二〇·〇	……

現時大不列顛、德國、澳洲、加拿大租稅之高，遠過於其他各國。印度租稅約佔國民收入百分之五，凡素已詳究印度現時之生產能力者，當不昧於租稅之過重也。如本書之所已述，租稅負擔之輕重亦視一國國民之生活程度或生產能力，課稅之方法，租稅之用途，納稅人之心理而定。學者須知印度農民佔人口總數百分之七十以上，日本農民佔人口總數百分之六十，是故農業國所生產之財富，不能而且決未可與工業國可比，此關於生產力者也。累進稅及於收入低微者之負擔，自較比例稅為輕，此關於課稅方法者也。課稅以付內債利息，實不過國民收入之移轉，是失禁得，故課稅而不足為全國國民之重累，此關於租稅之用途也。國家富強，民氣方盛，國爾忘家之時，人民咸勇於輸將而不覺其苦，而當民氣不活動之時，則徵稅甚難，民易覺其苦，此關於納稅人之心理者也。

當比較甲乙兩國或甲乙兩地之租稅時，其負擔之所以重於彼者，尚有他種原因。舉其要者，則為：地價，人口密度，生活費，及工資率。土地稅之徵收費，有因徵收機關管轄地面之廣闊而較大者。治安費與司法行政費一部分視人口之密度而定。甲地之生活費誠有高於乙地之生活費者。政府支出高，故租稅不得不高，以適合其支出。如在官業繁盛之地，職工有他種職業可以覓得者，其工資必高，結果政府之支出亦大，於是租稅遂重。

### 第二十章 非租稅收入

一 國家收入除租稅收入外，尚有公產公業之收入。茲將大多數國家收入之概況，列表如下：

國 別	年	別	非租稅收入佔經常收入總額之百分數
大不列顛	一九二二—二四		一四·一
加 拿 大	一九二一—二二		二二·二
澳 洲	一九二一—二二		五五·〇
紐 西 蘭	一九二二—二三		四三·五

南 非 洲	一九二一—二二	三三·八
印 度	一九二一—二二	三三·三
美 國	一九二一—二二	二一·八
法 國	一九二一—二二	一·四
意 國	一九二一—二二	五四·〇
日 本	一九二一—二二	三三·〇

。百分數並不包括政府專賣收入，如法意日四國之專賣收入。

。聯邦的與各邦的。

。僅聯邦的。

在大不列顛歲入賬目上，屬於身租稅收入者，包括郵政、電報、電話官地、蘇彝士運河橋樑、利息等收入，暨行政各部之行政收入。收入分經常特別二種。特別收入不能無限延緩，此種收入與自戰時資產之出售及賠款所得。例如一九二二—二三年度整理清算委員會出售剩餘資產值一千七百萬鎊，出售原料品值一千萬鎊，均撥入國庫。至國庫亦獲得現款一千四百五十萬鎊，其中法定緩付支票之庫款之償還估六百萬鎊，由勞枝特（Lamont）

接濟金子一百三十八萬八千四百鎊，依照一九二一年德國賠款條例收入四百五十萬鎊，由賠款委員會收進現款二百三十鎊。一九二二—二四年度預算概算書計收入為八萬三千七百萬鎊，其中租稅收入為七萬一千八百萬鎊，非租稅收入計一萬一千九百萬鎊，約佔百分之十四。一、印度合計中央與各省收入總額之三分之二，係租稅收入，餘則係國有企業如鐵路、灌溉、其他公共事業、郵電、森林、及加爾各答、孟買二處造幣廠等等收入，貸款利息，及行政各部收入茲將各項收入，列表如下：

印 度 歲 收	非 租 稅 收 入 估 收 入 總 額 之 百 分 數			
	五 十 年 前	三 十 年 前	戰 前 之	一 九 二 一 — 二 二
國有企業	五·〇	二七·五	三四·三	二二·九
社會事業收入	……	〇·三	〇·四	〇·四
其他（包括貸款利息）	五六	四·六	四·九	一〇·〇
總數	一〇·六	三二·四	三九·六	三三·三

美國在一九二四年聯邦經常收入約計美金三十三萬六千二百萬圓，其中非租稅收入約為五萬一千二百萬圓，即約佔百分之一五·二，郵政不列經常收入項下。法國一九二二年預算收入共約二百三十三萬八千一百

萬佛郎，其中公地收入計一萬八千三百萬佛郎，郵政十萬八千六百萬佛郎，其他非租稅收入計五十三萬七百萬佛郎。意國一九二三年預算，估計收入總額十二萬萬利拉，其中真正官產收入僅一千五百五十萬利拉，郵政、電報、電話等業收入五萬五千萬利拉。瑞典預算之非租稅收入包括郵電、瀑布事業、領地等收入，某某公司如瑞典煙草專賣有限公司及中央釀酒有限公司之官股利息，及瑞典銀行應得一部分溢利。荷蘭之非租稅收入計有領地收入，國有鐵路收入，東印度支付公債之本息，荷蘭銀行應得一部分溢利，以及其他雜收入。日本一九二三年度經常收入十二萬四千五百萬圓，其中租稅收入計七萬三千四百萬圓，餘則為非租稅收入，計在三萬四千八百萬圓以上，係其官業官產之收入云。

二 國營企業與國有土地之於近代政府，絕非一種不重要之財源，此層學者讀下自明。惟此種財源之重要程度，各國不一，而且隨地方狀況而不同。國家以企業家資本家之資格出而經營企業，通常極形有利，然自亞丹斯密時代以還，學者之過言國家不能經營企業者，代不乏人。亞丹斯密之善原富也，曾言：「性質之最不相合者，莫如商人之於元首。假令英國東印度公司商辦之營業精神不佳，則變成官辦，其經營一樣不佳。以商人獨力經營，其營業尚可得利，尚可從其贏餘中分相當股息與股東。公司原有三百萬鎊以上之收入，乃自變成官辦以後，其收入支絀，致不得不乞政府之特別幫助以免即行破產。昔日在印之公司職員，自視為商人之雇員，今則莫不自視為政府之大員矣。」斯密當其明瞭國營銀行之利益時，曾言：「按以往之經驗，如威尼斯斯阿爾斯丹貴族政治之有條不



案的、留心的、節儉的行政者，對於此類營利事業之經營，自屬極合。至若政府如吾英國者，不論其平日行事如何，但終未聞以節用著稱於世。英國政府於太平無事之時，常如專制時代君主之任意揮霍而漫不檢束於戰事時，則常如民主時代易犯之輕率的浪費。以是世人若謂此種事業可由政府辦理得宜者，吾甚以爲懷疑也。至於郵政，民間附言曰：「此或爲政府可辦之唯一營利事業，吾信各種政府皆已辦理得宜云。」所贖資本不甚鉅大，營業方面並無奧秘可言，收入不但的節，而且立時可以收到。」

至於原富著者贊成國營郵政之理由，亦可同樣適用於晚近政府經營之其他活動。是故印度之水利、鐵路、森林、埃及之水利、日法意德等國之專賣事業（且不要提及戰前普魯士或續享著之國營鐵路），是其明證。普魯士行政人員之辦事得力，世界各國亦非鮮之。高等教育之普及，大學影響之巨大，是皆大有功於各主要工業國之後生小子。學校培植品質純良之士，一旦出任官吏，必能爲準確而且精細之工作。故觀於二十世紀國營事業之成績，足可反證亞丹斯密之非難爲不當也。（註）且因於政治上經濟上之理由，有時工商業非由政府辦理不可，此其理讀者請下自明。謂國營將有礙於生產者，亦當非實情。在一九一九年不列顛煤業研究委員會中人，實曾主張煤礦國有以促進生產云。

（註）參閱勸業政綱（Lawrence's Memorandum）附錄第二章。

## 官產——土地與森林

三 古時國家概以官地爲收入基礎。嗣後社會日漸進步，土地在財源上所佔之地位，日漸降低。例如當威廉一世（William the conqueror）自諾曼底抵英之時，即見森林、葡萄、薩克遜王「富有土地，牛羊，又有城堡，珠玉，錦衣，綉裳。宮殿之內，有寶庫焉，有皮袋焉，而皮袋之內，滿儲花紋不細之銀幣。」諾曼時代之英王，嘗置王室財產，如森林、農地、城市土地等，而由執行官徵收地租。嗣後王室田地，不但隨各次戰勝而愈增，而且因英王不時收回而增多。然而卒致減少者，其故有二：一、因戰費浩大，乃不得不變賣土地以濟急需，此爲王室土地減少之一大原因；二、因帝王常私贈土地與其寵臣，於是土地亦漸減少。穆哲爾（Theobald Heuze）描述英格蘭當十五世紀時，王室土地所以日漸減少之理由甚詳。至法國王室田產之減少原因，殆亦同之。惟法王田產多落於市面之手耳。本書以限於篇幅，未能敘述西歐各國（例如當都靈爾及斯圖亞特時代）官地先後出賣及收回之史蹟。英國當威廉馬利朝，王室土地大減。如厄斯摩爾（E. E. Moore）所說：「當威廉末，國會考王室土地收入簿，而知其土地收入因贈與、出賣、積累、歸還及恩俸而減少，及其終也，彌至未嘗超過於鄉村地主之領簿云。」自是以降，國王乃不得不藉租稅以充國用。迨乎今日，若法若意若西班牙，其官地在歲入上始已退居不重要之地位。據最近可用之預算，官地佔經常收入之百分數在下列範圍爲百分之一·三，在法國爲百分之〇·九，意國爲百分之〇·一，西班牙爲百分之〇·九。俄國在一九一七年革命以前，本有極大之官地與森林。而私人亦擁有連年累陌之土地。依照一九一八年七月十九日之憲法，廢止土地私有制，舉全國土地、森林、礦產、工廠、鐵路，悉爲國有。惟「新經濟政策」

(一九二一年三月)已修正法律，並已許可人民得租賃國有企業，至國家則專事監督某幾種最重要之國有企業。俄國迄無最新的財政統計可以表現此種政策及於非租稅收入之影響，而尤以及於地產森林收入之影響，殊可憾也。

自理論上言之，除出土地稅水定區域外，印度政府實享有土地權。滿自印度政府遠在瑪英之前，即有此權，至今迄未放棄，此層本書在論土地稅之第二十章上，業已述及。關於估稅及收稅之制度，亦已述及。依照新憲法，土地稅係省稅，而非國稅。一九二二年度土地稅收入計為三萬五千五百萬盧比，二千三百五十萬鎊，約佔各省收入總額百分之四二·五。森林收入亦係省收入，計為六千萬盧比（四百萬鎊），約佔省收入總額百分之八。印度全國森林面積當在二十五萬方哩以上，其中僅六萬一千方哩已經按次用科學方法栽植林木。吾國人士常忘造林業之利益，考蘇格蘭之厚利事業，首為塊狀植物之御種（此物可作牛羊冬季食料），其次即為造林業。就中尤以十八世紀造林業之利益為最大。印度林業之不講求也，蓋已數百年於茲矣。迨至十九世紀森林部之設立，始稍稍講求林業。蓋林木有耐雨水調氣候之功，若採伐山林而不禁止，長使童山濯濯，則山間之水即不能蓄吸，一旦山洪暴發，田野為墟，此林業之不講求之所以易釀水潦之災也。復次，因木柴缺乏，遂不得不以動物糞料為燃料，於是土地頗少良好之肥料矣。

在草萊初闢之國家，資本與人工皆形缺乏，政府常出賣土地以招徠外民之移居。如威克非爾德 (Wickham)。

在一八三〇年之所言，政府不應濫賣其地，應擇人授予，且賣價宜乎適中，以其收入充推廣外民移居之費。移居美國澳洲紐西蘭加拿大之利益，亦即十九世紀時代此等國家土地政策所顯之利益。美國遠在一七七五年（原富出版前一年）採納賢明政治家之提議，決定劃出土地之一部分以爲發展教育之用。在每一行政區內，劃出第十六區（計爲六百四十畝，佔全區面積三十六分之一）以作學校經費。自一八四八年以後，又指定第三十六區作爲公立學校經費。是以在美國各邦每一行政區內，均留有全區面積之十八分一爲教育經費。一七八七年聯邦政府規定各邦至少有二行政區土地以作州立大學經費。一八六六年各邦每派有上下院議員一人者，對於農工教育須有二萬畝之土地，以是農業者四學校之基金。天下以此世界各國政府對於教育之盡責，恐無如美國者矣。然要亦彼邦偉人哲斐孫（Thomas Jefferson）亞當斯（John Adams）華盛頓學制周詳，高瞻遠矚之功也。土地之出賣，在美國聯邦預算表上，記入收入內。而在一九二二年，一九二三年，及一九二四年之三年中，爲數僅美金二百二十二萬圓，若與經常收入一百零八萬九千六百圓相較，蓋亦渺乎其微矣。

#### 國營工商業

四 非租稅收入之其他一類，是爲國家工商業所得之收入。某某學者稱此爲工業活動，但此不能包括工業以外之活動，如運輸，並其間游擊船噸稅則稱此爲一國家工業的與財政的活動。其言雖非全合，然較恰切。蓋此包括國家由其國家銀行所得之福利也。總之，國營工商業，包括礦業、工廠（原非以收入爲目的，如兵工廠）公



非用多量監督費不能擔任，因此國家必自行製造。大概工業品不能適應國家需要者，則必由國家自行經營之。政府自行製造，常有使物價不易漲高之利益，但政府切勿與民爭利。是故在事業初創者，概為試驗目的者，以及政府獨占而確有厚利可圖者，政府始可經營之，此外當以勿經營為是。惟政府經營此等事業，當切依一般商業的辦法記賬，此為重要之一點，不可忽略。利息由資本項下支付，對於機器器械之折舊，年金之基金，土地之租金，以及所得稅等，應設立條規規定，俾其有淨利，可以算出國營企業雖常有剩餘，然剩餘中究有多少係實在贏利？此實一要點。雖然，國營事業雖虧本，然此亦未必即為不可國營之理由。國家對於某種事業，雖明知虧本，然亦必當出而經營之，例如疫苗血清之製造，是其良例。

前章已論及政府專賣品之成本矣，專賣收入當可視為租稅收入之一部分。今日市機關已經營給水、排污、電燈等事業，例如孟買一市人口有一百二十萬，由自治團體經營給水、排污事業，而某一公司則營電燈、電車事業。在大多數國家中，各市政府現均已經營給水業，並從事排污之設備，惟電燈問題，則不調一總之各級政府——聯邦的、或地方的——對於國營工商業，極應隨時關心。政府經營此等事業，固當實在獲利，因此政府常可藉以減輕地方稅國家稅之稅率云。

七 其次是為灌溉業。灌溉業在某國家成人上，不請重要。至在某國家例如印度，其收入則大為可觀。現時英屬印度之連河及其支流，總計長六萬七千哩，灌溉田畝達二千八百萬畝，佔全國耕地面積百分之十四。估計

藉政府給水而收穫之農產物價值，每年幾達一萬一千三百萬鎊，約較灌溉事業之資本支出大出一倍以上。投於灌溉事業之資本共計五千四百萬鎊，而事業之毛收入則為六百五十萬鎊，營業費為二百五十萬鎊，故資本之淨利大概為百分之七·二（一九二二—二三年度）。然其淨利亦有在百分之七或百分之八以上者。今信德一地，尚有蘇庫爾堤壩設計（*Sukkur Dam Design Project*），擬可另灌耕地五百萬畝，建築費幾達一千二百萬鎊，誠世界極大之灌溉工程也。

八 郵政、電報、電話、運河、電車、鐵路，皆國營事業也。自亞丹斯密之時以還，學者幾無一不以郵政為適合國營之事業。考古史，郵政實掌諸私人或特權團體手中，如巴黎大學之使者，是其明例。蓋於英國郵政及於他國之影響，故亟應細述其沿革。約在十六世紀中葉，外商在英設立郵寄大陸之機關，嗣以內訌改歸政府管轄。一六三五年，私人信件得由郵局投遞於不列顛境內，布告郵路獨占，並減輕郵費以利推行。單張信件寄八十哩或八十哩以內者，定二便士，寄八十哩以上一百四十哩以內者，定四便士，寄一百四十哩以上者，定六便士，寄至蘇格蘭者，定八便士。在一六四四年與一六五〇年間，愛德蒙普利多（*Edmund Prebaker*）任郵官，自行開費，郵資即其收入。一六五〇年愛氏年貢五千鎊與政府。一六五三年，愛氏去職，政府招人承辦，年入一萬鎊。估計僅郵費項下贏利，約達一萬四千鎊乃至二萬鎊。一六五七年國會通過第一郵政條例，減少寄英格蘭八十哩以上之郵費為三便士，寄蘇格蘭之郵費為四便士。自一六六〇年以後，郵局歲貢二萬一千五百鎊。一六六三年指定郵局收入歸約克公爵

(*Postal History*) 一六七七年，約克公爵收歸自辦，一六八五年公爵即位，即以此為個人收入之一部分，計值六萬五千鎊。自一七二〇年以後，巴黎 (*Paris*)、拉爾夫阿蘇 (*Lauffels*)、維也納 (*Vienna*) 發展開道郵局制於六大郵路之間，又於各大幹路上設立逐日投寄郵局，以利郵寄。實開後來羅蘭德 (*La Rochelle*)、托倫斯 (*Torrence*) 改革郵政之先河。一七六一年，羅氏計算，羅蘭德約為一萬二千鎊云。一八三七年，取消兩院議員免給郵費之特權，以代積弊。一胡廊清，不可謂非羅蘭德之功也。昔某巨公有云：「自免給郵費之特權取消以後，兩院議員多深表不滿，且有發言觸身議院，有何異於云者？」(註) 仿寄兩院議院所寄免費信件年達五百萬件，而其他各種包裹尚不在此內。一八四〇年，羅蘭德與德兩國經商多困難，卒能創有一使士郵費之方法，且用郵票貼寄法，使郵差不復有寄到收費之麻煩。而郵局方面亦可省去許多之費用。因用費減而投寄之方法，遂能設法改良矣。法國於一八四八年採低微郵費主義，此四條為英國羅蘭德之改革而始有現，當其初行時，亦如英和蘭，其收入總額不免減少云。

(註) 見羅蘭德內閣報告書 (*Parliamentary Papers*) 卷一第 14、15 頁。

近年郵局事業，雖形發展，然在大多數國家中之郵政收入，則不甚可觀。今日世界各國，始採郵費依照寄費之原則，郵費之大小，不依路途之遠近，不依信件之性質，但依信件之重量。除不關路途遠近之事實外，郵費尚含有他種之特質，即：(一) 取實紙張。(二) 依照包裝之種類而分多少是也。後之一點，蓋郵局為免除裝件太不易投寄計也。郵局又營小額匯款業，或郵匯，或電匯。郵匯業在某國家極其重要。一九二二—二三年度，印度郵局匯票總



三千二百萬張，數額達八萬萬盧比。郵局尚兼營其他之業務：（一）人壽保險業，（二）儲蓄銀行業，（三）匯票之出賣，（四）郵遞物件之收集，（五）金鵝納雷之出賣，（六）小額年金之寄付（僅有幾國）。今日電報、電話、無線電信，頗皆與郵政有密切關係。英國之有電報，實始於一八三七年，一八四七年女皇演詞通電於各省。自一八六八年以後，電報業普及於英格蘭各地云。

其次，郵局之於國家，是否應有鉅大收入，抑僅出入相抵，此為常常提及之問題。在大多數國家中，國營郵政未嘗有鉅大收入，此觀於下表，即可知之矣。

美國學者如亞當士等主張「收入之總數與用費之總數相抵；但若欲達此結果，應少注意於每件郵費，而多注意於所做業務之總額。」美國學者之見解，雖有可取，然以郵政電報等業為繼續不墜之事業，故應以使其確不虧本為第一要義。因企業經營之始，投下鉅大資本，故應先計利息折舊，而後算出真實福利。若於取費之外，另有所取者，則此另外之取費，即為租稅之性質。各國電報業之開費甚大，兼以社會希望報費低廉，故難得良好的財政結果。電報業常用商業記賬法，所有減價基金，及利息，應從收入總額項下扣除，以便算出淨利益。茲將重要數國之郵政、電報、電話各業之收入列表如下：

### 郵政電報電話之淨收入

國	別年	別郵	政電	報電	話總	數
不列顛王國（以百萬鎊計）	一九二二—二二	二二·三	·〇	·〇六	·二六〇	
印度（以十萬盧比計）	一九二二—二二	·	·	·	·五·七〇	
加拿大（以百萬圓計）	一九二〇—二二	一·七	一·七	七·五	一〇·九〇	
紐西蘭（以百萬鎊計）	一九二二—二二	〇·三八	·九	·	〇·五七	
澳洲（以百萬鎊計）	一九二二—二二	〇·九	·	·	一·五〇	
南非（以百萬鎊計）	一九二二—二二	·	·	·	·	
法國（以百萬鎊計）	一九二二—二二	·	·	·	二二·九	

· 表明不到此數。· 僅郵政電報之收入。

鐵路

九 其次即為道路、運河、電報、鐵路。此由地方政府修築，惟全國幹路，則常由中央政府出資（一部或全部）。修築之時至今日，學者均以通行稅應當廢除，故不能視此稅為有利於國庫也。近來道路修理費極大，為大不列顛地方政府之一鉅大支出。近日運河除極少數例外，因鐵路之發達而收入不旺。然在現代，仍有不少重要者。

如蘇彝士運河長百哩，開掘於一八六九年，費三千萬鎊，不列顛政府及其他股東年有收入。一九二二—二三年度不列顛國庫計得一千三百八十萬鎊，此其一也。其次為曼秩斯頓運河（所費僅當蘇彝士運河之半額），開掘於一八九四年，一九二二年度收入計達七十九萬二千八百鎊，而收足資本計為一千七百四十二萬三千鎊，利息約為百分之四，六英格蘭威士馬境內所有運河合計長三千六百四十一哩，蘇格蘭一百八十四哩。此等運河收支尚足相償，未聞負債也。此不特不列顛為然，即德美（紐約邦）亦然。法國在四十四年前實行取消運河通行稅云。

電車概由（但未必常由）地方政府經營。截至一九一九年十二月底止，大不列顛電車計長二千七百二十八哩，其中一千七百五十四哩由地方政府經營，九百七十四哩由公司經營。淨收入為六百八十八萬四千鎊，而收足資本總額計七千九百萬鎊強，故資本利息為百分之八，七。在某人口稠密大城市如倫敦之電車事業，近已不能與私營公共汽車事業競爭。電車常須負擔道路修理費之一部分。例如倫敦州參事會之近來賬簿上，在電車賬上，列有一筆支出，每年計為二十六萬九千五百鎊以修道路。向使無電車，則市參事會定必支出此項經費也。在此等情狀下，電車常不能支收頗高之工資與工人。

其次是為鐵路之重要，可由其哩數觀之。考今日全世界鐵路計在六十六萬哩。歐美佔百分之八十五，餘百分之十五，亞洲佔百分之八，澳洲佔百分之三，非洲佔百分之三，五有某名家估計在前世紀末葉鐵路佔各文明國財富總額十分之一，而其四分一為投於鐵路之資本總額，誠企業中之最大投資也。（註）今日各國鐵

路密度（即每百方哩之鐵路哩數）以比利時為最大，波斯為最小。英荷法三國亦遠不逮比國。就每萬人之鐵路哩數計，澳洲（昆士蘭）居第一位，其次則為加拿大、紐西蘭、阿根廷、美國。至波斯則仍不列等。投資總額計九千萬鎊，歐洲佔一半。美以鐵路其長（二十六萬四千哩），故所投資本亦極鉅，為數計在四十萬萬鎊以上。但就每哩之資本用費而論，則以英為最大。此蓋因當時建築者及商業安全設備均極昂高之故。復次，英之鐵路多數設雙軌三軌，此亦為一原因。此外荷比法意四國所費亦大，茲將各國鐵路之財政結果，列表如下：

國 別	年 別	資 本 費 用	淨 收 入	估 算 之 百 分 數	營 業 費 淨 收 入
不列顛王國	一九二〇	一三二八 鎊	二六二 鎊	五 鎊	一九七 四・〇
印 度	一九二二—二二	六六九〇 盧比	七三〇 盧比	三三〇 盧比	一〇・九 四・九
加 拿 大	一九二〇	二三四 萬	五一五 萬	二四 萬	二二・〇 一・〇
澳 洲	一九二一—二二	一五一 鎊	三〇 鎊	八 鎊	一一・一 三・四
紐 西 蘭	一九二二—二三	四〇 鎊	五・五 鎊	一・二 鎊	一三・六 三・〇
南 非 聯 邦	一九二二	一〇五 鎊	二一 鎊	二・五 鎊	二〇・一 二・四

美	兩一九三三	三三三〇〇圓	四五〇〇圓	一一〇〇圓	二〇・〇	五・二
日	本一九二〇	一一八八圓	二七一圓	七八圓	二二・八	六・五

。除出營業費一項。

(註)見哈德列(Haber)著美國之鐵路(The Railroads of America)。

今日鐵路之歸私有者僅少數國家如美國(二十六萬四千哩)、大不列顛(二萬哩)、西班牙(一萬哩)其最著者也。大多數國家之鐵路概歸國有，或由政府專辦，或由官商分辦。

鐵路歸國有抑歸私有，此與運價之確定，絕大關係。國有鐵路之定價以能償付資本之利息為依歸，此私有鐵路之所同然也。由理論上言之，鐵路之歸國營，實多可取之處，但亦仍必視地方情形。若國有鐵路人員一如私營鐵路人員之胡放勤謹，而又能一樣的關懷公益，則政府所享之專利，確屬有利無害。顧按之實際，適得其反。昔哈德利有言曰：「此為實際鐵路人員久已不從一般理論辯論之問題，彼等認清此問題之回答皆有礙於商業社會與政府人員所各有之才能與純潔如何而後確定。」

## 一 國家獨營

噸數

俄羅斯	四三〇〇〇
印度	三七〇〇〇
德意志	三六〇〇〇
澳洲	二四〇〇〇
墨西哥	二一〇〇〇
意大利	一〇〇〇〇
波蘭	一〇〇〇〇
南非聯邦	一〇〇〇〇
羅馬尼亞	七〇〇〇
比利時	五〇〇〇
瑞士	四〇〇〇
奧地利	四〇〇〇
丹麥	三〇〇〇

紐西蘭..... 三〇〇〇〇

挪威..... 二〇〇〇〇

總數..... 二〇九〇〇〇

## 二 官商合辦

哩數

加拿大..... 四〇〇〇〇

法蘭西..... 二六〇〇〇

阿根廷..... 二二〇〇〇

巴西..... 一七〇〇〇

瑞典..... 九〇〇〇

日本..... 八〇〇〇

中國..... 七〇〇〇

智利..... 五〇〇〇

匈牙利..... 四〇〇〇

荷德

11,000

總數

1,20,000

印度阿克羅斯鐵道研究會 (The Akersth Committee on Indian Railway) 雖贊成國營鐵路，但發表其主張如下：「一種重要的有力的意見——包括鐵道局之意見——反對鐵路為國營上策之見解，以為鐵路原係一種營利事業，故應依商業原則經營，以期經濟與效率兼備，易詞以言之，即由一公司組織董事部經營之。下列幾點係國營鐵路之缺點：(1) 高級人員常調動，致政策每不能貫徹。(2) 專意在職年數陞遷，而不問其辦事效率之如何，及各地智識之有無。(3) 不應與論。(4) 缺乏進取性與接性，抑更有進者，一國之中若有官辦鐵路而又有商辦鐵路，則因商辦鐵路之競爭而可促起官辦鐵路路政之進步。近年官辦鐵路已見成效，可為明證。易詞以言之，進取之性必在商辦鐵路，其競爭與比較，必大有益於國營鐵路也。」至主張官辦者其理由如下：「印度一般人士多主採用此制，蓋深信商辦鐵路，決不能優待國人，而收獎勵本國實業發展之效，決不能優待輸出入品，依現行商辦制，英利多而印利少，歷來公司既未將投資印人以要職，且未予印人以技術練習之利便，吾等雖不遑喋喋於此等見解之為是為非，然商營鐵路勢必唯倫敦董事部之命是聽，此則吾等所敢斷言者也。竊以印國絕無非商辦不可之勢。」就印度而論，鐵路概歸國有，惟或歸國有或歸私營，保證的獨立公司，國有鐵路佔英屬印度及各土司鐵路全數之三分二以上云。



普魯士鐵路久已推爲全世界國有鐵路辦理之最完善者。德意志帝國其他各邦之鐵路收入不大。自一九二〇年四月一日起，各邦鐵路（包括普魯士鐵路）轉歸聯邦政府。法國依照一八四二年七月法律，鐵路概由公同建築，惟其營業方法則受政府監督。聞此種監督有礙公司活動，統計全國有七大公司，其一現歸官辦。政府授予其他六公司之特權，將於一九五〇年至一九六〇年先後收回。其他若俄國、印度、澳洲、墨西哥、意大利、荷蘭、南非聯邦、羅馬尼亞、波蘭、紐西蘭、挪威之鐵路，其資本之報酬均不高。一九〇九年墨西哥各主要鐵路合併歸一機關經營，稱爲墨西哥國家鐵路。自一九一四年以還，此鐵路及一切私營鐵路悉收歸政府辦理。一九一〇年南非聯邦國營鐵路合併爲南非鐵路，受聯邦政府監督。比利時在一九一九年國有鐵路計長二千七百五十九哩（暫便鐵道除外），私辦鐵路計長一百八十四哩。匈牙利全國鐵路計長四千四百九十三哩，而屬於國有者，計佔一千八百五十六哩。瑞士在一九二〇年國有鐵路計長三千八百八十一哩。澳洲全國鐵路計長四千二百七十四哩，而歸國營者計長二千九百六十四哩。加拿大單線鐵路之歸國有者，始佔一半，名曰加拿大國有鐵路。阿根廷之國有鐵路佔鐵路哩數百分之十八。阿根廷鐵路之建設，多藉英國資本。巴西國有鐵路直接歸政府管理者計長三千九百八十哩，餘則招商承辦。荷蘭鐵路悉係私營，雖有一個國立公司，然皆歸國有，而仍歸私營也。

大體言之，大多數國家之鐵路，概係國有。除美國不列顛西班牙外，或歸政府獨辦，或歸官商分辦。商辦者受政府之監督，政府監督僅限於公共安全者，實僅有一二國家，如英、格、蘭是也。英、格、蘭採用鐵路自由經營制，已見大效。

各國相繼仿行，惟在公衆未能受相當保護時，法庭多不願干涉，致人民以不便，是亦一不利也。惟近來英美立法機關，已漸漸干涉鐵路事項矣。

在鐵路財政上，運價不定之於自由競爭，此事未嘗而且不能存在，蓋於公衆均無關係故也。蓋若運價不確定，則物價亦不能穩定。蓋苟如此，各路間對於運價必締結不滿意之協定，而運價不依理數之多寡，按言之，即不依距離之長短而決定，而依運費與運到費而定矣。越營業增加有利之時，則減其運價以廣招徠，越減價無利或營業不能推廣之時，則增其運價如哈德利所指明，依運費而定運價之理論，「係一種不得與情之理論，蓋此已爲經營鐵路者所誤用故也。然若用之得當，則此實爲唯一健全之經濟原則，此即依能力而課稅——而能力視實際的經驗而決定云」。

在國營鐵路方面，尚須注意其他二要點，其一，以能支付資本之相當報酬而定運價法，如一九二〇年美國鐵路運輸條例之所定；其二，鐵路預算之擬立。

美國各邦合組商業研究委員會，遵國會之命，依照一九二〇年條例，定出運價在以營業淨收入足能償付鐵路運輸上財產價值之相當報酬爲依據定百分之五，五爲法定報酬，另附百分之〇·五以爲初二年間之改良費，共計百分之六。此數適用於全部鐵路，或某管線，而不適用某管線中之某一線云。全管線鐵路平均有百分之六之收入，全線中有超過百分之六者，有不到百分之六者，對於收入不到百分之六之鐵路無補助之規定，但若收

入超過此法定百分數者，鐵路公司即以超過餘額與政府平分之，公司以此歸入公積金，政府以此留作全國鐵路補助基金，歸委員會保管，遇有營業不振之鐵路，即由基金項下貸款補助之。鐵路由其溢餘項下積存之公積金撥付營業不振年度之利息或股息，但若收入超過鐵路財產價值之百分五者，公司即可以其百分五以上之超過額用於任何合法用途。美國鐵路依照此條例而分幾大幹線，遂收經濟之效，不列顛現亦仿效美國，依照一九二一年鐵路條例（一九二二年一月實行）分全國鐵路為四大幹線：（一）倫敦密特蘭蘇格蘭線（The London Midland and Scottish）（二）倫敦東北線（The London North Eastern）（三）西綫（The Great Western）（四）南綫（The Southern）。

關於鐵路預算之獨立，昔普魯士在一八七八年曾經試行之，惟以鐵路營業過於發達，故此制難望成功。意大利之鐵路實行預算獨立，法國由政府編成之鐵路預算視為一般預算之「附屬」，南非聯邦法案規定聯邦鐵路收入總額以適能撥付營業費公積金與利息為度，若有盈餘，則用以改良路政或減輕運費，若遇不足，則增加運費以補足之。瑞士之購買法規定：鐵路會計須與其他聯邦的會計分開，俾能明瞭各年度之鐵路財政情形，鐵路收入應專充鐵路用途。至於新發行之鐵路資本及鐵路運費之監督，及鐵路預算之議決，權屬於瑞士國會。但鐵路收入撥付營業費、利息及誠信基金後之剩餘，專充鐵路用途。若人不敷出，則由國家補助之。此瑞士制之大概也。日本鐵路預算完全獨立，依照一九〇九年條例，鐵路獨立一種資本賬目，與一般賬目大異，其趣如其公報之所述。

「此種財政獨立，實予帝國鐵路管理上以莫大之便利，因如此已使鐵路財政為帝國一切會計中含有特別性質之財政總之，此種改變，已使鐵路財政為特別屬於鐵路營業之管理云。」印度財長在其預算計劃書上發表鐵路預算獨立之計劃，政府應收：（一）政府投於鐵路上資本之足額利息；（二）一釐之六分五之紅利；（三）任何贏餘收入之五分一至鐵路得將付與政府各款後之剩餘，用於鐵路用途，先撥存公積金，次以公積金用以改良路政或減輕運費，以利公眾今日印度政府及立法議院仍操監督路政之大權，而依財長之所言，印度鐵路將變為一種真正營利之企業云。

本書在論公共支出之一章論及政府的商業財政（第九章第三節時），已詳論依營利企業經營鐵路之利益矣。茲節所必須指明者，即在多數國家當其鐵路預算未行獨立之時，財政年度未用之款項不歸鐵路所有，坐是鐵路損失未用之款項，先大礙於路政之發展，此外尚有二種缺點：（一）款項收入太遲，致不能用之於有利之途；（二）因次年度款項繼續給之不定，礙有設施計劃，亦屬無益。

印度自一九二五年始，實行鐵路財政獨立，一九二四年九月立法議院議定鐵路年繳定額與國庫，倘若鐵路結存淨餘超過某種定額者，應以此定額以上之超過額之三分之一撥歸國庫（註）；逆料將來國家可愈依商業的原則經營鐵路，納稅者對於鐵路之投資，可獲得更大之利潤，在預算表上，關於區別臨時與永久的利益（或不足）之困難，自較從前為減少也。

(註)茲將一九二四—二五年度之數目括述之如下：鐵路淨收入九千七百四十萬盧比，總府國庫五千九百萬盧比，因其淨餘尚存四千六百五十萬盧比，超過於定額三千萬盧比，故中央政府又得此額過額（即一千六百五十萬盧比）之三分之一，即五百五十萬盧比，國庫共得五千六百四十萬盧比，而以四千一百萬盧比，劃撥作路公積金云。

## 第三十一章 各國地方稅

### 一 地方稅之發達

因現代城市之非常發達，於是地方稅亦隨之而發達，而地方政府無日不勉求收支之適合，其用力之緊張，蓋爲前此所未見也。本書在論及各級政府（聯邦的、各邦的、及地方的）之經費時，曾指明各級政府職務之絕難劃清，並示此等職務視歷史的、經濟的、及政治的理由而各異。故論政府之職務，不特國與國不同，即在一國之內，亦隨地方政府之行政精神而各異。夫職務有專由中央政府或省政府獨辦者，有由中央政府與省政府合辦者，如教育、警政及道路是也；亦有專歸地方政府獨辦者，如供給水電之公用事業是也。大不列顛與美國之地方自治，極形發達。一八三二—一八六七、一八八〇—三〇年爲大不列顛先後內政改革之年，成績不著。一八八五年，世人每謂英國制度有四紊亂：「疆域紊亂，特權紊亂，職權紊亂，地方稅紊亂」。若夫今日則政治刷新，迥異於往昔，而尤以租稅爲更如

此依一六〇一年條例創行之救貧稅，仍為英國地方稅之基礎。美國地方稅多因各邦政府之不力，地方政府之用力而必形重要。地方政府藉其立法機關得議決徵收法律許其徵收之租稅。地方政府對於財產稅之徵課，極為慎重。財產稅為地方政府收入大宗。美國城市，其財產稅佔其收入總額半數乃至三分之二者，不下三萬餘處。特別捐亦為城市收入之一。是項收入專充地方改良經費。在美國各邦中，地方政府對於某種最低限額以上之所得徵收地方所得稅者，亦有以八項稅，公用公司捐，營業稅，教育及其他社會事業邦補助金為其收入者。直接稅在美國城市財政上之重要，遠過於英德。在不列顛直接稅佔歲入之三分之一，在德國則僅佔三分之一。茲將美國一百四十六城市各項收入之百分數列表如下：

各項收入	一九一三（戰前之一年）	一九一九
一般財產稅	六二·四	六六·〇
執照稅	六·五	四·三
其他租稅	二·〇	三·四
公營企業之收入	九·九	一〇·二
特別捐	八·二	五·六
補助金	四·五	四·一

其他收入……………六·五

六·四

美國城市之補助金，僅佔極小之百分數，其數與市營企業之收入合計，不過百分之十二。至在英德二國，僅補助金一項，已佔百分之十六乃至百分之二十，依照法國地方稅制，地方長官之權甚大，對於租稅事項及地方預算，握有監督權。法國制度及於比、荷、法、瑞士、西班牙、意大利之影響，則因顯而易見云。（註）

（註）參閱著（Zimm）著歐洲大陸之市政（Municipal Government in Continental Europe）

## 二 地方收入之源泉

據某學者之言，法國城市財政，其入市稅佔地方收入百分之四十六，百分幾附稅佔百分之二十七，特別稅及含有規費性質之特別捐佔百分之十六，舊稅佔百分之十，今日保加利亞尚行舊稅之制，由中央政府某幾種稅收撥與者佔百分之二。比利時地方政府之課稅權實較法意二國為大，比國入市稅廢於一八六〇年，而一種城市基金，極佔重要，因由基金所得之款額，不下於一八五九年之入市稅收入故也。撤消入市稅之運動，始於一八三九年，終於一八六〇年議決取消，蓋至此國內實無自相競築圍稅墮廢之必要故也。當其未撤也，利查爾德（Richard）曾言曰：「自不魯塞爾運酒至列日（Lüttich），須經六次說明，六次手續，及納六種通過稅。」大戰前，

比國之國家稅地方附稅不多，荷蘭始於一八六五年撤消入市稅，但有地方特別稅。德國政府職務之劃分，與不列顛相似，所不同者，僅徵收地方稅之方法耳。依照一八九三年普魯士市稅法（*Kommunalabgabengesetz*）通

常稱爲“K. A. C.”，仍有入市稅。市稅法第一節規定如下：

(一)『爲適應各市區之需要，各市區得依本法之規定，徵收規費 (Gebühren) 特別捐 (Beiträge) 間接稅，直接稅，並得徵求勞役。』

(二)『各市區其所能使用之課稅權，僅就市區之收入，尤其市區之產物，及上級機關授予之財源，依照不徵用之程度而徵之。但此種限制，可不適用於狗稅，奢侈品稅，及其他類似物品稅。』

(三)『各市區經營之企業，通常其收入至少應必以能抵補其企業上之各種開費如利息、減債基金等爲準的。』

瓦格納實常謂『不列姪之地方稅，排斥消費品稅，故余覺不甚佳，而且實不公平。單用直接稅爲稅制上之一缺點。英之稅制總不能視爲大陸之模範云』。瓦氏以英之單課稅於不動產年價爲不安。地方稅之有特別利益及於不動產之所有者，自可徵課此稅，至若有關國民全體之經費如教育費等，並無利益及於特種人民者，民則相信應使租稅之負擔普及於各階級，如徵收國家所得稅附稅（如法國之百分一附加稅），或間接稅如入市稅，藉以平均人民之犧牲云。

德國各邦，其地方政府概以直接稅、間接稅、市產稅、規費、特別捐、市營企業，及邦政府給予之某種補助金爲其收入。茲將各項稅收列表如下：



市 別	所 得 稅	不 動 產 稅	營 業 稅	消 費 稅 入 市 稅 等	奢 侈 稅 及 費 用 稅	百 分 數	總 計
柏林	四七	三二	一四	一	一	一	一〇〇
普魯士各市	五三	三二	一一	一	三	一	一〇〇
巴威各市	三三	二六	一一	七	二	一	一〇〇
薩克森各市	八一	一三	一	二	三	一	一〇〇
瓦敦堡各市	三六	二五	三二	六	一	一	一〇〇
巴登各市	四〇	三六	一九	四	一	一	一〇〇
其他諸邦各市	三六	一九	一一	三一	二	一	一〇〇

• 在麥次 (Mein) 阿爾薩斯洛林 (Alsace-Lorraine) 其消費稅竟佔百分之六十七，入市稅佔百分之四十八者。

邦政府重視市營企業之權利，以能愈多者為愈佳。租稅不過用以彌補此等企業及上述他種財源之收入，不敷市區支出之不足耳。

復次，如於印度，其地方稅制度與地方特殊政情而不同。印度與美國政情適成相反。夫美邦政府不力而地方政府得力，至如印度則省政府得力而地方政府不得力。惟有一二例外（省會（有特許設立之市政府）以外之各市區，在一八四二年以前，從未試辦市稅，至一八四二年始定孟加拉市稅法，一八五〇年頒行通用於印度全國之市稅法，惟不逮一八七〇年而稅法即大形進步。時美約（Minto）爲印度總督，在一八八一—一八八二及一八八三—一八八四年必，又有進步制定特別適用於地方團體之幾種租稅。市區收入年僅一千一百四十萬鎊，其三分之一來自租稅，餘則來自市產，省政府補助金，及雜收入。孟買、加爾各答、麻打拉薩、及仰光給出收入之百分之三十八。租稅輕，教育經費僅佔歲入總額百分之八，森林保護費佔百分之十七，排水費佔百分之六，給水佔百分之九。至在孟買幾市（孟買市除外）之教育經費，則佔總額百分之十八以上云。

日本郡之下爲市、州、州之下爲鎮、町。仿行法國之百分幾附稅法，附稅爲郡、市、州之收入大宗。郡收入之百分之五十二，市收入之百分之七十，來自此項附稅，故郡收入百分之四十八，市收入之百分之三十，則來自其他各稅。至附稅竟佔町收入百分之九十七。日本步武多數國家及歐洲各城鎮之後塵，而採法制。如吾人之所已知，歐洲大陸諸大城市關於地方政府財政，多取法於巴黎云。

地方稅多用之於教育、公共衛生、教育、道路、住房、地方發展之設施、公園、曠地之設備、圖書館、浴堂、博物館、美術館，及一種非常複雜之公用事業等方面。此等事業，常非有利可得。例如一九一九年—二〇〇〇年度，不列顛八十二州

之市營企業如給水、電氣、煤氣、電車、公共馬車、街市、港塢、墓地、及輕便鐵道等淨虧十三萬鎊，是其明例。給水、煤氣等業剩餘九十三萬鎊，其他各業損失一百零六萬鎊。茲列出英格蘭與威士斯地方稅之統計，並示其收支，蓋此實爲本章首節所述城市發達之良好例證也。

英格蘭與威士斯

地方稅——地方收入（一九一八——一九一九）

收入：

（以百萬鎊計）

地方稅	八五	百分數	四三
水煤氣及電燈企業	三四		一七
電車及輕便鐵道	一七		九
政府補助金	二九		一四
公債	四		二
雜收入	三〇		一五
收入總數	一九九		一〇〇

## 地方支出

支出：

教育	四三	二二
電燈（公用電燈除外）	一三	六
煤氣廠	一四	七
港等	一二	六
公道等	一六	八
治安	一〇	五
救貧	一五	八
排汚	六	三
電車等	一六	八
自來水廠	一一	六
其他支出	四二	二一
總數	一九八	一〇〇

由上所述，則知地方稅隨各國之地方情形而不同，而且無一制度而可稱爲至善至佳者。不特英美制度之優點頗多，即法、比、意、德、日制度之優點亦不少。某某英國學者當其論英國簡單地方稅制時，常忽於此種事實。勞福哥（Raw Togo）之言曰：「世人每多重視英制能使其地方政府獨立之一點。以吾視之，吾絕不能真知此種議論之重要。謂每鎊課一便士之稅制爲較課百分一之稅制爲獨立乎？因救貧機關能自行編造名簿自治市不能自編而僅能奉上發下，而可謂市參事會果不如救貧機關之獨立也乎？蘇格蘭地方團體常用官家之估價，若是吾人果可謂彼等不如英格蘭地方政府之自由也乎？謂德法地方政府用百分幾附加稅與附稅而仍附錄於上級政府，至英格蘭之地方政府則能自由課稅者，此言自吾視之，似爲不真確之巧言云。」

### 三 地方財政之行政機關

論及有課稅權之地方官時，必須述及純粹行政職務由市參事會或類似機關劃出之一點。因地方財政之日趨重要，故財政權亟須集中於一機關，而地方官之權限亦須明白規定，以一事權而重專責。如美國市政改革之基本原理，在於推廣市長之權力，分市參事會之行政職務與市長。德國地方政府組織，莫如引柏林市組織法以爲例。柏林市行政權掌於行政部手中，行政部執行全市政務，並代表中央政府執行國家職務，執行全市政務，對市參事會負責，至執行國家職務，則對中央政府負責。執行者（市長）無實行市參事會意志之義務，市長得自行或循參事會之請求，派遣代表出席參事會議。市長（有否決執行部之議決權）若與行政部意見衝突，最後處決於最高

行政院。至行政部與市參事會如有發生異議，則處決於最高行政院。至柏林以外之各市，通常先訴諸地方行政分院，最後乃訴諸最高行政院。行政部委員有支薪者，有不支薪者，委員由市參事會選出。條例對於市參事會之職權，未曾明定，惟必限於行政部所固有之權限，且由常置委員會——由市參事、市參事會選派之市民，及行政部委派之人員合組而成——處置日常市政。如名家之所言：「柏林行政制度固有一特色在。立法原意在將市政之行政立法機關與市民團體，沉澱一氣云。」

美國某某邦之組織法，禁止邦議會（一）允許任何地方團體貸款與他種地方團體、郡、市、鎮及其他分區；（二）承擔任何地方團體之負債，惟在內亂外患時，不在此例。地方團體不經選舉人之允許，不得增加債務至估財產價值之法定百分數以上，並不得借債，惟若規定由租稅收入項下撥款於三十年以內付清本息者，不在此例。此種規定，原為防止浪費也。顧此種政策，未收大效，且一種最高稅率之規定，往往誘起地方之借債而累及於後代。法國方面，關於地方政府特別稅之徵課，借債之締結，以及預算之允許，均須經上級政府批准。——普通市須經部長批准，大市須經總統批准。意大利亦如此。比利時，監督市參事會決議之權，屬於省參事會之代表。此有一種刺激的影響及於地方稅。

關於租稅與財政的計劃，須有一強有力之執行者。機關人員必有精於會計，熟悉財政，公債行市，及支出與租稅之一般原理者，時曰「不可」而後可在未經批准及在年度未開始前，地方預算須經詳細審查，在年度末各項

賬目及用途須付查核，擬發行之公債須付審查。須經一種嚴密的審計，蓋此注意於結果，並藉此可以發現不正當之用途也。一稅之課也，經濟與否？便民與否？均須澈底調查。每五年由公正長官調查一次，非然者，則恐公款靡費，增稅借債之事，層見迭出矣。（註一）復次，對於市營企業之利潤，應用商業的會計眼光觀察之，凡折舊，減債基金等，應從贏餘項下扣除。不時的及淺薄的研究法，無大益於地方稅，惟專家之研究，始有大益，良以專家研究，對於支出之優點及支出之正當，給出詳盡的確實有據的材料，因之對於不正當的支出及不正當的租稅，可以指出，於是不但可以防止不法之支出，防止教育與其他政務之經費不致太少，而且可保持地方稅於合理範圍以內，此皆利益之彰彰者。（註二）

（註一）見亞米利立（Amory）著「論城市與國家支出之形態及地方與國家負擔」篇，見皇家統計學會雜誌卷六四。

（註二）參閱阿什力（Henry Ashby）著「地方官之財政監督」篇，見經濟學雜誌卷十二，第一八二頁。

## 第三十二章 地方稅（續）——方法

地方收入概來自下列財源之一種或一種以上——

### 一、不動產（土地、房屋等）稅：

二、國家所得稅附稅；

三、工商職業稅；

四、輸出入品稅（入市稅）；

五、公用事業稅，即由經營公用事業所得之贏利以作減輕地方稅之用者；

六、宅地價值特別附加稅；

七、國庫補助金。

凡此七種，本書於下即將逐一研究之。惟有一點要注意，即地方團體之財政不論其如何拮据，總不應同時盡舉此七種財源而徵課之。納稅人之利益，賴由地方團體自己及其委員會或代表之監督而得保護云。

#### 一、財產稅或不動產稅（Rates on Property or Real Estate）

英文 "Rates" 一詞，常用以指納稅人或財產所在地之地方官所徵之一種直接稅而言。此詞有時亦用以包括煤氣或自來水公司所收之費，按語詞義，頗不準確。在蘇格蘭，常用 "Assessment" 一詞，大不列顛常課稅於不動產之年價，英格蘭與威士斯之農地，自一八九六年農地稅條例通過後，受特別待遇。除建築物外，農地依其年價之半數課稅。在英格蘭與威士斯，不動產稅課之於租借人。至在蘇格蘭自十七世紀以後半課之於租借人，半課之於財產所有人。稅依土地估價每磅抽若干。地方稅有係「黃重的」（uncouth）稅，有係「利益的」



(Beneficial) 稅如教育費、教育費、對於財產所有人，並無直接酬償者，則屬於前之一種；至利益的稅之徵課原則，有益於區域內之財產所有人，如街道、電燈、花園等之費用，皆足以增加不動產之價值，故比例於不動產之價值而使所有人分擔應須之支出，實不為不公平。——若使租借人分擔，則稍嫌不公平。至於租借人，世之學者以為租借人財產之年價是為租借人納稅能力之標準。此實折衷於利益原則與能力原則之間者。租借人由地方政府之支出而得利，最富者所出亦最多。就苛重稅而言，其新的苛重稅如教育捐，自不能使財產所有人按照其財產而得利，故若比例其財產而納稅，自有不公平之虞。至若此稅亦不能謂為有利於租借人。若夫舊的苛重稅與利益稅，其負擔之不公平較少。此種租稅並無負擔及於土地新購買者，此稅亦可視如土地稅。『今固一致認此為地租負擔者也。』(註一)『地方稅中確有一重要部分僅能視為與土地稅或抵押品稅性質相同之「世襲負擔」。』設某甲承襲某區之財產，其始某甲祖父於購買時因其財產須納重稅，乃以低價買得之，若是某甲名雖納稅，而實未嘗負擔，今某甲自謂地方稅直有負擔於彼者，實係欺人之言也。當吾人決定租稅及於不動產之所有者負擔幾何之時，地方稅之永定部分必當除出，在此種世襲負擔未算出及未除出以前，而以某數顯示地主之負擔過重者，皆無益者也。至官產之租借人之所納，自可稱為地租，彼等確有一部分之負擔。』(註二)凡繼續久課之不動產稅，勢必還原而且毫無負擔及於土地之新買主云。

(註一) 羅貝威特博士 (Sir Robert Giffen)。

(註二) 見憲報 (第 33 卷) 地方稅制完案委員會報告書，登諸 經濟雜誌 卷下 (一九〇二)。

今日德國幾全不用此種依不動產年價而課之原則。今日普魯士未嘗創辦依不動產租價而課之新稅。城鎮房地產稅之舊制，已遠不如從前之通行。普魯士一始估德意志帝國土地與人口之三分之一 (三分之一) 依照一八六一年之土地稅法，規定土地稅由地主依照一定估價繳納之。此種估價，至今已不合時。又依該法房屋稅由屋主依照年價繳納之，年價每隔十五年修訂一次。自一八九三年市稅法頒布後，國家關於此等租稅，已予地方官以自由斟酌之餘地。迄今租稅仍由國家徵收，但地方官得自由改變徵稅之方法。惟在租稅不改者除外。租稅得附徵國家稅百分之幾之附加稅。大市附徵百分之二百乃至三百之租稅，通常則徵至百分之一百五十。納稅人得將百分之百以下之稅額，從其所得中扣除，免納所得稅。德意志帝國以內，普魯士及其他各邦之大城市，其不動產稅率以現在市價或賣價為標準。依明文所定，市價或賣價，並非年租之還原價值，但係在尋常情狀下出賣而得之價格。此法初於一九〇八年創行於柏林，不久即通行於各大城市。對於各種財產，一律課稅，稅率定百分之〇·二乃至百分之〇·五不等。某某城市之未依賣價課稅者，則仍以租價為標準。以賣價為課稅標準，未必可使稅收增多。欲謀稅收增多，則可增高稅率之百分數。此種稅法之利益，在於各種財產之負擔，大形公平。

普魯士及其他諸邦盛行一種財產移轉稅，此稅課之於因出賣或其他而致財產所有權移轉之不動產價值。今日各大城市，均課此稅。此稅依出賣之市價百分之幾，而由買主繳納之。惟因遺贈而致財產移轉者，則常照

免稅率定百分之一或百分之二，但亦有更高者。巴城邦政府徵收百分之二，而在一八九八年以後，其市區徵收百分之〇·五以充各市區經費。薩克森一九一三年市稅法規定稅率最高不得過百分之二。大槪薩克森之課不動產稅，較普魯士等邦為稍寬云。

不動產稅為美國地方稅之主要者，此稅蓋由城市郡官吏徵收之。課稅常不以財產之市價為標準。例如芝加哥所估不動產價值僅約當其市價之四分之一。房屋常不分開估價，估價者常總括估計房地之價值總數。估定之價，城市及邦政府均適用之。從美國估價制度，尤以紐約現行之估價制度，吾人可得幾種有價值之教訓。就一般而言，各種錯誤之發生，蓋因授末訓練者以困難及專門事項之故。此則吾人可得而言者。估價方法甚或在同一城內而不劃一。財產評價人如何算出此價，此惟估價人自己知之。雖法律上常有估價人所估價值相當於財產市價之規定，願估價人常用其自定之標準，置法令於不問。估價人通常取前次估價人之估價而損益之，或還不加損益。估價人有時常故意少估藉以招徠各業，而輕租稅負擔。至估價人有時亦常故意多估藉以博得輕稅之美名，或藉以增加城市借款之能力。蓋城市借款之能力，常定於城市財產之估價總數故也。估價人之定房屋價值也，有先估計房地合計之價值，然後除去宅地之價值者；有估計房屋之原來建築費減去折舊者；亦有以最近建築費為標準者。估價之事，條文上雖規定應劃一，應公道，然在一邦內之各市，一市內之各地，究未切近於劃一，切近於公道也。『若夫紐約市則不然，房屋依建築之樣式，地板每方呎之建築費，而細分若干類，此外於估價時亦參考各類房屋之

賣價或現時租價。紐約現已發現此種科學方法，既可實行，又有利益云。

### 此等租稅之歸宿

本書於他處業已提及地方稅之歸宿矣。此問題斷非一種簡單問題。其中含有許多經濟磨阻力，不可不細究之。試先就英國而論，英國課稅之房屋年價，包括宅地價值與建築價值，此二者自不能分開課稅。宅地價值稅勢將歸宅地所有者負擔，土地之供給斷不能因新稅之賦課舊稅之增高而有所減少。至若課於建築地之價值之稅，除房屋為商鋪而歸貨物買者負擔外，率歸租借人負擔。此稅不歸所有者負擔，因房屋決不建築，而必待夫房屋供不應求而使房屋建築之資本能得經常利息而始肯增造故也。若課新稅或增高舊稅於租借人，則此稅即不轉嫁，租借人經過長久時間負擔新稅之全部負擔。例如租借人在租約未滿之前，必不能另租新屋，是其明證。若房屋為營業之用，此時租借人即可由增加其所賣物價之一法，而轉嫁其稅於其物品消費者。抑租借人或因房屋供給之不多而不能尋到其他之房屋，或因工作關係而必住居於現住之屋，在此等情狀下，租借人即處於弱者之地位。至若屋主對於新稅之賦課，不得不自己負擔其增加之部分，若不自負擔，勢必使其房屋空出。舊屋主必長久負擔一部分新稅，而尤以其稅較其鄰近郊外為高，為尤如此。租借人於此因不難搬往他處而逃其稅，若夫屋主則不能，良以房屋不能立刻搬往而另建於他處故也。總之，投資者終可避往他處，而差別的租稅終歸地主負擔。括言之，假定其他之條件不變，宅地價值稅終歸地主負擔，建築價值稅終歸租借人或消費者負擔。其間發生經濟磨阻力，英格蘭威

爾斯之負擔租稅的租借人，若不能移居稅輕之鄰地而逃其稅者，則必長久負擔新稅增加部分之負擔而尤以房屋缺少時為更甚。至若某地之稅高於鄰地者，地主終必負擔差別部分之全額云。

## 二 所得稅附稅

法、比、德三國之地方稅，多來自國稅附加稅，此種稅制不宜行於所得稅制十分發達之國家，如大不列顛。然亦並非不可行於他國者。近年德國地方稅之事例（率仿普魯士之地方稅）極關重要，中以一九一三年之巴威法，及一九一三年之薩克森法為更重要。下表略示法國制度：

法國直接稅（以百萬佛郎計）

年	別國	家	郡	市	總	數
			(百分幾附稅)	百分幾附稅及百分八之特許稅		
一八三八		二九三	六一	三三		三八七
一八六〇		三〇四	一〇三	七六		四八三
一八八五		四〇六	一七四	一七六		七五六
一九〇〇		四七六	一九四	二一三		八八三

一九〇六	五二二	二一四	二四五	九八二
一九〇六年估總數之百分數	五三%	二二%	二五%	……

一九〇五年，比國國稅附徵者百分幾附稅之收入總達一千萬佛郎，而省稅收入總額為一千九百萬佛郎，是年省收入總額計二千四百萬佛郎有奇。德國地方以所得稅城市附稅為收入大宗。英國學者反對附徵所得稅附稅以充地方經費之理由有二：（一）使所得稅而用為地方經費，必致難於管理，換言之，即課地方稅於動產而欲其不逃避者極難；（二）有收入來自甲市區而費之於乙市區者，課稅於各市區人民之收入，而欲其免於重複課稅者，決非易事。

此等弊病，亦非不可制止者，而且法比德等國亦未聞發生極大困難。本書於前曾述及法國自一九一四年撤消「四大直接稅」時，曾立有一種條文，規定政府應暫時照例徵收百分幾附稅以充市區經費。政府固不難附徵國稅百分幾附稅，且政府對於可以撥充地方一般及特別用途之附稅，曾定一種最高百分數。

普魯士之所得稅制，與英制不同之點頗多。所得稅在普魯士之重要，似不如其在美國。且普魯士並未依照課源法徵稅，對於各市區附徵百分之百以上所得稅附稅，普魯士邦政府有批准可否之權，藉此可免所得稅過重，而尤可免其地方附稅過重。蓋稅率過重，勢必致人民以多報少而逃其稅故也。凡在最低限額以下免課邦所得稅之所

得，各市區亦得課稅，蓋全體市民，無一而得免稅故也。如此，市區徵稅費必增，由邦政府官吏估稅（由非官吏襄助其事，其職與不列顛之所得稅務員相當），但受理控訴之委員及有稅率最後修改權之機關，得修改之。租稅分爲若干級，輕重有差，而由住居市內三月或三月以上之市民，及（一）不住居市內而在市內置有財產或從事營業者，（二）公司（包括官營公用公司）繳納之。凡由普魯邦經營之鐵路礦產及企業，悉納地方附稅。房主必須具報住戶之姓名，雇主必須具報不過某定額以上之所得之雇員姓名。慈善團體及某種人民如官吏之常易遷居者免稅。甲市住民而其收入來自乙丙各市者則由甲乙丙各市分其稅。惟不動產之收入概由不動產所在之市區課稅。但亦得與其他諸市區平分之。若不動產全部或一部不在普魯士以內，則納稅人所在之市區亦得分得所得稅之一部分。因辦理上之困難，乃訂有詳細規條，並於財政登記制度上明定財產及其他財源之嚴密監督方法。

有二種重要事實：（一）若此一部分地方稅依照贖贖平等而賦課（每季一徵），則此制不可視爲不公平；（二）收入在法定最低額以上之人民類否確實報告其收入款額市民常能規避市區所得稅，例如柏林及其他城市之居民常遷居郊外，是其明例。

總之地方所得稅之難點有二，其一不能準確劃定各市區之所得，其二市民遷居稅率較輕之地而逃其稅。吾人常易輕視重稅有使人民不集中於市內而分散於大城市郊外之利益。然審度地方之情形，亦常見此等租稅確爲可行者，例如德國，是其明例。據某公報宣稱，「普魯士現行之稅制，係澈底公正之稅制，所得稅免稅之限額已由

六百馬克增至五百馬克此不但增加貧苦階級之免稅人數，而且使全部所得稅制趨於簡單。一八九一年修正所得稅法，規定收人在三千馬克以上之市民，由其自行估稅或「報告」。此種改革，已收十分良好之結果……市民報告之忠實，即樂觀者言之，亦皆疑為未有云。」此稅不可視為不公正之租稅，即勞働階級視之，亦非係不公正之租稅也。德國法照地方需要而課附加稅之制度，實多可稱之處。就一般原則言之，所得稅地方附稅之利弊大抵視諸地方情形及所得稅性質而定，吾人非可一概而論是故此稅行之於某國家，固不困難，然若移之而行於其他諸國則較困難而生疑問，而且在此所得稅十分發達之國家如大不列顛，尤不易行此稅云。

### 三 工商職業稅

工商職業稅為一種重要地方稅。法國按照納稅人能力課稅，小農免稅，其他職業則依納稅人之納稅能力而分為幾種。每種又依城市人口而細分若干類，如巴黎及各大城市之稅率，較小城市為高，每類又依商人營業所之價值或其雇員之人數而分等級。至於職業執照分幾種，每種依城市人口而細分為若干類。執照分為四種：（一）店主等；（二）銀行家、經紀人、輸入商、及輸出商；（三）製造家；（四）操持高尚職業者，如律師、醫生。百餘年前，德國始亦仿效法國而行此制。除普魯士薩克森二邦外，此稅原係邦稅。普魯士在一八九三年以前，業工商業者課稅自一八九三年以後，商人依照企業之大小，資本之多寡，毛利之厚薄而分為四級。其分級也，或憑調查（如普魯士）或依總意估計。大戰前稅率不高，約課納稅人收入之百分之二。專門職業階級與勞働階級，除在不來梅諸市



外悉係免稅。各市現竭力擬依利潤以外之標準課稅，藉以謀市區收入之穩定。若營業不僅在一市而分設於各市者，則由各市分其稅，而在課稅於土地資本價值及房屋資本價值之時，市區可徵地方附加稅至邦稅百分之二百以充地方經費，但在百分之百以上之稅額，得許納稅者由其所得中扣除，免納所得稅。凡非營或市營之工商企業，如有收入，必須納稅。除營業稅外，又有某某職業稅。凡旅館、飯店、啤酒、酒精零售商，悉在課稅之列。此等職業執照稅，均於營業開始以前繳納云。

#### 四 間接地方稅——入市稅

法、意、德諸國均以入市稅為地方稅。英美學者每稱入市稅有三不稱：（一）徵收費太大，（二）易於逃稅，（三）有礙於商業。此等不利之程度，每隨地方情形而各異，非可一概而論也。今日城市非如昔日之濶以曠垣，古時由陸路搬運，今則以鐵路運輸，故徵收入市稅，今不如古之容易，而各段國卡之查驗，亦至不方便。法國消費稅為地方重要稅源，佔各市收入總額三分之一乃至二分之一。此稅雖廢於一七九一年，然至一七九八年，巴黎市首先復行，二十年之內，各地次第復行。如故。在人口不到四下之城鎮，必須消費品稅免稅，戰前徵稅費佔租稅毛收入百分之十一。入市稅之於德國，不如其在法國之重要，學者參閱前表，即可明白。德國自一九一〇年以後，依照輸出入稅法，穀、蔬菜、肉、肉製品、牛，免稅。據云，市區財政為之大受打擊，而尤以德國西南部之各市為更受影響，蓋以入市稅為重要收入故也。但徵收費仍無減少，為彌補其短少起見，乃增徵屠宰稅，其他物品入市稅，及所得稅以抵補之。

他如普魯士巴威薩克森等邦，則課娛樂稅云。

反對入市稅之主要理由，是爲入市稅之妨礙商業。比時之所以撤消此稅者，此其一大原因也。

### 五 公用事業稅

有數國家，其地方政費之一部分，出諸公營企業。公營企業所定之費額，市區即以此種贏餘減輕地方稅。常見德國城市之公營企業，頗多認真辦理，而有價值企業之獲利者頗不少。故市區有因獲利甚鉅，足供地方經費而免徵租稅者。巴威邦之克林根堡（*Clingenburg*）因森林及有價值礦土礦之經營，該邦市區之一切開支及撥留一筆公積金外，尚年分紅利若干與二千市民。東普魯士之塞堡（*Siebold*）摩塞（*Moselle*）之恩克赤（*Enkchen*）亦免徵地方稅。在德奧其他各市中，公用業之大部分多歸地方官經營，而且政府命令地方官經營之惟市區所營之事業，如煤氣業、電氣業、及電車，多常不能獲厚利。中惟柏林不然。戰前柏林經營煤氣業、電氣業、自來水業、電車業之收入，除支應折舊利息等外，尚餘一百萬鎊以上。其他德國十二城市，亦有大宗之公營事業收入。學者以公營事業若非爲一切階級所享用，而收稅，殊屬不當。租稅歸扶助此項事業之各階級如勞働者負擔，而愈能負擔租稅者，反易逃稅云。如公營電車之取費昂貴，必使一般勞働階級之乘坐電車者負擔過重，至富有之自備汽車者，則反一無負擔云。

### 六 宅地價值稅

前章已略述及宅地價值稅，爲供應地方用途而課之宅地價值特別稅，確係一種良好的地方補助稅。大城市與各城鎮之宅地價值，已經增高，而且繼續增高。地主由地方支出所得之利益，既常較其他納稅人爲大，然則各地何故不課此稅哉？此稅之課也，概不足以阻礙城市之發達。宅地價值係一種差別的地租，故此稅不能轉嫁。差別地租稅未足以妨礙土地之供給總之，此稅未嘗影響於生產也。

自一八九〇年德國法蘭克福城（Frankfurt-am-main）創行此稅後，各地立即仿行之。今日柏林，可倫（Koln），厄森（Essen）來比錫及其他各市，且行「土地增價」稅。一八九三年普魯士市稅法宣稱此稅爲地方稅源，足以制止地價之投機，因而助益城市住屋問題之解決。此稅乃係依照財產出賣或移轉時之價格高出以前價格之部分稅係累進稅，而歸賣主繳納。土地增價不及百分之十者，概免稅。增價在百分之十以上，百分之二十以下者，課百分之六。對於每百分之十之增價，增課百分之二。百分之十以上之增價，課百分之二十五。各城市稅率極不劃一。賣主納稅時，得將本人費於永久改良物，如道路上之一切支出扣除不課。若地主不以土地爲農業上或工業上之用者，地主得將土地維持費及資本之酬償（戰前係百分之四）加於買價中。

一九〇一年皇家地方稅研究委員會指明「世人至今誤以宅地價值稅係與任何世襲產有關係之當事人之問題，或實繫於地主與一羣租地者對契約公平爭執是非之問題」。

「宅地價值稅之真正問題，是爲應當依各地通行地價而課稅。換言之，地價原係各地之地價，而宅地價值稅

之效果原爲重行分配各地之負擔，非重行分配與某世襲產有關係之當事人間之負擔，但實重行分配各地與各種世襲產間之負擔也。

以此稅收入之如此豐旺，故可由邦政府與中央政府分得之。如德國聯邦政府於一九一一年（自此即被取消）通過法律議定以此稅收入百分之五十歸中央，以百分之四十歸地地所在市，以百分之十歸邦政府作爲徵稅費。各市請求邦政府之允許，得附徵一附稅，但國稅市稅之稅率，不得超過於附徵百分之三十。自二十世紀初葉以還，此稅日漸風行，此稅爲地方稅之良好稅源，在各市區，此稅收入之豐旺，已無庸言，其佔世界各國不久亦相繼採用此稅，而尤以自治殖民地與印度爲更應及早採用，此則吾可預言者也。

#### 七 國庫補助金

國庫補助金亦爲地方政府之財源。試一考歐洲各重要國家之地方預算，則知國庫補助金確係地方財政之特色。時至今日，地方政府執行有固國本之職務或義務，而尤以教育衛生之政務。至犯罪之防止，重要道路之修繕，更不待言。誠使政府不補助地方，則首府區域之財政，必形支絀。故吾人不能不言此等補助金之適當。惟困難有二：（一）補助金應如何分配，而始可免財政上之弱點？（二）應如何補助？

德國地方稅徵收二原則：（一）不問各地方之需要及各地方之貧富而給補助金；（二）依照各地方之需要而給補助金。依照前法，補助金之給予，半依人口，半依面積。依照普魯士休想法（*Preuss. Heime*），「補助金」之

給予三分一依照人口，三分二依照某某租稅收入。夫不問各地方之需要而給補助金，勢必致於地方政府浪費而不獲圓滿結果。此不啻地方政府之「賞錢」，故浪費者恆十居八九。學者甚且疑此種分配補助金之標準太粗而不可適用，並謂若欲免除不公平，則因地方情形之改變而應改變分配之標準。地方情況變遷不定，有日漸進步發達者，有仍不進步者。補助金依各地方需要而分配，實為德國政治家贊成之唯一制度。即補助金之理論，與德國地方財政政策相背馳。

皇家地方稅研究委員會主席巴爾福爵士 (Lord Balfour of Burleigh) 提出一種重要計劃，照此計劃，不列顛之補助金依照各種職務而分配，而且依照各地需要而分配。各地能力依照估計的價值測量巴氏估計。各地之必要支出半依人口，半依實際支出。余謹提議各地補助金應依整個職務而給予，於分配時應設法平均各地之負擔。依此着眼點，應當注意各地二種情形：(一) 募集地方款項之能力，(二) 地方之必要支出。若已定出二種情形之標準，則補助金之給予，對於能力最低，支出較大之地方，應最多；能力最大而支出較少之地方應較少。巴氏且定各地必需支出之最少限額，及地方政府應課之最低標準稅率。補助金必係(一) 以各人最少支出為標準之支出額與最低稅率所得之收入間之差額；(二) 因實際支出亦可以為必要支出之標準，巴氏亦提議給出一部分，即支出超過假定支出之超過額之三分一。巴氏計劃有二特點：(一) 經濟，(二) 平均地方稅之負擔。

不列顛之百分補助金制度，亦應用於教育與公共衛生事業及其他活動。戰前實行每人補助法，補助金通常佔百分之五十，但亦有高至百分之七十五，低至百分之二十者。該德國用節約研究委員會之評語，非常適切，故有詳引之價值。茲照錄如下：

世人每稱百分補助金制度是有增進地方官行政效率之利益，實則徒費錢耳。

自補助金制度行而地方官節約支出之動機，為之大減，而尤以地方支出之大部分來自國庫補助金者為更甚。支出用途不取決於中央，不取決於下院，而取決於地方官。以故中央各部甚難編製概算書，因概算書不依據於各部之所能預知，而依據於各地方官之所能預知故也。責任分散之弱點，顯係舉國之通病也。

若政府果欲嚴查地方官之政績，並監督地方財政，則中央設局監督，支出大增中央為此，無非詳查各地方賬目，並欲考究地方一切新支出，此不但增重中央之職務，減少地方官之責任，而且必使行政費大增。雖然，吾等之為此言，並非謂地方官怠於從政，亦非謂中央素不指導地方官遵照某種政策而用錢。吾人以為應廢止百分補助金制度，而以定額補助金或以某種一定單位為標準之補助金代替之，應幾於國用之經濟，可論大進縱認納稅人之負擔仍有如目前之極高，然吾等竊以為補助金制度之改變，必可因下列三原因而極有益於國家：

(一) 增進地方官經濟之動機。

(二) 限制對於納稅人需求之增加。

(三)能使地方官仿行中央各部之經濟。

至於爲地方房屋用途給予地方官之補助金，其制且比最壞百分補助金制度爲更壞。地方官毫無實行經濟之動機，因超過一便士稅率以上之每年損失，全由納稅人犧牲故也。湖此稅原爲中央所分有，乃地方官以節用後之剩餘於彼毫無所得，遂絕無節用之意。估計納稅人六十年間之損失，當不下於一千萬鎊云。

政府給予地方官之補助金，各國不同。在英格蘭威爾斯一九一八—一九年度之補助金，佔地方官收入總額百分之十五。在紐西蘭一九二一—二二年度佔百分之二，在印度一九二〇—二一年度佔城市經常收入百分之二十一。不列顛補助金之大部分由固定資金項下撥付。地方稅賬目者，在一九〇八年及本年度約與國產執照稅啤酒酒精稅之一部分，遺囑檢驗稅與總遺產稅之一部分相等云。

一九二一—二二年度撥歸英格蘭威爾斯蘇格蘭愛爾蘭之款項如下：

總遺產稅等項下	五、六〇〇、〇〇〇鎊
執照稅項下	三、三〇〇、〇〇〇
啤酒酒精稅項下	一、四〇〇、〇〇〇
其他補助金	九〇〇、〇〇〇
總計	一一、二〇〇、〇〇〇鎊

因大多數國家之地方官執行國家十分重要之職務，故中央給予地方政府之補助金，不可視為不當。惟中央必須時常查核地方官方面有無虛濫公款情事，此外中央亦應平均各地教育費救貧費之負擔。



## 第四篇 公債論

### 第二十三章 公債之一般特質

本書第二篇第十一章已論及公債之理論，並說明由公債項下撥付之支出（與自收入項下撥付之支出有別），有時不但正當，而且便利。本書將從下列三點詳究公債問題：（一）公債之特質；（二）公債之負擔；（三）公債之償還。此問題包括資本捐問題之研究。

#### 一 公債之重要

一九二四年春喬治曾言曰：「自世界空前大戰停戰以來，至今為時僅五載餘。大戰期間，交戰國計耗去五百萬萬鎊以上。歐洲壯士死於戰域或因戰而致殘廢者至少有二千五百萬。國際貿易之良好的複雜的機構，幾為之全部動搖。」言哉言乎。交戰國之戰前債務僅七十三萬萬鎊，而在一九二三年則達四百九十萬萬鎊如下表所示：

#### 全世界公債（一切國家包括交戰國）

年	別包括國家之國數	公債（以百萬鎊計）
一七一三	四	一一九
一七六三	四	二八三
一七九三	一〇	六一〇
一八一六	一二	一、六四九
一八四八	一八	一、七一九
一八七〇	二二	三、七一四
一八八九	二四	五、八二七
一九〇〇	二五	六、二六三
一九一三（戰前之一年）	三三	八、八〇五
	二五	七、八七七
	三七	五三、七五九
一九二三或一九二二	二五	五〇、三一三



家與世人已因軍費而改變其對於公債問題之態度。真正原則雖尚未大變，而在大戰時則得許多教訓云。

## 二 公債之起源

國債係國家欠其國民或欠他國國民之債務。國債之發生，實由於昔時國家密鑄金銀方法之式微。古時工商業不發達，國君成儲藏金銀以備要需。泊乎商業發達，政府僅備必要之經常費而已，至一旦事故發生，則用非常之籌款方法，以彌縫之。即印度某土司酋長之庫藏現有價值一萬萬盧比以上之金銀塊及貨幣，其珠寶價值計不下二十萬萬盧比。刺日不德拿（Deliputana）之某土司庫藏計值三千萬盧比之貨幣與金銀塊，而值二千萬盧比之私人庫藏，尚不在此內。又某土司間有價值二千萬盧比之珠寶，而其未公於世者，或更大於此數。嗚呼！何其鉅耶！休謨（Hume）亦言：「古時君主於太平無事之日，頗多積儲以備不測戰費，而且先事密藏珠寶以為侵略或防衛之資；干戈紛亂之時，國君既不用臨時加稅之法，更不用發債之術。一休謨提及雅典人、托勒密（Ptolemies）及亞歷山大其他後嗣之豐富儲藏而言曰：吾人讀柏拉圖之書，而知節儉的拉納得蒙富人（Lacartoonians）亦已聚集極多財寶，而阿克安（Arrian）與波盧塔（Plutarch）二氏固未注意亞歷山大征服蘇撒（Susa）邁伯他拿（Ecbatana）時獲得之財寶，自居魯士（Cyrus）以後，此財寶有被保留者。若余記憶不誤，則知斯克利普（Serapim）固亦述及赫濟爾亞（Hekhalah）與猶太君主之財富，而世間歷史固嘗述及馬其頓王腓立與百爾修（Perseus）之財富云。古代高盧共和國常儲金銀甚多，世人無一不知羅馬皇帝德撒當內戰時

曾據取財寶無算，嗣後賣明君主若奧古斯都提庇留（Tiberius）奧斯提西安（Vespasian）塞弗拉斯（Severus）常作未雨綢繆之謀，平時預儲鉅款以防國家之急用也。」（註）大戰前，德國曾存金銀塊六百萬鎊於史盤乃（Strasbourg），而以鉅款購買可靠的有價證券不列顛雖有二千五百萬鎊之積儲，然在大戰期間日費六七百萬之鉅款，雖有積儲，亦仍杯水車薪，無濟於事也。

（註）見休謨論文集「公共信用」章。

依布拉克斯頓（Blackstone）之意見，政府借債之制，助於佛羅撈薩省，時約在一三四四年也。時政府負債約六十萬鎊，以無力償還，乃集其本金組織一種銀行，銀行股票可以買賣，儼如吾國之有價證券，利息百分之五，股票價格隨國用之緊急而變化云。然有系統的公債制度實創自荷蘭，繼而英國仿行之。英商銀行於一六九四年首為蘇格蘭人威盧巴得孫（William Paterson）所創立，而此銀行貸與政府之債款即係最早公債之一。此種債務至一七一一年始為政府正式承認云。（註）普亞丹斯密曾謂「此同一之商業狀況……足使民間產生借款之能力與傾向」（註）時至今日，各國之藏金銀塊概為鑄造通貨之用，各國政費全依租稅及晚近信用之便利，普亞丹斯密相信有系統的公債，「惟在工作效率高而且行代議政體之國民間，始能廣行應募。」當屬非是。假令斯密之言，按諸事實而不謬，則其所言僅能適用於亞洲各國，然而按諸印度，殊不盡然。印度雖無如斯密所述之二條件，然其五十年來之公債，則固健全而有系統者也。

(註一) 洛華 (Thorold Boreau) 美國開行初九年史略 (The First Nine Years of the Bank of England) 借款達二百二十萬鎊云。

(註二) 見源流卷五第三章。

### 三 公債之特質

今日國家之舉債，始與昔時英國威盧馬利 (William and Mary) 時代之舉債多有相似之點。國家之所以借債其原因不外：(一) 臨時需用；(二) 緊急事故之發生，如戰爭；(三) 公共事業之建設，尤以新興國家爲多。國家歲入既不足以敷新事業之建設費，故必舉債。尚有一二之特點，請注意焉。支配個人借債之定期概與支配國家借債之定期相似；惟國家能強迫納稅者應募，而且此項募款含有預先收入之性質，蓋國家將來仍由收入償還人民故也。此其特點一也。國家不能如個人之易於節約，雖英之該德委員會、印之因契爾培委員會，亦常說明必如何而能節約矣。然國家行政，動調國計民生，以言節約，談何容易，故必審度可以借債而始借債方可。此其特點二也。國家可經立法機關之議決，不履行公債之償還。例如俄國在大革命以前曾欠英、法、美、日、意五國債務，至後拒絕不付，是其明證。大戰以前，美洲中南部數國亦曾賴債。夫信用者立國之大本也，各國賢明政府無不深知信用之寶貴。是以凡足以搖動一國信用之事，必極力避免之。

### 四 公債之利弊

公積係投資之一種。此種投資，手續便利。公債有內債外債之別。內債之利息係社會此部分人民之收入付與彼部分之人民。公債之收入歸政府，政府以此而作國用，而國民中之持有公債票者，其收入即得自他人所納之財產稅與企業稅。昔布拉克斯頓有言曰：「公共債權人之財產係國稅之一部分；故債權人之收入增若干，則納稅之國民收入減若干。」惟吾人應記憶收利息之階級。常係付利息之階級，此就內債而言者也。若夫外債之利息，係以債務國國外收入之一部抵付，假定其他之條件不變，則債務國之淨收入必為之減少。至若內債利息之支付，則無此項影響。內債之利息，無論其仍付與納稅者，或由納稅者取出以付戰債之利息，而一國國民之收入，總無減損。內債利息之支付，不曾取納稅人某甲此錢袋之錢而納之於其他錢袋中，是不過一轉手之勞耳。且戰債利息之支付，未嘗影響於全國之生產能力，或轉足以促進生產事業之發達。不生產公債，雖非財富之創造，然如馬卡羅和所言：「吾國領土之完整與擴充，吾人權利自由之保護，吾國海陸軍之勝利，此實係公債、流血與夫耗於企業競爭上之財寶之真正代價。其大有助於吾國國運之興隆，當無異於吾國富庶之增進；世上最可值得之犧牲者，莫如保持國家之安全與獨立，是故國家舉債以用於海陸軍費，恰如其為振興農工商業之投資也。」復次，公債亦有獎勵銀行設立之利益。今日一國商業隨其銀行國旗之所在而發達。國家必於非常時而始舉債，如在最近大戰，債款即用以造軍器，自可促進一國之工業。國家若於物價騰貴時而聚債，必不經濟。因國家必於物價跌落時付息還本。故物價跌落時，國家當有更多之貨幣收入，以付息還本。然物價跌落，不但貨幣收入隨之減少，即一國之納稅能力（以

貨幣估計亦隨之而或低。利潤降低，收入減少。假令政府不吸收民間之儲款，不增加稅之收入，則政府可用通貨膨脹之一法而創造新購買力。斯時也，物價變貴，納稅人之購買力無形減低。下表顯示通貨膨脹及於國債之影響：

## 德國

年	別	鎊	馬克	國債（以百萬馬克為單位）
一九二一年三月三十一日		二〇・四三		四、九一八
一九二二年六月三十日		二八・〇〇		二九二、六五九
一九二二年六月三十日		一、三九四・〇〇		三七五、九九三
一九二三年六月三十日		七一、七七五・〇〇		一四、九九〇、四二三
一九二三年九月三十日		七二、三八七、五〇〇・〇〇		四六、八四四、七八一、四四四

自某方面言之，通貨膨脹之於人民，實不啻人民之納稅。良因通貨膨脹以後，個人之薪資收入雖為之減少，然個人卻不能要求補償。此與人民之納稅，理實無二致。觀下表即可知物價之變貴矣：

總賣價格指數（一九一三或一九三十一四日＝一〇〇）



國	不	印	加	澳	紐	南	美	法	意	日
別年	列	度	拿	洲	蘭	洲	國	國	國	本
別指										
數	九二四	九二四	九二四	九二四	九二四	九二四	九二四	九二四	九二四	九二四
	一六六	一八五	一六五	一七九	一七五	一二六	一五一	四一九	五七四	二二〇

公債之用途甚關重要，亞丹斯密忽於此點，致過言公債之害，良可惜也。夫公債之募集，既未可謂資本之損減，又不可謂為不生育之投資。國家開發實業，資本愈多，收效愈宏，則國家借債以厚資本，實為有利無弊，而尤以草業

初關之國家爲更宜借債。大戰前，印度國債百分之八十五係生產的，其非生產的僅佔百分之十五耳。至一九一七年，非生產的國債誠至百分之十二。一九二四年三月三十一日生產的約佔百分之六十八，非生產的約佔百分之三十二。假令資本不輸入，則生產資本不多，生產資本不多，則國民收入亦必不增。顯或者謂公債之募集，勢必使收利息階級與付利息階級永成兩敵，此公債及於社會之弊害，應當反對者也。雖本書業已指陳此二階級之相懸隔，非如世人之所想像，是以此種議論，殊不重要云。至謂公債及於政治之弊害，其理由較強，如亞丹斯密之所言，公債之募集勢將使人民不能阻止政府之好戰，且用此法，國民未嘗確知政府政策之全部效果。若夫假手於租稅，則始可以確知其效果矣。(註)

(註)一若人民立覺國家之艱迫，則吾人將可減少戰爭，苟非國家十八之事件，當可因而避過戰爭也。參閱亞丹斯密之論。

然則公債募集之一般原則應如何？國家應依國民之所能負擔，竭力課稅收之多，遇有特別支出，應竭力從租稅方面設法，此大校也。租稅之所以優於公債者，以租稅徵收之後，將來政府若不償還，至公債之募集，以後須還本付息，容易擾亂以後各年度之預算。即在大戰時，英國財政大臣馬克那 (Mr. McKenna) 亦曾主張以租稅收入支付一切經常費及公債利息，誠理財之極則也。若增稅而無害於工商業，則每寧課稅而勿募債。至若欲避免租稅之激增，則募債實爲必要之圖。各種租稅有能適應國家支出之增加，而其收入容易設法增加者，亦有不易設法增加者。在稅制不善之國家，幾不能有所增稅，執政者於太平無事之日，其應設法改良稅制，戰後，政府應注意尋

使公債利息佔去歲入之極大部分。例如法國公債在一九二三年四月計達二千九百萬法郎，而若估計外債時，顯及法郎之跌價，則其總額計達三千六百萬法郎；其後六年之間，復增加四百四十萬法郎，故至一九三〇年總數幾達四千二百萬法郎。按百分之五利息計算，年須付息二百十萬法郎，幾佔法國現時歲入之全部云。孟德斯鳩（註一）與亞丹斯密（註二）力言國家公債之堆積，其財政末有不陷於山窮水盡之境者；負債之害，國家與個人同然。哈密爾敦（註三）李嘉圖（註四）內培尼（註五）（註六）力言租稅超過公債在國家財政上之非常重要。凡此學者之態度，極與休漠相同。休氏論及公債之募集，雖不願一托賣賣之時間，以指摘此種確有害於國家之事云。

（註一）見法卷第二十一卷，尤見第十七、十八卷。

（註二）見原書卷五第二章。

（註三）見英國國信論。

（註四）見「基金制度論」。

（註五）見「公共信用論」。

## 五 公債之種類

公債之分類頗不統一。任意公債及強迫公債，內債及外債，生產公債及非生產公債，確定公債及流動公債，年

金公債等等，皆為財政學上習見之名詞。此外對於「基金制度」與「減債基金」之定義，亦須加以闡明。

十七世紀時代，常有強迫公債之舉，而尤以英國為最多。強迫公債缺乏任意公債與租稅之利便。任意公債為絕對依照商業原則發行之唯一公債。人莫不以求自利，公債之購買若悉聽諸投資者之願意，則人無怨言，此任意公債之利便也。國家徵稅之後，將來每須償還，以是將來各年度預算上，無撥款之必要。此租稅之利便也。強迫公債，均乏此項利便。內債為本國國民持有之公債，內債利息之支付，假定其他之情形不變，未嘗影響於國民之收入，此層吾人已知之矣。此不過移甲之錢與乙，將國民間之收入重行分配而已。外債於歸結時，係由債權國之財富流入債務國，而在付息還本之時，則債務國之財富流入債權國。債務國必以其收入之一部分償付外債本息，因之其淨收入為之減少。假令債務國不以外債用之於發展鐵路、灌溉工程等建設事業，則其償債後之收入必較不借債時之收入為少。債務國償付外債本息之方法，不外增稅、借債、或罷發詭幣、增稅，則或因財政制度之缺乏組織，而有所不能。紙幣濫發必致物價昂貴，而債務國之窮苦，將不測生。此外在外債之償付時，亦時有讓兌上之困難。債務國之償還外債，或輸出貨品，或輸出金子。總之，償付外債之結果，債務國必致輸出超過輸入。生產公債可以取償同等價值，甚或更大價值之財產，而以鐵路或灌溉工程之收入償還公債之利息。非生產公債係無現存財產之公債。昔者戰爭實為非生產公債之主要原因，但亦有由於預算之不足者。確定公債係在長期內還本（強制的償還）付息之公債。流動公債或不確定公債（流動公債概係不確定公債，而不確定公債未必盡係流動公債）適與確

定公債相反，通常於三個月六個月或十二個月內償還。如國庫券或英國銀行之短期存款是也。在一般財政用語上，所謂確定公債與流動公債之區別，在於一年之期限。英國公家出版物上所用流動公債或不確定公債大都含有特定意義。其所謂確定公債乃指決不還本之公債，而所謂不確定公債則指於將來一定時間內必須還本之公債。例如整理公債 (Consolidation) 屬於前之一類，英國其他一切國債及地方債悉屬於後之一類。云此種區別，殊不合時。英國一九一九年之基金公債 (Fundraising Loan) 最早於一九六〇年還本，最遲於一九九〇年還本，必應歸入不確定公債之一類。發行流動公債，每當債票到期政府不易償還，或不易掉換，而當財政艱難時為更不易，是即流動公債之劣點。此類公債每依不利條件而募集，而且易致加重通貨充脹之弊。害免稅公債既使財長困累，又使稅制複雜，故當避免。不列顛之免稅公債，僅有一種耳。（參閱第三十五章）

各國政府常募集年金公債。政府對於一種債務於若干年內逐年平均償還。一定款額者，是曰年金公債。年金公債之種類不一。一曰定期年金公債，即定十年、二十年、百年或某某年內逐年支付其平均額之公債也。二曰終身年金公債，乃債權人（一人或一人以上）終身每年支取與本利相當之一定金額之公債也。延緩或死後年金公債乃在一定期間後或在債權人亡故後開始支付之公債也。又有所謂同丁式年金公債 (Tomkins) 者，此法係十七世紀意大利銀行家同丁 (Tomlin) 所創，故名其法。分債權人之年齡相若者為若干組，政府每年以各組應得之金額，分給與各該組內之存者，若其中有死亡者則以死亡者應得之額分配於同組之生存者，故死亡愈遲，則

得款愈多，而最後之生存者且能得到未還額之全部焉。整理公債蓋始於一七五一年。一七五二年議院法之通過，當時議決整理五種公債及幾種年金公債而為三厘年金公債，自一七五二年六月以後，利息由誠債基金項下支付。至於兌換券、國庫債券及戰時儲蓄券容於「公債史」一章論述之，茲不贅。

十九世紀英國財政學家每好論「基金制度」(Funding System)，考此乃即發行權定公債(為永久用途而募債)將來歷久償還或無定期償還之制度也。誠債基金(Sinking Fund)乃逐年撥存利息以上之金額以為還本之基金也。如本書第三十五章之所述，英國誠債基金因許多財政學家之虛妄計劃，幸壞十八世紀英國財政若欲製造真正的誠債基金，則須於租稅項下，年撥一定額，並積存此種金額之利息以為誠債基金之用。

#### 六 公債之發行

發行公債，應使公債投合各種投資家之需要。應使各種投資家承購新額之公債，使債票立可流通而暢銷於市面。公債當極力依照面價通行利率發行，但不可依低價低利發行。然政府有時亦以低價而能立即發行為有利者。大戰以前，投資家鑑於債票價值之高昂，即利率低下，亦樂於承購。因依低價低利發行之，必使公債資本增加，故不如依面價通行利率發行。試觀英國十八世紀財政史，即知公債以利低而票價高者為最多，推原其故，則因(一)國民相信誠債基金之實效。(二)人以政府禁止重利，必不依五厘以上利率而借債。復次財長亦有密接金融市場之方法。財政大臣首宜謀國家銀行及其他銀行組織之健全，彼且可以勸導銀行及各資本家推銷。付與經紀人

備錢之百分率，大抵於起債時高，於行將截止時低。有時需要監察人，例如於政府支票出售時，監察人極代表印度事務大臣，是其明例。本書以公債迅速清償之重要，故不彈煩重述之。是故公債苟能迅速清償，則一國之信用必能增高。

## 第二十四章 公債之負擔

前章業已述及非生產公債與生產公債之區別，爰用於生產事業之內債，其生產事業之收入，足可抵償內債而有餘，故此種內債實無所累於社會。又當吾人論及由資本項下撥付之支出時，吾人固已言徵收良好租稅之利益，蓋苟如此，則久而久之，社會即可勉儲必不可少之租稅，而大有利於社會。關於發行公債用以建設鐵路、灌溉工程及其他企業而定於若干年內償還之原則，本書於第十一章業已指明。政府於承平無事之時，以內債之不足以開發天然富源，故常借外債。求之世界各國，不乏實例，如加拿大、印度、澳洲、阿根廷，是其明證。大戰時，有數國家純藉外債以支付其輸入品，而在戰後亦常借外債以恢復其幣制，如奧地利亞，是其良例。本章意在研究此項諸問題，而尤特別注重於公債負擔問題。

### 一 推定公債負擔之方法

推定公債負擔之方法不一，而其最普通者，是為比較各國公債額而本金之總額試將不列領、英屬自治殖民地、印度、美國、法國、瑞士、日本之公債總額列表如下：

公債總額（以百萬鎊計）

國別	一九〇〇	戰前之一年	一九二三年
不列領	六二九	七〇六	七、七六六
加拿大	二五	六九	五〇〇
澳洲	一一四	三三五	九二三
紐西蘭	四八	九二	二一九
南非聯邦	……	一二六	一八〇
印度	二二六	三〇七	五八五
美國	二五九	二四五	四、七一五
法國	一、〇八六	一、三一五	一、四七二
瑞士	……	六八	一四八



比	國
一〇五	七四八
五三	二七二
本	三三三
日	

上表並非顯示公債之實在價值，僅顯示公債之票面價值，而且未曾計及公債之利息。利率或利息支出總額亦常用為比較標準。致各國公債利率高低不一，利率有極高者，有極低者，亦有不高不低者。例如美國所借內債之利率，遠較法國為低，法國在戰前為世界上負債極多之國家。比年法國發行公債，遠在票面價值以下，故欲計算公債之實在利率（與計算虛的利率有別）者，不可不記憶此一點。比較公債票價總額之方法，則不能顯及公債實係生產抑係非生產之性質。例如上表，印度國債五萬八千五百萬鎊（八十七萬萬盧比）中，其中三萬八千五百萬鎊（五十七萬八千萬盧比）係生產公債云。

第二種方法，是為計算每個國民分擔之公債，每名分擔之利息，以其為數甚微，故常不計。下表顯示各主要工業國每名分擔之公債：

國別	一九〇〇	（戰前之）	一九二二
不列顛	一五	一五	二
鎊	先令	先令	先令
八	一〇	一七四	
（戰前之）	年三		
鎊	先令		
一五	一〇	一七四	
先令			
一五	一〇	一七四	
先令			

日 本	德 國	法 國	美 國	南 非	紐 西 蘭	澳 洲	加 拿 大	印 度
一	二	二八	三	……	五八	五	一〇	……
四	二	四	八	……	一二	一四	八	一七
三	六	三四	二	八八	九一	六四	九	一
一三	三	四	〇	一〇	〇	一〇	〇	五
四	五九	五六	四二	一六	六二	六五	五五	二
六	一〇	〇	六	一九	六	一五	一〇	七

比較此年與彼年每名之負擔，甲國與乙國每名之負擔，必須記億人口之繁榮，財富之增加，與夫可用以償債之公有資產。

而極有用之方法，則為每年債務費與國民收入之關係。若僅以兩國每名分擔之數目為比較標準，則於兩國收入之大小與財力之厚薄，未會顧及。不列如國民平均每名之收入約十一倍於印度國民每名之收入。不列如財

富約計二百萬萬鎊，至印度則僅一百萬萬鎊，或一千五百萬萬盧比。他如美國財富，估計達三千五百五十萬萬圓，法國一萬二千萬萬法郎，意國六千一百十萬萬利拉。若將此幾國之公債與其財富比較，則其百分數如下：不列顛百分之三十九；法國百分之二十四；意國百分之十八；美國百分之六又二分之一；印度百分之六。

每年債務費佔歲出之百分數，亦可用爲判定公債負擔之標準。下表頗關重要：

債務費佔經常支出總額之百分數

國	別大	戰	前大	戰	後
法	國	一三·五	五三·八（一九二四係估定的）		
美	國	三·二	四四·二（一九二二—二二）		
不	列	一一·二	三九·〇（一九二三—二四）		
瑞	士	八·九	三八·六（一九二四係估定的）		

紐 西 蘭	二二·五	三三·八（一九二二—二三）
加 拿 大	一〇·九	三三·五（一九二二—二三）
比 利 時	二七·一	三一·八（一九二三係估定的）
荷 蘭	一六·四	三〇·六（一九二三係估定的）
南 非 聯 邦	三八·八	二八·六（一九二〇—二二）
澳 洲	……	二三·八（一九二二—二三）
印 度	一一·二	一五·〇（一九二二—二三）
日 本	三六·九	一八·四（一九二二—二三）

各國財政學家亦曾提議其他之方法，如公債市價之比較，是其一也。惟市價僅限於在市面上出賣之少數公

債，究不足以概全數也。此外根據內外債之比例而作比較者，亦復不易云。

總之，推定公債負擔之輕重，固非可單用一法，而必兼用各法而後可。就中最有用者是爲（一）計算國債對一國財富與收入之比率，（二）債務費佔經常支出總額之百分數。世界大戰以還，除美國日本而外，不兌換紙幣已成各國之通貨，比較大戰前後之公債，則對於戰後物價之騰貴金價之跌落（約跌百分之四十）（註）不可不計及也。

（註）計算金價之跌漲，通常指現貨金價與物價指數金價假定不跌時之金價二者之差數而言。例如孟買在一九二四年七月金價爲每

兩鎊（Two Pounds）（印度之重量單位，英國政府定爲 Two Kilograms）換二十四塔比才安那，而在一九二四年一月則換二十五塔比才安那而

在此期間內實物總價格指數已增至一八八，假定金價不跌，則在一九二四年一月之金價應爲  $25 \times 100 \div 188 = 133$  塔比才安那

而此  $133 \times 24 = 3192$  塔比才安那，即與金價之跌落，約以百分之四四·四。

## 二 公債負擔概論

本書於第三十三章第五節已述及內債、外債、生產公債及非生產公債矣，茲略論究幾種一般原理。如前所述，一種內債終使國內財富發生移轉，而欲判定其直接負擔，則不可不究內債及於國民所得之影響。募債而後，國民間所得愈現出不均平者，則其直接負擔增重；反之，若因此而平均平較爲減少者，則其直接負擔減輕。吾人縱不能

謂個人納稅之財富，究有多少係作債務費，但吾人可以斷定此二者之關係與公債費與歲出之關係相似。關於公債費與歲出之關係，本書已述之於上矣。租稅之分配（參閱前第十七章第二十五章直接稅間接稅表）如何，公債在社會上各種階級之分配如何，二者不可不研究及之。若富者較諸貧者所納之租稅較其所持公債之比例為少，則確有一種直接負擔。有某學者始則謂「因凡內債上金錢之支付互相對消，故一種內債決無所謂直接的金錢負擔，亦無所謂直接的金錢利益」，繼則遂斷定「內債之於社會是否含有直接的真實負擔抑或直接的真實利益，將隨由納稅人移轉與公共債權人之不斷移轉是否增加抑或減少國民所得間之不公平以為斷……假令英國內債悉係貸銀勞働者持有之儲蓄券，假令英國稅制僅課所得稅則遺產稅於富者，則英國之內債必有莫大之直接利益於社會。如撥之實際，殊不如是，豈時吾國不如是，抑他國亦盡不如是也」。某學者未遂斷言內債幾常有直接的真實負擔，良因公債概為富裕階級所持有，而所課累進稅之稅率究未嘗累進甚速使富者納稅較重，藉以抵消其公債券之收入也。」（註）英國財政大臣委派之柯勞委員會（Colwyn Committee）由統計上詳究上述結論之事實。該委員會且亦研究間接負擔，即詳究現時之稅率其減少納稅人之儲蓄及其儲蓄之願望因而阻礙了商業之生產力者，究到若何程度。復次，若因債務費而削減教育費因而影響於百年樹人之大計者，此亦課重稅以付公債之一間接負擔也。

（註）見達爾登（Dalton）著財政學（Public Finance）第一九二—一九三頁。

至若外債，債務國所付之本利，是為外債之直接的金錢負擔，債務國經濟上福利之損失，是為外債之直接的真實負擔。外債之直接的真實負擔，在負擔人概係富者時，必較負擔人概係貧者時為輕。雖然，論外債之負擔，吾人不可不分外債係生產的抑係非生產的而言之也。就非生產的外債而言，若因按期償付外債因而減少社會之生產力者，則外債即有間接的負擔。例如英向美國所借之非生產公債，因而不得不徵稅以付息還本，是其一例。夫徵稅以付息還本，以及阻礙必要的社會事業費，此皆外債之間接負擔。就負擔而論，外債之負擔實大於內債，此因內債之本利付與本國人民，結果不過移甲方之錢以予乙方，楚失楚得，尚無大礙，而況納稅者與收受公債利息者，常係一人也乎？若夫外債之本利則付與外人，而其負擔確較內債為重。此外若於物價高時歸結非生產外債，則勢必使國內物價跌落，利率降低，而外債直接的真實負擔於是更重。外債利息（以財富表之）隨物價跌落而增加，故實際上債務國納稅人付與債權國之利息增加，因之公債之負擔愈重。假定其他之條件不變，戰時公債票之價值必隨利息跌落而增高，故由納稅人償付債權國本金之負擔（以真正財富表之）亦愈重。是以外債之負擔亦重，此則本書於前章已述之矣。

如上節所述，外債之弊害，固矣。然吾人殊未可以忽視生產公債之重要。夫資本原無國界之分，而若吾人記憶美國財政大臣哈密爾敦（Alexander Hamilton）在其製造業研究報告書（Report on Manufactures）上所述之名言，則知生產公債之若何重要矣。彼德國李斯特（Lieser）之主張，殆亦受哈氏之影響也乎。哈氏具有

理財之天才，力言借外資以開發本國富源之利益。哈氏譏笑反對外資者爲由於總總過慮之故。是故外資對於產業進步所關匪淺，借外資雖誠不免危險，如引起外人之侵略及競爭之抑制，是其一端，但氏確信國家固不難設法以避免之也。

## 第二十五章 公債史——不列顛

### 一 範圍

本章暫下章意在研究各國公債史之幾種較重要的特質。大凡述一事之沿革，不可過略，否則一鱗一爪，轉致讀者頭緒不濟。是以本書細攷公債之重要統計，總則詳略適中，使讀者能了解重要事實，實爲依歸。茲先研究不列顛之公債史，而尤特別詳論誠債基金之誤謬，此種誤謬，雖中經哈密爾敦、李嘉德二氏之駁擊，然仍易參見於其他國家。大戰前，不列顛公債僅七萬六百萬鎊，現時增至七十七萬六千六百鎊。休戰時之公債較一九一四年八月時之公債實多七十三萬六千七百鎊。以威廉三世時代戰爭之增債一千五百萬鎊，安內戰爭（*Wars of Anne*）之增債三千八百萬鎊，七年戰爭之增債五千八百萬鎊，美洲戰爭之增債一萬一千六百萬鎊，英法戰爭



之增債六萬一千三百萬鎊（第一期增加二萬六千六百萬鎊，第二期增加三萬四千七百萬鎊）者，實為空前未有之鉅額也。關於不列顛、自治殖民地及印度在大戰時之公債，亦應述及。自一九一六年以後，不列顛抱定預算列入經常支出及戰債費之原則（其標準實較其他任何交戰國為高）。不列顛與澳洲以租稅支付戰費之四分之一乃至三分之一。美國甚且能以租稅支付三分之一戰費，至法國則僅能支付百分之十七強。試一研究印度之公債，即足以知生產公債與非生產公債之重要，及在某種情形下外債之利益。讀意法兩國公債史（兩國甚且未付外債之利息），即知借債過多之危險，及收支均衡對於恢復健全財政狀況之必要。假定其他之條件不變，一種均衡的預算是以提高一國公債之價格，增進政府之信用，防止物價之驟貴，及可以着手減稅。大戰時，日本防止公債之大增，及其分配內外債之得宜，洵足借鏡。復次，關於美國發行鉅額自由公債之手續及其所遵原則之健全（戰債宣傳，更不待言），亦將述及之。

## 二 不列顛公債

大戰給予吾人之教訓甚多，其中最有利於財政之恢復者，是為國家應勿借債以度日，此已成爲一般之信念。一切經常支出（包括公債之利息），應藉租稅而不應藉公債。國家雖在非常事變時而始可以借鉅債。昔者亞丹斯密有言曰：「國家平時不節儉，戰時乃不得不出於借債。戰事爆發之際，國庫僅足敷平時經常支出，軍費乃無所從出。戰時支出頗增三四倍，縱使國君有隨其支出之增加而增加其稅收之方法，然租稅收入，非可啣嗟立辦，課稅

而後，非經十、二十月之久，國庫不能有收入。而在戰爭將出或已出之際，軍隊必補充，戰隊必整裝，各國砲臺必取助糧之委勢，軍隊也，砲臺也，國砲臺也，是皆須備有軍械，軍火，及糧秣，當此大變臨頭，國家必須立籌鉅款，以應急需之際，而必待夫新稅之收入者，勢必致於緩不濟急，故當此危急存亡之秋，政府捨借債之外，別無他法也。

(註) 是以英、美等國深知其他任何政策皆係無補，本書論公共支出之第二卷上，已論及關於應由資本項下撥付之支出之各原則矣，茲則無贅述之必要。有數國家之財政雖已露出進步之曙光，但其他諸國則可謂幾瀕於紊亂之危境，昔亞丹斯密之所述，與此不無關係，斯密之謂曰：「各國非債，幾皆有增無減，歐洲各大國不但目前受其舉迫，終且遭滅國之禍焉。」(註二)

(註一) 見原書卷五，第廿三章。

(註二) 見原書卷五，第廿三章。

不列顛公債之計生利額列於下表，據不列顛公債逐年之增加及公債利息，有如下表：

不列顛國債

年	利率	債	每年公債費包括 軍令公債	較前年度增加之公債	淨額	百分數
		十億五千萬元	一億一千萬鎊			

一六八九 革命後之一年	一六	一〇・四	一五	一五〇・〇
一七〇二 安內女皇登位	一六	一〇・三	一五	一五〇・〇
一七一四 露治第一登位	五四	三・三	三八	二二七・五
一七二七 露治第二登位	五二	二・四	二二	一三三・七
一七五八 七年戰爭開始	七五	二・八	二二	四四・二
一七八一 七年戰爭終結	二七	五・〇	五八	七七・三
一七七五 美露戰爭開始	二七	四・七	一六	四・五
一七八四 美露戰爭告終	二四	九・五	一六	九一・三
一七九三 美法戰爭開始	二四	九・二	一五	二二・一
一八一五 美法戰爭告終	八六	三・六	一三	二四七・一
一八二七 維多利亞女皇登位	七八	二・九	七	八・五
一八五四 克里米亞戰爭開始	八二	二・〇	四	一・八
一八五七 克里米亞戰爭告終	八七	二・八・六	一五	四・四

一八九九	波瑛戰爭開始	六三五	二二・二	一二〇・二	一六四・一
一九〇三	波瑛戰爭告終	七九八	二七・〇	一六三	二五・七
一九一〇	孫治五使登位	七六二	二一・八	一三六	一四・五
一九一四	(一)三月三十一日	七六六	二四・五	五六	一七・四
	(二)大戰開始(八月)	七八八	二四・五	二	〇・三
一九一五	三月三十一日	一六二	二二・七	四五四	六四・一
一九一六	三月三十一日	二一九	六〇・二	一〇二八	八八・五
一九一七	三月三十一日	四〇六四	一二七・三	一八七四	八五・六
一九一八	三月三十一日	五九二一	一八九・九	一八五七	四五・七
一九一九	三月三十一日(大戰告終)	七四八一	二七〇・〇	一五六〇	二六・三
一九二〇	三月三十一日	七八七六	三三三・〇	一九五	五・三
一九二一	三月三十一日	七六二三	三九四・六	一二五三	一三・二
一九二二	三月三十一日	七七二一	三三二・三	九八	一・三

一九二二	三月三十一日	七八一三	三二四〇	九二	一・二二
一九二四	三月三十一日	七七六六	三四七・三	一四七	一〇・六

一六八八年之公債包括因革命時之雜項用費及欠餉而借之臨時債務而金匠要求償還一六七二年夜爾第二借款之爭訟，判為六十六萬四千二百六十三鎊，加上臨時債務三十八萬四千鎊，總計革命時代之債務當在百萬鎊以上。現行借債之方法，可溯及於威爾三世時代。其時荷蘭財政及於英國之影響甚大。英國銀行（成立於一六九四年）之輔助政府財政，蓋較金匠為更得力，而其時英國銀行之臨時借款實開現時銀行短期借款之先。例不確定公債有箱木、海軍票及國庫債券三種。箱木係政府所給之本條，作為人民借款之收據。政府亦常發「非定符木」(Tullies of Government)，此乃指定某項收入償還票款之公債也。持票人將來對定時收河，且債票得由票背簽名而轉讓。至一六九六年以國庫債券代箱木，債券每張分五鎊、十鎊、兩種發行。債券得由票背簽名而轉讓，且有利息。人民得之債券交納土地稅以外之其他稅額。政府收稅之後，特將發行一七二七年民間對英國國庫債券完納公家稅款，而且可待向英國銀行兌現。政府因英國銀行代其流通債票，乃許其年結交百分之四・五，英國銀行且告財政部可以發行之票額。

至確完公債最初每年金公債則由英國銀行、東印度公司及南海公司募集之。其公債亦由此三公司之

所以肯讓與政府者，蓋為取得貿易之特權故也。年金公債前由業已地及東印度公司與政府將給特權與對敵，乃於一六九八年與債二百萬鎊與政府。一七〇一年，公司實行合併，又債一百二十萬鎊與政府。兩公司為換得貿易特權起見，乃以其特權與流海公債。一七〇五年，政府與政府及債主之公債，全數變為兩公司特權。其夫兩海公司之投機風潮，其詳細史，上節略述之。史略略得者，八之變遷者。

有獎公債 (Lottery Loan) 初於一六九四年發售，每當英國戰事。一七五五至一七八三之時，有獎公債極其盛行。例如一七七八年之六百萬鎊公債，內有四萬八千張，每張有獎彩票，承募一千鎊者可得三厘債票一千鎊，及每百鎊有二鎊十先令之三十年年金。合計三十年間可得年利百分之五·五，及另付八十鎊者得有購買八張彩票之特權。其初得彩票獎金，後取債券，至後凡得彩票者可於翌年存多取得現金。一七八四年以後，公債附獎發行，之計劃中止，但迄至一八三三年為止，由政府之彩票票賣出收入以維持其年費者，約佔歲出百分之幾云。一八二四、一八二五兩年無彩票，布在一八二六年發行末次有獎公債，計在一七五五與一八二六年間，發行有獎公債不下五十五次。其時彩票之淨收入（公債收入除外）計達一千二百萬鎊云。

### 三 減債基金

一七一六年，確立一種減債基金，此基金之信用實得力於斯坦博普伯爵 (Sir Stanhope)。溯英國在一七一六年前，已言這債特別基金之雛形。一七一六年條約上曾規定一國存某項租稅與軍款之剩餘以付一七一一

六年十二月二十五日以前國債之本息，此項剩餘，以國會之法令，定為國債基金，嗣後國會法令指定專充償債用途，不得移作別用云云。此後二年前法定利率由百分之六減至百分之五，而政府亦能依此減低之利率付債，政府可以各年度之儲金充作償債基金，誠債基金者，乃每年撥存之盈餘，應生利息，用以償債者也。

一七二七年，利率由百分之五降至百分之四，而儲債基金積餘四十萬鎊。一七四九年，公債息率降至百分之三·五者計凡歷七年，嗣後復降至百分之三·一七五七年，亦復部分之利息，降至百分之三·五者計凡歷五年，自此復降至百分之三·一七五九年，則利息之減至每年計利銀六十萬鎊。以元減債基金，其減債基金制度究無用處，蓋因一七一七年與一七八八年期國家支出大半用以支付公債利息及經常費，而非用以還本，各年度預算之不足額，幾與減債基金之總額相等，以是國家又不得將減債基金新積之剩餘，試觀下去即可知之。

英國減債基金之沿革（一七一一—一七八八）

（以百萬鎊計）

收入	.....	二〇一
支出	(1) 還本	二四
	(2) 付息	九九
	(3) 經常支出	九三
		二一六

入不敷出額……

一五

各年度預算不足額……

一八五

募集公債……

一八九

公債超過預算不足額……

四

由此以觀，誠債基金已不符原定之用途，撥諸專充還債之原由，已大相逕背。哈密爾敦曾為文痛駭誠債基金而言曰：「總之此種基金，於平時既不足以償還國債，而於戰時則更不能所藉專充還債之目的，已被放棄，而所抱大有實效之希望，全歸泡影云。」

彼時的誠債基金，之理查蒲林斯博士 (Dr. Richard Price) 之影響而確立於一七八六年。蒲氏在其所著復還年金論 (Treatise on Reversionary Annuities, 一七七一年初行) 上，曾發表其誠債基金計劃。蒲氏主張組織一種永久委員會，負責收管國庫之撥金，而由下院自行稽核云。彼時的基金，其目的係由舊剩餘稅項下年撥百萬鎊，或每季撥二十五萬鎊，以此百萬鎊購買股票，股票股息年依複利精算，迨及所買股票之股息與夫原撥之百萬鎊積成四百萬鎊而後止。自此，四百萬鎊之股息不復加入誠債基金，但用以充誠債或他項用途。一七九二年創立一種真正誠債基金的原則，即對於新募之一切公債，按照債額年撥百分之一以為逐漸還本付息。人以為藉此制而各種公債至遲自能於四十五年之內消盡。對於一七九八、一七九九、一八〇〇、三年之公債



均未嘗撥付百分之一以爲減債基金。一八〇二年此二種基金實行合併，而其特許則仍存在如故。一八〇七年財政大臣亨利培德爵士（Lord Henry Petty）提出一種複雜的計劃，從事整理一八〇七年公債，但如哈密爾敦之所指出，首相計劃之財長未嘗久於其位，故不出一年而計劃遂歸終止云。一八一三年凡西塔特（Vanstuart）雖曾修改彼特的減債基金，但若無以後之變更，仍與一七八六、一七九二各年之提議無異。凡西塔特之主要目的在於清償一七八六年之舊債，及繼續撥存減債基金使一七八六年以後所募之一切新債至遲能於四十五年之內償清之政策。一八一七年愛爾蘭之減債基金合併於不列顛。一八一九年此項基金之全部問題乃爲下院某委員會所討論，結果議決由收入項下撥五百萬鎊以充還債之用。政府徒用各種虛假政策，如由減債基金項下借一筆款作爲國庫剩餘，是其一例，故決議終未見諸實施。一八二三年雖竭力重組減債基金，即由固定資金項下撥五百萬鎊，但在其後數年間誤以此項基金爲公債借換之用。一八二七年格楞維爾爵士（Glenvil）發表「論減債基金之想像的利息」一文，文僅前半部付印，然在格氏之前已有人論此問題，如在一八一三年發表之哈密爾敦名著及在一八二一年發表之李嘉圖基金調度論，是皆有以促成一八二八年下院財政委員會之主張減債基金，恢復原來適當的目的者也。委員會當時議決減債基金之能確立，當必依賴（一）歲入之剩餘，（二）用以減輕債務之款額之按時撥存。委員會提議財政大臣須望國庫年有三百萬鎊之剩餘以充減債基金。哥爾本（Coulburn）在其一八二八年七月十一日之預算演詞中略略修改此項提議，一八二九年

始議定歲入剩餘之四分之一撥交國債委員會委員保管，委員得以此款購買國庫債券或確係有利之確定公債或不確定公債之一部分。嗣後四十年間，此項原則之實行迄未間斷，惟每年所積還債之金額，不足三百萬鎊，其所積之額僅比此數之三分一略多云。

一八六六年取消減債基金特別法（裁諸律書），惟關於以國庫剩餘還債之規定，仍行保留。該項剩餘冊爲「萬減債基金」。一八七五年斯塔福德諾斯科特（*Sturford and Scott*）之「新減債基金」組成。此係一種有效的減債基金，後人奉行不廢。年撥定額以爲付息還本之用，以此定額付息，付息後之剩餘用爲新減債基金。新減債基金不能用爲償付短期借款之用。嚴格言之，此種款項實非減債基金，因其非係年撥定額用於一定期間清償公債之基金故也。吾人試一考十八世紀末葉至十九世紀初二十五年（一八二八）間英國減債基金之收入，則知（一）基金實際收入之半數來自公債；（二）一面雖積聚基金，一面雖積負債；（三）借高利之債還低利之債，因在十九世紀初葉募集之公債每百鎊利息爲五鎊六便士，而前此之公債每百鎊利息爲四鎊十先令，前後相差百分之〇·五，則每年償還三萬三千萬鎊之鉅債，當相若一百五十萬鎊之譜。總之，借高利之債以還低利之債係不健全的財政，無怪馬卡羅和斥英國減債基金爲「混雜與管理之無價值的混合物也」。

#### 四 哈密爾敦的財政格

讀英國十九世紀初葉財政史（包括議會內辯論），其能明瞭減債基金之管理，恐不如世人之所想像。即

在大戰時代，有數國家亦不主擴張集高利之債以贖利者，且請王後，始亦含有設置基金之設想。道夫亞柏頓（Mr. Aldrich）大學數學教授哈富爾教授，由倫敦公債論，謂：「國家自其新造海軍之真正原則，而後設債基金之誤謬始大白於世（註）」。哈氏發表十二格言，茲述之如下：

（一）一國之每年收入，包括一國農工商業之總產品，此種收入，按國民養生安樂之源泉，隨國民之地位而或多或少不一之分配；國家實以安內攘外之必需經費，亦取給於此種收入。

（二）國民收入，均能歸於公共用途，及利便之設施，實係在國民之公共福利之地方，必能得安。

（三）平時國庫收入，應較平時為多，以其餘額，用以儲蓄，以備戰爭之需，或備有以備未來之戰費。

（四）戰時徵收之稅，平時應先為之，以備戰時之需，及平時國庫之儲蓄，用以支付戰費。

（五）近代戰爭，其籌款，實非個人所能支持，故不為不討募債之一法，而實為公共之必要款項，依其所能借得之條件，而借之，而以租稅還付息之用，有餘且可用以謀新事業。

（六）戰時用此法，則公債必由年借者，戰時公債時，其總額之多寡，全視國家平時年支收支之不及額而定。

（七）平時各年度之國家剩餘，雖其數實非無量之巨，然其數之多寡，全視國家平時年支之欠暫及每年之剩餘而定。

「(八) 若戰爭時期較和平時期為長，每年戰費不敷，和平時每年剩餘為大，則每次戰爭所借之債務必較平時所還之債務為大，結果國債增加不已，乃至積至國家不能負擔之鉅額。

「(九) 挽救此種危險之唯一有效方法有四：(a) 設法延長和平之時日；(b) 和平期內之節用；(c) 戰費之減省；(d) 戰時租稅（永久的或賦課的）之增加。

「(十) 此四方法，假令前三法不足以濟事，則唯有實行最大之一法，即增加戰稅法，則所募之公債可以減輕。用平時增稅法，則用以還債之款額可以增多，凡此二法皆可實行，至平時之剩餘無幾，戰時之不敷為甚，即令假定和平時期到戰爭時期長短之比較，過去與未來相同，吾之所言始亦準確也。

「(十一) 租稅若已達到上述之程度，國家縱受現有負擔之壓迫，但不至於債臺高築，公債臺高築者，必非破產之慘也。若租稅不及此標準，則國家債務必日增，於此而欲增稅至適當程度者，殊屬不易。若租稅超過此標準，則可以逐漸償還現在之債務，此種結果，一隨租稅不及於或超過於平均支出之標準，而必發現。

「(十二) 收入超過支出之溢額，實為是供償債之唯一的真正的減債基金。開源節流皆為增多減債基金之不二法門，使基金之作用益為有效。此外一切償還國債計劃所謂依復利法或依其他任何法計算之減債基金，若不以此種原則為根據者，皆係虛妄之計劃也。」(註二)

(註一) 參見哈維摩爾《國債論》，尤見第三篇第一一九頁「論償還國債之方法及其新財政之實施」。

(註二)見哈密爾頓國債論第百一十二頁。

上述十二格言，以最後一種為最重要，此種原則，除第一格言應包括勞心勞力及第三格言末段所云之窖藏政策已為理財家所不採外，餘皆為理財之極則，可謂顛撲不破。哈氏為首先痛陳彼特減債基金謬妄之一人。蒲傑斯之觀念以舊減債基金依複利法積存而償債者，確有幾分真理。若以基金投資於國外，而其利息亦投資於國外，則年撥之鉅額，實能依複利積存而償國債。哈密爾頓曾有言：「蒲傑斯博士所謂國家不過剩二十萬鎊而二萬五千八百萬鎊之鉅債，可於八十六年間清償者，實未始及年年課稅以付息之一層也。若每年撥款未嘗與歲入劃分，則稅收之大部分必不需用……博士所持依單利借債依複利積存以償國債之方法，竊恐全係虛妄之方法者也。博士雖能明知此種方法不適用於個人財政，而不知其同樣不適用於國家財政也。」(註)

(註)見哈密爾頓國債論第一三九、一四一頁。

## 五 戰時財政

戰前及現時公債之分配有如下表：

不列顛國債（以百萬鎊計）

公債名稱	戰前	戰時	現時
人	一九一四年	一九一四年	一九二四年
以	一九一四年	一九一四年	一九二四年
前	一九一四年	一九一四年	一九二四年
大	一九一四年	一九一四年	一九二四年
戰	一九一四年	一九一四年	一九二四年
終	一九一四年	一九一四年	一九二四年
了	一九一四年	一九一四年	一九二四年
時	一九一四年	一九一四年	一九二四年
現	一九一四年	一九一四年	一九二四年
一	一九一四年	一九一四年	一九二四年
九	一九一四年	一九一四年	一九二四年
二	一九一四年	一九一四年	一九二四年
四	一九一四年	一九一四年	一九二四年
年	一九一四年	一九一四年	一九二四年
三	一九一四年	一九一四年	一九二四年
三	一九一四年	一九一四年	一九二四年
一	一九一四年	一九一四年	一九二四年
時	一九一四年	一九一四年	一九二四年

確定公債	五八七	三二八	三二四
定期公債	〇	一一	一四
贖當債公債			六八四
債券		六	六
抵押公債		四	一三
國庫券		六六	九〇三
戰時公債		六六	三九九
國庫券			三二五
國庫券			四四四
國庫券	二〇	八四	一五〇
國庫券		二七	三六六
其他公債		四一	一五一

美國借款、英法借款	五	.....
財政部公債票	一三	九五七
暫時借款		四五五
總計	六五	七四三五
其他價值	四六	七六九五
		七一

大輦時財政總局一九二五年臨時整理預算案之臨時整理辦法於將各年度決議之次數列表如下：

年 別	次 數	備 註
一九一四——一五	三	以百萬計 三六二
一九一五——一六	六	一四二〇
一九一六——一七	七	二〇一〇
一九一七——一八	六	三〇五〇
一九一八——一九二一（五）	三	一九〇〇
	一五	八七四二

大戰時，平均每日支出，在一九一四—一五年為一百五十萬鎊，在一九一五—一六年為三百七十五萬鎊，在一九一六—一七年為六百六十萬鎊，在一九一七—一八年為七百萬鎊，一九一五年度及其以後四年度（終於三月三十一日）公債與收入之百分數如下：

年 度	百 分 數	
	公 債	收 入
（終於翌年三月三十一日）		
一九一五	六四	三六
一九一六	七八	二二
一九一七	七四	二六
一九一八	七四	二六
一九一九	六五	三五
一九二〇	一九	八一

自一九一四年八月一日起，至一九一八年十一月十六日（即休戰後第五日）止，英國支出戰費總額達八十六萬六千二百萬鎊，其中公債佔六十四萬四千二百萬鎊，收入佔二十二萬二千萬鎊。故收入平均佔總額百



分之二十五。試與澳洲戰爭之支出。比當饒有趣。戰事終於一九二二年六月三十日。計歷七年之久。費四萬七千七百萬鎊。其中一萬三千五百萬鎊來自收入（百分之二十八）。三萬四千二百萬鎊來自公債（百分之七十二）。

上表所列公債，係指內外債合計而言。債務包括向美國加拿大募集之公債，向美會募四十六萬四百萬圓或九萬二千萬鎊，一九二三年三月十五日曾以現金償付四百萬圓強，餘額利息在初十年間為三釐，十年後為三釐半，迨至以半額減價至全分六十二年推還清償之日為止。利息每年分兩期支付，一在六月十五日，一在十二月十五日。一九二三年起開始還本，定每年十二月十五日還本，至一九八四年為止。欠加拿大五千三百萬鎊。截至一九二二年三月三十一日止，外債總額計達十萬八千九百萬鎊。反之，從英國存在海外公債或資產而言，共有二十一萬四千一百萬鎊。各殖民地一萬五千萬鎊（澳洲九千一百萬鎊，紐西蘭三千萬鎊，加拿大一千四百萬鎊，南非一千二百萬鎊，其他殖民地三百萬鎊）。聯盟國十八萬七千七百萬鎊（俄國六萬五千五百萬鎊，法國六萬二百萬鎊，國五萬二千八百萬鎊，由哥斯拉維亞二千六百萬鎊，羅馬尼亞二千四百萬鎊，希臘二千二百萬鎊，葡萄牙二百萬鎊）。計出救濟費一千九百萬鎊（包括澳洲一千萬鎊，波蘭四百萬鎊，羅馬尼亞二百萬鎊，由哥斯拉維亞二百萬鎊，捷克斯拉夫五十萬鎊，其他諸國五十鎊）。復興費計比利時為九百萬鎊，奧地利二百五十萬鎊。又有其他資產，如蘇彝士運河官股（一千九百萬鎊）及各註冊公司之投資如英波石油公司（五百二十萬鎊），邱那德

(Gunnard) 汽船公司 (二百六十萬鎊) 英國染料公司 (一百七十萬鎊) 英國纖維染公司 (一百五十萬鎊) 西伯利亞商業銀行 (一百二十萬鎊) 捷施造船公司及其他企業 (一百八十萬鎊) 等。

大戰時募集之公債有二三特質，須特別注意。第一，在歷史上，不列顛之借額外債，以此為第一次。第一次外債曾於一九一五年在紐約募集，係一種五釐五年公債，債額五萬萬鎊。一九二〇年十月十五日依期償還，於是不列顛在美之信用增高，嗣後不列顛政府發行公債於紐約，且以美金公債為附加之抵押品，此項美金公債，乃不列顛政府依美金抵押償還計劃向其國民借得或取得者，不列顛於一九一七年時財政部駐紐約代表之方面借款成功，自美國加入大戰後，不列顛政府得直接向美政府借款，不列顛又在阿根廷、烏拉瓜、智利、西班牙、瑞士、荷蘭、瑞典募債，但不久即還，惟欠美債款延至一九二二年六月開始償付云。第二，不發行 (Three per cent) 而發行五釐戰時公債 (一九一七年初發行) 一九一七年五釐戰時公債計達二千萬七千萬鎊，募集現金計九萬六千六百萬鎊，四釐半公債及兌換券之借換計十一萬四百萬鎊。第三，在一九一九年五釐兌換券出售之時，『繼續借債』原則之採用，第四種兌換券，即六釐兌換券，於一九一六年底停止發行，以免影響於五釐戰時公債之發行，五釐戰時公債者，乃大戰期間英國所募之最鉅公債也。在出售戰時公債時，自應繼續借債，物價亦因收回大宗通貨而甚能維持於不變。第四，是為創行四釐公債及一九一七年五釐公債減息代稅制，以投合投資家免納所得稅之志願。五釐公債，戰時公債及基金公債率不依課源法徵稅，投資家能得全部利息，而毫無所減。四釐公債之利息即依折減最高

所得稅率應納之數後之利息。公債利息並不免除所得稅附稅，而由計算上言之，四釐利息為減去標準所得稅——每鎊納五先令——後之淨收入。

財政部對於發行某種公債，例如一九一五年四釐半公債及後來發行之國庫債券，保有得調換未來任何戰事公債之權。財政部亦撥存每種公債百分之一先令八便士，每遇公債市價跌至發行價格以下時，即以此款收買債券，藉以維持其市價。據云，財政部對於此項約年費三千萬鎊，但究未嘗阻止市價之大跌。政府發行公債，辦理得宜，故民間買賣亦較前大易。一九一八年三月發行五鎊公債，民間之易於購買，不啻若買郵票然。戰時儲蓄券之發行，成績亦甚卓著，而額達十五先令六便士，購買者在購買之後，五年之內，得分期收回一鎊云。

不列顛之戰時公債

發	行	發	行	時	期	發	行	價	格	現
										錢收入即付英蘭銀
										行之政府賬上
										(以百萬鎊計)
1.	三釐半公債	一九一四	十月	十七				九五%		三三二
2.	二釐國庫債券	一九一五	三月	五	十			九一		四八
3.	四釐半戰時公債	一九一五	六月	廿一				平價		五九二
4.	五釐國庫債券	一九一五	十一月	十六	十二月			平價		二三八

5.	五釐國庫債券 一九一九	一九一六年六月二日	平價	三四
6.	五釐國庫債券 一九二一	一九一六年六月二日	平價	六二
7.	六釐國庫債券 一九二〇	一九一六年十月二日	平價	一六一
8.	八釐戰時公債 一九二九	一九一七年十一月	平價	九四一
9.	四釐戰時公債 一九二〇	一九一七年六月	九五%	八二
10.	五釐國庫債券 一九二二	一九一七年四月十三日	平價	八二
國家戰時公債				
11.	第一種	一九一八年十月一日	五釐戰時公債平價	六一六
12.	第二種	一九一八年四月	四釐四月一日至二十二日平價	四八三
13.	第三種	一九一九年十月一日	四月二十三日至九月三十日	四八三
14.	第四種	一九一九年二月一日	一〇一·五%	七六
15.	四釐基金公債	一九一九年六月二十二日	四釐公債一〇一%	七六

## 第二十六章 其他各國公債之沿革

## 一 印度

如吾人之所知，印度公債在一九二四年三月三十一日計八十七萬七千萬盧比（五萬八千五百萬鎊）。內五十七萬八千萬盧比（三萬八千五百萬鎊）係生產公債，二十九萬九千萬盧比（三萬萬鎊）係非生產公債。政府賬目上以費於鐵路、灌溉工程、電話、電報之債務為生產債務。政府經營此項事業，常有淨利潤可得。即在一九二二—二三年鐵路賬目上有淨虧五百萬盧比以下之損失時，然若計及由鐵路收入項下撥付之某某款項，則此項損失即可轉為以一千萬盧比之贏利矣。每年由鐵路收入項下撥付之款項計有二種，一係支付未還資本之利息，一係清償未還之資本。後者係資本贖回之性質，雖記入政府賬目上之收入項下，然計算國營鐵路之收入時，若不以此為一種收入，殊為不當。印度現時非生產公債約較中央政府歲入總額少二倍半。大戰前，印度政府之債務幾全係生產性質，戰後非生產公債因下列三原因而發生：（一）一百萬鎊之戰時協助金（若非為此，則平日所欠債務，殆可於一九一七年清償矣）；（二）德利新都之建設（八千萬盧比）；（三）一九一九年以後因收

入短絀之借債所幸印度政府尚有各種資產如存在國內及英格羅之現金（三千五百萬盧比）、金本位準備金（六萬萬盧比）、貸與諸土司及地方團體等之款項（二萬萬盧比）、以資產抵未還債務，尙少十八萬四千萬盧比，約較中央歲入略多。此外尙有更鉅資產如不動產等，亦係中央政府所有。自一九一九年修訂憲法頒布後，省政府乃有借債之大權。僅有二省政府發行公債，餘則概向中央政府借款以資挹注。如孟買政府爲開發孟買實業，乃於一九二一年發行公債，是其一例。其他公債大多用於生產事業，如灌溉工程、開發森林、地方團體墊款，以及其他次要之一般公用事業。爲求增進生產公共事業而募債，乃創設儲蓄基金，以便逐漸消償。近年少數省政府亦以收入短絀而舉債，惟數額不大，故不足以影響上述之一般情形云。

一九二一年度之預算爲第一次依照新憲法而編之預算。曹開一新紀元，中央政府預算與省政府預算實行劃開。自一九二一—二二年度以後，所募公債大減，茲將現在情形列表於下：

公債性質	一九二一—二二	一九二二—二三	一九二三—二四
確定的或永久的公債	十萬盧比	十萬盧比	十萬盧比
臨時的或不確定的公債 包括國庫債券	五二三、八七 一九八、七八	七〇三、七九 一三三、八〇	七五二、〇一 一二五、一三

財長在其一九二四—二五年度預算演詞上曾說：「吾人雖已排除暴債之一切困難，且能如期支付數年內到期之短期公債，嗣後吾人不復有不得不用非所願之方法，例如通貨充脹，以應支出之憂懼。至若目前所以不能以有效比率替代二先令對一盧比之法定的無效果的比率者，此非因於吾人不能維持國幣於健全狀態，實則因於世界其他各國經濟久不穩定，致目前穩定為無引力之故。」國財政之改善，殊可提高公債證券之市價。如五厘免稅公債（一九四五—五五）在一九二三年二月十五日之市價為八十八盧比十安那，而在一九二四年同時之市價則漲至九十八盧比。一九二四—二五年提議於初五年間撥四千萬盧比以為償債之用，此款概取給於必須繳解之款項如鐵路每年解款三千萬盧比，防止五厘公債跌價基金七百萬盧比。印度上等債票因大戰後之跌價已遠不如自治殖民地及外國債票之已甚。茲將現時情形示如下表：

## 一九二四年印度政府債務

在印度者——

(以十萬盧比計)

公債（亦久公債）……………五八、八九

流通民間之國庫債券……………二、一三

用作紙幣準備金之國庫債券	四九、六五
紙幣準備金	二四、八七
現金債券	八、五一
應收票據等	三九、九七
總額	四八四、〇二
在英格蘭者（依十五厘比價一磅計幣）	三九三、一二
總計	八七七、一四
生產公債	五七八、三九
非生產公債	二九八、七五
永久公債	七五二、〇一
短期公債	一二五、一三

一九二二—二四年平均每人分擔三五·四厘比。一九二一—二二年度債務費佔歲出百分之十五，試與下表所示，不列顛、英屬諸殖民地、美國、法國、日本債務費之百分數，作一比較。

債務費佔經常費總額之百分數



國別	年	別	百	分	數
英國	一九二四				五二・八
美國	一九二一、一九二二				四四・二
不列顛	一九二二、一九二四				三九・〇
紐西蘭	一九二二、一九二三				三三・八
加拿大	一九二一、一九二二				三三・五
南非	一九二〇、一九二一				二八・六
澳洲	一九二二、一九二三				二三・八
日本	一九二二、一九二一				一八・四

印度政府常實行公債借換先終於一八七二、一八八〇、一八八七、一八九四、一八九六、一九〇八、一九一六、一九一七各年借換六種爲最高息率，在一八五八、一九〇九年度不實現，在一九二〇、二一年度以前迄至二次實現當一八五七、一九〇九年政府國難之時，政府許持券人以高換息率較高借票之利便印度政府於一八五七年國庫支絀之時曾言「五厘公債於平常財政不奇緊之時固其適宜，而在十分艱難之時，則殊覺不合故有改良條

件以廣推銷之必要，印度總督遂決定六厘起債。彼深知欲起此債則以前所發之四五厘公債之市價必跌，跌則不能無所害於以前公債之持票人；且此為世界各國之所同然，蓋在國家存亡危急之秋，若欲於喘喘之間立籌鉅款，則非改良條件不足以廣募集也。印度總督雖不欲使此種持券人受損，以符其厚愛人民之素志，故不單募六厘公債為事，乃許當時固有之五厘公債換募，或半以現金，半以四厘公債。數月之內，此法甚見適用，而前發公債之市價僅略受影響，印度政府藉四厘公債持券人或購買四厘公債應募六厘公債者之力而能集鉅款，於是其希望遂以完全實現云。當即募集現金八千萬盧比。一八五九年印度政府聲言發行五厘半公債五千萬盧比，應募者或以現金，或半以現金，半以五厘公債。同時又言非奉英政府命令，決不發行息率更高之公債。一八九四年息率減至三厘半，一八九六年減至三厘。自一八五九—六〇年至一八七八—七九年間，五厘半為最高息率，嗣後至一九一六—一七年為止，未嘗再有此種息率也。自一八二三—二四年至一八七一—七二年間，曾募五厘公債，然嗣後迄至一九一六—一七年年止，未嘗再有也。四厘半公債始於一八五六—五七年起募。一八二四—二五年發行四厘公債，一部分國債現仍照四厘付息。三厘半公債始於一八五三—五四年，三厘公債始於一八九六—九七年。公債分為有期公債 (Terminals Loan) 無期公債 (Non-terminals Loan) 兩種，無期公債者，政府在某時前不必償還而在某時後隨政府之便償還之公債也。此等公債，政府於通告三個月後償還至有期公債，乃係定期償還之公債。

一九二一年參事院議決「政府財政政策應以從早收回政府債票爲依歸，同時對於臨時公債償還金之必要，供生產用資本項下支出之基金準備，須加以適當之注意云。」遂指派二委員會，一在加爾各答，一在孟買。二委員會反對任何特許，例如息率之提高，蓋此必致損害一般納稅人而利低利公債之持票人，故反對之。加爾各答委員會曾提出驚人之建議，謂「吾等以爲將來一切公債應免徵所得稅，惟對於須行課稅之現有債票，吾等以爲宜一律依照每盧比抽一安那之所得稅率，溯源課稅云。」因大戰時財政之困難，印度亦如大不列顛，曾發行免徵所得稅之債票，然此固屬一時權宜之計，宜非將來之所應爲也。孟買委員會報告書係一重要文件，建議政府應通告全國，謂政府擬自一九二一年後在四十五年與五十年間償還三厘及三厘半公債，並謂政府應於每年之初收買未償債額之百分之二而銷卻之，但政府是否借高利之債以買低利債券，誠屬疑問。此固含有政治財政上之理由，用以獎勵民間投資，然此等建議，恆必由健全財政立論，始克有當云。印度政府於一九二一年發表債票收回報告書上，幸未照此項建議實行，蓋因由資本項下所支出之未來債務，不甚清楚，故使委員會不能決定未來之借債政策故也。

孟買委員會（達提巴達拉爾爵士 Sir Dalhousie Dalrymple 任委員長）謂「印度金錢甚富，足供推廣鐵路，振興水利及發展實業等必要經費，而無待於外求……吾等竊以吾國嗣後各年之儲蓄，必能與年俱增，以供造鐵路，洛連河，發展實業及各省建設之用，不幸國內金錢不甚流動，各處之金錢密藏於地下者甚多，故大有發展銀

行業，及吸收民間無量數遊金爲銀行準備金之餘地，利用此項遊金，於所有人，於商業，於國家，均有利益。一惜印人愚昧，對於公債之投資，利息之支取，期票背面之簽字，債票之掉換，均懵然有所不知。逮及此，吾人猶能憶起詹姆士威爾遜（Mr. Hon. James Wilson）在其創行紙幣以前所爲之紀錄。威氏擬有譯述幣制原理等書籍，以貫輸智識於各省之計劃。而當時宣傳方法之成效，確已大著。此次大戰，確教人民尤其英美人民儲蓄之方法。昔威爾遜總統有言：「吾不信戰爭之能產生許多良好副產物，然若吾國人民由此次大戰，而果能深知儲蓄之理者，則大戰所耗之金錢與物資，亦殊不虛云。」平時英美兩國人民對於公債之應募，遠不如一九一四年之踴躍。一面勸募，由報章廣登宣傳文字，一面由銀行家股票經紀人多方推銷。官吏方面，確不願屏除沿習，而且不願喪失官吏尊嚴。今日西歐因儲蓄運動，而新局而確有展開之可能。不列顛之軍事公債勸募，及美國之自由公債勸募，已竭宣傳之能事。商人週刊也，戰債募集週刊也，軍事利器週刊也，郵遞文件與國人也，是皆大有影響於不列顛。例如佛普一地，奉命募足一戰艦之款，乃不期而能募足六戰艦之數，此無他，勸募之力也。孟買委員會之建議，確與現狀適合。該委員會曾建議：「爲創造廣大債券市場及收回固有債券起見，政府應力謀設立證券交易所於各省會受非官員之監督，而於未設立之地，應撥給房地以資設立云。」最近孟買證券交易所研究委員會報告書且建議應進而組織較好證券交易所。印度對於民間投資風氣之培養，現正進行不遺餘力。印人寧出錢以買珠寶，而不願買債票。對於嫁娶，好事鋪張，貧苦階級尙且耗費甚鉅，遑論富貴之家。父母不以債券而以無利之珠寶與其子女積

幾千年來之社會風俗，牢不可破，非努力不躡宣傳，不為功。所幸民間投資風氣，日漸增長。印度郵政儲蓄始於一九一七年，而在一九一九年三月三十一日以前，因努力儲蓄運動，致達八千萬盧比之淨額。嗣後提款者多而存款者少，但在一九二二、二三年又作郵政儲蓄新運動。截至一九二四年正月三十日，十個月間存款達四千五百萬盧比淨額，或六千萬盧比總額，印度債務之沿革，示如下表：

印度國債

年別（三月三十一日起迄）	債 務 債 費		較上 年 度 債 務 增 加 之	
	十 萬 盧 比	十 萬 盧 比	淨 額	百 分 數
一八四五	四三、五〇	……	……	……
一八五七 是年兵變	五九、四六	……	一五、九六	三六·七
一八六二	一〇七、五一	六、六二	四八、〇五	八〇·八
一八七二 約五十年前	一一五、八七	七、六九	八、三六	七·七
一八八二 約四十年前	一一六、九二	六、七五	五一、一五	四四·一
一八九二 約三十年前	二二二、二六	一〇、一〇	五五、三四	三三·二

一九〇二	約二十年前	三三九、三五	一一、一六	一一七、〇九	五二、七
一九一二	約十年前	四五四、七二	一四、八三	一一五、三三	三四、〇
一九一四	戰前之一年	四六一、〇九	一五、一九	六、三七	一、四
一九一五		四七八、四一	一五、七七	一七、三二	三、八
一九一六		四七九、一一	一五、九九	七〇	一〇、二
一九一七		四七六、六〇	一五、五二	一二、五一	一〇、五
一九一八	印度承辦一萬萬鎊 戰時協助金	六六七、七〇	二五、五〇	一九一、一〇	四〇、一
一九一九		六八三、三七	二六、九五	一五、六七	二、三
一九二〇		六九八、六〇	二八、九〇	一五、三二	二、二
一九二一		六六四、七〇	二八、二八	一三三、九〇	一五、一
一九二二		七二二、六五	三五、九七	五七、九五	八、七
一九二三		八三七、五九	三六、二四	一一四、九四	一五、九
一九二四		八七七、一四	三八、六四	三九、五五	四、七

印度債務如下：

印度政府之債務

在英格蘭者（依每鎊換十五盧比計）——

十萬盧比

公債

三六四、二二二

戰事協助金

二八、九〇

總額

三九三、一二二

在印度者——

永久公債——

六厘軍事公債

一二五、三六

五厘半軍事公債

二九、三五

五厘公債

六五、一三

四厘公債

一二、〇九

三厘半公債

一一九、三五

三厘公債

六、三〇

其他	.....	一、三一
總額	.....	三五八、八九
臨時公債	.....	
發行民間之國庫債券	.....	二、一三
作為紙幣準備金之國庫債券	.....	四九、六五
郵政儲金	.....	二四、六七
現金證券	.....	八、五一
應急準備金	.....	三九、八七
總額	.....	一、二五、一三
公債總額	.....	八八七、一四

流動公債之種類不一。一短期熟款 (Short and Medium Maturity) 係向印度國家銀行借來。國庫債券流通於民間，以三個月至十二個月為限。國庫債券依折扣發行，而價與折價之差額，代表投資之溢價。最低額額定五千盧比。國庫債券之發行實始於一九一七年。現金證券大概為零星存戶而設。兌換券之發行，始於此次大戰，流通期間定三年，五年或十年。公債為於某特定知時內流通，過此即行償還之債券特優債券 (Preference Stock)。



爲於某一定期間不確定償還之債券，將來隨政府之便償還。公司債與特種債券類由印度事務大臣以某某鐵路名義發行之。政府債票分公債票 (Stock) 認票不認人債票 (Bearer Bonds) 及期票 (Promissory note) 三種。公債票持票人之姓名登記於國債局之簿冊上，並領得一種債票。公債票之所有權繫於政府簿冊之登記，而不繫於債票之領有，故即至債票遺失，亦屬無礙。公債票之利息，隨持票人之意思，得向任何金庫領取。至認票不認人之債票，易於轉售，利息於繳出付利聯票時支付之。期票蓋乃介乎公債票之十分穩妥與認票不認人債票之容易轉售之間。期票可憑背而簽字而轉讓於他人云。

在印度發行之盧比公債 (註) 可不得議會之批准，至在英格蘭發行之金鎊公債，則須經議會批准。湖金鎊公債之所以必經議會批准者，蓋亦有故。蓋者東印度公司募債，必先得議會認可，厥後改組爲印度政府，亦仍沿照舊律，是以如此。募債經議會批准，可作印度金鎊公債，益爲可靠，而予投資者以利益。惟議會批准自非謂議會保證公債本息之支付，此層當屬顯然。最近印度政府益有借內債之傾向。近來印度漸從本國財源上設法。大戰以前，印度政府在現世紀所募之盧比公債以一九一四年所募之五千萬盧比爲最鉅。茲將近幾年之債額列表於下：

(註) 印度政府並不決定公債發行之數量或條件。

#### 印度政府之盧比公債

年	別公	告	額軍	事公	債國	庫債	券調	換現	應募	金
一九三十一	四	三	〇	〇	〇	〇	〇	〇	〇	二・九
一九四一	五	五	〇	〇	〇	〇	〇	〇	〇	四・八
一九五一	六	四	五	〇	〇	〇	〇	〇	〇	五・〇
一九六一	七	六	〇	〇	〇	〇	〇	〇	〇	六・七
一九七一	八	無	限	〇	〇	〇	〇	〇	〇	四四・三
一九八一	九	無	限	四	三	〇	〇	〇	〇	五二・八
一九九一	〇	無	限	二	九	〇	〇	〇	〇	一八・四
一九二〇	一	無	限	一	八	一	〇	〇	〇	一一・七
一九二一	二	無	限	二	二	一	〇	〇	〇	三七・一
一九二二	三	無	限	四	五	〇	〇	〇	〇	四二・四

一九二三—二四	二四·〇	〇·一	二二·九	二二·一
一九二四	一五	.....	.....	.....

自前世紀中葉以至現在，印度向依維多利亞的財政政策（或格蘭斯頓的財政政策）以不妄用一錢為依歸。印度財政最可稱贊之一特色，在於政府能識拔第一流理財家若詹姆士威爾遜（Sir. Hon. James Wilson）、克羅麥（Lord Cromer）、詹姆士威斯特蘭（Sir James Westland）、克林吞道金（Sir Clinton Dawkins）皆不世之人才也。此或由於政府有網羅人才之魔力有以使之然歟。凡熟諳此事之印人，蓋無不嘖嘖稱道云。

## 二 美國

美國公債史，尤其二十世紀公債史，饒有興趣。一七八九年華盛頓選任哈密爾敦為財政部長，哈氏完成其基金計劃而確有利惟美國財政學家當十則謂「理財者換幾種流動公債為確定公債，致此後任何合理的還債政策，將因新債之條件而遭困難，竊謂期以為不可公債之借換，就最後的償付而論，祇可視為管理國債之一機會。哈密爾敦之基金計劃及錫爾曼（Sherman）之償還步驟，從此點觀察，皆有可議之處云。」顧哈氏之工作，對於當時國債之整理，殊有大功，不可沒也。美國國債之增長，可於下表觀之：

### 美國國債

## 國債（以百萬圓爲單位）

## 國債（以百圓爲單位）

一七九〇	七五	一八八五	一、五七八
一七九六	八四	一八九〇	一、一二二
一八一二（戰事一八一二—一四）	四五	一八九五	一、〇九七
一八一六	二七	一九〇〇	一、二六三
一八一九	九六	一九〇五	一、一三二
一八二五	八四	一九一〇	一、二四七
一八三二	二四	一九一三	一、一九三
一八三三—三五	債務清償	一九一四	一、一八八
一八四六（戰事一八四六—四七）	一六	一九一五	一、一九一
一八五二	六三	一九一六	一、二二五
一八五七	二八	一九一七（戰事四月六日）	二、九七七
一八六〇	六五	一九一八（休戰十一月十一日）	一、二四四

一八六一	九一	一九一九	二五、四八二
一八六二	五一四	一九二〇	二四、二九八
一八六三	一、二二〇	一九二一	二三、九七六
一八六四	一、八一六	一九二二	二二、九六四
一八六五	二、八四六	一九二三	二二、三五〇
一八七五	二、二五六		

一八一二—一八四四年戰爭時代，國債驟增，當時戰費百分之九十二純藉公債（七千萬圓中之六千四百三十萬圓），即在此次大戰，法國亦未有此百分數也。一八三三年後，債務大減，故能於一八三三—三五之三年間，清償宿債。一八六一—一八六五年內戰發生，國債增加，試觀上表即可知之。由不兌換紙幣所得之數額，已未忘卻。一八六五年國債之多，為美國在一九一七年加入大戰以前所未有。一八六五年八月最多，達二十八萬四千六百萬圓，至一九一七年則達二十九萬七千七百萬圓云。在此二十八萬四千六百萬圓中，以流動公債（十二萬七千六百萬圓）不兌換紙幣（四萬六千萬圓）為較多。至確定公債則僅十一萬一千萬圓。誠債基金法雖於一八六二年通過，然因國庫無真正剩餘，致延至一八六六年實行。一八六六年償付臨時公債，於是嗣後遂能實行公債之

償還與借換。至十九世紀末葉，息率降低。一八九〇年國債計十一萬二千二百萬圓，一八九五年計十萬九千七百萬圓。一九〇一年國債爲十二萬六千三百萬圓，一九一〇年爲十一萬四千七百萬圓，一九一六年（即美國加入大戰之前一年）爲十一萬二千五百萬圓。一九一八至一九二〇年間國債之大增，及一九二〇年至一九二三年間國債之減少，已於上表明之矣。試一分析一九二三年六月三十日之國債，即知美國信用之高，及四種自由公債與一九二二、二三年之得勝自由公債（Victory Liberty Loan）之絕大成就。美國雖爲三大強國之最富者，然其國債總額遠不若英法二國之鉅云。

一九二三年六月三十日美國公債

（以百萬圓爲單位）

第一自由公債，二十年（一九三二—四七）三釐半	一、九五二
第二自由公債，一九二七—四二，四釐	三、一九九
第三自由公債，十年（一九二八—四二）半	三、四〇八
第四自由公債，二十年（一九三三—三八）四釐半	六、三二九
債券（得勝自由公債，一九二二—二三財政部債券等）	四、一〇四
債券	一、〇三二

戰時儲蓄券	三三七
四釐半國庫債券（一九四七—五二）	七六四
二釐公債（一九三〇）	六〇〇
四釐公債（一九二五）	一一八
二釐運河公債（一九一六—二六）	四九
二釐運河公債（一九一八—二八）	二六
三釐運河公債（一九六—）	五〇
三釐借換公債（一九四六—四七）	二九
二釐半郵政儲金債券（第一至第二十四）	一一二
有利的	二二、〇〇八
無利的	三四三
總額	二二、三五〇
到期利息	一七六
	二二、五二六

減去庫藏現金

(三七)

美國國債淨數

二二二、一五六

歐洲各國若英、法、意等皆美之債務國也。茲將諸國欠美之債額列表如下：

欠美債務 (一九二三年八月)

國別	本國	金本	付息	金總額
不列顛	(以百萬圓為單位) 四、六三一	(以百萬圓為單位)		(以百萬圓為單位) 四、六三一
法國	三、三三一		五七七	三、九一八
意大利	一、六四八		三二六	一、九七四
比國	三、七七		六九	四四六
俄國	一九三		四五	二三八
波蘭	一五六		二六	一八二
捷克	九二		一八	一一〇



塞 比 亞	羅 馬 利 亞	奧 地 利 亞	希 臘	愛 沙 尼 亞	芬 蘭	其 他 各 國	總 計
五一	三六	二四	一五	一四	九	二三	一〇六二〇
一〇	七	四	一	三	……	二	一〇八八
六一	四三	二八	一六	一七	九	二五	一一六九八
							二、二七八
							二、二二二
							二、四〇〇

不列顛對於美債，現已確定基金。國債基金委員會定還本總額為四十六萬萬圓（參閱附錄表<sup>xxx</sup>）據一九二二年四月財政大臣出席於下院之演詞，不列顛政府當向美國借款之時，曾貸八萬九千七百萬鎊與協約國政府，此外在美國一九一七年加入大戰之前，又貸出八萬二千八百萬鎊。假令不列顛政府不貸出八萬九千七百萬鎊與協約國政府，通料其時不列顛政府可以不必向美借債云。同時不列顛政府向美購買軍火，棉花，五穀雜

票等所費之數，約較美債總額多出三十萬萬圓云。

美國政府在一九一七、一九一八，及以後各年所持之公債政策，大告成功。第一，一九一七、一九一八兩年之四種自由公債及一九一九年之得勝自由公債募集之成績，使研究美國財政者驚服不已。依照財政部年報所載，發行總額幾達二百四十四萬三千三百萬圓，而在一九二二年六月三十日未還債額計共一百七十萬八千七百萬圓。一九一八年十月發行第四自由公債（一九三三—三八年之四釐半公債）六十九萬六千五百萬圓，竟能如數募足。歷覽各國歷史，財政上之成就，未有若此之著者也。雖曰美國財力之雄厚，有以致之，而由美國十二聯合準備銀行區募集自由公債中央委員會完成之戰時募債團之驚人組織，亦與有大力焉。凡財政、實業、商業、職業各界領袖，均齊集於各區中央委員會每日開會協商，並得女界幫助。各區中央委員會又設分會於各城村各城村逐日報告應募額，若應募額不足分派之數，則由會中選派有名演說家到處演講，藉以喚醒一般之昏睡。大戰終了時，估計全國人口一萬萬六百萬人中，內中至少有二千萬人（甚或有二千五百萬人）係自由公債持券人。極力設法由實際儲金中吸收借金，並竭力使投資家購買債券，據經營全國業務百分之四十以上之銀行報告書所載，一九二一年六月僅有長期公債，得勝債券及財政部證券之極小部分抵押與此等銀行。第二，政府不濫發紙幣而以銀行信用代替之。通貨充脹變為戰時所不免，然藉（一）限制信用；（二）勸告民間儉約，如以活期儲金購買自由公債，或藉課稅避免一切奢侈品而能減至最低限度。依財政部一九二〇年度報告書所載，歲出百分之三十二賴諸

租稅。截至一九二二年六月三十日止，戰費淨額爲三百三十四萬五千五百萬圓，每年租稅收入超過平時租稅收入約計一百零七萬零三百萬圓。某名家估計戰時租稅收入爲三百五十四萬二千八百萬圓，平時租稅收入爲一百十八萬一千九百萬圓。由上以觀，可知美國戰費之三分一來自租稅，三分二來自公債，此與歐洲諸強國實大相逕庭。不特此也，美國自創行所得稅盈餘稅及聯邦不動產稅後，一改間接累退稅而爲直接累進稅，於是聯邦政府收入頓變第三定期債票之使用，此種債票定三十年內償還，每隔六個月發行一次，息率不高不低，但以適能吸收民間之儲金爲度，此法大告成功。公債借換之特權，亦未忽略。政府爲免除此等公債之滯消起見，每於發行之前，逐月發行流動公債以爲民間換購自由公債或納稅之用。政府復集中款項於國庫，藉以減輕信用之更緊，凡銀行認購之債額，即登入政府賬上，作爲政府存款，迨及政府取出時劃消。此之謂「信用付款」(Payment by Credit)。第四，減債基金之確立，一九一九年三月三日以議會法令確立減債基金，額以一九二〇年七月一日未還債務總額減去外國政府債券額後之百分之二·五爲準。此係一種保證，不但足以增進一般投資家之信任，而且可資他國之借鏡云。

### 三 法國

大戰前，法國負債之多，可稱第一。至一九二四年初，則已退居第三（依當日匯兌率計）（註）惟法國總債之負擔頗使當局焦急。現時法國債務費佔經常支出總額百分之五三·八，至其在戰前之一年則僅佔百分之

三·五云。法國國債問題，係一複雜問題，迄今頗從態度之改變，已極明顯。例如一九二四年六月法國新政府建議嚴密研究國家之財政情形，以期預算平衡之確立，租稅尤其直接稅之緊束與調整，其問題一為籌款以應付大戰時所欠之鉅額的臨時永久債務，大戰時法國政治家之弛緩，國庫之異常清淡，墨守先例而不知應變，此即債務問題發生之主因。

(註) 不列顛，七十七萬六千六百萬鎊；美國，四十七萬一千九百萬鎊；法國，四十一萬三千四百萬鎊(按七十法郎等於一鎊計算)；若依法定平價，則為一百四十七萬七千二百萬鎊。參閱附錄表 A X X A。

法國國債之增加，可於下表觀之：

法國國債

年	國債總額 (百萬)		每年債務費 (百萬)	
	法郎	鎊	法郎	鎊
一七二三	一,二〇〇	四八	.....	.....
一七六三	二,七五〇	一一〇	.....	.....
一七九三	八〇〇	三三二	.....	.....

一八〇〇	七二五	二九	.....	.....	.....
一八〇四(四月一日)	一二七五	五一	七五	.....	.....
一八一六	三、五〇〇	一四〇	.....	.....	.....
一八三〇	五、一八二	二〇七	.....	.....	.....
一八四八	六、五〇〇	二六〇	.....	.....	.....
一八五二	六、六三九	二六六	二六二	.....	.....
一八六八	一二、三八三	四九五	三八二	.....	.....
一八七六(二月一日)	一九、九〇〇	七九六	七五	.....	.....
一八八三	二七、四〇一	一、〇九六	一、一二一	.....	.....
一八八七(二月一日)	二四、六七五	九八七	八八〇	.....	.....
一八九三	三〇、三三三	一、二二二	一、〇三九	.....	.....
一八九五	二五、九七五	一、〇九五	八二五	.....	.....
一九〇〇	二七、一五〇	一、〇八六	.....	.....	.....

一九〇三	三〇、七九九	一、二二二	九二四	三七
一九一三	三三、六二七	一、三一五	九五八	三八
一九一四(七月一日)	三四、一八八	一、三六七	一、三〇七	五二
一九一九(一月一日)	一四七、四七二	五、八九八	.....	.....
一九二〇	二四〇、二四二	九、六〇九	九、四四二	三七八
一九二一	二九七、三六八	一一、八九五	一一、六八一	四六七
一九二二	三一六、九八四	一二、六七九	四、九二九	五九七
一九二三	二八九、三七三	一一、四七二	一一、〇〇八	四八〇

一九二三年三月三十一日時確定公債與流動公債之分配如下：

法國公債

內債——

法郎(百萬)

(一) 固定公債.....

一六七、八二六

(二) 流動公債……………八六、〇〇八

總額……………二五三、八三四

外債——

(一) 固定公債……………一八、六九五

(二) 流動公債……………六、八四三

總額……………二五、五三八

依法定半價折成鎊數

(二五·二二五法郎等於一鎊)……………一、四七二鎊(百萬)

依當時匯兌率折成鎊數

(七〇法郎等於一鎊)……………四、一三四鎊(百萬)

流動公債，雖不如大戰時代之多，然現仍不少。

欲明法國現在的財政情形，莫如觀察法國政府自大戰開始以至一九一九年底間之經常收入與特別收入。

法國收入(一九一四—一九一九)

經常收入——

(一千兆法郎)

百分數

租稅、政府專賣及國營企業……………三一

一七

特別收入(公債)——

(A) 內債——

整理公債……………五三

二八

流動公債——

(a) 短期公債與國庫債券……………四九

二五

(b) 法蘭西銀行與亞爾格利銀行存款……………二五

一三

七四

三八

(B) 外債——

外國借款……………三三

一七

公債……………一六〇

八三

總額……………一九一

一〇〇

由上表觀之，可知由租稅、政府專賣業及國營企業之經常收入，佔百分之十七，至公債則佔百分之八十三。法國負債與租稅之比例，遠較英、美為高。流動公債（包括法蘭西銀行與亞爾格利銀行存款，此項存款含有流動



公債之性質)較整理公債爲多,實佔內債之大部分。即令法蘭西銀行與亞爾格里銀行墊款非係流動公債,然流動公債所佔之比例亦高。

在顯示法國國債增加之表中,說明國債何以因法王奢侈及迭次戰事而增之情形。法國大革命前,法王路易十五(一七一五—一七四)雖有理財名家塔哥(Turgot)(一七四四年法王任爲審計總監兼財政總長)與克(Necker)一七七八年任財政總長,一七八一年著有王室報告 *Compte rendu au roi* 一書,一名著也。之輔佐,然亦竟不免使國債增加。大革命時代,財政總長康盤(Cambon)整理國債。一切借款登入國債總簿上,作爲要求之確證。迨至一七九六年二月爲止,政府悉以紙幣(*Assignats*) (法國以土地擔保而發行之紙幣)支付利息,依紙幣之票面價格支付。一七九六年二月以後,乃依每十法郎紙幣抵作一法郎付息。至一七九六年七月廢棄此項紙幣,嗣後利息乃以四分一現錢,四分三以官地爲擔保之票據支付之。如某學者之所指出,此四分三,實際上與以紙幣支付者無以異。(註)一七九七年議債三分一債額即八千六百萬法郎,並議定以官地清償其餘三分二本金。政府聲言此三分一本金,「嗣後無論如何,決不停付」其他三分二則依官地年息之二十倍之票據清償之。政府要求債權人購買官地,此於無力購買者必蒙損失。拿破崙(一八〇四—一八)時代之財政藉哥登(Gandin)(爲近代法國財務行政之創始者)與利恩(Mollien)(一八〇六年任財政總長)二子之力,始上軌道。昔某傳記家稱揚哥登曰,自哥氏出而「官僚政治之精神於是恢復,其時官吏雖能勤苦守秩序,

然過於嚴密，雖克親民如子，然究不能明其自己之利益而得時之，更不能預知何者最有助於彼等之利益者也。『哥登其其』革命帝國與復辟

(*Monarchie*) 帝王會言『秩序精神』為行政之第一要件，供備萬事萬物，無不整秩序是也。『哥登其其』

亦深得理財之秘訣也。『拿破崙』國變文者，當其時利息為最管線，於是智多謀，而又最善製造革命，到底不窮此二理

財家之『法王』拿破崙（共和時代）『拿破崙』之後，其軍事經濟，功在民間。如哥登其其，因『在拿破崙時代，人

皆能知實行故也』吾人試一比較一八二四年之國債與不列顛之國債及至十九世紀後此之法國公債沿革，即

可瞭然於一八二四年法國國債與不列顛相較之少，即可知哥登其其之理財矣。當一八三〇年八月

革命時代，對敵之賠款，敵軍之餉糧，皆費債之賠償，在在使國債大增。其時幾種公債實行借換，如一八二四年之四

厘半公債，對公債理是五厘公債，在一八二一—二二—二三〇年，不復通行，當奧爾良朝（*Orléans Dynasty*）

及第二帝國時代，國債增加。拿破崙第三時代，克復米戰爭，意法戰爭，中法戰爭迭起，益以其時公共事業之建設，需

費浩繁，故不得不募鉅債。一八五二年五厘公債換為四厘半公債，而至一八六二年此四厘半公債又換為三厘公

債。第一次借換，結果利息少付，至在第二次借款反使公債之資本大增，因一八七〇—一七一年普法戰爭，國債增加

九千兆法郎，每年公債費額增三倍。普法之戰，法國城下之盟，賠款五千兆法郎，始佔國債增加額之一半。自一八七

〇年八月至一八七二年七月止，中間僅二年發行公債計達八十四萬九千六百萬法郎，實收六十八萬三百萬法

部年息達四萬萬法郎。第三共和時代，法國公債又增，尤以去羅福內（Prevoient）之發展公共事業（包括鐵路）大計劃而募鉅債。鐵路、電報、電話、公道、水路之建設，藉藉公債。政府補助金，及經政府擔保之公司社債來維持。一八八三年五厘公債與西厘半公債對換，國庫亦可節省三千四百萬法郎之支出。嗣後復於一八八七、一八九四、一九〇二各年實行公債措施云。

（註）非斯克（Fischer）法國財政（French Public Finance）第一九四頁。

在戰前之一年，法國國債增至三萬四千兆法郎。法在革命時期終了時之國債計三千五百兆法郎，而在一九一三年增至三萬四千兆法郎。估計國債增加額之三分之二費諸戰事，而其三分之一則費諸鐵路、運河、船塢、衛生、學校、建築等公共事業。

大戰開始時，法國政府之租稅收入不足以充軍餉。戰事未爆發前，法國財政本係不以期收支既不相抵，而稅制復極不適時。所徵稅雖於大戰爆發前數日議決徵收，然延至一九一六年開始實行（始於是年一月一日）。厥後雖徵所得稅，戰時利源稅，軍役稅（Military Service Tax），然皆行之不力，以故租稅收入不足以敷戰時之支出。一九一六年十二月及一九一七年頒布之稅法，雖確已增加租稅之收入，然適不及英美之多也。（註）

（註）一九一六年十二月三十日，一九一七年七月三十一日，一九一八年六月二十九日頒布增加一般所得稅法。一九一六年十二月三

十日，及一九一七年七月三十一日頒布戰時利源稅法。一九一七年十二月三十一日下令增加遺產稅附加課於酒精、糖、咖啡、烟草、火柴、煙

業等之附加稅，一九一七年十月及一九一九年五月下令增加火災稅，一九一六年十二月三十一日，一九一八年一月一九一九年五月增加煙草稅。一九一六年十二月三十一日之法律增加郵費、電報費、電話費。至若新稅則有礦民地產品、礦水、專賣藥材、娛樂品等消費稅，（一九一六年十二月二十日法律）交易稅、奢侈品稅（一九一七年十二月三十一日及一九一八年六月二十八日法律），及特許貨品輸出入稅（一九一七年六月十五日總令及一九一七年九月二十九日法律）。並增加酒稅及徵課酒稅，然酒稅收入，殊微不敷云。

吾人試研究法國應付戰費之方法，頗感興趣。本節宜略述及本書以上所述整理公債、流動公債、外債及銀行放款之統計表。大戰時法國純粹發行銀行之放款，長短期國防公債，及外國債票以維持其財政。長期國防公債始於一九一五年二月募集，期限十年，利息五厘。一九一七年發行一種新式公債，五年為期，即所謂「國防公債」(obligations de la Défense Nationale) 是也。實則國防公債於第一年底收回，四種國防整理公債先後於一九一五、一九一六、一九一七、一九一八年發行。第一整理公債係一九一五年短期公債之一部分。又發行一種無期限的永續年金公債，利息五厘，發行價格八十八法郎。政府在一九三一年一月三十一日以前不償還。發行額一萬五千兆法郎。實收一萬三千兆法郎。現金借半數。一九一六年九月發行第二整理公債，發行價格八十七半法郎。政府亦定一九三一年一月三十一日以前不償還。發行面額一萬一千五百兆法郎。實收一萬兆法郎。現金佔半數以上。一九一七年十月發行第三整理公債，定一九四三年一月一日以前不償還。利息四厘。發行價格為六八·六法郎。此項公債亦殆如前之二種，無確定償還之期。發行面額幾近一萬五千兆法郎。實收一萬兆法郎。

現金佔半數以上。第四整理公債利息四厘，發行價格爲七〇・八法郎。一九四四年一月一日以前不償還所募成績卓著，發行面額三萬五百兆法郎，實收約二萬二千兆法郎。現款僅居三分之一（七千兆法郎），以財政部債券代繳者約一萬三千兆法郎。故第四公債所含整理公債之性質，實較前三種爲多。綜此四種國防公債，實收五萬五千兆法郎，而發行面額則爲七萬二千兆法郎，年付利息三千兆法郎。

顧雖有此種公債，然探諸當日財政情形，政府實有誠發流動公債之必要。蓋自大戰爆發以來，流動公債已增加不少故也。所募短期國防公債（*Bonds de Défense Nationale*）總額幾達三萬兆法郎。以一九一四年九月十三日之勅令發行此項公債，公債利息預付，息率多寡不一，發行期限三個月者定四厘，六個月及一年者定五厘。至尋常國庫債券之利息較低，此項債券之募集始於一九一八年，當時議增息率，凡流通期限在一個月以上二個月以下者增至三厘，二個月以上三個月以下者增至三厘半，三個月以上一年以下者增至四厘半，滿一年者增至五厘。一九一九年所募尋常國庫債券增至五萬萬法郎以上云。

至在一九一四與一九一九年四月間法蘭西銀行與亞爾格里銀行之貸款，計共二百二十七萬九千五百萬法郎，內法蘭西銀行借出二百二十四萬萬法郎，亞爾格里銀行借出三萬九千五百萬法郎。戰時及在戰後之一年間依百分之一付息，至於以後逐漸償還之借款則依百分之三付息。第一次貸款係依照開戰後通過之法律，實行修正政府與法蘭西銀行在一九一一年十一月十一日所訂協定上載。政府遇有軍事行動，法蘭西銀行應預借

政府二十九萬萬法郎之一條。依照一九一四年十二月二十一日原訂而經一九一四年十二月二十六日修訂之協定，法蘭西銀行總額增至六千兆法郎。至一九一五年增至九千兆法郎。一九一五年七月法律。至一九一七年先增至一萬二千兆法郎，繼增至一萬五千兆法郎。一九一八年二月十六日及十月十四日法律。至一九一八年增至二萬一千兆法郎。六月七日法律。至一九一九年先增至二萬四千兆法郎，繼增至二萬七千兆法郎。三月五日及七月十七日法律。此法蘭西銀行數年總額之大概也。至政府亦自一九一五年九月以後迭與蘭格銀行訂結類似之協定。先定二萬萬法郎為總額最高限額，後則增至三萬萬法郎，且增至四萬萬法郎。一九一八年十月八日法律。法國政府除短期國庫公債，長期國防公債，國庫債券，永齡年金公債，及銀行總額外，尚募集外債。此項外債，借法國整理公債之一部分，湊公債之一小部分。在一九一九年三月底，國庫債券向英國財政部購現計達一百十四萬八千四百萬法郎。至倫敦匯豐銀行承受者則達十六萬三千九百萬法郎。至法國在美國之舉債包括：(一) 國庫債券之發行。一九一九年與英合借之借款，即所謂英法借款 (Entente Loan)。是也。年息五厘，法國佔十二萬四千三百萬法郎。(二) 美國銀行捐千萬圓之借款，年息七厘半，計合法幣五萬一千八百萬法郎。(三) 法國四大城市 (巴黎、里昂、馬賽、波爾多) 四萬二千七百萬法郎之借款。(四) 美國政府之借款，年息四厘，在一九一九年初，債務共達一百二十七萬一千萬法郎。此外尚有外債，本書在遠及英美二國外債之一節上業已提及。

#### 四 意大利

截至一九二四年四月三十日止，意國國債計內債達九百二十六萬五千五百萬里拉，外債達二百二十六萬一千四百萬里拉。茲將意國之國債，列表於下：

意大利國債（一九二四年四月三十日）

(一) 內債

(1) 長期公債

(以百萬里拉為單位)

戰前債務	一二、五〇六
國家公債	三六、〇二四
三年或五年國庫債券	三、六二八
七年國庫債券	四、〇〇〇
九年國庫債券	四、〇〇〇
賠償威尼斯戰時損害之借款	一、五〇〇
總額	六〇、五〇八

## (二) 流動公債

特當國庫債券

一三,七〇〇

銀行發款國家證券等

一〇,七二七

總額

二四,四二七

三五〇

三三,一四七

內債總額

九三,六五五

(日) 外債 (依法定平價折算)

(以百萬里拉為單位)

不列顛 (國庫債券公債)

一四,〇二六

美國 (信用借款)

八,五三七

美國 (公債)

五一

外債總額

二二,六一四

意國在一九一四年八月一日負債達一百五十七萬五百萬里拉，至一九一九年二月二十八日增至七百零



五萬九千九百萬里拉，一九二〇年十月三十一日增至一千零八十萬七千二百萬里拉，一九二三年六月三十日增至一千一百六十二萬六千九百萬里拉。惟至一九二四年四月三十日則減至一千一百六十二萬六千九百萬里拉。

茲將意大利在戰前及近幾年間之國債列表如左：

債別	年			
	一九一四	一九一九	一九二〇	一九二一
內債	(以百萬里拉計)	(以百萬里拉計)	(以百萬里拉計)	(以百萬里拉計)
確定公債	一四、八四〇	三四、一〇〇	五二、三四二	五四、九七三
流動公債	八七九	二六、〇四八	一一、一三一	三〇、〇六二
外債(依法定平價)	……	一九、二〇〇	二〇、二六六	二〇、九五八
總額	一五、七一九	七九、三四八	九四、七二九	一〇五、九九三

整理公債，大抵年息五厘。一九〇六年七月，毛利五厘(淨利四厘)公債換為三·七五厘公債，成績良好，越五年又換為三厘半公債。要求依照額面價格償付者，不足留意，債票市價未嘗受影響，故國庫節省甚多。茲將每年

國債息金列表如下：

## 國債之利息

年	別利息（以百萬鎊計）	年	別利息（以百萬鎊計）
一八七一	一八	一九一三	二二
一八八一	一九	一九一四	二二
一八九一—九二	二六	一九二一	二六
一八九九—一九〇〇	二八	一九二二	六三
一九〇六	二二	一九二三	五〇

所欠外債以美國為最多，因債息未付，故債額愈積愈多。意國政府迭次承認償還外債，惟濠中輿論主張與債權國應許意國所提磋商還債之條件，債權國應顧及：（一）意國之財政困難；（二）意國在其幣價未跌時而借外債之事實；（三）所借外債多以支付高價之軍需品及戰時原料品，而予債權國人民以大利。由此種議論，不列強亦可持此以與美國磋商還債之條件也。逆料假以時日，意大利之財政狀況必可改善，凡一國預算不均，政府不謀稅收之整頓而徒舉債以度日者，其財政未有不致於紊亂，彼意大利之事實，其尤彰明較著者也。

五 日本

日本戰債呈出二種特點。第一，內債與外債並舉，此與印度、加拿大、阿根廷及其他諸國相似。日本以國內資本不足，常借外債而得利不夥。第二，日本由日俄戰爭獲得經驗頗多，戰後逐漸致力於商業，迄一九一四年大戰爆發時而本國財力之培養已深矣。茲將大戰時日本之國債列表如下：

日本國債

會計年度 (終於翌年三月三十一日)	內債 (在各年度末之未還額 (以日金百萬圓計))	外債 (在各年度末之未還額 (以日金百萬圓計))	總額 (以日金百萬圓計)	每人分擔之圓數
一九一四	一〇五四·六	一五二九·四	二五八四·一	四九·二
一九一五	九九一·五	一五一四·八	二五〇六·三	四七·〇
一九一六	一〇二八·〇	一四六一·一	二四八九·二	四六·〇
一九一七	一〇九七·四	一三七〇·二	二四六七·七	四四·七
一九一八	一一五九·九	一三三八·七	二四九八·七	四五·九
一九一九	一二六八·八	一三一一·一	二八七九·九	四六·〇

一九二〇	一四八二・四	一三一・一	二七九三・六	四九・三
一九二一	八一九・六	一四二四・三	三二四四・〇	五六・五
一九二二	二一八四・八	一三五九・〇	三五四三・九	六一・二
一九二三	二四五〇・一	一三五八・六	三八〇八・七	六四・九

日本雖經一九二〇—二一年實業界之不穩定，及經濟界之蕭條，而國內富盛路受影響，然在世界大戰後其財政地位大呈鞏固。日本國債始於明治維新初年，當時議決一次發給公債票與封建貴族及武士，貴族與武士藉此年有收入所發公債之面額計達日金一萬九千一百五十萬圓。政府亦承認封建時代之負債，乃發行二千一百五十萬圓之附利公債。日本其他最早國債之募集，則為供應一八七七年之薩摩叛亂，公共工程，海軍工程，不兌換紙幣等之急需。日本政府借進外債頗鉅，例如政府於一八九九年倚賴倫敦金銀市場發行一千萬鎊之公債，年利四厘，九折發行，即每票面百鎊實收九十鎊。日本所舉內債之條件劃一，如定年利五厘，借用後五年內不償還，顯得於五十年內攤還是也。日俄之戰，日本國債增至日金十七萬萬圓。政府決定三十年內還清。此外政府擬將十七線鐵路收歸國有，須備償日金五萬萬圓，始得收回，因此政府負債達日金二十七萬七千六百萬圓，計內債十一萬一千萬圓，外債十一萬六千六百萬圓。日俄之戰，日本戰費軍備費共計日金十三萬五千七百萬圓。日本善為整理

國債，近年國債之增加亦雖較他國爲少。關於一九〇〇年以後日本與他國國債增加之比較，詳見本書附錄表 XXV。

## 第三十七章 公債之償還

### 一 償還

減輕公債負擔之方法有四：（一）償還（*Redemption*）；（二）借換（*Conversion*）；（三）一部或全部之賴債（*Repayment*）；（四）資本捐（*Lobby on Capital*）或還債特別捐借換者，以低利新公債換高利舊公債之謂，各國常行此法以減輕納稅人對於債息之負擔。現時某某國家因戰後之鉅債而繼續討論公債之償還，借換，及一部的賴債（或沒收），惟賴債斷無討論之價值，讀者請下自明。

各國債務費與經常費之比例，較戰前之一年大變，如不列顛由百分之一二·二增至百分之三十九，美國由百分之三·二增至百分之四四·二，法國由百分之一三·五增至百分之五三·八，加拿大由百分之一〇·九增至百分之三三·五，印度由百分之一二·二增至百分之十五，至日本則由百分之三六·九減至百分之二八·四。觀乎上述之數字，足知各國對於公債其有實行償還，借換（愈早愈妙）及討論資本捐是否可徵之必要。大概

政府能於預算中列出一筆剩餘金還債，自屬上策，然此非增稅不為功，是以此策恆為大多數之納稅人所厭惡。考史氏不多還債明例，試就美國而言，美國在南北美戰爭後之二十五年間，均按期償還，故在一八六五年之國債為美金三十萬萬圓，至一八九〇年乃即減至美金十萬萬圓，誠以美國分配之均，遠為世界其他各國所不及，國民能繳納鉅額直接間接稅而不覺其苦故也。大戰以後，凡財政良好之國家，無以還債為其目標，例如不列顛自一九一九年十二月至一九二四年三月止，減少債務六萬五千萬鎊，其數約與大戰爆發時之國債相等。公債終可有清償之一日，因哈爾密敦在陳述書十二原則（訂前章）時，已十分認清此問題故也。倫敦大學經濟學教授克龍氏在柯羅國債租稅研究委員會（Crown Committee on National Debt and Taxation）前之供證上，曾言由國庫年撥一萬萬鎊之減債基金，即國債能於三十五年內漸次償清。克氏以為須兼用開源節流二法，開源不外增稅，節流不外減費，二者兼備，國債庶有清償之望。克氏之法，雖藉鉅額減債基金法，實與資本捐之概念極相似。推克氏之法，必致納稅者疲敝不堪，終且演成「通貨過少」（deflation）之現象。又有學者（註一）在該委員會之供證上，則謂還債之額應與每年之積儲資本因人口之自然增加及資本之替換而酌減若干後之餘額成一種比率。自此學者視之，若所償債額大於此比率，則必致「面盈」而欠，還則欠俱，終不足以云還債。大概一國果能順序還債，於國家確有利益。債券價值之高低足以顯示國信之厚薄，政府依市價而收買債券，必可使債券價格騰高與面價相等，試展閱英國二層整理公債史，即可知之（註二）。若夫政府發行紙幣過多，如一九二一年之德國者，則

債務之一部，的抵補，即形發生云。

(註二) Mr. A. M. Seward, M. P.

(註三) 一七九七年九月二十日 (Congress) 市債利率四十七又八分之三，至一八九六年漲至一百十四云。

## 二 借換

以低利新公債換高利舊公債，此在財政健全之國無不行之。各國在實行借換之先，常注意下列二點：(一)借換是否可行；(二)爲節減債費，息率可以減到何等程度。因此，對於不償還之政府債票，外國及殖民地政府以及各大市政府發行之債票之價格變動，必須研究現時各國並採用各種可能方法使每年公債利息之負擔，減至最低限度。

溯英國公債借換之方法，初爲高爾坡爾所創，而實行其法者，則係斯坦荷普 (Stanhope)。斯氏者乃於一七一七年繼高氏而任財政大臣者也。王政復古時代，民間債利率原定六厘，至一七一四年減至五厘，但國債之大部分仍依六厘起債。因詹姆斯第二黨徒之煽動，王位日在風雨飄搖之中，二因政府債不確定，國信未立，故欲依低利而起債，始爲不可能之事。高爾坡爾深知實行借換之必可得實益，減六厘爲五厘，必票價昂然漲高。因此，國庫年可節省三十二萬九千鎊之支出。一七三七年又行借換一次。至在此時以前，英國藉英蘭銀行及南海公司之助，已將五厘公債之大部分換爲四厘公債。政府甚且能借三厘之款。當一七四九年培蘭 (Pitt) 出任財政

大臣之時，政府許四厘債票（共約五千八百萬鎊）持票人得選換第一年四厘第二年至第八年三厘半（在此七年間利息決不減低）第八年以後三厘之債票，許持票人在三個月內決定及期，四厘債票約有三分之二強借換，數約三千九百萬鎊。對於未借換的四厘債票之持票人又許其在三個月內決定，結果又借換一千五百五十萬鎊。尚餘三百五十萬鎊，則發行新公債而收而償還之。一七四九年之借換，國庫可節省二十七萬二千鎊，七年之間共可節省五十四萬四千鎊。一八一八年凡西塔特（Mr. Vanstert）因欲向持票人另借三百萬鎊，乃換二千七百萬鎊之三厘公債爲三厘半，譯者按提高公債利率，故債額雖二千七百萬鎊，實能收足三千萬鎊也。此種借換，殊爲稀見，亦借換之別開一生面也。一八八二年，凡氏以每票面一百零五鎊年利四厘之新債，掉換每票面一百鎊年利五厘之舊債，一萬五千萬鎊之持票人承受掉換，餘三百萬鎊之債票則以現款清償之，於是年可節省一百十九萬七千鎊。此四厘新公債於初七年間不贖回，此外又有四厘公債票七千六百萬鎊，政府並未確定償還辦法，至一八二四年政府規定持票人得掉換年利三厘半，初五年間不償還之債票，內七千萬鎊承認掉換，至其餘之六百萬鎊，則以現款清償之，於是年可節省二十八萬一千鎊。一八二二年掉換之四厘債票，至一八三〇年已屆償還之期，每票面跌至一百零二鎊半，哥爾本乃決定每票面百鎊得掉換每票面百鎊年利三厘半，初十年間不償還之債票，或每票面七十鎊在初四十二年間不償還之五厘債票，此二債票之價值始相等。計一萬五千萬鎊強之債票換爲三厘半債票，餘三百萬鎊弱則以現款清償之，於是年可節省七十五萬四千鎊。一八四四年哥爾本又借



換二萬四千九百萬鎊債票。其時不列顛確定公債殆全係三厘公債，三厘半公債，及與一八三〇年借換有關之少數五厘公債。三厘公債之持票人得掉換初十年間年利三・二五厘後二十年間年利三厘之新公債。僅有十萬三千鎊依票面價格清償。初十年間，年可少付利息六十二萬二千鎊，至十年之後，年可少付一百二十四萬四千鎊。一八五三年，格蘭斯頓擬清償另一種三厘公債，數約九百五十萬鎊，政府許持票人每票面百鎊得選換每票面八十鎊。十先令年利三厘半保證四十年間清償之債票，或依額面價格掉換兌換券，但未告成功。僅有一百五十萬鎊借換，餘八百萬鎊不得不依額面價格清償。因當日三厘公債之市價低於票面價格，故政府略受損失。因受克里美戰爭影響，故致失敗。此次借換實為後此二厘半公債之核心。一八八四年柴爾得（Mr. Childers）曾實行掉換六萬萬鎊之三厘公債為年利二・七五厘及二厘半。在初二十一年內不償還之兩種公債，成績不佳，計僅掉換二千二百萬鎊，而此半數且為政府機關所持有者。哥申（Mr. Goschen）觀察一八八四年之市場狀況，認此為借換之絕好時機，萬不可失。哥氏許三厘債票（總額五萬五千八百萬鎊）之持票人依票面價格掉換第一年年利三厘，第二年至第十五年年利二・七五厘，第十六年起年利二厘半。迨至一九二三年止，由政府隨便償還之新債票。新三厘公債之持票人或承受此種掉換，或依票面價格收還。至對於其他債票之持票人，則一任其意，且予持券人以百分之五先令紅利，而令其拋棄通告權。整理公債之借換及息率之減為三厘，因付借錢與股票經紀人、銀行家、代理人、律師等而進行順利，所費便錢雖達二十三萬四千鎊，然若與所換公債三萬一千二百萬鎊一比，殊不嫌其多也。

海軍償債計劃之條件，幸為新三厘公債之全數持票人及管理公債之大多數持票人所承認，息率減為三厘，未償債額僅四千二百萬鎊。對於到期未償債額之償還或借換，通過一法案，議決發行國庫債券，兌換券五十萬新債票，或借入暫時貸款以作該項用途。最後一次，政府僅須清償一千九百萬鎊，由此全部借換，政府年可少付債息一百四十一萬二千鎊，而在十四年後年可少付債息二百八十二萬四千鎊。一九二一年發行三厘半借換公債，其時僅有一萬四千八百萬鎊，約當還額六萬二千二百萬鎊百分之二十三。宜於借換，依六十一又二分一對換。後復實行借換三厘半借換公債，承受者衆，數達六萬八千三百六十五萬鎊。第二次依七十二又二分一對換。一九二四年四月五厘戰時公債與年利四厘半定於一九四〇—四四年間償還之公債對換二萬萬鎊，依每票面百鎊軍事公債換每票面一百零三鎊之借換公債，對換一萬五千萬鎊。

如上所已述，世界各國常有公債借換，如美國在一八七〇、一八七三、一八七六、一八七七、一八七八、一八八一及一八八二各年之借換，其最著者也。法國發行公債借換，而尤以一八七八、一八八三及以後各年之借換為多。印度於一八八〇年以五厘公債換為四厘公債，一八七九年又以四厘公債與三厘半公債對換，一八九五年印度財政總長詹姆士·韋斯特蘭（*James Westland*）實行印度公債借換，結英國庫支出亦可節省五百萬鎊比左右。

### 借換之一般原理

由前幾節所述。理財家若欲減輕戰債之每年負擔。則必須與金融市場接近。雖財政機關之失卻借換良好機會者。殊不多見。英國財政部素與英商銀行總裁及倫敦商業區接近。美國華盛頓政府當局與紐約華爾街接近。以紐約與華盛頓僅隔數小時之遙。故也求之他國。政府與金融界接近。恐不能若斯之易。是故西漢拉（Winn）與孟買加爾各答金融中心點相隔在千里以上。理財者既不便遷至其地。故必有傳遞市場消息之他種方法。政府固覬謀熟識國中金融市場之情形。一九二四年不列顛國債十一倍於戰前。每年債息計達三萬一千萬鎊。其數幾及本國租稅收入之半。即號稱富裕如法國者。其去年歲入亦不過此額。嗚呼！可謂鉅矣。使不列顛國債息率能減至三厘。則年可省一萬萬鎊左右。政府藉此。足可將所得稅。每鎊減徵二先令以上。國計民生。交受實益。故不列顛與他國將來能否減稅。皆視其能否大行公債借換而減少債息之支出以爲定。一九二四年春季五厘戰事公債（五年後可隨時清償）一萬五千鎊與四厘半公債（十六年內償還）對換。卽足以示英國財政部與金融市場之十分接近矣。持票人久欲以其短期五厘債票掉換年有四鎊十四先令八便士收入之長期債票也。

夫借換之是否可行。皆視利率。租稅。及物價三者而定。銀行。保險公司。及以投資爲業者。頗係持票較多者。彼等必要額及利率在長期間及在最近將來之趨勢。利率之漲跌。端繫於資本之供需。若資本之供給增或其需要減。則利率必跌。自一九二二年末以來。倫敦利率。稍現跌落之趨向。假令將來利率跌落。則一九二四年英國借換公債。確較五年內還清之五厘軍事公債爲優。試回觀拿破崙戰爭結束以後二十五年間之過去事實。吾人當亦記憶英國

國債息率已由五厘減至三·二五厘。推往知來，當無錯誤。誠令減稅（如所得稅）之事實實現，金鎊之價值漲而不跌，則確有利於換票人產業與物價跌，於是租稅亦可減低矣。

借換時除不得已必須增多債額外，總以不增多為宜。一七七六年與一七八五年間為英國財政紊亂時代，借進九千二百萬鎊，而還出不下一萬一千五百萬鎊。一七九七年不列顛政府借進內債一百六十二萬鎊，凡承募每票面一百鎊三厘債票者，分派二百十九鎊債票。十九世紀時代，法國公債多依五二·五折乃至八四折發行（即每票面一百法郎實收五二·五法郎或八十四法郎是），其有如一八四八年之某種公債乃低至四五折發行者，息率概係五厘。最後在大戰危急之時，亦因不乏類此之浪費云。

尚有其他格言，切勿忘記。借換以愈簡單愈妙。英國哥申氏之借換計劃，其良例也。假定其他之條件不變，借換一次而息率減低一次者，確為有利之借換。又若政府整理息率不同之各種公債為息率劃一之單一公債，亦確有利。英國一七五一年合併各類公債為息率劃一之三厘公債，「三厘整理公債」(Consols)之名詞因此而起。於是英國公債制度始較前劃一。關於流動公債過多之危險及流動公債換為確定公債之足以補救，上面業已論及，茲不贅。政府當進行公債借換時，應付開議與銀行家、股票經紀人及律師，彼三者之於公債借換，殊佔重要者也。

### 三 積債——全部的與一部分的

全部積債之事，即使有之，亦不數見。俄國蘇維埃政府已否認其一切內外債。截至一九一七年（俄國革命之

一年)九月止，俄國國債計達三百二十三萬萬盧布。一九二一年三月三十一日俄國欠英五萬六千一百萬鎊，而自一九一八年底以後之利息尚不在內。國家不應賴債，若果賴債，不但未來公債不能募集，而且直接或間接被人攻擊。自一九一七年以來，蘇俄因賴債而受極大的經濟損害。至若意法兩國雖未付外債利息（一九二四年）然未嘗賴債也。昔法國某理財家論及法國外債而言曰，「法國不願賴債，法國僅現時不償還而已。」彼心思敏銳如法人者，固已洞悉賴債之爲害者矣。此就外債而言。若夫內債，若非債息之支出過高或國內發生大革命，則內債之完全破棄，決不發生。除兩國宣戰或因本國人民以他國不償其債爲藉口外，外債抵賴之事，未嘗發生。抑或某國向借外資度日，日久頓生不藉外人之念，因而宣告拒付外債，此或亦發生賴債之另一因歟？一部的賴債見之於俄德兩國，政府濫發紙幣，致幣價狂跌，自國家視之國債之負擔，固可因此減輕，然人民固有之債款，不免減少一部分。且此種一部的賴債，不但影響於國內債權人（即依固定收入及以工資爲生之人），而且影響於國外債權人，此觀於近幾年間之事實者之所明知也。

#### 四 資本捐 (Capital levy)

因公債之膨脹與夫債息支出之鉅大，於是戰債償還之問題，遂成爲迫切待決之問題。問題在研究年年課稅之有害的經濟結果是否較一種資本捐之影響爲輕。夫資本捐之可行，即堅決反對此稅者亦不能否認之。劍橋大學政治經濟學教授皮古氏及其他學者曾發表英國何故事願徵收資本捐而不願在長期內逐漸清償債務之議

論。一九二三年十一月英國工黨宣佈其黨綱，曾言：「勞働界痛惡政府之不能設法減少非生產的戰費。每日所耗一百萬鎊之利息若不停止付與國家，財政終無切實改革之望。財政部專家出席於下院選派委員會之供證，嘗言政府可徵戰時發財稅，故彼等已承認此原則及此原則之可行云。」不列顛財政大臣於一九二四年選派一委員會研究此問題，此問題實可分為二重要問題：(一) 原則問題，(二) 技術問題。任何佛衛士 (Caldwell) 為委員長，柯氏以一九二〇年任皇家所得稅委員會委員長得功。命該委員會「討論及報告國債及現行租稅之歸宿，特別關於租稅及於工商業、職業及國家信用之影響。」

贊成或反對資本捐之議論，已為許多學者所充分指出。英國工黨提議徵收財富特別稅，以五千鎊為免稅限額。五千鎊以上之財富則依累進率徵課。所課者係資本而非係所得。人民須呈報完納，但在某種情形下得豁免。稅率有如下表：

資本	稅別	課稅之率	稅率之百分數	
第一	五,〇〇〇鎊	〇	五,〇〇〇鎊	〇
其次	一,〇〇〇鎊	五,〇〇〇	六,〇〇〇	五
其次	二,〇〇〇鎊	六,〇〇〇	八,〇〇〇	一〇

其次	二〇〇〇鎊	八〇〇〇〇	一〇〇〇〇	一五
其次	五〇〇〇鎊	一〇〇〇〇〇	一五〇〇〇	二〇
其次	五〇〇〇鎊	一五〇〇〇〇	二〇〇〇〇	二五
其次	一〇〇〇〇鎊	二〇〇〇〇〇	三〇〇〇〇	三〇
其次	二〇〇〇〇鎊	三〇〇〇〇〇	五〇〇〇〇	三五
其次	五〇〇〇鎊	五〇〇〇〇〇	一〇〇〇〇〇	四〇
其次	一〇〇〇〇鎊	一〇〇〇〇〇〇	二〇〇〇〇〇	四五
其次	二〇〇〇〇鎊	二〇〇〇〇〇〇	五〇〇〇〇〇	五〇
其次	五〇〇〇〇鎊	五〇〇〇〇〇〇	一〇〇〇〇〇〇	五五
其他	一〇〇〇〇〇以上	一〇〇〇〇〇〇〇	六〇〇〇〇〇	六〇

等級之算法如下：

人民財富不超過於五、〇〇〇鎊者不納稅

財富總額之百分之數

人民有	六、〇〇〇者須納	五〇鎊或 一・二
人民有	八、〇〇〇者須納	二五〇鎊或 三・二
人民有	一〇、〇〇〇者須納	五五〇鎊或 五・五
人民有	一五、〇〇〇者須納	一、五五〇鎊或 一〇・三
人民有	二〇、〇〇〇者須納	二、八〇〇鎊或 一四・〇
人民有	三〇、〇〇〇者須納	五、八〇〇鎊或 一九・三
人民有	五〇、〇〇〇者須納	一二、八〇〇鎊或 二五・六
人民有	一〇〇、〇〇〇者須納	三二、八〇〇鎊或 三二・八
人民有	二〇〇、〇〇〇者須納	七七、八〇〇鎊或 三八・九
人民有	五〇〇、〇〇〇者須納	二二七、八〇〇鎊或 四五・六
人民有	一、〇〇〇、〇〇〇者須納	五〇二、八〇〇鎊或 五〇・三
人民有	二、〇〇〇、〇〇〇者須納	一一〇二、八〇〇鎊或 五五・一
人民有	三、〇〇〇、〇〇〇者須納	一、七〇二、八〇〇鎊或 五六・七
人民有	一〇、〇〇〇、〇〇〇者須納	五、九〇二、八〇〇鎊或 五九・〇



如某學者之所言，通過與遺產稅相似之法律，「凡有相當財富之每個男女，其繼承人支付相當贖金後，則本人即可變死爲活。」贊成此稅者曰：若償還而債息不付，政府可以減稅，稅減而工商業之負擔輕，未來租稅之減輕，足以減少租稅及於生產業之不良影響，且可增加發展社會事業如教育等之經費。夫國家固可徵課遺產稅而保護財富之積聚。則國家奚不可剝取民間資本之一部，幾百萬人民苦戰疆場，而他人之能借出鉅款者，反坐收利息，天下事之不手執有過於此者？壯者若應犧牲其生命，則富者亦應出錢納稅，政府非可獎誘其專營有利的投資事業也。」（註）此贊成之一說也。若物價跌落，國債負擔加重，則凡持有政府債票者愈得利而一般社會愈受損，故一種課稅，實爲權宜之計。此贊成之二說也。此派又謂資本捐及於金融市場之影響，殊爲銀行家及反對此稅者言之過甚，良以人民納捐，必經相當時日，而捐款一入國庫，即行付出，故及於金融之影響，斷非若此之已甚。此贊成之三說也。第三說是否真實，尚待詳細研究。

（註）勞工與戰債（Labour and the War Loan）第五頁。

吾人雖不欲論列以資本捐爲平均社會財富之方法，此提議應從財政的立脚點研究之。資本捐較諸每年的租稅是否爲減債之有效方法？此提議本非一種新提議，遠在一七一六年英國財政大臣哈格遜氏即已在下院提出國家應徵百分之十財產稅還債之提議。休謨與馬卡羅和批評此提議，一則曰貧者不納稅，再則曰此法不公平，三則曰易生逃稅之弊。各國在每次大戰等及重大災害後，殆無不有依此還債之提議。是以本書應有二點之研究：

(一) 各國資本捐；(二) 關於此種問題之有用的統計材料，尤關於不列顛方面。

資本捐已為數國所試辦，如波蘭、捷克斯拉夫、意大利、日耳曼、奧地利、西班牙、希臘其最著者也。一九二三年底，瑞士亦曾試徵此稅，除瑞士外，各國之試辦此稅，始因百計皆窮而始出此救濟下策云。

波蘭依照一九二一年十二月十六日法律及一九二三年八月之新計劃，曾兩次徵課資本捐。波蘭國內財富分配之不均，始為世界任何國所未有，富家田產有與英國幾部相埒者，以其家富也，故當價值奇高之時，雖向英國購買跑馬，亦所不惜，此一階級之每年收入是可敵幾千貧民之財產。波蘭徵課資本捐之結果平均每人負擔一鎊八先令，至英國房人之負擔則為八鎊十先令。一九二三年徵收七百餘萬克朗以幣價跌落，國家所得始等於勞·捷克斯拉夫之某幹練財長於一九二〇年創行資本捐，分為二部分：(一) 依去年(一九一九)三月一日之財產價值而課資本捐；(二) 依一九一四年一月一日與一九一九年三月一日間之土地增值而課土地增值稅。定三年內繳納，時愈長而徵稅愈難矣。稅率最低為百分之二，最高為百分之十二，值三千金馬克以下之財產免稅。此稅實為財產稅，概課之於財產之收入，故可視為一種所得稅附稅而非一種資本捐也。捷克斯拉夫總統之言曰：「吾人殊不滿意於此結果，所收之稅乃虛化為無有云。」國庫收入約有二千萬鎊，僅一小部分來自資本。意大利一九二〇年之資本捐，一九二二年修改一次，係一種財產稅，規定在二十年内分繳，而對於財產之估價發生極大影響。德奧奧斯拍草 (Austrian) 曾試辦：(一) 資本捐；(二) 軍事財產增值特捐，但其缺點因馬克之

狂跌而致無效，奧地利亞之試辦此稅頗與德國相似。某作者之言曰：「此法殊不能有補時艱，而當國際聯盟接受行政權時，更無需於此法云。」至於匈牙利則逃稅之輩層見迭出。依一九二三年三月某機關報告書所載：「謹慎的資本家即竭力設法使其易動的資本遠避損害，以防再受危險。」希臘於一九二三年創行資本捐，依財產之等級而課以輕重不等之稅。希臘亦如意大利，凡國家公債及僑民匯往國內之匯款，均免稅。希臘先辦理財產估價，而後通過稅法，此與捷克斯拉夫之所同也。

一九二三年瑞士之情形大致與不列顛相似。其時瑞士金融奇緊，失業衆多，負債疊疊，如不列顛。然兩國財政非無整理之望。社會主義黨意在創行此稅，使社會改革之款有所出。依照瑞士憲法，國民五萬人可動議立法。兩院以過半數否決此提案，而國民複決乃以七十三萬五百八十四票對十萬九千四百三十四票否決此提議。而在工黨佔多數之各行政區均不贊成此結果云。以三千二百鎊為課稅財富之最低限額，稅率自百分之八乃至百分之六十不等。據云，一週之內，銀行存款之被提出者計達一百萬法郎。國人競售股票公債票與外人（外人免稅）而再買外國債票。一週間公債平均跌落百分之二，其他債票則低落百分之一。經人民複決之結果，而瑞士在國內外之信譽始行恢復云。

現時英國負債七十七萬六千六百萬鎊，誠為鉅額，而欲清償三十萬萬鎊之國債，殊非易事。考英國在英法戰爭結束時（一八一七）之國債達八萬五千萬鎊，其時國家收入約為四萬萬鎊。故國債與收入約為二·一二

五與一之比，而在世界大戰終了時（一九一八）之國債達七十八萬二千九百萬鎊，國家收入計為三十九萬英鎊，國債與收入成二與一之比，即較百年前之戰爭後略低。若欲考英國國債與國富之比例，則知一八一七年之國債佔國富百分之三十二，一九一九年佔百分之三十四（註）。吾人應從國債佔國富之百分數而不應從國債之數額着想，綜觀大戰後英國國債佔國富之百分數，與百年前無甚差異云。

（註）參閱弗斯克（Fisk）著英國財政論（British Public Finance）第三七頁。

世之提議徵收三十萬鎊資本捐者，每以政府在還債後年可節省一萬四千二百萬鎊，願在徵課此捐後，所得稅減收三千萬鎊，所得稅附稅減收二千萬鎊甚或不祇此數。遺產稅減收二千五百萬鎊至三千萬鎊，故每年共約減收八千五百萬鎊至九千萬鎊之間，而此減收之數日應從一萬四千二百萬鎊中除去。故不列顛徵此捐以還債，年僅可節省五千二百萬鎊乃至五千七百萬鎊。馬塔姆普爵士在一九二二年之估計大致與上數相同。爵士估計年僅可節省四千二百萬鎊乃至五千萬鎊，而達爾登則估計年可節省七千萬鎊，無怪氏之贊成此稅也。（註）無論如何，吾人估定年可節省五千萬鎊之數，實屬不誤。內國稅徵收局荷普金爵士（Sir Richard Hopkins）出席於研究戰時財富增加委員會曾言每十萬鎊之戰時財富捐，其十分之三付軍事債票，十分之三付現金及其他債票，十分之四以現金分期繳納。內國稅徵收局估計英吉利聯合王國全國民之財富增加額共達四十一萬八千萬鎊，而且若除去戰後財富不逾五千鎊之國民之增加額，則此外三十四萬人民之財富增加總額仍不下二

十八萬四千六百萬鎊。論到不列顛之資本捐，對於未來直接稅之孱弱不振，必須詳細研究，蓋以直接稅百分之九十七僅由人口百分之三負擔故也。且各種營業可有八厘乃至一分二之利息，若移以償付五厘公債，殊不合算。徵三十萬萬鎊而年僅可節省五千萬鎊，直不過一·七厘之利息耳。

(註) 徵收本捐 (The Capital Levy Explanation) 第 A (3) 頁。

反對資本捐之最大理由，實因此稅影響於資本與信用。昔三百餘年前蒙特克雷丁 (Montefinckion) 有言曰：「信用者乃一切商業之靈魂也。」旨哉斯言。不列顛首相麥克唐納爾據報告謂：「國家若以資本捐之三十萬萬鎊，則金錢立即回入現在持券人之囊中。入於國家債權人囊中之金錢，即由銀行立刻再投資於各種實業云。」麥氏又據報告謂：「資本捐而新投資之人各業者每鎊有二十先令而非十七先令。吾人縱承認麥氏之言，然總不能謂麥氏單憑此種字謾不欺之報告而可使其主張更為有力也。麥氏似未明知信用之創造為一事，信用之移轉為又一事。且也，即此三十萬萬之金錢並不存在，商人平時營業大都藉軍事債票以周轉，一旦債票交還政府，則商人資本即形缺乏，是資本捐之徵課，勢必致於通貨過於減縮，及其終也，工資與物價下落，銀行因存款減少，乃不得不減少放款，金融缺乏之結果，勢必致物價跌落甚速，馴至工廠倒閉，失業增多。一國貿易端賴民間資本，若以資本償付戰債，勢必使商業社會之金融減少。若以他種債票繳納，則政府收取之後，殆必出售，倘則一切債票之價格跌落，或則即以債票之股利與息金供支付戰債利息之用。

竊以國家還不如每年由歲入項下之剩餘撥作償債之爲愈。內債利息大多用之於國內，故於社會無大損害。資本捐必大影響於倫敦，倫敦者乃今日世界金融市場之樞紐也。其地尚有多額餘款，一旦商業道德若因資本沒收而遭破壞，則外國資本必不流入倫敦矣。如是工商業必永受影響，即不永受影響，但必久受其害。此資本捐所以不應創行之大理由也。此外尚有他種理由。其一，此稅有獎奢罰儉之弊。時至今日，社會以節儉爲第一要事，不確定之資本捐足以阻止資本之積儲而妨礙實業之發展。其二，徵稅甚高，資本捐除依所得稅報告表面計算外，能否可。有他種估計法，尚屬疑問。復次，戰時財富增加，研究委員會在論及軍事財富特捐時，以爲在此稅之管理上雖有許多困難，然亦未始不可防避者。大不列顛方面主張依照委員會提出之方法實行此種提議。依照軍事財富特捐之計劃，對於「面色嚴厲而在大戰時發財者之財富」須要二次課稅：（一）在大戰爆發時，（二）在大戰爆發後。軍事財富特捐之絕大優點在於此稅終歸能付此種特捐者負擔，而不能轉嫁。顧此種建議，忽告沉寂，而自一九一九！二〇年以後之變化，終使此種特捐不能實施之於今日也。軍事財富特捐對於今日不合時之理由，亦可用以說明資本捐之不合時云。

然則反對資本捐之主要理由厥因一國鑄錢三十萬萬磅之通貨，必致金銀奇緊，物價與工資大跌，商人因營業資本之減少而借貸能力減低，營業資本以之與納稅者僅有五厘利息。至在社會一般人手中，則可得更大之利。今日富人之最大要務厥爲儲蓄而能貸大宗低利金錢與社會。現時戰債已成一國經濟制度之一部，一國若已

能支付國用，則其應否獨行資本捐，甚屬疑問。如某銀行家之所言：「此不當禁子之屋以烹子之猪也，不亦愚乎？」故誠信之計，莫如「一面擴存誠信基金，一面厲行節約。」一種資本捐僅可行之於存亡危急之秋。蓋必當非常事故發生之時，而即行徵課，庶幾投資者深信此爲「一微不再微之特捐，而樂於輸將，於是其事易集，至若大戰既了，則機會經已過去，一種鬆動的金融市場實屬必要，在百業蕭條之時，慎勿議增資本捐以重苦商民。主張此法者每易忘卻內債利息之支付原係分配問題及資本捐大有影響於人民心理之二點。昔馬士羅和有言（一八四五）：「實業生產力之增加及社會福利之增進實爲真正的誠信基金，賢明政府當竭全力以謀其長育，而此計莫如予工業以一切合於正義公正之自由云。」（註）一九一八年美國經濟學會戰時財政研究委員會論及資本捐而斷言曰：「攻擊資本捐之不當，理由甚多，同人等斷言此種手段，在如美國現狀之國中，實不能謂爲適當的理財手段。一國之財政已漸於破產，乃該徵資本捐以還債，謂此爲賴債之變相，殆無不可也。若夫一國尚能泰然應付債務者，殊不應採此下策云。」

（註）見經濟學（經濟學）卷四六六頁。

## 第五篇 財務行政論

### 第二十八章 預算之編製

#### 一 預算之範圍

財務行政論，係財政學之重要部分，現代人士大注意之。財務行政之研究，大別為三：一曰預算之編製；二曰預算之立法，通常稱為預算之議決；三曰預算之實行。

預算雖為行政之樞軸，一國苟無健全之預算，則財政之紊亂，與夫感紊亂而生之種種結果，必如夜之隨日，有不期然而至者矣。嘗考「預算」一語源出法文 *budget* 一字，乃財政總長包藏文件之革囊也。其始英國於一七六三年採用此語時，稱國家歲出入計劃之每年說明書為「提出預算案」(present the budget)。預算用語自此始，其後法國亦於一八一三年採用此語，以代收支概算書之一詞。至今各國猶沿用此語。財務行政論不但包括預算原則之研究，而且包括基本的法律與慣例之研究。

預算係政府機關所編製，乃國家每年歲出入之說明書也。通常至少包含二個期間 (year period) 結束



期間與將來期間。總之，一種預算包括前年度之收支說明書，下年度之收支概算書，及籌補不足分配剩餘之提案。編製預算時，常使收支相抵而略有剩餘。昔英前財政大臣勞氏（Lalor）有言曰：「財政總長者，為歲計謀剩餘之人也。」言哉是言。說明預算之範圍，以一九二一年美國預算會計條例為最佳。該條例第二〇一節規定美國大總統於國會常會開會之第一日應遞送簡要詳細之預算於國會：

「（a）編定大總統認為政府次會計年度必要經費之概算；並屬於聯邦議院及大理院次會計年度經費之概算，應於每年十月十五日或十月十五日前送交大總統，大總統不加修改，編入總預算中；

「（b）依照提出預算時之現行法律暨預算上所有之收入提案，而編政府次會計年度之收入概算；

「（c）前會計年度政府之收入與支出；

「（d）本會計年度未定期間政府之收入與支出之概算；

「（e）關於年決費、永定費及其他經費，暨前會計年度未動用之經費而可供本會計年度未定期間例如在十一月一日支用之金額；

「（f）比較（一）前會計年度末國庫之狀況，（二）本會計年度末國庫之推定的狀況，及（三）假定預算上所有之財政提案果見採用，次會計年度末國庫之推定的狀況；

「（g）關於政府公債及其他債務之一切重要事實；

「(b) 大總統認為詳示政府財政實況所必不可少之其他財政說明書與材料。」  
又該條例第二〇二節規定：

「(a) 依照提出預算時之現行法律所編次會計年度之推定收入，加上可供次會計年度支用之本會計年度末之國庫推定的剩餘，其總額若少於預算上所編次會計年度之推定支出，大總統得在預算上向國會建議徵收新稅，募集公債，或其他相當的舉動，以彌補預算上之不足。

「(b) 依前條所述之推定收入暨國庫之推定剩餘之總額，若大於次會計年度之推定支出，大總統得提出認為於公共利益有益之建議。」

第二〇三節關於追加預算或不足預算之規定：

「(a) 大總統認為：(一) 有預算提出後制定法律之必要經費及(二) 有關於公共利益之必要經費，大總統得隨時提交追加預算或不足預算於國會，並預備所以未列入預算者提出該項不足預算之理由。

「(b) 追加預算或不足預算之總額，若該項預算已列入於預算中，須經大總統依照第二〇三節(1)項提出一種建議者，大總統於是得提出此項建議。」

該條例規定設立一預算編製局於財政部，以各部編製預算之官員組織之，官員秉承各部長之命，編製各部預算，該條例說明一種預算之範圍甚佳。

國會方面關於通過之法則，歷行已久，而且盡人皆知，故無一人而可諉為不知者。國會之議決預算，可謂國會行使其賦予之職權。預算方面之討究，可使代議士充分發表其意見。抑更有進者，代議士應教國家之所不知，應指出國家之錯事。議員於討論預算時，豈可訴出民間各種苛政。議員必先謀廢除苛政（*Abolition of Grievances*）而後始可以議歲出。

## 二 財政總長與預算

由此次大戰而知財長竭智效忠國家，莫如編定一種平衡的預算。然此必也。財長具有卓越之才德。財長須有眼明手快之理財手段，受過良好之教育，明瞭各種社會面。尤以商業社會之實情，及勇於做事之熱忱。如摩利爵士（*Lord Morley*）之言，財長須為絕世傑出之人才。財長不僅國庫之主宰，而且嚴密掌管國庫之出入。在預算辯論席上，積極援助政府預算之通過。財長不第收稅額預算而已，財長必宜準情酌理，虛心採納人言。其操心也，必也如愛默生（*Emerson*）之所謂「誓必得到結果」（*Looked and looked to results*）。昔印度前總督韋爾斯（*Wellsley*）謂印度政府各部大臣須兼備書記之勤，政治家之才，竊以理財者宜謀所以增政治家之才，而減書記之勤。理財者不應係政治上之勇猛者，或僅係育望中之最老者。若僅如中國滿清時代之度支，穿著馬褂，戴花翎，而一無財政上之智識者，又烏足以之理財哉。

因近二十年間統計之進步，預算之大形確確，今始可以增到現今限於一國農工商業之材料，較曩昔為豐富。

不料英國在一八〇二年以前，並無財政說明書按期刊行，而在一八二二年以前，並無國家歲出入之預算案，按時提出於國會，此則可使世人懷疑者也。在有數國家中，財長常兼任其他政務，致職責不專，財長不能專心理財，故常有礙一國之財務。迨至一八五九年始由威爾遜氏（Wilson）出任，是其開例。觀於美國亞歷山大哈密爾敦（Alexander Hamilton）與人決鬪被殺——之一事，即知理財之專責宜獨立也。

### 三 預算之編製

行政機關編製預算而提出於立法機關，編製預算之方法，各國大抵相同，故連某一國之實際情形，即可以概其餘，茲引印度以為例。預算案通常距會計年度終了——三月三十一日——四星期前，提出於國會，蓋如此而全部討論，可於次年度開始以前完結。由各部長官編製預算書，有時於八月——距會計年度終了約六七個月，即行着手辦理矣。行政官所填報告書，分為三部分：（a）稍帶永久性之收支，此項收支雖年有不同，然非繫於各部長官之意者，例如永久機關之薪俸及尋常臨時費；（b）數額年年不定之各項開支，但非係一種新聞支。例如各部所需之用品屬之；（c）各項新聞支。預算書上詳列上年度之支出實數，本年度之議定支出，暨下年度之大概支出。說明各年度支出額之增減，並與本年度作一比較。依照印度編製預算之法則，各項新聞支未經主管機關認可者，不得列入預算中。各機關長官呈送其預算書於中央各部，由中央各部詳編審查報告之第一部分（即上述

之(4)概經各部暨會計主任審查，至第二部分(即上述之5)則由財政部及會計主任審查。會計主任以財政部之決定為最後之決定。至其第三部分則須經極細心之審查。各機關長官對於經費必先得主管各部之允許，始得列入預算中。財政部亦細心審查各項新開支。由各部呈送各項新開支之說帖於財政部，財政部送交國會財政委員會，再交由國會討論。說帖上應述(一)各項新開支之款額(二)此項新開支是否再發生(三)說明此項新開支之理由。會計主任在十二月提交政府之預算草案上，包括此等允許各項。印度各省例設一財政委員會於省立法議會，以十二委員組織之，而以財政長官任委員長，此種以財政長官任委員長之制度，究能繼續至何時，殊有疑問也。考憲法上並未規定財政委員會之設立，至審計委員會之組織，則載明於印度政府法案上之條規。財政委員會通常代表立法議會之意見，惟委員亦得在立法議會中發表其個人意見。若已決定新開支係正當用途，並已由財政部提出籌款之方法，於是遂有第二步手續。

會計主任編造兩份預算(一)根據八個月逐月的實際數目(二)根據九個月逐月的數目。會計主任負整理各省概算之責，至探定何數，則取決於財政部。第二份預算約於二月第二週編造，根據十個月內事實之重要變化悉編入於預算中。至是，預算之編製，始告完成，行政官即可準備提出預算案於立法機關矣。在會計年度開始八個月後——大概在十一月——四種數目可供編造預算之參考(一)上年度之賬目或最後數字(二)本年度之預算概數(三)本年度之修正概數(四)下年度之預算概數。

印度鐵路預算現分爲：(一)經常收支預算。(二)路政改良收支預算。(三)資本預算。第一種詳列總收入與營業費第二種關於路政改良收入與下項之支出。第三種關於由資本項下撥付之支出。鐵路會計主任於十二月提交其總預算於財政部以便列入於總預算書中。

印度中央政府與各省政府預算有別。除加入民政各部之經費外，尚包有非民政各部如鐵路、郵電、陸軍等部之經費。中央政府預算包括印度各機關。關於英國預算之部分除外。惟印度駐英事務長官公署之經費。本書詳述其制意在明示其預算時逐步演進出與華俄預算之情形。預算編造非預算上所討論之時期。若時則對於預算之情形。是於預算印文編造預算在季。論風采家之先。故收支推測不能準確。各國通常有一極詳細的說明書。名曰 *White Paper on Budget Accounts*。詳列各機關之收支。此種說明書，不列預算之爲行政預算。 *White Paper on Budget Accounts* 之編排之說明書。 *The Book of Estimates*。此係預算之一部分。對於立法機關極形重要云。

#### 四 會計年度

編製預算有一二重要事件，須要研究。其即會計年度與預算內容是也。會計年度通常爲十二個月。抑應爲曆年乎？此誠值得討論之一問題。大戰以前，英國各部中有行二年預算者。至基斯頓（1913）則會行三年預算。昔魯士之陸軍會計官考（1917）反爲一年以上之會計年度。雖有預算理由，蓋以前預算年度太長。不但國民無從

監督行政機關，即重要變化亦為之惡最不適。至若屬於一年，則不但未能顯到意外的變化，而且紊亂行政機關之計劃。是以會計年度以一年為最適當。

會計年度開始期，各國不一。英國屢經更變。由一五〇八年至一七九九年，會計年度終於十月十日；由一八〇〇年至一八三二年，終於一月五日；由一八三三年至一八五四年，終於一月五日；三月三十一日及四月五日；至一八五五年始定三月三十一日為會計年度終了之期，迄今仍沿用之。印度會計年度始於一八六六年仿照英國，亦以三月三十一日為年度終了之期。丹麥、德國、希臘、羅馬尼亞、土耳其、日本及除澳洲、埃及以外之英屬各殖民地亦以三月三十一日為會計年度終了之期。澳洲、意大利、墨西哥、挪威、瑞典（從一九二三年起）之會計年度終於六月三十日。美國於一八四四年始改歷年課為會計年度，錫蘭之會計年度終於九月三十日。至在大戰以前則以六月三十日為終止期。阿根廷、比利時、巴西、智利、芬蘭、法國、荷蘭、波蘭、瑞士及英屬地牙買加、特立尼達等地，其會計年度之起訖，皆與曆年相同。即自一月一日起至十二月三十一日止。會計年度之選擇，預算提出立法機關之日期，純以行政方便為依歸。以其要點有二：一、在於能準確預測次年度之收入及能準確估計本年度之收支。因此，張伯雷委員會（張伯雷氏任委員長）建議印度應以十一月一日為會計年度開始期。地方政府反對此建議，商界則意見紛歧。印度政府乃決定不變，時在一九二三年也。其二、應記得國會應趁政府徵收租稅批准支出時通過預算。凡茲二點，即係選擇年度開始期之主要標準也。

法制有會計年度及出納整理期間 (Accounting Period) 之別。會計年度與曆年相終始，各年財政報告書列入各年度之收支，及在各年度始末時之收支差數。此僅係一種出納的記錄。至出納整理期間，係公家會計期間，其起迄亦隨曆年，但包括在此時期內已收未收已支未支之一切收支，故其賬目乃以各年原定之政費而非各年內之實際支出為根據。故就簿記之貨方面論，實為五年一算之記賬。法律且定整年一月三十一日為結算之期，三月三十一日為審計核對之期，四月三十日為收支之期，六月三十日為批准某某補充用費之期，七月三十一日為記錄改正之期。一九一八年之賬目延至一九二三年結算。法國方法蓋以每年有每年之特質。其法有三利：(一)可使各年之比較易而準；(二)顯示各年之真實收支，不但計及國庫之剩餘，而且計及劃歸地方官而地方官尚未支用之款額；(三)藉此以規收支之因於永久事故者幾何，因於暫時事故者幾何。惟法制有一最大之缺點，是為賬目結算之遲延。有數學者每以此種記賬法為極完善之法，而且極責備政府徒為避免官員之麻煩而不行此法。復次，可從他方面研究此問題。第一，至三月三十一日，即有濫用未用的款項事情。夫某某機關每至三月確有惟恐預算所定之公款用不完乃有濫用之傾向。然若獨行監督各機關之捐款，除確實必須之捐款外，餘者一概不准，則即無濫支濫用之弊矣。雖此種未用之款，僅佔總額之一小部分，然亦應切實監督以期款無虛糜也。吾人反對法制之主要理由，在於出納整理期間未完了前結賬之過於遲延，其賬目乃有延至五年一結者，遲延殊屬過甚也。法國尚有一種記錄，與他國之形勢相當，惟自不如出納整理期間賬目所載之詳細。蓋當十提議各國應仿照



「法制計算增值的資產 (overhead assets) 及增值的債務 (overhead liabilities) 如公司之記賬然，而於每會計年度終了後八九個月內結算賬目。法制殊有優點，然英美之制，亦自有其簡單之妙。政府記賬之目的，與公司不同，良以政府記賬，意僅欲知其已費幾何，現有幾何，而非欲知其資產與負債之總額者也。

## 五 預算之內容

其次所要討論者，是為預算上所列收支之金額應係總額抑或純額，及記載支出項目應如何詳細而始為適當。若記載總額，則一切事項，概須說明，而重大的吞款情事，可以避免。惟與商業事項有關係之收入，常不免過於繁瑣耳。若夫收入機關之支出不大而支出機關之收入小者，則採用純額尚為總之。編制預算自以記載總額為宜，惟與商業有關之事，則可記載純額而附載收支總額，以備參考。國家寧願有估計過多之歲出入額，而不願不記出收支總額。蓋若不記出收支總額，則國會議決預算之作用，不免為之大減，且多列事實於立法機關，於一國財政，究有裨益。夫不列額在一八五四年以前，稅收機關迄未呈送詳細概算書於下院，徵收費類從稅收入總額中扣除。一八四八年下院始痛述此法不合，租稅收入除去退稅、補助金、還款及折扣後之全額，記入國庫賬上，而稅收機關之經費，亦包括於各年度概算書中。

預算要賅括、明顯、精確。收支項目之分類，應以詳略得宜，俾立法機關易於討論政策公益諸問題，且使其議決不致於影響他項收支為依歸。項目之分類應一定不變，萬一要變，亦應詳加注明，否則預算之真相不明，易啓誤會。

大政府編造預算，於主要改善其未嘗多要。一九二一年九月二十二日印度某財長出席於立法議會而言曰：「政府編造因能巧為編造貴院不易察出之預算，於包括無數項目之預算中，議定充分寬裕之支出，貴院雖明，不易察也。雖然，此絕非吾人編造預算之所應出此，吾人編造預算，於國用必要以外，總不願多要一文也。」復次，國家不可不有一個總預算，若行對別預算制度，則不但預算之統一為之破壞，即立法機關，亦不能明瞭整個的財政情形矣。最重要商業機關如鐵路，始可另編預算，以測其收支。關於特別收入應否充特別支出之問題，有一原則，此即應以一般收入充支出，而勿以任何特殊財源充特別支出是也。

#### 六 追加預算 (Supplementary Budgets) 與追加概算 (Supplementary estimates)

本節已言追加預算之不當矣，蓋以追加預算既類複會計年度之預算，又耗費立法機關之光陰，是以不當。追加預算可視為預算之追加，其不當可變其立而改訂然此必使人或設行政計劃之不穩定，故此制可謂利少而弊多，吾人在緊急事故或軍事爆發之際，則又審別論也。

至於追加概算，法國稱之爲 *Crédits additionnels*，美國稱之爲 *Additional bill*，則不然。追加概算或係已准事務之支費，或係在預算提交議會後新支出之支費。梅氏 (Meigs) 之言曰：「追加概算常因國會欲行公共經費之制度而發生，各部署因欲備早編造歲出入概算者，乃不得不於十一月推算次年度之經費，推算之事至難也。屆今日而推算十六個月內之經費，欲求精確無誤，無異緣木求魚。且因預算上要求過大，係行政官重大

失錯，故行政官之定預算，常要求過小，為避免要求過大之失錯，乃為此要求過小之小錯。如遇小錯，則不得不用追加預算之一法。各機關以其用去前年度之支用金，常必須請求撥補經費。英國下院曾於一八四九年三月三十日議決：「特種事業之經費，一經國會決定，各主管機關應嚴行恪守，所有是項經費，不得超過原定限額云云。」特別支出，在其未支出前，通常經國會通過緊急預算法案彌補之。吾人已知在大戰時不列顛下院通過緊急預算法案總額達八十七萬四千二百萬鎊，大概事業之限度，不能而知者，始用此法。特別支出亦僅能在本年度內支用，一如他種支費與財案，如欲追加支費之權，昔格勞特曾有言：「於國會開會時提出唯一的歲出預算，追加預算制易使原預算愈為健全之原則；蓋欲使國會之監督有效，則下院不可不有一歲出入之總預算。」追加預算制易使原預算愈為不確，行政官常用此以避免立法機關對於原預算之細密的審覈。昔格勞特上有言：「追加預算之慣例常使行政官在原預算上故意少寫，因多寫恐被國會刪減故也。行政官請立法機關補給追加款項而不願照原預算通過。此實不適宜之事例，與原定追加預算之原理，可謂大相背馳。欲改正原預算案之合法的或不可避免的錯誤外，應絕對不用為宜。復次，立法機關及當國政黨亦常見此弊。如在原預算議決追加預算提出之間，如遇重要選舉競爭，政黨為競爭勝利起見，常故削減常預算之支出額，示大眾以儉約行此種政策必繼之以行追加預算，如當時選舉已過，政黨已重提政權矣。此一事也，不但不誠實，而且不適當。」（註）

（註）見當世財政學第一卷五章

## 七 特別預算

特別預算有時與尋常預算有別。審查特別預算應極小心，此因行政官爲謀預算之平衡，每在特別預算中將應由收入項下支付之經費改爲由資本項下支付之經費，以成其所謂假均衡的預算。現時日本法蘭西二國均有特別預算。日本久有此制，凡公產出賣之收入，公債發行之收入，地方協款（協助政府謀某府縣利益之經費），上年度特別預算轉入之剩餘金，及由特別賬及某某其他特別收入轉入之款項等，悉歸入特別收入門。至特別經費歸入特別支出門，凡國外機關，財政機關之經費，教育、農商、交通、暨海陸軍等之經費皆屬之。累內斯托姆（*Henri Gouhier*）反對特別預算，謂此易啓託詞濫用之門。法國賬目裁判所（*Cour des Comptes*）已一再指摘特別預算之弊病——尤以記入經常費於特別收入門之不當。

## 第二十九章 預算之議決

## 一 戰後憲法的變更

財務行政之第二步，是爲預算案之通過於國會。預算爲國會監督政府一般政策之主要方法，是以議員須具有卓越之才能與經驗。立法機關在討論預算案時，常欲發現預算以外之事件，其堅持討論，必如約翰遜之所謂第

二次結婚者之能勇往直前方可。某希臘基督教徒有言曰：「願屏除一切之熱烈、激怒、叫喊、謾言及惡意。」願在辯論方酣之時常忘記此名言也。

二十世紀時代，預算議決之發生大變更者，不僅少數國家。例如美國一九二一年之預算會計條例，對於財政學家指摘美國總統於預算起草時之無權及財政部之無權管理各機關所提預算書之缺點，已實行矯正。復次，下院因制用委員會與籌募委員會之各不相謀而有責任不統一之弊。依一九二一年之「克己法令」（此係時人常稱之名詞）指派一強有力的支出委員會，並創行全國預算制。於是預算之編製，始形大變。預算會計條例明白規定「非得上院或下院之請各機關官員不得向國會或國會之任何委員會提出支出概算書，要求增加概算書上某一項之經費，及籌劃稅以充政府之支出。」該條例又規定應設一預算編製局於財政部，該局「得依照大總統所定之法規編造預算。」並「得彙集、修正、或增減各機關之概算。」預算編製局循兩院管轄收支之任何委員會之請，應予委員會所商請之幫助或材料。各行政機關委派預算起草員編造各機關概算，經各機關長官修正後，於每年九月十五日或十五日以前送交預算編製局。遇有不合，大總統應即另行起草各該機關之概算書及附件。此種改變，在數年前，殆視為不可能云。

德國亦有相似之變更。一九一九年之共和憲法已完全變更舊制。舊制，德皇與聯邦會議握有立憲之大權，至是始大變。德國在一九一八年十一月革命以前，社會的及經濟的進步，遠較政治的進步為速，至印度則適成相反。

其政治的進步，遠較社會的或經濟的進步為速。德國新憲法已使財務行政起大變化。新憲法規定大總統任期七年，內閣總理（相當於英國首相）是為聯邦會議之議長，各邦政府之代表或代表指定之代理人，出席於聯邦會議，代表各邦政府演說投票。聯邦會議之權力甚大。美國總統由人民選出，其內閣倚總統而不倚國會，閣員非兩院之議員也。至德國則不如此。印度依照一九一九年政府法案公布之憲法，其內容、政策、與宗旨，顯係過渡性質。印度政府法案的存言上已明白聲言國會決定如何改進憲法及改進之時間，「應以將來任事人員之合作精神及其責任心如何為指導」。中央政府不對立法機關負責，而對英國國會及印度事務大官負責。各省政府另編一種預算。印度地方事務可分為二：（一）移轉項目（*transferred subjects*），全受印人監督，而以由立法院選出的議員（議員有係人民選出的有係政府指派的）中簡選一人司其事；（二）保留項目（*reserved subjects*），則不移歸民衆監督而歸行政會議之一員掌管。除印度政府法案總述之幾項外，凡移轉項目保留項目之經費，悉經立法院議決。歲出入預算所提出於立法院對於政府提出移轉項目之經費，立法院擬有許可減少之決定權，行政會議不得任意增加之。至保留項目，印督對於立法機關議決之經費，若認為太少，印督得推諉其議決。至於重大變故發生之際，印督對於保留及移轉項目，並得批准認為地方治安上或任何機關行政上所必須之經費。中央全部經費，除政府法案上特定之幾項外，須經立法院議決。若必要之行政費，未經之法院通過，議會總督得自行批准之。於存亡危急之秋，印督並得批准認為英屬印度全部或一部治安上所必要之經費。

綜觀上述可見（一）多數國家之財務行政，已經重大之變化，而尤以大戰以後為更甚；（二）關於預算議決之責任，其輕重各國頗不一致。

## 二 各國議決預算之手續

世界各國審查預算之方法，頗不相同。大抵英、美、法各自治殖民地及印度，大致摹仿英國，故為簡便起見，略述英、美、法數國國會審查預算案之主要特質。不列顛財政大臣通常於每年四月提出下院（一）前年度收支實額報告書，說明其推算之準確程度，及歲出入相抵後之剩餘或不足；（二）次年度推算收入報告書，假定稅制如前年度，及本年度支出概算書。若推算收入之數不及推算支出之數，則提出增加舊稅或徵收新稅之提議。反之，若歲計有餘，則提出租稅減免之計劃。租稅減免之程度，概以前年度之剩餘金為標準。在宣統英皇（關於政府之財政需要）之演詞後，國會首即議決遵行籌款。下院次即議決定期組織全院調用委員會（Committee of supply），從事研究預算之支出。委員會乃審查各行政機關提交之預算案。下院次復組織全院籌募委員會（Committee of ways and means），研究籌款之方法。每年財政大臣出席該委員會，例有預算演說（budget speech），全院委員會不設議長，俾開會討論可較有議長時更為自由，更從容。昔亞當士嘗謂「由理論上言之，下院任何議員雖可出席籌募委員會參與會議，惟實際上惟政黨黨魁到會，惟政黨或政黨內某小黨之代表始敢參與討論。所以然者，預算內容之研究，固非常人所能為，必也其人有經驗，有才能，而且兼有政治上地位始可具有討論此錯綜複

雜問題之資格。亞氏之言，殊屬非是。實際上議員之到會而加入討論者，數不在少。預算必由下院討論。制用委員會之討論為期約二十日，既畢，乃即付全院通過。行政各部長官，尤以內閣閣員，均須出席下院。本書於下將述英國憲法所定上下院關於財務方面之關係。英國下院對於一切財務議案，有最後決議之大權。

史考史乘，國會議決預算之權力，漸次增大，此世人之所盡知也。英國大憲章第十二條訂定：「除為國王贖金，皇太子受爵，及最長公主出嫁外，非經帝國下院之允許，不得徵課任何免除兵役稅或捐，即充此等用途之稅額，亦應當適度，勿可過重。」一二九七年勅律第六節規定：「除依下院之允許及為帝國一般利益外，嗣後吾等決不徵課此種稅捐，惟歷代沿行應課之稅捐，不在此內。」斯吐阿特（Sturton）曾主張王權神聖，並欲否認下院議決預算權。一六二六年頒布支用法（Appropriation Act），認可以往一切支費為合法。查理第一曾欲發行強迫公債，但權利請願書（Petition of Rights）（一六二八年）由國會呈奏於國王，鄭重宣言不經國民同意，不得課稅，並痛述強迫公債自由公債之害。船稅之徵課，及空潑騰（Tuncheon）之裁判，為英史上甚著之舉，諒讀者皆已知之，故本書無敘述之必要。因一六八八年之革命而國會監督財政之原則，遂告確立。國家支出與元首支出，始井然劃分，自此議員監督財政之權利，遂形確定矣。

現時英國國會能由下述六法而切實行使其監督：（一）法律的限制，法律規定不經國會允許，國王或其大臣不得徵稅募債，並不得於太平無事時維持常備軍費；（二）憲法的原則，規定歲出須年經下院批准；（三）憲



法的規則，各部大臣所行政務或所上陳呈，應對國會負責。(四)規定各項經費必專充各項原定用途。(五)各部大臣應親自出席國會，於是國會得能考驗其行為而加以批評。(六)國會可由設問、答案、皇家委員會，以及「文告」(Committee Papers)而得材料，此等材料除每年概算書外，隨奉下院之命由呈送機關名義印出。各部大臣以其文告親放於上下院之議席上，休會時依照兩院一定之命令，可先交國會秘書轉呈上院，或先交下院秘書轉呈下院。兩院得自發院令或書請英王調集關於各部工作或行政之文卷。上院常為討論某項公益問題動議調取各部文卷，但下院罕有此事。若各部對於兩院要求其繕具此種報告或供給材料，認為與公益無關，或費過大勞費者，得拒絕其要求。下院議員除關員外，不得建議某項支出，但可提出公款應充特定有利用途之動議。若院中贊成其提案，可即付全體表決。非關員之議員不提出某專款充特別用途之動議，此蓋因必由各部大臣提出故也。由此而納稅人對於安松(Antoin)所謂「下院憑一人之煽煽而偶施小惠，不肯政客競以公家之錢主張民主政治之弊竇，可以特免。此規則非係法律，恰如兩院之其他一切決議，或一定命令，此規則乃係公共團體為指導其事務而定之自謀的規則也。」

加拿大現所行之節制與英國憲法上之所定相似。依照英國北美條例第五十四節之規定，「下院若議決、陳述、或建議公共收入法任何種稅之任何部分以充未經總督咨請國會提議之用途者，以不合法論。」凡財政上立法，必由英王建議，而此立法則以依財政總長斟酌而編之概算書為根據。此外另有追加預算案國會開幕，首相首

英王於每次即正式動議參議總行對於兩院之演詞。既畢，財政總長動議組織調用委員會及籌募委員會。在下院開始組織調用委員會以前，由長閣德督交之概算書，先依英法文宣讀。由財長次即動議「古文概算書應付制用委員會討論」。依照英國憲法之原則，先廢除舊政而後討論議出。故此時反對黨正有討論一切事項之機會。預算既付全院委員會討論，於是財長提議「議長應即退席出席籌募委員會」。財長出席該委員會，例有預算演詞，財長演說畢，乃宣佈實行其建議之動議。

概算書既通過於制用委員會，財長動議下院另組籌募委員會，正式議決由加拿大固定資金項下撥款「以充允許英王之善」。委員會之議決必先向下院報告，經其同意後而後正式提出。下院例照原預算案通過，未嘗議決增加支出或預算上所未列入之任何種支出。財政法案既通過於下院，下院交上院，上院例照原法案退還下院，一如澳洲。惟支出法案可由下院議長於閉會時呈請英王認可，總督於閉會時由上院秘書以英法文發表英王之認可如下：「總督譯代表英王陛下咸謝國民，厚惠謹領，議案着即照准。」此加拿大議決預算案之手續也，其他英國各自治領地，亦頗多如是。

印度預算案同時提出於兩院，財長從交預算與立法院及參政院之財政幹事。財長即席演說國家之一般經濟狀況，預定收支之差數，行將終了年度之修正概算，來年度之歲出入概算，及籌款方法。至省預算案則由財政廳長提出於省立法院會。預算於提出後不即付討論，預算討論分為二部：（一）一般討論，（二）支出議決。印督指

定一二日爲預算一般討論之時間，約於預算案提出一週後舉行。討論時對於預算案內容，不加詳論。印度政府法案第六十七節第三款第一日規定某某項議會不能表決，但印行得允許國會討論。印行嘗以此討好立法議會。其次節爲支出之議決，議期至多不得過十五日，至不列顛則定二十日爲議期云。討論每種經費之時間，不得超過二日，若經十五日而討論尙未完畢，議長可選將各項未議經費付衆表決。自一九二三年以後，採用政府與議員商定討論經費程序之方法。議案由機關主管長官提出，各項主要經費，付衆表決。立法院常減少支出預算，所以實行節約也。立法院更當提出減費之動議，以示天下以國儉。院中亦先謀廢除苛政而後議支出。印度並無支出法，支出法與財政法案有別。前者關於支出預算，後者關於收入或租稅預算。財政法案既通過於立法院，然後移交參政院，參政院固不詳提出立法院。財長首致開會詞，既畢，乃付衆逐項討論。財政法案既通過於立法院，然後移交參政院，參政院固不詳論支出預算，但對於財政法案，則詳密討論。財政法案一經參政院同意，即可呈請印行同意，於是法案遂成法律。若參政院不予同意，或加以修正，則此法案提交立法院覆議。印度政府法案第六十七節第三項曾載：「得由兩院聯席會議解決之」之規定，但此須於六個月後舉行。補財政法案，勢在必行，在未正式解決前，政府得授租稅暫收法（Provisional Collection of Tax Act）暫行徵稅。解決兩院意見參商之途徑，不外三種，或由立法院承認參政院之修正，或由兩院中選派調解委員協商爭點之和解，或確證在依租稅暫收法規定之月日未屆滿前，予此法案以通過。

在一九二一年預算會計法未通過前，美國國會編造預算之大權，自通過後，其權力亦未嘗減少。現時行政部編造聯邦政府預算而負預算編造之責。國會有一部分每以原權於行政部而引為憾事，但觀察此新法僅限於此。預算會計法之頒布，立法機關祇有益而無損，例如議員藉此既不受選民之包圍，而其預算之議決權亦未削減，此其明證。前哈定總統召集各部長官諄諄告以嗣後勿運動議員為言，違者即以革職治。兩院審查預算之嚴格，仍不減於從前。國會固可而且確有削改預算之大權，下院先議預算案，下院任何議員均得提議增加支出。例如議員可提議撥款某郵局，此提議即付公有房地委員會審查。若認為可以，即交制用委員會決定，可則放入全年支出總預算中，或以追加預算之形式提出。近據財政部所得材料，而知議員提案，若不經制用委員會維持，罕有通過下院之望。提案通過下院即可提交上院。上院委員會科贊成或修改下院通過之議案，上院於必要時得提出議案於兩院聯席會議。下院制用委員會及上院財政委員會得召集各部長官面詢事項及向各部提取文卷。在一九二一年預算法未實行前，財政部備編製概算之責，除事悉由國會數委員會辦理。閣員非兩院議員，非可向兩院解釋內閣之政策，故行政部甚覺困難。下院制用委員會與參事委員會至今仍有分立不相為謀，但據一九二一年法律未通過前節有合作精神。立法機關之各部，若能互相合作，則可以謀財政之健全，並立法機關亦猶如行政機關，要以彼此連絡為第一要義也。

兩院關於預算，預有同等之權力。若上院不贊成下院之議決，得由兩院代表開聯席會議決定之。實際上兩院

之爭執常歸於妥協，而上院之意見恆佔勝利云。然下院之佔勝利者，亦非蔑有，如一九二四年之附加稅問題，下院堅持稅率宜高，上院遵從其原則，終至互讓而達於完滿解決，此其明證。預算案未歸兩院協議解決前，終為極不良之議案。依照憲法第一條第七節之規定，徵稅議案先由下院議決，但上院得提議修正之。第一條第八節規定「國會得籌款以維持其軍費，但此項用款，不得超過兩年。」第一條第九節規定「除法定款項外，不得動用庫金，並應按時發表庫款報告書。」觀乎此，即可以知立法機關批准支出之權力矣。

法制，財政總長提出預算案於下院，下院交財政委員會討論，財政委員會委員約三十人，設一主席，委員會經過二三月之討論，始行編具詳細報告書，例有改更之提議。討論分一般討論逐條討論兩種。各條一一付表決，預算案末附之各部支出表，亦付討論。討論既畢，乃交預算案於上院，上院亦設有財政委員會，財政委員會例於未正式接到預算案數星期前，先行討論，藉以節省時間。財政委員會上一報告書於上院，以便討論法律之最後形式。經兩團體同意後，遂變成法律，由共和國大總統公布之。許多財政專家以為法制之缺點，在於委員會委員之不適當，及所呈報告書之重複，關於此層，英制則較勝一籌云。

法國貴族於要求預算議決權之外，又欲干涉元首行政權，結果，即財政監督權亦不能得到，吾人觀此，當曉有趣。自一六一四年至一七八九年間，歷時凡一百七十五載，其時法王操課稅之大權，不經人民代表同意而擅自支配支出。國民議會以一七八九年六月十七之法令宣佈嗣後議決租稅之權專屬國民代表。除在拿破崙時代一八

四八年及一八五二年特別情形外，此原則歷代遵守不廢。自一八五二年以後，此原則遂未破破。一七八九年法令上所謂財政監督係單指糧食而言，但在一八三一年支配支出權亦告確立。一七八九年與一七九一年間，皇室費與國庫實行分開。

#### 財政法案由政府提出

本書關於多數國家常限制立法機關僅有拒絕或減少而無創議或增加支出或租稅之權之事實，已經述及。節省支出與租稅之責任在於各部總長，各部總長原以謀預算之均衡為職責者也。世界各國若不列如印度及其他諸國之類，則其責任亦不致過於重。有言曰：「議員關於普通問題，均得提出意見，但非所論於金錢——惟總長始得提出課稅之議案。此種原則殆含有中世紀所持元首特權之心理。於十四世紀固能適用，即於十九世紀亦能適用也。今天下院——現擁有真正之主權，有委任行政官權——其非如昔日之為稽核、檢約、經濟之機關也。由來已久。下院於今日之各部總長更易花錢，余雖聞某極老練財政家有言：「君若欲呼下院，全院即落揚君之節約，君若提議節儉，君必遭否決。」余聞此言始瞭然於此中事理。蓋每種經費必有明確用途，議員費或此經費者，必詳稱其用途。則四、五萬鎊得毋太少，今果反對吝吝之時乎？吾國實業不興，財源不旺，區區五萬鎊，是足以圖為一凡流費之費，以此支出者，常出席，其選民或友朋之可由此經費而分潤者，則強要其出席，總之，大多數必於此可。於是如伊氏將舉債稱海，議員中之反對此經費者，罕肯出席，然則何故彼等無

故不學人望其垂機純潔主張反對者多係忠良之士以其投反對票故人目之爲敵黨而後報紙攻擊事實如此若不加以抑制則一下院一必立即濫用民錢而所以抑制之者責在內閣假令國會議員得提議課稅則下院必任意提議支出而囑其責任於他人功則歸己罪則歸人此其弊也今則不然凡議會批准之經費——即使批准經費不與財政部照算符合——財政部必得籌款因之財政部堅決反對額外支出然財政部必得付款財政部必得課稅或募捐課稅常招民怨惡債（存平時）則常有難色大財部者乃國用之支持人也其必得籌措懷民保國之經費恰如一家家長爲其妻女籌裝飾之用費然責言之內閣既爲唯一最高行政機關自必負最大財政責任凡百政務非錢不行政策非錢不辦行政機關蓋即所以調整政務政策之良善也乎！至於印度除行政官外中央及地方之立法機關亦不在提議支出或籌稅其向度參政院議長有言「竊思諸公必能深悉印度政府法案第六十七節第一條第二目之規定此乃起草法案者所採用英國憲法所定經費之請求必自英王提出之原則換言之即立法機關能減少或不增加經費是也此則定於法案中審手也即知租稅當亦必由元首提出實在該法案第六十七節亦係依此種原理以政府或政府所定之官員得提議課外凡有增稅影響之補充議案均不適用惟所提租稅與提議參政院討論之議案上則不同租稅者不在其內也蓋爲元首要求經費元首提議租稅參政院能制

立法院議長亦作以下之演詞：「竊思帝國議會關於公共收入之徵收及支用，因欲授院中以同樣權力及限制，下院及立法院無權增加經費。下院不能議增租稅，此一般原則，屢被制定，竊思現可適用。故凡議增租稅之補充議案，皆有背於定例云。」

孟賈立法院議長提及英國下院議長之所言，其言曰：「委員會同人職權僅限於元首建議之認可，此為納稅人護符之一，若財長提出徵收國用計劃，余必接受之云。」

### 三 預算之年年議決

某幾項收支並非年年議決，例如大戰前德國陸軍預算之每滿七年一議者，是其明例也。

法儒密拉波（Mirebeau）贊成租稅一年一議，惟專充債務費皇室費者除外。密氏之言，迄未見諸實施，但在一七九一年憲法上明定專充債務費皇室費之款項，不得拒絕或停付。一八二七年因分預算為固定資金預算及特別預算二部分，而再論及此事。時定永久固定之經費屬於前之一部，臨時或暫時之新經費，屬於後之一部。夫欲使前種經費——即由固定資金項下撥付之經費——永遠不變者，蓋為節省兩院之光陰，俾兩院可以專事審查新經費也，但未經採用，結果現時預算案之說明，過於詳細云。關於此層，吾人試憶第一共和及第一帝國時代預算全部付表決而且由各部付表決。王政復古初年及第二帝國初年各部付表決，逐段付表決，王政復古末年及第二帝國時代主要各段付表決，至一八三〇、一八五三及一八六九年以後，遂章付表決，當然有趣。通過預算案時，議



員不但要使各機關之事業費彼此要平衡，而且當細察要有充分的立法監督，否則行政官恐有浪費之弊。每種表決應含有確定之意義或目的，而且應酌各項利益之輕重，預算書關於經費應分為類、章、項，而年決經費與永定經費亦應劃開。英國國會始於一七八七年議定固定資金之設立。租稅收入及其他以英王名義之國庫收入，撥入固定資金。永定經費，國庫依照法律由固定資金項下撥付之。現時由固定資金項下撥付之經費，計有國債費，轉撥地方稅照上之費，皇室費，年金與恩給金，薪俸與津貼，裁判所經費，撥付北愛爾蘭費，土地法庭經費，道路費，及其他雜費。一九二二—二四年度由收入項下撥付之歲出總額共八萬一千七百萬鎊，而此種永定經費，計達三萬八千萬鎊，約佔百分之四十七云。

至於印度，依照印度政府法案第六十七節第一條第三項所定，非表決（*non-votable*）之經費，可以稱為永定經費，此項經費，約佔中央歲出總額百分之五十，但印督在某種情狀下得付立法院表決云。因有表決的與非表決的經費之區別，於是孟買立法議會遂有重要條規之訂定。立法議會首任議長那拉瑪昌達發卡（*Narayana Chankarkar*）規定各部長之薪俸，係非表決者，則部員之俸給，雖係年年表決，亦不能削減。

每年不討論全部預算之利益，在於時間經濟而可以充分討論其他各項，抑更有進者，債息若不經年年表決，可博社會更大之信任。至於政費以有各項新支出，故應年年付立法院開審查云。

#### 四 兩院之權限



異議，而不予以通過者，則此預算案即可呈遞國王，而後為國會法令云。

在加拿大，凡預算案必先經下院議決，上院對於下院議決案有否決權，而無修正權，惟上院未嘗行否決權。澳洲憲法對於預算案不許上院先議或修正。美國上院有修改預算案權，其財政委員會在國會方面佔勢力，而且備有提案權。預算案先付下院討論，當下院正在討論時，上院即着手預算工作。

印度一九一九年憲法規定預算同時提出於兩院，惟提出預算權在立法院表決。參照第七十號命令亦僅以預算提出參政院為言。例如一九二一、二二年度預算僅提出於參政院而不加討論，是其明例。法案第六十七節第一條第三項規定兩院均得討論預算之一般原則，故依參政院第七十號命令之修正，該院亦得討論預算上之一般原則，惟關於提出預算，則無權表決云。至於歲入預算則不然。關於歲入預算，參政院有與立法院享同等之權，此因關於財政上立法，並無授立法院以大權之特定故也。英國下院對於財政事項，有最後議決權，然此非所論於印度也。

法國一八七五年二月二十八日頒布之憲法第八條規定「上下兩院均有創製及修改法律之權，惟財政法律則必先提出於下院而經其議決云。」（註）因「經其議決」四字引起兩院之爭論，相持不下。上院曰：此數字之所以插入者，蓋所以預防行政官於預算提出後即行撤回故也。下院曰：不然，預算先議權及議決權應均屬下院。雖迭開憲法會議，而此爭點迄未解決。下院故意延宕其議案以苦上院，上院亦以否決對付之。法國兩院之爭執，

擬必先經二三次會議而後始歸於解決云。

(註)見明報之論海關第三二二—三三頁。

### 五 挪移與預備金

挪移問題，係一種重要問題，蓋以挪移權大抵已經立法機關之認可故也。晚近各憲政國概將挪移權固定於條規中。例如依照印度憲法之規定，財政部在立法會議決經費後，得移甲款以補乙，是其明例。審計委員會根據審計主任之報告，繕具報告書，請移甲款以補乙及不依財政部規定之在專款內挪用者，應通知立法機關。有數國家常設此一信用經費 (Token grants) 與言之，即挪移之經費。其請求也，蓋純為通知立法機關而已。又議會例於預算指定若干預備金，以備行政官之需。行政官例於次會計年度或下次預算中報告。例如不列顛有對外預備金 (Treaty fund) 及對內預備金 (Civil contingencies) 孟買政府之有二百萬盧比預備金，是其明例。行政官不可以其能提取預備金以增某項經費而即思欲有立法機關之權。此外所當注意者，即此項預備金，為數複雜，而在國會閉會期間，行政機關不可不有此款以應不測之需也。

美國經費分三種，曰年決費，曰有常費，曰特定費。不屬於第二三種之經費，概為年決費。凡大法院推事之薪俸，重要行政官之俸給，斯密斯松院 (Smithsonian Institution) 以斯氏之捐款建立，故名之經費及債息等，不必年年議決，而且非為政治上爭辯之論題者，悉係有常費，國會可不必年年議決。至特定費之性質，大小有定額，而

支付則無定期。其用途係特別指定；如公立花園之改良費是也。歲費案中所定某會計年度某項特定經費之剩餘金，及該會計年度終了時之未動用款項，應撥作該年度應用經費，或履行在本年內締結之契約；如尚有剩餘則應撥付國庫剩餘全項下云。」然此非所論於永定的或支付無定期的經費云。除特定費及某某種費以外，凡經費之未用剩餘金，經兩年後而未動用者，應即撥付國庫剩餘全項下。一九一二年國會決定「嗣後任何歲費案中所定之特定經費，除下列五種：渡河築港費、燈塔費、瞭望臺費、海軍人員費、公共建築費，「一歲費案上明文規定在本年度外得繼續支用者外，均不得強視之為永定的或繼續可以支用的經費云。」

## 六 否決與批准

如在英屬各自治殖民地及他國，世人每以國會可以法出如山，言出必行，實則殊不盡然。吾人試觀於財政政策可因行政官受勸告或一國元首之行動而被修改，即可瞭然矣。元首可否認某種立法條例，例如加拿大總督於一八七三年否認宣誓法案，是其明例，但加拿大國會則認總督越權而不承認。又如澳洲總督亦曾不同意於國會某種法案而移歸唐寧街（英政府所在地）辦理，此又其一例也。此法案與一九一二年澳洲航海條例有關，雖條例卒被承認，然經過若干時之考慮，認為不可全部實行。印度憲法明定議會總督及各省省長有否決立法之權，故財政立法自亦包括其中。美國憲法第一條第七節「凡議決案通過兩院後，在未變成法律前，應送交大總統。大總統同意則簽字，不同意則退還原案於下院，並聲述不同意之理由。下院登載大總統之不同意於下院日刊，並定期復

議。原案復議若經各院三分二議員贊成者，下院即將此議案遞大總統之不同意一併移交上院復議。若上院復議經全院三分二議員同意者，則此議決案即成爲法律。一兩院議決案在送交大總統後，經過十天而不退還者，即成爲法律。議決案若於十日內退還而非經兩院三分二議員贊成通過者，則此議決案即行撤消。例如一九二四年兵士賞金案（*Soldiers Bonus Bill of 1921*）雖經何立之總統否認，然經兩院復議由大多數議員贊成通過，卒發生效力，是其明例。美國歷任大總統之行使否決權者，計有約克孫（*Tilden*）、泰勒爾（*Tyler*）、約翰孫、克利夫蘭（*Cleveland*）、諸氏、克利夫蘭總統在其第一任大總統期內，否決議案不下四百十三件，內三分之二概係私人養老金議案云。至如亞當士（*Adams*）、普斐孫（*Jefferson*）、約翰琴穆亞當士（*John Quincy Adams*）、凡柏榜（*Van Buren*）、威德亨利哈利松（*William Henry Harrison*）、斐爾摩（*Fillmore*）、加飛爾（*Garfield*）則未嘗否認一案，概言之，美國總統否決兩院之議案不多。華盛頓曾否認二案，馬的孫（*Madison*）否認六案，孟絲（*Monroe*）一案，約克孫九案，泰勒爾八案，皮克（*Pickens*）三案，皮爾司（*Pierce*）九案，布卡南（*Buchanan*）七案，林肯三案，約翰孫二十二案，噶茲八案，亞塔爾（*Arthur*）四案，本哲明哈禮孫（*Benjamin Harrison*）十九案，克利夫蘭（第二任）四十二案，馬黎力（*McKinley*）六案，羅佛福四十案，塔夫脫（*Taft*）二十六案，威爾遜二十六案，白魯士（*Wilson*）謂美人稱贊本國總統有主張有權力。美國各州除北卡羅來納一州外，凡兩院通過之議案，必呈交州長批准。若州長不不同意而退回立法機關複議，立法機關無三分二以上議員

之可決，議案即行作廢。賢良州長因能運用其否認權，良以各州每以此而覘州長之膽識也。溯否決（I forbid）一語，初見諸羅馬共和時代，當時羅馬護民官曾用此語聲言政府政策無效云。

然認可、恢復、批准亦屬必要。是故經費可因元首之認可、恢復、或批准而為行政機關之積極法令。一八七一年英國下院拒絕撤消軍職買賣制，然卒以國王勅令而成為行政法令。國會之拒絕表決預算，適與批准預算相對待，惟國會未嘗採此極端手段耳。國會拒絕表決預算，常視為政局不寧之徵兆，或政局不寧之結果。英王查理一世聲言國會若不認可其課稅，國王可藉其神聖的王權而行使課稅權。十八世紀末葉彼特與福克斯爭鬪，福克斯運動院中延期不予通過特別稅者，竟達五六次。福氏曰：「憲法予國會以拒絕國王課稅之權，此則實無可否認。願國會用此利器，亦極慎重，非激於公義斷不願濫用，余當常維護此權利云。」厄斯基梅氏（Eskine May）謂此利器，今漸失效，旨哉斯言。試以普魯士而論，俾斯麥不經下議院之同意，僅得上院之維持而擅行籌劃革新軍政之經費，如是者凡四年（一八六二—六六）。普奧一戰，普勝而奧敗，於是俾斯麥之政策效果始大著；然而一八六二—六六年間預算之不合法律，即德皇威廉亦固承認之。一八七七年法國預算延至十二月十五日新內閣組成而始議決。印度憲法規定（一）若議會不予通過立法，總督與省長得自行批准之，省長所能自行批准者，僅限於保留項目；（二）歲出案不予通過時，仍可照舊案支辦。總督依第六十七節第一款第七目省長依第七十二節第四款第二目（a），而各有此權，惟省長則僅限於保留項目。於危急存亡之際，總督依第六十七節第一款第八目省長依

第七十二節第四款第二目(一)均得批准支出。總督省長之所以有批准之權者，蓋因中央政府乃對英國國會負責，而非對印度立法議會負責故也。政府對英國國會所負之責任若減輕，則其批准之權力亦減少。議院秘書出席立法院時，蓋曾作如是云云。改革以前，官吏集團能使行政部通過必要之立法。蒙塔古做福報告書(Montagu Chelmsford Report)之作者，「首謂印度政府所有實現要政之能力，不宜減削……吾等意欲考求如何將立法院大多數議員所不願與之永久方法裁諸律書，以備特別時使用。吾等不從立法院會之普通方法上考求，吾等固知不背此等方法之手段，無一而切實用者。因此吾等斷定吾等必用一法使議會得能通過一種議案之必要票數而後可。」

#### 第四十章 預算之實行

##### 一 範圍

預算經立法機關議決後，乃必藉行政機關之實行，而後立法機關之期望，始可實現。財政學稱此為預算之實行，所論者不外歲入之徵收，財部之工作，與夫按照預算支出之方法。監督及審計等重要問題，亦屬於此。監督有廣狹二義，有時常專指金庫支出之監督而言。例如英制，依照一八六六年出納審計法，會計審計總行(Comptroller



net Auditor General) 爲不受任何政府機關管轄之特任官，而以監督國庫支出爲職責。各機關必得向財政部領款，而財政部則非經會計審計總監之允許不得支款。會計審計總監必視財政部之要求是否與原定用途符合，若合，然後乃命財政部付款。財政部乃命英商銀行將財政部要求之數轉入國庫出納總監 (Paymaster-General) 賬上，同時命英商銀行邀請會計審計總監許可，藉便登記國庫之支出；此即國庫支出之監督也。更就廣義言之，則「監督」二字，殆即包括關於支出、收入、借債之司法的、立法的、行政的監督而言。析言之，約有三種：(一) 行政的監督，如各部長官及財政部對於各下級機關之監督是也；(二) 司法的監督，例如法國賬目裁判所 (Court of Account, Compté Rendu) 所行使之監督權是也；(三) 立法的監督，如國會審計委員會所行使之監督權是也。至「審計」(“Audit”) 一詞，即有賬目審核之意義，有事先審核 (Pre-audit) 事後審核 (Post-audit) 二種。事先審核者，乃在未支用前之賬目審核也。事後審核者，乃在已支用後之賬目審核也。審計原有注意賬目者說明出納之意義。史考古籍，載有「地主應命各地每年報告賬項，俾得熟悉各地情形，兼知稼穡贏虧」(柏克 (Burke) 在其一七八〇年之演詞中言及「確保國會獨立及各行政機關經濟的改造之方法」) 即着重於預算實行之重要。越三年，二審計官對於墊款之審核，並無弊情事發現。審計官年各支薪一萬六千鎊，另給夫馬費。審計官之審核也，未嘗親辦，每派代表爲之。一七八五年下令撤消此制，另任五個委員組織審計機關司其事，此即所謂審計局 (Audit Board) 是也。一八六六年頒布出納審計法，改任會計審計總監司其責。

現時支出概算及審計之制度雖經一九二一年之修正法之通過，然仍以前法為根據。巴恩爾在其每篇論文「財政改革論」上，批評概算審計之方法。一八二二年除現金帳簿外，尚立一種支出賬簿（Implication account），嗣後大不列顛各種支出，悉照此儀式記賬。一八二四年廣出納局，於是虛糜國帑之弊始廢除。領乾薪人員亦「是革除」。一九二一年於改一八六六年及一八八九年之出納審計法，規定用品收入賬目，亦歸審計長審核，而由審計長報告於下院。審計委員會或決算廳日審查委員會，大職以後，不列顛亦如其他各國，從事改良財政制度，而於督辦預算之實行，尤形積極。美國依國一九二一年之國會法令，設立審計局，「直接受審計長之監督與指揮而不隸屬任何行政機關」。審計局設於參議院，其審計官亦由參議院選出。審計局設一審計長（Comptroller-General），由大總統提出經上院同意任命之。國會法令規定審計長之職權如下：（一）審計長得向各政府機關詢問於公款之支出與存儲，得要求總統之請求及在國會開會時，向大總統及國會報告審計局之工作，並得建議有利於賬目結算等類，交出迅速之立法，暨關於公款出納應用上之改革事宜。審計長於常年報告書暨國會開會期間之特別報告書中，得建議關於增進公共支出之節省或效率之方法。該法令規定「各機關應審計長之請，隨時供給關於各機關之帳簿、活動、組織、財政事項、及經營方法等材料；審計長暨其派委之屬員為備此目的時，得向各機關徵集賬目文件而核驗之。」其他各國經此次大戰，亦各設法着重於財政上監督審計之獨立云。

## 二 歲人之徵收

古時稅政簡而不繁。迨後中央政府之權力集中，於是包稅配賦之制，隨之而起。古代羅馬帝國曾行此制而弊病百出，恰如現代之中國然。此固人所共知者也。今日凡在孟加拉土地稅永定區內之地主，皆莫臥兒時代及英領印度初年包收土地稅者之苗裔也。降至今日，民間常有地主雇員勒索土地稅之事。收稅者之中飽，納稅者之受苦，皆此制之大弊也。肯綮利（*Kenningly*）在其收稅雜記（*Memories*）某一段上描述當時法國之租政甚妙，其言曰：「際此紛亂之世，公款不入於上而人於稅吏之私囊，國王收入不足以贖理財者之懸壺，其極也。天下皆受苦而彼獨以與。吾常苦思以求若輩之秘訣，吾固已發現稅吏舞弊之秘法：滿布爪牙也。偽造不能收之賬項也，偽造運費也，是皆為稅吏中飽之妙法……承包者與法國理財者之所得，每二倍於訂約之數云。」法國大革命起，於是稅吏罪惡貫盈，去死無日矣。例如薩利所官領發等處，行跡不正，盜用公款罪，如斯托姆所言：「死刑一經宣告，彼二十八人即於一七九四年五月八日下午五時同上斷頭臺，其截吞公款之罪惡，始告算清，四海稱快焉。」目今大多數國家均設徵稅機關，徵收直接稅之機關應分設二部，一為定稅部，決定應徵稅額，二為收稅部，專司徵收事項。為節省經費起見，各國任命稅吏兼司之。法國每區設二三監查官，監查官每年至少有九個月出外巡查。如某學者之所言，此等監查官，以其服裝之調一，彼此之團結，任用前之須經過試驗，及任用時之給發委任狀，儼成一種強大的官吏團體。印度亦有徵收員，雖知事於行政事項外，兼管土地稅徵收事宜。英國設有租稅監查員，本書於論所得稅時，已提

及之矣。凡監查員之俸給宜稍厚，俾其能認真辦事而不為寡廉鮮恥之事，所謂祿足以養廉者，其此之謂也。至於間接稅之徵收，用人較少，其事較易，惟必設立稽查處以防偷漏。為政者若為節省經費，日以削減稽查處之支出為事，行見耳目不週，偷漏雜出，坐是國庫收入銳減者，甚非計之得者也。

### 三 金庫

收稅時，國家究應如何收存稅金？古時稅金大抵納入各地之金庫，今日如印度等國，仍用此法。印度計有三百縣金庫，一千二百分金庫。但印度中央銀行，凡在分行設立之處，亦辦理金庫業務。不列顛國庫之收支，專由倫敦英蘭銀行辦理。法蘭西銀行辦理政府出納事務甚多，惟一八〇六年拿破崙曾不授之以出納公款之權。拿破崙之言曰：「朕欲令銀行不知而能調動軍隊，使銀行面熟誠朕之需用也，則銀行必知軍隊之調動矣。」美國因幅員遼闊，故設金庫制度，但多賴其銀行制度。公款之出納，其得力於聯邦準備金制度者甚多。夫調劑各地金融，本非易事，若專賴現金運送，非特不便，抑且為費不貲。印度遍設紙幣兌現準備金庫於金庫所在地，於是款項之移轉，大抵紙幣存儲於兌現準備金庫，則紙幣流通額減少，處此存儲於兌現準備金庫，則兌現準備金庫之現金額增加。故儲現金或紙幣於紙幣兌現準備金庫，政府即能發行紙幣與儲額相等。例如甲金庫須移款與乙金庫，則甲金庫無須匯出現金或紙幣，僅將甲地金庫差額移付紙幣兌現準備金庫，同時從乙地紙幣兌現準備金庫移入此同額與金庫，如此手續即可完畢矣。至私人間之款項往來，可用電匯與匯票。

#### 四 支出之方法

在一年中某種時期欲使政府各部是有充分行政費，則不可不用臨時預算法案。法國在預算未議決前，每月必通過臨時預算法案，所謂「各月份臨時預算」(Provisional budget)者是也。國家之用臨時預算法案，戰時較平時爲多。不列顛自一九一三年，印度自一九一八年，布稅稅暫收法例後，政府於財政法案未議決前，亦能實行徵稅。吾人須注意支出係批准之支出。例如在不列顛支出應與支出條例切合。款項先由財政部咨請審計長核准，審計長在證明要求數額均在國會認可數額之內後，即予批准。財政部然後發一支付命令與英國銀行，銀行乃將此款付入出納總監賬上。此不列顛支出之手續也。其他各國亦類如是。

印度在議會議決預算案後，即通知支付官。政府詳開各項用費，計俸給費、設備費、臨時費、補助費等，以便審核用途之當否。用費項目有時更細分，以便財政監督。用費必經行政官之認可及合乎預算之規定，始得支出。土木工工程費除行政官認可及適合預算規定外，尚須經專門家之允許。實際支出，全賴各部長官監視。各機關每月開支，若不按照預算規定，各省會計長得報告財政部。各機關每年編造四期收支書，第一期在三個月後，第二期在六個月後，第三四期乃即前章所謂預算之預測。行政官之注意公款，當如其注意私款，必視公如私，然後斯款無虛糜。支付機關於支付時，必視其支款有無超過定額，領款單是否真偽，同時且命收款者具正式收據。

#### 五 賬簿

近年各國已經注意於會計學。複式簿記與成本會計，是為應當儘量採用之二例。複式簿記之利益，在於以此賬對彼賬，容易發現賬上之錯誤，此為複式簿記之優點。成本會計，可應用於公共工程機關，各國公共工程機關類以浪費聞於世，故宜用此法以矯此弊。復次，收入賬與資本賬，應行劃分，以免重疊。賬目分類應詳略得宜，務使各地各時之賬目，便於比較，便於編造預算書，宜於切實監督財政。印度公家賬項編造分類之方法不外下列四種：

(一) 縣金庫及某某機關之逐月報告；(二) 會計長之逐月報告；(三) 錢幣司司長關於全國某某賬目之逐月報告；(四) 審計長全國總賬之全年報告。賬目大別為收入支出兩門，門分為款，款分為項，項分為目。收入門計分十三款四十二項四百目；支出門計分十七款五十九項五百目。因一九一九年新憲法之頒布，於是收支之分類，須為中央的與地方的，表決的與非表決的，及保留的與剩餘的。

## 六 監督

監督有三，曰行政監督，曰司法監督，曰立法監督。

行政監督不特各部主管長官行使之，即上級機關亦行使之，此外財政部亦有監督反對之權，並可促起各部注意於用途之緩急輕重。一種新支出，必先經財政部批准，務先經財政部之同意，支出不得超過原預算。各機關之提議，如其含有放棄預算原定之收入，或於預算原定之外增加一筆新支出者，可不先經財政部而可逕呈政府或立法機關核議云。

司法監督之行使，見之於法國，則為拿破崙所創。時在一八〇七年也。如非斯克（Fischer）所云：「此係真正之裁判權，其目的在於檢查會計員之行為，於會計員處理適當無誤時，解除其責任；於會計員行騙粗忽犯規而有賬目不實時，令其負責。」至上述各種情形，下賬目裁判所即行宣布判詞云：「（非）複次，賬目裁判所未嘗侵犯行政機關，如會計員或官員之過失，裁判所對於此種判款，在所不關。蓋此涉及行政範圍也。是故賬目裁判所並非行政機關，乃係一初級立憲司法機關，其判決乃係根據於文書的證據云。裁判所僅追究結算後之賬目，而於公款之支出則不干涉。事實裁判員，其判案對於會計員之賬目後，然後對於各部長官之行為，下一批評云。

（詳見非斯克氏之《法國行政法》（Traité de Droit Administratif）第四二頁）

立法監督，即由司法機關行使之。司法機關通常組織委員會，例如不列顛下議院自一八六一年以後，年派審計委員會（Committee of Public Accounts）查賬，是其明例。委員會通常以十五委員組織之。委員會審查各會計年度之預定經費（包括追加經費）視議會議決之經費，已否正當支出，視行政機關有無濫支亂用。委員會經詳審之審核後，發表報告書，下院所能切實監督政府之支出者，皆有賴於此也。審計委員會之判決，乃以會計審計總監所呈報之審計支用報告書為根據。不列顛一九二一年出納審計處條例第一節規定會計審計總監應將各項賬目如支出賬收入及品賬之審查之程度或性質的重要變化，呈報下院。下院常定出一日討論審計委員會之報告，如是下院始可以信任款項支出之正當。此不列顛立法監督之大較也。至於法國議會設立一種委員會，專

司審核各部長呈報之賬目，委員會以上下議院及賬目裁判所選派之人員組織之。委員會職司審查行政官之賬目，各部總長每年賬目，暨賬目裁判所已完畢之工作。委員會監督支出之權力確大。印度依一九一九年印度政府法案之規定，設立審計委員會，行使立法監督權。各省暨中央之立法機關，通常先將預算案提交財政委員會審查而後付全院議決。審計委員會之職權在於審查議會議決款項之支出，有無超過原定數目，視每種科目流用費財政委員會要求各機關應事先通知立法機關之各項支出是否依法提出。委員會並得召集負責官員而詢事項。審計長提呈兩種報告：（一）審計報告；（二）用途報告。前者關於賬目之核算，後者關於用途之審查。審計長於次年之三月呈交每年支出審計報告書，審計委員會即以此報告書為根據。審計委員會呈交報告書於議會，並得向其建議云。

### 七 審計

政府實行審計之目的，與商業機關不同，故其觀察點亦各異。審計官係獨立官，而且不能輕易離職。依照美國一九二一年預算會計法，對於審計官之任期離職，特別規定如下：「除本節下列規定外，審計長暨副審計長之任期定為十五年。若兩院認為審計長或副審計長無辦事能力，或辦事不力，犯贓職，不法，及任何重罪，或受人彈劾，經調查訊問由兩院聯席會議決准其辭職後，審計長副審計長得隨時去職。審計長或副審計長因上述事項去職者，政府不得再行任命。審計長副審計長年逾七十歲時，得呈請辭退。」夫審計之目的，原為偵查詐騙，方法上錯誤



(如不適當報告表)及原則上錯誤(如不經主管機關批准或不依適當用途而支款是。)三者之中，尤以偵察詐騙及原則上錯誤為最關重要。審計官從事審計，宜從大處着眼，應以保護納稅人之利益增加國家之收入，節省國家之支出為其要着。若夫，記賬之不合條規，無關要旨，審計官可毋庸十分注意。多數國家於審核支出外，尚為審核收入。大不列顛一九二一年中納審計處條例第二節規定，收入由審計長審核而報告於下院。該條例第四節規定審計長得審查物品賬而報告於議會。惟印度則不然，收入賬目繳歸徵收機關查核，審計長非經政府之請求，決不核對收入賬目云。

## 第四十一章 戰時之債務

一 本書第三十七章已提及關於大不列顛因大戰而負之外債矣。本章在討論國際間債權債務解決之原則，並列出各國戰債之可靠統計。財政學對於此問題，殊不應置之不論。以準確材料之難求，及須顧及易感之與激烈的情感，故此研究愈顯出不易云。

二 各債務國對於歐洲聯盟國之戰債，究應全部或一部償還之問題，意見極為不同；而此戰債應否償還及如何償還之問題，與歐洲之和平解決，殊有密切關係。夫解決生命財產損害賠償之原則，因甚確定，各國法制固久

已應用。是以此等原則，實質上與法庭及仲裁裁判所於討論債權債務時之原則，未嘗有異。故此等問題之解決，儘可委託各文明國處決。此類問題之法學家及專家辦理。然此非所論於為共同作戰而費之國際債務。此種債務，其情境複雜，或非純粹財政理論所能解決，必也訴諸各國之心理（The Psychology of nations）而後可。一種問題，若不能訴諸科學解決者，則人常譏辯，易激怒，而國際間之仇恨亦由是愈深。

### 三 國際的債務大別為三：

- (1) 甲國向乙國人民借債而乙國政府未嘗為其國民保證或正式認知此項債務者；
- (2) 甲國直接向乙國政府借債，或經乙國政府保證向乙國人民募債，說明借款專為謀本國利益或國內發展之用者；

(3) 甲國向乙國政府或其人民借債，說明借款充戰爭之用者。

(1) (2) 兩種之借債手續，本極平常，無待詳人頌言。其債務之當清償，尚何待論。惟彼國借債與此國以為共同作戰之用者，則不能與前二種相提並論。夫某國之貸款也，或為表同情於某國因而貸款以助其戰者，或為本國一般的政治利益計，希望交戰國之某一國勝利，因而助以款項者。若被助國戰敗而亡，則其借款之不能取回，自不待言；至若被助國戰勝於國，則被助國對於債務必得承認而償還之，此按諸以往歷史，頗係如此。本書在本章第七節上，將述及之。若夫債權國捲入旋渦，而債務國之作戰並非單為本國利益，但為彼此共同利益者，則戰後債

務之清理，實為非常困難。一國之見解決諸各種複雜的心理的組織之相互作用。換言之，一國對於此等事項之態度，繫於一國之心理。一國政府若愈顧到輿論，則態度愈不顯明，蓋以輿論常錯亂不定，忽而趨於此極端，忽而趨於彼極端故也。然而政府必當出而左右輿論，而以美國政府為尤當如此。各國之輿論原不一致，例如美之與英——輿論原由各種原素構成，而且作用於極不同之環境中，故此絕非歐洲之問題已也。

#### 1 法國貸與美國之借款及軍費

四 當美國宣告獨立時，法國貸與美國凡四次，茲將此項借款列表如下：

#### 美國向法之借款（一七七七一—一七八三）

時期	借款	款償還期	限金額（以美金圓計）	利率
一七七七	向法國總包收捐稅者借百萬利弗依	無定	一八一、五〇〇	五
一七七六	向法國政府借進一千八百萬利弗依	自和約締結後第三年起按年分十二期償清	三、二六七、〇〇〇	五
一七八一	向法國政府借進一千一百萬利弗依	自一七八七年十月五日按年分十期償清	一、八一五、〇〇〇	四
一七八二	向法國政府借進六百萬利弗依	自一七八五年一月一日按年分六期償清	一、〇八九、〇〇〇	五
一七八三	向法國政府借進六百萬利弗依	自一七八五年一月一日按年分六期償清	六、三五二、五〇〇	五
總額				



一七九五	第一次借款	一五三,六八八,八九	.....	.....	一五三,六八八,八九
	第二次借款	二七,一三五,〇〇〇	七五九,九〇〇	.....	二七,一三五,〇〇〇
	第三次借款	一八,一五六,五〇〇	.....	.....	一八,一五六,五〇〇
	第四次借款	.....	〇〇,〇〇〇,〇〇〇	.....	.....
	總計	.....	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	.....

\* 第一次借款以煙葉償付

依照美國財政部所述，此等借款之本息，最後全數付清。一七九五年未償之借款，即四厘半五厘半兩種內國債票對換美國先後共還美金六百二十五萬二千二百圓，計付現金四百三十二萬七千六百圓，餘二百零二萬四千九百圓即以四厘半五厘半內國債票償付之。四厘半債票償付於一八〇七—八年，至五厘半債票則償付於一八一五年，此最後一次也。除貸款外，法王又助軍費與美國，而西班牙亦從中助美一百萬利弗。茲將法西兩國助美之軍費列舉如下：

利弗

一七七六年法國助.....

二,〇〇〇,〇〇〇

第五篇 財務行政論

一七七六年法國助	1,000,000
一七七七年法國助	1,000,000
一七八一年法國助	6,000,000

總額（等於一八九六五〇〇圓）……………1,000,000

故總額達美金一百九十九萬六千五百圓，法國實助美金一百八十一萬五千圓。美國財政部謂對於法王（因法蘭克林之力）一七七七年一七八一兩年助美之八百萬利弗，決未發生誤會。美國在一七九五年之清理欠法債務，可為美思感法之證明。嗣後兩國權利爭議之解決，從未提及美獨立時欠法之債務。美法兩國之對於爭議訂結之條約，始於一八〇〇年九月三十日，次於一八〇三年四月三十日。法讓路易斯安那（Louisiana）與美國。財政部備忘錄附載：「惟波馬社（Bannanville）與國會對於波馬社之債款，發生異議。依培雷氏（Pardoe）之美國國債史所載，波氏於美國獨立時，曾輸送軍火軍需以助美軍之需者，達六百萬利弗以上。後來波氏及其後嗣迭次要求美國償還。一八三五年經兩方協議始由美國償付美金八十一萬圓與波氏後嗣。培雷氏詳究波馬社之債款而謂美國多付一百四十二萬六千七百八十七利弗（約美金二十五萬圓）云。美國國會成於拉法夷脫將軍（Lafayette）之有功於彼邦革命，乃於一八二四年十二月二十八日賜金二十萬圓，封地一行政區，所以崇有功而報大德也。」

## 2 拿破崙戰爭時同盟國之債務

五 拿破崙戰爭時期大不列顛接濟歐洲同盟國之戰費，一如其在一九一四—一八年之大戰時代，惟大戰時大不列顛以財力不敷而率向美國借債，此則稍有不同耳。試一考拿破崙戰爭時代同盟國之債務，當饒有趣。自一七九二年至一八一七年，大不列顛貸款並補助軍費與外國者，先後達五千七百十五萬三千八百九十九鎊，內六百八十二萬鎊係貸款，餘則殆全係軍費補助。貸款分爲兩種，其一貸與德奧，計一七九五年四百六十萬鎊，一七九七年一百六十二萬鎊；又一則於一八〇九年貸與葡萄牙之六十萬鎊。一七九五年會議「英王諭國內募集四百六十萬鎊借與德皇，並向議會聲明保證利息按期半年一付，德皇訂定付息辦法，「應償息決不歸英國國庫負擔云。」德奧僅於初三年內按期半年一付，嗣後（一七九七年五月一日）償息全歸英國國庫負擔。至於一七九七年之一百六十二萬鎊之貸款，議會以法令保證本息償還。英政府乃募債以借與德皇。奧國對於半年一付之支出，毫無準備，故歸英國國庫負擔。一八二三年英奧會商債務清償問題，英國財政部同意於奧國償付二百五十萬鎊之提議，由是國會於一八二四年通過一法令。截至一八二四年一月五日止，德奧債務殆大不列顛之負擔，除奧國償額不計外，足有一千三百四十五萬九千四百四十四鎊十六先令八便士。歧索爾姆（Châlons）（任財部秘書）之言曰：「論及此次解決，吾則實可謂英國財部善能利用道境。譬之爲友人擔保，乃幸爲友人代負大部分負擔而蒙鉅損，英國此事，得毋煩是乎？」葡萄牙於初六年間對於六十萬鎊借款按期每半年付息一次（至一八

一五年四月五日止。葡國依照一八一五年一月二十二日維也納條約又償還債款，自此以後債費乃由英國國庫支付云。

六 夫五千七百十五萬三千八百十九鎊之數，若與大戰時英美所貸之借款一比，誠渺乎其微矣。雖然，今昔異勢，百餘年前英國所給之軍費補助金無利息，現時則不然，凡各債務國欠英美之利息，均已算入本金中，此不同者一也；近百年來物價漲高，故金鎊之購買力絕不能如拿破崙戰時之高，此不同者二也；近來財富與人口已倍蓰於曩日，故授債之能力亦自較從前為大，此不同者三也。我人比較今昔之債務，不得不顧及此三要素。

七 除上述貨款外，大不列顛尚費去未嘗要求補償之金錢，如（一）軍費補助金，（二）外兵之餉給，（三）紙幣之發行以救大陸方面貨幣之缺乏。外兵餉給收之於一八一四年三月一日之說費條約（Treaty of Chambray），議定四聯盟國（即英俄普普）應各派十五萬兵於戰線，若英不足此數，則由外兵補足條約規定之兵數，而由英國給餉。至紙幣之發行，曾由英普一八一三年六月十四日簽訂雷珍巴迪（Reichenbach）協定，該協定第三條如下：

為謀補充貨幣之不足及在作戰期間戰事之勝利起見，兩締約國徵求俄皇同意，議定發行紙幣，名曰聯盟國紙幣。

（a）紙幣發行額以不超過三締約國聯合保證之五百萬鎊為度；發行額之三分二交由俄國，三分一交由



普國使用。

(b) 五百萬鎊紙幣之償付，由英承六分之三，俄承六分之二，普承六分之一。

(c) 紙幣在一八一五年七月一日以前不實行償付，換言之，即迨至確定的和約締結後六個月開始償付。

(d) 行將發行之五百萬鎊紙幣，應專充戰費及前線兵餉之用。

(e) 由三締約國派員組織一委員會，管理與紙幣分配有關事項。關於紙幣之格式、保證、發行、使用、流通、及其償付，應正式另立協定，此與附於現訂協約之附文，儼有同等之效力。

### 3 現時協約國之債務

八 茲述欠英美兩國之債務。英國賬目遠不如美國所載之詳細，英國財政部僅記債項，而於債務國對於借款之用途，除分爲戰費戰後善後費二用途外，未嘗條分縷析，是以英國不能依美國格式而記賬也。茲將美國自一九一七年四月六日（即美國加入大戰之時）至一九二〇年十一月一日借與協約國之借款，列表如下：

美國借與協約國之借款（以美金百萬圓爲單位）

債	款	英	法	意	其他各國總	額
現金		四二七七圓	二一九九七圓	一六三一圓	六八〇圓	九、五八五圓

減去償還額	八〇	三一		八	一一九
支出費——	四、一九七	二、九六六	一、六三一	六七二	九、四六六
軍需品及馬匹	一、三三一	八二七	二五九	七七	二、四九四
軍需品（英國爲 其他各國而借）	二〇五	……	……	……	二〇五
交易品與棉花	一、六八三	八〇七	八七	六八	二、六四五
五穀	一、三七五	……	四二	五	一、四二二
其他食品	一、二六九	二九五	一四二	二四	一、六三〇
煙葉	九九	四一	……	五	一四五
其他用品	二一五	二七七	六三	五八	六一三
海運	……	……	一〇〇	四	一六三
海運	四九	一二二	一	一	一七三
稅收	一九	一、〇四六	七八四	二四	一、八七三

利息	三三八	二六九	五八	一六	七三一
票據到期	三五三	二九〇	...	五	六四八
救濟費	一六	一四三	一六	三六三	五三八
銀子	二六二	六	...	...	二六八
食物（英國為北 部俄羅斯用）	七	...	...	...	七
向中立國之購買	...	...	一九	...	一九
向意國之特別軍 需購買	...	...	二五	...	二五
其他	四八	四一	五六	二四	一六九
支出總額	七、二一九	四、一九六	一、六五二	六七四	一三、七四一
減去——					
美國借款之償還	一、八五四	一九	...	...	一、八七三
美國對於外幣之 支付	四五〇	一、〇二六	一四	一	一、四九一
印度盧比借款與 金子之收入	八一	...	...	...	八一

總額	二,三三五	一,〇四五	一四	一	三,四四五
支出淨額	四,八三四	三,一五一	一,六三八	六七三	一〇,二九六

附註——此表根據美國財政部一九二〇年度報告。美國財政部次長巴黎會議。美國財政顧問阿爾伯特拉  
斯朋氏 (Mr. Albert Kaufman) 在其某篇論文上曾徵引此表云。

九 英國財政部曾發表英國在一九二五年三月三十一日以前借與協約國及各殖民地之債款如下：  
英國借與協約國與殖民地之債款

軍事借款

殖民地——

澳洲	八八,〇九八,〇〇〇	鎊
紐西蘭	二八,六八一,〇〇〇	
南非洲	一一,八八四,〇〇〇	
其他殖民地與屬地	一,一四六,〇〇〇	

鎊

協約國——

一三九、八〇九、〇〇〇

俄國……………七五六、七〇五、〇〇〇

法國……………六二〇、二二四、〇〇〇

意國……………五八二、五一一、〇〇〇

塞爾維亞王國……………二九、九〇五、〇〇〇

葡萄牙、羅馬尼亞、希臘及比利時、約國……………七三、一〇七、〇〇〇

一、一六二、四五二、〇〇〇

救濟復員的借款——

俄國……………一一、三四、〇〇〇

波蘭……………四、七七〇、〇〇〇

羅馬尼亞……………二、二三五、〇〇〇

塞爾維亞王國……………二、三八八、〇〇〇

其他諸國……………九四四、〇〇〇

比利時復興債款……………九〇〇,〇〇〇

比屬剛果復興債款……………三,五五〇,〇〇〇

其他債款

材料等——

法國……………六,七二六,〇〇〇

希臘……………三,九五〇,〇〇〇

亞美尼亞……………九〇八,〇〇〇

遣送故鄉費——

波蘭……………一六八,〇〇〇

捷克斯拉夫……………八二六,〇〇〇

羅馬尼亞……………一三八,〇〇〇

塞爾維亞王國……………一八七,〇〇〇

拉特維亞 (Latvia)……………一三〇,〇〇〇

三四,二二七,〇〇〇

(借款利息合計在內，但利息未經支付耳。)

#### 4 債權國對於協約國債務之意見

十 關於英美二債權國之意見，茲必作一詳細的考究。中以美國之意見為更重要，蓋時至今日，美國之意見有操縱全局之勢力故也。不列顛對於歐洲雖居債權國之地位，然對美國則係一債務國。不列顛借與歐洲協約國之借款總額幾達二十萬萬鎊，大概半出本國財力，半賴美國借款。不列顛財政大臣文斯爾 (Mr. Winston Churchill) 在下院會謂 (一九二四年十二月) 吾國若不借與協約國二十萬萬鎊，則吾國大概不致欠美十萬萬鎊云。英國、芬蘭、匈牙利、波蘭四國所定償還美債之條件頗相似。一九二五年五月駐在法、意、比、希臘、羅馬尼亞、捷克斯拉夫、南斯拉夫、維也納 (Yugoslavia)、愛沙尼亞 (Estonia)、拉特維亞之美國代表，奉本國政府命令，宣布美國政府意旨，謂美國財政部所持之期票已屆轉換之時，務請各國注意。各駐外大使公使咸奉華盛頓政府暨外債整理委員會之命令進行。據聞美總統柯立芝、財長美隆、外債整理委員會及國會對於索償外債之步驟，完全趨於一致。美國外債整理委員會希望在八月間與法國暨其他諸國協商確定之辦法，俾可於一九二五年十二月呈送報告書於國會。美國關於此事之意見，可由美國國際關係研究委員會主席波拉氏 (Mr. Borah) 於一九二

五年一月二十二日出席上院討論法國債務之演詞規之。波氏之言蓋爲批評法國總長路易馬朗（M. Louie Merin）在下院之演說也。波拉氏之言曰：「馬朗氏之言殊屬怪謬，吾人殊難默然置之不理。馬氏之言，不特代表著名演說家之意見，而且代表法國下院之意見。抑吾敢言代表法國國民之意見也。余今錄其電詞如下：

「今日下院一致表示贊成法國政府除參酌借債時之一切情形而解決戰債之辦法外，法國政府不願進行戰債之清償。」

茲復摘錄其演詞如下：

「抑出入於槍林彈雨，相擊殞命，及斷手斷足者之價值，果不如美之貸款也乎？」

「美國堅持之扣約是果不當設法補償者乎？當戰事之方酣也，各國政治家競以同仇敵愾相呼號。有助船輔者，有助軍火者，有揮淚遺壯士赴湯火而相擊者，有助金錢者，今也他國皆忍痛不出一言，彼助金錢者，獨出而言曰：『還我借款，是何言歟？』」

演詞中又云：

「……且欠美者不僅法國，彼他國之主張不當單算金錢者，英帝六七國……使金錢果有如此大影響於今世國際政策，則人世間寧復有正義？寧復有良心之權力？寧復有人道之勢力？」

波拉氏力言美國絕非勒索之債權者，而且未嘗爲勒索之事。波氏謂協約國之欠款，實欠美國納稅之國民。波



氏謂美國一面徵稅，一面以此維持大戰用費，雖比大努力，各體恭或。波氏又謂試一查協約國之欠款，則知美國已厚待協約國，美國忍痛加稅，對本國納稅者實有無辜云。波氏在其演說中曾提及大戰後英法土地增廣一節，若法國要求比英較優之條件，波氏相信法國有意賴債而故為此詭辯。波氏謂法國之所謂道理，乃賴債之道理，非吾之所謂道理也。目今美國要問法國是否償還其欠債之任何部分，且入道觀察所談法國下院辯論之報告書，當無不斷定現在之爭執在於欠債任何部分是否清償之一點。夫法人固未始不能以此而卸其債，雖然，假令法國如此，則亦必詎諾當日之事實，若所安解決之條件者，法法相結，法法必知說中充分之理由。夫戰古終法國徒手而得面積四十萬二千三百九十二方哩，居民四百萬之譜，土氣豐饒，佔有連之一部分價值耳，此外若油礦及其他天然產物甚富，亦為法國戰後得之財富。波氏又言及美國獨立時法將借與美國之貸款，美國已悉數清償之事實，今法欠美，何能抵賴？一九二五年五月波拉氏在英演說，謂法法兩國固必還清此一債，謂法法係一富國，既擁有全世界極強之兵力，而在前數年曾借鉅款與外國政府如波蘭、羅馬尼亞、由哥斯拉維亞等國云。如前人哈密爾敦在吾國昔日行將破產之時之所言，「國家之信譽者，乃國家之生命也。國家若輕棄其信譽，此不啻一種政治的自殺行為也。」

十一 美國大總統及政府中幹員之見解，頗較外債整理委員會主席波拉氏為先進，彼等深知償債能力問題應向本邦國民解釋，且懷抱高尚理想及負世界未來責任之美民，終當明悉此理。假令歐洲尤甚，法國不變更其

政策，則美國豈非一大犧牲？是故債務者之財政能力實為解決債務問題之鑿關，然終當決定解決之標準。方巴爾德文使團（Baldwin Mission）之在華盛頓也，英國代表提議此後美國如允許其他債務國以較優條件，則英國亦必援例享受，但此種意見卒未載諸兩國協約。當此美國堅向英國索債之時，英國自不能取消他國欠己之借款，蓋縱使取消英債務國之負擔，但債務國之負擔決不能有所減輕，而美國反可安坐多得故也。協約國債務問題，乃係相互關係密切之道德的與財政的原素所構成云。

## 英國之意見

十二 茲須細究英國之見解，英國清償美債之解決，吾猶國會及全國之協助。英國已得倫敦重要財政機關之協助，財政部某專家為鞏固國家信用曾主張解決美債云：吾人可從二點觀察之。財政大臣出席下院（一九二四年十二月十一日）而言曰：「美債業已進行解決，且已解決，而且必須履行。由此而協約國債務之一切未來的討論，可告開始。此第一點也。復次，美債問題解決，吾國即可佔極上風。吾國在列強會議席上，可以聲言不欠人債，惟不欠人債，始可以處處不低首於人。償還一切之債務，履行締結之契約，吾乃始可恢復固有之自由與獨立，夫恢復此，固非無極大犧牲，顯此乃為吾所有，吾可世世保此而勿絕也。吾國可對大眾面無愧色。美債解決，然後吾國在世界上之信用，可由此繼續增高。夫信用者，乃吾國全世界商業之所攸繫也。不特此也，英美間商業之改善及維持，由此可告確立，是故商業也者，乃吾國及國際財政之重要原素也。」財政大臣遂辭政府照一九二一年發出之巴

爾福通牒 (Hallam Note) 巴爾福通牒乃以人不向我索債，我亦不向人要債為原則。通牒又說若上述不能辦到，則英國向歐洲討回之債額，要以美國向英討回之債額為度。英之政策，決非一種自私自利或貪婪無厭之政策，蓋以英國所貸之債款，無一而非供協約國之軍費故也。方法國財政總長詢及英政府之政策也，英國財政大臣於一九二五年一月十三日覆回一文曰：「巴爾福通牒仍為吾人今後原則之指導，吾人仍本昔日忠誠親交之精神，討論法英債務之解決云。」英國財政大臣充為探詢英內閣之意見。一九二五年二月六日致法國財長函中附致便箋聲稱英國政府遵行巴爾福通牒之原則，即英國向歐洲要回之債額，應與英國必須償還美國之債額相等。英國不能承認僅依道威斯年金之十足收入或依現時不能視為有用資產之債額而面價計算。而此原則始可實現之。言論。英國亦願取其應得賠款之全部以充還債之用，換言之，英國不特以其應有之戰時損害賠償費，而且以外國證券出賣後之八萬萬鎊，供還債之用。便箋述稱：「應用巴爾福之通牒於茲事體，敵國政府深念協約國戰債原為同一敵人而費，故擬討論下述提議，即若法國到各年財富及納稅能力依其本國天然富源而不依照德國賠款定出償債之原則，則法欠英之現有債款，必可減少云。」是以法國反對英國要求之強辯，可以息誠，此則不言而喻。若英國由歐洲戰債及賠款之所得，足敷清償美債（須包括已還過之債款）而有餘款者，英國願以餘款供減輕協約國負擔之用。該通牒上提議法國還款應分為下述兩種：

(一) 不管各年道威斯年金之實際的收入，法國須年付定額與美國。

(二) 法國由道威斯年金分得之收入項下，須年撥若干與英國。

十三 英國對協約國提出極寬大之要求，同時以坦白之文字在一九二五年二月九日報端發表。法國有幾處表示失望，蓋法人不特希望英國放棄法債之大部分，而且希望要還之債款取資於德國賠款，簡言之，即若德國不履行賠款，則直接負擔歸英國而不歸法國，法之爲計巧矣哉！法人意見顯係不能辯護，苟稍假思索，即自知其爲強辯而拋棄其意見矣。如美國財政部次長拉斯朋（Mr. Rathbone）在其某論文上之所指出，意法所賴以向中立國購買之金錢，全取資於英法兩國拉兵之言曰：「自吾等加入大戰後，中立國之財政——如在意國方面——約半賴吾美，半賴英國，而在法國方面則大半仰賴吾美，小半仰賴英國云。」拉斯朋又謂：「在吾國未對德宣戰以前，戰爭乃協約國之戰爭，而非吾國之戰爭也。世人每謂在吾美未加入大戰前，法意所賴以向中立國購買之金錢，既由英國獨助，則在既加入大戰之後，在理亦應由吾美獨助。吾國財部對此經難承認云。」一九一八年三月美國財部曾提議美國財部不但應供給協約國向美購買之經費，而且應供給向英購買之經費，蓋如此不但意法人民可藉美金購物而英人亦可藉此向美購買糧食、軍火及原料品誠如是也。美之借與協約國數額，必且與其實際已借之數額相同，乃美國政府不表同意，美政府認定各協約國應自行設法維持各本國之財政，其所不能辦到之部分，則由某協約國政府補助之。惟美國之所以不肯者，則以美國欲支配英法意三國在美之購買若夫英法意三國化大宗美金而美國財部所不能支配者，此美國國會所不能同意者也。美國政府想出「金圓當付

法 1 (The dollar reimbursement plan) 依照此法，由英國代協約國向美購買，或由英國向美購買，而以同性質之貨物供給法意兩國。法意乃以向美借進之金圓給付之。自美國加入大戰後甚久而始創用「金圓償付法」，假令英美債務之協定重訂，則在一九一七年所費之各項，多可歸入法意名下也。惟協約國債務之償還，依償還能力而非依原借數額，故英國各項開支之是否歸歸法意，當無甚關係云。

#### 5 債務國之見解

法人對於戰債之見解

十四 債務國之見解，可以法意兩國而說明之。戰債之一般理論，詳見於法國財長克雷門特爾 (M. Clemenceau) 所著法國財政概況 (Inventaire de la situation financière de la France 第七二—七五頁) 此書出版於一九二四年一月之一書。協約國戰債一筆鉤銷之理由，自非拉丁人視之，恐係過於感情用事。海夫克雷門特爾之言曰：「若捨法理而講合作、公平，則各協約國分擔之戰費，似須稍多。各協約國當依其財力而分擔之，不當計及戰時之個別債務也。」在上述一段引語中，其重要關鍵在於「若」一字。又在他段中（第七四頁）宣言：「法國雖不願否認其所締結之契約，法國固常視其簽字為神聖也。」概乎此，則其態度固已昭然若揭矣。克雷門特爾曾交美國駐法大使一函，聲言若美國允許延緩十年付款，利率極低，付款期間展至九十年，則法國即當進行解決美債。此或為試探性質。馬朗一月二十一日在下院之所述，代表一般法人之意見。馬氏以法國為英美犧牲之

賠償爲抗辯理由。馬氏偏執協約國亦欠法國。馬氏一則昧於一九一七年法國境內英法駐兵六與十之比；二則昧於英國每師較法國多出四五千；三則昧於一九一七年德軍集中處之兵數至少要與前線英法軍相等，而自五月以後，德軍更雲集於英境，且德西的人口僅當比國人口八分之一，而戰時死傷人數還較比國爲多。馬氏未復指出金鎊與金圓對佛郎匯價奇高之事實，夫以世界最富之國，乃對於爲正義而遭蹂躪者而不謀賠償之策，殊非所宜。至馬氏所謂此次大戰，法出血，美出金錢之議論，尤足使美人不平，蓋自美人視之，此次大戰絕非共禍，而同利害之共同努力也。今日美國戰債之大部分，頗係從商業的。

## 意人之見解

十五 意人見解校法人爲駐德財長西格諾得斯泰法尼（*Stefani*）在米蘭之演說（一九二三年五月十三日）曾引起全國之抨擊，並方辯西格諾之意見決非一般人之意見云。西格諾之言曰：「意國國際債務之整理，如能成就，將可使意國與他國間之經濟關係穩定，並可使國內之經濟情狀穩定。意國政府在倫敦會議席上已將德國賠款問題與歐洲協約國債務問題合併討論，此二問題之互相關連，日漸明白。意國債權國若對意國之要求實行變更，則意國亦可放棄對德要求之一部分。意國深盼歐洲債務之通盤整理，包括意英債務之整理。至於美債，意國明白宣言願意償還，惟念意國財力遠不及英，及意國對於協約國戰勝德國之大有功，故要求美國依照英國前例，允許較寬條件。當英國財政大臣宣言英政府遵照巴爾福通牒辦理時，於是意國明確表示其

見解。最能闡明意國見解者，厥爲愛諾迭（Ingham）。愛氏以文斯同察赤爾（英國財政大臣）所擬國際債務償付計劃全部不合。愛氏之言曰：「依照此計劃，若德國年付英國三千萬鎊，英國乃始允許法意免債一切債務。雖然，戰時夥友，義切同舟，乃命其付款視諸敵人之償付能力，按諸情理合乎我人若果承認此計劃，則英國對於德國賠款之詐意，將蓋爲袖手旁觀，而置諸不問矣。蓋德國如果不加數付出，則法意必付出以補足之，於英國無絲毫之損失故也。吾意此種方法必可取悅於英國實業家，而尤以煤礦主，若輩對於德國煤運送歐洲之一事，因極端駭惶而寢食不安者也。察赤爾君必自以爲此可博得百萬礦主之歡心，其爲計則得矣，然如法意兩國之不能承受何？意對於德國賠款之償付，既不願對英負責，更不願取德國之煤以競售於英國市場而代其賠款；法意工人固不欲延長作工之時間，使德國工人恢復其固有之工資也。若賠款與協約國債務認爲有關係，則辦法應當如下：法意二債務國應儘先以賠款充其戰區建設費，此外如尚有餘額，法意兩國願讓歸於英美，易詞以言之，吾之所謂賠款與債務之關係，適與察赤爾君所擬之關係相反。是故法意兩國不當無故而替人擔保賠款，但當以德國賠償其損害外之餘額讓交英美。抑吾又有言者，吾以下述強有力之原則攻擊察赤爾君所定之原則。凡某協約國決定還債之辦法，斷不可以之而爲強迫他國依此還債之口舌。夫英之與美商訂還債也，英國固爲自謀計也。察赤爾君固已揚言其商訂還債之利益，謂「美債之整理，使英國處於極有利之地位。英國可恢復其固有之獨立與自由，可對全世界說話而無愧色云。」是故英國不能不償美債以維持倫敦執世界金融市場牛耳之地位云。」愛諾迭教授又

謂意國因貧而決不能償債。愛氏之言曰：「吾國不能也，雖曰能之，而債權國對於債務國所擬之合適的償付方法，總必肆意摧殘云。」愛氏提及美國惟恐意國之不貧窮，如美國減少意國移民，年祇許四千意人入境，百端阻止，倘美意人之匯款，及增重輸美貨物之人口稅。愛氏並謂「協約國債務之法理的道德的根基，須重行建設，蓋其根基之不健全，可由察亦爾君之議論而證實。凡察氏所謂英國納稅者之犧牲，英對美國之付款，美國由法意取款之決定，道威斯方法之實行，皆與本問題無涉，以此種迂闊議論為根據之主張，顯係無力之主張。如吾人所已述，英國自己為判斷英國所以必償美債之最好根據，但試問英國納稅者之犧牲，是果大於意國納稅者之犧牲乎？當屬非是。斯言也，試一考英意兩國稅收財富之差異，證其信之。乃者聞諸人言謂假令美國不向英國要債，抑或德國年付三千萬鎊，則英國將亦無所要求，吾恐英國亦將自認其要求為不當，亦將自認假他人之刀以殺人。夫以處境如此困難，而又欲強其負賠款之責，天地間尚復有何正理論理，德國之所以賠款者，為其戰自彼開，使協約國遺無量數之損害故也。然則協約國戰時物質上之彼此援助，及為大敵面一致傷力者，果不可為協約國債務之道德的根據乎？若果可為根據，若果以犧牲低信利益，則法意兩國確為債權者。凡此之事，吾人業已屢次證明，故無贅述之必要。「債務」二字，純係協定事項，然亦必算及公用之戰費。吾儕乎！奚不提出此種賬項問題而澈底清算之手總之，意國必欣然為此算賬之舉云。」（註）

（註）見高登著（Gordon Adin）著「英國與協約國債務」



十六 協約國之債務，不可視如尋常商業上之債務，此其理本書已述之矣。方戰端之開也，協約國或視此爲大禍臨頭，故各致全力以赴難，惟致力之方法則殊不一。法之陸軍戰鬪力雖過於英，然英海軍戰鬪力則過於法。美國未加入前，英國對於軍火材料之接濟，無所不用其極。英在財政上之出力，固未可以法殺也。至美則戰有功，使無美國之協助，則此次戰事之勝算，蓋難言之矣。法意之子彈悉賴英美接濟。顧法意兩國則以英美之真正耗費不如法意，以爲法意既有死傷而死傷之後，政府復須給撫卹金。夫美國送其軍隊至前線，則美兵亦豈無死傷死傷之後，亦豈無撫卹金？夫英國之無意加苦法意，亦猶如英國遣送其兵士軍用品與意境之無意苦意也。總之，無意要求法意償還，實則如英國某學者之所言，債權者之道德義務僅較債務者之道德義務爲稍小云。

十七 徵之往事，拿破崙戰爭時公共用費之債務，英國曾一概放棄云。

歐陸諸國相信不特有可以不付之充分理由，而且實無償付之能力，是以不付。總之，該付不該付之問題，可以置諸不論。而償付能力之問題，則不當置諸不論也。

美人之見解，以爲協約國應依照美國外債整理委員會所擬之公平辦法償債。彼非人士之欲仿照英國前例辦理者，固不乏人，而尤以國會中人爲多。換言之，美人主張各外國政府應將見票即付之期票換成定期償付之長期債票。如拉斯朋之所指出，美國財政部依照自由公債條例借款與協約國政府時，借債國政府曾由其借債代表

交出見票即付之期票，惟較早之期票，則言明定期付款，而非見票即付，自屬例外。依照原定條件特定此項債票之息率，並規定須以美國金幣支付，而協定上且載明債國政府當應美國財政總長之請求，將債票換為債國政府之金兌換公債，而額照舊總之，此等債票之效力，與拘束力，應與定期償付之長期債票相等。

十八 最好莫如鈎銷為戰時公用而借之戰債。此等債務，固非可與尋常商業上之債務可比。然此為不可能。日今美人之意見更不易辦到，不得已而思其次，下述三法，或者其為易行乎？

(一) 詳細分析債務，自美加入大戰後，凡實際用於戰事之一切美債，盡行鈎銷。美國國會定各債務國之債額時，應許外債整理委員會依照各國償付能力而解決債務，此不但明白，而且合理。然該會處作戰，不得不用美國市場購買食料與原料以供給居民，購買軍火軍需品以供給軍隊。美國財部即以協約國之戰時購買品作為貸款試一考。休戰前後美國貸款之數額，當經有餘，茲將數字列表於下：（以美金百萬圓為單位）

時	英	法	意	其	他	總	額
一九一七年四月二十四日	三、六九六	一、九七〇	一、〇五一		三八一	七、〇九八	
一九一八年十一月十五日							
一九一八年十一月十五日	五〇一	九九六	五八〇		二九一	二、三六八	
一九二〇年十一月十五日							
計	四、一九七	二、九六六	一、六三一		六七二	九、四六六	

若上擬辦法，屢蒙採納，則其他債權國如英國亦可仿此辦理。

(二) 承認現有之債額，但須(a) 延緩十年償付，(b) 不許利上溢利，(c) 計及美金與法郎間匯兌行市之變遷。

(三) 按道威斯計劃，德國付與法意兩國之賠款，依照兩國欠英美債款之比例，悉充償債之用。以德國賠款終可清償債務。惟鑒於德國賠款之過去事實，十足支付，殆不可能，而且容易惹起歐陸諸國之惡感與仇恨，故徧察一切，並採(a)(b)(c)兩法，事較可行。

茲將大不列顛自一七九二至一八一七年間逐年資助外國之款額與軍費，總述於下：

一七九三	漢諾威	四九二、六五一鎊
	黑森加塞爾	一九〇、六二三
	撒地尼亞	一五〇、〇〇〇
一七九四	普魯士	一、二二六、四九五
	撒地尼亞	二〇〇、〇〇〇
	黑森加塞爾	四三七、一〇五

黑森	一〇二、〇七三鎊
巴登	二五、一九六
漢諾威	五五九、三七六
日耳曼(帝國公債喬治第三三十五年第九十三令)	四、六〇〇、〇〇〇
巴登	一、七九四
不倫瑞克	九七、七二二
黑森加塞爾	三一七、四九三
黑森	七九、六〇五
漢諾威	四七八、三四八
撒地尼亞	一五〇、〇〇〇
黑森	二〇、〇七六
不倫瑞克	一二、七九四
一七九七 黑森	五七、〇一五

不倫瑞克	七、五七一鎊
日耳曼（帝國公債喬治第三三十七年第五十九令）	一、六二〇、〇〇〇
一七九八 不倫瑞克	七、〇〇〇
一七九八 葡萄牙	一、二〇〇、〇一四
一七九八 奧倫治親王	一、〇〇〇、〇〇〇
一七九八 黑森	四、八一二
一八〇〇 俄羅斯	八二五、〇〇〇
一八〇〇 日耳曼	一、〇六六、六六七
日耳曼親王	五〇〇、〇〇〇
巴威	五〇一、〇一七
俄羅斯	五九五、五九四
一八一 葡萄牙	二〇〇、一一四
一八一 撒地尼亞	四〇〇、〇〇〇

	黑森加塞爾	一〇〇,〇〇〇鎊
	日耳曼	一五,〇〇〇
	日耳曼王侯	一〇〇,〇〇〇
一八〇二	黑森加塞爾	六三,四五一
	撒遜尼亞	五二,〇〇〇
	撒遜斯	二〇,〇〇〇
一八〇三	漢諾威	一一七,六二八
	俄國斯	六三,〇〇〇
	葡萄牙	三一,六四七
一八〇四	瑞典	二〇,一一九
	黑森加塞爾	八三,三〇四
一八〇五	漢諾威	三五,三四一
一八〇六	漢諾威	七六,八六五

	黑森加塞爾	一八、九八二磅
	日耳曼	五〇〇、〇〇〇
一八〇七	漢諾威	一九、八九九
	俄羅斯	六一四、一八三
	黑森加塞爾	四五、〇〇〇
	普魯士	一八〇、〇〇〇
一八〇八	西班牙	一、四九七、八七三
	瑞典	一、一〇〇、〇〇〇
	西西里	三〇〇、〇〇〇
一八〇九	西班牙	五二九、〇〇〇
	葡萄牙（公債喬治第三四十九年第七十一令）	六〇〇、〇〇〇
	瑞典	三〇〇、〇〇〇
	西西里	三〇〇、〇〇〇

	澳大利亞	八五〇、〇〇〇鎊
一八一〇	黑森加塞爾	四五、一五〇
	西班牙	四〇二、八七三
	葡萄牙	一、二三七、五一八
	西西里	四二五、〇〇〇
一八一—	西班牙	二二〇、六〇九
	葡萄牙	一、八三二、一六八
	西西里	二七五、〇〇〇
	葡萄牙雜民	三九、五五五
一八一—	西班牙	一、〇〇〇、〇〇〇
	葡萄牙	二、一六七、八三二
	葡萄牙雜民	六〇、四五五
	西西里	四〇〇、〇〇〇



	瑞典	二七八、二九二鎊
	摩洛哥	一、九五二
一八一三	西班牙	一、〇〇〇、〇〇〇
	葡萄牙	一、六四四、〇六二
	西西里	一、三二〇、〇〇〇
	俄羅斯	六五七、五〇〇
	俄國難民	二〇〇、〇〇〇
	普魯士	六五〇、〇四〇
	英倫治親王	二〇〇、〇〇〇
	奧地利亞	五〇〇、〇〇〇
	摩洛哥	一四、四一九
一八一四	西班牙	四五〇、〇〇〇
	葡萄牙	一、五〇〇、〇〇〇

西西里	三一六、六六七鎊
瑞典	八〇〇、〇〇〇
俄羅斯	二、一六九、九八二
普魯士	一、三一九、一二九
奧地利亞	一、〇六四、八八二
法國	九〇〇、〇〇〇
漢諾威	五〇〇、〇〇〇
丹麥	一一一、九一八
一八一五 奧地利亞	一、七九六、三三九
俄羅斯	三、二四一、九一九
普魯士	二、二九四、三三三
漢諾威	二〇〇、〇〇〇
西班牙	一四七、二九六

葡萄牙	一〇〇,八〇〇鎊
瑞典	五二一,〇六二
小協約國依照惠靈吞公約協定	一,七三四,〇〇一
一八二六 俄羅斯	一,二一六,一五一
西西里	一,一七,七四八
瑞典	五〇六,〇九九
西班牙	一,〇〇〇
小協約國依照惠靈吞公約協定	九,五二七
總額	五七,一五三,八一九鎊

## 附錄

## 一 租稅之基本原則（第十三章及第十四章）

中外各國之稅制，莫不係滿意乎此係世人常常問題之問題。本書第十四章論租稅之原則，足以助此問題之回答。對於構成一種良好稅制之因子，必須仔細考究。近美國財長美隆氏有言曰：「政府之定稅率在謀最大之收入，同時又使納稅人或商者之負擔不太重。一種健全的租稅政策必須考慮下述三因子。使政府有充分之收入，竭力減輕不能負擔租稅者之負擔；應除足以阻礙工商業漸次發展之影響，而此工商業者，乃吾國繁榮之所攸繫也。其次，計劃一種永久稅制，既不應為目前一二年，又不應為某一階級納稅人之效果，必也須及長時間之狀況，並為謀全國之繁榮而製出之。此可一租稅論（Taxation: The People's Finances）美隆氏之言，蓋深著重於賈斯密氏之原則也。」

## 二 鐵路財政（第三十章）

一九二四年末印度立法院會贊成鐵路預算與中央總預算分開。政府收受投於鐵路（軍用鐵路除外）上資本之利息，以及每年一定的一種股息，暨任何剩餘利潤之一份。股息自係一種增殖的支出，若偶因事故而不能

付出，則須於下年補付。在政府對於鐵路可以預算一定之收入，在鐵路於其支付法定支出後，則能自由支配其剩餘金，兩便之道也。

### 三 鐵路財政（第三十章）

德國鐵路已改歸某德國公司接辦，資本額定十萬三千萬鎊，誠世界上最大鐵路公司也。政府係大股東，擁有六萬三千萬鎊之付足之普通股云。

表一 各國之財政與商業（一九二一—二二）

國	列	西		日	輸	入	品	輸	出	品	收	入	支	出	平均每人之	平均每人之
		估	人													
1	英吉利聯合王國	三,350,000	1,911,000	1,100,000,000	1,100,000,000	1,100,000,000	1,100,000,000	1,100,000,000	1,100,000,000	1,100,000,000	1,100,000,000	1,100,000,000	1,100,000,000	1,100,000,000	1,100,000,000	1,100,000,000
2	印度及各自治殖民地	1,000,000,000	3,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000
	印度	1,000,000,000	3,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000
	加拿大	1,000,000,000	3,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000
	澳洲	1,000,000,000	3,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000
	新西蘭	1,000,000,000	3,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000
	南非洲	1,000,000,000	3,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000













債有用之於有利的投資事業者，有用之於非生產的方面者。關於輸出入貿易類概指特種的輸入品及特種的輸出品而言。硬幣與生金銀概不計在內。

上述統計大抵指一九二二年或一九二二—二三會計年度而言。各種貨幣概依通行匯價折成金鎊云。

表二 印度政府之收入支出及其債務（一八八六年以前各年度終於翌年四月三十日而自一八六七年以後則終於三月三十一日）

年別	財政總長	收入		支出		餘不		公債		平均每人		公債相當於收入之倍數
		(以十萬盧比計)	(以十萬盧比計)	(以十萬盧比計)	(以十萬盧比計)	(以十萬盧比計)	(以十萬盧比計)	收入	支出	公債	公債	
一八四五		二五,七〇	二五,〇〇	二五,〇〇	二五,〇〇	〇	〇	二五,〇〇	〇	一·七〇	一·七〇	一·八〇
一八四六		二五,七〇	二五,〇〇	二五,〇〇	二五,〇〇	〇	〇	二五,〇〇	〇	一·七〇	一·七〇	一·八二
一八四七		二五,〇〇	二五,〇〇	二五,〇〇	二五,〇〇	〇	〇	二五,〇〇	〇	一·七〇	一·七〇	一·八〇
一八四八		二五,〇〇	二五,〇〇	二五,〇〇	二五,〇〇	〇	〇	二五,〇〇	〇	一·七〇	一·七〇	一·八〇
一八四九		二五,〇〇	二五,〇〇	二五,〇〇	二五,〇〇	〇	〇	二五,〇〇	〇	一·七〇	一·七〇	一·八〇
一八五〇		二五,〇〇	二五,〇〇	二五,〇〇	二五,〇〇	〇	〇	二五,〇〇	〇	一·七〇	一·七〇	一·八〇
一八五一		二五,〇〇	二五,〇〇	二五,〇〇	二五,〇〇	〇	〇	二五,〇〇	〇	一·七〇	一·七〇	一·八〇
一八五二		二五,〇〇	二五,〇〇	二五,〇〇	二五,〇〇	〇	〇	二五,〇〇	〇	一·七〇	一·七〇	一·八〇





一八八七	同上	七、七〇	七、七〇	一八	……	一八、七〇	二、〇〇	一四、九〇	八、六〇	三、〇〇
一八八八	威斯特蘭(魯姆士)	六、六〇	六、六〇	……	……	一五、九〇	二、〇〇	一四、九〇	八、六〇	三、〇〇
一八八九	巴善爾(大衛)	八、〇〇	八、〇〇	……	……	一六、四〇	二、〇〇	一五、四〇	九、一〇	三、〇〇
一八九〇	同上	八、〇〇	八、〇〇	……	……	一六、四〇	二、〇〇	一五、四〇	九、一〇	三、〇〇
一八九一	同上	八、〇〇	八、〇〇	……	……	一六、四〇	二、〇〇	一五、四〇	九、一〇	三、〇〇
一八九二	同上	八、〇〇	八、〇〇	……	……	一六、四〇	二、〇〇	一五、四〇	九、一〇	三、〇〇
一八九三	同上	八、〇〇	八、〇〇	……	……	一六、四〇	二、〇〇	一五、四〇	九、一〇	三、〇〇
一八九四	威斯特蘭(魯姆士)	六、六〇	六、六〇	……	……	一五、九〇	二、〇〇	一四、九〇	八、六〇	三、〇〇
一八九五	同上	六、六〇	六、六〇	……	……	一五、九〇	二、〇〇	一四、九〇	八、六〇	三、〇〇
一八九六	同上	六、六〇	六、六〇	……	……	一五、九〇	二、〇〇	一四、九〇	八、六〇	三、〇〇
一八九七	同上	六、六〇	六、六〇	……	……	一五、九〇	二、〇〇	一四、九〇	八、六〇	三、〇〇
一八九八	同上	六、六〇	六、六〇	……	……	一五、九〇	二、〇〇	一四、九〇	八、六〇	三、〇〇
一八九九	同上	六、六〇	六、六〇	……	……	一五、九〇	二、〇〇	一四、九〇	八、六〇	三、〇〇
一九〇〇	道金爾(克林登)	八、〇〇	八、〇〇	……	……	一六、四〇	二、〇〇	一五、四〇	九、一〇	三、〇〇
一九〇一	勞氏	九、〇〇	九、〇〇	……	……	一七、〇〇	二、〇〇	一六、〇〇	九、七〇	三、〇〇
一九〇二	同上	九、〇〇	九、〇〇	……	……	一七、〇〇	二、〇〇	一六、〇〇	九、七〇	三、〇〇
一九〇三	同上	九、〇〇	九、〇〇	……	……	一七、〇〇	二、〇〇	一六、〇〇	九、七〇	三、〇〇



一九二	同上	三〇三頁	三〇三頁	……	三〇三頁	六四三頁	六四三頁	六四三頁	六四三頁
一九二	同上	三〇三頁	三〇三頁	……	三〇三頁	六四三頁	六四三頁	六四三頁	六四三頁



表四 印度中央省及地方政府公共經費之分配（以千盧比為單位）

類 別	一九一三—一九一四				一九一九—一九二〇			
	中央的	各省的	地方的	總 數	中央的	各省的	地方的	總 數
A 首要經費								
1 國防	三,一八九,六 四二〇	.....	.....	三,一八九,六 四二〇	九,一〇〇,〇〇〇 五,八七	.....	.....	九,一〇〇,〇〇〇 五,八七一
2 法律與秩序								
法律與裁判	三,一三三	五,九,〇〇〇	.....	八,〇六六	七,四八〇,〇〇〇	.....	.....	七,四八〇,〇〇〇
警察	六,六,七	八,五,〇〇〇	五	一五,一七二	九,八六,〇〇〇	一,四九	.....	一〇,三五五,〇〇〇
總計	九,八〇六	一四,四,〇〇〇	.....	二四,二〇六	一七,三四〇,〇〇〇	一,五〇	.....	一七,三三三,〇〇〇
3 民政								
一般民政	一,〇〇〇,〇〇〇	一,〇〇〇,〇〇〇	志	二,〇〇〇,〇〇〇	一,〇〇〇,〇〇〇	九,八七	.....	四,八七三,〇〇〇
政治的	一,〇〇〇,〇〇〇	.....	.....	一,〇〇〇,〇〇〇	三,〇〇〇,〇〇〇	.....	.....	三,〇〇〇,〇〇〇







警察	四·七	四·四	四·五	五·八	五·八	五·五
總數	二〇·六	八·六	九·四	一〇·七	一〇·八	八·六
3 民政						
一般行政	三·八	三·〇	二·三	三·三	二·四	四·六
徵稅費	一〇·二	七·八	九·一	七·五	七·九	五·三
政法的	〇·六	〇·九	一·一	一·五	一·四	一·〇
總數	二四·六	一〇·七	三·二	三·一	二·七	一〇·九
4 債務						
生產的	三·六	六·六	九·二	九·九	一〇·四	七·九
非生產的	三·三	四·九	三·三	二·六	一·八	七·一
總數	一五·八	一一·四	三·五	三·五	三·二	一五·〇
首要經費概數	七四·四	五七·二	五三·二	六二·九	六〇·三	六七·一
B 次要經費						
5 社會的						
教育	一·三	一·六	一·二	二·五	三·七	三·八
其他	一·四	二·六	二·七	二·九	三·一	二·七
總數	二·七	四·二	三·九	五·四	六·八	六·五





鐵路	100	100	100	100	100	100	100	100	100
河渠	100	100	100	100	100	100	100	100	100
其他土木工程	100	100	100	100	100	100	100	100	100
鑛電	100	100	100	100	100	100	100	100	100
鑛業	100	100	100	100	100	100	100	100	100
文具等	100	100	100	100	100	100	100	100	100
森林	100	100	100	100	100	100	100	100	100
海陸與引水	100	100	100	100	100	100	100	100	100
住宅及其他各種	100	100	100	100	100	100	100	100	100
總數	100	100	100	100	100	100	100	100	100
其他	100	100	100	100	100	100	100	100	100
經濟等	100	100	100	100	100	100	100	100	100
其他	100	100	100	100	100	100	100	100	100
總數	100	100	100	100	100	100	100	100	100
總計	100	100	100	100	100	100	100	100	100

一 以一八八一年之數字為一〇〇。



二 以一九〇一年—二年之數字爲一〇〇。

表七 省或邦經費 孟買省政府之總支出（以千盧比爲單位並以百分數表示之）

類	別	一九〇一—〇二	一九〇二—〇三	一九〇三—〇四	一九〇四—〇五	一九〇五—〇六	一九〇六—〇七	一九〇七—〇八	一九〇八—〇九	一九〇九—一〇	一〇一〇—一〇一	一〇一〇—一〇一
A 首要經費												
1 國防												
2 法律與秩序												
法律與秩序												
審判	五〇,〇〇〇	五五,〇〇〇	六六,〇〇〇	六九,〇〇〇	七〇,〇〇〇	七〇,〇〇〇	六九,〇〇〇	八二,〇〇〇	九七,〇〇〇	一〇二,〇〇〇	一〇二,〇〇〇	一〇二,〇〇〇
警察	五五,〇〇〇	六四,〇〇〇	一〇一,〇〇〇	一〇〇,〇〇〇	一〇〇,〇〇〇	一〇〇,〇〇〇	一〇六,〇〇〇	一〇六,〇〇〇	一〇六,〇〇〇	一〇六,〇〇〇	一〇六,〇〇〇	一〇六,〇〇〇
總數	一,一〇,〇〇〇	一,一〇,〇〇〇	一,一〇,〇〇〇	一,一〇,〇〇〇	一,一〇,〇〇〇	一,一〇,〇〇〇	一,一〇,〇〇〇	一,一〇,〇〇〇	一,一〇,〇〇〇	一,一〇,〇〇〇	一,一〇,〇〇〇	一,一〇,〇〇〇
3 民政												
一般行政	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇
政治的	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇	一三,〇〇〇
徵稅費	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
直接的	六四,〇〇〇	六五,〇〇〇	六五,〇〇〇	六五,〇〇〇	六五,〇〇〇	六五,〇〇〇	六五,〇〇〇	六五,〇〇〇	六五,〇〇〇	六五,〇〇〇	六五,〇〇〇	六五,〇〇〇
間接的	四〇,〇〇〇	四一,〇〇〇	四一,〇〇〇	四一,〇〇〇	四一,〇〇〇	四一,〇〇〇	四一,〇〇〇	四一,〇〇〇	四一,〇〇〇	四一,〇〇〇	四一,〇〇〇	四一,〇〇〇





總計	1910-0	1911-0	1912-0	1913-0	1914-0	1915-0	1916-0	1917-0	1918-0	1919-0	1920-0	1921-0
次要經費總數	3,000,000	3,500,000	3,900,000	4,400,000	4,800,000	5,200,000	5,600,000	6,000,000	6,400,000	6,800,000	7,200,000	7,600,000
總計	100-0	100-0	100-0	100-0	100-0	100-0	100-0	100-0	100-0	100-0	100-0	100-0

表八 省或邦經費 麻打拉薩省政府之總支出（以千盧比爲單位並以百分數表示之）

類別	1910-1911	1911-12	1912-13	1913-14	1914-15	1915-16	1916-17	1917-18	1918-19	1919-20	1920-21
1. 國防											
2. 法律與秩序											
3. 法律與審判	1,200,000	1,300,000	1,400,000	1,500,000	1,600,000	1,700,000	1,800,000	1,900,000	2,000,000	2,100,000	2,200,000
4. 警察	1,000,000	1,100,000	1,200,000	1,300,000	1,400,000	1,500,000	1,600,000	1,700,000	1,800,000	1,900,000	2,000,000
總數	2,200,000	2,400,000	2,600,000	2,800,000	3,000,000	3,200,000	3,400,000	3,600,000	3,800,000	4,000,000	4,200,000
3. 民政											
一般的行政	1,000,000	1,100,000	1,200,000	1,300,000	1,400,000	1,500,000	1,600,000	1,700,000	1,800,000	1,900,000	2,000,000
政府的	1,000,000	1,100,000	1,200,000	1,300,000	1,400,000	1,500,000	1,600,000	1,700,000	1,800,000	1,900,000	2,000,000











機關	科學及 其他各	引水	海港與	森林	印刷	文具與	造幣	郵電	其他土 木工程	灌溉	鐵路	6 國營企業	總數	其他	救荒	衛生	醫藥與	教育
	三、五	九、四	〇、三	〇、二	三、五	三、九	.....	五	四、二	三、三	〇、五		七、二	.....	.....	一、六	一、六	三、五
	五、三	三、〇	三、三	三、八	三、九	.....	.....	三	四、九	三、四	.....		一〇、〇	.....	四	三、〇	三、四	三、四
	一、三	三、三	三、三	七、〇	〇、〇	.....	.....	.....	八、三	一、六	.....		〇、三	.....	二、六	二、七	五、六	五、六
	一、四	二、四	二、四	六、〇	一、四	.....	.....	.....	一〇、一	一、二	一		一、七	.....	四	二、八	八、二	八、二
	一、五	三、六	三、六	六、七	三、〇	.....	.....	.....	一、四	一、五	.....		一、九	.....	六	三、一	五、〇	五、〇
	三、六	一、三	一、三	五、四	一〇、三	.....	.....	.....	八、九	三、四	.....		一、七	.....	六	三、九	八、四	八、四
	一、五	二、一	二、一	六、〇	三、三	.....	.....	.....	六、四	一〇、六	.....		一、〇	.....	一〇、〇	三、七	六、八	六、八
	三、七	三、六	三、六	八、八	一、六	.....	.....	.....	一、〇	二、二	.....		三、六	.....	九	六、三	六、三	六、三
	二、四	三、七	三、七	九、三	一、七	.....	.....	.....	一、三	一、七	.....		一、七	.....	三、一	四、二	九、三	九、三
	二、六	二、九	二、九	三、三	一、九	.....	.....	.....	一、三	一、四	.....		一、八	.....	三	五、九	一〇、八	一〇、八
	三、六	一、四	一、四	二、二	二、二	.....	.....	.....	一、四	三、六	.....		一、九	.....	二〇、〇	六、〇	一、〇	一、〇
	三、六	一、四	一、四	二、二	二、二	.....	.....	.....	一、四	三、六	.....		一、九	.....	二〇、〇	六、〇	一、〇	一、〇



一九二二	八五	五二	三三	四六	二二	一五	〇四
一九二一	五七	五二	二八	三六	二二	一五	〇四
一九二〇	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九一九	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九一八	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九一七	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九一六	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九一五	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九一四	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九一三	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九一二	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九一〇	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九〇九	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九〇八	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九〇七	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九〇六	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九〇五	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九〇四	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九〇三	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九〇二	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九〇一	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四
一九〇〇	六六	六六	二七	三六	二二	一五	〇四

1 因爲缺乏可靠比較的資料，故本書未曾提及大戰前物價之變動，換言之，即假定貨幣在國內的購買力係靜態的，以物價的變動在一般目的上係比較不重要的。欲求戰前金鎊之購買，即以各國在同一期間之壘賣的物價指數除各年之數字即得。

2 法國之所謂會計年度乃指歷年而言，其大部分屬於其他各國之會計年度以內，例如在一九〇二—三會計年度，法國之比較的會計年度即係一九〇二年。

3 一九二一年與表中各國之一九二二—三會計年度相當，依照戰前購買力而估之，每人分擔租稅額係一五·八鎊。

表中數字通常包括中央、省及地方政府之經費。貨幣概依法定平價折算。  
表一 公共經費佔全國收入之百分數

國	別	貨幣	戰前		戰後	
			之	年	之	年
聯合王國		百萬鎊	全國收入	政府經費	全國收入	政府經費
印度(中央的及各省的)		千萬盧比	1,250	8.8	2,250	26.8
加拿大		百萬加	1,000	6.0	2,000	3.0
聯邦經費		同上				
省經費		同上				
總數		同上				
澳洲		百萬鎊	2,000	11.6	3,000	16.9
聯邦經費		同上				
非經費		同上				
總數		同上				
美國		百萬圓	300,000	10.0	500,000	19.9
聯邦經費		同上				
非經費		同上				
總數		同上				
聯邦經費		同上				
非經費		同上				
總數		同上				
聯邦經費		同上				
非經費		同上				
總數		同上				











表一五 公共收入之分配 印度政府收入總額分配百分數表（中央與與各省的）

類 別	年 份											
	1911-12	1912-13	1913-14	1914-15	1915-16	1916-17	1917-18	1918-19	1919-20	1920-21	1921-22	1922-23
A 租稅收入	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
土地稅	41.8	41.2	40.5	39.5	38.5	37.5	36.5	35.5	34.5	33.5	32.5	31.5
其他直接稅	20.0	19.5	19.0	18.5	18.0	17.5	17.0	16.5	16.0	15.5	15.0	14.5
直接稅總數	61.8	60.7	59.5	58.0	56.5	54.5	53.0	52.0	50.5	49.0	47.5	46.0
間接稅	38.2	39.3	40.5	41.5	43.5	45.5	47.0	48.0	49.5	50.5	52.5	54.0
租稅收入總數	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
非租稅收入	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
國營企業	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
社會事業	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
其他來源	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
非租稅收入總數	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

表一六 省或邦收入 孟買省政府之總收入（以千盧比為單位並以百分數表明之）

附錄







一九二一—二二年以前十種稅中由各省稅務局自一九二一—二二年以後此稅改爲省稅故  
 一九二一—二二年之數字詳如

表一七 省或邦收入 麻打拉薩省政府總收入之分額（以千盧比爲單位並以百分數表示之）

類	一九二一	一九二二	一九二一	一九二二	一九二一	一九二二	一九二一	一九二二	一九二一	一九二二	一九二一	一九二二
直接稅	1,374.1	1,010.8	31.1	33.9	33.9	33.9	33.9	33.9	33.9	33.9	33.9	33.9
土地稅	8.6	15.5	1.0	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
所得稅	1,365.5	995.3	30.1	32.1	32.1	32.1	32.1	32.1	32.1	32.1	32.1	32.1
地方稅	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
各省協款	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
總數	1,382.7	1,026.3	32.1	35.7	35.7	35.7	35.7	35.7	35.7	35.7	35.7	35.7
2 間接的	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
鴉片	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
鹽稅	12.1	20.1	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
國產稅	3,035.5	3,316.1	1,250.0	1,280.0	1,280.0	1,280.0	1,280.0	1,280.0	1,280.0	1,280.0	1,280.0	1,280.0



非租稅收入總數	總數	其他	退老	預兌	軍事收入	利息	5其他	總數	公共衛生	教育	4社會事業收入	總數
一四二·八五	五·五	一四、九七	三	……	……	……	……	七〇	八	一、三	……	三、九
一五二·四	六·五	二四、三三	六	……	……	三、三	……	九〇	〇、一	二、四	……	三、六
一九九	三、九	三、三三	八七	……	……	四、四	……	九〇	〇、一	三、四	……	一、七、七
一九五	四〇〇	三〇、四七	六	……	……	四、五	……	六〇	一、九	二、二	……	一、〇、一
三三·一	八〇	四八、四	一、一	……	……	四、四	……	九〇	一、四	三、三	……	一、九、九
二四·二	一七	四、一五	一、三	……	……	四、五	……	九〇	一、一	〇、一	……	一、八、五
三三·三	六·一	四、三	一、二	……	……	四、五	……	七〇	一、五	三、四	……	一、三、五
三三·九	七·一	五、二七	一、〇	……	……	四、六	……	九〇	三、八	三、六	……	一、〇、二
二四·五	六·七	五、六	一、九	……	……	四、九	……	一〇	三、八	六、〇	……	一、四、六
二四·七	六、四	五、九	一、六	……	……	五、五	……	一九	八、六	〇、九	……	一、五、二
一一三·四	一、九、七	五、六、四	三、四	……	……	六、〇	……	〇、九	三、八	七、三	……	一、六、二









一九二一—二二二年以前土地稅歸中央及各省政府分收，自一九二一—二二二年以後，此稅改爲省稅，故一九二一—二二二年之數目驟增。

表一九 租稅之負擔戰前後之租稅

稅種	戰前之稅額		戰後之稅額		戰後之增加百分數		戰前之稅額		戰後之稅額		戰後之增加百分數	
	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年
總計	0-00	0-00	0-00	0-00	0-00	0-00	0-00	0-00	0-00	0-00	0-00	0-00
非租稅收入	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
土地稅	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

國	戰前之稅額		戰後之稅額		戰後之增加百分數		戰前之稅額		戰後之稅額		戰後之增加百分數	
	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年	一九二一—二二二年
聯合王國	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
國家的	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
地方的	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
種數	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
印度	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...







地方	圓	二·七	三	八	〇	三	四·四	五	〇	七
各邦	圓	三·八	〇	二	七	八	九	一	二	九
聯邦	圓	六·九	一	七	二	三	四·九	六	一	九
美國	磅	八·八	八	二	八	八	九·五〇	一	二	〇
總數	磅	二·〇	〇	〇	〇	〇	二·〇	二	〇	〇
地方的	磅	三·五	〇	〇	〇	〇	三·五	三	〇	〇
國家的	磅	四·三	〇	〇	〇	〇	四·三	四	〇	〇
紐西蘭	磅	一·八	一	四	九	九	二·四	三	九	五
總數	磅	〇·〇	〇	〇	〇	〇	〇·〇	〇	七	八
地方	磅	〇·〇	〇	〇	〇	〇	〇·〇	〇	〇	〇
各省	磅	〇·〇	〇	〇	〇	〇	〇·〇	〇	〇	〇
聯邦	磅	一·〇	一	九	〇	〇	一·九	二	〇	〇
高非聯邦	磅	五·〇	五	〇	〇	〇	五·〇	五	八	〇
總數	磅	〇·九	〇	〇	〇	〇	〇·九	一	〇	〇
地方	磅	一·〇	一	〇	〇	〇	一·〇	一	〇	〇
各邦	磅	二·〇	二	〇	〇	〇	二·〇	二	〇	〇
聯邦	磅	三·〇	三	〇	〇	〇	三·〇	三	〇	〇







3 一九〇三—四會計年度。

4 一九二一年與表中各國之一九二一—二二年相當，依照戰前購力而估之，每人分擔租稅係五鎊。

表中數字通常包括中央、省及地方政府之租稅，貨幣概依法定平價折算。

表二二 租稅之負擔 租稅與全國收入

國別	各國之貨幣	戰前之一九二一—二二年(一九一三—一四)		戰後之一九二一—二二年	
		全國收入	租稅佔全國收入之百分數	全國收入	租稅佔全國收入之百分數
聯合王國	百萬鎊	2,225	7.5	2,825	2.9
國稅	百萬鎊	1,221	5.5	1,525	5.4
地方稅	百萬鎊	1,004	4.5	1,300	4.6
總數	百萬鎊	2,225	7.5	2,825	2.9
印度	千萬盧比	1,925	11.5	2,825	11.5
中央稅與省稅	千萬盧比	1,925	11.5	2,825	11.5
地方稅	千萬盧比	731	3.8	540	1.9
總數	千萬盧比	2,656	13.8	3,365	13.4
加拿大	百萬圓	1,800	4.4	2,200	3.1

聯邦稅	百萬圓	.....	11.2	.....	.....	.....	.....	.....
省稅	百萬圓	.....	10	.....	.....	.....	.....	.....
地方稅	百萬圓	.....	0.5	.....	.....	.....	.....	.....
總數	百萬圓	.....	11.7	.....	.....	.....	.....	.....
澳洲	百萬鎊	.....	1.5	.....	.....	.....	.....	.....
聯邦稅	百萬鎊	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
地方稅	百萬鎊	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
總數	百萬鎊	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
美國	百萬圓	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
聯邦稅	百萬圓	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
地方稅	百萬圓	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
總數	百萬圓	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
法國	百萬法郎	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
地方稅	百萬法郎	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
總數	百萬法郎	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
德國	百萬馬克	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
地方稅	百萬馬克	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
總數	百萬馬克	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
日本	百萬圓	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
地方稅	百萬圓	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
總數	百萬圓	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....



1 不可用的

一九二四—二五	庚、酉、己	八、戈、己	八、酉、己	己、己	己、己	己、己
一九二五—二六	庚、八、七、九	九、元、己	九、元、己	九、元、己	己、己	己、己
一九二六—二七	八、七、五、四、九	九、六、四、四、八	九、七、五、八、九、七	己、己	己、己	己、己
一九二七—二八	庚、八、己、己	九、四、八、己	己、八、八、八、八、八	己、己	己、己	己、己
一九二八—二九	己、己、己、己	己、己、己、己	己、己、己、己	己、己	己、己	己、己
一九二九—三〇	己、己、己、己	己、己、己、己	己、己、己、己	己、己	己、己	己、己
一九三〇—三一	己、己、己、己	己、己、己、己	己、己、己、己	己、己	己、己	己、己
一九三一—三二	己、己、己、己	己、己、己、己	己、己、己、己	己、己	己、己	己、己



表二九 公債之負擔 債務費與經常費之比例

國別	戰前 (一九一三—一九一四) 年	戰後
奧國	一·四	一九三·一
葡國	七·四	一九三·一
丹麥	三·七	一九三·一
瑞典	一·五	一九三·一
挪威	一·一	一九三·一
希臘	五·二	一九三·一
荷蘭	五·〇	一九三·一
瑞士	八·八	一九三·一

國別	戰前 (一九一三—一九一四) 年	戰後
大不列顛	三·三	一九三·一
印度	二·二	一九三·一
加拿大	二〇·九	一九三·一
澳洲	.....	一九三·一
紐西蘭	三·五	一九三·一

附錄

表三〇 大不列顛逐年償美債表（以十萬圓為單位）

年 別	本 金	利 息	總 計
一九二二	一〇〇〇	一〇〇〇	二〇〇〇
一九二三	一〇〇〇	一〇〇〇	二〇〇〇
一九二四	一〇〇〇	一〇〇〇	二〇〇〇
荷 蘭	一〇〇〇	一〇〇〇	二〇〇〇
瑞 士	八〇九	一〇〇〇	一八〇九
挪 威	三〇〇	一〇〇〇	一三〇〇
瑞 典	九〇〇	一〇〇〇	一九〇〇
西 班 牙	一〇〇〇	一〇〇〇	二〇〇〇
奧 國	一〇〇〇	一〇〇〇	二〇〇〇
日 本	一〇〇〇	一〇〇〇	二〇〇〇
比 國	一〇〇〇	一〇〇〇	二〇〇〇
德 國	一〇〇〇	一〇〇〇	二〇〇〇
法 國	一〇〇〇	一〇〇〇	二〇〇〇
美 國	一〇〇〇	一〇〇〇	二〇〇〇
南 非	一〇〇〇	一〇〇〇	二〇〇〇



一九四一	四三〇	一四二一	一八四二
一九四〇	四三〇	一四二五	一八五五
一九三九	四七〇	一四四八	一八二八
一九三八	四七〇	一四六一	一八五一
一九三七	四七〇	一四七四	一八四四
一九三六	四三〇	一四八五	一八五五
一九三五	四三〇	一四九七	一八二七
一九三四	四三〇	一五〇八	一八三八
一九三三	四三〇	一五一九	一八四九
一九三二	四〇〇	一五三一	一八一
一九三一	三六〇	一五一九	一八九九
一九三〇	三六〇	一五二八	一八〇八
一九二九	三七〇	一五三六	一八〇六
一九二八	三七〇	一五四四	一八二四
一九二七	三五〇	一五五二	一八〇二
一九二六	三五〇	一五五九	一八〇九
一九二五	三四〇	一五六六	一八〇〇

一九五八	〇・〇	一九五八	〇・〇	一九五八
一九五七	〇・〇	一九五七	〇・〇	一九五七
一九五六	〇・〇	一九五六	〇・〇	一九五六
一九五五	〇・〇	一九五五	〇・〇	一九五五
一九五四	〇・〇	一九五四	〇・〇	一九五四
一九五三	〇・〇	一九五三	〇・〇	一九五三
一九五二	〇・〇	一九五二	〇・〇	一九五二
一九五一	〇・〇	一九五一	〇・〇	一九五一
一九五〇	〇・〇	一九五〇	〇・〇	一九五〇
一九四九	〇・〇	一九四九	〇・〇	一九四九
一九四八	〇・〇	一九四八	〇・〇	一九四八
一九四七	〇・〇	一九四七	〇・〇	一九四七
一九四六	〇・〇	一九四六	〇・〇	一九四六
一九四五	〇・〇	一九四五	〇・〇	一九四五
一九四四	〇・〇	一九四四	〇・〇	一九四四
一九四三	〇・〇	一九四三	〇・〇	一九四三
一九四二	〇・〇	一九四二	〇・〇	一九四二

一九七五	100.0	100.0	100.0
一九七四	100.0	100.0	100.0
一九七三	100.0	100.0	100.0
一九七二	100.0	100.0	100.0
一九七一	100.0	100.0	100.0
一九七〇	100.0	100.0	100.0
一九六九	100.0	100.0	100.0
一九六八	100.0	100.0	100.0
一九六七	100.0	100.0	100.0
一九六六	100.0	100.0	100.0
一九六五	100.0	100.0	100.0
一九六四	100.0	100.0	100.0
一九六三	100.0	100.0	100.0
一九六二	100.0	100.0	100.0
一九六一	100.0	100.0	100.0
一九六〇	100.0	100.0	100.0
一九五九	100.0	100.0	100.0



加拿大	六六〇・七	三三・五	四九六・五	四〇・四	五三〇・五	一・九	五二・九
印度	六〇〇・〇	五・〇	三三・〇	……	……	……	三三・〇
新西蘭	三〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇〇・〇	……	……	……	……
南非聯邦	三〇〇・〇	二二六・四	……	……	……	……	……
英屬荷民地	一〇〇・〇	三〇〇・〇	四一・五	……	……	……	……
不列顛帝國總督	一〇〇・〇	三三・五	四一・五	……	……	……	……
比利時	四二二・八	三三・〇	二二四・八	……	……	……	……
法國	七九六・五	一〇〇・〇	六、三三六・〇	……	……	……	……
希臘	一三三・一	四八・〇	六七・〇	……	……	……	……
意國	……	……	……	……	……	……	……
日本	四九二・一	三〇〇・〇	……	……	……	……	……
葡國	……	……	……	……	……	……	……
羅馬尼亞	……	……	……	……	……	……	……
俄國	……	……	……	……	……	……	……
塞爾維亞	……	……	……	……	……	……	……
……	……	……	……	……	……	……	……
協約國總數	……	……	……	……	……	……	……

