

漢譯世界名著

# 租稅各論

(二)

沙里曼著  
胡澤譯

商務印書館發行

E. R. A. Seligman 著  
胡 澤 譯

漢 譯 世  
界 名 著

租

稅

各

論

商務印書館發行

## 第七章 公司稅

### 第二部 原理

在前章吾人已述說合衆國中公司稅的歷史與實際狀況。這全問題似乎包括於錯綜糅淆之中，幾於不可循索，然而諦審其實，則可區別爲十二種不同的徵稅方法。十二種云何？即前章所述財產價值，資本面價，資本市價，股票與債票，股本與一切債務，借款，營業數額，毛收入，股息，以股息爲準而徵課於資本，純收入，與特許權。欲析論各法，莫如取最末者首爲論列，以其意義闡晦而性質重要故也。

## 一 特許權稅

在開端我們就碰着這問題：什麼是特許權稅？最初將此問題引起社會注意的是加利弗尼亞一八七九年的憲法，嗣後又有數州的法律明白規定公司特許權應單獨的徵課。可是在吾人討論特許權之先，我們應確定所謂特許權者究為何物。

布拉克石東 (Blackstone) 解釋特許權為「一種王權或王之特權之一部而錫與於人民者。」氏之此種界說，顯然是空泛無當，於吾人之研究無補。合衆國的最高法庭給特許權之定義如下。

特許權是一種屬於公的權利，特權或權力，此種權利非僅由私人的意志與願意所能享有，須受公眾的控制與管理，其控制與管理或直接出於政府，或由依據政府為公共利益和公共安全起見所訂立的條件與法規而設立的公共機關去執行。

可是這個定義又失之過狹，因為過於置重公共控制與公共利益。自然這種要素誠為甚良的

附件，但似非特許權概念中不可分離之部分。事例之最普通者，當無過於純粹私營公司之享有特許權——例如，僅得以公司資格，而執行業務的特權。又如具有公共性質的特權，如鐵路公司所享有者，其給予又不一定限於公司。例如土地優越權 (right of eminent domain) 也可給予私人，並沒有什麼不對的地方。因此我們可歸結來說：特許權在較廣的意義僅為政府所錫予執行營業的權利，其執行業務或須依特殊方式，或附帶有特別的權利。政府錫予此種特權的動機或緣於公共福利，或基於公共收入。吾人若追溯特許權之史的發展，便可愈加明白。

歐洲在中世紀時代，國王主要財源之一，即為所謂「印牒，租讓和特許之捐款。」凡此種捐款，均為個人或團體對於所享各種特權所付之代價，其特權如享受國王的專顧，如保留或離棄一種職業，如輸貨出口之權，如用特殊方式營業之權，如取得法律的特別權利，如享受先行代繳 [firma burgi] 稅之權，以及等等。最普通的例可見於行會所享的貿易特權，其給予此特權之目的主要在獲取酬金。與中世紀的此種租讓近似的，則有近代的特許狀，特別如南方諸州，此狀可給與個人與公司，而且大多數都純粹為財政目的。在其他地方所稱為特許權稅的，在南方各州則包括於特權

稅或執業稅 (privilege or occupation taxes) 之內。因此，個人或公司之特許權不過是一種權利——有時其價值在營業的財產價值之上，而大略與營業的「招牌」(good will) 相等。就是此種無限量的東西給企業以活力，並使營業有存在之價值。

至於公司此種無限量之物能使無數個人之活動成爲一人，有法律上的個別性與永久性，以及資本分爲股份。此種權利，股份兩合與股份有限公司都是一樣享受的，所以公司稅也通常適用於後者。自然，近代的股份有限公司另享有一種特權，且限於此種公司始有，即負有限責任。因此公司特許權實際即法人資格與有限責任之權；此乃公司之所以爲公司之權。此權利是可與公司分離的，不同的，故可被單獨的徵課。

雖然，上所云云，僅能適用於本省公司。至於客籍公司，則州政府既未給與此權，當然不能課稅。對於本州公司，若公司並未營業，則許其存立爲公司之權利或特權，亦屬空洞；所以公司存在之權與公司營業權是混和而不可分的。但以客籍公司而論，這兩者是不同的，州政府可只徵課在其境

種麻煩所以公司稅通常是課於「公司特許權或營業上的」而紐約的公司稅則認為對於客籍公司係課於營業上而非課於特許權上的。

對客籍公司不能徵課特許權，此種情形對於在合衆國政府立案的公司也同樣適用的，此類公司在法律上並不是客籍公司，但是若公司在州內另享有特權時，如鐵路公司則認為此公司同時享有州與聯邦的兩種特許權，州稅加於前一特許權上，並不侵犯聯邦政府所給予之特權。可是此種稅不適用於國轉銀行（National banks），因此種銀行並不屬於特許或特權稅的範圍。賓夕爾法尼亞亞輓近有些判例認為若資本係投於專利權時，則課以資本稅是不合理的，因此種徵課已侵及財產權，而此權之存在係純粹依據聯邦憲法以及國會的法律的。此種解釋似乎將一般原則推行到極端，若固持此見，將使吾人大部分的公司稅法實際歸於無用。因為差不多任何公司都利用了一些屬於專利之物，若認為公司資本部分的或全部的，可代表專利的財產，依此說則公司便在此限度內有逃稅之權。稍後其他州中的判例，如紐約與馬里蘭的，似具有正當的見解。因為照紐約的判例主張，公司即使其全部資本投殖於專利權中，亦應同樣受資本稅的拘束。此種辦法已擴

充到商標。

除了上述這些情形，與將在下面討論州之特許權稅不能干涉州與州間的商業之一原則外，公司特許權稅除了徵稅權力者的意志外，是別無限制的。

前面所論的特許權是執行業務的權利。吾人若更詳審公司特許權的含義，則另一問題又發生了。未執行業務之先，須有公司的設立；即在公司設立以後，也不能一定說公司便可營業了。因此我們須區別公司之設立與公司權之行使。若後者被稱爲作或行爲之特許權，則前者即可稱爲存在或成立之特許權。對於公司之成立，我們已知道，實際各州無不徵費的；此費最初雖名爲費，然也常被入稱爲特許權稅。

於成立之特許權與行爲之特許權外，又有第三種的特許權，近年以來，此權通常稱爲特殊特許權。此權爲給與某種公司爲一般公司所不能享受的特別權利。此類特殊權利之最重要者如使用公路之權，並因此之故，凡公司之享受此特權者，一般稱爲公共役務公司。此種特殊特許權最初見重要於紐約。在紐約，債務可由動產中減除，但不能由不動產中減除。因此公司欲規避資本稅



是很容易的，我們知道，公司資本在紐約州中是仍受地方徵課的。因為若公司債票超過其資本時，則除不動產外，將無可徵稅之物。較後又另想一辦法以圖徵課超越動產價值以外之特許權價值。可是此種企圖又因須減去債票價值之故，而歸於失敗。嗣後精妙的方法便訂出了。普通特許權，若認之為一種財產時，則屬於動產。可是現在又有人認為有些公司如使用街道，在地面地下或天空者，其所享之特許權可正當的說是不動產上之利息；若然，則在紐約稅制之下，抵當債務便無扣除之可能。因是在一八九九年的法律，紐約又創立一種新的不動產，稱之為特殊特許權。法律對於應稅的不動產增文如下：

「一切准許架造，維持或運行該業（地面地下或架空鐵道）在街道，公路或公地以內，以下，以上或經過者之特許權價值……一切准許建造，維持或進行各種管或線及其附屬物以導引水，蒸汽，熱，光，動力，煤氣，油或其他物質，或用於電報，電話或其他用途之電力，在街道公路或公地以內，以下，以上或經過者之特許權價值……凡屬於此類之特許權，權利，權力或准許，為徵稅起見，通名之曰「特殊特許權」(special franchise)。特殊特許權應包括在街道，公路，公

地或公共食水以內，以下，以上之有形財產價值，與一九〇七年規定的特殊特許權相連貫。』  
在此精巧的特殊特許權定義之下，紐約州內的所有公共役務公司現在所負擔的稅務比以前大得多了。

此種新概念不久又傳播於各州，雖是大多數的州對於特殊特許權之決定並不與紐約一致，有以此權之價值應以毛收入之某比例度量之者，如紐折爾西便是這樣，又有僅認此權為一種財產，而不決定其為不動產或動產者。只有少數州，如加利弗尼亞，步紐約後塵認此權為不動產上之利息。

於是我們可以見出，在美國的公司稅法中有三種特許權——設立特許權，行為特許權，以及在特殊方式中行動或享受特別權利之特許權。最有趣味的是加利弗尼亞一九一一年的法律明白將此三種特許權歸納於定義之中。

我們更可見出，——雖是此種情形以前對於此問題的學者並未注意及之——在特許權這名詞的紛歧意義中，在徵課方面，却可分出兩種主要的觀念。我們此處所論的不是剛纔所說的設

立特許權，行爲特許權以及依特殊方式而行爲之特許權；而是此權所依據的假定的財產關係之區別。於此有兩派基本的概念。一派認爲特許權屬於財權之一部；另一派認爲特許權與財權有別，或甚至相反的。第一派遂以爲特許權稅與課於實質的有形的財產上之稅，性質是同一的，不過是附徵於此類財產之上。凡將特許權價值包括於「按值稅」(ad valorem)中之各州便是這樣，如米執安，威士康遜，奕倫諾哀，以及紐約之對於特殊特許權。在此諸例中，特許權稅認爲是一種財產稅；但此稅係課於無形財產上，或課於一些無形之物上，此無形之物被斷定有財產的意義，不管在法律的眼光中認之爲不動產或動產，都是無關係的。另一種概念則認特許權稅是與財產稅不同的，或相反的，如紐約的資本稅便是這樣。吾人可詳論此二派的解釋。

我們首先取特許權爲財產因而特許權稅爲財產稅之說論之，則問題便馬上發生了，即特許權爲一種應課之財產，其價值係以何種方式決定之？我們在此處已碰着極大的疑難，這是很顯然的。

我們在上面已見出，徵課公司的方法不下有不同的十二種，而此十二種稅法中，除開一種外，

每種都認爲包含特許權稅的。此外尙有其他度計特許權的方法，例如資本價值中減去財產價值，資本價值中減去有形財產之價值，資本價值中減去不動產之價值，股票與債票中減去上述一種或各種之價值等等。完全沒有一致的辦法。各州度計公司特許權的方法各不同；而且同一州內度計各種公司的特許權的方法也往往各異。在此方面，完全找不出共同的度計標準。所謂資本也，資本減去財產也，資本減去不動產也，債票價值也，營業數額也，毛收入也，股息也，利潤也，以及等等，都各認爲是特許權之價值。結果是一個無法解決的淆亂。詳論各州的方法也是無用的；吾人僅取少數事例推究之，即可明此旨。

紐折爾西的州估稅局自一八八四年以來，即已刊行一種年報，在其中詳論公司估稅的方法。對於鐵路他們採取下述的稅法。將股票市價加於債務市價之上；從此和數再將公司的有形財產價值減去，其餘數則稱爲「全路的外增價值，其各特權亦包括其中。」此數百分之六十取爲特許權價值，將不動產與有形財產之價值加於特許權價值之上，稱爲路之「抽象價值。」此全數即認爲鐵路應課之全價值。然而不僅如此；若有形財產之價值超過公司股票與債務價值時，則估稅局

便將毛收入百分之二十爲特許權價值。我們不用思索，便可見出此種度計特許權之方法殊爲笨拙，其所得結果幾等於零。自然，紐折爾西的法院已將稅吏所採的後半部標準推翻，宣告以毛收入爲估計基礎之法是違憲的；然而此種方法之主要成分却以其實質上無不公道的原故，而維持下去。就因此「無實質不公道」之故，致使美國的特許權稅法至今仍爲混亂狀態。

奕倫諾哀與加利弗尼亞徵課特許權之方法與紐折爾西的稅法相差並不甚遠。在奕倫諾哀州，「平稅局」(Board of equalization)將股票市價加於債務價值(活期債務除外)之上，宣告此總數爲資本包括特許權之公平價值。從此數內稅局又將所估之一切有形財產價值減去，認其餘數爲資本與特許權應課之價值。此稅法大爲聯邦最高法院所維持，認爲「或許是與其他稅法有同等公道」之法。在加利弗尼亞，特許權價值之決定，係將一切財產之價值從資本或股票與債票之實際價值中減去而得。在有些事例中，僅此種餘數之一部分被認是特許權價值。至一九一一年法律之惟一改訂，是將普通公司(公共役務公司與銀行除外)之「招牌」排斥於特許權價值之外——此種規定，殊爲奇特，因爲在許多公司中，其營業之「招牌」乃構成其特許權價值之主

要部分也。在阡的伊，稅吏將一切在州內已被徵課之有形財產估價從資本總額中減去，稱此餘數為特許權價值。至對客籍公司，稅吏則按在州內的毛收入與全部毛收入所成之比例，為所取資本之比例，再由此部分資本中減去已在州內徵稅之有形財產價值。至對運輸公司，稅吏則按州內所佔路綫與其全路綫所成之比例，為所取資本之部分。在英的安納，若特許權之全部價值完全為資本所代表時，則特許權應不再徵；但若特許權之價值較大於資本時，則特許權「應按其全部價值納稅」，至資本則不再徵。

最有趣味的是米執安與威士康遜所行的稅法，特別是該兩州放棄公共役務公司之特種收入稅制，而返還於「按值稅法」時，所採的方法，尤為奇特。米執安於一九〇一年通過一法律，對於鐵路採取「按值稅法」，並委託亞當斯教授 (Prof. H. H. Hurry C. Adams) 負估計鐵路價值中所謂非實體的或非物質的價值之責。茲將亞氏的報告摘引如下：

「估計鐵路財產之無形價值，或我所願稱的，確定公司組織與營業機運之「資本計算價值」(Capitalization) 其法甚簡單，有如下述：

「1. 從營運的毛收入起手，減去營運的開支總數，其餘數可稱為「營業的所得。」再將「公司的投資所得」加此數內，其和可稱為「總所得。」此總所得即公司可任意處分以補助資本之數，亦即決定每年所獲贏利之數。

「2. 從上總數——即是指「總所得」可正當的歸入資本之年給金——減去某百分數已被估稅之有形財產價值。

「3. 再從此總數減去營運所用財產之租金與直接從收入支去的永恆改良費。此餘數即代表一年營業毛收入之剩餘金額，並為達考察之目的起見，此數即可認為年給金，若按某種利息率而合算為資本價值便成為無形財產之真實價值。」

亞當斯教授又自認的說，上述之法不能估計鐵路財產之投機成素。

然而從事實上看來，此法僅能適用一部分。我們立刻可以見出，此種計算很容易得到負數。若此種情形發生欲救其弊，至少一部分不能不捨棄財產中之非實質成素，而只採取實質財產的評價。我們曉得當時一二三條鐵路中，只有二六條鐵路才求出了非物質的價值。

迄至現在，米執安實際採行的方法，與大多數州以特許權稅爲財產之徵課一樣，與上述的情形，大有改易。法律不規定任何方法，將此事完全授權於徵稅機關，而徵稅機關又不明佈其確切的方法，究爲何屬。例如，加利弗尼亞一九一一年法律明載「特許權之徵課應按其實際價值，其方式由法律規定之。」可是法律僅將此全體事件授權於州稅局。如米執安有一個稅吏公然說的，若稅局欲表白其評價之根據，只須將公司方面所發的無限評論與抗議引出，即便夠了，這些公司是法律命令他們去估稅的。可是米執安稅局的主要依據點是公司收入，這是一種公開祕密，所以收入的資本計算價值大半可代表特許權價值。又如，在威士康遜，並無確定的方法可以公佈，一般所默認的是，特許權之評價係由「股票與債票方法」與「收入資本計算法」之混和而得。至於其他標準實際採用至何度則無人能知。在此種狀況之下，我們便碰着這全部稅法的反對論，即是：有武斷的危險，並對於稅吏之指導與對社會之公開，缺乏一定的準則。特許權並非買賣之目的物，故無市價可言，欲估計其價值，此乃最煩難之事；若有兩人估價，不管此兩人如何專門，是決難同意的。米執安有一位稅務委員曾說：「若到最後的評價問題局中各委員便各有各的意見。」故在米執



安與在其他地方一樣，所得結果往往係一種折衷，與原來的估價在實質上是有極大差異的。

從上所論看來，這是很顯然的，將特許權當作財產徵課，是極端不滿足的。若特許權之價值，用任何一種標準如收入，股息或股票與債票度計之，則不能將特許權稅與收入稅，股息稅，或股票債票稅區別出來。在他方面，若用估價的方法以求得特許權之資本價值，而不用任何特定的準則，則此價值之決定與「猜謎」何異。我們很贊同最明晰的諸作家對於此問題所作的最近報告，以為決定此稅，若將構成價值之一切成素計算在內，若估稅局可完全不負聲明如何造成其最後估稅價值之責，即使他們自己知道；此種「稅制顯然有其致命之缺點，即對於鐵路或一般公眾均不能區別彼之所決，或為最正確而最公道的評價，抑或僅為盲目的「猜謎」或完全偏袒的與甚至欺詐的報告。任何人不能再想像有其他稅制去「米執安」稅務委員會所定執行新稅法的基本原則之遠，有若此稅制之甚的。」

上述乃以特許權稅為財產稅之困難。然如吾人上面所云，另一派視特許權稅為非財產稅，而是與財產稅十分不同的徵課。茲進論此派特許權稅的意義。

在此較廣意義中，特許權稅之真正含義究爲如何？定出財產稅與特許權稅之嚴整界限，其好處究在何點？此種區別的意義爲何？

此答案甚爲顯明。第一，依照有些州中的憲法，財產稅是一律的。至於公司稅若被視爲特許權稅時，則課於個人上與課於公司上，其間並無此類一律之必要。第二，依照財產稅的原則，對於某類免稅的或在領域外的財產是許可扣除的。若爲特許權稅，則無此種豁免。第三，若此稅爲特許權稅，而非課於財產上或收入上之稅時，則此稅便可視爲與省際商業無衝突。末了，若此稅爲特許權稅，則許多關於雙重徵課的反對便不適用，此點我們以後可以見出。例如，各州之徵課特許權稅，大都將公司全部資本計入課稅之內——或無論如何，對於本省公司是這樣——雖是在州內所安置的或使用的僅爲最小部分之資本。吾人於是便可見出公司方面之堅持此種區別，欲認此稅爲財產稅，而非課於特許權上之稅，其原因甚顯明了。

在這方面最生問題的是關於存款，資本或收入之徵課。至對儲蓄銀行之存款，各州判例大都一致認此稅爲特許權稅而非屬於財產稅；有少數州徵課存款稅，爲康內克，緬印，馬里蘭與麻沙

朱色得士便採此解釋，又因存款數額與財產之多寡並無一定關係，故即使存款係投殖於合衆國的債票，此稅亦能有效。只有一州，紐罕叶爾的解釋與一般見解相反，宣告存款稅爲一種財產稅。

至對於公司資本，則情形更爲複雜，判例亦更歧出。資本在一種意義上是財產，自然無人能否認；但是課稅於資本上，是否與課稅於一般財產上爲同樣，則完全是另一問題。在數州中，法庭認爲資本實際代表財產，此兩名詞在一切意義上和目的上，是可互易的術語。至對一般資本上所課之稅，則又有些州判決其爲非財產稅，聯邦法庭也維持此判決。所以特拉華所徵資本實際價值百分之一之二的鐵路稅，認爲並非課於財產上，亦非課於各人的股票上，而係由某百分率度計之股票價值，課於公司本身上的。同樣的，麻沙朱色得士課稅於公司剩餘上，即課於股票之全部價值上，與課稅於超出不動產與機器價值之資本上，均稱爲係加於特許權上之稅。至關係後者之解釋，此稅在名義上雖是加於各股票上，而實際係因公司享有與使用財產之故，徵課於公司組織上的，故仍適用。此稅爲特許稅而非財產稅，因此憲法上一切財產應一律徵課之規定，並不能拘束此稅。在另一方面，康內克的州的法庭則認爲課於資本與債務上之稅，不是特許權稅，而爲財產稅。至其他在亞

拉巴麻與密蘇爾釐兩州中的判例，亦與此相同。

復次，以股息爲準，所課於資本之上稅，則賓夕爾法尼亞與紐約的法庭對此得到正相反反的結論。在賓州，有一大串判例均堅持主張此稅爲財產稅之原則。法庭並定出下列的規律：

『對於一定案例，欲測知何者爲特許權稅，何者爲財產稅，其標準似是按價值徵課者爲財產稅；若按形式上的價值，或由法律規定的計算標準度量之稅——與估價相反者——則爲特許權稅。』

反之，紐約與紐折爾西法庭則認爲課於資本之稅爲特許權稅。紐約的控案最終上訴到聯邦法院。自然，麻沙朱色得士與紐約的法規雖曾明白宣稱此稅爲特許權稅，但亦不關重要；因爲僅僅名詞上之爭執是無關宏旨的。不過合衆國最高法院對於上述麻沙朱色得士與特拉華之判決，已表示其思想之趨勢。在下一個上訴案，法院便說，雖是偶然的，紐約之稅是「一種所得稅性質相同之特許權稅。」末了，在更後一個上訴案，法院便確切的宣告此稅爲特許權稅，認爲此稅並非課於資本上，或構成資本部分之合衆國任何公債上；不過僅爲決定每年應徵稅額起見，特取資本與股

息爲參考張本耳。

此判決從經濟與法律兩點看來，都是可贊成的。此稅在一種意義上是課於資本之稅，這是自  
然的，而且事實上也不易非難的。然而，這也不能便說此稅是財產稅；從經濟觀點看，資本不一定等  
於公司財產。等一，資本有市價或面價的問題。我們知道，有些州課稅於公司資本之總額即面價上。  
這是很顯明的，資本的市價可以倍於或半於面價，故不能說資本等於或相當於財產之價值。因是  
資本面價在任何意義上決不能說即等於全部財產。即使我們所取的爲資本市價，亦不能得較好  
的結論，因爲吾國許多公司，特別鐵路公司，其設立係由於債票之售賣。在此等例，雖是財產之數甚  
鉅，而紅利大都用以支付債票利息，故無股息可言，則股票之價必獲低落。然而產出此紅利之財產，  
或許爲數極大。故資本與全部財產顯然不能同等。我們可再進一步。即未發債票之公司，而其財產  
亦未付優厚的股息，其資本的市價也不等於財產的價值。例如，一個模範住宅公司或許有值一百  
萬元之財產；若其經費之方式，並無股息支付，則其股票在市場上售賣，索價必甚微。此種跌價資本  
之價值不能與公司實際財產之價值爲同樣，這是顯明的。此兩名詞不是可以互相換用的術語。因

此，無論我們從那方面觀察，資本在經濟上是不與全部公司財產同等的，課於資本上之稅不能使是課於財產上之稅。

紐折爾西、紐約與合衆國法院的判決都是十分不錯的；而賓夕爾法尼亞州的判例在法律和經濟兩方面均似乎謬誤。

特許權稅第三重要問題是關於州際商業。州之課稅不能干涉州際商業，此原則以後要加詳的討論。而此處要說的是，在大多數判例中，都認為若所課本州公司的稅為特許權稅，即使特許權之價值係由毛收入度計，而此收入之一部分乃從州際商業而來，此稅也是正當的。若此稅而不是特許權稅，則認為係課於州際營業之上，而不合法。

從上面的討論可以見出，此種特許權稅之是否正當，主要係依於法律的假定。這概念是法律的，不是經濟的。此種解釋是由立法者所想出，由法庭所擴充，目的在避免一般財產稅之不好結果。這是很顯然的，在紐約州中，其課於資本上之州稅則視為特許權稅，而所課資本上之地方稅，其徵收方法幾全是一樣，便認為是財產稅。在地方稅凡資本所殖的不應稅之財產均須扣除，在州稅則

此種扣除是不許可的。此種分別，從法理方面說，在一方我們所課的是財產稅，在他方是特權稅，無可贊成之理由，然而從經濟方面說，這却是錯誤的。除了公司有特殊情形須對其特許證付稅外，不能再有任何理由可令公司與合資公司或其他組合處於不同等的地位。一種組合的支付能力——即牟利能力——並不因註冊為公司與否之簡單事實而有絲毫變更。有限責任之特權，對於各個持股人儘管如何重要，對於公司之成立儘管如何關係甚巨，為其先決條件，而公司在註冊為公司組織以後，並不能變易其納稅能力。若公司之特許權，有許其成立為公司之意義，因而為徵稅的正當理由，如是，則對於未註冊之公司，又何能以同樣方法去課稅呢？且若對於未註冊之公司便免除其徵課，則經濟上之不平等無過於此矣。

從經濟觀點看來，特許權之有無價值，在於能否增加公司的獲利能力。公司的獲利能力為一切公司稅之真正標準，而此能力可以營業的數量度計之。我們也曾記得法院這樣說過：「對於本籍公司的稅，謂為課於特許權也可，謂為課於營業上也可，是毫不關緊要的。」但是我們可進一步的說，從經濟觀點看來，課於任何公司的稅，謂之為特許權稅，抑或謂之為營業稅，是通無關係的。在

經濟上特許權稅是了無意義的。此種名稱，其含義至爲空泛，不能適用確切的分析。無論此稅對於法學者於避免憲法的某種限制上有偌大價值，而其於財政學者則爲無用之長物。

我們在上面已經研究了兩種特許權稅——其一視之爲一種財產稅，又其一視之爲一種非財產稅——若綜合論之，我們便可測其真正價值。第一種特許權稅的用意，乃欲於以財產或資本化之收入爲依據之租稅系統中，提出以盈利或所得爲稅基之解釋，這是我們所知道的。第二種特許權稅，其目的在於略過現代財產稅所有的許多難點，這也是我們所見出的。至對於第一種解釋之非難，則謂視此稅爲財產稅，何異猜謎的辦法，容易使課稅官吏陷於武斷，而無有效方法足以救濟之。對於第二種解釋之非難，則以此說爲一時的狡飾或法律上的遁詞。特許權稅這兩種說法，重足以證明一種稅制，若仍以能力的標準在於財產而不在於收入或所得，則其罅漏是很多的。因爲美國特許權稅所遭逢的種種繁難和種種聚訟，在世界其他以所得而不以財產爲徵課能力一般標的地方，是見不着的。特許權稅之問題乃一般財產稅問題之一部分；若我們一旦廓清了一般財產稅的謬說，這在不遠的將來我們將辦到的，則此稅的全部問題，以及此稅的本身概念，將不能再



現於租稅領域中了。

## 一一 經濟學說

我們此時可將特權徵課的整個題目攔下不談，且一試分析現代流行的各種租稅所依據的經濟學理，不管它們是否被稱爲特許權稅。我們最好依照前一章所提出的各種稅基，次第討論之。

1. 一般財產稅，或課稅於公司的不動產以及按照其實價而課於公司的有形與無形動產，由地方稅吏按件徵課，如對於自然人一樣。此種粗疏的稅法，其不適當，自無待言；現代稅法的一切實際改良正避此而不用。至此稅制的變通辦法，如由州局在單位稅法下所徵的「按值稅」(ad valorem tax) 我們將在下面討論。但是一般財產稅關於由地方按件徵課這一點，我們可得一句斷語，與一八七九年鐵路稅務委員會的報告一樣。此種稅制，在各方面看來，都是顯然可以批評的。

2. 財產成本 (The cost of the property) 以此爲稅基，其不足取，比以財產價值爲稅基更甚。因爲公司財產之原始成本與其現有的價值沒有一定關係的，至與其現有的獲利能力則更無關

系，這是任何人都知道的。此種稅法極不公允，無再研究之必要。

3. 資本市價 (The capital stock at its market value)。此法有數非難之點。此法之用意，以資本市價實際可等於財產之價值，又或如有些州法院所說的，公司的全部財產等於它的資本。若然則我們可以見出，發行債票最多之公司將因此而全部逃稅；因為在此情形——公司大半是這樣——單是公司的資本是不能代表公司財產價值的。其次，即使公司沒有任何股票，此稅亦不公允，因為公司資本不一定與公司的獲利能力有什麼關係。若是一個公司沒有債票，所支付的純為股息，則股本之價值自然可為公司獲利能力的正確指數；股本之價值自然可代表「資本化的收入」(Capitalized earnings)。但是若無股息可付時，則股本之價值便毫不確定，而且大半屬於投機性質，其依據係寄於股票交易所的操縱。無息可付之股票，其價值在一年之中，往往有百分之三十至百分至五十的漲跌，這是常有的事。大多數的公司股本既與其獲利能力或財產的生產力無關係，若取以為徵課標準，其不能獲有效的辯護，是很顯然的。我們於此又可與鐵路稅務委員會的結論一致，以課稅於股本價值上是「拙劣的，無科學價值的」並且「以很顯然的方式容許逃

稅」又一不能普遍的應用此法」

紐約州的法律，對於所課公司的地方稅，規定須按照股本的現有實在價值而行徵課。為決定實際價值起見，稅吏可採取公司賬簿上的價值；即是將各項資產加在一起，然後從此總數中減去負債的總額。此法之被採用，乃因股本市價不確實或被人為的提高之故；但是此法所依據的理論也將受上一稅法同樣的批評。而且事實上，此法還應受更有力的非難，因為按照股本的市價徵稅，不過對於債票而來的負債沒有課稅，而此法則將債票的負債竟從資本當中減去了。按照紐約的法律，所謂「股本」(Capital stock) 不一定單指股票，凡為公司所有的資本都在其內，即是凡所收入的資金，而被保存為企業的基本的，統名為股本。若公司的資本無法確知時，稅吏便可利用股票的市價為其確定資本價值之一助，但僅可取為參考而已，並非即以其市價為估稅之價值，抑或為徵課之價值。但是若在徵課州的特許權稅時，法律所規定的為股本的「內在或真實價值」，即是說應估稅的不僅賬上的價值而已，公司的「招牌」(good will) 亦包括在內。

按照賓夕爾法尼亞一八九一年的法律應課稅的股本，其估定須按其實際的市價，可是不能

低於此種股票在本年內所售的平均價值，也不能低於公司純利所提示或度計出之價值，抑或低於公司已歸入股息或撥入公積金或準備金所有利潤總額所指示出之價值。此種方法引起了不少的爭訟。例如，法院已經這樣判決：股票在市場上售賣的價格並不是確切不移的，又股本真實市價之決定，更普通的方式，在考察公司有形財產之價值，營業的數額，宣布股息的率度，以及其「招牌」特許權，與各種優越權利所有的範圍和價值，如在當時所能證明的。故其結果，由上述方法所決定的資本稅，實際上無異於下面所述的按值稅法（*ad valorem system*）。

4. 股本面價（*The Capital stock at its par value*）。此稅法除應受上述的非難外，還有其他可駁之點。而且此法特別有易於逃稅之弊。例如，在紐約州，公司以前往往為逃稅起見，特別在表面上發行小數的股票，而售於各股東則取數倍的貼水，故股票的市價便數倍於其面價，在最近始用法律規定，將市面價之差減少到的最低度，用以防止其流弊。此法之唯一優點即在估稅的基礎最易確定，而其缺點則數倍於此。股本的面價既不能測量公司財產的實值，亦不能度計其獲利能力。

5. 股本與債票面價之總和。將公司由債票形式下所負債務之價值加入股本價值之中，以作

徵課基礎其理由以此種債務將如其分量的以減少股本之價值取此兩成素之總和以作表明財產價值之指數，將比單以股本來表明要適當得多。此種方法，雖然比上面所討論的各種稅法都好些，却也不能說毫無可非難之點。因為若是這樣，則稅的收入，將不能歸於財產所有人居住的州區，而落於公司財產所在地的州區了。其次，債票之市價不僅依靠利息率，而且依靠保證品的壽命。例如，有兩公司於此，均發同樣數額附息  $6\%$  之債票，但是在任何時期中，一個公司的債票或許到期的時間甚長，其他一公司則到期的時間甚短。假定通常的利息率已跌至  $4\%$ ，則第一公司債票之市價必甚高於第二公司債票之市價。然而此種差異並不能表明此兩公司財產各個價值之不同，祇能表示此兩類債票清償攤額之殊異。其三，若稅係分課於債票與股票之上，窒礙之點亦甚多，因為稅課只能及於州內居民所握有之債票。但是，若不課稅於債票之上，而課於股債票之總和價值上，則此困難亦可除去。關於此兩點，以下還要加詳的討論。其四，若公司並無股息可付，其股票之價值係由投機性質而來時，則依照上面申述的理由，如此課稅，便與公司的獲利能力無一定關係。總而言之，此種稅法，比單課稅於股本者為優，然而後者所有之缺點，此法亦不能完全免去。

此外尚有稅於收入，稅於營業，以及稅於股票與利潤諸項，未加研究。

6. 毛收入 (the gross earnings)。此法係鐵路稅務委員會所建議的。此法自然有許多不能否認之優點。依此法，則稅額是一定的，估計是容易的，而且不易逃稅。但此法有一巨大弱點——即是它於真正獲利能力沒有比例，它不計及原始的成本，且不注意於日常的開支，這種顧慮是課稅時必須有的，並是正當的。譬如，一條鐵路，若是它的建築費是很大，則其毛收入亦必比例的而增大，以使股東的投資獲得公平的報酬。課稅於毛收入之上，便不顧及此種差別。此法不能公平的區分各公司的內容，而使建築費較巨與危險較大之鐵路負較重的賦稅，無異科建築人的冒險性以罰金。又是，此法並不注意於公司的日常開支。例如，兩公司的收入毛假定相等，而其一公司或許天然的處於較不利的境地，因而須極度增加其營業或管理的開支。則此一公司之納稅能力不及其享有天然優勝的敵人，這是顯然的。此外，課稅於毛收入，又不能優待良好的經營。若是一個公司之經營甚為得法，因而營業旺盛，則其毛收入通常也是大增的，在他面，公司的純收入或利潤，雖然也是增加，但是，其增加率度雖不減於其毛收入之增加，而其增加實在分量，則不及其毛收入之增加遠甚。

因為較盛的營業必伴着較大的開支故也。純收入增加自然可鼓舞公司股東方面之活動；但若課稅於其毛收入上，則此種鼓舞將隨比例而變弱。如是，則毛收入稅實無異課冒險和先見以罰金，而予因循或怠玩以獎勵了。簡而言之，毛收入稅頗類於古代的什一稅，乃一切賦稅中最初淺的稅法。

毛收入比例稅之缺點至為顯著，故據我們所知，有數州，至少對於鐵路稅，已採行等級毛收入稅，其稅率隨收入而遞增。可是，此種稅制僅能除掉非難之一部；因為其等級只能上升至某點而止。又是，純收入之增加能否與毛收入之增加有一定比例，誰也不能保證的。毛收入與純收入之間並無一定關係。每哩路有五千元毛收入之公司，其純收入或不及每哩路僅四千元毛收入之公司之巨。在此種情形，等級毛收入稅將增大前一鐵路不利的度程，而提高不公允的待遇。所以，課稅於毛收入在學理上至少是不整齊的辦法。但是，在實行方面，我們可以見出，它對於執法上的便利甚多，以致在某種情狀之下，覺得毛收入稅也是可用的。

7. 營業數量 (the business transacted)。此法頗類於毛收入稅，而其優點則遜之。因為營業或許甚多，但不見得有利。擴張的營業甚至不能說即有比例的擴張毛收入。以營業之多寡推測公司

的繁枯，乃一極粗疎的辦法。營業不能確切證明利潤，並不能計及人的關係，人的關係乃是經營優劣區分的總關鍵。營業稅只是一粗拙的稅法，這是顯然的。

8. 股息或按股息而課於股票 (the dividends or the capital stock according to dividends)。此兩稅法從經濟方面說來，是一樣的；但是從法律觀點看來，至少依照最高法院 (The Supreme Court) 的意見，是有決然的區別。在治外法權 (extraterritoriality) 方面，其區別便可見出，我們在下面將充分的討論。在此處我們只研究經濟問題。

可概括的說，股息稅若推行盡致，倒是很好的稅法，惜乎它沒有推行到適當的程度。這是實在的，它的有些非難是不關重要。譬如，有些人說，此稅不能及於未分派而撥入準備金的利潤；而有些州也竟為欲免去此假定的缺點起見，規定此稅一併及於已宣布或僅賺得而尚未分派的紅息。可是，此種駁難，是不關緊要的。因為即使未分的利潤未課稅，此利潤已歸入準備或公積金中，如是便增加了公司資本，在長時期中，較大的資本將生出較大的利潤的。又因公積金不能無限的增加，結底須以股息方式落於持股人，如是又有納稅的可能了。



另一非難是：公司或許劃收入之一部歸為新建設或新設備費用。此項費用若不由資本金或建設金中撥出，而取給於紅利。在此種情形，可以說公司股息便不能代表企業的實際獲利能力。但是，此種說法，不過短期中是真實的，公司的新設置一定同時增加了公司財產的價值，最後便也增加了股息，因而在長時期中，股息稅仍然及於公司了。

股息稅真正可非難之處，完全是在另一方面。此稅運用到發有債票的公司，困難便發生了。例如，有兩公司於此甲公司沒有債票。其盈利可發百分之五的股息，乙公司亦有相等的盈利，可是以一半付於債票的利息上，僅餘一半歸入股息。故課稅於股息上，表面似乎公允，而實際則最為失平，因為甲公司比乙公司擔負恰正兩倍之稅。此種缺點，美國的立法曾經見到，惜乎僅只一次。合衆國一八六四年的內地所得稅法（the internal revenue law of 1864）規定對於鐵路、運河、官路、航運、與平潮（blackwater）等公司，無論一切股息，以及一切債票息與其他利息，債務證據，與乎歸入任何基金賬上之一切紅利，一律課百分之五（係於一八六二年從百分之三增至此率）的稅。對於假定不發債票之公司，如銀行、信託公司、儲蓄機關、保險公司等，則稅僅課於股息與公積金之上。

自然，聯邦法律又規定徵課運輸公司與某種保險公司的毛收入稅，有違反法律嚴密性之弊；但此立法的正確用意，乃以單稅股息有不適當之處。在他方面，一九〇九的聯邦法規又課公司純收入以1%的專利報効稅（*patent tax*），則有巨大可駁之點。因為此法許可公司將一年內實付於債票或其他債務之利息從毛收入中減去，其應減去息金之債額以等於已繳資本額為限。換言之，即債票之息無稅，而稅實際只課於股息上，或課於備以發放股息之金額上。總結說來，股息稅可非難之點，與吾人比論股本稅與股本債務稅時所有的非難恰相類似。此稅法的最大弱缺，即是它只能及於公司獲利能力之一部。

9. 純收入（*net earnings*）。於此，我們進論純收入稅，或純利潤或所得稅了。此稅是公司稅最合理論的方式。此稅不像毛收入稅，於執行時有不平等之弊。它也不像一般財產稅，有阻遏進步之弊。此稅是公平的，是簡單的，是與生產能力有完全比例的。簡而言之，它能滿足科學稅法之一切要件。

然而純收入稅或許也有幾種非難。一種是公司或許付職員以過度高薪，利以製造偽賬；即是

將利潤化爲表面的開支，因而純利潤剩餘極微，或竟全無。但是大多數的公司，其股票或債票均由局外的人們持有，用此種方法以減少他們的股息或利息，是不能得他們承認的，所以此種非難是大半不適用的。祇有少數的公司，其股票完全爲經理人所握有時，才有此種危險。但是此種情形大半以製造公司爲然，而製造公司，據我們所知，又通常是豁免一般公司稅的。即在此種情形，其危險亦不甚大。在美國純收入稅流通的各州，我們並沒有聽着此種的怨訴；至於歐洲，此種稅法幾於普遍的採用，亦未聞若何窒礙。所以此種非難是不關重要的。

其次，又有些人或許非難的說，此種稅法對於大多數的鐵路公司是不適用的，因爲鐵路公司或許在其他州區內有租賃的路綫，將願意操縱它的業務，致使抵押較重的路綫除固定的開支外，獲利極微，或等於零。此種情形是非常普通的。故租賃路綫所在的州區，可以說全被剝奪了課稅的權利；而賦稅的收入便全歸於主體公司所在的州區了。而殊不知在實際上，此種非難僅爲一派詭辯的遁辭。自然，所謂純收入也者，須加嚴格的界說。公司稅的合理基礎，是全年各方收入的總和中除了利息與稅不計外，減除一切實在開支後所餘之數。至於不減去固定開支，即債票的利息的理由，

與有些州徵課鐵路的股本及債務所持的理由，以及聯邦政府於一八六四年既課債息又課股息所持的理由，是一樣的。債票與股票兩者均能表示公司的獲利能力。雖是債票上之利息名義上為固定開支，而其實亦利潤之一部，若無債票發行時，此部利潤亦將在股息形式之下歸於持股人。所以，若把股票利息摒除於純收入範圍之外，顯然是自殺的辦法。公司的純收入即指一切毛收入減去了實在日常開支之數。其他的界說反足以混亂我們的全部概念。

在有數州中，試定了一些恫恍的矯強的區別。如明尼蘇達的法院則認為「收入」(earnings) 僅指由營業而來的進項。紐約的法律則以為「利潤」(profits) 係指毛利潤而非純利潤，但是此種判例乃緣於法語上的特別意義。從財政學的觀點看來，我們所謂「所得」(income) 係指純所得而言，所謂「利潤」係指純利潤而言。所以在賓夕爾法尼亞與亞拉巴麻，所謂「所得」「盈利」(gains) 或「純收入」係指營業的全部所得減去開支之數而言。在賓夕爾法尼亞更明白的規定純收入是毛收入中減去生產此毛收入時所花的以及修補所需的費用後所餘之數，但是不包括發展或擴充事業費。自然，規定聯邦政府與太平洋鐵路關係的退滿法 (The Thurman law)

解釋純收入，則有異於是，即是毛收入中，「減去一年以內維持營業與修補所實付之必需開支，」並「減去公司第一抵押債票所付息金後之餘數，」但「其餘債項所付之利息則不在內。」此種界說之解釋，並非依據任何經濟上的理論，乃緣於特別的立法規定，因依此規定，第一抵押債票於官營鐵路應享有優先權故也。「最高法院」主張此處所云之「純收入」不包括新建築費和新設備費在內。在勿爾吉尼阿，公司應稅之純收入，以前規定為「毛收入中減去營業與修補費以及債務利息後之數。」所以，一九〇九年的聯邦法律規定之特權報効稅，實質只課於公司股息之上，但是我們可以見出，此種辦法，在經濟上是不對的。債票上之利息應予免稅。

吾人欲於鐵路公司之純收入或純所得下一比較確切的界說，可用下述的方法。凡一切貨物與乘客運輸之收入，公司所有股票與債票之收入，財產的租金，以及從一切役務或其他所獲的雜收入，構成公司的總收入。從此總毛收入中，我們應減去「州際商業委員會」(Interstate Commerce Commission)所規定的「活動費用」(operating expenses) (註1)。至於固定開支，如稅款或債務利息，以及用於新建設，用於改良與投資和新裝置的金額，與乎可以歸入損益賬上之一切

開支，均不在減除之列。

(註一) 許可從毛收入中，減去的活動費用，規定爲「路與建築物之維持費，包括道路的修補，鐵軌與枕木的更換，橋梁與其他建築物之修補與更換，裝置的維持，以及管理運輸，包括營業部的薪資，炭水，汽車費，軌開費，損害賠償，廣告費，代辦處與委員會的費用，與乎一切通常開支。」

上面所述的方法，可以免去美國現在鐵路管理中一種濫汙之弊。即他們率以一切可能的開支都寫入建設賬內。例如，以前鐵路公司往往不將車輛之維持與修補費歸入經常開支。若是裝置用壞了，買入新車輛進來，便將此費列入建設賬或損益賬上。故同時鐵路的收入表面似乎很大，而經理人便可因緣以獲取他們欲得的暫時利益。若課以上面所述的純收入稅，便可阻遏此種流弊，因爲維持費可以免稅，新設備費是須徵課的。是故純收入稅，若能適宜的規訂，則不僅有財政上的便利，而且具有較廣泛的經濟優點。

一九〇九年的聯邦公司稅法所給純所得的界說，除了它許可稅項與債息之減除爲其缺點外，大體上是很明晰和健全的。略去此兩點，其定義可如下述：

「此種純所得之得出係從一年內所有各方收入的總額中減去：（一）凡一年內實際用於業務與財產之維持與活動所有的日常與必需開支；包括一切能使財產繼續使用或享有所花的費用，如租金或特權費之類；（二）在一年內所受實在的而不能由保險或其他方式補償的一切損失，包括財產的合理折損（Depreciation）；如為保險公司，則為除股息外在一年內所付保險票和年金合同之金額，與乎或由法律規定每年應加之準備金；（三）（四）為稅項與利息，可略而不論；（五）凡一年內所握其他公司等之股票，而已被徵課的，所有股息之收入。」

至對州內運輸業，則大多數州稅委員會現在已依照聯邦委員會規定的稅法。至對於其他公共役務公司，進步便稍形遲緩，雖是有些重要的州如紐約、紐折爾西與威士康遜之公用事業委員會對於此類公司都同樣訂立了詳細的規程，以期適用。所以，年復一年，凡認為純收入之界說無法規定，因而反對純收入稅的主張，已漸漸的失勢了。

末了，還有一種非難對純收入稅偶然提出的，以此稅為「不適當」(inadequacy)，因為公司

有時無純收入可言，而政府的開支是終不可少的。可是，此種非難，亦無多大力量。若是公司的簿記能縝密的規定，將見毫無純利之事實發現甚少，並不如吾人想像之甚；而且究有此類現象發生，即在某年內某一公司已實際毫無所獲，則又有何理由再命其付稅呢？如果世事均嚴格如此——因有無純收入之可能，便無純收入稅，則對個人所徵的普通所得稅，將亦無實行的可能了；然而世界趨勢却反乎此，如我們所知，世界是日趨於所得稅的。個人或在此或在彼不能從其事業或其他淵源獲取所得，不能為推行一般所得稅之巨大障礙。公司亦如個人，通常是獲利的；少數人所蒙之損失，以其他多數人的獲利補償之而有餘。所以政府的收入是不會斷絕的，因有獲利人之結存故。又是，我們不要忘記，若在適當租稅制度之下，公司即無純收入，而其不動產，仍然應受地方政府徵課的。然而，若欲於財產無利可生時，仍課公司財產以州稅，或於其收入已被必需開支用盡時仍由州府課以毛收入稅，這決然是在平等原則上不可為訓的稅法。抑又言之，即在毫無純收入之例外情形，若政府仍須獲得稅收，則最好採取簡單的解決辦法，如奧國所實行的（參看本章實際改良一節）。在奧國，稅係課於純收入上，但無論如何，其稅不能低於公司資本百分之幾。如是，則純收入可



作為賦稅的經常基礎；而政府的收入亦於是獲得保證。

### 三 - 實際改良

從上面討論看來，各種稅法，如我們剛纔研究的，各有其優劣之點。但是在事實上有兩個基本問題：（一）吾人將採行財產稅而放棄收入稅嗎？（二）若第一問題之答案為反面的，則吾人將揚毛收入稅而抑純收入稅嗎？

在第一問題中所含的疑難是：究竟按值稅法是否可行？吾人須記着，此稅法與上述一般財產稅法不同之點，乃在由州稅局將公司財產之價值定為單位而行徵課。

這是無疑的，按值稅法比較粗疎的一般財產稅法有決然的優點，不僅在其由州局按照單位法而行估價，比由地方稅吏計件徵課之不聯絡無系統的稅法，更有效率與更平允；而且因為現行的按值稅法，通常包括了特許權的價值，這是地方稅法所不能達到的。話雖如此說，但是有些州，如米執安和威士康遜，為什麼反從收入稅而返還於按值稅法呢？這種變，究竟是進步抑或是退步

呢？

返還於按值稅法的理由約有兩層。第一，他們的收入稅是課於毛收入上，其缺點即與公司間之待遇有平等之弊。我們知道，此稅「主要的非難乃在各公司所付稅額之不平等。其法規定每哩課毛收入百分之幾，並訂為等級的。其缺點或即在於分等級，但是此稅終非一平允之稅，其法已被廢棄了」〔見稅務委員局的第六次報告（Sixth Report of the Board of Tax Commissioners, Lansing, 1911, P. 55）〕但是事實上，此種非難並不重要。力量較大的乃是第二種理由，即此種變更乃在求達個人與公司間之所謂「平等徵課」。他們訴苦的是公共役務公司的財產與個人的財產之徵稅率不一律，此種訴苦確然是有理由。大概此種公司實際均含壟斷性質，其定價近於暴斂，其利潤類於貪婪，而所有人已享受特別權利，乃不欲平允的擔任公共負擔，這是他們已指出而極加反對的。此種平等徵課的呼聲佔了勝利，實行民意的最簡單的辦法，似乎即在使一切公司財產與個人財產平等的課稅。

但是同時批評家或許可這樣的問：若以毛收入稅為不適當，是其主要反對的理由，則為什麼

不可提高其稅率而不變更全部稅制，以達改良目的。但是在米執安與威士康遜作此運動的人們似乎已見出增加毛收入的稅率，在有權力的利害關係人羣中，是不易辦到的；而較有力量與較易了解的口號是一切財產之平等徵課。此種主張風行一時，而且我們不能否認，這是此兩州中政治手腕高明的地方；雖是我們記得，同時在明尼蘇達與後數年在加利弗尼亞另外一種主張亦曾表現同樣的效力，其主張即在增高毛收入稅率以達所蘄求的平等。

更有進者，從一般租稅改良的觀點看來，財產平等徵課之主張，缺點甚多，而且尚滋流弊。自然，任何人不能說徵課平等是不對的，但是平等的真實意義為何，亦須有確切的解釋。設若我們採取了完善的租稅準則，或納稅能力的標準，「平等」在這準則的推行中也確然是不可少的條件。但是，我們在前章已見出，一般財產已不是測量納稅能力的適當準則。「平等徵課」在財產方面，無異是無區分無等類的一般財產稅之繼續。此種學說，仍深中一般美國人的心理，我們稅務上之一切糾紛，實即淵源於此。我們已經見出，進步在各地均正開始了，或將一般財產稅打為粉碎，或將財產區為等類，或將徵課立出區別。又是，所謂平等，並不一定是說每一件財產須以同等率課以同樣

稅，才算平等，這是任何人都承認的，若是這樣，而且若我們有時也特別揀出某種財產在不同的方式下課以不同的稅率，則我們可問：爲什麼同樣方法不能適用於公司呢？「平等徵課」之呼聲，能堅定了按值徵稅派之一般直覺或衝動，但不能增固他們的知識。若他們能相當的洞悉財政學理，便將進到一種結論，認爲財產的平等徵課。在近代不一定即指財產所有人之平均徵課；或換句話說，納稅人之平等徵課——無論個人與公司——不一定即爲他們的財產之平等徵課。在近代條件之下，平等準則不復能於毫無區分之財產中求之，這是我們知道的。

又是，即在按值課稅運動獲勝的諸州，其呼籲原以公司財產納稅過輕，但現代公司又因納稅過重而有充分理論的怨訴，舊原則於此，亦應棄而不用，這是值得注意的。在米執安特別委員會的最近報告中，我們見着下列的語句：

「州稅局所估稅之財產與依照普通稅法而估稅之財產，係各成一類，「不平等」之呼籲，其價值若何，可與此事實參照研究。在徵稅上凡可區爲類別的財產，都許可對不同類之財產課

「此稅制的目的，並不在於區分此兩類財產，但是，若偶然在執行過程中因稅率不同而有區別發生，此種事實即在表面上亦不抵觸此類稅局課稅的平等原則，且亦不破壞普通法律的效力」(見Report of Commission of Inquiry into Taxation Lansing, Michigan, 1911, P. 53)

換句話說，若以「平等徵課」為救濟個人間相對的過重擔負，則此主張有呼籲之價值，若以其為救濟公司比較過重的稅課便無主張的理由了。

我們再進一步的說，即完全不管稅基問題，若欲於徵課上置公司與個人於完全同等的地位，此種企圖的學理依據，也完全是謬誤的，而且此種辦法，不能分別對於自然人與對於法人適用的原則是不同的。公司是一假定的人格，其經濟能力寄存於它的持股人與持債票人。我們全部辯論的根本之點，是不應以待個人者待公司，而以公司應屬於特別的稅法。吾人引為快慰者，以此種真理現在已被德國與瑞士的專家所認識——此兩國中，除美國外，對此類問題也常引起許多熱烈的討論——也與吾國與加拿大許多學者所承認的一樣。

加拿大委員會之設立，目的乃在研究此問題的究竟，其結論甚為確晰，有詳細摘引之必要。在普泛敘述許多實在實事，並指出個人與公司間各種重要財政區別之後，委員會又申論如次：

「從此處所指出的事實看來，一般人相信並要求公司財產應當與私人財產課同一的稅率，這顯然是不合理的事。吾人詳細考察各邦與各省的實際課稅情形，便見出凡公司與個人之不動產與動產若被同一稅率徵課時，其不平等之表顯亦最甚。因為若是這樣，則課於有形財上之稅，公司與個人相比，將實際輕徵得多。但是，若所謂按值課稅法或一般財產稅適用於公司時，將公司營業的全部收入合算為資本價值而定其不動產與動產應稅之數，如米執安與威士康遜的新估稅法便是這樣，又或較溫和一點，如其他各省的辦法，則其結果，公司與個人相比，將有重稅之苦。將公司收入折算為資本之價值，使與個人之一般財產列於同等地位，這決不是公司財產與個人財產之間確切的抑或平允的課稅辦法。

「因是之故，欲於同一稅基上求得個人財產與公司財產之平允徵課，是不可能的，而以不同原則或由不同機關徵課公司與個人，亦無一定不公道不平允之可言。實在說來，因為欲依據

同樣原則去徵課它們兩者，才產生出了不公道不平允，而唯一可能接近公道與平等的辦法，只在依據各種財產合適的原則，用不同的方法去徵課它們』（見 *Report of Ontario Commission on Railway Taxation, Toronto, 1905, PP. 11-12*）。

於是，我們見出「平等徵課」之口號實在不能作為採行按值稅法的適當理由。因為第一層，「財產之平等徵課」在近代不一定是徵課的實際平等；第二層，即以徵課平等為良好的目的，而此目的也可用收入稅去達到，不一定要用按值稅法。這個完全是稅率的問題。

上面所說，乃駁論的消極方面——即是，達到平等，不必用按值徵課法。我們現在進入駁論的積極方面——即收入稅是較優的稅法。

我們在上面已見出，若必以公司稅的基礎為財產，則公司財產不僅包含有形財。特許權或財產中之無形原素亦必包括在內。但是，若一論到估計特許權之價值，則必反溯到收入，這是我們已知道的。除了資本價值化的收入以外無資本，這是現代經濟學的慣語，或改為一般商人習慣的話頭，一宗營業或一件財產能值幾何，就看它能賺錢幾何。又或如威士康遜委員會說的話：

「財產之價值由其所生產之收入決定之，這是吾國市場乃至全世界的金融通則。若依據營業過去的結果，此收入能有永恆的保證，則投資的危險減低而價值亦較緊定了。在金融家的眼光中，收入是公司證券價值之最終測量器，此種人對於鐵路獲利能力之估計，並依其估計而在市場作證券的買賣，所以市場通常是由此而成立的」(見First Biennial Report of the Wisconsin Tax Commission, Madison, 1903, Pp. 185-186)

私人的每件財產在市場上是有買有賣的，因其財產或資本價值已經現成的合算為收入或所得價值了。但是大公司的財產，則沒有市場，也沒有經常的買賣，故確定資本價值（或所謂財產價值）之唯一可能辦法，是將其現在的或可望的收入施以「資本的合算」(Capitalization)。所以臚列財產的辦法，或僅估計公司有形財產的辦法，是不能滿足按值課稅的原意的。除有形財產以外，還須加上特許權之價值；但是若這樣一做，收入法是以前曾被廢棄的，現在又從後門引進來了（註一）。我們知道，各個估稅局通常都不願意揭穿這個確切稅法，因為恐怕被人攻擊之故。但是收入為他們估稅的主要因素，這已成爲公開的祕密（註二）。我們亦用不着自矜的去讀下面外



「雖是公司的獲利能力，對於差不多各個人甚至於各州，他們自信以為廢棄不用的，已無形成了他們課稅唯一可靠和滿足的基礎——却實際上美國沒有一州能够坦然的充分的承認這個，吾人知其故矣。凡用獲利能力的地方，都是在一些假面目或法律掩飾之下用的，並通常納稅人與收稅機關均雙方默認，故此種虛偽不會發生問題」(註三)

(註一)「所以，雖是獲利能力明白被擯於稅基之外，而代之以按值徵稅法，但若委員會愈研究此問題的實際作用，則他們愈不能不以收入為價值主要元素」——Report of Ontario Commission on Railway Taxation, 1905, P. 49

(註二)可參看一個官吏的自述：在西勿爾吉尼亞，「決定各類公共役務公司價值所依據的主要元素，乃是財產的獲利能力」Addresses and Proceedings of the Fourth Conference of the International Tax Association, 1911, P. 269

(註三)參看 Report of Ontario Commission, P. 17. 在本書另一頁上，委員會會品評按值稅法之優劣——是種品評，

凡無偏頗的裁判者都當一致贊同的。米執安於決定由毛收入稅改為按值稅法以徵課鐵路時，曾製出精細而完備的方法，去度計鐵路依據再生產費減去經常磨損後所有財產的實質價值爲何。但是，若當作此精確估計時，適值再生產費爲六萬元一哩，則此估計對於徵課上有何實際的價值呢？事實上等於零！鐵路的實在價值應由一完全不同的方法去估定，並大半以收入爲基礎，這是一般實行估稅的人們所承認的。依此結果，有些鐵路的估價，是比再生產費爲高，有些比再生產費爲低，若其估價與再生產費法的估價相同，此不過偶然的巧合。若在再生產費估價之上，其差數便稱爲無形的或特許權的價值若低於再生產費估價，則其差數便無得而稱，儘管其中仍多少有無形財在內。雖然，此種試驗雖對於米執安有些費事，但對於世界却有頂高價值，所以此項花費，至少在吾人方面，是不須得歉恨的。此試驗已揭露出來，此種估價方法，雖是能在情狀變幻的州區，如米執安州中，供給出一獨立的科學的基礎去測量現代鐵路的生產費，這是有用的，但若對於鐵路的商業價值，當作活動的營業，或當作一種稅基去測量，則此法是完全不中用的。」同書 P. 14。

又是，若果稱按值稅法在實際上爲收入稅法之間接採用，那麼問題又發生爲什麼不直接採用，而須繞此灣子呢？我們可更進一步的確說，採用間接的而不用直接的收入稅法，不特毫無所得，

而且損失宏多。因為我們可以見出，直接收入稅法很容易歸納於數學公式的；而間接收入稅或按值稅法，則易滋暗幕，伸縮，與暴斂諸弊。於此，我們又同意於「安塔諾委員會」(Ontario Commission) 的見解：

「以收入為公司稅基礎，主要公允之點，乃因如此課稅，能隨公司的納稅能力而變化；至以一般財產為稅基之稅，則將產生各種的不平等。各公司所有有形財之總數，第一不與各公司相對的獲利能力有一定關係，第二與同一公司在不同時期中的獲利能力亦無確切關係。股本稅，於前面已述的弊病外，亦有與此相同的弱點，然而它尚比較有伸縮性。惟有收入稅能自然的與公司的納稅能力適應，而且縱有不公平之處，但是與其他現行的稅制相比，是要公平得多的。」參看 Report of Ontario Commission, P. 23

收入稅法與按值稅法的比較，是公開與祕密，確定與強定，簡單與複雜，嚴密與瞎猜——簡言之，現代精神與中古遺風之比較。

收入稅法既比按值稅法為優，亦有問題在焉。即吾人將取毛收入呢，抑取純收入呢？在原則上，

一般學者都認爲純收入比較更接近理想的稅法。「安塔諾委員會」曾說過：「這是顯然的，鐵路財產之唯一真正測量是它的獲利能力或它的所得。」他們又說：「若是公司所得不需過於勞神費事便可查出與確定，那麼所得似乎就是徵課的適當的而且理想的基礎。」就是因爲所得之查出與確定是不容易的，所以有許多威權的學者主張了毛收入。確定毛收入並不像確定純收入有許多不能避免的困難。「安塔諾委員會」在一八九五年，「加利弗尼亞委員會」在一九〇六年，與「勿爾吉尼阿委員會」在一九一一年，都是這樣主張。

可是，有兩點我們須牢記的。第一點，在合衆國內關於公司會計已有很大的進步，所以年復一年，吾人確定純收入之數已漸不如現在之困難。第二點是「加利弗尼亞委員會」自己承認的，他一面在報告中主張毛收入，他面却建議利用純收入爲確定毛收入稅率之必要工具。更有進者，我們已見出許多徵課毛收入或特許權稅的省並命公司須造具一覽冊，以便據以考查純收入，並因而利用純收入之資本價值折算，以估計財產價值。於是，若純收入能夠這樣被間接的利用，那爲什麼不能被直接的利用呢？對於毛收入與純收入選擇問題的駁論，恰與上面所述對於財產稅與收

入稅選擇問題的駁論，完全是一樣的。

但是，爲事實上便利起見，美國有少數州亦不妨採取執行較爲便利與簡單的方法，而不用更爲理想與更爲困難的方法。在此等州中，毛收入稅是目前解決問題的容易辦法。可是我們不要忘記，財務行政日益進步，近代的會計原則亦逐漸更充分的認識，純收入稅法將很快的適用於各州的一般公司，正如在合衆國聯邦政府與其他重要諸國推行無弊的一樣。

但仍有一非難之點在焉。有時有人說，課稅於公司財產比課稅於公司收入要更爲公平些，因爲公司證券之價值不僅決於其現在的生產力，而且繫於將來的生產力。可是，此種非難能否成爲問題，尙屬疑問，因爲在收入稅之下，將來的出產於其在將來發現時也是不能避稅的。吾人即假定生產力可爲公司能量的準則——這是上述的非難所默認的——則最合邏輯與最可贊成的稅法是徵課於所有出產上的。然而爲各個生產者計，他必須顧慮的，是純生產而非毛生產，這是上面已指出的；所以無論有何原則可被採爲一般公司稅的基礎，而此基礎亦應當是純利潤，而不是毛收入或財產。

歐洲過去的經驗均證明純收入稅是最良的稅制。自然，歐洲仍有一國在某種形式之下徵課公司財產稅。我們已經見出，只有瑞士是歐洲唯一保存中世稅制的國家，這稅制是以前各國曾經通行一時的。瑞士能保存古制的理由，是它的經濟情形比較平等，古樸的村落與農業社會以及沈靜而單純的經濟生活尙能殘存，這是我們已指出的。但是這是最緊要的，我們可以見出，有許多瑞士的省區，凡是實業漸次發達，因而財產逐漸複雜的地方，亦爲救濟一般財產稅的巨大缺點起見，而代替以所得稅了。有些省區，如沙福蓀 (Schaffhausen)，蘇里息 (Zürich)，巴色爾 (Basel)，阿姑 (Aargau) 與其他，已課稅於公司的資本或其準備金之上，或是，若其純收入未超過資本的某百分數時，則課稅於其所得之上。此種稅制有些地方，頗與紐約與賓夕爾法尼亞的稅制微似。其他省區，如培恩 (Bern) 已經廢棄了一般財產稅，而只課公司以不動產與所得稅。末了，又如有些省區，如聖果爾 (St. Gall) 與路卡特爾 (Neuchâtel) 更直接課公司以所得稅。因是我們可以見出，即在酷好中世遺風的瑞士中，各方的趨向都在放棄公司財產稅。至在其他歐洲諸國，此種趨向則已變爲事實了。

在英國，所有公司都稱之爲「人」(person)，包括於所得稅的D級(schedule D)中，因而他們所付的是每年純利潤或盈利稅。有許多重要的事例已經闡發出一些原則，可以決定純利潤之確切性質。其訂立的規程頗與上面所述純收入定義的條件類似。而且在股息未宣告之先，公司即須付稅。至於鐵路，一面對於乘客的收入須納百分之五的特別乘客稅，這稅祇是古時驛站馬車稅的痕跡；他面又須納公司稅，這稅是用以代替各個人的「死亡稅」(death duties)的。即是對於地方稅或地方稅率，鐵路之徵課都大致與純收入接近的。在學理上，鐵路之不動產與個人之不動產一樣，其徵課的基礎是「租賃價值」(rental value)，換言之，鐵路財產應依照假定的租賃人對此財產所付租金之數，爲其繳納地方稅的稅基。在事實上，他們採取的是毛收入，再從毛收入打一些折扣。但是每段鐵路線或每件不動產是由各地方稅吏分開徵課的，如紐約州也是這樣，因此不免困難發生。在蘇格蘭方面，則採行一種單位辦法，名爲「層疊估價法」(Cumulo-value rating)——即是將全線估價。從毛收入內減去30%作爲活動開支與租金，並各爲一類。剩餘之數——約略等於純收入——則分割於車站與經過路線兩門，而經過路線應收之稅又按照經過哩數分配

或「劃撥」於各地方區。在愛爾蘭，單位辦法也是採用的，地方的分配則按火車所行哩數為基礎。

在法蘭西，一切公司都付純利稅，按其股息、債息、與利潤納稅百分之三，名為「動產價值收入稅」(impôts sur le revenu des valeurs mobilières)。此稅又適用於股份有限公司與商業組織，

至相互保險公司與類似的會社，依法律解釋，能免除此稅。公司與個人一樣，又須繳納不動產稅與營業執照稅(impôts des patentes)。但是在鐵路方面，我們見出又有一部分的毛收入稅。在「法普戰爭」以後，對運貨的毛收入，課百分之五的稅，惟此稅頗足以窒礙實業的進步，行不數年即已廢棄。但是舊日的「公共運輸稅」(tax on public conveyances)——課票價百分之某率——

開端於十八世紀的，至一八五五年竟擴張到乘客與快運的收費上。在事實上，此種「公共運輸稅」或運輸稅，並不是加於公司的直接稅，乃是加於乘客與包裹寄送人的間接稅，因為此稅是加於客票或送貨單之上，而由雇主支付的。至公司的唯一直接稅，乃是課於純收入上的。公司也擔負了間接稅，如對股票與債票上所貼的印花稅(droit de timbre)與移轉稅(droit de transmission)，但是，為手續上的便利起見，他們通常將此稅算為一起，每年按照其資本額分別繳納百分之 $\frac{1}{100}$ 與百



分之六的稅。

在意大利，公司亦係課所得稅或純收入稅，名爲「動產收入稅」(imposta sui redditi della ricchezza mobile)。所謂「動產收入」在公司方面，規定包含一切所付的利息或股息。爲明瞭「股息」的含義起見，法律規定「在收入的作計中，不管用什麼名義，一切分配於持股人，或增加於資本，公積金或準備金，或其他用以清償債務的基金上的數額，均包括在內。」所以意大利的稅制，其複雜足與英國的相頡頏。

德國在歐戰以前的公司稅法是很參差不齊的。有少數小邦，爲各邦的收入，只徵課公司的不動產與其營業(Gewerbe-Steuer)，並不徵課他們的所得與純利潤，因爲各持股人的所得已經由公司分別的徵課了。關於此點，在下章還要詳細的討論。可是，大多數的邦却徵課公司的所得稅。自然有少數地方，公司又須繳納最近規定的補充的與爲數甚微的財產稅。在通德國中，地方稅是極參差的。但是，若公司稅是課於收入上時，則其稅基必爲純所得。以前公司是沒有地方所得稅的，但是近來凡有所得稅的地方，公司通常都是要繳納所得稅的。只有一個例中，公司是被徵資本稅的。

——此例即是相互保險公司，此類公司的所謂股息又由被保險人所付的一部分保險金而歸還於公司了。因為難於確定利潤的確切數目，所以巴登（Baden）之徵課所得稅，係依據一假定的純利潤數目，即是資本百分之五。德國的公司稅法仍然不算進步，因為它沒有認識公司稅有特殊規定之必要，而仍然大部分拘泥於須與個人「平等徵課」之原則，此原則科學家認為是錯誤的。但是在歐戰以後，一切公司對於聯邦都是上所得稅的，此稅之一部又再被分配於各邦。

在奧國，一切公司對於純利潤（包括債票利息）須上百分之十的特別稅，此法已行有多年，其中有兩點有趣味的差異：第一，若股息超過10%時，則稅率稍高；第二，若無利潤可言時，則此稅至少為股本與債票千分之一。由上述看來，純收入稅在理論上對於一切公司是適用的。這是實在的，因為各邦法律的衝突，此稅法亦有其特別的短處，關於此點，將在下章討論。

#### 四 法律關係

我們的結論是：收入稅無疑的是最良稅法，於是我們來到美國的憲法問題。課稅於收入上是

否違憲呢？如此課稅，是否與各州不能干涉州與州間商業的憲法規定衝突呢？這是一個重要問題。於此，我們可詳究此問題的法律方面與經濟方面。

關於此問題最早的成例是在賓夕爾法尼亞的，該州法律最初課運輸的商貨以噸稅，並課鐵路公司的毛收入以某百分率的附加稅。噸稅過後被宣布為違憲。稍後此原則又適用到對電報公司每通電課稅一分的法律。此稅又認為干涉了州與州間的商業，而被宣告為無效了。在他方面，各州課稅於本籍鐵路公司的毛收入上，大半是贊成的，其主要理由，是以此稅係課於已變為財產之金額上的。又有些人說，毛收入總額乃此項收入與公司的其他財產混和後，由運輸而來之結果。可是法院又辯護的說，此稅係課於特許權上的，而此特許權乃由營業的數額度計之，所以此稅究係課於特許權呢，抑課於財產呢，並沒有明白的決定。嗣後「最高法院」(the Supreme Court)限制這個普通原則，並判決若毛收入是完全由州與州間或州外商業而來的，即對於本籍公司，各該州亦不能課以毛收入稅。

至對於客籍公司，則法律的限制更為嚴格；客籍公司的毛收入，即使僅有一部分從州際商業

而來，亦不能對之課稅，因為法院竟認定此收入完全由此類商業而來的。但是，若公司營業完全限於州內，則毛收入之徵課亦無不合法之處。

客籍公司與本籍公司的此種區別，在以後的重要事例中似乎是遵照了的。緬印所課的毛收入稅，其被贊成，乃以此稅為非課於收入上，而係課於公司所享特權之上，其不能不依據毛收入者，不過藉此以確定營業之價值耳。但是，此種辦法在表面上雖不適用於客籍公司，而事實上却解釋此稅係由本籍公司擔負的，此客籍公司不過租賃者罷了。

在法院的眼光中，所以必須於本籍公司與客籍公司之間立出區別的理由，假定果有此種區別存在，似乎是這樣：對於本籍公司，所徵課的東西是特許權，這是可由州的立法之任意去度計的（除了所有收入均係由州際貿易而來時，則此稅才算違法）；至於對於客籍公司，則不能課特許權的稅，只能課營業稅。因為對於後者應徵課的對象是營業，所以若是營業擴充到州際貿易時，則此稅便違反憲法的規定。

在毛收入稅中應遵照的區別，也同樣適用於其他賦稅。例如徵課作州際貿易的客籍公司的

執照稅，是認爲違憲的，因爲此稅是課於州際營業特權之上故；但是對於本籍公司用於州際營業上的船隻，執照稅又是合法的。所以，徵課於客籍公司所有的臥車的特權稅，也認爲干涉了州際貿易，而被宣判爲違憲；至於完全在州內駕駛而且在本籍公司路線上營業的臥車，則此稅亦爲有效。又是，對於本籍公司，即使所作的州際營業，課於資本與股息的比例稅是合法的；若爲客籍公司，而其營業又完全屬於州際營業時，則資本稅便爲違憲。在他方面，即使課稅於客籍公司，要是此稅不是加於營業的本身上，而係按照哩數加於資本或財產上的，而且此公司財產又實在位置在州境內的，則此稅亦爲合法。

由上述看來，法律似乎一部分在客籍與本籍公司之間顯示差別。可是在緬印的判例，法院的意向，雖是僅在判決書中說的，似乎與此種差別相反；法院的理由是贊成毛收入稅的，不管此稅是課本籍或客籍公司，只要所有收入是在州內獲來的。此種法律的理由，在經濟方面也是健全的，因爲從經濟觀點看來，本籍與客籍公司間所立的區別是完全無意義的。若將此區別嚴格的推行，則將使租稅的實質平等爲不可能。若是客籍公司，因爲其爲客籍之故，對其在州內獲得的收入，各所

在地的州便不能向之課稅；而此公司註冊的本州，又因此收入不是在其區域內獲得的，亦不能向之課稅，則此公司顯然可以避免其應納的稅項。反過來說，若各州對於任何公司的收入，只要此收入實在是在州內得來的，便課以稅，則客籍公司即不能以在外州註冊為理由，而逃避賦稅，此種辦法，若依據州際間之協定，便可製定出公平的稅制。而况憲法的力量仍然足以防止對於外州貿易或外州營業所立不平等的區別的。

最近有些判例已經解決了客籍與本籍公司間在稅務方面所立區別之不適當，並判定毛收入稅在憲法上許可的確切範圍。在威士康遜的一件判例中，贊成該州對於州內鐵路公司，可依據其所得，縱使其中包含有州際間的收入，以度計公司的財產價值，而向之徵稅。法院的判詞如次：

『在形式上此稅是對州內營業的鐵路公司，依據其毛收入之某百分數，徵課於財產與營業上的。以原告人的毛收入去度計其財產價值，此在緬印控訴大幹鐵路公司（Maine vs. Grand

Trunk Railway Co.）的判例中實質上已是許可的。』參看 W. soon in and Michigan Railway Co vs. Powers, 191 U. S. 379

嗣後不久，在一得撒 (Texas) 的判例中，對本籍公司的毛收入課 1% 的稅，被宣告為無效，理由是此稅係完全課於收入之上而非課於財產之上的。裁判官霍門斯 (Holmes) 認為此案不能與緬印案視為一例，以前者為課稅於業務上而後者為課稅於財產上的。見 Galveston, Harrisburgh and San Antonio Ry. Co vs. Texas, 210 U. S. 217。

同時，此種課稅於財產與課稅於業務上之區別，又被許多判例所承認，這些判例主張課稅於財產為合法，即使其中有些財產是運用於州際業務上的。

但是，末了在一九一二年，這全部爭論至少在原則上已被同一天內的兩個判例所解決了。在亞喀拉哈麻 (Oklahoma) 案 (註一) 於一般財產稅之外，再徵 3% 的毛收入稅，法院宣判為違法，因為此稅是明白課於毛收入之上，所以也是課於州際貿易的收入之上故。在他方面，在明尼蘇達案 (註二)，法院對 6% 的毛收入稅却認為合法，因為此稅是被聲明係代替公司一切財產稅的。

(註一) 見 Meyer, Auditor, vs. Wells, Fargo and Co., 223 U. S. 298。

(註二) 見 U. S. Express Co. vs. Minnesota, 223 U. S. 335。

所以，在此判例之下，毛收入稅，只要此稅是代替財產稅而不是於財產稅之外另加的稅，其不違憲法，當無疑義。自然，我們從經濟觀點看來，以收入稅為財產稅或等於財產稅，這種判決是不無可批評的。但是，我們也很讚佩「最高法院」能夠想出這巧妙的方法去解脫它自己的困難。我們須記着：「最高法院」所贊同的是一般財產稅，故發生的問題是：各州所課的收入稅可否被解釋為財產稅或與財產稅相等之稅。這問題法院已完全成功的解決了，所以各州公司適當的稅法頗有發展的可能，至少在重要方面，不被聯邦憲法假想的限制所束縛。並以後不久，各州徵課公司所得稅或純收入稅是否違憲的問題發生，法院便毫不遲疑的認定此稅並不違背憲法關於州際商業的規定。見 *D. S. Gline Co. vs. Oak Creek*, 247 U. S. 321 (1918), 認定威士康遜的所得稅法為不違憲。

由上看來，課稅於公司收入上，只要法律是適當製定的，不僅在經濟方面為正當，而且法律方面也是無瑕疵的。

於此，仍有一問題在焉。在此類判決之下，地方所課於公司的不動產稅是否同時與州府所課



之收入稅不相抵觸？若將此問題送交到法院，我們想來——或者可說是期望——法院或可認為地方不動產稅是與州收入稅毫不衝突而且調和的。若是這問題能夠正確的解決，則公司稅的改進前途當是可保證的了。

我們對此問題的普泛結論，略如上述；但是公司稅的問題却不止於此。實在說來，我們僅僅來到困難問題的邊際。我們將在下章討論一些更複雜的問題。



## 第八章 公司稅

### 第三部 複雜情形與結論

吾人若不詳考公司稅的各種重複徵課情形，則此問題的研究，便未臻完全。職是之故，所以對於公司稅的澈底分析，迄今無人試嘗。然而重複徵課這問題在合衆國中關係至爲嚴重，使吾人不能不嚴格注意。

在前面第四章，我們已經將重複徵課研究過大概。我們現在將在實際方面推闡這些原則。事實上，在公司稅中不下有五種重複徵課：

1. 財產與債務，或所得與債務利息之重複徵課。
2. 財產與所得之重複徵課。
3. 財產與股本之重複徵課。
4. 由法權衝突而生之重複徵課。
5. 公司與股票或債票持有人之重複徵課。

## 一 財產與債務之重複徵課

此問題吾人不必費時詳論。在合衆國中此種重複徵課之唯一實例，是吾人反對作為公司稅基的一般財產稅。在許多州中，於估計公司資本價值時，同時須計及公司的債務。在紐約州的地方徵課，資本的估稅須將公司的債務扣除；但是資本價值一經確定之後，則公司負債的額數即不能再行減扣。若是負債超過資本時，則資本便無價值可言，所以也不應課稅。但是，對於客籍公司，在州內的投資額是應課稅的，法院認為法律並無減扣債務的用意。

我們已經指出，不免除公司債的稅務，實際上並無不公道之處。公司的債票實際是公司資本之一部。正確的辦法，應將公司債票與公司股票一同徵課，並將公司的債權與公司股票一同徵課。徵課公司債自然可謂為重複徵課，因為股本與債務所負之稅是由同一的所得支付之故；但是，即假定如此，此種重複徵課也是完全合理的。在此點徵課於個人與徵課公司，應適用不同的原則。

美國有些州區，如加利弗尼亞，康內克的，馬里蘭，與賓夕爾法尼亞，已認識個人與公司徵課間之此種區別，允許個人的財產中減去債務，但對於公司財產則否認此種減除。在加利弗尼亞，法院明白的主張，在個人方面所認為重複徵課的，而在公司方面，則是合理的租稅。瑞士有些省，如聖果爾 (St. Gall)，蘇里息 (Zürich) 與的西諾 (Ticino) 亦承認此種區別。

在合衆國中，更有趣味的與在將來更為重要的問題，或許是債務課稅問題的另一方面——即所得與債務利息之重複徵課。所得稅的真正學說，在個人則主張減去債務的利息，而在公司，則認為所付債票的利息必須包括於應稅的所得內。課稅於公司債務上，並不為重複徵課，因為債息與股息一樣，完全是所得之一部；因為債票與股票兩者實際構成所得所從出之全部資本。這個問

題以前已經討論過的；但是大多數公司債票與一般私人債務在經濟上的主要區別，吾人應牢記不忘。

## 二 所得與財產之重複徵課

此種第二式的重複徵課，與前一類一樣，並沒有包含十分複雜的問題；而其解決也沒有許多困難。問題是：同時徵課公司財產與其純收入或所得，是否合理的呢？要是公司與個人的確被置於同等的地位，則同時課稅於財產以及財產所生之所得，將不能發生任何不公道。我們在前面已見出，若是一切都是一樣待遇，若是稅率是完全一律，則實際便無不平之可言。

對於公司的徵課，這問題直至輓近始見實際的重要。在以前發生此特殊問題的唯一例案，是在現今已歸廢棄的亞拉巴麻諸法律之下有的，這些法律規定，不僅公司財產，而且公司前一年的所得均應課稅（註一）。法院主張此稅的理由，以此稅不過僅是顯然的重複徵課而已（註二）。自

然，法院的真正意思不是說此稅不是重複徵課，而是說此稅是不違法的，並在經濟方面也是健全

的稅制。在此點，法院的主張是對的，因為法律對於一切個人與公司是平等適用的。可是，在現代威士康遜的新（一九二一）所得稅法之下（此所得稅是用來代替以前曾經豁免的無形動產稅，）公司的不動產與有形動產以及所得，仍應一律上稅，但是准許公司將在國內任何地方對於所得資源已付的稅額，可從應稅的所得數額中減去。又是一切公共役務公司（以及保險公司，）若已直接付稅於州庫的，則完全豁免所得稅。

（註一）見 Alabama laws of Feb. 22, 1866 Feb. 19, 1867; Dec, 31, 1868; March 19, 1876; March 6, 1876.  
（註二）見 Board of Review vs. Montgomery Gas Light Co., 64 Alabama, 276. Cf. Lott vs. Hubbard.

44 Ala. 593

現在合衆國各州，除了威士康遜外，均沒有對於公司財產與公司所得同時徵課的。最近爲重複徵課的亦有數州，如馬里蘭，賓夕爾法尼亞與紐約，他們既徵課資本稅，又徵課某種公司的毛收入稅。關於此種稅並沒有所謂重複徵課問題發生；而且即有此種非難，恐亦不能成立（註二）。若此而可反對，則間接稅與直接稅同時徵課，此項稅款亦最終的（或假定的）取給於每年的所得，亦

何嘗不可斥之爲重複徵課呢？所以，在南部與西部有些州，我們知道，既以執照稅或職業稅加於公司的營業上，又徵課公司的收入，此種辦法，法院認爲完全合法的（註二）。故此第二類之重複徵課是完全適當的稅法。

（註一）見 U. S. Electric Power and Light Co. vs. State, 79 Md. 63, 在此案中曾提出嚴厲的反對，但此反對法院認爲不能成立。

（註二）比較 95 Mo. 360 一案，法院認爲此稅不是重複徵課。

此類重複徵課最盛行的地方乃是瑞士。例如，在巴色爾斯塔省（Basel Stadt）公司對已繳資本應上稅千分之一，對未繳資本上稅千分之一之半，對一切來源的純所得上稅百分之一。在巴色蘭省（Basel Land）公司須上一般財產稅，又須對其全部利潤上稅，只有利潤中屬於資本利息的部分，若是資本已被徵課的，則此利潤便可免稅。但是，瑞士有許多省亦欲避免財產與所得之重複徵課，而有下述的調和辦法：法律儘管規定將財產與所得一併徵課，但是在所得稅中，對於假定代表已稅資本的真實利潤之所得部分，是可從所得總數中扣除的。此種應扣的所得，係按照假定的



利息率而定有一定比例在都果 (Thurgau) 與格里森 (Grisons) 爲百分之四，在茹格 (Nidwald) 福孫 (Schaffhausen) 的西若 (Tessin) 福得 (Vaud) 與蘇里息 (Zürich) 爲百分之五。聯省政府減扣百分之五。此種原則在現代已適用於德國。在普魯西亞 (Prussia) 自一八九一年以來，卽徵課公司所得稅，但所得中可按照已繳資本扣去百分之  $3\frac{1}{2}$ 。在巴登 (Baden) 與威吞堡 (Württemberg) 減扣的數目只限於百分之三，並不能超過所宣告的股息額。培恩 (Bern) 與聖加崙 (St. Gallen) 是瑞士中唯一單課公司不動產稅的省分，但是一切其他財產仍須繳納所得稅。在聖加崙，不動產稅是屬於地方的徵課，所得稅是屬於省的徵課。

雖然，瑞士與德國各邦對此假想困難所有的解決並不能算爲一種成功的辦法。從所得減去百分之三或百分之五，假定這是代表財產的收入，這完全是謬誤的觀念。究竟若干應屬於資本的收入，若干應代表利潤的其他成素，這是不能確說的。我們現在已接觸了經濟學說的複雜問題——卽是利息與利潤之區別，與利潤之分析。若討論這些問題，便將逸出這篇論文的適當範圍。但是，吾人於此可以自信的說，若有一鐵路公司，並未發行債票，而有一百萬元的資本，賺錢七萬五千元，

我們若欲強定其中五萬元是代表財產的收入，而以其餘屬於經營的所得，這是不可能的事。從某一觀點看來，所有這些利潤都可說是資本或財產上的利潤。一個人自然可以不須資本而有職業上的所得；但是對於附有資本的營業，便不能說若干利潤應屬於資本，若干應屬於個人經營。沒有資本，便無利潤可言，因為已無營業存在之可能了。所以，課稅於利潤，實際無異課稅於財產，或課稅於財產的收入。要將此收入劃出一部分，如瑞士各省所主張的，而認為此特殊部分代表財產的所得，這完全是武斷的辦法。

又是，即是瑞士法律所免稅的收入百分之四或百分之五，也不能說只代表資本上的利息，而以其餘代表經營的收入。在任何經濟利潤的學說之下，超過通常利息的剩餘金不能說是與資本完全無關係的。我們就假定在利息與經營的收入以及所得之間，可以劃出明確的界線，而將資本的收入僅僅限於利息，也是不對的。所以我們不能說，在徵課所得稅時，除開了已稅資本的百分之四或百分之五不課稅，便是避免了財產與所得的重複徵課的。

自然，瑞士稅法，關於另一不同的問題——即是「資本的所得」(Funded income)與「非

資本的所得」(unfund d income)的問題——的確是有重大意義的，可是對於現在討論之點，瑞士各省實在沒有成功的避免重複徵課，這是顯然的事。然而我們已經見出，此類重複徵課，若是平等的適用於一切納稅人，則其本身亦是合法的。

### 三 財產與資本之重複徵課

此種第三式的重複徵課務須不要被誤認爲是指個人手中所握股票之徵課。那個是另外一問題，並屬於另外一項，將在下面討論的。此處所要討論之點是：既徵課公司的財產，又徵課公司的資本，是否合理的呢？

此問題的答案至爲顯明。要是公司的資本是能完全代表公司的實在財產的，則此徵課便是顯然的不合理。自然，我們已經見出，認公司的全部財產爲公司的資本，如我們有些法院所主張的，在經濟上確是謬誤的見解。關於此點，麻沙朱色得士的法院推闡甚明，而一般人却認解滋甚，故吾人有詳引其判詞之必要：

『公司股票之市價……不一定表明公司所有財產之真實價值或總額。公司股票所賣之總價格，有時可大大超過公司財產之總合，有時可相差甚遠。自然，公司財產所有的總額，能構成公司股票市價的估計中之一成素；但是此種市價也包含有其他緊要成素在內。此市價之形成不僅由於公司財產之評價或估計，並包含公司營業所附有的利潤與所得，公司將來的展望，公司權利與特權的性質與範圍，與乎經營事業的技術與才能。換句話說，它是對於公司的含蓄力，對於公司能利用特許權的能量，以及對於公司運用公司組織特權的形態，所有種種評價形成的，此總評價實際可影響並常能控制股票的市價。』見 *Commonwealth vs. Hamilton Manufacturing Co.* 12 *Allen*, 303。

所以資本與全部財產不是可以互換的名詞，這事實既是真實的；但在他方面我們也不能否認，資本無論如何可代表一部分財產，而公司財產乃構成資本價值之一成素。若是此話為真實，則同時徵課公司財產與公司資本，最低度在此種情形下，包含了不公道的重複徵課。

不幸的，關於此點的法律判決並不一致。大多數的州均認為此種徵課是不公道的，而賓夕爾

法尼亞却宣告此稅爲有效。在一有名的例案法院用了下列的語句：

『重複徵課在此州內並不認爲非法。公司的不動產與動產應同被徵課，雖是公司對於購買此種財產的資本已付了稅的。立法的權力是如此偉大，徵課兩次與徵課一次並無不同，而且這種事體是日常經驗中屢見不一見的。徵課平等不是憲法要求的條件。』見 *Pittsburgh o'c.*, *R. R. Co. vs. Pennsylvania*, 66 Pa. State, 77. 參看 *Laoka wanna Iron Co. vs. Luzern County*, 42 Pa. State, 424。

此種判決在法律上或許是正確，可是在經濟方面則極不健全，這是毫無疑義的。徵課平等或許不是賓夕爾法尼亞的憲法要求的事項，但是此點却是財政科學中基本法則之一。要是平等而可違棄，則一切巨大的暴濫當無不可容許之理。賓夕爾法尼亞法院所揭出的學理，從科學的觀點看來，是不能成立的。

但是，賓夕爾法尼亞法院却認爲對於本籍公司所代表州外有形財產之資本部分，是不應徵課的（註一）。法院又判決，公司的不動產，若其爲資本之一部，並已付州稅時，是不應課地方稅的。

(註二) 最後，在另一例案，法院認為若公司財產為其行使公司特許權的必要部分時，則此財產便應包括於資本之內，而免除其徵課。法律便這樣的利用推論辦法，使公司不致陷於重複徵課。所以賓夕爾法尼亞也逐漸的放棄了它較早的判例。

(註一) 見 101 Pa State, 119; 41 Legal Intelligencer, 125

(註二) 見 7 Lane, 317

比較聰明的是馬里蘭的法院，他們在最初便主張一切法律之製訂，應注意免除此類的重複徵課；並據他們的見解，以公司資本是代表公司財產的，故又主張公司所付之資本稅，必然的可以免除公司的一切財產稅（註一）。此種廣義的判決或許有可批評之處，因為它以資本完全等於公司財產；但是對於目前討論之點，這判決是不錯的。同時課稅於公司資本與其財產是不可維護的稅法。有少數州，如亞拉巴麻，奔倫諾哀，英的安納，汪滿的與（在地方徵課）紐約，現在在它們的法律中已認識這個原則，從資本的價值中，規定減去不動產的或已稅的不動產與動產的價值。

(註一) 見 County Commissioners vs. National Bank, 48 Md. 117, 參看 State vs. Sterling, 20 Md. 250;

在他方面，麻沙朱色得士與此顯然類似的法律，規定徵課公司的資本，應減除不動產與機器的價值，是在另一理由上難免批評的。按照該州的法律，公司的不動產與機器應由地方團體徵課，不過稅率應等於地方與州合併徵收的稅率。公司的資本價值，減去不動產與機器價值之後，應由州政府徵課；但是此種州稅的稅率應等於地方與州對一般財產合併課稅的稅率。由此看來，麻沙朱色得士儘管避免了財產與資本之重複徵課，但是不能解決該州政府獲有足夠收入的問題。依照前數章內所闡發的學說，公司的不動產在理論上應由地方徵課；至於州稅則應課於總所得或財產總額之上，不必加以任何減扣（除了因州與州間的優待與公道關係發生的減扣外，此點將在下面討論。）吾人在此所論的重複徵課，乃完全假定此稅是由同級執行機關（州的或地方的）之徵課而言。若是甲稅是由州徵課，而類似的或不同的乙稅是由縣或市徵課，如在麻沙朱色得士樣，則吾人的說法，在此情形是顯然不適用的。而且在他方面，我們不得不來到另一結論，而以財產稅恆常包含雙重，三重或四重徵課，因為省縣，鎮村對同一財產將課以不同的稅率故。但是此種說

法，不過是文字上的變幻；此類徵課在科學意義上並不是重複徵課。因是嚴格的說來，麻沙朱色得士的原則，儘管表面上是健全的，實際上却是錯誤。但是，該州的原則又欲解決另一問題——即公司營業所在地與持股人居留地之間租稅區分問題——其法律是值得注意的。但是此問題正當的應歸入以下的節目去討論。

在瑞士我們在少數有形財產與資本同時徵課的例子中，見着已稅財產之價值是從公司資本減去的。例如阿姑一八八五年的憲法規定公司的不動產，省與地方都可徵課，其價值於既稅後應從資本價值中減去。此同樣的辦法亦流行於沙福孫。在德國，准許公司可從其應稅財產中減去債務以及資本面價的，只有撒克遜（Saxony）與另外兩小州。瑞士的潮流，也如美國一樣，漸漸的進而與比較健全的原則協調。

此時我們來到最重要的重複徵課——即第四與第五兩式。在此兩式，我們頗受廣大的歐洲過去經驗之賜。在前面已經討論的幾種重複徵課，我們從歐洲所獲的教訓甚少，因為除了瑞士與德國一小部分外，歐洲沒有一國對於公司的財產是整個徵課的；並且在瑞士與德國，如我們所知



的，重複徵課的全問題正在一極幼稚與極不完全的階段。但是我們現在所提出的數問題，已經在歐洲與合衆國顯露出來了，而且在這些地方，於有些方面已獲得廣大的注意，雖是它們尙沒有被適當的解決。

#### 四 由法權衝突而生之重複徵課

此第四式之重複徵課差不多與每種公司課稅方法都有關連的。其內容至爲複雜，吾人最好將此題目分作四分目來研究：

1. 公司財產之州際徵課。
2. 公司股票與債票，或股息與利息之州際徵課。
3. 非居住的股票持有人或債票持有人的州際徵課。
4. 公司收入或所得之州際徵課。

(一) 公司財產之州際徵課 此處所發生的困難是關於動產之徵課。關於不動產，合衆國

所普遍採取的稅法是由財產所在地的權力徵課之，所以無發生州際重複徵課之可能。可是對於動產，則最大問題便是所在地的確定。公司的動產，應由財產所在地徵課呢，抑應由財產所有人的居住地徵課呢？合衆國的立法規定在此方面是最欠完備的。

我們在前面已經見出美國各州是游移於所在地原則與所有人居住地原則之間的——即是，有些州只課稅於實際位置在州內的動產；又有些州則不管動產之所在地為何，凡屬居民所有的，均課以稅。因是，同一動產或許受兩州的徵課。故其顯著結果自然是一種不可爲訓的重複徵課。

至於公司，我們也碰着這同樣的困難，因爲公司的財產大體與個人的財產情形是一樣的。公司的財產也應享同樣的免稅，並應遵守同樣的條件。若將公司營業的所在地作爲徵課公司動產的合法地點（通常是這樣），則我們不難見出這問題所含的困難為何。在許多州中，如米執安，賓夕爾法尼亞與紐約，徵課公司在州外的財產——最低度是有形財產——是不認爲合法的；在南加羅林那（South Carolina）此稅更明白規定加於公司在州內的財產。至其他判例，法院主張公司運用於他州的動產，只有公司所在地的州區才能對之徵稅。在賓夕爾法尼亞，法院主張公司財

產不能永久位置於任何地方的，如撈網之類，可由公司所在地的州區徵課，視之爲公司資本之一部。有些州中，如紐約與加利弗尼亞，將適用於個人的法規推行於公司，以求避免此種重複徵課。在紐約，因欲求達公司的州外動產免稅起見，規定此項動產位置的變更須是永恆的，不游移的。但是在大多數州中，却是適用所有人居住地原則，故對於本籍公司，則無論如何，其全部財產是應徵課的。可是對於客籍公司，一般的習慣辦法，即在大多數課公司財產稅的州內，是免除無形財產的稅，其理由是以客籍公司之所在地不能因在他州營業而可變更的。

這是顯然的，若是各州仍須牢執徵課公司實在財產的政策，則唯一合理的與公平的辦法，是每州須將已在他州徵課的公司財產免稅不幸的，聯邦政府沒有運用它的權力——若是它實在有此權力時——強行此種一致的辦法。所以我們的唯一希望，是盼正確的公共意識發展，以及此種意識之能影響於各州立法。若不到那時，我們將仍不免遇着現在的困難。

(二) 公司券票之州際徵課 公司的股票、債票、股息及利息，被各州徵課所發生的損害至大，以致引起了立法的變更與司法的重要解釋。在賓夕爾法尼亞，於長久通行之後，並將此辦法由

司法的判決，定爲法律。即公司資本稅，不能適用於全部資本，只適用於實在的或推定的在州內運用的資本部分。至一九〇七年的法規並將此原則適用於公司特許狀的報効金 (Tonus on Chartered) 上。紐約原來的法律是依照舊辦法的；但是此法旋被修正，而明白規定僅對在州內運用的資本部分始能課稅。在舊律之下曾發生一件控案，雖是此案在舊律修正後才判決的，而當時上訴法院會聲言該院不能不遵照舊律的苦衷，以此律雖是十分苛虐與失平，但法院不能製造法律以解脫公司於法律規定之外（註一）。這個原則現時在兩州已同樣適用於本籍與客籍公司。但是在麻沙朱色得，我們知道，特許權稅只適用於本籍公司的，其普通公司稅，則不管資本如何的運用，乃課於全部資本之上。

（註一）見 *People vs. Horn Silver Mining Co.*, 105 N. Y. 76, 特別 88。

至於鐵路公司，普常的辦法，是將鐵路在州內的哩數對全路哩數所有的比例，作爲該州應課資本部分的比例。此種辦法，即在不適用此種原則於一般公司的各州，如麻沙朱色得，以及股票與債票均課稅的諸州，如康內克的，都是通行的。這個準則，雖不是十分正確，但也接近於正確；而且被

認為毫不違憲。此準則同樣可適用於電報公司，以及其他運輸公司；並在一切直接徵課資本稅的州中，雖不及對於鐵路公司之十分普遍，此準則已逐漸推行到此類公司了。雖是我們可正確的說，營業的數量，即收入，是比哩數為更好的標準，縱然哩數是分配收入之一因子；但是哩數的原則也是健全的。

雖然，紐約與賓夕爾法尼亞的「在州內運用的資本」原則，我們可馬上見出，施諸其他公司，却是空泛而無當。對於枝幹遍佈全國的企業或公司，誰能確切的或甚至比較接近的說若干資本是實在「運用」在州內的呢？在吾國有些州中，州稅官吏可稽查公司簿記，並且若他們認為過低時，有變更估稅價值之權。即使如此，他們究竟能否發現真正的比例，有何保證呢？所以若干是運用於州內的，因而是應課稅的資本，却是一極難決定的事情。

因為有些州尚沿用紐約的舊辦法，所以我們若考查紐約在現今修正案以前的一些判例，將是頂有趣味的事。一個麻沙朱色得的公司——電話公司——在紐約境內營業，紐約按其在此州內使用的電話機數目為應稅資本的比例，向之課稅。雖是因為另一理由，即是該公司實際上未在紐

約州內「作生意」此稅已被判無效，可是法院的推論，自然是附帶的推論，却牽涉到我們目前所討論的問題。首席裁判羅基爾（Ruger）用了下列的判語：

「此種採行的稅法能否產生正確的結果，是完全沒有準的。若有一種原則，使公司須負納稅義務，不僅對其全部資本與毛收入，應在其所在地的州內付稅，如在我們的法律之下（據 Horn Silver Mining Company 案）所規定的，並須依照各州的立法者所欲定的比例，對其資本與毛收入之某部分，向該公司凡置有電話機的各州上稅，這是我們決不批准的。」見 *People vs. American Bell Telephone Co.*, 117 N. Y. 242, 特別 256。

此種判決，吾人頗難見出公道之點。不幸迄至一八八五年，麻沙朱色得始改變了徵課全資本的不正確與不公平的稅法。可是紐約法院以同樣方式去解釋舊律，或假定其他各州也可依照法院自己業認為「十分苛虐與失平」的判例斷案，却是無理之至。兩件錯誤不能造成一件正確。在未聯邦法律管理此項事件之前，各州應當遵循的唯一正軌，是在依據州際間的友誼辦法與乎財政學上的健全原則，只對公司於經濟上在該州法權範圍內實在具有的能量課稅。我們已經反

覆的說明過，公司資本稅並不是理想的稅法。但是，假若要依照紐約的原則，徵課資本與毛收入，則除了依據使用電話機的數目或專利金額以外，將不易找出更適用和更可靠的辦法，去確定在該州實際運用的資本比例，或所獲毛收入的哩數。此稅法頗與康內克的應用於鐵路公司的哩數比例法類似。而且對於電話公司，以電話機的數目為測量資本與毛收入的尺度，比以電話綫去測量要好得多；因為資本與開支，對於所用電話機的數目比對於使用電綫的數額，更有直接的比例的。

在上述的控案，法律被宣告為無效，因此稅係課於客籍公司之故。縱然客籍公司對於各個本籍公司都投有資本，但法律上它却不是在州內營業；因為依照紐約法律，要徵課客籍公司，不但須此公司有一部分資本在州內運用，並應實際在州內從事於營業。至於本籍公司，則資本已是在州內運用的，即此事實便可為課稅的充足理由。若是本籍公司有部分資本係投於他州公司的資本內，則此部資本應不課稅，因其未在州內運用故；但是若其資本，因售賣專利權之結果，而投放於外州公司的債票時，則仍應課稅。在另一訴案，也是在舊律之下發生的，法院主張客籍公司在州內售貨與售貨總量的比例，並不是測量在州內運用資本多寡的良好尺度。售貨可用樣貨將生意作成，

所以公司可以只在州內設立一個辦事處就夠了，不必運用什麼資本（註1）。

（註1）見 *People ex rel. The Seth Thomss Clock Co. vs. Wemple*, 133 N. Y. 323 (1892)

按照有些最近的法規，如在阿的伊，應稅資本與全部資本的比例須等於在州內的公司收入與公司全部收入的比例。這是解決問題的簡單辦法，但是應當列於收入的重複徵課一項，留在下面討論。

（三）非居住的股票持有人或債票持有人之州際徵課 公司股票或債票的徵課問題，因治外法權的關係，而益形複雜。問題是：設若公司的資本是全部在州內運用的，而其資本或債票一部分為他州的居民所有，則公司的本州能否對此部分資本或債票課稅。

聯邦最高法院已經得到一些著名的結論。對於債票，若為他州居民所有時，公司本州向之徵課是違憲的。在有一控案（註二），法院主張，若一鐵路發行債票而以鐵路綫為擔保品，此路綫有一部分是在他州境內的，公司的本州對此債票課稅是違法的，因為該州對於「它法權以外的財產與利息」課稅。稍後有一控案便更進一步，並用概括的語句判決，以對於非居民所有的債票課稅



無效的，因為此種債務不是屬於負債人即公司的財產，而屬於債權人即債票持有人的財產。此類債票是負債人所負的債務，而不是財產。但是持有債票的債權人，公司本州不能對其財產課稅，因為他們並不在其法權範圍內之故（註二）。關於此點的例外法規，是賓夕爾法尼亞一八六八年的法律，規定公司可對於應付非居民的債票利息扣留百分之五的稅款。該州法院的見解向來與最高法院不同的，至是也不能不默認；並在稍後的控案，法院便判決，課稅於公司債權，即是債票的負債，限於債票為居民所有時，始為合法（註三）。此稅宣告係課於債票持有人，並非課於公司（註四）。所以上述的解決乃是通國關於債票公認的法律。

（註一）見 Railroad Company vs. Jackson, 7 Wall. 262

（註二）見 State Tax on Foreign-held Bonds, 15 Wall. 300

（註三）見 Commonwealth vs. Delaware Division Canal Co. 123, 1 a. 594

（註四）見 Belles Gap R. R. Co. vs. Commonwealth, 134 U. S. 232

在他方面，對於股票的辦法，是完全不同的。自然，法院已經判決，若對於非居民應有的股息課

以州稅，而命公司將此稅項由股息中扣除，是違反憲法的（註一）。而紐折爾西法院更主張公司對於非居民所有的股本部分，是不負納稅義務的（註二）。但是合衆國法院已經一致主張課公司資本以州稅，即使此資本有一部分爲他州居民所有，也是合法的，因爲此稅是課於整個的公司之七，並非課於各個股票持有人（註三）。在較後的一判例，竟認爲課各持有人的股票以州稅，即不管股息如何而係命公司付納的，也是合法的，以此稅係課於公司而非課於持股人（註四）。此種判決是被認爲真實的，縱然另有一判例認爲公司所付之股息或利息稅係課於持股人或債權人的所得，而非課於公司的所得（註五）。

（註一）見 *Oliver vs. Washington Mills*, 11 Allen, 268。

（註二）見 26 N. J. 181; 3 Zabriskie, 596, 517。

（註三）見 *Delaware Railroad Tax Case* 18 Wall. 208。

（註四）見 *New Orleans vs. Houston* 119 U. S. 265。又參看 176 U. S. 465，贊成馬里蘭對於非居住的持股人

課稅。又參看 *Curry vs. Baltimore*, 96 Md. 310。

(註五)見 United States vs. Railroad Co., 17 Wall. 332

因是，現在一般法律，都認為公司的全部資本均可由任何州區徵課，至於債票，則僅限於州內居民所有之部分，始能向公司徵課。吾人對此規定不須詳說，便可見出另外一種主張分別徵課公司資本與債票的稅法，將是如何的不適用。賓夕爾法尼亞稅法，在初見似乎是解決問題的最好辦法，但若美國現有法律要是健全的話，其主要優點將會蕩然無存。吾國大多數的州，其所有公司的債票大半均為州外的金融中樞所握有，如紐約與波士頓等地，將會慘然的認為此種分別徵課的辦法不能適用（註一）。即在紐約州，多年以來審計官便主張課公司債務稅的，若行此稅制，將見稅收與各公司的實際能量相差太遠。所以這是實在的，最高法院的判決誠然能防止重複徵課，可是過於有效，甚至也阻止了公平徵課。

(註一)賓夕爾法尼亞稅務會議的考查，關於該州各鐵路發見下列事實：

債票發行額	\$ 450,000	在賓州存有之債票額	\$ 116,000	資本之估價	\$ 450,000	路總在賓州之百分數	100
-------	------------	-----------	------------	-------	------------	-----------	-----

352,000	63,000	1,400,000	100
72,800	27,000	383	„
230,000	~~~~~	384	„
240,000	8,000	48,000	„
320,000	~~~~~	121,100	„
5,250,000	1,200,000	3,388,550	„
890,000	~~~~~	1,400,000	„
990,000	80,000	1,278,300	„
3,400,000	6,000	2,000,000	„
2,900,000	~~~~~	127,000	50
~~~~~	~~~~~	800,000	100
~~~~~	~~~~~	3,546,670	„

179,000	179,000	144,375	100
2,280,000	2,100,000	2,900,000	“
495,000	456,000	1,850,000	“
500,000	410,000	650,000	“
200,000	200,000	80,000	“
1,800,000	1,800,000	600,000	“
800,000	800,000	800,000	“
270,000	260,000	2,370,466	“
300,000	300,000	~~~~~	“
275,000	~~~~~	~~~~~	“
~~~~~	~~~~~	642,000	“

上列表中，有些結果是很奇怪的：如第四鐵路，雖有價票 \$230,000，但只付稅 \$1.50。第十八鐵路，價值約與之相等，却

付稅\$1,200。最末一鐵路是完全不付稅的。有一鐵路，其路綫有一半在州內，雖有\$2,000,000之債票，竟不付一稅。

此同樣困難亦見於對本州人民所握客籍公司債票之徵課。一個最近判例決定，甲州不能對於在乙州註冊的公司，於該公司在乙州內支付甲州居民所有債票應得之利息時，責以從所付的利息中，扣付按照甲州稅法所課之債票稅（註一）。

（註一）見 Railroad Co. vs. Pennsylvania, 151 U. S. 629

從經濟觀點看來，此種判決是不合理的。若是課稅於資本是課稅於公司，那麼課稅於有抵押的債票也同樣是課稅於公司。股票與債票之總和可代表公司財產，因為有債票之存在，故減少了資本的總值。從經濟觀點看來，債票持有人是公司的債權者，股票持有人也一樣是公司的債權者。他們倆是合作的經營家，正如出押人與承租人在經濟事實上是一塊土地的共有人一樣。由此看來，一面課非居民的持股票人以稅，而他面却免除非居民的持債票人之稅，其間有何公道之處，是難於見出的。同一法規應同樣適用於他們倆者，因為他們對於公司繁榮的利害關係，在此方面是完全一樣的。賓夕爾法尼亞在一較早的控案所有原始判決，後被聯邦最高法院改訂了的，即頗含

有這個同樣問題，這即是一般知道的「馬爾提比案」(Malby's Case)我們對於最高法院儘管服從，却是應堅決的說，一般政治經濟學者看來，賓夕爾法尼亞原始的判決似乎比聯邦法院所得的判決要健全得多。在馬爾提比案州法院用了下列的判語：

「若不是因為州政府（賓夕爾法尼亞州）給予公司以特許權（此特許權是由州的民政與軍政權力所主張和保護的），則原告人（非居民）的債權將有何價值……因此之故，立法者區分公司債務與私人債務，作為徵課對象……一個鐵路公司的債票與資本在許多方面是彼此相似的。牠們兩者都是依據特別法而投資的，牠們都同樣是資本，運用於同一的共通目的上……雖是債票與資本在許多地方是有區別的，然而立法者認債票為在州內應行課稅的財產，並無大謬不然……公司債票，雖是在某一意義是債務，但它正如放息的母金，却可為課稅目的的財產。」見 *Malby vs. Reading and Columbia Railroad Co.*, 53 Pa. State, 140。

此判例確是十分健全的經濟學，雖是它至今沒有成為合衆國的法律。

這是值得注意的，最高法院對於非居民所持債票的州稅問題，經此重要上訴案之後，又在幾個控案中，對於聯邦政府與外國的關係上，適用一種與各州間所用的完全不同的原則。最高法院主張當「南北戰爭」時所課於運輸公司的股息，債息與利潤上的國稅，是加於營業上的專利稅，即使將股息或利息從外國的股票持有人或債票持有人手扣留付稅，此稅也是合法的（註一）。裁判官菲爾得（Field）的意見與此不同，認為此種判決與較早適用於各州法律的判例是矛盾的。他說：

「若是合衆國能這樣做，則各州對於在他們法律之下設立的公司所發之債票，爲什麼不能同樣做呢？一種法律對於甲主權是健全的法律，應當對於乙主權也是健全的法律。」見 100 U. S. 335。

但是，這個抗辯未生若何效力，問題的法律狀態仍是繼續的怪誕。聯邦政府能課公司的全部資本與債票，或全部股息與利息以稅，不管持有人的住地爲何。而在他面，各州對公司股票或股息問題，却視之如此國之對於彼國，僅能就其本州居民所握有或應收的債票或債息，課以租稅。這個



辦法自然是不合邏輯的。

有些州爲課稅起見，已經將抵押權的法律變更，因是又發生一些特別有趣的問題。關於「外人所持債票案」(Foreign-held Bond Case)的判決，其主要理由之一是：債票與抵押所依據的鐵路基地係位於賓夕爾法尼亞境內，所以非居住的債票持有人亦有財產在該州。裁判官菲爾得說：

「財產並不屬於非居住的債票持有人，或公司的承押人。抵當權之轉移並不記名；它不過表示對於他人財產的管業權。雖是形式上有轉業契券，但抵押權在法律上與公理上不過是對債務的擔保。承押人對於土地並未構成財產權。」

假定此處是適當的地方，我們試一溯抵押權法律的沿革，從羅馬法直至英國法，並指出在此兩種法系中，承押人原來却是享有佔有權與財產權的；稍後，承押人對土地便無財產權，只保留佔有權；及至最後，承押人的財產權與佔有權都去掉了，只有一種代管產業權；這個將是可玩味的事。雖是如此，但裁判官菲爾得所說的，却可正確的代表美國關於此問題的法律。承押人對土地無財

產權，是賓夕爾法尼亞的法律（註一）；此同類控案在其他州中也是同樣判決的。例如，在衣阿華案，一個公司抵押權被一非居民所握有的，法院判為衣阿華無課稅的權利，『因為承押人只有動產權故……抵押權是動產權……並附着於所有人的本身』（註二）。又是在加利弗尼亞舊憲法之下，一個市區間的徵稅案也是同樣判決的。乙縣居民對其在甲縣境內抵押的財產，向法院領取杜絕收回所押產業之證狀時，則甲縣不能對乙縣居民所有之杜絕狀課以賦稅，因為『抵押權所獲得之物，不是有形的，因而離了持有人的住地外，無明確與分離的位置。此項權利是附着並跟隨於人身的』（註三）。

（註一）見 *Rickert vs. Maderia*, 45 Pa. State, 46；

（註二）見 *Davenport vs. The Mississippi and Missouri Railroad Co.*, 12 Iowa, 539

（註三）見 *People vs. Eastman*, 25 Cal. 603。又見 *State of Nevada vs. Ear*, 1 Nevada State, 397；*State vs. Ross*, 3 *Zabriskie*, 517

我們可以見出，上述的諸判例都集中於一點，即視抵押權為動產；可是在有幾州內，如我們所

知的，（見雙重徵課一章）法律又規定承押人之權利，僅在為課稅起見，却應視之不動產。此種規定已將全局改變，並完全推翻了「外人所持債票案」判例的根據。要是非居住的債票持有人，即承押人之權利不是動產，則將不能隨債票持有人的身體為轉移，而可以由公司所在地的州徵課了。於是非居住的債票持有人之徵課，在這些州內，頗與非居住的股票持有人之徵課相似，而聯邦最高法院之判例因而只能適用合衆國之一部，而不能適用於全國了。更有進者，有時用為債票抵押的公司財產或許分散位置於數州，則債票之此部分遵照一種法律，而彼部分又遵照另一種法律。因此產生的複雜情形是不難想見的。所以最好是最高法院能夠將其全部主張放棄，依據經濟的理論，而改正其判決。在資本或債票的徵課中，有些股票持有人或債票持有人居住在州內或州外，是毫無關係的。股票債票持有人的居住地與公司之徵課是不相干的。

設若此稅不是課於公司而係課於股票持有人，則非居住的持股人，因在徵課法權之外，固然可以逃稅。但是，有些地方，法律規定若非居住的持股人未付稅時，公司須代其付稅。

從某一觀點看來，券票持有人的住所應加計及的主張，自然也有一些理由。在甲州設立的公

司，其股票與債票爲乙州的居民所有的，是數見不鮮的事。若是這些人們的全部財產均投資於此種券票，又若乙州對於已稅諸公司所發的券票予以免稅，則彼將全無收入可言。可是此種人們對其所居住的州依理應有一些納稅義務的，可以說，他們的經濟系屬一部分應屬於其居住的州。但在他方面，也是同樣顯著的，公司對其住在地與其營業賺錢的州，也有應當納稅的義務。此種衝突應怎樣才能解決呢？

此種困難的最好解決法，是由公司住在地的州與券票所在地的州分享此稅，如我們已經暗示的。公司賺錢所在的州與券票持有人住居並享受政府利益的州——它們各在其轄境內都具有課稅的權利或能力。若是各州各自徵課，則將有重複徵課之弊；因是，若此州徵課，彼州即應免課。爲避免某一州的收入完全損失起見，爲滿足矛盾的權利起見，則須借助於「經濟系屬原則」(the principle of economic allegiance)，各州按其在此稅目上所正當享有經濟權利的比例，而行徵課。自然，此種目的可由州際間的協定而達到的。惟此種計畫，美國各州中尙無有試行之者，因爲他們對此困難尙未有決計謀解決的企圖，然而若不採行此種辦法，重複徵課之轆轤將終無法

避免。依然此種辦法，雖是租稅的收入應由兩州分配，但須整個的徵課，不必顧及券票持有人的住所爲何。此種問題，依然賓夕爾法尼亞稅務會議（The Tax Conference of Pennsylvania）建議的辦法，與有些州如奕倫諾哀，英的安納，和康內克的實行的稅法，也可獲部分的解決，其法係課稅於公司全部資本的市價與全部債票價值之上，但有一附帶條件，即所課的資本應限於經濟上實際在州內的部分。

（四）收入或所得之州際徵課 此種重複徵課，其解決方法並不如前述諸種的困難。測量毛收入的能力尺度是非常簡單的；即是按照州內營業而來的毛收入。對於保險公司，此種辦法幾乎久已成爲美國通行的稅法。若是公司的冊簿不能確切表明毛收入的數額時，法律通常規定，特別是對運輸公司，「州內所獲的毛收入」與全部毛收入的比例，應等於州內所有的哩數對全哩數的比例。此種規定在緬印與其他許多州是通行的，並且一般均認爲可行。在此規定之下，有時又發生一個問題，即「哩數」（*Mileage*）這名詞，係指路軌（*track*）的哩數呢，抑指路綫（*line*）的哩數呢？顯然的前一哩數是正確的經濟基礎；因爲有兩重以上的路軌，側綫與縱綫，則通常必有

比較繁密的運輸。在威士康遜，哩數應包括人行道。哩數原則又適用於街市鐵路公司，據以徵課城內與城外的路綫。在勿爾吉尼亞，徵課鐵路毛收入稅的法律，則有一頗饒趣味的差異，其律設一附款：『若鐵路在其他州內所有站台的便利與其他類似的優勝超過在該州內的此類便利與優勝時，准許扣除相當的毛收入，不課以稅。』

另一「州內毛收入」的界說，完全取消了雙重路軌，免稅額等等問題的，是明尼蘇達與最近為加利弗尼亞所採取的解釋。按照加利弗尼亞的法律，『在州內的毛收入，應當是從在州內開始並在州內終結的業務而來的一切收入，至一切經過州境，或進出州境的業務收入，若干應屬於州內，係依據路在州內的哩數與此種業務應經的全哩數所有比例而決定。』在此處所謂哩數僅指一種運輸完成所應經的距離。若是我們將所謂緬印制與所謂明尼蘇達制比較，可以說前一制實在是比較簡易，而後一制則因其對自己轄境外並無獲取任何稅款或業務之企圖，却較為公平。(註一)

至於運輸事業以外的其他公司，毛收入稅之製訂，欲避免重複徵課是很容易的。

(註一) 參看關於此兩稅法的討論，Report of the California Commission on Revenue and Taxation, 1906.

設若我們將毛收入稅代替以純收入或所得稅，情形又將如何？嚴格的說，只有在州內賺來的所得始應課稅；但是因為對於支部遍於各州的大公司，很不容易分配它的開支，所以我們較好的辦法，只能採取一些近似的標準去度計它的純收入。在所得稅的徵課中，各州曾試行各種的標準，其中有些標準，性質是很複雜的（註一）。故在這方面頗有發明能實行而易確定的尺度之機會。

（註一）紐約法律規定了三個準則：（一）在州內的不動產與有形動產之每月平均價值；（二）應收票與帳項之每月平均價值；（三）所有其他公司股票平均價值的比例。麻沙朱色得法律規定有形財產的比例對工資、薪修與佣金的開支；毛收入；利息、股息與售買資產而來的餘利。在威士康遜，一切在州內的財產之簿記價值（減去某些項目）加上在州內的毛售價；減去在州內所售貨物之廠本，並加上工廠與在州內製造的一切成貨價值——作為分數的分子。以同樣算法施於其他任何地方的財產與營業而來的數目，作為分母。

吾人前面論述，僅僅關於由國際或州際徵課而生的種種複雜問題。此外關係較小而值得吾人充分注重的，尚有市區的重複徵課（*int municipal double taxation*）問題。吾人所謂關係較

小云者，因為在合衆國中，除了街市電車綫以外，對於在市區範圍以外營業的公司收入，課以地方稅的，其例並不算多。但是，在他方面，我們又見出對於非純粹地方性質的公司之全部資產與資本，往往課以地方稅。在此點所用的規則，應與上述州際徵課各例所適用的規則是一樣的。但是在此種原則未被各州普遍採用以前，我們將見出各地方區差不多完全忽視了這些原則。例如紐約城是許多關係全國的大公司之所在地，在此城中，最普通的辦法是課稅於本籍公司的全部資本，以作地方收入，並不計及公司之某部資本是否在城區範圍以內運用的或所有的問題。這個自然是粗疏的辦法。

我們再看歐洲對於吾人有何教訓呢？發生此種州際複雜問題的主要諸國，是德意志聯邦，奧聯邦與瑞士聯邦。其中有兩國已對此事進行管制的企圖。

瑞士一八七四年的憲法賦聯邦立法以防止重複徵課之權，但是沒有分析或指出各種重複徵課的形式。雖是瑞士法院有幾件判例已經確切解決了一些較為簡單的重複徵課問題，但是對於第四類的比較精微的問題，却沒有相當的調整。除了規定公司如自然人，其所得與財產應由其



總辦事處或總號所在的州區抑將業務所執行的州區課稅一原則外對於此處所討論的諸問題在聯邦立法中與各法院判例中均沒有成功的解決。可是近頃以來有少數州已經將此原則即限於在州內運用或獲得的資本與所得部分始由該州課稅，包含於法規之內。例如在福得（Vaud）的西諾與巴色爾斯塔（Baselstadt）的法律便是這樣。在培恩（Bern）此同樣原則已適用於市區徵課。在烏里（Uri）應課稅的財產與利潤須與相對的哩數成比例。在路卡特爾對客籍公司僅其在州內所獲的利潤始能課稅。在亞彭塞爾（Appenzel）法律規定公司對其營業進行的所在地應付所得稅，但須避免重複徵課的西諾的法律是特別有趣的，因為它又規定一切公司債須課稅，但准許公司可將此稅從州內居民所有的債票利息中扣除。因是，外人所握的債票在各個人手中，除其居住地的州可課以稅外，在此州是可逃稅的。

在德意志情形頗與此相同。在一八七〇年，帝國法律明白的規定，禁止由邦際錯綜而生的重複徵課。此法律規定個人應由其居住之邦課稅，不動產應由此財產所在的邦課稅。有關公司的唯一條款，是規定職業，與由營業而來的所得，均應由營業進行所在之邦課稅。起草此法的委員會曾

說，各邦應稅公司營業或所得的確切比例應由「實在情形的特殊方式」決定之，這樣便輕輕的躲開了主要問題。委員會的說法實際等於零，而事情仍與以前一樣，讓各邦自行去規定。

現在德意志有數邦處置此困難的方式，頗與美國諸州所採行的或建議的方法類似。例如，巴登的法律規定，應課稅的公司所得須比例於在邦內運用的資本額。較早普魯士的法律也規定鐵路的路綫若跨越數邦時，其應稅的純所得，須以邦內所佔毛收入之比例度計之，而且須與哩數成比例。普魯士一八八五年的地方稅法規定各地方區應稅公司所得或純利潤的比例，在銀行與保險公司，係以該區毛收入之哩數度計之，在運輸公司，則以薪資消費所佔哩數度計之。一八九一年的所得稅法載明，限於實際在普魯士境內賺來的純收入部分，始課以稅。

由此看來，各國的趨勢似乎都是一樣。不管此稅係課於財產或課於所得，稅法都應同樣適用於本籍與客籍公司；對於非居住的持股票人或持債票人不應有免稅的規定，但是應課稅的財產或所得，須限於在邦內運用或獲得的部分。因為絕對正確的標準不能得着，我們只好用比較接近的標準，在運輸公司則為相對的哩數，在其他公司則為相對的毛收入。

(五)公司與券票持有人的徵課。我們最終來到第五類與最重要之重複徵課——即公司與股票持有人或債票持有人的徵課。問題是：設若我們已課稅於公司，我們可否再課稅於持有公司股票或債票的個人？這個是否重複徵課？這個是否不公道？

吾人首先討論合衆國與其他諸國所行的實際稅法。在合衆國法律的現狀是極缺乏統一性（uniformity）的。在有些州內，課於公司的稅，認爲即等於課諸股票上之稅，因而股票便不應再稅。例如，在加利弗尼亞，法律聲言：「資本的股票，除了所代表的公司財產之實在價值外，並沒有內在價值；若已徵課公司，又徵課持股票人，即是重複徵課。在亞利桑拿，我們也見出完全類似的條文。又是在其他大多數州中，對個人手中的股票，若公司已被徵課時，是免稅的，雖是立法的理由不盡如上述引諸例的明白載出。

在他方面，北加羅林拿，窩民與衣阿華的法律（除開製造公司），以及奕倫諾哀，衣阿華，魯西安納，緬印與馬里蘭的一些判例，却是相反的。英的安納，賓夕爾法尼亞與田納西以前的法律，也是這樣。在上述有些法例中，他們認爲「公司的有形財產與資本股份是在不同的所有權之下；兩種

分離的其不同的財產；前一種是公司的財產，後一種是持股個人的財產。』因是，課稅於公司以及股票並不能說是重複的或不公道的徵課，縱使股票除開從公司的財產與特許權中獲取其價值外，並無其他價值存在（註一）。又是在其他判例中，甚至認為此稅縱然是重複徵課，但是並不違憲的。可是此種主張只有在准許重複徵課的州中，如以前賓夕爾法尼亞之所為，才是真實的，縱然明認此稅不合公道。

（註一）在瑞士也是這樣，此種同時徵課的主張，其嚴格的法律根據是以公司與持股人乃兩不同的人格。參看 Seizer, Das

Verbot der Doppelbesteuerung, 與 Roguin, La Règle de Droit (Lausanne, 1889) 141 and Passim.

至於其他各州，則採取不甚合符邏輯的折衷立場。對於某類公司，他們不贊成同時徵課股份與公司；但對於其他公司，則並不反對同時徵課。我們知道，對於國轄銀行（National Banks）按照聯邦法律，各州不能向公司本身徵課。因此，大多數的州只課稅於個人股份上，雖是此稅係由公司交付。在許多地方，此制並擴充到國轄銀行以外的其他銀行。有少數州（特拉華，吉俄爾給亞，干薩斯，與北加羅林拿）對於一般公司股份，均依照此法，並經由公司代付稅款。又在少數其他州中，如

衣阿華，阡的伊與汪滿的，禁止同時徵課持股人與公司之規定，僅適用於一定種類的公司（註一）。在倭海阿，此種限制只限於本籍公司。在麻沙朱色得士，公司應被徵課，各個持股人，除學校區與教區的擔負外，可免除一切稅務。

（註一）在衣阿華，此種禁止僅適用於製造公司，Acts 18th Gen. Assembly, Chap. 57. § 3 1, 2; 在阡的伊，僅適用於公路，煤氣，電報，電話，快運，街市鐵路與設橋收費等公司，Revenue Law of 1886, Chap. 1223, art. IV, § 8; 在汪滿的，僅適用於鐵路，Rev. Laws, sec 270。

合衆國最高法院的判決，頗有互相矛盾之處。較早的判例好像是主張公司與持股人同時徵課的。可是在最近一判例，最高法院又堅決的說，重複徵課是決不主張的；雖是在未有特別法規以前，各州雖有重複徵課之權，但法院的主張却是反對此類的徵課。於是，我們在此點便見出了理論上的矛盾。

在連帶的事件上，於實行時亦有很大的歧出。如我們剛纔見出的，有些州是按股份的全部價值，課持股人以稅，而不計及公司是否已被徵課。又有些州則僅課稅於股份的一部分價值上。例如，

在魯西安納，明尼蘇達與內布拉斯加，在持股人的股份徵課中，若州內已課稅於公司不動產與動產之價值，即可按照比例從每一股份內減除稅賦。在紐罕叶爾與田納西，又如以前紐約對於銀行，實際已課稅的不動產可按照比例從每一股份中減去其值，予以免稅。又羅得島 (Rhode Island) 許可減去不動產與機器之比例部分。在緬印，機器已成與未成的貨品，以及地方已稅的不動產，均可按照比例減去。末了，在紐約，法律（此律僅適用於州轄與國轄銀行）規定不動產之估稅價值可以減去。在上述諸例中，減去的財產只限於實際在州內已被徵課的。而在他方面，如在洼滿的，對製造公司，則公司動產與不動產的價值，對一切其他公司，則不動產之價值，均准減去，不管此類財產是否位置於州內或州外，與乎是否已被州內或州外徵課。在麻沙朱色得，按營業公司的修正特許權稅法，州內與州外已課稅的財產是許可減去的。

另一類似的問題是各個居民所持客籍公司股票之徵課。我們已經見出，有些州是主張公司與持股人同時徵課的，這些州區自然是毫不遲疑的課稅於居民所持的股票之上，縱然此客籍公司的本身是已被徵課了的。因是，在此點上本籍與客籍公司並無區別。有些州認為公司與持股人

之同時徵課是重複徵課的，它們可分爲兩類。其中有些州免課居民所持外州公司股票之稅，但是僅限於外州公司本身實際已被其所在地的州課稅，才是這樣。這個差不多是新英蘭諸州，並少數其他州，如加利弗尼亞，魯西安納與紐折爾西的通行辦法。紐約則更進一步，竟完全假定外州公司都是已被其所在的州課稅的。在實際上，上述的其他諸州中，辦法都大致相同。

可是，有些州，如麻沙朱色得，則在本籍的與客籍的公司之間，顯示區別，對本籍公司的持股人免稅（只課公司本身以簡單賦稅，即等於徵課持股人），而對客籍公司持股人的股票則課稅。此種辦法已引起無數紛爭；而從徵課正義的觀點看來，可贊成之處亦甚少。按照相對的經濟利害原則，客籍公司的持股人自應有扶助其所居住州的義務。可是，解決此衝突權利的正當途徑，是由外州，即課稅公司之州，按照一些協定，將此項稅收分配一部分於持股人居住的州。若是外州已課公司稅，又課稅於持股人，這個似乎過苛；若完全免除持股人的稅，則又對持股人所住居的州不公平。吾人應於其中規定一些折衷辦法；可是在未有此辦法之前，紐約的法規是最可採取的。

上述是關於股票的問題。自然，關於公司債票也有同樣問題發生。在公司財產與各個債票持

有人之同時徵課一層，歧出之點並不如是之嚴重，因為據我們所知，公司債是很少課稅的。在康內的，某種公司對於股票與債票價值應繳所謂財產稅，但法院却認為徵課於各個持股人與公司，並不為重複徵課。可是賓夕爾法尼亞却來到相反的結論，在該州內的債票，只課稅於公司，並不課稅於各個債票持有人；因為在這些州中，股票持有人與債票持有人都不負納稅義務的。聯邦最高法院實際也採取同樣原則，判決課稅於債票即是課稅於各個債票持有人，公司不過是被用為收集稅款的方便工具。因是，我們可以自信的說，若公司債票之徵課變成普遍，如現在公司股份的徵課一樣，則我們也將碰着這同樣的困難。

設若我們轉到歐洲，我們將見出在實施上發生更大的歧異。在歐洲各國中，只有瑞士一國尚有些省區仍在徵課公司財產成資本稅；並在瑞士中，情形之紊亂正與吾國不相上下。有些省區格拉斯（Glarus），格里孫（Grisons），色爾斯塔，阿姑與的西諾以前是只徵課股票持有人的。但是不久省際間的複雜性質很快的佔了重要地位；大多數的持股人往往不屬於公司所在的省，而係住居於其他省區的，這種情形頗與前一省的收入大有妨害。因此之故，瑞士各省，除格拉斯以外，



差不多現在都完全放棄了上述的稅法。

另有一些省區徵課公司財產與收入，對於本籍公司，可將券票持有人手中的股份、股息或利息從應稅的財產或收入中扣除。沙福孫、培恩福得、可姑與烏里的法律便是這樣；而巴色爾斯塔、瑞H (Schwyz) 與茹格 (Zug) 在實行上也是如此。但是，客籍公司的券票持有人是不能免稅的。又是，格里孫更有一奇特的規定，即公司應被直接徵課外，本籍公司的股票持有人可以免稅，但本籍與客籍公司的債票持有人應與公司同受徵課。在上述有些省中，如烏里、培恩、與阿姑，券票持有人對於省稅是可免除的，可是地方稅款則應擔負。我們可以見出，此種稅制是與麻沙朱色得所行的相同。

再有一些省區，則並不避忌重複徵課，而同時課稅於公司與持股人。這個便是巴色爾斯塔與路卡特爾的法律。在此點上，「聯邦評議會」(Federal Council) 的判決是與此相反的。最末，尚有一組省區——這個或許是瑞士方興的趨勢——則在求達公司與持股人之分別徵課。例如，日內瓦 (Geneva) 課稅於公司的不動產與持股人之股份上；却不如紐約、紐罕叶爾與田納西之許可

持股人將已課稅的公司不動產作比例的減扣。又如亞彭塞爾課稅於持股人的股票稅的。在康內對公司却只課稅於公積金。在蘇里息，持股人的股票應被課稅；公司的公積金與超過股人與公司五以上的所得亦應課稅。若所得在百分之五以下，則免課以稅，因為認定此項稅款已包掄，並不課之徵課內了。可是，在地方的徵課上，持股人的股票應課以稅，而公司則僅對其不動產與公積金的某比例部分納稅。

至一八八五年的「重複徵課之聯邦法草案」則擬從一新的途徑去區分公司與持股人之稅賦。持股人應由其居住地按其股票的市價，以實繳的數額為限，繳納稅賦，或對其股息，以百分之五為限，繳納稅賦，至公司則僅對資本價值或百分之五以上的股息納稅。雖是此草案，因各省恐侵犯其省權，心存疑忌之故，致未被採用，但是其原則已被福得一省所採行。在此省內，凡價值超過其面價的股票，與超過百分之四以上利息的一切債票，均按其面價，向券票的所有人徵課。而對公司則僅課稅於超過資本的剩餘金，即是公積金與付債基金，與在一年內所賺的其他收入之上。此種笨拙的稅法頗難受瑞士全國的歡迎。在他方面，在聖加崙省，持股人的股票應行課稅，公司對其超

過資本利息百分之四以上所得，應予課稅。於是我們可以見出，瑞士對於此問題並沒有確定的辦法。

在其他歐洲重要諸國中，我們已經知道，最流行的稅法是所得稅。在公司利潤與持股人或持債人的所得徵課中，也有同樣問題發生。

在英國，按照所得稅 D 表，每年的利潤或盈利應付所得稅，由公司墊付，再由公司將此稅從券票持有人應收的股息或債息中扣除，券票持有人對此種所得便不再納稅賦。在奧國，事實與英國的大致相同。在意大利，法律責令公司付納所得稅，至公司與持股人間對此稅如何協商，法律並不干涉，自然，沒有什麼東西可阻止公司將此稅從股息中扣除；可是事實上，一般習慣却是公司將此稅登入消費帳上，但結果對於持股人是一樣的。持股人的股息即不再徵課，因為法律明白禁止此類重複徵課故。至於債票持有人，公司應繳納債息稅，但可將此稅從債票持有人之手扣還。公司對此稅通常是不從債息減扣的，却如對股息一樣，將此稅登入消費帳上。在此點上，似乎持股人擔負了賦稅，因為嚴格說來，此稅是最終從持股人的股息中付出的，而不是從持債人的利息中付出的。

他們的利息已由法律固定之故。可是在事實上，此種區別却不爲人注重。又是，此稅若不由公司代付，將是無法徵課。在法蘭西，「動產所得稅」在公司券票的股息或利息方面，最初可由公司代付，事後由公司將此稅從券票持有人應收的金額中扣除，如英國的辦法一樣，又可假定此稅是直接向公司徵課的，如意大利一樣。

在德意志，每種可能的辦法都曾經試行過，但均沒有達到確定的與一致的結論。而且因德意志對公司如對個人一樣，課有一種營業稅，此稅頗與吾國南方各州的執照稅或職業稅相仿佛，情形便更加複雜。在德意志許多邦中，「如俄登堡 (Oldenburg) 布朗斯威克 (Brunswick) 哥塔 (Gotha) 松堡里普 (Schaumburg-Lippe) 瓦德克 (Waldeck) 與呂白克 (Lübeck)」公司不上所得稅，祇有持股人與持債人上所得稅。在其他邦中，如沙克斯衛馬 (Saxe-Weimar) 里普德莫 (Lippe-Deimold) 不來門 (Bremen) 與黑斯 (Hesse) 公司是被徵課的，持股人與持債人却是免稅。可是，即在這些邦中，公司純所得的定義並不一致。在其餘的大多數邦中，如普魯士 (Prussia) 薩克遜 (Saxon) 巴登 (Baden) 斐尼亞 (Bavaria) 威吞堡 (Württemberg) 麥喀崙堡

(Mecklenburg) 安哈提 (Anhalt) 與其他較小之州公司與券票持有人兩者都被徵課的——公司則課於所得與營業，券票持有人則課於從券票而來的所得。在有一邦中（即巴登）同一所得，在最近以前，係被稅四次——即是，公司付營業稅 (Gewerbesteuer) 與所得稅，持股票或債票的個人不僅應付所得稅，並應對其投資於股票或債票的利息付稅 (Kapitalrentensteuer)。在原始的普魯士稅法修正草案中，此種同樣的四重徵課亦曾提出；不過其失公允，至為顯著，因之此建議案未被通過。此種稅法又曾提議於黑斯，却也未成功。至一九〇六年，補充財產稅在巴登代替了營業稅與資本稅，但是因為公司與個人均須付納此財產稅之故，所以四重徵課實質上是未取消的。由此看來，巴登是以一物四徵自豪的唯一地方了。

於是，我們可以見出，在歐洲並沒有確定的稅法，雖是趨勢似乎是在稅公司而免稅個人從公司投資所生的所得。此種趨勢果係正確的政策嗎？課稅於公司的財產或所得上，即等課稅於股票或債票的各個所有人嗎？

此點引領我們進入問題的中心了。公司稅之歸着究為何？這擔負真正落於何處？這個問題至

今尙沒有得着相當的注意。

## 六 稅的歸宿

課稅於公司即等於課稅於持股人或持債人，這是一般的說法。但是，我們已經指出，公司券票的原始所有人與最近購買人是有區別的。在某種情況之下，稅的擔負並不屬於新近券票的購買人，而完全落於在未徵此稅前所發舊券票之原始持有人。設若某一公司被徵所得稅，又設若其他公司或券票並未課同樣的稅，則此公司的股票必然跌價，而由折價買入的新持股人實際已將賦稅買掉。雖是他仍然在付稅，但此稅額却已這樣被折扣於券票的減價之內。經過時間的轉移，與乎市價的起伏，原始持有人已無形的消滅於冥冥之中。所以在任何時間內，祇課所得稅於某一公司，而不課於持股人，則除了在未徵此稅前購買股票的原始持股人須受影響外，對以後的持股人是沒有關係的。此類原始持股人能否全部消滅，這完全是時間的問題。

對於債票持有人，情形是完全一樣的，設若公司有權將此稅從利息中減去。此較低的利率已

折扣於債票的折價中，所以新購買人無絲毫損失。又是，若此稅應由公司擔負，不許從利息扣除，此種事例，我們已見出，則除了減低抵押的安全程度外，持債人並不蒙若何損失。

自然，此種情形，凡是一切新稅在某種情況之下都多少是有的。因有所謂「課稅資本價值化」(Capitalization of taxation)的作用，一種新稅影響於課稅物品的原始所有人，比影響於此物品的新購買人，厲害得多。在直接稅，則受損的是原所有人，而將來的購買人可將此稅減扣於物品的折價中。在間接稅，則情形與此相反，課稅的結果往往增加物品的價值。在徵此稅以前，握有此物品的人們算是幸運，因為他們可以獲取價值增高的利益。可是，尚有一點常被一般人忽略的是：此新稅是普遍的呢抑部分的呢？要是直接稅是課於此類的一切客體，並適用於一切其他各類，則新購買人便會與原所有人被同樣的徵課。因為此稅若是普遍的，則將無折價之可言。設使此稅是部分的，徵課此類的某些物品，而不及其餘物品，則此稅在某種情況之下，將發生資本價值化的作用，多課稅的物品將有價值的低落。

設若我們應用此原則於公司稅，便將來到下述的結果：若公司稅僅為形成所得稅全部稅制

之一部時，如在英國與意大利，則持股人應須免稅。因為此稅可影響一切投資的利益，不僅影響於公司券票，故此券票的投資人，其利益雖已受損，但他却找不出可得原始利率而不上稅的同等券票。所以，在此情形，課稅於公司即無異課稅於投資人。若既課稅於公司所得，又課稅於個人所得，則實在是重複徵課了。在他方面，若公司稅是部分的——即是，只稅公司券票，不稅其他券票，又幾只徵課一少數部分的公司——則公司的徵課便不能充分及於券票購買人。在事實上，他可逃避此稅，因為他有選擇無稅券票而投資之自由，故可將此稅折扣於所付券票之價值中。若是徵課了普通所得稅，公司券票新購買人却不能以此公司已被課稅的理由，有請求豁免所得稅的權利。故以特別公司稅加於公司，又以普通所得稅課於持股人，在此事例中，却非不公平或重複的徵課。單課稅於公司，實際上對於在課稅後始買入股票的人沒有擔負。對新持股人課以附稅，與待遇一切其他所得的收入人一律，並不公道之可言。自然，這實際的困難乃在對於舊所有人與新所有人之如何區別。

上面所述，乃是關於公司稅在所得稅的制度中其歸宿如何的問題。至公司稅在財產稅的系



統中情形又係如何呢？

這原則是一樣的。我們假定，於公司稅之外，又課一般財產稅於一切個人。於是，對於公司股價，公司須付納第一稅，而個人則須付納第二稅。這個自然是重複徵課，但是須假定公司稅係課於一切公司，而財產稅須課於一切種類的財產。在此種情形，課稅於公司以及持股人，是不公平的。我們已經見出，這個假定，乃是美國大多數的州所已採取的，通常為他們於徵課公司財產或特許權之後，免再稅股票的理由。

惜乎，此種假定並不常真。第一層，實際徵課的祇有一些特殊種類的公司。第二層，一般財產稅，我們知道，僅有一般之名而無其實，因為在各個人手中大部分的動產或投資是逃了稅的。在這些情狀之下，世事將完全異趣。設若此稅僅課於某特殊種類公司之上，又設若事實上公司無法將此稅轉嫁於所產商貨之消費人，更設若其他一切券票均無稅賦，則此時之公司稅，便將被折扣於股票的市價低落中，因為，若其他事物不變，此新投資的價值將隨其所能獲的純利潤為比例而變動。雖是公司稅減低了股息，而此減低的買價生此減低的股息，對於新投資人的利潤百分率，與較大

的財產買價所生較大的股息是一樣的——買價較高乃緣於無稅。所以，若此稅係僅課於部分的動產上時，則特別公司稅對於股票的新購買人將不能發生任何影響，與他購入無稅財產是一樣的，換言之，此公司稅，除了股票原所有人受影響外，並不能給以後的任何持股人以增加的負擔。至於對於債票持有人，若公司稅可從利息中扣除，則情形也是一樣的真確。若公司稅應由公司擔負，不能從利息中扣除時——這個差不多是合衆國中普遍的辦法——則除以最間接的方式，即是他們抵當權的保證最終將有縮減之虞外，對債票持有人是完全無影響的。如此之稅並不能落於他們身上；而他們的財產，即公司債票，是毫不納稅的。故課於特殊公司上的財產稅或特許權稅，在前述的情形之下，實在不能給公司券票各個持有人，抑或給一切券票的各個持有人，以增加的負擔。

對於合衆國今日適用的實在結論，可如下述：

若是公司稅之徵課，目的在課於券票持有人的能力，而非加於擬定人格之公司，則須將此稅普及——即普遍課於一切公司之上，如少數州現在正着手這樣辦。更有進者，此公司稅祇可僅視

司稅應有其他稅以補充之，無論是州的或地方的徵課，結果須使這些稅目合併起來，能與個人的收入有一些比例。到那時，而且惟有到那時，徵課公司並徵課券票持有人，纔恆爲重複的徵課。吾國此時已有普及公司稅的確定趨勢，故立法上注意於重複徵課之避免，這途徑是正當的。

## 七 地方徵課

前面所述，主要是關於公司的州稅問題。但是較低級的行政區域，特別是在現代地方的經費大大超過州經費的時候，也有徵課公司稅的權利的。在合衆國中，地方徵課公司的方法，不下有五種。其類別如下：

1. 地方一般財產稅。
2. 於一般財產稅之外，地方公司特許權稅。
3. 課於不動產上之地方稅。
4. 免徵地方稅。

5. 將所課公司的州稅分配於地方區。

第一種方法，即地方財產稅，仍然是通行的辦法，雖是有些州在州收入方面已經放棄了公司的一般財產稅。在有些地方，公司財產係以其資本度計之。例如在紐約，雖是銀行、保險與電報公司之徵課係按照特別法，但對其他本籍公司，地方稅則按通常稅率課於資本之實際價值，以及減去不動產價值與所握其他已稅公司股票之價值後，所有超過資本百分之十以上的剩餘利潤或公積金的上面。但是對於客籍公司，只有實際在州內運用的金額，始被課稅。

第二種方法，即於地方財產稅之外，再徵一種公司特許權稅，此法行於阿的伊，在該州中，對某種公司的特許權稅，也可由地方區徵課。與此稅有些類似的，是南方多數的州於州牌照稅之外，所課的地方牌照稅。

第三種方法，即祇課於不動產上之地方稅，已漸次漸次的通行，特別是在對某種公司，如運輸與保險公司之類，分別課以州稅的州中，此法尤為通用。又是對於銀行，通常於付納地方不動產稅外，並須墊繳徵課於持有人的股票稅。

第四種方法，即完全不徵地方稅，見行於徵課某類公司的特許權稅之少數州中。立有一般公司稅法而免除地方徵課之唯一州區，是賓夕爾法尼亞。即在賓州，某類公司，例如純粹製造公司，雖不受一般公司稅的徵課，但其不動產却應受地方的徵課。又是，鐵路公司的與其他轉運公司的不動產，並非運用公司特許權所必需的，亦應受地方區域之徵課。有些城市並由特許證狀許可他們徵課某類公司的不動產，而法院亦認為一般公司稅法並不能剝奪此種城市徵課其區域內的不動產之權。末了，課於銀行與保險公司上之稅，有時是實在課於所得上，故其不動產不能因此而完全免稅。由此看來，在賓夕爾法尼亞，也如在加利弗尼亞的法律規定，免徵地方稅的說法，實際上只適用於公共役務公司。

第五與最末之地方稅法，即將所課公司的州稅分配於地方區，見行於數州的鐵路稅，如緬印、密士失比、西勿爾吉尼阿，便是這樣，又如麻沙朱色得的一般公司，也是如此。可是在這些州中，地方政府也徵附加稅，如在麻沙朱色得則課於不動產與機器之上。

在上述諸稅法中，顯然的最佳者為第三種。一切公司，除享有特別市區特許權者不計外，應對

其不動產繳納地方稅第一，因為純粹與地方職權生直接關係的主要是不動產；第二，因為若徵稅於動產，將立刻再陷吾人於不確定與紊亂之境，這種流弊是吾人一切最近的改良政策所力求避去的。但是公共役務公司恆有毗連的不動產在多數地方區內，故據吾人經驗，對此種公司以集中徵課為佳，用單位稅法，再以不動產稅之所得，依一定比率，分配於各地方區。

於是，我們可以見出，紐約的稅法有三重的缺陷：第一，因課州稅於公司的不動產上；第二，因課地方稅於全部公司財產上；第三，因公共役務公司與其他公司的不動產由各地方稅吏分別徵課，其數目之差異至為可笑。前此明尼蘇達或康內克的用於鐵路的稅法，亦非妥善，因其完全不徵地方稅。又以前華盛頓所用的稅法亦非健全，因其祇課州稅，而將此稅一部分分配於地方區。一切稅法都不免錯誤，其錯誤乃在未將公司稅根底上較深的原則加以分析。

課公司以一般州稅，而再將稅收一部分分配於各縣或市，這個辦法是頗有意義的。此種稅法，我們已經見出，曾在少數州內在一不完全的方式之下，流行一時。但是此法含有很大的擴張性，並於解決地方徵課的煩雜問題上，或許有很大的價值。若是州庫的收入能由其他稅源補充，例如州

遺產稅，州所得稅，或其他州稅之類，則州政府不僅可以放棄不動產的州稅，並可以將州公司稅之一部分撥於地方區。然而目前適當的辦法，則是在州收入方面，課稅於公司的收入，或課於股票債票之估價上；在地方收入方面，課稅於其不動產上，而附帶的條件是，對公共役務公司，此種地方不動產稅，應依照單位稅法，受集中的徵課。至公司稅收的分配問題，在這原則已經一度適用於其他州稅之後，便可妥當的按照各地方區的特殊需要情形，而為決定。

## 八 結論

從上面的研究看來，合衆國似乎正漸漸的進入一更為合理與更為調協的稅制。在最進步的諸州中，立法與司法解釋的趨向是趨於下列的稅法，此稅法，雖是在任何州中沒有將其全部特質實行出來，却是與健全的經濟原則不相違背的。

1. 公司應與個人應分別的徵課，並依據不同的原則。
2. 地方徵課只可加於公司的不動產上。

3. 州稅應課於公司的收入上，或其資本與債票之上。

4. 應稅的收入或資本須限於實際在州內獲得的或運用的部分，對於運輸公司，哩數比例是方便而頗正確的測量器。

5. 若徵課資本與債票，則持股人與持債人的住所是無關係的。

6. 本籍與客籍公司之間應無差別。牠們都應按其在州內營業的數額或運用資本的多寡而納稅。

7. 若是公司的財產被徵課，則在州境外的財產應予免稅。

8. 若是公司的資本被徵課，則公司的財產即不應再被課稅。

9. 若是公司的資本或財產被徵課時，則持股人應予免稅。若是公司的債票被徵課時，則持債人應予免稅。

10. 若是公司與持股人或持債人屬於不同的州時，則須由州與州間的協定將此稅分配於有關諸州。



稅率。

11. 若公司因天然的、法律的或經濟的優勢，而成爲壟斷的企業時，則應課以附加稅或較高的



## 第九章 近代的租稅問題

〔此篇論文最初以稍微不同的形式見於 *Proceedings of the Congress of Arts and Sciences, Universal Exposition, St. Louis, 1904, vol. VII* 中，題名為財政學中之未決問題 (Pending Problems in Public Finance)〕

吾人欲從事考察近世租稅中之諸實際問題，將天然碰着一難關，其難關為何？即在各個國家中，諸實際問題所具的景色是互不相同的，而此景色又大受變動的政治、經濟與社會狀況所渲染。但是，不管此差別是如何的劇烈，而在近世文明諸國的財政發展中，却可見出在根底上却有「一致性」(uniformity)；在吾人目前的努力即在論述此種發展的一些不同各面。

有幾種重要趨勢使現代財政學在租稅問題的研究中，迥異於往昔。其趨勢依次如下述：（一）須尋求公道；（二）須注重現代的經濟現象；（三）須與經濟原則脗合。我們依次的研究。

## 一 公道與社會的新經濟基礎

第一點，關於公道一層，在論述財政學中的財政原則與社會原則的假定矛盾時，頗為扼要。吾人謂為假定的矛盾，因為在實際上，從較深的觀點看來，此種矛盾並不存在。有些時候，有人確謂租稅的財政目的祇在獲取收入，而其社會目的則欲於社會關係上發生一些良好變革效果。此種矛盾論之發生，乃由於吾人未見出財政學，如經濟學一樣，亦是一種社會科學，而且即從極狹隘的政府與人民關係之政治觀點看來，政府欲獲取任何收入——即是獲取社會所得之一部分——未有不影響於社會關係的。即使政府的心目中，祇有獲取收入的財政目的，而特殊租稅制度所發生的社會效果，却不因此而有絲毫改變。在現代，社會狀況是很受財富變動的影響的。每一租稅必然的影響於個人的財富，設若我們對於每種租稅都能窮其最後的效果，則即在「純粹財政目的」

的稅中，一切不能預知的效果，社會的以及財政的，抑或更妥善的說，因其為財政的，所以是社會的，將會自己顯露出來。經濟學與財政學所應研究的是效果而不是動機。財政學的職務乃在向立法者指出他的行動所生的必然效果。

現代社會科學之最著特點是，不僅應求現象的說明，而且須指出應走的途徑。一切實際的行動便這樣歸納於公道的鎔爐之中，一切租稅制度，無論立法者之動機如何，均須視其是否與公道原則符合。可是，現在仍然成為大問題的，即畫出此種經濟公道的確切性質。一般人公認此種公道的主要成素是徵課的「平等」或「一律」(equality or uniformity)與徵課的「普及」(universality)。但是，吾人試一解釋平等與普及之意義為何，其應取的實行方式應怎樣，則聚訟紛紜，莫衷一是，因為這些原則的實際性質並未曾經過澈透的分析故也。然而，不管此原則的輪廓是如何黯淡，而各處却多少自覺的力求稅制之與此原則有一些脗合，這確是一切財政實施中之一進步。

第二點，使現代租稅與以往租稅劃分出來的，是社會新經濟基礎之發生。此種財政上的新事

實，可用下列分目概略述之：

第一，勞動階級漸佔經濟的重要，與乎相應而生的民衆消費，也居社會的重要地位。我們之爲此言，並不是說資本的功用有減殺的趨勢。而且在相反方面，我們可「老僧常談」的說，現代是最緊要的資本主義時代。吾人應注重之點是，因現代經濟幸福的標準增高之故，而爲勞動階級所代表的社會大多數羣衆，正從事獲取增高的消費能力，他們的需要乃是現代進步的根芽。因此種事實的認識，致使現代稅制發生一些大變革。

第二，我們須注意，公司組織是現代企業的標準形式。由個人進化而爲合夥，由合夥進化而爲合資公司，由合資公司進化而爲股份有限公司，由股份有限公司進化而爲托辣斯，這種進化的途徑，是法制進展中最有教訓的事實。財政學對這些事實，不應取研究的態度，只應取接受的态度。依據舊日情狀所訂立的稅制，顯然是不適用而爲落伍的，因爲在舊日的社會中，公司活動是例外而非經常的現象。

第三，特許權問題也漸進入重要。這個問題，雖是往往與公司問題混爲一談，却是不相同的。特

許權有多種形式。它或許是個人手中的專利權或著作權；它或許是承繼財產的權利，此權利可給予一個人或一羣人；它又或許是給予公司以利用機會的權利，這種機會原來是屬於社會，而因充足的理由讓渡於公司的。此類權利或特許權自然是老早就有了的，但因現代社會的複雜與乎公共財富之大量增加，這些權利的範圍與影響也大大的擴張了。怎樣分析這些權利，怎樣去度量牠們，又怎樣將牠們配置於租稅制度之中，這確是一個最麻煩而最困難的問題，此問題將長久眩惑一般富有訓練的學者與立法家的心思。

第四，經濟革命影響了中央政府與地方政府間政治權的分配。此種變革發生的原因，如一般人所習知的，不僅因人民愛和平而厭戰爭，而且特別緣於近代人口類多麇集於城市中心之故。近代的財富與財產率在各地地方積為大團，故各地有增加政務以應付此複雜財富積體之需要。因此，前一世紀已表現了國家經費與所得之增加，本世紀則表現地方經費與所得之增加，以前地方稅是比較的不重要，而附麗於國家稅上，至現在則應有其分離的與獨立的本身地位。

但是，與財富地方化的運動相偕並進的，又有財富國家化的相反運動發生，吾人所謂國家化

是指獲財的機會而言。現代的經濟活動，早已超出往昔的襤褸形態。企業的範圍不僅包括全國，並已周遍於全世界。在一個聯邦國中，如德意志、奧國、瑞士或美國，所謂各邦的「公民資格」(citizenship) 是大大無意義的，因為此資格的經濟基礎已經變薄弱了。因是，在一切聯邦國中，徵課問題，因難於將負擔正確的分配於各構成邦間之故，而愈形複雜。在各個國家中，無論是聯邦與非聯邦，地方政府與中央政府之間，也有此同樣的困難存在。由省與省間以及地方與地方間所生之重複徵課問題，時時均呈現於吾人眼前。

第五與最末一點，是近代的社會的連帶關係。在以前的時代，社會中生產企業的各部所存之密切關係，頗被各部所享有優越的社會與政治權力所掩蔽。在以奴隸制為基礎的經濟中，奴隸不過是工作的工具；在大地主佔優勢的經濟中，金融的與商業的利益往往被忽視。在較早的工廠時期中，大羣的工人，祇被從生產的觀點去看，而不被從消費的觀點去看，故階級衝突的社會主義思想當然要發生。但是，若將現代的產業社會作詳細研究，我們將見出，利益的天然調和自然是不能之事，而產生中之此因子對彼因子，此社會階級對彼社會階級，却能發生顯著而不能避免的影



響，此影響有時是好的，有時是壞的。工人與資本家，地主與商賈，工廠主與金融家，都是各尋自己的利益，但因此之故，却必然的影響到他人的利益。

在此方面，近代經濟生活的顯著特點即是此種密切的經濟交互關係。這生產的機器是如此細密而錯綜，若有一部分配置失當，將使全機器歸於停頓。故若某一階級的擔負過重，將對其他階級發生不可預料的影響。租稅是一種報復的武器，往往擲之使前，而墜落却反在擲者之後。若鐵路以過重稅率，結果却不是增加收入，而反是窒礙交通。徵課於抵押品之上，並不能影響於貸錢的人們，却或影響於農人。課稅於工人不能增加資本家的利益，却反縮小了貨物的銷場。不管我們是否願意，現代經濟狀況却使各個人在廣義上是他兄弟們的看護者，我們若忽視了每一經濟階級對其他階級所常生之隱蔽底微妙底而且活動底影響，這無論如何是很危險的。

所有在經濟生活中這些變革已經影響全世界的實際租稅制度。它們已對科學的研究家造出了一些新問題。而財政學之所以稱爲科學，正因財政問題與經濟原則中有密切關係故。於是，我們來到研究的第二部，即財政事實上經濟勢力的分析。

## 一一 經濟分析與財政事實

經濟分析之第一成功是指出單純或大部依據消費為基礎的稅制是錯誤的。以消費為測量納稅能力之尺度，這學說是古世紀的改良家所創始的，他們對於特權階級不願用其他任何方式去課稅。其說，以凡人皆須消費，若其人愈懶惰，其消費將愈奢侈。故消費稅似乎是使租稅普及的唯一上法。除此之外，又附增了一些說法，即關於勞動階級，生活必需品稅是可行的，因此稅將迫使勞動者的工作愈趨勤奮。

更精密的經濟分析所揭露的事實，却與此見解相反。以消費稅為普遍的稅制將陷於不智與不公——何謂不智？因為僅課稅於奢侈品上，則其收入有限；何謂不公？因為課稅於必需品上，則不勝擔負的人們將有感受苛虐過甚之苦。更有進者，我們可以見出，限制消費即是限制生產，徵課一般消費稅，僅有生產稅之種種短處，而却無其長處。所以，持消費稅為政府的唯一或主要稅源，此辦法業已很快的絕迹於世。美國政府對古巴和菲律賓的第一次立法即是廢止消費稅（consumo

tax)；而且我們也知道，法蘭西與意大利之不廢棄入市稅 (Municipal Octroi)，已爲一般學者所詬病。

經濟學說之第二成功是指出依據生產與交易的稅制是危險的。自然，在某一意義上，凡稅不課於消費上，必將課於生產上，因爲一切財富不屬於生產者之財，必屬於消費者之財故。所以，從此看來，欲避免課稅於生產上，似乎是不可能之事。但是，在此術語的常用意義中，所謂生產稅是指直接比較後時期課於貨品的完成過程上之稅。從這方面看來，此類賦稅頗足以阻遏生產之進行，並且給予勤奮的與懶怠的生產者以一樣的影響，故不可採用。生產稅往往獎勵「反效率」，最易窒礙實業進步的軌輪。因是現代政治家頗有離開此種方法的趨勢。

第三，或許在十九世紀中，財政學說的大變革是在分析並證明課稅於分配中的所得爲必要，既無取於生產，亦無取於消費。我們在前一章已經研究，納稅能力原則怎樣漸漸的經羣衆的自覺與公法家的理論，而自見於社會。人們曾費了無限智力去闡發能力的真正意義，或以個人的財產去度計，或以個人的所得去衡量。但是，設若我們進考實際的事實，便有兩種顯著的現象橫於吾人

目前第一是所得稅在全部收入中却佔極小的比例。例如在法蘭西，尙完全未設立所得稅，即在德意志與英國中，所得稅的收入額，持與省的或地方的全部收入相比，亦不佔重要地位。科學家儘管常常討論徵課的累進與區分問題，一切討論儘管依據個人負擔須與其收入有一定比例的原則；然而我們見出，事實上在現代的文明諸國中，僅有一極小部分的租稅才與納稅人的收入有一些直接關係。

不僅所得稅只佔全稅制中之一極小部分而已，而且在許多國中，所謂所得稅實際並非課於個人一己所得之上。例如在英國，一般人都知道，所謂所得稅不過是課於生產所得的事物上之稅，並非課於收入所得的人身上。即是，此稅是課於出產之上，而非課於所得之上的。在英國唯一的例外是著名的「D」表，此表的成功却微乎其微。自然，我們應當承認，普魯士的所得稅實在是名符其實，但是凡曾經研究過英國稅制的人們，都應該知道此種同樣的稅法於十九世紀初葉在英國試行時，是如何慘苦的失敗啊！英國的政務家認爲他們所得稅的原則比普魯士的爲優；若是他們的認定是正確的，其優勝之點即在此稅並非課於個人的一己所得上這一層。而且即在普魯士中，算

是以行政優越著名的，此稅尙不免有許多非難。英國的所得稅中不願採取屬人的要素，此種同樣的憎惡，頗可解釋法蘭西爲什麼迄今仍未採行此稅，因爲在舊王朝時屬人徵課之苛虐情形尙栩栩在人們的回憶中；又可說明爲什麼在合衆國中，所得稅之採行是如此其遲緩的。

於是我們可以見出一顯著的事實，即財政學雖已闡發了它的基本原則，它在有些方面自然是成功，而在其他方面，因不能將其結論鑄成法律，却是失敗。它已經將實際的消費稅與生產稅置入它的結論範圍中，可是它在十九世紀中消磨了大多數的時間去闡發所得稅的原則，此原則不是未爲法律所採取，或即已被採取，而實現的範圍有限，兼之並未澈底，所以至多不過佔領租稅全域之一部分。

於是，吾人所得的結論如下：財政學的分析尙未達到充分的進程。其已有的成功，我們自然感謝，但其終鵠，我們却顯然尙未達到。近代租稅的發達，應由個人能力原則的眼光去解釋之，但於此學說之外，吾人尙須有一補充原則以打破吾人在財務事實上的困境。

此補充原則爲何？即租稅的社會基礎較優於個人基礎是也。往昔在財政學中的重要觀念，是

個人觀念，此種思想，至最近始有變更。在以前的學說中，直接稅較優於間接稅，因為假定直接稅係歸着於所課的人身，因而可得着個人間的公道故。一切租稅的鵠的均在求得與個人能力偕和的稅法。最初嚴厲破壞此原則的，是租稅的分散學說 (the diffusion theory of taxation)。分散學說謬誤之點，是在絕對認為一切租稅均經常的必然的從原納稅人的肩上轉嫁於別人，這個誠然是言之過甚。但是分散學說之價值則在表明租稅的社會性質，將問題引入正確的方向。

雖然，分散學說却將情形看得過於簡單了。故有人謂此說為膚淺，為片面，這誠然是不錯的。欲使此說有益於吾人，應須補充以另一學說，此學說余冒昧稱之為「租稅吸收說」 (the absorption theory of taxation)。租稅吸收說依據於資本折合說 (the doctrine of Capitalization) 而來。其說如下：若租稅不能從賣方轉移於買方時，若經濟財具有租賃價值 (rental value) 與資本價值時，則所課之稅，雖仍附着於課稅目的物上，並因而減少此目的物產生的所得，即租賃價值，至於同等程度，更將比例的減低此目的物之資本價值。一種物品的賣價或資本價值恆等於此物品實際或預想產生的租賃價值或所得價值之資本折合。故其結果，經過這一般習知的資本折合原

則，此物品的新購買人將以折閱的價值買入，故因是而實際上已將租稅買掉。故此租稅雖不能轉嫁，却可被折扣或被吸收於新的減低價值之中。

試舉例明之。一種新稅課於城市的不動產上，則所有人或將佃戶的租金提高，則此稅被分散，抑或於此不動產交易時，新購買人將此稅用資本的折扣，以折閱的價值買入，則此稅被吸收。一種新稅加於公司券票上，則或由提高生產品的價格，以分散此稅，抑或經由券票的新的減低價值，以吸收此稅。

租稅分散說與吸收說治為一爐，使可解明數事。它可解釋為什麼依據課稅的對象所立出直接稅與間接稅之區別是錯誤的。它可解釋為什麼不管學者的主張如何，而今日大多數的收入却仍須仰給於間接稅。它可解釋為什麼在有些國家中，如合衆國，州稅與地方稅，雖是原則上應課於人身，却漸次的離人身而轉課於事物了。它可解釋為什麼自從大革命後，法蘭西屬於人身的稅便不能行；它可解釋為什麼英國除開一種稅的稅則係依據人身外，全部的稅制都是以事物為基礎，不以人身為基礎；它可解釋為什麼在德意志，在學理上儘管注重人身的與個人的成素，而在實際

徵課上，人身的關係却如此的輕微；它末了又可解釋爲什麼合衆國在租稅上的法律判決却規求與較爲真實的課稅普及與平等之經濟原則吻合。真正的課稅普及與平等原則並非謂凡人均須一樣的課稅，而是謂在同一階級中之一切分子均須同樣課稅，至階級與階級之間儘管有很大的差別存在。課一切公司以平等稅，並不是說在課稅以後，每個股票或債票的新購買人都是平等付稅的；正如課不動產以平等稅，並非一定說各處的各土地房屋所有人應必然的平擔此稅一樣。

簡捷的說，租稅的個人觀，認爲直接徵課於個人，而不區分階級之平等徵課，便可達到公道，其所依據的分析，殊未含蓋問題的所有各因素。租稅的社會觀是租稅的現代經濟觀，其目的在探索一般經濟法則的作用，並研討影響分配社會所得的各種勢力。租稅個人觀，即從其好的方面說，不僅其本身有不適合之處，並也不能說明近代租稅的全部發展。租稅個人觀須用依據分散與吸收的合併學說之社會觀以補充之，始可適用，因社會觀頗與現代財政生活的諸種事實調和，而這些事實却不是任何其他說法所能解釋的。若是吾人的主張爲世所採，則吾人可預言，財政學將來的最大成功即在很精詳的規定吸收與分散學說的條件與範圍。



### 三 實際問題

從上述的觀點看來，世界在財政的實際問題上已有一新見解發現。現代最緊要的財政問題是：第一是所謂間接稅的改良。間接稅的社會影響在現在已大爲一般人所認識。關於消費稅方面，大家都知道課稅的物品，應包含必需與奢侈的混和性質；若是只含有奢侈的特性，則稅收將爲數甚微；若是只含有必需的特性，則擔負將對於貧苦的消費者過於苛虐。若是課稅物品包含有兩種屬性，即是用途甚廣而同時又非萬不可缺之物，則稅收便可豐富而能伸縮，其負擔也不過重。但是能具此兩種屬性的消費物，爲數甚微，所以我們見出世界文明諸國都有將消費稅限於極少數而極有利的物品之趨勢。

第二，我們見出差差不多各國都將視爲屬人徵課的舊一般財產稅，廢而不用。在英國與德意志，於十八世紀時此稅便取消了；在法蘭西，此稅爲大革命所推翻；在美國，於十八世紀與十九世紀的初葉，經濟情形曾使此稅復活，但在商業與實業經濟進而代替農業經濟的各區域，此稅已漸歸消

減了。

第三，我們見出各國的一般財產稅取消後，代之而起的稅，是課於事物上而非課於人身上的。換句話說，屬物的徵課代替了屬人的徵課。在不動產的地方稅中，此種代興的過程差不多已到完全的境界。例如，在歐洲，課於土地與房屋上之稅，其徵課並不管所有人為誰，以及房主人與賃房人之關係為何。在歐洲任何地方，所有稅賦均係加於土地或房屋的出產上，即是課於它所出租息或等於租息的利潤上。在有些國家中，例如英國，此稅並不由所有人付納，而係由現有的居住人繳付。就是在合衆國，此稅也開始向每宗不動產，而不向享有此產的個人徵課。至此稅或由所有人支付，抑或由其他的人支付，均是無關係的；若此稅未付，則不注意於所有人為誰，而祇將其土地拍賣。此種辦法已與舊日的個人徵課觀念相去甚遠，吾人再不能比此更為進步。此稅係課於事物上而非課於人身上的。

例如在紐約，較早的稅法也與其他各州相同，使土地的所有人直接負繳納不動產稅的責任，如在動產稅一樣。若是所有人不付稅，則救濟法便是他個人受痛苦，萬一他的財產不足以抵償稅

額時則唯有將他拘捕，但若土地所有人非本州住民時，則困難立見，故此稅制在這方面很早的就已破壞，而認此時稅賦係加於土地之上，若是稅項未付，政府有拍賣土地之權。至一八五〇年，在紐約城中，始將徵課非住民所有的土地的稅法，也適用於住民所有的土地。可是，即在是時，此種稅法多久均認為是例外而非常軌，並且法院也很遲緩的才認識此變革的性質。但是，這原來是例外的稅法，却不久遂變為常法，逮至二十世紀初葉，紐約城中一切不動產稅都是按段按間徵課。換句話說，此稅已變為地理的或地勢的徵課，而非對於所有人或人身的徵課。此法已推行於國內的少數城市。紐約的「州稅務局」(State Board of Tax Commissioners)在迭次的報告中建議用普通州法律將住民與非住民間徵課的區別廢除，一切不動產之徵課均改為屬物的，即是對於土地本身。此種建議至一九一一年始見諸實行，由法律規定，在紐約州內，不動產所有人的姓名對於徵課的效力上是無關係的，要是財產已被充分詳細的記載，沒有錯誤的情事。至於此種法律在不動產之徵課中能附帶發生何種改良，此處不是述說的地方。

至在其他所謂直接稅中，也可見出同樣的進步。歐洲的營業稅係課於營業的本身，而非課於

營業的所有人。在許多國中的遺產稅，係課於遺產之上，而非課於承受遺產的個人。英國的一般土地稅——是中世課於個人的一般財產稅之最後遺跡——已實際變為一種可贖回的租賃支付 (rent charge)，即如所得稅，在學理上確然是屬於人身的，却如我們已經說過的，至少在有些地方，幾已完全喪失其個人性質，而變為課於生產所得的對物稅，不是課於接收所得的對人稅了。在合衆國，所謂人身稅 (personal tax)，即是按照個人的動產課於他們人身之稅，在所有一切較老的城市中心地方，已成一種滑稽的說法。這個問題的意義甚為深遠，殊非德意志的科學家通常所認的那樣浮泛。這個問題與其謂為是出產稅與所得稅之衝突，無寧謂為是徵課的社會基礎與個人基礎之衝突 (註一)。

(註一) 在西摩勒 (Schmoller) 的 *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* 中，

哥恩教授 (Prof. Gustav Cohn, of Göttingen) 有兩篇文章批評這種主張。一篇論文為美國租稅之特質

[vol. 23 (1908), P. 431 et seq.] 他在此文中認為美國未能立刻採行納稅能力原則的唯一理由，是經濟情形尙

未成熟之故。他並不相信這些事實可以用新原則去解釋。他的第二篇論文實質上是拙著所得稅一書之主要評論，題

名爲美國各州之所得稅〔見原年鑑 Vol. 35. (1911)〕在此文中，哥恩教授稱我所依仗的能力原則，可是他欲強迫我放棄我以前的立場。

須知這個問題，並不是直接稅與間接稅的矛盾問題，也不僅是此兩稅的選擇問題，如哥恩所想像的。凡熟習美國情形的人，都知道，在現代美國的財政進展中，顯然有兩種相反的趨勢。在一方面，我們見出有採行個人能力或徵課能力原則之趨勢，此趨勢在聯邦財政中主要的模型是關稅稅則的改良與所得稅運動。在他方面，吾國各州與各城市都有離去一般財產稅形式下之屬人徵課，而不僅採取舊意義的間接稅，且採行不屬人身的「不動產稅」即是課於物上之稅的趨勢。此兩種運動實際上並非相反，而是相須的；正如在許多國家的政治生活中，同時有兩種力量活動，有些是偏於集權的，有些是趨於分權，情形恰是一樣。我於一九〇四年提出租稅的「社會說」，我心目中特別注意美國州與地方之徵課問題，我於一九一〇年注重租稅的能力說，斯時討論的主旨是屬於一國的問題。此兩種觀點，並不如哥恩教授所想像，是完全不相入的。在現代其他各國，與或許在將來的美國，問題將不是國家與州或地方之徵課問題，因為將來地方財政與國家財政的密切關係，將與吾國現在的情形大異其趣。雖然，各處的問題仍然是社會觀點優於個人觀點的問題，而採行個人能力原則的趨勢却不能解釋現代運動的各方面，這些事實，我想英國與法蘭西的銳敏觀察家

是不應該懷疑的，即是德國人自身，特別在一九一〇年聯邦稅改良之後，亦不應毫不知覺的。在前世紀時，德國財政學者關於此點所感受的真正困難，是因為他們只集中注意於各邦徵課中新的所得稅與遺產稅代替舊出產稅之運動，而忽視同時的，並在有些方面同等重要的，國稅，邦稅與地方稅反個人能力原則的運動。詳細解明此兩種趨勢，乃吾人應盡之責。

第四，我們見出公司在稅收中日趨於重要。在歐洲此種過程差不多隱而不見，因為公司稅係包括於所得稅內之故，正在如美國許多較幼稚的州以內，公司稅收包含於一般財產稅一樣。在較老的諸州內，公司稅是另成一專目，並在有些州中，如紐約，公司稅甚至被稱為間接稅，以表示與直接稅或財產稅相反。但是，無論在任何地方，公司稅已形成一漸臻重要的問題，並且是吾人所謂租稅從個人觀點進為社會觀點之適當標誌。課稅公司不一定是指課稅於從券票原有人購入股票或債票的新持有人。

在世界各國中，租稅在最近將來之展望，其大體輪廓是極顯明的。各國將仍有依據其特殊經濟與政治需要的特別問題發生。各處將仍繼續的力求財政公道原則之實現，而此原則的解釋，却

漸次漸次的離開個人情形的觀點，而取社會關係的觀點。政治家與科學家將同樣感覺將來的最大困難，在求得個人應有需要與他在社會中分取收入所生結果之間，一種適當的比例。因為吾人應須牢記，一切財政策略之最終效果自然應當注意，而其目前效果也常是有更重要關係的。前與最終效果間之矛盾也是另一表顯財政的個人觀與社會觀對照的方式。一面實現後者所含之真理，他面却不忽視前者之正當重要，這是將來數十年內應當努力的問題。





## 第十章 二十五年來租稅之進步

(此章實質是鄙人在一九〇八年所給美國經濟學會二十五週年紀念的講稿之重寫，並曾經載於該學會是年所出的 *Proceedings* 中。)

### 一 進步的一般

此篇題旨應包含兩方面的敘述。它不僅應包括租稅實行上所有關於根本性質的實際變革，並應申敘一切主要原則中所生的變遷。雖然，此兩層在根柢上不過是同一運動之兩方面，因為理論與事實是交互影響的。在一方面，學說本身是代表事實的結果，財政學說也與其他社會學說一

樣，在於分析與刻畫實業社會的種種方正活動的勢力。而在他方面，財政學說之所有事，不僅在說明現象是怎樣，而且須指示吾人的正軌為何，所以直待它的結論已獲一般輿論的贊成，並因而印鑄於社會機體的實在筋骨之後，它的職務才算終結。財政學說與財政事實是同一寶星的两面。

第二層問題不僅是特殊的，並且是一般的。我們為公民與愛國者時，天然對於我們祖國的問題最感趣味；但是為科學家時，則我們的視線必較此廣大。科學不能受國境的束縛。科學高翔於這些界限之上。租稅的科學問題尤為其然。自然，我們不是說各國的財政制度，如牠的一切經濟與社會制度一樣，不受特殊環境的渲染。欲將任何一國的制度絲毫不改的移植於他國，是不可能。但是，我們雖是承認環境的差別，並承認國民生活的特性可領導政治家想出各種特殊方案；同時却不能否認在所有現代的進步社會生活中，有一些共通的、廣大趨勢存在，這些趨勢構成科學觀察家的特殊領域。我們可以見出，不管各個國家是各不相同，並不管他們的實際方案在表面上是如何的差別，而其中却有一髮細絲，以貫穿於縱橫交錯的線縉，使紊亂中含有統一。

末了，我們在考察二十五年進步的序論中，尚有一可注意的事實，即財政學，在純粹的與應用

的經濟學說中，差不多經過革命式的發展，才漸次來到它自己的地位。這種進步遲緩的原因，乃緣於真正困難的財政問題，是近世的產物，若問題未到尖銳化時，財政科學便很少與它們接觸。在德意志與意大利，困難之發生，為時略早；因是，我們在十九世紀初葉，便見着財政科學的大活躍，至少在幾種問題上。在其他國家中，最顯著的如在英國，法蘭西與美國，則問題發生頗晚，所以僅在過去數年中，才有人漸次注意整理稅務的基本原則。即在德意志與意大利中，實業環境的迅速變遷亦已在許多方面轉移了勢力的中心，並最近也產生一些與各文明諸國共通的新問題。不僅在德意志，並且在法蘭西，英國與日本，財政問題在現代是政治的與社會的最緊要問題。特別在美國，最有趣味的現象是一般青年學者恆自願從事於這些煩難問題。前世紀最後二十五年內所有的進步，是在養成一般人對最近將來的較大發展之渴望。

在未研究財政學說之前，有一件最重要的事實，須首先注意的。此事實為何？即各處對於財務行政漸次重視故也。在一般經濟制度中，多少認為真實的東西，也同樣可適用於我們的特殊問題。我們在各方面都可見出，效率問題之重要，並不減於公道問題。我們更可這樣的說：一種租稅計畫，

不管是怎樣妥善，並不管它是怎樣以提高正義為鵠的，若其執行的缺陷甚大，致此計畫無法運用時，則雖有良好目的亦等於零；在他方面，這計畫儘管不十分優良，若其執行是無可非難的，則往往實行起來，比在執行上有嚴重缺陷的理想計畫為優。因此之故，所以在近年以來，世界各國都極重視財務行政，或問題的純粹機械方面。例如，在英國與德意志，當前世紀的末二十五年中，所得稅在執行方面曾有顯著的進步，特別在英國，並將原來認為不良與不可靠的稅制，經過執行的改良，變成良好的稅法了。有些學者從格蘭斯頓 (Gladstone) 的講演與前一世紀經濟學者的著述中，摘引一些反對所得稅的警語，——他們至今尚未完全去世——他們不但對於最近學說運動的教訓，盲目無視，並且對於財務行政最近的進步，亦若充耳不聞。即在合衆國中，它的租稅組織正發生一些巨大而根本的變革，一般人也漸次的覺得，我們的稅制，雖不適合與欠妥善如彼，而純粹執行方面，却可以長足改進的。我們祇須注意紐約城在不動產稅上所成功的大進步，由一徵課委員會 (Commissioners of Taxes and Assessments) 的精明首領施以嚴密的監視，便可知財務行政之可改進了。另一顯著的例，是有些州中，如明尼蘇達與威士康遜，對地方稅吏已施州的管理，或一般

財產稅之集中管理，因為在這些州中，各地方政權認為任用曾受科學訓練的財務人員，是比較適當些。實在的說，若過去二十五年中，合衆國的歷史無較大的事件則已，若認為有可紀述的大事，這便是財務效率問題的漸佔重要。我們祇在此點上，對將來抱無限希望。雖然，管理問題却不屬於本章的討論範圍。

## 二 社會觀念與福利說

我們對於管理效率問題，既假定有成功解決的希望，於此我們應進而考察作為財政最後成功試金石的諸根底原則。設若我們對過去二十五年的租稅學說與事實作大量的觀察，我們將深覺兩種根本的回憶。第一種是租稅趨重於社會關係而漸離個人關係；第二種是即使此種趨勢尙未實現，吾人對租稅中的個人標準，確已改變以前的態度。我們以下分別的討論。

關於第一點，我在前數年中業經屢次的提出，所以現在用不着詳細的推論。不管以前的租稅學者對人民扶助政府的義務所主張為何種學說，他們却都默認所謂直接稅的是課於納稅人身

上的；並在此種平等徵課的稅制中，顯然已無容許間接稅的餘地。在財政著述中最奇怪的事實是，我們對於形成各國最大部分收入的稅制，不僅找不出贊成它的理由，抑且見不着解釋它的適當說法。譬如，在數年以前，有一位著名的學者說的，一切間接稅都是彎曲的徵課——此說包含道德的與物理的意義——這種論調顯然是對於現代的一切進步加以痛斥。自然，近世文明諸國已經廢棄了重複煩苛的中世間接稅制。但是代之而興的稅，雖不如前之煩苛與無理，却仍是一般的間接稅。我們只須略覽近代任何國的預算書，便可見出最大部分的收入仍是仰給於所謂間接稅源的；並在有些地方，這比例反日有增加，並未減少。即如合衆國，其國家收入差不多純靠入口稅與內地收入稅，且在各州內亦有趨於間接稅之趨向，如紐約的股票交易稅，與有些州的「抵當稅」(Mortgage tax) 爲現代州收入的重要來源，便是個榜樣。設若我們再看一看日本應付大戰與戰後的財政計畫，也可同樣見出所謂間接稅的漸臻重要。至於法蘭西，意大利與德意志現有的狀況，我們已無所贅述之必要了。

由此看來，一種能適當的解釋近代發展的財政學說，必其學說能幫助吾人了解間接稅所依

據的真正原則。而且不僅此也。又必其學說能使吾人知道一般財產稅之所以崩潰，與全國抵當稅之所以發生。抑或是此學說須能解釋紐約城的收入幾全取給於不動產稅，爲什麼在特被課稅的有產特殊階級中沒有革命的事件發生。

世事的真理是事實的內裏恆與其表面不一致的；舊學說以課稅於各個人的所有財產上，便可達到公道目的，事實上却並不如是，因爲課稅於財產實際上不一定即是課稅於財產所有人。換句話說，我們在此所碰着的乃是租稅的轉嫁，歸宿與影響問題。各納稅人不能離羣索居而生活；他須形成精微繁複的機體組織之一部分，他的利害與其鄰人的利害有不可分離的性質。租稅問題，與每一價值問題一樣，主要是一社會的而非個人的問題。近代經濟學所發生的巨大變遷，即在注重學理的社會觀。財政科學若無缺點則已，若有任何缺點，這便是鄙人數年以來所熱烈蘄求的，較新的租稅學說應從個人觀改變爲社會觀。此種社會觀可將租稅分散說或吸收說變換來更合時宜。此種社會觀置重了租稅較新的資本折合說 (doctrine of capitalization of taxation) 此種社會觀合併了吸收說與資本折合說爲一較大學說，我大膽稱之爲「租稅截割說」(elision of

(taxation) 我們現在已漸漸的認識——所謂「我們」也者，則不僅指科學的代表人，並包括立法家與法院——課稅於某件財產上不一定即為課稅於財產的所有人；欲達徵課的平等，並不在課稅於一切財產；在所謂直接稅與所謂間接稅中，真正問題不是誰何個人付此稅的問題，而是什麼階級最後付納此稅，抑或什麼階級實受擔負或實蒙利益的問題。

在這方面，過去二十五年中學說的進步，却跟不上實際生活在不知不覺中所表現事實的進步。這進步已經開始，不過僅祇開始而已；今後二十五年的工作還須將租稅的社會觀而非個人觀的學說，發揚光大，在各種稅中切切適實施起來。

雖是這樣，或許又有人說，租稅的個人學說尙還有可適用的場合，因為在有些地方，確有不能轉嫁，而實際由納稅人擔負的租稅，這是實在的事實。這種辯論，我們縱然不能否認，可是也不認為完全成立，因為即從個人觀點看，近代的租稅事實確已發生巨大變革，而此變革必然影響到學說，並且即此所提出的租稅個人基礎，若經嚴密的考驗，亦將被社會基礎所擊碎。

換句話說，我們來到一大問題，這問題已很久的攪擾一般學者的腦筋，並消耗政治家的精力。



問題是什麼？即個人納稅供給政府的義務，真實的標準與尺度應是什麼？吾人即假定各個人所負的義務，即等於他實在對國家所付之稅，但此種義務究應如何分配呢？我們知道，這個問題有兩種答案。可是沒有一種能夠滿足現代問題的嚴重要求；其一答案因其顯然的不適合，他一答案則因從來即被謬誤的解釋。

在較早時期的財政學中，差不多普遍公認的答案是：各個人應按其從政府行為所獲的利益或福利的比例，而納稅以供給政府。這個學說現在被稱為租稅的福利說。此說視國家為一偉大的合資公司，各個公民乃是此公司的股東；而各個公民又按其投資的多寡從此大公司的活動，收入一定數額的利潤。因為政府行為不在生產實際金錢的股息，故此利潤認為主要是屬於無形財的性質，但的確是可以數計的股息；又因為在這些學者的心目中，政府主要的與幾乎唯一的職務乃在保護生命與財產，故各個人所獲利益的數量恆與他的財產有一定比例。於是，所謂租稅也者，不過是個人為保障他在此合資企業內利潤的繼續起見，所付的保險費，或定期付款。此種福利說或保護說，雖是現在已為一般學者所擯棄，但在有些學者的心中尚有殘影蕩漾，而在盎格魯撒克遜

民族的國家中，法院在稅務上的判決，尤爲其然，因爲在法院中，前例的勢力是很大的。

至租稅福利說被一般擯棄的原因，約有兩層。第一層，即假定此說能正確解釋個人對於政府的關係，但若更嚴格的分析，便可見出，政府錫予個人的福利，並不與財富——財產或所得——有想像的那種關係。我們就假定政府的唯一職務在於保護財產，但也不能遂說政府對保護兩倍的財產即花了兩倍的費用，抑或小資產的所有人只覺得對於他的財產，與較大資產主所獲的利益相比，僅得一半的利益。又是，這是顯然的，政府保護財產，同時也保護人身；人身的保護，富人與貧人所感覺的價值，是無大小差別的。更有進者，政府的不僅爲社會的警犬而止，它的職務並不限於保護，這也是很顯明的。吾人若試一考察政府的其他職務，則福利說之不適合，可立即見出。因爲個人從政府方面所獲利益，大部分不是與他的財富成正比例而是成反比例的。貧人送小孩子到公立學校去讀書，富人便送到私立學校；貧人的火險或衛生須靠政府的力量，富人則自己有最優的預防設備與專家看護；最後一例，貧人須仰給於貧人救濟或政府郵金，而富人則不需此種幫助。差不多在現代政府活動的各個領域中，即說國家行爲的直接利益恆與個人的財富成反比例，也是有

一些真理。一種學說，其實際結果使貧人比富人須負較大的擔負，則其前提之有瑕疵，當無疑義了。福利說崩壞的第二與主要的理由是，此說所依據的政治哲學基礎，現在已認為不堅牢。晚近政治學說係依據於個人與國家關係形成有機體的概念；它認為公共的集合慾望頗與文明人們各個的私人慾望一部分性質相似；租稅是道德的，也是法律的義務。自然，政府因受社會的供給，須向社會作一些事。可是在政府方面，此種交互的義務，不是對於人民的個人資格而言，係以人民為較大羣體之一部分而言。個別的福利被包含於公共福利之中。在大多數的場合，對於個人的個別福利是無法計算的；因為良好政府所有無形無質的效果，乃在將公共幸福，特別是較優生活，普及於全社會，這是近代文明的重大特徵。國家的理想形態，並不像一合資公司，倒是像一家庭。各個公民並非股東，而是弟兄；若他們是愛國者，他們是被同一理想，與對公共利益同一協作的優良精神所鼓動。不管個人服事全體的此種道德義務應如何的度計，而其標準，在國家與在家庭一樣，將決不是個人所受的利益。不但是以利益為標準，完全無法應用，即假定能夠應用，也是完全不適當的。或許有人說，以國家譬喻家庭，終究屬於矯強，有些時候，政府蒙受一定的費用，並對於特定的

個人作一定的勞役，其勞役的利益是可分離與計算的。例如政府售賣煤汽於個人，或對某種特許所徵個人的費用，又或某種建設，其利益特別屬於一部分人們時，即責令此部分人擔負費用之一部或全部，等等事項均可計算。此種駁論縱然不能否認，但是須知道這種付款却並不屬於租稅之列。雖是我們的立法家與我們的裁判官心目中仍有此種混淆存在，但若我們一回審過去二十五年之進步，却不能不承認公共收入的分類改良，與乎租稅、價格 (Prices) 規費 (Fees) 與特課 (Special assessments) 應須嚴格區分之認識，是吾人主要進步之一。我們在本書所討論的，不是政府收入之全題目，而是單獨的租稅問題。在租稅中，主要着眼之點是公共福利，至個人的特殊福利，即使有時注意，也是純屬偶然的事。若是個人的特殊利益可以分別計算，而此現象又非政府行爲的純粹偶然結果時，則我們所碰着的便是另一種東西，而不是租稅了。

### 三 社會觀念與能力說

租稅的福利說被擯棄了，代之而起的則是租稅的能力說 (the faculty or ability theory of

taxation) 此說主張供給政府義務的一般尺度，在國家與在家庭一樣，乃是個人的擔負能力，此說的理論似乎比較開明而博大。但是若嚴密分析，能力原則的確切意義是什麼，則困難便立刻發生，如福利說一樣。有些學者，如約翰穆勒 (John Stuart Mill)，認為能力的尺度在於犧牲的平等，這或許是科學分析上之一最大進步。這即是說，個人納稅能力，應由其付納此稅後所感受的犧牲量度計之。我在此並不願繁徵博引關於確定此能力的客觀標準之各種建議，祇是略一回憶此類標準，由消費而財產，而出產，而所得，所經過的進化過程。我們討論的主要點是，納稅義務之主觀尺度，一般學者認為是「犧牲」。自然穆勒此說在晚近已更為精透，例如埃吉俄斯教授 (Prof. Edge-worth) 與哈斐爾教授 (Prof. Carver) 所建議的，以最低犧牲 (Minimum sacrifice) 代替平等犧牲。但是此種較新的說法，除了它的本身特殊困難不計外（此處不是討論這問題的地方）（註一），我們也碰着一種事實，即是不僅租稅實施不與犧牲學說不符合，即能力原則本身也被最近的學者所攻擊，認為它在有些方面是不滿足的。

（註一）參看 Seigman, Progressive Taxation 2 ed (1908) Pp. 285-289

上述的非難雖是有一些力量，但據我的意見，它們尚不足以推翻能力原則，若是此原則被正確的解釋的話。差不多近代所有一般財政學者，德意志的、英國的，與乎其他國的，都單純從消費的觀點去推斷能力。所有犧牲學說，無論是平等犧牲或最低犧牲，都完全注重問題的這方面。此說所推求的是個人於付納此稅後所感覺的負擔如何；付稅以後，剩下備作他自己消費的財產或所得尚有若干。這個完全是澈頭澈尾的財政消費說。可是我們若將此說詳切的分析，並考求與實際事實更為調和的學說，則不得不認為此說的消費方面須有生產方面以補充之，始臻完全。估計一個人的納稅能力，我們不僅應注意他付出他的財產或所得以後所感的苦累如何，並應計及他以前取得此種財產成所得所享的機會怎樣。

但是可以這樣問：吾人此說的真正意義是什麼？答案殊甚顯然。我們若一考察問題的生產方面，則各種特權的現象，以及其千差萬別的形態，將統呈現於吾人的眼簾。設若一個人的財富大半是從其個人單獨的努力而來，這個是一回事。反過來說，若是他的財產大部分是從法律所賦予他的特權而來，則情形便與前例迥異。他享有特權，使他創造或增益他的財富來得更為容易，其真正

犧牲應包含得財與用財的兩種犧牲。舊的能力說祇注意到用財的犧牲而新的能力說則包括得財與用財的兩種。

租稅能力說，經過這樣改造以後，不僅擺脫了所有的非難，並因為更為概括之故，它比現代財政家各立門戶所持的一切敵對理論，都要優越些。例如，我們的朋友，單稅論者，他們在財政改良的各方面，雖有許多勞績，却犯了兩重錯誤：第一層，他們不應祇揀出某一種特權說來課稅；第二層，他們不應把特權說當作獨立的與充分的解釋個人與政府關係的學說。他們有些因熱烈反對能力說之故，甚至趨於極端，以致謬誤的將特權說視為與福利說同科，因而陷於過去為人擯棄的解釋。有些學者雖不如此之甚，却也把特權說當作可以含蓋一切的適當學說。可是，我在上面業已指出，此種見解是根本謬誤的，因其只見着問題的一方面故。此說祇注意到得財方面，却忽視了用財方面。舊的能力說，照它一般的解釋，錯誤在問題之此面；而特權說却以同一程度，錯誤在問題之彼面。這問題的唯一圓滿解決是，我們一面仍主張能力說而反對舊福利說，却他面將能力說的解釋擴大，凡特權說合理的說法通通都包括在內，其荒謬的理論則颺棄不取。

此種新解釋的能力說又可幫助吾人解釋過去二十五年中事實的實際進化。在一方面，我們有所得稅的大運動，這運動不特見於合衆國，並見於法蘭西與其他歐洲諸國。這個運動是能力說所含育的舊理論之直接效果。此運動是合衆國中晚近的運動，這純粹因為租稅的全部能力說在比較晚近才被承認之故。可是關於所得稅的兩種新修正之點，為現在世界各國所熱烈討論的，一是等級原則，一是分類原則，却至少是能力說另一方面有意或無意的部分效果。我在多年以前，於討論累進徵課時，已指出單是此學說的消費方面是不夠適當維持其成立的。現在英國與其他國家都堅持勞力所得 (earned income) 與不勞所得 (unearned income) 之區別，主張提高不勞所得的稅率，其理由大部分係依據特權原則，而特別是承繼特權。近年以來，世界各國的累進稅與旁系繼承稅之大發達，均緣於此種特權原則；又英德兩國的政治問題中最熱烈討論的無過於土地增價稅，這也是另一種同等重要的社會特權所使然。就是在合衆國中的聯邦公司稅與各州的公司特權稅，在根底上也是淵源於社會與法律特權的此種新觀念，因為此種特權可以增加個人或公司的納稅能力。所以晚近的租稅事實，不僅不與能力說背道而馳，抑且與此說的正確解釋日



趨接近。

由上看來，在過去二十五年中租稅在實施上與在學理上之主要進展即在社會觀之逐漸重要。在租稅的大部分領域中，我們已知道，個人觀點已完全為社會觀點所代替，而租稅歸宿與結果之研究亦繼續有力的證明付稅人不一定即為擔稅人這事實。復次，我們又已見出，即在付稅人即為擔稅人的有限場合，與乎納稅能力說最有勢力的所在，此學說的個人要素亦已被社會要素所代替。舊犧牲說是個人概念；新特權說是社會概念；此兩種概念合併起來，便形成現代的納稅能量或能力原則。

於是，從各方面看來，個人觀念已滲合於社會觀念之中，而財政學說與其他經濟學說相借並進，結果形成現代的社會觀與舊個人觀的結合。經濟學現在有時稱為「社會經濟學」(Social Economics)；新的財政學說也可名之為「財政的社會學說」(Social Theory of Finance)。(註1)

(註1)此學說萬不可與租稅的社會政治學說(sociopolitical theory of taxation)混淆，後者有時與瓦格涅(Adolf

Wagner)之名相連，我並在別的地方討論過的。見 Seligman, Progressive Taxation, 2 ed (1908) Pp.

129-132

#### 四 稅權之衝突

雖然，我們若不對於各種稅權問題與乎稅權衝突問題所發生的變革，加以考察，則近世租稅趨勢的研究便未臻完全。我們見出，差不多近世的國家莫不以調整國家與地方的徵課爲急務；而在聯邦國家中，又須調處各邦與聯邦的稅收情形，遂更複雜。過去二十五年的經驗，在這些問題的學理上與實施上，所給吾人的教訓是怎樣咧？

我們首先研究中央財政與地方財政之關係。

在此點我們立刻見出一顯著的事實，即各國的趨勢均在限制地方稅於不動產。一般都知道，一切租稅在原始都主要是屬於地方的；因是我們見出地方收入大都取給於全部的稅目。無論那一國，一般財產稅或一般所得稅在往昔却佔地方收入的大部分，嗣後此稅又被消費稅所代替，此類消費稅尙殘存於歐洲的許多城市中。及到國家稅發達了，國家的徵課或是附麗於地方收入，如

迄今合衆國的習慣便是這樣；又或在租稅管理操於國家的地方，如法蘭西與其他歐洲諸國，則相反的情形發生，即地方稅附麗於國家收入上。就是在此點我們觀察出一最有教訓的進化。我在此處不願意停住去贅述經濟的大變革如何使古昔的一般財產稅不合世用。可是我願意提醒大家不注意的事實，即是通歐洲各國一般財產稅的崩潰與消滅，其原因不僅因為古來的財產集體已分化為許多成素，並同等的因為從財產所生收入的基礎至那時已變為普遍化，而一般財產稅之管理却仍是地方的，所以不能適用。換句話說，一般財產稅失敗的原因，是以地方的管理法應用於須適用中央管理法的稅務上。個人的財產與個人的所得在近代並不地方化的，所以課一般財產或一般所得以地方稅，在管理上將碰着增加的困難。合衆國的一般財產稅之所以形成滑稽，與乎其他文明諸國為什麼很早就實際廢棄此稅，這個乃是主要原因之一。此種理由又可使我們了解為什麼近代的所得稅，與乎偶然存在的財產稅，其所依據的管理基礎都比以前擴大。

上述變遷，適用於一般財產稅，也適用於其他普通稅。但是有一重要的稅目，為此種管理的缺點所不適用的，即是不動產稅，並因是我們見出地方徵課為什麼漸次趨於不動產稅了。在有國中，

如英國與奧國，此事已有法律規定。在有些地方，如合衆國中比較發達的實業區域，現在在習慣上也是以不動產稅爲地方徵課。在法蘭西，自然此種運動方正開始，却是十分有希望的；而在德意志，其在前世紀末葉的改良方案却一部分被地主私心的與無理的反對所阻撓，這些地主們並了解此種變革的真正經濟意義。實在的說，吾國的稅制，儘管有許多不良的紕謬之處，但我敢說我們的地方稅制，如在多數進步的州中所實際採行的，却比德意志或法蘭西現行的稅制爲優，而且在有些重要方面，亦不劣於英國的稅法。我們美國稅制所感煩難之點是，事實的進化往往不顧及法律，並不規求與法律吻合。雖然，以不動產稅爲地方收入，是全世界的潮流，此潮流不僅無可駁之點，而且與較新的財政學說完全偕和。

問題的他方，即各邦與聯邦的財政關係，在有些大國中，如德意志、奧國、加拿大與合衆國，也是現代的緊要問題。在美國我們正是對這問題聚訟甚烈的分際。我們已在其他地方（見於本書第十二章）詳細的揭出，在稅權衝突時，吾人抉擇的真正標準，乃在考察管理的效率如何，稅目是否適宜（suitability）與稅收是否足用（adequacy）數點。在此處我不願詳論此各點，但有一層須

得特別注意。合衆國的情形，因憲法上的限制，比上述諸國更要覺得困難。我年事愈長，則愈瘁力於吾國經濟的與財政的問題，並愈嚴重的懷疑我們憲法上常被讚美的限制制度，至少對於我們目前問題，其真正價值是什麼。我們已目擊各方的困難。譬如其他諸國能夠輕易的擺脫一般財產稅，而我們則須耗費多年的熱烈努力，去戰勝許多州憲法中的初步限制。並在此聯邦與各邦財政關係的特別問題上，吾國的緊鄰加拿大，不必說在大洋那邊的那些友邦，已經表現了很大的進步，其原因則由於他們僥倖沒有州權的拘束。當我們國憲起草的時候，各州正是各自獨立，並互妒最烈，僅因此偶然的原因，所以我們國憲中便規定一切權力，若未明白規定屬於聯邦政府時，應即保留於各州。抑知吾國國境以外，有一緊鄰國家乎？它現在的人口比吾人起草憲法時的人口已多過兩倍，並在最遠的將來可斷言能成爲一偉大的國家，足與我們相頡頏，而此國家——加拿大——之繁榮却正依循相反的學說，即是凡未明白賦予各省的權力，應保留於國民政府。在此法制之下，加拿大不僅解決了它的財政問題，並解決了許多其他經濟問題，比吾國更爲成功。這種情形，在加拿大爲然，在其他的大的聯邦國家亦何獨不然。我們已自縛於繭，此繭已緊束了我們各方面的發

展。我們已將所謂州權或地方自治政府等名詞當作一種崇拜物，而不知此學說已是其他盎格魯撒克遜國家在成功上所認為不必需或厭棄的東西。過去二十五年的經驗，若在財政與經濟事件上有任何教訓時，必在指示吾人以吾國全部憲法學說應大量的修訂。

若將上述的理論變為實在的形式，這即是說，如我在其他地方所指出的，美國將來的所得稅將首先變為國家所得稅；並在公司稅與遺產稅方面，這州際間無法避免的稅權衝突，可用國家監督，或用其他方法，將此稅歸於國家管理，而以其一部或全部稅收分配於各州，以免除此種障礙。法律的事實應須多方的使與經濟事實吻合。政府制度下應須多方的以求與經濟生活內容調和。

過去二十五年已見着社會經濟基礎之大變革，所以也在租稅的學說與實施上，發生同樣鉅大的變革。用簡單幾句話來概括說，此種運動，在一方面是效率與公道的調和，抑或由效率以達公道；在他方面，是舊的租稅個人要素與新的社會要素嚴密的接合。英國的預算競爭，法蘭西的所得稅競爭，與德意志的收入制競爭，這等都是此種新精神的表徵。而在合衆國，則有廢除一般財產稅的努力；劃分州與地方稅源的企圖；地方徵課施以州監督的辦法；主張個人與公司同負納稅義

務的熱忱；改良吾國進口稅與內地收入稅制，並補充以所得稅的運動；與乎此外推廣遺產稅的趨向，以及適用不勞增值學說於土地稅的熱烈聚訟——這一切等等都在加重表示我們剛纔述說的教訓。這文明世界，在它急迅的進化途中，方正急切的將這些觀念實現於租稅制度中。學者的工作只在分析與解釋這情勢，並使政治家的概念明晰，能夠認清此種大變革的真意義，而推改他們居於民衆領袖的地位，因爲在此正義的探求中，與乎吾人企圖實現經濟與社會進步的最高目標於財政制度之努力上，民衆乃最後的裁判者故也。





## 第十一章 州與地方收入之劃分

(此章曾發表於 *Addresses and Proceedings of the First Annual Conference of the National Tax Association, N. Y. 1908, P. 485 et seq.* 中而略加以修正。)

### 一 現在的困難

一般人對美國租稅現狀之不滿意，日益加甚。其原因不必遠求。在一方面，實業民主精神的發達，在各處對於公共財政機關均發生一種鉅大的要求，即其的集合行爲須爲全社會的利益而行動；在他方面，繁榮的發達，與從比較初期的經濟情形到複雜產業社會的過渡，漸次使我們祖先遺

留下來的財政基礎與財政制度不合於用。因是之故，事情的兩端均覺着重大的壓力。政府的需要一天天繼長增高，而財政機器却一天天的斷弦停擺。經費巨增，舊的收入方法至此已不適用。因是公共的需要壓迫及於公共稅源。又因為公共需要之增加，在地方政府比在中央政府尤為劇烈，故現代感覺鉅大困難的，便是國家收入與地方收入這問題。

雖然，我們若因此遂認為公共稅源本身有不濟用之處，這却是錯誤。收入不敷，其罪並不在於社會所得。國家的發達方正加大而增高，財富與社會所得的增加亦有一日千里之勢。若是我們各州與各地方的稅源都能整理組織得當，合於財政的要求，如國民政府之所為，則此種窘苦之狀將會馬上消滅。我們都知道，在經常的時候，國民政府的收入從未感覺絲毫的困難，而且不僅充足，並大體能滿人意。可是我們也同樣知道，國民政府已經這樣成功了辦法，而在州與地方政府行來，却是缺點滋多。財富猶是也，稅源猶是也，祇是徵取收入的方法却變為不滿足，偏頗，與失平。當今的急務即在重新整理稅制使之合於近代的要求。

在我們這樣廣大的國家中，各個區域的問題天然具有各種不同的形式。財政與政治乃是經

濟力量與經濟關係的最後表現，而經濟狀況在通國中是各處千差萬別的。從邊區的生活與純粹農業社會的活動，到最發達與最複雜的產業社會，此種進化的過渡，致使有些區域進步甚速，有些區域則比較落後，而在此過渡方正開始的地方，舊的稅法尚有部分的效用。紐約的好稅法不一定是密士失比，或烏台的好稅法。但是不管經濟狀況之差別如何，却有一些全體共通的現象。例如，鉅大的運輸公司機關是通國都有的。有些大托辣斯賣它們的商貨於小村落，也賣商貨於重要商業中心。因是，我們財政制度中有些缺點，乃是全國共有的毛病，並隨複雜經濟狀況之進展，這種情形在將來越發真實。我們已在各處設有租稅委員會，從事研究這同樣的問題，不僅麻沙米色得與紐約如是，明尼蘇達與威士康遜也如是；不僅魯西安納如是，太平洋沿岸各州也如是。

那末，我們稅制的主要困難，漸次為通國全境所公認的，究竟是那些呢？我將它們分為八項討論。

第一與最要的，是一般財產稅之崩潰，此稅差不多仍是各處州與地方政府所倚賴的收入。一般財產稅只是在最初期的經濟社會才能行之有效，因此稅原來係為此種社會而設立的。差不多

在各處實行一般財產稅的地方，動產是照例漏稅，其理由此處無再贅述之必要，而其流弊也是完全不能預防的。在現代各處對一般財產稅的管理已伴着增加的困難，並在我們大的實業中心區域，用最近租稅報告的話頭，此稅已成爲一種「大滑稽」(a howling farce)。任何地方，北方與南方，東方與西方，儘管有程度之不同，却一致的發出一種呼聲，以強行一般財產稅，無論用填表法或檢舉法，起誓法或詢問法，總歸是強迫一般公民養成作偽與墮落的惡習。

第二，是租稅擔負失平，有日增之勢，不僅社會中各階級間不平等，就是同一階級內分子與分子之間亦不平等。例如，在有些縣內，土地估價僅等其真值百分之二十，而在其他縣區內，則當其真值百分之八十或百分之百，所以各個人對於州稅擔負的極不平等與不公道，這是顯著的。

第三，是以地方收入的稅法應用於州收入，則柄鑿之弊立見。一切直接稅原來都是地方稅的性質，以徵課財產作爲地方稅收，在初創時是比較簡單的事。及到州經費日趨增加，簡單的辦法便是附加幾州稅於這種地方徵課上。但是州政府的職務日益擴張，舊時商業與實業的地方界限也漸趨崩潰，以致原來公平的稅法頃刻變爲不公平了，而欲用純粹地方徵課的束縛以限制地方

與地方間或州與州間的營業情形，此種企圖實在是一切困難之源。

第四，是近代的公司沒有公平的盡它們的納稅義務。公司組織是前世紀後半期的產物。當我國現行的租稅制度創立的時候，尚不知公司為何物。吾人欲勉強將新酒貯入舊瓶，則不獨將酒弄壞，恐亦將瓶破滅。

第五，是社會對給予公司與個人的特許權及權利，沒有從他們得到相當的報償。目前在全國各地已有一種熱烈的努力，以圖補救此缺點。可是因為我國從歷史上遺留下來的稅制，係以財產度量財富，並不如其他國家以所得估計財富，所以我們遂陷於特權價值估計的漩渦，而不得不與世界各國所無的問題相周旋。

第六，是農人擔了過重的稅。實在的說，這個是吾國多數鄉區以及所有農業社會的徵課問題，因在這些地方，沒有相當的收入制度，也沒有重新整理社會的財源，若不重課為吾國將來繁榮主要策源的農人，將不能設立良好的學校或適宜的道路。

第七，是因舊法律的偏頗與斷續的實施，致有干涉營業之弊。試舉目看看：有些州中忽然徵課

抵當稅，如晚近的紐約，則一切建築工業便立形紊亂；又如有些州對於營業有時課這種財產稅，有時又課那種財產稅，則不特不能增加收入，且將使營業遷徙無常。攪擾各個營業或發生攪擾的恐怖，在近代實業社會組織細密的機體中，已漸漸成爲不可贊成的舉動。在一世紀以前，哈密爾頓（Alexander Hamilton）在他著名的工業報告當中，說有下列的金石格言：『一切按照假定運用於營業內的資本額而課以稅，是必然有害於實業，而特別是妨害製業工業的成功，凡欲促進實業的政府應縝細的避免此稅。若讓被稅人自由宣告他的資本或利潤額，冀以減少第一例中的流弊，這是毫無希望的。』

第八，是不能使大資產繳納它正當的稅務。在往昔財產是很平均的分配，情形也很簡單，租稅擔負之不公平，輕微而難見。在現代財富的巨大集體面前，往時粗笨的租稅機器是顯不出威力的。所可怪者，乃吾人尙以補綴舊機器的幻想，引以自慶，而孰知事實的真正需要，乃是拋棄舊機器於產土中，而改用完全新的現代的機械與辦法。

## 二 劃分的意義與利益

可是我們應該承認，此種革命的舉動，是很少發現的。結底的說，達到社會實際進步的唯一方略是「循序漸進」。不管改變如何遲緩，這目標却必須明明白白懸於心中，要想有任何進步的話。設若我們一步一步的進展，最重要的是每步須是向前，而不是退後的。在合衆國中，一切進步在目前的發軔點，最近尚不必在租稅行政上求巨大的變革，而祇須將屬於地方徵課與管理的稅收，不再利用爲州稅。不管此外尚需要其他何種改良，並不管尚有好多改良方案，若我們不將這初步辦到，長久的進步是不可能的。因此之故，吾人敢冒昧將州與地方收入之劃分問題，置於討論的前列。

我們已經見出，利用一種稅源以達兩種目的，至少是盎格魯撒克遜民族的天然發展方法，因爲在這民族中，自治精神是很強烈的，而地方單位乃是經過繁殖後成爲偉大國家的細胞。可是利用同一稅源以達國家與地方的目的，則不特已經發生上面所述的許多困難，並且却能淆亂事實，使問題絕難有圓滿的解決。例如某一地方區認爲它的利益在一些莫明其妙的方式下，與其他區

域的利益相連帶關係時，通常的趨向都不願意試行何種變更，不管此變更是如何的需要，因為經過公共利益的影響，這個變更或許反有礙於此特殊區域的利益。故其結果是互相疑忌，更壞的是同歸頑鈍。一個人若是確然知道他的諸鄰居有隱匿情事，通未發覺，則決不能希望他對於他的應稅財產悉數表報；社會也正如此，沒有一個社會願意變法，若變法的結果大概只是增加它對公共的負擔。所以分劃州與地方的收入是今日合衆國各州的急務，但不甚因為此變革的本身能解決任何問題，而委實因為這種改良是任何實質的與長久的進展所不能免的初步。劃分州與地方收入，並不是救濟法，却可使救濟法有實施的可能。我們對於這問題，便是從這種觀點去研究。

這問題計有四層：（一）劃分州與地方收入的意義是什麼？（二）劃分的利益為何？（三）其非難之點與可能的危險是什麼？（四）迄至今日，劃分的歷史與沿革為何？

1. 第一層，劃分，如其字義所示，是指各類收入之區分。差不多在美國各處，個人的一般財產應受地方稅之徵課；及至公司發達以後，公司的財產也用同一方式由地方稅吏徵課。縣（county）經費通常按照各地的財產估稅價值由各地方區（localities）分擔必需的數額，故地方稅上須附



加以縣稅。末了，州經費也是用同樣方法去支拂，按照各縣估稅價值的比例，由各縣分擔。所以課於財產上的最後稅率是這些各種稅率的總和。可是估稅與收稅的權力大半是在各地方區手中。

劃分州與地方收入之結果，將使州收入不再仰給於地方收入的稅源，且不必與地方收入同一徵課方法。實在說來，分劃以後，便不再將州經費按照估稅價值分配於地方區，故地方一般財產稅已無附徵州稅之必要。此種劃分，在推論上自然包含有另行謀劃州收入的意義。劃分之急需主要是消極的而非積極的要求；它是破壞而非建設。劃分以後，州收入應以何種特殊稅法以代其缺，這是頗有討論餘地的。一般的確定論調是：『將應屬於地方的歸諸地方，應屬於州的歸於州政府』。

2. 問題的第二層是劃分所生之利益爲何。劃分的利益約有下列數種：A. 能與政府職務與活動的天然分野密合。B. 能得較大的徵課平等。C. 能降低稅率。D. 能避免縣與市間的衝突。E. 能使工具對於目的有較大的伸縮與適合。

A. 第一利益是能與政府職務及活動的天然分野密合。政府與營業生活的關係，必然隨營業

活動的情形而變遷。當着營業的性質是純粹地方色彩的時候，如古昔的情形便是這樣，則地方機關可以適宜的處理。即如今日，關於不動產的活動仍然大都是此類性質。不動產不能離開所在地，附着於不動產上的利益與負擔仍然是十分與住居緊逼鄰近的人們密切關連的。不動產是如此，在原來的時候差不多一切經濟現象也是如此。但是現在的經濟情形則異於是。關於運輸財富與傳遞電力或消息的巨大實業，其範圍顯然已超出地方性質，即如許多通常的公司與企業，其活動已延展於地方界限之外。自然此種企業的總管理處必須設於某區域，但其活動的範圍與內容却已不限於地方，若必欲依據其在某地方區的財產以測量企業或公司擔稅的經濟能量，此種企圖在最多數的例中，都是最不精確的。不僅在地方的財產通常與企業或公司在該地的售貨額沒有比例，就是一地的售貨量也不能絲毫表明企業或公司的相對利潤或納稅能力。一個保險公司（雖是它的總辦事處設於某鎮）的營業或許遍於全州；一個鐵路公司或許在一小鄉村內有支路四條。實際毫無補於營業；一所銀行或許它的利潤大部分是從四鄉的營業而來。營業活動若主要是超出地方範圍或一州的範圍，其租稅的擔負也應超出地方範圍或一州範圍。

雖然，此處不僅是州政府與地方職務之天然分野，並且即在純粹地方現象的場合，經驗也已指出在有地方由州稅吏徵課比由地方稅吏徵課要好些。例如，不動產由熟習地方情形的鄰近稅吏去估稅，結果比本地官吏要好得多，雖是經驗已經指示地方徵課有集中的或州的管制，於達到地方間的平等，有莫大的好處。又如酒稅法（Liquor License Law）之執行，若完全能離開地方勢力，便可常得更好的效果。就因此種理由，所以現在紐約的酒精牌照稅係由州稅吏徵課，其效率與收入均比以前為優。所以某種稅目，若依據擴大的而非狹小的徵課基礎時，往往可得較好的效果。例如，遺產稅是最不宜作地方收入的，因為在一年之中，某一單獨城鎮內有錢人死亡的數目是最不確定與最起伏不常的，若倚為地方收入，將有過於斷續不定之苦。若將此稅基擴大，以州為單位，則年年由死亡轉移的財產數額，將只有甚小的變動。

於是，從政府職務範圍所有歷史變遷的觀點，與管理效率的觀點，看來，則什麼應當是州的收入，什麼應當是地方的收入，我們在這當中常常可以畫出極顯明的界線。

此種主張實際上是將我們立國之初所有的財政分割辦法，再為推進一步。在最初時，聯邦收

入並未與州收入分割，在革命以後，聯邦正值危難的時期，故不得不倚賴各州以獲經費，聯邦之取給於各州收入，其方式與各州之取給於地方收入是一樣的。及至此種制度崩潰，於是長久便立出一種聯邦獨立收入的原則，依此原則，聯邦的稅源至少一部分是與州稅源劃開的。國外貿易全部，原來是屬於各州的權限，至是遂轉移於聯邦，並且歷史必要的力量又將多年由各州管理的內地稅，變為單獨屬於聯邦的所有權。實在的，此種進程迄今尚沒有完全完成，而且我們現在尚在爭論，今後某種州稅是否還要讓渡於聯邦政府（參看本書第十二章與二十一章）可是有一點我們在此處願意申言的是，這原則已經確定的了。此同樣的原則也可適用於現在我們對州內收入的劃分。聯邦財政的崩潰已經發生了聯邦與州收入的劃分。各州中我們舊稅制之實際崩壞，也於此時開始演成州與地方收入的劃分。十八世紀末葉經濟狀況的變革使前一劃分成功，二十世紀初葉經濟狀況的變革也將使後一分劃成功。於是，劃分州與地方收入之第一利益是它能與歷史進展的根本原則調和。

B. 第二利益是能得較大的徵課平等。我們各州內各區估稅價值之差異，至為顯巨。所以過去

數十年中差不多各處均有平均估價局 (board of equalization) 之設立，用以救濟此種流弊。可是，這是同樣顯然的，此種救濟已經證明完全不適用，而平均估價局並不能完成所期望於它的任務。不平等的現象仍是無拘束前進，最大的原因是，這些州立平均估價局的人員對地方情形的知識極不完全，不能成功的審定財產的估價。若是一般財產稅重新劃歸於地方區，將立刻不需任何平均估價之必要；因為若是州收入有其他稅源，個人的一般財產，無論不動產與動產，均不直接擔負州稅時，則地方機關自會不願故意將地方財產的估價降低。因為若純粹作為地方收入時，則低估價課以高稅率，與高估價課以低稅率，其間並沒有差別；結果完全是一樣。州與地方收入劃分以後，則在州內甲地的地主將不會再對州內乙地或丙地的地主加以羨妬的睨視，而此種減低估稅的瘋狂舉動將被無形遏止。稅率的高低，將完全決於本區域內的人民，而不依靠其他區域內的人民。若不是紐約在一九〇六年將分割完成以後——此種分割，一般人認為將垂諸久遠——則紐約城的不動產估價要從百分之 60—70 的舊水平線增高至百分之 90—100 的新水平線，將是不可能的。

有人或許要反駁的說，劃分辦法恐仍然不能防止不動產估價過低之弊，因為一縣中鎮與鎮之間也有競爭，正如一州中的縣與縣間一樣。我們對這問題的答案有兩層。第一層，若州經費仍然由各縣分配時，則州經費在縣經費中所佔的比例，恆比縣經費在鎮經費中所佔比例為較大。故是經費對地方估價所生的影響將必比較輕微。第二層，即不是這樣，若將原始估價人改由其職員充任，而不用村或鎮職員，如我國現在大半以上州區之所為（註二），也可免除此弊。

（註二）改地方稅吏為縣稅吏，此種運動已達到是種程度，在一九二一年已有二十五州的財產估價改由縣職員担任，此二十

五州中，包括南方各州（特拉華與魯西安納除外），與西南各州以及西部十二州（如加利弗尼亞，科羅拉多，伊達荷，蒙大拿，內布拉斯加，內華達，北達科大，倭海阿，烏台，華盛頓，與窩民）。

○我們來到第三利益，此利益在政治方面的關係是不小的。在現在有些地方，州稅已佔全稅的大部分，故課於各個財產所有人的稅率當然依此程度而增高。若在州與地方收入劃分的稅制下面，財產稅已歸於地方區，則稅率也當然按以前州稅所吸取的全額而減低了。例如在紐約當此稅制發展的時候，此種辯論對於立法家曾表現很大的力量。故州與地方收入之劃分能使財產直

接稅減低。

D. 第四利益是能夠除掉市與縣之間的衝突。我國許多州的現狀實在是上面B點所述之產物；即是，財產之徵課不平等。多數的鄉縣提出的抗辯是，因為在鄉縣中有形財產所佔比例比較大，市區為多，故鄉縣財產的徵課在相對比例上實際比城市的財產擔負較重。因是平均估價局常常感覺為難的事，是提高各城市的全部估價，而降低各鄉縣的估價以彌補其缺。例如在紐約州，差不多每年都發生一些嚴重酷烈的爭論，有時甚至紐約城竟以獨立為一州相恫嚇。若將州與地方的收入區劃便可一揮而將一切煩苦與糾紛之根源斬絕。大城市與小鄉鎮都可平安的各行其是。

E. 最末一種利益實質上是剛纔討論的利益之引伸；即是，工具對於目的能有較大的伸縮性與適應性。若是各區因州與地方收入之劃分，能完全與他區脫離，而獨立的自謀它的財政出路，至少是一部分的出路，則各區將更能够使它的財政制度與它自己的財政需要適合，這是很顯然的事。商業巨鎮的狀況與鄉村的狀況是大不相同的，後者所十分適宜的稅制或許對於前者完全不適用。繫牛驥於一駕是不能有良好的進程的；讓牛驥各自由盡其能力，其總結果將比以前更大。

稅法一律，祇在經濟狀況一律時才是有益的。若是讓各區在一較大界限內能自由試驗最適合它自身發展的稅制，則最終效果將見財政實施能與經濟事實適應。

於是，從上述五點看來，劃分州與地方收入的利益是很顯然而無可反對的。可是習俗與偏見的勢力是如此之巨，一般人對現狀的分析是如此之不確切，以致此種運動在美國中僅到發軔的階段。

### 三 對於劃分的非難

可是第三層我們可以問問：此種劃分辦法完全沒有非難之點，抑或完全未含有危險麼？公平的考察將得出正面的答案。我們只須縝密研究，便可見出這些非難無非是些過甚之詞，而所謂危險亦最低度是可以救濟的。

其非難與危險為何？它們可歸納為三類：（1）缺乏相當的州收入；（2）缺乏伸縮性；（3）缺乏相當的地方收入。以下依次討論。



有些州或許這樣抗議的說：若將一般財產稅取消，不作爲州收入的來源，則難得代替的稅收。可是，更進步諸州的經驗，業已指示此駁論不能成立。即在普通營業公司尙未佔重要成分的諸州中，而大的公共役務公司，據我們所知，却是通國各州都有的。此種公司稅，在一適當的徵課方法之下，若主要留作州收入，則一切合理的州經費當無拮据之虞。所可惜的是，在我國多數州中，大部分的公司稅在現在是屬於地方，只有一小部分歸於州庫，而且我們可以立刻見出，各地方區並不需要此項稅收。設若我們把該撒應得的仍然交給該撒，則公司稅自應劃歸於州收入。另有一種州收入的稅源，現在業已普遍全國，却只是沒有得到可能的發展的，則是遺產稅。在紐約州曾經有一次州收入的五分之一是仰給於此稅，這同樣情形在多數外國中也是真實的。只因法律在原則上與在管理上的缺陷，遺產稅在許多州中收效極微。可是在此處紐約又已經指示途徑。若是公司稅與遺產稅不足支拂時，尙有其他數種稅源可供利用。例如我們已經見出，牌照稅 (Licence tax) 完全留作地方收入，是毫無理由的。在南方各州，牌照稅或職業稅，至少一部分，很久便已劃歸州庫了，縱然南方的全部稅制在此點與其他方面有可改良的地方。在此處又從紐約可以見出什麼是吾

人的救濟辦法，該州州收入五分之一，在施行酒禁以前，却單取給於酒精牌照稅。簡捷的說，這個問題雖可發生擴大的討論，我們此時却無冗長其詞的必要，而只歸結的說，在我國中，沒有那一州在適當稅法之下，找不出或不能有效運用相當的州稅稅源的。

「經費配賦法」(Apportionment-by-expenditure) 或「收入配賦法」(Apportionment-by-revenue) 之意義，可如以下說明：在現時州一般財產稅係按各縣財產的估價，而將攤額配賦於各縣。與此「按值配賦法」相反的是「經費配賦法」，依此法州擔負之分配於各縣，係依據各縣內與縣中應稅各區內所有經費之全部或一部，或同樣的，依據支拂此經費的收入額，作比例的配賦。此法的優點是很顯然的。

第一與最要的，此法可讓各地方區在一般法律規定的大範圍內自由籌措它的收入。配賦不按照一般財產的估價，而依據它們的經費或收入，則州內此區籌措地方收入的辦法，可與其他各區的辦法不生關係。緊要之點是收入的數量，並不是籌措此收入的方式。

就是主要因為「經費配賦法」可同時使各地方區有選擇稅目的自由，所以配德先生 (Mr.

LAWSON Purdy) 在數年以前便主張此方法，可是配德先生的地方自由擇稅的主張不是完全無瑕疵的，因其對於應給地方政府的權力沒有適當的說明故。又是「地方取捨權」(local option) 這名詞頗與禁酒問題發生密切關係，若它要利用酒稅，這倒是麻煩的問題。

第二，即使一般財產稅仍為地方區用作配賦的基礎，「經費配賦法」也可使擔負的分配比以前更為平均。因為我們已經解明在鄉縣動產的估稅價值與其實在的價值相比，差不多一定比城市的動產估價較高，這是極顯明的。而在他方面，經費或收入能更密切的與各區的實際納稅能力相應。因此，「經費配賦法」將使擔負比較現在得到更為平等的分配。在數年以前，那時「平均估價局」尚仍任分配州稅之責，紐約曾作一詳細的計算，表明在此新配賦法之下，擔負較多的縣，不是包括最有價值底土地的富庶區域，便是「平均估稅局」所給百分比率過高的區域(註1)。

(註1)數目字是紐約稅務改進會所預備的，並重印於 Proceedings of the First Annual Conference of the

National Tax Association, New York, 1908, Pp. 509-512

第三，「收入配賦法」將使州政府與地方政府同趨於節約。地方的糜費，至少在極輕的程度，

將增加所擔州收入的比例，而州的浪用也將直接增高所加於各地方區的負擔。

第四優點是：若採此種配賦法，將使州立的一「平均估價局」已完全無存在之必要，一切事件只用一種數學的計算便可辦了，這其間不會有愛憎之弊發生的。

第五與最末的優點是，因此法須預備各縣與各地方區的統計與收入的完全數字，我們同時可得着一種地方比較統計，此種統計差不多為現在大多數的州所完全沒有的，缺乏統計是租稅改良的巨大障礙。

至經費配賦法或收入配賦法之主要非難是，此法或將阻遏進步區域的正當開支。可是此非難的力量並不如其表面之劇烈。因為，第一層，要是一個區域已經準備它自己為良好的目的而担負較大的經費，則決不會因分配州稅所增益的區區負擔，便却步不前。因為地方負擔恆比州負擔在比較上是大多。又是，若取前數年之平均經費為每年配賦的基礎，則任何一年中所有特別的地方改良開支，便沒有多大影響。第二層，即完全不管上面的說法，若將經費配賦法與上述除財產外其他獨立州稅源的辦法，同時並行，此種非難的力量亦可大減。若是這樣辦去，即是，若州收入的

最大部分是由獨立稅源而來，僅是此種必需的殘數始由經費配賦法籌措時，則落於各地方區的負擔比例將是爲數甚微，實質上可將此非難所假定含有的任何力量剝奪無遺。

末了，又或有人反駁的說：經費配賦法對於較貧的區域是不公平的，因爲此法將牽掣美國現行的學校稅法。學校稅 (school tax) 之徵課係按照估稅價值，可是通常，至少在某限度內，又由政府按照人口將此稅配還於各縣與各區，藉以平均較富區與較貧區的教育機會。雖然，此種非難的力量，我們祇須將此種學校經費除去，使不受配賦的影響，如現在通常地方財政計劃除開此類經費的辦法，便可減去許多。若是不取全部的經費，只取一部分的經費，與「經費配賦法」的理論將絲毫無妨，而其本身優點將仍一樣的表現出來。至何種經費或收入應加入此範圍，這完全視規定如何，而此種規定將是各州而不同。

吾人最饒興趣的事是，晚近數州已有採行經費配賦法的企圖。按照俄勒岡一九〇七年的法律，經費分配賦稅的制度，定於一九一二年實施。可是在該州的制度中，有兩點值得特別述說的。第一點，他們的配賦並未按照全部經費，只按照一部分經費——因爲用於道路，與稍後用於債息，用

於法院，以及用於防疫的經費，在每回都是除開了的。我們見出，此種減除雖是有些贊成的理由，可是另有一點，即他們的配賦只按照縣經費，而不按照縣內各地方區經費以及該縣本身經費的總和，則利弊大異。此種原則的貶損，是很難找出贊成的理由的。因為這樣做去，「經費配賦法」便被剝奪了它的許多優點。俄勒岡的辦法將結果加重較苦農業縣區的負擔，因為這是很顯然的，在含有城市的縣區中，比在人口稀少的農業縣區，縣政府是比較的不重要，其經費佔全收入的賤分亦比較的小（註一）。雖然，此法律却未見諸實行。因在一九〇八年時，一般人不滿意於一九〇一年法律預定的估價基礎，以致涉訟，結果法院宣告離開通常平均徵課的配賦方法，另立新制，是違反憲法的，因是在判決的含義中，吾人建議的經費配賦法根本是不合法的了。經此判決以後，於是此法歸於無效，並未再作實施的企圖。可是，俄勒岡的稅務委員加羅衛君（C. V. Galloway）（註二），經過詳細統計比較之後，認為「經費配賦法」若運用適宜，將比該州現在再行採用的舊制度，要得出更一律與更平等的結果。

（註一）見於稅務委員加羅衛（C. V. Galloway）的演說，俄勒岡租稅的沿革（Taxation Developments in Ore-

gon) 載於 Proceedings of the Fifth Conference of the National Tax Association, Columbus, 1912, P. 240.

(註一)見前引紀錄 P. 243.

嗣後數年，康內克的稅務委員戈賓 (William H. Corbin) 亦主張此原則 (註一)，並於一九一一年向立法機關提出一個建議與實施此法的方案 (註二) 至一九一五年，這改良終竟成功，採行了收入配賦法。依此法，州財產稅之分配標準，係依據每鎮對所屬應稅各區所有的收入，按前三個會計年度的平均數，與全州各鎮所有稅收在前三個會計年度內的平均總收入，所有的比例為基礎。此計畫自實施以來，成效極佳，有關各方都覺滿意。俄勒岡與康內克的這兩位職員的見解，已有漸次在他州中得着贊助人之趨勢。

(註一)參看戈賓的講演，Wincreased Revenue. Address before the Farmers' Association of the General Assembly (of Connecticut) Wednesday Morning, March 10th, 1909, P. 10.

(註二)參看戈賓的建議書，依據地方收入之州稅分配 (Apportionment of State Taxes on the Basis of Local

Revenue) 載於 Proceedings of the Fifth Conference of the National Tax Association, 1912, Pp.

263-269。

由此看來，以缺乏相當的州收入的理由，認州與地方收入之劃分在有些州中爲不可能的反駁，若我們採用（至少一部分的）現在已在有些州中表露出來的救濟辦法，不說可將駁論推翻，至少可減少它的力量。可是萬不可認爲州與地方收入的劃分原則，可行與否，係以經費配賦法之能否採用爲條件。即使經費配賦法萬一證明完全不良或不妥善，而州與地方收入之劃分亦不因此而受影響。州與地方收入之劃分不一定包含完全「地方取捨權」或任何特定的配賦方法。它們倆的成敗利鈍是毫無連帶關係的。

第二種對劃分計畫的可能非難，是以州收入或有缺乏伸縮性之虞。以一般財產稅作爲州收入，無論其缺點如何，而此制富有伸縮性，却是不能否認的。若是州需要較多的收入時，它只須把稅率增高；若需要較少收入時，只須將稅率降低。所以我們若放棄一般財產稅作爲州收入，那末便失去了稅制的此種伸縮性。



可是，已失的伸縮性，我們有三種恢復的途徑。第一層，我們因放棄一般財產稅爲州收入所失去的伸縮性，可將數種州稅中之一種採用變動稅率，以恢復之。我們沒有必需的理由，務使稅率年年相同。自然在營業稅或公司稅，若年年變更稅率，是最不好的，因其攪擾營業的情形故。可是對於其他徵課，此種非難便不適用。英國以年年變更所得稅率，藉達財政上的伸縮。爲什麼美國各州不能時時變更遺產稅率，以謀較大或較小的收入？這是沒有理由的。遺產稅率之變更決不能使被繼承財產的人們之死亡率也發生變易。第二，若以上述辦法爲不可用時，我們又可採行紐約在一九〇七年的「特稅委員會」(New York Special Tax Commission of 1907)所接受的建議，其法，州庫應儲積一種準備金，以應付財政的任何不敷，若此準備金超過某數額時，即應自動的撥還各地方區，以減輕地方徵課。第三，最明白簡單而比以上兩法均較好的辦法，是利用上段所述的「經費配賦法」作爲伸縮的救濟。若是任一年內需要較多的錢時，此較多的數可配賦於各縣。

上述三種方法中，任用其一均可保持伸縮性，是無可懷疑的。

第三與最末對劃分州與地方收入的駁論是：地方區現有的稅源是很難讓渡於州政府的。例

如，現在有許多鄉縣對於經過該境內的運輸公司課以財產稅，爲其大宗的收入，此種稅源，它們是不願犧牲的。

我們於是來到一點，素爲一般討論此項問題時所忽略的，卽是一般對劃分州與地方收入的真正含義並沒有充分的分析。

我認爲州與地方收入的劃分實際可有兩種：一種可名之曰稅源的劃分，另一種可名之曰稅收的分配。稅源的劃分是指州與地方應有不同的稅源。例如，我們前說今後州不應再從一般財產稅吸取收入，這卽指稅源的劃分。可是，此外尙有一種完全不同的方法，以達此同樣結果；卽是某項稅源純由州去徵課，而將所獲稅收之一部分轉撥於地方區。例如，遺產稅之徵收應由州而不應由地方去執行，是在此點固可說是稅源之劃分。可是當着此稅徵收以後，我們也可再將稅收之一部分分配於地方區，雖是不必按照各區中所獲稅收的比例。至對於公司稅，我們已經知道（見第八章），最好的方法是由州對公司整個體課以獨立稅，而將公司的不動產留作地方徵課（又或對於鐵路公司，只以非活動的鐵路財產由地方徵課），若必要時，州並可將稅收之一部分再行分

撥於地方區。紐約的國產稅 (excise tax) 是由州職員管理著名的，而稅收之一半却被分撥於地方區。故稅收之分配與稅源之劃分，是可並行不悖，而十分調和的。我們現行的制度，係一切財產均由地方徵課，而於其上附加以州稅，故發生了現在的許多困難。我們的正常辦法，與有些地方業已開始的辦法，是將個人的財產稅，若必要時，並將公司的不動產稅，完全歸於地方區，而在州方面可發揮一種獨立稅源的制度，若情勢必要時，又可將收入之一部分劃撥於地方區。我們千萬不可將劃分稅源與分配稅收混爲一談。若是我們已經建立了州稅獨立制度，即是劃分稅源而由州徵收與管理的制度，並若我們實行此制後，州稅收入覺有盈餘時，則最簡單的辦法是將此餘額分配於地方區。

由此看來，我們的問題，正如本章前面所述，難點不在於整個的社會所得。社會中尚有許多財富從沒有被稅徵取的。困難之起，緣於現行分配租稅負擔的方法未善。我們只須將地方富有而且天然帶地方性質的稅源，作爲地方的主要收入，而於具有較廣大經濟基礎的各稅，劃作州徵課，則吾人對州與地方之一切需要均可妥善應付，而不妨害任一方的財政狀況，並且同時吾人現在所

感的種種困難均將消弭於無形。州與地方收入之劃分包含不同的兩面，即劃分稅源於分配稅收。真正原則是將財產的直接稅屬諸地方，而將其他一切重要稅源歸之於州；若有盈餘時，可將稅收之一部分分配於地方區。若州庫有任何不足時，又可用經費配賦法取給於地方。從此辦去，我們便可得着劃分州與地方收入之種種好處，而避免一切壞處與危險。

從上面的討論看來，州與地方收入之劃分決不可與有時所謂的地方租稅取捨權混爲一談的——地方租稅取捨權這名詞本身是有瑕疵的，理由已見前述。自然「劃分」便包含有某種程度的地方取捨權，而且實際上此種權力乃「劃分」的諸種利益之一；可是地方取捨權也顯然有它的極限。各地方區的徵稅自由須以不破壞租稅的一般計畫，以及不因行使徵稅權之競爭而阻害營業的活動爲限。州徵課中因受聯邦權力的干涉，禁止課州際商業以州稅，曾得了不少的好處，故地方徵課中也不應完全廢掉州的控制。吾人極力主張劃分州與地方收入，所求達的目的，在下面可以見出，即在使地方區最後辦到免徵地方動產稅。若是地方收入富於伸縮性，使此辦法爲可能時，最好將此種豁免之權給諸地方，最低度以其伸縮性爲限。但是地方之享有豁免租稅自由，却

不可與一般所謂完全地方取捨權視爲一律。地方取捨權的建議，其本身價值如何，尙待討論，而且確有不少的有力駁論（註一）。吾人決不可將劃分收入與更爲極端的完全地方取捨制混爲一起，以妨害劃分原則之實現。

（註一）參看布拉克教授（Prof. Bullock）在 *Proceedings of the Fifth Conference of the National Tax Association, 1912, P. 271 et seq.* 中發表的租稅的地方取捨權（*Local Option in Taxation*）一文。布拉克自認地方取捨權與州與地方收入之劃分，其間並無必然的連帶關係。

另外尙有一種普遍的錯誤，是認爲州與地方收入之劃分，在有些地方，是與財政管理的集中政策相反，而此政策在吾國各州已有極大進展，並有很好效果（註二）。實際考察起來，劃分與集中這兩種政策之間，並無衝突之點存在。州與地方收入之劃分實在即指中央或州政府應在某些稅目的原始徵課上享有較大的權力。在原有的稅制之下，這制度現仍實行於多數州中，一切租稅均由地方徵課，除了不健全的「州平均估稅局」以外，簡直沒有州政府權力的監督或干涉。在更進步的制度之下，稅源次第收歸於州政府，並由州政府直接去管理，而不假手於地方。此種辦法，已見

於吾國大多數州中的鐵路稅，與許多州中的普通公司稅，以及有些州中的酒精牌照稅。至於較新的稅目也是如此，此類稅之徵收從沒有假手過地方機關的，例如遺產稅與紐約的股票交易稅，便是這樣。在上述各例中，州與地方收入之劃分同時即是管理之集中。他們是相偕並進的。

(註一)設若吾人根據他們的論文來判斷，亞當斯教授 (Prof. Adams) 與布拉克教授 (Prof. Bullock) 均不免於此種

謬誤。前者見於他在 *Addresses and Proceedings of the First Conference of the National Tax Association*, N. Y., 1808, Pp. 515-527 中與在美國政治社會科學學院 (*American Academy of Political and Social Science*) 出版的 *Readjustments in Taxation*, 1916, Pp. 131-139 中發表的文章；後者見於他在 *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 24 (1910) P. 43, et seq. 發表的論文。不林得勒教授 (Prof. Brindley) 亦坐此病，見於他在 *Addresses and Proceedings of the Fourth Conference of the National Tax Association*, 1911, Pp. 155-156 中發表衣阿華之租稅改良問題一文，然而不林得勒教授雖對「劃分」

持同樣的反調，却又明白的主張「屬於地方的營業與財產應由地方徵課，無地方性質的營業與財產應由州徵課」

至於一般財產稅，或甚至不動產稅，有些州中對地方徵課施以有效的州監督，的確是有很大

的進步。可是一般財產稅以之爲公共收入的主要稅源，其本身缺點甚巨，有非單純集中管理所能完全救濟的。縱不認爲如此，而將一般財產稅讓渡於地方區，亦與地方徵課施以有效的集中監督原則無絲毫之衝突（註一）。劃分稅源是一件事；管理集中又完全是另一件事。熱烈主張有效集中管理的論者，未始不可贊助劃分政策之實行。我們對於此等絕對不同的事物，決不可混爲一談。

（註一）例如紐折爾西便是兩樣辦法並行不悖的。參看馬太（J. M. Mathews）在 *The Journal of Political Economy*, vol. 20 (1912), P. 736 中發表紐折爾西之租稅管理一文。

#### 四 劃分的歷史

我們最後來到劃分州與地方收入的歷史。

劃分州與地方收入，而規定獨立的州稅，此種方案，遠在一八七九年即已由紐約的州稅吏建議過了。此種建議已由一八八一年特爲此目的而設的租稅委員會擬出辦法，嗣後在一八八六年，又由州監督（Comptroller）在一關於薪支、租稅與收入的特別報告中重申此議。此種提議又由

奕倫諾哀在一八八六年的收入委員會與馬里蘭在一八八八年的租稅委員會，加以更深的研究。可是，自是以還，一般人對此問題便不甚注意，直至十年以後，始由本書作者重倡舊說。至二十世紀，此問題的討論又漸次的活躍了（註一）。

（註一）參看威士丁哈佛（D. C. Westenhaver, of Martinsburg, W. Va.）的州與地方收入之劃分一文。此文係在一九〇一年於巴發洛舉行的全國租稅會議中宣讀的。

此外在實施上，有些進步是值得注意的。在許多州中，已經開始於一般財產稅之外，謀求補充州收入的稅源。可是此種部分的補救法，除了或許略可減低稅率外，其他真正劃分的利益，則尙未夢見。可是在少數州，如西勿爾吉尼阿，在過去數年中，已有更進一步的改良，將課於一般財產上的州稅削減到最低度，這樣便達到租稅委員所稱的「劃分之真正實現」。又如，在東部的有數小州，如紐折爾西，康內克的與特拉華，它們的州開支是比較的輕微，所以實際上它們的州經費差不多完全由公司稅支拂。而在紐折爾西，學校稅係由州分配，50%歸於納稅的各縣，10%歸於州立學校與較貧苦的縣區。又是，鐵路稅的收入，其不屬於州庫者，亦由州按各縣的估價分撥於各縣。數十年



以來配稱劃分的主要模型者，厥爲賓夕爾法尼亞，可是此制在該州發展殊緩，以致沒有引起廣大注意。在賓夕爾法尼亞，不動產完全不作州收入的徵課對象，而個人或公司的動產亦決不作地方收入的稅源。州收入係完全對地方收入而獨立的。除了賓夕爾法尼亞之外，紐約至最近亦堪爲劃分州與地方收入的重要典型，雖是從地方觀點看來，因公司在以前與現在仍受地方的一般財產稅之徵課，此劃分還不能算是完全。可是，從主要之點觀察，即放棄一般財產稅爲州收入這一層，紐約在目前已是實際達到了州與地方收入之劃分了。

紐約在二十五年以前即已開始於一般財產稅之外，樹立另外獨立的州稅源，但是直到前世紀末葉，作者始很幸運的向政府當局提出更完全劃分制度之重要。自此時以後，過程已緩緩的進展，迄至一九〇六年，始達到最後一步，規定了全部州收入——約三千萬至四千萬之數額——均取給於其他稅源，而不依賴一般財產稅。可是，此種劃分並非由特別法律規定；不過僅是每年立法議決之結果（註一）。

（註一）這劃分在科學意義上是未完備的。從一九〇六年到一九一一年尙課財產以甚輕的直接稅，以應付法院速記生的開

支。此稅在一九〇六年爲\$218,000，在一九一一年爲\$225,000。但是此稅以前與現在均由司法區徵課，其稅率完全視該區所需數額而定。此稅可說等於縣稅，不過司法區的界域不與縣界域一致。事實上，在大多數州中此種開支係由各縣支付的。

若是紐約沒有特殊的情形發生，此種劃分的辦法或許已得了永久的法律允准。可是，採行劃分以後，不過數年，州債發生了例外的巨額增加，差不多有數年之久，其數幾達千萬元。改建伊爾釐運河（Erie Canal）的計畫需要一萬萬元以上的經費，而改良州公路的新方案，以及對鎮縣的補助款項，又須有五千萬元之州債始能進行。紐約經常收入之不敷，即緣於這種情形，並非如有些人所說，由於一般開支的浪費。因爲經常的收入，除開任何直接稅外，只能與除了新運河與改良公路的經費外之經常開支保持平衡（註一）。此種新增巨額債務的利息與攤還金額，不得不每年從事籌撥，故經費之驟然增加破壞了全部的財政計畫。此種例外情形已被一九〇七年的「特別稅務委員會」（Special Tax Commission）所預見，作者亦此會委員之一，並曾建議預算中應有一些伸縮的規定。惜乎此種建議未被人注意，因爲在那時此種危險似甚尙遠，而庫中猶有實際的剩餘。

至一九一一年，立法機關便碰着州債巨額增加的非常事變，而沒有增加的收入以供支拂，打破難關的最簡單方法似乎只有返還到所謂直接稅，依照財產估價的舊分配法。因是舊稅制廢棄約五年之久，又於一九一一年恢復實行，徵課了六百萬元以上的直接財產稅，並於一九一二年增加到千萬元以上以應時增加的償債基金。同樣的，康內克的亦曾於一八九〇年放棄直接財產稅為州收入，也因為缺乏伸縮的規定，又於一九一一年仍採用財產稅，不過其率甚低。但是康內克的返還舊稅制的實在原因，不是因為偶然的事變，却緣於重要的利害關係人們不願特種稅目之任何增加。

在他方面，紐約與康內克的由習慣所暫時達到的成功，却於加利弗尼亞在一九一〇——一年已實現於法律。加利弗尼亞久已深受舊稅制的流毒，並已陷於頑鈍的狀態。大半因受加利弗尼亞大學普勒因教授 (Prof. Peilin) 之鼓盪，州稅委員會已於一九〇五年與一九〇六年的報告中建議採行劃分政策。在一九〇八年曾經一度未成功的試嘗以後，此種計畫最終又得一九一〇年憲法修正案的承認，隨於一九一一年由法律見諸實行。按照加利弗尼亞的新稅制，一切公司

特許權，一切銀行（除開它們的不動產）與乎一切所謂公用事業如鐵路，轉運，電報，電話，煤汽與電汽公司，均由州徵課，此類公司用於進行業務上的財產不受地方稅的負擔。此類新稅，加上遺產稅與人頭稅，用以支拂一切州經費，同時便廢棄一般財產的州稅。此種辦法實際已於一九一一年見了成效，地方與州政府均感覺滿意。此種成效希望或許能繼續到將來。此種希望是否能實現，這是以後可以見出的。但是從紐約與康內克的經驗判斷起來，此種制度若不輔以一些可以伸縮的方法，亦將有巨大危險發生，而劃分也將不能永久的保持了。總而言之，康內克的是一重要的榜樣，可表明合衆國一般民意的趨向。

## 五 結果

劃分州與地方收入不過是一進化過程之初步，至此過程的最後結局如何，吾人亦有略為述及之必要。若將此點盡量的討論，則勢須另闢一章。我在此處所欲說的，僅在約略指示此種進化的大概趨勢。

在最初期的民主社會，達到個人納稅能力的最簡單辦法，如我們已見出的，是徵課他的財產。在此時一般財產稅是表明各個納稅能力的良好標準，因為財產是單純而不複雜之故。課稅於個人，與課稅於個人的財產，實質上是一樣的。可是，洎至近世，財產已不如是之單純了。因大規模的商業與實業日趨發達，財產便分裂為各種的形式，舊日的單純形態已消滅無存。欲平等稅及各種形式的財產，實際上已成爲不可能之事。可是，一旦實際上租稅成爲不平等的徵課，則其所生的社會影響便立即爲人們所覺察。課稅於某類財產並非卽等課稅於享有財產權的個人。此稅或許由他付納，却是不由他擔負。偉大的經濟勢力影響了階級與階級間的財產關係，這事已爲社會所公認。有些租稅係向前轉嫁於其他階級，故或許最後此稅已分散於全社會。有些租稅又係向後轉嫁於原所有人，並經過「資本折算」的過程，財產的新購買人將租稅折合於買價之中。因是，有些稅自然是由財產所有人擔負，而另有些租稅却經過「分散」與「吸收」過程，最後已完全失掉租稅的性質了。例如，現代一般人所習知的抵當稅，並不由貨幣貸出人去擔負，却是轉嫁於借款人，若此借款人係一房業投機家，則此稅便影響於住房，最後影響於房租，而附帶發生各種意外的結果。課

稅於城市地皮，此稅並不由在課稅後購買此地皮的人去擔負，因他可以將此稅折合於買價之中。故此種情形對於公司債票或政府債票的購買人也是真實的。課稅於商人或工廠主的營業資本，若此稅係適用於此階級的一切分子，則結果將是對此類貨品的消費者增加買價。憲法的規定決不能戰勝經濟壓力。我們儘管像克拉第（Crut）命令海不揚波，可是海依然波濤洶湧如故。我們大多數州均由憲法規定，一切財產應同樣的徵課，但已成爲無效力的告朔餼羊了。我們決不能同樣的徵課一切財產，因在現代經濟情形之下，人們的力量決不能使稅同樣的及於一切財產；若是我們確欲同樣稅及一切財產，則據租稅的現代社會影響看來，便不應對財產所有人課以同等擔負，因爲若課以同等擔負，恐實際擔負者却是不應擔負的人。在現代情形之下，課稅財產在多數地方均不能稅及財產的所有人，吾人若不將此事實認清，是決難解決這問題的。

劃分州與地方收入所以爲現代急務者，因這樣做去，各級社會均可由正確的途徑去解決這問題，並可自由選擇能有效徵課的財產門類爲其課稅對象。劃分的實際意義是說，若是社會願意放棄對人徵課法而代替以對物徵課法，也是許可的。

從這個觀點看來，於是我們可正確的說，吾人之所以力主劃分者，在地方政府方面，以其有免稅之自由，而非以其有課稅之自由也。現代美國財政上的首要問題是動產稅，一般思想縝密的學者均一致認為動產稅由地方徵課是決難有成效的。將來對於徵課動產的可能方法如何，或單課以州稅，或用其他稅代替動產稅，抑或由聯邦徵課，吾人姑且不論，而目前去掉此惡稅的最容易辦法，即是許可一些地方區有試行免徵此稅之自由。此種免稅自由固不限於動產，或將擴充到地上改良物，或所謂地方單一稅之免徵；此類事實，吾人亦無須惶慮。我們已在其他地方見出（見第三章）地上改良物之免徵地方稅，從全體看並不是良好辦法。可是此種缺點，若持與現代不公允的一般財產稅法比較，却是不算重要的。又是免稅的範圍又可由州法律去規定，故地方完全取捨權的流弊是不難避免的（註一）。但是，若某地方區願意試行動產稅之免徵，確是沒有可禁止的理由。若是一般財產稅單純為地方收入時，則地方欲免徵動產稅，將比一般財產稅兼充州收入時，更為容易。我們的結論已得英國租稅改良史的贊助。若是英國的地方稅同時利用來充一般省收入，則動產稅便不能在一八四〇年那樣容易的廢掉。所以劃分州與地方收入能夠使吾人達到英國差

不多七十餘年即已達到的境地。

(註一)在德意志亦然，依據一八九三年至一八九五年的法律，地方區於地方收入之選擇有較廣泛之自由，其廣大界限係由邦法律規定。參看本書第十七章第四節。

但是，州與地方收入之劃分若進而使動產免徵地方稅時，則天然有兩問題發生：(一)大資產怎樣可使其擔負它應盡的義務？(二)農人的擔負怎樣可以減輕？

關於第一問題，稅及大資產的最好辦法，是減削使大資產發生的特權。吾人在此處不必將此點發揮，但是可斷言，若吾人欲課稅於大資產的結果而不課稅於其來源時，也有現成的方法在。我們只須發展遺產稅，便可單有動產徵課之長處而無其缺點。又是，我們若發展所得稅，按照一般計畫，由州職員徵收，也比由地方職員管理的不可信任的動產稅，有較好成功的希望。我們有公司稅，遺產稅與所得稅，則稅及現在財富之主要成素是恢恢乎有餘的。自然，在此點的最大困難，是州與州間的權力易生衝突，可是此困難並不是無法避免的。此種困難，或協定一種州際間的友誼辦法，抑或採用分配稅收的原則，首先由聯邦政府用統一稅率去徵課，再按照憲法的方法（參看第十



二章與二十一章）分配於各州，均可免掉的。

第二問題是關於農人的負擔。若是地方稅主要是課於不動產上，又若生產的情形不能使農人將稅的負擔轉嫁於消費者，如通常的情形所表現的，則吾人的辦法如何？在此點有兩層可以避免的途徑。第一層，地方區的許多經費應由州政府支撥。即如現在，有數州中，州道路之修建是貫穿於各地方區的，因為他們認為運輸的便利是關係於全州。既是有些道路應認為是州路，因而建築費應由州擔負，那末為甚麼有些學校不可以說是州立，而應由州開支呢？教育與運輸一樣，並不是純粹地方事件。

第二層，地方經費既可由上述方法去減削，而收入方面，又可用稅收分配原則，將某些稅的餘款，如州國產稅，或公司稅，或遺產稅，甚或將來的州所得稅，分配於地方區，以謀增加。若然，則地方不動產上的擔負，只有減少並無增加之勢。在現行稅制之下，農人不僅須付他自己的稅，且又須代州內各處富翁付大部分的稅。在劃分州與地方收入的新制度之下，若適宜的辦法，農人將所付較少，而所得較多；農人如此，其他階級也是一樣。租地擔負將從個人轉移到經濟現象的本身。

總括來說，我們須記着，劃分收入的真正意義，是指州收入脫地方收入而獨立，不是指地方收入脫州收入而獨立。劃分的實際意義是謂州收入不應取給於地方徵課的財產稅，並不是說地方區不應得州徵課的公司稅，遺產稅，所得稅，或其他州稅之補助。劃分收入是一回事；分配稅收又是一回事。劃分的目的在使州脫離地方財產稅的粗疏稅法。

合衆國的租稅問題一年一年的趨於複雜。欲謀解決，吾人須將最終鵠的牢記心中，準備進行改良的初步。最後鵠的是使財政方法與變化的經濟情形適合。州與地方收入之劃分至少是此種初期步趨之一。

## 第十二章 州與聯邦財政之關係

(此篇原來出版於 *Addresses and Proceedings of the Third Conference of the International Tax Association, Columbus, 1910*)

因有數種平行的或錯綜的徵課權之存在，往往爲發生困難的淵源。而在聯邦國家中，特別這問題最爲尖銳化，並且在近年以來，情形的複雜又大爲新經濟生活所加劇。這問題不是特殊在美國才有的，地方與帝國的財政關係已很久激盪了英國政治家的心靈，絞盡了他們的能力；而在聯邦國家中，如德意志、瑞士、加拿大與奧國，我們已見出，也如在美國一樣，財政調整上，有地方、州與聯邦的三層複雜關係。這問題，除了不重要的差別外，在各處都大致相同的。

在美國，困難之表現嚴重，乃是晚近的事。在最初地方經費並不重要；州收入差不多完全仰賴於地方唯一稅源——一般財產稅——之附加；聯邦收入，則因憲法的規定與固定的習慣，照例是限於進口稅，與乎數種內地收入稅（internal-revenue taxation）。

可是近年以來，已有三重變革發生，第一層，因州與地方收入之不敷，不能不採取幾種新稅源，而其中有些稅源也同時是被聯邦政府所利用的。第二層，巨大經濟變革已破壞州的界限，使實業變為一國的而不限於一州，因是大大揭露有些州徵課的根本弱點，不得不需要一些國家監督或管制的方法，以保持統一。第三層，一面地方與州財政中之一般財產稅已瀕於完全破產，一面一般人漸次深信大資產已逃避了它的正當擔負，因是發生廣大的要求，須出立更有效的稅法以徵課社會的較富階級。這三種原因湊在一起，致使州與聯邦財政的關係問題，達到了焦點，而成為一般最關切要的問題。

因是，這問題頗值得吾人的深切注意，而從事探求一些普遍適用的根底原則，藉作立法家與理財家之指導。

從這問題的最廣大方面看來，我們可說至少有三點，是吾人欲為各級稅權永久抉擇適當收入時，須牢記在心的。此三點為何？即效率（efficiency）適當（suitability）與相當（adequacy）。試依次討之。

## 一 效率與適當原則

徵課的效率是天然最關重要的。不管財政計畫的用意如何良好，又不管此計畫怎樣完全的能與正義的抽象原則調和，若是此稅在執行上有缺陷，則將斷然歸於失敗。各種稅的效率一面依靠稅的本身性質，一面又依靠管理的情形，這是很顯然的。例如土地稅最好是由地方機關管理；因為無論如何，地方稅吏都可假定他是最諳熟土地價值所依據的地方情形的。自然，州監督在某種目的上是很好的，不過在此處我們不打算涉及那個問題。大概說來，由地方管理的土地稅將是比較有效率的。

至其他稅目，則顯然具地方性甚少，因管理困難之故，也不甚宜於地方徵課。最好的例子就是

酒精牌照稅，在紐約則被稱爲國產稅（excise tax）。此稅在數年前始由地方改爲州徵課，管理的效率因以遽增，收入增加不少。此稅的管理雖不屬於地方政權，却也不屬於州政權。此處所採行的是管理集中，這種辦法，也正如在其他許多政治生活範圍內一樣，頗得一般輿論的讚許。

有些稅收由州管理比由地方管理要好些，可是有些稅收由聯邦管理又比由州管理更要好些。不僅是聯邦管理在有些地方比州管理能得較優效率，而且稅的性質在聯邦管理中也比在州管理中更易得到有效監督。例如，所得稅的管理無疑的在聯邦政府比在州政府中能有較大的效率，因爲我們見出，若由各州管理，確定所得的地址與適當控制所得，都是很困難的。至於其他管理有效率與無效率的區別，這類例子是不勝縷數的。

第二點是適當的問題。各種稅源中，是否有些天然更適於甲稅權的利用，而較不適於乙稅權的利用呢？這個問題，實際即是稅基問題。某種稅的基礎是廣大呢，抑狹小呢？顯然的，若是一種稅基日趨擴大，則主張由較廣稅權利用此稅的理由將按比例而愈臻強固。例如，不動產稅不應由中央政府去徵課，除了上面已述的理由外，其他主要原因之一即稅基過狹。現在各處的不動產稅已

漸次的讓渡於地方政權，其主要原因，即是此稅不適於一般的收入制度故。此種趨勢是普遍於文明世界，而不列顛新預算書中有些建議所表現的一些似乎相反的趨勢，頗可用完全不同的理由去解釋，與吾人此說並不相妨。總而言之，在州與聯邦財政的關係上，不動產稅顯然不適於聯邦政府，這是不用懷疑的。我們在合衆國中只有三種不動產稅是由聯邦徵課，它們都純全是偶然性質，而且大體看來是很失敗的，將來能否繼續採用，却大大是一疑問。

不動產稅的基礎甚狹，可說是在此一極端，而在彼一極端的一般消費品稅，則基礎極爲廣大。最大可能的稅基是所謂羣衆消費的貨品，如煙草與酒類便是；因此，我們在美國，也如在其他各國一樣，見着此類貨品的徵課都是爲最廣大的稅權所管理。差不多所有美國各州都已一致的自願放棄此種稅源，因爲消費稅顯然非州徵課所宜之故。此種情形對於稅基尤爲廣大的關稅，也是真實的，此稅差不多在世界各國都作爲國稅或聯邦稅。此種適當與否的關係已強烈的深印吾人祖先的腦海，故美國憲法不僅明白將進口稅規定爲聯邦稅而且並載明一切間接稅都應通國一律。這是顯然的，若各州分據此類重要稅源爲其收入，則此種理想的「一律」便會破壞無餘。

因稅基大小的關係所生的適當與否問題，在三類大收入方面——公司稅，遺產稅與所得稅——於吾人尤有特殊重要。我們以後可以見出，上列各稅均有種種理由使它們作為聯邦稅制的分目；可是其中主要理由之一，乃是至少從緊要觀點看來，它們不適用於州稅，這是毫無疑問的。這個是因為州與州間有錯綜的情形，並因為此三稅的經濟基礎甚廣，而州管理的範圍却甚狹，故極不適合。

關於公司的徵課，吾人之此種主張似無再需任何證明之必要。自然，仍然有些依公司形式組織的較小營業，主要是屬於地方徵課。可是現代營業界的緊要特徵是巨大公司發達，其出品普遍運銷於全國，其所在地，例如運輸公司，係含有州際間的性質。從經濟觀點看來，州際的界限已被完全打破了的，欲將公司稅作為州徵稅，並想立出一種有效稅法，此種企圖也因此類州與州的錯綜情形而感受巨大窒礙。例如，我們都知道的，在一九〇九年改公司稅為國稅，其主要原因乃在得到公司稅適當的與統一的管理監督。不過此種新稅法從純粹財政觀點看來，是有許多可非難之點的。例如，此稅第一是與會計原則不合的，因為在公司尚未得到應稅的純收入之先，便將租稅徵去，



此種辦法之不合理與公司州稅法並無稍異，公司州稅法是將地方應徵之稅從稅基中減去抑或將州稅從地方稅基扣除。其次此稅法與公道原則不符，因其許可將債票利息數額扣除免稅。這樣辦法，實在是謂此稅係課於股東而非課於持債人。可是爲什麼某甲以一萬圓投資於股票便須付稅，而某乙以一萬圓投資於債票則完全免稅，其理由是不容易說明的。舊日的辯論謂債票係代表債務，而股票則代表財產，我們知道，此稅亦殊鮮經濟意義。此種分別是法律的，而非經濟的。設若此稅的真意在稅及享有財產的人們，則單徵課某一類的財產所有人，如股票持有人者，亦無贊成的理由。

末了，第三，即假定此稅的用意單在徵課股票持有人，其法亦與財政的諸健全原則相悖。因爲，這是一般學子所習知的，對某一種公司資本特別課稅，結果將發生所謂租稅的折消 (amortization of tax)，即是，公司股票將按稅的資本折合價值之數而減低市價，所以公司股票將來的購買人，便將將來應付之稅折算於較低的股票買價中，因而無異是無稅買入的。於是公司稅係完全由現有持股人擔負，與將來的持股人是無影響的。

因是從各方面看來，聯邦公司稅可說是與經濟的財政的健全原則不合的。然而，這一切非難却均未中肯綮，因此稅之真正用意，並不在財政方面，而在社會的或管理的方面。因各州不能有效的管理州際的公司，始有此稅法之發明。以此稅為收入的策源，抑以之為財政的手段，這可以說它是不適合的；但若以它為管理的捷徑，却可得出最深入而最有益的效果。究竟能否單純用財政的手段去達到大公司的良好管理，尚是一疑問。但是因為租稅可以用來，並常被利用來以達社會的與管理的目的，故公司稅的管理方面也可說是有效稅法的一要素。由此看來，國家公司稅乃是現有州際複雜關係之天然結果，而且從整個的原則上看，並非不好的結果。

同樣的，聯邦遺產稅之要求，最大部分也是各州徵稅權力衝突之結果。任何人若願意勞神詳察吾國主要諸州中遺產稅之進行狀況，他將立即見出，若是此稅能免掉州際稅權衝突的困難，將是一種更良好的稅源。英國在一九〇九年的遺產稅差不多超過紐約的遺產稅至二十倍之多，此種事實，決非僅以人口不同或稅率不同所能解釋明白的。這種收入的迥別，大部分是因為英國人的逃稅，沒有紐約人那樣容易，紐約人只須將他自己或他的財產，移轉到沒有遺產稅的鄰近州內，

便可避免此稅。而在他方面，美國又常有重複徵課的流弊，例如一個人居住在甲州，而其財產則在乙州，此人若死，往往甲乙兩州均徵課其財產的遺產稅。於是，遺產稅由州徵課，有時是失之重，有時又失之輕——其結果則是巨大的不平等。從此點看來，州遺產稅比地方遺產稅爲優，而聯邦遺產稅又比州遺產稅爲優也。

同樣的關係也適用於所得稅，不過情勢更爲加重。從經驗的綜合看來，所得稅的稅基愈是窄狹，將愈無效率。在往昔因收入主要是限於地方性質，故地方所得稅亦能有良好成績。可是到近代，納稅人的所得，特別是大的納稅人的所得，與他偶然的居住地是很少連帶關係的。而且至於今日，因濟經力的作用，收入已變成一國的與國際的性質，最低度，已是大大超出州的界限的。譬如有一個人，住居於甲州，其部分收入則由在乙州所有的不動產而來，另一部分收入又由投資於在丙丁戊己等州營業的公司股債票而來。所以任何地方的或州的管理對其居民的此種所得，均難有效的確定或適當的控制。而且除非想出一種方法，能於在所得的源流上徵課，則州或地方即對非居民在該境內所獲的所得，亦將感受同樣的管理困難。此類困難誠然不易戰勝，如我們數州的最近

經驗所已指示的，但是若將所得稅改由聯邦政府徵課，則這些困難將不會如是之劇烈，這是很顯然的。因是聯邦所得稅所有的優點，有非州所得稅能同日而語的。

由上看來，因稅權衝突而生的適宜問題，遂有贊成聯邦公司稅，遺產稅與所得稅之主張，這種辯論是很有力量的。但是，若遽然認這些主張為可行，又未免過於倉卒，因為尚有上面曾經述及的第三原則未加考察，若不將此原則詳細推究，是不能得最後結論的。換句話說，我們來到租稅的相當原則。

## 二 相當原則

設若我們從相當與否的觀點去考察各種稅法問題，便另具一形態，這是可見出的。吾人從此點去觀察所得稅。

從收入方面考察起來，所得稅不須作為聯邦收入，似乎無爭論之必要（註二）。在以前聯邦收入於平時差不多係完全取給於關稅與內地間接稅。此種稅源既可足用於過去，想亦可足用於將

來。吾人在此點不必涉及保護稅則的一般問題，却可在此自信確切的說：不管在將來保護原則是否純全實行，吾人總能繼續從進口稅獲得大宗的與增加的收入。吾人或用收入稅則附以偶然的保護意義，抑或用保護稅則附以偶然的收入意義，均能產生所希望的收入。我們只須一考查各國的衆多人口，便可毫不疑慮見出，僅用簡單的間接稅法便可於關稅外籌足聯邦的其餘應需收入。內地收入稅，除所得稅外，在「南北戰爭」甫告結束之際，差不多每年爲\$300,000,000，設若我們一計及四十年來財富與消費之巨大增加，則此美國的內地收入稅，甚至不必達到「南北戰爭」時代所有的稅目與稅率，便可在今日使它產生數萬萬元的收入，超過它實收之數，這是很顯然的事。因是我們很有理由相信，合衆國將來的經費頗可由進口稅與數種內地收入稅完全供給之。

(註一)

(註一) 欲參看問題此方面的詳細議論，可看 Seligman, *The Income Tax*, 1914, Pp. 631-658

(註二) 注意此書第九版。讀者須記着，此段文章係在大戰之前寫的。現在情形已有變遷，已在下章討論。

因是，聯邦所得稅在收入上是不需要的。可是贊成由聯邦徵課的理由，也有堅強之點在。若是

此稅在收入上不需由聯邦徵課，然而在正義上則非由聯邦徵課，便不免滋生流弊。其故由於州與地方財政中的一般財產稅已完全崩潰。在現行州與地方稅制之下，我們不能稅及大資產的所有人，這是毫無疑義的。有錢的人反有漏網之勢，主要因於一般財產稅的罅漏甚多，凡機巧的人都可乘隙逃稅。在美國的流行現狀之下，贊成聯邦所得稅的唯一理由乃是平等。

可是吾於此處要發一警告。我們不要妄付聯邦所得稅便可立刻作出好大的成績。我們千萬不可被德意志與甚至英國的經驗引入歧途。我們既無普魯士的管理機關，又無大不列顛的作事方法。普魯士的總數所得稅法，施之於我國固有困難；而大不列顛的分表所得稅法，若移用於吾土，亦有種種窒礙。英國已花費了五十年的工夫去研究它的所得稅問題，而始有良好的成功；吾人若欲使聯邦所得稅達到實行的完全成功，恐亦需費相等的時光。所以希望聯邦所得稅為財政的或社會的萬靈救急藥的人們，至此或將嗒然若喪了。而且若將所得稅改為聯邦稅，則此稅法的規定務須十分審慎，其所趨的路線，必須與一八六二年與一八九四年的方案大異其趣。

聯邦所得稅尚有一種最後優點而為吾人不應忽視的，是使吾人比較容易補救或免除動產

稅的流弊，此種努力，是吾國各州方正着手的。無形動產之徵課迄今已變成一種笑柄，而為吾國政治生活中的詬病。一切改良一般財產稅法之努力已這樣的被一般公意所破碎，因為一般公意均認為由動產構成的財富應不許其逃稅故也。若是吾人設立聯邦所得稅，無論此稅在最初或怎樣的不成功，却大大可減少這些反對論者的藉口；而地方稅與州稅的未來改良家將不再受他人以動產逃稅的攻擊了。因為若是這樣，動產將受聯邦所得稅的徵課。例如英國在實行國家所得稅的十年內，動產已完全豁免地方徵課，此種事實是很可玩味的。

於是吾人的結論將是這樣：關於所得稅這層，縱然此稅非收入之所需，若以之為聯邦徵課，却也是很好的辦法。自然，這是不用說的，即使離開這個問題，而促成實施所得稅的憲法運動也應普遍於全國。因為雖是所得稅不必構成吾人經常收入的一部分，若吾台衆國這樣泱泱大國不能於必要時利用此巨大的稅收機能，將是一種極端可惜的事。

雖然，我們若論到遺產稅與公司稅，則從相當原則出發的論辯，將與前述的有一些不同。所得稅在現時雖不為州或地方收入之所需，可是情勢將很快的變為與遺產稅及公司稅的情形一樣。

凡是知道美國各州租稅改良最近發展的人們，莫不認爲這趨勢是顯明的。現在有一種劃分州與地方收入，而將不動產稅留歸地方的運動。關於發生這普遍全世界大運動的理由，此處無說及之必要，且亦非述說的適當地方，可是吾人應當注意的是，一般財產稅已漸次漸次的限於地方區，因而各州政府不得不尋出新的與獨立的稅源。此種新稅源主要便是公司稅與遺產稅，而在少數地方，例如紐約，又由其他數種租稅補充之。在有些州中，此種進化過程業已完成，一般財產稅已不復作爲州收入，這是各方大爲快意的。設若聯邦政府將遺產稅或公司稅任一種，或更壞的將它們兩種，攪作聯邦收入，則此種改良運動將完全發生相反的結局。聯邦政府將州政府急切需要的稅收攪作它自己並非財政所需的收入，此種舉動無異是各州的巨大災禍——這災禍的完全意味，惟有從過去數十年中曾經忍耐觀察，並曾經用力促成現在偉大改良運動的人們才能領略。各州若放棄公司稅與遺產稅的補助，其結果將是不堪設想的。

而在另一方面，我們已經見出，遺產稅與公司稅與所得稅一樣，實在是比較適宜於聯邦管理。那末，處此歧路的交點，吾人應何從何去呢？按照適宜原則，遺產稅，公司稅與所得稅，均應作爲聯邦



稅，而按照相當原則，則前兩種應完全爲州稅，第三種或許應一部作爲州稅。

### 三 聯邦收入之分配

可是，吾人於此有一良好的方法，使吾人不陷於歧路的任何端，而解脫吾人的種種困難。我們爲什麼不可將此三稅由聯邦政府在一般的聯邦法律之下去管理，以達到適宜的一切目的呢？我們爲什麼又不可將此稅收之全部或一部由聯邦分配於各州，以達到相當的一切目的呢？吾之解決是這樣：由聯邦政府徵收此稅，由各州政府分享此稅。

此種建議實際並不是怎樣新的或怎樣革命的辦法，如它外表所顯示的。這個辦法早已見於許多國，以及美國許多州的稅法中。例如，英國的遺產稅係由中央政府徵收，其收入之一部分却是分撥於地方政府。英國的有些其他稅收也是同樣情形。在德意志，有些間接稅的收入是分配於聯邦政府與各邦政府的，而財政部長畢羅（Chancellor von Bülow）的預算案，其重要特點之一卽是建議將遺產稅由聯邦管理，將其收入之一部分分配於各邦（註一）。在加拿大，大部分的省收入都

是仰給於聯邦政府徵收後所分配的稅收。此類例子，將不勝枚舉。在合衆國，我們也有許多州徵集稅款，再行分配於地方區的。就是聯邦政府，也有在一八三六年分配剩餘的著名例子，將聯邦徵收的稅款分撥於各州。關於我們建議的計畫的憲法問題，可讓法律家去解決。至於我個人的意見，却不敢十分自信的意見是，此種辦法須有憲法規定之。但是我却十分相信，若不能得着憲法的規定，則愈早修正憲法，情形將愈好些。除此以外，我找不出另一逃避四周困難的途徑。

自然，關於州權衝突的困難，有人或許說可用另一方式避免之——即依據州際間的友誼關係，訂立州與州間的協定，各州除了它正當應得的稅收外，均負決不多徵的義務。此種說法雖若佳善，然而是否可行，却尙屬疑問。不幸的，美國過去的經驗證明，各州決不能自動的運用憲法上許可的手段，以企達地方與各區的經濟利益，此種教訓已深入人心。即使大多數的州能誘其加入此種協定，而少數州的破壞或拒絕亦足使全部計畫一敗塗地。在其他聯邦國中，例如德意志，欲達此統一的目的，尙有用聯邦規律以控制各邦的必要。可是，美國各州若不能忍受此種的聯邦干涉，而欲達上述目的，則需有憲法的修訂，可是此種修訂，幾乎是不能辦到的事，這是很顯然的。

又是即使此種州際間的統一能夠這樣辦到，而此種辦法最多亦只能適用於遺產稅。有許多人就是因爲希望達到此種改良之故，而極力主張州遺產稅。可是，就是澈底接受州際的友誼原則，也不能解決公司稅所含的問題——即是怎樣稅及完全或大部由州際營業而來的公司所得問題。因爲欲從此複雜的策源去分配各州應有的收入，已屬難於辦到的事。若用純粹的州管理法去調處州際間的財政困難，更可說是決不可能的。

由此看來，遺產稅可以作爲州稅，以其能辦到州際的協定之故，若是各州不能很忠實的對其他稅也實行州際的友誼原則時，則吾人唯一的實際解決法，亦祇有返還到上面所提出的聯邦徵收與分配法。

由聯邦管理由各州分配的稅法，可以達到我們的種種目的。此法能與效率及適當原則密合，因上述三稅聯邦政府能很好的管理之故，又因唯有用此法，現行稅制的巨大不平等始可免掉之故；而在他方面，各州能獲得它們所需的收入，並可繼續循行現在業已開始的租稅改良途徑。

這樣，我們來到結論：上述三大稅爲現代爭論的焦點，其中所得稅應由聯邦徵課，其收入應用

以減輕聯邦間接稅的擔負，各州可附徵少許以充各州的或地方的經費；至公司稅亦應由聯邦政府當作國稅徵課，不過應與各州明白規定，此稅的全部或最大部分收入應分配於各州，此種同樣辦法亦可適用於遺產稅，若是各州認為採行州際友誼協定較為便利，亦無不可。至於重行分配稅收的確切方法是比較容易的。因為此事不過是細微末節問題，不是原則問題。要點是調整的辦法須一面符合平等與統一的適當條件，他面又不違反效率與相當的原則。各州的利益，無論如何犧牲，均須保護，但是用州管理帶有國家性質的稅收之根本困難，必須避去。上面提出的方案便可完成這種目的。依此方法，而且唯有依此方法，我們才算善用租稅的與社會的改革之根底原則。依此方法，而且唯有依此方法，我們才可以將州與聯邦財政之關係建立在永久與完全圓滿的基礎上。

(註一)

(註一) 注意第九版(一九二一)。此篇文章作後，已經了十年光景，在這十年中顯著的事實是由大戰而起的財政變革。可是

上述的諸原則仍可適用於今日。至較詳與較近的議論，請參看第二十一章聯邦、州與地方收入之關係。

## 第十三章 徵課確切之重要

此篇論文原來發表於 *Addresses and Proceedings of the Second Conference of the International Tax Association, Columbus, 1909*。

### 一 民主主義與行政

自亞當斯密 (Adam Smith) 以來，「確定」(certainty) 已成了徵課重要條規之一。亞當斯密此說原是抄襲一位法國學者的。在十八世紀時，法國租稅制度之任意武斷，已達到最高的程度。幾乎吾人不能相信，所以那時的所謂財政改良家大聲疾呼的反對當時法蘭西稅制之缺乏固定

與確切，是毫不足怪的事。

法蘭西稅制的最大流弊至大革命後始漸次掃除；但是此種弊害已深印法蘭西人腦海，以致從那時起一直到現在，法蘭西的徵課制度整個都在求達固定與確切的目的，甚至犧牲其他要件而不惜。

徵課任意武斷的危險，凡是專制政府中都是屢見不鮮的。歷史充滿了此類的例子，從任何古代的東方王國以及羅馬帝國都可見出這類事例的。就是在現代的專制政府中，要找出此類許多驚人的例子，也是極容易的事。不幸的，專制主義不是徵課武斷的唯一淵源。而最奇怪的是，民主主義也差不多有此同樣危險，並不減於專制主義。自然，民主主義的此種除危險具不同的形式。在專制主義中，缺乏法律與憲法的限制；在民主主義中，例如合衆國，便是憲法限制孔多的典型國家，其危險並不在於法律，而在於法律之執行；質言之，法律在表面上似乎爲一切公道與平等之保障，可是一經實際的施行，事實與理想大相逕庭，而法律的效力也漸次澌滅無餘了。

一般人都知道，在民主國家中，政府的困難主要在於執行，而不在於憲法。我國的憲法問題，最

大部分已經是圓滿解決了的；而我們的執行問題却是少有致力。民主主義的行政弱點是司空見慣的——而在財務的行政中尤為其然。

我們的徵稅職員差不多一律都出自選舉，此種選舉的職員少有不受一般人的讚許或偏見的感情所影響，這是顯著的事實。現代公民最感切膚關係的無過於他被課租稅的數額，而政府職員感受個人的或階級的壓力，也無過於徵課的時候。在專制政治的流弊，緣於專制君主的意志不受限制，民主政治的流弊，則因官吏依賴選民，而有倍屣之勢。

民主行政之此種缺點，又因近代經濟生活的內在繁難，而益形加劇。在現代的複雜實業社會中，它的機能非常精細，它的各種關係非常錯綜，故徵課上比在往昔的時候需要更為精巧的工具。在初期社會，或簡單的農業國家所完全適用的辦法，而在現代的實業環境中，則變成極端的不够用。不僅是被課的物體於確定其位置與數額有增加的困難，即徵課所加的人身，在現代經濟狀況之下，亦漸次易於閃避。而且正在需要較精細與較完備的徵課工具的時候，民主主義却反以粗拙的與過時的機械為滿足，這種機械是決不能生出圓滿效能的。

我們在這新世界中感受種種弊害的叢集。美國不單是作從未試嘗過的民主主義的試驗之國家，並且也很快的成爲最大實業化分與社會經濟複雜組織的淵藪。此兩種原因的任一種都足以產生租稅徵課的種種困難；若合併一起，便可形成阻遏成功的不可逾越的障礙。然而人類總是知道合併自由與效率最大原則的教訓的，至少在財務的事件上。達到行政的效率的，却只有少數國家，例如普魯士政府便是這樣。但是普魯士之獲得行政效率，却因干涉個人自由的代價而來，此種干涉在我國至少是認爲不能忍受的。官僚政治並不是民主政治。因是，我們若排除官僚行政，認爲不適合美國情形，我們仍要碰着這問題。我們或是在徵課中立出一企圖實現平等原則的目標，縱然知道此種目標之實現在事實上將不免要受武斷執行的影響；抑或在他方面，立出一較非理想的計畫，祇求實施上得着較大的確切與固定，二者孰優孰劣呢？

從上述問題看來，答案似乎已毫無疑義的。政治家所努力的不是在擺出抽象的原則，而是在得着有益的效果。科學家的領域誠然有一部分在闡發基本原則，而政治家則不僅作一靜室的哲學家，並須隨時嚴密觀察他的抽象原則在日常生活的嚴酷事實中發生怎樣的作用。此種條件特



別在財政科學中是真實的，因為在財政學中，學理與實行的分野幾乎是不能劃出的。一個理想的原則，若其在執行上的缺點甚大，決不能與較不理想的而實際上可以實施的辦法，同日而語。吾國民主政治在租稅上的主要困難是，一般人民盲目的固執着一種在行政上不能實行的理想目標；而且他們希望復希望不可能的事情實現。我們的行政方法誠然在慢慢的進步，可是要達到足以實現財政理想目標的行政程度，不知要待若干日時。而且同時因理想與實施不聯貫之故，已在我國現在的民主政治中，發生一些最壞的徵課弊病，這些弊病也是完全無徵課理想的諸國所同有的。

我毫不遲疑的斷言，合衆國現在財政中的主要弊害即是缺乏固定與確切，此兩種要件是亞當斯密在一百五十年以前便已極力主張的。實在的，我們若普及觀察現代租稅的發展，便見出全世界各國間接稅之極度擴充，其理由之一，至少是因為在改良的現代稅制之下，我們在間接稅容易得着確切與一定，這種優點却是其他公共收入所沒有的。問題大部分是按值稅法與特種稅法的選擇問題。從抽象的公道觀點看來，無疑的按值稅法大概比較公平，惜乎不好的經驗已屢次教

訓現代的國家，按值稅法有執行武斷的根本危險，以致並世諸國莫不以特種稅法爲他們的避難所，而擴充到很大的限度，因爲特種稅法在執行上甚爲便利，並很能保證徵課的固定與確切。

## 二 美國的現狀

合衆國中現行武斷徵課之弊，其主要例子可見於三類徵課：不動產稅，動產稅與公司稅。我們分別述之。

在不動產稅，此種弊害是比較的不重要，因爲不動產是有形可見之物，而不動產之轉移在我國已無若何窒礙，以致不動產之售賣幾與動產一樣容易。天然的，凡買賣常常發見的場合，則賣價已成爲抄錄或一般的常識了。

事實雖是這樣，而吾人的經驗却已指出——特別在我們的較大城市——不動產之估稅最難免武斷的流弊。有些時候，土地是被長期租佃的，故售賣之事絕少。又有些時候，虛偽的買價載入紅契之中，更有些時候，因營業發達的不可測度的變遷，或因新交通工具之開發，又或因時髦潮流

的改變，土地價值發生了驟變，或是增高或是降低。因是之故，不動產的真正價值變成了專門知識的事件；又因我國的徵稅機關是著名不能得着高薪專家的勞役的，故估稅的事件大半委於不甚適當的庸夫。結果徵課制度成了毫無定準的東西，即使有甚良的用意，而無任何惡劣的動機，也會在納稅人之間生出必然的不平等。這是屢見不一見的事，同一城市或同一區坊之內，各塊土地估價的差別，往往為其實在價值從百分之六十至百分之九十，這種情形，我們決不敢說徵課的確切與平等了。

排去此種困難的途徑，有人建議至少一部分採用某種數學的尺度，以作估稅人的指導。此種辦法最初為聖保羅的蘇門先生 (Mr. Somers) 所採用，後又為紐約城的「稅務局」 (Board of Taxes and Assessments) 所實行。此處我們不必詳論此法，我們只說它的要點是將已知因素，而非未知因素，應用到問題上，藉以盡量避免估稅人武斷瞎猜的毛病。可是，我們千萬不要忘記，應用數學法於不動產估稅上，範圍是有限的，因為在根底上被此種數學因素所乘的基價，大半也是由個人任意判斷而來的。而且我們最後還是免不了由專家來估定基本價值；但是，從用已知數代替

未知數這層看來，估稅的改良，即在不動產上的，確是可能的事。

雖然，在動產方面，此種武斷的弊害却更爲劇烈。此處也不必重述一般財產稅崩潰的濫歷史，更不必贅說諸多財產無法確定其有無，即是有些不能隱匿的財產，也可發生估稅的巨大不公平。在無法發現徵課對象的場合，自然估稅的數學程式一點也用不著。可是若是財產已經載入估稅人的簿書上時，則頗有採行更爲確切與更爲一定的程式，以企達巨大改良的餘地。

我說此話的意思，有一最好的例子以解明之，即抵當稅是也。最初抵當稅爲一般財產稅之一部分，各處辦來均是效率最壞。最近紐約州採取登記抵當稅法，即是在抵當行爲成立的時候，一切抵當財產便自動的繳納稅款，這種辦法，在許多其他利益之中，不僅可得到抵當物間的徵課平等，並可決然的增加公家的收入。

與前例性質類似的，尚有兩例：一是加拿大有些城市中，採行的所謂業務或租金稅 (business

tax or rentals tax) 一是最近奧國有一省採行的所謂「能力稅」 (ability tax) 它們都是

用來代替動產稅的。其法課已知的租金數以一定百分稅率，以爲稅及動產的簡單確切辦法，若不

如此，則這類財產或許完全逃脫了人們的注意。

若是熟習法蘭西稅法的人們，會一定記得，他們的稅法完全是建立在以已知數代替未知數這觀念上面的，此種辦法，因為不能確切接近個人的真實現狀，有它本身的某種弱點，然而總有避免瞎猜與武斷估計的優處，這些弊病差不多是任何民主主義行政中任人而不任法的估稅所難免的。

可是論到公司稅，這問題便更趨尖銳化了。差不多徵課公司的普遍方法都是憑藉公司財產的估價。例如，在有些州中，甚至在紐約這大州中，公司地方稅，差不多在各處都是最重要租稅之一，却是依據地方稅吏對公司財產的估價。在此種稅法之下，各地方區之間，財產的估價是有絕大的武斷差別的，並且若是事實上辦得到，公司將不惜將其巨大的總辦事處從甲地移到乙地，以遷就比較溫和的估稅吏，這是最顯著的事實。在其他諸州，特別對於某類公共役務公司，估價的職務係由州立的局所擔任，這樣辦法，誠然可免掉地方區之間估價的巨大差異，但也並不能增加準定或確切的保證。而且即在這種情形，流弊亦數見不鮮。最壞的是，所謂州局估稅吏的祕密調查，將使受

犧牲者或科學的觀察家無指出其計算錯誤的餘地。此種流弊對於徵課公司特許權價值的場合，尤爲其然。徵課公司特許權價值顯然是吾國特有的稅制，而歐洲諸國之稅公司，係依據所得而非依據財產價值，故完全無採行此制之必要。我國州局的徵稅估價亦有顯著的弊病，以致某一類的公司，例如鐵路公司，現在已發出要求聯邦估價的呼聲。關於聯邦估價問題的贊成與反對理由，此處無贅及之必要，我們只須指出的是：欲完全實施此種計畫，不僅須花費數千萬圓的金錢，而且需要長久的時間始可實施出來；故欲得此聯邦派員估稅的辦法，適用於一切應稅的公司，則不特是無希望的糜費，且有顯著的種種理由，斷定爲完全不可能。在這一堆的事例中，吾人不需財產的估價則已，若仍必須估價，則除繼續行用現在最不滿意的方法外，另無可以實行的辦法。我們過去所有的經驗，而且縱然對於米執安與威士康遜中所謂鐵路的官方估價，均不能保證吾人期信這些辦法是能滿足租稅目的的，是能避免武斷估價的流弊的。

採取外部的準則，如現代有少數進步的諸州所實行的，將比前法要好得多。例如對於公共役務公司，課其收入以某百分稅率，便是很簡單的辦法。此處吾人不必深論毛收入稅與純收入稅的

比較利弊，與贊成或反對的理由；但須指出的是：至少對於鐵路，因用聯邦法律實施了新會計制度，而以前反對純收入稅的駁論已失掉了它許多力量。可是無論吾人採用純收入稅，抑或毛收入稅，而徵課之能確切與定準；無使用祕密或武斷行為的餘地，與乎此類公司與彼類公司之間，或同一階級個人與個人之間，因採用確切數學程式之故，使稅率能隨一定的與容易確定的因數而改變，能得着徵課的平等，這些都是不能否認的。

誠然，這是實在的，有少數事例中，州法律反轉放棄了收入稅法，而採取估價稅法，但是我想我可穩健的說，我國專家的普遍意見都一致認為此種變革是退步而非進步；而且重新採取估價稅法所蘄達的一切目的，只須將收入稅的率度與辦法略加改訂，也可一樣達到的。總而言之，凡是依據確切與一定程式的任何公司稅法，都比憑運撞的財產估價法為優，無論是課稅於毛收入上或純收入上；抑或是課股票或債票，或股債票兩者的市價以某稅率；又或是採取營業的其他外部標準。上述任何一法都有多少實施成功的可能，因其沒有我們現行稅制的根本毛病。在現代的實業世界中，公司的營業是不斷波動的，實業的錯綜是日趨複雜的，任何個人或一羣人都不能很銳

敏的很確切的確定公司複雜體的價值爲何。此種工作是超人的能力與智慧才能辦的，而以吾國民主行政方法的種種缺弱，欲試行此法，若不是可悲悼之舉，必是可嗤笑的舉動。吾們改良徵課法的第一步，是盡量將「已知」來代替「未知」。

吾人將來在徵課上的進展究竟如何，這是沒有人能知道的。一般的習俗與偏見祇能慢慢的改掉。盲目與惰性的濃厚煙霧，只能由知識與觀察的日光很緩慢的消散。可是，設若人類的經驗能在稅務上給吾人以任何助力，又若在同類狀況中其他諸國的歷史能予吾人以任何教訓，則我敢有幾分理由自信的說，將來稅務的改良乃在管理方法之改進，而不在新的與高調的理想之闡發。理想是可以放諸各國而皆同的；而管理方法則須按各國的特性而殊異。我們美國人酷嗜執著抽象的理想，却不願促進我們的管理方法，使它趕上所企求實現的理想。我們因求徵課一切財產之故，不僅是強行其所不能行的事，並已大大開啓一切出乎意外的不平等與乎普遍武斷的種種流弊之門。

吾國舊稅法中，最爲人大聲疾呼以求改良的，財產估價法算是最重要之一。當今的急務是在



以確切代替武斷是在盡量以一定準確的估價方式，代替現在普遍流行的糶雜變動與毫無系統的稅制，藉以實現徵課的真正平等。

