

叢譯著名學科會社

PRINCIPLES OF PUBLIC FINANCE

理原學政財

by HUGH DALTON

譯東俊社

李維海

1935

版局書明黎·編主冰寒孫

MG
F810
24

叢譯著名學科會社

財 政 學 原 理

by HUGH DALTON

杜 俊 東 譯

1935

孫 寒 冰 主 編 · 聚 明 書 局 版



3 1798 3632 9

譯者序

中國士大夫對於理財之學，向極輕視；『君子不言利』爲統治中國思想界的儒教對於財政學的消極態度。偶有一二能幹的財政家出，亦羣目之爲『聚斂之臣』。而大學曰：『與其有聚斂之臣，寧有盜臣』。其詆譏財政家有如此者。但自五口通商之後，經濟社會日益複雜，政府職務日益繁多，而國家的財政狀況，亦日益陷於困危之中。在西洋，財政學的發達，實遠在經濟學成立之先——在重農學派（Physiocrates）和亞丹·斯密（Adam Smith）之先，德國的計臣學派（Kammeralists）對於理財之學，已經研究很盛了。近代各國學者對於財政之理論與寫實的研究，更是不遺餘力。中國各樣學術都落入後，素所忽視的財政學，自然更甚；寫實的研究，沒有完全的可靠的材料；理論的研究，亦祇能翻譯幾本外人著作而已。

中國最早介紹過來的近代財政學說，恐怕還是始自兩部日本人的著作（小

川鄉太郎和小林丑三郎的著作。其實日本亦不過販自西洋，他們自己對於此學並無任何單獨的貢獻可言。此後方有人將亞當士(H. C. Adams)的財政學大綱(*The Science of Finance*)和愛倍格(Eheberg)的財政學(*Finanzwissens-chaft*)等書翻譯過來。然而這些書現在都已老得不堪。最近英美出版之財政學書，據個人所知者如皮古(Pigou)、魯濱孫(M. E. Robinson)、陸資(Harley L. Lutz)、希拉(Findlay Shirras)以及賽力格曼(R. E. A. Seligman)等人之著作，較之以前各書，雖在時間上不過一二十年之差，然因世界情勢之激變，內容却大有進出。我們現在研究財政學，第一，自然先須拋棄輕視此學的傳統觀念；其次，便要迎頭趕上世界的潮流。然後方說得上『研究』。

這是無庸諱言的，我們現在談財政學，仍未能脫離翻譯時期。然而西洋一般講財政的書籍，都不免混進一些各國的特殊事實。許多很好的著作，每因此種關係，而不適於遂譯。但在純講理論的著作裏，則比較的好些。而且理論的研究，亦為寫實的

研究之基礎。近代國家的財政事實，時刻在變化之中，如無幾個根本的原則以爲規矩，直使我們如墮五里霧中，茫然不知何從下手。

達爾頓博士 (Hugh Dalton, M.A. Cambridge, D. Sc. London) 爲英國倫敦經濟學院 (London School of Economics) 教授，此書卽爲其在該校講『財政學理論』一課之底稿。他不滿意於一般的財政理論，及發揮自己的意見，獨成一家之言。他的理論，卽使在西洋也是斬新的。

達氏的理論之中心，卽是最大社會利益之原則 (principle of maximum social advantage)。財政上的大部活動，是一些購買力之轉移。轉移的結果，財富的性質與數量，及其在個人間與階級間的分配情形，都有了變化。這些變化的總影響，自社會看來，果是有利的嗎？倘若是有利的，則此活動爲正當；否則卽爲不正當。最好的財政制度，卽於其所行之活動中，能得到最大社會利益者。此『最大社會利益之原則』卽爲達氏理論的出發點。

從這個原則出發，他論到公共經費，以爲如果再增加一點，則其所生之社會利益與社會損害相消時，即當就此而止。在這個限度之外，是沒有必要的限制的。論到公共收入，他以爲總收入在各種租稅及各種財源間之分配，「務使社會損害與邊際效用相等。」

於此書中，達氏更建立了公共收入與公共經費的平行關係。他將公共收入分爲租稅收入及代價收入 (selling price) 兩大類；同時，將公共經費亦分爲相當的兩大類：相當於租稅收入者，爲賜贈經費 (grants)，相當於代價收入者，爲代價經費 (purchasing price)。租稅可分爲直接的或間接的，賜贈亦可爲直接的或間接的；有累進的、累退的或比例的租稅，亦有累進的、累退的或比例的賜贈；租稅有「納稅能力」(ability to pay)，賜贈亦有其「受贈能力」(ability to receive)；至於代價收入之與代價經費的平行，更爲顯而易見。

財政學理論之於實際的財政，猶文法之於語言文字。不過二者所不同者，語言

文字的文法，是一般所公認的，而財政學理論，祇是一種意見而已。達氏的理論，跳出了傳統的漩渦，成立自己的體系，實財政學界一個有價值的嶄新的意見。

譯書是很繁難的工作，中文與英文的調子根本不同，所以直譯易遭失敗，但意譯又每與原意不符。譯者下筆之時，是向着「不失作者的原意，而寫成可讀的國文」這個方向努力的。但以個人時間學力之不足，牽強謬誤之處，或所難免。倘承讀者教正，感謝不盡。

一九一八週年杜俊東序於南開大學百樹村。

作者原序

這本書包括我在倫敦經濟學院 (London School of Economics) 所講「財政學理論」一課的梗概。其設計乃如培根 (Bacon) 所說：「是簡單的鼓勵人家判斷，而非麻煩的告訴人家判斷。」我的目的，在於毫不偷巧的敘述可以應用於近代社會的財政之重要的一般原理。因為基本原理之研究，是討論實際問題所必要的準備，且欲對於學得一總括之觀念，亦有莫大之幫助。在一個總括的觀念之間架裏，可以填上特種觀念及特種事實。如此可使其不致成爲孤獨分立的東西，而是放在其與全體的關係之上的。

雖然我似乎偶爾有些奢望，但我的目的，並不是在這本書中讚成任何詳細的實際政策。我不過祇是指出一些爲任何完美政策所必須根據的一般考慮而已。現在財政上的事實移動得這樣快，因之寫實的研究，不久即成陳腐；實際問題所表現

的形式，時刻在變化之中。不過有一些一般的原則，却不盡然。因為不知道或者忽略了這些原則，會使世界受了很大的經濟損害，而且現在還是如此。所以在討論的時候，我有時轉而批評一些租稅、公共經費及公債等問題的流行意見，那些意見，我相信是根據謬誤的判斷和昏聩的頭腦而來的。

大多數經濟學家對於公共經費，都多少持着消極的態度，且已習以為常。我則試將這個問題看得積極一些，而且指出公共經費論與租稅論二者之間的平行關係。

書中很少引用他人著作之處。但為讀者便利起見，如有對於此學願作進一步之研究者，我在書後加了一個短短的書籍介紹。

修·達爾頓

一九二二年十月
於倫敦經濟學院

目錄

第一編 緒論..... 一—二四

第一章 財政學之性質及其內容..... 一

第一節 財政學之意義..... 一

第二節 公共收支之性質..... 二

第三節 財政學之內容..... 四

第二章 最大社會利益原則..... 七

第一節 公共收入與公共支出之平衡..... 七

第二節 最大社會利益原則..... 一〇

第三節 社會利益之標準..... 一一

第四節 對於幾種謬論的批評..... 一二

第三章 公共財政與私人財政..... 一七

第一節	公共財政與私人財政之區別	二七
第二節	公私支出與邊際效用	一九
第三節	公共收入之總數及其分配與邊際效用	二〇
第四節	公共機關易於變更收入與支出	二一
第五節	政治家之折扣	二二
第二編	公共收入論	二五
第四章	公共收入之財源	二五

第一節	公共收入之意義	二五
第二節	租稅與其他財源之區別	二六
第三節	公共收入之分類	二九
第四節	公共收入之分類二	三一
第五章	租稅概論	三五

第一節	租稅之存廢	三五
第二節	直接稅與間接稅	三六
第三節	所得稅與資產稅	四〇
第四節	財產稅與貨物稅	四二
第五節	暫時稅與永久稅	四三
第六節	對人稅與對物稅	四四
第七節	其他數種租稅之性質	四六
第六章 幾種完善的稅制之特點		
第一節	租稅制度應整個的批判之	四九
第二節	單一稅制與複稅制	五〇
第三節	複稅制之優點	五三
第四節	租稅應簡單化	五四
第五節	租稅應否令人覺得	五六

第六節 何種租稅最令人覺得……………五八

第七章 租稅之歸宿(上)……………六一

第一節 何謂租稅之歸宿……………六一

第二節 租稅之歸宿……………六二

第三節 關稅之歸宿……………六六

第四節 使外人納稅之可能性……………六八

第五節 對於獨佔稅之歸宿的修正……………七〇

第八章 租稅之歸宿(下)……………七三

第一節 地價稅之歸宿……………七三

第二節 建築稅之歸宿……………七四

第三節 貨物稅之歸宿……………七五

第四節 獨佔稅之歸宿……………七八

第五節 幾個歸宿論的謬見……………七九

第九章	租稅之原則	八五
第一節	租稅之直接負擔	八五
第二節	最小犧牲之原則	八五
第三節	特種租稅之原則	八七
第四節	公平分配之原則	八九
第五節	納稅能力之測驗法	九〇
第六節	公平原則與社會利益	九五
第十章	租稅對於生產之影響	九七
第一節	可能的影響之分類	九七
第二節	對於人民之工作及儲蓄的能力之影響	九八
第三節	對於人民之工作及儲蓄的欲望之影響	一〇〇
第四節	納稅者需要收入之彈性	一〇一
第五節	不影響於工作及儲蓄之欲望之租稅	一〇四

第六節	其他租稅在需要富有彈性時之影響	一〇六
第七節	遺產稅勝於所得稅	一〇九
第八節	需要無彈性之可能性	一一二
第九節	論經濟富源由「自然分配」而分散之假定	一一三
第十節	發生分散現象最少之租稅	一一四
第十一節	分散假定之試驗	一一七
第十二節	各區域之分散	一二一
第十三節	主要結論之總結	一二四
第十一章	租稅對於分配之影響	一二七
第一節	租稅對於分配之影響的重要	一二七
第二節	各種各樣的稅制之影響	一二八
第三節	累退的租稅	一二九
第四節	所得稅之累進可能性	一三〇

第五節	用費稅之累進可能性	一三三
第六節	遺產稅之累進可能性	一三五
第七節	財產稅之累進可能性	一三七
第八節	土地稅與公司稅之累進可能性	一三七
第九節	保護關稅與分配	一三九
第十節	近來英國稅制之發展	一四〇
第十一章	租稅之其他影響	一四五
第一節	租稅之征收費	一四五
第二節	被稅人之費用	一四九
第三節	租稅對於職業之影響	一五〇
第四節	忽略公共經費之影響的謬誤	一五一
第十二章	租稅制度之經濟觀	一五五
第一節	稅制應以經濟的觀點批判之	一五五

第二節	納稅能力之經濟觀	一五五
第十四章	公產及公營企業之收入	一五九
第一節	公產及公營企業收入之優點	一五九
第二節	公產及公營企業之政治性	一六〇
第三節	公產及公營企業對於生產之影響	一六〇
第四節	公產及公營企業對於分配之影響	一六一
第五節	公家勞役付價之原則	一六二
第六節	決定自由代價之原則	一六三
第七節	採用強迫服務成本之情形	一六七
第八節	公產及公營企業之分類	一六八
第十五章	發行紙幣之收入	一六九
第一節	通貨膨脹	一六九
第二節	通貨膨脹之影響	一七〇

第三節	通貨膨脹與累退稅	一七〇
第四節	通貨膨脹對於生產之影響	一七一
第五節	通貨膨脹對於收入之影響	一七三
第二編	公共經費論	一七五—二一四
第十六章	公共經費之目的及分類	一七五
第一節	經濟學家忽略公共經費論之結果	一七五
第二節	公共經費之寬泛的分類	一七七
第三節	公共經費之經驗的分類	一七八
第四節	公共經費之另一種分類	一八〇
第十七章	賜贈經費及代價經費	一八一
第一節	賜贈經費與代價經費之區別	一八一
第二節	賜贈經費與代價經費之平行狀態	一八二

第三節	賜贈經費之公平的分配	一八五
第四節	賜贈經費之歸宿	一八七
第十八章	公共經費對於生產之影響	一八九
第一節	公共經費應使生產增加	一八九
第二節	謬誤的見解	一八九
第三節	軍事費用是一種浪費	一九一
第四節	公共經費對於工作及儲蓄的能力之影響	一九四
第五節	公共經費對於工作及儲蓄的欲望之影響	一九五
第六節	公共經費與經濟富源之分散	一九七
第七節	未來的更善的分散之準備	一九八
第八節	各地之間之分散	二〇二
第九節	本章結論	二〇二
第十九章	公共經費對於分配之影響	二〇五

第一節	特別個人之賜贈經費	二〇五
第二節	最大利益原則	二〇五
第三節	與個人所得之關係	二〇八
第四節	減少所得之不均	二〇八
第五節	特殊階級之賜贈經費	二〇九
第二十章	公共經費之其他影響	二一一
第一節	行政費	二一一
第二節	鞏固勞工需要與減少失業	二一二
第三節	結語	二一四
第四編	公債論	二二五—二四二
第二十一章	公債之普通的特性	二二五
第一節	公債與公共資產	二二五

第二節	公債之分類	二二六
第三節	對於放款者之引誘	二二〇
第四節	固定利率與變動利率	二二二
第五節	戰事公債的史跡	二二四
第二十二章	公債之担負	二二五
第一節	外債之負担	二二五
第二節	內債之負担	二二七
第三節	內債與外債之間接負担	二二八
第四節	戰事公債之負担	二三一
第五節	舉債之限度	二三二
第二十三章	公債之償還	二三五
第一節	償還與積債	二三五
第二節	償還率	二三八

第三節	還債特捐之原理	二四〇
第四節	還債特捐之另一利益	二四二
第五節	延付之損失	二四二
附錄	書籍介紹	二四五—二五〇

第一編 緒論

第一章 財政學之性質及其內容

第一節 財政學之意義

財政學 (public finance) 爲經濟學與政治學接境學問中之一種。其所討論者，如關於公共機關 (public authorities) 之收入 (income) 與經費 (expenditure) 及其相互間的調適。『財政學原理』就是可以應用到這些事情上的一般原理。

『公共機關』包括各種區域政府，從教區會議 (Parish Council) 以至國家，帝國，甚至國際等政府。他們的轄區之大小，所施職務之範圍，收取所得之方法，經費之目的，以及其他上下級公共機關之財務關係等等，自然大有區別；但對此學問作一概括的觀察，則這些區別祇是次要的事情。特別像英國那樣的國家，或聯邦憲法系統下的各級政府，『中央』與『地方』機關的財政，並無根本的不同。



(南)
1012

第二節 公共收支之性質

在近代文明社會中，公共機關之收入與經費，幾乎祇包括貨幣收納 (money-receipts) 與貨幣支付 (money payments)。「財政」二字，指點「貨幣事情」及其經理，而「公家財政」之近代的意義，乃已先假定貨幣經濟 (money economy) 之存在者。

公共機關之經費，實際上也是包括貨幣支付的。但是下列兩樣收納，却非貨幣收入。(一) 某種不支薪的個人服務；及(二) 某種不以貨幣而支付的租稅。有些不支薪的服務，是自動捨給公共機關的，有些是為法律所強迫的。前者之例，如英國公安裁判官 (Justice of the Peace) 之服務，各地方機關之選舉人員，國會中不加入內閣的議員 (private members) 後者有人名為「工稅」(labor tax) 例如陪審員 (jurors) 之服務，英國平民法所規定的凡人民皆有幫助掃除街上積雪，救火，幫助警

察逮捕殺人犯及盜賊等等責任，以及有些殖民地對於有色人種仍在施行的「徭役」(corvée)——爲封建時代的一種強迫勞動。譯者——或強迫勞動，大都爲修路或其他公共工作之用」等。還有一種更重要的強迫工作，幾乎在近代社會中，即在和平時期仍可找出者，就是強迫的從軍義務。但其與徭役不同之處即在軍役是有薪餉的一點上。不支薪的職務，無論其爲自動的或強迫的，在近代財政中非惟不占重要地位，而且有日趨消滅之勢。此種收納之所以逐漸廢棄，是因爲不方便與一般認爲不合乎民主的原則之故。

爲求一般的便利起見，貨幣已代其他貨品而作繳納租稅之用。同一緣故，貨幣經濟已經代替了物換經濟(Barter economy)。但最近在英國却有一種相反的運動。例如自一九〇九年以來，地主之死稅(death duties)如得國內收入當局之同意，可以土地繳納之。雖此議於一九〇六年提出於衆議院時，有人嘲謂如果承認這種辦法，則蒸酒人將繼而請求以灰土忌(whisky)繳納死稅了。有些租稅還可以用

某種公共證券繳納，例如自一九一九年以來可以勝利公債 (victory bond) 繳納死稅是。這也是償還國債的一種便利方法，雖然國庫不免吃點虧——因為一百鎊的公債，以八十五鎊發行，而且在市場上常在平價 (par) 之下者，而國家却視為與一百鎊相等的租稅而接受的。

第三節 財政學之內容

財政學之內容，大別之為公共收入論與公共經費論，二者為此學之兩個對稱的分支。有些作者把公共經費論摒諸財政學範圍之外，但這顯然是不合邏輯的。為便于討論起見，乃將公債論列為一單獨的分支，因為公債論有許多特殊的問題。另一方面，由公債而得之收納，為公共收入之一部；而公債之還本付息，亦為公共經費之一部。同樣，由公共資產 (public assets) 而得之收納，或為每年之收入，或為出售結果，皆為公共收入之一部；而對於公共資產之支付，或為經理費用，或為取得的開

辦費用，亦皆爲公共經費之一部。

有的把財務行政 (financial administration) 視爲財政學中一個單獨的分支。本書並不討論這個問題。因爲可以應用到那問題的普通原理，比較很少；而且在未討論那個時，讀者必須先對於已存之財政制度，各方面都有深切的瞭解。所以如將財務行政併於財政學原理中，毋寧使之屬於財政學之寫實的 (realistic) 研究中爲愈。

本書第二編論公共收入，第三編論公共經費，第四編論公債。間亦討論到公共資產問題，不過公共資產是很少的，而且實質上遠不如公債之重要，故述而不詳。本編之次二章，一論支配各種財政問題之基本原則，一論公家財政與私人財政之關係。兩章都要論到公共收入與公共經費之相互的調適問題。

第二章 最大社會利益原則

第一節 公共收入與公共支出之平衡

在財政學中，我們嘗被一些古代的皮相之談及膚淺的教訓所圍擾。一百廿年以前，塞氏（J. B. Say）說過：『化錢最少的財政計劃，就是最好的財政計劃；數額最少的租稅，就是最好的租稅。』他還可以找出許多人是同意他這種說法的。一般的討論，甚至正統的財政書籍，都從『凡稅都是罪惡』這種反面的肯定立論。輕信的人因為先存了此種偏見，於是對於各種公共經費都表反對。此種見解是很不科學的。但是從『所有公共經費都是善的』這種正面的肯定立論，也同樣是不科學的。不過不如前者之甚而已。何以說凡稅都是罪惡為不對呢？譬如對酒加稅，使其價格增高而減少其消費，便可以說是積極的善。因為英國在十八世紀時，『一個便士可以

買醉，兩個便士便可酩酊。」這並不是我們所希望的現象。同此，若說所有公共經費都是善的，自然也是不對的。英國在十九世紀初葉時之策劃不善的貧民賑濟費，便很有害；公共經費之用於不必要的戰爭者，也是一種顯然的罪惡。但是我們如不將公共經費之取得及消耗兩方面的影響，相互對照，使其平衡，則對於財政上之各種運用，是很難下一個正確的判斷的。

自歷史方面看來，凡稅皆為罪惡的觀念，乃從柔弱的個人主義演繹而來。個人主義者以為政府除掉傳統的最少的活動之外，什麼事也作不好的。但自今日看來，此說未免過於簡單。再從歷史方面看來，此種觀念又與假設的「生產的經費」(productive expenditure)與「非生產的經費」(unproductive expenditure)的區別有關。古代經濟學家，包括亞丹斯密(Adam Smith)與李嘉圖(Ricardo)等，以為租稅所阻碍的大部私人經費為生產的，而租稅所供給的一切公共經費為非生產的。但此種觀念是謬誤的，而且其所暗指的區別，早已為人所不相信了。無論何種經費的

「生產力」其惟一的經濟試驗，乃其對於經濟福利的生產力爲如何。譬如教育及公共衛生的公共經費，比私人的奢侈品經費和新資本貨物（註一）常能生產更多的經濟福利。

不論怎樣，財政界泰斗、政治家、地方名士，甚至教科書作者等，對於已往許多年間所有文明社會中非因戰爭或備戰的公共經費之急驟的增加，總是慣於盲目的憂懼。許多度支大臣（chancellors of exchequer）對於議會（parliament）曾藉這種題目，以傳統的憂懼態度，驚惶的句子，大發其議論。但是一個度支大臣在衆議院中，懇拒內閣所批准的經費，而同時他在內閣中又是或應是最有力的一員，這若不是幾乎違背憲法，自然便有些荒謬。因爲假如他若不會計較此經費爲合理的需要，他便應當辭職了。（按此爲英國的講法）。

「我們偉大的需要，就是儉省。」這並不限於財政的真理，但是「真儉省」與

（註一）見第十八章。

『假儉省』須得分別清楚：不問所得的結果如何，但求花錢越少越好，與欲得最好結果，而不問花錢多少不同。——明白的說，那便是『善用』與『少用』的區別。

第二節 最大社會利益原則

所以，假如我們視財政學為科學的一部，而不祇是一些騙錢的格言，那末財政學必須有一個根本的原則。這個我們可以叫作『最大社會利益原則』(Principle of maximum social advantage)。財政上的大部活動，就是一些購買力(purchasing power)的轉移。這些轉移，可以租稅或其他方式由個人移到公共機關，亦可以公共經費方式由此公共機關又回到其他個人。——這些人有的是以服務為交換的，如警察或契約工作者是；有的並無服務為交換，如老年卹金(註1)(old age pension)。(註1)有時受施者所得的，並不是貨幣形式的購買力，而為特種貨物或勞役，例如制服、教育、或診療等。

tion)是這些活動的結果。財富的性質與數量以及其在個人間與階級間的分配情形，都發生變化。這些變化的總影響，自社會看來是有利的嗎？假如是有利的，則此活動爲正當，否則即不正當。最好的財政制度，就是於其所行之活動中，能夠得到最大的社會利益者。這是一個很明顯，簡單，而遠大的原則，雖在應用上常遇困難，但此困難爲其本身所原有的，我們却不能因爲易得實際的結論，遂將正確的原則廢掉，而代以謬誤的原則。

第三節 社會利益之標準

要應用這個原則，所謂「社會利益」須有幾個試驗：第一個便是必須保持社會內外安靖。——假如目前的社會是值得保存的話。至於如何去作，是在本書範圍之外，但這不祇是軍警費的問題，乃是對於國內國外須有精明的政策的問題。假如目前的社會不值得保存，則政治家應當使其值得保存。而且，無論如何，增進社會中人

經濟與非經濟的福利，乃是他們的責任。

這樣，社會利益自然又有了更嚴正的經濟試驗，這是本書所要談到的。任何社會的經濟福利之增進，有兩個主要的情況，就是：第一，生產力的進步；第二，產品之分配的進步。生產力之進步，就是生產力增高，因之每個人民可以少用力而多得產品；以及產品之質的進步，因之定量之產品，可以多滿足些經濟需要。這樣，可以得到更大的經濟福利。分配之進步，就是減少大部文明社會中各人及各家所得之不均，減少某人及某家庭間（尤其是社會中之較貧各階級間）各時期中所得的變率的差異。這些都是經濟進步的規例，祇要財政活動大體上有此進步，此活動即是正當的。我們還要知道，政治家是現在的受託人，也是將來的受託人。個人死了，而個人所構成的社會是活着的。所以，政治家寧取將來的較大利益，而捨現在的較少利益。

第四節 對於幾種謬論的批評

此最大社會利益原則之應用，我們在後面還要詳細討論之。在此處可以下些校正幾個普通的論調的消極結論。

如最近在議會中所建議的「論起我國的所得來，而估計真能供給一些什麼經費」是不可能的。因為能夠「供應」什麼，一部分要看此錢是如何得來，一部分要看是怎樣消耗的。無論此錢是如何得來的，我們不能供給不必要的戰爭經費，甚至不必要的政務機關的經費。另一方面，若是某種計劃所收的租稅，便可以供應我們所願意的各方面之多數經費，而別種計劃所得的租稅便不能應付。除非增有很多的條件與假設，一個社會的「可稅量」(taxable capacity)是一句沒有多少意義的成語。

還有「私人比政府用錢用得好」這句話並不是完全對的，我們不能以此為公共經費之一般的限制之辯護。誠然，格來斯頓(Cradsone)還喜歡說「把錢留在人民袋裏，讓他開花結果吧。」他還以為即使租稅的最大目的是為速消國債，也沒有

他這個政策好。但是格氏及其同時代大部的人，沒有看到老年卹金、疾病與失業之救濟金，以及類似的經費之利益。在我們所過的這種財政困難時代，我們要比平常更仔細的查攷公家之經費，也要比平常更仔細的查攷我們自己的經費。這至今尚未被人充分注意。譬如在一九二〇年初夏，有一天我看見兩個報紙的標題並排列着，一個印着『揮金如土的浪子』，裏面有一篇文章，是攻擊政府給交通部官員的薪水過高；另一個印着『賽馬會之最後一日』，告訴我們在大戰之前，六日會期之中，有些婦女換六次衣服是常事，而現在只換了四次，大有不勝今昔之感的神氣。『擲節』是兩個好字，但要應用到公家的揮霍，也同樣要應用到私人的揮霍。若爲便於私人浪費起見而縮減公共經費，那並不是什麼好事。

反而言之，像一些近代作者所提倡的『政府比私人用錢用得好』這句話，也並不是完善的，我們也不能以此爲公共經費之一般的擴張之辯護。大體說起來，非自租稅而得的錢，政府用起來常比私人用之可以得到較大的社會利益。假如政府並

不課稅，此事可以發生。但這並不是說增加公共經費而縮減私人經費，對於社會是有利的。因為政府所要擴張的經費，對於他也許不是最有用的部分；而私人所被裁減的，對於他也許不是最無用的部分。一個政府消費很大，這也許用在不值得的計劃上。一個常到賽馬會的富豪，即使有許多稅要納，也可以從投資於公債的錢裏，而不從他用於夫人的衣服，或自己的飲酒費中提出來，繳納之。

最後，談談另一種謬想。『租稅祇以收入為目的，』乃是一個膚淺而且錯誤的格言。所有租稅於收入之外，另外都有影響的。最好的租稅，也就是於其所需收入之外，大體上有最好的影響者。政治家的職責是先研究各種不同的租稅的影響，而後按其研究之結果來行事，不應以成例自限，而棄正事於不顧。可是這個格言在英國的傳統的財政政策上，依舊牢牢的存在着。譬如英國死稅的最後影響，使大塊土地已有逐漸分裂的趨勢，這無論是讚成者或反對者，明眼人都可以看得出來的；然而當哈庫特 (Harcourt) 於一八九四年改革死稅時，却曾否認有任何『最後目的』。

英國之所以堅守這個箴言者，可以說第一，因為議會的觀念，益以一九一一年議會條例 (Parliament Act) 貨幣案 (Money Bill) 之名辭，規定租稅只為收入的，而不為其他目的。第二，因為一般以為租稅除了為收入之工具外，不應用於任何其他目的。但是我們在後面就要論到，此種偏狹的意見，並無邏輯的基礎。譬如，因為保護關稅於收入之外，還有其他目的而反對之，有時被視為一個好論據。可是，事實上這是一個很壞的論據。因為反對保護關稅者所要證明的，不是他「有」其他影響，而是這些影響較之能得同樣收入的他種方法，所生的影響為更壞。我們再回到這個簡單而概括的學說：討論任何財政建議時，要先注意一切可以預料的許多影響，估計這些影響對於社會的或然的利益與損失，將此建議與他種建議比較一下，再按比較的結果而行就是了。

第三章 公共財政與私人財政

第一節 公共財政與私人財政之區別

本章比論公家財政與私人財政之異同。廣義言之，私人以其收入之多寡而決定其可能的支出；而公家則以其支出之多寡而決定其必要的收入。換言之，私人是量入爲出，而公家則量出爲入。但此種廣義說法，須有幾個條件。

在某種限度之內，私人是量入爲出的。但當他結了婚，尤其當他有了担負時，則他所估計的必需用費，即將增高，他可以決心刻苦工作，犧牲享樂，而增加其收入。反而言之，當他的孩子能夠自立時，他所估計的必需用費，可以低落，他可以少幹些工作，多享些閒福。在某種限度之內，公共機關也是量出爲入的。可是境况不佳，收入縮減時，他可以擰節；境况轉佳，收入增加時，他可以進行先前認爲太費錢的事。

一年中私人的收入與用費，不一定要恰恰合適。『地球圍繞太陽的時期中，沒有什麼特別的神奇。』因為某幾種目的，一年是一個很方便的會計年度，但爲了一些其他目的，便不盡然了。假如一個人的用費，超過了他的收入，則此超過之數額，可自先前的積蓄中，或出售產業以補償之。不然他便須負債，或坦白的借貸，或拖延舊欠（在此情形之下，結果可說是向其債權人借貸）。假使他的收入超過用費時，則此盈餘收入或以之投資，或貯之以充將來的用費。

同樣，公共機關一年的收入與支出，也不一定便恰恰合適。收入超過經費時，他有了實得的盈餘，也可以積貯之作爲將來之用。如經費超過收入時，公共機關和私人一樣，如先前有積蓄，也可提用，或將其產業出售，否則便行負債，但此處却有一點不同：一個公共機關可借內債，也可以借外債。這就是說，他可以向自己所轄的人民借債，也可以向不是自己所轄的人民借債。或者他還可以使貨幣膨漲，而達其目的。但是個人却不能這樣做。如果他與兩個銀行來往，或可替乙銀行向甲銀行借貸，這

與內債還有些近似。但私人又不能下令說他的借據便是法償貨幣 (legal tender) 而使貨幣膨脹。

第二節 公私支出與邊際效用

有些經濟教科書中說，私人對於各種物品及勞役分配其用費，邊際效用 (marginal utility) 常是相等的，而其總效用為最大。使此事為可能，那便是貨幣經濟的主要利益之一。因此，就是將來達到社會主義的社會時，預料貨幣仍可存在的。實在講起來，大部分私人並非如此精密的平等。其各種邊際效用，但大家計劃用費時，除最笨的人根本無所計劃之外，大體上是這樣使其平等的。

一個公共機關，除法律的意義外，並不是一個人。他不能像個人那樣估計其各種支出的邊際效用。但是他所應勉力的一般原則，却無二致。所有各樣公共經費對於社會的邊際效用，應當平等，而對於定數之經費分配於各種目的之用途時，亦應

根據這個理論(註一)

第三節 公共收入之總數及其分配與邊際效用

但是，公共經費之總數是如何決定呢？這個問題之理論上的答覆，也是很明白的。如果任何方面的經費再增一些，則其對於社會之利益，同時與因此增加（租稅或其他收入）所生之不利相抵消，則任何方面的經費便應即此而止。此乃公共經費及公共收入之理想的總數。總收入在各種租稅以及其他種財源之理想的分配，也是受這個條件限制的。即從這些這些財源而得之收入，其邊際社會不利（marginal social disadvantage）或反效用（disutilities）須得相等。

我們並非以為公共機關比私人強些，對此複雜的效用與反效用之平衡問題，

（註一）但吾人須注意，政治家估計某樣公共經費之邊際效用時，必須根據公共福利的客觀標準，

即社會利益是。反而言之，財產則以主觀的效用並客觀的價格為標準。

向來有完善的解決。實在許多政治家是比別人更無完善的解決的。這些財政問題，在實際上乃是各種公共機關之間對於支出的爭持罷了，再由其他有力的人——如選舉的人員，團體的主事，以及報紙編輯等——一加修正，便決定了。實際上，公共機關及私人常都不必把他們的整個用費計劃，從頭到尾的，重新佈置一遍。有些用費實際正在進行之中，問題祇限於把那對於全體的影響比例很少的用費，變更一下就是了。

第四節 公共機關易於變更收入與支出

對於收入及經費之斟酌變動，特別是使其增加，大體說來，公共機關是比私人來得容易。其主要理由是因爲他有全部社會的財富可以取用。但還有一個次要的理由：在一些理論的探討中，常說個人繼續工作，直至更多的產品或報酬之邊際效用，不足補償更多工作的反效用時爲止。但此祇於不依賴他人之工人爲然，如馬雪

爾(Marshall)所常舉以爲例的揀桑子之兒童，或藝術家及某種新聞記者是。但大部分人之工作時間須與他人之工作時間相適合，且常受團體協約或議會法令之限制。有的願意多工作一些，有的要適合普通的步驟，却不願如此。公共機關大體是無此困難的，他可以不必顧慮他人如何，而配置自己的財政步驟。但是軍費却在此普通原則之外。

第五節 政治家之折扣

自個人財政的純粹理論說來，使邊際效用平等之原則，包括現在的用費及將來的用費之邊際效用。所以，私人對於將來有所準備，但是一般人對於將來要多打些折扣的，因爲將來能否滿足其欲望並無一定把握，不如現在能否滿足看得真切。而且人之生命不定，子孫至若干代以後，一般人也就不感興趣了。所以一般人對於將來的準備總是少些。假使將來必然的把握大些，或者長生不老，或者即使活到

一百歲，大家也許就不然了。但是社會比個人生命久遠，而且如前章所說過的，政治家須視爲將來的受託人，所以公家對於將來之折扣，不能像私人那樣高。自然，他個人能力所能作的對於將來之應否折扣，還是一個疑問。因此，我們可以說，如其將來的情形可以合理的預料時，政治家有時應當比私人多作一些對於將來的準備。這個原則的重要實例，在後面論到公共經費時，可以看到。但是有些人唱此論調：『我要給後代作這些事，後代給我作些什麼？』此種政治的壓力，也常使政治家左右爲難的。

第二編 公共收入論

第四章 公共收入之財源

第一節 公共收入之意義

公共機關之收入 (income) 有廣狹二義：自廣義言之，包括所有「收納」 (receipts of incomes) ；自狹義言之，祇包括收納中通常所說之「歲入」 (revenue) 第一。章第三節所說公共機關之借貸爲公共收入之一部，便是廣義之用法；而第二章第一節所說公共機關某年中之收入不敷其經費時，其虧空係以借貸填補之，便是狹義之用法。兩種意義之不同，通常可自文氣中鑑別之；但於必要時，可目「收納」爲廣義之收入，而以「歲入」爲狹義之收入，庶免混淆。公共收納所包括之重要成分而爲公共歲入所不能包括者，即公共借貸，售賣公共資產 (public assets) 以及印刷紙幣等類之收納是。

第二節 租稅與其他財源之區別

公共收入財源的分類，許多作者聚訟紛紜。但此種分類的重要目的，須顧到公共收入之性質。以如此標準而判斷，則教科書中大部分的討論，實無多少實際的效用。

最先，我們須將租稅與其他財源分開，這是一個很重要而實用的分別。租稅者乃公共機關所強迫徵收的費用，且如陶希葛教授(Prof. Tausig)所說：『其與政府所收之他種費用不同之要點，即在公共機關與納稅者之間並無直接的交換條件(quid pro quo)。(註一)另一方面，公共收入還有一種財源，即公共機關對其所供給之特種服務或貨物所收之代價(price)（包括對於使用公共產業所加之代價）普通說來，代價是私人因其與公共機關之契約（有形的或無形的）而自動繳納的。

(註一)見陶希葛之經濟原理(*Principles of Economics*)卷二第四八三頁。

但租稅却是強迫繳納的。

將這種租稅與代價的寬泛的區別擴充之，則在租稅方面有：(一)通常所說的租稅；(二)進貢與賠款(tribute and indemnities) (或由於戰事，或由於別種緣故)；(三)強迫公債，例如古代信用不佳之帝王，常向猶太人等擄取，但近代財政中則很少用之；(四)違法之罰金(pecuniary penalties)，由審判廳所徵收者。在代價方面則有：(五)自外面的公產而得之收納，即公地租於佃戶，或英國政府之蘇彝士河股票等；(六)自公共機關所經營之企業而得之收納，而該企業並非使用獨佔力使價格在『競爭水平綫』(the competitive level)之上者；(七)規費(fees)，即付與官吏的服務(並非商業性質之)費用，例如出生登記是；(八)從自動公債而得之收納。

另外還有四種財源，並不完全屬於以上兩大類者，亦須分清。那就是：(九)自公共機關所經營之企業而得之收納，而該企業乃係使用獨佔力使物價在『競爭水

平綫』之上者；(十)特別捐 (special assessment)；(十一)紙幣，其目的在於補歲入與歲出之差額者；(十二)自動贈品。政府所經營的許多企業，其主要目的，都是應用獨佔力而得收入的。法國政府之獨佔火柴與烟草，即其實例。但此類貨物之價格，超過其生產費（包括普通利潤），故該部分之收入，在原則上與此物之租稅是分不開的。(註一)特別捐是美國所發明的，塞力格曼教授 (Prof. Seligman) 之定義為：「因為公共利益起見而對於財產之特種改良，以其由此改良而得之特別利益為比例而強迫徵收之繳納，用以為支付此費用者。」(註二)這是將不動產之不勞而獲的增價 (unearned increment) (譬如因位於新闢通衢之旁而得者) 一部分歸於公家。

(註一)實際上，把公家獨佔之貨物或勞役的價格分為競爭價格與租稅兩部，不是一件容易的事。因為沒有競爭，競爭價格祇有粗略的估計。且私人競爭者或私人獨佔者，與公家競爭者或公家獨佔者，其生產費也許大不相同。

(註二)見氏著租稅論集 (*Essays in Taxation*) 第二八三頁。

的辦法。特別捐與租稅相同之點，在於都是強迫的繳納；與租稅不同之點在於納捐者已經得到確定的直接「交換條件」。自後面這一點看來，特別捐又像代價，但是因為這種繳納並非自動的，而且不是由於與公家的契約關係，所以又與代價不同。公共機關之發行新紙幣，與徵收租稅並不完全是同一回事。——雖然其使貨幣價值低落，與加一普通稅於所有貨物與勞役的影響是相同的。（註二）自動贈品，不幸祇佔公共收入極其微小的一部，其實像英國之所謂「良心錢」（“Conscience money”）也不過常是把已逃的租稅之一部延期交回而已。

第三節 公共收入之分類（一）

上面所說的各種公共收入之分界，有許多地方並不十分清楚；此類漸漸變為他類，是常有的事。公共機關對於納稅者的服務，與後者所納之租稅，常在一種不定

（註一）關於此點，第十五章將有更進一步之討論。

的關係上，於是租稅漸漸變成了代價。爲供給自來水而徵收之地方稅（不用水表）卽爲此類之實例。

再者，上面所引陶希葛教授之租稅定義，有時亦可以包括違法之罰金。（其意義極爲明顯）租稅與罰金的區別，乃是動機的不同：公家之徵收租稅，其目的在得收入而抽課罰金，其目的在取締某種行爲。例如汽車每違反速度限制一次，罰金一鎊，而此罰金如係按期征收時，卽可視爲對於高速度所課之租稅，可與汽油稅相比較。但如果同車每繼犯一次，罰金隨之增高一次，最後則將犯者入獄或取消其行駛執照，如此便不能自彼再得罰金，而已收之罰金，很明白的祇是一種罰金性質，而非租稅。關稅也是一樣，如斯委夫特（Switt）所說的，二加二常少於三。假如某種關稅稅率增加，所獲之收入，亦隨之而增加，則此關稅自爲租稅。但所獲收入已達極度，而稅率增過此點時，則很明白的已有些罰金成分，最後便成爲對於禁止的數量所課之關稅，其收入極少，或根本就沒有了。例如此種方法行於入口貨時，則與純粹禁止貨

物之入口極爲相似。——若有違犯者，卽課以罰金。介乎租稅與罰金二者之間的是些因欲限制消費而徵收之租稅，例如酒稅是。據說一九〇九年之徵收此稅，使得許多蘇格蘭農夫飲牛乳以代灰土忌。又如戰時鐵路車票之增價，亦曾以人民旅行太多足以妨礙軍運爲一部分理由。

妨止 (deference) 有時嘗變爲『歧視』(discrimination) 如皇室優先權 (imperial preference) 之規定，地價、礦權、或戰時暴利 (war profits) 等之特別稅，又如所得稅對於『勞力所得』(earned income) 較之『非勞力所得』(unearned income) 課以較低之稅率是。

第四節 公共收入之分類(二)

前面已經說過，公共企業之獨佔利潤(假如是有話)與租稅極爲相似。自此說來，則法國政府自公賣烟草而得之獨佔利潤，與英國政府自私商之烟稅而得之

收入，實質上並無分別。獨佔利潤之公共企業，有的亦可變爲無獨佔利潤之公共企業。其試驗不在於公家對於任何貨物或勞役有無絕對獨佔，因爲：第一，如果是算上的代替品 (substitute) (真正的或可能的)，則很少絕對的獨佔，例如政府獨佔鐵路運輸，則有私人之水運空運與之競爭；第二，爲應用獨佔力使物價增至生產費以上起見，則固無須絕對的獨佔，普通的原則，某種貨物或勞役之供給，大部分在一個單獨管理之下，方能發生這種獨佔力。故試探公共企業之有無獨佔利潤，乃是在於要知道此種獨佔力實際上，有否使用。因爲公家經營一種企業，可以有很大的獨佔力，但爲公共利益起見，也許決定此企業之產品之賣價，正和生產價格相等，或甚至在生產價格以下。應用此種試探之實際困難，在於公共企業之生產費是很難決定的。但有人要問我們如何扣去利息，折舊 (depreciation) 等等費用呢？懷疑這種困難的人，一考英國郵政的生產費是多少便知道了。

規費、租稅與公家的獨佔利潤等，他們之間是沒有嚴格的區別的。因爲公家某

種服務之成本，常少於其對此服務所收之規費。規費與一般的公共企業收入，亦不能嚴格區別之。因為「商業性質」與「非商業性質」的服務，就沒有嚴格的區別可言。譬如有許多作者，提議將郵政收入歸入規費一類。再者，公共企業收入與自外面的公產而得的收入，亦無嚴格的區別，因為即使最平凡的官地行政，也需要一些監督與管理的，且如有森林灌溉等事，則其成爲一種企業，並不減於郵電之傳遞。

現在來下一個結論：公共收入自然是可以分類的，但其所包括之區別，並不清楚，故此處之分類，以及其他的分類，均不能視爲定案。

第五章 租稅概論

第一節 租稅之存廢

我們已經知道租稅是公家所強迫徵收的貢獻，並不管他一定給納稅者多少服務；而且不是因違法而徵收之罰金。達觀的無政府主義者赫伯特（Anberon He-
rdon）以爲租稅在道德上永遠講不下去的，但這是一個稀奇偏僻的意見，我們可
以不論他。不過租稅雖爲正當，但若他種收入能夠更豐富一些時，例如假使公家有
很多可得收入的財產，或富人自動捐給政府大量贈品時，則租稅亦可不必要，或祇
在很小限度之內爲必要。如果倫敦郡議會（London County Council）爲其境內
惟一之地主，則倫敦地方稅當較現在的要低得多。（註一）再者，如果向國庫自動捐
納與勳位之授與，和現在有些對於捐助基金者的方法發生了關係，則大不列顛之

租稅負擔或可大減——直至供給大增而使大英帝國之爵位買價慘落時爲止，無論如何是可以的。即使到了這個地步，我們還可以濫造些新「爵位」而使這個買賣維持些時。不過買賣到了這個地步，我們將不是從自動贈品而得收入，而是得自巧妙經營的公共企業。雖然，就現在的情形看來，所有的社會都是需要很多租稅的，而且公共經費增加，租稅也要跟着增加的。

第二節 直接稅與間接稅

許多教科書中對於租稅之分類，比公共收入之一般的分類，更爲乾燥無味。但是有幾種區別，可以略之不談。最通常要分別的，便是直接稅(direct tax)與間接

(註一)聽我功課的一個加拿大學生告訴我，葛爾夫(Guelph)及昂他里歐(Ontario)當局並不

徵收地方稅，純以地方公有之土地租與加太鐵路(Canadian Pacific Railway)所得

之租金爲生。

稅 (indirect tax)。此種區別之觀念，通常以爲直接稅是由真正 徵人繳納的，而間接稅則對一人徵收，因交涉條件之變化，卻一部分，或全數由他人繳納。租稅並不祇因自一人徵收而由他人繳納，便算作間接稅。例如英國所得稅之「A表」——按英國所得稅分爲 A B C D E 五表，譯者——所謂「地主財產稅」者，是對於土地或建築所有權之所得的課稅。此稅是向佔有者 (occupier) 徵收的，但是佔有者有將此稅自交與主人之租金中扣除的權利。不能扣除此稅之任何契約，法律上認爲無效。所以，既非此稅之徵收，更非稅額有何變動，使得佔有者與主人間已有之交涉條件，有任何變動。一種租稅在法律上加於所有者但實際上是收自佔有者，這也可以叫作直接稅。

有的以爲間接稅是可以轉嫁 (shift) 或傳遞之租稅，直接稅則是不能轉嫁或傳遞之租稅，此種區別，並不如通常所假設的那樣根本而有用。當吾人討論租稅之歸宿 (incidence) 及影響時，將更有明顯的說明。並且照通常的用法，此種區別也

常是不十分清楚的。所得稅普通視爲直接稅，但美國最高法院於一八六一年欲宣佈其合於憲法之規定時，却說他是間接稅。雖然，這不過是聰明的法官緊迫之時的經濟學而已。遺產稅及其他財產稅通常視爲直接稅，而貨物稅及交易稅通常視爲間接稅。但是我們知道貨物與大部分物質財產不同之點，不過是耐久力有些差異；而遺產稅者，亦不過對於一種特別的交易之課稅而已。如此，上面的分法便不免發生疑問了。並且一般從未決定究竟把額外利潤稅 (excess-profit duty) 放在那一類裏。

有些作者轉個方向，以政治家徵收此稅時，他的意思是不是要他轉嫁爲直接稅與間接稅的區別。但這更加一層，大可不必的困難。因爲政治家的意思，與租稅之歸宿的事實，可以不相符合的。自然還有許多政治家根本就不懂得歸宿的問題，以爲所有的租稅都是由納稅者擔負的。我在一九一一年時曾問過一個英國政府的官員，內閣或財部，對於那年全國保險條例 (National Insurance Act) 所加於僱

主及僱員的每週捐稅之歸宿，曾否有過估計，但是這位閣員並不知道什麼應有估計。他說：「僱主交四便士，僱員交三便士，國家交二便士，這樣僱員便以四便士而得了九便士。」類此之事很多，所以我以爲經濟學最好不要去檢討政治家的意思。

還有人模糊的以爲使直接稅與間接稅二者之間得以平衡，是財政上的一種美德。此種觀念，因了格來斯頓的有名的比喻而更強盛。他把這兩種收入比作「一對姊妹花」，對於她倆，他是毫無軒輊的。相信這個比喻，則財政大臣「不但可以，而且是一種義務，向她倆都求婚。」

此種「使其平衡」的觀念，是與租稅之負擔在各人之間有相當的分配的觀念，及直接稅是由富者繳納而間接稅則由貧者繳納的信仰相關聯的。後面這種信仰，並無理論上的根據，祇是事實上有之而已。近代社會之大部已有的直接稅，事實上確是取自富人者較之取自窮人者較多（以其所得爲比例的）；大部分已有的間接稅，也確有反面的情形。但有假如直接稅祇是對於每個公民徵收相同的人頭稅

(Poll Tax) 而間接稅祇是加於惟有富人能買的奢侈品上，則「直接」「間接」的地位，便要掉換過來了。

第三節 所得稅與資產稅

租稅還有一些其他的分別，雖有時討論很多，却並不真像驟見之下那樣重要。即以所得課稅與資本課稅的區別來說吧。如果年值 (annual value) 與資本值的比率，當所受租稅的影響都是一樣時，則某筆收入是得自對於財產之年值所加的平率稅，抑係得自對於財產之資本值所加的平率稅，並無不同。舉例來說，假設此種比率是一與二〇之比，則對於五〇〇鎊之所得或年值，每鎊課以一先令八便士之租稅所獲之收入，與對於一〇・〇〇〇鎊之資本值，每鎊課以一便士者相同。（按：英國幣制一鎊等於二〇先令，一先令等於十二便士。此例所謂對於五〇〇之年值，每鎊課以一先令八便士者，所獲之收入，應為四一鎊十三先令四便士；又謂對於一

○·○○○鎊之資本值，每鎊課以一便士者，所獲之收入亦爲四一鎊十三先令四便士。讀者須注意：資本值與年值之比率「一○·○○○鎊」及「二者稅率之比率」二○便士一便士俱爲二○與一之比，故所得結果實是相同——譯者。

但是假使資本值與年值的比率及二者之稅率的比率並不是一樣，則在資本值對年值的比率特別高時，同一收入，對資本值的課稅便比對年值的課稅爲重。如資本值對年值的比率特別低，則對資本值的課稅，便比對年值的課稅爲輕。譬如未開發或「半開發」的地主，便比完全開發的地主所受的打擊要重些。有人爲要使地主「充分的利用其土地」，所以讚成根據土地之資本值而非年值而課稅，也便是這個原故。同此道理，有極穩妥的證券的人，便比有投機證券的人所受的打擊大些。

上面租稅課於所得或資本的區別，常與另一出自所得或資本的區別相混淆。但我們並無理由解釋爲什麼課於資本的租稅，不應出自所得；或課於所得的租稅，不應出自資本。一個應納死稅的人，可自所得中繳納之；一個要納所得稅的人，也可

出賣證券或向銀行借貸來納稅。所以「稅所得而勿稅資本」的箴言，有時成爲財政美德之座右銘，可是實質上常是模稜兩可的。這可以指稅捐的來源而言，租稅之妨礙資本之累積，是愈少愈好；這也可以指徵課之根據而言，表明以資本爲根據，不如以所得爲根據的好。這兩種不同的意義，後面還要申說。

第四節 財產稅與貨物稅

還有一個區別，也時常有人提出，就是對於財產之課稅與貨物之課稅的區別。這個區別，我們已經指出，乃是一個相對的持久性 (relative durability) 問題。自此觀點言之，土地當然是一種財產，糖當然是一種貨物。房屋與機器是介乎二者之中的東西，比土地之耐久性小，但比糖之耐久性大。在實際上，這種區別，大部分又轉到此稅是按期征收抑一次徵完的問題。如係按期徵稅，則被稅之物品，普通可以視爲財產；如係一次徵完，則可視爲貨物。前者之情形，也不一定按照一定長短與時期。遺

產稅雖不按一定長短的時期徵收，也很可以叫作對財產課稅。英國之地方稅是對於土地及房屋之年值按期徵收的租稅，把房屋視作財產，但對於新建房屋之一次徵完的租稅，便把此新建房屋視爲貨物了。

貨物課稅或從量 (specific) 或從價 (ad valorem)。從量稅者，是以實在的度量、重量、或容量之一個單位爲根據，例如每鎊茶葉課稅一先令，或每加崙啤酒課稅五十先令是。從價稅者，以價值的一個單位爲根據，例如進口的德國口琴，課其價值的三分之一的進口稅是。

第五節 暫時稅與永久稅

另外一種樣式的區別，即公家之意，此稅祇爲暫時的，抑較爲永久的。前者之例，譬如欲於短期之內償清大筆公債而舉行的特別稅是。——無論稅私人的所得，資本，或戰時暴利。後者之例，如英國之所得稅是（至少可以說始自葛來斯頓死後）。

——雖然許多的納稅者都希望此稅的現有稅率，最好不長久。這個區別的主要價值，是在乎納稅者的或然行爲。此種行爲是隨其對於將來的租稅之期望而不同的。

(註一)

第六節 對人稅與對物稅

有時還有人提倡對人稅 (taxes on persons) 與對物稅 (taxes on things) 的區別。但是這類的話，至少含有二種不同的意義。第一種意義，對人稅一方面包括人頭稅——或對所有的人課以同量的租稅，或以其他極武斷的方法徵課之；另一方面包括所有根據納稅者個人特性的租稅，例如身長，體重，或宗教，或目髮之顏色等。對物稅則包括所有根據納稅者本人以外的標準之租稅，例如所得，房租，或吸煙多少等是。但是若按這個意義說來，則此區別並無實際的價值，因為所有真正的租

(註一)見第十章第三——八節。

稅，除掉少數不重要之例外，都是對物而非對人的。

第二種意義，說有些租稅是由人繳納的，有些租稅是由物繳納的。（註二）但這是一個大大的錯誤。當我們想到賦課之根據時，很自然的是說土地、入口貨、工業、商業等等課稅，但並不是死東西如土地、入口貨，也不是普通名詞如工業、商業這些東西有現錢或銀行存款可以納稅。這是一件很明顯的事，所有的租稅都是由人繳納而非由物繳納的。

第三種意義，常有人以為對人稅等於直接稅，對物稅等於間接稅。但此處『直接』與『間接』的名詞是指有人所謂『行政的意義』而言的，——即有些『實行的財政家……視其徵於永久及循環的情形之租稅為直接稅，而其徵自臨時及特別情

（註一）例如吉芬（Giffen）在中央與地稅之分類及歸宿（*Memoranda on the Classification and Incidence of Imperial and Local Taxes*, C.9258, 1899）第九三一—九

四頁之觀察。

第五章 租稅概論

四五

形之租稅爲間接稅。(註一)直接與間接的區別在此處的看法，與前面所討論的歸到歸宿問題的說法，並無何種相連關係。這種重疊的，厭煩名詞，直使人放棄進一步的論據。有些作者又提出『從人稅』(personal)與『從物稅』(specific)的區別，也有人提出『主觀稅』(subjective)與『客觀稅』(objective)的區別，大致與行政意義的直接稅與間接稅的區別相等。但其整個的觀念是很淺薄的，本書是着重於財政學之基本原理方面的，對於這些可畧而不論。

第七節 其他數種租稅之性質

有些租稅在租稅分類的地位中，初見之下，是很模糊不清的。印花稅 (stamp duties) 營業利潤稅 (taxes on business profit) 及銷售稅或周轉稅 (sales or turnover taxes) 等，就是很好的例。但我們稍一回想，便知道印花稅並不是一種

(註一)見巴士推布 (Bastable) 之財政學 (Public Finance) 第二九一頁。

特別的租稅，不過是收稅的一種特別方法而已。在某種情形之下，人民須向公家購買多少印花貼於某種文件之上。許多對於交易的課稅，都用此法征收，而且任何租稅都可如此征收，問題祇在便利與否罷了。即如有些讚成對於工資勞動者（*casual earners*）徵收每週所得稅的，便提議用在健康保險片上多貼印花的方法徵收之。營業利潤稅，亦不過是一種特別所得之課稅，而銷售稅或周轉稅，又不過是銷售或周轉的貨物之課稅而已。

第六章 幾種完善的稅制之特點

第一節 租稅制度應整個的批判之

對於任何財政制度下一最後之判斷以前，須先自其全體作一整個的觀察。所以對於任何租稅制度之判斷，也必須先自其全體作一整個的觀察。因為各種租稅所發生的影響，彼此能互相校正與衡平。

假設某一年中，有一定的收入是自租稅而來的，則不同的稅制可使全體租稅負擔有不同的分配。在某種稅制之下，全體租稅負擔本身及其對於社會經濟福利之不同的經濟影響，便比在他種稅制之下重些。這些事情將於次七章中討論之。本章則先一述其要點。

第二節 單一稅制與複稅制

單一稅制 (single tax system) 與複稅制 (multiple tax system) 之優劣，已經爭論很久。各種樣式的單一稅，早已有人提出過。重農學派 (Physiocrates) 提議土地地租的單一稅，因為他們以為所有的租稅最後都落於地租之上的，所以索性將租稅加於地租之上，可以省掉許多麻煩與誤解。但是這種觀念是包括着一種錯誤的歸宿論的。亨利喬治 (Henry George) 有過同樣的提議，這一半因為他以為地租課稅並不妨礙工業，而所有其他租稅都是妨礙工業的。此種意見，尙有絲毫真理，後面還要討論；另一半是一種屬於假設的倫理性質的理由，這我們可以不必十分注意牠。雖然對於這類的單一稅，有兩個重要的駁論：第一就是在最近代的社會中，牠不能供給充足的收入，足以平衡公家的支用。第二就是牠將使租稅負擔發生很壞的分配情形。因為一個沒有土地的百萬富翁，可以不納一稅，而一個將其

儲蓄盡投於購買房屋之用的窮人，反納很重的租稅。

課於所得的單一稅，理由比較充足些。此稅可以使其獲得所有普通需要的租稅收入，且以分級(Graduation)差別(Differentiation)及其辦法，可使其將租稅之負擔，按照我們以為最好的理想，分配於各個人之間。雖然，除掉反對任何單一稅的幾個論據之外，還有三個駁論，不以純粹倚重單一所得稅為然。第一，此稅徵於微小之所得，比較困難，而且征收費又很大(註一)；第二，此稅對於特別應當抽稅的階級，財富之繼承者，得不到特別收入。第三，此稅之趨於牽制儲蓄，較之其他幾種租稅為尤甚。(註二)；第一個駁論，可以行政之改良戰勝之。如把微小的所得完全免稅，願意把租稅負擔這樣的分配，則問題自然根本就沒有了。第二個駁論，如將由繼承或受贈而來之財富，當其取得時，視為應當納稅的所得，則亦可戰勝之。關於此種辦法，有許

(註一)見第十二章第一節。

(註二)見第十章。

多談論，而且起先也曾實行過。一八六一年美國的所得稅便是其例。戰勝第三個駁論，可以在應該課稅的所得中免去儲蓄，如此便爲個人用費，而非個人所得，課以單一稅就行。但是，在我們現在的行政技術看來，此種辦法也要遇到很大的實際困難，且需很大的費用，並給無法偵察的舞弊者開了一條作弊大路。用費課稅的最容易的方法，就是索性稅貨物或勞役，但是貨物課稅則必須爲複稅。沒有某一種貨物的單一稅，可以供給充足的收入的。進一步說，假如真的這樣作，如被稅貨物祇一種，若此貨物易有代替品，則重稅之結果必使此物無人使用；如其爲人生之必需品，又不易有代替品者，則將使貧者担負較重，富者較輕，結果形成一個很壞的分配情形。

所得單一稅的變樣，便是對於財產之資本值的單一稅。但此稅較所得單一稅的範圍爲小，因其不是落於自工作而生之所得，祇不過是落於自財產而生的所得而已。以所得爲課稅之根據，似勝過以財產之資本值爲課稅之根據。因爲所得有法律上明白的定義，故祇有事實問題。但財產的資本值，不但有事實問題，例如不能說

有市價的財產之估價，而且還有意見的問題。據塞力格曼教授及其他美國財政學家公證被視為財政工具之英國所得稅獲得多少成功，與美國的一般財產稅（*general property tax*）之遭遇失敗，是可以如此互相對照的。

第三節 複稅制之優點

前面反對某一種單一稅的論據，因了幾個反對任何種單一稅的一般論據而更爲有力。因爲第一，在單一稅下所必發生的各人之間的參差，在複雜的租稅之下，可以互相校正。第二，在單一稅所較易發生的逃稅（*evasion*），在複稅制互相對照之下，極易偵察出來。卽如死稅之估價，與以前所收死者之所得稅便可互相對照。再者，一九〇九年英國預算中之籌劃不善的地價稅，雖從未得到多少收入，可是據說其所間接加於死稅的收入，已綽綽足以抵銷尙未完成的地價估值的開銷而有餘。如此，反對單一稅的論據是很有分量的。或者地方機關因其在較小的轄區行

使較小的職務，還可例外。站在便利的立場上，在地方實行「不動產」(Immobilia)的單一稅，是很有理由的。英國的地方稅(Taxes)是大家都知道的。——雖然有人爭論此稅像現在這樣，根據土地之年值加上房屋，不如祇根據土地的資本值，甚至年值來得更好些。因為這個地方稅大部分是房屋稅，(註一)而房屋並不是課稅的好對象。不過實際上講來英國的地方稅，並不是單一稅，因為地方當局有一筆很大的收入，那是得之於補助費(Grant-in-aid)，而此補助費亦得自全國的租稅。

第四節 租稅應簡單化

但是，複稅制通常雖較優於單稅制，若租稅過於繁複，也是不好的。「擴大稅基」(broadening the basis of taxation)的論調，我們是不贊同的。倡此說者之楊阿德氏(Arthur Young)曾說：「假如我要給完善的稅制下一定義，那就是輕輕的(註一)英國地方稅祇有一部分是真正的租稅，還有一部分是種特別服務之代價。」

把此負擔加於無窮點上，而不加重於任何一點上。」（註一）但是在這種制度之下，其總壓力也不一定小的，數學家都知道，無窮數的小重量比單是一個中等的重量還大。況且稅額雖少而數目極多時，不但費用很大，而且征收亦極感麻煩。租稅之過於繁複的罪惡，在事實上，可以近代的關稅為例；在意思上，可以財政家所玄想的無數財政計劃為例。

在近代社會中，有發展得很好的經濟生活及很有效率的行政制度對於此事將何所適從，是很清楚的。最好是將大部分的稅收，放在幾種基本的租稅上。如欲稅富者，那末所得稅及遺產稅便是最好的方法；如欲稅貧者，則加稅於幾種消費極廣的物品，最好是不致影響健康及效率的物品。有些物品，自可逕行課以租稅，不必管此稅之負擔將如何分配於社會各階級間。酒便是一個最好的例。他種租稅有時可以加上合法的特別目的，但其數目最好有相當的限制。（註二）

（註一）巴士推布於其財政家第三四頁所引用者。

「歷史的原因」常使租稅不會十分繁複，賦課方法不會十分複雜，凡有此情形的國家，即使英國也在內，其稅制終比其他近代重要國家的稅制爲簡單些。但當繁複已經減少的時候，如果整個稅制是滿意的，則單個的租稅也許要複雜一些。——例如英國之所得稅及死稅是。

第五節 租稅應否令人覺得

此處我們可以再來談談一個偶爾爭論之點。一個完善的稅制應當愈令人覺得的呢？還是應當愈不令人覺得的呢？一般都以爲最好的租稅是最不自覺的，那就是說，因爲這樣可使納稅者不自覺其所犧牲的多少。但是有些嚴肅的思想家以爲人類祇有從受苦之中才能學乖，而政治的責任也祇能從偉大的——也許是愚蠢

(註一)試與李惟休姆 (Lord Leverhulme) 之意見相比較「惟一聰明合理的稅基，除奢侈品外，祇以收入爲目的。」

的代價之繳納中得來。因爲有人相信，除非德國支付——至少是企圖支付——一大筆戰爭賠款，否則幾年之內他們又將輕啓戰端了。一個蘇格蘭的經濟學教授以爲我們也可用同樣理由，來反對用征收資本捐的方法把戰債輕易地消滅，因這樣一來，大戰最深刻的紀念物，不是就消滅了嗎？有人以爲，如果把所得稅大胆的加於每人身上，（不管他是多麼窮）則大家將都願意誠心合作，俾限制浪費，從道德上說來，窮人也是有利的。大家對此爭論之取捨，所根據者並不是純粹經濟學上的理論。以我個人而論，我是讚成普通人的意見的。我相信，特別是在現代的國家中，對於新加的所得稅之反應，根本不是像嚴肅的思想家所理想的那樣的。我以為大家心裏很少先存着限制公共經費的意思，而想打倒那些嚴肅的改革之負責者，和那些不合理的原則之重新分配租稅的負擔之意思，倒是很濃厚的。另一方面，對於現存的好租稅，如英國之地方稅，有所增加，終要發生普遍的『經濟』要求，那是沒有疑問的。

第六節 何種租稅最令人覺得

但是，此種爭論在實際上則雙方都不十分清楚。即如通常以爲所得稅比其他貨物稅容易覺得，因爲貨物稅包於物價之中，好像有些兒童的藥品，用菓醬包起來一樣。（嚴肅的思想家須得通過一條法律，限定雜貨商說他的菓醬「是一先令四便士一鎊，支付戰債利息的糖稅，是每鎊兩便士」而不能祇說：「這是十八便士一鎊」）但自另一方面看來，所得稅在各方面不過祇及於邊際費用（*marginal expenditure*）及邊際儲蓄（*marginal saving*）而，特種貨物稅則除及於用於那種貨物的用費外，而且還包括非邊際費用。（註一）這樣且又易于獲得一個較大的犧牲之滿足。當所得稅「自稅源扣除」（*deducted at the source*）時（那是說當納稅者之貨幣所得尚未實際到手前即行預征之，其所覺得的程度，自然比錢已到了手，且已用法大

（註一）但此稅之結果，可使其他貨物之用費縮減。

半，時而徵課之爲淺。遺產稅也不如通常假說的那樣易於覺得。因爲此稅是在繼承者得到財產之餘額以前，經過遺產管理人之手而繳納的；並且此稅與繼承者的個人財富之增加，及其知道必須納稅的其他情形同時發生的。

第七章 租稅之歸宿(上)

第一節 何謂租稅之歸宿

通常把租稅之歸宿(incidence)問題，看做是誰納此稅的問題。精密的說租稅是歸宿於擔任此稅之直接金錢負擔者(direct money burden)。每種租稅都產生許多經濟的影響。曾有人懷疑，我們之特別把歸宿問題從一般的影響問題中分出來，是否為實用或必要？但若我們一談到租稅的直接金錢負擔之分配問題——這個問題，已有很多人討論過——我們便必須把歸宿問題提出來。

一稅之直接負擔與間接負擔，及其金錢負擔與實際負擔，必須區別之。任何租稅所生之總直接金錢負擔，等於此稅對於公庫所生之總收入。這方有一個先令的

收入，某人便有一個先令的直接金錢負擔，這便是租稅的歸宿。(註二)人民繳納一個先令的租稅，通常一個窮人所犧牲的經濟福利，終比一個富人所犧牲的來得大，這是實情。但這不是歸宿問題，乃是此稅之直接實際負擔(direct real burden)問題。當糖價因租稅而上漲時，一個家庭祇得少用些糖，因此對於經濟福利也少有犧牲，這也是實情。這也不是租稅之歸宿問題，而是此稅之間接實際負擔(indirect real burden)問題。又如當糖稅是從賣者按其存貨徵收時，徵稅與存貨之出售二者要經過相當時間，則賣者的稅款在此期間的利息沒有了，這也是實情。但這不是租稅之歸宿問題，而是此稅之間接金錢負擔(indirect money burden)問題。

第二節 租稅之歸宿

課自賣者之糖稅，假如其直接結果使物價上漲至少有全部稅額那麼多，則此

(註一) 惟對沒收遺產除外。

稅之歸宿全部落於買者身上。假如物價一點沒有增加，則此稅便全部落於賣者身上。假如物價增得比全部稅額少，則一部落於買者身上，一部落於賣者身上。

此處，我們可以拿歸宿做根據來說明直接稅與間接稅的分別之未能令人滿意。按此說法，我們在未決定某稅之爲直接或間接以前，必須先知道其歸宿。這不但要明瞭租稅之性質，而且還要注意其他的情形。通常皆認貨物課稅是間接稅。但當其自賣者徵收而根本不能漲價時，或自買者徵收而使物價跌至稅額那麼多時，那就必須歸爲直接稅了。在後面我們可以看到，這種情形是並非不可能的。另一方面，通常皆認所得稅爲直接稅。普通所得稅納稅人很少將其歸宿轉嫁於他人的。但是，假如所得稅能使儲蓄減少，利率因之增高，則納稅人之以此高利率而投資新儲蓄者，便將所得稅之歸宿一部份轉嫁於需要新資本的人了。再者，加於獨佔者的租稅之歸宿，因租稅之性質而不同。我們可以舉兩個例：以出品爲比例的，歸爲間接稅；不以出品爲比例的，則爲直接稅。這點後面再加以討論。

歸宿論中有兩個總命題，可以概括此問題之大部分。第一，如果其他情形相同，所稅對象的需求彈性越大，則此稅之歸宿，落於賣者越多；第二，如果其他情形相同，所稅對象之供給的彈性愈大，則此稅之歸宿，落於買者愈多。因着租稅對象的價格上漲若干之結果，如需要的彈性愈大，需要便減少得愈多，所以賣者之漲價是很不上算的。反而言之，如果供給的彈性愈大，因着所稅對象之生產費（租稅在內）上漲若干之結果，供給須減少得愈多，所以買者之阻撓漲價是很不上算的。簡而言之，賣者總要以減少供給而使此歸宿落於買者，買者總想以減少需要而將此歸宿落於賣者。雙方實現其目的（使自已受最小的損失）的能力之大小，即決定歸宿之誰者。富一方或雙方結為獨佔的集合時，則此種情形尙須作進一步的討論。但當買者賣者之間都有競爭時，我們可以先看看上述兩個命題應用之實例。

租稅是加於賣者，抑加於買者，並沒有根本的不同。雖然對於把直接金錢負擔（或一部分）從一方轉嫁到他方的過程完成以前所經過的時間，尙可發生影響。無

論那種租稅一時都是趨於貼於其所着落的地方的。但是一種平常貨物的課稅，如糖稅，便比房屋稅之不能在租期以內改變租價者，使物價改變較快。

假如絕對沒有彈性的需要情形是有的的話，那末實際上也終是罕見的。但是對於奢侈品的需要比對於必需品的需要，彈性較大。所以如果其他情形相同，必需品之課稅比奢侈品之同稅，能夠多漲些價格。又如對於耐久的新物之需要，（如房屋）有許多已經應用者，終比易壞的或易消的貨物之需要，更富於彈性。

絕對沒有彈性的供給，遠距真理的程度，還比較少些。即如人口適應區域中土地之供給，便可視為絕對沒有彈性。因之，我們可以說，對土地課稅，是不會使地價增漲的，地稅之歸宿完全落在地主身上。

雖然，一種貨物之供給並無彈性者，自長期觀之，常是很富彈性的，而且常比需要的彈性還大。所以，當生產情形有機會使其調適以應付因租稅而生之變遷時，則歸宿之大部分，常是落於買者，而不落於賣者。但在調適期間，供給的彈性也許很小，於

是歸宿之大部分，也許會僅落於賣者身上。即如以昂貴之設備及較為固定之資本而生產之貨品，於加稅之後，在某長時期間供給的彈性仍是很小的。

對於甲物之賣者或買者所徵收之租稅，其歸宿也可以有一部分不落於甲物之賣者或買者，而落於其他為生產甲物所必需之乙物的賣者，或落於另外必需甲物以生產的乙物之買者。即如對於菓醬課稅，如果瓶商因為有了此稅之故，將其對於菓醬商之價格縮減，則此稅之歸宿，一部也可以落於瓶商身上。

拋開上述的複雜情形，我們的兩個總命題可以合而為一。一稅加於任何對象，其直接金錢負擔，常以被稅對象之供求彈性為比例，而分於買者賣者。如在供給與需要的彈性相等的場合之下，則此負擔平分於雙方；而被稅對象之價格，將漲至稅額之半。

第三節 關稅之歸宿

前面所述之理論，可以應用於國際貿易稅之歸宿，那就是說那可以應用於關稅上。境內貿易的貨與錢之交易，我們已經討論了：買者需要之彈性，是在於以錢易貨，賣者供給之彈性，是在於以貨易錢。在國際貿易情況之下，我們若用以物換物來討論，那就更方便了。雙方買者間之需要的彈性，決於其相互之交換。即如以加拿大之小麥換英國之毛織品，假定兩國間並無其他貨物之交換，則英國的對於加拿大小麥之供給的彈性，與加拿大對於英國毛織品之需要的彈性，就是同一回事。

是故進出口稅便可視為交易之障礙物。根據前述之理論，則任何此種障礙之直接金錢負擔，即以交易之雙方的供求彈性大小為反比例而分担之。換句話說，就是以雙方因此交易而滿足的供求迫切與否為反比例而分担之。因一方之需要愈切，則其需要之彈力愈小。如其他情形相等，英國需要加拿大小麥的彈性愈小，則租稅歸宿於英國毛織品，同時英國換得的加拿大之小麥的比例愈大。同此，加拿大需要英國之毛織品的彈性愈小，則兩國交易時，租稅歸宿之落於加拿大的比例愈大。

第四節 使外人納稅之可能性

有些人以爲關稅之歸宿，是落於徵收此稅之國家之外貨消費者，並說那已成爲一個實際的一般原則。所以欲「使外人繳納」(make the foreigner pay)此稅，實際上絕不可能。這個論據，整個的說來是頗可議的，但在某種特殊情形之下，倒也能使人贊成的。譬如外國所切需的貨物，有一大部分是在某一個地方生產的，則此地之居民可將此貨物之出口稅，或與此貨物交易的貨物之進口稅之一大部分，由外人繳納。中古時代大不列顛對於福蘭德(Flanders)之羊毛，十九世紀初葉對於歐洲大陸之機器製造品，和十九世紀末葉對於世界之海上蒸海用煤等等，在實際上爲唯一之供給來源時，大不列顛便處於這樣一個有利的地位。現代的產油區域的居民，也是處於同一地位的。有很多剩餘小麥出口地方之居民次之。反而言之，不能生產爲外人所切需的貨物之區域，其居民便不能將其所負擔之關稅轉嫁於外

人身上；彼等如切需外人之產品時，則此稅之歸宿，大部將落於這些區域之居民。

從現在的國際貿易情況看來，那些主要之出口貨物是製造品而主要之進口貨物爲食品或原料的國家，其所征關稅之歸宿，很難落於外人身上多少。因爲外人對其製造品之需求，並不比他對於外人的食品或原料的需求來得急，那就是說彈性比較大些。特別是大不列顛的人民，除了在稀有的反常的情形之下，再不能享受使外人納稅的利益。有人說英國加於希臘葡萄乾的進口稅，大部分是希臘人繳納的，可是這個例外，看來也是有疑問的。

主要出口貨物爲食品及原料的國家，在原則上說來，其將關稅之大部歸宿於外人身上的機會好像大些；而且這個機會，似因戰事而又增加了。但我們要記住，一國居民對於從任何特殊外國市場而來的貨物之需求的彈力，比他們對於從整個外界而來的該物之需求的彈力爲大。如此，幾個主要國家居民的聯合行動的將關稅擲於聯合以外的外人之可能性，比任何一國居民的單獨行動的爲大。但是這種

國際合作的技巧，是不值得鼓勵的。

第五節 對於獨佔稅之歸宿的修正

現在還須討論對於獨佔者的課稅之歸宿問題。如加稅於獨佔者之貨物時，則此稅對於此物之價格的影響及其歸宿，因此稅之性質的不同而異其結果。假定獨佔者固定其價格，如此他可以得到最大的獨佔利潤，而租稅總數係按其出品之數量而徵收者（或一般的說，稅額總數隨出品之數量而俱增者），則此稅之歸宿與本章前數節所討論的租稅是一樣的。除了遇着供給或需要是絕對沒有彈性之特殊情形外，此稅必使其物價稍漲。如果其他情形相同，需求的彈性愈小，供給的彈性愈大，則價格的增漲愈高。

不過，假如稅額之總數不以獨佔者之出品為標準，則此稅不能使物價上漲，而其歸宿將全部落於獨佔者身上。此稅之實例，即如不管出品之多少而以獨佔利潤

(假定獨佔利潤可以爲政府所發現的話)以徵收之定捐稅是。

此外還有稅額總數隨獨佔者出品之增加而減少之租稅。如果此稅可以實行時，則有時將使獨佔者增加其出品，而低減其價格。如稅額全部以每單一貨物之價格爲比例，或總徵一次而以出品數目爲比例給以回扣等類的租稅，卽爲此類之實例。在順利的情形之下，此稅之歸宿，將全部落於獨佔者；此外他還得把一部分獨佔利潤以低減物價的方式而轉嫁於其產品之買者。實現這個政策之最大障礙，就在難於限制獨佔者產品之質地。因爲受着此稅的節制，獨佔者可以以低價而出售一種較小的產品，如此他就不會吃虧了。

如獨佔者之產品爲舶來品，有時可以使他担受一種「進口貨執照」的歸宿。此種執照爲一定期間內之固定捐稅。按照他在此期間內進口貨之多少，或給以回扣，或不給以回扣。

第八章 租稅之歸宿(下)

第一節 地價稅之歸宿

前章所述的租稅之歸宿的論據，是不完全精確的，現在再來論述一下。

前面說地價稅(土地之改良除外)之歸宿，完全落於地主身上。此論據乃基於假定地主從其土地已經得到最高地租上面。假如不是這樣，則徵收新稅或增加舊稅的影響之一，可以使地主「從他的地租上剝削，而使之鬆弛」。在這種情形之下，歸宿之一部，將落於土地之佔用者。我們可以實際斷定，如果一定要稅地主的話，則重稅總比輕稅好些。因為輕稅也許比舊地租中「鬆弛」的數量爲少，而重稅則終比舊地租中「鬆弛」的數量爲多。土地(除却改良)之實際估價，實在是很不容易的。而世界上許多地方的土地稅，便是根據土地估價而征收的。其實我們不必將土地價值

與所有的改良價值分開。不過這是祇就暫時的改良價值而言。可是暫時與永久的分界，也是有些武斷的。

第二節 建築稅之歸宿

建築稅之歸宿，情形很是複雜。非祇主人及佔用者，就是建築者，亦可以擔任一部分歸宿。更進一步，建築之佔用若果從事於商業，還可以將歸宿一部分轉嫁於購買他的產品之顧主。(註一)如顧主之購物，祇限於隣近之商店，則此商店將其地方稅轉嫁於其顧主之能力，較諸非然者為大。因為在前者情形之下，顧主對於隣近所售的貨物之需求，較之在後者情形之下者，其彈性比較小些。所以郵務之發達，物價表之廣播，汽車運輸之增用等等，既可供傳遞貨物之用，又可載較遠之顧主，使得任

(註一)如此產品不是消費品，而為機器等物，則購買機器之人，還可將任何歸宿轉嫁於其產品之

購買者。

何區域之商店欲轉嫁其租稅於顧主，更不容易些。但是關於此事，較窮之顧主不很容易自遠處購物，故比起富者來，實處於不利之地位。

主人與佔用者之間，常有人以爲租稅之歸宿是落於主人的。他們說，因爲若佔用者須得多納稅，那他就要少給租錢。同此論據，亦可用以證明任何貨物稅之歸宿，是完全落於賣者身上的。譬如，我們可以說，如果買糖者因爲得要納糖稅，他便將稅額扣下，少給價錢。此種論據乃假定對於被稅物的需求，是有絕對的彈性的。但這無論對於糖也好，對於房屋也好，都是不對的。事實正是相反，房屋之需求是絕無彈性的，因爲房屋爲一種必需品，一般人在這上面，不如在其他用費上那樣願意經濟。祇有在房屋之供給絕對沒有彈性的情形之下，租稅還可完全落於主人身上。但是事實顯然不是這麼一回事；——雖然房屋供給之彈性，比其他較不耐久的貨物之彈性爲少。所以，我們可以下個合理的結論，佔有者是担負租稅歸宿之大部的。

第三節 貨物稅之歸宿

至於貨物稅對於價格的影響，也有幾點是值得我們注意的。

我們已經說過，租稅之自賣者按其大批貨物統而徵收者，賣者在納稅與貨物銷出之期間，損失了所交租稅的利息。所以，他不但要將所交的稅額，還要將所損失的利息，都轉嫁於其貨物之購買者。這個他能收效多少，即他能將該物之價格上漲若干，和前面一樣，須視此物供求雙方的彈性而定。不過假如需求之彈性小，而供給之彈性大時，則其物價之增加，還可以超過稅額之上。

另有一種貨物稅，其價格之增加也可以超過稅額之上，那就是在「報酬漸增」(increasing return)情形下所生產的貨物之課稅。(在此種情形之下，每個單位的生產費，隨產量之增加而漸減。)在這種場合之下，價格增高，就是需求減少，而且供給減少，也就是生產費之增加，因此價格也就提高了。(直接因租稅而增高者在外)再者，徵收新稅或增加舊稅之貨物，即使平時無聯合之行動，爲要製造一種政治的影響，煽惑消費者使其反對或取消此稅之故，也可以大家同意，將價格增過稅

額之上。但是，除非此種煽惑馬上能成功，否則，賣者大概是要吃這個政策的虧的。

最後，對於貨物（現金除外）徵收進口稅的影響，可使現金進口增加，而減少被稅貨物之入口。假如有這種情形時，現金供給之增加，將使加稅國家的所有貨物之價格上漲。所以，也因為這個道理，被稅貨物之價格，可以漲到所加稅額之上。同時，貨物之出口稅（現金除外）可使現金出口增加，因而使加稅國家的物價下落。——除非這個國家有金礦，否則這一步是不能長久的。對於現金徵收進口稅，同樣可使加稅國家所有之物價下落。但在金本位之下，還可以影響到此國的國外匯兌率。上面之論據，必在現金流動極爲自由之下方適用之。當政府極端禁止現金之流動時，那就不適用了。

此節所討論的四種情形，是否應屬於租稅歸宿論，抑屬於租稅之經濟影響論，頗屬疑問。因爲當一種貨物之增價，因了上述之任一原因，比之若無這些原因所增加者還多時，則此額外之漲價，或應視爲買者之間接金錢担負，而非直接金錢担負。

這可拿被稅貨物之額外漲價對於徵收此稅之公家之每個單位貨物之收入，有無增加以驗之。(註一)那就是說，此稅是從價的，抑從量的。若係從價稅，則額外之漲價，一部分是歸宿問題；一部分是其他影響問題；若係從量稅，則完全為其他影響的問題。此處之所以要加入這樣一個區別者，由此可見自其他影響之中把歸宿問題提出來之困難。

第四節 獨佔稅之歸宿

前章關於獨佔稅之歸宿的討論，應用於實際問題時，務須慎重。其實，完全的競爭是很少的，而完全的獨佔則更少。幾乎所有的物價之決定，都有些獨佔的成分在

(註一)自然，這與因貨物增加而增加之稅收並不是同一回事。因稅收總數可由於物價額外之增

高，需要減少之故而低減。——雖然每個單位貨物之稅收，也許是增加。

內；而競爭（實際的或可能的）之恐懼，也幾乎使所有的彰明較著的獨佔者爲之激動。如果單個賣者（或一羣賣者聯合行動）有一大部分貨物爲其所管轄時，則物價也許會受獨佔力之行使的影響。不過有獨佔力之處，常不是已經完全行使的。此可以最近英國暴利條例（British Profiteering Act）所舉行之肥皂、縫用線及其他貨物價格之調查爲例。

由此我們可以說，按前章之理由，獨佔稅之歸宿，將完全落於獨佔者本身；不過他有時可以將其獨佔力，而將此歸宿轉嫁於其顧主身上。事實上獨佔者和地主一樣，可以用「鬆弛」的方法來反抗租稅。更有進者，一些賣者（或買者）以前是互相競爭者，現在亦可採取聯合行動，使自己可以行使獨佔力，以反抗租稅。

第五節 幾個歸宿論的謬見

在結束歸宿論以前，我們可以一述常見的錯誤觀念。

常有人說，所有的貨物稅之歸宿，完全落於消費者身上。因為對於某種貨物徵稅之影響，足以減少其自生產及出售此物而得的利潤。因此生產便受限制，物價乃亦上漲，直至生產者與賣者仍可得「普通之利潤」時為止。他們說，到了此時，此物之生產者及賣者，與他處之生產者及賣者有了同一之地位，所以，他們便把整個歸宿轉嫁到消費者身上了。

對於這個論調之初步的反駁，就是「普通利潤」的觀念，與事實極不相合。自然，工人與資本家都有自報酬較低的地方向報酬較高的地方而移動的長久趨勢。不過，對於這種移動，是有許多障礙的，而且有些是許久未能解決的。

但是一個最重要的駁論，就是這種論調沒有看到各種貨物的供求彈性之差別。假設對於兩種貨物每單位課以同稅，而甲物之需要彈性比乙物之需要彈性大得多，那麼，即使當兩物之生產者仍可獲得「普通利潤」時，如果其他情形相同，則甲物之價格便比乙物之價格來得低。所以甲物之消費者，便比乙物之消費者所担負

此稅之歸宿少些。並且乙物之消費者，甚至可以不負擔全部之歸宿。——除非此稅結果使物價將全部稅額加上去。這就是說，除非他們的需要是絕對沒有彈性，或者此物之供給是絕對富於彈性。

再者，常有人說，『舊稅者，無稅也。』(“An old Tax is no tax.”)其意乃謂租稅存在已久，對於現在任何人都沒有擔負的。註(一)即如密勒(Miller)說，『舊土地稅，絕對不能說是從現在的地主徵得的。』這話是不對的。租稅無論如何舊，其歸宿也是直接金錢擔負，如果現在將此稅廢除，誰得到直接金錢利益，則此稅不廢除時之歸宿即落於誰身。假如現在將『舊土地稅』廢除，則現在的地主將因增加所得及土地賣價而收到一種直接金錢利益。所以，其歸宿即落於他們身上。

還有一種謬見，即所謂租稅之『還原說』(doctrine of capitalization)。他們說(註一)人民在相當期內，對於新稅之歸宿，比之彼等已經習慣的同重之舊稅的歸宿，感覺更為銳敏一些，這是實情，但比較不甚重要。

對於土地稅及其他多少有點永久性質的財富之課稅（即如政府債券）當初徵之時，可使被稅物品之銷路低減，但此物以後之買者，則並無負擔。因為他們知道要納稅，便於買價中扣除稅款後才買的。但是，假如此稅取消時，那末握有被稅物之人，便因賣者及其所得之增加而佔了便宜，這是不可否認的。所以，此稅之歸宿，即落於彼等之身上。

有些作者把歸宿論包含在一些曖昧的名詞之中。其較著者如『分散』（diffusion）及『吸收』（Absorption）等說。彼等之結論是：『除非「沒有什麼確定的東西可以知道」之外，沒有什麼東西是可以確定知道的。不過這些大體都是最好的。』（“Nothing definite can be known, except that nothing can be definitely know, but that all is probably for the best.”）所有的租稅都『分散』開，而被『吸收』直至無一人之担負可以決定時為止，最後是沒有一人之担負，比他人為重。他們以為這個論據對於所有的稅制都是對的，所以，任何一種租稅都與其他租

稅一樣的好，或一樣的壞。這種辯論是沒有用處的，祇是從所有的困難逃開而已。租稅的許多影響誠然是普遍的，分散開的；但關於其歸宿及其比較普遍之影響，我們是可以得到些確定的結論的。

最後常有人說，貨物稅之歸宿，可自一國徵收此稅之前後兩個時期中此物價格之比較，或一個有此稅一個無此稅的兩個國家在同一時期物價之比較，或一稅在不同時期之比較等法而決定之。這種論據為保護貿易論者及自由貿易論者所隨便引用的。即如有些經濟史家曾證明英國之取消穀律（Corn Law）對於麪包之價格，並無影響，此種證明是說穀律取消後幾年之間，麪包價格漲得很少。這是實情。但是英國所有的物價都漲了，主要原因是因為加里佛里尼亞及奧大利亞洲金之產量增加之故，在此期中，英國麪包之價格比其他物價以及其他國家麪包之價格無甚差異。

但是，要從物價統計而決定租稅之歸宿，應當與一時或一地有此稅的物價相

比較，不是不同時或不同地無此稅的價格，而是同時或同地有此稅之價格。那是很明顯的，後者物價統計的紀錄是沒有的。因為並不是實際上從來就有某種價格，而是如果有某種情形不同時，便有某種物價。所有關於歸宿的統計論據幾乎都是沒有價值的，因為租稅不過祇是決定被稅物品的價格之許多原子之一，而租稅之變更對於物價之影響，比其他原子之變動，來得小。除非你自己或聽你說的那些人都不懂怎樣用統計，「你才可以用數字證明任何事情」來滿足你自己。

第九章 租稅之原則

第一節 租稅之直接負擔

關於『租稅負擔的分配』已有許多論述，但是這個題目所包括的問題，其範圍通常是很偏狹的。假設所有租稅的歸宿，都已知道，而所得消費等必要的統計，也都完全，便可以決定任何稅制之直接金錢負擔，事實上是如何分配於各個人以及各階級間，也可以大概的討論此直接金錢負擔，應當如何分配。在此種討論中，通常還注意到與納稅相連的直接實際負擔。但是租稅之間接金錢負擔，尤其是間接實際負擔，不在此討論。因為有未討論這些問題之前，須先廣泛的研究租稅之經濟影響。非然者，其所得之結論，更是不完全的，臨時的。

第二節 最小犧牲之原則

第九章 租稅之原則

假設自租稅而得若干收入，則在幾種稅制之下，其總實際負擔，終比在其他幾種稅制之下來得大。(註一)一個稅制，應當使其總實際負擔越少越好，這是一個很粗淺的理想。這也就叫作『最小犧牲之原則』(principle of minimum sacrifice)，主張祇對最大的所得課稅，將所有大於某數的所得，削為等於為該數；而凡不及該數的所得，都免稅。譬如凡每年所得在三千鎊以上者，租稅將其降為三千；凡所得不及三千者，則不徵稅。此種粗略方便的辦法，乃自所得之邊際效用漸減(diminishing marginal utility)觀念而來。有人反駁說，這樣一來，人民的工作力與儲蓄力必定低減，此尤以驟然實行者為甚。(註二)此乃根據經濟(economy)立場的一種反駁，那是着眼於經濟的影響的。但有些人則以公平(equity)或『公道』(fairness)的立

(註一)如能使外國人担负一些任何租稅之直接金錢負擔，自然也可以減輕被稅社會中之總直接實際負擔。

(註二)俄國農產之衰落初即受此影響之故。

場而反對之。而且，我們可以看出，大部分「租稅之適當的分配」的討論，其根據公平的論據較之根據經濟的論據，更爲顯著。

但是對於公平的解釋，言人人殊。而且將這些解釋應用於實際問題時，有許多是很曖昧而無濟於事的。或謂：「處於同一經濟地位之人，在課稅時須予以同一之待遇，是即公平。」但是對於不同經濟地位的人，給以如何不同的待遇，方爲公平？並且所謂「同一經濟地位是什麼意義？一個獨身男子，每年有千鎊之所得，與一結婚而有三個孩子的男子，每年亦有千鎊之所得，他們顯然不是處於同一經濟地位的。但此結婚男子之所得，必須再加多少，方能與該獨身男子處於同一之經濟地位；若祇着眼於公平的某方面，對於這一類的問題，是無法答覆的。

第三節 特種租稅之原則

常有人反對特種租稅（別於整個稅制而言），說那是不公平的，這實在是一種

錯誤的觀念。因為一種租稅在各納稅人間之不公平，可以因有他稅之不公平而消滅的。有時一部分也許是不公平，但其全體却是公平的。不過，從一個稅制之中，證明某一種租稅本身是不公平的，這也不一定便是錯誤。即如以公平之立場，我們很可以讚揚對於『橫財』(windfall wealth)之課稅。此類財富(如戰時暴利及土地之自然漲價等)有兩個特性：第一，那是『不當』(undeserved)的，因此類財富實係未經相等之服務而獲得。第二，那是『不意』(unexpectedness)的。基於第一特性而以橫財課稅為正當，是乃自平等之觀點而言；基於第二特性而以征此稅為正當，是乃自經濟之觀點而言，下章將討論及之。(註一)但若不是對於各種橫財一律課稅，而祇稅幾種橫財，那顯然仍是不公平的。而且對此類財富課以多大的稅率方為公平，也不是明顯的事。

(註一)見第十章第五節。但是除掉一些顯然的例外以外，將『當』與『不當』的試驗應用於經濟支付之中，將成為異常複雜的問題，仍難免困難與曖昧。

第四節 公平分配之原則

論到整個的稅制，對於直接金錢負擔之公平的分配，有三個不同的原則：第一，公家對於納稅者個人的服務成本；第二，此種服務對於納稅者個人之利益；第三，個人之『納稅能力』(ability to pay)。

『服務成本』(Cost of Service Principle)可以應用於公家對於郵務、電燈等服務之供給，而此等服務之價格，便可根據此原則而訂定之。但此原則而不能應用出自稅款的服務（別於出自代價出入者而言）。因為照定義看來，租稅之徵納，對於納稅人並無直接的特定的交換條件 (quid pro quo) 可言。皇室經費 (King's Civil List)、軍費、警察或公園等費，如其對於社會中之個人有多少服務，事實上此等服務是不能計算的，所以此等服務對於各人之成本為多少，也是不能計算的。因之，『服務成本』之原則，抽象的看來，好似公平的，可是不能廣泛的應用於實際

上來。

『服務利益』之原則 (Benefit of Service Principle) 也同樣不能成立。因爲既不能計算許多種經費對於個人的服務爲多少，則此種服務給與個人之利益，自然也不能計算。當然，此原則可以應用於很少的特別情形。例如受老年卹金者所得之利益，是很確定的，而服務之利益原則便要他以一種特別稅之形式，將此歸還國庫。(註一) 假定這樣是公平，則把老年卹金條例 (Old Age Pension Act) 廢止，豈不更爲省事？不以此爲公平者，便不能說服務利益之原則，不加以限制，便是公平。並且，如果加以限制，則根據何種原則，或怎樣限制方爲公平，也是很不明白的。(註二)

第五節 納稅能力之測驗法

(註一) 根據服務成本之原則，他不但祇應償還卹金之數目，更應納一點此種政策之行政費用。

(註二) 見第十四章第五——七節，根據經濟之立場，服務成本或服務利益之原則，應如何規定公

家所供給之服務的代價的討論。

租稅在各個人間之分配，須根據其『納稅能力』之原則，表面看來，似乎較為適用。但『納稅能力』如何測量，確是困難的事。討論這個問題時，常常提到納稅之『犧牲』(sacrifice)說。乃從幾個『犧牲』學說中，演繹出幾個租稅負擔的分配辦法來。其三個最普通的法則，即『平等犧牲』(equal sacrifice)、『比例犧牲』(proportional sacrifice)及『最少犧牲』(minimum sacrifice)我們還可以添上一個第四個原則，以『維持與固有之地位』(leave them as you find them)的諭令表示之，或精密些說，即『勿使租稅變更所得的分配』之謂。自公平之立場觀之，此四原則，究以何者為優，是不容易斷定的。

根據平等犧牲之原則，租稅的直接金錢負擔之分配，須使各納稅者之直接實際負擔相等。根據比例犧牲之原則，則每個納稅者之直接實際負擔，須與其自收入而得之經濟福利為比例。根據最少犧牲之原則，前面已經提過，即對於納稅者全體之總直接負擔，越少越好。根據『使其與初見時相同』之原則，則收人之不平等，是不

能以租稅而增減的。

如欲應用上述之任何法則，關於貨幣收入及由此而得之經濟福利二者之間的關係，必須先有一些假定。據此假定的關係，便可得一或為比例的 (Proportional) 或為累進的 (Progressive) 或為累退的 (Regressive) 稅制。在比例課稅制之下，各納稅者按其收入之比例而納稅；在累進課稅制之下，納稅者之收入越大，則納稅之比例越大；在累退課稅制之下，納稅者之收入越大，則納稅之比例越少。(註一) 這些名詞，不但可以應用於整個的稅制，亦可應用於特種租稅。是故整個稅制之為比例者，可以包括一些累進稅及累退稅；整個稅制之為累進者，可以包括一些累退稅；累退稅制亦可包括累進稅等。再者，某種稅制可以在多少收入之上為比例，再在多少

(註一) 又有人用 [degression] 一個累贅的名詞。其意即凡收入在某數以下者免稅，凡在此數以

上者，對於餘數以比例法課之。所以對於後一類的收入，Degression 是累進法的一種特例。

收入之上爲累進，更在多少收入之上爲累退。自然，累進累退的程度，都有一定的限度的。

假定各納稅人之收入與經濟福利的關係，都是一樣；更假定收入激增，其邊際效用隨而漸減。則平等犧牲之原則，將成爲累進稅，比例犧牲之原則，將成爲更甚之累進稅，而最小犧牲之原則，將使許多人免稅，而對於不免稅者課以高度之累進稅。如果假定收入增加，邊際效用是隨而漸減的，則最小犧牲之原則，誠然可以得此結果。平等犧牲及比例犧牲之原則，嚴正的應用時，將使社會中每人無論如何窮，（假使他們有可以犧牲的經濟福利）都要納點稅。但最小犧牲原則則不然。且假定收入漸增，其邊際效用漸減之程度愈快時，則稅制之累進程度必愈深，以收平等或比例犧牲之效。

根據平等犧牲之原則，假定收入漸增，而其邊際效用之漸減也極緩，或根據比例犧牲之原則，假定收入漸增，而其邊際效用並不漸減，或無變動。祇有在此兩種假

定情形之下，比例課稅方爲正當。據此最後之假定，則最小犧牲之原則，祇有一種分配方法，因爲在各種情形之下，犧牲之總數，總與租稅所得的收入成比例的。

根據平等犧牲之原則，假定收入邊際效用之漸減，較前更緩，或假定邊際效用並不漸減，或毫無變動，或實際增加，如是累退稅方爲正當。再者，根據比例犧牲之原則，假定邊際效用漸增，則累退稅方爲正當。而根據這個荒謬的假定，則最小犧牲之原則，將使其收入之大於某數者免稅，而其小於某數者，課以百分之百的重稅。

前述之第四原則，即收入之不平等不能因租稅而使其有所增減，祇有已經決定了收入之不均，應當如何計算時，方能應用。贊成此說者，常假定其將成爲比例的課稅。但是根據收入與經濟福利二者間的關係之合理的假定，我們有很強的理由，也可以使這個原則成爲累進稅。(註一)

(註一)見我之所得之不均的計算方法 (*The Measurement of Inequality of Incomes*)

所以，我們可以看出來，根據合理的假定，上述之四個對於「納稅能力」之不同的解釋，任一均可成爲累進的稅制。近代通常所承認的實際結論，即是：大部分的重擔須放於肩頭最硬者。但是有些財政學的泰斗，仍不放棄比例課稅的理想。他們誠然可以拿亞丹司密爲護符，他說：「凡國民當各盡其財力，納之國家，以供國用。其標準卽以其因受國家之保護而享受之收入，爲負擔多少之比例。」但亞丹司密雖在彼之時代爲一大經濟學家，而其著書已在百五十年以前，且其時邊際效用漸減律尙未發現，故不能盡合現代之情形。

第六節 公平原則與社會利益

我們要注意，上述之四個原則，與所有租稅公平論一樣（包括「每人都應納點稅」everyone ought to pay something 的原則，都祇是一種意見而已。而且對於此類問題之意見，事實是常要變更的。有人說通行的關於公平之觀念，通常比「保

守主義者之經濟『強不了多少，這是實話。公平好像常說『否』而很難說『是』。一個易逃的女人，或者祇值得哲學家熱烈的去追逐，政客小心的去看守而已。

雖然，假使我們不從公平之觀點，而從經濟之觀點以攷察此租稅負擔的分配問題，則我們可得一較為穩固的立場，雖然最後所得之結論，不如其自公平觀點而得者，在形式上較為簡單。比書第二章，曾經論到財政學中之任何制度，祇須視其長期間之最大社會利益，是故財政制度中之任何稅制，亦須以同一目的而觀察之，但在基此觀點而攷察任何稅制以前，必先廣泛的討論討論租稅之經濟影響。

第十章 租稅對於生產之影響

第一節 可能的影響之分類

從經濟的觀點看來，最好的稅制，即其有最好的經濟影響者。在本章及次兩章中，這些影響，將於三個題目之下討論之。即：(一)對於生產之影響，(二)對於分配之影響，和(三)其他影響。

租稅對於生產之影響，又可分為三項：(一)對於人民之工作及儲蓄之能力之影響 (effects on peoples ability to work and save)，(二)對於人民之工作及儲蓄的欲望之影響 (effects on peoples desire to work and save)，(三)對於經濟富源之於各種用途及地域之分配之影響 (effects on the distribution of

economic resources between different employments and localities) (註1)。

第二節 對於人民之工作及儲蓄的能力之影響

凡租稅之足以減低人民之工作效率者，也必減少其工作之能力，所以，我們有很強的理由，反對對於近代社會中之較貧者課以任何租稅，因為這些人這樣窮，減少其收入，大體說來便是減少成人的現在效率，及兒童的未來效率。這個論據，很明顯的可以應用於小額收入之課稅（包括對於工資之扣減）及必需品之課稅。這還可以應用於並不嚴格的是必需品，但消費之可以增加效率的貨物。至於雖消費而並不能增加效率之貨物，初見之下，這個論據似不適用；但工人如視此種貨物爲

（註1）另一種不同，但實質上並無分別的分類，是：（一）對於工作及儲蓄能力之直接影響；（二）對

於工作及儲蓄欲望之直接影響；（三）對於工作及儲蓄的能力及欲望之間接影響。因爲經

濟富源之自某種用途或區域而分散於他種用途或區域時，須會產生這種間接影響來的。

『習慣的必需品』(conventional necessities)時，即彼等對於此物之需要，彈性較小時，則租稅之使此物價格上漲，將使彼等對於此物之消費減少，而對於此物之費用却增多。是故工人對於其他必需品之消耗，將因而減少，結果與真正必需品的課稅所生之影響相同，而對於效率將生一種同樣的壞影響。自然，如果有此習慣的必需品對於效率有積極不利的影響者，則此物消費減少之影響，可以與對於真正必需品消費減少之影響相平衡，或竟超過之。少飲灰土忌酒對於效率之利益，便可以超過少吃麵包的損失，但是此類可能性，幻變莫測，不值多加注意。再者，對於其不能增加工作效率的貨物之課稅，且工人對於貨物之需要，比較富於彈性者，將使對於他物之消費增加。但是此種租稅不能從工人的消費上得到多少收入。

我們很難規定收入在什麼限度以下，對於課稅即將使效率因而低減。(註一)但即使是最富的近代社會之中，大部分人口之收入，仍在那個限度以下，這是很清

(註一)自然，此限度必須遠在『生存標準』(subsistence level)之上。

楚的。而且各種階級的工人應有各種不同的限度。

若對有儲蓄性的邊際收入課以租稅，則其儲蓄之能力將因而減少。所以祇有專對於貧窮而無邊際收入的人民之課稅，才是不會減少儲蓄能力的。對於富人之重稅，雖然可以站在他種立場上而擁護之，但其足以減少儲蓄能力，那是很顯然的。

第三節 對於人民之工作及儲蓄的欲望之影響

拋開對於人民之工作及儲蓄之能力之影響，轉而討論對於人民之工作及儲蓄的欲望之影響，我們無須多注意現在已存在的租稅之主要影響，但須注意此稅將來仍舊存在之次要影響。因為這些次要影響在這兒方是最重要的。短命的租稅，例如為籌戰費或肅清戰債而舉行之特別稅，是不會發生這類重要的次要影響的。通常皆假定租稅能減少人民的工作及儲蓄之欲望；但細察之，則此問題並不如通常想像者之簡單。某種租稅對於人民工作及儲蓄的欲望之影響，一半須視租

稅之性質，一半須視個人對於租稅之反應如何而斷。爲便利起見，且自後面一點論起。

第四節 納稅者需要收入之彈性

凡人民對於租稅之反應，大體視其對於收入之需求的彈性如何爲斷；而此彈性，則視其爲求收入而行之努力及犧牲如何爲轉移，（或視其爲交換收入而行之服務如何爲轉移。）（註一）他的收入，此處我們可以視爲扣除租稅以後的純收入。假設租稅增加之結果，定量之努力或犧牲——即定量之工作或儲蓄——少於從前所生產之收入，則他的工作及儲蓄的欲望，將受什麼影響呢？自然，假如他對於收入之需求不富於彈性，則鼓勵其工作及儲蓄的欲望；假如富於彈性，則壓抑之。在前者

（註一）另一種說法，我們可以說他的努力及犧牲（或服務）之供給的彈性，以其可以換得之收入而表示者。

情形之下，比較先前更值得工作和儲蓄；在後者情形之下，便比先前不值得了。於是，實際的問題，即是找出對於收入之需求的彈性，在各種階級人民之間，及在各種情形之下，是怎樣的。關於此點，經濟學家恐怕要求助於心理學家了。但心理學家則未嘗給以有力的幫助。近代經濟理論之謬誤的心理基礎便是其例。是故在心理學家尚未能給以有力之幫助以前，經濟學家祇好仍回到自己薄弱的領域裏來。

通常皆假定大部人民對於收入的需求之彈性，都是很大的。但是事實上有許多情形正是和它相反。即如須供養家口的人，或希望在將來得有一定儲蓄數目的人常常因感覺租稅增加之壓迫，而不得不加緊工作或多多儲蓄。此等情形在爲滿足人類通常需要而儲蓄的人，或在祇希望小康之人看來，是異常普通的。但有些人則不祇希望小康，却求較其社會對手（social rivals）更富裕。因此，便有虛浮的浪費，正如加耐基（Carnegie）的故事所說的，他有四個汽車夫，因爲住在對街的阿司德（Aston）祇有二個。爲放縱自負而工作和儲蓄的欲望，很少因增加租稅而減少的。

同時有些人，尤其是世界「大企業」的領袖們，其求財富及永增所得的目標，是在權勢和世俗成功的表證。租稅之阻碍繼續累積的欲望，似正所以鼓勵這些人。即如李惟休姆（Lord Leverhulme）宣稱：『所得稅的稅率每一增加，皆使吾人更努力，於增加收入，以支付增加的稅額。……我們都同意愛爾蘭人的話，「假如你要給我此收入，則對此稅而嚙噉，」及至得到此收入以後，我們都將更加努力，使收入足能負擔財政總長之徵收，而賺此收入之人所剩下的餘額，並不變更。』（註二）根據這人性論，則人們對於所得的需求，是甚無彈性可言的。其實，李惟休姆對於租稅的興奮態度，其他企業家是否也如此，是不一定的。至社會中之其他階級更不必說了。『商業界之心理』，在一些經濟學家的商業循環（trade cycle）原因論中，雖佔有中心之位置，不過仍是一件神祕莫測的事。在不景氣的時期，商業界常將此時之大部經濟罪

（註一）見六小時工作制及其他論文集（The Six Hour Day and Others Essays）第二四八頁。

惡，誘罪於「租稅過重」，雖然也許同樣的，也許更重一些的負擔，在以前商業興盛的時期，已經無甚困難的過去了。我們不能欣然承認這個反對李惟休姆的論據之意見，說商人對於收入之需求，如此富於彈性，雖然在不景氣的時期中比在興盛的時期中。無能者之彈性比較精明者為稍大。再轉到廣泛些的問題上，我們也不能欣然承認普通的意見，以為大部分人對於收入之需求很是富於彈性的，租稅從大體上說來是足以減少人民之工作及儲蓄的欲望，是故因而阻礙生產。對於這個有趣而重要的問題，尙待詳細討論。

第五節 不影響於工作及儲蓄之欲望的租稅

一般的租稅與工作及儲蓄的欲望之關係，我們已經討論過了，現在再來分別各種租稅的影響。

無論納稅人對於需求收入的彈性為如何，有幾種租稅很難說牠對於工作及

儲蓄有任何影響，譬如第九章第三節所指之橫財課稅，即是一例。自經濟之觀點言之，（別於公平之觀點而言）橫財之特點，爲其「不意」。對於其本身即爲「不意」的財富之課稅，則被稅者顯然是沒有被稅之意外的。而我們已經說過，主要點是如果意料租稅繼續存在時，方足以影響工作及儲蓄之欲望。在經濟大混亂時期，或經濟大變動時期，便有很多的橫財課稅。例如大戰時期的英國額外利潤稅（British excess profit duty）實質上即是對於橫財之課稅。——雖然戰事延長，其性質漸漸變更；但在徵收之前一二年總是如此的。如在新國家的發展時期間，對於土地增價或其他增價財產等橫財之課稅，也可以得一大筆收入。但在安定狀態的國家裏，普通便不容易征此稅以裕收入。對於土地坐落價（site value）或土地坐落增價（increment of site value）之課稅，有時爲橫財稅；但有時亦不然，因爲將來之增價，常是在意料之中的。又如遺產之於承繼者，有時爲橫財；但大筆的遺產，常是非在意外之的。

他若對於獨佔者之課稅，此稅並不能使獨佔者變更其出品或賣價。但是對於獨佔者之課稅，如能使獨佔者增加出品，低減賣價，更爲有利時，無論其對於收入的需求之彈性爲如何，（註一）終能鼓勵其工作及儲蓄之欲望。

第六節 其他租稅在需要富有彈性時之影響

但是各種租稅對於工作及儲蓄的欲望之影響，大部分仍視納稅人對於收入的需求之彈性如何爲轉移。吾人且先對於生產下一最不利的普通假定：此種彈性通常是很大的。據此，吾人進而討論各種租稅（毋寧說是意想中的各種租稅）對於納稅人之工作及儲蓄的比較影響。

假使納稅人由定量之努力而得之收入，僅有很小的購買力，則某物之課稅對於他的工作及儲蓄的欲望之影響實在很少。對於所得之一般的課稅（包括儲蓄

（註一）見第七章第五節。

的所得。其影響于儲蓄之欲望，較之對於不出自儲蓄而祇出自費用中的貨物之課稅要來得大。因此，為求增加生產之利益起見，乃進而討論全部或一部免除儲蓄之所得稅。根據同一之目的，又有人建議將現在之所得稅，代以一種銷售稅 (sales tax) —— 此稅對於某幾種費用之課稅相同。因行政上的困難，故儲蓄之所得稅直至此時尚未免除，這種困難將來可以克服的。(註一) 反對以銷售稅來代替所得稅的主要理由，實由於分配的考慮而起。(註二) 而次要的理由則為其徵收的費用太

(註一) 在法國及他處，自政府債券而來之收入，可自所得稅中扣除之。再者，繳納人壽保險金之儲蓄，如其不超過納稅人之所得的六分之一者，在英國其所得稅亦可扣除之。有人以為六分之一之比例，實嫌太低。還有公司之滾存利潤 (undivided profit) 這種儲蓄，現在是以標準稅率徵課的，其實也可以不經什麼行政的困難而扣除之。但富人為避免附稅起見，已經造成一種單人公司，從不分紅，因此有人反對此種辦法。現在的趨勢是相反的，即對於滾存利潤之課稅與日俱增。參攷一九二二年英國財政條例第二十一節。

(註二) 見第十一章第三及第五兩節。

大。(註一)

如果所得稅優待勞力收入(earned income)時，換言之，即對於由工作而得之收入，課以較低之稅率，則比較無此差別待遇而所得同額之收入者，其對於儲蓄之欲望，阻礙較大，而對於工作之儲蓄阻礙較小。那是在意料中的。但大體說來，工作收入者之儲蓄欲望，比其他同額的財產收入，來得強穩些。這因為前者為將來打算較為迫切之故。這不過是前者較後者對於收入之需求，較為不富於彈性而已。(註二)

(註一)見第十二章第一節。

(註二)因為累進的緣故，如果所得稅率愈高，則對於後加之所得的稅率便愈大。例如每年三千鎊之所得，其課稅每鎊為六先令。而每年三千五百鎊之所得，其課稅每鎊為六先令。對於後加的五鎊之課稅，為三百廿五鎊，是故對於此額外之所得的稅率，每鎊在十四先令以上。換句話說，租稅之邊際率比平均率增加得快，而此邊際率即足影響頭腦清楚的納稅人的欲望，以保持其現在的工作及儲蓄之程度。

所以，所得稅中有一點適宜的差別待遇，大概不致額外阻礙工作及儲蓄之欲望。所得稅之爲分級者 (Graded)，換言之，即對於大額所得，比對於小額所得，課以較高之稅率者，應注意若稅率過高，定將阻礙工作及儲蓄之欲望，而阻礙之程度，比稅率之增加速度還快。所以，假使此稅累進程度過甚，終至阻礙工作及儲蓄的欲望。在目前至少對於最能儲蓄者是如此。

第七節 遺產稅勝於所得稅

遺產稅從某種立場上說來是很可以批評的；不過自其對於生產之影響的觀點看來，此稅實較所得稅爲優。通常都以爲遺產稅是以手中的收入爲比例的一種資本課稅。那是說這比所得稅之阻碍資本的累積還厲害。此種流行觀念無疑的一部分是由于前於第五章第三節所說之課於資本及出自資本的租稅之混淆而生的。但此種觀念實在也是錯誤的。

假定遺產稅之繳納，事前並未保險，則普通之所得稅及遺產稅（獲得同一之收入者）之阻碍儲蓄的程度，大概相同。因為一方面自實際所納之稅額看來，遺產稅常以證券變成的現錢繳納的時候較多，而所得稅則多以現錢繳納。此現金如不納稅，便要儲蓄起來。但是另一方面，自意料將來必須納稅一點看來，則所得稅每年必須繳納，而遺產稅繼承人預期在不停的將來必須繳納，是故前者之阻碍減少儲蓄力，大概較後者為甚。不過，要是遺產稅之繳納，事先已經完全保險（此種習慣，現在已極通行），則實際所納之稅，並非證券所變之現錢，亦非出現時之收入，而為得自保險公司的一筆成款。在此種情形之下，實際繳納（別於意料中之將來繳納而言），對於儲蓄之影響，與所得稅並無實質的不同。在兩種情形之下，如其每年所納之稅（或為遺產稅之保險費，或為所得稅）是以現錢繳納，而此現錢為不作納稅之用，便已儲蓄起來時，方足阻碍儲蓄。所以，如果遺產稅事先已經保險，則比能得同一收入的所得稅，其阻碍儲蓄之程度，顯然是較淺的。

前面之論據，適用於普通之遺產稅——或課於死時遺留之總財產，或課於個人之遺產（或爲累進，或不累進）而且假定對於積聚財富之人的工作及儲蓄之欲望，多少是有些阻礙的，假使它真能阻碍儲蓄的話，那末如意大利經濟學家李安諾（Rignano）教授所建議的那種遺產稅，則其阻碍工作及儲蓄之欲望，便少得多了。他的建議是說遺產稅按遺產之「歲數」而累進，換言之，須按其已經遺傳之次數而累進。遺產之年齡越大，稅率越重。此種建議之最簡單的形式，即對勞力財富及不勞財富（earned and unearned wealth）給以差別待遇。所謂勞力財富者，即一人自己之工作或儲蓄而來之財富，而不勞財富，則爲承受遺產或他人之餽送而得之財富。後一類財富的稅率應比前一類要重，如此可使他加緊工作和儲蓄。（註一）來替

（註一）李安諾教授的計劃及普通遺產稅之詳細的討論，可看我的所得之不均（Inequality of Incomes）第四編第九至十章。所得稅及遺產稅對於生產之比較的討論，看皮古

（Pigou）的福利經濟學（Economics of Welfare）第四編第二及第七兩章。

第十章 租稅對於生產之影響

他的繼承者打算，且使他對於死者不易生依賴之心。

從遺產稅與所得稅對於生產之影響而言，還有一點，遺產稅也勝於所得稅。此即其對於未來的繼承者之期望的影響。假如繼承者對於其將來的遺產愈有把握，那就愈不願工作或儲蓄，他甚至因之揮霍無度，或以其所期望者為担保向人借貸，為反儲蓄的行為。所以，遺產稅是減少這些期望的，可以鼓勵他工作和儲蓄。而且，稅率愈重，鼓勵愈力。例如遺產如為租稅嚴厲限制時，則許多較多及鉅額的人壽保險單，勢必取銷，而許多富人之子女，也得設法自立了。

第八節 需要無彈性之可能性

前兩章之討論，皆根據納稅人對於收入之需求，大體上不富於彈性之假定立論。是故各種租稅多少，都阻碍工作及儲蓄之欲望。但於本章第四節中，我們已經知道這種假定是很可懷疑的。如果我們反過來，假定納稅人對於收入之需求，大體為

富於彈性，則特種貨物之課稅，所得課稅，及遺產課稅等，都可以鼓勵工作及儲蓄之欲望。我想無須將此兩假定之相反的結果，詳加討論，我們便可放心的下個結論：無論他種課稅的情形如何，而李安諾的遺產稅計劃是能鼓勵，而不會阻碍生產的能力的。所以，此稅之實用與否，近代的財政官吏，應當詳細的攷慮一下。

第九節 論經濟富源由「自然分配」而分散之假定

我們已把租稅對於人民之工作及儲蓄的能力和欲望之影響，以及怎樣能影響於生產討論過了，現在，我們尚須討論租稅對於經濟富源之於各種用途及地域之分配之影響，及如何能影響於生產。

爲生產之利益起見，將經濟富源由「自然歸流」(natural channel)中轉向之失計，是許多前代經濟學家之得意的論調。他們說經濟富源分散之後，在新用途（或新地域）之中，總沒有原來的生產力大。大多數近代經濟學家以爲：大體上此種

分散是趨於阻礙生產的，不過有很多實例，此種定律是不能應用的。古代提倡而近人苟和之『自然流歸不可侵犯』的異常絕對的學說，祇有一半真理而已，這常眷顧於清淅的思想及賢明較廢之政策的。在租稅選擇時，我們可以說有一個假定：卽以其使經濟富源分散最少者爲優。但是，此種假定常爲可以適用於特種情形之特別論據所打倒，所以爲方便起見，我們可以先討論事實上那種租稅使經濟富源分散爲最少，然後進而討論幾種實質上分散的特殊情形。

第十節 發生分散現象最少之租稅

因爲經濟富源在各種用途之間，並不分散或分散很小的緣故，而爲人所擁護的租稅，有橫財課稅，土地坐落價課稅，對於獨佔者之租稅而不致變更其出品或賣價者，以反對於財富之各種用途俱以等量徵課的租稅等。普通說來，有如下的發生分散之情形，一個有經濟富源的人，爲用於某途，必須課稅時，他就將此富源分散於

他種不稅或輕稅之途，以避免此稅。(註一)如果因變更用途而損失之收入，(不計租稅)小於繳納低稅而得之利益時，這於他便爲有利。已有的富源之此種分散，常很困難，甚至不可能。因爲某種用途之資本與勞工，是趨於固定或專門化的。但是尙未專門化的新富源，如向他種用途分散，便沒有這層困難。此種新富源，如無此稅，便將入於他種用途。實際上言是這種新富源的分散，而非已有的富源的分散，那是很重要的。例如英國之地方稅制，對於家屋徵稅奇重，影響所及，乃使原欲建築家屋之資本及勞工，向他種用途分散了。家屋之供給，因征重稅而減少。且分散於他途之資本及勞工，比彼等之於建築家屋的生產力大概來得小的。一種租稅之使資本勞工他向途分散之程度，及此種用途的產品之供給，縮減多少，如第七章之所示，須視對此產品之供求的彈性爲如何而定。

對於橫財之課稅，乃對於不意的財富之獲得所突然徵課的租稅，自然不致發

(註一)見第六章第三節。

生分散之現象。對於土地坐落價之課稅，無論土地是用於何途，也不致發生分散的現象，因為其歸宿完全落於地主之身。(註一)並且土地之供給，為自然所限定，故對於供給之限制，也是不可能的。對於獨佔者之課稅，並不能使其變更出品或賣價者，也不能有分散之現象，因為雖然獨佔比不課稅時為不利，但比用此富源於公開競爭者，總還有利得多。(註二)

對於富源之各種用途，均課以同量之租稅，亦不致發生分散，因為沒有一種用途是有利的。近來有些人爭論，什麼是此類『毫無差別』(non-differential)的租稅？有的人說一般所得稅是毫無差別的，但又有人以為此稅既稅儲蓄時之所得，復稅

(註一)試與第八章第二節比較觀之。

(註二)假如其他獨佔並不課稅，雖然不一定比用此富源於其他獨佔更為有利，但獨佔者可以根據出品之政策，不慌不忙的阻礙利用新富源於獨佔事業或共謀使其虛擲而不生產。參看

例如英國暴利條例(British Profiteering Act)所派之委員會，對於電燈業之報告。

自儲蓄而來之所得，對於儲蓄，便有差別待遇，而使金錢自儲蓄分散向消耗。假如後者之理由充足，則毫無差別的租稅，祇有對於用費之課稅，換言之，即免除儲蓄的所得之課稅。實在講起來，一般所得稅是否使金錢自儲蓄而分散於消耗，須視納稅人對於將來自儲蓄而來的所得之需求的彈性為如何而定。假使彈性很大，則此種分散現象或會發生；假使彈性很小，反面的分散現象即將發生——自消耗而向儲蓄分散。假使彈性不大不小，則沒有分散現象。同此，根據此種彈性之大小，用費稅也可使金錢向兩方分散，或全不分散。如不注意此點，二者都不能說是『毫無差別』的租稅。但二者若皆落於邊際用費或邊際儲蓄時，不管其特殊性質為如何，比起對於特種貨物的特種用途之課稅來，差別待遇顯然是很小的，而其使富源分散的程度也不大。因為後一類的租稅，乃是在邊際用費或邊際儲蓄以內者。(intra-marginal) 同此道理，一般財產稅，假如徵課得精密，也是沒有什麼差別待遇的。

第十一節 分散假定之試驗

有一個假定，以為使富源分散最少的租稅，方是好稅。這個假定在某種情形下的勢力，及在他種情形下之弱點，可以幾個實例說明之。對於威士忌酒之課稅，減少其消費，而增進健康及效率，可以發生分散的現象而增加生產。（註一）同一理由，亦可應用於最好抑制其消費的生物之課稅。再者，對於某種用途之土地之課稅，將使土地自此種用途而分散於他種用途，而那種用途也許對於生產更為有益。即如對於專為遊戲用的土地之課稅，或對於土主使用法定以外的畝數專供自己行樂的土地之課稅等等是。再者，對於獨佔者之課稅，使他增加出品，低減賣價，也可以造成一種有益的分散。因為他所額外使用的富源的生產力，比起這些富源如用於競爭

（註一）是一種對於經濟富源的分散，雖然不一定是對於金錢用費之同方向的分散。對於一種貨物之課稅，使其價格上漲，即使其價格需要減少，而此需要的經濟的經濟富源，因之也就減少了。不過，需要如果是不富於彈性的，一筆比從前大的金錢，才能買少量的貨物。但是他種貨物，可以多量生產，而以賤價出售。

的企業者來得大。這些實例，都是表示反對分散的假定常是很薄弱的，很容易推翻的。

反而言之，有害的分散之實例，在近代稅制中也是常見的事。英國地方稅制對於家屋重稅之情形，前面已經提過。看起英國家屋之缺乏，及惡劣的家屋對於健康及效率的壞影響來，資本與勞工之自家屋建築業而分散於他途，顯然是有害的。註(一)還有對於商業利潤所徵之特別稅例，如英國之公司利潤稅 (corporation profit tax) 自現在這種觀點看來，也是一種劣稅。因為他對於股份公司的股東這個階級，與公司之債主及其他穩固證券之持票人等其他階級，行的是差別待遇。所以，結果

(註一) 因為這個理由，稅坐落價而不稅建築物的主張，確有很大的理由。不過因為英國城市土地租用關係之複雜，也有人反對驟有改革。因為反對此種改革之主要理由，是取消現在對於新建築物之障礙，最小阻力而最方便的方法，可使現在的稅制穩固，祇是在將來坐落價之不同而變更而已。如此則使新建築及對於舊建築之改良，較易自由些。

這是對於「担負危險」(Risk-bearing)的課稅，因而使得資本自危險的投資向比較穩固的投資而分散。但是自必須有人冒險而許多投資家却不願冒險這點說來，這是一種有害的分散。

最後，請討論保護關稅(protective tariff)。這是將富源自自然的分配之中而使之慢慢的分散的有名的實例。通常讚成此種關稅者，說此舉為增加生產起見，多以謬誤的論據而擁護之。但在先前如李士特(List)所說的那種理由，也還合理。有時訂得很巧妙的關稅，雖然一時減少生產，長期中自然還可以發展某種生產力的富源，比不加保護關稅發展得更快些，且又能增加生產。但這祇是一種幻想的可能而已。可得此種結果的情形是很少的，而且在工業化很深的社會之中，也很難實現。並且，即使有這種情形，自全體社會都應當被保護之觀點看來，(並非自有力的團體之利益而言)，一個保護關稅，也很難訂得巧妙。再者，李士特的論據，乃假定保護應當為暫時的，不過，保護關稅一經設立之後，而又要設法取消之，那是實際政治的

最大困難之一，且此種關稅即使起初是很好的，假如時間拖長起來，則其生產力之損失較之不採用時，也許要大得多。西奇威克 (Siggwick) 對於此事所說的話，恐怕是最澈底的了。他說許多人好像以為在理論上自由貿易 (free trade) 是最好的政策，而在實行起來，保護關稅也不致有大害，且可有利。其實真正的情形正是相反：在理論上講起來，可以常常擁護保護關稅，不過在實行上，却與自由貿易愈接近愈穩當。近代世界高度的保護關稅之盛行，乃因有組織者的利益之巨大政治力量，他們受了對於國際貿易之一些浮淺而盛行的謬誤思想之幫助，而犧牲無組織的羣衆，以保護關稅來得私利。看起他們之極力製造有害的分散來，要把對於某種工業之保護，不視作歲入之財源，而作為一種歲出，這是一個很好的勸告。因為這樣，國家稅策便為財政官吏及納稅人所極力注意了。此即特別情形的津貼 (subsidies) 而非保稅關稅。但關於津貼之討論，須延至此書之第三編中。

第十二節 各區域之分散

前兩章中，我們已經討論過經濟富源自某種用途而向他種用途之分散。但課稅之結果，富源也可自某區域向其他區域分散。如自各區域之總生產品看來，對於分散的一般假定，在此處也都合用的。在比較小的社會，人口與資本因為課稅之壓迫而被逐至課稅較輕之隣社會中時，地域的分配，特別容易發現。即如美國各邦租稅之差別，以及徵課的認真程度之不同，似乎已發生此種很大的分散。

在英國，常常聽到一種論調，說租稅（尤其是所得稅及死稅）「將資本逐出海外」。若說任何租稅不能驅逐已有的固定資本（例如鐵路及工廠等），固屬誠然；但這是一個很薄弱的回答。因為這個論據並非指已有的資本貨物，乃指將來的位置尚未決定的資本貨物而言的。

英國之租稅特重，能防止可以投於國內的外國資本或英國自己的資本，到海外去投資。前者之可能，不很重要，因為投於英國的外國資本是很少的。至於後者之可能，則英國所得稅對於無論投於國內投於海外的資本，如其主人住於國內時，原

是同樣課稅的。英國之死稅，對於國內或海外之財產，祇要本人在國內，也課以同樣之租稅。（有些不關重要的例外。）所以，祇有資本家願意隨資本而俱被逐出於海外，或仍住於國內而向徵稅官謊報其海外之資本，且又不易查出者，英國租稅才能將資本逐出於海外。不過，富足的英國人，並不見得有大批移出海外的樣子，而且要謊報其資本的人也不多。尤其是自從徵稅官之效率增加以後，逃稅的機會更漸減少了。不過對於土地坐落價之課稅之完美，除了已經談過的理由之外，有兩個理由：因為土地既不能出口，也不能隱匿，所以此稅既不致發生地域的分散，也不能為較滑的納稅者所逃免。

同一收入或財產之被徵於兩個機關的二重課稅（double taxation），當資本投於一國而主人住於他國時，時常有此現象。此種二重課稅足以影響外國投資之流通，而生分散之現象。（註一）從資本之國際的分配看來，這種現象大概是完全有

（註一）此種分散，如果英國所得稅將征自海外經營之英國公司的滾存免潤利稅，也許可以減少。

害的。所以最近英國廢除所得稅之境內的二重課稅之約文，發生很好的影響；而與他國訂定同樣之約文，也是一件好事。

一國各地方課稅之不同，如相當於彼等服務的成本之不同，而該服務復爲有益，則不會發生分散的現象，却足以阻止人口與資本之不經濟的地域分配。不過這兩種差別如不相當，便要發生不利的分散了。

第十三節 主要結論之總結

把本章之主要結論總結起來說，在一個近代社會中，徵課重稅，而使其對於生產不生些微阻碍，大概是不可能的。至於這種阻碍的嚴重程度，則視該稅之性質，及納稅人之性質而定。此種阻碍可得三種：第一即對於人民之工作及儲蓄的能力之影響，第二即對於人民之工作及儲蓄的欲望之影響，第三即因租稅而發生的對於經濟富源之各種用途及各區域的分散之影響。第一種阻碍，尤其是對於儲蓄能力

之結果，最爲確定，而且大概是嚴重。第二種阻礙大半視納稅者之性質，或以專門名詞表之，即須視納稅者對於收入之需求的彈性而定。這種對於生產之阻礙，並不是不可避免的，反之，鼓勵生產，也是可能的。第三種大部分須視租稅選擇及行政之巧妙而定。這種對於生產之阻礙，也不是不可避免的，而鼓勵生產亦正可能的。

假使稅款都用於浪費之途，對於經濟福利毫無增進，則租稅對於生產之任何阻礙，那都是一種損失。不過，稅款用得其當，因此用費而對於生產所生之鼓勵，也許比租稅對於生產的阻礙還大得多。因之，自整個的體系看來，財政是應當增加生產的。

第十一章 租稅對於分配之影響

第一節 租稅對於分配之影響的重要

大家都承認，研究租稅對於生產之影響，是很重要的；並且如果其他情形相等，而以其阻礙生產之程度較淺的稅制爲優，也是一個合法的理由。大家都並不否認租稅對於分配之影響，也是值得研究的；但常否認以其減少（有限制的）所得之不均的程度較大的稅制爲優，這也是合法的理由。德國經濟學家瓦古納（Wagner）爲堅持租稅須用以減少所得之不均的最早者之一。他的所謂「社會政策」（socio-political）的財政學觀，頗爲斯界幾個泰斗所不喜，但是此種觀點，頗有充足理由。而在近代則實際採用者日多。因爲如能稍減所得分配之不均，其重要並不減於生產之增加。（註一）

第二節 各種各樣的稅制之影響

前面說過，欲計算所得之不均，是有許多困難問題的。——計算生產，有時也是如此。——如果此種困難未能解決，則各種稅制對於所得之不均的比較影響，便不能完全決定。但是幾個粗疏的結論，那是很可以得到的。

累退稅制顯然是趨於增加所得之不均的。比例稅制，甚至溫和的累進稅制，大概也是如此。（註二）但是激烈些的累進稅是趨於減少此種不均的。而且累進愈甚，

（註一）自經濟的觀點言之，理想的分配，乃是使定量之生產發生最大的經濟福利。所以，此種理想，

並不是絕對平均的分配，而是『根據需要』的分配。不過，大部分近代社會都有一種分配極不平均的現象，我們可以斷定，任何方法，凡實際上減少此種不均現象者，都使吾人日進於理想的分配。

（註二）見第九章第五節。

此種趨勢愈強。(註二)所以，就分配而論，使我們傾向於最激烈而又能實行的累進稅制。大略近於這種稅制者，爲第九章等二節中討論最小犧牲之原則時所論及的稅制，即凡所得在某數以上者，都削之使爲該數；而所得在該數以下者，根本即不徵課。從經濟的觀點而言，若祇以分配而論，此即根據納稅能力的租稅。就生產而論，自最大社會利益觀之，如此激烈的累進稅是不很好的。但程度較深的累進，我們可以視爲確切不移的道理了。

不過，前章中於別種情形之下，我曾說過：公共機關之轄區較小者，有因其租稅政策而將人民及資本逐出境外之可能。一個小社會，創立一種比較鄰近社會更爲累進的稅制，也可以造成此種逃奔，而受其害。施行累進較深的稅制的轄區愈廣，且人民與資本越境的可能越少，則此種危險的嚴重程度越小。

第三節 累退的租稅

(註一)但是還有一個很麻煩的計算問題，即稅制之「累進的程度」。此處不及討論。

人頭稅 (poll tax)，每人所納者皆同，爲租稅之最簡單者。假如各人之所得是平均的，則此稅爲一極其便利的比例稅。但是假使所得不平均，此稅便成了累退稅，而所得愈不平均，則此稅之累退程度也愈甚。所以，這是不適於近代社會情形的。

對於消費極廣的貨物之課稅，通常是累退的，因爲一個人的所得愈多，其所消耗於此物之金錢，對於其所得之比例總是愈少的。是故對於食品之課稅，常是一種很深的累退稅。對於煙草及下等酒類之課稅，也是如此。從價稅 (ad valorem) 的累退程度較比從量稅 (specific) 淺一些，因爲從價稅對於較貴的貨物之消費者，是有些差別待遇的。對於個人用費之比例課稅 (因爲所得增，則用費與所得的比例減之故) 及銷售稅 (結果，便是一些對於特種貨物的課稅) 也同樣都是累退的。假如含有累退稅而稅制爲累進者，必須含有本身爲累進而對於稅制全體之性質復有強烈的作用之租稅才好。

第四節 所得稅之累進可能性

易爲累進而又最重要的租稅，就是所得稅，遺產稅，及一般財產稅。

所得稅可用分級的稅率，大額所得比較小額所得課以較高之稅率的方法，使爲累進稅。這個原則，可以直接的應用，使各納稅人自其總所得中扣除若干，而以適當的稅率徵課之。但爲行政之便利起見，最好推廣而間接應用之。卽爲英國之所得稅法，徵收一種標準率的所得稅，當應稅之所得尙未到手以前，卽行扣除之。不過他的總所得少於一定的數目時，他可以請求將稅發還一些。此外更輔以一種累進的附加稅 (super-tax)，專課額數較大之所得；及一種免稅 (exemption) 核減 (allowance) 的制度，對適用於額數較小之所得。此稅在納稅者各階級間爲累進的，因而籍以校正了整個稅制中之累退的影響。但此稅在免稅者各階級間，自然不是累進的。雖然對於所得較高者爲累進，而在後者可使整個稅制爲累退。英國所得稅中之累進，還有一點是因爲對於所得之在某數以下者，限制優待其自工作而生之所得。(指自財產而來之所得而言)。

有一個讚成差別待遇的論據，此處可略述之。此說謂自財產而生之所得，比之自工作而生之所得，通常可以得到更多的經濟福利。因為在自工作所得所發生的經濟福利的反面，尚須扣除工作本身之『反效用』或『主觀的成本』(subjective cost)。工作者近於工作處之需要，以及其大於財產所得者為未來之謀的需要等。所以，假如每個納稅者之經濟福利，是一種比例的犧牲，或且假定兩者之犧牲都是最小的話，則自工作而生之所得較之自財產而生之所得，須課以較低之稅率。

一個特別由所得稅而發生，但亦可推廣而應用於整個稅制的重要問題，即按照納稅者之家庭情形而規定的『核減』辦法。英國所得稅法，對於夫婦之所得，實質上是視為一個應稅的所得的，按照妻子及十六歲以下的兒童，自應稅之所得中，給以核減。更為合理的辦法，可將一個家庭的總所得，除以由此所得所供養之人數，（兒童可以不及一個『整人』計算）而對於分開的平均之所得，課以所得稅。例如丈夫之所得，每年為八百鎊，其妻為二百鎊，假使他們有四個十六歲以下的兒童，課稅

時每個兒童以半個人計算，則此家庭每年有一千鎊之所得，而有四個人賴以生活。徵課所得稅時，則以每人每年各有二百五十鎊之所得視之。不過，對於此種辦法或有以爲不然者。（雖然不是一個有力的反駁。）彼謂獲得定額之收入，則此稅比較現制免稅平面必須低得很多，而稅率則須得特別提高方可。雖然現制比較有人建議的已婚婦女之所得與其丈夫之所得單獨徵課的另一種制度，總好得多。——特別是現在對於妻子及兒童之核減增加時。因爲假使那樣辦時，則一個年入八百鎊一個毫無收入的一對夫婦，比較每年各有四百鎊之收入的另一對夫婦，要多納些稅的。無論自公平或經濟而論，也沒有此種差別的道理。不過，除非一個有定額之應稅的所得而又無人依賴之者，其所應納之稅，比自同額之家庭所得中而有二人或二人以上賴以供養者多納些稅，則祇使稅率累進，是不能使其近於根據「納稅能力」的租稅的。

第五節 用費稅之累進可能性

銷售稅之根本的弱點，即不能按照家庭情形行核減之辦法。而且在同額所得之各納稅者間，其有依賴者愈多者，負擔自然愈重。除非對於各種貨物，規定一種麻煩的差別稅率，在所得不同的各納稅者間，也不能使銷售稅為累進。為此緣故，恐怕還須將此稅之範圍擴而充之，更將服務的銷售也包括在內。

自累進的所得稅中免除儲蓄，自然可得一種對於各人用費之累進稅。但是因為通常所得越多，則儲蓄之比例愈大，所以為得一用費之為累進的課稅，也許必須對於所得（即用費加儲蓄）課以程度極深的累進稅率。（註一）所以，自所得稅中完

（註一）例如，假設某甲之所得為二萬鎊，而以一萬鎊儲蓄之。某乙之所得為五千鎊，而以一千鎊儲

蓄之。於是對於某甲之用費課稅的稅率，與其所得稅的稅率之一半；而對於某乙之用費課稅的稅率，便與其所得稅的稅率之五分之四相同。是故假若對於某甲之用費課稅的稅率，超過於某乙者，即使超過得有限，則結果對於某甲之所得稅率，必須近於對於某乙者之二倍。

全免除儲蓄，便很難設立一個累進的稅制。因為在累進稅制中，所得稅是一個主要的角色。

第六節 遺產稅之累進可能性

遺產稅可以各種方法徵課之，累進之。某人死時，如對於不同之人所遺之數目，課以累進稅率，則在繼承者之間，便為累進的。密爾(Mill)之定出一個最高數目，超過此數即不準他人繼承之建議，祇是此類租稅之程度較深者而已。但是，假如一人同時接受數起遺產，情形便複雜了。即如一人得了兩起遺產，每起一千鎊，其被稅便不如一個得有一起二千鎊的遺產者之重。所以，自分配之觀點而論，遺產稅之累進，不但要根據繼承者所接受之數目，最好更根據繼承者已有的財產之數目。此原則最近已為意大利所採用了。但許多遺產稅是課於別種稅基的。例如英國之遺產稅率(estate duty)是對於死時轉手的財產之總值以累進法徵課的，並不管其在各

繼承者間是如何分配。英國之遺產繼承稅 (agacy and succession duties) 卽按繼承者對於死者關係的疏遠程度而累進。這些累進原則，那個也不一定在各繼承者間必爲累進。實際上，英國遺產稅多半是如此的，因爲立遺囑的人，常是將其遺產之大部，留與少數幸運者的。但此稅之落於五萬鎊的遺產均分於五個繼承人者，自絕對的數目及比例的數目而言，都比四萬鎊之遺與一個繼承人者爲重。但是，遺產及繼承稅在繼承者常爲累退的，因爲立遺囑的人留與近親者，總比留與遠親者多，而很少留與毫無關係的人的。

實際的結論是：爲使稅制穩妥的成爲累進起見，遺產稅須對於個人之遺產及繼承者之財富，以累進的方法徵課之。(註一) 很重的遺產稅更可鼓勵老人爲避免課稅而將其財產死前贈與青年，因而減少所得之不均。但是這種趨勢並不如吾人所假定者之有力，因爲接受此餽贈者，常爲不然將來亦將承繼此遺產的人，而且因

(註一) 此稅可與前章所述李安諾教授之租稅合而爲一。

爲此稅已經爲彼所避免，他比起必須納稅時，更爲富有了。

第七節 財產稅之累進可能性

一般財產稅在各財產主人之間顯然是可以用累進稅率，免稅，以及核減等辦法，使其爲累進稅的。前面曾經說過，（註一）以財產之資本值爲課稅之根基，常不以財產之年值，——換言之，即自財產而生之所得。但於特別情形之下，以累進稅課個人財產之價值，有時也有很强的理由。即如今日戰債累累之時，如以此稅一次課完，（並不是每年徵課）之法，如後面所講的，（註二）則戰債雖不能清，亦可大減矣。

第八節 土地稅與公司稅之累進可能性

（註一）見第六章第二節。

（註二）見第廿三章。

第十一章 租稅對於分配之影響

累進之原則，亦可應用於他種租稅。例如對於地價之課稅，即可按照個人所有土地之總價而課稅。（有一個最低的免額稅。）使爲累進稅。澳地里亞（Australia Commonwealth）的土地稅，就是這一種。此種租稅可使私有土地之分配，更爲平均一些，雖不一定能使各種財富都如此。因爲一個大地主如果將其土地賣掉一半（按其價值而言）即可避免租稅大半矣。

但是另一方面，有些租稅初看似爲累進的，及至仔細觀察一番之後，便不免茫然了。即如公司稅是按利潤與商業資本之比例而累進的。此稅對於個人之由被稅的商業而來之所得，實在不能說一定是累進的。因爲投資於一個公司的五千鎊，股利五釐者，其所納之稅便少於投於另一公司股利一分的一千鎊。此稅對於個人之由財產而生之所得，更不見得是累進的，因爲自國家債券或土地而來之所得，無論多大，都可避免；而所得若係來自必須納稅之商業者，無論多少，甚至其在所得稅免稅平面以下者，也都得納稅。後面那個論據，對於平率的公司稅，例如英國的公司利

潤稅(British corporation profit tax)亦可應用。

第九節 保護關稅與分配

和前章相像的，我們可以再看看保護關稅在理論上是否站得穩。因為常有人說，保護關稅不但可以增加生產，並且還可以因為減少所得的不均而改進分配情形。自理論方面言之，關稅若欲得此結果，可有兩個方法：一方面可以對於與本國工資較高的工業競爭的入口貨課稅，因此可使其他工資較低的工業，向此優待的工業而分散；另一方面，即對於主要為富人所消費的入口貨課稅，因而使其代以他貨入口。——而該貨對於社會大部分人，直接或間接的較為有用得多了。（其實，願求達到此目的，不一定需要保護的。）（註一）

（註一）同此，自分配之觀點言之，對於合作社之課稅，也是不對的。因為合作社員，大部分都是比較貧窮之人。

兩種結果在理論上都是可能的。但其所實現者，即在最順利的情形之下，也是很少的；而許多不測的危險，或將不免。假如欲以租稅改進分配情形，是有許多更直接，更有力的方法的。——即如本章前數節所提及者。

第十節 近來英國稅制的發展

舉例來看看英國稅制近年來已經成爲累進的狀態，那是很有意思的。此可自薩謬(Sir Herbert Samuel)之一九〇三—〇四，一九一三—一四，一九一八—一九二三年間租稅之直接金錢負擔的比較而觀之。(註一)他的估計，不包括地方稅、印花稅，及額外利潤稅；但把郵政之利潤，視爲一種租稅。爲計算之便利計，假定死稅是每年以保險金保險的，而視爲對於財產所得的額外所得稅。更假定所有對於貨物之課稅，完全都是由消費者徵納的。

(註一)見皇家統計學會會報(*Journal of Royal Statistical Society*)一九一九年三月號。

他告訴我們，三年中每年的間接稅都是累退很深的租稅。但直接稅則逐漸累進了。整個稅制演化之大略如下：

納稅的所得之百分數

納稅人每年 之所得(鎊)	自工作而生之所得			自財產而生之所得		
	一九三—四	一九三一—四	一九六一—五	一九三一—四	一九三一—四	一九六一—五
五〇	九·一	八·七	—	九·一	八·七	—
一〇〇	六·二	六·〇	一三·八	六·二	六·〇	一三·八
一五〇	五·〇	四·九	一一·〇	五·〇	四·九	一一·〇
二〇〇	五·六	四·八	一〇·三	七·八	七·〇	一二·四
五〇〇	六·六	五·八	一三·一	八·八	九·九	一八·一
一,〇〇〇	七·四	六·六	一九·四	一〇·三	一一·二	二六·五
二,〇〇〇	六·六	五·八	二五·六	九·八	一一·〇	三三·六
五,〇〇〇	五·六	六·八	三七·二	九·六	一二·四	四三·五

一〇、〇〇〇	五・一	八・一	四二・六	九・五	一五・一	五〇・三
二〇、〇〇〇	四・九	八・三	四七・六	一〇・〇	一六・〇	五八・一
五〇、〇〇〇	四・八	八・四	五〇・六	一〇・二	一八・一	六三・九

大略說來，這些數字表示在第一年中，這個稅制對於自工作而生之所得，大體上顯然是累退的，對於自財產而生之所得，年在一五〇與二〇〇鎊之間者為累退，而年在二〇〇鎊與一〇〇鎊之間者，有點累進，以後大概是比例的了。

在第二年，對於自工作而生之所得之年在二〇〇鎊與五〇〇鎊左右者，及自財產而生之所得之年在一五〇鎊與二〇〇鎊左右者，仍為累退的。對於由工作而生之所得之在五〇〇鎊與五〇〇鎊之間者，大體為比例的，在一〇〇〇鎊以上者仍為比例的，不過稅率較前高了。對於由財產而生之所得之在二〇〇鎊以上者，大體上為溫和的累進，其在一〇〇〇鎊與五〇〇鎊之間者，有點兒是比例的。

在第三年，對於由工作而生之所得之在二〇〇鎊與五〇〇鎊左右者，及由財

產而生之所得之在一五〇鎊與二〇〇鎊左右者，仍爲累退的過了此點，則此稅制對於兩種所得，都逐漸累進，而其累進之程度，已到了財政總長及維多利亞時代（Victorian Age）的經濟學家所難相信的程度。雖然，吾人固尚未達到可能的累進之極度。對於小額所得之累進的成分，大部由於食品課稅存在之故。自分配之觀點言之，此實爲整個稅制之一大弱點。

第十二章 租稅之其他影響

第一節 租稅之征收費

現在，我們再來說些別的，而完成我們對於租稅的經濟影響之研究。

首先討論租稅之徵收費 (cost of collection) 問題，因為這和租稅對於生產之影響是密切的連着的。我們知道很大的不必需的徵收費，就是勞力物質之浪費，那就是減少生產。這樣說來徵收費最小的租稅便是最好的稅制。(註一)

通常無論稅率之為高為低，貨物稅之徵收費按照每個貨物單位算起來都是一樣的。所以，假定稅率之高，並不致使收入減至最低數目以下時，則重稅之徵收費

(註一) 以膨脹通貨而籌收入的方法 (於第十五章討論之)，其優點即在實際上幾不需要徵收費，以紙幣的供給量雖大，而其印刷費仍甚微。

與所獲的收入之比例，顯然是小於輕稅的。這便是主張與其輕稅多數貨物，不如重稅少數貨物爲合算的論據。再者，從價稅之徵收費，常比從量稅大。而麻煩的租稅，對於貨物之來自各種供給來源有所差別者，其徵收費尤重。所以，除非可以達到爲某種確當而重要的目的之外，這種麻煩是應當避免的。

同樣，所得稅或遺產稅如爲平率者，無論高低，對於某個納稅人之徵收費都是一樣的。所以，一定的收入，如以較高之平率自少數納稅人徵收者，便比以較低之平率自多數納稅人徵收者，來得便宜些。實際上，實行免稅、核減及分級稅率等辦法，以及徵課小額所得的租稅等，都需要一種額外的費用的。小額所得課稅，不是每年一次繳納，便是一年之中分期繳納。前者頗不利於納稅人，且因每週工資之變動實際很難徵課；後者則徵收費較重手續較麻煩，而仍不能完全避免工資變動的困難。徵

(註一) 除非稅率過高，足以鼓勵逃避。即如進口稅過高，可以鼓勵偷運，禁止起來，是很費錢的。將來

飛機之用日增，偷運或更便利，尤以件積小而價值大的貨物爲甚。

收工資所得稅之最便宜的方法，恐怕要算像那健康與失業保險法 (Health and unemployment insurance act) 所規定之將工人應納之保險金預先扣除的辦法，也限定僱主預先將此稅扣下。但是即使在這種辦法之下，徵收費（包括核算及監督之費用）與徵收的收入之比例，也是很大的。據英國之經驗，徵收費與所徵收入之比例，對於較富者所徵之所得稅及遺產稅，比對於貨物之課稅小，而對於貨物之課稅，又比對於較貧者所徵之所得稅少。每季徵收的工資所得稅，其徵收費為最大。（註一）此種經驗，使我們相信，對於富者最好稅其所得及遺產，對於貧者，如果一定要稅的話，最好稅其消費極廣的幾種貨物，如烟草之類。在工業發達人口稠密的社會裏，可以得到同樣的結論。在工業後進的社會如印度者，或人口稀薄的社會如加拿大者，則所得稅之徵收費，也許比貨物稅（尤其是關稅）的徵收費，來得大些。因為當貨物經過國境時而課之，比之當其在境內生產或銷售時而課之，既便宜，又方便。是故苟得同一之收入，而進口稅與出口稅之徵收費定比銷售稅 (Sales Tax)

的徵收費來得低些。

(註一)即如一九二〇—一九二一年度徵收七五四,〇〇〇,〇〇〇鎊國內收入的費用,(主要為徵自較富者之所得稅及死稅)為八,五〇〇,〇〇〇鎊,佔所獲收入百分之一·一三。(見國內收入委員報告 *Report of Inland Revenue Commissioners* 一九二〇—一九二一年度第四頁)另一方面,在一九二〇—一九二一年度徵收五,〇〇〇,〇〇〇鎊之工人所得稅的費用為八,〇〇〇,〇〇〇鎊,佔所獲收入百分之十六。(一九二二年二月十四日楊善爾頓 *Hilton Young* 對於議會之答案)其他情形相等,一九二一—一九二二年度將所得稅率標準稅率自每鎊六先令減至五先令,不增免稅及核減之辦法,將使徵收費的比例,近於百分之二十。關稅及消費稅委員報告 (*The Report of Commissioners of Customs and Excise*) 並無關稅及消費稅(主要為貨物課稅)之徵收費的報告。但是我們可以從一九二一—一九二二年之財政會計 (*Financial Accounts*) 第六十七頁中推算。一九二一—一九二二年度徵收三二四,〇〇〇,〇〇〇鎊之關稅及消費稅的費用,不能超過六,七五〇,〇〇〇鎊,即所獲收入之百分之二·〇八。

前面已經說過，所得稅常勝於基於資本估價 (capital valuation) 的租稅。^(註一) 其他情形相等，後者之徵收費要大於前者。不過，遺產稅之必須根據資本估價，那是不可更易的事。為削減公價而舉行之特別捐，也有這種情形。^(註二) 公司稅如稅率係根據公司資本的利潤率而累進時，有時也要有資本估價的事。但是英國的額外利潤稅及公司利潤稅是祇根據所得的，故能免掉這種麻煩。

第二節 被稅人之費用

徵收費加於被稅之人，應使其愈少愈好，這也是很重要的。土耳其之橄欖種植者，在徵收官尚未計算以前，即使要壞，法律也不許他處理的，此便是一種惡例。即使在很文明的國家，納稅者也常不願填寫許多無用的表格，以及回答許多不同級的

(註一) 參見第六章第二節。

(註二) 參見第二十三章。

稅吏之詢問等麻煩。有人說過，就像小心的人每年到牙醫那兒去一趟一樣，小心而誠實的納稅人每年也應當到收稅官那兒去走一趟。這樣，他的事情可以弄得很有秩序，而不便之處也就很少了。再者，有些租稅，即使可以轉與別人，而對於被徵人的費用及麻煩，仍是很大的。所以，按此論據，這類的租稅是應該反對的。意大利對於遊客所住的旅館之賬單的課稅便是一個實例。此稅限定旅館主人，按照規定之形式，須作兩份異常精緻的賬目，都貼上印花，按期送呈檢驗。意大利國庫耗於此稅的徵收費，一定很大。就是英國的娛樂稅（*Entertain ment tax*）被徵者也感覺很厭煩，而且還須多僱些稽查員。假如增加其他舊稅而能得到同樣的收入，則這些稽查員的薪水，也就可以省下了。

第三節 租稅對於職業之影響

課稅對於職業之穩固的影響，常爲人所誤解。通常以爲課稅（尤其是富人的

課稅) 足以增加失業。但是許多持此意見的人，好像以為租稅所斂之款是存諸庫中或投諸大海似的。自然，到頭來原是由該公共機關消耗出來的。自納稅人至公共機關，發生一種『購買力之轉移』(transfer of purchasing power)。另外，更發生一種『給與職業』(give, employ, merit) 力的轉移。此種轉移的結果，將會發生一種需要勞工的性質之變動，但是對於需要勞工的總量，却沒有什麼變動。所以自課稅及其相聯之公共經費觀之，並未發生一般的失業趨勢。誠然，租稅之劇變，足使勞工之替換也隨着發生劇變，看來似有增加失業的可能。但此種現象可以應用於富人，亦可應用於窮人之課稅。並且，此種現象可以應用於租稅增加時，亦可應用於租稅減少時。我們要注意，租稅也可以當作穩固勞工需要，藉以減少失業的一種工具。(註一)

第四節 忽畧公共經費之影響的謬誤

祇注意租稅的影響，而將相連的公共經費之影響完全忽略，這種習慣，使得許多資望素著的人陷於錯誤之中。

卽如馬根拿 (Mackenna) 先生以銀行董事及前任財政大臣的權威，曾經估計英國的『可稅量』(taxable capacity)，而謂自租稅而來之金錢，無可供投資之用者。(註二)但是專爲輕減公債而舉行的租稅是怎樣的呢？假設爲償還某乙的一百鎊戰時公債 (War Loan)，而自某甲課一以百鎊的租稅，則某乙在這個數目之中預備再投資的比例，常比某甲有此數日之欲投資者，來得大些。

再如阿美瑞大佐 (Colonel Amery) 曾謂健康保險法 (health insurance

(註一) 參見第二十章第二節。貧民法之多數報告 (Majority Report of the Poor Law) 建議爲鼓勵僱傭之繼續起見，當工作契約停止之時，應當課稅。此種建議，雖然實際上無大用處，也可以參考。

(註二) 一九二〇年六月十四日全國工業家聯合會每年聚餐會席中之演說詞。

Acc) 是課於英國工業的租稅，而成爲「抗拒」對於外國貨物之進口稅的一個新穎而別緻的理由。但是，如其公共健康經費能夠達到其增加英國工人之效率的目的，我們可以說對於英國工業乃是一種津貼 (bovnty)；而「抗拒」的論據，一個乖巧的外國人同樣亦可用以爲健康較差的地方之保護關稅的新穎遁詞。

最後，如每日郵報 (daily mail) 於討論德國爲賠償戰債之「可稅量」時，曾說一些估計與英國租稅總數比較起來，實覺太少了。但是「可稅量」無論如何定義，其爲賠償他國之戰債者，自然比爲耗費於本國的公共經濟者小。因爲在前者情形之下，工業出產品之一部輸出國外，但卻無相當之輸入，是故社會必定因此而貧窮；而在後者情形之下，則並無此種單方面的輸出，社會並不會因此而貧窮，且如財政處理得當，或許還可致富。

第十三章 租稅制度之經濟觀

第一節 稅制應以經濟的觀點批判之

租稅之經濟的影響，前二章已經討論過了。因為這些影響的平衡，所以租稅制度必須以經濟的觀點而判斷之。租稅應當有如何的成就，以及特種租稅應當怎樣使用，如第二章所說的，祇能從由整個財政活動而發生的最大社會利益而判斷。特種租稅之增加，除自此增加而生之社會損失，不能大於同等的其他可以實行的租稅所生之社會損失之外，並無必須的限度。一般的租稅之增加，除非因此增加而生的社會損失，不能大於自租稅以外獲得之收入所生的社會損失外，也並無一定的限度。租稅以外而得之收入，不是借債，這於下兩章中討論之。

第二節 納稅能力之經濟觀

租稅之直接金錢負擔的理想分配方式，經濟觀論者，並不能給我們一個簡單的解答。而且我們也不能忽畧租稅之間接負擔以及其他意外的影響。我們自然仍可說租稅須按『納稅能力』而分配，但我們必須將『納稅能力』一語解釋得寬泛一些。我們不能祇重分配之影響，也須注意其對於生產及社會之整個經濟福利的相對影響，而計算個人納稅之相對的能力。即如在某種稅制下某甲繳納某某租稅之能力，與某乙相比較，須視由此繳納而生之兩種相對的經濟損失而定。即不但要看對於甲乙兩造個人所受的經濟福利之直接損失怎樣，更須視對於他人之損失或利益怎樣。所以，根據納稅能力的租稅之意義，即對於社會全體之經濟損失最小的租稅之謂。

但是一個重要的實用的結論，在前數章之討論中已經明白的顯出，那就是站在經濟的立場而言，並無理由要一個所得極不公平的社會中之全體人民或大多數人，都要納稅。自經濟的觀點而論，所有公平說所主張的凡有經濟福利可供犧牲

的，無論多少，都要納點稅的平等犧牲說或比例犧牲說，都不能成立。（註一）我們覺得最小犧牲說倒有些道理，因其對於社會之貧窮階級有免稅的辦法，而對於富人則有高度的累進辦法。但是這個學說，我們已經知道，必須以經濟而不以公平的眼光給以寬泛的解釋才好，那就是說把所有之經濟影響計算之（包括對於生產之影響），應該長為最小的犧牲。此自長期觀之，與最大社會利益實同。所以，我們又回到起初所講的最大社會利益之原則了。我們不能說在前三章中這個原則鋪張得太過了，因為這個原則之簡單與含蘊，是不容有所鋪張的。但是牠在實際應用上，却可以大放光輝的。

（註二）每人都應當納些稅，可使他們有政治責任之感覺，且可限制公家之浪費。這種論調，我以為並無若何大道理。因為（一）很大的租稅，尤其是向窮人徵收最便當的貨物稅，納稅人並無所覺；（二）政治責任之感覺，常不以納稅意識之有無而定。且如無此種感覺，納稅的意識，亦不足以創造之；（三）如租稅不為人們喜時，尤其當此種不喜為報紙盲目所挑撥時，假經濟（而非真經濟）因此發生。試與第六章第五節比較觀之。

第十四章 公產及公營企業之收入

第一節 公產及公營企業收入之優點

各種公共機關，多少都擁有些公產，而且都經營幾種經濟企業。公產或公營企業所生之純貨幣收入 (net money income) 爲公共機關多得的收入，此多得的收入，使公共機關較之無此收入時，對於邊際租稅 (marginal taxation) 之需要較緩，而對於邊際經費 (marginal expenditure) 之需要則較切。換句話說，有此收入可使公共機關比在無此收入之時，少課稅而多銷費。雖然，公共機關之財產及企業，當其取得或開發之際，常負債於私人。如有此種情形，在公共機關估計自此而得之純貨幣收入以前，債務費 (利息及減債基金 sinking fund) 必須自收入中扣除之。

第二節 公產及公營企業之政治性

以政治方面而論，公共機關必須有幾種職務，而此種職務必須包有公產或公營企業方可。公共機關之擁有軍隊，及保持與訓練其武力的企業，（至少是實際生產軍備之企業），便是很顯著的實例。但公共機關之施行這些職務，並非想得半文純貨幣收入。再者，發行法償貨幣（legal tender money）之企業，常為公共機關之一主要財源者（下章將討論之）一部分自政治，一部分自經濟而言。

但是公共機關之所以擁有公產，公營企業者，主要常為經濟的理由。因此我們必須討論其對於生產及分配的影響。

第三節 公產及公營企業對於生產之影響

公產之純然租與外人者，其對於生產之影響較之私產為小。假如二者之出租

條件相同，則地主之爲公家或私人，對於佃戶並無根本的不同。對於天然富源之開發，我們可以說有時公有比較私有更爲有效，而生產方法之浪費也比較少些。在表面看來，合作則生產增，而實際則常在不能合作的情形之下。此種論調曾於一九一九年很有力的提出於英國煤業委員會（British Coal Commission）。在某種情形之下，我們也可以說私有比公有更能鼓勵發展。

反而言之，自有的公產有（不久即成爲公家實際經營的一種企業）對於生產會有很大的影響。公共機關與私人或私人公司相比較，現在的效率，可以較大，可以較小；對於將來，可爲較優之準備，可爲較劣之準備；對於變更出品抬高物價的獨佔力之使用，可以較大，也可以較小。若不普遍的論究產業國有之計劃，此處實不能多所論斷。但產業國有計劃的討論，便離題太遠了。

第四節 公產及公營企業對於分配之影響

自其對於分配之影響而論，財產公有通常是勝似私有的。（假定私人可以自由，至少亦爲一部分自由抵押時。）因爲一社會的公有財產的比例越大，則其分配之不均越少。（註一）其理由蓋在公產所生之利益，大抵較私產所生之利益的分配較均一點上面。這種論據，同樣亦可應用於公營企業。因其對於分配之影響，一部分須視公家之物價政策爲如何而定。

第五節 公家勞役付價之原則

最適當的物價政策，因情形不同而異。對於公家所供給之勞役，可以有二種不同的付價方法；或根據其中之一種，或根據各種不同的原則之合併點。

第一，可以從普通租稅中繳納之，自私人徵收，並不管對於彼等之服務的成本。此爲軍備、吏役、義務教育救貧事業等成本所採用的原則，我們可以把牠叫做「普

（註一）見我的所得之不均（*Inequality of Incomes*）第二七六—八頁。

通租稅原則』(general taxation principle)

第二，可以強迫徵收之——按照對於個人服務之成本為比例而徵收之。此為地方政府供給瓦斯、電氣、自來水等所常採用之原則。修理馬路之費用，其按汽車之載重或馬力而自車主徵收之租稅，以及街道之清理、積穢之掃除等服務，出自地方稅者，亦常採用此種原則。這我們可以把牠叫做『強迫服務成本原則』(compulsory cost of service principle)

第三，可由公家定價而私人自由購買之。此乃郵政、公營交通事業等成本所常採用之原則，我們可以把牠叫做『自由代價原則』(voluntary price principle)

第六節 決定自由代價之原則

在第三種情形之下，將發生下列問題了：公共機關之規定物價，是希望有利潤，抑希望有損失？利潤多少？損失多少？如果有規定的物價，但入不敷出時而自普通租

稅中補償之者，則爲自由的代價原則及普通租稅原則之合併。

試先以公共機關之租與外人的公有財產而論，公家並不需很大的費用，是故對於此財產之用者，可與私產主人（無獨佔力者）一樣取同一之費用。例如公地對於其佃戶，並沒有理由少收些租費。

至於公共企業之經營（即勞役之供給）對於公家要有很大的費用，其價格之規定，可有二種情形：

如其就社會利益而論，此種勞動役無須特別鼓勵或特別抑制時，則此等勞役之價格，須與私人（無獨佔力者）之出售此等勞役的價格相等——至少亦當相近。即如公家之剩餘的存物，或公有森林中之木材，須於公開市場中以競爭價格出賣之。除去管理麻煩或物價暴跌之外，此競爭價格，至少須得夠本。此法亦可用爲限制私人獨佔者之特別提高物價之有效武器。

不過若就社會利益而論，此等勞役之使用，須得特別抑制時——酒類之供給，

即爲一例。——則價格縱可定得高些，而其中有一部分必須視爲租稅。（註一）

此等勞役之需要彈性愈小，公家由抬高價格所得之利潤愈多。抬高價格之動機，也許是在得收入，而非阻碍消費。但消費之受其阻碍，是此種政策之必然的結果。假如欲將一種公家供給之勞役或貨物，使其成爲一大筆財源時，實際必須將其歸爲公家獨佔，例如許多歐洲政府對於煙草、火柴以及其他貨物之獨佔是。因爲如果公家不獨佔的話，普通商人可以賤價出售，則因而損失此次收入矣。即如法國政府不但設立了國家獨佔火柴之權，且以法律禁止一切火柴之代用品。

另一方面，以社會利益而論，如其必須鼓勵此等勞役之使用時，則公家可以低價出售，或甚至不取代價，而所受之損失，可自租稅中補償之。這個政策包括公共經費，其應採此政策之條件，候後面再討論。（註二）不過，有時用此政策並不是爲鼓勵

（註一）參見第四章第三—四節。

（註二）見第十八—十九章。

消費起見，祇是因其爲最方便的辦法而已。例如馬路之使用，並不收費，蓋在馬路上設起柵門來，實在太不方便之故。又如歐戰時，英國軍隊寄信可以，不貼郵票，因爲在戰壕裏是無法買郵票的。所有這種無價供給的情形，自由的代價原則消費，便成爲普通租稅原則了。

根據自由代價原則，上述各種對於公家所供勞役之不同的付價辦法，對於分配之一般的影響是很明顯的。假如此勞役以虧本而供給，則使用此勞役最多者爲有利；假如以高利而供給，則使用最多者爲有損；因此，某種勞役如何以虧本而供給者，而使用者大部分爲窮人而非富人時，則可使分配較爲平均一些。（註一）反而言之，如以高利而供給之，而使用者大部分爲富人時，也可使分配較爲平均些。假設同一勞役或貨物之供給，按照各人財富之差別而取不同之價格，則分配自亦稍微受

（註一）討論以虧本而供給一種勞役對於分配之影響時，自然也要看補償損失所必需的稅制之

一般與性質。

些影響。但像這樣的物價之差別待遇，常不能實用的。

第七節 採用強迫服務成本之情形

對於普通租稅原則，強迫的服務的成本原則，及自由的代價原則之取捨，前已述及。大部分須視實際上之便利而定。但在某些情形之下，自由代價既覺太不方便，而自其對於生產之影響而論，強迫的服務成本原則實較普通租稅原則為優。例如當路面為汽車所損害時，而馬路必須立時修補之費用是，又如因為現在之馬路載重過多，而必須建築新路或擴充舊路之費用是。假如這種費用出自普通租稅，則必演成經濟富源自他處向汽車運輸方面過度的分散之趨勢。因為汽車運輸結果可以自普通納稅人（偶爾亦自他種運輸）得到很大的津貼。依據第十章第九節所討論之理由，此種分散足以減少生產，所以對於汽車應徵一特別稅，足敷修此路之特別費用。（否則此費用便係出自一般人了。）

第八節 公產及公營企業之分類

對於公產及公營企業的收入可別爲兩種：第一，與租稅相同，即公共機關以獨佔價格而收費者；第二，與由普通競爭價格所得之利潤相同者，即如私人或商業機關在競爭情形下對其財產或勞役之供給所取之費用是。公家若保有礦產及土地（農業土地及城市土地）所有權者，則大筆的第二種收入是很容易得到的。假設這種顯然的利益，在過去已爲人們所常用，則近代社會可以一方對於所欲的公共目的之銷耗更自由些，一方還可避免一部分現在的租稅之重担。

第十五章 發行紙幣之收入

第一節 通貨膨漲

一種特別的企業，公共機關可以藉以得一大筆收入者，即發行法償紙幣是。此通常名爲『通貨膨漲』(currency deflation)，爲此目的而發行紙幣，可爲直接的，亦可爲間接的。直接發行，就是公共機關特地印刷新紙幣以之償還債務。間接發行就是公共機關以銀行之借款清償其債務，而對於銀行發行新紙幣爲證券之存款，藉以維持借款。換言之，即免得銀行抬高利息，或坐視準備枯竭。因爲假使銀行不這樣保護牠，牠便不願供給公家那麼多的借款了。此種間接發行紙幣之方法，英國自從一九一四年以來已經採用，而這兩種方法，歐洲大陸也都採用過，並且現在還在應用的。這兩種方法之經濟的影響，並無根本的區別——祇是間接方法可以滿足

一般頭腦簡單的人，但公家對於銀行還得額外化一筆利息。

所以，假如採用任何一種貨幣膨漲的方法，以公衆之經濟及瞭解而論，實以直接方法爲優。

第二節 通貨膨漲之影響

通貨膨漲的第一個影響，即貨幣購買力 (purchasing power) 因公家增加了貨幣之供給的結果而跌落。一個國家的貨幣之購買力有兩方面：即內部的及外部的。一國內部的購買力之跌落，即內部的物價水平綫 (price level) 上漲之謂。一國之外部的貨幣購買力之跌落，即對於其他不膨漲或膨漲較緩國家之匯兌率跌落之謂。此種物價及匯兌率之變動，主要是因爲金融膨漲之故，此爲近代所常見之事，且正不知何時終止哩。

第三節 通貨膨漲與累退稅

或謂公家發行多少新紙幣，即等於徵集多少沒有利息的強迫公債。更簡單，更正確些，我們可以說等於徵課那麼些租稅。——雖然當每個貨幣單位之價值跌落時，公家手中繼續增加的紙幣之購買力也隨而跌落。假設所有內部物價（包括服務之價格及借款之利息）平等的上漲，則此租稅正好按照所得之比例，落於各人身上。但是事實上所有物價並不是平等上漲的。工資之上漲，常在貨物價格上漲之後，而穩固證券之投資人及其他有固定收入之人，完全受着貨幣價值下落之苦。所以通貨膨漲發生一種所得之重分配，商人犧牲工人及有固定收入之人而得許多暴利。平衡言之，通貨膨漲似乎可以增加所得之不均，而結果成爲一種累退而非比例的租稅。祇就此點而論，以膨漲通貨而得收入，已經不可的了。因爲我們已經知道，自分配之觀點而言，累退稅除非另有累進稅將其影響消滅之外，概是我們所反對的。

第四節 通貨膨漲對於生產之影響

第十五章 發行紙幣之收入

或以爲通貨膨漲對於生產可生鼓勵之影響，因爲經營新企業，可獲大利。但是，最近的經濟史告訴我們，這祇是一種暫時而且不健康的鼓勵，同時卽爲緊接而來的不利之復原的種子。在一個超人的世界裏，把將來冷靜的準確的計算一下，或可不致如此。但是許多現實的商人，並不屬於這一類的。人爲的繁榮，使得商人始而欣然色喜，繼而暮四朝三，誤計將來，而創設不合經濟之企業。如果膨漲停止，或有時祇是膨漲得和緩一些時，不用積極的緊縮 (inflation) 卽足以破滅此種幻象，破滅『商業的信心』，而且使這些商人所管理的生產力，長期廢置。另一方面，繼續膨漲下去，紙幣卽使按着常率而擴張，終久不但要破滅商人對此貨幣之未來價值的信心，而且要破滅整個社會的信心。於是便到了新聞記者所謂自金融而『飛進』 (flight) 的地步，每人都設法將他脫手，極力想換成貨物，百般設法不用他來交易。換言之，對此無信用的貨幣之需要大減，而任何時候願意交易的供給一方則大增——比總供給增加之比例還大。所以此種貨幣之內部的及外部的價值，極度的繼續的下跌。

在這種病態的情形之下，（歐洲許多國家已經經過了）有組織的生產已不可能，而所有經濟的交易，除了原始的物物交換（barter）以外，都變成一種賭博了。於是經濟混亂，政治紛擾，也許是大革命，便都不遠了。

第五節 通貨膨脹對於收入之影響

自收入的觀點而言，一個財政困難的政府，既不敢削減經費，也不敢明目張膽的加稅或提高利率以吸引借款，則賴發行紙幣以維持，常為一種最少受人攻擊的辦法。輿論對於以『膨脹』而課稅的方法之默認的程度，可為民衆對於經濟學原理無知之測驗，且為工人及有固定收入之人不能保護其自己經濟利益之明證。

更進一步，即使自為得收入之觀點而言，通貨如果澎漲經過了一定的限度，收獲亦有枯竭之一日。因為，我們已經說過，紙幣之供給增加時，不但其價值要跌落，且比其供給之增加還要快。所以，為自膨脹而得一定數量之購買力，或『真正富源之

支配權，公共機關必須拚命的把紙幣增加了又增加，因而使此種「飛迸」的現象消沈下去，以抵制其影響。

第三編

公共經費論

第十六章 公共經費之目的及分類

第一節 經濟學家忽略公共經費論之結果

英國經濟學家之論公共經費原理者甚少。一個美國的批評家以爲「從先英國的作者，無需乎經費理論，因爲他們心目中的政府，其職務是有固定的限制的。」

(註一) 此類作者，可以派內兒(Sir H. Parnell)爲代表——派氏是十九世紀初期的博學之士。——他說：『在事實所必需的保持社會之安甯及抵抗外人之攻奪兩種經費之外，分毫的經費都是浪費，且爲對於公民之一種不公而又奇重的徵收。』(註二)對於這個論調，有人批評說，假使如此，我們便不能在公園裏種花了，除非你

(註一) 參見亞當士(Adams) *財政學 (Science of Finance)* 第五三頁。

(註二) 爲亞當士前書第五〇頁所引用者。

可以證明他是保持社會之安甯的，因為他當然不是抵抗外人之攻擊的。此種對於國家正當經濟活動之愚蠢而消極的觀察，現在仍可找出一些贊成的人來。近代的經濟學家，尤其在英國，已遲於校正關於此事之普通的偏見，而自原理之觀點，將整個問題給以正確的立腳點。

此種缺乏理論的討論之一幸運的結果，即公共經費的經濟智慧途上，實際未為公平說所圍繞。路易喬治 (Lloyd George) 及其他不服從英國國教者 (nonconformist) 之反抗自地方稅中而供給英國教派 (Anglican School)，自然是根據各種教派間之公平這個攷慮，但這是暫時而且微細的。又如不納費的老年郵金，在英國初設立時，常有人說是不公平的。失業保險之賠償金，人亦斥之為不公平的。但是通常皆以為新的經費及至熟慣之後，便為人所承認，而無暇想到其為公平與不公平了。

雖然再轉到另一點上，明白思想常為一種學說所阻礙，此種學說謂：「國家祇

有自己的需要。」此需要祇能以公共經費滿足之。按照字句解釋起來，這是一種胡說；以譬喻解釋，這是一個沒有用的句子。自然，實在祇是個人有需要，但是這些需要有些可以由國家用公共經費來滿足，其效率則更大了。

第二節 公共經費之寬泛的分類

我們可以回想前面於第三章第二第三節中所說的原則，即各方面的公共經費所發生的邊際社會利益，須剛剛或至少足以彌補各方面公共收入所發生的邊際社會不利。許多公共經費的目的，並不祇是（甚至並不主要是）經濟的，雖然大部都有經濟的影響，並且都有經濟的費用。

公共經費可以寬泛的分為兩種：一種是為保持社會生活使勿受外來或內部之攻擊；另一種是改進社會生活之質地。換言之，其目的或為保持社會生活之秩序與安寧，或為使此秩序與安寧的生活，自經濟的或非經濟的觀點說來為更值得生

活。

第三節 公共經費之經驗的分類

論到近代公共機關之實際的公共經費，下面是一個很明顯的分類：

- (一) 軍力（包括警察）之建設及維持費。又可分爲（a）平時的，（b）戰時的。
- (二) 司法行政費。
- (三) 國家元首費。（如爲君主國家，包括皇室及宮庭費）以及海外外交代表等。
- (四) 政府行政費。（包括國務員，議員，及文官等費用）。
- (五) 公債費。（包括還本，付利，管理費等）。
- (六) 爲「栽培工商業」直接所出的費用。即如海外領事費，以及施行工商職務之費用（例如供給金融，管理郵政，運輸等事）等是。
- (七) 對於健康，教育，老年卹金，救貧費，失業救濟費等「社會經費」。

這是一個經驗的目的，而非科學的分類。祇是方便，而不是合於邏輯的。例如教育部長及其屬員之薪水，屬於第(四)項，但也可歸入第(七)項。不過這點並不重要。重要的是純經費(*net expenditure*)，而非總經費(*gross expenditure*)。譬如假使郵政之總經費超過其收入，則郵政便祇是一種純經費的事了。而司法行政費，則應以訴訟者所納之法庭費支出之。廣泛的說，我們可以說前三項經費是為保持社會生活之安寧與秩序的——至少表面是如此。第(四)項之大部分也是如此。假如我們從起源看來，第(五)項之一大部分也是如此的。因為公債累累，大部皆為戰爭而募集的。另一方面，第(六)項及(七)項，以及第(四)項之一部，(例如工廠檢查員之薪水)及(五)項之為經濟發展而募集的公債那一部分，都是為使安寧的及秩序的生活更值得生活的經費。雖然，在後一組的經費之中，為經濟的進步及非經濟的進步兩個動機，是時常混淆不清的。即如健康及教育經費是。因為身體健康及受了教育之後，便可多生產財富，或多些收入，並不是此等經費之惟一的利益，自然也並

不是主要的利益。

第四節 公共經費之另一種分類

公共經費之分類(並不是「目錄」)可以根據許多不同的原則。許多教科書所採用的一個分類是將經費分爲對於社會某人有特別利益者，對於全體發生一般利益者，及一部分爲一般一部分有特別的利益者等。對於這個分法，我們將於第九章論公共經費對於所得之分配的影響時，再評論之。現在先來討論一種公家支出時較先發生的經費，那就是賜贈經費(*grants*)及代價經費(*purchasing price*)是也。

第十七章 賜贈經費及代價經費

第一節 賜贈經費與代價經費之區別

公共經費之分爲賜贈經費 (Grants) 或津貼 (county) 及代價經費 (purchase price) 兩種，相當於公共收入之分爲租稅收入及代價收入。個人得到公家的金錢，他可以對公家有「交換物」也可以沒有。前者之情形，即公家購買一種貨物或勞役；後者之情形，即公家給與一種賜贈。此種賜贈可以包括金錢，也可以包括服務。（即如醫診、教育、或軍隊警察所給的治安幸福是）。至於公家所付與兵士、文官、法官，以及其所僱之私人契約者等的費用，都是代價經費。另一方面，如老年卹金、救貧費、或健康及失業保險制度下自公款而出之救濟費等，都是賜贈經費。

和徵稅須有費用一樣，賜贈經費也有行政費。自公共機關之觀點而言，有的代

價經費時而變成賜贈經費。即如教員薪金本爲代價經費，却變成了義務教育的賜贈經費，又如兵士的薪餉是一種代價經費，却變成對於治安的賜贈經費。

公債付利費可視爲代價經費，亦可視爲賜贈經費。假如我們自其已往之起源看來，則爲投資於公安的金錢之一種代價經費。但是假如我們自其現在的性質看來，則爲賜贈經費了。因爲收到利息的人對於公家並未報以任何現在的『交換物』。所以，研究這些東西，最方便是視此種付利的經費爲一種賜贈經費。但是自減債基金而付之本利，爲收回公債券而消滅債額者，是代價經費。同此，各種卹金，最方便是視爲賜贈經費，雖然有時可視爲對於得有卹金者已往服務之一種延期的償還。

第二節 賜贈經費與代價經費之平行狀態

一方面是租稅與賜贈經費，另一方面是代價收入與代價經費，這種平行，大可擴而充之。當公共機關售賣其勞役或貨物比非獨佔的普通商人之賣價還高時，代

價收入可包有租稅的成分，同樣，當公共機關購買勞役或貨物，比非獨佔的普通買者之買價還高時，代價經費也可包有賜贈經費的成分。再者，公營企業虧本而以租稅爲補償時，便含有對於購買此種企業之產品者，按其所購多少爲比例的賜贈經費。

賜贈經費和租稅一樣，也可分爲直接與間接兩種。（註一）直接賜贈，即整個利益集於受贈之人便是。若此賜贈全部或一部由受贈之人轉與他人時，便可說是間接的賜贈。即如老年卹金，是便直接的賜贈。但以所建房屋之數目或價值爲比例，而對於建築者給以津貼，便是間接的賜贈。因爲在這種情形之下，一部分利益以低租或增加供給之形式而轉與房客矣。

賜贈經費之歸宿問題，與租稅之歸宿問題是一樣的。（註二）賜贈之歸宿，即落

（註一）試與第五章第二節比較觀之。賜贈經費結果乃是一種反面的租稅。所以，關於租稅的每一個命題，都有一個相當的關於賜贈經費之命題。

於接受此賜贈之直接金錢利益者。直接賜贈之歸宿，自定義而言，是全部落於受此賜贈之人。間接賜贈（或津貼）之歸宿，以任何貨物而論，乃以買賣雙方對此物之供求的彈性之比率而分有之。因為供給彈性愈大，因生產費低減之結果，而供給愈增，以便接受津貼。因之，按照該種彈性的需要，而物價愈落。所以賜贈之歸宿於買者之比例便大一些。反而言之，需要彈性愈大，因受津貼的貨物跌價之結果，而需要愈增，因之，按照該種彈性的供給，而物價落得愈少。所以，賜贈之歸宿於賣者的比例便大一些。

即如對於建築新房者之津貼或賜贈經費之歸宿，便以建築者及房客或買主雙方對於新房之供求的彈性為如何而分有之。此種情形，與第八章第三節中所討論之建築課稅一樣。我們可以合理的下個結論，建築者普通總不得不將賜贈的很大一部分要轉與新房之住客的。再因賜贈經費而使房租水平綫一般的跌落，舊房

（註二）試與第八章尤其是第二節比較觀之。

住客也因而受益。對於新房免除苛稅，如第十章第十一節所建議的，其影響與自公款中給與建築新房者之賜贈一樣。（註一）

第三節 賜贈經費之公平的分配

再者，租稅負擔自公平之觀點之正當的分配，可成爲一個討論的題目。（註二）同樣，賜贈經費利益之正當的分配，也可成爲一個討論的問題。

例如，即以根據『納稅能力』而課稅之觀點而論，與此相對照，我們可以造一種根據『受贈能力』（ability to receive）而給的賜贈的觀念。但是，正如『納稅能力』必須以有最小經濟損失的納稅能力而解釋一樣，（註三）所以『受贈能力』之意義，（註一）此種政策之進一步的影響，將使建築業所僱的工人之工資，及建築材料之價格，都要上漲。

但這不是狹小的歸宿問題，而是較泛的影響問題了。

（註二）試與第九章比較觀之。

第十七章 賜贈經費及代價經費

必須爲有最大經濟福利的受贈能力。視爲租稅之箴規的『納稅能力』原則，可以有三種不同的應用，即最小犧牲，比例犧牲，與平等犧牲。自此我們也可推出『受贈能力』原則的三種不同的應用，即最大利益 (maximum benefit)，比例利益 (Proportional benefit)，及平等利益 (equal benefit)：是凡所得超過一定數目的，不給以賜贈，而凡小額所得者，以賜贈之方法，皆使足該定數，是即可得最大利益。但是這個計劃雖然不錯，却很難實行。如不詳細考慮，比例或平等利益之原則之採用也無甚可說的。還有『相當於『所得之不均，不能以租稅改變之』』這種公平的箴言，而有『此種不均，不能以賜贈經費而改變』的箴言。自此箴言而論，(當然不能接受的)那麼兩個老人，如果其他情形相等，則富者便應當多得些老年卹金了。

賜贈經費(或整個賜贈經費制度)和租稅(或整個租稅制度)一樣也可爲比較的，累進的，或累退的三種形式。在累進的賜贈制度之下，受贈者之所得愈大，則賜

(註三)反見第十三章第二節。

贈經費所加於其所得的比例便愈小；而在累退的賜贈經費制度之下，所得愈大，則賜贈經費所加於所得的比例便愈大。（註一）

第四節 賜贈經費之歸宿

最後，論租稅時，我們曾說歸宿問題祇是較廣的影響問題之一部；同樣，賜贈經費也是如此。所以，次三章即討論賜贈經費之經濟的影響及一般的公共經費，與討論租稅之相等的情形時一樣，多半是以經濟之研究而討論各種政策之實際可行與否。

（註一）假如我們願意的話，「累進」與「累退」這些名詞應用於賜贈經費時，也可以顛倒其意義。但是最好以同一名詞形容租稅與賜贈經費；有的是增加所得之不均，有的有減少所得之不均。

第十八章 公共經費對於生產之影響

第一節 公共經費應使生產增加

本章討論公共經費對於生產之影響，賜贈經費與代價經費的分別。在此章中並不像在次章討論二者對於分配的影響時那樣重要。本章之主要問題是公共經費（包括租稅及以他種方法所得之公共收入）因政府政策之不同，遂使經濟來源趨向分散，同時生產的性質及總量，也隨着變化。

正和租稅一樣，如果處境相同，則公共經費不應減少生產，却應增加生產。

第二節 謬誤的見解

許多人似乎並不相信公共經費是可以增加生產的。例如下面的宣言：「如今

政府的經費與國家的收入之比例，比歐戰之前要大了數倍，那就是說，全國收入之可供養老、儲蓄、經營之用者，便漸次減少了。」（註二）他們顯然是假定「政府的經費」祇是從「全國收入」當中扣除的，而所扣除的，即代表其「供晚年養老、儲蓄、經營之用者」。這種看法，完全忽略了兩種重要事實：第一，許多公共經費祇是社會境內的購買力之轉移。內債之付利及老年郵金之支出，便是此種轉移的例子。草那宣言者似乎說「戰事公債」的利息，從來沒有儲蓄起來的，而老年郵金並不是一種晚年養老的錢。第二，許多公共經費（例如教育費及公共衛生費）是直接增進社會的生產力的，所以此款並可供該宣言作者等所指的目的之用的。

公共經費對於生產之影響，祇能仿照第十章租稅對於生產的影響之研究，作一平行的研究，才能得一正當的觀察。所以下面必須討論：（一）公共經費對於工作

（註一）一九二〇年七月十六日孟却斯德導報（*Man-chester Guardian*）的一篇通信名爲「

揮金如土的公共經費」（別的報上或許也有），署名者甚夥。

及儲蓄的能力之影響，(二)公共經費對於工作及儲蓄的欲望之影響，(三)公共經費對於經濟富源在各業及各地之分散影響。

第三節 軍事費用是一種浪費

在未入正題之前我們可先旁涉幾句：近代的公共經費有很大的部分是用於並無直接經濟福利的目的的。軍備及軍事費用，便是最明顯的例子。常有人說，這種經費實是一種浪費。因為人民是不能吃槍砲，刺刀，或炸彈的。增加戰艦，也不是解決人民的生活問題的方法。

近代戰禍之經濟的浪費及壞處，無待贅論。雖然戰爭所帶來的許多罪惡——痛苦與恐怖，焦慮與掠奪，憎惡與道德的墮落，尤以非戰鬥員間為甚——是經濟問題之外的；但是，戰事經費之為阻止或限制外寇之入侵或為軍事的勝利者，間接的，可以減少外寇來侵時所要受的經濟損失，那也無可否認的。也許一個短時的勝仗，

還可以給與全體社會以多少經濟利益，不過，幾乎每次戰爭，即使在被征服者之間，都是少數人受益的。但是，假如政治家的演說是歷史的鑰匙，則此種經濟掠奪的可能，常趨萬千生命於死海的外交家是沒有地位的。一般青年事實上是常被「國家的光榮」、「爲自由而戰」、「維持條約的尊嚴」等這些非經濟的高調所迷惑而從事戰爭的。當最後到了紀念光榮的死者或訂定新條約的時候，方才想起這些經濟的考慮來。

但是不諳這些外交的神祕的經濟學家，不能否認海陸軍之服務，甚至軍備製造者之服務，在順利的情況之下，可以保持治安，它對於國家的用處，並不減於鉛匠、清道夫、及消防隊等。此處我們須注意它的經濟行爲，而經濟富源之向此分散，常有過大或過小之危險。在平時，國家對於軍事設備的費用，有幾乎全爲相對的標準所決定的特點。一國之所以圖強，並非絕對的，而是對於別國而言的，這是任何外交政策所承認的，這由「獨霸」或「兩國抑制一國」這些語意中便可知道。將各國之武力

都裁減一半，可以使他們仍和以前一樣的安寧或不安寧的狀態。若各增加一半，也是如此。但是武力到處增加，對於維持相對的安寧並無絲毫功效，却將經濟富源減少，而使其不能發生直接的經濟福利。社會經濟福利減少而安寧並未增加，事實上且更少了。因為安寧並不祇視武力之相對的強弱，也要視人民之心理狀態，以及彼等憂念與其鄰邦戰爭之可能的程度。換言之，安寧不但是物質的，也是心理的。社會生活中，黷武的思想所佔的成分愈大，則安寧的心理愈弱。當歐洲軍備競爭時代，各國政治家對其鄰國總抱恐懼之念，終於造成了一九一四年的大戰。的確，將世界上所有之武力削減為國際警察式的形狀，那顯然是可以得到最大安寧及最大經濟福利的。此時所必需的，便是一個國際限制出品的條約罷了。

以自衛或攻擊外來敵人為目的的武力，與國際警察、法官、工廠檢查員以及其他等等，是屬於同一類的。假如人比在現在再聰明些，或想像力更大些，或再誠實些，則這些經費大部可以免掉了。此類經費與另一類經費（例如教育費）是大不相同

的人類的行為及展望，無論有何變化，後一類的經費，或出自公款，或出自私款，總是必要的。

第四節 公共經費對於工作及儲蓄的能力之影響

現在我們可以談公共經費對於人民之工作及儲蓄的能力之影響。

假使租稅足以減少人民之效率，那便人民的工作能力減少了；同樣，假使公共經費足以增加人民之效率，那便增加人民的工作能力。因此自社會而論，我們可以有許多有益的經費，此將於經費富源之分散一題中詳論之。但此處我可以指出賜贈經費之增加受贈者的效率，並不如將來增加其兒童之效率之多。此為讚成寡婦郵金及類似之建議的主要理由。某種貨物或勞役的賜贈（例如教育，醫藥，低價的房屋等），比較同樣常常濫用的金錢賜贈所增加之效率更大。對於賜贈經費之此種效率的反應，是測量受贈者「受贈能力」（相當於納稅者之「納稅能力」）的一種

方法。

假如一個人有可以儲蓄的邊際收入，租稅可以減少其儲蓄之能力；同樣道理，假如公共經費給與他這種可供儲蓄的邊際收入，則公共經費便可以增加他的儲蓄能力了。假如自某甲課稅百鎊而轉與某乙，——無論爲公債之償還，文官之薪水，或其他藉口——則某乙儲蓄能力之增加，可與某甲儲蓄能力之減少相消。

第五節 公共經費對於工作及儲蓄的慾望之影響

在第十章第三節中我已說過，論及租稅對於人民之工作及儲蓄的慾望之影響，對於將來的租稅之期望比現在的租稅之事實重要得多。同樣，對於自公共經費而生的未來利益之期望，也是有很重要的影響的。如以賜贈經費而論，這樣未來利益之多少，有許多時候是無關於受贈者未來之工作及儲蓄之多少的。大戰卹金及支付與現在持有戰時公債者的利息，卽爲實例。對於此種固定的按期的且將來無

限制的賜贈，似乎很難增加工作及儲蓄之欲望。而且如果對於收入之需求彈性很大時，此等賜贈必還可以減少其工作及儲蓄之欲望。但是並非所有賜贈都是如此固定而無限制的。對於有限制的賜贈之期望，例如祇有疾病時或非自動失業才能領取者，便不致減少現在的工作欲望，有許多時候，甚至還可以增加。註二再者，對於不固定而隨受贈者將來之努力而增加的賜贈之期望，（例如對於儲蓄或工作收入之津貼）除非對於收入的需求彈性很大，是可以增加其工作及儲蓄欲望的。但是這一類的賜贈經費，實際上常不能實行。反而言之，對於隨其未來之努力而俱減的賜贈之期望，自然要阻碍其工作及儲蓄的欲望。英國老年卹金制度的缺點，便是因為這個原故。如果人到了老年應當卹濟的時候，都給以卹金之全額而無所扣減，則這個缺點便可完全補救。但此辦法雖可省些行政費用，而對於富翁也要給與卹

（註一）為免除失業而用之經費，也可以阻止減少工作的欲望。失業良久之後，常足減少工作之能

力。見第二十章第二節。

金，便是不公平的浪費了。一個費錢較少的部分補救辦法，可將所得（不算卹金）超過定額以上者，自卹金全額中扣除一部分。但是這種辦法，扣除的數目，常得比超過的數目少，例如，假定凡到了救卹的年齡，其在卹金以外的收入每週未超過二磅者，給以卹金之全額；凡每週收入超過二磅者，每磅自卹金全額中扣除六便士。但這祇是一種部分的補救辦法，因為仍有扣除的情形，而減少一定之自工作及儲蓄而來之純收入。所以，如果對於收入之需求是有彈性的，則對於工作及儲蓄的欲望仍有一些阻礙。

第六節 公共經費與經濟富源之分散

現在可以再進而討論公共經費對於經濟富源在各業及各地之分散的影響。先談在各業間之分散。軍事費的特別情形已經討論過了，與此相類似的，為所有其他用於保持社會生活之秩序及安寧的經費。根據第十六章第二節所採用之分

類)。此處我們能說的，祇是此等經費必須合乎經濟之原則。多一分安甯與秩序之利益，必須與不用其他貨物及勞役（否則可以生產的）之損失相平衡。化於治安與秩序，及奢華方面的錢，有時也許太多了。

第十章第十一節中已經說過，對於某種工業之賜贈或津貼，有時可以有利於生產的。更總括的說，公共經費之使富源向某種事業分散，有時可以增加生產。此類的分散，可以津貼私人企業或使公營企業虧本而償自普通租稅等法而得之。（註一）再者，此種分散可以鼓勵特種消費的貨物或勞役之生產，亦可將富源之供現在使用者而分散於將來之使用，如此可造成將來的生產力。

第七節 未來的更善的分散之準備

爲求對於將來產生更有效的經濟準備起見，常許大量的分散。除却公共機關

（註一）見第十六章第五至六節。

的干涉。此種準備大體是很少的，而且所準備者也很不良。所以準備很少者，是因為很少人對於將來，尤其是遙遠的將來，不打一些折扣之故。例如大部分人願意現在有一百鎊花，而不願一年以後有一百零五鎊花。並且他們願意現在自己有一百鎊，而不願卅年後自己有一千鎊，或他們死後，別人有一千鎊。所謂準備不良者，即是說物質資本所佔的成分很大，而人類資本及知識的成分過小。因為一個人自人類資本或知識的投資所得之利率，普通總比自同類之物質資本投資所得為少。但是，就是因為這個道理，所以前類的投資之增加，比後類投資之增加，對於社會全體之利益為大。(註二)

(註一)此等重要之點的詳細討論，見皮古(Pigou)的福利經濟學 (*Economics of Welfare*) 第二四一七頁，及第七七三—八一頁。又闊楠 (Wealth) 的富之研究 (*Wealth*) 第一三八及一九九—二〇一頁。又我的所得之不均 (*Inequality of Incomes*) 第二六四—八頁。再與馬雪爾 (Marshall) 的經濟學原理 (*Principles of Economics*) 第六六一頁比較之。

是故公共機關很應當增進對於將來之經濟準備及使其構成的分子，得一較佳的平衡。註一這兩個目的，幾為所有為增加生產力的公共經費之鑰匙。

自生產之觀點而言，凡一種經費可以比該款若在私人手中時所增加之生產力為大者，則該種經費便是很需要的。這類的經費有：(一)償還費。其大部償還之款，大概仍作投資之用。(二)新國家之鐵路、灌溉之溝渠、森林之種植等事業，短期中無所收入，但預料長期可得大收入者，不能引起私人之投資。公共機關對於此類事業之投資。(三)鼓勵研究與發明而增進知識，以及為使人民易得職業而設之職業介紹所 (Employment Exchange) 等費用。(四)教育與訓練費。(五)公共衛生費。及(六)對於失業保險以及其他人民所無能為力的危險之保險等補助費。

公共機關之用於這些情事的經費，自然是有限度的。但我們有很強的理由相

(註一)我說『增進』(improve)而不祇是『增加』(increase)者，因為公共機關的政策可以使更

多的富源供將來之用，但是用不得當，情形便不然了。

信，此限度是在大部分實際經費之前的。實際上可以使用的原則即是：這些用途對於社會全體的邊際報酬，似較那些可以担受這些經費的人所期望的邊際報酬爲大。所以，以其對於社會之富源在各業間之分配而論，增加這些用途的經費是很好，的，因可產生最大的未來之生產。

英國有些事情已經承認這個原則了。即如自中央及地方稅中支付教育費，自地方稅中支付公共圖書館費，虧本經營公共浴所而以地方稅補償之，以及其他等等，我們還可以將此原則擴充，而以低租供給工人階級之住房，以成本以下之價格供給彼等之麵包衣服以及其他生活必需品，更可再擴充之，爲增進人類之效率，而供給義務教育及義務醫療。初見之下，爲鼓勵儲蓄而對於私人儲蓄之津貼，似乎也可擁護的，但是這些可能的擴張，不是全部可以一齊大量的實行的，我們必須平衡其比較的影響與其對於生產之影響的關係而酌施之。

再者，在某種情形之下，此目的是公營企業最能達到呢，抑津貼私人企業最能

達到？這是我們所要考慮的。普通說來，如果顧到政治上的困難，對於私人企業之津貼，沒有多少好處。且變更租稅，比自公共經費中給以津貼更易得到所要的結果。例如與其津貼住房，還不如把住房自地方稅中免除之為愈。

第八節 各地之間的分散

公共經費使得各種經濟富源在各地之分散，有時可以增加生產力。將賜贈經費自中央而分配於地方，如此以鼓勵地方盡忠於職務，便可得此結果。再者，對於貧窮些的地方之教育及公共衛生之特別補助金，可使此地方機關對於此事比以前多所準備。

第九章 本章結論

總括此章之結論，租稅雖然常是阻碍生產的，而公共經費却幾乎一定可以增

加生產的。軍事費用，如不過度，可造成一有組織的生產狀況。他種經費之作用，有三種情形：第一，對於人民之工作及儲蓄之能力之影響；第二，對於人民之工作及儲蓄之欲望之影響；第三，對於經濟富源在各業及各地間之分散的影響。在第一種狀況之下，其足以鼓勵生產是很明白的，正和租稅之足以阻碍生產然。第二種狀況之下，和租稅一樣，須視人與政策的性質如何而定。雖然，平衡言之，對於賜贈的期望之結果，稍足阻碍生產。在第三種狀況之下，有很多很多的情形是可以鼓勵生產的，大部爲前此所忽略的。——尤其是用於公共衛生、教育及知識之增加的經費爲然。此等經費間接又可增加工作及儲蓄之能力，或者也能增加工作及儲蓄之欲望。

自雙方比較言之，完善的公共經費對於生產之鼓勵，遠比租稅及其他收入方法對於生產之阻碍（假如是有的話）爲大。（假定二者的計劃，都是很好的）但近代社會的實際經費，用於軍事及戰債的太多了，這是一個可怕的障礙。對於此事，祇以「反對浪費」的話而攻擊之是不會生效的。

第十九章 公共經費對於分配之影響

第一節 特別個人之賜贈經費

研究公共經費對於分配的影響，與第十一章研究租稅對於分配的影響是一種平行的討論。以對於個人有特別利益的賜贈經費而論。這種平行是完全的。所以我們可以先從這一類的經費論起。

若以瓦格拿 (Wagner) 的租稅之『社會政策』(Socio-Political) 觀爲不可靠，則如果其他情形相等稅制以最能減少(有限度的)所得之不均者爲優之說法，更難爲彼等所承認。但這是從引伸分配貴乎平均之觀點而得到的推論。

第二節 最大利益原則

在十六章第三節已經說過，一種賜贈經費和租稅一樣，可爲累退的，比例的，或累進的。假如受贈者的收入愈少，則賜贈的比例就愈少，那便爲累退。假如受贈者的收入愈多，則賜贈比例的增加越多，那便爲累進。假如無論受贈者的收入多少，比例的增加都同，則爲比例。即如凡到了一定年齡，都給以普通一律的老年郵金，在受贈者之間便是累進的，而付與英國「戰時公債」的利息，在受贈者之間，大體上大概是累退的。更總括的說，一種賜贈制度和租稅制度一樣，在全體公民之間或在受贈者一羣之間，可爲累退的，比例的，或累進的。

累退的賜贈制度，無疑是要增加所得之不均的。比例的，甚至累進比較溫和的，大概也是如此。但是累進較深的賜贈制度，是趨於減少所得之不均的，而且累進的程度愈甚，此種趨勢便愈強。註二所以，以分配而論，使我們主張累進最甚而又可以實行的賜贈制度，租稅分配論中之「最小犧牲原則」可與賜贈分配論中之「最大

(註一) 試與第十一章第二節比較之。

利益原則』(principle of maximum benefit)相平行。像前面所說的，欲達到「最大利益原則」須將凡所得在某數以下者都使足該數，而所得大於該數者，不給以分釐。這種賜贈制度，庶幾近之。『全國最低所得』(national minimum)的政策，爲此種理想的第一部分，但是第二部分實際上是很難實現的。但若公債仍舊存在，且須顧慮到生產，不能把最低所得標準定得太低時，那是很難實現的。如果累進的程度很深，那就不成問題了。

如賜贈不以金錢而爲某種貨物或服務時，卽如義務醫診及義務教育然，則對於受贈者常很難計算其貨幣的價值而分配之。不過，像前常所說的，這類的賜贈常是增加受贈者的經濟福利的，而且還可以比金錢賜贈之增加社會生產力的能力更大。

前章自生產方面觀察之津貼問題，也可以自分配方面觀察之。卽如麵包津貼，便是累進的賜贈，而對於私人儲蓄的津貼，便是累退的。現在社會之所得是不均的，

所以津貼須爲累進的。

第三節 與個人所得之關係

研究賜贈經費對於分配之影響，更須顧及其對於個人所得之反應。假如因期望賜贈之故，較之無此期望之時，減少工作及儲蓄，則賜贈經費增加其所得的影響，因而消滅。反而言之，則賜贈經費可以增加其所得。這一類的問題前章已經討論過了。

再者，教育經費可使青年自報酬較低的職業大批移向報酬較高的職業，因而減少報酬高低的分別。這樣，分配也受影響，而所得之不均也就減少了。

第四節 減少所得之不均

前此吾人討論對於分配之影響，即對於所得之不均的影響之謂也。賜贈經費

祇要能減少此種不均，便可以改良分配。但是賜贈經費如能改正個人之所得，極力與其各時之個人的或家庭的需要相當，那也可以改良分配。許多近代的立法，例如全體或一部分出自公款的老年卹金，貧病扶助金，失業保險金，產婦金，寡婦卹金等等，其目的都在求後一類的改良。這與按照納稅者的家庭情形而定租稅的政策，多少有平行的關係。

自分配之觀點而言，如果公共經費能夠得到最大的經濟福利，便是根據「受贈能力」（相當於「納稅能力」）的經費了。

第五節 特殊階級之賜贈經費

現在撇開對於特殊個人有特別利益的賜贈經費，再論對於特殊階級之全體有一般利益的賜贈經費。後者對於分配之影響，更難尋求，且與前種賜贈之分界，也不十分明顯。但是一般的利益，有時可以明白的找出來，即如中央對於地方之補助

費，是地方納稅者的利益。又如地方經費之用於增加不動產之價值者，該處之地主因而受益。又如經費用於道路者，有汽車者因而受益。或用於公園之經費，則對於遊公園者有一般的利益。

再者，治安的利益，不能確定的集中於個人。自然，一個人愈富，則他所享治安之利益便愈大。但是從生命與財產之保護及捍衛外寇所生之比較的利益，對於各階級的人所生的利害如何，也很難得到一個準確的計算。

第二十章 公共經費之其他影響

第一節 行政費

我們在結束討論公共經費之經濟的影響時，還有幾點也是值得注意的。

租稅之徵收費是考量效率的重要標準，同樣，實行含有此種意義之行政費，也是考量此種政策之成功與失敗的重要標準。假如行政費比實際所需要的爲大，那就等於浪費勞動與資本，且又減少生產。對於官家之浪費，無效率的怨言，是由於無知或言過其實的，但是官家之行政費，與其所得之結果相比較，有時確是過多，這也是無疑的。這便發生了中央及地方官廳的組織問題，以及公共機關的組織是否採用商業方法的問題。這些問題，此處不能討論。但是官廳在適應的情形之下，以成本會計之幫助，而比較增加一些活動時與其成本的利益之差額，是很應當辦的事。有

些時候，這樣詳細的想過一番之後，經費不但無須減少，甚至可以逐漸增加。例如工商部條例 (Factory and trade board act) 所包括的政策，如不增加勞工部及辦事處的稽查員，便很難完美的實現。又如據所得稅委員會的正式估計，如國內歲入部 (Inland revenue department) 的職員，稍微增加一些，便可多得很大的收入。

第二節 鞏固勞工需要與減少失業

前於第十二章第三節所指出特別的一點，即穩固勞工需要以減少失業。用於這個目的的公共經費，既可增加工人之經濟福利，又可更有效率的使用社會之生產力。大部分的生產力（勞工、資本及組織力）不僅是在停頓着，在不景氣時而且還要敗壞的。

這個政策，可以許多方法實現之。其最簡單而易行的方法，祇要公共機關使其

自己對於各種勞工之需要，越穩固越好，而勿使其與私人對此類勞工之需要有同一方向之變動就是了。真的，公共機關這樣做去，便很容易成功了。

進一步的辦法，公共機關在不景氣的時期中，並不經營任何特別企業，可將其經常費在幾年或一年四季之中，按照私人對於各種勞工的需要之相反的方向而配置。公家對於此類勞工的需要，在幾年的時期之中，其實用不了多少經費，祇是將此經費在各期的分配改變一下而已。有時甚至還可以節省一些，因為存貨及其他原料的價格，在商業困難的時候總比在商業發達的時候賤些。

更進一步的辦法，當商業困難的時候，公共機關本身也可經營特別企業（公共工作）或對其屬下機關或私人經營之企業，給以津貼。創造的勞工需要之增加（或用租稅，或用公債）可與私人的勞工需要之減少相消。因為納稅者或買公債者所轉與公共機關的此款之一部，不然也已用於創造此種私人的需要了。但是祇有一部分如此用掉，而對於勞工之需要將有增加，於是失業減少，此時積存的貨物也

可提取了。——尤其在不景氣的初期，此類大批存貨是有的。再者，失業者及其依賴者，無論如何也是要從稅款公債或其收入之中出錢維持的。假如興辦有用的公共工作，尤其若是大部成本為工資的工作，增加一些經費，比之祇是用於維持失業者時，可以增加很多的職業與生產。

所以，公共機關很可以採用一種政策，而穩固對於勞工之需要，以及減少不景氣時生產力之很大的浪費。但是這個政策，難有很大的效果。因為失業的主要原因，由於貨幣價值之變動，糧食之收穫，以及大部商業對於將來不能預測，已往的商業循環自然不能觀察將來。

第三節 結語

本章及前兩章所包括之結論，說明公共經費可以達到的許多目的。我們可以再把那個屢次提及的根本命題，再說一遍，而結束這部分的研究。財政學的中心問題，祇是如何把社會的經濟富源用於最有利益的地方之問題。

第四編

公債論

第二十一章 公債之普通的特性

第一節 公債與公共資產

在第四章裏，我們已經知道，借債是公共機關可以得到一筆收入的一個方法。這樣借來的款項即爲公共收入或公共收納之一部。但是另一方面，對於如此而生的公債之還本付利的費用，亦爲公共經費之一部。與公債相關者爲公共資產。(Public assets)。不過許多中央政府的公債，遠超過其資產，主要因爲大部分的公債都是戰事公債的緣故。但是有許多機關，尤其是地方機關，其大部分公債是由於購買土地或物質資本而來的，而且還有些機關原來即擁有土地及天然富源的，其資產都遠超於其公債。

有的常注意『再生產的公債』(reproductive debt)及『死債』(dead wei-

的區別。「再生產的公債」是公家有同值的資產以爲後盾者。「死債」是沒有現成的資產與之相當者。有公共資產爲後盾者，類似一個公司的資本，而公共機關的債權人便似公司債票的持票人。此類公債應付之利息，普通是得自此種資產的發生收入之力 (income-yielding power) 換言之，即得自公共機關從其財產的所有權或企業的經營而得之收入。另一方面，死債之利息，必須出自他種財源。普通即是租稅。公債與公共資產的這種普通關係是很重要的，近世對於須爲公債之抵押的資產，與不爲公債之抵押的資產並無一般承認的區別。假使公共機關的資產之超過其公債是一種習以爲常的事，則這種區別便要普遍了。

第二節 公債之分類

公債(自人民方面言之，即爲公共放款 "public loans") 的分類法很多。第一，放款可爲自由的，或強迫的。強迫公債在近代財政之中是很稀有的，這是很對的。

爲強迫公債實兼租稅及自由公債之缺點，而缺少其優點。自由公債與租稅比較，其主要之優點，即各人可以按照自己的情形及意志，隨意購買多少。但是這個優點，便爲強迫公債所無，他必須用與租稅同樣之根據而強迫派銷。租稅與自由公債比較，其主要優點，即無須還本付利的費用，以擾亂後來的預算。但是這個優點，也爲強迫公債所無。——雖然強迫公債的利率比自由公債的利率較爲低些。

第二，公債又可分爲內債 (internal) 與外債 (external) 兩種。公共機關所發之公債，如爲其轄區以內之人民或機關所購買，即爲內債；如爲轄區以外的人民或機關所購買，即爲外債。雖然內債可以是自由的，也可以是強迫的，而外債除非在武力或其他強制之下，則必須爲自由的，這是很顯然的事。內債與外債的最重要的不同之點，即前者祇是借款社會以內的財富之轉移，——在這種情形之下，借款社會也就是放款社會。——而後者之情形，第一，當借款時，是放款社會向借款社會的財富之轉移；第二，當還本付利時，是借款社會向放款社會的財富之轉移。自然，外債可由

債務社會之人民將債券自外人手中買回，而漸變為內債；同時，內債亦可因債務社會之人民將債券售與外人，而漸變為外債。

第二，公債可以「確定」(funded)與否而分。「確定公債」(funded debt)之相關名辭，有時是「不確定公債」(unfunded debt)，亦有時為「流動公債」(floating debt)。普通常把這些名詞混淆不清。重要之點，乃在於借主（即公共機關）必須還本的時期。確定公債與不確定公債的不同之點，即前者之本金永久無須償還。即英國之 consols 是。所以，不確定公債者，必須在固定的將來時期償還的。以此意義而言，所有英國國債（除掉 consols 以外）及所有英國地方機關之公債，都是不確定公債。英國財政會計之所謂確定公債與不確定公債者，便是這種意義。自另一方面言之，確定公債與流動公債之區別，即確定公債在短期之內無須還本，而流動公債必須在短期之內償還。所謂「短期」是自然一種很曖昧的說法，但普通之意義，是指一年而言的。即如英國之流動公債，普通是說包括國庫券 (treasury bill) 的，現在都

是三月以內還本（雖然已往有的是六月以後，有的是十二個月以後才償還）而且包括借自英國國家銀行（Bank of England）及各機關的制用預借金（ways and means advance）也是三個月以內還本的。其餘的英國國債（包括永久無須償還的 consols 以及雜項的及歐戰的公債）以此意義而言那都是確定公債。我們要注意，在第二種意義下為確定公債者，除非在第一種意義下也為確定公債，當其還本期限快到時，早晚總要成為流動公債的。這類的確定公債就如一隻船好像很平安的靠岸了，但早晚潮漲時總要沖走的。如英國政府所獨有的 consols 是超然於時間之潮以上的。

不久必須償還的公債及不久不必要償還的公債之區別，比將來永不償還的公債及將來必須償還的公債之區別重要得多。因為要償還一大筆借款的責任快要到來時，是要影響財政部長的算盤的。使流動公債確定的程序，即為借一年的期限將這個擾亂的分子剷除，以便償還最近的將來滿期的流動公債。但是此處所謂

使其確定，不一定是說無限的展期償還。所以確定與不確定公債的第一種區別，須得放棄，一方面因為在事實上並不重要，一方面因為易流於混亂。例如英國確定的公債（一九一九年為確定流動公債而發行者，一九六〇——一九九〇年還本）便不在英國財政會計的確定公債一類裏。

但是確定與流通公債的區別之要素，我們知道以一年為分界並不是神聖不可侵犯的。聰明的財政部長可以在一年以前就顧慮到滿期，比起通常定為一年的流動公債，其擾亂預算的程度也不見得來得大。

第三節 對於放款者之引誘

我們須要知道，公債在一定日期以前無須償還，自然不足以阻止公共機關自證券交易所中隨時以時價將自己的債券買回而取消之。所謂「不償還」，是指不強迫的以票面價格（par）或借債時所規定的償還價格而償還而說的。以此意義而

言，在遠期以前使公債「不償還」時，假如放款者預料利率漸落時，則對於他們是一種額外的引誘。因為這樣公共機關便不能將此債借換（convert）成另一利率較低的公債，而享利率低減之益。譬如，假設政府以六釐借了一筆債，那是按價實收的；幾年之後，利率降至五釐，政府便可以以五釐借債而以新債所得之款強迫的償還舊債，每年便省下六分之一的利錢。至於原來的放款者將所得之款再投資於同等之公債時，祇能得以前的利息的六分之五。反而言之，假如放款者預料利率漸漲時，則早期償還，對於他們也是一種額外的引誘。因為他們的資本，不致折價（depreciate）且償還後更可將其所得之款再投資於利率較高者，而每年可以多得些利息。

公共機關對於放款者還可以有一些額外的引誘，例如自公債而得之收入可以免稅，給以可用此債券在市價以上繳納租稅的權利，假如將來發行利率較高之公債時，可以此債券掉換，以及償還時給以貼水（premium）等等。此類的額外引誘，皆因利率較他處低，以此為代替而誘人認買。但是這些代替品大部分都是很壞的。

特別是將來納稅時可將此公債或自公債而得之收入免稅的辦法，對於內債最壞。——使得未來的財政部長爲難，且使租稅制度發生一種不堪的複雜。英國政府在戰事時期，並不曾有此引誘，（除了一個不很重要的例子外）但是有許多政府是習以爲常的。英國政府所發行的勝利公債（*victory bonds*）每百鎊以八十五鎊發行，後來證券交易所的價格落到八十五鎊。但是繳納死稅時，是可以票面價格繳納的。在這一點上，英國政府便很倒霉了。假如某年之死稅，都是這樣繳納，更假定此公債的市價爲八十鎊，則死稅可得之收入（或換一種說法，死稅之有效的稅率）因而減少了百分之二十。於是便不得不徵收他稅以補償此虧空。

第四節 固定利率與變動利率

公債通常都有一個固定的利率。這種情形發生許多結果，以後即將提到。使新公債的利率隨普通的利率之變動或普通的物價水平綫之變動而變動，或隨兩種

變動之合併的變動而變動，也有很強的理由。

使利率祇隨普通的利率而變動，則償還日期對於放款者是沒有關係的。當普通利率降落時，對於公共機關自然而然的便有了借換的利益。當普通利率上漲時，對於放款人也是如此。

使利率祇隨普通物價水平綫，而變動，則當物價下落時，可免實際負擔增加之苦。這種利益，可以超過物價上漲時除債務負擔之降落的不利，而且取消公共機關發行多量紙幣以膨漲其金融的這種顯然的利益。在物價下落時，對於賴工資以爲生的人，其貨幣工資已爲物價所減少，這樣還可滿足些他們的公平觀念。

使利率隨普通利率及物價水平綫之合併的變動而變動，其所產生之詳細結果，須視二者變動之相對的程度如何爲斷。

以變動的利率而代固定的利率之建議，在大部分的投資者這一方面，恐怕難免偏見。他們仍不懂，仍不相信物價數 (index numbers) 的原理。但我們可以相信，

受着近來經濟史的教訓，這些人便日漸減少了。

第五節 戰事公債的史跡

前面已經說過，以大部分國家政府而論，尤其是歐洲國家政府，其大半公債是由於戰事而發行的死債。這並不是一九一四年以來的新發展。英國政府幾百年間每次戰事都增加許多公債，而且在第二次戰事爆發以前，永未能將舊債清除。英國一九一四年的國債，一部分是由於百年前的英法戰爭而來的。其他政府，按其已往能打仗能借債的能力，對於已往都有同樣的敬語。但是歷史的解釋，不足爲此辯護。假如前代聰明一些，則現代可以更幸福些，負擔也可輕鬆一些。但是回憶已往，是題外之言。我們此處所討論的是現在及將來的公債負擔。下章對於此點，將有詳細之研究。

第二十二章 公債之負擔

第一節 外債之負擔

死債負擔之性質，常爲人所誤解。外債對於一個社會之直接負擔，實在是一件很簡單的事。在任何時期中，其直接金錢負擔即爲付與外債債權者之本利的金額。而其直接實際負擔，即爲債務社會中人民所受該本利所包含的經濟福利之損失。假如有了直接貨幣負擔，則直接實際負擔，即社會中各人民對於這個數目所納的比例有所不同。假如此錢多爲富者所繳納，則其直接實際負擔便比貧者所繳納時爲小。換一種說法，此錢若非爲外債債權人用以購買貨物與勞役，便爲債務社會人民所任意使用的錢。這樣，後者實被剝奪了許多貨物與勞役，而直接實際負擔之多少，便視此種被奪貨物與勞役的分配情形如何而定。

外債之間接負擔(註一)對於社會是足以阻碍生產力的，因為第一必須徵收租稅以償還此債，第二也許阻碍了鼓勵生產的經費。其性質與內債之間接負擔同，且在那個題目下再來討論。更有一種似是而非的理想，以為必須負擔償付外人金錢的責任，始能鼓勵債務社會的生產力，且可穩固其僱傭而減少失業。假如真是這樣，外債便沒有間接負擔，且反有間接利益了。或許間接利益還可以大於直接負擔。但是這種理想是錯的。支付外人以大額之金錢，誠然可以鼓勵生產，誠然可以穩固製造輸出貨物的工業之僱傭。假如如此社會之貨幣的價值，在外面比在內面跌落得還快時，尤足鼓勵之。(註二)但這不是對於債務社會的生產力與僱傭之純粹的鼓勵，這祇是犧牲某一類工業而鼓勵他類工業，結果使富源分散。故普通說來那是有害的。

(註一)此處無須分別公債之間接金錢負擔與間接實際負擔

(註二)此種出品貨之擴張，也可以使債權社會以及其他社會之同樣工業的生產受到阻礙，減少

其僱傭。但這是另一回事。

第二節 內債之負擔

內債的性質和外債便大不相同了。此處我們所討論的，不是債務社會與債權社會中人的關係，而是同一社會中債務者與債權者的關係。所以凡是關於內債的來往，是在本社會以內的一些財富之轉移。因此，內債永遠不會有任何直接金錢負擔或直接金錢利益的。因為所有的支付互相抵消了。某甲為公債之付利或還本而納了多少租稅，這些錢減掉很少的一部分以供管理公債之用後，又為持有公債券的某乙所得。甲乙常常便是一人。

自納稅人與公債債權人間財富來往之轉移，按照其增加或減少所得之不均，公債對於社會可以發生直接實際負擔或直接實際利益。所以這個問題一方面須視租稅在社會中各人間之分配如何，一方面須視公債之分配如何而論。大體說來，假設富者納稅的比例比貧者執有公債券者為小，即有直接實際負擔；反之便有直

接實際利益。(註一)假設英國的公債，祇含有工人的儲蓄券，而英國的租稅祇含有徵自富人的所得稅及死稅，則英國的公債之發行還本付利等事，對於社會便有很大的直接實際利益。但是英國以及他國的實際情形，大不是這麼回事。所有近代社會的所得都是不均的，所以公債券大部分為較富之階級所持有。而租稅即使是累進的，也不見得能達到一個可以抵消較富階級自公債而來的收入的程度。(註二)所以大體說來，內債都是有直接實際負擔的。

第三節 內債與外債之間接負擔

(註一)在通常的預算裏，也可以將支付債務費的租稅，從支付軍備或教育的租稅分開。但我們可以計算債務費對於總經費之比例，而假定個人所納租稅人之為支付債務者，也是這個比例。

(註二)更完全些說，即稅制之累進程度，並不見得大於所付與公債持票人的賜贈經費(即利息)的累退程度。

我們已經說過，內債對於社會通常是有額外間接負擔的，外債也是如此。一個理由就是爲債務而徵課的租稅，如其減少納稅人的工作及儲蓄的能力與欲望（註二）那便是阻碍生產的。還有一個理由，如爲債務而須徵重稅時，尤其容易造成社會經費之短視的『經濟』。那也是要阻碍生產的。（註三）

以租稅之惡劣的影響而論，在表面看起來或以爲這些惡劣的影響可與償還債務的經費之好影響相抵，至少以爲內債應是如此。但實際上並不是這麼回事。

以外債對於債務社會而論，租稅之阻碍納稅人的工作儲蓄的能力及欲望的任一種影響，顯然是不可救藥的。因爲外債債權人並非債務社會中人的工作及儲

（註一）見第十章。

（註二）試與十八——十九章比較之。那裏偶而談到有些社會之經費（教育，卽爲好例）不但可以增加生產，而且還可減少所得之不均。所以，減少這種經費，是對於社會課以雙重的負擔；第一，減少生產，第二，增加所得之不均。

第二十二章 公債之負擔

蓄能力，可因受了債款而有增加。在內債方面，則比較好些。因為對於納稅人的工作及儲蓄能力之減少，必有內債債務人的能力之增加以爲抵償。但如此，對於社會也有純粹損失的。蓋公債有直接實際負擔時——實際上幾乎都有的——租稅所減少的個人之效率，通常大於接受債務費的增加。如此，工作能力的便受了純粹的損失，而儲蓄能力將不受所得轉移的影響。

其對於工作及儲蓄的欲望之影響，情勢便更壞了。第十章已經討論過，租稅之是否阻碍工作及儲蓄的欲望，是由納稅人對於所得的彈性而決定的。而且，大體上常是有阻碍的。再者，如爲外債，因此而生的生產之損失，也顯然是不可救藥的。如爲內債，我們所討論的，只重對於內債債權人的工作及儲蓄的欲望之影響，而不管他們的工作及儲蓄爲如何。無論他們對於收入的需求有無彈性，這方面是不能增加其工作及儲蓄的欲望的，事實上此事幾乎準可以減少其工作及儲蓄的欲望，因而使生產更受損失，公債的間接負擔更大起來。

祇有一個論據是持相反的主張的。這個論據，祇能應用於內債。假如內債債權人這個階級，其儲蓄的欲望，強於納稅人那個階級，（註一）則財富自後者而轉移至前者，對於整個社會有增加儲蓄的欲望之可能。這種可能有相當的道理，但是實際則不足以抵消另一方的不好影響。

第四節 戰事公債之負擔

我們知道所有的死債，幾乎都是起於戰爭之時，而戰時的一個特點，即普通物價水平綫及利率都異常高。物價水平綫此時，所以異常高者，一來是因為生產減少，二來是因為紙幣充斥。利率之所以特別高者，半因真正資本之缺乏，半因政府對於借款之鉅大而直又無彈性的需要。這樣發生的戰事公債，對於戰事的社會幾乎一

（註一）每個內債債權人，是按其收入之比例而計算的，而每個納稅人是按其納稅之比例而計算的。

定有直接實際負擔與間接負擔的。其理由已經討論過。若其他情形相同，則債務愈大，負擔愈重。假如債務延至戰事以後，更假定當經濟情形比較復原，物價水平綫及利率比較戰時開始下降時，則這種情形並非永久不變的，此時此種負擔自己就變得更重了。物價下落時，真正財富增加了，而納稅人轉與公債債權人的財富（公債的利息）也就增加了，所以公債的直接實際負擔及間接負擔也都增加了。再者，當利率下落時，已有的公債券之市價增加了，而償還一定的債本的費用也增加了，所以由此種償還而生的自納稅人至公債債權人的真正財富之轉移也增加了，而且公債的負擔也就跟着增加了。假如在物價水平綫及利率都下落時，這些勢力互使公債之負擔加重。

第五節 舉債之限度

前章之論據，指示我們死債不應輕募。遵守傳統的，擇輕而易舉的路，不靠直接

課稅而靠內債及貨幣之膨漲以供戰事之主要財源的政治家，要特別注意『報應不爽』(“The evils that men do live after them”)的箴言。假如一個社會中不懂得經濟的真理，或很少的人特別有勢力，而且戰爭的心情很狂熱，則近視的不妥的財政，非常保持『公民道德』或可原諒。其實這種原諒，也常是不能成立的。

但平時為實現經濟發展計劃者，常以內債來應急，這倒比較有合法的立足點。因為作為創造公共資產的工具，其所得之收入足以抵償債務費的公債，對於社會，是沒有什麼負擔的。不過即使這樣，也不如少靠公債而多賴租稅為妙。這樣，當此計劃成熟時，不但沒有負擔，結果對於強迫的及集合的儲蓄還有利益。註二雖然，如此種計劃需款太多，而且年年的變動很大時，因為租稅每年與之變動頗為不便，也可用些內債，不過在合理的時期以內要償還的。

(註一)公共機關現在以租稅而得新資本經費，比常人所為者大些，取得強迫的集合的儲蓄，在將來日益重要。假如真是這樣，重稅足以阻礙個人自由的儲蓄的駁論的力量便大減了。

外債可以募集的理由有數種：在平時政府經營很大而未開發的富源時（如爲人民所經營而無津貼，是很困難的）可以舉行外債。英國屬地及阿根廷共和國（Argentine Republic）等之舉外債，便是這種情形。因爲租稅雖較借內債爲優，但不能代替外債。在戰事時期，外債常爲支付進口貨的唯一可行的方法。把爲戰爭或革命所動搖的金融及財政制度，在一個較好的基礎之上重建起來，這也有時是最可行的方法。——如其不是唯一的方法。許多歐洲國家的現在情形，就是屬於後面這種情形。

第二十三章 公債之償還

第一節 償還與賴債

避免公債負擔的一個顯而易見的方法，就是償還。另一個也許更顯而易見的方法，就是賴債 (Repudiate) 我們很值得先從第二個方法討論起。假如公共機關對其債權者爽約了，而其他的契約仍舊有效，則某一羣財產主人受了懲罰，而他羣却未受影響，而且因為接着減了租稅，甚至還可受益。公平論者，顯然是反對這種差別待遇的。但是假如所有對於財產主人有支付關係的契約都同時毀棄，則並無對於某羣財產主人的差別待遇。前面的公平論據，也就沒有力量了。但是這便是默想社會革命——社會革命的結果，對於財產主人這個階級，是要大不公平的。

撇開公平不談，而論其或然的經濟結果，則公共機關之賴債，無論為社會革命

或平時的政策，都要使得將來再難舉債。這是反對賴債的一個很強的論據，除非所賴的債，比將來所需要似乎還大。

雖然，還有一個反對賴債的論據。尤其是在外債的情形之下，吃虧的債權者對於賴債之公共機關或不免要有起而攻之的舉動。起而攻之的方法很多，例如軍事行動，幫助公共機關的敵人，商業抵制，宣傳等等。所有這些方法，一九一七年以來都曾爲俄國政府的債權者應用過，而且對於俄國人民，曾有很大的經濟損失。所以，祇就經濟的立場而言，也有很強的理由反對賴債的。

同一的論據，亦可應用於部分的賴債，雖然力量比較薄弱些。所謂部分賴債，就是說公共機關以一紙命令減低已有的公債之利率。但是以紙幣（即貨幣膨脹）而折減公債之負擔，雖有時亦可視爲部分的賴債，但他們的立腳點是不同的。誠然，與比較幸運的本國人相比較，對於外債債權人是有差別待遇的。但其對於內債債權人之差別待遇，不祇是債權人，與凡有固定的貨幣收入的人以及工人等也都在

內的。雖然對於膨漲金融的真正的駁論，並不是因其含有賴債之故（因為那大半是文字的定義）而却是因為自更普通的立場講來，這是一種不妙的政策。

除不常遇的社會革命的情形以外，對於內債之整個的或部分的賴棄之有效的需要，是不易發生的。除非債權者都覺得公債的負擔過大，使得他們繳納很重的租稅而又阻礙經費，他們才願意賴債。保護勿使這類需要發生唯一的方法，就是將債還清。

賴外債的運動便比較容易發生了。一個國家已往已經利用外資來發展及至到了以爲可不倚賴外力的時候，也許就要賴債了。一個國家的外債，若爲負於以前協約國或勝利的以前敵國之戰債，更容易發生賴債的事情。以爲自己的軍力或經濟力足以抵抗債權國時，也可以使債權國否認其外債。所以數目很大的歐戰賠償債之存在，是世界財政穩固及世界和平的危險之淵源。我們還要知道，尤其是所有這些公債真正實現的時候，也是比較貧的社會向較富的社會的財富之轉移。所以

其支付足以減少世界的經濟福利。

第二節 償還率

我們現在可以拋開賴債的問題，進而討論公債之償還。但這也不能立刻給予納稅者以多少安慰，因為還有許多不高興的事擺在面前。

主要必須決定的，就是償還須得多少時間。決定此事，外債是與私人的負債相似的，但內債則不然。償還率（即外債必須償還之率）須視債務社會之財富與債額的關係。如財富愈多，債額愈少，則公債愈應速還。如果情形相反，則應緩還。內債必須償還之率，便轉到不同的討論上去了。因為內債之償還，不是從此社會減去多少財富而利外人，而祇是本社會以內的財富之轉移。這種債務，無論社會的財富如何，債額大小，總以速還為妙。自然，與外債的情形正相反：債額愈大，負擔愈重，而這種原則愈有道理。納稅者便好像患牙痛者，把牙拔掉，或仍留着他受痛，二者必選其一。

假如由比較額數很少的減債基金之邦助，公債償還得很慢，而且因為減債基金而有額外的長遠的繼續負擔。所以這樣對於生產及有益的公共經費，大體是有長久的阻礙的。但是若用短期特別稅將公債很快的償還了，則利益費的負擔便很快的低減了，而額外的特別稅之負擔，當此稅在時是很重的，但為期則不久的。如此對於生產及有益的公共經費之阻礙，也可以在較短的時期之內減少許多。因為減少了一大筆債務費，使得預算上可以減少許多租稅，同時可以增加許多種有益的公共經費。

反而言之，反對速還政策者，以為重稅即使短期存在，也要使商業發生恐慌，因而毀滅許多商業，所以行政上是不能照辦的。假如真是這樣，把此政策冷靜的觀察一番便知那是利大害小的，那顯然是不致發生合理的恐慌的。至於不合理的恐慌，則不敢担保了，而且除掉辯論及教育之外，也無法防之。不過將所有合理的恐慌消滅，也不是怎樣困難的事。

第三節 還債特捐之原理

還債特別捐 (a special debt-redemption levy) (即常各為資本捐 capital levy 者) 之分配，須根據人民的『納稅能力』，在一定的免稅限度以上，須按個人的純富 (net wealth) 以累進法課之。不管資本估價的困難，此處所謂『富』者，乃指資本而非收入而言。此種還債捐，有人說他是預繳的死稅。正與戰爭起時，通過了一個法律，規定凡男子到了適宜的年齡及體格者，都須服兵役一樣，所以現在消滅戰時財產的遺留下的一個罪惡，可以通過一個法律，規定凡男子（及女子）之有適當的財富者，皆應就死，明天早晨再生，納過贖金之後，再為自己的財產之幸運的繼承者。

為速於減少債務起見，還債捐之繳納，應鼓勵之使其愈快愈好。而且須限定在一個合理的短期以內（例如三年以內）全數繳完。為簡單起見，以英國的政府債券繳納，可以允許。更為繳納者之便利起見，也要允許其以他種易於實現的債券繳納。

(註一)爲鼓勵短期以內繳納起見，對於一次繳清全數者，可予以折扣，例如給以百分之十的優待。無論如何，自通過徵收法律之後，一年以內繳清者，終須與以折扣。

如果經過正確研究以後，堅持在平常的期限以內繳納，或許毀滅或傷害繳納者之商業時，則平常的期限應當延長。但這不是常有的事。此時可代以長期間的分期繳納法 (instalments) 因爲未來的期款靠着繳納者在被徵時的財富，而不靠其將來之活動，所以將來之活動可以不致因預料必須繳款而受阻碍。反而或可因期望減少他種租稅而受到鼓勵。

第四節 還債特捐之另一利益

緩和還債的困難，還有許多別的方法。但是詳細的討論，非討論一般原理的本(註二)股份公司的私人股東，可以如此以其股票徵納此稅，而此股票接着又由政府賣出。但是公司本身對於此稅並不負責，所以其進行亦不致受影響。

書所能包括。雖然，我們可以說：還債捐的政策，加上因此對於租稅之減少及有益的經費之增加，不但可以減除負擔並給社會以純利益，而且大可將此負擔自青年之肩上轉嫁到老年之肩上。假如這種政策之採用，不致延至大戰戰士一代的人長老時，則在各代之間，是一種大致公平的行動。因為這至少代表安坐家中的人納還與奔馳於戰場而失掉經濟機會的人們的一種道德債。

第五節 延付之損失

前已提過的延付公債之政策，使我們想起西比蘭的比喻來。假如我們在正值戰事的時候，便鼓起勇氣，多課些稅，則戰債之大部分可以不必發生的。及至停了戰，努力減債的時候已經成熟了，假如以為對於一般財富之課稅規模太大時，則對於「戰時財富」課稅也很可以採用的。但是坐失時機，及至事後，戰時財富與一般財富的區別消失了。此後，商業界之不景氣，使吾人抽課之勇氣愈減，更因物價與利率

之下跌，使戰債之負擔愈重。但是，早晚我們必須抽課一種還債特別捐的，這是唯一的方法。延遲愈久，負擔愈重。不願看見倒霉的現實，只對建議驚惶怪叫，時間久了，社會中任何人也得不着好處的。(註一)

(註一)關於此稅之詳細的討論，見我的『資本捐答客難』(Capital Levy: a Reply to Critics)

勞工出版公司 (Labour Publishing Company) 印行。

附 錄

書籍介紹

不像美國、法國、意大利、德國的經濟學家一樣，英國經濟學家的一個特點，就是他們很少寫關於財政學的一般著作。近代在英國印行的一本關於財政唯一有系統的大書，巴斯推布爾教授 (Professor Bastable) 的財政學 (Public Finance) 有許多地方因為近來理論與事實的發展，都已過時了。不過後來英國經濟學家關於租稅論及公債論的書，倒寫了不少。但是，前面我已說過，公共經費論却太為人所忽畧了。關於租稅論及公債論，學者可看皮告教授 (Prof. Pigou) 的福利經濟學 (Economics of Welfare) 第四編，及他的資本捐及戰時財富捐 (a Capital Levy and a Levy on War Wealth) 一本小書。在福利經濟學第五編第七——十一章及第六編第十二——十三章中，及席甸末克 (Sidgwick) 的經濟學原理 (Principles of Political Economy) 第三編中，也可找出一個有價值的公共

經費論之片斷來。約瑟亞·斯譚普 (Josiah Stamp) 的著作租稅財富及可稅量之基本原理 (*The Fundamental Principles of Taxation, Wealth, and Taxable Capacity*) 及英國之所得及財產 (*British Income and Property*) 以及在經濟雜誌 (*Economic Journal*) 統計學會會報 (*Journal of the Statistical Society*) 和他處發表的一些論文，因為作者一身而兼經濟學家、統計學家、行政家、商業家許多資格，所以都是很值得一讀的。一本很好的財政總論，要算羅伯生夫人 (Mrs. Robinson) 的財政學 (*Public Finance*)。其他討論財政學特殊方面的著作，有關楠教授 (Prof. Canan) 的英國地方稅史 (*History of Local Rates in relation to the Proper Distribution of the Burden of Taxation*)。我自己的所得之不均 (*Inequality of Incomes*) 第四編第七—第一等章，為特別討論遺產稅的地方。西德尼·韋布 (Sidney Webb) 的補助費 (*Grant in Aid*)，格里斯 (Grice) 的國家財政與地方財政 (*National and Local Finance*)，白西

克·羅倫斯(Pellick Lawrence)的資本捐(Capital Levy)我自己的資本捐駁論(Capital Levy, a Reply to Critics)浩布生(J. A. Hobson)的新國家之租稅(Taxation in New State)加爾登(Charlton)的地價之課稅(Rating of Land Values)在行政方面還有西格斯(Higgs)的英國之財政制度(Financial System of the United Kingdom)喜爾頓·楊(Hilton Young)的國家財政制度(System of National Finance)浩特催(R. G. Hawtreay)的財政總長與經費之約束(Exchequer and Control of Expenditure)在歷史方面可看鮑格斯吞(Buxton)的財政與政治(Finance and Politics)馬雷(Mallet)的英國之預算(British Budget)及費斯克(Fisk)的英國財政(English Public Finance)。

至於政府出版品，藍皮書(Blue Books——爲英國政府之官書)中的中央及地方稅之分類及歸宿(Classification and Incidence of Imperial and Local

Taxes) 爲一八九九年政府對於許多文官、教授及名人所預備的試題，學者試比較其答案，可得些利益，也許很有趣味的。這些受驗者是非常幸運的，可以有充足的時間來回答，而且不限制參攷書籍及論文。此外，還須參看所得稅委員會 (Select Committee on the Income Tax, 1906) 及所得稅皇家委員會 (Royal Commission on the Income Tax, 1920) 之報告及證明。每年之財政會計 (*Financial Accounts*) 及每年之國內收入委員報告 (*Reports of the Commissions of Internal Revenue*) 以及關稅及消費稅委員之報告 (*Reports of the Commissioners of Customs and Excise*) 裏面有詳細的統計材料。

美國的一般概論書籍，有亞當士教授 (Prof. Adams) 的財政科學 (*Science of Finance*) 及蒲倫教授 (Prof. Phlen) 的財政學初步 (*Introduction to Public Finance*)。關於租稅方面，賽力格曼教授 (Prof. Seligman) 的著作，尤其是租稅論集 (*Essays in Taxation*)、累進稅論 (*Progressive Taxation*) 幾書得要看看。陶希

葛教授 (Prof. Tausiè) 的經濟學原理 (*Principles of Economics*) 中關於租稅的幾章，也得看看。近代法國著名的財政學泰斗是射慈 (Jéze)，他的著作，尤其是政府科學 (*Science des Finances*) 一書，得要翻翻。意大利的好書是恩奧地 教授 (Prof. Einandis) 的財政學 (*Corso di Scienza della Finanza*)，葛拉香尼 教授 (Prof. Graziani) 的財政學 (*Istituzioni di Scienza delle Finanze*) 及尼提先生 (Signor Nitti) 的財政學 (*Scienza delle Finanze*)。李安諾教授 (Prof. Rignano) 的 *Socialismo in Accordo Colla Dottrina Economica Liberale* 及 *Una Riforma Socialista del Diritto Successorio* 裏面有他對於遺產稅的建議。德文中一本好書 (一個匈牙利人作的) 是白拉弗魯德 教授 (Prof. Bela Foldes) 的財政學 (*Finanzwissenschaft*)。



商 業



<p>商 業 簿 記</p>	<p>Streithorst 著 會計學原理及實務 Elementary Accounting</p>	<p>商 業 通 論</p>	<p>商 業 管 理</p>	<p>楊著中國金融論</p>	<p>審 計 學</p>
<p>張忠亮編</p>	<p>張李忠編 譯</p>	<p>侯厚培編</p>	<p>李權時著</p>	<p>楊陸溥著</p>	<p>張忠亮編</p>
<p>本書編制頗為新穎，對於以前商業簿記，頗多革新之處，依照教科書體例編制，說理清楚，舉例通曉，極合高中及職業學校之用。</p>	<p>本書為會計學名著，國內外高中及大學採作課本者極多，譯文信達流利，極合採作課本及一般參攷之用。</p>	<p>本書為商科之必修課本，對於各種商業基礎智識，均有詳盡之敘述，用作課本最為適宜。</p>	<p>本書簡潔扼要，字數不多。而於商業管理各方面之原理及實際，均有詳盡之敘述。</p>	<p>本書為國內金融問題之唯一專著，對於滬漢津等各大商埠之金融制度與組織，有極詳盡之敘述與分析。</p>	<p>本書由著者本業務經驗參照歐美最近審計原理編纂而成。凡中、會計事業之現狀，審計之一般原理、方法及查帳員工作實務等等，無不逐一條述。可供學校教本及會計師參攷之用。</p>
<p>三八六頁 一元二角</p>	<p>五九六頁 二元四角</p>	<p>二三五頁 四元二角</p>	<p>一七六頁 五角</p>	<p>五九〇頁 二元四角</p>	<p>四三〇頁 一元八角</p>



商 業

<p>貨幣銀行學</p>	<p>Williams & Edward 著 銀行業務總論 <i>Banking & business</i></p>	<p>銀行員家座右銘</p>	<p>C. E. Griffin 著 國際貿易原理 <i>Principles of Foreign Trade</i></p>	<p>最近貨幣金融學說</p>	<p>市場學</p>
<p>朱彬元 著</p>	<p>李偉超 譯</p>	<p>戴蔚廬 譯</p>	<p>沈光沛等 譯</p>	<p>戴蔚廬 編</p>	<p>侯厚吉 編</p>
<p>本書將貨幣學與銀行學二者合併為一，互相闡發，至獲讀者贊許，五版增訂後，全部改排，內容煥然一新，各大學採作課本者頗廣。</p>	<p>本書為國內外有名啟本，對於銀行各種業務與活動，敘述頗詳，銀行服務人員用作參攷，亦極適宜。</p>	<p>本書各條均係實際經驗之談，銀行家及銀行員讀之，對於服務精神及經驗，可增加不少。</p>	<p>本書為國內外國際貿易理論方面之惟一有名教科書，清晰易讀，譯文亦至為通順流利，並經最新版本改正。</p>	<p>本書詳述戰後各國貨幣金融學說，頗多新穎透澈之理論，研究貨幣金融學者，讀之可耳目一新。</p>	<p>本書內容分述各種商品市場，商品之運輸儲藏包裝，以及中間人，零售商，拍賣，分配合作等計十七萬言，論述明晰，尤多我國市場的實際材料。</p>
<p>四七八頁 一元一角</p>	<p>四二七頁 二元二角</p>	<p>二〇五頁 五角</p>	<p>四三〇頁 一元八角</p>	<p>二二五頁 一元</p>	<p>二一六頁 一元</p>



經濟學

<p>中國農村經濟資料</p>	<p>中國農村經濟資料 續編</p>	<p>經濟新聞讀法</p>	<p>中國農村經濟論</p>	<p>分配論 T. N. Carver 著 The Distribution of Wealth</p>	<p>財政學原理 H. Dolan 著 Principles of Public Finance</p>
<p>馮和法編</p>	<p>馮和法編</p>	<p>楊隆溥著</p>	<p>馮和法編</p>	<p>張伍 素康 民成 譯</p>	<p>杜俊東譯</p>
<p>本書集一九三三年以前所有農村調查報告之大成，有心研究中國經濟問題者備此一書省時省費，而又方便，裨益頗廣。</p>	<p>本書選集多數專家撰述之中國各地農村經濟狀況之論文近百篇，均為最新最真實材料，藉此不但可了然國內近年來農村崩潰之原因與程度，若與本書上編較看，且知中國農村變動的趨向。</p>	<p>本書不僅為閱讀日報經濟新聞之指導，且對於重要商情均有詳細之敘述，讀之可增加不少實用商業智識。</p>	<p>本書為「中國農村經濟資料」之姊妹篇，全重於「理論的分解」，讀之可得農村經濟之一般概念，且明瞭中國農村經濟之實況。</p>	<p>本書為現代邊際生產力分配論派名著之一，原書為美國通行之大學課本。譯 忠實流暢，適作大學經濟課本之用。</p>	<p>本書作者在財政學上另立一派，本書尤為其名著，一般研究財政學等，莫不重視。譯筆流利暢達，作課本作參攷均宜。</p>
<p>一六一六頁 四元八角</p>	<p>一〇〇〇頁 四元</p>	<p>一五三〇頁 三元八角</p>	<p>一八九三頁 三元五角</p>	<p>一八二頁 二元八角</p>	<p>二一〇五頁 二元</p>

黎明商業叢書

經濟要籍

楊著中國金融論
銀行業務總論
貨幣銀行學
最近貨幣金融學說
商業通論
商業簿記

楊 隆溥 著 二元四角
李 傳超 著 二元
朱 彬 著 一元
戴 蘊 著 一元
侯 厚培 著 二元四角
張 忠亮 著 二元

商業管理
會計學原理及實務
國際貿易原理
銀行學
審計學
市場學

李 樓時 著 五角
李 鴻壽 著 二元四角
沈 光沛 著 二元八角
朱 彬 著 一元
張 忠亮 著 二元
侯 厚培 著 二元
侯 厚培 著 二元

經濟新聞讀法
農村經濟及合作
龐巴衛克的經濟學說
土地經濟學
勞動經濟學
農業經濟學
十九世紀經濟學說史
價值學說史
中國土地政策

楊 隆溥 著 二元八角
李 權時 著 六角
王 世穎 著 六角
鄧 學稼 著 一元八角
章 元 著 一元四角
朱 通 著 一元九角
吳 覺農 著 二元四角
楊 心秋 著 二元
孫 奕冰 著 一元八角
潘 楚基 著 九角

地租論
分租論
近代經濟思想史
中國農村經濟資料
中國農村經濟資料續編
中國農村經濟論
財政學原理
近代歐洲經濟史
日本經濟概況
統計論叢

鄧 學稼 著 二元
張 素長 著 一元
朱 通 著 九角
馮 和法 著 一元六角
馮 和法 著 一元八角
馮 和法 著 一元
馮 和法 著 一元
杜 俊東 著 二元
區 克宣 著 一元
趙 蘭坪 著 二元
統計學社 編 一元

上海黎明書局發行

民國二十二年七月初版發行
民國二十四年十月再版發行

分發行所

北平 佩文齋書莊
天津 會友書局
濟南 東方書社
開封 豫東文書莊
南昌 掃葉山房

廣州 共和書局
南京 中南書局
安慶 景文書局
保定 直隸書局
重慶 北新書局

西安 大東書局
成都 普益書局
南寧 大夏書局
杭州 武林書店
桂林 桂海書局

所	版
黎明書局	
有	權

◀ 實價壹元 ▶

社會科學
名著譯叢

財政學原理

著者

Hugh Dalton
杜俊東

印刷兼
出版者

上海南成都路
黎明書局
大方里九號

發行者

徐毓源

總發行所

上海四馬路
黎明書局
中市二五四號

55
343-10

