

租稅論

E. R. A. Seligman 著

胡澤譯

漢譯  
世界  
名著  
著

租稅各論 上册

商務印書館發行

## 譯者序

西諺云：「沒有好財政，便沒有好政府。」我可補充一句說：「沒有好稅制，亦沒有好財政。」因為租稅在過去以及現在的國家中，均構成政府收入的最大部分，同時也是人民貢獻政府的主要犧牲；國家的財政問題，以及人民與政府之糾紛，莫不以此為焦點。若是租稅弄得不好，不特影響政府的全部財政，而且妨害全國人民的生計。所以理財的人首應注意的是稅制，而財政學者極應講求的也是稅制。

沙里曼氏是當代一位頂著名的經濟學者，著述極富；其關於財政著作，如租稅轉嫁及歸宿論（*The Shifting and Incidence of Taxation*）與所得稅（*The Income Tax*）均經膾炙人口，為各國文字所譯述。而租稅各論（*Essays in Taxation*）一書，尤為氏博大精深之作。是書係氏彙集其個別論文而成，全書二十四章，其中有一貫的體系，與一致的主張，無害其整個性。其初版在一八九五年，歐戰以後，曾經兩次鉅大修改，故所據事實與所持理論，均允合於現代。是書論公司稅極詳，

其論雙重徵課，遺產稅，一般財產稅，改良稅，中央收入與地方收入之劃分，均綜覈利害，予以兩針，頗可為吾國將來設立新稅之良好參考。此書法俄均有譯本，吾國尙付缺如，不佞特依第十次版譯之，歷半年竣事，約五十餘萬言，付梓以供國人參證。其中疵謬之處，或所難免，尙望讀者指正。

民國二十二年十月宇光胡澤誌於成都

## 著者第八版序

本書原於一八九五年出版，惟頗獲各方歡讚，以致每兩年或三年卽有改訂一次以副各方期望之必要。因鄙人爲其他業務所羈牽，且感完全改作使之進合時代，則必需煩苦的勞力，故每次改版，修正均屬輕微。可是自初版以迄今日，約歷十有八年的時光，在此時期內，世界在財政事實與在經濟學說上均有鉅大進步，此書不爲詮述實際狀況之完備作品則已，否則欲再事稽延，顯然已爲不可能之事。

因是不佞決將此書詳加改訂，若必要時，且將全節或甚至全章另行改作。又是在此期間中，不佞在有關的諸問題上曾發表了不少的講演與論文，故將此類材料選增於本書中，縱然有時不免在少數地方有重複之病，却亦便利不少。前此本書歷次出版均僅十三章，至是則已增爲二十一章；且其餘各章均有增益，故結果此書之篇幅幾爲原書之兩倍。所以大體看來，此次改訂本直可視爲一完全的新作品。

租稅各論

二

一九一三年，三月，沙里曼於哥倫比亞大學，紐約。

## 著者第九版序

自此書最後完全改作以來，又歷了將近九年的時光，在此時期中，不僅有大戰之發生，並美國與其他國家在邦與地方之徵課上亦有許多重要變遷出現。所以本書此版之特色，不惟使各章進而合於現代，且增益了五章，其中三章則完全為研究大戰而作。欲達此目的，而又不使本書過於冗長，故以前美國租稅報告原為三章，今則縮為一章，雖仍以現時為斷。在本書內，不但敘述立法之變革，且並涉及近代關於財政科學上的諸論辯。

一九二二年八月，沙里曼於哥倫比亞大學。

## 著者第十版序

第十版與第九版相去約隔四年的時光，所有修改，雖不如第九版之多與重要，可是也有些意義。此次改訂之點，在使租稅研討更逼近於現時，而注意各問題之最近發展。關於此層特別在雙重徵課，遺產稅及公司稅各章可以見出。至其餘小錯及訛印地方，此次亦已改正。

一九二五年五月沙里曼於哥倫比亞大學

567  
686-7

2:1

# 租稅各論目錄

第一章 租稅之沿革	一
一 任意貢獻與強迫賦役	二
二 直接稅與間接稅	九
三 直接稅之各形式	一五
四 稅基之變遷	二〇
第二章 一般財產稅	二九
一 財產稅之實際缺點	三〇
二 古代一般財產稅的歷史	五三
三 中世初期財產稅的歷史	六二
四 中世後期及近世的財產稅史	七一
目錄	一

五 一般財產稅的理論…………… 九三

六 結論…………… 一〇〇

第三章 單一稅…………… 一〇五

一 什麼是單一稅…………… 一〇五

二 一般學說…………… 一〇九

三 實施的缺點…………… 一一八

1. 財政上的缺點…………… 一一九

2. 政治上的缺點…………… 一二二

3. 道德上的缺點…………… 一二四

4. 經濟上的缺點…………… 一三一

四 結論…………… 一五二

第四章 雙重徵課…………… 一五七

一	由同一權力而生的雙重徵課	一六一
二	由競爭的權力而生的雙重徵課	一七六
第五章	遺產稅	二〇一
第六章	公司稅	二二一
一	較早的公司稅	二四〇
二	公司稅的沿革	二四四
1.	銀行	三四八
2.	保險公司	二六一
3	鐵路	二七七
4.	其他公共役務公司	二九五
5.	普通公司稅	三一八
6.	公司特許徵稅	三四六

三 稅基	三五
第七章 公司稅	三五七
2. 原則	三五七
一 特許權稅	三五八
二 經濟學說	三七九
三 實際改良	三九五
四 法律關係	四一二
第八章 公司稅	四二一
3. 複雜情形與結論	四二一
一 財產與債務之重複徵課	四二二
二 所得與財產之重複徵課	四二四
三 財產與資本之重複徵課	四二九
四 由法權衝突而生之重複徵課	四三五
1. 公司財產之州際徵課	四三五

2	公司券票之州際徵課	四三七
3.	非居住的股債票持有人之州際徵課	四四二
4.	收入或所得之州際徵課	四五五
五	公司與券票持有人之徵課	四六一
六	稅的歸宿	四七二
七	地方徵課	四七七
八	結論	四八一
第九章	近代的租稅問題	四八五
一	公道與社會的新經濟基礎	四八六
二	經濟分析與財政事實	四九二
三	實際問題	四九九
第十章	二十五年來租稅之進步	五〇七

一 進步的一般	五〇七
二 社會觀念與福利說	五一一
三 社會觀念與能力說	五一八
四 稅權之衝突	五二四
第十一章 州與地方收入之劃分	五三一
一 現在的困難	五三一
二 劃分的意義與利益	五三七
三 對於劃分的非難	五四六
四 劃分的歷史	五六一
五 結果	五六六
第十二章 州與聯邦財政之關係	五七三
一 效率與適當原則	五七五

二	相當原則	五八二
三	聯邦收入之分配	五八七
	第十三章 徵課確切之重要	五九一
一	民主主義與行政	五九一
二	美國的現狀	五九六
	第十四章 公共收入之分類	六〇五
一	初步的分類	六〇六
二	警察權與課稅權	六一〇
三	規費	六一六
四	特別派捐	六二八
五	公債	六四三
六	結論	六五五

第十五章 改良稅……………六六一

一 起源……………六六二

二 改良與徵課……………六六七

三 原則……………六八二

第十六章 最近各國的租稅改良 1. 一八九三—一八九五年之

改良……………六九三

一 英國……………六九五

二 新西蘭……………七〇七

三 荷蘭……………七一八

四 普魯士……………七三〇

第十七章 最近各國的租稅改良 2. 一九〇九—一九一〇年之

改良……………七四三

一	大不列顛	七四四
二	英國之土地稅	七五四
三	德意志	七六七
四	德意志的不勞增價稅	七八〇
五	澳洲	七九八
六	澳洲改良物之免稅	八一〇
七	澳洲之所得稅及省與聯邦財政之關係	八二五
八	結論	八三八
<b>第十八章 近世關於租稅的著述</b>		
一	德國	八四五
二	法國	八六一
三	意大利, 荷蘭與西班牙	八七三

四 瑞士	八八三
五 英國	八九〇
六 美國	九〇二
第十九章 美國之租稅報告	九二七
一 預備時期	九二七
二 第二期 1870—1900	九三一
三 第三期 1901—1910	九五—
四 市稅委會	九七一
五 最末期 1910—1921	九八四
六 結論	一〇〇四
第二十章 租稅改良之第二步	一〇〇七
一 財產之分類	一〇〇九

二 所得稅·····	一〇二三
第二十一章 聯邦州與地方收入之關係·····	一〇二七
一 問題·····	一〇三八
二 五分配方式·····	一〇四二
三 抉擇之道·····	一〇四九
第二十二章 戰費收入條例·····	一〇六三
一 歷史之回憶·····	一〇六四
二 戰費收入條例之概述·····	一〇七一
三 租稅負擔及其分配·····	一〇七六
四 所得稅·····	一〇八九
五 超過利潤稅·····	一一〇一
六 結論·····	一一一一

第二十三章	戰費中公債與租稅之優劣	一一四三
一	何謂戰爭費用	一一四八
二	戰費能否分配於將來	一一五三
三	戰爭之擔負應否與將來分擔	一一七〇
四	公債之弊	一一七五
五	租稅之比較利弊	一一八三
六	結論	一一九〇
第二十四章	戰費及其籌備方法	一一九三
一	經費	一一九八
二	收入	一二一四
三	戰稅	一二三二
四	公債	一二四一

## 第一章 租稅之沿革



不管近代國家的公民對於租稅是怎樣的不樂意，可是租稅之發達却似自然的。我們難於認出租稅主要是近世的產物，並在公共收入的發展中占居的是比較晚近的階段；我們更難於認識各時代有各時代的收入制度，現代的租稅是與以前的租稅不同的；我們尤更難於認清吾人對於租稅的正義觀念是隨社會情景的變遷而改變的。不但租稅的實際形式是隨社會的經濟基礎而改變，而且關於租稅的學說也是這樣變化的。財政情形恆是經濟關係之結果。這個道理就是在政治勢力直接發生影響的時候也是真實的，因為政治的變革最後也依據於經濟的變革。財政學與經濟學是互相交錯的。租稅也如其他社會生活的一切事實一樣，其自身乃是歷史的產物。

## 一 任意貢獻與強迫賦役

在歷史的開端沒有所謂國家存在。我們或是承認霍布思 (Hobbes) 的和平國家契約說，抑或採取近代的氏族國家說，在古時因無公共承認的需用，故也無公共的財庫。可是即在原始的人類中也有發展社會的可能性。亞里斯多德 (Aristotle) 曾說，人是社會的政治的動物。數千年嚴重的經驗強固了人類的社會本能，因而形成了初民的社會，嗣後實際的政治生活便漸次從此而生。

漸次從物質的，倫理的，或道德的原因中，首領產生出來了。最長，最智，或最勇的人——無論如何是具有一些特長的人——變成牧羣，氏族，或種族的首領。他的職務或是大祭司，或是大裁判官，或是軍事統領，但通常是兼三者而為一。他們沒有財政的需要，因他們的唯一事件只是防禦，而每個人是以自身擔任防禦的。首領本人則靠戰利品維持生活。

及至社會發展，氏族擴大為較大的國家，公共需用便發達了，行政事務也開始了。道路橋梁和

寨堡由公共建築，國王或諸侯不僅負維持秩序之責，並須有收入以維持其家用和賞賜其僕從。他所屬的人民大概是平等的，用勞力的或實物的貢獻以供給國王。在一切初民社會中，自由貢獻為公共收入之最初形式，此時每人均覺有用己身的努力以鞏固政治的軍事的組織之必要。

國王的需用增加了。除了用於內部治安和防禦外侮的經費外，國王的需用大都屬於個人的。但是國王為保持自己地位起見，便力謀其他收入。他發展了同盟的和被征服的國家之補助金與朝貢，積聚了從國外奪取來的財物。他把這些東西分給一部分與臣屬，保留一部分為己用。國王的私產於是便與公共財產分開，此種公共財產原來是為全體人民共有的。國王又取得各種生利的特權以增加其收入與采地。某種活動被認為是他特殊範圍內的權利。國王的治安必須保持——任何對於國王治安的侵犯便須付出罰錢；不但刑事犯，而且民事犯，均有其公共理由。任何人侵犯了個人，便是破壞了國王的治安，因而便科以罰款。商業開始了，需要衡量與貨幣。國王的鑄幣權於以發生；王權愈是強固，又發展了歸公、抄沒、和獲取漂浮物的特權，漸次各種國王特權變成了實質收入的財源。

同時任意的貢獻停止了。隨着社會的進步，最初認為個人自由貢獻的現在却認此種貢獻是道德上的義務。但是人性涼薄，利害不一，義務的觀念終不能產生相當的收入。道德的義務漸次變為法律的義務，社會的風俗習慣結晶為初期的法律；自由的供獻便變為強制的賦役了。但是此種強制的賦役仍主要屬於勞役，大半屬於公共治安的事務。如中世紀初期的「三賦役」(triple necessitas)——即服兵役，任看守，和修理橋梁與砦堡——即是此類。最初強迫個人維持公益的事實，嘗可從他們力求按能負擔的辦法見出。所謂能力是指參加公共事務的材能。此時尚沒有財產稅的觀念。賦役是屬於人身的，並限於少數規定的事項。個人的材能寄於人身而不寄於他的財產，因為那時實際尚沒有私產。此種賦役大半是不規則的，而是緩急不定的。

隨着文明的進步，私產漸次發達了，初民的平等也慢慢的喪失了。商品發生了大宗的交易。舊時的收入便不足用，國王不得不擴大力役之征的範圍以補充其缺。換句話說，租稅的需要產生了。但是直接稅仍非那時所能想到的。一般人的意思尚不認許直接稅之必要。課稅於財產比課稅於人身較形困難。財產稅認為是對於自由人不名譽的標號——羅馬人數最初稱此為「俘虜之標

誌」——因為只有被征服的敵人才須付此武斷的徵課。於是國王欲達徵稅的目的，不得不力求隱蔽的方法。他須採取迂迴曲折的途徑，隱藏租稅於各種方式之中。他或漸次擴大他生利的各特權，或辯護此種徵課僅為支付政府勞役之代價。他給予保護或權利於個人，故應索取一些代價。所以此時「規費」(fees and charges)的制度已開始了，規費是私人樂意支付的，並漸次使一般人接受了政府規費的觀念。

然而國王不久覺得他能夠拋棄一切掩飾，而可惟所欲為的向人民徵取了。於是規費與過道稅 (gill) 一變而為課於交易與運輸的稅；這樣人民又習於繳納「關稅」了；這樣惡稅與釐金便踏步進來了；這樣支付變為實在的「徵課」(imposition)了。換句話說，社會進入了間接稅的時期。

上面的敘述意在說明直接稅不易獲得一般贊許的原因。最初徵稅權之表顯大半是無人道的與野蠻的。此種徵課最易影響公眾的自覺心，阻抑責任觀念之發展。至公共道德業已發展可以採用更緩和更精細的間接徵稅制度後，我們始發現個人有支付直接稅的樂意。直接稅較晚出的

另一原因，是間接稅之支付常不為納稅者所覺察。納稅者恆自矜其所有，並無公益的心理。他們所願給出的只是其損失不為他們所感覺之物。不管這理由為何，當這最後階段已經達到的時候——須經過數百年勤苦的不斷的努力始可達到——我們便在財政史上進入了一個新的時期，這是顯然的。個人樂意取出他的財產來分任公共的擔負，這事包含較高的倫理與較複雜的社會，而非初民社會中個人只樂意保衛其村落或修建其道路，這種簡單道德與組織所能企及的。此時個人的利害已萬有不齊。故樂意服從直接財產稅，比在初民時代個人只需給出本人的努力，需要較大的公民義務觀念。即在現代，此種義務觀念尚沒有充分的發展。數年以前，一般人尚認為租稅的理想正義應依據契約，保護，以及此類空洞學說。而且即在今日，志願繳納其應納租稅的尚屬例外，而非恆常之事。但是此種義務之認識雖不健全，却已包含較高的政治自覺心。按照財產徵稅的辦法是私有財產社會（與初民社會相反）按三個人相對能力課稅的第一次試嘗。直接財產稅之採用是社會倫理發展上之一大進步。

此種歷史的過程頗可用字學解明之。設若我們考察古時所用各種與我們現在所稱租稅同

義的字，便可見出進化的形影，不但反射在前代所用字義中，並反射在現代仍然襲用的字義中。在這字義的進化上可分出七個不同的時期。

這最原始的觀念是贈與。個人贈政府以物。中古拉丁字「餽贈」(Donum) 以及英文的

「捐贈」(benevolence) 均含有此義。餽贈一語在中世紀行用甚久。第二時期是政府卑意懇求或

祈請人民幫助的時期。拉丁 Praerogativa 一字即有此義，在歐洲行用數百年之久。德文的 Bede

也是一樣 (Bede 是從 beten 變出的，即祈求意)。德意志各邦在晚近以前尚用 Landbede

來表明地稅。在第三時期，租稅有協助政府之意。個人覺得若不贈政府以物，最少亦應予政府以助

力。拉丁的 adiutorium，英文的 aid，法文的 aide，均有協助之意，此字在當時用以表明

一切租稅。這同樣的觀念可見於英文「津貼」(subsidy) 和「捐助」(contributions) 二字中。

德文的租稅一詞是 Steuer，即協助之意。瑞典語 Skatt 亦含有此義。即在今日法蘭西仍將

「捐助」(contribution) 與租稅同義應用。

在第四時期，個人為公益而犧牲的觀念發生了。個人為公益而犧牲一些東西。這種意義見於

古時法文的 *gabelle* 一字，近代德文的 *abgabe* 一字，以及通用的意大利文 *dazio* 一字。這些字是指公民給出或犧牲一些東西。在第五時期，納稅者的義務觀念發達了。英文  *duty* 一字最初並不限於如在美國現在所指的狹義。此字在美國通常是指進口稅，有時兼指內地關稅。但此字即在現時英國尚包含一些最重要的直接稅，如遺產稅與所得稅。及到第六時期，租稅才有國家強迫的觀念。我們稱租稅為「稅課」(*impost*)或「徵課」(*imposition*)，如法文之 *impost*，意大利文之 *imposta*，亦有強迫之意。雖是我們用此字只限於某種稅，而法蘭西人用之則特別含義宏多。德文的 *anflage*，有加上一些東西之意，和 *anfechtung* 有拍上一些東西之意，均含有同樣觀念，在現時常用以表明對貨物的間接稅。

在第七和最末的時期，我們發生稅率 (*rate*) 和「派稅」(*assessment*) 的觀念。稅率由政府確定或計算，不須顧慮納稅者的願否。此義見於中古英文「稅」(*tax*) 一字——按能力的徵稅 (*at soot and lot*)——在德文為 *Schock*，在瑞典語為 *skatt*。此種意義又見於德文的 *Schätzung*——即計算——此字大約在一百年以前曾這樣用過。總而言之，稅率的意義，在我

們所用的「課稅」(tax)——課稅云者即確定與計算之意——法文的 *impôt* 意大利文的 *tributo* 以及英國人用的 *tax* 之中，是明白承認的。這是值得注意的，在中世紀時，「稅」(tax) 恆指的是直接稅，此種稅是備有規則的徵課表或冊簿的。

## 二 直接稅與間接稅

國家採用直接稅法後，公共收入遂有累進的增加。這個是很好的事，因為文明進步，公共開支也迅速的加大了。我們已經見出，很久的年代，政府的唯一目標差不多都限於治安與防禦。但是經濟情形進步，社會的階級分化，政府不能不注意公共福利之事。於是用於商務，實業和運輸的經費發生了。此時覺得需有較良的道路，較好的運河，以及郵務的較進步的交通方。法國後政府非物質的目標也公認了。政府須籌備教育，設立醫院與慈惠院，並注意衛生事項。最近國家愈發達，其新的職務也愈多，這些職務之發生，一部分由於產業革命，一部分由於民主主義發達，一部分則緣於立法中採取預防的而非壓抑的原則。這些新職務便生出新費用；這些新費用便需要增加的稅收。所

以近代的特色是租稅制度而與古昔的自足公共經濟不同。

我們已見出，直接稅法在公共收入的歷史發展中大概形成最後的階段。在最初直接稅法僅認是純全謀取收入的非常手段，嗣後才漸次被認為公共收入的經常方式。在盛古的時候，直接稅只用於非常緊急的事件，並在事實上認為是強迫的借墊，須於將來規還的。直接羅馬帝國建立後，羅馬公民有規則的直接租稅才開始了。這同樣的過程可以從許多中世國家的歷史一直到歐美最近世的史實中見出的。

但是，在有些地方，這種歷史的過程有少許的歧異。這個完全依靠經濟的狀況與乎社會各階級的強弱而定。例如，最初有的恆是某種間接徵課，有如上面所述，這是無疑義的。可是一旦人民知道間接徵費不過增加物品的價格，事實上也是一種租稅，所以有時又有寧取直接稅而反對間接稅的趨向。在此種事例中，直接稅便構成經常收入，並須經嚴峻的掙扎後，才有採用間接稅的可能。這種狀況可於中世與近世的收入史中見之。在民主的社會中，立法權常寄於全體人民，我們便見出有反對徵取間接消費稅的傾向。在中世初期的城市，人民的財產分配比較平等，故民主精

神非常強烈。我們便可見出他們的收入制度主要是依靠直接稅，而民衆反抗的乃是間接稅。但在歐洲大陸，貴族勢力繼長增高，破壞了共和的自由與民主精神，一般庶民則呻吟宛轉於生活必需品的苛稅之下，而有錢有勢的階級反逃脫了租稅的負擔。可是一旦民主制度復興，如意大利的城市，我們又見出他們再返還到舊時方法，用直接稅以徵課富者。及至中世民主制度崩潰財產的所得的直接稅也消滅了，而過道的市區的間接稅便勃然興起。僅在英國，民主精神貴能保持其強度，貴族的勢力又恆被有力君主所箝制，所以我們可見出英國人民是始終反對徵課生活必需品的過道稅與地方稅的。英國經極大困難才採行過道稅。在大西洋的彼岸，同樣情形發生了同樣的情緒，哈密爾敦（Hamilton）曾創議合衆國的聯邦稅制採用間接租稅或內地關稅辦法。在一七九〇年的國會某議員反對的說：「時間快到了，窮人若不付稅，汗衣也不能洗了。」對於近代發生的民主國家，我們也可見出同樣趨勢。拉沙爾（Lassalle）說：間接稅是窮人的稅。因此在英國，在瑞士，和在美國，民主政治的努力便在限制消費的與交易的間接稅於最小限度內。

在他方面，又有相反的趨勢，每爲人所忽視的。這似乎很奇怪間接稅在中世後期反被提倡爲

不平等的而非不平等的租稅。這事實是因為大陸的特權階級已達到完全免稅的地位。貴族的土地大半是免稅的，而一般僧侶與城市富民通常也可用錢買得免稅的特權。那末政治家和租稅改良家除了徵課為一般富人所不能避免的消費品外，有何改良的方法呢？實在的，他們的計畫不僅課生活必需品的稅；並漸次及於一切消費，這是貧富都將一律被徵的。這個是科爾白特（Colbert）的見解；這個是從霍布思和配第（Pocock）起，英國的間接稅鼓吹家，以及德國、法國、意大利的許多學者所共有的思想。現代我們正作廢除間接稅的運動；而往昔改良家則力求單一普遍間接稅之實現。我們見出，這理由是很簡單的。

但是上述理由尚不能解答為什麼英國如其他國家一樣，在十七世紀實際採用了通道稅。事實是這樣：設若經濟狀況對於他們的方案尚未成熟時，租稅改良家便做不出許多好事我們須承認，按照歷史的經驗，大多數的改良，至少是財政的改良，乃發生於自利的原因；這些改良是經濟關係變遷的必然結果，是各階級（不管是少數階級成多數階級）力圖本階級利益的產物。過道稅或營業間接稅的模範家鄉是荷蘭。荷蘭在十六十七兩世紀時，已成了歐洲首要金融的與貿易的

國家，這是一般知道的。此時其他的國家，財產尙集中於土地，故租稅的全部制度充滿了封建貴族的觀念。這時的直接稅是土地稅，因為財富大部是土地構成的；但地主力求減輕不動產稅以規避擔負，並課稅於較貧苦階級的生活必需品上。在他方面，荷蘭的財富在那時大半集中於營業資本。富商大賈不願意營業資本的任何直接稅，故想出間接營業稅的方法，希望轉嫁負擔於一般社會。並特別於較貧苦的階級。這樣，便發明了印花稅，通道稅，以及一切為荷蘭特著的各種間接稅。

十七世紀在英國是商人階級興起的時期，「榮譽革命」(Glorious Revolution)並不是如社會主義者所愛稱的「資產階級」(Bourgeois)之革命。清教主義與重商主義是攜手並進的，(註一)斯多亞 (Stoics) 朝之崩潰不但結果了封建制度，並衰減了地主在財政上的權勢——對於此種權勢另一劇烈的擊打是「穀物令」(Corn Law)之廢止，封建制度的最後崩潰，在英國也如在其他國一樣，是快快的降臨了。於是，十七世紀的間接稅，乃是一方地主欲課稅於商人階級，他方商人階級力求避免負擔，所生的結果。資本家自利的策略與租稅改良家正義的觀念攜手同行的擴大了間接稅的範圍。商人階級在其他國家裏面發展，故過道稅亦隨之而廣播。(註二)直到

十七世紀的民主主義運動，過道稅才被認為是貧苦階級的負擔，應納過道稅的貨物始漸次的減少了。

(註一) 清教主義在此方面的關係，衛白教授 (Prof. Max Weber) 曾作詳細的研究，可參看「Archiv Für Social Wissenschaft und Socialpolitik, Vols XX and XXI (1905)」中他的論文「Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus」

(註二) 可順便說一句我們現在對於間接稅的態度，對於此問題有無數的流俗論調。許多思想家輒與社會主義者以及單稅論者取同一理由以求所謂間接稅之完全廢除。這是錯誤的。其實間接稅並不是本身的好，而直接稅也不是本身的好。其好壞完全視何種直接稅與何種間接稅而定。加於勞動者的直接稅不因其為直接之故，便是良稅；加於富翁奢侈品間接稅不因其為間接之故，便是惡稅。實在的，過去時代大多數的間接稅乃是有力者欲加負擔於弱者所想出的方法；但是欲計畫一種消費稅以代替其他租稅，並對於全體人民保持實質的正義，非是不可能的。至詳細辦法留待其他地方再為討論。

### 三 直接稅之各形式

我們已見出，經濟關係怎樣決定直接稅法與間接稅法之交互作用。現在我們再來研究經濟關係怎樣影響直接稅法本身的發展。

在初民的社會中個人在本身地位上和本身的能力上都有某種粗活的平等。因此生出人頭稅的觀念，人頭稅是租稅平等的最初表現。現在同一社會團的團員恆繳納同等的團費，因為他們的利害是假定同等的。社團生活不能含蓋人類活動的全部，不過僅佔其最小部分。因此同樣的若經濟情形尚在初民時期，則氏族中或國家中各份子的社會義務也認定是平等的。但是當着社會責任心發展，則更注重能力的其他成素，而不僅注意於數目。人們不單在力量上，智能上和機會上是不同的，而且財產的不平等也日臻顯著。因財產的差異舊時平等義務的觀念便衰減了。人頭稅變為不公平的稅而漸次被廢棄了。此種初期的平等觀念有時殘存甚久，特別是在民主主義的社會中因在民主主義的社會，政治平等仍然建設在假想的經濟平等上面。我們見出，單一人頭稅雖

廢棄已久，却另有一些人頭稅存在，爲其他租稅之附屬物。但是此種人頭稅在這時已含有政治的意味，如在瑞士與在合衆國的一些州中，人頭稅之繳納爲參政權之一條件。甚至此種稅之繳納有如是之滑稽，卽是實際由政黨擔負此稅。人頭稅的經濟基礎已完全崩壞，代之而興的乃是財產稅。

最初的財產稅完全是與最早實業生活的事實故調的。這是常識所能知的，差不多各國文明的最早時期均有兩種顯著的事實：卽農業的優越與奴隸制的存在。如羅伯斯塔（Roßbartha）已指出的，這種事實致使古代和近代的經濟學說發生根本的區別。在近代文明中，我們不僅在財富中有數量的區分，而且有質量的差異。這卽是說，我們不僅有貧與富之區分，並有地主、資本家、雇主與勞工的區分。在古代的文明中，財富僅有數量的並無質量的分別。古時的財產主要是土地以及地主的家產，包含奴隸與負重的牲畜。離開土地的財產外，並無重要的資本——無論如何無實業資本，所以在分配上無所得的區分。但是羅伯斯塔的謬誤，在以此事泛論希臘的一般，並將一切古代文明所共有的特殊經濟制度專諡以希臘之名。這種情形不僅對於古時希臘文明是真的，卽對於合衆國中保有奴隸的各州，以及中世紀的莊田制度也是真實的。我們在任何地方發現僅有農

業與奴隸制存在，我們即可見有不可分的集合財產存在，尙未分裂爲它的構成部分。

此點在財政上的重要如下：因我們那時只有此種一般的集合財產，因這種財產實際只是土地以及耕種土地的工具，則直接財產稅不是徵課於土地，便是徵課於農事上所用的牲畜奴隸或農具。這兩種稅實際上是一樣的。因爲兩塊一定土地的產物將隨地價的大小以及耕種此地所需用奴隸與牲畜的多寡而爲比例的增減。因此，無論何處最初見着的直接財產稅，不是徵課於土地的，便是徵課於農業資本的（註一）。這個是這最早時期唯一實行的與公道的租稅形式。

（註一）在有些中世初期租稅制度中，此種租稅特別名曰牲畜稅與土地稅。

但是，這是須得注意的，此時徵稅的財產，不是土地本身，而是土地的產物。不管我們所有的是初民村落社會，抑或僅是共耕制度最早的私產均構成於土地的產物。因此，最初區分個人納稅能力等第的企圖，可見於所課的總產額稅——如產物的什一稅或其他比例的稅，或僅計地積而不計地值所課之稅。因爲土地本身不是私產，因爲土地不能買或賣，故納稅人的能力不能以地值計算，只能以產物的價值計算，產物的多寡大致與土地的面積成正比例的。又是在古時的農業，採用

的放耕制，耕作經費的區別甚小，故徵稅於總產物，乃是最精確的按力納稅的辦法。

人口愈增加，農業便有漸次採用約集耕種法之必要，初民的共產制度崩潰了，土地上的私有財產發生了，此時便可用「財產」這名稱來計量土地的生產力。於是在此文化較進步的時期中，土地稅便是財產稅，雖是財產價值之計算，有時是依據地價，有時是按照地質的任意估算，但是在初民情形殘存尚強的地方，土地的價值仍以實在的或計算的產物來表示。例如，在初期中世紀土地稅不是直接根據於地價，因為此時土地雖為私產，但並不能買或賣。土地有地租價格，並無買賣價格，所以租稅之徵課不甚依據於土地的市價，而多依據於土地的出產。當美洲殖民領成立的時，土地上的私產已完全有了，土地稅也迅速的變成了財產稅，雖是我們那時常可找出徵課於總產額而不徵課於財產的租稅之例子（註二）。墾殖愈進步，人口愈增加，徵課於總產額的租稅始漸次被依據市價的財產稅所代替了。

（註一）其詳可見於「Political Science Quarterly, vol. X (1886), pp. 233, 234」及「Income Taxes in the

American Colonies」一文。此篇重印於沙里曼氏的「The Income Tax, 1911, Part 2, Chap. 1.」

但是經濟生活的形式中又有變革發生了——這變革影響了民衆意識及一般的正義觀念。第一層較簡單的動產隨社會的發達而有漸次的增加。地主的家庭漸次積聚了貨幣、衣服與奢侈物品。設若一般財產稅要始終保持量力納稅的原則，動產便不能不列入徵課之內。事實上各處均是這樣實現了。不但不動產須徵稅，就是這方興的動產也被徵了稅。最初這動產只包括有形的和不易隱藏的物品頗可表示個人財力的標準。但是，這種分量極微的動產之存在仍與早時的經濟制度調和的。因為享有動產的仍是地主，所以只設立一般財產稅也是適當的。經濟制度此時尚沒有實質的改變。

然而，繼起的變革劃出了一極不同的階段。初期的家族組織或莊田制度崩潰了。奴隸制也因解放或禁止而漸次消滅。商業的衝動增加了強度，貿易不限於鄰舍間彼此剩餘物之交換。亞里斯多德所稱的牟利事業現在已成了普通的職務。資本發達，自由勞働者出現了。原始不可區分的財產此時分裂為不同的各部分。地主不一定是財主。動產當中，無論其為生產資本，抑或為不生產的財富，均繼續的有加速度的增長。最後，如在我們現代實業制度中，動產之數恆超過不動產之數。不

動產在範圍上和勢力上均完全被動產所掩蔽。

現在地主的利益與金融資本家的利益，即地租與利潤之間，發生衝突了。在中世紀的地主，如現代的農人一樣，竭力想擴充原始財產稅，將各種新的財產包括於其中而無多大成功。資本家與金融階級則或利用我們上面所述的間接稅以轉嫁負擔，或採用逃稅或怠稅的方法以完全規避財產徵課。若是財富的差異過甚而下層階級又無政治勢力時，則地主與商人便聯合起來，將負擔加於農業勞動者和城市藝匠肩，雖是後者彼此之間對此種負擔的分配又發生一些掙扎。在封建勢力不甚強烈的地方，如美國一直到現在，勞動者的情形便較佳善，但農人與城市居民的競爭又劇烈起來。近代租稅的歷史大部分是這種階級鬭爭的歷史。

#### 四 稅基之變遷 (Changes in the Basis of Taxation)

同時個人能力的尺度或準則也經過一種變革。社會的差別加劇各階級的生產能力遂互相殊異。又是，現在有許多獲利的方式，不產生於財產，而產生於實業。因為實業不易算出其資本的價

值故實業的結果是現代最重要的東西。但是現代徵課於結果的新稅制與初期財產稅前的原始出產稅制是極端不同的。原始出產稅制是徵課於總產物，抑或依據於地質。故土地稅或爲什一之徵，或爲所計物產之一定部分。現在的租稅是徵稅於純產物。耕種的經費是要除去的。兩塊地儘可產生同數量的產物，但此塊地的開支或許大大超過彼塊地的開支。計純產而不計總產，在按力納稅的觀念中，可劃出另一進化的階段。在資本與勞力能完全流動的地方，我們或採用土地的市價，抑採用土地的純產量，或許沒有什麼區別；因爲財產的售價大致是與其收入的「資本價值」(capitalized value) 相等的。但是在實際生活中，資本與勞力的流動性常是有限制的，故產物的「資本價值」與財產的實在價值之間可有很大的差異。我們見出差差不多各處俱有一種運動，即財產稅漸被純產稅——即課於土地、資本、營業、勞力等等結果上的稅——所代替。這個階段，歐洲於十八世紀之末及十九世紀之初即已達到的。

此種稅制誠然較佳，但不久亦已證明其不完全滿意。此制不能適應近代的經濟狀況。它所注意的是實業的產業的產物，而非利益的收入人；它是對物稅，而不是對人稅；它捨棄納稅者的個人

環境；它不除開個人的債務關係。總產稅的缺點在於未注意出產的開支，而純產稅，就其本身論，雖是已經改良的方法，其缺點仍在於未注意出產的個人開支即其所負債務的利息。

是故近數十年來，又發生一種趨向即以個人稅代替以前的實物稅徵課於個人而不徵課於事物；或簡明的說，租稅的標準依據於所得或收入而不依據於營業的結果或利益。因個人維持其自己或其家庭的能力可於他的所得或收入中見之，故同樣的，個人維持國家的能力也應以此同一所得或收入為其準則。從近代的觀點看，個人應按他維持其自己的能力以維持政府，是個人的職責。自然，所得或收入不一定是理想的標準（註一）；因為我們找不出絕對的標準可確切測量各個人的一切變動環境的。但是這個是現在政府所能得到的最好而最適用的標準，並且它與社會心理力責備個人的家庭責任所取標準是一致的。因此之故，近代國家差不多各處都改變其收入制度，使所課租稅盡量與個人的收入適應。可是所得稅正因其為對人的而非對物的稅，所以它在執行上有較多的困難，並須有較高的社會道德與政治忠誠始可行之無弊。若是一國的進化尙未達到此階段時，最好仍沿用與納稅人收入約略接近的營業結果稅，不必勉強試行與收入十分逼

近的所得稅更進一步說，我們在下章可見出，又有某些關係使我們不能單獨採用個人能力為租稅制度的唯一指導原則，不管暫時權宜的要求如何，也不管對稱各方的力量怎樣，這進化之路是顯明的，稅制最後的結果，要必與經濟的社會的關係和諧。

（註一）關於所得稅的困難，可參看沙里曼的 *The Income Tax, 1911, Introduction, §4, et seq.*

我們現在且將上述的租稅進化學說與美國的賦稅歷史印證。美洲殖民領的最原始收入，我們很知道的大半依靠自願的貢賦，國外的協款或認款，折合租金（*quit rent*）按即領受土地者所付之免役租，以及此時司法的偶然規費與罰款。但是，及至自願貢賦變而為強迫徵課時，各殖民領的賦稅制度已根本的改變，這是常為一般人所未注意的。

新英蘭各殖民領是民主的社會，在這些領地中，差不多人人有一塊地，財產的分配是十分平均的。因此我們在新英蘭各領中，除初期的人頭稅外，並見出一種實在的或依據地積或地質計算的總產額稅，這是它的特色。而總產額稅漸次變化為不動產稅，又不久擴充為名義上的一般財產稅。除此種財產稅之外，又徵課於城市工藝匠及其他勞動者，以資補充，這些人們的生活，不依賴於

其財產的產物，而依靠於其勞力。所以此時稅制，於財產稅之外，又增加了「能力」(Ability)稅(註一)。

(註一)欲詳知美國的能力稅，可參看沙里曼的 *The Income Tax*, 2d ed, 1914, P. 367, et seq.

在南部的殖民領中，經濟的基礎是貴族，故土地不佔重要的成分，因大地主都是天然反對這種負擔的。至採用奴隸制度後，甚至人頭稅在這些地方也難於保持，因徵課於奴隸的人頭稅實際上是奴隸所有人的財產稅。因此我們便見出一種間接稅制，大部分徵課於進出口貨品，使負擔特別落於較貧苦消費者的肩上。

末了在中部殖民領中，特別在新荷領 (*New Netherlands*) 中，經濟狀況不是民主的，也不是貴族的。在此等區域中，財富沒有達到如新英蘭之平均分配，也不像勿爾吉尼阿州 (*Virginia*) 地主的利益特別優越。我們便見着資本利益或商業階級之佔重要，他們都帶有荷蘭人的本性並採用荷蘭方法的。因此，他們沒有新英蘭所行的人頭稅和財產稅，也沒有勿爾吉尼阿所行的進出口貨間接稅。他們租稅制度的根本特點是採用過道稅或營業間接稅，這稅制是從荷蘭來的，也正如

我們見出在十七世紀時過道稅從荷蘭流入英國以及其他歐洲諸國一樣。因是各地的租稅制度是與該地的經濟情形有多少調和的。在十八世紀時，這種特殊經濟狀況始有改變，故各個獨特的財政制度才開始接近，在更近的時期，北美通國才有依據財產市價而不依據產物的一般財產稅成立。

這種經濟狀況差異的事實，又可解明合衆國北部與西部南部租稅制度各不相同的原因。在南方各州，一直到「南北戰爭」時，大地主的利益仍然優越。但在聯邦憲法之下，他們無徵取進出口稅的權力。土地爲他們的唯一財富，故此時不能不擔負一切公共開支。牠們沒有實業的中心，故又無徵收動產稅的機會。因公共的費用增加，地主們便徵稅於田莊以外的普通職業以補充其收入。換句話說，他們設立了執照稅或特許稅，差不多各項職業都被課以一定的捐稅。在十九世紀中期，他們始採行了一般財產稅；但是即在今日，執照稅或特許稅仍構成他們的公共收入之重要部分。

在他方面，北方各州中最占勢力的是商人階級，故執照稅或特許稅永沒有獲得這樣強固的

地位。但是，在一般財產稅崩潰後，社會公衆欲徵課於商人階級，遂又採公司稅或資本稅的形式，此處頗可見出純產稅制之開始。末了，在西部各州，經濟狀況尙不如此之進步，故他們只偶然有改良一般財產稅之企圖，而且他們所有的仍大部分是不動產稅。但是，經濟狀況漸次的統一化了，其變動已在全國次第的開始，我們可希望各地的稅制將會日趨於統一而最後近代實業的民主的發展，結果將也出現於此地，正如它出現於世界其他各地一樣。美國近時採用聯邦所得稅的辦法，不管其缺點如何，但它却是表明此種趨勢的重要佐證。而此種改良又或繼以其他改良，雖不一定同樣，但可表明同一的運動，這也非是不可能的。

從上面的研究，我們見出一種最顯露的事實。在各個利害的衝突中，在各階級互相推謝公共負擔於他階級的競爭中，我們發見租稅正義準則之漸次發生，而社會全體也力求此種正義之實現。換句話說，財政史從某一觀點看來至少可表現租稅能力原則之進化——這原則是：個人應按其幫助自己的能力之比例以幫助國家。在最早の間接貢獻中，沒有平等觀念，只有努力觀念。及至文化進步，社會倫理增高，初期的平等觀念見於人頭稅中，收入制度，一步一步不斷的進入較高階

段消費財產出產——每種均次第被認為個人能力以及所負國家義務之標準；直至近代，收入或所得始被認為測量個人的和社會的能力最平等最可適用的準則。在稅制編製中，至少其中大部的租稅，在全體上應盡量與個人的純收入逼近，並須計及納稅能力中的一切差異，這個可說是現代文明的要求。但是此種稅制須與現代經濟生活的外部結構和內部狀況切合，否則亦必歸於失敗。要是財政史可給人們以訓誨時，則它所表明的是：一切社會的倫理的進步是漸次進化之結果；財政制度雖時時刻刻被倫理觀念所改訂，而倫理觀念本身之形成又恆依靠經濟勢力，這經濟勢力是不斷的改變人類社會形態的。



## 第二章 一般財產稅

在我們現代租稅制度中，一般人想來或許沒有其他特點比一般財產稅更可稱為純粹美國式的。他們認定一般財產之比例徵課是美國人民心中原始的和習傳已深的本能情緒之結果。然而我可以說近年來沒有其他制度比這一般財產稅招致了更憤懣的抗議和更真實的不滿。這理由是簡單的。在普遍興盛及國用甚微的時候，租稅是比較輕微，其擔負不易覺得。但近數十年來，近代文明的需要複雜，地方的與中央的費用均大增加，以致一般人民感覺了負擔之重。公共收入問題已成爲最首要的問題。對於財政制度各方面的不滿表示已甚囂塵土。但是大部分的理論是膚淺的，而其結論亦不適當。

一般財產稅的反對論者大半自限於描述此稅的實際弊害。從沒有人對於財產稅不適於現代的原因給出較深的理由，也沒有人從財政學的各方面來研究此問題。此章之目的即在說明財產稅並不是美國特創的，它在其他許多地方也經過與在美國同樣的進化。我又打算證明財產稅不僅缺乏學理的根據，並且也缺乏實際的應用。最後又打算在以後各章略論吾國直接稅之改良各點——有些改良已經部分完成，有些纔正在提議，並有些尚未為人所注意。

## 一 財產稅之實際缺點

一般財產稅的實際缺點可分下列五項討論（註一）。

（註一）著者曾著一小書，名「Finance Statistics of the American Commonwealths」係「美國統計學會」於一八

八九年十二月的出版品，其中記載關於美國前一年的許多財政報告。讀者請參看此書以證明本章內的記載。因在本

章內並未特別申敘材料的來源，特別請看四〇一——四一七各頁。許多事實和教學也見於巴比的「Taxation in

American States and Cities, 1887」又可參看 T. C. Shearman 的「Taxation of Personal Property,

impracticable, unequal and unjust, 1895」又此章初作迄今已歷二十年許多可證明一般財產稅缺點的事實已見於大多數的財政公報中。參看本書第二十章。可與「Proceedings of the Conferences on Taxation under the Auspices of The National Tax Association, 1907-1920」(已公布出版, 1907, 紐約出版, 1921) 中有價值的課題和講演比較。特別參看第四次年會的報告「Report of the Committee on Causes of Failure of General Property Tax, Columbus, 1911, P. 299-310」在第二度年會「國民租稅會議」(原名為「國際租稅會議」)但在第五度年會又恢復了原名。

1. 不一律或徵課不平等 我們所有的財產稅是「配賦稅」(apportioned tax)不是「定率稅」(percentage tax)。用定率稅法,只須規定一切財產的固定百分率便可課於納稅者。依照我們所實行的方法,首先決定一省的徵收總額,復次再將總額按各分區的估定價值分配於各區。省稅加地方稅可決定全省的最後稅率。因此租稅率在理論上只應隨地方的需要而變動而且設若財產在各處都是一樣徵課的,其稅率變動將必實際是這樣。可是實際的事實不是如此。在大多數的省中租稅法都規定財產按「公平現值」(fair cash value)徵課。並在通國各州財產估稅

都希望是依據同一的比率。但是財產——甚至不動產——估稅很少在毗連的兩郡中是用同一方法或依同一比率的，這是顯著的事實。至言估稅方法，往往一個公司的財產，例如鐵路，在此郡中則每哩評價甚鉅，在連封的彼郡則視之如一片牧地（註一）。至言稅率，估稅官或依據地方習用的辦法，或僅依靠自己的臆測。官府報告往往竟滿了訴苦或自白的話，承認財產估稅的差異從財產所有面價起一直到其實值二十五分之一。在此郡裏面，財產是按其實值登記，在鄰郡裏面，估稅或未超過其實值十分之一（註二）。這個事實嚴重破壞了租稅平等的基本法則，這是不用說的。此事在郡與郡間則發生估價過低之弊，對公款完全以虛偽看視；在個人與個人間則生出巨大的不平等。一定量的稅率課於一種財產，或許兩倍於，五倍於，或十倍於此同等稅率課於另一種財產。這第一項憲法教令——租稅須均一——已被劇烈的破壞了。估稅官不得不公然違背他的宣誓，否則必致二度選舉失敗（註三）。對於遵守法律的假面具索性不要了。

（註一）例如，在紐約州的相連兩郡，其估量同一鐵路的價值，每哩相差二四，〇〇〇金元。其他各郡每哩相差二〇，〇〇〇

(註二)參看「Biennial Report of the Auditor, 1886, P. 4」在奧倫諾哀州 (Illinois) 其差度從「〇〇至5%」參看

「Report of the Revenue Commission of Illinois, 1886, P. 11」

(註三)參看「Report of the Assessors of New York, 1886, P. 20」在某次估稅官欲令商人宣稱商人答復說「你

若要我宣誓，下次我便不選舉你。」見「West Virginia Tax Commission, Preliminary Report, 1884, P. 13。」

爲避免此等流弊起見，遂有州立「平量局」 (Board of Equalization) 之設立，有許多州

(註一) 欲救濟各郡稅吏估價過低之弊，援州立平量局有改訂估價 (或在有些時候並可改訂稅

率，如在內布拉斯加州 (Nebraska) ) 以謀稅率的均一。在少數州中，如紐約、倭海阿 (Ohio) )、田納

西 (Tennessee) )、烏台 (Utah) ) 和窩民 (Wyoming) ) 平量局僅有平量不動產估稅的權力。在有

些地方，平量局可單獨改訂某類財產的估價，在少數的地方，如康內克 (Connecticut) )、英的安

納 (Indiana) )、緬印 (Maine) )、紐罕什爾 (New Hampshire) ) 和南加羅林拿 (South Carolina) )

並可改變小縣區的估稅，但大多數的州立平量局只限於平訂郡的估稅，郡立平量局除可平訂地

方縣區的估稅外，並通常有重行估量個人租稅之權。(註二) 在幾個地方，郡平量局不能核減地方

估稅官所定的徵收總額；在又一些地方郡平量局的權力只限於不動產，更在一些地方郡平量局對於各類財產的估稅均有增加或核減之權。

(註一)州平量局初見於新英屬各州，漸次推行到西部各州，在「南北戰爭」後，便推行於南方各州。在一九〇〇年設立平量局的有二十州，在一九一二年前設立的有三十二州，至一九二一年設若我們把有平量局的租稅委員會也計在數內，設立平量局的便有四十州了。平量局的簡史可參看 H. L. Lutz 的「The State Tax Commission, 1918, P. 19-33」以及 S. T. Howe 的「The Central Control of the Valuation of Taxable Subjects」——見於「美國政治社會科學院」(American Academy of Political and Political Science) 一九一五年出版的「Readjustments in Taxation, P. 112-130」一書中。

(註二)郡平量局大多數州中均已設立，並設立於州平量局之前。例如在 Delaware, Florida, Maryland, Mississippi, Nevada 及 Texas 於一九一二年前已有郡平量局，並無州平量局。在他方面在 Connecticut, Maine, New Hampshire 與 West Virginia 有州平量局而無郡平量局。但在 Georgia, Louisiana, Massachusetts, Vermont 與 Virginia 此時州平量局與郡平量局均無。其詳參看「Taxation and Revenue Systems of State

and Local Governments」統計報告參看「A Digest of Constitutional and Statutory Provisions relating to Taxation in the Different States in 1912, Washington, 1914.」

但是州平量局與郡平量局的努力並未十分成功。平量局的組織幾使它對於各郡報告無詳密核查之可能。即使局的組織能合乎理想，但地方的嫉妬與競爭也仍可阻礙租稅的公平分配（註一）。官吏們也自認公平分配在現時的稅制之下是不能得到的（註二）。那末，平量局不過是一時權宜辦法——所謂知其不可為而為之之笨法。有人曾有一段嚴峻的話：「官吏作偽事說偽話，人民是不能昌盛的。在本州裏所作的估稅冊，沒有一點不是作的偽事說的偽話。」（註三）。若情形長久是這樣，平量局是很少效用的。

（註一）「郡與郡間競求減少估稅的鬭爭尚未停止，並將來永不會停止，設若估稅官是出於選舉，或自私心仍是人類動物的本性。」見「Report of the California State Board of Equalization, 1885-1886, P. 4.」

（註二）「平量局的職官不管怎樣勤勞，或對於他的事務是怎樣諳習，他所作的租稅平量將不是他自己能絕對滿意的。」

見「Annual Report of State Assessors of New York, 1887, P. 11.」從此等論彼等可見出同樣的怨願。

(註三)參看 M. I. Townsend 在「Proceedings and Debates of the Constitutional Convention of New York, 1867-69」, Ill, P. 1945. 中所說的話參看「The First Report of the (New York) Commissioners to revise the Laws for the Assessment and Collection of Taxes, 1871, P. 33.」

2. 不普遍,或不能及於動產。此種缺點雖是最厲害的,却是引起很少批評;因為它已為一般人所習見,早成為全國的口頭禪了。規避動產稅差不多是美州殖民領初採用財產稅時便已有的事。因是,我們於一六五一年之早便在麻沙朱色得灣 (Massachusetts Bay) 見出一種有趣味的報告,敘述確定動產稅所經的困難,而得出下列的決議:

「欲求租稅平均的擔負,不使有些人逃脫,有些人被徵課;並依據已往經驗,知道地上有形的財產,如穀物,牲畜均依照法令完全的充分的徵課了,惟有商人的財產,或藏於鄰人之手,或握於異國人之手,或隱匿於其工場內,是不易查覺的,可是一經查覺,往往財產的體積甚微而價值極大,所以徵課有形物的法令並不能及於商人——據此,故特命令……所有商人,店舖,和工場均一律按估稅通則徵稅,至於他們的資本與財產,不管是否可見之物,均依估稅官的意

思和決定而徵課。』（註一）

（註一）參看「Records of the Governor and Company of Massachusetts in New England, N. R. Shurtleff  
主編，波士頓出版，1863, Vol. III, P. 221」

此種辦法沒有多大效用，這是顯然的；因為我們隨即又見出對稅吏所發的訓誡，以「許多財產在查覺上雖比較暗昧和困難，但或已擔負相當租稅，與比較顯明和不易匿藏的財產受了同一比例的徵課。」（見前書 Vol III, P. 426.）

財產稅在往昔的弊害是這樣，在現代則尤為真實。任何地方的動產都沒有想受它正常比例的租稅；並在動產範圍最大關係最重的區域，而納租最少的乃是動產。動產稅與動產的數量成反比例；數量越多，付稅越少。這理由是顯明的。若動產是無形物時，便易逃脫最明察的估稅官之覺查；若為有形物時，則故意免除其主要部分，如我們商業中心地的營業資本免稅是。在財富的狂逐中，一般人認為在大城市的地方估稅官將商人的資本徵稅是危險的事，因為恐將資本驅逐到較被稅官優待的區域。這種說法似乎不須用數目來證實；但是從國家的、各州的、和市區的官方報告中

所取出的少數事實，是很有趣味的。

據第十次美國的國勢統計記載，從一八六〇年至一八八〇年不動產的徵稅估價從六，九七三百萬金元增加到一三，〇三六百萬，而動產稅的估價反從五，一一一百萬減到三，八六六百萬。在一八九〇年不動產稅估價增加到一八，九五六百萬，而動產稅估價僅為六，五一六百萬。差不多三十年以前，加利佛尼亞州 (California) 的動產，在一八七二年估價為二二〇百萬，在一八八〇年為一七四百萬，在一八八七年為一六四百萬——在十五年中有五六百萬的純減數。不動產在同時期內則從四一七百萬增至七九一萬，動產稅佔全財產稅總數百分之一七·三一，不動產稅佔百分之八二·六九。在一八九三年，雖是不動產稅價增至一，〇〇〇百萬，而動產稅價僅為一七三百萬。在奕倫諾哀 (Illinois) 一八八二年動產稅佔全財產稅百分之二二·〇一，在一八九四年僅佔百分之一七·二六。在衣阿華州 (Iowa) 一八九三年不動產稅價超過前一年的稅價為三二百萬，而動產的稅價則有實際的減少。在紐約州，數目如下：

(不動產)

(動產)

1843.....	\$ 478,999,000	\$ 118,602,000
1859.....	1,097,564,000	307,349,000
1871.....	1,599,930,000	452,607,000
1888.....	3,122,588,000	346,611,000
1893.....	3,626,645,000	411,413,000
1911.....	9,639,001,868	482,499,193 (註一)

(註一)動產與不動產在比較上的大差異，部分的原因是許多動產如銀行資本與抵押品歸入特種財產項目。

動產稅在比例上逐年遞減，直到一九一〇年動產稅僅占財產稅總數百分之五，而不動產稅則為百分之九十五。在四十年中不動產的估價增加了八十萬萬元，動產的增加僅為三萬萬元。在哥倫比亞 (Columbia) 區一八七八年的估價；不動產八三百萬，動產一七百萬；在一八九四年不動產增為一六〇百萬，動產降低為一百萬。在紐折爾西州 (New Jersey) 於一八八七年，某城的不動產估價為二七二，二三二元，動產估價為五九一元；在另外某城不動產估價為二，二七

四，九〇〇元，動產爲四七，一五〇元。在大城市中或許可見出更大的數目。在星星拿丁城 (Cincinnati) 一八六六年的估價：不動產是六六，四五四，六〇二元；動產是六七，二一八，一〇一元。在一八九二年不動產增加到一四四，二〇八，八一〇元；動產減少到四四，七三五，六七〇元。在紐約州的孟羅郡 (Monroe County) 中有羅捷斯特城 (Rochester) 於一八九二年不動產爲一三二，二〇二，四七八元；動產爲八，四〇八，八〇三元。在布路克林城 (Brooklyn) 於一八九三年不動產爲四八六，四九七，一八六元；而動產僅爲一九，一二三，一七〇元。換句話說，動產稅僅占全財產稅百分之三而強，在一八九五年比例更是降低，——爲1.23%。

這種奇怪的數字殊覺可笑，設若我們想着在我們現代文明中動產的價值實在大大超過不動產價值，如徵稅當局所稔知的。自然，動產與不動產在法律上的區別是各省不同的；但是在徵稅者的眼中，不動產只包括土地及附着於土地的固定物，其餘的財富則全屬於動產。在麻州和少數其他州中，自然也規定不動產的質於爲屬於不動產的利益，而列入不動產稅。但是，即使質權列入不動產，而且甚至其他不動產所有權的證券通列入不動產（沒有那處是這樣辦），也可說在現

代國富中動產仍居較大部分。動產不單包含有流動性的東西。它應包含貨幣、公債以及代表公司抵押品的巨額無形財產。此項財產中僅一小部分屬於不動產所有權的證券。此外，動產又包括每年遞增的全部農業品與實業品——這巨額財富主要是供消費，但存於個人手中則為商業資本。即在我們西部各州，經濟主要仍為農業，但動產超過不動產已是公認的事實。華盛頓的審計官曾說：『若是達到真正的估價，則一國的財富中，可課稅的動產將大大超過不動產，這是真實而不可非難的事實』(註一)。設若這話對於極西各州是真的，則東部繁華都市的動產，其超過動產的比例將為如何(註二)？然而產業愈分化，動產愈增多，動產所貢獻的租稅反愈減少；在美國最首要的州中，不動產稅占十分之九而強，動產稅占十分之九而弱；而在美國的第二大城，於一八九三年不動產稅占百分之九九，動產稅僅占百分之一。後一數目更足令人驚異。

(註一)參看「Report of the Territorial Auditor to the Legislative Assembly, 1887, P. 94」[Biennial Report of the Auditor of Iowa, 1881, P. 8.]以及「Comptroller of Idaho」的報告(1887-88 P. 74)

(註二)參看「New York State Assessors' Report, 1880」與「Comptroller's Report, 1889, P. 33」[我相信]

當課稅的動產之實際價值超過了不動產的實際價值。」

於是，動產稅是與動產的數量成反比例的。動產愈增加，它所付的稅愈少。因是一般財產稅在普遍原則上的缺點比它在均一原則上的缺點尤為厲害。在中世紀時全部動產由法律明白規定免稅；在我們現代及我們國家中，全部動產免稅乃由於法律實行上不可避免的缺點。在這兩種事例，都同樣是法律的弊害。

3. 鼓勵虛偽 一般財產稅最大的弊害是在任何推行動產稅的嚴峻方法，結果只生出規避與欺詐。財產稅必然的招致虛偽，其理由有二。第一層，在我們現在的稅制之下，許多動產是免除了省稅的。最普通的例子，如在原包中的進口稅；美國的公債，票據，支票和證券；過道的財產；在運輸中的他省產物；儲蓄銀行中的存款，等皆是。納稅人將其財產暫時變為此類免稅的財產是很容易的。法律不僅誘人作偽，並又從而維持之（註二）。第二層，任何厲行動產稅的方法，特別是命納稅者填寫詳細財產項目空白誓書的辦法，最易誘人作偽誓，現在偽誓已成爲避稅的普遍方式了。誠實的納稅人自然願意擔負他的正當部分；但是他決不願擔負他人的租稅。有時有些地方採用更嚴峻

的方法如「租稅調查」(tax inquisitors)或「租稅偵探」(tax-finders)現在仍爲倭海阿依的方法如「租稅調查」(tax inquisitors)或「租稅偵探」(tax-finders)現在仍爲倭海阿依阿華最近又爲英的安納 (Indiana) 阡的伊 (Kentucky) 奧克拉哈瑪 (Oklahoma) 所正式採用，其情形則更惡。厲行法律的方法愈嚴峻其唯一結果是欺詐的手段愈系統化和普遍化。官方報告向我們說：「動產稅不是徵課於動產的稅，而是徵課於無知與誠實的稅。這即是說此稅的徵課只限於不知避稅方法，或知其方法而有少許自尊心不願實行其法的人們」(註二)。紐罕什爾州的稅務委員會宣稱：「動產稅不能實行，從它本身上看來，是不關重要的，最壞的地方是這法律所生腐敗的不道德的影響」(註三)。奕倫諾哀州 (Illinois) 委員會又謂此種稅法「是腐壞良心和斲喪公共道德的方法——是由法律提倡的欺詐學校」(註四)。康內狄克的州 (Connecticut) 委員會謂：「徵課之結果使公共道德墮落，乃其主要弊害」(註五)。稍後紐約州的報告謂：「此稅給欺詐者獎金而科誠實以罰款」(註六)。倭海阿州委員會謂：「這個結果腐化了道德心，變成了欺詐的學校，加給不公平的負擔於純粹忠實的人」(註七)。一八九五年克勒斐蘭 (Cleveland) 委員會報告謂：「現行稅制是最不平等的制度，此制之實行，使不能擔負者受極大的擔負，法律成

爲極端壓迫與不正義的面具和推諉；而最壞最要者，卽此種法律在社會中傳播腐化，引誘欺詐，和招致隱匿。現行制度是逃稅與欺詐的學校。勵行此稅的辦法是完全無用的』（註八）。西勿爾吉尼

亞（West Virginia）委員會謂：『動產稅之繳納是如此之自由，並被認爲是如此自由的，卽其繳納無異向鄰近教堂或「禮拜學校」（Sunday school）所付的捐款』（註九）。紐折爾西（New

Jersey）謂：『這是完全真實的，繳納誠實動產稅的人只限於財產承繼人，孀婦與孤兒，白癡與瘋人』（註一〇）。各州監督官（Comptrollers）與估稅官每年的報告都沉痛的怨訴，以動產稅是誘人欺詐的東西』（註一一）。

（註一）上訴法庭主張凡已被法庭認定的避稅行爲，估稅官應受其拘束。但在一八九二年紐約又通過一種法律規定請求減稅人須宣誓不因負債之故而避稅。

（註二）參看「Report of the Commissioners of Taxes and Assessments in the City of New York 1872, P. 9」。

（註三）參看「Report to the Legislature. By Hon. George Y. Sawyer, 1876, P. 16」。

（註四）參看「Report of the Revenue Commission, 1886 P. 8」。

(註五)參見「Report of the Special Commission on Taxation, 1837, P. 27」[The New Jersey Tax Commission Report, 1839, P. 11]

(註六)參見「Report of Counsel to Revise the Tax Laws of New York, 1893, P. 12」

(註七)參見「Report of the Tax Commission of Ohio, 1893, P. 22」

(註八)參見「Report of the Special Committee on Taxation of the Cleveland Chamber of Commerce, 1875, P. 10」

(註九)參見「Preliminary Report of the Tax Commission, 1884, P. 10」

(註一〇)參見「Report of the Commission to Investigate the Subject of Taxation in the State of New Jersey, Trenton, 1897, P. 75」

(註一一)參見「Report of California Board of Equalization, 1885-86, P. 60」從較後稅務委員會的各報告中所摘引同類的話，可參看本書較早的版本第十九第二十兩章。

4. 是逆進的 (Regressive) 租稅的增加比所稅財產或所得的增加比例較大，即是稅率隨

財產之增加而增加，則爲累進稅。若財產或所得低減而稅率反增，則爲逆進稅。一般財產稅在其實際的關係上常是逆進的，因動產稅所實在徵課的人只是估稅冊上應付不動產稅的人。沒有不動產的人常是未被徵課，而有動產的人常是上兩重稅。租稅的重要實際落於農人肩上，因估稅官在鄉區中恆將動產（大半是可見的有形物）加於不動產上，故徵了兩重的稅。我們常聽見說農村經濟衰落；但其衰落的主要原因之一常奇怪的被人忽視。這原因是農人擔負一般財產稅過重。在一州內之其餘區域，此稅實際只是不動產稅，而在農區則變成一般財產稅。農人所擔負的不僅是他應擔的部分，並擔負了社會其他階級的部分。故官方的記載告訴我們說：「逃稅的財產大部分是獲利潤最多的財產」（註一）。我們可依據州審計官的話，普遍的說：「一般通例，小資產者的財產，其估稅的標準恆比其鄰近富翁的財產所用的較高」（註二）。或，照另一些人的說法：「在全州各處我們見出最不生利的財產和最少實際價值的財產恆被課以較高的稅率。這情形是一樣的，生活艱苦的人們恆被迫支付所課於其財產價值上的一切苛稅」（註三）。

（註一）參看「Biennial Report of the Auditor of Iowa, 1880-81, P. 8」。

(註二)參看 Biennial Report of the Auditor of Kentucky, 1887, P. 6.]

(註三)參看 Report of the State Assessors of New York, 1873, P. 9.] West Virginia Tax Commission, Preliminary Report, 1884, P. 8.] Report of the Comptroller of Tennessee, 1888, P. 16.]

這是不足怪的，農人拚命的呼求動產稅法之平等實行；這也不足怪的，他們企圖遏止此潮流而不知其不可能。他們忘記了華爾波爾 (Walpole) 的話：課稅於不動產比課稅於動產要嚴密些，因為「鄉間的紳士如像牧地的羊羣一樣，能忍受剪毛的痛苦而不發生一點反抗；至城市的商人則有如野豬，若在他的背上拔取一毛，必致全區充滿了咆哮的聲音。」(註一)

(註一)參看 Sinclair: History of the Public Revenue, vol. III, Appendix, P. 79.

5. 是雙重的 雙重稅 (double taxation) 我們以後可見出，種類是很多的。但是有一種雙重形式只特別適用於財產稅的，是債務免稅。此點或許是一般財產稅的最大弱處，並發生許多不可終結的辯論。

在一方面，有些人主張一切債務，不管是不動產上的抵當債務，或是動產上的一般債務，都應

當除去。課產於人民是稅其自己的所有，不是稅其所欠於他人的債務。若貸者與借者均被課稅，無異是雙重稅。這個是康內克的州委員會的意見（註一），而大多數州均照此實行。在他方面，大多數的美國調查家均認為債務免稅，實際所生出的不正義和欺詐甚劇，有非社會所能容忍的。因此他們主張財產不應扣除債務。這個是麻州和紐折爾西州委員會的意見（註二），而為賓夕爾法尼亞（Pennsylvania）、吉俄爾給亞（Georgia）、阡的伊（Kentucky）、魯西安納（Louisiana）、馬里蘭（Maryland）和密蘇爾厘（Missouri）數州所實行的。

（註一）參看「Report of the Commission of 1887, P. 26」

（註二）參看「Massachusetts Commission, 1876, P. 95-98」；「New Jersey Commission, 1880, P. 20」

「Commission of 1891, Preliminary Report, P. 10」

這兩派意見都是不錯的。同一財產而向貸者與借者兩方徵稅，這顯然是雙重的，因此是不正當的。反對方面的意見，其缺點在於重視財產而未重視財產所有人。國家所欲徵課的主要是個人。國家課個人的財產以稅，純粹因為財產是個人納稅能力的標準。但是個人的納稅能力之低減恆

與他所負債務成比例。因此個人真正應稅的財產是除開債務後的剩餘。若是不然，則甲所付的稅乃因其所有，而乙所付的稅乃因其所無了。有句話說的很好，我們所稅的是「能力」(ability)，不是「債務」(liability)。這種見解是歐洲一般學者所承認的(註一)。這唯一持反對論調的美國科學家是瓦喀爾(Anas Walker)；他持論並非純粹出諸熱心，因他根據的是些武斷材料，並自認將有更大艱苦產生，而他的最後結論，認定所得稅為最公平的原則(註二)。課稅於財產與債權兩者，或課稅於貸者與借者兩方，顯然在原則上是不對的，在實行上是不公平的。

(註一)參看 Roscher, Finanzwissenschaft, P. 376; Wagner, Finanzwissenschaft, II, P. 412.

(註二)參看 A Walker, Science of Wealth (7th edition), 339.

在他方面，這也是同樣真實的，債務免稅是一種很有危險的辦法。沒有那種稅律更比這種免稅辦法能誘致虛偽與欺詐，這是普遍證明的事。創造虛偽的債務是投資。凡在債務免稅的各州，利用投資以避稅，是流行甚廣而收效甚多的方法。而且最能收效的又往往是付稅尚未達到定額的財產。所以大多數的官吏均大聲疾呼的反對債務免稅，斥之為最壞的辦法。

(參看 Report of the Commissioners of Assessment and Taxation in Oregon, 1886, P. 8.)

若然，兩種方法都是不可維持的了。債務免稅與債務徵稅都是同樣的不好。各州從此法轉移，到彼法都同樣的失望。因此我們不得不總結的說，這全部稅制是不健全的。缺點不在於免稅與否，而在於財產稅本身。一般財產稅在這兩種方法下都產生顯著的不正義。而第三方法又不可能，所以我們推論這不正義是一般財產稅的屬性。實在的，紐約州的委員會來到一種結論：抵當的債務應當從不動產中減去，至動產的估稅則不能有此種減除（註一）。這種法律上的區分完全破壞了正義的主要原則。這是實在的，現時在紐約和康內克的兩州流行的恰是反面的原則；能免稅的債務乃是動產上的債務。在邏輯上我們在債務免稅和債務徵稅之間，只能不入於此則入於彼；在任何一種方法下一般財產稅均將被經驗所定罪。

(註一)參看「First Report, 1871, P. 60-69, 71-79」；「Massachusetts Tax Commissioners' Report, 1876, P.

96」

在未採用一般財產稅而祇實行不動產稅的地方，抵當債務 (Mortgages) 的徵稅問題自然

有不同的情形，故必須分別的判斷。這問題將在本書其他地方討論（第九章），此處便可暫時略去。但是，設若我們採行一般財產稅，及不動產抵當債務免稅辦法，則免稅的待遇便應適當的普及於一切債務。於是我們又馬上落入剛纔說過的兩難境地。

設若我們將所有這些本身缺點總括起來，就是說美國所行的一般財產稅是一種慘苦的失敗，也不為過。沒有何種反對此稅的話比這些估稅收稅的員吏報告更為有力。從各州所得的證明可將全書篇幅充滿。我現在祇從紐約州的報告中摘錄一部分，作一個例子：

「我們再不能發明更不平等，更不公道和更偏倚的租稅制度了。（*First Annual Report of the State Assessors, P. 12.*）

「我們稅制的缺點太顯著而實行上又太壓迫，以致不能再容忍了。（*Comptroller's Report, 1859.*）

「擔負如此之巨，不公平如此之烈，差不多使人民麻木和氣餒。（*Assessors' Report, 1873, P. 3.*）

『過去時代所通過的偏倚法令，其絕對不適用「已昭示於大眾」』(Assessors' Report, 1877, P. 5.)

『欲希望從現代殘缺的，破碎的，罅漏的，法律獲得圓滿的效果是不能够的。』(Report of Commissioners of Taxes and Assessments, 1876, P. 52.)

『這稅制是滑稽的，虛偽的，欺詐的。』(Assessors' Report, 1879 P. 34.)

『現時的結果是我們租稅制度，欲求平等與正義的租稅制度，上面所表演的滑稽劇。』(Comptrollers' Report, 1889, P. 34.)

『「一般財產稅」是國家的詬病，人民的虐政，十九世紀文明的污點，只配為智能與道德均未開啓和墮落的時代所採用，因為那時的唯一平等權利只是同等強盜的權利』(Assessors' Report, 1879, P. 7.)

看了上面這些「自評」(self-criticism)之後，已無再事贅述之必要。在比較上，歐洲科學家對此稅的批評是較緩和的，如法儒勒拉波列(Leroy Beaulieu)說(註一)：『在近代財政制度中，

已獨特的發明了一種更粗笨的徵稅方法。』然而，不管有若干批評，我們的此種稅法仍是蹣跚前進，幾無絲毫的改變。

(註1) Leroy-Beaulien, Science des Finances (第五版), III, P. 498.

## 二 古代一般財產稅的歷史

我們在前一章已研究直接稅是怎樣發生的，並又見出直接稅之最初形式是土地稅或不動產稅。我們又已知道原始財產的總體是怎樣漸次的分化，以及動產稅怎樣漸次在社會財富中占了重要。我們再稍詳述此後的歷史。

國王，或是說反射於政府上的公意，力求租稅之實施與經濟事實的變遷適應。財產稅雖繼續下去，但是徵稅官欲使租稅平等，不僅將不動產，並將一切新形式的動產，有形的和無形的，均包括於徵課之內。原始的土地稅於是被其他租稅所補充，或擴張為一般財產稅。這種企圖是開明的而且可讚美的；因為它乃是租稅平等和普及的觀念之表現，動產是不應逃稅的；因此它必須包括於

一般財產項內，而與不動產同等的被徵課。

此種企圖是可讚美的，却是無效用的。動產能逃避最精明徵稅官之徵課。凡試行一般財產稅的地方，此稅又自行蛻變而為不動產稅。歷史昭示於我們，這事實常是真的。產業發達愈複雜，則此種過程便愈要發生，一般財產稅愈一定的變化到他不動產稅的原始形態。不僅歷史指示我們世事必須如此，而且學理也可證明其必然這樣。我們已見出，一般財產稅之肇端，乃緣於特殊的經濟制度，在這時候，唯一的財產是集合的不可分的財產，地主與資本家同為一人。此時只有一種財產，故只有一種財產稅。但是，及至財產分裂為數部分時，有數種財產同時存在時，單一財產稅便馬上變為過去物而歸於無用。它不但無用，而且現在成了絕對惡劣的東西。欲將各種不同事業的所得——這些事業的種類與差別只受個人變化無盡的材能所限制——歸納為一項目，即是將差別變為統一的企圖。結果只有一方使新形態的財產逃稅，他方加舊形態的財產以重稅。前此認為正義精神的，至此發展為不正義的總合。前此在劍端時是企圖平等的，至是結果為巨大的不平等。

因為一般財產稅是顯明的不適用，政府於是又改變其租稅理論以求規合於經濟事實。他們

不再企圖將新事實以規合舊理論。因各種動產漸次脫離了租稅範圍，國家乃不得不改易其平等原則。國家現在認清了現存的事實，放棄一般集合財產的假想。當着財產分裂為各部分的時候，次第的徵課了新稅，其徵課並不加於財產，而是加於新財富的各來源。這舊日的土地稅或可保存，但其他各稅則各有不同的方式。營業稅、職業稅、貿易稅、商務稅、利潤稅、利息稅、工資薪俸稅，都迅速的次第發生，直至最後租稅的理論和實施與實際狀況調和為止。這些財富的來源次第的脫離古代一般財產稅的範圍，而在這些新生形態中獲得了新生命。但是一般人的平等情緒總不會壓抑下去的。一種財產可在此處逃去，將會又在彼處被徵課。財政學說不能長久落在產業生活事實之後的。

(註一) 我們可將歷史的事實來證明上面理論的真偽。換句話說，即是溯尋一般財產稅的實際沿革。

(註二) 關於此種研究可參看 Parieu, 「Histoire des impôts généraux sur la propriété et le revenu (1856)」他的理論是有趣味的，但是不確切，不適當，不明瞭，並太古董。

在古代，直接稅認為是公共收入的非常來源。雅典的直接稅（*εἰσφορά*）原來是徵課於總產額的土地稅（註一）。在羅西里加（*Nausinicus*）時代（紀元前三七八年）此稅遂變為一般財產稅，不僅徵課於土地與房屋，並徵課於奴隸、牲畜、家具和錢財。有人說此稅在這時候即已變為累進所得稅，這話是無根據的（註二），一般財產稅在希臘其他許多城市都有的（註三），但是據我們所得的稀少材料考來，無形的動產是漸次脫離了徵稅的範圍（註四）。

（註一）參看 Boeckh, "Public Economy of the Athenians, book 4, chap. 5" 以及 J. Beloch, "Das Volksvermögen in attika," in *Hermes*, vol. 20 (1885), pp. 245-6. 後者此稅是產物稅並大半是總產額稅。在四二八——七年前此稅係以實物支付。其詳可參看 Seligman, "Progressive Taxation, 2d ed (1908), pp. 11, 12"]

（註二）此中為羅伯斯塔（*Rodbertus*）所主張，見 *Hildebrand's Jahrbücher*, VIII, p. 45 et seq. 其他的見解可參看包克（*Boeckh*）的詳備解說（美國版本第六六九頁）柏洛黑（*Beloch*）認為此稅在這時仍為財產稅，納稅人恆編列為一集團或軍以謀動產稅徵收的便利。參看（註一）所引柏氏的論著，以及 "Das attische

Memoria," in *Hermes*, vol. 22(1857), P. 371.] 柏氏與見被梅氏 (Ed Meyer) 所採取見梅氏的「Geschichte des Altertums, vol. II. (1893), P. 403. Note」及「Kleine Schriften Zur Geschichtstheorie und Zur wirtschaftlichen und politischen Geschichte des Altertums (1910), P. 180.」參看 P. Guirand 「La propriété foncière en Grèce jusqu' à la conquête romaine (1893) livre III. Ch. 8, PP. 518-546」歐 Francotte, 「Les finances des cites' grecques (1903) P. 26」

(註三)參看 Guirand 前揭書 P. 540.

(註四)參看前揭書 P. 544

在羅馬裏面，直接稅 (tributum civium) 有時甚至認為是一種強迫公債，須從戰勝所得的財富中規還的，其徵課此項租稅，只限於王領所人 (protegalla) 不敷時，應付臨時經費的。因羅馬最初是農業國家，其唯一為法律認定的真正「羅馬人的」(quiritarian) 財產只限於土地與附着於土地的資本，如房舍、奴隸和牲畜。這些是不動產 (res mancipi)。但是財產稅只徵課於土地，因為他們認定每畝土地均需要一定數量的此類生產資本。所以最早的羅馬財產稅實質上是不

動產稅與希臘的直接稅 (*εἰσφορὰ*) 相當 (註一)。在羅馬共和國稍後的時期，貿易與產業進步，財產的性質經過一些改變。動產的分量增加了。設若「公民直接稅」 (*tributum civium* 按即羅馬的直接稅) 仍為一般財產稅時，則這些新形態的財產亦須列入徵課。而且實在的，這種辦法實行了。不但農具，而且舟車，錢衣服裝飾等均在徵課之列 (註二)。但是，我們須記着，這被徵稅的唯一動產仍限於可見的有形的物品，雖是羅馬的賦吏 (*censarii*) 有將任何財產列入稅冊 (*census*) 之權。我們找不出證據可證明貿易資本被證稅的 (註三)。我們也不能期望在羅馬共和國的末葉有此類事實；因為自紀元前一六七年以後，共和國就停止——只有一個單獨的例外——徵課羅馬公民的直接稅，這事足以遏止動產稅在此方面的進展。究竟羅馬帝國時代仍否再採用公民直接稅 (*tributum civium*) 是一個爭辯的問題。較有力的辯論似乎屬於主張羅馬並未採用舊稅法的一方 (註四)。

(註一) 不同之點是羅馬的直接稅不是等級稅，是徵課於市價上而不是徵課於出產上。

(註二) 參看 Matthias, 「Römische Grundsteuer und Veitigalrecht, 1882, P. 6」 Matthias 的主張是根據

於 Humbert 的「Essai sur les finances chez les Romains, II, P. 328 et seq.」

(註三) 唯一持反對論者是 Walter 見氏著「Geschichte des römischen Rechts (3d ed.), I, P. 271」但  
Walter 援引 Livy 的話並未證實其主張。故持反對論者唯 Walter 一人。

(註四) Rodbertus, 「Hildebrand's Jahrbücher, IV, PP. 408-427」或 Hevegsch, 「Römische Finanzen, P. 1346」均認爲直接稅仍然存在。但是 Savigny, 「Vermischte Schriften, II, PP. 151, 185」Huschke, 「Ueber den Censur zur Zeit Christi, PP. 70, 190」Mommsen, 「Römische Geschichte, II, P. 387」Margua dt, 「Römische Staatsverwaltung, II, P. 1 I」均持反對的意見。至 Duran de la Malle 在他的「Economie politique des Romains」則未論及此點。這可決勝負的引證是 Tacitus 的「史論」(Annales, 13, 61) Rodbertus 的解說完全是出於強附會的。這最良的辯論——倘沒有人用過——似乎是這樣設若羅馬「公民直接稅」是繼續的。則的戴克勒丁 (Diocletian) 便無推行「省直接稅」(tributum provinciale) 於意大利之必要了。

在各省中，羅馬的財產稅不過是土地稅——或是課稅於土地的價值 (tributum soli) 或是

什一稅 (decuma) 或是地租稅 (veotigal oertum, or stipendium) 在土地稅之外，又有人頭稅 (tributum capitis) 在有些較古的省分中，冒險的貿易生活仍然存在，故人頭稅或許包括「階級稅」 (tax on classes) 或職業稅，或有名無實的一般財產稅 (註一)。

(註一) 羅伯斯塔 (Rodbertus 在前揭書第四冊 P. 361) 說話過於絕對，認這些稅不過是一種人頭稅。參看 Marquardt 的前揭書 II. P. 196.

因是，羅馬的財產稅實質上是土地稅和附着土地上的少數生產資本稅。動產在徵稅的範圍內僅包括農人所有的少許有形財富。羅馬之所以有一般財產稅，也如古代希臘一樣，因為只有一種財產——即擁有奴隸的地主所有的集合財產。

在帝國時代，羅馬的產業已開始分化。加里加拉 (Caligula A. D. 37-41) 利用這機會，便舉辦特種階級稅，最著名的如運工稅，娼妓稅，和搗頭稅。此時各地的貿易資本首先從集合財產中分化出來，最初徵稅的是斐斯巴新 (Vespasian) 所課於溺器廁所的城市所有人之奇稅。稍在加拉加那 (aracalla, 211-217) 前一點，始有一般貿易資本稅發生，從此以後，此稅名爲「流動資本

稅」(aurum negotiatorum)。但是這是在文明進化史上的一種奇怪解釋，最初徵稅的流動資本頗屬於較低賤的事業，而最初的職業稅乃是娼妓稅。我們知道，加拉加那為推行各種直接稅，特別是承繼稅與解放稅起見，給帝國裏面全體居民以羅馬公民資格。省土地稅繼續下去了，但它也經過了公民直接稅所經過的進化，而變為一般財產稅。

但是，產業的進化恆超過財政的學說。徵稅於動產愈變愈困難了。徵稅的方法愈演愈野蠻；直至如拉克坦夏(Lactantius)所說警刺的話，用刑法以強迫抗稅者。在的俄克勒丁(Diocletian)時，意大利採行了省土地稅（自此以後稱為 *tributio or capitatio terrena*）。但是在提俄多山法典(Theodosian Code)宣布以及較後財政制度完成的時代，我們不僅見着一般財產稅，並見出各色各樣直接的和間接的租稅（註一）直接稅中之主要者為課於商人，專門職業家和工藝家的贏利稅，此時各項職業已被產業關係凝結為公司組織了（註二）。但是利用一般財產稅以徵課動產的辦法已放棄，因為原始的集合財產已經分化。原始的稅制已被廢除，代之而興的是多少與近代歐洲稅制類似的徵課方法。

(註一)課於農奴 (coloni) 的人頭稅 (capitatio plebsla or humana) 實質是財產稅，因此稅是由地主支付的。

(註二)參看「Political Science Quarterly, ii. (1887), Pp. 494-513」中 Wm. Adams Brown 所著的「State Control of Industry in the Fourth Century.」

### 三 中世初期財產稅的歷史

在中世各期中，我們可見出租稅有同樣的進化。在羅馬帝國分裂後的較早時期內，完全無租稅可言。初期條頓族的思想與封建制度混和，原來用於公共目的的獻納一變而為封建貴族和君主主的私有物。故公共租稅已變為私有財產了。(註一)。

(註一)其詳可參看 Clamageran, 「Histoire de l'impôt en France, I., P. 115」與 Vuiry, 「Études sur le régime financier de la France avant la révolution, I., P. 420.」

在封建制度的初期，土地為政治組織的基礎，故財富的唯一形態實際只是土地。在英格蘭中，封建諸侯的徵課（如 hidage, scutage, carucage 與 tallage）是加於土地，正如撒克遜的「船

稅與防丹稅〕(hirgeld and danegeld)是土地稅一樣。此類租稅最初徵課於土地的總產額上，或實際依據出產的數量，或僅從地積估計。及至耕作方法進步，課稅的標準由總產額變為純產額。地租成爲比較地價的唯一實際尺度。但是自十二世紀後，城市的工商業發達，致動產或流動財產有大量的增加，不能不另設新稅以徵課市民的新能力。在英格蘭的唯一出路，也如全歐洲一樣，是將土地稅與動產稅合併，而設立一般財產稅。

中世紀的鎮市是近代租稅制的生產地。鎮市的居民都須負擔地方稅，或「教區稅」(parish and town)。教區稅或租稅在開始時差不多即是一般財產稅以及附屬的人頭稅之混合物，正如新英蘭殖民領在最早的時代所實行的。鎮市對於國家的擔負通常都是付出一筆總數，名「firmas burgii」。但此種總數又恆按各人財產的比例而分配於市民。在歐洲大陸情形是一樣的。在日耳曼的各鎮市中，租稅最初僅課於土地和房屋上面的。但是在十二世紀之初，動產與不動產的其他構成要素漸次增加了，以致不能不設立一般財產稅。各鎮市的進展速度自然有緩急之不同，但從廣泛的路線看來，差不多各處是一樣的。故在十三世紀之末，各地都自然把地租加於土地與房屋之

內。因爲地租此時不能換算，所以把它當不動產來徵稅；迨後地租可被換算，便又漸次將它當成動產看了。在日耳曼中正如在英格蘭一樣，我們見出不動產與動產間之封建的區別，差不多與固定產和活動產間之區別爲同物。動產的其他成素慢慢的也列入徵課之內。我們從當時的租稅法令中可見着下述各門動產：（一）家具；（二）衣服，裝飾，與刀劍；（三）家用食物；（四）家用的酒，草與煤；（五）馬和牛羊；（六）各種器具；（七）貨物；（八）貨幣；（九）債權。最初的動產稅只課於有不動產而未付稅的人，但是此種換徵方法不久也便廢棄。差不多無論何處各門動產都一概依一定稅率徵稅，不過各門有各門的稅率，然而不久這些租稅也都併入一般財產稅了。——此稅他們稱爲課於所有物，農產，家具，租金或其他事物之財產稅。在有些鎮市中此稅僅稱爲按人徵收或按能力徵收的市民稅。公文中常稱一個應稅的人是『按照其財力』或用拉丁的話『按其財力及財產之估定』或『按其能力並依照其財產』。在這時候許多日耳曼市鎮已將一般財產稅與人頭稅合併，在瑞士的縣區中此稅竟至稱爲 *Haus-, Gut-, 與 Kopfsteuer*。

在法蘭西和在低原的諸國中，這情形是同樣的。租稅首先是不動產稅，不久也就變爲一般財

產稅，納稅者是按照他的財產（*fortune*）或租金與產業（包括動產與不動產）徵課的，*rent-à-vie* 是常作為不動產徵課。在聖崑星（*St. Quentin*）於一一九五年即有動產於不動產一併徵收之規定；數年以後巴波門（*Bapaume*）也按動產與不動產的價值徵稅。

在此點上英格蘭與大陸的惟一區別是：在英格蘭中財產稅是唯一的地方稅，行了數百年之久，而在法蘭西和日耳曼中地方稅內不久便增加了過道稅或落地稅，但是許久以後一般財產稅仍是度量個人能力的尺度。

一般國家稅隨市區稅之復興起來了。在一一六六年差不多全歐洲都已徵收財產稅以補助十字軍費用。英國法令中規定有各種應納稅的財產，如土地，一切動產及金銀、牲畜、錢幣、債權、葡萄園的產物等等；並又規定若是一個人的財產不足一鎊時，祇要他是有固定住所或一定職業的，也應納稅一辨士。嗣後數十年，在第三次十字軍之役時，又發生了「沙拉丁什一稅」（*saladin tithe*），於是一切地租和動產都明白歸入徵稅之列。自此以後，英格蘭漸次有恩免地租稅與動產稅的辦法，卒至推翻了古時的徵收方式。免稅的財產從四十分之一到四分之一，但自一二九〇年後貴族

與僧侶通常只納平民三分之二的租稅。在一三三四年納稅比例固定為十五分之一與十分之一。嗣後此稅遂有「什五之一稅」(quinzime)與「什一稅」(dime)之稱。嚴格的說，什一稅是課於城、鎮、和舊時諸侯宅地的；十五之一稅是課於其餘鄉區地方的。然而實際上什五之一稅是課於地租或不動產，什一稅是課於可動產或動產。

英格蘭租稅的這兩個名稱——什五之一稅與什一稅，或地租稅與動產稅——引起了兩個有趣的問題。一個問題是爲什麼地租或產物歸入動產或財產之列；另一問題是爲什麼它們的稅率不同。

關於一點，這是很明白的，在封建制度之下，土地不是時常可以買賣之物，決定地主納稅能力的簡單方法是他從土地所收得的地租，地租又是與土地的出產有一定比例的。至城市的房屋，特別宅地不屬於大地主的時候，我們可見出不動產的買賣是很頻繁的；所以城市的房屋稅有些時候是按財產的價值而不是按地租的價值徵收的。這種情形特別在日耳曼的各鎮市中是真的。又是，房屋取租，在古代時，歐洲大陸比在英格蘭更普通，所以在此種流行的情狀下，地租的價值表見

於一年收入中。因此一年收入或年租恆被列入不動產的所得項內。

在他方面，動產已具有資本價值。在事實上，大多數的動產並不能產生金錢的收入，其所產生的僅是經濟學者所謂利益或心理收入。因此，動產是按財產的價值徵稅；不動產，除了在城鎮外，是按地租的價值徵稅。若然，則中世的一般財產稅乃實在是財產稅與收益稅之總合，當資本價值難於或不能確定時，便按收益徵收。在英格蘭中這種地租與動產之區分制經過了全中世紀，在歐洲大陸，特別在封建制度衰微，民主運動漸興的地方，更統一的財產概念便佔了優勢。

另一問題是稅率的不同。在英格蘭中，什一稅是課於動產，什五之一稅是課於不動產，如在上面所說的。在大陸這種差別便更劇烈了，通常動產稅率高於不動產稅率兩倍或甚至三倍。又是，我們知道，動產稅是課於資本價值的，不動產稅是課於收益的，則此種差別便更形可驚了。

在英格蘭裏面，這種差別的部分原因，無疑的是原於貴族比平民有較大的政治勢力。但是在大陸許多地方，雖是貴族並無權力，却仍有這種差別存在。因此我們不能不另求更廣的解釋。

有些學者以為動產，特別是投資於貿易和商業的動產，比不動產有較大的生產力，因而能擔

負較高的稅率。但是，貿易資本僅占當時徵稅動產之一小部分，所以他們援引的事實是無真實根據的。又有些學者則另持一說，以為不動產特別在城鎮中的不動產，是很少生產力的。他們認為當時的城鎮充滿了空房，人口是極少的，宅地並不能如近代可作為投機目的物。甚至遇着火災的時候，城鎮還要幫助人民把房屋修復。然而這種見解是依據一個城鎮或一個時期所發的不可靠的概括論調。比較可靠的學說是依中世紀時土地是全體經濟生活的基礎，就是在城鎮中的人民，大多數仍是依靠土地為生這是自然的，生活的主要東西應被比較的優待，至個人生活必需範圍外的剩餘財產則應課以較重的稅率。可是最好的解釋是這樣：在執行上徵稅於動產是比較困難些，一面因有些動產不易受徵稅官吏的察覺，他面因故意匿稅與作偽是比較容易（註一）。事實上動產稅並未嚴格的實行。這種事例可見於一二七五年英國徵收此稅所表示的不滿，那時英格蘭人民是按照他們的動產十足價值徵稅的（註二）。所以在下次的御會，又恢復以前較容易的徵稅方法。但是土地稅是可徵課於實在地租的，便不能這樣的寬懈。這樣，實際的平等或可藉此達到。

（註一）此種解釋最初由著者於一八九二年發表於「Political Science Quarterly」並見於本書的第一版中。此說於一

八九五年，Hartwig 在德國憲法史於「Die Augsburger Vermögensteuer im XV. Jahrhundert」與「Die Belastung des Augsburgischen Grosskapitals」二文中〔見 Schmoller's Jahrbuch, etc., vol. 19

(1895)〕Hartwig (見於他的 Der Lübecker Schoss bis zur Reformationszeit, 1903, P. 47) 與 Moll

(見於他的 Zur Geschichte der Vermögensteuern, 1911, P. 108) 均實質上接受此說。

(註二)參看 Dowell, History of Taxation and Taxes in England (2d edition), 1, P. 68

在英格蘭中，「貢稅」(tallages) 歸併爲什五之一與什一兩種稅，在法蘭西則土地的封建貢賦也發展爲一般財產稅，不過仍保存舊日「貢賦」(taille) 名稱。1254——56年的各法令意在統制徵課，並規定不動產只納動產一半之稅。這樣，英格蘭依據習慣實行的東西，法蘭西企圖用法律來執行。在十四世紀時，貢賦已是法蘭西的主要直接稅，至一四三九年則變爲經常的年稅。在日耳曼也是這樣，帝國與各邦的直接稅，若是有時，也是取一般財產稅的形式。日耳曼的各種土地稅 (如 Bede, or Landbede, gerneiner Pfennig, Landshoss, Landsteuer, etc) 通是地方財產稅。在蘇格蘭中，於一四二四年所付於英格蘭的「賦稅」(Ostase) 也是屬於一般財產

稅。是年頒布了一道法令，規定預備一稅簿，內載居民的姓名及其財產單（包括穀物與牲畜）為納稅能力的表徵。至一五八五年臨時負擔名為「*Stenta*」的，也派徵於各城鎮，按照它們的富力與公產為增減此後便成為慣例了。

在意大利各共和國中國家最初倚賴的是一般財產稅。在米蘭（*Milan*）於一二〇八年即已有此稅（名 *stima e catastro de beni*），此後徵收頗為嚴厲，稅簿有「痛苦書」（*libro del dolore*）之稱。在熱羅亞（*Genoa*）此稅稱為「集合稅」（*Colletta*）。在佛羅綾斯（*Florence*）此稅稱為「算賦」（*estimo*），並在政事中占一重要地位。我們於最古時代在荷蘭即見有一般財產稅，名「教區稅」（*schot*）或「什一稅」（*teuth*）等，是課於所有物的。

於是，一般財產稅會通行於歐洲的。此稅大體上可算是成功，因為它適合那個時代。雖是欲從稀少的中世史實中詳細研究各題目，有點近於好奇，而現今仍存詳細的徵課表是容易見出的。那時的財產稅主要是課於有形的和不易匿藏的實質物。除了法國用免稅法破壞了這稅制的效果外，此稅從全體看來，在古昔的社會中，確是一種按能徵課的公道稅。一般財產稅之發生，由於財

產的區別極微。

#### 四 中世後期及近世的財產稅史

不久變革發生了。在一三三三四年英格蘭的什五之一稅與什一稅從定率稅變為配賦稅。一個區域應徵收一定的總稅額，這總稅額認為是每年不變的並且依同樣的比例分配於各縣，各鎮，和各區。因此一份「什五之一稅」與「什一稅」是有一定的數目，若需用增加，使課二份或三份「什五之一稅」與「什一稅」。但是不久這種徵課方法又廢棄了。各縣鎮可自行規定徵收方法，並待遇動產非常鬆懈，以致什五之一稅與什一稅的總額逐年遞減。結果，英王方面便推行新一般財產稅，名為「幫款」(aid)的，以補充舊稅。最初試行此法並未成功，但最後在一五一四年，這「幫款」規定為每價值一鎊的財產徵收六辨士。嗣後鎊率又改訂土地為四先令，貨物為二先令又八辨士。但是「幫款」也經過什五之一稅與什一稅所經過的同樣變革。最初「幫款」是定率稅，不久也變為一定總數的配賦稅。各區並未重訂稅賦，故一區所付的稅年年都是一樣的。財富

的一切增加因此完全不在徵課之列。免稅復免稅，而動產稅之徵收又如此之鬆懈，以致稅收總額逐年遞減。他們所用的徵課是十分隨便的。只是原來繳納「幫款」的人照舊納稅，規定了無數的例外，並且動產的徵課，其率甚低而範圍不周遍，以致「幫款」成了十足的滑稽稅。培根（Bacon）說：「英國人的稅是自己估定的」（註一）。色西爾（Sir Robert Cecil）在一五九二年曾說，在倫敦全市中貨物估稅價達到二百鎊的不過五人；拉勒（Sir Walter Raleigh）著書亦說：「窮人所納的稅與富翁相等」（註二）。於是「幫款」名義上雖是一般財產稅，其實大部分是土地稅，而且是極不公平的土地稅——其不公平殊甚，卒於一六六三年將此稅廢止。

（註一）培根又說：「此稅是歐洲任何國家中人民最不感覺痛苦的稅。」

（註二）見氏著「Report on Public Income and Expenditure, 1869, II, P. 415」

在共和時期中，曾有恢復一般財產稅的企圖，在共和政府名義之下，每月徵收，不動產仍如昔時按其「年價」（Yearly value）徵課，動產則按其價值徵課。這種「月徵」在「革命」時期中即經實行。故在一六四四年「月徵」已加於註明的各縣，各城和各鎮，按照「土地、地租、年金、職業

與遺產的一年實際價值，以及貨物、器物、債務和其他動產或不動產的實價，徵課此稅（註一）舊日的幫款完全廢止，代替以此種月徵，這足見進化之跡。可是此種改良是短期的，動產的徵課又漸次的衰減了。配第（*St. William Petty*）是英國第一部租稅學理著述的作者，他討論這種月徵的缺點，有下面精粹的話——

『在我們現時用分數的方法，徵課於人們的財產，如課他們的財產，動產和不動產，五分之一，和十二分之一，而且徵課人民的職業，能力，以及想像的財產，也是按照幾分之幾；在這些稅法中，有不少的欺詐，衝突，壓制，和麻煩，有些人故意要納稅以博取更大的信用，又有些人則賄求低稅；我們不能依據徵收的任何痕跡（正如煙囪爐邊所留的遺跡，）以考核，查驗，或根究此種租稅的情形。我不耐煩多說話來反對此稅，可大膽而毫不趨起的判斷，用談諧的話來說，這稅是等於零，而且不僅等於零，並是一種討厭的和不好的稅』（註二）。

（註一）見於上下兩院集會於國會時所發的教令，用「月徵」等稅，每月舉辦款項十二萬鎊以維持蘇格蘭軍隊。（*Feb.*

（註二）特別參看教令第八頁）

(註一) W. Petty: A Treatise on Taxes and Contributions, (1687 倫敦出版, Pp. 61-62)

可是，稍後配第對此稅略有希望，並發表如現代我們鄉下的立法家所持的意見，認為「動產稅，若採取其他地方所用的宣誓法，頗可引出為最明察者所不能查覺的最黑暗部分」(註二)

(註二) 配第著: Verbum Sapienti; or the Method of raising Taxes in the most equal manner, P. 17 (附載於他的 Political Anatomy of Ireland 中, 一六九一年版。)

在「革命」以後，此稅即作為所謂的財產稅。此稅是課於人的，凡有動產，不動產，公職或有利的位置的人們，均在被徵之列。最初此稅也是定率稅。可是收入銳減，以致國會於一六九七年遂固定應徵收的稅額，於是此稅變為規定數目的配賦稅了。一鎊徵稅一先令，這稅率是指全國應徵五十萬鎊之稅，此總額又以固定的數目分配於各區域。此稅從一鎊三先令增到四先令。對於土地，稅是徵課於地租或「年值」(Yearly value)的。至於動產，則徵課於財產的價值上面。一切財產的租息價值規定等於資本價值之百分之六。若是「一個人服從於公職及其他有利的雇傭」則無資本價值可言，租稅便直接課於他的薪金上。(註三) 又是，徵課於動產的困難，與乎稅及於無形財

之不可能，情形是很顯著的；故據立法之本意，原以動產稅為主要收入，以不動產稅為輔助的，然而事實上所謂租稅，差不多已變成單獨的土地稅，並在一六九七年即已改用此名。所以英格蘭的「土地年稅」(annual land tax)即被認定為一般財產稅，並很久以後在法律上都繼續是這樣的。(註二)

(註一)此種法律的條款常被誤解，欲詳知此法的解釋，可參看 Sellerman *The Income Tax*, 2d ed., 1914, Pp.

48-49。

(註二)見 Adams Smith: *Wealth of Nations*, book v., chap. II 「所以稱為土地稅者，因為意思是與資本的徵課與土地同一比例」(Thorold Rogers' Edition, II., P. 653)

對於動產逃稅的怨聲差不多自始即可聽着。如布里士哥(Briscoe)於一六九四年向我們說的：

「於此，我可留意一下：操錢業的人們怎樣以貧苦勤勞的商賈之破產而自富了，紳士們（財產在地上的人們）怎樣被稅壓迫，而操錢業的人們反在免稅地位了；有土地的人每年從一

百鎊財產所付的國稅比操錢業的人從一萬鎊錢財所付的稅還要多些』(註一)。

(註一) J. Bryscoe: *A Discourse on the Late Funds of the Million-Act, etc.*, (1694, P. 13)

在十八世紀時這種論調已變成口頭禪了。一位通俗小書著者曾發表意見如下：

「這個是一種苛虐和不公平的稅。在國內僻遠的地方，此稅並未按照人民的財產價值徵課，也不能按照財產價值徵課……操錢業的人們又另外是一大羣納稅最微或完全不納稅的人民。他們所運用於營業的資本是見不到的，所以恆納最微的稅。用抵押貸出的金錢是沒有課稅，而所有資本金又被公衆認為免稅的，因之他們的財產毫未上稅。操錢業的人們有了這些便宜，雖是在國中握有最大的財產，並未按照相當比例以供給政府，然而他們從政府所獲的保護是與納稅最多的人民同等的」(註二)。

(註二) 一位下院議員的書簡「A Letter to a Freeholder on the Late Reduction of the Land Tax to one

Shilling on the Pound (London, 1732, pp. 44, 48, 26)

瓦爾波爾 (Walpole) 差不多在同時也說：「除了有土地的人們，幾乎沒有人繳納一點此種

稅項』(註一)對於此稅主張公道最嚴厲的訴詞，或許是十八世紀中葉一位著名公法學家德克

(Decker) 所提出的，從他的公訴彙刊我們可摘引下面的話：

「第三，此稅惡化了人民的行為，使得他們暴躁而不能自制。

「因為若按照他們的收入，消費，或所有的財產為付稅的比例，但這些財產的真正價值，除了他們自己以外，是不能知道的，故不能不強迫他們自行宣告，並常常強以誓詞，這樣便使他們的自私心與良心之間發生衝突；這種極不聰明的法律，置忠實人們比欺詐的惡棍於較不利的地位；作偽誓的人付較少的稅，把錢省住了；而有良心的人付了足額的稅，但後者也可懷疑他人逃稅，自怨比其鄰人付稅較多，而想到為什麼他不可以像其他人們也作偽誓；於是人們當中真誠最神聖的保證常被破壞，侮蔑，唾棄，而私心戰勝良心了；良心對於人們正如防止惡魔的隄防，一旦有了罅漏，則罪惡的洪流即澎湃而來，一切優良的德義將被淹沒，惡人愈是昌達，他們將愈要抵抗權力」(註二)。

(註一) Dowell, *History of Taxation and Taxes in England* (vol. II., P. 98)

(註1) Mathew Decker, an Essay on the Causes and Decline of the Foreign Trade, Edinburgh, 1758, Pp. 19-20

舊時的一般財產稅（現在一般認為的土地稅）是如此的不公道和如此的不重要，以致於一七九八年許可地主支付一宗資本總數買得免稅。換句話說，土地稅變成了可換算的租捐。徵課動產的規定仍然載列於法典中，直至一八三三年始行廢止；徵課公職果有利位置的條款至一八六七年始被撤銷。在這條款撤銷的前一年，收入的總數不過八二三鎊呵！這個是保存中世習俗的滑稽結果。若然，一般財產稅，其發生是土地稅，其結果在名稱上和實際上又返還於最初的形態。

在蘇格蘭中，歷史是同樣的，雖是因它的產業發達較晚，所以舊日稅制差不多殘存到現在（註一）。主要的直接稅名「舍斯」（*cess*），原來本是一般財產稅。在中世紀時，有一位財政大臣（one of the Great Chamberlain）開始研究，究竟公共負擔是否公平的「按照人民的能力分配於富者與貧者」（註二）。「舍斯」依一固定比例配賦於各鎮，此款一部分是由各鎮的「公產」（Common good）支付（註三），一部分由不動產擔負，若尚有剩餘，則徵課於動產與納稅人的收入。

在一五九七年頒佈一更確切的法令，規定稅官「應按照各人在鎮內所有地租、產業、貨物與資財的利益與數量，分課稅項」(註四)。但時變境遷，動產逸出了徵課的範圍。在當弗勒(Dumfriesshire)於十七世紀之末，記載告訴我們「此時因商賈業衰，所有「舍斯」大半落於土地與房產上。」在金脫(Kintore)，「舍斯」則「由地租付出。」

(註一)研究蘇格蘭稅制的大概，可參看「Report of the Poor Law Commissioners on Local Taxation, 1843」

以及較近的著作 Stomley H. Turner: History of Local Taxation in Scotland (Edinburgh, 1908)

(註二)見 Turner 前揭書 P. 158

(註三)「公產」包括公共牧地、永租地的地稅、河海的漁業，以及磨房、間或括包括磨房及其他。Turner 前揭書 P. 128

(註四)同書 P. 159

在蘇格蘭各州中，「舍斯」或有時所謂的土地稅，於一七九八年與一八〇二年已改變為換算的租捐，如在英格蘭一樣。但是在各縣中，舊稅制仍然沿用；各縣徵收一般財產稅，方法各異，並自為風氣。例如，在般弗(Banff)，於十九世紀時，此稅的徵收：二分之一課於不動產；四分之一按照商

買所購貨物的總數課於貿易與商貨；八分之一課於公司營業；八分之一依照稅吏的意思課於其他居民。在庫冷（Quilen）此稅課於土地與貿易，其率係「按照假定的人民納稅能力」規定（註一）。因是，遺存的財產稅仍如此苛虐與麻煩，以致一八三五年的「稅務委員會」提議完全廢止那時所謂的「營業財產稅」（trade-stent）。但是，直至一八九六年縣區「舍斯」稅的制度才完全廢棄，並隨而停止徵取動產稅的一切辦法（註二）。這個是蘇格蘭國家一般財產稅之終結。

（註一）Turner 前揭書 Pp. 164, 165, 183

（註二）同書 P. 167

在其他國家中，財產稅的歷史也是同樣的。在法蘭西，財產稅名為「塔伊」（taille）「塔伊」有二種：「不動產塔伊」（taille réelle）只課於行政區劃中的土地；「動產塔伊」（taille personnelle）名義上是一般財產稅，係課於選舉區劃中的，構成法蘭西收入的較大部分。實際上「動產塔伊」只課於非貴族的家庭，實在已變為土地稅，與「不動產塔伊」相同；因為動產的富翁不久也獲得貴族的同等權利。費邦（Vauban）說，「動產塔伊」只課於最貧窮的階級（註一）。實在

的，緒利 (註二) 於一六六〇年曾有恢復一般財產稅的原則並徵課於動產與不動產之企圖 (註三)。但是他名譽的失敗了，因為在十七世紀之末，霸基爾貝爾 (Boisguillebert) 的巨著曾充滿了怨言與悲痛 (註三)。在十八世紀時，法蘭西 又採用「什一稅」(dixiemes) 與「廿一稅」(vingtiemes) 以補充「塔伊」，正如英格蘭 的「什一稅」與「什五之一稅」一樣，但新稅不久又實際變為土地稅 (註四)。進化是不可遏抑的，在「革命」時期中，進化已使一般財產稅完全廢止了。

(註一)「總括來說，「塔伊」是一種土地稅，只課於國內最貧窮的地主，又是一種動產稅，只課於社會較貧的階級。」見 Van-  
ban: *Dîme royale* (P. 32 *Daires Edition*)

(註二)緒利命稅吏徵稅，須「按照納稅人的能力，或為動產或不動產；或為貴族的或平民的產業；或為貿易與實業。」參看  
Clamageran: *Histoire de l'impôt*, II, P. 359

(註三)「在法蘭西上此稅的不到三分之一的人民，只有最窮的和最貧的才上此稅。總而言之，這稅是絕對不好的。」參看  
Boisguillebert: *Le Dêtail de la France*, chap. III

(註四)「在事實上，土地的成分爲此稅的特色」參看 Stourm: *Jes finances de l'ancien régime et de la révolution*, I, P. 249 又參看 Necker: *De l'administration des finances de la France*, I, P. 159 但是須注意者，此稅之計算係依據收入，不依據賣價。欲求詳細，參看 Seligman: *The Income Tax*, 2d ed., 1914, PP. 61-63。

日耳曼在中世紀時，納稅人所填的稅表頗與美國有些省中現在仍用的稅表相酷似。(註一)但是在日耳曼也如在美國一樣，此稅漸次難及於動產。在普魯士邦 (Brandenburg) 此種情形在較早時期即是這樣。(註二)在巴斐尼亞 (Bavaria) 正如在奧大利亞 (Austria) 一樣，在十六世紀之末，貴族與富商階級已將主要的負擔轉嫁於鄉民肩上。(註三)在其他日耳曼各邦中，所謂平等財產稅不過有名無實罷了。(註四)

(註一) 一五三一年的模範稅表，可參看 Bielfeld: *Geschichte des Magdeburgischen Steuerwesens von der Reformationzeit*, PP. 19-23

(註二) Schmoller 的 "Die Epochen der preussischen Finanzpolitik," 見於他的 *Jahrbuch*, I, PP. 42, 49

他的“Studien über die wirtschaftliche Politik Friedrichs des Grossen,” 見於他的 *Jahrbuch* viii, P. 38, for Brandenburg; viii, P. 1011, x, P. 330, and x, P. 350, for Magdeburg. 又參看

F. J. Neumann: *Die persönlichen Steuern vom Einkommen*, 1896, P. 212

(註三) Hofmann: *Geschichte der direkten Steuern in Baiern*, P. 70

(註四) Wagner: *Finanzwissenschaft*, iii, (1st edition), PP. 62, 77, 80

荷蘭在十七世紀時所採用的一般財產稅或「二百稅」(*two hundredth*) 據英國人的眼光看來，似乎有些好處。有一位小書作家曾說：

「二百稅是課於人民的全部財產上的，凡是一個人有二百先令或等於二百先令的財產，則課稅一先令，有四百先令以及更多者以此類推。但是有人或許要問：官吏怎樣能夠知道每人的私產之真正數量？因為一個人不容易表露他的富或窮，有些人過活比他的實際狀況較窮，又有些過活比他的實際狀況較富，所以我們可推論，官吏的徵課是常不公平的。可是此種困難可被人們遠慮的性質與溫和的習慣所抵消……大多數的人是有野心，喜愛有錢的名譽

的，故官吏即向他多徵了稅，他會寧肯照納而不願表示財產太少。所以「惡」產生了「善」，真正利益可從想像的財富中收穫」（註一）。

（註一）見「The City Alarm or the Wake of our Miscarriages, etc.」中附有遺產稅一文（London, 1645, P. 29）。

但是在半世紀後，荷蘭學者也證明此種一般財產稅在荷蘭所得成績之壞不亞於在其他地方。我們可注意下面的話：

『末了，在極端需要經費的時候，或可有一般財產稅之徵收，課於人民的一切動產和不動產上。我說的是在極端需要經費的時候，因為這種稅比任何其他稅法對於一般人民的負擔上要苛虐些。因為徵稅官完全不知道人民的動產有若干，他所欠於人者幾何，人所欠於他者幾何；並且即使稅官確知動產的價值，也不能確切平等的徵收，如徵課不動產一樣。所以我們很容易見出：此種租稅，或緣於稅官的憎愛，或緣於稅官的愚盲，都可發生極大的不平等。誠實宣告財產的人們增多，自然可使此稅減輕；而欺詐的人們過衆，却一定也使此稅加重』（註一）。

(註一)見荷蘭的 John De Witt 及其他名流所編之「The True Interest and Political Maxims of the Republic of Holland and West Friesland」(London, 1702, Pp. 109-110)

在意大利中，財產稅的沿革詳見於佛羅綾斯 (Florence) 的歷史。「算賦」(estimo) 之徵課最初是比較平等的，不久也積弊叢生。動產逸出徵稅之列，富足的銀行家完全未被徵稅，租稅的全部重量落於「小資產者」(popolo minuto) 肩上。無數的人民破了產，被迫流亡於外國(註一)。人民對此稅不滿意的聲浪愈積愈高，經過了革命與混亂的恐怕，此稅最後於一四二七年始被代以新稅，名「加塔斯多」(catasto)，徵課於不動產以及商人銀行家的動產上。馬克維尼 (Maachi-avelli) 曾對於一些貴族的反對作有趣味的敘述，這些貴族也是那時的大銀行家(註二)。我們一讀那時逃稅的方法，政府方面強徵動產稅的努力，以及一切努力的慘敗，無異讀我們現代合衆國各省稅官和「監督官」(Comptrollers) 的報告。他們的經驗正如我們現代的一樣。雖是貿易資本那時一定是很大的，可是在一四三一年僅有五十二人付納資本稅。在一四九五年，此稅已完全有名無實，而事實上所行的，乃單獨的不動產稅(註三)。這樣，所以動產在法律上是免稅的。一般財產

稅又返還爲土地稅了。

(註一)參看 Léony Say: *Les solutions démocratiques de la question des impôts*, I., P. 203 et seq., 特別

注意 P.P. 222, 223. Say 沒有說出參考的地方。欲知詳細歷史參看 Baer, "Il Catasto Fiorentin nel secolo xv.," *Nouva Antologia*, vol. 17 (1871) 以及「註三」所引之書。

(註二) *History of Florence*, IV., P. 14 (vol. I., P. 161 of Detmold's translation)

(註三) Canestrini, *La Scienza e l'arte di Stato, L'imposta sulla Ricchezza Mobile ed Immobile* (1867), I., P.P. 108, 115, 321, etc.

通歐洲全境，地方財產稅也變更爲不動產稅。在英格蘭中，地方稅的全部稅制係依於「濟貧稅」(Poor rate)按照一六〇一年的法律；「濟貧稅」不僅徵課於土地房屋等的所有人，並徵課於各個居民、牧師和神父。此稅是一般財產稅按個人的能力徵收，如法庭所說的，「按地位與能力」(ad status et facultates)。最初土地徵稅也如其他地方在開始時的一樣，是按地畝徵收；但在威廉第三 (William III) 時，使用租金的價值爲能力的尺度。因爲動產也是一同課稅的，

所以此稅乃是一般財產稅。可是在很早的時代，已規定納稅的動產只限於本區的，有形的，以及生利的了（註一）。若然，則無形的動產，在所有人手中的有形動產，個人能力的所得，以及投資和放息於別區資本所生之利與息，均將被認為是不生利的，無形的，或不屬本區的，而免納稅義務（註二）。這唯一不在例外的財產是貿易資本，但是此種問題在十八世紀之末產業革命以後便形重要。曼斯飛爾（Lord Mansfield）於一七七五年曾指示此稅之失策（註三），可是貿易資本納稅問題雖是當時爭論焦點，但肯里翁公爵（Lord Kenyon）却於一七九五年斷定此稅為正常（註四）。在實行此稅的地方，結果生出雙重的害處：舊日方法的成功引致「治安法庭」[The Justices of Peace]採用無遠見的濟貧法，名為「津貼制」[allowance system]（註五），而貿易資本稅之徵課只限於英格蘭西南部的舊日衣業區域，結果使古昔的大宗實業劇衰，移營於動產免稅的約克西（Yorkshire）（註六）。在一八三九年其他區域亦曾研考此稅原則之當否，法庭又主張此稅之應徵（註七）。雖結果通過了動產免稅的法律（註八），然也無力量召還此種實業於原地。免稅律只規定一年，但每年已無限的延長（註九）。所以在前世紀後半期，英國的地方財產稅在法律上和實際上

只是徵課於生利不動產的稅（註一〇）。

（註一）在一六三三年的判決是「徵課應按照居民有形的不動產與動產」見 Sir Anthony Earby 案 2 Bulstrode, 354.

（註二）見於 Report of the Poor Law Commissioners on Local Taxation, 1845, 8vo edition (1814), P. 43 et seq., 特別看 P.P. 34-38。此書載有英國地方稅的詳細歷史。最近的作品是 Edwin Cannan, The History of Local Rates in England, 1896, (2d ed., 1912)。

（註三）Rex vs. Ringwood 案 1 Cowp. 326。

（註四）見 Rex vs. Mast 案 1 Bott. 204 該案中案的詳細情形。參看 The Report of the Poor Law Commissioners on Local Taxation (1843, nos. 35-94) 的附錄 A。在一七九一年仍見一般財產稅之存在。參看 Rex vs. White 案 4 T. R. 771。

（註五）關於 The Speenhamland act (1795) 參看 First Annual Report of the Poor Law Commissioners, 1835, P. 207。

(註六) Report of the Poor Law Commissioners, on Local Taxation, 1843, 8 vo edition, P. 38

(註七) 見 Queen vs. Lumsdaine 一案 10 Adol, and Ellis, 157

(註八) 見 3 and 4 Vict., Chap. 89 規定「除了土地、房屋和人的租捐、教會的租捐、煤礦與售賣的灌木林外、徵課任何居民貿易資本所得的利潤或任何其他財產之所得」均是非法的。

(註九) 原於 Expiring Laws Continuance Act

(註一〇) Thorold Rogers, Local Taxation, especially in English Cities and Towns, P. 16 參看 Cunnam 前提論中之 *passim*; Noble, Local Taxation, P. 58; Palgrave, Local Taxation, in Great Britain, P. 78; Goschen, Reports and Speeches on Local Taxation, P. 50; Phillips, "Local Taxation in England and Wales," in Probyn's Local Government and Taxation in the United Kingdom, P. 532; Billinski, Die Gemeindebesteuerung und deren Reform, P. 35 et seq. 又參看 Hedley, Observations on the Incidence of Local Taxation (1884) 以及關於資本以及機器稅之參看 G. H. Blunden, Local Taxation and Finance, 1896 參 J. J. O'Moara, Municipal Tax-

ation at Home and Abroad (1894)中可見出一些有趣的材料。

William Kennedy 在他的「English Taxation, 1610-1799, London, 1913, PP. 20, 47」中認為我

國有充分認識中世紀財產稅的所得觀念。但是我的結論之根據，可見於 Bruno Mall, Zur Geschichte der eng-

lischen und amerikanischen Vermögensteuern, 1912, esp, PP. 17-35。

蘇格蘭的財產稅史更有特殊趣味，因為此地的產業發達較晚，故舊稅制之存留幾達於現代

(註一)。蘇格蘭的地方稅，也如英格蘭的一樣，導源於「貧人律」(Poor Act)。最初將地方稅從自由獻納改為強迫徵收的是一五七四年的「發加邦條例」(Vagabond Act)。此條例畀城鎮的

牧師與教會執事以及鄉區的頭目「有依其善意……按照資產的多寡徵課於全區居民」之權

(註二)。「徵稅簿」(stent-roll)按照居民財貨與產業的增減「每年改訂。在一六四九年頒佈了一較廣泛的條例，若教會認為自由獻納不足用時，可按照人民的能力與財產行強迫的徵課。在這

些事件當中，能力的標準是居民的「產業與現狀」(estates and conditions) 或「財貨與產業」(goods and substance) (註三)。在一六六三年來了一個重要的變更，稅額的一半徵課於土地，其

餘的一半則按資財的多寡課於居民身上。於一六九二年這種辦法已成爲一般通則（註四）。歷年甚久，此稅均課於動產以及各種職業與藝匠的所得上（註五）。在各邑與各區中，此稅之實際徵收更是千差萬別，雖是在大多數的地方，動產已逸出徵課之列。一八四五年的條例界「濟貧局」（the parochial boards）以廣大的自由。此條例給予數種變通辦理之權，其中之一種是「可按照資財的多寡（according to mean and substance）以徵課全區居民」（註六）。在一八四七年時，一五五個有徵稅權的教區中，僅有七一區採用按照資財徵收的方法，大多數教區均只徵課於不動產，一半由所有人擔負，一半由佔有人擔負。在一八六〇年，七五二個教區中，則僅有二五區採用「資財徵課法」了。在一八六一年巴克斯特條例（Baxter Act）始行廢止各教區中自一八四五年所採用的「資財徵課」法。有少數教區在一八四五年以前即已實行此法的，有仍用此法之權，而沿用最久的是格林羅克（Greenock），並在一奇怪的累進程度上延用至一八八〇年（註七）。此種稅廢除的原因，由於不動產所有人最終認出動產之免稅不特不減少他們的不動產之價值，反可增加價值（註八）。所以蘇格蘭的地方一般財產稅至此便告終結。此稅制之崩潰僅在國家一

般財產稅制崩潰之數年前，如我們在上面所述的。

(註一)參看 Turner: *The History of Local Taxation in Scotland* (P. 49. 附註三)。

(註二)前揭書一四頁；

(註三)前揭書；

(註四)前揭書二一頁，三四頁；

(註五)前揭書三八頁；

(註六)前揭書四四至四五頁；

(註七)前揭書四八至四九頁；

(註八)前揭書五二頁。

於是，各處的歷史均給出同樣的教訓。在一般人的意識中承認直接徵課的時候，租稅便採取土地稅的形式。此稅不久進化而為一般財產稅，歷時甚久，均可表顯按能納稅的原則及至財產化分了形態的時候，財產稅遂變成年代的謬誤產物。各種動產逸出徵課範圍，卒之最終一般財產稅

完成它進化的圓圈，返還到它不動產稅的原始形態。故美國的財產稅不過是這種普遍趨勢之一種實例；這個並不是美國的發明，而是中世紀的殘存物。此稅制在實質上，雖不是在名稱上，曾經過各種改革，但是欲將此稅變革為名實相符的一般財產稅，而無現代的劇烈弊害，這一定是失敗的。在任何複雜的社會組織中，企圖以一般財產稅為主要的財政來源，是不可能的。中世紀的方法在現代的事實中是不會成功的。

## 五 一般財產稅的理論

美國所實行的財產稅，一般人均認為是失敗，但是有時又有人主張，若此稅能徹底的執行，的確是一種公道稅的（註一）。以一般財產稅為國家和地方收入唯一的或主要的淵源，差不多全國各省憲法均有這種提示，有人認為這理論在原則上是正確的。這是真實的嗎？

（註一）「除了適當公正執行的按值徵稅制外，沒有更公道更良善的徵課方法；而稅制在執行上的鬆懈或不完善，其流弊所生的苛虐，不公道，不平等，將非任何惡稅所能及。」見於 Report of the Comptroller-General of Georgia, 18

Ch. P. 8.

第一，我們應當排除財產有納稅義務的觀念。與國家直接有關係的是人民不是財產。個人生存於國家範圍內，即同時對國家負有一定義務，這義務當中最首要的是保護國家和維持國家。實在的，國家可無特定的個人而存在，個人不能離國家而存在。凡是文明的國家對於人民的徵課，莫不以納稅能力為準則，這能力自然可用他所有財產或其他標準去度量。但是，所謂徵課於財產而真正負此義務的乃是個人。

但是，財產是能力的真正尺度嗎？在初期的社會中，財產大概可為能力的尺度。每個自由人都

是業主，而所有的人均仰給於土地的出產。財富的比較平等產生出機會的比較平等，納稅能力的精細區別此時尚沒有顯著。故在古時的社會，財產確可為度量能力的大概準則。

不久變革發生了。社會起了分化，興起許多階級，有些級階的人們，其生活並不依靠財產而依靠所得。享受薪俸的人們與握有資本或財產而收入同額利息或贏利的人們比較，不能說前者缺乏納稅能力，這是顯然的。又是，財產的生產力變成了計算個人能力的決定原素。例如有兩個工廠

主人一個的工廠終日工作，獲了很大贏利；另一個的工廠被迫停閉，因而毫無所得。有兩個地主，一位使用進步的方法，獲得很多產物；另一位雖有同價值的土地，但或因氣候的惡劣，而出產最少。有兩個資本家，一個投資甚好，獲利極大；另一個投同樣資本於另一事業，而獲利最微。所以我們若說這些人們的能力是以財產為比例的，豈不大錯！能力的標準從財產移到出產，贏利或所得了。

這個原則的真理會約略承認於各國立法中，故稅制比初期的稅法已進一步。這個原則的應用可見於中世紀各城鎮的稅法中，因為在這些城鎮裏面，藝匠與商價的所得，認為是能力的表徵，與其他居民的財產一同課稅。中世紀各邦曾採用各種方法以徵課土地的所得或地租，職官的薪俸以及個人勞力所得，也就是這原則的表現。同樣的，這種情形又可見於美洲殖民領的最早立法中。麻沙朱色特灣（Massachusetts Bay）的一六三四年的稅法，規定「按照個人的財產以及其他的一切能力」而行徵課。可是能力的尺度仍為財產，如一六三五年的條例規定「財產之所在，即為一切人們按能納稅的準則」。在一六四六年，這新觀念發了一線曙光，法律規定：「不但一切動產與不動產應課稅，即技術家與工藝者亦應按其收入與其他人們依於財產的所得之比例，而

行徵課。」換句話說，現在注意的不僅是財產，並及於收入。在許多其他美洲殖民領中，某些階級的贏利也與財產之所得一同課稅，此稅稱爲「能力稅」(ability tax)或課於能力上之稅(註一)。因是，我們可見出，有人說美國人在本性上所採取的稅制是「財產稅，不是勞力稅」是怎樣籠統的話呵！

(註一)欲知此稅的詳細沿革，請參看 Saligman: *The Income Tax, 1911, 167, et seq.*

自然，在這些殖民領中，此種法律不過是以收入的稅基代替財產的稅基之最初微弱企圖。不久此種區別便不注意，改良的企圖也放棄了。但是在歐洲這進化是繼續的，稅制的基礎從財產變到收入。故土地，房屋，工資，薪俸，利息，贏利等稅，漸次代替了財產稅的地位，形成一依據收入的較完全的稅制。在近代的社會中，我們又見出，稅基最近已由「收入」(Product)變選到「所得」(income)了。此處應注意之點是：通歐洲各國，中世紀的稅基——財產——已被廢棄，因其已不能適應正義的要求故。財產稅在理論上是非正義的，因爲財產此時不能度量納稅能力了——因爲能力的表徵不是財產而是收入了。

這個是財產稅失敗的原因。此稅的缺點自然也有些人批評過，如瓦克爾總統（President Walker）謂財產稅的主要缺點，在於徵課此稅，無異科儲蓄者以罰金（註一）。可是這種評語似乎是可疑的，因為任何租稅，只要是課於開支外的收入上的，都可適用這評語。課於剩餘財的所得稅也一樣是課於儲蓄上的。財產稅與此部分所得稅之間，在此點上並無若何差別。此種反對論所生的唯一邏輯結論將是贊成消費稅。設若我們不願意徵課於儲蓄，則只有徵課於消費。然而瓦克爾本人也正當的反對消費稅，以為是最不公道的。所以財產稅之不合乎正義，不是因它課儲蓄以罰金，而是因財產已經不是能力的尺度。

（註一）見 *Political Science Quarterly*, vol. III (1888), P. 3.

在現代沒有一個著名的學者主張財產稅為唯一的或主要的直接財源了。自然，有些德國財政學者仍然提倡一般財產稅，但是他們僅把它當作現有一般直接稅的補充稅（註二），特別是所得稅的附帶物，意在使財產所得比職業或個人所得負較重的稅。這些學者未見出這種結果也可用所得稅的稅率差別得到的，如意大利就是這樣。德意志與意大利在一九二〇年所實行課於資

本的戰後財產稅，不僅是作為補充財源，並顯然是緊急的而不可沿例的非常手段。

(註一)參看 Gustav Cohn's Finanzwissenschaft (英譯本 P. 683)「現代所得稅勃興，財產稅僅餘很小的領域。」

此外另有一個贊成財產稅的有力辯護，有時為人提出的是：若不實行財產稅，則在任何稅制之下，不生產的財產，例如珠寶、古董、空地等，將不負租稅之責。但是這個理論最大限也只能贊成特種財產稅，不能持以為一般財產稅的理由。我們且不說課稅於藝術搜集品之非策，實行徵課珠寶之不可能，抑或此種財產與全國財富之比較又是微乎其微，這辯論也是不健全的。資本變為不生產的財產，它本身已將收入毀滅了，收入乃是一切租稅支付的唯一真正淵源。設若財產果是生產的，租稅果是徵課於財產收入的，則財產所有者自然應付較多的租稅，這是不可否認的。但是，在另一方面，此種財產所有者的收入將仍比不生產底財產所有者的收入較大，他除開支付租稅外的剩餘財富將構成永恆增加的生產資本。免除不生產底財產的租稅，自然減少了政府的收入，但是保持了對於人民的公道。不生產底財產所有者也同一比例的減少了納稅能力。我們企圖徵課此稅，實在僅因為相信此種消費品之享有，須附帶一些維持費，換言之，這個不僅間接證明所有者有保

持此種奢侈品的能力，並可表示他的生活甚優裕，因為一個人的生活準則與他的收入有一定關係，故某種東西的比較消費可當作他收入的大體尺度，特種財產之徵課實際上可認為是間接達到比較收入的方法，但是，正因為此稅是不精確和間接的，所以在大體上是不完善的。

課稅於不生產底財產，其最大理由只限於不動產之徵課。不動產常被入作為投機目的物，而社會的責任應不使空地免稅以鼓勵投機，這是事理之當然。空地所有人的目的希圖在土地將來的增值上獲取一宗足夠補償費用和利息利潤損失的數目，不管他是把土地售與他人或保為己有。他在理想上是每年從土地有了收入的，所以土地在目前之不生產是學術上的意義，不是事物的實際。因是，即以收入而不以財產為稅基時，徵課於此種不生產底不動產，在邏輯上是完全合理的。此時所徵課的是估計的不是實際的收入。

但是，就假定徵課某種不生產底財產，有這層理由，也不能持作一般財產稅的強固根據。最大限這個理由只能表明收入稅應當以某種不生產底財產稅補充之，因為這不生產底財產在意料中實在是生產的。從來沒有人反對不動產稅，不管這稅是課於不動產的價值上，抑或課於假定的

收入上。但是不動產稅是與一般財產稅有分別的；不動產稅的原則並不能表示一般的財產可爲納稅能力的標準。因此，我們仍然堅持的說，即使廢除一般財產稅有何種弊害發生，但與施行此稅所產生的弊害比較，這是微乎其微的。

## 六 結論

從上述研究看來，不能不來到這結論：採取一般財產稅爲國家收入的主要淵源，從歷史、理論和事實三方面看，都是一種失敗。

從歷史方面看，財產稅以前曾被普遍採用過。此稅並非美國人的原始發明，在一切較早的社會，經濟情形與美洲殖民領的情形類似的時候，都曾採行此稅。此稅是企圖達到平等原則的最初粗疏辦法，而最初它在大體上也能適應這民主公道的需求。在一主要是農業的社會中，財產稅頗適合社會的情形。但是及到商業和實業爲國民生活或城市生活的重要成素時，財產稅便立刻崩潰，變爲它以前形體的反影，一面儘管宣稱是一般財產稅，但最終已變爲不動產稅。事實與表面的

歧異，實行與學理的差別，差不多處處都很顯明的，以致產生許多困難。財產稅漸次在財政制度中落於附屬的地位，並最後被完全的廢止。所有依賴執行的嚴密以企圖阻此潮流和延長設稅的辦法，都是無效果的，只是在社會的道德上發生不良的反響。現在只有美國是唯一不聽歷史警告的大國。但是，這時期不遠了，它也不得不屈從這不可避免的道路了。

從理論方面看，一般財產稅我們見出有兩大缺點。第一，在理論上，此稅之施行須有確定的一般財產——即除去負債外的一定資產剩餘——為先決條件。在初民的社會狀況中，這種情形是真實的，因為此時沒有實業的分化，財產有集合體之存在。但是在現代財產已分化為千百成素，此使我們分別徵課於各成素，便常不能決定納稅人的負債應從何項財產扣除。例如，一個人在他的簿據上欠於他人者比他人欠於彼者較多。因此假定他對於簿據上的債權無納稅的義務，可是我們能許可他將餘額的負債從他不動產的價值中扣除嗎？這顯然是不可許可的。但是，若不扣除，則所徵之稅不是課於他的財產，是課於他的負債餘額，——不是課於他的資產，而是課於他的負債；不是課於他的能力，而是課於他的債務了。財產稅的理論是沒有實現的；其不能實現之故，是因為道

理論所依據的條件已消滅了。集合體的財產現代已不復存在，故一般財產稅的基礎也隨之而消滅。

第二，財產稅是有瑕疵的，因為財產已經不是能力或納稅量的標準了。兩宗相等的財產可有不同的生產力，因此可不同的影響收入界限，這收入界限是一切租稅之淵源。能力的標準已從財產移易到收入；現在徵稅的尺度不是財產的外形，而是財產的生產力。收入既比財產為表示能力的較好標準，則許多從勞力不從財產所生的收入，若只有財產稅，將完全的不公道的被免了納稅義務。於是，財產稅的學理又失敗了，因為這學理所依據的條件已不存在了。

從事實方面看，一般財產稅，如現在實際執行的，乃是文明世界中所有最惡租稅之一，這是毫無疑義的。因為此稅欲將有形財與無形財一同徵稅，已破壞租稅統一、平等、與普及的三大原則。此稅無異給「詐偽」以津貼，剝喪一般人的良德；化欺詐為制度，變惡行為科學；課無力負擔者以重稅；對此人則課以重複稅，對彼人則優待以全免稅。簡單的稅，一般財產稅已是劇烈的不平等了；其保存的唯一理由只可說緣於愚盲或惰性。因為這種顯著的不平等，所以此稅的改良或廢除一定

會成爲一切政治家和改良家的鬭爭呼聲。



## 第三章 單一稅

在一般社會的和租稅的改良學說中，差不多沒有那種學說比單一稅 (the single tax) 說能得更真誠更熱烈的擁護，然而許多人對於單一稅究爲何物，却只有徬恍迷離的觀念；又有許多人惶惑於此派學者的巧妙理論，遂致不願麻煩自己，從近世經濟科學的立場去考察這問題。我打算在下面各頁解明單一稅的性質，並以批評的態度去研究一般擁護此稅的學說。

### 一 什麼是單一稅

第一層單一稅如其名詞所表示的，是指課於事物中某特類事物的唯一稅，即獨有此稅存在

而無其他租稅並列。國用可由此種稅供給，其說甚早，並非近代的新說。在十七八兩世紀時，英國以及大陸都有一派學者提倡消費單稅制（註一）。那時的許多特權階級已達到免除各種直接稅的地位，故這些學者希望實行一種實際普及於人人的租稅，即徵課於各個人的消費上；因為他們假定這種租稅是任何人所不能避免的，其學說頗盛行一時。在十八世紀後期，英國有一派學者，他們的主張是房屋單稅制（註二）。在十九世紀的初葉，英國實行所得稅的經驗引起一些大陸學者又提倡所得單一稅的方案（註三）。逮至十九世紀中葉，法蘭西有人主張印花單稅制（註四），三十餘年後又有些學者熱烈提倡資本單一稅，這提倡的人們並非社會主義者，而是保守派的改良家（註五）。亨利喬治（Henry George）所倡導的單稅制或許是單稅學說的後殿；但是這個學說消滅了以後，將來的經濟學者或提倡另一種單稅學說，也非是不可能的。

（註一）見第一章第二節。

（註二）見 Seligman, *The Shifting and Incidence of Taxation*, (4th ed 1921)

（註三）欲知德國單稅學者的主張，參看 Seligman, *The Income Tax*, (2d ed., 1914, Pp. 234-236)

(註四)參看 Alexis Wilhelm, *Projet d'impôt unique universel sur la fortune publique* (Paris, 1865)

(註五)此派學者特別是 Menier 及其承繼者參看 Seligman, *The Income Tax* (2d. ed., 1914, P. 280)

現代單一稅的學說是地價單一稅——即是只徵課於純粹土地的價值上而不課及其他建築或地內地上的一切改良。這是很奇怪的，此種土地單稅說會被根本衝突的兩派學者所共同贊成。在三十餘年以前，紐約城有一位名流夏滿先生 (Mr. Isaac Sherman) 提倡最低度一切州稅與地方稅應課於不動產上。夏滿先生及其從者認定租稅應由全社會擔負。他們之所以提倡土地稅，其理論是以此稅可由地主轉嫁於消費者，並這樣便可普及於全社會。因每個人都是消費者，故每人最終也擔負了他的應擔部分。又是此稅的徵收有簡單和方便的兩種優點。

現在有許多人們宣稱贊成土地單稅的原因，即依據上述理由。但是這是顯明的，在此派眼中所認為土地單稅的優點，在主張地價單稅學者看來却正是此稅的弱點。夏滿說提倡不動產稅的原因，是因此稅在名義上落於地主，實際上却轉嫁於消費者了。喬治說，地價稅不能轉嫁的，却固定於地主身上，贊成此稅的原因，也正以它不至轉嫁於消費者。這兩派學理的差異是何等的重大呵！

在這兩派學說中，一般經濟學者有一種共同的意見，即認喬治的說法爲不謬。徵課於土地的價值，即經濟地租稅，將完全落於地主身上，這種見解，自從嘉圖（Ricardo）以來，差不多已被普遍的承認（註）。這個是單稅論者主張此稅的主要原因，他們想用租稅以消滅地主之存在。即將地主在地上所獲的一切利益完全掙去。從此點看來，此兩派單稅學者間的矛盾恐沒有再厲害的了。一派主張土地稅，是因爲此稅將由全社會擔負，另一派主張地價稅，是因爲此稅可不轉嫁於全社會，而只由特定階級擔負。而且尙有不少的人，他的真意是贊成土地稅，而錯誤的反來擁護地價稅。又有許多自命單稅派的人，不過僅相信土地稅是達到擔負平等的最便利方法。在實際上，真正單稅論者與這些人們均無相連關係。喬治曾警惕我們不要將土地稅與地價稅混淆。

（註1）參看 Seligman, *The Shifting and Incidence of Taxation*, 4th ed., 1921, pp. 281-287.

再有一點應須注意的，是單一稅與地價稅之區別。我們在此處所討論的單一稅，自然是地價稅，但地價稅不一定是單一稅。單一稅的特性是稅之「單一」（singleness）——主旨在廢除其他一切稅，而代以地價稅。這種主張與以地價稅爲其他稅的補充稅是十分有別的。近年以來，各國

均將地價稅加於租稅系統中，這件事實決不可解釋為單稅學說的接受。近代的「單稅有限」(single-tax limit)論者主張地方稅徵於地價，國家稅徵於公司，或許再加以國民所得稅；他們實際上並不是單稅學者了。單一稅與地價稅之區別是根本上最重要的。

## 一一 一般學說

單稅制所依據的一般經濟學說，可以數語概括之。土地是上帝創造的，它不是人類勞力的產物，因此任何人不能有私有土地的權利。土地的價值增加主要緣於社會的發達；此種增加的價值，也如土地本身一樣，不是任何個人努力的結果；此種不勞而獲的增加價值理應歸於社會。又，土地的私有權為一切社會罪惡之源。因此，取社會應有之物返諸社會，乃是政府的責任。各人仍可保存本身勞力的結果為己有；只是粹純土地的價值，即經濟地租，應歸於國家。依這方法，而且只有依這方法，社會問題才能解決。此稅的良好效果已概括於「單稅聯盟」(The Single Tax League)的政綱中：『它可解決勞動問題；消滅非自願的貧困；提高各業的工資達於勞力應得的程度；使生產

過剩不實現，除非人類一切慾望均已滿足，使節省勞力的發明賜福於人類全體，並可招致財富生產的巨大增加與分配的平等，使人人均享安樂閒暇，以及文明進步的利益。

這是一種富於誘惑性的提案。此處所說的單稅論，與其謂為改良租稅的具體方法，勿寧謂為類似能療百病的萬應藥。詳究此說的精妙組織，是一件有興趣的事。可是我們不可馳騁於高遠，只能將此說作為改良租稅的實際方案研究。

欲得研究的基礎，我們首先須說明此種方案所依據的兩種根本理論。第一是在根柢上的私有財產的理論，第二是個人與國用關係的學說。

第一，財產單稅說係導源於勞力說——勞力說認為個人的勞動是構成財產所有權的唯一原因。若我們不為篇幅所限，溯論此說的由來，這是很有趣味的。我們都知道，羅馬人的學說是完全與此不同的——他們主張佔有說（Occupation Theory），以最初佔有為權利的根據。此種較為粗野的學說，在中世初期發生了許多流弊，所以一般哲學家才提倡勞力說，希望在實際制度上獲得一些改良。勞力說與自然權利說相借並進，後者是反對古代制度所生流弊之結果，而在十八世紀

時，其說已盛行一時。可是，近代的法學與政治哲學均已無疑的證明自然法或自然權利說的根本錯誤。他們認為自然法不過是特殊時代的特殊思想家所想像的理想法律。自然，這些特殊思想家常能影響於社會意識，而社會意識也能影響於他們；因之所謂自然法者乃隨時變異之法律而已。在任何特定時期中，自然法僅表明一種理想。此種理想是否能得社會批准，乃視當時的各種情勢為斷，而最緊要的則視社會是否已預備了此種變革。近代的法律學說性質上是依於社會學，所以近代的財產學說頗可稱之為社會效用說 *social utility theory* (註一)。

(註一) 欲詳論自然權利說的缺點，當非篇幅所許，讀者請參看 *Ritchie's Natural Rights, 1896* 至於土地問題，請特別參看 *Huxley's Collected Essays* 中關於自然權利一篇。

社會效用說的理論是：一切法律，一切秩則，以及一切正義，均是社會原因的直接產物；私的倫理也僅是社會倫理的結果；因之私有財產的唯一理由，乃以此制之成立是社會漸次努力進化之最後階段。在最初，財產，特別是土地，大半是公有的。只在經濟的社會的各勢力漸次進化中，私有財產才大體上認為可促進全社會的福利。社會效用說自然不認定以前是這樣，永遠就是這樣。它不

是頑固學說，堅持何者爲善。它以爲主張改革的一派應當負證明改革理由的責任；若所主張的改革完全與以前時代的進程直接相反，即是返還於歷史所已經經過的初民狀況，尤有提出絕對證據之必要。若土地國有的主張，欲博得普遍的接受，則它依據的理論須不附會於自然權利說。

又是，即使我們承認自然權利說，也不一定因此便接受單稅說。設若依據自然權利說，以地價是社會產生的，因而人人對之有自然權利，那我們在邏輯上又怎樣可否認一切所謂「作物」(Product) 的價值至少部分的是社會的關係呢？喬治擁護商貨 (commodity) 而不擁護土地的私有即依據於勞力說。我們可以說，個人的勞力在文明的社會中，單依靠它本身力量，是不能產生任何東西的。例如，製椅的工人，他所用的木料不是他自己產生的，乃是天然的恩賜。他所使用的工具是他人勞力的產物；他在裏面作工的房屋，他所穿的衣服，他所食的食物（等等東西都是在文明社會中製造椅子的必需物，）均是社會合力的結果。他之不被搶竊和偷盜——更是他本身的存在——係依賴他周圍的社會不斷的合力。在這些事實當中，我們怎可以說他個人的勞力能單獨創造什麼東西？若是可以這樣說：他對於他的工具，他的衣服和他的食物，是付了代價的；那末地

主也可以說他對於土地是付了代價的。沒有任何東西完全是純粹個人勞力的結果。任何人沒有權利可說：這件東西絕對的完全的屬於我，因為它是我單獨創造的。社會從此點看來，對於生產的任何東西都握有一種質權。社會主義者在這方面更是合乎邏輯；並且此種理論，或可解明爲什麼喬治所提示的運動，在英國和其他地方都快快從土地國有的主張，改變爲一切生產工具國有的主張。自然，社會主義者與喬治都同樣錯誤，因爲他們兩者所依據的大前提錯誤故。真正擁護私產制度的不是勞力說，而是社會效用說。但是，假若我們接受單稅論者的前提，我們便不得不作進一步的辦法，稅及一切東西，而不限於土地。土地與其他東西之爲財產，從個人與社會的努力觀點看來，只是程度的區別，不是種類的區別。

第二，單稅論者的另一論據是利益說 (Theory of benefits) ——其說以個人應按其承受利益的的比例以貢獻於國庫。利益說以個人在不勞而獲的增價中從社會得了特殊利益，故應作一些補報。對於此點，有兩點答案：第一，租稅的利益說是不妥當的；第二，即使此說可以維持，也不會擁護單稅制。讓我們次第的來研究。

在本書另外一章說過，個人貢獻於政府的，在性質上是十分複雜的（見十四章）。政府的行動與私人的行動無殊，而供給役務於人民時，則人民支付的曰「價格」（price）。政府作了一些役務，個人支付一些代價。又是，即在公共利益設備完善之後，個人或許請求政府爲他作特殊的事，與他一些特權。例如他要結婚或駕駛馬車。對於此種特權，政府應當索取一些費用——此費用在現代稱爲「規費」（fee）或「捐」（dole）。又是，政府或許規畫一新街道，需費甚多，此建築之結果將使特定地帶的土地增價。所以政府對此帶土地所有人索取此種改良的全部費用，至少部分費用，是沒有理由可反對的。此款名曰「特別捐」（special assessment）。在這些事例中，個人都從政府承受了一些特殊利益或權利，支付了特殊的代價。因此「取」與「與」的原則在此處是適用的。

在他方面，政府的某些行爲是關係於全社會的，個人並不從此行爲承受利益，不過他以社會一份子的資格偶然有點好處罷了。設若政府從事戰爭，自然各個公民所受的利益是均等的。要是政府用錢來辦學校，設立裁判所，或提倡公共衛生，我們便不能說各個人所受利益與他所付租稅

相等的；全體人民自然同樣喜歡好政府。人民支付此種一般費用——此款名之曰「稅」(TAX)——便不是依據利益原則或「取」——「與」——原則而是依據能力或能量原則。個人應盡其納稅能力——設若是必需——以供給政府。他並不計量國家的行為所施於他的利益如何；第一，因這利益不是可以數量計算的；第二，此種計算與個人對於近代國家關係的正確觀念不合。

在某時期內，利益說有它相當的價值。兩百年以前，中歐的專制君主重稅於人民，以滿足其個人的驕奢淫佚——例如在法蘭西，農民的租稅一任封建貴族的自由——所以有一派學者起來發出抗議，提出利益原則，這是自然的。他們的抗議是國家保護各個人，各個人有納稅的義務；換句話說，他們的呼求是租稅普及。這是一個顯明的進步。稍後，此說又延展為人人應按其承受利益的比例納稅，即是說，若國家不能證明已給予個人以特殊利益，個人即無支付任何租稅的義務。這樣擴張後的利益說，差不多已為前五十年的一切思想家所不取。現在一般公認的學說是：我們納稅，不是因為國家保護我們，也不是因為我們從國家得了利益，只因為國家是我們的一部分。我們扶持和保衛國家的義務是與生俱生的。在文明的社會裏，個人之需要國家，如他需吸空氣。

一樣；除非返還於無國家的野蠻生活和無政府狀況，他是不能生息於國家範圍以外的。他的各個行動均被國家存在的事實所籠罩。國家不是個人遴選的，個人乃產生於國家之中；國家的組織深入個人存在的結構；而且，最終他將生命給於國家。以個人扶持國家乃緣於從國家受有利益之說，是狹小自私的學說。我們支付租稅，不是因為從國家受有利益，只因為我們有扶持國家的義務，正如我們有扶持自己或家庭的義務一樣；簡言之，因國家是我們完全的一部。

又是，利益說將使我們陷入重大謬誤。我們若承受此說，我們須合乎邏輯的應用；我們須不限制國家的利益作用於地主。如著者在另一書中（註一）指出的，若遵照利益說，窮者應比富者負較重的稅，因為窮者比富者愈不能自衛的。雖然，此點不須詳為討論，因為我們已在前一章見出，關於個人，按能力納稅不僅是稅制的理想標準，而且是社會漸次嚮往的鵠的。此種原則差不多是本能的不自覺的存在於我們現代多數改良家的心坎中。當我們一說到間接稅是對於勞動者不公道的，我們的意思便以為他們比社會較富的人們更無納稅能力。我們一說及收入多的公司比收入少的公司應付較多的稅，我們確是因為知道前者的納稅能力比後者較大。因是，利益說不是徵稅

的標準。近代的一切科學和進步均與此說背道而馳的。此說依據於謬誤的政治哲學，故其結果只能產生謬誤的政治經濟學。

單稅論者又或可辯護的說，他們的原則是與利益說不同的，他們所注重的是特權或機會原則，而非利益原則。然而，此說也無補於單稅的主張。特權是租稅問題中之一重要因素，這是不可否認的；但是正確解釋起來，如我們將在本書第十章見出的，特權不過是納稅能力之一原素。個人享受生利的特權增加了他的收入或財產，並在此限度內增高他納稅能力的尺度。因此，這兩種概念之間並無真正衝突存在；而且這是顯明的，特權是較小的原素，能力是較大的原素。特權構成能力中之一種原素，但不是唯一的原素。

從上述研究之結果，我們認為地價稅是合理的，因為它稅及納稅能力中之一原素。但是主張單一地價稅是不合理的，這個結論也有同等的力量。這話有兩層證明的理由：第一，單一地價稅只注重特權原則，而忽視能力的其他成素；企圖將較小的原因置於較高的地位，僅握取一部便當它為全體。第二，即使特權原則可置於特殊重要的地位，單稅論者仍然陷於謬誤，因他們只揀取特種

的特權，便將全部稅制設立於其上，而屏棄其他同等重要的特權。此點將在下面討論單一稅的正義原則時再詳細研究。這樣，單稅論者有雙重的謬誤，故其說為租稅科學家與租稅改良家所不取。主張現存的稅制增設地價稅一項這是完全合理的，但此說若置重於單稅的原則，將會同一比例的失掉它的力量。

### 三 實施的缺點

現在我們擱下理論的研究，來到事實的討論，單一稅也不是適於實施的改良稅法。自然在某種範圍內，美國的租稅改良家與單稅論者是聯合進行的，所以在一定程度內他們注重的是單稅運動的利益是不是它的缺點。我們已在前一章指出，一般財產稅在美國算是失敗。凡屬中正的學者莫不主張為一般財產稅之一部的動產稅應當廢止。至於廢止後應以何稅代之乃另一問題，不必在此處討論。但是舊者之摧毀恆在新者建設之前。在破壞的範圍內，單稅論者與其他租稅改良家是相借並進的。一般財產稅的弊害已深入人心，所以一般美國人莫不切信應全體合力以從事

變革。至於比較持中的單稅論者恆願意更進一步提倡代替現在財產稅的實際稅制，在這種情形時，尤有合作的理由。在合力對抗公敵的時候，自然在同一方面的戰鬪員不應注重意見的差別。這個理由可解明爲什麼美國有數省的單稅論者與租稅改良家聯合奮鬪的原因。但是，這種調和結底只是暫時的。經過了這個時候，在真正建設工作來到的期間，他們的差異一定會發生，裂痕將復現的。所以我們儘管讚揚單稅論者暫時的合作精神，但最終應注意單稅制的缺點，不是可以解決租稅問題的實際底建設底方案。單稅制的缺點可概括爲四類：（一）財政上的缺點；（二）政治上的缺點；（三）道德上的缺點；（四）經濟上的缺點。

#### 1 財政上的缺點

健全財政制度的最大目的之一是求得預算均衡——即是避免超過與不足。許多稅目的收入有驟然減少的現象，但可以用人爲方法驟然增加收入的稅目却不能多觀。因此，稅制巨大原則之一是伸縮性。獲得這種伸縮性須有兩個條件。第一，稅源的性質須是隨稅率之增加而有收入之增加。在稅源當中蘊蓄有一種潛伏力量，在需用的時候可以取給的。第二，租稅應課於多種事物，此

類稅收之暫時減縮或可由彼類稅收之增加或溢額補足之。所得稅是有伸縮性的稅目中的一種；一般都知道，所得稅在英國財政裏面，是主要功用之一是保持預算均衡。又是，某種貨物稅也是具有這種目的的。然而地價單一稅是決無伸縮性的；因為依照此派學者的主張，地主的全部地租價值應繳納為租稅，所以這單一稅是不能增加的。地主既無剩餘保存，故亦不能再事徵取。在緊急猝發的時候，國家將無法以增加收入。即使徵課的不是土地的全部價值，情形將仍是一樣的，徵課於土地本身價值的直接稅將仍比其他稅目更缺乏伸縮性；因為供給若不變，則價格的變動將決於需要的情形，土地的供給是固定的，故其賣價與地租價均比其貨物在供給上可自由增減者，有更大的變動。更有進者，如我們已見出的，任何種類的單稅，不管是在土地上或其他事物上，均比一個彼此可以補償的複雜稅制較缺乏伸縮性。缺乏伸縮性是單一稅的巨大缺點。

單一稅在財政上的另一缺點是加重了徵課不平等的程度。我們都知道，欲得平等徵課的辦法是很不容易的。例如在美國現行的不動產稅之下，估稅官通常宣誓確按財產的實際價值或售價價格徵課，並且一塊土地或一所房屋的售價價格也是比較容易確定的事，然而徵課的標準仍

然沒有在兩縣中或甚至在兩塊鄰近的財產間是同一的。所以衣阿華州收入委員會 (Iowa Revenue Commission) 一八九三年的報告，以該省不動產之徵課，其差異從實價百分之十七達到百分之六十。又是，我們所稔知的，在芝加哥城裏，鄰近兩塊不動產之徵課，其率度的差異，殊可訕笑，最近仍復如是。這是最顯明的，徵收地價稅——即是只徵課土地的本身價值，不包括土地的一切改良——將比徵課於不動產的售賣價格，困難得多。例如，一畝靠近大城的農地價值二百元；若從其改良為菜圃時起計算，則在前一世紀或兩世紀當中所用去的勞費將不止於二百元。在現時二百元的價值中，誰又能說若干應屬於土地本身價值，若干應屬於所花的勞費呢？在現行的稅制下，我們有一定的尺度——即售賣價格；在新稅法之下，我們使無尺度可用。因此，從各方趨勢看來，現時情狀的困難將在新稅法之下而越發加甚。近數年以來，在美國中許多的城市以及少數州內已新創一種稅制，將地價與土地的改良分別徵課。但是，在各處的實例，所謂改良實際並不指地內的改良，僅指地上的改良，而且不是地上的一切改良，僅包括建築的改良。在城市中此種區別自然是必需的；但是在鄉區，此種辦法並不能確定土地的本身價值。若是勉為區別，也只有加重上述的困

難的。又是在現行稅制之下，自然是不完善，但此種稅法的缺點頗可被其他租稅——直接的或間接的——的徵課所沖消，這機會是不不少的。若採行單一稅，則不特決定原始徵課的基礎比現行的稅制較難，萬一決定徵課的基礎有不公道，將因此稅為單一稅之故而加劇不公道的程度。

## 2 政治上的缺點

單一稅之實行，將廢止一切稅關與進口稅，將無保護本國實業的關稅制度存在。自然，有許多人特別因為此點而贊成單一稅；但是又有一些自命的單稅論者相信進口稅關係國民的經濟政策，有其存在的理由。不管我們認為進口稅有何經濟理由，總之此稅有時是政治上的重要武器，這是任何人不能否認的。我們即將保護問題攔在一邊，單一稅之實行將使政府不能利用進口稅以達政治的財政的和其他的目的，乃是顯然之事。

復次，推行單一稅，將使政府不能利用課稅權以達政治的或社會的目的。例如美國政府欲想實現某種金融情狀，便可課州銀行券的流通稅。又是，如美國政府重稅鴉片，目的不是在收入，而是在鴉片消費的禁絕；又如假奶油之徵稅，主要在保證奶油的純潔。在單一稅之下，這些一切辦法

都是不可能的。末了，再舉一個例，處理飲酒問題的主要方法之一是重徵酒稅，財政的目的是次要的。若採行單一稅，我們對於這問題使不能利用此方法。現在政府常利用課稅權以管制收入，摧毀收入，以及產生收入。若單一稅實行，這種權力便會喪失（註一）。

（註一）亨利喬治自然也說過，他並不反對含有取締性質的稅，因在這種稅裏面並未包含土地的或收入的問題。但是，照他邏輯主張，所行的稅制便不是單稅制了。

第三，單一稅在政治方面尚有一種危險結果。一般人常說，民主政治恆有的危險，是納稅的爲少數人，享有投票決稅權的是多數人，這話若有些真理存在，將更適用於單稅制。因爲「不勞而獲的增加價值」若自然的潛靜的流入國庫，便無設立預算之必要；公民的責任心將被顯明的斲喪。我們都知道，自由的要求與反對租稅不公的鬭爭有嚴密關係的，英國的憲法史大部分是人民欲求控制國用的鬭爭史；美國「獨立革命」肇端於租稅問題；法蘭西「大革命」主要也是帝政時代稅制惡劣所激起的。把大多數公民對於政府的責任心去掉，把他們的經濟利益與國家的經濟利益割絕，這件事情，特別在近代民主政治中，將產生危險的。

### 3 道德上的缺點

單稅論者喜以正義為論辯的根據。在此點他們是很聰明的；因為即使其他一切理論可以擁護其主張若是在正義上被攻擊，他們的學說也會失敗的。我們在此處考查一下，究竟單一稅是否公平的稅法。

正義在稅制中的兩大原則是普及與均一或平等。十八世紀各國革命的成功，以及十九二十兩世紀公共精神增進之結果，產生了這顯明的意識：人人應有扶助國家的義務；全部免稅制度是不公道的；一切納稅者應以同一標準去度量。律以上述的任何或全部準則，我們能嚴格的單一稅是公平的稅法嗎？

在十八世紀之末，法蘭西有一派學者名「重農派」(Physiocrats)，是最初主張土地單稅論的——即著名的「單一稅」(impôt unique)。其說頗盛行一時，至福爾泰(Voltaire)弄其犀利之筆鋒，撰著四十塊金幣的人(L'homme à quarante écus)一書，大肆抨擊，其說始衰。福爾泰此書是一部空前的最有力量的諷刺作品。他描述一個法蘭西的農夫，終日勤勞，恆在不可言語形容

的悲苦中過生活，最後他土中的出產能值四十塊金幣。忽然收稅的人來了，認爲這農夫肉體的和精神的生活可在二十塊金幣上設法，便將其餘的二十塊金幣納去。過後這農夫遇着一個舊相識，這人原來也是很窮的，不過因他承繼了一宗大資產，每年投資放息足夠有四十萬金幣的收入。這人坐着六匹馬曳的馬車，隨從有六個小廝，每個小廝都有兩倍於農人的收入；他的管家的薪水是兩千金幣，並要偷去兩萬；他的夫人每年要花費八萬。農夫問道：「你自然也付了你收入的一半，二十萬金幣於國家的。」他答道：「朋友，你取笑我呵！我不像你是有田地的東家。若是收稅的人來收我的稅，他簡直是呆子；因爲我所有的一切都是由地內來的，這是有人付了稅的。若要我上稅便成了苛虐不堪的重複稅。好好朋友，你剛付了你的單一稅，平安的享受你二十塊金幣的純粹收入；你善於服事你的國家，一會兒請來同我的小廝吃午飯。是，是，單一稅，這是一件榮譽的事。」這點小小的描述，或許比任何其他著作，更能使「重農派」的努力歸於烏有。

我們以後再討論現代實行單一稅對於農人的影響。但是福爾泰的思想所包含的原則也可同樣適用於現代。那我們依據什麼道德理由或正義原則單課稅於地主呢？

我們已見出自然權利說是不妥當的；我們又知道機會說也不能正確說明個人與國家的關係的。即使不勞而獲的增值說是真理，也不能證明單一地價稅的正當。第一層，地價不是恆常或必然增長的；第二層，此外尚有許多財產，其價值之增長也主要緣於其他勢力的作用，但不是財產所有人創造的或控制的勢力。

地價不是恆常或必然增長的。在紐約城的「快速委員會」(Rapid Transit Commission)於一八九五年三月內所收的證明書中，有一位證明人曾說，有幾條長的街道佈滿了財產所有人的坟墓。這是什麼意義呢？他是說十年，二十年，或三十年以前，有些人們投資於土地，希望將來土地漲價，正如現在的人們投資於債票，股票或其證券一樣。但是這些土地並未漲價，他們的價值仍然未變或甚至跌價；然而同時所課於這塊不生產底財產的各種捐稅，日積月累，完全使這許多投資家歸於破產。這自然是實在的，在大多數的發達城市中，某些區域的地價是增加的；但這也是同樣實在的，在這些城市裏面，總會時常有些地方，因某種顯明的原因，地價終是低落的。這件事實是大城市中的一般觀察家所慣見的。而且，在有些歐洲國家中，全國的地租價值，因為橫渡大西洋的競爭，

比較數十年以前有減少的趨勢。在這類事例中，單一地價稅只可得到不確定的財政收入。

更爲重要的事實是這個：即使地價是恆常增加的，而同樣增加的價值將決不限於土地。我們試問一位頭腦不會被謬誤的熱情所眩惑的人：現代世界上誰是有錢的？我們個人的大宗資產大部分是怎樣得來的？我們試研究一下，百萬富翁，特別是美國的，是怎樣造成的。通常的原因只緣於世事的偶然機運，即此機會之來，不出於任何人的努力，只由於機運之偶然——我們稱之曰機會，稱之曰幸運，或稱之曰任何其他名稱。在牆圍街（Wall Street）的一切財產有好多是人爲造成的？一切投資的價值增加，誰人能說有直接關係？我們能說一個壟斷居奇的團體或托拉斯經理，其成功之獲得是由他自己的勤勞嗎？土地投機不過是這總數之一部分。設若承認幸運的投機家應享受所獲的財富，因爲這是他的銳敏和先見之故，那爲什麼否認地主享受他的增加價值，或至少價值的一部呢！自然，我們不能否認這種財富之蓄積係由於勤勞與節省，但也不能否認大多數令人注意的大資產，其來源係由於不可預料的機運，而所謂不勞而獲的土地增價不過僅占此類資產之一部分。

價值是社會現象，不是個人現象。設若社會環境給與純粹土地以價值，則此同一環境，將因增加其他貨物的需要故，至少也可部分的使這些貨物價值增加。我們若將土地與其他可以任意增加的實質貨物比較，這區別自然好像很厲害。實質貨物的需要增加，反可因降低了生產費之故，而減少價格，並不增加價格。但是單稅論者却忘記了財產之構成，與收入之獲得，不僅由於實質貨物，舉凡一切勞役，關係，和特權都有同樣效果的（註一）。這些東西的需要增加，若是它們每單位的生產費不能同一比例的低減時，價值一定是增加的。在曠野中的報紙是一文不值的，在鄉鎮中它便有一些價值；在城市中則它的價值更大。報紙部分是勞力的產物，可是較大的需要增加了它的價值。在城市中的牛奶業比在鄉村中的更有利益。設若我們說土地與這些東西不同，因為土地是壟斷的，則答案是：現代文明的特點，即是各種經濟壟斷的發達。這種事實是如此重要，以致依據自由競爭的舊價值學說，不能被較新較廣大的價值學說所補充，後者更能解釋近代壟斷價格的各種方式。許多此種壟斷利益都不是地價稅所能徵課的。

（註一）見 Seligman, Principles of Economics, 9th ed, P. 113

若然，我們若一面對於投資十萬元於土地，次年獲得百分之五十的利潤的人課稅，他面對於投資十萬元於砂糖托拉斯，也於次年獲得同樣利潤的人免稅，所依據的是什麼正義學說呢？爲什麼投資於土地的所得應課以稅，投資於公司證券的所得便應免稅呢？

自然，課於鐵路公司所有土地的租稅可影響於股東的利益；但是任何地價稅，對於鐵路債票的所有人，除了影響他債務的最後擔保品以外，是毫無關係的。現代鐵路公司所發的債票往往超過資本金甚巨，所以即使這些實業價值的增加主要由於社會勢力，而大多數的投資人將不會被徵課的。在這無數的實業中，砂糖托拉斯乃是其一，它所有的土地與它的其他資產比較，真是微乎其微，所以這是顯然的，地價稅甚至將毫無影響於托拉斯的股東或所有人。又是一切實業的增加利潤差不多都依賴社會的發達，即是依賴對於產物的需要增加。土地的增價，因爲有較多的人需要土地；城市報紙的收入增加，主要也因爲有較多的人看報。在任一實例中，收入的增加主要均出社會原因；較大的報紙自然需要較多的生產費，而較多的土地則不如是；可是若從實際利潤看來，它們兩者在一切實行上所有的區別，也只是程度的，不是種類的。對於投放土地的資本，則隨地價

之減少或增加，課以重稅；對於投放公司或實業證券的資本，則完全免稅，其破壞正義爲何如！我們絕不能使人相信所謂不勞而獲的增價只限於土地。事實上，土地上不勞而獲的增價不過是這類增價中的一件實例。

一個人若從社會得了特殊機會，自然可增加他的納稅能力，所以任何稅制之規畫應將此特殊機會列於徵課之中。近代城市的迅速發達致使宅地價值增加甚劇，其主要原因係由於社會本身的發達，所以社會一部分——並且很大的部分——的收入取給於地價稅，這不僅是公道的，而且是很良好的辦法。但是我們不可因爲土地增價之刺人眼目，便揀取這種機會爲課稅目的物而忽略其他同等或幾於同等爲社會勢力結果之一切機會，不加徵課。地價稅雖是租稅系統中之一合理稅目，但單一地價稅則是不公道的；第一，機會不是應課稅的唯一目的物；第二，即使如此，土地的收入也不是特殊機會收入的唯一形態。單一稅之不合乎正義，正因爲它是獨特的不平等的。

即使單一稅在理論上是合乎正義的，在事實上也不能就說是良好的。因此我們來到研究的最末一點。

#### 4 經濟上的缺點

單一稅在經濟方面的缺點常爲人所忽視，我們可從三點討論：（一）此稅對於貧窮社會所生的經濟影響；（二）此稅對於農人和一股農業所生的經濟影響；（三）此稅對於富足社會所生的經濟影響。

#### 第一，單一稅在貧苦社會所生的影響是什麼？

在此類社會中，可課稅的財產主要是田地上頹廢不堪的農舍，農具和載重牲畜，以及屬於農人的動產與錢財。即使我們假定社會的貧窮程度是在相當範圍內，也可以說這些農人的所有物大半屬於動產。即使有任何不動產存在，然在比較上由地價構成的，乃是微乎其微。於此，我們可問：在此類社會中，租稅究由何處出呢？道路尙能維持，學校尙能設立，其他改良尙能實現嗎？因地值是很微小的，故徵課於微小稅基的稅一定也是微小的。事實上可說即將地價全部沒收，也不夠支付較巨的必需經費。我們一披覽美國較不富裕和發達較遲的諸州報告，便立即見出，在這些省中，情形與其他各省相反，動產稅之徵收大大超過全部不動產稅之徵收。例如，在一八九〇年，蒙大拿

州 (Montana) 所有動產與不動產之比爲五千八百萬元比五千五百萬元，窩民州 (Wyoming) 爲二千萬元比一千三百萬元；新墨西哥州 (New Mexico) 爲二千八百萬元比一千五百萬元。將這數目與較舊的省分比較一下，紐約州 (New York) 的動產與不動產之比爲三萬萬八千二百萬比三十四萬萬零四百萬元；賓夕爾法尼亞州 (Pennsylvania) 爲六萬萬一千八百萬比二十萬萬零四千二百萬元（註一）。在一九〇四年，最近可利用的統計也表示同樣的比例。蒙大拿州課稅的動產與課稅的不動產之比爲107:95（百萬），窩民州爲28:18（百萬），新墨西哥州爲26:16（百萬）；但是紐約州則爲686:7,051（百萬），賓夕爾法尼亞州則爲200:3,476（百萬）。至各州所有動產實際價值與不動產實際價值之比，則有如下述：蒙大拿州爲418:328（百萬），窩民州爲197:133（百萬），新墨西哥州爲177:154（百萬），紐約州爲5,617.9,151（百萬），賓夕爾法尼亞州爲4,882:6,593（百萬）（註二）。設若我們採行地價單稅制，廢除一切動產稅，以及不屬於地價之不動產稅，則這些地方推行政務之困難，是可想見的。

（註一）這些數目係依據一八九〇年的國勢報告，參看 Abstract of the Eleventh Census: 1890 (1894), P. 15

(註二)國勢報告 (Census Report): Wealth, Debt and Taxation, 1907

上述情形對於全部貧窮的社會是真實的，對於富足社會中之較貧窮區域也是真實的。若是一個區域大部分或全部分的人民都從事農業，人口或財富均沒有迅速的增加，便有這種現象。單稅論者也自認農業區域的地價事實上是等於零的。我們在下面將討論這種普泛論調的缺點；但是，設若社會是貧窮的社會，則地價不占重要之說確有不可懷疑的真理存在。麻沙朱色得士州 (Massachusetts) 最近租稅委員會舉辦證明狀時，有一位單稅論者正證明某鄉鎮的現狀，被委員會問道：在這種貧窮的鄉鎮中，地價如此之微，租稅又怎樣舉辦呢？這位證明者不得已答覆說，在這種社會中徵收租稅是不可能的；他並建議，凡貧窮社會的費用大部分應由較富足底社會的收入來供給 (註一)。

(註一)參看 Hearings relating to Taxation, 1893, PP. 185-188 與 Report of the Joint Special Committee on Taxation, 1894, P. 38

這種建議是不容易推行的；在現代美國的關於地方政府的理論之下，很不容易誘勸這區的

人民去擔負那區的費用。我們都知道在州稅裏面常有不斷的爭論。大半都由於較富的縣區不願意擔負較多的一般州稅所致；我們又知道在一八九四年聯邦政府欲用聯邦所得稅的方式使較富的區域擔負較重的國用，曾引起若干的不滿。關於這一類的企圖既生出許多反感，則純粹的地方經費要由他區域來擔負，這顯然是辦不到的。現代的一般州政府自然在近年來均建築了公路，並設立了醫院，而且按照我們現時的制度，依財富多寡所徵收的教育經費有時至少一部分是按人口分配出來；然而這種互助的趨向，儘管是很好的，終有它的顯明限度。那末，各縣鎮的純粹地方事項，其經費應由自己供給，這個道理最低限是可繼續真實的。設若單一稅在貧窮的社會中連地方經費都不能支拂，更無論擔負州經費或聯邦經費時，則這辦法顯然是不能實行的。在貧窮的社會中，除非人口與財富有迅速的增加，單一稅將是一種不可靠的財源。

其次我們研究單一稅對於一般農人的影響。此稅的主張者以此稅能減輕農人現在所擔的重稅，為主張此稅理由之一。但是，事實的詳細研究表明此說之無根據，而且在反方面，顯示此稅的結果將使農人擔負比現在較重的租稅。

只在少數省區裏面，才分別土地之徵課與地上改良物之徵課。我們舉西弗爾吉尼亞 (West Virginia) 中之倭海阿縣 (Ohio County) 爲標準的例子，此縣中惠靈城 (City of Wheeling) 在焉。依據一八九二年審計官的報告，我們有下列的數字 (註一)：

	倭海阿縣	全 州	倭海阿縣所占之百分數
城區建築價值.....	\$8,554,010	\$22,840,511	
鄉區建築價值.....	671,795	14,371,855	
建築總價值.....	\$9,225,805	\$37,212,366	25%
城區空地價值.....	4,409,152	14,453,321	
鄉區空地價值.....	1,678,962	95,771,281	
城鄉空地總價值.....	\$6,088,114	\$110,224,502	5.5%
鄉地宅地建築總值.....	15,313,919	147,685,972	10 $\frac{1}{3}$ %
動產總價值.....	6,187,710	51,707,093	12%

租稅各論

總課稅值	21,501,629	198,959,920	10.5%
人口	41,000	763,000	5 $\frac{1}{4}$ %

(註一)此種數目應當修改，因動產中包括有油類租賃價值。但此種改正恐不能改變結論。

從上面數字，可見出倭海阿縣那時所付之稅占全省租稅百分之10%，若單徵不動產稅，其所付之稅亦有此同樣比例；若採行地價單一稅，則此縣所付的只占全稅百分之5%，至實際情形僅為此比例之一半。在一九〇八年的數目，倭海阿縣的總課稅值為全州9.9%，不動產為9.8%。地價為9.8%。設若大縣區少付稅若干，自然農區便須多付稅若干。大縣區中改良物之價值比純粹土地價值高，至於鄉區的情形則與此正相反對。

另外一例，我們可舉加里弗尼亞州 (California)。依據監督官一八九三年的報告，我們有下列數字：

縣區	純粹地價	地上改良物之價	地價與不動產總 值之百分比
	<u>哥魯沙</u> (Colusa) ..... \$10,649,318	\$1,283,265	

墨西得 (Merced) .....	11,222,179	1,037,103	92%
都拉 (Tulare) .....	17,258,512	2,327,705	88%
三佛蘭西斯哥 (San Francisco) ..	193,872,645	82,584,775	70%
全州 .....	757,980,207	242,388,163	76%

我們從上可見出，在三佛蘭西斯哥 (San Francisco) 中，改良物之價值等於該區不動產總價值之 30%，在其他鄉區中，改良物僅及不動產總價值百分之十或十五。以全州計，地價占不動產總值百分之七六，而在三佛蘭西斯哥，地價僅占不動產總值百分之七十。因此，採行地價單一稅，將使三佛蘭西斯哥付稅較少，其他鄉區則比現在付稅較多。

復次，我們可注意「估價委員會」(Commission on Valuation) 在一八九二年所上賓夕爾法尼亞州「稅務會議」(Pennsylvania Tax Conference) 的報告，此報告或可說是當時區別地價與改良物價值之最良企圖。數字如下：

地 價 地上改良物

Philadelphia縣.....	\$357,007,936	\$48,244,284
在該縣的純粹農地.....	21,610,499	3,813,605
全州土地.....	1,881,334,522	1,754,525,949
全州農地.....	725,485,439	245,494,072

在費拉得斐亞縣 (Philadelphia County) 中地價與一切財產總價值之比為3.6%；在其他農業縣區，如沙里凡縣 (Sullivan) 為81%；格林縣 (Greene) 為75%；在全州裏面地價為5.2%。於是「估價委員會」結論如下：「一般通例，在農業縣區中，地價占最大的數目，這是可預料的；在工業縣區沒有大城市的區域中，地上改良物之價值可與地價相等，或且過之。」

現在我們再舉西部的數州來看。依據一八九四年科羅拉多州 (Colorado) 審計官的報告，得數字如下：

農地和牧地價值 (不包含改良物).....	\$36,907,810
改良物的價值.....	7,494,022

城鎮的地價	3,050,215
城鎮改良物之價值	34,788,941

這數字表明城鎮的改良物約占城鎮不動產總值三分之一，而在鄉區，改良物約僅占總值六分之一。

至於蒙大拿州，我們從「平量局」(Board of Equalization)一八九四年的報告，得數字如下：

城鎮宅地價值	\$29,382,754
城鎮宅地上改良物之價值	15,156,115
其餘的土地價值	17,493,680
其餘土地上改良物之價值	7,87,887

在勒威與克拉克縣(Lewis and Clarke County)本州的最大城市在馬，全部土地總值為\$1,397,860，改良物總值為\$5,269,300。然而在有些農業或牧畜縣區中，土地價值則在比例上比

改良物占較大部分；例如，在米加縣 (Meagher County) 地價為 \$1,821,385，而改良物僅為 \$329,054。最可注意的，是在此縣內，關於農業的財產，土地為 \$1,218,474，改良物為 \$266,824，而城區則地價為 \$602,911，改良物的價值為 \$362,375。換句話說，在鄉區中不但改良物占較少的比例，而且在這些鄉區裏面，大部分的改良物係屬於小小鎮市，而不屬於農業或牧畜的本城。

在華盛頓州 (Washington) 「州平量局」於一八九三年有下列的數字：

土地價值 (不包含改良物) .....	\$87,527,472
改良物價值 .....	8,970,908
城鎮的地價 .....	101,889,377
城鎮改良物價值 .....	29,585,930

在烏台州 (Utah) 鹽湖縣 (Salt Lake County) 是大城的所在地，於一八九三年，不包括改良物的不動產估價為 \$31,347,670，改良物為 \$9,483,141。至鄉區各縣，如里齊縣 (Rich) 與加齊縣 (Cache)，在前者，不動產為 \$527,666，改良物為 \$81,445；在後者，不動產為 \$3,771,810，改

良物爲 915,614。於此，又可見居民較多的城鎮改良物的價值占較大比例。

採取更近的數字，北達科大州 (North Dakota) 的「州平量局」於一九一〇年有下列的

統計：

土地價值.....	\$146,654,672
改良物價值.....	9,909,143
鐵成地的地價.....	11,066,982
城鎮改良物價值.....	16,959,192
富民州租稅委員發表一九〇九至一九一〇年的估稅價值，差不多有同等顯著的數字：	
土地價值.....	\$40,029,518
改良物價值.....	6,338,712
城鎮地價.....	12,836,541
城鎮改良物價值.....	14,324,496

在東方各州也是同樣的。如紐折爾西州 (New Jersey) 在一九二一年的有些縣中，土地價值比較改良物價值大：

縣 名	土地價值	改良物價值
格魯巴斯德 (Gloucester)	\$10,474,115	8,574,078
松墨色梯 (Somerset)	9,863,204	7,838,530
沙勒門 (Salem)	8,780,393	4,062,473

而在城市裏面，則情形與此相反（註一）

城 名	土地價值	改良物價值
加登 (Camden)	\$18,610,635	30,278,708
紐瓦克 (Newark)	134,764,835	150,144,175

（註一）此種數字，在謝曼 (Mr. Shearman) 說：「沒有任何城市的建築物，其價值超過不動產總值50%的」時，時常

而尚不適用。

在所舉這些事例中——自然這種例子尙指不勝屈——我們可見出，改良物的價值，在城區的通常比在鄉區的，有較大比例（註一）。這種情狀，自然許多人會詫異，因為他們常被周圍目前的事實所掩蔽的。單稅論者通常是住在城市裏，只見着一尺宅地要值洋數百元乃至數千元。他於是宣言，城市的一塊宅地要比農區的一塊土地要多值數百倍。這話自然完全真實的，但並不能證明土地所有人的比較納稅能力，因它忽略了重要事實故。當我們比較城區與鄉區的地價時，並不是一尺比一尺，乃是全單位比全單位。紐約城的一畝地價自然比鄉間一畝地價要高數千倍；但是我們要曉得，鄉區土地的面積也要比紐約城中土地的面積大數千倍。假定紐約城的一方地值一萬元，但是鄉間五百畝農地，不包含改良物，也可值一萬元。設若一個農人花了一萬元買這農地，從而改良耕耘；假定徵稅官只徵課農人，而不徵課鄰村的商人與房主，並說明在紐約城中有一萬元宅地的人已經每方尺付了百倍以上之稅，這農人將一定不滿意的。農人對於紐約城值萬元的宅地究竟課稅與否，並不注意；他所反對的，是他村中比他富裕數倍的鄰居未納何稅，而他這一萬元乃獨爲課稅的目的物。簡單的說，注意僅集於每畝城市宅地確比鄉間每畝農地價值較高之一點，而

忘記了鄉間的畝數也比城市的畝數多了若干，因而鄉區的地價總值仍占全部價值的重要部分，這事實又是，城區改良物的價值比鄉區改良物的價值是比較大些。<sup>(註二)</sup>鄉區的農舍，修建起來，不過花費數百元或數千元，至城市中的精美石舍或鋼鐵建築，動輒花費數十萬或數百萬元。

(註一)關於此類事件的唯一官廳調查，見於政府的報告名：Taxation in Country and City: An Examination of the Distribution of Property Taxes as shown by Official Statistics of Assessed Valuation (U. S. Department of Agriculture, Division of Statistics, Misc. Series, 1900) 此種調查材料包括哥倫比亞區以及分別徵課地價稅的十六省，結論是在大多數的事例中，鄉區的地價在比例上較城區的地價為大。其數字及批評見於 Max West 所著城鄉租稅 (City and Country Taxes) 一文，見政治科學季刊 (Political Science Quarterly) 14 vol. (1899), pp. 486-499

(註二)單稅論者主張農地的現價，其屬於灌漑排水等原因者應歸入改良物之列。但是，如我們上面所述，則區別地上與地內改良物之舉，在實際上多屬不可能。而且從沒有於估量地價時作此種區別的。

因此，設若所有改良物均享受完全免稅的優遇，而徵課地價稅之結果，將會使農人之所支付

比現在爲尤多。這不是說，政府若廢棄現在所實行的一般財產稅而單採取不動產稅，農人毫得不  
着好處。因爲我們已在別的地方述說過，現在被徵課的動產，大半屬於農業社會的。是故救濟的方  
法，不在於單徵地價稅，而在於從一般財產稅之外，力求動產稅達及於動產所有人之道。但是，即假  
定此種改進爲不可能，而廢棄一般財產稅，則農人從此所得的利益，將因一切改良物免稅之故而  
喪失，且將喪失更多，如我們已見出的（註一）。苟美國不爲主要的農業國家則已，若仍以農業爲主  
要，則單稅之說將不能成爲實際問題的（註二）。

（註一）衛士提 (Dr. West) 博士在他所著城鄉租稅一文中，於分析官廳統計之後，頗力贊此結論，唯又以爲「若單獨無形  
動產免稅，則大部分將是使城市的負擔減輕而使鄉區的負擔加重，若有形與無形的動產均免稅，則受益的將爲全國  
四分之三的鄉區。」

（註二）一本由「裴爾基金」(Fels Fund) 出版，於一九一〇年散佈於俄勒岡州 (Oregon) 各選民的小冊子，傑克利吉  
(A. D. Chidge) 與威倫 (W. S. Uren) 二人合著的，名民權與租稅 (Peoples Power and Public Ta-  
xation) 中載有一些數字，證明採行地價稅在減輕農人負擔上的效力，但是這數字是毫無價值的，因爲他圖圖的假

定可變地（即在實行開墾中的地）的純粹地價與不可變地的純粹地價是相等的。換句話說，一塊肥沃的土地，若是墾闢出來，它的純粹地價，按照他們的見解，將與鄰近的荒山因無開墾價值而未曾開墾者之地價相同。深中一般人心

的就是這一類的論辯呵！

第三的和最末的，我們來考察一下單一稅對於般富城市所生的影響。

單一稅論者所力主，而且認為特別對於大城市中貧民居住的貧民之利益的，是單一稅之採行將招致社會的福利。他們以為若改良物免稅，即是房屋免稅，則未修建房屋的宅地將如魔術似的頃刻修滿，那末，房租便低落了，工人的工資便增高了，而全體興盛的時期便也降臨了。

我們第一層須問：此種投資於房屋的新增資本果從何處來呢？空中並無浮游的資本，可因採行單一稅之故，便會落到地上的；此時投放於房業的資金仍不過是從其他生產事業的資金中轉移來的。金融市場中可貸出的資本無論在任何一時都是有一定額的。就是銀行中的存款，大多數也是投放於不動產或動產的抵押貸款，即是也已經利用於生產目的了。因此，投殖於房屋建築的資金之數，不過是從其他生產事業所取出的資金之數。

其次，我們要問：賃房居住的人們所付的租金怎樣會頃刻降低呢？房稅將轉嫁於消費者或賃房者——若房稅是唯一的租稅時——其說誠當，即是此時所徵課的只有房產，並無他物。可是在反對方面，設若房稅僅為廣大稅制之一部分，設若其他種的財產，如土地與動產的投資，均同樣課稅；設若公司稅正課於投資者所握公司的股票債票上；又設若所得稅是課於一般利潤上的——在這等等情形，則房稅轉嫁說所依據的條件已完全不存在了（註一）。於是，若房稅若不為單一稅時，則其轉嫁的趨勢亦將隨其範圍而減少。在此點上地價單稅制的唯一結果，無異使賃房居住者付租金於國家，而不付租金於私人。我們常聽聞大城市中為投機目的而空曠的地很多，但是這是事實，紐約城第十四街的南段——是貧民賃房叢居之所——已修建的宅地沒有千分之七是空着的，其中有些用為煤棧，而鄰近的工廠或大建築則被利用為堆棧（註二）。那末，單稅又怎樣能使賃房的貧民減輕負擔呢？城外的空地雖多，他們將不願意走那兒去，其理由與他們現在不去的原因是一樣的。城外的佃租在現時自然比城內貧民叢地的佃租少，而且後者又是擁擠不堪的。但是通常的工人都願意在工作附近的地方居住，以便白天夜晚都有與他的同類接觸交際的機會。而

且若是沒有便易而迅速的交通，他也不能有充足的時間和金錢運送他的家眷在城內外去來。然而單一稅是不能變更交通情形的。因此，即假定有一筆神怪的資金將城外的空地修建住宅，而城內貧民叢居地的房租並不能減少好多。

(註一)見沙里曼 (Seligman) 的 *The Shifting and Incidence of Taxation* (第四版) P.P. 292, 293

(註二)在一九一一年紐約城第十四街的兩段有四六七間空地，價值為九，八四四，九一〇美金，宅地總數為二四，二〇三間，總價值為一，三一九，八六六，六六六美金。參看一九一一年年的 *Report of the Commissioners of Taxes and Assessments*。

與上述之點有些關連的，是此種稅制之全部中又有不動產地方稅的改良物免稅問題。但是，主張免稅者認為此種辦法足以使城內人口不致充斥，其奢望亦殊太過。在小城鎮裏，通常的習俗是宅地所有人亦即為房屋的主人，故課稅於宅地與房屋兩者之上，與課同樣稅額於宅地所有人而免除其房屋的稅，其間是毫無區別的。在大城市中，宅地之價值與房屋之價值在比例上頗有移易，故主要的差別遂顯。例如，有一個大城市，其房屋之價值在城外者約占全價值百分之六十，在繁

盛區域者約占百分之四十和三十五，設若改良物免稅，則似乎可使城外的建築勃興，房租低落，因而減輕居民的擁擠。但是，即不計及上段所述貧民叢居地的房租是比較不易伸縮外，我們也可見出改良物完全免稅之結果，將使叢居地的房屋主人有修建更高的房屋的趨勢，這些房屋以能獲較劣投資所有的利潤即可滿足，因而更增加了叢居的程度。從事實上說，便利的交通設備，適當的修建條例，合宜的信用情狀，其影響於叢居和房租的勢力，均非任何改良物免稅制度所能幾及的。

改良物的免稅辦法已試行於澳大利亞和坎拿大。在澳大利亞，此種辦法所得的效果殊不一，定其改良之真正要點，並不在改良物免稅而在於徵課地稅時以資本價值計算不以租金價值計算。在坎拿大有數城和省在近年已免除房稅全部或一部分（註一）。然而實施此法所獲之利益殊非免稅論者所鼓吹的利益。例如在溫尼伯（Winnipeg）和蕃古哇（Vancouver）兩地，房租並因此而低落。反而增漲，一般的投資不惟不減少，且有巨大的激增。這事自然是因為租稅全部的力，其影響於社會的發達，遠不及經濟勢力之偉大之故。故冥想若改良物徵稅將生何種效果，亦屬無益之舉；我們知道，坎拿大各城是免了房稅的，但是，越過國境，美國的各城是徵收房稅的，而其間

並無顯著的區別（註二）。然坎拿大中改良物免稅而無人反對者，其真因乃是在地價激增中（地價激增乃一般新興社會自然的現象）地稅率並不甚高耳。此外尚有對於篤業的反對，此種情緒是任何新興社會中所常見的，如美國繁盛諸省的歷史，也曾有改良物免稅的類似運動（註三）。坎拿大的情形與澳大利亞的情形是完全一樣的（註四）。一旦固定社會的情態出現，繁盛的進程遂漸而緩，複雜經濟生活之消費則急劇增加，而真正問題於是發生，此事在美國東方諸州的城市已實現的了。

（註一）欲知此類事實的詳細敘述，可參看 S. Vineberg 的「Provincial and Local Taxation in Canada」（紐約，一九一二年出版）第八章。此書是哥倫比亞大學出版的歷史經濟公法叢書（Series in History, Economics and Public Law）第一二八冊。

（註二）特別參看 F. C. Wade 的「The Single Tax Humboldt in Vancouver」（舊金山，一九一二年出版）書德（Wade）認為未行單一稅的坎拿大諸城，其進步之速甚於舊金山。

（註三）例如衣阿華州（Iowa）在管領地時代，改良物於一八四〇年曾有短期的免稅，嗣後數年便有重要的討論發生，對於

非居民所得不勞而獲的利益，特別對於商業投機者之利益，認為極有害於社會，而有土地壟斷之危險。可是，及至社會的建設固定，商業便漸次喪失重要地位，改良物免稅的要求也不需要了。參看 J. E. Brindley 的「History of Taxation in Iowa」(一九一一年出版，P.P. 23-28)以及當時日報有趣的社論，P.P. 370-371。

再往前推，即是在十七世紀，我們也見出同樣的運動，雖是原因各有不同。在一六五二年新阿姆斯特德 (New Amsterdam) 有辦司徒斐孫 (Director Stuyvesant) 提議單徵地稅。提案已擬具，而且若非英荷戰爭之故，有擴充稅源之必要，或已被通過了。參看 O'Callaghan 的「Laws and Ordinances of New Netherlands (1638-1674, sub ano)」嗣後兩年，又提議新阿姆斯特德，伯斐威克 (Beverwyck) 以及其他城中，凡屬為修造目的而許給的宅地，「若其所有人或經營家忘忽或不願意在此等地方修造」則由官廳估價發賣。同書 P. 181。

(註四)參看本書第十七章第六節。

城市附近或在城市內的土地，若大都被人居奇為投機的目的物時，此種流弊頗可利用現有的法律防止之，也可對於城內城外的空曠地課以特稅或較高稅率以抑制之。按照美國的法律，官吏可按財產的真實價值或賣價徵稅，但是未修建的宅地與已修建的宅地相比，通常都是估價較

低，這是極顯著的事實。我們若果實行現有的法律，也可阻止任何人將土地作為投機物。若是另外對於未修建的宅地徵以特稅或較高稅率，則土地投機者更難於存在了。所以我們欲達的目的，可以用其他方法完成，而無借助於單一稅之必要，此理至為顯然。

更有進者，若果城市的不動產真有不勞而獲的價值發生，解決此問題之道，亦有兩途，或是擴充了美國的「特別派稅制度」(System of Special assessments) 為公益目的，於不動產價值之增加時，將其實質屬於社會原因而增加之部分全收為公用；抑或徵課一種增益稅，將原因於社會潛在進展而增加之價值，收取一部分以為公用。或實行現有的法律而實事求是，或擴充特別派稅辦法於一切可適用「利益原則」(the principle of benefits) 的場合，或課未修建的宅地以特稅，抑或於現有稅法之外，增加土地增益稅，我們均可於現狀之下，達到可能底實際的或平等的目的。

#### 四 結論

我們對於單一稅已從各方面研究過了。單稅的鼓吹自有很大的價值，這是無疑義的。在有些國中，單稅論頗能使人注意到中世紀土地制度之流弊。其在美國則能將遠反時代的一般財產稅的缺陷揭露。它注重了不平等的特權問題，造福於自耕農不少。然而我們已見出，我們却不能夠採行此稅。我們在上面已討論過單稅制在財政上、政治上、道德上以及經濟上的缺點。第一，我們知道，此稅是缺乏伸縮性的，它將因不平等的徵課而增加擔負不公道的程度；第二，此稅之提倡雖是以社會方面為出發點，然而却使政府喪失利用徵稅權力以達其他社會目的，並且使人民與政府的利害分離；第三，此稅破壞了租稅的普及與平等原則，以及增劇土地的收益與其他事業的收益之差別；第四，此稅在較貧窮的社會是完全不適合的，並且對於農人有不好的影響，即在繁盛的都市中心，雖免除了了一大部分人的稅，却於貧苦階級無絲毫實質利益。

單稅論者的巨大目的是在造福於社會，此處自然對於此點不能詳盡的討論。然即以此制作租稅的改良方法看，我們也已見出這是一個錯誤的辦法。我們的稅制自然去理想稅制甚遠，甚至比較平等的稅制也未達到。可是，不管改良的需要如何切迫，不管現行稅制中有增加地價稅的何

種必要，然而一般人們與學子均不應接受一種在理想上都根本不公平的稅制，因這稅制已違反近代租稅基本原則之一——即比較能力原則——而企圖將多數人的擔負置於少數人的肩土這是一定的道理。

(第十版註)單稅運動在最近十年來頗形衰落。其致此的主因乃緣於大戰後的財政需要以及近世所得稅之進展，而有廣大的稅基。此外尙因坎拿大各地改良物免稅的企圖引起了一種反動。有一位熱心的單稅論者捐集資金在美國的各州舉辦一定期的辯論會，惜無成功。一九一七年在亞尼非尼亞州舉行的論辯，由普勒因 (G. C. Plehn) 負責，出席名譽成與反對單稅制之論戰 (For and Against the Single Tax, 1917) 內載兩方的論辯。至於此項運動的歷史紀載，可參看揚格 (A. L. Young) 的美國單稅運動史 (The History of the Single Tax Movement in the United States, 1916) 以及米勒 (Joseph Dana Miller) 主編的單稅年鑑 (Single Tax Year Book, 紐約，一九一七)。最近之單稅擁護者為不期 (H. G. Brown) 著有不分所得徵課之兩論文 (Two Essays on the Taxation of Unearned Income, 哥倫比亞一九二二) 其論點被金氏 (W. I. King) 以一篇有趣的論文分析最詳，其文見於 (Journal of Political Economy, V. 32 (1924), P. 864)。題曰爲「單

## 稅法雜之分析

- 德意志關於單稅的著作有魯倫斯 (B. Eulenstein) 著 Nus eine einzige Steuer, Berlin, 1894 年著  
德版 (R. Dollfus) 著 Über die Idee der einzigen Steuer, Basel, 1897 年著 (J. G. Kellermann)  
著 Das Besteuerungs-system die Künftige, einzige direkte Steuerquelle aller Reichsstaaten, Pa-  
ssau, 3d ed., 1889) 阿爾斯威爾 (A. Auersward) 著 Beiträge zur Lehre von der einzigen Steuer,  
Greifswald, 1922 | 阿爾斯威爾的單稅論著於德意志 (Hoffmann) 於 1875 年六月二十二日 Akademi-  
e der Wissenschaften 在會議中發表其一文題為 über staatswissenschaftliche Verruche den ganzen  
Bedarf für den öffentlichen Aufwand durch eine einzige einfache Steuer aufzubringen |  
拉丁美洲 (Latin America) 近來關於此題的討論亦已出版數著其中特奧多羅 (Teodoro Becu) 著  
Impuestos al mayor valor de la propiedad Inmueble, Buenos Aires, 1914 年著 (M. A. de T.  
Pinto) 著 El impuesto unico Y la extencion de impuesto a las mejoras, Buenos Aires, N. D.  
(1924) 年著 羅蘭 (M. C. Rolland) 著 Salvemos la patria, New York, N. D. (1916)



## 第四章 雙重徵課 (Double Taxation)

雙重徵課的簡單含義是指同一人或一物而被徵兩次的意思（註一）。這個是一種很舊的現象也是很新的現象。凡是古時的橫徵暴斂，政府的任意誅求，以及只求收入不顧納稅人擔負能力的一切賦稅，可說都有雙重徵課的意味，故曰這是最舊的現象。各國政府最早都建設在武力上的。這個雖是雙重徵課最原始的原因，故致一人被徵兩次，而其鄰人則完全免稅；但在近世，雙重徵課之由來則完全導源於第二原因，此原因乃近世的產物。我們的現代是產業繁複與錯綜的時代。以前各時代，財產權甚為簡單，所存在的微小資本大半為生產家所有。近世則不然，不但同一資本家投資於數種不同的事業，又不但生產家的資本，其一部分常須仰給於他人，而且舊日地域的統

也全被破壞，以致資本家的所在地與其投資地並無必然的關係。因此在較早較簡單情形下的完全公平的稅制，現在可因政府忽視財產權的新複雜關係之故，而全不適用。從事實上說，在文明國家中所生出的一切雙重徵課，其弊乃由於未注意近代產業的複雜情形。

- (註一)參看 F. Walker 的「Double Taxation in the United States in the Columbia Studies, vol. V., No. 1 (1895) T. Subro 的「Double and Multiple Taxation」 in Proceedings of the Second International Tax Conference」1909, P. 647 C. Crocker 的「Some Judicial Opinions against Double Taxation」 in the 「Fourth Conference」1911, P. 264 及「Report of the Committee on Double Taxation and Situs for the Purposes of Taxation」 in the 「Ninth Conference」1915, P. 358 最早的著作，則有 A. L. Perry 的「Extra-territorial Taxation」波士頓一八七五年出版 G. G. Crocker 的「An Exposition of the Double Taxation of Personal Property in Massachusetts」波士頓一八八五年出版以及他的「The Injustice and Inexpediency of Double Taxation」波士頓一八九二年出版 J. C. Ropes 的「Double Taxation」劍橋一八八四年出版 J. P. Quincy 的「Double Taxation

In Massachusetts」波士頓一八八九年出版；R. H. Dana 著「Double Taxation unjust and inexpedient」波士頓一八九二年出版；以及他的「Double Taxation in Massachusetts」波士頓一八九五年出版。至其他國的著作，如參看 M. J. Brincom「Des doubles impositions fiscales au point de vue national et au point de vue international」Louvain 1910 Lieppert, F. 著「Das internationale Finanzrecht」Vienna, 1912 以及 G. Fasolis 晚近所撰的巨著「Le doppie imposizioni」Città di Castello, 1914 如參看 Lehr, Von Bar 與 Worms 諸人在「Revue de Droit International et de législation comparée」1883-1903 所發表的各論文，特別參看此刊一八八九年，一八九一年，一八九七年，一九〇〇年，一九〇一年，以及一九〇三年各冊。

我們若一詳考雙重徵課這問題，便碰着許多的困難。雙重徵課在種類上的複雜，差不多與稅目的類別或產業關係的交錯相當。這個名詞的使用也十分泛濫，所以在此國裏面，某種雙重徵課或許是極重要的種類，而在彼國裏面則極無關係。又是，「雙重徵課」這名詞在此國常引起一些特殊問題，而在他國則此名詞所指示的又為另一些含義。因此我們須首先分析雙重徵課的現象，未

詳細研討這問題之先，須說明各國共通的原則。

雙重徵課有兩個顯著的疇類——一是由於並峙的統治權或權力，一是由於同一統治權或權力。前者在性質上主要是屬於地域的。其部分的原因係由近世的財富多少帶有世界性質之故。譬如一人居住於此國而置有財產於彼國，則此人之同一財產可被兩國徵課，因為這兩國對此宗財產互爭統治權之行使。這事不但國與國之間為然，即在同一國中兩種並峙權力之間也有這種現象，而且實際上尤為關係重要。如聯邦國的各邦，一邦中的各州，一州中的各鎮——牠們彼此之間對於同一人或同一財產也恆有競爭的徵課。雙重徵課——或甚至三重或四重徵課——起於並峙的統治權的，乃是近代資本和勞力具有流動性的產物，而且因地方稅漸居重要之故，此問題的困難便益形增劇了。

雖然，同一權力者——如同一鎮，同一州，同一邦，或同一國——對於在其統治權範圍內的財產或人，也可以遇着同樣的困難。譬如一個人買了一塊地，其購價之一部分係向一同鎮居民借來的。若此鎮徵課地價稅，則此時此地所付之稅便已含有抵當價值，若再徵抵當稅，則雙重徵課問題

就立刻出現了。又是，若有一人將其財產投殖於公司股本，這公司又係在同一區域內營業的，若國家徵課投資稅與公司稅，則同樣的困難又將發生。此類事例，係假定稅之徵課由於同一權力或統治權。我們以下依次討論這兩種雙重徵課。

## 一 由同一權力而生的雙重徵課

最簡單的情形是：一個人的財產，所得或利潤若已徵稅，同時對於此人所加入的營業，又課以財產，所得或利潤稅。這種辦法，只有對於一般營業都課以一種對物稅同時對於一般人民都課以一種對人稅時，始有存在的理由。

至雙重徵課的第一重要事例：是一面既課財產稅，他面又徵所得稅；抑或既徵財產或所得稅，同時又徵營業或牌照稅。關於此點有許多的謬誤觀念，許多人認定這稅是不對的，以其為雙重徵課故。然而從事實上看來，若同級的全體份子果是立於同樣地位，則雖徵財產稅，又徵所得稅，亦無何種不平等發生。設若一般的人們都是同樣待遇，則徵高率的單一財產稅，與徵一種低的財產稅

而同時又徵一種低的財產收益稅，其間並無什麼不同。實在說，政府對於財產的徵課，財產收益的徵課，以及財產的消費或其他任何屬性之徵課，應能完全公平。若果一切租稅真是平等的落於一般國民，則不管雙重徵課也好，三重徵課也好，都是十分合理的。總加起來，這等等稅不過是課於財產的高率稅或單一稅罷了。因此，雙重徵課不一定是好的；若是一個人被徵兩次，而與他實際同一階級的另一人僅被徵一次，這個才是不公平的。天然使我們感動的乃是徵課的不平等。若是同一階級的一切份子均受同等的負擔，則有何不公平之可言呢！

人民對於同樣的所得而付不同的稅，似可以斥為待遇不平等矣。然而吾人的意見，將全繫於吾們所持對於所謂「區別徵課」之態度如何而定。我們若僅主張一切所得應同等的徵稅而不區別所得的來源，則此種反對自屬正當。可是近代的租稅學說則異於是，勞而後獲的所得與不勞而獲的所得應有區別，或勢力的所得與財產的所得亦應有差異。即最守舊的學者如司徒穆勒（John Stuart Mill）亦服膺此原則，至現代則此說已為一般公認了。達此「區別」之道，可有兩途。課勞力所得以較低稅率，課財產所得以較高稅率，如現在北加羅林那（North Carolina）或北達

科大 (North Dakota) 的所得稅，以及大不列顛、意大利、荷蘭、與奧大利亞之諸省，均是這樣。抑或  
不作稅率上的差別，課一切所得以同率之稅，而另課財產以一種特稅，如是則財產所得便間接的  
付了較高之稅，故同樣效果也可達到。此種辦法，前曾實行於普魯士，現在瑞士的有些省區仍適用  
此法，在同一財產上課以財產及所得兩稅。換句話說，財產所得已不與勞力所得並列同科。財產被  
徵二次——一次在財產上，一次在其收益上——表面雖若不公平，而其實乃公平之較大者。這個  
是雙重徵課，却不是不公平的雙重徵課。

在有些地方，區別徵課原則尚未被採用。如所得稅雖加於財產稅之上，而已被徵課的財產所  
得則免除再徵，實行此法者，有如合衆國的麻沙朱色得士州 (Massachusetts) 以及瑞士的有些郡  
區。然而怎樣區別已徵課的財產所得，則困難又生焉。如在麻沙朱色得士州所生的問題是：究竟營  
業的所得應否徵課，設若投殖於營業的財產是已被徵課的，在重要的營業中，營業所得已再被徵  
課，其理由以爲營業的利潤不僅屬於財產所得，且源於資本家的勤勞與技能（註一）。其說誠然不  
謬，可是從實際考察，麻州此法之解釋，殊非公道。因爲純全由土地或其他投資的所得僅徵稅一次，

而惟於營業所得則徵課二次，一次課於所投殖的財產，一次又課於此財產的收入。就是徵課失了公平，使此稅制變為粗劣而不平允。此點在實行上亦已被公認，故通常辦法，是由稅吏許可所得百分之六為由營業的資本所得而免徵，僅課其餘的利潤以所得稅。在瑞士各省區，法律也有類似的規定，對於一切財產所得，可免資本百分之四至百分之五的納稅義務。這種免稅的分數雖在力求避去雙重徵課的弊病，而其比例却完全是臆斷的（註二）。

（註一）參看 *Wileox vs. Middlesex* 一案，103 Mass. 544。參看勒因（J. A. Lane）有趣味的討論「Address on Taxation With Special Reference to Taxation upon Income derived from Property subject to Taxation」波士頓執行營業會出版（一八九一）又參看波士頓一八九一年出版的「Report of the Special Commission on Taxation」。

（註二）欲知道一步的討論，可參看本書第八章第二節。

但是，吾人若果採取區別徵課原則，則雙重徵課的避免在某範圍內是不必需的。財產所得比其他所得雖被課較高的稅，但在理論上是可以贊成的，雖是增課的適當數額不能以臆斷惟有增

課的稅率若超過此適當數額時，我們才可真正的斷它爲不平等的雙重徵課。在達到此點以前的增課自然是雙重徵課，但不一定是不平等的徵課。於是，我們可歸結來說，既徵財產稅，又徵財產所得稅，在其本身並非不公平，只要一切財產的所得都同樣被徵課的。若抽取一端財產所得來課稅，如麻州所實行的，則確有不平等之點在。設若此稅及於一切財產，則財產與所得同時徵課，其本身亦未爲可咒詛的雙重徵課。財產所得之徵課應比勞力所得之徵課較高，始爲正當。

雙重徵課的第二重要事例是與債務問題有關的。債務是否應於徵課財產稅時扣除，或債務的利息應否於徵課所得稅時免去（註一）既徵債權者的貸款稅，又徵債務者含有債務的全部財產，這不是雙重徵課嗎？

（註一）欲詳研此點，可參看 Hecke's 「Die Einkommensteuer und die Schuldzinsen」 (1890)

若據下說，答案亦殊淺明。凡人之被徵課，乃因其所有，不因其所無。他所欠於他人的實在不屬於他本己財產之內。歐洲各國已將出產徵稅制改變爲所得徵稅制，其最大原因之一，乃以前法忽視個人的經濟地位，未將其債務從財產內扣除，按照後法，則含有債務的減扣。因爲所得的意義是

指除去取得收入時相關的一切必需開支——包括債務上之利息——後之純剩餘。因此，諸凡所得稅，不管在歐洲或在美國，對於債務的利息都允許扣除的。

凡可適用於所得稅的，在理論上也可適用於財產稅。可是此稅原理對於後者在實行上的限制，特別對於動產稅的限制，是非常之大。合衆國所經受的不幸經驗已曾討論過了。

雖然，這問題的某特殊方面是極饒興趣的。如土地稅或不動產稅中，對於抵當權應怎樣辦呢？在合衆國有數州對於借款者或出當者按其土地的全值課稅，同時對於貸款者或承當者又按其抵押權的總額課稅，故雙重徵課的問題發生。設若土地所有人A有價值\$100,000的田莊，從B借入\$20,000，此時A所真有的財產僅爲\$100,000，而課以\$18,000財產之稅；於是B將嫁稅於A，而由A付兩人之稅。在他方面，設若出當者可將其當價減去，而於承當人又未徵何種抵當稅時，則政府便喪失其正常收入。因此時僅課A \$8,000價值之稅，而不課稅於B，則人民雖有\$100,000之財產，政府謹課\$20,000財產之稅。在前一辦法，我們便爲雙重徵課；在後一辦法，我們便有竄敗的稅制。

然則救濟的方法爲何呢？曾被試行的方法有數種。第一方法是出當者被徵財產全額之稅，而承當者免稅。此法依據的學理是：貸款人所付之稅無論如何均可轉嫁於借款人，若抵當權免稅，則資本家將更願意貸出而且取較低的利率，如是則免稅的利益便普及於全社會了。<sup>(註一)</sup>此法是避免雙重徵課最簡單而且最有效的方法，這是顯然的。現時合衆國有數州已採行此法，結果頗能使有關係的人們滿意。因爲依照此法，若以前面所舉的例子言，省政府仍然有100,000財產價值的稅收，而出當者也未付雙重稅，即一面付稅於州政府，同時又以利息的形式付稅於貸款人。

(註一)參看 Seligman & [The Shifting and Incidence of Taxation] (1910) Pp. 332-337

第二方法則是免借款人而不是貸款人的稅，所免者是出當人的債務而不是承當人的債權；即是課貸款者以抵當權總額之稅，出當人之徵課，則須從其財產價值中減去其債務。然而實行此法，有數州如亞尼非尼亞與麻沙朱士得，曾加少許的修改。依照修改了的辦法，出當人能夠沖消其抵當債務。一面抵當稅雖應由承當人付納，但抵當權被認爲不動產而非動產——即是其所在地並不因承當人的住所而轉移，故抵當權之徵課，只能實施於被抵當物之所在地。若是此稅已由出

當人代付，他可以向承當人索補。可是，在麻州這種法規實際已無效力，因為一切抵當契約差不多都有由出當人付納抵當權的稅項之規定，並且有些更進一步約定萬一此法律取消，一切所課於抵當權之稅項均由出當人付納。因此，實行此法之結果，實際與抵當權免稅，借款者付納其土地全部價值之稅，了無區別。在亞尼非尼亞州，此法已規定於該州一八七九年之憲章內，凡屬出當人與承當人間之此種協定，均屬無效。此法實行至一九〇七年，是時對於一九〇六年之憲章有所修改，遂通過一法律准許出當與承當兩方訂立單獨契約。雖然，法律之規定終不能遏制過濟定則的活動的。故從事實上觀察，抵當利率之增加乃緣於此法律之結果，而且一般人認為利息之增加且微過於所付的稅額，因貸款者欲補償麻煩與危險故，此稅不無部分真理。在前世紀九十年之末，此種流弊始被一般人認出，繼後十年，舊制的弊病已普及於社會，故至一九一〇年，憲章又被修改，而有抵當權完全免稅之規定。然而同時麻州或加州的稅法已於一九〇三年行用於威士干遜州 (Wisconsin)，在彼處也有同樣結果，實際是抵當權免稅 (註一)。

(註一) 這種稅法同時也行用於米執安 (Michigan)、密蘇里 (Missouri) 和俄勒岡 (Oregon) 諸州。密州州法院於 Ru-

ssell vs. Croy 一案 (161 mo. 69) 宣佈一九〇〇年的州憲修改與聯邦憲法衝突，其理由是公司抵當權未與個人的抵當權一體待遇。在俄州，一八八二年的法律也於一八八四年被判為與憲法抵觸，其理由與密州所持的大體相同，但至一八八五年州憲修改，便無矛盾之點了。在米州此種法律也於一八九三年廢除，抵當權又作為動產徵課，直至一九一一年，又頒行抵當登記法。

除了上述避免雙重徵課的方法外，尚有一些通融的和不澈底的辦法可舉。有些州認為抵當稅之轉嫁於借款者，是不能避免的事；或是在他方面又認定稅吏對於抵當關係之發覺，實際乃不可能，然而牠們並不願放棄是項收入。故有數州對於此問題之解決，特舉辦抵當特稅，其稅率極低，意在使納稅人不願匿稅。又有數州於抵當權之登記時，略徵一點抵當稅，此後則完全免徵。前一方是自始即行免稅，後一方法則除第一年外，以後完全免徵。於是，我們可說各處的趨勢都以免稅為避免雙重徵課的最優辦法（註一）。

（註一）現在（一九二一）合衆國尚有十一州徵課出當人與承當人的稅，有十州（California, Idaho, Louisiana, Maine, Maryland, New Jersey, Oregon, Utah, Washington 及 Wyoming）已廢除抵當稅，有四州免

除抵當稅，但在州內以不超過某率爲限（New Hampshire 與 Vermont 爲 5% Mississippi 爲 6% North Carolina 爲 6½% 若抵當權不超過三十元時）有一州（Indiana）免除七百元以內的抵當土地稅，但是抵當權須未超過不動產的一半價值，至抵當稅則在承當人的所在地徵收；有七州（Colorado, Connecticut, Massachusetts, Nebraska, Nevada, New Jersey 和 New Mexico）允准抵當權可從地價內減除，但是許可出當人擔任抵當稅，把抵當權認爲是不動產中的利息，有三州（Iowa, Pennsylvania 和 Rhode Island）徵收抵當稅的稅率極低，有十二州（Alabama, Kentucky, Michigan, Minnesota, Missouri, New York, North Dakota, Ohio, Oklahoma, South Dakota, Tennessee, 和 Virginia）則於抵當登記時，徵收甚輕之抵當登記稅。參看 R. A. Campbell 的「Mortgage Taxation Department」（Madison-108）和 E. L. McDonald 的「Taxation of Mortgage in Kentucky」（附表）Frankfort, 1916。

在上面的討論中，我們所研究的主要是個人債務。至於公司債務，特別是公司所發的抵當債票，也常發生這同類的問題。然而公司財產或收入與個人財產或收入之間是有區別的，此點常爲一般人所忽視。對於個人，若財產與其抵當債額同被徵課，在理論上是不對的，因爲個人真正應稅

的財產是減去債務後的餘額。至公司的資本，在多數事例中，都只代表其財產之一部，其餘則包含於所發債票的債務中。例如，在合衆國中，一般人都知道，鐵路的修建大半是由發行抵當債票而來。若於此等例子，免除公司的抵當債務，其不公平孰甚；政府惟有將公司的資本金及其抵當債務一併徵課，始能達到公司的真正擔負能力。在個人其所負債務恆能減其納稅能力，在公司其所負債務往往可增加其負擔能力，因債務云者，其實不過公司資本之一成素耳。

嚴格說來，真正的區別不是公司與個人間的債務區別，而是生產債務與消費債務之區別。在個人方面，借錢的目的是在消費或應付急切的需要，故自然與上述的條件相合，債務是一種擔負。若是借款以擴大營業，則信用代替了資本的地位，可使借者牟較大的利潤。故借者的所得因借款所生的利潤，除去債務的利息外尚有若干剩餘，而有實質的增加。在所得稅中，利息之扣除是自然準備好了的，因為在所得的賬上，增加的利潤是寫在一方的，所付利息是寫在另一方的。至於財產上的徵課，則沒有此種預先的扣除。嚴格的說，應納稅的借款只能限於剩餘利潤「化爲資本價值」(Capitalization)之數。可是，實際上欲確定此數是不可能的，因此我們於財產中免除債務稅也是

正當的。

在他方面，公司的借款有時也許是用來應付急切需要的，所以也可認為消費債務之一種，可是抵當債票之發行，則絕對是增加資本起見。從經濟上說，公司的資本包含債票與股票兩樣。例如英格蘭中，我們所稔知的，並無鐵路債票之名，只有所謂「借股」(Debture Stock)。因此對於公司，公司債票的利息不應從所得稅中扣除，而抵當債票本身也不應於財產稅中扣除，乃極正當之舉。就是這種正確的認識，致使合衆國的各州以及其他國家已舉辦了公司債務稅（註一）。

（註一）上面附註所述 *Booke* 的名著，其最大缺點是未將公司與自然人區分出來，所以他不得不陷入一種結論認為公司須負抵當債務上的稅，然而他的辯論却未獲一般人贊許，參看他的著作 *Booke*。

現在我們來到第三種雙重徵課，此種重徵在近世的公司營業中是很佔重要的——即徵收公司稅同時又徵公司投資人的稅。問題是設若我們已徵公司稅應否對於各個握有股票者或債票者再徵以稅？

在美國和其國家，辦法均極為紛歧；我們將於另一章討論之（註二）；可是此點在經濟上的理

論則殊爲簡單設若這稅——或課於所得上的抑或課於財產上的——是普遍的，即適用於一切公司營業以及其他非公司投資，則課股票債票者與公司以稅，這顯然是雙重徵課。因爲公司稅已減少持票人從公司股債票所獲的收入若再徵股債票以稅，無異對於同一所得或財產而課稅兩次。設若此稅是特別稅或單獨稅，而不課及一切營業，則情形與此大異。在此點徵課資本價值的普通學說便適用了（註二）。若是徵課謹及於一種公司，則公司股債票的購買者便有逃稅之方，因徵課的稅額可包含於股債票的折價當中。例如，有一公司從前並未課稅所付股票的紅息爲面價百分之五。設若課紅息以百分之十的特稅，則持有股票者僅得百分之四又半的紅息了。我們若假定其他公司，或其他非公司的投資，未被徵課，則此公司的股票將減價至百分之十。人們若於其資本通常能獲百分之五的利息時，決不願取百分之四又半的紅利。這公司的原始持股人自然會受損失，但新購買者是全無影響的，因爲此稅已化爲資本計算而使股票的資本價值折落了。九十圓錢所購的股票能生四圓半的紅息，與一百圓所購的股票能生五圓的紅息情形是一樣的。所以僅徵課公司的紅利，或僅徵課特種的公司，除了在徵稅前便持有股票的人們要蒙損失外，將無任何入

受影響。故課股票的新購買人以稅，在這種情形，將無不公平的雙重徵課發生（註三）。

（註一）參看本書第八章第五節。

（註二）參看 Seligman 的 [The Shifting and Incidence of Taxation]（第三版）P. P. 221-226。

（註三）此點以及下述之點，並未為瓦格涅教授（Prof. Wagner）所見到，瓦氏是反對此種公司雙重徵課的，見於 Schö-

nberg's Handbuch der Politischen Oekonomie (III, 1, 4th ed., P. 428) 中的 "Direkte Steuern"

一文也。沒有被沙弗教授（Prof. Schaeffle）所注意，沙氏是贊成此種雙重徵課的 [Die Steuern, vol. II (18

85), P. 243]

此外另有一種場合，在此種場合，若公司與持股人同時徵課，則是不公平的。從持有股票的人說，我們已見出，若此稅是普遍的，既徵課公司，又徵課公司的持股人，這是不公平的。從持債票的人說，若公司所付的所得稅須從持債票人的利息上以及持股票人的紅利上扣除，則此稅也是不公平的。可是，有時公司願意擔負債票稅的全部，將此稅算於固定的開支內，而宣稱債息無稅。此時實際付稅的乃是股東；因為債票的利息是固定的，其未從利息中扣除的稅額，必將由剩餘的贏利內

支給但是贏利最後是應屬於股東的。故持債票者完全非此稅所能達到，只是間接的他們的債權或許在安全上最後受一點影響罷了。此種徵課既完全不能擊中他們；而他們在公司債務中所有的財產或收入是毫未付稅的。此時若對於持債票人另徵一稅，實際並無何種不公道。在此處以及在前一事例，租稅真正歸着之研究是很重要的。有些租稅表面有若重徵，而其實並不是這樣。

於是，我們可總括的說：若所徵的稅是普遍的，則兼稅公司與持股債票人，是顯然不公道的；若所徵之稅是部分的，或是公司自任稅之全部，則另課持股票人或持債票人以稅便不一定是雙重徵課，或不公道的徵課。

此外，同一統治權之下尚有第四種和最末一種之雙重徵課，此種已發生極大的困難。此種雙重徵課是特別關於公司的。問題是：徵課了公司的財產外，是否應再徵課它的資本金？

這問題的答案，從經濟的觀點看，是很簡單的。下面（註一）對於資本金與財產的確切關係討論頗詳，為論辯的簡單起見，我們可直截的說，公司的財產無論何時均為其構成資本金價值之一要素。此言若真，則徵課公司的財產同時又徵課它的資本金，其為不公平的雙重徵課毫無疑義。若

是其他人們的財產僅被稅一次，則公司對於構成其財產之一的東西，便不應被稅兩次。

(註一參看本書第八章第三節。)

上面所述，均屬同一徵稅法權之行使所生出的重要雙重徵課例子。至兩種對峙的徵稅權力因行使法權的衝突所發生的雙重徵課，也有些同樣重要的實例。我們論次如下。

## 二 由競爭的權力而生的雙重徵課

在此類之下所包括的問題主要是近世的產物。直至近世，此類問題始漸被人們注意，其故有三：第一，在古時工業與商業的國際關係，是比較不重要的；即在一國裏面，營業的方法與營業的投資都是限於地域而無何種複雜關係。第二，在古代的社會，異方人原始即被視為仇敵，此種觀念便生出外人為最好課稅對象的心理，及至近世，始漸被廣大的概念所代替。第三，主要原因，乃緣較早的時期，對於租稅的公道問題很少注意。即或有時對於一般重要問題加以攷慮，而雙重徵課的細節究認為不重要。然而現在這問題便切在目前了。

在近代實業生活的錯雜繁複中租稅的平等，若不詳加攷慮，即不能達到，此點勿庸申言。在現代，一個人或許居住於此國，有財產於彼國，而且營業於第三國。他又或許在此地死去，而遺他的全部財產於彼地。他或許將他的所得罄用於此城，而<sup>其</sup>所得所從出之財產或營業又在彼城。他或許營業於數國之中，又設若他投資於公司股債票，而公司或為他國可創立，其設立地點或營業處所又在第三國。凡此種種情形，均足使國與國間，或聯邦國的邦與邦間，或同一邦中城與城間，州與州間，發生問題。若推求錯綜所極，直可說不可究詰了（註一）。

（註一）這問題天然最易引起聯邦國家的注意。我們在英法的財政學書當中很難見着此種問題的討論。在晚近這問題始在

德意志與瑞士中嚴重的研討。特別參看 Schanz 在「Finanz Archiv」(Vol. IX, 1892) 的“Die Ort der

Besteuerung”一文與 G. Antoni 在「Finanz Archiv」(Vol. V, 1888, P. 916) 的“Die Steuersu-

bjekte in Zusammenhalte mit der Durchführung der Allgemeinheit der Besteuerung”一文。參見

的著作 J. Fischer 的「Die Doppelbesteuerung in Staat und Gemeinde」Eine Untersuchung

Über die Besteuerung der Bundesverwandten und Ausländer, sowie der Forensen, Nach den

*direkten Staats- und Gemeindesteuergesetzen Deutschlands und der Schweiz*] (Berlin, 1909) 參見  
H. Kramer 著「Die Einkommen- und Vermögenbesteuerung der Ausländer und Forensen」(Berlin, 1909)

發生的問題是：一個人應在何處被徵課？不管我們立的原則如何，若是各國或各徵稅權力都依然同一原則，則雙重徵課之避免，是顯然容易的。糾紛之發生，乃是此國依照一種原則，彼國又依照另一種或衝突的原則。我們現在討論各種曾被採用的原則。

最老的徵課原則是「公民資格」(Citizenship) 或「政治系屬」(Political allegiance) 主義。在古代只有一國的公民或縣城的土住始對於所居的政府負有何種義務。但歷時不久，商業關係日趨繁複，及至近世，任何國家或任何社會的真正人口初不限於公民。若只課公民以稅，而免除外人的納稅義務，不管此外人來自異國或僅來自他城，這顯然為事實所不許。故這樣解釋的「政治系屬」在今日已無何處採為徵課原則的了。但「政治系屬」除了消極意義外，尚有積極的意義，各國對於國際關係，仍奉為之為實行原則。故國內的外國人雖不免稅，而僑居外國的本國人民

則恆認爲對於祖國負有義務。政治的忠誠並不能這樣輕易廢棄的；政治的權利包含有政治的義務，納稅義務自然是義務當中的一種。

可是，在近代政治系屬的力量已大爲退減。僑民對於祖國的政治連鎖往往是有名無實的。他的生活或許全在外國消磨，他的真正利益或許已其他的新家鄉溶合，而他對於祖國的忠誠又或已完全消散。在許多事例，這新家鄉自然也可變爲他新政治系屬的地方。但是，我們所稔知的有些國家對於他的公民之政治連鎖並不因其永久僑居外邦而解除；同時一個僑民對於社交上或商務上儘管以僑居地爲家鄉，却不願與此地發生政治系屬，也是常有的。在近世人口和資本都發生國際的移殖時代，政治系屬再也不能作個人納稅義務的適當準則了。在實行上此原則正迅速的崩潰，而在理論上也顯然是不充分的。

第二徵課原則是「暫時居留」(temporary residence)主義，即一個人偶然居留在此城或在此國，即可向之徵稅。可是這原則也是不適當的。設若一個旅行者偶然在此城逗留一星期，適逢該城的稅吏收稅，則此特殊的城並無徵課此旅行者全部財產的充分理由；因此人與此地的政府

關係甚微故。又是，他是漫遊各地的，那末，他不在各地都納稅，卽在任何處都不納稅。故「暫時居留」顯然不是可用的徵課準則。

第三徵課原則是「永久居住」(domicile or permanent residence) 主義。這個是比較可贊成的原則，並已有許多贊助的理論。若是一個人永久居住一個地方，自然對於此地的公共費用應有負擔的義務。可是此原則也未充分的滿足。因爲，第一層，假定一個城的大部分財產均爲異方人所有；若政府只依賴永久居民所納的稅，將喪失其正當收入之一部。第二層，若居民的大部分收入或策源於他方，如在他方營業是。似此，則本鄉政府將犧牲鄰邦的利益，以裕其收入。第三層，財產所有人，如愛爾蘭的寫業地主，或如美國西部各省的寫業鐵路股東，不能說對於他們的紅利所取給的地方全無納稅義務。因此永久居住主義不是唯一的原則。

第四，徵課的原則是「財產所在地」主義。此原則在某限度內也是合理的。因爲一個有財產的人對於他的財產所在地，如城或州的政府恆有密切關係的，故有維持這政府的決然義務。但是財產所在地也不能用爲徵課的唯一準則，其理由與上述的情形正相反對。一個有錢的永久居民，

即便他的財產全在他處，對於他所住的地方也負有一些義務的。例如一個紐約人，假使他的財產全被投殖於國外，也不能說對於紐約或美國政府純全沒有任何維持的義務。

於是，我們可見出上述三種原則——暫時居留，永久居住，財產所在地——每種都有部分的理由，但沒有一種有完全的理由。然而，此外尚有一種最後原則，係折衷上述三原則的，頗為近世各國政府所趨重。這原則是與古時的政治系屬主義對待的，名為「經濟關係」或「經濟系屬」(economic interest or economic allegiance)主義。每個人可按其在每種權力下所有的經濟關係而受數種競爭權力的徵課。理想的解決法是：各個人的能力應全被徵課的，可是只應徵課一次，故此能力應按其在每一徵課區域的比較利益而分配於諸徵稅區域。一個人對於他偶然居留的地方有某種經濟關係，於其永久居住地又有某種經濟關係，於其財產的所在地或其收入的策源地，又有某種經濟關係。他在一個地方掙錢，往往又在另一個地方用錢。

我曾在別的地方指出過「按能徵稅」的概念有兩種考察——一是考察得財或生產，一是考察開支或消費(註二)。因此，分配一個人的全部納稅義務，必須一面確定他的收入是從什麼地

方取得的，他面須認出他的收入又在什麼地方用去的。只有用這種方法，一個人的真正經濟關係才能尋索。

(註1) 參看 Seligman 「Progressive Taxation In Theory and Practice」 第11版 (1908) P.P. 280-294

從此點看來，問題的解決亦殊簡單。由收入所從出的一國或數國在它們中間去分配生產上的稅，即是按照財產所得，營業，或其他度量生產能力的方法，所課的各稅；由個人所居住的或其收入所消費的國家，去徵收各種消費稅，直接的或間接的。

可是，此種辦法含有一鉅大困難。消費有許多顯明的理由，已不能如收入一樣，可作為良好稅基了。縱然消費稅至今仍應用甚廣，並有贊助中央政府徵收的理由，可是地方政府或者政府徵收此稅，則在無論何處均限於極小範圍。凡消費稅廢棄的地方，自然便又計畫一些調和辦法，將生產上的各稅加以分配。有些學者提議財產上，營業上或收入上的租稅四分之三應歸於納稅人永久居住的省區，又有些學者主張平等的分配。我們自然承認此種具體的分配一定是臆斷的，可是臆斷的分配較勝於無分配。不管我們採取何種數字，經濟關係原則可靠助我們解決許多困難，却是

顯明的。

在國際關係中我們却不曾用此種原則；在事實上，我們仍然一部分的採行政治系屬主義。此種辦法結果，自然生出許多不公平的雙重徵課（註一）。至於內部關係如合衆國、德意志和瑞士各聯邦國中，已有較進步的辦法。在合衆國中也如其他地方所通用的，所在地原則已應用於不動產。不動產由其所在地的政府徵課。至於對於動產或營業，則大多數的國家都徘徊於納稅人住地原則與財產所在地原則之間。例如美國，大多數的州都只徵課實際在其範圍內的動產（註二）；而在許多地方，我們又見出法定的原則，乃是動產隨所有人為轉移，此原則的依據係在完全不同的理由上的（註三）。若然，設動產所有人為非住民時，其動產將被稅兩次——一次被稅於財產所在地，另一次被稅於所有人居住地了。

（註一）從國際法的觀點立論的，有一些論文如 E. Lehr 在「*Journal Clunet*」（1901, P. 722）中的國際法中的雙

重徵課一文在「*Revue de droit international*」（1897, P. 428）中的國際法中租稅的稅基一文在同刊（19

03, P. 847）中的國際法中租稅的合法稅基一文參看同刊（1900, P. 435）中 L. von Bar 的國際法的原則

與租稅特別與雙重徵課一文。

(註二)此種辦法之合理已公認於 *Coe vs. Errol* 一案 116 U. S. 517

(註三)有時稱此原則為「動產隨居地轉移」(Möbilia inhaerent ossibus domini) 參看 Story 的「Conflict of Laws」§ 362, 383, 560 在美國最初應用此原則的見於 *Catlin vs. Hall* 一案 21 vt. 152

在合衆國中有數州對於居民的動產若所在地在他州並已被他州徵課的已有免稅的規定。有此種規定的如現在亞拉巴麻 (Alabama) 加利佛尼亞 (California) 康內克 (Connecticut) 英的安納 (Indiana) 魯西安納 (Louisiana) 緬印 (Maine) 麻沙朱士得 (Massachusetts) 密蘇爾 (Missouri) 紐折爾西 (New Jersey) 倭海阿 (Ohio) 羅得愛蘭 (Rhode Island) 南喀爾勒那 (South Carolina) 洼滿的 (Vermont) 與西勿爾吉尼亞 (West Virginia) 諸州同樣的法規已被伊倫諾亞 (Illinois) 干薩斯 (Kansas) 密蘇爾 (Missouri) 紐約 (New York) 北喀爾勒那 (North Carolina) 與倭海阿諸州應用於法律解釋在其他諸州此種規定僅適用一部分所以在阿肯色 (Arkansas) 南喀爾勒那 與勿爾吉尼亞三州中除了對於營業中的貨幣債權或投資

須課稅外，其他一切動產已有同樣免稅規定。在德拉華（Delaware）免稅的動產僅限於他州的「不生產的證券」（Non-productive securities）末了，在米執安州（Michigan）住民的動產，除了實際投殖他省中的，都應徵課。然而，在大多數省中，法律的玄想仍然流行，認為居民的一切動產，不管其所在地為何，均應一律徵課。此種玄想的顯明結果，一定發生最不公正的雙重徵課的。

若按經濟關係原則，則解決之道，亦頗顯然。稅的大部分應屬於財產的所在地或收入的策源地；稅的小部分應屬於所有人的居住地。可是，此種辦法，須假定衝突權力者之間有一致的規定，始能實現。若在各州間未有州際的協定以前，最簡單的辦法，是由財產所在地的省徵課有形的財產，由所有人所居的省徵課無形的財產或財產所生的收入。

雖然，此種辦法，亦有其繁雜之點。第一，無形財產中包括有公司的股債票，而公司或已被其所在地徵課的；第二，無形財產中或許包有以在他州的不動產為抵押的抵當權，而此種不動產或已被他州徵課的；第三，美國關於無形動產稅的已往經驗，一般都是不好的。因此，為實施目的，辦法是：只徵課不動產或有形動產稅，此稅之徵課由財產所在地的省區徵收。待至最後州際的協定成

立後，則更近於理想的計劃自易實行，徵課全部財產或收入，而將徵收的數額按照協定的比例分配於財產所在地與所有人居住地的諸州之間，以與經濟關係原則協和。在過渡期間，無形動產的稅可由聯邦機關徵收後，再分配其數額於各州。

在德意志與瑞士中，因此問題係由聯邦法律管理，故情形比合衆國較為簡單。德意志關於此點的聯邦法規係創訂於一八七〇年，至一九〇九年而有更進的補充。現在德意志的公民只對其所住的邦付直接稅，若無一定住所，則對其所居留之邦付納此稅。至不動產或所謂「固定企業」(fixed industry)則只由不動產或企業所在之邦征課。若企業之經營係分布於數邦時，則由數邦按一定比例分配其稅項。若任何人在同一期間內，已付直接稅於一邦，而又被他邦徵課此稅時，便有追索的權利。可是，德意志法律未涉及地方的徵課，亦有未完備之處。對於地方徵課的衝突他們認為最好由各邦的地方協定調處，但辦法已臻完美的却甚寥寥。

在瑞士則情形與此相異，聯邦法律不僅適用於各邦徵課，且適用於地方徵課。在一八七四年聯邦憲法始授聯邦政府以防禁雙重徵課之權。自此以後，聯邦會議會有許多關係此事的議決，其

中大部分已包含於一八八五年的法律中。所採原則大致與德意志的相同，但規定則較為詳密而實行亦較有效力。此項法律且適用於遺產稅，關於遺產中的不動產則稅歸於財產所在的郡區（County）徵收，關於動產則由死者所居的郡區徵收。

我們現在最好將由不同法權所生的雙重徵課之最要各例，逐一研究，因為所提問題不僅適用於邦與邦間或市與市間之糾紛，並適用於國與國的困難，故「僑民」（Alien）這字不僅包括從他城他州並且包括從異國來的人民。因為問題適用於公司營業與適用於個人或個人營業確切是一樣的，故「公民」（Citizen）這名詞兼指法人與自然人。我們逐一研討如下。

1. 對於定居的公民所有在境外的財產或從境外所獲的收入應否課稅？

在國際關係中政治系屬原則仍然是大大適用的。因是在英國和其他諸國，以及在往昔及晚近的合衆國，一個定居公民的全部收入，不管得自國外或國內的，均應徵所得稅。但是，個人的收入往往在獲取的地方即被徵課，若是這樣，其為雙重徵課，孰有過於此者。唯有遺產稅中，公民資格原則始漸衰減，而居住主義已適用一小部分了。

在各邦與地方徵課中，經濟關係原則已有更迅速的進展。在合衆國以及德意志的數邦與瑞士的數郡中，所在地原則通常已適用於不動產與有形動產及營業上；居住原則則適用於其他形式的財產或收入上。在德意志中，所課於營業、薪金、年金以及土地的稅，須按財產所在地徵收。可是，這一切規定，不過僅與理想的正確原則接近罷了。

至於營業徵課——個人的或公司的——美國尚落於有些歐洲國家之後。在純粹的地方徵課中，美國各州通常都於營業總號所在地徵收營業的全部財產，縱然這營業的大部分利潤是在州內其他地方獲取的。可是對於公司稅，有少數州現在已遵循更合理的政策，對於州內公司，僅徵課其在州內使用的資本或獲取的收入部分。這種辦法或許是我們現時實際可能達到的方法。

2. 對於旅外的公民所有在境外的財產或從境外所獲的收入應否課稅？

此點似乎包含政治系屬原則的一大引伸；而且我們見出，這辦法在現代的國際關係中已被實行。例如合衆國在一八九四年的國民所得稅，凡是美國人，不管他住在國內或國外，其全部所得是應徵課的。可是，有些國家，如英格蘭與奧國，則沒有推行公民資格原則至於此極——牠們對於

非定居的公民在國外的所得並不徵稅。其他國家則僅在名義上固守此原則；但規定若此公民已被外國徵課，亦可免稅。更推到其他國家，如俄國，則折衷此點，規定已僑居外國兩年以上的公民可以免稅。

至在各邦與地方徵課中，一般顯明的趨勢，是依經濟關係原則以解決此事。按照此原則，若要徵課旅外公民的國外財產，實難想出任何理由。又是，所在地原則與居住地原則在此點也不適用的。即使徵課非旅外公民的國外財產以稅，在理由上說得去，可是，若非此公民適有一些不動產在境內，亦難有實行徵收的方法。又是，即有財產在境內，而欲於此財產上徵課其境外的所得，亦屬難辦之事。

3. 對於旅外的公民所有在境內的財產，或從境內獲取的收入，應否課稅？

此處的理想辦法，又將與第一情形相同，即是本鄉的政府不應徵課全稅，只應徵較大部分之稅，而將其較小部分歸於外地政府。但因無此種協定之故，最可實行之法是由本鄉政府徵課全稅，並請外地政府避免重徵。

在實際上，此種辦法已在國際關係中實行。差不多無論何國對於在國內獲取的收入都是徵稅的，縱然這公民是僑居於國外；因為在此點，公民資格原則（或政治系屬原則）與財產所在地原則已併為一起了。可是，在各邦與地方徵課中，則實行的辦法使大受居住地原則所修正，如對於某種形式的動產或收入，即是這樣。我們已說過美國對於財產的徵課了；並且在少數所得稅例子中，習慣更為限制。例如在麻沙朱士以及勿爾吉尼亞兩州，所得稅只能課於居民。

#### 4. 對於僑民所有在僑居地的財產或收入應否課稅？

此例與下述二例，均與上述各例正相反對。僑民之待遇，應不比公民的待遇較優，這是自然的。因此，設若旅外的公民尚被徵課，則僑民關於同樣的財產自無免稅的理由。在此點，大多數的國家在國際關係中都放棄了政治系屬原則。我們也找不出不可放棄這原則的理由；因此時居住地原則與所在地原則已併為一起，實超過了公民資格原則的重量。在各邦與地方徵課中，情形頗被嫉視外人的遺傳心理弄繁雜了。僑民不但被徵稅，且被徵以比公民較高的稅率，或是被徵課於公民免稅之時。例如，我們在合衆國中即可見出此情形，對於某種外僑公司（即僑民等）恆課較高稅

率此種困難之解決，已有所謂「互惠法律」之訂立，即此州對於彼州僑民之徵課如何，彼州亦對於此州僑居的公民以同樣徵課報之。這種有益的報復恐駭，頗能夠防止不公道的雙重徵課。

5. 對於僑民所有在境外的財產或從境外獲取的收入應否課稅？

此種徵課並不十分如此簡單。我們已見出，設若我們放棄政治系屬原則而代以經濟關係原則，則稅之大部分應當歸於財產所在的境區，僅稅之小部分歸於所有人的居住地。可是，若此理想辦法不能達到時，較簡單的稅法是盡量應用財產所在地原則。

在國際關係中，我們可見出，差不多各國都放棄政治系屬原則，而代以所有人居住原則了，例如，在英國和德意志多數邦中，居民的全部收入，不管他是外國僑民或本國公民，也不管這收入是從本國獲取的或從外國獲取的，都應納所得稅。在一八九四年合衆國的所得稅，也是這樣。換句話說：當着政治系屬原則對於國家有利時，則採用此原則；當着無利時，則放棄此原則。祇有少數國家對於外僑所有在外國的財產或收入免稅。若是僑民的祖國所採的是政治系屬原則，所在地的國家採的是居住地原則，又何怪雙重徵課如是之多呢！

在各邦與地方關係中，經濟關係原則已大有進展。對於居民是否為公民抑或為僑民，或徵課的營業或公司是否屬於僑民抑或屬於公民這問題，甚少注意。這問題的解決法，頗與定居的公民情形一樣。

6. 對於非僑居的外人所有在境內的財產或收入應否課稅？

在此點，國際關係中又放棄了政治系屬原則，而代以財產所在地原則。一國徵課在其轄境內所生的收入，不管承受人居住國外與否，抑或為外人與否，差不多已為普通流行的辦法。一八九四年合衆國的所得稅法並未形成例外。不過，設若財產或收入的淵源不為有形財產時，則此法律之實施亦有困難。

在各邦與地方關係中，問題是比較簡單，有形的財產即在其所在地徵課。但是，若所徵課的為無形財產，即不能確定所在地的財產時，則問題發生：是否應依照所有人居住原則，而在此範圍內認為超出徵稅權的範圍？是否無形財產可依其所根據的或所代表的有形財產而確定其「經濟的所在地」(economic situs)？在此點上關於公司的股債票問題，我們將於後章討論。至於營業

中的收入，因收入之獲得通常必經由在境內的營業處或代辦機關，故外人（或外人的營業或公司）在此範圍內已不是非僑居的人民了。可是，即在此處，經濟關係原則是顯然適用的。

至於遺產稅中，國際的繁複情形在近世已大增重要。在不列顛帝國中，其困難尤為劇烈，因其高率的遺產稅祖國與澳大利亞或南非洲各邦同時徵課也。在倫敦前次舉行的「帝國會議」中，這問題已由新西蘭（New Zealand）提為重要的議案，但是不列顛政府對於放棄從旅外公民的遺產所獲的大收入，尚找不出代替的方法。

近年以來，合衆國中對於遺產稅也發生了雙重徵課問題，這問題在現時已普遍各國。在最初，這情形與一般財產稅一樣，雖是不動產通常僅由所在地的州區徵課，可是大多數的州不僅徵課居留境內的死者的一切動產，並且徵課未寄居境內的死者凡屬實際或想像在其州內的動產，如存於地方銀行或存款公司中的貨幣或證券，或其他債權券據。有些州甚至更進一步，徵課及於在其法律下所組織公司之股債票，即使死者並未寄居境內，或是股債票已在他州。從此點觀察，不僅有發生重徵的可能，並可演為三徵或四徵。例如，設若A州的公民他的全部財產均為鐵路債票，偶

然死於B州，而遺留其債票於C州，但債票係依據D州法律組織的鐵路公司所發出，而鐵路實際營業又在F州，似此，則死者的全部財產將被此五州同時徵課。此種實際的例子，數年前曾見於紐約州，一位死者的同一部分財產竟納稅四次。

合衆國中，此時差不多仍有一半的州遵循舊法。但是，有數州現已力求避免雙重徵課，持奉動產由死者居住地徵課原則（註一）。其他州區也有採行此原則一部分的。例如緬印（Maine）與維滿的（Vermont）兩省。對於居住境內的死者允許免除其同一遺產已被他州徵課的稅額。但是對於非僑居境內的死者，其在境內的動產仍然徵課，但稅額以不超過死者所在地所課之稅額為限。又是，少數州區又有互惠的規定。如麻沙朱士得州免除已付於他州區的稅，若是他區的法律也有同樣互惠規定時。末了，又有數州有報復稅的規定。例如，康內克的州的法律，若死者所在地的州區對於康州的人民所有該州公司的股票或登錄債票（registered bonds）課稅時，康州對於該州非僑居的死者所有在麻州內的是項證券亦課以稅。

（註一）此類州區有 Arkansas, Idaho, Kentucky, Louisiana, Maryland, Minnesota, Missouri, Montana,

Nebraska, New York, North Dakota, Oregon, Pennsylvania, South Dakota, Tennessee, Texas,  
Utah, Virginia, Washington, West Virginia, Wyoming。

對於遺產重徵這全題目，「國民租稅協會」(National Tax Association)的委員會曾作詳細的研究，並於一九一一年報告有所謂「模範法律」(so-called model law) (註二)。這委員會建議一簡單原則，即對於住民的一切無形財產以及在州境內的有形財產，徵課以稅，對於非僑居的外人，僅徵課其在州境內的有形財產。紐約州一九一一年法律即嚴循此建議，對於非僑居的外人，僅徵課其有形財產，稱之為「形體財」(corporeal property) 如不動產、貨物、物品與商貨屬之，並不指貨幣、銀行存款、股票、債票、期票、債權，或財產權利的證書，或債權證券」(註三)。這同樣的原則又被採於麻沙朱士得州一九一二年的法律中。設若全衆國的各州都一律依照這原則，情形便簡單了。然而，惜乎同時缺乏聯邦權力的強迫，或州際的協定，故雙重徵課的弊病是不能完全消滅的。在大金融中心如紐約的居民對於外州公司的股債票，特別難免於雙重徵課 (註三)。若不採行瑞士的或緬印與哇滿的規定，將永遠是這樣。又是西部諸省常受業 (absentee own-

(Bip)的痛苦,也不見得願意放棄對於東部人民在境內所有鐵路的股債票的徵課。在現狀未改以前,最好的辦法是由各省成立一種省際協定,規定應徵課的股債票須與在其境內敷設鐵路的里數相適應,或依其他準則。

(註)名:「Address and Proceedings of the Fourth International Conference of the International Tax Association」(Columbus, P. 279 及以下各頁)至於改「國際租稅協會」為「國民租稅協會」的理由,參看前揭書第二十頁附註。

(註二)紐約州的立法史可為模範。在一八八五年的原始法律並未徵課非僑居的死者的動產,及至一八八七年的修改案始企圖達此目的,不過規定動產徵課,須死者同時有不動產在州區內才實行。但至一八九二年,此條件便取消,並且自一八九二至一九一一年,所課非僑居的死者的動產稅,竟佔全遺產稅收自九分之一至十二分之一。一九一一年法律,增加了稅率,不特可補充此歉收,抑且過之。參看本章。

(註三)例如,我們知道的,差不多有四五〇大公司的股債票都是在紐約的證券交易所交易的。這些公司,有三二個是在紐約註冊的;八四個在紐折爾四註冊的;七十個在麻沙朱士得註冊的;三三個在米執安註冊的;三三個在緬印註冊的;二七

個在賓夕爾法尼亞 (Pennsylvania) 註冊的；二一個在伊倫諾亞 (Illinois) 註冊的；一四個在紐罕普郡 (New Hampshire) 註冊的。在這數州中，除了賓夕爾法尼亞外，此等公司的股票若為紐約的死者所有時，是要課稅的。參看  
阿爾尼尼城) 九二二年的報告：「Annual Report of the Comptroller of the State of New York」p.

xiii

從上面的研究看來，這是顯然的，稅應在何處徵課這問題，所包含的理論亦殊簡單，而包含的實施困難則頗衆多。這種情形，差不多對於一切租稅問題都是這樣。從原理上說，一個人應按其能力而徵稅，這是很容易決定的；從實行上說，欲應用此原理於實際稅制，則不容易。所以我們見出，由法權衝突而生出的雙重徵課，理想的解決原則是經濟關係或經濟系屬原則，在少數情形中，徵受政治系屬原則之修改。但是，我們若欲包含此原則於平等徵課中，困難便發生了。

我們試一觀察大多數進步國家的立法，便可見出，特別在國內或聯邦關係中，有一種實現此原則的顯明趨勢。經濟關係可劃分於財產所在地，所有人居住地和暫居地之間。不管各州度量每種關係的比較輕重怎樣不同，然一致都漸次趨於此原則之公認。對於不動產，解決法是顯明的；對

於無形動產，營業收入與貸款利息問題便極複雜了。若研求每種稅的解決方法，將為本章範圍所不許（註一）。若謂聯邦國中無圓滿的稅制可得，可是若能實現兩條件此語亦殊太過。第一條件我們須有一種州際協定，以便在法權的衝突時有同一通則可循；第二條件我們在徵課中須實際採用經濟關係原則。若此兩條件均已存在，則原則之解釋將無何種差異了。若各處既對於這原則均以同一精神去解釋，則雙重徵課便難發生，並且我們本著增進的經驗，可期望在此原則的應用上，漸次切近於嚴格的公道。在國際關係中，我們此時去理想甚遠，在國內徵課中——聯邦的各州的與地方的——潮流正的準的趨於正確方向（註二）。

（註一）欲研究應用於公司稅上的實際問題，可參看本書第八章，第四段。又詳泛參看瓦格爾（Walker）的小冊。

（第十版註）近世各國中所得稅及遺產稅的率度均有鉅大的增加，遂致邦與邦間的雙重徵課問題愈趨於尖銳化。在合衆國，

「國民稅務協會」（The National Tax Association）為聯邦所得稅設立了一委員會，鄙人任主席，該委員會曾

建議一款，嗣後此款被採於所得稅法，其款為何即本國公民若在外國付有所得稅時，可以扣除；而平在美國居留的外人，若該國予美國國民以同樣扣除時，亦可予以扣除是。參看 Proceedings of the 16th Conference, 1917, P.

1) 不列顛一九二〇年的法律依據是年「所得稅委員會」(The Income Tax Committee) 的建議。祇許免除帝國內所得稅之重徵為免除各邦所得稅的重徵計，帝國稅率可減低一半。欲知此項問題輿論討論的內容，可參看鄙人在 The Bulletin of the National Tax Association, Vol. V (1920), Pp. 40-5) 中所發表「紐約所得稅非住民之徵課」一文。

「國際商會」(The International Chamber of Commerce) 對此問題亦有詳研。詳見於 Brochure No. 11. First Congress, 1921. Double Taxation. Part 1. Report of the Select Committee; Brochure No. 12. Part II. Special Report of the British National Committee; 及 Brochure No. 26 Congress of Rome, 1923, Double Taxation Paris, n. d. (1924)

「國聯聯盟」(The League of Nations) 在波蘭「新華萊貝不納案」(Bruins) 提議案 (Einaudi) 及里奧 (Seligman) 關於波蘭印稅案 (Sir Josiah Stamp) 提議案 均曾發表此問題刊行其結論各 Report on Double Taxation submitted to the Financial Committee, Geneva, 1923 此報告為以後一九二四——一九二五年政府專家所作 Report on Double Taxation and Fiscal Evasion 之依據。關於此論可參

香塔斯 (G. Schanz) 在 *Finanz Archiv*, V. 40 (1923), P. 353 發表『Die Doppelbesteuerung und der Völkerbund』一文。

其他著作可參看柯夫滿 (Kaufmann) 與塔西勒 (Taeschner) 所著 *Die Steuerpflicht der Auslandsdeutschen, der Ausländer und der Ausländischen Gesellschaften*, Berlin, 1922

## 第五章 遺產稅

現代許多國家中所採行的遺產稅 (inheritance tax) 主要係晚近民主主義的產物 (註一)。自然，這種稅是不見於古昔。羅馬的 (vicesima hereditarium) 係稅遺產二十分之一。在帝國創建之初即已徵課，以作老兵士的養老年金。在中世紀時代，封建諸侯對於繼承財產所有權的人們徵取一種「嗣續費」 (relief) 和「承業捐」 (heriot)。但是，中世紀的觀念雖是仍然殘存於少數的大陸國家中，認為此種捐費係所付特權繼續的代價。然而遺產稅却差不多在各處都是獨立的而且比較晚近才發生的東西。在荷蘭和法國中，甚至在英國中，現行的遺產稅有些部分仍屬於「移轉捐」和「行為捐」 (charges on transfers and transations) 的遺跡。在許多操英語的國

家中，仍用「遺囑檢驗稅」(Probate duties)這名詞，來表示原始的意義，為批准遺囑所取的費用；並在有些地方，各種遺產稅尚包括於印花稅或行為稅之中。但是大多數的國家業已拋棄這種舊觀念了。現代遺產稅之採行，大半見於民主主義的國家，如英國、瑞士、奧大利和美國；以及其他與民主觀念的發達相偕進步的諸國。

(註一)參看 M. West, *The Inheritance Tax* (良法雜誌社譯) 1893, 2d ed., 1908); A. W. Soward 和 W.

E. Willan, *The Taxation of Capital*, London, 1919 (在七五至七八各頁載有關於英國死亡稅的書目)

V. Scheel, *Erbchaftssteuern und Erbschaftsreform*, 2d ed., 1877; Eschenbach, *Erbrechtsreform und Erbschaftsteuer*, 1891; Krüger, *Die Erbschaftsteuer*, 1889; P. Audé, *De l'impôt sur les mutations par décès*, parts 1896; E. Sené, *Impôt sur les successions*, Montpellier, 1900; Garalli, *L'imposta successoria*, 1896; 以及 Schanz 在 *財政叢刊* (Finanz Archiv) 第十五卷至十八卷中所發表的數論文。對於這問題最早的著作名 *Ueber Erbschaftsteuer oder laac. ende Erbergebübr*, Erlangen, 1796。

至於美國的作物可參看：A. W. Blackmore 和 H. Banroff *The Inheritance Tax Law Containing all American Decisions and existing Status*, Boston 1912; H. Banroff, *Inheritance Taxes for Investors*, Boston, 1911, 2d ed., 1917.

我們須問：爲什麼民主主義會贊成遺產稅呢？這答案依靠我們對於民主主義的趨勢之觀察如何而定。設若我們認爲民主主義的趨勢一定趨於社會主義，如有些人這樣相信的，這答案便甚顯明：因爲民主主義是討厭大資產的，所以要徵遺產稅。但是，在他方面，設若我們贊成比較樂觀的批評家的主張，以近代的民主主義只不過在去掉從過去貴族政治所流下來的種種暴濫，則遺產稅不過被認爲達到徵稅平等和實現按能納稅原則的一種手段。因爲遺產稅常是一些反對大資產的人們所主張的，所以一般人通常都忽略了這種稅就在純粹的經濟理由上也能與平等徵稅的一般原則完全符合。

據遺產稅的最早理論，可溯源於邊沁 (Pentham) 反對無遺囑的財產承繼之主張；即是，無遺囑訂立時，財產即讓渡於國家（註一）。其論文的題旨頗可由下述問題解明之：

「徵收二十分之一時則爲重稅，而全部徵收時反等於無稅，而且任何人不感覺擔負之苦，此爲何種財源乎？」

(註一)論文的全題目是「無贖負痛苦的財源，或無嗣歸公 (Escheat) 代替租稅，即擴充無嗣歸公的法律，以代替徵稅的計畫，並包括一七九五年十二月七日的預算案中，所載關於旁親承繼權的評論。」見於邊沁 (Jeremy Bentham) 的選集 (Collected Works) 波林 (Bowring) 版，第二卷，五八五頁。

按照邊沁的意見，這問題的解決，在於廢除無遺囑的承繼權，除了嫡系親屬以外。此外他又認爲無直接後嗣的人的遺贈權應加限制。於是舊日的無嗣歸公原則便擴大起來，包括了往日落於房系親屬的遺產或遺贈。但是邊沁又進一步說，國家對於有遺囑或無遺囑而落於此種嫡近親屬，如祖父母、叔伯與叔母，或侄男與侄女的財產總額，及對於無子的直接嗣續而又無產子希望者所享受的嗣產權利，應有與承產人平均分享之權 (註二)。

(註二)這方案的界說是一「一切無嗣承繼的各種財產，若無嫡近親屬，不管有無遺囑，均可收爲公用；此種辦法僅受遺贈權之限制，但是依據現在規定，此權僅能及所遺留任何財產之半數。」

邊沁認爲此種收入並不是稅，而且正因其不是稅，乃其主要的優點——即是「無擔負之苦」；或如我們所說的，取之而不虐。邊沁說，按照人性的一般原則，課稅於承繼關係上，恆使人認爲所承受的遺產全部係屬於本身應有之物，國家課稅無異令其將應有財產納出來一部分。但是設若用法律規定承繼的關係，則人先知道這財產沒有那一點，或僅有一小部，是屬於他的，邊沁認爲此人便不感覺痛苦了。「因爲痛苦生於失望；失望生於希望，設若承繼法沒有給他些什麼，他也就不會希望些什麼」（註一）。

（註一）他在另一地方曾說：這難題開始自行解決了，抽取一部分，反發生了負擔的觀念，全部納去，反不生這樣影響；部分的效力大於全體的效力；舊時希臘的謎語證實了，部分大於全體。一個人對於他能希望得到手裏的財產，他的期望，他的想像，至少他的注意，是牢固於這財產全部上面的，會而歸公，其人自感失產之苦。若事後從他抽取一部……此部之犧牲亦只有使此人發生一些損失之感……現在就從他納過來（我不應當稅納），只是要使全部財產不落到他手上，而且使他沒有希望收入此種財產的時候，則一切痛苦，一切犧牲，便完全無發生之餘地了。」

邊沁的論斷誠然不免過於誇張，然而此說亦包有真理的核心，即是，人類社會中並無遺產的

自然權利之存在，而無遺囑的承繼擴充到旁系親屬的辦法，在現在社會狀況之下，祇能在最小限度內適用。不管原始的家庭財產說（The original family theory of property）是怎麼樣，然而在有力的駁論是：廣大的尊卑相承的家庭生活之紐帶，在近代已大為鬆散了，現在家庭的觀念僅能及於最近的親支。

雖是邊沁觀察此事，主要是從「無嗣歸公」（*escheat*）的觀點看的，但是只要再進一步，便可擴充他的理論；他並且說：如現代許多作者所說的，因家庭觀念的終點很難畫出確定的界線，故較公允和較可實行的辦法，是國家對於直接親支徵取一小部分，而對於較遠的親支徵取一累進增加的較大部分。換句話說，稅應按關係的等次而作等差的規定。原來只是無嗣歸公的擴充辦法，這樣便發展為等差親屬遺產稅（*graduated collateral inheritance tax*）的觀念了。邊沁雖是反對用「稅」這個字，然而我們可以見出，當他提議直接嗣續免稅，祖父母，叔伯父母，抽取百分之五十；死無遺囑者，完全沒收，這時候實質上已主張等級稅了。於是，擴充無嗣歸公的主張，原來不過僅用於無遺囑的財產，過後便又包括了遺贈權的限制。

與上述推理的途徑有若不同的，則是所謂「國家共嗣或共夥說」(Theory of state co-heirship or co-partnership)。此說創始於伯倫智理 (Bluntschli) 他稱之為「國家之財產權」(staatliches Miterebrecht)。其說常見於近代有些作物中。晚近擁護此說最激烈的則為加列基 (Andrew Carnegie) 其贊翊此說的熱烈正如他反對所得稅一樣(註二)。有些時候，邊沁被引證為此說的創始人，這是錯誤的。威斯特博士說的好：

「邊沁的方案是在廢除嫡近親支外無遺囑之承繼權，在限制無直接嗣續人的遺贈權，在使國家於某種情形時享受死者財產之一部。他稱他所提議的辦法為無嗣歸公之擴充，其理由並不依據國家有任何承繼財產的權利而是依據非密接親屬的個人之間無承受無遺囑產業之任何理由。因此稱邊沁為國家共嗣說之代表者，實屬大錯而特錯。但是以後的學者往往把邊沁的思想與國家於個人生時有扶持之功，死後便有嗣產之權之說，鑄為一爐。有些時候，國家被視為較大的家庭，按照登本巴哈 (Dugdale) 的說法，較遠親屬間的血統紐帶已消失於全國家之中，因此國家之承繼個人產業，正如家庭之承繼其家屬之產業一樣。然而此

種論調，頗近於玄學的而非科學的。國家之承受產業，係依於無嗣歸公的權利，並非由於承繼權。承繼權包含血統關係，近代的國家並不是血族團體。以國家為共同嗣產的說法，不是一種譬喻（這種譬喻發源最古，自普林尼（Pliny）時即已有之），便是將承繼與歸公兩義混淆了。承繼權不屬於公法的事；規定個人之間承繼權能引伸若干遠，係屬私法的範圍，公法只在命令當承繼權的限度告終，便是歸公辦法開始之時』（見 Political Science Quarterly, VIII, P. 436）

（註一）加列基說「凡是正當牟利的各種企業，合衆國都是夥友」參看 Seligman, Progressive Taxation, 2d ed., P. 322

我們來到第二種學說，此說可名之曰「社會主義說」（socialistic theory）或「財富分散說」（diffusion-of-wealth theory）。其說所依據的學理是：利用徵稅權為救濟社會的機關，制止大資產之發達，促成財富更平等的分配，乃是政府的職權。

此說的淵源並非出於社會主義。約翰穆勒（J. S. Mill）接受了邊沁的理論，並從而闡發之。

穆勒並不認爲承繼權一定是財產私有權中才有的，他很想擴充無遺囑的承繼權之取締辦法於直接嗣續，如同適用於旁系親支一樣。又是，卽有遺囑時，他以爲任何人也不應要求超過公平的範圍。他的方案如下：——

「一個人所承繼的遺產不能使其超過中平獨立的數額。若沒有遺囑時，其全部財產應歸於國家；但國家對於死者的後裔應留下一公平合理的數額，卽是父母或祖先所當然留與後人的數額，他們的情狀，能力，以及教養的狀況，均應顧慮周到。」參看 *Politi al Economy* 第五卷，第九章，第一節。又參看同書第二卷，第二章，第三第四兩段。

這種理論不一定是社會主義的；但是此說或許在其他方面要發生疑問。此說可被視爲與家庭財產說相反；因家庭財產說就在最狹義中也認定人之求財，大半目的在遺子孫，因他應當爲子孫籌畫，故家產繼續之要求，實有正大的理由。反對直接嗣續遺產的特權，無異給家庭的單一性以襲擊。在他方面，家庭中的承繼權已經大大被遺贈的自由損傷了；若是一個人可自由的將他的全部資產給與外人，我們便不能說尙有家庭權利之存在。實在的，在歐洲大陸有些地方仍有強迫存

留部分 (portion légitime) 制度之舊觀念存在。就是在合衆國中，有些州的法律尙禁止捐贈於慈善或公共用途的財產若有兒女、孀妻或父母時，不得超過全數幾分之幾。但是一般的慣例，在操英語的國家中，遺贈權都是自由的。這是一般知道的，遺產制比遺贈制較古，遺贈制之被採入羅馬法，不是要限制遺產而是於無嫡近親屬時設立嗣產人的辦法。因此，近代的自由遺贈權實際是與古時的家庭財產觀念相反，因後者的方式乃在確認遺產的權利。於是正當遺產的範圍究如何決定，便成爲極困難的問題了。然而我們可以說，大多數思想家，以及一般羣衆，現在仍然主張保持遺產的辦法，這不是因爲遺產權是自然的權利，也不是以此權是私有財產權之必然結果，而是因此制度在全體看來尙是於社會有益的制度（註一）。

（註一）主張對於非由死者儲蓄而來的遺產課以較高稅率的，爲泥格藍諾 (E. Rignano) 見於他的「Di un socialismo in Accordo Colla dottrina economica liberale, Turin, 1901」和他的「Per una riforma socialista del diritto successorio, Bologna, 1920」又參看他在「The Economic Journal XXIX (1919), 302」中所發表的一文較大的經濟民主化之願求。

此種學說從它原始推闡的理論看來，雖有一些科學的論據，但是這是毫無疑義的，此說的大多數擁護者，其所依據的理由均以制止財產集中於少數人並促成資產之平均分配為國家的職權。此派學者不僅對於由遺產或遺贈而來的財產要加以限制，並對於由任何方式而獲得的財富也要加以限制。任何資產不許超過一定限度。這派學說十分顯然是社會主義了。凡是沒有預備接受社會主義的前提和社會主義的推理方法的人們，均不應當承認「財富分散說」的真實。

此派的前提雖然可以說是錯誤了，然而結論却又可以認為是正確的，因為同樣的結論很可以從極端不同的前提而得來。正如作者在另一個地方所指出的，累進稅可以被極端反對社會主義的人們所贊成，所以此處無疑的又可以看得出，遺產稅也可被反對財富分散說的人們用一些極不相同的理論來擁護。所以，我們且把社會主義丟開，認為不適合與不健全，進而考查其他的學說。

一種偶然發現的學說是所謂「勞役費用說」(cost-of-service theory)，以遺產稅僅為政府所取的一種「規費」(fee)批准遺囑的法庭對於政府是一種開支的淵源，而於享受這法庭

勞役的人們便是一種特別利益那末，由享受這特別利益的人擔負這費用，天下至公之事，尙有過於這個嗎？

雖然，這個理論只可適用最輕的規費，而其結果只可設立一種遺囑批准費制度，並不能擁護遺產稅。此種遺囑批准費偶然也可遇着的（註一）；但是一旦所徵之費超過於實際的開支，這學說便不適用了。例如英國的遺囑批准稅沒有多久即已超出了它原始的規費性質。此說另一可駁之點是在邏輯上此費應是累退的，而不應為比例的或累進的；即是說，此種開支是遞減的，在比例上批准大數遺產的費用少，而批准小數遺產的費用多，故其率應對於前者小而後者大——否則，無論如何，其率決不應隨遺產的數量而作比例的增加。事實上，威士干遜州一八八九年的遺產稅法便是累退的（註二）。

（註一）在美國中如 Wisconsin, Minnesota, Illinois, 和 New Hampshire 諸州便是這樣。

（註二）不滿三千金元的遺產免稅；由三千至五萬元付稅百分之零五；五萬元以上的餘額付稅千分之一。此種徵取雖為「代替規費」而設，然而却稱之為稅，因此這辦法不是依於憲法的，以其只能適用於一縣故。76 Wis. 469 參看 West.

另一比較踏實的學說，是認遺產稅為享受特殊權利的一種代價。此說不認遺產稅是開支政府勞役的費用之規費，而是在比例上相當於遺產承受人所獲利益之大小而徵收的稅。從法律的觀點看，此說頗有足探之價值。例如在合衆國中，若謂此稅為財產稅，則此稅便與許多州的憲法規定衝突，因為憲法規定一切財產應同等徵稅的。若既徵一般財產稅，另外又課一種遺產稅，則在有些財產之中，便發生不平等的徵課。又是，若將此稅歸聯邦政府徵收，便又違反一切直接稅應按人口分配的憲法條文。因此之故，美國許多州想出來此稅的一種憲法根據，而稱之為財產轉移稅。他們宣言此稅並非課於財富上的，而是課於財富之轉移上的。所以魯西安納州（Louisiana）的遺產稅被「聯邦最高法院」（Federal Supreme Court）認為僅是一種遺產的管理（註一）。但是，自從聯邦政府在憲法上失掉了遺產的管理權後，聯邦遺產稅之解釋，便不是遺產的管理，也不是土地的直接稅，而是課於承繼財產所有權的權利上之專利稅（excise）（註二）。

（註一） Mager vs. Grima 1 案 8 How. 49

(註11) Schatley vs. Reu 184 23 Wall. 331

從經濟觀點看來，此說亦有部分的理由。自然，這是實在的，若以遺產稅為課於行為上或移轉上的間接稅，此稅將與近代限制行為稅和移轉稅於最小範圍內之一般趨勢不合。但是，此種對於經濟現象徵課之反對，未免走入極端，以後我們可以見出（註一）。又是，認此稅為僅課於承繼權上之稅，實際上將與我們在下一章內討論的學說混為一談，因為這是毫無疑義的事實，承繼權利之結果即是增加承繼者的能力（註二）。

（註一）參看本書第九章。

（註二）至於權利與能力之關係，可參看本書第十章，第三節。

於是我們又來到以遺產稅為課於遺產承受人的直接稅之學說。若是我們認定個人的能力是徵課之基礎，則個人的財富由遺產而生的任何增加，便增加了個人的納稅能力，這是很顯明的。設若我們進一步認為能力之最好標準是個人所有的收入，則對於他收入中的此種增益，實屬於特殊性質，也是最明白的。「所得」二字，照其常義解釋，包含有規則的按期收入的意味，然而遺產

却是不規則的，不按期的一種偶然收入。在定規的所得稅中，實沒有此種偶然的或機會的收入之餘地。然而此種收入的確增加了個人的能力，正如投機中的偶然利得之能增加納稅者的能力一樣。從此點看來，遺產稅最好解釋之爲偶然的或機會的所得稅。

但是，又可辯駁的說，上述學說仍有一些不能適用的地方。譬如一個人死了，他的遺妻或孩子便不得不完全依賴他的財產收入以爲生；但是在他未死以前，他們不但享用財產的收入，並能享受他本身努力的所得。故家庭的納稅能力係因此而低減，並不因此而增加。這問題可以這樣答覆：國家所關涉的是個人，並不是家庭，家庭內的各分子因承受遺產之故，得了一種他們在以前所未會得有的收入。而且，即使我們承認此種駁論，這困難之點，亦可利用某額免稅，餘額課以累進稅的辦法救濟之。因爲若是家庭的收入大多繫於財產而不繫於家長的努力時，則由家長的能力而來的所得便同一比例的縮小，因而家長之死所生的損失，也將感覺的較微；而且在他方面，家庭的費用，因家長之死，也相當的減少了。末了，若是遺產係落於能自給的直接繼承，或落於能自給的旁系親支，則更可以說承受人的納稅能力決隨其遺產之大小而爲比例的增加。

因此，我們既已有所得稅制，則此遺產稅即可視為一種達到個人真正能力的補充稅。又是，此稅更可視為適用區分原則於所得稅中之便法。現在一般人都認為財產所得應比勞力所得付較高的稅。不用區分稅率的方法以達此種目的，比例的所得稅可用財產稅補充之；若財產稅因任何理由而發生不便時，則可用遺產稅補充之。於是遺產稅達到了雙重的目的，即不但徵課了偶然的收入，並徵課了財產的所得，因為一切遺產都是具有財產形態的。

就是在以一般財產稅為主要直接稅的國家中，遺產稅也可用偶然所得稅說擁護其存在。因為財產之為測量納稅能力的適當準則，不過以其為度量有規則的收入或所得之一方式而已。偶然收入在財產稅中並不如在所得稅中之被人重視。事實上，在此兩稅的系統之間，以遺產稅補充前者倒不如以牠補充後者之更為切要。

此外尚有一種學說為最近所提倡的，是所謂「追稅說」(Back-tax theory)。因為一般財產稅在財產所有人生時，有了許多漏稅，故課稅於財產不能逃稅之時，乃是最公平不過的辦法。但是，如此說來，所注意的是死者的財產，而不是繼承人的能力了。又是，此說被駁之點，主要在於不能證

明遺產稅之數額與死者生時逃稅所積的數額之間的關係。例如，在合衆國中，不動產稅通常都是付納了的；其所逃避的乃是動產稅。若然，則遺產稅應當僅課於動產的承繼上。在事實上，紐約州和其他數州的直接遺產稅有些時期便是這樣。因此，這種推理完全不適用於不動產了。末了，其他代替動產稅的徵課越多，此說便越減了效力。凡是實行財產稅或所得稅的地方，最好規定一種死後財產清算單 (an inventory) 的辦法，若有逃避以前各稅的，即科以極重罰金。但是此種規定完全與遺產稅獨立的。

有些時候，又有人（註一）主張遺產稅可視為資本化的所得稅 (Capitalized income tax) 一次付納，可管到一生，並不每年小額的繳納。此說亦不十分堅強。第一，現行的稅制有時已經，或有時未曾課及於在生的納稅人之所得或財產。若是已經稅及了（這是應當稅及的），而再將已付稅的算化爲資本而徵收，便包含了雙重徵課。若是未曾稅及，此稅在公道方面仍有其可駁之處，因爲若有同等財富的兩人而在不同的年齡死去，並付納同樣的稅，若果屬資本化的所得稅，則此徵收之額應構成一極不同率之所得稅。設若 A 享受了他的所得有四十年，其所付之稅等於百分之五

所得稅的資本價值 B 享受了他的所得僅十年，其付稅之額將等於百分之二十所得稅之資本價值。從此點看來，遺產稅將是如何的不公平！因為財產移轉頻繁之故，而首先反對遺產稅的，厥為亞當斯密；但是此種反對，僅認此稅為課於全部財產上之稅時，始能適用，按照偶然所得學說，移轉之頻繁是不關緊要的，因為每次的稅係由不同的人支付（註二）。

（註一）如 Bastable, Public Finance, P. 626.

（註二）有些國家對於第二次移轉免稅，若是遺移轉在某數年內發生的。智利 (CHILE) 定遺期間為十年，參看 Wes 的前揭書，第三十三頁。在英國，自一九一四年也規定了「承繼過速」的救濟方案，若是第二次死亡在一年以內發生者，免稅百分之五十；在二年以內者，免稅百分之四十；在三年以內者，免稅百分之三十；在四年以內者，免稅百分之二十；在五年以內者，免稅百分之十。

偶然所得說以遺產稅為屬人的稅，承繼權利說以遺產稅為屬物的稅。前者認為遺產稅是課於個人上的，後者認為此稅是課於事物上的——即是課於遺產或遺產的權利上的。一個學說的結論係課稅於承受人的承繼部分；另一學說的結論，雖是也可達到同樣的徵課，但解釋此稅為課

於財產總體之上的。

於是遺產稅的合理根據，一面以偶然所得說為主，他面以承繼權利說補充之了。若遺產稅為比例稅時，這兩種說法尚沒有什麼區別，因為承繼的各部分即等於財產的總體。但是，若此稅為等級稅時，則區別立見。課稅於財產總體時，則數額較大，即應課以較高稅率，結果亦將有較大的收入；若課稅於承繼的各部分，則額小而率低，收入亦將大減。例如，A從五萬元的產業中承繼了一萬，B從百萬元的產業中也承繼了同等的數額，設若百萬元的稅率適大於五萬元的稅率十倍，則B的一萬元所負之稅將重於A的一萬元所負之稅十倍，從個人的立場看來，其不公平孰甚。徵課承繼部分與徵課財產總體的原則現在已漸次被一般承認了。英國便同時實行這兩種方法，一面以產業稅課於財產的總體，他面又以嗣業稅和承繼稅課於個別的嗣業。在合衆國中，聯邦稅係課於產業總體，而大多數的州稅則課於各個嗣業（註一）。外有數州，如羅得州（Rhode Island），便又兼用兩法。

（註一）主張課稅於承繼部分而反對課稅於財產總體，其理論可參看一九〇七年的「Report of the Special Tax Co-

mission of New York」在此委員會中作者亦委員之一。特別參看關於遺產稅這一節。

就假定遺產稅爲可行之稅，我們又馬上遇着等級徵課或累進徵課的困難問題了。按照親屬的等差而作遺產稅的等級，此法差不多已被普遍的承認；按照承繼的多寡而作徵課的等級，則爲一般聚訟之點。這個問題，作者在其他地方曾經充分討論過（註一），其結論是：累進的理論在遺產稅中比在稅制的任何其他部分中，更能適用；不管我們的主張係根據於遺產限制說抑或根據於能力說，或報償說，累進等級之設立是有益而可實行的辦法。

（註一）參看 Seligman, Progressive Taxation, 2d ed., (1908), Pp. 319-322

時至今日，遺產稅差不多無費詞擁護的需要了。此稅幾遍行於各國，凡民治愈發達的國家，此稅便愈發展。在坎拿大的有些省中，在澳大利亞的各邦中，在瑞士的各郡中，在英國本部中，遺產稅率不但是累進的，而且是高度累進的。英國最近的改良詳述於本書第十六章。在合衆國中，現在也確有一種趨向累進遺產稅的運動。旁系親屬遺產稅實際上是最近二十年或三十年間的產物。在一八九〇年，此稅僅實行於六省（註二），逮至一八九〇年與一九〇〇年之間，實行者便增加了十

五省，一共有二十一省（註二）。自一九〇〇年以後十年之間，實行此稅的計增加了十七省（註三）。嗣後十年，又增加了六省（註四）。直至現在（一九二一），沒有實行旁系親屬遺產稅的僅有亞拉巴麻（Alabama），此州在一八四八至一八六八年之間曾實行過，佛魯里達（Florida）和南加羅林那（South Carolina）諸州。此稅在六州（註五）中被宣佈為違背憲法，但是違憲的反對常常被後起的法律所避免，如在前面附註中所說的。

（註一）設立此稅之年註於括弧內。 Connecticut (1889), Delaware (1863), Maryland (1845), New York 1885), Pennsylvania (1826), West Virginia (1887)

（註二） California (1893), Illinois [1895, 雖是柯克縣 (Cook County) 自一八八七年即已採行] Iowa (1866), Maine (1833), Massachusetts (1801), Michigan (1893-1894, 後又從一八九九年起) Minnesota (1837, 雖是從一八七五至一八八六年之間即已實行過) Missouri (1835-1838, 後又在了一八九九年) Montana (1897), New Jersey (1892), North Carolina (1897, 雖是在一八四七至一八七四年之間即已實行過) Ohio (1893), Tennessee (1891), Vermont (1896), Virginia (1896, 雖是在一八四四至一八八四年之間

即已實行過)

(註三) Arkansas (1901), Colorado (1901), Idaho (1907), Kansas (1909), Kentucky (1906), Louisiana (1904, 雖是從一八二八至一八七七年之間, 和一八九四至一八九九年之間即向外資商業人徵收遺產稅), Nebraska (1901, New Hampshire (1905, 雖是從一八七八至一八八二年即已實行過), North Dakota (1903), Oklahoma (1908), Oregon (1903), South Dakota (1905), Texas (1907), Utah (1901), (Washington (1901), Wisconsin (1903, 雖是從一八九九至一九〇二年即已實行過), Wyoming (1903)

(註四) Arizona (1912), Indiana (1913), Mississippi (1918), Nevada (1913), New Mexico (1919), Rhode Island (1916)

(註五) Louisiana 於一八九九年, Michigan 於一八九四年, Minnesota 於一八八六年, Missouri 於一八九八年, New Hampshire 於一八八二年, Wisconsin 於一九〇二年。

直接繼承遺產稅之採行, 爲時較晚。最初採行此稅, 態度甚爲怯意, 稅率亦極輕微, 而且大半只限於動產。漸次稅率增加了, 免稅部分也逐漸縮減了, 而其範圍也次第及於不動產了。紐約州於一

八九一年最初採用此稅，但在本世紀之末，採行此稅的便有六州了（註一）。在十九世紀最初十年有十八州行此稅（註二），嗣後十年又有十八州行此稅（註三），所以直至現在（一九二一），直接嗣續稅除了六州外，已遍行於各州了，六州爲何？即亞拉巴麻，佛魯里達，馬里蘭，賓夕爾法尼亞，南加羅林那，與得撒。

（註一）最初採行此稅之年註於括弧內：Connecticut (1897), Illinois (1896), Michigan (1899), Montana (1897), New York (1891), North Carolina (1897)

（註二）在一九〇一年有 Colorado, Nebraska, Utah, 和 Washington 在一九〇三年有 Oregon, Wisconsin, 和 Wyoming 在一九〇四年有 Louisiana 在一九〇五年有 California, Minnesota 和 South Dakota 在一九〇七年有 Idaho, Massachusetts 和 West Virginia 在一九〇八年有 Oklahoma 在一九〇九年有 Arkansas, Kansas 和 Tennessee

至於稅率，自然旁系親屬的率比較直接嗣續的率爲高，而最近最有趣味的發展是累進原則之漸次擴張。第一次應用此原則的是倭海阿 (Ohio) 在一八九四年的直接嗣續稅，並因此之故，

州法院於次年即宣告此稅為違憲（註一）。

（註一） State vs. Ferris 1 案 53 Ohio State, 314。

在同年，即一八九五年，密蘇爾釐（Missouri）與奕倫諾哀（Illinois）又推行累進原則於旁系親屬稅。密蘇爾釐的法律復又被州法院所推翻，雖是因為其他理由（註二）。可是奕倫諾哀的法律，在性質雖更急進，却不但被州法院所主張，而且為聯邦最高法院在一主要判決案中所承認（註三）。最高法院判定的原則是：累進稅並不與憲法中平等保護的條款相抵觸；因此各州法院使不能依據州憲法中的一些空洞規定，而取消累進稅了。威士康孫（Wisconsin）應用累進原則於直接嗣續遺產稅時，也發生了同樣問題。該州法院認為聯邦最高法院的判決是可以概括的（註三）。

（註一） State vs. Switzler 1 案 143 mo. 215。

（註二） Kochesperger vs. Drake 1 案 18 Ill. 122; Magoun vs. Trust and Savings Bank 1 案 170 U.

因最高法院此種判決之結果，又部分因爲高率累進遺產稅，聯邦政府於西班牙戰爭時曾經徵課過，並從一八九八年推行至一九〇二年，故累進原則已迅速的普遍於全國了。在現代（一九二一）大多數徵收直接嗣續遺產稅的省均實行了累進原則。稅率之增加，田納西州從 $1\frac{1}{2}\%$ ；奕倫諾哀與緬印兩州從 $1\%$ ；密士失比州從 $1\frac{1}{2}\%$ 到 $3\%$ ；伊達荷，英的安納，阡的基，蒙大拿，紐折爾西羅得，西勿吉尼爾阿，和威士康孫諸州，從 $1\%$ 到 $3\%$ ；康內克的，特拉華，紐約，北達科大，倭海阿，和南達科大數州，從 $1\%$ 到 $4\%$ ；科羅拉多，麻沙朱色得兩州，從 $2\%$ 到 $4\%$ ；明尼蘇達州，從 $1\%$ 到 $4\frac{1}{2}\%$ ；干薩斯，密蘇爾，釐內華達，紐罕什爾，北加羅林，倭海阿，洼滿的，勿爾吉尼亞，和華盛頓數州，從 $1\%$ 到 $5\%$ ；得撒州，從 $2\%$ 到 $5\%$ ；烏台州，從 $3\%$ 到 $5\%$ ；阿肯色州，從 $1\%$ 到 $5\%$ ；阿喀拉河門和俄勒岡兩州，從 $1\%$ 到 $10\%$ ；加利佛尼亞州，從 $1\%$ 到 $15\%$ 。在各州中遺產稅所用的最高稅率額，高低不同，大概都在十萬至百萬之間。行比例稅率的，現在只有亞利桑拿，吉俄爾給亞，密執安，內布拉斯加，和新墨西哥數州，其率爲 $1\%$ ；魯西安納和窩民，其率爲 $2\%$ 。

在旁系親屬遺產稅中，累進程度自然是比較高峻一些，最高稅率適用於遠親屬或非親屬所承受的大宗產業。等級的高度，在紐罕什爾，達到 0%；在亞利桑拿和內布拉斯加，達到 0%；在緬印，達到 1%；在特拉華，紐約，羅得，麻沙朱色得，密士失比，達到 0%；在北加羅林，達到 0%；在科羅拉多，奕倫諾哀，和阿喀拉河門，達到 10%；在得撒，達到 10%；在伊達荷，英的安納，干薩斯阡的基，明尼蘇達，蒙大拿，勿吉尼爾亞，華盛頓，西勿吉尼爾亞和威士康孫，達到 10%；在衣阿華，北達科大，倭海阿，和南達科大，達到 20%；在吉俄爾給亞，達到 21%；在阿肯色，達到 24%；在內華達和俄勒岡，達到 25%；在加利佛尼亞和密蘇爾，達到 30%。

末了，尚須說及的，就是不但稅率有繼長增高之勢，而且免稅的數額也逐日低減。在旁系親屬遺產稅中，免稅額通常是從一百元至五百元。在直接繼承遺產稅中，免稅額則比較增高：在密蘇爾，阿喀拉河門和西勿吉尼爾亞為一萬五千元；在奕倫諾哀和內華達為二萬元；在加利佛尼亞為二萬四千元；在羅得為二萬五千元；在干薩斯為七萬五千元。

最近數年，因大戰的財政需要，遺產稅的等級進度在全世界均有顯著的增加。在合衆國中，聯

邦政府所徵總額遺產稅，在一九一六年，數額在五百萬元以上者為10%；在一九一七年，數額在千萬元以上者為10%；在一九一九年為15%。所以在一九二一年，落於遠親屬的大資產所付省和聯邦的遺產稅竟達55%之高。在英國中課於承繼部分的「遺產和承繼稅」(Legacy and Succession Duties)自一八九四年已達到10%；「遺產總額稅」(Estate Duty)在一九一四年對於百萬鎊以上者為20%；在一九一九年對於二百萬鎊以上者為10%。所以最高率竟達到30%。在德國中，依據一九一九年的法律，遺產總額稅(Nachlasssteuer)對於數額在百萬馬克以上者僅為5%；承繼部分稅(Erbfallsteuer)對於數額在一百五十萬馬克以上而落入遠親屬者，稅率竟達70%。所以總稅率已到75%。在法國中，依據一九二〇年的法律，大資產（即在五萬萬佛郎以上者）的總額遺產稅(impôt sur le capital net global de la succession)其率為39%。至承繼部分稅(droit de Mutation)對於四等以上之遠親屬，其率為19%。為避免全部沒收起見，法律規定無論如何稅率不能超過百分之八十。此種稅率為歷史上所未曾達到的最高點。

將民治各國中的最近財政沿革作一種比較的研究，或將受益不少。舊一時般財產稅仍然存

在的，現時只有三國——瑞士、澳大利亞和合衆國；而且在此三國中，這種稅制均已罅漏橫生，不得不有賴於其他稅源之補救。瑞士各郡首先利用所得稅，其次是遺產稅，只在最近始注意於公司稅。澳大利亞各殖民邦最初採行的是遺產稅，稍後則爲所得稅，對於公司稅之重要，幾乎現在尙沒有認識。美國各州最初推行的爲公司稅，晚近始注意於遺產稅，至現在才開始試行所得稅。此種差別，頗耐人尋味，然吾人若一回憶各該國的經濟和行政狀況，解釋亦甚易易。不管在細微上有千差萬別，這是很顯然的，民治的潮流却趨向一共同的方向；而且更明確的是累進遺產稅在將來的稅制中將決佔一重要地位。

(第十版註)在一九二二年，德國將遺產總額稅(Nachlasssteuer)取消，而將承繼部分稅(Erbfallsteuer)合併於國家遺產稅(Reichserbschaftsteuer)，並包括遺贈，稅率從17%至70%。在合衆國，聯邦遺產總額稅在一九二四年最高率增至6%。在一九二二年，上詳仍然採行比例直接嗣續稅的各州，除了新墨西哥和高民外，已改變爲累進稅了。

英國稅制的詳細紀載，可見於「Collection of Acts of the Parliament of Great Britain and of the United Kingdom of Great Britain and Ireland relating to the Death Duties……from the Legacy

Duty of 1798 to the Government of Ireland Act, 1914<sup>6</sup>最近有一種書<sup>7</sup>提議應用累進原則於非死者所儲積的遺產部分的是 E. Rignano, *The Social Significance of the Inheritance Tax*, New York, 1924<sup>8</sup>



## 第六章 公司稅

### 第一部 歷史

在前面一章中，我們已研究過一般財產稅之不適宜以及它的實際缺點。在各時期中和在各國中，無形動產之被稅及，差不多已成爲不可能之事。前此認爲困難的問題，至今日因近代公司之發達，已變成極度的複雜了。在現代，特別在實業諸國中，個人手中大部分的動產都是無形的財產——主要是公司的股債票。因此之故，我們直接稅的初步改良，一般人都承認是在這方面。政府在各處所碰着的問題都是如何始可稅及此種證券持有人的納稅能力，以及公司本身的納稅能力。

我們所徵課的爲誰？我們怎樣徵課他們始能達到實際的公道？或許在財政學的全部領域中，答復最不圓滿的問題，沒有過於此者在合衆國中，實施上簡直是無政府狀態——完全沒有原則存在，在歐洲，除了英國可能的和部分的例外，情形也不見較好。更可怪的，不管一般都承認有改良的必需要，然而直至今日，究竟沒有從學理的立場，發出一個偉大的企圖，將此全課題從混亂的境地中拔出，而整理一個系統（註一）。

（註一）關於此課題的良好著作，現在仍屬缺乏。英國作家很少注意此課題。雖是這樣，但可參看 J. Bucham, *The Law relating to the Taxation of Foreign Income*, London, 1906。此書一部分的論及公司稅在英國的著述中，可舉數的有：H. G. Friedman, *The Taxation of Corporations in Massachusetts* 見於哥倫比亞商學（*Columbia Studies*），New York, 1907。C. J. Bullock 曾用這同樣問題發表一篇論文於 *Quarterly Journal of Economics*, Vol. XXI (1907), P. 181 et seq. M. H. Hunter, *The Development of Corporate Taxation in the State of New York*, Urbana, 1917。J. R. Moore, *Taxation of Corporations in Illinois other than Railroads since 1872*, Urbana, 1913。關於各種公司以及特殊問題的

著述，茲分別舉列於下。

關於事實可參看 Taxation of Corporations. Report on Systemes employed in Various States, Prepared under the direction of the Industrial Commission 葛巴爾頓 G. Clapperton 華盛頓, 1901 特別參看六冊的工業稅 Taxation of Corporations. Report of the Commissioner of Corporations on the Systems of Taxing Manufacturing, Mercantile and Transportation and Transmission Companies, Washington, 1903-1916 此書敘述一九〇九年的情狀，嗣後又增刊一冊補述該年至一九一二年間的事實，各參 Special Report on Taxation 一九一四年出版，許多材料又可見於 Carl C. Plehn, Revenue System: State and Local Governments 茲從 Census Report on Wealth, Debt and Taxation 翻印而來，Washington, 1907 此外較宏備的統計書籍，各 Taxation and Revenue Systems of State and Local Governments A. Digest of Constitutional and Statutory Provisions relating to Taxation in the different States in 1912, Washington, 1914

有少數州中，我們可見着一些關於租稅法律和租稅立法的特殊著述，全部或一部是研究公司稅的，如 J. F. Davies

- A Compilation of Constitutional Provisions, Statutes and Cases relating to the Assessment of Taxes in the State of New York, New York, 1886, 1888; John T. Merrill, Manual of the Taxation of Corporations by the State of New York, New York, 1897; J. H. Hammond, Taxation of Business Corporations in New York State, New York, 1901; H. M. Powell, Taxation of Corporations in New York for State and Local Purposes, Albany, 1905; 田中 啓 Manual of Corporate Taxation in New York for state Purposes, New York, 1907; F. M. Eastman, Taxation for State Purposes in Pennsylvania, Philadelphia, 1898; 田中 啓 The Law of Taxation in Pennsylvania, 2 vols., Newark, 1909; C. C. Black, Law of Taxation with special reference to its Application in the State of New Jersey, 2d ed., Newark, 1906; J. P. Dunn, Jr, The New Tax Law of Indiana and the Science of Taxation, Indianapolis, 1892; F. M. Johnson, A Treatise upon the Law and Practice of Taxation in Missouri, Columbia, 1900; Compilation of Tax Laws and Judicial Decisions of the State of Illinois 田中 啓

Albert M. Kales 與 Elmer M. Liessmann (Springfield, 1911)

普通關於租稅法律的著述中，只有少數是特別研究公司的。最重要的是 J. H. Beale, Jr., *The Law of Foreign Corporations and Taxation of Corporations, both Foreign and Domestic*, Boston, 1904。但是在普通著述中，常常也有關於公司稅的討論。參看 F. M. Covley, *Treatise on the Law of Taxation*, 2d ed., 1903; R. Desty, *The American Law of Taxation as determined in the Courts of last Resort*, St. Paul, 1884; W. H. Burronghs, *A Treatise on the Law of Taxation*, New York, 1877, New ed., 1883; F. M. Judson, *The Taxing Power, State and Federal, in the United States*, St. Louis, 1903。又參看辭源作中著名公司法各章。一是 Cook 編的（第六版，一九〇八年，共四冊）；一是 Thompson 編的（第二版，一九〇八至一九一〇年，共七冊）。

公司稅的材料又可見於各州的租稅史。如 W. M. Gouge, *Fiscal History of Texas, 1834-1852*, Philadelphia, 1852; T. K. Worthington, *Historical Sketch of the Finances of Pennsylvania*, Baltimore, 1887; W. P. Snyder, *Compendium and Brief History of Taxation in Pennsylvania*,

- Hartsburgh, 1903; N. W. Evans, A History of Taxation in Ohio, Cincinnati, 1906; E. L. Bogart, Financial History of Ohio, Urbana, Illinois, 1912; F. A. Wool, History of Taxation in Vermont, New York, 1894; M. H. Robinson, A History of Taxation in New Hampshire, American Economic Association, 1902; D. C. Sowers, The Financial History of New York State, Columbia Studies, 1914; S. E. Leland, Taxation in Kentucky, Lexington, 1920; H. S. Hannah, A Financial History of Maryland, Baltimore, 1907; F. H. Noble, Taxation in Iowa: Historical Sketch, present Status and suggested Reforms, St. Louis, 1897; J. E. Brindley, History of Taxation in Iowa, 2 Vols., Iowa City, 1911; E. J. Benson, Taxation in Kansas, Baltimore, 1909; J. E. Boyle, The Financial History of Kansas, Madison, 1908; R. V. Phelan, The Financial History of Wisconsin, Madison, 1908; W. C. Fankhouser, A Financial History of California, Berkeley, 1913; E. T. Miller, A Financial History of Texas, Austin, 1916; R. Adams, Taxation in Nevada. A History, Carson City, 1918; Financial History of the States

of Washington, by the Department of Efficiency, Madison, 1923; 此外財政史如 Jones 之邁廉內克的 Douglas 之邁廉沙朱色得, Ripley 之邁勿爾吉尼等 Schwab 之邁紐約其所述均爲較早的史實尚在公司制度設立之前。

較早的德國著述之中——純爲德文的，並無他國的譯本——最舉數的有 Dietzel, Die Besteuerung der Aktiengesellschaften in Verbindung mit der Gemeindebesteuerung, Cologne, 1859; G. S. Meili: Zeitschrift für schweizerische Gesetzgebung und Rechtspflege, 1862. P. 489 et seq. 中所發表一文“Rechtsgutachten über die Besteuerung von Aktiengesellschaften”; F. Hecht, Finanz Archiv, Val. VII (1890), P. 37 et seq. 中所發表一文“Die staatliche Besteuerung der Aktiengesellschaften in Deutschland”; Schanz 的 Wochenschrift für Aktienrecht und Bankwesen, 1892, No. 20 中所發表一文 Die Besteuerung der Aktiengesellschaften in den deutschen Staaten”。

本書第一次出版以來，又有許多外國著述出世，在德國中可指數者有 D. Fetschberg, Die Einkommensbesteuerung nicht-physischer Personen, Jena, 1900; Wangemann 的 Verwaltungsarchiv, 1901, P.

489 中所載一文 “Die Heranziehung der Aktiengesellschaften zur Gemeindeeinkommensteuer in Preussen”; A. Dehlinger 在 稅法彙編 Vol. XXI (1904), P. 499 中所載一文 “Die Besteuerung der Aktiengesellschaften in Württemberg;” F. J. Neumann 在 Annalen des Deutschen Reichs, 1905, Pp. 321, 413, 602 中所載一文 “Die Aktien- und Ähnliche Gesellschaften als Rechts- und als Steuerobjekte”; F. Dinglinger, Die staatliche und kommunale Einkommenbesteuerung der Aktiengesellschaften in Preussen und Baden, Berlin, 1905; L. Blum, Die steuerliche Ausnutzung der Aktiengesellschaften in Deutschland, Stuttgart, 1911; E. Seinitzer 在 Conrad 所編 稅法 [Jahrbücher, vol. 83, (1904) P. 310] 中所載一文 “Zur Besteuerung der Aktiengesellschaften in Oesterreich”; W. Gerloff, Die Kantonale Besteuerung der Aktiengesellschaften in der Schweiz, Bern, 1906 年 稅法彙編 中 瑞士 Schwarzmann, Die Kommunale Besteuerung der Aktiengesellschaften in der Schweiz, Basel, 1910; 以及 Kaufmann 和 Fasshauer 合著 Die Steuerpflicht der Auslandsdeutschen, der Ausländer und der ausländischen Gesellschaften,

Berlin, 1922

在法文和意大利文的述著中我們可舉 A Wahl, *Traité du régime fiscal des sociétés et des valeurs mobilières*, Paris, 1909; H. Truchy, 在 *Revue d'économie politique*, 1909, P. 763 及 1910, P. 31 中所發表一文: "Les valeurs mobilières et les projets de réforme fiscale"; Natoli, *La personalità giuridica delle società Commerciali e l'imposta di ricchezza mobile*, Rome 1912

在這方面的科學研究，最首要的條件須有事實；若對於現在狀況沒有充分知識，則一切改良方案都是無用的，然而關於公司稅的事實，從沒有整個的記載。除了法律不計外，第二緊要的就是各法庭對於這些法律的解釋。既有法律的解釋了，但是我們只能知道法學的見解，並不知道經濟的見解；因為，不幸的，良好法律不見得是良好的經濟學。因此，最好的辦法，是將這些法律原則用經濟的眼光去分析。我們將美國和歐洲的租稅事實作了此種考查和比較，而後所達到的任何結論，才可說有科學的價值。只有由此種方法得到的此種結論，才可作為實際改良的基礎。

此種方法，就是我們在這數章中研究公司稅的程序。因事實的確切敘述是極重要的事，所以

我們在開首就不惜文筆的累贅，詳述合衆國中公司稅的歷史與實際狀況，至於學理和批評則留諸較後兩章（註一）。

（註一）下述各頁所用現在時間，是指一九二一年的狀況。

## 一 較早的公司稅

在十九世紀最初二十年間，除了無數抽捐的馬路公司和橋梁公司外，銀行與保險公司便是公司組織的主要形態。嗣後二十年，運輸事業甚發達，設立了許多運河和鐵路公司；不久又有許多工商的企業步了公司組織後塵。最早的稅法完全沒有涉及公司。但因一般財產稅風已風行於全國各省，故默默中也承認了法人和自然人的財產都應同樣納稅的。公司係新的組織，立法家用一種隨隨便便的態度，以現行的方法徵課公司，不管他們屬於或不屬於此範圍。我們的立法先生們沒有暇時或沒有志願去細心研究這問題。

第一次涉及一般公司稅的州法律是紐約在一八二三年定立的。這法律規定「凡一切從資

本之運用而收有定收入的註冊公司 (Incorporated Companies) 均視爲應納一般財產稅之「人」。這些公司須將其全部財產和資本金報告於縣局，自行付稅，而將此稅從股東的股息中扣除。但是公司可付百分之十一股息利潤，或所得」於營業所在地的縣財務局，以代此稅（此率是立法家明白承認的標準稅率）。這些稅又由縣財務局支付於州，再由州按照各縣境內所存資本總額的比例，扣除國稅後，又付還於各縣。

在一八二五年和在一八二八年，這制度曾有少許的修改，使其更嚴密的切合於一般財產稅。這稅適用於「一切從資本或其他方式吸取所得或利潤的非股分和股分公司」。這些公司的不動產係單獨的徵課；此外公司又對於已繳資本或未繳資本須付財產稅，但可扣除已繳的不動產稅額，以及國有的和文事與慈善機關的資本額。工業和馬路公司只對於已繳資本納稅，並不對於資本總額納稅；馬路、橋梁和運河公司，若其「純所得」未超過已繳資本百分之五時，則被免稅；至工業和水險公司若在同一樣情形時，僅按其純所得付百分之五的稅。從此看來，這法律已區分公司爲數種，其所遵循的稅法是一般財產稅，以及兩種例外：（一）未獲利潤的公司不付資本稅，（二）

某種公司可折算爲一種所得稅而付於地方財務官吏。這制度，除了銀行和外國保險公司外，直行至十九世紀的中葉。

至一八五三年，無利潤的公司之全部免稅辦法取消了，一切公司對於他們的不動產和資本均須上稅，若其剩餘利潤或公積金超過資本百分之三十時，亦應付稅。至扣稅的方法仍與上面規定相同。但是，一切公司，若其利潤不到資本百分之五時，則僅課「純年利或淨所得」百分之五的稅。然而此種規定後，似乎很少公司利用這稅可疑的特別權利，因之在一八五七年，這法律又改變了。減輕的原則被放棄；從動產方面看來，有利潤和無利潤的公司並無區別，故一切公司的不動產和資本的實數（並非總額），以及超過資本百分之十的剩餘利潤或公積金，均應一律徵課。於前述扣稅的方法外，並規定投資於其他公司已納稅的股份，即不再徵稅。扣稅後的剩餘資本其徵課方法與該縣的其他動產和不動產的徵課同。此種是紐約的法律，除了對於銀行和保險公司作一些特殊規定外，直行到最近公司稅法改革的時候。然而此種改革僅及於州徵課，至於地方稅則仍受一八五七年法律的管理。但是外人的公司，依據一八五五年的法律，一切實際投殖於州內的資

本，均作為地方收入而徵課。

於是我們可以見出，紐約的稅法是一種由地方稅吏徵收的公司不動產與動產稅，而所謂動產，實際就是未投殖於不動產中的公司資本。在其他徵課公司稅的諸州，此稅亦包括於一般財產稅之列；而且大多數的法律，甚至如紐約之載有資本的各種規定的，尙屬沒有。此類法律的模範形態是康內克的一八二六年的法律，僅僅規定公司的動產應在主要業務執行的地方付納租稅。在其他方面，麻沙朱色得於一八三二年最初通過一適用於工業公司的通行法，規定僅公司的不動產和機器須上稅。至動產稅則由課於個人所持公司股票上的財產稅代替之，仍將所投於機器和動產的資金從各股中按照比例的扣除。在其他各州中，若公司已被徵課，則持於個人手中的股票通常是免稅的。這惟一在開始便離棄一般財產稅原則的是賓夕爾法尼亞，其方法我們將較詳的討論。

除了賓夕爾法尼亞這惟一例外外，於是所謂最早的公司稅原則實不過由地方稅吏徵收的不動產稅與動產稅而已；換句話說，徵課公司的方法與徵課個人的方法同科。這種粗劣的稅制，差

不多許多州對於各種公司都施用到現在；而且事實上有數州的憲法竟規定公司的財產應與個人的財產同一方式徵課。雖然這制度的實際缺點已使許多進步的州發生了無數的修訂，而各處的趨勢均與原始的方案愈趨愈遠了。

在前章我們已見出一般財產稅之缺點，其數有五；即徵課不平等，不能及於動產，引致欺詐，有累退性質，和重徵弊病。除了少數例外，這些評語也可適用於公司的徵課，如適用於個人的徵課一樣。此處所應詳述的一切事實，祇有對於原始方案給出一些反駁。一種著名的租稅報告中曾說過，由地方徵課公司的一般財產稅的辦法是「一種差不多各方都可駁斥的制度」（註一）。

(註一) Taxation of Railroads and Railroad Securities. C. F. Adams, Jr., W. B. Williams 和 J. H.

Oberly 合編，他們是全省鐵道代表會指派的委員會，主旨在考察鐵路和鐵路股票在合衆國各州和在外國徵稅的報

告和方法；並進而草擬一種施行此稅平等的和統一的方案，紐約出版，一八八〇年，第八頁。

## 二 公司稅的沿革

因爲這些實際缺點的結果，許多州已廢棄一部或全部由地方稅吏徵收公司財產稅的方法。這種離開原始辦法的運動可分三方面：（一）運輸公司的財產，特別是鐵路，由特殊的機關按照詳定的規則分別徵課；（二）某些種類的公司，從銀行和保險公司起，但是漸次包括了所謂公共役務公司，而且有時並包其他公司，並非徵課他們的財產而是徵課假定可以約略代表納稅能量的某成素；（三）其餘一般普通公司均依統一的規程徵課，在原則上各州不過略有出入。

第一種趨勢進程甚遠，時至今日，沒有一州的州收入和地方收入，尚應用由地方徵收的一般財產稅方法於鐵路了。在一八九五年尚有九州行用此法，但在一九一二年便只有羅得一州爲例外了。然而卽在此年，羅得也採用了另一方法以補充舊稅制。合衆國差不多有三分之二的州已放棄了原始辦法，鐵路產業已不由地方徵收，而由州稅代辦處或其他種種名稱的州稅局徵收。這是實在的，這稅通常仍與一般財產稅的習慣稅率相當，然而地方財產稅的許多困難却被減除了。

在少數州中，離去舊方法的程度却甚低微。如魯西安納，雖是依據一八九八年，設立州事務局徵收財產稅，而公司的不動產仍繼續由公司所在地徵課，動產則由公司的原籍地徵課。在得撒州，

由州財政長將鐵道車輛稅攤付於各縣，並依據最近法律，由州局權徵特許稅，然而公司的不動產仍然由地方稅吏照舊法徵收。但是，在大多數州中，徵課的集中政策却進行的較遠。在有些州中，實行所謂「按值徵課制」(ad valorem system)，由州局徵課全部財產，在其他諸州，由州局徵課路基，車輛，以及其他一切工作財產，即是實際用於工作目的上的財產，而將其餘財產歸於地方稅吏徵課。在更有些州中，州局於徵課有形財產外，並徵課所謂特許權的價值。這樣一來，則公司的徵課原則便與一般財產稅的原則判然異趨了。因為個人的所謂無形財產有時也可課以財產稅，然而徵課個人營業「招牌」(good will)的辦法，雖不能說絕無，却是最稀少的。公司的特許權，我們稍後可見出，在某種意義中，至少有一部分是與營業的「招牌」同等的，其可視為一宗財產價值，只有從公司贏利的觀察中才能見出。特許權之徵課越占重要，則簡單的按值徵課辦法便同一比例而越不適用，並此種徵課法實在與下述的方法混為一起了。

在有些採用按值徵課法的州中，其所遵循的方法是所謂「單位課稅法」(unit rule)最先作此種規定的，似乎見於加利弗尼亞州一八七九年的憲法。這稅法的意思是，公司的財產並不個

別的估價，而將其全部價值總估計爲一單位。若其財產之一部係存於省外，這財產仍總估計爲一單位，而另作一種減扣，以補償所認爲存在州外的財產部分。至於鐵道則以比較里數爲通常分配的標準。這種辦法，州內縣與縣間的分配也是採用的，公司的財產不由地方機關割裂的徵課，而由州局作一單位徵課。此種單位課稅法之採行，完全與採用特殊方法而達到全部財產價值的原則相抵觸。有些時候，只將公司的不動產與有形動產加在一起；有些時候，無形動產的價值也加在一起；有些時候，所謂特許權的價值也加在一起；又有些時候，係計算股份的價值，又或於股份之外，加上債票的價值，有些又減除某數目，有些又不減除什麼。但是，不管確定價值的方法如何，而要點是將公司的全部價值作爲一單位。

因了上述的關係，並因爲其他在下面所討論的種種理由，所以鐵路稅的這第一次改良並未完全圓滿的。而其結果，許多重要州已經完全的或部分的不認財產爲徵課的基礎了。這些州所採取的各方法統括於上述的第二種趨勢中。

這第二種離開財產稅的運動，是將某特類公司的徵課，以其他要素而不以其一般財產爲基

礎。我們在下面依次討論這各類公司。

### 1 銀行

銀行之被直接徵課，可溯源於十九世紀的初葉。當英美戰爭的時候，聯邦政府課某種印花稅於銀行發行的或貼現的票據上。但是一八一三年的法律更規定銀行可將這種稅合併起來，只按每年股息總額繳納百分之一·五的稅。

第一次規定課直接稅於銀行的州法律，是一八〇五年吉俄爾給亞（Georgia）的法律，規定對於銀行的股本課百分之二·五的稅，對於資金的流通課千分之五的稅。紐折爾西（New Jersey）於一八一〇年也步其後塵，對於註冊銀行的已繳資本課百分之一·五的稅。第一次麻沙朱色得的法律，是在一八一二年釐訂的，對於資本總額課稅千分之五。比較更重要的是賓夕爾法尼亞在一八一四訂立的法律，因為該州在開端便與其他各州所採的態度不同。按該州法律，銀行對於股息或純利應納稅百分之六，若未擔負聯邦的稅項時，其稅率即增為百分之八。至一八二四年，該州銀行稅率便確定於百分之八，數年以後，又採取了分級徵課的原則。一八三五年的法律，對於發行

銀行的股息在百分之六以下者，課稅百分之八，在百分之六以上與增至百分之八以上者，則稅率遞增至百分之十一；在一八四〇年，又規定銀行又須繳納一般公司所付的資本稅。至一八四九年，股息稅率又增高了。在一八五〇年對於資本課千分之四·五的稅，以代替從前的一般公司資本稅，但在一八五二年此法廢棄了，又採行舊稅制，並在一八五九年擴充此稅於貼現、存款、和儲蓄各種銀行。在一八六一年，股息的累進稅率增高，若股息為百分之六，稅率即為百分之八，以次遞增，若股息為百分之二十五時，則稅率即為百分之三十。在一八六六年，徵課資本百分之一的稅，以代替其他一切課於銀行資本上的稅，嗣後略有一些不重要的改訂，至一八八九年，這種稅法便完全為下述的方法所代替了。

此外實行徵課銀行股息稅的，只有倭海阿與勿爾吉尼阿二州，曾沿用此制歷若干時之久，雖是有數州，如洼滿的 (Vermont) 於所給特種銀行的特許狀中也載入這種規定，保留一部的利潤或股息不被徵課。在倭海阿州，一八一五年的股息稅為百分之四，但在一八一六年通行銀行法又規定銀行應將利潤劃出繳納一部，至特許狀滿期時，總數應當於資本總額百分之四。至一八二五

年，此種徵課又變爲一種課於股息從百分之二至百分之四的稅，在一八三一年，稅率增至百分之五。在一八四五年，銀行爲代替股息稅起見，應付百分之六的利潤稅，自然可將開支及其他確定的損失從數內減除。五年以後，利潤稅或股息稅廢棄了，銀行對於他的資本總額以及附屬的資金均須付納一般財產稅。勿爾吉尼阿州至一八四六年始徵收銀行的股息稅，其率爲  $\frac{1}{2}\%$ 。此率漸次的增加，至南北戰爭時，已達到百分之十七了。在一八七〇年，該省採行了一種新制，一面依據銀行的資本，他面又依據銀行在一千五百元以上的所得和股息總額，但於次年便採行了現行的稅制。

一面賓夕爾法尼亞和勿爾吉尼阿是唯一仍以股息爲徵稅基礎的州，他面又有少數州則以銀行的資本爲徵課的對象。如麻沙朱色得一八一二年的稅法，於一八二八年改變爲課已繳資本額百分之一的稅，此法直行至南北戰爭時，實際上沒有絲毫變更，嗣後州銀行便被「國庫銀行」(National banks) 所代替了。此稅之外，尚有課於各個股票持有人的稅，而最可怪者，此稅僅課於特許銀行，而不及於其他自由銀行。魯西安納於一八一三年對於一切銀行的「營業資本」(book in trade) 課稅，阡的基 (Kentucky) 於一八一八年對於合衆國銀行的各分行資本課稅。又是在

其他州中並對於非居民所握的銀行股本課特別稅如康內克的在一八三〇年第一次的法律便是這樣，其稅率爲 $\frac{1}{100}$ 。但是在大多數州中，資本的州特別稅之徵收，爲時甚晚，因爲財產稅原則尙屬盛行之故。然而此時一般徵課銀行資本，不過以此資本代表動產故，所以由地方機關按財產稅的通行稅率徵收。至於不動產則單獨的徵課，如紐約就是這樣，動產稅係課於銀行的資本上，由銀行繳納。按照一八二三年的法律，此稅係按股份的面價徵收，但在一八四七年，這標準又改爲按股份的實際市價徵收並不減除債務。最可注意的是北加羅林那在一八五九年始行徵課資本稅，其稅率依股息的高低而爲增減。

自採行國轉銀行制以來，大多數州又已改變銀行徵稅的方法了。此種變遷的歷史頗可於紐約的立法經過見之。按照上述的各種法律，銀行稅都是課於認爲代表動產的資本上的。依據這些法律的規定，銀行對於購買合衆國公債的資本，有要求免稅的權利；但這權利已被上訴法庭所否認其理由是不能於合衆國的債務而顯立區別。可是在一八六二年聯邦政府公布一種法律，規定合衆國的一切股票、債票，以及其他證券，都一律免除省稅。上訴法庭於是又主張此種規定，僅在法

律公布後所發行的股票和債票才能適用，而在法律公布前發行的一切證券，仍應按照州法律課稅。此種判決又被聯邦最高法院推翻，認定「凡構成銀行一部或全部資本的合衆國股份均免除州稅。」於是立法機關爲避免最高法院的判語起見，規定銀行「應按其等於資本額的價值」而被徵課，但可享受如一八五七年的法律所許可的種種扣除和例外；上訴法庭又宣告這法律無效，理由是此稅係課於股本之上，而不是課於財產之上的。但是上訴法庭的判決又被最高法院所否認，主張這稅是課於銀行財產之上的，因而對於不應上稅的投資是可扣除的。至一八六四年，國轄銀行條例通過，許可各州對於個人手中握有的國轄銀行股票，可以課稅，但其稅率不能大於所課其他金融資本的稅率。此條例頗給與紐約立法機關一良好機會，故於一八六五年即通過一法律，將國轄銀行的所有股票統括於個人動產的徵課範圍中。上訴法庭宣告此法律無效。然而我們仍須記着此時的州轄銀行仍按其資本納稅的。於是聯邦最高法院力主股票徵稅的原則，理由是課於個人手中的股票之稅與課於銀行資本的稅是有區別的。但是，此種判語在小枝節上又與紐約的立法衝突，即是因州轄銀行投殖於國家證券的資本有免稅的權利，故課稅於銀行資本與課稅

於個人股票實際上並不是相等的，則課州轄銀行以資本稅，課國轄銀行的股東以股票稅，結果實不利於國轄銀行。最高法院的此種判語使紐約定立一八六六年的法律，取消銀行的資本稅，規定州轄和國轄銀行的股東均同樣的按股票的價值納稅，但可扣除投資於不動產的部分。銀行的資本從此便不課稅了，但銀行應將股東的股息保留，俟繳付股票稅後，始能發放。最高法院亦承認此法律有效，主張銀行的任何部分資本，即使是聯邦公債構成的，但決不能因此在個人的股票價值上作何種扣除。過後最高法院又決定課於股票上的州稅是有效的，縱然這稅是從銀行間接徵收的。於是問題又發生了：究竟股票持有人能否在股票價值上扣除他的負債部分，如其他一切動產稅之可以扣除債務一樣？上訴法庭於一八六七年對這問題作反面的判決，主張銀行股票持有人的徵課中不能有任何債務之扣除。這問題沉靜十三年之久；至一八八〇年聯邦最高法院對這問題又作一種相反的決定，理由是：「國轄銀行股票之徵課不能超過其他金融資本的稅率，這種禁令不能用平等的稅率課於不平等的評價上而規避之。」因此結果，紐約於一八八〇年即將法律修訂，許可銀行股票上也可如其他一切課稅財產一樣，可作債務的扣除，並規定股票稅之徵課，不

管持票人是否居民，均一律由銀行所在地執行。

此種改訂的結果，遂使銀行的股票持有人在全部動產稅中付一大部分的稅，而且在有些城鎮中付了較大部分的稅；又是在執行很懈弛的動產稅中，銀行是惟一的不能逃稅者。過後銀行對於這種顯著的不平等曾作救濟的企圖，但被最高法院的判決所推翻，判語是在修正法律中所謂「金融資本」(Moneyed Capital) 實際只限於銀行和私家金錢借貸業課於其他公司的較低稅率並不與銀行稅矛盾。

紐約在十九世紀之末所達到的銀行徵課制，是現在通行於合衆國全國的稅法。概括的說，這法是於銀行所有不動產之單獨徵課外另有一種課於股票價值上，由銀行支付而從股息扣除的稅，這稅有時由地方徵收，更普通的是由州機關徵收，股票中可將不動產的投資及其他免稅的財產扣除，不在徵課之內。祇有在少數州中，如緬印馬里蘭 (Maryland)、紐罕什爾、紐折爾西、俄勒岡、得撒和哇滿的，才是遵循的舊方法，股票稅在股票持有人的所在地徵收；然而在許多例子中也有例外；如國轄銀行的股票以及非居民所握的股票，則仍向銀行徵收。在大多數州中，這同樣的方法

適於州轄和國轄銀行。在這法律的眼光中看來，這稅雖向銀行徵收，其實一般都認為是課於股票持有人身上的，不過由銀行預墊罷了。在事實上這稅大多數都對股票持有人的名義而徵課，並且規定若法律不用特定條文給予銀行有由股票持有人收回此稅之權，此稅即無法律的效力。自然，實質上這稅仍未課於股票持有人身上，因為這是普及的事實，股票的新購買人將藉租稅的資本價值化之原則的作用（譯者按：即買者將依一般利率，把所付稅額計算為資本價值，因而使買價低減，）以逃避此稅。

普通計算股票價值都是依據市價或眼上的價值，但是在有些地方，則不以眼上價值為準，並在又有些地方，則規定有估定股票價值的強斷辦法。如在紐折爾西州，近來則將資本總額、贏餘金和未分之利潤加在一起，復將不應課稅的證券和不動產之價值減去，而再將餘數用股數除之，便為股票價值。所以結果，這種估價有時甚至幾與市價或面價相等。伊達荷一九一二年的法律竟規定將贏餘金或未分利潤加於股票面價之上，而將不動產的投資額減去。又在有些地方，習慣上對於財產只徵課其實在價值的一部分，所以法律又規定只將股票市價的一定百分數列於徵課表

內。如衣阿華規定爲百分之二十；伊達荷規定爲百分之四十。

在大多數州中，雖是銀行股票之估稅由州機關決定之，而稅的收入則分配於股票持有人所在地之各地方區域。有些州在法律上有更詳細的規定，以避免非居民股票徵課之混淆。例如，麻沙朱色得的法律，自一八六八年起即已規定國轄銀行所在地的縣稅吏不能將非居民的股票納入縣稅之列，而銀行對此等股票所付之稅應收入州款賬上。

上面略述的稅制是合衆國一般通行的制度。但自二十世紀之初，許多州已對銀行改徵了一種特別公司稅，其稅率是固定的或明確的，而不用舊的稅法了。如紐約州一九〇一年的法律，於一九〇三年修正過，規定課銀行股份價值百分之一的稅，其價值之求出，係將資本，贏餘金，和未分利潤加爲一起，而將股份數除之。因爲稅率甚低，故不能如一般財產稅，要減去不動產的價值以及股票持有人的任何負債。其稅支付於縣財務局而再分配於各地方區域。加利弗尼亞於一九一〇年也徵課百分之一的同樣稅，其不同之點是：已付地方稅的不動產額，可由價值中減去；而稅係由州機關徵收。加利弗尼亞的稅是代替一切其他州和地方的稅項與執照捐的，除了不動產的地方稅

外。在康內克的州，自一九〇一年起，銀行對股票市價繳納百分之一的稅於州庫，但可減除不動產數額；這稅又由州庫按持股數的比例分配於各縣。但課於非居民股票的稅則給與銀行所在地的縣。在賓夕爾法尼亞州中，按較早的立法（即是一八七九年與一八八一年的法律，復於一八八九一八九一與一八九七各年的修改之），銀行可按股票的實價付千分之四的稅，也可按照股份的面價付千分之十的稅，聽銀行的自由選擇。付納千分之四的稅時，股票價值之決定，係先將已繳資本，贏餘金與未分利潤加在一起，然後用股數除之即得；銀行對於已付省稅的動產，與非投於不動產而已付地方稅的資本與利潤部分，均享有免稅的權利，而且免稅中並包括銀行所握個人的或公司的債票或抵當權利。但是，設若銀行願意上千分之十的股票面價稅時，便不能享受抵當權利免稅的待遇。因此之故，實際上一切銀行都願意上百分之四的稅。國轉銀行則無論選擇何種納稅法，對於抵當權利，均可免除省稅。至於百分之三的純利稅（在一九〇一年改爲毛利稅）僅課於不分股份的非公司組織的銀行。特拉華（Delaware）按銀行股票的賬上價值課稅千分之二，此稅付於州庫，除了「特許權稅」（franchise tax）外，代表一切州稅；此外州內的舊銀行中尚有七

行應付一種特別稅。在南方的有些州中，如北加羅林那和佛魯里達 (Florida) 於銀行股票稅之外，又有按資本或營業而決定的執照稅或營業稅 (license or occupation tax) 又是，在少數州中，特別在慣課稅於儲蓄銀行存款上的新英蘭 (New England) 各州中，我們見出存款稅之盛行。所以康內克的州的銀行存款，其被徵課與下述的儲蓄銀行存款是一樣的；在緬印州中，銀行對於定期存款與附利三分以上的存款之利息平均總額應付稅千分之五，但可將所有聯邦的州的和地方的公債券價值減去。在津滿的州，國轄銀行存款附利過二分者，應付百分之之特別稅。

末了，又有少數州課特別稅於客籍銀行的。例如，紐約對於在該州內放錢生息者，課利息百分之五的稅；緬印則對於外州銀行在境內所設支行，按其在境內的營業總額課稅。在他方面，加利佛尼爾亞對於外州銀行在境內所設的代辦處，按其在境內運用的資本額課以本州銀行同一稅率之稅；又在有些州中，如伊達荷，對於外州銀行運用資本的平均額，課以通常的稅率。

自信託公司出世以來，銀行稅又常常延展到這種公司，如紐約便是這樣。在其他諸州，如新英蘭的許多州中，貸款與信託公司之被徵課，頗最類似儲蓄銀行，而不甚似普通銀行。又是，在又有些

州中，例如加利佛尼爾亞，銀行，儲蓄銀行，和貸款信託公司都適用同樣稅法。此外，更有偶然的，信託公司被概括於銀行稅系統之內，如伊達荷即是這樣。

此外尙未研究的是儲蓄銀行。此種銀行在西部諸州通常是公司的組織，若是公司組織時，其被徵課的方式，通常與純粹銀行無殊。而在賓夕爾法尼亞，就是未組織爲公司的儲蓄銀行，情形也是實在的，因在此州中這種銀行應與普通銀行付同樣的特別稅。在紐約州儲蓄銀行的贏餘金才被課稅。在新英蘭諸州中，儲蓄銀行通常都非公司的組織，他們的習慣是，而且許多年就是，課儲蓄銀行的存款稅。在麻沙朱色得州，直到一八六二年以前，存款都作爲存款人的動產而徵課，此後便採行了新稅法，注滿的在一八七八年；其餘新英蘭各州在這期間中，都改行了新稅法。但是在無論何處稅率都比一般財產稅爲低，並且習慣上都是許可各種減扣的。例如在麻沙朱色得州，存款稅率爲1%，並可減去投資於已稅的不動產，抵當和州公債之數額。在紐罕什爾州，存款稅率爲1%，並可減去投資於不動產，於附息未滿百分之五的抵當，州公債，與地方公債之數額。但是對於特別存款，稅率便增爲百分之二。在注滿的州，課1%的稅於存款和積蓄資金之上，但可減去投資於不

動產或聯邦公債的數額（設若此項投資不超過其資產百分之十時）又是個人已過二千元的存款（註二），若此款已登記於存款人的所在地時，亦免于納稅，在緬印州，課稅的稅於存款贏餘金和未分利潤之上，凡不動產，投資於聯邦公債或依法律而股東免稅的公司股票，均可從估稅價值中減去，及其他投於州債票和股票的資產額可減去五分之二不納稅。在康內克的州，存款稅為 $4\frac{1}{2}\%$ ，至五萬元以上的贏餘金，以及投資不動產，州或地方因補助鐵路建築而發的公債，或銀行，信託，保險，投資，和橋梁等公司的股票，均不算入存款之內。在羅得州，存款與未分利潤的稅率為 $4\frac{1}{2}\%$ 。

（註二）在二千元以下之存款可免除一切徵課。

在新英蘭以外，課稅於儲蓄銀行存款的只有馬里蘭（Maryland）一州，該州課於儲蓄銀行的特許稅，為存款 $4\frac{1}{2}\%$ 的稅率，其稅四分之三歸於銀行所在地，四分之一歸於州政府。但是在新英蘭以外的許多州，名義上，儲蓄銀行存款應作為存款人的動產而徵課。而在紐約，此種存款已明文規定免稅。

從上述看來，除了新英蘭各州徵課儲蓄銀行形成一例外外，關於銀行的徵稅問題，我們已達

到統一之域。在現時的情形，有兩點須特別注意的。第一點，我們在所得稅中常用的所謂「探源法」(at-source system)已應用於財產稅了，此法愈用的進步，銀行的徵課在比較上亦愈成功。其法為何？即被徵課的，不是所得的接收人，而在銀行稅中，也不是財產的所有人，而是支付所得的銀行，銀行代表財產的所有人，並從財產的所得中扣除稅項。第二點，現在已達到的統一，大半是由於國家法律督責各州所致的。若不是有國籍銀行之設立，以及一八六四年國籍銀行條例之公布，規定稅率平等，如上面所述的，則一般銀行的徵課制度，或許也如現代關於無形財產的稅法一樣，不能有好大的成功。銀行徵課所達到的實際成功，乃是聯邦壓力的結果，故其成功，初不由於決定何者應為之意，如德國或瑞士之所為，而係由於確定何者不應為之意。就是聯邦禁革這件事實已足以使各州稅制中發生一個系統。這種教訓，尚不為我們將在下面討論的其他大多數的公司稅所領略。

## 2 保險公司

第二種公司漸次與一般財產稅分離的是保險公司。在最初只是客籍的保險公司要上稅

(註一) 這最早的法律是紐約一八二四年的稅法，規定客籍火險公司對於州內財產的保險費應付百分之十的稅。至一八二九年這法律又擴充到客籍水險公司。在一八三七年稅率降低為百分之二。本州的保險公司，則按照一八二八年的通行稅法，如其他一切公司一樣，僅課稅於資本上。海阿開始徵課保險公司便與銀行同等，在一八三〇年徵股息稅百分之四。但是不久此種稅法又廢棄了。在賓夕爾法尼亞州，本州保險公司概括於一八四〇年的通行法律中，至客籍保險公司在一八四九年才開始特別徵稅，其法律規定客籍生命保險公司按毛保險費 (Gross Premiums) 課稅百分之一。在馬里蘭州自一八三九年起，習慣即課他州保險公司代辦人所收保險費百分之二的稅。在汪滿的州，在一八二五年客籍保險公司課保險費以百分之八的稅；但逮後五年此法律即已廢止。在麻沙朱色得州，本州水火保險公司在一八六二年才開始課稅，本州生命保險公司在一八八〇年才開始課稅，至客籍保險公司在一八三二年即已釐訂課稅的法律，而最有趣味這法律是我國數州中今日所常稱為「交互條例」 (reciprocal acts) 的最初模型。此法律規定若任何州課稅於麻州保險公司在該州內的代辦人，則該州保險公司在麻州內保險的總額應納稅 $\frac{1}{2}\%$ 。

及至現在，交互條例更行加厲，規定設若外州課稅於本州保險公司時，其稅率若比本州的高，則按外州的稅率以徵課該州在州內的保險公司。此種交互條例差不多合衆國三分之二以上的州都有；並在少數州中，如康內克的，奕倫諾哀（Illinois）和紐折爾西，此種交互規定構成客籍保險公司的惟一徵稅法。干薩斯州的法庭稱此規定爲「禮敬之訴求」和「平等之要求」；而其實則是報復的而非交互的法律，而且有些州甚至以報復法律自稱。

（註一）在合衆國的一切法律中「客籍公司」（foreign Corporation）這名稱，含義非常混淆。普通這名稱係指在他州立案之公司，只有在少數地方，這名詞才指非美國籍的公司。在本章內，除了特別指明外，這名詞是用在前一意義的。

對客籍公司徵保險費稅的辦法漸次擴充到本州的保險公司了，直到現在，差不多各州都有此稅，只有數州固執財產稅的舊習慣，才不是這樣。這稅有時間或稱爲「保險捐」（insurance li-gense）或「保險規費」（insurance fee）。在南部有些州中，保險公司須同時付納規費與稅兩項。在大多數州中，稅法可適用於一切保險公司，其中主要者則爲火險與生命險兩種。有數州中，失虞保險公司（Casualty Companies）也包括在內；在又有少數州中，其他公司則特別舉出，例如佛魯里

達則有版玻璃，損害，失虞，保證，信用和雇傭等保險公司；北加羅林那則有版玻璃，鍋爐等保險公司，魯西安則有江河，保證和損害等保險公司；密士失比則有牲畜，版玻璃，雷電和風暴等保險公司；得撒則有風暴和雷電保險公司；在許多州則有海險公司，對於各種公司的稅率通常都是一律的，雖是有時也有對於生命保險，特別是生命交互保險公司，課較低稅率。但是在少數州中，也有課生命保險以較高稅率的。例如在魯西安納中，火險公司的等級稅達到四千五百元時，在生命保險公司則達到五千二百五十元；在得撒中生命保險公司的保險費稅可達到 $\frac{3}{100}$ 。其他公司則僅及 $\frac{1}{100}$ 。然而此種情形却是一種例外。又，火險和生命險公司之被徵課，不但稅率通常是一律，而且方式也是一樣的。可是此種普通情形偶然也有例外。例如，在賓夕爾法尼亞，水火險公司付資本稅每元千分之三，生命險（除了交互保險外）公司則對於毛保險費上稅。在紐折爾西，除生命保險外，一切保險公司應納保險費稅百分之一，而本籍的生命險公司則對於贏餘金納稅百分之一，對於保險費納稅 $\frac{3}{100}$ ；但是客籍公司所付之稅則入於本州公司賬上。可是有極少數的州於上述之稅外，又課生命保險公司的資產（淨的）以地方稅，紐折爾西便是其中之一。

在他方面，本籍公司與客籍公司在徵課上亦常有劃出區別的。在九州中（註一）本籍生命保險公司完全免稅，客籍公司的毛收入則須付稅，又或如內華達（Nevada）須付一種特許稅。在六州中，本籍的生命保險公司比客籍公司的稅率較低——如亞拉巴麻（Alabama）為1%比2%，衣阿華為1%比2%；密士失比為2¼%比2½%；賓夕爾法尼亞為8%比2%；南達科大為2%比2½%，田納西為1½%比2½%。然而在少數州中，情形則與此相反。例如緬印州中，客籍生命保險公司對毛收入付稅1½%，而本籍公司則須付2%，並於減去在州內的不動產價值後，另徵一種公積金稅。在洼滿的，一切保險公司只對保險費納2%的稅，而本籍的生命險、火險、失虞險等公司則須於2%的保險費稅外，另對於超出2%必要額之公積金納稅1%，雖是已納地方稅的不動產可從此數扣除。在威士康孫，客籍生命保險公司僅付三百元之執照費，而本籍公司則須對毛收入上稅。雖然，該州也如其他有些州一樣，報復法律是通行的。又是，在有些州中，如羅得、交互保險公司的稅率比其他保險公司較低。紐約或許已得保險徵課稅率最複雜的要訣。生命保險公司，不管是本籍的或是其他各州的，均納百分之一的保險費稅。至於外國的生命保險、健康與失虞

公司則按保險法律付稅百分之二。在他方面，本籍的水火保險公司付百分之一的保險費稅，他州設立的不同種公司付稅百分之二，外國設立的不同種公司付稅 $\frac{1}{2}\%$ 於州庫，此外並付稅 $\frac{1}{2}\%$ 於相關的地方保險部或保險監督。此外，一切客籍公司均受報復稅的規定。

(註1) 見 Indiana, Kansas, Kentucky, Maryland, Nevada, North Dakota, Oklahoma, South Carolina, 和 West Virginia。

又有些州中，本籍與客籍公司的徵課基礎不同。如在特拉華，哥倫比亞區，米執安，密蘇爾釐，倭海阿和俄勒岡諸州，客籍公司係課稅於保險費的收入上，而本籍公司係課稅於贏餘或純保險費上。又是，在康內克的，奕倫諾哀和紐折爾西各州，客籍生命保險公司僅按交互法律而徵課，本籍公司則依據資產或贏餘而徵課。

雖是保險費稅是很通行的，然而我們也可找出少數例子，稅的依據是在另一成素上的。南方有些州常常於保險費稅之外，徵課一固定額的特許捐或特權稅。在北加羅林那，保險公司於毛收入付 $2\frac{1}{2}\%$ 的稅外，更要付十元至二百五十元之特許捐；在佛魯里達，除於毛收入付 $\frac{1}{2}\%$ 的稅外，

再要付五十元至二百元之特許捐。在密士失比州保險公司應繳納固定的特許捐與保險費稅兩樣，但若實行按值稅 (ad valorem tax) 時，後一稅即停止徵課。在魯西安納，生命與失虞保險公司依據毛保險費之多寡而徵一種定額特許捐，共分六十九級，其捐從一五〇元起至五，二五〇元止。在奕倫諾哀，米執安密蘇爾釐和倭海阿諸州，本籍生命保險公司之稅係課於贏餘上。在康內克的州，其稅係課於資產上，稅率為 $1\%$ 。在威士康孫州本籍生命保險公司的稅係課毛所得上，稅率為 $3\%$ ，但由不動產而來的租金，與在州外所收非居民的保險費，應行除外。

又有些州把數種稅併為一起，如緬印課本籍生命保險公司毛收入上的稅為 $1\%$ ，此外又課減去在州內所有不動產價值後之贏餘金以 $1\%$ 的稅。麻沙朱色得士課生命保險公司每元保險額千分之 $2\%$ 的稅，以補償州政府對於保險單的勞役費，又課 $1\%$ 的專利稅於一切有效保險單的純價值上。其他本籍保險公司如火險、水險、不動產證券險等公司，對於保險費和分期交付金 (assessments) 付百分之一的專利稅；而客籍公司則須付百分之二的稅，或按報復法而應付若干之稅——此法也適用於生命保險公司。非美國籍的公司付百分之四的稅於保險費（設若有二

十萬元的保證基金則付稅百分之二，而非美國籍的失虞、信用和保證等公司則付稅百分之二。這是不用說的，若交互法律實施的時候，如在紐約和麻沙朱色得士一樣，保險稅之徵課法尤為複雜而紛歧。

保險費稅通常是課於毛保險費或毛收入上的。只有少數州中，如蒙大拿、內布拉斯加（Nebraska）、新墨西哥和俄克拉哈門（Oklahoma）這稅才是課於純收入上。但是，在奕倫諾哀州，客籍保險公司的純收入則被認為動產，而包括於一般財產稅中；公司除了因承受州火險部的利益而應對於毛收入付百分之二以下的稅於該部外，可免除一切地方徵課。在許多州中，若稅係課於毛保險費之上，則有種種減扣的規定。例如，在十一州（註一）中，火險公司的「歸還保險費」（return premiums）與「再保險費」（reinsurance premiums）是應行減扣的；在少數州中損失與歸還保險費應行減扣的。至生命保險公司，則減扣辦法尤為紛歧。在英的安納，損失應減去；在俄克拉哈門、南加羅林那、注滿的和華盛頓，股息應減去；有伊達荷，損失與股息均應減去；有阿肯色，損失與佣金應減去；有緬印，僅有本籍保險人的股息可減去；在密士失比，死者的保險金，滿期的保險金，與在

契約之下所付州庫的現金股息，均可減去；在衣阿華，損失滿期的保險金，股息增加的公積金，與付於已勾消的保險單之金額，均可減去；在烏台，所付任何不動產或動產的財產稅應減去。又是在許多州中，如阿的基，魯西安納，明尼蘇達，內布拉斯加，紐約，賓夕爾法尼亞，和田納西，並由法庭或行政機關決定的，「毛保險費」(Gross Premiums)或「已收保險費」(Premiums received)這名詞並不是指約定的保險費，而係指保險費中減去所謂「回扣」或股息之餘數，回扣或股息落於保險單持有人愈少，則公司實際收入的保險費愈多。

(註1)如 Georgia, Kentucky, Maine, Michigan, New Hampshire, Ohio, Pennsylvania, Rhode Island, Vermont, Virginia 及 Wisconsin

時至今日，徵稅率已紛歧達於極點了，在生命保險公司，由2%至3%。在火險和其他保險公司，由2%至3%。在生命保險公司，稅率於過去數十年中有增加的趨勢。至十九世紀在八十五年左右，各州課於毛保險費的平均稅率略較百分之一為高。在一八九二年，平均稅率已增至百分之一又半了。至前世紀之末，其率已超過百分之二，而至現在則更高——約為2.0%。此外吾人更

須記着的，差不多各州的保險公司的不動產都由地方徵課僅有六州，主要都係南方諸州（註一），才許縣區或市區或兩者對於保險費徵附加稅；但是南方又有數州，如佛魯里達於保險費稅之外，尚徵一種州或地方又或兩者的定額特許稅。

（註一）如 Alabama, Georgia, Kentucky, Montana, South Carolina, 與 Virginia

生命保險的捐稅，日有增加，至今已引起這些捐稅是否適宜的問題。欲討論此點起見，並因生命保險公司在主要方面有許多與在下面各章討論的公司不同之點，所以吾人須暫行離開行文的常軌，而在此處簡略討論生命保險所包含的原則。

在一方面，有些學者主張生命保險公司，或至少交互生命保險公司，應完全不上稅。因為他們以為這種公司並非謀利的組織。課稅於公司無異課稅於保險單持有人，而其結果乃無異課稅於節省與先見上，實際不啻與社會最優良而最有利的行為以干涉（註二）。其他有些學者反對不如此之甚。只顧求寬緩的待遇，提議只對於營業的權利徵一種屬於執照費性質的稅，稅之數額應以恰足補償監察的必需費用為限。此派學者的意見，以生命保險公司並未享受特殊的優利，主要僅

是令孀婦遺孤的損失與存儲養老費之互助機關（註二）。

（註一）此派主張的完全理論可見於 Willard Morrill, *Taxation of Life Insurance Companies*. Argument, before the Wisconsin Tax Commission at Madison, oct. 2, 1900 特別 PP. 3-11, 41 又參閱 Charles E. Dyer 所著同樣名稱的小冊子其論辯係於一九〇〇年十月二十三日提出最近的著述則有 Robert Lyrm Cox, *The Impropriety of taxing Returns to Life Insurance Policy Holders*, Boston, 1909, P. 5-6 又參看生命保險會長聯合會在一九〇八年十二月紐約舉行的「稅務年會」的演說詞與 *Proceedings of the Annual Meetings of the Association (six to 1912)*

（註二）此派意見提議於 *Addresses and Proceedings of the Fourth Conference of the International Tax Association*, Columbus, 1911, P. 291-294 中的「統一保險委員會報告」關於寬緩生命保險稅的請求。又見於同年第六次年會 (New York, 1908, P. 595) S. S. Huebner 所作「生命險與火險公司之徵課」一文。又參看 *Injustice and Inequality of Life Insurance Taxation*. Report of Committee adopted by National Convention of Insurance Commissioners at Detroit on August 24, 1908; E. E.

Rittenhouse, *Taxation of Insurance Premiums, An Address*, Atlantic City, 1908; J. A. De Boer, *Taxation of Level Premium Life Insurance*, 1909; 以及 F. L. Hoffmann 在他的 *Insurance Science and Economics*, New York, 1911 討論租稅各章。

雖然，這種意見，有數可駁之點。第一，近代的生命保險公司常常是，至少一部分是，投資的安全處所和保障死亡損失的組織。若然，我們便可質問：爲什麼這種投資應當受輕稅的待遇呢？第二，要求寬緩待遇的限度也大有伸縮的餘地。此派學者要求稅額應與監察費用有一些關係，殊無贊成的理由，因爲我們知道，近世的徵課基礎，不繫於所收利益之大小，或產生此種利益時所需費用之多寡，而決於納稅的能力。這是實在的，享有特殊優利的公共役務公司在理論上應付納特殊的稅，因這些優利已增加了他們擔負公共費用的能力，而公司或個人却不能以未享受特殊優利爲理由，要求豁免或脫離通常稅項。又是，僅以生命保險稅所課之財產或收入是節省或先見之結果，這種事實也不能構成有效的反對。若果納稅能力的一般準則係決於財產，如在合衆國樣，或基於所得，如在歐洲樣，欲求徵課不及於節省或使資本儲集或所得增加之任何其他美德，乃屬不可能之

事。一切資本都是儲蓄的結果。要廢棄生命保險儲蓄上的稅，在理論上也應廢除一般儲蓄上的稅，而同時即不得不返還到消費稅，但是我們知道，消費稅是租稅政策進化中過去的東西。亞當士 (T. S. Adams) 說得很好：

「課稅於儲蓄上和積聚財富上的稅法是慎審的採行了，而且將來也不會放棄。世界上的文明國家已採取了徵稅的通行政策，即是盡量的使徵課比例於能力，不比例於「不能」(Dis-ability)，按照強勝點，不按照弱劣點；因節省的人通常是有能和強勝的人，所以他將繼續擔負最多的稅。這能力原則附帶的一缺點即是它有一點使節省心沮喪。但是你不能把稅制建立在偶然的收入上。依據節儉原則而立的稅制——懲創浪費與奢侈，獎勵節省與勤苦——昔人已曾多次的提議，而且被深思熟慮的否決下去了。因為有一點這稅制是不可能的，即是，這制度越成功，收入便越減少」(註一)。

(註一) T. S. Adams, Some Obstacles which delay the Reform of Life Insurance Taxation, An Address delivered at the Fourth Annual Meeting of the Association of Life Insurance Pre-

sidents, Chicago, 1919, Pp. 6-7 再版。又參看 Lester F. Zartman, Investments of Life Insurance Companies, New York, 1906, 與同書者的 Necessity for Reform in Life Insurance Taxation, An Address delivered at the second Annual Meeting of the Association of Life Insurance Presidents, New York 1906, Pp. 3-5 再版。

在他方面，生命保險公司也不應徵特別重稅，這理由也是同樣真實的。因為徵課容易達到之故，在合衆國中生命保險公司往往被置於與公共役務公司差不多同等的地位，故實質上投殖於保險單的資本恆比其他無形資本課較高的稅率，而事實上大多數的這種無形資本是逃稅的。不但生命保險公司比其他公司被課較重的稅，而且合衆國的生命保險公司又比世界文明各國中的此種公司付稅爲尤高（註一）。

（註一）例如，在德國全體生命保險公司在一九〇七年所收的保險費總數約十二萬萬元而強，共付稅約三十萬元，換言之即所付稅尙低於保險費 1% 的，與美國平均稅率爲百分之二以上相比，實有天淵之別。參看 J. F. Dryden,

Taxation of Life Insurance Companies in the United States, 1908, P. 10。

但是徵課生命保險公司的稅則紛歧，則確有可反對之理由在（註一）。我們在第四章已見出，不平等和雙重徵課的流病，合衆國通國皆然，而在生命保險公司，則因最高法院的判決，認此種營業不屬於商業範圍，因而不受州與州間商業稅的憲法限制，故此流病更爲加劇了。

（註一）參看 W. J. Graham, *Life Insurance Taxation, An Address before the North Dakota Tax Association, Grand Forks (1910)*

我們來到生命保險公司應以何者爲徵稅基礎的問題，結論也是不容易得到的。有些學者主張課稅於資產（*Assets*）上或資產的所得上（註二）。然而這種辦法在大多數州中是不能實行的，因大部分的保險常由客籍公司承訂，而這些公司的資產是無法徵課的。大多數州不能不以州內的毛保險收入爲徵稅基礎，其主要原因乃在此。但是，這種辦法，在原則上是可非難的，因爲徵稅於毛收入上普通都不能達到平等的目的（註二）。

（註二）這是威士康係稅委員會在一九一一年報告中的意見，這種主張又爲 G. H. Noyes 所擁護，見於他的 *Life Insurance Taxation, Report and Bill of the Wisconsin Tax Commission, with other Facts*

(1911)

(註二)參看本書第七章第二節。

於此種普通非難之外，我們又可見出，徵稅於保險費收入的辦法，對於仍然實施財產稅的國家，至少在理論上是不十分適合的。因為保險費收入與公司資產的關係甚屬微小。若一個公司的營業大部份是所謂實業保險，則在比例上用以支付契約的準備金雖少，而收集的保險金額則甚大，至通常形式的保險，便不能不有較多的準備金額。又是，假若公司所有的保險單大部分都是付足了的和已到期的，與其他公司相比，則保險費與準備金亦有兩種的比例。

若必以保險費收入為徵稅基礎，也應盡量以純保險費而不以毛保險費為準。即是說，公司的毛保險費收入中，應將是年內所付於死亡，抵償，津貼等，以及地方區代辦組織的總金額扣除。從此辦去，我們庶幾乎可與各公司的比較納稅能力更為接近。然而這並不是說美國各州對於保險稅馬上就有任何改革，因為各州都習於採用較簡單的稅法，故天然更喜好徵課的容易與確定，而輕視抽象平等的理想標的。若此種心理長久存在，這最可實行的稅法或許仍是用甚低而統一的稅

課於毛收入上。但是，不要忘記，這個辦法只是一種比較圓滿的解決法。

### 3 鐵路

#### a 歷史

鐵路稅的完全發展史將占整整的一部全書。此處只能略為述及主要諸省關於此稅的沿革（註一）。

（註一）合衆國此時尚無鐵路稅的普通歷史。但在一八九〇年至一九〇二年這期間中，「州際商業委員會」曾編輯了一卷名的書名：Railways in the United States in 1902. A Twenty-two Year Review of Railway Operations; a Forty-Year Review of Changes in Freight Tariffs; a Fifteen-Year Review of Federal Railway Regulation; a Twelve-Year Review of State Railway Regulation; and a Twelve-Year Review of State Railway Taxation, Washington, 1903 著者 W. O. Hedrick, History of Railroad Taxation in Michigan, Lansing, 1912; G. E. Snider, The Taxation of Gross Receipts in Wisconsin, 美國經濟學會出版，一九〇六年。

在賓夕爾法尼亞州，鐵路包括於一八四〇年的通行稅法中，課稅於鐵路公司的動產與股息之上。至一八四四年，徵課於鐵路動產上的稅被廢棄了，而課於資本和股息上的一般公司稅，雖有一些修改，仍行用甚久。在一八六一年，課特別噸稅於運輸公司，稅率為每噸運貨二分，三分和五分，此外又課公司的毛收入  $\frac{1}{2}\%$  之稅。前項噸稅被聯邦法庭宣布為違憲，故其結果，依一八七四年的法律，舊噸稅與毛收入稅均同時放棄了。對於舊噸稅，則改為課煤礦公司或買賣煤礦的公司所開掘或買入之煤每噸三分之稅。然而這稅在一八八一年因被宣告為違憲之故，便又停止了，因為這稅雖是課於特許權上並非課於營業上，但是徵於州際間的噸數的。在一八七七年，又徵收毛收入稅，其率為  $\frac{1}{2}\%$  之稅。在一八七九年和一八八九年徵有修改，至今仍未廢止。至一八七九年，通過一法律課一般公司的股本稅，嗣後此法略有改訂行用至今。同時，鐵路公司的價款亦應納稅，此稅在一八六四年曾最初實行過。在一八六八年，又企圖擴充此稅於非居民所握的債票，但是法律被宣告為違憲，逮一八八一年，又有此種類似的法律亦被同樣的宣告。直到一八八五年，公司債款的有效稅法才正式施行，至今日仍然沿用。

在紐約州，在一八八〇年以前鐵路稅係作為一般財產稅而徵課，至是年始為州慮起見，通過了一般公司的資本稅法，其法律將在下章詳細討論，並此法律嗣後雖有一些修改，但行用至於現在。在一八八一年，對於一切運輸和遞送公司的毛收入又課以千分之五的年徵「執照稅」(Licenses)。在一八八六年公司組織稅課於一般公司，在一八九五年特許稅課於客籍公司。最後在一八九七年又採行特種執照稅，將在後面詳述。這等等法律，雖中經一些改訂，却行用至現在。

在康內克的州，規定某種股份公司須造呈股東所握股份報告的法律，於一八四六年又擴充到鐵路公司。三年以後，又規定凡曾於前一年支付股息的鐵路公司，於非居民所握的股票應按市價納稅千分之五；若鐵路僅有一部分在省境時，則按其在境內的哩數比例而付稅。實行此稅法的成績甚佳，故於一八五〇年這稅又擴充到本籍的股票持有人，而以百分之一的稅率代替一切其他賦稅。至一八六二年稅率增加了，但規定低於面價百分之十的股票不徵稅。在一八六四年現行稅法的大綱訂立了，規定公司的股本價值中應加入減去現金外一切有擔保基金和無擔保基金的債票市價，並對此種評價按在省境內的哩數比例付稅百分之一。在一八七一年又規定鐵路

公司若已付了任何地方稅，均可由州稅中減除之。在一八八一年，法律規定鐵路公司的徵課評價中可將該公司約定為投於其他鐵路股份而來的債務減去。在一八八二年，規定有基金和無基金的債務與債票，若其市價不低於面價時，則以面價計算。雖然，在一九一五年，這稅制已改變為毛收入的徵課，並頒布了現行的一般稅法。

在洼滿的州這離開舊稅法的企圖係始於一八八二年，是年已課鐵路公司毛收入的等級稅。毛收入在 \$2,000 以上者，每哩稅率為 2%；在 \$2,000 以上之第一 \$1,000 或其零數，稅率為 3%；在 \$3,000 以上之第一 \$1,000 或其零數，稅率為 4%；在 \$4,000 以上者，稅率為 5%。但這是道法律於一八九〇年被州法庭認為牽涉了州際間的商業，宣告為違憲，故在同年又另定一法律，此法律中經少許的改訂，行用到現在，其法規定一種選擇的稅制——或徵課毛收入稅，或徵課所謂估價稅，聽憑選擇，估價稅其實就是「按值稅」，包含特許權的價值，不過稅率是確定的。估價稅在一八九〇年，定率為 1% 之  $\frac{1}{2}$ ，在一九〇二年增為 1%，至一九〇八年增為  $1\frac{1}{4}$ %。毛收入稅在一八九〇年定率為  $2\frac{1}{2}$ %，在一九〇六年規定為從  $2\frac{1}{2}$ % 至 4% 的等級稅，但至一九一二年

毛收入稅又廢棄了。

在緬印州等級的毛收入稅課於一八八一年。每哩毛收入在 \$2,250 以下者，稅率為 1% 之  $\frac{1}{2}$ ；毛收入從 \$3,250 至 \$3,000 者，稅率為 1% 之  $\frac{1}{2}$ ；自此每增加 \$500，稅率便增加 1% 之  $\frac{1}{2}$ ，至 31% 為止境。至一九〇七年最高率達到 41%。在一九一一年，稅率更增，現在行用的等級便是此時釐訂的。

在馬里蘭州，毛收入稅最初課於一八八八年，其率為 1% 之  $\frac{1}{2}$ 。在一八九〇年，稅率增為 1%。此稅對於客籍和本籍鐵路公司都同樣適用的。至一八九六年，此稅始分為等級，每哩毛收入在 \$1,000 以下者，稅率為 1% 之  $\frac{3}{8}$ ；每哩從 \$1,000 至 \$2,000 者，稅率為 1% 之  $\frac{1}{2}$ ；每哩收入超過 \$2,000 者，稅率為 2%。在一九〇六年稅率又增，而現在行用的等級便是此時規定的。

其他離開舊稅法的東部諸州中，紐折爾西的歷史頗有趣味，一半因為此州仍然酷愛變動的按值徵稅法，一半因為它的特殊位置使它對於州稅與地方稅問題能有更良好的解決。紐折爾西在經濟上不過是紐約城的一附庸。州境甚狹，其人口與對岸的鄰近大城相比，真是微乎其微，而州

政府費用亦比較的爲數極小，但境內有一些重要鐵路縱橫交錯，實際上包含了紐約城各鐵路的終點。因此之故，鐵路稅問題於很早時期在該州已占重要，而其他各州在以後多年才有此種感覺。鐵路在紐折爾西州最初是納特別稅，稅額定於各個特許狀中。至一八五一年，鐵路便改付一般財產稅。在一八七三年這稅法又中斷了。此時徵課的稅乃按鐵路的成本裝置和附帶物的總值付稅。一八七五年，這稅收係操於州稅吏名「鐵路稅省委員」者之手。嗣後三年，因一八七五年憲法修改之結果，成本稅廢棄了，以同樣稅率課稅於鐵路與裝置的「實值」上，其值由鐵路委員估計。在一八八四年一種新而精審的稅法採行了。設立州估稅局專門估計用於鐵路目的的一切鐵路財產，至未工作的不動產仍然與其他通常不動產一般，由地方徵課。鐵路財產分爲四部分。即是：（一）主幹的財產，包括路基，但寬度不能超過百尺以上，與車站；（二）其餘用於工作的不動產，普通稱爲第二級財產；（三）鐵路的有形動產；（四）專利權（franchise）。我們以後要見出就是這最末一種財產是近世的重要變例，並構成鐵路稅與一般稅分離的真實點。在鐵路估稅局評定的全部價值上徵課千分之五的省稅。在此稅之外，這所謂第二級財產又按普通地方稅率徵課（不能超

過百分之一，) 而此種附加稅的收入則歸於地方區。此制行至一八九七年，省政府又將第二級財產的全部賦稅劃歸地方，而僅將主幹財產、動產和專利權的徵課留歸州庫。但至一九〇六年，課於此三種財產的稅率增加最巨，以致前此屬於主幹財產的鐵路車站至是劃歸第二級財產，受地方的徵課；現行的稅制便是此時訂立的。

我們的話頭暫時離開大西洋沿海諸州，轉而論倭海阿。倭海阿固執舊制為惟一稅法，直至一八九六年。在是年倭海阿加千分之五的所謂專利稅 (excise tax) 於毛收入上以作州收入，其稅率在一九〇二便增至 1%。然而按值稅法 (ad valorem system) 仍繼續行用的。這雙重稅制又被一九一〇年的法律鞏固起來，行用至於今日；這法律增加了毛收入（現在嚴格限於州際間的收入）的稅率，並同時又將鐵路財產之徵課完全劃歸州局。

迤西各州脫離舊稅法的時期則比較為早。米執安的毛收入稅最初課於一八七三年，稅率為 1% 或 2%，以收入是否超過 \$1,000 為斷，雖是該州中有數重要鐵路仍然按照原始特許狀的規定，繳納特稅。至一八九一年毛收入稅分為等級，如下列尺度：每哩毛收入在 \$2,000 者，稅率為

2% 從 \$2,000 至 \$4,000 爲 2½% 從 \$4,000 至 \$8,000 爲 3% 從 \$8,000 至 \$8,000 爲 3½% \$8,000 以上爲 4%。在一八九七年，等級仍舊，而稅率增高，改爲 2½% 3¼% 4% 與 5%。並規定凡聯合鐵路車站的公司，其每哩毛收入超過 \$20,000，其超過額課 10% 的稅。但至一八九九年，毛收入稅廢止了，其理由詳後，又採行按值稅法。此法旋被宣告爲違憲，因而在一九〇〇年，遂有憲法之修改；在一九〇一年，按值稅法又通過，一法律採用了，行用至於今日，評定價值之責係由州稅委員會擔負。

米執安所經過的情形，威士康孫也同樣經過的。威士康孫試行毛收入稅，爲時尤早——即是在一八五四年，其稅率爲 1%。嗣後此稅又經了困難，遂變爲課於毛收入上的執照捐，其率如前；在一八六二年，稅率增至 3%。在一八七一年，對於市區或其他地方的鐵路，課以 5% 的特別稅率。在一八七四年，普通稅率增至 4%，並在一八七六年採行了等級稅法。所謂牌照捐於此時分級如下：每哩收入在 \$1,500 以下者，每哩課稅 \$5.00；收入從 \$1,500 至 \$3,000 者，對於 \$1,500 之超過額增課 2% 的稅；收入在 \$3,000 及以上者，增課 4% 的稅。但是所有建於木樁或浮橋上的鐵路

都一律課以 2% 的稅率。至一八九七年，等級又修正如下：每哩收入在 \$1,500 以下者，每哩之稅仍為 \$5.00；收入從 \$1,500 至 \$2,000 者，每哩除納稅五元外，對於 \$1,500 以上的餘額課 2% 的稅；從 \$2,000 至 \$2,500 者，稅率為 3%；從 \$2,500 至 \$3,000 者，稅率為 3½%；\$3,000 以上者，稅率為 4%。對於建在木樁和浮橋上的鐵路，仍規定如前。但是，在一九〇三年，威士康孫也以米執安所感受的同一理由，放棄了毛收入稅制，而採行嚴格由州徵課的按值稅法。

米執安與威士康孫放棄了毛收入稅制，然而明尼蘇達却保留此制，而加利佛尼亞於詳細研究此問題之後，又於晚近採行此制。明尼蘇達在一八七三年以前，所行鐵路稅為一般財產稅制。在一八七三年，法律規定鐵路的財產稅可以繳納毛收入稅代替之。至一八八七年，毛收入稅則成為強制的。開車的最初三年，稅率為 1%；以後七年，稅率為 2%；從此以後，則為 3%。但在一九〇三年，稅率一律改為 4%；至一九一三年增為 5%。加利佛尼亞在一九一〇年採行了同樣的稅制，稅率同為 4%；至一九一五年增為 5½%；至一九二一年增為 7%。此外西部州中採行毛收入稅法的，尚有北達科大一州，係於一八八三年採行此法，稅率按鐵路的年齡分為等次。可是在一八八九年，

鐵路可於財產稅和毛收入稅中任擇其一繳納。至一八九一年毛收入稅法被宣告爲違憲，自此以後，北達科大徵課鐵路，係用按值稅法，至一九一九年又以 $3\%$ 的所得稅補充之。

此外未敘及的尚有南方諸州。北加羅林那改革鐵路稅係在一八八九年，因是年通過一法律，規定凡因任何理由不能課鐵路以一般財產稅時，則改課以 $1\%$ 的毛收入稅。至一八九九年此種擇用的規定似乎已被廢棄，但在一九〇一年，又採行一種分級的課於毛收入上的所謂「特權稅」(privilege tax)，此稅現今仍然行用，爲鐵路一般財產稅的補充稅。勿爾吉尼亞(Virginia)州依據一八四二年課 $1\%$ 的稅於鐵路股息上。在一八五五年，這稅又改變了，於徵運貨毛收入以 $1\%$ 的稅外，並課每乘客哩(per passenger mile)以千分之一的稅，此法雖於一八五九年修訂，但稅仍未改。至一八六九年，此稅又變爲課於有形財產與股息上的 $1\%$ 之稅。在一八八一年財產稅仍繼續的徵收，雖是那時應由州局評價；此外法律又規定一種依據純收入而徵的所謂營業稅(occupation tax)以補充之。可是，法律雖已規定，却無機關以執行之，故仍等於具文。直至一八九〇年，這種相當的機關始行設立。純收入或所得稅的稅率爲 $1\%$ 並規定純收入的計算係從毛

收入中減去活動，修補與債息等費即得。可是，在一九〇二年，所得稅又改爲 1% 的毛收入稅，在一九一五年稅率增爲 1.5%，在一九一六年，增爲 1.75%，在一九一八年增爲 2%，此稅至今仍然未廢，並係課於財產稅之外的得撤 (Taxes) 省也在一八九五年於財產稅之外再課以毛收入稅，但其收入祇限於乘客費。但在一九〇五年，此稅擴充到一切來源的收入，其率爲 1%。密士失比州於一八八〇年規定若鐵路付納每哩 20 至 70 的特權稅時，則一切由州或由縣徵收的一般財產稅即應免除。一八九〇年的法律增此擇用稅制中的稅率爲每哩 20 至 150。但是至一八九二年鐵路特權稅之徵課，不是財產稅的擇用稅制，而是加於財產稅以外的稅了。此次法律區分鐵路爲四級，按照等級每哩課稅由 20 至 150。此法律後經一些修改，行用到現在；但是一八九六年的法律，規定凡依據特許狀中最高和最低的條件而免除州監察的鐵路，每哩應於特權稅之外再加 20 的附加課；這法律又於一九一二年廢棄了。

對於鐵路稅進展的一些模範形態已作了粗率的考察，我們再進而研究現在此稅的紊亂狀況。我們說它是紊亂，因爲一八七九年鐵路稅委員會的報告，以「美國各部對於鐵路財產的徵課，

凡是想得出的方法都採用過了。此外再想不出更紊亂的例子，「這話到現在仍然是真實的。」

### b 現狀

如上面所述，有九省已不用財產，即實際有形的和無形的資產，為鐵路稅的基礎，又有六省不以財產為惟一徵稅的基礎。此諸州中，大多數都課稅於鐵路收入上。有五州——加利佛尼亞、康內克的、緬印、馬里蘭和明尼蘇達——祇徵課毛收入稅一種。此五州中有二州的稅率是分級的。緬印的稅率有下之分級，每哩毛收入在 \$1,000 以下者，稅率為 4%；每哩收入由 \$1,000 至 \$1,900 者，為 3%；每哩每增 \$100 之收入，於其增益額增課以 1% 之稅，以 5% 為最高度。若鐵路只運貨而不運人時，其最高率為 3%。在馬里蘭，此稅稱為特許稅 (franchise tax)，每哩收入的第一 \$1,000，稅率為 1 1/4%；由 \$1,000 至 \$2,000 之收入為 2%；在 \$2,000 以上的收入為 2 1/2%。在其他三州——康內克的、加利佛尼亞和明尼蘇達——課於毛收入上的稅率分別為 3 1/2%、7% 與 5%。

又有三州——麻沙朱色得、紐約和賓夕爾法尼亞——將鐵路包括於普通公司稅中。紐約與

賓夕爾法尼亞又對於州際間的毛收入課一種附加稅（紐約的稅率為 $\frac{1}{2}\%$ 賓州的稅率為 $\frac{3}{8}\%$ ）而麻沙朱色得則另徵一種 $\frac{3}{8}\%$ 的所得稅，與按照哩數課於毛收入上的「代辦稅」（commission）<sup>50M</sup>。因此賓夕爾法尼亞州中的鐵路此時應納三種稅：（一）按股息計算而課於股本上的普通公司稅，（二）課於公司債上。稅率為千分之四的稅，（三）稅率為 $\frac{3}{8}\%$ 而課於毛收入上的稅。此外該州的鐵路又須付納所謂課於特許證上的紅金（bonus）。

此外尚有一州——特拉華——徵課六種不同的稅，即是課於資本上的（ $1\%$ ）課於純收入上的（ $10\%$ ）課於車頭上的（每輛 $\$100$ ）課於客車上的（每輛 $\$200$ ）課於貨車上的（每輛 $\$100$ ）課於乘客的（每人一角）但公司對於乘客稅可付納一種大略相等的總數代替之。

上述諸州對於鐵路之徵課，都不以有形和無形財產作基礎，此外另有六州則以財產稅爲主要的徵課，並附徵一些不以財產爲基礎的賦稅。如密士失比則按照每條路的評量價值或牟利能力，課每哩以一定數額的附加特權稅。分鐵路爲五級：第一級，第二級，第三級，狹軌路與寬平的縣路，每哩納稅額由 $\$2.50$ 至 $\$4.00$ 。倭海阿於財產稅之外，又對州際間營業的毛收入課稅 $\frac{1}{2}\%$ 。羅得於

徵課有形財產之外，對於毛收入按照該路在省內所占的比例哩數，課百分之一的稅。田納西自一九一九年以來，課一種所謂「監察費」(inspection and supervisory fee)於一切公役營業上，稅額由\$10起，至\$500止，毛收入在\$5,000以上者即開始徵稅，稅額隨收入之增加而遞增，若收入超過\$3,000者，便適用最高額之稅。得撒課客票費的毛收入以百分之一的稅。勿爾吉尼阿課州境內的毛收入以1%的省特許稅。勿爾吉尼阿又如亞拉巴麻和其他許多州一樣徵課一種特別稅以支拂鐵路司的費用，其稅係按毛收入多寡而分配於各公司。又是在南方有些州中有特別牌照稅之徵課，如佛魯里達則每哩課\$10的牌照稅，稅的收入分配於州與縣，並又有地方附加的牌照稅，按照人口多寡，稅額由\$10至\$200；又如南加羅林那則課鐵路的毛收入以千分之三的「牌照捐」(license fee)在密士失比、密蘇爾、釐北加羅林那和北達科大中，鐵路不但應上財產稅，並須上納晚近始行徵課的普通公司所得稅；在蒙大拿，則須上納以牌照費名義課於一切公司事業的1%所得稅。在麻沙朱色得，鐵路也歷年被歸納於一般公司所得稅中，不過其稅級特殊。在北加羅林那，鐵路以前須上附加的毛收入等級稅，嗣後此稅又變為哩數之徵，最後於一九

二一年又改爲按一州稅務委員會「決定的價值」%的特許稅。此稅是課於公司所得稅外的另一種稅。最末又有少數州如特拉華、奕倫諾哀 (Illinois)、馬里蘭、紐折爾西、北加羅林那、賓夕爾法尼亞則對特殊的鐵路課以特殊的稅。

有許多州，雖是被列於「按值稅法」(ad valorem system)的範疇中，但仍欲徵課於特許權(franchise)的價值上，這些州實際上也應歸入我們所討論的較新鐵路稅法內。至「按值法」這名詞實在也太不確切了。普通認爲這方法就是把鐵路的價值視爲一片整個財產，可與其他財產並行徵課的方法。把鐵路的不動產和動產加在一起，而得出鐵路的全體價值，這方法自然是按值法。把鐵路的股票和債票加起來而得的價值，一般也認爲是「按值法」。但是課於股票和債票總值上的稅，在康內克的州，以前則稱爲特種稅 (Special Tax)，晚近始稱爲「按值稅」。又是課於收入上的稅，一般稱之爲特種稅了；然而若欲課稅於特許權的價值上，而此價值之計算又係以毛收入爲基礎時，此稅有時又被列於「按值法」中，因爲特許權被認爲一整個財產故。關於特許權的徵課，以後將詳細討論；而此處可以確切說的是：若特許權的價值係惟一的或主要的被決於收

入之多寡，如紐折爾西，威士康孫與其他數州的辦法時，則我們已實際離開按值稅法，而未課稅於財產上了。因為此稅雖是徵課於財產，若以收入為其基礎，或以收入去度量，實在就是課於收入上之稅，或按照收入多寡徵課的稅了。例如在紐折爾西州，在某時期中，估稅吏有時武斷的取出資本和全部債務價值減去有形財產價值後之餘數之某比例（百分之六十）作為特許權之價值，有時或取毛收入之某百分數（百分之二十）作為特許權之價值。

在米執安州，如我們在後面所見出的，於徵課有形財產之外，又有所謂「苦勒亞當斯法」（Coolley-Adams method）其估計特許權的價值，係以繁密的計算去確定實際純收入，然後將此純收入，各鐵路依照各別的定率，計算為資本價值。此資本價值即為特許權，課稅於其上，實不啻課稅於收入之上。這是很顯然的。我們在此處不是要討論何種稅法為適當。我們只不過想指示出來，課於由收入計算而來的特許權之財產價值稅，實在就是課於收入上的間接稅，而以收入為稅基的所謂「按值稅」，因而在學理上也與課於收入上的「比例稅」（specific tax）無甚區別了。比種說法，於米執安，北達科大，威士康孫和洼滿的諸州，尤為真實，因此數州曾將州局徵收而以財產

爲一單位之「按值稅」代替收入稅故也。

研究鐵路稅的重要點，是在考察此類新法的州徵課，已代替地方徵課至何種程度。在任何州中，此種鐵路特稅，均沒有被明白公認可代替其他一切州的或地方的徵課，雖是康內克的州實際是，縱非形式是，這樣的。因爲依照該州以前的法律，非用於鐵路目的上的不動產，是可被地方徵課的，故州稅所依據的財產評價，須減去地方稅的數額；依照一九一五年的新法律，地方政府有徵稅於非專用在營業上的不動產之權，而地方所徵的稅額又可從課於毛收入上的州稅中，減去的。在四州中——緬印，馬里蘭，麻沙朱色得士與紐約——地方機關有徵稅於鐵路財產之權，不過有一些限制。在緬印州，只有鐵路的房舍，土地和路基以外的建築物，才由地方徵課。但是，各城各鎮對於在該區域內的鐵路任何財產有徵課其值百分之一的權利，財產的價值係由州局決定。在麻沙朱色得士州，鐵路的地方稅僅課於不動產（但須除開接連路基的條地以及相連的建築物）和機器。但是，因爲此種財產的價值，須從州稅的總估價中減去，故嚴格說來，麻沙朱色得士已屬於前一種類了。在密士失比州，只有城與鎮才有徵稅於鐵路一般財產之特權，而其他一切地方分區，只能

徵課非用於鐵路目的上的財產部分。在紐約州，依照普通公司稅法，鐵路的不動產稅係屬於州收入，不動產與動產（除開無形的動產）可按照地方徵課財產稅的舊方法徵課，作為地方收入。鐵路又須付納特權稅。此稅雖由州局徵收，但須轉撥於地方政府。末了，在加利佛尼亞，明尼蘇達，賓夕爾法尼亞，及汪滿的數州——地方徵課僅加於不用在鐵路目的上的財產部分。在加利佛尼亞州，凡鐵路在運行上的必需財產，不受地方的徵課，係明白載於一九一〇的法律。在賓夕爾法尼亞州，一切於鐵路運行上的必需財產，包括車站，水池等等，只除開城市中的辦事處，均認為屬於特權部分，因而也不受地方徵課。但是，在畢咨堡邑（Pittsburgh）一切不動產都受地方徵課的，在菲勒特爾，非爾城，一切不動產，除了鐵路的上層建築物及水站以外，也受地方的徵課。上面又曾經注意到紐折爾西的稅法，依據此法，一切鐵路運行上的不動產，除了主要幹路以外，以及一切非運行上的不動產，均須完全付納地方稅。

將美國的鐵路徵稅法總括來說，可有五種主要方法：

1. 一般財產稅的舊稅法，外附以地方稅。雖是現在差不多一般省稅都不採用此法，至少已不

專用此法，然而地方徵課，在許多州中，包括紐約，却仍然採行此法。

2. 按值稅法，至少依據有形財產的評價，但係由州局徵課。此法見行於大多數的州。

3. 按值稅法，包含全部或部分依據下列二法之一而得的特權評價。此法已成爲多數州的正規稅法。

4. 由股票與債票而來的特種評價法，或此法之少許修正。此法僅有數州行之。

5. 收入徵課法——或徵課毛收入抑或徵課純收入或所得。此法大約有三分之一的州行之。上面所述，或可以刻畫出鐵路稅法的紊亂狀態了。至於學理與批評，則述於下節。

#### 4 其他公共役務公司

次於鐵路而脫離一般財產稅的，則爲近年來一般所習稱的公用事業 (Public utilities) 或公共役務公司。有些時候，稱此類公司爲運輸遞送公司。在最廣義上，此種稱謂是適當的，因爲凡是從事於人與貨的運輸以及光、熱、力、聲或消息的遞送之一切公司，均可包括於此名稱中。但是在有些州內，運輸遞送公司祇被認爲屬於公共役務公司較大嗜類之一部。例如紐約州內，課於運輸遞送

公司的「附加特權稅」(additional franchise tax) 僅適用於「鐵路、運河、汽船、渡船、通運、航行、管道、轉運、行李通運、電報、電話、宮車 (palace car) 或睡車」以及「其他運輸公司」而對於其他公共役務公司，則另課以稅，所謂公共役務公司，係專指「高架鐵道、不用汽力開駛的地面鐵道、供給水或煤氣、或供給電、蒸汽熱力、光、或動力的公司。」最近關於公共役務公司的定義，載在羅得州 (Rhode Island) 一九一二年法律，依據此法，凡「通運、汽船、渡船公司；使用蒸汽和電力的鐵路、街市鐵路、餐、睡、椅、或篷車公司；電報、水線和電話公司；售賣煤氣、水、電、光、電熱、或電力公司」均應課稅。定義稍有差異的是內布拉斯加州的法律，此法律將「街市鐵路公司、街市鐵道、自來水廠、電氣和煤氣廠、天然煤氣、探礦、以及其他同類的公司」歸入公共役務公司之列。另外一種定義，不將運輸公司列於公共役務公司內的，則為威士康孫一九一一年法律。其法定公共役務公司為：(a) 製發並供給煤氣、光、或燃料或兩者的；(b) 供給自來水，作家庭或公共用途，或作動力或製造目的；(c) 製發、變化、遞送或供給作為光、熱、或力的電流的；(d) 製發或供給蒸汽或供給發生熱力，或製造目的熱水的；(e) 改進公共河川航路或其他公共工程的；(f) 保蓄並管理公

共蓄水池的高度與流放的。

南加羅林那對於公共役務公司，也有一個定義，於上述的公司外，另加上航運公司。在有些州中，列舉的種類較不概括，其他公共役務公司有時也列入其中，如像運油管道公司、橋梁公司、收過道錢的路公司 (toll road)、驛遞公司、快遞公司、街溝公司、升降機公司、警號公司、船塢或起重公司、發熱致涼公司 (heating and cooling Co.)、裝運配備公司、路站停車公司 (terminal Co.) 均屬於公共役務公司之列。因為這些公司對於土地的使用享有一些特權，或是置管於地下，或是敷線於地上，故認為與通常營業有別。

在許多州內，這些公司之徵課，仍然按照不健全的一般財產稅法，由地方徵收。在有幾州中，現在係按照「按值法」，由州局徵收，並且採用所謂「單位法」(uniting rule) 的，也復不少。但是，有不少的州徵課公共役務公司以特別稅。在少數州，如蒙大拿、南加羅林那、田納西和西勿爾吉尼亞，凡此種公共役務公司，均繳納同一種類和同一數額的特別稅。在其他諸州，如加利佛尼亞，稅法相同，不過稅率不同。但是在多數州內，稅法與稅率均各不相同。總而言之，此類公司稅的進步，比較鐵路

公司稅爲迅速，雖是後者爲最先脫離舊稅法的公共役務公司。我們將從財政的觀點，依其進占重要的次序，逐一論之。

「電報公司」(Telegraph Company) 稅所經過的進化，頗與鐵路稅類似，不過在有些方面，更爲複雜。在許多州內，地方稅吏至今仍然將電報公司財產列於一般稅表之內，並課以固定稅率的財產稅。在較少數的州，如英的安納，奔倫諾哀，衣阿華，干薩斯，阡的伊，紐罕葉爾和田納西，係採用的「按值法」，由州局徵收，並常常依照單位法。又在數州，如內布拉斯加，特許權的價值係另行徵課的，其計算稅基乃以毛收入爲準，故其稅制實在與下面要說的稅制類似。雖然，差不多有一半的州已離去「按值法」或財產稅法而代以用毛收入或哩數爲基礎的稅法了。

毛收入稅法，已有十七州行之，其中有二州，稅係分等級的。毛收入法的稅率，在南加羅林那爲千分之三，在紐約爲千分之五，在賓夕爾法尼亞爲千分之八，在特拉華與新墨西哥爲百分之一，在倭海阿與羅得爲百分之二，在勿爾吉尼亞爲百分之二，在馬里蘭爲百分之二，在得撒爲百分之二，在康內克特，魯西安納和米執安爲百分之三，在倭克那哈麻 (Oklahoma) 爲百分之四，在

注滿的爲百分之六，在紐折爾西爲百分之五，在加利佛尼亞爲百分之六，又在魯西安納，此稅僅課於客籍公司，本籍公司則無之，卽有亦課於財產上。在緬印州，稅率的等級，由百分之一增至百分之六。緬印州此稅除了地方不動產稅外，可以代替其他一切財產稅。又是，緬印州規定，州政府應按各地方區人民所握股票之價值之百分之一，分配相等之稅款於地方政府。上列諸州中，有六州——魯西安納，倭海阿，紐折爾西，紐約，南加羅林那與勿爾吉尼亞——於毛收入稅之外，又課財產稅；馬里蘭於毛收入稅之外，又課股票稅；紐約與賓夕爾法尼亞二州又增課資本，股票或債票，以普通公司稅。在注滿的，可按照公司的意思，或徵收入稅，或徵哩數稅，下段再詳述。

與徵課毛收入稅的諸州對照的，有九州係按哩數徵稅。其中有五州，稅金爲一固定數額：佛魯里達每哩爲六五分；注滿的每哩電桿和一條電線爲六五分，每一增設的電線，每哩爲五六分；北加羅林那每哩電桿爲六，外徵地方執照稅，按人口之多寡，從一〇至五〇分等級徵收；勿爾吉尼亞每哩電桿和電管爲六，西勿爾吉尼亞（對於客籍公司）每哩爲六，其餘四州，稅係分級的：在亞拉巴麻，若路線不超過 150 哩，每哩課稅一，若已過 150 哩，則其課稅三〇，並於每超過之一哩徵稅一。

在特拉華，最長之電線，每哩課稅六十分，次長之電線，每哩課三十分。其餘電線，每哩課二十分。在密士失比，於徵課財產稅之外，每哩課稅三五分。在田納西其稅等級由 $\$20$ 增至 $\$1700$ ，超過六千哩外的電線，每百哩增課稅 $\$10$ 。

上述九州中，又有四州——亞拉巴麻，北加羅林那，田納西與西勿爾吉尼亞——徵課財產稅，特拉華，如上面所述的，又徵一種毛收入稅；田納西對於一切公共利用事業並抽一種監察費；而西勿爾吉尼亞則三種稅同時徵課——財產稅，毛收入稅與哩數稅。注滿的，如上面所述的，係行的自願選擇方法——或納毛收入稅，或納哩數稅。

於徵課毛收入和哩數之外，我們又在少數州中，見出其他徵稅法。在南部少數州中，我們見着固定的執照稅，如佛魯里達則定稅為 $\$300$ 。在麻沙朱色得士，電報公司係歸入普通公司稅中，至密士失比，密蘇爾尼（Missouri），蒙大拿，北加羅林那和北達科大，電報公司於徵財產稅之外，又課以所得稅。

各州中曾經放棄毛收入稅的，只有極少數的例子。如明尼蘇達，在一八六七年最先徵課的是

哩數稅。但至一八八七年則改徵毛收入稅。可是在一八九一年，便又採行「按值稅法」了。又如威士康孫以「按值稅法」代替毛收入稅，是在一九〇五年。米執安是在一九〇九年。倭海阿在一八六二年是純收入稅。在一八六五年則改爲毛收入稅。至一八九三年，此稅法又放棄了，而代以「按值稅法」。但在一九〇二年則又補充以課於毛收入上的「專利稅」(excise tax)。在俄勒岡州，一九〇六年的毛收入稅法律，在一九〇九年被廢棄了。在吉俄爾給亞州，早先行的也是毛收入稅。若財產稅不能達到毛收的百分之十時，始行徵收。但此稅法，在一九〇六年被宣告爲違憲。在相反的方面，如我們知道的，亞拉巴麻最初行的是毛收入稅。過後則代以哩數稅。然而從全國的一般趨勢看來，電報公司稅法則已趨向於毛收入稅了。

「電話公司」(Telephone Company)在最近時期始自然受一種特稅的徵課。此種稅率有與日俱增的趨勢。例如，在威士康孫州，毛收入稅在一八八三年是百分之一，在一八八五年是百分之二，在一八九一年是百分之三，在一八九七年是百分之四，在一九〇五年是百分之五，至一九一一年是百分之六。在明尼蘇達州，毛收入稅率在一八八七年是百分之二，

在一八九一年此稅即被「按值稅法」所代替；但至一八九七年，毛收入稅又恢復，其率更高——為百分之三。在倭海阿州，電話公司與電報公司一樣，在一八六二年都被徵一種純收入稅，此稅所經過所變遷與前段所述的是一樣，不過在電話公司方面，補充的毛收入稅，在一九〇二年為百分之一，至一九一〇年，則增為百分之一了。

至現在，電話公司的稅與電報公司的稅，在少數州中是一樣的；然而在多數州中，不是稅率不同，便是稅法各異。實行毛收入稅的有二十一州。其稅率有如下述：南加羅林那為千分之三；魯西安納、紐約與倭克那哈麻為千分之五；賓夕爾法尼亞為千分之八；亞利桑拿（Arizona）與特拉華為百分之一；倭海阿為百分之一；得撒為百分之一；馬里蘭與羅得為百分之二；北加羅林那與維滿的為百分之三；康內克的為百分之四；明尼蘇達與紐折爾西為百分之五；加利佛尼亞為百分之五。在三州中，此稅是分級的：在緬印，等級與稅率，與上述的電報公司一樣。在勿爾吉尼亞（a）若毛收入每年未超過 \$50,000 時，（b）電桿哩數未超六百哩時，稅率為百分之一；（c）若已超過 \$50,000 時，則對此 \$50,000 毛收入課以百分之一的稅，超過數課以百分之二的稅。

在威士康孫，所謂專利規費，若毛收入在  $\$100,000$  以下者，為  $2\frac{1}{2}\%$ ； $\$100,000$  至  $\$300,000$  者為  $3\%$ ； $\$300,000$  至  $\$500,000$  者為  $4\%$ ，過此數額，則為  $5\%$ ，並且又規定稅收的  $15\%$  應撥於地方政府。在北加羅林那，設若公司的資產對於該州的州公債或地方公債作某比例的投資，則稅率遞減；若其比例為其資產四分之一時，稅率減為  $1\frac{1}{2}\%$ ；若為二分之一時，稅率減為  $1\%$ ；若為資產四分之三時，稅率僅  $1\%$  之半。田納西則將電話公司稅歸於一般公共利用事業按收入徵課的監察費之列。在相反方面，米執安與俄勒岡於一九〇九年放棄毛收入稅，而代以「按值稅法」。上述諸州中，有四州——紐折爾西，南加羅林那，倭海阿與田納西——於收入稅之外，再徵財產稅；紐折爾西再徵財產稅與哩數稅。紐約與賓夕爾法尼亞兩州則另課一種普通公司稅於資本或股票與債票之上，而洼滿的則規定哩數稅可聽公司選擇。

與此二十一州相反的，計有六州，課稅於哩數上，其中有數州並將哩數稅與其他稅併為一起。亞拉巴麻對於線長不滿五十哩的電話，每哩課特權稅廿五分，若電話線超過此距離，則課稅  $1\frac{1}{2}\%$ ，每增一哩，課稅  $1\frac{1}{2}\%$ ，並此兩種情形，均又須付納財產稅與五元至廿五元之地方執照稅。特拉華對

於最長之線，課每哩六十分，次長之線，課每哩三十分，其他線長，課每哩廿分；並對於每一發信機，課稅廿五分。密士失比對於每一電話交連局，按照訂戶之數與電桿哩數，課固定稅 \$2.00 至 \$15.00。勿爾吉尼亞，於財產稅與收入稅之外，每哩課稅 \$1.00。注滿的徵課哩數稅與課電報公司相同，並許可用上述毛收入稅代替哩數稅。西勿爾吉尼亞於財產稅之外，每哩課稅一元。

在少數州中，其稅係課於所用工具之上。如蒙大拿則課稅 50 分於每部發信機，而佛魯里達與田納西兩省則區稅為數級。佛魯里達對於一千部以內的發信機，每部課稅十分，二千部以內，每部課稅八分，三千部以內，每部課稅六分。田納西則按人口之多寡，於財產稅之外，另課 50 分之稅於每部發信機上。此外，如上面曾提及的，特拉華也部分的採用此法。他如在密士失比，密蘇爾尼，蒙大拿，北加羅林那與北達科大中，電話公司則須納所得稅。

「通運公司」(Express Companies) 各州對於此種公司差不多都一致的離開了財產稅的系統，其程度之甚，比於前述諸例尤有過之。僅有極少數的省仍固執「按值稅法」而其致此之故，又往往因於憲法上的缺陷，不能採行特種稅法。例如，衣阿華在一八六八年開徵通運公司的動

產稅，其率爲其毛收入  $4\%$ 。至一八七〇年，該州又返還於一般財產稅，但是在一八九六年則又改課毛收入稅，其率爲  $1\%$ ，至一八九八年增爲  $2\%$ 。可是，及至一九〇〇年，毛收入稅被「最高法院」(Supreme Court) 推翻，而現在該州採行的則爲單位制的「按值法」。又如吉俄爾吉亞初於一九〇一年已採行了毛收入稅法，但在一九〇八年因法庭之判決而又廢棄了。在米執安，按值法代替毛收入稅在一九〇一年，在威士康孫，此事之發生則在一八九九年。倭海阿自一八六二年即已徵純收入稅，至一八六五年又改爲毛收入稅。但是在一八九三年又設立了按值稅法，以與  $2\%$  的毛收入稅並行，至一九〇二年毛收入稅稅率減爲  $1\%$ ，而在一九一〇年又增至  $2\%$ 。

但是，至近年以來，放棄舊稅法而採行毛收入稅的州數，又漸次增多了。現在按毛收入以徵課通運公司的，已不下三十州。其稅率有如下述：南加羅林那爲千分之三；紐約爲千分之五；賓夕爾法尼亞爲百分之一至百分之五；加利佛尼亞與魯西安納爲百分之一；密蘇爾尼爲百分之一又四分之一；勿爾吉尼阿與西勿爾吉尼亞爲百分之一又二分之一；康內克的，佛魯里達，內布拉斯加，紐折爾西與倭海阿爲百分之二；馬里蘭，密蘇爾尼，蒙大拿，紐折爾西與得撒爲百分之二又二分之一；伊達

荷，俄勒岡與羅得爲百分之三；干薩斯，緬印與倭克那哈麻爲百分之四；新墨西哥，華盛頓與窩民爲百分之五；亞利桑拿與特拉華爲百分之六；明尼蘇達爲百分之八。凡稅率甚高之州，毛收入稅有時便代替一切課於財產上之稅，如在康內克的與明尼蘇達便是這樣。但是在干薩斯，羅得與華盛頓，此類公司的有形財產又須課稅。在加利弗尼亞，此類公司在省區內的不動產始被徵課。在其他大多數州中，此類公司又須繳納財產稅，或作爲地方收入，或作爲地方與州的收入，如密蘇爾尼，倭海阿，南加羅林那與北加羅林那便是這樣；又有只徵稅於財產而將特許權除外，認特許權應從收入稅徵收的。在紐約與賓夕爾法尼亞的通運公司則又須納普通公司稅。在窩民，此稅便分爲兩等份，一份歸於州庫，一份屬於公司營業有關的各縣。在魯西安納，此稅似乎僅加於本籍公司身上（註一）。

(註一) 參看 *State vs. Pacific Express Co.* 1 案 121 La. 161 與 *State vs. Hammond Packing Co.* 1 案 110 La. 180 則又異是。

與採行毛收入稅之諸州相對照的，僅有六州係利用「哩數稅」(Mileage tax) 以徵課通運

公司。亞拉巴麻於通運路線不過 500 哩時，每哩課稅一元；但自此以往，則分級課以劃一稅。若路線超過 4,000 哩時，其最高稅級為五千元。密士失比所課之劃一稅為五百元，外又於公司所用的鐵道若為頭等者，每哩課稅六元，若為二等三等者，每哩課稅三元（註一）。北加羅林那則課一種執照稅，其純收入在百分之六以下者，每哩五元，由此遞增至純收入在百分之八以上時，則每哩為七元。城鎮亦可再徵一種劃一執照稅，按人口之多寡，分為數級，從五元至七十五元。田納西對於一切通運公司，其路線在一百哩以內者，課稅一千元，其在百哩以外者，則課稅二千五百元。又在該州中，通運公司尚須擔負課於毛收入上之檢查監督規費。西勿爾吉尼阿於財產稅之外，每哩課稅一元五角。注滿的從一八八〇年至一九〇四年係徵毛收入稅，即於一九〇四年改為每哩八元之劃一稅率，以代替一切財產稅。此種強訂的稅率，係因公司方面不願提供營業的確切狀況，故有此一般規定。至一九一二年，其率增為每哩廿元，及至一九一五年，又減為每哩十六元，迄今仍未改變。

（註一）頭等二等三等之解釋見本書鐵路稅內。

於收入稅與哩數稅之外，我們又可偶然見着其他稅法的實例。如佛魯里達則每年度課七千

五百元之劃一稅，以代替州與縣的所有執照捐，但此外仍許城或鎮另徵營業稅，其率由六元至二百元。麻沙朱色得則課通運公司以專利稅（*excise tax*），正如課於公司盈餘上之普通公司稅一樣，不過後者稅之計算，僅以資本金為基礎，前者之計算，則將股本、債券以及無保證付息之債務均包括在內，而且前者徵課之評價，僅取在州區以內之毛收入，在全毛收入中所佔之部分。在特拉華、通運公司於毛收入稅之外，又須付每年二百五十元之執照捐。末了，如在密士失比、密蘇爾尼、蒙大拿、北加羅林那以及北達科大諸州，通運公司則須擔負公用事業稅或普通公司所得稅。

在有些州中，如馬里蘭、與西勿爾吉尼阿，毛收入稅僅加於外籍公司，至本籍公司則繳納一般財產稅。然而事實上，通運公司在大多數州中都是屬於外籍的。

在事實上，巨大的通運公司往往不是法定公司組織，故此種公司應否付納公司稅，便為晚近發生的問題。在洼滿的與賓夕爾法尼亞，股份有限公司（*jointstock Companies*）是明白規定於公司稅中的。在紐折爾西州，公司稅法僅適用於註冊公司（*corporations*），在紐約州，因為法律已明白規定可適用於股份有限公司，故通運公司亦應擔負公司稅，但是依據修改法之規定，「一切合資

的或股份的註冊公司」均須課稅，其法至今仍適於紐約州內之地方徵課，故又有非法定的股份有限通運公司無擔負地方稅義務之主張。

篷車與睡車公司 (Parlor and sleeping car) 在少數州中是另行徵課的。有些州採行的是按值單位稅法 (ad valorem unite rule system)，以車在該州區內所行之哩數與其總哩數所成的比例，決定該公司所有車輛總值中應課稅之部分，而財產稅之通常稅率便課於其上。有十五州採行毛收入稅，其中有些州甚至明白的將客室車、飯車、置椅車與點心車包括於普通車類中。其稅率有如下述：南加羅林那為千分之三；紐約為千分之五；賓夕爾法尼亞為千分之八；羅得為百分之二；特拉華與佛魯里達為百分之二又二分之一；紐折爾西為百分之二；馬里蘭為百分之二又二分之一；北加羅林那、倭克那哈麻與俄勒岡為百分之三；明尼蘇達與得撒為百分之五；加利弗尼亞為百分之五又四分之一；華盛頓為百分之七；緬印為百分之九。在上述諸州中，有數州又課財產上的一種附稅，如羅得與南加羅林那便是這樣。明尼蘇達則於收入稅與財產稅中可擇課其一。馬里蘭對於本籍公司的資本金又增課一種附稅。得撒對於一切此種公司均課以 1% 之附稅於資

本金上，但一納此稅，便不再納其他稅項。

與此徵課收入之諸州相反的，有數州，主要是在南方的，於財產稅之外，徵課所謂營業規費或特權稅。在亞拉巴麻，其稅為八千元；在佛魯里達，其稅為五百元，此外又每哩徵稅十元，這兩種稅都是於毛收入稅之外，再行徵取的；在北達科大，其稅為一百元之劃一稅率，在田納西，其稅為三千元，除財產稅外，能代替一切其他稅。

哩數稅被採於密士失比，每哩課稅  $2.5$  至  $3.5$ ；勿爾吉尼阿於每年徵註冊費外，課每哩  $3.15$  之哩數稅；佛魯里達也是行的哩數稅，如上面所述。末了，再須述說的一個是倭海阿，該州對於公司資本金的價值超過其不動產價值之剩餘額，在比例上應歸於該州的，課稅  $1.2\%$ 。一個是注滿的，對於公司資本投放於或用於該州內的部分，課稅  $1.5\%$ 。在蒙大拿，密蘇爾尼與北達科大，公司又須付納公司所得稅；在田納西又須付納課於毛收入上的監察費。

於篷車睡車公司稅外，我們又見着有十七州對於其他車公司作分別的規定，而課一種特稅的。亞拉巴麻課貨車以  $6\%$  的毛收入稅，阿肯色斯 (Arkansas) 課一切私車公司收入以  $5\%$  專

利稅或特權稅；加利弗尼亞課於冰藏鮮貨，載運油類牲畜水菓與其他貨車公司以  $0.5\%$  的毛收入稅；康內克的課車公司以  $0.5\%$  的毛收入稅；馬里蘭課貨車以  $0.5\%$  的毛收入稅；明尼蘇達課運貨公司以  $0.5\%$  的毛收入稅，此類公司的界說係包括運箱，碾平，載煤，裝礦，築堤載牲畜，連船貨，裝水菓載鮮品以及其他駕行鐵路上之一切車輛公司；密士失比課運貨車公司以  $0.5\%$  的毛收入稅，以代替財產稅；蒙大拿課私車公司以  $0.5\%$ ，北加羅林那以  $0.5\%$  的毛收入稅；北達科大課運貨車輛及裝運車公司以  $0.5\%$  的毛收入稅；倭克那哈麻課載牲畜車，鮮品車，以及其他私車公司，車輛托辣斯及車輛組合以  $1\%$  的毛收入稅；俄勒岡課鮮品車以  $0.5\%$  的稅；羅得課車公司以  $1\%$  的稅；得撒課牲畜鮮品，水菓以及其他車公司以  $0.5\%$  的稅；注滿的課車輛，汽船以及運輸公司的毛所得以  $2.5\%$  的稅，以與課於估價上  $1.5\%$  的稅，為任意代替的稅法；勿爾吉尼阿課車公司以  $1.5\%$  的稅；華盛頓於課有形財產之外，對於車公司的毛收入，課以  $1\%$  的稅。

第二類公共役務公司而有時被分別徵課的，則為「街市鐵道」(street railways) 對此種公司作特殊規定的，見於十三州。田納西按哩數徵課特權稅，按人口之多寡分級，每哩從三元至十

元。在其他諸州，其稅係課於毛收入上。其稅率如下述：亞拉巴麻爲千分之二，外加以 $1\%$ 以下的地方營業稅；南加羅林那爲千分之三；紐約與羅得爲百分之一；倭海阿爲 $1.5\%$ ；康內克的爲 $4.5\%$ （自一九二一年以後爲 $3\%$ ）；加利弗尼亞爲 $0.5\%$ 。但是，紐約於上述之稅外，對於超過 $4\%$ 以上的紅息，課 $3\%$ 的稅；若是公司的財產已租賃於他人時，則豁免毛收入稅。羅得的街市鐵道，除納一九一二年規定的 $1\%$ 毛收入稅外（此稅本來是代替課於證券持有人的一切稅項的），又須上一九〇九年所規定的所謂「特許稅」（Franchise Tax）此稅又是課於毛收入上以及超過 $8\%$ 的純利上的 $1\%$ 稅。又是，在羅得州的街市鐵道又須擔負普通財產稅，以及其他將來課於人身或公司的一切稅項。及至現在，此稅即是課於有形財產上的附加稅。有三州中，毛收入稅係分爲等級的。緬印的稅級是從 $1\%$ 至 $4\%$ 。麻沙朱色得的稅率，稱爲街市電車鐵道的折合稅（commutation tax），係由 $1\%$ 至 $3\%$ 。此稅爲其他二種稅之補充稅，其一是普通公司稅，其一是所謂附加公司特許稅，若公司自其設立以來，卽已年付 $3\%$ 的平均紅息時，則其超過 $3\%$ 以上的紅息剩餘金，便作爲特許稅而歸入州庫。在得撒，連接居民萬人或萬人以上之城市之附城鐵道，則視人口在二

萬以下或以上，而納毛收入稅  $1\%$  之  $\frac{1}{2}$  或  $\frac{3}{4}$ 。在紐折爾西毛收入在  $500,000$  以內者，納稅  $2\%$  以上者納稅  $3\%$ 。此種鐵道又須按照該州的「平均徵稅率」繳納全部毛收入稅以代替以前課於動產上的賦稅。差不多在上述諸例中，此稅對於附城鐵道以及城市或鎮市鐵道都一般適用的。街市鐵道鐵稅通常屬於州庫，但是在有些州此稅之一部或全部係撥歸地方政府的。例如紐約徵課此稅，係按該種路在官道上的哩數在全鐵路哩數中所佔的比例，而課稅於其毛收入上，又按各街市鐵路應稅財產價值之所有比例，而分配稅收於各地方區。在威士康孫街市鐵道的毛收入稅在一九〇五年被按值稅法所代替。

另一類的公共役務公司，則有煤氣或電光、熱或動力公司 (Gas or electric light, heat or power Companies)。有十四州對此種公司是另行規定的。其通常稅法均係課於毛收入上。其率如下述：亞拉巴麻於地方營業稅外，為千分之二；南加羅林那（光力公司）為千分之三；得撒（煤氣、電光、動力和水公司）為  $1\%$  之  $\frac{1}{2}$  至  $\frac{3}{4}$ ；馬里蘭、紐折爾西與倭克那哈麻為  $1\%$  之  $\frac{1}{2}$ ；勿爾吉尼阿於財產稅之外，為  $1\%$  之  $\frac{1}{2}$ ；北達科大、羅得（煤氣、電光和動力公司）與西勿爾吉尼阿為  $1\%$ 。

海阿（煤氣、電光和天然煤氣公司）爲 1.2%；康內克的爲 1.5%；吉俄爾吉亞爲 2%；加利弗尼亞（通轉或售賣煤氣或電氣）爲 1.5%。特拉華爲毛利 1% 之外，於紅息超過 4% 時，又課紅息稅 4%。在紐折爾西，此類公司又如上段所述街市鐵路，須繳納毛收入附加稅。在紐約，此稅課於煤氣、電氣、蒸氣、光和動力公司以及自來水公司爲毛利 1% 之外，於紅息超過 4% 時，又課紅息稅 4%。此類公司於是便免除普通公司稅。在賓夕爾法尼亞則異於是，此類公司都是要擔負普通公司稅的。末了，在南部有些州，煤氣電氣公司須繳納特權稅，或執照稅。如在佛魯里達，執照稅的等級是由十元至二百五十元，外因使用量表（Meters）附徵 50% 的稅。在密士失比其稅級是由五十元至五百元，在田納西，是由五十元至七百元，按人口之多寡而定。在亞拉巴麻，煤氣電光動力與自來水公司須繳納地方執照稅，按人口之多寡，每城或每鎮由五元至一百元。

此外尚有少數種類的公共役務公司，其徵課係採特別的規定者，略如下述：

「自來水公司」(Water Company) 在下列諸州是單獨規定的：康內克的課毛收入 1.5%；加利弗尼亞課特許權價值 1.5%；佛魯里達課省營業稅從五十元至一百五十元，課地方營業稅

從廿五元至五十元，按人口之多寡而定。倭海阿課毛收入 1.2%。倭克那哈麻課毛收入 1% 之  
北達科大課純所得 3%。紐約課毛收入 1% 之。若紅息超過 4% 時，並課 3% 的紅息稅。羅得  
於財產稅外課毛收入 1%。南加羅林那於財產稅外課毛所得 0.3%。田納西（爲營業稅）與勿  
爾吉尼阿於其他各稅之外，課毛收入 1% 之。

油管公司 (Oil pipe lines) 有時僅稱爲管運公司 (Pipe lines) 在下列諸州中是單獨徵  
課的：加利弗尼亞課特許權價值 1.2%。特拉華課毛收入 1% 之。阿的伊課油價 1%。馬里蘭課  
毛收入 2%。紐折爾西課毛收入 2% 至 3%。紐約課毛收入 1% 之。若紅息超過 4% 時，並課 3%  
的紅息稅。北達科大課純所得 3%。倭克那哈麻課毛收入 2%。倭海阿課毛收入 4%。得撒課毛  
收入 2%。

「航運公司」(Navigation Companies) 也是單行徵課的。弗魯里達課註冊噸量之每淨噸  
三分。英的安納課每淨噸三分。米執安對於江流建利公司 (River improvement Co.) 課已繳資本  
1%。明尼蘇達課每噸三分。紐約課毛收入 1% 之。於超過 4% 的紅息課 3%。南加羅林那課毛

所得千分之三。

「汽船公司」(Steam boat Companies)也偶然是單行徵課的。紐約於普通公司稅外，課毛收入 $1\frac{1}{2}\%$ 之稅，羅得於財產稅之外，課毛收入 $1\frac{1}{2}\%$ ，勿爾吉尼阿於財產稅之外課毛收入 $2\frac{1}{2}\%$ 。

車站堆屯公司(Terminal Companies)或又稱為聯合堆屯公司，也是單行徵課的。倭海阿課毛收入 $1\frac{1}{2}\%$ ，田納西課執照稅，得撤課毛收入 $1\%$ 。

「發熱致涼公司」(Heating and Cooling Companies)在紐約為課毛收入 $1\%$ 之稅，倭海阿為課毛收入 $1\frac{1}{2}\%$ 。

「遞送或遞送與警號公司」(Messenger or Messengers and signal Companies)也是單行徵課的。在紐約折爾西為毛收入 $1\%$ ，倭海阿為毛收入 $1\frac{1}{2}\%$ 。

「道路公司」(Road Companies)在米執安是特別規定的，課毛收入 $1\frac{1}{2}\%$ 。  
 「外籍橋梁公司」(Foreign bridge Companies)在英的安納是要徵稅於毛收入的，但是此類公司的毛收入係認為屬於動產，並置於通常的稅單中。

取過道費的橋梁與渡頭公司 (toll bridge and ferries) 在加利弗尼亞係課「特許價值」(franchise valuation) 1.2%；在亞拉巴麻，於課稅於用以運輸木料或其他貴重商貨之溝渠，馬車道與測竿道外，並按一般財產稅率課毛收入稅。

水線公司 (Cable Companies) 在特拉華課毛收入 1%。

此外，一切公司事業公司，在蒙大拿係稅純所得 1%；在西勿爾吉尼阿係徵資本以執照稅；至在紐折爾西，凡公司之利用或佔用公共街衢或官道者，其毛收入在 500,000 或以下時，課稅 2%；在 500,000 以上之超過額，則課稅 5%；在田納西，凡公共事業公司，應按毛收入之多寡，繳納五十元至五千元之監察費。

於上述公共役務公司之外，吾人又可見出「建築貸款組合」(building and loan association) 有時另行徵課的；在亞拉巴麻，課資本在十萬元以內者千分之一，以上之超過額課千分之·五；在阿的伊，課外籍公司毛收入 2%；在緬印課「資本稅」(Capital dues) 1%之半；在洼滿的，課建築投資公司之貸款額 1%。

上面所述，凡對於特種公司所徵之特稅方法，已盡於此。於是我們又進論第三種離開財產稅的運動，即是如上面所述的一切普通公司都是採行特稅之進展換句話說，我們將進行討論的是：

#### 5 普通公司稅 (The general corporation tax)

關於此點，賓夕爾法尼亞又為諸州之先導，其稅歷時甚久，始見採於他州，若從此臆測，幾於疑其稅法之成立必不如是之早者。吾人前已見及，賓州在一八二四年即課銀行之淨利以稅。至一八三六年，此稅便擴張於鋼鐵公司，若公司股息超過百分之六時，稅率為股息百分之八。在此種稅法規定中，即可索見嗣後法律之胚胎。在一八四〇年第一次普通公司稅法規定，「銀行與其他一切公司，」凡佈股息百分之一者，應「於一切現行稅賦之外，」對其股息或贏利之每元，納稅千分之一。五，並且股息每增加百分之一，即增課千分之一。五的稅。可是至一八四四年，又通過一法律，此法律已將未來的進展途徑規畫出一個大概。依此法，凡本籍公司，其實付或公告股息或贏利最低為百分之六者，應對其每百分之一的股息，付千分之一。五的資本稅；若股息低於百分之六時，每元納稅千分之三。此法行用至一八五九年，即另通過一法律，規定公司付千分之三的稅係無股

息可佈時始適用之，若有息可付時（不必如前之百分之六，）不管多寡，對每百分之一的股息，須增課資本以千分之一。五稅在一八六四年，又規定若公司未付股息稅於州庫，即須付百分之三的淨利稅。一八六八年的凝固法律僅將銀行、儲蓄業、與外籍保險公司（此類均係另行徵課）劃於普通公司稅範圍外，而課百分之三的稅於一切公司淨收入或所得上，除了須付噸稅的公司如運輸公司。

然而此法之重要特質，不在於上述之點，而在將資本稅推及於一切公司，不管在州內註冊或僅在州內營業的，即是推及於外籍與本籍一切公司。所以自一八六八年以後，賓夕爾法尼亞始有普通公司稅設立。一八七四年的法律除了關於運輸公司略有改訂，如上面所述的，以及規定煤業公司須對所運之煤每噸付三分特許稅外，沒有其他變更。在一八七九年，股息百分之六付稅的界限又重復畫出了——即是放棄了一八五九年的原則，而重採一八四四年的原則。「有限合夥」（limited partnership）除了以經營工業或商業為目的以外，與其公司一同待遇，而課於煤業公司的噸稅只行至一八八一年，此後便已廢止了。工業公司除有少數例外外，免除了一切州庫的徵

課，只課百分之四的借款稅，此稅又適用於公司的債票。在一八八五年債票稅減為百分之三。在一八八九年，若公司股息達百分之六時，資本稅率為股息每百分之一課稅千分之一·五，若股息低於百分之六時，則為千分之三。最末，在一八九一年，此種法規又廢棄了，而採行一種修正案，修正法在一八九三年又經一度修改，便行用至於今日。

賓夕爾法尼亞的現行稅法如下：「公司資本稅」適用於一切在州區內營業或有任何部分資本投殖於州區內的公司，股份有限組合，有限合夥；至於銀行，儲蓄業，外籍保險公司，建築貸款組合，製造公司，其應納稅之資本，則僅限於投殖該州內之部分，以及實際的單獨的用於該州內製造上之部分，此為例外。凡從事於麥酒或精酒烤提的公司，以及享有和行使「土地優越權」(right of eminent domain)的公司，則不屬於上述例外。交易公司 (bourse companies) 之某成分資本可以免稅。但是，如我們所知，銀行與保險公司現在是單行的徵課了，而建築貸款組合對於到期的資金，須付與課於放息資金的省稅相等之稅，蒸酒公司單行對於資本付百分之一的稅。現時普通公司資本稅率已臻一致——即是，一切種類的全部股本之實際價值，每元課稅千分之五。其實際

價值係由估價決定，須不低於一年內股票售價的平均價值，也不能低於由淨贏利或股票紅息或撥入公積金或準備金所指示的價值。凡是增加到準備金上的利潤，即認為屬於股息，除非此種數目係明白劃出用以償還債務的。水險與火險公司的稅率，為資本每元千分之三。

於公司資本稅之外，又有課於純利上百分之三的稅，此稅係課於非公司組織的銀行以及一切不付前述資本稅或毛收入稅的公司。應屬於此規定的公司只有銀行與製造公司，但是後者除如上面所述須付公司資本稅外，現時已不付任何其他稅；而前者因自願對股本面價付千分之十的稅，已獲得豁免其他稅賦的待遇，僅只不動產稅除外。因是純利稅並不能適用於任何公司了。此稅主要係課於非公司組織的儲蓄銀行以及無股本的信託公司。若銀行不願付千分之十的稅時，則股票的市價之徵屬於持股人，其率為千分之四，而銀行又須擔負地方稅。在上面相關的地方已經說過的運輸、遞送、電業與保險等公司，於普通公司稅外，又須付課於毛收入上或保險費上之稅。

賓夕爾法尼亞於資本稅之外，又徵「借款稅」(Tax on Loans)，凡私立公司所發的一切付息股單、債券、或債務證書，其借款每元須付稅千分之四，一切公債票（賓州與合衆國的債票除外）

也一律照徵。此稅最初在一八六四年之徵課方式，係加於借款本身。至一八六八年則又改變，凡屬公司借款，均課所付息金百分之五。在一八七三年，此法又被修訂，在一八七四年，此稅旋被廢棄了。可是，在一八七九年，此稅又恢復，改爲公司稅。但是此稅法，與其在一八八一年的修正法一樣，被宣布爲違憲；及至一八八五年，此稅才恢復，其率爲每元千分之三，至一八九一年改爲千分之四。行用至今。此稅切不可與所課公司手中的借款或抵押稅混爲一談，後者乃屬課於動產上的一般州稅之一部分。因爲照憲法上的主張，公司與組合會付資本稅者，便不能對於他所有的抵押權、債票，或其他證券，以及構成已包含於其資本估價中的資產任何部分，再課以稅。但若公司持有這些債票，係屬於委託性質者，則仍應納稅。在他方面，對於公司所欠的債款，卽是公司債務，徵之以稅，則屬於州立法權的正當範圍，與聯邦憲法的任何規定，並無衝突。實際上，以稅係認爲課於債券持有人身上，並非課於公司，雖是公司應先墊付此稅，以後才從利息上扣除。因此，公司的會計處須墊付一切債票或債務稅，除非能提出積極的證據，證明債票所有人係寄居州外，而事後始從應付的息金內扣還。因爲若債票所有人非該州的居民，公司便無代付稅項之義務。若債票係以「無稅」(Free of

(5) 出售的，即是不須追溯持票爲何人時，則州政府向公司彙收稅項之權，便仍如故。

某幾類的借款，或由於特別法律，或基於司法判決，已被宣告無稅。其種類如下：

(1) 公司自己爲收款人的債務，而此公司又係應付資本稅的，因爲此種債務已算入已課稅的資本價值中了；(2) 爲信託公司，國轄，州轄和儲蓄銀行所握有的債務，或所貼現或所賣的期票；(3) 爲非居民所握有的，或住址不明的人所握有的債務；(4) 爲純粹慈善或宗教團體所握有的債務；(5) 建築貸款公司對其會員所握有和所有的債務；(6) 在課稅年度以內無利息可付或贏得的債務，因爲稅項或已從利息中減去了。

普通公司稅之徵課是代替一切地方動產稅的，此點應須注意。因此，在賓夕爾法尼亞州，除了下述幾種例外以外，應納資本稅的公司，僅其不動產始行被地方課稅；至於已納毛收入稅的公共役務公司，即其不動產亦不能再課地方稅。

一八八五年的法律許可製造公司（有少數例外）免除一切州稅；但是此法律的意旨，只對於製造公司實際爲製造產品不可少的機械設置所投的資本部分免稅，至於爲製造中所需之煤

而作礦業投資，或任何其他類似的投資，則無免稅的權利。但至一八八九年與一八九一年的法律，免稅的規定僅限於純以製造為業的公司，而一八九三年的法律又特別規定免稅的資本，以單純在省內經營製造之部分為限。若其資本所投殖的財產，僅在謀製造進行的便利，而非為製造過程中所不可少者，亦不能免稅。所謂製造公司者，單指生產物質商貨的公司。如洗衣公司與蒸汽公司等則不被認為製造公司。但是，對於我們剛在前面所論的借款稅，因此稅係課於債券持有人的財產而非課於公司，故製造公司也與其他公司同樣有繳納的義務。

紐約之採行普通公司稅，為時較晚，因為該州在一八八〇年始根據賓夕爾法尼亞的成法而通過此種法律。此法係課稅於由州局決定的資本面價上，若其股息低於百分之六或無股息時，稅率為每元千分之二。若其股息達到百分之六或以上時，則按股息每百分之一，即課稅千分之六。此法曾屢經修訂，其重要之點改易甚多，特別是一八八五、一八八九、一八九〇、一八九六、一九〇一、一九〇六與一九一〇各年的修正案，但是主要的輪廓仍無變更。在最近的較重要的修正中，可列舉者：在一八九六年，規定只是運用在州區內的資本部分始被徵稅，雖是稍後此法才見諸實行。在

一九〇一年，規定凡製造公司若其資本百分之四十係在州內製造上使用者，即可享免稅的待遇。因為以前的免稅只限於公司將其全部資本單獨使用於州內製造上，才可適用。在一九〇六年，又有數處改訂稅率，自是更按企業的營業量與性質而重為區別，分為千分之六、或千分之五等，其詳將述於下。另外一種重要修訂是關係於外州公司之投資於州區內營業的另一公司股票者。以前外州公司之有此舉者認為不屬於州區內營業之列。至一九〇六年則規定一公司的資本若投殖於其他公司股票者，此資本即按該股票所代表的財產之所在地，而認為屬於該地的資產。自然此種規定也改變了對面的法規，即是本州公司，若其資本係投殖於外州公司時，以前是應納稅的，按今法則免稅了。

公司稅或特許稅，或資本稅，可適用於一切公司，除了下述的例外：銀行，信託公司，儲蓄機關，保險，契券保證 (title Guaranty and surety) 公司，架高鐵道與不用蒸汽開駛的地面鐵道，水，光，熱與動力公司，農業與園藝會社，以及製造，礦業與洗衣公司，惟只限其資本實際用於製造，掘礦，洗衣之部分，若其全資本百分之四十係用於州內而且用於此等事業上者。所有上述等等免稅公司，除了

最末兩種外（農業與製造業）仍受個別的特稅所徵課，這是我們在前面已討論過的。

紐約的普通公司稅係按資本之多寡徵收的。其最初稅只為賓夕爾法尼亞州稅率之半。但是迄於現在，稅率之決定，則係依據一些複雜規則。實際上，紐約有不下六級稅，雖其較複雜的法律未曾將牠們的界限劃分明白。稅級之類別略如下述：

1. 若公司所付股息為百分之六或在以上時，按股息每一元課稅千分之六，其稅係課於股本的面價上。我們應注意，此稅是與紐約的所得稅相等的。

2. 若公司無股息可付時，稅率為千分之六，其稅係課於在州區內所用的股本之估計價值上。州區內所用股本之數與所發資本總數的比例，其計算方法，係按該營業在州區內所有毛資產的數對於其各地所有全部資產總額之比例。為便於徵課起見，一公司所投殖於其他公司股票的本，即按該股票所代表的實質財產之所在地，而認為屬於該地的資產。

3. 若公司所付股息低於百分之六時，或其負債等於或超過其資產（即是公司折本）或其股票在一年內的平均售價低於面價時，稅率為千分之六，其稅係課於使用在州區內的資本之估

計價值上。

4. 若公司所付股息低於百分之六時，或其資產超過其負債之數，等於或大於其資本時，又或其股票市價等於或超出其面價時，則其在州內所使用的資本，須納稅千分之二。關於此點又規定，資本價值須不低於面價，或須不低於資產與負債之差數，又或（若是股票出售了的）須不低於股票所售的平均市價。上述諸種計算方法，何者所得之數最高，即取之為資本價值，稅便加於其上。

5. 一切其他公司，即是支付百分之六以下股息，其資產超過其負債之數不等於或不大於其資本，其股票又無市價可言之公司，對其在州內運用的資本價值，納稅千分之二，或按其股票的平均市價納稅千分之二。

6. 若公司所發股票有兩種或兩種以上，而股息率又不相同時，各種股票的納稅，則視其於前述五類中應列入何類時，即按照該類規定納稅。

凡應納資本稅的公司，其動產便免去一切州稅，但對於地方徵課，其全部財產，動產與不動產，

均應按原有的方法付納。

在一九一七年，特許稅的全部制度改變了，營業公司改納百分之三的所得稅（在一九一九年增為  $4\frac{1}{2}\%$ ）。其例外僅有不動產公司，公用事業，以及金融公司，係受特稅規定。因補償所得稅之故，營業公司的動產或資本均豁免地方稅。此新法律之結果，致使舊特許稅之規定在今日僅能適用於公用事業。

在麻沙朱色得士，普通公司稅發端於一八六四年。自然，在一八六三年，即通過了一種法律，課公司對於非居民的股票持有人所付股息以稅；可是此法被宣告為違憲，而代替以次年的法律。這法律是將一八三二年的法律擴充於普通公司，因為我們在前面已說過，原來的法律僅適用於製造公司的。依此法，除了銀行與礦業公司外，一切公司均在課稅之列。銀行已被單獨的徵課，我們已說過的。本州礦業公司也被一八六四年的法律單獨徵課，其率為資本價值  $1\frac{1}{2}\%$  之  $1\frac{1}{2}\%$ ；在次年，外籍公司之稅率為資本價值  $1\frac{1}{2}\%$  之  $1\frac{1}{2}\%$ （在一八八三年為  $1\frac{1}{2}\%$  之  $1\frac{1}{2}\%$ ）在一八七九年，在外國從事建造鐵道與電報的公司也是免稅的，但是另有一種特別法律徵其資本面價  $1\frac{1}{2}\%$  之

1—20，徵其股息 4%。普通稅法僅能適用於本州公司，除有少數例外外，此種情形繼續甚久。在一八六五年，外籍電報公司被包括在內；在一八八五年，外籍電話公司；在一八九八年，外籍街市鐵道；在一九〇六年，外籍鐵道公司，均先後列於其中了。

一八六四年的法律定下的普通原則，迄至今日仍然適用。課稅的基點係依據資本市價減去已被地方徵課的不動產與機器之價值。徵稅委員依據公司所作的報告，計算構成資本金各股票的公平市價。這樣所得的價值即認為公司特許權的真正價值。此價值超過已被地方徵課的公司財產價值之數，稱為「公司剩餘」(Corporate excess)，稅即課於其上。在一八六四年，稅率為 1.5%——此為當時一般財產稅之平均稅率。至一八六五年，此稅率隨着一般財產稅率而逐年改變。其稅係付於省財政官，再由財政官按所居住持股人之多寡分配於各地方區，至地方所收財產稅與銀行稅應歸於州庫之數，即可從其分配的稅款內抵扣。但是在非居民的股票上所徵之稅，州庫有留用之權。

此稅制行用歷三十年之久，除有兩種例外外，沒有什麼重要改變。在一八六五年通過了一法

律，規定鐵道與電報公司，其課稅的資本部分，係決於在該州內所有哩數與全哩數的比例。在一八八五年，此法律擴充到外州電話公司，不過徵稅以所用電話機的數目為準。可是到十九世紀末年，街市鐵路與電車道日見重要，故有加重稅率之要求，同時地方區也有增加收入的需要。這兩個目的在一八九八年都完成了。分配公司剩餘稅於地方區的標準，以前是依據持有人的住地，此時則改為路線的經過區域了。又是，街市鐵路又增課一種特許稅，其稅即取公司股息超過 $\frac{1}{2}$ 以上的全部剩餘，若該公司自其設立即已付了 $\frac{1}{2}$ 的平均股息的。在一九〇六年，電車道若部分是建於私人財產上的，一部分是在官道上的，其課稅情形與街市鐵路一樣，其稍異者，僅其與在官道上路線比例相當之稅收部分分給於地方區，至其餘稅收之分配則與通常課於公司剩餘上的稅收分配相同。

數年以後，一般人對於本省營業公司的徵課，與公共役務及金融公司區為兩途，漸增不滿之感。本州營業公司所負之稅比其外州的競爭者所負尤重，所謂外州競爭者，即指客籍公司之在州內營業者，以及鄰近諸州中的同類公司。以鄰近諸州之例而論，我們知道，紐約與賓夕爾法尼亞中

的製造公司大部分是免稅的，至其他新英蘭諸州，則對此類公司簡直無有效的徵課可言。至於在麻州內營業的客籍公司，僅其有形財產受地方的徵課。自然，持股人若被發現，應對其股票納稅；但是此乃偶有之事，差不多永沒有發現過。此種對於本州公司的區別規定，至一九〇三年的法律始行廢棄。自是以後，普通營業公司的資本價值中應納去下列各項：（一）不動產與機器的價值，不管是在州內或州外；（二）一切其他在州外的應納稅的有形財產，不管已否課稅；（三）凡在麻州公民手中應行免稅的證券（即是，州立公司的股票，已納特許稅的公司之股票，應行免稅的抵當證券或債券）。最低稅率為股票市價百分之一的 $\frac{1}{100}$ 。最高稅率為公司不動產、機器、有形財產與麻州居民應付稅的證券之總值，減去所有應行納稅的財產之價值之 $\frac{1}{100}$ 。

第二次改訂，是由於同年的另一法律，課客籍公司以極輕的營業稅，其率為資本面價百分之一的 $\frac{1}{100}$ ，但是已被地方徵課之數應從此稅中扣除，並其最高限度為\$2,000。

在這些年度中公司剩餘稅率之求得，是將前一年度的各種財產稅（該年度內的登錄稅除外）以除該年度州內財產總評價而得之率。在一九〇六年，此種辦法，除街市鐵道與電車道外，可

適用於一切公司，嗣後即將前三年度的平均率爲稅率。至一九〇九年此種新規則一律適用於一切公司，而無例外。

在本世紀的最初十年中，其他困難又發現了。稅收的分配法頗引致企業所在的地方區之大不滿意；因爲稅收並未落到此等區域，只落於持股人偶然所居的地方。長明鼓吹之結果，始於一九一〇年通過一法律，規定對於普通營業公司，州政府對於非居民所握股票所付之稅，仍有留用之權，其餘稅款則按營業之所在地而分配於城或鎮；若是營業的地域不只一城或一鎮時，則稅款按公司有形財產在該城或該鎮所有的價值而行分配。可是，設若營業之進行並未在州內時，又或公司在州內除了通常的辦事傢具外並無任何有形財產時，則其稅款即歸州庫留用。

營業公司的公司剩餘稅在一九一九年又有變更，此稅自是又適用於客籍營業公司了。從資本價值中許可減去的各項，有了一些改變，此稅又變爲每千元納稅五元之固定稅。過後，於此種公司剩餘稅外，一切公司又須納百分之二·五的所得稅，對於稅款之分派，規定至爲繁雜。

於是麻沙朱色得士徵課公司剩餘制度在現時可總括如下：公司分爲四類：普通商業與製造

公司；街市鐵路，其他公共役務公司，金融公司。

(1) 普通營業公司的資本估定價值中可減去；(a) 除抵當品外，所有在州內已被徵稅的不動產與機器價值；(b) 在抵當範圍外所有在外州或外國的財產價值；(c) 證券之價值，其證券之收入係為麻州居民所有且不應納稅者；(d) 應收的記賬與票據之數。此項稅收按營業所在的鎮或數鎮所有有形財產的比例，分給於各地方區，州庫對於非居民股票上的稅收有留用之權。

(2) 街市鐵路公司的資本價值中可減去；(a) 應由地方徵課的不動產與機器之價值；(b) 相當於在州區外的路線之資本價值。稅收所得按各區路線的比例再行分配於各地方區，故州庫實際上毫無所得。至於電車道，僅相當於官道上路線的稅收，始再分配於各地方。

(3) 普通公共役務公司，其許可減去的價值，於街市鐵路相同，不過稅收的分配係按各地方所有持有人的多寡。但是本州電話公司，其應減去的資本價值，不依於州外所有路線的長短，而是將公司股票被其他公司所有並已經付稅之部分除去。至於客籍電話公司則不如是，所應減去

的資本，係以在州外所用或所轄電話機的數目在全數上的比例為準。

(4) 受此法拘束的金融公司僅包含信託公司與股份保險公司 (stock insurance Companies)。因為銀行、儲蓄銀行與相互保險公司，是被單行的法律徵課我們已知道的。金融公司對其被信託的一切動產須納營業稅 (excise tax)。但是，因為許可將其不動產的價值減去，而在麻州抵當品認為是不動產上之利息，故金融公司可將一切不動產上之貸款除去，而實質上關於此方是逃脫了稅項的。可是此種公司的存款（除了活期存款）是要納稅的，其率等於公司剩餘稅率四分之三。換言之，存款稅率約為 1%——適為儲蓄銀行存款稅率之一倍。

因此之故，麻州稅法是一極複雜的，但是有效的制度。關於此稅制的主要批評——即是，未將公司債票算入公司資本價值中——却因麻州的鐵路與其他公司大都單靠股本而不倚賴債票，比他州為尤甚之故，亦無多大力量。至於以此稅僅適用於本州公司之批評，因一九一九年的法律，也不適合了。

徵課公司剩餘的稅法到較近又被採用於加利弗尼亞，而略加改良。我們知道，加州一九一〇

年的法律用意，在區分州與地方之收入，分公司爲二類——公共役務公司與其他公司。凡公共役務公司（自來水公司除外）的徵課，均以毛收入爲依據，其稅率在前節曾經討論過，此稅明白規定係課於財產和特許權上的。至一切其他公司，包括商業的、製造的和礦業的（除保險公司與銀行係分別徵課外）亦應對於所謂「特許權」繳納州稅。但是此特許權稅實質上就是公司特許稅。因爲特許權之價值認爲等於股票債券價值之和減去已被地方徵課的有形財產價值之數。在這樣決定的特許權上，課以 1% 的稅。

關於此新稅制，有數點應注意的。第一，特許權的界限，係包括三種特許權而言。其詳見後（參看本書第七章第一節。第二，此法律中加入了「特別條款」，規定普通公司特許權價值中應將「招牌」(goodwill) 價值除去。第三，債券與股票均爲確定特許權之成素。第四，公共役務公司所納毛收入稅，除了不動產的地方稅，屬於州庫的公司執照稅，與加於一切特權或特許權利上的市政捐稅外，可代替一切其他稅項。第五，至於其他普通公司，在理論上的差異是：特許權之決定與徵課均由州而不由地方，而其餘財產則仍由地方徵稅。然而實質上，無異說這稅現在始實際徵收了，至

於以前，則聽諸公司的自由。又須得說的是，加利弗尼亞於特許權稅外，仍有每公司每年繳納之舊執照稅存在，這顯然是一種疎漏。

在紐折爾西，「雜色公司」(Miscellaneous Corporations)課稅，創始於一八八四年，此稅名爲「公司特許執照稅」(License for the corporate franchise)。其法律於一八九二年修訂，除鐵路、運河(兩者均是分別徵課的)、銀行、塚陵、宗教慈善或教育團體、製造與礦業公司至少其資本額百分之五十係用於州內營業者外，此稅可適用於一切公司，若製造與礦業公司在州內營業的資本不達百分之五十者，則繳納如下所述的資本稅，但可將用於製造或礦業中的財產估定價值除去。電報、電話、水線、快遞、篷車、煤汽、電光、保險、汽油與管運等等公司，如我們在前面所述的，均在個別的方式中，一同受此法律的徵課，即是，或課於收入，或課於保險費，或課於股息之上。其他屬於「雜色公司」名稱下的公司，每年應納「執照費」(License fee)或「特許稅」(Franchise tax)，其所發股票達三百萬元者，課百分之六，三百萬至五百萬元者課百分之六，在五百萬元以上者，每百萬元增稅五十元。此稅除保險公司外，僅適用於州內公司，但最須記憶的是，鐵道公司並不屬於

「雜色公司」課稅之列。

在一九一二年以前，羅得州對於各種公司的徵課，並未有所區分。至是年新法律始將公共役務公司與其他公司別為兩大類。公共役務公司係課稅於毛收入上，此在前節已討論過；不過羅州的稅制與加州不同的地方，是稅率較低，而且對於一般財產稅，不僅不動產須被徵課，就是有形動產也須一同納稅。因此毛收入稅僅能代替無形動產稅的地位。其他公司——即是製造、商業、與各雜色公司，而為公司組織者——按公司剩餘每元付千分之四的低稅率，其剩餘決定的方法如下：一切債票及債務價值加於股本價值之上。若公司的營業及於州外，則只一部分的資本價值算入其中；若公司的利潤主要是由於不動產或有形動產的售賣或使用而來，則此種財產在州內所有價值與在州內州外所有的總價值之比例，即為所課資本的比例；否則，若公司利潤主要是由於無形財產之保有或售賣，即其在州內的毛收入與其全部毛收入之比例，為徵稅標準。至於其他情形，如法律所載，「若此種比例不能公平的適用時，」徵稅官可選取「公平的比例。」這樣決定的股本債務總價值中，又減去州內已徵課的不動產與有形動產價值。此剩餘之數即宜告為公司剩餘。

價值。

於上述已行普通公司稅的六州外——賓夕爾法尼亞，紐約，麻沙朱色得士，加利弗尼亞，紐折爾西與羅得——可增述馬里蘭。在馬里蘭「公司組織之稅」導源於一八四一年，當時一切本州公司對於非居民所握有的股票（自一八四二年後則改為居民所有股票）須納州財產稅。各縣所課之稅仍向股票持有人徵收。至一八七八年始採用今法，並創立稅務委員機關。稅係課於資本之上，若無股本可徵，則課於公司財產與資產（*assets*）之上，除蒸汽鐵道與儲蓄機關已被單獨徵課外，一切公司均是如此。此應稅價值中，可減去不動產，投殖於已課稅的資本，與所握有的無稅證券，若是建築會社，並可減去已稅財產上所有的抵當價值。公司只對於為居民所有股票之部分納稅。至一八四七年法律，公司對於為居民所有且已被地方徵課的債票亦須納稅。但是在一八九六年，價票於付一般州稅之外，其所有人又須納千分之三的稅。從上以觀，馬里蘭的公司稅，至今範圍都是很狹的。

公司稅中較近最有趣味的進展是公司所得稅之採用，此法現在（一九二一年）已行於十

州。開端者爲威士康孫，在一九一一年訂 1% 的公司所得稅爲普通所得稅之一部。其次仿行的爲康內克的，在一九一五年訂營業公司所得稅爲 1%。但上述二例，均不包括公用事業公司在內。勿爾吉尼阿於一八四三年以後曾有數年採行股息稅。在南北戰爭時，又課稅於汽船公司與「性質類似的其他公司」資本之上。可是，逮至一九一六年，以前的個人所得稅遂擴充於公司（公用事業除外），其率爲 1%，在一九一九年此率又分級爲 1—2%。亞拉巴麻自一八八六年會短期行用股息稅。在前該省原有公司所得稅，但至一八八四年已廢棄了。可是逮一九一九年，通過一般所得稅法，適用於公司與個人，但在一九二〇年，此法被宣告爲違憲。公司所得稅，紐約最初採用在一九一七年，麻沙朱色得士在一九一九年，上面已經說過，在此兩州中亦未包含公用事業公司在內；惟是麻州在最近繼續三年（一九一九—一九二一）每年佈一特別法將公用事業包於徵課之內。包一切公司於一般所得稅中，在密蘇爾釐爲一九一七年，其率爲 1% 之 1/2（在一九一九年增爲 1 1/2%），在北達科大爲一九一九年，其率爲 3%；而在同年蒙大拿又令一切公司應納純所得 1% 的「營業費」（License fee）。末了，在一九二一年，密士失比於一九二二年所課 1% 之

式的個人所得稅，被法庭宣告可適用於一切公司；北加羅林那於一九二一年對一切在州內營業的公司課純所得稅。在他方面，新墨西哥一九一九年的一般所得稅，在一九二〇年被廢棄，而西勿爾吉尼阿一九二〇年所課公用事業的特別專利稅 (special excise) 亦於一九二一年取消了。

凡上述十四——或包括馬里蘭在內，十五——州，其課普通公司稅，或加於資本上，或徵於收入上，此外我們又可見出有許多州徵收一種極微之稅，差不多同於規費的性質。在某種意義上，此等徵課也可名為普通公司稅。但是這些徵課與前述的公司稅有三種不同之點。第一，牠們在差不多所有各州中並不是代替而是補充一般財產稅的。第二，除有一二例外，其稅是依一定數目而固定的，或分級的，而非百分稅。第三，其數甚微，幾於不能用「稅」之名。雖此稅在各省的名稱不一，而在有些地方，甚至以「規費」稱之。在十州中——亞拉巴麻，阿肯色斯，加利弗尼亞，哥羅拉多 (Colorado)，吉俄爾吉亞，阿的伊，俄勒岡，烏台，涅滿的與西勿爾吉尼阿——此稅稱為牌照稅 (license) 或逐年牌照稅。在十州中——特拉華，阿的伊，緬印，米執安，密蘇爾，北加羅林那，倭海阿，得撒，勿爾

吉尼阿與華盛頓——此稅稱為特許稅 (franchise tax) 在內布拉斯加此稅稱為逐年營業規費 (annual occupation fee)。在倭克那哈麻此稅稱為「牌照稅」或「牌照規費」。在阿則牌照稅與特許稅同時並用前者係課於一切公司的後者係公用事業公司於納前稅之外增付之稅。在加利弗尼亞牌照稅是附益於新的一般特許稅之上，這是我們在上面已見出的。在大多數的上列諸州中，牌照稅都是補充普通財產稅的；在數州中，則有如我們在前節所述，於某類公司又增課了一些稅。此種牌照稅或所謂特許稅之性質與稅率，有如下述：

在亞拉巴麻，「牌照稅」係課於一切州內或客籍公司，為一般特權稅系統中之一部，若資本在 \$10,000 以下者，其稅為 \$10；在百萬元以上者為 \$500，其中準此分為多級。在阿肯色斯，「特許稅」率為 1% 之 1—20 課於省內使用資本與已繳或已發資本所有之比例上。在加利弗尼亞，「牌照稅」為 \$20 之固定稅。在哥羅拉多，「牌照稅」課於州內公司，若資本在 \$25,000 或以上者，其率為每 \$1,000 二分。至對客籍公司，則其稅僅課於在州內使用資本之部分上。在特拉華，我們知道，公共役務公司以及保險公司與銀行是單行徵課的，一切其他公司——即，製造，礦業，商業

與雜色公司，若其資本在州內營業不及 50% 者，或其資本全數在州外者，其資本應納「逐年特許稅」，資本在 25,000 以下者納稅 50，以上按級遞增，至百萬元資本時，納稅 500，以上則每增百萬元，另課稅 25。在吉俄爾吉亞，「逐年牌照稅」由 25 遞增至 100。在阿的伊，每千元資本課三角「牌照稅」。在緬印，「逐年特許稅」由 25 遞增，若資本達一百萬元時，其稅為 500，嗣後每增資本一百萬，課稅 250。在米執安，課已繳資本和公積金每元千分之 3，稅之最低度為 250，最高度為 10,000。在密蘇爾釐，其稅係課於資本與公積金之面價上，在一九一七年為 1% 之 25，至一九一九年增為 1% 之 25。在內布拉斯加，則「營業規費」由 25 遞增，若資本超過兩百萬時，規費為 200。

在北加羅林那與倭海阿，其稅率為 1% 之 10，課於資本之上。在倭克那哈麻，「牌照稅或規費」不適用於公共役務、保險、銀行、或建築貸款會社，其對本州公司課法定資本千分之一之 25，對客籍公司，課在州內營業所用資本部分千分之一。但是，若其資本所投之營業係已繳「生產稅，所得稅或毛收入稅」的，則此部分資本便無付納此稅的義務。在俄勒岡，「牌照稅」由 25 遞增，

若資本超過兩百萬時，其稅爲 $200,000$ 。南加羅林那，除公共役務公司付稅千分之三外，課一切公司以千分之五之「牌照稅」。在得撒，本州公司依其法定資本每千元課稅五角，至資本百萬元止，以上則每千元課稅二角五分。若公司已繳資本加上公積金及未分紅息後之總數超過法定資本時，則稅之計算即依據前者。若公司營業未在州內，則稅按毛收入之比例徵收。客籍公司對法定資本千元以內者納稅千分之一，十萬元以內者納稅千分之六，五萬元以內者納稅千分之六，比例與前句相同。烏台徵課「牌照稅」於一切本州公司（除不以營利爲目的之組織，食水公司、運河與灌溉公司，及保險公司外）及一切客籍公司，稅級與五元遞增。若資本在 $200,000$ 以上時，其稅爲五十元。勿爾吉尼阿徵甚輕之「牌照稅」。在涅滿的，「牌照稅」起碼爲 $200$ ，若資本超過五萬元時，每增資本五萬元課稅 $200$ ，至 $2000$ 爲止。

在華盛頓，「特許稅」定於 $200$ 。在西勿爾吉尼阿，本州公司應付「牌照稅」稅級由 $10$ 遞增，其資本由 $200,000$ 至百萬元，稅級爲 $200$ ；以後每增百萬元，課稅 $200$ 。若爲非居民的本州公司，其稅爲 $475$ 。資本由二百萬至四百萬時，每增一千元課稅一角；若在四百萬以上，其稅爲 $875$ 。以

後每增一千元課稅 50。

最近公司的進步是趨於發行無面價的股票。在有些地方，如密蘇爾釐與紐約，此種股票，為徵稅起見，判定每股等於 20。在另一些地方，如米執安，其價值則以實際售價或計賬價值決定之。更在其他地方，則特許稅是固定稅率，如緬印便是這樣（每股五釐）。

除了少數州的普通公司稅為特殊稅率外，差不多其餘諸州（包括前列各州在內）之徵課普通公司財產，與用一般財產稅以徵課個人，情形完全相似。不過近年以來，有些州認定公司的特許權為應課稅的財產，應與其他財產一同徵課。普通公司在奕倫諾哀，英的安納，阡的伊，米執安，明尼蘇達，密蘇爾釐，蒙大拿，田納西與窩民各州中，便是這樣。凡此諸州可加於上述諸州之列，其所徵牌照稅或其他稅，均被稱為「特許權之付價」（Payment for the franchise）。有時公司剩餘數特別臚列如財產，而認為是資本價值超過有形不動產與動產之數。在亞拉巴麻，奕倫諾哀，英的安納，明尼蘇達，密士失比，內布拉斯加，北加羅林那，北達科大，南達科大，田納西與得撒中，公司剩餘是特別臚列的。不過在大多數州中，公司剩餘係由地方稅吏徵課，實際上無異剩餘通常是容易

徵稅的。只在少數州中，如奕倫諾哀，公司剩餘由州局估稅，並在該州中，此稅法不適用於鐵路、電報、電話、銀行與保險公司，因為這些公司業已被單行徵課，亦不適用於純粹經營製造、掘煤或售煤、印刷、發印新聞紙，或改良與飼養牲畜等公司。此種欲將特許權包括於財產價值中的企圖，實際無異部分的離開了一般財產稅之軌道，如我們在前所說的。此點將在下面加詳的討論。

於是我們可以見出，真正採行名實相符的普通公司稅的，只有麻沙朱色得士、賓夕爾法尼亞、紐約、尼加弗利亞與羅得數州。現在（一九二一）則又須加上康內克、密士失比、密蘇爾尼、蒙大拿、北加羅林那、北達科大、勿爾吉尼、阿與威士康遜，因為牠們都採行了公司所得稅的，雖是康州與威州不包括公用事業公司於其中，而其他數州又僅以所得稅作為財產稅之小小補充。在馬里蘭，公司稅在實際上幾是單獨課於本州公司的。在紐折爾西，法律明白規定僅適用於本州公司。課稅於公司債票上的，僅有馬里蘭與賓夕爾法尼亞兩州，雖是所徵課的實質僅限於居民手中所有的本州公司債票。可是加尼弗利亞與羅得則認為債票已加於特權價值或公司剩餘價值中而被徵課了。又是賓夕爾法尼亞州的公司稅是可代替地方動產稅的，而在加尼弗利亞、康內克的以及賓

夕爾法尼亞，則所課公共役務公司的州稅可免除一切地方稅。

#### 6 公司特許證稅 (The Tax on Corporate Charters)

世人常有一種錯誤，即往往將公司稅與公司特許證稅混爲一談。後者在實質上是對於公司特權之授予，與公司資本增加之允准，所徵的特許費，而且通常此稅是一筆總數，或爲資本額百分之幾。此稅在大多數州中都是最近才有的。只在極少數州中，此稅已在十九世紀最末十年間設立了，只在一兩州內，此稅已在一八七〇年以前就有的。

在賓夕爾法尼亞州，最早的法律是訂於一八四九年，此法規定某種製造公司於其立案時，應繳納資本額 1% 之手續費，其款可分五年分繳。在一八六八年，其率改變爲 1% 之 1/2，但是此費已擴充到一切公司，僅有少數例外，其中最重要者爲鐵路公司。在一八九七年，其率增加爲法定資本之 1% 之 1/2，可是有些公司仍按舊稅率徵課。至一八九九年，稅率對於一切公司都訂爲一律，爲 1% 之 1/2，其不屬此稅範圍者，僅建築貸款會社，與所稱第一類公司，即向法庭立案，且通常不以營利爲目的之公司。於是鐵路公司亦於是年第一次列入納稅範圍。在一九〇一年，此稅又擴充於

客籍公司其應徵的資本爲此法律公佈後該公司所投殖於州內的資金。

在麻沙朱色得士州，此稅稱爲立案費 (incorporation fee) 最初法律——即一八六三年的法律——僅課 10 之立案登記費。在一八六五年，此費增爲 25。在一八七〇年，此費改爲百分稅，其率爲資本 1% 之 1—20。在一八七一年，規定最低立案費爲 25，最高爲 200。此法行用甚久，至一九〇三年，始減低此費，其率爲 1% 之 1—5，但最低數則增爲 25。

迄至現在，公司特許證稅之設，幾普及於全國各省，而其名稱則大有不同。在亞拉巴麻與奕倫諾哀，此稅稱爲「特許費」(license fee) 在康內克的，此稅僅適用於客籍公司之欲在州內立案者，其性質雖不與其他州中之特許權稅相同，而其名稱則爲「公司特許權稅」(tax on corporate franchise) 在阿的伊，此稅稱爲「組織稅」(tax on organization) 在緬印，此稅稱爲「新設公司稅」(tax on new corporations) 在馬里蘭，此稅稱爲「公司特許捐」(bonus on corporations) 在米執安，此稅稱爲公司「組織稅」(organization tax) 在密蘇爾尼，此稅稱爲「公司稅」(corporation tax) 在內布拉斯，此稅稱爲「公司執業費」(occupation fee on corporation) 在紐罕

叶爾，此稅稱爲「特許證費」(charter fee)；在紐折爾西，此稅稱爲「公司註冊費」(tax on the certificates of incorporation)；在紐約，此稅稱爲「公司組織稅」(organization of corporations tax)；在北達科大，此稅稱爲「公司執照捐」(corporate excise)；在倭海阿，此稅稱爲「組織費」(organization fee)；在倭克那哈麻，此稅稱爲「設立公司費」(incorporating fee)；在賓夕爾法尼亞與羅得，此稅稱爲「特許狀費」(bonus on charters)；在得撒，此稅稱爲「存案費」(filing fees)；在洼滿的，此稅稱爲「公司特許稅」(corporation license tax)；在西勿爾吉尼阿，此稅稱爲「公司特許狀和執照之特許稅」(license tax on charters and certificates of corporations)。

至稅率之類別：有爲整數者；有爲固定之百分率者；有爲等級率而固定於每級者；有爲分級的百分率者；有爲等級率而一部分爲百分的，一部分爲固定的者。

行整數稅制者見於七州：西勿爾吉尼阿爲\$25；亞利桑拿與倭克那哈麻爲\$5；南達科大與華盛頓爲\$10；阿肯色斯爲\$25；佛魯里達爲\$100。

行百分稅制者見於十四州，如下：哥羅拉多與田納西爲每\$1,000二分；內華達爲每\$1,000十

五分；紐折爾西爲每 \$1,000 二十分（細處略有出入）；烏台爲每 \$1,000 二五分；麻沙朱色得士、米執安、紐約（對於本省公司）與北達科大爲 1% 之 1—20（或爲每 \$1,000 五十分）；倭海阿爲 1% 之 3—30；英的安納、阡的伊與羅得爲 1% 之 1—10；馬里蘭與紐約（對於客籍公司）爲 1% 之 1；賓夕爾法尼亞爲 1% 之 1/3。

行等級稅率而固定於各級者有七州：亞拉巴麻（若資本未超過五萬元時，爲 \$50；若資本已超過百萬元時，則增至 \$250）；吉俄爾吉亞（由 \$5 至 \$100）；伊達荷（資本未超過二萬五千元時爲 \$5；資本已超過五十萬元時爲 \$25）；俄勒岡（資本超過二百萬元時，由 \$10 增至 \$100）；得撒（由 \$50 至 \$2,500）；鐵路、電線、街市鐵道、通運公司、港塢公司，係由 \$300 起碼；1）勿爾吉尼阿（資本九千萬元時，由 \$50 增至 \$1,000，但是若公司之立案係依據普通法而非依據特別法時，則稅率較低，由 \$15 至最高限 \$600）；注滿的（由 \$0 至 \$50）。

行分級百分制者見於四州：康內克的（資本未超過五百萬元時，每千元五十分；若超過五百萬元時，每千元十分）；干薩斯（資本之最初十萬元爲 1% 之 1—10；第二十四萬元爲 1% 之 1—

若資本在五十萬元以上者，則以上每百萬元或其餘數課稅 $2\%$ ；蒙大拿（資本未超過一百萬時，每千元為五十分，以上者每千元二五分）南加羅林那（資本在十萬元以內者每元千分之一，由十萬至百萬元者每元千分之 $1/2$ ，百萬元以上者每元千分之 $1/3$ ）

行混合等級稅，一部分為固定的，一部分為百分的者，計有九州如下：哥羅拉多（資本未超過五萬元時為 $2\%$ ，以後每增資本一千元課稅二十分）特拉華（與哥羅拉多同）突倫諾哀（資本未超過二千五百元時為 $2\%$ ，未超過五千元時為 $3\%$ ，以後每增一千元課稅 $1\%$ ）衣阿華（資本未超過一萬元時，每千元加稅 $1\%$ ）明尼蘇達（資本之最初五萬元為 $3\%$ ，以後每增一萬元課稅 $2\%$ ）密士失比（資本未超過一萬時課稅 $2\%$ ，由一萬至五萬元課稅 $3\%$ ，至五萬元及以上者課稅 $1\%$ 之 $1/10$ ）內布拉斯加（ $2\%$ 起碼，若資本在百萬元以上者每千元增稅十分）窩民（資本未超過五千元時為 $3\%$ ，資本在五千元至一萬元之間者為 $4\%$ ，以後每增千元課稅五分）

在四州中——緬印，紐罕叶爾，新墨西哥，與威士康遜——稅制極為複雜，其稅率各級不同。

在十一州中——亞拉巴麻，阿的伊，紐折爾西，紐約，北加羅林那，倭海，阿賓夕爾法尼亞，羅得得，撒，勿爾吉尼，阿與窩民——稅率可適用於以後增加之資本。

在上述諸州中，有多數州對於客籍與本州公司都是一樣徵課；又有些州追蹤紐約州之後，並課稅於股份有限公司。

因股票最近的進化，率不定面價，結果使公司組織稅也有變化發生，與上述特許權稅所有的變革類似。

此種賦稅實際與真正所謂公司稅並不相同。例如在賓夕爾法尼亞與倭海兩州，此稅並不認之爲稅，只認爲所付立案權利之代價。欲表明公司特許證稅與真正公司稅之區別，或許最好說前者是課於公司設立之稅，後者是課於公司本身之稅。

### 三 稅基

上面綜述各點，都可表明公司稅所包含的原則是如何的紛無系統。若從事實分析，則徵課公

司的稅法，其重要的當不下十三種，至有些州中並有將各法混合採用的，則變化更多，尚不在此數內。其徵稅之基礎則有下列各種：

(1) 財產價值。即是不動產加上有形無形的動產。此種在最初為最普遍的稅法，迄今猶為大多數的地方所採用。

(2) 財產成本 (Cost of the property)。此法是紐折爾西從一八七三年至一八七六年對於一切鐵路公司所通行的稅法，迄今在單獨的地方，此法仍然通用，如紐約與電報公司之地方徵課便是這樣。

(3) 股本面價。紐折爾西的普通公司法，麻沙朱色得士的礦業公司法，與賓夕爾法尼亞的銀行及儲蓄機關稅法，便採此原則。

(4) 股本市價。麻沙朱色得士與紐約的普通公司法，對於股息不及六分之一之公司使用此法。康內克的從一八四九至一八六四年間對於鐵路公司也是這樣。至大多數州中的地方徵課率以此為通行稅法。

(5) 股本及債票之市價。此法適用於賓夕爾法尼亞的一切公司以及吉俄爾吉亞與奕倫諾哀的鐵路公司。在紐折爾西的鐵路公司與奕倫諾哀以及其他數州的普通公司，則只取股票債票價值超過有形財產價值之數為徵稅基礎。

(6) 資本與一切資金債務與流動債務 (Capital stock plus total debt, both funded and floating) 此法行用於康內克的鐵路公司，並部分行用於加利弗尼亞與羅得之普通公司。勿爾吉尼阿在南北戰爭時對於汽船公司與類似的公司亦曾採此法。

(7) 債票或借款。勿爾吉尼阿自一八七二至一八七四年對於鐵路公司與運河公司便採此法，現時賓夕爾法尼亞對於一切公司均採此法。不過此法僅為資本稅之補充，算不得獨立稅法。

(8) 營業數額。新英格蘭區有數州對於銀行存款之徵課；加利弗尼亞、緬印與紐約對於客籍銀行之徵課；紐罕叶爾與洋滿的對於信託公司存款之徵課；康內克的與麻沙朱色得士對於保險公司被保險數之徵課；蒙大拿對於電報公司電機的徵課；康內克的、佛魯里達、蒙大拿與田納西對於電話公司電話機之徵課；南部數州對於臥車公司對於車數哩數之徵課；特拉華對於鐵路動

力車與旅客人數之徵課，便採行此法。賓夕爾法尼亞自一八六八至一八七四年對於鐵路；自一八六八至一八八一年對於煤業公司之噸稅，自一八七〇至一八八九年對於浮標公司所漂浮之料數，亦採此法。

(9) 毛收入。許多州對於保險公司毛保險費之徵課。與運輸公司及其他公共役務公司毛收入之徵課，便是如此。

(10) 股息。此法行於特拉華，紐折爾西與紐約之煤汽電光公司，與阡的伊的一欄柵公司（turning-pike Co. 即於路上設置橫欄徵收行人過路費以修補此路之公司。）此前賓夕爾法尼亞的銀行與鋼鐵公司，與倭海阿及勿爾吉尼阿的銀行與保險公司，以及亞拉巴麻的普通公司，亦曾採此法。

(11) 以股息為準而徵課於股本上。紐約對於不納所得稅的公司，其股息最低在六分以上者，則用此法。北加羅林那的銀行與賓夕爾法尼亞的一切公司，以前亦曾採此法。

(12) 純收入或所得。此法行用於特拉華的鐵路公司，麻沙朱色得士與羅得的街市鐵路，許

多州中的保險公司，康內克的，麻沙朱色得士，密士失比，密蘇爾尼，蒙大拿，紐約，北達科大與勿爾吉，尼阿的普通公司，此諸州現在已行公司所得稅。

(13) 特許權。許多省都取此為稅基；但是「特許權」(Franchise) 這名詞，我們將要見出，含義至不一定，而真價值之大小，則上述十二標準中，除財產外，均可作為度量的準則。

上面所述諸法歸納言之，實際可約為三種：課稅於財產上（一至七與十一）；課稅於營業上（第八種）；與課稅於收入上（第九第十與第十二）。我們以後可以見出，實質上只有課稅於財產與課稅於收入的兩種區別。

在考察公司稅法的複雜現況以後，這是很顯明的，我們仍在暗中摸索，沒有那一種方法可在吾美國人的正義與便利的意識中，完美無疵。在下一章我們將研究關於各種稅法的法律解釋，並擬從經濟的觀點以分析其情況。變革之不可免，似乎顯然的了，而此種變革應在精詳研究之後始可決定，也是同樣顯然的了。公司稅是在吾人面前的一個繁雜問題。



## 第七章 公司稅

### 第二部 原理

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

## 一 特許權稅

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

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

特許權是一種屬於公的權利，特權或權力，此種權利非僅由私人的意志與願意所能享有，須受公眾的控制與管理，其控制與管理或直接或出於政府，或由依據政府為公共利益和公共安全起見所訂立的條件與法規而設立的公共機關去執行。可是這個定義又失之過狹，因為過於置重公共控制與公共利益。自然這種要素誠為甚良的

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

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

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

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

雖然，上所云云，僅能適用於本省公司。至於客籍公司，則州政府既未給與此權，當然不能課稅。對於本州公司，若公司並未營業，則許其存立爲公司之權利或特權，亦屬空洞；所以公司存在之權與公司營業權是混和而不可分的。但以客籍公司而論，這兩者是不同的，州政府可只徵課在其境內營業的公司之營業權利。公司特許權離開了創造此權的州之法律，是不能存在的。因欲免去此

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

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

充到商標。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

亞當斯教授又自認的說，上述之法不能估計鐵路財產之投機成素。

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

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

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

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

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

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

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

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

朱色得士，便採此解釋。又因存款數額與財產之多寡並無一定關係，故即使存款係投殖於合眾國的債票，此稅亦能有效。只有一州，紐罕叶爾的解釋與一般見解相反，宣告存款稅為一種財產稅。

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

拉巴麻與密蘇爾釐兩州中的判例，亦與此相同。

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

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

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

息爲參考張本耳。

此判決從經濟與法律兩點看來，都是可贊成的。此稅在一種意義上是課於資本之稅，這是自  
然的，而且事實上也不易非難的。然而，這也不能便說此稅是財產稅；從經濟觀點看，資本不一定等  
於公司財產。等一，資本有市價或面價的問題。我們知道，有些州課稅於公司資本之總額即面價上。  
這是很顯明的，資本的市價可以倍於或半於面價，故不能說資本等於或相當於財產之價值。因是  
資本面價在任何意義上決不能說即等於全部財產。即使我們所取的爲資本市價，亦不能得較好  
的結論，因爲吾國許多公司，特別鐵路公司，其設立係由於債票之售賣。在此等例，雖是財產之數甚  
鉅，而紅利大都用以支付債票利息，故無股息可言，則股票之價必獲低落。然而產出此紅利之財產，  
或許爲數極大。故資本與全部財產顯然不能同等。我們可再進一步。即未發債票之公司，而其財產  
亦未付優厚的股息，其資本的市價也不等於財產的價值。例如一個模範住宅公司或許有值一百  
萬元之財產；若其經費之方式並無股息支付，則其股票在市場上售賣，索價必甚微。此種跌價資本  
之價值不能與公司實際財產之價值爲同樣。這是顯明的。此兩名詞不是可以互相換用的術語。因

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

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

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

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

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

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

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

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

現於租稅領域中了。

## 一一 經濟學說

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

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

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

係，這是任何人都知道的。此種稅法極不公允，無再研究之必要。

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

稅，」又「不能普遍的應用此法。」

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

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

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

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

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

徵課基礎，其理由以此種債務將如其分量的以減少股本之價值。取此兩成素之總和以作表明財產價值之指數將比單以股本來表明要適當得多。此種方法，雖然比上面所討論的各種稅法都好些，却也不能說毫無可非難之點。因為若是這樣，則稅的收入，將不能歸於財產所有人居住的州區，而落於公司財產所在地的州區了。其次，債票之市價不僅依靠利率，而且依靠保證品的壽命。例如，有兩公司於此，均發同樣數額附息 8% 之債票，但是在任何時期中，一個公司的債票或許到期的時間甚長，其他一公司則到期的時間甚短。假定通常的利率已跌至 4%，則第一公司債票之市價必甚高於第二公司債票之市價。然而此種差異並不能表明此兩公司財產各個價值之不同，祇能表示此兩類債票清償攤額之殊異。其三，若稅係分課於債票與股票之上，窒礙之點亦甚多，因為稅課只能及於州內居民所握有之債票。但是，若不課稅於債票之上，而課於股債票之總和價值上，則此困難亦可除去。關於此兩點，以下還要加詳的討論。其四，若公司並無股息可付，其股票之價值係由投機性質而來時，則依照上面申述的理由，如此課稅，便與公司的獲利能力無一定關係。總而言之，此種稅法，比單課稅於股本者為優，然而後者所有之缺點，此法亦不能完全免去。

此外尚有稅於收入，稅於營業，以及稅於股票與利潤諸項，未加研究。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

開支，均不在減除之列。

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

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

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

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

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

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

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

作為賦稅的經常基礎；而政府的收入亦於是獲得保證。

### 三 實際改良

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

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

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

呢？

返還於按值稅法的理由約有兩層。第一，他們的收入稅是課於毛收入上，其缺點即公司與公司間之待遇有不平等之弊。我們知道，此稅「主要的非難乃在各公司所付稅額之不平等。其法規定每哩課毛收入百分之幾，並訂為等級的。其缺點或即在於分等級，但是此稅終非一平允之稅，其法已被廢棄了」〔見稅務委員會的第六次報告（Sixth Report of the Board of Tax Commissioners, Lansing, Michigan, 1911, P. 65）〕但是事實上，此種非難並不重要。力量較大的乃是第二種理由，即此種變更乃在求達個人與公司間之所謂「平等徵課」。他們訴苦的是公共役務公司的財產與個人的財產之徵稅率不一律，此種訴苦，確然是有理由。大概此種公司實際均含壟斷性質，其定價近於暴斂，其利潤類於貪婪，而其所有人已享受特別權利，乃不欲平允的擔任公共負擔，這是他們已指出而極加反對的。此種平等徵課的呼聲佔了勝利，實行民意的最簡單的辦法，似乎即在使一切公司財產與個人財產平等的課稅。

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

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

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

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

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

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

「此稅制的目的，並不在於區分此兩類財產，但是，若偶然在執行過程中，因稅率不同而有區別發生，此種事實即在表面上亦不抵觸此類稅局課稅的平等原則，且亦不破壞普通法律的效力」(R<sup>2</sup>Report of Commission of Inquiry into Taxation Lansing, Michigan, 911, P. 53)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

人的評論：

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

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

49

(註二)可參看一個官吏的自述在西勿爾吉尼亞，「決定各類公共服務公司價值所依據的主要原素乃是財產的獲利能力。」Addresses and Proceedings of the Fourth Conference of the International Tax Association, 1911, P. 289

(註三)參看 Report of Ontario Commission, P. 17 在本書另一頁上，委員會曾詳論按價值稅法之優劣——是種批評。

凡無偏頗的裁判者都當一致贊同的。米執安於決定由毛收入稅改為按值稅法以徵課鐵路時，曾製出精細而完備的方法，去度計鐵路依據再生產費減去經常磨損後所有財產的實質價值為何。但是，若當作此精確估計時，適值再生產費為六萬元一哩，則此估計對於徵課上有何實際的價值呢？事實上等於零！鐵路的實在價值應由一完全不同的方法去估定，並大半以收入為基礎，這是一般實行估稅的人們所承認的。依此結果，有些鐵路的估價，是比再生產費為高，有些比再生產費為低，若其估價與再生產費法的估價相同，此不過偶然的巧合。若在再生產費估價之上，其差數便稱為無形的或特許權的價值，若低於再生產費估價，則其差數便無得而稱，儘管其中仍多少有無形財在內。雖然，此種試驗雖對於米執安有些費事，但對於世界却有頂高價值，所以此項花費，至少在吾人方面，是不須得歎恨的。此試驗已揭露出來，此種估價方法，雖是能在情狀變幻的州區，如米執安州中，供給出一獨立的科學的基礎去測量現代鐵路的生產費，這是有用的，但若對於鐵路的商業價值，當作活動的營業，或當作一種稅基去測量，則此法是完全不中用的。」同書

P. 14

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

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

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

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

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

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

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

入稅選擇問題的駁論完全是一樣的。

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

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

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

在英國，所有公司都稱之爲「人」(Persons)，包括於所得稅的D級(Schedule D)中，因而他們所付的是每年純利潤或盈利稅。有許多重要的事例已經闡發出一些原則，可以決定純利潤之確切性質。其訂立的規程頗與上面所述純收入定義的條件類似。而且在股息未宣告之先，公司即須付稅。至於鐵路，一面對於乘客的收入須納百分之五的特別乘客稅，這稅祇是古時驛站馬車稅的痕跡；他而又須納公司稅，這稅是用以代替各個人的「死亡稅」(death duties)的。即是對於地方稅或地方稅率，鐵路之徵課都大致與純收入接近的。在學理上，鐵路之不動產與個人之不動產一樣，其徵課的基礎是「租賃價值」(rental value)，換言之，鐵路財產應依照假定的租賃人對此財產所付租金之數，爲其繳納地方稅的稅基。在事實上，他們採取的是毛收入，再從毛收入打一些折扣。但是每段鐵路線或每件不動產是由各地方稅吏分開徵課的，如紐約州也是這樣，因此不免困難發生。在蘇格蘭方面，則採行一種單位辦法，名爲「層疊估價法」(Quinto-value rating)——即是將全線估價。從毛收入內減去33%作爲活動開支與租金，並各爲一類。剩餘之數——約略等於純收入——則分割於車站與經過路線兩門，而經過路線應收之稅又按照經過哩數分配

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

在法蘭西，一切公司都付純利稅，按其股息、債息、與利潤，納稅百分之三，名為「動產價值收入稅」(impôts sur le revenu des valeurs mobilières)。此稅又適用於股份有限公司與商業組織，至相互保險公司與類似的會社，依法律解釋，能免除此稅。公司與個人一樣，又須繳納不動產稅與營業執照稅(impôts des patentes)。但是在鐵路方面，我們見出又有一部分的毛收入稅。在「法普戰爭」以後，對運貨的毛收入，課百分之五的稅，惟此稅頗足以窒礙實業的進步，行不數年即已廢棄。但是舊日的「公共運輸稅」(tax on public conveyances)——課票價百分之某率——開端於十八世紀的，至一八五五年竟擴張到乘客與快運的收費上。在事實上，此種「公共運輸稅」或運輸稅，並不是加於公司的直接稅，乃是加於乘客與包裹寄送人的間接稅，因為此稅是加於客票或送貨單之上，而由雇主支付的。至公司的唯一直接稅，乃是課於純收入上的。公司也擔負了間接稅，如對股票與債票上所貼的印花稅(droit de timbre)與移轉稅(droit de transmission)，但是，為手續上的便利起見，他們通常將此稅算為一起，每年按照其資本額分別繳納百分之六與百

分之六的稅。

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

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

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

在奧國，一切公司對於純利潤（包括債票利息）須上百分之十的特別稅，此法已行有多年，其中有兩點有趣味的差異：第一，若股息超過 $5\%$ 時，則稅率稍高；第二，若無利潤可言時，則此稅至少為股本與債票千分之一。由上述看來，純收入稅在理論上對於一切公司是適用的。這是實在的，因為各邦法律的衝突，此稅法亦有其特別的短處，關於此點，將在下章討論。

#### 四 法律關係

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

『在形式上此稅是對州內營業的鐵路公司，依據其毛收入之某百分數，徵課於財產與營業上的。以原告人的毛收入去度計其財產價值，此在緬印控訴大幹鐵路公司 (*Maine vs. Grand Trunk Railway Co.*) 的判例中實質上已是許可的。』參看 *Wisconsin and Michigan Rail-*

*way Co vs. Powers*, 191 U. S. 379。

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

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

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

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

(註二) 見 U. S. Express Co. vs. Minnesota, 223 U. S. 336。

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

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

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

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

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



## 第八章 公司稅

### 第三部 複雜情形與結論

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

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

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

## 一 財產與債務之重複徵課

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

我們已經指出，不免除公司債的稅務，實際上並無不公道之處。公司的債票實際是公司資本之一部。正確的辦法，應將公司債票與公司股本一同徵課，並將公司的債權與公司股票一同徵課。徵課公司債自然可謂為重複徵課，因為股本與債務所負之稅是由同一的所得支付之故；但是，即假定如此，此種重複徵課也是完全合理的。在此點徵課於個人與徵課公司，應適用不同的原則。

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

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

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

## 二 所得與財產之重複徵課

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

對於公司的徵課，這問題直至輓近始見實際的重要。在以前發生此特殊問題的唯一例案，是在現今已歸廢棄的亞拉巴麻諸法律之下有的，這些法律規定，不僅公司財產，而且公司前一年的所得均應課稅（註一）。法院主張此稅的理由，以此稅不過僅是顯然的重複徵課而已（註二）。自然，法院的真正意思不是說此稅不是重複徵課，而是說此稅是不違法的，並在經濟方面也是健全

的稅制。在此點，法院的主張是對的，因為法律對於一切個人與公司是平等適用的。可是在現代威士康遜的新（一九一一）所得稅法之下（此所得稅是用來代替以前曾經豁免的無形動產稅）公司的不動產與有形動產以及所得，仍應一律上稅，但是准許公司將在國內任何地方對於所得資源已付的稅額，可從應稅的所得數額中減去。又是一切公共役務公司（以及保險公司）若已直接付稅於州庫的，則完全豁免所得稅。

（註一）見 *Alabama laws of Feb. 22, 1866 Feb. 19, 1867; Dec. 31, 1863; March 19, 1876; March 6, 1876*

（註二）見 *Board of Review vs. Montgomery Gas Light Co., 64 Alabama, 276. Cf. Lott vs. Hubbard*

44 Ala. 533

現在合衆國各州，除了威士康遜外，均沒有對於公司財產與公司所得同時徵課的。最近爲重複徵課的亦有數州，如馬里蘭，賓夕爾法尼亞與紐約，他們既徵課資本稅，又徵課某種公司的毛收入稅。關於此種稅並沒有所謂重複徵課問題發生；而且即有此種非難，恐亦不能成立（註一）。若此而可反對，則間接稅與直接稅同時徵課，此項稅款亦最終的（或假定的）取給於每年的所得，亦

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

（註一） U. S. Electric Power and Light Co. vs. State, 79 Md. 6, 在此案中曾提出嚴厲的反對，但此反對法院認為不能成立。

（註二）比較 35 Mo. 380 一案，法院認為此稅不是重複徵課。

此類重複徵課最盛行的地方乃是瑞士。例如，在巴色爾斯塔省（Baselstadt）公司對已繳資本應上稅千分之一，對未繳資本上稅千分之一之六，對一切來源的純所得上稅百分之一。在巴色爾省（Baselst.）公司須上一般財產稅，又須對其全部利潤上稅，只有利潤中屬於資本利息的部分，若是資本已被徵課的，則此利潤便可免稅。但是，瑞士有許多省亦欲避免財產與所得之重複徵課，而有下述的調和辦法：法律儘管規定將財產與所得一併徵課，但是在所得稅中，對於假定代表已稅資本的真實利潤之所得部分，是可從所得總數中扣除的。此種應扣的所得，係按照假定的

利息率而定有一定比例，在都果（Thurgau）與格里森（Grisons）為百分之四，在茹格（Zug）沙福孫（Sohlfousen）的西諾（Tessin）福得（Vaud）與蘇里息（Zürich）為百分之五。聯省政府減扣百分之五。此種原則在現代已適用於德國。在普魯西亞（Prussia）自一八九一年以來，即徵課公司所得稅，但所得中可按照已繳資本扣去百分之 $\frac{3}{10}$ 。在巴登（Baden）與威吞堡（Württemberg），減扣的數目只限於百分之三，並不能超過所宣告的股息額。培恩（Bairn）與聖加崙（St. Gallen）是瑞士中唯一單課公司不動產稅的省分，但是一切其他財產仍須繳納所得稅。在聖加崙，不動產稅是屬於地方的徵課，所得稅是屬於省的徵課。

雖然，瑞士與德國各邦對此假想困難所有的解決並不能算為一種成功的辦法。從所得減去百分之三或百分之五，假定這是代表財產的收入，這完全是謬誤的觀念。究竟若干應屬於資本的收入，若干應代表利潤的其他成素，這是不能確說的。我們現在已接觸了經濟學說的複雜問題——即是利息與利潤之區別，與利潤之分析。若討論這些問題，便將逸出這篇論文的適當範圍。但是，吾人於此可以自信的說，若有一鐵路公司，並未發行債票，而有一百萬元的資本，賺錢七萬五千元，

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

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

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

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

### 三 財產與資本之重複徵課

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

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

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

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

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

法尼亞却宣告此稅爲有效。在一有名的例案，法院用了下列的語句：

「重複徵課在此州內並不認爲非法。公司的不動產與動產應同被徵課，雖是公司對於購買此種財產的資本已付了稅的。立法的權力是如此偉大，徵課兩次與徵課一次並無不同，而且這種事體是日常經驗中屢見不一見的。徵課平等不是憲法要求的條件。」見 *Pittsburgh etc.,*

*R. R. Co. vs. Pennsylvania, 66 Pa. State, 77.* 參看 *Laoka vanna Iron Co. vs. Luzerne County, 42 Pa. State, 424*。

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

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

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

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

(註二) 見 7 Lane, 317

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

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

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

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

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

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

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

#### 四 由法權衝突而生之重複徵課

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

（註一）見 *People vs. Horn Silver Mining Co.*, 108 N. Y. 76, 特別 88。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

所以公司可以只在州內設立一個辦事處就夠了，不必運用什麼資本（註一）。

（註一）見 *People ex rel. The Seth Thomss Clock Co. vs. Wemple*, 133 N. Y. 323 (1892)

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

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

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

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

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

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

（註三）見 *Commonwealth vs. Delaware Division Canal Co.* 123, Pa. 594

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

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

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

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

（註二）見 26 N. J. 181; 3 Zabriskie, 606, 617。

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

（註四）見 *New Orleans vs. Houston* 119 U. S. 265。又參看 196 U. S. 486，贊成馬里蘭對於非居住的持股人課稅。又參看 *Corry vs. Baltimore*, 36 Md. 310。

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

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

(註一)賓夕爾法尼亞稅務會議的考查關於該州各鐵路發見下列事實

鐵路 行 業 總 額	在賓州所有 之 債 票 總 額	資本之估價	路權在賓州 之 百 分 數
\$ 450,000	\$ 116,000	\$ 450,000	100

租 稅 考 論

四 四 六

352,000	63,000	1,400,000	100
72,800	27,000	383	„
230,000	~~~~	394	„
240,000	8,000	48,000	„
320,000	~~~~	121,100	„
5,250,000	1,200,000	3,388,550	„
890,000	~~~~	1,400,000	„
990,000	80,000	1,278,300	„
3,400,000	6,000	2,000,000	„
2,900,000	~~~~	127,000	50
~~~~	~~~~	800,000	100
~~~~	~~~~	3,548,870	„

179,000	179,000	144,375	100
2,280,000	2,100,000	2,900,000	..
495,000	458,000	1,850,000	..
500,000	410,000	650,000	..
200,000	200,000	80,000	..
1,800,000	1,800,000	690,000	..
800,000	800,000	800,000	..
270,000	260,000	2,370,466	..
300,000	300,000	~~~~~	..
275,000	~~~~~	~~~~~	..
~~~~~	~~~~~	642,000	..

上列表中，有些結果是很奇怪的：如第四鐵路，雖有債票 \$230,000，但只付稅 \$150。第十八鐵路，價值約與之相等，却

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

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

（註一）見 Railroad Co. vs. Pennsylvania, 163 U. S. 629

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

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

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

此判例確是十分健全的經濟學，雖是它至今沒有成為合衆國的法律。

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

「若是合衆國能這樣做，則各州對於在他們法律之下設立的公司所發之債票，爲什麼不能同樣做呢？一種法律對於甲主權是健全的法律，應當對於乙主權也是健全的法律。」見 108 U. S. 335。

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

辦法自然是不合邏輯的。

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

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

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

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

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

（註二）見 Davenport vs. The Mississippi and Missouri Railroad Co., 12 Iowa, 519

（註三）見 People vs. Eastman, 26 Cal 603。又見 State of Nevada vs. Earl, 1 Nevada State, 397; State

vs. Ross, 3 Zabriske, 617

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

至於運輸事業以外的其他公司，毛收入稅之製訂，欲避免重複徵課是很容易的。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Verbot der Doppelbesteuerung*, 或 *Boquin, La Règle de Droit (Lausanne, 1889) 141 and Passim*

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

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

（註一）在衣阿華，此種禁止僅適用於製造公司，Acts 18th Gen. Assembly, Chap. 67. § 31, 2；在阡的伊，僅適用

於公路，煤氣，電報，電話，快運，街市鐵路，與設備收費等公司，Revenue Law of 1886, Chap. 1223, art. IV., § 8；

在洼滿的，僅適用於鐵路，Rev. Laws, sec 270

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

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

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

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

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

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

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

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

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

差不多現在都完全放棄了上述的稅法。

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

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

持股人將已課稅的公司不動產作比例的減扣。又如亞彭塞爾課稅於持股人的股票市價之上，但對公司却只課稅於公積金。在蘇里息，持股人的股票應被課稅，公司的公積金與超過資本百分之五以上的所得亦應課稅。若所得在百分之五以下，則免課以稅，因為認定此項稅款已包括與股票之徵課內了。可是在地方的徵課上，持股人的股票應課以稅，而公司則僅對其不動產與公積金的某比例部分納稅。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

今尙沒有得着相當的注意。

## 六 稅的歸宿

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

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

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

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

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

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

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

統中，情形又係如何呢？

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

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

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

對於合衆國今日適用的實在結論，可如下述：

若是公司稅之徵課，目的在課於券票持有人之能力，而非加於擬定人格之公司，則須將此稅普及——即普遍課於一切公司之上，如少數州現在正着手這樣辦。更有進者，此公司稅祇可僅視為較大稅制之一部分，此較大稅制之各部應以達到納稅人能力之其他策源為目的。換句話說，公

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

## 七 地方徵課

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

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

5. 將所課公司的州稅分配於地方區。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 八 結論

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

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

3. 州稅應課於公司的收入上，或其資本與債票之上。  
4. 應稅的收入或資本須限於實際在州內獲得的或運用的部分。對於運輸公司，哩數比例是方便而頗正確的測量器。

5. 若徵課資本與債票，則持股人與持債人的住所是無關係的。

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

7. 若是公司的財產被徵課則在州境外的財產應予免稅。

8. 若是公司的資本被徵課，則公司的財產即不應再被課稅。

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

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

稅率。

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



## 第九章 近代的租稅問題

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

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

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

## 一 公道與社會的新經濟基礎

第一點，關於公道一層，在論述財政學中的財政原則與社會原則的假定矛盾時，頗為扼要。吾人謂為假定的矛盾，因為在實際上，從較深的觀點看來，此種矛盾並不存在。有些時候，有人確謂租稅的財政目的祇在獲取收入，而其社會目的則欲於社會關係上發生一些良好變革效果。此種矛盾論之發生，乃由於吾人未見出財政學，如經濟學一樣，亦是一種社會科學，而且即從極狹隘的政府與人民關係之政治觀點看來，政府欲獲取任何收入——即是獲取社會所得之一部分——未有不影響於社會關係的。即使政府的心目中，祇有獲取收入的財政目的，而特殊租稅制度所發生的社會效果，却不因此而有一絲毫改變。在現代，社會狀況是很受財富變動的影響的。每一租稅必然的影響於個人的財富，設若我們對於每種租稅都能窮其最後的效果，則即在「純粹財政目的」

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

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

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

實，可用下列分目概略述之：

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 二 經濟分析與財政事實

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 三 實際問題

從上述的觀點看來，世界在財政的實際問題上已有一新見解發現。現代最緊要的財政問題是：第一是所謂間接稅的改良。間接稅的社會影響在現在已大為一般人所認識。關於消費稅方面，大家都知道課稅的物品，應包含必需與奢侈的混和性質；若是只含有奢侈的特性，則稅收將為數甚微；若是只含有必需的特性，則擔負將對於貧苦的消費者過於苛虐。若是課稅物品包含有兩種屬性，即是用途甚廣而同時又非萬不可缺之物，則稅收便可豐富而能伸縮，其負擔也不過重。但是能具此兩種屬性的消費物，為數甚微，所以我們見出世界文明諸國都有將消費稅限於極少數而極有利的物品之趨勢。

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

減了。

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

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

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

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

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

（註一）在區摩勒（Schmoller）的 Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft 中，

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## 第十章 二十五年來租稅之進步

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

### 一 進步的一般

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

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

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

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

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

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

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

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

## 二 社會觀念與福利說

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

一些真理。一種學說，其實際結果使貧人比富人須負較大的擔負，則其前提之有瑕疵，當無疑義了。

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

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

### 三 社會觀念與能力說

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

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

（註一）參看 Seligman, Progressive Taxation 2 ed (1908) P.P. 286-289

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

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

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

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

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

趨接近。

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

於是，從各方面看來，個人觀念已滲合於社會觀念之中，而財政學說與其他經濟學說相借並進，結果形成現代的社會觀與舊個人觀的結合。經濟學現在有時稱為「社會經濟學」(Social Economics)；新的財政學說也可名之為「財政的社會學說」(Social Theory of Finance)。(註一)

(註一)此學說萬不可與租稅的社會政治學說(sociopolitical theory of taxation)混淆，後者有時與瓦格德 (Adolf Warner) 之名相連，我並在別的地方討論過的。見 Seligman, Progressive Taxation, 2 ed (1908) P.P.

129-132

#### 四 稅權之衝突

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

我們首先研究中央財政與地方財政之關係。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## 第十一章 州與地方收入之劃分

(此章曾發表於 *Addresses and Proceedings of the First Annual Conference of the National Tax Association*, N. Y. 1903, P. 485 et seq. 中而略加以修正。)

### 一 現在的困難

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

與地方間或州與州間的營業情形，此種企圖實在是一切困難之源。

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

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

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

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

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

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

## 二 劃分的意義與利益

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

數十年中差不多各處均有平均估價局 (Board of equalisation) 之設立，用以救濟此種流弊。可是，這是同樣顯然的，此種救濟已經證明完全不適用，而平均估價局並不能完成所期望於它的任務。不平等的現象仍是無拘束前進，最大的原因是，這些州立平均估價局的人員對地方情形的知識極不完全，不能成功的審定財產的估價。若是一般財產稅重新劃歸於地方區，將立刻不需任何平均估價之必要；因為若是州收入有其他稅源，個人的一般財產，無論不動產與動產，均不直接擔負州稅時，則地方機關自會不願故意將地方財產的估價降低。因為若純粹作為地方收入時，則低估價課以高稅率，與高估價課以低稅率，其間並沒有差別；結果完全是一樣。州與地方收入劃分以後，則在州內甲地的地主將不會再對州內乙地或丙地的地主加以羨妬的睨視，而此種減低估稅的瘋狂舉動將被無形遏止。稅率的高低，將完全決於本區域內的人民，而不依靠其他區域內的人民。若不是紐約在一九〇六年將分割完成以後——此種分割，一般人認為將垂諸久遠——則紐約城的不動產估價要從百分之 60—70 的舊水平線增高至百分之 80—100 的新水平線，將是不可能的。

有人或許要反駁的說，劃分辦法恐仍然不能防止不動產估價過低之弊，因為一縣中鎮與鎮之間也有競爭，正如一州中的縣與縣間一樣。我們對這問題的答案有兩層。第一層，若州經費仍然由各縣分配時，則州經費在縣經費中所佔的比例，恆比縣經費在鎮經費中所佔比例為較大。故是經費對地方估價所生的影響將必比較輕微。第二層，即不是這樣，若將原始估價人改由其職員充任，而不用村或鎮職員，如我國現在大半以上州區之所為（註一），也可免除此弊。

（註一）改地方稅吏為縣稅吏，此種運動已達到是種程度，在一九二一年已有二十五州的財產估價改由縣職員担任，此二十

五州中，包括南方各州（特拉華與魯西安納除外），與西南各州以及西部十二州（如加利弗尼亞，科羅拉多，伊達荷，

蒙大拿，內布拉斯加，內華達，北達科大，倭海阿，烏台，華盛頓，奧高氏）。

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

接稅減低。

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

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

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

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

### 三 對於劃分的非難

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

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

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

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

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

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

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

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

第二，即使一般財產稅仍為地方區用作配賦的基礎，「經費配賦法」也可使擔負的分配比以前更為平均。因為我們已經解明在鄉縣動產的估稅價值與其實在的價值相比，差不多一定比城市的動產估價較高，這是極顯明的。而在他方面，經費或收入能更密切的與各區的實際納稅能力相應。因此，「經費配賦法」將使擔負比較現在得到更為平等的分配。在數年以前，那時「平均估價局」尚仍任分配州稅之責，紐約曾作一詳細的計算，表明在此新配賦法之下，擔負較多的縣，不是包括最有價值底土地的富庶區域，便是「平均估稅局」所給百分比率過高的區域。(註一)

(註一) 數目字是紐約稅務改進會所預備的，並重印於 *Proceedings of the First Annual Conference of the*

*National Tax Association, New York, 1908, P.P. 609-612*

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

將增加所擔州收入的比例，而州的浪用也將直接增高所加於各地方區的負擔。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(註二)見前引紀錄 P. 243

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

(註一)參看戈賓的講演，Increased Revenue. Address before the Farmers' Association of the General

Assembly (of Connecticut) Wednesday Morning, March 10th, 1909, P. 10

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

Revenue) 載於 Proceedings of the Fifth Conference of the National Tax Association, 1912, Pp. 263-269。

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

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

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

上述三種方法中，任用其一均可保持伸縮性，是無可懷疑的。

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

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

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

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

撥於地方區。紐約的國產稅 (estate tax) 是由州職員管理著名的，而稅收之一半却被分撥於地方區。故稅收之分配與稅源之劃分，是可並行不悖，而十分調和的。我們現行的制度，係一切財產均由地方徵課，而於其上附加以州稅，故發生了現在的許多困難。我們的正當辦法，與有些地方業已開始的辦法，是將個人的財產稅，若必要時，並將公司的不動產稅，完全歸於地方區，而在州方面可發揮一種獨立稅源的制度，若情勢必要時，又可將收入之一部分劃撥於地方區。我們千萬不可將劃分稅源與分配稅收混為一談。若是我們已經建立了州稅獨立制度，即是劃分稅源而由州徵收與管理的制度，並若我們實行此制後，州稅收入覺有盈餘時，則最簡單的辦法是將此餘額分配於地方區。

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

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

從上面的討論看來，州與地方收入之劃分決不可與有時所謂的地方租稅取捨權混為一談的——地方租稅取捨權這名詞本身是有瑕疵的，理由已見前述。自然「劃分」便包含有某種程度的地方取捨權，而且實際上此種權力乃「劃分」的諸種利益之一；可是地方取捨權也顯然有它的極限。各地方區的徵稅自由須以不破壞租稅的一般計畫以及不因行使徵稅權之競爭而阻礙營業的活動為限。州徵課中因受聯邦權力的干涉，禁止課州際商業以州稅，曾得了不少的好處。故地方徵課中也不應完全廢掉州的控制。吾人極力主張劃分州與地方收入，所求達的目的，在下面可以見出，即在使地方區最後辦到免徵地方動產稅。若是地方收入富於伸縮性，使此辦法為可能時，最好將此種豁免之權給諸地方，最低度以其伸縮性為限。但是地方之享有豁免租稅自由，却

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

（註一）參看布拉克教授（Prof. Bullock）在 Proceedings of the Fifth Conference of the National Tax Association, 1912, P. 271 et seq. 中發表的租稅的地方取捨權（Local Option in Taxation）一文。布拉克

自認地方取捨權與州與地方收入之劃分，其間並無必然的連帶關係。

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

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

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

謬誤。前者見於他在 *Addresses and Proceedings of the First Conference of the National Tax Ass-*

*ociation*, N. Y., 1808, Pp. 515-527 中與在美國政治社會科學學院 (American Academy of Political

and Social Science) 出版的 *Readjustments in Taxation*, 1915, Pp. 131-139 中發表的文章；後者見於

他在 *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 24 (1910) P. 43, et seq. 發表的論文。不林得勒教授 (Prof.

Brindley) 亦坐此病，見於他在 *Addresses and Proceedings of the Fourth Conference of the National*

*Tax Association*, 1911, Pp. 155-156 中發表衣阿華之租稅改良問題一文。然而不林得勒教授雖對「劃分」

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

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

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

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

#### 四 劃分的歷史

我們最後來到劃分州與地方收入的歷史。

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

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

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

此外在實施上，有些進步是值得注意的。在許多州中，已經開始於一般財產稅之外，謀求補充州收入的稅源。可是此種部分的補救法，除了或許略可減低稅率外，其他真正劃分的利益，則尙未夢見。可是在少數州，如西勿爾吉尼阿，在過去數年中，已有更進一步的改良，將課於一般財產上的州稅削減到最低度，這樣便達到租稅委員所稱的「劃分之真正實現」。又如，在東部的有數小州，如紐折爾西，康內克的奧特拉華，它們的州開支是比較的輕微，所以實際上它們的州經費差不多完全由公司稅支拂。而在紐折爾西，學校稅係由州分配， $\frac{2}{3}$ 歸於納稅的各縣， $\frac{1}{3}$ 歸於州立學校與較貧苦的縣區。又是，鐵路稅的收入，其不屬於州庫者，亦由州按各縣的估價分撥於各縣。數十年

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

紐約在二十五年以前即已開始於一般財產稅之外，樹立另外獨立的州稅源，但是直到前世紀末葉，作者始很幸運的向政府當局提出更完全劃分制度之重要。自此時以後，過程已緩緩的進展，迄至一九〇六年，始達到最後一步，規定了全部州收入——約三千萬至四千萬元之數額——均取給於其他稅源，而不依賴一般財產稅。可是，此種劃分並非由特別法律規定，不過僅是每年立法議決之結果（註一）。

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

支。此稅在一九〇六年爲\$218,000，在一九一一年爲\$228,000。但是此稅以前與現在均由司法區徵課，其稅率完全視該區所需數額而定。此稅可說等於縣稅，不過司法區的界域不與縣界域一致。事實上，在大多數州中此種開支係由各縣支付的。

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

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

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

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

## 五 結果

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

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

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

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

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

不多七十餘年即已達到的境地。

註一)在德意志亦然，依據一八九三年至一八九五年的法律，地方區於地方收入之選擇有較廣泛之自由，其廣大界限係由

邦法律規定。參看本書第十七章，第四節。

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

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

二章與二十一章）分配於各州，均可免掉的。

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

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

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

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

## 第十二章 州與聯邦財政之關係

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

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

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

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

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

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

## 一 效率與適當原則

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 二 相當原則

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

從收入方面考察起來，所得稅不須作為聯邦收入似乎無爭論之必要（註一）。在以前聯邦收入於平時差不多係完全取給於關稅與內地間接稅。此種稅源既可足用於過去，想亦可足用於將

來。吾人在此點不必涉及保護稅則的一般問題，却可在此自信確切的說：不管在將來保護原則是  
否純全實行，吾人總能繼續從進口稅獲得大宗的與增加的收入。吾人或用收入稅則附以偶然的  
保護意義，抑或用保護稅則附以偶然的收入意義，均能產生所希望的收入。我們只須一考查各國  
的衆多人口，便可毫不疑慮見出，僅用簡單的間接稅法便可於關稅外籌足聯邦的其餘應需收入。  
內地收入稅，除所得稅外，在「南北戰爭」甫告結束之際，差不多每年爲\$30,000,000。設若我們  
一計及四十年來財富與消費之巨大增加則此美國的內地收入稅，甚至不必達到「南北戰爭」  
時代所有的稅目與稅率，便可在今日使它產生數萬萬元的收入，超過它實收之數，這是很顯然的  
事。因是我們很有理由相信，合衆國將來的經費頗可由進口稅與數種內地收入稅完全供給之  
(註二)。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

稅，而按照相當原則，則前兩種應完全為州稅，第三種或許應一部作為州稅。

### 三 聯邦收入之分配

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

此種建議實際並不是怎樣新的或怎樣革命的辦法，如它外表所顯示的。這個辦法早已見於許多國，以及美國許多州的稅法中。例如英國的遺產稅係由中央政府徵收，其收入之一部分却是分撥於地方政府。英國的有些其他稅收也是同樣情形。在德意志，有些間接稅的收入是分配於聯邦政府與各邦政府的，而財政部長畢羅（Chancellor von Billow）的預算案，其重要特點之一即是建議將遺產稅由聯邦管理，將其收入之一部分分配於各邦（註一）。在加拿大，大部分的省收入都

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

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

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

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

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

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

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

(註一) 注意第九版(一九三二) 此篇文章作後，已經了十年光景，在這十年中顯著的事實是由大戰而起的財政變革，可是

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

## 第十三章 徵課確切之重要

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

### 一 民主主義與行政

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

與確切，是毫不足怪的事。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 二 美國的現狀

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

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

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

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

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

未知數這層看來，估稅的改良，即在不動產上的，確是可能的事。

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

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

與前例性質類似的，尙有兩例：一是加拿大有些城市中，採行的所謂業務或租金稅（Business tax or Rentals tax）；一是最近奧國有一省採行的所謂「能力稅」（abilities tax）；它們都是用來代替動產稅的。其法課已知的租金數以一定百分稅率，以爲稅及動產的簡單確切辦法，若不

如此，則這類財產或許完全逃脫了人們的注意。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

中華民國廿四年九月貳日 收到



呈  
繳

E. R. A. Seligman 著

胡 澤 譯

漢 譯 世  
界 名 著

租 稅 各 論 下 冊

商 務 印 書 館 發 行

## 第十四章 公共收入之分類



在財政學未解決的諸問題中，最麻煩的無過於公共收入的分類問題。分類誠然不算十分重要的事，因為實質恆比形式要緊。可是正確的分類也有許多益處。分類首先需要邏輯的判斷與強度的分析，所以這也是試驗智力的一件事；其次分類可得到確切的界說，能防止立論渙散與思想混淆之弊；又其次分類在決定事實問題與確定疑難收入的真正價值上，能有重大的實際效果；末了，分類能區別同類與異類，並將同類的施以淘汰或綜合，往往使吾人對於問題的論旨能有更明晰的概念。實在的，正確分類是一切科學進步之緊要條件。

有些人常常的說，我們必須區別歷史的與實現的分類。例如，所有特權收入這一類——即條

567  
686-7

2:2

頓諸王國與古代財政學中的特權 (Togata) —— 在以前原是脫離其他公共收入而自成一類的，因為在中世諸國中特權收入最占首要，並因其性質有假定的不同故；而在他方面，差不多近世每位重要的作者，甚至德意志的作者，却都承認所有此類特權收入都可歸納於現代收入此門或被門之中。又是，從封建土地權所獲的收入曾經在不拉克石通 (Blackstone) 與其他古代作者的分類中佔重要地位，在近世却因封建土地權本身的消滅，已無詳述此類收入的構成屬性之必要。末了，「特別派捐」 (special assessment) 是比較近世的產物。僅在不久的時期以前，公共收入之分類始能安全的不注意此項收入；而至現在，一種實際收入的合理分類，若沒有特別課稅一項，便不算完備。我們在此處所從事的，乃是立出一適合現代狀況的分類。

## 一 初步的分類

從個人觀點看來，一切對政府的貢獻，可分爲自由的，約定的或強制的。每一項政府收入必屬於此三大類中之一類。人民或許對政府提出自由貢獻，或許承認或約定納款，又或許被強迫繳稅。

第一種收款方法曾經重要一時，不過它的力量到現在已不算什麼了。第二與第三種方法頗與亞當斯密提出（註一），而為現代普遍採用的分類適應。亞當斯密說：

「支拂政府必需費用的收入，或是第一取給於特屬於國王或國家的，而與人民收入獨立的  
一些財源；或是第二取給於人民的收入。」

（註一）參看 *Wealth of Nations*, book V, chap. II.

質言之，第一政府的行為可如私人一樣，一般的握有土地或其他生利的財產，抑或從事於商業、金融業，或實業。正如最初作系統租稅著述的英國學者配第（*Barth*）在十七世紀時所說的，國家有時是公共的掌櫃，有時是公共的放債家，有時是公共的保險人，更有時是公共的乞丐（註二）。此種收入，在法蘭西最廣義的稱為國家的私的與實業範圍的收入，在德意志則名為私經濟私入，或許較好的名詞，稱為「約定收入」（*contractual income*），因為政府此時已是居於私人的立場，與其他人訂立契約。此類支付完全依於訂約兩造的同意，而與政府運用它所賦權力的強定支付，是正相反對的。

(註1) William Peiry, *A Treatise of Taxes and Contributions*, London, 1667, Pp. 60, 61

我們常常聽着貢賦有自由的與強制的分別，前者指公民的自由貢獻。雖然此種區分是不完全確切的，因為約定的付納也是自由的，却不能說是貢獻。在約定付納，政府承認作某特定行為以與付款交換，例如，出租土地以換入租金；在自由貢獻，政府既不承認作某特定行為以報償之，而貢獻人亦並不作此種期望。然而此兩種支付都是一般自由的。所以我們不僅要區別自由的與強制的貢獻，並應區別自由的，約定的與強制的貢獻。

上述云云，差不多是一般學者公認的。困難之發生，乃在從事區分強制收入的種類，與將此類收入的一些分目，與各種約定收入區別的時候。各種可能的綜合都曾經作過的，特別是晚近德意志學者分類最為光怪陸離。我們在此章只限於研究爭論的焦點，即是強制貢獻的分目，與它們對一些約定收入的關係，例如對政府經營的企業，如郵政電報等等，所付之代價，便是吾人討論的資料。

近代國家的主權，於取奪個人的財產時，能表現諸種不同的方式。政府可行使土地最高權

(power of eminent domain) 科罰權，警察權，或課稅權。

土地最高權云者，政府有任意的並無限制的取得私人財產以供特殊用途之權利。關於此種權力所有憲法的與道德的限制，吾人無在此處述及之必要，主要是因為此種權力大多數都不以之為純收入的策源故。凡屬自由政府均不能任意使用此種權力以奪取私人財產若欲取用時，必須是充作公共用途，而且不能不給予相當代價，此種事實便可表明政府之行使此權，並非在貪圖純所得。可是純所得也是偶然能得到的；因為政府由奪取財產而有的利益恆比對私人所給的賠償為大。因是由行使土地最高權而來的收入是強制收入的第一類。

第二種與財政有關的權力是科罰權，或科取罰鍰與罰金的權利，科學上則稱為裁判權 (the power of sanction)。此權又可說是國家的警察權或管轄權之一部分，因為每種政府的管轄決須附以強制執行的權力。可是因為警察權有財政問題的決然重要關係故將它們劃開，似為較善。可是，判定罰鍰與罰金的權力，雖是常為收入的策源，但應屬於刑法學與行政學範圍，而不屬於財政學。因為此處所奪去的私人財產，既非按照政府的需要，亦非依據平等，統一，利益，或補償原則，而純

粹是給個人的懲處。在自由國度中，此權與財政有關的唯一限制即是一種空洞規定，例如在合衆國的憲法，便是禁止科過重的罰金，或施嚴酷與非常的懲罰。這樣看來，罰金雖是它自身可成爲強制收入之一類，但其科取却依據一定的而非財政的原則。所以有些學者將罰金歸於規費（fee）一類，又有些學者將此項完全略而不論，都是顯然錯誤的。

國家的第三種主權是警察權，或管轄權。此項權力在美國的法律上很佔重要地位。然而我們可自信的說，從財政科學的立場看來，警察權與課稅權之間的區別大半是屬於虛構，其起源一部分由於美國憲法上的種種缺陷，一部分則因於裁判官方面缺乏經濟的分析。關於此點吾人可詳論如次。

## 二 警察權與課稅權

在此兩種權力間一般公認的區別是：前者是屬於管轄，後者是屬於收入。贊成此種見解的一種辯論，爲有些學者如威爾斯先生（Mr. David A. Wells）所主張的，以除了收入目的以外的稅，

名雖爲稅，其實是徵稅權之違憲行使。可是又有些贊成警察權與徵稅權區別的學者，如裁判官摩勒 (Judge Coolley) 却在他而承認「租稅之徵取除收入目的外，其他用意也是許可的，任何主權都有求達緊切目的以外的其他一般效果之權利，這是不能否認的」(註一)。威爾斯先生的立論恰與瓦格涅教授 (Prof. Wagner) 的意見相反，瓦格涅在他租稅的定義中便包括有「社會政治的成素，或管理糾正私產分配與使用之職責」(註二)。前一學者對於純粹收入目的以外的其他徵課，雅不欲付以「租稅」之名；而後一學者則對於非在純粹收入目的以外另有作用的徵課，依其定義的邏輯亦不願畀以「租稅」之名。這兩派立場是互相排斥的，並且同樣是極端的。

(註一) Coolley, *Taxation*, 2d edition, P. 687。

(註二) Wagner, *Finanzwissenschaft*, II (2d edition, 1890) P. 210。

從他方面看來，摩勒的區分差不多可說是十分不能成立的。他的意思，以主要目的在於管理的徵課屬於警察權；以主要目的在於收入的徵課屬於課稅權。他自己却又承認附有保護作用的進口稅是租稅。可是保護關稅偶然也附有收入目的的，這是屢見不鮮的事。那末，因了這個原故，此

類關稅便不算是租稅嗎？釐夫稅之徵課，其顯明目的在於減少獨身主義，此稅將歸於何類呢？每張州銀行兌換券課稅十分，其目的也顯然在防止州銀行兌換券之濫發，此稅將歸於何類呢？酒類牌照稅之徵課，用意在取締並減少酒精的銷場，此稅將歸於何類呢？因執行禁止奢侈法律之結果，所課種種間接稅，這些稅又歸於何類呢？有些遺產稅之徵課，其主要的理由乃在限制資產，這些稅又歸於何類呢？單一稅之徵課，其首要理由乃在企圖更變現有財富的分配，此稅將歸於何類呢？印度鴉片煙稅之徵課，主要目的在於收入，美國內地收入稅之徵課，目的在於管理，我們將對前者便稱之為租稅，而對後者則否認此名稱嗎？我們將稱法蘭西的專利稅 (*impôt des brevets*) 為租稅，而對南美各州類似的執照稅或特權稅，因其目的有時顯明在於管理之故，便拒用此名稱嗎？實在的，若這種標準是吾人分類的路線，那末我們便須將財政學完全改造，並須將現在的許多稅目，其租稅性質與名稱從未有懷疑過的，排斥於租稅門類之外。

我國法律的淆亂有時有補於司法的判決，有時則不能。其有補於司法判決者，則在裁判官遇着憲法的限制與社會進化的需要（法律上稱之為公共政策）嚴緊衝突的時候，他們能夠忠於

他們的職務，作社會進化的最後解釋者。可是，他們欲達此目的，唯有利用法律的假定與分歧的判決，才能辦到。任何人若曾經研究過整個美國租稅法律的，必定很慘苦的感覺各州的法律，在諸多重要之點是極端衝突，而無法補救的。此種矛盾之起源，大半由於甲州的憲法或法律在含義上禁止的事件，往往為乙州的憲法或法律所明白許可的事件。若有一實在訴訟案件發生，此案件或許是合於公共政策的，則甲州的法院欲將此案出於法律禁止的範圍，便不得不採用在乙州完全不需的解釋。這樣，社會進化的路線便可繼續下去，雖是有時不得不犧牲法律的嚴密性或統一性。試舉例以明之，在紐約州街車牌照稅是認為屬於課稅權，而在賓夕爾法尼亞州則認為屬於警察權，其理由只因為在特殊狀況之下，前者以主張此稅為合乎平等，而後者則以反對此稅為合乎平等（註一）。此稅在這兩州中，其數額與原則都是一樣的，不過此兩州的公共政策不同，欲將此同樣法律規合於公共政策，故產生此種矛盾。同樣的，在有些州中，全部強酒牌照稅或酒類稅（high license or liquor taxes）是隸於課稅權，而在其他諸州，因為某種憲法的困難之故，此稅又隸於警察權（註二）。這樣看來，警察權變成了法律的託詞，使法院能夠主張在課稅權下所不能主張之事；而

在另一重要的判例，酒類稅則在課稅權之下主張的，因為若將此稅置於允准權或警察權之下，則將碰着憲法的窒礙故。警察權在合衆國有巨大的重要的法律關係，這最大的原因是由於政府關係的原則特殊，地方政府只能享有由憲法明白賦予的權力，與歐洲的辦法，地方政府在有些方面能享有一切未經明白規定取消的權力，是相反對的（註三）。我國許多城鎮並無課稅權力，即有此權力時，也是嚴格解釋的。因是，法院不得不對有些徵課，用警察權來解釋，而其實這些徵課在其他比較順適的境地，是可以並且已經是用課稅權來主張的。

（註一）參看 3d Avenue Railroad Cases, 32 N. Y. 261 與 Railroad Company vs. Philadelphia, 58 Pa.

119。在前一案認為「合理的」而在後一案則宣告為「不合理」。

（註二）Burch vs. Savannah, 42 Ga. 596。參看 50 Texas, 86。

（註三）參看 Goodnow 在 Publications of the American Economic Association, II, P.P. 72-79 發表的。

文市政府在公共建築上之權力。辛德羅教授稱前一類為立法控制制度，後一類為行政控制制度。

在他方面，另有一種成素，則不如此十分有補於司法的判決。法院常有將狹義的租稅與廣義

的稅權行使混爲一談之病。我們可以見出，課稅權之表現有種種的方式：狹義的租稅則只有一種方式。例如，「特別派捐」(special assessments)若嚴峻與狹義的租稅區分時，差不多普遍都認此稅屬於課稅權之行使。然而在一重要的控案(註一)，人行道之派稅原則上與其他依據課稅權力之特別派稅並無稍異，法院却宣告爲屬於警察權的管理。法院在此處純粹將租稅與課稅權混淆。又是，溝渠與隄防的派稅，辜勒先生引此種判例爲屬於警察權之行使，而他在另一章又引此種判例爲屬於課稅權(註二)，其間有何區別，是吾人所不解的。質而言之，這一切區別都是建設在混淆的上面。又是，租稅與規費本來都是課稅權之行使，而法院往往因主張牌照費(License fee)有需將其從租稅劃分之故，竟宣告牌照費不是課稅權而是警察權之行使，這樣又將租稅與課稅權混淆。誠然，牌照費與稅是有決然區別的，我們將來可以見出；可是這種區別不是法院說的那樣。規費與租稅的真正區別，一會兒便要解明，就是因爲摸索此種區別之故，致使沒有經濟學訓練的裁判官在此類付款之間強作警察權與課稅權之區別。抑知規費與租稅之區別，並不即同於警察權與課稅權之區別；因爲有諸多種規費，如法院規費，法定證書費，以及學費，都不能歸入警察權之內的。

(註1) Godard, Petitioner, 16 Pick, 504, 509. 參見他在他的 Taxation 中 P. 539

(註2) Cooley, Taxation, Pp. 538-541, 比較回答 Pp. 616-620

由此看來，從法律的觀點看，儘管爲便利起見，有區別警察權與課稅權之必要，以前者用於管制，以後者用於收入，又儘管警察權的憲法關係，特別在合衆國，在許多方面是很鉅大的，而此種區別，從經濟觀點看來，是完全不必需的一種稅，不能因其目的在於管理或限制之故，便不算是稅；而一種規費或對管理的支付金，也可得到與純粹爲收入而設立的同一規費等量的收入。從財政的觀點看，標準不是這付款是否緣於管理，而是這付款是否主要爲特殊的利益，抑或主要爲公共的利益，這是我們稍後可以見出的；質而言之，這個區別，不是警察權與課稅權的區別，而是規費與租稅的區別。換句話說，在法律上應屬於警察權的付款，而在科學上則應隸于課稅權。

### 三 規費

我們最後從財政觀點來研究國家的主要主權——即徵課權。土地最高使用權是無財政要

義的，罰鍰與罰金的要義並不屬於財政領域，而警察權，如我們剛纔見出的，從收入觀點看，也無重要關係，可是課稅權的性質則完全不同。

課稅權可有三種不同的表現方式，即是一般知道的特別派稅，規費與稅，三種。此三種方式乃是較廣義的一切徵課，不過它們一方面與約定收入或半經濟的所得不同，他方面又與其他各類強制收入，如土地最高使用權與罰金，是有別的。此三種共通之點是：它們都是強迫付納，用以維持政府，或支拂公共目的所需的費用。這個便是課稅權的要義。可是，雖是它們都是廣義徵課的各形式，而規費一方面與特別派稅之區別，他方面與較狹義的稅之區別，是如此其顯鉅，以致吾人不得不將它們各立一類。我們首先舉此類付款，如規費，通行費 (tolls)，費 (costs) 與捐費 (charges) 都可歸納於規費這總門，「規費在德文是 *Gebühren*，在法文是 *taxes*，在意大利文是 *tagli*」。

立規費與稅之區別，雖是有時謂導源于羅氏 (Ran)，而其實則為時更早。亞當斯密業已說過，有些費用「是用來為全社會利益的。」他又說：「這是合理的，這種費用應由全社會的一般貢獻

支拂之，各種形色的份子各盡量按其能力的大小而作貢獻。」此種貢獻，如他以後所解釋的，即是稅。在他方面，他又說，有些開支，例如同法費，「是爲某特定的人而起的費用，而『此費用的利益差不多爲此特定的人所享受。』」因是，此種經費，他想「最適當的是由此特定的人用特別貢獻支拂之，」此特別的繳款即是法院的規費。他又擴充此原則于道路的通行費以及諸種其他開支（註一）亞當斯密的「特別貢獻」與「一般貢獻」之區分，實際即是規費與稅之分野。此種同樣區別，在亞當斯密之前數十年，即已見於尤斯第（Jus）的著述中。可見尤氏也如其他同時的德意志作者認定特權（regalia）或生利的特權爲獨立一類；因此分公共收入爲（1）王領，（2）特權，（3）稅賦，與（4）偶然收入，包括價格與特殊權利的付款（註二）。過後，羅氏始名後一付款爲規費（Gehühre）；但是此種區別的要義初見於尤斯第，而更明白區分于亞當斯密。

（註一）見 *Wealth of Nations*, book v, Chap. I, part iv.

（註二）見 *Justi, Staatswirtschaft*, 2d edition, 1758 II, Pp. 95, 400-423.

由此看來，規費也是課稅權之一種表現。規費是對一種勞役而課的強迫貢獻，其中亦須含有

公共目的之成素；可是有數重要之點，它是與稅有別的。

第一，稅之徵課，視之爲公共擔負之一部分；規費之徵取，則視爲對特殊權利的付款。稅之基礎在於納稅人的能力或才能；規費之基礎則是給予個人的特殊利益。自然，在稅方面，納稅人的能力，有時在某種範圍內，或許要受所享機會，或權利，抑或利益的影響。可是差別卽是證驗。在規費中，利益是可度量的；在稅中，利益是不可直接尺度的。在規費，特別利益是付款的主要理由；而在稅，縱然也許有特別利益之存在，不過是國家行爲之偶然結果。

特別利益問題原來不算重要；中世時代的國王假名規費與代價，而爲所欲爲的徵取，往往託詞此種獻納爲對所受特殊權利所付之代價。雖然，卽是在那時，並不是毫無特別利益之觀念存在，不過國王他自己變成決定利益多寡之裁判者罷了，這是可以說的。國王專制的估計雖是往往不免陷于苛虐，可是與學理是無關係的。但是，漸次的實際利益的觀念來到了前線，直至最後它變成了主要的原素。

第二，規費與稅之區別是：規費通常不能超過對個人所施特別勞役的費用。但是，這一層雖是

通常頗被重視，而實在是居於次等的重要。第一層，此點祇能適用於對政府某種積極工作所付之規費。自然，政府對人民所繳之規費，總得要給一些東西報償之；可是在許多時候，政府只是特許人民作某事——「特許」可說是不花費什麼的，然而大部分的規費却由給「特許」而來。故此處的主要關係不是費用，而是可度量的特別利益。從歷史看來，我們知道，此種規費之徵取，完全與費用無關的（註一）。而且即在政府積極行為的場合，費用也不過是另一度量特別利益的方法而已（註二）。此點差不多為人所忽視，可是也是一般真實的。在所有競爭的私企業中，個人所受利益的數量可以費用度計之。質言之，個人願意付出的數額——他是所受利益的最好裁判者——即為代價；而此代價係最後由生產的費用決定之。最近以邊際效用為價格管理者之全部學說，不過是說明個人所受特別利益等次的一種說法；而真實的價格學說則認為邊際效用在競爭企業中，它自己最後也分化為生產的費用。所以，個人所受的利益是費用。可是，一經成為私人的壟斷業時，則個人的利益，便隨他所付超過生產費用的數目之犧牲程度，作比例的減少；此種超出通常利益（如成本所度量的）的代價，在這種限度內，是代表加于個人的租稅。

(註一)布梭他諾教授(Prof. Brentano)曾教人注意此類歷史事實。參看 Faber, Die Entstehung des Agrarrentzinses in England, P. 53, 他們兩位都沒有注意到我們所說之點。

(註二)此處所說的費用,同時是指個人的費用,與政府的費用。它們的意義是相同的,因為假定政府對費用而給出它的勞役。此種論法也同樣於政府的行為是真實的。政府的行為不基於利潤的動機,而亦如私人的競爭,為費用而出售它的勞役,這是許有的,而且常有的事。對於個人為特別利益,對於政府為費用,此時這兩名詞是意義相同的。但是,設若政府要於費用之外,謀圖壟斷的利潤與代價,此時便如以前所說的,個人的特別利益將隨代價之增加而遞減,直至最終所徵之代價若增加不已,將致特別利益反變為特別負擔了,而所謂代價此時已不是對等的付款,而是特別賦稅。在他方面,政府也可決定徵收此費用較低的費,而且可完全無價的給出它的勞役,在此種場合,個人的特別利益可漸次的溶化為公共利益,此時政府作出無償勞役的唯一理由是,此處已無特別利益可言,或是即有利益,也不過是國家一般行為之偶然結果。於是,我們見出,個人的特別利益是與政府的費用有相倚關係的。若是政府的取費低於費用時,則特別利益便隨比例的而變為公共利益,直至最後減低到

不取費時，便也無特別利益存在了。若是政府的徵費超過費用時，則特別利益又隨比例的而變為特殊負擔，直至最後例費變為賦稅，因此時個人所獲者為純全負擔，而無特別利益可言了。

此種見解可幫助吾人脫出區分規費與稅的困難。那末，設若例費之徵取在於補償司法手續的費用，則此項付款即為規費，因訴訟人已受特別利益之故。設若不取例費，此項手續的費用勢必取給於普通賦稅；則訴訟人以普通賦稅的方式繳納其應繳部分。設若例費之規定，可使政府獲甚多的純收入，則訴訟人之付款即為賦稅——不是加于一般納稅人之普通賦稅，只是課于訴訟人的特別稅，如我們有些南方諸州所徵的訴訟稅，便是此例。規費性質之消滅，主要原于訴訟人的特別利益，在第一場合，則已變為與社會共享的公共利益，在第二場合，則已變為特殊負擔，至與費用原則相反，乃是次要的原因了。此種區分的基礎，對其他規費以是同樣真實的，許多學者不能把握此要點，所以難免陷入惶惑與淆亂。

第三，規費與稅之區別又可見於政府所作勞役的情狀。可以說，在規費的時候，政府對之須作一些特殊事件，而在賦稅的時候，政府則無作特別勞役之必要。政府對所徵規費所作的特殊事件，

有時是積極能力的動作，如自來水之供給，又有時只是對作某事的特許。政府可以創造直接的效用，它亦能許可人民創造效用；但是在任一場合，它都可對此權利要求報酬。在他方面，在稅賦的時候，政府只是不作某種行爲；或是要作某種事件，也只是政府的一般行爲。此種差別可適用於所謂特別稅，以及變通稅；因為就在徵取特別稅時，政府並不以對某個人資格承認作某特殊事件爲交換條件。政府只承認對全社會，抑或對社會中的某階級作某些特殊事件，至於納稅的個人是否享受了所給整個階級的偶然利益，是與政府完全無關係的。就是在特別稅的場合，我們並碰不着對於個人有「取與」或「得失相償」的原則。

尚有一種區別常爲混淆的來源的，是營業牌照費或規費與營業稅之區別。我們首先不要爲此類付款的法定名詞所誤。例如，課於某種分售業的一定例費，在美國各州中，有時稱爲規費，爲牌照，爲牌照費，爲牌照稅，爲特稅，爲特定稅，爲專利稅，爲職業稅（註一）。又如對於保險公司所徵的某種款項，有時稱爲保險規費，爲保險牌照，爲保險牌照費，爲保險稅，爲保險牌照稅，簡直沒有分別的。又如對於有些公司所徵之某種款項，各地的名稱不同，有些稱爲證狀費（Charter fee），有些稱爲

證狀花紅 (bonus on charters) 有些稱爲牌照稅 (license tax) 有些稱爲證書稅 (tax on certificates) 有些稱爲組織稅 (organization tax) 有些稱爲公司稅 (corporation) 甚至有些稱爲公司特許權稅 (Corporate franchise tax) (註二)。

(註一)比較我在 Finance Statistics of the American Commonwealths, 1889, PP. 88-96 之一段敘述。

(註二)參看上引書 P. 216。

牌照捐與營業稅之真正區別是不納牌照捐則通常可使營業的活動爲非法，而不納營業稅則不如是。又是更廣泛的說，牌照捐是事前的條件，而營業稅若是爲規定的條件時，乃是事後的條件。

雖然，牌照捐，有時可爲牌照費，有時也可爲牌照稅 (註一)；欲決定其爲費爲稅，須返還到吾人前述的分界。若是牌照捐之徵課只在開支管理費，或僅在支拂對營業特殊利益上所有改良事件之費用時，則可實在的說納捐人已從其特權得了特別利益，此特別利益是可由費用度計的。於是此種牌照捐，如普通馬車牌照 (Cab licenses) 是屬於規費。又如在未施行限制律以前，各個人於

營業之先須繳納牌照捐，此捐數故意定來甚高，致使政府能顯明得着超過管理費以上的純收入，則此時吾人不能再說納捐人能得什麼特別利益，因特別利益已變化為特殊負擔故；那末此捐便不是牌照費，而是牌照稅了。如南方各州的有些所謂牌照稅或特權稅 (licenss or privilege tax) ② 即是此類 (註二)。末了，又若捐款之繳納並不得若何牌照，而係課於營業之某種成素上的，如買貨，賣貨，資本，等等，如法蘭西的專利稅 (patentes)，德意志的營業稅 (Gewerbesteuer)，與乎我國捐稅，則此類捐稅並非牌照稅，而是營業稅，因為納稅為事後而非事前的條件故。由此看來，牌照稅與營業稅之區別，乃是納稅條件之區別，而牌照費與牌照稅之區別，乃是利益與費用的區別。

(註一) 此種區別每為美國的法律學者所忽略。譬如布拉克 (Black) 在強烈酒類一文第一〇八段中，盡力作賦稅與牌照之區別，而其實他所區別的乃是牌照費一面與牌照稅，他面與營業稅之區別。

(註二) 此點乃是合衆國最高法院依以判決「哈門對支加哥城」(Harmon vs. City of Chicago) 的訴訟案，見 Supreme Court Reporter, XIII, no. 10, P. 306 (Feb. 13, 1833) 對使川變倫諾與河所課的牌照捐，法院宣判為稅，並認為與憲法不干涉州際營業之規定衝突，因此捐並非用以補償任何特定的改良費用故。若係用於特定的

改良，此指即應為牌照費或通行費，而且是十分合法的，如 *Huse vs. Glover*, 119 U. S. 643 之訟案便是如此判決。

由此看來，吾國裁判官們所劃出警察權與課稅權之區別，在根底上確有一些真理存在；不過此種區別應完全以不同的意義解釋之，不能採取通常的見解。此種區別實在應一面作為牌照費與牌照稅之分野，他面作為牌照稅與營業稅之鴻溝。從廣義的科學觀點看來，規費也同樣為課稅權之行使，而賦稅亦不能因有管理性質之故，而稍減其為賦稅的意義。故警察權與課稅權之分界是不能成立的。當着我國的裁判官主張牌照費須以「不超過製發牌照與監管營業之必需的或然的費用為限」這時候，他們實在是區分牌照費與牌照稅的界限，雖是法律條件強使他們確稱之為警察權與課稅權之分野。例如，高度酒類牌照捐被宣判為非稅——此種宣判從財政觀點看是十分無理由的——其原因僅在避免憲法的某種限制，而達到主張此種徵課的策略。酒類牌照若在充分的高度時，實際並無以異於南方的牌照稅或特權稅；而却一定稱之為牌照費，以便在警察權之下主張之，這完全是出於巧妙的但是顯明的法律託詞。譬如說高度酒類牌照捐乃是一

種僅足補償管理費用的牌照費，因為我們必須「將一切或許致使公家發生損失（如防止因酒而生的犯罪與擾亂）的所有偶然結果算入費用內故，如事勒之主張，這樣解釋純是擴大其詞的說法。因為我們決難斷定若干貧窮與犯罪應屬于酒類，若干應屬于其他原因。

據此看來，吾國裁判官所隱約見出的，並在他們判決中力求實現的真理祇是這樣：規費是對一種勞役或特權所付的代價，從此勞役或特權納費人可得到特別的某數的利益，而且規費之數通常以不超過勞役的開支為原則；賦稅是一種獻納，其特別利益已溶化於公共利益之中，抑或此利益已變化為擔負。規費還是規費，不管是由課稅權徵課，抑或由警察權徵課；賦稅還是賦稅，無論是否歸於警察權，抑或歸於課稅權。

這樣看來，有些學者們，如巴斯塔布教授（Prof. Bastable）不願將規費列為與賦稅平行的收入策源，却不免是退化的舉動，而忽視了至少自亞當斯密以來便有的區別。

雖然，只是反對建立一類收入以與賦稅平行，也是枉然的；因為，儘管我們不承規費為收入，而另有一種非賦稅的重要的強制收入，我們却不能熟視無睹，如許多學者那樣。此類收入一般稱之

為特別派捐 (special assessments)。

#### 四 特別派捐

我們已經說過，公共收入之分類須依據歷史的情形。特別派捐却是比較近代的，而且特別是美國的產物。雖是此制的胚胎可追溯到羅馬的諭令：『按各人住宅大小而擔負建築公路』 (Construat vias publicas unusquisque secundum proportionem domum) (註一)。在法蘭西與英國此制從鮮採用，故不為人注意，祇在近年以來，探行這原則的方策才開始在英國被廣泛的討論 (註二)。此制在近數十年來已被探行於比利時與德意志，並在德意志間或列於派捐一門 (Beitrag) 討論之 (註三)。甚至最近的學者，如勒拉波紐 (Leroy-Beaulien) 與巴斯塔布 (Bastable) 在他們財政著述的較早版本中，也完全略此題目不談。關於特別派捐學理上或實施上的適當議論，或將此類收入相當的列入其他強迫貢獻關係中之企圖，吾人尙未之前聞。

(註一) 此論為薩克斯 (Sax) 在另關係上完全摘引見於他的 Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirts-

thschaft, I, P. 186

(註二)在法蘭西此制可溯源到一六七二年與一八〇七年的更普通的法律。此律名爲「過價補償法」(l'indemnité pour payment de plus-value)不過據吾人所知只有二十至二十五件訴訟案適用此法。參看 Arceoe, Droit Administratif, II, P. 732 et seq. 要知較早的例案可參看 Clement, La Police sous Louis XIV., P. 144 欲知英國的,可看同書第十五章。

(註三)在普魯士此收入稱爲 *Interessen einzuschüsse*。參看 *Leidig, Preussisches Stadtrecht*, P. 375, 與 *Loening, Verwaltungsrecht*, P. 680。他種特別派捐則名爲 *Deichbeiträge*, 在 巴登 (Baden) 則稱爲 *Soziallasten*。此種制度似在比利時比在其他歐洲各國有較大的發展,但却未被人注意。比國學者德里士 (Denis) 並未將此制在他近著 *L'Impôt* 中提說。此制的詳論可見於 *Leeman's Des Impositions Communales en Belgique*, 第二版五至十章。他稱之爲「稅」(taxes), 却屢次與稅的本部 (包括特稅) 混爲一談。

凡是論流整個財政學的美國人,不能不注意特別派捐在實際上之重要。茲舉兩例明之。如紐約城在一八九一年特別派捐總數爲\$2,400,000以上;又如芝加哥城在一八九〇年,特別派捐爲

\$3,790,443——此數額實際比賦稅的收入爲大。各法院也充滿了關於特別派捐的訴訟，并漸次開發了許多有價值的原則。然而沒有一人企圖創立一種特別派捐的學說，或將此捐列入公共收入中的適當地位。所以特別派捐的學說不見開發於歐洲，是因事實尙未達到充分的重要故；此學說又不見開發於美國，則因美國或竟無財政學的理論家故（註一）。

（註一）此話說了不久以後，羅斯瓦特博士（Dr. Victor Rosewater）以後是 Omaha Bee 的編輯人，以特別派捐市區財政之研究一文完成其著述，作爲哥倫比亞大學的歷史、經濟與公法之研究（*Studies in History, Economics and Public Law*, 2d ed., 1898）第三號第二卷。他的著述對於特別派捐的歷史、法律、統計與學說，都有精詳的討論，洵屬現代關於此問題的第一傑作。

特別派捐爲何？即是一種強制貢獻，其徵課係按所受特別利益的比例，其用途在支拂公家對於財產的特別改良費。例如，要修建一條新街，爲正義起見，此項費用不應完全由市區的人擔負，只應由附近不動產的所有主們擔負全部或一部，因爲街道之完成時立刻使附近的不動產價值陡增，其所有主受了特殊的利益故。此項政府特別勞役的實利，大部分爲財產所有主享受；故他們應

按其享受利益的比例而擔負經費，是最公平不過的事。吾人不必詳論此制的歷史，此制在十七世紀時已創用於紐約，至最近則幾已通行於全美國，這是我們可以說的。此制的用途已擴充到下列的改建工程：如街道之開闢，整列，平斜，鋪路，修補，鋪板與砌邊；並飛濺以噴泉，照耀以煤汽電光，甚至裝飾以蔭路樹；修建明溝，暗溝，隄防，與河岸；裝置電線管與水管；改良水道與浚河；規畫並擴充公園，街頭廣場與車道。上述的一切工程，其費用之全部或一部，並不由一般稅款去開支，而由特別派捐去擔負。我們以下再研究特別派捐之理論。

第一層，特別派捐代表課稅權之行使。在較早的時候，或以之屬於土地最高權，或以之歸於警察權，可是至一八五一年，一件重要的紐約判例（註一），掃空這一切的牽強附會，而斷定特別派捐為課稅權之合法行使。裁判官拉格（Judge Ruggles）在此案的推理至為明晰，無再事詳註或辯護之必要；而以後美國關於此制的全部演進均是循行拉氏所劃的路線。

（註一）參看 People vs. Brooklyn 一案，4 N. Y. 419。拉格附帶述及的有些徵課原則是頗可弄雜的，因其與此案判決的要點無關，吾人也可置之不理。

在徵課特別派捐時，須有公共目的的成分在；否則，若純粹為私的目的，則此徵課乃是沒收的行爲（Act of Confiscation），而非課稅權之行使了。又是，特別派捐須是平均分派的；第一必須有派捐區，其次派捐數目須不是任意的。總而言之，關於實施這些要點已有不少的判例，均足以表明特別派捐，如規費一樣，是課稅權之行使。

特別派捐，又如規費一樣，却不是通常的或較狹義的賦稅。我們知道，賦稅是一種強制貢獻，用以支拂公共利益上之一切經費，與納稅人所獲的特殊利益無關；而特別派捐，如規費一樣，却是支拂對於個人有特殊利益的勞役之費用的。賦稅的主要準則，是其徵課為公共的負擔；特別派捐的主要準則，是其徵課須包含特別利益。從此鉅大的分野發出一切其他區別，這些區別可綜述之如下：

第一，在特別派捐中，對於個人的特別利益是可度量的。在賦稅中，則並無特別利益存在，抑或即有此利益存在，也不過是個人從公共利益中偶然得其應有部分之結果；此種利益是不能分別度計的。或許一般人最不易混淆的是特別派捐與普通稅；但是特別派捐與特別稅之分野也是有

顯明界限的。普通稅與特別稅的關係之適當討論原屬於租稅分類的特別問題，吾人若詳論此點，將不免太越範圍。可是我們此時可大概說的是：普通稅，如我國通常的州稅或地方稅，其徵課並非用於一定的特別的開支，而只是為政府的一般目的。特別稅，如英國的地方稅或我國有些州，如紐折爾西的地方稅，其徵課係用以完成政府擔任的某些特殊工作，並係課我一部分的人口上的（註1）。如警察捐（Police rate），街溝捐，貧民捐（the poor rate）以及電燈捐，統係為特殊目的而徵課，並係課於一定應稅的某部分人民上的。但是此種特別捐仍然是一種實實在在的稅，其徵課係為公共的目的，並係加於所認定的納稅人之能力或「資產」上的；對於納稅的個人並無所謂特別利益。即使納稅人或許也獲有利益，但決不是與同階級其他分子所共享的公共利益分離的。特殊的，可度量的，個人的利益；這利益不過是他分享公共利益之偶然結果。而在他方面，在特別派捐中，則個人的特殊利益是顯然可度量的，並成為徵課之基礎。例如英國的地方稅（Local rate）似乎與美國的派捐（assessments）是無分別的。然而英國制的地方稅有一顯明的原則，是「利益的確切尺度並不是納稅責任的尺度」，而美國的特別派捐制却正是與之相反。換言之，特別派捐的

準則是可度量的特別利益；特別稅的準則是特別應稅的能量或能力，正如普通稅的準則是普通應稅的能量或能力一樣。這界線是十分明瞭的；可是有少數學者在說及特別稅的時候，差不多是普遍的將此稅與特別派捐混爲一談。

（註一）自然，此稅決不可與有些南方諸州所謂「特別稅」（special taxes）混爲一起，此類特別稅在其他各州稱爲牌照或特權，或營業稅。

第二，賦稅或許對於財產，對於所得，對於消費，對於其他任何能力的準則有比例，抑或不爲正比例而爲累進的；特別派捐則決不能累進，在任何時均須與利益爲正比例。這個是美國法律上公認的原則；而現在唯一的困難則在決定什麼是度量利益的最公平尺度。財產的畝數，門面價值，與表面面積——它們等等都曾經被用作派捐的適當指導，並視爲假想特別利益之憲法準則。不僅是無特別利益之特別派捐爲不合法；就是捐數超過特別利益的特別派捐也是無效的（註二）；因爲若派捐超過確切利益，便無異奪取私人財產而不給以相當報酬。特別派捐是必須有補償的；賦稅則無補償的問題。美國法院中所爭持的唯一事件是：特別利益應是實在的抑或可以假定的；各

地判決的一般趨勢是將立法的與行政的自由擴大（註二）。

（註一）參看紐折爾西的著名「阿金訟案」（Agens Cases）State vs. Newark, 37 N. J. L. 416; Bogert vs. Elizabeth, 27 N. J. Eq. 508

（註二）參看「教會事件」 92 N. Y. 6; Allen vs. Drew, 44 Vt. 174, 與羅斯瓦特在 Special Assessments | 文中所引的其他判例。

第三，特別派捐只限於特定的地方建設，而賦稅在這點所活動的範圍則是無限制的。

第四，政府對於特別派捐須作特定的特別的行為以交換之，這個是勞役對勞役，或取與與之一個例子。政府對於課稅，並不承認它自己為特定的個人作特殊的事，以與之交換。此處的推論與上面討論稅與費的區別之推論完全是一般無二的。此處特別派捐的立腳點也恰恰與規費的立腳點是一樣的。

第五，政府之徵稅，通常在支拂政府的經常費用，以及漸次謀債務的清償；而特別派捐的目的則大都是屬於資本之增加——却如增加社會的永久廠基一樣（註二）。

(註一)與此條件不符的例子絕少，例如街上洒水的經費有時也由特別派捐支拂，便是一例。

特別派捐與賦稅的區別業已為美國法律廣泛的承認；憲法上適用於賦稅的限制一般都被宣告不適用於特別派捐。辜勒說過：「權力的巨大重心都贊成這見解：一切關於賦稅價值平等與一律之規定不能適用於特別派捐。」又是賦稅的豁免不一定包含特別派捐之豁免。特別派捐不能因有些法律稱之為稅之故，便稍損其為特別派捐之性質。在有些判例中，因力求主張此區別起見，往往同一法院解釋「派捐」(assessment)這字為「統一稅率的派捐與課稅」，有時是這種意義，又有時是那種意義。質言之，若特別派捐要在課稅權之下才能主張時，則「派捐」一名詞便認為是用於普通意義，即是為賦稅；若在其他場合，特別派捐須不屬於賦稅始能成立時，則「派捐」一名詞便認為是用於專門的意義，即是指非賦稅的徵課。美國裁判官的所有智巧都用來達到現在得着的結果——即特別派捐與賦稅之顯著區別(註二)；但是他們的努力是未被埋沒的，其結果頗能與財政科學的教訓符合。

(註一)最近有一判例特別是描述此種精巧區別的最好例子。我們知道，威權的一般趨勢在於給予較大的自由範圍，並主張

派捐在根底上是特別利益的最好假定準則。然而在一著名的奕倫諾哀案件，即 *Chicago vs. Turned*, 34 Ill. 203 (1864) 法院却認為憲法關於徵稅一律與平等之規定是非常嚴峻，並可適用於特別派捐。法院在此點實不免陷於謬誤，因為奕倫諾哀的憲法並不與許多其他憲法不同，而在其他憲法則是採取相反的解釋。而且，依法院此種解釋之結果，課於每段地的派捐決不能超過實際證明利益的限度，而其餘經費勢不能不取給於普通賦稅。所以派捐在開始是認為不合法的。可是，稍後一點，法院又用一極妙的區分去避免此判例。一八七〇年該州的憲法賦予地方權力有徵課「地方改良特稅」之權；並在 *White vs. People*, 94 Ill. 618 一案，法院主張特稅不是特別派捐，特稅可超過特定地段所享的實際利益。於是派捐此時又是合法的了，奕倫諾哀現行的制度是與其他各州一樣的。自然，奕倫諾哀憲法上的「特稅」實在即是他州的「特別派捐」，而且該州自己也明知如此。我們知道，特稅與特別派捐之間誠然有區別；不過此種區別不是奕倫諾哀法院所劃的區別。

於是，特別派捐並非賦稅了。規費與賦稅的區別，也即是特別派捐與賦稅的區別，因為規費與特別派捐兩者都是建立在對等原則 (*doctrine of equivalents*) 上的。規費，特別派捐與賦稅之共同點是，它們都是課稅權之表現。此外，規費與特別派捐又有其與賦稅區別之共通點。可是，最後

的，規費與特別派捐又有其互不相同之諸點在。我們已經將特別派捐與賦稅區別了；以下尚須作特別派捐與規費之區別。

自然，有些人要說，特別派捐與規費並無區別的，特別派捐不過構成規費之一分目。我們已經指出，賦稅本部所以與課稅權之其他表現不同者，乃以普通利益與可度量的特別利益有區別故。設使吾人稱前一類為賦稅，則吾人勢須另給後一類以適當分類名稱。特別派捐在此時誠然是一種顯明的分目。可是此分目是如此的重要，並如許遠的遮蔽了所有特別利益之其他種種收入，以致吾人爲便利起見，有將它另立一項之必要。特別在美國，法官們正開始與實際問題掙扎，設若我們譬如將特別派捐與馬車牌照費置於同一項內，將使他們愈感混淆，不能使他們得到明晰。我們以下將分述特別派捐與規費之諸不同點。

第一，特別派捐之徵課只限於特定的地方建設；規費則可因任何勞役之故而徵取。特別派捐的活動領域是有限的；規費的領域是無限的。

第二，特別派捐之付納是一次完成；而規費則按每一繼續的勞役，是定期付納的。與此種說法

稍有出入的是：在少數例中，特別派捐也可延長到較久的期間，故可有規則的分期付款（註一）；而在他方面，設若勞役是一次完成，則規費自然也只付一次，如結婚規費便是一例。可是這種例外並不能抹殺這區別。在特別派捐，付款是折算為一總數的，通常是一次付清，間或採用分期支付；在他方面，在規費，付款可說是零碎的與不規則的。在某一特定事件，此兩種收入方法都可任選用其一。例如，要修建一橋，經費的籌集方法，或向附近財產的所有人課取特別派捐，抑或向過橋的人們課以通行費，因為這些人們也可假定大半是附近財產的主人，或他們的朋友與僕從，任一法都是可以的。設若這利益大部分屬於附近財產的所有人，則此經費應由特別派捐充之；設若利益大部分係落於過橋的人們，而非落於財產所有人，則此經費便應由規費（通過費）支拂；設若利益是如此普遍，以致全社會人們都若同等的享受，則此經費便不應由特別派捐或規費籌付，而應由普通稅款開支。

（註一）參看紐約一九一二年法律，此律規定若派捐之數超過前一年估稅價值百分之五時，收捐人便應將派捐分為十期付納，每期應繳不多相等。在第一期付款後，每一期付款須認利息五厘，至期為止，過期付款則利息為七厘。

第三，規費是課於納費人之個人資格上。特別派捐是課於納捐人所屬某階級之團員資格上。質言之，徵課特別派捐時，須先有籌足全部捐數的派捐區，然後將此捐數按照分配的一定規則分派於此區內的團員。例如，美國法律所常定的一條規則，是派捐員於確定納捐人的利益時，決不能限於某特定地段前面應有之建設費（註二）。在他方面，規費之徵課，政府並不注意階級或地段，只注意分散的個人。

（註一）參看 Mayor of Albany v. 稅務局，23 Wend. 277。

第四，特別派捐須包含對於不動產之利益。規費之付納則在得到政府的勞役，此勞役可利及不動產以外之其他成素，譬如動產，或可有益於個人的其他品質，而與財產無關。

此外尚有一種想像的而非真實的區別，為有些人所主張的。有人說特別派捐像直接稅，規費像間接稅，其意是指消費稅或行為稅與交通稅，因前者是強制的，後者是自由的。可是此種區別之解釋至為欠妥，而實在不能成立，因為，我們縱然不管常見的相反駁論，而間接稅確是絲毫不比直接稅為自由。設若一個人不吸淡巴菰，他自然可不納烟草稅，這是實在的；但是，設若一個人不願意

擁有某數財產或所得，他也可避免在此限度內的財產稅或所得稅，這也是同樣真實的。間接稅與直接稅都是強制的而非自由的貢獻。同樣的，以規費為自由的，以特別派捐為強制的說法，是不真實的。這是實在的，設若我們不願意作沿街叫賣者，我們自然不須付叫賣者的牌照費；但在他方面，我們若不願意擁有土地，我們也不須付特別派捐。又是，有些規費是與必需的日常行為有關的，如抵當登記費或結婚費，不能說行為上有強制性質的問題在。生與死不能說是強制的行為；然而生或死的證狀登記費并無異於其他任何規費之性質。規費與特別派捐，間接與直接稅，都是強制的貢獻（註一）。

（註一）紐滿（Neumann）是試作規費與特別派捐的區別之唯一學者，以此區別寄於直接與間接稅間最可疑的區別上。見他的 *Die Steuer und das öffentliche Interesse*, Pp. 327, 334。

那末，這是顯明的，規費與特別派捐之間確有區分的界線在，雖是此界線沒有一面規費與特別派捐，他而規費與賦稅之間的界線那樣明晰。在實施上，尚有將它們弄混淆的危險；可是在學理上却很少把它們區別清楚的。即如瓦格涅（Wagner）雖是在他著作的最後一版中不能不承認

「派捐」(Baitrage)之存在，却只用寥寥數行略為提及，僅認之為規費的不重要附目。自然，最容易的事是學巴斯楊布(Bastable)的辦法，直否認規費為獨立一門，用以避免「另立一類國家收入以與稅款平行」(註一)。但是巴氏他自己及到碰着特別派捐存在的事實，也不能不改訂他的分類，並在最後還是立了「與賦稅平行的獨立門類。」設若此門類是與賦稅分離的，則便難拒絕不再另立一門類，因為用於前一門類的理由也能同樣適用於後一門類(註二)。

(註一)見巴斯楊布的財政學(Public Finance) P. 221

(註二)普勒因教授(Prof. Plehn)在他的財政學初稿(Introduction to Public Finance, 續約第三版 1909, P. 364)中，特別派捐為一種賦稅。在他方面，我的見解却被勒拉波爾(Leroy-Beaulieu)在他的 Traité de la science des finances, 6th ed., 1899. vol. I, Chap. VII 中，格拉贊尼(Graziani)在他的 Istituzioni di Scienza delle Finanze, 2d, ed., 1911, P. 193 中，本羅森(Nicholson)在他的 Principles of Political Economy, III, 282 中，阿德里安(H. C. Adams)在他的 The Science of Finance, 1899, P. 227 中，奧德(T. K. Urdahl)在他的 The Fee System in the U. S., 1898, P. 60 中，所採取

## 五 公價 (Prices)

現在我們來到一個最後的問題，這問題已發生了不少的困難。我們對於某種政府企業，如運河，郵政，電報與鐵路，的勞役所引換的付款，將歸於何類呢？它們是賦稅嗎？是規費嗎？抑或究竟是強制的付款嗎？它們是否較好的稱之為價格，而歸於國家的約定收入一門嗎？

有些學者說，設若政府之所經營者為公企業，如郵政，則其取費為強制的；設若政府之所經營者為私企業，如製鞋廠或煤礦廠，則其收入屬於實業範圍。此說有決然的謬誤；所為天然的公企業與天然的私企業之間並無這樣嚴格的界線存在。一切事情完全繫於當時對政府干涉政策之見解如何。郵政在各國之所以為政府經營者，其單純原因，如由此種企業發生之時，並無政策的爭論故也。至電報，電話，以及鐵路，在有些國家屬於政府管理，在有些國家屬於私人經營，其故乃因此類企業之發達係在政府干涉限度問題發生之後。煤氣業，在有些市區是公營，在有些市區是私營，吾人究竟置之於何類呢？我們又將自來水與街市鐵路企業應歸何方經營呢？有些國家並將造鹽與

造煙草作爲政府的專賣，認爲此種辦法乃是徵課用鹽與吸煙的人們之一捷徑。設若政府爲課稅用炭或用鞋的人民起見，而將煤礦業或製鞋業歸於政府經營，那末在原則上與前述的公營有何區別呢？自然，若政府過分擴充它的職務，誠是不好的政策，但是並沒有天然的嚴峻的界線，可區分何者應屬私營，何者應屬公營，何者應爲政府經營的煙草專利，何者應屬人民經營的麵粉或煉鐵企業。此種界限恆繫於當時一般輿情對社會政策的適當範圍如何而定；但是，公共重要利害關係究以何種限度爲止，這問題在各國與在各時期的答案已經是不同的，並將來永遠是不同的。

由此看來，此種公營與私營的分野，並不繫於企業的屬性，如許多學者那樣主張的（註一）事實上，人民對同一政府勞役的付款，在甲國或許是價格，在乙國或許是規費，在丙國或許是賦稅。欲解釋這困難還須倚賴吾人在前面用以區分特別派捐，規費與賦稅的同一原則。換句話說，區分公共收入的主要關鍵，並不十分重視政府行爲的情狀或政府經營企業的種類，而須考察人民與政府間所成立的經濟關係。

（註一）例如，瓦格涅將電報與郵政費歸於規費，將鐵路運費歸於實業收入。薩耳（Schall）則限制規費爲屬「主要爲國家

家目的」的勞役收入。參看松貝爾 (Schönberg) 的 *Handbuch der politischen Oekonomie*, III (第三版) P. 98。洛瑟 (Roscher) 在他的 *Finanzwissenschaft*, P. 22。賈克 (Vocke) 在他的 *Die Abgaben, Auflagen und die Steuer*, PP. 223-265 也將郵政電報與鐵路的取費排斥於規費門之外。

欲使此點明晰，我們試將此項各類收入分別論之。

最簡單的例是政府決定經營的純粹私企業。政府見着人民的某種事業確有利可圖時，它也可以這樣想：爲什麼政府不可以同樣去作呢？因是，政府使組織企業，並以完全的私人方式經營之。以類例子在往昔時代是最普通的，那時政府經營各種私企業，如陶器業，貨錢業，或普通商業；洎乎晚近，此種政府企業已甚稀少。然而許多國家至今仍有不動產，或以之出租，或將其經營而以出品售於公共市場；有些國家仍然經營銀行業；又有些國家甚至買賣貨品，如荷蘭之專賣烟草，智利之專賣肥料，與印度之專賣鴉片，便是。在這一切例中，政府的主要目的在於收入，其取費也與私人企業的定價是一樣的。政府在此種企業中之定價，無論這企業是競爭的抑或專利的，其動機完全與私人的動機無異。至於購買的人們，或是向政府購買，抑或向私人購買，是均無關係的，因是他們無

論向何處購買，都是付一樣的價格。此貨品或此勞役都一般是供給他們自己私人需要的，除了出賣人是公家而非私人這點偶然區別外，並無若何公共性質存於交易之中。因是，此時政府的取費是「類似私價」(quasi-private price)；這價格是純粹的定付款，係依據政府與購買人間之同意的。購買人所主要斟酌的是他所獲的特別利益，而普通利益或公共目的之維持不過是偶然附帶的事件。

現在我們來到第二類例子，即是政府決定進行某種多少帶有實業性質的企業，其特殊目的不純粹在謀收入。因為政府依據經驗，認為此類企業若毫無限制的由私人經營，不能有十分圓滿的效果。政府於此或是將此類企業仍由私人設立，但須受政府的嚴密管理，抑或將它們歸於政府自辦，二者任一辦法都是可以的。政府干涉的原因不由於公共收入起見，而係基於公共政策，此時所顧及的是公共利益，而不純粹或單獨是私益了。

此類企業的一般例子是郵政，電報，電話，鐵路，自來水，煤氣，電氣等業。此種企業通常稱為經濟的壟斷業，因為此種事業經由經濟勢力的作用，競爭變變成完全不可能的事。又是在大多數的時

候，此類企業非有政府特許的權利或特許狀是不能輒由私人經營的。因是，在此類企業中，公共利益有決然的巨大關係；無論由政府監督，抑或由政府自營，於吾人的特別論旨上是不生影響的。

我們專論政府直接經營的此種企業。於此有一問題生焉：從此種企業活動之結果，政府對其勞役或貨品所索之代價，其性質究屬何類呢？

此處主要之點仍是個人的私益。個人從政府購買煤氣或電報以滿足他的私人需要，與他從任何個人或公司買入這些東西，並無或異。可是此處有一新要素加入——即公益的要素，即個人自覺為社會一份子應有需要之滿足。此類企業所以作為政府企業的原因，即在構成社會各份子覺得政府經營此類企業，他們有共同的公益在。例如，他們相信市府經營自來水，乃因他們有許多理由認定此項事業不能假手於私人之故。政府此時的徵費，誠然無以異於私人所付的價格，不過此價格與私價不同。在私人經營時，壟斷業只在謀得最大可能的利潤；而在公營壟斷業時，政府所求達的是最大可能的公共效用。即使政府之定價甚高，其目的也不僅在得最高的壟斷利潤；因為公共的原素恆是特別可以轉移定價的。若是公共原素不能左右定價，抑或不能以同樣定價給人

以較大效益，則公家之經營此業，便是無理由的。

此種徵費對於個人自然是價格，但不是「類似私價」而是公價（Public Price）（註一）。此時政府與個人的關係並不與前例一樣。此處，個人的特別利益雖仍是要緊，却是比較的不重要；公共目的變成了更為重要的原素。

（註一）普勒因教授（Prof. Plehn）稱此徵費為「例費」（Rates）不稱為「價格」（Prices）其理由以吾人通常呼自來水費、電報費等等之故，見於他的 *Introduction to Public Finance* 第三版，1909, P.P. 88-89。可是他的

主張有兩層非難——第一「例費」的稱呼並不是普遍的——例如稱自來水的為「租」（rents）稱電話的為「捐」（tolls）稱鐵路的為「票費」（fares）等等；第二，有些國家，如英國，例費將立刻與地方捐（local rates）或地方稅

混淆，合衆國統計局所作公共收入之分類，如在出版的 *Wealth, Debt and Taxation* 一書（第十二次統計，一九〇七年）所載列的，已立出公價一門。

現在我們來到真正重要之點：公民的情感難免不有進一步的變遷，政府經營企業或許有改變方式的時候。私益或特別利益的原素或許日趨衰滅，公共的概念或許漸佔支配的地位。因了這

些變遷的情勢，政府至時將再不能依據利潤原則以經營企業了。政府將減低它的價格，或以僅足彌補營業開支爲度，抑或甚至不足開支。即使政府之定價，仍大概在力求與購買人所獲利益之比例符合時，而此定價之多寡仍須受公益條件的支配，課擔負能力較小的人們以較低之價。換句話說，個人的特別利益雖仍是計及的並取償的，而因社會的公益此時已佔重要之故，按特別利益所定的價格，也可因其他關係而略加修改，譬如郵政，新聞紙的郵價比信件爲低，便是一例。此時對個人的徵費則變爲規費了。

末了，另有一種變遷也是可發生的。公民或許認爲公共目的是唯一的關係，而個人的私益應溶化於公益之中。政府此時將完全放棄按特別利益徵費的原則，而採用下述任一方法：（一）政府對享受特別勞役的人民完全不徵費；（二）或徵甚輕的費，但非依據特別利益原則，主要係依據支付能力原則。自然，此項經費須有收入以支拂之，不過此項收入係由全社會共同擔負，抑或由享受此種勞役的部分擔負；可是即由部分擔負，而個人應繳的特別費却不能以他所受之利益度量之。質言之，此種徵費已是賦稅——有時是普通稅，有時是特別稅。

我們試將此種過程描述如下。一條鐵路在私人手中時，則旅行者或運貨者所付的是私價。設若政府收買此路，與以完全同樣方法經營之，則此時個人所付的仍然是價格——即類似私價，因為政府定此價時，係以私人的立場定的。可是再進一步，政府雖仍以牟利為目的，却很快的採取了公益的觀念。企業與顧主既有此種變遷關係，故此時的徵費便是公價。嗣後不久，政府或將此定價減低甚鉅，僅足彌補開支，或此價對於個人或國內各部分之增減，係以公共政策決定。此時的徵費實際是規費或捐。最末，一般輿情或許要求鐵路免費，如現在的奧大利亞便是這樣。此時社會對免費鐵路所籌的經費便是賦稅。在公用的官道與運河，此種進化是很顯露的；免費運輸之最後階段業已實在達到了。

第二個例可描述自來水供給。在最初自來水通常是由私立公司經營，即或由城市經營，也係按照私營的原則，每人均按其消費水量而付價，但是定價却比城市對自來水的營業費較高；故企業之進行是依據牟利原則。嗣後變遷來到了。城市徵取自來水費，雖仍按照消費却限制此費以能彌補開支為度。稍後，又有一種變遷來到了；有些城市，雖仍然力求達到兩種目的，却通常對用水的

人是收總數，較富的消費者比較貧的消費者付費略高，雖是他們的用水量是一樣的。最後，我們來到一階段，這階段已經是歐洲有些城市達到的，並且我國德特拉提（Detroit）城的市長賓格里（Pingree）也有這種要求：即自來水可無費的供給市民，而其開支可列入清潔街道的開支之一項目。於是自來水費經過了數種階段——私價類似私價，公價，規費，與稅。自然，有些城市也有躍過這些中間階段，而劈頭便從最後階段發軔的，又有尚未達到最後階段的。實在的，雖然這是非常的，進化的原則或許正與此相反，公益要素反形落後，而私營的方法或反再被採用，這也是說不準的事。不過原則本身是在各國都顯著的，其向前進化乃其常例，向後退化乃屬偶然，與吾人的論旨是不妨害的。

又是，現在各處的郵票費，也如運河捐或道路捐一樣，差不多都是一種規費（註二）；然而其徵費却有時如此之高，以致特殊利益反變成了特殊擔負，徵費變成了交通上或運輸上的課稅。這種情形在古昔是最普通的。官道最初是屬私人所有，過道費是封建地主的任意苛索。稍後，此費變為運輸稅；再後，則變為過道捐；迄至今日，此費差不多都已消滅了，官道之管理係依據免費使用原則，

而由普通稅款開支了。

(註一)最早在一七六五年時，弗蘭克林 (Benjamin Franklin) 至少一部分已認出規費與稅之區別。他在答復國會委

員會「郵政是否為賦稅與管理」的問題說：「否，通信所花的郵費不是賦稅性質；這只是對所作勞役的相等代價。」見

Dowell 的 *History of Taxation and Taxes in England*, II, P. 49。但是弗蘭克林沒有見到郵費也可變

成賦稅。

上面所說鐵路，自來水，郵費以及過道費的進化，也可適用於一切他種政府企業——如運河，電報，電話，煤氣，電光，馬路，車路，碼頭，市場與渡船。又是，設若採用了社會主義的計畫，則以前的私企業，若被政府收回公營時，通統可適用這同樣原則。至於政府應否自營這些企業，這問題却不屬於我們現在研究公民納費的經濟與財政性質之範圍。

於是，政府供給人民以貨物或勞役，其所索代價，可按政府與人民所成立的經濟關係，而性質各殊。規費可變成賦稅，所以賦稅亦可變成價格，而價格也可反變為賦稅。若是價格不能變為賦稅時，則政府同一勞役所索之代價，往往在甲國為價格，在乙國為規費，在丙國又為賦稅。真正的試驗

不是個人與政府當中的經濟關係，是個人私益的力量與社會公益力量之比較。

價格與規費之間，與乎賦稅與規費之間，雖有這樣明瞭的分界線，主要是程度的分界線，但在實際生活中，往往一種徵費包含數種原素，若非素有訓練的觀察家，則頗難將其歸於何類。例如價格與賦稅之合併，便是一例。若賣酒業係由私人經營，政府只對其所售之每杯酒課稅，則此時買酒人所付之費便包含了價與稅兩種。若是每杯酒之價為五仙，政府所課之稅為一仙，則沽酒者便應付費六仙，其中五仙是價，一仙是稅。又若酒之製造或售賣為政府的專利時，如有些國家是這樣，這關係是完全一樣的，並其徵費且可超過六仙。實在的，酒業所以為政府的專利，其一般原因即在於此；不過須在五仙以上的數目，始能認之為稅。這同樣的理由可適用於其他為財政目的的專利業，如煙草、糖或鹽之專利便是；人民所付之價恆比他向私家購買的為高，其超出之數即是間接稅。這種情形也可適用於鐵路或自來水的價格；不過到現在此種現象絕少，因鐵路與自來水都非財政的專利業故也。此種企業雖可為政府壟斷，但是政府壟斷的目的，差不多各處都不在提高價格，而在減低價格——不在牟利，而在得一般的社會效用。又如法蘭西與意大利政府課私營鐵路的票

稅，其稅額係分別印註於票上，藉使買票人能夠區別何者爲價，何者爲稅，此種區別法，若鐵路爲政府自有與自營時，也是適用的。總之，此種徵費在經濟意義上是可劃分的。

同樣的，一種徵費又可包含費與稅兩項，這是我們已經迭次描述過的。可是政府通常都不作此種嚴格的區別。例如，美國有些州稱爲保險費 (insurance fees)，而其他諸州又稱此同樣付款爲保險稅。在有些南方州中，農業費 (agricultural fees) 有時又稱爲施肥稅 (fertilizer taxes) 而在大陸，則「費」與「稅」兩名詞用來是常無區別的事實上，此種混淆誠然不算十分重要；可是在學理上這區別是很顯明的，並且漸次開始爲法院所認識。

更爲困難與更爲淆亂的例子，是此種款項而在彼種形式之下徵課，譬如資本公價而以賦稅之名徵之。試舉自來水或煤氣的例明之。在歐洲，有些城市收買私人的自來水或煤氣公司時，最初它們，而且現在有些，徵費仍按照個人的消費量。可是，有些時候，爲便利起見，城市假定每家人須消費一定分量，並因有些地方稅係課於每家居民之故，它們便將此稅附加於稅款之上，如英國有些城則徵收自來水稅，如徵其他地方稅一樣，而在奧國，自來水費則附加於房租地方稅之上。但是此

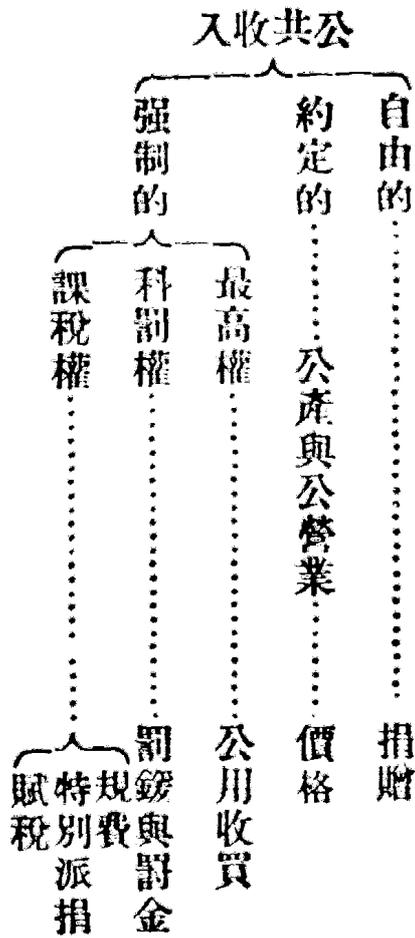
種徵費仍是價格，而非賦稅；因為，若任何人消費超過假定的數量時，特別是營業人或工廠主人，徵費是按消費而增加的。設若徵費減低，抑或放棄所有特別利益的觀念，將此費課於全社會或社會之一部，而不計及各個的比較消費時，則此徵費為規費，或甚至為普通稅或特別稅。可是，事實上，此項徵費在現時各地差不多仍屬為價格，縱然有時是以稅的形式徵取。所以，英國人有一類獨立的市政收入，稱為「煤氣與自來水事業」的所得，此點可表顯這區別是隱約承認的。在紐約、克拉敦、自來水（Oraton water）費在法律上稱為「水費」（Water rate）或「水租」（Water rent），雖是一般人稱之為水稅，與一般實在的稅混淆。在紐約，此費是分別的繳納，可是在有些歐洲城市中，此費為便利起見，僅附加於現有稅款之上。總而言之，只要個人與政府的經濟關係不同時，政府企業的徵費，雖是混淆在上一名稱之下，實際也是可分別的。

## 六 結論

綜括起來說，在實際狀況之下，一切公共的收入，不屬於自由的或約定的，即屬於強制的貢獻；

強制貢獻之徵課，則或基於土地最高權，或基於科罰權（或認為另一種權力，抑認為屬於警察權之財政權，均無不可）或基於課稅權；而最末，課稅權之表現有三種形式，即規費，特別派捐與賦稅。

至論到稱為價格的徵費，無疑的，類似私價應歸於約定收入一門；而公債——即對政府所營實業在某種條件之下的付款——則居於中間地位，可稱之為半強制收入。設若政府經營企業，完全與私人無區別，則其價格實際是約定支付；設若政府使全社會或社會之一部擔負此款，則此款為強制支付；設若政府採用徵費的折衷原則，則其支付既非約定的亦非強制的，而包含兩種要素。分類形式可如下表：



但是，若以真正區別在於個人與政府之經濟關係時，如我們所提出的，則收入之分類亦將憑倚由特別利益度量的個人私益，與由納款人能力度量的公益或公共目的之輕重比較而決。在前一場合，個人是主要的或唯一的因子；在後一場合，個人的重要則被消沈於社會公益之內，他縱然獲有什麼利益，乃僅是他為一社會團員之偶然結果。在前一極端是價格，其依據繫於政府對於某特殊實業或某個人之關係；在後一極端是賦稅，其依據則繫於政府對一般實業或一般人民之關係；位於此兩極端之中的，則有規費。從此觀點看來，設若我們將公用收買與罰金略去，它們原來不甚重要，則吾人僅有三大類的收入：即價格，規費與賦稅。規費的緊要特徵即是有可度量的特別利益存在，與乎公共目的尙居重要；若全無公共目的時，則其徵費便為價格；若無特別利益時，則其徵費即為賦稅。

雖然，這些要素在各種徵費中表現的程度是不一定的，故各要素之錯綜關係至為繁密而難鑑別，形成了各種實際甚佔重要的中間收入。譬如，公價一面含有價格要素，他面含有規費要素；但是因其重要之故，有獨立成一目之必要。又是，我們已經見出，特別派捐與規費有許多共通點，但

亦有自成一目之資格。於是，我們的最後分類將如下述：

1. 特別利益為唯一關係  
公共目的為附帶的  
類似私價
  2. 特別利益較不占重要  
公共目的較為重要  
公價
  3. 特別利益可度量而公  
共目的更居重要  
規費
  4. 仍假定有特別利益但  
公共目的居支配地位  
特別派捐
  5. 特別利益是偶然結果  
公共目的為唯一關係  
賦稅
- 適用能力原則

上述分類的界說如次：

類似私價，是個人對於政府賣出的貨物或勞役所自由付的代價，政府之出賣此等東西與私人的售賣同一方式。

公價，是個人對於政府出賣的勞役或貨物所付之代價，政府之出售此等東西，主要係為個人的特別利益，社會的利益乃是次要的。

規費，是用以支拂政府所作每一勞役費用之付價，政府之作此種勞役，主要係為公益，但對納費人也給予一定分量的特別利益。

特別派捐，是一種一次終結的付款，用以支拂為公益而作財產某種建設之費用，其徵課係由政府按照財產主人所享特別利益的比例而徵取。

賦稅，是人民對政府的強制貢獻，用以支拂一切公共事件之經費，其徵課並不計及所給之特殊利益（註一）。

（註一）上述的分類，可說是現代一般重要學者都已採用的。在前二十年中，意大利學者已做了最精細的工作。關於特別派捐，

可參看 P. Jannaccone, *I tributi speciali nella scienza delle finanze* 關於規費 可參看 A. Vita, *Le tasse nella dottrina scientifica*, Milan, 1911 關於價格 參看 Salvatore Majorana, *La classificazione delle pubbliche entrate dei prezzi*, Rome, 1920 最後這位學者曾將余之分類與英洛底 (Einaudi) 的分類作深長的比較，英氏分價格為三種，即私價、類似私價、與公價，與余意微有不同。

## 第十五章 改良稅 (The Betterment Tax)

一種新稅發生，其科學名詞間取諸異邦，這是常有的事；可是一種外國制度却蔽以迥異尋常的名稱，而外人之採取此名稱，乃反以是爲取法於他邦，則是罕見的奇例。此種奇例，英國的「改良稅」(Betterment Tax)庶幾類是。此種制度誠然見行於美國，但其名稱則在美國並不普通。此名稱究在何時並怎樣的輸入英國，殊無確切的說法（註一）；但是十有九個英國人，當用此名稱時，總是想着他們是依照美國的習俗。此名詞現在已爲英國所流行，可說已有堅固不拔之勢。

（註一）亞基爾公爵 (Duke of Argyll) 在上議院演說時，謂此名稱是「荒謬的外邦的粗俗」文字。波滿先生 (Mr. Bauman) 在他而則說：「其名則佳」而「其事則可鄙」。而在美國採用「改良稅」這名詞的地方，差不多只見於

麻沙朱色得就是較早的法律和案件中也大概是如此。

## 一 起源

改良稅的原則，最近曾被一官方委員會解釋如下：「這原則是，若個人財產的市價增加，顯然由於地方政權所作建設改良之所致時，則此人應特別繳款以供改良費用」（註一）。另有一種特別關於「按利益（進步或改良）派捐」之官方報告，解釋此稅為「按利益而定之徵課，與用課稅於財產之手段，以達由費公帑的建設所增財產價值之一部分截割」（註二）。對於我們美國人而言，吾人現在之所討論者，實際無非一種特別派捐制，這是不待說的。

（註一）參看 Report from the Select Committee of the House of Lords on Town Improvements (Batterment), 1894

（註二）參看 Orange Book of the London County Council 題名為 Precedents of Assessment According to Benefits, 1893

在美國是不言而喻的，而此英國却是聚訟紛紜。在合衆國，地方稅，關於不動產方面，是課於土地的所有人的；在英國，他們所謂地方稅率，是課於居住人的。在合衆國，此稅係課於一切土地之上；在英國，此稅只課於生產的或有租息的土地之上。因此，在合衆國附加此較新的徵課於地主的現有稅款上，是比較容易的事；而在英國則此手續較難，因為不但須變更徵課原則，並須改變徵課方法。此時應直接擔任稅款的不是居住人，而是土地的所有人。所以在美國認為是與投資利益調和的方案，而在英國的反對派看來，却是對私產權利之襲擊。

然而，這似乎是很奇怪的，特別利益之派捐制却是英國的一種老方法。曾在一六六二年時（註一），英國通過一條例，許可擴展威斯特敏斯特（Westminster）的一些街道，並規定經費之籌集由私人樂捐。若樂捐不敷時，規畫街道的委員會有按照收受利益的大小，課捐於財產所有人之權（註二）。其重要一款如下

「在他方面，未被折毀的房舍，因擴大街面之故，巡行比較自由，貿易比較安適，以及其他種種便利，將獲得租金增加的利益，故應規定……陪審處應判定並徵課此種房舍的主人與居住

人，以適當的稅款，或金額或年租，如他們見到此種改良與革新時，憑其理性與良心所應判決與認為適當的辦法。」

(註一)在一六六二年的法律之前，有兩件土地增價案發現，這是值得注意的。第一件是在一二五〇年羅買沼澤 (Romney Marsh) 案。此案起於海牆之修復。判例規定政府應派員「度量所有應受沼澤危險的土地與房舍數」並再「考查在危險界內的海牆，土地與房舍之數」……規定每人應擔負若干修建與補葺此海牆的經費。」見堪倫 (Cannan) 的 *History of Local Rates in England*, 1912, P. 11

第二案是在一六〇五年關於李河與太晤士河 (Rivers Lea and Thames) 之修濬。法律規定「修濬由倫敦至……牛津之水道」並說：「凡享受修濬河道利益的人們應按適當比例供給經費，這是合理的、公道的，而且平等的……委員會認為可受此水道的舒適與利益的居民，有向他們課稅與派捐之權。」

至與改良稅有關的其他先例，可參看上引書 P. 439-441。較早荷蘭的先例，可參看同書 P. 438。與此有些類似的是巴黎在中世時，例如十四世紀與以後，所徵的「鋪道稅」(pavage)。參看格蘭案 (M. G. Grandjean) 的 *Obligations et taxes de pavage et trattoirs. Anciens usages, legislation, doctrine et jurispru-*

dence actuelles. Paris, 1919, Pp. 13 et seq.

(註二) 13 與 14 Chas. II, Chap. 2. sec. 28

五年以後，又通過一類似的條例，規定倫敦城市在大火後之復修。此條件中差不多包含上面所引條款之重述。其變更之點是：第一，捐費之徵課，前條例謂為因於「改良與革興」，本條例則易為「改良與進步」；第二，一六六二年之徵費係課於「主人與居住人」，而新費之徵取則係對於「此種房舍的與在其中的主人及其他有關之人」，按照「他們的各個利益」。(註一) 此種條款並不是死文字，其效果可見於配皮氏的日記 (Pepys' Diary) 中一段敘述，描寫所謂「進步利益」之實際作用是頗有趣味的。(註二)

(註一) 見 18 與 19 Chas. II, Chap. 18, sec. 21

(註二) 見配皮氏在一六六七年十二月三日之日記。此段文字被摘引於「倫敦市參議會」主編的 *Orange Book of Precedents*, P. 37

由此看來，在二百多年以前便已充分活動的原則，而在今日反為熱烈爭辯之焦點，而且即在

此原則早已實行的同一城市中，現在却被狂烈的攻擊，斥之爲外邦輸入的不公稅制。

一六六七年的條例在另一方面也是有趣味的。委員會不僅可規畫新街道而已，並有權力計畫並指出「公共明溝，暗渠與圓拱的數目及位置，以及鋪修此城內或城市的自由區內街巷的次序與狀態。」隨後便是下面的緊要一款（註一）：

「因此改進之結果……對該城內或所屬之自由區內之一切房舍，按照他們將收受的利益，課以合理的稅，以供新修，割短，變改，擴展，補修，清潔，洗掃前述圓拱，明溝，暗渠與鋪修街面之經費……這是……合法的。」

（註一）見 19 Chas. II, Chap. 3, sec. 20

在此條件中不僅用了「利益」這名詞，並此徵費亦已稱爲「稅。」而更重要之點是：此種徵課本身在英國似已成爲過去的廢物，而其條例却是美國規定特別派捐的第一次法規所依據的模型。紐約在一六九一年的州法規差不多是逐字逐句的依照一六六七年的英國條例（註二）從紐約不久以後，此稅已通行全美國了。因是，特別派捐或「改良稅」制雖是在其發源的國土尙多

聚訟，却確切的是英國制度（註二）。

（註一）可是這是值得注意的，在一六五七年與一六六〇年我們已在新阿姆斯特達德（New Amsterdam）發現兩例。一是

對用石修砌赫爾岸（Heere Gracht）的請願，要求「凡受利益的人均須擔負一部分經費。」參看波丁（Paulding）的 *Affairs and Men of New Amsterdam in the Time of Governor Stuyvesant*, 1843, Pp. 14,

。其次是特別派捐但早已通行於荷蘭的城鎮。例如在烏勒齊（Utrecht）我們在一六五九與一六六一兩年見有此種徵課，名為「改進稅」（Meliorations）即是改良稅。此稅之來源可遠溯至十六世紀中葉。例如在一五五八年，此稅已被阿克麻爾鎮（town of Alkmaar）用以改建市場。參看伊卑斯達（Eberst dt）的 *Städtebau und Wohnungswesen in Holland*, 1914-15, vol. II, 76 et seq.

（註二）英國在十八世紀時，我們便見出有幾種修街條例，適用於倫敦的，已課附近財產所有人以修街的全部或三分之二的費用。參看倫敦的上引書 Pp. 128-129。

## 二 改良與徵課

我們現在來到英國一切聚訟的根底問題：所謂改良稅確是一種真實的稅或是「地方捐」(Local rate)嗎？表面上似乎僅是術語的問題，却實際已引起了不少的混淆。因為，若認此徵課為稅或捐（註一），則爲什麼此項捐稅之徵課與其他捐稅不同呢？若假定此徵課爲非捐或稅，則此項收入，在何種權力之下始能徵課呢？

（註一）堪倫在他的 *History of Local Rates in England* (P. 5) 中欲將捐 (Rate) 與稅 (taxes) 分開，而實際他所區別的乃是配賦稅與配率稅 (apportioned and percentage taxes)。他最後不得不陷入以英國的土地國稅爲捐之謬誤結論！

吾人於此不得不返還到前章所討論的問題，不過在此點更須加詳的研究罷了。

我們已經見出，當着國家命令私人犧牲他的一部分財產時，國家此舉主要係基於課稅權，課稅較廣的意義是指一切強制的貢獻。政府可以按照不同的原則——利益原則或能力原則——徵課此種強制的貢獻。政府可以向人民說：我們現在要替你們作些特殊的勞務，命令你們對所受特殊利益付出代價；政府或是這樣的說：我們現在要爲公共事件花費一筆錢，命令你們按照你們

的資產貢獻你們的義務。後一種付款即是狹義的稅。可是問題馬上發生了：前一種付款也是稅嗎？

困難之起，乃緣於特別利益與普通利益混淆。利益說或保護說之真義是：若政府課取人民的稅，便有保護人民與給人民以良好政府利益之義務。美國所謂的一「公共目的」主義便是此義。賦稅須用於公共目的上，並須給公眾以政府的通常利益。但是普通所云的利益說則稍異於是。利益說主張政府須給每一納稅人以相等的利益。此說的真義是說利益與賦稅是互相依倚的。可是此義之主張，殊難成立；因為政府徵課一種賦稅，從不擔保要為特殊的個人作特殊事情，或給予特殊利益，任何人在法律上或道德上，都不能因為他認為政府的行為對彼不及對其鄰居的利益大之故，有索回其稅款的權利。因賦稅換來的國家行為，其利益是不可以數量度計的；即使可以度計時，也不是對於個人的特別賜與，而是他參與公共福利的偶然結果。例如，軍備的利益，司法制度的利益，領事與外交布署的利益，與乎其他須徵賦稅以充經費的種種政府活動之利益，均不能給某一納稅人以較多的好處。就在地方財政中，一切地方經費仍須取給於一般賦稅，我們也不能說，地方司法，地方警察，地方消防，地方健康部，或其他地方政府之各部，其行為所生之利益對於每個人是

可分別度量的。某甲或許甚重視此利益，而某乙或許對行政的某部分感覺趣味甚低；儘管他們的觀感不同，却不能絲毫變更他們對政府的義務。這些經費係用於社會之中，此社會的每一分子須按其支付能力以擔負這經費。設若政府怠其職守，不能保障納稅人的身體不受強暴，或其財產不受水災或其他破壞時，他儘可利用他的政權去推翻或改革此種行政，但無絲毫要求減低其稅率的權利。故在這種意義上，保護與課稅是不相關連的。

上述云云，均係關於普通稅，聯邦的、州的或地方的。普通稅云者即為普通公共目的而徵之賦稅。但是政府有時也可為特別目的而籌經費，此時所徵之稅稱為特別稅。政府可課全社會一種特別稅以供戰爭的開支，亦可徵課一種特別稅以充某特別部門的經費。例如，在美國少數州中，如紐折爾西，我們見出，不僅有學校特別稅之徵課，並且有些特別稅，而性質與英國的地方捐一樣，係用於警察、電光或防火的設備上。自然，此種特別稅是選定社會的特殊區段擔負的，如甲區應上濟貧捐（poor law），而乙區或許應上瞭望捐或燈亮捐。然而此捐仍屬於稅，因其徵課係按一般公認的能力標準；雖是受利益的特別區段可視為一階級，但利益對此階級的各分子是一般的，而非特

殊的，單獨的或各別的。雖是擔負此特別稅的一切人們，其應繳此稅的原由，僅因其全區段已受利益之故，而每個人即使受有利益，乃以其為該區之一員；政府並不特別為他脫開該區的其他各員而作任何特殊的事。故「捐」(Rate)在此是一種特別稅，而非普通稅，因其徵課乃在支拂政府的特別經費故；但是此稅對於區段內的各員都應繳納的，不管特定個人所受利益的為何。

例如，關於濟貧捐，原始的法律明白規定，此項捐稅係按教區人民的能力徵課，或如以後的法律載明的，按居民的地位與能力 (at the rate of the inhabitant) 而徵課。對於每納捐人所受利益的等次是不顧慮，其捐之徵取係按英國的支付能力標準，課於所有居民之上，此標準最初是一般財產，但自是以後，便只限於生產的不動產。

英國的其他各種地方稅，僅除一二種是例外外，均建築在這濟貧捐上。教堂捐之徵課向來都是依據濟貧捐同樣的原則，固無再事冗述之必要（註一）。溝渠捐之最初徵課係基於一四二七年的法律，此法律與在一五三一年續頒的法律一樣，誠然說過須有利益或福利給予。晚近有些學者竟被此說可入歧途，相信此律即改良稅原則之先河。可是詳讀此律的原文，便見出所謂利益不過

是區域的利益而已，即是選出某區為徵課範圍，該區內的居民自然從政府此種行為得到一些利益，但此捐或稅係按他的土地數量課於各個人之上，而與給予他的利益程度是無關的（註二）。

（註一）教堂捐之徵課，最初謂係依據通常估計。「此通常估計所依據的原則為何，吾人則未之見，可是確切可信的，此負擔之分配係按地位與能力原則。」見 Report of the Law Commissioners on Local Taxation, 1843 8th edition, P. 4。參看同書 P. 22。

（註二）一四二七年的法律賦權於委員會「考查……此種損害之遭遇，應由何人負責，並誰握有土地與房舍，誰有在此等地方共享牧畜或捕魚之權，抑或誰從這糞垣，溝渠，水渠，街溝，橋梁，道路與河壩，享有保護利益與屏障，與過近過遠所處之危險，以及從此同一溝渠所受之損害或所享的便利，考查清楚以後，課稅於他們之上，或按照他們土地與房舍的數量，以畝數或以其耕地計算，或按照他們利息的率度，或按照他們共享畜牧或捕魚的數量，會同自由區，與縣屬其他地方，以及上述各地的巡檢吏共同執行。」Jo Hen. VI, Chap. 4。

此律於是又命委員有修建，培補，清潔或阻制這些溝渠以及其他等等之權，「凡土地或房舍之居賃人……或其他任何狀況，地位或資格的人們，已享或將享糞垣溝渠等等的保護，便利與屏衛的……否則即將蒙此溝渠的損害的……」

決不免其擔負。」見前書第五章。

一五三一年的法律差不多包含同樣語句，課捐「按照土地、房舍與租息的數量，以畝數與所買物計算，按照各個所佔部分、租息或紅利的率度。」23 Hen. VIII, Chap. V. 並沒有稅以利益的等次為課捐之基礎。

在那時，土地的數量或測量納稅能力的標準，但是稍後便以土地的租賃價值為標準。又是，溝渠捐之徵課須依據能力原則，已是法院屢次的判決，所以委員會可向吾人說，「溝渠捐之徵課，通常是與濟貧捐的方式完全一樣的。」（註一）

（註一）Report of the Poor Law Commissioners on Local Taxation, P. 22.

吾美的批評家往往為英國溝渠捐的例子所惑誤（註二）。在所指定範圍外之地主不受徵課，因其不屬於此階級故，這是實在的；但是要點是此階級內的所有團員均須徵課，並非按其所受利益，而係按其能力這一層。委員會曾明白告訴我們：「被稅的人或許能從此稅的開支得到一些利益，這是不可少的條件（在課溝渠捐時），因此，若不為溝渠環繞的高山或高地的主人，通常都是免稅的。故此時利益的確切尺度仍不是應稅義務的尺度。」（註二）

(註一) 考勒 (Cooley) 的 *Taxation*, Chap. XX 波爾 (Baumann) 在他的 *Betterment* (1893, P. 6) 提示下面的話是不錯的：「最重要之點是切不可將徵課帶 (rating zones) ……與改良混淆。在徵課帶內的一切人們應付同樣的稅，不管他們各人所受的利益數量為何。但是各個人所受利益的數量却是改良的精彩。」

(註二) 見 *Report of the Poor Law Commissioners on Local Taxation*, P. 65。前述的說法對於通常的溝渠捐都是十分真實的。但是在晚近以來，偶有此種捐稅是按特別溝渠條例徵收的，不僅受利益的財產區域是劃出的，並可按每塊地所特享的利益，個別徵課。此種分別徵課自然可視為「改良稅」或按特別利益派捐的先例。例如一八四八年的京都溝渠條例授委員會以權力，「可按鄰接此溝渠的正面長度比例，分別課捐於土地或房舍之上。若是所有土地與房舍都特別受有此溝渠的利益或排水的好處時，又或者委員會認定按正面長度課捐有何不公時，則委員會便可自行決定此種已受溝渠利益的土地或房舍，應納捐款的比例。」*J. 1* 與 *12 Vict.*, Chap. cxli, sec. 31。此段文字被摘引於 *Orange Book of the London County Council* 內。可是此書的主編人哈里森先生 (Mr. Charles Harrison) 却未嘗將此種事例與許多其他所謂先例劃分清楚。後者的利益只是區域的利益。哈氏或許被 *Report of the Select Committee of the House of Lords on Conservancy Boards*, 1877, no. 371

所惶惑，此報告採取亨利第八的法規所採證據原則的說法，並認為自是以後，課稅即係按每一特殊事件所給利益的比例而定。見報告第六〇。不過我們現在知道，亨利第八的法規說的祇是區域利益。

關於較後的漢渠條例，法院已經屢次判決：「若財產位置於漢渠所利的區段內時，此項財產必須擔任漢渠擔，而不計其所受利益之數量爲何。」見 *Reg. vs. Head*, 3B. & S. 419; 32 L. J. M. C. 115; 9 Jur. N. S.) 871; 8 L. T. 708; 11 W. R. 339. 參看波爾與大衛斯 (*Boyle & Davies*) 的 *The Principles of Rating Practically Considered*, 1890. P. 426

堪倫在他的英國地方稅史 (*History of Local Rates in England*) 之原始版本內，似亦有陷入同樣混淆之咎。實在的，他已更進一步，將似利益原則 (改良) 與能力原則，認爲相對待的，而在歷史上爲同樣合法的地方稅基礎。見前引書第十五頁。可是在事實，除了兩個例外外 (見前引書 P. 424) 他所引的所謂利益稅的各例，無一不是區域利益的模型。例如，一五四六年時規定重修石加波羅堤 (*Scarboro pier*) 的條例，實全引於堪倫書中 (Pp. 35-37) 的，只是說，若堤是這樣重修，則在鎮區內的一切土地與房屋「將可獲得或佃取較大的租息或農產」，於是便讓主人以五分之一的租息，而不管某特定租息是否增加。第二例是一五六六年保護物穀的條例 (前引書 Pp. 41-42) 接

數量課捐於一切土地上，以作防止烏蟲的經費，而不顧及某特定地畝是否受有利益。又如一五五五年重建蘇格蘭歌台的條例（見前引書同頁），課捐於四縣財產主人，按照他們的財產，利潤，或「在是處所有商貨」之多寡。其餘堪論所述的少數例子甚至不能概略的視為改良稅。

若是將特別利益與區域利益的區別牢記心中，又若將「利益原則」這名詞限用於前一術語，則吾人便可見出以利益原則與能力原則在地方徵課中列於對等地位，如堪倫先生之所為，乃是對事物真態的一種牽強見解。哈加庭(Haag, garten)在他的 *Die Rommunnale Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses in England*, (Stuttgart, 1906, P.P. 46-47) 中採取我的主張。

與利益原則比較接近的是英國的燈亮與瞭望捐 (lighting and watching rates)；此捐徵課是分別了純粹土地與改進財產的界線的，純粹土地主人所擔之捐，僅等於房舍與其他建築的主人所擔捐數的三分之一（註一）。此捐條例是否實在已將利益問題懸置心中，尚是一疑問。但是利益問題與此種條規之採取，却沒有什麼關係，這是可斷言的，因為在此條規下的通常濟貧捐亦只課於土地的一半估捐價值上。縱假定燈亮與瞭望捐條例中曾經注意到利益問題，但是吾人須記

得，在此也不過僅分爲兩類——土地與改良物——而捐稅之加於各主人並未比例於他所受的特別利益；各主人仍係與同一科目的其他人們處於同樣的地位，各人均須按其能力的大小納捐（註二）。燈亮與瞭望捐條例原是任意的法規，迄今僅有數百鄉區採此條例，而施諸實行；並在採行條例的大多數區中，也如其他一切鄉區一樣，燈亮與瞭望捐之現在徵課，却完全與徵濟貧捐的方式無異，與一切其他的英國地方捐一樣——即是按照納捐人的能力（註三）。

（註一）見一八三三年的燈亮與瞭望捐條例。又參看 18 與 19 Vict., Chap. 120, sec. 165。

（註二）此點哈里森先生於搜集權書（Orange Book）中的先例時，却未注意。

（註三）「一切此種法律的差異在實行時都是不管的，」地方捐之徵課是「施於同樣的人身，依據同樣的基礎，並遵照同樣的等級，如濟貧捐一樣。」見 Report of the Poor Law Commissioners on Local Taxation, Pp. 65, 67。一切地方捐都與濟貧捐做佛，而現在唯一的例外，除燈亮捐外（因爲自採行警察制度後，瞭望捐已歸廢棄）是衛生捐（sanitary rates）依法此捐係課於農耕地，鐵路，等等，只按估捐價值四分之一。

上述報告所羅列的事實甚多，這是很有價值之點，却是它在經濟學上有時不免陷於混淆。我們試看下引一段文字，便

可知道：

「任何平允的租稅制度，其一面必須與所給納稅人的利益有比例，他面必須與納稅人的資產有比例。但是，在一切事例中，欲令一稅之徵課同時具備此兩條件，幾為事實上不可能的事，故最通常的假定，是視所獲利益與納稅能力有比例，抑或視納稅能力與所獲利益有比例。在大數的地方稅，納稅能力是徵課的標準。但是，有些捐稅中，納稅人能享受經費的一定部分利益，則此時所享利益的比例乃是徵課的標準。在其餘各稅中，此兩種原則都是要力求具備的。」*P. 23.*

在事實上，該委員會所舉「利益」的例子僅是溝渠捐，以及燈亮與瞭望捐兩項。在前一項，該委員會認為徵課數是代表利益原則；而認徵課按照「利潤性質」(profitableness) 是代表能力原則。此說殊屬大謬，因為，如我們見出的，按數量徵課土地曾為各處風行一時的能力標準。在燈亮與瞭望捐中，我們曾被告訴過，「兩種原則都是採取的，雖是十分粗拙而不切適。」但是，我們曾在上文說道，此處並無所謂應按各個人的特別利益而徵課之問題。由此看來，該委員會所引的唯一例子，是能容許不同的解釋的，並該會自己也說過，「我國所有地方稅之徵課，無論依於法律，抑或依於法律外之習慣，都是建於濟貧捐的同一基礎上。」

於是，英國的地方捐無他，亦賦稅而已——誠然此捐是特別稅，不過其徵課係依循一切直接

稅的原則，加於納稅能量或能力之上。地方經費或由普通稅支拂，如有些國家，抑或由許多特別稅支拂。如英國，均與吾人論旨無礙——無論在任一場合，它們都是稅（註一）。

（註一）巴斯塔布（Prof. Bastable）在他的 *Public Finance*, P. 374 中曾譯誤的說：「英國地方稅」係由納稅人所受勞役利益度量之。地方稅應與利益有比例。在 *Rex vs. Mast*, 6 T. R. 164 案，曾立下地方稅原則：「各居民應按其能力納稅，其能力則由該居民在該區的資產度量。」又參看波爾與大衛斯（Boyle & Davies）的前引書

P. 98

但是，我們若離開能力原則——或由財產，或由租息價值，或由其他任何準則度量的——而來到隨事而異的，並按特定個人所受特殊或個別利益的比例而課的付款，則吾人此時所研究的乃為另一種不同的徵費，這是顯然的。我們此時所有的，不是能力原則，而是等量原則（*principle of equivalents*）。除了在最廣的意義上，此項徵費不能謂為捐或稅，因為捐稅的廣義解釋，凡政府強制的徵費通可稱為稅，以其徵課係基於課稅權故。但是，我們在上面已經見出，課稅的表現有幾種形式；地方捐是一種形式，官道通過費或馬車牌照費是另一種形式，改良徵費又另是一種形式。

英國很少說官道通過費或馬車牌照費是一種捐或稅，然而通過費與稅之區別，却不比地方捐與改良徵費之區別，更爲顯明。地方捐之徵課，其用途在於全社會或社會的某一階級，係依循納稅能力或能力原則；官道通過費，或馬車牌照費，或改良徵費，係因某個人受了特別利益，而課於此特定個人之上。

於是問題便解決了。改良費（或特別派捐）可認爲是稅，同時亦可認爲非稅。若謂一切強制徵課都是稅，以其基於政府的課稅權故，則改良費是稅。但是在賦稅的狹義與普通意義上，改良費又非稅。在所得稅或房稅是稅的意義上，改良費便不是稅；又在地方捐是稅的意義上，改良費亦不是稅；其爲稅的意味，多少與結婚牌照費同科。設若我們堅持凡課稅權之表現均應賦以「稅」之名，則對於與規費及特別派捐有別的狹義的稅，勢有另造一新字之必要。重要之點是事實，不是名稱，混淆之起源，乃由於用此同一名稱，有時是指一種概念，有時是指另一種概念。若吾人對此項徵課，改稱之爲改良費（betterment charge）或特別派捐，以示與地方捐或稅相反，則許多煩難便不可言而解（註一）。

(註一)波滿的 *Betterment, Worsenment, Recoupment* (1874) P. 36 其全部論解均在反駁哈里森美國的改良費爲非稅之說，乃由波氏未認出上述的區別故。「特別派捐」誠然屬於「課稅權之行使」但是「改良費」却不一定與「租稅」同科。由此可見波滿對克利卜斯 (Mr. Crapps) 的區別之批評 (P. 39-40) 乃完全基於謬誤概念。

此處順便將波滿較早出版的 *Betterment* (1893) 書中各譯點指出，到是很適宜的。他想像裁判官華勒 (Judge Cooley) 反對分別估計各宅地所受利益辦法，是完全誤解。如羅斯瓦特 (Mr. Rosewater) 在 *Political Science Quarterly*, VIII, P. 764 指出的，事勒裁判官真正不贊成的，而且現在通常認爲違憲的，是將特別改建費單獨課於宅地正面鄰接改建工程的主人，而不考查沿工程全線的一切利益——實言之，即不配賦於他人。波滿從此種誤解，竟陷於巨大謬誤。他又沒有將在美國各州行使土地最高權的保障與徵課特別派捐法定程序的區別清楚。在大多數例中，此兩程序併爲一起進行，是最偶然的事。

在波氏書中尙有許多其他誤說，例如，他說特別派捐在明尼蘇達是違憲的 (P. 76) 此項派捐在奕倫諾裏是否合符憲法尙屬疑問 (P. 78) 亞當斯密以價值爲分配租稅之唯一標準 (P. 81) 與乎美國裁判官許可利益的特別派捐是出於勉強的 (P. 100) 等等說法都是錯誤的。在該書第一版的八十頁上，我們見出有上述第二版的同樣混淆見

解。該書第二版的許多駁論，甚爲龐雜，不值答辯。

### 三 原則

按利益而徵課之改良費或派捐，其學理殊簡單。政府若以積極行爲給予個人以特殊可量的利益時，對社會最公允的辦法，是由受利益的個人擔負經費，這差不多是自然的原則，改良費的學理即基於此原則。事實上或許仍有問題，因爲所謂特別利益，或許僅屬外表而無實際，抑或此利益是不可度量的，這也是偶然有的事。但是只要事實一經定了，原則却是不言而明的。

當我們討論單一稅時，曾經指出一般不勞增價 (unearned increment in general) 是與特別的改良原則有區別的。課土地價值以單一稅是不公平的，因利益不是徵課的一般原則故，並因爲，即以利益爲一般徵課原則，也非單一稅所能滿足故。政府普通行爲的利益不是數量可以度量的；我們不能一面付稅一面即從政府購入一定分量的利益，如像我們從雜食店買入一定數量的茶一樣。但是，若政府對我們作了一些特別勞務，則公衆全體便無擔負費用的理由；若此勞役與社

會整個有關，則社會之擔負費用，自然是允當的辦法。設若所作的是完全公益事件，社會便應擔全部費用。設若所作的，一部分有益於公衆，一部分有益於個人，則其費用即應劃分，個人所付之數須與他所受特別利益的數量相當；設若所作的完全屬於個人利益，則此個人便應付全部經費。在第一例，經費是由稅或捐（*gift*）支拂；在第二例，是由稅與費的合併方法支拂；在第三例是由規費或通過費，抑由特別派捐或改良費支拂。以徵課未按照納稅能力原則而反對改良費，其不合乎理論，與因徵課未按所給特別利益而反對賦稅，是一樣的。我們切不可將此原則的特有準則，適用到公共徵課的彼原則上。

因是，若地方政府作一特定行爲，因而發生一定經費，此經費的效果增益某一特定財產的價值，是顯明而可度計的，則此時從邏輯與正義的各方面看，由財產主人特別繳款以供此項經費，是最允當不過的。

此種主張，在原則上現在已無爭論。即是最守舊的團體，如英國上議院的委員會，在聆聽反駁的辯論後，最近也來到下列的結論：

「改良稅的原則——換言之，即私人的財產因地方政府作了建設的工作，而市價顯然的增加，則此人應特別納款以供此建設開支之原則——其本身並無不公之處，照此執行是很公平的（註一）。

（註一）見 Report of the Select Committee on Town Improvements, 1894, P. III

此種結論實際是英國關此原則問題的爭論之終結。至實施此原則的方法，誠然不免聚訟；但是在廣大的界限內，學理的肯要地方，凡最易發生駁論的所在，現在已是一致的了（註一）。

（註一）英國改良稅之立法沿革是最有趣味的。第一次提案是一八九〇年的「斯特蘭改建案」(Strand Improvement bill)在此案中，改良條款是倫敦市參議會 (London County Council) 加入，並由主席的綱領報告所採取的，却被下議院的選擇委員會 (Select Committee of the Common House) 所取消。第二是一八九二年的「克倫威爾路橋梁案」(Cromwell Road Bridge bill) 此案的改良條款是被多數委員會取消的。又其次是一八九三年的「倫敦改建案」計劃從斯特蘭到哈爾波 (Holborn) 修一新的中心街道。此案已被下議院通過，但被上議院的委員會所否決。最後則為一八九四年的「鐘樓橋南端交通案」(Tower Bridge Southern approach bill) 在

幾經修刪之後，始由上議院委員會通過，並在一八九五年定為法律，見 68 與 69 Vict., ch. c xxx。在此條例內，此項付款稱為「改進費」(improvement charge)。

與改良費問題有關而常為人討論的是「捐害費」(vorsement)。若是個人應對其所受的利益納費，那末若其鄰人的財產因公共建設而招致了損失時，則鄰人亦應要求補償，這是曾經有人主張過的。但是委員會已這樣決定：若一種建設工程，其利益係歸於財產主人之鄰近財產，同時影響於該主人之其他財產，則課此改良費時，該主人對其財產損害始能要求賠償。過此限度，則為政府所不許。因為若主張新的公利建設，而惟恐影響如叢雜而不衛生之貧民窟一類的公共患害，與乎迂迴曲折的交通方式，將是荒謬絕倫之事，這點他們的見解是正當的（註一）。故在一八九五年的「鐘樓橋梁案」以及一八九五年七月上議院所採的「定章」(Standing Orders)中，損害補償雖認為合法，却只限於上述的最狹限度內。

(註一)見不喇登(G. H. Blunden)的 Local Taxation and Finance (1885, p. 95)。

有時有人主張一種辦法，認為可得改良費法同樣效果的，是「還原法」(the system of re-

occupant) 在從事改良工程的時候，市政府或其他公共團體往往取用比實際需要較多的土地。在工程告竣之後，將此剩餘土地以較高之價賣出，如是，則地價增加之利仍歸於社會了。但是據上議院委員會的證明，事實上，此種辦法通常是損失多於利益的；然而主張的人又說，損失之來，大部緣於法律之有缺點。委員會的報告上說，該會自己「決不認為此法曾經在它成功的條件之下試行過」(註一)。嗣後推行此原則的經驗，業已證明極為滿意；並最近倫敦王路(Kings Highways)之建築與其他各種著名的建設均已應用此原則而成功，故這樣已預備好了推行吾美各州所熱烈主張的「超過徵用法」(excess condemnation)之途徑(註二)。

(註一)「地方政府從未盡給予充分權力，許其購入被改良的財產，而不連帶買入所有的商業利益——因為這樣買盡却是使經費歸於虛費。」J Repor no. 10 (建議案)。

(註二)此原則曾被倭海阿一九一二年之憲法修正所採取。

但是改良費之實際困難却在推行的細微地方，這是很顯明的。如合衆國，算是慣用此制度的老家鄉，並一般認為此制之實施頗大約與所予利益接近。可是在吾國中，沒有那一門的公共徵費，

個人與公帑的確切係關，能夠正確的測量。在特別派捐與乎其他公共財政之活動上，政府最大的努力是在達到實質的公道。辦法之裁決，是歸於法定組織機關，而該機關等用以指導裁決的假定利益，不一定即是確切的實際利益，只須逼近於實際利益，現在即認為足夠實施目的之用了。然而此種效果亦不能一蹴而至，必須經過長久的經驗始能達到的。

在他方面，遺原則在英國僅是晚近才輸入的，其施行此制，則比較更為審慎，因為人民的法益反對力量天然較強之故。委員會提議一些條規，其中多數已被載入一八九五年的「鐘樓橋梁條例」之內，目的在限制徵費不能超過實際利益數額，並保障財產所有人不受此制的濫用納費人。不僅應在擬議工程開始之前得到應擔費數之通知，並應被告訴在工程完竣後之一合理期間內，其財產確切可增的價值為何（註一）。其次，若財產主人反對時，則此事即交由一公斷人或陪審會裁決，裁判費用由地方政府普通擔負。最末，若財產主人仍堅持徵費超過了他的財產之增加價值時，他可請求地方政府照市價收買他的財產（註二）。

（註一）「此期間不能太短，以致建設的效果尚不能正確的測量，但也不能太長，致使應納費的財產，因徵費久懸未決之故，是

【市價的折閱】Report, No. 3. 在一八九五年的條例，這期限是十二個月與三年。88 與 89 Vict., ch. cxxx., sec. 36 (4)

(註1) Report, No. 7. 一八九五年的條例曾有一條 (sec. 36 (9)) 規定收買之請求須在裁決之前。

此類規定是極有趣味的，最末一項頗與在另一章所說最近新英蘭 (New England) 法律的條款類似。在新英蘭，此項適用於累進稅；在英國，此項被採於改良費。在每一場合，此項的目的僅在保護個人不受任意的行政處置。至關於裁判費用之規定，似徵對政府不公，因其無異獎勵訴訟，並可妨害工程之迅速完成。凡此諸點，都屬於細微事件，處置殊無巨大困難。

一八九五年的「鐘樓橋梁條例」是英國法律採用改良原則之第一例子。嗣後數年，此同樣原則又被公認於一八九七年「倫敦市參議會改良條例」 (The London County Council Improvements Act) 中 (註1)，再後又見用於一八九九年的類似條件 (註2)。實在的，在一八九五至一九〇二年之間，倫敦市參議會不下有九種改良條例，都是規定改良費的。可是從一九〇二年至一九一〇年內，進步好像變為遲緩，竟無改良條例通過。例如，在一九〇九—一九一〇這一年中，倫

敦市參議會的預算書上全收入爲 411, 988, 699 而改良費收入僅達 4395 這樣小一個數目  
(註三) 但是這制度似乎緩緩推行於全國，因爲一九〇九年的「城鎮改建條例」(Housing and Town Planning Act) 是一般適用的通法，却包含有下列條款：

「因實行改建城鎮計畫之故，致財產的價值增加，負責的政府，若是在計劃限定的（若是有限制）時間內，提出此項要求時，……將有向財產增價的主人索回一半增加價值之權利。」

(註四)

(註一) 見 60 與 61 Vict. ch. ccxlii, sec. 42

(註二) 見 62 與 63 Vict. ch. cclxvi

(註三) 見 London Statistics, 1910-1911, vol. 21, P. 413

(註四) 見 Ed. VII, ch. xlv, sec. 58 subsec. (3)

又是，改良費是可從下述各種新的土地價值稅（註一）中扣除的，試看下列條規：「因政府的建設工程或其他行爲致土地的價值增加或提高，土地的所有人對此增加價值曾向政府一次或

分期繳納改良經費，此費即構成土地的資本，『在估計增值稅 (increment value duty) 或基地價值稅 (site value duty) 或規復稅 (reversion duty) 時，『此項資本數額應從估價中減去』

(註二)

(註一) 參看本書第十七章。

(註三) The Finance (1909-1910) Act, 1910, 10 Ed. VII, ch. viii, sec. 36.

利益原則，雖不適用於租稅本部，而在地方收入領域中，却已佔有堅固地位，這是可見出的。我們自然承認此制亦有易於濫用之虞 (註二)；但是納稅能力原則亦何不如此。賦稅，如特別派捐一樣，其徵課並不完全符合正義；但是若離開正義，則稅與費亦必須有完全不同的標準度計之。如有人指出的 (註三)，特別派捐制至少包含一部分不勞增價的理論 (unearned increment doctrine)。羅斯瓦特博士 (Dr. R. Stewart) 給出卓越的要點如下：

『無疑義的，特別派捐已將地價增加之一部，從不勞而獲的增價，變為勞而後獲的增價了。徵費的時間應在利益方正發生的頃刻，這樣纔可避免沒收法益之嫌。而且這樣辦法，對於將來

不勞而獲之增價，可有同樣徵取的效益，而不致妨害對地產私有權之良好刺激。地價增加的全部鮮有完全徵取的，只徵取一種工程創建談地特別利益時所需之經費數額，便已够了。我們於此，並非對於不由受益人的勞力，而由其他關係的價值增加，懷蓄了刻薄的嫉妬。我們之所主張者，乃以一人若獲財產增益之利，此項費用若不由此人擔任，總得有些人要擔任——在此例便是納稅的公衆擔任——故他有向公衆納出報償之必要。這個是真正的平等原則。受益人之納費，不僅因為他得了利益而已，並因為此利益附帶有費用，將此費用的擔負置於受益人的肩上，比加諸其他未特受利益的人們肩上，都要適宜些。」（註三）

（註一）欲知此類濫用的歷史，可參看羅斯瓦特的 Special Assessments, Chap. III 又同書 P.P. 142-144。

（註二）參看勃拉克 (George A Black) 的 The History of the Municipal Ownership of Lund on Manhattan Island, P. 78. Columbia University Studies in History, Economics and Public Law vol. I, No. 3。

（註三）見羅斯瓦特的 Special Assessments, P. 140 參看基爾公爵與約翰遜 (Duke of Argyll & John Rae)

在現代評論(Contemporary Review)上發表題名為「改良稅」的論文(Vols. lvii, 及 lviii)

在合衆國中改良稅原則算是在收入制度上有長久的堅固根蒂，雖是在有些特別場合，成績不甚佳良而經驗的證明與一般輿論的裁決都於此制的應用是極表贊成的。而在歐洲大陸方面，因市財政日臻重要，與對其根底原則詳慎分析之結果，此制現亦有普遍推行之勢。至於英國，彼既已爲改良國家稅制之先驅，對於地方負擔之平允分配運動，勢難長久落後。若不借助於改良原則，此種分配平等是不容易達到的。

## 第十六章 最近各國的租稅改良

### 一 一八九三——一八九五年之改良

近代許多變革，都發源於產業民主主義，而變革中之最有精義者，則莫過於晚近財政方式之改革。現代各國於新財政制度之建立，遇着了兩個根本問題。第一個問題是社會各階級在租稅的負擔上須有更爲平允的分配，第二個問題是各級政府在租稅之分配上亦須有正確的原則。

第二個問題，在單一國中雖不如在聯邦國中之重要，却已在各國引起了增加了的注意，其故由於近世產業生活對政治機關有繁密的要求，與乎平行的及隸屬的各級政府之關係日趨複雜所

致。在往昔，地方經費不佔重要，產業的地域關係亦至為簡單，獨立或交錯權限之間，公共收入之適當分配問題，幾乎不存在。

產業民主主義之發達，誠然重要，却已使第一問題之困難增進到最高程度。我們所有的收入方法，是從無數年代流傳下來的，其缺點約有兩端。第一，有些收入方法僅是古制之遺存，這制度在原始是很平允的，但其規定僅在適合比較初期的經濟狀況，抑或其所適的經濟生活，無論為初期與否，而根本上是與近代產業社會的經濟生活不同的。因為政治狀況，與乎財政方術，最後須以社會的與經濟的關係為依據，故往昔收入制度之應歸廢棄，與乎以前認為平允至是反變為實際的不公，這是自然的結果。在現代許多地方，財政上的新社會民主主義之要求，即在合理反抗續用中世稅制於現代生活之中。

其次，往昔的收入制度另有一種悲慘的缺陷。當權的社會階級恆能利用澈底自私的財政手段以鞏固其地位，這話是不幸而真實的。在此種場合，即在此制的原始徵課時候，已無平等託詞之存在。此制之不良，倒不是以後演變的，它在發軔時已是不好的；它並非建設在正義上，而是在強權

上。但因產業民主主義之發達，古昔暴濫諸制的維持成了增加的困難；而它們一個一個的被人們斥爲不良，逐漸廢棄於制度之外。故吾人欲建立久延未達的平等制度，不僅需要破壞，並且需要建設。晚近有些變革，從它們本身看來，似乎過於激烈，若視之爲較大整體之一部——即視對於現代猶存之不公制度之一種補償——則無極端之可言了。

因此兩端，故現代之租稅改良運動，瀰漫於各國。有些國家之改良，係因經濟狀況與財政方法相柄鑿之故；又有些國家則爲對於以前曾被較不平待遇的人們之讓步表示。在兩種情形中，租稅之改良都是近代產業的與近代民主主義的產物。

此章的目的，在引起人們注意到十九世紀之末，各個不同的國家，如英國、荷蘭、新西蘭（Zealand）與普魯士，所有的大改革——這些改革差不多都在這十二個月內完成的，其職志均在求實現公道原則於公民與公帑之關係中。

## 一 英國

在政治科學的許多其他範圍中，英國常居於領導地位，於財政的改良上亦然。英國人不大喜歡政治的抽象理論；但在實現政治理想的實行上，英國恆為先導。在財政上英國也居各國的首倡地位。她是首先限制租稅範圍於消費之外，並首採所得稅的重要國家；又當十九世紀末葉，全世界的科學家方正爭論減輕下中階級擔負的問題，她便勇敢的採取許多其他國家至少要認為過早的步趨。英國在一八九四年所成功的三大改良是：遺產稅之擴充，累進原則之採行，與生活最低限之增高。試依次分述如下：

遺產稅之原則在英國並非新說；但其實施則在此時以前是極無成績的。普通所稱的死亡稅 (death duties) 在最近改革以前，係包含下列數種成素：(一) 遺囑稅 (probate duty) 此稅係課於有遺囑或無遺囑之動產轉移，其率約百分之三；(二) 登賬稅 (account duty) 係課於動產之贈與上與前類似之稅；(三) 遺贈稅 (legacy duty) 係課於旁系繼承之動產上，稅率按親屬關係而不同；(四) 繼承稅 (succession duty) 如一八八八年修正的，係課於不動產，固定動產與租佃權之上，旁系比直系稅率為高；(五) 業產稅 (estate duty) 是課於一切動產與不動產若超過一

萬鎊時之附加稅，在一八八九年規定稅率為百分之一。上述五稅實際不外兩類：一類可由遺囑稅代表之，係課於財產的總額上，不管分產的狀況如何，或財產歸於何人，另一類可由遺產與繼承稅代表之，其稅非課於財產的整體，係課於親屬與非親屬所承受之財產部分。此五稅構成一種複雜的稅制，其參差與不平至為顯露，最失平者為區分不動產與動產，後者不僅徵課較重，並須受更複雜而麻煩的規程所束縛。一八九四年的條例（註一），即在力求去掉此類的不平等，而用一種新的遺產稅，去代替以前所行各稅的最大部分。

（註一） The Finance Act, 1894, 57—58 Vict. ch. 30 參看<sup>譯文</sup>（A. T. Layton）的 Finance Act, 1894, in relation to the New Estate Duties, with introduction and explanation 又參看 Table of Income Tax Imposed by the Finance Act, 1894, with full text of act relating to Income Tax and notes of explanation

此新遺產稅係課於由死者轉移到任何人之一切財產，不動產與動產，之資本價值上。廢棄的稅是遺囑稅，登賬稅，一八八九年之財產稅，直系的繼承稅，與一八八八年的附加繼承稅，凡此諸稅

均合併於新遺產稅之中。至繼續有效的船稅，僅為遺贈稅 (legacy duty) 與乎有些時候的繼承稅，這是我們將在下面解明的。

在舊稅制之下，動產之徵課係按其資本價值，至對不動產，則係課於依逐年價值與財產的利益等次而假定的數額上。有些時候，此稅僅課於財產中的終身利益價值；若無逐年價值之時，例如投機的土地，則亦無稅可言。凡此種種差別均為新稅所去掉，而課稅於財產之市價上。又是，按以前的稅法，不動產稅可分次付納，而動產稅則須一次繳足；但是現在稅法，為平均租稅起見，分期付款須加利息，至末度付款為止。又是，依前法，不動產之分期付款隨原來擔負人之死亡而中止，現在則此款係課於財產上之稅，無規避之弊。最末，依現法，遺產稅適用於一切病牀時之贈與，凡死亡十二個月內之不動產或動產贈與均屬之。

與此種遺產稅平行而最易混淆的是所謂授產稅 (settlement estate duty)；但是解釋是很簡單的。英國有一種普通辦法是將財產用授管的方式給予他人享用，受益人不能自由處分此產本體，只能享受此產的一些利益，或享至終身，或享受若干年。這是很易見出的，若是每一受益人都

賣其付財產全值之稅，是不公道的，特別是一宗財產有幾個受益人的時候。所以新法規定讓授財產只對財產價值課稅一次，在此財產的繼續授管時，即不再行徵課。因顧及此種豁免，同時又防止稅收的縮減起見，又規定百分之一的附加稅，名為授產稅（the settlement duty），係課於授產的主價上。至於夫與妻之授管，却視為例外，不必納稅；並以後又進一步的規定，在授管的繼續時，附加稅亦只上一次。

此外再有一點，值得述說的，是重複徵課問題。新法原始的草案係規定凡住居在大不列顛內的人民，不管其財產在於何處均應一律課遺產稅。可是這樣辦去，若外國對在該國內的財產已課有遺產稅時，便有重複徵課之弊，此點曾被當時立法者指出的。因是，提案便被這樣的修正：外國所徵之稅，許可從在英國的產業應繳稅額中減去。這是此問題的簡單解決。此外應說的是，凡移轉到中央或地方政府，大學校，某種卹金，或未超過二十五鎊之單獨年金之財產，則不適用遺產稅。

新遺產稅最有精彩之點是最後採用等級稅法，或累進稅法。在舊法之下，自然極小的數額是免稅；但此種豁免不能即謂為累進徵課。至一八九四年的法律，遺產稅率以百分之一一起徵，由是次

第增加，經過十二級，以百分之八爲止。 $\pounds 100$ 以下之產業免徵；由 $\pounds 100$ 到 $\pounds 500$ 稅率爲百分之  
一，但其辦法係對 $\pounds 300$ 以下之產業共徵稅三十先令； $\pounds 300$ 到 $\pounds 500$ 之產業共徵稅五十先令。  
顯然的，各級較低數目之付稅，實際不止於百分之一。在 $\pounds 500$ 以上，則稅率遞增，至產業超過一百  
萬鎊時，卽課以最高稅率（註一）。可是這些數字仍不能完全代表實際所付之稅，因爲除此新遺產  
稅之外，尙有遺贈稅與繼承稅之徵課，這是我們須記得的。遺贈稅，按承受動產之旁系親屬關係，稅  
率分爲百分之三、之五、之六、之十數級。由此同法改訂的繼承稅（註二）是同樣適用於旁系的不動  
產繼承的。此兩稅構成一種旁系遺產稅，於繳納遺產稅之外，還須再繳此稅，其重要例外是，產業未  
超過一千鎊時，則單上遺產稅。一八九四年的法律之純粹效果是，旁系遺產稅總率已由財產價值  
百分之一遞增至百分之十八。

（註一）確切數字如左：

第十六章 最近各國的租稅改良

外祖父母	6%
舅父與舅母	5%
弟兄姊妹及其後代	3%
嫡系後代與祖先	1%

(註三) 依據前法, 其稅率如左:

以上	鎊	到	鎊	稅率
以上	100	到	500	1%
,,	500	,,	1,000	2%
,,	1,000	,,	10,000	3%
,,	10,000	,,	25,000	4%
,,	25,000	,,	50,000	4½%
,,	50,000	,,	75,000	5%
,,	75,000	,,	100,000	5½%
,,	100,000	,,	150,000	6%
,,	150,000	,,	250,000	6½%
,,	250,000	,,	500,000	7%
,,	500,000	,,	1,000,000	7½%
,,	1,000,000			8%

其他人

10%

但是若財產已付遺囑稅時，則嫡系後代與祖先是免稅的，自新遺產稅代替遺囑稅後，此種免稅仍繼續有效，繼承稅之徵課，則稅率較高，並在不同的條件之下；但是至現在則完全改與遺囑稅一樣。此兩稅之所以須視為各別稅課者，僅因各有其法律判例之體系故也。

此種稅率算是很高的了，在那時所有重要諸國中，差不多是少有超過這稅率的（註二）。若是大產業移轉到非親屬時，幾有五分之一的財產被國家擡為稅款，則我們便與邊沁（Bentham）的沒收原則（Principle of escheat）逼近了。若持與美國在那時所收遺產稅的卑微數目比較，英國的數字確是很可驚詫。其採行累進原則曾被熱烈的反對，並引起社會主義的呼聲，但是都是無效；因為財政總長認定累進原則已被近世的經濟壓力堅牢樹立了。他甚至進一步的說，這原則可同樣適用於所得稅，其不採行的唯一理由，完全屬於行政的性質（註三）。英國政治中堅確採行累進原則，可表誌財政史中之一重要進步（註三）。

（註二）在有些澳洲殖民領中，稅率比此徵高如在維克多利亞（Victoria）十萬鎊之產業應上百分之十的直接稅，在昆士蘭

(Queensland) 旁系最高稅率爲百分之二十，瑞士的烏里州(Ur)則比此尤高。

(註二)對所得稅爲什麼不應分級的問題，他答復說：「在原則上，無反對此制的理由；且有贊成此制的各種理論，不能進行此制的實施，乃是屬於行政的與實施的性質，我現在尙沒有找着適當方術去戰勝它」——Budget Speech, April 16, 1894, Hansard, P. 602。

(註三)有人以此新稅或將破壞大地產爲慮者，殊無根據。立法者已製訂授產計畫，至少可減輕法律的一部分硬性。

與納稅能力原則之上述擴充相借並進的，此原則還有另一方向之發展。在遺產稅方面，較大的資產付較高的稅率；在所得稅方面，累進原則不能適用，而以較小的所得付較低的稅率，亦可得到同樣效果。經數度變更之結果，所得稅的排列始將所得在 \$150 以下者完全免稅，所得由 \$150 至 \$400 可減稅 \$120。但是新法因欲減輕較低階級之擔負起見，不僅提高全免數額，並且增加減稅數目，與擴大應受減稅的階梯。依此法，\$160 以下的所得完全免稅；由 \$160 至 \$400 受 \$160 之減稅；由 \$400 至 \$500 之所得，受 \$100 之減稅。用專門的術語說，遺產稅是採的累進原則 (progressive principle)，而所得稅是採的累退原則 (degressive principle)。二者都是依

據納稅能力學說，分級課稅的觀念之表現。

另有一種變革是值得述說的。地主們對「死亡稅」之平均法曾作劇烈的反抗，其理由以不動產在地方稅中已超過它應擔之稅。對此抗議有兩層反駁的理由。第一，地方稅的壓力是否加於地主之上，這是無法證明的。不僅此項稅款係課於住戶（Occupier），故至多只能歸着一部分於地主身上；並且英國的地主大半都豁免美國所謂的特別派捐。第二，若各稅自求其平，而不牽涉其他稅課，則比較更有得到徵課平等的希望，這也是駁斥的理由。但是政府對於地主們的呼籲也是十分注意的，結底政府減輕了地主的所得稅負擔。因為，不動產之徵課屬於A表（Schedule A），係按毛所得而非按純所得課稅，故地主無法減除其培修費用，這也是他們長久呼籲之點。但依據新財政條例，所得稅之徵課，對農田可減少八分之一，對其他建築可減少六分之一。此種改變固是對地主們的實質讓步，却同時也是租稅本身學理的改進。但是A表的變更與免稅減稅之擴充，影響收入至大且劇，以致不能不將以前每鎊七辨士，或低於百分之三的稅率，增高至八辨士，或百分之三又三分之一。

末了，我們又須注意關於地方與國家收入的關係之條規。地方稅之擔負過重，國人對之久已不滿。自一八三〇年以來，即已有中央政府撥款補助或津貼地方政府的辦法，以期救濟此種缺點，補助之款，年有增加（註一）。在一八八八年，高森先生（Mr. Goughen）將辦法變更，而以從前帝國政府的某幾種收入撥歸地方政府徵收，此項收入大部分為物產牌照稅（excise licenses），自是以後即稱為地方稅牌照（local taxation licenses），此外尚有當時所徵遺囑稅之一半。至一八九四年的法律實質上仍是維持前項辦法，為減低地方稅起見，從新遺產稅中劃出按財產純值百分之一又二分之一的稅歸於地方政府，因為此項徵課若未由新遺產稅代替時，亦將以遺囑稅的方式徵收之。嗣後哈戈特總長（Sir William Harcourt）却未繼續研考中央與地方稅關係的整個問題，而明白的留下這問題，公諸將來討論。此問題的進一步研討——或許此點是現在英國稅制的唯一重要缺陷——恐亦為時不遠了。

（註一）關於此點的詳細歷史，可參看格來斯（Grice）的 *National and Local Finance*, London, 1911 又參看衛  
4 (Sidney Webb) 的 *Grants in Aid*, 1911

吾人若一審察前述種種辦法之財政結果，將是一件很有趣味的事。所得稅在舊等級時，總收入爲一千五百萬鎊而強，嗣後稅率雖增，却幾被上述的變更所抵消。故一八九四年稅率爲七辨士時，收入爲一五，三三七，〇〇〇鎊，在一八九五年稅率爲八辨士時，收爲一五，八五六，〇〇〇鎊，在另一方面，「死亡稅」的收入，以前約爲一〇，〇〇〇，〇〇〇鎊，至新法則收入大增，在一八九五——九六年，總收入超過一千四百萬鎊。但是因爲約有二百五十萬鎊歸於地方收入，故國庫的純收入仍未大增。由此看來，新法之目的，初不十分在於獲更多收入，而所注重的乃在得到較大的公道與平均納稅各階級之擔負。

職是之故，此次新預算書在英國財政上表明了一個重要關鍵，而博得人民的普遍贊同（註一）。掃除了一種龐大稅制的參差毛病，確切採行了累進原則，排去了所得稅的不平等，與大大增加了免稅的限度——凡此諸種成功，是任何財政總長都可引以自豪的。哈戈特之名將在英國的財政年鑑上永垂不朽，這是可斷言的。

（註一）一八九五年的選舉競賽，其爭點並不在預算。兩黨所爭的是所得稅，「死亡稅」分級原則，與改良地方稅諸問題。

## 二 新西蘭

當着英國正在與這些問題交綏之際，此同樣運動亦發現於南半球同緯度的地方（註一）。新西蘭，也如一切較幼稚的國家一樣，其原始的收入來源是一般財產稅。但是此稅顯然不合於近世狀況，其變革係沿着幾個方向進行。在一八九〇年以還的三大變革，是所得稅之規定，等級稅制之採行，與改良物（improvements）之免徵土地稅。

（註一）此率只述說新西蘭。至澳大利亞本土的運動，見於下章。

此運動的第一步是一八九一年的土地與所得稅條例（The Land and Income Assessment Act）之通過（註二）。課稅於土地價值之起始，可遠溯至一八七八年。其率按一切不產減去改良物估價後之資本價值，每鎊課稅半辨士。但是此稅法因重稅農人之故，頗不為輿情所贊成。因是次年，即一八七九年，土地稅便廢止了，而代替以一般財產稅。此稅係課於五百鎊以上之一切動產與不動產，每鎊徵稅一辨士。雖是此稅最初行來成績頗佳，却不久仍蹈一般財產稅之恆常歷史，並因

動產往往從稅單中逃逸，故負擔仍很嚴酷的加於農人。因是，經過長時間的鼓吹後，一般財產稅又歸於廢棄了。一八九一年的法律雖仍課稅於土地，政府却留心免蹈一八七九年的覆轍，故與土地稅並行的，又頒定課於一切非土地收入的所得稅。所得稅與土地稅實際是各別的兩種稅，雖是它們通常是連繫一起，並適用同一條例的各款；但是它們雖是各別的，却是相輔的。我們要制定一種所得稅方案，有三種可能的方法循行。我們或許徵課一切來源的所得總體，則有一般所得稅；抑或我們區別所得的策源，而對每一策源分別課稅，則有土地所得、營業所得、職業所得，以及等等；第三，我們又可因土地所得在各國都估國民所得的重要賡分，而只將稅分爲兩部，以一部課於土地所得，以另一部課於一切其他所得。在近代社會中，土地的買賣是終年不斷的，因是不動產之賣價約略等於所得的資本合算價值（capitalized value），故我們或課稅於土地的所得價值上，抑課稅於土地的財產價值上，是沒有什麼區別的。新西蘭模仿有些瑞士州的成例，而採用第三種方法；換言之，新西蘭企圖以土地稅課於土地的「資本合算所得」（capitalized income），而以所得課於一切其他策源的所得，藉以達實質徵課全部國民所得的目的（註二）。

(註一)即爲課稅起見，規定土地與所得估價的條例。Sept. 8, 1891

(註二)此後不久維克多利亞領民領循行另一原則，而徵課一般所得稅。按一八九五年一月二十九日的「所得稅條例」

(The Act to Impose a Tax on Incomes)：二百鎊以下之所得免稅；勞力所得，在一千二百鎊以下，每鎊稅四辨士；在二千二百鎊以下，每鎊稅六辨士；在二千二百鎊以上，每鎊稅八辨士；在該領內的財產所得，其稅率加倍。此項稅率復後在一九〇三——五年有所變更，但是原則未改。

所得稅係課於公司與個人。前者課其純所得，但公司股債票之持有人是免稅的。在大多數的場合，由抵當權而生的利潤是不包括於所得之內的，因爲他們認爲抵當權是附着於土地上的利益，故應屬於土地稅（註一）。

(註一)但依據稍後的修正案，銀行、借貸、建築與投資等公司須將抵當的所得包括於公司所得之清冊內，應上所得稅，而非土地稅。參看 The Land and Income Assessment Act Amendment Act, Oct. 2, 1893

個人的所得稅係課於個人營業的，或職業與俸給的所得上。而職業與俸給的所得，包羅甚廣，「舉凡一切職業，職務或藝能的收入，或薪修，薪資，津貼，年金，年俸，與乎未上土地稅的進款或年利

的收入」均屬之。但是因避免重複徵課起見，該條例又規定凡由土地而生的任何業務或其他所得於課所得稅時，可從應稅所得數額中，減去等於土地估價百分之五的數。不僅私人公司，並且一切地方機關與乎私家雇主均被責以提交所雇人員的完全表冊與薪修數目。所得稅只課於超過三百鎊以上之超出額，並允許微小的減扣。稅率按該領的需要，每年以條例定之，在一八九三年時（註一），其率固定於每鎊一先令，或百分之五。對於私家個人，可得從三百鎊至一千鎊者，課稅百分之二又二分之一，所得超過一千鎊時，僅課其超出額以百分之五的全稅率；對於公司，稅率一律為百分之五，至三百鎊之免稅待遇，僅於該領入籍的或永住的居民始能適用。

(註一) An Act to Impose a Land Tax and an Income Tax, Oct. 6, 1893.

此通行稅制的第二半部是土地稅。該領法律之一重要而有價值之特點是抵押權的解釋，為徵稅起見，抵押權被視為同於不動產。抵押數目是規定須登記的，地主上土地稅時，抵押數額可從地價中減去；承租押人應對抵押價值納稅。地價在五百鎊以下者免稅，同數額的抵押價亦可享免稅待遇。但是承租押人的抵押稅係按實價徵課——此項規定，當被抵押物的價值不等於抵押債務時，是

很關重要的。故其結果，政府可得土地全部價值的稅，對出押人無重複徵課之弊，而對承押人或地上的債權人，亦須納其應納之稅。此法並未顧及租稅的最後歸宿。各項條例，如上面指出的適用於公司以及個人，惟銀行與貸款社會爲例外。

最有趣味的一款是關於地上改良物之徵課，改良物(improvement)，據其界說，舉凡「房舍與建築，土地的藩籬，種樹與排水，樹木叢林或野蕨之芟夷，草地或牧場之培蓄，與乎其他任何種改良，其利益在估價時尙未用盡者」均屬之。按舊律此類改良物之免稅額可到三千鎊之價值，但據一八九三年的修正條例，此免稅的待遇已擴充到任何數額的一切改良物，土地稅只課於土地的原價上。此種變革的精義，俟一會兒再論。

新法之最要特點是累進制之採用。澳屬各領中，一般人最感不安者厥爲土地漸次集中少數業主之手這件事，其中有些領地業已試行累進遺產稅制，如英國所實用的，以期阻遏此進程而在新西蘭，此種現象尤爲尖銳化。百分之一的三分之三地主握有百分之四十的地價；八十分之一的農業地主掌握全領地價五分之一，因是之故，政府決定課現存地主們以累進稅而不課於死者的

財產了。故在一八九一年，於普通土地稅之外，再課土地以等級稅。普通土地稅為每鎊一辨士，而加徵的等級稅則以八分之一辨士起碼，而遞增至一辨士又八分之六。但至一八九三年，因完全豁免改良物稅課，防止收入減少起見土地稅的累進率又有增加。此時的稅率仍以每鎊課稅八分之一辨士起，但遞增至兩辨士止，故結果此時的最大產業應共納土地稅每鎊三辨士（註一）。但是實付的稅數將比此類數字表顯的為較高，因按法規，於徵課等級稅時，抵押價值不能從地價中減出。故抵押價值之扣除，只限於普通土地稅，或價值在五千鎊以下之產業。而在他方面，抵押本身却不繳納等級稅。吾人於此在操英語的國家中第一次見着等級法適用於直接財產稅了。英國與其殖民地不僅在累進遺產稅中，並且也在累進的財產稅中，引領着道路。這進程是完全不錯的。

（註一）據一八九三年的修正案等級表改訂如次：

價值為	£5,000	而低於	£10,000	一辨士之%
“	10,000	“	15,000	一辨士之%
“	15,000	“	20,000	一辨士之%

“	20,000	“	25,000	一辨士之5%
“	25,000	“	30,000	一辨士之5%
“	30,000	“	40,000	一辨士之5%
“	40,000	“	50,000	一辨士之7%
“	50,000	“	70,000	一辨士
“	70,000	“	90,000	一辨士又3%
“	90,000	“	110,000	一辨士又2%
“	110,000	“	130,000	一辨士又3%
“	130,000	“	150,000	一辨士又4%
“	150,000	“	170,000	一辨士又5%
“	170,000	“	190,000	一辨士又5%
“	190,000	“	210,000	一辨士又7%

第十六章 最近各國的租稅改良

210,000 或以上

區業主

有些人或許要想着，此種累進土地稅之採行，無異含有政府沒收的趨勢。新西蘭法律爲預防此種解釋之實現可能性起見，已載有一巧妙的條文，此條文頗在有些方面引起吾人回憶古雅典的 *antibobus* 辦法。依此法，若是一個人認爲他的特別財產稅或祈禱稅 (Hurgy) 與其已被核准的某鄰人相比，估價過高時，他可請求此鄰人改擔此稅；若其鄰人拒絕時，他便可要求「官買此產」，從買價中將稅付出。在新西蘭政府是居於第三者的地位。換言之，若納稅人認其估稅過高，他可請求政府按他原來的報價收買；他或是依官估價值而付稅，抑依自估價值而賣地，聽其自由選擇。照這辦法，便不會有沒收財產之惡果發出，這是不言而喻的。而在他方面，若財產所有人不服從官方估價時，政府亦可按其估價加增百分之十，而收買其地。在事實上，此項條款的便利不久即被所謂「西斐阿提產業案」(the case of the so-called Cheviot estate) 所利用，該案產業約共八萬四千畝以上，其所有人等於一八九二年時以 4260, 320 價值報稅政府，但政府之估稅價值却爲 2304, 826。政府拒絕減低估價，於是所有人等便請求政府收買此產。收買手續於一八九三年完竣，

而政府不得將此產劃爲小塊，漸次將它賣掉（註一）。

（註一）參看前民財政總長所著的 *Financial Statement In Committee of Supply, 1893, P. 19, Wellington,*

1893。

此外關於免稅改良物的意義，尙有述說之必要。美國的各種報紙差不多充滿了新西蘭採行單稅制的紀載，而亨利喬治（Henry George）的熱心附從者亦復歡聲雷動。但是，若將該地的法律與官方報告詳細考查，便知此種熱忱殊覺無據。

喬治的見解對該地法律之制定誠然有一些影響，這是毫無疑義的。但是，我們必須記得，第一層新西蘭的較早地價稅是施行於一八七八年，此時喬治的第一次小冊尙未出世，而第二層法律的規定，不必關涉到此類特殊見解，亦可充分說明。在幼稚而迅速發達的社會中，政府對人民所作的讓步，往往是比較固定的產業社會中所夢想不到的。因是，課稅或免稅的社會效果是美國有些州的法律所明白認識的，如有些州對於新興企業，森林地與乎地上的各種改良物在一定限度的時期內免稅，便是一例。在此類場合，法律並沒有免除此種建設森林或改良物的所有者對國家的

納稅義務之含義；因為他們既有財產或收入，應亦最後有納稅的責任。但是培養此種新式企業，是與社會很有利益的，所有社會總體寧願暫時多受擔負，以期實現更永久的利益。故新西蘭政府在提出此案時，曾經述說他們的目的是在於誘致大地主改良其土地，並藉以促進國民的增加出產（註一）。從這個觀點看來，此項規定誠有許多理由可說，但是其用意却不在便利小農，如有些人所想像的。官方的估稅報告所示，在鄉區或縣，土地的未改良價值超過了改良物的價值，而在鎮或城則情形正相反對。一八九三年的數字如下。（New Zealand Official Year Book, 1893, by E.

J. Von Dadelzen, P. 429)

	實際價值	改良物價值	未改良價值
鄉縣	£85,818,617	£27,922,735	£57,880,233
城鎮	36,403,862	18,442,562	17,907,662
總數	£122,225,029	£46,365,297	£75,787,895

據此表看來，在城鎮改良物實際比原地的價值較高，而在鄉縣，土地的價值為改良物價值的兩倍

而強。

(註一)「取消改良物稅，結果將鼓勵大資產主花錢去改良他們的土地，並藉此增加土地的生產力，這是我們承認的。此種情形是整個殖民領的直接利益，一面可增加勞力的開支，一面又可增多出產。」——Financial Statement In Com-

mittee of Supply, 1893 P. 18

於是，單稅論者以犧牲城市地主而加惠於農人的說法，在新西蘭是有疑問的，而在世界其他各處亦莫不如是(註二)。數字表明了立法之目的，並不在於摧抑城市的地主，而在稅及大農產的所有人。在小農與城市地主之間，法律顯然是不利於前者，因為改良物之免課曾解脫城市地主一半以上的稅，而減少農人的稅却不及三分之一，質言之，此法相對的增加農人的稅。設若土地俱為小農所握有，此制將不會如是之被歡迎。故法律之能實施，乃正以土地非為小農所有故。改良物之免稅乃是與土地等級稅之徵課相需為用的。當着改良物之任何部分免稅時，則土地稅即分級，又當改良物全部免稅時，則等級的尺度便增高。

(註二)前揭書 P.P. 86-91

與土地稅並轡而行的，是土地以外之其他策源的所得稅擴充，這件事實，更可使以新法意在採行單一稅的說法，失其力量。末了，依據一八九四年的事實，全部收入為四百二十五萬鎊而強，土地收入僅二八五，〇〇〇鎊，其較大部分為間接稅之收入，更可見出以新西蘭現在有任何單一稅制的說法實屬謬妄。換句話說，「單一稅」只佔該領全部收入約百分之六又二分之一，並若我們將大部分為一般財產稅構成的地方收入，算在數內，則「單一稅」所佔全收入的比例將更小。讀者於此便可判斷以新西蘭的繁榮原於「單一稅」的議論，其依據怎樣。新立法之真實用意，在使大資產主支付比以前較多的稅，並將以前免稅的其他各階級亦納於課稅之內（註一）。由此看來，此法乃是企圖實現徵課能力原則之一表現。

（註一）「全案所求達的目的，在按納稅人的能力強制貢獻以供國家之用。」見 N. Y. Official Year Book for 1894.

P. 14 中所載「新西蘭文稅委員之說帖」一文。

### 三 荷蘭

在評論英國與新西蘭的租稅改良時，我們已見出變革之完成大半出於輿情鼓吹之結果；而在以下討論的各國中，其改良之促進則全由於科學的研究。在此點上，荷蘭特別如是。荷蘭的改良稅法係出於該國最優秀的經濟與財政著作家皮耳孫（N. G. Pierson）之手。皮氏曾任大學校教授，並曾任荷蘭銀行總理多年。他從事研究財政問題，凡數十年，並在一八九一年任財政總長時期，他立即致力於租稅制度之改良，使其更合於近世學說的要求。在其一八九二年度的預算書中，他便吹動新方案——即租稅擔負更平等的分配——的調子，認為貧苦階級課稅太重，而富豪課稅太輕。問題是怎樣去使其平衡。

荷蘭的收入制度大半是以間接稅構成。誠然進口稅是很輕，但是內地收益或物產稅則比較煩重。其直接稅，如法蘭西與有些其他國家一樣，包含土地稅，營業稅，與按房租而徵的「人身稅」（Personal tax）。營業稅係依據外表的粗略標誌，已流於極度的不平等；而人身稅按租金的大小徵課，亦被證明是貧苦階級的慘酷敲剝。而在他方面，整部分的人口實質上竟完全無稅。因是皮耳孫先生提出四層改良：

(一)比較苛虐的物產稅之廢除或減低；(二)營業稅擴充為一般所得稅；(三)採用累進表度或其他變更，以改造人身稅；(四)改良地方稅，使地方稅與中央稅合併形成一調和的總稅制。此四端中，僅有兩種改良業已完成，而皮氏的財卿職務即因另一事件推翻。可是即此部分的改良也可表明一顯著的進步，而值得吾人注意（註一）。

（註一）關於改革的詳情，與國會中的討論，以及前此進行租稅改良之經過，最詳的記載，可見於波色芳（G. M. Boissevain）在 *Finanz-Archiv* (Vol. XI, Pp. 419-746) 中所發表「荷蘭新稅制」一文。此文中地載有法律的本文。

第一步是減低物產稅。在一八九二年把肥皂稅廢止了，鹽稅每一百基羅格蘭姆從九弗羅稜 (florin) 減至三弗羅稜。課於土地轉移上的最麻煩的登記稅從百分之 6.27 減至 2.15，若在同年內作第二次的轉移時，從百分之 1.09 最至 0.40。除輕微的內稅是例外外，未廢棄的只有酒稅與糖稅，此二稅之保存，也如其他國家一樣，是稅制的緊要特色。此種改良，本身已證明是對於貧苦階級的顯明解救。

更重要是直接稅的改革。荷蘭的營業稅，與法蘭西的「專利稅」(patentes) 近似，已在許多

方面變成不適當與不公允，至是代替以課於實在的而非假定的所得上之稅，並更進而擴充此稅於非營業的其他所得上。皮耳孫認為最好將此稅劃為兩部分，一部分適用於財產的所得，另一部分則包括一切其他所得。但是在財產的所得稅，他認為最良的辦法，是將此稅大部分課於財產本體，而不課於財產的所得。因是較早法律所規定的乃是所稱的財產稅（註一）。

（註一）見一八九二年九月的條例。

於是，問題便馬上表顯了：為什麼要另立一種財產稅？答案是：大半因為行政的原因。第一，財產稅的行政應由已有土地與遺產稅經驗的人員辦理，所得稅則天然應由有營業稅經驗的人員辦理；第二，地方政府將願意附徵稅率於財產稅上，而不於所得稅上；第三，若分別徵課，將最便於課財產所得，比課勞力所得，用不同的或較高的稅率，於此數點之外，尚有人以為同數的資本，若其投資的安全程度不同，將亦生不同的收入率，而貧人因不能作充分選擇，通常投資於利率較高的證券，故若課稅於所得而不課稅於財產，將是加惠於富人，以此為贊成劃分財產稅的理由者，其說殊難盡信。末了，對於無股息的證券亦應課稅的駁論，答案是：此項證券即在所得稅之下亦不能免稅，因

爲若證券的資本價值在某年內低落，超過於利息或普通股息的數額時，所得稅之納付便非出於所得而出於資本了。

上述各理由，有些誠足懷疑，但却爲國會所贊成。即在財產稅中，所得原則亦未完全放棄；因爲在不動產之徵課，若所有人不願按售賣價值納稅時，其資本價值之決定，係按該產每年收入之二十倍計算。我們可附帶的說，財產稅是僅適用於個人，而不適用於公司；他如家具，美術品，科學儀器，生命保險單，與其他數種事物（註一），均不包括於應稅財產之內。

（註一）如食物津貼或年金的權利；享用權爲他人所有之財產；債權，工資，與其他尚未到期的收入。

荷蘭稅制有一極重要之點是，於財產稅之外，尙徵有舊土地稅。地主們曾經多年要求稅制之改良，以既課其土地以土地稅，又課其土地以財產稅，是嚴重的重複徵課。但是皮耳孫很早的便揭出土地稅的資本折合說（capitalization theory），而認爲單課土地以一種稅，則以稅即變爲一種租息稅，將按此稅的資本合算價值，而減低土地賣價以相等之數。他又辨論說，此新購地人將在買價上扣除應稅之數，而實際以無稅購入。但是，一切其他財產的所有人方正擔負新頒的財產稅，若

免除地主們的財產稅，將是不公之至。土地稅是利息稅；財產稅是不動產稅。此種情形，與英國於土地稅之外再徵土地所得稅，是一樣的。

設若此章的範圍不僅限於各國最近立法之概略敘述，我們不難指明皮氏的理論有一部分  
的瑕疵。因為所謂折價說（theory of amortization）者，其實現條件是在土地稅為唯一稅時；然而事實上，即在舊荷蘭稅制之下，於土地稅之外，尚有營業稅或營業財產稅。話雖如此說，但是皮氏的論辯却占了勝利；惟對於地主亦有幾點讓步。土地稅率從百分之七減為百分之六；土地的轉移稅已被廢棄；土地上的財產稅估價，官方故意使之低於實際價值；與乎用於農業上的土地（法律的託詞以後再述）是免除所得稅的。上述諸端，均在免除重複徵課之責難。然而此種目的是否完全達到，却是一疑問。

新稅制的根本特點，是財產稅與補充的所得稅並行，目的在利用稅率之合併，以期稅及各個人的全部納稅能力。所得稅的官方名稱為「職業與其他收入之所得稅」（註一），雖是普通稱之為營業稅。此稅係課於一切「收益與薪資」之上，所謂「收益與薪資」據其界說，包括「從業務，

貿易，勞力，職業或企業，從暫時的工作或任何活動，從金錢或證券之約定的或非約定的利益之一切純收入數。」所得稅適用於公司與個人，而財產稅則僅適用於個人；但若公司已付所得稅，則持股債票的個人便不再上所得稅。既以財產稅課營業資本，復以所得稅課營業利潤，欲免除此種重複徵課流弊，已採取了一種如瑞士所慣用與麻沙朱色得所實行的救濟方法。財產稅規定課於百分之四的所得上；故所得稅之徵課，無論在任何場合，只加於百分之四以上的剩餘利潤。這樣，將財產與所得兩稅合併以課於全部所得（註一）。至投於土地之資本，其所得在法律上認為只等於百分之四。於是農業資本這樣便免除了所得稅，如它以前免除營業稅一樣，雖是土地仍應上財產與土地兩稅。

（註一）在學理上關於此種調處的較詳討論，可參看本書第八章。

在課稅率度，荷蘭新稅法承認區分與累進兩種原則。我們知道，因區分稅率，使課財產所得比課勞力所得較重之故，乃是分別通過兩種稅法的主要原因，而此種區分並無若何反對。但是及到採行稅率分級計劃的時候，各方的議論對此點自然分為兩派。主張嚴格比例率的一派認為累進

是社會主義與沒收，而另一極端派則相信租稅的社會政治說，利用累進稅爲鑄除財富不均的工具。皮耳孫則採取中庸的立場，宣言反對此兩種極端學說，並主張中和的累進是租稅能力說的當然結果。他說：『累進徵課決不是原則（如社會主義者所主張的），而僅是原則的應用。』

荷蘭實際的稅則如下：在 13,000 弗羅稜以下之財產完全免稅，由 13-14,000 稅二弗羅稜；由 14-15,000 稅四弗羅稜。若財產在 15,000 弗羅稜以上而在 200,000 弗羅稜以下時，則在 10,000 以上的超出額每千課稅 1.25。故 200,000 弗羅稜的財產，共納稅 2,237.5。至在 200,000 以上的財產，則每千弗羅稜徵附加稅二弗羅稜。質言之，各級均有一部分財產免稅（即一萬弗羅稜）；最低生活數額完全免稅（即一萬三千弗羅稜）；至較大的數額則稅率稍減（即一萬五千弗羅稜）；以上則課以甚輕的累進率。因爲若財產的所得假定爲百分之四，則千分之一。二五的財產稅（課於二十萬弗羅稜以下的財產）適等於百分之三又八分之一的所得稅；而千分之二的財產稅（課於二十萬弗羅稜以上的財產）則等於百分之五的所得稅。因有 10,000 減稅，與 11,13,000 完全免稅，以及 11,13,000 至 14,000 輕稅之故，若將財產稅折合爲所得稅，

其率將由零遞增至百分之五。茲表列如次：

財 產 (弗羅稜)	稅(弗羅稜)	每千稅額	所 百 分 得 率
12,000	0	0	0
13,000	2	0.15	0.37
14,000	4	0.29	0.72
15,000	6.25	0.41	1.02
20,000	12.50	0.62	1.55
25,000	18.75	0.75	1.87
50,000	50.00	1.00	2.50
100,000	112.50	1.12	2.80
150,000	175.00	1.17	2.92
200,000	237.50	1.19	2.97
210,000	257.50	1.23	3.07
220,000	277.50	1.26	3.15
250,000	337.50	1.35	3.37
500,000	837.50	1.67	4.19
1,000,000	1,837.50	1.84	4.59
3,000,000	5,837.50	1.95	4.86
5,000,000	9,837.50	1.97	4.92
10,000,000	19,837.50	1.98	4.93
20,000,000	39,837.50	1.99	4.98

所得稅亦遵循同樣的分級原則，但其率較低。因 £1,200,000 的財產等於 £8,000 的所得，故原有的稅法係對超出某最低限的勞力所得，至 £8,000 為止，課以百分之二的稅率，以上則課百分之三又五分之一的稅率，與財產稅的百分之三又八分之一以及百分之五，大有輕重之不同了。即是，勞力所得比較財產所得少課八分之三的稅。但是，因有間接稅存在並其他原因之故，所得稅中的生活最低標準應比財產稅中生活最低標準有提高之必要。故結果所得稅中便分訂兩稅表一表適用於純粹勞力的所得，一表於納稅人應付財產稅時始適用之。依前一表，所得稅僅課於 £1,650 以上的超出額上；但依後一表，因財產稅只課於 £1,10,000 的超出額上（其數等於 £1,400 的所得），財產的所得稅乃課於 £1,250 以上的超出額（即 £1,650 與 £1,400 之差數。）因是，在財產所得稅中，較高稅率之開始不在於 £8,000 時（如勞力的所得稅），而在 £1,8,200 時了。其結果有如下表，此表雖似複雜，其實是簡單計算的結果：

A	表（勞力所得）	B	表（適用於應繳財產稅者）
	財產為 £1,13,000 或 £1,14,000 時		財產由 £1,15,000 至 £1,200,000 時

租 稅 各 論

所得數	稅數	所得數	稅數	所得數	稅數
(以弗羅稜計)					
650—700	1	250—300	2	250—300	1.25
700—750	2	300—350	2.75	300—350	2
750—800	2.75	350—400	3.50	350—400	2.75
800—850	3.50	400—450	4.25	400—450	3.75
850—900	4.25	450—500	5	450—500	4.25
900—950	5	500—550	5.75	500—550	5
950—1000	5.75	550—600	6.50	550—600	5.75
1000—1050	6.50	600—650	7.25	600—650	6.50
1050—1100	7.25	650—700	8	650—700	7.25
1100—1150	8	700—750	8.75	700—750	8
1150—1200	8.75	750—800	9.50	750—800	8.75
1200—1250	9.50	800—850	10.25	800—850	9.50
1250—1300	10.25	850—900	11	850—900	10.25

1300—1350	11.00	900—950	11.75	900—950	11
1350—1400	11.75	950—1000	12.50	950—1000	11.75
1400—1450	12.50	1000—1050	13.25	1000—1050	12.50
1450—1500	13.25	1050—1150	14	1050—1100	13.25
1500—1600	14.00	1050以上	14+	1100—1200	14
1600—8200	14+			1100以上	14+
在 1.1500 以上的超出額課 2%		在 1.1050 以上之超出額課 2%		在 1.1100 以上之超出額課 2%	
在 1.8200 以上, 除課 1.118 外再對其超出額課 3.2%		若所得加入應稅財產 4% 之數, 超過 1.8150 時, 對超出額課 1.2% 的稅		若所得加入應稅財產 4% 之數, 超過 1.8200 時, 對超出額課 1.2% 的稅	

若財產超過 1.200,000 時, 對超過 1.200 以上的所得每一百弗羅被課稅 3.20。

此外可附帶說的是, 所得稅除上述稅表外, 尚另有兩表; 一種是對於公司稅率一律為百分之

二又二分之一，另一種是對於外個的行商，其定率稅爲十五弗羅稜。荷蘭稅務行政上之主要特點，是財產與所得的報告均係採取自報原則，而以官方的詳密偵查補助之。

於通過此兩條例之後，皮耳孫又準備擔任人身稅（Personal tax）與地方收入制度的改良。他甚至擬將累進稅則採行於房租稅中；但是在他的提案尙未被討論之前，與他擬議其他改革的廣大方案尙未完成之前，他便因完全不屬於財政問題的關係，而被迫去職。

由此看來，荷蘭的稅制改良僅是一部分；但就其已成就的而論，亦足以使皮耳孫於財政改革家之林中居崇高的地位。低層階級的繁重負擔已被減輕了，所得稅已變爲普及而平等了，累進與區分原則亦被採行了；簡截的說，對能力學說之實現已有顯著的進步。雖其細枝末節尙不免有可議之點，而此種變革之足以表明進步，則是毫無疑義的。

#### 四 普魯士

當着英國、荷蘭與新西蘭正從事於一般國家稅的改革時候，普魯士却很幸運的已進入第二

階段，而着手解決其他諸國的改良家認爲屬於第二步改革的問題。地方稅的改良，與乎中央與地方收入制度中適當關係之建立，形成了今日世界各國的重要問題；因爲互衝的或交錯的管轄權之需要，若不獲圓滿的配置，則真正調和的稅制便永無達到之一日。在聯邦國家，如德意志、瑞士與合衆國中，因聯邦政府的要求，事情使越加複雜；但是即在上述諸國中，各邦政府與地方政府的財政關係也是多少紊亂而欠妥善的。地方費用之鉅大，增加已在各處使這問題趨於嚴重，故普魯士對此問題之解決，其重要關係不僅限於地方性質而已。

欲明瞭普魯士的情況，吾人對其稅制有略事述及之必要。在普魯士，如在其他德意志諸邦以及多數的大陸國家一樣，邦稅制度是建立在徵課出產的原則上。舊一般財產稅廢棄已久，代之而興的稅制，是企圖課稅於出產的各構成要素。徵一個人的財產稅，並不直課於其人之身，而課於收入的各項來源本體上。主要負納稅責任的是「物」而非人；因是，此種新稅被稱爲屬物稅（*Real taxes*）與以前的稅稱爲屬人稅（*personal taxes*）是相對照的（註1）。出產稅（*ertragssteuer*）是普魯士的稱謂，屬物稅（*impôts réels*）是法蘭西的稱謂，無論在何處此稅均包括土地的、建築

的與營業的出產。於此稅之外，有時又利用一種或兩種其他租稅，以完成其稅制。爲上述三稅的徵課所不及的，是稱貸取息的貨幣出息與勞力的收入。因此，有些德意志邦欲貫徹其論理起見，竟有增課利息稅 (Kapitalrentensteuer) 與工資稅 (Lohn und Besoldungsteuer) 的。但是在大多數的地方，工資稅是沒有的，因爲勞工的擔負業已超出其應分。至利息稅則用一更普通的稅代替之。藉以稅及納稅人的個人境地。在法蘭西，於大革命後不久採行了「屬人的與動產的」稅，企圖經由消費以稅及個人的能力 (註二)；而在普魯士，則於上述三稅之外，並補充以「階級稅」 (class tax)，大約按其收入的比例而課於納稅人。

(註一) 此術語務不可與美國有時使用此名詞的意義混淆，美國所謂 real tax 是指課於不動產上之稅，所謂 personal tax 是指課於動產上之稅。

(註二) 在法蘭西，於此稅之外，尚有所謂「門窗稅」(the door and window tax)。但是所有法蘭西學者均認此稅爲不足取，並且此稅，如其他「屬物稅」一樣，在一九一七年採行所得稅時，便已棄而不用了。

但是，歷時既久，一般人便覺得出產在許多理由上是不能精確測量能力的；並有以所得代替

出產的趨勢，此種事實，在晚近的證明已在上面見出了。因是，普魯士的階級稅在一八二一年時，即有從所得稅方向的修改，繼經一八五一年與一八七三年的繼續修改，逮至一八九一年時，此稅已完全變為一般所得稅了。土地、房屋與營業的徵課仍然存在。此種課於出產與所得上的混合徵課已被認為不合邏輯，但保留的原因，則以政府此時尚不能不倚賴出產稅。同時營業稅亦經了劇烈的變革，已比較接近了實際營業所得的確切標準。末了，又在一八九一年時，舊遺囑稅已改造為遺產稅，並特別經一八九五年的修改，此稅已成爲近代的旁系遺產稅，稅率分級，按親屬的等次，由百分之一遞增至百分之八。所得稅、營業稅與遺產稅之改良，雖是十分重要，却在此處不必詳述，一則因爲此類法律之制定是在我們劃定的時期以前數年，而且已在其他書中（註一）當作獨立的題目研究，二則因爲所含的原則與荷蘭稅法改良的原則大同小異。總而言之，最近普魯士立法的真正精義却不在此，而在另一範圍。

（註一）關於所得稅，參看沙里曼的所得稅，1911, P.P. 250-258 關於營業稅，參看赫爾（J. A. Hill）在經濟季刊（Vill, P. 77）上發表「普魯士營業稅」一文。而論述此問題最精當的，是瓦格涅教授（Wagner）在財政叢書（Finanz-

Archiv, VIII, PP. 651-810, XI, P. P. 1-76) 中發表「普魯士在一八九一年直接邦稅之改革」一文，又參看加斯特羅 (Jastrow) 在國民經濟與統計年報 (Iviii., P. P. 634, 839, 與 Iix., P. 75) 中發表「普魯士所得稅之研究」一文，

普魯士的立法者欲改良全稅制，則必須碰着幾件工作。第一，欲以徵課的人身原則代替出產原則，則須以其他稅補充所得稅，庶幾其合併的收入可使政府能去掉出產稅；第二，須實行區分的以及累進的徵課，如在荷蘭與其他地方一樣；第三，因地方需要與全邦需要不同，故地方稅源應與邦稅源劃分界綫。於是各級政府的活動領域應各有分離的稅源以供其需要。

吾人試一觀覽此數工作之如何完成。英國的改良大半是哈戈爾特 (Harcourt) 的功勞，荷蘭的改良主要屬於皮耳孫的努力，普魯士的改良亦與此類似，其成功大半出於財政總長米格爾博士 (Dr. Miguel) 之力，雖是米氏所走的途徑已是許多著名的經濟學者開啓好了的。(註一)

(註一) 德意志關於此類問題的重要論文如下：J. Jastrow 在 Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik,

lix, P. 161 中發表「Die Vermögensteuer und ihre Einföhrung in das preussische Steuersystem」

一文 R. Friedberg 在前揭書中 Pp. 321-341 發表「Zur Reform der Gemeindebesteuerung in Preussen」一文 F. Adickes 在 Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, II., Pp. 410-452, 583-658 中發表「Neber die weitere Entwicklung des Gemeinde-Steuerwesens auf Grund des preussischen Kommunalabgabengesetzes vom 14 Juli, 1893」一文 研究此全圖最好的是 F. Adickes 所著 Das Kommunalabgabengesetz vom 14 Juli 1893, für den praktischen Gebrauch mit, eines geschichtlichen Einleitung und Erläuterungen versehen, Berlin, 1894, 850, 396 Pp. 一書內敘有較早稅制的歷史，國會的提案，國會的討論，以及法律本文與其解釋。

當在一八九一年討論所得稅法律的時候，希望是此稅的收入或許充足，使邦政府無再徵出產稅之必要；因為不管有些學者怎樣盡力辯護，而出產與所得兩稅之同時存在，確已認為是不合邏輯的事。縱將累進原則應用於所得稅上，其收入仍有難達到希望數額之虞。又因法律規定百分之四為最高稅率，致稅率之增加亦屬不可能之事。故當時有人主張擴充現行的勞系遺產稅為直系遺產稅。但是，此種方案竟成泡影，除仍然繼續舊出產稅外，了無進步可言。

可是廢止出產稅的呼聲仍未稍衰，並認為所得稅之不足用者，乃由其制有缺漏之故。累進原則雖已被採用，但是稅率之徵課並無區分的規定。勞力的所得與財產的所得被課以同樣稅率。職是之故，米格爾博士主張設立一種補助財產稅，藉此以達上述的兩種目的。因此種財產稅也如一切名義上的財產稅一樣，實際是由財產的所得支付，故此稅的作用，若所得是從財產而來時，是課於所得上的附加稅。勞力的所得將只付所得稅；而財產的所得，則除付所得稅之外，將再付財產稅。這樣，實際的區分便達到了。又是此種補充稅係課於財產所有人，實質上是人身稅的另外徵課，能使邦政府無再仰給出產稅之必要。

此種理論已獲得勝利，結果有一八九三年的法律之通過，但是此法至一八九五年始見實行（註一）。法律規定，一切財產須課以千分之零五或千分之一之二分之一的「補充稅」。凡在六千馬克以下的財產；與所得未超過九百馬克，而財產未超過二萬馬克者；以及文工與幼小孤兒，其所得未超過一千二百馬克，而財產未超過二萬馬克者，均豁免補充稅。

（註一）一八九三年七月十四日之補充稅法。此稅之排列分為等級，千分之零五稅率僅適用於每級之最低數字。

財 產	稅
6,000 至 8,000 馬克付	3 馬克
10,000 至 12,000 馬克付	5 馬克
20,000 至 22,000 馬克付	10 馬克
40,000 至 44,000 馬克付	20 馬克
60,000 至 70,000 馬克付	30 馬克
從 70,000 到 200,000 馬克, 每 10,000 馬克增稅 5 馬克	
在 200,000 馬克以上者, 每 20,000 馬克增稅 10 馬克	

最關重要者,乃是經此變革後,而地方收入制度,以及地方收入與邦收入之關係上,有改良之可能。

德意志的地方收入制度極欠妥善。在多數鎮區中,消費間接稅佔重要的地位;在又有些地方,轉運間接稅產生巨量的收入。至於直接稅方面,我們見出差差不多所有城鎮僅只附徵百分率於邦

稅上，而此邦稅大多數屬於出產稅，如土地稅，房屋稅，營業稅，利息稅與工資稅之類。凡邦所得稅存

在的地方，地方附徵率亦加於其上，因是城鎮人民單對所得稅一項往往付稅超過百分之八或百分之十，只有四個城鎮，其中有柏林與林蘭克弗爾兩城，才徵有租金稅。而在普魯士，則因所謂一八八五年的「徐因法律」(Lex Huene)規定帝國所課於農業產物上之稅，其某賤分應屬於地方區而不屬於邦政府，致使事態愈加複雜。

此整個制度的缺點至為顯著，亦至難忍受，故普魯士不惜勇敢的將此制一掃而去之。在一八九二—九三年時邦議會開會對此問題的討論，其發揮的諸原則略如下述：

各個人對於地方團體的關係較諸對於邦的關係微有不同。城鎮在某限度內是一種營業關係的組合。故在邦方面，公民對於一般租稅的義務應受能力原則的控制，而在地方團體，則須比較注意利益原則。在地方區中，應擴充如美國的特別派捐與規費所依據的原則。一種與此類似的辯論——若討論其確當名稱，將致吾人離題甚遠——主張以不動產稅為地方收入的主要來源。課於不動產上之稅是屬物稅，是出產稅；而不是人身稅。又是，不動產稅特別是良好的地方稅，一則因

爲地方經費所生之利益，主要歸於不動產，因而增高業主的能力；二則因爲以此稅屬於地方，則凡關於稅率不平等與徵課不平均的種種公共爭訟，可一旦廓清，且此種紛爭，除美國外，大都爲其他國家的局外公衆所少聞見的。

在他方面，所得稅不適於作地方稅，其主因是在近代的復雜經濟狀況中，所得的位置難於確定之故。又是，地方消費稅最易使貧苦階級感受過重的擔負，故地方間接稅之範圍，應予從嚴限制。但是，因爲其他諸階級以及不動產主人同有擔負地方稅款的義務，故不動產稅應用營業稅補助之，此營業稅須取屬物稅的形式，而不取屬人稅的形式。於是所得的結論如次：在所得稅與補充財產稅形式下之屬人稅屬於邦政府屬物稅，如土地稅、房屋稅與營業稅，屬於地方團體。設若我們再將地方間接稅減少，而將特別派捐與規費增加，則所有的制度便是完全合於邏輯而可以實行了。

與此種觀念一致的，則是一八九三年七月十四日通過的三大法律。第一法律規定補充財產稅，這是我們已說過的。第二法律廢棄屬物稅爲邦收入稅源（註二）——屬物稅卽是土地稅、房屋

稅，營業稅與舊礦業稅，前三稅劃歸於地方團體，至營業稅則因同樣目的起見有少許的變更。此法律，也如其他法律一樣，逮至一八九五年四月一日始見施行；一面因地方制度的整理尙須時間，一面使邦所得稅達到完善，庶其增加的收入可補償出產稅的損失而有餘。末了，第三法律（註二）是規定地方收入的稅源。

（註一）邦直接稅條例。見於財政叢書 X, P.P. 195-301。

（註二）普魯士地方收入條例。見於財政叢書 X, P.P. 318-341。最良的書籍是上面所述 Adickes 編纂的。附有批評與

解釋。

按照第三法律，地方團體不僅被許可，而且被指示徵課規費與特別派捐，若是地方行爲對個人發生特別可度量的利益時；此類徵課的範圍並經明確規定。間接稅雖未被禁止，但規定不能對於肉類，穀物或麵粉，馬鈴薯或其他普通消費品，課以新稅或增加稅率。直接稅可課於不動產與營業之上。在特殊的時候，於邦所得稅之外，可附徵以地方所得稅；但是規定有最高限度，並許可不徵所得稅而改徵以消費稅，惟消費稅之徵課，貧者的擔負決不可比富者爲重。無論何時，地方不能徵

一般財產稅，並不能增加現有的租金稅。法律沒有限制地方團體從事實業經營或市區壟斷業以謀收入的權利。僅祇規定公營事業之取費，其所產收入至少須等於費用的息金與消債基金每年應增之數。法律收尾是關於縣或州收入的細微規定。

欲詳細討論此法律，是顯然不可能的事。若有充分的篇頁，吾人試述及一般學說的紕繆諸點，以及實施辦法的有些錯誤，將是很有益的。例如，租金稅寧棄止而不改良；間接稅之保留；邦遺產稅之未設立；與乎公司稅原則之未適當運用，都是不容否認的繆誤。此外尚有不幸的，是限制「屬物」稅之增加。因為法律規定，地方區若增加所得稅率，至少亦須同樣增加屬物稅或出產稅——即課於土地房屋與營業之稅——的稅率（但是至高不能超過原稅率之半）。但是，設若出產稅之增加達到原稅率之一倍半以上時，則出產稅每增率百分之一，所得稅便許可增率百分之二，直至出產稅達到原稅率之二倍為止。此種規定的例外，須獲政府的批准，始可採行。依此法之結果，若非所得稅率增至異常的高度，不動產稅殊無增加之可能。因是之故，德意志各城市從不動產所獲的稅收，比美國各城相去懸殊，常常嚴重感受收入短絀的困難。此點無疑的是法律的重要缺陷處。

雖然，這一切缺點，若持與最大的成功比較，將成爲無足輕重的事，其成功爲何？即採取地方與邦收入之劃分原則是，不過尙未臻完善而已。關於此點，已爲全世界的改良家——法蘭西的澳大利亞的，意大利的，以及美國的——之所聚訟而力爭。已成功的達到此種目的，並已使劃分制度與能力原則調和，此種十分重要的成功，使米格爾博士在世界財政改良家之林中佔有崇高地位。一八九五這年不僅在普魯士，並且在世界的財政史上，畫出一時期。

在前面的評述中，吾國應採的教訓爲何，已無再事指出之必要。文明世界的經濟狀況，各處已迅速的變爲相同；財政制度的變遷完全視經濟狀況之變遷爲轉移。在年老的歐洲與在年少的澳洲，這同樣的趨勢是一點不錯的——即趨於課稅的較大平等。四個相距遼遠的國家改良它們的制度，差不多在同樣的時期，並依循同樣的路綫，則必然的推論是：發生此種運動的諸原因決非一方一隅的關係了。吾人若盲目不覩此種世界運動，將爲天下之大愚；取其教訓以自益，並使我國制度合於現代科學與現代狀況的要求，此不特爲聰明之舉，抑且爲不可避免之事。

## 第十七章 最近各國的租稅改良

### 二 一九〇九——一九一〇年之改良

在租稅歷史中，最堪注意者，或許無過於改良波動之繼續前進這件事。在前一章中我們已研究幾個國家差不多在同一時期內的各種主要運動，並且有些國家是彼此相去甚遠的。距此十五年後，我們又見出另一改良運動，此次運動亦已普遍於上述諸國，並且雖在有些方面係沿着舊路綫進展，而在其他方面，却已另闢一新的途徑。一九〇九至一九一〇年之間的重要變革，是英國、德意志與澳大利亞的財政制度之改良；與經數十年的爭訟後，法蘭西下院於一九一〇年對所得稅

案之採行（註一）。

（註一）關於此點的討論，因其改良尙未完成，不在此詳述，可參看著者的所得稅 New York, 1911, part 1, book 2,

Chap. 2。此改良最後已於一九一七年完成。

## 一 大不列顛

在改良運動的歷史中，大不列顛因著名的「喬治預算書」(Lloyd George budget)而佔居第一地位。此預算書雖是在有些方面表現對舊財政政策之離異，然在大體上看來，却仍是以前改良運動之一種當然發展。

一般人都知道，大不列顛一面由於海軍預算之巨量增加，一面由於對養老年金與國民保險之新社會立法，致使國家經費有鉅大的增加，因而發生擴充收入之激論。而且各方面都承認，英國歲計之增大正方興未艾。因為增加軍艦的狂賽雖可料其不久將達到它的終點，但是社會保險計畫不過是預算中需要增加開支之一種，其他連類而來者恐不止此。英國縱然採行所謂關稅改良

政策，而此增加經費之全部或甚至大部，將非進口稅之所能彌補，這是可預料的。

在未廢止穀物法（Corn Laws）之前，英國的國家收入，也如其他一切大國的收入一樣，幾全取給於間接稅。在十八世紀中葉之前一點，英國的趨勢，亦如其他國家一樣，開始以較大的程度倚賴直接稅。第一所得稅首先採行，雖是以試嘗的與暫行的態度。漸次所得稅的行政改良了，收入也增高了，直至一八七〇年之末，此稅始被認為永久稅制之一部。在一八九〇年之頃，死亡稅或遺產稅已被改造，並自是以還，其收入在預算中已佔增加的重要。末了，則為各種形式的土地收入被增加於直接稅之列。

但是，我們便認定英國過於置重直接稅，亦是錯誤。而在相反方面，英國新預算中的增加收入，却大半取給於間接稅。實在的，在英國的財政政策上，「自由黨」（The Liberal Party）不能說是反對用間接稅的；其所持的原則，乃是為應付政府的增加需用起見，除間接稅外，也可利用直接稅而已。英國的政策是在使直接與間接兩稅得其平衡，却並不如有些人草率的假定，該國便有放棄間接稅之勢。故吾人若取一八九五至一九〇八年——即是從赫哥爾特（Harcourt）的改良預

算起至喬治預算之前一年——這段時期中，使見出在四千四百萬鎊的增加收入中，有二千萬鎊是從間接稅來，二千四百萬鎊是從直接稅而來（下表可以見出）。又是，我們若注意到一九〇六年與一九〇八年的預算中，間接稅是有顯著的減少，却有時往往忘記直接稅中亦有同等的低減（註）。從一九〇三年的新預算最高時期至一九〇八年止，其間收入的短縮，直接稅與間接稅幾有同一的趨勢。

收入（以百萬鎊計）

年 度	間 接 稅			直 接 稅		
	關 稅	土 產 稅	印 花 稅	所 得 稅	產 業 稅	總 數
1895	20	30	6	10	11	57
1903	35	37	8	39	18	57
1908	32	36	8	32	19	51

職是之故，喬治在一九〇九年認為實行他的計畫，尚差一千四百萬鎊以上的收入，便自然的決定此種不敷數之一半以上應從間接稅設法，即增高關稅與菸酒稅，以及特加於證券上之增加印花稅，與課於汽車上之等級稅及新課之煤油稅，以資彌補。確切的說，此種增加的間接稅共收入 £7,350,000，而增加的直接稅收入為 £6,850,000（註一）。

（註一）項目如次

酒稅.....	£2,000,000	所得稅.....	£3,500,000
菸稅.....	1,500,000	遺產稅.....	2,850,000
酒精稅.....	1,600,000	地價稅.....	500,000
煤油稅.....	340,000		
汽車牌照稅.....	260,000		
	<u>£7,350,000</u>		<u>£6,850,000</u>

間接稅的主要改變如次

第十七章 最近各國的租稅改良

租稅名目

關稅：

酒精：舊稅 11 先令 4 辨士，每加倫，增至 18s. 1d.

增稅 3 ,, 9 ,, ,, 5s. 1d.

啤酒：舊稅 1 鎊又 12 先令，每桶，增至 £1-17s. 6d.

增稅 1 ,, ,, ,, 1s. 2d.

淡巴菴：舊稅 3 先令，每磅，增至 4s. 4d.

增稅 8 辨士 ,, ,, 1s

國產稅：

酒精：舊稅 11 先令，每加倫，增至 14s, 9d,

淡巴菴：新稅 3 先令 6 辨士，每磅，增至 4s, 8d,

汽車：新等級稅 2 鎊又 2 先令 (1/2 馬力，增至 £42

(在 60 馬力以上者)

煤油：新稅 3 先令，每加倫

酒類牌照稅：

酒精批發商： 10 鎊又 10 先令 增至 £15—15s,

啤酒批發商： 3 鎊又 6 先令 增至 £10—10s,

零售商： 稅率按牌照費每年價值之百分率而遞增。

印花稅：

課於轉運與售賣，以及課於租賃（辨士稅除外）與可賣的證券上，其稅倍增。對於契約，舊稅為一辨士至一先令，已增為六辨士，並對 £20,000 以上之契約，增稅至一鎊。

關於新國產稅，印花稅，與酒類牌照稅，敘述佳者可見於喬賴(J. Wylie) 所著 *Liquar License Duties, Death Duties, Income Duties, Stamps, Customs and Excises, under Parts II to VIII of The Finance (1909-10) Act, with explanatory Notes and References, Rules and Regulations, etc.* (London, 1910)

附帶應說的是，一九〇九年的法律廢止了在大不列顛境內種植煙草的禁令（此項禁令在愛爾蘭已於一九〇八年廢止），此種禁令是在約二百五十年前頒佈的，目的在使煙草之種植廣集於美洲殖民地，而完全從進口稅上以獲煙草的收入。自是以後，大不列顛的煙草收入不僅來源於海關稅，並也取給於五先令的內地牌照稅與國產稅。

於是，間接稅之增加在新計畫中佔有重要地位，此事固應牢記於心，可是預算書的主要趣味却也在直接稅，即所得稅，遺產稅與新土地稅方面，這亦是同樣實在的情形。

首先，我們論所得稅。一般人都知道，所得稅之徵課有兩種不同的方式。一種是普魯士制，稱為「總數所得稅」(lump-sum income tax)，依此制各人應提出他的全所得之報告，另一種是一徵源制」(stoppage-at-source system)，依此制所得被分為許多項目，此稅之徵收，不由承受所得的人支付，而由應付所得於承受者之人代付。這個是英國採行的制度，並被認為較普魯士制為優。依此制，一個人的總所得為何，無從得知，祇是所得在七百鎊以下時才能曉得，因為在此數以下是規定有免稅部分的。但是英國制，主要因緣此種規定之故，無論何時均為一簡單的比例稅，並未區

分所得種類，至少對七百鎊常額以上的一切所得是如此，迨至一九〇七年，始行變革。

新法律有趣味的特點是，英國自是以後不僅將所得稅分類，並且分級。換句話說，不僅不勞的所得比勞力的所得課以較高的稅率（註一），以示區別，而且開始實行真正的累進徵課，採行所謂「超出稅」（*super-tax*）。即是說，若全所得超過五千鎊時，則（於一先令二辨士之經常稅率外）對三千鎊以上之數每鎊加課稅六辨士。又是，對於小數的所得，於業已實施的減稅規定外，此法又規定若所得在五百鎊以下時，每一小孩子可有十鎊免稅。因是，在稅表之兩端，所得稅均有修正，目的在於與納稅能力原則更為逼近。

（註一）在一九〇七年時，所得稅之一般稅率爲一先令，勞力所得在二千鎊以下者，其率僅爲九辨士。一九〇九——一〇年之

財政條例定經常稅率爲一先令二辨士，而對二千鎊以下之不勞所得爲九辨士，二千至三千鎊之不勞所得爲一先令。

至勞力所得在此類法律之下，詳細意義爲何，可參看沙里曼所著所得稅 *2d ed. (1914)*, Pp. 202-206。

此次變革的重要在於累進主義之應用。但是，欲實施此主義，在大宗所得方面，便不能不放棄舊的徵源原則，而代以總數原則。這即是說，所得稅的比例部分，仍可依循徵源計劃，照舊徵收，但超

出稅則須按總數原則，以行徵課。至此新方案在執行上是否可能，雖是尙有人懷疑，然自實行以來，却尙無若何窒礙。納超出稅的人數，在實行此法的第一全年度內，約爲一萬至一萬一千，其所得之總和約爲一萬萬三千萬鎊，應徵超出稅約爲二百五十萬鎊（註一）。最可注意者，即法蘭西下院所採之所得稅方案，仍依循此雙重稅法是也。

（註一）因對於預算爭論未決之故，一九〇九——一〇年度之報告書於次年始行交到。欲知其詳，請參看 Fifty-fourth

Report of the Commissioners of Inland Revenue (1911), Pp. 99, 100

累進原則既已很遲回的見採於所得稅，而此原則自一八九四年以後即已應用於遺產稅了。新預算案之有趣特質是等級尺度之巨大擴張。在一九〇七年時已在此方面表現決然的進步，此時對產業在十五萬鎊以上者，稅率已有增加，故產業若百萬鎊時，稅率已由百分之七又二分之一，增加爲百分之十，對三百萬鎊以上的產業，最高稅率已由百分之八增爲百分之十五（註二）。依據新計劃，遺產稅率對一百鎊至五百鎊之產業，開始爲百分之一，自是而上，率度增加極峻，逮至 £150,000 至 £200,000 之產業時，稅率爲百分之十，至產業在 £1,000,000 以上時，稅率爲百分之十

五（註二）。在考察此種數字時，吾人須記着於產業稅之外，尚有承業稅與承繼稅（*legacy and succession duties*），產業稅是課於全部遺產之上，承業稅與承繼稅是課於各個分業之上，頗與美國所稱的旁系遺產稅相同。此類遺產稅按親屬的等次而分級，至百分之十為止。結果，英國在現行法律下之遺產稅，其稅級之最高點為百分之二十五——此種數字之高，世界任何其他地方無出其右，而從直系遺產稅來說，其高度遠非美國之所能及。

（註一）欲知一九〇七年法律的確切數字，可參看沙里曼所著遺產稅（2d ed., 1908），P. 43。

（註二）其表如次：

產 業		稅率%
£100 —	£500	1
500 —	1,000	2
1,000 —	5,000	3
5,000 —	10,000	4
10,000 —	20,000	5
20,000 —	40,000	6
40,000 —	70,000	7
70,000 —	100,000	8
100,000 —	150,000	9
150,000 —	200,000	10
200,000 —	400,000	11
400,000 —	600,000	12
600,000 —	800,000	13
800,000 —	1,000,000	14
1,000,000	以上	15

所得稅與死亡稅中之此種變革誠屬重要，而預算案之最要特點——且爲上院反對的真正原因，並因而發生次年內劃出時代的憲法變更——厥爲新土地稅之採行。

## 二 英國之土地稅

自從英國的舊土地稅漸次崩潰，並於一七九八年變爲可以贖回的租息稅以後，土地在英國便不受任何租稅的徵課了。誠然，地方稅是加於不動產上的，而土地的出息又應納所得稅；但是，在地方稅與所得稅，須土地產生實際的收入時，始有納稅義務，若是土地未有租息，或未產生實際的金錢收入，便亦無租稅可言。像英國這國家，許多大地產是用來作娛樂或其他非生利的目的，抑或握以投機的，此種規定遂成爲巨大困難之源。更有進者，即對出佃取租的土地，英國的制度也與美國的制度有二不同的方面。

第一層，在美國，凡在城鎮附近的土地對地方建設應受特別派捐之徵課。因是之故，凡因開路或修街而增高地價，此增價之一部已由政府取去，因在某意義上此增價乃出自政府之所創造。在

英國除近年有最少數例外之外，此種辦法，却未之嘗聞。英國的地主享受了地價之增加，而致使地價增加的經費却由一般繳納地方稅的人去擔負。

第二層，美國土地之徵課是按售賣價值；故土地因人口之增加而增價，其地主亦須按比例而增加負擔，不管土地是空置未用，抑或用於農業目的之上。自然，美國有些城鎮對空宅地往往課以較輕稅率，但是另有些城鎮則課以較重稅率，並無論何時，只須與情的鼓舞，欲使實行規合乎法律，使土地的擔負隨地價之增加而有比例的增加，這是很容易的事。在英國，則情形大異於是，土地之徵課是按租賃價值。設若土地是空着的，則在土地通常便不納租稅，如我們已見出的。若設土地係租人以作農業，其租賃價值便顯然比土地用作建築時，相去懸絕。故結果，即使英國土地有納地方稅之義務，其所付之稅，若持與其真正支付能力比較，將亦為數甚微；而城鎮之日臻繁榮，徒與地主以利益，而未課以若何相對的擔負。

於是，從各方面看來，在英國未改良土地的業主竟形成一特惠階級了。他們不繳納特別派捐，若土地未租出時，他們也不納稅，而且土地出租後，他們所納之稅亦甚低微。在各方面看來，他們所

居的地位確乎與美國地主的地位大有不同。英國的情形是反乎尋常的。新土地稅之目的即在使此種情形歸於消滅。

溯自一九〇一年，即有一御召地方稅委員會曾經提議課基地價值以地方稅；繼在一九〇四年，後又在一九〇五年，關於此種建議的提案已達到衆院的三讀。在蘇格蘭，此類運動則已更爲堅決。迨至自由黨於一九〇六年執政之時，應用於蘇格蘭的一般地價稅提案遂以大多數於二讀會通過。於是此案交於委員會，並依委員會的意見，此案又被撤回，而改爲地方估價提案。此種蘇格蘭土地估價提案又於一九〇七年由衆院大多數通過，但被上院否決。此同類事件又出現於一九〇八年。至一九〇九年，英吉利與蘇格蘭的地價稅計劃，最後由政府主張，並擴充甚巨，不僅將此原則適用於大不列顛全部，而且包含另外數種土地稅。經了政治上的競爭，最後此項主張卒在衆院完全獲勝，此種經過，吾人無在此處贅及之必要。要點只是英國最後採取了土地稅原則。

新土地稅爲目有四：（1）未改良地稅，（2）土地增價稅，（3）歸復稅（reversion duty），（4）礦權稅（註一）。

(註一) 衛賴 (J. Wylie) 著 *The Duties on Land Values and Mineral Rights under part I of the Finance (1909-10) Act* (London, 1910) 又在內地收入委員會之五十四次報告 (1911, P. 149 et seq.) 中

有一簡明精審的敘述。欲知此類問題的歷史，可參看謝弗特爾 (Y. Schaffel) 所著 *The Taxation of Land Value*, Boston, 1916, Pp. 473-478。

未改良地稅，是課於未改良的土地之價值上，每鎊為半辨士。至所謂未改良之土地者，是指土地未經建設有住房，或暖花房，或保溫室，或除農業外作營業職業或實業用之建築，抑或被用以作此類的營業而言。此稅所課之率雖是甚低，但恐將來難免有逐漸增加之虞；因一般人有此懷疑之故，以致此種提案曾引起強烈的反對。殆至提案通過衆院時，原案已被大量修正。至此案提交上院而成爲法律之時，便規定此稅不能課於每畝地價未超過五十鎊之土地上。有此規定，則大多數的農耕地便可邀免稅的待遇了。此律又規定，若農耕地而每畝基價超過五十鎊時，地價稅之徵課，僅能加於該地基價超過此地的農業價值之數額上。又是，爲小業主握有之土地，亦免地價稅，即是爲小業主占有或耕作的土地，若此業主所有土地之總價未超過五百鎊時。此條所云所有權包含

五十年或五十年以上的永佃權。此外對於公園、花園、與公眾有權享受或能適度利用的廣場地，與用於競技或運動而非純粹暫時性質的土地，以及為委員會認為為社會目的而禁止修房的土地，均可免稅。又是，對於一畝土地之基價，不管其如何使用，而為一所住房佔居者，無稅；對於五畝土地之基價，其他為一所住房之花園或娛樂地，若其基價未超過該地與該房每年之所得稅評價至二十倍以上者，無稅。又是，尚須述及者，若在十年之內（註一），曾用金錢以修建道路溝渠等等，意在謀圖土地之發達，為其發展土地計劃之一部分工作時，若每畝地用款至一百鎊以上，則此地即被認為已改良，因是該地在此情形亦受免稅待遇。末了，若未改良的土地業已付下段所述之增價稅時，則土地的基地價值中，可減去所納增價稅之五倍。

（註一）據一九二一年之收入條例，期間已增為二十年。

其次，我們來到全部計劃之最有趣部分，即土地增價稅（*increment-value duty*）。此稅課於在某種狀況下之土地移轉上，即是依下列之情形而始徵課：（一）土地或地上權利發生買賣的時候；（二）締結十四年以上之租佃契約的時候；（三）因所有主死亡而土地轉移於新所有主

的時候（註一）；（四）若土地為法人所有，並其所有權無轉讓時，其稅每十五年徵課一次，惟所有主有分為十五年納稅之自由。在上述每一情形發生時，土地的基價須重新評量，若此評量的基價「普通稱為臨時基價（*occasion sine value*）」超過原始基價，其超過數即為增加價值。若增加價值在原始基價百分之十以內時，即免課增價稅；但若在百分之十以上者，對超出之增價課稅率百分之二十。換言之，地價在百分之十以上的一切增加，其稅率為五分之一。「原始基價」是一九〇九年四月三十日當時的土地基價；在每期繼續評價時，所評基價必須與原始基價比較，對以前各期所付稅款可記於賬上。此項結存稱為「未清稅額」，實際是課於全部增價之稅，直到最終清結為止。若是土地為單純的管業權時，則稅之計算尚易，但若轉移的權利較低於管業權時，則應徵之稅亦將隨比例而遞減，此項結存須待土地的其他權利發生轉移情形時最終仍歸於財政部。

（註一）預期在一人或數人的死亡時所生的權利不屬於法律所指地上權利之列。若是一個終身賃地人死去，全稅均應繳清；但若土地是屬於定期管業（*settlement*）時，則應納稅的人可將稅款加在地上。又是，課於死亡的增價稅在管業的繼續期中，只能徵取一次。

爲避免土地跌價所生之困難起見，法律規定，若土地在一九〇九年四月三十日以前二十年之內曾經過買賣或租佃的，則該地的原始基價，可參照其售賣價格或其抵押價格而定立。至一九一一年之收入條例更將此點擴充，而允許可將在執行評價時，土地或關於土地的，權利之所有主在其一生內任何時所付之買價，作爲原始基價。

增價稅之免稅規定如下：（一）農耕地，在其純粹作農業目的時，其所有價值並不比其市場價格爲高者；（二）小房舍與小資產，其所有立業已佔有至一年以下，而其所有土地總數未超過五十畝，每畝地價未超過七十五鎊者；（三）土地，爲法人所有，而用以作競技或運動廣場者；（四）一所住房內房屋或層樓之租佃增價稅之付納係以印花，如印花稅一樣；在買賣或租佃時，應將已貼印花的契約呈驗，以表明其已否付稅。若因死亡而發生轉移時，則增價稅便依遺產稅之規定辦法徵收。

第三種土地稅是所謂歸復稅，是課於土地租佃契約的期滿上的。此稅爲業主於租佃期滿時所獲利益的價值之百分之十。利益價值之算出，係先將租佃期滿時土地的總價值求得，次將業主

在租佃期內所加的工作或投的資本價值減去，又次將締結租佃契約時土地所有的價值減去，餘數即為業主所享之利益價值。用於農業上的土地，或期間在二十一年以下的租佃契約，抑或租佃權之成立時期是在一九〇九年以前，其租佃終結係在成立期四十年以內而非出於業主與承佃人之協定者，免課歸復免。此稅應由業主擔負，在租佃滿期之時，業主須將土地的詳細狀況與所獲利益的估計呈報。法律又規定歸復稅與增價稅兩者不能課於同一土地的增價上。

第四，新法律設立的所謂礦權稅，是課於採掘礦山或開設礦門（註一）之租賃價值上。可是應納稅的礦山，並不包含黏土，磚泥，陶泥，沙泥，白粉，石灰石與碎石在內。此稅是課於業主或最近的租主，並設若租主同時又為承租人時，他可將稅款從所付的租金中扣除。

（註一）礦門之定義如次：「凡一切門道，風門，水門，以及承租人所享用之通氣坑，不管地上的或地下的，而目的在達到或運輸礦物，或流通空氣，或排吸水量，抑或與採礦有關的其他作用。」均屬於礦門。

採礦之地，既不納未改良地稅，亦不上歸復稅。對於增價稅，若礦山在未開採時亦無付納之義務。但是，若礦山在一九〇九年之後才開始採掘者，在任何年內，若其礦的產量超過礦山資本價值

之百分之八時，便應繳納增價稅，礦的產量，可以在一年內所付業主的「紅利費」(Royalties)測量。在計算此種增加價值時，凡業主在十五年以內用所穿鑿或考驗礦苗的費用，而為現在的租息一部分所代表者，應從增價中減去。若既已繳納礦山的增價稅，則於是年內應繳的礦權稅中，可將所付稅額扣出。

通用於四種土地稅的一般規定是：若徵收了改良派捐時（或如美國所稱的特別派捐）則在增價稅上，可將所派捐數從土地的增價中減去；在未改良地稅上，可將此數從土地的基價中減去；而在歸復稅上，可將此數從業主所獲利益的價值中減去。

但是，我們可以認出，上述四種土地稅，其辦理的成效完全依靠土地的精確評價。對此種精確的調查與評價，曾規定有大規模的辦法，目的在將一九〇九年四月三十日之頃，凡英國所有土地的價值，一律予以核定。法律內所載各種術語，如毛價、總價、基價，其界說均頗為精審（註一）。此種評價工作之巨大，即就英國共有約一千一百萬件世襲產業這事，已可見一般。當着評價簿與畫表作成時候，其卷帙之繁夥僅次於十一世紀時著名的多麥斯得書（Domesday book）。英國政府

業已從事於工作，並且我們知道，在調查期中已發現一塊產業是從戰勝威廉 (William the Conqueror) 那時代起，在一姓人的手中遺傳到如今的 (註二)。政府估計費用共約需款二百萬鎊，完成評價應需的時間約為五年。自然，同時的，新土地稅的財政效益却是甚微實在的，新稅在財政上之不關重要乃是政府與地主們爭辯時的巧妙託詞，藉此可以阻止他們呼籲痛苦。可是同時政府也期望從這些新稅最後得到多量的收入，並有些明銳的官吏估計，按現在稅率大約每年可收入五百萬至六百萬鎊。最初計劃擬將收入之一半用以減輕地方稅。可是這計劃在法律制定時便業已放棄，並將此問題展緩到將來改定地方與中央財政的關係時，再行討論 (註三)。

(註一) 內地稅局總括定義如次：

「毛價」(Gross value) 者，是土地在現有狀況中之市場價格也。

「完全基價」(Full site value) 者，是毛價減去毛價與淨基價相較之差數後，所餘之價值也。

「總價」(Total value) 者，是毛價減去凡因可永遠減縮土地價值的稅務而來的折價後，所餘之價值也。

「課稅基價」(Assessable site value) 者，是總價減去 (a) 毛價與完全基價之差數 (b) 凡享有地權的人們費金錢

以從事改良，或備作公益之用，抑或贖回永遠的負擔等等，因而增高的地價（c）為求達完全基價之必要，而用於開闢基地的費用。因是，普及說來，毛價與完全基價者，乃不計其租稅如何，或限制如何，而分別代表基地未闢之價與基地已闢之價也。總價普遍近於市場價格。課稅基價，代表已闢基地，當其永久負擔未有變更，與業主未用款項以從事改良或任何改進時，所有之價格也。參看 *Fifty-fourth Report of the Commissioners of His Majesty's Inland Revenue* (1911), Pp. 150

（註二）此兩種評價之詳情，相隔幾有九百年，見於前一附註所引報告之附錄中。

（註三）關於此點，可參看 *J. Watson Grice* 所著 *National and Local Finance* (Loddon, 1910) 與 *Sydney Webb* 所著 *Grants In Aid*, (London, 1910)

上面已將預算的條規作了一種簡單的考察，於此我們可見出英國確是企圖實行較新的租稅能力說之諸國的先驅。自然，在有些方面，改良的程度並不如其表面所顯示的劇烈；因預算中未改良地稅已引起極大的反對，故英國在此點，如上面所述，已落於其他諸國之後。土地資本價值稅之採行，不計其租賃價值如何，不過僅使英國達到美國很早便已達到的境地。而英國所採行的不

勞增價稅，也是德意志有數城鎮業已較早實行的。但從整個看來，英國的制度却仍不媿為主要諸國之先導。因為英國已將分類與分級兩種原則應用於所得稅，而其他國家非用此而遺彼，即採彼而棄此；並其在遺產稅中所採累進之率度比其國家所行的率度均要峻急些。

由此看來，英國之所企圖，乃在求實現晚近租稅中之社會理想。第一層，在諸多間接稅方面，英國對比較不發生社會惡果的各間接稅，不僅予以保留，且增加其稅率。它不願再返還到舊日的無系統辦法，而實質上將間接稅僅限制於三種，即酒精、煙草與印花等稅。這樣它對全國所施行的稅制，可將擔負普及，而將直接稅的壓力減輕。第二層，在直接稅方面，英國頗與支付能力說所含的社會理想逼近。因為近代支付能力說的含義不僅包括約翰穆勒（John Stuart Mill）所倡的犧牲說（the sacrifice theory）而已。犧牲說之所最注意者僅在一個人的財富之處分，至較新的權利說（privilege theory）則注重財富之取得。舊說是消費主義，新說是生產主義。近世的支付能力說則為此兩主義之併合。犧牲說之表見是累進或等級徵課之諸種應用。權利說之表見主要是區別制，如應用於所得稅與增價稅的便是。

於是，英國此次預算決不能認為是單稅論的勝利了。此次預算誠然採取了一小部分的單稅理論，但是它却不為單稅的狹小範圍所界限。此次預算採取了單稅論者所努力宣傳的權利觀念，但它却不願意以權利的特別形式自限，而此特別方式乃是單稅論者所決不欲棄掉的。英國預算不僅擴大了權利說，並將此說與犧牲說併為一起，結果所立的稅制，在全部看來，確可為世界任何國的稅制之先驅，而其中有些成素，亦可供吾美國之借鏡。

喬治預算所生的諸力量漸次傳染現代一切文明社會的生活；此諸社會勢力，無論在美國或歐洲大陸，其表現於財政領域之期常在不遠。故在結底上，新英國法律乃是鉅大社會進步在財政上之表現（註一）。

（註一）地價稅法之執行曾遇許多堅強反對，故第二度土地評價之進行與法律之實施，選在一九二〇年時擱置，其理由是行政費用超過了收入。在第一度四年期間之內，從增價稅歸復稅與未改良地稅所獲的總收入為 \$1,300,000，評價費用為 \$2,178,397。嗣後便發生大戰，而此稅亦歸於民解了。參看 Report from the Select Committee on

Land Values, 1920, P. 78

### 三 德意志

正如在一切聯邦國一樣，德意志的財政問題是三方面，即聯邦的，各邦的，與地方的財政。一八九一——一九三三年期間的財政改革，業已在前一章中敘述過的，主要是屬於各邦與地方的財政。一九〇九——一〇這一年內的改革則特別關於聯邦財政。但是聯邦財政是與各邦及地方財政嚴密參錯的，欲得到明晰的了解，必須將它們三者一併研究。

普魯士在一八九一——一九三三年中之改良，其特殊各點已於前章內詳述，即以現代化的所得稅代替該邦的出產稅，與於所得稅外再徵甚輕的補充財產稅這兩事。此項財產之目的在課財產所得比課如英國所謂的勞力所得 (earned income) 以較重的租稅，藉以達到所得稅的「區別」作用。此運動在普魯士業已創行成功，而漸次推廣於全國，巴非里亞 (Bavaria) 是德意志諸大邦中之最後採行所得稅者，亦於一九一〇年採行此種辦法，並在同年其他較小的邦如沙孫麥林干 (Saohsen-Meiningen) 與沙孫衛瑪 (Saohsen-Weimar) 亦已設立了補充財產稅。在一九一二年

之初，一般所得稅，除麥克倫堡邦（Mecklenburg）外，業已通行於德意志二十五邦，而補充財產稅亦見行於九邦，中有普魯士，薩克森（Saxony），赫西亞（Hessia）與六較小的邦。

與此運動相偕並進的，雖是為時稍晚，則有邦遺產稅制之漸次採行。普魯士在一八九一年的法律誠已經改良舊日的遺囑費（Probate fees）制，而採行了甚輕的旁系遺產稅，按親屬等次，稅率由百分之一增至百分之八。在一八九九年時，巴登（Baden）始採行累進甚微的直系遺產稅，自是以還，逮於一九〇六年，經帝國政府的干預，多數德意志邦均採行了直系遺產稅，其累進率度逐年漸次增高。因是，可普泛的說，從趨於所得稅與遺產稅之雙重運動看來，德意志中邦稅的改良也係沿着支付能力的路線的。

但是，我們若進論聯邦徵課，則史實便與此大異。我們若不將聯邦財政簡單的考察，則決難了解一九〇九年的改革。在德意志尚未統一以前，關稅是由德意志關稅聯盟（German Customs Union）徵收。在一八六七年，北德意志聯邦組織成立了，在一八七一年，德意志帝國建立了，此項關稅與關稅聯盟的其他公共收入始劃歸於聯邦，及以後帝國，並規定在聯邦政府未徵收獨立稅款

以前聯邦的開支應由各邦的助款供給。此項助款頗與美國在一七八一年至一七八九年的最初憲法時期之派款 (Requisitions) 相同，在德意志稱爲「Matricular-Beiträge」。在一八七〇年之頃，雖從法蘭西的戰爭賠款得了約三十萬萬馬克之「意外」收入，但仍有向各邦收集助款之必要。從一八七二年至一八七八年，此項助款每年平均約六千五百萬馬克。

但是在一八七九年之後，因是年設立了較高關稅之結果，帝國的直接收入已超過其支出。各邦助款此時顯然已無必要，但仍然收集如故，大半由於政治的原因；而設立了下列稍帶複雜的規定：聯邦進口稅與煙草稅之所有收入，若超過一萬萬三千萬馬克時，其超過額應分配或攤撥於各邦；各邦助款，須用以平衡帝國預算的，由帝國記以來賬，而與各邦應得攤款抵銷（因攤款與助款均按人口多寡分配，故此種抵銷甚屬完美）至攤款超過助款之餘額仍付給於各邦。在此項辦法下，被沖銷的各邦助款，稍後一點稱爲「已銷助款」(covered contributions)，以其恰爲攤款所抵銷之故；至超出攤款外之任何溢額助款，仍由聯邦收入，名爲「未銷助款」(uncovered contributions)。但是，多年以來，如剛纔講明的，所有助款均爲已銷助款。這個實際上不過是簿記的關

係，自一八七九年以還，各邦均沒有實在繳納過助款，却收入了攤款超過助款的結存現金。自是以降，結存之數愈大，因其他聯邦稅（印花稅與酒精稅）的剩餘亦應攤撥於各邦故。在一八九一年以前，所徵課的一切聯邦稅都是間接稅，這是應當注意的。

於是，在十九世紀末二十年中，各邦所收得聯邦政府的攤款，常比其應繳的助款為多；並從一八九六年至一九〇〇年這期間內，年年都通過法律去管理分配各邦攤款的詳細辦法。但是，洎至前世紀之末，情形便改變了。帝國的經費激增，特別是海軍費用，致使盈餘變為虧欠，各邦不得不再將未銷助款或實在「Beiträge」提供於帝國。又是，聯邦補助各邦辦法，至是又使各邦預算發生混淆，因各邦不能預先確定它能收若干攤款。因是之故，在一九〇四年聯邦補助制已被取消，關稅與煙草稅之剩餘即不再事攤撥，只是印花稅與酒精稅之一部分仍照舊分配。

至一九〇六年，因帝國之需要日增，又採行了多種新聯邦稅，至是聯邦收入制，除關稅外，又包含煙草，糖，鹽，香檳酒，啤酒，賭牌，劇烈酒類之內地稅，以及課於證券，買賣，彩票，鐵路運貨收據與客票上之印花。一九〇六年法律的重要特點，是聯邦遺產稅之採行，惟直系親屬則豁免此稅。遺產稅按

親屬之等次由百分之四增至百分之十；若遺產超過二萬馬克時，各級稅率更另有附徵，若遺產超過一百萬馬克時，附徵稅率即當於原稅率之二倍半。但是此稅係由各邦徵收，惟關於重複徵課事項應受聯邦法律的管制，並須受聯邦政府的監督，稅收三分之一屬於帝國，三分之二歸於各邦，此時各邦已放棄了它自己的遺產稅。可是法律規定，在數年之內各邦應被保障不因此種改革而受收入任何損失。至於間接稅方面，聯邦補助各邦的舊辦法僅適用於劇烈酒類稅與證券買賣及彩票印花稅。一九〇六年的法律又規定，若各邦應繳助款超過聯邦攤款之數逾於人口每人四十非里基（Pfennige）時，則各邦可暫緩支付其助款。

但是，海軍費用巨額增加，致帝國財政不敷甚鉅，而各邦助款的擔負亦有日趨加重之勢，故結果不能不將全部制度重新改訂（註一）。一般人認來，聯邦獨立收入非每年有五萬萬馬克之增加，決難渡此難關。一般人又認爲此種增加收入之大部分應仰給於間接稅，政府自己也擬讓五萬萬中之四萬萬馬克應出自此種來源。至其餘一萬萬，政府擬將帝國遺產稅擴充到直系嗣續，並將其他親屬的稅率提高。政府確切的擬議辦法，是於各個分業遺產稅之外，再課以全產業之遺產稅，如

英國的產業稅一樣，稅率由百分之零五至百分之三。這方案包括有一極饒趣味的條款，即是，若財產已在法律施行前五年之內轉移的，則不再課遺產稅，若在十年之內轉移的，則徵課稅率之一半。政府又擬從土地增價稅中撥一部分為聯邦收入，因此稅業已很迅速的遍行於全德意志，如我們以後可見出的。

(註一)欲知此種經過的詳狀，可參看瓦格涅的 Die Reichsfinanznot und die Pflichten des deutsch Volks mit seiner politischen Parteien, Ein Mahrwort eines alten Mannes Berlin, 1908. 瓦格涅建議聯邦所需經費之一部應取給於聯邦所得稅。

政府的提議却被大地主方面的相反提議所對抗，因為這些地主們是極端反對新遺產稅的。於是引起雙方的熱烈辯論，而附帶以許多著作（註一）。

(註一)政府提議的詳細敘述，見於德意志財政改革 (Reichsfinanzreform: Ein Führer) 一書，此書內載諸著名法學家的論文，係由 Vereinigung zur Förderung der Reichsfinanzreform 所印行，為兩巨冊，於一九〇九年在柏林出版。此外尚有許多書或小冊，大概均用德意志財政改革遺普通題名，則由教授們，官吏們，與著名企業家，等等所印

行。其中最重要者是西多部長 (Minister Sydow) 本狄克生博士 (Dr. Bendixen) 以及瓦格涅、西摩勒耳 (Schmalzer)、蘭勃勒特 (Lamprecht)、布梭他諾 (Rentano)、坎斯 (Schanz) 與赫格略耳 (von Hecker) 諸教授之所著。此類著作的完全書目見於前述德意志財政改革下第二冊之末篇。又參看弗里慈蘇曼 (Fritz-Schumann) 在財政叢書 (Vol. 27, 1910, Pp. 201-215) 中所著德意志之財政改革一文，附載以每次的法律原文 (Pp. 246-393) 又參看朗西納 (Lenschmann) 所著德意志之財政改良 (Berlin, 1903) 與赫西 (A. Hesse) 在孔拉的年書 (Conrad's Jahrbücher, vol. 38, 1909, P. 721 et seq.) 中所著德意志一九〇九之財政法一文。

最後政府不能放棄所擬徵的酒、煤氣燈與廣告各稅，不能不減低啤酒稅約一半的稅率，不能取消所擬遺產稅之新方案。而關於遺產稅這一項致引起帝國財政總長之解職。結底採行的法律，或適當的說，一九〇九年之諸法律，規定了三種辦法：(一) 籌辦適當的增加收入；(二) 解決帝國與各邦的財政關係；(三) 至少在原則上採行所謂不勞土地增價之帝國稅。吾人試依次論列如左。

增加收入的規定中，其最重要之點是：此需要增加之五萬萬馬克幾全取給於新徵的或增加

的間接稅，其中僅二千五百萬，一面由微增各邦的助款，一面將現行遺產稅之三分之二，改爲四分之三歸於帝國，以補充之。至增加收入之詳細項目，與每項所收入之數額則如下述：

稅 目	百萬馬克	稅 目	百萬馬克
啤酒	100	證券	22½
葉煙與捲煙	43	電燈與其他燈	20
酒精	80	鐵路客票	20
不動產轉移	40	銀行存款之收支票	
茶與咖啡進口	37	(印花稅)	10
糖	35	氣泡酒	5
股息與債息	27½	小印花稅	10
火柴	25		—

稅收總額 475

增加收入總額 500

上述各目或為新設之稅，或為舊稅之增益，惟糖稅與鐵路客票稅為例外。關於糖稅，前此（一九〇八）有一法律規定現行稅率應於一九〇九年起，予以減低，每百基羅格蘭姆從十四馬克減為十馬克——依此共約減少三千五百萬馬克之收入。但一九〇九年之新法却規定此種減稅應展至一九一四年實行，因是保留了三千五百萬之收入。同樣的，以前法律原已決定取消鐵路客票稅；但新法則予以繼續，於是又保留了二千萬之收入。

新稅或增稅之最要者，厥為啤酒稅。帝國的啤酒稅以前並未及於巴非尼亞（Bavaria），威吞堡（Württemberg）或巴登（Baden），因此三邦業已保有獨立徵課啤酒稅的權利。一九〇九年的法律不僅將此稅施行於全國，並又大增其稅率。舊稅率為每二十二加倫一·七馬克，至一九〇六年又由一·六八增至二·五〇馬克，至是更增為四·三〇馬克。

對於強烈酒類，政府最初擬收歸專賣，返還到一八八六年曾經採行過的辦法。及到專賣主張

未獲勝利，一般人認爲此稅不僅應增高稅率，並應將其種類化簡。德意志南部各邦自一八八七年以來即已繳納帝國酒精稅，但自是便演進而爲課於原料，課於製釀，與課於產品上之全部稅法。至一九〇九年，此諸稅中僅保存其一種，即課於產品之稅，但其稅率則大有增加，從每二十二加倫 50—70 馬克增爲 105—125 馬克，視出或入於「例外」(Contingent) 條件而定(註一)。酒稅又按蒸酒房之大小而分等級，並區別農業的與實業的蒸酒房。

(註一)此種「例外」條件是非常複雜的。當着酒稅於一八八七年每二十二加倫純酒精增至七十馬克的時候，一般人預料酒的需要或將縮減，酒價恐有低落之虞。因爲欲補償酒房的損失起見，對國內的銷場，酒稅減爲五十馬克，此項屬於減稅的酒稱爲「例外之酒」(Contingent spirits)。他們希望酒全產額之價格，藉此能與非例外之酒所課七十馬克之較高稅適合，故任國內蒸酒商於內地售酒獲二十馬克之惠賜。此惠賜稱爲「惠愛助款」(Lieberabgabe)。此外更假定若國內銷場發生變動，以致不能再課酒以七十馬克之稅時，至是則酒價必形低落，惠賜亦即消滅。

事實上，例外與非例外酒之間，常在價格上有二十馬克之差別，並因酒之銷路爲二百萬「黑克脫里特」(hectoliters) 即二十二加倫，故惠賜之數額爲四千萬馬克，稱爲 (Vierzig Millionen Geshenck)。但是，因爲需要減少，酒價

亦已低落，蒸酒商實際並不比以前更有利益。

「例外數」的詳細規定時時都在改變。在一八八七年，例外數為人口每人四又二分之一公升，每五年改訂一次。但是此種辦法後來證明不滿足，因為酒之需要與人口並無比例。職是之故，計丁口的算法，以前是按酒的產量而決定例外數的，至是則按製釀手續，用地數量，與營業大小，以及等等的變動而予改訂。在一九〇二年時，又規定有改訂例外數的條件。至一九〇九年的新法律則決定總例外數為純酒精 2,309,212 公升，此額可適用兩年，並依據一些複雜的規則而分配於各邦。

關於煙草，舊日課於煙葉上之稅是增加了，對未晒製的煙葉，由三六增至四五馬克，對已晒製的煙葉，由四五增至五十七馬克，但是又規定，對極小的煙田可改課以地畝稅（每平方米課稅四又二分之一非里基。）至捲菸稅之增加則每千支由二馬克增至十五馬克，並對於捲菸紙與所用菸料再分別課稅。末了，煙草的進口稅也是大有增加的。

欲徵課一切酒類之企圖已歸於失敗。政府所能致力的只是增加汽泡酒類之稅率，此項酒稅在一九〇二年時為每瓶十至五十非里基，而自一九〇九年以後，其稅之最高限為每瓶三馬克。其

餘諸稅中，證券印花稅由舊率（百分之零六至百分之三）增為百分之二至百分之五；不動產轉移印花稅由百分之一之六增至百分之一之八，在未採行土地增價稅以前，此稅可繼續施行。於此類舊稅之增加外，尚設有煤油新稅，每基羅格蘭姆課稅六至十馬克；電燈新稅，每盞五非里基至一馬克；火柴新稅，每盒一至五非里基；賭牌新稅，每付十非里基；與股息債息新稅（稱為 *Talonssteuer*）（註一），為百分之一。

（註一）股息債息稅是課於息單之上。「塔籠」(Talon) 是息單上之一部，當息單在債票到期之前使用時，持票人可將「塔籠」持去換領新息單。

於是可見出，德意志之倚賴間接稅，比較英國有過之無不及。德意志之拒絕遺產稅計劃，其失策殆無可疑義的。實在的，在不久之將來，此原擬計劃恐將有再現之一日，這是意中之事。但是，即使德意志採行了遺產稅，而增加收入之大部分仍須仰給於間接諸稅，此亦甚顯然的。

德意志新法之第二點是解決各邦的助款問題。我們記得（註二），正在新法實施之前，德意志不下有三種助款：第一是上面曾說及的「延期助款」(Postponed contributions)，第二是由帝

國對各邦攤款抵銷的已銷助款。第三是每丁口四十非里基之未銷助款（註二）。至此時延期助款已取消了，虧差之數額爲一萬萬四千四百萬馬克，由帝國擔負，將來作爲帝國債務。關於第二項，法律規定，自是以後，祇有一種攤款，名爲 *Nebenleistungen*，即上述酒稅純收入之攤款。末了，未銷助款增加爲每丁口八十非里基。但是，因各邦自此法施行之後只能保留遺產稅四分之一，而非如以前之三分之一，故法律規定若助款超過攤款之數大於在第一年所定 *achtzig* 百萬馬克之數時，抑或超過剛纔所說按口計算之數額時，此超出額最初應由借款支拂，以後，即在一九一一年四月之後，則由帝國的款項支拂（註三）。

（註一）參看前數頁。

（註二）參看本書前數頁。

（註三）此項助款超過攤款之數，在一九〇二年至一九〇六年之間，約常爲二千四百萬馬克，至一九〇七年則增爲八千八百萬，至一九〇八年則增爲一萬萬五千萬，至一九〇九年，則增爲二萬萬三千二百萬。

新立法之第三重要點是，至少在原則上帝國採行了土地不勞增價稅。此點甚關重要，有另節

詳述之必要。

#### 四 德意志的不勞增價稅

當此問題在國會討論時，國會諸人便馬上見出，欲製定切適的詳細法律，必需要較多的日時。因是國會決定只採此稅之原則，而延展法律之制定於一九一一年，在此預算的空缺當中，暫時徵課不動產買賣之印花稅以事彌補。但是，有許多原因，從此提案之迅速完成，故最後於一九一〇年二月十四日，此案即定為法律了。

自是之後，除少數例外以外，增價稅只由市政府徵課（註一）。此稅最初於一八九八年徵課於膠州德意志殖民領。當德意志政府取得此殖民領之時，負責的海軍統帥豐狄得里西（von Dierich）對於亞細亞有些殖民領，特別是中國於一八九五年所開放與世界通商的諸口岸，所已表現出來的諸種困難，十分念慮，因為在此等地方，常常有少數投機家出最少的金錢購入許多地皮，而待高價轉賣於歐洲僑民。德意志政府須花巨量的金錢以建築膠州的海港，建立政府機關，修

築鐵路站台與工廠。此海軍統帥預見地價之將增，而認為若政府購入大宗地皮，以備將來轉售於需要地皮的人們，將是有利之舉。他懷此目的，遂於佔據之即日，即一八九七年十一月十四日，發佈一命令，禁止土地若未得政府許可，不能自由轉讓。但是，若要政府立刻購買許多地皮，亦屬不可能之事，故海軍統帥又想出一辦法，將每年地稅之某部分減少，但對地皮政府有按佔領時之價格隨時收買之權，該領地皮雖非政府所有，而價格却將必然增加，純粹緣於政府的各種建設開支之故，故在一八九八年四月有一文官備忘錄建議政府應享有增價之利益，嗣後人民非得政府准許，不得買賣土地。此種備忘錄的意義已在一八九八年著名的土地令實施出來。此令規定，在領內任何一塊地皮在任何時賣出，除減去業主在地內或地上所用的改良費外，地價增加之三分之一應繳於政府；若土地未經買賣時，其價值應每二十五年評定一次，若價值增加，其三分之一仍同樣的歸於政府。前一種稱為直接增價稅（direkte Zuwachsteuer），後一種稱為間接增價稅（註二）。

（註二）此各稅的詳細記載可見於馬勒提（Bernard Mail）的報告，即藍皮書題名為 Taxation of Land etc. Papers

bearing on land taxes and on income tax, etc., in certain foreign countries, and on the

Working of taxation of site values in certain states of the United States and in British Colonies, together with extracts relative to land taxation from reports of Royal Commissions and Parliamentary Committees. (Cd. 4750) London (1909) 卷其中所論「佛朗克弗爾與其他德意志省之增價稅」一文參看雪佛特爾 (Y. Scheffel) 所著 The Taxation of Land Value. Boston, 1916 中有數章是論英國與澳洲的。

在德意志中最完備的記載見於丹馬什格 (A. Damaschke) 所著 Jahrbuch der Bodenreform 卷中之續各期。特別參看瓦格涅教授所著「Zur Rechtfertigung der Wertzuwachsststeuer」一文。該書出版二冊（一九〇六）較早作物中之最要者為魏伯 (Adolf Weber) 所著 Ueber Bodenrente und Bodenspekulation in der Modernen Stadt (Lirpzig, 1904) 不爾胡伯 (R. Brunhuber) 所著 Die Wertzuwachsststeuer in Praxis und Theorie (Jena, 1905) 維列斯基 (Wesslski) 所著 Die Beteiligung der Stadtverwaltung am Boden-Wertzuwachs (Berlin, 1905) 巴德 (Pabst) 所著 Die Idee einer Besteuerung der Konjunktur-Gewinne an Grundstücken und Gebäuden (Berlin, 1906) 萊德 (Baumelster) 所著 Die (Jäger) 全集

- ㊦ Die Wertzuwachssteuer (Berlin, 1906) ㊦ 長谷部 (J. V. Bredt) ㊦ Der Wertzuwachs an Grundstücken und seine Besteuerung in Preussen (Berlin, 1907) ㊦ 長谷部 (K. Kumppmann) ㊦ Die Wertzuwachssteuer (Tübingen, 1907) ㊦ 長谷部 (J. H. Epstein) ㊦ Zur Verteidigung der Zuwachssteuer (Berlin, 1907) ㊦ 長谷部 (M. Diefke) ㊦ Die Wertzuwachssteuer, (Berlin, 1908) ㊦ 長谷部 ㊦ 長谷部 ㊦ 長谷部 (D. Boldt) ㊦ Die Wertzuwachssteuer (3rd edition, Dortmund, 1909) ㊦ 長谷部 ㊦ 長谷部 (Keller) ㊦ Die Besteuerung der Gebäude und Baustellen insbesondere Wertzuwachssteuern (Berlin, 1910) ㊦ 長谷部 (H. Welssenborn) ㊦ Die Besteuerung nach dem Wertzuwachs (Berlin, 1910) ㊦ 長谷部 (J. S. Steiger) ㊦ Die Wertzuwachssteuer in Deutschland und der Schweiz (Zürich, 1910) ㊦ 長谷部 長谷部 (Fabrizio Natoli) ㊦ L'imposta sull'incremento del suolo urbano (Palermo, 1908) ㊦ 長谷部 (T. Becu) ㊦ Impuestos al mayor valor de la propiedad inmueble (Buenos Aires, 1914) ㊦ 長谷部 (M. Petsche) ㊦ Les plus values. Base d'imposition (Paris, 1919)

(註二) 膠州「土地令」的全文載於 Jahrbuch der Bodenreform 第一冊 1905, P. 66。關於此事的敘述研究見於徐

拉勒博士(Dr. W. Schramm)在同年書內(Vol. XVII, 1911, PP. 1-62與 Vol. VIII, 1912, PP. 1-68)

所著兩論文(一)爲「膠州殖民領之土地政策」(二)爲「膠州殖民領之租稅政策」。

提議增價稅方案的文官與乎實行此方案的海軍統帥並非服膺於約翰穆勒(John Stuart Mill)或亨利喬治(Henry George)的學說，而出此舉。此種方案完全根據事實而來，其目的不甚在於財政收入，而專在防止中國人之投機行爲，與私人之購得最上土地。而事實上，此稅的收入亦甚微末，其最大收入爲一九〇一——〇二年所獲者，總數僅 82,004。在他方面，承買土地者必須立即修建房屋，故實際上阻止投機家的興趣不少。

膠州的試驗立即引起了德意志土地改良家之注意。「德意志土地改良協會」(The German Land Reform League)曾呈文於政府，請求擴充此原則於其他德意志殖民地(註一)在一九〇二年於柏林舉行的「殖民會議」(The Colonial Congress)中，曾重視此計劃之成功，而結果，此項辦法是否適於德意志本部，亦已開始在報紙上公開討論。

(註一)「德意志土地改良協會」曾出版 Zur Landfrage in den Kolonien (1899) 與 Kamerun oder Kiantschou

德意志的狀況甚為奇特。各城市發達之迅速，恐為世界任何地方所不及，因而投機活動的機會亦最多。又是，德意志的稅制又特別為投機者所操縱。例如，第一層，少數城市雖亦有特別派捐制之施行，但大多數此捐之徵課，不如美國徵之於政府施行改良之時，而徵之於各人修建房屋之時。於是誘致投機者將土地盡量的空着。第二層，土地稅不如美國之課於土地的售價價格上，而課於土地的假定出產或收入上。又是，農業土地重新估計收入之時期相隔甚遠，例如在普魯士為每十五年一改訂。因城市之擴充很迅速的及於四周農地，故不管其價值之如何大增，而地皮之估稅，仍長久按其所謂「番薯地」之出產。於是，結果誘致投機者長久將地空着不用。職是之故，德意志城鎮，特別是中等城市，常常碰着世界其他文明各國所未曾有的房屋問題（Wohnungsnot）。因為在英國城鎮之發達並不如此的迅速，而在美國則因不動產稅係依據土地的實際售價價格，兼有特別派捐之徵課，使土地在未修建房屋前即擔負了重稅，實際可阻遏如德國空地不修之流弊。因是，德意志自二十世紀開始以來，產出了不少的與財政問題相連的房屋問題之作物（註一）。

- (註一) 勞德威特 (Paul Voigt) 之 Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten (Jena, 1901) 魏伯 (Adolf Weber) 之 Ueber Bodenrente und Boderspekulation in der modernen Stadt (Leipzig, 1904) 福赫斯 (Fuchs) 之 Zur Wohnungsfrage (Leipzig, 1904) 艾伯斯塔特 (R. Eberstadt) 之 Die Spekulation im neuzeitlichen Städtebau (Jena, 1907) 及 Handbuch des Wohnungs wesens und der Wohnungsfrage (Jena, 1911) 曼格爾德 (K. von Mangoldt) 之 Die städtische Bodenfrage (Göttingen, 1907) 加特特 (O. Gutzeit) 之 Die Bodenreform (Leipzig, 1907) 勃勒特 (J. von Bredt) 之 Die National-Oekonomie des Boden (Berlin, 1908) 魏伯 之 Boden und Wohnung (Leipzig, 1908) 奧格蒙德 (W. Gemund) 之 Bodenfrage und Bodenpolitik (Berlin, 1911)

德意志的改良運動具有二種形式。第一種是課稅於不動產之售價上 (steuernach dem gemeinen Wort 或 Iesitzsteuer) 或以代替現行課於假定出產上之稅，抑或課於此稅之外。現在此稅已採行於少數城市中，不過其稅率不如美國城市所通行的那樣高，而防止流弊的效力也不如是之大。

改良的第二種形式，是根據上述膠州的試驗，探行不勞增價稅。首先探行增價稅的城是佛朗克弗爾（Frankfort a. M.）該城於一九〇四年即創行此稅。次年推行此稅者為哥羅尼亞（Cologne）與格桑基孫（Gelsenkirchen）在一九〇六年探行者為多提蒙得（Dortmund）與哀桑（Essen）自是之後，此種運動便迅速的普遍於德意志全國。在一九一〇年四月統計，探行增價稅者約有四千五百個城鎮，包括約全帝國總人口四分之一。此稅的詳細辦法，各地而不同，但諸根本原則却無論何地是一樣的。因為此項五花八門的稅目現在已未採行，故吾人祇須略論其主要特點，已就夠了。

課稅所施之增加價值，普通解釋是指以前買價與現在賣價之差數。用於土地改良上與用於新建房舍或修補舊房的費用，大多數是許可減除的。至業主所付之印花稅，轉移稅，與乎與所有權變更時有關之各規費，其數通常亦許可減除。又是從以前買入時至現在賣出時期間中應有利息（非複利息）之數通常亦可減除。在有些地方此項數目，特別是改良費用，是從賣價中減去，而在另一些地方，此項數目則加於買價之上。又在有些地方，若為同一人所有一塊整地之一部分，其賣出比原價較低時，而此折價售賣之發生，與其他有利售賣同時，或在以前一定時期之內者，此項折

價損失亦可減除。又是在多數地方，若價值增加之數甚微，也可免稅。增價稅普通僅在增加價值超過百分之十時始適用；而且有時在增加價值達到百分之二十時始行徵課，並在佛朗克弗爾，須增價達百分之三十時始徵此稅。各地稅率差不多都是累進的，但是最高率與最低率却差異甚大。如漢堡（Hamburg）稅率由百分之一累進至百分之十二又二分之一，而在哥羅尼亞，稅率則由百分之十累進至百分之二十五。在格桑基孫，最高率為百分之三十。至累進的等級尤為紛歧，如哥羅尼亞，每增價百分之十，增加稅率百分之一，而在有些城市，則為每增價百分之五，增加稅率百分之十。至稅率之最高限度，各地尤為歧出：例如在巴登波恩（Paderborn），最高率（百分之十五）課於百分之七十五以上之增價，而在其他城鎮，用以決定稅率之增加價值則比較甚高，有時竟增至百分之二百。若價值增加在百分之一百五十五以上時，各地所課之最高稅率均為百分之三十。

此項地方增價稅，實行之期間甚為短促，其收入結果如何，未經公布。但是此項租稅已整個在政府方面證明其可行，並已擴展到各邦政府。施行邦增價稅的提案已於一九〇九年在巴非尼亞提出，並於一九一〇年正月，邦增價稅已第一次在里朴德莫得（Lippe-Detmold）設立了（註一）。

(註一)參看 *Jahrbuch der Bodenreform* (Vol. VI, 1910, Pp. 49-57) 中「邦增價稅」一文。

帝國增價稅的建議最初爲波孫市長威廉博士(Dr. Wilms, Mayor of Posen)所倡導，氏於一九〇八年三月二十八日在普魯士貴族院中曾發表此種演說。此計劃已立被注意，並於數星期之後，又得瓦格涅在土地改良家集會上演說的贊助。於是關於此問題的熱烈討論遂遍於全國了。此項計劃被各方土地利益有關的人們熱烈反對，因爲他們認爲不勞增價應屬於地方徵課範圍。然而此計劃的主張者却不難指出若土地基價之增加，爲人口的增多與繁榮所致時，則全帝國都是有關係的；而實際上地方與帝國對此關係並無一定的界限存在。贊成此計劃的人們至多不過承認地方對此稅收有享受一部分的權利罷了(註一)。

(註一)贊成此計劃的最要作物有威廉博士(Dr. Wilms)的 *Die Reichs-zuwachsststeuer* (1909) 波滿哈恩拉斯撰

(A. Pohlman-Hohenaspe) 的 *Der erste Schritt zur gesunden Finanzen* (Leipzig, 1909) 達馬什略

(A. Damaschke) 的 *Zum Kampfe um die Reichs-zuwachsststeuer* (Berlin, 1910) 此外又有從各種經

濟利害立場，如農業的，商業的，建築業的，等等發表了七篇論文見於 *Jahrbuch der Bodenreform* (Vol.

VI, 1910, PP. 161-229) 主要相反的論辯是狄爾 (Karl Diehl) 在孔拉年書中 (Conrad's Jahrbuch, Vol. 40, 1910. P. 289 et seq) 所著「德意志增價稅之批評」一文。

帝國增價稅的運動日趨強烈，以致德國財政委員會從一九〇八年五月請求政府立即提出帝國不勞增價稅的提案，不必遲顧。但是財長夕多 (Sudow) 說，他須將此全部計劃交專家攷察。這些專家的意見却不贊成，並提出相反的備忘錄 (註一)。但是儘管有些相反的見解，而帝國增價稅案終竟提出，並通過六月二十三日的二讀會。可是，於數星期之後，國會議決展緩頒定此稅法，而於目前代替以印花稅。然此法草案却載有一條，謂計籌兩千萬馬克之帝國不勞增價稅，若屬可行，應於一九一一年四月實行，並至遲不能過於一九一二年四月。

(註一) 此備忘錄題名 Dankschrift betreffend die reichsgesetzliche Einführung einer Wert-zuwachsteuer für Immobilien 全文見於 Jahrbuch der Bodenreform, Vol. V (1909), PP. 192-203

帝國增價稅之將實行，引起了地主方面的各種各樣計劃，希圖推翻或避免這將行的法律。職是之故，並因財政情形的切迫，使政府決心提前實行，並一九一〇年四月將此案提出國會。此案又

交委員會審察，並經多番討論之後，始於一九一一年二月制爲法律，但有回溯到一九一〇年十二月三十一日的效力（註一）。

（註一）原始提案與委員會的修改，以及第一讀與第二讀之改訂，均印載於 *Jahrbuch für Bodenreform*, Vol. VI (1910), P. 114 et seq. 此稅法律載於 *財政叢刊* (*Finanz-Archiv*, Vol. XXVIII, 1911, P. 817 et seq.) 諸證頗爲容易。又參看 *Jahrbuch für Bodenreform* Vol. VII, 1911, P. 62-85。附有註解的法律業已印行了各種有註釋的版本。其中最上乘者或許應推哥布博士 (Dr. H. Koppe) 所註解的題名爲 *Das Zuwachsteuer-Gesetz von Feb. 14, 1911, mit den Ausführungs-Bestimmungen des Bundesrats* Prensens, Bayerns und Sachsens (Munich & Berlin, 1911)。討論此新律最精透者爲斯脫拉慈博士 (Dr. G. Strutz) 在不羅因 (Braun) 的 *社會政治與法律年書* 中 (Vol. 1, 1911, No. 1) 所著「從社會政治觀點看之德意志增值稅」一文；與衛羅滿 (M. Weyermann) 在西摩勒耳 (Schmoller) 的 *帝國法律政治經濟年書* 中 (Vol. 36, 1912, P. 283-303) 所著的「社會政治史觀中之德意志增值稅」一文；又參看戈恩 (Prof. Gustav Cohn) 在英國經濟雜誌 中 (Vol. XXI, 1911, P. 212 et seq.) 所著「德意志之不勞增值稅」一文；布魯克斯 (R. C. Brooks) 在

經濟學季刊中 (Vol. XXV, 1911, P. 682 et seq.) 所著「德意志帝國之不勞增價稅」一文，並附有法律譯文 (Pp. 761-766) 在皮斯登 (E. Peisker) 的 Reichsw rtzuwachsteuer, Das geltende Recht und die Ziele seiner Reform (Berlin, 1912) 中，我們可見出關於此問題有十二頁參考書目。

新課之帝國增價稅代替了以前此稅之邦與市的徵課。法律規定，凡不動產中財產權利之轉移，若其所增價值不由於業主的經營時，即應課以增價稅，此條文有二點應注意：第一，此稅並不如英國之純粹課於地價之上，且課於不動產之上，於是發生了地上改良物應如何待遇的問題。第二，「不由於業主的經營」數字，引起了價值增加若干係由社會繁榮，與若干係屬地主努力的問題。按法律規定，中下等的小數權利轉移可以免稅；若不動產的權利，在改良的產業時，價值在二萬馬克以下者，在空曠土地時，價值在五萬馬克以下者，不適用此稅，但最要條件是，業主或其妻在前一年內之所得須未超過二千馬克，又須此業主或其妻非從事不動產賣買的人。其他免稅待遇，則為從事建築，移殖與其他同類目的的會社，若其利潤限於百分之四者。又是某種移轉亦可免稅，如因承繼關係，或在某條件之下，或由結婚的遺贈，抑或求農業的改良，如重新畫定制裂多段的不動產。

經界之類，所有不動產權利之移轉均免徵增價稅。爲防止普通逃稅的方法起見，法律規定，若公司資產爲不動產時，其股票之轉移與土地的轉移一同待遇。

應被課稅的增價規定爲買入價格與價出價格之差數。但是買入價格之中應加入下列各數：

(一) 業主最初獲得此財產時之花費，定爲百分之四。但若他能夠證明以前所花之移轉規費不止於百分之四時，亦可照其實用之數。(二) 對修街築溝等等所繳的特別派捐，並附以百分之四的利息，但爲期不能超過十五年。(三) 若以前之購買係由抵押過期不購之故，則此抵押金額亦應加入買價。(四) 一切用於永久改良上之費用，並對此費用附算息百分之五。若業主爲操建築業者，則算息百分之十五。(五) 若所轉移屬於某種小資產時，可另加扣百分之二·五之數。(註

一)

(註一) 此項複雜的條款，布魯克斯在上述的論文中六九四頁上解釋甚爲明晰。『若原有買價及所花永久改良費之數，一總起來，每「亞爾」(are)地尙未達一百馬克時(約等於 3964 一畝)若爲種葡萄之地，每亞爾未達三百馬克時，則對買價從買入之日起，對改良費從改良之時起，每年算出百分之二·五，加入買價之內。又據同樣計算，若土地每亞爾的價

值高於一百或三百馬克時，則對未改良地每年計算百分之二，對已改良地計算百分之一·五，加入買價。若土地的所有權未達五年，並未經改良者，此類增加之數減為一半。」此項規定的用意有三：第一，優待農業地，特別是種葡萄地，因此等土地之價值部分由於經營者之努力故；第二，對於不用作農業與備作建築之土地，課稅較重；第三，若地價之增加部分由於貨幣跌價而來者，業主可藉此以獲補償。

聚訟之點是關於改良物的問題。我們已見出，在有些市的增價稅，改良費是從賣價減去，而在其他市區，此費係加於買價之上。在多數場合，此項加減並無若何差別，但在新課帝國增價稅，稅率係依據不勞增價對財產買價加上永久改良費及其他增益所構成之百分率，這是我們一會兒可以見出的。若是改良費加於買價，則增加的百分率以及稅率均將比此費從賣價減去時為低，這是很顯明的。提案的原有草案是將永久改良費從賣價減去，而非加於買價上。主張此款的人所依據理由，是以地價之增加大多數均起源於土地價值之變動，而非由於改良價值之改變。又是，吾人須記着，德意志的法律是不注意房舍價值之折舊（depreciation）的。因為若一所精美房舍買入歷時甚久之後始行賣出，而正需極大修補之時，則土地價值之增加將全被房舍價值之低落所消

減，這是很顯明的事。在此時，若許業主加改良費於買價之中，則不管地價有何增益，實質上無異免除其納稅義務。然而在此爭辯不休之中，地主們竟獲勝利，將此原案變更，而制定的法律，竟許可業主將改良費包括於買價之內。這樣便大大減少了此稅的力量，這是很顯然的。

在他方面，可從賣價減去的數目，第一是買賣的花費，包括規費；第二是在一九一一年一月十日以後所發生價值低落之數；第三是若土地的每年出息，不及買價與改良費百分之三時，此項數額應從賣價減去，但年度不能超過十五年。此項規定實際使空曠地的所有主，若地價之每年增加未超過百分之四或五時，享免稅的待遇。

此法律有一重要條款是，若財產過去的轉移超過四十年以上時，則此財產在轉移前四十年時之價值即取作買價，但若業主能證明其財產在此時期以前確有較高之價格，則不如此計算。又是，若財產過去轉移的時期在一八八五年以前者，即取該年內之價值作為買價。

上面已經說過，此稅稅率依據不勞增價對財產買價加上永久改良費用及其他法定增數所構成之百分率。若增價等於百分之十或以下者，稅率為增價百分之十，以後增價每增百分之二十

時（後又改爲百分之十），即增高稅率百分之一，至增價達百分之200以上者，稅率通爲百分之三十。又是，從財產的前度買賣時期起，至現在的轉移時，每年可減稅百分之一；若前度賣價之發生係在一九〇〇年一月一日以前者，此項減稅爲每年百分之一·五，至一九一一年一月一日爲止。

此稅之徵課係由各邦的邦機關辦理，但須受帝國職官的普遍監察。其中稅收百分之五十歸於帝國，百分之四十歸於地方區，餘百分之十則由各邦政府扣以作徵收費用。地方區也可在此稅上加收附稅，但限制有二：地方附加不能超過其應得正稅之兩倍，與一財產之總稅不能超過其增價百分之三十（註一）。

（註一）帝國土地增價稅在一九一三年，又改爲財產增價稅，爲財產稅（Besitzsteuer）之一部分。自是以後，土地增價稅之收入只歸於邦與地方。財產增價的原則後又採行於一九一六年之「帝國戰爭稅」（Reichskriegsteuer）與一九一八年及一九一九年所徵「特別戰爭稅」中。

吾人若將德意志的法律持與英國的同類法律比較，便可見出前者不僅於複雜，而且因求對一切法益平等之故，頗多拙劣的規定。德意志法律之異點可概述如次：第一，稅非課於純粹地價之

上第二，不減除改良物價值之折舊；第三，因對地主而有前述之讓步，致大減此稅的財政重要；第四，許多規定過於繁複，難免實行的困難。但是，儘管有種種缺點，此律却是租稅平等觀念之進步典型，與近世經濟狀況變遷影響於租稅形態之良好證明。

設若吾人將德意志的整個租稅改良與英國的改良相比，則見出在許多類似情形之中，却含有不少的嚴峻差別。如兩國均倚賴間接稅為其增加收入之重要來源。兩國都已擴充並完備其所得稅。兩國都已採行類似的土地稅。此其所同者。而在他方面，英國業已進一步的發展其遺產稅而德意志在此方向的努力却歸於失敗。但是在他面，地方與中央財政關係之改訂，德意志却比英國更為進步。在交易和消費稅上，英國制度從全部看來比德意志的為優。又是英國的所得稅制與德意志的制度比較，不僅其執行簡捷與收入豐盛，且更能接近現代的支付能力學說。在遺產稅上，英國比德意志為進步。末了，英國的土地稅比德意志的更為包括其增價稅亦特別較為簡切，並較能符合正確的學說。惟有在地方稅與帝國稅，或如在德意志的地方，邦與帝國稅之配置這一點，英制較遜於德意志制。因是，全部比較起來，我們可以說，德意志的改良誠然不能否認是稅制中之一進

步，但若欲與英國的進步立於水平線上，則須再有若干進步表現，始能幾及，或許最近的將來，德意志的改進將在所得稅方法上之改善，與更良而更近代化的遺產稅之採行，這是可預料的（註一）。

（註一）此種預言已被一九二〇年德意志的租稅改訂所證實，此次改訂作成了本書第十七章內所述德意志聯邦與邦徵課關係之變革。

## 五 澳洲

澳洲與新西蘭的最近租稅改良，却不如英國與德意志在一九〇九——一〇年時的改良，變幻之急而有趣。澳洲的改良運動係繼續沿着前章所述新西蘭的路線進展的。但是在一九一〇這年，澳洲不僅將以前屬於省課的有些租稅擴充為該共和政府的收入，并在各省的法律中也有一些重要改革。澳洲的運動可分四目論之：（一）省與共和政府之土地稅；（二）在地方區中改良物免稅；（三）所得稅之推廣；（四）地方與中央財政之關係。

澳洲最初之徵課土地稅，其部分原因自然為收入起見，但主要原因則在抑阻大地產之形成。

(註一)此稅的最早法律，係於一八七七年爲維克多利亞省所制定的。此律規定，農耕地面積在六百四十畝以上者，與價值在二千五百鎊以上者，應納土地稅。繼之而起者則有一八八四年南澳大利亞省的法律，並於一八九〇年採行累進稅原則(註二)。但是在此兩省中，課稅均輕，對於產業的大小不能發生顯著影響。其他澳大利亞省之採行此制者，則有新南威爾士 (New South Wales) 其目的主要爲財政收入，其一八九五年之法律課一切未改良地以百分之一的稅。

(註二)澳洲土地稅之詳細紀載見於克里布斯(G. H. Kubbbs)所編一九〇一——一〇年澳大利亞之財政年鑑 (Mel-

Bourne, 1911) 特別見於第六、第十九與第二十各節，並見於佛拉色(M. Fraser)所編一九一一年新西蘭之政

務年鑑 (Wellington 1911) 論有澳洲與新西蘭土地稅之「英國藍皮書」出版於一九〇六——〇七年，後於一

九〇九年增訂重印，題名爲 Taxation of Land, etc. Papers bearing on land taxes and on income taxes, etc., in certain foreign countries, and on the working of taxation of site values in certain cities of the United States and in British Colonies, together with extracts relative to land taxation and land valuation from reports of Royal Commissions and Parliamentary

Committees. Cl. 475) 關於澳大利亞制度迄至一九〇八年時之概略敘述，可見於沙里曼的 *Progressive Taxation*, 2d ed., 1908, p. 94 et seq. 又參看李弗斯 (W. Pember Reeves) 所著 *State Experiments in Australia and New Zealand*, 1902, Vol. I, pp. 251-268 又作者在經濟雜誌 (*Economic Journal*, Vol. XXI, 1911, p. 513 et seq.) 上發表的「澳大利亞之土地稅」一文。此文將作者在上述「藍皮書」中所發表的結論概括的述及。

(註二) 維多利亞的稅率爲土地資本價值百分之一。也是土地的評價係以牧畜爲根據，即按照畜羊的能力，每畝由一鎊至四鎊。自然，這樣辦去，此稅便不關重要了。在南澳大利亞一八九〇年的法律，現仍有效，對土地之未改良價值，而價值並在 £210 以上者，則每鎊課稅半辨士；若價值在 £5,000 以上者，其超出額每鎊增稅半辨士；若所有主爲離產者 (absentee) 即常常離開省境至一年以上者，每鎊增稅百分之二十。

在新西蘭，遠至一八九一年時即已採行比較嚴厲的政策，如在前章所討論的。是年所頒的法律規定，凡土地價值在三千鎊以下者，每鎊課稅一辨士；改良物免稅；若土地價值在五千元鎊以上者，再加徵等級稅，改良物除外，並不減除抵押價值稅率遞增爲十四級，最後地價至 £210,000 時，稅

率爲每鎊  $1\frac{3}{4}$  辨士（在一八九三年改訂爲每鎊二辨士。）最大地產之最高稅率爲每鎊三辨士。但是此種等級土地稅，從財政與社會兩方立場看來，均屬無效。此稅收入在一八九三年僅爲 £71,000，至一九〇三年僅增至 £79,000，儘管地價有鉅大的增加。故此稅劃分大地產的效力亦相應的微乎其微，實在說，幾於不能見出。

嗣後政府決定了增加等級的標準；在一九〇三年，對未改良地，於通常辨士稅率之外，再增課以稅，其率對 £5,000—7,000 之地價爲每鎊爲十六分之一辨士，次第增加，至地價爲 £210,000 時，其率爲每鎊三辨士（即百分之一又四分之一）而對於離產者則增課以百分之五十的稅。此次改革，以及課稅方法之改良，致使收入在以後三年之中（即到一九〇六年）增加約百分之三十（註一）。

（註一）確切數字載於新西蘭政務年鑑 1910, P. 682 表列如次

年	普通土地稅	等級土地稅	離產者稅
1900-01	£222,353	£71,403	£825

1901—02	233,615	78,214	10,76
1902—03	217,307	77,832	923
1903—04	232,774	98,681	3,536
1904—05	254,726	94,703	3,425
1905—06	277,144	104,941	3,633

但是，此稅法的財政效果雖是滿足，而其分裂大地產的效力則未能顯著。據統計所示迄至一九〇六年止，在五萬畝以上的地產雖有減少，與二萬至五萬畝之地產雖亦有甚微的降落，但一萬至二萬畝之地產實際毫未低減，而五千至一萬畝之地產反形增多（註一）。

（註一）新西蘭政務年鑑（1910, P. 626; 又 1911, P. 610）載有下列數字，表示各級面積所有農田之數

年代	5—100畝	100—1,000畝	1,000—5,000畝	5,000—10,000畝	10,000—20,000畝	20,000—50,000畝	50,000畝以上	總數
1883	14,763	14,267	1,281	203	141	33	23	30,764
1886	17,075	15,471	1,425	220	151	79	29	34,450
1889	18,805	6,743	1,413	221	134	89	27	37,432
1892	19,369	17,538	1,558	208	143	84	30	38,935

1882	20,799	21,316	2,144	200	123	70	23	48,769
1906	20,900	21,200	2,417	278	129	62	13	47,066
1911	21,767	21,924	2,753	307	121	39	11	48,082

在他方面，極小地產數量之增加，並非由於稅制使然，乃由另外的法律所致，特別是一八九二  
 年所採行的辦法，依此法，政府購入多量的大地產，而劃分小塊以轉賃於農人，以及政府所定的計  
 畫，許可移殖人民組織土地拓殖會社，可由公共管業人經政府之保證而發行債票以購入土地，再  
 將土地分爲五百畝以下之細塊轉給於各移殖人。

於是政府於一九〇七年又決定對價值在四萬鎊以上之地產，增加稅率，故增課之等級土地  
 稅至是對二十萬鎊之最高價值稅率爲百分之二（註一）。此度變革引致了收入之巨大增加等級  
 稅收入在四年之內幾增加兩倍，並在全部公共收入之百分率中，有逐年遞增之勢（註二）。但是，此  
 種增加仍不能滿足公衆之要求，故法律又規定，在一九一〇年以後，一切地產，除用作營業的宅地  
 外，其等級稅表應各增百分之二十五。結果全部地稅至是對住居人民增爲百分之三又二分之一。

對離產人民增為百分之六。至一九一七年，等級地稅又增加百分之五十，故一辨至七辨士之舊稅率，至是對住居人民最高稅率改為十辨士又二分之一（即百分之四又三分之一）。對非住居人民改為十四辨士（即百分之五又五分之四）。於是全部地稅對住居人民為百分之五又三分之一，對離產人民為百分之六又五分之四。此種增加稅率能否比以前更能達到立法的目的，尚屬未定之事。一九一一年的土地所有權數目，與一九〇六年的比較，在二萬畝至五萬畝之農地，誠有決然的減少，但以上及以下的地產均無實在的變動。

（註一）一九〇七年之稅率如次：

地	價	稅	率 (每 鎊)	地	價	稅	率 (每 鎊)
£5,000—7,000		1—16	辨士	£20,000—22,500		8—16	辨士
7,000—9,000		2—16	,,	22,500—25,000		9—16	,,
9,000—11,000		3—16	,,	25,000—27,500		10—16	,,
11,000—13,000		4—16	,,	27,500—30,000		11—16	,,
13,000—15,000		5—16	,,	30,000—35,000		12—16	,,
15,000—17,000		6—16	,,	35,000—40,000		13—16	,,
17,000—20,000		7—16	,,				

地價爲 150,000 時，每百鎊爲八先令，或 8%。以後地價每增一千鎊，增加稅率五分之一先令，至地價爲二十萬鎊時，稅率等於百分之二。

各種地稅之收入如次：

年 代	通常土地稅	等級土地稅	離產者之稅	全部地稅	所佔全收入之百分率
1906—7	£317,176	£125,923	£4,237	£447,342	10.49
1907—8	346,166	186,030	5,680	537,846	10.58
1908—9	389,844	203,248	5,809	604,901	13.82
1909—10	417,688	220,044	4,558	642,270	15.13
1910—11	416,426	209,493	2,804	628,723	13.00

我們所謂地價稅之新西蘭制，已在前數年內，普及於澳洲其他各部。自然，在少數地方，此制未有若何進展。例如，在南澳大利亞，稅率曾於一九〇三年與一九〇五年增加了的，但是一九〇六年的法律則又返還到一八九六年之舊稅率（註一）。又在新南威爾士，於一九〇六年通過地方政府的條例之後，若州或市徵課於每鎊一辨士以上之同樣地方稅時，則各種地稅即應停徵。因此種地方

稅現在幾已遍行於新南威爾士各區，故省稅收入實際已等於零（註二），末了，西澳大利亞在一九〇七年亦採行此稅，其率對五十鎊價值以上的未改良地為每鎊一辨士，對改良地之所有主則減稅一半。

（註一）在一九〇三年，地稅定於每鎊為三法生（*tertling*，一法生等於四分之一辨士），課於租賃價值之在五鎊以上之附稅仍為半辨士。至一九〇五年，兩種稅率均改為三法生；但在一九〇六年，兩種稅率均降為半辨士。參看上列藍皮書第一一五頁。

（註二）在一九〇二至一九〇七年之間，每年收入上下於£300,000至£350,000之數。參看脫里茲特（*John B. Trivett*）政府聘用之統計員所編之一九〇九——一九一〇年新南威爾士之政務年鑑（*Sydney, 1911, p. 336*）

但是，至一九一〇年，我們不僅見着地價稅制擴充到塔斯瑪尼亞（*Tasmania*），與稅率增加於維克多利亞，並見出澳洲共和邦本部亦採行此稅制。在同年內，我們業已見出此稅等級在新西蘭亦決然的變為陡峻了。

在維克多利亞，雖按一九一〇年的法律，一切土地原價若超過二百五十鎊以上者，每鎊僅課

稅半辨士（註一），但一八九〇年的法律絕對限制土地評價為每畝四鎊之規定，此時業已取消，故價值較高之財產實質上已增高稅率了。在塔斯瑪尼亞，一九一〇年的條例徵課地價累進稅，稅率每鎊由一辨士遞增至二辨士半（註二）。

（註一）土地未改良價值在二百五十鎊以上時，免稅額便逐次減少，其率為每增值一鎊，免稅即減少一鎊，故若地價達到五百鎊時，即無免稅可言。

（註二）

未改良價值	每鎊稅率	未改良價值	每鎊稅率
£2,500以下	1辨士	£30,000—50,000	2辨士
2,500—5,000	1¼,,	50,000—80,000	2¼,,
5,000—15,000	1½,,	80,000以上	2½,,
15,000—30,000	1¾,,		

但是，最重要者，乃是共和政府於一九一〇年依據新西蘭制的路線，而採行聯邦地價稅這事。聯邦稅率，對住居人民每鎊由一辨士增至六辨士，對離產者由一辨士增至七辨士（註一）。至一九

一四年最高稅率對前者增至九辨士，對後者增至十辨士，並在一九一七年，各增為十辨士又二分之一，與十四辨士。

(註一) 確切等級如下

住 居 人 民 產 者		地 產 者	
地 價	每 鎊 稅 率	地 價	每 鎊 稅 率
\$5,000 以下	1 辨士	\$5,000 以下	1 辨士
5,000—15,000	2	5,000—20,000	2
15,000—30,000	3	20,000—35,000	3
30,000—45,000	4	35,000—50,000	4
45,000—60,000	5	50,000—65,000	5
60,000—75,000	6	65,000—80,000	6
75,000 以上	7	80,000 以上	7

確是此稅之徵課主要為財政目的，但社會的作用亦未忽視。從財政觀點看來，此稅在聯邦預算中仍佔比較不重要的地位，一九一一年的收入僅為£1,370,000，而其他收入，主要為國產稅與

郵政收入則在一千五百萬以上，但是論到地主們的擔負，則除聯邦稅以外，尚有課於地上之省課（註一）。

（註一）澳大利亞各省在過去數年中之地稅收入如下表

	1905—08	1907—08	1909—10
新南威爾士	£336,785	£173,889	£4,076
維克多利亞	103,536	89,496	114,357
南澳大利亞	94,601	93,762	94,126
西澳大利亞		11,140	34,344
塔斯馬尼亞	54,776	57,742	79,021
總數	£589,698	£431,029	£330,914

吾人須記着澳大利亞現行的稅級並不比新西蘭所行者為高，這是可說的。在此兩個地方，此稅的社會效果或可期望在將來更為顯著，特別是關於最大地產。地價稅百分之二又二分之一增至百分之三，等於所得稅百分之五十——這顯然是寓禁於徵的稅率。此稅將來能否收破滅大地產之效，主要仍須視社會發達的一般情形，與地價的增加狀況而定。設若地價增加的速度過於增

稅的速度，則此稅法的影響將仍甚微弱；但是，若地價之增加趨於遲緩時，則此稅的效力便將立即顯露。

## 六 澳洲改良物之免稅

在澳洲的進展中，第二有趣之點是，最初適用於各省的地價稅原則，不僅已擴充到聯邦的，並已擴充到地方的徵課。這誠然是實在的，地方運動所具的形態，與省及聯邦運動的形態微有不同。地方稅，或如他們所稱的地方捐 (Local Rates) 之最初徵課，大半依據其母國所採的同一原則；即是稅率係課於不動產之租賃價值，或所謂年息價值 (annual value) 上。此項稅制的實際結果是一樣的：即當財產若未被租賃時，便被假定為未有租賃價值，因而不必付稅。在此種制度之下，投機性的土地可無限期的置於市場之外。為避免此流弊計，使發生以資本價值稅代替租賃價值稅的運動。在有些地方，甚至有更進一步的辦法：即改良物之全部或一部予以免稅，使地稅的擔負，在一增加限度內，落於土地原價上。

實在的多數澳大利亞省迄今尚未採行此新制。如維克多利亞、南澳大利亞、西澳大利亞與塔斯瑪尼亞，仍然課稅於年息價值之上。但是，在其他三省，如新南威爾士、昆士蘭（Queensland）與新西蘭，新制業見實行了。在昆士蘭，法律之制定遠在一八九〇年；在新西蘭遠在一八九六年，與在新南威爾士亦在一九〇六年，雖是各省之實行此制在立法數年之後。

在昆士蘭，一八九〇年評價與定稅條例（Valuation and Rating Act）之通過，主要出於財政的理由。運動的發端可遠溯至一八七九年通過所謂區分局條例（Divisional Boards Act）之時（註一）。當此提案付議時候，有人提議，因該洲多數地畝正以承擔某種改良的條件，從英王手中購出，此類強制的改良物應予免稅，否則，承認條件的購地人將有延緩改良之虞。此項建議，其用意顯然在促進該地的移殖。又有建議將改良物之免稅擴充到城鎮者，但被強烈的反對；至於鄉區土地，除房屋與建築外，免除其他改良物稅的主張亦歸失敗。通過的法律規定，對鄉區應稅的財產，土地與房屋應分別評價，每年租賃總價值中應減去「等於該財產上所有建築的假定租息之半數。」

（註一）欲知此類運動的較早歷史，可參看上述藍皮書一九七以上各頁。

此種情形，延至一八八七年始有改變，因是年評價條例規定，凡城區與附域的土地，應稅之逐年租息，視為等於包括改良物所有租賃價值三分之二之數。再有一點修改是決定課稅的限度。在未改良地，課稅的最低率比對改良地略高（即公平資本價值之百分之八，而非百分之五）並若土地業已「充分」改良，便無最低限之規定了。更有進者，此條例又規定，鄉區土地之評價，應以其附近品質相同的未改良地之平均價值為準，年息價值即按此種資本價值之某百分數算出。於是城區改良物之徵課此較土地為輕，而鄉區的改良物則完全無稅可言了。

至一八九〇年，昆士蘭的一般財政狀況發生了嚴重的關係，並在擬行增課一切財產之企圖失敗以後，「評價與定稅提案」(valuation and rating bill)之主張則在增高地方機關的課稅權力。自此以後，由區分局徵收的稅款，省政府每得一鎊，地方即應得二鎊。在此提案付議之時，有人建議，不僅須將地方課稅制從租賃價值改為資本價值，並應完全豁免一切改良物的稅課。但是此時公眾的注意，係重在如何增加地方稅收，不甚重視徵課的特別方法。

在探行此新制後之各年，土地評價大為減縮，致有累進的增加稅率之必要。在一八九三年以

前，土地評價之低落可說由法律所致。但是在一八九三年以後，此種低落現象一部分應屬於一八九三年的商業恐慌原因。因澳大利亞經此恐慌後，在二十世紀開始以前尙未能恢復原狀（註一）。在大城鎮中，此種現象曾發生巨大的焦灼，以致英王於一八九六年特派委員會研究救濟。此委員會的報告雖大體贊成新制，但我們須記着，委員會所說的乃比較徵課土地資本價值的新制，與徵課一切不動產租賃價值的舊制而言。一八九〇年的法律，對租用礦田中皇家宅地所建的房屋，仍應估價課稅，因此等土地的資本市價與其他土地價值不同之故。但在一九〇二年地方政權條例（Local Authorities Act）已擴充豁免改良物地方稅之原則於一切土地了。

（註一）我們將不里斯奔（Brisbane）城的評價數字表列於下，以見此種變遷之一般。參看上述藍皮書二〇二頁。

年 度	評 價
1890, 依據舊制	59,061,450
1891, 依據新制	8,800,351
1892, , ,	7,814,185

租稅各論

1893,	..	6,745,583
1894,	..	6,363,308
1895,	..	5,807,541
1902,	..	5,882,055

第二採行此制的省區是新西蘭。於一八九六年該省通過一選擇課稅條例 (Optional Rating Act) 對按年息價值的通常稅法，與課未改良地資本價值的新稅法，予地方政府以選擇之權。現行的法律規定，課年息價值每鎊以一先令之稅，應等於課一切應稅財產之資本價值每鎊以三法生之稅；任何應稅財產之年息價值，視為等於其資本價值的百分之六。課於土地未改良價值上之稅率，「應盡量使其能與在生產能量中，依據舊法而課於年息或資本價值上之稅率近於相等，但不可超過。」年息價值之決定，即租賃價值中，在房屋、建築或其他可毀滅的財產時，減去百分之二十。在土地時減去百分之十之數。但是無論何時，其年息價值應不低於財產價值的百分之五。土地的資本價值認為等於土地包括改良物所有之售賣價格。在普通稅率方面，此稅的最高限度在年息

價值為每鎊二先令，在一切應稅財產之資本價值時，或在未改良價值時，均為一辨士又二分之一。

(註一)

(註二) 參看新西蘭一九一一年之政務年鑑 (Wellington, 1911, P. 169)

據法律規定，凡請願改行新稅制者，其請願書須有納稅人至少百分之十五署名，並須由最多數通過，始能探行。至一八九九年，即有一地方區首先利用此項規定，並嗣後數年，此制便漸次推廣了。在一九〇六年，有七十五個地方區決以票決此改革，結果此七十五區中，有六十三區可決，十二區否決。數年之後，即一九〇九——一〇年，新西蘭一五九鎮中，有四十三鎮課地方稅於土地的未改良價值，有十八鎮課於不動產之資本價值，有四十鎮則按舊法而課於年息價值。(註一)

(註一) 各地方區之數字如左

	報告總數	租賃價值稅	資本價值稅	未改良價值稅
縣 (county) .....	346	6	286	54
鎮 (borough) .....	109	48	18	43
獨立城鎮 .....	23	2	17	4
總計 .....	478	56	321	101

因爲鎮區是各縣天然最發達的區域，未改良價值稅之重要，實在比上列數字所表現的爲較大。在事實上，此數稅中，差不多有三分之一是依照新制徵收的（註一）。四大城中，有兩城，即惠靈吞（Wellington）與基督禮堂（Christ Church），已採行了改良物免稅辦法，但其他二城，烏克蘭（Auckland）與都勒丁（Dunedin）則拒而不用。又考查上列數字，有兩點須記着：第一，舊稅法廢棄了，課於資本或售賣價值上的新稅法，採行的縣數，五倍於採行改良物免稅法的縣數，而採行的鎮數，則僅半之；第二，課稅於土地未改良價值的稅法，僅適用於所謂普通稅，至於因自來水、煤氣、電燈溝渠、醫院或貧人救濟事業而徵之特別稅，則不適用。

在新南威爾士此制之採行，爲時幾遲十年。在一九〇五年，有所謂郡縣條例（Shires Act）之通過，次年並有地方政府擴充條例（The Local Government Extension）以補充之。據郡縣條例今後土地的未改良價值應課以普通地方稅，其率每鎊不能低於一辨士，亦不能超於兩辨士。市議會以前業已課未改良價值以不及一辨士之稅，此條例仍許可該議會若必要時，可於普通地方稅之外，再對已改良或未改良價值上課以此稅。但是法律規定，各項普通稅率加在一起，其應收稅之

總數，須不超過未改良地價每鎊稅二辨士（即百分之〇・八三），或一切應稅地之評定年息價值每鎊稅一先令六辨士（即百分之七・五）所有的數額（註一）。條例又規定，任何地方區實施此新制時，則課於地價之省稅應即停止徵收（註二）。此處，我們又須注意的是，於普通稅之外，所謂特別稅，以及地方與貸款稅，仍可課於已改良或未改良價值上。但是大多數市區却都願意課此種特別稅於未改良價值上。有一重要的例外是由有些自來水與街溝局所徵的特稅，這些稅之徵課仍係依照舊法。在一九一二年，七十三個市與縣議會中，有六十四個從 331,344,893 地價上共收有 £399,197 之稅（註三），故所有地方稅之總平均率為地價百分之一・二七。由此看來，此種稅率，若與美國的比較，是如何的輕微呵！

（註一）參看澳大利亞共和國 九〇——一九一〇年之政務年鑑（Melbourne, 1911, P. 985）。

（註二）參看本書本章第五節。

（註三）詳細數字見於悉尼（Sydney）的標準報（Standard）並重印於墨爾本（Melbourne）一九一二年三月之進步

報（Progress）。

末了，我們可以再說的是，在南澳大利亞，地價徵課條例（The Land Values Assessment Act）早已許可地方區探行課於土地未改良價值上的稅法，以代替課於每年毛租息價值或資本價值上的現行地方稅法。但是迄今尚沒有一地方區利用此項准許。

上述是關於法律的沿革。至實施效果，又是怎樣呢？主張新稅制者通常以為免徵改良物，可以防止土地投機，可以鼓勵建築業，可以減低房屋租金，並可以減輕城市人口之輻湊。但是澳大利亞的經驗對此諸種理由所有印證果為如何？

欲考察此問題，吾人必須主要依靠地方政府報告的材料。在少數地方，我們得着一些關於省地價稅所生地方影響的資料；但是此種省稅，我們須記着，是極不關重要的，在城鎮中，此稅幾無緊要關係可言。譬如南澳大利亞在一八九五年以後，各城鎮的附郭地均建設房屋不少；但據一九〇六年的官廳報告，「許多建築乃隨該省之漸臻發達與進步而起，初無關於租稅之如何」（註一）。又是，據報告「此種免稅的效果在房屋與空宅地上是不顯著的。」末了，我們又從報告知道，土地

投機雖誠有減少現象，但此乃純因一八八〇年左右地價激漲風潮所致，「租稅並未影響此方面的投機」(註二)。

(註一)參看上引藍皮書中「關於新西蘭、新南威爾士與南澳大利亞土地未改良價值稅之狀況的記載。」特別看一一五頁。

(註二)參看前揭書一一六頁。

從新南威爾士我們也得到同樣的證明。據該省的署委統計員說，課於地價上的省稅，效力幾不可見。附城的建築自然頗有進展，「但是此種拓展大半原於四郊良好電車路之建設，居鄉者能享受便利所致，此無可疑問的」(註三)。四郊的房租誠有減少，但「此減少因原於地稅之徵課者少，而因於城市電車路與鐵路之擴展，致有新選地區之開闢者為最多。」他又說：「至在電車路勢力範圍外的鄉郊，經驗證明普通租賃之租金一般均無任何實質變遷。」他將全部現象用數語概括如次：「總而言之，可以說原地稅並無何種顯著影響及於上述諸情狀，」即是，建築業，房租，空地，或土地投機。此結論又為租稅首席委員某所贊助，此委員會說：「從整個原地稅的實施看來，吾人不能認為它對於一般土地有任何顯著的效力，」至少是關於城鎮(註四)。

(註一)參看上引藍皮書第一三二頁。

(註二)參看前揭書第一三三頁。

由此看來，省課之地價稅已無重要效力可言。至於改良物豁免地方稅的效力如何，現有的材料則限於新西蘭與昆士蘭的。在新西蘭租稅委員會撰發一種傳單致所有地方政府，共收得五十二通回信，業經編印成冊。對新稅制雖已揭出一些不好的證明，大多數區却認此制為滿足。在實行此制的期間，全省的繁榮都已一般增加。但是有些答案却對此繁榮現象是否由稅法所致，則表示懷疑。大多數的答案均認為欲從某一方面而去考察其特殊效果，係屬不可能之事。例如伊克塔哈拿的議會 (Eketahuna Council) 則說：『不能確說其效果為何，因牛乳業之成功掩蔽了租稅的效力故。』哈基梯加議會 (Hokitika Council) 則說許多新房屋『已在近頃建立了，但此乃社會繁榮之結果，並非稅法的改變所致。』華威拉議會 (Hawera Council) 則說：『建築業，租金，土地投機，等等，並未受若何顯著的影響。』巴赫塗議會 (Pahiatua Council) 則說建築業之活躍，『應視為屬於自然原因，』並由於社會的普遍發達所致。

再者，關於賦稅對租金之影響，有些地方區認為租金業已減低，又有些地方區則認為相反。如李恩 (Grey Lynn) 則告訴我們說，此稅法「並未影響到建築業，亦未致使租金降低。」開蘭家議會 (Kairanga Council) 則說：「建築業未被激勵，租金亦未受影響。」我們從加羅里鎮 (Karori borough) 聽着『不要以為建築業或租金業已受影響』的說法。從馬勒泰 (Maraitai) 我們見到『建築或其他並無顯著改變』的論調。東北谷鎮 (The North East Valley borough) 說：『並沒有實際的減低租金。』末了，烏爾斯東鎮 (Woolston borough) 告訴我們，建築雖有進展，『但是租金却並未減低。』實在的，有些區甚至更進一步，而教人注意此稅制的不良效果。如斯脫拉佛鎮 (Stratford) 議會說，此稅制之影響殊失公平，使小區域有房屋擁塞之弊。『我們又從溫敦鎮 (Winton) 聽着說：「此稅制課較重之稅於未改良區域，而對於雜湊良好房屋於小地面上的人們似反予優遇」』(註一)。由此看來，新西蘭對此制的驗證是不一致的，至少可說有些事情尚在問題的兩端。

(註一)參看前揭藍皮書第一三八——一四〇頁。

進而論昆士蘭，我們得着寧里先生 (Mr. Corrie) 的一件很精當的報告，寧氏是一位著名建築家，並在不里斯奔 (Brisbane) 曾任多年的評價官。他在全體上對免稅改良物的辦法頗表贊成，他說，有人以此法或將引致土地之過度利用者，此種駁議「在該省却尚未被證明」(註一)。又是他的決定意見是，此制施行至於今日，成績固甚佳良，但其效用，甚至其可能性，却是顯明的有限制。他說道：

「雖是從未改良地價上籌集了許多地方收入，而未引起若何反感，但不能遂謂最有利害關係的納稅人對此問題已加深切的考察了(註二)……若將來地方政府再有新稅加入，則現行稅制將不能避免嚴格批評的試驗，因為這是顯明的，任何一類財產之擔負，不能增加無已的。」

(註一)參看前揭藍皮書第二一一頁。

(註二)參看前揭書第二一二頁。

他告訴我們說，因地方所課之地價稅在現時並未過分奇虐，而此稅之用途，其利益又有一部分及

於土地，所以此制在昆士蘭實施以來，並未立即引起反感。但他又指示的說，一旦地稅之增加達到減低土地資本價值之點時，則反感將必然的發生。於是此制之所以免於失敗者，乃因其稅率甚低，兼因殖民領之一般發達，使地價日增之故。他說：

「但是，萬一稅率增高，特別是有新稅發生，則一切事情將不如是之簡單，而他種財產——例如關於不里斯奔醫院問題的爭論——將被選為課稅目的，與土地一樣。」

他的結論是，「在將來的市區財政中，吾人須相當認識兩種重要原素（但在土地稅之下是不能圓滿得到的）——即是「支付能力」與現在一般所公認的「人與物同應納稅」的原則。」（註一）

（註一）此種推論嗣後被羅斯格諾爾（J. F. Le Rossignol of Denver）與都勒丁的司徒瓦爾（W. D.

Stewart of Dunedin）獨立研究之結果所證實，兩氏曾撰著一文題名為「新西蘭未改良價值之徵課」，並印載

於 *Addresses and Proceedings of the First Conference of the National Tax Association*, New York, 1908, P. 273 et seq. 之中。作者在指出有些城市，如惠靈吞，人口之擁擠反日有增加而未減少，並稱區財

產的稅賦一般均比城區財產的稅賦增加之後，告訴我們說，「這些事實並不能證明樂觀的結果……徵課於未改良價值的利益並未十分明確，故不能博普通的贊成……人民愈認識此稅與單稅宣傳的關係，則反感將愈趨強烈……」

迄至今日，徵課未改良價值之經濟效果尚未顯著。」特別參看二八四頁。

從此種澳大利亞的證驗，我們可得三種論斷如次：第一，免稅改良物之所以能邀贊成者，吾人須記着，乃由新稅法與徵課租金的舊稅法比較所致。新稅制能博公眾歡心，與獲公眾之贊成者，並不十分在於改良物免稅，而卻在於由租金稅改為資本稅。這種情形是可從該省的證驗表明的。例如，惠靈吞城議會之贊成新法，主要因其「比舊法較有效力之故，依舊法，地主只須稍用手段，便可使課於土地租金價值上之地方稅歸於無物」（註一）。此點是最關重要（雖是迄今尚未被人注意），因為如南澳大利亞，法律上也許可改良物稅免，並無地方區利用此項准許，但其舊地方稅制中却已兼採資本價值之徵課。這即是說：若地方稅僅課於租賃價值時，則一切困難便會發生，如英國與德國之徵課新土地稅，與澳大利亞之免徵改良物稅，均由感覺是種困難之故。若此稅係課於資本價值而非租賃價值時，如美國與南澳大利亞之所為，則無急切要求改良之必要。由此看來，

澳大利亞之免徵改良物制，其結果縱可贊成但其主要原因乃以此制採行資本價值代替租賃價值的徵課。

第二，儘管這樣的限制澳大利亞的試驗報告却極不一致。在有些地方，報告的結果甚好，在有些地方，報告的結果甚壞。對免稅改良物的結果與一切不動產資本價值稅之比較，却沒有一地作過詳細的研究。末了，據昆士蘭的經驗所明白指示的，這全部稅制殊不見重要，一則因為稅率甚低，二則因為此新稅法之採用，適當前世紀末葉的長期衰落狀況正在復興的時候。

於此數點之外，我們須再說的是：事實上課於地價上的只有地方稅之一部分，故吾人不能不認定，免稅改良物的真正效果能否確如有些急遽的作者之所云云，非再有更久的試驗，此時殊難合理相信的。

## 七 澳洲之所得稅及省與聯邦財政之關係

上述澳大利亞租稅改良的第三方面，是所得稅之進展。於此處我們所從事研究的，仍然不是

什麼新原則之猛然採行，而僅是業已創行其久的舊制之改進。數年以來，各地均見着對所得稅之重要有增加的認識，並在數省中於一九一〇年，已有重要的變革發生。

澳大利亞是最早民主政體中採行累進遺產稅的一個國家。此稅行用數十年以來，並無實質的改變。所得稅之採行，則為時比較甚晚。除南澳大利亞已於一八八四年採行此稅外，迄至十九世紀末葉，澳洲其他區域始稍稍設立所得稅。如新西蘭於一八九一年始採行此稅，欲利用徵課土地稅的同一條例來徵課所得。此時的所得稅累進甚微：在最初應稅的一千鎊所得，每鎊稅六辨士，此後每增加一千鎊，增稅一辨士。至一八九五年，維克多利亞與新南威爾士始採行所得稅，在一九〇二年，昆士蘭與塔斯瑪尼亞也相繼採用（註一）。但是，在一九〇七年，所得稅又發生一種新進展：凡以前未有此稅的地方亦已採行此稅，並在已有此稅的各處，其稅之數額與累進的程度均大有增加。故在一九〇七年，所得稅制推行到西澳大利亞，而昆士蘭與新南威爾士較早的法律亦被修正；並在一九一〇年，維克多利亞、塔斯瑪尼亞與新西蘭之稅率均有增加，在有些地方並增至真實的限度。末了，歐洲大戰不僅使所有澳大利亞各省稅率有巨大的增加，並於一九一五年採行了聯邦

所得稅，其稅級最爲精密，最高率爲百分之二十五。其詳見於下面附註（註二）。

（註一）在沙里曼的 *Progressive Taxation in Theory and Practice*, (21 ed., 1908, P. 97 et seq.) 中凡澳大

利亞迄至一九〇六年以前所採行的一切所得稅均有詳細記載。惟新南威爾士因其所得稅之徵課尚未依照累進原則，故未論及。在新南威爾士，據一八九五年的法律，凡一切所得不由土地而來者，其價值在二百鎊或以上時，每鎊課稅六辨士。

（註二）維克多利亞。一八九五年法律規定了累進等級，此等級於一九〇三年與一九〇四年迭有變更。從勞力而來的所得據

一九一二的稅率如次：

所得	稅率(每鎊)	所得	稅率(每鎊)
£100 - £500	3 辨士	£1,000 - 1,500	5 辨士
500 - 1,000	9 辨士	1,500 以上	6 辨士

若爲財產的所得，其率倍增。在一九〇六年所得在二百鎊以下者免稅，二百至五百鎊之所得，准減稅一百五十鎊。在一九〇八年，又區分個人與公司所得，前者可減折百分之二十；但在一九一〇年此區別即被取消，爲業主用作住所的土

地，其所得認爲等於其資本價值百分之四。一切公司的所得，每鎊課稅爲七辨士，但生命保險公司則爲每鎊八辨士。外國船主之所得，每鎊付稅五辨士。

新南威爾士。鎊八九五年的法律於一九〇七年修正，稅率仍爲每鎊六辨士，但對勞力所得，免稅額增爲一千鎊。嗣後的修正則爲一九一一年與一九一四年。至一九一九年，稅率對七百鎊以下的所得，爲每鎊八辨士，以次遞增，至所得在九千七百鎊以上時，則爲一先令二辨士，對財產所得則增加稅率三分之一。免稅額爲二百五十鎊，對保險金與養老金之所得，增加免稅額五十鎊，並對每一小孩，可減少所得五十鎊。公司的稅率爲每鎊一先令。

昆士蘭。一九〇二年的條例曾於一九〇六年與一九〇七年經兩度修正，稅率如次：

勞力所得	稅率(每鎊)
£200—£500	6 辨士
500—1,000	6 辨士至 £500; 以上 7 辨士
1,000—1,500	7 辨士至 £1,000; 以上 8 辨士
1,500以上	8 辨士

每級均減稅二百鎊。財產的所得為每鎊九辨士。至於離產者與公司，稅率為每鎊一先令。

南澳大利亞。一八八四年的條例迭有修正。在一九一二年，勞力所得的稅率凡所得由 £150 至 £800，每鎊為四辨士，£800 以上者為每鎊七辨士。財產的所得，前一級為每鎊九辨士，後一級為每鎊一先令一辨士又二分之一。所得達  
到四百鎊時，免稅額為二百鎊。

西澳大利亞。據一九〇七年的法律，一切所得在二百鎊以上者，稅率為每鎊四辨士。對離產者增稅百分之五十。但是公  
司據一八九九年頒佈於一九〇六年修正的法律，課股息每鎊以一先令之稅。

塔斯瑪尼亞。一九〇二年的條例在一九一〇年廢棄。據條例規定，凡一切勞力的所得課稅率如下

所得	稅率(每鎊)	所得	稅率(每鎊)
£125	1 辨士	£900—£1,000	6 辨士 最高稅
125—£150	1 ¼ , ,		7 辨士 第二
150—250	1 ¾ , ,		8 辨士 第三
			10 辨士 其餘

租稅各論

八三〇

250—350	5½%		£1.00以上 仍照前各率對最小額 10 辨士對第二次 £200 1 先令對再次 £500 1 先令對辨士對再次 £500 1 先令對辨士對其餘
350—400	5¾%		

400—700	6 辨士對最初 £100	
	1 先令對其餘	
700—900	8 辨士對最初 £100	
	7 先令對第二次 £200	
	8 先令對其餘	

若為財產的所得其數在一百鎊以上者每鎊稅率一先令。未結婚人所得在八十鎊以下，已結婚人在一百鎊以下者均

免稅減稅數如下

所得	免稅數	所得	免稅數
£80—£110	£10	£150—£250	£10
110—125	60	250—350	30
125—150	50	350—400	20

每個納稅人，若其應稅的所得數額不及一百五十鎊時，可對每一未滿十六歲的小孩，要求減稅二先令六辨士。

於所得稅之外，一九〇四年公佈，於一九〇六年修正的法律，並課一種所謂能力稅 (ability tax)，納稅之多寡，按所有財產之每年出息價值，或每年的食宿費用而定。對於財產，按每年出息價值，稅率每鎊由一辨士至六辨士。對於食宿費，按每年所付數額，稅率每鎊由三辨士半至六辨士。

新西蘭。一八九一年的法律於一九一〇年修正之如下：三百鎊以內的所得，准予免稅；由三百至七百鎊，每鎊稅六辨士。以上次第增加，至所得在二千三百鎊以上時，其率為每鎊一先令二辨士。公司則無免稅額，稅率每鎊由一先令至一先令二辨士。

至一九一五年，稅率增加三分之一。在一九一六年，九百鎊以內的所得，外增稅率六辨士；九百鎊以上者，增一先令一辨士。在一九一七年，又增課四先令六辨士的特別戰爭稅，此稅係加於三先令的經常稅上，故最高額為七先令六辨士。若所得未超過六百鎊時，仍可免稅三百鎊；六百鎊至九百鎊的所得，於所得在六百鎊以上時，每增所得一鎊，三百鎊之免稅額即減少一鎊。在十六歲以下之幼孩，每人所減稅二十五鎊。

澳大利亞共和國。據一九一五年的法律，凡從勞力的所得，稅率每鎊為二先令六辨士，每增所得一鎊，即增稅率二先令六辨士。

平均率達到二先令為止。所得達到七千六百鎊時每鎊稅率為二先令。此額以上稅率為每鎊五先令。從財產而來的所得數額在 800 以下者，依下列公式計算：

R = 稅率

$$R = \left( 3 + \frac{I}{181.058} \right) d.$$

I = 應稅之所得數

所得 2,460 至 22,000 者，稅率次第增加至所得在 22,000 10s. 時，稅率最高為 33.0 辨士。此後稅率遞增，至所得在 26,5000 以上者，對其超出額每鎊課稅五先令。此外又按納稅之數，增課附稅 25% 及超過稅 30%。免稅數額，未結婚及無眷口的納稅人為一百鎊，所得在百鎊以上者，其超過數每五鎊減一鎊。已結婚或有眷口的納稅人，免稅數額為一百五十鎊，超過一百五十鎊時，其超過數每三鎊減一鎊。對十六歲以下的幼孩，每人減稅二十六鎊。至友誼會社與養老金之所得，可減稅五十鎊。生命保險與信義保證的所得，可減稅五十鎊。一切對於公共慈善機關或戰事救濟經費在五鎊以上的捐助，亦減稅五十鎊。彩票獲獎者納稅 13%。離產者在澳洲境內的所得亦應納稅。公司對離產者應收的股息與利息每鎊付稅八辨士。一切未分配而應納稅的所得，每鎊付稅二先令六辨士。

從收入的觀點看來，所得稅所佔的地位比土地稅尤為重要。在新南威爾士與維克多利亞即

在大戰以前，所得稅的重要僅次於遺產稅。在昆士蘭與南澳大利亞，所得稅為最重要，在西澳大利亞，股息稅為最重要。只在塔斯瑪尼亞與新西蘭，土地稅的收入才超過了所得稅。自戰事發生以來，即此情形也就改變了。

在澳大利亞全境中，若將所得稅與遺產稅加在一起，我們便見出此兩稅的收入，在所有直接稅收入中佔了一很大的比例。間接稅在澳大利亞仍占重要，我們即置此等稅不談，也可說澳大利亞日與單一稅原則相去愈遠，而非相趨愈近。

澳大利亞各省所得稅之進展中，有一特點值得述說，因此點頗為吾美一般聚訟不休的問題。故該洲最初對聯邦職官的薪俸之所得稅徵課，頗感受了許多困難。但是在一九〇七年，聯邦國會制定聯邦薪俸條例（The Commonwealth Salaries Act），宣佈由聯邦付給的薪俸與津貼，應繳納省稅，其稅由各職官居住與領薪之省區徵收，至於國會議員，則由選舉的省徵收。惟民政長的薪俸可以免稅。

在我們研究澳大利亞租稅改良中，第四與最末之點是省與聯邦財政的關係。在一九〇〇年

建設聯邦之時，憲法付予聯邦政府以徵收關稅與國產稅的唯一權力，並付予各省及各省政府以徵課直接稅的平行權力。但是，因為各省的收入向來大半仰給於關稅與國產稅，並因為實際上聯邦的經費至少在最近數年需不着這樣豐富的稅源，於是決定將此項收入之某比例分配於各省。各省繼因此種分配不足濟用，於是認為有增加遺產稅、所得稅及土地稅至非常高度之必要。因是，聯邦組織所依據的憲法中有一所謂「不拉登」(Bradford)條款，規定聯邦成立後之最初十年內，並在此後若未有其他決議之前，聯邦所收關稅與國產稅純收入之四分之三應撥還於各省。這樣，他們所採的是中央政府徵收稅款，而以收入一部分分配於各省的制度。

但是，「不拉登」條款不是規定聯邦與省政府關係的唯一條款。政府許多職務，依美國制是應歸於各州的，在澳大利亞却由各省讓渡於聯邦。他們完全知道此類職務之放棄將一定增加聯邦的開支；但是他們並不相信此項開支的轉移，至少在最初應同量的與收入的轉移相借。職是之故，在憲法中又加入一條，規定聯邦收入的任何剩餘應撥還於各省。依據此條款以及「不拉登」條款而分派的收入，其遵循的原則已載於憲法之另一條中，此項條款應有五年的效力，五年以後，

須有國會的決議始能變更。此條款的内容後來稱爲「記帳制度」(the bookkeeping system)。依此制，凡聯邦政府在某省內收入的稅款應即記入該省的進帳，於支付時，聯邦政府又按代該省所作的職務應費若干，以及按人口比例，該省應撥聯邦的新經費若干，而登爲該省的付帳。憲法又規定，一種商貨若由甲省輸入，而在乙省消費時，此商貨之稅應記爲乙省的進帳。學理是賦稅最後應落於消費者。若在結算上某省應收時，聯邦應即按月支付。

末了，憲法又有一特別條款（即九六條）規定，聯邦國會能在該會視爲適宜的條件之下，給予任何一省以財政助力。加入此條的用意，在使憲法對協助各省的事件上，有較大的伸縮，不必如「不拉登」條款以及記帳制度之硬性。但是，自是迄今，尙沒有要求此種特別協助的。

關於「不拉登」條款，可以說自此條實施以來，成效尙屬不惡，雖是各省的情形，因其造預算時不能預定最近之將來能分得聯邦稅收若干，年復一年的趨於困難。而且，歸於聯邦政府四分之二的收入，亦逐漸證明不能滿足其需要。在最初聯邦政府撥還於各省的，不僅爲該省應收四分之三的數，凡度支上有實際盈餘均應分撥。但至一九〇八年，聯邦政府的增加開支不僅已將其收入

四分之一全數用盡，無盈餘以撥於各省，而且即此四分之一的數亦大有不足之感（註一）。

（註一）從下列數字可以見出

年 數	關稅及土產稅純收入	聯邦應收之四分之一	聯邦經費應需之數	分撥於各省之盈餘
1901—02	\$8,633,916	\$2,158,499	\$1,269,767	\$888,742
1902—03	9,413,412	2,354,110	1,207,876	1,146,234
1903—04	8,844,195	2,211,049	1,465,716	746,333
1904—05	8,513,310	2,125,827	1,400,541	735,286
1905—06	8,739,218	2,184,825	1,354,915	829,910
1906—07	9,781,017	2,366,524	1,549,523	896,001
1907—08	11,468,220	2,812,055	2,511,315	330,740
1908—09	10,573,861	2,643,065	2,613,465	空
1909—10	11,323,207	2,810,801	2,830,801	空

此種變遷在數年之前即已預見，當其未發生之先，各省已想設法解除此困難。各省當局曾舉行多次會議，至一九〇九年，大家始得到協同的議決。同時事情又因議決由聯邦政府擔任所有省債之故，而特別趨於嚴重了，聯邦與各省當局最後得到一種協議，由聯邦保留全部關稅及國產稅

收入，而按月付給一定金額於各省，其數按人口多寡，每人每年爲一鎊五先令。但是聯邦政府因須支付養老年金擔負不免過重，故又規定若聯邦收入確有不敷時，聯邦即可停付此年各省的撥款，而在有養老金之省與無養老金之省商定一調劑的辦法。末了，因西澳大利亞按人口在關稅收入上佔較大的比例故規定聯邦每年特別津貼該省：第一年度爲£250,000此後每年減少£10,000。西澳大利亞的特別津貼，其數二分之一係從減少各省應領的撥款而來。

此項協定，包含於一九〇九年十二月通過的法律，作爲憲法的修正案；但此修正案旋被一九一〇年四月的選民複決所否認。因是，此案遂移交於聯邦國會，而以普通法律解決，數月以後即通過一剩餘收入條例（The Surplus Revenue Act），實際包含着同樣的規定，現在仍在有效中（註一）據此條例規定，聯邦自一九一〇七月一日起十年之內，以及此後國會未有另行規定之前，應支付或撥付所擔各省債款利息於各省，每年按人口每人爲二十五先令。西澳大利亞應收入特別津貼，其數第一年爲£250,000嗣後逐年遞減£10,000，此款半數是按各省應收比例之撥款扣來的。在  
任何年度之終，聯邦政府若有剩餘時應即分撥於各省，但聯邦政府可於一九一一年度內將聯邦

預算中，所估計的不敷數額 5450,000 從各省撥款中扣出。由聯邦擔任各省所負一切債務之條款，已被前次否決憲法的財政修正案之同一聯邦選舉中所採取。

(註一)此條例完全載於澳大利亞聯邦一九〇一—一九〇二年之政務年鑑中 (Melbourne, 1911, p.800)

## 八 結論

從上面考察英國、德意志與澳大利亞的租稅改良之結果，吾人可得出數種共通的結論：

第一與最要者，所得稅與遺產稅有甚大的發展，並近代累進與分數徵課原則之採行，這是須注意的。在此方面，我們已見出，先驅者實為英國，雖是德意志在所得稅，澳大利亞在遺產稅亦緊步其後塵。在德意志，以遺產稅附麗於直接稅制的企圖，迄今已有部分的成功；而在澳大利亞，最初採行者為遺產稅，至所得稅之徵課，其稅級大半與行於英國者類似。所得稅與遺產稅之發達最足以表顯趨於實現徵稅能力原則的努力。

第二，是土地稅並特別是地價稅之發達。在此點，如我們已見出的，澳大利亞實居先導，次為德

意志，又次則為英國，但是澳大利亞的運動主要趨於改良物免稅，而附以累進地稅，其目的為社會的而非財政的。而在他方面，德意志之主要趨勢則在舉辦所謂不勞增價稅，最初實行者為各城鎮，最近則由帝國徵課。英國則比德澳均為進步，它已將增價稅與所謂未改良地稅並駕而行。

但是，吾人對此三國所行地稅的精義，千萬不可誤解。此種運動決非企圖推行單稅原則之表現，如有些人常這樣誤解的，其謬的乃在更充分的實現支付能力原則，且置重此原則的生產方面，不重視其消費方面（註一）。不僅此種地稅在各處均不佔財政的重要，而且如英如德之邦地稅，以及澳大利亞之地方地稅，如我們已指出的，其真正要義乃在以按土地資本或售賣價值課稅的新法，去代替按土地租賃價值課稅之不可靠的舊法。舊稅法頗給與土地投機者以過分便利，而城市人口之擁擠大半為其所致。新稅法能使地主擔負其應負的公共的義務。

（註一）參看本書第七章。

第三，是間接稅仍佔重要。我們已見出，在英國晚近租稅改良所增加的收入，由直接稅與間接稅而來者數約相等。而在德意志則間接稅比直接稅尤為重要；在澳大利亞，聯邦與各省的巨大收

入數額仍須仰賴於關稅與國產稅。

這些事實，不僅證明以此趨勢為趨於土地單一稅的稅法，為無依據，並可糾正以現代國家收入主要須取給於直接稅的謬論。我們若詳細研究此種事實，將來到相反的結論，並見出各國不能離去間接稅的原因，須另有一些根本解釋。此處不能述及此種解釋——我可順便的說，此種解釋在任何流行的財政著述中也是沒有的。此種解釋的輪廓至少可在本書第九章所述的意見窺得其一二，即依據支付能力原則的直接稅係注重徵稅問題的個人成素，而間接稅却不能以任何個人能力原則解釋之，乃注重同樣重要的社會成素。不管一般人對此種見解的看法如何，與在間接稅制度中，其必須的限度是怎樣；但是我可以說，若沒有認清間接稅在將來以及現在所佔的重要地位，是與直接稅並駕齊驅的，則對現在稅改改良的各事實之任何解釋，均將不能成立，這話並非誇妄之論。

第四，是對中央與地方財政的關係，如邦與聯邦之間，以及邦與地方之間，之研究，日臻重要了。我們的考察揭露數種重要趨勢。第一點應注意的，是新的與獨立聯邦邦收入之規定，如澳大利亞則

爲土地稅，德意志則爲土地稅，遺產稅與擬辦的聯邦「所有稅」(Tax on Possessions)。第二點我們應注意的，則爲邦稅之逐漸移於聯邦政府，不僅稅務之管理，而且稅之收入亦被轉移。如在澳大利亞，轉移於聯邦政府的是關稅與收益稅；而在德意志，轉移於聯邦政府的則爲邦國產稅與邦遺產稅，至土地增價稅亦至少由帝國權力控制。第三點我們應注意的，則爲中央政府所收之稅，至少一部分須再分配於各邦，甚至有時分配於地方區。且不說英國的協款制度，即如澳大利亞，盈餘收入亦應分配於各省，如德意志，遺產稅須由帝國與各邦分配，新土地稅須由帝國，各邦與地方區分配。漸次的，財政問題已被人視爲一整個問題，而地方與邦以及中央政府之財政權利，亦被從個人或階級的全部負擔之平等分配觀點去考查。這個是近代租稅改良的最近現象，並因其最近，故以前確無人研究及之。但是，此種現象或許是現代運動最特顯的形態。

綜合上述所有結論，我們見出近代租稅改良，如所述的三大國，表現出社會與財政兩方之兼顧；或換言之，解決財政問題，同時須相當注意社會的情形。設若要問此等運動，對於美國有何教訓，吾人答以下述各點或許不致相差甚遠吧：

第一層，在間接稅方面，美國在此最近進展中可資借鏡者甚少。我國聯邦政府的收入幾全部取給於間接稅，並在有些重要的州，也有不少的收入取給於此種稅源。從美國的全部公共收入來說，直接稅與間接稅之間頗能保持很好的平衡，並且它們現有的比例似無須要大改更之必要或趨勢。

第二層，在土地稅方面，美國從現代進展中亦無若何教訓之可得。我們已見出，美國的地稅制度是比其他任何地方的為優。美國的地稅，或由於偶然，抑或由於經濟狀況之結果，所依據者為土地資本或售賣價值，並附以對特別改良之特別派捐制。我們已見出，此兩稅法並未見行——即使見行，其發展無論如何總未達到同等程度——於英國、德意志或澳大利亞，而在此諸國的土地稅運動，整個不過企達美國多年即已達到的境地。吾美的制度，或許應添徵一點所謂增價稅以補充之，這是可能的；又或許吾國的有些部分，應採行地上改良物之部分或全部免稅，這也是可能的。但是在吾國多數區域，此種擬議的改革是不需要的，而且無益的。於是，從大體看來，我國土地稅的現狀，若持與世界其餘地方比較，似無再事更張之必要了。

第三層，在遺產稅方面，美國正迅速的步伐他國的後塵。在我國有些比較進步的州中，此類徵課業有很好發展；在其餘諸州，此項運動亦正開始，所以在此處仍無特別效益之可言。

此外有兩點是吾國應特加注重的。美國的所得稅僅在發展的最初階段。在英國、德國以及澳大利亞所業已圓滿成功了的，而在美國大都僅在討論時期。研究世界其他諸國的租稅最近改良，不能不結論到在最近之將來，美國將有一些所得稅制之採行。

最末與最要的，我們結論是：在以後數十年中，美國最急要的問題將是聯邦、州與地方財政之關係問題。若不考察此等重要關係，欲成功解決與直接稅有關的任何單一問題，是無望的。英國、德國以及澳大利亞都十分注意此類問題，這便可表明時代的緊要標誌了；從此三國以及其他國家在此方所開發的議論，與所得到的結論，我們可希望得一些方略，以便於最近之將來，在吾國所得稅、遺產稅以及公司稅之處置上有所借鏡。使世界趨於共同的經濟勢力，正在同樣影響各地的稅法。經濟生活狀況一天天的趨於共同，則各國財政制度中亦將有較大的感應表現，此乃情理當然之事。



## 第十八章 近世關於租稅的著述

在有些方面，近世經濟思想的發展，其最特色之事實乃是它的增進底國際性質。近世經濟學者不僅必須從其本國以外的較大領域採集事實；而且設若他想他的學理能够追隨世界進化，亦不得不廣讀各國著述，而觀察各國進化之跡。這種情形在財政科學中尤為真實。下面各頁，意在很疾迅的敘述一八八五年至一九〇〇年這期間中的作品，並略論其價值，於操英語諸學生之前。

### 一 德國

在德意志中經濟作品的撰著有兩派方法。一派主要是歷史的或敘述的，只記述過去的事實，

立法的實際狀況和方法，並企圖從此種敘述而想出其在根柢上的諸原則；另一派主要是抽象的和演繹的，甚少利用歷史與事實，祇想從諸種精定的原則以達到結論。近世德意志的財政學者有一期間差不多只限於前一方法；迨至晚近，始有數種作品表現部分的情緒改變，此數作品力求避免極端歷史學派的誇大，而再歸宿於純粹學理的討論。

茲本巴哈教授(Prof. Umpfenbach)的財政學 (The Handbook of the Science of Finance) 嚴格的說，不是一種新的著作。但是此書的初版僅在約半世紀以前，而現在版却又有一些特著的增益，所以可實際視之為新的作物。此書初版之發行正在歷史經濟學的潮流急強湧進之時；其第二版之出世則適在此潮流開始衰退之際。因是，此書幾無歸納研究之痕跡。實在說，此書的特點乃是學理討論的強烈與乎原則解釋之精確。

此書的論調大概是保守的。著者反對國家的實業活動，甚至如鐵路亦反對國營；他對於實際生活中所得稅的觀念則以譏笑置之；並宣稱累進稅問題並不能歸屬於財政學，因此種辦法已包含有財產的共產變革故。此類辯論是有趣味的，因其影響於當代著作，不是德國學者的而是法國

學者的實際說來，此書對於德國實行上完全沒有影響。

蓋氏此書的另一重要特點是分類法。國家收入的普通分類，法國學者為里洛波利（Leroy-Beaulieu）分爲國有地，國營實業和租稅三種，是與亞當斯密（Adam Smith）區收入爲公有地，公營資本與租稅的舊分類相應的。在他方面，德國學者早已見出此分類之不適當，而且如我們所知的，已增加一類，名曰規費。至規費之確切界說爲何，亦爲聚訟之點；很少學者彼此確切的同意於「規費」與「租稅」之區別。蓋本巴哈解釋規費是「爲政治目的起見，而其費用不應完全課諸社會時，對於財政事務的費用所收的特別付價。」此界說除了細微的缺點外，我們可說這是很確切的界說。

蓋氏的分類若止於此，他的書或許對於思想之澄清已有實質的供獻。可是他於規費、租稅及國有地三種範疇外，又增加一種財政的（或生利的）特權（fi scal prerogative），其定義爲「超出特定財權之上而強迫保留的獨特的國家權利。」此第四種範疇的依據是中世紀的「特權」（regalia）；可是蓋氏則認爲此類在現代則包羅甚廣，如人頭稅，交通稅，財產轉移稅，遺贈與遺產稅。

以及課於珍寶採掘與礦，鹽，烟，酒，銀行專業等收入，最末牌照的收入，均須列入此類。他特別置重此類；實在說，此類是他貫穿全書的線索。然而增加此類的唯一結果，是過分的將租稅的領域限制，與乎加重租稅確切性質之誤解。他從區分規費與租稅之所得，却又被他區分租稅與財政特權所喪失。從全體看來，他的分類法不能獲一般財政學者的接受。

差不多這同類的問題又被紐滿教授 (Prof. Neumann) 在他的租稅論 (Die Steuer) 中討論過。紐滿，一般人都知道，是近世財政學者中之一傑出者。他所著累進所得稅 (Die Progressive Einkommensteuer) 一書仍然是這困難题目的傑作；而且在此書與他一切較早著作中，我們可得到着歷史的和統計的豐富材料。紐滿在他租稅論中則從事精析租稅的性質。此書第一冊，而且迄今只有此冊出世，只是一種緒論，並最大限也只是一種分類論。其書十二章，大概討論的題目有四：公共收入的分類；規費與租稅之區分；公共利益原則；及直接稅與間接稅。在此諸題的討論中，著者很能表現他的敏慧與雄辯；可是可批評之處約有三點。第一，議論過於瑣碎，常使讀者感覺厭煩；其次，文筆殊欠明晰；第三，結論缺乏應有的確切。

紐滿於評論通常的分類法以後，定「規費」之含義為人民對國家或社會所作的特別役務，因為而且僅因為與公共利益有關時，所納之付價（payments）。此類包括對於道路、運河、鐵路與電報的徵費；但是財政壟斷業的收入却排於範圍外。他將兩百餘頁的篇幅專論公共利益，而其最後的定義則論調離奇，不能不將其原文摘錄如下：

“*öffentliches Interesse im (objectiven) engeren Sinne ist ein auf Menschliche Handlungen oder Werke bezügliches Interesse von Zielen oder Zwecken so großer Bedeutung, das um ihrerwillen eine Auflegung von Opfern nach herrschender Annahme gerechtfertigt ist.*”

換句話說，兩百頁都用來證明「公共利益是一關係至要，足可正當犧牲個人利益以護人之利益。」實在說，此種淺顯理論，值不得用兩百頁的篇幅來論證，也用不着羅陳無數佐證與反證，以及許多例外與小例外，以充塞篇幅，與眩惑讀者的眼目。過度確切，其病恆過度膚淺相等，因為任在一方的過度，均足使結論迷離。

紐滿較優之點，是他討論區分直接稅與間接稅之四法。他最終贊成巴里歐（Parker）的方法，而認此區別須依徵課的久暫或週期為斷。氏書的其他地方也頗有獨到之處，例如他對於租稅與物價關係的討論；但是，若敘述出來，將占本章五分之一的篇幅。分類問題並不是超越一切的首要問題。

此種批評自然不能適用於瓦格涅（Wagner）的新編財政學（Finanzwissenschaft）。瓦氏此鉅著的前二集是一般學子所習知的。瓦氏於三十餘年以前便有查將羅（Rau）的財政學重行出版，但不久覺得他的立論與羅氏差異太甚，有另行創著之必要，不能再刊羅書。瓦氏書的前二集已出世多年——第二集出版於一八八〇年。其第三集所研討的不僅是一般學理，而且涉及租稅歷史與實行中的特殊問題。不幸的，瓦氏計畫過於龐大，其行文方法又多重複之病，以致其書能否完成，頗屬疑問了。實際上，瓦氏立論愈推愈詳，愈演愈繁，直應載諸辭書之中。故其結果使他撰著此第三集，足足花了十年的工夫，而且在此集中僅僅述了法英的租稅現狀。瓦氏自己似乎也覺得厭煩這瑣碎的方法，並省悟其書的完成，難以預料。尤可歎惜者，氏所詳述的英法稅制，吾人已由其

他良好著述，稔知其詳，而於吾人尙未了了的其餘諸國情形，氏反語焉不詳（註一）。吾人希望此書將不會成爲一種肢體不完的石像。此集的特別評語，要不外是：卽氏在租稅歷史與實施的詳述中，以及在英法稅制的概論中，始終未離開他前兩集所提出的原則，他心中繼續堅持的主張是他所稱的「社會政治原則」（socio-political Principles）——依此原則，政府被視爲財富分配的管理者，租稅乃救濟財富不平等的機關。我們儘管對於瓦氏持論的諸基點不表贊同，但是不能不承認他闡發其原理時，筆鋒之利銳，與學識之宏博，其財政學一書，雖爲未竟之作，而其見解特達，內容豐富，仍不愧爲財政著述中之傑作。

（註一）此書第四集係詳論德意志的租稅，分爲兩部，出版於一八九九年與一九〇一年。

戈恩教授（Prof. Cohn）的財政學（System der Finanzwissenschaft），其撰著係依據一完全不同的方法。此書構成他的經濟學體系的第二集，其初集則出版於較早數年。戈恩在財政學中，於略論財政科學的性質與歷史後，在第一冊，則研究政府經濟或公庫的要素，論述公共職務，公共費用，公共收入的歷史與沿革，以及預算。在第二冊，則討論租稅的原則，歷史，與實際制度。在第三

冊，則敘述德意志的租稅。末了，在四冊，則研討公共信用。

戈氏書最有趣味的是第一冊與第二冊的第一章。其餘各冊雖仍有趣味，如像他的一切著作一樣，但其內容却不能說對於財政學有何真正貢獻。因他稔悉瑞士的財政方法，故於某種原則的解析，他比他的諸前輩更能成功；可是大體上他所遵循的乃是一般較保守的見解。其第三冊敘論德意志租稅，頗能描寫當時情狀，可是英譯本略去此冊。公共信用各章包含有價值的歷史研究，但是對於原則他所述的理論差不多都是亞當斯教授（Prof. Adams）的財政學中所有的。

戈恩討論財政的一般原則時，則迥異於是；他對各種公共收入的研究，確能劃出一顯明的進步。他區分公共收入的種類，雖是不完全圓滿，但是依據公私利益的比較分析，並闡發了一些獨特見解。他描述公共經濟的歷史進展，明晰過於洛歇（Roscher），並能運用椽筆溯述進展的主要途徑。他對於地方財政原則的簡短討論，若持與其他著述中煩苦冗雜的篇章比較，是特別可受歡迎的。

最精采的是他對於租稅平等的研究。他以爲即此現在一般公認的正義觀念也是歷史進化

的產物，所以公平徵課的概念，在人類進步的各時期中是有不同的形式的。他概略敘述各時代中各種當權的公共觀念，繼後便特別從事於累進稅的研討。研究結果是採行累進原則，其所依據的理由，却不是瓦格涅的社會政治原則，乃僅因在近代比例徵課不能與納稅能力相應之故。戈恩意欲界說並限制累進原則，故連帶又詳述「最低生活費」(Minimum of subsistence) 主義的歷史。

戈恩也是有弱點的，例如他對於「租稅歸宿」(incidence of taxation) 的討論。他在此處，也正如在其他地方一樣，用漂亮的文筆將問題的難點隱匿。因文筆的漂亮，完全未表見於英譯中，故譯本之受讚許，大遜於原書。可是譯本亦能使人見出戈恩之書比其前人較為進步的各點，也可謂達到吾人目的了。瓦格涅、洛歇與戈恩是互相補充的。瓦格涅的見解稍過急進與誇大，其解釋學理頗富於統計材料；洛歇強於歷史而弱於學理；戈恩則欲持其兩端而居其中。戈恩的財政學超越其一切著作之點有二——文筆淨晰而見理深邃，我們歡迎此新著為當代經濟著述中最重要作品之一，但同時深恐此書對於美國學子的助益或甚微末。

一種更較近的教科書是費克博士(Dr. Vocke)撰著的。可是此書在有些地方只可說是他前一著作的變形，所以我們對於前著須附帶說幾句。費克的前書名貢獻與租稅 (Die Abgaben, Anlagen und die Steuer, vom Standpunkte der Geschichte und der Sittlichkeit) 其中立論的方式殊為奇特。費氏曾有英國租稅史 (History of English Taxation) 一書，在五十年前已負盛名，稱為當時租稅史中之名著，此時老博士又欲尋索各種租稅的道德基礎及其比較的理由。他開始研討的問題是直接稅與間接稅之確切區別，其所達到的結論則頗為新穎。在第一冊緒論中，泛論一般學者的租稅主義，區分諸學者為三派：第一派是契約主義或保護主義的代表者，包括許多較早的英法作家；第二派則置重國家的主權與乎人民的義務，但缺乏較深的歷史眼光；第三派是社會政治主義的作者，如黑爾德 (Held)、夏斐爾 (Schafle) 與瓦格涅之流，認國家有利用租稅以減除財富不均之責。費克強烈的反對最末一派，以為含有最危險的社會主義傾向，並決然認為此種辦法完全超出財政學的範圍。然而在上述三派中，以及在所謂「獨立」學者如紐滿、斯塔因 (Stein) 與洛歇的著述中，他均認為找不出這大問題的解答：直接稅與間接稅相比，其倫理的

根據究竟是什麼？

欲解答此問題，他想，只有研究歷史的沿革才能辦到。費氏有德國人的透澈，但似乎有不必需的瑣細，他開始分析個人的心理，繼而述個人經濟狀況與性質在家族、種族和國家三階段中的進化。在家長制時代，如在家族時代一樣，個人對於全體的貢獻是強迫的，普遍的，並與財產成比例的。在封建時代，受田者對於諸侯的貢獻包括勞役與實物獻納，嗣後則變為貨幣支付。此時興起的稅，有關稅、租稅、規費、人頭稅、過道稅，或其他苛稅；這一切賦稅主要均依據於強權——即依據於諸侯的淫威。其法律的根據乃是諸侯的特權，即「皇權」(imperium)，換句話說，即赤裸裸的武力。與此種徵課十分不同的是租稅本門(taxes proper)。最初設立的有「三賦役」(Tributa necessitas)、「助」與「貢」(Aid of Contribution)。不久進化為人頭稅、財產稅，最後為利潤稅。此諸種稅若從其本義說，都以自願貢獻為基礎，不僅依靠武力；牠們是普遍的，不是特殊的；牠們的標準是個人的能力，不純是便利。在稅裏面尚有道德的性質存在，在關稅與過道稅裏面，則無此種性質。此點是費氏著書的鉅鑰。本義的稅，從其歷史的產生說，是直接稅，並寓有某種倫理觀念；間接

稅，正當說來，完全不是「稅」(tax)而是「徵課」(imposts)並無道德含義在其中。他詳細研究間接稅在第二種政體——專制君主制——中的進展，並指出直接稅的稅基怎樣的並爲什麼從財產變爲出產(Product)。氏書的三分之二專事研究實際的或立憲國家中的徵課情形。他斷然的論定，以正確的見解已被一般人得着了，將來的改革將趨於直接稅之利用與乎間接稅的取締之途。

費克之書直可命之曰租稅哲學。其書並未包含數字，只舉列少數事實。費氏貶抑間接稅之說，我們若想到公道不是徵課的唯一準則，便不會遽然接受；因爲徵課的實際要點是求預算平衡，有些稅儘管在理論上是公道的，然實際上或許得不償失，因而也不是可採用的稅。又是，費氏並未見到間接稅的種類是很多的，而且許多舊間接稅的缺點是可以去掉的。然而，從全體看來，他對於思想虛薄的學者，如馬可洛齊 (McCulloch) 之流，是有用的消毒劑；馬氏於英國的租稅見解上確有很大的勢力。

費克較後的著作名財政學綱要 (Die Grundzüge der Finanzwissenschaft) 此書構成弗

蘭肯司塔的政治學全書 (Frankenstein's Hand und Lehrbuch der Statwissenschaften) 的第二集，氏於此書中專論一般原則。在瀏覽一般德國學者龐大而卷帙繁夥的巨著後，忽然獲此總論斯學的簡淨作品，讀者自當心曠神怡罷。又是在此書的其他地方，費克博士頗與大多數德國先進學者的著述殊異。此書差不多沒有文學的艱深弊病，其文體頗能使一般普通人讀之有趣。但是，若曾經讀過他的貢獻與租稅的人們將在此書內找不出什麼新的理論。

費克在此書內，也如在前著一樣，認為財政史不過是用以表明各時期中能力觀念愈演愈明的途徑。他在此書中，也如在前著一樣，認為「稅」(tax) 之一字只能適用於直接稅。至於各種消費間接稅，稱為 *Verbrauchsabgaben* 的，則完全屏諸強迫收入的領域外。他對於各種收入的分類是淆混的。他在一方面設立私經濟收入類，其中包括公地的收入，特權以及國營實業的收入；在另一方面設立強迫收入類，其中又分為規費，行為稅與其他各稅。在此兩類之間又立一種所謂「混和收入」(mixed revenue) 類，在此類中他又奇怪的分為經濟壟斷業，財政壟斷業與「徵課」(消費間接稅)。我們可以見出，這樣的分類法怎樣的不合時宜，而費克博士對於國內國外的近

論受益何少呵！

同時，我們在他的租稅論著中，可見出許多佳論，如他研究稅的徵課地問題，此題包含雙重徵課的許多疑難。氏書有價值的特点是研究租稅的準則與乎能力的尺度，他逐一討論財產、出產和收入三標準，頗為精拔。他似乎過於置重第二種標準，雖是他對於他的前人的許多誇論曾經明巧的揭穿。氏書的最大部分特別對於德國人有趣味；但是其中也包括一些各國共有的實業進化的特性，所以就是英美的財政學者也可在他的書內找着一些可適用於本國的提示。其書所論列的書目，特別是關於外國的著述，內容甚為簡陋。然而此書蘊含深厚，頗可提供深研此學人們之參證。

末了，我們來到著名的南德的政治家和學者夏斐爾博士（Dr. Schäffle）所撰的兩集租稅學書，夏氏自一八八〇年他的重要著作租稅政策的基礎（Die Grundsätze der Steuerpolitik）出版後即已知名於一般財政學者（氏書名租稅學（Die Steuern），第一集出版於一八九五年，第二集出版於一八九七年。）他對於社會學和政治學的貢獻甚多，此處無述說之必要，我們祇說他在

科學的以及政治的活動領域中，實在可算是歐洲大陸最著名的著作家和政事家之一。他的最後兩集租稅學頗能維持他的大名於不墜；其書文筆確切而犀利，明淨而合時；深研斯學者讀之，能獲得許多有價值的見解。然而若將此書詳細分析，則可見出其中大部分的基本觀念，已曾包含於一八八〇年的較早著作中，不過立論的體系較劣罷了；而且對於一般英語的讀者，氏以兩巨帙而僅論租稅的普通和特殊部分，其得似乎不能償失。德國學者往往有偏重原理的嗜好，在科學的論著中常以無數篇幅去開發實行家認為帶有形上哲學味道的問題；而此種毛病特別在夏氏本書的通論中可以見出。此書的另一弱點則是他的撰述方法。氏書第二集，或各論，在許多主要的分目，其理論實在是依據第一集通論中各基本問題的討論。因而結果我們便遇着無數的重複。所以大多數的讀者，因第二集包含了第一集的許多材料於緊縮的文體中，覺得第二集比第一集更有興趣和價值。

第二集中最重要的討論是稅之分類，氏書的許多顯著價值均在於此點。夏斐爾博士分稅為直接稅與間接稅兩種；然對於以直接稅為唯一適應個人「能力」(ability)的稅之通行學說，則

不採取。他的意思以間接稅也可達到同樣的目的，不過所經由的途徑不同。按照他的意見，直接稅是爲達到個人普通的或平均的納稅能力而採用的，間接稅是企達「實際的」、「特殊的」或純屬個人的能力而採用的。然而他達到他的結論，竟不得不於通常貨物稅與交易稅之外，再將他所稱爲「利益稅」(Bereicherungsteuer)的——包括遺產稅，不勞增值稅和彩票稅，以及其他通常不屬於此類的稅，如奢侈稅或所謂直接消費稅——也歸於間接稅之列。因是，他於間接稅的討論都是十分勉強，而且此種武斷的分類，減低他書的價值不少。英國或美國的學者差不多都不能採取他的分類。

夏斐爾博士對於原理的普及討論是十分入時的。例如他頗注重近代的重徵與公司稅等問題。這書對於德國人是極有價值的，因它特別敘述了瑞士和美國的經驗對於一般的美國讀者，此書仍有許多次等的趣味；但是深造的學子將在此兩書的差不多每章中都能找着一些思考資料。此兩書的確是一位有學問的人的精良著作。

## 一一 法國

自馬可洛齊 (McCulloch) 的書於一八五三年出版以後，關於租稅原理的英文著作不見於世者殆四十年。英美的讀者不得不依賴德法的作物，並因文字比較稔習之故，普通更是依靠法國的著作。可是以前許多法國財政學者常有一種不幸的習慣，即是研究一個題目往往不願顧及其他國中的最新思潮，所以即是最被歡迎的租稅著作也只能給讀者以法國的眼光，並不能給出較廣大的科學底或比較底見解。法國作品的此種惡評現在已被得里士教授 (Prof. Denis) 的名著所取消，可是得里士不是法國人，而是比利時人。

得里士在一些年以前，因他曾向不魯捨的市參事會提出關於所得稅的有價值的報告，即已享財政學界權威之名，嗣後他的報告已刊印為一巨帙。因是，他又給出許多財政講演，後刊印成書，總名之曰租稅論 (Taxation)。此集是將一八八六至一八八七年的講演都為一冊，下集打算繼續這題目而將租稅的全領域包羅於其中，但是終竟沒有出版。

氏書是印成了的各講稿，這事可增加他書的價值，也可增加他書的缺點。他的文筆簡淨，排列合理而嚴整；可是在他方面，講演形式不能使他將所引的事實與見解有關的各學者舉出，不過僅在各章之末附錄一簡短的書目。又是論辯的推闡，未能詳細盡致，若是用其他方式著書將不會如是之草率了。許多細微的要點，有些在他國中是恆久實際重要的，竟簡直沒有獲得他的注意。又，租稅的歷史和事實也僅是片斷的涉及。然而雖有種種缺點，氏書究竟可認為所有出版中之最傑出的租稅著述之一。此書的優點不在於作者有特出的見解，而在於對其前人的各學說有冷靜公平的研討。許多作者的根本毛病就是動輒假定他們所發表的學說是斬新的東西；其實昧於經濟的與財政的事實並不見得比昧於經濟財政著作的少。

得里士教授認為財政科學是社會學的一分目，雖然與政治經濟學有許多連帶的關係，但却是另外一種東西，故他想要在這些科學中定出他們相關的法則。此書的較大部分均在討論公道問題，以及各種直接稅。在許多重要的問題上，如累進問題，最低生活問題，租稅歸宿問題，稅基問題，等等，讀者若僅限於法國的以及較早的英文著作時，將在此書中得着許多新的觀念和許多有趣味

的事實自然，我們對於歐洲人，或進一步說對於大陸學者的著作，不能希望它能盡量的討論對於美國人有興趣和有關係的問題；可是，世界沒有財政科學則已，若有此種科學，則如此書的著作，可斷言對於美國人和歐洲人是同樣極端重要的。此書有些小錯誤也可見出的，如他認為所得稅的區分觀念係肇源於德國是實在說來，所得稅的區分學說在十九世紀之初即已見於英國，數十年中，國會的報告以及科學的論著充分討論此問題的已不少了。然而在此書的一般正確論調和價值當中，這種小錯誤是不關緊要的。此書的價值頗被它附載的一冊圖解所增益。

晚近法國的思潮較趨於實行而不趨於理想。自從里拉波利 (Leroy-Beaulieu) 在十九世紀七十五至八十年之間刊行了他的標準著作後，直至本世紀之末，有廣大科學趣味的著作實甚寥寥。設若我們將勒翁舍 (Leon Say) 在一九八〇年間所刊行的精撰小作物除外。然而法國也有它的實際困難須得應付的，所以近代大多數的作者都從事於這些實際問題之研究。

在法國裏面，不滿之感是由來很久。過去二十年中差不多各個學者都注意於法國財政制度之缺乏，以及現行稅制的極不平等。自一八七〇年的戰爭以來，即已屢次努力於直接稅之補充，並

創立所得稅以減輕一些苛虐的間接稅；然而此種政策的利弊已爲正負兩派學者熱烈爭論之點。至一八八七年，因孔利博士（Dr. Koenig）的提議，論戰又重新開始；孔氏對於新所得稅的提議書（Mémoire）被一般人認爲十分重要，以其書中的提議曾被當時財政總長多芳（M. Daulhin）所採取而用爲政府的辦法。

孔利博士主張所得稅之徵課用個人宣告所得的方法，在法國是行不通的。他見出英國和德國實行宣告法的經驗，結果也是一樣——即逃稅成了常例，欺詐變爲恆規。他覺得比較良好的方法，是依據一些外表徵據，如房租之類，以計算其所得。法國關於動產的徵課已經依據了孔氏所闡發的原則。這是一般人知道的，當我們的社會地位越高，房租對於全部消費或收入的比例將是越低。一個人的消費低減，則其所付的房租將在消費中占一上升的成素，窮人比較富人付的房租要多些。孔利博士提議依據房租徵課一種累進稅率，其意以爲此種累進率適可以鈞衡房租對於全消費所占的累減率，方案是精巧規畫出來了的；但是，也與其他一切徵課消費稅的方案一樣，有了一種缺點。個人的消費並不能爲他的收入，或他的能力的確切標準。我們的生活越高，這標準越是

不確切。對於法國現行稅制的反對，乃因富者常能規避他應稅的部分；但是徵收消費稅，即使採用累進率，誠然是比較進步的方法，却也不能完全消弭這種反對。孔利博士的方案誠然有免除一切顯著困難而適合於現在狀況的功績；但是最大限也不過是不澈底的方法，或投於激烈派的緩和劑罷了。這方法是不能滿足他們的，故這提案最後在立法機關失敗了。然而此書的確有趣味，並包含了許多有價值的材料。但是這些理想對於美國却不一定是很好的。

辜瓦 (M. Guyot) 在他的所得稅 (L'impôt sur le revenu) 一書中，則從事另一種工作關於法國租稅制度，諸批評家常常認為動產是過分的免稅了。辜瓦受官方的請託來研究他們所提所得稅或一般財產稅的辦法；他的書確乎是對於以前孟尼葉 (Menier)、德里士 (Deris) 和嘉勒 (Challey) 諸人的研究之一種有價值的增益。這種報告頗是一種描述而不是分析，其各部分的價值也是十分不均勻的。記述英國的所得稅，不詳盡，也不滿足。可是他也注意到了顯著的事實，英國稅制並不稅一般收入，而是稅出產，除了D表（即屬於商業事務等的收入）以外，英國的所得稅頗與法國的土地稅 (contribution foncière) 和動產稅 (contribution personnelle et

*mobiles*) 相當。其對於美國租稅的描述是極不恰當的，描述德國的也不見好。在他方面，他解說意大利一八七七年的法律徵課動產的情形，則十分詳盡；而敘述瑞士聯邦的所得稅和財產稅也是很好的一章。

辜瓦並不是主張所得稅的黨徒；他所提出的辯駁也是此稅應有的普通駁論。其討論累進問題亦頗膚淺，可是敘述一八四八年以後各方面的史實則撰著甚佳而有趣味。他認為法國在普法戰爭後增加間接稅是一種大的錯誤。他傾向於一般財產稅與孟尼葉的主張相同；至於對於評價困難的反對論調，他說：「美合衆國與瑞士實行此稅也曾遇着這樣反對的。」此種躊躇滿志的見解恐怕是他不懂得美國的方法和結果所致罷！他的錯誤顯出了普泛「類比」(analogy) 方法的極度危險，並因此使人們對於他其餘的提議也發生疑慮。

辜瓦的報告所收的實際效果是引起財產稅的改良。土地稅，如在一七九〇年所徵課的，是配賦稅。故其結果，自一八二一年起，因省與縣的分配不公平以致有些地方，稅率等於租息或出產六分之一，其他地方，則僅等於十七分之一。共通的評價或登記 (*cadastre*) 開始於一八〇八年可是

至一八五一年始告完竣，然而同時評價又大大的變遷了，故現在納稅之數有由租息百分之一至百分之二十的差異。欲圖避免此種緊切的不平等，辜瓦主張改配賦稅為定率稅，每一塊地須擔負比例的稅項。又是，他主張徵課於資本價值（capital value）而不徵課於租息或常年價值（annual value）。對於動產稅也提建了同樣的改良，因為動產稅自一八三二年即是配賦稅了。於此種改良外，尚須廢除土地移轉稅（在現時是徵土地價值百分之十）；若是這樣辦去，他以為將會實現一種較公平較有利的稅制，並可為更大更重要改良的梯航。研究比較租稅的學子在此書裏面可獲得許多有用的暗示。

另有一種改良租稅的辦法，見於誦讀甚廣的財政改良論（Les Reformes Fiscales）。此書的名稱有一點易起誤會（註一），因賴洛（M. Raynaud）是財政改進會之一會員，懸獎以徵文，而羅蘭（M. Lorrain）乃獲得獎金的論文之作者。羅蘭的計畫係建立在消費稅上，其內容殊為簡單。他希望政府除了進口稅和繼承稅以外，將一切現有的租稅廢掉。政府的一切開支可發行一種三年償還的流通券以應付之。此種流通券（bons du Trésor）在流通在外的時候，每天每百佛朗課稅

十分，其稅由持券人負擔，將應稅的數額貼印花於券上。他的意思是以流通券為唯一的流通媒介（除了下述的例外）因為每人都須用此券，所以每人便都按其消費的比例而付稅於國家了。為救濟貿易的急需起見，一切支票，提款單，交易單，等等也可付納同樣的稅而在市面行用。不發行百佛朗以下的流通券，所以窮人將仍繼續行用小銀輔幣，因而實際上免除了一切租稅印花的售賣可以支付一切公共開支。

（註一）書名 *Les Reformes Fiscales, Révolution pacifique par l'impôt sur les revenus* 計畫者羅蘭 (M. J. Caues Lorrain) 即「獲獎人」賴洛 (A. Raynaud) 著有英文的序言。此書於一八八八年在巴黎出版。

若不是此書的奇怪幻想曾獲得了二千佛朗的獎金，若不是急需財政改良的社會使此書博得過度的流傳，這書實在不配在此處提說。其荒謬絕倫是很顯著的。從流通券方面說，他的計畫有陷入不換紙幣狂的危險；政府對於發行將無法以自制。正如以前的「亞西釀」(assignats) 是法在革命時代所發行的紙幣一樣，一定是跌價不可遏止的。從租稅方面說，這計畫是極不平等的，因為納稅者將不是他所預期的消費者，而是債務人，此債務人或為生產家或為消費者。就假定此稅

是由消費者擔負，這稅也正如大多數的消費稅一樣是一種逆轉的（*regressive*），如法國話所說「向反面轉嫁內。」最末，此稅將使工人階級比其他一切人們要受較重的擔負，因此稅之實施將發生強迫買貨的現象，以圖最迅速的將所握之券支出。稱此稅為所得稅實在是一種鹵莽的謬名。

雖然，我們若研究法國租稅的實際改良，將使吾人逸出範圍甚遠。此處吾人所從事的主要是關於租稅的一般科學著作；可是除了兩例例外，前世紀最後二十年間，此類的作品，實甚寥寥。渦門教授（*Prof. Worms*）的財政科學（*The Science of Finance*）一書（註一），是一種關於一些普泛問題的作物。作者表顯他對於較早的德國著述頗有研究；可是，他自己說過，他只想對於一些基本問題作一種簡要的敘述。從全部看來，他是很平允的；但是文筆不甚簡淨，並在法國以外不能發生顯著的影響。

（法一）原名 *Doctrines, His otre, pratique et réforme financière ou exposé élémentaire et critique de la Science des finances*, (Par Emile Worms, Professeur à la Faculté de Rennes, Paris, 1891)

另一較著名的著作是司徒門（*M. Stourm*）的，他對於預算有一種精傑的著作，並對於舊

朝和革命時代的財政曾撰一種標準的作物，所以很久便知名於世了。因此，吾人對於他的近著：租稅的一般制度（*Systemes généraux L'impôts*，巴黎，一八九三年出版）自然期望它對於科學有重要的貢獻。但是，事實上，此書在有些方面，頗令吾人失望了。

在司徒門的所有著述中，讀者都可見出他的文筆之簡括和明晰，毫無遺憾的地方。然而有些讀者將會懷疑：在此書裏面，這種簡括至少或許影響它理論的透澈罷！一個學子若是知道許多問題的繁雜情形，見着司徒門對於一切辯論，不是完全不理會，便是冷酷的揮諸一旁，未有不驚詫其從容態度的。司徒門是一位保守派；但是他對於反對派的論調竟傲慢如此，殊令人膽寒。氏書有許多可讚頌之點；它能明確的將法國稅制的真實問題揭露出來；它充滿了樂觀的解說；並對於某些法國計畫有些傑出的批評。其書的主要缺陷是狹隘，雖是此書常常援引法國人的著作，但對於他國的財政學者，除了約翰穆勒（*J. S. Mill*）外，被他引證的僅僅一人，而此一人係美國人。他又將他的關係弄錯，並且用的簡名。對於德國的，意大利的，荷蘭的，以及其他國的學者，於過去十年或二十年中在學術上的貢獻，竟隻字未提。甚至對於實際問題的討論，我們可見出，除了少數例外，很少不

是他人已經說過的，縱然或許在他人的著作中，沒有像他說的精巧。又或許可退一步的解說，他的書主旨在述說法國的稅制；然而他的命名又沒有這樣含義，而且即使如此，敘述法國的稅制也應注意到一般的學說。氏書又含有一些事實的錯誤。他認為美國的直接稅制是行「混和制度」或行所得稅與財產稅混和的一種預告榜樣；而在旁的地方，他又說，一般財產稅，或「資本稅」(impôt sur le capital) 是沒有在任何地方單獨存在過的。此書的優長足以稍補它的缺陷的，則在文筆的活潑和優美，即在法國人中也不易多見。設若此書的鴻博和淵深能與它的文筆媲美，便可列入當代最上乘著作之林。

最末的一種著作是一位勤學不倦的公法學家富里德弗勒 (Fournier de Flaix) 所撰述的，名各國稅制 (L'impôt dans le diverses civilisation) 巴黎，一八九七年出版，兩集。此書雖分為兩集，但確是關於此種偉大研究的唯一第一批作品，要是此書是已經完成了的。然而，事實上此書永是一種未完成的石像，撰述世界各國的租稅史是一件不容易的事，要將這種工作做好，一個人不但須懂得各國的語言，而且須是一位精深的考古學者。若是僅僅依靠次等的材料，如這位作

者所利用的，是不能完全滿意的。

德弗勒的書分爲四篇。第一篇敘述古代東方各文明國，從迦勒底（Chaldea）巴比倫（Babylon）到埃及和中國；第二篇論希臘；第三篇論羅馬；第四篇論敘封建時期的法蘭西和其他歐洲諸國。這四篇所占的篇幅並不勻稱：二百五十頁是敘述東方和上古的，其餘五百五十頁是敘述中世紀的。然而即是這樣，尙有許多逗濼搪塞的地方。例如，他敘述斯拉夫人，使用了二十多頁去說這民族的來源和歷史的發展，而且敷陳一些此民族的經濟制度。所說這些，容或很有趣，但是對於租稅是很少或絕無關係的。在斯拉夫族所認爲重要的，而在其他民族則不見得一定是這樣。我們又可以見出，此書大多數的篇幅均用以敘述我們所最習知的時代的稅制——即是中世紀的稅制，英國的和大陸的。這方面的工作已被人家做的很好了，似乎再用不着連篇累牘的詳述了。然而，他有些簡括的地方却可令人驚異，是像他把從羅馬到中世紀的變遷，竟用一句話便歸納起來：「前者是奴隸制流行的時代，後者是財產權徵課肇始的時代。」

吾人主要的批評是：作者雖然用了許多話去說明經濟的和政治的狀況，可是他卻沒有把握

着經濟學與財政學的真實關係，也沒有注意到足以範成財政沿革的特殊經濟情形。例如他說亞拉伯人全體是與「承認上說，樂意納稅」的觀念不相入的（四九四頁）此點頗能表顯德弗勒有時會把經濟進化中某時期的必然現象認為是一個民族的特性。

德弗勒的這兩集著作誠然不少有趣味和有價值的地方；可是，除了比較少數的例外，其書所包含的，少有不是他書已會說過的，而且所含有的材料往往沒有擱在適當的地位。然而人們若想想對於較古的財政制度得一便當的梗概，對於封建時代的財政得一良好的普通敘述，那末這書是可參看的。

### 三 意大利荷蘭與西班牙

在十九世紀末葉，公共財政學中的最優著作，在有些方面，可說是意大利人和荷蘭人所作的，我們對於這兩國的著述是比較的不稔習。我們最好在此處略述幾種他們晚近關於一般學理的作品。

意大利人夙以酷愛採納並融合外國的學說著名，所以他們對於更近有價值的學理在財政問題上之應用，也是這樣。里嘉沙勒教授 (Prof. Ricca-Salerno) 的財政科學 (Scienza delle Finanze)；弗羅稜斯，一八八八年出版一書僅僅是一種提要，可是對於基本問題的討論，則以明晰簡潔著稱。其書很少涉及事實，更沒有敘述瑣碎實例，其所闡發的均為主要的原則，從有些方面看來，撰著小的作品比撰著鴻篇巨冊更困難些。里嘉沙勒，若是他願意，很可容易的將此書擴充為巨大的作物，因他以前的精特著作，如意大利的財政學說史 (History of Fiscal Doctrines in Italy) 和公債學說 (Theory of Public Debts) 二書，可表顯他對於財政的著作是有淵深研究的。在此小書中，他首先研究的題目是他所認為的國家財政的三大主義——即消費、交易和生產的學說。他的許多觀察是很尖銳的，但是他的批評和結論大半都依據於沙克斯 (Sax) 的舊說。他研究公共收入問題中的利益主義 (doctrine of benefit) 和能力主義 (doctrine of faculty) 但是他也如大多數的大陸作家僅僅以此為「費」與「稅」之區別。里嘉沙勒欲求一中庸之道，有時反使他陷入困難，例如對於累進稅問題，他說這種稅法，完全不是學理的，而是實行的問題。他對

於租稅歸宿學說，敘述得過於簡略，但是晚近研究的結果乃是在應用邊際效用學說於財政問題上。從全部看來，他此書是很重要的，不僅因為有這些較新的見解，並因它能將各種基本學說明白曉暢的敘述於簡短的文字中。

不但里嘉沙勒，而且其他老的少的學者對於財政的研究，都是以晚近的價值學說為其出發點。斐第德馬可教授 (Prof. Vibi de Marco) 在他的財政經濟學之學理性質 (Il Carattere Teoretico dell' Economia Finanziaria, Roma, 1888) 中，指示財政學與經濟學的異同，批評流行的科學與藝術的區分學說，指出財政學中自然法則的真正性質。馬若納 (Di Ugo Mazzola) 在他的一種尖銳的作品，公共財政學之科學基礎 (I Dati Scientifici della Finanza Pubblica, Roma, 1890) 中，想述明財政之為社會現象的一般特性。他不僅研究方法問題，而且特別考察租稅的經濟基礎，有幾點頗與沙克斯的主張相同。其書頗富於辯證和尖銳的推理，只可供深研斯學的人們參考。然而，尚有一疑問是，究竟解釋租稅僅為一種價值形態，這種企圖能否成功。

若里教授 (Prof. D. Alberto Zorli) 則更進一步。他首先著有兩書，一名財政制度 (Sistemi

Finanziari, Bologna, 1885) 一名意大利之租稅法 (Il Diritto Tributario Italiano, Bologna, 1887) 但他不久便覺得他的結論應有一種學理的根據。他在他的租稅學與近世經濟學說之關係 (La Scienza dei Tributi in rapporto alla Recenti Teoria Economiche, Bologna, 1890) 中便從事於此種研究。他向我們說這些問題並不是「具體抽象法」(the concrete-abstract method) 也不是歷史法，所能單獨解決的。他主張租稅學應有完全的自主資格，為財政學的最重要部分，而且應將「費」這一項隸於租稅之下。他對於公共收入的分類，是偶然談到的。對於德奧的先進學者有些尖銳的批評，可是他的主張也未完全滿足。若里在「租稅之原因」這一章內詳細研究沙克斯的見解，他一面雖承認主觀價值說和實際效用說於解釋實際稅制上有很大的幫助，但他面却以為這兩種學說並不能構成稅制之惟一的，或甚至最主要的解釋。最末一章敘述租稅的效果，主要是依據辜洛 (Cournot) 的著作。他在「一種更近的著作，財政學之心理學說 (Teoria Psicologica della Finanza Pubblica, Bologna, 1890)」中發揮他自己的主張比較充分。他的理論是：價值與效用均有賴於心理的過程，所以與公共價值有關的租稅學亦必須從同樣的觀點去研

究。他在心理基礎這一章討論「奧國學派」(Austrian School)在下一章敘述政治的經濟的情緒與公共財政的關係，發揮羅里亞(Loria)的思想。但是他的全部理論，可以這樣說，仍是停留於模糊迷離中的，很難見出在實際問題上的應用。最末，康里里亞利教授(Prof. Conigliani)在他的租稅之經濟效果的一般理論(Teoria Generale degli Effetti Economici delle Imposte, Milano, 1890)中，對租稅作一種很抽象的研究，認租稅不過是生產費之一部分。他研究這些最基本的問題；然而這工作似乎對於他稍大了，他對於這樣深淵的問題，竟沒有圓滿的闡述。然而，我們可以見出，所有意大利的這種著作均顯出近代的價值與效用學說給財政學理研究以一決定的衝動。

近代的荷蘭作品差不多也給出同樣的印象。荷蘭各學者的名譽都沒有到達他們應享的程。至於學派間的論戰，曾經激動了德國和意大利，而且廣播到英國與美國的，竟毫末影響到荷蘭。荷蘭學者都很和諧的追隨他們的中庸節調，接收雙方學派的優點，並向獨立的路線開發。此種和諧大部分應歸功於荷蘭經濟學者的領袖，皮爾孫(N. G. Pierson)，他在開始便接受澤豐滋(Tor-

von) 的諸學說。實在說來，邊際效用價值說，在所謂「奧國學派」闡述斯說以前，多年就在荷蘭採用，並在它的許多應用上發揮了。在他方面，荷蘭學者也有許多特別從事於經濟歷史和統計的研究的，可是他們並不認爲這些研究可包括一切真理。從荷蘭的歷史進化上說，財政學是較後研究的東西，却是也有同樣的成功。

柯爾凡得林敦 (Cort van der Linden) 的財政教本 (Leerboek der Financien, The Hague, 1887) 是最近荷蘭作品中之一種，但是此書研究的僅限於租稅。作者於泛論公共收入的性質和重要後，使進而區分租稅爲三類，即依據法律原則的，經濟原則的，和財政原則的。法律原則是平等原則，他稱之爲社會政策，以及普遍原則。經濟原則是關於租稅的壓力和歸宿的。財政原則是適合，確定，有伸縮性，和無破壞性，或對於生產與交易的無害性。此種分類或許不無可批駁之點。此書的重要部分是研究公共財政的執行方面，例如付納，管理，救濟和懲罰諸方法。其書包括歷史的和比較的討論，並企圖得出一些普泛結論。作者分稅爲徵課於生產上的，消費上的，交易上的，和收入上的，四種；他又比論英，德，法，荷的稅制。凡得林敦的著作雖於學理沒有任何顯著貢獻，然而其書擴充

了我們比較財政學的材料，則是可歡迎的。

一種更爲重要的著作是皮爾孫(Door N. G. Pierson)的政治經濟學教本(*Leerboek der Staatshuishoudkunde*, Haarlem, 1890)其第二編已於一九一二年譯爲英文。其書的第一編係在一八八四年出版。此書現行本的大半均是研究公共財政的；雖是其中許多問題在數年以前已在他政治經濟學原論(*Grundbeginselen der Staatshuishoudkunde*)中討論過。皮爾孫的立論以範圍宏博爲其特色。他對於大陸的、英國的、甚至美國的所有近代著作，均有深切研究，並想探索許多困難問題的底蘊。他是第一個企圖創立一種宏博的租稅歸宿學說之人。將夏斐爾的「消却稅」(amortization theory)與其他較精選的諸說熔爲一爐。他很犀利的批評穆勒的「犧牲平等原則」(principle of equality of sacrifice)建立他自己的全部學說於能力原則上。在其書的任何地方，各題目都是撰述得很好。此書對於初學者尙不甚適宜，對於深研斯學而欲更詳細的分析近代財政諸主要學說的學者，頗有很大幫助。在他的討論中，他特別注意的是累進徵課法，他批評其他荷蘭學者的見解，這些見解曾在另一地方詳述過的(註一)。他的影響可見於最近荷蘭稅

法的改良，其詳見於本書第十六章。

(註1) 參看 Seligman's Progressive Taxation

僅僅敘述意大利與荷蘭的著作，猶不能詳盡，其他較不著名的大陸諸國所有對於經濟學者有價值的著述，亦應敘及。即在西班牙半島，於十九世紀之末，都有維新的科學活動的表徵。

葡萄牙學者加丁 (Pereira Jardim) 著有財政原理 (Princípios de Finanças, Coimbra, 1891) 其書頗注重財務的實行而不甚研究財政學理。不是說他的書完全無學理討論或無研究的才能；而是因為此書是死後的遺稿，係搜集著者數年以前的講稿而成，故討論的範圍並未包括最近十年或二十年的較新學說。他所討論的最近外國學者，法國人中有里拉波利和巴侶 (Parieu)，德國人中有加可布 (Jakob) 和羅 (Rau)。實際上加丁於學理上沒有什麼增益；其立論亦無新穎之處；然其敘述葡萄牙的公共財政歷史與狀況，並不斷的提示葡萄牙的法律與經濟學的交互關係，對於研究比較財政的學子是很有用的。

在他方面，西班牙學者皮拉斯赫塔多 (Prof. Piernas-Hurtado) 曾撰一種兩集的書，名西班牙

牙之公共經濟論 (Tratado de Hacienda Publica y Examen de la Española Madrid, 1891) 在許多方面都是有趣味的。西班牙學者，也如意大利和荷蘭學者一樣，頗獲益於近代的外國著述，並研究許多問題都是用較新的觀察點。皮拉斯赫塔多雖是自由的摘引瓦格涅和其他德國學者的學說，但不恤偶然與他們辯訟，並保持他自己的個性。這種情形，我們不僅於學理的問題中可以見得，就是對於實際的政策問題，他也是這樣。

緒言這一章，敘述財政學史，使無數西班牙學者不僅應注意到十七世紀那時西班牙的著述，差不多仍在洪荒時代，並應注意到更近的時代，這是有價值的提示。作者指出十九世紀西班牙人趨重個人主義的原因，以及晚近數年發生社會主義反動的理由。西班牙進化過程上的一般特性，差不多與其他歐洲諸國是一樣的。皮拉斯赫塔多，也如許多德國學者，特用許多章節來說明國家的概念，一般的經濟生活，以及國家經濟學。他認定公共開支為公共消費，但是他在此處所說的，幾全屬陳腐之談。當我們來到公共收入，則情形便迥然不同了。他按照公共收入的發生，區分為餽贈、財政的莊園 (fiscal domain)、公共建築、財政的壟斷業租稅、土地最高權 (eminent domain)、罰金

或充公的產業；並對於每一重要的項目花費數章去研究。他論租稅的最特出處，是他對於稅基的見解。他依次研究消費、收入和財產，是否可為良好稅基，並見出每種都有重大缺點。他認為真正平等的稅基是「能力」或個人「流動產業」所顯示的經濟地位。他用「流動產業」(liquid assets)這名詞，意思是指個人從其需用所範成的資產，即是一面收入與財產，他面消費所形成的比例。這樣，皮拉斯赫塔多也不過是把荷奧學者開發的租稅邊際效用學說，用通常的語言說出罷了。他自認單以邊際效用為稅基，並不能救濟社會的罪惡，因為這稅基不能有確切的數學計算，並有發生武斷的危險；但是，其他提出的稅基，他認為將有同樣的或較大的缺點。取則於納稅人的個人地位，據他看來，是實際重要的辦法。這種標準在實施上是十分空洞的，讀者不難馬上見出；但是皮拉斯赫塔多把這些討論屬諸學理的領域。

在各種稅法的研究中，他稍後作了許多良好的和實施的建議。其書的第二集全部，均用以敘述西班牙國家的地方的殖民地的財政史，並批評其得失；他解明了許多為巴侶和其他學者所未講明的地方。他也如許多大陸的租稅改良家，認為稅法的最大進步，是在以直接稅代替間接稅；他

並用其書的很多篇幅來討論西班牙的公共收入如何始可符合統一與普及原則。末數章是研究公共信用的學理和實行，並特論預算與財務行政；此書思想的廣大，文筆的明晰，與乎見解的遼闊，可使它在財政基本的書目中佔一尊榮的地位，留心的讀者便可見出此書是當代急需之作，這是毫無疑問的。

#### 四 瑞士

在歐洲諸國中，瑞士是惟一仍然重用一般財產稅的國家。瑞士的稅法頗與合衆國的稅法接近。因此我們對於這樣偉大的著作，如桑日教授 (Prof. von Georg Sohann) 的十九世紀來瑞士稅法之沿革 (Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Stuttgart, 1890, -5 vols) 一書，其於一般美國人有重大益處，是很有理由預期的；這種期望終竟實現了，在經濟學史中所刊行的一切著作，其對於美國財政學者之價值，少有能與此書相頡頏的。

桑日教授之知名於世，係因他曾在三十多年以前刊行了一種精選的著作，名中世紀末葉英國之商業政策（*Englische Handelspolitik gegen Ende des Mittelalters*），以及他關於勞働歷史所撰的數種小作品。在一八八四年，他創辦財政叢刊（*Finanz-Archiv*）此刊到現在仍是一種專門研究財政科學的惟一嚴正刊物。在此刊物中，他在過去數年內撰刊德意志各邦財政制度的詳細歷史，及其實況，以充實和確切著稱。現在他又在財政科學中貢獻一種偉著，其範圍之宏博，和討論的精詳，均非他書所可企及的。

首先我們說說作者的方法。氏書第一集是敘述瑞士租稅發展的大概。首章述說封建時代的租稅及其一般情形；第二章述說各郡的一般直接稅；第三章述說特許稅，承繼稅，兵役稅，等等；第四章述說消費間接稅；其末章則專論地方稅各問題。以上三集則取二十五郡逐一詳論；敘述其歷史，不僅述及種種實際改革，並涉及所提擬的各種改良方案；而以詳述各郡中的現狀終結之。其最末或第五集則綜述十九世紀以來各郡的一切重要租稅法律及執行的命令。我們可一眼見出，這種工作是何等的繁劇呵！

現在我們要判定，此書對於美國人，其重要之點究在何處。桑日教授開端就採用鄙人關於租稅進化的歷史及一般財產稅在進化中的地位之學說。他說，瑞士也如美國一樣，將中世紀的財產稅保存到現在；但是他進一步又說，瑞士已經改訂財產稅，並採用其他稅制以補其缺點，所以現在該國的財產稅是比較與現在需要調和的，這是與美國不同的地方。以一般財產作為稅基的觀念，在過去三十年中，已經用漸加的速度，溶合於出產與收入兩觀念中了。因納稅能力原則之推行，結果與舊財產稅衝突，而有改造全部稅制之必要。各郡所實行的方法，茲概舉如下：（一）於財產稅之外，再徵一般所得稅；（二）於財產稅之外，再徵部分所得稅；（三）於財產稅之外，再徵補充的所得稅，其意是以超過百分之幾以上的收入為剩餘收入，假定其為應稅財產的利息，所得稅便課於其上；（四）於不動產稅之外，再徵一般所得稅。現在只有較小的三郡仍然固守一般財產稅和人頭稅；至仍用以前通行而現在則為粗陋的土地稅制的，只有一郡。

這個是從瑞士的經驗中所能獲得的一大教訓。觀此，則一般額求保存美國現有一般財產的人們，以及指定歐洲的惟一民主共和國為實行一般財產稅的人們，可以默爾而息了。反而言之，

在過去半世紀中，瑞士在立法上的最大努力即在利用其他稅制以代替一般財產稅，其代用的不  
一定是所得稅，而且是一些類於所得稅的稅法——其採行的制度均是直接的或間接的以出產  
而不以財產為稅之基礎。如桑日總結起來說的：「稅之所應課者，乃其所得而非財產，此思想深入  
人心而不可禦。」

在瑞士的經驗中，第二顯著的事實是：凡是利用一般財產稅為稅制中補助稅的，或採行此稅  
於較未進化社會的，又或僅用很低稅率的，那末，成績便都很好。可是，若一旦用一般財產稅於進步  
的區域，並責以支拂財用的較大部分，因而提高稅率，從所得來說，竟等於所得百分之二十至三十，  
則祇有慘苦的失敗——其許多失敗，事實上也如美國各州的失敗一樣。世界的人性都差不多是  
一樣的；瑞士的情形是可與美國的情形作比較的；以一般財產稅為國家財政的主要收入，其失敗  
各地是一樣的。

這兩件事實頗可用整部的書來說明，我們現在暫擱下不談，且論幾點有趣味的事件。作者並  
未將公司稅這問題整個的討論，僅僅敷陳一些事實，其最重要的曾被本書在另一章採用了。從瑞

士的經驗中所有其他最有教訓之點，是各種財產的稅率互異，估稅的方法，或據市場價格，或依保險價值，或按照額面價格；教會或其他財產免稅；資金所得（*funds income*）與非資金所得（*unfunded income*）各別；以及各種雙重徵課。但是，我們應特別注重的，僅主要的四點：（一）管制徵課的方法；（二）累進徵課問題；（三）繼承稅；（四）地方稅制度。

瑞士，也如合衆國一樣，曾對於一般財產稅試用各形各色的徵課法——自納與官徵，宣誓與不宣誓，公開與秘密；但是這些方法都是同樣不中用的。然而有一種方法是瑞士特有的，在過去數十年中頗有發展。這就是「清單法」（*Inventarisation*）。當納稅人一死，政府便馬上把他的全部財產納過來，一直到作出確切的財產清單，才將財產發還。若清單發現死者以前自行繳納的稅有欺詐之處，即須科以罰款，有些郡甚至追溯至十年之遠。這種管制法，用意甚善，却亦有其可駁之處。從最低限度說，這種方法一定是使死者的家屬痛苦的，當着稅吏鈴印於財產上的時候，好像這些財產已隨入死者之宮了。其次，此法還有一弱點，就是在預備後事的短時期中，人們通常施捨他的大部分財產又是，若我們越往前進，清單法便自然變成越不可靠的嚮導了，故最大量只可作為一

部分的指數。然而，不管此法的缺點如何，却可為增加財政收入之一大助，並且它在今日的瑞士各郡中已成爲爭論的大問題之一了。

第二點使我們注意的是累進稅徵課。瑞士至今已確定的採行累進徵課原則，而各郡應用這原則，不僅行於遺產稅和所得稅，且行於財產稅。特別自一八七〇年以來，大多數的邦已將此原則載入憲法之內，只有少數憲法規定了累進的限度。這種稅制並沒有發生人口的大批外徙，或陷入任何令人震恐的全部沒收，如我們常常在新聞報上所見着的；並已證明非常的滿意，無論試行於何處，都未被中途廢棄過。

第三點，差不多三分之二的瑞士聯邦在它們的直接稅系統中，都採行了遺產稅和遺贈稅。這種運動是一種舊的運動，並且與所得稅的運動相偕並進，以達到補充財產稅的目的。至現在的合衆國則僅在改良的第一期；因爲迄於最近，一般人的熱情尙限於旁親的遺產稅之推廣。瑞士則不然，它已經過此期了，因爲它的租稅已及於一切遺產和遺贈，其稅率最低如沙基（Sarg）爲百分之一，最高如烏里（Uri）爲百分之二十五，而對非親屬則稅率尤高。

第四或最末點，是瑞士的地方稅制度，頗可供吾人參考的。只有少數的郡區對於地方的和邦政府的收入，才用同一稅制。在大多數的郡區中，所得稅是邦政府的收入，地方稅是財產稅，且常是不動產稅。可是於地方財產稅之外，普通又有一種地方「家屋稅」(household tax)，此稅實際是一種人頭稅，用以課於不動產的逃稅人。地方稅制又有兩種重要的特點。第一，邦稅最通行的累進觀念，地方稅完全沒有，差不多各處都是比例徵課。第二，在國家稅中，債務——抵當債務及其他——均免稅，而在地方稅中則此種免除僅限於極小限度。

上述的種種，已足以表現桑日教授的著作之重要了。氏書並未以討論學理問題自許，然而差不多每頁中所含的精華，其有益於一般美國人，恐有非一些尋常財政小冊子的全書所可及的。有少數的財政問題，瑞士固不得不求教於吾人；然在大多數的事例中，我們不得不從瑞士求重要的教訓。其教訓為何，已在上而約略言過了；於此我們希望這些教訓的全部精華，將永遠被每個美國學子，以及每國美國立法家，所服膺不忘。

## 五 英國

英國經濟作品中，對於各問題的系統研究，向來就不大盛。亞當斯密以前的作者，僅僅注意到當時實際有關的支離破碎問題，並以支離破碎的態度研究之，這是他們討論一般經濟問題所常有的狀態。總之，在英國中，是沒有真正政治經濟科學的，故更沒有完善的財政科學。亞當斯密，或者可以說，從法國作者吸取精華，並應用他的心靈，破題兒第一遭的想把財政問題與社會經濟問題連接起來。他以樂觀的態度，將基本各說的抽象討論與實際狀況的說明和批評併為一起，一而去掉了重農學派（Physiocrats）的玄學空洞，他而破除了德國官房學派（Cameralists）的煩苦單調。可是，亞當斯密雖激動了大陸上財政問題的研究興趣，並這樣形成一種運動，結果使近代的財政科學愈演愈精；然而他在英國所鼓盪的同樣思想，則不如是之顯著，雖是他對於英國的實際財政有很大影響。李嘉圖（Ricardo）的偉大天才使他對於問題立刻深入中心。他一生的研究差不多專限於歸宿（incidence）問題，認租稅僅屬生產費之一部，並論一切租稅現象，不過是價值變

遷的注脚。他視租稅學爲一般經濟學理之一小部。氏的影響極大就是穆勒（Mill）雖在他的政治經濟學（Political Economy）的其他各卷中主張十分相異的政策，而在第五卷中則毫無新義，僅僅簡明的分析租稅的轉嫁及其普通影響，並未俯察日常生活的實際除稍稍涉及原理的困難處所外，竟不敢作較深的研討。嗣後縱有少數學者對這問題比較的深入，然而他們的議論在無數人對李嘉圖和穆勒的喝采聲中，早已聲息全無了。於是事實使這樣：雖然一面我們有無數爲實際目的而寫的作品，描述公共財政的巨大多事實，他面又有無數附麗於一般經濟學而闡述的財政學說論著，但是事實與學理之間竟完全兩不相謀。注重實務的作者不從事於學理，而大部分的經濟學者便又以涉想於所謂的「財政真空」（fiscal vacuum）之境自足，惟有馬可洛齊（McCulloch）是一位例外的重要作者，惜乎他沒有得着多數的捧場人或承繼者。

財政科學在法德兩國進步之速，其另一理由可說是因它們的財政制度比較盜收之故。能促成經濟學說進步的，不是經濟生活之優越，而常是經濟生活之敗壞。有重商學派的破碎，才有亞當斯密的產生；有法國舊制的濫惡，才有重農學派的形成；因平等主義的危險與貧人律（Poor Law）

的罪惡，故馬爾薩斯（Malthus）的學說出，因貨幣紊亂與穀物令（Corn Law）的壞惡，故李嘉圖的名譽顯。假使沒有農工商業的各種恐慌，我們將不會有穆勒以及近代的無數專家。財政問題，也是這樣。大陸各國之財政濫惡過甚，以致引起許多重要政爭，因而一般科學家便欲殫精竭慮，以謀解決財政政策中的各煩雜問題。英國的租稅問題（除了自由貿易的爭辯外，但這問題不僅屬於租稅範圍）並沒有激動人民到什麼厲害程度，故其解決僅讓諸政治家的實際常識便就够了。財政學中有一部，從前是畫入政治學範圍的，即公債，英國學者比一切大陸學者都研究得好，這是應注意的。但是英國的收入與預算制度均比較優越，加以國家昌盛，遂又阻礙了他們在財政學理上的發展。

近年以來，情形已大變了。公共開支的增加超出常軌，地方經費亦巨量的發展，所以實質上加重了財政壓力的感覺；然而一方面民治精神日益增進，他方面近代實業的發展又益趨繁複，故公道問題之研究已迫在眉睫，實有將以前的基本諸學說重新考量之必要了。時至今日，財政問題在英國和美國之重要，已不亞於在歐洲大陸。因此，我們自然的希望彷徨於黨爭曠野的人們，能深切

的研究這些重要問題，以燭照真理和進步的道路。

巴斯楊布教授 (Prof. O. F. Bastable) 的財政學 (Public Finance, London, 1892) 是英國中第一個從這新方向研究財政問題的科學作品。此書在英國的經濟學史上開一新紀元；因它是第一次將財政學飾以近代的服裝而呈現於操英語的讀者之前的作物。其書對於許多人們介紹了一套斬新的議論；而對於不習外國語言的英語讀者將特別被歡迎。此點便是我們詳細介紹巴氏書的理由。

凡是讀過巴氏在前數年間出版的國際貿易學說 (Theory of International Trade) 以及他最近刊行的各國貿易論 (Commerce of Nations) 的人們，便知道巴氏是一位精明縝密的思想家。沒有任何思想上的謬幻，而有嚴正的判斷力。此類優點在現著中尤為顯著，而且兼有學者式的精確以及外國學說的引證，故此書更為淹博堅實。一個人若是要確定他自己的結論，首先便應知道他人的主張；許多被投在字籠中的所謂科學著述，就是沒有遵守這基本的規則。然而，我們又不能妄付巴氏是護守他外國諸先進衣鉢的徒侶。巴氏書頗有許多獨立的見解；而且就是這種獨立

的思想偶然招致了一些批評。

第一，巴斯楊布教授不用「財政科學」(science of finance) 這名字，這是可歉然的。實在的，「財政」這字在英國用起來，是包括公私財政而言，而且有數種「財政」的書籍，如澤豐滋(Zorn) 和紀芬(Giffen) 的，主要是研究貨幣問題。然而「財政」這字，其意義的含混，在外國文字中也差不多是一樣的。法國人常說「高級金融」(la haute finance)，並且許多本應稱為「私的」或「金融」財政的，也慣用「財政」這名稱，然而他們並不因此不用「財政科學」(science de finance) 或「諸財政學」(Science des finances) 為公共財政的科學術語。關於這個問題，許多年以前曾被加里耳(Joseph Garrier) 討論過，並老早就解決了。意德兩國對於這術語問題也得同樣的解決。所以巴斯楊布教授不於英文的科學中首先採用此術語，是可歉然的事。或早或遲，我們終將曲從法意的用法。

氏書的緒論一章中，敘述此種科學之史的發展，提要鉤玄，明白如畫。或許他應當對於中世紀佛羅綾斯(Florence) 的財政論辯有所論列，因為這些論辯在有些方面頗與近代學說暗合的。又

是，在英國中，欲撰述較詳的財政學史作者對於現代財政學中最通行理論的淵源有關的諸學者，也應注意及之。就以十九世紀的作家來說，福潤得（Frend）、克拉格（Craig）、布卡喃（Buchanan）、巴肯漢（Buckingham）和塞葉（Sayer）諸人，也可與德國人們所樂於尊崇的許多德國學者並駕齊驅的。

氏書與其他著述的一重要不同點，是將公共經費列在裏面。要想適當的在財政學中畫出一些篇幅來研究公共經費問題，是一件很難而且精細的工作。從某一觀點看來，公共經費應屬於行政學；從另一觀點看來，公共經費又構成最原始的政治經濟學。政府究應負若干職務，乃是經濟政策的問題；政府應用何種方式以推行這些職務，係屬於行政問題。然而每種政治的或執行的行為都包含一些開支，故在此點，公共經費又是系統的財政著述應有的課題。巴氏研究這個問題，一面避免了許多不相宜的預論，他面除掉了一些老生常談。

氏書的以下三卷，便是討論一般聚訟未解的各學說的地方，所以批評家與作者發生論戰也天然在這些場合。他首先討論的是公共收入之分類。他認出舊時大陸派分為稅與特權收入（tax

galia) 之不適當，而將後者歸入「過去學說」(überwundener Sta. dpunkte) 之列，這是不錯的。但是他又同樣的對於「費」(tegg) 這一類施以攻擊，認此種分類的創始者為「缺乏分析的能」，未免過火了。他僅區分收入為兩種：一是「租稅」，二是他在有些地方所稱的「半私經濟收入」或在另一些地方所稱的「公經濟收入」。

巴氏在分類問題上究竟是否退化，尙屬疑問。這是實在的，他指出了近代作者許多不適合的地方。但是，打不開這結子，使一刀把它割斷，這不是近於不聰明嗎？巴氏不承認「費」為獨立的一類，只是創出了新的困難。例如，我們將把「費」歸入何類呢？「費」決不是實業的收入，而巴氏自己也不會將它列入租稅一類。然則我們將婚書費，監獄費，版權費，以及其他無數類似費的收入，究竟歸入何項呢？作者過後又累累的說，「經濟收入」是與「費」和稅不同的，似乎忘記了他在前半部書中已把「費」歸入「經濟收入」之列這回事。又是，若「費」不能構成獨立的一類，那末，他又爲什麼過後常常的說「費的原則」(Fee principle) 與「稅的原則」(tax principle) 相反呢？

又，巴斯榻布教授把經濟收入與強迫收入分別的很嚴格；可是他沒有進一步區分強迫收入的各類，竟通通認它們爲「稅」。若是這樣，那我們將罰款列於何種呢？罰款自然是強迫收入，但也決然不是稅。又是，我們將他所完全未見到的「特別派捐」(special assessments)歸入何種呢？老實的說，事實好像是這樣：作者雖力求將事務弄簡單，然而實際却增加了我們的困難。

同樣的批評也可施於巴氏的稅之分類。他反對一切近代的分類法，而實際反還於亞當斯密的分類，區稅爲「原始的」(Primary)與「後起的」(Secondary)兩種。但是爲什麼對於生人的財產稅爲原始的，對於死者的財產稅，如遺產稅，爲後起的；對於公司營業稅爲原始的，而對於公司收入稅爲後起的，實難見出其理由。我們又可以見出，他一面叫人注意一般財務實行家所作直接稅與間接稅的區別，但是他的敘述僅說及法國的，並未說到英國的或美國的辦法。

從全體看來，氏書頗能表顯他的獨立判斷力，雖是在少數事例中，對於術語問題，他顯受德國學者的感動。例如他採用德國的租稅「客體」(object)與租稅「主體」(subject)的區分，以前者爲被稅之物，後者爲被稅之人。這區分不是英國的。我們之所謂租稅主體，並不是指納稅之人。

(如巴氏所說的「主體」)而是指應課稅的事物(即巴氏所說的「客體」)當我們說租稅「客體」時,通常係指課稅的目標,並非指被稅之事物,換句話說,作者的「德國的」(「租稅客體」)實在是英國的租稅「主體」;而他的「租稅主體」即是英國的「納稅人」(tax payer)或「負稅人」(tax bear)看情形而定。又是「前轉歸宿」(forward incidence)「後轉歸宿」(backward incidence)與「散轉歸宿」(diffused incidence)諸名詞,也不是英國的,而且這些名詞將「歸宿」(incidence)與「轉嫁」(shifting)混爲一談。最末,當巴氏用「定率」(rated)稅爲與「配賦」(apportioned)稅相反的名詞時,却沒有注意到「百分」(percentage)稅是與定率稅同等的名詞,其實這名詞已經十分通用,並且意義已在字面上表顯的很明了(註一)。

(註一)此類缺點,有時已在較後的版本中除去了。

但是,上面所說的一切,都是較不重要的。最關緊重之點並不十分在於內容的編列與乎名詞的採用,却主要在於實質的優劣。從本書的實質上說,作者是可以博得較大讚許的。

他在國有產業,實業範圍,以及國家營業各章中,恆欲於較早英國作者的自由主義與近代德

國學者的「半社會主義」(semi-socialistic doctrines)之間，得一中庸之道；我們對於這各章可略而不論，且進到比較困難的租稅問題。

巴氏闡述租稅的利益說(theory of benefit)頗為精到，並斥此說不能為租稅的一般基礎；但是他討論「能力說」(theory of faculty)便沒有這樣的滿足。巴氏以為能力說有它的「便利空同性」(Convenient vagueness)，却實在沒有殫精竭慮的對此說作較深的分析。他雖是提說了穆勒的「平等犧牲說」(doctrine of equal sacrifice)，却沒有將此說與能力說連接起來。因此，他對於累進稅學說的全部討論並未十分達到近代研究的水平線。在其他方面，他又是很守舊的。所得稅的等差，最早為穆勒所主張，嗣後為的斯勒里(D. Parrelli)所採取，最近又為諾依得喬治(Lloyd-George)所提倡，巴氏却加以反對；他似乎甚至反對遺產稅中的等差，此種等差也是穆勒主張的，並且現在已實施於英國稅制中了；更可怪者，他對於保守的法國學者主張以所得稅的累進去鈞衡其他稅中的累退之說，亦不表示贊同。

在他方面，巴氏討論租稅的歸宿，甚為精透。他指出「分散說」(diffusion theory)及斯密與

李嘉圖的諸絕對學說的弱點，使人注意到近代社會的複雜情形。我們或許可責備他說：他對於利潤稅的分析沒有十分透闢；對於壟斷業和競爭業的區別沒有充分注意；對於房屋稅只曉得用英國的特殊觀點去看，認為是課於住屋者；對於一般「資本價值化學說」(capitalization theory)沒有推闡到相當的重要。然而，從全體看來，他的議論，若與大多數的財政著述相比，已是超越甚遠了。

氏書最不滿意的部分或許是關於租稅普遍原則的討論。我們知道，雙重徵課是聯邦國家中最重要的問題；一種主要對於英國人的著作，其不甚重視此問題，理由自然在此。可是，近代國際的關係日趨重要，故不能僅以半頁篇幅論述其大概。又是，巴氏的結論也難免可評之處。他說：「更為晚近的解決法，是所得稅應由所住的國家徵收，土地稅或財產稅應由土地或財產所在的國家徵收。」若然，則從土地所生的所得又將由何處徵收？或反過來說，若財產是無形財，又將怎樣徵收呢？我們對此點無論怎樣的說，作者忽視了其他各種雙重徵課，總是可抱歉的一件事。即使在該書中沒有詳論的篇幅，而對於聚訟的主要各點，無論如何總應概略一述的。

氏書第四卷討論各種稅，頗可表見作者的努力。巴氏對於一切重要諸國的租稅事實有淹博的知識，對於特殊的著述有廣大的研究，故能簡切明瞭的敘述各國的租稅實況及其主要的改良運動。他提議用法律將三種主要的徵課合併起來，為最可達到實質公道的辦法。

關於美國的實際徵課問題，巴氏反對以直接所得稅代替地方的動產稅之提議，他又不贊成徵課公司的毛收入。他說：「各州收入中最有希望的稅源似為不動產稅與牌照稅。」這話顯然是靠不住的。他又說：「遺產稅不適於以家庭為社會單位，與乎財產實際握於公司而非握於個人的國家。」美國人對於這話也是個例外。又是這話與作者在旁的地方所說「公司稅是課於它的份子」的話，有一顯然的矛盾。並且後一句話，意義尙欠明瞭。所謂公司的「份子」是指它的股東呢？或它的債票購買人呢？抑或兩者呢？這種問題的討論已在美國中引起一些最困難的財政問題，如在其他地方一樣，不能輕輕的便「抹殺」了。

我們毫不客氣的指摘巴氏此書的一些小缺點，或表明美國學子對於此書並未完全的滿足。可是，我們須要記着，這書主要是為美國人而作的。我希望讀者見着上述的批評，不要遽認為巴氏

的書是可輕易棄在一旁的。氏書的排列極佳，議論極確，度量極宏，判斷極明，徵引極博，其將給英國財政問題的科學研究以一新衝動，是毫無疑義的。

## 六 美國

自巴斯楊布教授的巨著刊行以後，不久美國也希望有這種同樣的鴻篇出世，特別為美國人而作，並特別研究多少屬於合衆國特有的問題。不久亞當士（Henry Carter Adams）的財政學（*Science of Finance*, N. Y. 1898）出版，這種希望可說實現了；此書一出，立即被一般人認為是經濟著述中之一大貢獻。

此書之出世，正合乎時宜，這是不用說的。合衆國已迅速的發育，脫離了它幼稚經濟環境的襁褓了；它從幼稚的社會狀況邁步走入成熟的實業社會之複雜環境，以致我們忽然在各方面碰着了許多成熟的政治，經濟，和社會的新問題，而這些問題在現在已集中了一般人的注意。美國在有些方面呈現一些最奇異的對照。它是最幼稚的經濟社會，同時又是最老大的經濟社會——它同

時是最幼稚和最成熟的社會實驗。在我們國境內尚有廣大的土地沒有經過耒耜的耕耘，亟待新民的移殖，只須加以灌溉，便可變沙漠為樂園，從這樣看，美國是最幼稚的。然而它又是少壯的，因為國內又有許多大區域僅僅從原始的農業時代前進了一步，其地方生活仍然主要是邊地的狀態——這狀態頗與舊大陸在數百年前所會有的情狀相類。可是，從另一方面說，美國不是幼壯的，而是最老的了。世界上沒有任何地方運用資本於生產事業，能比美國這樣緊張和熱烈的。世界上沒有那國人民熱烈與天然力鬥爭，能比美國人這樣竭盡智能和不斷勇毅的。世界上又沒有實業領袖追求掌握世界的實業霸權，能有美國人這樣敏捷和能幹的。所以結果，世界上任何最進步的組織最高，分化最繁，錯綜最密的實業組織體，其進化之速，成功之偉，均不能與美國相比。

這種新舊交關的勢力在社會和政治生活各部門中所激盪的混亂，都趕不上在公財政範圍中的厲害。在以前的時代，財政問題，比較起來是簡單的。各個人的集合需要與他們的私人需要相比，殊屬微小；公共支出不佔重要；而政府的需用也容易滿足。然而，時至今日，實業的民主精神發達了，一切情形便迥異乎往昔。公共支出的準則，前數紀認為是不合理的浪費的，至現在則似乎未見

可以能適應時代的需要。因公共收入巨量增加的結果，發生了無數最精細的問題；這不是因爲公共收入的膨脹一定比其所依據的私人財富之增加，更爲迅速，而是因爲此種私人財富之構成素已本身變得來如此之複雜，而且錯綜於近代實業生活的複雜組織中。美國的情形，其特別混亂之點是：一方面，我們有許多區域，其經濟狀況，因而其財政狀況，若與近代的進步社會相比，可說仍屬於原始的形態；而在他方面，這些區域的許多地方中，較新形態的實業根基已寄生於仍然榮茂未凋的舊枝幹上了，換句話說，雖然此種社會的基礎仍然是原始的農業狀態，而較新的運輸方法，與乎較近代的交易與分配媒介，已在舊而保守的簡單形體上，印了一些新的而且繼續擴大的顏色。故其結果，美國今日的財政情形是極端的複雜了；並因新舊交關之故，我們差不多仍在黑暗中摸索，在較進步的社會裏，不滿意於舊狀態之殘存，欲在將來的幢影中見出一些新社會的財政形態，這種新社會將快快的普遍於全國了。

亞當斯此書之出世適足爲這種新變遷的表徵。多年以來，美國就有許多政治經濟學的作品，雖是這些著作，在近世以前，大多數都是勳襲英國先進的學說，而不是切合我們自己特殊狀況的

著述。可是在財政學中，簡直沒有美國的作物，正如英國在近代以前沒有這種著作一樣，主要原因，係因當時財政問題甚為簡單，無任何獨立的或擴大的研究之必要。在普通政治經濟學書中，附帶說一點財政的理論，便足以解釋所發生的少數問題。但是，也因為上述的理由，財政問題在近代已來到論戰的前線了；財政學與狹義的經濟學並駕齊驅的時期到了；經濟學本部主要偏於社會的性質，注重人與人的產業關係，而為廣義政治經濟學一部的財政學，主要是偏於政治的，注重個人與政府的財政關係。因此，這種偉大的財政著述出世，實可在美國政治的和經濟的學術史中畫出一個轉關點；而此著述又叫人注意變遷的社會狀況與變遷的財政狀況的密切關係，這是英國的或大陸的學者所未敘及的，故它值得加倍的注意。

我們首先應把亞氏書的排列說一說。在緒論這章中敘述了財政學的性质和公共需用的特性以後，第一編中討論的是公共支出。此編第一卷敘述公共支出的學說；第二卷，最奇怪的，是討論預算。預算為甚麼應在支出這大題目下來研究，理由殊難明白。自然，在近代立法中，許多關於預算案討論的時間都花費在支出項目上；但是此種討論的那方却是收入問題。另外一點與通常的排

列方法立異的，就是將預算這卷分出一小目，在此小分目中討論財政機關與財務的執行。我們可以說：適當的辦法或是將這題目單獨的研究，或是將此卷的總題目改爲「預算與財政組織。」

氏書第二編是論國家收入的，次第分爲國有土地與國有實業，租稅和公債，三卷。此種排列是依照收入的三分法：「直接的」(direct)、「後起的」(derivative)和「預先的」(anticipatory)。雖是此種分類甚爲明瞭，但是將公債包括於收入中，至少可說是非通常的辦法；而且選用「直接的」和「後起的」這名詞來表示國有土地的與租稅的收入之區別，也難免可評之處。氏解釋直接收入爲從國家所有權或國家經營而來的收入，或憑藉國家主權者的性質而獲得的收入；後起收入則首先本屬於國民收入之一部，不過遵照一些國家收人的法律而付於國家的，他又進一步說，直接收入構成社會收入的實質增加，而後起收入則不過是國民收入之一部，而轉移於國家的。但是，關於第一點，我們可以見出，一切從租稅而來的收入都是憑藉國家的主權性質，因不限於捐款與賠款；而在他方面，許多所謂直接收入原來也是國民收入之一部，因遵照一些收入法令而支付於國家的。例如，郵政費，作者係列於直接收入的；然而此項收入原來是國民收入之一部，而依一

定的收入法令支付於國家的——若是收入法令是指規定籌辦收入的法令。又是，關於第二區別點，我們又可以見出，直接收入包含國民收入對於國家之轉移，也與後起收入性質差不多。因為，即使國家將它的土地出租，或經營它的實業以牟利，這些價格是由國民支付的，所以此種收入也包含國民收入對於國家的轉移。這樣看來，分類的含義雖甚明瞭，也不能說這所用的術語是十分滿足的。

氏書的一般排列尚有另一特點可以說說的。在分論的各卷中，沒有可以特殊注意之點，直到我們讀到租稅這一卷，才見他的特出地方。在此卷中，排列便馬上變為新穎而有趣味了。起首討論的是租稅大意，以下各章，依次討論租稅分配的原理，租稅的分類及其特性，租稅的效果，租稅的執行問題，以及理想稅制的建議。或許我們可責難的說：這種排列一定得出一些各不相關的敘述，因為他沒有將任何特定的稅作為一單位而從各方面去考察。但是，須要知道，沒有那種排列能夠滿足互相衝突的要求的；氏書中所採的排列對於一些通常課題已加上一種新鮮的色彩，這是不可否認的。

說到氏書的內容，首先注意所及的就是他在全部表現中所有的主要優點——即是他超越常人的分析能力。全書中處處都有他的置重點，但他所置重的，不是事實和數字，而是所包含的原理；對於初研斯學的人們，和對於已經稔知財政問題一般性質的人們，他這種辯論重辯論，分析重分析的密集排論，將是一種驚奇而且可喜的事。這並不是說他所有的一切都是新的——因為在此點，也如在人類思想的其他部門一樣，一個人只能建立在已知的基礎上；然而他在全書中處處保持着連貫主義，和財政情形依於經濟情形的緊要原則，所以差不多每種討論都顯出了新的見解。堅持一種原則自然是利中有弊，如法國俗諺所說的。除了少數的例外，我們在他的書中，不但遇不着歷史的證例，而且找不到任何關於美國財政實際方法的詳細敘述，和與其他諸國稅制的任何比較。其例外之處主要見於第一編，此編論支出，凡關於學理的簡單討論，大概都另章附敘「一些事實。」至於第一編論公共收入，讀者便找不出實際租稅，美國的或他國的，之任何描述。亞當士教授顯然認定了讀者對於這些事實是很熟習的。故願意研究比較重要的原則問題。但是，這是可疑問的：究竟他是否在此點上推許美國人太過？又是，若此書包含主要事實以及事實的解釋兩者，

將不是更有價值於一般讀者嗎？

若詳細研究此書，讀者不僅應注意其文筆的彪炳與內容的堅實，且應從事於較苦悶的工作，而注意其缺點，因為任何此種偉大的著作總是難免有些缺點的。

亞氏研討公共支出，明白的說出這些支出隨產業進化的時期而變遷。他定立一原則，國家的有利投資可提高實業的效率到較高的水平線。從此觀點看，增加支出不一定是不好的。他又注意公共支出與政治情形和社會組織的關係。在此種分析中，其惟一缺點，或許是沒有討論近代民主主義對於支出的影響，以及近代立法中預防原則漸次代替壓制原則的情形。亞氏在很有意義的一節中，比較英國和德國關於支出的見解，結論是：英國作者需不着任何一定的學說，因為他們的國家觀念對於政府的職務已給了一種確定的限度，而比較極端的德國學者，其錯誤即在期許國家太過。亞當士教授的立場係居於自由主義和社會主義之間的。

在第三章中，亞當士按照政府的職務而作支出的分類。國家的支出分爲「保護職務的」、「商業職務的」、「發展職務的」三類；在第三類之下，包括有教育經費、國民娛樂經費、公共調查經

費，維持私人營業平等地位的經費，以及發達國家財力的經費。我們或可退步的說，採取何種特定的分類，是不關重要的，用以研究原則本身所採行的方法才是重要的；可是分類可加重原則的效用，或晦暗原則的意義，而亞當士所用的計畫或難免於批評。例如，爲什麼感化院的開支稱爲「保護的」支出，而學校的開支則稱爲「發展的」支出呢？爲什麼維持司法的支出稱爲「保護的」而維持私人營業「平等地位」的支出則稱爲「發展的」呢？事實上，爲什麼一切支出不能說是「發展的」呢？若是說保護的支出是注意人性的壞的方面，發展的支出是注意好的方面，那末，關於工廠法的支出，鐵路委員會的支出，以及等等，爲什麼亞當士教授把它們列入「發展的」支出一類呢？自然，我們極想訓練出工廠主人和鐵路管理人的良好性習；然而良好的救貧法制度，規定完善的懲罰制度，或優美的司法制度，也是求達這同樣目的，亞氏却列入「保護的」職務這一類。至於以鐵路的建築爲商業的職務，而以運河或船塢的修浚爲發展的職務，尤難尋索他的理由。實在說來，公共開支這一章全部都是很有趣味的，其弱點乃在將應分開的事合爲一起，而將應合併的事分開起來。尤有進者，從這些討論中所生出的惟一理論問題，是諸種支出的增減趨勢。然而

即在此點，作者對於司法經費增加的趨勢似乎沒有注意到——他說司法經費是退減的。司法經費之增加不是表明人民的文化越進步，便越變壞了，而是因為近代實業的錯綜情形不斷的增加，了利害衝突的機會，這樣便構成了新的犯罪種類。在這種細微地方，亞當士教授竟忘記了他在旁的地方所闡發盡致的一般原則。

在專論預算這一卷，作者比較嚴密的遵循以前諸學者的舊轍。然而，我們也可見出兩點有趣味的新論。第一是他對於美國預算制度改良的許多提議。他相信這種改良可以很好的這樣完成：第一，取消「分配委員會」(Committee on appropriation)而將該委員會的職務劃歸「收入委員會」(Committee on ways and means)並廢除其他各委員會提出分配案之權；第二，取消個人關於財政的提案權，以及不加區別的修正權；第三，財政部長須與這新預算委員取密切的聯絡。其提出這些改革，通通屬於立法權力的範圍，從這方面看起來，理由是很充足的。其他重要的討論，只可略事提說的，即以「滾計法」(Method of accounts)為公共會計之基礎。亞氏於此點不但其討論的立腳點很高，足以表現他對於聚訟紛紜的各原則有博大的把握，而且此外我們又感

覺接觸者在活動與實現生活的愉快情緒。

第二編論公共收入。有一節討論收入之分類，我們可見出亞當士教授承認「規費」(fees)與「特別派捐」(special assessments)之存在，並主張應獨立研究，不屬於租稅討論之列。但是在這種明白宣認之後——在此點他與英國的諸作者論戰——竟沒有對這題目進步的討論，這是最令人失望的。此種省略，不僅注意法律觀念與經濟情形的交互關係的人們要歉然，而且相信我國實行方法之下尚有一些重要原理問題存在的人們，也會同深悵惘的。在他方面，亞氏論公有土地與公營實業，頗有新穎而尖銳的分析，可是偶然亞當士教授也陷入難境——例如他說「半私價格」(quasi-private price)這說法不適用於政府實業的時候。他的辯論是說私人價格「通常是競爭的，恆欲獲最高紅利，公家價格則繫於社會效用的觀念。然而，稍後一點，他不但說政府的金融壟斷業是惟利求成，並且要人注意私營壟斷價格應以營業所能擔負的分量為準。在競爭的私人價格與社會的公共價格的兩極端間，尚有一廣大的領域而非這兩個名稱所能適用的。這種全部分析是很容易再被改良的。又，他討論公營實業的定價原則，雖是精到，然而尚可疑問的是其討

論是否完全？其討論郵政，電報，電話，是否能更有利益的再加詳盡？最末，他說適於國有的實業，主要是合於收益增加法則的，但是他忘記了這法則不能再限用於各種運輸業了，並且適用於壟斷業，因收益增加法則之存在而發生的壟斷業，其範圍在近代社會中頗有繼續增長之勢。若更詳細的分析，更可見出在實際產業中收益增加與收益遞減法則的關係是十分複雜的。

我們來到最後這一卷公債論；在此卷中，作者實質上將他較前的作品名公債論（Public Debt）的著名各結論總括起來，而反還到他最早的租稅論文（譯者按係他的博士論文名 *Taxation in the United States, 1789-1816*）中構成最堅實和最有價值這部分的理論。這部分在他論文的五六四頁中佔了三三二頁的篇幅。然而在本書內我們可特別見出作者的卓絕天姿，以及他與英國對於這題目的舊論法離異之點，與乎他對於實業社會新結構所促成的諸變革之認識。他論租稅之要性，法律的與經濟的觀點之區別，納稅的義務，與乎免稅的原則，各點，頗為警策而優美。其放棄租稅利益說與此說所含的一切，而採取累進原則，這也是值得同樣注意的。他不但屏棄比例徵課原則，而且斥駁一般財產稅的學說，其理論的分析甚為精拔而且淵深。然而，在有一點亞

當士教授似乎陷入了迷藏。他在討論一般財產稅時，曾反覆的確說，中世紀一般財產稅成功之秘訣，係因此稅不是課於個人身上，而是課於城鎮內的諸組織體上，故由集團負責。亞當士教授在此點沒有將城鎮為課稅單位與城鎮內的組織為納稅者的意義分別清楚。這是真實的，例如英國的城鎮以城鎮的資格須支付「*firma burgi*」；但是這種情形並不與近代的情形有分別，近世的縣或城也要付出一筆總數以分擔國用，視為所繳財產稅之部分，又如如法國的一些城市，聯合以擔負「入市稅」(*coûrroi turris*)。在中世紀的城鎮，也如在近代美國的地方區一樣，此種聯合負擔係按各個公民的財產而再行直接分配的。所以他說負集團責任的尙有小於地方單位者（譯者按：如亞氏所說城鎮內的諸組織體，實無此事。尤可怪者，亞當士教授過後竟在這謬誤的假定上建設他改良計劃之一部。對於上面的說法為一例外的是西班牙一部分的辦法，但是若亞當士教授稔知西班牙的失敗，或可使他不陷入這種奇怪的錯誤吧。

亞當士教授所作租稅的分類，是很有意思的。他區分租稅為課於所得的所得稅，課於所得來的財產稅，與課於所得手段的營業稅。此種分類在有些方面是很便利的；但是也有可批評之點，

如他所駁斥的其他分類一樣。例如，照此分類，我們將課於土地淨利（*net profits*）上的稅歸於何處呢？從課於土地上說，它是財產稅；從課於地主的所得上說，它又是所得稅；從課及農人的營業上說，它更是營業稅——要是不然，除非我們武斷的將營業這名詞僅限於非農事的各企業。又是，我們將人頭稅歸於何類呢？尤可怪的，亞當士教授在租稅歸宿這一章，已承認了另一種分類法：即直接稅與間接稅；可是他竟沒有設法將這兩種各別的標準連接起來。

其論租稅之轉嫁與效果這一章，似乎明晰而真實。但是，作者在此點是否因得着了「明」與「簡」兩優性而失掉了理論的確切，尙屬疑問。他的結論是：對於一切競爭的企業，營業稅是「間接的」；對於壟斷企業，營業稅是「半直接」，「半間接」的。這話殊不可靠。因此種說法認為一切課於競爭企業上的稅終將轉嫁於消費者，然而事實却不是這樣。又是，作者區別貨物為生產費用一致的貨，生產費用累增的貨，與在壟斷情形下生產之貨，也不見得很對。他忘記了費用不變的生產與貨物供給中費用各別的生產之間須有一種區別。競爭企業或許可遵循收入固定（*constant returns*）的法則（即是，此種企業也可以生產貨物越多，費用亦隨比例而越大），而且在實業界

的動態之下，各方所來的貨物，其生產費恆各個不同，有些生產者比其他生產者的效率更大，——若是不然，便無紅利可言了。若各方所供給的貨物，其生產費均為一律，則事實上已包含了壟斷，因為只有壟斷的紅利才不依靠任何邊際生產者的。若欲闡發此義，將使我們逸出範圍甚遠；但是亞當士教授的轉嫁論是完全不適合的，則可斷言。又是於此我們須注意的，亞當士教授僅僅定下了少數的廣泛原則，除了對於土地稅外，並沒有應用這些原則於各租稅。此外另有一點，亞當士教授不能獲人贊同的理論，是他對於生產稅的未成熟的反對。又是他在此處證明歷史的相對原則之不真實，而這原則却是氏書其餘部分所極力應用的。

氏書中最有趣味的各章——自然是通常讀者首先披覽的各章——是論「租稅的執行問題」與「美國收入制度之改良」兩章。亞當士教授反對任何種類的單稅制，以及直接所得稅。至於對於財產稅，他與現在通常的見解相同，主張只限於不動產，並僅由地方區徵課。對於公司稅，他主張以純收入（*net receipts*）為適當的徵課基礎，至州與州間的商業，其稅自然歸於聯邦政府徵收。這種辦法，自然認定州內的營業與遺產，徵稅屬於各州而過道稅與進口稅便歸於國家。至市政

收入，他以爲應課市區壟斷業與職業收入的稅以補充之，其稅之繳納可責諸爲此種目的而設立的行會。

這些建議中有些是很與現代趨勢調和的——除了稍涉幻想的行爲計畫外；該計畫係由於誤解中世紀的情形，這是我們可以見出的——而其主要批評之點則是他的全部計畫係根據於「政府應與實業的財產，實業的過程，或實業的組織發生關係，而不必與個人發生關係」的公認原則。爲執行效率或增加收入起見，這個原則是極端重要的，但是這原則殊不足與公民納稅能力原則對抗，作者也承認後一原則是徵稅的基礎標準。假設財產過程，或組織，可認爲收入的間接淵源，他的辦法就良而且善。但是在亞當士教授計畫之下，這種交互關係並沒有述說出來。據亞氏的意思，公司稅只應限於具有公共性質的營業；而且即使如此，也無法使債票持有人付納租稅。營業稅通常只限於極少數的營業，由聯邦政府徵收；並且依照亞氏的學說，此稅終將轉嫁於消費者。這樣，近代財富主要策源的所有人將在實質上避免了一切租稅；而亞氏所加於英國D類所得稅的批評，可轉而施之亞氏本人了。希望美國的農人承認取消一般財產稅，這是辦不到的，就是在改革情

狀業已成熟的各州也是如此；正如我們不能希望美國的工人對於所付聯邦政府的國產稅之增加，予以滿足一樣，除非我們指示他們兩者我們提議的改良方案，係直接或間接的以確切課稅於現代獲取社會的增加財富之正真贏利者爲目的。亞當士教授的書，較前各章係論公道問題；較後各章係論執行辦法；而其結論從前一觀點所得到的並不一定與從後一觀點所得到的相調和。

我們對於氏書似乎可以招致批評的數點，已毫不客氣的指摘出來了；但是這一切批評，若持與此書的實際偉大價值比較，又何異泰山之損秋毫。我們就或許說亞當士教授是把握着近代產業生活的主要精神諸美國學者的先鋒，也不爲過；我們又或許稱氏書爲近數十年來出版界中最有創造性，最富於教益，和最彪炳特達之作，也非虛語罷！無論如何，這是很穩妥的說法，此種著作至少在美國中可畫出討論財政問題的一新紀元。我們在國內得了這樣一位新見解新思潮的出羣拔類代表，如這位名著的作者，這是值得我們自慶的。

在亞當士教授的書出版不久之後，又有一位著名實際租稅改良論的作家出刊了一種名著。在近代著作之林中，此書決可佔一特出的地位，因它是一種新舊兼併的傑作——其書爲何即威

爾士先生 (Mr. D. A. Wells) 的租稅學理與實踐 (The Theory and Practice of Taxation, N. Y. 1900) 我用「新舊兼併」這話頭是很有意思的，因為此書是對於公共事務長期和日常研究與經驗的產物，而其所研討的又是永久的新問題，從此點看，所以它是新的，然而它重述二十餘年作者所從事的舊學說，而作者又深深沉溺於問題的某部分，以致不能自拔以轉入一些較新較重要的方面，從這點看，這書又是很舊的。

此書的顯著優點，似無叫人注意之必要，而公衆自能認識。威爾士能將奇怪而幽微的事實用活相的文筆敘出；而闡述他的結論，其簡潔與明晰的確可吸引公衆的注意，這種天材，在美國不容易找出第二個；他又對於財務行政的種種困難有很久的經驗，使他能無匹的機會從實際觀點以深入一切問題。又是，他是一位熱烈的「美國主義」(Americanism) 者，並認定在民主主義的國家如合衆國中，經濟問題的法律方面和憲法方面是極端重要的，所以他時時注意於法庭的判決，並從法律的可能改良中以研究全問題。

氏書的一切特點將詳述於下面。他博搜財政實務的所有記載，凡載於英語諸國一切著述中

的，莫不盡力搜求；他對於有財政制度或無財政制度的極不相同諸國，如墨西哥、埃及和中國，均按其現行的辦法或往昔通行的辦法，給出一些新鮮活潑的敘述；他對於合衆國的收入制度有豐富的經驗，從他自己的寶庫取給論證的資料；最末，他引述各州法院和聯邦法院的重要租稅案例，甚爲繁夥，而且在有些方面亦頗爲精選，故此書對於法律家之價值僅亞於對經濟學者的價值。

然而，不管此書有若干優點，它在有些方面是顯明失敗的。此書自然不是主要爲學子而寫的，所以作者牽涉的著述雖僅限於英文作品，我們也不須即認此爲缺陷。但是從他的書名便可見出的，威爾士打算從學理和實踐兩方來研究財政問題。然而我們知道，威爾士在學理上並不特殊健強；而且無論如何，任何人總不能說此書關於系統的論述是過於精確的。我們略一瀏覽其目次，便可見出此點。自然，威爾士頗富於常識，特別趨重實踐與便利，所以他的結論常比較他的理論優越。差不多可以說，他的正確處，常須離開他的理論，而不是依賴他的理論。

他的主張，我們已說過，與他前三十年所發表的主張，毫非二物；近代的經濟思潮似乎無效的與他堅如金石的信仰相搏激。我們仍然在他的書中見出以不爲收入目的而課稅爲抄沒之說，作

爲一種基本原則。他深恐政府利用徵稅權以達私人的而非公共的目的，故進而反對除了爲收入起見，依據其他任何公共理由之徵課。但是，在他全書中，找不出關於高率牌照稅學說的引述，也找不出關係美國各州在此點最近辦法的記載，這是可注意的。威爾士是一個決難調停的自由貿易信徒，所以甚至對於間接的贊成保護稅制的學說，也概不接受。

又，我們在他的徵稅原則中，見着了我們相熟的朋友，即交互或保護學說（Reciprocity and protection theory）。這是實在的，威爾士寫到此處頗爲悲哀：「這種假說，一般人相信，凡是討論租稅問題在經濟學上徵負盛名的各學者都已經承認和接受的了，從孟德斯鳩時代起直到最近時期止。」在討論「最近」學說的幾行文字中，他抱怨的認爲舊說之被仇視，完全由於對問題之誤解；但是，可惜了，他並沒有幫助我們對這問題得到更確切的認識。與此點相關的，是他反對累進徵課說的常調，在此又反覆的重彈。然而他很難於找出一些事實以證明其暗淡的假定；雖是他也引述了瑞士各郡所獲的效果，「爲已證實歐洲經濟學者的預言」之表徵，但是他沒有說明爲什麼這種運動不僅繼長增高的普遍於瑞士各郡，而且也感動了歐洲的一般經濟學者。

至論直接稅與間接稅的區別，我們又遇着他的顯明錯誤，以直接稅為強迫的稅，間接稅為自願的稅——此說之不適當，甚為通常而顯明，此處無再事評論之必要。雖是威爾士向我們說（三五六頁），英國的稅制在過去五十年中，大量的以直接稅代替間接稅，有了巨大的進步；然而他反對一切所得稅仍非常激烈，竟至在其書第五一六頁上忘却了他以前所說的話，而贊成格蘭斯頓（Gladsstone）的說法，以構成英國稅制基礎而且惟一可使英國從間接稅變到直接稅的所得稅，含有不好的性質。

其書最末三章重述租稅歸宿的法則，以及設立一種與這學說切合的稅制之良好方法。我們的舊朋友，「平均分佈說」（equal-diffusion theory）又重新穿着簇新而漂亮的服飾呈現於面前了。然而，若瀏覽稍遠至五九七頁，有一小句話，其意義恐怕作者本人也未注意到。他說：「然而，課於同類的人們或事物以不同等的稅，其稅之能自行分佈，這是毫無爭論的。」但是，就是假定所課的為同等的稅，威爾士上面的假設恐怕也沒多大力量，因威氏在第五八六頁上曾問過：「對於已退出營業的人所課的所得稅能轉嫁嗎？」答案是：「可以轉嫁，設若這稅對於一切人們和對於一

切所得都是一律的。」這種說法所依據的顯明理由是：「一個人對於須納所得稅的鐵路債票所付的代價，不與他所付於無稅的債票之代價相等嗎？」就是這種在學理上推理的主要弱點，使威爾士在科學的思想界中，其得名不是因他有合於邏輯的推理天才，而是依據其他特長。

上面所述的少數學者，都是學理與實行兼優的。威爾士不像有許多所謂作家，理論與實踐兩者均弱，這是我們所應謝謝威氏的。

〔第十版註〕上章所述近代著作，斷至一九〇〇年。自此以後，財政科學中又增加不少的重要著述。德文中有：B. Feistner,

- Die Grundzüge der Steuerlehre Berlin, 1902; M. von Heckel, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2 vols., 1907-1911; W. Loß, Finanzwissenschaft, Tübingen, 1917; B. Moll, Probleme der Finanzwissenschaft, 1924; 和 Handbuch der Finanzwissenschaft, ed by W. Gerloff 與 F. Meisel, 1925; 匈牙利人 Bela Földes, Finanzwissenschaft, Jena 1920; 瑞士人 J. Steiger, Der Finanzhaushalt der Schweiz, 4 vols., Bern, 1916; 斯干的拉維亞人 E. Lindahl, Die Gerechtigkeit der Besteuerung, Lund, 1919。法文中有：Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances, 7th ed., 1906;

- Jéze, Cours de sciences des finances, 6th ed., 1924; L. Suret, Théorie de l'impôt progressif, 1910. 意大利文中 A. Graziani, Istituzioni di scienza delle finanze, 2d ed., Turin, 1911; Lorini, Scienza delle finanze, 1912; L. Einaudi, Corso di scienza della finanza, 3rd, ed., Torino, 1914; R. Murray, Scienza pura della finanza, Florence, 1914; B. Arduino, Elementi di scienza delle finanze e diretto finanziari, Brascia, 1914; G. Sensini, Prime rince de finanza teorctica, Lanza, 1917; E. Abate, La diversificazione tritutaria e l'imposta sul reddito, Borg. S. Lorenzo, 1913; Salvatore Majorano, L'imposta progressiva, Rome, 1920; F. Flora, Manuale della scienza delle finanze, Livorno, 1921, 6th ed.; F. Nitri, Scienza delle finanze, 5th ed., Rome, 1922; M. Fanno, Lezioni di scienza delle finanze e diretto finanziario, Padona, 1923. 國語文中 E. Corbolla Alerany, Teoria economica de los impuestos, Barcelona, 1914; F. Ferris, La hacienda española, Barcelona, 1917; R. M. Magarinos, Contribución inmobiliaria, Montevideo, 1914; A. E. Bunge, Riqueza y renta de la Argentina, sui distribución y su Capacidad Contribu-

tiva, Buenos Aires, 1917; E. Jaramillo La reforma tributaria en Colombia, N. p., 1918  
在英國中可譯列如左 G. Armitage-Smith, Principles and Methods of Taxation, 1906; W. Kennedy,  
English Taxation, 1610-1799, 1913; R. Jones, The Nature and First Principle of Taxation, 1914;  
J. A. Hobson, Taxation in the New State, 1919; Sir J. Stamp, British Incomes and Property, 1916, 2d ed., 1921; The Fundamental Principles of Taxation, 1921; Wealth and Taxable Capacity, 1922; Current Problems in Finance and Government, 1925; H. Higgs, The Financial System of the United Kingdom, 1914; A Primer of National Finance, 1919; M. E. Robinson, Public Finance, 1922; H. Dalton, Principles of Public Finance, 1923; G. F. Shirras, The Science of Public Finance, 1924 世界經濟學之發展與原理 Piéhn, Introduction to Public Finance, 1920; R. M. Haig, The Exemption of Improvements from Taxation in Canada and the U. S., 1915; The Taxation of Excess Profits in Great Britain, 1920; J. H. Hollander, War Borrowing, 1919; M. H. Hunter, Obstacles of Public Finance 1921; J. P. Jensen,

- Problems of Public Finance, 1924; H. E. Lutz, Public Finance 1924; H. G. Brown, The Economics of Taxation, 1924; 財政學 納稅之經濟學 納文 由 National Industrial Conference Board 出版 1922-1923

## 第十九章 美國之租稅報告

美國官方企圖改良州與地方租稅制度的歷史，約可分爲數期：第一期爲一八七〇年以前；第二期爲一八七〇年至十九世紀之末；第三期爲一九〇〇年至一九一〇年；最末期爲一九一〇年至現在。

### 一 預備時期

在此較早的時期中，賦稅甚輕，徵稅的方法尙未與實業狀況密接。最初關於此項問題的報告是紐約一八三二年的（註一）。此報告主要所涉及的，是再徵在一八二六年因伊爾蘆運河（註二）。

Canal) 成功即可廢止的直接稅問題。據委員會的意見，公共建設不應視為合法的收入策源，應再事徵課直接稅。過後數年，另一委員會又重新討論此問題，其所具報告(註二)却正與此相反。又過十年，一件康內克的報告(註三)又研討稅法的問題，而建議一切財產之徵課應用統一稅率，不能用當時所行的分類稅法。又過七年，此項建議又為康內克的另一委員會所重提，並已達成功的目的。

(註一) Report of the Committee on Finance on so much of the Governor's Message as relates to the Finance of the State and the Report of the Comptroller relative to Loans. In Senate (of New York) 二月二十八日，一八三二年，P. 20

(註二) In Assembly (of New York) Report of the Committee of Ways and means on the United States Deposit Fund and on the Recommendations of the Comptroller to levy a Direct Tax, 三月十二日，一八三六年，P. 37 此報告後被重印，題名爲 Report upon the Finances and Internal Improvements of the State of New York, 一八三八年，印行於紐約，波士頓與其他諸城。

(註三) Report of the Committee appointed by the General Assembly (of Connecticut) to Inquire into the Subject of Taxation, New Haven, 184.

同時關於此問題的另一報告則為查理士敦委員會 (Charleston Commission) 的 (註一) 南加羅林那，如康內克的一樣，仍行用分類稅法，各項財產，如不動產，營業股本，證券，或職業所得，稅率各別。此報告熱烈主張財產之平等徵課，其立言甚為雄辯而有趣，為最早擁護能力說的論辯：

「現行稅制，依據財產所受保護多寡為徵稅輕重之原則，而忽視人民對於國家應有無條件的義務，立出計較利益的稅法，求權利義務之相銷，毀滅高尚純潔與忠誠的愛國情緒。一個民族的力量，美麗與榮譽，與人民之生命與財產，存於對國家的完全義務，以及他們樂效公益而忘私利的程度。」

(註一) The Disabilities of Charleston for Complete equal Taxation, and the Influences of State Taxation on our Prosperity. A Report of the Committee on Ways and Means Made to the City Council, Charleston, 1857, 60 Pp.

同時財產迅速的邁進，使現行稅制的缺點益趨顯露。紐約一八六三年的報告（註一），以搜集財政的比較材料著名，乃最初叫人注意「有許多財富逃匿稅賦」的報告。但是委員會不曉得提出表報的稅法（the listing system）以謀救濟，而只說些關於免稅與徵課抵押稅的議論。他們將紐約的稅法與英國「直接所得稅與土產稅併行徵課」的稅法比較，認為後者過於繁複，不適宜於幼稚的國度。兩年以後，費勒特爾非爾城的報告贊成賓夕爾法尼亞輕課證券稅的辦法（註二）。過後不久，在賓州又有兩個州委員會再行從事討論此問題，但其所主張者則為細枝末節（註三）。如一八六八年紐折爾西州的報告之所為，在不健全的執行方法中，此項主張似乎難以成功的（註四）。在同年另一康內克的的委員又建議委派一州稅委員會，但也同樣的未成功（註五）。

（註一） Report on the State Assessment Laws by the Joint Select Committee appointed by the Legislature of 1863 (Albany, 1863, 267 PP.)

（註二） The Report of the Commissioners appointed under an Ordinance of the City of Philadelphia to revise the Laws relating to Taxation (Philadelphia, 1865 27 PP.)

(註四) Report of the Auditor General, Secretary of the Commonwealth and State Treasurer, on the Tax Laws of the State of Pennsylvania (Harrisburg, 1867).— Report of the State Tax Commission, 1868, in Pa. Legislative Documents of 1868, PP. 345-433.

(註五) Report of Honorable Charles S. Ogdan (and others) to the Legislature of New Jersey (on Taxation), (Trenton, 1868).

(註六) Report of the Special Commission on Taxation, (New Haven, 1868).

## 二 第二期 1870—1900

改良運動的真正發軔點見於紐約一八七一—七二年的委員會之著名雙重報告。此報告大半出於威爾士 (Dwight A. Wells) 的手筆 (註一)。此報告不僅包含許多事實的資料，並有關於當時流行法律狀態的敘述，在今日猶有價值。最要者，此報告並欲立出指導原則。此報告主要從事的實際問題是動產之徵課。其立論以欲求徵課之平等，不必凡物皆稅，並主張以課於住房人之房租

稅，代替現存的動產稅。其精要之點又在建議以永久的中央權力監督地方稅吏。其研究實際問題誠屬重要，但其價值却因學理上有兩缺點，未免減色——其一是主張租稅福利說，其二是贊成租稅分散說。

(註1) Report of the Commissioners to revise the Laws for the Assessment and Collection of Taxes In the State of New York (New York, 1871, 154 P.P.; E. J. Second Report, Albany, 1872, 102 P.P.).

在最初十年中，第二重要報告是麻沙朱色得的(註二)，此報告在此兩點上是與紐約委員會的意見相反的。他們認為保護說不確當而且非真；其極力主張者為能力說。他們又否認普通分散說，而發表一些強烈的反對辯論。至於實際問題，麻沙朱色得委員會却欲擁護現行稅制。紐約委員會建議以房租稅代替動產稅之一部，其法誠善但不充足。麻沙朱色得的報告已發見此缺漏；但該會因無法擴充此建議，或提出增加的代替稅之故，遂將此全部計劃推翻，而仍主現行稅制為允當。在他方面，紐罕叶爾在一八七六年的報告(註三)却依循紐約報告的大體路線。

(註1) Report of the Commissioners appointed to inquire into the Expediency of revising and amending the Laws relating to Taxation and Exemption therefrom (Boston, 1875 177 P.P.).

(註11) Report of the Legislature of New Hampshire of Hon. George G. Sawyer, Chairman of the Board of Commissioners to revise, codify and amend the Tax Laws of the State and for the Establishment of an Equal System of Taxation (Concord, 1876, 5: P.P.).

在此期的第二十年中，發生了一些新問題。於抵押稅與一般動產稅問題之外，公衆此時又開始注意地方與州收入之關係，州際間課稅之增加複雜，以及公司稅。紐折爾西一八八〇年的報告（註一）與康內克的一八八一年的報告（註二）都一致建議表報稅法與州管理制。同年的紐約委員會（註三）已開始從事新時代所交付它們的任務，即「舉辦公司特稅以及特種營業稅以充州政府收入，並因而限制在地方徵課的一般稅目應單獨作地方政府之用。」至其餘諸州則尚未準備取此步調。紐折爾西一八八三年的報告僅建議一些關於鐵路稅的改良（註四）；西勿爾吉尼阿一八八四年的委員會（註五）似乎對於無形財產不知道怎樣辦。康內克的委員會發表兩種殊無

結論的報告。在初步報告中（註六），該委員會建議應按人口而不按財產分配租稅。但是，此種主張却失之過激，故在最後報告（註七）又返還到表報稅法，雖是此外它並建議設立州稅委員會，與廢止無形動產稅最後一種建議引致兩年後低率無形財產稅之採行。

(註一) Report of the Special Tax Commission of the State of New Jersey (New Brunswick, 1880, 27 P.P.).

(註二) Report of the Special Commission to inquire into the Conditions and Workings of the Tax Laws (New Haven, 1881.).

(註三) Decisions, Opinions and Statistics Compiled by the Tax Commission with their Report, Presented to the Legislative Joint Tax Committee of New York (Albany, 1881).

(註四) Report of the Special Committee of the House of Assembly as to the Taxation of Railroads and other Corporations in this State, (Trenton, 1883, 20 P.P.).

(註五) West Virginia Tax Commission, Preliminary Report, (Weeiling, 1884, 48+vi P.P. + 45 P.P.);

West Virginia Tax Commission. For its Final Report (1894, 96 P.P.).

(註六) Preliminary Report of the Special Commission on Taxation (New Haven, 1886).

(註七) Report of the Special Commission on the Subject of Taxation (New Haven, 1887, 116 P.P.).

一八八六年奕倫諾哀的報告(註二)，雖體量較微，但因其主張州與地方收入分離，亦可注意。該州委員會建議將財產稅限充地方收入，而以公司稅作為州收入。此種計劃並非完全新創，紐約委員會在數年以前即已提出此種主張(註二)；但在中西部的諸州實施此制，却以此為嚆矢。在同年又有巴特莫(Baltimore)委員會的報告出世(註三)，此種報告即為兩年後的州報告之依據(註四)。最幸者，此兩委員會曾有一位對此問題富有研究的學者為其委員。伊尼教授(Prof. R. H. IVY)不僅誘導兩委員會接受一些有價值的結論，而且於巴城的報告中附有他自己的獨立見解。於州報告之外，另有他的補充報告。他主張動產完全免稅，與不動產免除州稅；以公司稅與所稱稅為州收入的主要策源，以不動產稅及營業基字租賃價值稅為地方收入的主要策源。報告中最精彩地方是對一般財產稅之批評，與利用伊氏所稱自然壟斷(註五)以充市政收入之建議。附載於

報告之後的則爲一篇饒有趣味的馬里蘭的租稅略史。

(註一) Report of the Revenue Commission (Springfield, 1886, 70 PP.).

(註二) 前揭報告第三六八頁。

(註三) Report of the Tax Commission of Baltimore, 1886, 64 + xlvI PP.

(註四) Report of the Maryland Tax Commission to the General Assembly (Baltimore, 1888, 20 +

cii PP.).

(註五) 伊尼教授的補充報告嗣後曾被重印，並有增益，出版爲其著名作物，題名爲 Taxation in American States and Cities, 1888。

此後租稅委員會風起雲湧，一部分由於馬里蘭報告所誘致，而主要則是全國各地不滿意現行稅制之結果。在一八九〇年緬印委員會發表該州的稅務報告，其中對於重要諸州當時關於表銀制，平均法，人頭稅，犬稅，鐵路稅，保險公司與儲蓄銀行稅的法律規定，曾有提綱的紀述。

(註一) Report of the Special Tax Commission of Maine, 八月，一八九〇年，一九二頁。

該委員會認定動產稅的逃匿，若規定納稅人須填宣誓的財產詳表，便可以防止。此種主張的理由則在，以地價單一稅業已為多數歐洲國家所採行之制度，其價值亦可測知了。不佞曾致函於該會請求解釋，其答復竟說這種事實是從不佞自己的某篇論文見着的！又是，該會在討論所得稅時（此稅為他們所反對）又曾反覆的說，既稅財產，又稅財產的所得，這是最苛虐不過的雙重徵課。但是此報告關於抵押稅却有些良好建議，最佳者為主張採行麻沙朱色得制，頗足以補其缺陋。該會所提議的新稅，為旁系遺產稅，由法律許可之私人特別行為稅，以及公司稅之擴充。

比較重要的則有賓夕爾法尼亞一八九〇年的委員會（註一）該會的多數報告反對變更現有的各種州稅，但主張改良地方稅法，強迫各個人民填答動產詢問表。其次該會又主張運輸公司應擔負地方稅，據公司全部財產每哩應攤之平均價值，以在縣境內的哩數乘之，而課稅於其上。若然，則有巨大價值的運站之大城市，其收入將不能比小小的村鎮為多了。簡單言之，此報告中的建議少有不與健全的財政理論衝突的。

（註一）Report of the Revenue Commission appointed by the... Legislature of Pennsylvania, (Phila-

Delphia, 1890, 198 P.P.)

職是之故，該會的三種少數報告便猛烈的攻擊此多數報告。總審計官建議，州庫應多擔負地方費用，否則，便應將其剩餘收入多多的撥歸各縣。波爾先生 (Mr. Bolles) 贊成所得稅計劃，詳情稍緩再說，而認為州的主要收入應為鐵路稅，其餘現行州稅多數均應撥歸各縣徵收。至主要貢獻則見於萊特 (John A. Wright) 的三論文。萊氏共立出十二個原則，其總旨則在實行一般所得稅。按其計劃，凡公司的所得，一切商人的售貨額，各個人從技藝、職務與職業的毛所得，均應州政府課稅。在他方面，萊氏主張地方區徵課不動產，馬、牛、騾與車輛，以及某類牌照稅。

萊氏三文中確有許多極中肯綮之點。如他對於多數派報告的致命批評，對財產稅不公平之認識，以收入而不以財產為稅基的主張，所得稅比財產稅較少查詢的證明，以及對州際徵課有些困難之握住——這種種優點使他三文在美國財政著述中佔於前列。在他方面，有許多問題——如等級稅問題，永久與臨時所得之區別問題，與雙重徵課問題——他却完全忽略了。更有進者，有許多地方可證明他的思想尚未成熟，抑或至少未充分深入，如對於債務免稅，租稅歸宿（他又將

分散說提出；租稅保護說；以及所得之減扣，諸問題，便是如此。但是，儘管有它的一切缺陋，其報告却是迄今所有印行的最好官方文書之一種。

因一八九〇年稅務委員會報告之結果，賓夕爾法尼亞提出了一個法律案，但是被反對而歸於失敗。於是有一位參議員建議召集有關各方的代表會議，來審決事實與擬具的提案。因是於一八九二年，由農業，運輸，勞工，商業與製造業各界共推代表二十四人，與徵收官吏會議於哈里斯堡（Harrisburg）。此會議又舉出數種委員會，從事考察州內各門財產之價值；研究各州的租稅法律；並制定原則的證據。最先提出報告的為租稅法律委員會。此報告（註一）的主要價值在表列美國所有租稅法律的綱領。該委員會僅僅提出少數建議——但一般都有特別見地。該委員會主張所得稅不應由地方選舉的稅吏平等的徵課，地價單一稅將增重貧人的負擔。他們認為賓州稅制的最優之點在於州與地方稅源各別。第二提出報告的是評價委員會（註二），該會欲求實際的價值起見，對保險的財產則採取保險的估價，其餘則由各地代辦人特別調查。

（註一） Report of the Committee appointed to examine the Tax Laws of other American States and

Report an Opinion for or against the governing Principles embraced therein 1892, 18 Pp.

(註1) Valuation, Taxation and Exemption in the Commonwealth of Pennsylvania. A Report by the Commission on Valuation and Taxation, Joseph D. Weeks, Chairman, Harrisburg, 1892, 34 Pp.

不久該委員會便發表了鐵路，其他運輸公司，製造公司與不動產之評價報告（註一）。此會議於其工作告竣之時，提出一劃分州縣與地方收入的建議案。以前課於遺產，佣金，市債與某類牌照上之州稅，以及課於不動產上之地方稅，該建議案均未更動。但是該建議案却將由州徵課的有些稅目及規費，主張改歸各縣；而由各縣徵收的牛馬稅，則改歸於較小的政治區劃。該案又主張變更州公司稅。雖是此案至終未成爲法律，而此種會議却是一種新試驗，其依據純賴各界的自由行動，其担任工作亦具有相當精神。若是其實際效益甚微，這或許是由於人性的弱點，以及工作本身的困難所使然。

(註1) Valuation and Taxation of Railroads in Pennsylvania, (Harrisburg, 1893, 18 Pp.) Selling

*Price, Assessed Valuation and Taxation of Real Estate in Pennsylvania*, (1893), 20 P.P.: *Mirror Reports on Street Railroads, Canal Companies and Mortgage Indebtedness* (1893) 又譯為 *The Niles Tax Bill, An Analysis of its Provisions* 稅務會議主席所著的報告 (1893, 16 P.P.): *Effect of the proposed Revenue Bill on the State Revenues* 稅務會議主席衛克士 (Joseph A. Weeks) 的報告 (1895, 18 P.P.): *An Analysis of the Revenue Bill* 稅務會議會員巴特遜 (G. Stuart Patterson) 的報告 (1895, 23 P.P.): *Speech of C. Stuart Patterson on the Taxation of Railroads* (1895, 24 P.P.): 俄斯特得 (M. E. Olstead) 的 *Riter Tax Bill*, (1895, 36 P.P.)

同時，少數他州的委員會亦在工作。如俄勒岡一八九一年的報告（註一），除主張取消抵押稅法稍有可取外，其餘均卑之無甚高論。至波士頓則現狀更欠滿足，以致有兩種報告發表——一八八九年的稅委會（註二）建議設立遺產稅，並由市壟斷業以謀收入，而一八九一年的稅委會則討論雙重徵課問題，與動產免稅問題（註三）。紐折爾西委員會提出一自認殊欠完備的報告，此報告大半取材於歷屆委員會的議論，並表示它對於問題並未十分作獨立的研究（註四）。

(註一) Report of the Special Senate Committee on Assessment and Taxation (Salem, 1891, 10 P.P.)

(註二) Boston Executive Business Association. Report of Special Committee on Taxation (Boston, 1889, 32 P.P.)

(註三) Report of the Special Commission in Taxation (Boston, 1891, 29 P.P.)

(註四) Preliminary Report of the Commission on Taxation made to Governor Abbott (Trenton, 1891, 2 P.P.)

我們可略過一八九三年衣阿華委員會的報告(註一)，因其關係甚小故，而來到特拉華的報告，此報告分爲兩部分(註二)。特拉華的州收入原靠公司稅與牌照稅，而地方收入則靠人頭稅，不動產稅，以及數種有形動產稅。該州農人極盼租稅負擔能及於一切動產的所有主。委員會的多數報告則贊同農人主張，建議徵課無形動產，並設立一裁判處以謀縣徵課之平均，及再徵旁系遺產稅。少數報告，則居於相反方面，而反對無形動產課稅。差不多此全部報告係將一八七一年至一八七二年紐約的報告，與一八八八年馬里蘭的報告合併一起，而指出一般財產稅之不公平。雖是此委員會

同情於特拉華農人的呼籲，但他們却認為在現行制度之下，該州的各稅「比任何其他州要分配得公平些。」

(註一) Report of the Revenue Commission of the State of Iowa, (Des Moines, 1898, 66 P.P.)

(註二) Report of the undersigned Members of the Delaware Tax Commission to the General Assembly, 2 parts, Wilmington, 1893, 32 P.P., 16 P.P.

比較重要的則有紐約一八九三年之兩種報告，一種是修正稅法的顧問會擬具的(註一)，另一種是參眾兩會的聯席委員會撰擬的。顧問會建議將他們所搜集的材料排列編印，以供世人將來之參考；但在目前報告中，他們僅願將其結論發表。他們駁斥「房屋佔有稅」(building occupancy tax)，因立法機關已於一八七二年已拒絕採行此稅故；他們又反駁單一稅為不平等；駁所得稅為標準難定。他們又反對增加公司稅，理由是若須增稅公司，則必須免除其地方徵課，如賓夕爾法尼亞之所為——此種辦法他們認為不高明的。他們又有各種理由反對課稅於公司債票上，又反對「地方選擇權」(local option)因他們相信若地方有此權，無異叫地方祇徵課不動產稅。

(註一) Report of the Joint Committee of the Senate and Assembly relative to Taxation for State and Local Purposes (New York, 1893, 602 P.P.)

(註二) Report of Counsel to revise the Tax Laws of the State of New York (Albany, 1893, 125 P.P.)

至議院委員會之報告則更爲激烈。他們也同樣反對所得稅與地方選擇權的理論。但是他們却更認爲儲蓄銀行存款之徵課是不好的；平均動產稅的辦法無異「法律公認稅吏瞎猜制」而僅增重地方區間之衝突；他們所承認的只是課於抵押權上之州稅。他們提議改訂遺產與公司稅，並主張劃分州與地方收入。

我們現在來到或許是此時期中的最優報告——即倭海阿的報告（註一）。此報告中所揭發的學說，大多數是與比較健全的理論相符，而其主張又時時求合於實際改良的需要。該委員會告訴我們說，「租稅詢問」(tax-inquisitor)法所產生的收入尙不及全稅收百分之二；而無形財產稅一總僅佔全州稅百分之九又十分之四，且在有些縣區中徵收費費用竟達百分之三十四。該會主

張徵課的唯一正義原則是按能力納稅，政府應有其他方法以稅及無形動產。他們認為在良好稅制之下，整個徵課應與所得或收入成正例；然而直接所得稅，他們却認為不能作為州稅。於是欲徵課所得，只有用間接方法之一途。他們解決問題的辦法，可用數語概括之：徵課不動產與有形動產；增加並擴充遺產稅；課公司與企業的營利能力以特許權稅；課稅於財產轉移，與法律手續等等，以成立營業稅制。總而言之，倭海阿委員會的報告却是租稅問題更有條理與更開明的見解之發展一個最可樂觀的證明。

第二個報告是麻沙朱色得一八九四年委員會的報告（註一）。雖是此報告包含有少數良好建議，但它却對近代代理論若盲無所知，而且顯然不及倭海阿委員會的地方即在此點。它最後建議不過是主張採行表報制而已，此外則無所建白。以如此長久的研究，而結果乃如是寥寥，殊覺可歎。在他方面，此委員會反對單稅學說，而主張等級遺產稅。僅僅此項建議才僥倖的隨後訂為法律。三年以後，另一麻沙朱色得委員會提出一報告，却顯然比現在的進步些（註二）。此報告如一八八八年馬里蘭的報告一樣，表明有訓練的經濟學者參加委員會的益處；因為該會許多甚有斟酌的建

議，大半均賴陶西格教授 (Prof. Taubig) 的擘畫。此報告分爲三部分。第一部概述現行的租稅法律。第二部描述稅制的實行狀況，在許多問題中，尤論究抵押權之課稅問題。該委員會宣稱他們甚滿意現狀。在討論動產稅時，他們指出課稅最有規律與最準確的門類，是鄉鎮的牲畜與船舶。對於鄉鎮，他們認爲併課不動產與有形動產或許比單課不動產要好些。該委員會又贊成課稅於營業的資本，因其可比例於相對的納稅能力故。又是，他們認爲將來若爲事實所許時，可免稅機器。他們宣稱無形動產稅是最欠妥當的。報告的第三部則爲各種建議。該委員會建議一切代表州外財產的權利證券可予免稅。於是代替稅的問題發生了。他們唾棄所得稅，斥爲非適當的稅。他們也曾討論賓夕爾法尼亞奧康內克的方法，却未提議採用。他們提議代替的新稅有二種，即遺產稅與居住稅 (Habitation tax)。

(註1) A Full Report of the Joint Special Committee on Taxation, Boston, 1894, 109 PP.

(註11) Report of the Commission appointed to inquire into the Expediency of revising and Amending the Laws of the Commonwealth (of Massachusetts) relating to Taxation, Boston, 1897

上述諸端乃此報告的重要點，其欲把握困難的真誠努力可以概見，雖是此報告影響於立法甚微，而吾美所有稅務委員會迄至當時所提出最明晰而最有力的諸報告中，此實是一種。

在此數年之間，又有七種較小的報告。其中有三種是關於市政的。嘉禮羅加城 (The city of Chattanooga) 提議設置永久稅務委員會 (註一)。克里菲蘭 (Cleveland) 作出兩種報告，在此兩報告內，爲一八九三年倭海阿報告的活動靈魂安格爾先生 (Mr. Angell) 曾反覆駁斥詢問稅法 (註二)。紐折爾西委員會提出一關於鐵路稅的報告，此報告建議將第二級財產稅撥歸地方區 (註三)。末了，奕倫諾哀與康內克的專門研究租稅的「勞工統計局」(Bureau of Labor Statistics) 所作的三報告 (註四) 頗可證明對於稅務問題表現的增加興趣。

(註一) Report of the Committee of the Chamber of Commerce of Chattanooga, Tennessee, on Assessments and Taxation, Chattanooga, 1895, 22 Pp.

(註二) The Cleveland Chamber of Commerce, Taxation, Report of Special Committee, 1895, 22 Pp.;

Taxation. Report of Special Committee, Cleveland, 1897, 130 Pp.

(註三) Report of the Commission to Investigate the Subject of Taxation, Trenton, 1897, 130 Pp.

(註四) Eighth Biennial Report of the Bureau of Labor Statistics of Illinois, Springfield, 1894, 2d ed., 1895; Twelfth Annual Report of the Bureau of Labor Statistics of the State of Connecticut, Meriden, 1896; Ninth Biennial Report of the Bureau of Labor Statistics of Illinois, Subject, Franchises and Taxation, Springfield, 1897.

上述諸報告大都屬於東部諸州的。但在十九世紀之末，不滿意現行稅制的趨勢漸佈於西部與南部的有些州內，這是值得注意的。威士康遜的委員會（註一）解說該會的結論欠圓滿，乃由他們所有的時間與材料不充分，故不能擬出什麼改良的一般方案。該會報告含有關於稅制發生與發展的精當敘述，現存稅法的分析與批評，與乎一些深遠改良的警覺提示。該委員會是西部諸州中第一次懷疑一般財產稅的好處的。然而他們却不願提出什麼激烈的改革，其理由乃以「大多數人民對一般財產稅制習之已久，任何激烈改革的建議或論調將不能邀其採納或考慮。」

(註一) Report of the Wisconsin State Tax Commission, 1898, Madison, 1898, 278 PP.

此種結論爲較後數月出世的德撒委員會的報告(註二)所引證。德撒委員會對於租稅的著述不及威士康遜委員會之勝任與諳悉，其活動限於條例的規定，因據條例，該會之職責「專在擬具一種或多種提案以達各種財產詳盡而平等之徵課目的。」故結果，該會報告對凡可以損害一般財產稅的原則之變革，並不予以深切考量。該會欲在現存稅法中找出有成功希望的改革，是不可能的。在他方面，同年吉俄爾給亞委員會的報告却非常激烈，以致未蒙立法機關之考察，而且篇頁過繁，竟至未克印行於世。

(註一) Report of the Tax Commission Created by Act of March, 1, 1899, to inquire into the System of Laws and Regulations now in Force affecting the raising of Public Revenue, etc., Austin, 1899-403 PP.

紐約聯席委員會於考察增加收入的各種方案後，最終建議徵課抵押權稅(註二)。他們建議廢除以抵押權稅爲州與地方同時併徵的動產稅之法律，而主張只由州徵課，稅率爲百分之零五。

他們計算此項收入約可達一〇,〇〇〇,〇〇〇圓。此種建議引起熱烈的辯論。無見解的贊成人，相信租稅之歸着恆落於課稅之點，故贊成此建議，乃以此稅係加於前此逃稅的富豪。無見解的反對者則以此稅爲貧人的負擔，因爲貧人的儲積大都存於儲蓄銀行，而此等銀行之投資實際均限於紐約不動產之抵押。不動產的經紀人雖與此派人有別，却相信此項新稅將干涉他們的營業，於是也加入反對。結底此提案竟未通過。

抵押權稅亦爲同年汪滿的報告（註一）所研究的問題。該州委員會從各方詳考此問題之後，建議抵押利率未超過  $4\frac{1}{2}\%$  者可以免稅。據他們的意見，若收入有任何低減時，僅須略增公司稅率，將補償之而有餘。

(註一) Double Taxation in Vermont. Report of the Special Committee appointed to report a Measure for its Relief to the Legislature of 1900, Burlington, 1900, -44 P.P.

此時期中的稅務報告，略如上述。我們可見出，無論在何處，一般財產稅之不適宜已被見出了；但是解脫此困難的途徑則向未明確的尋着。給予此問題以一些真確見解，並預備建設方案的

道路，這是留爲下一時期的工作。

### 三 第二期 1901—1910

前面已將一九〇〇年以前各州稅務委員會的報告討論過了。在新世紀中，我們不僅見出此類特別委員會的活動大爲增加，而且並有常設稅委會定期報告之出現。自然，此類定期報告，在較早的州財政史中並不是完全沒有的。如麻沙朱色得於一八六五年即已設立「州稅委員會」的機關，馬里蘭於一八七八年，涅滿的於一八八二年——此類機關主要是估評某種公司稅。至一八九一年紐折爾西亦創立「州稅局」(A State Board of Taxation)，英的安納創立「州稅委員局」(A State Board of Tax Commissioners)，它們的職權均比普通「平量局」(boards of equalization)較爲廣大。在一八九六年紐約亦仿設同樣的「州局」。此類機關或局均刊行常年報告，其性質大都有一定規定。但是在新世紀之開初，此種常設委員的職權更爲發展，其常年或兩年報告所討論的租稅問題，見解亦較擴大。第一次報告是威士康遜一九〇〇年的，繼之則爲米執

按一九〇一年的報告。在一九一〇年此種委員會共有九個，在此後十一年中，繼起者又有二十五州（註一）。在他方面，伊達荷之委員會於一九一五年取消；佛魯里達之委員會於一九一八年取消；窩民之委員會則於一九一九年取消。

（註一）沒有經常稅委會的諸州及其第一次報告出世的年代，列於下表：  
 威士康遜於一九〇〇年；米執安於一九〇一年；康內  
 克的及北加羅林拿於一九〇二年；西勿爾吉尼阿，華盛頓及德撒於一九〇六年；亞拉巴麻於一九〇七年；明尼蘇達於  
 一九〇八年；干薩斯於一九〇九年；倭海阿，窩民於一九一〇年；紐罕叶爾，俄勒岡於一九一一年；亞利桑拿，阿肯色，科羅  
 拉多，北達科大及羅得於一九一二年；佛魯里達，吉俄爾給亞，伊達荷，蒙大拿，內華達，南達科大於一九一四年；馬里蘭，紐  
 折爾西，南加羅林拿於一九一五年；新墨西哥，紐約，密士失比於一九一六年；阿的伊，密蘇爾於一九一八年；麻沙朱色  
 得於一九二〇年；特拉華於一九二一年。

在大多數州中，此種委員會僅稱為「州稅委員會」(The State Tax Commission)。在少數州中，其名稱則各別有三州稱為「稅委州局」(The State Board of Tax Commissioners)或「州稅委局」(Board of State Tax Commissioners)（註二）；有七州稱為「稅委會」(Tax Com-

missioners) (註二) 有一州 (註三) 稱爲「稅課州局」(State Board of Taxes and Assessments) 有一州 (註四) 稱爲「公司稅委會」(Commissioner of Corporations and Taxations) 有一州 (註五) 稱爲「州評稅局」(Board of State Assessors) 有一州 (註六) 稱爲「學校稅州委會」(State School Tax Commissioner)

(註一) 英的安納，米執安與羅得。

(註二) 康內克的，吉俄爾給亞，蒙大拿，北科達大 (自一九一九年以來)，德撒，華盛頓 (自一九一七年以來) 及西勿爾吉尼亞。  
阿。

(註三) 紐折爾西

(註四) 麻沙朱色得

(註五) 注滿的

(註六) 特拉華。其所以如此稱呼者，因新勞力所得稅與普通公司稅之收入係歸作學校用途之故。

在諸經常稅委會之中，威士康遜與明尼蘇達之報告最爲重要。次則華盛頓，西勿爾吉尼亞與

米執安的報告，以及魏近康內克的，羅得與紐約的報告，亦值得注意。但是，關於此方面魏近已有一書專門詳論，吾人於此似無再事贅述之必要了（註一）。

（註一）路慈 (Harley L. Ruiz) 所著 *The State Tax Commission. A Study of the Development and Results of State Control over the Assessment of Property for Taxation*, Cambridge, 1918, 671 pp.

在論述本期中各特別稅委會報告之前，我們最好略事述及一種協助研究此問題的私人集會之經過。其會為何？即在巴發洛 (Buffalo) 舉行的「國民租稅會議」(The National Conference on Taxation) 是（註二）。參加此會的不僅有財政學者，並有執行稅法的官吏，以及納稅重要各業的代表。職是之故，各種提案均繁博而有趣，而熱烈的討論尤足使會議進行饒有生趣。普通問題的提案則出自參議員，如倭海阿之嘉菲爾得 (Orville) 科羅拉多的巴喀林 (Bucklin) 密蘇爾釐的嘉得生 (Mr. Judson) 紐約的色汪得 (Seward) 與配底 (Purdy) 以及英的安納的裁判官 浩汪得 (Judge Howard) 大學的代表則有亞當斯教授 (Prof. Henry O. Adams) 威士特

博士 (Dr. Max West) 惠騰博士 (Dr. R. H. Whitten) 貝米斯教授 (Prof. Remis) 本書著者，以及其他銀行界的代表則有大衛斯 (Mr. Davies) 海因斯 (Mr. Hines) 保險公司則有哈弗滿 (Mr. Hoffman) 與弗來伊 (Mr. Fryer) 農業界則有一賓夕爾法尼亞州農業協進會 (The Pennsylvania State Grange) 的代表克利絲先生 (Mr. Creasy) 該會所採的決議係贊成避免雙重徵課，與謀州際間的協作。該會又規定選派執行委員會的方案，付委員會以籌畫擴張永久組織之職權。

(註一) National Conference on Taxation, under the auspices of the National Civic Federation. Neld at Buffalo, New York, May 23 & 24, 1901, -185 PP.

在新世紀中最初提出報告的是科羅拉多與干薩斯的稅委會。科羅拉多的報告是由參議員巴喀林負責撰擬，其主張地價稅，頗為人所注意(註二)。該委員會反對遺產稅，並實際未提及公司稅。但是，因其主張修改憲法，藉以減少課稅的硬性法規，雖未打算接受我們全部方案的人們亦真不表示贊同。

(註一) Report of the Revenue Commission of Colorado, Denver, 1901, -62 P.P.

在巴發洛會議中，英的安納的官吏宣稱該州的稅制優於其他諸州。干薩斯稅委會（註一）頗深印此言，故決計採行英的安納徵課公司的辦法。而該稅委會仍然固執一般財產稅，則巴發洛會議的有些討論，特別是關抵押權之徵課的，顯然生了效果；因為該委員會告訴我們，「此乃租稅負擔奇異轉嫁之另一例證，而為吾人今日始獲知者。」

(註一) Report and Bill of the Kansas State Tax Commission, Topeka, 1901, -113 P.P.

西勿爾給尼亞稅委會的報告（註一）的確可表明他們受巴發洛會議的益處不少。該會初步報告，以公正明白的態度提出稅法改良的意見。在最後報告中（註二）該會主張最上辦法無過於放棄徵課無形動產稅的企圖。但是他們自認在現行憲法之下，這個是辦不到的。他們建議，除靜待憲法之修正外，目前可將債務減稅辦法擴充於無形動產，免徵抵押稅，以及劃分稅源。

(註一) Preliminary Report of the West Virginia State Tax Commission, 1902, Charleston, -15 P.P.

(註二) Preliminary and Final Report of the West Virginia State Taxation Commission, 1902

Charleston - 78 PP.

汪滿的報告（註一），專注於公司與「大表」（Grand list）之討論。此報告包含有各種公司稅的簡明歷史，其建議則在推行累進率於收入稅（earnings tax）。他們宣稱「大表」之施行，成績最欠佳良，一點不能表明不動產與動產之真實現值。但是此種高論却續之以設立平量局為救濟法之建議，何異以狗尾續貂。汪滿的的經濟狀況尙算不得是進步的實業區域，這是顯然的。

（註一）Special Report of the General Assembly (of Vermont), 1902, relating to Taxation of Corporations and Individuals. By the Commissioner of State Taxes, Burlington, 1902, 134 PP.

明尼蘇達委員會（註一）告訴我們說，「自徵課動產以來，吾人便進於葛藤不解的淆亂之域。」他們的建議是淡然主張報稅法。但是他們却主張劃分州與地方收入，並於遺產稅亦略有討論。報告中最精采的建議是主採所得稅。

（註一）Report of the Tax Commission of Minnesota Created by Chapter 13, General Laws of 1901, for the purpose of framing a Tax Code. St. Paul, 1902, -223 PP.

密蘇爾釐的報告（註一）甚為平凡。該委員會認定一般財產稅的缺點，可命評價官將實在與課稅價值分行填具，可以救濟。若是此法尚不能達到預期的效果時，「其弊害亦決不如現行稅法之甚。」他們告訴我們，現行稅制之不良，如此其極，以致所作之任何統計，均無實用。又是密蘇爾釐尚未十分進到它應行達到對付問題真正困難的境界。

（註一）Report of the State Tax Commission of Missouri, 1903. Jefferson City, -36 Pp.

紐折爾西委員會一九〇五年的報告（註一）所論述的幾專限於鐵路問題。該會建議課於幹路財產上的稅率無妨增加；至第二級財產，雖仍可由州局徵課，但應完全按地方稅率，撥作地方區公益之用。此項建議業被一九〇五年的所謂都費爾條例（Duffield Act）所採取。但是此種改革不能愜公衆之意，故於一九〇六年有幾點又被改革（註二）。

（註一）Report of the Commissioners appointed to investigate the Subject of Taxation in New Jersey,

Trenton, 1905, -170 Pp.

（註二）前本書第六章。

加拿大之安別釐阿 (Ontario) 州的狀況，與我國各州所有的情狀頗為類似，故其租稅問題亦密切的相同。因是之故，該州專事研究鐵路稅的委員會亦曾考察吾國的現狀。其報告(註一)據云為索爾特教授 (Prof. Short) 所撰擬，論究此問題頗為精詳，除略述各種稅制之外，而結論到課鐵路毛收入稅為最良稅法。

(註一) Report of the Ontario Commission on Railway Taxation, 1905, Toronto, 1905, -219 P.P.

俄勒岡的報告(註一)則專注州經費由各縣按所有地方經費而不按所有財產評價的比例，貸款供給的計畫。此計畫之未見實行，原因已在前面述及(註二)。委員會結論的說：欲以現行稅法使徵課及於動產，殊不可能，若欲救此弊，則惟有由州課稅於公司之一途。

(註一) Report of the Board of Commissioners appointed under the Provisions of Chapter 90, law of 1905, for the purpose of examining and reporting on Matters of Assessment and Taxation. Salem, 1906, -332 P.P.

(註二)見本書第十一章。

加利佛尼亞稅委會有蒲勒因教授 (Prof. Pieman) 爲其祕書，這是很幸運的，蒲氏在該會報告中被稱爲「租稅與財政之專家」，該會報告書爲我國各州所編報告中，取材最爲勻稱之一種。該會曾發行一初步報告，將其各種擬試之建議，公諸批評（註一）。其最終報告（註二）則含有一些甚重要的改訂，並指出不動產稅之不公平，與徵課動產之失敗。該會認爲第一步改良在實行劃分稅源，而以公司稅爲州收入。該會依次討論各種公司，並考察每種公司的課稅原則。實在的說，此報告可稱爲公司稅的作物。對於鐵路，他們認定毛收入稅比米執安與威士康遜式的按值稅法爲優。該會提出的憲法修正案於一九〇八年失敗之後，又進行準備新修正案，建議州與地方收入完全劃分，以公司毛收入稅，以及銀行與一般特許權稅，充作州收入。他們又叫人注意一般財產稅之缺陷，劃分稅源的真意義，與新計劃之標的（註三）。該會的提案甚爲得當，遂於一九一〇年採作憲法的修正（註四）。

（註一） Preliminary Report of the Commission on Revenue and Taxation of the State of California,

August, 1906, Sacramento, 1906, -71 Pp.

(註一) Report of the Commission on Revenue and Taxation of the State of California, 1906, Sacramento, 1908, -296 PP.

(註二) Report of the Commission on Revenue and Taxation, Sacramento, 1910, -77 PP.

(註四) 見本書第十一章。

密蘇爾釐委員會(註一)亦為贊成租稅初步改良在於劃分稅源之一。因是之故，他的討論僅限於此項方案，表明劃分之利益並主張修改憲法以期劃分之實現。依據此項建議，該會擬具了一憲法修正案許可地方以抉擇租稅之權，此案被提出於議會，後來制訂為法律了。

(註一) Special Message of Governor Joseph W. Folk, Concerning Reform in Taxation, including a Report of the Tax Commission, January 17, 1907, Jefferson City, 1907, -11 PP.

麻沙朱色得委員會(註二)除以兩簡短文句建議擴大旁系為直系遺產稅與徵課股票轉移稅外，其主要報告則在公司稅。該委員會在此問題之研究上，直可視為一九〇二年公司法律委員會之繼續。公司法律委員會的報告引致一九〇三年法律之訂立，該法分公司稅為三部分，即街市

鐵路公司，其他公共役務公司，與普通商業工業公司，徵課各有不同。其徵課「公司超出數」(Corporate excess) 的辦法，如此法所稱的，已引起各方的不滿意。此新委員會却不願多所更張，而只提出枝節的修正，因為他們的意見以「麻沙朱色得現行的稅法比其最大最進步諸州所行的稅法為優故」有兩種少數報告，一是關於無形動產之徵課，一是關於一般稅制，却與此種結論不同。

(註一) Report of the Joint Special Committee on Taxation, appointed to Consider the Expediency of Legislation in amendment of or in addition to the General Laws relating to Taxation, January, 1907, Boston, 1907, -138 PP.

紐約稅委會(註二)，作者亦忝列委員之一，其報告注意於解決諸根本問題。紐約在此時差不多業已達到州與地方收入劃分的境地。在報告中討論的第一組問題是關於州收入的。在其他少數州中，有兩種州稅存在——即遺產稅與公司稅，而紐約則另有數種重要州稅，如酒類牌照稅，抵押登記稅，股票交易稅。其討論股票交易稅，該會擬擴充此稅於產物與其他交易。其討論最完備者則關於遺產稅。該會建議採行等級徵課，其稅率比任何地方所行的為甚高。他們宣稱的三個基本

問題是州與聯邦徵課之關係；州與地方徵課之關係；與乎地方徵課之改良。關於第一點該會討論羅斯福總統（President Roosevelt）建議徵課聯邦所得稅與遺產稅的主張。他們反對聯邦遺產稅的建議，其理由以這樣將剝奪了各州所憑以改良租稅的主要資藉之一。他們又叫人注意因州際複雜情形而生出的重複徵課流弊。該會建議設立一永久機關專事考察此類問題。

（註一）Report of the Special Tax Commission of the New York, transmitted to the Legislature, January 15, 1907, Albany, 1907, -189 PP.

至論州與地方收入關係，該會區別稅源之劃分與稅收之分配（註二），主張特種財產或營業由州課以甚高稅率，而特稅收剩餘之一部分分配於地方區。該會從事論究的末一點則為地方稅之改良，在此點該委員會意見不一，雖是他們對於現制一致猛烈的攻訐。一種補充報告主張加強的實施現律。第二種補充報告則提議舉辦所得稅；而第三種則反駁前兩種建議，而主張採行地方選擇制，以達用等級住所稅（habitation tax）代替動產稅的鵠的。

（註二）見本書第十一章。

在次年即一九〇八年中，不下有六種報告出現。第一種是麻沙朱色得的（註一）。該州在一九〇七年委員會的報告（註二）甚不適宜，故此新委員會被授以廣大的範圍。在討論一些關於公司稅分配的問題以後，委員會從事研究動產稅問題。他們持出統計來表明此稅制在麻沙朱色得及在其他地方之失敗。其提出的救濟是採行巴提莫（Baltimore）城課證券以低定率稅的辦法。於是他們建議修正憲法，許可分類辦法，並又主張增高州稅委會的權力，使之在地方稅吏之上。

（註一） Report of the Commission on Taxation to investigate the Subject of Taxation and to Codify, revise and amend the Laws relating thereto. Boston, 1908, -234 Pp.

（註二）見本書前數段。

倭海阿委員會（註）對現存制度予以概略的論述，其中包括施於公司的尼科爾斯（Nichols），威里斯（Willis），以及柯爾（Cole）的各法律。他們所論重要不平諸點，是不動產所有主間；動產所有主間；個人與公司間，以及公司與公司之間，之不平等。他們的主要建議是：修正憲法使稅課分類；設立州稅局；增多不動產評價的次數；劃分州與地方收入；以及課稅公開。數年以後，他們有些

建議已被採行。州稅委會已設立了，不動產之十年評價已改爲四年評價了，並各個納稅人應由政府給與印成的不動產冊簿一本，亦已制爲定規了。

(註一) Report of the Honorary Commission appointed by the Governor to Investigate the Tax System of Ohio and recommend Improvements therein. Columbus, 1899. 此報告有兩版本，一種計六二頁，載有州長的書信，另一種計六四頁，則未載此信。

繼後則有魯西安納委員會的報告(註)。據云該會的結論，「以依據憲法平等與一律的規定之一般財產稅是不良的，而且是最不平等與最不公道的。」乃爲事實所使然。因是他們建議修正憲法以謀徵課之分類；劃分州與地方稅，乃屬「根本之圖」；設立永久的稅務委員會；免除抵押稅；徵課真正的遺產稅；按毛產量以徵課鹽、硫磺、石油與煤汽礦；分別徵課土地與地上改良物；徵課公司特許權稅；徵課棉花預售印花稅(Cotton-future stamp tax)。末了，他們反對現行的牌照稅。此外又有委員私人提出的三種報告：一種是關於徵課的規則；第二種是關於抵押的徵課；第三種是關於憲法修改之必要。在一小小的卷帙中包含若許有價值的材料，這是較近的報中所難見着

的。

(註1) Report of the Tax Commission of Louisiana, Baton Rouge, 1908, -36 PP.

在一九〇八年之末，又有三個新英蘭的州報告發表。(註二) 注滿的的委員會則開始宣稱：「無疑的，吾州一般人均相信我們現行稅制中有一些巨大謬誤。」但是，他們又宣言，若非經透澈考察之後，却不可遽行猛烈的改革。他們的重要建議包含：設立稅委會，分別評定土地與建築的價值；廢除抵銷債務的權力；徵課直系遺產稅；取消本籍與客籍公司股票徵課的區別；與減輕儲蓄銀行稅。該會半數委員又建議採行巴提莫城的稅法。少數委員反對定率稅制，而主張等級所得稅。

(註1) Report of the Commission on Taxation of the State of Vermont, Montpelier, 1908, -115 PP.

緬印委員會(註二)告訴我們，表報法已歸失敗。他們研究劃分州與地方收入問題，但歸結的說，劃分縱有種種益處，「但欲我們的全部收入均仰給於特許權稅，將有暴濫立法之弊。」他們贊成按值稅法的公司稅；建議徵課遺產稅，減低銀行稅，與廢除保險稅中的報復規定。他們贊成採取巴提莫法以徵課抵押權，並熱烈主張設立永久稅委會。末了，他們又注意徵課荒地相關的法律問

題，並不贊成課森林地以木材稅。

(註一) Report of the Maine Tax Commission. Waterville, 1908, -91 P.

紐罕叶爾的報告共有兩巨帙——分報告與附錄，凡自一六四一年以迄現在的稅法均搜列其中(註二)。委員會指示的說，「關於填具宣誓的財產表於評稅人的法律，實際無人予以細心考察。」他們的措詞不十分謙恭，譬如他們援引西勿爾吉尼亞一位前任州長的話，而斷言「倭海阿的稅法為舉國稅法中之最頹廢而最笨拙者。」他們不喜歡巴提莫法，因「此法雖可誘致馬里蘭的公民趨於誠實，而大部分無形財產稅却出於評價官吏之虛構。若是由他們猜定價值，則稅率之大小將無若何關係。」他們建議劃分州與地方收入，豁免貨幣與信用之徵課。他們主張直系遺產稅；駁斥麻沙朱色得徵課公司的辦法；建議課稅應依據純所得的資本合價。人頭稅，他們認為須加改良，改為固定稅而不視為財產稅之一部。末了，他們又強烈主張設立永久稅委會。該會有一委員分撰一鐵路稅報告書，詳論美國所會利用的各種稅法。

(註二) Rep. of New Hampshire Tax Commission of 1908. Concord, 1908, -326 P. Appendix to

Report of Tax Commission of 1908. Taxation in New Hampshire, Concord, 1908, -300 PP,

於前述諸州報告之後，續以夏威夷（Hawaii）委員會之報告，或許無不合之處吧（註一）。自然，夏威夷的問題是與大陸所有的問題大有不同，如該委員會所說，「該島的產業生活尚未十分複雜；課於動產上之稅尚不易脫避，發現財產本體亦無困難。」夏威夷之真正問題是不動產稅，「營利企業」稅與所得稅諸問題。委員會建議三年評量不動產價值一次，而廢除八年租息制，按後法房屋售賣價格認為當於其實際租息價值之八倍。在他方面，該會不贊成廢止禾稼稅（Tax on growing crops）與營利企業稅。末了，該會建議修改遺產稅，並主張人頭稅。此報告可表明經濟環境之影響財政制度，這是最堪玩味的。

(註二) Report of the Tax Commission to the Governor of Hawaii, June 30, 1908. Honolulu, 1908,

-87 PP,

在一九〇九年，我們見着三種報告。特拉華委員會使人注意該州已實行劃分制度了，但仍有不愜人意的地方。第一層，課於職業上的州稅完全失於粗疏。該委員會建議以安剔釐阿（Ontario）

的職業稅法代之。他們又建議徵課遺產稅，增高牌照稅，並經營蠔塘的收入。在學理上他們相信最公平者為所得稅，但對其實施性尚有懷疑。末了，他們主張設立永久的稅局。報告的附錄則為特拉華的租稅略史，以及現存法律之觀察。在其次年的最後報告中（註二），他們又將前度的多數建議重複申述。

(註一) Report of State Revenue and Taxation Commission of the Joint Assembly of the State of Delaware, January 5, 1909, Dover, -83 PP.

(註二) Report of the Delaware State Revenue and Taxation Commission, Dover, 1910, -13 PP.

阡的伊委員會（註一）分爲二組：一組是建議委員，專事提擬建議案；另一組是稅務委員，專事草擬法律。本委員會的報告認爲阡的伊稅制有四失宜之點：「第一，不能籌得充分的收入；第二，有些門類財產擔負過重；第三，有排逐大部分資本於州外之弊；第四，誘致脫稅，欺偽，妄誓，鼓勵人民輕視法律，降低民德標準。」其建議是修正憲法以示分類；設立永久稅委會而畀以較大權力；以及劃分州與地方收入。

(註一) Tax Revision, State of Kentucky, Tax Commission, Advisory Commission, Frankfort, 1909,

-45 PP.

我們在前一頁曾叫人注意一九〇八年麻沙朱色得委員會的報告。該州曾將建議的千分之三稅 (three-mill tax) 是否適憲的問題提詢於最高法院 (The Supreme Court) 及到答案為否定時，普通法院 (General Court) 贊成修正憲法以容納此項分類。於是該州組織一特別委員會以研究此問題，其正負兩方的辯論由布拉克教授 (Prof. Bullock) 與馬太先生 (Mr. Matthews) 彙編成冊(註一，註二)。該委員會於考察布拉克及其朋儕的辯論後，結果予以反對(註三)。該會駁斥的說：「不管現行制度有何種缺點，而該建議方案的流弊恐更甚於此。」他們反駁的理由，綜括之有如下述：第一，千分之三稅搖動了財產價值，與鼓勵資本向外投殖，將招致經濟的攪亂；第二，減少了收入，將引起財政的變動；第三，分類權將被利用以舉辦無數稅率不同的特稅，使物價有搖動之處；第四，以減低稅率的方式，企圖得到立法部的贊助，將發生永久的煽動；第五，修正案若獲通過，將開啓制定不公道與差別待遇法規之門，而給富者以懲戒。這個報告足以使分類徵課運動歸於斬

絕。

(註1) Argument in Favor of the Proposed Constitutional Amendment permitting the General Court to Classify Property for the Purposes of Taxation 參見本報第十七屆商會之租稅委員會而作十月二十  
大五一九〇九年 58 P.P.

(註2) The Proposed Amendment for the State Constitution. Argument of the Remonstrants. 羅大  
(Nathan Mathew), Boston, 1909

(註3) Report of the Commission appointed under the Provisions of Chapter 142 of the Resolves of  
1909, to Investigate the Laws relating to Taxation, Boston, 1909, -80 P.P.

#### 四 市稅委會

在吾人評議末一期的州稅報告書之先，若略事述及市稅報告書，將是有益不少。市稅報告是比較較近的事。其較早的市稅報告業已在前面說過了。但是在二十世紀之初，吾國大城市的租稅

問題已佔重要的地位。在芝加哥市俱樂部 (The City Club) 的公務委員會特選出市收入制度為研究的最首要問題。梅里門教授 (Prof. Merriam) 被選擔任考察工作。梅氏的報告是有趣味與價值的 (註一)。其報告分為四部，第一部敘述芝加哥收入制度自一八七一年以來之沿革；第二部論述美國與外國城市的收入制度；第三部研究芝加哥現在的收入；第四部討論一些改良的普及問題。其報告頗為明晰簡賅，而多提示，不僅對現在弊端有尖銳的分析，並可表明他審悉輓近的著述。其包括的範圍過於廣泛，若是逐項均須加以精確的評述，恐非另撰一財政專書，不能辦到。我們此處只須說此報告不僅是對現狀的系統敘述，而且是提示改良有趣味的建議書，也就夠了。

(註一) Report of the Investigation of the Municipal Revenues of Chicago. 梅里門 (Charles Edward Merriam) 所著 Chicago City Club, 1906, -161 PP.

紐約城比芝加哥的狀況稍佳，因它們的法律不同，管理亦異。但是紐約也有許多複雜問題，致有一九〇五年租稅財政顧問委員會之任命。此委員會又分為三委員會。租稅收入委員會擬具了好幾種報告書 (註二)。其中有關於倫敦、巴黎與柏林市政收入的統計研究，以及因公司股票發行

而生欠收稅款與暴濫情事的報告。委員會的各項建議隨後被制爲法律。主要報告則係關動產稅之管理，因此稅幾已完全等於零故。在本年中比較後組織的，尙有市債委員會與會計統計委員會，均擬具有報告書（註二）。

(註一) Advisory Commission on Taxation and Finance, Committee on Taxation and Revenue; Reports submitted at meeting of May 9, 1905 (New York, 1905, -43 P.P.); Report of Mr. Purdy on the Personal Property Tax, 1905 (New York, 1905, -3 P.P.); Report of Committee on Taxation and Revenue December, 1905. (New York, 1905, -37.) Report of Committee on Taxation and Revenue on Personal Property Taxation, 1907 (New York, 1907, -9 P.P.)

(註二) Advisory Commission on Taxation and Finance. Report on the City Debt in its Relation to the Constitutional Limit of Indebtedness. Containing a Proposed Amendment to Section 10 of Article VIII of the State Constitution, April, 1907, -14 P.P. Report on the System of Accounts and Statistics of the City of New York, June, 1907, -25 P.P. Report of Committee on Taxation

and Revenue on Collection of Arrears of Real Estate Taxes and Assessments, Dec., 1907, -33  
pp.

因為紐約負債甚鉅，而憲法又限制債額僅能等於不動產課稅估價百分之十，故欲行急遽變革的計畫，殊不可能。但是，市債的大部分僅是有名無實的，因自來水費、碼頭租與地道租之收入足夠支付債息而有餘。因此之故，委員會建議修正憲法，使市營自給企業所發債票不受憲法規定的限制，並又規定伸縮的辦法，即企業萬一變為不能自給時，其所發債票應立刻算入市債之內。關於追收欠稅的報告指出現行稅法之不適宜，並建議實施租稅留置權 (Tax Liens) 以資救濟。此項建議以及前一關於市債的建議，不久均制為法律 (註一)。統計與會計報告則不如是之深入，但是有些建議却獨立為「市政稽核局」(The Bureau of Municipal Research) 所採，結果改良了預算手續與市會計法。在一九〇八年委員會又提出它的最終報告 (註二)，其中已實行了亦被重複申述。

(註一) 留置權法律於一九〇八年制定；改訂債額限制的憲法修正於一九〇九年採行。

(註1) Advisory Commission and Finance, Final Report, October, 1908,-161 P.P.

在紐約租稅問題之研究中，非官方的助力，則為市商會的州市稅委員會所貢獻的。在新世紀之初葉，一年餘的期間中，差不多繼續發表了五個報告，均為色洼得(Hon. G. H. Seward)主席該委員會時所擬製的(註二)。這些報告敘述紐約當時所有的稅制，但與此時俄得爾州長(Governor Odell)主張獨立州收入的計畫不十分吻合。嗣後數年，一般人討論的主要題目是抵押權之徵課。該會有數種報告發表(註三)。在前數頁吾人曾提及紐約一九〇〇年委員會關於抵押權稅之建議。經過長時間鼓吹之後，始於一九〇五年制為法規。將抵押權從財產稅劃出，而課以甚低的定率財產稅，並規定新法的施行辦法。此項法規又引起了人民的激論，遂於一九〇六年，將逐年稅(annual tax)改為登記稅。商會委員會的報告亦協同促成此結果。

(註1) Report of the Committee on State and Municipal Taxation of the Chamber of Commerce of the City of New York, Submitted October 4, 1900. New York, 1900,-36 P.P. 同業報告 Submitted December 20, 1900,-12 P.P. 同業報告 Submitted January 3, 1901,-12 P.P. 同業報告 Submitted May

2, 1901,-14 Pp. 國譯譯中 Submitted December 5, 1901 -4 Pp.

(註11) Reports of the Committee on State and Municipal Taxation of the Chamber of Commerce of the State of New York. Report on the Stranahan Mortgage Record Tax, 1902; Report on the Corporation Tax Bill, 1902; Report on a Plan for reducing Taxation, 1902; Report on the Taxation of Mortgages, 1902; Report on the Taxation of Mortgages, 1903; Report on the System of Taxation of New York, 1903; Report on the Taxation of Mortgages, 1904; Report on Tax Measures pending in the Legislature, 1905; Report on the Taxation of Mortgages, 1906.

或許促成逐年抵押權稅之廢除更有力量的是「紐約稅務改良協會」(The New York Tax Reform Association)所刊行，而為該會秘書配得(Mr. Lawson Purdy)所編擬的報告(註12)為求解決此問題起見，配得選出自一八八一年以來即已廢除抵押稅的紐約有些縣區，以及麻沙朱色得與紐約鄰接的諸縣，作為比較。配得又選出由單行法徵課抵押的賓夕爾法尼亞諸縣，作為論

證。他依據抵押稅紀錄製訂統計表式，結果證明紐約依舊法（即以抵押稅爲一般財產稅之一部）課抵押稅時，致使有些縣的利息率有千分之一·五的增加，有些縣有千分之三至四之增加，至一九〇五年施行逐年抵押稅後所增加之利息率竟比所付稅額爲略高。至廢除逐年稅而代以登記稅後，統計表又表示利息率又按比例而低減。此種一般學理的證明引致以後數年其他諸州採行抵押登記稅。

(註一) Mortgage Taxation and Interest Rates: Abstracts of Mortgage Records in Certain Counties of New York, Massachusetts and Pennsylvania, illustrating the Effect of the New annual Mortgage Tax Law. New York Tax Reform Association, 1906, 19 P.P.

在上述市政顧問委員會諸報告之中，有一報告建議掃除紐約城動產稅之殘餘痕跡。市長格羅（Mayor Gaynor）於就職之始即提出此項計畫。商會委員會（註二）覺得此項法規應適用於全州，不應限於紐約一城，故表示反對。但是「商人協會」（The Merchants' Association）的委員會却與之相反，而贊成此項提案（註三）。雖是此案未被多數通過，而其目的却因次年「擔保債務」

(secured-debts) (註三) 法規之頒行，實際業已實現一部份。

(註一) Report of the Committee on State and Municipal Taxation of the Chamber of Commerce on the Bill to Amend Section 4 of the Tax Law in Relation to the Exemption of Personal Property from Taxation, May, 1910. 此報告又刊載於商會的公報 (Monthly Bulletin) 第二卷第(二號) 110—111頁。

(註二) Report of the Committee on Finance and Taxation of the Merchants, Association of the City of New York on the System of Personal Taxation, March 26, 1910. 此報告刊佈於「商人協會」的公報 (Bulletin) 並另有單行本。

(註三)「擔保債務」指凡不屬於抵押登記法之其他抵押，債票、欠單與證券。此項證券僅按其面價千分之五納稅一次，即可免除地方之動產稅。若所有主未納州稅時，則應受地方徵課其所負債務不能如前此之可減除或抵銷。實在的，一九一一年之法規即將抵押登記稅擴充於一切債券或抵押。

紐約城的動產徵課差不多將到消滅之域，但巴提莫城的狀況却與之微異。該城於一九〇七

年設立一顧問委員會（註一），主席者為荷蘭德教授（Prof. Hollander）。設立此委員會的原由，據云係因增加收入之急需，直接財產稅過於苛煩，與其他稅源之缺乏伸縮性，實有研究改進之必要。委員會建議，謀收入之增加，可增重酒類牌照稅，與舉辦公共役務公司之街市特許稅。其報告最饒趣味部分是關於動產問題。按照所謂巴提莫稅法，凡債票或債務證券，以及非馬里蘭公司之公司股票，課以定率稅一律千分之三。此稅法採行在一八九七年，結果估價增加在一八九六年約為六百萬，在一九〇七年，竟超過一萬五千萬。但是此種顯著的成績却不能使委員會忽視此法的內在弱點，因在一九〇七年，人口有五五〇，〇〇〇，而報告握有證券者僅二，二八一人。

（註一）Report of the Advisory Committee on Taxation and Revenue, submitted to the Mayor of Baltimore. Baltimore, 1908 - 152 PP.

在他方面，有形動產稅辦理的成績則更屬惡劣，在一九〇八年時的稅基比一八九八年時實際減少甚巨。同樣的，據云馬里蘭公司的股票為巴提莫城所有的，在一九〇〇年價值為四千一百萬，至一九〇八年則減為三千六百萬。因是之故，委員會建議設立「州稅司」（State Tax

Commissioner)並改善「上訴稅務法庭」(Appeal Tax Court)之組織。但是該委員會對「任何竭澤而魚或施以如梳如篦的辦法」均所極端反對。

畢杏堡 (Pittsburg) 的報告只可一語及之(註一)，因其所從事者僅限於不動產之分類問題。畢杏堡以保存初期分類法著稱，其分財產為城市的、鄉區的、與農業的三類。一九一〇年的委員會見出此種區分無異給營業利益與小房主以懲罰，而獎勵投機。因是該委員會反對此全部制度，並建議提出一取消分類，而如美國其他城市規定估價一律的議案。此項建議後於一九一一年制訂為法律。

(註一) Tax Property on Full Value Recommendation for Legislation to abolish Present Classification of Property for Taxation Purposes. Report of Committee on Real Estate and Taxation, approved by Chamber of Commerce of Pittsburg, November 10, 1910. Pittsburg, 1910, -7 PP.

數年之後，我們又見着畢杏堡另一報告書(註二)。在第二十年中之前數年，有一種贊成免徵改良物之運動，在一九一三年，該城採行所謂等級稅法律，規定改良物之估稅價格，每兩年或三年

減稅百分之十，推至一九二五年時，改良物只稅其估價之半。委員會建議繼續施行此法，但是又主張廢除動產稅，舉辦等級遺產稅與所得稅，由州徵收而分配一部分於該城。為執行此項方案起見，又建議設立州稅委員會。

(註一) Report of the Committee on Taxation Study to the Council, City of Pittsburgh, 1916, -105 P.

同時，喀利斐蘭 (Cleveland) 亦從事研究它的地方困難情狀。其報告書(註一)解決困難之途徑，一部分由於分類稅法，一部分舉辦抵押登記稅，再一部分以公司稅為州獨立收入，而准許各城徵課地價增加稅。大多數委員贊成累進遺產稅與地方地價稅。

(註一) Report of the Special Tax Commission of the City of Cleveland, 1916, -72 P.

在三佛蘭西斯哥 (San Francisco) 市區財政問題之解決，則從開支方面着手，其一九一五年之報告宣稱(註一)，向來徵課的各稅源業已達到極限，解決問題，只有從預算改良與減縮努力。關於稅務行政的見解亦見於坎不里吉 (Cambridge) 委員會的報告(註二)，該委員會之委員中有布拉克教授 (Prof. Bullock) 與斯巴富得 (Spofford)。該委員會建議評價委員應由委任而不

可由選舉，應製備課稅圖表，並應雇用土木工程師以製定數學程式及表格。

(註1) California State Tax Association, *The Problem of High Taxes in San Francisco*. San Francisco, 1915, -119 PP.

(註2) City of Cambridge, Massachusetts, *Report of Special Committee on Study of the Local Real Estate Assessment Situation*, 1915, -14 PP.

贊成增益地價稅的運動，在紐約可算已達頂點因該城主張免稅改良物的政治運動甚為活躍，遂有一九一四年「稅務委員會」(The Committee on Taxation)之設立。在一九一三年時，即有一特別委員會(註1)建議採行「不勞增值稅」。至一九一六年，一範圍較大的委員會，作者亦忝任該會執行委員會主席，曾擬具一種較為精詳的報告書(註2)，並附有三種專家報告(註3)。結論是決然的反對免稅改良物之主張，結果不僅使紐約的此種運動歸於靜寂，並使全國亦不再作此主張了。嗣後，第二紐約城委員會的報告(註3)，主要是研究稅務行政問題的，建議舉辦普通所得稅，擴充徵課公司的所謂愛姆生法規(Hinderson Law)，並舉辦或種特稅，以謀市收入之增加。

(註1) Report of the Commission on New Sources of City Revenue, City of New York, submitted to the Mayor January 11th 1918, -116 PP.

(註11) Final Report of the Commission on Taxation of the City of New York 1916, -398 PP.

(註12) 三德威遜報告書 Excess Condemnation, Report of the Committee of Taxation of the City of New York with a report prepared by Herbert E. Swan for the National Municipal League. New York, 1915, -117 PP.; The Exemption of Improvements from Taxation in Canada and the United States. A Report by Robert Murray Haig. New York 1925, -254 PP.; Some Probable Effects of the Exemption of Improvements from Taxation in the City of New York. A Report by Robert Murray Haig. New York, 1915, -254 PP.

(註13) Report of the Mayor's Advisory Commission on Administration of the Tax Law of New York 1917, -107 PP.

本期中最末一種市報告書是威尼柏格 (Winnipeg) 的 (註14) 在加拿大所謂單一稅的試

驗已證明結果甚壞，故評價局報告此稅近來不僅未增加不動產的負擔，而且有使之減少之勢。該局的結論則總歸於主張將自一八九三年以來用以代替動產稅的舊職業稅改變為所得稅。

(註1) City of Winnipeg. Report of the Board of Valuation and Revision on Systems of Assessment and Taxation, 1917. -75 PP.

## 五 最末期 1910—1921

我們仍然回到特別州稅委員會，而進入最末一期，在此期中，一般趨勢顯有一些變遷。在一九一〇年開始發表者為羅得的數報告書。該州委員會見出一般的不好現狀（註二），而建議施行一些有效的州監督；區分財產而課或種無形財以低定率稅；改良公司稅法（羅得乃固執舊一般財產稅法適用於公司稅的少數州中之一）；規定以公司稅與遺產稅為州獨立收入；以及劃分土地與改良物之課稅。其二有價值的附錄則中敘稅務監督的方式，並評論重要諸州的公司稅法。在其第二年之第二報告中，該委員會指出「一年以來一般財產稅之不為人信，比往昔更甚」（註二）。

該會同時又考察威士康遜與明尼蘇達集中徵課的狀況，而傾服此法比以前更為澈底。其報告並有一附錄彙載一九〇九年至一九一〇年間所有各州稅律的重要改革。

(註一) State of Rhode Island and Providence Plantations. Report of the Joint Special Committee on the Taxation Laws of Rhode Island. Providence, 1910, -183 PP.

(註二) Second Report of the Joint Special Committee on the Taxation Laws of the State of Rhode Island. Providence, 1911, -98 PP.

是年下季委員會又提出另一報告(註一)，擴充其公司餘數稅(譯者按：corporate excess 係指資本與債票之總值中減去動產與不動產估稅價值後所餘之數，其詳見本書第六章普通公司稅節目中)之建議於一切公司。此項建議在次年即訂為法律。

(註三) Second Report of the Joint Special Committee on the Taxation Laws of the State of Rhode Island. to His Excellency the Governor, Providence, 1911, -58 PP.

在一九一〇年之上季，有兩種著名的報告出現。奕倫諾哀委員會之委員與顧問中有大學校

長哲博士 (President James)、教授梅里門 (Merriam)、金來 (Kingley) 與費里 (Fairlie) 一流學者，這是頗關重要的。其報告並不甚長 (註一)。但其材料却另編為兩巨帙：一帙是奕倫諾哀稅制的敘述，由費里教授編擬的 (註二)；另一帙則是稅律與判決之彙載 (註三)。

(註一) Special Message of Charles S. Deneen, Governor, to the General Assembly, transmitting the Report of the Special Tax Commission. Springfield, 1911, -35 PP.

(註二) A Report of the Taxation and Revenue System of Illinois 委員會報告書 1910, -265 PP.

(註三) Compilation of Tax Laws and Judicial Decisions of the State of Illinois Made by Albert M. Kales and Elmer M. Llesmann, under the direction of the Special Tax Commission. Springfield 1911, -273 PP.

費里教授的報告實在是一種租稅作品。其討論不動產之估價過低，抵押權之徵課，公司之徵課，並連帶敘述「教員聯合會」(The Teachers' Federation) 各案，以及特稅與規費諸點，是值得特別注意的。其中有一章專論美國六個或八個典型州中的公司稅。委員會依據費里教授的結論，

建議修改憲法以打破徵課一致之嚴格規律；設立州稅委員會，與改地方估價員為縣估稅員。

賓夕爾法尼亞，在有些地方比他州較為進步，亦決於是年研討它的稅制。於一九一〇年提出一初步報告後，復於一九一一年發表它的完全報告（註一）。委員會主張州與地方之現有劃分徵課辦法，「是可寶貴的特點，應予以保存。」他們建議舉辦等級遺產稅；徵課白煤以定率稅；擴充商業牌照稅；以及廢止或種免稅辦法。他們對恢復地方動產稅的建議表示反對，而認為證券定率稅法進行甚佳，他們又認為增加稅務的集權可以達到良好效果，却是仍然堅持他們的決議。

（註一）Report. The Joint Committee of the Senate and House of Representatives of the Commonwealth of Pennsylvania to Consider and report upon a Revision of the Corporation and Revenue Laws of the Commonwealth to the Legislature Harrisburg, 1911, -244 Pp. 其初步報告之

題名亦同，其篇幅僅十頁。

在是年中稍後又有勿爾吉尼阿委員會的報告出世（註二）。委員會以劃分州與地方收入為其理想目標，至於目前，則因或種事實關係只贊成部分的劃分。他們認為較急切之務，在設立一集

權的永久稅委會，以負管理所得稅之責，但在現狀之下，他們承認此舉難行。又是，他們建議低率證券稅，至於公司，他們認為毛收入稅比按值稅法為佳。此報告係依據該會才能甚優的秘書富里滿（Mr. Douglas S.）所提供的許多個別研究而作成的，這些研究包羅至為宏富。

（註1）Report to the General Assembly of Virginia by the Tax Commission appointed to make an Investigation of the System of Assessment, Revenue and Taxation now in force in this State.  
Richmond, 1911, -369 Pp.

是年之最後報告是米執安委員會的，該會委員僅三人，亞當斯教授（Prof. Henry O. Adams）乃其中之一。其初步報告成於是年十月（註一），其最終報告則在是年之終刊行（註二）。該委員會建議劃分州與地方收入，雖是他們認為此項提議或將不獲立法部的贊同。因此之故，他們又提出一變通辦法，其主要之點則在仿行麻沙朱色得公司餘數法於公司稅。此外，他們又建議增加遺產稅，徵課城區鐵路與水力公司稅，以及仿行紐約的擔保債務稅法，但主張逐年一徵。他們不贊成直系所得稅。末了，他們宣稱甚滿意現行的按值鐵路稅，並相信此類公司縱比其他人格徵課較重，亦

不應有若何抱怨。

(註1) Preliminary Report of the Commission of Inquiry into Taxation of the State of Michigan, 1911, -37 PP.

(註11) Report Commission of Inquiry into Taxation, Michigan, Lansing, 1911, -53 PP.

至一九一二年活動的情形略有低減。衣阿華委員會(註1)其結論係依據比較研究，強烈反對恢復「逐稅法」(the tax ferret system)。雖是該州方正施行千分之定率稅於證券徵課，但委員會却報告此制辦理甚壞，因其為地方估價故。他們建議設立一州稅委員會。他們宣稱已將至少部分劃分稅源之利深印腦海，故力主將此問題交由擬設的永久委員會研究。他們總結的說，衣阿華尙未屆可以舉辦直系遺產稅或所得稅的時期，但相信此種變革之推行盡利，為時亦不甚遠了。

(註1) Report of the Special Tax Commission to the Governor of Iowa. Des Moines, 1912, -156 PP.

佛魯里達委員會(註1)建議劃分稅源，與分類徵課，並提出數種提案以期其主張之實現。末了，吾人應注意森林之徵課在西北諸州已佔如此重要，以致康內克的特設一委員會，其報告書

(註二) 建議森林課稅之基礎應準於出產而不準於財產。麻沙朱色得委員會在稍後一點提出的報告(註三)亦持同樣的結論。

(註一) Report of the Tax Commission. Tallahassee, Fla. (1912), -55 Pp.

(註二) Report of the Special Commission on Taxation of Woodland. Hartford, 1912.

(註三) Report of the Commission on the Taxation of Wild or Forest Lands Boston, 1914, -98 Pp.

在一九一三年，紐折爾西首先發表一報告(註一)，熱烈主張設立永久州稅委員會，徵課公用事業稅，以及施行地方徵課的監察。此報告又提出某些較小的建議，如廢止人頭稅之類，並進而考察徵課根本基礎之改良。委員會建議免課動產稅，但是又聲明的說，若認此舉為過急進，而分類方法至少是應採的。他們提議改良遺產稅與公司稅，並建議以職業稅代替動產稅。至於所得稅，是否為一般民意所採取，該會表示無十分把握。

(註一) Report of the Commission to Investigate the Tax Assessments in the State of New Jersey,

Trenton, 1913, -84 Pp.

烏台委員會的見解頗與之類似。其一九一二年之初步報告（註一），於考察動產稅崩潰原因之後，而建議施行無形財之低率稅，並廢止人頭稅。該委員會雖認為所得稅是將來應辦的，但在目前却主張等級遺產稅。但是他們對於劃分收入的主張，却未有十分印象。因該會建議之結果，烏台曾將憲法修正案交付選民表決，但未被通過。所以該會最後報告（註二）痛言解決租稅之諸種困難，已無希望，而只重復建議舉辦遺產稅與廢止人頭稅，以及其他數種不甚重要的主張。

(註一) Preliminary Report of the Board of Commissioners on Revenue and Taxation for the State of Utah, Salt Lake City, 1912, -46 PP.

(註二) Final Report of the Board of Commissioners on Revenue and Taxation for the State of Utah, Salt Lake City, 1913, -232 PP.

馬里蘭委員會的報告（註一）則較為精當。委員會於考察一些較小事件，並建議徵課直系遺產稅與特許權稅之後，進而評罵所謂巴提莫法。他們認為此法的現狀殊欠圓滿，主要原於地方評價辦法之不適宜，故建議設立一永久稅委會，為一切建議之首要問題。他們贊成收入之部分劃分，

並主張對所得稅持觀望的態度。此年中又有康內克的關於公司稅的著名報告出現（註二），此報告於敘述法律的沿革，與論列其他諸州的稅制之後，建議徵課公共役務公司以毛收入為準，而其他公司則應取比較略異的準則。

（註一）Report of the Commission for the Revision of the Taxation System of the State of Maryland and City of Baltimore. Baltimore, 1913, -445 Pp.

（註二）Report of the Special Commission on Taxation of Corporations Paying Taxes to the State Hartford, 1913, -238 Pp.

阡的伊對其稅制最爲不滿，故其特別稅委會延聘加利佛尼亞大學蒲勒因教授（Prof. Plei-  
g）爲專門顧問。其初步報告（註一）依照蒲勒因教授的意見，駁斥劃分收入辦法，其理由係因「加利佛尼亞採行劃分的諸種主因，並不存在於阡的伊之故。」委員會認爲據現在地方實際狀況，徵課分類是適宜的。在最後報告中（註二），委員會將分類辦法詳細規畫，並建議設一永久稅務委員會。他們又相信阡的伊尙未屆達實行所得稅的時期。

(註1) Preliminary Report of the Special Tax Commission, Frankfort, 1913.

(註2) Report of the Special Tax Commission of Kentucky, 1912-14, Frankfort, 1914

同樣的觀念亦見於內布拉斯加委員會的報告(註1)，該委員會建議修改憲法以准許課稅之分類。但是他們又改訂他們的建議，而主張折衷辦法。若不能採行憲法修改時，他們建議設一永久稅委會，變更遺產稅，徵課公司的特許權價值，以及廢止片斷課稅法(the system of fractional assessments)。但是，若憲法修改能夠成功時，他們又提有租稅分類的詳細體系，並建議將所得稅問題交由新設稅委會研究。

(註1) State of Nebraska, Report of the Special Commission on Revenue and Taxation, 1914, -213 pp.

勿爾吉尼阿委員會有配吉教授(Prof. Thomas W. Page)為委員。其報告(註1)因而頗有可觀。委員會依據在里齊蒙得(Richmond)舉行的稅務會議之一部分結論(註2)，並利用州審計官關於劃分稅目的建議(註3)，此外則討論不動產估價應有課稅圖表之備製，與主張永久

稅委會之設立。他們相信徵課分類的原則，但只相信收入的部分劃分。因該州業已實行所得稅，故他們建議應重訂法規，以期獲得較良管理及較大公道。末了，他們主張直系遺產稅尚非目前之所急需。稅務行政問題亦見討論於另一奔倫諾哀的報告（註四），此報告為費里教授所擬具，於稅行政研究極詳，而歸結建議設立一州稅委員會。

(註1) Report of the Joint Committee on Tax Revision, Richmond, 1914, -298 P.P.

(註2) Proceedings of a Conference held to Consider the Question of Tax Reform at Hotel Richmond, Richmond, Va., January 29th and 21st, 1914. Richmond 1914, -68 P.P.

(註3) Tentative Plan for Segregating the Subjects of Taxation presented by C. Le Moore, Auditor of Public Accounts (1913), 12 P.P. Report of the Efforts of the Auditor of Public Accounts to enforce a Compliance with the Tax Laws.....together with the Tentative Plan for the Segregating of the Subjects of Taxation proposed by the Auditor. (1914), -89 P.P.

(註4) A Report on Revenue and Finance Administration By John A. Fairlie, Prepared for the

Efficiency and Economy Committee created under the Authority of the 48th General Assembly. State of Illinois. (1914), -103 Pp.

一九一五年僅有兩報告出現。田納西委員會（註一）認為修定憲法乃一切改良之前提，但僅主張設立一中樞州稅委員會。關於無形動產，他們建議徵課證券以百分之十所得稅，而反對現行稅制。在吉俄爾給亞州，租稅改良的動機係出於「雅典商會」（The Athens Chamber of Commerce）之鼓盪，該會設立之稅務改良委員會提出一些簡賅的建議，其中包括收入之劃分，徵課之分類，按地方經費而分配稅賦，遺產稅，以及永久稅委會諸端（註二）。

（註一） Report of Committee to Investigate Assessment and Taxation in the State of Tennessee, Nashville, 1916, -108 Pp.

（註二） The Athens Plan. Report of Committee on Tax Revision. Athens, Georgia (1915), -18 Pp.

至一九一六年，各州的稅務會議則大為活躍。紐約委員會（註一）有哥倫比亞大學教授獲得來（Prof. H. A. E. Chandler）司文書之責，評論動產稅之失敗，並認為表報稅法之無成績。他們

又注意於公司稅法之缺點。其結論以徵課分類不足以救紐約的現狀，而最爲急務者則是將所得稅推行於個人與公司。此種所得稅法律在實行上之諸要點，亦已討論盡致，並附有提案的草案。少數報告（註二）亦贊成分類之不適宜，却是主張住居稅而反對直接所得稅。

(註一) Report of the Joint Legislative Committee on Taxation in the State of New York. Albany, 1916, -295 PP.

贊成所得稅的運動同時在麻沙朱色得亦頗有進展，以致該州特委任一委員會以草擬此項提案。委員會的報告（註一）討論此項方案甚詳，凡關於證券所得，與人身勞力之所得，均有論列，並主張增加稅務司的權力。委員會又討論州與地方收入之分配。但是，該會與紐約報告相反，宣稱他們尙未見出所得稅可以適用於公司。故結果，在紐約公司所得稅比個人所得稅先施行二年，而在麻沙朱色得則情形正與此相反。

(註一) Report of the Special Commission on Taxation, Boston, 1916, -126 PP.

紐罕叶爾報告（註一）實質上只限於遺產稅的討論於遺產稅的歷史溯述甚詳，並附以比較

表。該會建議羅得所行的遺產稅，不僅課於財產，並且課於股票。英的安納委員會（註二）雖以評賤流行的稅法爲「掠奪合法化之方式」（Legalized System of robbery）著稱，但又建議設立「永久稅務管理局」（A permanent Board of Tax Control），並限制稅率。他們不願意研究分類或所得稅問題，因有憲法的困難故。更可注意的是羅爾士教授（Prof. Rawles）所擬之少數報告，羅氏提議本着分類與所得稅兩點以修改憲法。阡的伊委員會，因前兩年特別委員會勞力之結果，憲法業已修正，故提出一報告（註三），詳晰討論財產稅之分類辦法，蓋此時已可實行也。又提出劃分稅源之改訂。此兩種方案不久均爲立法部所採（註四）。比較不甚重要者乃勿爾吉尼阿的報告（註五），於各種較小建議之外，並說「現在實行的部分劃分稅目辦法，大體均甚佳良。」末了，我們可說此年又有夏威夷委員會的報告（註六），其主要建議爲等級遺產稅，新印花稅，修正所得稅法，並採行松墨耳（Bomers system）的不動產評價法。委員會又建議廢止租賃權利之徵課。

（註一）Special Report of the Board of Tax Commissioners made to the Governor on New Sources of Revenue, Providence, 1916, -68 pp.

(註二) Report of the Commission on Taxation to the Governor Fort Wapne, 1916, -xiv, 408 P.

(註三) Report of the Kentucky Tax Commission. Frankfort, 1916, -42 P. 此報告一部分根據「Property Tax,  
ation of Real Estate and Personal Property in Kentucky. Address to the Kentucky Tax Co-  
mmission from the State Tax League. (1916), -80 P.

(註四) 此種改革之有益結果詳述於 Brief on the Subject of Classification and Separation of Property  
for Taxation 此冊提交於代表「州稅協會」(State Tax League)之稅務改良委員會文齊克拉克(P. N.  
Clarke) 先生 Louisville, 1917, -24 P.

(註五) Report of (Va.) State Advisory Board on Taxation (1816), -31 P.

(註六) Report of the Special Commission on Taxation for the Territory of Hawaii, Honolulu, 1916,  
-12 P.

一九一七年計有兩種報告出世。加利佛尼亞委員會(註一)頗受增加地價稅運動的感動。該  
會大半根據蒲勒因教授對英國土地稅之研究，建議修改憲法，課稅於地價之將來增加上。此報告

最精采之部分或許是建議於最近實行州所得稅。康內克的的報告（註二）評論自採行公司營業或所得稅以來，此種稅制之沿革。委員會研究個人直接或間接所得稅是否可行問題，但其整個結論僅表示一些不急進的主張。在他方面，康內克的商會的委員會大半依據費其爾（Fairchild）與瓦爾拉特（W. L. Pratt）兩教授為該會而作的特別報告，宣稱（註二）康內克的徵課無形財的稅法為失敗，而建議採行人身所得稅。

（註一）Report of the State Tax Commission of the State of California, Sacramento, 1917, -280 PP.

（註二）Report of the Special State Commission on the Subject of Taxation, New Haven, 1917, -44 PP.

（註三）Report of the Joint Committee on Taxation on State Finance to the Connecticut Chamber of Commerce embracing the Report of a Special Study of the Connecticut Tax System, New Haven, 1917, -67 PP.

至一九一八年，改良運動傳佈到南方諸州。密士失比委員會（註一）認為集中租稅管理之急

進主張，殊不易實行，故寧取折衷辦法，又建議漸次修改特權稅，集中未成功的所得稅，與採行累進遺產稅。吉俄爾給亞的報告（註二）承認一般財產稅之失敗，於建議設立稅委會之外，並主張採行徵課分類，與舉辦所得稅及遺產稅。魯西安納的報告（註三）比較溫和，只在建議舉辦遺產稅與擴充公司特許權稅。在蒙大拿，一般人對租稅的不滿意亦甚嚴重，其特別委員會（註四）主張設立永久稅委會，徵課分類，抵押免稅，與公司稅之改良。麻沙朱色得聯合委員會之報告（註五）主要在討論預算制度，建議採行收支適合政策。

（註一）Mississippi Legislature, 1916-18. Joint Report of the Senate and House Committee appointed to Consider the State's Revenue System in Fiscal Affairs. Jackson, 1918, -63 Pp.

（註二）Report of the Special Tax Commission for Georgia. Atlanta, 1919, -88 Pp.

（註三）Legislative Recommendations made by the Board of the State Affairs to the General Assembly of Louisiana. Baton Rouge, 1918, -38 Pp.

（註四）Montana Report of the Tax and License Commission to the State Board of Equalization.

1917-1918, Helena, 204 P.P.

(註H) Report on State Finances and the Budget, submitted to the General Court by the Joint Special Committee on Finance and Budget Procedure. Boston, 1918, -85 P.P.

在一九一九年，改良活動有加倍之勢。麻沙朱色的報告（註一）討論有二點——一為改善分配所得稅收入的方法，一為擴充所得稅於公司。倭海阿委員會獲路慈教授（Prof. Lutz）的助力，提出一報告（註二），建議採行等級所得稅，所得稅以及規定地方公債之限制。但是，是年最可注意之刊物或許是加拿大的報告。多數西部的州與市均因免稅改良物而陷於困難。英屬哥倫比亞（British Columbia）發表了數種報告（註三），最重要者為建議徵課所得稅。此項建議大半依據哥倫比亞大學赫格教授（Prof. Haig）之發見，赫氏又曾作沙石加齊完（Saskatchewan）州的初步報告（註四）。滿尼安巴州（Manitoba）委員會亦得滿尼安巴大學克拉克教授（Prof. A. B. Clarke）之同樣助力，該委員會的宏鉅報告（註五），建議恢復改良物之徵課，以不動產營業與所得諸稅充地方收入，以公司與遺產稅以及補充收益稅充州收入，以及廢止人頭稅。

- (註一) Report of the Joint Special Committee on Taxation. Boston, 1919, -119 PP.
- (註二) Report of the Special Joint Taxation Committee of the 83rd Ohio General Assembly. Columbus, 1919, -165 PP. 此種報告關於 State Income Taxes, by Harley L-Lutz.
- (註三) Report of the Board of Taxation with a Report on Taxation in the Province of British Columbia. By Robert Murray Haig. Victoria, 1919, -135 PP.
- (註四) Taxation in the Urban Municipalities of Saskatchewan. A Report to the Government of the Province of Saskatchewan. By Robert Murray Haig. Regina, 1917, -48 PP.
- (註五) Province of Manitoba. Report of the Assessment and Taxation Committee. 1919, -217 PP. 拉克教授的報告見於附錄，應增發再版，題為 An Outline of Provincial and Municipal Taxation in British Columbia, Alberta, and Saskatchewan (Winnipeg, 1920), -97 PP.

一九一〇年可稱者為簡短的紐折爾西報告（註一）於徵課分類以及以所得稅代替動產稅

兩者，委員會認前者不過是減痛劑而已。所以他們建議舉辦所得稅以及營業稅。特拉華委員會（註二）竟說該州之「徵課無制度可言。」他們主張設立永久稅委會爲一切改良之初步。是年最精當的報告是新墨西哥的（註三），此報告又僥倖的得赫格（Hoge）爲其特別顧問。此報告建議設立一永久稅委會，與舉辦州所得稅，並特別注意礦業稅，且認按值稅法爲可行。

（註一）Report of the Commission to Investigate Tax Laws. Trenton, 1920, -40 P.P.

（註二）Report and Recommendations of Delaware State Survey Commission. 1920, -95 P.P.

（註三）Report of the New Mexico Special Revenue Commission. Santa Fe, 1920, -324 P.P.

末了，至一九二一年，改良運動又發展到南方諸州。南加羅林那的報告（註一）描述該州現狀爲「無政府情態，」建議舉辦遺產稅，分類財產稅，與補充所得稅。魯西安納委員會之主張，不僅贊同上述諸稅，且建議採行營業稅，公司稅，天然富源之深探採稅，與集中稅務行政。

（註一）Report of the Joint Special Committee on Revenue and Taxation, Columbia, S. C., 178 P.P.

（註二）State of Louisiana. Report of the Assessment and Taxation Commission to the Constitu-

tional Convention. 1921, -237 Pp.

## 六 結論

從上面的考察看來，有數件事實至為暴露。第一，對一般財產稅不滿意，以及動產徵課種種流弊之認識，現在已幾乎普遍了。在以前此種狀況僅見於少數諸州而至現在，每一特別州稅委會而無例外，並且幾乎所有永久稅委會，都有此種表示。一般人認為戰勝此種流弊為進步之首要條件，此種理解即可視為一種實質進步。

第二，地方財產稅，無論不動產或動產，其弱點漸為人認識。衛卜 (Sidney Webb) 最近稱此現象為「美國地方自主之無政府」，這種亂狀亦漸次被稅務官吏們所自承。前數年中，最為風起雲湧之事，或許無過於徵課集中之發展，與防制此種弊端的永久委員會之設立。此種運動纔正慢慢的開始，從其繼續不息看來，將來的發展可料定是遠大的。

第三，州與地方收入劃分的觀念亦有廣大的展佈，其意是州政府決不應倚賴地方徵課的直

接財產稅爲唯一的，或甚至主要的收入。倚靠集中徵課的公司稅與遺產稅爲收入的諸州，一天的增加多了。以前認爲稅源有完全劃分之必要的，如較早的加利佛尼亞，與最近在紐約之主張，現在已成爲不需要了，一則因爲康內克的業已發見一種收入分配法，可以濟價值分配法之缺點（見第十一章第四節），二則因爲州所得稅集中徵課之發展，與乎稅收劃分原則之採行。

第四，關於動產稅的代替法之討論亦有很大的進步。在以前，財產分類似乎可以期良好效果了，並且就是現在（一九二一年）凡有剛性憲法諸州的委員會差不多均贊成放弛憲法的限制。但是，在最近過去數年中，謀以他法代替舊地方徵課動產稅的運動，爲新的集中徵課之州所得稅所取代。此種趨勢並顯然因紐約與麻沙朱色得之最近改良而愈臻強固。

末了，在過去十年中，最有成功之望的現象或許是對問題之注意增加強大，特別與永久稅委會之性質大有進展；專門家與經濟教授之貢獻有增加的利用；與乎如委員會對他州的良好行動與思想決心與之並駕齊驅，而不甘落後。

實在的，我們此時可說租稅改良運動正在進程中。以前對於租稅改良從沒有這樣注意。以前

從沒有這樣富於智能與熱忱的討論。以前對於問題從沒有表現這樣懇切的研究，無論正確的抑或保守的。對此類結果，逐年舉行的「國民稅務協會」(National Tax Association)年會却無絲毫供獻，而吾人期望中現已這樣顯著和廣佈於全國的進步，在以後數年，將有更決然的較大進展表現。

## 第二十章 租稅改良之第二步

(此章原係著者任「國民稅務協會」會長於第九度年會之講演：Ninth Annual Conference of the National Tax Association (San Francisco, Aug. 11, 1915) 而加以少數修改，以期合於今日。)

吾人在前面已討論了數十年以來，我國州稅與地方稅制度之改良問題。至於救濟的方劑為何，現在雖無完全共同的歸趨，而病證的診斷却已是實際一致的了。我國現代稅制，除許多細微弊病不計外，其根本缺點而為一般公認的，計有三端：一為固執一般財產稅為收入之唯一或主要策源；二為純粹地方估稅制度；三為利用不動產稅以充州及地方經費。一般人對吾國稅制之不滿意，

大都不出此三種事實之一。但是這是一件可喜的進步標誌，在十年或二十年以前，此種分析僅爲少數學子所認識，官吏知之者更屬少數，至於最進步產業諸州之普通公衆解此者尤爲微乎其微；而在今日，差不多通國各州無不認此爲真實，一般公衆理解此事實的也逐漸增加駁數了。

可是，論到方劑問題，則進步便不如是之遠。自然，在有一點上可以說差不多現在是完全一致的——即是集中稅務行政，或至少增高中樞對地方稅務之控制權力，是當今之急務。此種論調之切要，頗可以輓近有無數州稅委員會之設立，證明不誣，因此等稅委會以前與現在於改進稅務上誠有良好之成績也。但是，我們的進步，却未超越此綫。

誠然，有少數的州，因全無憲法之束縛，舊一般財產稅早已爲公司特稅（通常漫稱之爲間接稅，）遺產稅，以及其他所代替；並在少數地方，某類特別動產已劃出一般財產稅範圍，而予以特殊規定。但有不少的州中，其最近之租稅改良運動却在企圖改訂憲法的嚴格限制，以便採行財產分類徵課的辦法。

## 一 財產之分類

財產分類徵課之運動是一種進步，這是用不着疑問的。因為凡可解放吾人使不倚賴一般財產稅之方法，均將受熱誠的歡迎，這差不多是各地公認的。但是，最近以來，現狀之發展却使吾人歸於停頓，而引領吾人從一新觀點去研究問題。吾言之旨趣，乃含有一定事實，因最進步的州如紐約，彼不受憲法的拘束，彼已由法律以特殊方式及特別稅率徵課或類動產，又彼已實行幾全免稅其他有形與無形動產——而在該州中，因州與紐約城之需用日增，巨額增加收入已成近時的急務。據估計，若欲將該州置於健全的財政基礎上，則至少須增加二千萬至三千萬之收入，主要用以支拂利息及以前與今後所舉巨債之分年清償金，庶可從事丹爾蓋運河之修濬，與州公路之改良建設。而且僅僅紐約一城，每年亦需二千萬至三千萬之增加收入，始可濟事，一則因紐約於公共建設之經費，係採行收支適合政策；二則因「快運」(Rapid Transit)情狀需款至急；三則因須撥款以充州收入。

此種巨額擔負突然加於紐約人民，所以使全部問題比其他任何地方更爲尖銳。因在多數州中，運動只在財產之分類徵課，其主要問題是徵課的平等。在或種意義上，這個是倫理的而非財政的問題。這不是如何以得較多收入的問題，而是以較優代替較劣的方法以獲同樣收入的問題——此種收入自然也可隨財富與人口之增多而漸次增加。但是在紐約則不然，舊一般財產稅大致業已絕跡，徵課失平之流弊，雖非完全沒有，但不如尙力行此稅的諸州之嚴重與尖銳，其真正問題是在得巨額之增加收入，而同時對不動產之稅率又不能提高近於沒收的程度。自然，吾人之意，不是說其他諸州並不漸次強烈的感覺增加收入之需要；不過據吾人所知，却沒有其他州感受此種恐慌猝臨於毫未準備的公衆頭上，有如紐約的。

此種現狀，使平時認紐約離開舊一般財產稅爲比其他諸州較爲進步之表徵，因而恆視紐約爲租稅改良之先驅的人們，發生一種深刻的警覺。此種急於燃眉的新情況引致了「州立法委員會」(State Legislative Committee)與乎「紐約城市長稅委會」(Mayor's Tax Committee in the City of New York)之任命，並這樣使全問題受重新的檢討。據通常表示的意見，僅有解決之

法二或繼續紐約的現行制度，而實際盡量增高不動產之稅率；抑或以擴大之方式，課稅於現在稅率甚低或竟未稅及之各類有形與無形動產。

又是，在多數仍課舊一般財產稅之諸州，財產分類徵課運動即被歡迎為避免過時與不良稅制之寶筏，而在紐約城，則新制業已部分的實行，其所發生的問題，是吾人將仍推行此新制，抑或從中將其完全斬絕。換句話說，問題不是分類財產稅是否優於舊一般財產稅（因實際上紐約久已未行此稅），而是分類財產稅與另一比二者均優的稅法相較，非與一般財產稅相較，相對的利害問題。

從此觀點看來，分類財產稅之缺點是顯然的了（註一）。

（註一）因此章所由重印之原始講稿，目的在阻止紐約採取分類財產稅，故特重述此法之缺點而未及其優點。此講演之目的已達到了，並在數年之中紐約已採此處的建議。此法的缺點，布拉克教授在 *Proceedings of the third Conference of the National Tax Association (1910, P. 95)* 中所發表「分類財產稅」一文，却認為極優。布氏的改良計畫未被麻沙朱色得採納，經此失敗之後，他的見解在第十次年會報告（1917, P. 362）中發表。州所得

稅與分類財產稅」一文，便有些改訂。再度的經驗或許可使他改訂他「州所得稅不能視為分類財產稅之敵體，只可視為補充或助手」(P. 384)之結論。路慈教授所著 *The Classification of Property for Taxation* (Columbus 1919) 則更為擁護此種見解，而以「分類利益之發揮，為租稅改良之初步。」

在事實上，分類財產稅必為某種動產，特別是無形動產，之低率稅。此種稅制已在賓夕爾法尼亞流行多年。但是，一九一一年賓夕爾法尼亞的委員會告訴我們，低率動產稅之「徵收，有時還好，有時則甚壞。」此稅顯然成功的唯一部分，據云是抵押稅。然而在紐約州內，若欲課抵押權以甚至低率的逐年直接稅，將受所有城市一切大小不動產權利關係人們之強烈反抗，因為十餘年以前之經驗業已向各個人證明一種確信的經濟真理，即在紐約現有狀況之下，加於抵押權之直接稅將必然的轉嫁於借款人。該委員會又告訴我們，「賓夕爾法尼亞固執他州流行的動產稅，而企圖課稅於貨幣的投殖上，它亦將必然分享其他諸州的同樣失敗。」委員會又說，證券與存款之不能稅及者，「因除倚賴填具稅表人之誠實外，無其他報告之資源故也。」換言之，賓夕爾法尼亞現狀之官方判決是：低率無形動產稅，除抵押稅外，其失敗之狀，與其他地方徵課通常動產稅者，並無若

何區別。

在康內克的，自一八九〇年以來，即已施行低率之「訴訟物稅」(tax on choses in action)。  
(註一)但是，凡知此稅情形者，莫不認爲此稅實際已完全等於零。(註二)馬里蘭於一八九六年亦已採行或種無形財(證券)之低率稅。(註三)，其稅務官吏亦頗具才能，但仍然一點不能說是已達到了實際徵課平等，或鉅大的逃稅情事不致發生。除巴提真外，其他地方均認此制是顯明的失敗。(註四)。

(註一)至一八九七年，稅率由千分之二增至千分之四。

(註二)參看費齊耳(F. R. Fairchild)在 Proceedings of the Twelfth Annual Conference of the National

Tax Association (1920, P. 152)中發表「無形財之登記稅，特別參證康內克之「訴訟物稅」一文。費齊耳教授

置重此章所有的見地，而說「我想，若動輒認定低率無形財之徵課爲已成功，完全失之過於樂觀。」

(註三)地方稅爲千分之三。至一九一四年，增課州稅千分之二。

(註四)在一九一九年，證券之估價，除巴提真城與縣外，爲\$35,407,499，其與財產合併之估價爲\$73,627,672。參看 Fairchild

Biennial Report of the State Tax Commission of Maryland, 1920, -28. PP.

即在最近已採行改良，並其有希望的進步已由有力的永久稅委會領導之諸州中，低率動產稅，不管它比舊一般財產稅有若何優長，却亦未被證明可為巨大增加收入之策源。如羅得於一九一二年即已採行低率無形財稅，而其估稅價值亦自然有巨量增加，但仍難斷言此類財產之收入，現在比以前較多或較少。但是，我們見出，在新律頒佈之前，無形財誠有顯著的逃稅情事，但無形財估價此時之增加不過比不動產略高（註一），而其不滿人意之處，稅委會亦言之不諱（註二）。如明尼蘇達，新稅法律已於一九一一年施行，其確切的比較數字亦可求出，在最初此稅收入實際尙形低落；嗣後則因管理改良，收入始有增加，但比較亦為數甚微（註三）。自一九一一年至一九一四年之間，無形財估價由 \$115,676,126 增為 \$197,725,914，但同時不動產之估價（單是城鎮的宅地）則增加更巨，即由 \$364,930,374 增至 \$872,293,355。並在一九一四年無形財之估價，若與一般其他財產估價相較，其數仍屬微末，即前者僅一萬萬九千六百萬元，而後者竟為十四萬萬七千五百萬元（註四）。實在的，如能幹的稅委會公然告訴我們的：「本年度的估價，雖巨大如彼，

但能否代表其實際價值三分之一，頗屬疑問』（註五）。末了，如衣阿華，在一九一一年已採行低率稅，其收入却顯然的比以前減少。這是實在的，在新律之下，誠有較多的「存款與信用」列入估價之中；但因新稅率僅為千分之五，故收入實際減少已多。僅據審計官的報告，若不用力的計算，頗難得出確切的數字；但據州稅委會一位委員的說法，收入額之減少至低有一半（註六）。由此看來，低率稅不管有何利益，而其主要之點，謂能立刻增加巨額收入，則似乎反於事實。又且，不管其最後之收入如何，其在發展上之遲緩，則已無疑問（註七）。因是，此種計畫是否適宜於如紐約現狀之諸州，却是一大問題了。

（註一）數字如下

估 價

年度	不動產	無形財
1912.....	\$432,200,838	\$ 96,758,872
1913.....	449,732,569	115,129,149
1914.....	459,653,296	123,953,431
1915.....	469,375,688	126,715,591

租稅各誌

1916.....	478,782,040	135,736,347
1917.....	499,643,761	145,927,631
1918.....	610,915,710	149,554,960
1919.....	525,410,481	168,977,318
1920.....	599,134,386	203,499,468

上列無形財之數字僅包括地方估稅的無形財，至公司、信託公司與銀行之證券則不在此內，因此等證券在其他州係屬於所謂公司稅，在羅得，以前至少一部分亦屬於地方徵課。新律許可債務與種某無形財沖消，不如以前之與有形財沖消，因是減少了無形財之應稅數額，這是須記着的。

(註二)「此種無形財之估稅價值增加，決不能代表州境內此類財產應稅之全額，並且有些時候此類財產竟不見列於稅冊，其理由除假定為故意省略外，殊難索解。」見 Fifth Report of the Tax Commissioners made to Governor of the State of Rhode Island for the Biennial Period, 1919-1920. Providence, 1921, -P.

此種論調與未採行分類制以前的怨訴若出一轍。

(註三)數字如左：

收稅數	估 價 值	收 入
191 .....\$ 0,200	\$ 13,916,806	\$ 379,764
1911.....41,439	115,481,807	346,445
1912.....50,564	1 5,369,314	406,107
1913.....57,068	156,969,892	470,909
1914.....73,268	196,549,307	589,644
1915.....73,062	212,134,901	636,404
1916.....74,219	234,136,268	702,588
1917.....87,688	284,968,875	854,907
1918.....98,502	330,300,219	990,900
1919..... 109,215	359,798,976	1,079,399
1920..... 127,471	437,628,371	1,312,898

第十卷 財政年度之第十卷

(註四)在一九二〇年情形大約相同，無形財估價為四萬萬三千七百萬，其他財產為二十一萬萬一千五百萬，地於是年不動產尚未重新估價。

(註五)在 Report of the Minn. Tax Commission, 1914, P. 74 他們又說：「然而我們却是進步……縱然即在現行稅法之下，我們終不能達到稅及一切財產之鵠的，可是我們相信從各方面考察起來，此法比舊一般財產制的確是進步。」此種結論，自然每個人都可同意。可是該會的主席羅爾得先生 (Mr. Lord) 至現在 (一九二一) 却強烈的主張採行所得稅法律。

(註六)布林得勒教授 (Prof. J. Y. Brindley) 曾這樣寫着：「我不能說實在的收入為何……但是，從事實看來，存款與信用的報告數目既增加甚微，則收入額之減少甚鉅可知……可穩妥的說，因新法之結果，收入額至少已減少了一半。」

(註七)實在的稍後稅收漸漸增加，但此種進步却跟不上一般州收入之增加。這事實從下列之表可以證明。

布林得勒教授在 The Quarterly Journal of Economics, XXX (1916), Pp. 688-696 之附註中曾說，衣阿華分額財產稅之失敗，其真正原因乃是管理不良。但是，數年以後，布林得勒却表示他寧採取州所得稅。見

City of Taxation in Iowa, 1910-1920, 1921, P. 51.

衣阿華無形財稅之統計

存款與信用 之定率稅	州收之數	州總收入
1912.....\$ 945,996	\$ 77,370	\$ 4,983,448
1913..... 1,053,583	88,053	5,423,111
1914..... 1,259,143	97,784	6,100,660
1915..... 1,376,809	102,111	6,703,484
1916..... 1,536,293	107,244	8,546,046
1917..... 1,649,773	169,882	9,236,819
1918..... 2,180,344	193,839	11,569,658
1919..... 2,341,389	202,035	13,908,136
1920..... 3,137,938	238,791	20,225,742

抑有進者，即假定分類財產稅比現行一般財產稅有無限的優長（註一），但須記着，縱然通行的稅務行政制度是完備無疵，縱然財政的目的可以圓滿達到，尚有兩種顧慮，足使吾人不敢貿然採行。第一層，在現代經濟狀況之下，凡欲課稅於無形動產之企圖未有能完全成功的。一般財產稅之興起，乃正當經濟單位限於地方性質的時候，並正當地方管理權完全可以徵課個人財產的時候。此種情形，吾美較早的經濟生活便是這樣，即我們現在比較鄙野的農業社會亦部分是如此。但是，在我們現代產業的與資本主義的發展之下，動產的範圍已變為一國的或甚至國際的，而非地方的了，而且現在最大部分的動產都是無形財。在此種狀況之下，並特別是在舊的與殘存的政治法律觀念尙牽制經濟事實的地方，欲課稅於無形動產將感受無窮困難。特別在如紐約這類社會地瀕國界，逃稅的機會是尤為頻繁的。

（註一）此種優長近來已在阿的伊特別試驗，該州自一九一七年採行分類財產稅以來，無形動產稅與土地稅收入之比較，有

下列數字：

	1917	1921
銀行存款	\$ 61,474	\$ 284,161
無形動產	378,129	1,233,674
土地	2,154,321	2,943,218

或可答復的說，低率甚低將可免除逃稅的情事。殊不知不然，我們知道，就是千分之四或五的稅率在證券的價值上，已代表了約百分之十的所得稅；若是有人說此種擔負不致被人注意，抑或引人作偽，誰其信之。任何稅制，若徒然增加逃稅之機會，吾人實無贊成的理由。在美國現有法律制度之下，動產徵課事件上關於財產的位置與所有主之住所問題的，確是無法解決的衝突。故結果，縱有最優良的稅務行政，亦終歸於不平等與不公道而已。

可是第二種顧慮則更為嚴重。此處反駁之點是在財產稅的根本理論。我們以前曾迭次指出，在現代經濟狀況之下，財產特別是動產，已不是納稅能力的適當表徵了。現代的財富，其獲取方式逐漸由於關係，由於機會，與由於各種勤勞，或多少間接與財產有關，或竟至與財產無涉。巨量的官更薪俸與大宗的職業所得，是今日最普遍的現象，若在財產稅之下，將完全無所擔負。個人與公司

的利潤，從照牌，從特許權，從政府的優待與機會而來者，構成財富的巨大收入，此項收入，或完全沒有，抑或僅一部分，算入資本價值之變動中。通國一般商場的人亦漸漸認為他們的納稅能力與營業資本無直接關係。在某類企業，例如森林業，差不多一般人均認為基於財產而課稅之制度是與社會全體的最大利益相反的。

在一般不動產，並特別是城市的不動產時，財產稅之利益甚鉅，這是不能否認的；但是我們須知道，在此種場合，利潤或收益若有變動是立刻反映於財產的資本價值上。可是此種情形，徵諸現代許多利潤或所得，便不十分如此，如我們剛纔指出的。在此種情形不真的範圍內，財產便失掉它以前為納稅能力準則的價值。

職是之故，無論何種動產稅，不僅為公眾所不歡迎，而且在較大的商業中心，如紐約城之類，是危險之稅。現在紐約所有商人的營業資本實際並未納稅。若驟課以表面似乎甚低的稅率，將有影響紐約發達為工商業中心之虞，這危機是很大的。因為紐約城中許多行業的資本大都超過了它們利潤的比例。若欲對於證券與銀行存款一類的無形財再課以低徵稅率，則紐約的金融地位將

受嚴重的損害，這是顯然的，因為此類財產之低率稅亦將超過財產營運而來的利潤之比例。紐約城現在證明為真實的情形，不久亦將以相當的程度適用於其他大的商業金融都市。

於是我們可以認定，財產稅制，除了用於或種類的不動產外，是不適合於現代經濟狀況，以作通常的與主要的收入策源，不管在特殊恐慌時候，如戰後的歐洲，有人強烈主張利用此稅。我們應勇敢的對抗此現狀，並認定分類財產稅對嚴受硬性憲法束縛之諸州，雖是唯一可能的進步辦法，而對於憲法情形比較順適的各州，則此制便不適用，抑或不必需；而且就在前類的州中，與其努力於分類財產稅之促進，勿寧改而致力於比較澈底的救濟法，或有更大的利益。

## 二 所得稅

那末，對於紐約一類的諸州，其較優的救濟法為何，與第二步的進展是什麼呢？我們現在毫不遲疑的答說：以所得代替財產為課稅的基礎。

此種主張，出於曾經共同反對美國採行州所得稅的人如不佞者（註一），或許是一件很奇怪

的事。但是，有幾件事情我們須記得。第一層，我們盡力使世人注意財產作為納稅能力理想標準之種種缺點，迄今已有二十多年了。第二層，我們又常常主張徵課公司應以純收入或所得為基礎。第三層，我們又常常贊成聯邦普通所得稅，並於現行法規之制訂亦曾獻微勞。對第十六次修改案之批准，在重要諸州如紐約中，競爭至為強烈，若當時有人主張州所得稅將一定使修改案無批准之希望。第四層，我們反對州所得稅的理由，差不多完全因為相信，以當時流行的管理方式，在徵課上要確定所得的地域，與以前及現在確定財產的地域，其困難差不多是一樣的。

(註一)不佞以前反對州所得稅而主張聯邦所得稅，態度可見於拙著 *The Income Tax* 一書在一九二一年與一九二四年之版本。

但是，近年以來，有兩種事實發生，致有重新審定時勢之必要。第一層州的集中稅務行政方面已有很大的進步。如紐約我們因一九一五年的法律，稅務行政的效能確已有顯明的進展。而更有關係的事實是，一般情狀因聯邦所得稅之採行，業已完全改變。現在一般人民，特別是商界的人們，均已習於所得稅，縱然尚有許多重大問題須解決，與許多改良尚應達到，但我們可以說所得稅算

是站得住的了，在原則上已不至受社會嚴厲的反對，這話並不矛盾的。因爲有此業已成功的新稅，州所得稅便可倚聯邦所得稅爲主幹，而利用其所得冊報，這樣便可減少獨立州所得稅的許多困難，這種便利是以前完全所沒有的。

上所云云，可舉康內克的一九一五年徵課營業公司的州稅法律爲例——此律爲美國徵州所得稅之先驅，故應注意，不佞曾應康內克的工業界之召，爲其顧問，見着他們準備贊成採用羅得創行不久的公司餘數稅制於康州。我最幸運的是勸告彼等以及立法部寧依據聯邦法採行營業所得稅，而無取任何財產稅制，居然生了效力。此項稅制過後爲康州稅務委員戈賓（John）所擬出，結果訂爲法律，規定凡在康內克的營業公司對聯邦政府造具的所得冊報，應複製一份提供州政府之用。

於是，我們的建議是在紐約與其他準備進入第二步改良之諸州，對康內克的所採的改良法，無妨進一步的推行，並此項所得稅應由州稅委會按照法律徵收，此法律大半須脫胎於聯邦法規，且應規定納稅人凡造交聯邦政府的所得冊報，須複製一份以交於州稅委會。

事實上，紐約現在若採行此制，將比其他有些州尤為適宜。因為個人與公司所得大部分均在紐約收入，故即課以極低稅率亦可得甚多的增加收入。就是假定州稅僅課以百分之一的常稅率，與紐約市稅再課以百分之一的稅率，此項增加的收入亦足夠支應州與城現在和將來之財政需要，而無再行徵課任何所謂州直接稅之必要。紐約是如此，其他重要實業諸州亦大都如此；而且即在其餘諸州，若已準備實行改良的第二步，此項所得稅，特別是免稅數額甚低時，亦可證明至少是代替動產稅的良好稅法。

至採行此稅的詳細方案，自然應須精密考慮，始能訂出。

州或地方對所得應課的稅率通常祇能為百分之一。設若採用等級法，如聯邦稅之所為，則聯邦、州與市的稅率合併起來，對於大數所得最容易達到苛虐或甚至沒收的程度。州徵課為百分之一，抑外表為百分之二，而以一部分收入撥歸於地方，此外再加以聯邦稅，這或許是穩妥的辦法。

在他方面，現在聯邦法律許可的免稅數額，失之過高，亦有減低之必要。州與地方徵課之免稅界限，自然最少應減至二千元，或許可減至一千五百元。聯邦稅之所以許可較大免稅額者，乃在緩

和內地收入稅與關稅的壓力，此種理由却不能適用於州與地方之徵課，因在州與地方，縱有消費稅，亦為數極微故。設若將免稅的界限降低，則收入便可相應的而增加。關於此點，若將聯邦法律修改，規定凡毛所得（不是純所得）未超過最低免稅額的人民均應一律造具冊報，則州所得稅法之執行將受極大便利。這樣辦去，則納稅人即不須再提交新的或另外的冊報於州稅官吏了。

於此有一重要之點，即應擔此所得稅之主體或擔稅者為誰是也。這個問題實際最為困難。此問題有三不同的方面：（一）關於納稅人之住所；（二）涉及應納州稅所得的比例；（三）關於個人與公司徵課的關係。吾人試將各點逐一略為論述。

一切所得最後之收受者仍為自然人，而在他方面，一切所得之來源，或由於財產；或由於財產以外之收入，例如職業的薪修；或由於勤勞或關係，有時與財產有關，有時與財產無關，通常統名之為業務所得。因所得的泉源與承受人不緊相連接之故，困難便發生了。有時所得之泉源在州內，而承受人居於州外。在聯邦所得稅，此種問題僅生於國際關係，故不覺重要。但在同一國家或聯邦中之州與州間，這個問題便特別嚴重了。

從理想方面說來，所得稅應視為嚴格的屬人稅，所得的承受人應按其收入之所得而納稅。可是在現時政治與法律的狀況之下，此種學說不能適用於州所得稅。若採此說，我們將感受現正在一般財產稅上所碰着的同樣困難，主要之點即在如何決定納稅人之法定住所。因是之故，吾人實有採取另一種所得稅學說之必要；學說為何？即此稅不僅課於承受所得之人，並課於所得之泉源，不過應規定避免重複徵課的辦法，如我們稍後可見出的。換句話說，譬如我們常說財產稅可課於財產，亦可課於財產所有人，吾人於此也可區別所得稅為課於所得，抑為課於所得之承受人。若後一種稱為人身稅，則前一種可稱為事物稅，即是課於所得之上，而不計其承受人為誰。前者是屬人稅，後者是屬物稅。

此種區別至關重要，因為若不如此，則對州內獲取或收入的所得，若最終係付於住居在州外的人，則州稅便無徵課之可能了。但是，若用此雙重概念去解釋所得稅，這概念是與吾國管轄權之解釋調和的，則此種特殊困難之解決便變簡單了。所得稅不僅是課於州內法定住民 (Taxpayers) 的所得之稅，而且是課於凡在州內賺得或獲取的一切所得，而不管其承受人之法定住所

爲何之稅。從第二點看，此稅頗可稱之爲業務稅（Business tax）；但是我們不願用此名稱的理由，一則因其含義不能概括，二則因有些所得的承受人在專門意義上決不能謂爲作何業務。所以我們寧採口述的區別，分爲課於所得之泉源與課於所得之承受人的稅。

照此則實際辦法如次：應繳納州所得稅者，不僅是凡法律上住居在州內的一切人格，並且凡在州內賺得或獲取之一切所得，無論其來源係由於在州內的財產，或由於在州內經營的事業，抑或由於在州內所有的關係或特權，均有納稅義務。

此種複式的所得稅在執行上的困難並不甚鉅，若再將聯邦稅法略加修改，其困難且可大減。在法律施行之第一年，納稅人的冊報規定須由營業所在地造具。在第二年，法律便許可納稅人之造具冊報，或在營業地，或在其居住地，可聽其自由。若聯邦法律再規定此項冊報須註明所得由獲得之州別與乎承受人之法定住所，這是甚容易辦的事。此種辦法將使冊報能更有效的管理。在大的都市中，例如紐約城之類，在城內獲取的大部所得，其承受人均非城內的住民，則此問題尤關重要。我們可概括的說，差不多全世界每種重要的所得稅，無不包含此類雙面的所得的。

但是，這是顯然的，若吾人既課在州內獲取的所得，又課最後在州內承受的所得，則對各課稅權力所應佔的稅收比例，便須立出一種規程以資循率。於是我們來到上述的第二點。關於不動產的所得，問題較易解決，因在吾國立法與司法之公認原則下，不動產的所得應分配於不動產所在之州。可是在營業所得時，便須訂出一些方法，期使實際在州內承受或獲取的所得部分始負納稅義務。此處，我們須有一些聯邦法規，或最高法院的一些判決，以謀辦法的完全一致。在事實上，有數州，紐約亦在內，業已利用比例的哩數，或比例的資產，抑或用在州內的比例資本，作為徵課公司稅的標準。在各州仍然採行分配原則的時候，最穩妥的是將實施的確切辦法留諸將來解決。

但是，設若採行此建議，許可各市區在州法規之下徵課一種附加所得稅，抑或分配州所得稅之某百分率於各地方區，則州內各區間所得之如何分配亦有法律規定之必要。譬如紐約城若附徵一種所得稅，則在威士撒士特縣（Westchester）居住而在紐約城營業的商人，究應付若干稅於紐約城，乃是當然發生的問題。自然，這種事件應用州法律去規定，並且只要大約近於平等的辦法就可適用。例如在此種情形，法律儘可規定稅款三分之二應歸於所得所由獲取的地方，而三分

之一則歸於法定住所的地方，抑或規定州稅對各地方區之分配，依據各區不動產之估稅價值，此法有使各區增高其估稅價值之好處，這樣恰與州財產稅致使估價過低的流弊，有正相反向的作用。

上面所說的第三點是個人與公司徵課的問題。於此點我們又見出所得的雙重概念。若是所得稅只認為是課於最後承受人之說，則課稅於公司便不合法。而在他方面若將所得稅認為亦是課於所得泉源之稅，則課稅於公司的所得與課稅於股東所收之股息兩者都是完全合法的，設若公司稅被視為屬物稅，設若將公司所得稅擴充於一切營業，則此說尤為真實。於是我們便見出屬物稅與屬人稅是並行不悖的了。

至於已有成功的公司稅制的各州，是否應再徵以公司所得稅，則是一頗有爭論的問題。例如，在紐約州，通常工業公司，在現行法律的實際體系下，大都是豁免州稅的。則在上述條件下施行的州所得稅，此等公司便無不應繳納之任何理由。可是，至於公共役務公司，紐約業已從之吸取甚多稅收，州公司稅之應當改良既已毫無疑義，則為減少困難起見，此類公司亦可免除其所得稅。但是，

紐約州中，一切公司對其全部產業仍應繳納地方稅。關於此點的複雜情形，曾引起概括的特許權稅之採行，這是一般人都知道的。設若由州局徵課一種地方所得稅，以代替此種動產地方稅，以及特許權稅，將是一大進步。此種辦法，大可減少現在從公司稅得有實質收入的各地方區之反對。那末，紐約以及其他許多州中，公司稅，州的以及地方的，最終應以所得為基礎，這幾已毫無疑問的了。但是，進展的率度應如何，則頗有討論的餘地。

從上面的討論看來，最好的辦法是將動產稅完全廢除，而代之以所得稅，這是很顯明的。設若因政治的或憲法的原因，致此辦法為不可能時，則亦可採取威士康遜業已實行的辦法，即是從應納的所得稅中許可減去納稅人已付的所有動產稅額。自然，這個仍須採用財產估價的方式；可是結果實際上是一樣的。又是，各地方區既許以抉擇需否由州代徵附加所得稅以充地方收入之特權，則各城、各鎮或各村在法律資格上，於舊一般財產稅之繼續，或新所得稅之代行，完全有自決之自由。我們甚至可更進一步，設若地方所得稅證明在政治上不能行時，則可允許各市區在州通關之下，採用一種間接所得稅，以住居與職業稅之方式，代替動產稅。

我們可以見出，若採行此計畫，同時亦可達到劃分稅源所欲達之各種目的。劃分州與地方收入之主要理由，通常不外使不動產之徵課屬諸地方，以及公司、遺產，等等稅務由州集中管理。州所得稅之採行實在與此種劃分計畫吻合，因為照吾人主張，不動產應單獨由地方徵課，而公司與遺產則應由州權力徵課。惟所得稅可用以充州與地方兩種用途，表面雖若不合，實際與劃分原則毫不相背。因為此時稅之基礎仍是以州為範圍，縱然許可地方附徵稅款。此種制度決不能認為與劃分稅源學說之真正基本原則相悖，正如紐約現行抵押登記稅之分配，與乎其他州或種公司稅之分配，不能視為與原則不合一樣。稅源之劃分，確當的講來，即指稅源估價之劃分。

從上面的評述看來，我們正漸漸的，但是確定的進入一種境地，以所得代替了財產為課稅能力之主要基礎。若是紐約的輿情尙沒有準備宣稱它自己能贊同所得稅中所含的變革時，則吾人暫時頗可採行法蘭西在一百多年以前即已實行的辦法，當她放棄舊動產稅的時候——即是，以間接的而不以直接的方式徵課所得，課稅於物而不課稅於人。例如居住稅，職業稅，營業牌照稅，等等之類。現代生活的稅賦日增，公平的辦法是不能讓不動產單獨去擔負此壓力。自晚近施行聯邦

所得稅以來，一般人並不甚期望良好的州所得稅之實現；但是，現在情形已完全改變了，州所得稅之成功是滿有希望的。

此外在結論的時候，有兩點應當注意的。一點是我們若要用所得稅爲州與地方較大收入與較爲公平之稅源，最重要的是稅率應低。因爲，若聯邦與州政府均利用此同一稅源時，稅率過高，結果必致不堪。第二點是吾人應當重新或從較廣大的觀點，去檢討直接與間接稅之比較優劣。此州收入幾於完全倚賴直接稅，而聯邦政府方面亦有注重直接稅之增加趨勢，則吾人最易有超過直接稅極限之虞。一切歷史已指示於吾人，直接稅與間接稅之間應當保持或種的平衡。如大改革家格蘭斯頓（Gladstone）在半世紀以前告訴我們，吾人須視直接與間接稅爲兩可愛的姊妹，其產生由於同一父母（即需要與發明），其不同亦如姊妹倆的不同一樣，僅在細微的地方，若讚美她們的人們欲強於其中作任何非友誼的軒輊，都是不許可的。這位大政治家所熱烈鼓盪的此種不偏不陂精神，吾人時刻有失掉之危險。我們在將來對於聯邦與州徵課兩方，應多注意間接稅之採用。若不如是，我們將不僅使情形紛亂，並有因直接徵課過重所生重大反響之危險；而且將使財

產徵課變爲所得徵課之過渡愈陷於困難，在許多州中此種過渡已迫在眉睫了，吾人業已稱之爲進步的第二大進程（註一）。

（註一）上述講演在一九一五年所提示的方案，於數年之內紐約已將其重要諸點見之實行。在一九一七年，依所謂愛美孫律（Emerson Law），所得稅已適用於公司，繼於一九一九年又適用於個人。在麻沙朱色得，其主張的理由大都相同，而結果則相反。個人所得稅於一九一六年採行，公司所得稅於一九一九年採行，關於此點的詳細敘述，參看康斯塔克（Prof. Alzada Comstock）的專著 *State Taxation of Personal Incomes*, New York, 1921 (Columbia Studies in History, Economics and Public Law)。



## 第二十一章 聯邦州與地方收入之關係

（此章之前部係依據不佞在一九一五年十二月在華盛頓舉行的第二次「汎美國科學會議」(The Second Pan-American Scientific Congress) 所宣讀的論文，載於 *Proceedings of the Second Pan-American Scientific Congress, vol. XI, 1917, -87*。至本章之後部則依據鄙人於一九一七年提交紐約州稅協會之「聯邦與州稅關係研究委員會報告」載於 *Addresses and Proceedings, Seventh State Conference on Taxation, Albany, 1917, PP 26-49* )

## 一 問題

中央政府與地方政府在財政上之交互關係漸臻重要，是近代纔有的事。在普通國家中，問題祇是國家收入與地方收入之差別問題。而在聯邦國家中，則情形便更複雜，一面是各州與聯邦政府之關係，他面是各州與地方政府之關係。

政府的收入乃是政府經費的對稱物，而經費之大小又主要視政府之職務性質與範圍而定。從此觀點推論，則吾人所說之財政關係殊極紛繁。一切經費在原始都含有地方性質的。經濟生活在劈頭是以地方經濟為基礎，政府所花費之少許金錢，其來係出諸地方，其用亦主要為地方公益。但是自中世後半期經濟深刻變革之結果，民族國家發展出來，而國家的經費於是始現於舞臺，特別是陸海軍的費用。自是以降，一面因商業之發達，他面因民主精神之興起，結果政府經費又有雙重的發展。

因商業之發達，致有關於運輸，特別是關於良好道路，的經費之孟進。雖是交通事業一部分係

由地方擔任，但是中央政府逐漸行使監督之權，故在此方面之中央經費亦漸佔重要比例。稍後又因運河之建設需款最鉅，如法蘭西之所爲，中央政府經費尤有繼長增高之概。此種進展逮至十九世紀之初，已成爲人民所擔巨額經費大都屬於中央政府的現象，並即在英國，地方經費主要亦限於救濟貧民，此外僅有少許道路費與雜支。

在十九世紀的初葉，產業革命所生之民主運動，致使情形有兩種變遷。第一層，用於教育，用於社會的保健與衛生，以及最末用於促進社會廣義的福利之經費有迅急的增加。第二層，此項經費澈頂澈底都屬於地方性質，雖是輓近亦有由中央政府漸擔此類職務之趨勢。結果，在最近時期，各國地方經費，從各方面看來，業已達到與中央經費同等重要，縱非更形重要之境地。

上述是運動的普遍情形，但是又因各州政府分配的職務與經費不同，情形愈臻複雜。在有些州某類職務業已漸次昇諸地方，而在另一些州，則情形正相反對。

在盎格魯撒克遜民族諸國，地方政府的職務有由中央政府控制的增加趨勢；在其他國家，如法蘭西與意大利，則趨於較大的地方分權。更有進者，在一切聯邦諸國，則情形益變複雜，介於地方

區與聯邦政府之間的各州或各邦，同時有由於集權與分權之混合運動；故在有些州中，分權較重，而在其他州中則集權較重。例如在合衆國，各州已逐漸對原屬地方的幾種職務，如公路、醫院、救濟院、警察之類，施以州管理。而在他方面，各州又將它們原有的一些職務轉移於中央政府，如鐵路以及各種企業均有聯邦控制之增加趨勢；並現在我們又見有聯邦檢疫所，以及由聯邦管理勞働狀況之需求。職是之故，在現在聯邦、州與地方職務及經費當中，是難有明確分界綫的。

因為政府收入與其經費有或種關係，故在經費中發生的諸種困難，又同樣出現於收入。而且事實上收入中的複雜情形比經費中的尤為繁多，因為我們以後可以見出，此一政府的經費往往可由彼一政府所徵收入支拂其一部或全部。因是公共收入的全論題專注在中央與地方財政之適當關係，若在聯邦國家，則在聯邦、各州與地方財政之適當關係問題。

在未討論中央與地方政府的財政關係以前，吾人應須提述公共收入的兩控制原則。此兩原則為何，即一般人習知的支付能力原則與所給利益原則是。利益原則是過去公法學家所公認的原則，惟降至近世，因民主精神勃興，而國家財政亦特重社會方面之故，能力原則已進到前綫了，這

種沿革無詳述之必要。但是，最近對此問題的分析，却又發現了此兩原則實有並存之價值，最要的是將各原則返於它的適當領域。例如，現在一般都知道，一般租稅之訂立與分配必須依照支付能力原則；而大多數其餘公共收入項目，如規費，特別派捐，以及各種政府勞役所收之公價，則須依據所給利益或所耗費用之原則。

此種分野現在是一般公認的，但其間亦有一種邊界綫或共同地帶在。有些租稅，如某種土地稅，可謂之依據利益原則，亦可謂之基於支付能力原則；又如其他租稅，如遺產稅，在有些國內（如美國）依法應屬於對利益或權利所付之稅，而實際却符於能力原則。不必再事推闡此種理論的線索，吾人只須指出法權的區分亦約略與上述原則之區分有相應關係，亦足供研究之用；這即是說，基於利益原則的收入在今日大都屬於地方區，而基於能力原則的收入則大都屬於比較中樞的政府。此種分界自然不是完全嚴峻的；因為我們見出，在一方面，中央政府有時亦徵收規費，與經營不少的實業或企業；而在他方面，某種地方稅却非用支付能力原則亦莫由解釋。可是在現在大多數國家中，利益原則較多用於地方區，支付能力原則較多用於中央法權，此種通則大概是沒錯。

的。

## 二 五分配方式

設若我們進而分析中央與地方政府財政關係之實際狀況，又若我們專限於收入之最重要部分，即租稅的收入，與乎主要以支付能力原則為基礎之租稅收入，則我們將見出實際應用的分配方式不下有五種。分論如下：

(A) 地方徵收之稅，而附以中央政府之附加。這是美國各州最普通的方法，因各州之地方收入大都仰給課於不動產與動產上之一般財產稅。純粹地方經費之稅率，其求得方式，通常以應籌經費數額去除該地財產之估稅價值，所得之商數即為應徵稅率。於此地方稅率上，又加以縣經費與州經費之稅率，此項稅率之求出，亦係以縣與州應籌之經費額去除該地的估稅價值。於是地方估價之同一稅目，即一般財產稅，同時為地方與中央經費所利用。

(B) 由中央權力徵收之稅，而附地方的附加。這個是前一方法之反面。此方法在一九一七

——一九二〇年之大改革以前，爲法蘭西所通行，且有不少的國家步其後塵。在法蘭西，有四種稅充作國家經費：土地房屋稅，專利或營業稅，動產稅，以及門窗稅。地方收入則於各種國稅之上附加某百分率，稱爲「附加分數」(centimes additionnels)。自然，此外尙有其他收入，由間接稅而來者，主要係充國用，由入市稅 (octrois) 而來者，則充地方收入，但是地方收入的巨大數額仍仰給此種直接國稅上之附加。迄於最近，此四種屬物稅已爲所得稅所取代，在此新稅制之下，地方收入又取給於國家所得稅上之「附加分數」。

(O) 劃分稅源，即是有些稅歸於中央，又有些稅屬諸地方。此種劃分又有全部與部分之別。部分的劃分最爲普通。例如世界各國實際上莫不將關稅，進口稅與出口稅，留爲中央政府收入。又有許多國家且保留某類間接稅於中央政府。例如在美國，諸種間接稅在「內地收入稅」(Internal revenue) 一名詞之下，統歸聯邦收入，與此通則爲例外者不過一二種間接稅而已。德意志聯邦也是這樣，惟程度略輕。就是在直接稅方面，稅源劃分原則亦屢見不一見。例如在英國，所得稅係充作國稅，地方收入則幾純全倚賴地方稅 (Local Rates) 或不動產稅。又是在德意志，其所謂

出產稅 (ertrags-steuern) 相當於法蘭西至晚近始行廢止的四直接稅，自一八九三——一八九五年改革以來，已完全屬於地方政府，雖是爲求較良管理起見，此稅之估價仍由邦政府執行。此種趨勢在美國亦甚顯明。在不少的州中，遺產稅與甚至公司稅此時已屬於州收入，而地方政府則漸漸倚賴財產稅。在紐約州，此種劃分政策已推行甚遠，以致在本世紀最初十年中，有數年已不需再在地方稅上徵課所謂直接稅或財產稅之附加了。在加利佛尼亞州，此種原則亦推行至極端，故州與地方之間稅源已有完全劃分。

(D) 分配收入，卽是稅款由中央權力徵收，但劃撥收入之一部分於各地方區。英國的所謂死亡稅便是如此，其收入之一部留歸地方區。此種情形亦盛行於吾國有些州中，在此等州內，鐵路稅或其他公司稅均由州政府估價徵收，但其收入之一部須撥與地方區。此種方法甚顯明的例子是紐約的所得稅與抵押稅，此兩稅收入係平均分配於州與地方。然而此種原則最特出的實例却見於德意志一九二〇年的法律，此律將所得稅、遺產稅、土地轉移稅、流動資本 (turnover) 稅之管理統由聯邦執行，而劃收入之一部分於各邦。劃給各邦的比例，在所得稅爲三分之二，遺產稅爲百

分之二十，土地轉移稅爲百分之五十（有少數場合爲百分之二十五），流動資本稅爲百分之十。五。在流動資本稅，其百分之五應撥與地方區，至其餘諸稅，地方區應得的賒數由各邦自定。

（E）或由中央給地方以津貼，抑或由地方付中央以解款之制。前一辦法的顯明例子見於加拿大，因該領各州將關稅與內地稅之徵課權交給中央政府以後，中央政府每年對各州須撥給大宗津貼。澳洲亦實行此法，自一九一〇年憲法修改以來，該領中央政府已享有徵課所有關稅及內地稅之權，但每年應按人口給各省以津貼。凡此諸例，均是聯邦政府付款於各邦政府。可是在其餘國家，則情形正與之相反。例如在美國第一次憲法的時代，聯邦政府差不多完全倚賴各州所付攤款維持；而德意志聯邦迄於最近始未受各邦所撥解款名爲 *Matricular-Beiträge* 的之支助。

將上述五法比較，第一與第五法顯然的較差。

第一法之一主要缺點，是中央政府利用地方徵課之財產稅，難免不有財產估價過低之弊。至在純粹地方經費上，財產估價雖低而稅率較高，抑或估價雖高而稅率較低，其中尙無若何差別。因爲地方所需之收入有一定數額，而此一定數額又須從各個人的私囊中取出，若該地所有人民之

財產估價均依同一比例，則稅率之高或低並無區別。但是若利用此稅作為州收入時，則稅收之多寡乃視縣或地方區之估稅價值而定，地方估價較低者，其付於州庫的稅款亦將為數較少，這是很顯明的。這個是致使美國各州財產估價過低的巨大原因之一，而且因此之故，所以現在美國的運動，一面是主張對地方估價施以州監督，一面則主張放棄地方財產稅以充州收入。由此看來，第一方法是顯然應加改良的。

其次，第五方法，即津貼法，僅為一時權宜的處置。若令聯邦政府完全倚賴各邦的補助，將漸漸使政府陷於無能，而終至仰承各邦的鼻息。美國以前攤款制度之結果即是如此，而德意志聯邦往昔財政之紛亂，亦坐此弊。在他方面，若令各邦的財政仰給於聯邦政府，則重心偏於天秤的另一方，若長久行去，在完全平衡的旨趣上，是不好的。所以津貼制度斷然的僅可為一時權宜之計，故在澳洲此制之實行期間只限為十年。

第三方法，即劃分稅源法，具有幾種優點。第一此法能與政府職務及活動之天然分界符合，政府的職務，有些天然屬於地方，有些天然屬於地方間或各邦，並有些屬於全國。設若各級政府的收

入能使之合於此天然分界，則將便利不少。第二，財產，特別是不動產之估價，能得較大的平等，可以減少各地方區競相減縮估價之不好現象。第三，財產稅若完全歸諸地方，則可減除財產所負的直接邦稅。第四，可免除城市與鄉縣間之衝突。第五，與最末可使手段對於目的有較大的伸縮與適應。各地方區將更能使其財政制度合於它的財政需要。

上述諸優點，誠然無可疑問，但吾人亦須注意，不可推行此原則過遠。若吾人以劃分稅源的旨趣，在使邦政府脫離地方所課財產稅之倚賴，如以前所說的（註一），固無可批之餘地。但若以劃分稅源係謂中央與地方之收入絕對各有稅源，不容邦政府分享地方之任何收入，則此種主張便不免於非難。因為我們在上面已見出，地方，邦於聯邦政府的職務，其間的界線並非經常明確的；稅源之完全劃分將使實際生活所不存在之區分，有推行過度之虞。更有進者，稅源完全劃分有時且可使財政陷於僵局。例如，有些時候，某種特別稅源屬於邦或聯邦政府者，並非邦或聯邦之所需而將此稅源劃於其他管轄權，又非事勢之所宜，則以此種收入之有餘補充彼種收入之不足，有何不可的理由呢？

(註一)見第十二章。

簡短的說，正確解釋的稅源劃分原則，雖有許多主張的理由，但我們總結的說，此原則，依其名詞的嚴格旨趣，尚須補充以其他原則，始可以樹立圓滿的財政制度。

於是，我們最後來到第二與第四法，見於上述 A B 兩節的。

中央徵課之稅，而附以地方附加，此種辦法可贊成之點甚多，特別是稅基甚廣之稅。此制的良好例子是普魯士的所得稅，此稅係由邦政府管理，但許可地方經費之附加可增至某百分率。此制之優點是，人民對於邦與地方共付稅一次，無分別填具所得冊報的麻煩。法蘭西所行的「附加分數」亦是這樣。但是此制的顯明危險是，邦與地方利用同一稅源，往往稅率容易過高，以致遏絕此稅的最高生產能力——此種危機，凡趨重單一而不注重複合的租稅制度，都是有的。除此警告之外，並注意不可將此制推到極端，地方稅附加於中央稅之辦法，只可視為其他通行辦法之補充。

末了，我們來到分配稅收的原則。若是一種稅源，其收入至為豐富，以致超過了目前的需要，而他方面，又有些地方感受收入之短絀，則此制即因之而生。美國有些州中的鐵路稅即是此制之一

例從各方面看來，一般人均認鐵路之徵課最好是操於中央權力；因據美國各州的經驗，以地方而徵課性質屬於地方間或地方外之稅，結果大都失敗。但是，若將鐵路的全部稅收通歸州庫，則許多地方不免剝奪了地方區所歷來倚賴的一筆收入；所以比較順適的辦法，是採用州徵收而分配一部收入於地方區之制度。此種觀察點亦見於德意志的遺產稅與所得稅，因在管理與財政的關係上，此兩稅應作為聯邦稅，但各邦既向來都倚賴此種稅源，故亦應有分享一部收入之權利。

簡截的說，任何一種租稅，從一般經濟的關係看來，若可同時補濟中央與地方的財政時，則便有主張分配稅收原則之堅強理由。

從上面的分析，我們的總結論是：第一與第五法比較難於維持，第二第三與第四法之合併使用，則頗有成功的希望。

### 三 抉擇之道

於上述諸法中，欲決定選擇或合併之道，最好將數種根本原則牢記於心。分配收入於數不同

的課稅權之間，其指導原則有三：（一）稅基的大小，（二）管理的效能，（三）收入的當否。

第一，稅基的大小顯然是很重要的。有些租稅在性質上有很廣大的基底。例如，遺產稅之生產能力視死者所有資產的數目與大小而定。課稅的區域愈小，則收入的變動愈大，這是很顯明的。在一小的鎮區中，一個富翁之死可將遺產稅的收入在該年內膨脹至某點，為以後許多年所不及。此種現象於財政的穩定上最為危險。同樣考慮亦適用於聯邦國家中邦與國之間，不過程度較低。區域愈大，收入愈有規律。

我們又可舉營業或公司的活動來說，此種活動原來只限於地方性質，但至現在則已變為一州或甚至一國的性質了。稅基既如是之廣，若欲縮小其法權範圍，徒見失敗而已。又如，在中世時代，課動產以地方稅或市政稅，是完全可行的，因財產亦主要限於地方性質之故。但至近世，巨大營業的資產以及許多無形性質的財產，在範圍上已變為一國的或國際的了，所以事實上欲用地方的稅法以徵課此類財產，將至失其效力，因此關係，故近年以來，各國均放棄了徵課純粹地方所得稅的企圖。

第二是管理的效能。有些稅，如不動產稅，特別適於最初地方管理，因估稅之執行爲納稅人所親見之故。但在其他許多場合，我們愈能離開地方管理，則不僅愈有能得專門稅吏，不受地方偏見影響之機會，且可減少地方管理所難免的某種缺陷。例如紐約的酒類牌照稅或國產稅，自由地方稅吏移於州管理之後，收入便大大增加。又如，我們的公司稅係由州徵課，不僅難於決定公司所獲全收入中該州應佔的比例，而且無法處理純粹州際間的收入。又如遺產稅，其收入之一部分係依據死者住所主義，若死者預先將法定住所移於未徵遺產稅，或稅率較低的州中，此種逃稅手段，吾人不應忽視的。末了，美國的歷史已特別指出聯邦管理通常比州管理較有效能。例如，吾人試一比較建築巴拿馬運河的成績與紐約建築與維持新公路的效能，便知此言之不謬。中央管理比地方管理能有較優效能，不僅有賴於一般政治的與行政的狀況，且須依靠某種收入本身所有憲法的與經濟的關係。

第三，收入之數量適當與否，亦爲不可忽視的問題。譬如，有些轄區已有充分的收入，但因欲求較大平等或便利之故，不能再加新的稅目，故往往收入之總數超過該區之需要；而在反對方面，

若此種新稅目事前已爲另一轄區所享有，則情形正與之相反，這也是常有的事。茲舉公司稅爲例，此稅以前頗大爲地方預算之助，但現在却移交於州政府，故結果在地方則有不足之感，而在州庫則有羨餘之樂。又以美國聯邦遺產稅爲例，此稅之發展，乃由各州的強烈競爭所致。此類事例，不勝枚舉，足見收入的相對適當原則，有詳加斟酌之必要了。

從上述諸原則所演繹出的實際推論，自然因國而不同。我們目前的結論，只限於美國現在的情形。因最近最爲聚訟之點是州與聯邦財政的關係問題，我們即從此起論。

我們試回溯州與聯邦財政關係的沿革所經過的主要階段。

在吾國現行聯邦憲法未成立以前的時代，課稅權完全操於各州。聯邦政府依據同盟公約，沒有獨立的課稅權力。因聯邦政府欲從各州獲取進口稅之徵課權，而沒有成功，遂致促成現行憲法之產生。在新憲法之下，各州將進口稅之徵課權讓渡於聯邦政府，並依引中解釋，聯邦政府且有課稅於州際商業之權。州與聯邦政府均不能徵課出口稅。其餘課稅領域各州與聯邦均有利用之權，只是聯邦政府若行使徵課直接稅或間接稅時，應遵守某種條件。即是，間接稅應爲一律，直接稅須

按人口分配的原則。

新憲法實施以來，各州則利用課於財富上之直接稅以資彌補——其方式或為一般財產稅，或為某類財產上之特稅，抑或某種營業稅與人頭稅。在少數地方，如南方諸州，尙有不佔重要的國產稅與行爲稅。在哈密爾頓（Alexander Hamilton）政治手腕指導之下，聯邦政府決定它的收入不僅應取給於進口稅——此稅為聯邦的主要收入——並須徵課直接稅以及間接稅，而統名之為內地收入（Internal Revenue）。關於間接稅者，其所利用的稅源差不多完全為各州向來未徵課的；至於直接稅，如土地，房屋，以及奴隸等稅，自一七九八年以來即已徵課，係與各州同一稅源。因為，即據課於財產上之直接稅而言，此稅係課於已受州稅之同一客體上。他如聯邦課於某種貨物之售賣與法律行爲上之稅，亦已見徵於南方少數諸州，所以情形也是一樣的。

若聯邦派（The Federalist）的政策能繼續進行，則在美國將已發生何種影響，倒是頗可玩味的事。無如，我們知道，共和黨（The Republican Party）所領導的政治革命，同時也促成了財政變革，其政策的推行約有五十餘年。此新政策決定廢棄一切內地收入稅，而使聯邦完全倚靠進口

稅之收入。於是，州與國的財政範圍便完全劃分了。

當着吾國與英開啓戰釁時，共和黨亦不得不返到哈密爾頓的政策，而仍採內地收入制，除以前所徵各稅外，並增課貨物稅。若是戰事再延長數月，則直接稅的範圍將已必然的巨大增加，國會亦將已採取委員會報告的建議，而徵課聯邦所得稅，遺產稅，以及當時所認爲重要公司之稅了。可是，戰事忽然中止了，不僅此種擬增之稅無再事徵課之必要，而且在一八一七年亦有放棄全部內地收入制的可能了。

自是以後，合衆國完全依靠進口稅爲聯邦收入，幾歷半世紀之久；在此期間內，外國貿易極形增加，以致自一八三〇年以還，關稅稅則有迭次減低的可能。但是「南北戰爭」爆發，又開始一新時期，聯邦政府因應付財政的切迫需要，又採行直接稅與間接稅之廣大制度。在此制度中，幾乎凡可利用的稅源均包括無遺，直接稅內有不動產稅，一般所得稅，遺產稅與公司稅。

至一八七二年，戰時稅課已最終廢止了，聯邦又依據平時的基礎，樹立一種新收入制度。我們知道，自泰勒孫 (Tateford) 就任大總統以來，聯邦政府在平時即純倚關稅爲收入。至是始決採內

地收入制以爲關稅之補充，此制中包括數種重要的而消費最廣的貨物稅。此制爲合衆國之決定政策者垂百餘年，中間僅因「西班牙戰爭」(the Spanish war)而有暫時的間斷，在戰時又擴充了間接稅的範圍，並徵課遺產與公司兩直接稅，此兩稅依吾國憲法的特殊解釋，在法律上係屬於間接稅之列。

合衆國財政政策之第三階段開始於一九〇九年。此時聯邦政府的收入，除關稅與內地物產稅外，並增課了公司稅，在法律上此稅視爲國產稅，可是從經濟的觀點解釋，此稅自應列爲直接稅。在一九一三年，聯邦政府又增加了所得稅，在一九一六年，更增加了遺產稅。即假定沒有大戰發生，在最近之將來，此等稅亦似有增益之趨勢。

茲再總括的說，合衆國在平時之財政政策可分爲四時期。在第一或聯邦派時期，聯邦的收入是間接稅與直接稅；在第二時期，從一八〇一年至南北戰爭時，租稅收入，除一八一二年之對英戰爭外，單純限於關稅；在第三時期，自南北戰爭後爲時約一五年，於關稅之外，並有課於少數貨物上收入甚豐之間接稅；末了，在第四時期，從一九〇九年，起，有多種課於貨物上之間接稅用以補充直

接稅。

由此看來，我國的財政制度，也正如其他許多事體一樣，相隔一百餘年之久，又返還到哈密爾頓的政策。但是，吾人須注意，在二十世紀最初十年之末，有兩種重要事實使我們的現狀與十八世紀之末所有情形不同。第一是在哈密爾頓制度內，直接稅與間接稅相比較不重要；而現在則趨勢却似在相反的一面，間接稅——進口稅與內地收入稅——變為直接稅的附屬。第二與較重要之點是，在此時期內，各州的財政情形已經完全變遷，在哈密爾頓時代幾乎完全沒有的聯邦與州財政關係之問題，在現時此問題却已佔了重要地位。

在最初並歷時甚久，各州的財政需要均不佔重要。各州的開支為數甚微，其收入大都取給於規費與其他雜款。當烏爾加提部長（Secretary Wolcott）於一七九六年編擬他關於州稅的著名報告時，他發見麻沙朱色得的全年經費十四萬五千五百三十一圓中，僅有二萬五千六百八十二圓須從租稅而來；而紐約州除地方經費外，已有多數不需要租稅，其最後所課州稅，係在本報告發表八年之前，為數甚小，並充作數年度之用，故此種稅課是不常有的。烏爾加提此處所說乃專指直

接稅而言。而事實上我們依據同時的另一文件（註一），知道紐約於一七九六年之全收入十四萬四千二百四十七圓中，除三萬一千二百九十五圓係從「拍賣稅」（*duty on sales at vendue*）而來外，其餘均屬投資或貸款之利息。在西勿爾吉尼阿，稅之徵課比較有規律，却是仍然不為重要。因是，我們可概括的假定說，各州實際無所謂租稅問題，而聯邦政府在收入之選擇上並不十分為各州財政的顧慮所束縛。

（註一）參看 *Remarks on the Revenue of the State of New York*. 該州參議員瑞勒（Philip Schuyler）所著，Albany 1796, P. 6.

從此直至南北戰爭時，各州情形在此期間中僅緩緩的改變。在有些較古的州中，州收入的需要已漸漸增加，在北部與中部諸州，則仰賴於低率財產稅，在南部諸州更用牌照稅以補充之。迨至十九世紀末葉，公司組織發達，公司之徵課便包括於財產稅範圍內，並在少數散見的場合，州政府尙增課有不重要的遺產稅。

可是，自南北戰爭之後，州政府的職務擴充，遂在較古的州中增加了州收入之需要，結果不得

不提高稅率，而舊日的財政制度坐是亦逐漸崩潰了。紐約在十九世紀末二十五年中所發生的情形，也漸次的重演於其他比較產業化之諸州；並在十年或二十年之後，此種運動亦最終延及於農業各州，所以至現在就是進步稍遲的南方諸州亦處於與紐約在四十年前所有的境地。此種運動可概括言之如下：州的需用已有數倍之增加；一般財產稅之稅率亦增加甚巨；因此之故，一般財產稅已失其為州收入之主要策源資格。動產多已漏稅，而各形各色的不平等亦應運而興了。因財產稅之收入比較減縮，各州首先便乞助於特別公司稅。其次，自一八〇〇年以還，各州便已發展了遺產稅制度——最初係課旁系繼承，稍後兼及於直系繼承之動產，最後則為一般遺產稅。當此種稅源仍不足用時，各州又進而徵課某種動產特稅，稍後，更採行所得稅制，以代替舊日行用而現在失效的動產稅，此種進程尙方興未艾。我國試一憶及在一七九六年時，聯邦稅總收入為七百萬圓而強，紐約州稅收則僅達三萬一千圓；而至一九一七年，合衆國之經費總額，除郵政經費不計外，竟達\$1,088,176,000，紐約州之經費亦在七千七百萬圓而強，從這事實便可見出各州與聯邦財政比較重要上之顯著變遷了。事實上各州經費總額此時僅為聯邦政府經費之一半（註一）。

(註一)各州經費在一九一七年之總數爲 \$ 517,503,220 參看 Financial Statistics of State, 1917, 1918, - P. 67

各州經費之繼長增高既如是其迅速，欲求妥善，應付之道，已成逐漸困難的問題。要想從減縮經費方面以謀此問題之解決，是不可能的。誠然，用更改良的會計方法，與更特別的採取現代化的預算制度，可以減少許多不必需的糜費與浮支。但是此種經費增加的趨勢致使多數州均決然感覺，若聯邦政府不停止侵入各州的正當護衛範圍，將有嚴重的困難發生，最後各州恐有不能維持其增加需要之一日。

可是，大戰爆發使情形大大的變革了。戰費之數如此其巨，致國家經費因戰爭之故，在一定期間內將大大超越各州與地方之支出總額。在一九一三年時（即最後之普通統計年度）各州與地方之經費總數約爲聯邦經費之兩倍，至一九一九年聯邦經費已（而且將來亦將繼續如此）超過了各州與地方經費之總額（註二）。

(註一)經費的數字如下：

一九一三年之總數爲二,七九九,〇〇〇,〇〇〇圓，其中分：

第二十一章 聯邦州與地方收入之關係

租稅各論

聯邦經費

九五三,〇〇〇,〇〇〇圓

各州經費

三七七,〇〇〇,〇〇〇圓

市經費(約二千五百餘市)

一,一〇八,〇〇〇,〇〇〇圓

一九一九年

各州經費

六四〇,〇〇〇,〇〇〇圓

市經費(目前)

一,二三三,〇〇〇,〇〇〇圓

於是，租稅問題已變成主要的聯邦問題；並結果聯邦收入之大部分，在民主精神之下，不能不取給於直接稅。舊日的間接稅，雖亦增高至其極限，自是不得不被視為輔助收入。結果是：聯邦政府一面固在將來如在過去一樣，仍須以關稅及其他間接稅為其專有收入，同時却不得不比各州與地方徵課較多之直接稅。這個不是完全不好的結果，因所得與遺產稅之稅基均甚廣泛，聯邦利用此稅乃正合宜。

於是問題發生了，各州與地方之稅源為何呢？各州應倚賴公司稅，財產特別稅，以及牌照稅與

營業稅爲其主要收入，這是很顯明的。若此等稅猶不敷用時，各州已漸從事於舊一般財產稅的廢止，而仰給於聯邦政府所課遺產稅之一部分收入，最後並徵課所得稅，不過此稅應附屬於，並應盡量規合於，聯邦所得稅。

至所得與遺產兩稅徵課方式各別的原因，則以所得稅的住所問題比遺產稅中的此問題較易解決之故；因遺產稅係實際課於死者之產業上，而所得稅則所課於營業以及個人。可是在任一稅中，不管徵課此稅的管轄權爲何，美國有些州却不能不增加倚賴此兩稅，這是毫無疑義的。

末了，地方政府應主要倚賴屬於利益原則之收入，如特別派捐，與各種規費，其辦法可用州法律規定；以及不動產稅，並特別是土地稅；若收入仍不足用時，又可在州所得稅上加以附稅，而取消不適用的動產稅。

美國各級政府的財政交互關係問題，在將來之解決，大約不外此一般方向；因此種解決頗與上面所述諸根本原則調和故也。在其他國家中，解決此問題的實際情形自然各有不同；但是可以說，世界各國關於聯邦，各邦以及地方政府財政關係之解決，其趨勢將與上述的路綫相合，這話是

不錯的。

「第十版註」關於此論題，近年的著者有魯斯 A. Hensel, *Der Finanzausgleich im Bundesland*, Berlin, 1922;

Viktor Steiger, *Der Finanzausgleich Zwischen Bund und Kantonen*, Bern, 1923; 吳 B. R. Ambedkar, *The Evolution of Provincial Finance in British India*, London, 1925

## 第二十二章 戰費收入條例

(本章原是不佞在一九一八年三月在政治科學季刊 (*Political Science Quarterly*, Vol. XXXIII, PP. 1-37) 上發表關於一九一七年條例的論文，而加以少許修改。本章的附註以及附表，均注意於第二次大戰收入條例中的變遷，此條例雖通常稱爲一九一八年條例，而其實獲大總統的正式批准乃在一九一九年二月二十四日。此條例在原則上並沒有根本的改變，專論此條例的論文，見於赫格 (R. M. Haig) 在政治科學季刊 (Vol. XXXIV, 1919, PP. 369-391) 上所著「一九一八年之收入條例」一文。)

一九一七年十月三日的戰費收入條例可謂我國歷史上最龐大的財政立法。在以前美國從

沒有在一單獨條例中籌舉這樣巨大之收入，如此法律之所爲。在以下各頁，我們打算於簡單中敘歷史之後，即概略討論此條例的主要諸點，估計所包含的租稅負擔，敘述此負擔之可能分配，以及說明此條例對於財政學上新穎而重要的貢獻。

## 一 歷史之回憶

我國戰時財政歷史之開始，係在大戰爆發不久頒佈緊急收入法（The Emergency-revenue law）之際，在我國參入戰爭兩年半以前。

可是，我們若不溯源於前五年中聯邦收入在理論上的變遷，亦決難了解此種歷史。自前世紀七十年以還，合衆國經南北戰爭所致的財政高潮以後，業已恢復原態，聯邦的收入係取給於關稅以及課於煙酒上之內地收入稅。在一九〇九年，此種完全倚賴間接稅的情形，却因公司稅之徵課而打破，爲不牴觸憲法的限制起見，公司稅却稱爲「國產稅」（excise tax）。可是自第十六次憲法修正案通過後，公司稅遂於一九一三年被包括於一般所得稅之內，此時已斷然的表明直接稅

構成聯邦收入之一經常部分了。有些人曾說，單從戰爭觀點看來，以如此泱泱大國的政府，若未具此種潛力甚偉的機能，乃天地間至愚之事，較近的事端無異給此種說法以鐵證。若沒有第十六次之修正案，我們不僅沒有現行的所得稅，而且也決然沒有現行的「超過利潤稅」(excess profits tax)。

一九一四年十月二十二日公佈的條例名為「增加內地收入與其他稅課之條例」，但一般却名之為緊急收入法，並在各種公文上亦這樣稱呼。自歐戰爆發後，我國金融紊亂，以致嚴重影響日常的稅收，非增加稅課不足以濟國用。此條例規定有四組稅：第一，增高啤酒稅率，每加倫由一圓增為一圓五角，某類酒稅亦微有增加；第二，則為課於販賣與製造煙草者，銀行家，經紀人，代辦商，以及公共娛樂場之經營人，之所謂特稅；第三，A表包括各種課於行為上之印花稅，以及課於電報電話，運輸費以及睡車費上之稅；第四，B表包括課於化粧品與牙膏之印花稅。(註一)。

(註一)見後面第一，第三與第四各表。

由此得來的增加收入約為五二,〇〇〇,〇〇〇圓。此項增加收入，乃政府應需之數，因為從下

面的表使可見出，經常內地收入在一九一四年為三〇八百萬，至一九一五年即頓減為二八三百萬。但是因營業恢復之故，致所得稅收入增加，結果一九一五年之內地收入總數已超過四一〇百萬，而一九一四年則僅為三八〇百萬。

此法的施行的期間限至一九一五年十二月三十一日為止。但是事變愈形嚴重，國會參眾兩院於一九一五年十二月十七日聯合決議，延展此法的有效期間至一九一六年之終。我國因售賣軍用品與糧食於協約諸國 (The Allies)，頗形發達，結果在一九一六年內地收入稅中約增加了一百萬圓，緊急收入超過八四百萬圓，所得稅在前一年僅八〇百萬圓，至是年則增為一二五百萬圓 (註一)。

(註一) 內地收入與關稅收入 (以百萬元計)

	一九一四年	一九一五年	一九一六年	一九一七年
酒精·····	一五九·一圓	一四四·六	一五八·七	一九二·一
煙草·····	七九八	七九九	八八〇	一〇三·二

第二十二章 戰費收入條例

發醇液類.....	六七·一	七九·三	八八·八	九一·九
人造奶油.....	一·三	一·七	一·五	一·九
雜收入.....	九	一·五	一·七	二·〇
特稅.....	.....	四·九	六·九	一五·七
A表.....	.....	二〇·五	三八·一	八·三
B表.....	.....	二·九	四·一	七
遺產.....	.....	.....	.....	六·〇
軍火.....	.....	.....	.....	二七·七
超過利潤.....	.....	.....	.....	〇三·七
雜收入.....	一·一	一·五	一·七	二·一
以上各項總計.....	三〇八·六	三三五·五	三八七·八	四四九·七
經常收入.....	三〇八·二	二八三·四	二〇三·五	三五四·四

租稅各論

一〇六八

緊急收入……………	五二・〇	八四・四	九五・三
所得稅……………	七一・四	八〇・三	一二四・九
公司的……………	四三・一	三九・一	五六・九
個人的……………	二八・三	四一・〇	六七・九
內地收入總計…………	三八〇・〇	四一五・七	五一二・七
關稅收入……………	二九二・三	二〇九・八	二一三・一
稅入總計……………	六十二・三	六二五・五	七二五・八
經常收入總計…………	七四三・七	六九七・九	七七九・七
收入總額(包括郵政收入)…………	一,〇〇二・六	九八五・二	一,〇九一・七
			一,四四七・九

此時政治情態至為緊張，當一九一六年春夏兩季時，此項增加收入似亦有不足濟用之勢。經詳細討論之後，結果有一九一六年九月八日法律之頒佈。此法律與其前一法律一樣，亦名為「增加收入與其他稅課之條例」，除將所謂特稅延展至此年之終外，其餘依據緊急收入法徵課之各

稅，完全廢止。新條例之主要特點在增加所得稅，其通常率已增為百分之二，累進的階級亦增加陡峭（註一）。其次則為變更煙酒稅，煙草與啤酒之稅率仍與一九一四年緊急收入法之規定一樣，惟強烈酒類稅則略有增益。此外尚增加了兩新稅，一為遺產稅，稅率等級由百分之一至百分之十一，一為軍火製造稅，其施行期之終止為戰事結束後一年。此稅稱為專利稅，於所得稅之外，凡製造火藥，礮彈，槍彈，槍礮，與摩托船（包括潛水艇）者，課其純利百分之二十。最後規定者為一組所謂特稅。除一種為例外外，此項特稅係課於煙草製造商，錢業經紀，公共娛樂場之經營人。此例外特稅為課於公司，合資公司與保險公司之專利稅（*Patent Tax*），其資本價值在九萬九千元以上者每增一千圓課稅百分之五十。此條例又變更染料與印書紙之進口稅，並組織新稅則委員會。

（註一）參看下面附錄第五表。

一九一六年條例之製訂，意在增加數萬萬圓之收入。但至一九一七年之上季，政治情形突形尖銳，國會決議籌辦所謂特別預備費，專供陸海軍預備之用，以應付懸於眉睫的戰爭。結果有一九一七年三月三日條例之公佈，名為「籌集增加收入以供陸海軍，與增設礮台及其他增加經費之

條例。一收入增加之來源有二：即超過利潤稅與遺產稅之巨大附加。超過利潤稅對公司與合夥之純收入超過（a）五千元以上之數，以及（b）利潤超過所實投資本百分之八之數，課稅百分之八。此法不適用於免除所得稅之公司，或其營業與所得屬於農業與人事勞役之合夥組織。遺產稅亦有改訂，其新稅率之等級由百分之十<sup>(註一)</sup>至百分之五<sup>(註二)</sup>。

（註一）參看下面第六表。

此兩條例結果在一九一七年使歲入有巨量增加。可是超過利潤稅之收入却甚微小（註一），遺產稅亦僅有約六百萬圓。至軍火製造稅却收入約二八百萬，經常內地收入亦約增加六〇百萬。而所得稅則從一二五百萬增為三六〇百萬，所以一九一七年之內地收入總額已超過八〇九百萬，或大概的說，約當戰前平時營業狀況下的收入之一倍而強。

（註二）參看前面附註內之表。

至一九一七年四月宣戰之後，軍事的準備馬上緊張起來，巨大的增加撥款紛至沓來。收入之應再行大增，已屬顯然之事，可是究竟確切需款若干，則無人能知。財政部不願作任何確切預算，而

不佞曾謂（註一）此項戰費或許至少需百萬萬圓，但徒博世人之一笑而不相信。但是不久事實便表現了，此種估計頗在情理之內，國會對戰費的準備亦基於此假定。戰費提案交參院財政委員會審察之後，對一九一八年之戰費提出一修正案，增高總數為一百九十萬萬或二百萬萬元。此種意外的改變致使提案完全改造，並在商推會中經過長時的討論後，遂有一九一七年十月三日條例之頒定。

（註一）見鄙人在哥倫比亞戰報上（No. 7, P. 6）所著「如何籌備戰費」一文。

## 二 戰費收入條例之概述

一九一七年十月三日公佈的條例名為「戰費及其他經費之籌集條例」。所有新增稅款均附徵於現有稅制之上，惟舊超過利潤稅則廢止徵收，軍火製造稅減率為百分之十，並限至一九一八年一月一日止即完全停徵。

此條例之節目計凡十三（註二），其骨幹收入則為新所得稅與超過利潤稅，以下將分別討論。

其餘則爲各種稅課之規定（註二）。最重要者爲條例第三節（註三）關於酒類戰稅之規定，凡釀製，輸入或堆存之酒精每加倫增課戰稅一圓一角，若取爲飲料，則每加倫須課戰稅二圓一角。因此項酒精爲是年八月十日頒佈的食物管理條例禁止再製，此條例禁止在戰事期間用穀物釀酒，於是對於一切存貨課以每加倫三圓二角之高稅。法律又規定對於純製酒精每加倫另徵稅一角五仙。於葡萄酒及興奮酒則稅率加倍，於葡萄酒白蘭地，則稅率三倍。至於溫和飲料與礦質飲料，以及製造此種飲料所用的菓露，精汁，與汽類，則稅率較輕。

（註一）此條例至一九一八年改爲十四節目。

（註二）在下面附錄中，列有數表，爲任何官方印刷物中所不載者，可表明舊稅率之詳狀，各戰費條例所生之變遷，與現行稅率。

（註三）在一九一八年之條例內，此節改爲第四節。依新條例酒精用於飲料以及發酵液類者，其稅倍增，又對於零售的穀酒類以及溫和飲料與冰激淋，課以新稅。至溫和飲料之製造稅則增加甚巨！

第四節（註一）是關於煙草稅，增課的稅率，雪茄煙每千支由二角五仙至七元，紙煙每千支由八角至一元二角，煙草與鼻煙定稅率爲每磅五仙。若煙草在一百磅以上，或雪茄與紙煙在一千支

以上，曾上舊稅，而在新條例施行時三十日以前即提開以備售賣者，此增課之稅——名爲過量稅 (excess-quantity) ——可減半徵收。此外對於捲煙紙每包或每筒課以新稅，由五星至二仙。

(註一) 在一九一八年條例中，此節易爲七節。煙草稅率平均增加約百分之五十，惟捲煙紙稅仍舊。

第五節 (註一) 是關於「公用事業與保險之戰爭稅」對運費課稅百分之三；對快遞每收費二角課稅一仙；對客票費，課稅百分之八；對睡車票課稅百分之十；對管道的輸送課稅百分之五；對電報、電話與無線電訊 (在一角五仙以上者) 課稅五仙；對水道、內地、火災與失虞等保險，課保險費百分之一；對人壽保險課所保數額千分之八。關於保險，戰爭稅應由保險公司擔負，其餘各稅則由享受勞役的人付納。

(註一) 在一九一八年之條例中，此節目名爲「運輸與其他公用事業及保險之稅」。睡車票之稅率低減，管道運輸稅增加爲百分之八。電報與電話通訊稅，取費在五角以下者課稅五仙，在五角以上者課稅一角。租賃電纜，自是應按租金付稅百分之十。

第六節 (註一) 是關於「貨物之戰爭稅」汽車、音樂器具、珠寶、運動與遊戲器具、牙膏與照像

機，課稅百分之三；化粧品，化粧品器具與專利機器，課稅百分之二；電影片每尺課稅千分之二。五至千分之五；汽船與快艇每長一尺課稅五角至二元。關於最後一類，此稅係課於使用人；其餘諸類，則此稅由製造人、生產人或輸入人擔負。對於舊貨物稅或「特稅」沒有改變。

(註一)在一九一八年之條例中，此節易為第九節，名為「國產稅」(excise taxes)，並包括許多新稅。有二十種貨物，若超過某價值時，其超出數課以百分之十的零售稅，所以實際無異成為奢侈稅。汽車、音樂器具、珠寶稅增為百分之五；香料、化妝料，等等稅增為百分之四；而電影片稅則改變為百分之五的租賃稅。此時有十六種新貨物由生產人依據躉售稅之基礎而納稅，稅率通常由百分之五至百分之十（唯一例外是短刀與小劍，稅率為百分之百）。在財政上最重要之稅是毛貨與糖果稅。末了，汽船與快艇之使用稅增至最高度為十元，並由此節改列於下述的第十新節目內。

第七節（註二）是關於入場費與會費之稅。關於入場費，若收費在五仙以上者（於露天花園，若收費在十仙以上者）每收費十仙課稅一仙。小孩在十二歲以下者僅付稅一仙，至宗教的、教育的或慈善的機關，抑或農業市場而目的不在營利者，可免其稅。凡社交、運動或遊戲團體之會費在十二元以上者，課稅百分之十。

(註一)在一九一八年之條例，此節易為第八節，其唯一變更是課於價格之增加上的「半路稅」(scapings tax)與會費稅改十二元以上為十元以上兩點。

第八節 (註二)是關於「戰爭印花稅」此稅係課於債票、產業轉移、賬據、委託書與代理狀上；課於股票之發行與轉移上；課於股票的買賣與產物之交易上；課於期票與期匯票上；課於遊戲紙牌，取費在十元以上的旅客票，以及郵包上。

(註一)在一九一八年之條例此節易為第十一節，其唯一變更是遊戲紙牌稅增為八仙一包。

第九節 (註二)是關於附加「戰爭遺產稅」稅率由千分之五至百分之十。此稅結果使遺產稅對遺產在一千萬以上者稅級增至百分之二五。

(註一)在一九一八年之條例此節易為第四節，其唯一變更是遺產較低級時，累進率改為更有規律。

末了，第十一節 (註二)增加明信片與其他第一級郵件之費一仙，惟本區信件為例外，取費無變更。至第二級郵件，則分別讀物與廣告。關於前一種，原來每磅取費一仙，從一九一八年七月一日起增為一仙又四分之一，自一九一九年七月一日以後增為一仙又二分之一。關於後一種，迄至一

九一九年七月一日止，郵費在第一與第二帶 (zone) 爲一仙又二分之一，在第八帶則增爲三仙又四分之一；在此後第一年，郵費從一仙又二分之一至五仙又二分之一；在第二年從一仙又四分之一至七仙又四分之三，並自一九二一年七月一日以後，從二仙至十仙 (註二)。

(註一) 在一九一八年之條例，此附加郵費已被廢棄。

(註二) 一九一八年之條例增加了第十節，名爲「特別稅」(special taxes)，改變原來在一九一六年課於公司的特別專利稅，爲課於資本上千分之一的稅，惟本國公司可減稅資本五千元。課於雪茄，紙烟與烟草製造人之特別稅已大增加，並增課於十二種新特別稅，即課於各種經紀商，各種公共陳列會或展覽場，彈子場，台球房，打靶場，騎馬場，遊租汽車，烤酒房，提酒房，零售與批發之酒商或麥酒商。汽船與快艇稅則增加至十元之最高率，並從舊條例第六節 (新條例第九節) 「國產稅」改列於第十節 (特別稅)。

### 三 租稅負擔及其分配

於考察此種法典時——因此項條例與法典無異——最初表現的問題是：此稅制能獲收入

若干公債與租稅相對的比例爲何以及負擔之如何分配？

據官方的估計，一九一八年度增加的戰費收入預計（註一）爲二十五萬萬至三十五萬萬。可是此項數字並不能表明戰爭所加的實際租稅擔負。於此數字之上，尚須加入現行各稅超過戰前經常的收入數額。我們知道，內地收入門在一九一七年是八萬萬元而強。所以在一九一八年，此門收入頗有達到十萬萬元左右之希望。於此數額，若再加上將近二萬萬五千萬元關稅收入，則租稅收入共可約達三十七萬萬五千萬（註二）。據戰前六年中之平均收入，關稅與內地收入兩門每年約爲六〇〇——六五〇百萬，將此數額從租稅收入總額內減除，則一九一八年度增加的戰費收入乃在三十萬萬至三十二萬萬五千萬之間。

（註一）商權委員會（Conference Committee）估計的數目如下：

所得稅.....	八五,一〇〇,〇〇〇
超過利潤稅.....	一〇〇,〇〇〇,〇〇〇
純酒稅.....	一四〇,〇〇〇,〇〇〇

租 稅 各 論

發醇液類稅	四六,〇〇〇,〇〇〇
葡萄酒與啤酒稅	七,〇〇〇,〇〇〇
溫酒與菓露	一三,〇〇〇,〇〇〇
煙草	六三,四〇〇,〇〇〇
運輸稅	一五七,三〇〇,〇〇〇
電報電話無線電息稅	七,〇〇〇,〇〇〇
保險稅	五,〇〇〇,〇〇〇
躉賣稅	五八,六五〇,〇〇〇
入場費與會費稅	五一,五〇〇,〇〇〇
印花稅	二九,〇〇〇,〇〇〇
遺產稅	五,〇〇〇,〇〇〇
處女島貨品稅	二〇,〇〇〇,〇〇〇

第一級郵件稅……………七〇〇〇〇〇〇〇  
 第二級郵件稅……………六〇〇〇〇〇〇〇  
 總計……………二,五〇九,八七〇,〇〇〇

財政部長於一九一七年十二月提出他的常年報告時，他增加「超過財產稅」(Excess-Property Tax) 爲  
 一,二二六,百萬,遺產稅爲七〇百萬。

(註二)一九一八年度的實際收入總計爲三,六七二,八四七,〇〇〇圓。其詳見下列附表第七。

第二問題是：戰費收入條例倚賴租稅爲收入，過多抑或過少。我們在此處不打算討論租稅與公債之優劣問題，亦不發揮國家信用的經濟理論（註一）。我們只須說公債與租稅兩法，任一種推行過度都是有弊害的。公債之主要弊害是，若公債沒有堅實的租稅基礎，則將漸次摧毀國家的信用，因而一部分破壞了公債的目的；而過度租稅之主要缺點則是摧殘過絕了企業的進行，有使戰爭本身的產業基礎薄弱之虞。可是最易爲一般忽視的，則是國家信用過度與適度利用之間，用百分率度計時，可表現的微小差別。

(註一)參看第二十三章。

十九世紀中之最大論戰差不多是單純限於公債學理問題。我們通常所見得的數字都不中用，因為它們沒有一面將總經費與戰費，他面將總稅入與戰稅收入區別出來。因為這是唯一合理方法，說若我們要確定純粹戰爭經費取給於戰時租稅的爲若干賒數，取給於戰時公債的又爲若干數，則將見出戰稅所實佔的地位，却遠遜於吾人通常估計的。例如，我們試考南北戰爭歷史，便可從下表（註一）見出，租稅總入與公債總入比較，在戰爭第一全年，租稅總入的比例尙不及百分之九，第二年僅增至百分之十二，並在以後兩年，僅增至百分之十六。可是，若將戰時租稅與戰爭經費比較，因此乃正當辦法，則結果將更壞。設若我們將經常的稅入與經費約計爲五〇百萬（在一八六年兩者約各爲五三百萬），從下表（註二）看來，戰稅對於戰費的比例，在戰爭之第一全年，僅爲千分之二，即在第二年亦僅達百分之八又二分之一。換言之，戰爭的前一半費用幾全靠公債政策。其結果之不良是一般共知的。

(註一) 南北戰爭之租稅與公債（以百萬元計）

	一八六二年	一八六三年	一八六四年	一八六五年
關稅	四九·一	六九·二	一〇二·三	八四·九
內地收入	……	三七·六	一〇九·七	二〇九·五
直接稅	一·八	一·五	·五	一·二
全稅收入	五〇·九	一〇八·二	二二二·五	二九五·六
公債	五二九·七	七七五·二	一〇八八·二	一四七四·五
稅與債總計	五七一·六	八八三·四	一三〇〇·七	一七七〇·二
稅之百分數	八·九	一二·二	一六·三	一六·二

上列數字與亞當斯(H. C. Adams)在他的 Public Debts (P. 132) 中所舉的不同，亞氏的數字又被引述於巴斯楊布(Bastable)的 Public Finance, (P. 653) 中，嗣後便被其他諸學者所轉述。本表前三類與第五類收入數字是依據財政部長的常年報告，其餘各類則僅由計算而來。

(註二) 南北戰爭之費用與稅收 (以百萬元計)

租稅各論

一〇八二

	一八六二年	一八六三年	一八六四年	一八六五年
經費總計	四七七·八	七二九·九	八七七·四	一三〇九·〇
戰費	四二七·八	六七九·九	八二七·四	一二五九·一
稅收總計	五〇·九	一〇八·二	二二二·五	二九五·六
戰稅收入	一·〇	九八·〇	一六二·五	一四五·六
戰稅對戰費之百分比	〇·二	八·五	一九·六	一一·五

設若我們將歐戰中英國的財政概況與其他參戰諸國的比較，我們將見出其間差別並不如通常所想像之甚。事實上（註一），在戰爭的第一年內（僅為會計年度之六個月）戰稅收入約當戰費之百分之七而強。在戰爭的第二年比例增為百分之九以上，而第三年則為百分之十七又二分之一。英國的情形與美國南北戰爭時比較，其真正不同之點則是英國在大戰的最初三年中，約比美國前進一年。可是就因此一年的區別，獲得了較多的稅收，竟使英國不致陷於美國財政政策之惡劣結果。我們又將大戰中英國與其他交戰諸國比較，情形也復如此，即如法蘭西與德意志其

稅收比例亦與美國在南北戰爭之最初兩年大致相同。吾人應注意的緊要事實是，在戰爭之第三年時，徵課重稅之結果，英國由戰稅而來之收入僅當戰費六分之一而稍強，而其他交戰諸國尙不逮是。雖是在第四年比例或可微增（註二），但英國政府却堅決主張不變更戰費大部分由戰債供給之政策。

（註一）其詳參看本書第二十四各表。

（註二）實在比例爲18%。參看第二十四章附表。

在美國，於不佞寫此文之時，戰爭第一會計年度僅歷一半，故只能得出概略的估計。財政部長估計一九一八年之經費總額共約一百九十五萬萬元（註一），若其估計不錯，則戰稅約當於戰費六分之一，此項比例較英國以及吾國南北戰爭之經驗均優。但是此種比例，若持與國會以及學界有些熱心家主張全戰費由租稅充之的假定數額相比，却懸絕太甚。又可注意的事，財政部長在最初曾發表百分之五〇——五〇學說——即戰費之一半應由戰稅支拂——而在他十二月的常年報告中，竟不主張於目前再增稅課（註二）。他不得不作此矛盾的結論，顯然由於一九一九年冬

季突來的金融不景氣所激而然，此種不景氣一般的歸咎於新稅法。實在說來，稅法祇負應一部分的責任；而且即從責任方面研究，我們將見出，致此不景氣的原因，應屬於稅法之罅陋，而不在於擬籌之數額。因是我們可總括的說，新稅法之紕謬並不在過度徵課方面。新稅法所擬籌之數額大致與當時認為適當的數目相去不遠（註三）。不僅租稅的總額，而且相對的比例，都比往昔在戰爭的第一年所企達之數目較鉅。

（註一）在財政部長一九一七年的常年報告中，並找不出確切的估計，但是我們將其報告中各項數字加在一起，則得出下列數目：

經常經費（第五六頁）	一二,三一六,二九五,二二三
郵政經費（第七三頁）	三三三,二〇〇,〇〇〇
協約國貸款（第一七頁）	七〇〇,〇〇〇,〇〇〇
經費總計	一九,六四九,四九五,二二三

是年度終結，實支經費共約一百四十萬萬，與財政部長估計相差甚遠。因此戰費的實際比例從戰稅而來者，為21.5%。

次年則僅爲18.6%。參看本書第二十四章附表辛。

(註二)「我真誠的認定，戰爭的一般經濟應聽其自己重新與新收入法律調和，不必勸言增加稅課。」報告，第四頁。

(註三)一九一九年之新律增加戰稅收入從三,二五三百萬元至三,八七四百萬元，而戰費之增加則由一百三十萬萬幾至一百八十萬萬。參看第二十二章第七表。

我們現在來到擔負如何分配的問題。舊日分租稅爲直接與間接的分法，不僅在現在已失其效用，而且並無科學根據。在以前，所謂間接稅大都課於貧苦階級，故直接稅與間接稅之差別大約相當於財富與貧困之區別，因而間接稅之廢除成爲社會改良家之要求。在近世，所謂間接稅大都已不加於生活必需品上，而專課於奢侈品或有害消費品，舊日的比類至是已不適用。間接稅現在不一定是課於貧人之稅。又是第二層，此種區分的標準亦已被近代科學所擯棄。以前所謂直接稅，納稅人即假定爲租稅負擔人；間接稅，則付稅者爲一人，而負擔之最後受者爲另一人。可是，此種區分，只須略知較新的租稅歸宿學說，便可立見其謬，許多所謂直接稅也可轉嫁，而許多所謂間接稅亦或許爲原來付稅的人所擔負。即將直接與間接之區別置於立法者之心中，如約翰穆勒(John

In Stuart Mill) 的建議，亦將無補於事實。例如，以現在的法律而論，保險稅與所謂國產稅 (excise taxes) 在立法者的用意，係欲生產人擔負，抑由消費人擔負，這是沒有人能知道的。在汽車稅，此兩種見解在國會均有人主張。可是，即假定多數的國產稅係由消費人擔負，因為這是事實；但法律又明白宣稱汽船稅應由使用人擔負，我們便將何說呢？那末，汽車稅是間接，而汽船稅是直接的嗎？而且我們即使宣稱一切國產稅均為間接稅，但此時大多數此稅係課於奢侈品上，因是以前與間接稅相連的主要特徵至此已不復存在。所以此種區別是不明晰而且無用。

比較適於現代狀況的分類，是分租稅為財富稅 (taxes on wealth)、營業稅 (taxes on business)、交易稅 (taxes on exchange)、係最廣義的，包括信息與電力之輸運與交通、與消費稅 (taxes on consumption) 四類，最後一類可再分為奢侈或有害消費稅與通常消費稅。此四分法又可再縮小分為一面屬於財富與奢侈之稅，一面屬於消費之稅。營業稅可歸於第一門，交易稅可歸於第二門，而通常消費可視其性質屬於第一或第二門。此種分法之優點則在對近代民主主義最有關的問題——貧與富間租稅擔負之公道分配——給與一種真光。

依此四分法，則新收入法所提議的各稅將如何歸納呢？因財富之多寡，或以基金計之，或以收入計之，故財產稅以及所得稅應屬於第一類。實在的，新收入法僅徵課所得稅，可是保不定我們將來不再有土地稅或其他財產稅。遺產稅亦應屬於第一類，不管我們視此稅為課於承受人之資本上，抑為課於所得上。在第二類營業稅，我們以後可以見出，不僅超過利潤稅，而且公司所得稅，均應列入其中。在第三類交易稅，則應包括所謂公用事業的戰稅與印花稅。課於飲料，入場費與會費之稅應屬於第四類消費稅之第一目，即有害消費稅。關稅與保險稅應屬於第二目。這樣，除所謂國產稅以外，一切稅目均已歸納無餘，而此國產稅最好將其列入奢侈消費稅之分目內。雖是此稅亦可將其列於營業稅內，但是也沒有多大區別，因為無論如何區分，此稅終屬於財富與奢侈稅以及一般消費稅之兩大門中之第一門。

按此種分類，新收入法所徵各稅，屬於財富者約當全收入百分之七四，屬於奢侈或有害消費者約為百分之一三，屬於交易與通常消費者約為百分之一三而弱（註一）。此種記錄之妥善，比諸英國幾無遜色。因英國的新戰稅收入，其取給於財富或奢侈與有害消費者，比例尙略大故也。此點

頗可證明前世紀中民主主義發達之結果，租稅的平等觀念已有巨大進步。此種分配與南北戰爭的分配比較，是有天淵之別的。

(註一)戰稅之分配(以百萬元計)

所得稅.....	\$851	} 財產	= \$1,856, 或 13%
超過利潤稅.....	1,000		
遺產稅.....	5		
		} 奢侈與有價消費	
酒類稅.....	289.4	} 交易	= \$328.1 或 13%
國產稅.....	58.7		
運輸稅.....	157.3	} 消費	= \$56.1
電報等稅.....	7.0		
印花稅.....	29.0		
郵票稅.....	76.0		
入場費稅.....	51.1		
保險稅.....	78.0		= \$325.1 或 12.6%

由此看來，新收入之重要部分既由所得稅與超過利潤稅而來，則解釋法律的正當途徑主要即在此兩稅源。

#### 四 所得稅

美國的所得稅會經過迅速的沿革。最初以之爲緊急收入係在南北戰爭之時，後於一八七二年即已廢棄。復後於一八九四年又重訂所得稅法，但被宣告爲違憲。經長時的討論，始有一九一一年第十六次憲法修正案之採行，以及一九一三年所得稅法之通過（註一）。此法在學理與執行兩方都有許多缺漏，這是一切草創的法規所難免的。其中有些缺漏曾經「國民稅務協會」（The National Tax Association）的委員會加以討論，不佞乃此會主席，並不久政府即採取了該會的許多修正建議。

（註一）欲知不佞關於稅法的意見，請參看鄙人所著 *The Income Tax* 第二版，一九一四年，第末章。

上面所述一九一六年九月八日頒佈的條例，其主要目的在謀增加收入。因是，普通所得稅

(the normal tax) 率增加到百分之二，附加所得稅 (the additional tax) 率等級增為百分之一至百分之十三。在此條例中，其他關於所得稅之重要變更是：(一) 此稅明白規定亦課於未在美居住之外國人；(二) 外國已納之稅准許扣除；(三) 凡個人所蒙之實際損失，不屬於經常營業之內，而其數未超過所獲之利潤者，准許免稅；(四) 煤油煤汽之井與礦，對其產量之縮減或空乏可減稅某數額；(五) 合夥營業之夥東，可從營業所得中減去相當於個人免稅點之數額；(六) 規定完全與適當統計之公佈辦法。其他微小改變之點，則是各個人須造具所收股息之冊報，許可納稅人記賬依照增加收益而不用實際收入的辦法，以及准許內地收入稅委員有延展造具冊報期限之權。

一九一六年的收入條例計共收入約三六〇百萬元，至一九一七年的條例則擬增收達二，二五〇百萬元。故此法之主要內容則在增高稅率。其他諸點亦有少許改變。

變更稅率之處計有三端：普通所得稅增加，免稅點降低，與累進等級增高。普通所得稅之上附徵以補充所得稅百分之二，故總共稅率已變為百分之四。許多人曾認為 \$3,000—4,000 之免稅

點過高，故法律於此點亦有改訂。在補充普通所得稅，對未婚者降低為 \$1,000，對已婚者降低為 \$2,000。法律又規定在十八歲以下，或因智能與體力的殘缺而無能自給的丁口，每人附加免稅額 \$200。

此種免稅點的降低，將增加千百萬的新納稅人於法律範圍之中，為求平衡起見，故較高所得之稅率亦有陡峻之增加。我們記得，依據原來的稅法，凡所得在 \$20,000 以上，其應納之所謂附加所得稅〔普通稱為超過稅 (excess)〕有時又稱為超出稅 (surplus tax)〕由百分之一遞增至最高數額時，為百分之八。至一九一六年的條例我們已見出，等級已有增加，從百分之一至十三。至一九一七年的條例，則減低等級開始點為 \$5,000，其等級亦完全改變，其補充附加所得稅，由百分之一遞增至百分之五十。故結果，最高所得額應納之稅共為百分之六十七，即是，舊普通所得稅率百分之二，補充普通所得稅率百分之二，舊附加所得稅率百分之十三，以及新附加所得稅率百分之五十。

(註一)

(註二) 一九一八年的條例則更進一步，對一百萬圓以上之所得，最高率為百分七十七，即普通稅率為 70% (對應稅所得之

第一等，(0)稅率減為6%) 超過稅率為65%至一九一九年之條例，普通稅率減為8%對應稅所得之第一等，000，減為1%，故總稅率為73%參看本章附表第五。

這是自有租稅史以來，稅率未曾達到的最高點。在文化史的紀載中，以前從沒有將個人收入三分之二作為租稅的。最高的稅點是在中意大利政治紛爭的時候，弗羅稜斯的所得稅率曾經達到百分之五十(註一)。以吾國現有的所得稅與英國的比較，我們又可見出，我國的稅率對較大所得額則比英為高，對較低所得額則比英為低。我國的稅級頗可作一事實的雄辯證明，不僅美國的大資產比外國較多，而美國對租稅正義的民主原則亦有較深切的認識。因為現代輿論的主要潮流顯然趨於實施支付能力原則於大資產上。但是，此新稅挾其絕高的稅率，是否在執行的順利上與收入的效能上，能如以前較低稅率一樣，却是一可疑問之事。

(註一)參看沙里曼所著 *Progressive Taxation in Theory and Practice* 第二版，一九〇八年，二二頁。

(註二)在一九一九年與一九二〇年，較高級稅率的收入大為縮減，並舉國均有要求減低過度超過稅之運動，此兩事實頗足

以證明上述的疑問不錯。

法律的第二改變是徵收「溯源法」(stoppage-at-source)之放棄。我們記得，所得稅在過去一百年之間已發展了兩大徵收方式，一種是普魯士的所謂「總數法」(lump-sum method)，一種是英國的「表報法」(schedule method)。普魯士制最後係決於稅吏之確切估計，故其效能之大小，完全視稅務行政之優劣，與乎納稅人所造表報之誠偽而定。英國則久已廢棄此法，而將納稅之責課於支付所得的人，不課於收入所得的人。在無限制的總數法以及溯源法當中，這是顯明的。在美國狀況之下，後一法較為適宜。可是，在一九一三年之討論終結時，結果提議一折衷辦法，不佞名之為「稅源報告法」(information-at-source)，此法一面斬達溯源法之實際旨趣，他面却無溯源法之苛擾與複雜。此種折衷法幾乎在一九一三年採行，繼後又幾在一九一六年實施，並為「國民稅務協會」之所得稅委員會所熱烈主張，至是始最後在原則上見諸實行。一九一七年之法律規定稅款仍向所得之承受人徵收，但責所得之支付人有詳細報告支付數額及狀況之義務。公司則應具關於紅息支付的報告，經紀人則應具交易之詳細報告，與乎一般人們，若對於任何他人支付任何「一定的或確定的收益、利潤以及所得，在八百元以上者」亦應具報告。法律規定僅有兩

種例外。即是對於應付未住美國境內的外國人之所得，以及無稅債票上之利息，則原有的普通所得稅仍由付款人扣繳。此第二種例外乃是對無稅債票持有人之一種讓步，因此等持票人平時原有由公司付稅之成約，至是已對債票付稅甚多故也。但可歉然的是，法律並未加入禁止將來發行無稅公司債票之條款，此項禁條，在英國法規是有的。

「稅源報告法」之採行可表明法律中之一進步，雖是此法在實行上能否比舊法更有效能，或較少窒礙，此時尚難預料。但是，無論如何，我們較早所得稅法規中所用無制限的總數法之主要缺點，此新法却是去掉的了。

關於所得構成之基本問題，新法律亦沒有什麼新的見地。這個仍然是一難決的問題，不僅許多其他所得稅法律同感此困難，而且科學分析上亦未澈透的解決。資本與所得之區別科學上尚沒有充分的注意。在經濟著述中，至少可說有三種不同的所得的概念：第一種注重規律的或循環的觀念；第二注重從一恆永策源所生之出產與報酬觀念；第三，或純利學說，則置重收入對於支出之超過。諸說所生的實際影響更是天淵各別，此處不能詳及。但可總括一句說，若經濟學者不能確

定此三說中何者爲正確，則法律之解釋將必陷於無窮的紛爭。而且解釋的主要困難中，有些地方尙是關於股票紅息以及股債票之市價折損問題（註一）。

（註一）此後關於所得觀念之研究，可參看鄙人在 *The American Economic Review*, (Vol. IX, 1919, Pp. 517-538)

中所著「股息是否所得」一文，赫格 (R. M. Hald) 在 *The Federal Income Tax*, Columbia University

*Lectures* (1921, Pp. 7-18) 中所著論文，以及費齊耳 (F. R. Fairchild) 在 *Taxes and Proceedings of*

*the 33d Annual Meeting of the American 5th Economic Association In Atlantic City* (1920,

1921, Pp. 149 et seq.) 中所著「聯邦所得與利潤稅」一文。

於計算應稅所得數額時，有些所得法律准許減除免稅，在新法中有一重要之變遷，即關於宗教、慈善、科學或教育事業之捐贈，予以免稅待遇是。當此提案在委員會中討論時，一般所慮者僉以稅率過高或有阻遏慈善捐贈之虞。重以美國的慈善事業大都屬於私人性質，爲至少一部分免除悲苦的惡果起見，故法律規定，若此類捐贈未超過應稅所得百分之十五時，可減除免稅。此種有趣的例外頗與美國免稅教育與慈善機關的政策一致。但是遺產稅中惜無此同樣的規定，這是可歎

然的(註一)。

(註一)此種忽視，在一九一八年之條例中業已改正。

在免稅表中尙有兩種重要的改變。依據原有的條例，債務上之利息是准許減除的。當新條例在討論會時，即有人指出，因第一次發行的「自由公債」(liberty bonds)免稅，則人們告貸以買債票，將比用自己的資本購入更爲有利，因這樣他們不僅對所收之公債利息不納稅，並對所付貸款上之息金亦可免稅。爲免除此種過分投資與徵課失平起見，故新條例對因購買政府免稅公債而生之負債，規定其利息不能免稅。

其次，是關於稅款之減除。若一切稅款都可減除，則任一年中大所得稅之支付將致第二年内稅收之實際銳減，這是極顯然的事。因是新條例規定稅款減除之准許不可適用於所得稅與超過利潤稅。但是在任何年內，純所得中可將同年所課之超過利潤稅付出。

末了，以前對於政府公債利息之免稅待遇，至是僅限於公債條例特許之免稅規定。例如，一般人知道的，四釐公債則僅有免納普通所得稅之規定。

以上所論，都是關於個人所得稅。可是此條例也如以前一樣，另有公司所得稅之規定。於現有百分之二的普通所得稅外，一切註冊公司、股份公司或組合、或保險公司之所得，另增課以百分之四的補充稅，但合夥組織為例外。結果是公司所得至是須付百分之六的稅（註一）。可是，在計算稅款時，甲公司從應稅乙公司所收入之一切紅息可減除免稅——這是對於持股公司之一重要讓步，不過此讓步僅限於補充稅（註二）。上述個人所得關於利息與稅款免稅之限制，亦適用於公司，並同樣規定同年內所課之超過利潤稅可從所得中付出。

（註一）一九一八年的法律增加公司稅率在一九一八年內為12%，以後則為10%。

（註二）一九一八年的法律取消此限制，以及減稅利息額之限制。

雖然，公司的利潤，若在年終後六個月內尙未分配者，則須增納百分之十的稅。若此項所得實際已運用於營業上，或已買入聯邦公債，則可豁免此附加稅；但是若被發覺所保留擬用於營業之利潤，而並未運用者，抑或為營業所不需者，則此項利潤應課以百分之十五的稅。此項規定，若一經實施，將致一切公司利潤必有迅速的分配，或歸於各股東，或其中一部再歸入營業，這是可逆料的。

(註一)

(註一)未分配財產稅，至一九一八年的法律即已取消。

末了，吾人尚須注意者，公司與個人所得稅之繳納，法律准許分為四度，每度繳納百分之二五，期間在課稅年度結束後，第一度距期為一個月，第二度為兩個月，第三度為四個月，末一度則如以前一樣，須於六月十五日付納。

我們對一九一七年的條例作公道的評議，便可見出有五缺點，有些是原來有的，有些是新增加的。

第一弱點是沒有採取勞力所得與不勞所得之區別。此種區別，美國約在十年以前即已採用，這是人人知道的，我國國會亦曾有人勸採此區別。但其拒絕的理由——恐怕增加稅的複雜——是不能成立的。犧牲平等而求簡單，決不可以為訓。情形又因超過利潤稅擴充到職業所得，而益增嚴重，因此稅結果，勞力所得，不僅未被少徵而且比不勞所得實際尚被多徵。這個自然是正義上最滑稽的事了。

第二缺點是所得的冊報不是由各個人造具而僅由免稅點以上各級人們填送，即是由所得超過 \$1,000—2,000 或 \$3,000—4,000 的人們填送（註一）。此外更加以政府免稅公債的所得，無填具冊報之規定，以致關於社會總所得及其分配有價值的材料，無法收集。各個公民須將其全部所得填具冊報，這幾是其他各國一致的辦法。

（註一）一九一八年的冊報共四，四二五，一一四件，一九一七年僅七八，〇〇〇件。參看 *Statistics of Income Compiled from the Returns of 1918, 1921, P. 8*

第三缺點是損失計算的規定失平。我們現行的辦法只將或種利得算為所得，而不將相對的損失扣除，此種稅法，無論從上述三種不同的所得學說之任一種來說，不僅不能辯護，而且決然生出巨大的不平等（註二）。

（註二）一九一八年的法律准許將營業上或其他原因所蒙之一切損失減除，這種缺點業已部分的去掉。

第四缺點是關於股息的辦法頗可疑問。股息自然須由各個人報告，且股息雖不繳納經常普通所得稅，但仍應納補充普通所得稅以及附加所得稅。可是條例中增有一新條款，規定股息的稅

率，須視公司利潤積聚時的年度所訂之稅率而定。此種辦法殊不公道，因股東收入股息時，即應視為所得，固不必問利潤之在何時得來也。若照此辦法，萬一戰爭綿延數年之久，並隨以戰費之巨大增加，若公司的利潤，其原來獲得在於重稅之徵課以前，則無數富有的持股人將可因此而免稅。而且依此規定，法律或將過於複雜，恐亦有不易實行之虞。因為稅率之大小須視該年內總所得之多寡而定，而同一數額的股息對總所得所成之比例則逐年而不同。因是，執行此條款將日趨於困難。同時且不免發生極大的淆亂（註一）。

（註一）一九一八年的法律規定股息的徵課，依照宣告股息的年度所有之法定稅率。

最末一缺點是無稽核從事營業或職業之各個人所具所得冊報之方法。對於大公司與合夥以及個人從股債票之所得，若採用「稅源報告法」而輔之以現代的會計規律，則或許可保證冊報之比較確切。若連此類稽核方法而俱無之，則缺漏殊多。加以現在稅率之高，則逃稅之事將益增繁夥；逃稅不僅是收入之損失，且為徵課不公之淵源。其他國家亦已致力於稽核方法之制定，以期減少此危險。有些在國會輾轉進出的說帖，以此法施行以來，逃稅繁興，其措詞誠不免過誇，但是稅

務行政上的確有急應改良的地方（註一）

（註一）參看精理 (Basil M. Manley) 所著 *The United States Income Tax Steals The Facts and the Proofs about \$320,000,000 taken Annually by the Rich from the U. S. Treasury*

## 五 超過利潤稅

雖是新舊所得稅均擬籌集與超過利潤稅同額的收入（註二）而後者却是法律的新創部分。此稅的精義是什麼呢？

（註二）所得稅擬爲一、二〇一百萬；超過利潤稅爲一、二二六百萬。參看 *Report of the Secretary of Treasury for 1917, P. 7*。實際在一九一七年，所得稅共收入一、〇九四百萬，超過利潤稅共一、八四四百萬。

第一點須注重的是，超過利潤稅是一種營業稅。租稅分類的標準不一而足。可是爲說明此種新稅起見，我們只須說課於財富上之稅，可有三種分法。此稅可課於財產或所得；可課於個人或公司；可課於人或物。此稅之淵源乃屬於最後一種區分——即法律家所行的區分，對人稅與對物稅。

在對物稅中，則有課於土地，資本與營業上之稅。超過利潤稅是課於營業，而不管經營此業者為誰之稅。此稅頗與紐約的不動產稅相似，只課土地，而不問土地的所有主為誰。因此之故，有人以此稅係課於利潤，無異課一重所得稅於另一所得稅之上，而斥之為雙重徵課，這非難無多大理由。有些學者反對於課個人全部所得之稅法中，再列入公司所得稅，其病亦緣於此類的思想混淆。公司所得稅，正如超過利潤稅，是課於營業上之稅，不是課於人身上之稅；是屬物稅而非屬人稅。

第二層，超過利潤稅亦非戰時利得稅（war-profits tax），因戰時利得稅乃課於因戰爭而生的增加利潤之稅也。此點是此稅與其他國家所徵戰時利得稅之主要區別。

其他國家差不多同時所創行的戰時利得稅，殊無費解之處。在世界歷史上，以前從沒有交戰國家花費這樣鉅大的戰費的，亦沒有交戰與中立國中之人民曾獲這樣龐大的戰時利得的。私人企業不應於人類之慘苦中博得意外的利益，而社會對於私人企業之不勞利潤應分享一大部分，這是自然情理之事。職是之故，各地政府對於因戰爭關係而得的利潤，恆要分享一大部分，在有些國家中此分享之比例已達百分之八十或九十，而戰時的利得一般均解釋為戰時利潤與戰前利

潤比較之超過數。

我國國會改訂此原則的理由，則因我國許多大企業在戰前已獲巨額利潤，而此項利潤，在過去與現在，幾完全為公司所得稅所未課及，故此類企業實際等於免稅，若遽課以戰時利得稅，則在戰前營業情形較差的不幸同類各企業將有擔負過重之苦。因是國會決議，不課稅於此種戰時利潤上，而課於一般超過利潤上。雖是此稅亦稱為「戰時超過利潤稅」(war excess profits tax)，却此名稱實際指的是在戰時課於超過利潤上之稅，正如「戰時貨物稅」或「戰時所得稅」之指在戰時所課之稅一樣。

可是緊要的事實是，此稅之施行並未規定只限於戰爭期間。他國所行的戰時利得稅自然應隨戰爭之結束而終止，因為既無戰爭，則當然無戰時的利得。可是我們的超過利潤稅，則有在戰後繼續行用之可能，正如財政的需要或可使我們的戰時所得稅或戰時貨物稅，繼續施行全部或一部之可能一樣。因是，可以見出，我們在將來的收入上已有充分的策源，此種策源將是今後所急切需要的，並為歐陸的政治家與公法家所正暗中探索而未得的。

此稅的原則，有些人曾認為是租稅學說中的新創。例如亞當斯教授 (Prof. T. S. Adams) 則力主此稅為返還於租稅的利益稅，並應視為特別派捐主義之引伸 (註一)。

(註一) 見亞當斯在 *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (Vol. LXXV., P.

154) 中發表「超過利潤稅之原則」一文，比較完全的見氏在 *American Economic Review* (Vol. VIII., No

1, 補錄, 三月, 一九一八年, 第三十次美國經濟學會年會之論文及記錄) 中所著「課於所得與超過利潤上之聯邦稅」

一文，氏在 *The Quarterly Journal of Economics* (XXXV, 1921, P. 363) 中較後發表「超過利潤稅應否

廢棄」一文，已變更其思想。

雖然，此兩種說法均不免於部分的謬見。特別派捐之精義，在於個人為一定區域之一員，從政府花去經費所作之特殊勞役中，享有可以度計的利益。在此稅，政府既未作此種特殊勞役，亦無可分別度計的利益可言。此稅的準則不是利益，而是納稅的能量或能力。不佞在多年以前曾經指出 (註二) 能力不一定僅指舊時的消費或犧牲要素，並指生產或權利要素，許多人陷於混淆，均緣於未看清此點。營業稅之依據亦在於納稅能力，因其主要標準不外是利潤，而利潤則一部分是從一

般經濟的或法律的環境所有特權而來故也。超過利潤之爲稅，亦如許多其他稅一樣，其中納稅人的能力至少一部分由其所享之特權度計之。此稅決不可與特別派捐混爲一談。在此稅，政府並未開支經費而作特殊勞役，給個人以一定分量的利益。

(註一)參看沙里曼所著 *Progressive Taxation in Theory and Practice* 1894, P. 191; 第二版, 1918, Pp. 291-

292。又參看本書第十章第十四章與第十五章各處。

(註二)關於此點的較詳討論，參看 *American Economic Review*, Vol. VIII, No. 1, 補錄，在此處亞當斯教授的論文曾有討論。

但是，我們若進論此新營業稅實施的確切方式，則將見出吾國法律頗多可駁之點。在歐洲的法律，此稅並非課於戰時超過利潤，而是課於超過的戰時利潤，即是課於戰時利潤超出平時利潤的差額上（註一）。可是吾國稅法之旨趣，乃在課稅於一般之超過利潤上，而非課於超出戰前利潤標準之差額，因是所取準則在其他方式而不在戰前利潤。經常利潤之標準定爲所用資本之某百分數，而戰前時期只被偶然用以輔助決定此種經常率度。質言之，於計算超過利潤時，法律規定，從

利潤中減去所謂扣除數或經常數（此數為固定數額，對於本國公司為三千元，對於合夥組織，公民或住民為六千元），以及相當於戰前期間每年所得之平均與營業資本所成之百分數額以後，但此百分數不能低於百分之七，亦不能高於百分之九，剩餘之數即為超過利潤。所謂戰前期間係指一九一一年至一九一四之期間而言。若在此期間內，營業尚未存在時，則減除利潤率定為百分之八，而不限於百分之七至百分之九。又若一種營業在戰前期間內無所得可言，抑或所得極微時，則取同類或代表營業所獲之利潤率為減除的標準。

（註一）英國的戰時利得稅（war-profits duty）規定，若於納稅人有利時，可依據所謂法定「百分標準」算稅。英國此稅的實施成績雖比我國的較良，却於戰事甫終，即在一九二一年廢棄不用。欲知該稅的實際情形，可參看赫格（R. M.

Haig）所著 *The Taxation of Excess Profits in Great Britain*, *American Economic Review*, Vol. X, Supplement, Dec., 1921。其稅率如下：一九一五年為50%；一九一六年為60%；一九一七年為80%；一九一八年為40%；一九一〇年為60%。

從此經常利潤基線，算出超過利潤數額，其稅率隨超過利潤率而累進，超過率在百分之一五

以內者，稅率爲百分之二〇；超過率在百分之一五至二〇。稅率爲百分之三〇；超過率在百分之二〇至二五，稅率爲百分之三五；超過率在百分之二五至三三，稅率爲百分之四五；超過率在百分之三三以上，稅率爲百分之六〇（註一）。

（註一）一九一八年的法律易此稅名爲「戰時利潤與超過利潤稅」，因爲此時又許可減除三千元之「戰時利潤之扣數」。

(war-profits credit) 以及在戰前期間（一九一——一九一三）平均純所得之數額中，對戰前期間與課稅年度所有資本之差數，可增加或減少百分之十。「超過利潤之扣數」(excess-profit credit) 固定數額爲三千元，並加上所投資本之 8% 稅率；（一）純所得超出「超過利潤扣數」之數當於資本百分之二十以內者，爲 8%；（二）純所得超出資本百分之二十以上者，爲 6.5%；（三）所得超出「超過利潤扣數」之數，若其 30% 超過（一）與（二）之稅款者，即以其超過額充稅。至一九一九年與以後各年之稅率，（一）與（二）減低爲 20% 至 40% 至（三）項則已取消。

這是顯然的，此稅重要之點在於資本的計算，因爲，除了一種例外外，所得之解釋在超過利潤稅法以及所得稅法中，完全是一樣的。「營運資本」(invested capital) 的數額與一定量的所得比較，其數額愈大，則百分數與納稅數將愈小。可是，營運資本之如何構成，則規定殊極閃爍，實際無

確切的計算。依此規定，不僅營業與營業之間，若所得相同，而資本之營運不同，則資本較小與營運較舊式的營業有受重稅之不平待遇；而且各種規避稅法的機會亦將因緣而生。法律中所定資本界說，無多大效用。據法律，營運資本包括實繳之金錢，有形財產之實際折算價值，以及運用於營業上之付入或所獲公積金。專利權與版權則包括於股票面價以內之付價中，此同樣規律依法適用於招牌商標、特許權或其他無形財產，但是設若此類權利之購入在一九一七年以前者，其數額以資本百分之二十為限。此種法規之欠妥當至為顯明。（註一）

（註一）在超過利潤稅，公司毛所得中准許減除之數，是依照一九〇九年的公司專利稅法，而非依照所得稅法。吾人須記得，其差別是：依前法，公司的債票負債可以減除，惟其數額不能超過資本之數；依後法則減除之數以債票股票總數之半為限，至一九一八年始有改變。

擁護此法的人曾經這樣辯護的說：課稅準則求之於所得，或求之於資本，在全體上是無關係的；因為我們知道，資本不過是資本折合的所得（註二）。可是實際看來，資本並不是資本折合的所得；蓋資本不僅是現在所得，而且是期望中之將來所得，之資本折合，這是不同的兩件事。因為期望

中之將來所得往往不能實現，故課於資本與課於所得，其間大有區別。此外法律的另一非難，是以資本為課稅準則，不但不能確切課及納稅能力，而且在原則上發生鉅大不平等，及在執行上含有嚴重的不確定，其弊與以前的稅法正復相同。自然我們可以設法將其含糊之處變為明晰，並將其鉅大的不平等去掉一些，但是此稅法仍有許多缺陷，使其失去科學的或實施的價值。

(註一)亞當斯教授在上述「課於所得與超過利潤上之聯邦稅」(第七〇二頁)一文中即作此主張。此點可見出亞氏的思想與他較早在 *Financial Mobilization for War*, Papers published by the Western Economic Society and the City Club of Chicago, 1917, P. 117 中的論調有決然的變遷，他曾說：「我國所有公司，其資本賬項關係極微，故對於彼問題，有唯一之答案——不用資本為稅基，若人們智慧能夠這樣做的時候。」滑稽的批評家或許認為亞氏思想變遷的原因，乃由於他在此段期間曾在財政部獲一職位之故。在他以後的論文，作於政府已決定廢棄此稅之後的，亞當斯教授又改變他的思想，而仍返於他原始的主張，他說：「根本錯誤在於將原始投資或成本價值認為一成不變之物。精要之點是，原始投資之資本只是一種虛擬的而非真實的概念。」*Quarterly Journal of Economics*, XXXV (1921), Pp. 378, 379。

可是此稅法的最嚴重非難，尚仍不在此。我們就假定，上述的困難都已去掉，資本也能確切的測算，與乎資本的數量亦能隨所得而有比例的變動——就在這些不可能的假定上，此稅仍有巨大缺陷。

其缺陷為何？即用爲分級基礎的標準不適當是也。稅級的區分依據所得，固有主張的理由；即稅級的區分依據資本亦有辯護的說法；惟有稅級之區分繫於所得對資本所成之變動比率，則殊難有贊成的原因。凡資本稅或所得稅所尚未斷喪的進取心與才智，此稅均一一斷喪之而無餘——這個是此稅法獨有的特質。蓋第一層吾人縱認超過利潤之來源，有時至少一部分應屬於社會環境，但屬於個人的才能與創造力者，亦不在少數。此利潤之一部分應歸諸社會，固爲完全合理之事，但是稅級之區分須一定隨所表現的創造力之大小而異，這却無顯明的理由。其次，則尚有一更重要的顧慮一切宏偉的營業大都創始甚微，而在此創始甚微的大企業中，利潤與所投資本之比率，則恆爲最大，因是之故，此稅所選標準，是最能壓抑勤奮的，最能箝制進取心於其發軔時的，最能給與表面的利益於宏大良好組織的企業的。維持競爭是美國政府長久樹立的政策，而最有效能

遏抑此政策之進行的，恐無過於此稅法（註一）。

（註一）作者發表上面言論之後約兩年，此稅之缺點又爲格拉斯部長（Secretary Glass）在他一九一九年的財政報告中（二三頁）總括如次：「此稅獎勵浪費給過度擴充資金者以勵金，科思想，能力與邁取心以剝蝕沮喪新的冒險與鞏固舊冒險之壟斷地位。在無數事例中此稅之作用如消費稅，增加利潤於決定物價時所賴以形成之生產費，並依照法律之所規定，此稅在過去與將來的將爲生活費用增高之一重要因素。」最後一句話之效力頗可疑問，因課於競爭實業純利潤上之稅通常是不能轉嫁也。唯一例外是，在物價急遽增高的情況中，或許暫時有無邊際利潤或無利潤之生產者，則課於利潤上之稅或許不完全是課於盈餘上，因而不完全是不能轉嫁。但是，此種情形是否爲戰爭期間所盛行，則頗可疑問。參看弗來得（David Friday）所著 *Profits, Wages and Prices*（一九二〇年，第十二章）赫格（R. M. Harg）所著 *The Taxation of Excess Profits in Great Britain*（一九二〇年，一五五頁）至於一般理論，則參看拙著 *The Shifting and Incidence of Taxation*（第四版，一九二二年，三六二頁）。

## 六 結論

綜括上所論述，我們可見出新稅法顯著成功之點有三。第一，此法能產生最巨額的收入，而為以往的單行法所未試嘗過的。在一揮手之間，使增加二十五萬萬之收入於國庫，洵屬空前的成功。誠然戰稅不過僅供戰費之一小部分，可是我國之稅收，除英國外，遠非其他交戰諸國所企及，而且比英國在戰爭最初數年的收入猶有過之無不及，這是不應忘記的。增加稅課應當施於戰爭之較後各年，這或許是我國的策略，因為這是很好的策略。我國在劈頭便做得不錯，而最可幸的是我們的立法諸公在此時對於以此巨大戰費之全部或至少一半在戰爭之第一年應實際出稅款支拂之主張未予採納。

第二，以前在財政史上從未實現的民主主義，却為此稅法所採行，這是值得注意的。課較重之稅於財富與奢侈消費之上，而對於廣大羣衆的消費課稅較輕，這是於實現納稅能力原則的途徑上之一顯著進步。此種進步決然不是暫時的，我們頗可期望此同樣主義能在戰後持久進行。

第三，此稅法之成功，在於創設精妙便利的超過利潤稅。我們在前面業已指出，此種不是超過的戰時利潤稅，而是戰時的超過利潤稅。即是說，此稅之徵課雖由於戰爭所致，但它却是課於一般

高利潤上之營業稅。此點立刻可將此稅與其他諸國所徵表面相似的稅課區別出來，而成爲吾國稅制中或許永久可行之稅。此稅能在戰時產生巨大的收入，也可於戰後以改變的形態繼續適用。此稅或許在將來演進爲我國收入制度中之一永久重要構成素，這也非不可能之事。

與此三種決然的成功對稱的，此稅法又有三種弱點。第一弱點是沒有充分利用其他可能的稅源，如最顯明的是課於支票與小收據上以較大及附加印花稅，以及類似奢侈稅。類似奢侈稅同時可藉以促進保持社會生產與社會消費平衡之良好政策，此種平衡是戰時所最切迫需要的。

第二弱點是沒有將所得稅中久需改良的執行法規，加以改訂。誠然，以次稅法已有不少的改良；但此時課稅之尺度大增，致使現存的遺漏與應辦諸點之缺陷，在以前較小尺度時無礙大體的，却加大了嚴重性。

第三與最重要的弱點，是在超過利潤稅之設計中採取了不幸的原則。此原則之結果將使創造家陷於困苦境地。如此稅法，從各方面看來，將見其不能實行，而且縱不至如此，其技術上之成功，若非以招致鉅大不平等及嚴重影響經濟繁榮之真正成素爲代價外，將沒由達到。

將此稅法的強弱各點相衡，我們可總結的說，其強點代表永久的優長，而其弱點則只須稍加改革，便可臻於至善。因是，就其全體而論戰費收入條例可視之為一顯著成功，在民主主義進步的歷代史上是可以長久紀念的。

第一表

酒精飲料煙草名稅	舊稅率			
	1914年 之條例	1918年 之條例	1917年 之條例	1918年 之條例
為飲料者.....	每加倫 \$1.10	\$1.10	\$3.20	\$6.40
非飲料者.....	每加倫 } \$1.10	\$1.10	2.20	2.20
仿製氣泡酒.....	每品脫 .10	.10	.....	.....
精製酒(補充稅)...	每加倫 .....	.....	.15	.30
葡萄酒白蘭地.....	每加倫 .03	.55	.20—30	.60

蒸酒類

燒酒類

含酒精14%或較少	每加倫	.....		.04	.08	.16
含酒精14—21%...	每加倫	.....	}	.10	.20	.40
含酒精21—24%...	每加倫	.....		.25	.50	1.00
含酒精24%以上...	每加倫	.....		1.10	3.20	6.40
气泡酒類.....	每 $\frac{1}{2}$ 品脫	.....		.03	.06	.12
人造炭酸水.....	每 $\frac{1}{2}$ 品脫	.....		.015	.13	.06
啤酒,甘露酒,等.....	每 $\frac{1}{2}$ 品脫	.....		.015	.03	.06
菓露與精汁.....		.....		.....	.05—	.20
溫和水與礦質水.....	每加倫	.....		.....	.01	.....
穀類飲料,含酒精 在 $\frac{1}{2}$ %以下者	照廠價	.....		.....	.....	15%
葡萄汁,薑味麥酒,...	照廠價	.....		.....	.....	10%



零售價 8—15仙	每千支	.....	.....	.....	0.00	9.00
零售價 15—20仙	每千支	.....	.....	.....	8.00	12.00
零售價在20仙以上	每千支	.....	.....	.....	10.00	15.00
每千重三磅以下者	每千支	.75	.75	.75	1.00	1.50

紙 煙

每千重三磅以上者	每千支	1.25	1.15	1.25	2.05	3.00
每千重三磅以下者	每千支	3.60	3.60	3.60	4.80	7.20
捲煙紙	每一百	.....	.....	.....	.01	.....
捲煙管	每一百	.....	.....	.....	.02	.02

第二表

貨物稅與雜稅(註一)

舊稅率	1917年 之條例	1918年 之條例	1921年有 效稅率
-----	--------------	--------------	---------------

有色人造奶油	每磅	100.	.....	.....	100.
無色人造奶油	每磅	$\frac{1}{2}$ 0.	.....	.....	$\frac{3}{4}$ 0.
不純奶油	每磅	100.	.....	.....	100.
改良奶油	每磅	$\frac{1}{4}$ 0.	.....	.....	$\frac{3}{4}$ 0.
混雜麥粉	每桶	40.	.....	.....	40.
凝結奶餅	每磅	10.	.....	.....	10.
鴉片	每磅	\$300	.....	.....	\$300
黃磷火柴	每百	20.	.....	.....	20.
銀行券	每月	$\frac{1}{2}$ 之1%	.....	.....	$\frac{1}{2}$ 之1%
州轄銀行券	.....	10%	.....	.....	10%
汽車運送	.....	.....	3%	3%	3%
汽車與摩托車	.....	.....	3%	3%	3%

輪箍, 零件, 助件等	.....	.....	.....	5%	5%
音樂器具	.....	.....	3%	5%	5%
電影軟片	每 呎	.....	$\frac{3}{4}$ — $\frac{1}{2}$ 0.	5% (租金)	5% (租金)
珠寶	.....	.....	3%	5%	5%
運動與遊戲器具	.....	.....	3%	10%	10%
專利藥品	.....	.....	2%	4%	4%
香料等	.....	.....	2%	4%	4%
牙膏	.....	.....	2%	3%	3%
照像器	.....	.....	3%	10%	10%
照像材料	.....	.....	.....	5%	5%
甜食	.....	.....	.....	5%	5%
槍殼等	.....	.....	.....	10%	10%

獵刀等	.....	.....	10%	10%
短刀等	.....	.....	100%	100%
電扇	.....	.....	5%	5%
溫水瓶等	.....	.....	5%	5%
雪茄煙斗等	.....	.....	10%	10%
自來火柴	.....	.....	5%	5%
秤重器	.....	.....	10%	10%
號衣等	.....	.....	10%	10%
獵騎服	.....	.....	10%	10%
毛貨	.....	.....	10%	10%
遊戲船	.....	.....	10%	10%
香胰	.....	.....	3%	3%

地毯, 畫屏, 箱子, 傘,	對超出	……	……	10%	10%
扇, 衫袴, 等	法定價格	……	……	……	……
船與快艇	每呎	……	500. — \$2	……	……
普通入場券	每角	……	10.	10.	10.
酒店入場券	每角	……	10.	1½0.	1½0.
半途路票	對預付價	……	……	……	……
會費	在十二以上	……	10%	10% (註三)	10% (註三)
軍火製造者	課純利	12% (註二)	10%	5%	……

(註一) 其他各稅此時稱為專利稅或便利稅, 見第五表印花稅。

(註二) 一九一六年之條例。

(註三) 十元以上。

第三表

	特 稅		1914年 之條例	1916年 之條例	1918年 之條例	1921年 有效率
	稅 率	稅 率				
精蒸酒人.....	\$100—200	.....	.....	.....	.....	\$100—200
飲料販商.....	25—100	.....	.....	.....	.....	25—100
麥酒販商.....	20—25	.....	.....	.....	.....	20—25
蒸溜酒製造商.....	50, +20 每桶	.....	.....	.....	.....	50,—20 每桶
釀酒商.....	50—100	.....	.....	.....	.....	50—100
販賣與製造人						
凝結奶餅	12,250,400	.....	.....	.....	.....	12,250,400
不純奶油與有色奶油	48,480,600	.....	.....	.....	.....	48,480,600
非人造有色奶油	6,200,600	.....	.....	.....	.....	6,200,600

改良牛奶油製造人	50	.....	.....	.....	.....	5
混和麥粉製造人與包裝人	12	.....	.....	.....	.....	12
鴉片製造或分銷人	1	.....	.....	.....	\$3—24	3—24
淡巴菴製造人						
售貨未過50,000磅者	.....	.....	.....	.....	.....	6
售貨50,000—100,000磅者	.....	.....	.....	.....	.....	12
售貨100,000—200,000磅者	.....	.....	.....	.....	.....	24
售貨未過100,000磅者	.....	\$6	.....	.....	.....	.....
至百萬磅以上	.....	2,496	.....	.....	.....	.....
售貨未過200,000磅以上者	.....	.....	\$3—12	.....	.....	\$3—12
售貨在200,000磅以上者	.....	.....	80. \$24—160.	.....	.....	\$24—160.
			(每千磅)	每加一千磅	每加一千磅	
雪茄煙製造人						

售貨未過100,000支	.....	3	.....	.....	.....
至40百萬支以上	.....	2,496	.....	.....	.....
售貨未過400,000支	.....	.....	\$3—12	.....	.....
售貨未過50,000支	.....	.....	.....	4	4
售貨50,000—100,000支	.....	.....	.....	6	6
售貨100,000—200,000支	.....	.....	.....	12	12
售貨200,000—400,000支	.....	.....	.....	24	24
售貨400,000支以上	.....	.....	50. (每千)	\$24+100. (每千支)	\$24+100C (每千支)
捲煙製造人					
售貨未過一百萬支	.....	12	30. (每萬)	60. (每萬)	80. (每萬)
至 100百萬支以上	.....	2,496	.....	.....	.....
葉煙販商	.....	6—24	.....	.....	.....

淡巴菰販商，賣價在\$200以上	.....	4.80	.....	.....	.....
銀行家，資本每千元	.....	1	.....	.....	.....
經紀人	.....	30	\$30	\$50—150	\$50—150
當商	.....	50	50	100	100
商業經紀	.....	20	.....	.....	.....
船業經紀	.....	.....	20	50	50
關稅經紀	.....	10	10	50	50
代辦商	.....	50	.....	.....	.....
公司，資本每千元	.....	.....	500.	\$1,00	\$1,00
經營以下各業者					
戲院，動物園，演奏廳	.....	\$12.5—100	\$12.5—100	\$25—200	\$125—200
競技場	.....	100	100	100	100

其他展覽所	.....	10	10	15	15
滾球場與台球房(每場或每台)	.....	5	5	10	10
騎馬會	.....	.....	.....	100	100
汽車租賃行,每車	.....	.....	.....	10—20	10—20

第四表

印花稅

	舊稅率	1914年 條例	1917年 條例	1918年 條例
債股票發行	每千元	.....	50.	50
股票售賣	每千元	.....	20.	20.
產物交易	每千元	.....	10.	20.
期 票	.....	.....	20.	20.

提貨單	.....	.....	10.	.....	.....
債票(除法定外)	.....	.....	500.	.....	.....
賠款與擔保結狀	.....	.....	.....	500.	500.
利潤單	每千元	.....	20.	.....	.....
賠償單	.....	.....	250.	.....	.....
其他票據	.....	.....	100.	.....	.....
經紀人票據	.....	.....	100.	.....	.....
轉產契券	每五百元	.....	500.	500.	500.
關稅單	.....	.....	500.—\$1	250.—\$1	250.—\$1
關稅提貨單	.....	.....	.....	.....	500.
委任狀	.....	.....	100.—250.	250.	250.
抗議書	.....	.....	250.	.....	.....

租稅各論

一一二八

棉花預購單	每磅	.....	20. (註一)	20. (註五)	20.
代表投票任託書	.....	.....	.....	100.	100.
通行證照	.....	.....	\$1—5	\$1—5	\$1—5
游戲牌	每盒	20.	.....	70. (註二)	80.
郵政包裹	每郵費250.	.....	.....	10.	10.
運貨費	.....	.....	.....	3% (註二)	3% (註七)
快運包裹費	每200.	.....	.....	10. (註三)	10. (註七)
客票	.....	.....	.....	8% (註三)	8% (註七)
睡車票	.....	.....	10.	10%	8% (註七)
管道輸送費	.....	.....	.....	5% (註二)	8% (註七)
電報與電話(在150.以上者)	.....	.....	10.	50. (註三)	
保險					

水,火與失虞	保險費每元	.....	1/20.	10.	10.
人壽	保險額每百元	.....	.....	(註六) 80.	(註六) 80.

外籍公司所發之

財產保險	保險費每元	.....	.....	.....	30.
------	-------	-------	-------	-------	-----

香料與化粧品

價格5—250.	每包	.....	1/8—1/80.		
----------	----	-------	-----------	--	--

在250.以上者	每包	.....	1/8(每250.)	2%	4%
----------	----	-------	------------	----	----

牙膏	每元	.....	40.	2%	3%
----	----	-------	-----	----	----

(註一)係一九一四年,八月十八日棉花預購條例所課。

(註二)並不名爲印花稅,而名爲便利等稅。

(註三)並不名爲印花稅,而名爲便利等稅。

(註四)並不名爲印花稅,而名爲貨物稅。

(註五)沒有改變。

(註六)已不名為印花稅，而名為保險稅。

(註七)名為運輸與其他便利稅。

第五表

個人所得稅(以%計算)

應稅所得之 增加額	1913條例 附加 率	1918條例 總稅 率	1918條例 附加 率	1917條例 總稅 率	1918條例 附加 率	1918條例 總稅 率	1918條例 附加 率	1919-1921 實行稅率
\$5,000—\$6,000.....	1	2	1	1	1	5	1	13 9
6,000— 7,500.....	1	2	1	1	1	5	2	14 10
7,500— 8,000 .....	1	2	1	2	2	6	2	14 10
8,000—10,000 .....	1	2	1	2	2	6	3	15 11
10,000—12,000.....	1	2	1	3	3	7	4	16 12

12,000—12,500 .....	...	1	...	2	3	3	7	5	17	13
12,500—14,000 .....	...	1	...	2	4	4	8	5	17	13
14,000—15,000 .....	...	1	...	2	4	4	8	6	18	14
15,000—16,000 .....	...	1	...	2	5	5	9	7	19	15
16,000—18,000 .....	...	1	...	2	5	5	9	7	19	15
18,000—20,000 .....	...	1	...	2	5	5	9	8	20	16
20,000—22,000 .....	1	2	1	3	7	8	12	9	21	17
22,000—24,000 .....	1	2	1	3	7	8	12	10	22	18
24,000—26,000 .....	1	2	1	3	7	8	12	11	23	19
26,000—28,000 .....	1	2	1	3	7	8	12	12	24	20
28,000—30,000 .....	1	2	1	3	7	8	12	13	25	21
30,000—32,000 .....	1	2	1	3	7	8	12	14	26	22

租 稅 各 論

11311

32,000—34,000.....	1	2	1	3	7	8	12	16	27	23
34,000—36,000.....	1	2	1	3	7	8	12	16	28	24
36,000—38,000.....	1	2	1	3	7	8	12	17	29	25
38,000—40,000.....	1	2	1	3	7	8	12	18	30	26
40,000—42,000.....	1	2	2	4	10	12	16	19	31	27
42,000—44,000.....	1	2	2	4	10	12	16	20	32	28
44,000—46,000.....	1	2	2	4	10	12	16	21	33	29
46,000—48,000.....	1	2	2	4	10	12	16	22	34	30
48,000—50,000.....	1	2	2	4	10	12	16	23	35	31
50,000—52,000.....	2	3	2	4	10	12	16	24	36	32
52,000—54,000.....	2	3	2	4	10	12	16	25	37	33
54,000—56,000.....	2	3	2	4	10	12	16	26	38	34

56,000—58,000 .....	2	3	2	4	10	12	16	27	39	35
58,000—60,000.....	2	3	2	4	10	12	16	28	40	36
60,000—62,000.....	2	3	3	5	14	17	21	29	41	37
62,000—64,000.....	2	3	3	5	14	17	21	30	42	38
64,000—66,000 .....	2	3	3	5	14	17	21	31	43	39
66,000—68,000 .....	2	3	3	5	14	17	21	32	44	40
68,000—70,000.....	2	3	3	5	14	17	21	33	45	41
70,000—72,000.....	2	3	3	5	14	17	21	34	46	42
72,000—74,000.....	2	3	3	5	14	17	21	35	47	43
74,000—75,000.....	2	3	3	5	14	17	21	36	48	44
75,000—76,000.....	3	4	3	5	14	17	21	36	48	44
76,000—78,000.....	3	4	3	5	14	17	21	37	49	45

租 稅 年 額

日 月 日

78,000—80,000.....	3	4	3	5	14	17	21	38	50	48
80,000—82,000.....	3	4	4	6	18	22	26	39	51	47
82,000—84,000.....	3	4	4	6	18	22	26	40	52	48
84,000—86,000.....	3	4	4	6	18	22	26	41	53	49
86,000—88,000.....	3	4	4	6	18	22	26	42	54	50
88,000—90,000.....	3	4	4	6	18	22	26	43	55	51
90,000—92,000.....	3	4	4	6	18	22	26	44	56	52
92,000—94,000.....	3	4	4	6	18	22	26	45	57	53
94,000—96,000.....	3	4	4	6	18	22	26	46	58	54
96,000—98,000.....	3	4	4	6	18	22	26	47	59	55
98,000—100,000.....	3	4	4	6	18	22	26	48	60	56
100,000—150,000.....	4	5	5	7	22	27	31	52	64	80

150,000—200,000.....	4	5	6	8	25	31	35	56	68	64
200,000—250,000.....	4	5	7	9	30	37	41	60	72	68
250,000—300,000.....	5	6	8	10	34	42	46	60	72	68
300,000—500,000.....	5	6	9	11	37	46	50	63	75	71
500,000—750,000.....	6	7	10	12	40	50	54	64	76	72
750,000—1,000,000.....	6	7	10	12	45	55	59	64	76	72
1,000,000—1,500,000...	6	7	11	13	50	61	65	65	77	73
1,500,000—2,000,000...	6	7	12	14	50	62	66	65	77	73
2,000,000 以上.....	6	7	13	15	50	63	67	65	77	73

(註一)一九一八年之條例，除第一四千元之稅率為 6% 以外，普通稅率固定為 12%。至一九一九年及以後，前者稅為

4%，後者稅率為 8%。

第六表

遺產稅

淨遺產	1916年之 條例	1917年三月 三日條例	1917年十月三日 附加率	1918年 之條例
	條	三	附	之
\$50,000 以下.....	1	1½	½	1
50,000—150,000 .....	2	3	1	2
150,000—250,000.....	3	4½	1½	3
250,000—450,000.....	4	6	2	4
450,000—1,000,000.....	5	7½	2½	5
450,000—750,000.....	...	...	...	6
750,000—1,000,000.....	...	...	...	8
1—1½百萬.....	...	...	...	10
1½—2百萬.....	...	...	...	12

1—2百萬	6	9	3	12
2—3百萬	7	10½	3½	14
3—4百萬	8	12	4	16
4—5百萬	9	13½	4½	18
5百萬以上	10	15	...	...
5—8以上	10	15	5	20
8—10 以上	10	15	7	22
10百萬以上	10	15	10	25

第七表

內地收入各稅

	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921
總計	413,522	512,723	809,394	3,698,956	3,850,150	5,407,580	4,595,007

所得與 利潤稅	.....	.....	.....	2,839,028	2,600,763	3,956,936	3,225,791
超過利潤	.....	.....	37	1,638,747	1,320,000 <sup>2</sup>	2,500,000 <sup>2</sup>	1,250,000 <sup>2</sup>
所得稅	79,256	124,938	359,648	1,195,190	1,231,000 <sup>2</sup>	2,000,000	1,975,000 <sup>2</sup>
公司	38,320	56,994	179,573	503,698 <sup>1</sup>	653,700 <sup>2</sup>	.....	.....
個人	40,936	67,944	173,387	691,492 <sup>1</sup>	1,127,720 <sup>2</sup>	.....	.....
軍火製造	.....	.....	27,663	13,797	.....	.....	.....
雜收入	.....	.....	.....	859,928	1,249,389	1,450,644	1,369,210
蒸酒類	144,620	158,682	476,119	443,840	483,051	67,271	78,471
醇液類	79,320	88,771	91,897	125,728	117,504	41,744	17
未含料 精飲酒	.....	.....	.....	.....	7,172	57,461	58,673
淡巴菴	79,764	88,004	103,202	156,189	206,003	294,777	253,990
印花稅	20,494	38,110	8,254	17,538	33,552	84,348	72,468

郵運印花	.....	.....	.....	.....	.....	.....	24,438	20,881
債票,轉 產契等	.....	.....	.....	.....	12,949	18,747	35,277	32,671
股票轉移	.....	.....	.....	.....	2,236	7,541	13,372	8,791
產品交易	.....	.....	.....	.....	2,354	7,264	8,172	7,522
游戲牌	.....	.....	.....	.....	1,276 <sup>3</sup>	2,092 <sup>3</sup>	3,088	2,604
特 稅	4,967	6,908	15,709	56,304	89,183	105,480	92,446	
資本稅	.....	.....	10,471	24,996	28,776	93,020	81,514	
入場券 入會費	.....	.....	.....	28,616	54,851	81,929	95,883	
遺產	.....	.....	6,075	47,412	82,029	103,636	154,040	
公用事業	.....	.....	.....	70,737	237,840	289,348	301,512	
運貨	.....	.....	.....	30,002	116,345	130,785	140,019	
快運	.....	.....	.....	6,451	14,301	17,597	17,094	

客票	.....	.....	.....	24,306	77,791	98,786	97,482
睡車	.....	.....	.....	2,236	.....	.....	.....
管運油類	.....	.....	.....	1,433	5,602	8,426	8,485
電報與電話	.....	.....	.....	6,299	17,879	26,631	27,360
保險	.....	.....	.....	6,492	14,509	18,422	18,992
貨物製造	.....	.....	.....	39,069	82,425	267,883	229,322
汽車	.....	.....	.....	23,981	48,834	143,923	115,546
洋琴	.....	.....	.....	2,422	4,773	13,624	11,568
糖食	.....	.....	.....	.....	.....	23,142	20,437
毛貨	.....	.....	.....	.....	.....	15,311	9,081
影片	.....	.....	.....	.....	4,833	4,381	6,008
軍火	.....	.....	.....	.....	.....	4,645	3,702

貨物販賣	.....	.....	.....	993	6,147	51,738 <sup>a</sup>	
珠寶	.....	.....	.....	.....	1,794	25,864	24,304
地毯 <sup>b</sup>	.....	.....	.....	.....	395	17,903	20,375
衣服等	.....	.....	.....	.....	1,500	6,427	5,801
香料等	.....	.....	.....	.....			

(註一) 照普通年度。

(註二) 此為估計概數，至所得與利潤稅詳數，須俟兩年或三年後普通年度統計編刊後，始能知道。

(註三) 製造業包括於國產稅之內。

(註四) 包括一切國產及專利稅。

(註五) 製造業包括於國產稅之內。



## 第二十三章 戰費中公債與租稅之優劣

此章原係著者在 *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (第七十五卷, 一九一八年一月, 五二—八二頁) 中發表之論文, 名「戰費之籌措」而加以少數修改。在年鑑之同卷中, 可見出兩篇主張不同的論文: 一是石蒲拉格 (O. M. W. Sprague) 所著「戰費中公債與租稅之關係」(八三—八九頁); 一是布拉克 (R. G. Blakey) 所著「戰費之擔負轉嫁於將來」(九〇—一〇四頁)。鄙人的根本見解又見於在 *Columbia War Papers, No. 7, 1917* 所著「怎樣籌集戰爭經費」一文, 及在 *Financial Mobilization for War, Papers presented at a Joint Conference of the Western Economic Society*

and the City Club of Chicago, June 21st and 22d, 1917 所著『我們之財政政策』一文。在同書中又可見出都蘭得 (E. Dea Durand) 所著『戰爭經費中租稅與公債之優劣』一文，其見解與拙著正相反對。此種討論，繼起者則有安得孫 (E. F. Anderson) 在 *Journal of Political Economy* (第二十五卷，一九一七年，八五七頁) 發表『戰費之基本因素』達文波特 (H. J. Davenport) 在 *American Economic Review* (第九卷，一九一九年，三四頁) 發表『戰稅之似非實是論』奧斐倫 (Jacob Viner) 在 *Journal of Political Economy* (第二十八卷，一九二〇年，四六頁) 發表『誰付戰爭經費』各文。參看波加特 (E. L. Bogart) 所著 *War Costs and Their Financing* (紐約出版，一九二一年，第十章)。

關於英國的作者，我們可述及的，有厄吉渥斯 (E. Y. Edgeworth) 所著 *Currency and Finance in Time of War* (牛津出版，一九一七年) 斯各脫 (W. R. Scott) 所著 *The Adjustment of War Expenditure between Taxes and Loans* (格拉斯哥出版，一九一七年) 以及 *Economic Problems of Peace after War* (劍橋出版，一九一八年，第二組) 中

所載『今日與明日之財政負擔』一章，與 *Economic Journal* (第二十八卷，一九一八年，二五〇—二五八各頁) 所載『假擬資本徵課之面面觀』一文。此兩位作者的見解均與鄙人在本章的主張相同。皮古教授 (Prof. Pigou) 在 *Economic Journal* (第二十卷，一九一七年，一六頁) 著有『戰債之經濟學』一文，及在他的 *Economics of Welfare* (一九二〇年，六四三—六六四各頁) 中亦有數章專論此題目。皮氏的見解已在本章中討論。

意大利學者尤為注意此問題。斐提德馬可 (A. de Viti de Marco) 著有 *Contributo alla teoria del prestito pubblico* 一文載於 *Saggi di economia e finanza* (羅馬出版，一八八九年)；潘達勒里 (M. Pantaleoni) 著有 *Imposta e debito in riguardo alla loro pressione* 一文載於 *Giornale degli Economisti* (一八九一年七月) 並再載於 *Scritti vari di Economia* (第三卷，羅馬，一九一〇年)；馬色爾勒比里 (M. Marsili-Libelli) 著有 *Pressione comparata del prestito pubblico e dell'imposte sulle economie private* 一文載於 *Atti dei Georgofili* (弗羅薩斯出版，一九一〇年) 與格里惹第 (Benvenuto Griziotti) 著

有 *La diverra pressione tributaria del prestito e dell' imposta* | 文載於 *Giornale degli Economisti* (一九一七年五月出版並於一九一八年在羅馬出有單行本。)

戰爭的財政問題可分爲一般的與特殊的兩種。戰費之籌措有三途：補租稅，公債，或紙幣。特殊問題之所研究者係關於各籌款方術之性質與詳狀；一般問題則從事於研討各方術在選擇上所依據之諸原則。因紙幣普通均視爲最後不得已之辦法，故一般之所注重的，厥爲租稅與公債之選擇，以及每種當用之比例諸問題。

吾人試一縱觀事實，則近代戰爭中之顯著變遷可見焉。在以前的時代，如盛古或中世紀，戰費之支拂，大部分均有賴於平時之積款或庫藏，而補之以租稅。戰勝者則以戰利品以及戰敗者之賠款，以資填補。洎乎公共信用發達，特別是十八世紀中葉以後，公債便已代替了儲積庫藏之地位，租稅之主要目的，此時僅在供給公債之息金，並此外或多少充作還債基金之用。

此次的歐戰亦無異於是。方大戰之最初數年，英國的租稅僅當其戰費百分之十七而稍強；意大利，雖亦課有重稅，其公債所佔比例却較英國爲尤高；在德國，由租稅支拂的戰費爲數極微；在法

國，部分因其領土被敵人佔領之故，戰時所徵之稅甚至不足以供平時的經常開支；而俄羅斯的境况則尤為惡劣。雖是在法國之商零，與英國已達百分之十七當中，誠有顯著的差別存在，可是事實確是推諸各國皆然，而無有例外即戰費之最大部分不能不仰給於公債是也。我國情形亦復如是（註一）。

（註一）參看第二十四章所述各事實。

可是，在戰爭不久，一位美國的經濟學者（註二）曾作下述的議論：「我是堅強的主張，此次的大戰，經費如此浩大，其費用之來源，雖非全部，而最大部分應當並且能夠取給於此戰爭期中所有租稅之收入。」同樣的主張亦出於其他學者，並在國會的演詞中也有此種表示，而且在我們政府執行却所發表的言論中，甚至亦有此種多少微弱的回響。

（註二）石蒲拉格（O. M. W. Sprague）在 *Economic Journal*（一九一七年三月，二頁）所發表「所發之徵調」一文。

實際的方法爲什麼與這些建議相差如此之遠呢？各交戰國以及我們美國之政治家與立法

家竟如此言行相反，其故爲何？我們將斷定歐洲與美國的政治家是中風狂走嗎？他們的建議，竟如此與事實相反，是否因緣於依據的分析或有不精確之處嗎？

這些問題乃吾人現在要從事論列的。

## 一 何謂戰爭費用？

在吾人的分析中，第一點應當解決的是戰爭的費用爲何。戰爭的金錢費用與其實際費用之間大有區別存在，這是顯然的。戰爭的金錢費用是政府用於戰爭上之實際開支，質言之，即在平時普通費用以上之經費，並對貨幣購買力之變遷予以相當的算及。在他方面，戰爭的實際之計算則異於是。當一個普通人說財富的時候，他涉想的是積聚起來的資本。而比較敏銳的思想家則見出社會之真正財富，其較大部分乃是常川生產之結果。積聚資本之重要，則以其爲常川生產的輔助故。有人曾推測世界是常在一年半內的飢荒綫中。若是常川生產驟然中止，世界所存儲之食物與其他產物不過僅足支持十八個月。所謂富足之國，係指其國人民的消費大而複雜，而其經常生產

則至爲偉大，除消費外尚有實質的剩餘，用以變作將來生產之資本，及用以改進國民境地，增高福利與文明。大戰猝發，不僅驟然予過去之積聚以侵及，而且給經常生產以窒礙。故戰爭真實費用之計算，一面應度量社會的遺產削減了若干，他面應算出經常社會生產中，從生產門類改變爲非生產門類者又爲若干，換言之，應計算積聚財富的資金與社會所得的泉流之變遷。

我們若要寫出結算表，則一方應列入財富減少的數額，如（一）私人財產之毀壞，（二）政府儲積之用法，（三）天然富源之毀損，（四）與因兵役及戰時影響之故，致使勞働力減少，所生產會生產之衰落。帳之他方，則應列入以下資本款目，（一）賠款或戰利品，（二）新佔領的疆土；在所得方面，則有（三）生產速率之所增益，（四）因戰爭的政治結果，所得較優的經濟地位，（五）改良實業的方法與勞資關係所生較大效能與增加出產之數。

雖是上述的款目不能完全用元與仙表示之，而戰爭的實際費用却不外帳上支出方超過收入方的數額。

戰爭的金錢費用與實際費用的比較固屬重要，但猶未進到事情的根底。欲把握住戰爭的實

際費用意義爲何，吾人不能不返還到一般學子所習知，而爲普通輿論所常忽視的客觀費用與主觀費用之區別。

客觀費用是指用於戰爭上的財物，商貨以及勞役所含之費用，即是在戰爭上所消耗的物質與所費的勞役之貨幣價值。此項費用在近代增加頗巨。戰爭的武器不僅比以前要花費得多，而且較不耐用，槍礮愈大，它的生命愈短；飛機製造愈精，它的毀壞機會愈多；軍隊的衛生方法愈好，其軍服廢棄愈是頻繁；科學的應用愈完備，由陸與海而來的戰爭破壞愈是迅速。不但戰爭的基本費用增加至鉅，其破壞的損失亦繼長增高。戰爭客觀費用之碩大無朋，是一般人都知道的。

與此客觀費用相反的是主觀費用。此處的緊要觀念是犧牲。各種東西之生產均含有一些犧牲，一切犧牲均含有痛苦，此痛苦或起於憎惡事件之必須行爲，或由於可樂事件之不能行爲。換言之，犧牲包含勞動與節制兩端。超出主觀費用的剩餘構成社會的幸福，或物質與非物質的真正財富。在奴隸制度的社會，或在勞工以卑賤生活而被強迫每日工作十六小時的地方，生產的剩餘或許甚大，並在此種意義上，或許有較多的財富。可是，設使奴隸制度廢棄了，或勞工能得較短的工時，

而享較高的生活，則不僅物質東西的產量可仍前不變，而且將有超過主觀費用的較大剩餘，並結果，將有增加的公共幸福與較高的文明。

因我們的社會秩則組織之結果，主觀費用通常被變形為客觀與貨幣費用。設若發明了一種機器，能夠使某種貨物生產所需的時間減少一半，則吾人謂為減少一半的費用。以前要兩個人才能完成的工作，現在只需要一個人了。而社會方面，主觀費用或犧牲亦被減少；並在競爭狀態之下，此種主觀費用的減少往往反映為較小的客觀費用與較低物價。同樣的，在普通經濟節約中，社會各份子之較大節制能增加生產資本之聚積，亦正如勞工之較大能率能增大物質商貨之產量一樣。主觀費用之包含於節約中，是無可懷疑的，可是由實行節約而生之增加效果却如是之鉅，以致常有實質的剩餘存在。換言之，即純犧牲或擔負有所減少。

社會之真正財富視純犧牲或主觀費用的大小而定。若同樣的產量僅附以較小的犧牲，則吾人謂之繁榮。若增加犧牲而能獲更大的產量，則吾人亦謂之繁榮。其來亦由較減的純主觀費用。但是，設若由節約而變為剝削，則增加的物質效果却無形付了甚高之代價。雖是目前或有較多的物

質財富，但因純犧牲增高，而真正財富或福利實反減少。因是同樣的，若生產之增加而隨以勞働能力之斲削，則表面的效率實際成了反效率，目前物質財富之增加却是真正財富或福利之減少。社會所有純擔負的總數却是增大。

由此看來，社會的經濟幸福中之重要準則乃是主觀費用或犧牲。此理無間於平時與戰時。個人的主觀費用存於其勞力所含之辛苦，以及節制享樂所有的禁慾如何，國家從事戰爭的主觀費用，亦以其所需增加勞力之擔負與所減少貨品與勞役之享用爲衡。戰爭的客觀費用是物質貨品與勞役；戰爭的主觀費用則是加於社會的真正擔負。戰爭的真正費用是由平時經濟轉變到戰時經濟所生的純犧牲或主觀擔負，此種犧牲或擔負與生產及消費之根本順序相關連。戰爭費用，一面是企業與投資從通常的生產門類轉變到戰時關係重要的新部門，所含有的努力。此費他面是因求至少部分適應社會生產量之低減，而盡力減少或改變消費，所含有一切摺節。此種純結果，以集合犧牲或主觀費用表示之，則構成戰爭的真正擔負。我們碰着的問題，是從社會的主觀費用或真正擔負之觀點，去分析各種財政方術對生產與消費之變遷上所有的效果。

## 二 戰費能否減少於現時或分配於將來呢？

於此初步解明之後，我們可進而探求戰費怎樣始能使之在現時減輕，並若是能夠時，怎樣始能將負擔分配於將來。

論到客觀費用，大部分此費屬於現在，這是顯然的。勞役之供給必由於現代活着的人們擔負，用於戰爭的貨物，其生產亦必在於消費之前。可是在有幾方面，現在亦能犧牲將來以自利，縱然是在客觀費用上。此種情形可分別討論資本與勞力。

在生產費中，我們通常將劃充機械折耗的經費包括在內。可是戰時的非常情況或許需要產量的迅速增加，致不得不將留作維持機械的基金，移用於日常生產開支上，這是可能之事。結果，將來所有的機械，必比通常的效能為低，又或，第二層，用於戰爭生產上的資本，或許於和平恢復時，已變為無用。例如，整千整萬製造軍火的工廠，其設立純粹為戰時的需用，欲將其機器變作他用，殊屬困難，或甚至不可能。此項資本，若不如如此投殖，本來於戰事告終時仍可用於平時生產上的，至是已

不能不算爲損失。故將來的生產將坐是而減少。

資本如是，勞力亦然。因生產勉強加速之故，不能不延長工時，增加夜工，與減少休息，於是工人勞瘁過度，致傷害其健康，而遺將來無數低能率的勞工。若求平衡恢復，勢須經過一些時間，或加意善待戰後所存之工人，抑或輸入品質較高與體力較強的移民。並在他方面，在戰時減少消費固然是一件很好的事，但因戰爭影響而強行減少消費，無異予社會人羣以掠奪，斷喪了他們的能力，減少了他們的將來效率。

在上述的數方式中現在的擔負均以將來的利益爲犧牲，而獲減輕的效果。現在能有較多的生產，即是能有較多的貨物與勞役；可是在將來生產將比較的減少。即以客觀費用而言，現在仍能犧牲將來以自利。

雖然，除此種限度與例外之外，我們仍可說戰爭的客觀費用大體是由現在擔負。此理無間於供給此種貨物與勞役之經費由於公債或由於租稅，都是真的。

可是，我們若論及主觀費用，則情形大異於是。主觀費用之減少可以不須轉嫁任何負擔於將

來抑或此費之減少，將來僅蒙一部分之擔負。此種效果均不能以租稅方術得之，其理至明。課於現代的租稅亦可影響於將來。設若課現代資本以過重之稅，將致現存的資源減少，而使將來的生產衰落。即使稅不過重，納稅人將不必減低消費，或以經常所得付稅，而支用他擬投於生產事業上之資金。又或，末了，若重稅課於所得或利潤，將沮喪企業的精神，而生出一些惡劣結果。在上述各例中，雖是將來受損不小，却於現在的擔負無絲毫的減輕。雖是將來的納稅人蒙受擔負，而現在的納稅人亦有擔負。

此理是否對於公債亦真實呢？現在的擔負能否因政府公債之發行而減輕呢？社會的主觀費用或犧牲是否因政府之借款而可以末減呢？此點使吾人有考察公共信用學說之必要。

經濟學者所已推闡的公共信用說，實際本甚簡單。信用是一種現象或過程，其中一部分屬於現在，一部分屬於將來。設若我貸錢與甲，則我於現在轉移某金額於彼，而彼於將來又歸還同等金額於我。及到貸款一經歸還時，則此過程即告完成。設若我們將私信用代以公信用，情形亦完全不變。某種金額現在由貸款於政府的社會諸階級轉移於政府，將來由納稅人繳納稅款以歸還於持

債人時，則過程即行完結。

那末，利用信用以減輕現時的擔負，其理由爲何呢？戰爭的主觀費用果能夠因此而減少嗎？在私信用時，個人的主觀費用能因此而減少，這是顯然的。吾人試一觀察生產信用，即可知其不謬，因爲若非如此，信用將決不會在現代實業生活中佔如是重要的地位。商人借入款項的主要原因，係因他想到用此借來的款項，他便能獲較大的收入，於支付利息與歸還本金外，尙有若干盈餘。信用能使他以同樣付價購入較好的貨物，或——這是同樣的——以較少的付價購入同量的貨物，所以減少了他的主觀費用。又是，不僅他的主觀費用或犧牲減少而已，其客觀費用或開支與其收入比較，亦有低減。

雖然，即使吾人專論消費的信用，即是專用於消費上之貸款，借款人亦享有利益。雖是他明澈的知道，在將來他須付出此時所借入的同等金額，並附帶利息，然而他仍然渴欲借入。其原因有二：一是將來之評價較低，二是可以分期歸還。

他將來於歸還貸款，自然不能不作一些犧牲，可是他於目前需用的感覺，比他對於未來犧牲

之認識，較爲強烈。我們若是犧牲本午的盛筵與犧牲一年以後之盛筵比較，亦將爲同樣的情緒所克服。吾人目前所感之犧牲，卽是我們的真正主觀費用，在前者較小而在後者較大。即使吾人於一年之終，或將對借款以供消費之行爲有所歎悔，此理亦屬真實。但是在一般事例中，此種行爲通常是無有悔恨，且將於次年重復再蹈的。

其次與較重要的是，私信用之減低主觀費用，不僅由於延期支付，而且由於分期歸還。分期歸還之精義在於還付之漸緩。漸緩付還之集合負擔，比一次付還原額所感之犧牲較減。借錢的人儘管於將來至終須付同樣集合金額，彼仍有利益在內。若是他毫無利益，彼將不再繼續借款了。

我們現在進而評議信用的社會關係。信用可增進繁榮。若是用於生產目的，信用雖非真實資本，却有資本的作用，而協助生產之進行。信用能使較小的費用或犧牲獲得同樣的產額。信用之所以能達此者，以其將價值較小人們手中之資金，取而置諸價值較高或出產較多的人們手中故也。一個人若以利息六厘貸出款項，則必因他有剩餘之資金，且以收息六厘爲滿足之故。至於借入款項的人，其期望必在謀六厘以上的利益，而以利潤的形式保留一些盈餘。要是貸款人能夠有利的

運用此項資金於他自己的營業，彼將決不以此款貸出。即使信用被利用於純粹消費目的上，也是同樣有利益的，因為可以延期支付，以及分期而不必一次支付，減少了主觀費用或犧牲。所以信用的社會效用是十分顯明的。它減少了幾種人們的主觀犧牲，使社會能運用資金於最大利益的途徑，因而減低費用，增加產量，所以實際增益了社會的財富。整個的社會亦因此而能雇用比較容易犧牲的勞役。

此種論證之真實，不因信用有濫用的事實而失效。設若一個人以六厘的息借入資金，而投於不能生六厘利潤的營業，則社會與此人均同蒙其錯誤行為之損失。又，同樣的，設若一個無遠慮的人借款以供消費，並漸次而債台愈築愈高，結果他將無力償債，縱是分期付款還亦不可能，則其倚賴將來的放浪行為陷彼於破產，同時亦使貸者蒙受損失。可是，良法雖有濫用之時，無害其為良法。信用若無真實的社會效用，將不會成為我們現代經濟組織之重要特質，而與投機同科了。現代經濟主要是信用經濟。

公共信用亦同具此性質。公共信用與私人信用的主要區別在於消費信用對於生產信用之

關係政府亦如私人，往往有借款以從事生產之舉，如用於官營鐵路或市營地道之類，可是現有大多數的國債則是消費信用之結果，用以支付戰費或彌補經常的虧絀的。一般均公認，遠慮的人不應以告貸充經常消費，故政府亦不應以借款去應付經常的開支。政府與私人之真正區別乃在特別經費方面。

公共信用與私人信用之區別約有三點。第一層，用於非常消費的特別經費之發生，在私人不如在政府之頻繁。私人大都儲積有準備金以防空乏。可是政府的收入則不應當超過其經常開支。職是之故，若遇非常事變發生，如戰爭之類，政府利用消費信用乃屬當然之舉。第二層，私人的生存以其本身的生命為限；設若他的借款大都屬於消費，他未必常能付還。國家則反乎是，其生命乃是永久的。因是政府清償債務，能有較長久的時間。設若因任何原因，政府覺得有延展清償債務於甚遠將來之必要，則延展的理由在政府比在私人更為充分。

第三層，表面似屬於消費信用的借款，而在政府方面，亦可含有生產信用之特質。凡屬合理的戰爭不外是為防衛而戰，即是為保持國家之存在，抑或為攻擊而戰，以期獲得國家認為應享的領

土或權利。因此兩種戰爭所設立的基礎均在爲國家繼續的或甚至較大的繁榮，故其費用在此意義中可稱爲性質上是生產的。至於某一戰爭是否實際含有此種性質，或許是一疑問；可是一個國家若非已認定大戰爲合理，將決不會貿然加入。設若一國的一般輿情均認戰爭爲正當，設若所求達的目的超出乎所受犧牲之上，則此戰爭經費便可視爲屬於較廣義的生產經費。

有此三種原因，所以公共信用可視爲比私人信用更爲重要。私人信用具有社會的效用，或能生產財富與福利，公共信用亦復如此，至少有同等的效益。政府向握有資本的人們借款，而不徵課一切有無資本的人民，這樣可減少主觀費用或犧牲，而將社會最容易去掉的勞役供諸政府使用，這是信用的效益。在私信用中，此利益歸於借款人；在公信用上，則利益屬於未購公債的人，因不如此，則彼將受租稅之徵課故。因爲無論何時均有一些未購公債的人，又因爲購公債的人亦無若何損失，於是恆有一種純利歸於社會，此時代代表爲借款人的即是政府。是故信用無論公與私，其所以可視爲生產的，乃以其恆利於借款者，而又無損於貸款人故。

或者謂私人信用的效益未見爲公共信用所同具，因爲在前一場合，我們所關涉的是一社會

中之各階級，而在後一場合，則涉及的是社會整體。政府既可向人民借款，爲什麼不可用徵稅的形式課此等人民以同額之稅，而獲得公債之同一效益呢？這是他們的疑問。可是此種駁論實際上是不妥當的。此種想像的辦法不但是最不可靠，抑且實在不可能。在從古迄今所有的一切稅制之下——無論在民主國與非民主國——我們見出的租稅至少是課於營業，課於消費，課於交易，以及其他不屬於財富的稅源。即使我們將稅制變更，而單獨課稅於積聚財富與所得上，也不能便謂由各個納稅人所繳的稅款能與各個購買公債人所納之款同一比例。因爲有些大數所得的承受人至少願意以較大金額作爲有息的投資，而不願以同一金額付爲如純全損失的強制租稅。此處的心理現象是自願行爲與強制行爲的反應不同之比較。縱然自願供獻的僅屬少數人們，而公共信用之利用能使政府獲得社會最容易貢獻的勞役，此理亦屬真實。若欲顛撲此說，勢非政府將人民所有超過生存必需限度之一切資財，絕對以租稅方式完全取去不可。祇有這樣辦法，才能使公債優於租稅之說失其力量。

資金對無款可貸的人，比對有款出貨的人較有價值，故公債可減主觀費用。公債自然必須仍

由租稅付還，而此租稅亦必須同樣落於非貸款人，如我們已見出的，可是此種事實却與吾人的說法無關。因為將來的納稅人縱然償還了此借款，但不是強制要一次還清，若以租稅方式籌足此數，則非一次繳納不可。在私人信用時，漸次清償的集合擔負比一次籌付全額所含之犧牲為較小，在公共信用亦然，社會犧牲包含於小數額的利息與銷債基金之分期付款者較少，包含於一次籌足總數者較多。利息與信用現象，就其本身性質言，亦含有次第分期付款之擔負比一次全付的較輕之意味。個人借債，儘管他將來負付還同樣金額的義務，却亦有利益在，所以社會借債亦可獲相類的利益。在公共信用中，此種純利益即由銷債基金所含之較小擔負表示之。

對上述論證曾起非難之論者厥為巴騰教授 (Prof. Patten)，巴氏對於此種主觀費用延展的可能性表示懷疑。他告訴我們說（註一），「以主觀費用可以延展之說，乃出於吾人冒險以期補償於將來之情緒。」然而我們可說，不但沒有危險在內，而且此種主觀費用之延展通常都可對現在的客觀費用發生積極影響。

(註一) 巴騰 (S. N. Patten) 在 *American Economic Review*, VIII. (1918), P. 92 發表「二十世紀之所得稅

爾」一文（譯者按 Manieville 是十七十八世紀間一位生於荷蘭而移居於英國的學者，著有蜂之故事一書最著名，主張私惡卽是公益。）請參看鄙人在同一雜誌（三三九以上各頁）所發表的答復，「誰是二十世紀之滿得靈爾？」巴騰教授竟陷於異乎尋常的詭辯，而欲除短期銀行信用外，「我們愈能排去信用，愈於國家有利」（九四頁）。此說無異打退吾人到中世紀。

從客觀看來，戰爭費用須由現在擔負，此說誠然完全不錯。戰爭所用的槍礮，其製造不能不於現在，軍用之供給亦不能不取諸現在。凡此諸物，需要均在現時而不在將來。可是，竟沒有人在他的意識上想到此事實可以否認嗎？關係此點，公信用與私信用之間有什麼不同嗎？設若我們買入家具而以分期付款，則有人可以否認家具亦能於現時製造嗎？又如一條鐵路的資本，大部分係賴發行五十年期的債票，則有人可以否認鐵路能夠馬上興工嗎？設若我們發行長期債票，以建築高入雲霄的宏構，那末我們便說此建築決不能於現在完成嗎？在此諸例，物品或貨物均是現時生產的，但緊要之點是價格並未現時付給，或至少未付現金。其價之支付是以信諾；或更確切的說，交付物品與勞力出賣人的金錢，差不多完全由借貸而來。生產是現在，而付款是將來。客觀費用自然必須

於現時支拂——勞力必須現履，材料必須現有。此項費用不能延展。這是無待說的。可是生產者之主觀費用却是減輕。事實上，主觀費用減輕的程度却可反映到客觀費用上。設若購買家具的人不能分期付款，則彼會竟至不買家具；家具的需要減少，則家具的生產亦必縮小。設若鐵路不能將其債票賣出，則鐵路亦將停止修建。設若不動產企業家不能以其第一、第二與第三之抵押貸款以借入款項，則崇高建築便亦無法興工。在每一例中，因廢棄信用而來主觀費用之增加，必至影響到客觀費用。在上述諸例，若無信用存在，亦將無生產可言；縱或能有一些生產，其費用亦必甚高；即是生產必較減少。換句話說，信用以減少費用而增加生產。主觀個人費用之減少可引致客觀社會費用之降低。集合總犧牲之減少等於，或隨以社會生產之增加。

可是，若上云均於私人信用為真，那末對於公共信用，又何獨不然呢？若此理對於私人手中之鐵路為真，那末對於政府經營的鐵路又何能例外呢？又若平時的公共信用是這樣，為什麼戰時的公共信用不能如此呢？從事實上看來，此理對於戰時財政與對於平時財政，並不是兩樣。槍礮與物質之供給必於現在。若吾人完全依靠稅收而不借助於公債，則要點是此類物質之現在生產必

有減少之勢。牠們所以能在現時生產，係因公共信用的媒介，牠們大部分能在將來付價之故。要是牠們不能不以稅款付現，則過度徵課將致生產力斷損，生產量必不能如是之鉅。格拉斯大學斯各脫教授(Prof. Scott)說的甚好：「要是現時徵課與延期徵課之間無軒輊，那末爲什麼要將擔負延緩，立刻將其兌付而免將來的煩累，不較好些嗎？」他的答案是這樣：「給納稅人以準備應付新的重擔負，即以事實可實際減少對他的壓力。又是，實業有優裕時間，亦可有擴張以準備一部分新稅款之機會。」

於是這是顯然的，主觀費用，即是支付用品的負擔，之減少，不僅不一定帶有危險，如巴騰教授所想像的，而且事實上，延期支付所含主觀費用之減少，不但是集合總犧牲之減輕，並是現時客觀費用之降低。換句話說，公共信用能夠於現時供給吾人以較多的槍砲和軍用品。

若然，公共信用之利用能減少社會的主觀費用或真正負擔，則第二層，此項目的能否因轉移一部分負擔於將來以達到呢？

或者謂將來納稅人因須繳納稅款以謀歸還持債人應收之金額，故亦蒙受等量的擔負，此理

若真，則公共信用之唯一效果，乃是將社會此階級的擔負轉移到彼階級。如是則可說，納稅人雖蒙不利，而持債人因其貸款付還，却獲了利益。利益與不利對銷，所以無純擔負可言。

雖然，此種辯論殊難成立。持債人於投資公債時，在某種意義上誠然感覺犧牲，因他若不將此項金額投於公債，亦可轉用於他途。此種犧牲誠然已受利益補償，而且受較多的補償。可是持債人所受的利益，應以其從債票上所收之年息度量之。要是他若未投資於政府債票，亦必已投殖於其他途徑。無論何處，他總可以得到資本的利息；而其資本或載於銀行之存款帳上，或投殖於私家證券，更或變為公債，都是毫無關係的。持票人對其投資犧牲所收回的利益，即是債票上積聚的年息。至債票歸還到期之時，於持債人更無其他利益。債票隨時都可按市價售出的。就在債票未到期之前，持債人亦可將其處分，而得到與到期時相等之代價。債票又往往可以增價出售，若然，則持債人先期售賣，並可獲較多的利益。因是之故，實際上我們不能說債票清償時，持債人得了任何利益。

而且我們縱然承認公債清償是一種利益，也不能就說持債人的利益便可與納稅人的擔負對銷。在此兩者之間並沒有是種平衡存在。因為購債人雖出貸本金，却收入利息，其擔負與納稅人

須繳納本金與利息兩者的實際擔負比較，決然要少得多。所以納稅人尙有純擔負在，而持債人的利益決不能與納稅人的擔負對銷（註一）。

（註一）皮古教授（Prof. Pigou）在 *The Economics of Welfare*（一九二〇年出版，六五五—六五八頁）中，却與

上面主張相反，其理由以持債人固然獲利，却是納稅人亦無所損。皮氏以爲納稅人不過是將年息的支付變化爲資本折算數目之支付。可是此種駁論有兩層不合理。第一層，我們此時所討論的，是現代課稅與乎此時舉債而以將來的稅款清償，此兩法的優劣比較。若是並未舉債，則亦無課稅以付息還本之可言。將來納稅人之擔負乃是此時舉債之結果。此種事件與舉債而來的資金被保存抑或消費的問題無關。若是並未舉債，則將來之納稅人亦不須繳納任何稅款以付息還本。第二層，支付債息與歸還債本之間的主觀擔負，是不相同的。這區別是一次籌足某數與分期付款足某數的區別。此區別代表因利用信用而來主觀擔負之減省，如上面所解明的。於是在此兩點上，皮古教授的論辯均欠健全。

至於現在的擔負能否因公債之利用而轉移一部分於將來，皮古教授對此問題與吾人的見解略同。皮氏（六五〇—一頁）承認國民將來的分配利益，至少有三種不同的方式可以嚴重影響的。

可是將來的擔負能否以現在之利益報償之，對此普及問題，皮古教授却很奇怪的無所左袒，他既未暗示上述的

論證，亦未熱烈的否定其他主張，以致無一定的結論可見。所以皮氏的探討不能認為是特別成功的租稅與公債的優劣論。

將來納稅人之擔負可以持債人屆時所獲的利益補償之說，尙有一種缺點在。誠然，將來的納稅人不免有一種擔負，可是其擔負的性質則難以想像。鉅額公債之付還，決難預定其方式。一種公債到期，其付還並不由於該年度內納稅人所繳之稅款。若此債不再續借，而係實在付還，則其付還之基金乃由數年或數十年之漸次積聚而來。若設立有銷債基金，則將來之擔負將以每年銷債的攤額表明之。在此種場合，納稅人之擔負債款，並不於公債到期之時，而係由逐年的納稅者分度繳納之，在公債最初發行之年便已開始。若是公債是分期付還的，即分期清償一部分，此理亦屬真實。在此時，只有最後一期之擔負是由公債清結時的納稅人負擔的。設若我們以銷債基金的公債為典型，則可說持債人所獲利益應以積聚的利息代表之，而對納稅人之擔負乃是全部債務，即是利息與銷債基金的攤額，因為利息在帳上的兩方代表利益與擔負。銷債攤額是課於次第應擔的納稅人之純擔負，至銷債基金之完竣或公債之完全清償為止。此種課於將來之純擔負或許比現在

所獲之純利益較重——而且通常超之甚遠——如在上面已指明的。

由此看來，不僅現在的主觀犧牲有減少之可能，而且擔負的一部分亦可轉移於將來，這話我們可說是成立的了。公共信用制度若能使前者成功，也必然同時使後者達到，這話亦是成立的了。目前的問題是如何最後清償政府戰費案的問題。此種清償無疑的應由納稅人負擔，但是可以延期。要是政府借款，則貸款的人民便獲了良好的投資，而蒙受最輕微的犧牲。購買「自由公債」(Liberty Bond)的人們，無論貧的富的，之犧牲，却比納稅人只繳款而無報償之犧牲要小得多。應付戰費的納稅人之犧牲可以延期，而此種延期將一大宗付款分爲若干年付清，無疑的是一種利益。(註二)。公共信用，要是正當運用的話，可轉嫁一部分主觀犧牲於將來；若把社會當着永續的整體看來，可減少社會的全部真正戰費。

(註一)威色斯先生 (Mr. Harley Withers) 原來亦主此說，後受美國有些學者粗率論斷的影響，遂改變其說。參看他的

Our Money and the State (一九〇七年出版，二九頁)。但是他對公債不合於正義之說，却示游移，而認爲公

債若用於生產目的亦可變成(同書四三頁)。要要他再進一步分析，他會已見出消費信用與生產信用之間是沒有

界線可畫的，信用之經濟效用可同等隨附於兩者。

### 三 戰爭之擔負應否與將來分擔？

我們剛纔見出，現在的擔負有轉移一部分於將來之可能，可是第二個問題是，若是須轉移時，要在什麼時際此舉才算合宜。我們須注意，此處所有的要點，不是公債與租稅相對利益之比較，而是在若干場合中，什麼時候公債才是正當辦法。欲解決此問題，我們須詳細分析公共經費的內容。為我們的研究目的起見，一切公共經費可分為兩門：經常的與資本的經費。經常經費是政府按習慣的方式維持其財產或機能，所用於通常事務上之費用。資本經費是用於增加社會的財產或機能的費用。

資本費用又可分為自給的與非自給的經費。自給經費，自來水便是個例子，自來水之收入期於支拂費用後而稍有剩餘。在此場合發行公債是完全合理的，因為現時的擔負雖因公債而減輕，却未遺將來以負擔。及到此債到期時，銷債基金將業已由經年的收入儲積好了，此項收入同時又

已足夠年息之支付。因這原因，例如紐約城不僅發行自來水與船塢公債，並發行任何市政改良的公債其收入通常均足支付利息與銷債攤額，而且法律許可不將此債務計算於憲法限制之內。要是這些改良工程一定須稅款支拂，則往往不能舉辦。

可是，許多資本經費是用於非自給的目的。換言之，即用於增加社會機能或財產之款項，且並不希望從此獲得金錢的收入，或即有收入亦甚有限。其利益全部或一部是屬於非物質的。此項經費又可再分為循環的與非循環的。第一種經費的實例是學校房舍。學校房舍代表社會資本或固定財產之增益。在美國的制度之下，學校房舍並非用於收入目的，因未徵收規費故。在一個人口不斷增加之發達都市中，每數年或甚至每年必須增建一些校舍，這是不用說的。所以，因為每年或差不多每年須開支此同一資本經費，故正當辦法是由人民每年或差不多每年繳付一次。換句話說，在永恆發達社會中之學舍經費應依據力量而行的原則由稅款支付。可是，此種情形與其他非自給的資本經費，即是非循環的經費，却有不同。例如，政府購買電報或電話系，而減低徵費在維持經常開支以下，便是。又或更好的例，是建築一偉大的市博物館，或購買一博大的公園體系。在通常的

世事過程中，要經過若干年才需要另一博物館或另一公園體系之設置。因為博物館或公園能繼續惠利全社會至若干年，所以將此全部經費於任何一年課於納稅人，是不適當的。若必如此做去，則不僅其辦法不平等，抑且破壞了籌款的目的，因為經費的數額愈大，則任何一年內的納稅人愈不願意承認故也。結果將致十分需要的改良或許陷於延宕，抑或竟至完全失敗。由此看來，在非循環的，非自給的資本經費，公共信用的辦法是顯然可採行的。

自然此間亦有邊際綫或模糊地帶在，在此地帶內，公債與租稅殊無輕重優劣之區別可言。舉紐約的法院房舍問題為例。此項經費應列為循環的抑非循環的經費，殊不易斷言。新法院房舍不見得每年都需。可是不過數十年之間，法院房舍即有重行修建之必要。此義對於迅速發達社會中之橋梁，亦復如是。橋梁到一定數量時，或許在長時期內無再行增建之需要。可是在此時隙中，每數年是需增建一些新的或較好的橋梁的。在兩種相反的主張力量相等時，最好的辦法是將此項經費一部分以租稅充之，一部分以公債充之。

與政府的資本經費相反的，則是經常經費。經常經費可分為普通費與特別費。普通經費是政

府逐年的經常工作所需之經費，可以預計而排列於預算中的。此項經費之應完全由稅收支拂，是不成問題的。紐約城舊塔滿勒系（Tammany 譯者按是紐約城的一種政治團體）當權的時候，其最大暴濫之一種即是降減稅率，而借款以供普通之經常費；列如發行二十年期之公債以充僅用數月之掃帚購買費。

在他方面，特別經費是不能十分預料或任何確切預計的經費，因為是一些不能預見事變之結果，故此類經費是超出常軌，即是屬於非常的。

特別經常經費如上述的資本經費一樣，亦可分為循環的與非循環的兩種。非循環的特別經費可以支加哥或波士頓之火災費為典型。因為使此兩城恢復原狀或修復火災毀壞所需之經費不見得以後再發生，至少在長久之將來不會發生，若將此全部負擔加諸此特別年內的不幸納稅人們肩上，顯然是不合理的。若是要這樣做，則應需的修復恐將完全不可能，或決不能達到應修復的程度，這是大概的趨勢。一個國家猝遇大水或旱荒所需的特別經費，因為此種災害是不常見的，所以也具同樣性質。

而在他方面，又有一些特別經費，雖其循環的時間不能知道，却其循環可以有理由測知的。例如意大利的地震，印度的饑荒，或美國有些地方的颶風，其所需經費便是此類。在此種場合，平時從稅賦收入儲積一宗基金，以備災害發生時之用，這是完全適當的。因為災害之來，多少似有一定週期，若將擔負轉諸將來，其不智孰甚；因在將來未屆之前，另一同類的災害或又已發生也。

末了，我們來到現在戰爭的經費，則確切分類的問題便有一些困難。自然這是實在的人性若未有若何變化，經濟與種族之根本原因若未改變，每個國家都有定期發生戰禍之可能。自然，沒有那件事可使我們相信世界歷史是在一九一八年遂完全變更了的。所以在某意義上，一個戰爭的特別費用可以列於循環經費之類。可是大戰如過去的世界大火一樣，其循環不能認為很近。各交戰國經強烈與重壓之戰爭後，至少需有數十年之恢復，這是可預料的。同時，和平的時期若經過十年或數十年，則任何一國所享之此種利益，必須附着於中介的各年。而且無論如何，縱然無任何利益可言時，若將全部擔負加於戰爭期中的不幸納稅人身上，這是不合法的。我們所謂現在與將來之別，不一定認將來是將來的世代，或將來的世紀。在一世紀或甚至在一世代之內，公民的納稅能

力將有各種變革。至論到最近大戰之特別情形，若此戰爭係在謀國家之鞏固，則將享受安寧福利的未來時代，應擔此維護安寧的戰費之一部，乃是天經地義。

於是結論如次：在大戰經費時，以一部擔負加於現在的納稅人，以一部擔負轉嫁以後各年的納稅人，但是須注意，所有戰費之最後清結，應在或然範圍內同類事變尚未復現之前，這是與正義的各方面都符合的。此種結論，若換句話說，可表示在戰時同時利用公債與租稅是最為合理的。

#### 四 公債之弊

公共信用若用之不得其當，其純益亦可被破壞，或甚至變為損失，厥狀有三：（一）若是單獨利用公債；（二）若是戰後之租稅制度實際變為不利於社會；（三）若是公共信用被濫用而致通貨的過度膨脹。吾人試依次討論之：

一、一切信用終以現金為基礎。私人信用是資本的附屬物，而必須倚靠資本。一個銀行所有的貸款決不可超過準備金之某百分數。信用的數量誠然恆比現金的準備為大，可是若不比例於準

備金額則不能安全。同樣的，籌辦一鉅大戰爭的經費，若完全利用公債而無堅牢的租稅基礎，亦是不健全財政之表徵。信用之破損將自行表現於政府公債迭次發行之折價中，而最終將引致困難或災殃。可是，因銀行可以一圓的現金發行數圓之信用券，政府對於戰費亦可以少數稅收而借入多數債款，同時於有關各方均有利益。所以完全以公債充戰費是不對的；以公債充大部分戰費却是甚宜。在適中的範圍內運用，以盛大增加之戰稅為堅強基礎，戰事公債却有減少戰爭費用的好處。可是租稅的基礎務須能夠支持公債的屋宇。稅收的數額最低限要能支付新債的利息，以及在相當期間內適當的銷債攤額，或用以銷債的增加數目，否則戰事公債之諸利將等於零。這是一種嚴重的危險，而為有些交戰國如法蘭西，俄羅斯與德意志在最近大戰中所遭罹的。

二、設若戰時的租稅係完全由納稅能力最佳的人們擔負，而戰後的稅制却變為課納稅能力較差人們以重稅，則公債優於租稅之利便歸喪失。例如，或許有人說，平時的經常稅制，因財富往往逃稅，所以頗受富有階級的影響。可是，因戰事暴發之結果，富有的人們將為愛國心所激發，而比以前願意納稅。縱使事實不是這樣，但亦可以說，戰事所需的龐大數額亦決非一般消費稅課所能辦，

而終有借助於財富稅之必要。所以用公債而不用租稅以籌充戰費之任何部分，不過是使較貧的階級最終繳納較多之稅。此法含有嚴重的社會失平。

可是，此種駁論是否完全無疵，尙待疑問。因此時我們所比較的，不是公債與租稅之優劣，而是兩種不同的稅則之優劣（註一）。若是戰後稅制所依據的原則與在戰時所依據的原則是一樣，則全部駁論便屬無效，這是一般承認的（註二）。但是，有人曾說，這是十分難有的事。因戰爭所激發的熱忱，足使富有者寧願付較多租稅的，至戰後將歸於銷沈故也（註三）。

（註一）杜蘭教授（Prof. Durand）曾說：「要是我們能保證在戰後租稅之分配能與在戰時租稅之分配一樣，則徵稅與舉債便無區別可言。」見於一九一七年六月二二與二三日在四部經濟學會與芝加哥市協會之聯合會議所提出之諸論文，題名為 *Financial Mobilization for War*（八頁）。

（註二）杜蘭教授將他的全部駁論建立在戰後租稅比戰時租稅較欠公平之假定上。他承認「這個不是必然之結果」，但是他却相信「富有階級的政權將自然的使其轉嫁一部分負擔於較貧階級，若是他們要這樣做時，而且他們大半要這樣做。」前揭書第二六頁。

雖然，此駁論的答辯亦立即顯露：平時的租稅未始不可比戰時的租稅為優嗎？有人儘可這樣辯論的說：在一般人民的熱忱被戰事激動的時候，不但富者，即較貧的人亦願擔負例外的稅課；在和平恢復的時候，則他們均將堅持擔負分配之比較平等。徵之事實，我國南北戰爭的歷史即可證明此說。南北戰爭時的稅制對於一國大衆課了不少的苛稅。例如，所得稅與製造品稅比較，則程度甚輕。及至和平恢復，此種苛虐稅賦次第的取消，而所得稅為最後取消之稅。在戰後稅制不但莫有愈趨愈壞或愈失公平，抑且漸入佳境而漸趨平等。此理揆諸其他戰爭的財政史亦屬真實。

可是，實在的說，這樣解答，其不足取，與前一駁論殊無二致。無論對於前一方向或後一方向，均無必然的或或然的趨勢可言。有些戰時稅制比平時的稅制較善，有些却較壞。平時與戰時在性質上並不能根本決定稅制的好壞。社會裏面沒有任何一階級有服事國家的壟斷權。歷史不能指出富翁或貧人是比較愛國的。促成更為平等徵課的真正勢力是一國民主主義化之進步與平等原則認識之增加。現代的稅制，無論在戰時與平時，因此兩因素之逐漸發皇，在各國均比以前的稅制更為平等。戰爭恢復將遏制民主主義之進展，此種假定，殊無保證。我們沒有相當的根據可相信在

民主主義中，促成平等徵課的諸基本原因在平時比在戰時爲尤弱。租稅與民主主義進展的歷史之不健全分析，不足以爲斷定公債不好之充分堅強根據。

三、公債的第三弊害是膨脹過甚。膨脹過甚之危險與缺陷在使較貧各階級蒙受較大負擔，這是不用不着說的。公債可以流於膨脹，誠無疑問；若謂必然的比其他收入方法更易膨脹則完全不是那一回事。

公債發生膨脹究能至何程度呢？若爲外國公債，自然於本國方面不能發生這問題。可是，內國公債所吸收的財源，可有五類：

（甲）第一取給於現有流動的或自由可以貸出的資本。曩時儲積的大宗資本恆在各金融中心尋覓投資處所。在美國此類資本大多從事於證券買賣與投機將此類資金從證券買賣移轉於政府，決然不是陷於膨脹。而且或在相反的一面。

（乙）第二取給於經常生產之剩餘。一個社會每年生產物之剩餘通常是經新投資的過程而變爲生產資本。設若此項投資不在於實業而改道於政府公債，則亦無膨脹之勢。

(丙) 第三取給於投殖的資金。設若投資家將其所投之外國證券售出而改購政府公債，將亦無膨脹可言。設若他們出售其所投內國實業證券以轉投於政府公債，則趨勢或且在相反方面。蓋有借許內國證券呈現於市場將必致證券價值的低落——將引致物價的降低而非增高。

(丁) 第四取給於刻意的節省。資財微薄的市民之投資戰債，往往將由節約消費或增加生產而來的儲蓄，以分期付款方式勉力購入債票。此舉不致引入膨脹且能得相反的結果。

(戊) 第五取給於銀行的貸款。投資人若向銀行借款以購戰債票，抑或銀行自身繳納公債，唯有此時銀行信用之過度擴張始可流於膨脹。此種場合，除紙幣發行不論外，乃發生膨脹之最普通方式。

可是，吾人之所探討者主要不是公債可否發生膨脹的問題，而是膨脹是否必為公債之結果，抑或公債於引致膨脹上有無特著的性質問題。此點差不多為一般論事家所常忽略。

第一，無疑的，戰爭恆隨以通貨之膨脹。可是此種膨脹即完全不因公債亦可發生。在戰時物價之增高，可以解明的主要因素是政府之需要大增，生產失調而借以社會產量之低落，以及通貨之

供給增大。此數點乃促成膨脹之根本原因，並無間於舉債與課稅，均將發生其影響（註一）。

（註一）參看前任財政副部長勒斐威爾（R. C. Leffingwell）之最近有力的言論：「世界已生活於其所得之限度以外，而持其儲積的財富以生存了。此種現象，縱將全部戰費由經常稅款充之，亦難免於膨脹，因為用以納稅之貨幣，其來源亦惟賴擴張信用至戰費超過人民純所得之限度。」可參看波加特（E. L. Bogart）所著 *War Costs and Their Financing* 一書之精論（一九二一年在紐約出版，第十七頁）。

第二，則公債易致膨脹，而租稅可遏膨脹之說，亦殊無據。近代之戰事稅係極度課於營業之上。如我國晚近稅制之顯著特徵是重課公司所得與超過利潤，乃其明例。凡習知營業情形者都知道，許多公司，若其利潤大部在於證券，其資金已經投於營業，並渴欲利用其利潤以擴充其業務時，則往往於宣戰不久即向銀行借入大宗款項，抑或發出短期票據以付其稅款。設若戰費完全或大部分取給於租稅而不給於公債，則經營較欠穩健的各業將更有仰賴於銀行信用之勢。所以，借助於公債與借助於租稅之區別，並不如一般假定之甚。有些資金差不多無論在任一場合均非由銀行告貸不可；以告貸之事在舉辦大債時比徵課重稅時尤為頻繁之說，殊無根據（註二）。

(註一)皮古教授乃最初揭發戰時財政的膨脹學說者，亦不限制膨脹之發生於公債，其關係可知。皮氏說：「在每次舉辦鉅額款項之時，若富者用以購買戰債或支付戰費之借款超過其平時之借款，則將發生通貨膨脹之象。」參看 *The Economy and Finance of the War* (一九一六年，七六頁。)

末了，吾人最不可忘者是：若不舉辦公債，或舉債甚微，則稅制從各方面看來，不僅有過於煩苛之弊，而且我們將可見出，其收入亦決不濟用。若是戰稅不足以支拂開支時，則最後手段必致發行不兌換紙幣，此類紙幣之遭致膨脹比其他任何事物為甚，這是人所公認的。由此看來，若不借助適當數額之公債，則結果便不得不以延展之形態，陷入最惡劣之通貨膨脹。

綜觀上述，則公債與膨脹之關係不可言之太甚，不是顯明的嗎？公債自然可以引致膨脹，可是許多租稅亦可引致膨脹；膨脹之起，主要尚有其他與較為根本的原因，而非公債或租稅；欲以放棄公債避免膨脹，結底將不得不陷於更大的膨脹。

於是預先假定（一）公共信用有易於濫用之弊，（二）戰後之稅制將有根本的與不幸的變更，或（三）公債有引致膨脹過甚的或特殊的趨勢，均無充分理由，而吾人的結論是，公共信用

之適當運用可有純粹利益於社會。

## 五 租稅之比較利弊

以上所論，均係關於公債之利弊，並連帶述及租稅之一些利弊。若於此處申敘特別關於租稅的一些論辯，將使吾人的論點愈臻明晰。

戰事租稅之第一利益是其對消費的影響。我們在開始即已指出，一國經濟生活之重要點，無論在戰時與在平時，均在經常生產之有剩餘。此種剩餘不僅應以物質的產量，並應以主觀犧牲度計之。在每次大戰中之顯著事實是生產之猝然與尖銳減縮。社會之消費若不能與此較緩的步調一致，結果必陷於困難。因為社會雖是在某限度內可倚賴過去的儲積，並也可如我們以前所說，延展一些犧牲於將來，可是擔負之大部分仍非由現在擔受不可。若是要保持生產之任何剩餘，則社會之經常消費必須減少，以規合於經常生產的限度。

戰事重稅之利則在能助成此種效果之實現。但是，事實雖然如此，租稅對消費之影響亦不可

言之過甚。第一，能影響消費的不單是租稅。消費亦可受立法的禁制與定額消費法所影響。而事實上，在這次大戰中，此類因素比租稅更有勢力。第二，租稅亦非可以影響消費之唯一財政手段。在近頃戰事公債的發行中，其要點之一則是愛國心之激發與公債投資之便利，而有經常的節儲以資補濟。實在的，租稅使人強迫的儲蓄，公債使人自願的儲蓄。重視前者於減縮消費上的力量，而輕視後者的力量，乃是錯誤。

第三，租稅對於消費所生之好影響最易言之過甚。因為戰時租稅大多係取營業稅與公司稅的形式，則對於消費幾無影響可言，即對消費生了微末的效益，亦或將被對生產所生之不良效果所抵銷而有餘，如是，則不但不能增加，抑且減少社會的剩餘。抑有進者，即以個人所得稅而言，其效果亦殊不一定。對於大數與最大數所得，其稅之付納不見得即取給於經常所得。一般略有資產的人在斯時大多寧願暫時支付其資本金，而不願縮減其消費開支。又是，縱然最高稅加於小數或中等所得能遏制消費，則危險不僅是增加犧牲，而實際是施行剝奪，其害足使減低消費之利歸於烏有。

所以，甚高戰事稅雖能一部分減少消費，其效力與良好影響最易看得過高。

甚高戰事稅之第二利益是在使戰時的實際擔負低於其表面的擔負。戰爭能發生獲得厚利之非常機會，而從戰時契約所獲之利潤往往以高薪資與一般營業繁盛的形態而多少廣佈於全社會。戰時利得稅或超過利潤稅之所以在各處成爲稅制之基本特徵者，其故卽在於此。其次，戰爭恆隨以通貨膨脹，通貨膨脹則使物價水平線增高，故一定的租稅在比較上僅有較小的擔負。又其次，在戰時經常所得之轉變爲通常的資本而投殖者，爲數較小，若於此時徵課高稅，比將此稅延展至投資需要再變切迫之時，將更爲經濟。

凡此諸點乃高稅之確定利益。可是高稅之弊亦足以沖銷其利而有餘。

第一缺點是徵課高稅，在戰時未必足用。主張高稅的諸巨子似乎認爲戰費之全部，或近於全部，可由租稅充之（註一）。

（註一）例如杜蘭教授（Prof. Durand）這樣的說：「在戰爭之當時，高度累進稅之徵課或足以供戰費之需。」前揭書第二  
六頁。石薩拉格教授（Prof. Sprague）及有些其他學者亦同此主張。可是皮古教授則比較審慎，只主張高稅僅能增

加收入。

可是，只雖略一觀察事實，應立見出此種假想之無據。我們不願在此處利用關於國富或社會所得之任何數字，因此種計算並無科學的價值。但是我們要注重這事實：課稅的限度不是由社會所得，而是由社會的剩餘度量之，即是以超過社會各員消費之純所得剩餘額去度量。此種社會剩餘却比通常所表示之數字為低。例如，在英國，中等所得之稅瞬即增至百分之 $\frac{1}{2}$ ，對較大所得，則增至百分之 $\frac{3}{4}$ ，從所得稅增加的純收入為數約達十萬萬圓。我們縱然假定再增加百分之 $\frac{1}{2}$ 的稅率，中等所得人亦慣忍受，並又假定在較高所得等級，除保留其小數最低額外，可將其全部所得沒收，如是則稅收可增兩倍或三倍，而英國所得稅之最高收入將在三十與四十萬萬圓之間。又是，超過利潤稅以前為百分之八十，每年收入約為十萬萬圓，若再增高其率至於徵收其全利潤，則收入又可有數百萬圓之增加。由此看來，縱然英國以最高可能的所得稅與超過利潤稅，將全部社會剩餘作為稅收，其總數亦與戰費數額相去遠甚。即使戰費之半數以租稅充之，英國亦不得不於沒收全部所得與利潤之外，再課重稅於可以出售於外國之積聚財富或財產部分。

此種數字若易地而言，亦將與我國的近似。在一九一八年應需之戰費爲一百九十萬萬圓，若戰事進展，其需數當更大，不說此全額，即其半數以租稅充之，則我們不僅必須將較小所得之最大部分，與較高所得之全部作爲稅收，而且必須稅沒一切營業的利潤，並於徵課消費極度重稅外，再須徵課一部能在外國出售之現存私產。即此簡略的敘述亦可使此項提議在其表面上被人拒絕。

但是，戰費之不能完全倚賴租稅若業已昭著，則即徵過重之稅，且不論及不可能的全額徵課，亦將有數種非難的充分理由。租稅大約可分爲課於財富上之稅（即所得，財產與遺產諸稅），課於營業上之稅（即利潤，生產與交易諸稅），與課於消費上之稅（即進口稅與國產稅）。

近代課於財富上之主要稅是所得稅。在戰時經費之主要策源應依據此項稅收，對較大的所得，課以較高的累進稅。有人曾主張所得在十萬元以上者應全部徵收（註一），吾人即不採此極端辦法，若徵課過重的所得稅，至少亦有四種危險在。

（註一）石蒲拉格教授在美國經濟學會的演說即有此主張。Papers and Proceedings of the Twentieth Annual Meeting of the American Economic Association, December, 1913, P. 211. 國會亦有此同樣的建

議。

一、執行的困難將因此而鉅增。二加二並不恆等於四，此義在所得稅以及關稅之計算上均是如此。進口稅過重則引致偷漏；所得稅過重則構成規避。以吾國所得稅法制之細密，稅率過高不僅影響於收入，且將使各個納稅人之間發生鉅大的不平等，這是應當顧慮的。

二、稅率過高，則此稅將有過重消費稅之作用，結舒適生存界限以過度壓迫，而實行極大的剝奪。

三、過度所得稅將減削用於投資的剩餘，並窒礙無論何時所需要巨額貸款之進行。或許有人對此最後駁論要答辯的說，稅款之收入愈多，則貸款之需要將愈減少。可是此答並未中肯。因為若徵稅過高而至妨害實業之進展時，則將來所得之泉源亦顯被租稅所吸乾，故將來貸款所賴之剩餘亦未由產出。縱不此之論，即銀行暫時所放之貸款，高稅亦能發生影響。向銀行借款的投資家，其信用之大小恆與其預計中之利潤成某種比例。其未來所得中每一圓之貶折，將致其貸款中有數圓之減少，因不如此，彼將以多借為不智，而銀行亦以多貸為不安全也。所以，若所得稅過高而致嚴

重新削投資的餘利時，則將使公債之募集有鉅額的減縮。此要義乃是英國國會用以否決財政部長增加稅率之主要論辯（註一）。

（註一）羅先生（Mr. Bonar Law）曾迭次主張此說，在一九一七年八月十三日末一次說：「我十分承認，籌集戰費時，政府於不妨害一國之財政安全範圍內，不得不儘量取給於租稅；可是我曾迭次說過，增加租稅亦有其限度，若超過此限度，則將失掉以公債籌款之一切希望。若是你課稅過度，以致破壞了金融基礎，則你即須放棄發行公債之所有希望。」

Parliamentary Debates, Vol. XCVII, P. 944, 945.

若徵課營業過重亦有各種之不良結果。戰時利得稅自然不受此同樣非難，可是我國的超過利潤稅則不僅限於徵課戰時的利得。若稅率過高，則將阻止實業與投資轉移於軍事需要的途徑，且正是新企業切迫需要的時候。雖是我國此稅尚不能謂為過重，而在某數重要場合却已發生此種遏抑影響，這是一般知道的。

過度徵課交易與消費之惡果亦與此相類，此處無贅論之必要。因此，可以見出，重稅之危險是不應忽視的。過度徵課之反社會惡果，或許比過度公債之流弊

尤應重視（註一）。

（註一）前任部長勒斐威爾（Lefingwell）於討論以租稅充全部戰費的建議時，曾注重此點。「若國會通過了此種稅法，則不難推測結果將是營業之災害，此災害將有效的使吾人爲戰爭所惑而不知……有件事是明瞭的，要是徵課過重之稅，則不到效能已被斷喪，與災害已經做成的時候，此事實將不爲人所知。事實上，由重稅所生之損害是不能在戰時恢復的。」波加特所著 *War Costs and Their Financing* 之緒言（一九二一年，第十九頁）。

抑有進者，一般人們不僅應知道過度徵課之危險，並應認清過度倚賴任何單獨一組租稅之必然失敗，這是最關重要的。設若置重「財富徵發」以及此類口號，使一般人民均感覺戰事租稅爲其免除兵役之代價，則將是最大的不幸。從軍事的觀點看來，戰爭之勝利唯有由於全國的聯合努力，而從財政的觀點看來，戰爭之勝利則惟有倚賴全國人民，富者或貧者之協力。

## 六 結論

依據上面分析，可得結論如左：

一，健全的戰時財政，公債乃屬必要。若被適當運用，公債可減輕戰事的負擔。

二，若欲單獨以公債充戰時經費，乃是識見短淺的辦法。

三，若欲單獨以租稅充戰時經費，這是自殺。

四，戰事稅自然是鉅大而切迫，但是一到此類租稅開始減少社會出產，阻礙戰前實業轉變到戰事生產，或過分壓抑適當的消費時，即決不可再事擴張。

五，戰事稅之高度須足以保證公債之健全基礎，使債務於比較短期內能迅速的付還。

六，在戰事爆發與開釐不久的期間內，舉債所得的數額應比徵稅的數額為尤大。

七，當戰事繼續推進時，則稅款收入應佔較大數額，雖是無論何時政府仍不能不倚賴公共信用之大量應用。



## 第二十四章 戰費及其籌備方法

(此篇原係發表於美國經濟批判雜誌上之一論文(第十九卷,一九一九年)而加以少數修訂)

吾人欲作大戰財政史之最終評述,此時尙有不能。第一,所有數字此時尙不能完全利用;第二,與戰爭連繫的經費此時尙未終結。然而在休戰宣告一年之後,欲作戰時財政之概略的初步探討與解釋,則爲時亦非過早。同時,對此題的某些方面,已有人從事於研述(註一)。

(註一)大戰初期事實之評述,可見於「丹京戰爭研究會」以及「瑞士銀行公會」的公報。較後的數字則見於愛爾士(P. Ayres)所著 *The War With Germany* 一書,此書係於一九一九年由「華盛頓總部之統計司」出版。

於戰費的有些計算又可見於克拉蒙得 (Edgar Crammond) 於一九一九年三月在倫敦銀行公會所作戰費之演說 (Address on the Cost of the War) 以及哈爾敦爵士 (Sir Edward Halden) 於一九一九年一月提交倫敦城與中陸銀行之報告 The Cost of the War and Its Payment。關於公債的事實可見於 The World's War Debt (機械鋼料國籍銀行出版, 紐約, 一九一九年) 與 The Internal War Loans of Belligerent Countries (國籍城市公司出版, 一九一八年)。最費辛勞的事實搜集還要算我從前一位學生戈特勒布 (L. R. Gottlieb) 所編輯而在三處地方分別不同出版的。第一次是在一九一九年五月的經濟季刊中所發表「重要參戰諸國之債務」一文。第二次是一種書名 Financial Status of Belligerents 並由鄙人作序介紹, 於一九二〇年紐約銀行信託公司出版。第三次題名為 Post-War Finance 與 International Finance in its Post-War Aspects 由紐約銀行統計圖分別在他們所出的週刊 (Weekly Service) 第二卷與第三卷上發表 (一九二〇—二一年)。又參看波加特 (E. L. Bogart) 所著 War Costs and Their Financing A Study of the Financing of the War and the After-War Problems of Debt and Taxation (紐約一九二一年) 關於戰事初期最有價值之文書是馬朗 (M. Louis Martin) 於一九一七年向法蘭西下議院所提議數四一

三三之報告。而最特出者，關於此題目最完備與最有價值的研究是惹日教授 (Prof. Gaston Jozé) 在於 *Revue de Science et de Législation Financière* 第十四卷至十八卷) 所發表各論文。惹氏特別研究英國的、法國的、意大利的以及德國的戰時財政，作成三論文，分別題名為「戰時之財政」、「籌集戰費之方法」與「戰事公債」。此種研究之最大部分後又勅成三書名：英國之戰時財政 (一九一九年)、法蘭西之戰時財政 (一九二〇年) 與意大利之戰時財政 (一九二〇年)。

此處吾人欲使人注意之問題乃在下列數點。第一，戰爭費用之真義為何？第二，於考察政府的實際開支時，是否應將戰時的經費與戰費分別出來？又若答案為正面時，戰費應如何去確定？第三，實際戰爭開支應仰給於何種收入？此點涉及租稅與公債之比較問題。關於租稅之優劣是首先應決定的。可是於此可以見出，戰稅究何所指，頗有不少的混淆，並且正如以前未將戰時的經費與戰費分別出來一樣，一般人對於戰時的租稅與戰稅之間亦未劃出適當的界綫。若將此類事實予以正確解釋，將生出一些殊難預料的效益。第四，是各國於籌集必需收入時，對各項稅目畸輕畸重的問題。第五，我們不得不考察公債所奏之功用，以及長期與短期公債之比較。

爲將研究結果納於最嚴整的形式起見，吾人已編製一些圖表。所利用的數字均係取材於各種官方報告（註一）；並依據戰前的貨幣比價，所有外國貨幣均換算爲打拉（註二）。因外國貨幣價值低落，故結果表明各國的戰費負擔不免有過高的情形。

（註一）我們所利用的官方材料如下：

- 英國：議院議事錄中所載各財政部長（Lloyd George 於一九一四—一九一五年；Mc Kenna 於一九一五—一九一六年；Bonar Law 於一九一七—一九一八年；Anstey Chamberlain 於一九一九年—見其是年五月與六月之演說）與各首相（Asquith 與 Lloyd George）之演說詞；與 Annual Finance Accounts: Reports of H. M. Inland Revenue; Return relating to the National Debt from 1875 on (Cd. 8372, 1918)。
- 法國：西預算委員會之常年報告 (Rapports généraux) 每次新收入法之立法說明 (Exposé des motifs d'un projet de loi) 以及諸財政部長在下議院之演說 (Ribot 於一九一五—一九一六年；Klotz 於一九一七—一九一九年—後者係一九一九年五月二七日之演說)。

意大利：諸財政部長之報告與演說 (Carcano 於一九一六—一九一七年；Nitti 於一九一七—一九一八年；Stringher 於

九一九年；Schanzer 於一九一九年，一未者係一九一九年七月之演詞，)以及 Flora, Cabiati, 與 Einaudi 諸教授之撰著。

德意志：諸財政部長之國會演詞 (Kuhn 於一九一四—一五年； Helfferich 於一九一五—一六年； von Roedern 於一九一六—一八年； Schiffer 於一九一八—一九一九年；與 Eisinger 於一九一九年，一最末者係在一九一九年十月之演詞。)

俄國：諸財政部長之報告，特別是 Bark 於一九一四—一六年的； Gukovski 於一九一六—一七年的；與 Tereschenko 於一九一七年的。

匈奧聯邦：預算委員會之報告。

上述諸報告中，有些曾譯為英文與法文，見於 Bulletin de Statistique, The Economist 與 L'Economiste Européen。

(註二) 1鎊 = 4.87打拉      1馬克 = 23.8(打拉分)

1佛朗 = 19.3(打拉分)      1盧布 = 51.5(打拉分)

1克郎(crown) = 20.3(打拉分)      1鎊 T = 4.40(打拉分)

第二十四章 戰費及其籌備方法

## 一 經費

戰爭的費用可有數種不同的意義。在狹義上，戰爭費用是指實在的貨幣支出，或可以圓為分計算的經費，而直接為從事戰爭所花費的。在廣義上，戰爭費用則包含許多直接的與間接的項目，這些項目從經濟觀點看來都是緊要的。在此意義上，戰爭的真正費用可包括所有生命與財產之實際損失，亦可指每年社會生產量減少的數額。財產的直接損失不難確切的計算；至生命的損失則頗難於度計。凡關於生命損失之計算，大多數是完全武斷的。一國之財富若以其社會所得之多寡度計時，則財富之減少，或由於領土之喪失，如德意志與奧國；或由於天然富源，如煤礦與森林之毀損，如法蘭西；或因工人受傷或普通平民感受饑荒的影響，而致工作能力衰減，如大多數的歐洲國家；又或因生活準則降低，或工作習慣之改變，而發生經濟效能的損失。戰爭的全部損失在此意義上，雖是大部分不能度量，然而却是有深切關係的。

在本章我們擬專論直接的貨幣費用。此種戰爭的直接貨幣費用或政府經費不僅包括陸海

軍的實際開支，並包含實業生活於準備陸海軍用品時所蒙之一切費用；並且維持軍人家庭的經費亦包括在內。此類項目在近代為數比往昔所有者為鉅大。以古代兩野蠻部落挾弓矢執標槍之交鬪，與近代十六吋口徑巨砲，無畏戰艦飛機，潛水艇，毒瓦斯，以及近代戰爭無數的專門事物比較，相去何止萬里。其結果是大戰的貨幣費用遠非以前一切戰爭的經費所能企及。

即此最狹義的戰費，若欲以數字表明之亦有數困難在。第一層，我們應以何時為戰費的終止期？在某種意義上，戰爭可云於休戰宣布時即行終止；在另一意義上，戰爭須於和約簽定時始可謂為停止。可是，縱在和約簽定的時候，戰爭經費亦未可謂為終結。解散軍隊的過程是很緩慢的，並在許多國家，尚須有甚鉅的遣散費。而且對被戰勝的國家有繼續駐軍警衛至某時期之必要。復次，我們必須計及對於人民所給戰事損害的補償金；建設的修復費；以及通貨折價在匯兌上之損失。末了，又有對於傷兵或對死者家屬的撫卹問題。於是可見出，戰爭費用迄今仍未完結，欲於此時確切說明此項費用殊不可能。最好的辦法似可將最終停止戰爭後六個月至一年（按照各種預算終結的時期）之期間，即是將一九一九年由三月至十月，包括於戰爭費用之內。此種辦法自然僅

能使數字稍近於真。抑有進者，通常所有的數字亦往往有許多不正確之處。例如較富的國家貸款於較貧諸國時，此項經費有時在總數上算為兩倍——此種算法，僅在假定此貸款不歸還時，始能合理。又是在以保險制度代替撫卹金的國家，如美國，表面的經費將比實際的開支為小，因為巨額的保險費收入最終仍將完全用盡之故。末了，所有數字並未將物價水平線的變遷或貨幣價值的變動計算在內。在方正完結的大戰中，物價恆是高漲；在有些國家，物價業已倍增，在又有些國家，物價竟增逾三倍，其原因此處不必贅說。職是之故，有時表面上似乎開支年復一年的遞增，而且實在原因至少一部分乃由於此。

於說明這些困難之後，我們可進而論述各國實際開支的有些事實。

第一應探討的是戰爭平均每日的經費。在所有交戰諸國中，自然要經過一些時間始能達到牠們經費的高潮。此種情形特別於英國為尤然。英國平均每日的經費，據各財政部長的計算，在戰事開始的數個月中，每日約為千萬圓，逮至一九一八年時，每日則幾達三千六百萬圓之最高額。可是此種龐大的數字或不免過於虛誇，因其戰時的經費與戰爭的經費並未劃分之故。欲確定任何

一國的戰爭真正經費，我們應須將通常的或平時的經費數額扣除，這是顯然的。可是此種扣除並非恆為易辦之事。第一層平時經費本身有逐年增加之勢。因是，我們若取戰前第一年之通常經費為一標準，則此數額，特別是在長時戰爭中，應逐年有一些增加。第二層，戰前的經費有時又包括有預備戰爭的費用，如是則此數額又應減少。可是，在每一場合欲將此數詳細精確的算出，均不可能。所以從戰時每年經費中減去戰前第一年之經費數額，雖然不免有將戰爭實際貨幣開支失於過多之嫌，却是比較可行的辦法。經此種改訂，從甲表可見出英國的平均每日戰費在開戰的八個月中為6,500百萬圓。迨至一九一八年強為33,500百萬圓，嗣後便逐漸低減。法蘭西的平均每日戰費，自然比英國的較少，在開戰的最初三個月約為8,000百萬圓，至一九一七年，是戰爭之最後全年，則增至22,000百萬圓而強。德意志的平均每日戰費約與英國的接近，在戰爭最初九個月約為15,000百萬圓，至一九一八年之下半年則增至34,500百萬圓。可是德國與法國的經費，其數字是否包含平戰兩時的經費，抑或僅為純粹戰費，則非吾人所知。若包括平戰兩時而言，則德意志的每日戰費將比英國的較小。若僅指戰費而言，則比英國的為稍大。在意大利與奧國，其每日戰費自然較小，前者最高額為10,500

百萬圓，後者為200百萬圓。俄國的每日戰費至一九一六年增至200百萬圓，在一九一七年，恰在十月革命之前，表面上已增至250百萬圓。但是因盧布折價甚劇，故其實際經費差此實遠。顯著的事實可見於甲表。

甲表，一平均每日戰費

(以百萬計)

英國

	平均每日全部經費		平均每日戰費(註一)	
	鎊	打拉	鎊	打拉
一九一四年八月四日——一九一五年三月三十日	2.05	9.98	1.98	9.46
一九一五年四月一日——一九一六年三月三十日	4.27	20.79	3.72	18.16
一九一六年四月一日——一九一七年三月三十日	6.02	29.33	5.48	23.69
一九一七年四月一日——一九一八年三月三十日	7.39	35.97	6.85	33.38

一九一八年四月一日——一九一八年十一月九日	7.44	} 7.07 31.43	6.52	31.75
(休戰)				
一九一八年十一月十日——一九一九年三月三十日	6.47			

(註一)此數從全部經費中減去一九三一一一九一四年之經費(一九七百萬鎊)

### 法蘭西

	平均每月戰費		平均每日戰費	
	佛朗	打拉	佛朗	打拉
八月三日至十二月卅一日,一九一四年	1,318	254	439.6	8.5
一月一日至十二月卅一日,一九一五年	1,900	367	633.3	12.2
一月一日至十二月卅一日,一九一六年	2,733	529	914.3	17.6
一月一日至十二月卅一日,一九一七年	3,360	648	1,120.0	32.4

德意志

	平均每月戰費	平均每日戰費
馬克	馬克	打拉
打拉	打拉	馬克
八月一日,一九一四年至六月卅日,一九一五年	1,675	398.6
七月一日,一九一五年至六月卅日,一九一六年	2,008	461.8
七月一日,一九一六年至六月卅日,一九一七年	2,867	682.2
七月一日,一九一七年至六月卅日,一九一八年	3,908	930.1
七月一日,一九一八年至十二月卅日,一九一八年	4,358	1,037.2

意大利

每年經費 (註一)	平均每日經費
打拉	打拉
打拉	打拉
3,351	1,612
1,612	4.4

七月一日,一九一五年至六月卅日,一九一六年

七月一日,一九一六年至六月卅日,一九一七年	14,132	2,727	7.5
七月一日,一九一七年至六月卅日,一九一八年	19,734	3,808	10.4
七月一日,一九一八年至十月卅日,一九一八年	9,726	1,977	6.5

(註一)外國的付款未包括在內。

### 俄羅斯

	每 年 戰 費		平均每日戰費
	盧布	打拉	
八月一日至十二月卅一日,一九一四年	1,703	877	5.8
一月一日至十二月卅一日,一九一五年	9,194	4,735	12.9
一月一日至十二月卅一日,一九一六年	15,372	7,916	21.6
一月一日至十月卅日,一九一七年	25,231	12,963	47.0

匈奧聯邦 (註一)

	每 年 戰 費		平均每日戰費
	克郎	打拉	
七月廿八, 一九一四年至六月卅日, 一九一五年	10,708	2,714	6.4
七月一日, 一九一五年至六月卅日, 一九一六年	15,728	3,192	8.7
七月一日, 一九一六年至六月卅日, 一九一七年	18,788	3,812	10.4
七月一日, 一九一七年至六月卅日, 一九一八年	22,170	4,500	12.3

(註一) 匈牙利的經費數字無法求得, 但因此四年中匈牙利之全部經費約等於奧國的經費三分之一故妥當的辦法是將

此比例加入奧國經費中藉以算出匈奧聯邦之平均每日戰費。

當美國加入戰爭的時候, 戰事的範圍已變為鉅大, 以致每日的戰費頃刻駕陵任何其他參戰諸國的經費而上之。在參戰之第二月, 平均每日戰費為二百萬圓, 並一年餘後, 此數竟增至三百萬。

逮至一九一八年之末，從下面的乙表可以見出，平均每日戰費竟達五百萬圓之可驚數額，幾兩倍於英國的經費，至其他參戰諸國則更瞠乎其後了。

其次我們再論戰爭的全部經費。關於此點欲作比較的統計時，我們仍須記着上面所述的諸種困難。所有數字並非十分正確，並也無法使之完全正確，其原因有三。第一，官方報告所劃的終結時期，國與國而不同。但是各國的終結時期均斷至休戰宣告之日，惟俄國除外，蓋俄國自一九一七年十月革命以後，吾人便無可靠之數字也。第二，除美國與英國以外，我們不敢斷定各國的數字是否包括全部經費，抑僅包括純粹戰費。即以美國而論，官方的數字亦不十分可靠，其原因可於下面見出（註一）。第三，如日本以及有些較小的參戰諸國，因戰費實際上或是沒有，抑或為數極微，故此類數字不在討論之列。

（註一）參看下面辛表。

除了上述諸點外，從丙表可以見出各國所有戰費總數約為二三二，〇〇〇百萬圓。可是從此數額，因為美國、英國、法國以及德國均曾貸款於其聯盟諸國，共數約為二一，〇〇〇百萬圓而強，此

數已被重複計算，應須扣除。結果實際純戰費約在二一〇,〇〇〇百萬圓以上（註一）。但是，大多數的國家在將來之短期中，仍有屬於戰爭的經費，所以戰費總數迄一九二〇年之末，或許在二三六,〇〇〇百萬圓以上，或將聯盟諸國的貸款扣除，略近二一五,〇〇〇百萬圓。此數可認為是大戰實際貨幣費用比較正確的論斷（註二）。

（註一）對法國，係取克洛慈部長（Minister Klotz）於一九一九年所述五年內的經費總數（一九二,〇〇〇百萬佛朗），並減去四年半期中之平時經費二三,〇〇〇百萬佛朗，若是則餘數為一六九,〇〇〇百萬佛朗，合打拉三一,五〇〇百萬。

（註二）此種數字比亞爾斯（Ayres）及其他學者所說的較大，但是他們均未採用關於法國意大利與乎德國經費較後而較大的官方數字。

乙表，一美國之經費

（以百萬計）

年 時	除公債本金與郵政 開支外每月經費	每月之戰費 (註一)	平均每日戰費
一九一七年：四月6—30	\$279	\$219	\$8.0
五月	527	467	15.0
六月	<u>410</u>	<u>350</u>	11.7
總計 四月六日至六月三十日	\$1,216	\$1,156	
七月	662	602	19.4
八月	757	691	22.5
九月	746	686	22.9
十月	944	884	29.5
十一月	986	926	30.9
十二月	1 105	1,045	33.7
一九一八年：一月	1,090	1,030	33.2
二月	1,012	952	34.0
三月	1,156	1,096	35.9

四月	1,215	1,155	38.5
五月	1,508	1,448	46.7
六月	<u>1,512</u>	1,452	48.4
總計,一九一八全會計年	\$12,697	\$11,977	
一九一八年:七月	1,608	1,548	49.9
八月	1,805	1,745	56.8
九月	1,557	1,497	49.9
十月	1,665	1,605	51.8
十一月	1,935	1,875	62.5
十二月	2,081	2,001	64.5
一九一九年:一月	1,962	1,902	61.4
二月	1,189	1,129	40.0
三月	1,379	1,319	42.5
四月	1,429	1,369	45.6
五月	1,112	1,052	33.9

六月	809	749	24.9
總計，一九一九全會計年	\$18,505	\$17,785	
一九一七年四月六日至 一九一九年六月三十日總計	\$32,428	\$30,918	

(註一)此數之得來係從前一行數字中減去一九一五—一九一六年常年(平時)經費除郵政費外十二分之一即 \$1,038-

287 百萬十二分之一即 20 百萬。財政部長格拉斯 (Secretary Glass) 於一九一九年七月九日致「Ways and

Means」委員會主席之信亦未將郵政經費列入第一行內，可是於減扣平時經費時，却忘了將此數除去。所以他所得

戰費的數字為 \$20,171 百萬，但是上面所得 \$20,918 之總數並不能正確的代表戰費，因為數字係根據格拉斯部長

所用之臨時逐日財政報告。從另一方法所得之正確總數可見於辛表。但是上面的數字是計算每月與每日經費所可

利用之唯一數字。

吾人須注意者，前列數字係包含停戰後六個月乃至十二個月之戰費而言。可是，在多數國家中，直接關於結束戰事之大部費用，以及最後用於修復整理之龐大開支，均應加入在內。此項經費，無疑的將約近於上述數目之一倍。

丙表, 一各國戰費總計  
(以百萬計)

英國.....	一九一四年八月四日至一九一九年三月三十一日	£8,601	\$41,887
澳大利亞.....	一九一四年三月四日至一九一九年八月三十一日	291	1,461
新西蘭.....	一九一四年三月四日至一九一九年八月三十一日	76	365
加拿大.....	一九一四年八月四日至一九一九年八月三十一日		1,545
南非洲.....	一九一四年八月三十一日至一九一九年八月三十一日	33	243
印度.....	一九一四年三月三十一日至一九一九年三月三十一日	119	<u>584</u>
英帝國合計.....	.....	.....	\$46,085
法國.....	一九一四年八月三十一日至一九一九年三月三十一日	fr. 169,000	32,617
俄國.....	一九一四年八月三十一日至一九一七年五月三十一日	ru. 51,500	26,522
意大利.....	一九一五年五月三十一日至一九一九年五月三十一日	li. 81,016	15,636

比利時.....	一九一四年八月三十一日	至	一九一八年十月三十一日	fr. 5,900	1,337
羅馬尼亞.....	一九一六年八月三十一日	至	一九一八年十月三十一日		907
塞爾濱.....	一九一四年七月三十一日	至	一九一八年十月三十一日		635
美國.....	一九一七年四月五日至		一九一九年六月三十日		<u>32,261</u>
協約諸國合計.....					\$156,050
德意志	一九一四年八月三十一日	至	一九一九年十月三十一日	Mk. 204,268	48 616 <sup>2</sup>
匈奧聯邦	一九一四年七月三十一日	至	一九一九年七月三十一日	Kf. 119,504	24,858 <sup>3</sup>
土耳其	一九一四年十一月三十一日		一九一八年十月三十一日		1 802
保加利亞	一九一五年十月四日至		一九一八年十月三十一日		<u>732</u>
中歐諸國合計.....					\$ 76,008
統計.....					\$232,058

對協約諸國之貸款

租稅各論

一一一四

英國.....	£1,739	\$8,467
法國.....	4,670	1,293
德意志.....	Mh 9,500	2,261
美國.....		<u>9,102</u>
合計.....		\$ 21,123
戰費統計.....		\$210,938

(註一)全部經費為 £91,016 百萬，減去四年之平時經費 10,000 百萬，剩餘 81,016 百萬。

(註二)此數之求得，係將由稅收支拂之戰費約 5,000 百萬馬克加於未表所示戰債之數內即得。

(註三)係用未表所列戰債之數字。

## 二 收入

現在發生的問題，是各國應付此龐大開支所採之途術為何。較好的方法，如戰事準備金或出

售公共財產，都是不生問題要採用的。戰事準備金只有德意志才有。可是，此數之微，幾於不必計及，所以可利用的策源可說僅有兩種：即徵稅與舉債。

吾人於比較此兩方術時，足以使吾人注意者，不僅是各國所依循之戰時財政學說互不相同，而最堪影響抉擇的經濟狀況復相差甚鉅。普遍的可說，所有參戰諸國均不得不倚賴公債至最高程度，惟有英國與美國之租稅收入却比其他諸國佔較大成分。例如意大利之新稅收入不過僅足支付戰債的利息；德意志則連付利之數亦感不足；而法國則其稅收不足以支付其戰費任何部分。此種情形，除英國的有些殖民地外，可推之其他參戰諸國而皆然。

於詳論此點之前，我們首先將關於戰事徵課的事實加以敘說。

英國，乃參戰諸國之最富者在戰事爆發之初，即採盡量徵課租稅以充戰費之可佩方策。年復一年，戰費的數量日增，而對於納稅人之徵課亦繼續加重。可是，戰費之龐大，不久即證明稅收僅能充全部戰費之較小部分，逾此則無能為力。雖然，通常用以說明此事之數字却不能代表事實之真相。蓋各財政部長之陳說，與乎一般評論家之論列，均以全部稅收對全部經費所有比例為依據。此

種計算方法，從丁表即可見出，表明全部經費約四分之一，或更確切一點，爲  $\frac{1}{4}$ ，係取給於稅收。此項數字却包含有二謬誤點。第一，實際重要問題是確定戰費，並非僅是全部經費。戰費之求得，我們已經見出，最上方法不外從全年經費總數中減去戰前一全年經費之數。第二，最要者不是所有租稅之全收入，而是戰稅的收入，即是當戰時所增課租稅之收入。此數之求得，又不外從全稅收中減去戰前一全年度內之稅收。若是，吾人若欲確知戰費由戰稅充給者幾何——而此乃實際重要問題——即將見出，英國人雖負極重之租稅，而戰費由戰稅充給之百分數却比通常所表出者爲小。事實上，如丁表所示，在戰爭之第一年，由戰稅支付者僅占全戰費百分之七而稍強。自然，嗣後各年，百分數逐次增加，至一九一八—一九一九年，戰稅支付之數已在戰費四分之一以上。可是，以五年總計，戰稅却僅佔戰費約百分之十七。換句話說，在英國戰費約六分之一稍強係取給於戰稅。吾人縱將貸予協約諸國之借款數額——財政部長張伯倫先生 (Mr. Chamberlain) 認爲最穩妥辦法只除去半數——不列於戰費之內，其比例亦不過爲百分之二一而稍強，抑或比五分之一略高。此種數字均比一般所說的爲低。可是，即此稅收的比例亦足以維持英國之信用於不墜。

至其他參戰諸國，則成績便不如此之佳。法國之努力感受了兩重困難。第一層，法國於戰爭方始即被敵人壓境，被敵所佔之領土，雖比較不廣，却是法國最富庶而實業最發達之區。因此通常收入頗被減少。第二層，經濟的混亂，以及一般政治的狀況，在在均足以致新稅之徵課困難。故結果如戊表所示，在戰爭之最初三年，法國的稅收實際比戰前的爲尤少，因是租稅收入尙不足以供通常平時經費，更難言於戰費有任何補益。

自然，嗣後不久，法國亦已見出徵課一些戰稅之可能；可是，如戊表所示，此項戰稅之成績若與英國的比較，却有淵天之別。法國新課戰稅之收數不過僅足補充平時經常預算之虧欠——此項虧欠大多爲被佔領土之蹂躪所致。因是，關於法國，我們可總結的說，戰稅之收入完全無補於戰費。可是致此結果之一部分責任應由法政府負之，因其對於徵課租稅過事怯懦也。在戰費的籌辦中，採行公債政策之結果是物價之激增，佛朗之跌價，與乎釀成法國今日財政奇拙之局。

#### 丁表，一英國之戰費

(以百萬鎊計)



(註一)從每年全部經費中減去一九一四年之平時經費數一九七百萬即得。

(註二)從全稅收入減去一九一四年年稅收一六三三萬之數即得。

戊表，一法蘭西之收入

(以百萬佛朗計)

	1913	1914	1915	1916	1917	1918
直接稅 .....	634	496	437	893	1,017	727
戰時利得稅 .....	...	...	...	...	193	714
無形財稅 .....	138	153	158	181	242	252
印花稅 .....	1,006	117	612	683	895	1,143
間接稅 .....	903	745	714	520	692	734
進口稅 .....	734	577	764	1,556	1,785	1,314
銷售稅 .....	...	...	...	...	...	210
專利稅 .....	1,035	931	844	943	1,108	1,154
雜收入 .....	539	290	270	240	254	285
統計 .....	5,089	3,982	3,801	4,818	6,305	6,533

意大利的情形則稍勝一籌，意大利未被敵軍侵入，其財政情形不如法蘭西之絕望。而且意大利參加戰事，為時稍晚，故經受戰事的期間不如是之延長。因是意大利於參戰之始即利用新稅；可是，因其平時徵課比較英國為重，故此時成功不能如是之鉅。結果，意大利之戰稅收入僅足供該國戰事公債之利息支付。所以意大利雖比法蘭西較優，其戰稅收入亦無補於戰費本身之任何部分。俄羅斯之情形遽變則比法蘭西與意大利的狀況尤為惡劣，並且即在一九一七年十月革命之先，俄羅斯已不能倚賴戰稅於戰費有何補助。

在中歐諸國中，情形復正相同，惟原因則異。德意志於開戰之初，即過信勝利在握，以及將來可獲之鉅大賠款，故決採公債政策，至少帝國政府是這樣。因為我們知道，戰費之一部分係由各邦擔負；而各邦亦立即增加租稅以事應付。可是，戰事延長，迅速完全勝利的希望逐漸渺茫，德意志遂不能不變更政策，而決定，特別是自一九一六年以後，增課戰稅。結果在戰事終結，德意志的成績僅較法蘭西稍佳，而較意大利略遜。重要中歐參戰諸國之數字見於己表。

關於德意志的數字，若用哀斯柏格部長（Minister Erzberger）所揭出的，成績亦顯然不為順

利。依照|哀氏的數字，由開戰逮至一九一九年十月，全部戰費約為二〇四，〇〇〇百萬馬克，公債以外之其他收入約為五，〇〇〇馬克。

已表，一收入與經費：法蘭西，意大利，德意志

(以百萬計)

<u>法蘭西</u>			
經費	(佛朗)	收入	(佛朗)
一九一四年八月一日至一九一九年三月卅一日	174,500	公債	159,400
於協約諸國之貸款	6,700	其他收入	22,500
	<u>181,200</u>		<u>181,900</u>
外國債款及其他小項目	11,000		
總數	<u>192,200</u>		
在戰前之逐年收入			5,000

在戰期中平時收入總計.....24,000

據此可見在戰時不屬於公債之收入總計，並不能與在戰前的平時收入完全相等。

意大利

經費

收入

一九一五年五月至一九一八年六月卅日.....	87,516	(尼拉)	公債.....	64,132	(尼拉)
------------------------	--------	------	---------	--------	------

應付之債.....	3,500	其他收入.....	26,034
-----------	-------	-----------	--------

總數.....	91,016	總數.....	90,166
---------	--------	---------	--------

常年平時收入..... 2,687

在戰期中平時收入總數..... 13,435

從26,034減13,435餘為戰事收入..... 12,598

據此戰事收入僅足支付戰債利息。

德意志

經費	收入
	(馬克)
一九一四年八月一日至一九一八年十二月卅一日	170,300
	公債…………… 153,000
	其他收入…………… 17,000
	<u>總計…………… 170,000</u>

常年平時收入(1913)……………	3,200
戰期四年半之平時收入總數……………	14,400
從17,000減14,400餘為戰事收入……………	2,600

據此，戰事收入尙不足以支付戰債利息。

末了，我們進而論美國的經驗。當美國加入戰爭時，便有財政的兩敵對學說發生。一種學說主張戰費應完全由公債支拂，如在較早時代南北戰爭的先例，並且我們剛纔見出，此次大戰的許多交戰國亦是如此。另一學說，特別是著名的明尼蘇達備忘錄 (Minnesota Memorandum) (註一) 所

倡導，主張戰費應完全由戰稅開支。此說與公債說同樣趨於極端與危險，而且此外尚有不能實行之短處。吾國總統甚至宣布五十分對五十分之學說，即是戰費之一半應由稅款供給。但是即此成數亦與實施可能相去甚遠，這是鄙人與有些學者早已料及並曾經指出的。

當歐戰開始的數年，國人獲了不少的利潤，並全國均有繁榮之象，因此國會決定徵課從來歷史上所未試嘗過的重稅。可是租稅雖有鉅大增益，而戰稅所佔戰費的比例仍比較甚微，並實際尙不逮一般所說之鉅。於此處我們又須有與論英國數字時所具的同樣注意。我們所從事的不是戰期中的稅收總計與戰時所有經費總計之比較，而且戰稅與戰費之比較——這是兩件很不相同的事。在庚辛兩表吾人即擬依據或種官方數字，以得出比較正確的計算。計算方法之說明見於附着諸表的註說；表中的結果與各財政部長之表報不同，其原因見於下面註說（註二）。

（註一）明尼蘇達備忘錄是一種由多數經濟學者簽名之說帖，其所以有此名，乃因起草者是明尼蘇達大學之一些教師。

（註二）所有數字，在未有改訂前，係依據一九一八與一九一九年之財政部對財政之常年報告。初步的計算可見於格拉斯部

長(Glass)一九一九年七月九日致 The Committee of Ways and Means 的主席之信。鄙人此章所由來

之原有論文，其結論即以此信爲根據（微有不同）。

可是表上所列之數字不完全與官方的報告相合。第一官方報告彼此常互不相同，雖定何者爲正確之官方報告。例如，

一九一八年的常年報告中（四八〇）以上各頁，以後簡稱爲A）的數字，不與馬加多部長（Secretary McAdoor）在常年報告中（三至五各頁，以後簡稱爲B）批評的數字相合，也不與格拉斯部長（Glass）在一九一九年七月九日致

The Committee of Ways and Means 主席之書信所列數字（以後簡稱爲C）一致。在有些地方，其差別頗鉅。

如在A，一九一七年之收入（包括郵政收入三三〇百萬）爲三八四五百萬。而在B（除開郵政收入）則爲三，五五二百萬。又如一九一八年，在A之收入爲二，四九〇百萬（包括郵政收入三四四百萬）；而在B則爲二，一五五百萬（除開郵政收入）。一九一八年之差別是：A爲二，八一三；B爲二〇，九〇三。即在較小的詳數亦不相符。如公債收入，在一九一七年者，A爲二，三九一百萬；B爲二，四二八百萬。在一九一八年之數字，A爲一六，九六五；B爲一六，九七五。公債開支在一九一七年者，A爲六三七百萬；B爲六七八百萬。在一九一八年，A爲七，六八五；B爲七，七〇七百萬。A表是述「收入與支出」；而B表則述「收入與經費」。若是其中含有任何不同的旨趣在，表之本身殊難表明。按之格拉斯一九一九年之常年報告，其差異亦復相似。

至A與C間之差異則更爲顯著。但因格拉斯所依據爲逐日之財政表報，僅能預備各年之初步數字，其差別當不必重視。

第二，美國的郵政收入與支出向來只記入郵局的獨立會計，僅其盈餘與不數始轉入財部會計，此種荒謬制度，戰時仍未改變，以致生出不少紊亂。數年以前，鄙人曾勸財部加以變通，幸蒙採納，現在財部常年財政表報之製成，兩法兼用，即一份包含郵政之收入與經費，一份則否。然而此種區別亦常被入忽視，例如格拉斯部長在其一九一九年七月九日之書信中討論戰費時，所用乃係未包括郵政數字之逐日財政表報，所以結果，格氏總計收入與經費的數字，與馬加多部長在稍後討論戰費時所舉之數字，大有出入。第三，馬加多與格拉斯於計算公債與租稅在戰費中所占之比例時，均沒有注意確定這實際重要之事實——即是，戰稅所佔戰費之比例。關於此點，所有官方數字均無絲毫助益。

所以鄙人無已，亦惟求諸自己的計算。凡財政部長的常年報告中所刊佈的詳表，其數字可採取者無不盡量利用。可是本章的綜合數字却非官方表報任何地方所能尋出。

本章的數字有與官方表報顯著不同的，約如下述：

格拉斯所算，迄至一九一九年六月三十日止戰費總計爲三〇，一一七百萬圓，而更正確的計算則爲三二，六九四百萬

因格拉斯的數字有兩缺點，第一，他所依據的是初步的逐日財政表報，這顯然不是最終的數字；並且如在上面B表所述，他並未加入郵政經費。格拉斯在一九一九年之常年報告，又改訂戰費的數字為三二、八三〇百萬圓。其得此答，係將平時經費作一毛數扣除。復次，馬加多部長說，在一九一七年，經費由稅款收入開支者約佔百分之五五，至一九一八年，為百分之三一·六；而正確的數字，則前者為百分之六〇·四，後者為百分之三三·八，而實際重要之數字（即戰稅佔戰費之比例）則各為百分之三〇與二四·八。格拉斯於一九一九年的常年報告第二五頁上說，「一九一七年四月六日至一九一九年十月三十一日這戰期中，開支百分之三二係取給於公債外之稅款及其他收入。」此說與吾人31.16%之數字相差有限。可是格拉斯對於真正重要之點——戰稅與戰費之關係——却無一字道及。在他方面，在一九二〇年之報告中，哈斯敦部長（Houston）連續此數字至一九二〇年六月三十日，截至此時他估計戰費總額為三三、四五百萬圓，並依據一些重複計算，求得戰稅所佔戰費之數為33%。可是除其他一切非難之點不計外，而將一九二〇年會計年之度數字續諸其後，斯時戰稅之存在固無疑義，而所謂戰費，尙存者僅為戰後之殘餘經費，斯方謬誤之最大者。

計算之結果，如庚辛兩表所示，在參戰之第一季即截至一九一七年六月三十日止，戰稅所佔

戰費之比例不及三分之一，成更確切的說，爲百分之三十。若將貸予協約諸國之債款除外，假定這些債款將來可以完全收回，則最初三月之現象自然較佳，因此期中三分之二的開支屬於此類債款故也。可是，一到戰事的最高階段，情形便漸惡劣。在一九一七年至一九一八年，戰稅所佔戰費之比例尙不逮四分之一，或更確切的說，僅爲百分之二四·八；若我們又將協約諸國債款除去，此時約爲全部開支三分之一，則戰費百分之三九係取給於戰稅。在戰事之最後一年，結果尤爲欠佳，包括債款時，稅款僅當百分之一八·六，除開債款時，亦僅百分之二三，即前者不及五分之一，後者不及四分之一。以吾國戰參的全期計算，戰稅約當戰費五分之一而稍強（或更確切一點，百分之三一·五九）若又將協約諸國之債款全部不計，其比例仍不逮三分之一，或更確切的，爲百分之三〇·三二。

## 庚表，一美國之收入與支出

1915—1919

（以百萬計）

收 入	每 年 終 於 六 月 三 十 日				
	1915	1916	1917	1918	1919
關稅.....	\$ 211	\$ 213	\$ 226	\$ 183	\$ 183
內地收入.....	416	513	809	3,696	3,840
雜收入.....	71	52	81	293	624
經常收入總計.....	698	780	1,119	4,174	4,648
巴拿馬運河收入.....	.....	.....	8	8	7
收回國幣銀行券準備餘金.....	4	32	.....	.....	.....
郵政收入.....	287	312	330	344	365
總計(公債本金除外).....	989	1,126	1,455	4,795	5,020
公債收入.....	1	2	2,391	16,695	22,053
統計.....	990	1,128	3,845	21,490	34,073
支 出					

經常支出(郵政除外) .....	\$ 725	\$ 719	\$ 2,067	\$13,769	\$18,939
協約諸國債款 .....	.....	.....	(885)	(4,738)	(3,791)
巴拿馬運河經費 .....	29	18	19	21	12
郵政經費 .....	294	312	320	327	363
收回國幣銀行券 超過準備金之數 .....	.....	.....	3	11	1
總計(公債還本除外) .....	1,048	1,048	2,409	14,137	19,302
公債開支 .....	0.05	0.04	637	7,683	15,814
統計 .....	\$ 1,048	\$ 1,048	\$ 3,046	\$21,813	\$35,110

辛表,一美國之收入與支出

一九一七年四月五日至一九一九年六月三十日

(以百萬計)

1917	1918	1919	一九一七年四月五 日至一九一九年六 月三十日之總數
------	------	------	---------------------------------

全部支出(依據庚表).....	\$ 3,046	\$21,813	\$35,130	\$59,989.
全部經費(除公債本金外) <sup>1</sup> ...	2 409	14,127	19,302	35,838.
戰費 <sup>2</sup> .....	1,361	13 079	18,254	32,694
協約國債款 <sup>1</sup> .....	885	4,738	3,793	9,416
戰費(除協約國債款外).....	476	8,341	14,461	23,278
除公債外之收入 <sup>1</sup> .....	1,455	4,795	5,020	11,270
稅款收入 <sup>3</sup> .....	1,135	3,879	4,023	8,937
戰稅收入 <sup>3</sup> .....	409	3,253	3,397	7,059
非公債收入所佔全經費比例...	百分率 60.4	百分率 33.8	百分率 26.00	百分率 31.16
稅款所佔全經費比例.....	42.9	27.4	20.83	24.91
戰稅所佔戰費比例.....	30.0	24.8	18.61	21.59
除協約國債款外，戰稅所佔戰費之比例 .....	85.7	39.0	23.62	30.32

(註一)此數來自庚表。

(註二)從全部經費減去一九一五年之平時經費(一,〇四八百萬元)即得此數。

(註三)關稅與內地收入相加即得。

(註四)從稅款收入減去一九一五年之稅款收入(六二六百萬元)即得。

(註五)此乃一九一七,一七一八,一九一九,三會計年度之總數。

### 三 戰稅

第二有趣之點是各國所課戰稅之性質。於此,我們又見出各國之鉅大差異。雖是以租稅策略分取戰時利得乃各國普遍所採之原則,而此原則之應用却各國而不同。事實上,在所有大陸諸國中,從直接稅與間接稅所增益之收入幾於相等。自然,法蘭西在計畫上本擬從間接稅,包括消費稅,比從直接稅或課於財富上之稅,獲得較多之收入。如壬表所示,間接稅擬為百分之六十,直接稅擬為百分之四十。但實際結果,間接稅之增加收入並未如所期望者之鉅,一部分的原因係戰時利得稅之收入超過其所預算(預算為五四〇百萬佛朗,實收為九〇七百萬佛朗)而最大原因則因

第一年之銷售稅去所期望之數甚遠（預計為八〇〇百萬佛朗，實收僅二一〇百萬佛朗。）結果，直接稅與間接稅實際收入的比例正與上面所預料的相反，即是直接稅收入約為百分之六十，而間接稅收入約為百分之四十。

壬表，一法蘭西增加租稅之收入預計

1914—1918

（以百萬佛朗計）

直 接 稅	間 接 稅
戰時利得稅	含酒精飲料稅
戰事稅	未含酒精飲料稅
所得稅	製藥專業稅
“混和稅”	糖稅
遺產稅	殖民地出產物稅
無形財產稅	煙草稅
540	75
12.5	85
250	12
24	90
148	70
38	80

土地稅	30	郵稅	58.5
	1,042.5	戲場稅	10
		銷售稅	500
一九一八年六月之增課：			1,280.5
所得稅	56	一九一八年六月之增課：	
遺產稅	1,038.5	印花稅	76
	或39.3%	其他間接稅	333
			1,689.5
			或60.7%

在意大利，於一九一五年即徵課新戰稅，預計戰時利得稅（稅率由百分之八至二十）約收入五五百萬尼拉，對所得與營業之增加稅約收入二二〇百萬，從直接稅共收入二七五百萬，至各種間接稅則預計為一一〇百萬。

可是，至一九一六年，戰時利得稅稅率大有增加，從百分之二十至六十，所得稅率則約增至百

分之十六，印花稅開始舉辦，國營專利業亦增加種類。次年仍循率此政策，故逮戰爭之末，政府於舊日所營各專利企業，如煙草，食鹽，火柴，彩票，賭牌之外，此時再增營咖啡，石蠟，礦油，鷄納霜，與其他小宗物品之專利業。結果在一九一八年，從新間接稅所增加之收入與新直接稅所增之收入，大約相等。其確數如下：狹義的直接稅約爲一，五〇〇百萬尼拉，營業稅爲五六〇百萬，合計爲二，〇六〇百萬。在他方面，專利業所增加的收入爲一，〇六〇百萬，新間接稅收入爲九五〇百萬，或合計爲二，一〇百萬。所以在意大利，兩大門之徵課約能保持平衡。

在德意志，政府最後於一九一五年亦決求助於租稅，但並打算徵課新稅於所得與遺產上。因爲一般人尙強烈感覺所得與財產稅應屬諸各邦，而各邦同時亦不得不從此種稅源以謀大量收入。可是聯邦政府却徵課了戰時利得稅。在他方面，煙草稅已增加其鉅，提單亦課以高稅，而郵政，電報與電話的取費亦大量增高。從此等等來源，期望約有五〇〇百萬馬克之增加收入。當此增稅提案通過國會時，並增入銷售稅，預計約收入一三〇百萬馬克。在次年，即一九一七年，戰時利得稅又大增加，意在增獲約四〇〇百萬馬克之收入；但是，在他方面，又新課石炭以高稅，預計收入五〇〇

百萬馬克，並規定課稅於鐵路運輸的辦法，擬收入三一〇百萬馬克。末了，至一九一八年，政府認為有須從租稅謀更多收入之必要，遂製定約增加三〇〇〇百萬馬克收入之法律，一面增高戰時利得稅，一面增重銷售稅，奢侈稅，以及飲料與郵政交通稅。關於此兩大門稅賦所有比例的數字，此時尙未製出；可是可十分穩妥的說，聯邦政府從間接稅的收入，至少比直接稅為多。至於各邦，情形却正相反對，不過實質上收入總數却未變更。

英國與大陸諸國相反，在劈頭即採不同的步趨。大多數的增加收入係來自間接稅，如關稅與國產稅，這是實在的。例如，從一九一四年至一九一九年，關稅收入實際增加了三倍，而國產稅收入亦增約百分之五十。可是戰費之主要來源仍在新課的戰時利得稅，與增課的所得稅。戰時利得稅率由百分之五十漸次增為百分之六十，並最後至百分之八十；所得稅率亦累進增加，直至中等所得有四分之一至三分之一，較大所得有一半以上，被取為稅。在戰爭之最後一年，如子表所示，稅入四分之三以上係來自課於財富上之直接稅。這個是與以前歷次戰爭的財政史大相反對的。

又是在美國，民主運動至為強烈，故新稅收入之最大部分係取給於課於財富之直接稅，而不

取給課於消費與交易之間接稅。雖是超過利潤稅在最初所徵之稅率並未如英國之高，而因國家之鉅大榮茂，結果從此策源所獲之收入亦正不少。又所得稅在較低各級稅率雖不如英國之高，而在較高各級之率則高且過之，至最後竟達百分之七七，此為從來所未聞之數字。一九一七年收入條例實施之結果，稅入百分之七九以上係取給於直接稅，主要的為所得稅與超過利潤稅。至一九一八年第二次鉅大收入條例實施以後，比例亦更可觀，在一九一九年屬於直接稅之收入，如丑表所示，實際幾達百分之八一，雖是因分期付款稅之制採用，以致此種結果不免有些混淆。

由此看來，在推行民主稅法於戰期中，這層美國比英國尤有較優之成績，並盎格魯撒克遜族的國家表露與其他參戰諸國之一種決然大反照。而其結果如何，於英國與美國在戰後所感的財政問題，比其他諸國較為順利一點徵之，自可不言而喻了。

子表，一英國之收入，1614—1919

(以百萬計)

報 報 本 銀

1 月 計 入

	每 年 總 於 三 月 卅 日		1916		1917		1918		1919	
	1914	1915	1916	1917	1917	1918	1918	1919	1919	1919
關稅	35	39	60	71	3	71	3.3	103	4	
國產稅	40	42	61	56	2.2	39	1.4	59	2.2	
遺產稅	27	28	31	31	1.4	32	1.2	30	1.1	
印花稅	10	6	7	8	0.3	8	0.3	12	0.5	
土地稅	.7	.7	.7	.6	0.03	.7	0.04	.8	0.02	
房屋稅	2	2	2	2	0.09	2	0.09	2	0.7	
所得稅	47	69	128	205	9	210	8.9	291	11.2	
超過利潤稅	—	—	.1	140	6	220	7.3	285	11	
地價稅	.7	.4	.4	5	0.03	.7	0.03	.7	0.02	
稅收總計	163	189	270	514	22.27	613	22.56	784	30.74	
郵電話電報	31	30	34	34	1.4	35	1.4	40	1.6	
王地	.5	.5	.5	.6	0.03	.7	0.04	.8	0.02	
新嘉士河收入	2	1	2	8	0.2	6	0.3	12	0.44	
雜收入	2	6	10	17	0.5	52	2	52	2	
非租稅收入總計	35	37	47	51	2.13	94	3.74	105	4.06	

租稅與非租稅收入總計	198	100	227	40.4	337	23	573	24.4	707	26.3	839	34.8
公債	3		407	59.6	1,165	77	1,626	75.6	1,983	73.7	1,682	65.2
總收入	202		633	100	1,501	100	2,199	100	2,691	100	2,571	100
總經費	197		560		1,553		2,198		2,606		2,579	
公債利息	24		23		60		127		100		270	

表三，一美國之內地收入，1918, 1919

(以百萬計)

	每年終於六月三十日	
	1918	1919
所得與利潤稅	\$2,839	\$2,601
軍火製造稅	13	—
遺產稅	41	82
公司資本稅	25	29
財富稅之總計	2,924或79.1%	2,707或70.5%

蒸酒精	318	365
發酵液類	126	118
煙草	158	208
印花稅	19	37
運輸稅	71	234
保險稅	6	15
國產稅	37	78
溫和飲料稅	2	7
入場費稅	26	51
雜收入	8	22
消費,行爲與貨物稅之總計	\$771 或 20.9%	\$1,133 或 29.5%
統計	\$3,695	\$3,840

(註一)因新稅大多分期繳納,故實際應屬於一九一九年之稅約二〇〇〇百萬,至一九二〇年之合計年度始行收入。若將此層計算在內,則財富稅實際屬於一九一九年者,其比例應增爲80.6%。

## 四 公債

租稅收入僅能供給戰費之一比較小部分，故無論何國不能不借助於告貸。因之各國所辦之公債，為數至鉅；雖是各國因其財政與經濟狀況之不同，而採用的方式遂亦大有出入。

英國於大戰爆發之初，即出賣短期證券，主要是國庫證券，以應急需。可是不久此項債券積聚甚鉅，以致不能再發行長期債票。於是，於一九一五年三月發行第一次戰事公債，又於同年六月發行第二次戰事公債。第一次公債附息 3%，數額為三三二百萬金鎊，或一七〇三百萬打拉，第二次公債附息 4.5%，數額為五九二百萬金鎊，或二八八三百萬打拉。一九一六年二月，又發行一種戰事儲蓄券。至一九一七年四月，發行附息 4.5% 之戰事公債，數額九四一百萬金鎊，或四四〇三百萬打拉，同年六月又發行五厘財政部債券。

自一九一七年十月起，繼續發行四厘與五厘國民戰事公債，其利率不同乃由於免稅之故。臨時與短期債票至是亦逐漸變換為此種公債。同時五〇〇百萬打拉之「盎格魯法蘭西借款」，英

國可得一半，已在美國簽訂；美國參戰以後，英國迭次向美國政府借入甚大的款項。至一九一八年之末，如寅表所示，差不多有四〇〇百萬鎊，或新債之半數以上，是比較長期的內國債票。

法蘭西於開戰之初，情形比較英國為不利。法蘭西總債額於一九一三年之終為三二、五九四百萬佛朗，或六、二九一、一百萬打拉，而經常預算尙虧絀甚鉅，所以於一九一四年春夏之交即有舉債之必要。惟值戰事初發，經濟與財政均有破碎之虞，欲再發公債實際已屬困難。政府於是不得不倚賴法蘭西銀行之融通，而許該銀行能增加其兌換券之發行。至一九一五年十一月法蘭西發行第一次戰事公債，雖附息為百分之五，却以八七次之低價發行。一九一六年八月續發第二次戰事公債，附息亦為百分之五，一九一七年十二月發行第三次戰事公債，在一九一八年發行第四次。在末後兩次，法蘭西仍返於其舊日之折價公債政策，故發行價格約為七十。因此公債的表面價格與實收現金頗大有出入。此四次公債的表面數額尙不及七〇〇〇〇百萬佛朗，故法蘭西之主要倚賴仍在活動債款，如法蘭西銀行之融通金額，與自一九一五年二月以還迭次發行的國防公債，以及從英國、美國與日本所借入之外債。結果，法蘭西之內國公債僅約當戰債百分之四十，此層在該國

之財政改造過程中頗爲鉅大的障礙。

俄羅斯是中歐諸國中第一個舉辦公債的。在一九一四年九月，即開始發行九四扣附息百分之五的公債，嗣後在一約有規律的時間中次第發行，迄至一九一七年革命時，共已再發行六次，在是時比較長期公債約舉款六〇〇〇百萬，可是與全部債額比較，却僅佔一極小部分。

意大利所感之困難亦與此類似。意大利在戰前共負債一三，六三六百萬尼拉，或二，六二一百萬打拉。意大利在一九一五年最初舉辦者爲所謂動員公債，繼之則爲同年七月之第一次戰事公債，嗣後每年一月均舉辦戰事公債一度。每次公債均表現利息率日增，發行價日低，頗顯示財政的增加困難。內國戰事公債之總收入，如寅表所示，僅約一五，〇〇〇百萬尼拉，所以意大利又不能不倚賴短期債票，如國庫債券，財政部債券，銀行墊款，以及協約諸國之借款。事實上，新戰債中不過百分之三十是長期內國戰事公債。

德意志是中歐諸強中在開始即循行另一途徑之國家。她在最初即偏重比較長期的公債，而不甚利用臨時的或短期債票，並在開戰數年中，她頗以此點優於英法自明。在一九一四年十月，發

行巨額的五厘戰事公債。以後繼續舉債八次，附利為 4½% 與兩種。因是在戰事的最初數年，德意志的公債情形比其他參戰諸國的均較佳，這是可承認的。可是，垂至戰事將終，困難鉅增，內國公債不足濟用，德意志也不得不漸趨於挖肉補瘡之途，如法意一樣。然而，迄於一九一八年之終，全部戰債為一五三，〇〇〇百萬馬克，却有九八，〇〇〇百萬馬克，或約全債百分之六四，是屬於長期內國公債。此種成績是比其他任何國家為優的。

實表，一戰債（以百萬計）

英 國	時 期	利 率	發 行 價	實 收 額
第一次戰債	一九一五年三月	3½%	95	332
第二次戰債	一九一五年六月	4½%	100	592
第三次戰債	一九一七年四月	4—5	95—100	941
財政部債票	一九一五年三月	3	95—100	48
財政部債票	一九一五年十二月至 一九一七年四月	5	100	516

財政部債票	一九一六年十月	6	100	161
國民戰事公債	一九一七年十月至 一九一八年十月	4—5	100—100½	372
合計				3,982
法蘭西				
第一次戰債	一九一五年十一月	5	87¼	15,205
第二次戰債	一九一六年八月	5	88¾	11,514
第三次戰債	一九一七年十二月	4	68.6	11,803
第四次戰債	一九一八年十二月	4	70.8	27,853
合計				69,375
意大利				
動員公債	一九一五年一月	4½	97	1,000
第一次戰債	一九一五年七月	4½	93—95	1,143
第二次戰債	一九一六年一月	5	97½	3,014
第三次戰債	一九一七年一月	5	90	3,985
第四次戰債	一九一八年一月	5	86½	6,120

合 計		15,266	
俄羅斯			盧布
第一次戰債	一九一四年,九月	5	94
第二次戰債	一九一五年,三月	5	94
第三次戰債	一九一五年,五月	5—5½	99
第四次戰債	一九一五年十一月	5½	95
第五次戰債	一九一六年二月	5½	95
第六次戰債	一九一六年十月	5½	95
第七次戰債	一九一七年三月	5	85
合 計			<u>10,500</u>
德意志			馬克
第一次戰債	一九一四年九月	5	97½
第二次戰債	一九一五年三月	5	98½
第三次戰債	一九一五年九月	4½—5	99
第四次戰債	一九一六年三月	4½—5	95—98½
第五次戰債	一九一六年九月	4½—5	95—98
			<u>10,699</u>

第六次戰債	一九一七年三月	4½—5	98	12,979
第七次戰債	一九一七年九月	4½—5	98	12,626
第八次戰債	一九一八年三月	4½—5	98	14,789
第九次戰債	一九一八年九月	4½—5	98	10,434
合計			98,052	
美國				打拉
第一次自由公債	一九一七年六月	3½	100	2,000
第二次自由公債	一九一七年十一月	4	100	3,908
第三次自由公債	一九一八年五月	4¼	100	4,177
第四次自由公債	一九一八年九月	4½	100	8,989
戰勝公債	一九一九年四月	¾	100	5,250
合計				22,225

(註一)表面的收入。

當美國參戰之初，一時所倚之財源是臨時戰事債券，可是，不久美國即決定勇敢的求助於大

衆，並於一九一七年六月募集第一次自由公債，以面價發行，附息爲百分之 $3\frac{1}{2}\%$ 。雖是第一次公債籌足了二〇〇〇百萬圓之鉅數，而繼舉的公債却爲數尤鉅。在一九一七年十一月，第二次自由公債發行，並不管財政部長馬加多 (McAdoo) 在初先如何反對，却亦不能不增加利率爲百分之 $4\frac{1}{2}\%$ 。此次約收入四〇〇〇百萬圓。在一九一八年五月，第三次自由公債發行，附息百分之 $5\frac{1}{2}\%$ ，收入在四〇〇〇百萬圓以上。可是最大努力却在一九一八年一月，此時募集第四次公債，附息爲百分之 $6\frac{1}{2}\%$ ，結果籌得約七〇〇〇百萬圓之空前鉅數。末次或戰勝公債發行於一九一九年四月，附息百分之 $7\frac{1}{2}\%$ ，收入約五二五〇百萬圓。結果美國差不多的全部戰債都是比較長期與容易經理的內國公債（註一）。從實表我們可見出各交戰國的實際情形。

（註一）關於政府採行公債政策之嚴厲批評可見於荷蘭得 (J. H. Hollander) 所著：War Borrowing, A Study of

Treasury Certificates of Indebtedness of the United States 1919。

於比較長期與臨時公債問題之後，最末問題是各交戰國債務總額之探討。

英國貸予協約諸國之債款是否應包括於其戰債之內，抑或包括的分際如何，似仍有問題。財

政部長則認為穩妥的辦法，是將債款數額之一半列於戰債之內，如上而所述的。依此則結果是，如卯表所示，英國國債在戰前為六五〇百萬鎊，或三一一百萬圓，而在一九一九年會計年度之終則增為七，六四三百萬鎊，或三七，二二一百萬圓。可是，如財政部長在其一九一九年四月三十日之財政報告中所確說的，他期望在一九一九年至一九二〇年之中借入約二五〇百萬鎊，或一，二一七百萬圓，故英國的國債在一九二〇年會計年度之末為數幾達八，〇〇〇百萬鎊，或約三九，〇〇〇百萬圓。所以在此時期之終，戰債本身約計為七，二五〇百萬鎊，或三五，〇〇〇百萬圓（註一）。

（註一）截至一九二〇年三月三十一日止實在數字如下：負債約數為七，八七五，六〇七，一六六鎊；估計資產為一〇六，〇二三，

三四六鎊。參看 Return on the National Debt 又看一九二〇年之公文一〇二四號。

卯表，一英國之國債

（以百萬計）

每	年	終	於	三	月	卅	一	日
1914	1915	1916	1917	1918	1918	1918	1918	1919

	磅	磅	磅	磅	磅	磅
有基金之債務	587	583	318	318	318	318
到期年金	30	28	26	24	22	22
3½%公債	...	349	63	63	63	63
4½%公債	...	...	900	20	16	16
4與5%公債	...	...	...	2,119	2,090	2,090
國民戰事公債	...	...	...	...	649	1,716
國庫券	13	77	567	464	473	947
財政部債券	20	67	177	320	392	393
戰事儲蓄券	...	...	1	74	138	227
戰事經費券	...	...	...	24	23	...
“其他債務”	...	...	9	317	944	1,345
美國借款	...	...	51	51	51	51
統計	650	1,104	2,133	4,011	5,872	7,643 <sup>1</sup>

(註一) 報表包含二〇七百萬磅之銷債基金利息, 若將此數減除, 則純價值為七四三, 五五五萬磅。

此總數包括對於協約國及領民地之貸款

國名

(以百萬鎊計)

俄羅斯	五六八
法蘭西	四三四
意大利	四一三
比利時	八七
塞爾濱	一九
其他協約諸國	四八
協約諸國總計	一五六八
領民地貸款	一七一
統計	一七三九

法蘭西在戰前之國債爲三二,五九四萬佛朗,或六,二九一百萬圓,迄一九一八年之終,總負

債爲一六七,四六九百萬佛朗,或三二,三二二百萬圓,故國家擔負比英國較重。戰債可見於辰表,總額爲一三四,八七五百萬佛朗,或二六,〇三一百萬圓。可是,在一九一九年與一九二〇年,法蘭西尙須借入鉅數債款以濟用,這是必然不易之事,故其直接與間接屬於戰事的負債總數當比上列數額爲較大(註一)。

(註一)至一九二一年時,法蘭西的負債數額見後。

法蘭西的外債最高點是在一九二〇年九月三十日,其數額爲三五,三二八百萬金佛朗。至一九二一年三月三十一日,其數減低爲三二,二七二三百萬。可是內債之數則增加甚速。

辰表,一法蘭西之公債,一九一八年十二月卅一日

(以百萬佛朗計)

內債.....	136,874
有基金之債.....	87,739
包括3%公債.....	19,746

5%公債.....	25,853
4%公債.....	12,850
4%—一九一八年之公債.....	30,000
3與3½%之贖回公債.....	3,118
<b>無基金之債.....</b>	<b>49,136</b>
<b>包括國防公債.....</b>	<b>29,463</b>
<b>法蘭西銀行墊款.....</b>	<b>18,000</b>
<b>外債.....</b>	<b>30,595</b>
<b>有基金之債.....</b>	<b>15,127</b>
<b>包括美國政府之墊款.....</b>	<b>12,001</b>
<b>在美國簽定之盎格魯法蘭西借款.....</b>	<b>1,376</b>
<b>美國之其他借款.....</b>	<b>1,602</b>

日本借款..... 147

無基金之債..... 15,471

統計..... 167,469 = \$32,322

一九一三年時之戰前國債..... 32,594 = \$6,291

戰債..... 134,875 = \$26,081

意大利在戰前的國債為一三,六三六百萬尼拉。在一九一八年十月之末如已表所示總債額在六三,〇〇〇百萬尼拉以上,或為一二,〇〇〇百萬圓而稍強,其戰債約為五〇,〇〇〇百萬尼拉,或一〇,〇〇〇百萬圓。至一九一九年五月之終,債額已增至七七,〇〇〇百萬尼拉以上,或為一五,〇〇〇百萬圓,而終結尚未到來。此種結果,若與英國相比,其擔負是很失調和的。

德意志在戰前之國債為四,七三二百萬馬克,此數字尚未十分完全。希斐部長 (Schiffer) 在一九一九年二月曾說,至一九一八年之末,國債已增至一五七,七〇〇百萬馬克。但是愛柏格部長 (Erzberger) 在他一九一九年十月三十一日之國會演說中曾謂是時之總債額已達二〇四,〇〇〇

○百萬馬克，其中戰債在一九九〇〇〇百萬馬克以上，或四七，七二六百萬圓——此為交戰諸國中之最大戰債。但是，吾人須記着，在該國債務構成之期間，大多為馬克狂跌之時，所以若將債額合以美金，其數則低減甚鉅。

巴表，一意大利之國債，一九一八年八月三十一日

(以百萬尼拉計)

戰前債額	13,636
戰事公債	14,737
國庫券	3,052
財政部債券	9,240
英美之借款	13,850
銀行借款	6,538
政府發行之兌換券	2,041

統計..... 83,083 = \$12,177

至一九一九年五月卅一日負債總額實為..... 77,768 = \$15,069

何奧聯邦之戰前國債為一八三五四克郎，或三七二六百萬圓。至一九一九年八月新奧國按條約應擔受前帝國總戰債百分之七十其戰債之內容如次：戰事公債三五〇〇〇百萬克郎；其他戰債一一五〇〇百萬；銀行兌換券五〇〇〇百萬，合計為九六五〇〇百萬克郎。若按百分之七十計算，前帝國之總戰債而現在分於各邦的，為數當是一三七八五八百萬克郎，或二八五八四百萬克郎。可是該國通貨之折價亦應同樣注意。

午表，一美國之國債

(以百萬計)

時 期	負債減去庫存現金之數
一九一七年四月十五日.....	\$1,189
一九一七年六月三十日.....	1,909

一九一八年六月三十日 ..... 10,924

一九一九年十月卅一日公債：

戰前公債 .....	\$ 883
第一次自由公債 .....	\$1,985
第二次自由公債 .....	3,526
第三次自由公債 .....	3,904
第四次自由公債 .....	6,814
戰勝公債 .....	<u>816,029</u>
國庫證券 .....	3,736
戰事儲蓄券 .....	911
停息舊債 .....	2
無息債務 .....	<u>236</u>

毛債總計..... \$26,211

現金..... \$86

純債數額..... \$ 25,225

美國在參戰前之純債總數，即在一九一七年十月三十一日之前，為一九〇百萬圓。至一九一九年十月三十一日即增至二五,三二二百萬圓，其中戰費為二四,一三三百萬圓。如午表所示，其債幾全為戰事公債，以及比較小額的暫時國庫證券。將對協約諸國之貸款除去，國債總額約為一五,〇〇〇百萬圓。

其他國家無分別敘述之必要。從未表可見出所有交戰諸國所負公債之概況。按此表，各國在戰前之總債額為二九,〇〇〇百萬圓而強。在他方面，至大戰結束之後，債款包括日本的債額在內（其債額之增加僅原於貸款於英法），但俄羅斯布爾塞維克政府為內國與非戰爭目的而舉之債款則未列入，幾達二二八,〇〇〇百萬圓。據此，則全世界直接屬於戰爭的純債總額當約為一九八,〇〇〇百萬圓。

前述諸參戰國之債額，自戰事終結以還，仍在有些地方漸次增加，最著者爲法蘭西與德意志，而德意志因賠償損失之故，將使其負債有鉅大之增加。在一九二一年之初，各參戰國之總債額已增至三〇〇〇〇〇百萬元以上，並方興未艾，即以法蘭西而論，恰在一九二一年春季發行新六厘公債之前，其債額已達二四五〇〇〇百萬元（約爲五〇〇〇〇圓），或已較休戰時之債額增加一半。可是，以休戰後六月至一年之期間爲限，如本章之所擬定，則直接爲戰爭而生的與乎主要爲戰爭而消耗的純粹債額，概略的說，約爲二〇〇〇〇〇百萬元。

我們若將戰債一九八〇〇〇百萬元之數字，與戰爭的總費，如以前所論的，約在二一〇〇〇〇百萬元以上，比較，則見出幾乎全戰費均由於公債支拂。由稅款供給約一三〇〇〇〇百萬元之差額（此兩種計算所用的時間微有出入，數字相差約爲二或三〇〇〇百萬元）幾全爲英美努力之結果，前者的租稅收入約爲七〇〇〇百萬元，後者約爲七五〇〇百萬元——英國爲時約四年有半，美國約兩年半以上。我們可以見出，他如意大利與德意志雖從租稅有數十萬萬之增益，但其對於經費之補益已被預算的虧絀所沖銷而有餘，如法蘭西一樣。所以，謂戰爭完全由借款維持，這話仍然是實。

在的。此時各國，無論戰勝的與戰敗的，之急切問題是在如何籌措此項鉅款，以供付息及銷除此鉅大債務之用，因其為數之鉅誠可使世界之所有財富減除一不小部分也。

未表，一交戰諸國之債務（以百萬計）

	戰前	戰後	總債
英國	1914年 1月1日 \$ 650 = \$ 3,165	1919年 3月1日 \$ 7,613 <sup>1</sup> = \$ 37,221	\$ 34,056
澳洲	1914年 1月1日 19 = 93	1919年 1月1日 336 = 1,631	1,541
加拿大	1914年 1月1日 332	1919年 1月1日 1,684	1,352
新西蘭	1914年 1月1日 448	1919年 1月1日 170 = 828	380
南非洲	1914年 1月1日 126 = 614	1919年 1月1日 175 = 846	232
印度	1914年 1月1日 307 = 1,465	1919年 1月1日 1,968	493
英帝國	\$ 6,117	\$ 14,181	\$ 37,034
法蘭西	1914年 7月1日 fr. 32,594 = 36,291	1918年 12月31日 fr. 167,459 = 32,322	\$ 26,031
俄羅斯	1914年 1月1日 ru. 8,800 = 4,023	1917年 9月1日 ru. 49,288 <sup>2</sup> = 25,383	20,760
意大利	1915年 1月1日 li. 13,636 = 2,621	1919年 5月31日 li. 77,763 = 16,000	12,389

比利時	一九一四年 一月二日	fr. 3,743 =	722	一九一九年 一月二日	fr. 9,787 =	1,888	1,166
羅馬尼亞	一九一六年 一月二日		292	一九一九年 一月二日		1,020	728
塞爾維	一九一四年 一月二日		271	一九一九年 一月二日		730	459
希臘			238	一九一九年 一月二日		601	363
日本	一九一四年 七月一日	yen. 2,494 =	1,247	一九一九年 七月一日	yen. 2,530 =	1,265	18
美國	一九一七年 四月五日		1,190	一九一九年 四月五日		25,322	24,133
協約國			3,23,612			147,701	\$123,077
德意志	一九一四年 一月二日	mk. 4,732 =	\$ 1,126	一九一九年 一月二日	mk. 204,000 =	\$ 48,552	47,426
奧國	一九一四年 一月二日	Kr. 18,354 =	3,726	一九一九年 一月二日	Kr. 137,858 =	28,584 <sup>3</sup>	24,858
土耳其	一九一四年 一月二日	lt. 112 =	485	一九一九年 一月二日	lt. 455 =	2,002	1,517
保加尼亞	一九一五年 十月四日		219	一九一九年 十月四日		974	755
中歐諸國			\$ 5,556			\$ 50,112	74,556
統計			\$ 29,163			\$ 227,813	\$ 197,633

(註) 協約諸國之借款計算一半為可歸還之數 (共八一六百萬鎊)

(註二) 布爾塞維克政府所有之增加債務未算在內。

(註三) 新奧國之負債爲前各邦所組帝國負債總額百分之七十。



中華民國二十三年十二月初版

(32223.4)

新

漢譯世界名著 租稅各論 二冊

Essays in Taxation

每部定價大洋伍元

外埠酌加運費匯費

版權所  
翻印必究

原著者 E. R. A. Seligman

譯述者 胡 澤

發行人 王 雲 五  
上海河南路

印刷所 商務印書館  
上海河南路

發行所 商務印書館  
上海及各埠

\*B五七九五

