漢譯世界名著

租稅各論

（四）

著 曼里沙
譯 胡澤

商務印書館發行

E. R. A. Seligman 著
胡澤譯

漢譯世界名著

租稅各論

四

商務印書館發行

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釐運河（Erie

Canal)成功卽可廢止的直接稅問題。據委員會的意見，公共建設不應視爲合法的收入策源，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，此項建議又爲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，波士頓與其他諸域。

(註三) Repor of the Committee appointed by the General Assembly (of Counecticut) to inquire into the Subject of Taxation, New Haven, 18'4.

同時關於此問題的另一報告則爲查理士敦委員會(Charleston Commissio.)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,其立言甚爲雄辯而有趣,爲最早擁護能力說的論辯:

『現行稅制,依據財產所受保護多寡爲徵稅輕重之原則,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，認爲後者過於繁複，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，但其主張者則爲細枝末節（註三），如一八六八年紐折爾西州的報告之所爲，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 1862 (Albany, 1863, 267 PP.)

（註二）The Report o the Commissioners appointed under an Ordinance of the City of Philadelphia to revise the Laws relating to Taxation (Philadelphia, 1866, 27 PP.)

(註三) 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, 1863, in Pa. Legislative Documents of 1868, PP. 345-433.

(註四) Report of Honorable Charles S. Ogden (and others) to the Legislature of New Jersey (on Taxation), (Trenton, 1868).

(註五) Report of the Special Commission on Taxation, (New Haven, 1868).

二 第二期 1870—1900

改良運動的眞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(David 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敍述，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。

（註一）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 PP.; 同上 Second Report, (Albany, 1872, 102 PP.).

在最初十年中，第二重要報告是麻沙朱色得的（註一），此報告在此兩點上是與紐約委員會的意見相反的。他們認爲保護說不確當而且非眞；其極力主張者爲能力說。他們又否認普通分散說，而發表一些强烈的反對辯論。至對於實際問題，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，而仍主現行稅制爲允當。在他方面，紐罕叶爾在一八七六年的報告（註二）却依循紐約報告的大體路線。

(註一) 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 PP.).

(註二) 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, 52 PP.).

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，無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 PP.).

(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 PP.).

(註五) West Virginia Tax Commission, Preliminary Report, (Weeling, 1884, 48+vi PP. +45 PP.);

West Virginia Tax Commission. For its Final Report (1884, 26 PP.).

(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. 113 P.).

一八八六年奕倫諾哀的報告（註一），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，而以公司稅作爲州收入。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，却以此爲嚆矢。在同年又有巴特莫（Baltimore）委員會的報告出世（註三），此種報告即爲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爲其委員。伊尼教授（Prof. R. T. Ely）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；以公司稅與所得稅爲州收入的主要策源，以不動產稅及營業基字租賃價值稅爲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, 200+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，若規定納稅人須塡宣誓的財產詳表，便可以防止。此種主張的理由則在以地價單一稅業已爲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（此稅爲他們所反對，）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，最佳者爲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，爲旁系遺產稅，由法律許可之私人特別行爲稅，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，强迫各個人民塡答動產詢問表。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鎭爲多了。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 PP.)

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，而認爲州的主要收入應爲鐵路稅，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，以收入而不以財產爲稅基的主張，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，儘管有它的一切缺陷，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；並制定原則的說牒。最先提出報告的爲租稅法律委員會。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。他們認爲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 eximine the Tax Laws of other American States and

report an Opinion for or against the governing Principles embraced therein 1892, 18 PP.

(註二) Valuation, Taxation and Exemption in the Commonwealth of Pennsylvania. A Report by the Commission on Valuation and Taxation, Joseph D. Weaks, 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。

(註一) Valuation and Taxation of Railroads in Pennsylvania, (Harrisburg, 1893, 18 PP.) Selling

Price, Assessed Valuation and Taxation of Real Estate in Pennsylvania, (1893), 20 PP.; Minor Reports on Street Railroads, Canal Companies and Mortgage Indebtedness (1893)。又參看 The Niles Tax Bill, An Analysis of its Provisions。稅務會議主席所著的報告 (1893, 15 PP.); 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 PP.); An Analysis of the Revenue Bill。稅務會議會員巳特係(C. Stuart Patterson) 的報告(1895, 23 PP.); Speech of C. Stuart Patterson on the Taxation of Railroads (1895, 24 PP.); 俄斯特得 (M. E. Olstead) 的 Riter Tax Bill, (1895, 36 PP.)。

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 PP.)

(註二) Boston Executive Business Association. Report of Special Committee on Taxation (Boston, 1889, 32 PP.)

(註三) Report of the Special Commission in Taxation (Boston, 1891, 29 PP.)

(註四) Preliminary Report of the Commission on Taxation made to Governor Abbott (Trenton, 18 91, 25 PP.)

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—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，但他們却認爲在現行制度之下，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 Jowa, (Des Moines, 1893, 66 PP.)

(註二) Report of the undersigned Members of the Delaware Tax Commission to the General Assembly, 2 parts, Wilmington, 1893, 32 PP., 16 PP

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），另一種是參衆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；他們又反駁單一稅爲不平等；駁所得稅爲標準難定。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爲——此種辦法他們認爲不高明的。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 Lacal Purposes (New York, 1893, 602 PP.)

(註二) Report of Counsel to revise the Tax Laws of the State of New York (Albany, 1893, 125 PP.)

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（註二）。此報告中所揭櫫的學說，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）法所產生的收入尚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。他們認爲在良好稅制之下，整個徵課應與所得或收入成正例；然而直接所得稅，他們却認爲不能作爲州稅。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，但它却對近代理論若盲無所知，而且顯然不及倭海阿委員會的地方卽在此點。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爲法律。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；因爲該會許多甚有斟酌的建

議，大半均賴陶西格教授（Prof. Taussig）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與康內克的的方法，却未提議採用。他們提議代替的新稅有二種，卽遺產稅與居住稅（habitation tax）。

（註一）A Full Report of the Joint Special Committee on Taxation, Boston, 1894, 109 PP.

（註二）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

VIII, 322 PP.

上述諸端乃此報告的重要點，其欲把握困難的眞誠努力可以概見。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。嘉樓羅加城（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, 1893, 22PP.;

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., 1893; 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, Franchisses 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敍述，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 276 PP.

此種結論爲較後數月出世的德撒委員會的報告（註一）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（註一）。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。

抵押權稅亦爲同年洼滿的報告（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 4½%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 PP.

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的了；但是解脫此困難的途徑則尚未明確的尋着。給予此問題以一些眞確見解，並預備建設方案的

道路，這是留爲下一時期的工作。

三　第三期 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卽已設立「州稅委員會」的機關，馬里蘭於一八七八年，洼滿的於一八八二年——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

安一九〇一年的報告。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；阡的伊，密蘇爾斯於一九一八年；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，此種委員會僅稱爲「州稅委員會」（The State Tax Commission）。在少數州中，其名稱則各別：有三州稱爲「稅委州局」（The State Board of Tax Commissioners）或「州稅委局」（Board of State Tax Commissioners）（註一）；有七州稱爲「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）及西勿爾吉尼阿。

（註三）紐斯爾西

（註四）麻沙朱色得

（註五）洼滿的

（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，以及輓近康內克的羅得與紐約的報告，亦值得注意。但是關於此方面輓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. Lutz）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 Natianal Conference on Taxation）是（註一）。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（Garfield），科羅拉多的巴喀林（Bucklin），密蘇爾釐的嘉得生（Mr. Judson.）紐約的色洼得（Seward）與配底（Purdy），以及英的安納的裁判官浩洼得（Judge Howard）。大學的代表則有亞當斯教授（Prof. Henry C. Adams），威士特

博士(Dr. Max West)，惠騰博士(Dr. R. H. Whitten)，貝米斯教授(Prof. Bemis)，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「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 P.

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，頗爲人所注意(註一)。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莫不表示贊同。

(註一) Report of the Revenue Commission of Colorado, Denver, 1901, -62 PP.

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 PP.

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, -46 PP.

(註二) Preliminary and Final Report of the West Virginia State Taxation Commission, 1902

Charleston -78 PP.

洼滿的報告（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眞實現值。但是此種高論却績之以設立平量局爲救濟法之建議，何異以狗尾續貂。洼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, relatiug 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，吾人便進於葛籐不解的淆亂之域。』他們的建議是淡然主張表報稅法。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 Minnessta 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）甚爲平凡。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塡具，可以救濟。若是此法尙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。又是密蘇爾釐尙未十分進到它應行達到對付問題眞正困難的境界。

（註一）Report of the State Tax Commission of Missouri, 1903, Jefferson City, -35 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。

加拿大之安剔薑阿（Ontaria）州的狀況與我國各州所有的情狀頗爲類似，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）（據云爲索爾特教授（Prof. Short）所撰擬）論究此問題頗爲精詳，除略述各種稅制之外，而結論到課鐵路毛收入稅爲最良稅法。

（註一）Report of the Antario Commission on Railway Taxation, 1905, Toronto, 1905, -219 PP.

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，貢款供給的計畫。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 Provissions of Chapter 90, law of 1905, for the purpose of examing and reporting on Matters of Assessment and Taxation. Salem, 1906, -332 PP.

（註二）見本書第十一章。

加利佛尼亞稅委會有蒲勒因教授（Prof. Plehn）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，劃分稅源的眞意義，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. Hugust, 1906, Sacramento, 1906, -71 PP.

(註二) Report of the Commission on Revenue and Taxation of the State of California, 1906, Sacramento, 1906, -296 PP.

(註三) 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)亦爲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,後來制訂爲法律了。

(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(註一),除以兩簡短文句建議擴大旁系爲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,直可視爲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,該法分公司稅爲三部分,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，因爲他們的意見，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爲優故。」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, -136 PP.

紐約稅委會(註一)，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爲甚高。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（註一），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强的實施現律。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。

（註一）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, 1809. 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（註一）。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；徵課眞正的遺產稅；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，這是輓近的報中所難見着

的。

(註一) Report of the Tax Commission of Louisiana, Biton Rongé, 1908, -36 PP.

在一九〇八年之末，又有三個新英蘭的州報告發表。(註一) 洼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。

(註一) Report of the Commission on Taxation of the State of Vermont. Montpelier, 1908, -115 PP.

緬印委員會 (註一) 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 PP.

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（註一）。委員會指示的說，『關於塡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「倭海阿的稅法爲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，他們認爲須加改良，改爲固定稅而不視爲財產稅之一部。末了，他們又强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，詳論美國所曾利用的各種稅法。

（註一）Report of New Hampsshire Tax Commission of 1908. Concord, 1968, -326 PP. 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。』夏威夷之眞正問題是不動產稅，「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爲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。

（註一）Report of the Tax Commission to the Governor of Hawaii, June 30, 1908. Honalulu, 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薩阿（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爲所得稅，但對其實施性尙有懷疑。末了，他們主張設立永久的稅局。報告的附錄則爲特拉華的租稅略史，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覆申述。

（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。全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，欺僞妄誓，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. Frankfart, 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) 及到答案爲否定時，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. Mathews) 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，使物價有搖動之虞；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。

(註一) Argument in Favor of the Proposed Constitutional Amendment permitting the General Court to Classify property for the Purposes of Taxaiton。布拉克爲波士頓商會之租稅委員會而作，十月二十六日，一九〇九年，58 PP.

(註二) The Proposed Amendment for the State Constituiion. Argument of the Remonstrants. 馬太(Nathan Mathew), Bos'on, 1909

(註三) 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 PP.

四　市稅委會

在吾人評隲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。市稅報告是比較輓近的事。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。在支加哥市俱樂部（The City Club）的公務委員會特選出市收入制度爲研究的最首要問題，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）。其報告分爲四部，第一部敍述支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；第三部研究支加哥現在的收入；第四部討論一些改良的普泛問題。其報告頗爲明晰，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敍述，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.

紐約城比支加哥的狀況稍佳，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。此委員會又分爲三委員會。租稅收入委員會擬具了好幾種報告書（註一）。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，尚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 PP.); Report of Mr. Purdy on the Personal Property Tax, 1905 (New York, 1905,-31 PP.); 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 PP.)

（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 PP. Report on the System of Accounts and Statistics of the City of New York, June, 1907,-25 PP. Report of Committee on Taxation,

and Revenue on Collection of Arrears of Real Estate Taxes and Assessments, Dec., 1907, 33 PP.

因爲紐約負債甚鉅，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，即企業萬一變爲不能自給時，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 lens)以資救濟。此項建議以及前一關於市債的建議，不久均制爲法律（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爲「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），其中已實行了的亦被重復申述。

（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。

(註二) Advisory Commission and Finance, Final Report, October, 1908,-161 PP.

在紐約租稅問題之研究中，非官方的助力，則爲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，均爲色洼得(Hon. G. H. Seward)主席該委員會時所擬製的（註一）。這些報告敍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（註二）。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，始於一九〇五年制爲法規，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) 改爲登記稅。商會委員會的報告亦協同促成此結果。

(註一) 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 PP. 同樣報告 Submitted December 20, 1900,-12 PP. 同樣報告 Submitted January 3, 1901,-12 PP 同樣報告 Submitted May

2, 1901,-14 PP. 同樣報告 Submitted December 5, 1901,-4 PP.

(註二) 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 Martgages, 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，而爲該會祕書配得(Mr. Lawson Purdy)所編擬的報告(註一)。爲求解決此問題起見，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，作爲比較。配得又選出由單行法徵課抵押的賓夕爾法尼亞諸縣，作爲論

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 PP.

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（註一）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（註二）。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，二〇—三二頁。

(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），主席者爲荷蘭德教授（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，凡債票或債務證劵，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爲六百萬，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，而報告握有證劵者僅二二八一人。

（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爲巴提莫城所有的，在一九〇〇年價值爲四千一百萬，至一九〇八年則減爲三千六百萬。因是之故，委員會建議設立一「州稅司」（A 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。

畢吝堡(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。畢吝堡以保存初期分類法著稱，其分財產爲城市的，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爲法律。

(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，我們又見着畢吝堡另一報告書(註一)。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一半。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。爲執行此項方案起見，又建議設立州稅委員會。

（註一）Report of the Committee on Taxation Study to the Council, City of Pittsburg, 1916, -105 PP.

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，再一部分以公司稅爲州獨立收入，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, 1915, -72 PP.

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，並應顧用土木工程師以製定數學程式及表格。

（註一）California State Tax Association, The Problem of High Taxes in San Francisco. San Francisco, 1915, -119 PP.

（註二）City of Cambridge, Massachusetts, Report of Special Committee on Study of the Local Rea 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，甚爲活躍，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，卽有一特別委員會（註一）建議採行「不勞增價稅。」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，曾擬具一種較爲精詳的報告書（註二），並附有三種專家報告（註三）。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，並使全國亦再不作此主張了。嗣後，第二紐約城委員會的報告（註三），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（Emerson law），並舉辦或種特稅，以謀市收入之增加。

(註一) Report of the Commission on New Sources of City Revenue, City of New York, submitted to the Mayor. January 11th 1913, -116 PP.

(註二) Final Report of the Committed on Taxation of the City of New York 1916, -398 PP.

(註三)此種專家報告如次 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 Ttates. 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 Report Murray Haig. New York, 1915, -254 PP.

(註四) Report of the Mayor's Advisory Commission on Administration of the Tax Law of NewYork, 1917, -107 PP.

本期中最末一種市報告書是威尼柏格 (Winnipeg) 的(註一)。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爲所得稅。

(註一) 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。開始發表者爲羅得的數報告書。該州委員會見出一般的不好現狀（註一），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爲州獨立收入；以及劃分土地與改良物之課稅。其二有價值的附錄則中敍稅務監督的方式，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爲人信，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爲澈底。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 Islanl 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爲法律。

（註一）Second Report of the Joint Special Committee on the Taxation Laws of the State of Rhode Island. to His Excelleney 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

長哲姆士（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）。但其材料却另編爲兩巨帙：一帙是奕倫諾哀稅制的敍述，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. Springfied, 1911, -35 PP.

（註二）A Report of the Taxation and Revenue System of Illinois 委員會總書記費里編。1910, +255 PP.

（註三）Compilation of Tax Laws and Judicial Decisions of the State of Illinois Made by Albert M. Kales and Elmer M. Liessmann, 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，並連帶敍述「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，與改地方估價員爲縣估稅員。

賓夕爾法尼亞，在有些地方比他州較爲進步，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，而認爲證券定率稅法進行甚佳。他們又認爲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 Horrisburg, 1911, -244 PP. 其初步報告之題名亦與此同，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（註一）。委員會以劃分州與地方收入爲其理想目標，至於目前，則因或種事實關係只贊成部分的劃分。他們認爲較急切之務，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，他們認爲毛收入稅比按值稅法爲佳。此報告係依據該會才能甚優的祕書富里滿(Mr. Douglas S.)所提供的許多個別研究而作成的，這些研究包羅至爲宏富。

(註一) 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 C. 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，雖是他們認爲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。

(註一) Preliminary Report of the Commission of Inquiry into Taxation of the State of Michigan, 1911, -37 PP.

(註二) 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（註一），其結論係依據比較研究，强烈反對恢復「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，因其爲地方估價故。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，爲時亦不甚遠了。

(註一) Report of the Special Tax Commission to the Governor of Jowa. Des Moines, 1912, -156 PP.

佛魯里達委員會（註一）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 Wood-land. 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，若認此舉爲過急進，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，是否爲一般民意所採取，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。該委員會雖認爲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）則較爲精當。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，進而評騭所謂巴提莫法。他們認爲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，爲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），此報告於敍述法律的沿革，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爲準，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. Hartfor, 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. Plohn）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。他們又相信阡的伊尚未屆達實行所得稅的時期。

(註一) Preliminary Report of the Special Tax Commission, Frankfort, 1913.

(註二) 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（註一），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。

(註一) State of Nebraska, Report of the Special Commission on Revenue and Taxation. 1911, -213 PP.

勿爾吉尼阿委員會有配吉教授（Prof. Thomas W. Page）爲委員。其報告（註一）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（註二），並利用州審計官關於劃分稅目的建議（註三），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來倫諾氏的報告（註四），此報告爲費里教授所擬具，於稅行政研究極詳，而歸結建議設立一州稅委員會。

(註一) Report of the Joint Committee on Tax Revision, Richmond, 1914, -298 PP.

(註二) 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 PP.

(註三) Tentative Plan for Segregating the Subjects of Taxation presented by C. Le Moore, Auditor of Public Accounts (1913), 12 PP. Report of the Efforts of the Auditor of Public Accounts to enforce a Compliance with the Tax Laws……toge her with the Tentative Plan for the Segregating of the Subjects of Taxation proposed by the Auditor. (1914), -89 PP.

(註四) A Report on Revenue and Finanse 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）認爲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，他們建議徵課證劵以百分之十所得稅，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, 1915, -108 PP.

（註二）The Athens Plan. Report of Committee on Tax Revision. Athens, Georgia (1915), -16 PP.

至一九一六年，各州的稅務會議則大爲活躍。紐約委員會（註一）有哥倫比亞大學教授騫得來(Prof. H. A. E. Chandler) 司文書之責，評論動產稅之失敗，並認爲表報稅法之無成績。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）Repor 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）討論此項方案綦詳，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，宣稱他們尚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綦詳，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）雖以評駁流行的稅法爲「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（Somers 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 Wayne. 1916,-xiv, 408 PP.

(註三) Report of the Kentucky Tax Commission. Frankfort, 1916, -42 PP. 此報告一部分根據專論 Taxation of Real Estate and Personal Property in Kentucky. Address to the Kentucky Tax Commission from the State Tax League. (1916), -30 PP.

(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 此册提交於代表「州稅協會」(State Tax League) 之稅務改良委員兼文書克拉克(P. N. Clarke) 先生。Louisville, 1917, -24 PP.

(註五) Report of (Va.) State Advisory Board on Taxa'ion (1816), -31 PP.

(註六) Report of the Special Commis ion on Taxation for the Territory of Hawaii, Honolulu, 1916, -12 PP.

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（Walr dt 兩教授爲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爲失敗，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）認爲集中租稅管理之急

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 a pointed 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 Louisia a. Baton Range, 1918, -38 PP.

（註四）Montana Report of the Tax and License Commission to the State Board of Equalization.

1917-1918, Helena, 204 PP.

(註五) 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 PP.

在一九一九年，改良活動有加倍之勢。麻沙朱色得的報告（註一）討論有二點——爲改善分配所得稅收入的方法，一爲擴充所得稅於公司。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），最重要者爲建議徵課所得稅。此項建議大半依據哥倫比亞大學赫格教授（Prof. Hig）之發目，赫氏又曾作沙石加齊完（Saskatchewan）州的初步報告（註四）。滿尼妥巴州（Manitoba）委員會亦得滿尼妥巴大學克拉克教授（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. 八五—一二六各頁包含 Report on the Operation of 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 Mu icipalities 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. 克拉克教授的報告見於附錄，並增益再版題爲名 An Outline of Provincial and Municipal Taxation in British Columbia, Alberta, and Saskatchewan (Winnipeg, 1920), -97 PP.

一九一〇年可稱者爲簡短的紐折爾吗報告(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（Haig）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 PP.

（註二）Report and Recommendations of Delaware State Survey Commission. 1920, -95 PP.

（註三）Report of the New Mexico Special Revenue Commission. Santa Fe, 1920, -324 PP.

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 PP.

（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，有數件事實至爲暴露。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。一般人認爲戰勝此種流弊爲進步之首要條件，此種理解卽可視爲一種實質進步。

第二，地方財產稅，無論不動產或動產，其弱點漸爲人認識。衞卜(Sidney Webb) 最近稱此現象爲「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，最爲風起雲湧之事，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，與最近在某時的紐約之主張，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。至於救濟的方劑爲何，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，其根本缺點而爲一般公認的，計有三端：一爲固執一般財產稅爲收入之唯一或主要策源；二爲純粹地方估稅制度；三爲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眞實，一般公衆理解此事實的也逐漸增加賍數了。

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——卽是，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。因爲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，庶可從事丹爾煙運河之修濬，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，其眞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强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爲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照此處的建議。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，却認爲極微。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「州所得稅不能視爲分類財產稅之敵體，只可視爲補充或助手」(P. 384) 之結論。路慈教授所著 The Classification of Property for Taxation (Co-umbus 1919) 則更爲擁護此種見解，而以『分類利益之發揮，爲租稅改良之初步。』

在事實上，分類財產稅必爲某種動產，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强烈反抗，因爲十餘年以前之經驗業已向各個人證明一種確信的經濟眞理，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，『因除倚賴塡具稅表人之誠實外，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。除巴提莫外，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，特別參證康內克的之訴訟物稅」一文。費齊耳教授置重此章所有的見地，而說「我想，若勸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 1½。

(註四)在一九一九年，證券之估價，除巴提莫城與縣外，爲$35,407,499其與財產合併之估價爲$473,627,672。參看 Third

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，却亦未被證明可爲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，但比較亦爲數甚微（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 增爲 $197,725,914；但同時不動產之估價（單是城鎭的宅地）則增加更巨，即由 $664,930,374 增至 $872,291,355。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，而後者竟爲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：但因新稅率僅爲千分之五，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。又是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：

年度	估價 不動產	估價 無形財
1912……	$422,200,838	$96,758,872
1913……	449,732,569	115,129,149
1914……	453,653,296	123,953,431
1915……	469,375,088	126,715,594

1916……	478,782,040	135,736,347
1917……	499,643,761	145,927,531
1918……	510,915,710	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册，其理由除假定爲故意省略外，殊難索解。」見 Eighth Report of the Tax Commissioners made to Governor of the State of Rhode Island for the Biennial Period, 1919-1920. Providence, 1921, -P. 17。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：

取税數	估税價值	收入
191……$ 6,200	$ 13,916,808	$ 379,754
1911……41,439	115,481,807	346,415
1912……50,564	135,369,314	406,107
1913……57,068	156,969,892	470,909
1914……73,266	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	1,312,886

(註四)在一九二〇年情形大約相同無形財估價爲四萬萬三千七百萬其他財產爲二十二萬萬一千五百萬並於是年不動產尙未重新估價。

(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)却强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爲何……但是從事實看來,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, XXXX (1916), PP. 583-595 之附註中曾說,衣阿華分額財產稅之失敗其眞正原因乃是管理不良。但是數年以後布林得勒却表示他贊採取州所得稅。見 Has-

tory of Taxation in Jowa, 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……	1,053,563	88,053	5,423,111
1914……	1,259,143	97,784	6,100,660
1915……	1,376,809	102,111	6,706,484
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	13,908,135
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尚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）此種優長近來已在阡的伊特別試驗，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，抑或引人作僞，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爲嚴重。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。巨量的官吏薪俸與大宗的職業所得，是今日最普通的現象，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爲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，差不多一般人均認爲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。在此種情形不眞的範圍內，財產便失掉它以前爲納稅能力準則的價值。

職是之故，無論何種動產稅，不僅爲公衆所不歡迎，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，將有影響紐約發達爲工商業中心之虞，這危機是很大的。因爲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微稅率，則紐約的金融地位將

受嚴重的損害，這是顯然的，因爲此類財產之低率稅亦將超過財產營運而來的利潤之比例。紐約城現在證明爲眞實的情形，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，有人强烈主張利用此稅。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，其較優的救濟法爲何，與第二步的進展是什麼呢？我們現在毫不遲疑的答說：以所得代替財產爲課稅的基礎。

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爲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爲基礎，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，競爭至爲强烈，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，差不多完全因爲相信，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）不依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 一書在一九一一年與一九一四年之版本。

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(Corbin)所擬出，結果訂爲法律，規定凡在康內克的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，將比其他有些州尤爲適宜。因爲個人與公司所得大部分均在紐約收入，故卽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；而且卽在其餘諸州，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爲百分之一。設若採用等級法，如聯邦稅之所爲，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。州徵課爲百分之一，抑外表爲百分之二，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，亦爲數極微故。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，則納稅人卽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，卽應擔此所得稅之主體或擔稅者爲誰是也。這個問題實際最爲困難。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爲論述。

一切所得最後之收受者仍爲自然人，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，例如職業的薪俸；或由於勤勞或關係，有時與財產有關，有時與財產無關，通常統名之爲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，所得稅應視爲嚴格的屬人稅，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，主要之點卽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；學說爲何？卽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爲課於所得抑爲課於所得之承受人。若後一種稱爲人身稅，則前一種可稱爲事物稅，卽是課於所得之上，而不計其承受人爲誰。前者是屬人稅，後者是屬物稅

此種區別至關重要，因爲若不如此，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（legal residents）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所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，作爲徵課公司稅的標準。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。若是所得稅只認爲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，若將所得稅認爲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，設若公司稅被視爲屬物稅，設若將公司所得稅擴充於一切營業，則此說尤爲眞實，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，則爲減少困難起見，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，最終應以所得爲基礎，這幾已毫無疑問的了。但是，進展的程度應如何，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，致此辦法爲不可能時，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則之下，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，通常不外在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，因爲照吾人主張，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。因爲此時稅之基礎仍是以州爲範圍，縱然許可地方附徵稅款。此種制度決不能認爲與劃分稅源學說之眞正基本原則相悖，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，不能視爲與原則不合一樣。稅源之劃分，確當的講來，即指稅源估價之劃分。

從上面的詳述看來，我們正漸漸的，但是確定的進入一種境地，以所得代替了財產爲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。自輓近施行聯邦

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時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（Gladston）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（卽需要與發明）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强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，參看康斯塔克教授（Prof. Alzada Comstock）的專著 State Taxation of Personal Incomes. New York, 1921 (Columdia 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爲基礎，政府所花費之少許金錢，其來係出諸地方，其用亦主要爲地方公益。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，並卽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，用於社會的保健與衞生，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畀諸地方；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。

因爲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爲繁多，因爲我們以後可以見出，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。此兩原則爲何，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；因爲我們見出，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，此種通則大概是不錯

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，卽租稅的收入，與乎主要以支付能力原則爲基礎之租稅收入，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，所得之商數卽爲應徵稅率。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除該地的估稅價值。於是由地方估價之同一稅目，卽一般財產稅，同時爲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徵某百分率，稱爲「附加分數」(centimes additionels)。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。迄於輓近，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」。

（C）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」(the 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），相當於法蘭西至輓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，地方區應得的賠數由各邦自定。

（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，其中尚無若何差別。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。但是若利用此稅作爲州收入時，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爲數較少，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，卽津貼法，僅爲一時權宜的處置。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卽是如此，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爲一時權宜之計，故在澳洲此制之實行期間只限爲十年。

第三方法，卽劃分稅源法，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，無分別塡具所得冊報的麻煩。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，只可視爲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，其收入至爲豐富，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，則此制卽因之而生。美國有些州中的鐵路稅卽是此制之一

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，此兩稅應作爲聯邦稅，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强理由。

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，爲以後許多年所不及。此種現象於財政的穩定上最爲危險。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，但至現在則已變爲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，在範圍上已變爲一國的或國際的了，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估的比例，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，不能不再加新的稅目，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。因輓近最爲聚訟之點是州與聯邦財政的關係問題，我們卽從此起論。

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。卽是，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——其方式或爲一般財產稅，或爲某類財產上之特稅，抑或某種營業稅與人頭稅。在少數地方，如南方諸州，尚有不告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——此稅爲聯邦的主要收入——並須徵課直接稅以及間接稅，而統名之爲內地收入（internal revenue）。關於間接稅者，其所利用的稅源差不多完全爲各州向來未徵課的；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。因爲，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，到是頗可玩味的事。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，自哲斐孫(Jefferson)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 Spainish 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，在二十年紀最初十年之末，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——變爲直接稅的附屬。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。各州的開支爲數甚微，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，已有多年不需要租稅，其最後所課州稅，係在本報告發表八年之前，爲數甚小，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 venue) 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爲重要。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爲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。洎至十九世紀末葉，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，州政府尚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形情，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，一般財產稅已失其爲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，最後則爲一般遺產稅。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，此種進程尚方興未艾。我國試一憶及在一七九六年時，聯邦稅總收入爲七百萬圓而強，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爲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急，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（而且將來亦將續繼如此）超過了各州與地方經費之總額（註一）。

（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：

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,自是不得不被視爲輔助收入。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爲其專有收入,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,各州與地方之稅源爲何呢?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，近代的著述可參看 A. Hensel, Der Finanzausgleich im Bundesstand, Berlin, 1922; Viktor Steiger, Der Finanzausgleich Zwischen Bund und Kantonen, Bern, 1923; 與 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，我們打算於簡單中敍歷史之後，卽概略討論此條例的主要諸點，估計所包含的租稅負擔，敍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，輓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

面的表便可見出，經常內地收入在一九一四年爲三〇八百萬，至一九一五年卽頓減爲二八三百萬。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，而一九一四年則僅爲三八〇百萬。

此法的施行的期間限至一九一五年十二月三十一日爲止。但是事變愈形嚴重，國會參衆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，至是年則增爲一二五百萬圓（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	一九一六	一九一七
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

發酵液類	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

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	三五九・七
公司的……	四三・一	三九・一	五六・九	一七九・六
個人的……	二八・三	四一・〇	六七・九	一八〇・一
內地收入總計……	三八〇・〇	四一五・七	五一二・七	八〇九・四
關稅收入……	二九二・三	二〇九・八	二一三・一	二二五・九
稅入總計……	六一二・三	六二五・五	七二五・八	一，〇三五・三
經常收入總計……	七四三・七	六九七・九	七七九・七	一，一一八・二
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

此時政治情態至爲緊張，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，亦名爲『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，其通常率已增爲百分之二，累進的階級亦增加陡峭（註一）。其次則爲變更煙酒稅，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，惟强烈酒類稅則略有增益。此外尙增加了兩新稅，一爲遺產稅，稅率等級由百分之一至百分之十，一爲軍火製造稅，其施行期之終止爲戰事結束後一年。此稅稱爲專利稅，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12½。最後規定者爲一組所謂特稅。除一種爲例外外，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。此例外特稅爲課於公司，合資公司與保險公司之專利稅（excise 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，名爲『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。』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1½至百分之15（註一）。

（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爲三六〇百萬，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。

（註一）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。但是不久事實使表現了，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，增高總數爲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，並在商榷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爲『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，軍火製造稅減率爲百分之十，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（註一），其骨幹收入則爲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。於葡萄酒及與奮酒則稅率加倍，於葡萄白蘭地，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卽提開以備售賣者，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，惟捲烟紙稅仍舊。

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。租賃電綫，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，此節易爲第九節，名爲「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，所以實際無異成爲奢侈稅。汽車，音樂器具，珠寶稅增爲百分之五；香料，化妝料，等等稅增爲百分之四；而電影片稅則改變爲百分之五的租賃稅。此時有十六種新貨物由生產人依據營售稅之基礎而納稅，稅率通常由百分之五至百分之十（唯一例外是短刀與小劍，稅率爲百分之百）在財政上最重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爲十元，並由此節改列於下述的第十新節目內。

第七節（註一）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，運動或游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，此節易爲第八節。其唯一變更是課於價格之增加上的「半路票稅」（scalpers' tax），與會費稅改十二元以上爲十元以上兩點。

第八節（註一）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爲第十一節，其唯一變更是遊戲紙牌稅增爲八仙一包。

第九節（註一）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爲第四節。其唯一變更是遺產較低級時，累進率改爲更有規律。

末了，第十一節（註一）增加明信片與其他第一級郵件之費一仙，惟本區信件爲例外，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爲一仙又四分之一，自一九一九年七月一日以後增爲一仙又二分之一。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三至七仙又四分之三，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，紙烟與煙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參酒商。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强。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	八五一，〇〇〇，〇〇〇圓
超過利潤稅	一，〇〇〇，〇〇〇，〇〇〇
純酒稅	一四〇，〇〇〇，〇〇〇

發酵液類稅……四六〇〇〇〇〇〇

葡萄酒與興奮酒稅……七〇〇〇〇〇〇

溫和酒與菓露……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

電報電話無綫電息稅……七〇〇〇〇〇〇

保險稅……五〇〇〇〇〇〇

墓寶稅……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

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

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）。我門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遏絕了企業的進行，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，因爲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。因爲這是唯一合理方法，說若我們要確定純粹戰爭經費取給於戰時租稅的爲若干踉數，取給於戰時公債的又爲若干踉數，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，卽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	二一二•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)

	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	二一二·五	二九五·六
戰稅收入	一·〇	五八·〇	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（僅爲會計年度之六個月）戰稅收入約當戰費之百分之七而强。在戰爭的第二年比例增爲百分之九以上，而第三年則爲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，其眞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即在戰爭之第三年時，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，而其他交戰諸國尚不逮是。雖是在第四年比例或可徵增（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，應屬於稅法之罅隙，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爲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，爲24.8%。

次年則僅爲18.6%。參看本書第二十四章附表辛。

（註二）「我眞誠的認定，戰爭的一般經濟應聽其自己重新與新收入法律調和，不必動言增加稅課。」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，納稅人卽假定爲租稅負擔人，間接稅，則付稅者爲一人，而負擔之最後蒙受者爲另一人。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。卽將直接與間接之區別置於立法者之心中如約翰穆勒（J.

hn 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（exoise 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，因爲這是事實；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爲間接稅，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，是分租稅爲財富稅（taxes on weath），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，最後一類可再分爲奢侈或有害消費稅與通常消費稅。此四分法又可再縮小分爲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——給與一種眞光。

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，不管我們視此稅爲課於承受人之資本上，抑爲課於所得上。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，因爲無論如何區分，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爲百分之一三，屬於交易與通常消費者，約爲百分之一三而弱（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，比例尚略大故也。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）

財富

所得稅……$851
超過利潤稅……1,000
遺產稅……5
}＝$1,856，或 13%

奢侈與有害消費

酒類稅……269.4
國產稅……58.7
}＝$328.1 或 13%

交易

運輸稅……157.3
電報等稅……7.0
印花稅……29.0
郵票稅……76.0
}＝$269.

消費

入場費稅……51.1
保險稅……76.0
}＝$56.1

}＝$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卽在此兩稅源。

四　所得稅

美國的所得稅曾經過迅速的沿革。最初以之爲緊急收入係在南北戰爭之時，後於一八七二年卽已廢棄。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，並不久政府卽採取了該會的許多修正建議。

（註一）欲知不佞關此稅法的意見，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 aditional tax) 率等級增爲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國居住之外國人；(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一，二五〇百萬。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，故總共稅率已變爲百分之四。許多人曾認爲 $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，對未婚者降低爲 $1,000 對已婚者降低爲 $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，爲求平衡起見，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［普通稱爲超過稅(surtax)，有時又稱爲超出稅(super tax)］由百分之一遞增，至最高數額時，爲百分之八。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，則減低等級開始點爲 $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爲百分之六十七，即是舊普通所得稅百分之二，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）。

（註一）一九一八年的條列則更進一步，對一百萬圓以上之所得，最高率爲百分七十七。即普通稅率爲12%（對應稅所得之

第一萬,000,稅率減爲6%)超過稅率爲65%。至一九一九年之條例,普通稅率減爲8%,對應稅所得之第一萬,000,減爲4%,故總稅率爲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爲租稅的最高的稅點是在中世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爲高;對較低所得額則比英爲低。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。因爲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爲縮減,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僞而定。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。在無制限的總數法以及溯源法當中，這是顯明的，在美國狀況之下，後一法較爲適宜。可是在一九一三年之討論終結時，結果提議一折衷辦法，不佞名之爲「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，並爲「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. 517-536) 中所著「股息是否所得」一文，赫格（R. M. Haig）在 The Federal Income Tax, Columbia University Lectures (1921, PP. 1-18) 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，卽關於宗教，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。

在免稅表中尚有兩種重要的改變。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，卽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內稅收之實際銳減，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，但合夥組織爲例外。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爲12%，以後則爲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尚未分配者，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，抑或爲營業所不需者，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卽已取消，

末了，吾人尙須注意者，公司與個人所得稅之繳納，法律准許分爲四度，每度繳納百分之二五，期間在課稅年度結束後，第一度距期爲一個月，第二度爲兩個月，第三度爲四個月，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隲，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，美國約在十年以前卽已採用，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爲訓，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尙被多徵。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. 1021, P. 5。

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爲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（註一）。

（註一）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，即應視爲所得，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。因爲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，且爲徵課不公之淵源。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）參看滿理（Basil M. Manley）所著 The United States Income Tax Steal? The Facts and the Proofs adout $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（註一），而後者却是法律的新創部分。此稅的精義是什麼呢？

（註一）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——卽法律家所行的區分，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，而不管經營此業者爲誰之稅。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爲誰。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，而斥之爲雙重徵課，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爲戰時利潤與戰前利

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爲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。雖是此稅亦稱爲「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，因爲既無戰爭，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，並爲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，有些人曾認爲是租稅學說中的新創。例如亞當斯教授(Prof. T. S. Adams)則力主此稅爲返還於租稅的利益稅，並應視爲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. IXXV., 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, VIIL, 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，在於個人爲一定區域之一員，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（註一）能力不一定僅以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（此數爲固定數額，對於本國公司爲三千元，對於合夥組織，公民或住民爲六千元，）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，剩餘之數卽爲超過利潤。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，營業尙未存在時，則減除利潤率定爲百分之八，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爲減除的標準。

（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，卽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：一九一五年爲50%；一九一六年爲60%；一九一七年爲80%；一九一八年爲40%；一九二〇年爲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—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30%；(二)純所得超出資本百分之二十以上者，爲 65%；(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。專利權與出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（註一）。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，以資本爲課稅準則，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爲明晰，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——不用資本爲稅基，若人們智慧能夠這樣做的時候。』滑稽的批評家或許認爲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爲一成不變之物。精要之點是，原始投殖之資本只是一種虛擬的而非眞實的概念。』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。

其缺陷爲何？卽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；卽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斲喪的進取心與才智，此稅均一一斲喪之而無餘——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

還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；科思想能力與進取心以割鍔沮喪新的冒險；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. Haig)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，一九二一年，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，而爲以往的單行法所未試嘗過的。在一揮手之間，便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，因爲這是很好的策略。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，却爲此稅法所採行，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。卽是說，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眞正成素爲代價外，將沒由達到。

將此稅法的强弱各點相衡，我們可總結的說，其强點代表永久的優長，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爲一顯著成功在民主主義進步的歷代史上是可以長久記念的。

第一表

酒精飲料煙草各稅

		舊稅率	1914年之條例	1916年之條例	1917年之條例	1918年之條例
蒸酒類						
爲飲料者……	每加倫	$1.10	$1.10	$1.10	$3.20	$6.40
非飲料者……	每加倫	$1.10	$1.10	$1.10	2.20	2.20
仿製气泡酒……	每品脫	.10	.10	……	……	……
精製酒(補充稅)…	每加倫	……	……	……	.15	.30
葡萄白蘭地……	每加倫	.03	.55	.10	.20—30	.60

燒酒類

含酒精14%或較少	每加倫	……	.08	.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½品脫	……	.03	.03	.06	.12
人造炭酸水……	每½品脫	……	.015	.015	.13	.06
醇酒，甘露酒，等……	每½品脫	……	.015	.015	.03	
菓露與精汁……		……	……	……	.05—.20	……
溫和酒與礦質水……	每加倫	……	……	……	.01	……
穀類飲料，含酒精在½%以下者……	照廠價	……	……	……	……	15%
葡萄汁，薑咪麥酒，…	照廠價	……	……	……	……	10%

炭酸水等

天然礦泉，等……	每加倫	……	……	……	……	.02
溫和飲料，冰激淋等……	零售價每角	……	……	……	……	.01
炭酸气……	每磅	……	……	……	.05	……
發酵液……	每桶	1.00	1.50	1.50	3.00	6.00
淡巴菰與鼻煙……	每磅	.08	.08	.08	.13	.18

雪茄煙

每千重在三磅上者	每千支	3.00	3.00	3.00	……	……
零價每支在 4仙者	每千支	……	……	……	3.00	……
零售價未過 5仙者	每千支	……	……	……	……	4.00
零售價4—7仙……	每千支	……	……	……	4.00	……
零售價6—8仙……	每千支	……	……	……	……	6.00

零售價 8—15仙…	每千支	……	……	……	6.00	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	10C.	……	……	10C.
無色人造奶油	每　磅	¼C.	……	……	¼C.
不純奶油	每　磅	10C.	……	……	10C.
改良奶油	每　磅	¼C.	……	……	¾C.
混雜麥粉	每　桶	4C.	……	……	4C.
凝結奶餅	每　磅	1C.	……	……	1C.
鴉片	每　磅	$300	……	……	$300
黃燐火柴	每　百	2C.	……	……	2C.
銀行劵	每　月	½之1%	……	……	½之1%
州轄銀行劵	…… ……	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	……	¼—½C.	5% (租金)	5% (租金)
珠寶	……	……	3%	5%	5%
運動與游戲器具	……	……	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%
糖食	……	……	……	5%	5%
槍礮等	……	……	……	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%
游戲船	……	……	……	10%	10%
香胰	……	……	……	3%	3%

地毯，畫屏，箱子，傘，扇，衫袴，等	對超出法定價格	……	……	10%	10%
船與快艇	每呎	……	50C.—$2		
普通入場劵	每角		1C.	1C.	1C.
酒店入場劵	每角	……	1C.	1½C.	1½C.
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）其他各稅此時稱爲專利稅或便利稅，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				
	舊稅率	1914年之條例	1916年之條例	1918年之條例	1921年有效率
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
淡巴菰製造人					
售貨未過50,000磅者	……	……	……	6	6
售貨50,000—100,000磅者	……	……	……	12	12
售貨100,000—200,000磅者	……	……	……	24	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	……	……	8C. (每千磅)	$24—16C. 每加一千磅	$24—16C. 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	……	……	5C. (每千)	$24+10C. (每千支)	$24+10C. (每千支)
捲煙製造人					
售貨未過一百萬支	……	12	3C. (每萬)	6C. (每萬)	6C. (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	……	20	……	……	……
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	……	5C.	5C.	5C.
股票售賣	每千元	……	2C.	2C.	2C.
產物交易	每千元	……	1C.	2C.	2C.
期　票	……	……	2C.	2C.	2C.

提貨單	……	……	1C.	……	……
債票(除法定外)	……	……	50C.	……	……
賠款與擔保結狀	……	……	……	50C.	50C.
利潤單	每千元	……	20.	……	……
賠償單	……	……	25C.	……	……
其他票據	……	……	10C.	……	……
經紀人票據	……	……	10C.	……	……
轉產契劵	每五百元	……	50C.	50C.	50C.
關稅單	……	……	50C.—$1	25C.—$1	25C.—$1
關棧提貨單	……	……	……	……	50C.
委任狀	……	……	10C.—25C.	25C.	25C.
抗議書	……	……	25C.	……	……

棉花預購單	每磅	……	2C. (註一)	2C. (註五)	2C.
代表投票任託書	……	……	……	10C.	10C.
通行證照	……	……	$1—5	$1—5	$1—5
游戲牌	每盒	2C.	……	7C. (註二)	8C.
郵政包裹	每郵費25C.	……	……	1C.	1C.
運貨費	……	……	……	3% (註二)	3% (註七)
快運包裹費	每20C.	……	……	1C. (註二)	1C. (註七)
客票	……	……	……	8% (註二)	8% (註七)
睡車票	……	……	1C.	10%	8% (註七)
管道輸送費	……	……	……	5% (註二)	8% (註七)
電報與電話(在15C.以上者)	……	……	1C.	5C. (註三)	
保險					

水，火與失虞	保險費每元	……	½C.	1C. (註六)	1C. (註六)
人壽	保險額每百元	……	……	8C. (註六)	8C. (註六)
外籍公司所發之					
財產保險	保險費每元	……	……	……	3C.
香料與化粧料					
價格5—25C.	每包	……	⅛—⅝C.	2%	4%
在25C.以上者	每包	……	⅝(每25C.)	(註四)	
牙膏	每元	……	4C.	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)已不名爲印花稅，而名爲便利等稅。

(註四)已不名爲印花稅，而名爲貨物稅。

(註五)沒有改變。

(註六)已不名爲印花稅，而名爲保險稅。

(註七)名爲運輸與其他便利稅。

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	1913條例 總稅率	1916條例 附加率	1916條例 總稅率	1917條例 增益附加率	1918條例(註一) 總附加率	1918條例(註一) 總稅率	1919-1921實行稅率 附加率	1919-1921實行稅率 總稅率	1919-1921實行稅率 總稅率
$5,000—$6,000	…	1	…	2	1	1	5	1	13	9
6,000— 7,500	…	1	…	2	1	1	5	2	14	10
7,500— 8,000	…	1	…	2	2	2	6	2	14	10
8,000—10,000	…	1	…	2	2	2	6	3	15	11
10,000—12,000	…	1	…	2	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

租賃年數	[illegible]									
32,000—34,000	1	2	1	3	7	8	12	15	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—62,0 0……	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

78,000—80 000	3	4	3	5	14	17	21	38	50	46
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	60

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爲 6%以外,普通稅率固定爲12%。至一九一九年及以後,前者稅爲4%,後者稅率爲 8%。

第六表

遺產稅

淨遺產	1916年之條例	1617年三月三日條例	1917年十月三日之條例 附加率	1917年十月三日之條例 總率	1918年之條例
$50,000 以下……	1	1½	½	2	1
50,000—150,000 ……	2	3	1	4	2
150,000—250,000……	3	4½	1½	6	3
250,000—450,000……	4	6	2	8	4
450,000—1,000 000……	5	7½	2½	10	…
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	14
3—4百萬……	8	12	4	16	16
4—5百萬……	9	13½	4½	18	18
5 百萬以上……	10	15	…	…	..
5—8以上……	10	15	5	20	20
8—10 以上……	10	15	7	22	22
10百萬以上……	10	15	10	25	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

租稅各論					一一三八		
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	2,500,000	1,250,000[2]
所得稅	79,256	124,938	359,648	1,195,190	1,231,000[2]	2,000,000	1,975,000[2]
公司	38,320	56,994	179,573	503,698[1]	653,700[2]	……	……
個人	40,936	67,944	173,387	691,492[1]	1,127,720[2]	……	……
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
酵液類	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
淡巴菰	79,764	88,064	103,202	156,189	206,003	294,777	253,990
印花稅	20,494	38,110	8,254	17,538	33,552	84,318	72,468

郵運印花	……	……	……	……	……	24,428	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[3]	2,092[3]	3,088	2,604
特　稅	4,967	6,908	15,709	56,304	89,183	105,480	92,443
資本稅	……	……	10,471	24,996	28,776	93,020	81,514
入場劵與會費	……	……	……	28,616	54,851	81,929	95,883
遺產	……	……	6,076	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	4,7.3	13,024	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[5]	……[5]
珠寶	……	……	……	……	1,794	25,864	24,304
地毯，衣服等	……	……	……	……	395	17,903	20,375
香料等	……	……	……	……	1,500	6,427	5,801

(註一)照普通年度。

(註二)此爲估計概數，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. Dana 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 (F. 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；』與斐倫(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 (F. 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。

意大利學者尤爲注意此問題。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. Marsilj-Libelli）著有 Pressione comparata del prestito pubblico e dell' imposte sulle economie private 一文，載於 Atti dei Georgofili（弗羅稜斯出版，一九一〇年，）與格里惹第（Benvenuto Grizziotti）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一九二八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。戰費之籌措有三途術：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，以資塡補。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强；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；而俄羅斯的境況則尤爲惡劣。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，而無有例外卽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（註一）曾作下述的議論：『我是堅强的主張，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。

（註一）石蒲拉格（O. M. W. Sprague）在 Economic Journal（一九一七年三月，一頁）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，卽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眞正財富，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，除消費外尙有實質的剩餘，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。故戰爭眞實費用之計算，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）政府儲積之用去，（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，所生社會生產之衰落。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，卽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；軍隊的衞生方法愈好，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，犧牲包含勞働與節制兩端。超出主觀費用的剩餘構成社會的幸福，或物質與非物質的眞正財富。在奴隸制度的社會，或在勞工以卑賤生活而被强迫每日作工十六小時的地方，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爲客觀與貨幣費用，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，則吾人謂爲減少一半的費用。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爲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，卽純犧牲或擔負有所減少。

社會之眞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，設若由節約而變爲剝削，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，而眞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眞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眞正擔負。戰爭的眞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，所含有的一切撙節。此種純結果，以集合犧牲或主觀費用表示之，則構成戰爭的眞正擔負。我們碰着的問題，是從社會的主觀費用或眞正擔負之觀點，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急增加，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，必比通常的效能爲低。又或，第二層，用於戰爭生產上的資本，或許於和平恢復時，已變爲無用。例如整千整萬製造軍火的工廠，其設立純粹爲戰時的需用，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。因生產勉强加速之故，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强的移民。並在他方面，在戰時減少消費固然是一件很好的事，但因戰爭影響而强行減少消費，無異予社會人羣以掠奪，斲喪了他們的能力，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，卽是能有較多的貨物與勞役；可是在將來，生產將比較的減少。卽以客觀費用而言，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，都是眞的。

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眞實呢？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，尚有若干盈餘。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，較爲强烈。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，即是我們的眞正主觀費用，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歉悔，此理亦屬眞實。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。

我們現在進而評隲信用的社會關係。信用可增進繁榮。若是用於生產目的，信用雖非眞實資本，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到同樣的產額。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。卽使信用被利用於純粹消費目的上，也是同樣有利益的，因爲可以延期支付，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。

此種論證之眞實，不因信用有濫用的事實而失效。設若一個人以六厘的息借人資金，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爲之損失。又，同樣的，設若一個無遠慮的人借款以供消費，並屢次而債台愈築愈高，結果他將無力償債，縱是分期付還亦不可能，則其倚賴將來的放浪行爲陷彼於破產，同時亦使貸者蒙受損失。可是，良法雖有濫用之時，無害其爲良法。信用若無眞實的社會效用，將不會成爲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。政府與私人之眞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爲限；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爲充分。

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爲防衛而戰，卽是爲保持國家之存在，抑或爲攻擊而戰，以期獲得國家認爲應享的領

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强制租稅。此處的心理現象是自願行爲與强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，此理亦屬眞實。若欲顚撲此說，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，比對有款出貸的人較有價值，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。因爲將來的納稅人縱然償還了此債款，但不是强制要一次還清，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爲較小，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支付者較少，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爲巴騰教授（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「二十世紀之滿得斐

爾』一文，（譯者按 Mandeville 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斐爾？』巴塵教授竟陷於異乎尋常的詭辯，而說除短期銀行信用外，『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價，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——勞力必須現雇，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價，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，若上云云均於私人信用爲眞，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爲眞，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，爲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斲損，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，立刻將其免付而免將來的煩累，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礮和軍用品。

若然，公共信用之利用能減少社會的主觀費用或眞正負擔，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

若眞，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，更或變爲公債，都是毫無關係的。持票人對其投資犧牲所收回的利益卽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。因爲購債人雖出貸本金，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。所以納稅人尚有純擔負在，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被消費的問題無關。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。這區別是一次償足某數與分期付足某數的區別。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償之，對此普泛問題，皮古教授却很奇怪的無所左袒，他既未暗示上述的

諸論證，亦未熱烈的衝定其他主張，以致無一定的結論可見。所以皮氏的探討不能認爲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，卽分期淸償一部分，此理亦屬眞實。在此時，只有最後一期，擔負是由公債淸結時的納稅人負擔的。設若我們以銷債基金的公債爲典型，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，卽是利息與銷債基金的攤額，因爲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淸償爲止。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（註一）。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，可減少社會的全部眞正戰費。

（註一）威色斯先生 (Mr. Hartley 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）。但是他對公債恆不合於正義之說，却示游移，而認爲公債者用於生產目的亦可贊成（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。

爲我們的研究目的起見，一切公共經費可分爲兩門：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。

資本費用又可分爲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，因爲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

已足够年息之支付。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。此項經費又可再分爲循環的與非循環的。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，因爲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。因爲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，因爲經費的數額愈大，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糢糊地帶在，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爲例。此項經費應列爲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要。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。經常經費可分爲普通費與特別費。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。因爲災害之來，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，其循環不能認爲很近。各交戰國經强烈與重壓之戰爭後，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爲合理的。

四　公債之弊

公共信用若用之不得其當，其純益亦可被破壞，或甚至變爲損失，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爲不利於社會；（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爲基礎。私人信用是資本的附麗物，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爲大；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，以盛大增加之戰稅爲堅强基礎，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，而爲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，而戰後的稅制却變爲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，富有的人們將爲愛國心所激發，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，尚待疑問。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（註一）。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（註二）。

（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二一與二二日在西部經濟學會與支加哥市協會之聯合會議所提出之諸論文，題名為 Financial Mobilization for War（一八頁）。

（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；』但是他卻相信『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爲優嗎？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，而所得稅爲最後取消之稅。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眞實。

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。促成更爲平等徵課的眞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爲平等。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强根據。

三，公債的第三弊害是膨脹過甚。澎脹過甚之危險與缺陷在使較貧各階級蒙受較大負擔，這是用不着說的。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劵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劵以轉投於政府公債，則趨勢或且在相反方面。蓋有偕許內國證劵呈現於市場將必致證劵價值的低落——將引致物價的降低而非增高。

（丁）第四取給於刻意的節蓄。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，生產失調而偕以社會產量之低落，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，因爲用以納稅之貨幣，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 一書之緒論（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爲頻繁之說，殊無根據（註一）。

（註一）皮古教授乃最初揭櫫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免換紙幣，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。因爲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。石蒲拉格教授（Prof. Sprague）及有些其他學者亦同此主張。可是皮古教授則比較審愼，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爲低。例如，在英國，中等所得之稅瞬即增至百分之25，對較大所得，則增至百分之42½，從所得稅增加的純收入爲數約達十萬萬圓。我們縱然假定再增加百分之25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，超過利潤稅以前爲百分之八十，每年收入約爲十萬萬圓，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，將全部社會剩餘作爲稅收，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。即此簡略的敍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 Twentyninth Annual Meeting of the American Economic Association, December, 1916, 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，並窒碍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。因爲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末由產出。縱不此之論，卽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，彼將以多借爲不智，而銀行亦以多貸爲不安全也。所以，若所得稅過高而致嚴

重斲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，則你卽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。雖是我國此稅尙不能謂爲過重，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（Leffingwell）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，則不到效能已被斲喪，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，在戰事爆發與開釁不久的期間內，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，則稅款收入應估較大數額，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，此時尚有不能。第一，所有數字此時尚不能完全利用；第二，與戰爭連繫的經費此時尚未終結。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（L. 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。關

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詞（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（機械鋼料國轄銀行出版，紐約，一九一九年；）與 The Internal War Loans of Belligerent Countries（國轄城市公司出版，一九一八年。）最費辛苦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。第三次題名爲 Post-War Finance 與 International Finance in its Post-War Aspects，由紐約銀行統計團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 Marin）於一九一七年向法蘭西下議院所提號數四一

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薩日教授（Prof. Gaston Jèze）在於Audi 譯 de Science et de Législation Financières（第十四卷至十八卷）所發表各論文。薩氏特別研究英國的，意大利的以及德國的戰時財政，作成三論文，分別題名爲『戰時之財政』『籌集戰費之方法』與『戰事公債』。Jern種研究之最大部分後又勒成三書，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，戰爭費用之眞義爲何？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？又若答案爲正面時，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—一五年；Mc Kenna 於一九一五—一九一六年；Bonar Law於一九一七—一八年；Ansten Chamberlain 於一九一九年—見其是年五月與六月之演詞）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. 8972, 1918)。

法蘭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 du projet de loi）以及諸財政部長在下議院之演詞（Ribot 於一九一五—一六年；Klotz 於一九一七—一，of 一後者係一九一九年五月二七日之演詞。）

意大利諸財政部長之報告與演詞（Carcano 於一九一六—一七年；Nitti 於一九一七—一八年；String 數四一

九一九年；Schanzer 於一九一九年—末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—一九年；與 Erzberger 於一九一九年，—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，有些曾譯爲英文與法文，見於 Bulletin de Statistique, The Economist 與 L'Economiste Européen。

（註一）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）

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，或可以圓爲分計算的經費，而直接爲從事戰爭所花費的。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，戰爭的眞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。此類項目在近代爲數比往昔所有者爲鉅大。以古代兩野蠻部落挾弓矢執標槍之交鬨，與近代十六吋口徑巨礮，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，我們應以何時爲戰費的終止期？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爲停止。可是縱在和約簽定的時候，戰爭經費亦未可謂爲終結。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，於是可以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

能使數字稍近於眞。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爲兩倍——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爲小，因爲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爲尤然。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，每日約爲千萬圓，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

一國的戰爭眞正經費，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爲易辦之事。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爲一標準，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爲9½百萬圓。洎至一九一八年强爲33½百萬，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爲8½百萬圓，至一九一七年，是戰爭之最後全年，則增至21百萬而强。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爲13百萬圓，至一九一八年之下半年則增至34½百萬圓。可是德國與法國的經費，其數字是否包含平戰兩時的經費，抑或僅爲純粹戰費，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，則比英國的爲稍大。在意大利與奧國，其每日戰費自然較小，前者最高額爲10½

百萬圓，後者爲20百萬圓。俄國的每日戰費至一九一六年增至21百萬圓，在一九一七年，恰在十月革命之前，表面上已增至47百萬圓。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	26.69
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	33.36

一九一八年四月一日——一九一八年十一月九日	7.14	7.07 34.43	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一九一三—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	2,743	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	打拉	馬克	打拉
八月一日，一九一四年至六月卅日 一九一五年	1,675	398.6	55.8	13.3
七月一日，一九一五年至六月卅日，一九一六年	2,008	461.8	66.9	15.9
七月一日，一九一六年至六月卅日，一九一七年	2,867	682.2	95.6	22.7
七月一日，一九一七年至六月卅日，一九一八年	3,908	930.1	130.3	31.0
七月一日，一九一八年至十二月卅一日，一九一八年	4,358	1,037.2	145.2	34.5

意大利

	每年經費（註一）		平均每日經費	
	li(尼拉)	打拉	尼拉	打拉
七月一日，一九一五年至六月卅日，一九一六年	3,351	1,612		4.4

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，一九一八年至十月卅一，一九一八年	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	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

勾奧聯邦（註一）

	每年戰費		平均每日戰費
	克郎	打拉	打拉
七月廿八，一九一四年至六月卅日，一九一五年	10,706	2,714	6.4
七月一日，一九一五年至六月卅日，一九一六年	15,726	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尋得；但因在此四年中匈牙利之全部經費約當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，戰事的範圍已變爲鉅大，以致每日的戰費頓列駕陵任何其他參戰諸國的經費而上。在參戰之第二月，平均每日戰費爲15百萬圓，並一年餘後，此數竟增至50百萬。

遠至一九一八年之末，從下面的乙表可以見出平均每日戰費竟達64½百萬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，其數約為二一，〇〇〇百萬圓而强此

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。此數可認爲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，若是則餘數爲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，意大利與予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	410	350	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	1,512	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	2 061	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$1,008-287百萬十二分之一=60百萬。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爲$30,177百萬。但是上面所得$30,918之總數並不能正確的代表戰費，因爲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	一九一四年八月四日至 一九一九年三月三十一日	291	1,461
新西蘭	一九一四年八月四日至 一九一九年三月三十一日	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	一九一四年八月四日至 一九一九年三月三十一日	33	243
印度	一九一四年八月四日至 一九一九年三月三十一日	119	584
英帝國合計			$46 085
法國	一九一四年八月三日至 一九一九年三月三十一日	fr. 169,000	32,617
俄國	一九一四年八月一日至 一九一七年十月三十一日	ru. 51,500	26,522
意大利	一九一五年五月二十三至 一九一九年五月三十一日	li. 81,016	15,636

比利時	一九一四年八月三日至 一九一八年十月三十一日	fr. 5,900	1,3 7
羅馬尼亞	一九一六年八月二十七日至 一九一八年十月三十一日		907
塞爾濱	一九一四年七月二十八日至 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		32,261
協約諸國合計			$156,050
德意志	一九一四年八月一日至 一九一九年十月三十一日	Mk. 204,268	48 616[2]
匈奧聯邦	一九一四年七月二十八日至 一九一九年七月三十一日	Kr. 119,504	24,858[3]
土耳其	一九一四年十一月三日至 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		732
中歐諸國合計			$ 76,008
統計			$232,058

對協約諸國之貸款

英國	£1,739	$8,467
法國	fr.6,700	1,293
德意志	Mk 9,500	2,261
美國		9,102
合計		$ 21,123
純戰費統計		$210,935

(註一)全部經費爲二九一,〇一六百萬。減去四年之平時經費一〇,〇〇〇百萬,剩餘八一,〇一六百萬。

(註二)此數之求得,係將由稅收支拂之戰費約五〇〇〇百萬馬克加於未表所示戰債之數內卽得。

(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爲何。較舊的方法,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敍說。

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，逾此則無能爲力。雖然，通常用以說明此事之數字却不能代表事實之眞相。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爲依據。此

種計算方法，從丁表卽可見出，表明全部經費約四分之一，或更確切一點，爲24.9%，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，卽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——卽將見出，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强。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强係取給於戰稅。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强，抑或比五分之一略高。此種數字均比一般所說的爲低。可是卽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絀之局。

丁表，一英國之戰費

（以百萬鎊計）

	各年終於三月三十日					1915—1919五年統計
	1915	1916	1917	1918	1919	
	鎊	鎊	鎊	鎊	鎊	鎊
全部經費 ……	560	1,559	2,198	2,696	2,579	9,592
戰事經費 ……	357	1,362	2,001	2,499	2,382	8,601
對協約國及殖領貸款 ……	..	…	…	…	…	1,739
公債以外之收入 ……	227	337	573	707	889	2,733
全稅收入 ……	189	290	514	613	784	2,390
戰稅收入[2]……	26	127	351	450	621	1,475
	百分率	百分率	百分率	百分率	百分率	百分率
非債收入所占全費比例	40.5	21.6	25.1	26.2	34.1	28.1
稅收所占全費比例	33.7	18.6	22.4	22.[illegible]	30.4	24.9
戰稅所占戰費比例	7.3	9.3	17.5	18.0	26.0	17.1
戰稅所占純戰費(卽減去對協約及殖領貸款)之比例	..	…	…	…	…	21.2

(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一六三百萬之數即得。

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	493	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	1,0 6	117	612	683	895	1,143
間接稅	903	745	714	520	692	734
進口稅	754	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	6,306	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，爲時稍晚，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爲重，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爲惡劣，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。因爲我們知道，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已表。

關於德意志的數字，若用哀斯柏格部長(Minister Erzberger)所揭出的，成績亦顯然不爲順

利，依照哀氏的數字，由開戰迄至一九一九年十月，全部戰費約爲二〇四，〇〇〇百萬馬克，公債以外之其他收入約爲五，〇〇〇馬克。

已表，一收入與經費：法蘭西，意大利，德意志

（以百萬計）

法蘭西

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
	181,200		181,900
外國債款及其他小項目……	11,000		
總數……	192,200		
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	(尼拉)	收入	(尼拉)
一九一五年五月至一九一八年六月卅日	87,516	公債	64,132
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餘爲戰事收入……12,599

據此戰事收入僅足支付戰債利息。

經費	(馬克)	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
		總計……	170,000

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，戰事收入尚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1)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，並實際尚不逮一般所說之鉅。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，其結論卽以此信爲根據（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，難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之收入爲二一，四九〇百萬（包括郵政收入三四四百萬）；而在B則爲二一，一五五百萬（除開郵政收入。）一九一八年之差別是：A爲二一，八一三；B爲二〇，九〇三。卽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，僅其盈餘與不敷始轉入財部會計，此種荒謬制度，戰時仍未改變，以致生出不少紊亂。數年以前，郵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人忽視，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。

所以郵人無已，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

圓格拉斯的數字有兩誤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，又改訂戰費的數字爲三二八三〇百萬圓。其得此答案，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，爲百分之三一・六；而正確的數字，則前者爲百分之六〇・四，後者爲百分之三三・八，而實際重要之數字（即戰稅佔戰費之比例）則各爲百分之三〇與二四・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。可是格拉斯對於眞正重要之點——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爲三三，四五五百萬圓，並依據一些重複計算，求得戰稅所佔戰費之數爲32%。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，尙存者僅爲戰後之殘餘經費，斯乃謬誤之最大者。

計算之結果，如庚辛兩表所示，在參戰之第一季，卽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尚不逮四分之一，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，卽前者不及五分之一，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强（或更確切一點，百分之二一・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	……	……	6	6	7
收回國轉銀行劵準備餘金	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	29,053
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)	(3,793)
巴拿馬運河經費……	29	18	19	21	12
郵政經費……	294	312	320	327	363
收回國轉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	7,686	15,814
統計……	$ 1,048	$ 1,048	$ 3,046	$21,813	$35,1 0

辛表,—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[5]
全部經費(除公債本金外)[1] …	2,409	14,127	19,302	35,838[5]
戰費[2] ……	1,361	13,079	18,254	32,694
協約國債款[1] ……	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[1] ……	1,455	4,795	5,020	11,270
稅款收入[3] …… ……	1,135	3,879	4,023	8,937
戰稅收入[3] ……	409	3,253	3,397	7,059
	百分率	百分率	百分率	百分率
非公債收入所佔全經費比例…	60.4	33.8	26.00	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
除協約債款外 戰稅所佔戰費之比例 …… ……	85.7	39.0	23.62	30.32

(註一)由數來自歲表。

（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，間接稅擬爲百分之六十，直接稅擬爲百分之四十。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（預算爲五四〇百萬佛朗，實收爲九〇七百萬佛朗）而最大原因則因

第一年之銷售稅去所期望之數甚遠（預計爲八〇〇百萬佛朗，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，卽是直接稅收入約爲百分之六十，而間接稅收入約爲百分之四十。

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	540	含酒精飲料稅	75
戰事稅	12.5	未含酒精飲料稅	85
所得稅	250	製藥專業稅	12
"混和稅"	24	糖稅	90
遺產稅	148	殖民地出產物稅	70
無形財產稅	38	煙草稅	80

印花稅	58.5
戲場稅	10
銷售稅	800
	1,280.5
一九一八年六月之增課：	
印花稅	76
其他間接稅	333
	1,689.5
	或60.7%

印地稅	30
	1,042.5
一九一八年六月之增課：	
所得稅	56
遺產稅	
	1,098.5
	或39.3%

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爲一一〇百萬。

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，或合計爲二，〇一〇百萬。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。因爲一般人尙强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，煙草稅已增加甚鉅，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，卽一九一七年，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，政府認爲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尚未製出；可是可十分穩妥的說，聯邦政府從間接稅的收入，至少比直接稅爲多。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，在劈頭卽採不同的步趨。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爲百分之六十，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，被取爲稅。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，民主運動至爲强烈，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，此爲從來所未聞之數字。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，主要的爲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；並益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，比其他諸國較爲順利一點徵之，自可不言而喻了。

子表，一英國之收入，1 14—1919

（以百萬計）

	每年終於三月卅日											
	1914		1915		1916		1917		1918		1919	
	鎊	百分	鎊	百分	鎊	百分	鎊	百分	鎊	百分	鎊	百分
關稅	35	17.8	39	6.9	60	4	71	3	71	3.3	103	4
國產稅	40	20	42	7.5	61	4	56	2.2	39	1.4	59	2.2
遺產稅	27	13.8	28	5	31	2	31	1.4	32	1.2	30	1.1
印花稅	10	5	6	1.3	7	0.4	8	0.3	8	0.3	12	0.5
土地稅	.7	0.4	.7	0.1	.7	0.04	.6	0.03	.7	0.04	.6	0.02
房屋稅	2	1	2	0.3	2	0.1	2	0.0)	2	0.09	2	0.7
所得稅	47	23.8	69	12.4	128	9	205	9	2:0	8.9	291	11.2
超過利潤稅	—	—	—	—	.1	0.01	140	6	220	7.3	285	11
地價稅	.7	0.4	.4	0.1	.4	0.02	5	0.03	.7	0.03	.7	0.02
稅收總計	163	82.2	189	33.6	2:0	19.17	514	22.27	613	22.56	784	30.74
郵電話電報	31	15.5	30	5.3	34	2.1	34	1.4	35	1.4	40	1.6
王地	.5	0.3	.5	0.1	.5	0.03	.6	0.03	.7	0.04	.8	0.02
蘇彝士河收入	2	1	1	0.3	2	1	8	0.2	6	0.3	12	0.44
雜收入	2	1	6	1	10	0.7	17	0.5	52	2	52	2
非租稅收入總計	35	17.8	37	6.8	47	3.83	59	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	889	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		1,559		2,198		2 696		2,579	
公債利息	24		23		60		127		190		270	

丑表，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[1]
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	206
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）因斬稅大多分期繳納，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。若將此屬計算在內，則財會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，爲數至鉅；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，卽出賣短期證劵，主要是國庫證劵，以應急需。可是不久此項債劵積聚甚鉅，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 3½%，數額爲三三二百萬金鎊，或一，七〇三百萬打拉，第二次公債附息 4½%，數額爲五九二百萬金鎊，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劵。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劵。

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爲此種公債，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，情形比較英國爲不利。法蘭西總債額於一九一三年之終爲三二，五九四百萬佛朗，或六，二九一百萬打拉，而經常預算尙虧絀甚鉅，所以於一九一四年春夏之交，卽有舉債之必要。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劵之發行。至一九一五年十一月法蘭西發行第一次戰事公債，雖附息爲百分之五，却以八七$\frac{1}{2}$之低價發行。一九一六年八月續發第二次戰事公債，附息亦爲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，故發行價格約爲七十。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窒礙。

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，卽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。

德意志是中歐諸强中在開始卽循行另一途術之國家。她在最初卽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，附利爲 4½% 5%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，如法蘭一樣。然而，迄於一九一八年之終，全部戰債爲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爲優的。

寅表，一戰債（以百萬計）

時期	利率	發行價	實收額
英國			鎊
第一次戰債	3½	95	332
第二次戰債	4½	100	592
第三次戰債	4—5	95—100	941
財政部債票	3	95—100	48
財政部債票	5	100	516
一九一五年三月			
一九一五年六月			
一九一七年四月			
一九一五年三月			
一九一五年十二月至一九一七年四月			

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				3 962
				佛朗
法蘭西				
第一次戰債	一九一五年十一月	5	87¼	15, 05[1]
第二次戰債	一九一六年八月	5	88¾	11,514[1]
第三次戰債	一九一七年十二月	4	69.6	14,803[1]
第四次戰債	一九一八年十二月	4	70.8	27,853[1]
合計				69,375[1]
				尼拉
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	1.146
第二次戰債	一九一六年 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　四年，九月	5	94	500
第二次戰債	一九一五年，三月	5	94	500
第三次戰債	一九一五年，五月	5—5½	99	1,000
第四次戰債	一九一五年十一月	5½	95	1,000
第五次戰債	一九一六年二月	5½	95	2,000
第六次戰債	一九一六年十月	5½	95	3,000
第七次戰債	一九一七年三月	5	85	2,500
合計				10,500
德意志				馬克
第一次戰債	一九一四年九月	5	97½	4,480
第二次戰債	一九一五年三月	5	98½	9,105
第三次戰債	一九一五年九月	4½—5	99	12,162
第四次戰債	一九一六年三月	4½—5	95—98½	10,767
第五次戰債	一九一六年九月	4½—5	95—98	10,699

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	4¼	100	5,989
戰勝公債	一九一九年四月	4¾	100	5,250
合計				22,225

（註）美國均收入。

當美國參戰之初，一時所倚之財源是臨時戰事債券，可是，不久美國卻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3½。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。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4¼，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4¼，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4¾，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）。從寅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

政部長則認爲穩妥的辦法，是將債款數額之一半列於戰債之內，如上面所述的。依此則結果是，如卯表所示英國國債在戰前爲六五〇百萬鎊，或三，一一五百萬圓，而在一九一九年會計年度之終則增爲七，六四三百萬鎊，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爲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，戰債本身約計爲七，二五〇百萬鎊，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，負債約數爲七，八七五，六〇七，一六六鎊；估計資產爲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	1919

	鎊	鎊	鎊	鎊	鎊	鎊
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
國庫劵	13	77	567	464	473	947
財政部債劵	20	67	177	320	392	393
戰事儲蓄劵	…	…	1	74	138	227
戰事經費劵	…	…	…	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[1]

(註1)此數包含二〇七百萬鎊之銷債基金利息,若將此數減除,即純負債爲七四三五百萬鎊。

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	五六八百萬
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三二，五九四百萬佛朗，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，其數減低爲三二，七二三百萬。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	67,739
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

無基金之債……49,136

包括國防公債……29,463

法蘭西銀行墊款……18,000

外債……30,595

有基金之債……15,127

包括美國政府之墊款……12,001

在美國簽定之盎格魯法蘭西借款…… 1,376

美國之其他借款…… 1,602

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＝$26,031

意大利在戰前的國債爲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,或爲一二,〇〇〇百萬圓而稍强,其戰債約爲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,或爲一五,〇〇〇百萬圓,而終結尙未到來。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爲四,七三二百萬馬克,此數字尙未十分完全。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——此爲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，大多爲馬克狂跌之時，所以若將債額合以美金，其數則低減甚鉅。

已表，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	6 536
政府發行之兌換券	2,041

統計……63,093＝$12,177

至一九一九年五月廿一日負債總額增爲……77,768＝$15 069

匈奧勝邦之戰前國債爲一八,三三五四克郎,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;銀行兌換券五〇,〇〇〇百萬;合計爲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,爲數當是一三七,八五八百萬克郎,或二,五八四百萬克郎。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	6,614	
		$16,029
戰勝公債		4,414
國庫證劵		3,736
戰事儲蓄劵		911
停息舊債		2
無息債務		236

毛債總計……$26,211
現金……888
純債數額……$25,323

美國在參戰前之純債總數卽在一九一七年十月三十一日之前，爲一，一九〇百萬圓。至一九一九年十月三十一日卽增至二五，三二二百萬圓，其中戰費爲二四，一三三百萬圓。如午表所示，其債幾全爲戰事公債，以及比較小額的暫時國庫證券。將對協約諸國之貸款除去，國債總額約爲一五，〇〇〇百萬圓。

其他國家無分別敍述之必要。從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爲二九，〇〇〇百萬圓而强。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爲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爲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圓以上，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佛朗（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圓。

我們若將戰債一九八〇〇〇百萬圓之數字，與戰爭的總費，如以前所論的，約在二一〇〇〇〇百萬圓以上，比較，則見出幾乎全戰費均由於公債支拂。由稅款供給約一三〇〇〇百萬之差額（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）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，後者約爲七五〇〇百萬——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，因其爲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		戰債
英國	一九一四年八月四日	£ 650 = $ 3,165	一九一九年三月廿一日	£ 7,643[1] = $ 37,221	$ 34,056
澳洲	一九一四年六月廿日	19 = 93	一九一九年一月廿一日	336 = 1,634	1,541
加拿大	一九一四年三月廿一日	332	一九一九年八月廿一日	1,684	1,352
新西蘭	一九一四年三月廿一日	92 = 448	一九一九年三月廿一日	170 = 828	380
南非洲	一九一四年三月廿一日	126 = 614	一九一九年三月廿一日	175 = 846	232
印度		307 = 1,465	一九一九年三月廿一日	1,968	493
英帝國		$ 6,117		$44,181	$ 37,034
法蘭西	一九一四年七月	fr. 32,594 = $ 6,291	一九一八年十二月廿一日	fr.167,459 = $ 32 322	$ 26,031
俄羅斯	一九一四年月	ru. 8,800 = 4,623	一九一七年九月一日	ru. 49,288[2] = 25,383	20,760
意大利	一九一五年五月	li. 13,636 = 2,621	一九一九年五月廿一日	li. 77,763 = 15,009	12,388

比利時	一九一四年八月二日	fr. 3,743=	722	一九一九年四月卅日	fr. 9,787 = 1,888	1,166
羅馬尼亞	一九一六年八月		292	一九一八年十月卅一日	1,020	728
塞爾濱	一九一四年七月		271	一九一八年十月卅一日	730	459
希臘			238	一九一九年五月卅一日	601	363
日本	一九一四年七月	yen. 2,494=	1,247	一九一八年七月卅一日	yen. 2,530 = 1,265	18
美國	一九一七年四月五日		1,190	一九一九年六月卅日	25,322	24,133
協約國			$ 23,612		$ 147,701	$123 077
德意志	一九一四年八月一日	mk. 4,732=	$ 1,126	一九一九年十月卅日	mk.204 000 = $ 48 552	47,426
匈奧聯邦	一九一四年八月一	kr. 18 354=	3,726	一九一九年十月卅一日	kr.137,858 = 28,584[3]	24,858
土耳其	一九一四年十一月一日	lt. 112=	485	一九一八年十月卅一日	kt. 455 = 2,002	1,517
保加尼亞	一九一五年十月四日		219	一九一八年十月卅一日	974	755
中歐諸國			$ 5,556		$80 112	74,556
統計			$ 29 163		$227,813	$197 633

(註一)協約諸國之借款計算一千鎊可換還之數(約八一六百萬鎊)。

(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。