

社 會 科 學 叢 刊

專 賣 通 論

吳 立 本 編 著

正 中 書 局 印 行

衡序

專賣制度之在我國，已有二千六百餘年之歷史。方我始創此制度時，歐洲最早之希臘文化，方在孕育期間，故據世界可考之史乘所載，我國實為世界首創專賣制度之國家也。然其制在我國已久廢棄而不用，今因戰時財政之需要，財政當局乃旁考他國之現行專賣制度而試行之。此固新政也，然雖謂為復古亦未嘗不可。

察國父之遺教，為實現民生主義計，舉凡衣食住行與教育娛樂等一切人生重要需求，無不應由國家經營，即無一不應最後達於國家專賣境地。蓋為財政之目的而專賣，其意義尚小，顧為經濟社會之目的而專賣，其意義至大且崇，將來一切合理之供給分配與消費，與夫國民均節財用之方，或將一一寓於專賣事業之廣泛與重要必且數十百倍於今茲。

關於專賣之研究，坊間向無專書，吳君立本思承其乏，三四年來，對此問題鑽研不輟，成專書通論一書，凡數易稿。今國內各種專賣事業已相繼開幕，吳君亦以其稿付梓，俾留心此問題之學子便覽焉。

民國三十一年抗戰建國之五週年衡序
復旦大學

5072987/19

自序

我國春秋時代，齊相管仲創行官山海政策，由國家獨占販賣鹽鐵，實爲各國專賣制度的先聲。自此以後，歷經二千六百餘年，權鹽、權茶與權酤政策，乃斷續出現於我國，歐美各國，亦相繼產生專賣制度，東鄰日本，於是也倣倣推行。

二千餘年以來，我國雖未嘗改權法爲專賣，然細考二者性質，絕無二致。當今專賣事業盛行各國，蓬勃有如雨後春筍。但是專賣的涵義如何？性質如何？則尙多引爲隱謎。因此，往往設計與執行，枝節叢生，學說不定，輿論益衆。作者不敏，因本定性分析結果，試將專賣制度，譯作「國家獨占販賣貨物」，以就教於學者。本此涵義：國家爲專賣制度的主體，以盡分與私人獨占企業的區別；獨占爲經營的綱紐，以辨別一般不加獨占的國營事業，公賣以及敘賒、輕重、均輸、市易等制度；販賣爲獨占的契機，以區別專利與專營，貨物爲販賣的對象，方有別於彩票、郵票與印花稅票等不能以其本身常作消費物品的手段獨占。此「國家」「獨占」「販賣」「貨物」之四大因素具全，方足以確立專賣制度的完善性。

於今以前，論專賣者，必站在財政科學與理財的立場，^(註)除此以外，少有論述強半是以增加財政收益爲目的，但自盛行以還，三大目標，鼎立之式極爲顯著：一爲財政專賣，注重增加府庫收益；二爲社會專賣，注重國民公益或社會救濟；三爲經濟專賣，注重改善經濟事業，強制管理物資——對於輸

入輸出貨物施行專賣，亦屬於限制管理物資之列。三者運用得宜，即爲達成各種政治目的之利器。

上述三大目標的實現，端賴控制價格，以爲調劑輕重的總樞紐。是以，財政政策的專賣，則擴大收購價格與銷售價格的差額，增加售價，代替原有貨物稅，自此寓稅於價以後，便不必再行對專賣物品課稅，免貽舉步架屋之譏。社會政策的專賣，對於應行取締的貨物，寓禁於價，壓低購價，提高售價，財政不受累贅。產製者與消費者自然趨於減減。對於國民生活必需物品，不論性別貧富所不可缺少者，則以成本爲準繩，畫一平價，供銷全國，以增進社會公益。經濟政策的專賣，從改良產製而言，可寓獎於價，根據適當公式的平均成本，外加合理的利潤，分級釐訂收購價格，使品質優良與成本低廉者，得以繼續發展業務，劣質者自然漸被淘汰。久而久之，產製區域自趨集中，管理亦較便利。計算成本與利潤之標準合理，分配於是改良。專賣價格畫一，品質等級亦標準化，則交易方式簡便，且易適應消費。

可知專賣制度，不僅爲一種科學理論問題，在實務方面，促進生產，平衡分配，改良交易，適應消費，在在均與技術有關。我國力行民生經濟，綜合民族國民衆福利，一方重節制私人資本，同時發達國家資本，生產與分配並重，財政、社會與經濟三大政策兼籌並顧。而專賣制度，實爲達成民生經濟之理想辦法。根據貨物性質，釐訂合理價格。利益均沾，負擔公平，使之持久而穩健。以專賣價格爲標準，領導一般物價作合理之波動，安定社會，貫徹主義，均力賴焉。

本書當民國二十八年春季着手寫作時，專賣制度尙少引人注意。原來計畫，是著作專賣論，在理論方面作一探討與分析，希望對於倡議工作略盡棉薄。原稿將屆殺青，乃聞當局有欲行專賣之說，因

又參照設計情形，增加實務研討，著爲專賣通論。我國專賣事業，雖已着手推行，但整頓制度，尙在搖籃時期，尤以專賣理論，各國尙少完整系統。本書掛陋之處，仍恐難免，希望讀者諸君不吝指正，以利將來有所改進。

民國三十一年三月二十九日吳立本

目次

第一章 總論	1
第一節 專賣釋義	1
第二節 專賣的性質	1
第三節 專賣的範圍	2
第四節 專賣制度的種類	2
第五節 專賣與經濟的關係	3
第二章 專賣政策與經營	4
第一節 專賣政策的分析	5
第二節 專賣政策與非常時期財政	5
第三節 專賣價格的原則	6

第四節 國人對於專賣政策的爭論……………八七

第五節 專賣經營隸屬的比較……………九五

第三章 各國專賣制度概述……………一〇〇

第一節 中國……………一〇〇

第二節 日本……………一二八

第三節 朝鮮及台灣……………一三六

第四節 歐洲各國專賣概述……………一四〇

第五節 各國專賣制度演進的趨勢……………一五二

第四章 中國專賣物品的選擇……………一五六

第一節 鹽……………一五六

第二節 糖……………一六一

第三節 火柴……………一六三

第四節 菸酒……………一六九

第六節 社會環境的改進問題	二四七
---------------	-----

附錄 現行專賣條例	二五〇
-----------	-----

一 戰時食糖專賣暫行條例	二五〇
--------------	-----

二 戰時菸類專賣暫行條例	二五六
--------------	-----

三 戰時火柴專賣暫行條例	二六一
--------------	-----

四 鹽專賣暫行條例	二六四
-----------	-----

第一章 總論

第一節 專賣釋義

第一項 定義

專賣兩字本爲漢文，但合併成爲一個名詞，並且用以表明一種制度，^度尚推日本採用最早。我國從二千六百多年以來，雖然斷斷續續的出現着與現代所稱專賣制度性質完全相同的事業，如春秋時管仲所行官山海政策，與以後斷續出現的權鹽、權茶與權酒等，但是都未採用專賣兩字爲名稱。因此在各種論著當中，對於專賣一名，便有種種不同的解釋。

在我國所有著作中，專賣一名除散見少數經濟科學辭典、財政金融辭典或商業辭典以外，在專門論著中只有在財政學一類的書籍中才可以發現，所以解釋起來，幾乎無有不以財政收入爲唯一着眼點，因此不免忽略了專賣制度全般的本義。即除表明財政方面的意義以外，對於社會政策與經濟政策的功用便全部抹煞掉了。在很多的財政學書冊裏，一論及專賣，便以財政方面的意義來解釋，幾乎成了一個通病。據財政金融大辭典解釋：「專賣（Public monopoly, Monopoly of sale）即官賣之另一名稱」，「官賣（Public Monopoly）政府爲財政上之理由，將一種物品收歸政府販賣者，均稱爲官賣，或稱

公賣，或專賣，如食鹽專賣，煙草專賣」，又云：「公賣(Public sale)，即官賣，又稱專賣」，至於解釋「財政獨占(Biscal Monopoly)」，乃基於財政上之理由而獨占，以圖政府收入之增收，例如鹽專賣，煤油專賣等」。這一類解釋，過去已經相當普遍，本不止該書所載。可見各書所論，有兩點值得注意的地方：第一，認為專賣、官賣、公賣、財政獨占等名稱完全為一種制度的各種不同的說法。第二，而且又都是從財政學方面立論。關於第一點，除公賣一詞將於下文另作分析以外，官賣的官字，古代使用最為普遍，現代則多半已用國家或政府兩詞來替代。如過去為一般人公稱為官業或官營事業的，現在都已改稱為國營事業或公營事業，用以表示與民營企業或私營企業對稱。但物品雖由國家經營，如不加以獨佔，仍與(Monopoly)的字義不符，亦即失却專賣的本質。所以專賣事業雖可收歸國家(廣義的講，應包括各級政府)經辦，但仍只能算是國營事業中一種含有獨佔性質的事業，所以單是官賣，未必即是獨佔，因之對於專賣的本義尙欠明顯。至於第二點單從財政方面着眼，也許是因為各國在辦理專賣的初期，都是把財政收入擺在第一，社會政策與經濟政策的目的都擺在其後的關係。這是專賣制度在時空方面任務演進不同的問題，如果仍單以財政收入作用的專賣來代表整個專賣的意義，而有加以增補的必要。至於「財政獨佔」一詞，除與西文字義尙難勉強配合得上以外，澈底的解釋起來，前提是未將專賣與普通所指一般獨佔企業加以辨別，所以當作財政方面的獨佔企業，或獨佔金代表專賣制度更成問題。因為單就「獨佔」兩字而言，英文(Monopoly)一字包含我只能為，人真可爭的意思甚重。政府征收租稅本就含有這種意思非常濃厚，所以近世各國租稅制度的演進，都是對於詞

一對象禁止重複課稅的現象，征稅是純粹爲財政收入的，而且是獨佔性質的，所以財政獨佔一字，用以解釋專賣甚不完備，反而與征稅的性質相接近了。此外經濟學大辭典解釋：「財政獨佔是指煤油、食鹽等專賣，以增加財政收入」，至於解釋專賣的意義，則作爲「有專售某種物品之權」，這是比較能夠接近專賣本質的一種說法，但因未能指出專賣的主體，所以仍無法將與私人獨佔企業相混淆的地方加以辨別。

此外更有「公賣課稅」等等名目，如果以此來解釋專賣，不僅與以上各種說法同樣囿於財政方面，而且又混雜了專賣與公賣。通常在合理的財政制度之下（自然應以科學的財政思想爲前提），專賣制度既已由國家經辦，在財政方面，已經將稅金連同專賣經營的利益隱藏在專賣價格之中，即已往應征的稅金連同經營專賣所得的利益（也有人稱爲專賣利潤的）合併變成了專賣收入，則在合理的財政制度下，便不應由政府再設立一個稅收機關向同一政府的專賣機關課稅，或對施行專賣的物品重複課稅，所以除了在極端落伍的社會裏才於專賣收入之外更加課稅，在比較進步的國家裏，是不能許可這種重複而不合理的現象發生的，所以這類的名稱，比較起來相差得更遠了。

在分析上述各說以後，還有一個比較恰當的解釋值得提出的：「專賣者，乃國家對於某種貨品之販賣，限由國家任之」。因爲凡是一種事業，必須意義確切，界限分明，方能有軌可循，所以正名工作不可不講求。不佞分析各家說法，參照各國專賣制度精義，對於專賣一詞，認爲尚有進一步下一比較簡明而且完備的定義的必要。

專賣的義意，是指國家以獨佔方式從事販賣貨物的業務而言。簡賅地說，專賣者，國家獨佔販賣

貨物也。至於獨佔的階段，不僅可以獨佔貨物的販賣，而且亦可將物品的生產銷運等階層一併加以獨佔，以增加獨佔販賣的便利。舉凡國家實施專賣的物品，由私人產製的，則歸國家給價收買，人民欲取得消費，必須向國家購買，國家處於獨佔經營的地位，絕對排除私人或非專賣主體從事自由競爭。所以專賣制度在財政學方面講，是指國家以獨佔經營方式代替征收貨物稅中的消費稅而言。凡是應納消費稅的貨物，由國家獨佔販賣以後，即可不採取征稅的形式，而獲得與征稅相同的效果。茲為確定專賣的意義與界限起見，對於「國家以獨佔方式從事販賣物品的業務」一語，尚須將「國家」「獨佔」「販賣」「貨物」八字分別加以詳細詮釋，以澄清與其他事業混淆不明的觀念。

(一)「國家」專賣權柄應該為國家所獨有，其他任何私人都不可擅具專賣權柄，否則經濟割據，不僅妨礙國家的統一，而且將回復到已經落伍的古代區域經濟的階段，尤其是因為獨佔的主權被私人操縱以後，國民經濟勢必遭受重大的打擊。所以近世各國的專賣權無不屬於國家，也就是這個緣故。如今在確定專賣的定義時，必須冠以國家（中央政府與地方政府）的原因，實於辨別私人獨佔經營貨物買賣的壟斷行為關係極大。假如將國家與私人兩種主體事先不加以分別，專賣與壟斷、托辣斯、新狄加、康徹恩等私人獨佔企業，將如何分別得清楚？因此無論以任何方式研討專賣問題者，如果第一步不將專賣的主體——國家——加以確定，勢必無從求得正確的結論。

(二)「獨佔」國家經辦的事業極多，如交通與工業等舉凡供應人民衣、食、住、行所需的事業，幾乎應有盡有。專賣事業不過為各種國營事業中的一種而已。但在各種各類的國營（廣義的講，包括中央與地方所經營的一切事業在內）事業當中，何者得稱為專賣，何者不能稱為專賣，這種辨

別，主要的便要看是否具有獨佔性質爲轉移。在國家所經營的貨物販賣業務中，凡是具有獨佔性質的，不論目的如何，均爲社會公益也好，爲財政收入也好，爲經濟統制也好，更可以概稱爲專賣事業。不過獨佔的內容，又可分爲物品與價格二種因素。即國家施行專賣的物品，只許特定的機關才能從事經營（特定機關包括專賣機關的本身與經專賣機關特許的其他團體），其他一切未經特定的團體，不論公私法人或任何產銷廠商一概不許自由經營，而同時從事經營專賣物品的特定機關，對於物品的買價賣價，必須按照一定的標準。通在原則上，在同一時間同一市場內，同一等級的物品應該依照劃一的價格交易，而絕對不容在同一市場以內有兩種不同的交易價格存在。不過有時爲了顧全社會條件尚未具備的關係，事實上往往不能劃一價格，所以爲了遷就環境起見，也有根據劃一的原則，規定一種中心價格或最低與最高價格的，在此規定的限度以內，可以參照社會環境予以適當伸縮的餘步。要在原則上仍能維持獨佔價格的精義，因爲雖有最低與最高的差別，但這種差別的決定權柄仍然操在專賣主體的手裏，所以與獨佔價格，仍無根本的衝突。只有超出規定的界限而自由漲落的，才是爲專賣制度所不容。

（三）「販賣」 在國家經營的企業當中，如果不以獨佔販賣爲主，仍然不能稱爲專賣，但學者中亦有因爲現各國專賣事業多已超出販賣的階段，而認爲已經失去專賣的本色，實則擴充專賣內容，從事控制甚至直接經營產製儲運，但自始至終，專賣事業，仍以獨佔販賣爲契機，其他階段的控制，不過爲加強獨佔販賣的效能而已，可見販賣階段在專賣事業中所居地位的重要。

（四）「貨物」 國營事業，雖然具有獨佔經營販賣的要素，但是如果經營的對象不是一種物

品，亦不得稱為專賣。所謂物品的意思，應該是以該項物品的本身具有使用的價值，不論是原料品或原料加工製造以後，雖然此種物品的形式稍有變更而性質依然存在，而且足以供給消費或使用的，方得稱為物品。國家獨佔經營販賣的貨物，必須具備這種本身可供使用的性質，才能稱為專賣。近年世界各國，對於彩票的販賣，紛紛收歸國家獨佔經營，中西學者也多半認為是專賣事業的一種。但試加分析，彩票本身並非具有使用價值的物品，無論何人，不管擁有多少萬兆的彩票，亦不能直接以彩票作為滿足衣食、住、行等項消費需要。今姑且將購買彩票以後是否即能中彩一點擱置不談，即令已中的彩票，一般的情形，亦須先換成貨幣，再用貨幣購買使用物品以供消費（至於用已經中彩的彩票直接購買物品的情形極少，因為需要辨別真偽，所以在一般的情形之下，須先向指定機關兌取貨幣），可見彩票為取得使用物品的一種間接手段，本身既不能供給使用，亦不能直接消費，根據大多數學者所下的專賣定義以及不佞於本節所定專賣的意義，國家獨佔發售彩票，實以不算為專賣事業為妥。根據同一理由，國家實行印花稅，本為一種征稅手段，而專賣則並非租稅範圍，國家發賣印花，雖然採取徵收方式，禁止偽造，劃一售價，但印花稅票的本身既非納稅物品的標的，充其極亦不過是一種表示已經納稅的憑證；人民購買印花，僅能用於粘貼應繳納稅費的物品上，而況通常需要粘貼印花的物品非常之廣，如各種憑證，單據以及飯店旅館所製的發票帳單等等，本身尚不能列為使用物品之類。縱令退一步言，飯店帳單尚可作為已經享受消費的憑證，而粘貼印花稅票又為一種間接的納稅證明，至於畢業文憑之類，本身自始至終，不論時間如何長久，以及經過多少轉移，都不能成為一種發生使用價值的物品。所以政府發售印花稅票，縱然具備獨佔的條件，仍然不能列為專賣。以此類

推，火車、汽車以及輪船飛機票，雖然具有獨占性質，但因第一，飛機票等本身不是使用物品，而只能作為乘用船車飛機的證明；第二，乘船坐車，雖能享受一次，但所有船車飛機的所有權並未因此轉移給使用人，這又與現今學者所公認專賣的四十多種物品性質不同的地方。如果這類辨別不加重視，將使專賣事業的意義與界限久墜入五里雲中。

總之，在「國家」「獨佔」「販賣」「貨物」四大因素中，缺少任何一種因素，即不能稱為專賣。而且八字之中如果缺少一個，意義即現殘缺貶質。

第二項 界說

(一) 專賣與獨佔企業的同異

依據社會科學流行的傳述，所謂獨佔，大都是站在經濟學的立場而言，至於在財政方面，獨佔似乎成為專賣制度中必須具備的因素或骨幹，無獨佔即不宜稱為專賣。至於經濟學中所論的獨佔，係指某種經濟財貨的供應，受某人或某一團體作有計畫的控制，而排斥其他以任何方式或組織與之作類似競爭的經營，以便從操縱該項物品的價格入手，進而求得最大的利潤。是以獨佔的存在，一般均為大規模而且有計畫的控制或管理，獨佔主體的力量亦集中注重如何運用操縱價格的方法，以達到獲得最大利潤的目的。從歷史方面而言，通常此種狀態的出現，多為君主賜予特權的結果，而演進至於現代，除一部份法律上所授予的以外，大多是各種企業自由發展以後，社會經濟事業發生大魚吃小魚的結果，以致形成各種企業間興亡相對的畸形發展。如就獨佔的主權而言，又有由公家獨佔（Public

Monopoly)及由私人獨佔(Priavative monopoly)的分別。前者如我國的國營郵政、鐵路及日本的烟草樟腦與鹽專賣均屬之；後者如我國近百年以來的食鹽專商獨占運銷，國家為獎勵人民新發明的專利，以及近世一般含有獨佔操縱性質的企業均屬之。再以獨佔的起源而論，又有社會獨佔(Social monopoly)及財政獨佔(Fiscal monopoly)等類的分別，此項社會獨佔中的公共消費獨佔及財政獨佔，均屬於現代所稱為專賣的範疇。準此而論，可見專賣制度多有法律為根據，這不僅現代如此，且遠如我國齊、漢、唐、宋諸代的各項專賣政策皆然。至於獨佔，大抵都是自由發展的結果。尤其國家專賣與私人獨佔還有下列各種區別。

項別	國家專賣	獨佔企業
主體	公法團體	私法團體
方法	登記許可限制不 合理經營	自由競爭吞併小企業
目的	收益公益及經濟統制	最高利潤
原則	公平分配	壟斷市場
背景	法律的賦予	放任的結果

總之，通富在經濟學的立場上所稱的獨佔，係包括一切社會獨佔(Social monopoly)及自然獨佔(Natural monopoly)。而專賣則僅指社會獨佔中公益獨佔的一部份而言。是以獨佔未必即是專賣。