

專
賣
擴
張
論

專賣擴張論

第一 戰後財政上之租稅與專賣

此次世界大戰，是有史以來，未曾見過的。戰費之多，當不下四千萬萬圓。這些戰費，各國多半靠公債來開支。所以公債的額，合起戰前公債，當有四千萬萬圓以上。每年的債息，至少也二十萬萬圓。不單惟是，戰後還去幫助戰死者的遺族。戰中破破壞之城寨，軍艦，軍器，也須修理。戰爭雖已告完，為戰費一部份的這些經費，還要繼續開支。所以戰後各國的經費，一定大加膨脹。照我所見，戰後的經費，必數倍於戰前。經費既數倍於前，則不可無數倍的收入。那麼，這些收入，從何處可得呢？這是戰後不能不解決的大問題。所以戰後財政，難免不有一番的大變革。

戰後交戰各國的財政，固須由根本上改造，然而為戰後財政中心內，恐怕還是租稅

。但是租稅不是三倍四倍都可以增加的。試拿直接稅來說，縱把稅率抬高兩倍，也不是一定能得兩倍的收入。因為稅率愈高，則詭詐的申報愈多。流通稅也是一樣，稅率高則流通交易必減，租稅收入也因之而減。又如消費稅，用普通的徵稅方法（註）把稅率抬高，則不能順應擔稅力而徵收。所以在貧富的權衡上，甚不公平。收入也不能十分大。而且各人一面節省消費，一面又力圖漏稅，欲得大收入，更非易事。

因為有想漏稅的人，故不能不預防。想預防，則監視不可以不嚴密。欲監視嚴密，不可不多置稅務官。多置稅務官，則徵收費必增。徵收費增則稅收雖多，國庫亦無所利。於是乎，不能不有一種方法，使徵收費不增加，又可以順應擔稅力而徵收。且能多得租稅收入。能合這幾個條件的方法，惟有專賣。戰後各國，欲挽救財政困難，則只好擴張專賣制度。所以我敢斷言，戰後是注重專賣制度的時代。

交戰各國，在戰前多半已行專賣制度。如澳匈、法、意、俄、塞、土就是。惟有英德兩國，戰前未曾行過。然而德國戰前也曾計畫專賣煤油，事雖無成，也可見實行這個

制度的機運，很成熟了。就是德國的學者中，近來也有人極力主張實行專賣制度。謂能補救戰後財政的，只有專賣。雅斐氏（Jaffe）就是主張此說之一人。（Jaffe, Die Militärversorgung unseres Wirtschaftslebens-Archiv für Sozialwissenschaft u. Sozialpolitik, 40. Bd. 3. Heft, S. 526—531）甚至社會主義者，也有說專賣實非不得已的。（Braun, Elsterzeit actsmopol. Die Neue Zeit, 33. Jahrg. Bd. 1. Nr. 9. S. 85）德國的思潮，概可想見了。

英國素來以自由主義而立國，所以似乎要排斥專賣制度。然而大戰所遺下來的經費也很不少。若找不出適當的財源來應付他，則專賣制度，也不能置之不理。

這樣看來，專賣制度，在未行過的國家，須從新實行。已經行過的國家，也須擴張。這是戰後交戰國財政的大勢。

這個大勢，不單在交戰國為然，別的國家，也是一樣。因為近來文明各國的經費，一天膨脹一天，然而他方面還找不出適當的收入來應付。

日本戰後也須充實國防，改良交通機關，振興教育，獎勵產業。凡此種種經營，現在正想計畫實行。所以經費更加膨脹。那麼，擴張專賣制度，在日本也不失為戰後之一大問題。

據財政的現狀，而推論將來，則我們不能不斷為專賣制度，日盛一日。那麼，專賣制度，是否有應時代要求的資格呢？想解決這個問題，不能不先考究專賣的本質。

(注) 消費稅的普通徵稅法，可分為兩種。就是生產徵稅法，和流通徵稅法。生產徵法，為着在生產進行中的那一階段，實行徵收，生出三種差異。即在生產之初始而徵收的，(就是依原料的數量性質而稅的)謂之原料徵稅。在生產中途而徵收的，(就是依生產的容器或依半成品的數量性質而稅的)謂之製造徵稅。在生產終點而徵收的，(即依製品的質量價格而稅的)謂之製成品徵稅。流通徵稅法，也因其其在財之移轉流通中的那一個階段，實行徵收，生出兩種的差別。即在財之搬運中徵收的，謂之運搬徵稅法。俟財移到販賣者之手後再徵收的，謂之販賣徵稅法。

生產徵稅法和流通徵稅法，都有長處，亦都有短處。則沒有甚麼大弊病。稅率愈高，則漏稅的愈多，所以不容易取締。又如消費者所消費之財雖一，擔稅力量，則各有不同。所以這些所以方法，實不能照應擔稅力而徵收，則不可不順應人民的擔稅力。於是乎，纔有專賣徵稅的方法。

第二 專賣之本質

一

這裏所謂專賣，係指消費稅之獨占徵稅方法而言。凡應納消費稅之物，國家獨占其生產或販賣，或併生產販賣而獨占之之意，就是德語所謂 *Steuermopol*。我名之爲專賣，也不過襲用日本回來的名詞。所以專賣二字，不僅指獨占販賣而言。獨占生產，或獨占生產和販賣的意思，也包含在內。

國家要獨占財之生產或販賣，或將生產販賣一併獨占，則不可不將土地資本勞動結合起來，成一個企業的形式。所以由形式上看起來，專賣也算是國家企業之一。這點是專賣與普通官業相類的地方，雖謂之廣義的官業，也無不可。然而專賣的性質，與普通所謂官業的性質，大不相同，所以不能不區別。

專賣原以徵收消費稅爲目的。普通所謂官業，則沒有這個目的。本來專賣有時也兼

有警察上的目的，或國民經濟上底目的。然而他的主要目的，是在徵收消費稅。主要目的，既在這點，則雖兼有他種目的，原是無妨。普通所謂官業，都有國民經濟上底目的，有社會政策上底目有的，又兼財政上底目的。雖云有財政上底目的，也不過想多得收入的意思，並含有徵收消費稅的意旨。所以徵收消費稅目的之有無，實為專賣與普通官業所由分別之一標準。

專賣原以徵收消費稅為目的。所以可以專賣之物品，同時也可以徵收消費稅。可徵消費稅之物品，不外日用品飲料，嗜好品之類。所以專賣只發生於日用品飲料嗜好品之生產或販賣，如生產用品之生產或販賣，與銀行，保險，交通，運輸，彩票之經營，決無專賣發生，官業則不然，這些事業，無一不可為官業。這是專賣與官業所由分別之二標準。

專賣原是國家獨占生產或販賣。普通所謂官業，則國家無須獨占。縱要獨占，也不過因國民經濟上或社會政策上之必要。國家若將官業獨占，則形式固然與專賣一樣。但是官

業之獨占，係因國民經濟上或社會政策上之必要，所以不一定要獨占價格。國家可以格外克己，只取競爭價格，甚至只取與手數料相近的價錢。譬如郵費，電報費，鐵路運費之類就是，專賣則不然，其目的原在徵收消費稅。所以一有重稅之必要時，須取獨占價格（Fieberg, Finanzwissenschaft, 12. Aufl. S. 75. Scheel, Erwerbseinkommen. Steuern. Schoenberg, Handbuch der Politischen Ökonomie Bd. III, 4. Aufl. III, 5）。總之官業是依經濟政策社會政策而取費或定價。專賣是依稅政策而定價錢。這是專賣與官業所由分別之第三標準。（註一）

觀上面所述，可知專賣與官業，根本的性質，各不相同。然而學者往往拘泥於獨占底形式，將二者混而為一。在德意兩國的學者中，常常見的，（註二）這的確是錯了。日本政府所提出議會的預算中，也將專賣局益金，劃歸官業收入裏頭。日本帝國統計年鑑，也仿他的辦法。這是由德意學者，同一樣的錯誤。

（註一）消費財不單可以為最終消費，且可以為生產的消費，但傳統的經濟學，每每將生產財與消費財

賣價格，務要低廉。如鹽、煤油、電力之類，往往有這個必要。然此不過例外，專賣所法重的，還是最終的消費。對於最終的消費，自不能不取獨占價格。

(註二) 德國學者所謂 *Die Monopole*，是包括專賣和官業而言，如康拉德 (Conrad) 科因 (Cohn) 兩氏便是。Conrad, *Finanzwissenschaft* 6 Aufl. § 5. Cohn, *System der Finanzwissenschaft*, § § 282-296 又有些學者，把專賣和官業合攝起來，作為國庫的特權 (*Die Fiskalrechte*)。安分巴哈氏 (Umpfenbach) 就是其中的一人。 (Umpfenbach, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, § 192 ff) 這大概是以專賣和官業，都是出君主特權 (Regalia) 而胎和來，根據沿革上的理由所以這樣說的。

意國學者多半把專賣為 *Le prerogative fiscali*，或稱為 *Monopoli*，使關及 *dazi* 和內地消費稅 *accise* 對立。其所謂 *Monopoli*，定把嘉諾 (Como) 包括在裏頭。如嘉諾 (Cossa) 格刺濟安泥 (Graziani) 羅麟泥 (Lorini) 就對。 (Cossa, *Scienza delle finanze* pag. 141 — Graziani, *Istituzioni di Scienza delle finanze* 2ed pag. 564 — Lorini, *Scienza delle Finanze* § 100 — § 103 § 179) 甚至把官營的保險包括在裏頭的也有。尼察 (Nitti), 佛羅拉 (Flora) 兩氏，就尼察 (Nitti), *principi di Scienza delle Finanze*, 4ed, pag. 78f-815. Flora *Manuale della Scienza delle Finanze*, 4ed pag. 494) 他們幾個人，都是不把專賣和普通官業區別。

專賣的性質，原與普通官業不同。這是上面已經說過。專賣不單與普通官業不同，

就與消費稅，也有不同的地方。這一層，是不可不知的。專賣是應納消費稅底物件，由國家獨占其生產或販賣的意思。所以國家販賣這種東西的時候，可以把他的價格抬高。其高於普通價格的部分，似乎就是消費稅。然而實際上，國家實行專賣的時候，消費稅究占賣價幾分之幾。這一層，國家並不劃明。雖云專賣，也不過係獨占的道理而經營，所以學者之中，有的說是賣價超過獨占財之生產費時，超過之部分，即為消費稅。瓦格涅氏（Wagner）就是這樣主張（Wagner, Finanzwissenschaft, 2. T. Aufl. S. 705）。有的以為專賣益金，（就是由獨占而得的利 *Monop. oligewinn*）就是消費稅。如策勒氏，就是這樣主張（Zeller, Aufwandsstern im Schoenberg, sehen Handbuch der Politischen Oekonomie, 4. Aufl. 3. Bd. S. 172）……前者是由賣價立論，後者即由企業全體立論。論法雖不同，其歸則一。若依這些學說，則國家難行專賣，亦不能得企業的利，這樣說起來，恐怕就有人反對，說是專賣為國家企業之一，既是國家所經營的企業，則國家得企業的利，自屬當然的事，所以專賣益金，除消費稅之外，又包含企業利益在內。厄赫堡（Ehberg

氏也說，賣價除夠償生產費並獲普通利益之外，還要抬高，則抬高之部分，就是租稅 (Eheberg, Finanzwissenschaft, 12. Aufl. S. 75) 但是國家實行專賣，原不是想藉此而圖企業利益，想得企業利益而經營的，只是普通所謂官業。這是專賣與普通官業不同的地方。那麼，謂專賣收入之中，含有企業利益，則未免與企業的本質不相容了。所以我還是贊同策勒氏之說，以專賣益金為消費稅。

專賣益金，就是由總收入中，除却企業費之後，所剩國來的部分。企業費的種目，不一而足，然而官吏的俸薪，實行專賣時所買工場的價錢，以及購買各種物件的費用，賠償價金的利息，凡此幾種，可算是重要的一部分。

專賣益金既然與消費稅相當，則我們不能不把他分析起來，看他來源，究在何處。

第一專賣益金 是因取獨占價格而得。獨占價格，是獨占家看現在的需要狀態如何而定，務要在全體上，獲利最多為目的。所以獨占價格，是比競爭價格高，但是不一定是很高的價。若專賣的目的物為必須品，則不問價格多少，社會不能不需要。所以獨占

價格，益可抬高，專賣收入，也因而益大，又人口益增，富力益進，則社會的需要益大，所以越發可以抬高獨占價格，多得專賣收入。這樣看來，專賣收入，可算因時世進步而增加。

本來獨占價格益高，則消費者愈不喜歡，但是抬高獨占價格，也無非因財政上之必要，若無專賣，則不能不增徵消費稅，所以不能不說是專賣而消費者就增其苦痛。

觀上面所述，可知專賣須取獨占價格。雖云獨占價格，東西一樣，則價錢也是一樣。所以消費財之價，全國都是一樣，並不因地方而有所變更，昔時歐洲的鹽價，各處不同。後來成了專賣，價錢纔劃一（Conrad, n. a. O. 1915）。這一層，在國民經濟上看起來，倒是很有可喜可賀的。

國家既然成個獨占家，則價格也由他自由決定。所以他要定差別的價格，也未嘗不可。譬如品質不同，表面的裝樣，或其他貨物的外形不同，則分做幾個等級，要幾種價錢。比方煙草之中，有幾個階級，價錢各不相同，這就是一個通例。（註一）國家若要差

別的價格，就能順應購買人的能力，取相當的價錢。這也無非適用量攤力稅的原則，考量稅攤力攤力之大小而增減其稅額。這個目的，在消費稅流通稅徵收法方面，是不能達到的。但凡消費者購買物件，都自量自己的能力，所以價錢雖不同，他們所感的痛苦也不大。然而由國家方面看起來，那就得很大的收入了。所以專賣算是增加收入的一個方法，並且使人民不堪痛苦，又能順應其担稅力而取的。

專賣益金，不僅因獨占價格而生。企業費減少，也是一個原因。企業費之中，固然也有因成爲專賣而減少的，然而此外可以減却許多的零賣商人和中間經手商人，又無須廣告，省却這些經費，也很不少。所以由國民經濟上看起來。專賣是省減企業費的。所謂專賣純利，無非由總收入中，除却企業費之後，所剩下來的部分。企業費益少，則純利益多。換句話說，企業費愈少，則消費稅的額愈大。而且人民又不覺得有負擔的痛苦。因爲這種收入，是由物品負擔，並不是由人負擔，譬如生產者，因爲要納原料稅，極力節省企業費，事實上已不將此項負擔，轉嫁於消費者一樣。這也可以算是一種的轉銷。

(Abwälzung)

觀上面所論，可知專賣因獨占價格，因差別價格，因企業費減少，所以得很大的收入，並且人民比較不覺苦痛，又能順應其担稅力而徵收，這是專賣與普通消費稅不同的地方。(註二)

(註一) 試拿啤酒來作附例，照日本現行的酒稅法，凡含有酒精二十三度以下的清酒，不問酒之好醜，每石須納二十三圓的稅。若歸專賣，則可以因酒的好醜，或依其他的標準，分做幾個階級，取別個價錢。

(註二) 專賣原是消費稅的一個形式，所以不能拿來與官業併為一談。但是專賣又與普通的消費稅不同，收入雖大，人民不甚覺得有負擔之苦。所以統計上應該把他分別列出來。譬如一國的財政統計裏頭，專賣基金，因應列為消費稅收入中之一項，但是不應把他和消費稅收入合編計算，以便考究負擔租稅的輕重。

第三 專賣範圍及其擴張

我們把專賣的本質，研究之後，可以知到專賣是使人民不甚覺痛苦而能獲很大的收入。戰後用專賣來救濟財政困難，是很適當的。所以由本質上看起來，專賣算是補救戰

後財政的一個大好財源。

一

由本質上看起來，戰後的財政，自不能不注重專賣。但是我們並不是主張一切的東西，都可以由國家專賣，專賣之所以為專賣，不可無一定的條件。依這樣的條件而定。則專賣的範圍，自有一定，那麼他的條件是甚麼呢？

在本質上看起來，專賣只能發生於應納消費稅之物品。這種物品，總不外日用品嗜好品和飲料。換句話說，不外供一般消費的多量生產品。這種生產品，若在財政學理上。不該徵消費稅的，那也就不應歸國家專賣。如穀物肉類便是。在戰時中，也有國家獨占穀物商業之例。這是想調節穀價，使穀物的分配，不至有過不及之弊，並非想徵收消費稅的。所以只可以稱為官業，不能算是專賣。縱然戰後，國家還把他繼續獨占，然而他的官業的性質，還是未變。與我這裏所謂專賣，迥不相同，總而言之，專賣的目的物，不外可以徵收消費稅之多量生產品。這是第一個條件。

專賣是國家獨占生產或販賣，或并生產販賣而獨占之之謂。所以國家自技術上不難生產販賣的東西，纔適於專賣。譬如美術工藝之類，要生產家種種的熟練，故不宜專賣。又如生產手續過於緻密的東西，也不適於專賣。凡可以專賣的，總不外生產手續，比較簡單，只要普通的技術，就可以生產，或可以用機械生產的東西（Roscher-Gerlach, System der Finanzwissenschaft. 1. Bd. 5. Aufl. S. 165）。再拿販賣來說，譬如容易腐爛，或容易枯萎的東西，如魚菜之類，也不適於專賣。概而言之，要國家在技術上容易生產販賣的東西，纔好專賣。這是第二個條件。

專賣是國家的獨占。所以不易獨占的企業，不宜專賣。適於專賣的企業，必須就人和地兩方看來，均為比較集中的。若是企業散在全國，到處都有，且由無數的人經營，則國家縱想獨占，也非易事。只看這點。可知國家獨占穀物的生產，是不可能的了。又如不產於國內，專靠外國輸入的東西，國家若禁止個人輸入，他就可以獨占販賣。這樣的商業，縱使國家不獨占，事實上也往往集中於壟斷商人之手。

企業的集中，本來不一定要聚集於極少數人的手，但是企業家的數愈少，則越發容易專賣。因為企業的數益少，則國家益容易收買起來，改成專賣狀態。日本實施煙草專賣以前，就是這個情形。凡在今日多量的消費品，由幾個公司生產的企業，都具有這樣的條件。如日本麥酒釀造業製糖業煤油業之類就是。清酒的釀造，多半是屬於個人企業，與上述幾種不相同，然而近畿一帶的個人釀酒事業，規模比較大，企業的數，也不算多。所以改為專賣，也不是不可能的。

企業若是集中到極點的時候，那就變成歸一。譬如托辣斯，就是一例。這就是未歸專賣之前，已經成為民間的獨占了。把民間的獨占，改為政府的獨占，原是社會正義的要求。沒有甚麼不合。而且對方只是一個公司，或是一個托辣斯，賣買交涉，也容易辦。若想把全國各處的事業，弄成歸一，恐怕不容易做得到。因為他們事實上的勢力，也很不小，交涉也比較困難，但是企業既歸一，則有所謂獨占價格，企業家當然得很大的利。若是要買收他，自不能不以他的收益為標準，而還元計算，決定賠償的價錢。如