

美國政府與政治

第二編 下冊

CHARLES A. BEARD 著
鄒 遠 猷 譯

國立編譯館印行
商務印書館印行

美國政府與政治

第二編 下冊

CHARLES A. BEARD 著

國立編譯館編譯

鄒遠猷譯

國立編譯館

中華民國二十九年十二月初版

Ⓢ(386181B)

美國政府與政治第一編 二冊

American Government and Politics

二冊實價國幣貳元

外埠酌加運費匯費

原著者 Charles A. Beard

譯述者 鄒遠猷

出版者 國立編譯館



發 印 發

第二十七章 邦財政

美國早期的邦憲法，對於邦政府動支款項，徵收租稅與發行公債的權限，所加之拘束極少。各邦議會可以儘量利用機會。因此濫支款項；不顧體面，爭取公款，以謀地方和私人的利益，而使立法程序受其玷污；馴至債臺高築，有時竟抵賴不償；對於運河、鐵路和製造公司，則以額外津貼之方式予以鉅利；並藉租稅之豁免，以給與特殊之利權。迨十九世紀中葉，某數邦信用之低落，竟使國內外投資人受其驚駭。嗣後每屆憲法會議，極注重財政問題；於是控制議會之方法次第擬定，以防止其鹵莽行動。故在討論邦財政問題之先，對於邦政府工作時所受之限制，實有研究之必要。

憲法上的限制

依照昔時的規律，凡財政法案必須由下院動議，這規律在盎格魯撒克遜的政治上曾經是很著名的；但現在各邦憲法中載入此項規律者不到半數，有許多邦竟明文廢除之。紐約的憲法規定：『一切議案皆

可由任何一院動議；而甲院所通過之一切議案，皆得由乙院加以修正。』但爲禮貌計，參院常以創議財政案之權利讓與下院。我們即使對此項年代久遠且有榮譽的主義予以相當尊重，仍不能謂此可恃爲任何保障，以制止議會中處理財政案時之輕率與舞弊。

防止浪費最重要的保障，或許要算議會發行公債的權限所受之限制罷。有時負債的數額是有一定的，或以財產課稅時所估定的價值之某百分比爲限；還可有一種例外，即舉行複決時如經投票人核准，仍可爲特別用途而增加負擔。就一般言之，邦議會絕對不得以公款或信用貸款與任何私人或團體——因往昔各邦曾濫發公債以疏浚運河，並津貼鐵路公司，故現在有此反響。照例各邦又不得爲各城市、各縣區及其他更小的地區負債，或爲之代償債務。通常還有一種條文，與此種限制並存，責成議會於發行公債時，須準備逐年付息與到期還本的基金；有時對於基金特爲嚴密之規定，使未償之債券到期可以贖回美國各邦的信用，昔時每甚低落；現已因此種限制而提高，使各邦債票在公共市場上可稱爲首屈一指的有價證券。

當邦議會得自由課稅之時，往往多開例外，濫施特惠，故在此範圍內亦有嚴加限制之必要。如欲維持稅務之常規，主要的方法，即由憲法條文規定：凡一切不動產、動產、貨幣、信用，以及私營公司的債票與股票

之投資，皆須按照其實際之貨幣價值估價，且估價時必須一律看待；惟宗教、教育及慈善機關之房屋與其他產業則當然除外。一切財產必須同樣課稅，此項原則，初看似很公平，但經驗告訴我們，欲據此以求公道實不可能。邦和地方之評價員無論用任何方法，都不能查出一般公民藏在保險箱內的無形財產，如股票與債票之類。像紐約、馬薩諸塞和威斯康星等邦，幸得徵收各種樣式之稅；但他邦人民則因徵稅時遵守一視同仁之規律而受害不淺，他們常常要修改憲法，以核准財產之分類課稅，或核准所得稅及他種稅之徵收。

欲使議會中指撥款項，能不越常軌，保持公開，現在最通用的方法，即將下列各原則之一部或全部採入憲法之中。凡款項必須依法指撥，始能向金庫動支；每種徵稅的法案，必須規定稅款之用途；財政案最後通過時須付表決，並須記錄其贊否兩方之票數；邦的信用不得給與或貸與任何私人或團體；總督得否決撥款議案中的單項；普通撥款議案中，除邦行政、立法和司法的經常開支及某種特定用途的開支外，不得包括其他項目；款項之指撥，不得逾一年或兩年以上；在議會會期最後五日之內，不得通過歲入案。

撥款與撥款方法——預算案

各邦所擔任的職務雖各不相同，其撥款法案所包括的項目雖以千計；但聯邦戶籍調查局 (Federal Census Bureau) 卻毫不費力的把邦款開支分爲十一個不同的項目：即一般施政；人身與財產之保護；天然富源之發展與保存；健康與衛生之維持；公路；慈善事業；醫院；和懲戒；雜項；教育娛樂；公營業務；以及債務之償付皆是。把四十八個邦政府合計起來，每年各項開支總額幾達十萬萬零七十萬元之鉅。

因美國邦議會撥款的實施方法尚在過渡期內，故欲求了解，最好從參考陳法入手。無論在過去與現在，從無某邦的財政廳長會負責向議會提出一紙收支相抵的預算案，把歲出與歲入的建議列入其中，並爲之出席辯護。撥款的傳統方法，就是讓每一個議員任意提出多少動支款項的議案。如變更選舉票和選舉手續的行政法案，在印刷與職員薪給方面，動輒糜費鉅款，亦皆輕意提出，毫不計及其所需之費用。

撥款案及其他須支公款的法案係付與各種委員會分別審查；兩院中沒有一個委員會能控制一切動用公款的計劃。邦議會中所通行的，即委員會制度和議員們爲通過彼此的議案而互相幫助的制度，撥款議案即係在此種制度之下，逐一提出討論，次第通過，而不甚計及其總數。最後於會期告終之際，即將大批撥款議案趕快通過，咨送總督，候其贊同或反對。如總督有否決單項之權，他便可任意割裂議案。非到總督覆核竣事之後，那次議會會期實際動支的款項究有多少，應籌措多少歲入始能付清各案所需的款項，

皆不得而知。

當納稅負擔尚輕之時，一般公民對於邦議會亂七八糟的方法並不十分注意；但最後卻起而圖之。紐約市政研究局自一九〇七年成立以來，日益注重預算之編製，認此爲一切善良行政之基礎，後來實行工作的人對於「理想家」乃開始注意。一九一一年克勒維蘭德博士 (Dr. Frederick A. Cleveland) 任塔夫脫總統任內的經濟與效率委員會 (Felt's Commission on Economy and Efficiency) 之委員長時，曾促全國注意預算問題之重要。四年之後，該局向紐約的憲法會議提出一個改革預算的全盤計劃；並據此擬就一種規定併入憲法草案之中，此項憲法提到投票人之前，竟遭否決。不過此種理想，依然傳播甚廣。當時威斯康星和加里佛尼亞已經制定法律，欲採用某種之財政制度；不到十年，在聯邦內的各邦對於開國者所遺留下來的撥款方法，幾乎都加以抨擊。如加里佛尼亞、路易斯安那 (Louisiana)、馬里蘭、馬薩諸塞、內布拉斯加、紐約和西·維基尼阿 (West Virginia) 等七邦，皆已將改革案併入憲法之中。在其他各地，則以法律規定之。

我們可以想見，各邦的新預算法，性質極不相同，年年都有所修正，欲爲全部之說明實不可能。但有若干原則爲各邦預算法所同具。第一，即關於統一的歲出歲入計劃書——預算案——之編製，皆欲使其責

任集中而確定。美國立法人員於創設負責機關以擬定財政計劃時，曾試用過四種方式：（一）最風行的計劃，即使總督負責編製預算，而提出於議會之前。這就是「行政」預算制度，一九一六年經馬里蘭採用，且日益爲人所贊許。（二）其他各邦則將擬定財政計劃的任務付與一種行政理事會，其構成份子或爲該邦之高級官吏，或爲總督或議會所遴選之邦官吏與公民。（三）在少數情形之下，預算之編製係由一種立法與行政的聯合理事會辦理，其中包括議員與邦官吏。（四）有些議會則不欲放棄其特權，而將預算之編製付與議會中某委員會辦理。

第二、此項新立法工作，對於主管此事的權力機關向議會提出之預算案，極注意其內容。關於此點，馬里蘭的憲法修正案是很確定的。案中規定：預算內對於下年度歲出之建議與歲入之估計，及歲入盈虧之預測，應有一個完備的計劃。預算案必須附以一紙說明書，揭示：（一）上兩個會計年度中每年之歲入與歲出；（二）收支對照表；（三）該邦之債務與基金；（四）預測指撥款項之每一會計年度終結時該邦之財政狀況如何；（五）提出預算案的總督對於該案之說明。

編製預算時第三種極重要的元素，即當預算案既由編製的權力機關提出後，議會應採用何種手續以處理之。但在這方面的問題，尙未邀充分之注意。如議會得任意處理預算案，割裂預算案，通過無數特別

撥款議案，對於編製預算者之建議置諸不理，則雖有最審慎之財政計劃，仍少裨補，或竟毫無益處。此乃顯而易見之事，有少數邦對於由此所牽涉之問題，已在設法應付。

1. 馬里蘭規定：在總督所提出的預算案尙未最後決定以前，議會不得討論其他任何撥款案。此項規律至少使邦議員於辦理陸續提出之個別案件以前，須先集中其注意力於一種完整的平衡的計劃。

2. 議會對於總督所提出的項目可否任意擴充或增加呢？這是一個爭點。如議會不能擴充提出的預算案，而僅能減少之，則議會不能議決需要款項的新法律，不能擴大已在進行之職務。這顯然使議會受創甚鉅，而將舉辦一切邦營新企業的權限轉授於總督。反之，如議會對總督的預算案得任意處置，則議會不免忽視預算，濫事割裂，或使用有玷聲譽之方法。故在少數邦內，此問題已得到一種折衷辦法。馬里蘭規定：議會不得擴充或增加總督的項目，僅能減少或刪除之；但在通過總督的預算案以後，議會卻能以特種議案的形式從事增加與擴充；惟總督對之得行使否決，且此種增加與擴充，須由議會規定必要之歲入，以資挹注。內布拉斯加則許議會以五分之三的票決擴大行政預算案，並剝奪總督對一切補充撥款案的否決權。

3. 議會當研究總督的財政計劃時，可否讓總督參與呢？在馬里蘭，總督和行政官得出席議會，對其所

提出之預算案加以申說或解釋，如經議會請求，則非出席不可。

在維基尼阿(Virginia)議會中，主管撥款的各常置委員會於接到預算案後五日之內，必須聯合起來，對預算公開訊問；總督及其代表皆有出席發言之權利。

現在欲爲此種新預算法結一筆總帳而估計其效果，尙嫌太早。在馬里蘭等邦，對於立法手續之控制頗嚴，其所施行之預算法，實使該邦財政益易了解，使經費益公開於衆，並能遏止通過動用公款的地方議案與特種議案之趨勢，這是毫無疑問的。但我們不能謂此已達理想之目標。我們對於法律的條文未免信仰太過，對於政治上的習慣太不注意了。

如議會無擴充總督預算之權限，僅能削減預算，則議會的領袖將面晤總督，必要時且將以割裂其預算相恫嚇，而迫總督加入特別的項目，以爲和平磋商之代價。此種手段，屢見不鮮，現在還正在運用。故行政預算案雖膾炙人口，仍不能常定其責任之所在。不問其表面如何，此種責任仍是分散的。新法律對於編製預算之重要與積極理財術之必需，固甚注重，並已採取有益之步驟，以減少舊制之混亂現象，而形成一種秩序井然之制度；但工作未竣，仍須努力。

紐約市政研究局鑒於此事所牽涉之政治問題比較重大，乃計劃「一種理想的預算制度」，其內容

如下：

1. 將一切官署、事務署、理事會和辦事處歸併為數廳，而隸屬於總督，由各廳長官組成總督之內閣。
 2. 預算案由行政部編製，內閣及總督均須為預算負責。
 3. 議會採一院制。
 4. 預算案不由各常置委員會討論，而由議會召集公開的全院委員會討論之，總督及其閣員均出席。
 5. 議會對總督的預算案不得有所增加；如欲增加，必須在行政預算案成立之後，另以特種議案的形
式通過，惟總督對於此種議案得行使否決權。
 6. 如遇意見完全不合，則總督有權解散議會，另行選舉。
- 編製預算時，收入方面不及支出方面之使人注意。各邦中約有半數，其籌措歲入的習慣，乃以普通法律為根據，年復一年，此種法律仍是有效。在此等邦內，議會指撥的款項計有總數，並對估價的財產確定稅率。當採用一般財產稅之時，此種辦法固能推行盡善；但在稅制較複雜之邦，則一部份歲入須根據每次會期重新議定的法律徵收，而其餘部份則以繼續有效的法律為根據。

因議會中缺乏一個負責的財政長官，而議會於會期告終之時，每將撥款草案率通過；所以收支兩方

往往缺乏調劑。惟馬里蘭的制度責成總督提出收支相抵的預算案，並令議會籌備一切補充撥款案的款項，假定對邦政府的行政部與立法部的關係不能加以劇烈之改變，則此制實為補救財政混亂之最良方劑。

徵稅與評價

邦的歲入有六種主要來源：(一)徵稅；(二)公產的收入，如運河、森林與地產是；(三)執照、特許狀、和成立許可證所收之費；(四)因違犯刑法而科之各種罰金；(五)公款利息；(六)聯邦政府所給予之協款。此處所特別研究者僅為第一種。

1. 一切動產與不動產，皆由地方評價員估價，而課以一定之稅率，此稅為邦歲入之主要來源，幾達百年之久。按此種邦稅，即凡估價一元，課稅若干密爾（譯者按 *mill* 為美國一種貨幣，相當於一元之千分之一），再加上地方當局所徵收之地方稅，而解歸邦金庫。某數邦雖已將一般財產稅廢除一部份，或已完全廢除；但此仍為多數邦所依賴之主要稅源，由此所得之收入，約佔邦稅與地方稅總額之四分之三。

遍合衆國全境，一般財產稅的開辦和徵收方法，幾乎完全一致。每居民區域內所有的財產，皆分別由

市、鎮或縣區當地的理事會或評價員註冊估價。爲徵集關於稅務的材料計，評價當局乃用印刷的空白格式紙，上有一冗長的財產表，凡可想到的各種財產一概列入，如房屋、地產、鈔票、債票、鋼琴、錶及牲畜等皆是；對於評價區域內每一住民所有之各種財產，皆多方以求估定其價值。

從這些表中，即可知道市鎮或縣區內一般財產的總價值，於是應用議會所課的稅率，即可算出應納於邦庫的數額。如以市鎮爲評價的單位，則常由縣理事會負責，以平均各單位所估定的價值。各縣當局對於其轄境內的財產每每估價過低，藉此減輕該邦所加之負擔，邦議會有鑒於此，乃創設一個中央平準理事會，以保證全邦估價之一律，於是可以糾正評價員的工作，並使各縣對邦庫之輸將各盡其分。

迨美國從農業時代進化工商業時代之際，便發生許多關於一般財產稅的嚴重問題。往日的財富，幾乎全是些有形的物件，如地產、房屋、牲畜之類，或爲有公開記載之不動產典當，所以那時的評價員很容易將區內每一住民所有之一切財物列成頗完備而精確之表格。但當合股商店和公司出現之時，投資人可購買遠在他邦甚至在外國組織的公司之債票或股票，並將此種票據鎖入保險箱內，評價員對於其地區內應課稅的財富，已不能週知。

因此及其他原由，各邦乃不得不修改其固有之稅制，搜索新稅源，並增加稅之種類，以補一般財產稅

之不足。其中定出許多權宜的辦法。第一、昔日一切財產所課之稅相等相同，現聯邦內有許多地方，已將此項規律大加改變，而贊成正式分別財產的等級，在估價與稅率上承認豁免與差別的辦法。有些邦仍主張依「實值」評定一切財產之價；惟對某數種財產——如地產債票等——所科之稅率不同。其他各邦則對一切財產科以同一之稅率；惟對一部份財產估價特低。例如一九二四年路易西安那 (Louisiana) 的法律規定：每種股票與債票應按照其市價百分之十評價課稅。還有些邦則將某種無形的財產完全免稅，或就某數種加以區別。康內克的告特 (Connecticut) 對股票不課稅；對債票所定之稅率特低。有時對私人所有之林地、鑛產及天然富源特予優待，意在發展之促進之。此種將一般財產分類課稅的辦法，常使邦金庫所得於無形財產之收入，較在舊制之下為多，按舊制對無形財產係與房屋地產同樣看待。但剛纔所說的一切方法，無一種足裕邦用；現各邦正欲另闢稅源。

2. 在邦歲入之中，較新的來源要算是對死亡者的財產所徵之遺產稅。此稅在歐洲諸國雖早經舉辦；但在美國，直至最近始普遍採用——幾自一八九〇年始然——不過除少數邦外，各邦都已採用某種形式之遺產稅，而此稅之原則，正在各處繼續發展之中。稅率日益提高；隨遺產數量而增加稅率之累進規律，更是常常應用；對嫡系承繼人免稅之財產額日益降低；此稅並有對動產與不動產同等適用的趨勢。已有

此稅之各邦，皆在繼續改良其收稅的行政機關，尤其對於爲課稅而估定產業價值的方法爲然。

贊成此稅之理由，乃謂其易於徵收，且係加諸負擔能力最大之納稅人，因使各邦能從無形的動產取得一筆收入，此種動產在普通財產稅之下，大抵是免稅的。而且遺產承繼人對本邦並無任何勞績，故應由本邦加以一種特殊之負擔。至於反對此稅之主要理由，則謂其妨害大規模的事業；因此稅提取私人企業之資本，而用於不生產之途徑。

3. 所得稅自一九一三年開辦以供聯邦用途以來，頗洽輿情；現在採用此稅者已有十六邦之多，其中包括馬薩諸塞、維基尼阿 (Virginia)、紐約、北·卡羅來納 (North Carolina)、德拉瓦 (Delaware)、威斯康星及俄克拉何馬各邦。

4. 對公司所課之稅，乃爲各邦最豐富之稅源，已經普遍採用。但此一部份財政，發生許多繁難的問題。一個製造公司如在邦境內某一地點營業，則課稅比較簡單；因公司的財產便於估價科稅，與邦內一切財產相同，並可於其成立時，按其資本額之多少課以一種特別稅。可是鐵路、電報、捷運街車及其他類似公用性質之公司，根據特許或特權而營業，常帶有獨占之性質，則完全屬於另一種類。議會欲對此等公司課稅，則感覺困難。此種公司的財產之全部價值，固有一部份是邦內的有形物；但另一部份則爲公司所享有之

特權；還有一部份或係在他邦或外國營業。例如在俄亥俄營業之國民捷運公司，其有形財富之在該邦內者如馬匹、貨車、辦公處等，比較不甚重要；但牠的營業特權卻是很有利益的，因為牠能在俄亥俄各處與聯邦各部份之間運送貨物。無論在任何邦內，欲確定此種公司全部事業的價值，稅務當局大抵只得根據公司職員所編製的報告，此類報告並非能令人滿意之材料；而且課稅之時，各邦須審慎從事，不得與聯邦憲法中邦際貿易的條文相抵觸。爲應付此種困難起見，現在已想出許多的辦法：有些邦按公司財產估定的價值課稅；其他各邦則以公司的總收入或公司的所得爲準。

5. 各邦中有許多以營業稅與專門職業稅，供給邦或地方之用途，或同供兩方面之用，尤其以南部各邦爲甚。在有些邦內，僅有少數特別行業、專門職業、普通職業、及商人企業須課稅；在其他各邦，納稅的職業與事業，竟有三百或四百種之多。西·維基尼阿與南·卡羅來納則採用銷場稅，按照商人營業的分量徵收。賓夕爾法尼亞等富於鑛源之各邦，常課採掘稅，其目的物爲地下掘出之鑛物。

現在每以營業稅爲助地方零售商人打倒連環店（chain stores，譯者按此係在同一店主管理下零售同類商品之許多店鋪）之用，關於此點，應加注意。一九二九年北·卡羅來納似已爲此種鬭爭之先鋒，當時有一種徵稅的法律，因帶有此種傾向而被宣佈違憲，議會立即另制一法，目的相同，但不致受司法