

學 藝 叢 書

23

中 國 田 賦 問 題

劉 世 仁 著

中華民國二十四年十二月初版
中華民國二十六年二月再版

(35062.2)

學藝叢書
中國田賦問題一冊

每冊實價國幣壹元陸角

外埠酌加運費匯費

著者

中華學藝社劉

世仁

* 版 翻 *
* 權 印 *
* 所 必 *
* 有 究 *

發

加郵運匯費
行八人年九月五
日起售價加五成

上海河南路五

印刷所

商務印書館
上海河南路

發行所

商務印書館
上海及各埠

徐

序言

我國年來農民生活的困苦，農村經濟的崩潰，到今日可謂登峯造極的了。農村破產的原因，固極複雜，而田賦的繁重，捐稅的煩雜，卻爲助長農村沒落之最大的原因。我國的田賦，積弊甚深，其種類的複雜，名目的繁多，稅率的奇重，加以貪污的剝削，胥吏的侵漁，不顧民生，不恤民命，竭澤而漁。所以年來耕地之日益減少，荒地之日漸增加，農民離村之日多，土匪之猖獗於農村，無一非田賦的繁重，捐稅的煩雜之所賜。故今後欲圖復興農村，賑救農民，非澈底革除田賦制度不可。但是在此全國高呼復興農村改革田賦制度聲中，有人主張澈底改革徵收制度，嚴禁田賦附加，藉以剔除積弊，而減輕農民的負擔；有人主張實行土地的測量或清丈，以爲正本清源之計。更有人主張先從辦理土地陳報着手，然後實行徵收地價稅。究竟何種制度，纔能救濟農村，整理田賦，衆說紛紜，迄無定論。不過我們就大體看來，在今日欲談救濟農民復興農村，當先減輕農民的負擔，欲減輕農民的負擔，必

先廢除田賦的附加，是爲不可易之定理。

去年中央召集第二次財政會議，亦以整理田賦，嚴禁附加爲復興農村解除民困的要圖。行政院農村復興委員會成立後，對於各省農村狀況的考察，各縣田賦附加稅的調查，以及近來國人對於田賦問題之嚴切的注意，報紙雜誌，長篇累牘，時有評述，足見今日田賦問題的嚴重。

本書的材料，多係採集報章雜誌，政府公報及財政學等書籍編輯而成，費時數月，僅得如斯之資料。而民國財政史，田賦附加稅調查，中國經濟改造，文獻通考，通典，食貨志以及中國財政制度史，中國經濟年鑑，申報年鑑，地政月刊，統計月報，東方雜誌等書和雜誌，尤給了不少極有價值的指示和統計的資料。作者不敢掠人之美，於表示感激之餘，在此特爲申說。

末了，這部書只算是田賦問題初步的研究。此外有許多關於田賦方面更重要的問題，尙不能在此完全討論的。作者極抱歉仄，一方又因時間的倉卒，掛漏的地方，自然是很多的。很盼望國內賢達，隨時予以不客氣的批評和指正，那更是萬分感激的了。

目次

第一章	中國田賦之沿革	一
第一節	概論	一
第二節	三代之田賦制度	八
一	貢助徹法	八
二	井田制之實行	九
三	井田制之破壞	一三
第三節	兩漢之田賦制度	一七
一	田賦	一八
二	算賦	二〇

三	口錢	二一
四	更賦	二一
五	戶賦	二二
第四節	南北朝之田賦制度	二三
一	晉武帝的戶調法	二三
二	魏孝文的均田制	二六
三	北齊的授田制	二八
四	隋的田賦制	三〇
第五節	唐代之田賦制度	三一
一	唐初之授田制	三一
二	租庸調法	三三
三	楊炎的兩稅制	三六

第六節 宋元明清之田賦制度	三九
一 宋初之五賦	三九
二 王安石的方法	四一
三 元之賦制	四二
四 明之黃冊與魚鱗冊	四三
五 萬曆之一條鞭法	四五
六 清代地丁之合併	四六

第二章 中國田賦之現狀

四八

第一節 田賦之概額	四八
一 赫德對於賦額之擬議	四九
二 民國初年田賦之預算	四九

三	民八民十四兩年度田賦之比較	五三
四	最近之田賦預算	五八
第二節	田畝之概數	六四
一	民國前之我國田畝統計	六四
甲	中國歷代田畝人口統計表	六七
乙	清代各省田畝概數表	七〇
二	民國以來之我國田畝統計	七三
甲	歷年各省墾田畝數統計表	七三
乙	各省農戶田地統計表	八一
第三節	田賦之現情	八五
一	田賦徵收方法之概況	八五
二	現行徵收丁糧之冊票	八七

三	徵收與冊報之期間	八九
四	推收之重要及其積弊	九〇
五	畝法與田賦之關係	九二
六	預徵與借墊之弊害	九三
第四節	田賦之革新	九六
一	民國初年之改革	九六
一	改用銀元徵收	九六
二	規定徵收費用	九七
三	取消遇閏加徵	九七
四	減輕偏重賦額	九七
五	籌議清丈經過	九八
二	近年田賦之整理	九九

一 限制附加.....九九

二 豁免舊欠.....一〇一

三 禁止附捐.....一〇四

四 舉行陳報.....一〇五

第五節 田賦之積弊.....一〇五

一 關於徵收方面.....一〇六

1. 匿款.....一〇六

2. 抗糧.....一〇七

3. 逃糧.....一〇七

4. 漏徵.....一〇八

5. 飛灑詭寄.....一〇八

二 關於圖冊方面.....一〇九

三	關於糧串方面·····	一一〇
四	關於徵收員方面·····	一一一
五	關於糧戶方面·····	一一一
六	關於縣官方面·····	一一二
七	關於推收方面·····	一一三
第六節	田賦之影響·····	一一四
一	田賦及於農村經濟的影響·····	一一五
甲	摧殘農民之生產力·····	一一五
乙	減少農民之購買力·····	一一六
二	田賦對於政治之影響·····	一一八
甲	貪污的剝削·····	一一八
乙	軍隊的壓榨·····	一一九

三 田賦對於地方財政之影響·····	一一一
甲 影響地方收入預算·····	一一一
乙 破壞財政的系統·····	一一一
丙 違反國家的政令·····	一一一
第七節 田賦劃爲地方稅之理由·····	一一二
一 第一理由·····	一一三
二 第二理由·····	一一四
三 第三理由·····	一一四
四 第四理由·····	一一四
五 第五理由·····	一一五
第三章 中國田賦之理論·····	一二七

第一節	田賦之性質	一二七
一	田賦的特質	一二七
1.	收入的固定性	一二七
2.	對象的不滅性	一二七
3.	範圍的普遍性	一二八
二	田賦的普通性	一二八
1.	田賦是對物稅	一二八
2.	田賦是收益稅	一二八
3.	田賦爲直接稅	一二九
4.	田賦爲不轉嫁稅	一二九
5.	田賦爲地方稅	一三二
第二節	田賦之種類	一三二

一 依土地的形態而分	一三三
二 依課稅對象而分	一三三
三 按土地肥瘠而分	一三六
四 按田賦用途而分	一三六
五 按土地之利用情形而分	一三七
第三節 田賦之原則	一三八
一 財政上之原則	一三八
甲 收入多額之原則	一三九
乙 收入確實之原則	一三九
丙 有發達力之原則	一三九
二 經濟上之原則	一三九
甲 田賦不可侵入土地之原則	一四〇

乙	田賦不可妨害農民的生產力·····	一四〇
三	行政上之原則·····	一四〇
甲	正確之原則·····	一四〇
乙	便民之原則·····	一四一
丙	省費之原則·····	一四一
四	社會上之原則·····	一四二
一	普及之原則·····	一四二
二	公平之原則·····	一四二
第四節	田賦之課稅法·····	一四五
一	面積課稅法·····	一四五
二	等級課稅法·····	一四六
三	收穫課稅法·····	一四七

四	地價課稅法	一四八
五	佃租課稅法	一四九
六	收益清冊法	一五〇
第五節	各國之田賦	一五二
一	英國之田賦	一五三
二	美國之田賦	一五四
三	法國之田賦	一五四
四	普魯士之田賦	一五五
五	奧大利之田賦	一五六
六	日本之田賦	一五六
第四章	田賦附加稅之研究	一五九

第一節 田賦附加稅之沿革·····	一五九
一 前清中葉之附加稅·····	一五九
二 前清末年之附加稅·····	一六一
三 民國初年之附加稅·····	一六三
四 近年以來之附加稅·····	一六五
第二節 田賦附加稅之積弊及其整理·····	一六六
一 歷來徵收附加稅之標準·····	一六六
二 田賦附加稅本身之積弊·····	一六七
三 浙江省核減各縣田賦附加之辦法·····	一六八
四 江蘇最近擬定整理田賦計劃·····	一六九
五 中央整理田賦附加稅之決議·····	一七〇
第三節 田賦附加稅之種類·····	一七二

二十四省田賦附加稅之種類……………一七三

第四節 各省田賦附加稅之概況……………一八二

一 江蘇等七省田賦附加之概況……………一八二

二 各省田賦附加稅與正稅之比率……………一八八

第五章 中國田賦之整理……………一九五

第一節 徵收制度之改革……………一九五

拉西曼對於田賦積弊之意見……………一九六

一 徵收方法的改良……………一九七

二 徵收稅率之改良……………一九九

三 徵收機關之改良……………二〇一

四 圖冊糧串之改良……………二〇三

第二節 土地之測量與清丈·····	二一一
一 經界局清丈辦法·····	二一一
二 財政部整理全國土地計劃案·····	二一三
三 浙江省土地測量·····	二一六
四 清丈之程序·····	二二三
五 清丈之利益·····	二二五
六 清丈之困難·····	二二六
第三節 土地之調查與申報·····	二二七
一 土地之調查·····	二二七
二 浙江省的土地調查·····	二二九
三 土地之登記·····	二三二
四 土地之申報·····	二三五

甲	福建省的土地申報暫行章程·····	二二六
乙	江寧縣的土地陳報辦法大綱·····	二四一
五	土地陳報應遵守之原則·····	二四五
六	財政部辦理土地陳報之經過·····	二四七
第四節	土地稅之推行·····	二五六
一	田賦改爲土地稅之必要·····	二五六
二	田賦改爲土地稅之利益·····	二五七
三	實施土地稅之原則·····	二五九
四	土地法中關於土地稅之規定·····	二六二
五	關於土地稅之批評·····	二六六
六	廣東省實施土地稅的情形·····	二六七
第五節	整理田賦之程序·····	二七四

一	第一期之整理方案·····	二七六
二	第二期之整理方案·····	二七九
三	第三期之整理方案·····	二八〇
	第六章 中國土地行政概況 ·····	二八三
第一節	中央土地行政概況 ·····	二八三
一	關於促進行政事項·····	二八三
二	關於土地立法事項·····	二八七
第二節	各省市土地行政概況 ·····	二八九
一	江蘇省·····	二八九
二	浙江省·····	二九三
三	安徽省·····	二九四

四	江西省	二九五
五	河南省	二九七
六	湖北省	二九八
七	湖南省	三〇〇
八	雲南省	三〇一
九	福建省	三〇二
十	廣西省	三〇三
十一	甘肅省	三〇四
十二	南京市	三〇五
十三	上海市	三〇七
十四	北平市	三〇八
十五	青島市	三〇九

十六 江寧實驗縣·····

三一一

第七章 最近之全國地政會議·····

三一一

第一節 全國地政會議的意義·····

三一一

一 召集的原因·····

三一一

二 討論的目標·····

三二六

第二節 全國地政會議的始末·····

三二一

一 開會的經過·····

三二一

二 提案的內容·····

三二二

第三節 結論·····

三四四

中國田賦問題

第一章 中國田賦之沿革

第一節 概論

我國自古以農立國，國庫的收入，向以田賦爲主。而歷代的帝王，亦以田賦爲支付國用的唯一財源。唐虞時代，分國土爲九州，田亦因州分爲九等，因地質的優劣，而定課稅的多寡，政府所取給於人民的，是田賦的單一制，其稅率均爲什一。所以孟子說：「夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹，其實皆什一也。」貢，助，徹三法，在名目上雖有不同，而課稅皆什一。

這種貢，助，徹三法，都是靠人民來耕公田，人民除爲國家耕種公田以外，對於賦稅方面，卻沒有

什麼負擔的，降及春秋，諸侯因戰事繁興，需用日多，於是各國遂有向人民額外暴斂橫徵之事，魯宣公十五年，始就田畝徵稅。於是什一的稅制，纔被破壞，迨至周末王室衰微，諸侯不恤王命，任意橫徵暴斂。因此井田制度，遂日益廢弛。秦孝公用商鞅廢井田，開阡陌，任民所耕，不限多少，令民得買賣田產，遂由公田而變爲私產，按田地質的優劣，而異其稅率，井田制度，至此遂破壞無餘了。

秦始皇時，稅取三分之二，任民作耕，力役二月，人民的負擔，遂日益繁重。所以食貨誌說：「秦時田租口賦，二十倍於古。」當時田賦已極繁重，並且秦始皇時，是舍地而稅人，於是地方與人分離而爲二。所以通考田賦考內云：「秦壞井田之制，任民所耕，不計多少，已無所稽考，以爲賦斂之厚薄，其後遂舍地而稅人。」漢興，蕭何約法，取秦時什稅，減輕田租，十五而稅一，量吏祿，度官用，以賦於民。漢文帝十三年，重農輕商，全免田賦。景帝二年，令民半出田賦，三十而稅一。其租稅制度，分爲賦與稅兩種。計口而入叫做賦，田租和商工的收入叫做稅。兩漢的賦稅，有可考者；一爲算賦，一爲口錢，算賦就是人年十五以上至五十六者，皆須出賦。每人百二十錢，是爲一算。口錢就是人七歲至十四歲，出口賦二十錢。此外徵之於未成年的男子，叫做更賦，就更迭力役的徵課，尙有一種，叫做戶賦，是徵之於

列公侯王的封邑的一種賦稅。

王莽篡位，創立王田制度，恢復了井田的古制，將土地收爲國有，私人不得私相買賣，後來人口增多，土地不夠分配，人民的生活程度漸高，終無法維持，而王莽以亡。光武帝卽位，復興田賦，開源節流，仍照三十稅一的辦法，東晉成帝時，又恢復什一的制度，每畝稅米三升，仍恢復從前的舊制。

魏武帝時，令收田租畝粟四升，戶絹二疋，綿二斤，西晉置「戶調」之法，凡丁男之戶，歲輸絹三疋，綿三斤，女及次丁男爲戶者半之。男子占田七十畝，女子三十畝，其外丁男課田五十畝，丁女二十畝，次丁男半之，女則不課。按晉之法，因受田而與戶調。北魏承晉之制，有租有調。至孝文帝從李安世言，行「均田法」，凡男夫十五以上受露田四十畝，婦人二十畝，人年及課則受田，老免及身沒則還田。又男夫一人，得占桑田五十畝，此爲代業，不在還受之限。總括言之，自西晉以至北朝，國用所資之賦稅，分爲田租與戶調二種。故隋唐所採用的租調的制度，就是沿用北朝的舊制。

隋代的田賦，極爲簡單，多半做效周齊的制度。丁男授田者，納一牀租，粟三石，桑田納絹絁之調，桑土納布絹之調。自開皇三年後，減調免租，相繼不斷。所以隋代三十餘年田賦以外，只有力役而已。

唐代的田賦制度，可分爲兩期；前期爲「租庸調」制，後期爲「兩稅制」。唐初以丁爲本，歲十月授男丁田一頃，卽永業田二十畝，口分爲八十畝。凡授田者，丁歲輸粟二石，稻三斛，是謂之租。丁隨所出，歲輸絹二匹，綾絕二丈，布加五之一，綿二兩，輸布者麻三斤，非蠶鄉則輸銀十四兩，是謂之調。用人之力，歲二十日，閏加二日。不役者日爲絹三尺，是謂之庸。有事而加役二十五日，免調三十日，租調皆免，通正役，並不過五十日。

這種辦法，在實行之初，頗著成效。但是日久玩生，籍外羨田，逃戶相率規避，影響國家的收入，非常重大。政府下令搜括，州郡吏胥以妄增逃羨，向官府冒功領賞，於是人民不堪其擾。並且遠近異法，內外異制，民得買賣田地，天下紛紛遂相兼併。至代宗時，又因國用空虛，苗一畝稅錢五十。嗣後又以畝歲稅，不問丁戶，租庸調的制度，因此遂逐漸破壞了。

唐德宗任楊炎爲相，以當時「租庸調」的制度，不合社會的情形，乃制定兩稅法。隨順人情，不以人身爲主體，乃以貧富爲標準。就資產的多寡，以定課稅的輕重。所以人民的負擔，得底於平。其法卽「賦分夏秋兩期輸納，夏輸無過六月，秋輸無過十一月。夏輸以錢，秋輸以糧。凡百役之費，必度其

數而賦於人民。量出爲入，戶無主客，以見居爲簿。人無丁中，以貧富爲差。不居處而行商者，於所在州縣稅三十之一，度所取與居者，均使無僥倖。其租庸雜徭悉省，而丁額不廢。至田畝之稅率，以大曆十四年，墾田之數爲定，而均徵之。遺黜陟吏，按比諸道丁產免鰥寡，不濟者，有敢加斂，以枉法論，逾年而考其成。」

這種兩稅制，是我國租稅制度的始源。在輸納上既稱簡便，而負擔上又較爲公平，極合近代租稅的原則。

宋代的田賦，分爲五類：

- (一) 公田之賦，卽官莊、屯田、營田等賦；
- (二) 民田之賦，卽百姓所有之田之賦；
- (三) 城郭之賦，卽宅稅、地稅之賦；
- (四) 丁口之賦，卽百姓歲輸之身丁錢米；
- (五) 什變之賦，牛革蠶鹽之類，徵稅的期間，亦照兩稅法；夏稅以正月一日起，秋稅以四月

一日起，限四十五日完畢。

元代地丁稅法，可分爲二：其取於內部，如山東、山西及河北等省，爲丁稅與地稅。其取於江南者，爲秋稅與夏稅；前者係倣效唐代的租庸調法，後者就是取法楊炎的兩稅制。

明太祖時，沿用楊炎的兩稅制，核定天下田賦，田有官田，民田的分別。賦分夏稅，秋稅兩種。其額數是列於黃冊存於戶部。其徵輸的期限，夏稅不得過八月，秋糧不得超過次年二月。夏稅輸納米，麥，錢，鈔，絹。秋糧輸納米，錢，鈔，絹。當時黃冊對戶口的統計，已臻完善，以戶爲主，詳具舊管，新收，開除，實在的數目爲四柱式。洪武帝元年，遣使官吏分行州縣，隨糧定區，量度田畝方圓，次以字號，編魚鱗冊，以土地爲主，所有原坂，墳衍，下濕，沃瘠，沙鹵之別，悉載其中。黃冊以戶爲主，魚鱗冊乃以田爲主，故賦役之法，定於黃冊，土地的爭訴，則根據魚鱗冊，自茲以後，國家徵課田賦，均以此種圖冊爲標準。至嘉靖九年，又創立一種「一條鞭法」，其法「即舉一州縣的賦役，量地計丁，丁糧同輸於官，一歲之役官爲僉募力差，則計其食工之用，量爲增減，銀差則計其交納之用，加以增耗，凡額辦派辦京庫歲需與存留供億諸費，以及土貢方物，悉併爲一條，皆計畝徵銀，折辦於官。這種辦法，極爲簡單可行，頗合租

稅的原則。是我國田賦制度一種改革。

清承明制，賦役的制度，日臻完備。康熙訂定賦役全書，以均天下的賦役。書中所規定各省賦役的科則；乃根據土地的肥瘠，戶口的疏密，歷史的習慣。故此時國家收入，全以賦稅為主，賦分丁賦，地稅兩種。對於額外加派，一律蠲免，令諭各省滋生人丁，永不加賦，取消雜稅，以輕人民的負擔。至雍正時，因人口日多，調查困難，丁賦不便徵收，遂將丁賦，地稅合併爲一，名爲正稅。更以土地的肥瘠分爲三級九等，田賦除地丁外，又有所謂漕糧，屯租，租課三種。咸同以後，各省遂改徵本色。惟至清末，因外患日亟，國用浩繁，田賦的附加，遂日益加重，人民負擔遂有加無已。這是我國田賦變更的略史。現在將各朝代改革的經過，詳述於下：

參考書

賈士毅：民國財政史下冊

劉道元：古代的田賦制度

劉道元：兩宋的田賦制度

何廉：財政學

第一章 中國田賦之沿革

馬端臨：文獻通考田賦考

第二節 三代之田賦制度

(一) 貢助徹法

唐虞時代雖有貢賦制度，但是詳細情形如何，在古書裏，尙無確實的記載。在周以前的田賦制，在典籍中有可考者；就是貢，助，徹三法。孟子滕文公章中有云：「夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹，其實皆什一也，徹者徹也，助者藉也，」「貢」者就是以數年爲標準，將其平均收穫量的十分之一爲租稅定額的法則。而在此種制度下，將土地分配與各民衆，使其耕作。「助」者，就是將土地劃爲井形，外部爲私田，分爲八家，中央爲公田。由八家共同耕作提供勞力，以代租稅，亦卽所謂井田法。井田法及貢，都是將土地分與民衆，使其耕種。這是兩者相同的地方，惟貢法以數年間平均收穫量的十分之一爲租稅。而井法則以八家共同耕作公田的勞力代替租稅。這是兩者不同的地方。關於徹法，孟子中既缺乏明白的說明，除論語顏淵篇中，曾記稅率爲什一外，亦無有可稽的記

載。只有清代崔述所著三代經界通考內有這樣一句話「通其田而耕，通其粟而析之謂徹。」依這種解釋，徹就是一種共同耕作的制度，是一團民家耕作其共同所受的土地，而將其收穫量的十分之一，歸於公家，所餘者分與各民衆。周制除徹法外，還兼用助法。至於詳細的辦法，古書語焉不詳，茲引宋朱熹一段話，以資參證。他說：「夏時一夫受田五十夫，每夫計其五畝之入以爲貢，商人始制井田，以六百三十畝畫爲九區，區七十畝，中爲公田，其外八家各授一區，但借其力以助耕公田，不復稅其私田。周時一夫受田百畝，鄉道用貢法，十夫有溝，都鄙用助法，八家同井。耕則通力而作，收則計畝而分，故謂之徹。其實皆什一也。」

(二) 井田制之實行

照朱氏的夏，商，周三代，都是用計口授田的制度，不過夏朝不用井田之法，但向人民徵取十分之一的田賦。商朝始創井田制，其制將田地畫作井形，四圍八塊授給人民，而其中一塊劃爲公田，人民於公田負有耕種的義務，此外並無納稅。周朝則參用夏，商的制度，於鄉道等近城之地，用夏的貢法。於都鄙等遠城之地，則用商的助法。授田制實行的時候，人民於國家，惟只負責納土物的義務，但

在貢納農產物時卻有其他種種實物。據司馬法所記載有這麼一段說：

「周文王在岐，用平土之法，以爲治人之道，地著爲本。故建司馬法。六尺爲步，步百爲畝，畝百爲夫，夫三爲屋，屋三爲井，井十爲通，通十爲成，成十爲終，終十爲同，同方百里，同十爲封，封十爲畿，畿方千里。故邱有戎馬一匹，牛三頭，甸有戎馬四匹，兵車一乘，牛十二頭，甲士三人，步卒七十二人，一同百里，提封萬里，戎馬四百匹，車百乘，此卿大夫采地之大者，是爲百乘之家。一封三百六十六里，提封十萬井，定出賦六萬四千井，戎馬四千匹，車千乘，此諸侯之大，謂之千乘之國。天子之畿內方千里，提封百萬井，定出賦六十四萬井，戎馬四萬匹，兵車萬乘，戎卒七十萬人，故曰萬乘之主。」

由此看來，古代人民，對於政府的負擔，不特繳納田租，如兵車，戎馬，武器等都是人民直接輸將。所以孟子說：「有粟米之征，有布帛之征，有力役之征。」周禮又說，「載師凡宅不毛者有里布，凡田不耕有屋粟，凡民無職事出夫家之征。」

所謂粟米，布帛力徵，以及周禮所謂里布，屋粟，夫家之徵，就是實物和差徭的貢賦。都是人民對於政府的負擔。周禮又說：

「大宰以九賦斂財賄。一曰邦中之賦，二曰四郊之賦，三曰邦甸之賦，四曰家削之賦，五曰邦縣之賦，六曰邦都之賦，七曰關市之賦，八曰山澤之賦，九曰幣餘之賦。」

這九種賦稅，連地稅，人稅，商稅，以及貨稅，都包括在內，故古代賦稅系統，並不簡單。而人民的負擔，也並不輕微。國家的收入，是多半取自人民，取民之制可分爲按地收稅，按口收稅兩種。按地收稅的，如粟米之類，按口收稅的則如兵車，戎馬，耕牛，布帛等類。

但古代徵收賦稅，是有等則的，視地質的肥瘠高下而定課稅的標準。所以禹貢說：

冀州土白壤，田中賦上上錯。兗州土黑墳，田中下，賦貞作十有三載乃同。青州土白墳，田上下，賦中上。徐州土赤埴墳，田上中，賦中中。揚州土塗泥，田下下，賦下土上錯。荊州土塗泥，田下中，賦上下。豫州土壤下，土墳廬，田中上賦錯上中。梁州土青黎田下上，賦下中三錯。雍正土黃壤田上上，賦中下。」

禹貢上又說：

「五百里甸服，百里賦納總，二百里納銍，三百里納秸服，四百里粟，五百里米。」

依此田土的性質，定賦稅的輕重，以及視邦國的遠近，來分別貢品的精粗。所貢納的物品是以

產物爲主要大宗，此外亦課珍奇土產。

關於古代授田徵稅的方法，前漢書食貨志亦有詳細的記載：

『民受田：上田夫百畝，中田夫二百畝，下田夫三百畝，定耕種者爲不易上田，休一歲者爲一易中田，休二歲者爲再易下田，三歲更耕之自爰其處。農民事人已受田，其家衆男爲餘夫，亦以口受田如此。士工商家授田五口，乃當農夫一人，此謂平土可以爲法者也。若山林藪澤原陵淳鹵之地，各以肥磽多少爲差。有賦有稅，稅謂公田什一及工商衡虞之入也。賦共車馬甲兵士徒之役，充實府賜予之用，稅給郊社宗廟百神之祀，天子奉百官祿食庶事之費。民年二十受田，六十歸田，七十以上，上所養也，十歲以下，上所長也，十一以上，上所疆也。種穀必雜五種以備災害。田中不得有樹用妨五穀，力耕數耘，收穫如寇盜之至，還廬樹桑，菜茹有畦，瓜瓠果蓏，殖於疆易，雞豚狗彘無失其時，女脩蠶織，則五十可以衣帛，七十可以食肉。』

古代掌管財政的官吏，是大司徒，小司徒。大司徒的職務，乃主管土地的事宜。小司徒是調查戶口釐正封界。大小司徒之下掌土地賦稅的專官是載師。他的職務是掌「任土之法，以物地事，授地

職而待其政令。」

「以廛里任國中之地，以場任園地。以宅田，土田，賈田任近郊之地，以官田，牛田，賞田，牧田任遠郊之地，公邑之田任甸地。以家邑之田任稍地，以小都之田任縣地，以大都之田任疆地。」

土地和賦額的分配在於「載師」。實際徵收賦稅的則有閭師。尙有專掌均平的人，叫做「均人」。以土地賦稅或人民力役在分配時，或有不平之處，故設「均人」以處理之。

「均人掌均地政，均地守均地職，均人民牛馬車輦之力政。凡均力政以歲上下，豐年則公甸用三日焉，中年則公甸用二日焉。無年則公甸用一日焉，凶札則無力政，無財賦，不收地守，地職，不均地政。三年大比，則大均。」

總括的話，大小司徒是掌管國用的大權，登記人口釐正土地，以「載師」分配土地於人民。再按土地的性质規定賦額，有分配不均的，乃以均人均之。足見古代國家對於地政，賦稅，已有詳細的規劃和系統了。

(三) 井田制之破壞

三代的田賦制度的大略，既如上述。但是迨至周末，王室衰微，國家收入，逐漸減少。而井田制度遂因此消滅。魯哀公十二年始用田賦，左傳說：『邱賦之法，因其用財通，出馬一匹，牛三頭，今欲別其田及家財各自爲賦，故名田賦。』可見從前的賦稅，本不專繫於田。到哀公時，始於公賦之外，另收田賦。宣公十五年，初稅畝，大約也就是國家對於人民初徵土地稅的意思。所以如此，因在春秋以後，諸侯戰事繁興，國用日多，故暴斂橫徵之事，因而發生。試舉漢書食貨志所載一段，以資參證。

『李悝爲魏文侯作盡地方之教，以爲地方百里，提封九萬頃，除山澤邑居參分去一爲田六百萬畝，治田勤謹則晦益三升，不勤則損亦如之。地方百里之增減，輒爲粟百八十萬石矣。又曰：糴甚貴傷民，甚賤傷農，民傷則離散，農傷則國貧。故甚貴與甚賤，其傷一也。善爲國者，使民無傷，而農益勸。今一夫挾五口，治田百畝，歲收晦一石半，爲粟百五十石，除十一之稅十五石，餘百三十五石，食人月一石半，五人終歲爲粟九十石，餘有四十五石，石三十，爲錢千三百五十，除社閭嘗新春秋之祠用錢三百，餘千五十，衣人率用錢三百五十，人終定用千五百，不足四百五十。不幸疾病死喪之費及上賦斂，又未與此。此農夫所以常困，有不勸耕之心，而令糴至於其貴者也。』

依這段記載，可知當時人民與農民已分而爲二，不必人人皆有土地，皆治農業。賦稅大約以耕田所收的十分之一爲標準，後世以商鞅廢井田，開阡陌，井田制於以破壞，其實井田在商鞅以前，早已消滅了。不過到商鞅出來，纔正或打破土地共產的制度，允許土地私相買賣，確定了富國強兵的計劃，史記商君列傳說：

「以衛鞅爲左庶長，卒定變法之令……民有二男以上不分異者倍其賦……僇力本業，耕織致粟多者，復其身。事末利及怠而貧者，舉以爲收孥。爲田開阡陌封疆，而賦稅平……」文獻通考又云：

「井田受之於公，毋得粥賣。故王制曰：『田里不粥。』秦開阡陌，遂得賣買……又戰得甲首者益田宅。五甲首而隸役五家，兼井之患自此起。」

朱熹在開阡陌辯說：

「……商君以急刻之心，行苟且之政，但見田爲阡陌所束，而耕者限於百畝，則病其人力之不盡，但見阡陌之占地太廣，而不得爲田者多，則病其地利之有遺。又當世衰法壞，其歸授之際必

不免於煩擾欺隱之姦，而阡陌之地切近民田，又必有陰據以自私，而稅不入於公上者，是以一旦奮然不顧，盡開阡陌，悉除禁限，而聽民兼并買賣，以盡人力；墾闢棄地，悉爲田疇。而不使有尺寸之遺，以盡地利。使民有田卽爲永業，而不復歸授，以絕煩擾欺隱之姦。使地皆爲田，而田皆出稅，以覈陰據自私之幸。此其爲計，正與楊炎疾浮戶之弊，而遂破租庸以爲兩租。蓋一時之害雖除，而千古聖賢傳授精微之意於此盡矣。」

由此看來，阡陌是古制，乃爲商鞅所破壞。並非商鞅所創立。大概井田制度在商鞅前，早已破壞。不過未經國家法令正式承認，到商鞅，纔把他掃除一清了。

參考書

劉道元：古代的田賦制度

萬國鼎：中國田制史

馬端臨：文獻通考

常乃惠：中國財政制度史

漢書食貨志

第三節 兩漢之田賦制度

秦始皇統一天下，兼併六國。順應戰國以來的大勢，准人民私有土地，並得自由買賣，使黔首自實田，政府根據人民的申報，課以田賦。惟據杜佑通典說：「貢，助，徹，皆因地而稅，秦則不然，舍地而稅人。」但是這些話，有些不確，因為當時天下初定，國用匱乏，非增加租稅無以濟國用。故是時必是「人」「地」兩稅必同時進行，並且非常繁重的。漢書食貨志說：

「至於始皇，兼併天下，內興功作，外攘夷狄，收秦半之賦，發閭左之戍，男子力耕不足糧饗，女子紡織不足衣服，竭天下之資財，以奉其政，猶未足以澹其欲也，海內愁怨，遂用盜起。」

秦始皇暴虐無道，當時國家多故，國用支絀，故田賦的苛徵，亦成爲必然的結果。秦末天下大亂，加之水旱飢饉，民不堪命，於是鬻子賣妻，四處逃亡，或流爲盜匪，或變爲奴婢。故食貨志所說的話，大約是可信的。

漢朝的賦稅，可分爲數種：

一、田賦 漢朝因爲提倡重農抑商主義，故對於田賦徵收極微。高帝時，田租十五而稅一。漢書食貨志說：

「上於是約法省禁，輕田租十五而稅一，量吏祿，度官用，以賦於民。而山川園地市肆租賦之入，自天子以至封君湯沐邑，皆各自爲私奉養，不領於天子之經費。」

漢以秦苛暴無度，故當高帝入關之時，卽與民約法三章，廢除苛捐什稅，與民更始。到文帝時，用鼂錯之言。十二年詔免天下民租之半，十三年遂全除民之租稅。自此以後，直到景帝卽位以前，人民不納田賦者，竟有十三年之久。景帝二年下詔復令民出田租三十而稅一。史記平準書及漢書食貨志都說：

「漢興接秦之弊，諸侯並起，民失作業而大饑饉，凡米石五千，人相食，死者過半。高祖乃令民得賣子就食蜀漢，天下既定，民亡蓋藏，自天子不能其醇駟，而將相或乘牛馬。」

到文帝初年，農民生活的狀況，是很困難的。賈誼上書說：

「漢之爲漢，幾四十年矣，公私之積，猶可哀痛，失時不雨，民且狼顧，歲惡不入，請賣爵子。」鼂

錯也說：

「今海內爲一，土地人民之衆不避湯禹，加以亡天災，數年之水旱，而蓄積未及者何也？地有遺利，民有餘力，生穀之土未盡墾，山澤之利未盡出也，游民之民未盡歸農也。」

漢文帝用了他二人的主張，極力施行重農政策，減免田租，就是這種手段之一。他的免田租詔說：

「農天下之本務莫大焉，今勤身從事而有租稅之賦，是爲本末者無以異，其於勤農之道未備，其餘田之租稅。」

這種政策實行以後，成效卓著，所以史記平準書說：

「漢興七十餘年之間，國家無事，非遇水旱之災，民則人給家足，都鄙廩庾皆滿，而府庫餘貨財。京師之錢累巨萬，貫朽而不可校，大倉之粟，陳陳相因，充溢露積於外，至腐敗不可食。」

當時國用充裕，而民生又人給家足，所以在文帝之時，可謂昇平之世。至武帝時，董仲舒又請限制名田，以塞兼併之路，並去奴婢，而除專殺之威。所謂名田就是個人所有的土地。董仲舒之議，雖未

被採納，但以後對於商人的土地私有，仍有限制。成帝時依師丹之言，立限田之制，凡諸侯列侯不得於其封國內置名田，於長安內置名田不得逾三十頃。公主關內侯吏民有名田，亦不得過三十頃。限外的田地，應於三年之內自行處分。然此種辦法，因權臣反對，未得實行。

王莽篡漢名天下之田爲王田，稱奴婢爲私屬，皆禁自由買賣。且奴婢不得超過八人，田不得超過一井（九百畝）。如有多餘，則分與鄉黨九族，違者處死刑。因爲王莽當時欲恢復王禮，故託古改制，藉以收拾民心。但此種政策，既唐突實行，而刑嚴法酷，官吏從中作弊，於是社會秩序大亂。上自公卿大夫，下至庶人，犯罪者不勝枚舉。王莽見其勢難行，故又准土地私有及奴婢買賣自由，於是土地國有的政策，又歸失敗了。

王莽敗後，到東漢初年，仍復舊制。章帝建初三年，以穀貴用尚書張林之言，盡封錢取布帛爲租。桓帝延禧八年，乃於常賦之外，畝稅斂錢，每畝徵十錢。靈帝中平二年，又稅天下田畝十錢各修宮錢。這都是臨時額外的苛稅。就大體論起來，漢朝的田賦，多以三十稅一爲最普通。

二、算賦 算賦就是人口稅。古代祇有力役，卻沒有人口稅。漢高祖四年，始爲算賦。民年十五以

上至五十六出賦錢，每百二十錢爲一算。人出一算，惟賈人及奴婢出二算。惠帝六年令民女子年十五以上至三十不嫁者五算。文帝時減輕算賦三分之一，民賦四十錢。自此以後，其制不詳，大約仍復漢初之舊。

三、口錢 口錢是未成丁的人口稅，是於算賦之外另行徵收的。其制大約始於武帝。民年七歲至十四歲出口賦錢，每人二十三錢，二十錢以食天子，三錢以補車駿馬。武帝時國用不足，重賦於民，民產子三歲就出口錢，故民重困。到元帝時令民七歲以上始徵口錢，二十以上乃徵算賦。

四、更賦 秦用商鞅之法，人民每月服役於郡縣，號爲更卒，又服役於中都官，號正卒，一歲屯戍，一歲力役，三十倍而古。漢興因循未改，民年二十而任徭役，至五十六而免，是爲力役之徵。其力役有卒更，踐更，過更諸種。據如淳注漢儀說：

「更有三品，卒更，踐更，過更。古者正卒無常，人皆當迭爲之，一月一更，是爲卒更。貧者欲得僱更錢者，次直者出錢僱之，月二千，是爲踐更。天下人皆直戍邊三日，亦名爲更律，所謂徭戍也。雖承相子亦在戍邊之調，不可人人自行三日戍。又行者當自戍三日不可往更還，因便往一歲一更，諸

不行者出錢三百入官，官以給戍者，是爲過更。此漢初因秦法而行。」

五、戶賦

漢朝賦制祇有口賦而無戶賦，算賦和口錢都是人口稅，而不是戶稅。惟史記貨殖列

傳說：

「今有無秩祿之奉，爵邑之入，而樂與之比者，命曰素封。封者食租稅歲率戶二百，千戶之君則二十萬。朝覲聘享出其中；庶民農商賈率亦歲萬息二千戶，百萬之家卽二十萬，而更徭租賦出其中，衣食之欲恣所美好矣。」

又漢書惠帝紀說：

「令吏六百石以上父母妻子與同居，及故吏嘗佩將軍都尉印將兵，及吏二千石官印者，家惟給軍賦，他與有所與。」文獻通考引此二條，而加按語說：

「按漢法有口賦，有戶賦，口賦則算賦是也；戶賦見於史者惟此二條。貨殖傳所言則是封君食邑戶所賦，然則地土之不以封者，縣官別賦之歟？抑無此賦也？庶民農工商賈以下，似是百戶賦二十，與上懸絕，殊不可曉。又謂之息二千，豈官每戶貸以一文而萬戶取其息二千乎？當考。」要之，

漢朝凡封建侯王食邑，俱以萬戶爲課稅的標準。每戶歲賦率二百，但此種賦稅是否由封君自行徵收，或由田租算賦中按戶的比例扣除，則不可知，有待於考證的。

參考書

馬端臨：文獻通考

漢書食貨志

史記平準書

第四節 南北朝之田賦制度

(一) 晉武帝的戶調法

王莽變法改制不久即告失敗。東漢光武即位以後，就恢復漢朝的舊制，遂下詔「郡國收見田租三十稅一如舊制。」三國時代羣雄割據，兵馬倣擾，對於土地既無創制，自無制度的可言。到了魏武帝時，令收田租。所以晉書食貨志說：

「魏武之初，九州雲擾，攻城略地，保此懷民，年旅之資，權時調查給於時，袁紹軍人皆自資楫棹。袁術戰士取給贏蒲，魏武於是募良民屯田許下，又於州郡列置田官，歲有數十萬斛，以充兵戎之用，及初平袁氏，以定鄴都，令收田租畝粟四升，戶絹二匹，而綿二斤，餘皆不得擅興，藏強賦弱。」魏武這種制度，就是後來「戶調」所自仿。到晉武帝時，依有司的奏議，凡丁男成戶者給田五十畝，丁女未嫁者給田二十畝，次丁男給二十五畝。賦稅則丁男每歲須納絹三匹，綿三斤，次丁男納半數。所謂丁者，即十六歲以上，六十歲以下之謂。次丁者，即十三歲以上，十五歲以下，及六十一歲以上，六十五歲以下之謂。又對於王公，在京城准宅一座，於近郊之處許置芻蕘之田。大國十五頃，次國十頃，小國三頃。一品國許有田五十頃，二品以下遞減五頃，至九品爲十頃。此種制度，既使庶民的土地所有額齊一，復限制王公的土地所有，關於限制土地的辦法，晉書食志說：

「其官品第一至第九，各以貴賤占田。品第一者佔五十頃，第二品四十五頃，第三品四十頃，第四品三十五頃，第五品三十頃，第六品二十五頃，第七品二十頃，第八品十五頃，第九品十頃，而又以品之高卑蔭其親屬。多者及九族，少者三世，宗室國賓，先賢之後，及士人子孫亦如之，而又得

蔭人以爲衣食客及佃客。品第六已上得衣食客三人，第七，第八品二人，第九品及舉，躋禽（俱小宮名）一人。其應有佃客者：官品第一，第二無過五十戶，第三品十戶，第四品七戶，第五品五戶，第六品三戶，第七品二戶，第八品，第九品一戶。」

此種制度，是晉武始創的，有些與總理倡導的平均地權的辦法相似。但是所謂限田政策，只限一般平民階級，而王公官吏，卻不在此限了。

東晉以後，五胡十六國紛紛繼起，其田賦制度雖有變更，然在歷史上有可考的，如前燕慕容皝以牧牛給貧家，「田於苑中，公收其入，二分入私有，牛而無地者亦田苑中，公收其七，三分入私，如蜀李雄賦男丁歲穀三斛，女丁半之。綢絹不過數丈，綿數兩。事少役稀，百姓富實。此外，宋，齊，梁，陳等朝，田的制度則有如隋書食貨志所云：

「晉自中原喪亂，元帝寓居江左，百姓之自拔南奔者，並謂之「僑人」皆取舊壤之名。僑立郡縣，往往散居，無有土著。而江南之俗，火耕水耨，土地阜濕，無有蓄積之資，諸蠻陬俚洞，霑沐王化者，各隨輕重，收其賸物，以裨國用。又嶺外酋帥因生口翡翠明珠，犀象之饒，雄於鄉曲者，朝廷多因而

署之，以收其利。歷宋、齊、梁、陳，皆因而不改，其軍國所須雜物，隨土所出，臨時折課市取，乃無恆法定令。列州郡縣，制其任土所出，以爲徵賦，以無貫之人。不樂州縣編戶者，謂之「浮浪人」。樂輸亦無定數，任量，准所輸終優於正課焉。都下人多爲諸王公貴人左右，佃客典計，衣食客之類，皆無課役。」

(二) 魏孝文的均田制

南朝的田賦制，大都因晉之舊，沒有什麼大變更。反之如北朝的制度，則自北魏孝文帝行均田之制以後，歷北齊、北周、隋、唐，都未大改。北魏初興，無特殊制度，一切仍依晉制。到孝文帝時，對於田制始行更張。據魏書食貨志說：

「太和八年，始準古班百官之祿，以品第各有差。先是天下戶以九品混通，戶調帛二匹，絮二斤，絲一斤，粟二十石；又入帛一匹二丈，委之州庫，以供調外之費。至是戶增帛二匹，粟二石九斗，以爲官司之祿。復增調外帛滿二匹，所調各隨其土所出。」

這是孝文八年時的情形，到九年時，纔開始實行均田的制度，茲據魏書說：

「九年，下詔均給天下民田。諸男，夫十五以上，受露田四十畝，婦人二十畝，奴婢依良丁。牛一

頭，受田三十畝，限四牛，所授之田率倍之。三易之田再倍之，以供耕作及還縮之盈縮。諸民年及課則受田，老免及身沒則還田，奴婢牛隨有無以還受。諸桑田不在還受之限，但通入倍田分，於分雖盈，沒則還田，不得以充露田之數。不足者以露田充，倍諸初受田者，男夫一人給田二十畝，課蒔餘種桑五十樹，棗五株，榆三根，非桑之士，夫給一畝，依法課蒔榆棗。奴各依良，限三年種畢，不畢奪其不畢之地，於桑榆地分，雜蒔餘果及多種桑麻者不禁，諸應還之田，不得種桑榆棗果，種者以遠令論，地入還分。諸桑田皆爲世業，身終不還，恆從見口，有盈者無受無還，不足者受種如法，盈者得賣其盈，不足者得買所不足，不得賣其分，亦不足買過所足。諸麻布之士，男夫及課別給麻田十畝，婦人五畝，奴婢依良，皆從還受之法。諸有舉戶，老小癯殘無授田者，年十一已上及癯者，各授以半夫田。年踰七十者不還所受。寡婦守志者，雖免課亦授婦田。諸還受民田恆以正月，若始受田而身亡，及買賣奴婢牛者，皆至明年正月乃得還受。諸土廣民稀之處，隨力所及，官借民種蒔，役有土居者，依法封授。諸地狹之處，有進丁受田而不樂遷者，則以其家桑田爲正田，分又不足，不給倍田；又不足，家內人別減分無桑之鄉，準此爲法。樂還者聽逐空荒，不限異州他郡，唯不聽避勞就逸。其地足

之處，不得無故而移。諸民有新居者，三口給地一畝，以爲居室，奴婢五口給一畝。男女十五以上，因其地分口，課種菜五分畝之一，諸一人之分，正從正，倍從倍，不得隔越他畔，進丁受田者，恆從所近，若同時俱受，先貧後富。再倍之田，放此爲法。諸遠流配謫無子孫及戶絕者，墟宅桑榆盡爲公田，以供授受。授受之次，給其所親，未給之間，亦借其所親。諸宰民之官，各隨地給公田，刺史十五頃，大守十頃，治中別駕各八頃，郡令郡丞六頃，更代相付，賣者坐如律。」

（三）北齊的授田制

這種制度是我國田賦上大變革，其辦法是沿用晉武帝的舊制，大抵漢朝儒者提倡限田運動以來，學說深入人心，一朝開創，土曠人稀，故此制度則易於實行。晉武帝初創戶調之法，實行未久，天下大亂，或行或廢，因國不同。故主魏孝文則本此基礎，實行改革。自晉武魏孝文首行戶調均田制度以後，歷齊、周、隋、唐四朝，雖代有變更，然大致相同。直到唐楊炎實行兩稅制以後，纔根本改造，這是我國田賦史上極重要的掌故。至北魏以後，各朝的授田及田賦制度，以隋書食貨志所載最詳。現在先就北齊的授田及田賦制度分述如次：

「河清三年（北齊武成帝）詔男女十五以上，皆營蠶桑。人有人力無牛，或有牛無人力，須令相便，皆得納種。又令男子率以十八受田，輸租調，二十充兵，六十免力役，六十六退田免租調。京城四面諸方之外三十里內爲公田，執事及百姓請墾田者多爲永業，奴婢受田者，親王止三百人，嗣王二百人，第二品嗣王以下及庶姓王百五十人，正三品以上及皇宗百人，七品以上八十人，八品以上至庶人六十人，奴隸限外不給田者，皆不輸。其方百里外及州人，一夫受露田八十畝，婦人四十畝，奴婢依良人限數，與者在京百里官同。丁牛一頭受田六十畝，限止四年，每丁給永業二十畝爲桑田，其田入還受之分。土不宜桑者，給麻田如桑田法。」見文獻通考。

關於田賦之稅率，依文獻通考則有以下之記載：

「時定令人一牀調絹一疋，綿八兩，凡十斤綿中，折一斤作絲，墾租二石，義租五斗，奴婢各准良人之半，牛調二丈，墾租一斗，義米五升。墾租送台，義租納郡，以備水旱。墾租皆依貧富爲三，梟，其賦稅常調，則少者直出上戶，中者及中戶，多者及下戶。上梟輸遠處，中梟輸次遠，下梟輸當州。倉三年一授租，入台者五百里內輸粟，五百里外輸米，入州鎮者輸粟，人欲輸錢者准上絹收錢，武平後

權幸賜於無限，乃料竟內六等富人，調令出錢。」

(四) 隋的田賦制

隋朝的制度和北魏，齊因相仿，不過改桑田爲永業田而已。隋書食貨志說：

男女三歲已下爲黃，十歲已下爲小，十七已下爲中，十八已上爲丁。丁從課役，六十爲老乃免。自諸王已下，至於都督，皆給永業田，各有差。多者至一百頃，少者至四十畝。其丁男，中男，永業，露田，皆遵復齊之制。並課樹以桑及棗。其園宅率三口給一畝，奴婢則五口給一畝。丁男一牀和粟三石，桑土調以絹絕，麻土以布，絹絕以疋，加綿三兩，布以端，加麻三斤，單丁及僕隸各半之，未受地者皆不課。有品爵，及孝子，順孫，義夫，節婦並免課役。京官又給職分田，一品者給田五頃，每品以五十畝爲差，至五品則爲田三頃，六品二頃五十畝，其下每品以五十畝爲差，至九品爲一頃，外官亦各有職分田，又給公廩田以供公用。」

參考書

徐式圭：中國田制史略

劉道元：古代的田賦制度

常乃惠：中國財政制度史

馬端臨：文獻通考田賦考

史書食貨志

史記貨殖列傳

第五節 唐代之田賦制度

(一) 唐初之授田制

唐代的土地分配，大體可分爲二類：一屬爲中央的領土，一屬於地方的領土。屬於中央的，則以口分田，永業田，屯田的形式，直隸於中央的。領民去耕種，而以他們的賦稅，作對內對外的政費。現在將此種授田制，分述如下：

(一) 口分田 是按口而分的，丁男給田八十畝，老人及殘廢者各給四十畝，寡妻妾各三十畝，每年十月由里正造冊以報，十月至十二月則爲授田之時。如果土地不夠分配，則以田少的狹鄉

和田多的寬鄉相調劑，因係按口授田，故人死則還之於官。

(二) 永業田 係種植桑麻之田，由民種植，不必還之於官，可永傳於子孫。並且如徒鄉和貧無以葬的人，還可出賣其畝數，丁男爲二十畝，寡妻妾成戶也是一樣。

(三) 屯田 就是寓兵於農的意義，係召集許多脫離了田園的游民來耕種的。邊疆安靖的時候，就從事墾植，一方供養其長官。當旁境有事的，則執戈爲王前驅，爲國效勞。

其次屬於地方的領土，這是唐代對於王公勳戚一種分地分治的辦法，也就是官吏授田的由來。茲分述如下：

(一) 永業田 由官階的大小，而定數目的多寡。其職方面如親王爲百頃，職事官一品爲六十頃，郡王及職事官從一品爲五十頃，國職事官正二品爲四十頃，從二品爲三十五頃，縣公若職事官三品爲二十五頃，從三品爲二十頃，侯若職事官正五品爲八頃，柱國爲二十五頃，上護軍爲二十頃，護軍爲十五頃，上輕車都尉十頃，都尉七頃，上騎都尉爲六頃，騎都尉四頃，驍騎尉，飛騎尉各八十畝，雲騎尉武騎尉等各六十畝等。

(二)職分田 係作爲勳戚和官吏的夫馬費的。其屬於京內者一品爲二十頃，二品十頃，三品九頃，四品七頃，五品六頃，六品四頃，七品三頃五十畝，八品二頃五十畝，九品二頃。至屬於京外的，二品爲十二頃，四品八頃，五品七頃，六品五頃，七品四頃，八品三頃，九品二頃五十畝。

(三)公廩田 如現在的官署辦公費一樣，其數額隨官署的大小而不同。其在京內的官署，司農寺爲二十六頃，殿中省爲二十五頃，少府監二十二頃，大常寺十頃，吏部，戶部各十五頃，兵部內待省十四頃，中書省十三頃，將作監十三頃，刑部大理寺十二頃，尙書省門下省左春坊各十頃，工部光祿寺祕書省各九頃等。其他京外的各武職方面，大都督府爲三十九頃，下都督府爲三十五頃等等。

上述的由中央所授予的田地，領受這田地的官吏，既獲有享受該田收穫物的權利，當然代中央收受領民的賦稅，以納於中央的義務。

(二) 租庸調法

唐代的這種制度，始於高祖武德七年。其所行的徵稅制度，就是歷史上所謂的「租」，「庸」，

「調。」據文獻通考說：

「凡授田者丁歲輸粟二石謂之「租」，丁隨鄉所出，歲輸綾絹絁各二丈，布加五之一，綿二兩，輸布者麻三斤，謂之「調。」用人之力歲二十日，閏加二日，不役者日爲絹三尺，謂之「庸」。有事而加役二十五日者，免調，三十日，租調皆免，通正役並不過五十日。若嶺南諸州則稅米上戶一石二斗，次戶八斗，下戶六斗，夷獠之戶皆從半輸。蕃人內附者，上戶丁稅錢十文，次戶五文，下戶免之，附經二年者，上戶丁輸羊二口，次戶一口，下戶三口共一口。凡水旱蟲蝗爲災，十分損四分以上免租，損六以上免租調，損七以上課役俱免。」

這種賦稅制度，因土地分配的均平，故國家的財政有一定的收入，來支付國用。故唐初庶政尙稱完善，就是坐此原因。

租庸調之法，雖然是個很公平的方法，但必須在均田制確能實行的時候，纔能有效。倘若均田制不能實行，則土地分配不均，租稅卻仍然如故，實際上就不能很公平了，所以均田制到了天寶之亂以前，就逐漸崩壞了。據新唐書食貨志說：

「是時天下戶未嘗升降，監察御史宇文融獻策括籍外羨田，逃戶自占者給復五年，每丁稅錢千五百，以攝御史分行括實。陽翟尉皇甫憬上書言其不可，玄宗方任用融，乃貶憬爲盈川尉。諸道括得客戶八十餘萬，田亦稱是，州縣希旨張虛數，以正田爲羨，編戶爲客，歲終籍錢數百萬緡。」授田及租庸調之制，在安史之亂以前，已經不正確。到了安史大亂之後，戶籍喪失，政治紊亂，當然難以執行了。文獻通考說：

「租庸調法以人丁爲本，開元後久不版籍，法度廢弊，丁口轉死，田畝換易，貧富升降，悉非時，而戶部歲以空文上之。又戎邊者獨其租庸，六歲免歸，戍者多死，邊將諱不以聞，故貫籍不除。天寶中，王鏐爲戶口，務聚斂，以其籍存而丁不在，是隱課不出，乃按舊籍，除當免者，積三十年，責其租庸，人苦無告，法遂大弊。至德宗後，天下兵起，人口凋耗，版圖空虛，賦斂之司，莫相統攝，紀綱大壞，王賦所入無幾，科斂凡數百名，廢者不削，重者不去，吏因其苛，蠶食於人，富人多丁者以宦學釋老得免，貧人無所入則丁存，故課免於上而賦增於下；是以天下殘瘁，蕩爲浮人，鄉居士著者，百不四五，炎病其弊，乃請爲兩稅法，以一其制。自是吏姦無所容，輕重之權始歸於朝廷矣。」

(三) 楊炎的兩稅制

租庸調之法既發生流弊。病民之政，在所必除。故楊炎創立兩稅制，遂應時代的要求而產生。兩稅制之實行，始於唐宗建中元年，茲將德宗下詔分行天下，詔書略云：

「戶無主客，以見居爲簿，人無丁中，以貧富爲差。行商者在郡縣稅三十之一，居人之稅，秋夏兩徵之。各有不便者，三之。除徵賦悉罷，而丁額不廢。其田畝之稅，卒以大曆十四年墾數爲準。夏稅無過六月，秋稅無過十一月，違者進退長吏。」

這種兩稅制，雖然也是以人丁爲課稅的對象，但是以貧富爲標準。徵稅的時間，分爲夏秋兩期，對於近代租稅的原則，極爲相合。所以此種稅制，在田賦史上算是大書特書的一種變革。當時課稅是用金錢，後來改用貨物。茲據新唐書說：

「貞元四年，詔天下兩稅審等第高下，三年一定戶，自初定兩稅，貨重錢輕，乃計錢而輸綾絹，既而物價愈下，所納愈多。絹匹爲錢三千二百，其後一匹爲一千六百，輸一者過二，雖賦不增舊，而民愈困矣。度支以稅物頒諸司，皆增本價爲虛估給之，而繆以濫惡督州縣剝價，謂之折納。復有進

奉宣索之名，改科役曰召雇，率配曰和市，以巧避徼文，比大曆之數再倍。又癘疫水旱，戶口減耗，刺史折戶張虛數以寬責逃死，關稅取於居者，一室空而四鄰亦盡；戶版不緝無浮游之禁，州縣行小惠以傾誘鄰境，新收者優假之，唯安居不遷之民賦役日重。」

兩稅制在田賦史上，雖算是一種新改革。但因官府的剝削，胥吏的侵漁，其弊亦甚大。新唐書所說雖不無過甚之處，但當時政治紊亂，無論何種制度，總免不了許多弊竇。現在將文獻通考內關於唐代田賦的批評，略述如下，以資參考：

「……至唐始分爲租庸調，田則出粟稻爲租，身與戶則出絹布綾綿諸物爲庸調。然口分世業，每人爲田一頃，則亦不殊元魏以來之法，而所調租庸調者，皆受田一頃之人所出也。中葉以後，法制墮弛，田畝之在人者，不能禁其賣易，官授田之法盡廢，則向之所謂輸庸調者多無田之人矣；乃欲按籍而徵之，令其與豪富兼並者一例出制，可乎？又況遭安史之亂，丁口流離轉徙，版籍徒有空文，豈堪按以爲額？蓋當大亂之後，人口死耗虛耗，豈復承平之舊，其不可轉移失陷者，獨田畝耳。然則視大曆十四年墾田之數，以定兩稅之法，雖非經國之遠圖，乃救弊之良法也。但立法之初，不

任土所宜，輸其所有，乃計綾帛而輸錢，既而物價愈下，所納愈多，遂至輸一者過二，重爲民困，此乃掊刻之吏所爲，非法之不善也。然必欲復租庸調，必先復口分世業，均天下之田，使貧富等而後可。若不能均田，則兩稅乃不可易之法矣。又歷代口賦皆視丁中以爲厚薄，然人之貧富不齊，由來久矣。今有幼未成丁，而承襲世資，家累千金者，如薄制之。又有年齒已壯，而身居窮約，家無置錫者，乃厚制之，豈不背謬？今兩稅之法，人無丁中以貧爲差，尤爲的當。宣公所謂計估算緡，失平長僞，挾輕費輕徙者脫徭稅，敦本業不遷者困斂求，乃誘之爲姦，歐之避役，此亦是有司奉行者不明不公之過，非法之弊。蓋賦稅必視田畝，乃古今不可易之法。三代之貢，助，徹，亦視田賦之，未嘗別有戶口之賦。蓋雖授人以田，而未嘗別有戶賦者，三代也。不授人以田而輕其戶者，兩漢也。因授田之名而重其戶賦，田之授否不常，而賦之重者，已不可復輕。遂至重爲民病，則自魏至唐之中葉是也；自兩稅之法行，而此弊革矣，豈可以其出於楊炎而少之乎？」

參考書

徐式圭：中國田制史略

陳伯瀛：中國田制史

萬國鼎：中國田制史

常乃憲：中國財政制度史

馬端臨：文獻通考

陶希聖：中國社會史

第六節 宋元明清之田賦制度

(一) 宋初之五賦

宋代的土地，分爲「均田」、「限田」、「官田」數種。均田政策是以當時人民往往隱瞞戶口土地，以冀脫離版籍。故豪強之徒，多能倖免賦役，而貧者則獨任其苦。所以爲剔除此種弊害，宋太祖遣使諸道，以均括諸州的民田，以定賦稅。所謂「限田」，在仁宗時詔誥公卿以下之官民，不得有田過三十頃。在職之官吏豁免力役者，有田亦不得過十五頃，田地之典賣只許於一州以內行之，不得典賣他州之地，違者卽行嚴辦。惟限田之內豁免差科。限外之田，則徵收賦役。所謂「湖田」，卽宋室

南渡後，因官民爭興水利。水田頓發達，於是「湖田」制度，因之發生。至「官田」乃因罪而被沒收的官民的「莊田」佃與人民耕種。惟因宋室南渡之後，軍用不足，多鬻官田以濟國用。當時出賣者爲「官田」、「營田」、「沙田」、「泥田」等類。

宋朝的田賦，依上列土地的性質，可分爲五類。一爲「公田之賦」，凡田之在官賦民耕而收其租。二爲「民田之賦」，是人民所有之田而徵收其田賦。三爲「城郭之賦」，如宅稅，地稅之類。四爲「丁口之稅」，卽人丁所輸納的錢米。五爲「雜變之賦」，如雜稅是。據宋史食貨志說：

「賦稅自唐建中初變租庸，調法作年支兩稅。夏輸毋過六月，秋輸毋過十一月。遣使分送按率。其弊也先期而苛斂，增額而繁徵，至於五代極矣。宋制歲賦其額有五，曰公田之賦，凡田之在官賦民耕而收其租者是也。曰民田之賦，百姓各得專之者是也。曰城郭之賦，宅稅，地稅之類，隨其所出而輸之是也。歲賦之物其類有四，曰穀，曰帛，曰金鐵，曰物產是也。穀之品七，一曰粟，二曰稻，三曰麥，四曰黍，五曰稷，六曰菽，七曰離子。帛之品十，一曰羅，二曰綾，三曰絹，四曰紗，五曰縑，六曰綢，七曰離折，八曰絲線，九曰綿，十曰布葛。金鐵之品四，一曰金，二曰銀，三曰鐵鑼，四曰銅版錢。物產之品六，

一曰六畜，二曰齒革翎毛，三曰茶朮，四曰竹木蔴草葛菜，五曰果藥油紙薪炭漆蠟，六曰雜物。其輸有常處，而有餘補不足，則移此輸彼，移近輸遠，謂之支移。其入有常物，而一時所輸，則變而取之，使其直輕重相當，謂之折變。其輸之遲速，視收成早暮而寬爲之期，所以紓民力。諸州歲寒奏戶帳，具載其丁口，男夫二十而丁，六十爲老，兩物折科，物非土地所宜而抑配者，禁之。」

當時賦稅的性質種類以及時期，均有詳細的規定，此種制度，歷宋、元、明三代，並沒有甚麼變更的。

(二) 王安石的方田法

惟當時田賦史上應該特別注意的，就是王安石的變法，王氏的變法，關於土地及田賦的變革，計有「方田」、「均輸」、「青苗」三法。現在將「方田法」簡單介紹如下：

「方田」是神宗患田賦不均，熙寧五年重修定「方田法」，詔司農以均稅條約並式頒之天下，以東西南北各千步，當四十一頃六十六畝一百六步爲一方，歲以九月，縣委令佐分地計量，隨陂原平澤而定其地。因亦淤黑墾而辨其色。方量畢，以地及色參定肥瘠，而分五等以定稅則。至明

年三月畢，揭以示民，一季無訟，即書戶帖連莊帳付之，以爲地符。均稅之法，縣各以其租額稅數爲限，舊嘗收薨奇零，如未不及十合而收爲升，絹不滿十分而收爲寸之類，今不得用其數，均攤增展，致溢舊額。凡越額增數皆禁。若瘠鹵不毛，及衆所食利，山林，陂塘，溝路，墳墓，皆不立稅。凡田方之角立十爲峯，植其野之所宜木以封表之。有方帳，有莊帳，有甲帖，有戶帖，其分烟析產，典賣割移，官給契，縣置簿，皆今所方之田爲正。」見宋書食貨志。

這種方田法，就是現在土地的清丈。經界既明，田賦自易於整理。惟變法未久，百弊叢生，人民病之。至「均輸」，「青苗」等法，雖均爲救濟農村，賑救農民的良策。但因貪官污吏因緣爲奸，致民怨沸騰，故終安石之世，卻沒有什麼好的效果的。

(三) 元之賦制

元朝的田賦，大概做效唐制。課稅的對象，也分爲丁地兩稅。關於徵稅的時期，分爲夏秋兩季。茲據元史食貨志說：

「元之取民，大率以唐爲法。其取於內郡者曰丁稅，曰地稅，此做唐租庸調也。取於江南者曰

秋稅，曰夏稅，此做唐之兩稅也。丁稅，地稅之法，自太宗始行之。初太宗每戶科粟一石，驅丁五升，新戶丁驅各半之，老幼不與。其間有耕種者，或驗其牛具之數，或驗其土地之等徵焉。丁稅少而地稅多者，納地稅，地稅少而丁稅多者，納丁稅。工匠僧道驗地，官吏商賈驗丁，虛配不實者，杖七十，徒二年，仍命歲書其數於冊。由課稅所申省以聞。違者各杖一百，逮及世祖，申明舊制，於是輸納之期，收受之式，關防之禁，會計之法，莫不備矣。」

大約當時北方多異方民族，務農者少，故以丁稅爲主。江南則全屬農民，故收地稅。除稅糧之外，又有「科差」，就是唐朝調法之遺。元史食貨志說：

「稅差之名有二：曰「絲科」，曰「包銀」。其法各驗其戶之上下而科焉。絲科之法，太宗丙申年始行之。初漢民科納銀包六兩，至是止徵四兩。二兩輸銀，二兩折收，絲絹顏色等物，逮及世祖，而其利益詳。」

(四) 明之黃冊與魚鱗冊

明初查勘天下土地，而將其田之所在地，形狀，丈尺及田主的姓名等等，編成冊籍，名爲魚鱗冊。

魚鱗冊就是土地的底帳，凡人民質賣田地時，必須報告官廳，而行稅契過割，以防產去稅存之弊，其田賦制，在明史食貨志記載最詳，茲略述如下：

「賦役之法，唐租庸猶爲近古。自楊炎作兩稅法，簡而易行，歷代相沿，至明不改。太祖爲吳王賦稅十取一，役法計田出夫。縣上中下三等，以賦十萬，六萬，三萬石下爲差。府三等，以賦二十萬上下，十萬石下爲差。卽位之初，定賦役法，一以黃冊爲準。冊有丁有田，丁有役田有租。租曰夏稅，曰秋糧，凡二等。秋稅無過八月，秋糧無過明年二月。丁曰成丁，曰未成丁，凡二等。民始生藉其名，曰不成丁，年十六歲曰成丁，成丁而役，六十而免。又有職役優免者，役曰里甲，曰均徭，曰雜泛，凡三等。以戶計曰甲役，以丁計曰徭役，上命非時曰雜役，皆有力役，有雇役。府州縣驗冊丁口多寡，事產厚薄，以均適其力。兩稅：洪武時夏稅曰米麥，曰錢鈔，曰絹，秋糧曰米，曰錢鈔，曰絹，弘治時會計之數，夏稅曰大小米麥，曰麥菽，曰絲綿並荒絲，曰稅絲，曰絲綿折絹，曰本色絲，曰農桑絲折絹，曰農業零絲，曰人丁絲折絹，曰改科絹，曰綿色折色，曰苧布，曰土苧，曰紅花，曰麻布，曰鈔，曰租鈔，曰稅鈔，曰原額小絹，曰幣帛絹，曰本色絹，曰絹，曰折色絲。秋糧曰米，曰租鈔，曰賃鈔，曰小租鈔，曰租絲，曰租絹，曰租粗麻

布，曰課程棉布，曰租苧布，曰牛租米布，曰地畝棉花絨，曰棗子易米，曰棗株課米，曰課程苧麻折米，曰棉布，曰魚課米，曰改科絲折米。萬曆時小有所增損，大略以米麥爲主，而絲絹與鈔次之。夏秋之米，惟江西，湖廣，廣東，廣西；麥菽惟貴州。農桑遍天下，惟不及川，廣，雲，貴，餘各視其地產。」

(五) 萬曆之一條鞭法

我國的田賦，向徵實物，自唐朝兩稅制實行以後，規定民間交納田賦，可以錢代輸一部分，這是以貨幣代租稅之始。迨後宋神宗時，夏稅得銀三萬一千九百四十兩，秋稅得銀二萬八千一百九十七兩，以銀代課始見於此。金元以後，仍以實物交租，明朝以後，用錢使用益廣。如洪武九年，下詔聽民以銀準米之令。直到英宗正統元年，有田賦折徵金花銀之令，始正式以銀代租。自茲以後，又有所謂「網銀」、「一串鈴」等法。所謂網銀，即舉民間應役雜費，丁四糧六總徵之。所謂「一串鈴」總收而分期解上，這都是因時制宜之一種便民的方法。到神宗萬曆九年，纔通行所謂「一條鞭」之法，以銀代課，遂成定制。茲據續通考說：

「九年通行一條鞭法，總括一縣之賦役，量地計丁，丁糧輸於官，一歲之役，官爲僉募，小差則

計其工食之費，量爲增減。銀差則計其交納之費，加以增耗。凡額辦派辦京庫歲需與存留諸費，以及土貢方物悉併爲一條，皆計畝徵銀，折辦於官。立法頗爲簡便……」。

自明萬曆實行一條鞭以後，把數十年相傳的粟，米，布，帛，力役種種徵稅，現一律總括而爲一項，法簡而民便，這又是我國田賦史上一種大變革。

(六) 清代地丁之合併

清朝的賦制，完全倣效明朝，沒有什麼變更。清初，仍收丁稅，按人丁計算抽稅，但是按人口抽稅，常有隱匿瞞騙之弊，不易清查。雖官廳規定五年編審一次，但始終不能得到真確的數目，康熙二十四年調查全國人口，其總數爲二千三百四十一萬七千四百四十八人，二十五年因爲原定調查時間太寬，故胥吏得以任意作弊，乃改定每年歲終彙報一次。但到康熙五十年調查時，其人口總數，仍只有二千四百六十二萬一千三百二十四人，較之前二十五年仍無甚增加。因此康熙遂生懷疑。乃下詔各省，將規令錢糧冊內有名丁數，勿增勿減，永爲定額。其自後所生人丁不必徵收錢糧。編查時只將增出實數審明，另造清冊題報。但是此種辦法，初行之時，尙有可行，惟戶口的增減，與丁稅的攤

派，既不一致，遷移除補，自有不公之處，行之數年，漸覺不便。到世宗雍正元年，將丁銀隨地赴徵，每地賦一兩，攤入丁銀二錢二釐，以後逐漸推行各省。於是地丁二賦，遂合而爲一，自茲以後，歷乾，嘉，咸，同，以至於宣統等帝，均無變更。但這種辦法，於手續上雖然簡便，加賦於農民的身上，而無業遊民對於國家反毫無負擔，事之不平，無過如是！

參考書

劉道元：兩宋的田賦制度

徐式圭：中國田制史略

陳伯瀛：中國田制史

馬端臨：文獻通考田賦考

史書食貨志

賈士毅：民國財政史

第二章 中國田賦之現狀

第一節 田賦之概額

我國的畝數，因素乏統計，故田賦的收入，亦無從知其確數。民國以來，歷年田賦雖有收入的預算，但預算的數目，是否符合實際的決算，尚是一個疑問。且各省田賦收入的預算，往往浮報不實，或以多報少，或以少報多，或因舉辦新政而請求減省；或因災歉而呈報蠲免，因徵解不足，致與原預算相差甚鉅。且我國面積之大，人口之多，為世界各國冠。倘按面積人口比例，田賦估計的收入，當在數萬萬元以上。但按其實際，全國田賦的收入，尚不及一萬萬元。此種數目，尚以近年來之收入言之，而在民國初年，還不及此數。查民國二三年預算冊，只有八九千萬元，民國五年以後，雖有增加，亦不過九千七百萬元左右。近年以來，各省因清理田賦，辦理申報，雖漸漸起色。但其收入總額依民國廿年

之統計尙不及一萬四百萬元之譜。

(一) 赫德對於賦額之擬議

前清總稅務司赫德氏以我國財政困難，論籌款者不乏畫策之人，但是籌款的方法，均非所要。故赫氏之意，以整理地丁爲較有把握。他會上疏云：

「查中國地方寬長可謂四千萬里，則統計面積卽有十六兆方里。每方里內應有五百四十畝，卽按五百畝計之，則十六兆方里內，應有八千兆畝，若令每畝完二百個銅錢之賦，按二千個爲銀一兩計之，則每十畝應納銀一兩。八千兆畝卽應完銀八百兆兩。惟不能每年按此數計算，緣年分有豐歉，地土有肥瘠，又兼各處山水。按當日李文忠公會云，可完錢糧之地，有三分之二。卽以一半計之，實徵應有四百兆兩之數。一日有此地，卽一日有此款。較之他項進款，確可把握，確可經久。國家憑此大計，應辦各事之款，有盈無絀，而百姓不受絲毫擾累。」

(二) 民國初年田賦之預算

依赫氏的估計我國的田賦，每年可收入八萬萬元，至少亦可收入四萬萬元。以此四萬萬元的

收入，充作國家的政費，並對於任何事業的舉辦，均綽有餘裕，惜當局不圖整理，以致收入日益短絀。現在將民國以來各年度收入的預算列表如下：

民國二三五各年度田賦收入預算表（見賈士毅：民國財政史）

省別	民國二年 預算表	民國三年度預算表		民國五年度預算表	
		經常數	臨時數	經常數	臨時數
京兆	一三三,六六六	三七四,九六六		四三三,〇三三	
直隸	四,六四四,六七	四,四六四,一五〇		六,〇〇七,九五一	
奉天	四,七〇二,〇一五	二,〇三三,八七五	三六六,八六六	二,九四五,六〇〇	四〇五,四四〇
吉林	一,一五七,四二一	五三四,四七三	五,二六五	一,〇〇四,四四一	
黑龍江	一,〇九九,二六六	一,一九五,八〇九	三九,五二六	一,三三三,〇七一	
山東	七,一四〇,四三六	七,一〇一,七三六		九,四六七,三三三	三五,一〇〇
河南	六,八九九,七六六	五,九七四,六六六		七,〇〇七,〇〇七	
江蘇	九,〇八三,三〇八	八,五九九,六七〇	三三〇,〇〇〇	一一,二五〇,一五〇	

第二章 中國田賦之現狀

甘肅	四九三,六五元	七二五,四八元	三〇〇,〇〇〇	一,五七,四三三	
貴州	七一九,五九九	八〇四,九四四		七四五,〇四四	
雲南	九一九,二二三	八四一,八八四		一,〇九四,四九九	
四川	六,九六六,八六六	六,五〇〇,六五五		六,八六六,九一一	
陝西	三,八四六,五九九	二,九三三,六三三	五〇六,〇三三	五,一六七,五五五	五〇六,〇三三
山西	四,一四六,四四〇	四,三三四,四九一		五,九四九,五二六	
廣西	八一九,四三七	七〇〇,〇〇〇		一,四一六,〇〇〇	
廣東	三,五三三,六三三	三,一〇六,九四五	五二一,八四六	三,八八九,六五五	五二四,三三三
浙江	七,二六三,四六五	八,六〇三,一三〇	五〇〇,〇〇〇	七,七三三,五九九	
福建	二,八八六,五七七	二,八七五,五五五	一六,〇三三	三,三三三,八八九	
湖北	二,二二五,八九九	二,八六七,九六六		三,三三三,六二二	
湖南	二,九七七,〇六一	二,八九六,三五五		三,三三三,六六六	
江西	四,五五五,九六六	四,四九九,六六六	一六,八九九	五,三三三,七七七	一六,八九九
安徽	三,四八六,〇五五	三,六六〇,九五五		四,〇〇五,六一九	

新	九二九、四八三	六六、七四四	五〇〇	一、八七七、三四三	六二
熱	一、四一〇、四〇九	八四、九九五		六、六六〇	
察	一九、四〇六	三五、七七一	三、七五〇	二八三、七四一	
歸				六、五九九	
川		二四、〇五九		三五、三六九	
總	六二、四四三、六三三	六六、八五九、〇〇〇	二、三六六、七九九	六五、九七三、八八	一、五八〇、六五五
計		經臨共計	九、三七、八〇九	經臨共計	六、五三、五三三

由以上預算表觀之，民國二年度共爲八二、四〇三、六一二元，三年度降爲七九、二二七、八〇九元。而五年度又陡增爲九七、五五三、五一三元。三年度較二年度減少三、一七五、八〇三元，而五年度較二年度卻增加一五、一四九、九〇〇元。再就表中各省別觀之，在各年度中江蘇省田賦收入最多，民國二年時，總計爲九、〇八三、三〇八元，至民國五年時增加至一一、〇九二、五八〇元。其次爲浙江，山東兩省，收入亦年有增加。而河南、直隸兩省再次之。最少則爲察哈爾，年不過收入二萬餘元而已。

(三) 民八民十四兩年度田賦之比較

我國田賦在歲入中本來可佔大部的收入，倘能善為整理，所有國家的政費，均可取給於此。祇因頻年以來，禍亂頻仍，地方不靖，影響田賦的收入，至為重大。但就大體觀察，而我國近來的田賦，雖然在混亂狀態之中，而收入仍年有增加。茲再將民國八年度及十四年度的收入預算比較表，以及十四年度田賦分類預算表，分別列表如下，以示年來收入增加之趨勢。

民國八年度十四年度田賦收入比較表（見賈士毅：民國續財政史）

省別	民國八年度預算表		民國十四年度預算表	
	經常數	臨時數	經常數	臨時數
京兆	六八六、四〇三		五二八、三〇四	
直隸	五、八〇九、三九五	二一八、八四〇	五、八〇九、一三九	
奉天	三、七一〇、六九一	六二、一九三	四、〇八六、九九九	六七一、九九九
吉林	一、九五〇、一三五		二、一五七、〇五三	
黑龍江	一、四六〇、二一七		一、四八三、〇四七	

山東	八、一一〇、五七九	三八三、六三九	八、一三五、一七一	三五、一〇〇
河南	五、七〇七、三四〇	五五八、六〇一	五、四七一、一四八	
江蘇	八、六四四、一六二		八、四九六、〇四六	六七〇、〇〇〇
安徽	三、六二二、一七〇	三〇一、八四八	三、八二二、一三七	
江西	四、二二一、五六三	二〇六、〇三九	四、三五五、二三四	一八、八八九
湖南	二、八〇一、九五二		二、八〇一、九五二	
湖北	二、六五九、七五九	一一八、七六八	二、六五九、七五七	
福建	三、二三五、二九〇		三、二三五、二九〇	
浙江	五、六九一、五二四		五、九二八、九八〇	
廣東	三、八八九、五八五	三五二、二九四	三、八八九、五八五	三五二、二九四
廣西	一、五四三、五〇〇		二、三二四、八〇〇	
山西	五、九四九、五一六	二五〇、〇〇〇	五、九二九、二八九	
陝西	三、七六四、〇五七	一、〇〇七、二二七	三、六四三、二八一	七七三、二六八
四川	六、八六一、三九四	二〇〇、〇〇〇	六、八六一、三九四	

雲南	一、一五三、三七七		一、一五三、三七七	
貴州	七三九、三二三	四三、九五〇	七三九、三二三	四三、九五〇
甘肅	一、九四六、四四四		一、四六七、四五—	
新疆	一、九四〇、二四六		一、五九〇、四一二	
熱河	一二二、一二六		一、五九〇、四一〇	
察哈爾	五二九、四九六		四四五、五七二	
歸綏	八九、七〇九		九四、三三八	
庫倫				
烏里雅蘇台				
伊犁				
川邊	二四九、四三七		二四九、四三七	
總計	八六、八四五、三八八	三、七〇三、三九九	八七、五一五、七一九	二、五六五、四八〇

民國十四年度田賦收入分類預算表(見買士綬：民國續財政史)

省別	賦目及收數					共計
	地丁	漕糧	租課	雜賦	附加稅	
京兆	三六七,二〇六		一二四,〇〇三	四六,三九五		五八〇,三〇四
直隸	四,九四九,〇一一	三三,三三〇	六四六,五零			五,八〇九,一三九
奉天	四,〇六二,五六一	二四,四三二			五七,一九九	四,七五九,九六一
吉林	二,一五七,〇五三					二,一五七,〇五三
黑龍江	一,三三〇,六九九		四三,二四七	三三,九三二		一,四〇七,〇〇〇
山東	五,六五五,三三七	二二,三三五,五五	二四四,三六九		三三,一〇〇	八,一七〇,七七一
河南	四,八二五,一五六	六五,〇六三				五,四七二,一四九
山西	五,三三三,〇一三		四,三三三	五七,七八三		五,九六三,一八九
江蘇	四,〇〇七,八六六	四,二五三,四〇三	一〇九,七七七		三九,〇〇〇	九,一六六,〇四六
安徽	二,五〇五,三三八	一一,二九,六五	三六,八四			三,六三三,三七
江西	二,七七一,七五	三〇〇,一四,一	三〇,二〇二	二四,三七一	一八,九九	四,三三三,三三三
福建	二,八三三,二九〇			〇〇〇,〇一四		三,一三三,三〇四

察哈爾	四、五、七三						四、五、七三	四、五、七三
綏遠	八、一、五九			二、一、七二		一、七二		九、四、三六
熱河	一、五、八三			二、五、一				一、五、八三
貴州	三、五、八〇		四、六、七五			七、七〇	四、九、五〇	六、九、三三
雲南	六、四、一〇	三、〇、〇〇			一、〇、三六			一、二、五、三三
廣西	二、三、〇〇			二、八、〇〇				二、三、八四
廣東	二、二、七、八六	一、七、〇、三三		三、三、八六			三、五、二、五〇	四、一、四、八九
四川	六、八、五、四四			五、九、四九				六、八、六、三六
新疆	一、一、五、二四			九、七、七四		三、九、八六		一、五、〇、四三
甘肅	五、一、五五	八、二、一四		二、三、〇四		一、四、九		一、四、六、四一
陝西	二、四、〇、八三	八、三、四三		四、二、〇		三、六、六五	七、七、二、六八	四、四、六、五九
湖南	二、六、三、六五			八、三、〇〇				二、八、〇、九二
湖北	一、七、五、三三			五、〇、六		三、七、六八		二、六、五、七七
浙江	三、六、五、七五	一、八、三、五五		一〇、〇、四三		四、九、六七		三、六、九、九〇

川	邊	二四九、四七				二四九、四七
合	計	六、三六、一九	一七、〇九、三六	一、五三、一九	二、六五、六五	二、五五、四〇
						九〇、八、一九

由以上兩表觀之，可知我國的田賦，雖在時局倏擾，地方不靖之中，而其收入仍年有增加的。倘時局稍能轉機，匪禍逐漸肅清，則田賦收入的增加，自是意中之事。但是此項調查，因各省冊報稽延，統計極為困難。漏掛之處，自然是難免的了。

(四) 最近之田賦預算

民十六以後，各省田賦收入預算，因革命軍興師北伐，故未編製。十六年國府建都南京，改田賦為地方稅，因各省戎馬倥傯，亦付闕如。至廿年，廿一年時始行編造，茲將廿年度及廿一年度田賦收入預算分列如下：

民國二十年度各省田賦收入預算表（見中國經濟年鑑）

省	別	經常數	臨時數	合計
江	蘇	九、五九四、四八三	一、三三二、〇〇〇	一、一、九二六、四八三

浙	江	九、三九〇、六四〇		九、三九〇、六四八
安	徽	四、一五〇、〇〇〇		四、一五〇、〇〇〇
河	北	四、八六七、二九〇		四、八六七、二九〇
遼	寧	四、七二六、六九六		四、七二六、六九六
吉	林	二、一五七、〇五二		二、一五七、〇五二
黑	龍	二、一〇九、八七六		二、一〇九、八七六
河	南	八、一五五、九七二		八、一五五、九七二
山	東	一四、九五七、七四七		一四、九五七、七四七
山	西	六、二七二、四〇三		六、二七二、四〇三
江	西	四、八〇〇、六六六	二八、八〇八	四、八三二、四七四
福	建	三、八二五、〇二六		三、八二五、〇二六
湖	北	一、二六八、三五五		一、二六八、三五五
湖	南	三、一〇〇、〇〇〇	二七二、七七〇	三、三七二、七七〇
陝	西	二、八四二、三四八	四五八、〇一九	三、三〇〇、三六七

甘肅	一、四六七、四五—		一、四六七、四五—
新疆	一、四三四、三〇八		一、四三四、三〇八
四川	七、五七七、七一三		七、五七七、七一三
廣東	六、〇五一、七一九	九六三、二五九	七、〇一四、九七八
廣西	二、五二六、一二一		二、五二六、一二一
雲南	七五〇、〇〇〇		七五〇、〇〇〇
貴州	六六五、二六〇		六六五、二六〇
熱河	五〇九、九三五		五〇九、九三五
綏遠	八〇、六六五		八〇、六六五
察哈爾	六九六、八七五		六九六、八七五
西康	二四九、四三七		二四九、四三七
寧夏	六二〇、四八四		六二〇、四八四
青海	三一、〇八九元 四〇、〇〇九石		三一、〇八九元 四〇、〇〇九石
總計	一〇四、八八二、六一九	四、〇五四、八五六	一〇八、九三七、四七五

民國二十一年度各省市田賦概算表(見主計處歲入歲出預算及概算)

省市別	賦目及收數							合計
	地丁	漕糧	租課	差徭	雜項收入	附加收入		
山東	三,七九,七六六	二,三三,五五五	一四,四四四				一五,一七,七六一	
山西	六,二九,〇六四		一四,五九九		二八,五九九		六,五三,〇六一	
河南	四,四三,〇四四	七三,五五〇	三六,三六五			七五,七七七	五,九七,七六六	
河北	五,九六,三三七	八九,九六六	二四,九六一	一五,八六六	五,四九二		六,五九,〇六六	
江蘇	五,六〇,〇〇〇					四,五三〇,〇〇〇	一〇,一三〇,〇〇〇	
江西	二,三五,四三三	一,六三,二六〇	三七,二九〇		三三,七六六	三三,七六六	四,三三,〇六六	
湖南	三,一〇〇,〇〇〇					三三〇,〇〇〇	三,四三〇,〇〇〇	
湖北	五,〇〇〇,〇〇〇	三〇〇,〇〇〇	三〇〇,〇〇〇			九七,〇〇〇	五,六九七,〇〇〇	
察哈爾	四三〇,〇〇〇	二六八,一六七	二六八,一六七			三六,〇〇〇	七三三,〇〇〇	

四〇,〇〇九
石

四〇,〇〇九
石

熱河	5,054	5,054	5,054			2,249	2,076
寧夏	4,394				1,170		761,24
廣西	2,283,33	1,000	1,000			69,994	2,944,57
雲南	52,500						52,500
上海市	12,550	110,151	110,151		3,17	6,000	634,787
青島市	19,955	57,45	57,45		5,033		73,361
北平市	7,335	35					7,370
威海衛	14,500					13,350	4,750
安徽	3,000,000					102,500	3,097,500
廣東	6,336,850						6,336,850
總計	5,71,156	5,35,300	1,454,722	15,866	2,75,584	6,66,711	69,856,196

右表所列共爲十九省市。其田賦收入計六九、八五〇、一〇九元。其餘未經呈報各省尙未計算在內。按民國八年度田賦預算冊所載，關於各省田賦一項，計遼寧三、七〇〇、六九一元。吉

林一、九五〇、一三五元。黑龍江一、四六〇、二一七元。四川七、二六一、四九四元。甘肅一、九四〇、六四四元。綏遠八九、九〇九元。西康二〇九、四三七元。綜上各項爲二一、二七二、八七〇元。茲爲劃一計算起見，姑以此數作爲未經呈報之各省田賦，則廿一年度全國田賦收入，爲九一、二二一、九七九元。但所列田賦收入的數目，係以省市正附稅爲範圍。而各縣附加稅尙不在內。查各縣附加稅有按田賦之銀額而徵收者，亦有按田地山蕩之畝分而徵收者，疊牀架屋，名目繁多；大率超過正稅二三倍至二三十倍不等。倘合併計算，則全國田賦收入，當在數萬萬元以上矣。

參考書

賈士毅：民國財政史下冊

晏才傑：田賦芻議

實業部：中國經濟年鑑

申報館：申報年鑑二十三年度

賈士毅：民國續財政史第七篇

第二節 田畝之概數

我國農田的畝數，在史書貨殖傳及食貨志內，略有記載，而通考、通典等書，記載尤詳。但漢代以前，因記載不詳，很難找到正確的數目。由東漢至隋代間，因時代的變亂無常，缺乏正式的統計，故此項記載亦付闕如。由隋至唐天寶，唐天寶至宋開寶，宋元豐至元，這幾個朝代中，在史書中，亦無很詳細的記載，這是在我國田畝的統計上，極爲缺憾的事。按自禹平水土爲州，九州之地，計定墾者九百一十萬八千二十頃。經過了周、漢、隋、唐、宋、元、明、清等代共爲四千年。在史書及通考、通典等書上所記載的，計有四十六次之多。倘棄堯、舜，三代墾田畝數不用，則自漢以後，亦二千年。平均每五十年間，即有一次統計，前後距離，尙未太遠，失了銜接。茲將我國墾田畝數分爲民國前、民國時兩時代敘述之如下：

一 民國前之我國田畝統計

一、夏，周田畝總數計爲九百萬頃，但是當時一畝只等於百步。秦、漢以後，乃以二百四十步爲一

畝，若以二、四除之，則當時田畝尙不及四百餘萬頃。禹平水土時，人口總數爲一千三百五十五萬三千九百二十三人，倘將此數以畝除之，每人平均可得六十七畝。若按夫授田不計女子，則每人可得百數十畝。周初時，戶口數無可考，故不得知。至周平王時，始知爲一千一百九十四萬一千九百二十三人（見通考戶口考一），其中男夫二十歲以上受田，六十歸田，約佔全數五分之二，當得四百八十餘人。一夫受田百畝，適得四百餘萬頃。倘照此估計與田畝統計，大體相合。

二、兩漢的田畝，大約在七八百萬頃之間，人口概數爲自四千七百萬至五千九百萬人，每人平均可得田十四畝上下，倘按夫授田不計女子，則每夫可得田三十五畝。此時之畝，可抵周時之八十四畝左右。

三、隋開宗時的田畝，據官書所載，計有一千九百四十餘頃。至大業中，忽激增至五千五百八十五萬頃。開皇至大業爲時不過二十餘年，而田畝數竟增加如此之鉅，殊難置信。但人口數亦不過四千六百餘萬。倘按口分計，每口平均可得田一百二十畝，考諸史實，實爲有史所未有。故後人對茲統計，不無疑惑之處。或說隋煬帝好大喜功，朝臣故事逢迎，誇張盛德。但究竟如何，迄今尙無正確的考

據。

四、宋代的田畝極爲少數，自一百八十餘萬至五百二十餘萬頃。而人口數亦不過六千餘萬，畝數較隋朝不及十分之一。大概當時因王安石實行變法，受了政治影響，人民的田地多所隱匿，故此種統計絕不可靠。並且宋室南渡偏安以後，而墾田與人口，仍無大變更，足見當時土地漏報之多。

五、元之畝數，爲千九百八十三萬頃，人口爲六千餘萬。比之宋代，已有增加，故此種統計，較爲可靠。

六、明代人口與元代同，但墾田減少爲八百五十萬頃，而弘治年間又降爲四百萬頃，萬歷時復增至七、八百萬頃，因在萬歷時舉辦田畝清丈，編造魚鱗冊，故所報畝數，尙屬正確。

七、清初根據萬歷原額剔除災荒，復減爲七百萬頃。至康熙二十四年時，復增至六百萬頃，六十年時，達八百五十萬頃。雍正十二年，幾及九百萬頃。乾嘉以降，減爲七百餘萬，而人口增多十倍以上。到了光緒十三年，田畝增至九百一十餘萬頃。這種統計，可算是明、清以來最大的數目，和現在各省實墾的畝數，相差不遠。茲將歷代田畝數及人口數詳細列表於下，以示我國歷代墾田增減變遷

的大概。

甲、中國歷代田畝人口統計表

年 度	西 歷	墾 田 畝 數	人 口 數	每畝平均額數
高平水土爲州		九一〇、八〇二、〇〇〇	一三、五五三、九二三	六、七一九
周 初		四〇〇、〇〇〇、〇〇〇	一一、九四一、九二三	三、三四九
漢 初		八二七、〇五三、六〇〇	五九、五九四、九七八	一、三八七
東漢永興元年	一〇五	七三二、〇一七、〇八〇	五三、二五六、二二九	一、三七四
延 光 四 年	一二五	六九四、二八九、二二三	四八、六九〇、七八九	一、四二五
建康元年	一四四	六八九、六二七、一五六	四九、七三〇、五五〇	一、三八六
永嘉元年	一四五	六九五、七六七、六〇〇	四九、五二四、一八三	一、四〇四
本初元年	一四六	六九三、〇一二、三三八	四七、五六六、七七二	一、四五六
隋開皇九年	五八九	一、九四〇、四二六、七〇〇		
大 業 中	六一一	五、五八五、四〇四、〇〇〇	四六、〇一九、九五六	一一、一三六
唐天寶中	七四八	一、四三〇、三八六、二一三	五二、九一九、三〇九	二、七〇二

宋開寶末年	九七五	二九五、三三二、〇六〇	一五、四五二、五二〇	一、九一一
至道二年	九九六	三一二、五二五、一二五	二〇、三六二、八八〇	一、五一二
景德中	一、〇〇六	一八六、〇〇〇、〇〇〇		
天禧五年	一、〇二一	五二四、七五八、四三二	一九、九三〇、三二〇	二、六三二
皇祐中	一、〇五二	二二八、〇〇〇、〇〇〇	二一、八三〇、〇六四	一、〇四四
治平中	一、〇六六	四四〇、〇〇〇、〇〇〇	二九、〇九二、一八五	一、五一二
熙寧八年	一、〇七五	二四八、四三四、九〇〇	二三、八〇七、一六五	一、〇四三
元豐間	一、〇八二	四六一、六五五、六〇〇	二四、九六九、三〇〇	一、八四八
元至元二十八年	一、三六二	一、九八三、〇〇〇、〇〇〇	六〇、四九一、二三〇	三、二七八
明洪武中	一、三八一	八四九、六〇〇、〇〇〇	五九、八七三、三〇五	一、四一八
洪武二十六年	一、三九三	八五〇、七六二、三六八	六〇、五四五、八一二	一、四〇五
弘治三年	一、四九〇	四二三、八〇五、八〇〇	五三、二八一、一九八	七九五
弘治十五年	一、五〇二	四二二、八〇五、八〇〇	六〇、一〇五、八三五	七〇三
萬曆六年	一、五七八	七〇一、三九七、六〇〇	六〇、六九二、八五六	一、一五五

嘉慶十七年	一、八一二	七九一、五二五、一〇〇	三六一、六九〇、七九一	二一八
三十一年	一、七六六	七四二、四四九、五五〇	一〇九、八三九、五四六	三五三
乾隆十八年	一、七五三	七〇八、一一四、二八八	一〇二、七五〇、〇〇〇	六八九
十二年	一、七三四	八九〇、一三八、七二四		
雍正二年	一、七二四	六八三、七九一、四二七	二五、二八四、八一八	二、七〇四
六十一年	一、七二二	八五一、〇〇九、二〇一	二七、三五五、四六二	三、一一〇
五十年	一、七一—	六九二、三〇四、四三四	二四、六二一、三三四	二、八一五
四十年	一、七〇一	五九八、六九八、五六五		
二十四年	一、六八五	六〇七、八四三、〇〇一		
十九年	一、六八〇	五二二、七六六、六八七	二三、四一一、四四八	二、二三二
康熙十二年	一、六七三	五四一、四六二、七八三		
十八年	一、六六一	五四九、三五七、六四〇	二一、〇六八、六〇九	二、六〇七
清順治十二年	一、六五五	四〇二、三九二、五〇四	二四、一七一、〇二九	
崇禎間	一、六三六	七八三、七五二、四〇〇		

道光十三年	一、八三三	七四二、〇〇〇、〇〇〇	三九八、九四二、〇三六	一八三
同治十一年	一、八七二	七五七、六九九、八五六	二四、一七一、〇二九	三、一三四
光緒十三年	一、八八七	九一一、九七六、六〇六	三七七、六三六、〇〇〇	二四一

以上表中所載，均係根據文獻通考、續文獻通考及清通典、清會典等書中之田賦考及戶口考所載數目，大體尙稱可靠。惟東漢本初元年至隋開皇九年，相隔凡五百八十九年，而墾田畝數由六九三、〇一二、三三八畝增至一、九四〇、四二六、七〇〇畝，差額三倍。至隋大業中相隔二十二年間，增至五、五八五、四〇四、〇〇〇畝，差額幾達十倍。其數目是否可靠，尙屬疑問。尙屬可靠，則隋代墾田是爲歷代之最多者，而宋之景德則爲最少者，而通考、通典內尙有戶數之記載，因無關重要，故未列入。茲再將清代各朝代各省田畝概數列表比較如下，以示各省墾田畝數增加之趨勢。

乙、清代各省田畝概數表

省別	朝別	順治十八年	康熙二十四年	雍正二年	乾隆十八年	同治十一年	光緒十三年
----	----	-------	--------	------	-------	-------	-------

第二章 中國田賦之現狀

奉天	六〇,九三〇	三二,七五〇	五〇,六六六	二,五三四,三二二	一一,五三四,七一	三三,五〇〇,八六六
吉林					一,四九九,五五六	一,四八三,二三四
黑龍江						八,一六〇〇
直隸	四七,九七七,三四五	五〇,三四三,四八八	六二,五五四,三六六	六五,七一九,一六七	七二,九〇七,三三三	六六,三四〇,八三三
山東	七四,一三三,六六五	九二,五五六,八四〇	九八,七四四,四八六	九七,一〇五,四〇七	九八,四七一,八四六	三三,九三一,四〇五
山西	四〇,六七,三五	四四,五三三,三三六	四一,七四一,三六八	三,九八,六三一	五,一五五,四一〇	五,四四九,八五一
河南	四,三四〇,三九七	五七,三二〇,六〇〇	六五,六六八,四四三	七二,三二二,〇三六	七二,八〇〇,八四四	七二,六六五,八五二
陝西	三〇,三三六,五八八	三九,二四四,九六六	二五,八四四,二八〇	二五,三三七,一〇三	二五,八〇〇,二三三	三〇,五九二,三三〇
甘肅		一〇,三〇八,六七七	二,一七〇,六三三	二,一七〇,三三三	三三,五五六,三二二	一六,七七五,一六〇
新疆					二,五五二,九四三	一一,四〇〇,一九一
四川	一,一八八,三三〇	一,七三六,二二八	三,一四四,六六六	四,四〇一,六六七	四,三三三,四六一	四,四一五,八八九
湖南	九,三三五,三七一	三三,八五三,六六一	三〇,五七七,六四四	三,三三六,七六八	三,一七四,〇二七	三,四八七,四二五
湖北		五〇,三四一,八六六	五五,五五四,二二二	五九,六九二,三九六	五九,四三三,九四四	五九,三三〇,二五五
江西	四四,四三〇,三六八	四四,二六二,〇七二	四七,六八三,五三六	四七,六〇二,六三二	四七,三三〇,〇九六	四七,三三二,一六一

安、徽	五、四四、五三	五、四七、四四	三、六六、六四	三、八三、六五	三、〇七、六三	四、一三、〇六
江、蘇		六、五五、三九	六、三五、三七	六、六八、四四	六、六四、七七	一〇、八五、三七
浙、江	四、三二、〇一	四、八五、五八	四、六六、三四	四、九八、七〇	四、三八、三六	四、七〇、五五
福、建	一〇、三四五、七四	一一、一九、四八	三〇、五七、六四	三、六七、〇七	三、八四、二五	三、四〇、〇六
廣、東	三、〇〇三、九七	三、三九、三五	三、二四、四四	三、六三、二五	三、三九、三九	三、七〇、八三
廣、西	五、三九三、八五	七、八〇二、四五一	七、九三、二七	八、七四、〇六	八、九六、七四	八、九三、七三
雲、南	五、三二、五〇	六、四一、七六	六、四二、四四	六、九九、九〇	九、三九、九元	九、三九、三六
貴、州	一、〇〇、三四四	九九、七一一	一、三九、〇四	二、五九、一六	二、六五、四〇	二、七五、〇六
綏、遠						
察、哈爾						
熱、河						
共、計	五九、三七、六四〇	六七、八四、〇〇一	六六、九一、四七	七〇、二四、二九	七〇、六九、八五六	八二、九七、六〇六

以上統計，係根據皇朝通考、清會典、戶部則例以及賦役全書等書所記載，中有數省，因奏銷遲

延册報，故未列入。惟該數省均係邊疆的省份，所有墾田，為數極少。對於總計數目，尚無多大關係。但就大體觀察，自順治以至於光緒凡三百年間，墾田畝數，均年有增加。倘以順治時之田畝言之，僅有五四九、三五七、六四〇畝，至光緒時，激增至九一一、九七六、六〇六畝，其差額為三分之一強。各省增加之鉅，於此可見一斑。

二 民國以來之我國田畝統計

民國以來，農商部據各省報告，編製全國耕地統計，分別農田園圃兩項。此項統計，自民國三年起至十年止，共發表八次，但因當時連年戰亂，各省報告多未齊全，故殘缺之處，在所難免，有待於更正者甚多。茲將民國三年至九年間，各省墾田畝數統計表採錄如次：

甲、歷年各省墾田畝數統計表（自民國三年起至九年止以千畝為單位見農商部農業統計）

省別	年份	民國三年	四年	五年	六年	七年	八年	九年
京兆		三、六九九	一、一〇、三三三	一、一三、三五五	一、六、八八〇	一、八、〇五三	一、四、一七	三、八七五
直隸		七、七三三	七、四四四	七、三三三	七、〇九九	六、三三三	五、八七七	五、三三三

奉天	四、九四	四、七七	四、八二	四、六七	四、四九			
吉林	四、〇二	四、二五	四、四六	四、二六	四、三〇	八三、五八		七、八四
黑龍江	三、四三	三、七〇	三、五七	三、三七	三、六〇			
山東	二、二六、八六	二、五、八九	二、五、八五	三、三、六三	一〇〇、九六		一〇、八九	一〇、八九
河南	三、二、四三	三、三、四〇	三、四、五〇	三、七、九三	三、八、二一	三、八、五一	三、八、五一	三、八、〇九
山西	四、八五	五、〇五	四、五九	四、八〇	四、八二	四、八二	四、八九	四、八三
江蘇	八、三〇	三、五五	七、四六	七、〇三	七、〇七	九、三一	九、三一	八、三三
安徽	二、〇七	五、八九	三、九〇	三、〇三	四、六六	三、六六	三、六六	四、〇三
江西	三、六一	三、六五	三、九七	三、八四	三、三五			
福建	一、八一	三、九八	三、九一	三、四、五	三、四、六		一、八五	
浙江	二、七、〇〇	二、七、五九	四、一、三〇	二、七、〇三	二、九、九			
湖北	三、三、六〇	三、三、六〇	二、五、三三	二、五、〇四	二、五、八六			
湖南	三、六、四四	三、九、五三		二、七、四				
陝西	三、〇、〇〇	三、二、七	三、二、三	三、一、三	三、一、四	三、一、四	三、〇、三	三、〇、九

由上表觀之，民國三年至五年之墾田統計，較爲完全。民國三年畝數爲十三萬萬餘畝，而四年時陡增爲十七萬萬餘畝。五年以後，仍有增加。惜各省報告因受戰事影響，致未齊全，而畝數反爲減

甘肅	三三,〇五〇	三二,八五八	三二,六六八	三二,九五二	三二,四九八	三二,四四五	八三,〇六〇
新疆	一〇,九一六	三,八九七	二,三二八	一〇,七六八	一〇,七六八	一〇,七六八	
四川	五五,八九一	五,三八八					
廣東	三,五五二	五,五五〇	三,六〇〇	三,六五五			
廣西	四三,六三三	七,六六九	九,四四四				
雲南	一〇,四五六						
貴州		一,三三六					
熱河	一五,三〇〇	一五,六五六	一四,五二一	一六,一〇八	一六,一七九	一五,九六一	
察哈爾	九,七六八	二,〇二九	二,一六〇	二,一七七	二,一七〇	二,一七一	
綏遠				五,〇三九	六,〇一一		三〇,〇〇〇
合計	一,三四〇,一四一	一,一七〇,八六八	一,一六四,九三七	一,一五九,五〇四	一,一三七,二五九	一,一六二,四四五	八三三,〇六〇

少。至九年時，全國畝數僅爲八萬萬餘畝，較之四年度相去幾差一倍。此種數目，並非實際的差額，乃因政局不靖，冊報遲延所致。按其實際各省畝數仍爲有加無減。故就大量觀察，我國墾田的畝數，自民國至十年間是日漸增加的。其增加的原因，大約有兩種：

一、由於各省新墾地面積的增加，如東三省及熱察綏等省墾植事業的發達。東三省耕地面積，由一二、九六三、七二七畝，增至一四一、四八八、〇〇〇畝。而熱察綏亦有驚人的增加，較清會典及戶部則例所載之畝數相差，何止十倍。

二、由於農商部統計，較前清時代田畝查報，隱匿田畝之弊較少。因在前清戶部則例所載的田畝，均係稅田。而民間往往因爲避免政府的徵稅，故意隱匿，多不肯實報。官吏雖明知其祕密，但爲種種關係，亦不肯據實查報。而農商部的統計，因無稅收的關係，故地方官吏，即無妨以實際的數字呈報。

有此兩種原因，所以民國初年辦理田畝統計，較之前清增加甚鉅，是毫無疑義的。

以上所述，係就民國三年至民國九年間之畝數言之。但以各省墾田之畝數，與各省土地面積

比較之，則可知其墾植指數。指數高，則墾植面積大，指數低，則墾植面積亦小。墾田的面積之大小，與土地的面積之大小，並非成正比例，當視土地之肥瘠高低，及氣候之寒暖等情形而定。比如江蘇省土地雖極狹小，但有墾田七千四百萬畝，其墾植指數達四十一。而廣西面積亦七千餘萬畝，其墾植指數不過二十一。由此看來，可知一省地勢的平坦，地質的肥潤，則農田必多，指數大，反之則指數小。至於其他各省，亦可用同法，測知墾植指數的高低。茲將民國三年至七年中各省區面積與墾田面積列表比較如下：

各省區面積與墾田面積比較表（以千畝為單位）

省別	面積數以華畝計	墾田面積數	墾植指數
京兆			
直隸			
山西			
熱察綏	九一八、五二三 畝	一七七、四三一 畝	一九·四
奉天			

吉林	一、六八九、八九五	一六四、一四七	九、七
黑龍江			
山東	二六〇、一二四	一一一、七八九	四三〇
河南	三一五、七四一	三四八、〇八七	一一〇・三
江蘇	一六九、三九七	七四、〇二四	四一三
安徽	二五四、七四三	三九、八二九	一五六
江西	三二三、九一五	三六、〇七九	一一二
福建	二一五、一七七	二二、四七〇	一〇四
浙江	一七〇、四二九	二七、〇一八	一五九
湖北	三三一、八八三	一五四、四六〇	四六五
湖南	三八七、五〇〇	二二九、五三六	五九二
陝西	三四九、八二七	三一、五三三	九〇
甘肅	五八三、〇四四	二六、七三五	四六
新疆	二、一五三、六九九	一〇、七二一	〇五

四	川	一、〇一五、三九一	五六、一〇四	五五
廣	東	四六四、六四〇	六五、五九四	一四一
廣	西	三五八、七九五	七八、四〇四	二一九
雲	南	六八一、六九一	一〇、四五六	一五
貴	州	三一二、一五四	一、三三六	〇四
合	計	一〇、九六五、六五八	一、六六六、三六一	一·五二

由上表觀之，以上二十二省以地勢關係，大約可分為四級：

(甲) 直隸，山東，江蘇，安徽，河南，湖北，湖南等省地勢平坦，土質肥沃，久經墾植，其指數應居各省之上。惟直隸的指數所以祇有一九·四，因與晉，熱，綏，察等省合併之故。倘單獨估計，當在四十五以上。其次山東，江蘇兩省均屬肥沃之地，其指數為四三與四一·三，尚屬可靠。湖北湖南兩省，為四六·五與五九·二，亦與事實相近。至安徽地質不亞兩湖，江蘇且為產米之區，其指數似應較大。湖南指數得五九·二，似乎太大，應予減少。但就大體觀之，以上列各省的地勢，地質以及出產種種關係來

觀察，均可列爲一級。

(乙) 浙江、江西、廣東、廣西、山西，應列爲第二級。浙江、江西兩省之指數，雖較上列各省爲低，但地勢土壤，尙屬肥沃，照常理推之，其指數當在二十以上。至粵、桂農田雖少，然在東西江流域，土壤肥沃，多宜耕種，且出產亦甚豐富，故其指數亦應略予提高。山西素稱富足，農產出品爲數不少，所得指數如是之低，不無可疑之處。

(丙) 四川、陝西、福建三省，應列爲第三級。四川爲極膏腴的盆地，而全省農田不過五千六百萬畝，殊難置信。陝西地處高原，其農田面積不及全省面積十分之一，亦無是理。惟福建地處海濱，內地多山，所得指數尙與事實相近。

(丁) 東三省、甘肅、新疆、雲南、貴州等省，應列爲第四級。這些省份，因地勢偏徼，土壤奇瘠，耕地本不甚多，列爲第四級，極爲相宜。

以上所述，係就民國初年至十年之農田概況而言，但自民國十年以後，因時局倏擾，各省報告遲遲未行。故民國十年以後之農商部的農田統計均付闕如。迨北伐告成，國府建都南京，始由農鏡

部轉飭各省查填具報。茲據國府主計處二十年度所調查之各省農戶田地統計，探錄如次：
 乙、各省農戶田地統計表（國府主計處民國二十年調查以千畝爲單位）

省名	農戶數	田畝數	每農戶平均畝數
黑龍江	六二四、四六八	五〇、四七五千畝	一〇三
吉林	一、二六〇、九〇七	六六、二〇四	七〇
遼寧	二、一五七、七〇五	七一、九六一	四一
熱河	五四七、四七三	一七、五四六	四〇
察哈爾	三九四、〇六七	一六、八三九	五四
綏遠	三六七、四五二	一八、六三九	七五
寧夏	七六、〇五九	二、〇〇四	三七
新疆	五一二、三一六	一三、六九二	四〇
甘肅	一、〇七五、八八〇	二三、五一〇	三〇
陝西	一、八九六、九二六	三三、四九六	二四

福建	浙江	江西	河南	貴州	雲南	四川	湖北	湖南	安徽	江蘇	山東	河北	山西
二、二八七、六四五	四、五五九、五四〇	四、九四二、二四九	五、五八七、六八〇	一、七六九、〇二三	一、九四七、〇二一	七、二六三、五三八	五、七七一、三七三	六、〇二九、〇六六	三、七八八、七六四	六、四三八、〇三六	六、六五九、八五八	四、九三八、六九五	二、二六三、四〇八
二三、二九〇	四一、二〇九	四一、六三〇	四五、六一二	二三、〇〇〇	二七、一二五	九六、二七二	六一、〇一〇	一一二、九八一	五三、五一一	九一、六六九	一一〇、六六二	一〇三、四三〇	六〇、五六〇
一四	一三	一三	一二	一九	二〇	一九	一五	二二	二〇	一八	一九	二四	三二

廣東	五、四五九、〇九六	四二、四五二	一一
總計	七八、五六八、二四五	一、二四八、七八一	二一

由上表觀之，民國二十年度之農田畝數，較民國五、六年之統計，以總數來說，由十六萬萬六千六百萬畝降為十二萬萬四千八百七十萬畝。就各省份來說，各省農田亦日漸減少。如湖南省在五年度時，為二二九、五三六、〇〇〇畝，在上表中降至一一二、九八一、〇〇〇畝。湖北省本為一五四、四六〇、〇〇〇畝，在上表中降至六一、〇一〇、〇〇〇畝。廣東省本為六五、五九四、〇〇〇畝，在上表中降至六、一〇一、〇〇〇畝。其他各省，亦無不日趨減少。相差之鉅，竟超過一倍至數倍者。由此耕地之日見減少的現象，足以促進我國農村破產的尖銳化。據金陵大學教授農業專家白克（Buck）估計，我國總面積一百四十四萬萬畝（西藏未計及），可耕種的土地佔百分之二十九，為四十一萬萬七千六百萬畝，其中已開墾的土地，佔可耕種的土地百分之二十六，為十萬萬八千五百畝，佔總面積百分之七·五，可見我國已開墾的農地原不甚多，因農民受天災人禍的影響，相率離村，以致已開墾的耕地，遂日趨荒廢。據日人伊藤武雄之調查，我國荒地的激增，實

可驚人。

年 份	荒 地 面 積
一 九 一 四 年	二五八、二三五、八六七畝
一 九 一 五 年	四〇四、三九六、九四八畝
一 九 一 六 年	四九〇、三六三、〇二一畝
一 九 一 七 年	八四八、九三五、七四八畝
一 九 一 八 年	九二四、五八三、八九九畝

截至一九一八年止，我國荒地已有如是之鉅，加以近年以來，兵連禍結，水旱洊至，而帝國主義之侵略仍有加無已。則荒地之激增，觀二十年度之田地統計表，更可證明矣。

參考書

馬端臨：文獻通考戶口考

戶部則例

清會典

劉大鈞：中國農田統計（中國經濟問題）

實業部：中國經濟年鑑

第三節 田賦之現情

一 田賦徵收方法之概況

我國田賦徵收制度向稱複雜，政府既無定章可資依據，而各縣辦法，又極紛歧，丁糧徵收弊竇特多。民國以來，雖略事改革，然承清末殘敵之餘，冊籍散失，良規蕩然。又以歷年變亂相承，地方制度既未確定，而徵收方法亦從擱置，遂至因循故轍，毫無更張。近來各省政治雖漸納軌道，但從事改良田賦者，亦不過少數之實驗縣而已。故就大體觀之，我國田賦徵收的方法，從各方面剖析觀察，大別分爲三種：

1. 委徵 縣府以徵收事務，委諸徵收員或糧胥，不限認額負盡收盡繳的責任。

2. 包徵 預計丁糧成數，設有一定比較額，由糧胥認額承領徵收，負短徵墊繳的責任。

3. 官徵 由縣府直接設櫃徵收，派員分赴各鄉徵收。這些三法，各省縣或單行其一，或兩法並用。省與省不同，縣與縣亦異。此外因縣官的更迭，而辦法互異。所以此種徵收的方法，各省紛更不定，極不一致。茲將福建省閩侯屬十縣徵收辦法列表如下，以資比較：

福建省閩侯屬十縣徵收辦法一覽表

縣名	徵收辦法
閩侯	委派徵收員分飭各區圖書糧差赴鄉催收按卯繳解
長樂	委派糧書分設城鄉各櫃催收並另派員督徵
福清	由糧書承辦各區設櫃糧戶自行投納
連江	委糧書辦理糧款按月攤繳分設城鄉各櫃由糧書督差催徵
平潭	委糧書辦理隨徵隨繳由地保按戶催完
古田	縣府直接設櫃徵收糧戶隨時自行投納派糧書辦理掣串收錢按日繳款

近年以來，各省縣以前此徵收方法弊端百出，多廢除委徵，包徵的制度，由縣設立田賦徵收處，實行自封投櫃的辦法。但以積習相沿，舊弊仍難盡除，殊可慨也！

二 現行徵收丁糧之冊票

前清徵收丁糧所用之冊票，有易知由單，截票，黃冊，赤歷，合計冊，印簿，奏銷冊，魚鱗圖冊，滾單，流水簿，循環簿，丈量冊等數種。民國以來，雖多沿用，但廢置者亦屬不少。但現在各縣所常用者，共有七種，茲列舉如下：

甲、丁冊 丁冊或名「戶冊」其內容登載：首列都圖甲名，次列糧戶姓名，再次列該戶應完銀兩米石額數（丁米多分別造冊。）此冊係徵收田賦的標準冊，每屆開徵，由里書預先編造送縣審

屏南	城鄉分設八櫃派糧書隨時帶同糧差按戶催收
永泰	委辦分設六櫃派員下鄉按戶催收
閩清	由糧書承辦分設八櫃按忙催徵
羅源	委辦分上下忙徵收又分旺淡季比較每月更分三卯繳款

核。審核後，發交經徵人員櫃書訂冊（各里書就其經管範圍內編造丁冊，所造冊數視各都設櫃情形而定。）

乙、流水簿 此簿每版（每頁二版）分十一干，以十干記帳，各干上列用串號數（順簿列記），下記該收銀兩米石數目，以末一干結帳，十干一結，眉目分明，以備與串根核對，這是糧櫃唯一有效的細帳。

丙、紅簿 立同式二本，登記徵收銀兩米石總數，並折算錢額總數。一本繳縣，一本存櫃。

丁、繳錢簿 立同式二本，糧櫃繳縣糧款，隨時登記，由經收官員如縣府會計閱核蓋章，一本存縣，一本發櫃。

戊、串票 此票為四聯印單，一給納戶執照，二夾銷，三繳照，四存根，內載年份戶名，該徵銀兩米石數目，所有正稅，附加稅各項名目及價額，均詳細登載串面，並附加稅多用木戳加蓋串票上，因此多模糊不明。串票計有二種：一為「丁串」，一為「米串」，丁串又可分為三種：一為「兩串」，每兩用串一張，二為「錢串」，自一錢至九錢每項用串一張，三為「分釐串」，分釐串合用串一張。米串

則分爲三種：(1)石串每石用串一張。(2)斗升串自一斗或一升至九升，或九升各用串一張。(3)合勺串，合勺用串一張。

己籤單 此單係縣府催完的通知單，內載都、圖、村、名、糧、戶、糧額等項，於開徵之後，發給籤差，分赴各鄉按戶呼納。

三 徵收與冊報之期間

各省徵收丁糧的期間，大概分爲上下兩忙。前清時上忙二月開徵，五月停徵。上忙先完半數，下忙八月接徵，十一月全完，十二月底截數冊報。並將錢糧之徵解，定爲分數，以資較覈。州縣經徵的年額，須在九成以上，徵解不及者，輕則墊解，重則分賠。民國以來，因改用陽歷，卽更定忙期，上忙三月開徵，下忙八月接徵，十二月截數。仍沿前清上忙完半，下忙完清之例。惟徵解的分數，並無澈底的規定。因各縣催科的責任頓輕，截報期間不嚴，冊報項目不周，而民間完欠的實情，亦無從稽考。且近年以來，田賦的徵借，並無按照法定的時間徵收，始則當年之丁糧，上忙一次全完，下忙便徵明年之糧；繼則不分忙期，實行預徵，將二三年以外之田賦，預爲提徵，連續催收，毫無通融。而各縣解額，則以攤派

方式出之，實完實欠，在所不問。此種積弊，各省縣大都如是，其紊亂可知。財政部因有鑒及此，曾制定田賦考成條例，改訂徵收截限期間，以會計年度為標準。凡徵收田賦，以次六月底會計年度屆滿時為下忙截限之期，即自七月至十二月為上忙，一月至六月為下忙。並限徵收員於忙終及年終之日，將本忙或全年丁糧租課，分別完欠，實數造冊，報由督徵員核明，於一個月內報部。其經徵催徵，帶徵各年份賦額，定有比較，以額徵數勻作十分計算，分別成績的優劣，以定獎懲。但是此種考成及分期辦法，雖極周至，惟各省因循舊習，迄未實行。故各省各年徵收實額，全無確數可稽，且日漸紛淆短絀，而期限廢弛與冊報遲延，卻是一個最大的原因。

四 推收之重要及其積弊

推收云者，乃糧戶或糧額變動移轉的登記。徵收丁糧是以丁冊為標準，而丁冊的編造，乃以推收的登記為根據。民間田產的變賣，移轉，分析及其他變動，本屬常事。但是丁糧因田地的變動，而發生差異。此時倘非隨時登記，將收者增之，推者除之，則按年丁冊，既無從改編，而徵收亦未由根據。故推收的辦法良善與否，影響田賦收入，至為重要。

近今各縣均辦推收的事務，仍用「里書」或稱「冊書」。所有丁冊、米冊均由里書一手編造。里書本爲吏胥之一，應在縣府監督範圍之內，但因其職務上之歷史的關係，無形中自成一種特殊階級，縣官無權過問，更換絕少，並且承充里書之後，更可私相買賣，任意替換。或亡故之後，將以傳授子孫，視爲世職。各縣里書，常無薪給，其所取資的代價，除推收事務上之筆資單費外，並可索取花紅，卽就所管鄉、都、圖、甲糧戶內，按畝或按丁糧銀兩，索取數分或百餘文至數百文不等。所用之單，叫做「推收單」。本由縣府印發，但里書亦可自製，其格式大小不一，單內登載項目，亦復簡陋不齊。此外里書尙有一種冊簿，詳載鄉、都、圖、甲糧戶姓名、糧額等項，自成祕笈，不輕示人，卽官廳亦無法吊核。所有糧書徵收的底冊，就是根據此冊而編造的。各縣里書人數多寡不一，有的十餘人，有的二三十人，有的四五十人至六七十人，視縣之大小及鄉都之多少而定。有一里書，可以經管數都的推收。有一都的推收，由幾個里書共管，各照原劃經管範圍辦理，不相侵越。其系統與糧書同屬於縣府財政科。縣府設冊總一人，專司其事。有的縣份不設冊總，由糧總兼管。但是此種里書，名爲縣府吏胥，實際並不在縣府辦事，往往由冊總召集里書，在私家辦理推收、造冊等事宜，變成了一種半公半私的性質。

之東胥。並且因其職務上的荒怠疏忽與營私舞弊，所有田賦徵收上的積弊均由此而生了。總括的說，里書是田賦基本工作之人，他的職務，是至關重要的。而各縣政府竟聽其隔絕，放任散漫。推收制度，凌亂如此，田賦安能不日趨腐敗呢？

五 畝法與田賦之關係

按前清會典事例，順治十二年釐訂畝法，部鑄「弓」「尺」頒行各省，以縱橫五尺爲一方步，二百四十方步爲一畝（一畝等於六千方尺）。蓋丈畝以步弓起算，每弓五尺爲一步。尺則以工部的營造尺爲標準，又田地面積的計算，以畝爲整位，畝之下爲分，釐，毫等，各以十進遞減，這是我國畝法的大略。

我國各省畝法，尙無定制，其破壞也，不自今日始，而以今爲尤甚。考會典載：乾隆十五年諭令各省將舊用弓尺報部審核，但各省所報弓尺的標準，極不一致。有以三尺二寸爲一弓者，有以七尺五寸爲一弓者，或以二百六十弓爲一畝者，或以七百二十步爲一畝者，相差懸殊，均未遵照部頒弓尺辦理。當時各省雖將所報不齊的緣由，呈報備核，但當時朝廷爲避免麻煩起見，未予細核，不加覆丈

更正。縱有直省數縣，實行覆丈，但以弓尺長短不齊之故，其畝法之大小，已見參差懸殊。自茲以後，清丈之政不修，田地之荒闢增減，多任人民自報，畝法紊亂日甚一日。再經洪楊兵亂之後，官府徵冊散失，田地糧賦，更無從稽考。故同治七年，有飭各省就地問賦之令。民國以來，土地失丈既久，經界未定，故不特田之廣狹大小無所根據，且各縣於田地計位之法，多舍畝而代以別名。如石，斛，籬，斗，秤，貫，瓊，擔等名稱，均可以之計算田地的單位。這以土地收穫量或業主收益量計田特殊的方法，而不以面積計田的畝法。

田地本爲田賦課稅的標的，畝分是田賦分配的準繩。計畝徵賦，因須絕對以「畝分」爲科徵的本位，卽從價徵賦，亦應以畝分爲折算的基礎。可是我國各縣田地計算的單位，既不一致，所謂計畝科賦，早已名存實亡。這樣一來，田與賦既不能吻合，且有日趨分離之趨勢。所以近今田賦日漸短絀，糧戶日漸困苦，都是由於畝法破壞所致。所以今後要整理田賦，務先從清丈着手。

六 預徵與借墊之弊害

我國的田賦的預徵，以四川省爲最甚。有一年徵賦至十四次者，而三月兩徵，視爲常例。茲據四

川月報二十八、二十九兩號之記載：「四川人民有的納完了民國五六十年的糧，有的納完了民國八九十年的糧，人民擔負之納稅額，普通佔其產額十分之六以上。以眉山言，該縣每糧一兩正附稅，須繳納洋八十六元以上，每糧一兩平均可收穀四十五石（每石一百五十斤），現在市價每石約值洋三元，以四十五石計，可售洋一百三十五元，除去糧稅洋，只餘四十八元左右。」茲將四川田賦預徵狀況列表如下：

四川田賦預徵表（民國二十三年八月底止）

徵收者	預徵年	一年	幾	徵
二十軍	五十年		六	
二十一軍	二十八年		四	
二十四軍	二十五年		二	
二十八軍	七十四年		十四	
二十九軍	六十六年		十二	
新六師	五十八年		十	

川南邊防司令	三十三年	三
二十三師	六十年	三

四川爲奇特之省份，其原因固由於軍閥誅求無厭，然他省政治，雖較爲清明，而預徵之事實，仍層見疊出。預徵之害，小而言之，則摧殘農民之生產力；大而言之，則促進農村之破產。且預徵之時，敦厚的農民，皆可徵足。而豪強者往往滯納積欠，而擔負不均，不平孰甚！至借墊之害，雖不若預徵病民之甚，而紊亂徵收秩序，使田賦日陷於窳敗，其弊則一。各縣借墊糧款多派員胥下鄉辦理，從中漁利，任意攤派，騷擾亦甚。被借之戶，持繳單串抵完，則櫃書又多諉卸蔽混，剔駁折扣，糧戶損害尤深。且借墊須支給經費與息金，各縣間每有移徵作借，混報虛支之事，其弊亦大。故爲正本清源之計，不如嚴厲徵收，極力避免借墊爲是。

參考書

福建財政公報（二十年度八、九、十三期）

四川月報（二十八、二十九兩期）

晏才傑田賦芻議

第四節 田賦之革新

（一）民國初年之改革

民國初年，財政當局對於田賦的整理，具有相當的決心，雖支離破碎，漫無系統，然補偏救弊，無相當的貢獻。茲將革新的經過，分述之如下：

（一）改用銀元徵收 前清田賦制度，極爲複雜。納銀納穀，錯綜紛紜，迄無一定的標準。地丁銀以兩，錢分釐計算；漕糧兵米，以石斗升合計算。就地丁言，銀錢折合，不但省與省辦法不同，即縣與縣情形亦異。徵收官吏勾串爲弊，勒價貼平，折零合整，輾轉增重，徒苦納稅之民，而無補於國計。就漕糧言，有改折銀兩者，有徵收本色者，因糧價隨時不同，糧色各地互異，遂至勒扣挑剔，情弊百出。民國三年，財政部通令各省完納地丁漕糧，一律以銀元計算。在幣制未頒行以前，所有折合辦法，由部酌

定施行。自此以後，各省徵收，始多改用銀元折算。

(二) 規定徵收費用 田賦正供之外，在前清已明定者有「秤餘」、「火耗」等名目。而徵收各縣又有所謂「局費」、「私費」等項。推其原因，多半是由於官吏糧書的額外私取。這種陋規相沿日久，繼續增添，朘削民財，百弊叢生。到了民國，此項陋規，日漸革除。但是辦法既極參差，而吏胥又復別圖彌補，於是舊費既歸正賦，新費又有增加。故民國三年財政部乃通令明定徵收錢糧，准於正額之外，附加百分之十之徵收費。於是徵收費亦為田賦的一部。

(三) 取消遇閏加徵 前清徵收田賦，以閏月之有無，定徵取之多寡。每逢閏歲農民收入，並不加多，而負擔增重，殊失公平。到了民國改用陽歷，因無閏月，自無加徵的可言。直隸、江西兩省，首先提出請願，經國會議決取消。遂於六年六月呈准將遇閏加徵一律取消，以示公平，而符預算。計全國各省免除的數目，約銀二十萬兩，米六千餘石。

(四) 減輕偏重賦額 清代賦額輕重，毫無標準。甚至一省之內，各縣所用稅率，往往相差甚鉅。以浙江而論，昔時轄道有四，縣七十五。而錢塘道屬的田賦額，較其他各道屬各縣，尤為奇重。其他

各道屬所轄各縣，所徵的地丁銀最重科則，每畝不過五分餘，而錢塘道屬乃自一錢至一錢九分不等。其他各道屬所轄各縣的漕糧，最重科則每畝不及一合，而錢塘道屬乃自八九升至一斗三升有奇。因此人民困於重稅，每至不能負擔時，輒多滯納。到了民國九年，地方政府因紳士的請求，准予減輕，先就科則最重嘉興等縣減徵，銀不得超一錢，徵米不得逾一斗。其餘科則次重各縣，則俟實行清丈。俟釐定等則，一律施行。

(五) 籌議清丈經過 我國田地，向無正確統計。其負擔之不公平，租稅之偏重，均由於頃畝之大小不一。且無糧黑地，所在皆是。各縣賦額，仍循舊制，漫無標準。故不特國家的收入，因此大受影響，即人民的負擔，也殊失公平。故根本解決的辦法，只有實行清丈。前清末年，因格於祖宗永不加賦的遺訓，擱置未能舉辦。民國以來，財政當局注意釐定經界，故於民國三年中央設立全國經界局，各縣設立經界事務所。其辦理的程序，以測量為始基，清丈為中權，登記為結果。並於民國四年擬定調查田賦整頓辦法大綱，函商各省，旋據各省陸續陳復。復經部定修正調查田畝辦法大綱，函請各省切實籌辦。當時東北三省業已實行清丈，熱河亦着手清查。嗣後因受時局的影響，不久遂告停頓。到

了民國九年，中央政府復設全國經界局，後以戰事發生，又被裁撤。自茲以後，全國經界事宜，又告停頓了。這是民國初年籌辦清丈及清查的大概情形。

以上所述，係就民國十五、十六年以前之革新的情形言之。但自十六年中央將田賦改歸地方稅之後，仍有種種之改革。如限制附加，豁免舊欠，整頓歲賦，嚴禁附加，土地申報等項，均為澈底整理田賦的要圖。

(二) 近年田賦之整理

自田賦改歸地方稅以後，中央政府對於田賦的整頓，銳意進行，不遺餘力。洗刷陋規，剷除積弊，務使田賦的收入，日漸起色。將盈餘的款項，悉數充為地方建設之用。凡全國墾田，均應納稅，勿使偏頗不均，藉收點滴歸公之效。茲將中央近年來對於田賦革新的事項，分述如下：

(一) 限制附加 財政部以近年各省田賦附加，名目繁多，如教育捐，公安捐，水利捐，築路捐，自治經費，清鄉經費，建設經費，保安經費等附加稅，五花八門，不勝枚舉。總計每畝帶徵各款，竟超過正稅五六倍以至二三十倍之多。如每兩忙銀正稅不過一元五角，而附加稅竟至十二三元以至二

十餘元以上。此項附加，既超過正稅五六倍以至二三十餘倍。而每年新創附加的名目又層出疊見，有加無已。所以人民困於捐稅的繁重，層層剝削，往往乘機反抗，而狡黠者則設法避免，養成人民厭惡田地，嫉視官廳的危險心理。一方人民因負擔無力，寧願放棄土地，拋離鄉井，以促成農村加速的崩潰。是以財政部爲防患未然起見，於民國十七年十月根據此項理由，訂定限制田賦附加辦法八項，分飭各省市遵照辦理。其辦法八項，規定如下：

一、田賦正稅附捐之總額，不得超過總理遺教所言現時地價百分之一。其已經超過此數之各縣，不得再增，並須陸續設法核減，適合地價百分之一爲度。

二、田賦附捐之總額，不得超過舊有正稅之數。其已經超過正稅之各縣，不得再加附稅，並須陸續設法核減，至多與正稅同數爲止。

三、忙銀應改兩爲圓，將每畝舊時應完銀數，及改折銀圓之數，並各種附捐數目註明易知單與糧串。

四、漕米應改石爲圓，將每畝舊時應完石數，及改折銀圓之數，並各種附捐數目，註明易知單

與漕串。

五、忙漕折合銀圓數目，均以分爲止。

六、各縣徵收忙漕，仍用分期啓徵，照舊例辦理。

七、在實行清丈報價以前，地價分類，暫以各該縣現時地價爲標準。

八、前項地價如各該縣市鄉地價有高下時，以各市鄉平均數爲標準。同時財政部並聲明凡現徵田賦附稅或畝捐，高於右列辦法之標準者，應逐漸低減，使與標準相符。各縣縣長對於此項標準，倘故意抗玩或更率請增加者，應由財政廳會同民政廳，即將該縣長撤職懲戒。其在本辦法發布後，新增田賦附稅或畝捐者，即使並無抵觸，亦必由財政廳呈請省政府函行財政部核准，方得照辦。其屬於特別市者，亦必由財政局呈請特別市政府函行財政部核准，方可照辦。不得擅自帶徵，有違通案。

(二) 豁免舊欠 中央以全國統一以後，人心初定，亟應廢除苛捐雜稅，與民更始。所有十六年以前田賦積欠在民者，應即一律豁免，以恤民艱。內政、財政兩部於十七年七月十一日，通同會飭

各省政府切實遵照辦理，務期實惠及民，倘地方官吏奉行不力，或查有隱匿侵冒情事，定即從嚴治罪。但是令行之後，各省以新欠舊欠分別不清，先後呈請解釋。其次舊欠田賦實欠在民者為數甚微，而土豪劣紳的包攬，貪官污吏的侵漁，實佔最大多數。假使舊欠的田賦，悉予豁免，是予貪污土劣侵漁的機會。所以財政部有見及此，除田賦為人民實欠確係無力繳納，自當豁免外，其餘若由官吏侵蝕及抗不納稅的豪紳，仍應分別澈查追繳。此項豁免辦法，由財政部通飭各省市遵照辦理，務須實惠施及小民，勿使徇私蒙騙，致干未便。但是江蘇、浙江兩省，因情形與他省不同，由各該省政府另行擬訂辦法，飭縣辦理。茲分錄如下：

甲、江蘇省擬定整頓豁免舊欠田賦辦法

一、此次明令豁免全國舊欠，所謂舊欠，決非指當年應收之田賦。所有十六年度應收之田賦，照常徵收，不在豁免之列。

二、此次明令以實惠及民為宗旨，明令舊欠田賦實欠在民者，自在民為限。倘有土劣欠糧，糧書藏匿，並非真正民欠，仍應一律嚴追。

- 三、本省帶徵之各款，即視正稅爲標準，所有帶徵之各款，均與正稅一律辦理。
- 四、此次豁免十五年前舊欠，以後應將徵收田賦舊習，一律革除。

(乙) 浙江省酌擬豁免民欠田賦辦法

一、此次奉令豁免民國十六年十二月三十一日以前舊欠田賦，以期日爲界劃，不以年份爲標準，屆期難以截清，應照江蘇省辦法。十六年份田賦照常徵收，不在豁免之列。

二、浙省舊賦，自民國元年起至六年止，本已豁免。此次即自七年分起豁免至十五年分爲止。

三、此次豁免以實惠及民爲要旨。除十五年分以前舊賦實欠在民者，准予一律豁免外。如有官虧豁免或土劣包完隱匿入己者，仍應清查分別嚴爲究辦。

四、由省政府通電各縣，於奉電日起，立即佈告民衆，凡十五年分以前實欠在民之田賦，一概豁免徵收。經徵人不得再向催收。

五、縣政府奉到豁免明令，除佈告外，應迅速將七年分整理田賦五條，仰各遵照辦理。

一、忙漕正稅附捐，除規定數額外，不得浮收分文，非呈由本部核准，不得自立名目擅行增加。

二、糧戶完納田賦，應自封投櫃。地方遼闊之處，應酌量情形多設分櫃。

三、糧戶完納田賦，須於一定時間，給以版串，如已完賦而不得串，應向官廳告發。

四、徵收時間已過，仍有故意延欠，而屢催不理者，應查封財產備抵。

五、徵收官吏任意侵匿，或扶同徇隱，分別嚴予懲處。

(三) 禁止附捐 自財政部限制田賦附加及整理田賦辦法以後，惟各省當局對於田賦，仍多任意增加，不知體恤。附加日多，而農民負擔日重，愈促農村急速破產；因此財政部於二十三年春間召集第二次財政會議，對於田賦問題所議決之案，不下二十餘起。關於限制田賦附加者，計有

(一) 遵照財部整理田賦附加辦法實行減輕田賦，附加以蘇民困案。(二) 各省田賦只分省正稅縣附捐兩項，其餘一切名目概行刪除案。(三) 分年遞減田賦附加案。(四) 整理田賦及田賦附加以減輕農民負擔，而裕民生案。(五) 永遠廢除各省縣田賦附加，地方費不足由中央另籌抵補案等議決案。並於二十三年六月八日國府明令，自頒布明令之日起，對於田賦永遠不准再有附加，並永遠不准再立不合法之稅捐名目，著為定例。同時財政部乃責成各省廳局將各縣所有田賦

附加稅各種名目及用途，是否列有年限分別詳細列表報部，以資核銷。

(四)舉行陳報 土地陳報，經四中全會通過原則大綱以後，財政部以該案關係民生至鉅且大，遂於第二次財政會議決議通過辦理土地陳報綱要計三十五條，通飭各省限期遵照辦理。其詳俟下文述之，茲不贅。

參考書

賈士毅：民國財政史第七卷

浙江省：財政公報二十三年度

江蘇省：財政公報二十二年度

財政部：第一次財政會議紀錄

第五節 田賦之積弊

近來農村經濟日益崩潰，農民生活日益艱困；全國人士無不衆口同聲高呼救濟農村。惟農村破產的原因，固甚複雜；而田賦的繁重，使農村急速的破產，卻爲不可掩飾的事實。歷來田賦的積弊，

實在罄竹難書，如稅則的紊亂，徵收制度的不良，貪污豪強的侵漁，附加捐稅的繁重，在在使農民負擔加重，農民生活困苦，和國家收入短絀。現在將田賦的積弊，分述如下：

(一) 關於徵收方面 普通各省徵收田賦的方式，不外直接徵收和間接徵收兩種。直接徵收，就是所謂「自封投櫃」。在縣府設立糧櫃，每屆開徵時期，由人民自行投櫃完納。完納之後，由糧櫃當時給以糧串，不經第三人之手，倘無其他規定，便無從舞弊。然普通並非如此劃一，大多一方面直接由人民投櫃自納，而他方面因小戶農民種田不多，所納者甚少。倘投櫃自納，則路途費大，甚不經濟，便托里書或地保等代納。而糧櫃方面，本有徵收限期的規定，如二月啓徵，四月封櫃；八月啓徵，十月封櫃。在期限之內，未完納的糧戶，在封櫃期內，令糧差分赴各鄉村催索。甚至在此期內由糧差包徵間接完納者。於是里書爲糧差走狗，爲虎作倀，魚肉鄉民，而鄉民多不識字，而種種弊竇，因之橫生了。

1. 匿款 各縣糧書向無薪水。倘無陋規，自難維持生活。現在人民智識日開，糧胥敲詐不易，故只有匿款不報。匿報的方法有二：第一，對於業戶的田賦總額，匿不呈報。但業戶既已清繳官廳，必須

給串糧串既給，則所收糧款，必須繳報；故不報業戶的賦額，纔可隱匿課款。其次，對於業戶分期繳納課款，最後一期如未照繳照章，不給糧串；業戶因貪圖近利，即任意挾延，等到上峯盤查時，便雷厲風行嚴追全數課款。以前所納糧項，因被糧胥吞沒，尙須再完。

2. 抗糧 各地土劣豪強，往往恃勢武斷鄉曲，相率抗糧。抗糧的方式，亦有兩種：（一）大官巨室，往往以不納糧爲光榮，即顯示其爲特權階級。縣官亦因利用若輩爲其爪牙，不敢開罪，積習相沿，竟成一種風氣。故縣中大官巨室，縱有千萬頃田地，均可免稅。事之不平，孰過於是！（二）土豪劣紳魚肉百姓，盤剝小民，各縣無不如是。而吏胥互相勾結，狼狽爲奸，自己田地，既不納田賦，而小農貧農的田地，反被層層剝削。此種現象，在今日封建社會的中國，幾乎無縣不有。故田賦積弊之深，於此可見一斑。

3. 逃糧 所謂逃糧，實與抗糧不同。抗糧係土劣豪強大官巨室故意抗納。而逃糧是糧戶實有田地故意設法規避，或糧戶遷徙他處，使土地無法追查；或因產權移轉，而買主非本地居民，致經徵官吏無從催收。諸如此類，無異於糧戶逃匿，無法追查其土地，致糧賦不能有着落。這是所謂有田無

糧。又如河旁兩岸有因被潮水沖陷，被沖陷地的地主，雖失卻土地，但仍須納糧。這是叫做有糧無地。又有一種田地，叫做沙田，是由沙田沖積漲成的，被土劣侵占，既不升科，又不完糧。這種逃糧，在田賦積弊中亦是常見之事。

4. 漏徵 各地水旱災歉，政府常有免稅或減稅的辦法。但是災歉免稅或減稅，是暫時的。嗣後事過境遷，仍須照章納稅的。又有一種糧戶常用堂名，不用真名，或用某某字樣，以後子孫繁衍達數十數百戶，糧皆不能確定何人爲納稅者，任其漏稅。即有查出，即以死亡相欺。故我國田賦，每因地主不明，賦無由徵，在事實上似可把土地沒收充公；但是又因其地之坐落四至不明，無從下手。故欲圖補救，非急速着手清丈不可，一方於土地登記時，務令納稅者須報真名，不得再用堂名和某某字樣，以爲漏稅之預備。

5. 飛灑詭寄 所謂「飛」者，是以已收應完糧戶的銀額，移報於准豁免錢糧不再徵收的戶名項下，而將所收的銀項飽入私囊。所謂「灑」者，以已收的錢糧，侵蝕入己，而以其數分攤其他各戶，以補其不足。所謂「詭」者，係以熟田報作墾田，以偏災作普災，或以重災報輕災，或以輕災報重

災，或以無災報例災，或以有災報無災，均有可以肥己之處。所謂「寄」者，係以已徵錢糧吞沒而報爲未徵。乙區已完之戶，故不銷號，寄之於甲區未完之田產項下。輾轉寄頓，無根可尋。更有甚者，串已裁而根不繳，或根已繳而串不發。調查時就稱實欠在民，催收時便可設法移抵。種種弊竇，真是不可究詰！

(二) 關於圖冊方面 政府徵收田賦，須有明確的冊籍，以爲根據。我國田賦徵收稅冊，計分爲黃冊、魚鱗冊、賦役全書三種。黃冊是規定賦役的方法。魚鱗冊是證明田地的數目。二者相輔而行。黃冊以戶爲主，該具舊管，新收，開除，實在的數目爲四柱式。魚鱗冊以田地爲主，所有原坂，填衍，下濕，沃瘠，沙鹵的分別，悉載其中。這種冊籍相傳已久，自明朝以至於清末，均根據此項簿冊徵收田賦。但是中間經過洪楊的變亂，以及其他天災兵燹，黃冊、魚鱗冊、賦稅全書散失殆盡。於是徵收田賦或憑徵收奏銷的舊冊，或賴書吏私抄的底本，零星湊集，卽成今日的圖冊，但已非確數。故各省財廳，只知某縣徵額若干，不知糧戶應完的數額。縣府只知糧戶應完的數額，而不知其姓名住址。每年徵冊胥賴催徵吏造具草冊，糧書卽根據所報畝數科算銀米，然後編造徵冊。如造冊時查知某戶田地多而

性貪便宜，於是將此等戶名少填大頭或小尾，甚至故意完全漏寫，預備將來不必給串，向其借墊糧。故徵冊上祕密記號甚多，局外人莫由知之。迨徵冊呈縣審查蓋印後，仍發交櫃上保管，並令趕造串票，於是舞弄大頭小尾或留空地等弊端，均即出現。蓋每張串票正稅銀米數，係蓋木戳，幾元幾角幾分幾釐，其幾元之上，及幾釐之下，均無標識斷尾的記處。故科算出票時，再於串票上加蓋頭尾木戳，以圖中飽。這種弊端，與日俱增，愈演愈劇。而田賦額徵額，則年年減少。此外糧胥從中作弊，顛倒山圩，假造魚冊，經久變遷，地更失實。且又有因土地轉移而不過割，有因賣地而不賣糧者，有升科而不改糧者，有因死亡逃戶而不知道者，於是更有糧無地，有地無糧，或糧多地少，或糧少地多等弊端發生。糧胥任意侵占隱匿，或祕其所知，授其子孫，代代相傳，官廳莫知其祕密。這種流弊，自前清咸同以來，積習相沿，已數十年於茲了。

(三) 關於糧串方面 第一，串票字跡模糊，質劣易破，不便保存，所載事項，更屬含混不清。滿紙官腔，詳載銀米而無銀元數。對於附加稅有某項每兩帶徵若干，有某項每石帶徵若干，有某項每畝帶徵若干，使人民無法折算，以便浮收。

第二，因串票僅印兩石之數，而不書明折合銀數。故可任意擡高折價，此外仍加徵收費。

第三，串票上不詳載畝額及科則，農人僅知完納銀兩總數，糧胥有無朦混，人民無從知道。

第四，附加稅名目及附加之數，僅臨時加蓋戳記，且模糊不清，遂有大頭小尾的發生。

(四)關於徵收員方面 田賦徵收員即糧胥多係世襲，父亡子續，世世相傳。因有手抄之魚鱗冊爲其底本，對於業戶或地主的姓名和住址牢記在心，可以任意吞沒。田賦本爲對物稅，因糧胥從中漁利侵占，卻變爲對人稅。人在則稅在，人去則稅去；故糧胥視魚鱗冊爲奇貨可居，把持舞弊，任所欲爲，官廳竟無法控制。有時因糧胥侵吞公款下令撤辦，而狡黠者竟逃匿無踪，魚鱗冊全不吊回。或少繳數冊或抽去數頁，殘缺不全，其把持積習之深，可想而知。

(五)關於糧戶方面 糧戶的積弊，首在於花名丁冊，米冊上所載某戶某戶，多非現完糧戶的真名。並且所沿用的，有遠在數代以上者，詭幻離奇，令人無從辨識。所以徵收時，倘按冊索糧，尙有一點線索可尋，若按冊而索納糧的人，則毫無把握。此種積弊，就是因爲糧戶沿用花名的緣故。所以沿用花名的原因，大概有以下數點：

1. 繼承前代的田產，而承用其戶名者，繼承之後，仍不更改。
 2. 買受他戶的田畝，而承用其戶名；過戶之後，仍不更改。
 3. 析產時因另立戶名，諸費手續，故仍沿用舊戶之名。
 4. 公有或共有的田產，須用公用堂名，而不能用本戶名者。
 5. 殷戶不欲以多額錢糧示人，巧立多戶，藉以避人耳目。
- 此外，尚有一種情弊，即爲「代納」。所謂「代納」，即無負納稅義務之人，代土地收益者代繳田賦。其原因乃爲受業主委託企圖避免催收繁費之故。尤有甚者，即田地出賣之後，每有賣主仍代買者完納租稅的責任。此種弊風，現在尙見盛行。

(六) 關於縣官方面 縣長本屬兼管徵收丁糧的責任。剔除田賦的積弊，是縣長分內應辦之事。但是庫需孔急，考成攸關，不能不以目前收入爲重。故明知該縣的田賦積弊甚深，亦莫敢輕議整理。祇有因循苟且從事敷衍而已。倘遇貪污的縣長，則惟利是圖，私收「點額」(糧胥納運動費於縣長叫做點額)、「開徵禮」(即田賦開徵之時，糧胥奉送錢禮，以資孝敬。一串餘提成及徵收

費折給種種陋規。此種需索，在民國以來，雖已逐漸減少，然委任及包徵縣份，仍極盛行。

(七)關於推收方面 各縣推收的事務，仍多沿用「里書」「里書」因無一定薪給，故不免向糧戶需索。在推收時，如筆資，單錢等項名色及價例，不特各縣不同，即一縣之中，各鄉都不一致。甚至因糧戶之貧富而高下之。糧戶陳報推收時，稍不遂其慾，即將承糧過戶之事，擱置不理，或兜留契卷，故意刁難。糧戶因怕其需索，遂將田產買賣分析變動等事，延匿不報。這種積弊影響田賦變動更正之機會甚大。且因此使推收失所根據，而完納的糾紛，更由此發生。所以近來各縣糧額與地畝不符，糧戶與地主互異。所有田多糧少，田少糧多，或有糧無田，有田無糧種種積弊，都是由於推收制度不良所致。

參考書

馬寅初：馬氏經濟論文集 田賦改革之必要

馬寅初：中國經濟改造第二十六章整理財政問題

東方雜誌：中國財政經濟問題專號第三十一卷第十四號

《申報月刊》中國田賦之積弊及其整理方案第五卷第七號
晏才傑：田賦獨議

第六節 田賦之影響

我國田賦的繁重，在今日真可謂登峯造極，無以復加了。故其影響所及，不特加緊國民經濟之急速的破產，並且促成國內政治之猛烈的崩潰。其影響於國計民生者至鉅且大，對於社會治安尤有莫大的關係。試以四川省爲例，在各軍防區之內田賦，有預徵至民國七十四年者，一年凡十四徵。如眉山等縣，每糧一兩正附稅須繳納大洋八十六元二角六仙。其次如川東之達縣，每糧一斗正附稅須完納七十三元，至其他各縣如川西之廣漢，崇慶，川中之潼南等縣之田賦，無不負擔奇重，出人意料之外。即以政治較爲清明之省份，如江浙等省言之，其田賦之繁重，亦可令人咋舌，如江蘇之海門，泰縣，崇明等縣，正附等稅每糧一兩，亦須完納二三十元以上。似此情形，欲使農村不破產，國民經濟不崩潰，其可得乎？茲將田賦及於各方面之影響，分述如下：

一 田賦及於農村經濟的影響

甲、摧殘農民之生產力 我國農民的生活，本極困苦。而終年辛苦，尙不得一飽。倘遇水旱，則粒粟無收。一般農民流離失所，無家可歸，大多數之農民，均站在飢餓線上。近年以來，水災頻繁，黃河每次決口，村鎮農田，均成澤國。廬舍漂沒，災情奇重，令人慘不忍觀。本年長江，黃河先後泛濫，洪水爲災，被災者數百縣，災區幾遍全國。全城傾沒，人畜蕩然無存。西北甘，陝一帶，每遇大旱，赤地千里，哀鴻遍野，白骨載途。人間之活地獄，誠無以過！在此情形之下，政府尙不恤民命，暴斂橫徵，不特摧殘農民之生產力，且剝奪其生命。因爲農民生產的成本，本極輕微。每畝耕種收穫所得，除人工，種籽，肥料，農具等費開支外，至多獲利二三元至四五元不等。而下等田收穫量更少，所入不外一二元。如果每畝課以四五元以至十數元的田賦，則農民即將農具耕作盡數拍賣，尙不能了此官欠。故結果只有出諸賣妻鬻子之一途而已。本年徐庭瑤氏前往四川視察軍政，返南京談話，有云：「川省民間疾苦，不堪言狀，錢糧已徵至民國七十餘年，有一年間徵十二年糧者，人民不堪負擔，多將田單契據貼於門上，說明本人無力償欠，請官廳將其田契沒收，不再捕捉索償。」（見本年四月十二日新聞報）由此

可知川民在高度田賦之下，寧願將田地送與官廳，不再納糧。這雖是一種消極抵制辦法，亦足見川民的痛苦之一斑了。

乙、減少農民之購買力 年來我國農民受帝國主義經濟侵略之結果。入超之鉅，年以數千萬元計。加以最近各國實行通貨膨脹政策，吸收現金，提高銀價，所有內地流通之銀幣，均被吸收以去。以致農村金融日益枯竭，而農民生計遂日陷於絕境。同時外貨傾銷，均以我國內地為洋貨之銷貨場。一般農民貪圖近利，相率爭購。殊不知現金一去不可復回。在此經濟強度侵略之下，農民之購買力本已薄弱得可憐，再加上官廳的田賦重重的剝削，是不啻給農民一道催命符。外貨傾銷，銀價提高，已劫奪農民一年勞苦的所得，而田賦附加，派款勒索，更榨取農民生活的血汗。在內外夾攻重重剝削之下，一般農民怎樣不走上山窮水盡的地步呢？現在我們再看下面幾個事實，更可明瞭田賦的繁重，是怎樣影響農村經濟了。

一、農民逃亡 在田賦剝削之下最明顯的現象，是農民逃亡。據報載「漢中的農民，仍管將收穫盡數出賣，而所得的進數，還不夠抵作捐稅。他們最初出售田地，再則變賣雜物，繼又典質房屋，隨

後田地無人過問，舉地贈人，且無人敢要。房屋雜物，又無人肯買，貧農棄地不耕，賣質兒女，以作逃亡之用。」這是一般描寫農民逃亡的記載。更有甚者，尚有抗糧暴動的事實。據報載「陝西關中道，漢中道各縣農民，因春收不到，交納農具於縣府。反抗苛捐的地方，有七十餘縣。在這種風潮中，被打死的亦不在少數。有的縣份，農民卻將田契貼於城隍廟或祠堂的壁上，逃到長江流域來，逃至無田賦的內蒙一帶去。」這又是一段關於農民逃亡的新聞。由此可知在此高度田賦剝削之下，農民迫到無路可走的時候，也只有逃亡。

二、土匪充斥 我國農民向極怕官。老百姓對於官府的錢糧，絕對不敢拖欠的，更不敢有意違抗。農民所以暴動相率抗糧抗稅，乃由於官吏平日的壓迫，士劣的侵漁。故不得不挺而走險，向官府示威。有時因官廳處理不善，操切從事，勞動衆向民衆壓迫。因此民衆爲自衛計，不得不謀反抗。在官廳方面便把這些民衆當做土匪看待，蒙報上級機關，請求派隊征剿。於是事件擴大之後，假土匪便變成真土匪了。還有一種農民，本是良民，因受天災人禍的影響，田園荒蕪。粒粟無收。一方官府催糧，又急如星火，悍吏叫囂凶猛無比，除將農具，耕牛，妻子悉數拍賣外，尙不足以完糧款。結果迫到農

民無路可走時，也只得落草當土匪去。由此看來，逃亡與當匪，都是農民失去其生活手段的表現，同時也是農村動蕩的前提。

三、種植鴉片 栽種煙苗，也是促進農村破產一個原動力。他不但縮小農田的面積，而且枯萎了農民的勞動力。至於放煙債，索煙款，則又加深農民的貧困，使農村急速的加強其破產的程度。種煙既有如此害處，農民為何要種煙呢？其理由是非常簡單的：因為農民受高度田賦的剝削，以耕種所得，不足以償債務，故將農田改種煙苗，其收入必增加若干倍以上。但是此種飲鴆止渴的辦法，是一種農民自殺的政策。對於民族國家，為害更烈。據全國拒毒會調查，我國種煙的面積，當在八百萬畝左右。若以種植糧食，每畝產米二石半，則年可產米二千萬石。但在農民改種煙苗之下，鴉片排斥米麥，我國每年便減少了二千萬石米糧。故觀我國歷年洋米之大量輸入，便可以知道種煙是怎樣的摧毀農村了。

二、田賦對於政治之影響

甲、貪污的剝削 今日各省田賦之重，不特摧殘農民之生產力，並且破壞整個之農村經濟。然

其所以致此之由，皆由於政治不良，田賦徵收吏胥之浮收苛索，土豪劣紳之乘機壓榨，貪官污吏之從事敲詐。積習相沿，已成司空見慣。此外尚有派款，辦兵差，攤派公債等等，幾無一不爲貪官污吏造成發財之機會。胡適氏在獨立評論曾說：「大多數農村所以破產，農民所以困窮，卻還是由於國內政治不良，剝削太苛，搜括太苦，負擔太重。現時內地農村最感苦痛的，是抽稅捐太多，養兵太多，養官太多。納稅養官，而官不能做一點有益於人民的事；納稅養兵，而兵不能盡一點保護人民之責。剝皮到骨了，骨髓全枯了，而人民不能享一絲一毫的治安的幸福。在這種苦痛之下，人民不逃亡不反抗，不做共產黨，不做土匪，那纔是該死的賤種哩！」這些話雖有些過火之處，但切合今日時弊，真是一針見血！

乙、軍隊的壓榨 貪污的剝削，雖然利害。但軍閥的壓榨，尤爲兇猛。我國二十餘來在內戰連綿的炮火中，軍費的支出，竟佔國家總收入百分之七八十以上，平時尙需派配軍費。河北、河南、四川、貴州等省，各縣之攤派，供應頻繁，農民之因此傾家蕩產棄地出走者，既不可勝計。因不堪勒迫，而舉家自殺者，尤爲聞不勝聞。單就河北邢台縣來說，自民國十九年至二十二年間，負兵差共八八三、四

五五元。邯鄲自十七年至二十年間，負兵差共五六七、二五五元。前年貴州王毛大戰，特別餉精，取資於人民者，計有一百三十萬元之多。其草鞋費，炊爨費，軍米，馬乾尖店費，開拔費，鎗械費，子彈費等，尙不在內。在四川防區內，各軍之勒派軍費，每次均在數十萬以至數百萬以上。劉湘防區派安川費四百萬，劉文輝藉口用兵西藏，勒派國防捐二千萬元。其他各省如湖南之有抗日剿匪之救國公債五百萬元，湖北之剿匪善後公債三百萬元，福建之有建設公債五百萬元，無不以特殊之方式，向農民勒派。這種攤派軍費，兵差以及公債種種，都是在田賦以外之臨時攤派，名目繁多，花樣紛歧，再加以官吏豪紳之朋比爲奸中飽浮收，簡直把農民身上的稀薄的血液，都吸完了。

農民因受貪污軍隊之壓榨，所有農民之骨髓血液均被剝削吸收殆盡。故其影響於社會秩序，國家安寧亦至大。其所表現之形態如下：

1. 暴動 農民因不堪壓迫，致不能維持其最低限度之生活，於是不得不羣起暴動，以謀出路。
2. 抗糧 田賦負擔，過於繁重。農民無力完納，相率抗糧，表示反抗。
3. 搶米 農村破產，農民失業，加以水旱洩至，農民迫於飢餓，實行搶米。

4. 參加土共 農民頭腦本極簡單，因受官廳壓榨，無處洩憤，共黨乘機煽惑，便參加活動。

三、田賦對於地方財政之影響

甲、影響地方收入預算 各縣財政的收入，皆以田賦爲大宗。田賦因受不良政治之影響，遂日漸短少。而地方財政亦隨之日感困難。且近年田賦之實徵數，每與預算數相差甚大，尤足礙收支適合之原則。

乙、破壞財政的系統 田賦之正附等稅，每兩應納若干，每畝應納若干，均有定制。乃自田賦實行苛徵以後，田賦所應收之定額，省與省不同，縣與縣亦異。紊亂財政，破壞系統，莫此爲甚！

丙、違反國家的政令 我國田賦，非無改革。但有改革之議，而無改革之決心。民國十六年財部曾令飭各省豁免十六年以前之舊欠及限制附加，去年復有整理田賦及禁止附加之命令。但禁者自禁，而加者自加。故時至今日，而農民之苦痛仍有加無已。

以上三者，均爲田賦影響地方財政之最大關鍵。惟其影響所及，則有以下二種之結果：

1. 收入短絀 田賦徵課愈苛，則其稅源愈易涸竭。因稅源的涸竭，而收入遂日益短絀。故莊子

說：「竭澤而漁，豈得無魚，明日無魚，」這就是這個道理。

2. 支出困難 收入既日形短絀，則支出愈感困難。地方既不能籌抵補之方，故其結果，惟有使一切庶政，陷於停頓而已。

參考書

新中華雜誌第四卷第六期

四川月刊第二十七二十八兩期

申報經濟專刊

大公報經濟專刊

經濟評論第一卷第八期

獨立評論第一卷第四十九期

第七節 田賦劃爲地方稅之理由

田賦是國家惟一的正供，在前清財政列爲國家稅。各省所徵收的田賦，須按年專案奏銷，視爲

重要考成。迨民國初年，財政部訂定國家稅地方稅劃分草案，因襲前清成例，仍將田賦列爲國家稅。到了民國十二年，曹錕公布憲法，雖一度將田賦列爲地方稅，但中央徂於舊習，迄未實行。因此田賦應劃爲國家稅或地方稅，成爲財政上極重要的問題。

田賦在財政上觀點言之，屬於中央，固然有若干便利。但是我國全國墾田漏稅，也是不可諱飾的事實。田賦的稅率由中央規定調查，亦由中央命令行之。我國領土之大，人口之多，是人人所知道的。欲由中央整理田賦所調查的田數，斷不能正確；所規定的等則和稅率，斷不允公允。所以數千年的積弊，不能滌除，就是在此原因。

所以今後欲革除田賦的積弊，非將田賦劃爲地方稅不可，其理由如下：

(一) 地方稅的性質最宜課於固定的財產，而田賦便具有此種性質。他是收益稅之一種，而就固有之土地徵收其所收穫利益之一部份。因爲土地對於地方之利害，關係最爲密切。地主既受直接利害，自應負擔相當義務。故田賦的性質，不特爲義務的擔負，且含有報酬的意義。且地方政治，日益修明，而地主享利最爲直接，而且穩當。故田賦劃爲地方稅，是極合租稅報酬原則，這是田賦應

劃爲地方稅第一個理由。

(二) 按租稅原則，以負擔普及爲前提。取一方之財，以爲一方謀幸福，所得的利益由一方共受之，則納稅的義務，也必由一方人共同負擔。他種租稅其負擔只及於工商繁盛的區域或人口稠密的處所，但是田賦雖貧鄉僻壤的地方，也必納稅。一方面既普及其負擔力，一方面又可喚起他們的責任心。這是田賦應劃爲地方稅第二個理由。

(三) 租稅的負擔，貴乎確實，地方稅是含有報酬的意義。倘一種租稅雖納稅者繳納租稅，但實際負擔是轉嫁於他人，這種只享權利而不盡義務，不但是背乎報酬的原理，並且對於租稅確實的原則，也是違反的。田賦是不能轉嫁的，他有一定確實的收入。故英國經濟學家巴斯提耳說：「地代稅的負擔，常不能轉嫁。」而田賦常有成爲地代稅的傾向，其收入最爲確實，不但合乎報酬的原則，亦合乎確實的原則。這是田賦應劃爲地方稅第三個理由。

(四) 租稅原理又貴公平，所謂公平，不但使納田賦者無所偏畸，即一般納稅者無論納直接稅或間接稅，其負擔的輕重必力求公平。他種物產社會需要時，則他種稅率隨之增高。而農業物產

社會不增加需要時，則田賦稅率隨之減少。故田賦稅率的輕重，應視社會需要情形以定伸縮。但田賦的稅率，向由中央規定，既不能因社會的情形以爲伸縮，和他種租稅，站在平衡的地位。如果劃爲地方稅，則由地方政府斟酌地方情形，規定稅率，使納稅者普遍負擔和一般租稅相調劑，以趨公平。這是田賦應劃爲地方稅第四個理由。

(五) 地方政府的信用，較中央政府來得薄弱。所以中央政府倘遇收入減少，尙可募集公債，以應臨時的急需。設使地方政府忽遇收入短少，則不易彌縫，故地方稅目必須選擇確定而可靠者，纔不至使地方財政陷於絕境。而田賦的收入，便具有這種要素。因爲一般間接稅，國家雖可預算可得幾何，但實際往往增減無定，使所預期的數目，不能達到，而田賦可以達到所預算的數目，縱有天災人禍，至於減少者，然亦屬少見之事。所以以田賦爲地方稅的中心，可以鞏固地方財政的基礎，這是田賦應劃爲地方稅第五個理由。

此外田賦劃爲地方稅，並可使地方政府努力改良田賦的積弊。將其盈餘的款項，充爲地方政費，一方面既可從事建設的要政，一方面又可使全國漏稅的墾田悉數清出。差役額外徵收，可以剔

除浮收。濫報的積弊，又可逐漸減少。這是田賦應劃爲地方稅又一個理由。

基本上理由，田賦應劃爲地方稅，是毫無疑義的。所以民國十六年國民政府於建都南京時，即由財政部公布劃分國家地方收入暫行標準案列田賦爲地方稅的首項，並對於將來收入的地稅，亦列於地方收入之下。於是十數年爭議不決之難題，迄今乃告一段落矣。

參考書

賈士毅：民國續財政史第七卷地方財政

李權時：中國稅制論

第三章 中國田賦之理論

第一節 田賦之性質

田賦以土地的純收入爲稅源，而課於土地永續收益人之一種租稅。田賦的起源甚古，無論何國在租稅史上，均佔極重要的地位。因古代社會經濟幼稚，財產的種類非常之少。國家徵稅，均是土地爲重要的課稅品。現在將田賦的特質，分述如下：

1. 收入的固定性 田賦的對象是土地。而土地是固定的物體，是絕對不能移動的。人丁稅因人口的死亡或移動，不能十分固定。遺產稅或所得稅常因課稅物件的變更而發生變化。惟有土地是永久不能移動的，故其收入不隨土地的變更而移動而消滅。故田賦的收入是較爲固定確實的。
2. 對象的不滅性 人口有死亡遷移，商品有毀損消滅，惟土地是不滅的。河流的變遷，山川的

移徙，和其他天然的不可抗力，使山坵變為田地，河流變為沃土，固實常事；但究屬少數，且其發生亦極緩。

3. 範圍的普遍性 田賦的範圍，是非常廣闊的。無論天涯海角，窮鄉僻壤，均有田賦的侵入。故其收入至為豐富而可靠；不如關稅只以海角或關口為限，鹽稅只以鹽區為限，消費稅只以商品所流通處為限。

再說到田賦普通的性質，則有以下數點：

1. 田賦是對物稅 租稅可分為對人稅，對物稅兩種。對人稅是對人之本體，而課以租稅，如人丁稅，人頭稅是。對物稅是以收益物之收益為標準，而課之租稅如家屋稅，宅地稅等是。田賦是以土地為收益物，故以土地的收益為課稅的標準，故為對物稅。土地收益，雖有自種收益和佃課收益的分別。但是課稅之後，土地價格必隨之而低落，所以自種收益的土地和佃課收益的土地，沒有什麼差別。此外對物稅是對土地而課稅，不因人的死亡或移動而有變更，這是田賦稱為對物稅的理由。
2. 田賦是收益稅 收益稅是以確實的永續的財源為課稅的標準，對於所得的收益課以租

稅。換言之，即地主利用土地天然的功能，加以人工的改良，及從事企業而獲得的代價。除去農具費，種子費，肥料費及傭金等所餘的收入謂之純收益。田賦即以此純收益爲稅源所課的租稅。但各國所採取的課稅標準，各有不同。以地主所受佃金爲稅源的，如英國田賦是。以自耕地主所應受企業的純收入爲稅源的，如普法各國是。以較佃金及企業的純收入尤廣爲稅源的，如日本是。各國課稅的標準雖各有不同，但爲收益稅其實則一。

3. 田賦爲直接稅 直接稅是直接賦稅課於稅源所有人的租稅，納租者與納稅負擔者同爲一人。換言之，法律上納直接稅的義務人，同時兼爲課稅品所有人及稅源所有人。即課稅物件與稅源同屬於一人的所有，其人亦即爲法律上納稅的義務人。田賦是對於土地之課稅物件課以租稅。其納稅者爲地主，其負擔者亦爲地主。

4. 田賦爲不轉嫁稅 田賦是以土地之永續收益爲稅源。故租稅負擔人，自必爲稅源所屬者。設地主欲轉嫁其負擔，必增加其佃租。但因佃租的增加，佃戶必羣起反對，相率抗租，故其佃租必因之降落，而最後之負擔仍爲地主。又地主負擔租稅佃課收益自必因以減少。當此之時，若地主欲售

其土地於他人，則購者自必減除其所負的稅額以定土地的價格，至售價降低。此外地主欲增加租金以轉嫁於佃戶，則勞費多而報酬少。故結果所課的租稅，仍由地主負擔。是以田賦通常是爲不轉嫁稅。

但是田賦的負擔和轉嫁，其關係是多方面的，往往因租佃制度，徵稅方法，農產品的價格，生產的成本等而有種種不同。對於田賦的轉嫁，有絕大的影響。其轉嫁形式如下：

A. 田賦全部由地主負擔 比方穀價已趨固定，不能上漲，而政府方面卻增徵田賦，由地主繳納。是則所增的田賦，便由地主負擔。又如本爲無稅的土地，政府設定徵稅。但土地的生產，並不因土地的徵收租稅而增加，則全部田賦，便由地主負擔了。

B. 一部份由地主負擔 政府徵收田賦，名義上雖向地主徵收，但地主僅負擔其一部，而將其餘部份，以租金的形式，轉嫁於佃農，或由穀價的擡高，轉嫁於消費者。

C. 全部由自耕農負擔 若穀價是由最劣等土地的生產來決定，並且土地不納稅金，今若用等級課稅法按畝徵收田賦，穀價並不增高，則田賦全由所有主負擔。土地又爲自耕，則田賦自由自

耕農負擔了。

D. 一部份由自耕農負擔 政府向自耕農徵稅，自耕農便是提高穀價向消費者轉嫁，只負擔其一部份。但市場價格由社會決定，自耕農的土地有限，產品不多，斷不至支配市價，而將田賦轉嫁於他人。

E. 全部由佃農負擔 大地主因係大戶巨室故意抗糧，政府便責成佃農完納，並許其抵租。地主不問理由，仍向佃戶收租，佃戶為勢力所迫只得繳納雙重租稅。故結果田賦便由佃農負擔了。

F. 一部份由佃農負擔 當田賦增加時，地主設法增加佃租俾得轉嫁。但所增加的佃租不能和所增加的田賦一樣高。於是地主不得不負擔其一部份。

G. 全部由消費者負擔 政府向地主徵收田賦，地主除生產費田賦等外，其餘即為其純收益。然田賦在脫售穀數或農產品時，已計算在內，故田賦的原來形態，是由消費者負擔了。

且一部份由消費者負擔 田賦雖被地主用穀價的形態以轉嫁於消費者。但因穀價的下落，而穀價並不等於農人的生產費用和田賦普通流行的利益數額時，則消費者對於田賦的負擔，是

只有一部。

5. 田賦爲地方稅 今日國民經濟日益發達，財產的種類日見增加。而租稅的範圍，亦大加擴充。現在歐洲各國，已將田賦改爲地方稅。我國從前田賦定爲國家稅，而自十七年起亦改爲地方稅。此後地方政府得有充分的經費，以發展其建設事業。至田賦改爲地方稅的理由，已在上章述之，茲不贅。

參考書

徐祖繩：比較租稅

胡善恆：賦稅論

何廉：財政學

經濟學季刊第五卷第一期

第二節 田賦之種類

田賦一項，名目繁多，種類複雜。因其種類和名目之繁多及不統一，故弊竇百出，影響國計民生。

至鉅。民國以來，雖按其性質分別歸併。但其分類的方法，仍有以下幾種：

一、依土地的形態而分。普通可分爲田、地、山、蕩四種。田指水田，地指旱地，山指高地，蕩爲積水之地。在田的方面，有公田、民田、屯田、藍田、學田、沙田、墾田、膳田、夷田、義田、賑田、荒田等名稱。在廣西、雲南、貴州等省，尙有獠田、獐田、狼田、土司田等名稱。在地的方面，有沙灘地、旗產地、民餘地、退圈地、官莊地、園地、牧廠地、民地、荒地、贍軍地、學租地、更名地、養廉地、熟地、民賦地、農桑地、蒿草地、粉粒地、葦課地、河淤地、無糧黑地、徵米地等名稱。此外如江蘇之山、蕩、灘、浙江之山、蕩、塘、湖、安徽之草山、衛所等。福建之紫菜、蕓地，廣東之泥溝、車池等，均爲完納田賦之對象。名稱雖有不同，而納賦則一。

二、依課稅對象而分則有下列數種：

(1) 地丁 地是地畝，丁是人丁。從前賦出於地，役出於丁。

地丁名稱是由地賦和丁賦合併而成，始於前清康熙，雍正年間。清初時，地和丁分開，釐定直省錢糧。迨後康熙年間，關於丁賦規定以在糧冊內有名人丁爲限，新生者永不加賦。至康熙末年，因辦理困難，遂將地賦與丁賦併徵。至雍正年間又以各縣丁糧均派入各縣糧銀內合徵。自此以後，相沿

成習，著爲通例。此種地丁爲國家規定的正供。正供以外，尚有各種帶徵。前清徵賦無論銀錢，實物，均有附加。如以穀類繳納者，則有雀鼠耗。以銀兩繳納者，則有火耗。此種名目，統稱爲耗羨，清末改爲正供。至民國時充入國庫，以裕田賦的收入。

(2) 漕糧 漕糧本包括於田賦之內。他和地丁不同之處，因地丁係徵銀兩，而漕糧是由地糧內派徵本色，依水運之便而轉運。按漕運制度是始於兩漢，而盛於唐宋。明時轉輸的方法，率用民運。至清改爲官收官兌。各地解送的漕米送往通州或北京的倉庫儲存。運往北京者叫做正兌。運往通州者叫做改兌。但是漕運時，所需經費，甚爲浩繁。便影響了實物的繳納。至清末咸豐，同治以後，各省便改徵銀兩。這種以實物繳納的，叫做本色。以銀兩繳納的叫做折色，又稱漕折。但是到了清末，繳納本色的只有江蘇，浙江兩省，其餘各省暨用銀兩折色。民國以後，連江，浙兩省，亦用銀兩折色繳納了。

(3) 租課 租與稅性質不同，稅是土地爲人民所有，租則土地爲國家所有，由官廳經理，租給人民所徵收的代價。各省租課，以屯租，官租，學租等爲最多。在沿江各省，蘆課也是非常重要。此種租課，多係官地。其沿革有係國家固有的土地，有係公家買賣的土地，有係因犯案而被沒收的土地。此

項地租，就性質上來說，是公產反入，不得謂之地稅。

(4) 差徭 差徭的起源甚早，就是古代徭役的遺意。在前清時尙有差徭古制的存在。西北各省差徭，非常繁重。有按畝出差的，有按驢馬出差的，有按行戶出差的。但是西南各省，賦稅雖苛，但差徭卻不盛行。故古人常說東南賦重而役輕，西北賦輕而役重，就是這個意思。此項差徭制度，也是一種病民的苛政。但滿清在北方各省行之一二百年，人民仍相安無事，尙無反抗情事。迨至近世因官吏奉行不善，奸蠹巧立名目，從中敲詐，藉端苛索，以致百弊叢生，怨者四起，至民國初年，即行次第革除。各省均已先後廢止，陝西從前雖仍有差徭的名目，但現亦已折徵銀兩了。

(5) 墾務 我國西北各省，地大人稀，荒地荒田，隨處皆是。惜無人開墾，坐使良田荒廢，殊深浩嘆！但近年以來，國內黨國名流，已深知開發邊疆的重要，招人開墾，獎勵殖民。倘將來土地日闢，人口日增，則每年墾務收入，必有可觀。查過去墾務收入，除西北一二省外，所入極微。並且大半列入官產項下，而列入田賦項下者，實爲例外。

(6) 雜賦 雜賦和正賦不同，是一種例解買品折銀的款項。或是其他零星的款項，各省情形

不一，故此種款項亦有多少不同。

(7) 附加稅 附加稅和正稅如自治經費，公安捐，保甲費，教育附加等。此種附稅各目繁多，不勝枚舉。自民國二十三年第二次財政會議議決取消田賦附加後，現各省現已通漸廢除。

三、按土地肥瘠而分 土地可分爲「三等九則」。所謂三等九則，卽上上則，上中則，上下則，中上則，中中則，中下則，下上則，下中則，下下則九種。田賦如江蘇吳江縣田地，蕩分三等九則，上田每畝平均數一百二十五元。中田每畝平均數八十元，下田每畝平均數四十元。該縣舊屬各鄉徵收漕米上上田，每畝應完米一斗，上中田一斗，上下田九升五合，中上田八升八合七杓九秒五撮，中中田六升九合二勺，中下田四升九合九勺九秒，下上田三升五合九勺，下中田二升五合二勺六秒，下下田一升五合四勺。

四、按田賦用途而分 田賦用爲國家稅時，則有國稅，省附稅，和地方附稅之分。自劃作地方稅後，可分爲省稅和地方附稅二種。正稅徵收忙銀和漕米。忙銀分上下兩忙，上忙大約在四五月之闕，下忙在八九月之間，漕米折徵銀元，大約上忙每兩實徵銀元一元三五角至三五元不等，下忙亦如

上數。惟各地情形不同，故所徵銀元折算亦不一致，至漕米大約每石實徵銀元自三四元至七八元亦隨地方情形而有差別。至附稅方面，名目繁多，種類複雜。由四五種以至數十種者。以江蘇句容縣爲例，除完正稅地丁二元三角五分三釐外，應附徵附加稅如下。保衛國捐，水利捐，教育積穀，警團建署經費，新增地方費，擴充公安隊，築路經費，普及教育捐，習藝所捐，教育捐，保衛捐，新增地方費，公安隊費，築路捐，普及教育畝捐，戶籍經費等十數種。所徵附稅共收洋五元八角一分二釐，超過正稅二·四七倍。其中名稱重複，架牀疊屋，徵之又徵。但此種附加還不算負擔奇重。尤有甚者如江蘇海門、泰縣、宜興、溧陽等縣，附加尤爲繁多，較正稅多至四五倍至二十餘倍不等。南京江寧縣自改爲試驗縣後，雖遵令取銷各種附加稅，但仍將各種附加稅，照舊額折算新稅率，統稱「地稅」，這卻是一種換湯不換藥的辦法。

五、按土地之利用情形而分 土地分爲鄉改良農地，鄉未改良農地，鄉荒地三種。我國土地法中關於農地部分所徵的稅率，便是依這個標準而區分。

參考書

賈士毅：民國財政史下冊

徐祖繩：比較租稅

經濟學季刊第五卷第一期

第三節 田賦之原則

我國田賦，積弊甚深。故欲整理田賦，必確定徵收的原則。因為田賦是一種強制的負擔，如無依據原則，則賦課有不公平不普遍之弊。所謂田賦的原則，即關於徵收田賦之財政上，經濟上，行政上，社會上之種種原則。倘徵收田賦，不得其法，則在財政上有收入減少政費困難之虞；在經濟上有妨礙國民經濟發達之弊；在行政上有橫徵暴斂侵佔騷擾之苦；在社會上有畸重畸輕不平偏頗之慮。故田賦的原則，不得不斟酌盡善，以期適合實際的情形。且我國田賦制度，向稱紊亂，倘非依據原則澈底改造，難期完善。茲分述如下：

一 財政上之原則

(甲) 收入多額之原則 徵收田賦的目的，在供應國家財政上及地方上的需要。近代國家收入，雖日漸繁多，而租稅種類日益增加。然田賦收入，仍爲租稅收入中之一大部分。且其收入爲鉅額的永續的，以此供應地方建設事業及政費的需要，是極爲合宜。

(乙) 收入確實之原則 田賦的徵課，是應國家支出的需要，當力求確實，而不可任意變更，尤不宜時有增減。故田賦繳納的時期，數額，課法，種類等級和地點等，均須明白規定，務使一般民衆共同知曉，俾催科索賦的胥吏，不至因緣爲奸，而有侵吞需索的情弊。

(丙) 有發達力之原則 田賦收入是爲永續的鉅額的租稅，既如上述。但國家的政費，地方的支出，常因社會的進步，事業的建設而逐漸膨脹。如果田賦固定的收入不足應其需要，則財政亦必感困難，建設上多增阻礙，故田賦須其有發達力的性質，可以伸縮自由，以資調劑。所謂發達力者，一、不變更稅率，不增加稅額，而因社會的發達，土地的改良，地價的提高，收入得以增進。二、變更或增加田賦的稅率，不妨礙農民生產力而收入得以增加。

二 經濟上之原則

(甲) 田賦不可侵入土地之原則 田賦的收入，須求永續的持久的，自應僅及於田賦的稅源，而不可及於土地的本身。今日各省田賦之重，不特超過地價百分之二三，多數竟至收穫量百分之三十至五十，再加貪污的需索，豪強的侵漁，農民將其所得，盡數納稅，尙覺不敷。因土地爲田賦的稅源，其收入是與年俱增的，倘就稅源加重其賦稅，是不啻侵害其土地，反足以涸稅源。

(乙) 田賦不可妨害農民的生產力 田賦是就農民所得的純收益中而課以租稅，並非在總收益中，而課其稅。倘在總收益中而課稅，是不問總收益所得若干，而任意徵稅，對於農民生產力，是有妨礙的。但在農民的總收益中，對於農民因農具的改良，水利的灌溉，人工的僱用，種子肥料的購買，以及其他生產費應予扣除。然後就扣除後的所得，課以相當的租稅，方爲正當。

三 行政上之原則

(甲) 正確之原則 田賦的釐定和徵收，須按照法定手續辦理。故徵收田賦時，務將田賦繳納的時期等級，種類，額數，地點等等，事前公告，使人得依照法定時間和手續，向官廳繳納，如能按期繳納者予以相當折扣，倘逾期繳納者則予相當罰金。如此既免胥吏額外需索之弊，又可養成人民

自行投櫃的習慣。

(乙)便民之原則 田賦務以便民爲原則，徵收的時期，輸納的方法，催收的地點，當以最便於納稅者爲標準。我國田賦的徵收時期，分爲上忙下忙兩期，因在農民登場納稼之時，較有現金可資流通故也。輸納的方法，亦可分爲自行投櫃，派員催收兩種。至催收的地點，我國各縣以地方遼闊，多分區設櫃，以便人民繳納。此外關於納稅人的姓名，住址，完納數目，完納期間，免稅徵收，展期以及逾期科罰等事項規定明白。當徵收之時，須在串票注明徵收員姓名同年日等，以備納稅人的遺忘。

(丙)省費之原則 徵收田賦的費用，務力求減少，設能節省，則國家的收入，既日益增加，而人民的負擔亦可減輕。但欲達到此目的，其法有二：

1. 將徵收田賦的事務，歸地方政府專責機關負責辦理。設田賦處主持其事，分區設櫃，實收實報。

2. 將徵收田賦的糧胥，分別裁汰，擇尤充任。另由地方政府招致富有財政，經驗及廉潔涓介的青年充任田賦的徵收員，確定報酬，分別考成，予以獎懲。

四 社會上之原則

一、普及之原則 徵賦的目的，在供應國家經費及地方支出的需求，其負擔應力求普及。所謂普及者，就納稅主體而言，田賦的負擔，須普遍於全國。凡有田地之人，均有完納田賦的義務，不得因有特殊勢力而免稅，亦不得因無背景而加重。凡旱田、水田、沙田及淤洲等，有田無糧的土地，應一律課稅。無論富農、自耕農、貧農、佃農之負擔，務求普遍勿使偏阿。更不許漏稅、抗糧等事實的發生。

二、公平之原則 徵賦必須公平，且須應適合人民的納稅力。田賦為課於農民之田地收益稅。故良田應多納稅，劣田應少納稅，但農田常因其耕耘的勤惰，地質的肥瘠，及天然環境的好壞，而時有變更，故宜以地價為標準，而依次釐定其上下等則，以期課稅的公允。且田地的耕種，產品不同，則其收益額之多少亦異，尤應顧及農產品的收益，以求適合其納稅力。

此種原則，如能應用得法，則財政上可調劑國用的供求，在經濟上可適應人民的生活，在行政上，在社會上極合倫理的及租稅的原則。政府人民兩蒙其利，國計民生均可兼顧了。

但是關於田賦稅的輕重，有主張重徵，輕徵兩派。主重徵者，以重賦使平均地權，耕者有其田之

主張易於實行，合於三民主義的精神。主輕徵者，以農業的經營，其困難較任何事業為甚，收益亦較遲。且天災流行，兵匪蹂躪，似應減輕人之負擔，以資體恤。故有人對於田賦的徵課有兩個主張：

1. 勤勞所得的部分，當按照一般稅率徵收。
2. 不勞而獲的部分，當用累進的稅率徵收。

應用上列兩種原則，因田賦稅率的運用，便發生以下的形態：

1. 藉高度田賦，以限定土地利用的主體，譬如某處土地，以國家為主體較為合宜，應用高度的田賦加以限定。

2. 藉高度田賦，以限制土地的集中。凡大地主握有多量的土地，宜課以重稅，使其土地不能集中。

3. 藉高度田賦，以防止土地的投機。有的農地，因為特殊的情形，地主故意不加以利用，乘機高擡價格。在此情形之下，則可用高度田賦，以防止其投機。

4. 藉高度田賦，以增加田賦的收入，發展地方事業。

5. 藉減稅或免稅，以減少產量，增高農產品的價格。

6. 藉減稅或免稅，以墾闢荒地，農民本不願耕，故非將田賦減輕或全免，則墾者不願經營其土地。

7. 藉減稅或免稅，以獎勵自耕農，因為自耕農經濟能力薄弱，故國家應減輕或免除田賦，以資獎勵。

8. 藉減稅或免稅以減輕農民的負擔。

這些八項，是運用田賦，調劑貧富的辦法。若運用得法，藉可節制資本，平均地權，實施土地政策，極有裨於民生主義的實行。但是現在我國運用田賦政策的結果，反造國貧於上，民困於下，地主棄地，佃農離村的現象，殊深浩嘆！

參考書

尹文敬：財政學第二章租稅原則論

陳啓修：財政學總論第三章租稅之原則

第四節 田賦之課稅法

田賦以耕地爲要課稅物件。所謂耕地除屯田、民田、沙田、墾田外，尚有宅地、畜牧地、山林地等，均包括在內。以廣義言，卽池沼、鹽井、鹽田、湖地亦無不包含在內。但實際上各國對於田賦的範圍，各各不同。我國所謂田賦，只指地丁漕糧而言。而其他灘租、蕩租、荒地租、淤地租等多半列入租課內。賦與租本來是有顯明的區別，賦是土地爲人民所有，租則土地爲國家所有，由官給人民一種代價。又如宅地，歐洲各國多別立稅目，不入田賦範圍，我國則包括在內。此外如官署、寺廟及其他官地，卻是無期免稅。至新開墾地、荒地、植林地和水旱災害的田地，均有期免稅，在我國土地法中均有明文規定。田賦的範圍，既已劃清，現在將田賦的課稅方法分述於下：

一、面積課稅法 此法以土地之面積大小爲標準。換句話說，就是課稅的多寡，以面積廣狹爲轉移，不問土地之肥瘠如何。古時因地廣人稀，所有耕地均屬沃肥，故其耕種的方法，多半粗放，而課稅甚微，尙不至偏頗不公。迨及近世人口日多，耕地日狹，且農耕的方法，因科學昌明，日益進步，耕地

因肥瘠之不同，灌溉之便否，疎離之遠近，而所需的資本和勞力，是各各不同。倘同樣面積之耕地，同科同一的賦稅，自然是極不公平的。故以面積之大小爲課稅多寡的標準，在現在科學發達，耕地日少，人口發達的社會，是絕對不可靠的。

二、等級課稅法 此法是以土地收穫額的多寡定爲等級，而各異其稅率。羅馬帝國時代將土地分爲三級。第一級課總收穫五分之一。第二級課七分之一，第三級課十分之一。我國賦制分爲三等九則。此法較面積課稅法，來得公平。因爲面積課稅法，是以面積大小爲標準，優等的耕地負擔反少，而劣的負擔反重。但等級課稅法，則能測地質之肥瘠，灌溉之便否，市場之遠近，而分其等級。故優等的土地則重課之，劣等的土地則輕課之。在財政上言之，故合乎公平的原則。但有一種缺點，就是土地之肥瘠雖可知，而總收穫的多寡不易推測。故等級法欲求和人的負擔力相適合，亦是事實所不可能。且收益的多寡，還要看所投的資本的多寡，勞力的巧拙和農具的利鈍而決定，不能以土地的肥瘠爲絕對的標準。此外等級法於規定等級之時，均照當時土地的情形，嗣後土地因社會的進步，人工的改良，和機關的應用而發生變動，均未計及，昔爲下地，今爲上上地，昔爲上上地，今爲下

下地。土質既變，而稅率仍舊，這是和租稅的公平原則相違反的。

三、收穫課稅法 此法以土地總收穫爲標準，就總收穫中徵收若干分爲賦稅的方法。古代各國多用此法，如我國古時之什一稅，埃及之五分一稅，印度之四分一稅，歐洲列邦之十分一稅，英國之十五分一稅，以及日本所謂七公三民，六公三民，五公三民之例。這些例子，卻是就土地總收穫中提出若干分而平分之。現在土耳其，埃及，印度，等國，還是採用此法。土耳其於收穫期，由官吏檢查其收穫額，而取其一部分。埃及則依離尼羅河的遠近而異其稅率。我國田賦向分三等九則，表面上似乎是一等級課稅法，而對於漕糧，南米的徵收，則仍是收穫課稅法。此法雖較前兩法爲優，然亦有缺點：

1. 土質有高下，耕作費用亦有多寡，即使總收穫相同，但成本卻因是而異。以成本不同的收穫，而課同一的稅率，當然是不公平的。

2. 以收穫數額爲課稅的標準，多由推定或估計而定，不能適合負擔公平的要件。因此，反使貪官污吏多營私舞弊或浮收中飽的機會。

3. 土地收穫總額之多寡，除耕主外，局外人是不得而知的。人民得以多報少隱匿漏稅，藉以減少租稅的負擔。

四、地價課稅法 此法以土地的買賣價格為課稅的標準。換言之，即以地主取得的收入為課稅的標準。而土地的買賣價格，是以土地所得之純收入為標準而推算之。且於買賣之時，所有契約必須登記，可調查其價格。課稅即以登記時所登的價格為標準，絕不至漏稅或逃稅，其法雖優，但亦有缺點：

1. 土地為移轉最遲緩的貨物，故因登記而知其價格，僅其小部分。

2. 當契稅登記時，人民為謀逃稅或漏稅，必隱匿謊報以多報少，而所報價格，必較實際買賣價格為低。

3. 土地的價格，因買賣兩造的關係，而顯有低昂，未必等於純收入的數目，又常固定於一定的場所，其移轉不如價證券的自由。故所謂公定市價，終不能行。是則以地價為標準，亦不能比例於純收入。

4. 土地因繼承或遺贈而移轉者甚多，故土地所有權的轉移，未必盡有買賣價格。

5. 土地的買賣價格，既不能詳知，故所於大部分的土地，只能用推定法。但是要推定價格，必先推知其純收入，然後依市場的普通息金而推算之。市場的息金高低無定，故以推算的地價為標準，不如以純收入為標準，較為正確公平。

6. 賣買價格常因經濟界的變動，及人的需要而有漲落，故與土地的純收益，非必有正確的比

五、佃租課稅法

此法以土地的佃租為徵稅的標準。亞丹斯密以租借田地必有契約。而契約

必須登記，在登記時，以佃租為課稅的標準，必定可比例於純收入的所得。但田賦之土地收益，係總土地所生的企業收益而言，和普通佃租性質不同，故亦有種種缺點：

1. 只課於地主的收入，而絕不至課及耕作者的利潤。

2. 此法必使所有土地一律出佃，但土地自耕果用何法以徵稅。

3. 出佃的土地，以佃租為標準，自耕的土地，則以勤勞所得及企業所得為標準。兩者同賦而異

科，殊不公平。

4. 租地應一律登記，但登記非經強制，未能普及。且登記時，常有隱匿虛偽之弊，殊無法禁止。

六、收益清冊法 此法以調查土地收益之記載上的純收益額為課稅的標準，有稱為「根簿法」或稱「查定法」。採用此法者，先設查定委員調查經濟狀況或造清冊。設地主對於此種調查記載有異議時，得詳具理由請求改正，以求課稅的公平。訂正後製成根簿以為課稅的標準。但編製根簿的手續，極為繁重，茲分述如下：

1. 依測量法，測量全國的土地，製成精細地圖，記載地主的姓名，土地的位置，面積等等。

2. 調查土地的生產力和總收益，凡土地之肥瘠，地勢之高下，耕作之難易，灌溉之便否，市場之遠近等，均須逐項記載於清冊內，並取最近五年間收穫數額平均計算，定一畝平均之總收穫額為若干，然後合計數年內之市價，數年內之利息，以定比總收穫之平均價額。

3. 企業費如種子，肥料，農具機械等以及收益費等均須詳細調查，然後由總收穫中，除去企業費，以其餘額為純收益，而即以爲課稅的標準。

收益清冊法，一方既注意於土地的生產力和總收益，一方又能注意於必要的企業費。此法爲上列各法之最良者，其利益有二：

1. 節省年年調查費。

2. 確保一定的收入。

但此法亦有種種缺點：

1. 收益清冊上所定純收益額，乃是臆斷的，決難正確。精確粗疏，既不一致，故負擔難求公平。

2. 土地賣買的價格和租賃的金額，隨地方土質而不同，不能與純收益成正比例。若由推定法決定其稅率，斷不公平。

3. 編製清冊，須有長久之時期。因時間久長，而耕作的改良，交通的發達及社會的變遷。當初所測定的土地，隨之而變更，所定成清冊，已成爲不正確的清冊了。

4. 編製清冊，需費浩繁，增加人民的負擔，加重國庫的支出。

5. 測量土地，評定等級，因事務紛繁，難免錯誤。

6. 收益清冊編製後，改正甚難，故土地收益雖日見增加，土地價格雖日漸擡高，而負擔租稅，仍無變更。

此法的弊點，雖屬顯明，而弊少益多，故各國仍多採用之。

參考書

尹文勳：財政學第七章收益課稅

徐福新：比較租稅第二章收益稅

第五節 各國之田賦

田賦一項，起源甚古。歐洲古代各國，早已有之。在紀元前埃及強盛時，乃定田賦為國家財政的重要收入。希臘是以商業立國，故田賦在財政上不關重要。而羅馬重農，田賦又變為帝國唯一的財源。中世紀封建制度盛行，貴族利用佃奴為其耕種，以收穫所得輸納田賦。在紀元後，英國於撒克遜時代，就土地課徵臨時稅，以充戰費。諾耳曼時代，遂以田賦為國家經常的收入。十七世紀以後，歐洲

各國如普、法等國，均先後徵收田賦以充國用。日本古稱爲瑞穗之國，以土地的生產品爲課稅的對象。十四世紀文武天皇制定稅制，確定田賦爲國家的收入。茲將重要各國之田賦制度，略述如次：

一、英國之田賦 英國在撒克遜時代，因戰事頻仍，國用浩繁，爲供應國用及戰費，遂就土地課臨時稅。但是此種臨時徵稅，不能算做財政上永久的稅源。到了諾耳曼時代，因租稅日益進步，而中央權力日益集中，經濟事業日益發達，遂確定田賦爲國家經常的收入。但諾耳曼朝的君主，因專橫自恣，橫徵暴斂，民怨沸騰，致激成政變。迨及大憲章頒佈時，國家倘欲徵稅，須得議會之同意。至查理一世，始變更不規則的課稅制，而爲定期的課稅制。降及一六九三年威廉三世即位，對於田賦始提出革新方案。但當時課稅，不特對於土地一項，即其他動產，亦包括在內。惟動產課稅，人民逃稅者甚多，故負擔之大部分，仍歸於地主。一七九八年首相畢德（Pitt）因拿破崙戰爭發行巨額的公債，其公債的價格，至於減半。乃憂將來無募債之餘地，而研究出一種減債法。其法乃使地主就其所負擔的田賦額十成之一以三釐利息計算，使購公債票，許其永久免除田賦。後一八零三年之條例，政府又將此特權售於地主，以地主所納的田賦，交付於其特權所有人，此爲一種投資法。人民接受公債，

即得此特權，其後因公債市價騰貴，至一八五一年欲歲免一鎊之地租，必授受三十三鎊之公債。一八九六年改公條例的結果，以爲公債市價，縱有高低，不妨改田賦之賠償價格爲稅額之三十倍。同時對於未購債票之土地，其田賦的課稅率，各依分區定爲每土地總收入一鎊課一先令以上，迄於四先令爲止，以確定導引人民樂購田賦的方針。據一七九八年之規定，免稅地爲牛津大學，劍橋大學，公立學校，病院及慈善目的所使用的土地等。其餘悉應課稅。這是英國田賦變遷的大略。

二、美國之田賦 美國的田賦，乃以土地價格爲課稅的標準。各州政府的財源，全靠於此。其根據的收益清冊，各州之改訂期間，殊不一致，以四年乃至十五年。其徵課的稅率，較爲輕微。就土地價格中，不過千分之二三而已。各州於各鎮鄉區設財產查定委員會，司評定土地的價格。又在各市及縣政府內設查定部，使司訂正收益事宜。更於各州廳內設查定平準部，謀州內各地方負擔的公平。但是區域過大，各地方之間，於其查定價格，尙有極顯著的差數。

三、法國之田賦 法國於一七九零年，實行財政改革。卽於是時，實行田賦課稅法。其課稅是以按土地的純收入爲標準。就全部收入中，課其六分之一。迨後因戰事頻仍，政府濫發紙幣，國民經濟

日漸竭蹶，於是田賦的收入，遂日益減少。且田賦清冊，亦未編造，僅靠向來之負擔額以爲標準，當然有許多不平之處。因此欲矯正此弊，乃次第減輕課稅額，故在一八二一年時田賦二億四千萬佛郎，減爲一億五千四百萬佛郎。一八三五年時對於家屋稅之課稅，稍加改正，國庫的收入亦稍有增加。但對於土地一項之課稅，迄未增加。因爲法國現行的收益清冊，自一八零七年起，已着手編製。至一八五一年始克完成。其間共費時四十四年之長久歲月。但是此種清冊，雖極周密，然非着手不能收到公平的效果。並且於完成時，各地對於田賦的負擔，已有顯着的不公。所以欲矯正此弊，第一，對於負擔過重的縣區減少田賦的配付額。第二，使縣會及鄉會規定鄉鎮的配付額。第三，收益清冊編製後，經過三十年則按當時之狀況，修正鎮鄉內之清冊。但是此種改革辦法，實行以後，因有許多障礙，迄無效果，且不公愈甚。其最高負擔者與最低負擔者，相差達數十倍以上。直至一八九零年時，法國因將宅地稅與田賦分開，然後此種積弊，遂逐漸革除。

四、普魯士之田賦 普魯士的田賦對象，分爲1.耕地，2.園圃，3.秣場，4.牧場，5.林地，6.沼澤，7.荒地等七種。先就各種土地的總收入，除去耕作費，其餘額謂之純收益，分爲八級，準配賦稅法，約課

九分五釐的稅率，純收入之查定，由各部行之。又於其上級之縣，設委員會佐以技師監督而訂正之。又於財政大臣之下，設中央委員會監督各縣之委員會，以謀全國田賦之公平負擔。其中四人須具有充分之土地學識，其餘委員半數是由上院議員選充之。尚有半數乃迭自下院議員。其設立委員會的目的，在於監督各級政府實施地政，務使全國的租稅得到公平的負擔。其收益清冊，每十五年改正一次，又定田賦的徵收費，不得超過收稅額百分之三至百分之四，一八九三年改歸地方稅後，其課稅的標準，係完全採取收益清冊法，其稅制益臻完善。

五、奧大利之田賦 奧大利的徵課法，亦採用收益清冊法。自一八一七年起，即着手改正舊清冊，至一八五六年新收益清冊始克完成，但以編製時間太長，至編製完竣時，最高之負擔者與最低之負擔者相差甚鉅。故於一八八一年實行改訂，剔除前弊，平均稅率。其課稅之地，亦分爲1. 人耕地，2. 園圃，3. 秣場，4. 牧場，5. 葡萄園，6. 山地，7. 森林，8. 沼澤八種。更以此等課稅地純收入之多少，而分爲八級。其收益清冊每十五年改正一次，編製亦極精密。

六、日本之田賦

日本田賦課稅法，初用面積法，繼用收穫課稅法。至明治六年始着手編製收

益清冊，至十四年始克完成。自茲以後，徵收田賦均以收益清冊爲標準。但其立法與歐美各國稍有不同。日本不以純利益爲課稅標準，而將一切課稅物件，分爲若干類。以其法定的價格爲課稅標準。至課稅地分爲第一類，田，旱田，郡村，宅地，市街，宅地，鹽田，鑛泉地。第二類，池沼，山林，牧場，原野，什種地。其課稅的稅率；在明治十年減至百分之二·五。明治三十二年一律變更課稅率，改定市街宅地稅率爲百分之四·五。其餘課稅地稅率爲百分之三·三。此種變更稅率，乃迫於財政上之需要，故不得不屢增其稅率。近年以來，日本因政治清明，故其稅率亦日漸確定，今日通行之稅率：

1. 市街宅地稅率，課以法定地價百分之二十，郡村宅地課以百分之八。
2. 田園地稅率，課以地價百分之四·七。
3. 其他土地稅率爲地價百分之五·五。

日本之收益清冊的編製法，因各地的狀況而有不同。其一般順序：

1. 整理各鎮鄉小區劃所設之「字」附於土地之「地號」。
2. 測量土地之面積區劃編製於圖面，以記其號數地目（土地種類）是爲丈量。

3. 丈量既終之後，再踏勘更正登記簿之錯悞者。
 4. 綜合調查所得（土質灌溉及交通等）將土地分爲若干等級。
 5. 檢查土地每年之生產額，而以三年間之平均額爲標準。
 6. 以收穫額折算貨幣，於其中除去種子，肥料等費。以其餘額從各地之利息時價換算資本。以上爲日本之田賦法，但亦有其缺點：
1. 所除耕作之費，不甚確切。
 2. 以利息時價推算地價，多屬不公。
 3. 宅地稅併入田賦之不當。
 4. 收益清冊無改正之期限。

參考書

伊文敬：財政學第七章收益課稅

胡善恆：賦稅論收益稅

第四章 田賦附加稅之研究

第一節 田賦附加稅之沿革

(一) 前清中葉之附加稅

田賦附加稅的起源是始於咸豐初年。其辦法極爲簡單，是按糧隨徵津貼。所徵數目，不過百分之二、三。雍正時代的「火耗」，乾隆時代的「平餘」，嘉慶道光時代的「漕折」，雖不算正式的附加稅，卻是附加稅的前身。現在先將「火耗」、「平餘」、「漕折」三種名目，分述如左：

(甲)「火耗」 按火耗的名目，或稱「耗羨」，在明時代已有之，因由本色變而折銀，解部的成色，卻有定制。將銀銷鎔之時，不免折耗。因此州縣徵收火耗，以補銀色折耗的數目；猶如徵收漕糧另徵漕耗一樣。但此種流弊極深，州縣重斂於農民，上司苛索於州縣。一過公事加派私徵，都以

「火耗」爲名。未解部以前，大小官吏朋分其款，故至是政府遂正式認爲租稅。向由州縣任意勒索者，今則由上司定爲正款。州縣徵收而耗羨與正供同解上司。自山西提解「火耗」以後，各省遂次第倣行。故嗣後「火耗」遂一變爲正式的附加稅了。

(乙)「平餘」按平餘的名目，是始於乾隆初年。因爲四川的火耗，較他省爲重。除火耗羨餘外，百兩提解六錢；名曰「平餘」。四川巡撫碩色上疏奏稱：請將百兩取六錢提解歸公。上諭准如所請。諭文略曰：「向來四川火耗較他省爲重，已諭陸續裁減。今聞不肖有司，巧爲營私之計，將戕頭暗中加重，有每兩至一錢有餘者。彼收糧之書吏，傾銷之銀匠，又從而侵漁之，則小民受剝削之累不小。川省如此，他省可知。着各省督撫轉飭布政司遵照徵收錢糧之天平法馬，制成劃一之戥，飭各州縣確實遵行。於是不法的「平餘」，遂變爲法律上的「平餘」。同年諭令各省將應解的「平餘」，全數貯存本省藩庫。此亦承認「平餘」爲正款的確證，也是「平餘」變爲正式附加稅的起源。

(丙)「漕折」按「漕折」的名目，是始於嘉慶道光之間。各省「漕糧」多收折色。但是漕糧每石折銀多少，各省極不劃一，殊無一定之標準。每石有折錢十數千至廿千者。有折銀二、三兩

至四、五兩者。「漕折」本非附加稅，但是徵收時所折的銀錢，往往超過該糧升價的數目。而民間的田賦，因漕折改徵銀錢，已加重負擔，故其影響，實與加賦無異。

以上所列「火耗」、「平餘」、「漕折」三種名目，可算是田賦的附加稅的前身，和現在的附加稅，尚無直接的關係。至咸豐時，始行按糧隨徵津貼，纔是近代田賦附加稅的起源。嗣後太平天國時，各省籌餉不易，四川省首先按糧隨徵津貼。每田賦銀一兩隨加徵一兩。至同治元年，略秉章總督川省，又奏辦捐輸，按糧多寡攤派，因定制不加賦，故曰「捐輸」。爲副人民利祿之願望起見，或予以議敘，或廣文武中額學額，以爲提倡。其按糧多寡攤派，顯係附加稅性質。

(二) 前清末年之附加稅

光緒中年以後，舉辦新政，清廷聽各省自由籌款，充地方經費，各省羅掘所及，皆以田賦爲人民所慣納，反抗少而徵收易。於是以舉辦新政爲名，附加稅至再至三，層出不窮。自此以後，各省徵收附加，毫無忌憚。名目紛繁，種類複雜。至稅率用途，以及徵收方法，各各不同。但是當時名目雖多，農民負擔尙極輕微。譬如宣統元二三年時，江蘇，秦縣正稅漕米每石定價折收足錢四千八百三十三文，又

附加稅徵米一石隨收腳費錢五十二文，帶收積穀，改撥學堂經費錢一百文，彌補平糶虧折積穀本穀錢六十文，自治經費錢四十文，卷票捐錢一百文，每串捐錢十文，又稟准每張加地方自治及新政一切經費，並書吏造辦冊串經費錢三十五文，均一律繳足錢。改良串票每張收價錢五文，充印刷紙工書吏紙飯。又如江西田賦於地丁正銀外，每兩另徵加一耗羨。於起運項下，又另派隨解提補捐款練兵經費四角，學堂四分，府公分火工，則隨所解之銀而定，多寡不一，此徵之於平餘。又如浙江地丁，自光緒二十一年起，加徵糧捐每地丁一兩，連糧捐在內，折合制錢二千二百四十三文至二千八百文不等。

由上列各例觀之。田賦的附加稅，在清末時已漸見繁重。但其名目雖甚繁雜，多屬規費的性質。農民的負擔尙稱輕微。如江蘇漕米附加稅不過正稅十二分之一。江西地丁不過正稅二分之一。惟自此以後，各省附加日益繁多，愈趨嚴重。且始創的附加稅，既併入正稅，如耗羨併入正項。而新附加稅又日漸增加。於是附加稅中有新附加與舊附加之分。因此農民的負擔，輾轉加重。按民國初年劃分國地兩稅。各省田賦項下，多有附加一款，旋又合併。將此項附加稅，列入國家預算表內。於是所謂

正稅已將附加稅包含在內的了。

(三) 民國初年之附加稅

民國以來，附加稅開始徵收，是始於直隸，山東兩省。因為在民國三年時，山東濮陽縣黃河決口，二省公民呈請政府徵收附加稅，隨正稅帶徵百分之十，作為中央專以充河工之用。至民國四年，北京政府因收支預算不敷，乃電令各省做照山東直隸成例，一律增徵附加稅，以補收入的不足。於是各省乃先後做行，但當時參議院以田賦為國稅，各省代徵轉解中央，地方政府雖有徵收附加之權，但不得超過百分之三十並附加說明理由。略以：「日本地租附加稅，其最大限度為百分之三十二……我國自治尚在幼稚時代，經費均甚竭蹶，附加稅之制限過寬，固足減正稅之收入，而過嚴復足妨自治之發展。斟酌再三，似以仿照日制為宜。」這種限制雖極太寬，但各地政府藐視政府命令，任意巧立名目，創設新附加。貪污土劣，乘機橫徵暴斂。故立法雖嚴，而司法仍寬，於此可見一斑。

民國十七年財政部以各省田賦附加稅種類複雜，名目新奇。其徵收數目超過正稅，由四、五倍至二、三十餘倍之多，非嚴加制止，無以整理田賦。時頒布限制田賦附加稅辦法八條，其最重要者，則

有以下數項：

1. 田賦正稅附加捐之總額，不得超過現時地價百分之一。其已超過此數之各縣，不得再增。並須陸續設法核減，適合地價百分之一限度。

2. 田賦附捐之總額，不得超過舊有正稅之數。其已經超過之各縣，不得再加附捐。並須陸續設法核減，至多與正稅同數為止。

3. 忙銀應改兩爲圓。將每畝舊時應完銀數，及改折銀圓之數，並各種附捐數目註明易知單與糧串。

4. 在實行清丈報價以前，地價百分數暫以各縣現時地價爲標準。

（尙有四條，已見前章，茲不贅述）。

此種規定，乃認田賦附加稅可與正稅之數相等，較民國初年所規定田賦附加稅，不得超過正稅百分之三十的明文，更覺苛繁。「且不得超過現時地價百分之一」的規定，最易發生流弊。因爲在地價未實行清丈報價以前，以各縣現時地價爲標準，於是地方政府得上下其手。地價稅之優點，

尙未表見，而流弊反極顯著。且所規定按地價百分之一爲標準，未免太高，不合於租稅的原則。

(四) 近年以來之附加稅

近年以來，國家多故，地方不靖，田賦附加日益增加，如保安經費，剿匪經費，清鄉經費，保甲經費，自治經費等項，均列入附加稅之內。而架床疊屋，變本加厲，罔顧民力，不恤民艱。如江蘇海門縣省縣正稅，不過徵銀二萬八千八百一十元，而專稅附稅，徵銀七十五萬四千零三十四元。附稅竟超過正稅二十五倍以上。江蘇如此，他省可知。至四川省達縣，廣漢，崇慶，潼南等縣，均徵至民國六、七十年。其附稅竟超正稅數十倍以上。如達縣丁糧，在民國初年時，每斗正糧不過四元九角四分四釐，連附稅在內。至民國二十一年，每斗竟徵收七十三元。其比例之變遷，徵收之苛重，殊可驚人。如此苛捐重斂，農民安得不反抗？農村安得不破產？

參考書

朱僕：田賦附加稅調查

江蘇省田賦附加稅調查

第二節 田賦附加稅之積弊及其整理

(一) 歷來徵收附加稅之標準

田賦附加稅徵收的標準，通常所採用的，共有四種：

1. 按原稅徵課 採行此種標準，有按兩者，如浙江山地丁除蝗捐每兩一角。有按斗者如四川蘆山縣修志局經費，每斗收錢四百文。有按擔者，如江蘇高郵漕米義穀捐每擔帶徵一元。有按元者，如安徽滁縣常平倉每元附加二元。

2. 按畝徵課 例如江西南康之畝捐。每畝年徵二角。廣東廣寧之學費附加，每畝年徵一分八釐。

3. 按串票徵課 例如廣東開平之倉捐，每張收銀二分。江西樂平之丁米附加串票，每張收銀二分。

4. 按戶徵課 例如浙江新登地丁串捐每戶一角一分。

此種徵收附加的方法，既不一致；所課數額多寡又極懸殊。貪污豪強的侵漁，糧書胥吏的剝削，私人中飽既多，政府所得反少。故附加稅的流弊，較諸正稅，尤當重大。此外加徵附稅之時，多以縣為單位。縣之貧富肥瘠不同而所需的政費相似。故有時貧縣之負擔較富縣為多。事之不平，無過於此！

(二) 田賦附加稅本身之積弊

更堪注意者，即附稅本身亦有種種積弊：

1. 徵收日期只記年，不記月日。
2. 只用「縣政府」縣長等名義徵稅，無經徵人員的簽名蓋章。
3. 附加稅名目有紅木戳加蓋於串票，因此模糊不清。
4. 附加稅之徵收，用「每畝」、「每石」帶徵若干字樣，不書明各糧戶應納總額。
5. 貨幣單位不統一，「兩」、「元」、「石」、「元」折算繁複。

此種積弊各省莫不皆然。所以中央自第二次財政會議後嚴禁田賦附加，以杜流弊。各省模範縣或實驗縣，均首先努力改革，剔除積弊，如江寧縣自改為實驗縣後，即努力於田賦附加的整理。其

整理的方法：將全縣田賦之忙漕蘆課，以及其他各種附加等名目一律取銷，照舊稅率折算新稅率，統稱「地稅」。這種改革的方法，既可免架床疊屋層層剝削之弊，又可卻除銀兩銀元漕米折算的繁難。現在鎮江，吳江等縣亦先後做行。而不久的將來，如江，浙等省，均可一律將複雜的附加稅，變為單簡的地稅了。

(三) 浙江省核減各縣田賦附加之辦法

浙江擬定核減各縣田賦附稅甲、乙、丙三種辦法，分述如下，以資參考：

甲、就標準內（即正稅一元祇帶徵附稅一元）充分加收附捐，以百分率支配各種事業經費。將原有各種附捐名目一概取銷。

乙、依附加數目之輕重，事業經費之緩急，而定核減方針。計各種附捐畝捐，可以酌量減免者，例如無匪區之保衛附捐可以從緩，無蟲患之治蟲經費，可以豁免等是。

丙、限令各縣編造地方事業全部收支概算，嚴格審查，將各項開支儘量緊縮，再定核減之弊。

上述三種辦法，浙江實行之後，已著有成效。因浙江省附加的繁重，亦如江蘇。有附稅超過二、三

倍至五、六倍者。今驟欲一律就標準內加收附捐，事實上恐不免發生收入短少的困難。所以最好的方法，自宜先採用乙、丙兩種辦法。因為要減輕地方附稅，必先減少地方經費的支出。所以附加稅的數目的繁重，和非需要事業經費的支出，要同時減少，纔能達到目的。

(四) 江蘇最近擬定整理田賦計劃

江蘇省最近擬定整理田賦計劃亦有三項：

甲、查編田賦徵冊 查編方法，於各縣中就其未辦清丈而冊籍散失之區域，先行舉辦土地查報。

乙、整理田賦附稅 整理之法，注重統一名稱，另定百分支配比例，審查用途，核減過重稅率。

丙、改良徵收制度 撤換糧膏，取銷包辦制度，嚴訂徵收條例，剔除中飽，務使糧款所入悉數歸公。

其中整理田賦附稅一項，以統一附稅名稱，規定百分率比例，審核用途，核減稅率為整理附稅的要着。頒行以後，江寧等縣已將各項附加改為地稅。實行以來，成績蔚然可觀。自二十三年九月開

採用此種辦法，不到三個月期間，地稅收入竟突破以前各任全年田賦收入的記錄，由五十萬元增至九十餘萬元。這是浙江、江蘇兩省整理田賦附加的大略情形。

(五) 中央整理田賦附加稅之決議

中央方面關於整理田賦附加稅，亦有種種之具體辦法。據二十三年五月所召開第二次全國財政會議，對於田賦附加之限制，則有以下四項之決議：

甲、田賦附加的廢除，須在辦理土地陳報之後，土地陳報要在一年之內辦妥。如所報地價，可資為按價徵稅之根據者，即依地價稅率按百分之一徵收。附稅名目一律取銷。其所收稅款之分配，以省得百分之四十，縣得百分之六十為原則。

乙、在地方未實行清丈以前，各縣田賦不能按陳報地價徵收者，附加稅不得超過原有正稅總額。其在原科則減輕之區，以正附稅併計，不得超過地價百分之一為原則。

丙、自二十三年度起，不得以任何急需，任何名義再增田賦附加。

丁、各縣鄉區鎮之臨時畝捐攤派，嚴加禁止。

戊、附加帶徵期滿，或原標的已不復在者，應即予廢除。

己、田賦附加現已超過正稅者，應限期遞減，並將土地陳報所增賦額，儘先充抵補減輕附加之用。

此種決定，可算是切實而具體的辦法。各省政府如能照此推行，則數年之內，成效必有可觀。惜年來時局倏擾，地方官吏弁髦法令，奉行不力，故結果亦無甚可觀。

故爲今之計，各省政府不談整理則已，如實行整理，必須遵照以下各個原則：

(1) 統一稅目 將各縣五花八門之附加稅名目，按其性質，先行分別合併，或併爲一條，或分爲數類，或取銷，或保留，察地方之情形，權事業之輕重，而斟酌行之。

(2) 審核各縣預算 各縣預算係根據各種事業而編造。而附加稅的用途，亦必有相當事業的指定。然往往有事業未辦，而帶徵已數年乃至十數年者。例如水利畝捐，清丈畝捐等，在江蘇各省已附加十餘年，是否用於水利或清丈，卻不得而知。故各縣田賦附加，凡屬舉辦，無關緊要之事業者，應予明令取銷，以恤民艱。江蘇省財政廳近有預算審查委員會之組織，苟能切實進行審核各縣預

算，對於附加稅之整理，不難奏效。

(3) 核減稅率 中國田賦的稅率，各地高低不同。凡稅率過高之省縣，應嚴行核減。或因之地方事業費真正不足時，可援江西省政府之例，呈請中央補助，或另辦遺產稅，奢侈稅，以爲抵補之用。

參考書

何廉：財政學

朱僂：田賦附加稅調查

財政會議紀錄

江蘇財政公報

浙江財政公報

第三節 田賦附加稅之種類

我國田賦的附加稅，名目繁多，種類複雜。據農村復興委員會調查：全國附加稅的種類，其數目總計在六百七十三種以上。最多者爲江蘇，計有一四七種。其次爲浙江，凡七三種。湖北，江西再次之。

各六一種。河北、河南又次之，一爲四八種，一爲四二種。山西三零種。廣東、安徽各二五種。湖南二三種。四川二零種。雲南一七種。廣西、黑龍江各一五種。福建一四種。甘肅一三種。山東一一種。陝西九種。察哈爾八種。新疆五種。寧夏四種。遼寧、吉林各三種。全國僅貴州無田賦附加。有附加者則以青海爲最少。全國有統計者二十五省。不詳者熱河、綏遠、西康、蒙古、西藏五省。現在將各省田賦附加的種類，分述如下：

(一) 東北區各省之田賦附加的種類

(一) 黑龍江省有十五種：即警捐、學費、自治費、實業費、教育費、保甲費、山林遊擊公安費、中學費捐、義務教育、警學費、軍費三費、經徵費、及軍士恤金。

(二) 吉林省計有三種：即新編團捐、卡租地附加稅、及地方餉捐。

(三) 遼寧省有三種：畝捐補助費、畝捐、及區村攤款。

(四) 察哈爾有八種：即附捐、支應軍隊附加捐、警捐。

差徭附加、學捐附加、省教育費附加、教育費、及隨糧帶徵差徭。

(二) 西北區各省之田賦附加的種類

(五) 寧夏省有四種：即糧石附加地丁百五附加，糧石百分附加，及地畝捐。

(六) 新疆省有五種：即徵糧要費，耗羨，畝捐，芋捐，及雜收規費。

(七) 青海省僅有司法經費一種。

(八) 甘肅省十三種：即畝捐，司法經費，警餉糧秣費，柴草費，鞋襪費，開拔費，手騾代辦費，服裝費，燈油費，兵站費，碗筷費，及馬乾費。

(九) 陝西省有九種：即地方稅，隨糧附加，留支差徭，剿匪費附加，煙畝款，及附加省庫券，銀行股本，契約登記費，及警捐。

(十) 山西省有三十種：警款，警學捐附加，留縣畝捐，附加款，畝捐附加，省款附加，省款畝捐，附加警款附加，區款差務費附加，省地方款留縣畝捐，解省畝捐，解省一半畝捐，畝捐，區費，省附加捐，省畝捐，提解縣畝捐，徵解費，警學款，田賦附加，差務款，差徭，串徵收費，巡田捐，區價省地方款，省畝捐，地方款，縣地方畝捐，及附徵畝捐。

(三) 北方平原區各省田賦附加的種類

(十一) 河北省有四十八種：即帶徵差徭，差徭補底帶徵學款，舊地糧附加，警款新地糧附加，警款，差徭截留地方款，區公所經費，建設局經常費，自治費，膏火短糧收入，籽粒捐，膏火差徭，外莊差徭，差徭附稅，警捐，學捐，保衛團捐，建設費，鄉自治處經費附加，串票地畝捐，差徭附加稅，畝稅，六分地方款，地畝捐，莊捐，附捐，學警，建設局，區公所等地方公益捐附加，地方建設費，財政局經費，保衛團經費，徵糧處經費，警款區經費，建設局經費，教育費，學款救濟院，經費團款通俗教育經費，支應費，特務隊經費，臨時費，及度量衡檢定所經費。

(十二) 山東省十一種：即附稅，附捐，公款附捐，地方附捐，縣地方附捐，串票，教育附捐，警備附捐，縣教育附捐，軍草捐，及臨時附捐。

(十三) 河南省四十二種：即補助捐，民團附捐，警察附捐，地方捐，教育捐，畝捐，地方款，教育附加捐，串票警捐，縣串票附捐，教育附捐，附加捐，一元附加捐，一五附加捐，三五地畝捐，特別捐，教育捐，自治捐，公安捐，慈善捐，公益捐，補助捐，糧秣捐，串票保安費，保安維持費，農村臨時費，馬捐，農

村臨時支應費，剿匪費，補助費，教育費附捐，建設費，公安費，自治費，政警費，保安隊費，地方公款費，中學及鄉村教育畝捐，保安隊畝捐，自治畝捐，及保衛團訓練費。

(四) 長江下游區各省田賦附加的種類

(十四) 江蘇省有一百四十七種：卽省附稅，縣附稅，自治經費，戶籍經費，黨部經費，帶徵區公所經費，帶徵普教畝捐，帶徵築路畝捐，保衛團畝捐，黨務及民衆團體經費畝捐，自治畝捐，公安畝捐，地方行政費畝捐，教育畝捐，預備費畝捐，衛留學貸金，減則縣稅，教育特稅，實業費，自治費，貧民院經費，二分水利畝捐，八分教育畝捐，警備隊經費，五分築路畝捐，農場建設畝捐，慈善救濟畝捐，附稅，義穀捐，積穀捐，治運畝捐，警備隊畝捐，戶捐，黨務捐，房警捐，徵收費，建設費，農村費，公安局費，警察費，區公所費，教育費，水利捐，警備費，自治特捐，保衛團費，戶籍費，義務教育費，補足教育費，築路費，特捐，帶還畝捐，徵收經費，公安隊經費，公安局不敷費，縣黨部經費，擴充市鄉行政費，地方防務費，普教畝捐，地方附捐，積穀畝捐，公益捐，縣備荒，地方費，開河積穀費，普及教育費，帶徵建築縣道，帶徵建設行政，公安經費，保衛團經費，農民銀行基金，帶徵預算不敷，特稅，學捐，初中學捐，戶籍，餉捐，除螟，農

業改良捐，補充教費，縣特別費，準備費，畝捐，彌補地方不敷經費，水巡隊經費，區事業經費，治安經費，內務經費，縣內務費，區內務費，區教育費，警捐，彌補地方不敷，彌補預算不敷，彌補十七年地方不敷，黨部民衆捐，雜項畝捐，縣備荒，初中經費，地方費捐，擴充警察費，防務，巡艦，備荒，區圩塘工，村制，開河經費，稻捐，二十年度預算不敷費，新增地方費，新增地方畝捐，習藝所畝捐，添設警察分隊經費，清理地方積欠畝捐，仿田畝捐，貧民院費，盲嬰費，國會省會選舉費，修志費，師範經費，籌防捐，三里廟建闢經費，治運專款，留學貸金，恢復原有教育畝捐，一角實業捐，催繳警費，整理警察畝捐，增兵特捐，購械特捐，聯防費，農會經費，河堆經費，貧民工廠費，選舉費，新案教育費，新案自治費，市政行政畝捐，補助財務畝捐，四分捐，四分二捐，及八分捐。

(十五) 安徽省有二十五種：卽省築路公債附加，常平倉積穀附加，人事登記附加，自治經費附加，自衛團經費，地方公益田畝特捐，地方義務教育，教育經費，彌補教育經費，義教經費，省附捐，田賦附加，築路基金附加，積穀附加，團防附加，加捐，串票，建設，建倉，軍事招待，保甲捐，保安隊，田畝捐，壯丁隊經費，及串票附加。

(十六) 湖北省有六十一種：田畝捐，附稅，券票費，學捐，清鄉捐，堤工捐，保衛捐，公安捐，保衛團捐，串票捐，券票捐，黨費，推收費，券票附加，田賦附加，學校捐，清鄉費，自治捐，警捐，堤捐，警察捐，教育捐，省附稅，田單捐，清鄉經費，黨務費，石捐，學堂捐，券捐，行政捐，券附加原有票捐，券附加學校捐，券附加新政票捐，附加一成省堤捐，教育捐，券票附加正券捐，田畝捐，縣附加，江襄堤款，修防費，保甲經費，購槍費，電話費，碯樓費，伙仔捐，義勇隊捐，壯丁費，義勇隊服裝費，軍毯費，聖廟費，駐軍給養費，碯堡費，電話費，宣傳費，派軍米軍菜公費，聯保辦公處費，槍彈費，派夫費，軍運代辦所經費，遞步哨費，及整理保甲費。

(十七) 湖南省有二十三種：即券費，農村捐，置產捐，團防附加，地方附加，臨時地方附加，教育附加，臨時教育附加，臨時自治附加，田賦附加，自治附加，保衛團附加，義勇隊附加，縣教育附加，區教育附加，黨費附加，償還債務附加，預備費附加，賑災附加，彌補本年度經費附加，碯樓附加，電話附加及畝捐。

(十八) 江西省有六十一種：即附稅，自治附稅，教建附稅，自治衛生附稅，附加稅，手數料，地方

一五附稅，自治一五附稅，教育附稅，黨務附稅，財政附稅，地方附稅，保衛團及修堤附稅，築路款項，航空測量經費，警察特捐，臨時治安捐，築路經費，自衛附稅，團隊經費，教育捐，公安捐，財務捐，自治附加，保衛團附加，警察隊附加，隨糧攤借剿匪經費，中學協助捐，小學協助捐，軍事招待費，鐵肩隊招募費，建造浮橋費，航空測量附捐，縣積穀倉費，衛生附稅，警察附加，團隊附稅，民義教育捐，警察善後捐，衛生行政經費，清剿捐，畝捐，伙食費，碉堡附稅，地方警衛捐款，田畝捐，義圖局捐，警察隊附捐，手續費，公路費，糧米附稅，保衛團清剿費，橋梁附稅，十成築路附稅，一五教建附稅，一層地丁附稅，三元附稅，三角地丁附稅，紳富捐及清查地畝捐。

(五) 西南區各省之田賦附加的種類

(十九) 四川省有二十種：即糧稅附加，副稅徵解稅，地方附加稅，副稅，保衛團公安隊糧稅附加，初中糧稅附加，司法經費附加糧票，補助行政費，補助徵收費，團款附加，附加軍費，自治費，租蘊捐，學費，省修志局經費，地方附加稅，租捐，租穩捐，租押捐及外攤軍糧。

(二十) 雲南省有十七種：即舊票費，田賦條款，附加捐，附加團費，附糧舊票費，隨糧附捐，夫團

捐，附糧捐，隨糧團捐，附條折捐，糧票捐，舊章票費，隨糧富戶捐，各區臨時攤派兵米，隨糧夫團捐，團費及自治隨糧團費。

(二一) 廣西省十五種：即糧賦附加，省教育經費，糧賦附加捐，省教所錢糧附加三成捐，教育五成捐，平梧公路附加錢糧一倍捐，自治捐費，縣政府警兵費，團務總局附加，田賦附加，解省公路錢糧附加，自治女生捐費，縣教育局錢糧附加，及地主義務教育錢糧附加。

(六) 東南區各省之田賦附加的種類

(二二) 浙江省有七十三種：即特捐，自治特捐，教育附捐，建設附捐，建設特捐，警察費，治蟲費，水利費，建設一成附稅，教育一成附稅，縣稅，縣稅不敷附稅，省附稅，附捐，水利附捐，軍事附捐，小學經費，自治費，串捐，教育費，糧捐，浙西水利經費，附稅，一成準備金，二成公益費，三成警察費，四成教育費，公費附捐，水利經費，保衛團畝捐，水利畝捐，戶捐，救濟院公款，徵收費，附捐，特稅，地方治安費，區自治經費，土地整理費，富新公路築路費，義教畝捐，義教畝穀捐，慈善教育畝捐，區公所經費，餘安孝路股款，公益捐，積穀畝捐，東鄉沿江區治江捐，江塘捐，測繪費，金清港畝捐，全縣田畝捐，保衛團一次捐，教

育畝穀捐，教育附畝，徵收公費，農民飛機捐，籌備縣教育及地主經費，稻作試驗場經費，地方公債基金，游民工廠經費，圩堤經費，償還地方稅虧墊費，警察附捐，巡緝隊經費，塘閘捐，海塘捐，彌補縣稅，保衛團追補二十一年份經費，浦鍾汽車股本，籌還國稅附捐，警察土地地丁特捐，及田賦特捐公費。

(二三) 福建省十四種：即隨糧捐，附加捐，一成徵收費，串票，教育費，教育捐，附加稅，串票，中學糧米捐，警捐，一成徵收費，加一成徵收費，自治費及團費。

(二四) 廣東省有二十五種：即附加二成，附加捐，田賦捐，地方自治費，學費，串票，丁米串票附加倉捐，附加三成糧捐，本米糧捐，折米糧捐，丁米捐，錢糧附加，中大學費，籍冊捐，警費，政務警費，畝捐，游擊隊捐，糧捐，各區高小附加，縣立中學附加，教育費，坦餉銀，補升銀及田畝捐。

參考書

農村復興委員會會報第一卷

鄒枋：中國田賦之種類

財政部：財政公報二十二年度

第四章 田賦附加稅之研究

第四節 各省田賦附加稅之概況

田賦分爲地丁、漕糧、租課、差徭、墾務、雜賦及附加稅七種。而田賦附加爲七項中之一。田賦帶徵各款，在前清奏定實行者，地丁有隨徵耗羨，漕糧有隨漕正耗。在民國規定者，在中央有附加專款，在省有省附稅，在縣有縣附稅。在徵收時，有徵收費、串票費、手續費等。種類複雜，名目繁多。考其性質，均係額外加徵，純屬苛雜。茲將各省附加之現情述之如下：

(一) 江蘇等七省田賦附加之概況

江蘇田賦附加種類就各縣所有，計有一百四十七種之多。名目紛歧，縣各不同。如江寧縣正稅爲地價稅，徵洋二元零一分五釐，而附加稅則有徵收費、水利費、清丈費、保衛團、畝捐、教育費、黨務費、自治費、農業改良捐九種，計徵洋二十四元九角，超過正稅一二·三七倍。鎮江縣正稅，每兩徵洋二元一角左右，而附稅則自治畝捐、築路畝捐、普教畝捐、積穀畝捐、農業改良捐、黨部民衆團體畝捐、教育畝捐、抵補金、水利畝捐、清丈費等十一種，計徵洋二元餘，超過正稅的一·九四倍。溧陽縣正稅徵

洋二元零五分，而附加稅則有築路畝捐，普教畝捐，公安費，地方費，農業改良捐，警費，手數料，積穀捐，水利畝捐，加漕十種，徵洋四·七二一元，超過正稅二倍餘。宜興縣正稅徵稅一·五零元，而附加則有省附稅，縣附稅，徵收費，普教畝捐，築路畝捐，農業改良捐，彌補地方費用，地方費，畝捐，公安畝捐，清丈畝捐十種，計徵洋四·三元，超過正稅二倍餘。句容縣正稅徵洋二元五分，而附稅則有徵收費，水利，教育，積穀，警團，建署經費，保衛團捐，新增地方費，擴充公安隊捐，築路經費，習藝所捐，教育捐，保衛捐，新增地方費，公安隊捐，築路捐，戶籍經費等十三種，計徵洋五元五角，超過正稅一·八八倍。江陰縣正稅二元一角，而附稅則有水利，公安隊，教育，自治，築路，地方農事改良，抵補地方積虧等經費八種，徵洋三元二角，超過正稅一·五倍。常熟縣正稅徵洋二元零五分，附稅則手數料，教育，水利費，教育自治費，鄉鎮費，教育畝捐，築路費，農業改良捐，巡艦捐等九種，徵洋三元二角，超過正稅一倍餘。吳江縣正稅一元五角，而附稅則有省稅，縣稅，手數料，普教畝捐，築路費，地方畝捐，農業改良捐，區保衛團，區自治費等十種，徵稅三元，超過正稅兩倍。南通縣正稅徵洋二元五分，附稅則有特稅，市鄉行政費，教育費，普及教育捐，保衛費，省畝捐，縣警備費，建設捐，自治費，公安畝捐，農業改良畝捐，加徵普教

畝捐，徵收費，清丈費，保坍畝捐等十五種，徵洋十二元，約超過正稅六倍。鹽城縣正稅徵洋二·零五元，而附稅則有徵收費，新葛案畝捐，路工費，教育費，積穀捐，農業改良費，地方費不敷，公安隊，普及教育畝捐，市鄉行政局經費，整頓警察費等十一種，約四·五元，超過正稅兩倍餘。豐縣正稅徵洋二·零五元，而附稅則有附稅，縣附稅，徵收費，省畝捐，縣畝捐，增兵特稅，購械特稅，臨時畝捐，戶籍畝捐，戶籍經費，義教畝捐，保衛團經費，普教畝捐，築路畝捐，農林畝捐，自治經費，黨務畝捐十五種，徵洋十二元，超過六·三九倍。此外丹陽有附加十五種，淮安十九種，崇明二十三種。其附加的繁重，於此可見一斑。

浙江省的田賦附加稅，亦稱繁重，種類名目，各縣紛歧不同，如金華縣正稅僅徵一·八元，而附稅則有建設特捐，建設附捐，縣特捐，自治附捐，教育附捐，治蟲經費，縣建設經費，徵收費等八種，計徵洋二·三二二元。此外於正稅內，每元尙帶徵農民銀行股本，保衛團臨時費，保衛團經常費若干，統共每兩正附稅折合銀數的六元餘。除正稅外，其附稅的超過兩倍以上。象山縣正稅徵洋一元八角，而附稅則有特捐，建設特捐，建設附捐，教育附捐，治蟲經費，救濟院經費，農民銀行股本，徵收費，農具

飛機捐等十種，徵洋四元，超過正稅兩倍餘。富陽縣正稅徵洋一元一角，附加則有建設特捐，建設經費，教育經費，治蟲經費，公益捐，自治附捐，徵收公費，救濟院經費等八種，計徵洋一元六角，超過正稅一倍。松陽縣正稅徵洋一元八角，附稅則有縣稅，自治費，教育費，徵收費，建設特捐，治蟲費，建設附捐，保衛團經費，區自治畝捐九種，計徵洋二元五角，約超正稅一·零四倍。

安徽省的田賦附加稅之繁重，亦不亞於江蘇，浙江兩省。以滁縣，銅陵兩縣為例就可證明。滁縣除正稅外，共有附稅地方自治經費，自衛經費，常平倉各捐，築路公債基金，公安隊經費，地方公益特捐，義務教育經費，黨務經費，清償教育積欠十餘種，而正稅每畝完銀九·五七元，而附稅完銀一三·一四元，超過正稅的一·二六倍。銅陵縣正稅徵洋二元一角，而附稅計有築路基金，義務經費，普教捐，保安隊捐，自治捐，地方公益捐，積穀捐八種，計徵洋四元，超過正稅一·八倍。

蕪湖計有附加稅十一種，如保安隊費，公安局費，建設費，建倉費，自治費，人事登記費，地方教育費，義務教育費，軍事招待費，築路費，保甲費計徵洋十三元以上，約合正稅八九倍以上。

河南省的田賦各縣情形不同，豫南較豫北為重。田賦地丁正稅每兩折銀二元二角。全省尙能

一致。但附加稅名目紛繁，亦如他省。如以信陽爲例，其繁重可知。除正稅二元二角，尚有附稅地方公款，自治費，政務教育局費，建設費，公安費，保安隊經費，自治費，自衛團訓練經費，地方款，保衛團，教育田畝附加十二種，計徵洋九元一角，連正稅總數當在十二元八角，超過正稅六倍。再如大康縣除正稅外，附稅則有縣附加稅，如教育附捐，建設附捐，公安附捐，自治附捐，警政附捐，保安隊附捐，地方公款附捐七種。省附稅則有補助費，剿匪經費等二三種，鄉鎮經費攤派；則有教育畝捐，鄉鎮自治畝捐，保衛團畝捐三四種。此外串票附加，縣經費攤派等計徵洋六元以上，超過正稅三倍以上。此不過兩縣田賦附加的概況，至其他各縣，更爲繁雜。然負擔的繁重，尙不在田賦附加稅，而在臨時攤派。因田賦附加稅，雖極繁重，然究尙有限。惟臨時攤派，供應頻繁，農民因此傾家蕩產，賣妻鬻子，拋別鄉井，出外謀生者，更不勝枚舉。加以連年兵匪爲災，凡軍隊所過，一切米麥驢牛油鹽草料徵發殆盡。稍不如意，全鄉爲累。十七年岳維峻駐境時，所過各縣，所派兵差費每縣兵差局支應八十萬元。以後石友三部隊經過各縣時，地丁一兩徵四十八元之多，全縣攤派竟至四百餘萬元。其苛勒橫暴實暗無天日。

山東省在前軍閥時代，附加繁重，附稅超過正稅在五六倍以上。其種類不下數十。但該省政治

已漸上軌道，附稅併入正稅徵收，統稱省稅，地方附稅兩項。省稅每兩納洋四元，地方附捐每兩納洋三元九角。故正附稅計納銀七元九角，以他省正稅言之，較爲繁重，以他省附加言之，尙稱輕微。

廣東省的田賦附加，較他省爲輕。以梅縣爲例，正稅徵洋四·六元，而附稅則有雜費糧捐，游擊隊費，兵費串票附加費，倉捐等七種，計徵洋一·九元。至其他各縣，與梅縣所徵亦大同小異。現在該省政府正在推行其三年施政計劃，對於田畝賦稅的整理，第一步，由人民自行呈報所有田畝數額。第二步繪圖。第三步清丈。最近又舉辦田畝捐，倘能按步就班做去，則田賦之整理，實可早日觀成。

福建省的田賦附加稅，本極簡單。惟自近年以來，地方多故，各縣紛紛任意加稅。如自治經費，警察經費，保甲經費，公路經費，教育經費，建設經費，剿匪經費等，名目紛歧，種類亦繁。正稅每兩完銀一元五角，而附稅完銀三元以上，約超過正稅一倍半以上。閩北，閩西各縣因久陷匪區，初經收復，地方元氣，尙未大復，省政府多予豁免。閩東各縣，土共蔓延，抗租抗糧，隨地皆是。各縣所徵的田賦，不過十分之二三。閩南各縣，地方秩序，較爲安定，然清鄉，保甲，建設，教育等項，在在需費，非帶徵附加，無以推進。故地方秩序較爲安定的縣分，而人民的負擔較重。

(二) 各省田賦附加稅與正稅之比率

綜上所述，可知附加稅的種類名目愈多，則其數額之超過正稅亦就愈甚了。茲據二十二年實業部中央農業實驗所調查各省田賦的附加稅，佔正稅的比較率，有如下表：（以上年份的正稅爲一零零）

省	份	田地種類	民國元年	民國二十年	民國二十一年	民國二十二年
江蘇省(報告四十三縣)		水田附稅 平原旱地附稅 山坡旱地附稅	八九三〇 八八三〇	三一六八 三一六八	四一三五 四一三五	〇〇一三 九九三
安徽省(報告二十八縣)		同	六五六六 六六八六	一八〇九 八七〇八	一〇二四 八七三四	一〇九六 一〇九六
河南省(報告五十八縣)		同	九八八五 九七五五	三三三四 三三三四	三二九二 三二九二	三四二一 三八一
四川省(報告五十縣)		同	八七六五 八七五五	一一〇八 一一〇八	一一二五 一一二五	〇一三 〇一三

第四章 田賦附加稅之研究

福建省(報告二十縣)	浙江省(報告三十五縣)	江西省(報告二十二縣)	湖南省(報告三十五縣)	湖北省(報告二十縣)	貴州省(報告十五縣)	雲南省(報告十九縣)
同	同	同	同	同	同	同
一 八一七 〇一八	九七九 〇二六	四四 四一	八八九 四二〇	九六六 〇九四	七六六 七七九	七八七 一一一
〇一二 一一一	七六五 一一二	七八八 六一四	一二六 三六三	九九九 九一五	五四一 二八〇	一〇四 六四〇
九九九 五八七	五四六 六四三	九九〇 八四三	一三六 二一一	一〇一 四八二	五三一 九一〇	一三四 五〇三
九八八 二五六	四五七 二九三	八九〇 六七三	一五五 九八八	一一二 六九四	四四二 三四八	三三五 四七二

廣西省(報告三十七縣)	同	七三九四	五五三 一四九	七八四 二〇三	五六六 五六六
廣東省(報告三十四縣)	同	九一七 三一一	一一三 〇二五	四四三 四一三	五六六 四二六

表中為各種田地之附加稅，估正稅之百分率，各年份指數係根據各該年之正稅與附稅之實數計算而得。但從上表，是指全省各縣平均而言，其實各縣附加，有畸重畸輕之差別。此種概括數字，尚不足以表示實際的具體的情形。現在再將各縣附加作個別的研究，以示正稅與附加稅比例遞增之趨勢，試舉數例如下：

如：
一、江蘇泰縣自民國元年至民國二十二年間，歷年徵收忙銀漕米正附稅之遞增情形。茲列表如下：

第一表 忙銀正稅與附加稅比例之變遷

年	代	每兩折合銀元	附加稅	合	計	年	代	每兩折合銀元	附加稅	合	計
---	---	--------	-----	---	---	---	---	--------	-----	---	---

民國十年上	一·五	〇·九二二	二·四二二	民國二十二年全	一·五	七·八二二	九·三二二
民國七年上	一·八	—	二·四〇〇	民國二十一年下	一·五	七·八二二	九·三二二
民國五年上	一·八	〇·五四	二·三四	民國二十一年上	一·五	六·八二二	八·三二二
民國四年上	一·八	〇·五四	二·三四	民國二十年下	一·五	七·八二二	九·三二二
民國三年下	一·八	〇·五	二·三	民國二十年上	一·五	七·八二二	九·三二二
民國三年上	一·八	—	一·四	民國十八年下	一·五	七·〇二二	八·五二二
民國一年下	一·四	—	—	民國十八年上	一·五	七·〇二二	八·五二二
民國一年上	一·五二二	—	一·五三三				

由此表觀之，可見附加捐的繁重，是與年俱增的。在民國元年時，每兩忙銀不過徵稅一·五二元，至二十二年止正附稅竟至九·三一二元，超過正稅五倍以上，而田畝特捐，尚不在內。

第二表 漕米正稅與附加稅比例之變遷

年 代	每石折合銀錢	附加稅	合 計	年 代	每石折合銀錢	附加稅	合 計
民國一年	四七·一五文	—	四七·一五文	民國一二年	五·〇	二·二五	七·二五

民國二年	五·〇元	〇·六	五·六元	民國一八年	五·〇	七·六五	一二·六五
民國三年	五·〇	〇·八	五·八	民國一九年	五·〇	一〇·四五	一五·〇五
民國十年	五·〇	一·五五	六·五五	民國二一年	五·〇	一〇·〇五	一五·〇五

由此表觀之，漕米的附加，也是愈趨愈重的。民元時漕米每石折錢不過四千七百一十五文，此外並無附加。自民二起，實行附加清鄉經費，每石六角。自茲以後，附稅日益繁重，至二十一年止竟多至十四種，縣額每石徵銀十元四角五分，超過正稅二倍以上。

二、江蘇灌雲縣的田賦附加稅，也非常繁重。其超過正稅的數目，在十九倍以上。茲將該縣地丁忙銀附加稅變遷的比例，列表如下：

忙銀正稅與附加稅比例之演進

民國元年下	—	民國九年下	四·八七
民國二年上	無	民國十年下	五·一七
民國二年下	無	民國十一年下	二·六二

民國三年上	—	民國十三年上	五〇九
民國四年上	—	民國十四年上	二〇四
民國四年下	二・五九	民國十五年上	三・二五
民國五年上	三・一五	民國十五年下	一・五一
民國五年下	二・五九	民國十六年上	二・七三
民國六年上	一・四五	民國十七年下	〇・八一
民國六年下	四・一七	民國十八年上	一九・六〇
民國七年上	二・五一	民國十九年下	一八・三六
民國七年下	二・一一	民國二十一年上	一九・九一

由此表觀之，灌雲縣在民國初年時，並無所謂附加。至四年以後，始日漸增加，然而增加的倍數，不過二、三至四、五倍而已。至十八年時，陡增至十九倍以上。十九年雖稍減，而二十一年又恢復十八年之原狀。如此苛徵怎樣不使農村陷於破產呢？

總括言之，近年以來，各省之田賦的附加稅增加日多。舉凡一縣之行政經費，如公安，教育，保衛，

衛生、築路、建設、公益、救濟、測量、水利、自治、剿匪等項，幾無一不取給於田賦附加。而舉辦之初，率皆假名行政與公益，迨至徵收以後，則又往往挪作他用。此外，區鄉自治公所又有附加，省縣發生臨時事故，復有攤派，軍隊過境，強派兵差，徵發兵糧牲口，繁重苛細，毫無系統。農民負擔日益增重，省縣苛徵，不恤民艱，不顧民命，層層剝削，節節敲剝，民生憔悴，生靈塗炭。故告貸無門，走頭無路，弱者只有賣妻鬻子，以償官債。強者不得不流為盜匪，而挺而走險。所以嚴禁田賦附加，實為今日救濟農村之最嚴重的問題，深望為政當局，務加以十三分的注意。

參考書

朱契：田賦附加稅調查

東方雜誌第三十卷第十三期

新中華雜誌第四卷第四期

大公報經濟專刊

第五章 中國田賦之整理

第一節 徵收制度之改革

我國田賦，積弊甚深。其原因雖極複雜，而徵收制度之不良，厥為最大的原因。所以國際技術合作代表拉西曼，在其報告書中，對於田賦的積弊，亦認為由於徵收制度不良所致。他說：

「賦稅徵收制度不良，使人民受額外的需索，富豪者設法逃稅，致政府稅收大受影響。（反而言之，失去減低稅率的機會。）至徵收田賦的關鍵人物，並非官吏乃書吏——非正式的田賦登記者。其所持的魚鱗冊，由其祖宗傳下，凡納稅人及地主以此為唯一根據。我們不能計算此種制度所包含的逃稅與勒索，就所有證據觀之，大致二者均屬重大。在許多地方小地主為合法與非法的重重賦稅所混淆，農民受害尤烈，因負擔重而得益者少。」

因爲田賦徵收制度的不良，不特增加農民的負擔，使農村經濟日益崩潰，農民生活日益艱困，促進農村破產尖銳化。並且影響國家財政的收入，使政治日趨黑暗，貪污日益橫行無忌。但是要實行整理田賦治本的辦法，固須實行清丈，測量土地，清查田畝。但此種辦法，限於經濟人才，決非短時間內所能辦到。故拉西曼報告書有云：

「蓋言改革，非澈底改組行政機關，清丈田畝，確定產權不可。卽土地賣買亦須登記，如此推行需時久費用多，非經若干年不爲功。故此種田地制度的澈底改良，乃一長時期的工作。」

拉西曼氏認清丈測量的工作，是一種緩進的澈底的改良。故在此全國高呼救濟農村聲浪之時，只有先從改革田賦徵收制度入手。倘徵收制度能夠切實改革，雖不能澈底解決田賦問題，但至少亦可剔除過去田賦種種的積弊。同時政府的收入，因積弊的剔除，亦可增加。所以拉西曼報告書又云：

「然如能平均徵收，提高行政效率，杜絕逃稅，禁止勒索，平均分配，亦不致目爲苛政。但應改良徵收制度，俾稅率減低，同時維持稅收現狀，或竟能增加稅收。」

拉西曼報告書所述各點，雖均極中肯，切合時弊。但徵收制度應如何改良，徵收的方法，徵收的稅率，徵收的機關，以及徵收的簿記，表冊等項，應如何整理，這有待於我們研究的。茲將各項問題分述如下：

一、徵收方法的改良 我國田賦的徵收方法，在前清時共有四種：

- (1) 官徵官解；
- (2) 書徵官解；
- (3) 書徵書解；
- (4) 包徵包解。

民國以來，亦可分「委徵」、「包徵」、「官徵」三種。所謂「委徵」者，係縣政府以徵收的事務，委派徵收員或糧胥分赴各鄉鎮徵收，不限認額，隨徵隨解，盡收盡繳的辦法。所謂「包徵」者，係預計本年丁糧成數，設有一定比較額，由糧胥認額承包，徵收員負短徵墊繳之責任的辦法。所謂「官徵」者，係縣政府直接設櫃徵收的辦法。此外尚有所謂「自封投櫃」和「義圖制」所謂「自

封投櫃」係納稅者自攜應納稅銀，親赴糧櫃完納，隨取執照。所謂「義圖制」，即縣分爲若干鄉村，有鄉董爲收稅單位，鄉又分爲若干莊，莊有莊首，依次輪充值年，核收全圖賦稅，負責總繳縣府。義圖成立之時，訂立規約以資共同遵守。於徵收期內設櫃於共公場所，各糧戶投櫃完納，延宕拖欠，圖董協助催收，期滿赴縣掃數掣據回鄉，定期演串，以昭公信。

上述幾種辦法，以包徵制的弊害最大。中飽、浮收、騷擾、剝削等情，幾無弊不生。委徵制雖爲害較少，但胥吏的需索，其弊亦不遜於包徵制。自封投櫃制雖糧戶以道路遼遠，諸多不便，催徵吏遂託名代徵代繳，從中漁利，自封其名，代徵其實，收不在官，欠不在民。但該法本屬直接徵收，隨時掣串，立法周嚴，殊合稅制。祇須從事整頓，各鄉酌設分櫃，一律完納，嚴禁私收，催徵吏不得經手稅款。所以在上列幾種徵收方法中，以自封投櫃最爲妥善。

現在江寧實驗縣所用的辦法，就是採取這種制度。查江寧縣政府在縣政府設了一個總徵收處，在四鄉設了四個分徵收處，徵收處內部人員，是管冊、管串、收稅、記帳四種，外部則用催徵員，僅負催收的責任，不給收款的權限。其法定徵收期間，是由九月十五日起至十一月十五日止。在此期間

內納稅照串面普減一成，過此一個月爲十足徵收期間；再過此爲加罰徵收期間。概照串面加徵一成。納稅者因納稅期間的遲早，有此差等的稅率。所以多半在普減期間內完納，以了手續。此種制度固屬完善，但納稅者因滯於舊習，不能如期完納，胥吏又復乘機敲詐。所以最近有人提倡由納稅者組織納稅合作社，將各社員應納錢糧，依照法定時間及手續，派代表彙向縣政府投櫃完納掣取收條。這樣既可避免胥吏的剝削，又可減輕農民的負擔。此種辦法，如能行之有法，較諸自封投櫃的辦法尤爲完善。

二、徵收稅率之改良 我國田賦稅目的繁複，科則的紊亂，稅額的參差，是不可究詰的。田地的科則，多至數十種，應徵忙銀數各則不同，而原米數則更不一致。有徵漕米者，有不徵漕米者，帶徵畝捐亦然。有某種科則的田地，應予附加，其他各則認爲貧瘠土地，得以免徵者。又如蘆課田地，有僅徵忙銀而不及漕米者；有徵某數項附捐，而不及其他附稅者。卽就帶徵附稅一項來說，有按忙銀帶徵者，有按漕米帶徵者，有按畝數帶徵者。其帶徵的標準，既不一律，而同一帶徵標準之中，其計算方法，又隨忙漕田地與蘆課蘆洲而各異。有於上田課下賦，下田課上賦，有有田而無糧者，亦有糧而無田

者。

我國田賦的徵收標準，向分忙銀和漕米。忙銀以兩爲單位，漕米是一種實物的繳納，以石爲單位。由兩折成元，或由石折成元，或由石折爲錢，錢折爲兩，兩折爲銀元，再折爲流行的銀元，種種的折徵，各省多不一致。有的省份每兩折徵大洋一元五角，有的省份折徵至三、四元以上。據實地調查，最低爲一元二角八分，最高至三元九角六分；每兩差額達三倍以上。至每石徵額亦相差甚鉅，每石折徵最低爲一元零六分二釐，最高至十六元，差額達十五倍以上。至有法定折徵額者，僅寧夏、甘肅、陝西、山西、山東、江蘇、江西、浙江等八省。而其中尚有僅定最高至最低額者，有實際仍在任意折徵者；有僅對銀元每兩尚有僅定最高至最低額有法定；對米每石折徵則不加過問。

準上觀之，科則稅率的折算方法，是漫無規律的。銀兩銀元的折徵，更是毫無標準的。所以欲謀整頓，務須從統一科則整頓稅率着手，使一般人民明瞭每畝納稅若干，並應將種種繁複離奇的稅則，一律歸併，採取「一條鞭」稅法。改行一條鞭法須分三個步驟：

(1) 將現行原徵銀米正稅，一律折以銀元計算。

(2) 將按兩按石及其他折算方法所帶徵的附稅，一律改爲按畝計算，以統一帶徵標準。

(3) 依每畝應徵附稅總稅率的大小，將各則田地併爲三等九則，所有忙銀、漕米、蘆課及各則田地名目，一律取消，而進於一條鞭式的徵收稅則。

三、徵收機關之改良 田賦徵收機關，在前清時，由縣衙門兼管，核銷則於布政司及督糧道。民國以來，縣政府下設第二科，掌理田賦徵收事宜。有的縣份，因地方田賦繁多，則由財政局或清釐田賦處專責辦理，而縣長處於監督稽核的地位。最近田賦多由縣政府負責徵收，其組織則於縣政府所在地設田賦徵收總處，並於四鄉適中地點，設立田賦徵收分處。田賦徵收處內部的組織，隨縣份大小而不同。普通設徵收主任一人，總管徵收田賦，盤查串票，管冊，記帳等事宜，下設文牘員，徵比員，造串員，徵收員，監串員，催徵員等，分司文牘，比追，造串，徵收，管串，催收等事務。因爲現行徵收的方法，多採取自封投櫃制度，故此種組織，極應地方的需要。並且現在徵收員和催徵員，只負催收的責任，不給收稅的實權。納稅者應納稅款，可直接向田賦處完納，掣取收據，不必交與徵收員。倘交與徵收員，如有失落遺漏，田賦處一概不負責任。現在江蘇江寧縣和浙江蘭谿縣等縣，都是採用此種辦法。

實行以後，均著有成效。

此外，田賦徵收處，務須嚴密組織，權限專一，職務分明。內部職員，應有分工合作的精神，藉收事半功倍之效。在田賦徵收處之下，分徵收櫃，管冊室，截串房三部，各司所事，責無旁貸，既可加增工作的能率，又可收互相牽制的效果。當糧戶將通知由單，連同銀洋送徵收櫃完納時，徵收員除驗收稅款並登記帳簿外，須填具收稅單送管冊室，管冊室即根據收稅單登記已完糧戶及稅款數，同時管冊室須填具截串單送截串房。於收到截串單後，即將截串送徵收櫃，再由徵收櫃將串交給糧戶收據。此外，徵收櫃應將每日所收通知由單送截串房保存，同時尚須將每日所收稅銀送繳縣政府會計處查收。總之，凡收繳稅款，編製經徵簿據，承造冊串等項職責，均應按類分別劃清，以收分權互牽行政統一之效。

以上所述，係就縣政府所設立的田賦徵收處之改革言之，其組織及辦法，雖比舊式糧櫃，較為妥善。但若用人不當，組織不善，難保不無弊病。且每月所用經費開耗甚大，既虛糜國家的公帑，又增加人民的負擔。故最近有人提倡關於田賦稅款的徵收以委託銀行代理為宜。其法即由銀行另設

田賦代收處專司其事，而田賦徵收處，祇負稽核帳目，保管冊串的職務。現在江蘇省財政廳就採用此種辦法。曾於去年六月起令飭鎮江、宜興、溧陽、江陰、崑山、寶山，如臬等數縣，先行將田賦徵收的事務，一律由銀行代理，藉以剷除徵收機關侵吞隱匿之弊。俟有成效，即推行全省。這種辦法，如能實行，所有徵收上的積弊，均可掃除一空了。

四、圖冊糧串之改良 從前徵收田賦，都以黃冊、魚鱗冊、賦役全書等三種為根據。黃冊係規定賦役的方法，以戶為主，該具舊管、新收、開除、實在的數目為四柱式。魚鱗冊乃證明田地的數目，以田地為主，詳載所有原坂、墳衍、下濕、沃瘠、沙鹵的分別。賦役全書則分為四部：第一，為地丁原額，第二，為荒亡額，第三，為實徵數，第四，為起運與存留數。其中所載各省賦役的科則，較為詳細。所定的科則，各省殊不一致。此種簿冊，雖未十分精確，但地主、畝數、科則等，均有相當可考，尚不無利便之處。惟歷經清末變亂，此種簿冊散失殆盡，遂致官廳無徵稅底冊，反以胥吏所存為根據。故每年征冊胥由催收員報告。在開徵期間催徵吏造具草冊，櫃書即根據所報畝數科算銀米，然後編造徵冊。如造冊時，查知某戶田地多，而性貪便宜，於是將此等戶名少填大頭或小尾，甚至故意完全漏寫，備將來不必給

串，向其借墊錢糧。故徵冊上祕密記號甚多，局外人無從知其祕密。迨徵冊呈縣審查蓋印時，仍發交櫃上保管，並令趕造串票，於是舞弄大頭小尾或留空地等弊端，均由之而生。至串票方面，亦有種種弊病。因為舊有串票，草跡模糊，質劣易破，不易保存。且串票上不詳載畝額及科則，農人僅知完納銀兩總數，胥吏有無朦混，人民無從知道。此外，在串票上所加徵的附加稅名目和數目，僅臨時加蓋戳記，且模糊不清。遂有大頭小尾之弊發生。

所以欲改良舊有簿冊及串票的積弊，第一，先將簿冊改良。其法有三：第一，為查抄胥吏底冊，其次，實行土地調查，第三，即舉辦土地陳報。查抄胥吏及土地調查，雖屬良法，但實行上卻有許多困難之處，故以人民自行土地陳報為最宜。其法即將土地陳報的結果，編造土地陳報清冊，詳載糧戶姓名、住址、田畝數目以及科則等級等項。其次，關於糧串方面，應行改良之點：（1）紙質宜擇韌固，印刷力求精美。（2）串面應詳印科則及完納銀元總數。（3）尙未取消之附加稅，應特別顯明印在串面。（4）納稅通知單，應於開徵前一定期間分發。總而言之，串票務以簡明為原則，茲擬訂串票式樣如下：

第五章 中國田賦之整理

縣 × ×		徵收地稅執照		中華民國二十四年第一期	
中華民國二十四年 月	本期應完稅額		田地畝數	業主	
	附	正		住 址	姓 名
	元	元			
管 申 員	角	角	等	區	
收 稅 員	分	分	則	鎮鄉	
日 收 訖	釐	釐	畝	里村	

縣 × ×		徵收地稅通知單		中華民國二十四年度	
中華民國二十四年 月	全年應完稅額		田地畝數	業主	
	附	正		住 址	姓 名
	元	元			
	角	角	等	區	
	分	分	則	鎮鄉	
日 給	釐	釐	畝	里村	

縣 × ×		徵收地稅執照存根		國民二十四年度		
中華民國二十四年 月	管串員	本期應完稅額		田地畝數	業主	
		附	正		住 址	姓 名
		元	元			
日收訖	收稅員	角	角	等	區	
		分	分	則	鎮鄉	
		釐	釐	畝		里村

五、徵收簿記的改良 從前徵收田賦所用的簿記，大概可分四種：

1. 徵收簿，俗稱紅簿，又名實徵滾存堂簿——此簿係記載每日徵收丁銀米數，以日為經，以鄉為緯，除本日共收外，尚須合計累積徵收數。

2. 截串註銷簿——係蓋戳核銷登記已截串票。

3. 繳款簿又名日報簿——係詳列每日共收稅銀繳存縣政府會計處數目，該數目即實徵滾

存堂各鄉總數。

4. 日記簿，俗稱稅收流水簿，又名總滾——逐日登記各糧戶完納數額及折合銀元數。

此種簿記的最大弊處：即繳款簿所記載的繳款數，較各催徵吏實繳數短少甚鉅。故截串簿催徵吏往來簿的實際簿據，與形式上的徵收簿繳款簿數額相差懸殊。且經徵人員又往往於稅款已登紅簿後，私行挪用，並沒有記入各帳。次日則記入前日未登的款項，更挪用其他新款，於是一部款項，永遠在他們的私囊中了。

所以要革此種流弊，非從改良簿記上着手不可。現在江寧實驗縣所採用的新式帳簿，計有六種：(1)現金收入帳，(2)現金支出帳，(3)截照登記帳，(4)已完業戶登記帳，(5)暫存稅款登記帳，(6)總處代收帳。

現金收入簿，現金支出簿，係登記現金出入。已完糧戶登記簿，係記載糧戶繳款。截串登記簿，係記載截串糧戶及截串數田地數。此外徵收處及分處，均應備具總帳一本，將現金收入數，截出串票數，已完田畝數，已完糧戶數等項，摘總登記，分別比對，使人一覽一目瞭然。茲將各種簿記格式介紹

(一)現金收入簿格式

中華民國 年 月 日 第 頁

年		通知單號數	戶名	稅 額				截去執照號數	臨時收據號數
月	日			應完總數	已收數	現存帳頁數	未收數		

如下：

中國田賦問題

(二)現金支出簿格式

中華民國 年 月 日 第 頁

年		記簿頁數 現金收入登	解款書頁數	收入數	繳解數	存庫數	解款批週		
月	日						月	日	號數

(五) 已完糧戶登記簿格式

中華民國 年 月 日 第 頁

年		通知單號數	戶名	已完畝數		已完	糧額
月	日			田	地		

中國田賦問題

(六) 總帳格式

中華民國 年 月 日 第 頁

年		已完糧額		截出串票數		已完畝數		已完糧戶		備註
月	日	小計	合計	小計	合計	田	地	小計	合計	
						畝分釐	畝分釐			

二一〇

參考書

東方雜誌：中國財政經濟問題專號第三十一卷第十四期

江寧實驗縣整理田賦報告書

經濟學季刊第四卷第四期第五卷第三期

拉四曼國際技術合作報告書

第二節 土地之測量與清丈

(一) 經界局清丈辦法

我國的田畝，既沒有可靠的統計，又沒有正確的測量。因為經界不正，所以人民的田賦，不能得到平等的負擔。前清末年雖有總稅務司赫德陳請清丈之議，但未實行。縱有一、二省實行清丈，然亦未普遍。民國以來，朝野人士，都以清丈為整理田賦的要圖。江蘇省寶山，通州等縣，籌集款項，試辦清丈，成效頗著。迨民國三年，財政部奉令設立經界局，先就各省區地畝最複雜的最混淆的地方，實行清丈。現在將經界局所規定的清丈辦法摘錄如下：

1. 調查 分爲預查，實地調查，覆查，地位等則調查四種。
2. 測丈 分圖根測量，細部測圖，求積，製圖四種。但因地方情形，得適用經緯網測量。
3. 測丈所用尺度及地積名稱之單位，遵照權度法第三條辦理。
4. 設地方經界審查委員會，高等經界委員會裁決人民土地爭執事務。
5. 水旱之地價，應依其地位等則，由收穫物價額內除去耕作費，土地修繕及維持費並地稅，與其他負擔金額用還元率算出之。其耕作費定爲收穫物價額百分之五十，土地修繕及維持費定爲收穫物價額百分之五，地稅與其他負擔定爲百分之二零五。還元率定爲百分之十至百分之十二。
6. 城市地及城市地以外之宅地，以其擔賃價格推算地價時，應由全年收益總額中，除去土地修繕及維持費並地稅與其他負擔，金額用還元率算出之。
7. 冊圖分土地清冊，地稅戶冊，地籍圖三種。土地清冊，登錄土地之坐落，地號，等則，地目，地積，法定地價，地主之住所，姓名，或名稱。地稅戶冊於前項外，並載稅額及納額及繳兩項。地籍圖，載明地形，用以備查覽。

8. 有稅地分爲二類：水旱田園圃，鄉村及城市宅地，鹽地，礦泉地爲第一類。池蕩，林地，牧場，荒地，雜地爲第二類。至免稅地爲國有地，國家或地方公共團體公共之地，或供公共之地耕作之蓄水地三種。

以上各項，雖屬草創，但綱張目舉，譬劃周詳，對於土地的測量實施辦法，卻有許多創見。惜因當時時局不靖，各省人民諸多誤會，遂奉令緩行。到了民國十七年，中央召集第一次財政會議，財政部會提出整理全國土地計劃案，關於清丈方面，規劃亦甚周到。茲摘錄辦法如下：

(二) 財政部整理全國土地計劃案

一、中央土地委員會直接監督全國土地各機關各省委員會，由財政、民政、建設、農礦各廳合組。各縣政府聯合地方法團組織委員會，會同建設局切實進行。

二、各縣測丈期間，應按照建國大綱規定，於訓政時期內完成之。

三、測丈經費，應於各縣田賦收入內籌撥，其偏僻縣分，得由省政府通盤支配。（或由省政府發行一種公債，指定將來溢出地畝之地稅作抵。）

四、各縣需用測丈人員額數，應由省政府先行估計，設立測丈養成所，教以清丈智識，土地學原理及三民主義。

五、測丈之前，應定期責令地主填報所有土地之戶名，區號，畝數，及其他主要各項，隨時登記，作為測丈根據。

六、本江蘇南通縣成例，測繪輿圖與清丈田畝同時籌辦，先測後丈，以收互相印證之效。

七、土地測丈畢業後，另派人員擇段複行測丈，無誤即止，倘於限期內人民有控告清丈不實等事，立可復丈，以昭公允。

八、本舊時魚鱗圖冊遺意，編訂新冊，於土地之四至，戶名，佃號，畝分等，詳為填註。冊首添繪田形總圖，凡河道深廣通淤，地勢高低燥濕，逐細填註。

九、本前代黃冊遺意，編定歸戶冊，於各業戶名項下，分列畝數佃號稅額。

十、為改正地稅起見，另編清賦冊，於各田項下，凡關現在科則賦額地形高下，土質肥瘠，收穫豐細，純益多寡等，均逐一填註，而於地價之貴賤，尤須特為註明。

十一、土地所有權，除公共產業得以堂店名號及公私法人出面立戶外，均以現管業人之的實姓名爲主。凡治用舊戶或非的實者，各於限期內申請立戶。

十二、測丈完竣後，按號改給土地新據，嗣後民間買賣悉以爲憑。

十三、界畫除道路河渠溝濕分界畫外，農田以縱橫畔岸爲準，鎮市以街巷或牆界爲準，圖界都界，偶涉模糊，另行畫定，並立石標識。

十四、測丈之時，如地方豪強脅衆阻撓進行者，應照土豪劣紳律治罪。測丈人員倘有受賄徇情暨營私舞弊者，查實從嚴懲治，並將該地複丈，以杜流弊。

十五、測丈期內，田賦科則暫仍其舊。俟各省辦竣，再行改定。至改定方法，以實在地價爲準。由地主自行報價，按價收稅。

十六、測丈溢出之地，按價補稅，另給新據。

以上各項，經第一次財政會議後，由財政、內政、農礦三部，組織土地整理委員會，規定具體方案，通飭各省遵照辦理。但各省多因人才缺乏，經費困難，延不舉行。故時至今日，着手清丈者固多，而延

宕未辦者，尤爲多數。

(三) 浙江省土地測量

土地測量，至關重要，而辦理成績優良者，殊爲少數。最近浙江擬定整理土地計劃，分爲三步：一爲測量，其次爲調查，第三爲登記。其所訂各項章制，係參酌從前經界局所訂清丈辦法而定。茲錄浙省土地測量規則如下，以資考證。

一 總則

一、本省土地測量之實施，依本規則行之。

二、土地測量之業務，分大三角測量、小三角測量、圖根測量、地形測量、戶地測圖、面積計算製圖等七種。

三、大三角測量之基點，按地球以球體之原理適用最小自乘法，精確決定各三角點之經緯度，并其相互之關係位置。

四、小三角測量爲圖根測量之基點，基於大三角點，更設細小網形，決定各點之位置。

五、圖根測量依多角形連絡三角形，決定必要之點及線，以爲地形測圖戶地測量之基礎。

六、地形測圖基於三角測量圖根測量之成果，明確現示一般地貌地物之狀態爲戶地測圖，劃分區段核算總積之根據。

七、戶地測圖須先實地清查，每一坵地所應查明之事項，次據各種圖根，依所定比例尺測定各坵地之位置界線。

八、面積計算將戶地測圖所測各坵地之面積算定其畝數。

九、製圖將各種原圖，按照圖式繪製，其圖式另定之。

十、關於測量之測限及諸誤差之定限另定之。

十一、測量所用標石，觚標，標樁，標旗之式樣與法式及測圖之圖式另定之。

十二、三角點水準點爲各種測量之基礎，須立堅固，標石永久保存。

十三、關於測量之圖表冊籍，應記明測量日期及承辦者之官職姓名並蓋章。

二 大三角測量

十四、大三角測量，分基礎測量，本點測量，補點測量三種。

十五、基線測量用線銅合金製不變基線尺施行之。基線之長二千公尺至五千公尺化算，於中等海面上決定真長，依基線三角網，以與三角本點之一邊相連接。

十六、基線之標高，基於中等海面，施行精密水準測量測量之。

十七、大三角點相互之距離如左：

本點三萬公尺至五萬公尺。

補點一萬公尺至二萬公尺。

十八、大三角點之經緯度及方位角，施行天文測量測定之。

十九、大三角之位置，算定依高思氏相似投影法，求其平面直角縱橫線算至公釐爲止。

二十、大三角測量須記載經緯度縱橫線方向角距離高程於成果表，並作成三角網圖。

三 小三角測量

二十一、小三角測量，分一等點測量，二等點測量，水準測量三種。

二十二、小三角相互之距離如左：

一等點 四千公尺至八千公尺。

二等點 二千公尺至三千公尺。

二十三、小三角點之位置，依既知三點以上之決定，算其經緯度至秒以下三位爲止，平面直角縱橫線至公釐爲止。

二十四、水準測量自水準原點起，設水準道線，測量網推算各三角點圖根之高程，算至公釐爲止。

二十五、小三角測量須記載經緯度縱橫線方向角高程於成果表，並作成比例尺十萬分之一之三角網圖。

四 圖根測量

二十六、圖根測量用道線法，依多角測定各角及邊長。內分一等道線測量，及二等道線測量。但因地形之情況，得採用受會法決定圖根點。

二十七、一等道線爲連絡三角點間或三角點一等道線間之作業。二等道線爲連絡三角點一等道線與二等道線之作業。

二十八、圖根點之數，每原圖一幅至少配置八點。

二十九、一等道線點，以標石或標樁表示之。二等道線點，以標樁表示之。

三十、圖根點之位置，按平面直角縱橫線算至公釐爲止。

三十一、圖根測量須記載平面直角縱橫邊高程於成果表，並作成比例尺一萬分之一之圖根網圖。

五 地形測圖

三十二、地形測圖，將圖根點展開於紙上，按測圖法以現示地貌地物之狀態。

三十三、測圖之比例尺，採用五千分之一或一萬分之一。

三十四、水平曲線之等距離，於比例尺五千分之一爲五公尺，一萬分之一爲十公尺，於緩斜地得插入間曲線及助曲線。

三十五、原圖圖廓通用矩形，東西五零公分（合一·五市尺），南北四零公分（合一·二市尺），並畫圖廓線。

六 地戶測圖

三十六、地戶測量將各種圖根展畫於紙上，按測圖法，測定各坵地之位置位線。

三十七、測量之比例尺，用五百分一，一千分一，二千分一，五千分一之四種。

三十八、圖廓通用矩形，東西五零公分，南北四零公分，並畫圖廓線。

三十九、圖根點不足用時，依道線法或交會法，添測必要之補助點。其各點相互之距離，自一百公尺至一百公尺。

四十、測圖時，應實地查明每一坵地之地主，地目，及界址，附以暫編地號。

四十一、每一坵地之界址，按實地清查所立標樁測定之。

四十二、原圖應遵規定之圖式描畫之，每一部分測圖完竣，應即着墨。

四十三、戶地測圖應製原圖一覽圖，及實地清查簿，並須編存土地陳報單及所關之圖書。

七 面積計算

四十四、面積計算於戶地測圖之原圖上，用求積器或三斜法，算定各坵地之面積，若較量數回之結果，其差在定限內，則採用其中數。

四十五、面積計算之誤差定限爲一坵地之面積爲三畝，則以二百分一爲標準，若僅半畝，則以七十分一爲標準。

四十六、各坵地求積完竣，應更計算一區畫之全面積，以便與地形圖相檢校。

四十七、面積計算完竣後，應製面積一覽表，並統計每區各地目之坵數及面積。

八 製圖

四十八、製圖分地形圖，戶地圖，地籍圖，地籍一覽圖等四種。

四十九、地形圖，按照地形原圖精細模繪印製之。

五十、戶地圖，按照戶地原圖謄寫製成之。

五十一、地籍圖，彙集戶地原圖劃分區段，編註地號，地目，地積製成之。

五十二、地籍圖，應附以原圖，比例尺十分之一之一覽圖。

(四) 清丈之程序

我國的土地行政，只知清理田畝，而不及於其他土地清理的方法。注重清丈，而忽於測量。所以所得的效果，非常微少。現在要從事測量，應當以一省為範圍，一縣為單位。先從事大地三角測量，然後再由大三角測量，而測定多數之小三角。設定三角網與圖根點，然後展開圖根以行地形測量，以求各地之面積，而釐定其經界。再按地清丈，以確定各業戶私有或公有之畝數與界址，而查定其業權，如是方可謂測量完竣，非僅清丈而已。如一地測量完竣，即可繪成各業戶細圖，同各業戶細圖，繪成閭鄰里村等分圖。再進而繪成各區分圖。更進而繪成各縣分圖，聯合各縣分圖，乃成一省總圖。如是則某縣某區某村某里，皆有其正確的位置和面積。不論何種土地包舉無遺。這種正經界清田地的辦法，纔算是澈底的整理土地的測量。現在再將清丈的詳細辦法和程序，分述如次：

甲、設立清丈機關 省設一土地清丈局，各縣設土地清丈分局，專司丈量土地之責。縣清丈分局，於必要時，得在各鄉設清丈辦事處；為辦理一切勸導調解地價與產權之爭權事宜，並應聘當地

鄉鎮公正紳士組織土地評判委員會，協助關於土地產權及詳價的事項。

乙，施行清丈程序 第一，先將全縣劃作若干區。每區又劃爲若干段。按段先行登記，其登記手續製調查表交當地鄉鎮長，分發各業主，將表中應填各項，如姓名，住址，土地種類，畝數等項，詳細填載。填畢，送交鄉鎮長，轉送縣清丈局，按表實施丈量。第二，土地清丈局，於接到調查表後，即按表逐畝丈量。丈量時，先期通知業戶，眼同丈量。丈量後，即按畝填一土地清丈單，並附一土地之四至地圖。此單分三聯，一存縣政府，作徵收田賦的底冊。一交業戶，作土地納稅證。一呈財政廳備案。第三，按段丈量一畝，即繪一畝圖形，並載四至境界，業戶姓名。本圖面積尺寸及折合畝數。按次順序編號，彙訂成冊。每一段丈量完竣，即繪一段土地總圖，訂於分圖冊之首頁。並誌明本段土地面積共若干畝，內有荒山湖沼若干畝，實可耕地宅地各若干畝。第四，繪圖即編造稅冊，根據土地清丈單內之實丈畝數，審核其填報地價，並參照每年產物收穫量，而確定其每畝地價等則，然後按等則配定其稅額。稅額配定後，即依照清丈單之各段，造具每段歸戶冊，冊內載明業戶姓名，住址，土地畝數，現在地價，每年應納正稅若干，附稅若干，正附稅合計適合地價百分之一。此外，再不得增設任何附加。

丙、清丈之經費期間及人員 清丈之期間，隨各縣區域之大小，及治安之靖亂而有不同。大概面積大的縣份，又分區分期進行。面積小的縣份，可分區進行。治安平靖的縣份，可提前全縣同時舉行。如治安不靖的縣份，先由平靖的地方着手。至清丈的經費，可收丈量費每畝五分至七分，宅地加倍。並可收清查單費每張五分或一角以作開支。倘有不敷，由省庫補足之。辦理清丈的人員，主辦者須有充分的丈量測量的學識。助理人員須招致忍苦耐勞中等以上學校的學生，設班訓練，授以丈量測繪的學識，俾得為地方服務。對其任用，須加以保障，尤應嚴密的監督，勿使在鄉敲詐需索。倘能照此辦理，則丈量的進行，當無往而不利，更不至受人阻撓，以致工作停頓了。

(五) 清丈之利益

清丈之利益甚多，舉其犖犖之大者共有四點，茲分述如下：

1. 分等劃則，按則定稅，則徵課平允，負擔公平。且按地價為標準，甚適合於農民的納稅力，而不累納稅者。

2. 以歸戶冊為經，則按冊知戶，按戶知稅，而稅不得匿。所有舊日有地無糧，有糧無地的積弊，均

可一掃而空。

3. 以圖爲緯，則按圖知畝，按畝知則，而無飛灑之弊。所有昔日的冤糧，均可免除。

4. 徵收時如有玩抗疲繳的，可按冊派警直至其住所傳催，更無需假手冊書，里書等的必要。所定的稅額稅率，均有一定，正附等稅，都有明白的規定，而胥吏不得因緣舞弊。

以此看來，清丈是整理田賦一個最良善的辦法，既可增加國家的收入，又可剷除積弊，使數千年積弊相沿的田賦，一變爲良善合理的土地稅。

(六) 清丈之困難

但是實行清丈，固爲正本清源的辦法。但人員的訓練，經費的開支，在此全國兵連匪結，天災人禍之時，各省財政均極困難，欲籌巨額財政，實行丈量，乃爲事實上所不可能。故言之甚易，實行甚難。

「查法國不及中國數省之大，清丈土地費時六十餘年，」日本因多山不易清丈，爲時已久，尙未成功。至今北海道尙未清丈完竣。美國之公地測量，尙未着手進行。我國僅東北三省，已倍於法，德二國而有餘。比例推算，雖百年猶難蒞事。更就清丈經費而論，杭州喬司鄉一區，有田四十五萬畝，測丈用

費六萬餘元，每畝計需四角。倘合杭縣全部，非百萬元不辦。浙省全省七十五縣，即需千萬元，縱大小扯勻，至少需五千萬。如此歲月，如此經費，均非目前財政狀況與急需改革情形所可許。（見馬寅初著中國經濟改造，四八一頁。）且「清丈之目的，原為整理財政，倘因清丈而遽加四五千萬之負擔，財政整理之效未見，而財政現狀恐將因此不能維持，故不如陳報之輕而易舉。」馬氏所見如是，雖非確論，然就大體觀之，我國之清丈事業，亦斷非數年內所能興辦也。

參考書

賈士毅：民國財政史 民國續財政史

馬寅初：中國經濟改造

浙江省：財政公報 地政月報第三卷第七期

財政部：財政公報

第三節 土地之調查與申報

(一) 土地之調查

我國的土地狀況，既然非常紊亂，而全國幅域又極廣闊。所以欲求土地得到精確的測量和登記，非先行着手調查不可，如土地的種類等級，地價的高下，地質的肥瘠，產權的誰屬，業主佃戶的姓名，住址，以及地方人口的疏密，農工商業的狀況，都要詳細的調查，然後纔可以明瞭真相。因為土地經過了詳細的調查以後，不但可以和測量清丈相印證，並且即舉辦土地登記，實行徵收地稅，改良土地，改進農業等等，均有所依據，而易於推行。所以測量和調查，應同時並進，相輔而行。然後方能收到良好的效果。土地的調查，可分做（1）預查，（2）實地清查，（3）覆查，（4）地位等則調查，（5）地價調查五種。預查時應注意事項：第一，如關於各縣，區，村，里，閭，隣的名稱疆界，各地方山脈，河流以及地形等項。其次，關於地方交通狀況，以及工商業情形等項。第三，關於土地種類收益等級，以及土地陳報單之檢查事項。實地調查時，應派員會同地主或權利關係人實地查勘，對於各坵地的業佃地目及其界址等項，應詳細清查。經此手續以後，然後將所調查的情形，製成土地登記冊，記載地目，地號，及地主或土地權利關係人的姓名，住址。「覆查」如關於土地之爭執不能和解，或所有權尙有疑義，及陳報或無通知的土地，應着手覆查。「地位等則調查」可分爲（1）田地地位等則調查，

(2) 城市地位等則調查，(3) 宅地地位等則調查三種。至最後實行地價調查時，對於土地之原始地價實行調查。凡因社會發達，及人工改良所發生的土地增值，以及地上建築物 and 附屬品，一律不在此限。

(二) 浙江省的土地調查

以上各種調查，均為實行土地調查所必要的和必經的手續。調查以後，更應該將此種調查所得的結果，應製為各種表冊和略圖，以為將來登記和申報時的參考。現在將浙江省土地調查規則探錄如次：

一 通則

一、土地調查，分左列五種：

(1) 預查。

(2) 實地清查。

(3) 覆查。

(4) 地位等則調查。

(5) 地價調查。

二、各種調查班之組織，由土地局按照地方情形酌定之。

三、凡土地之調查及測量完竣時，應調製土地調查簿。

四、凡已查定或經裁決之事件，於公布期滿後，應編製土地清冊。

五、土地清冊製成後，應調製土地清冊，綜計簿及地稅冊。

六、凡已經查定之土地，遇有變更時，應將土地清冊，土地清冊綜計簿，地稅冊，地籍圖及其他關係書類整理之，並通知市縣政府。

二 預查

七、預查之事項如左：

(1) 關於各地方區劃之名稱，及其疆界事項。

(2) 關於地方習慣及經濟事項。

(3) 關於土地陳報單之檢查事項。

三 實行清查

- 八、各坵地之業佃地目，及其界址之預查完竣後，應實地清查。
- 九、實地清查，依戶地測圖規則，由戶地測圖班辦理之。

四 覆查

- 十、關於爭執不能和解或所有權尙可疑義及無陳報或無通知之土地應覆查之。
- 十一、所有權有爭執，或尙有疑義之土地覆查時，應將當事人提出之陳述書及證明書類，詳加審核更實地覆查之。
- 十二、關於爭執或所有權，尙有疑義之土地覆查完竣後，應作成審查書，送交土地審判委員會。
- 十三、無陳報或無通知之土地，其覆查結果，若業主之姓名，住址不明，或其所有權不能認爲確實時，應呈請省政府民政廳核辦。

五 地位等則調查

十四、地位等則調查分爲三種：

- (1) 田地地位等則調查。
- (2) 城市地位等則調查。
- (3) 宅地地位等則調查。

六 地價調查

十五、地價以素地爲標準，凡人工改良及地面一切建築，皆應除外。

(三) 土地之登記

土地經測量調查後，即着手登記。登記的目的，在使所有權的確定。登記的權利，分所有權、永租權、抵押權、典質權、地上權、永佃權、永役權等。凡上列土地權利之取得，設定，移轉，變更或消滅，均應依法登記。凡已經測量和調查的土地，無論何種土地，公有土地或私有土地，均須在一定期限內登記。凡聲請登記者，應提出以下文件，如(一)聲請書，(二)證明登記原因文件，(三)土地所有權

狀，或土地他項權利證明書（四）依法應提出之書據圖式，在聲請書內，應記載以下事項：

一、土地所有權狀，或他項土地權利證明書之號數。

二、登記原因及其年月日。

三、登記標的。

四、地政機關。

五、年月日。

六、聲請人及證明人之姓名，籍貫，年齡，住所，職業聲請人及證明人爲法人時，其名稱、事務所及代表人姓名。

七、代理人聲請時，代理人之姓名，籍貫，年齡，住所，職業。

八、其他應證明之事項。

地政機關於接到登記聲請書時，應派員依法審查，並具審查報告書。其報告的內容，大約分爲（一）土地標示，如坐落種類，四至界限，面積之着物情形，申報地價等項。（二）所有權來歷，如關

於上下各契據，及其移轉等情事。(三)所有權以外之權利關係，如列舉權利種類內容及述明其來歷等情。(四)保證書之保證，如出具保證書之保證人，其姓名，職業，住所等項。(五)審查專員審查結果之意見。

地政機關於接受審查報告書後，應於三日內公告之。同時並以書面通知權利關係人，其公告期間定為六個月。在公告前已取得所有權以外權利之人，應將其權利於公告期間內，聲請登記。公告期滿後，無異議之土地地政機關，應即為所有權之登記，並依次為所有權以外權利之登記。登記完畢，地政機關即以登記證，連地圖發給業主收執。此種證書，採絕對效力主義。業主的權利，是絕對確定的。無論何人，不能發生爭執，故綜其利益計有五端：

1. 業主權利得有力之保障，且又經界分明，可以免士劣的侵佔。
2. 登記證既為產權之唯一的憑證，並得法律的保障，即成爲一種證券，可以賣買抵押，變爲流動資本。

3. 業主有若干田地，納地租若干，一觀登記冊籍爲準，可免胥吏之舞弊。公家收入與人民負擔

兩得其平。

4. 土地清冊與各種圖表統計製定以後，土地權利之移轉，如過戶分合必經登記。如土地狀態發生變動，亦須申報登記，故土地情形，瞭如指掌。

5. 以此為根據而規定地價，施行土地稅與土地增益稅，使現行偏畸不平之田賦，可以完全廢止。

(四) 土地之申報

土地經測量調查登記後，即可開始申報。凡已經測量繪算完畢的土地，由主管機關公佈陳報辦法及期間，並發給通知書，着各業戶依限申報。業主接到通知書，於一定期間內（一個月或二十天）應將姓名，住址，及管有本區域內田地坐落，土名，坵數，四至，田形，面積，畝數，暨原里圖甲，戶丁米折徵銀額，又附加額等項，逐條分別填具陳報書，並連同各項契據及現完糧串，向主管機關領取收據，以憑查核。主管機關於接受陳報書時，先將契據驗訖加戳發還，一面核明畝數，批實應繳若干陳報費，倘業主原契證，如因故失落，無從呈核時，應由業主邀請四鄰並相當妥保，出具保證書，保證其

並無冒領及侵佔情事。如係有田無糧，或田多糧少者，當不咎既往，應准其照實升科並補稅契管業，至有糧無田或糧多田少者，即由主管機關報請上級主管機關核准，予以免除，以示公平。

但是所稱業主之範圍，應負陳報之義務者，大概依普通的規定，則有以下數種：

1. 私人所有之田地，由現在所有權者陳報之。
2. 團體或其他名義共有之田地，由現在有管理權之人陳報之。
3. 官有之田地，由管理之機關陳報之，機關不明者，由地政主管機關另冊查記。
4. 不能認定業主誰屬之田地，由該管主管機關查明責令現在有收益權或使用之人陳報之。有收益人不止一人時，由各該有關係之人共同陳報之，並指定負納糧責任。

業戶如因事故不能申報時，得委託代理人申報，但應提出委託證書，記明其事由。設業主不能申報，又未委託代理人，地政機關得指定該土地之利害關係人申報之。又業主接到通知書逾期不來申報者，依逾期長短分別予以鍰金。經一定期間之催告，仍故意延宕者，得將其土地暫行標管。在標管期間內，所有該土地之收益，應歸公有。茲將福建省土地整理申報暫行章程摘錄如下，以供參

考。

(1) 土地申報事宜，由民政廳按測量區域分區辦理。

(2) 凡已經測量繪圖完畢之土地，由主管機關發給通知書，着業主依期申報。

(3) 業主接到通知書，限一個月提出各項契證，及現完糧串，並按規定申報書逐項填寫，連同本章程第十五條所定應繳各費，向主管機關申報領取繳費收據。

(4) 業主原契證，確係失落無從呈核時，應由業主邀請四鄰，並相當安保，出具保證書，保證其並無冒認及侵佔情事。

(5) 申報書應填寫左列事項：

a 業主姓名，性別，籍貫，職業，住址並由申報人簽名蓋章。

b 土地坐落。

c 四至及鄰戶姓名。

d 土地種類。

o 現值地價。

f 土地面積。

g 歲收額。

h 產權憑證。

i 租戶姓名。

j 承糧戶名。

k 申報年月日。

(6) 業權憑證，所載管業人名稱，如非現在業主本名時，應於申報書內，加以說明。

(7) 業主因事故不能申報時，得委託代理人申報，但應提出委託證書，記名其事由。

(8) 業主不能自行申報，又未委託代理人或業主所在不明時，得指定該土地之利害關係人申報之。

(9) 前條利害關係人，應於申報書附記欄內，敘述其關係，並記明其事由。

(10) 關於一戶之土地，不相毗連時，應分別申報之。

(11) 業主接到通知書，逾期不來申報者，應繳各費分別遞加如左：

a 逾期十五日者一倍繳費。

b 逾期二十五日者二倍繳費。

c 逾期四十日者三倍繳費。

四十日以外經催告，仍故意延宕者，得將其土地暫行標管，所有該土地之收益應歸公有。

(12) 經整理之土地，應依整理規則第九條繳納各費，規定如左：

a 測繪費按現丈面積計算，宅地每方丈大洋一角，田地每畝大洋四角，農地，林地，池塘，雜地有收益者，每畝大洋二角，無收益者每畝大洋五分。

b 執照費每張大洋六角。

(13) 業主對於現丈界址，如有懷疑，可申請複丈。惟應納加倍測繪費。複丈以後，如係測繪錯誤，該費即行發還。

(14) 遇有土地彼此爭執時，應予查明處斷；不能解決者，移送法院辦理。

(15) 土地如經典押，其典主抵押主亦應提出證據，並繳納證明書費，經查核後，給予證明書。

(16) 已經圖照之土地，遇有買賣情事，雙方均應同時申報。所有前領圖照，應即吊銷換給新圖照，以為買主管業憑證。其應繳各費同第十五條。

(17) 買主如欲明瞭該土地之來歷，可查明區段號申請檢閱圖籍，但應繳閱覽費大洋二角。

(18) 土地經申報後，如有典押者，雙方應同時申報，領取證明書。回贖時，應將證明書繳銷。

(19) 公有土地，由管理人申報之。

(20) 公共團體或寺廟等，所有土地，應由法定代理人申報之。

(21) 凡為虛偽申報或保證者，一經察覺，除已繳各費不發還外，並移送法院辦理。

以上二十一則，雖是福建省關於整理土地申報之單行法。但今日該省閩侯、長樂等縣現已開始實行，成效頗為可觀。

江寧實驗縣於民國二十二年四月起，實行土地陳報。其辦法由縣政府督促區公所，及鄉鎮公

所人員協同辦理。於縣政府內設土地陳報辦事處，並於各鄉鎮設土地陳報分處。其期限定為一個月半。各業主務於期內，向各鄉鎮土地陳報辦事處依法陳報，不收規費或手續費。逾限則徵收規費及罰金。此法實行之初，因各鄉糧櫃及糧胥暗中掣肘，頗覺困難。嗣後派員分赴各鄉宣傳，並由各鄉鎮長協助推行。所有困難，遂逐漸打破。自茲以後，收入日益增加，財政漸入佳境。茲將該縣土地陳報辦法大綱，摘錄如後，以資參考：

江寧自治實驗縣土地陳報辦法大綱

(1) 凡本縣公有及私有土地，應均照本辦法陳報。

(2) 土地陳報事宜，本縣政府督率區公所及鄉鎮公所各就所管區域辦理之。

(3) 土地陳報期限，自民國二十二年四月十六日起，至六月三十日止。

(4) 土地陳報之程序如左：

a 由縣政府於本年四月十五日以前，印發陳報單，於各區公所，轉發各鄉鎮公所按戶發給。

b 業主接到土地陳報單後，應將管有地畝，照單開事項，填註陳報。但須每地一紙，並於接到陳報後，限定於六月三十日前，送交土地所在地之鄉鎮土地陳報辦事處審查之。但住居城內業戶，得逕向本政府土地陳報總辦事處陳報。

c 鄉鎮土地陳報辦事處，接到業主繳送土地陳報單後，應審查其所報事項，並彙送區土地陳報辦事處。

d 區土地陳報辦事處，自領到土地陳報單之日起，於規定期限內，將所管區域內之陳報單，彙集齊全，按戶編造清冊，呈報縣政府查核。

(5) 土地陳報單應載事項如左：

a 業主之姓名，住址，籍貫，職業。

b 糧戶花名，圖名，及其糧額。

c 土地之所在地，地名，及其坐落。

d 土地之四至。

e 土地之實在畝數，契載畝數，及串畝載數。

f 土地之地目及現作何用。

g 土地之每年收穫量（種植地）。

h 證明文件之種類件數，或其他人證之姓名，籍貫，職業，住址。

i 地圖。

j 陳報者為代理人時，其姓名，住址，及其受託為代理人之原由。

(6) 凡業主不能書寫繪算，而無可託辦者，應由鄉鎮辦理陳報之職員，代為辦理之。

(7) 業主自四月十六日至五月三十一日，繳到土地陳報單者，手續費銀洋五分，不及一畝者，以一畝計。

(8) 在辦理土地陳報時，縣政府酌派人員分往各區鄉鎮督促指導，並協同辦理之。

(9) 業主如逾陳報期限，無故不陳報者，除由各該鄉鎮土地陳報辦事處以職權調查填報外，其土地以無主土地論。

(10) 凡業主所報地畝，如有故意以多報少，或以少報多者，應依其少報或多報之畝分，處以該地價值四分之一之罰金。

(11) 凡以公地或他人之產業冒認陳報者，除註銷陳報外，並依法治罪。

(12) 凡阻撓陳報者，依法治罪。

(13) 辦理土地陳報人員，由縣政府考核獎懲之。

(14) 辦理土地陳報人員，如有舞弊行為而涉及刑事者，依法治罪。

(15) 本大綱施行細則另定之。

(16) 本大綱自縣政府公布日施行。

由以上大綱觀之，江寧縣的土地陳報的特徵，最顯明的是：

第一，陳報手續簡單，由各鄉鎮土地陳報辦事處分發陳報單與各業主填報。填畢，即由該處轉報彙繳，故交通不便之處，亦可於短時間內辦竣。第二，陳報時不收費，業戶只將陳報單填就交土地陳報處審查，不取分文。第三，罰則甚嚴，凡隱匿土地不報，或冒認佔有或阻撓陳報者，均處以應得

之罪，使士劣豪強，不敢恃勢橫行。

(五) 土地陳報應遵守之原則

現在各省辦理土地陳報，往往因辦法太繁，取費太重，一般無知鄉愚，不知土地申報的好處，祇知政府藉端斂錢，剝削百姓，故不惜多方阻撓，以達破壞之目的。故今後欲使土地陳報進行順利，務須遵照以下各項之原則：

第一、手續須求簡便 業戶領到土地陳報單，只須將單內所列幾個重要項目，如姓名，住址，畝數，四至，坐落，草圖等，填寫清楚，交土地陳報機關，取得收條，即算完事。如有不識字的，亦可倩人代填。

第二、不收費用 陳報費，圖照費，以及清丈費等項，均應一律豁免。使陳報者減輕負擔，以免誤會政府藉端斂錢。

第三、辦理人員須廉介守法 辦理陳報的人員，要絕對廉潔，不要向人民額外苛索。所有車馬費，陋規以及其他非法的需求，應一律豁免。

第四、驗契須隨驗隨還 陳報時，業主呈驗各項契據，應隨驗隨還，不得故意留難，毋使延擱和

遺失。

第五、宣傳須擴大。人民不了解陳報的意義，應於事前廣爲宣傳，務使一般人民知道申報的重要，如產權可以得到保障，生產可以增加的種種好處。又逾期不報，即以無主田地論。

第六、不用武力強迫。陳報只用勸導，不必訴諸武力，強迫陳報。只使農民明白申報的好處，自動的向官廳申報。過去辦理陳報的省份，多因用武力強制執行，往往引起誤會而發生流血慘劇。

倘能依此原則辦理，則土地陳報之工作，自易於進行，不至發生障礙。所以去年五月財政部召集第二次財政會議，關於土地申報之實施，則有以下列注意各點：

- (1) 舉辦土地陳報，一律不徵收手續費。
- (2) 陳報手續表冊應力求簡便，陳報後，應即行政訂科則平均負擔。
- (3) 各縣編造正式徵冊，應有劃定規定。
- (4) 陳報後，應即改進推收制度。
- (5) 陳報後，應即進行徵收制度。

(六) 財政部辦理土地陳報之經過

土地陳報一案，本經國民黨第四次中央執行委員會全體會議通過原則大綱。嗣後經去年財政會議之議決，通過辦理土地陳報綱要計三十五條。此案關係徹底整理田賦，均衛民衆負擔，至爲深鉅。茲照錄原文如左，以資參考：

辦理土地陳報綱要

第一條 本綱要遵照中央議決大綱，並參證行政院令發製訂。

第二條 各省辦理土地陳報，由財政廳會同省地政機關，或由省地政機關，會同財政廳（以下簡稱主管機關）辦理。

第三條 各省境內，凡公有及私有一切田地山蕩等土地，除道路、橋樑、河流、城牆外，在依法辦理測量登記以前，均遵照本綱要據實詳報，以便政府編造徵冊，更訂科則等事宜。營屯衛灶等項田地，由地方政府會同主管機關辦理陳報。

第四條 土地陳報由主管機關令縣飭區鄉鎮，各設土地陳報辦事處。

第五條 陳報分：一、冊書編查，二、業戶陳報，三、鄉鎮長陳報，四、審核復查或抽丈，五、縣府公告，六、編造徵冊，發給土地管業執照，七、改訂科則等項程序。

（說明）業戶陳報，以戶為經，即戶領坵，外鄉之戶，不得登入。每鄉陳報單合訂一冊，冊尾統計本冊共若干戶，並地若干畝，坐落外鄉者若干畝，各註明某鄉鎮長陳報，以地為經，即坵領戶，外鄉之地不得登入。亦每鄉陳報單合訂一冊，冊尾應統計本冊共地若干畝，並若干戶。內分居住本鄉者若干戶，各註明某鄉。以上兩冊，同時陳報，庶可互相比對，藉防欺隱，而免漏脫。此項單冊式，請部分別規定。

第六條 辦理土地陳報及改定科則，限期一年。

第七條 冊書依照糧戶，按鄉鎮自治區，不參照原有徵糧區域，造具編查清冊，呈縣核發各區，轉交鄉鎮辦事處參考，其冊式另訂之。同時由縣政府先期召集各鄉鎮長會議，俾認識陳報要略，然後成立鄉鎮辦事處，分請公正士紳及公團法團會同學校教師，申說陳報意義，囑其分別預為勸導，務於實行陳報前，全縣人民，完全明瞭陳報意義。

第八條 縣辦事處，於業戶填報期間未開始前，印就陳報單及收據，轉發鄉鎮辦事處，分發各業戶，陳報單款目及收據式樣另訂之。

第九條 業戶於填報期限內，應檢同證明文件，逕赴鄉鎮公所呈驗分坵填報畝數，地價等項。惟坵塊相連者，得合併填報。戶在甲鄉，地在乙鄉者，得由業戶逕向甲鄉填報，核送乙鄉彙轉。業戶在他縣或他省者，得派代表逕向縣辦事處填報。

第十條 業戶因交通不便，或其他特殊情形，未能於填報期內辦竣者，在未公告前，得准予逕向縣辦事處補報。

第十一條 呈驗之證明文件，應隨時驗明，加蓋驗訖圖章，當場發還，並附給陳報單收據，將來憑據發給土地管業執照，式另定之。陳報登記單式另訂之。

第十二條 各業戶陳報田地畝數，應以弓畝為準。（普通畝制以二百四十弓爲一畝。）如所報弓畝不及串載冊畝者，應由鄉鎮辦事處詳查原委，以免隱匿。應按地方習慣辦理，各會員有意見時，交大會祕書處轉部辦理。

第十三條 各業戶報畝，遇有契載地田畝數，多於折合冊畝者，應據實列報。其新增畝數，應由鄉鎮辦事處，於陳報單冊備註欄內註明。

第十四條 各業戶陳報戶名，應用本人真實姓名，不得沿用舊日某記某堂等名號。凡屬公產或社廟義莊等田，亦應詳註經管人或代表人姓名。

第十五條 土地陳報概不收陳報費及單證費，並准免貼印花。

第十六條 鄉鎮辦事處，應予業戶填報期滿後十五日內，彙轉區辦事處，區辦事處亦於十五日內轉縣辦事處。

第十七條 復查，抽丈，公告，造冊，執照，及改訂科則均由縣辦事處辦理。

第十八條 陳報清冊式樣，暨籌措陳報經費，改訂科則，厲行推收，及改善徵收辦法另定之。

第十九條 凡有地無糧，或地多糧少之田畝，概不究既往，一律准予免費升科，不得徵收補糧費之手續費，無地之糧，即予開除。

第二十條 未稅契據，准予緩期投稅，並免徵罰金。

第二十一條 陳報後田地加多，新增之收入，悉數撥抵減輕田賦附加之用，如再有餘，均撥地方事業經費。

第二十二條 凡依限陳報，或延期陳報者，准於第一年田賦項下，分別增減其稅額百分之二十，以示懲獎。其隱匿不報之土地，於陳報結束後，由鄉鎮公所暫管，如經過三年仍無人過問者，視為無主土地，作為地方公產。其暫管期內之孳息及作為公產後之收入，在同前條辦法，悉數撥充地方事業經費，暨抵補田賦附加之用。

第二十三條 土地陳報登記證除坵田相連者，得併發一張外，均按坵發給，不收證書費。

第二十四條 各省辦理土地陳報，得就地方人力財力，分期分區舉辦。其區域及日期，並應由財政廳主管機關，先期報請財政部察核備案。

第二十五條 各縣有左列情形之一者，得免于舉辦。(一)已舉辦清丈登記或已着手清丈，而在三年內可期完成者。(二)已辦土地陳報土地調查，或其他清賦事宜，著有成效者。其正在辦理本條第二項事務者，應一律改照本綱要辦理。

第二十六條 辦理土地陳報，得由省廳先期訓練，或遴選專門人才，分赴各縣切實指導，並得會同地政機關釐定專章，考選有測繪學識或經驗人員，登記給照，准在各縣執行測丈業務，以便人民於必要時，委託測量田畝。

第二十七條 辦理土地陳報，遇有產權爭執時，應由區鄉鎮調解之。調解不治，由縣政府核定，其已提起訴訟者，仍由司法機關處理。

第二十八條 無契土地，確經長期和平佔有，經四鄰證明，合於民法之規定者，即依規定辦理。

第二十九條 凡對於公地，或他人產業冒認陳報者，除查明註銷陳報外，並依法辦理。

第三十條 凡阻撓土地陳報者，依法治罪。

第三十一條 依法辦理土地陳報人員，由縣政府考核獎懲之。

第三十二條 凡經辦土地陳報事務人員，如有舞弊行為者，依法治罪。

第三十三條 各省主管機關，應於事前依照本章程釐訂細則，呈送主管部備案。主管部於

必要時，得派員實地考察指導。

第三十四條 本綱要如有未竣事宜，得由主管部呈院核准修訂之。

第三十五條 本綱要目，呈奉行政院核准公布之日施行。

參考書

地政月刊第三卷第三、四期

財政部：財政公報

江寧實驗縣整理田賦報告書

福建省整理土地報告書

第一次財政會議紀錄

土地法

附江寧實驗縣土地陳報單

業主		業	
		姓名	籍貫
住址 <td>職業 <td>業 <td>業 </td></td></td>	職業 <td>業 <td>業 </td></td>	業 <td>業 </td>	業

佃戶及使用人		地目及現作何用	每年收穫量	面積		四至	土地所在地	權戶花名
姓名	住址			實 在 畝 數	契 載 畝 數			
租額	期數			串載畝數			坐落	圖名
							土名	權額

第五章 中國田賦之整理

考 備	代理陳報人		證明文件之 種類及件數
	原 由	姓 名	
圖 形 地	住 址		至 南

中華民國	陳報者	鄉鎮長	審查者
	年		
	月	日	
	日		

第四節 土地稅之推行

(一) 田賦改爲土地稅之必要

土地經測量申報後，對於舊有之參差偏僻的田賦，可以實行廢除，而代以土地稅及土地增值稅的徵收。因爲我國的田賦，向來注重於已耕種的墾田，對於宅地、林地、池塘、荒地、曠地等，則不大注意。且從前所謂田地山蕩的名目，現已無形取消。而三等九則的稅率，對於實際情形，多不適用。因此之故，獲益少者納稅多，獲益多者而納稅少；或有田無糧，有糧無田，或田多糧少，糧多田少種種弊點。此外貪污的剝削，胥吏的侵漁，在在使農民加重負擔。故土地雖經測量或申報以後，如果仍沿用舊

行的田賦制度，還有許多畸重畸輕之處。故治本的辦法，應即將舊有的田賦，實行廢除代以土地稅及土地增值稅。江蘇省、江寧實驗縣自前年起，已實行改制，實行徵收土地稅。實行的結果，不特財政的收入，增加五六倍以上，並且所有田賦的積弊一掃而空。江寧自前年九月間，採行這種制度以來，不到三個月，地稅收入竟突破以前各任全年田賦收入的紀錄。像以前各任全年田賦收入最豐的時候，約莫不過五十萬，而前年開徵後三個月內，徵起稅款竟達七十餘萬。由此看來，田賦改爲土地稅，實有許多好處。茲將其利益分述如下。

(二) 田賦改爲土地稅之利益

1. 增加財政的收入 我國的田賦，多以人爲對象，不以土地爲標的，成爲一種對人稅，不是對物稅，故人在稅存，人亡稅去。倘改用土地稅，就可免除此種弊害。因其徵稅的對象，在於土地，不問土地所有權爲何人，均應一律納稅。故向來無稅的田地，均成爲有稅的田地。以及田多糧少的地主，均可按土地的多寡，而徵收租稅。升科補價，勿使遺漏。故國家財政的收入，必自然激增，據確實統計，山東省有稅田與無稅田之比，是一與六。湖北省是一與七，其比例之懸殊，人民之漏稅逃糧，殊可驚人！

廣東省的田賦，在各省中算是最輕的。但改徵後，其收入可增加四、五倍。即江蘇、浙江兩省，雖較他省爲重，但實行地稅後，設計亦可增加二、三倍。

2. 均平人民的負擔 我國的田賦，因爲是一種對人稅，所以徵稅的標準，因人而不同。良善的農民，多加重負擔，而狡黠豪強之輩，反能避免，事之不平，無過於此！故土地整理之後，改徵土地稅，凡私有土地，不問其爲農地、宅地、荒地、曠地、林地、牧地等，一律按價徵稅，一掃向來地多稅少，稅多地少，有地無稅，有稅無地種種弊病。

3. 防止土地的投機 土地的增價，並非地主勢力的所得，是由於社會的發達，工商業的進步。故土地增值所得的利益，不宜歸於地主所有。所以欲防止土地的投機，避免操縱壟斷高擡地價的弊害起見，只有實行地價稅及土地增值稅。徵收土地增值稅的目的，不但可以防止少數人，以土地爲投機的工具，且可將不勞而獲的利益，歸諸社會，使其平均享受利益。而社會貧富階級不至相差過鉅，使一般人民的有廉價之土地，可以居住，房租不至飛漲，生活困難可以減少，工商業均有發展的機會。

4. 減輕租稅的剝削 現在田賦附加的繁重，名目的複雜，實爲古今中外未有之現象，不顧稅源，不恤民命，竭澤而漁，年來田地荒廢之日益增多，高利貸之盛行於農村，以及農民流亡之日多一日，農村破產之日益尖銳化，無一不非橫徵暴斂的結果之所致。倘將田賦正稅以及附加稅合併統徵土地稅，按價徵稅，既便徵收，又省麻煩，對於國家的收入，既無短少；對於人民的負擔，又可減輕。

(三) 實施土地稅之原則

徵收土地稅與土地增值稅，是改革田賦中最澈底的最有效的治本辦法，已如上述，至土地稅與土地增益稅的稅制，在我國土地法已有詳細的規定。茲將土地法原則內，關於實施土地稅及土地增值稅的原則，摘錄如次：

一、徵收土地稅以地值爲根據 總理主由人民自由申報地價，以所申報之數額爲徵稅標準。但政府得按照申報之價收買之。其目的在使人民不敢因圖避免少數租稅，致將地價短報，用意至善。查政府於此種情形中，收買人民土地，普通辦法，係將其土地拍賣所得之賣價，先照原地主申報之價償還，餘歸政府所有。但此種辦法，在實施時，每爲社會上及經濟上一時的情形所迫，

致生窒礙。茲擬於此辦法略加以補充，關於都市之土地，在人民申報地價後，政府再加以估定，每年徵收地稅，以政府估定地值爲標準。至徵收土地增益稅，則以申報地價爲標準，但政府仍保留其按照申報地價收買之權，似此於實行上，較爲便利也。

二、土地稅率採漸進辦法 按照根據地值徵稅原則，土地稅率，應等於地賃之數。蓋地賃既變爲地稅，歸諸國家，則地主除用人力資本改良土地，以得收益外，無坐享地賃利益之機會。而土地所有者，不能以土地居奇，棄不使用。其結果則地價廉，於是使用土地之權利，必漸趨普遍。前此以壟斷土地圖利之資本，亦必逐漸轉授於生產事業。彼主張根據地值徵稅之經濟學者，每謂「地稅貴，地價廉，而生產業發達」，卽指此也。

關於決定稅率問題，據地值稅專家單維廉氏之主張，（單氏德國人，總理曾聘至廣州研究土地稅問題）以地方上通行貸款利率之平均數目爲稅率之標準，曾假定廣州通行貸款利息之平均數目爲百分之十，卽主張以按地值百分之十爲廣州土地稅率。惟總理對於土地稅率，曾言各國土地的稅法，大概都是值百抽一之意，與單維廉之說大有出入。單維廉以百分之一稅率爲過輕，決

不能達到地價低廉之目的。所以單維廉在廣州時主張澈底辦法，竭力維護其高稅率之原則。而廖仲愷先生，則以百分之十高稅率爲不可行，仍主張百分之一輕稅率，俟將來逐漸增加。當時關於此點之討論意見兩歧。主張輕稅率者之意，乃爲便於施行起見，或於經濟現狀不願發生重大影響，故決採漸進方法也。

三、對於不勞而獲的土地增益行累進稅 地值稅須與不勞而獲的土地增益稅一併施行，方能收平均地權之效，互相爲用，不可缺一。按照地值稅原理，地價之增漲，由於人口增加與社會及經濟的進步，非由於地主之力量得來。其增益應歸諸社會，以衆人之財富，還諸衆人，本極合乎社會的公道原則也。

地值稅按年徵收土地增益稅，則於土地所有權移轉，或經若干年而不移轉時徵收之。其稅率之輕重，互爲因果。蓋地值稅輕，土地增益必大。反之地值稅重，土地增益必微。前者地主以稅率輕微，尙可以土地爲投機，後者地主因負重稅，勢必急圖改良，或變賣其土地，不能置之不顧，專候漲價而售。若重收地值稅，並決定土地增益稅爲土地漲價之全部，其結果則地價廉，生產事業發達，此爲地

值稅經濟學者所主張之澈底辦法。若地值稅與增益稅均輕，其結果則地價仍漲不已，不能完全制止土地之投機。此單維廉氏在廣州土地稅委員會討論稅率輕重之點，所以力辯廣州暫擬地值稅百分一及增益稅為增益全部三分一之條為不可行。至輕課地值並徵收土地增益全部，既可收澈底之效，又於社會經濟現狀，不致有劇烈反響，此乃中庸之道，所以總理主張地值稅值百抽一而增益全部歸公也。

(四) 土地法中關於土地稅之規定

我國土地法係立法院依據以上之土地法原則而定，其立法的精神，以地價稅土地增值稅為主，以改良物徵稅不在地稅為輔。實行地價稅的目的，在於改進農村及都市的經濟，該法對於改良地，自耕地，自住地的稅率特別從輕。一方面對於未改良地，荒地的稅率，特別從重。他的用意，在獎勵改良地，自耕地，自住地，使人民安居樂業，一方面敦促未改良地及荒地，使其開墾，藉以發展國民經濟。實行土地增值稅，採取累進稅。其目的在使不勞而獲的利益，歸諸公有。凡增值少者，則稅率從輕，增值多者，則稅率從重。至改良物徵稅以輕稅為原則。所以鄉地的改良地，免予徵稅，而市地的改良

物，其稅率亦不得超過千分之五。至不在地主稅，採取遞年增率的原則，其稅率亦不得超過該地應納稅率的一倍。總括言之，我國的土地法，係完全根據總理的節制資本和平均地權的兩大原則，極適合社會主義的立法精神。在近代土地法中，算是最澈底的最進步的法規了。

依土地法的規定，關於納稅地又區別爲左列六種：

- 一、市改良地。
- 二、市未改良地。
- 三、市荒地。
- 四、鄉改良地。
- 五、鄉未改良地。
- 六、鄉荒地。

地方政府就前項稅地區別之，每種中得按其實際情形，依法定稅率分等徵稅。關於地價稅的徵收稅率，在土地法內，依納稅地之區別，則有以下之規定：

- 一、市改良地之地價稅，以其估定地價數額千分之十至千分之二十為稅率。
- 二、市未改良地之地價稅，以其估定地價數額千分之十五至千分之三十為稅率。
- 三、市荒地之地價稅，以其估定地價數額千分之三十至千分之一為稅率。
- 四、鄉改良地之地價稅，以其估定地價數額千分之十為稅率。
- 五、鄉未改良地之地價稅，以其估定地價數額千分之十二至千分之十五為稅率。
- 六、鄉荒地之地價稅，以其估定地價數額千分之十五至千分之一百為稅率。
- 七、市地鄉地所有權人之自住地及自耕地，於自住或自耕期內，其他價稅按應納稅額八成徵收之。

關於地價稅之徵收期間，依第二百八十四及二百八十五條之規定，地價稅照估定地價按年徵收之，並得由主管地政機關核准，分期繳納。但每年不得過四期，並各分期相距之時間，不得互有差別。

土地增值稅，依三百零九條之規定，則有以下種種的稅率。其目的即在徵收地主不勞而獲

的地價，歸諸公有。但土地價值的總數額，市地在其原地價數額百分之十五，以鄉地在其原地價數額百分之二十以內者，不徵收土地增值稅，祇就其超過之數額，徵收土地增值稅。其應徵稅率如下：

- 一、土地增值之實數額，為其原地價百分之五十或在百五十以內者，徵收其增值實數額百分之二十。

- 二、土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之五十者，就其未超過百分之五十部分，依前款規定徵收百分之二十。就其已超過百分之五十部分，徵收百分之四十。

- 三、土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之一百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之一百部分，徵收百分之六十。

- 四、土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之二百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之二百部分，徵收其百分之八十。

- 五、土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之三百者，除照前款分別徵收外，就其已超過百分之三百部分完全徵收。

照以上稅率看來，土地增值稅，係單純採取累進稅。在一定增值的限度以內，可以免徵增值稅。在一定超過數額以上，則用累進的辦法以徵收之。故增值少者課稅少，反之增值多者課稅亦多。且充其極時，將沒收其增值所得的全額。這種辦法，如能切實實行時，不但可以防止土地買賣的投機，並且調劑貧富不均的現象。

(五) 關於土地稅之批評

以上所述地價與土地增值稅，均為整理田賦中的新稅。土地法既有如此規定，自可依照法定手續而實行徵收。江浙粵各省，現已先後做行，其成績均有可觀。他省倘能照此次第實施，則舊有參差偏畸的田賦，不難刷新。既利國用，又不傷民，何樂而不為。馬寅初氏對此問題有極精警的批評。他說：「土地法關於地價稅各條，有可議之處者三：

1. 今日各地田賦，已極繁重。即就浙東而論，遠在地價百分之一以上。今如廢田賦，而實行地價稅，則舊有之稅額，反須減低。減稅以後，地價反將擡高，適與加重地價稅之本旨背道而馳。但立法之用意，無非欲減輕地價稅，使農民之負擔，可以減輕。且廢除一切苛捐雜稅，使農民之生產能

力，可以提高。並不欲假手於地價稅，以壓低土地之價值也。宜其去耕者有其田之目的太遠矣。

2. 各地地價既有不同，稅額亦復不一。例如浙西耕田每畝價值不過五六十元者，而稅率則在一元以上。浙東則畝值有超過一百五十元者，而稅率不過六、七角，甚至二、三角。倘照地價稅辦理，則浙東之稅率須加重，浙西之稅率應減輕。情形如此複雜，辦理必感困難。

3. 今日田賦附加稅之繁多，駭人聽聞。甚者超過正稅至數倍之多。據土地法第二百三十四條之規定：「土地及改良物，除依本法規定外，不得用任何名目徵收或附加稅款。但因改良地區，就其土地享受改良利益之程度特別徵費者，不在此限。」倘照此條辦理，則現在種種附加稅非完全取消不可。果爾，則地價不但不能減低，反將因以擡高，其矛盾與第一點相同，與同法第三百十一條規定「市地改良物得照其估定價值，按年徵稅，其最高稅率，以不超過十分之五爲限。」第二百三十四條，既已將種種附加稅取消，而此條對於土地改良物之徵稅，又如此輕微，地價焉有不擡高者乎？」（見馬著：中國經濟改造）

（六）廣東省實施土地稅的情形

廣東省於民國十三年時，曾聘土地專家德人單維廉蒞粵實行改良粵省土地制度，曾草擬徵收土地稅及土地增值稅章則凡二十餘條。茲摘錄如左：

總則

一、本條例所用名詞解釋如下：

(1) 宅地。凡土地充作住宅，商店或工場之用，及宅地區域內無建築物或僅有臨時建築之土地，均謂之宅。

(2) 農地。所有水田，旱地，沙田，鹽田，苗圃，桑地，菜地，菜園，蠟田，蠟田，魚塘及其他一切耕作種植之土地，均謂之農地。

(3) 土地改良費。於土地上建築增築或改造房屋，道路，溝渠及其他關於農業上之各種設備等，因而增長其價值及收益者，謂之土地改良費。

(4) 平均地價。依據土地之位置及價值，劃分地價區域，使同一區域之土地，於徵稅上價值相等者，謂之平均地價。

(5) 土地增價。土地移轉時，現時地價與平均地價或最後移轉時地價相差增加之數，謂之土地增價。如無移轉時，現時平均地價，與前次平均地價或最後移轉時地價相差增加之數，亦謂之土地增價。

(6) 土地稅。包括土地稅，並土地增價稅而言。

二、有稅土地，分爲左列二類：

第一類，農地，宅地。

第二類，池沼，山林，牧場，原野，雜地。

第一 土地稅

三、每年徵收土地稅之定率如左：

(1) 農地 徵收平均地價千分之十。

(2) 宅地 徵收平均地價千分之八。

(3) 其他土地 徵收平均地價千分之六。

四、全年土地稅依左列定限徵收之。

- (1) 農地 第一期六月一日起至八月三十一日止，土地稅額二分之二。
第二期十一月一日起至翌年一月三十一日止，土地稅額二分之二。
- (2) 宅地 第一期二月一日起至三月三十一日止，土地稅額二分之二。
第二期九月一日起至十月三十一日止，土地稅額二分之二。
- (3) 其他土地 四月一日起至五月三十一日止，一次收足。

五、免稅土地依左列各款定之。

- (1) 政府自用地。
- (2) 公署局所之建築地。
- (3) 學校自用之建築地及其農業實習用地。
- (4) 公立圖書館、博物院、公共市場及其他公共場所。
- (5) 鐵路用地供於公衆用之道路。

六、凡無稅土地，變爲有稅土地時，自其翌年起徵收之，凡有稅土地變爲種類，自其翌年起修正之。

七、凡有稅土地，如罹火災，改變土地之形狀，致成荒廢時，應按其被害之情況，得予以一年以上十年以下之荒地免稅年期。

八、左列土地，得按其形況，予以一年以上十年以下之開墾免稅年期。

(1) 由荒廢之土地，特加改良費而變為有稅之土地。

(2) 如海坦，沙坦等加改良費，而變為有稅之土地。

第二 地價之平均及登記

九、土地所有權人，永租權人，永佃權人，典質權人，須於公告後六十日內，將地價申報書二份，連同一切土地書據呈報土地局。

十、地價登記後，由土地局施行平均地權，每十年修正一次。

十一、平均地價決定後，由土地局公布之土地所有權人，永租權人，永佃權人，典質權人，認平均地權為不公允時，得自公布之日起三十日內，提出修正地價申請，土地局交付土地審查委員會重行決定之，土地審查委員會對於前項申請所為之決定為最終之決定。

十二、前條土地權利人，仍認土地局土地審查委員會決定爲不平允時，得自收到決定書之日起，限於十五日內，向土地局聲明不服，土地局得照其申請修正地價，將該土地收買之逾限無異議時，卽照最終決定之地價徵稅。

第三 土地稅之納稅人

十三、有鋪底上蓋或長期批租關係之土地，如土地所有權人，或永租權人，永佃權人之每年收益超過或等於平均地價百分之十，其土地稅完全由土地所有權人繳納之。如其收益不及百分之十，則其應負擔之土地稅，對於全部土地稅，以其土地收益對於平均地價百分之一十爲比例。餘額由其他權利人繳納之。

十四、有典質關係之土地，其土地稅由典質權人繳納之，有抵押權關係之土地，其納稅方法如左：

(1) 抵押權人依照押款全額繳納之。

(2) 土地所有權人，依照全段平均地價與押款全額相差之數繳納之。

十五、有永租永佃關係之土地。其土地稅，由永租權人，永佃權人繳納之。

第四 土地增價稅

十六、土地增價稅率，定為地主增價三分之一，但土地改良費不徵。

十七、土地增價稅，自平地價決定之年起，每十年徵收一次。

十八、依左列三款得免納土地增價稅。

(1) 土地增價在百分之二十以下者。

(2) 宅地全段地價在三百元以下者。

(3) 除宅地外，其他土地每畝地價在二百元以下者。

十九、土地增價稅由左列權利人繳納之。

(1) 有永租，永佃關係之土地，由永租權人，永佃權人繳納之。

(2) 有典質關係之土地，由典質權人繳納之。但期滿由所有權人，贖回時，典質權人，得免

息取償於土地所有權人。

第五 罰則

二〇、違背第十條之規定，逾限六十日以內者，按其地價處以百分之五之罰金。逾限六十日以外者，處以百分之一十之罰金。

參考書

立法專刊：土地法立法原則第二、三期

吳尙賢：土地法與土地問題

馬寅初：中國經濟改造

王效文：土地法論

地政月報第三卷六、七、八等期

統計月報第七卷四、五、六、七等期

第五節 整理田賦之程序

我國田賦的沿革，以及民國以來的現狀，革新，積弊及其影響，已在前幾章敘述很詳盡的了。但

是田賦是國家的正供，地方財政最大的收入，自不能根本廢除，故不得不有整理的必要。現在中央政府以及財政當局對於這個問題，已經有了深切的注意。去年的第二次財政會議，集中全國財政專家和經濟專家，費了許多時間，來討論這個問題，決議了許多關於整理田賦和其根本解決方案。同時行政院農村復興委員會，也召集許多農業專家，來研究農村經濟，農民生活，農地調查種種問題。凡此種種，不能說中央對於田賦問題，沒有整理的決心。而同時因農民生活的困難，農村經濟的崩潰，更不能說一般人民沒有迫切的要求。但是整理田賦，言之甚易，而行之甚難。其工程艱鉅，自非一朝一夕所能成功。所以應把握過去的歷史，調查目前的狀況，觀察將來的形勢，作精密的計劃，按步就班，次第實施，方能見效。

現在國內一般人士，有主張以辦理土地測量清丈者，有主張土地陳報者，有主張改良徵收制度者，有主張嚴禁田賦附加者，有主張廢除田賦制度，代以土地稅者。究竟何種制度，纔能解決田賦問題，衆說紛紜，莫衷一是。不過我們研究田賦問題，應從事實上觀察，不要高談理論，而無補於實際。以上幾種辦法，固然均屬治本辦法，但事有緩急，時有長短，清丈固爲正本清源的方法，然經費浩大，

斷非目前國家財政所許可，而土地陳報手續紛繁，亦非短時期所能完竣。嚴禁田賦附加，固為解除農民的痛苦，但各地貪污尙未肅清，是否均能遵照政府命令而無違背，至改良徵收制度，但在新舊交替之時，一切積弊能否祛除，尙屬疑問。最後，廢除田賦制度，代以土地稅是否可行，有無陷於換湯不換藥之誚，則全在人的問題上面。凡此種種，均為整理田賦之前，應特別考慮的幾個問題。所以作者的個人意見，應將整理的方式，分為三個步驟，依此分期推進，就緩急而分時間之長短，就事實而分手續的先後。茲分述如下：

第一期之整理方案

在土地清丈陳報的工作，未開始以前，對於田賦整理之初步的計劃，最重要的最迫切的，約有下列數端：

(甲)整理田賦附加 田賦附加稅的繁重，及其病民的影響，已如上述。故目前欲解除農民的痛苦，非先從整理田賦附加着手不可。因為現在農民受正稅的苛徵，已極繁重，再加以附加稅的剝削，是無異雪上加霜。須知附加稅不能負擔，正稅更不能繳納，影響國家的稅收，至為重大。茲將整

理的方法，分述如次：

1. 統一附加稅目 附加稅目的繁多，在江蘇省共有一百五十餘種，而浙江亦有七十餘種之多。江浙如此，他省可知。但在數十種以至百數種中，有性質相同，名目相類的附加稅，可分別合併，或併爲一條，或列爲數類，或廢除，或減輕，或保留，可視目前需要的程度，而酌予存留。

2. 確定各縣預算 各縣支出預算表中，政費應佔若干，警察經費應佔若干，教育建設經費應佔若干，保安自治經費應佔若干，水利公路經費應佔若干，應有一定的標準。量入爲出，其經費支出之多寡，應視事業之重要與否以爲衡。倘無十分必要，應予撙節，以省糜費，而輕民衆的負擔。

3. 減輕田賦稅率 我國田賦的稅率，各地高低不同，相差之鉅，有超過數倍者。即以年份言，田賦稅率之提高有與年俱增者。以省份言，其相差之鉅，亦以數倍計。故全國各縣田賦的稅率，應改訂科則統一稅率，凡稅率過高的縣份，應嚴行核減，不得超過規定的標準。

4. 嚴禁增加附稅 田賦附加稅及稅率，經嚴令禁止和核減後，此後無論任何急需，不得增加，永遠嚴禁，定爲律例，務使貪污不得從中漁利，藉以盤削農民。

(乙)改良徵收制度 田賦最大的積弊，在於徵收制度。所以在土地未實行清丈陳報之前，非先從着手改良徵收制度不可。茲將改良之點，分述如下：

1. 實行分櫃徵收 在縣府所在地，設立田賦徵收處。於距城途遠的四鄉，設立分徵收處。各糧戶直接向徵收處繳納，隨時給以串票，所徵稅款當日掃數解縣，不須糧書代收代解。一方面縣府對於田賦徵收處，嚴加稽核和監督，以防中飽與浮收。糧戶如有拖欠，則由糧書分赴各鄉催追，無須由其代徵轉解。

2. 改良糧串簿冊 舊式糧串百弊叢生，故欲剔除積弊，必先改良糧串。改良糧串的式樣，(已見本章第一節)應用鞏固之紙質製成，串面應詳印科則畝數及完納銀元總數。尚未取銷的附加稅，應印在串面，經徵人員應署名蓋章，及經徵期間應標明年月日等。至簿冊方面應採用最新簿記格式(已見本章第一節)，如現金分錄簿，糧戶登記簿等，所有舊式簿籍應一律作廢。

3. 淘汰徵收人員 糧胥多為無給職。其所取資多由非法的額外需索。田賦積弊所以日深，均由於此。故今後欲澈底改革田賦，務將舊式的糧胥，盡量的淘汰。而里書，冊書，舞弊亦大，亦予分別去

留。所有徵收推收的職務，另行派員辦理，其品質優良者，酌予任用，以資諮詢之用。

4. 改用銀元徵收 田賦徵收從前多按田畝計算石，兩，再由石，兩折成銀元。一般無知農民，被徵收員任意輾轉折算，暗中侵蝕不知凡幾。故今後嚴禁以銀兩，石，斗等名稱折算，以免胥吏從中漁利。所有地丁，漕糧，一律用銀元徵收，藉以剔除積弊。

第二期之整理方案

田賦徵收制度，經澈底改革後，所有積弊，雖不能盡除，但如田賦附加的禁止，稅率的減輕，稅目的統一等等，已大可減輕農民的負擔。倘欲根本解決，則非實行土地陳報及調查登記不可。茲分述之如下：

1. 實行土地陳報 實行土地陳報的目的，在使有地無糧，有糧無地，或田少糧多，糧少田多之人，不能隱匿瞞騙。故在土地未有確數之前，實行土地陳報，實為必要。其方法由業戶依照政府法定手續，如期自行投報，限期完畢。逾期不報者，將其田地收歸公有。所有陳報手續及陳報單（已見本章第三節），概從簡單。陳報的結果，須將原有糧冊互相對照，使業主，承糧戶名，真實姓名，及住址詳

細填載，務使地、糧、戶三者相符合。然後重編田賦徵冊，以爲目前徵收田賦的根據。

2. 着手土地調查 土地經人民自行投報後，難免仍有許多填報不實，或匿報未報等情事。故欲求翔實起見，務於陳報手續完畢之後，即舉辦土地調查，因爲在陳報期間內，有填報不實者，有匿報不實者，有未報者，倘加以實地調查，可視其結果是否與陳報之數相符合。如查出有匿報及未報者，即令改正或補報。這樣，土地陳報以後，得有此種嚴密辦法，則所有田地，均可求到相近的畝數，以爲將來土地丈量之對照。

第三期之整理方案

土地經陳報和調查後，對於整理田賦問題，可算是解決過半了。但此種辦法，仍只算是暫行的初步的手段，還不能作爲正式土地的登記。且辦理不善，流弊亦大。故欲根本解決，非實行土地清查不可，茲分述之如下：

1. 辦理田畝清查 我國各省縣的糧冊，均非確額。田多糧少，糧多田少等弊，無從究詰。而人民輸納田賦，祇有某戶應納銀若干，載在串面，並無田畝數目，可以對勘，故飛灑詭寄之事，由此而起。倘

着手清查，將各戶田畝分別詳載，以及地租地價之多少，業主姓名，編造清冊，並附以無糧的土地，以爲實行丈量時的根據。

2. 施行丈量程序 在田畝實行丈量之前，先行劃區登記。每區又劃爲若干段，然後依段登記。一段土地填報完竣後，即按表逐畝丈量。丈量時，先期通知業戶，屆時眼同丈量。丈量竣，即按畝填一土地清丈單。單內載明畝數，應納稅額及土地四至等項，每丈一畝，即繪一畝圖形。每一段丈量完竣，即繪一段土地總圖，誌明本段土地之面積若干畝，有荒山、湖、沼各若干畝，實可耕地各若干畝。

3. 改訂田賦科則 我國田賦向分三等九則，惟各省情形複雜高低不一，稅目稅率，均因地而異。在丈量之時，當以清查田賦時所載的地價，與查核該地最近普通買賣地價兩相參考，並參酌每畝每年收穫量而定一定標準的價格。又依此等則，而定其稅額，分正稅若干，附稅若干，正附稅合計適合地價百分之一。

4. 實行徵收地價 土地經丈量清查後，土地面積定可大量增加。所有有地無糧，田多糧少的積弊，均可祛除。一方亦可增加地方財政的收入。但舉辦不周，辦理不善，如丈量不正，評定等則不公，

流弊亦多。故應將田賦制度實行廢除，代以地價稅。就土地之申報價格，與估定價格中而平均之，因水勢之高低，土質之肥瘠，收穫之多寡，別爲三等九級，按等級而徵收地價稅，但其稅率不得超過百分之

總之，今日之田賦問題，確爲財政上最嚴重的問題。上關國計，下及民生。倘解決有法，則可福國利民，行之不當，則可禍國殃民，本書所論不敢謂施之各地而皆宜，但願全國計學者及地方當局，本此原則，各就各地地方實際情形擬具整理具體方案，剔除積弊，推行新稅，力求農民負擔之平等與普遍，以期適合民生主義之要旨，這就是本書小小的貢獻的了。

第六章 中國土地行政概況

第一節 中央土地行政概況

(一) 關於促進行政事項

我國土地行政，向極忽視。近年以來，因黨政當局，鑒於土地問題之重要，主張設立土地主管機關，推行地政，藉以貫徹國民黨之土地政策。故於第四屆中央執行委員會第四次全體會議，關於土地問題之提案，計有（一）劉峙等五委員提出實行土地政策案。（二）陳果夫等五委員提出推行本黨土地政策綱領案。（三）中央民衆運動指導委員會提出迅速施行土地法，並救濟農民案。孫科氏提出土地法施行步驟，請於該會設立中央民政署，並於棉麥借款項下，指定專款，以爲施行初期經費案等。自此案提出後，國人漸知土地行政之重要，一方政府亦決議由全國經濟委員會及

內政部合組一土地委員會，先將各省市土地實況於六個月內，爲比較的系統之調查，再行擬具辦法，土地委員會於去年八月間成立後，所有關於四中全會及全國經濟委員會，行政院，內政部等機關，關於土地問題之提案及案件，彙交該委員會先行研究，而內政部，財政部等機關，則充分予以行政上考查及研究之便利。至此我國中央土地行政研究機關，始而確立。同時而內政部土地司亦加緊工作。茲將內政部關於近年來我國土地行政設施之報告，摘要分述如下：

一、地政機關之釐定 第二次全國內政會議，對於統一地政機關，決定原則，其大要爲「各省市地政事宜，暫由民政廳或財政局設科辦理，於必要時，得成立土地局，直隸於省市政府。」由行政院通飭各省市遵照辦理，現在各省市遵照改設土地局者，計有安徽，江西等省。由民政廳或財政局設科專辦者，計有甘肅，北平等省市，河南省則將清丈辦事處改組爲地政籌備處。茲將全國土地行政機關組織系統，列表於次。

二、規定地政推行政序 內政部以各省市情況不同，地政實施，亦有先後緩急之別。遂規定推行地政事項，於去年五月通飭各省市查照辦理，凡在全國大三角網未測到以前，應先就各重要城

市及市區範圍，舉辦小三角測量，及戶地測丈，隨即辦理土地登記。土地登記辦理完竣，即可呈准中央實行徵收地價稅及土地增值稅。

三、土地陳報之推行 自財政部頒布土地陳報綱要後，即令各省依據綱要，擬具辦法呈核。計各省送核者，計有江蘇、貴州、安徽等省，並已先後施行。湖北及寧夏兩省，亦經送請整理土地原案，設辦土地陳報。至其他各省，尙在分別擬訂辦法中。

四、土地測量之推行 內政部自頒布土地測量實施規則後，各地土地測量，漸趨一致。現如江蘇之上海、奉賢、崑山，浙江之杭州、杭縣，安徽之安慶、八都湖、大通、蕪湖，江西之南昌，河南之開封、鄭州，雲南之昆明等十三縣，廣西之南寧，鎮結，湖北之漢口、武昌，老河口均已先後清丈完竣。其餘如湖南、陝、甘等省，或擇二三縣進行，或由省會着手試辦，均在積極推進中。

五、籌畫大三角測量 按土地法施行法規定「大三角測量，應由中央地政機關，會同參謀本部統籌辦理之。」現內政部已會同參謀本部，協商全國大三角測量實施辦法大綱，大概於二十四年度內即可開辦。

六、調查農村經濟狀況 內政部欲明瞭各省農村經濟狀況，曾製定土地面積，土地分配狀態，農村借貸關係，業主僱農關係，業主佃農關係，地價，地租稅額收益等六種調查表，分飭各省轉發查填。現已送核者，計有蘇，浙，皖等十餘省，共約九百八十餘縣。將來統計完畢，可作改造農村的參考。

七、訓練地政人才 內政部以地政人才缺乏，會商中央政治學校，協定各省保送地政學院辦法，咨請各省政府查照辦理，計第一期保送有江西，雲南，四川，貴州，河北等省。第二期山西，福建，青海，察哈爾，西康等省。現第一期，第二期學員業已畢業，分發各省市服務。

八、設立土地委員會 該會由全國經濟委員會及內政部，財政部合組而成。其任務為調查全國土地狀況並改進方案。該會成立後，頒發土地調查綱要八項，分飭各省市查填具報，並派各省市土地專區調查員實地調查，以資改進。

九、實施移墾事業 西北荒地極多，內政部有鑒及此，派員前往綏遠，五原，臨河一帶調查墾區。事畢返京，奉令會同綏遠省擬具實施移墾辦法大綱，以該省西境達拉特旗和碩公中地四百餘頃為是項移墾試驗區。並設立移墾領導機關，由中央執行委員朱霽青前往主持，現正在積極進行中。

十、推行土地徵收 內政部於二十三年度內，依法核准徵收之土地，計有六十五件。徵地面積約七千六百餘畝（內軍事用地未計），其中以南京市所徵收者爲最多，面積亦最大。

（二）關於土地立法事項

一、審議土地法施行法 該草案由內政部擬定後，由院飭內政、財政、實業、司法、行政等部審查，一面並函知參謀本部，轉知測量總局派員參加討論。經數次慎重審查後，提經院議修正通過。再由行政院轉請立法院審議，現已於本年四月明令公布。

二、製定各省市舉辦地政程序大綱 自土地法公布後，因施行法尙未擬定，故各省市多擬定單行法規推進地政，辦法既不一致，進行自多窒礙。故內政部乃於二十三年二月根據土地法原則，草擬各省市舉辦地政程序大綱，經有關係各部會同審查，提出院議後，即通飭各省市遵照辦理，以爲土地法未施行前各省市辦理地政之依據。

三、製定土地測量實施規則 在土地法未施行時，內政部擬根據各省市情形，並參照專家意見，擬定土地測量實施規則，以爲各省市實施土地測量之準則，該項規則已於二十三年十月間以

部令公布施行。

四、擬訂公有土地處理法規。查公有土地之名稱，至不一律。而管理權，亦缺乏系統。亟應規定統一辦法，以資依據。內政部奉行政院令，會同財政、鐵道兩部協訂公有土地處理規則，業於二十三年六月由部令公布施行。

五、製定辦理土地陳報綱要。中央第四屆四次全會時，財政部長孔祥熙等提議：「整理田賦，先舉行土地陳報以除積弊，而裕稅源。」當經交行政院核辦，旋於第二次全國財政會議，亦以此案為中心的議案，經交內政、財政兩部，草擬土地陳報辦法，參照各地方意見議定土地陳報綱要三十五條，以院令於二十三年六月公布通飭施行。

六、製定各省陸地測量局協同土地測量辦法。第二次全國內政會議，關於各省舉辦土地測量，經議決得請參謀本部陸地測量總局協助，旋經內政部會同參謀本部協訂各省陸地測量局協助各省土地測量辦法共計十四條，除參謀本部分令各省陸地測量局遵照外，並由內政部於二十三年五月以部令分飭各省市政府轉飭知照，以利推行。

參考書

地政月刊二卷第四、五、六、七等期三卷第三、四、五等期

內政部中國土地行政報告書（內政公報二十四年度二、三、四等期）

第二節 各省市土地行政概況

（一）江蘇省

省設土地局，掌理測丈、土地行政及土地登記事宜。並設土地測量隊，掌管總務、清丈、圖根、督查等四股，掌理各縣清丈隊、圖根組及技術業務進行事宜。現各縣已設立土地局者，計鎮江、丹陽、青浦、武進、無錫、吳縣、奉賢、嘉定、松江等九縣。至其餘未設立縣局者，得酌量情形設立籌備處。全年地政經費，共計十八萬元，由江蘇省財政廳撥給。全部充省土地局行政費及全省土地測量隊事業經費之用。

土地陳報業已開始多時。頗有江蘇省土地陳報辦法多種。該省舉辦陳報縣份，除江寧、寶應、縣

外，第一批爲鎮江、江陰、宜興、溧陽等四縣。第二批爲江都、金壇、太倉、吳江、泰興、興化、沭陽、沛縣、銅山、睢寧、蕭縣等十一縣。現已辦理完竣。鎮江縣填製戶領坵冊十萬六千四百八十二戶，坵領戶冊尙未着手。宜興縣戶領坵冊已填十七萬七千六百二十三戶，坵領戶冊已填一百零二萬九千五百七十二戶。鎮江縣業經依據陳報單，編造征冊，二十三年份省縣稅，卽照新冊啓征。宜興縣正糧田地，業經編造告串，亦已開征^甲地價稅。至溧陽、江陰兩縣，現正在編造新冊。宜興縣並已發給管業執照，鎮江縣亦有一部分發給所有權狀。

土地測量，已開始主要圖根測量之縣份者，計有南通、宜興、金山、海門、太倉、崑山、如皋、崇明、啓東、吳江、金壇、高淳、溧水、儀徵、江都、六合等十六縣。已開始清丈之縣份者，計鎮江、丹陽、武進、無錫、吳縣、常熟、奉賢、嘉定、松江、南匯、上海等十二縣。惟無錫清丈業務，係採用航空測量。已辦竣圖根測量者，計鎮江、丹陽、武進、無錫、吳縣、常熟、松江、南匯、川沙、奉賢、嘉定、青浦、上海、寶山等十四縣。

地籍測量已完全面積：（甲）大三角測量——該省主要圖根點測量，東西系幹線，自南京至松江海岸止，業於二十三年六月測設完竣，共計選測計算六十五點。（乙）小三角測量——各縣

小三角測量，已經測設點數列表如下：

縣別	點數	縣別	點數	縣別	點數	縣別	點數
鎮江	二五八	奉賢	一七二	常熟	六一四	寶山	八五
丹陽	二六二	武進	四九四	松江	二七六	川沙	三四
青浦	二二七	無錫	三三八	南匯	二六二		
嘉定	一三五	吳縣	四二六	上海	五九		

現正在測設之各縣，其已成點數，因選造雖已完竣，而觀測尙未竣事，故未列入。(丙)圖根測量——卽省土地局所辦之導線測量組，係附設於各縣清丈隊中，其應測點數，在二千分之一之清丈原圖每幅約測十六點。一千分一或五百分一之清丈原圖，每幅約測十點，現在已成點數，因未統計，故亦未列入。(丁)戶地測量——各縣戶地測量，卽分戶測量之累計成績，截至二十三年九月份止，列表如下：

縣別	已完成畝數	縣別	已完成畝數
鎮江	八二六、四〇八市畝	無錫	一四二、三九〇市畝
丹陽	六七八、八四七	吳縣	四九二、三六五
青浦	九一六、一〇九	常熟	五〇八、八六九
奉賢	六三七、〇八九	南匯	一、〇三七、二七五
嘉定	六六六、八一五	松江	八〇八、二四三
武進	一、二三五、一九〇	上海	二二三、二三九

此外該省各縣市區段圖，正在測製，須俟整個縣市測丈完竣後，再行根據原圖，分別縮製。

該省自二十年九月開始鎮江縣大口門土地登記，迄今計辦理登記者，共有鎮江、奉賢、丹陽、青浦、嘉定等五縣。其他如吳縣、武進、松江等三縣土地局，均已於二十三年十一月成立登記，亦在舉辦登記業務中。至舉行城市地價申報者，有無錫、南通等二縣。鎮江等五縣土地所有權登記，共計一萬二千九百九十七起，約計一萬九千三百七十五市畝。除編製各項登記圖幅、地價冊、戶名索引簿及地號索引簿外，計編製登記簿一百四十六冊。所徵收登記費，計二萬三千二百九十六元一角。

(二) 浙江省

全省土地行政事務，仍歸民政廳第四科主管。外設三角測量隊，專辦三角測量。各縣設清丈處，現已設處辦理清丈者，計餘杭，海寧，嘉興，嘉善，平湖，海鹽，崇德，吳興，長興，德清，鎮海，紹興，蕭山，餘姚，上虞等十五縣。三角測量隊經費，全年計爲五萬零三百二十八元。

該省測量工作計劃，除桐鄉，黃巖二縣，早經清丈外，其餘均依據科學方法，以大三角測量爲基礎，循序遞進小三角測量，圖根測量，戶地測量。已進行測量之縣市，計有海寧，餘杭，嘉興，平湖，海鹽，崇德，嘉善，吳興，長興，德清，鄞縣，鎮海，紹興，蕭山，餘姚，上虞等十六縣。地籍測量已完成面積如下：

甲 大三角測量——已完成全省五大幹系，爲杭，嘉，湖系三角網，杭，甬，台系，杭，金，衢系，金，台系，衢，溫，台系三角鎖。

乙 小三角測量——已完成杭州市，杭縣，吳興，德清，海鹽，平湖，崇德七市縣，計總面積爲六百二十六萬六千八百畝。又海寧，餘杭，嘉興，嘉善，長興，鄞縣，鎮海，紹興，蕭山，餘姚，上虞等十一縣，局部完成計總面積爲八百六十三萬畝。

丙 圖根測量

杭州市，杭縣早已全部完成，其餘海寧，嘉興，平湖，海鹽，崇德，吳興，長興，德清，鎮海，紹興，蕭山，餘姚，上虞等十三縣，已完成面積總數爲三百六十一萬五千二百七十五畝。

丁 戶地測量

杭州市，杭縣，桐鄉縣，黃巖縣清丈已完竣外，其於開始清丈之海寧，嘉興等十三縣，已完成面積爲二百零五萬九千五百二十七畝。

該省杭州市現已開始徵收地價稅，於二十二年一月組織地價估計委員會，派員調查全市地價，分別區坊，平均估定。其稅率原定爲地價百分之一，嗣改爲千分之八，採均一稅率制。不論土地之肥瘠，及地位之優劣，均課以地值千分之八。製成地稅冊三十二本。該市計有六都三十二圖，此項稅冊，卽以圖爲單位。每圖地號自爲起訖。查杭市土地面積共有三十四萬一千八百零九畝，除公有地三萬八千七百六十二畝免稅外，其餘私有地共計三十萬三千零四十六畝。總地價爲四千餘萬元，依規定千分之八稅率計算，每年應收稅額爲三十八萬餘元，每期應收十九萬餘元。

(三) 安徽省

省設土地局主持全省地政事宜，下設測丈隊，掌管清丈測量事宜。全年經費計九萬六千零六

十三元，統由省庫撥給。

該省舉辦土地陳報，籌辦未久，現已擬定安徽省土地陳報試辦章程暨施行細則二種，擬於二十四年度開始試辦和縣，當塗兩縣陳報事宜。

該省測量方案，擬從簡易方法入手，施測各縣區保界面積，以爲土地陳報之依據。現已進行測量之縣市，爲安慶對江八都湖及安慶城廂街市地，蕪湖，大通兩處街市地，均已施測完竣。現正在施行懷寧戶地測量及和縣，當塗兩縣保界測量。地籍測量已完成面積：（一）小三角測量，計選測小三角點一百三十三點。（二）圖根測量，已測成圖根點，計二千八百一十二點。（三）戶地測量，已成八都湖戶地測量計十萬零六千六百三十一畝。安慶城廂計五千二百五十八畝。蕪湖街市計七千三百餘畝。大通街市計一千二百餘畝。懷寧第一區海口洲地三萬餘畝。

土地登記舉辦者，已有東流縣，八都湖。俟登記完竣後，擬分別舉辦安慶，蕪湖，大通三市土地登記。懷寧縣現正在審核契據，填發公告，該區域面積約九萬餘畝，預計年內即可辦竣。

（四）江西省

省設土地局，主持全省地政事宜。南昌市設市政委員會，內設第四科主持南昌市內地政事宜，並附設地價估計委員會及土地公斷處分別估定地價及裁判土地糾紛事宜。該省土地經費規定特多，依民國二十三年預算數新建等十縣航空測量費三十八萬九千七百六十七元。江西省土地局登記費九萬零四百四十三元。新建等十縣整理土地費二十六萬五千八百三十九元。南昌縣土地整理費四萬二千七百二十三元。江西省土地局經費五萬三千六百元，以上共計八十四萬二千三百七十二元，均由南昌縣土地登記證圖費及土地整理借款開支。

該省土地測量，擬全用航空測量，撮製全省田畝圖，南昌縣田畝圖，業已航測完畢，現繼續進行新建，豐城，清江，新淦，安義，高安，進賢，臨川，金谿，東鄉等十縣航測業務。(一)小三角測量，已完成南昌縣區域內三角網本點及補點共計一千九百四十九點。(二)田畝測量，已完成南昌縣田畝圖八千六百一十五幅，共計土地面積二百六十萬二千餘畝，內實有田畝面積約計一百五十餘萬畝。此外南昌市已完成舊市區全圖一幅，圖根測量，戶籍測量，已測成面積均爲一〇八七五畝。

省土地局擬於舉辦測量縣分，設土地登記處，掌理全縣土地登記事宜。並於調查計積製圖，造

冊四項業務均告完成之區，設土地登記分處，辦理土地登記。南昌市土地登記，係於二十三年八月開始按照公安區域，分爲九區辦理。預計於本年底辦理完竣，現已完成之區段數，共計五區四十段，土地所有權狀，已發出三百八十二號，土地清冊，亦已編成一百八十七冊。

(五) 河南省

該省設地政籌備處，主持全省地政事宜，附設開封縣土地調解評價委員會，開封城關區土地登記事務所，以及鄭州市土地清丈臨時外業事務所等處，分掌土地糾紛裁判，估價，登記，清丈等事宜。其經費計地政籌備處經費三萬六千元，整理鄭州市土地清丈經費九萬五千三百餘元，汜水縣土地清丈經費十二萬五千八百餘元，統由省庫支付。

該省土地陳報，由地政籌備處會同財政廳辦理，擇定汝南，新鄉，陝縣三縣試辦。該省全省面積六十三萬五千八百九十六方市里，擬具整理全省土地清丈分爲十期。分期訓練人才，期於十年完成。現已測量之縣市，開封縣約已完成三分之一。鄭州市正在測量中。其測量之成果：(一)小三角測量，已完成一百六十二點，一千四百市方里。(二)圖根測量，已完成經緯道線點一千四百八十

二點，交會點六十二點，平板道線點，一萬一千六百餘點，共一千四百市方里。

開封城關區，於二十三年九月開始土地登記，分爲十四段，計一萬五千戶，按段逐次進行，預定本年九月底完成。查現已登記完竣者，計一、三五五號，面積八七〇畝。徵收登記費一、五〇〇元，正在辦理中者，共計一萬三千六百四十五號。至土地所有權狀及土地清冊尙未製發。

(六) 湖北省

該省土地行政機關爲民政廳土地科。內分行政、清查、測丈三股，於測丈股之下，另設測丈隊，主持清丈測繪事宜。其附屬機關，有漢口市土地發照註冊所，整理樊口地畝局，武昌漢陽兩縣土地清查辦事處等。其經費統由省庫縣庫分別撥充。

現已開始土地測量者，爲漢口市及樊口鎮，漢口按天然形勢，劃分全市爲八區，採用正式測量方法，次第分區辦理。預定全市清丈期限爲十五個月，現在已測之成果，計測成大三角點二十五點，約一千六百四十五方里。小三角點九十一點，多角圖根點，三千七百三十四點，約四百八十五方里。戶地測量，則於全市八區之下，共分一百十七圖。此外，並完成大三角網圖，小三角網圖各一張。圖根

點網圖八張。全市地籍圖四百八十六張。樊口鎮全區面積約二百萬畝，分八個測量區，次第進行。其測量之成果：計測成小三角點一百三十八點，面積約四十萬畝，圖根點一千六百六十七點，面積約十八萬畝。戶地測量，已成四萬五千六百四十一起，十二萬三千四百八十二畝。

現已開始土地查丈者，有武昌、漢口兩縣。武昌縣面積估計耕田實數爲一百二十餘萬市畝。但現已丈竣城市地數及耕地數共三十六萬畝，約占全縣面積百分之三十三強，並完成段圖九百餘幅。漢陽縣面積約計一百二十萬市畝，現已丈竣城市地及耕地數共三十六萬一千八百一十畝，約佔全縣面積百分之三十，並完成玻璃紙複製圖十七張，段分戶圖四百五十張，檢校圖二百二十三張。

漢口市現已舉辦土地登記，由土地發照註冊所主持其事。於二十二年十一月公布地籍圖冊，限一年內來所登記。否則照章收歸市管。現已發土地執照三九九七張，編就各區土地清冊共五八六〇號，徵收土地登記費五、五三、六一七元。樊口鎮現已由樊口地畝局着手進行，已將地籍圖冊公布，限期登記。武昌、漢陽兩縣，已成立臨時登記處，現已由縣長及指導員分赴各鄉宣傳，並召集聯

保主任及保長訓話，俾丈量與登記，得以同時推進。

(七) 湖南省

該省土地行政，雖由民政廳第四科主持，但清丈田畝事宜則由財政廳設立清丈田畝測量隊辦理之。該隊共分三隊，人員衆多，組織嚴密，承財政廳長之指揮，監督辦理全省測丈繪圖事宜。各縣設清丈處，現已成立者，有常德，大庸，漢壽，沅江等縣，所有地政經費，均由財政廳籌撥。

該省土地測量，計劃分全省爲五大區，以濱湖各縣爲第一區。湘中西部爲第二區。湘中東部爲第三區。湘南各縣爲第四區。湘西各縣爲第五區。先從第一區着手辦理，其測量方法，先測小三角及圖根點，次測二萬五千分一圖，然後按圖分畫實施丈量。其測量之成果，採用天文三角測量，除第一區已測竣外，現已推至邵陽一帶二萬五千分一地形圖已竣三百餘幅（濱湖十縣已完成。）印至二百五十餘幅。戶地清丈則常德已丈竣四十五萬餘畝。漢壽已丈竣四十七萬畝，沅江已丈竣五十餘萬畝。全省測繪工作，預計於二十四年度內，即可先後完成。其餘華容，南縣及長沙，常德，衡陽等市區，亦正在積極施行中。

(八) 雲南省

該省土地行政亦屬財政廳，設清丈處掌管全省清丈，執照，法規，冊籍，圖算，統計等事宜。其附屬機關爲省高級評判委員會及縣初級評判委員會分掌土地糾紛，評判事宜。各縣設清丈分處，各區則設清丈事務所，由區長兼任所長，協助辦理各該區清丈事務。待一縣之清丈登記辦理完畢，清丈分處，即行撤銷，由財政局辦理之。

該省土地測量分全省各縣爲九期進行，分區同時推進。全省測量經費預計共需三千九百三十七萬八千五百餘元。至於收入預算，則就全省耕地畝數之估計數，可得三千六百萬元。又全省地五百五十萬畝，每畝收照費一元五角，可得八百二十五萬元，兩共合計可收照費四千四百二十五萬元。

該省自民國二十年成立清丈處後，即開始清丈，除昆明縣清丈登記已結束外，即次第推行第二期呈貢，晉寧，宜良，昆明，四時，及第三期激江，玉溪，嵩明，安寧，富民，易門各縣，及西疇縣之普元，馬桑兩甲，皆於二十二年內，先後清丈登記完竣，共計測成面積二百七十三萬六千二百三十四畝。比較

增加畝積一百六十八萬三千五百八十三畝，增加新稅額九萬八千三百七十二元。二十二年九月起，次第推行第四期之江川、路南、甸陸、良祿、勸武、定羅、次祿、豐廣、通華、寧通、海河、西峨山、彌勒、雙柏各縣清丈登記，預計於二十三年內完成，其餘第五期之馬龍、曲溪、羅平、師宗、會澤、瀘西、建水、石屏、開遠、楚雄、牟定、鹽興、元謀、永仁、大姚、鹽豐、姚安鎮、南平、彝彌渡、蒙化、祥雲等縣亦於二十三年秋開始測丈，預計於二十四年度完成。以上分期測丈與原定計劃，稍有出入，蓋因事制宜，臨時變更也。

(九) 福建省

該省地政機關爲地政籌備處，現歸民政廳第四科辦理。其附設機關，計有省會土地申報所第一、第二兩所，現改爲土地登記處。全年經費計一萬三千二百九十六元，概由省庫支給。

土地測量已辦理完竣者，計有福州及廈門兩市。現擬第一期先就閩侯、長樂、福清、莆田、平潭、連江、羅源、閩清等八縣，舉辦農地航空測量，及閩侯縣宅地人工測量。其他各縣俟第一期辦理完竣，再行逐漸擴充。其測量之成果：小三角測量，圖根測量，戶地測量，計測成省會區域面積均約七八一方市里，廈門區域面積均約九〇〇方市里。並完成省會總圖一大張，段圖三十四幅，戶地原圖一千一

百七十九幅，散圖三萬零六百九十九張，廈門連禾山總圖一張，戶地原圖二千二百十一幅，散圖十萬四千四百三十三張。

土地登記，先就福州第二、第三兩區着手辦理，按戶發給通知書，着業主依期申報。經審核公告後，發給土地執照。至閩侯各區亦已開始登記，限期申報，預計於二十四年終可以辦理完竣。

(十) 廣西省

該省土地行政機關，爲清理田畝總局，其附屬機關，計有邕寧點驗評判隊二十隊，發給執業方單處一所，鎮結清畝分局一所，南寧市土地測量隊一隊，全年經費以二十三年度經費預算數爲標準，共計國幣四十萬七千八百四十二元，概由省庫支領。

該省土地陳報，計有邕寧、鎮結兩縣，業已辦理完竣。而清畝編冊，以及戶領丘、坵領戶冊，尙在編造填製中。其他各縣，尙未開始進行。該省管業執照，稱爲執業方單。邕寧現祇設一處，辦理此項手續，截至現在，僅發單四百餘張，其餘尙未着手。

邕寧測丈隊設立一大隊，分隊十四隊，分爲圖根、地形、田畝等隊，主持全省測丈事宜。已測丈完

竣者，僅有邕寧、鎮結兩縣，及南寧市。邕寧全屬圖根測量，已完成面積計有二萬零八百三十四方里，田畝面積測量計全縣畝地、池塘等項，面積共約二百十萬畝。鎮結只測簡單圖根，面積無從統計。繪有邕寧總圖、鄉圖、段圖。

關於土地登記，由點驗評判隊臨田逐坵點驗登記業權，並評定等級，以爲徵賦依據。現已登記之縣份，計有邕寧、鎮結兩縣。鎮結全縣計分四區二百二十八段，發出登記調查證一二一、六二〇張，而邕寧已完成十鄉計一千四百餘段，發出登記調查證九八九、七六九張。

(十一) 甘肅省

該省主管地政機關爲民政廳土地科，其附屬機關，設有蘭州市清丈土地糾紛公斷委員會。由該省高級行政長官組織之，負責處理蘭州土地之糾紛案件。其全年經費約五千餘元，由省庫撥充。該省皋蘭、榆中、定西、靖遠、景泰、永登、渭源、天水、臨夏、永靖等縣，及康樂設治局業已開始土地陳報。其餘各縣，亦依次舉辦，均限於二十四年五月間一律完成。陳報之時，先發陳報單收據，管業執照，擬在抽丈開始時，再行發給。

該省土地測量，委託陸地測量局辦理，第一步擬從蘭州行政區域內着手。第二步推行於各縣。第三步始逐漸測量鄉村土地。全年測量經費，應需一萬零九百六十七元八角，統由省庫支撥。蘭州現已開始施測，擬於二十四年三月完成，已測成小三角圖根網一個，共三十點，並選就多角圖根四十四個，共五百七十餘點。

(十二) 南京市

該市地政機關，由財政局第三科主管，內分註冊、審查、契照、地畝、測繪五股。附設土地登記處，內分登記、審查、查勘三組。全年經費共計三五、五九〇元，統由市庫撥發，其中行政費占百分之二十八，事業費占百分之七十二。

該市區土地除原管城郭部分，業於二十三年七月開始分區舉辦土地登記外，所有江寧劃歸本市接管之鄉區部分土地陳報，業經江寧縣政府辦理完竣。現查江寧縣政府所移交之土地陳報清冊內，所載地畝數約二〇〇一、五三〇畝，其已填報之戶數約一二、七六八戶。

該市土地測量已完成面積：(一)大三角測量，已選定七點，總面積為四七七、八五四方公里，

(二) 小三角測量，已完成四百六十二點，區域面積約三二〇方公里。(三) 圖根測量，已完成八千六百零七點，距離長七二九、二六六啓羅米突，區域面積約三〇〇方公里。(四) 戶地測量，計測成面積一、八五五方里，各洲地面積二、二五六里。(五) 繪製圖段：已完成地形圖八〇九幅，分區圖二二二大幅，分段圖三二二二幅，洲地圖一六九幅，收用圖五七〇幅，各種勘丈圖一八、〇〇六幅。

該市三、四兩區，自二十三年七月一日起，二、五兩區，自十一月一日起，一、六兩區自二十四年一月一日起，各於六個月內聲請登記，並將於期前一個月公告，以便各區業主依期聲請登記。關於土地登記事項，由財政局附設土地登記處負責辦理。第三、四兩區聲請登記期限，業已屆滿。其餘第一、二、五、六等區，亦正在進行中。截至二十三年底止，已聲請所有權登記者，三、四兩區計四千九百零七起，二、五兩區計四百九十起，其餘未據聲請登記各戶，現正在分別催辦。至徵收登記費，係暫按各戶所報土地價值核算，填給臨時收據，將來登記確定時，再按估價核算一次換給正式庫收。於是多有先請登記而未繳登記費者，故現已徵收八千三百二十一元五角五分，土地所有權狀及土地清冊，現土地登記處，正在填製中。

(十三) 上海市

該市主管地政機關爲土地局，內分四科，主管地籍、清丈、登記、徵稅等事宜。附設契紙總發行所兼滬南區契紙分發行所，該局人員衆多，工作紛繁，兼以近來辦理土地徵收及評定地價等事宜，公務尤爲繁劇。

土地測量計劃，先將繁盛區域着手清丈，然後推及各處。由測量隊負責辦理，測量隊分支道線，戶地線若干班，分別辦理其業務。現已有成果者：(一)小三角測量，已測成點數約二百點，佈網面積約五百三十方公里。(二)圖根測量，已測成幹支道線點，約二萬五千點，計測程約二千二百公里。戶地測量，已測成面積約三十二萬餘畝，並完成小三角點網圖一張，浦東及浦西幹道線定點圖各一張，區段及地籍圖四千餘幅。

該市整理土地舉辦清丈，按戶發給土地執業證。此項憑證共發九〇、二九八份，並將已經清丈之土地，編定圖圩號址，於發給土地執業證時，按戶填入。此後倘有轉移抵押等情事，均記載於此項冊籍之上，以憑查考，現已編製二百十九冊。

該市爲鼓勵市民經營建築及繁榮上海起見，擬定中心區土地招領辦法，將收用之土地，訂定價格，分次招領。第一次放領約計一千三百畝，最初定價分二千五百元及二千元，現在定價最優增爲三千二百元，最次增爲二千五百元。以上招領地畝，現已完全領罄。其次爲使用岸線，凡沿該市黃浦江及吳淞江兩岸建築碼頭，使用岸線，均可請求使用。每年納使用費若干，以該地地價之高下，定納費之多少。預計沿黃浦江，業經准予使用者，計四千零六十公尺。吳淞江准予使用之岸線，計一千七百七十公尺，年可徵費三萬一千五百元。

土地局成立後，分飭各區先行調查地價，並製定調查表格分發各區按圖逐號。分最高，最低，平均三等地價，調查填報。十九年春分圖重行調查，以號爲單位，派員分赴各區按圖復查，劃定地價區，以便估計，並組織估價委員會辦理覆核事宜。自一二八後，市容損毀，經呈准行政院徵收地價稅，以爲復興經費，暫定地價稅率爲千分之六，估計地價，力求減少。凡已徵收地稅之土地，不再徵收田賦。先從市區着手，然後推及於農村，遂於二十三年度起實行開徵地價稅矣。

該市地政機關爲財政局第三科，內分審查、登記、測繪、契照、公產等五股。並設測量大隊及測量人員訓練所。全年經費計七萬一千七百五十一元，統由市庫支用。其中行政費占百分之十五，專業費占百分之八十五。

該市地籍測量，已於二十三年八月起開始，現在小三角測量，已測成城區十五點，占二百五十平方華里。圖根測量，已測成城區三百五十點，占六十平方華里。戶地測量，則擬於二十四年一月開始施測。

(十五) 青島市

該市主管地政機關爲財政局第三科。內設房地、登記、測繪三股。全年測量經費計三萬一千七百十六元，由該市收入項下撥充。

土地測量，業已開始，劃全市爲六區，分六期進行。第一期市區，第二期李村區，第三期滄口區，第四期勞山區，第五期陰島區，第六期海西區。市區清丈，早經完竣。現已次第推及鄉區。其成果：小三角測量，已測成五千二百三十公頃。圖根測量，已測成六千公頃。戶地測量，已測成二千四百公頃，並完

成青島市市區圖一幅。丈量完竣之地填發租地憑照，編造地冊，計填發公有地憑照二千七百零九張，私有地憑照八百四十張。

該市地價稅，在民國二年以後，德日管理時期，即開始徵收。其地價稅可分兩種：一為按價徵稅，一為分等徵稅。對於前德日管理時期收買後，復行賣出之土地，即所謂私有地者，係按價徵稅。對於國人舊有之土地，即所謂民有地者，係分等徵稅。私有地地價之評定，由財政局附設之私有地評價委員會主管。評價之標準，將市區管轄境內之私有土地，先就地段之良否，與繁盛之程度，劃為等級區。地價之評估，以同一等級區內土地最近買賣市價或業主申報之實值為準。估定之後，分區公告，如無異議，即為估定價格。其各等級區每公畝之估定地價如下：

- 一等地 一千五百元。
- 二等地 一千三百五十元。
- 三等地 一千二百元。
- 四等地 一千元。
- 五等地 八百元。
- 六等地 六百元。
- 七等地 四百五十元。
- 八等地 三百五十元。
- 九等地 二百五十元。
- 十等地 一百五十元。
- 十一等地 一百元。

私有地之稅率，照地價徵收百分之二。如建築延期，得遞加至百分之十，每年分四期徵收，以一

四，七，十等月爲納稅之期。

(十六) 江寧實驗縣

江寧縣地籍紊亂，積弊甚深。該縣爲正本清源之計，遂於二十二年五月起實行土地陳報。結果以一萬八千餘元之經費，於四個月間完成全縣陳報田地一百三十餘萬畝，田賦收入驟增爲九十餘萬元。該縣土地移轉推收，向由糧櫃代辦，流弊滋多。土地陳報以後，即訂定土地移轉陳報推收規則，以各地徵收處爲辦理機關，而總匯於地政股。經審查合格之後，即改造冊串務，使糧櫃隨地轉，無冊籍凌亂之弊，綜計一年來推收業戶達三千戶以上。

該縣田賦名目繁多，科則又極紛歧，各種附加稅達四十餘種以上。自土地陳報清冊完成以後，一律併爲三等九則，廢除銀兩折合，統一附稅，實行一條鞭。同時力求減低每畝稅額，以求平均。

整理土地，首爲釐定經界，該縣擬施行航空測量實施清丈。一俟經費有着，即開始舉辦。同時於舉辦清丈之外，並擬作精密之土地調查，舉凡地目，地價，地產，地權以及業佃租額等，須經明確之記載，以爲施政之參考。如最高耕作面積之數量與極度之產額，均須使其達到相當之限度。

此外如振興水利，改良農作，籌墾荒地，積極造林，調查地質，協助徵收等，均為該縣目前之重要工作，於此足見該縣推進地政之積極矣。

參考書

地政月刊二卷第四、五、六、七、八等期

三卷第四、五、六等期

內政公報二十四年度二、三、四、五等期

內政部二十三年度土地行政報告書

江寧縣政府土地行政報告書

第七章 最近之全國地政會議

第一節 全國地政會議的意義

(一) 召集的原因

整理土地是實現民生主義的前提，其重要自不待述。但是我國地籍的紛亂，經界的不正，益以豪強的兼併，法令的繁瑣，租稅的苛重，使土地糾紛的案件，時常發生，不能夠得到澈底的解決。所以年來農村的破產，農民的痛苦，可以說都是由於土地利用的不當，土地分配的不均，以及土地徵稅的失平等原因所致。故欲解決我國的土地問題，非從事澈底土地的整理不可。中山先生所著的地方自治開始實行法，亦以整理土地為解決民生問題的要圖，而尤以「地盡其利」使人民個個都有享有土地的權利，為創立三民主義的建國綱領。

我國十九年所公布的土地法，就是遵照這個主張而訂立的。其目的在使於實施的結果，能夠逐漸平均地權，以實現耕者有其田的主張。但是當時格於情勢，不能夠即刻把土地法施行法同時製定公布，所以致擱了如今，不克早日推行。因此各省市迫於整理地籍的必要，居多先行擬訂單行土地法規，提前舉辦。但各地的情形懸殊，所擬的辦法既多不同，而實施的程序，又不一致。故其結果自是混淆，難期統一。中間雖經內政部擬訂各省市舉辦地政程序大綱，通飭各省市一律遵照辦理，以為各省市在土地法未施行前，過渡時期中舉辦地政的根據。但是各省市，又以該項辦法，係屬暫行章則，因循敷衍，遵照辦理者固多，而陽奉陰違者，亦不乏人。所以結果，仍無成效可觀！

現在土地法施行法業於本年四月五日公布了。內容分總則，土地登記，土地使用，土地稅，土地徵收等五編，共計九十一條。該法起草慎重，幾經中央各部，會院，協同修改，並參酌國情，各地狀況，然後公布。其綱張目舉，譬劃周詳，以之為實施土地法之張本，堪稱佳構。但是土地法每編含義既廣，條文又繁，按照目前各地方實際情形，應就土地法各部份明定施行標準，暫不以分編為限。同時應參照中央法令及各地情形，另定各省市地政施行程序大綱，以為地政實施的準則。又以各省市以前

所舉辦的土地行政辦法各殊，並與土地法原則，諸多未合，所以更應根據事實，依法釐整，以期中央與地方法令與事實兩方面，能夠互相聯絡，互相關照，藉收良好的效果。因為這個原因，故內政部特於本年九月間，召集全國各省市主辦地政人員和各關係部會代表，舉行全國地政會議，該會開會詞云：

「本部此次召集地政會議之意義，約言之，有以下諸端：

第一、土地法施行法，業經明令公布。土地法及其施行法各編如何施行，依法應由中央地政機關，分別釐定其施行區域及日期，呈由國民政府以命令定之。本部意見與其就土地法各部分一一以命令規定其實行之地域與日期，不但手續太繁，且就事實體察各編中，亦間有全編實行，尚不無窒礙者。似不如就土地法各部分，以條文擬定其施行之標準，呈准公布，以資各省市政府之依據。惟茲事體大，亟應召集各省市政府及關係部會，共同商討，以期施行便利。

其次，在土地法尚未施行以前，各省市為地方需要，不乏提前辦理土地行政之地方。各地辦法多不相同，雖經本部於民國二十三年，擬具各省市舉辦地政程序大綱，呈院核定公布，以資各

地方之依據。然在該大綱公布以前，各省市業經舉辦之事業，大部與法令原則未能吻合。土地法及施行法，既即將次施行，各地方已辦之土地行政，自應依法釐整。如何根據法令，顧全事實，期得辦理妥善，尤有召集各省市地方負責辦理土地行政人員，詳加研討之必要。」（中央日報九月十三日）

（二）討論的目標

土地問題不但是國民經濟的基本問題，同時也是內務行政中極重要的工作。我們人類自有了社會組織和農村生活以後，就發生土地問題。從古代土地公有，國有，以至於現代私有等種種社會進化和變遷中，就可顯出社會組織的變動和人類生活的進步。我國的土地制度，自古代的井田制度，經漢朝的限田，北魏，隋，唐的均田，以至宋，元，明，清的各種田制，其中雖經過了若干變革，但是到了現在土地問題，還是不能夠得到相當的解決。所以中山先生，以我國土地問題的重要，同時再看到歐美各國土地問題的嚴重，爲一勞永逸之計，提出平均地權的主張，以爲根本解決我國土地問題的徹底辦法。他的主張，是一方面用法律的規定，依土地價值和土地使用的方式，來分別地稅的

高低，使人民負擔公平，一方面爲大多數農民着想，用和平的漸進的政治力量，來沒收土地，以達到耕者有其田的目的。

本來中國土地的廣大，各地土地的情況，各不相同，地質有肥瘠，地勢有高低，灌溉有利便，交通有難易，所以在土地行政上，牽涉了許多問題，不能夠拿單純的法律的強制規定，而放諸四海而皆準。比方關於土地徵收問題，一方面因政治，軍事，市政，建設的必要，向民間徵收土地。但在土地所有權人方面，往往因土地的隨時被人徵收，而使產權不確定，或地面建築物，隨時有折毀的可能，對於土地應該改良，就不去改良。這是我們在實施土地法時一個困難問題。不過在施行土地法時，我們固應依照中央決定土地法原則，同時不得不顧慮世界各國，對於土地法規的共通觀點，以及時代的精神。故條文的制定，不得不趨向於進步方面。現在中央所公布的土地法施行法所規定的土地法各條文的施行時間，區域和範圍，就很有伸縮的地方。各地方決不至因情況不同而發生窒礙，同時對於地稅問題如鄉地，鄉改良地，市地，市改良地及土地增值，應如何課稅，以及土地所有權移轉，設定，變更，使用，收益和處分等問題，在社會經濟上，都值得我們討論的。在土地私有制度未打破以

前，對於所有權固應有相當限制，免除大地主的產生。但對於自耕地，自用地以及荒地開墾和改良，同時也應該有積極的獎勵和保障。因為這些和社會經濟，農村繁榮，是有直接關係的。所以此次中央舉行全國地政會議，不但要討論土地行政事宜，實在對於今後的土地政策，也要特別注意的。換言之，就是在今後實施土地行政當中，一方當然要根據中山先生的遺教，使平均地權，得以早日貫徹。同時對於實施土地法當中，務使實際經濟問題，和社會經濟組織兩方面，都能兼籌並顧，積極的推進，而收到事半功倍之效。

綜括這些意思，此次會議，是具有極大的意義和價值的了。我們再看地政會議席上內政部政務次長陶履謙氏的開會報告詞，就可明白了。

『1. 土地法適用問題——自從民國十九年土地法公布以後，因為土地法施行法尙未訂定，故由本部擬具各省市舉辦地政程序大綱，又經財政部會同本部擬訂土地陳報綱要呈院核准公布施行，以為各省市舉辦地政的根據。本年四月土地法施行法公布後，本部以職責所在，經將土地法施行法內容，參照各省市辦理土地行政情形，再三研究，深覺土地法第六條，雖有本法

各編之施行日期及區域，分別以命令定之之規定，已予行政機關以充分伸縮餘地。但以我國幅員之廣，各地情形不同，尤其是關於經濟人才兩點，最感困難。而土地法每編包含甚廣，即使指定某一區域實行土地法內某一編，恐仍有窒礙之處，所以本部召集此次會議，將土地法內能立刻實行的條文盡量做去。如果甲省能行，而乙省有困難情形，暫不能行的，不妨甲省先辦，乙省緩辦，總有一天能夠全國達到水平線上。萬一對於土地法的某條或某點，各地方都認為窒礙難行，我們也可以將理由事實，列舉出來設法補救。

2. 經費問題——現在各省市地政當局，願意遵照中央所規定辦法舉辦地政，祇以經費無着，無法推行。按照土地法所規定的步驟，應先舉辦測量登記，然後纔能徵收地價稅和增值稅。所有收入，緩不濟急，故目前各省市舉辦地政的經費，應如何不增加人民負擔之原則下，確定來源，這是要大家特別注意。

3. 人才問題——我們不要說舉辦土地測量，需要專門人員，即是估計專員，契據專員，亦均須有豐富的專門學識，纔能勝任。我國此項人才，至感缺乏。今後應如何設法訓練，也是值得我們

研究的。

4. 組織問題——各省市地政機關，前因土地法尙未施行，無所依據，以致組織甚不一致，有設局者，有設處者，亦有設科，設股者。土地法施行之後，應如何加以釐整，亦有討論決定之必要。

5. 土地徵收問題——土地徵收，在本部提案中並未提出。查土地徵收程序，在土地法內規定甚詳，現在我們所要注意的是地價補償的問題。本部年來所授受人民訴願事件，大部都屬於土地徵收補償金額的糾紛。依照土地徵收法，被徵收土地之地價，固應於公告後一定期間內，由徵收機關內補償清楚。但現在各省市大都財政支絀，依法辦理，勢有困難，而就人民方面着想，自亦極感痛苦。故最近蔣委員長通電各省市因發展交通，興辦公共事業，徵收土地必多，對於人民的補償金，亦應有兩全的辦法，纔使人民不至於失望。」（中央日報九月十四日）

參考書

中央日報（九月十二日至十七日）

全國地政會議特刊（第一、二兩期）

第二節 全國地政會議的始末

(一) 開會的經過

全國地政會議本定於五月間舉行，嗣以籌備不及，改於九月十二日在南京內政部開幕。事前由內政部分別函咨各省市政府，推派代表，並主持地政機關人員準期蒞會參加。各省市關於土地行政提案，亦應先期送部，以便編列。查該會係屬專門研究並討論土地行政事宜性質，故設備概從簡單。計出席會員六十餘人，各院部會暨各機關均派有代表與會。計有中央黨部、國府、內政部、實業部、交通部、鐵道部、參謀本部、財政部、司法行政部、經濟委員會、蒙藏委員會代表數十人，而各省出席代表，則有江蘇、江西、湖南、湖北、浙江、福建、安徽、山東、河南、河北、四川、陝西、甘肅、寧夏、綏遠、察哈爾、山西、青海、廣西、西康、上海、天津、南京、青島等數十人。此外中央代表邵元沖，行政院院長汪精衛，暨來賓彭學沛、梁寒操等，均於開幕日蒞臨演講。自十二日起至十六日止共五天，前後計開預備會議一次，大會三次，閉幕禮一次，各組審查會若干次，共收到各省市提案六十五起，決議三十五件。所有提案，均

爲目前我國土地行政重要事項，並急待實施的方案。關係我國土地問題，至爲重大。提案共分四組審查：（一）關於地政機關組織、職權、經費及地政人員訓練任用事項。（二）關於土地測量、登記及簡易清理事項。（三）關於土地估價及徵稅事項。（四）關於土地使用土地徵收及不屬於其他各項事項。各項提案，均由國內地政專家及富有經驗之地政人員共同審查。審查畢，然後提交大會討論，分別決議。現將各項提案分類敘述如次。

（二）提案的內容

該會計收到各省市及內政部等機關提案六十餘起。關於地政機關組織及職權事項者共八件，內分爲行政機關與裁判機關兩類。關於地政經費事項者共十一件，關於地政人員訓練者僅一件，關於地價稅事項者共五件，關於土地使用事項者共三件，關於地籍整理事項者共十六件，內分土地測量與土地登記兩類。關於土地徵收事項者共兩件，關於土地其他事項者共六件，茲分述之如左：

一、地政機關組織及職權事項

甲、行政機關類

一、釐整各省市地政機關組織案。（內政部提）

辦法：一、省市已設立專管地政機關者，應成立地政廳或市地政局。

二、省市由廳局設股辦理者，應改爲改科辦理。

三、省市地政事務，應劃歸民政廳或財政局辦理。

四、尙未確定主管地政機關者，由民政廳或財政局設科辦理。

二、確定各級地政機關之系統及組織，並視地方財力及實際需要循序改組案。（陝西民政廳提）

辦法：一、行政院下設土地署，此外，關於土地徵收等事項，仍屬內政部土地司職掌。

二、各省設立地政廳，在全省地政未完全實施以前，暫設土地局，或由民政廳設科辦理。

三、市土地局改爲地政局，其隸屬於省政府之市，一律成立地政局。

四、縣土地局改爲地政局，其未設土地局之縣份，准其添設一科，必要時再行設局。

三、地政機關之組織及職權，應請從速明白確定，以利地政推進案。（浙江省政府提）

辦法：各級地政機關自宜明定組織，尅期成立，並將關於地政事項劃歸掌理，以專責成。至貧瘠縣分，地政尙未開始者，另訂例外辦法，許其緩設。

四、地政機關內宜注重宣傳，增置宣傳事務人員，以期減少阻便利推行案。（甘肅省政府提）

辦法：一、縣土地局增設宣傳科。

二、舉辦地政之先，雖辦土地陳報，亦須擴大宣傳深入民間。

三、請明文規定宣傳期間。

五、各縣應籌設地政機關案（山東省政府提）

辦法：一、各縣應分別增設地政科或地政局。

二、已舉辦第一次所有權登記之各縣，應即設立地政科或地政局。

三、縣地政機關之經費，應列入縣行政經費項下。

六、請由內政部擬訂各級地政機關組織條例，呈請公布施行，並於最短期內成立中央地政專

管機關案（湖北民政廳提）

辦法請由內政部擬訂各級地政機關組織條例，並將整理行政區域及管理公產等項，一併列入爲其職權。至土地裁判機關之組織，亦宜一併擬定呈請公布施行，並請從速成立中央地政專管機關直轄於行政院。

以上六案，經大會議決，併案討論，決議如下：

一、關於中央地政機關組織問題，擬由大會決議建議中央，應從速成立中央地政機關，以利地政推行。

二、關於釐整各省市地政機關問題，擬請根據內政部原擬整理各省市地政機關辦法，修正如左：

1. 省已設立專管地政機關者，應成立地政廳。在地政廳未成立前，得維持現狀，但應一律改稱省地政局。

2. 市已設立專管地政機關者，應即改設市地政局。

3. 省由民政廳，市由財政局設股辦理者，應改爲設科辦理。

4. 省由財政廳辦理者，應劃歸民政廳設科辦理。市由其他局辦理者，應劃歸財政局設科辦理。

5. 省市尙未設立專管地政機關者，省由民政廳設科辦理，市由財政局設科辦理。

乙、裁判機關類

一、請在地政機關內附設土地裁判所案。（上海市土地局提）

辦法：擬請內政部即行草定土地裁判所之組織章程，呈院核定後，即就整理土地市縣於各地政機關內，分別設置裁判所。

二、凡已舉辦登記之省市，應即成立土地裁判所案。（南京市政府提）

辦法：凡已舉辦土地登記之省市，應即依法成立土地裁判所。

以上兩案，併案討論，議決：擬即由內政部呈院轉催從速訂定土地裁判所組織條例公布施行。

二、地政經費事項

一、請確定各省市地政經費案。（內政部提）

辦法：擬具各省市地政經費籌集辦法草案。其要點如下：

1. 確定登記費，書狀費，因整理土地增收之賦稅，公地收入等四項收入，爲地政經費之來源。

2. 除登記費，書狀費，得由院核准臨時預收定額三分之一外，其他不准預收。

3. 各省市政府得發行地政公債，或抵借商款。

4. 地政經費應專款存儲於國家銀行，不得移作別用。

二、各省市地政經費，應按照地政計劃確定款項，分年列入省市概算，次第推進，以舒財力而求實效案。（陝西民政廳提）

辦法：1. 各省市務就全年收入，劃出一部分，作爲地政經費，並斟酌擬具分年舉辦地政計劃，送經內政部轉院核定。

2. 此項經費，不得挪用。

三、擬請所有入口農產品，由海關附加稅款，或增高稅率，專款存儲，作為全國整理土地經費案。

（河北民政廳提）

辦法：1. 入口農產品由海關附加稅款，或增高稅率若干，撥充整理土地經費。

2. 前項經費不得移作別用。

3. 按照各省市需要，分別撥發應用。

4. 必要時得以上項收入作抵發行地政公債。

四、貧瘠省區，請由國庫補助地政經費。就地籌費應分年預徵，以舒民力而完大業案。（甘肅省

政府提）

辦法：1. 預收書狀費，每畝以一角為限，並分五年徵收，自二十五年起，每年每畝收洋二分。

2. 入不敷出之省分，由國庫補助地政經費半數或三分之一以上。

五、各省市整理土地經費，擬以發行地政公債借款撥充，並以整理土地收入為公債底款案。

（天津市財政局提）

辦法：規定各市縣整理土地，得發行地政公債，並以登記費，戶地製圖費，書狀費，因整理土地增收之賦稅，公地收入等五項收入，爲償還地政公債本息底款。

六、凡已徵測量費之土地，擬請免徵第一次土地所有權登記費案。（湖北民政廳提）

辦法：請內政部呈院通飭各省，關於此種情形，除徵收土地所有權狀費外，一律免徵第一次所有權登記費。

七、請明令規定所在地之銀行，應儘力協助抵借地政經費案。（湖南民政廳提）

八、分別市地鄉地徵收測丈費案。（湖南省政府提）

九、請由國庫補助邊瘠省區地政經費案。（雲南省政府提）

以上各案，併案討論，以內政部所提關於請確定各省市地政經費案爲標準，經議決修正，擬定募集辦法草案如下：

1. 各省市爲推行地政籌集經費，悉依本辦法之規定。
2. 地政經費之來源規定左列各項：

一、省市政府在預算內指撥之經費。

二、登記費。

三、書狀費。

四、因整理土地溢收之賦稅。

五、公地收入。

六、國庫補助經費。

3. 前條經費之來源，除登記費，書狀費，在着手舉辦地政時，得由省市政府酌量情形，咨部呈院核准臨時預收外，其他不准預收。

4. 各省市政府如因推行地政，應需鉅量經費時，得依法發行地政公債或抵借商款。地政公債及其他抵借之款，概以第二條所規定之來源收入以抵償之。

5. 各省市政府擬抵借款項時，應擬具詳細辦法，咨部轉呈核准。如需發行公債，應擬定章則咨部依法核轉。

6. 各省市縣所經收或籌借地政經費，應專款存儲於國家銀行，不得移作別用。

7. 本辦法自公布之日施行，如有未盡事宜，得由內財兩部呈准行政院修正之。

十、請從速於各縣市設立土地信用銀行，以發展土地經濟信用，並促進土地的合理使用案。

（南京市政府提）

十一、請中央設立土地銀行案。（雲南省政府提）

以上兩案合併討論，經決議原則通過，交內政部會同財政部核辦。

三、地政人員訓練事項

一、各省市地政人員訓練方案。（內政部提）

辦法：大綱草案九條，對於機關組織，入學標準，訓練科目，及訓練時間等分別規定標準。

決議：原大綱草案，改為各省市訓練初級地政人員辦法大綱，並簽註意見，交內政部參考。

四、地價稅事項

一、請確定各省市地政施行政程序案。（內政部提）

辦法：1. 已辦登記地方，應即估定地價並擬定稅率咨部會核，呈准政院舉辦地稅及增值稅。

2. 已開始舉辦地稅地方，原有正雜負擔一律取消。

3. 未辦登記地方暫照原賦徵收。

二、舉辦地價稅，應就業已測量登記之省會，縣城市區商埠，先行試辦，次第推廣，以利進行案。

（陝西省政府提）

辦法：指定已測量登記之城埠地方先辦地價稅，其他地方雖已測量登記，仍酌量情形次第舉辦，並隨時咨部核定施行。

三、已清丈土地，宜即實行地價稅，以均負擔案。（浙江省政府提）

辦法：嗣後各省市縣丈竣地方，宜一律改徵地價稅。

以上三案，併案討論決議如下：

決議：依照內政部所擬各省市地政施行程序大綱草案修正通過。

四、土地法施行後，將頒定土地稅減免法規，而應勘報災歉條例，及其他公用地免賦各項法令

一併廢止案。（陝西省政府提）

辦法：1. 由內、財兩部擬訂公用土地及被災私地減免稅項條例，實減實免。

2. 未辦地稅地方，一律准其援用。

決議：原則通過，交內政部會商財政部根據土地法第三百二十七、二十八兩條規定，擬訂條例呈准公布施行。

五、各省城市或建設區域土地測量一時不克舉辦者，得先舉辦地價申報，並咨由內政、財政兩部會核，呈准行政院舉辦地價稅及增值稅案。（江蘇省土地局提）

決議：本案原則可取，惟與土地法之規定不符，擬交內政、財政兩部參考。

五、土地使用事項

一、請確定各省市地政施行程序案第四節。（內政部提）

辦法：1. 市地已定市區計劃者，專案咨部核轉備案。未定者一年內規劃咨部核轉。

2. 農民使用及租佃單行法原則擬定咨內，實兩部核轉。

3. 荒地墾荒以公營爲原則，各省市應於一年內擬定清荒施墾計劃及章則咨內，實兩部核轉備案施行。

決議：請內政部轉呈行政院召集關係機關從速詳訂辦法施行。

二、國家對於承墾及代墾荒地人民，應多加保護，少予限制，並將墾荒法分別修正，以利墾務，而便實施案。（陝西省政府提）

辦法：1. 另定墾荒條例，將全國墾荒事業，歸中央通盤籌劃，督飭各省施行。

2. 修正土地法，擴大承墾面積，承認土地所有權對代墾人准予墾後五年後，向農人收正產百分之十五之地租，而自向政府繳納代墾租金，俟墊價收齊，即解除關係。

3. 規定逾限徵收辦法及升科辦法。

三、移民實邊，獎勵墾殖，藉資整理土地案。（青海省土地局提）

辦法：1. 所有土地先辦陳報，除寺廟圍寢地外，已墾熟者留十分六爲牧場外，由管轄長官出具放墾切給，着人領墾，所需墾費，由公酌給，三年後分年攤還。

2. 先徙鄰近人民從事開墾。

3. 請中央撥款設立墾殖銀行，發行紙幣，以供貸用。

決議：以上各案，併案討論，原則通過，由內政部召集關係機關議定辦法。

六、地籍整理事項

甲、土地測量類

一、請確定各省市地政施行程序案第二節。（內政部提）

辦法：1. 測量程序分大三角，小三角，圖根，戶地。

2. 大三角由部會同測量局統籌辦理，小三角由各省市咨部核定舉辦。

3. 城市地方儘先舉辦，設省市會及商埠地方，並應於六個月內計劃進行。

4. 先期舉辦合法者，得咨部核定免於重辦。

5. 採用航測者，應先辦小三角。

決議：土地測量依大小三角測量程序施行。大三角未行前，各省市呈准先行小三角。定省會

及繁華商埠先施行，未行者限六個月施行。

二、採用航空測量地籍圖案。（參謀本部陸地測量局提）

辦法：1. 按經費寬窄，地價貴賤，分別採用正式航測或迅速航測。

2. 先辦臨時登記地方，採用航空照片圖為參考。

3. 關於組織中央測量機關，由內政部會同測量局辦理。

決議：關於航空測量，請內政部會同參謀本部訂定辦法。

三、擬請將全國大三角測量，於最短時期內完成案。（湖北民政廳提）

辦法：請由內政部商財政部寬籌的款，由中央大三角測量隊徵訓人才，擴大組織，限五年完

成全國大三角測量幹系。

決議：大三角測量，限於下年度實行。

四、請由內政部釐定各省整理土地期限案。（湖北民政廳提）

辦法：由內政部擬定期限表，呈由行政院通飭各省依表，擬具詳細計劃，呈院交部核定施行。

其期限內地各省，至長不得過十五年，邊遠各省，不得過二十年。

決議：由內政部釐定各省整理土地期間表，呈院核定施行。

五、察省情形特殊，地畝測量，宜暫緩辦案。（察哈爾省政府提）

理由：年來水旱匪患，十室九空，有地無主，滿目荒涼，關於地畝事宜，自難依例辦理。

決議：應予緩辦。

六、請確定各省市地政施行程序案第六節案。（內政部提）

辦法：1. 依院頒辦理土地陳報綱要之規定，辦理土地陳報之地方，仍照案進行。

2. 各省現行其他簡易清理土地辦法，應一律停止辦理，如有必要，得依照辦理土地陳報綱要之規定，改辦土地陳報。但如現行辦法與辦理土地陳報綱要所定原則相符合者，得專案咨由內財兩部核轉行政院准予照案進行。

決議：應予照辦。

七、爲標本兼顧進行便利起見，擬分兩部整理土地案。（福建省政府提）

辦法：第一步與測量局合作，採用簡易航測攝取照片，作為陳報發證依據。或假定登記之用。

第二步財政充裕時，將前片加測控制點，並糾正放大成正式清丈原圖，辦理正式登記。

八、土地陳報與土地測量，應按地形繁簡，分別進行案。（安徽省政府提）

辦法：平均每坵面積，在十畝以上之縣份，逕辦測丈。其餘先辦陳報，繼辦測丈，由各省就轄縣擬定列表，送由內財兩部核定。

九、擬請確定整理土地實施程序，依照省縣財政分別實施土地陳報與清丈案。（會員劉支藩提）

辦法：1. 省設清丈隊計劃辦理全省小三角及圖根導線測量。

2. 大商埠省會城鎮先行戶地測量。

3. 財政充裕，地方無論城鄉，均實施分戶細部測量，並會同縣行政機關辦理登記或陳

報事宜。

4. 財力欠充地方，於三角圖根及分區導線測竣後，即採用簡易方法，舉辦陳報。

以上各案，原則均有可取，交內政部參考。

十、華北土地整理案。（山東省政府提）

辦法：土地測量辦法大綱十七條其要點：

1. 除畝值三百元以上之市地舉辦清丈外，其餘用測查辦法。
2. 測查程序爲小三角導線，區地測量，地形填繪及調查登記。
3. 各縣由測查員在各村組公斷會主持一切。

決議：交內政部參考。

乙、土地登記類

一、請確定各省市地政施行程序案第三節。（內政部提）

辦法：1. 本大綱公布前，已呈准舉辦登記地方辦理至第一次所有權及他項權利登記完畢後，廢止其單行法規。

2. 已測量註冊發照地方，於一年內依法改辦登記。

3. 已測量地方，應將測量結果報部認可，轉行核准辦理登記。

4. 登記開始日起，法院不動產登記，應即停止。

二、請規定土地法施行日期分區標準案。（南京市政府提）

辦法：1. 已正式舉辦登記區域，即日明令施行。所有暫行章則，限登記完畢時廢止。

2. 清丈達三分之二之省市，即予施行。

3. 未清丈者先辦陳報，俟清丈過半，即予施行。

4. 邊遠省區，指定繁盛區域分別施行。

決議：以上兩案併案討論，交內政部擬具施行政序，呈院核准施行。

三、登記完畢之區，對於逾期未登記之土地，擬酌定補救辦法案。（南京市政府提）

辦法：1. 私地逾限聲請者，六個月內按月加徵登記費十分之四。

2. 逾限六個月，除經請展限者外，由地政機關以無主地公告接管。

3. 上項無主地所有權人，確因不可抗力阻礙聲請者，仍得於接管後兩月內補行聲請。

但須賠繳接管期間一切費用。

4. 接管兩個月後，無異議者視為公地入冊。

決議：關於登記逾限處罰，由各省市斟酌辦法咨內部核辦。

四、擬請內政部從速製定土地登記所用之簿狀書表、圖冊案。（湖北省政府提）

辦法：1. 分部製頒及部定仿造兩種。

2. 與部定不符者，分別更正。

決議：關於土地登記應用表簿狀書等項，由內政部擬定劃一格式，通飭各省市應用。

五、擬請由主管地政機關，主辦不動產抵押登記，藉以周轉金融，調劑市面案。（青島市政府提）

辦法：抵押時，雙方得向主管地政機關申請登記。經地政機關查實產權，並無糾葛者，即予登記，並發給證明書，手續務求迅速，費用力求低廉。至有屆期不償者，法院並應以債權人之請求，根據抵押登記證明書為迅速之處分。

決議：交內政部參考。

六、擬請縮短登記公告期間案。（湖北民政廳提）

辦法：請轉咨立法院將土地法第一百條之公告期間改爲一個月。

決議：交內政部核辦。

七、土地徵收事項

一、關於鐵道國道之土地徵收，必要時應予便利案。（鐵道部提）

辦法：擬於土地法第三六五條本項後，加「凡經國民政府行政院或省政府認爲必要時，得

特許需用土地人於公告開始時，進入徵地內實施工作。」一項，由內部依土地法第四條之規定，呈請增修。

決議：交內政部呈院轉咨核辦。

二、徵收土地擬由地政機關核轉徵收計劃，宜令釋明土地使用現狀及定着物情形案。（浙江

省政府提）

辦法：嗣後無論何級機關或團體人民徵收土地，宜一律由當地主管地政機關，轉呈核准。其

計劃書並宜釋明使用現狀及定着物情形，以爲核准機關參考。
決議：交內政部參考。

八、土地其他事項

一、各省市已設有地政機關者，其境內有沙田、官產，應悉地政機關一併整理，以明系統，而一事權案。（會員湯惠蓀提）

二、各機關保管土地，除法律規定，因公使用者外，應一律撥交該管地政機關處理，以一事權案。（北平市政府提）

三、提請將前河北省官產總處未經處分之旗產地畝，由河北省辦理升科，並酌收升科登記費，撥充整理土地經費案。（河北省民政廳提）

四、提請將河北省境內中央各部所管各項公產，一律劃歸地方經營，所有公產收入，撥充整理土地經費案。（河北省財政廳提）

五、各省已廢鹽田灶地，應劃歸各該省地政機關管理，以一事權，而清地籍案。（江蘇省土地局

提)

決議：以上各案併案討論，擬請內政部轉呈行政院召集關係機關從速詳定辦法施行。

六、綏遠省地政情形特殊，應遵行政院二十四年四月十三日第二一五七號訓令，另定單行士

地法案。（綏遠省政府提）

決議：由內政部呈院核轉。

七、中國墳墓改革案。（山東省政府提）

決議：交內政部擬具改革方案，轉飭各省市施行。

參考書

中央日報（九月十二日至十七日）

全國地政會議特刊（第一、二兩期）

第三節 結論

此次全國地政會議開會期間，雖極短促，前後不過三五天。但是牠所負的使命，是非常重大的。因為牠所要解決的問題，不但是土地行政事宜，而要在整個的中國土地問題上着想。須知土地是經濟問題的核心，同時也是民生主要的工具。土地問題倘使沒有合理的解決，而民生問題，便無切實的着落，所有匪患災祲，也無從消除。我國幅員廣大，各地情形不同，都市的土地，比較集中，而農村的土地，除少數區域外，大概仍以自耕農佃農爲多。所以我國的土地問題，並非如歐、美各國一樣，所有土地已集中於大地主之手，迄今不能夠得到相當解決。而我國的土地問題，一方面固爲大多數人民無土地使用，而他方面實爲大多數土地尙無人使用。因此，我國的土地問題，不是在於土地分配問題，而在土地生產和利用問題。故我國今日所採用的土地政策，不能夠和歐、美一樣。所以中山先生的平均地權的主張，並不是在於支配土地，把大地主的土地，無條件的沒收，充諸公有或國有，是用和平的漸進的辦法，逐漸達到耕者有其田的目的。最大的目的，是使地盡其利，在都市方面，人人有地居住和行走，在農村方面，人人有地耕種和使用。一方面要使有地者利用其地。無地者，逐漸有地。他方面更使地多者逐漸放棄其剩餘之地。必如是，而後人人有地，地權乃均。必如是，而後所有

土地可得充分利用，地利乃盡。倘使仍有地少人多，無法分配者，則移內地過剩的人口，墾殖邊疆，達到土地利用的最大效用。

這回地政會議，所決議的提案，雖然很多。但是所討論的範圍，只限於土地行政方面，如地政機關如何統一和組織？地政經費如何籌劃？地籍整理如何着手？地稅及增值稅如何徵收？土地徵收如何進行？地政人材如何訓練？等等，獨對於我國的土地政策，應如何確定，竟未隻字提及，可謂此會最大的缺點。須知我們推進地政，不是在於增加國家財政的收入，而在於實施我國的土地政策。我們組織地政機關徵收地稅，不要增加農民的負擔，應在不增加人民負擔原則下，推進地政。因為所有土地陳報，土地測量，土地登記等，都是我們整理土地的手段，以之去達到耕者有其田的最後目的。

總括的說：今後的中國土地問題，務以中山先生的平均地權的土地政策，來實施土地法。故不但對於城市的土地，應迅速的規定地價，實行累進稅的地價稅和增值稅，藉以平均人民的負擔，限制豪強的兼併，防止大地主的發生。並對於農村的土地，也要立即依照規定地價，嚴定租額，基於平

等合作的精神，改正佃租制度，使業主佃戶兩方面之權利義務的負擔，亦合於公平正義的原則。勞資合作，地盡其利，農村復興，使整個的社會，日趨於安定。一方面政府應即注重土地經營和土地生產，使荒落無用的土地，變成了有利有用的土地。生產薄弱的劣地，變成了生產豐盛的肥地。故於此時政府應即設立農業金融機關，如農民銀行，土地銀行，以調劑農村經濟，獎勵生產扶助自耕農，保護佃農，使農村生產得以逐漸增多，以臻繁榮。同時迅即實行移墾政策，以求土地與人口之調劑。地利的開發，生產的增進，邊疆的充實，不但大多數失業人民的生活，可以解決，且於國防，亦有莫大的關係。這是有待地政會議努力的了。