

中國國民黨政策叢書



中國國民黨地稅政策

郭 坦 著

國民圖書出版社印行



上海图书馆藏书



A541 212 0006 2561B

中國國民黨地稅政策

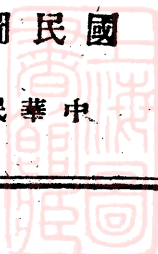
郭垣著



國民圖書出版社印行

中華民國三十三年一月

~~1599359~~



自序

我國田賦爲土地稅之一種，與歐西各國所謂土地稅，其涵義不盡相同。以國民經濟階段發展之差異，田賦於我國歲入中，所佔地位至爲重要。惟以其歷史愈悠久，積弊亦愈深。稅短於上，民困於下，蓋固非一朝一夕矣。改革田賦，實不容緩。然則，我國田賦如之何則可？孫中山先生已昭示吾人：應改徵地價稅。然中山先生之地稅主張究何若乎？政府立法對此之規定何似？本黨對國父地稅遺教之執行如何？有無窒礙？其癥結何在？中山先生所主張之地價稅，在現代租稅體系中佔何等地位？我國對日抗戰，爲國史最重要之一頁，我戰時之地稅（亦即田賦）政策爲何？爲解答上述諸問題，乃有本書之著也。

戰時爲文化退潮期，雖博學碩儒亦感搜集資料之不易，著述之維艱，況此書成於公餘之暇，其內容有待方家之指教者固多矣。然而，出版界之貧乏，應以今日爲最甚；學

術研究空氣之消沉，亦應以今時爲最甚。蒐以所切需之資料，爲現實問題之探討；附以政府實際設施與法規章程，爲抗戰經濟財政史料之提供；矯社會之頹風；供學者之參考；拋磚引玉，其爲著者之熱望乎？若謂學術論著，則吾豈敢！

民國三十一年六月

中國國民黨地稅政策目錄

第一章 孫中山先生之賦稅理論

第一節 中山先生對賦稅之定義……………一

第二節 中山先生對賦稅之分類……………三

第三節 中山先生之中心賦稅思想……………五

第二章 國民黨地稅政策內容

第一節 國民黨綱政綱中對地稅之規定……………一七

第二節 土地法原則與土地法重心……………二三

第三章 地價稅之理論根據及實施

第一節 地價稅之意義……………二九

第二節 地價稅之性質與史的發展……………三〇

中國國民黨地稅政策 目錄



中國國民黨地稅政策 目錄

第三節 地價稅之種類……………三二

第四節 地價稅之理論根據……………三七

第五節 我國土地法中之地價稅……………四四

第一款 課稅物件及其範圍

第二款 性質

第三款 地價申報與估計

第四款 稅地區別及稅率

第五款 徵收方法與時期

第六款 減免與欠稅

第四章 土地增值稅之理論與實施

第一節 土地增值稅之意義與性質……………六一

第二節 土地增值稅之理論根據……………六四



第三節 我國土地法中之土地增值稅……………六八

第一款 課稅物件及範圍

第二款 徵收方法與時期

第三款 土地增值實數額之計算

第四款 稅率

第五款 減免與欠稅

第五章 國民黨地稅政策比較研究

第一節 國民黨地稅政策特點……………八〇

第二節 地價稅與土地單一稅……………八三

第三節 地價稅與澳、紐、加地價稅……………八五

第四節 土地增值稅與英德土地增值稅……………九〇

第五節 地價稅與蘇聯農業單一稅……………九六



第六章 土地稅法改進論

第一節 土地稅法改進與修正土地法原則……………一〇五

第二節 稅法改進之中心問題……………一〇九

第三節 地價稅率之改進……………一五三

第四節 土地增值稅稅率之改進……………一五四

第五節 地價申報與土地陳報……………一一九

第七章 國民黨戰時地稅政策

第一節 戰時地稅政策之內容……………一二六

第二節 地價稅及土地增值稅之推行……………一二八

第三節 民國三十年整理田賦與改徵實物之經過與檢討……………一四〇

第一款 田賦收歸中央接管

第二款 整理地籍

第三款 田賦改徵實物

第四節 民國三十一年度田賦徵實與地籍整理計劃……………一五二

第一款 民國三十一年度田賦徵實之特點與其實施計劃

第二款 民國三十一年度地籍整理計劃

第五節 結論……………一七三



中國國民黨地稅政策 目錄

著



第一章 孫中山先生之賦稅理論

第一節 中山先生對賦稅之定義

中國國民黨爲 孫中山先生所手創，中國國民黨之政策爲 孫中山先生所頒訂或其後繼者遵照 先生之遺教所製定。吾人欲研究國民黨之地稅政策，應先瞭解 中山先生之賦稅思想或賦稅理論。

何謂賦稅？學者之解釋各有不同。如德儒勞氏曰：「賦稅並非對於政府之特殊的反對給付，乃根據一般市民之義務，依一般標準，向市民徵收之賦課」。(註一)洛瑟謂：「賦稅爲個人經濟，供給國家府縣市鎮村等各強制共同經濟之財政需要，依服從作用而給與資助」。(註二)愛嘿勃希教授曰：「賦稅爲給與國家或其他公共團體之物質的供獻，而由國家或其他公共團體依片面所定之規定及數率，而強制徵收，用以償付全部費用」。(註三)瓦格涅謂：「由純財政之意義言之，賦稅係國家或其他公共團體，爲謀



事務設施之一般報價，依據一般原則，照為共團體一方所定之方法及其所定之數額，基於公共團體之主權，充財政上之必要，強制的由個人徵收之賦課」。(註四)英儒李嘉圖於經濟學原理及租稅一書中，以為凡人民以國中土地及勞力出產之一部分撥於政府應用者，即稱為賦稅。巴斯得布爾曰：「賦稅為人民或私人團體為供應公共機關之事務費用被強制徵收之財富」。(註五)美儒塞方格曼教授謂：「賦稅為政府對於人民之一種強制徵收，用以支付謀公共利益所需之費用，此種徵收，并無給付特種利益與否之關係存在」。(註六)法儒孟特斯鳩於法意一書中以為：賦稅係市民欲得財產安全，或欲由財產而享安樂，乃分割其一部，供給國家之謂。阿利格思謂：「賦稅為主權者取之於個人之一種捐輸，根據於社會連帶之原則，以供應公共利益之費用及國債的償還」。(註七)日儒阿部賢一謂：「賦稅為國家以經費充當之目的而由國民強制負擔者」。(註八)小川鄉太郎謂：「賦稅為國家以支辦一般經費之目的，依其財政權，向一般人民強制徵收之財」。(註九)

綜觀上述，可知賦稅爲：國家公共機關，謀共同之利益，根據於國家之總制權，遵照國家之經濟政策，布定適當方法，所徵收國民之財富。易言之，賦稅實含有以下六項特質：（一）賦稅爲在合作的共同生活中依能力所課之稅，（二）賦稅在經濟上爲購買力之強制移轉，（三）賦稅爲人民應盡之義務，（四）賦稅爲強制徵收，（五）賦稅爲謀公共利益之發展與（六）賦稅爲國家獲取收入。

中山先生於賦稅一詞未予以明確界說，然於所談寥寥數語中，亦恰中的。其曾語人謂：「今更願國民對於直接管轄之稅源，得到其所產利益之全部」。（註十）於農民運動講習所訓詞曰：「令耕者有其田，不至納租到私人，要納稅到公家」。（註十一）斯蓋言：人民將其所穫之一部，繳納於政府即謂之賦稅也。

第二節 中山先生對賦稅之分類

賦稅依所據之標準不同，可爲若干類，如以課稅主權爲標準之區分賦稅爲中央稅與

地方稅，以課稅時期久暫為標準之區分賦稅為經常稅與臨時稅，以賦稅所供給經費範圍為標準之區分賦稅為普通稅與專款稅，以課稅所及範圍為標準之區分賦稅為一般稅與特別稅，以注重主體或客體為標準之區分賦稅為主體稅與客體稅或對人稅與對物稅，以賦稅是否轉嫁為標準之區分為直接稅與間接稅，以賦稅客體是否即係稅源為標準之區分為實質稅與名義稅，以賦稅客體性質為標準之區分賦稅為所得稅，財產稅，收益稅，流通稅與消費稅，以經濟上收入要素為標準之區分賦稅為地租稅，利息稅，工資稅與利潤稅，以稅率規定為標準之區分賦稅為配賦稅及定率稅，以繳納物性質為標準之區分賦稅為實物稅，徭役代稅與貨幣稅。凡此皆賦稅之分類也。中山先生曾區分賦稅為天然稅與人工稅兩種。所謂天然稅即耕地稅，房屋稅之類，所謂人工稅，即釐金，鹽稅之類。如彼於民國元年平均地權之具體說明演說詞中曰：「我意主張行單稅法，蓋地是天然的，非人為的，就地徵稅，義所應有。於民國元年對廣州行政人員演說地價抽稅問題謂：「……若行此等地稅，則雜稅可以不收，聲明祇收其地之天然稅，至於建築樓房等

之人爲稅，一概免納，實爲平均地權之一法也」。彼又曾曰：「人工稅，如亡清政府之釐金鹽稅，均有害於民」。〔註十二〕蓋中山先生所謂天然稅，卽通所謂直接稅，彼所謂人工稅卽通所謂間接稅也。

第三節 中山先生之中心賦稅思想

中山先生之賦稅主張，厥爲財產稅系統中地價稅之徵收，其方法爲照價納稅與照價收買，且以賦稅政策爲解決社會問題之手段，與德儒瓦格涅氏所倡社會政策租稅之義卽同。美人亨利喬治 Henry George 主張亦有相符處，然著不及中山先生主張之完美。吾人試引 先生對地價稅之主張。

「聞得有人說民生主義是要殺四萬萬人之半，奪富人之田爲己有。這是未知其中道理，隨口說去，那不必去管他。解決的法子，社會學者所見不一。兄弟所信的是定價的法子。比方地主有地價值一千元，可定價爲一千，或多至二千。就算那地

將來因交通發達漲至一萬，地主應得二千，已屬有益無損。贏八千當歸國家。這於國計民生皆有大益，少數富人把持壟斷的弊竇，自當永絕。這是最簡便易行之法」。

——三民主義與中國前途演說詞

「平均爲何？非如封建時代行井田之法也。古者通力合作，計畝均分，不過九而取。今日地少人稠，無論面積不能平均，卽稅率亦有不同。今於無可平均之中，籌一自然平均之法。其法若何？（一）卽照價納稅，（二）卽土地國有。二者相爲因果，雙方並進，不患其不能平均矣。照價納稅之法淺而易行。宜令有土地之家有地畝多少，值價若干，自行呈報，國家卽準是以課其若干分之一。則無以多報少，及過抬地價之弊。又土地國有之法，不必要收歸國家也。若修道路，若闢市場，其所必經之田園廬墓或所必需之地畝，卽案照業戶稅契時之價格，國家給價而收用之。惟買賣之定例，賣者必利其價高，買者必利其價廉。業主既懼國家之收用其土

地以其呈報價必高，而國家之土地收入稅亦因之而增長。此兩方面不同，而能相需爲用，準是而折衷之，則地權自無不平均矣。

民國元年民生主義之實施演說詞

吾國舊有地稅，祇分上中下三等，不能確定稅率，不平之甚。故不如就價抽取。吾前言平均地權，有疑爲從前均地者。豈知地有貴賤，仍是不平。我意主張行單稅法。蓋地是天然的，非人爲的，就地徵稅，義所應有。卽此已足國用，一切各稅皆可論免。又只抽地之原價，凡需人力如建築等概不抽取。中有三利：一可免地之荒廢，二可獎勵人工之進步，三可免資本家壟斷土地之弊。至定抽收之數，則擬值百抽一。惟價何由定，可附一條件以補湊之。卽如防其以貴報賤，聲明公家隨時可以照價購回是也。且公家將來需用多地，以謀地方之發達，故於定價時，照價收回，可免日後定價之繁雜。是兩利之事也。世界學者多主張地歸國有，理本正大，當可採取。惟地不必盡歸國有，但爲公共需用之地，則有之也斯可矣。

大，實行其耶。民國元年平均地權之具體說明演說詞

效因。同盟會從前主義有平均地權一層，若能將平均地權作到，那麼，社會革命已和成七八分了。推行平均地權之法，當將此主義普及全國，方可無憾。但有一事，此時尤當注意者。現在舊政府已去，新政府方成，民政尙未開辦。開辦之時，必將與各地之契約換過。主張社會革命，可於換契約時稍加變改，已足收效無窮。從前人民民所有土地照面積抽稅，分上中下三等，以後應改一法，照價收稅。因地之不同，不單止三等，但分三等，必不能得其平。不如照價徵稅。貴地收稅多，賤地收稅少。貴地必在繁盛之處，其地多爲富人所所有，多取之而不爲虐。賤地必在窮鄉僻壤，多爲貧人所所有，故非輕取不可。求平均地權之法，有主張土地國有的。但國家收買全國土地，恐無此等力量。最善者莫如完地價稅一法。惟國家在地契之中，應批明國家適當需地時，隨時可照地契之價收買，方能無弊。如人民料國家將收買此地，故高其價。然使國家竟不買之，年年需納最痛之稅，則已負累不堪，必不敢。如欲故低其

價以求少稅，則又恐國家從而買收，亦必不敢。所以有此兩法互相表裏，則不必定價而價自定矣。在國家一方面言之，無論收稅買地，皆有大益之事。地為生產之原素，平均地權，社會主義則易行。L

——民元民生主義與社會主義演說詞

「欲解決土地問題，我國今日正一極佳時期也。趁此資本未發達，地價未增加之時，先行解決，較之歐美，其難易有未可同日而語。土地價值之增加，咸知受社會進化之影響。試問社會之進化，果彼地主之力乎？若非地主之力，則隨社會增加之地價，又豈應為地主所享有乎？可知將來增加之地價，應歸社會公有，庶合於社會經濟之原理。我國今日而言社會主義，主張土地公有，則規定地價及徵收地價稅之二法，實為社會主義之政策。即調查地主所有之土地，使定其價，自由呈報，國家按其地價而徵收百一之稅。地主報價欲昂，則納稅不得重，納稅欲輕，則報價不得不賤。兩者相權，所報之價遂不得不出之公平。國家據其地價載在地籍。所報

之價，即爲規定之價。此後地價之增加成爲公家所有，私人不能享有其利。地主雖欲壟斷，其將何詞之可藉哉？」

——民元社會主義之派別與方法演講詞

「我中華民國成立，今當建設之始，財政爲急。外國有一種單稅法最爲可採。視地價之貴價爲價稅之多少，辦法亦最爲簡單。前（我國於明時）行一條鞭法，當時亦以爲便，然僅分上中下三等，殊不得其平。試觀城鎮與鄉落，納稅相去不甚遠，而地之價值，何止倍蓰，不平熟甚。若行地價抽稅之法，乃爲平勻，其抽法或抽百之二，或抽百之一。至於地價貴賤，由業主自報多寡。如防業主以貴報賤，可隨時收歸國有，則以貴報賤之弊可無慮矣。」

——民元對廣州行政人員演說地價抽稅問題

「本黨的民生主義是有辦法的。這個辦法就是平均地權。平均地權一部分的手續就是定地價。關於定地價的手續，兄弟所規定的辦法極其簡單而又極公平。就是

令人民自己報告地價。政府只限以兩種條件：一條是照原報的地價，行值百抽一的稅率，一條是照原報的地價，政府可以收買。這這個辦法便可以使人民不敢欺蒙政府，不致以多報少或者以少報多。效用是很妙的。

——民十三年三民主義之具體辦法演說詞

「就吾國現勢而論，民生主義為預防政策。預防之法為何？對於土地應先平均地權。法之大要有二：一為照價納稅，一為照價收買。照價納稅者，即為值百抽一法，例如每畝值二十元，納稅二毫。累進以至於每畝值二十萬元者，納稅二千元，如是則地稅之輸納，胥得其平矣。但照價納稅，必先自規定地價始。英國嘗有估價局之設，且尙慮估價不平。人民有不服者，許其申訴。因復有控訴衙門。然此法勢不能行於中國，恐徒滋擾。不如由人人自行估價呈報，即照其呈報之價抽稅，較為簡便可行。所慮者即為希圖少給地稅抑價蒙報之一點。苟同時規定照價收買之法，即可免此弊。」

——民十一年軍人精神教育演說

「我們國民黨的民生主義目的就是把社會上的財源弄到平均。所以民生主義就是社會主義，也就是共產主義。不過辦法各有不同。我們頭一個辦法是解決土地問題。解決土地問題的辦法各國不同，現在我們所用的辦法是很簡單的，很容易的，這個辦法就是平均地權。講到解決土地問題，平均地權，一般地主自然是害怕。但是照我們國民黨的辦法，現在的地主還是很可以安心的。這種辦法是甚麼呢？就是政府照地價收稅和照地價收買。究竟地價照甚麼樣定法呢？依我的主張，地價應該由地主自己去定，由地主自己報告政府。至於各國土地的稅法，大概都是值百抽一，這是各國通行的地價稅。我們現在所定的辦法，也是照這種稅率來抽稅。政府如果定了兩種條例：一方面照價抽稅，一方面又可以照價收買，地主一定不情願多報，也不情願少報。要定一個折中的價值，把實在的市價報告到政府。地主既是報折中的市價，那麼，政府和地主自然是兩不吃虧。地價定了之後，我們更有一種法

律的規定。就是從定地價那年以後，那塊地皮的價格再行漲高，各國都是要另外加稅。但是我們的辦法就要以後所加之價完全歸爲公有。因爲地價漲高，是由於社會改良和工商業進步。而得到這種改良和進步的功勞，還是由於衆人的力是經營而來。所以由這種改良和進步之後所漲高的地價，應該歸之大衆，不應該歸之私人所有。這種把以後漲高的地價將歸衆人公有的辦法，纔是國民黨所主張的平等地權，同義。民生主義。這種民生主義就是共產主義。因爲民生主義之目的就是要衆人能夠共產。不過我們所主張的共產，是共將來，不是共現在。這種將來共產，是很公道的辦法。和歐美所謂收歸國有，把人民已經有的產業都擄去政府裏頭，是太不相同。地主與地價，我們平均地權辦法的道理，便不至害怕。因爲照我們的辦法，把現在所定的地價，越歸地主私有，調低地價權和徵收地價，還有幾個重要事件要分別清楚。就是我們所說的地價，是買賣業地而言，其他人工之改良及地面之建築，不算在內。民生主義第一編

民生主義第二講

中山先生對地價稅理論反覆闡釋，不厭其詳，證古例今，發揚盡致。先生之殫精深慮，非常人所能及，而先生之用心亦良苦。吾人歸納先生對地價稅之主張：(一)地價稅之是否實行，實關係民生主義之成敗。蓋實現民生主義之法為節制資本與平均地權，就中國之經濟情況觀之，平均地權之需要固甚於節制資本，而平均地權之實現，厥在地價稅之施行也。(二)地價稅之實行為平均地權之主要手段，而平均地權，則旨在解決土地問題。易言之，地價稅亦即為解決土地問題之手段。吾人研究我國土地問題之影響歷史治亂，益佩先生之卓識遠見，而社會政策賦稅之倡行，較之歐美偉大財政學者又奚遑多讓。(三)先生所主張之地價稅內容，實包括兩種，一為土地原價稅，即所謂素地照價抽稅，一為土地增值稅。而先生則主張：漲價歸公而弗稅；照價收買僅為預防地主議報地價之方法也。(四)先生以地價稅為最公平稅制，且在手續上，施行簡易，政府與地主兩受其利。賦稅之公平原則，先生固早燭及之矣。(五)實行地價稅之前提，厥為定地價。

先生以地主自行呈報地價之法以解決之，以政府得照價收買之法以防自報地價之不足。

(六) 揆諸賦稅理論，稅率有比例制，累進制，累退制及限進制之別。中山先生所主張之地價稅率，值百抽一，似先生主張採比例稅制，然先生於民生主義第一講中，述及所得稅及遺產稅時，固亦主張採用累進稅也。(註十三)(七) 中山先生認：土地固有，雖屬善策，然實行殊多窒礙，故不如採行地價稅，惟如國家對土地有需要時，應予以法律規定，政府得照價收買之，即今之所謂土地徵用也。(八) 地價稅之實行，固不僅在財政收入，然藉此所獲稅收增加之利益，中山先生亦固洞鑒無遺，彼於民生主義第二講中曾曰：「文明城市實行地價稅，一般平民可以減少負擔，並有種種利益。像現在的廣州市，如果是照地價收稅，政府便有一宗很大的收入。政府有了大宗的收入，行政經費便有着落，便可整理地方，一切雜稅，固然可以豁免，就是人民所用的自來水和電燈費用，都可由政府負擔，不必由人民自己去負擔。其他馬路的修理費和警察的給養費，政府也可以在地稅項下撥用，不必另外向人民來抽警捐和修路費。」(九) 中山先生亦認政

府實行地價稅，有助國內工商業之發展及國民經濟之發達。其言曰：「世界最大之賭賽，莫如買賣土地之投機業，如今日英屬之加拿大是：然土地有限，投機者無限，勢必至有與平民以失業之痛苦之一日……投機業愈盛者，其工商業必爲阻滯。若實行地價稅法及土地收用法，則大資本家不爲此項投機業，將以資本盡投之於工商。」（註十四）蓋工商資本裕，其業必發達，工商發達，則國民經濟之發達亦必矣。（十）中國貧窮之原因甚多，而賦稅負擔之重，所關亦巨，且稅制複雜，益足招民怨，誘致不可設想之惡果。中山先生於此亦曾慨乎言之：「稅沾繁重，易招民怨，當滿清入關時，定收地丁錢糧，法既單簡，民皆畏之，至末年已趨繁重」（註十五）而：「一般普通人民負擔的雜捐太多，總是要納稅，所以便很窮，所以中國的窮人便很多。這窮人負擔太重的原故，就是由於政府抽稅不公道。」（註十六）人民捐稅負擔愈重，愈陷貧窮深淵，而民貧亦即國貧。稅負何以繁重？則由於稅制不良。斯誠一針見血之談而足爲當今及後世執政者之奉爲圭臬者也。

第二章 國民黨地稅政策內容

第一節 國民黨黨綱政綱中對地稅之規定

中國國民黨之地稅政策，胥遵中山先生之昭示所擬訂。中山先生之賦稅理論，實爲國民黨地稅政策之依據。吾人研究國民黨地稅政策，既瞭解中山先生之賦稅主張，應再探討國民黨歷次會議宣言與決議，黨綱及國民政府所頒訂有關地稅法規。

國民黨最初對地稅政策之主張，實始於一九〇五年同盟會誓詞與同盟會宣言。同盟會誓詞爲：「驅除韃虜，恢復中華，建立民國，平均地權。」於同盟會宣言中，於平均地權，則予以原則之解釋：「文明之福祉，國民平等以享之。當改良社會經濟組織，核定天下地價。其原有之地價，仍屬原主，所有革命後社會改良之增價，則歸於國家，爲國民所共享，肇造社會的國家，俾家給人足，四海之內，無一夫不獲其所，敢有壟斷以制國民之生命者，與衆共棄之。」斯可謂：黨於地稅政策之基本主張，歷數十年而罕改

中國國民黨地稅政策

變者也。

民國十二年一月一日，中國國民政府成立後，遂及國民黨對國家建設計劃及現所採用之政策時，曾謂：「由國家規定土地法，使用土地法及地價稅法。在一定時期以後，私人之土地所有權，不得超過法定限度；私人所有土地，由地主估報價值於國家，國家就價征稅，並於必要時，得依報價收買之。」民國十三年中國國民黨第一次全國代表大會宣言，亦謂：「國民黨之民生主義，其最重要之原則不外二者：一曰平均地權；二曰節制資本。蓋釀成經濟組織之不公平者，莫大於土地權之爲少數人所壟斷。故當由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法及地價稅法。私人所有土地，由地主估價呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時依報價收買之。此則平均地權之要旨也。」此宣言內並列同時議決之國民黨政綱對內政策共十五條。其有關地稅者爲第三條第二款：「土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，用以經營地方人民之事業及應育幼養老濟貧救災衛生等各種公共之需要。」第八



條：「嚴定田賦地稅之法定額，禁止一切額外徵收，如釐金等類，當一切廢絕之。」及第十四條：「由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法及地價稅法。私人所有土地，由地主估價，呈報政府。國家就價徵稅，並於必要時得依報價收買之。」

同年四月，制定國民政府建國大綱。其第十條明定爲：「每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之。地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得面私之。」於地方自治開始實行法中，曾列舉六種地方應辦之事，卽：（一）清戶口，（二）立機關，（三）定地價，（四）修道路，（五）墾荒地與（六）設學校。其述及定地價曰：「如以上二事（指清戶口與立機關）辦妥，而合一縣百數十萬人民，約數鄉村一二萬人民，而爲一政治及經濟性質之合作團體。其地方之發達進步，必有出人意料之外者，而其影響於土地必尤大。如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅變爲市場；前者值數元一畝之土地，忽遇社會之進步發達，其地價乃增爲數百元數千元一

畝者不等。有其地者不勞心，不勞力，無思無維而坐享其利矣。細考此利何來，則衆人之勞力致之也。以衆人之勞力焦思以經營之社會事業，而其結果，則有百分之十之地主享其成，天下不平之事，孰過於此？此地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。定地價之法，何以爲便乎？當十年前，英國之行按價抽稅，其定地價之時，設一專官以估定地價，經官估定之後，地主則照價納稅，值百抽幾，如地主以爲估價太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準。其於定地價一事，專設兩級機關以專理之。英人視之以爲便利，而在吾人地方自治甫行之時，儼效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以爲當由地主自定之爲便。其法：以地價之百分抽一，爲地方自治之經費，……此爲抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價，則永以爲定，此後凡公家收買地土，悉照此價，不得增減。而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受。原主無論何時，祇能收回此項所定之價，而將來增之價，悉歸於地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增：則公家愈富。由衆人所用之勞力以發達



之結果，其利益亦衆人享有之，不平之土地壟斷，資本專制，可以免却，而社會革命，罷工風潮，悉能銷弭於無形。此定地價一事，實吾國民生根本之大計。

中國國民黨第二次全國代表大會，民國十五年一月四日舉行於廣州。對於農業經濟及田賦，土地等問題有如下之提示與決議：「中國尙在農業經濟時代，農民生產佔全生產百分之九十，其人數佔全人口百分之八十以上，故中國之國民革命，實言之，卽爲農民革命……基於上述理由，大會對於農民運動，應分爲政治的，經濟的，教育的三方面決議。……關於經濟的（關於土地及田賦者）：（1）規定最高租額及最低穀價，（2）取消苛稅雜捐及額外征收，制止預征錢糧及取消無地錢糧，（3）從速整理耕地，並整頓水利，改良農業，（4）清理官荒，分配於失業之貧民。」同年十月，中央及各省區聯席會議，於農民運動之決議中，對田賦曾有如下議決：（1）減輕佃農田租百分之二十五，（2）統一土地稅則，廢除苛例，（3）遇飢荒時免付田租並禁止先期收租，（4）不得預征錢糧，（5）政府應組織特種委員會，由農民協會代表參加，以考察農民對抗不正當租稅

中國國民黨地稅政策

三三

及其他不滿意者。(一)禁止包佃制。民國十七年中央執行委員會所頒布民衆訓練大綱，關於土地及田賦部份，曾擬如次綱領：(1)製定土地法，土地使用法，土地徵收法，地價稅法以及佃農貧農保護法，以求農民生活之改良，(2)整理耕地，調整糧食之產銷，以謀民食之均足，(3)獎勵並培養佃農，自耕農之生產能力，(4)佃農繳納租項，至多不得超所耕地收穫量百分之四十。民國二十四年第五次全國代表大會宣言，於於經濟以厚民生節下第五項曾曰：「確定土地行政制度，完成丈量，規定地價，調整土地分配，促進農地利用，活動土地金融，以增加農業之生產，而謀平均地權，實現民生主義。」民國三十年四月國民黨五屆中執會八中全會，對各省田賦收歸中央接管，統籌整理之決議，同年十一月五屆九中全會對實現總理土地政策，設置地政署之決議及戰時土地政策綱領之通過，皆為黨之地稅政策及地政之執行也。

第二節 土地法原則與土地法內容

以法令之規定，爲行政措施之根據者，實自民國十九年六月三十日，國民政府所公佈之土地法始。古語有云：無規矩不能成方圓，而無法規，國家政令亦無由推行。故凡某種政策，欲其實現，必須據其內容，制定法律，然後始可據此法律，以推行政策。

先是，總理於民國十一年開府廣州時，於土地行政，曾有土地局之設，旋並頒佈土地稅法，於申辦地價及地價稅率一事，略爲規定。卒以時局多故，未及實行。然以根據黨綱，定爲土地法規，且經明令公佈者，該法實爲嚆矢。嗣於民國十二年間，總理復延聘土地問題專家德人單維廉博士爲顧問，從事實地調查，擬具意見書，爲土地起草案之參考資料。單博士居粵二年，因病身故，其所擬之土地登記徵稅法共三十餘條，當由土地法審查委員會復加審核，以廣東省政府名義公佈施行。然該法亦祇有大體之規定，簡而略。殆民國十七年國民政府成立五院制，乃由立法院指定土地法起草委員五

人，遵照黨綱，政綱規定與總理遺教以及中央政治會議決定之土地法原則，從事起草，歷時一年有半，始將草案完成，提出立法院會議通過，經國民政府於民國十九年六月三十日明令公佈，而土地法施行法遲至民國二十四年四月五日，由國民政府明令公佈。土地法與土地施行法皆於民國二十五年三月一日施行。

與土地法製定最有密切關係者，厥為中央政治會議所議決之土地法原則。蓋為易於推行，此原則將總理對地價稅主張各點，曾略予變更，吾人今日所見之土地法內容與總理遺教未盡吻合者，其故即在此。惟所變更，均非實質上之差異，乃程序上之參差也。土地法原則之要點：（一）徵收土地稅以地值為根據。總理原主張：地主自由申報地價，以所申報之數額為徵稅標準，輔以政府得照價收買，以防謊報。用意至善，但此法於實施時每為社會上及經濟上一時之情形所迫，致生窒礙。故於此辦法略予補充，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，以政府估定地價為標準。至徵收土地增益稅，則以申報地價為標準。但政府仍保留其按照申報地價收買

之權。(二)土地稅率採漸進辦法。關於決定稅率問題，據地價稅專家單維廉氏之主張：以地方上通行貸款利率之平均數目為稅率之標準。曾假定廣州通行貸款利息之平均數目為百分之十，即主張以按照地值百分之十為廣州土地稅率。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，並有主張值百抽一之意。廖仲愷先生亦以百分之十高稅率為不可行，仍主張百分之一輕稅率，俟將來逐漸增加。主張輕稅率者之意，乃為便於施行起見，或於經濟現狀不願發生重大影響，故決採漸進辦法。(三)對於不勞而獲之土地增益行累進稅。按地價稅係按年徵收，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，互為因果。蓋地價稅輕，土地增益必大。反之，地價稅重，土地增益必微。前者地主以稅率輕徵尙可以土地為投機，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。若重收地價稅，並決定土地增益稅，為土地漲價之全部，其結果則地價廉，生產事業發達，此為地價稅經濟學者所主張之澈底辦法。若地價稅與土地增益稅均輕，其結果則地價仍漲不

已，不能完全制止土地投機。故總理主張：地價稅值百抽一，而增益全部歸公。惟是法費施行有序，且續乎便民，有主張分期辦法，先徵一部分，俟推行便利，然後逐漸增加稅率者，有主張驟進徵收者。本立法原則，即快採用後者，且主張祇定大綱原則，予各地方以斟酌之權決定辦法之餘地。(四)土地改良物之輕稅。依據總理所示地價徵稅原則，於徵收地價稅外，所有地價改良物，一概免稅，期收土地改良之效。惟實際，改良物一概免稅，實多窒礙。故總理前在廣州大元帥任內時頒行土地稅法，規定改良物稅值百抽五，並未廢除。本立法原則於改良物稅收主採輕稅政策。他如政府收用私有土地，某項土地之免稅，以地稅政策促進土地之改良，土地之管理機關，地稅冊之訂定與夫土地權移轉之限制，中央政治會議，應以立法原則。

現行土地法，其內容分為五編：第一編總則，第二編土地登記，第三編土地使用，第四編土地稅，第五編土地徵收，共三百九十七條。原國民黨政綱第十條之規定，關於各種土地法規名稱，列舉為土地法，土地使用法，土地徵收法及地價稅法四種，似可

分別爲各個單行法之制定。嗣經討論結果，僉以各種法規，既同時起草，且多有相互之關係，故合併爲一，編爲整個系統爲法典式之制定，分列各篇，總稱爲土地法，且於政綱所舉四種法規之外，加入土地登記一篇。蓋土地行政，非先將關於土地之各種權利，爲明確之紀錄，無由整理。土地登記爲土地行政之當然手續，於黨義上之土地行政，不影響於其根本原則，其未列入政綱者，或以此故，此爲現法添入土地登記編之理由也。

土地法之施行爲實現平均地權之主要手段。而平均地權主旨厥在解決土地分配問題。亨利喬治謂各國解決土地問題之道，不外下述三者：（一）以無償沒收土地之法解決土地問題，如蘇聯土地革命是，卽亨利喬治所謂「踢去地主」者，（二）以收買土地方法解決土地問題，如東歐諸國土地改革是，卽亨利喬治所謂：「買去地主」者，（三）以徵稅方法解決土地問題，亨利喬治所謂：「稅去地主」者。前二者爲直接方法，後者爲間接方法。總理認爲間接方法較直接方法之解決土地問題，更爲有效，故有地價徵稅及漲價歸公之主張。現行土地法第四編土地稅所規定：徵收地稅有二：（一）地價稅，

第二章 地價稅之理論根據及實施

第一節 地價稅之意義

地價稅爲依土地價格爲課稅標準之一種土地稅。蓋以課徵之標準不同，吾人可分土地稅爲財產稅之土地稅，收益稅之土地稅及所得稅之土地稅三類。世界各國所行之土地稅制，無一不可納此三類範疇中，而地價稅與以面積爲課稅標準之地稅，皆屬財產稅之土地稅範疇中。土地有肥瘠不同，地價亦有低昂之差。採用地價稅，雖同一面積土地，如其地價高，則徵稅重；其地價低，則徵稅輕。土地之價格固實以土地之收益爲權輿。易言之，卽土地收益多者其負擔必較土地收益少者爲重。地價稅法較土地面積稅法爲公平，亦明矣。

近代各國所施行之地價稅，最初僅爲財政上之課稅，嗣後則皆漸具社會政策之意義。其課稅範圍，約以都市土地爲主，且皆着重於都市土地之自然漲價，因有土地增

稅一詞。惟地價稅意義，固不以都市土地爲限，農業用地亦應包括之，且亦不應祇以土地之自然漲價爲徵稅對象也。

第二節 地價稅之性質與史的發展

地價稅爲近世新興稅制，發生於十九世紀之後半葉。（土地原價稅較增值稅約早一二十年，原價稅始於澳洲及加拿大，增值稅始於德國租借自我國之膠州灣。前此，各國亦有行此稅者，如英屬哥倫比亞一八七三年之荒地稅，德國各都市一八二〇年之土地移轉稅，可謂地價稅之胚胎也）其發生原因，可簡述如次：（一）近世紀來，以各國地方政府之經濟及社會建設事業，日就發達，土地價格，亦隨之飛漲。政府爲防止人民對土地之壟斷與投機及供應財政之需要，乃有此稅之徵課。（二）新興國家，如澳大利亞，加拿大等，以鼓勵人民移殖，其地價增漲至速，政府一方面爲阻止土地之集中，他方面，因係新造國家，殊罕他項稅收，故亦惟地價稅徵課是尙。

由地價稅史之發展中，吾人可以觀察課稅方法之演進。昔英國之丁寇稅與兵役免除稅，雖爲應土地坪數而課徵之地稅，然仍未放棄土地之評價。惟其評價方法，依市場價格，其全非土地之全價格或資本價格，自極明顯。日本地稅之課稅標準，亦不外爲一種收益價格。今之地價稅則不然。蓋其不僅在征課土地之實際買賣價格或資本價格，且並課其未加人工改良之價值(Unimproved Value)，至地面上之建築物及其改良物，則予剔除。易辭言之，地價稅者卽爲課諸土地之一種區別稅(A discriminatory Tax)。斯亦爲地價稅之一特質也。

地價稅之歷史雖淺，然發展甚速，其課稅方法

已甚複雜，如：

- (一) 澳大利亞之地價稅，課諸未加人工改良之地基價值而免除其上之改良物。
- (二) 西部加拿大之地價稅，多數城市，免除地基上改良物稅之全部或一部。
- (三) 德採土地增值稅之形式。

(四) 德於舊租借地膠州灣，除有百分之三三點三之稅率的增值稅外，每年並賦

中國國民黨地稅政策

中國國民黨地稅政策

課稅率百分之六之原地稅。

(五)英之地價稅，包括土地增值稅(Increment Value Duty)，換租稅(Reversion Duty)，未改良地稅(Underdeveloped Land Duty)與礦權稅(Mineral Right Duty)四種。(註十七)

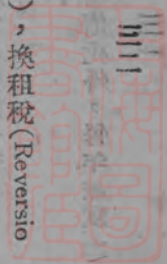
德儒瓦格涅認：地價稅爲阻止財富集中之工具。吾人觀其賦稅性質，實信其然。由賦稅之觀點研究之，地價稅制含有下列兩要點：

(一)各種土地，無論其利用與否，又不問其是否有收益(即是否有地租)，均須對其全價徵稅。此種價格，由專家以科學方法估定之。

(二)依據賦稅理論，地上之各種改良物及建築物，皆予免稅。

第三節 地價稅之種類

地價稅爲一籠統之名詞。因所持標準不同，可將其分爲若干類。以課稅之對象言



之，則有土地原價稅與土地增值稅之別，以課稅方法言之，復有直接地價稅與間接地價稅之分；如以稅務行政觀點體察之，又可分地價稅為有定期及無定期兩類。試各列表明之：

(一) 依課稅對象為標準：



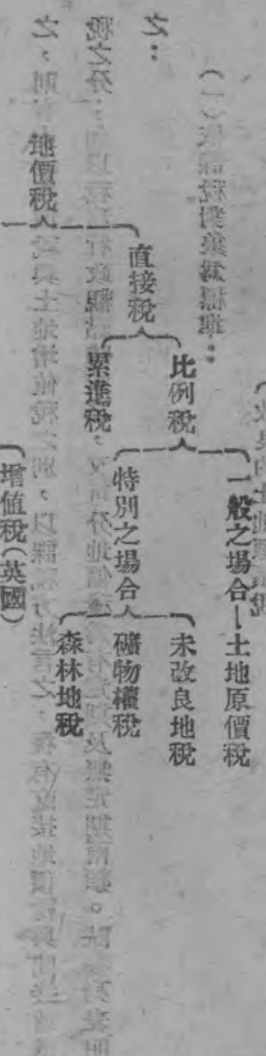
所謂土地原價稅(Tax on the Original Value of Land)係依土地原始純價格(Original Value)而徵課之賦稅。改良土地原價稅，係除去該土地上已有之建築物及其他改良物之價格，而僅對其土地本身所具有之價格，加以課稅。未改良地稅，或稱未開發地稅，係僅對於閑地而課稅，其地面上無建築物或其他改良物。



所謂土地增值稅 (Tax on the increment Value of Land) 係對於土地價格之自然增

漲部份而徵課之賦稅。或於土地移轉徵課，或於土地所有之一定期間內徵課，前者名為土地移轉增值稅，即於土地所有權移轉時，對其現在之移轉價格與從前之取得價格之差額而徵課之賦稅；後者名為土地不移轉增值稅即對於經過一定期間不發生所有權移轉之土地，依其現在之價格與一定期間以前之價格之差額而徵課之賦稅也。

(二) 依課稅方法為標準，就各國施行地價稅方法觀之，地價上又可為次表之分類。
(註十八)



比例稅

間接稅

歸還稅(英國)

累進稅——德國土地增值稅

賦稅

所謂直接稅，係行於定期者，每年依普通評價而徵收。一般比例稅，係以一定之稅率，按年課稅。此法，英語系國家中最為通行。特別直接稅，係對於未改良地、森林地或礦區而徵課之一種賦稅。其徵課方法，不問其按照土地收益之變形，抑依個別獨立之方法，但皆不外對土地之特別稅。

所謂間接稅，即當土地移轉時所徵課之賦稅。其實際方法，係按照土地買賣證書，租借契約等當移轉時，用契紙稅或其他形式而徵課。其亦有比例稅及累進稅二者之不同。增值稅為當買賣租借與繼承等財產移轉時，對其前後價格之差增額而課之稅。歸還稅係於租稅契約終了時，即於租借者將土地復歸所有者之時所課之稅，固亦增值稅之一種也。

亦云賦稅

一未詳見賦稅

(三) 依稅務行政觀點，前表復可演繹為下式：

中國國民黨地稅政策

中國國民黨地稅政策



所謂有定期地價稅，即每年於規定期間內，依法征課之稅，有一般與特別之分。所謂一般者，即每年以劃一稅率，課徵於各種土地。澳大利亞及加拿大之地價稅為其地方政府所課徵者即屬此種。特別稅，各國所已有者如林地稅，開地稅及未改良地稅之類是。上述多屬比例稅。惟澳大利亞聯邦政府與各邦政府所徵收之地價稅，則多屬累進稅。

無定期地價稅，則僅於產業移轉時，如舊賣，租佃及所有人死亡等場合，始能課征，如英國之土地增值稅，租地歸還稅等，皆為其例。前者課於土地所有權移轉之際，



後者課於租期終結之時。其所征課之對象，如課征時之地價與前次被課時地價之比較差額。其所用之稅率爲比例制。德國土地增值稅則採累進稅制。就征課進行方法言，其與定期地價稅不同之點：（一）此稅僅課一總數於產業移轉之時，（二）此稅僅課徵其增加之價值，而不及其全部之資本價值。

第四節 地價稅之理論根據

地價課稅之理論根據，實胚胎於「地租歸公」思想，而地租歸公思想，固淵源於古典經濟學派鼻祖亞丹斯密(Adam Smith)，而發爲具體主張，當首推李嘉圖(Ricardo)與彌勒父子，(卽詹姆士彌勒 James Mill 與其子約翰彌勒 John Stuart Mill)，蘇格蘭土地改良家都武(Patrick E. Dave)亦持同樣主張，至亨利喬治之倡土地單一稅，其說益明。吾人試分析諸家學說，藉證孫中山先生地價稅主張之理論根據。

於經濟思想上放一異彩之李嘉圖地租論，其偉大之點，乃在其指出：地租不勞而獲

之性質。普通用語之地租，係「佃戶所付給地主使用土地及其建築物，改良物之報酬」之謂。李嘉圖認爲地租在經濟學上之意義，係指土地固有不可毀滅之地方的使用而納於地主之部分而言。易辭言之，地租乃不勞而獲之物也。如投同量之資本勞力而其收益不相等時，必有地租之發生。以同量之資本勞力投於土地，而獲不相等之收益，可發生於以下三種情形：(一)資本勞力投於土壤相異之土地時，(二)地位雖不變而其位置之交通便利情形不等時，(三)對所耕作之土地雖再加增資本勞力，而其收益增加之比例不及費用增加比例時——即所謂報酬遞減之法則發生作用時。然此三者，皆爲人口增加，因對穀物需要亦增加之必然結果。按如社會進步，人口增加而對於穀物需要亦繼續增加時，地主無耕手賦足之勞，遂能獲得日益增加之收入。良以人口增加，對穀物需要迫切，沃壤皆被利用，則不得不耕種劣等土地，因而生產費增高，穀物價格騰貴，生產費少之土地所收穫穀物價格自亦隨而騰貴。由是以言，地租因社會進步，土地缺乏而發生，與所投勞力資本無關也。由社會進步而增加之地租，爲不勞而獲，應返諸社會，不

可據爲私有。(註十九)李氏之地租歸公學說誠有其歷史上不可泯滅價值矣。

彌勒父子，於地租更有進一步之主張。約翰彌勒，被稱爲土地增植稅之創說者。彼認爲：地租爲自然的獨佔之結果，應予特別的課稅。故其言曰：「假如有一種所得，在所有者並沒有何等之努力犧牲，而常有增加之傾向。收受這所得的人們，在社會上成一個階級，只聽自然的推移，即拱手而致富。那麼，在這時候，國家應當把這富的增加全部或其一部收歸公有，這決不是破壞私有財產制，也並非搶奪某個人的所有物，只不過是把由環境所增加的財富，不歸於特殊階級——不勞而獲的階級所有，而用來謀全社會之福利罷了。地租正和這個相當。在國富增加的國家，社會的進步，常有使土地所有者的所得增加的傾向。土地所有者，既不勞動，又不冒險，更不節約，只於睡眠中而致富裕。這種富裕的增加，在社會原則上，他們能有什麼要求的權利呢！所以社會從最初便已保留應財政上之必要而課稅於地租之自然增額之權利，且這樣對於土地所有者，也並沒有什麼侵害。」(註二十)彌勒因進而主張：(一)對於地價之自然增加部份，課以租

稅，(二)國家取用之地租，僅限於未來之地租，換言之，即地租須待國家預定計劃完成後，始可取用。(三)如地主以爲待遇不公，國家應予以一選擇機會：或納稅，或將土地售於國家。

自彌勒「經濟原論」出版二年後，蘇格蘭都武始唱以單稅之計劃爲中心之土地改良學說。彼於所著「政治科學」一書中曾述其意見。(註二十一)其言曰：「土地爲對人類全體之遺產，不應以之爲私有財產，且不應個個分割而被所有。土地之正當原則，厥在於公有。然從另一角落觀之，一八四八年事件，已證明共產主義爲不可能。土地私有既屬不當，而共產主義復不適當，然則如之何始能使土地適合全人類需求？」都武隨而作爲如下之答案：「由土地而生之所得，即地租，歸爲國有。」蓋其意：地租如國有，則政府經費充裕，並可廢除其他一切租稅。勞動與產業上之課稅，非所宜爲，而僅課稅於土地則爲理所必然，因土地非人力所能創造，乃爲自然給與人類，使其利益歸於一切人類者，故土地爲最適當之稅源也。

亨利喬治著名土地單稅主張，蓋發表於其所著「進步與貧困」一書中。（註二十二）彼以爲：在現代文明社會中，財富愈增加，技術愈進步而貧困亦愈加甚者，推源其故，厥在對人類生存最重要之土地，爲少數人所獨佔故也。由於土地私有制度產生所謂「不勞而獲」之地租，此實爲社會罪惡之淵藪及經濟病態之禍根。故將地租廢除，社會即無貧窮，財產分配之不均，亦可改良。况經濟恐慌之發生，由於土地之投機，地租取消後，土地投機可消弭，而使社會工商業困敝之經濟恐慌固亦無由發生也。

喬治既認地租爲萬惡之源，對此問題，因提出二解決方案：一對新興國而言，一對舊世界而言。於新興國中，將土地賜諸人民，爲最良之手段；土地之所有與耕作一任人民之要求。倘所有土地之某部分產生特別利益，即使其土地所有者，對社會納付地租。其所獲利益愈大，所繳納之地租亦愈高。任何人皆無例外。次就舊世界而言，對地租課稅，實爲最上策。蓋土地價值，係社會全體分子所造成，故對其價值，應課以極重之賦稅，不使爲私人所據有。至勞動與工商業上所課之稅，妨害人類自由發展，應予廢除。

此亨利喬治土地單一稅主張之大略也。

總理之賦稅理論蓋亦深受喬治學說之影響者。彼於民元社會主義演詞中曾曰：「社會主義雖爲拯救社會之學說，其希望可見諸實行，仍必根據經濟學之分配問題而研究也。美人有卓爾基亨利（即亨利喬治）者，一商輪水手也，赴舊金山淘金以致富，創一日報，鼓吹其生平所抱之主義。著一書名爲：「進步與貧困」。其意以爲世界愈文明，人類愈貧困，對於經濟均分之不當，主張土地公有，其說風行一時，爲各國學者所贊同，其發展地稅法之理由，尤爲精確，社會黨人麥克斯派多採其意，遂發生單稅社會主義之一說。——然總理主張之地價稅與土地單一稅實有別也。」

吾人瞭解各家學說後，可進而述實行地價稅之社會政策，國民經濟與財政之意義矣。然此須補充者，此僅限土地原價稅，至土地增值稅則留待後述：

（一）社會政策意義——過去土地稅之面積課稅法或收益課稅法，皆有失公平，而地價稅則調整社會之貧富，固如德儒瓦格涅氏所言：「地價稅爲阻止財富集中之工

具」，爲社會政策化之一種土地課稅。蓋地價稅以土地之價格爲課稅之標準，在同一面積之土地，其地價較高，所收稅額亦較多，地價較低，所收稅額亦較少。無收益土地，仍依其價格課稅，於某種限度下，並規定土地免稅或減稅。

(二) 國民經濟意義——地價稅於國民經濟上，有防止土地投機與促進土地利用之效能。因實施地價稅後，地價高者稅重，低者稅輕，一般土地投機家欲將地價作爲人爲之增漲甚難。彼輩既不能將土地任意壟斷居奇，勢必將資本轉投於工商業；資本裕，工商業必發達。其次，土地廣大任意荒廢之空地地主，亦將不耐重稅而勢必使用或出售其土地。此當可促進土地之利用也。

(三) 財政意義——地價稅之財政意義，其一，收入確實豐富，蓋一方面土地在課稅物中，最爲可靠，故地價稅亦極確實；另一方面，社會日益進步，地價亦將不斷增加，尤以市地爲甚，故稅收自必年復增加。其二，根據納稅人之納稅能力，決定稅額，有對人稅意味，其三，稅源既豐，稅率亦極富彈性，亦固大有裨於稅收之暢旺也。

三十三條規定：「土地稅全部爲地方稅，但中央地政機關因整理土地需用經費時，經國民政府之核准，得於土地稅收入項下撥撥，其款類以不超過稅款總額百分之十爲限」。土地法所以如是規定者，蓋根據國民黨政綱對內政策第三條之所示也。該條規定爲：「土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，用以經營地方人民之事業及應育幼養老，濟貧，救災，衛生等各種公共之需要」。其三，我土地法中之地價稅，非採用土地單稅制。蓋土地單稅制，祇以土地爲唯一稅源，而我徵收地價稅，並不廢除其他租稅也。其四，我地價稅，徵課目的，不僅在財政目的，且亦富社會政策之意義。此尤須特別認識者。

（三）第三款 地價申報與估計

地價稅之徵課對象爲地價，故關於地價之決定最爲重要。對此問題，總理原主張由地主自行申報地價，以此爲「照價抽稅」，「照價收買」及「漲價歸公」之根據。中央政治會議所議決之土地法原則爲求法令施行之便利並杜絕土地所有權人短報地價弊

端，主增設估定地價一項，以備與申報地價參酌應用。故土地法於二百三十八條中規定有兩種地價：申報地價與估定地價。申報地價，問題較簡單，估定地價則爲一複雜問題，土地法對此規定亦較詳。地政機關於地價估計前，應將所轄區內之土地，就其地價情形相近者，劃分爲地價區，（土地法第二百三十九條），與製成地價分區圖（二四〇條）。估計地價方法有「總平均計算法」與「選擇平均計算法」之分。普通情形，估計地價，應於同一地價區內之土地，參照其最近市價或其申報地價，或參照其最近市價及申報地價爲總平均計算。（二四一條）如因財政需要或經濟政策之必要，得就同一地價區內之土地最近市價或申報地價，擇其中地段價值之較高者，爲選擇平均計算。（二四二條）依此兩種方法之一所算得之地價數額，稱爲「標準地價」，而此標準地價復可斟酌土地地位特殊情形，爲相當之增減，但其增減額不得超過該地所屬地價區之標準地價三分之一爲限。（二四五條）所稱：「總平均計算」復有三種區別：

1. 最近市價之總平均計算

中國國民黨地稅政策

2. 申報地價之總平均計算

3. 最近市價及申報地價之總平均計算。

此三種計算方法，究採何者，得由地政機關自由裁定。由是可知，於產生標準地價前，其方法殊有伸縮餘地。所謂最近市價，依土地法施行法第六五條之規定：在市地則爲「最近二年來平均市價」，在鄉地則爲「最近五年內平均市價」。地政機關依所定各種計算方法計算所得之各種數額，分別開列，另附說明，呈請市縣政府審核後，提送市縣人民代表機關議決，所通過之數額，卽爲標準地價。此爲土地法施行法對前述所謂標準地價補充之規定也。（第六六條）由此規定可知：決定標準地價之權，不在主管地政機關而在市縣人民代表機關。（標準地價雖爲估定地價之基礎，然不能卽將其視爲估定地價，尙須經過公告手續。標準地價一經議決，地政機關卽應分區公告（二四四條）。土地所有權人得依法提出異議（二四六及三四七條），由主管地政機關決定，倘原異議人員不服其決定，仍可再依法請求公斷；公斷之決定爲最終之決定。（二四八條至二

減經通知後，無人提出異議之估定地價；(二) 對於公告與通知，有人依法提出異議，經主管地政機關決定之估定地價；(三) 原異議人不服主管地政機關之決定，提出公斷要求而經公斷決定之估定地價。地價稅之徵課即以此估定地價為標的也。惟地價因社會發達，時有變動，估定地價亦應有時間性。故土地法二五六條規定：「地價每五年從新估計一次，但因地價有重大變更時，不在此限」。地政機關為政策之執行，應置地價冊，登載主管區內土地之申報地價與估定地價，並須將改良物之估定價值，附記於地價之後(二七一條)。地價冊應分區編造，其分區範圍以土地登記區為準。(二七二條)。

1. 土地段號，

2. 稅地區別，

中國國民黨地稅政策

何謂稅地？據土地法二七九條解釋：「依法令負納稅義務之土地為稅地」。同一納

稅之土地，以坐落，使用及性質而分為市地與鄉地：凡市行政區域內之土地為市地，市

地以外之土地為鄉地。（二八〇條）考中央政治會議通過之土地法原則中，以五萬人口

以上者即為市，則今之較大縣城，鄉鎮皆可包括在內。然土地法於此無明確規定。因土

地使用之程度不同，可用土地為改良地，未改良地及荒地三種。所稱改良地，係曾經依

法使用，且有改良物存在之土地，所謂未改良地係曾經使用而非依法使用，然仍有改良

物存在之土地，所謂荒地，為既未曾依法使用，且亦未曾為任何使用，而亦無改良物存

在之土地。（二八一條）以此，故市地，鄉地可分左列六種：

1. 市改良地，

2. 市未改良地，

3. 市荒地，

4. 鄉改良地，

中國國民黨地稅政策

中國國民黨地稅政策

中國國民黨地稅政策

5. 鄉未改良地，

6. 鄉荒地。

地方政府得就每項稅地，按其實際情形，依法定稅率，分等徵稅，但應經中央地政機關之核定。此六種稅地，其稅率各不相同。據中央政治會議決定之土地法原則，地價

稅率係採漸進主義土地法對六種稅地分別定其稅率如下：（註）

稅地別

稅

率

標

準

市改良地

千分之十至千分之二十

以其估定地價數額

市未改良地

千分之十五至千分之三十

以其估定地價數額

市荒地

千分之三十至一百

以其估定地價數額

鄉改良地

千分之十

以其估定地價數額

鄉未改良地

千分之十二至十五

以其估定地價數額

鄉荒地

千分之十五至一百

以其估定地價數額



以上六種稅地之稅率，既以市地與鄉地分輕重，復以改良地，未改良地及荒地，依次定其差等，且於每種稅地之稅率，大都定有最低限及最高限。

地價稅率，總理原主張，一律科以百分之一比例稅。現行土地稅法，則改爲等級稅，然尙未達總理之原則也。蓋全部地價稅之稅率中，最輕爲百分之一，最重爲百分之十。前者固爲總理所主張之標準，後者爲單維廉氏所主張之標準，現行土地稅法則兼採並行，以最低稅率先由一般曾經改良之鄉地試辦，同時以最高稅率試行於特殊之全未改良荒地。此卽土地法原則中所謂採取漸進主義者。

吾人試觀六種稅率中，僅鄉改良地之稅率爲固定，其餘皆定有最低限及最高限。於限度內，俾施行時，能有伸縮餘地。揆諸立法原意蓋以鄉改良地價值，彼此相差之數，不如市地之大，其他情形亦無甚懸殊，且鄉地面積，較諸市地爲大，既係改良土地，其所有者已能盡使用之義務，故應確定一稅率，使便於施行。且爲按照地價徵稅而地價則各不相同，雖係同一稅率，而按照地價所徵收之數額，已各有輕重之分。至其他各種稅

地，或因價值相差甚遠，高價地與低價地若以同一稅率徵收，非僅有違負擔能力原則，而失公平，且亦無以實現經濟政策之目的。故宜寬定其稅率範圍，使執行機關有伸縮餘地。其中如鄉未改良地最低限與最高限相差最小，鄉荒地最低限與最高限相差最大；前者因其雖未依法改良而實際却已使用，故稅率不應有大差別，後者因欲促進荒地利用，應按其各種特殊情形，或施以嚴重取締，或予以諒情寬限，稅率宜有較大之伸縮性。

市地稅率較重於鄉地，除荒地一種，市鄉之最高限均為百分之十外。其餘稅率皆市地倍於鄉地，其故有三。

1. 照價徵稅之法，價值愈大，則稅率愈應增高。

2. 地價稅之徵課，旨在限制地價高漲，市地之價升漲較速，故必使其稅率可以隨時增高，且提高市地稅率之最高限，亦可補救比例稅制之不足也。

3. 市地之有限性較鄉地為大，苟欲使市地使用機會平等化，必須使市地保持其低

廉地價；惟欲求市地價格低廉，固非採高稅率之政策不為功也。爾。吾人尤須瞭解者：六種稅地之稅率，除鄉改良地一種外，其餘皆定有最低限與最高限。然則，於此範圍內之伸縮增減，應持有何種依據乎？法律如無明文規定，執法者將不知所從，亦恐流弊滋多，斯民不堪。故土地法三〇三條規定：「就地價稅之法定稅率範圍內，為增減稅率時，得由地方政府依法定程序，斟酌左列情形為之：（一）因地方財政之需要，（二）因社會經濟之需要。而三〇四條於稅率增減時間，復予補充之規定，即應於會計年度開始時為之。

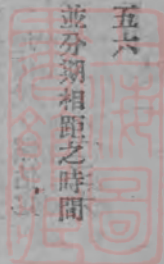
第五款 徵收方法與時期

總理原主張：照土地所有權人自由申報之地價，徵收地價稅。中央政治會議議決之土地法原則，鑑於各國按照申報地價徵稅之困難，主將人民申報之地價，再由政府加以估定；每年徵收地價稅，以估定地價為準。故土地法二八四條規定：「地價稅，照估定地價按年徵收」。負納稅義務者，除法律別有規定外，皆為土地所有權人。（二三六

條)地價稅得由主管地政機關核准，分期繳納，但每年不得過四期，並分期相距之時間不得互有差別。(二八五條。)

土地考地價稅之徵收對象，雖為土地之估定價格，然依土地法第二四一條及二四二條之規定對地價估計方法，仍以申報地價及最近市價為依據而為總平均計算或選擇平均計算。斯估定地價中仍含有申報地價成分。故土地法規定徵收地價稅之以估定地價為準，並非改變總理原定之辦法，實予以補充也。

地價稅之徵收時期規定為按年徵收並得分期繳納，蓋前者為徵稅之普通方法。地價一經估定，其稅款數額即可列為預算，使地方歲入充分確實誠為防止土地壟斷之有效方法及實現平均地權之主要手段。後者實為便於人民納稅起見。原我國繳納田賦時期，向有上下忙之分，普通上忙自開徵日起，限三個月內完納，下忙限兩個月內完納，每年徵收不過二次。土地法所定每年可以多至四期，蓋地價稅有市地與鄉地之分，立法之意，原在給與人民以更多之納稅便利，至鄉地稅因農作物收穫季節攸關，固不妨仍定為



兩期徵收。

所謂徵收方法，係指關於征收手續而言。惟土地法對此僅予原則之規定，如地價稅應向何人徵收？何時徵收？與夫其徵收之依據標準如何？凡此，土地稅法皆予以大略規定。至地價稅之徵收程序，事屬徵收機關之辦事手續，應由徵收機關另行擬訂，呈由中央地政機關核定；惟擬訂徵收辦法之時，要須以手續簡捷便民與用費經濟為重耳。

第六款 減免與欠稅

地價稅之減免，即地價稅之減少或免除之謂也。凡土地因某種情形，在法律上可以免稅或減稅。蓋地稅之減免，不僅我國立法有明文規定，即在其他各國法律亦皆有明文，惟其範圍或有大小不同，目的亦或有懸殊耳。依我土地法三二七條規定：所得由中央地政機關呈請國民政府准許免稅或減稅之土地，僅限左列各種土地：

1. 公有土地

2. 學校及其他學術機關用地

中國國民黨地稅政策

3, 公園公共體育場用地

4, 農林試驗場用地

5, 公共醫院用地

6, 慈善機關用地

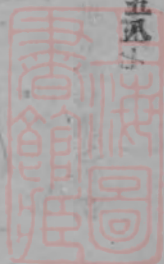
7, 公共墳場用地

8, 森林用地

9, 其他專辦公益事業用地而不以營利爲目的者。

又如因地方發生災難或調劑期中免稅或減稅。(三二八條)所謂地方發生災難，指水旱、
係區內之土地於災變或調劑期中免稅或減稅。(三二八條)所謂地方發生災難，指水旱、
荒歉而言，即現行田賦徵課所謂災荒蠲免者是也。至所謂調劑社會經濟情況，則範圍較
廣，要視其社會經濟之狀況如何而定，未可以一概論。

此處應注意者，所謂地價稅減免，實兼指地價稅與土地增值稅而言。至專指地價稅



之減稅者，則有如下規定：市地，鄉地所有權人之自住地及自種地，於自住或自耕期內，其地價稅，按應納稅額八成征收。自住地及自耕地面積之限度，由主管地政機關呈請中央地政機關核定。如土地所有權人以自住地一部分出租時，其出租部份之地價稅仍照應納稅率征收而自耕地地價稅之八成徵收，亦不因自耕人僱用助理工人致受影響。（二九七條，二九八條，三〇一條及三〇二條）所以如是規定，蓋為獎勵土地所有權人自己使用土地並期實現總理耕者有其田之主張耳。

現行田賦徵收規定有滯納及欠賦處分，土地稅法於地價稅之欠稅，亦予以明定罰則：地價稅不依期完納者，就其所欠數額，自應繳納之日起，按照年息百分之五徵收之。（土地法三一七條）積欠地價稅等於三年應繳稅款總額時，主管地政機關得將欠稅土地及其定着物拍賣，以所得之價款，抵償欠稅，餘款交還原欠稅人。但欠稅之土地及其定着物，如可劃分拍賣一部分即足抵償欠稅者，亦得因欠稅人之聲請，僅拍賣其土地及其定着物之一部分而已。（三二八條）欠稅土地之拍賣，應於拍賣前三十日，以書面

通知土地之所有權人（三一九條）。土地所有權人接到拍賣通知後，如能提出相當繳稅之担保者，主管地政機關亦得展期拍賣（三二〇條第一項），但其展期僅以一年為限，二年期滿此期限仍不繳納者，仍須依法拍賣。（三二〇條第二項）。

對欠稅所以如是規定者蓋以警疲頽而裕稅收也。

土地所有權人接到拍賣通知後，如能提出相當繳稅之担保者，主管地政機關亦得展期拍賣（三二〇條第一項），但其展期僅以一年為限，二年期滿此期限仍不繳納者，仍須依法拍賣。（三二〇條第二項）。

土地所有權人接到拍賣通知後，如能提出相當繳稅之担保者，主管地政機關亦得展期拍賣（三二〇條第一項），但其展期僅以一年為限，二年期滿此期限仍不繳納者，仍須依法拍賣。（三二〇條第二項）。

土地所有權人接到拍賣通知後，如能提出相當繳稅之担保者，主管地政機關亦得展期拍賣（三二〇條第一項），但其展期僅以一年為限，二年期滿此期限仍不繳納者，仍須依法拍賣。（三二〇條第二項）。

土地所有權人接到拍賣通知後，如能提出相當繳稅之担保者，主管地政機關亦得展期拍賣（三二〇條第一項），但其展期僅以一年為限，二年期滿此期限仍不繳納者，仍須依法拍賣。（三二〇條第二項）。

土地所有權人接到拍賣通知後，如能提出相當繳稅之担保者，主管地政機關亦得展期拍賣（三二〇條第一項），但其展期僅以一年為限，二年期滿此期限仍不繳納者，仍須依法拍賣。（三二〇條第二項）。

土地所有權人接到拍賣通知後，如能提出相當繳稅之担保者，主管地政機關亦得展期拍賣（三二〇條第一項），但其展期僅以一年為限，二年期滿此期限仍不繳納者，仍須依法拍賣。（三二〇條第二項）。

第四章

土地增值稅之理論與實施

六、二五〇
四、二一八

第一節

土地增值稅之意義與性質

二、一五八

土地增值稅 (Land Increment Value Tax) 者為對於土地價值增加之數額所課之賦

稅也。就徵課方法言，土地增值稅可分為移轉增值稅與定期增值稅二者。凡土地經過一

定期後，其價值高漲，於土地所有權移轉時，地主出賣土地之價格，較從前購入之價

格為高。兩項價格之差數，即為增值部分。以土地移轉時之增值部分為課稅目的物者，

是為移轉增值稅；然土地之增值，非必經移轉始可發生。以社會之進步，土地經過若干

時期，其前後之價已有不同。凡法律規定，土地經過一定時期，雖不經移轉，其價值亦

有增益，向此增益部分所課之定期賦稅，即為定期增值稅。

土地之自然增漲，實例頗多。如北美芝加哥鬧市，其四分之一英畝地價，一八三〇年

僅為二百元，六年後，即一八三六年，增至二萬五千元，五十八年後即至一八九四年

激漲至一百二十五萬元，蓋較原價已增六萬二千五百倍矣。倫敦土地之自然增價，每年平均常為七百六十二萬鎊。上海黃浦灘一帶地價，民國三年，每畝最低價為十萬銀兩，至民國十三年，漲至二十五萬銀兩，其最高價且漲至三十五萬銀兩。日本早稻田大學附近地價，二十五年內，增加一百六十六倍。（註二十四）即以抗戰後之重慶地價而論，其增漲之速，尤足駭人。

重慶都郵街一帶地價增漲情況表（註二十五）

年份	地價
民國十五年	三二元
民國二十五年	八八五
民國二十七年	一、三五〇
民國二十八年	四、二一八
	六、二五〇

民國二十九年

六、六六〇

二〇、八二二

民國三十年

一〇、〇〇〇

三一、二五〇

由上表可知：重慶都郵街地價，於十五年間，已增至三百一十二倍矣。

土地自然增價之最初意義狹微者，當首推李嘉圖氏，彼曾曰：「利用土地之原始的與不可磨滅的地力，於是有生產，其中一部分歸於地主者，是謂地租」。（註二十六）斯已明言：地主之取得地租，並非由於個人之努力。至約翰彌勒遂直倡土地增值之應課稅，對於李嘉圖所謂地租之增漲，逕冠以「不勞增益」名詞（Dearthful increment）。其論旨大略為：此項增益，由於全社會之努力，將來不應歸於地主，而應歸於國家。地主繼續取得之土地增益，急應停止，在一定日期以後發生者，國家應重課以稅（註廿七）故吾人謂：約翰彌勒為土地增值稅之首倡者，亦未為不可也。

第二節 土地增值稅之理論根據

土地增值，爲自然之增價，此可由土地增價之原因探求之。蓋地價增加之原因，不外下述：

(一)社會之進步 社會進化，人口日增，對土地之需求增多，而土地之供給有限，故地價不能不增高，晚近以交通發達，都市之人口日增，此種土地之自然增漲情形，於都市尤爲顯著。

(二)政府機關之設備 政府努力地方建設，設有各種公用，保安，防災等設備，使居住於該地域內之人民，享受各種便利，人口遂羣集於此，其地價自然增漲。故都市建設愈發達，人口愈集中，而地價亦愈增加也。

(三)社會富力之增加 社會生產事業發達，人民購買力增強，能負擔較高之地租，因而地價騰貴。同時，社會金融活潑，地產買賣之事頻繁。土地每經一次移轉，地主即

乘機抬高價格。馴致地價有增無已。

(四) 土地投機之結果 地產之投機爲近世經濟社會習見之事。投機之目的，皆在牟利；利於地價增而病其減。故土地投機之結果，必皆抬高地價，且土地投機頻繁，對土地之需求日增，土地之價格其必逐日增高，當亦爲必然之趨勢。

(五) 偶然之情勢風尚 土地價格之增高，有時或由於偶然之情勢與風尚，如或因興建鐵路，路經其地而闢爲車站，則其地之地價必陡漲，或其地如決定建新市區，則地價亦必騰貴；或其地爲某特產區，因社會之一時風尚，對此特產需求增加，則其地營此之實業發達，人口集中，其地地價亦必增漲。凡此因皆爲人之預料外者。

(六) 私人之投資與改良 地主對土地投入資本努力，使之改良，則地價因土地之改良而騰貴。

前述六種原因，其中五種皆爲自然增價，非地主私人努力所致，而屬不勞而獲。此種自然增價，歸諸個人私有，對於人類社會將發生以下諸弊害：中、私人資本逐利。土

故土地增值稅之徵課，具有以下四種意義：

(一) 倫理意義 土地價格自然增漲為不勞而獲之增益，溯其發生，實為人口增加，經濟發達，文化進步之結果，其土地所有人並無舉足投手之勞，挾諸情理，此種增益，應歸諸社會全體所有。

(二) 社會政策意義 土地自然增漲為地主私有，必造成種種社會罪惡與深貽社會隱憂，如國民貧窮之日增，城市住宅之缺乏，國民知識之愚下，因皆為社會進化之阻滯而非全社會之福。近世租稅，多着眼於社會政策之運用，期以賦稅方法，解決財富分配問題。土地增值稅之徵課，含有防止土地兼併，有助耕者獲田之意義。胡言之，即具有孫中山先生所謂平均地權之效能也。

(三) 國民經濟意義 一般土地投機家慣以下述二法，造成地價高漲：其一，購買土地而使之閑置，使土地供給減少，促成物價上漲，直待獲有巨額利得，始肯將土地出售。其二，故意使土地買賣頻繁，促使地價高漲。前者，防礙土地之改良，後者誘致一

般物價之上漲。今課土地以增值稅，使土地投機無利可圖，必可免除土地之投機，防止地價之高漲與促進土地利用之改良。此數者，固皆足使國民經濟之發達。

(四)財政意義 近代各國財政之支出，有逐年膨脹之勢。社會之不斷進步，亦使土地之自然增價，隨歲月而俱增。因之，課徵土地增值稅，其稅收必年有增加而能適應此逐年膨脹之經費支出。故土地增值稅之徵課，於財政方面，亦具有莫大意義焉。

第三節 我國土地法中之土地增值稅

(一)第一款 課稅物件及範圍

我土地法規定，土地增值稅之徵課對象，為土地增價之實數額部分。(二八六條第一項)其稅地區別，亦有市改良地，市未改良地，市荒地，鄉改良地，鄉未改良地及鄉荒地之分。土地增價稅之負擔者，為土地所有權移轉時之出賣人，或繼承人，或受贈人或取得土地所有權人。(土地法二八八條)土地如無移轉，則向土地所有權人徵收之。

但鄉地所有權人之自住地及自耕地於法律規定徵收期間屆滿，土地無移轉時，免徵土地增值稅。（二八六條第二項）蓋以鄉地之自住自耕者，其面積小，增值微，且自行使用其土地，不以營利為目的。法律如是規定，猶有獎勵農民自耕之意也。

第二款 徵收方法與時期

土地增值稅之徵收方法，由中央地政機關核定徵收程序，由地方主管地政機關依照中央所核定之徵收程序徵收之。其稅款之計算，以國幣為準。（二三〇條二三一條及二三二條）。凡此規定，皆同於地價稅。

土地增值稅徵課時期，規定於土地所有權移轉，或於十五年屆滿土地所有權無移轉時徵收之。（二八六條第一項）關於十五年期間計算方法，亦有規定：「依本法為第一項所有權登記之土地，關於前條（二八六條）之十五年期限，自本法公布之日計算；其已登記而無移轉之土地，自移轉登記完畢之日起算」。（二八七條）蓋十五年期間之起算日期確定，於執行上始可免於爭執。

如土地所有權之移轉，由於國家強制徵收，亦視為絕賣（二八九條），易言之，此種土地增值稅應由被徵人負擔之。如土地所有權因依法令整理土地而移轉者不視為移轉。且此項所有權移轉之土地，為與承受所有權人之原有土地合併為一段者，於計算十五年期間時，應以距十五年屆滿較近之地段為準。（二八九及二九〇條）此所謂：「依法令整理土地而移轉」，即指依土地法規定為土地重劃時地段之交換分合。其原土地所有權固有變動，其地段面積增減差額，亦有補償。惟此種土地整理，旨在使不合經濟使用之土地變為合於經濟使用，則其差額之補償金額中，必不含有土地增值之利益。故此種土地之移轉不視為移轉，亦不負擔土地增值稅也。尤有進者，因整理而移轉之土地，若與承受所有權人之原有土地合併為一個地段時，其原有部分與合併部分今後之土地增值，關於十五年期間之計算，兩部分之起算日期，必不相同，而地段則已合併為一，則應就兩部分中取其距離十五年屆滿較近者，即其起算日期較早者，以為該全地段十五年計算期間之計價標準。如是規定，蓋旨在速徵增值稅也。

第三款 土地增值實數額之計算

土地增值稅之徵課對象，為土地增值之實數額，然此增值實數額之計算，實為最重要問題。與土地增值實數額相對待者，尤有增值總數額與原地價數額。此二者之意義與其計算，亦至重要，蓋無增值總數額與原地價數額，即無以求增值之實數額。土地法於土地增值總數額之計算標準，有如下規定（三〇五條）：

- 一、申報地價後，未經過移轉之土地，於絕賣移轉時，以現賣價超過申報地價之數額為標準。
- 二、申報地價後，未經過移轉之土地，於繼承或遺贈與移轉時，以移轉時之估定地價（即）超過申報地價之數額為標準。

- 三、申報地價後，未經過移轉之土地，於十五年屆滿時，以估定地價超過申報地價之數額為標準。
- 四、申報地價後，曾經過移轉之土地，於下次移轉或於十五年屆滿無移轉時，以現

賣價或估定地價超過前次移轉時之賣價或估定地價為標準。

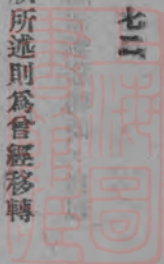
上述四款，其前三款，皆為申報地價後未經移轉之土地。第四款所述則為曾經移轉之土地，其情形較為複雜。可予以簡括而系統之闡明如次：

(甲) 未經移轉之土地：

- 1, 於絕賣移轉時，其增值總數額，等於當時賣價數額減去以前申報地價數額。
- 2, 於繼承或贈與移轉時，其增值總數額，等於當時估定地價數額，減去以前申報地價數額。
- 3, 於十五年屆滿時，其增值總數額等於當時估定地價數額減去以前申報地價數額。

(乙) 曾經絕賣移轉之土地：

- 1, 於絕賣移轉時，其增值總數額，等於當時之賣價數額減去前次之賣價數額。
- 2, 於繼承或贈與移轉時，其增值總數額等於當時估定地價數額減去前次賣價數額。



額。

3, 於十五年屆滿時，其增值總數額，等於當時估定地價數額減前次賣價數額。
(丙)曾經繼承或贈與移轉之土地：

1, 於絕賣移轉時，其增值總數額，等當時賣價數額減前次估定地價數額，

2, 於繼承或贈與移轉時，其增值總數額等當時估定地價數額減前次估定地價數

額，

3, 於十五年屆滿時，其增值總數額，等當時估定地價數額減前次估定地價數

額。

前述三〇五條第一款至第三款之申報地價及第四款之前次移轉時賣價，或估定地價之數額，稱為原地價數額。(三〇六條)此原地價數額，即為計算土地增值總數額之基準與決定土地增值稅稅率之依據而曾經登載於地價冊內者也。

凡土地增值之總數額，市地在其原地價數額百分之十五以內，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，其超過者，祇就其超過之數額，徵收土地增值稅。此超過數額，即為土地增值之實數額（三〇八條），而亦即土地增值稅之徵課對象也。計算增值實數額時由土地增值總數額中減除其一部分者，立法原意，乃慮及原價值數額以外，尚有因施勞力資本之增值部分，因寬為規定，以免礙及資力之發展。且土地改良物之價值，法律規定，亦由土地本身價值中劃出（二〇七條），藉免混入土地增值總數額之內而利稅款之個別徵收。

第四款 稅率

總理原主張：土地增值，全部歸公。中央政治會議所通過之土地法原則，為推行便利，主採累進課稅。土地法對土地增值稅率之規定，蓋即遵照此旨。其所規定之各級稅率如次：（二〇九條）

- 一、土地增值之實數額為其原地價數額百分之五十或在百分之五十以下者，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，徵收其百分之四十，
- 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，就其已超過百分之百部分，徵收其百分之六十，
- 四、土地增值實數額，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，除照前款規定，分別徵收外，就其已超過百分之三百部分完全徵收。

今試舉例以明之：

設某地之原地價數額為一萬元

(1) 假定其增值實數額為五千元（其增值總數額為七千元，以下類推），依本條第

一款之規定，征收其增值實數額百分之二十，其稅額為一千元。

(2) 假定其增值實數額為七千元，依第二款規定就其未超過原地價數額百分之五十部分之五千元，徵稅一千元，就其已超過百分之五十部分之二千元徵收其百分之四十，即八百元，則其總稅額為一千八百元。

(3) 假定其增值實數額為一萬二千元，依第三款規定，就其未超過百分之五十部分之五千元徵稅一千元，就其已超過百分之五十而未超過百分之一百部分之五千元，徵稅二千元，就其已超過百分之一百部分之二千元徵稅一千二百元（百分之六十），合計其總稅額為四千二百元。

(4) 假定其增值實數額為二萬二千元，依第四款規定：就其未超過百分之五十部分之五千元徵稅一千元，就其已超過百分之五十而未超過百分之一百部分之五千元，徵稅二千元，就其已超過百分之一百而未超過百分之二百部分之一萬元，徵稅六千元，就其已超過百分之二百部分之二千元，徵稅百分之八十，為一千六百元，合計其總稅額為一

萬零六百元。

(5) 假定其增值實數額為三萬二千元，依第五款規定，就其未超過百分之五十部分之五千元征稅一千元，就其已超過百分之五十而未超過百分之一百部分之五千元，征稅二千元，就其已超過百分之一百而未超過百分之二百部分之一萬元，征稅六千元，就其已超過百分之二百而未超過百分之三百部分之一萬元征稅八千元，就其已超過百分之三百部分之二千元則全部征收，合計其總稅額為一萬九千元。

據前述實例，該地所有權人實得之土地增值數額，於三萬二千元中，減去增值稅一萬九千元，尚餘一萬三千元；加上免稅之增值數額二千元（其增值總數額原為三萬四千元），共計一萬五千元。原地價一萬元之土地，其地價無論增高至何種程度，該土地所有權人所能獲得之土地增值數額，終以一萬五千元為限，愈此即統歸政府所有。

第五款 減免與欠稅

土地增值稅之減免，於以下幾種情形中見之：

中國國民黨地稅政策

值稅。

(一) 鄉地所有權人之自住地及自耕地於十五年間屆滿，土地無移轉時，免徵土地增

值稅。

(二) 凡土地增值之總數額，市地在其原地價數額百分之十五以內，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。

(三) 凡在法律上對地價稅所給與之免稅或減稅待遇，亦適用於土地增值稅，如土地法三二七條及三二八條所規定各項是。

土地增值稅不依法令完納者，亦視為欠稅。除依土地法第三一七條就其所欠數額，自應繳納之日起，按照年息百分之五徵收規定辦理外，地政機關並得不為土地移轉之登記（三二一條）。但不為移轉登記之制裁，祇能行之於土地移轉時應徵收土地增值稅之欠稅地而不能行之於十五年屆滿土地所有權無移轉時土地增值稅之欠稅，仍須依照地價稅欠稅辦法將其土地拍賣。但應拍賣之土地及其定着物，如可劃分拍賣一部分即足抵償欠稅者，亦得因欠稅人之聲請，僅拍賣其一部分之土地或其定着物。拍賣手續，應於拍

賣前三十日以書面通知土地所有權人。土地所有權人接到拍賣通知後，如能提出繳稅之擔保者，主管地政機關亦得准予展期拍賣，但其期限，亦以一年為限。如欠稅之土地而為有收益之土地，則主管地政機關可不將其土地及其定着物拍賣，但提取其收益，以為欠稅之抵償。惟提取收益，應於積欠稅額等於全年應繳數額時為之，不能任意提取。且地政機關提取收益數額，如足以抵償欠稅之全數時，即應回復收益人之原狀（三三〇條至三三五條），所謂回復收益人之原狀者，即對於收益人所有之權利，不得再加拘束之謂也。

除地價稅及土地增價值稅外，土地稅法猶規定，對於地上改良物，除農地改良物，免稅外，市地改良物照其估定地價，按年課稅，最高以千分之五為限；對不在地主之土地，則除改良物外，遞年增加其地價稅率，以促進土地之改良。

第五章 國庫券抵押貸款之轉用

第五章 國民黨地稅政策比較研究

第一節 國民黨地稅政策特點

中國國民黨現行地稅政策，較之其他各國地價稅制度，殊多不同之處，茲略述其要者：

(一) 估定地價與申報地價並用 中山先生原主張：依土地所有權人申報地價，政府照其報價徵稅并得依其報價收買。此法簡便易行，實為各國所無。現行土地法為求法律施行便利及杜絕地主短報地價流弊，乃增設估定地價一項，以與申報地價參酌應用。

(二) 必要時依報價收買土地 中山先生原主張：「照價徵收稅」與「照價收買」。蓋地主如申報地價時以多報少，政府即照價收買，以防匿報。現行土地法兼採估定地價與申報地價二法，以估定地價補申報地價之不足，故於土地稅編未再規定照價收買。然於土地法第五編土地徵收三七六條則規定：政府如需用土地，必須收買，應照申報地價



或最後賣價補償之。

(三)土地漲價完全歸公 土地增價，係社會進化之結果，其性質純屬不勞利得。揆諸情理，此得之於社會之利益，應返諸社會所有，而不可為私人所獨佔。故中山先生主張：土地增價完全歸公；易言之，即土地增值稅率為百分之百之謂也。各國稅法，於土地增價，祇有課稅之法而無自然漲價完全歸公之規定，較之本黨主張，殊少澈底。我土地法為求施行便利，於土地增值採累進稅率，未予以完全沒收。然土地法原則中既主土地稅率採漸進辦法。則將來稅率之增加，終必將使土地增益全部歸公，以符總理之新垂示。現行辦法，以之為暫時權宜之計則可，以之為經久之策則不可。

(四)課稅對象 吾人研究各國地稅，依課稅對象為標準，可分為收益稅之地稅，財產稅之地稅及所得稅之地稅三大類。所謂收益稅之地稅者，乃以土地之收益為課稅對象，所謂所得稅之地稅者，乃以土地之所得如佔有所得及使用所得為課稅對象；而財產稅之地稅則以土地所有為課稅對象。我國現行之田賦 依土地之面積等級為課稅之標

準及現行土地法中所規定之地價稅，皆爲財產稅之地稅也。一般賦稅理論，以財產爲稅本，收益或所得爲稅源，課稅於稅本將妨阻資本之發達，故不如課及稅源之爲愈。然於我三民主義經濟制度下，防止大資本家之發生，爲我民生主義所堅決主張者。故以我國將來社會經濟組織宿黠之不同，課地稅於土地之資本價值，亦固有其論據也。

(五)課稅標準 各國地稅課稅之標準不一，德國之地稅，以土地純收入之價格爲課稅之標準，法國依一九一八年制定之土地稅法，大部係由土地總收入內除去耕作費，種子費，採取費及資本維持費等而以土地純收入爲課稅標準，日本依明治十七年修正地租條例，先將土地之純收入爲稅源，然後十倍此土地之純收入爲法定地價，即以此法定地價爲課稅標準也。意大利依一九二三年稅法，其地稅，對於土地之收入，依金利拉(Gold lira)計算，加以賦課，以使用土地自身結果所生之收益爲課稅標準。觀上述各國地稅，大都以土地之收益多寡，爲課稅之標準，此與中國國民黨地稅政策之以土地價格爲課稅標準者，固自不同也。

第二節 地價稅與土地單一稅

中國國民黨創始人

孫中山先生所主張之地價稅，雖深受亨利喬治土地單一稅 (A

Single tax on land values) 主張之影響，但兩者實不相同。

亨利喬治對社會貧困問題最重要見解，厥為：土地之社會價值，於資本主義制度下，全歸為地主所私，以致施用資本與勞力所應得之利息與工資大都為地主所剝奪。尤有進者，社會無論如何進步，人口無論如何增多，利息與工資均不隨之增長，所增長者惟地租一項，而此不勞而獲之地租，則皆為地主所私，此所以社會愈進步，人民愈貧困。故喬治氏主張：(一)以沒收地租之方式使土地無形中化為公有，(二)以賦稅之方法徵收地租。(三)除征收地價稅外，廢除一切賦稅。(註二十八) 喬治以為彼所主張之單一地價稅，頗合乎亞丹斯密所揭發租稅之公平，確定征收方便及征收費用節省四大原則，且征收單一地價稅後：(一)可以支持政府全部費用，蓋入口愈增加，社會愈發達，

則地價愈增漲，而課於地價之稅收亦必隨而激增；(二)廢除一切壓迫工業生產之賦稅，則各種工業必能活潑進展，自由擴充，遂可刺激財富之生產與增加，土地之投機消滅，資本家與勞動者有利用若干土地之新機會，土地不致閑置或荒蕪，土地之改良，亦必可期。(三)實施土地單一稅，財富分配可得平均，於生產亦生莫大影響，既足防止浪費，亦可增加生產；(四)實施土地單一稅，社會全體均蒙其利，地主為社會一分子，當亦在利益均霑之列。而於社會組織及社會生活，亦俱給與優良影響。

喬治之所主張，頗多可採，然亦有難於實行處，如祇課地價稅而廢除其他一切賦稅。衡諸各國財政情況及社會環境，頗不可能。本黨之地稅政策，以徵稅為平均地權之一手段，與喬治之沒收地租，逐漸使土地收歸國有，不同。此其一。本黨地稅政策除徵收地價稅外，仍徵收其他賦稅，此與土地單一稅之廢除其他一切賦稅者不同，此其二。土地單一稅主張者，非以此稅足為地方收入之稅源，而在運用此稅以為達到其理想社會之工具，此為本黨地稅政策除注重社會政策運用外，亦兼重財政政策者不同，此其三。

本黨地價稅創立者。孫中山先生，亦曾言：彼所主張與土地單一稅不同。於民國十一年十二月九日西人約翰白萊斯福特（John Brillstone）曾問中山先生：「先生素主張依地價徵稅主義，即單一稅主義，海外人士時時道及。君至今仍持此主義乎？」中山先生答以：「余仍持依地價徵稅主義，但與正派單一稅主義者不同，即余主張再徵他種稅款是也。近世國家生活情形，複雜變化，迥非昔比，若嚴格施行單一稅主義，於理於勢，恐皆不當。依余之計畫，應將現時地價重行估定。以後地主苟有不以代價換得之地產，概歸爲國有。地主得自行定價，但國家有權隨時依地主自定之價購其地產」。（註二十九）此其四。由此四點，可知國民黨之地價稅與亨利喬治之土地單一稅之不同矣。

第三節 地價稅與澳紐加地價稅

中國國民黨之地價稅與澳大利亞，紐西蘭及加拿大之地價稅，亦頗多異點。試述澳、紐、加之地價稅制而視其與本黨地稅政策之不同處。

、 澳洲聯邦現行稅法，係根據一九一五，一九一七及一九二〇年之地稅條例而成。其稅標準，為未加改良之地價，稅率為每鎊半便士。對於二百五十鎊以下之土地所課者免稅。在此數以上者，每加一鎊，減去免稅額一鎊，至五百鎊時為止。例如二百七十五鎊之減除額為二百二十五鎊。地價稅之徵收事務，依所得稅法，由租稅委員司之。土地所有權人皆有報告價格之義務，自納稅通知日起，十四日以內，若不納稅，處以百分之八之增稅。凡禮拜堂，學校，圖書館，公園等及其使用地及非營利之運動競技使用地等，一概免稅。遇有災歉時，免稅或減稅，或緩期繳收。

最近塔斯馬尼亞州 (Tasmania) (寶即一島) 為澳大利亞聯邦 (Commonwealth of Australia) 之一部。其地稅制度，最初係一八八〇年之不動產及動產稅條例 (Real and Personal Estate Duties Act)，以一般財產稅之一部，按土地之年收價格課稅。其後依一八八八年之地稅條例，廢土地年收價格之課稅，而代以土地之資本價格課稅。然此稅仍包括土地之改良價格。後至一九一〇年之土地與所得稅條例 (Land and Income

Taxation Act)，始僅就土地之原價格卽素地價格爲標準而課稅。塔斯瑪尼亞州之現行稅法，係以一九一〇，一九一一年以及一九一二年之土地稅與所得稅條例爲根據。其稅率爲累進制。土地原價格在二千五百鎊以下者，其價格每鎊課稅一便士，次第增進，至八萬鎊以上時，每鎊課稅二個半便士，共有八個稅級。凡公路、墓地、運動場、圖書館、博物館、醫院、宗教以及慈善團體等用地，概免課稅，惟對小資產者不特別免稅。欠稅至六個月以上時，各租稅委員或將其土地另佃他人，或由最高法院宣告：兩年後拍賣此土地。

澳大利亞聯邦地價稅，根據其一九一〇年之稅法，與各州所有者大致相類。對於不在地主及地主之在澳者，所適用之稅率不同；後者且得享有五千鎊之豁免稅。他如租有地，公司所有地及抵押地等，又各適用特別之課征，情形甚爲複雜。概括言之，聯邦與各州之地價稅制度，頗多類似；而與地方政府稅制，就稅率言，則差異甚大。聯邦與各州所用者爲累進稅率，對於握有土地無多之土地所有權人，有減除額，對於不在地主，

均課以較重之稅率。地方政府之地價稅，則無此項差別，所用稅率為一般比例稅，且亦無豁免。

紐西蘭之現行地價稅係根據一九一二年稅法，其稅率之規定有四：（一）普通稅率

——土地之買賣價格，除改良物及抵押產外，每一鎊，課稅一便士，但土地之估征價值，未超過一千五百鎊者，可得有五百鎊之豁免額，如價值超過一千五百鎊而未達二千五百鎊者，在其一千五百鎊以上時，每加兩鎊，減去免除額一鎊，至二千五百鎊時為止。此外如係病廢或年老者，尚另有減稅。（二）附加稅率——除普通稅外，復有累進稅率，課諸價值在五千元以上者。最低稅率不足百分之一，最高稅率為百分之二、五。（三）不在地主之稅率——如係離開其地逾兩年之不在地主，另加課以特別稅，稅率為百分之五十。（四）抵押產稅率——計算普通稅之時，抵押產之價值，減去不徵，運用附加稅率時則包括之。惟抵押產之得免於普通稅，非免稅之謂，蓋另有抵押產稅之課徵，顧其稅率，不若普通稅率之高耳。

一八七三年英屬哥倫比亞州之閑地稅，實爲加拿大地價稅之嚆矢。十九世紀前半以前，加拿大之土地原價稅，與英國同以土地之年收價格爲課稅標準。至一八九六年杭太厘阿州（Ontario）遂以土地之資本價格爲課稅標準，現行加拿大之地價稅，大率係以土地之資本價格爲課稅標準，惟西部加拿大，則依土地之原價而課稅。稅率大都由市議會決定。一般稅率，在僅課稅土地時爲百分之二十，如並課及改良物時，通例不超過百分之一。各地方政府稅制則稍異於是。

估價或評價問題爲實施地價稅過程中最重要者。澳洲各州中，通常估價之法，係由納稅者本人之報告，惟此法易生不確失平之弊，於是遂有各種校勘之法，又恐其不足也，復定有政府保有照價收買之權，以防土地所有權人之匿報。而紐西蘭，如人民以政府所估之價過高，並可要求政府照其所估之價收買，蓋如是規定，既使人民不敢報價過低，復足使政府官吏不致估價過高也。加拿大之土地估價由市議會及市長行之，兩者任命評價人，再由兩議員及若干評價人組織評價委員會，以司土地之估價。估價時，將士

地與建築等改良物分別估評，並以土地買賣記錄爲主要參考。一般估價方法有二：（一）由賣價中減去改良物之價值，（二）直接估計地基價值，而不計地上所有之改良物。兩者比較之，第一法較爲簡易，第二法自理論方面言較爲正確。紐、加所用者，皆屬第二法也。至估價期間，有每年估價一次者，如加拿大及澳大利亞聯邦之新南威爾斯州（New South Wales），有每五年一次者，如南澳大利亞州（South Australia），紐西蘭之規定，每年須提出報告，但實際估價不必每年皆有。（註三十）

第四節 土地增值稅與英德土地增值稅

英國之土地增值稅係自由黨首領路易喬治於一九一〇年向議會提出。其創徵土地增值稅之動機，在實現社會公平，故其辦法偏於理論。其稅於土地轉讓時徵收之。此所謂轉讓，包括買賣，繼承與饋贈。爲防止逃稅計，法人之地產每十五年須估計一次，增值稅即按期於估計時收之。如法人已於十五年內土地轉讓時繳納增值稅，則按期徵收之增

值稅，應減去此項已繳數額。公法人及不以營利爲目的之私法人，皆得免稅。地主自住房屋而其自住期間在十二月以上之土地，其租價不超過四十鎊（倫敦），或二十六鎊（五萬居民以上之城市），或十六鎊者亦可免稅。地主自耕且自耕期間在十二月以上之土地而其平均價值不超過每英畝七十五鎊者亦得免稅。課稅標準爲土地之現在價值與前次徵稅時價值之差額。但第一次徵稅時，則爲土地之現在價值與首次估計價值之差額。首次估計定法律公佈日起舉行。增價由法律公佈日算起。首次估計由內地稅徵收官（Commissioners of Inland Revenues）負責。估計手續分二部：（一）地產總值之估計，（二）素地價值（Site Value）之估計。素地價值由地產總值減去以下二項即得：（一）建築物改良物之價值，（二）使地產現狀，變爲素地所需之費用。至現在價值之決定，則當土地轉讓爲買賣時，即爲契約上所註明之價值；當土地轉讓爲遺產繼承時，即爲經覆核後之繼承人的申報價值。但此價值仍爲地產總值，應使之化爲素地價值。總之。凡首次估計價值與現在價值，均以素地價值爲準。英國土地增值稅率爲百分之二十比例稅率。土

地增值在原價百分之十以下免稅。即使土地稅價在原價百分之十以上，百分之十部份亦不課稅。增值稅由內地稅局徵收。納稅人應於納稅事實發生後之一定期間內將一切計算資料送交徵收機關，遲交者處罰款。罰款數額與稅額成比例。偽報者處徒刑。稅款應即時付清，但法人亦得分期繳付。英土地增值稅由中央政府與地方政府均分。(註三十一)

德國一九一一年四月之土地增值稅法，其所謂可徵之土地價值，即爲此地前次買價與現在賣價之差額。其課稅範圍，限於：(一)國內土地所有權移轉時，其增價額，非由所有主之力而生者；(二)關於有限公司產業協會等以土地爲構成財產之權利而發生移轉時，(三)土地於某數種特別之法律行爲中，適有增價時。於土地買賣時，以出賣土地者爲納稅義務者，如出賣者無力納稅時，土地購買者應支出買賣價格百分之二，但於強制拍賣時，此項規則不適用。爲防止漏稅計，德增值稅法復規定：對本法施行前三個月，即一九一〇年十二月三十一日以來之土地買賣，有溯及效力。德國增值稅法，欲使所課之稅，落諸土地增值而不及於其上之改良物，對於此地各種改良之支出及其他費

用。於過去買價及現在賣價中，尤有加減之規定。其加於前次買價中者，如：（一）加買價百分之四，以彌補買時之費用，（二）關於此地各種改良及設備之支出；（三）各種特徵之支出。其須由現在賣價中減除者，如賣時之用費等；而同時復加諸賣價者，如買主允許完納增值稅等。將此項加減除外，即為應稅之土地價值，然數額無多者，尚有免稅規定。如已加改良之地，其賣價未過二萬馬克，未加改良之地，其賣價在五千萬馬克以下者，均免課稅。惟此種減除，僅對納稅者前一年收入不足二千馬克者及非以不動產買賣為職業者而言。其他產業移轉之際，不以轉賣利益為目的者，如國家自治團體，內地殖民協會及其他合於法律之規定而非以逃稅為目的之土地贈與或變更，亦得免於稅課。但某自治團體賣與其他自治團體之土地則除外。

德國之土地增值稅率，採累進制，自百分之十增至百分之三十。凡增值額在買價百分之十以下者，課其增值額百分之十。此後隨增值之加多，遞次累進，至增值額超過買價百分之二九〇者。概課以百分之三十。此稅收之分配，以百分之五十供聯邦政府之

用，百分之十供各邦政府，以償管理及徵收之費，其餘百分之四十，則歸諸土地買賣所在地之地方政府。一九一三年修改稅法，聯邦政府取消土地增值稅之征收，仍以課稅權屬之於地方及各邦政府，至課徵方法，或遵依一九一一年之稅法，或另採他制，一任各邦及地方政府之自決。

吾人試取英德之土地增值稅與我土地法中關於土地增值稅之規定而比較研究之：

(一)徵收時期 英之規定：(一)土地增值稅應於一切土地轉讓時徵收之；(二)法人所有土地，尤應按期徵收。德之規定於土地所有權移轉時徵收增值稅。英之按期徵收僅限於法人所有土地，不能包括全體，德無按期徵收規定，亦感立法缺點。我土地法針對此弊，乃予以更完善之規定：「土地增值稅照土地增值之實數計算於土地所有權移轉或於十五年屆滿土地所有權無移轉時徵收之」。(二八六條)

(二)免稅規定 ●英德辦法，公法人及不以營利為目的之私法人，皆可免稅。我土地法第四編三二七條亦有此規定。德為鼓勵土地重劃以發展農業生產起見，特許因重劃而

起之土地轉讓免稅。我土地法第四編第二九〇條亦明定：「土地所有權因依法令整理土地而移轉者不視為移轉」。英為體恤納稅人，對土地所有權人之自住地或自耕地於某價以下者特許免稅。我土地法二八六條亦規定，「鄉地所有權人之自住地及自耕地於十五年屆滿無移轉時，不徵收土地增值稅」。

(三)課稅標準 德之規定：以土地買賣價格之差額為課稅標準，並將改良物除外。英之增值稅，亦以素地為限，皆甚合理。我土地法第三〇五條及三〇七條亦有類此之規定，且增價計算，亦較簡單。申報增價，現時賣價及估定地價皆易決定，且政府有依申報地價及現賣價徵收土地之權力，（土地法三七六條）亦可無虛報之弊。斯我立法較英德為更進一步也。

(四)稅率 我土地增值稅率，異於英之比例制而如德之累進制，且其稅率較重，增值至某一程度，則予以全部沒收。較德之規定，尤為澈底。

英之規定：土地增值在原價百分之十以下免稅。我土地法亦有類此之規定，「土地

增值之總數額，市地在其原地價數額百分之十五以內，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。其超過者，祇就其超過之數額，徵收土地增值稅」。(三〇八條)

(五)徵收手續 依我土地法二三〇條及三二一條規定：土地增值稅之徵收手續，由中央地政機關核定，由該管地方政府依照前項核定程序徵收。此種辦法與德國相似而異於英國。

(六)稅收分配 我土地法規定：土地增值稅與地價稅，皆全部為地方稅，但中央地政機關因整理土地需用經費，經國民政府之核准，得於土地稅收入項下指撥，其款額以不超過稅收總額百分之十為限。(二三三條)此種規定，與英德兩國皆異。

第五節 地價稅與蘇聯農業單一稅

蘇聯於一九二一年採行新經濟政策，其第一個步驟即為農業單一稅制度 (Agricult-

ural Single Tax) 之採用。此稅法經一九二七年及一九三〇年曾兩經修正。茲述一九三〇年二月蘇聯頒佈之農業稅法並與我地價稅制比較研究之：

(一) 課稅範圍 蘇聯農場有三種卽：私營農場，集團農場及國營農場。前二者皆在課稅之列。且其課稅對象，不僅爲農產品，而亦爲農民之一切所得。(註三十二) 農民所得包括下述六者：

1. 穀類農田之所得。
2. 各種草地之所得。
3. 牧畜之所得。
4. 各種副業所得。
5. 非農業所得——如農民在冬季從事手工業之所得。
6. 其他所得。

凡農場僱工，鄉村蘇維埃官員，醫生，園藝家，森林家，教員，法官，統計家，鄉

村義勇隊隊員，新聞記者，圖書館員，演講員及文化工作人員等，皆免課農業單一稅，但其他所得稅不能免除。

(二)課稅標準 蘇聯農業單一稅以農耕地，牧場地等面積及農業用家畜數額為標準，依照其總收益而賦課。惟各邦（即共和國）規定不盡相同。農業收穫之多寡，依占有之土地面積計算之。或依播種面積，或依耕耘面積，由各區蘇維埃委員會根據本地情況，擇一採用。但集團農場之收穫進益，須依播種面積計算。所有滿四歲之家畜，均須徵稅。為鼓勵集團農場採用系統化簿記起見，法律上准其根據賬簿記載而定其每年收入。復為便估算稅額及免稅計，將農民分為貧農，中農，富農三級。貧農一律不納農業單一稅。納稅者祇有中農與富農二級。

(三)稅率 蘇聯農業單一稅稅率係採累進制。中農農業單一稅之稅率計算，有兩種方法：第一，以每一農戶所得為稅額單位，第二，以每一農戶中之每人所得為課稅單位。採用第一法課稅時，由徵稅機關計算每戶淨所得。由算就之所得總數內，減除每人

二十盧布免稅額外，其剩餘所得即為課稅所得。課稅所得之稅率分為數等，所得愈多，稅率愈高，可閱下表：

每一農戶所得額稅率表（註三十三）

課稅所得額	稅率
二五盧布未滿	四%
超過二五盧布至一〇〇盧布之金額	七%
超過一〇〇盧布至一五〇盧布之金額	一〇%
超過一五〇盧布至二〇〇盧布之金額	一五%
超過二〇〇盧布至二五〇盧布之金額	二〇%
超過二五〇盧布至三〇〇盧布之金額	二二%
超過三〇〇盧布至四〇〇盧布之金額	二五%
超過四〇〇盧布至六〇〇盧布之金額	二八%



中國農民負擔地稅政策

超過六〇〇盧布之金額

三〇%

如農戶人口在七人以上，則徵稅機關即由納稅總額中扣除百分之五至百分之十五，以爲政府給與農戶之津貼。

採用第二法課稅時，徵稅機關先由每一農戶之淨所得中，減除一部以爲免稅所得。其剩餘部分即爲課稅所得。以每戶人數除課稅所得，其商數即爲每一人口所得。每人所得之稅率，亦分數等。如收入額二十盧布者，其稅率爲百分之二，收入額超過二十盧布至三十盧布者，稅率爲百分之三，其收入額超過一百四十盧布者，稅率爲百分之三十。如農戶中有老弱殘廢不能工作者，徵稅機關得減課其全戶課稅額百分之十至三十，以爲農民津貼。

富農稅率，較中農甚高，其全部所得皆爲納稅所得而無免稅額之規定。至於決定富農階級之權，則委之於村蘇維埃之手。村蘇維埃參酌各該地方某一農場之平均所得額及其階級關係等而爲判定，判定後即呈報之。富農稅率有如下表：

每一農場每一富農所得額稅率表(註三十四)

課稅所得額

五〇〇盧布未滿

超過五〇〇盧布至七〇〇盧布之金額

超過七〇〇盧布至一、〇〇〇盧布之金額

超過一、〇〇〇盧布至三、〇〇〇盧布之金額

超過三、〇〇〇盧布至六、〇〇〇盧布之金額

超過六、〇〇〇盧布之金額

稅率

二〇%

三〇%

四〇%

五〇%

六〇%

七〇%

集團農場稅率，比較簡單。為促進會計制度起見，蘇聯農業單一稅法，將集團農場分為兩種。一為採用有系統之會計制度之集團農場，一為尚未採用有系統之會計制度之集團農場。此兩種農場又可分為四種，其稅率各不同：

1. 已採用有系統會計制度之共產農場，按每年應納稅款總額百分之二課稅。

2. 已採用有系統會計制度之非共產農場，按每年應納稅款總額百分之三課稅。
3. 尚未採用有系統會計制度之共產農場，按每年應納稅款總額百分之四課稅。
4. 尚未採用有系統會計制度之非共產農場，按每年應納稅款總額百分之五課稅。

(四) 減免 依蘇聯農業單一稅法，准予免稅之規定如次：

1. 私有農戶僅有一人或二人而全年進款僅有一一〇盧布者，
2. 每一農戶人口在五入左右而進款僅有一五〇盧布者，
3. 農戶遇有虧損不敷開支者，
4. 參加集團農場每人進款額在二十盧布以下者，
5. 採用新式簿記之集團農場每人進款額在六十盧布以下者，
6. 凡一九三〇年新闢之播種面積，但實際上之播種面積須較上年為多，且須依播種面積為估稅標準者，(註三十五)

7. 特殊工業原料農產品如製糖甜菜，榨油豆，白豆等，

8. 集團農場之老牛馬以及爲生育之家畜，

9. 未達徵稅年齡之牛羊，

10 除富農所有外之一切綿羊，

11 已註冊之母騎馬專爲生育用者，

12 籽種場，

13 灌溉地以外之生長草秣之地，

14 下述各項皆免稅，但有一定年限：(A) 新開墾區域之棉花田五年，(B) 輪種

棉花期中之「阿拉法法」一年，(C) 本年新闢棉花田一年，(D) 集團農場新

菜園二年。

15 邀得當地政府許可之桑園茶地

16 退伍及現役士兵，開荒者及難民，皆得免稅或減稅。

中國國民黨地稅政策



依照農業單一稅法，准予減稅項目如次：

1. 由貧農所組織之「新村」如遇意外虧損時，國家許其減納原稅百分之五十。無論其實際收入是否超過免稅進款額，其新參加集團農場之農戶，如因在未

加入前一年曾遇虧損，則准其少納原稅百分之七十五。

2. 不論私營農戶與集團農場，如採用最低限度之耕種改良法者，得減輕原有賦稅百分之三十。凡初次採用輪種制者，於估價時得少計總收入百分之十五。

3. 為鼓勵畜牧及製牛油工業起見，凡在牛油製造區內之公母牛，僅徵去年半稅。

4. 對於牲畜，凡採行新畜養法者，得減輕原稅百分之十。

吾人觀蘇聯之農業單一稅，可獲得如下認識：(一)彼係初期共產政策實行失敗之產物，故其規定較蘇聯土地收穫稅有為緩和，運用較為靈活，(二)彼實係一種農業所得稅制，(三)其立法宗旨，重在剷除富農，實行共產。凡此種種，皆顯然大異於我國現行之地價稅制也。

第二章 土地稅法改進論

第一節 土地稅法改進與修正土地法原則

我國土地法僅值於民國十九年，迄今已逾十載，土地法施行法公佈於民國二十五年，至今亦已逾五載餘矣。在此期中，各省市實行土地稅者，祇有廣東、甯夏、雲南三省及青島、上海、杭州、重慶等市，殊屬寥寥。且廣東所行者為一種臨時地稅，雲南所行者乃為一種耕地稅，並限已清丈之若干縣份，實非土地法中之所謂地價稅也。寧夏之地價稅於民國二十九年始經省府明令公佈實行。上海市實施地價稅於土地法施行法公佈前，原擬隨地價稅，稅率為按照估定地價課千分之六，杭州市地價稅開徵於民國二十二年六月一日，稅率為千分之八。其稅率皆較土地法規定為低，且皆未徵收土地增值稅。重慶地價稅於民國二十一年七月一日始開始實施，其稅率亦較土地法所規定者為低。西安、蘭州等市亦將開辦土地稅，故吾人嚴格言之，土地法中之土地稅法，可謂毫未付諸實施。

查土地法起草人吳尚鷹氏曾慨乎言之：「自土地法公佈以後，到現在又已十幾年，中間雖歷經中央全會的注意與討論，並經各方的催促，但未見諸實行如故。」（註三十六）

中國國民黨地稅政策之未迅速見諸實行，其立法之弊乎？時人對此頗多論述，而黨與政府，亦屢有指示。現行土地法最顯著之缺憾，莫如將地籍整理與土地政策混為一談，以及土地稅稅率之不當。蓋依土地法規定，欲施行地價稅，必先經測量登記並依法估價，然後可行。然土地之測量非短期可就，且法定登記程序過繁，定地價方法不一，尤增施法之困難，而稅率之不當，亦難達平均地權之目的。故土地法之修改——最重要者尤為土地稅法之修改——似不可緩。

民國二十四年十一月本黨第五屆全國代表大會及二十七年三月臨時全國代表大會均有地價稅採用累進制之決議。二十六年春中央土地專門委員會提出修正土地法原則草案二十三條，其中除第十九條外皆經中央政治會議於民國二十六年五月五日核議通過。土地法修正原則二十三條，歸納之可得九項：（一）創設土地銀行，發行土地債券，為改良

土地，徵收土地與創設自耕農之用；(二)申報地價爲法定地價，地租，地稅，土地徵收與重劃補償，皆以地價爲計算標準，(三)地價稅率採累進制，(四)強制土地改良，荒地招墾應寬爲規定，房屋救濟則應定爲經常政策，(五)保護自耕農應明白規定，限制自耕之地處分與負債最高額，並確定其繼承辦法；(六)特別建設區域，土地增值之徵收期縮減爲六年；(七)土地登記及徵收程序，力求簡捷易行；(八)土地裁判法庭附設於司法機關以二審終結；(九)土地使用種類名稱之統一與立法技術之改進。

於土地法修正原則二十三條中，其第十九條保留未決，由中央政治會議移交立法院研究。此條原文爲：「地價稅率依照第五屆全國代表大會之決議，採用累進制，不分稅地區別，起稅點爲地價千分之十至二十，惟荒地及不在地主之土地稅，得酌量加重。」此案經民國二十六年六月二十五日立法院議決照該院土地法委員會審查意見通過，對於土地法中關於地價稅規定各項，認爲尙無變更必要。列舉理由甚詳。吳尙應氏亦曾論及此點：「近人對於土地法常有向政府提出修正之議，而政府亦嘗考慮及之，且付立法院

審議。其提出修正之點，大都屬於手續或枝節問題，無關宏旨，如征稅擬改用累進的方法，佃租不以土地產量而以地價為根據，估計與申報地價採取更為簡便的辦法及關於土地測量之技術問題，應為詳細規定，諸如此類，本人悉為當年土地法起草時之主稿者，覺得此類修改尙嫌其提出太早。土地法自民國十九年公布以來，已十有一年，從未經任何地方將整個方案施行，實無從知其利弊所在，間有地方當局，斷章取義行之者，彼不依法先將土地整理，祇圖征收地價稅，且施行地價稅後，又不將舊有的土地賦稅取消，結果遂致征歛重重，使人民指摘土地法為惡法，甚至懷疑本黨平均地權的基本政策……本人並不是以為現行土地法的條文為盡善盡美，不過本人的意見，以為如果現行土地法有須要修改的地方，必要先將土地法整個忠實地施行，經過相當時間後，根據實際經驗來提出修改，方為有價值的提議。」（註三十七）

惟自民國三十年十一月國府明令公佈非常時期地價申報條例，十二月本黨九中全會通過土地政策戰時實施綱要，同年九月國府公佈中國農民銀行兼辦土地金融業務條例以

及民國三十一年四月國府公佈之土地法草案發行條例等語。已將土地法草案大部予以相當解決。其保留未決之主要項目，亦僅餘稅率問題耳。

第二節 稅法改進之中心問題

土地稅法改進之中心問題，厥為稅率問題。

稅率 (Tax Rate) 者，乃課稅時所用之一定比例，易言之，亦即每一課稅單位所應納之賦稅數額也。大別言之，稅率有比例稅率及非比例稅率二者。而非比例稅率復分為累進稅率 (Progressive)，累退稅率 (Regressive) 及累減稅率 (Decressive) 三種。比例稅率為規定單位之百分率，依照納稅人之課稅物件為比例而課稅。累進稅則異是，係依課稅物件數量之多寡而為下其稅率。其所徵愈多者，則稅率愈重；其所徵愈少者，稅率愈輕。累退稅率適與累進稅率相反，即納稅人所有課稅物件之數額愈小，而就比例言其所納之稅愈多。而累減稅者，為所得在一定數額以下者無稅，或其稅率遞減，而在一

定數額以上者，則課以比例率稅或累進率稅。易言之，即稅率雖逐漸累進，而累進之率，則逐漸減少。此外英國有所謂差率稅者(Graduated Taxation)，即稅率不成爲一定之比例，或爲累退稅率，或爲累進稅率，稅率之輕重，成爲波動，於各級所得數額之間，稅率輕重不一。

各國稅諸人民時，視所採政策之何若與夫課稅對象之性質而選擇其認爲適當之稅率。如對於課稅有寓禁於征之意也，則頗採累減稅，如注意租稅之負擔能力原則與社會政策之採用，則累進稅率尙矣。如取其計算簡易而便於貨物稅，消費稅等之徵課，則比例稅率漸適宜矣。如爲緩和累進之程度，則各國現代稅制中多有採遞減累進稅者。

我土地法之重心，厥爲利用地稅政策以期解決土地問題，實現平均地權之目的。然我土地稅政策之重心，實在稅率。實施地稅政策之能否實現平均地權目的，全視稅率之是否適當。現在土地法之所以窒礙難行，受稅率不當之影響者甚多。且法律規定，與總理所指示者，不無出入，亦有可議之處。吾人談土地稅法改進，固應首及稅率問題也。

第三節 地價稅率之改進

現行土地法中之地價稅率，係採比例稅制而非採累進稅制。此制最大弊端有二：一為稅率殊少伸縮餘地，殊難適應我國地方財政需要，一為不問課稅物件大小，一律課以同一稅率，殊失賦稅公平之旨而無以發揮平均地權之效能。且市地，鄉地，改良地，未改良地及自住自耕地之區分猶有考慮之餘地。試申論之：（註三十八）

現行土地法於鄉改良地之稅率，呆定為千分之十，與現行田賦稅率，相差甚遠。夷考我國田賦，取民什一，相沿至久。惟事實上，以附加稅率有超過正稅數倍，十倍，甚至數十倍者，而以土地為攤派對象之雜捐，尤不勝枚舉。農民稅負絕不止什一，其事甚明。清時，田賦為正供，國家稅源，都仰賴於是。入民國後，田賦為地方歲入大宗，省縣財政皆仰賴焉。吾人研究地方財政，田賦向居歲入第一位。抗戰後各省田賦收歸中央管，改徵實物，尤為軍糧民食所繫。故自有史以來，田賦於我國財政向佔重要地位。

今如按地價千分之十徵稅，則田賦收入，將必銳減。觀今日財政需要甚巨，擬用現行地價稅，實非察觀情勢之所能容許。且全國縣多而市極少，若是則全國除極少數市行政區域外，幾無實行地價稅之可能。

我土地法第二八〇條有規定：「市行政區域內之土地為市地，市地以外之土地為鄉地。」所謂市行政區域，當係依法設市之區域，信如是解釋，則今日設市之區，殊屬寥寥可數。夫商業繁華，人口衆多之城市如蘇州、鎮江、九江、漢口、宜賓、寶雞、常州等處，將皆被預於市行政區域以外，然其地價則固皆合都市地價之水準。中央政治會議所議決通過之土地法原則，係以五萬人口以上者為市。然土地法於此雖明文規定。若鄉地區別之次明顯，當亦為立法窒礙之一因。

竊者以為，理平均地權之旨，在解決土地問題使耕者有其田，裁抑大地主之產生，最後進而謀土地公有之實現。然今之地價稅率，利於地主而無便於小農，其實施結果，適與平均地權，耕者有其田之旨相反。蓋現行之地價稅率，不問地產之大小，統課以同一

比例之稅。大地主負擔不加重，無以阻抑其兼併之勢。且地產愈大，所得愈多，資本亦愈雄厚，愈可便於土地之投機與兼併。此現行地價稅率不僅難使地主減少，並於無形中獎勵大地主之產生。尤有進者，依限界學說言之，雖以同一稅率納稅，其地產多者納稅實輕，其地產少者，納稅實重。斯現行地價稅之比例稅率，既與施行地價稅之宗旨，背道而馳，尤失賦稅公平之義也。

如實施累進稅制，則無上述諸弊。蓋累進稅之爲用也，實符合現代租稅學說之能力學說。累進課稅，其地產愈多，地值愈大，則稅率愈重；反之，其地產愈少，地值愈小，則稅率愈輕。蓋大地主收益至鉅，其稅負能力甚強，雖多取之而無害國民經濟之發展。尤寓平均社會貧富之效能，小農稅收能力弱，國家應多徵之以補助其農業之經營。猶有進者，地稅大都歸地主負擔而不能轉嫁，若稅率量於其他財產稅或收益稅，則必壓低地價。蓋地價定於土地之收益，收益因課稅而減，則地價必依其減額而降低。新買主將於購地時，預扣賦稅負擔，而僅付減低後之地價，是爲賦稅之還元（註三十九）累進

稅之還元作用雖較少，然小農之負擔未增而大地主負擔特重，富者必感稅重利薄而視土地之價值低，於是相率出售，而土地市場之供給加多，地價當可降低，使自耕自住者有機購買。夫如是，則地價稅累進稅率之採用，非獨可以限制土地兼併，且可達耕者有其田之目的。本黨數次全國代表大會之決議以及時賢之主張，實以累進稅制是尚，蓋有由來矣。

市地鄉地之區分，應予以較詳之規定，或即逕取消其區分，蓋如採用累進稅制，市區地價高，每戶總地價極易超過起稅點，雖未明定市區稅率較重，而稅率已自然增高，仍可達原土地法所具之希望。改良地與未改良地之區劃以及自住自耕地之減免，於實施程序中應予以規定，藉免稅吏之從中舞弊。

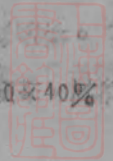
第四節 土地增值稅稅率之改進

土地增值，乃一種不勞利得。中山先生對此不勞而獲，原主張一律歸公：「地價

定了之後，我們更有一種法律的規定，就是從定價那年以後，那塊地皮的價格，再行高漲，各國都是要另外加稅。但是我們的辦法，就要以後所加之價，完全歸為公有。〔此實為中國國民黨地稅政策之一特點。世界各國對於土地增值皆採徵稅政策而我則予以全部沒收，固為平均地權之最徹底辦法。我土地法於土地增值則採超額累進課稅之法，即價值少者，徵稅較低，增值愈高，則稅率愈重，徵稅愈多。增值至某一程度以上，即予以全部歸公，而地價無論增高何若，超過一定限度，而地主經課稅後所得者終限於一萬五千元。茲以數學公式，依照土地法所規定之增值稅率設例釋之如次：〕

原地價	\$10,000	稅率	地主所得增值收益
初次增值	50%	20%	$5,000 - (5,000 \times 20\%) = 4,000$
再增值	50%	40%	$5,000 - (5,000 \times 40\%) = 3,000$
再增值	100%	60%	$10,000 - (10,000 \times 60\%) = 4,000$
再增值	200%	100%	$30,000 - (20,000 \times 80\%) = 4,000$

再售價	300%	100%	$30,000 - \left(30,000 \times \frac{100}{100}\right) = 0$
增價額	100%	60%	$70,000 - 55,000 = 15,000$
茲陳增價演為12%		45%	$2,000 - (2,000 \times 45\%) = 1,100$
原售價	80%	稅率%	地產所餘增值收益 $(30\%) = 4,000$
原售價	5,000時	20%	$5,000 - (5,000 \times 20\%) = 4,000$
增價至10,000時		20%, 40%	$10,000 - (5,000 \times 20\% + 5,000 \times 40\%) = 7,000$
增價至20,000時		20%, 40%, 60%	$20,000 - (5,000 \times 20\% + 5,000 \times 40\% + 10,000 \times 60\%) = 20,000 - (1,000 + 2,000 + 6,000) = 11,000$
增價至40,000時		20%, 40%, 60% 及80%	$40,000 - (5,000 \times 20\% + 10,000 \times 40\% + 20,000 \times 60\% + 10,000 \times 80\%) = 40,000 - (1,000 + 2,000 + 6,000 + 8,000) = 23,000$



地主：地租賦稅等項，其應繳稅款，係按 $+10,000 \times 50\% + 20,000 \times 80\%$

計算，其應繳稅款，係按 $=40,000 - (1,000 + 2,000 + 6,000 + 1,000)$

計算，其應繳稅款，係按 $=40,000 - 25,000$

其中地主應繳稅款，係按 $=15,000$

其應繳稅款，係按 $20\%, 40\%, 60\%$ 計算，其應繳稅款，係按 $70,000 - (5,000 \times 20\% + 5,000 \times 40\%$

計算，其應繳稅款，係按 $+10,000 \times 60\%$

計算，其應繳稅款，係按 $80\% \text{ 及 } 100\%$ 計算，其應繳稅款，係按 $+20,000 \times 80\% + 30,000 \times 100\%$

計算，其應繳稅款，係按 $=70,000 - (1,000 + 2,000 + 6,000 + 1,000)$

計算，其應繳稅款，係按 $,000 + 30,000)$

計算，其應繳稅款，係按 $=70,000 - 55,000$

計算，其應繳稅款，係按 $=15,000$



原地價一萬元之土地，增值實數額為七萬元時，經依法課徵土地增值稅後，則地主所得諸於土地增值收益為一萬五千元，嗣後地價無論再如何增高，地主所得者終以此一萬五千元為限。

為防止土地投機，應將土地增值完全歸公，但實際執行上，仍多若干困難。蓋都市地價，往往數年間漲價數倍。此種漲價，實係由操縱而成之虛價，欲使地主將所漲之價格全部以現金付出，則大多數地主必無此力量，如一律由政府徵收，則政府將不勝其徵收。即使由政府拍賣，亦恐有此力量購買之人，為數不多，故不如課徵以高稅之為愈。其中最主要問題，即稅率應高至如何程度，始可運用地稅政策，以達平均地權之目的。吾人應知：鄉地之漲價較市地甚遲。都市地價數年內即可漲至數倍，十數倍甚至數十倍。而鄉村地價之增漲或數十年亦不達一倍。如鄉間大地主擁田甚多，土地增值僅為原地價百分之五十，則政府除稅去增值收益百分之三十外，仍有百分之八十增值收益遺諸地主。如原地價為十萬元，增值五萬元，政府按百分之二十稅率課徵計二萬元，尚餘四

萬元與地主。其地產愈多其所獲之增值收益亦愈多。夫如是，則如何以達限制土地集中及實現耕者有其田之目的？且城鄉地價漲價速率相差甚大，徵收時期似不能統爲劃一之規定。故爲貫徹地稅政策，藉達平均地權目的起見，稅率之起徵點應提高，稅率之分級應較多（如是可更期公允），全部徵收額應縮短，如增值百分之二百以上，即全部徵收，而城鄉徵收之期應有分別規定，並爲根絕土地投機，應並採用開地重稅辦法。尤有進者，英德兩國於增值實數之計算，皆有詳密之規定，以期人民之稅負平允。我土地法所規定者，偏於原則之提示，似亦待改進也。

第五節 地價申報與土地陳報

依我土地法及其補充法之規定：土地應經由大三角測量，小三角測量，圖根測量，戶地測量之程序以及土地登記，估計地價，申報地價之步驟，始可實施地價稅。顧吾人須知：土地之測量與清丈，實爲一最需時靡費之事。如法國拿破崙當政時，舉辦土地測

量，一八〇二年起至一八五〇年止，歷時四十八年，需款一萬四千萬法郎，始告完成，普魯士由一八六一年至一八六五年，經四年之努力，耗款一千七百萬馬克，僅完成國內一部分土地測量，奧國舉辦地籍編製，始自一七九七年，終於一八八一年，歷時八十四年始告竣事。日本自明治六年至十五年，歷時十年，耗費一萬二千七百餘萬圓，始完成本國土地台賬；其舉辦朝鮮之土地測量也，先後動員人力七千三百餘員之衆，用費二千餘萬圓之多，歷時八年又十個月（自明治四十年至大正八年），僅完成六十六萬五千餘方里之土地測量及七千八百六十餘萬華畝之耕地調查。即以近事而論，戰前南京用款近百萬元，動員數百人，歷時七年餘，仍未克將地籍整理竣事。江西首府南昌，費款五十萬，動員數百人，歷時四載僅完成一百五十餘萬畝之農耕地，而宅地，墳地，山地，森林地，皆未與焉。夫以我國之版圖，二十倍於德法，五十倍於朝鮮，三十倍於日本，脫必俟全部土地測量竣事，再行地價稅，誠所謂：「俟河之清」，杳無確期，斯實爲土地稅推行之暗礁也。

對此論者主張土地法應予修正改進者頗多，而政府近數年來之立法，亦實在改進之中。如民國二十三年院令頒佈辦理土地陳報綱要（註四十），民國三十年十二月十一日府令公佈之非常時期地價申報條例以及民國三十年七月十四日行政院第五七二次會議所決議修正通過之非常時期地籍整理實施辦法，皆可謂對土地法關於土地測量登記規定之實際改進。夫整理地籍方法，有治標治本之異。土地測量或清丈為整理地籍之治本方法，而土地陳報則為治標之法。地價申報與非常時期地籍整理方法雖亦屬治本之法但較土地測量簡而易行，吾人謂其為修正的治本方法可也。

依修正辦理土地陳報綱要，規定：辦理土地陳報機構，省以田賦管理處主辦為原則，縣以縣田賦管理處主辦為原則。辦理土地陳報程序規定分為：籌備（調查宣傳訓練）、劃界、分段、繪圖、調查、業戶陳報、審核、復查、抽丈、公告統計、改訂科則、造冊及頒發土地營業執照等十項程序，依修正辦理土地陳報改訂科則辦法，以按地價百分之一課稅為原則，必要時得參照地目，土質，收益訂定之。依非常時期地價申報條

加速完成地籍整理，乃擬定非常時期地籍整理辦法呈請行政院核准施行。在此辦法內，規定地籍整理之程序爲：（一）土地測量，（二）土地登記，（三）規定地價。土地測量應依民國二十五年二月二十二日，國府公布各省市地政施行程序大綱之規定辦理；易言之，即須依大三角測量，小三角測量，圖根測量，地籍測量之程序辦理。（註四十一）但各地方辦理土地測量，如因儀器缺乏或其他條件不具備時，得採用簡易程序，依照非常時期舉辦土地測量辦法原則或非常時期辦理地價申報丈田畝辦法之規定辦理。土地登記手續應力求簡易，其秩序爲：（一）調查地籍並分發登記申請書，（二）定期收件，（三）審查公告，（四）發給登記書狀並造冊。於土地測量調查地籍時，按戶分發土地登記申請書，指導土地所有權人或其代理人，查對原圖及畝分，並填寫申請書。至申請登記期限，則由地方地政機關報請中央地政機關核定。規定地價依非常時期地價申報條例之規定辦理。惟查定標準地價應儘量辦理。人民申報地價，應與申請登記同時爲之，而地價冊亦應與登記簿同時編製，必要時並得提前編製，以便開征地價稅。登記完

竣時，如有錯誤，再據實改正。凡：（一）省會所在地方，（二）已設市地方，（三）交通要衝，商業繁盛之城鎮地方，（四）因特殊建設地價劇漲之地方，或預期地價有劇漲趨勢之地方，應儘先整理地籍。

吾人觀非常時期地價申報條例及非常時期整理地籍實施辦法所規定各項皆可視為土地法之補充法，惟施行程序，較爲簡易，故其於土地法亦寓有改進之意義。此兩辦法與土地陳報，則有相互爲用之妙而無抵觸衝突之弊。蓋：（一）地價申報與非常時期整理地籍辦法，旨在整理土地，釐定地籍，藉爲開徵地價稅，土地增值稅與平均地權之用，而土地陳報，則旨在整理田賦，期使戶地糧三者密切聯繫，業戶負擔公平，國家稅收充裕，並藉以改訂科則，編造冊籍以爲未來實施地價稅之依據。以改訂科則概以地價爲唯一標準，雖稅制仍稱田賦，而其本質實卽地價稅也。（二）土地陳報之辦理範圍，依規定：各省境內凡公有及私有一切田，地，山，蕩等土地，除道路，橋梁，河流，城垣外，在依法辦理測量登記以前，均應辦理陳報。測丈登記，地價申報之區則先通都大

色，繁盛區域及地價高昂地方儘先舉辦。前者普及全國各地，而着重鄉地，後者側重市
地而範圍至狹。(三)土地陳報之辦理手續比較簡易，短期即可完成，測量登記，地價
申報之手續較繁，非予以長久期間不足以竟事功。

測量登記，地價申報固為整理地籍之澈底辦法，然非近期可得辦理竣事，故應先由
都市辦理，漸求其普及全國各地。土地陳報手續簡易，易起事功，故應於短期間將全國
土地陳報，辦理竣事，以期田賦負擔得平，稅收充裕暢旺，藉應當前財政之急需。二者
實可互相為用，而最後之歸趨，則皆在地價稅之施行。論者多病土地陳報粗忽失實，夫
此乃執行時由於執行人員不健全所發生之流弊，事屬技術與人事問題，而非土地陳報本
身之過，不足以影響其本身存在之價值也。

第七章 中國國民黨戰時地稅政策

第一節 戰時地稅政策之內容

民國二十六年七月七日，抗日戰起，我國內一切，皆入於戰時狀態。昔拿破崙嘗謂：「打仗第一需要者為金錢，第二需要者為金錢，第三需要者仍為金錢」。西人所謂：戰爭需要三M，即金錢，軍火與人力，亦以金錢與軍火，人力並重。由此可見戰時財政為何等重要。考戰時籌款主要方法不外增稅，募債與發鈔三者，其中以增稅為較無流弊。故我國於抗戰之初，財政當局即注意租稅政策，如直接稅體系之完成，間接稅之改進，皆大有助於戰時歲入，而新地稅政策之採用，尤為我戰時財政一最大成功。

中國國民黨戰時地稅政策內容，概括言之，可分為：（一）各省田賦收歸中央接管，（二）田賦改徵實物與（三）整理地籍及（四）推行地價稅及土地增值稅四者。先是各省以戰時經費支出浩繁，物價高漲，政府預算執行為艱，間有請求將田賦改徵實物



者。民國三十年三月，本黨八中全會爲確立全國財政基礎，適應抗戰需要，乃議決將各省田賦收歸中央接管。於原案中，曾列舉接管之六項標目：（一）積極統籌整理逾期完成土地陳報，俾早日實施地價稅；（二）調劑各省財政盈虛，平均發展全國經濟建設；（三）中央統收統支，作合理之分配；（四）田賦改徵實物，調劑各地軍糧民食；（五）中央與地方財政，作更密切之聯繫；與（六）使田賦徵收業務與經費合理化，經濟化。政府現行之地稅政策，卽爲此項決議案之執行也。

惟吾人須知：現行地稅政策之特質，實在其戰時意義，而以田賦徵收實物爲主，地價稅及土地增值稅之推行次之。蓋抗戰爆發第三年後，後方糧食卽發生供需失調問題，其嚴重性與時俱增，此不僅影響抗戰，尤足動搖國本。且近年來以糧價高漲，土地利潤激增，據統計，各省地主總所得，姑以滇、川、閩三省爲例，民國二十九年滇省地主總所得，較二十六年增加二十三倍，四川增十九倍強，福建增加近十六倍。然其賦稅負擔，大體仍如往昔，殊失公平原則之旨。故田賦改徵實物，實具有：（一）供應軍糧，

(二) 解決民食，(三) 平抑物價，(四) 均平人民賦稅負擔與(五) 充裕財政收入等五項重要意義，其關係抗戰之鉅，不言可喻。故民國三十年六月第三次全國財政會議，討論題目雖多，亦以田賦改徵實物辦法之議定為主要議題，他如圍賦收歸中央接管整理，國地收支系統之改訂與夫限期完成全國土地陳報，無非旨在輔助田賦徵實之順利推行。惟地價稅與土地增值稅之推行，亦極屬重要，蓋不僅為實現總理遺教及本黨土地政策，亦可增加稅收，充裕戰時財政。民國三十年十一月，本黨九中全會時，總裁會親自交議「戰時土地政策實施綱要」一案，而地價稅及土地增值稅之推行，實為此案中之一要項。故中國國民黨戰時地稅政策，實以田賦改徵實物為重心而以地價稅及土地增值稅之推行為輔翼。

第二節 地價稅及土地增值稅之推行

中國國民黨戰時地稅政策，概括言之，可分為二：一為地價稅之推行，二為田賦之

改徵實物，除田賦改徵實物，另節敘述外，茲略述抗戰以來，各省推行地價稅情況。
夷考地價稅之推行，一方面為實現 國父遺教；平均地權，照價徵稅，另一方面為
增加土地稅收充裕戰時財政。抗戰以來，各省推行地價稅，頗為積極。茲將已推行地價
稅之各省情況，表列如次：

各省施行地價稅縣市表（資料來源：財政部）

陝西省：

西安市

咸陽縣

寶鷄縣

2. 甘肅省：

蘭州市

中國國民黨地稅政策

中國國民黨地稅政策

臨潼縣市

1. 平溝驛：

3. 河南省蘇縣

鄭州縣

汜水縣市

4. 潯陽縣：

咸豐縣

恩施縣

宜恩縣

（實為本縣之祖遺產）

一、關於十幾始縣之稅收與租項。其理由來，吾等誠不願討論，願領領。茲得百餘之此項
二、關於川縣之稅收，一式而論，其理由來，吾等誠不願討論，願領領。茲得百餘之此項
三、關於來鳳縣之稅收，一式而論，其理由來，吾等誠不願討論，願領領。茲得百餘之此項



8. 廣東省

番禺縣

南海縣

順德縣

6. 江蘇省

蘇州府

松江府

常州府

鎮江府

淮安府

徐州府

揚州府

中國國民黨地稅政策



吉水縣

廣川縣

南昌縣

新建縣

安義縣

7. 廣東省：

曲江縣

乳源縣

南雄縣

始興縣

連縣

8. 廣西省：



桂林市

蒼梧縣

平南縣

邕寧縣

9. 福建省：

福州市

南平縣

10 浙江省：

永嘉

11 四川省：

重慶市

迄今為止，我國施行地價稅者計有十一省，四十二縣市，而籌備開征之省縣尙未與

中國國民黨地稅政策

焉。已開征地價稅之縣市，間有淪陷者，如江西南昌等是。各省縣實施地價稅之期間，遲早不同。有於抗戰前即開征者，如江西南昌於民國二十五年即開征。江西新建與安義於二十六年七月開征，有遲至三十一年下期始開征者，如甘肅之平涼，臨洮及四川之重慶市，而福建之南平，開征期擬定為三十一年十一月。他如浙江之永嘉，於二十七年二月開征。江西之進賢，清江於二十七年；東鄉新淦於二十八年七月，峽江於二十九年七月；金雞於三十年三月；豐城，吉水及廣川於三十一年三月；廣西之桂林，於二十九年一月，蒼梧於二十八年七月，平南於三十年七月，邕寧於二十六年一月；甘肅之天水於三十一年五月。

依土地法規定，稅地區別本有市，鄉改良地，市鄉未改良地及市，鄉荒地六種之分。而地價稅率亦因稅地區別不同而異。願各省現行之地價稅，幾皆限城區，所採稅率亦未依稅地改良與否而有所差異。如湘省衡陽、邵、湘潭等縣城區地價稅率，一律為估定地價之百分之一；陝西之西安市及咸陽，寶雞兩縣亦然，閩省南平亦為百分之一；蘭州市

地價稅率爲千分之十二；廣西桂林市及蒼梧、平南、邕寧三縣城區地價稅則以稅地改良與否而異其稅率：市改良地徵百分之一，市未改良地徵百分之十五。吾人綜合觀察，知各省現行之地價稅幾皆未依土地法所規定辦理。惟各省對土地增值稅之課徵，皆依土地法三〇九條所規定辦理，即

(一)土地增值之實數額，爲其原地價百分之五十或在百分之五十以內者，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，超過其地價數額百分之一百者，除照前款規定，分別征收外，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，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之三百部分完全徵收。

甘肅除地價稅及土地增值稅外，復徵收建築改良物稅。蘭州市建築改良物稅之徵收

情形爲：

1. 徵收對象 向所有權人徵收之。

2. 機構 市政府財政局司經征，市公庫司徵稅。

3. 時期 按照估定價值，按年徵稅。

4. 稅率 以估定地價千分之五爲稅率。

他如平涼，臨洮等縣，亦徵建築改良物稅，情形與蘭州市同，惟徵收機構，則由縣市政府徵收之。

重慶市於民國三十一年七月一日起開征地價稅及土地增值稅，其辦法與他省縣市，

不盡相同。其要點爲：

(一)土地增值稅之減免 土地增值在原地價百分之三十以內者，不分市地或市郊地，一律免徵土地增值稅。

(二)增值計算之起始期間 依土地法規定：爲第一次所有權登記之土地，於十五年屆滿無移轉時，應征收土地增值稅。所謂十五年間應自土地法公布之日起算。顯如是計算，事實頗多窒礙，爲兼顧法令事實，因規定：爲土地所有權移轉或於五年屆滿土地所有權無移轉時，征收土地增值稅，而第一次所有權登記之土地，關於上項規定之五年期間，自規定地價之日起算。其已登記而准移轉之土地，自移轉登記完畢之日起算。

(三)標準地價之計算 標準地價於規定地價後，未經過移轉之土地，於絕賣移轉時，以現賣價超過原規定地價之差額爲標準；未經過移轉之土地，於繼承或贈與移轉時，以移轉時之估定地價超過原規定地價之差額爲標準；未經過移轉之土地，

於五年屆滿時，以規定地價超過原規定地價差類爲標準；曾經過移轉之土地，於下次移轉，或五年屆滿無移轉時，以現賣價或規定地價超過前次移轉時之賣價或原規定地價爲標準。

(四)稅率 地價稅，原則上應分爲改良地，未改良地及荒地等地目，稅率亦復各別。惟在市區土地重劃尙未實施以前，限制使用及自由使用區，亦未劃分，且渝市荒地，率多不合於經濟使用。其能利用之土地，均已利用，而因轟炸損燬房屋所空之基地，亦未便列爲荒地；市地及市郊地之劃分標準，復不易明白規定。故呈准：不分稅地區別及地類，一律按照申報地價每年徵稅千分之十六。至土地增值稅之稅率，則依土地法三〇九條規定辦理。

(五)徵收期間 地價稅徵稅期間，依法每年應分上下兩期徵收，惟以戰時空襲關係，城區人口疏散，多數業戶，往還城鄉之間，對於分區繳納稅款手續，似較繁難，爲期簡捷及節省時間計，渝市地價稅係從民國三十一年七月一日起，將本年上半年

下兩期稅款，合併一次徵收。

(六)田賦及其附加稅之免除 凡徵收地價稅之土地，其原有田賦及其附加稅一律免除。

本黨 蔣總裁過去曾再三指示：戰時爲解決土地問題千載難逢之良機，於民國三十年十一月本黨九中全會曾親自交議：「土地政策戰時實施綱要」一案，而藉地價稅及土地增值稅之課徵，以解決土地問題，固爲此一提案之一要項，爲執行新項政策，遂有地政署之設立及財部田賦管理委員會對土地稅（地價稅及土地增值稅）之積極推行。惟迄今各省已推行地價稅之省縣，不過十一省，四十二縣市，各省縣市每年地價稅及土地增值稅等之收入，亦不及五千萬元，如何使地價稅及土地增值稅普遍行於國內，固有待於主管當局之努力也。

第三節 民國三十年整理田賦與改徵實物之經過與檢討

民國三十年整理田賦與改徵實物之經過，可分爲：（一）田賦收歸中央接管，（二）整理地籍與（三）田賦改徵實物三款述之如下：

第一款 田賦收歸中央接管

中國國民黨第五屆中央執行委員會第八次全體會議議決將各省田賦收歸中央接管，統籌整理後，即交財政部執行。財政部於民國三十年五月十日成立整理田賦籌備委員會，同年六月召開第三次全國財政會議，決定各種實施方案。在中央總管理機構未成立以前，所有各省田賦之接管，徵收，整理事，皆由財政部整理田賦籌備委員會主持。財部並先後訂定財政部各省田賦管理處組織規程，財政部各縣市田賦管理處組織規程及財政部各省縣市田賦管理處徵分處設置暫行辦法，呈請核定施行。遵照上列規定，各省設省田賦管理處，分三科一室辦事，直隸財部，各縣市設縣市田賦管理處，分二課至三

課及一室辦事，直轄於省田管理處，縣以下按賦額之多寡，交通之狀況，分區設立縣田賦管理處經徵分處。各省平均每縣以五處爲度，其轄境以半徑三十華里爲原則，實際負責徵收事宜。全國二十八行省，除遼，吉，黑，熱四省以情形特殊暫緩辦理，新察兩省暫由財政廳代辦，河北一省暫設省田賦管理處籌備處外，其餘二十一行省均已成立省田賦管理處。計民國三十年七月內成立者有湖北一省，八月內成立者有四川等十九省，九月內成立者有山東一省。原則上，縣田賦管理處，應於九月一律成立，但亦有情形特殊者，如原已設立統一經徵機構之鄂，湘，皖三省，准由稅務局代徵，山東縣處展至民國三十一年一月一日成立，由省處辦理徵收事務。西康省康屬各縣收額甚少，由縣府代徵，江西有二十八縣由縣政府責成經徵處辦理。陝省雒南等十九縣，由縣府兼辦經徵事務。其成立縣處之區，計四川一百三十五處，浙江七十六處，江西四十一處，廣西一百處，陝西七十五處，河南七十一處，福建六十四處，廣東五十七處，貴州七十八處，雲南一百零五處，甘肅六十七處，西康寧雅兩屬十六處，江蘇五處，山西四十七處，綏遠

中國國民黨地稅政策

二四二

三處，寧夏十一處。至關於經徵分處，大都按徵收之淡旺，酌定其設置之多寡，如四川設一千三百五十處，湘四百二十八處，浙二百九十處，桂五百處，陝二百七十六處，豫三百處，閩三百三十處，皖一百七十二處，黔二百六十處，甘二百八十七處，康一百二十九處，晉二百三十五處及寧夏三十五處。根據規定，除辦理土地陳報未竣各縣暫保留其原組織辦理外，凡關於田賦，契稅，土地陳報之業務及辦理之人員經費檔案文件以及公學屯衛田地與對土地所課一切賦稅，一律由原辦機關移交各級田賦管理機關。惟川省土地陳報限於三十一年六月底以前提前辦竣，爲免影響業務進行，特准保留省土地陳報辦事處，改隸中央，閩省土地陳報，仍准由省地政局辦理，以資熟手，並各准設立縣土地陳報辦事處以便指導而利事功。

第二款 整理地籍

據民國三十年六月第三次全國財政會議，財部所交議之提案中統計全國辦理土地陳報情況如次：

甲、全省完成土地陳報者一省：貴州八十四縣。

乙、全省辦理土地丈量者二省：雲南一百一十二縣，寧夏十縣。

丙、全省辦理土地陳報並須廣續完成者六省：四川一三五縣，已辦陳報五〇縣，已辦清丈五縣，待辦陳報八縣。

西康四五縣，已辦陳報六縣，待辦三九縣。

陝西九二縣，已辦陳報三二縣，待辦五九縣。

陝北二十五縣以情形特殊，尙待斟酌情形辦理。

甘肅六六縣，已辦陳報五縣，待辦六一縣。

廣西九九縣，已辦陳報四五縣，待辦五四縣。

福建六六縣，已辦陳報四六縣，待辦二〇縣。

以上六省待辦陳報縣份共三一二縣。

丁、戰區各省一部份堪辦土地陳報者七省：

中國國民黨地稅政策

中國國民黨地稅政策

一四四

湖南約五〇縣 湖北約一五縣 安徽約十縣 浙江約三五縣 江西約三〇縣
廣東約四〇縣

以上七省堪辦土地陳報縣份約二一〇縣。

戊、戰區及邊遠省份一時未能舉辦土地陳報或丈量者十二省：

江蘇 山西 河北 綏遠 察哈爾 遼寧 吉林 黑龍江 熱河 青海
新疆 山東

。全國各省現在需辦土地陳報者共計十三省，五百二十三縣。

三、全財會鑒於整理地籍刻不容緩，乃議決加緊推行土地陳報，限期民國三十一年十月底一律完成並修正辦理土地陳報綱要。財政部根據大會決議，訂定促進全國土地陳報實施計劃，參酌地方現情，估定全國待辦土地陳報十四省，約四百三十二縣。擬定章則，確定機構，核發經費，訓練人員，分期積極辦理，並確立田賦推收制度，維持戶地糧三者之密切聯繫，俾地籍圖冊，永保其真實。截至民國三十年底，全國已辦土地陳報



縣份約達四百餘而利用土地陳報成果以徵收實物者，亦有百八十餘縣。

第三款 田賦改徵實物

田賦改徵實物爲抗戰以來最重要之財政經濟政策之執行。源於戰時糧價高漲，供需失調，軍糧民食併受其困。且地主利潤激增而租稅負擔如故，政府爲供應軍糧，調劑民食，平抑物價，增加稅收並使人民賦稅負擔，合於公平原則，乃將過去徵收法幣之田賦改爲徵收實物。其實施辦法，征收成果，得失利弊與其總檢討，可概述如次：

(一) 經征機構 在中央，於財政部內設立管理田賦機構，各省縣設田賦管理處縣下設鄉鎮經征分處。

(二) 實施時期 各省田賦自民國三十年秋收起至翌年秋收前止，一次征足一年間之實物。其三十年下忙業已繳納法幣者，應於完納實物時，一律退還。

(三) 實施征實區域 計有四川，貴州，雲南，廣西，廣東，湖南，湖北，江西，福建，浙江，安徽，江蘇，山東，山西，河南，陝西，綏遠，寧夏，甘肅，西康等二十

省。青海以農產稀少，本年度係試辦性質。至其他省份，或以情形特殊，或以淪為戰區，皆准予緩辦。

(四)徵實標準與征額 征率規定以三十年度田賦正附稅稅額每元折征稻谷二市斗為標準。其不產稻谷地方，得征等價小麥或雜糧。賦額較重省份得專案呈請財政部酌量減輕。征收最多者為四川，次之為湖南，江西等省。民國三十年度全國額征數共二千二百九十萬零一千二百四十三石。

(五)徵實種類 征收之實物，以稻谷為主，其不產稻谷地方，以其收穫之小麥雜糧等繳納之。

(六)徵實單位 概以市石計算，其尾數至合為止，以下四捨五入。

(七)征收制度 各省征收實物，採經征經收劃分制度。經征機構，中央為財政部，省為省田賦管理處，縣為縣田賦管理處，縣以下按鄉鎮或聯合數鄉鎮設經征分處，計全國成立省田賦管理處二十一，縣田賦管理處一千二百二十四，經征分處六千四百八十

二、經征員工計三萬八千八百九十二人。經收機構，中央爲糧食部，省爲糧政局，縣爲縣政府之糧政科，縣以下按鄉鎮或聯合數鄉鎮設經收分處，並附設倉庫，計全國設有糧政局者二十省，設有糧政科或經收處所者一千零二十縣，經收分處共六千二百六十二處，經收員工共八萬七千零十四人。財糧兩部並會同制定經征經收工作聯繫辦法，以爲執行工作之依據。

(八)徵收手續 征收實物時，經征經收機關應在同一地點辦公。其手續依糧票之規定。糧票分通知，驗收，收據，存根四聯，每年開征一個月前，經征機關應造齊糧票，將通知聯截送花戶，驗收聯截送經收機關花戶完糧時應將通知聯，連同實物繳經收機關。經收機關驗收無誤後，於通知驗收兩聯上，加蓋收訖戳記與主管人名章，並填具經收日期，留存通知聯備查。以驗收聯送交經征機關，換取收據，發還花戶。

(九)雜糧對稻谷之折合 實物種類，原則上僅規定稻谷一種，惟不產稻谷區域，亦得征等價小麥與雜糧。以稻谷爲主者，計有湘、川、贛、浙、桂、閩、鄂、黔、粵、九

省，其餘各省稻谷雜糧並征而以雜糧爲多。稻谷對雜糧之折合率，各省頗有出入，如稻谷一市斗，在豫等於小麥七升五合，或黃谷一斗五升，或玉蜀黍一斗二升五合，在皖等於小麥七市斗，或高粱一斗五升，在康等於小麥七市升，玉蜀黍八市升。至驗收工具，原則上應採用量制，各省亦間有以習慣而採用衡制者。衡量之折合，除豫省每市石稻谷折合一百三十市斤外，其餘各省皆爲一百零八市斤。

(十)核定管理經費概算 全國管理經費概算，民國三十年八月至十二月五個月內，計開辦費三百二十萬零四千元，省處經常費爲一百三十二萬元，縣處經常費爲二千四百七十萬元，經征分處經常費爲八百五十五萬零五千元，冊串印造費爲六百七十萬零五千元，共概算數爲三千四百四十七萬九千零五十元。依此伸算，全年管理費用爲五千餘萬元，而經收費用與倉儲費，皆不與焉。

(十一)實物之處理 征得之實物，存於代理糧食公庫之糧管機關，即視爲庫款之一種。其收納劃撥，財部依照公庫法，訂有田賦改徵實物收納劃撥辦法，規定征得之實

物，經征機關應依照規定填具實物繳解書，辦理總解手續，領用者亦應依照規定填具實物請領書，經國庫主管機關核定後，填具實物領用書，向糧食公庫具領。如是，則財部於征得之實物，可依據國庫情形，為合理之分配也。

(十二)宣傳督導 田賦徵實係新政，為期推行順利，應使人民先明瞭其意義與辦法。財部於徵實之初，即發動各機關及社會力量，從事宣傳，促使社會踴躍完納。徵收期內並由各級征收機關派員赴各地實施督導。實行結果，收效頗宏。

(十三)征收成果 民國三十年度田賦征實，各省分別於九月至十一月間先後開征，截至民國三十一年六月底止，征起數額已超過額征數額者，計有廣東，四川，河南，湖南，貴州，寧夏六省，其餘各省亦大多在額征數百分之八十以上，征起總數則已超過額征總數。其各省征起數字，可閱下表。一年來，糧價無若何波動，國庫得充裕收入，其得助於田賦徵實者蓋亦多矣。

(十四)總檢討 田賦在昔徵收法幣時，各省平均觀之，罕有能達至八成者，最少者

甚至五六成。今改徵實物，不僅征起足額，且復超額。在數字上可謂成功。歸納其成功因素有四：（一）總裁對征實工作特別重視，曾先後電諭各省政府列為中心工作並列入本年度行政計劃內；（二）民意機關，文化團體及輿論界盡力協助宣傳；（三）人民激於愛國心，認識征實與抗戰關係之鉅，皆能踴躍輸將；（四）各級經收人員能握住時機，克盡職責。故大體言之，三十年度田賦征實，可謂順利完成。顧數字上之成功，亦非盡善盡美之謂。衡諸三十年度之征實經驗，未來工作亦有若干急待改進之處：（一）過去徵實於公平原則，尙未做到。中小農感負擔過重。（二）於便民原則，亦欠工夫。過去徵實如手續過繁，基層執行人員間有勒索刁難，以及斗手驗收人員不足，致使人民納糧有候至數日者，凡此種種，皆使人民感稅負之痛苦，而有違於租稅便民原則。（三）人手配備與倉庫設置不足，間影響征實進行。（四）徵收制度之經徵經收劃分，發生流弊，不能適應客觀需要，此皆有待於改進者也。

各省田賦征收實物征起數額表 三十一年七月十日

省 別	估計可征 起 稻 谷 數	已 征 起 數 (單位市石)		已 成 征 數	開 日 征 期	截 日 止 期	備 考
		折合稻谷市石數	實 物 種 類				
廣 東	1,000,000	1,214,267	稻 谷	121.43 %	9.1	5.31	征起法幣90,788元
四 川	6,000,000	6,733,233	稻 谷 及 小 麥 玉 米 青 稞	112.22 %	9.16	8.20	
安 徽	900,184	957.650	稻 谷 及 小 麥	106.04 %	9.16	6.1	
河 南	1,385,900	1,450,931	稻 谷 及 小 麥 黃 豆 玉 米	104.63 %	11.	5.20	征起法幣2,926,032元
湖 南	2,200,000	2,310,345	稻 谷	105.01 %	10.1	6.30	征起法幣16,000元
貴 州	747,900	784,510	稻 谷 及 玉 米	104.89 %	11.1	6.20	另征起法幣8,842,384元
山 西	322,581	326,887	小 麥	101.33 %	接管時即 已開征	5.31	另征起省幣235元
寧 夏	317,000	317,141	小 麥 黃 豆 豌豆 白 米	100.04 %	夏糧8.1 秋糧9.21	11.30	
浙 江	1,351,000	1,325,878	稻 谷	98.14 %	10.10	4.30	另征法幣51,240,000元 已征起法幣3,277,569元
陝 西	1,000,000 (另1000,000石 六月開征)	969,549	稻 谷 及 小 麥 粟 合 谷 玉 米 折 合	96.95 %	10.16	6.30	
江 西	1,820,000	1,167,100	稻 谷	97.09 %	9.21	6.60	
青 海	71,970	67,055		93.17 %		4.30	
綏 遠	100,000	87,511	小 麥 雜 糧	87.51 %	11.1	5.20	另征起法幣28,621元
福 建	1,380,000	1,211,142	稻 谷	87.80 %	11.1	5.30	已征起法幣880,726元
雲 南	900,000	794,203	稻 谷	88.74 %	10.1	6.30	另征起法幣14,147,500元
湖 北	600,000	518,975	稻 谷 及 玉 米	86.00 %	10.16	2.28	
江 蘇	94,900	80,155	稻 谷	84.25 %	12.1	5.20	另征起法幣574,724元
廣 西	1,571,744	1,242,796	稻 谷	79.07 %	11.1	6.30	另征起法幣149,187元
西 康	299,116	219,479	稻 谷 小 麥 青 稞 米 玉	73.37 %	康屬10.1 寧雅屬11.1	5.31	征起法幣7,355元
甘 肅	872,401	537,070	稻 谷 小 麥 粟 谷 豌豆 青 稞 大豆	61.56 %	9.1	6.20	
山 東		13,524				4.20	另征起法幣497,873元
總 計	22,938,457	22,929,063		103.22 %			另征起法幣30,432,867元 晉幣235元照四十元一市石 折合稻谷760,821市石
附 記	河北新疆察哈爾三省情形特殊准予緩征江蘇山東二省地臨前哨青海遠在邊陲此三省係試征性質						

第四節 民國三十一年度田賦徵實與地籍整理計劃

第一款 民國三十一年度田賦徵實之特點與其實施計劃

民國三十一年度田賦徵實計劃，多依據民國三十年度田賦徵實經驗而改善，其異於民國三十年徵實之處甚多，茲述其特點與實施計劃概略如次：

第一目 民國三十一年度田賦徵實之特點

民國三十一年度田賦徵實與上年度徵實，頗多不同，歸納其要點可分述如下：

(一) 徵實機構與徵實制度之改進 民國三十年度田賦徵實，係採經徵經收劃分制度，民國三十一年度田賦徵實，乃將經徵經收合併辦理，將原由糧食機關辦理之實物經收事宜，劃歸田賦管理機關合併辦理。各級田賦管理機關一律加設辦理經收之機構與人員。中央管理田賦機構之財政部整理田賦籌備委員會改組為財政部田賦管理委員會，其組織暫行條例已於民國三十一年七月二十五日內國府明令公佈，於會內增設收儲處及技

精室並增加督導三十人。省縣田管處增設經收科及技術人員，各縣經征經收分處合併與征收處，並充實其人手。

(二) 數額加增 戰爭為最消耗之事，戰費隨歲月而俱增；國內軍糧民食之供應與調劑，亦需巨額之糧食，斯田賦徵實數額之加增，為客觀情勢所必需。財部遵照最高當局指示，乃將民國三十一年度全國征實數額，酌為增加，至四千三百八十萬市石。

(三) 征購辦法之改進 考征購民間餘糧，原補田賦徵實之不足，民國三十年度係由糧管機關辦理，民國三十一年度乃改歸主管田賦機關辦理，並採隨賦代購辦法。徵購糧食總額。經奉核定為三千六百二十萬市石，一律隨賦代購。(註四十二) 其已編造或能編造全縣總管戶冊之縣，酌採緊進辦法，以期負擔公平。各縣，徵購糧食，應參照賦額及糧產情形，核定配購比例，不必全省一律，惟必須配足全省總額，各地購糧額確定後，應詳細估計需要各種單位糧食庫券之面額張數總額及應付現款數額，造具清冊，層報核發。糧食庫券如不能依期送達，而各縣開徵屆迫時，得由縣處在串票收據聯加蓋木

截憑券據地換庫券或日發預約券。民國三十一年度糧食庫券條例，已於八月十日由國府明令公佈。

(四)代徵縣地方公糧 各省地方自治財政範圍內所必不可少之公學糧，亦由田賦管理機關代徵。依照規定，應由省政府會同省田賦管理處酌量實際需要，嚴格考核，切實計算，以縣為單位，分別核定，呈報財部，隨田賦一次帶徵分撥，除此以外，絕對禁止以土地為對象，再作任何攤派。蓋民國三十年度徵實，原定其他一切以土地為對象攤籌派募之款，悉予豁免，而地方政府，以迫於需要，未能修繕，管理者，仍所在多有。茲規定代徵縣地方公糧者，蓋寓有禁止地方額外勒索而輕人民負擔之意也。

第二目 民國三十一年度田賦徵實之實施

民國三十一年度戰時田賦征收實物暫行通則係於民國三十一年七月七日經行政院核准公佈。先是，於同年七月一日至六日財政部曾召開第一次全國田賦征實業務檢討會議，財政部田賦管理委員會擬有三十一年度田賦徵實及徵購糧食工作計劃草案，交由大

會議決施行。據此兩者規定，三十一年度田賦徵實辦法有如下述：

(一)實物種類 徵收實物，以稻谷或小麥爲主。不產稻谷或小麥之地方，得折徵雜糧。

(二)課徵標準 各省田賦徵收實物，依三十年度省縣正附稅總額，每元折徵稻谷四市斗或小麥二市斗八升爲標準。但賦額較輕或較重之區域得由中央酌爲增減。凡未依法舉辦土地稅區域，仍應依核定科則，徵收田賦。各省農地如已依法辦完測量登記及地價申報開辦地價稅或經辦竣土地陳報改訂科則者，應依其稅額徵收實物。其折徵率由各省市比照上述折徵率（即每元折徵稻谷四市斗或小麥二市斗八升）擬定呈請財部核定之。凡土地陳報完成縣份田地面積，應一律按市畝計算，分等課稅，新訂科則至多以三等九則爲限。

(三)賦稅負擔與繳納 田賦向土地所有權人徵收之，但另有契約習慣者得從其習慣。田賦由納稅人自向徵收處繳納，不得有任何個人及團體，代收代納，但編戶自願組

織團體，集中納糧者，不在此限。

(四) 征收期間 征收實物應於農產物收穫後一個月內開征，每年征收一次。其開征日期由省主管田賦機關參照所征實物收穫時期，呈請核定。自開征之日起，滿三個月仍不繳納者，予以滯納處分。

(五) 鄉鎮征收機構與倉庫之設置 各縣於旺征期間，按賦額多寡，面積大小及交通狀況設立征收處，每縣以不超過八處為原則，每處平均附設倉庫四座，旺征期間以計滿四個月為限。征收處之設立，應擇產糧最豐或糧食集散及交通便利，距離適中之地點，以便糧戶完納及政府集中實物。征收處及倉庫各按其轄區糧額或其容量之大小，分為三等，以便配備員丁數額。旺征期滿，征收處應裁撤三分之二，合併設處，辦理催收疲玩欠戶及征收契稅事項。其賦額或實征稻谷較少者，則改設巡迴征收處。征收處與倉庫，以在同一地點為原則。

(六) 倉庫之籌設與管理 民國三十一年度徵實及徵購糧食之收買倉庫除原有者外，

應由國管機關，負責籌設。徵購糧食縣份，以籌設足敷容納徵購總額六成之倉庫爲原則。由各省田管處與糧政局會商，按各縣實際情形，酌量配定。爲爭取時間，節省公帑，應儘量利用原有公倉，民倉，銀行倉棧及廟宇祠堂。有不足時再修補或另建新倉。

新倉之建築應擇交通暢達便於完納之適中地點，並應避免空襲目標及四鄰易於着火之建築物。其有潮濕水淹之患者並應預加防止。帶徵地方公舉糧應由縣分飭鄉鎮修建新倉。

倉庫由徵收處倉庫管理員負責管理，並應由所在地之鄉鎮，切實負責保護。管理員應隨時檢查倉存糧食，如有潮濕應報請上級機關勘驗翻晒，預防虫蝕鼠嚙，得備殺虫藥劑及捕鼠器具。糧倉於假期或退職時，應派員輪流看守，夜間並應指派員丁巡察，必要時得報請保安團警施行戒備。糧倉管理員丁不得擅行挪用實物，非依法令或奉有主管機關之命令，不得撥出糧食。存糧在一個月以內，除因特殊情形外，一律不得報列損耗。六個月以內者，損耗率不能過千分之五；六月以上者，損耗率不得超過千分之十。存糧經呈准翻晒後，得另報損耗但最高不得超過千分之十。糧倉各級主管機關應經常派員巡查，

如發現有虧挪情事，應先將管理員扣押澈查，並立報上級機關懲處。

(七) 征收制度之改善 征收制度與征收成果及納稅者之福利，關係至鉅。民國二十一年度田賦徵實所採行之征收制度較民國三十年度，頗有改善。茲分述其概要如次：

(甲) 關於冊券方面：

1. 各省應遵照中央上年頒發格式，於每聯串票上加印：「每元征購糧食比率」，「征購糧食數量」，「每元附征本縣公學糧比率」，「附征本縣公學糧數量」等四欄。

2. 各省田賦徵實串票，如已印就時，對於征購糧食及附征縣級公學糧比率，數量，應在每聯串單上加蓋前四欄木戳征收。

3. 各縣應於開征兩個月前分糧區核結征收，征購糧額，總結全縣額征及應繳數，以便造冊，並限半個月辦竣。

4. 各縣冊券，務必於開征一個月前，繕校統計完竣。

5. 繕校統計冊券除調用征收人員外，並由縣政府及糧政機關派員協助辦理。如有不敷，得酌用臨時僱員，經費在製券費項下開支。

6. 券號須與冊號相同。券票騎縫及券內應征實物數或法幣數之數字，須一律大寫並用木戳檢蓋。

7. 繕造完畢，應由所有工作人員互調校對一次，並分別統計糧戶總額。

8. 欠賦應過入新征冊以便稽征。

(乙)關於征收方面：

1. 征收處及購糧付款處人員，以在同一地點辦公為原則，俾使人民完納。購糧付款如採逕迴付款辦法，須妥切配合糧民集結之時間。

2. 各征收處應按征收情形，配合驗收人員及斗手，分成二組成三組收糧，務使糧戶能隨到隨收；非已至糧戶全部收清，不得收倉。

3. 糧戶完清後，經征人員應即截給串票，同時登記帳簿，不得積壓至次日。

4. 糧戶繳納實物，應按到達先後，發給編製或竹製號牌，依次辦理驗收，以防擁擠，並杜流弊。

5. 糧倉收糧時，應備具收糧竹籤，於糧食上倉時，由征收人員與糧戶會同憑籤記數，以免錯誤。

6. 對於成色之鑑定，繳納之手續，務求簡捷合理，並在征收地點公告。

7. 絕對禁止帶秤加皮，藉端勒索，踢斗、拍斗、竄斗、浮盪、刨斗、升盪、降底、托盪、滲和秕谷等情事。

8. 車餘應全部交還原主。

9. 征收過旺，原有稽征人員不足時，應酌加臨時員丁。

10. 征收之實物暫以稻谷、小麥、玉蜀黍三種為限。其必須征收其他雜糧者，各縣應按當年農產物之生產情形及其耐儲便運之程度，擇其最優者確定為當年征收之實物，每縣以一種為原則，呈准後征收之。

11 驗收工具以採用市制量器或衡器爲主。無市制衡量器地方，得用當地習慣衡量器，折合市制，呈准後用之。但一縣之內，限用一種，並應依黨統一之度量衡制製定各單位全套兩套，較驗準確，加蓋火印以杜流弊。

12 新舊驗收工具，使用前均應送度量衡檢定機關檢定或較正之。驗收工具除公差外如發現誤差，應即檢驗修理或重新製備。發生誤差之工具，如不依法較正，管理人應負責賠償損失。

13 擅自變更衡量器具者，依懲治貪污條例處分之。

14 驗收實物，以最近一年內收穫之谷物，品質乾潔顆粒圓實者爲限，其有潮濕發芽，霉爛變質，不堪存儲者概予拒收。其因遭受虫傷鼠嚼或雜有種糠飄回顆粒不純者，應令糧戶自行過車除去後驗收之。

15 使用量器，應平口硬括，使用衡器，稱身應成水平，並用正常公平方法爲之。其以特殊技巧，致生差誤者，應予嚴懲。

16 驗收標準，糧戶如有異議，得口頭向征收處申請覆驗。納糧人認為衡量器使用方法不公時，得請求當面由納糧人自己復活。如仍有異議，得申請征糧監察委員會核定。驗收員丁如有勒索浮收情事，依法嚴懲。

17 征收處應設糧戶休息棚及茶水，俾便糧戶與挑夫休息。

18 征收手續依隨賦代購糧食與否而異其規定：

- (A) 隨賦帶購糧食縣份 由糧戶將通知單繳稽征員核算，加蓋核訖章記後，持赴倉庫照數繳納，實物驗收無誤，應由倉庫主任於驗收聯加章並填明銅牌號次，遞交付款處，一面將同號銅牌（或蓋有火印號次之木竹牌）發給糧戶赴付款處領取庫券或現金。由付款處在驗收聯加蓋付訖章記，仍將原銅牌發還糧戶，並以驗收聯傳交稽征員截取收據聯加章及蓋戳後，憑牌換給糧戶收執。

(B) 不帶購糧食縣份 由糧戶將通知單繳稽征員核算，加蓋核訖章記後，持

赴倉庫照數繳納，驗收無誤，即由倉庫管理員檢出驗收聯，加蓋名章並收訖戳記，填明銅牌號次遞轉稽征股，一面發給同號銅牌，交糧戶持赴稽征股換糧票收據聯。收據聯應由稽征股主任核明蓋章，始可照發。

(丙)關於納糧方面 糧戶納糧可任選下述二法之一：

1. 分區繳糧 每一征收處開征後，應按轄區內糧戶分佈狀況，排定各鄉保完糧期間，事前由征收處通知各鄉鎮保甲長，用佈告及鳴鑼方式，傳知糧戶，按期到達指定地點完糧，並可由保長率領繳納，監同征收。

2. 集體完糧 集體納糧以保為單位，得按糧戶數多寡，就同一區域內分別組織若干小組，每組以十戶至五十戶為限並以自由組合為原則。保甲長對該保內集體完糧事務，負組合指揮監督之責。集體完糧每組設組長，登記員，保管員各一人，均由糧戶公推公任負責。辦理集體完糧時，先根據通知單填造

各戶糧額清冊送征收處覆核後，公開檢查成色及數量，集中應完糧食，運送征收處所。征收處對於集體完糧應儘先辦理。負責納糧人應先將各戶通知單交經征人員核算總數，再由經收人員一次照數驗收後，總領各戶收據，分交各糧戶收執，至集體納糧費用，應按糧額多寡，比例負擔。

(丁)關於鄉鎮監察與勘定災案：

1. 以征收處為單位，就其所轄區域內，延聘公正士紳及鄉鎮長為監察人，組織監察委員會。

2. 監察人應輪流到征收處負監察之責。

3. 遇有成色之爭執及其他納糧糾紛時，由監察人會同征收主任就地解決之，如有重大事件，得召集監委會解決。

4. 已成立參議會之縣市，監委會事務，由參議會辦理。

5. 各縣如有災歉，應依照規定，迅即初勘覆勘，呈報中央核定。

6. 因情形特殊，災案趕辦不及者，當年田賦，仍應依期照額開征。災案核定後，流抵次年田賦。

7. 非災情特別嚴重者，不得率行報災。

(八) 宣傳督導與整頓人事 民國三十年度田賦徵實之成功，得力於宣傳督導者甚巨。民國三十一年度之田賦徵實仍注意宣傳，發動社會全體力量，昭示徵實之重大意義。各級田管機關派員赴各地嚴予督導。中央派員督導工作之要點，在宣傳徵實國策，就地解決困難，稽查弊端並提高各級工作人員之情緒，激勵糧戶，踴躍輸將。地方派員督導則着重摧征。徵實為新政，非增強人手，不足以應需要。民國三十一年度田賦徵實對整頓人事所擬訂之計劃為：(一) 各省應公開舉行考試，以甄用優秀青年，充實幹部；(二) 實施訓練。各省高級幹部由財政部開班訓練，各縣各級幹部由省斟酌交通情形，集中或分期訓練。(三) 對各級人員之工作成績，切實考核，厲行獎懲。(四) 對訓練合格，辦理用賦之業務人員，予以職位保障，不得隨服務機關長官進退。(五) 辦理征購員丁應



取具殷實鋪保或富戶保證，以杜流弊。

(九)核撥經費 民國三十一年度徵實各費計分經征經費，經收經費，建倉費，督導宣傳費與催征宣傳費，共計五項。全國經征經費約八千九百餘萬元。全國徵實徵購之經收經費，按一萬萬市石估計編列。內分經常費與臨時費兩項。經常費包括薪，旅辦公費及倉庫租金等項，臨時費分臨時員丁薪公費，征收及倉儲人員講習費，倉庫修葺費，工具費及實物翻晒費等項。民國三十一年度預算征收購實物約一萬萬市石，以由國家準備六成倉庫，計預算約須容納六千萬市石。其中預計以四成利用公倉，民倉，祠堂廟宇及三十年已建成之糧倉。其餘二成約計二千萬市石，須建新倉，各省即應依此估計建倉費用，編列概算，呈請核撥。至三十一年度之督導宣傳費與催征宣傳費，各約近四百餘萬元。

(十)與其他機關之聯繫 民國三十一年度田賦徵實實施，征購糧食及徵實地方公學糧皆由田管機關爲之，故田管機關與地方行政機關，糧管機關關係密切，應取得密切之

工作聯繫。依規定，協催田賦爲省縣政府之中心工作。田管機關代徵縣級公學糧，工作增繁，應由縣政府派員協助辦理，以加強征收效率。凡一縣實征數超過應征數者，其超過部份准提撥歸縣充自治經費。田管機關與糧政機關對糧食征購儲運撥交等項應隨時密切聯繫，共商進行。所征起之糧食，應悉數撥交糧食機關，並應於原儲倉庫所在地就地撥交。所有運輸，加工，配撥事宜，概由糧政機關負責。田管機關所租建之倉庫，於不需用時，可與糧政機關公用。糧政機關在各縣所設之集中聚點各倉庫，亦得由田管機關與糧政機關公用。雙方應於實物開征前，將各縣倉庫座數容量互相通知。糧倉之公用以不妨礙各自使用時間爲原則。省縣田管機關與糧政機關每週應開幹部人員聯席會議一次，藉商工作進行。糧食征購發生困難時，雙方應會商解決，不得推諉責任。

第二款 民國三十一年度地籍整理計劃

民國三十一年度地籍整理計劃，爲民國三十年度工作之繼續，茲述其概略如次：

(甲)全國土地陳報依限完成，民國三十一年度田賦并儘量利用其成果，徵收實物

依第三次全國財政會議通過之：「促進全國各省土地陳報計劃」，全國土地陳報限於民國三十一年底一律完成，為依限完成，應嚴密督導，厲行考績，業務競賽及增加人力。各縣主辦陳報機關，應會商縣政府，嚴飭鄉鎮保甲人員，全力協助辦理，凡有阻撓陳報者，并應會商嚴予處分。凡畝法齊一明確縣份，可電請核准，採用抽丈折畝辦法辦理，不必逐坵丈量。同一業戶，同一地目，同一土質之土地，其坵塊相連，而總面積在五畝以內者，可併坵編號。辦理土地陳報或土地清丈縣份，內外業工作皆已完成者，三十一年度田賦應一律利用其成果，征收實物，其尚未改訂者，並應從速改訂，以備開征之用。土地陳報或土地清丈正在辦理之縣份，其內外業務及改訂科則等項，在民國三十一年八月底以前，可以趕辦完竣者，應即增加人力，設法趕辦完竣，務期於民國三十一年度據以征收實物。改訂科則，以地價為準，藉全省各縣負擔，得趨均平，并應按法幣計算稅率。未經清丈或陳報縣份，須於徵稅時期，利用經征人員，將舊有征糧底冊，趕速辦理完竣，以利征收。陳報結果，如發現錯誤，應即規定辦法，准許業戶申請覆查更正。

正。業戶申請覆查更正，除依照部頒覆查更正工作要點之規定，須繳納保證金，以示限制外，并得按照當地實際情形，規定更有效之限制辦法，以儘量減少不必要之申請。覆查更正工作，須於各縣開征前一個月辦竣。開征後仍有申請更正者，如認為有正當理由，得予覆查，但先責令先行完納，免誤稽征。

(乙)辦理各縣市糧戶總歸戶 辦理各縣市糧戶總歸戶者，旨在使業戶地糧稽考便易而期累進徵收實物也。過去各省縣市辦理測量登記或土地陳報，其業戶歸戶辦法，多僅辦到以鄉鎮或聯保為單位，未辦全縣總歸戶，以致同一業戶在全縣管有土地之面積及其納賦總額，無從查考。至未辦登記或陳報之縣市，因冊籍殘缺，求一實地實戶實糧，且不可得，遑論全縣歸戶。以此，糧柱加多，造冊製串時，人力物力遂多所浪費。設如辦理糧戶總歸戶，將每一業戶所管有之各鄉鎮土地及納賦總額，併為一起，如是則不僅便利征收，且亦節省手續，此各縣糧戶總歸戶之辦理，固為刻不容緩者也。其工作要點有如下述：

1. 各省辦竣清丈或陳報縣份，由田賦管理處根據登記簿或戶領坵冊，辦理全縣業戶總歸戶，否則得斟酌實情，根據原有征糧底冊辦理。其設有地政機關或土地陳報機關者，得由田管處會同辦理。

2. 辦理總歸戶時，先就征糧底冊所載之業戶姓名，住址，土地面積（或收益）土地坐落鄉鎮及應納賦額等項填註於業戶總歸戶冊上，一戶一頁。必要時得逕填註於田賦通知單上，一戶一單。但田賦未經整理，歸戶困難縣份，須依照部頒田賦經征人員派征時期整理征冊暫行辦法，先加整理，再行辦理。

3. 上項工作完竣後，應即先行按業戶住址所屬之鄉鎮，分別彙集，復按姓氏筆劃多寡為序，並將姓名相同之業戶，依次彙集，再與征糧底冊，按戶校對無誤後，即分別裝訂（以一鄉一冊為原則，並繕造業戶姓名索引表，附訂冊首）據以繕造征冊。

4. 辦理田賦推收時，總歸戶冊應隨征糧底冊，同時改註，以保完整。

5. 各縣市辦理總歸戶工作，應於民國三十一年十二月月底辦竣。

6. 各省辦理總歸戶所需經費，應由各該省田賦管理處覈實造具概算，呈請核發。

(丙)改善推收制度 田賦推收，旨在保持戶地糧三者之密切聯繫，為使地籍完整，

自非確立完善之推收制度不為功。其工作要點：(一)於各省縣市各級田賦管理處，增設

推收科，專辦田賦推收事務，征收處及鄉鎮則設推收員。其不能及時設立者，應由鄉鎮

公所指定經濟幹事兼負該鄉鎮土地產權移轉監證之責。(二)省市縣主管推收人員，除具

備各該級行政人員一般條件外，並以選用富有辦理地政，陳報或推收經驗者為合格而以

品德操守及技術經驗為要件，並提高其待遇，藉使其安心服務而增進工作效率。(三)各

鄉鎮推收人員或產權移轉監證人，應將該鄉鎮產權移轉情形，按月填具報表，分呈征收

處及縣市田管處，以備稽考。(四)縣級推收人員所辦之工作為：(1)整理並保管縣市地

戶圖冊，(2)復核申請書及各項契約證件，(3)復查復丈，(4)換發管業執照，(5)查

對各征收處或鄉鎮戶地冊副本改註事項，(6)經收推收罰鍰，(7)辦理有關地契一切事

項，(8)其他應辦事項。征收處指收人員之工作爲：(1)抄錄改註及保管該管區內坵戶冊籍副本，(2)接收審核並承轉申請書及各項契約證件。(3)查勘丈量，(4)年終赴縣處對勘坵戶冊籍，(5)其他應辦事項。至鄉鎮推收人員之工作則爲：(1)抄錄改註及保管該管區域內坵戶冊籍副本，(2)領發推收申請書，監證該管區域內土地移轉並按期表報，(3)其他應辦事項。(5)推收與稅契應合併辦理。土地產權移轉，填寫推收申請書，經監證人簽章監證後，業戶應即持向縣田管處或征收處申請推收。縣處接到業戶或征收處轉來之推收申請書，應即審核查勘丈量，認爲無誤後，即將原繳證件發還，並填給推收完訖證明單，業主憑單投稅，掣取收據，以憑換領官契。

(丁)整理契稅 夙考我國稅契制度，起源於晉，歷代相沿，未嘗廢止，至清而其法始稱嚴密。顧我國目前各省辦理契稅，積弊甚深。自民國三十一年第三次全國財政會議議決改進財政收支系統，中央將契稅接收，自應嚴加整理，且民國三十一年度核定之契稅收入爲二萬三千二百五十七萬四千餘元，較之原列概算數目，幾增至八倍。亦非切實整

理，難符定額。政府所擬整理契稅計劃，其要點有如下述：

(一)整理機構 在縣市為縣市田賦管理處，在鄉鎮為征收處。

(二)整理期限 暫定為四個月，由民國三十一年八月起至十二月止，必要時得予縮

短或延長。

(三)整理辦法：

1. 查擠匿漏——已辦土地登記及土地陳報縣份，應按登記簿或戶領証冊，按戶清查，並限期持契送查。未辦登記及陳報縣份由鄉鎮保長按照各保戶籍冊，詳查該保所轄各戶業佃身份，以一業一契為準。估計應有契紙張數，繕榜送縣市田管處核對征冊糧名，加蓋印信，發還張貼，限於整理期內送查。

2. 繳換契紙——民十六年國民政府成立後，各省所發契紙，應無費送查免換，加註現在營業人真實姓名，加蓋查訖戳記。其在民十六年前，各省所發契

紙，統應繳換，另立新契，填明現在營業人姓名。此項契紙種類，以各省原定章程規定者為限。

3. 統一格式——契紙式樣，統由財政部訂定之。

(四) 厲行獎懲 由財政部訂定，「經辦整理契稅人員獎懲暫行辦法」，對經辦契稅人員之功過，切實加以考核。

(五) 擴大宣傳 由財政部訂定「整理契稅宣傳大綱」通行各省，切實宣傳，以收工作推行之效。

第五節 結論

我國田賦，雖與歐西各國之土地稅，不盡相同，然自財政學之觀點觀之，其同為租稅收入，固無疑義，且以經濟階段發展之不同，國民經濟狀況之互異，我國田賦在國家收入之性質上，較諸歐西各國之土地稅，尤為重要。就純經濟理論言之，租稅乃國家公

共團體，以支給一般經費之故，由個人經濟，強制的所徵收之財富。易言之，租稅乃取個人財富之一部而移於國家公共團體者也。取個人經濟之一部，以爲國家公共團體用，對國民經濟，勢不無影響。故理財者，一面求收入之豐富，以應國家公共團體之支出，一面亦應顧及國民經濟之利害。

夫健全之賦稅制度之確立，必須恃租稅原則之運用，斯猶如航海之不能不賴羅盤指針也。我國爲農業國，田賦向爲國家歲入之大宗，自田賦收歸中央接管改徵實物後，益爲軍需民食所繫，抗戰勝敗攸關。唐揚炎曾曰：「夫財賦，邦國之大本，生民之喉舌，天下理亂輕重皆由焉。是以前代歷選重臣主之，猶懼不集，往往覆敗。大計一失，則天下動搖。」（註四十三）蔣委員長曾謂：「在此戰時，可以說我們國家除以軍事以外，在經濟方面，最重要的就是糧政。這推行糧政的工作，就好比二十四年財政部統一幣制的工作一樣的重要，實在是關係國脈民命的根本要務。而且，這個糧食政策，不僅是目前戰時財政經濟的主要基礎，爲抗戰勝利的必要條件，就是將來我們要實現總理民

生主義，亦要以此爲最重要之基本工作。」（註四十四）顧古昔主度支者皆被譏爲聚斂之臣，談財政者，亦蒙言利之詆毀。其結果，遂如黃梨洲所言：「夫儒者均以錢谷，非所當知，徒以文字華藻，給口耳之求，不顧郡邑之大利大害。」（註四十五）其終也，馴致「聞錢谷不知，聞甲兵不知。」我國田賦有數千年歷史，其萬孔千瘡之積弊，鮮政策實施指針之完整理論，更無論租稅原則之應用矣，滋可痛也。

田賦徵實，關係重大，務應依據租稅原則，以期福國利民。談租稅原則者，無不悉英儒亞丹斯密(Adam Smith)之學說。彼所倡公平，確實，便民與經濟四大原則，實爲其在財政學上不朽之見地。吾人今日視之，雖覺其不甚完備，然當時歐美之財政家，皆奉之爲金科玉律，而爲決定租稅之依據。後有德儒瓦格涅者(Wagner)，集諸家學說之大成，創詳密博審之學說，其所擬租稅原則，非僅德國學者宗之，即歐西其他國家學者，亦多採取其說。其綱領如下：

(甲) 財政政策之原則：

中國國民黨地稅政策

中國國民黨地稅政策

二七六

1. 收入充分之原則

2. 賦稅彈力之原則

(乙) 國民經濟之原則：

1. 選擇適當之稅源

2. 選擇賦稅之種類

(丙) 正義之原則：

1. 普遍之原則

2. 平等之原則

(丁) 稅務行政之原則

1. 確實之原則

2. 便利之原則

3. 最少徵收費之原則



試根據瓦氏所論，略述我國田賦徵實應遵循之途徑並予民國三十一年度徵實計劃以檢討：

(甲)就財政政策之原則言，健全之戰時財政，必須以租稅政策作骨幹。我國籌集戰費之應着重租稅，固為有識者之所共主張。田賦為我國歲入大宗，以關鹽統稅收地位之低落，田賦為戰時最有希望之稅源。其改徵實物目的之一，即為增加收入，以應國家財政之需要。平時近代國家經費，皆現逐年膨脹之勢，戰時，支出浩繁，尤日增無已。故民國三十一年度田賦徵實與糧食徵購數額之增加，固為客觀情勢之所必需。惟關於賦額之決定，除務期能適應國家財政之需要外，於各省糧產之多寡，人民富力之大小，亦應詳為考慮而為決定之依據。在決定賦額時，應使其稍具彈性，以為增減餘地。各級經徵人員務須依照所決定之賦額，努力催徵，使人民無滯納逃糧情事。如是，則歲入無缺，國庫以盈，而財政政策之目的，亦於焉以達。然民國三十年度徵實，各省猶不無基層經收經征人員素質較差，或人手過少，致影響征實情事，亦有因造串較緩，開徵較遲或倉

庫設備不足，而致影響徵實業務之進行。民國三十一年度田賦徵實及糧食徵購計劃，對此皆有改進規定矣。

(乙)就國民經濟之原則言，民國三十一年度田賦徵實賦額之增加，為客觀事實之所需，國民皆應認識戰時財政之本質而為踴躍之輸將。然而，政府之課稅也，於租稅之國民經濟原則，亦不可不顧及之。田賦稅率之增加，決不能超過人民之負擔能力。易辭言之，即政府租稅之徵收，不可傷及稅源而阻礙國民經濟之發達。租稅如阻礙國民經濟之發達，則稅源即將枯竭，而租稅終亦無處徵收，斯不啻為租稅之自殺，亦無異為租稅之消滅。此我先賢孟子所以有：「竭澤而漁」之譏，而孔聖所以有：「百姓不足，君孰與足」之訓也。尤有進者，田賦負擔過重，往往誘致社會之暴亂，此即楊炎所謂：「大計一失，天下動搖」者。考諸往史，因賦稅負擔過重而演成社會大悲劇者，實屢見不鮮。秦觀於淮海集中論盜賊曰：「臣聞古之盜之所以興，皆由於仍歲水旱，賦歛橫出，徭役數發，故愚民為盜，弄兵於山海險阻之間，以為假息之計。」明末李自成之為亂，

亦以「不耕種」爲號召，良以當時：「田荒谷貴，民苦升科」，稍有煽動，天下卽雲和而景從。秉國政者應以往史爲鑒也。從事實際工作者，應詳考民隱，調查農家收入情況，而規其所能負擔之程度，作成系統之報告，呈送上級機關，以爲施政之參考。

(丙)就正義之原則言，田賦之徵收，必須普遍，亦必須平等。所謂普遍者，卽負有納稅之義務人，必須一律繳納田賦；所謂平等者，向國民徵收田賦，必須依其所能負擔之能力爲根據。蓋從社會之觀點觀之，租稅可影響社會之財富，亦可揭調劑社會財富分配過於失平之手段。果徵稅結果，使貧者益貧，富者益富，則國家社會之和平安寧，將永不可期；社會騷亂有隨時爆發之可能。我國田賦徵收，以地籍紊亂，失平久矣。有田無糧，有糧無田，或田多糧少，糧多田少，以及大戶匿糧抗糧等弊，不一而足。其徵收也，則穩定賦，依農田土壤之等級而課稅。稅率爲比例制，有利於大地主而不利於小農。田賦改徵實物後，此種失平情形，尤爲顯著。民國三十一年度田賦徵實與糧食徵購計劃，皆甚注意正義原則，如規定：儘量利用土地陳報成果，全以徵收實物以履賦帶

購，酌採累進辦法。蔣委員長於民國三十一年六月二日全國糧政會議訓詞中，曾示

以：糧食徵購，應採用累進比率，小農並免徵購。顧法令規定，含有彈性，各省實際措施，皆恐為政得罪於巨室，不欲採累進購糧辦法，亦皆不贊成採用起購點，而主張：無糧多糧少，一律徵購。此皆有待於未來之改進者。欲求田賦負擔澈底均平，必須先整理地籍。自民國三十一年六月間地政署成立後，整理地籍為該署主要工作。惟以我國幅員之廣，全國地籍釐清，非短期可就。在此過渡期中，應積極辦理土地陳報，並應力求確實。都市地方尤應儘先開辦土地稅。以田賦之歷史性觀之，我國田賦之整理或管理，實為一長期性與永久性之工作也。

(丁) 就稅務行政之原則言 瓦氏所謂稅務行政之原則，係包括確實，便民與最少徵收費三原則。夷考我國田賦之徵收，在稅務行政方面，積弊至深，最為世所詬病。在徵收方面，有所謂飛洒詭寄，大頭小尾，游串浮征，匿款不報，顛倒山圩，假造魚冊等等。在徵實技術方面，有所謂大進小出，過風過篩，以及斗手之帶帽，手搖，脚踢等

等，胥使人民蒙額外之負擔，國家受非常之損失而違於租稅之確實原則者也。所謂租稅之便利原則者，即予人民以便利之納稅時期與納稅方法，而使納稅者不以納稅爲苦，如稅吏態度不易公正，納稅手續簡捷是。其利一方可使滯納之事減少，徵收費用減輕，另一方面亦可緩和人民對租稅之反感而使其發生國家民族意識。顧我國過去田賦催征，大都假手於胥吏里書或鄉村保甲長，彼輩下鄉催科，頗多勒索刁難，而人民之自封投櫃，徵收人員亦時有勒索留難或藉端敲詐。此不僅於人民無便利之可言，尤多苛擾。在徵實過程中，仍未能盡除此項弊端。故民國三十一年度田賦徵實計劃，於徵收制度之改善，規定甚詳，主旨即在實現財政當局對田賦徵收之不苛不擾主張。惟完善之法令，須賴健全之幹部，爲之執行。爲澈底杜絕流弊，對執行人員之督察，實爲最重要。如發現不法，即應嚴刑以懲。所謂租稅最少徵收費之原則，即征收經費，合理支出之謂也。蓋稅原之多寡，不能以稅收總數爲判斷，必須於總收入中除去征收費，視淨收入之多寡而定。征稅原爲適國家公共團體之支出，旨在歲入充裕，供應無缺。故多一文錢收入，即多一文

錢之相稱。視賦稅之所出，頗多人民之血汗乎？故徵收費於不勞穡業務進行之前提下，實應謀節省。目前，對公款支出尚少珍惜之社會通病，應有以利正之。（完）

（註一）Rau: Grundätze der Finanz Wissenschaft, 5. Aufl. I. H. S. 383ff.

（註二）Roscher: System der Finanz Wissenschaft 5. Aufl. I. S. 176.

（註三）Eireberg: Grundriss der Finanz Wissenschaft, 傅英偉譯本第五頁。

（註四）Wagner: Finanz Wissenschaft, 11 Teil, 2. Aufl. S. 210.

（註五）Bastable: Public Finance, P. 263.

（註六）Solligman: Essays in Taxation, P. 432.

（註七）Allix: Science des Finances, 1931 P. 451.

（註八）阿都賢一：財政學，頁一八六。

（註九）小川鄉太郎：財政學（薩譯本）頁十一。

（註十）孫中山先生外集，頁七五十七六。

(註一一)新文化書社出版：中山全書第三冊，頁三四一。

(註一二)胡漢民編總理全集第二集頁一三五。民智書局出版。

(註一三)新文化書社出版：中山全書第一冊民生主義第十三頁。

(註一四)胡漢民編總理全集第二集頁一三三——一三四頁、民智版。

(註一五)全上，頁一三七。

(註一六)全上，頁二四一。

(註一七)此四種稅係自由黨領袖路易喬治於一九一〇年議會提出，同年四月二十九

日下院通過。一九一九年，英之土地增值稅，換租稅及未改良地稅同時停

止徵收。

(註一八)此處所稱直接稅，間接稅與通常所謂直接稅間接稅之意義不同。

(註一九)H. Rortado, Principles of Political Economy and Taxation, Chap. 2.

(註二〇)J. S. Mill: Principles of Political Economy, Edited by W. J. Ashley, P. 8



17-8.

(註二一) Patrick E. Dove: Science Politics P. 229—240

(註二二) Henry George: Progress and Poverty, 1879.

(註二三) 土地法第二九一條至二九六條。

(註二四) 王先強：中國地價稅問題頁一七一—二四。

(註二五) 據重慶市政府財政局調查，指數爲著者編製。

(註二六) Ricardo: Principles of Political Economy and Taxation, Chap. II,

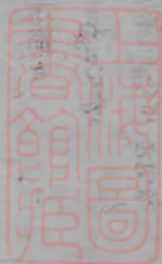
(註二七) J.S. Mill: Political Economy P. 818

(註二八) 嚴繼光：亨利喬治學說之研究頁一二三—一二四(中山文化教育館研究

叢書)

(註二九) 民國十一年十二月九日 中山先生與約翰白萊斯爾特談論對於勞資問題及

社會主義之意見——見胡漢民編總理全集第二集第五九二頁，民智書局。



(註三〇)本節所述各國地價稅，參考 Schefely: The Taxation of Land Values.

(註三一)英土地增值稅於一九一九年停徵。其失敗實因辦法太趨理想，增值計算過於繁複，故稅收甚至在徵收費以下。其失敗並不足證明土地增值稅本身之破產。

(註三二)蘇聯所得稅可分為兩部分，在農業所得方面，即稱為農業單一稅，其他所得一律稱為所得稅。

(註三三)對蘇聯中農及富農之農業單一稅率，王先強中國地價稅問題，黃卓著各國財政制度以及施復亮譯阿都賢一著新財政學皆敘述簡畝，茲參考沙見三郎各國所得稅制度論而列表敘述之。

(註三四)沙見三郎：各國所得稅制度論頁二四五——二四六、

(註三五)此項免稅規定，乃為鼓勵增加播種面積而設。

(註三六)吳尚鷹：土地之分配與生產問題，載財政評論六卷三期。

〔註三七〕嚴繼光：享利喬治學說之研究，卷首吳尚應序文。

〔註三八〕本節所述多參考萬國鼎：論地價稅率，載中國土地政策（中國地政學會年

會論文集）頁四五——七二。

〔註三九〕 Seligman; Shifting and Incidence of Taxation, 頁1151至11611, 還元

說與償還說章。（商務，萬有文庫本）

〔註四〇〕民國三十年六月第三次全國財政會議，對於院頒辦理土地陳報綱要所規定之辦理土地陳報程序，會議決予以修正。財政部根據三全財會通過修正原則，製訂修正辦理土地陳報綱要，已於民國三十年冬呈院頒佈施行。

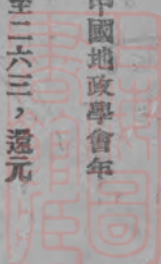
〔註四一〕各省市地政施行程序大綱第八條。

〔註四二〕惟亦有例外，如湖北即呈准不採隨賦代購辦法。

〔註四三〕舊唐書楊炎本傳。

〔註四四〕民國三十一年六月二日 蔣委員長對全國糧政會議訓詞。

〔註四五〕黃梨洲：徐瘦庵墓誌銘。



中國國民黨地稅政策

每冊實價國幣八元二角
(外埠酌加運費匯費)

版權所有

中華民國三十三年一月

著者者 郭

發行者 國民圖書出版社

社址：重慶江北香國寺
任家花園廿六號

發行者 國民圖書出版社

總發行所：重慶民國路
五十五號

垣



上海图书馆藏书



A541 212 0006 2561B



頂
夏
市
開
書
館
第
三
卷
第
一
冊
第
一
頁

上海舊書店 35

內 冊數 0.50

1599359

