

中國時代改造

● 朱博能著 ●

中華正氣出版社刊行

MG  
7812.96  
977

# 中國田賦改造

朱博能著

中華書局出版

中華民國三十一年七月



3 2285 6045 8

# 序言

中國自古以農立國，國庫收入，向以田賦為主，歷代帝王，亦以田賦為支付國用之唯一財源，是以早言理財者，必以田賦為先務。英人赫德（前清總稅務司）亦謂吾國財政，無須加稅，僅整理田賦，則歲入將為四萬萬至八萬萬元之間，此言實非空論也。

自八中全會決議由中央暫將各省田賦接管，三次全國財政會議決議實行改徵實物以來，田賦問題，又成為社會政治經濟界注視研討之中心問題。今日之田賦稅制，實由明清舊規，嬗變而來，由是相因，凡五百年，卒無更新，積弊至深，公私受禍。年來政府當局，雖有整理之舉，究

爲單純的整頓外表，不足以祛除病根，長此因循，流弊滋深，積重難返，時機放過，改革無由。當此抗戰非常時期，政府既以最大決心，改革田賦，正宜趁此絕好機會，澈底加以改造。

國父孫中山先生在其遺教中，對於中國田賦之改革，主張廢除原有之田賦，改行地價稅制，此種主張，乃爲本黨重要政綱，而爲國民政府基本國策之一，是故今日以言田賦之革新，必須循此規範，揚棄舊規，建立一新型無瑕之田賦制度。筆者於此，曾稍致力研求，近復在福建省地方行政幹部訓練團，講授此項課程，以故忘其固陋，撰爲斯冊，商諸時賢。

朱博能

三〇、十一月  
於三元山陬。

# 中國田賦改造目錄

## 序言

### 第一章 概論

第一節 田賦之意義

第二節 田賦之性質

第三節 田賦之標準

第四節 田賦之積弊

第五節 田賦改造之理由

第六節 田賦改造之原則

### 第二章 田賦改革之史的考察

第一節 歷代田賦之變革

第二節 民國初年之改革

第三節 國府成立後之改革

### 第三章 戰時田賦改革之現狀

## 目錄

序言.....一  
第一章 概論.....一  
    第一節 田賦之意義.....一  
    第二節 田賦之性質.....一  
    第三節 田賦之標準.....二  
    第四節 田賦之積弊.....四  
    第五節 田賦改造之理由.....六  
    第六節 田賦改造之原則.....七  
第二章 田賦改革之史的考察.....九  
    第一節 歷代田賦之變革.....九  
    第二節 民國初年之改革.....一四  
    第三節 國府成立後之改革.....一八  
第三章 戰時田賦改革之現狀.....二七

第一節 田賦暫歸中央管理……………二七  
第二節 田賦改徵本色實物……………二九

第四章 田賦徵收實物問題……………四〇

第一節 田賦徵收實物之概述……………四〇

第二節 田賦徵收實物之爭論……………四〇

第三節 田賦改徵實物之基本要義……………四七

第四節 田賦徵收實物之實際問題……………四七

第五章 實施地價稅問題……………五〇

第一節 田賦改革與地價稅……………五〇

第二節 地價稅之特質……………五二

第三節 地價稅之理論的基礎……………五二

第四節 國父關於地價稅之主張……………五三

第五節 實施地價稅之基本要義……………五五

第六節 開徵地價稅之各項問題……………六〇

# 中國田賦改造

朱博能著

## 第一章 概論

### 第一節 田賦之意義

人類有生之初，無不以競爭爲生存立足點，故其始也，由攻贖而漁牧，由漁牧而耕稼，無時不相爭，即無人不習武。又其後人類日繁，不能盡人而有耕稼，耕稼之地，又不能盡人習武以禦爭，於是有地者，出粟米布帛，以爲習武備之代價，乃有田賦之制。故賦字從貝從武，即此義也。田與賦二者本非一體，而賦出自田，二者之關係至爲密切，周禮「以九賦斂財並賄」鄭注云：「賦口率出錢也。」是賦之徵收，以人口爲標準，蓋人丁稅也。三代時土地公有，行貢助徹之制，統名曰賦。土地私有之後，國家之課於田者曰租，（官田之課，或曰稅。）私田之課，按人而課者則謂之賦，又以其皆爲人民納之於國家者，故統名之曰田賦。及兩稅法，一條額相繼施行。併田賦與田稅爲一。田賦之名詞，乃益相符，或者名之曰地稅，則反失其真不足以顯示其內容也。

### 第二節 田賦之性質

田賦係以土地之純收入爲稅源，而課於土地之永續收益之一種賦稅。其徵課也，以土地爲其對象。

#### 第一章 概論

普及於窮鄉僻壤，資源豐旺，為具有普遍性與確實性之賦稅。此為其特質。更就其普遍之性質言，則尚  
有宜加注意者二端。

一、田賦有收益稅。收益稅是以固定而永續的財源為課稅之標準，對於所得之收益課之以租稅。此所謂土地之收益者，並非經濟學上之所謂純地租，乃地主利用土地天然之功能，加以歷年人為改良及從事企業而獲得之結果，而繼續收穫之純益也，田賦即以此純收益為稅源所徵課之租稅也。

二、田賦例為不轉嫁稅。田賦既以土地之永續收益為稅源，則租稅負擔者，自必為稅源所屬者，即地主是也。地主而欲轉嫁其負擔，則地價必因以低落，而最後之負擔，必仍屬於地主。何則？地主負擔賦稅，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之稅額，以定土地之價格，而售價必低。若欲增加租金以轉嫁於佃戶，則勞費多而報酬薄，佃戶亦必轉而他就，而地租亦遂不能為鉅額之增加。結果所課之稅，仍由地主負之，此田賦之轉嫁，所以常為各種租稅中之最難者也。

### 第三節 田賦之標準

考田賦之徵課標準，有種種不同之方式，最初採用面積法，繼而因此法之不善，乃改用等級法，而  
以地價稅法為最後。試分之如左：

一、以本色為標準。此係物納稅法，將農田所產之農產物，除去自己必需之一部分外，其餘交與政府，政府遂不再向農民徵稅。吾國古代田賦之徵收本色，即屬此制。亦稱為食糧課稅法，或稱農產稅法。此種稅法，與下述之收稅法，以土地所有之收益為課稅對象相同，但其內容則完全相異。此種物

納稅法，本爲歷史上之舊制，但在非常時期，爲食糧及財政政策之需要，亦採用之。

二、以面積爲標準 此法係依土地之廣狹，以定稅率之高低。即同一面積之土地，課同一之稅額。此法爲最幼稚最原始之方法，古時盛行之，吾國今日尙參行此制，所謂按畝捐捐者是也。此制最大之弊點，爲租稅之負擔，太不公平，因土地面積雖相同，但地質有好壞，位置有優劣，價格有高低。故二者間之面積雖同，而功能則截然有別，今課以同額之稅，是最不公平者。

三、以等級爲標準 即將土地按其肥瘠與位置，分爲若干等級，以爲課稅之標準，有分爲上中下三等者，亦有三等五則九則之別者。禹貢所謂厥田爲上上，上中，下下等，即是此法。其由來已舊矣。現時田賦科則釐定標準，原則上則先按土地種類，次按土地肥瘠，定三等九則之制。此制雖較公平，但去真正租稅公平之境地尙遠。因爲土地之等級甚多，不能盡情分等，恰如其分際。且土地之價格，變遷靡定，非固定之等級所能適合也。

四、以外標爲標準 此法與上述二者之性質迥有不同。是不問地土之廣袤肥瘠爲何，而但以禾鞠之數量，如家畜樹果等之數計算，而課其稅。此種方法，更不妥善，因農具易藏匿，樹畜則變遷無定，實最繁瑣而難於稽查。

五、以收益爲標準 此法係依每年土地之收入課稅，故又名總收入法。此法行之歐洲之中世紀，較以上諸法稍善，不過每年土地收穫之數量，各有不同，徵收最爲麻煩，且即使收穫量相同，但因土地之肥瘠不同，其所用之生產費，亦必不能相等，所以有只顧收穫量而不顧生產費之缺陷。

六、以純收益爲標準 此法以土地之總收入，除開生產費，以其餘額，即純收益作爲課稅之標準。應用此種方法，必須土地登計簿，所以有賴於精確之查定，故又名收益清冊法，或底冊法。施行之先，

須精密測量可以課稅土地之面積。依其收益之性質，分爲宅地、山林、原野、田畝等類，更慎重推算土地之收益，然後分別計入於土地冊籍，一面在各種土地內，依其純收益之程度，決定一定之稅率。此爲比較進步之方法，但其手續繁雜，且難得十分精確。

七、以地價爲標準 即以土地之價值爲標準，隨地價之高低，定地稅之多寡，地價高，納稅多，地價低，納稅少，極合租稅公平之原則。此法本爲美入亨利喬治 (Henry George) 所倡，現已風行全世界，雖則地價之漲落，亦無一定，但目前尚無更善之法耳。

#### 第四節 田賦之積弊

我國稅法以田賦爲最古，而其積弊亦最深。在人民則感負擔不公平之苦，在政府則受收入日形減少之累。其原因固多，要在數百年來，未能澈底加以整理改革所致，以致百弊叢生，莫可究詰。今舉其重要者有如下各端。

##### (一) 屬於田地之弊

- 一、面積不定：各省田地面積，計算習慣有租、糧、石、種、响、段、天、方、大畝、小畝、大弓、折畝等類，名目紛歧，至不齊一。
- 二、地籍不明：各省地糧不符，有田無糧，有糧無田，田多糧少，田少糧多，地瘠糧重，地肥糧輕到處皆是。

##### (二) 屬於賦稅之弊

- 一、賦額不均：大縣糧少，小縣糧多，官縣糧輕，貧縣糧重，各省多有。

二、稅率不平：各省田賦科則，高低懸殊，有面積土質相等，而稅率相差數倍，或十餘倍者。

(三) 屬於人事之弊

(一) 弊在胥吏者：

1. 匿漏：胥吏匿報稅款，或對糧戶任其漏稅。
2. 飛灑：樞書侵蝕賦款，將糧戶列於逃亡戶數之內，或將糧款分攤於其他糧戶，藉資隱蔽。
3. 誑寄：以熟作荒，或以完作欠，其糧款則侵蝕入己。
4. 繞算：各處糧書收糧，恆有按糧推畝，按畝計糧，再由糧合銀兩，由銀兩合銀元，輾轉繞算，弊混滋巨。

5. 多推少收：各處里書冊書，恆趁糧戶過割，多推少收，藉以漁利。

(二) 弊在人民者：

1. 濫糧：各處糧賦多被豪紳藉勢頑抗，刁民賄吏拖欠，紳以勢免，民以賄免，歷年積欠遂成濫糧。

2. 包繳：土劣包繳糧銀，虧蝕短欠，流弊滋多。

3. 隱糧：糧民不報真實姓名住址，催比稍有疎懈，即成逃戶。

4. 賣糧：無糧田地，往往因官府查究，買糧搪塞，刁民遂將糧銀撥賣，地糧愈不相符。

5. 不過割：買田不過糧，而頂完賣戶糧名，倘賣戶死亡遷移，遂成死亡逃戶。

6. 不升科：新墾田地，延不升科，日久如有買賣、易生飛、灑、詭、寄之弊。

(三) 屬於緝徵之弊：

一、經費不足：從前各省縣徵收人員薪金，有月只數元者，餬口不足，勢難枵腹，實爲弊源。

二、糧糧太少：各省縣徵糧，多不設分糧，人民因進城完糧，多耗時間與費用，畏難延宕，積欠遂多。

三、稽核不密：從前各省金庫，多未成立，率由櫃書自算自收，其串票又多用活串。遂致弊竇叢生。

因有以上諸弊，遂致稅短於上，民困於下。政府日患賦絀，人民日感稅重，弊混叢集。實爲厲階也。

## 第五節 田賦改造之理由

### (一) 經濟的理由

中國自來以農立國，農業人口，迄今尙占百分之八十以上。農業生產方法，至今尙極古老。所以農業經濟仍是目前中國國民經濟之重心。田賦是農業上之一種收益稅。就理論言，田賦徵收數額之多寡，應以農民在田地上收益之多寡爲正比例。但實際上並不如此。田賦正稅，不因土質之肥瘠高下，定其科則之標準，已屬不公，乃各縣於正稅之外，又復任意徵收附加。其數額常超過正稅至數十倍，所以田賦制度之愚劣蠹敗，就國民經濟言，不僅剝奪人民生產利潤，同時攫奪農民之生產資本，生產工具，並生活資料。其影響所及，不僅農村金融爲之枯滯，農民生產能力爲之減低，同時整個的農業經濟，亦將因耕地之荒廢與農村人口之減少，而日趨於沒落。因此以農業經濟爲重心之中國國民經濟，亦將趨於崩潰，此田賦制度亟待改革之理由也。

### (二) 財政的理由

吾國田賦稅制不良，弊竇叢生，所謂欠不在民，收不入公，弊在中飽，其結果國庫收入，將逐年減少，直接簡接使政府財政預算，愈趨於不敷之境。長此以往，不獨將陷國家財政於困難之境，即政府一切建設事業，亦將無由發展，目前吾國田賦，祇須切實整理改革，別除積弊，即足以充分發揮財政上之效力，觀以各省已辦土地陳報省縣，所得結果，率為納稅田畝數之大量增加，可為明證，此田賦亟待改革之理由二也。

### (三) 政治的理由

田賦制度腐敗惡劣，對於政治所加之不良影響，除政府稅收短少，財政預算不能平衡之外，尚有兩點值得吾人注意，第一為盜匪與游民數量之增加，農民因不勝田賦之負擔，而脫離土地之後，日處於死亡線上，不得不於下述兩大生路中，選擇其一，即一為兵士與土匪，一為游民與乞丐，無論其所走何路，其為增加政治之混亂性與破壞社會之安定秩序，其作用則一。第二為政府信仰之低落，語云：民為邦本，民治國家，主權在民，政府為求國家一切措施推行盡利，應先使人民對於政府之措施發生擁護之熱誠。而欲使人民熱誠擁護政府，應先使政府行為取得人民之信仰。過去軍閥、貪官、污吏、糧差、土豪、劣紳、流氓、地痞，在田賦徵收制度上，所表現之壓迫、剝削、奸偽、欺詐、賄賂、賤混、卑鄙等弊，隨行為，直接簡接影響人民對於政府之信仰心，且使其嫉政府若讎仇，此田賦亟待改革之理由三也。

## 第六節 田賦改造之原則

田賦為政府收入之大宗，在財政歲入上，為重要之財源，所以改革田賦，必須適合於財政上之原則

，然後始能使田賦制度，日臻於完善之境。此與普通租稅所同其理者也。田賦在財政上所有之原則凡四，茲將說明之如下：

(一) 平等原則 所謂平等原則者，即以人民負擔能力為課稅之標準，其負擔能力大者，則納較多之稅，反之，則課以較輕之稅。吾國田賦，上田納下賦，下田納上賦者，所在多有，即為不合平等原則之一例也。

(二) 確實原則 確實原則者，即政府對於人民應納之稅額稅率，皆有明文規定，而納稅者則準此而計算其所應納之稅額，為此則經徵官吏，亦無法施其浮收之伎倆。吾國田賦之經徵官吏，常以多報少，無災報有災，偏災報普災，良地報荒地者，皆為不確實之一例也。

(三) 便利之原則 便利原則者，即政府對納稅者，盡量予以方便。如吾國田賦賦目之繁多，折價之無定則，納稅手續之繁雜，納稅時期不願人民忙閒等等，皆為不合便利原則之一例。

(四) 充分之原則 充分原則即為財政上收入多額之原則，此原則於吾國目前財政上，異常重要，因徵收田賦之目的，在供應國家財政上之需要，吾人改革稅制，不能單着重人民負擔之極端減輕，而擲財政原則於不顧，坐使國家政費事業費無由支付。只須取之公平，用之得當，則負擔稍重，人民亦將不覺其苛。欲求財政原則充分發揮，必須取之於民，用之於民，目前吾國田賦，祇須加以切實整理改革，必然可以發揮財政上收入充分之效果也。

要之田賦改革之原則，雖云取之於民，用之於民，雖重無傷，但負担至侵及人民生活時，人民將不勝其擾，中國人民之怕納稅者，固由於取之於民多，而用之於民少所致，而稅重至侵及人民生活，危害人民負擔者，亦為主要原因之一，此研究田賦問題所不可不注意者也。

## 第二章 田賦改革之史的考察

### 第一節 歷代田賦之變革

我國自從唐虞時代完成國家之雛形後，從來即以農業爲立國之基礎。田賦爲農業稅之一種，因此吾國田賦之制，早已鑿見於夏書禹貢篇，禹劃野分州，參定土壤分九等，配爲賦則，爲歷代賦稅之正宗。當時所劃之九州：冀州厥土白壤，厥田爲中中，厥賦上上錯，田爲第五，賦爲第一，而雜出第二等之賦。兗州厥土黑壤，厥田惟中下，厥賦貞，田爲第六，賦爲第九，作十有三載乃同。青州厥土白墳，厥田爲上下，厥賦中上，田爲第三，賦爲第四。徐州厥土赤墳埴，厥田惟上中，厥賦中中，田爲第二，賦爲第五。揚州厥土惟塗泥，厥田惟下下，厥賦下上上錯，田爲第九，賦爲第七而雜出第六等之賦。荊州厥土惟塗泥，厥田惟下中，厥賦上下，田爲第八，賦爲第三。豫州厥土惟壤，下土墳埴，厥田爲中上，厥賦上中，田爲第四，賦爲第二，而雜出第一等之賦。梁州厥土青黎，厥田惟上下，厥賦下中之錯，田爲第七，賦爲第八，而雜出七等九等之賦。雍州厥土黃壤，厥田上上，厥賦中下，田爲第一，賦爲第六。九州之地，定墾者，九百一十萬八千二十頃，九等之差，乃因九州之地有廣狹，民有多寡，其賦稅所收入之總數，自有不同，不可以田之高下而準之，計其所入之總數而多寡比較，故有此九等。如冀州之賦，比九州爲最多，故爲上上，兗州之賦，比九州爲最少，故爲下下，蓋田爲土地，賦爲租稅，此卽當時之統計也。

夏、商、周三代，田由公給。夏后民五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹，徹牧方式，容有差

異，然皆不出什一之數。其時田已分爲三等，以每歲能耕種者爲上田，休息一歲再耕種者爲中田，休息二歲再耕種者爲下田。漢食貨志載，四民陳力就職，一夫授田百畝，中田二百畝，下田三百畝。當時田之分等，係定授田之多寡，與賦稅不發生問題。但休田不課賦，事實即不啻中田納賦，減於上田之半，下田又減於中田之半。至秦商鞅變法，廢井田（於不論吾國之古代是否有井田制）開阡陌，令民得買賣田產，由公田而變爲私田，直接徵收糧賦。漢因秦制。定田租丁賦之制，地租仍沿三等法，按上中下徵收出產物，如穀豆黍或布之類，漢書云：高祖四年，初爲算賦，人年十五以上至五十六，出賦錢八百二十爲一算，是爲丁賦之始，亦稱丁算，係按人丁所課之稅。由是田賦之制，因此而一變。魏武初定鄴都，令收田租，畝粟四升，戶絹二疋，綿一疋。晉武更置戶調之式，丁男之戶，歲輸粟三疋，綿三斤，女及次丁男爲戶者半之，而戶賦與田賦並徵，由是田賦之制再變。唐興，凡授田者丁歲輸粟二斛，稻二斛，謂之租；丁隨鄉所出歲輸絹二疋，綾緞二丈，布加五之一，綿三兩，麻三斤，謂之調；用人之力，歲二十日，閏加二日，不役者納絹三尺，謂之庸。有田則有租，有戶則有調，有身則有庸，而丁賦戶賦田賦三者並徵，田賦之制乃三變。揚炎作兩稅法，夏輸無過六月，初收無過十一月，戶無主客，以現居爲簿，人無丁中，以貧富爲差，其租庸雜徭悉省，而丁額不廢，田賦之制四變。宋元二代，因沿唐制；明嘉靖間，一條鞭法，時行時止，至萬曆九年，乃盡行之。其法總括一州縣之賦役，官爲簽募，力差則計其工食之費，量爲增減，銀差則計其交納之用，加以增耗，凡額辨派辦，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，折銀於官，故謂之一條鞭，田賦之制五變。清承明後，廢除三餉，其餘賦法，更革無多，考其實素，則康熙以前，地與丁分定爲五年一舉，丁增而賦亦隨之。自康熙五十年定制，滋生人丁，永不加賦，並將丁賦攤入地稅，名曰地丁，此大清會典田賦門所載，惟自永不

加賦之後，人口統計從此停止，亦一缺點也。雍乾以還，地丁合一，揆當時立法之意，似欲由繁複而進於簡單，然以數千年之積習，陳陳相因，複雜難綜，不成統系。清制田賦中，有牙稅，是以土地而稅及營業焉。課鹽課茶課烟酒，是以消費而併入收益焉。且等則以市民、鄉民、富民、佃民、客民爲分，徵免以成丁、未成丁、食鹽小口爲別，而丁地合併後，晉、粵、黔仍有另徵丁銀，不擬入地賦之鄉民，則是丁地合併之後，田賦中猶包有各國古時之人頭稅也。又如課稅之方法，宜有一定之標準也，而清制除銀錢雜徵外，絲、綿、米、穀、豆、草，當以徵收現品爲原則，藥材、顏料、臘、茶等項，尤多有不徵折色之明文，是以收益法中，而參用收獲法矣。新疆自開爲行省以後，南北路各屬，按上中下地畝分科，而南省田地有九等五等之區別，甚或於等之下，又分爲百數十則焉。則又近似於等級法矣。至於田地之名稱，有民田有屯田，有公田，有夷田，有荒田，有熟田，有旗產，有官莊，有學田，有贖田，有養廉田，有更名田，有馬場田，有馬廠地，營業者不知其由來，賦課之物件，或銀或錢，或米或穀，或麥或豆，或包穀或草穀，徵收者亦苦其繁雜。地田之單位曰頃，曰晌，曰日，曰垧，曰戶，曰步，曰弓，曰單雙晌，丈量是亦無一定之準則，凌亂無章，令人發噁。若其他稅率輕重之偏枯，銀糧折合之懸刺，官吏徵收之剋扣，書差包稅之繁苛，害國害民，難以殫舉。總觀上述，田賦制度之所以屢有變更者，蓋法久弊生，不得不因時以定制故也。

民國肇造，時局多故，各省田賦報銷，大率未能遵行。欲考全國田額之確數，雖詳載於大清會典賦役全書，但以年代久遠，各省田畝確數，無法查考。然確數雖未確稽，而約數亦可資參證，全國除吉、黑、雲、貴四省分列各數不計外（以冊報有先後，故除出另計），田共九百一十一萬八千七百六十六頃六畝有奇。民國初年，沿遼各省，如奉、吉、黑之荒地，開墾拓殖，漸著成效，各特別區域之熟田，亦

陸續增多，其新闢之田地，爲數蓋已不少，未計入總額者此其一。又如各省大山巨川，先聖先賢之墓廟祭田，以及禮在典章之祠墓寺觀等地，爲數在五千萬頃以上，因其概免科賦，故不列冊報，未計入總數者此其二。又如地土之封禁者，疇零者，免丈者，探捕者，游牧者，僅分界址或制限，概不劃爲頃畝，未計入總數者此其三。又如前述之雲、貴二省，因冊報有先後，未可混同，吉、黑二省，以公田之性質，另爲區分，未計入總數者此其四。綜是四種異點，故上列共田九百一十一萬九千七百六十六頃六畝有奇之數，姑假定爲總數而已。

按我國歷朝田地總數，約如下表：

夏	九百三十萬六千零二十四頃
商	九百萬零四千頃
西漢	八百二十七萬零五百三十六頃
東漢	七百三十二萬零一百七十頃八十畝
隋	五千五百八十五萬四千零四十一頃
唐	一千四百三十萬三千八百六十二頃十三畝
宋	五百二十四萬七千五百八十四頃三十二畝
元	一千九百餘萬頃
明	八百五十萬七千六百二十三頃六十八畝
清（乾隆時）	七百四十一萬四千四百九十五頃五十畝

綜觀以上所列之數，可知楊隋最多，李唐蒙元次之，其他各朝咸不逮一千萬頃，縱因畝制之寬狹，

尺度之短長，因革互異，多寡迥殊。然元之疆域，較隋爲大，何以其數竟減於隋五分之四而弱耶？至乾隆一朝，爲有清極盛之時，開疆闢土，國境較廣，其田額何以反拙于光緒十三年奏報之數（即前數九百餘萬）？且清代之制度，前後固無變更損益，而隱隔亦寬若是，可知我國田畝，苟清釐得宜，爲數正不止此也。次論稅率，民國初年各省稅率，仍沿前清原定科則，惟奉、吉、黑等省，略爲改定耳。考其訂定科則之初，先分地之種類，按土之肥瘠，爲上中下三級，每級中又分爲上中下三等，每等之賦則各異，即同等級之各地，亦不一律，蓋因地質之異同，歷史之沿習，以致科則愈多，而輕重懸殊耳。至於賦額，當時各省田賦，大率改折銀元，向民徵收。惟其改折之標準，仍據前清額徵之賦，間有遙遠各省，田土日闢，賦額日增，已非清代可比，然此僅少數省分，而大體尚仍舊制。考清時各省田賦，約分三種，一曰丁銀，二曰地糧，三曰漕米，各項確數，詳載會典。關於田賦帶徵各款，在前清奏定者，地丁有隨徵<sub>正</sub>羨，漕糧有隨漕<sub>正</sub>。在民國初年規定者，地方有附加稅，官廳有徵收費，中央專款有附稅。原因複雜，名目繁多。考其性質，均係額外加徵，與各國賦稅略同。但各國之賦稅，皆爲地方團體之需，而我國帶徵各款，間有充國家政務之用者，此稍有不同耳。關於折價標準，前清田賦之制，納銀納米，錯亂紛紜，情弊百出，莫可究詰。自民國改革以還，財政部爲劃一幣制，改良徵收起見，迭經通令各省，地丁漕糧等項，一律改折銀元。當時查各省報告，均已陸續遵行。如江蘇田賦，地丁每兩，初定折收一元八角，後增至二元一角，漕米每斤折合五元，此外零星帶徵之款，尚不在內。浙省田賦，地丁每兩徵銀元一元五角，帶徵糧捐三角。各縣附加稅約計五角，共二元三角。漕米每斤折徵五元，名曰抵補金。各省田賦，雖一律改折銀元，奇零折算，輾轉增重之弊，仍不能免。關於徵收方法，前清舊制，徵收田賦，開徵金定有期限，紅練串票有定式，設櫃收銀有成規，立法綦詳，足資遵守。迄乎清末民初，變

亂頻仍、舊制蕩然，各省間有單行之法，中央曾無綜核之方，即欲查考各省徵收田賦實情，亦少例按可據。上僅就民國以前田賦沿革，加以概述，至民國以後，田賦制度，複雜錯亂，無以復加，以視前代，情形迥異矣。

## 第二節 民國初年之改革

民國成立以來，田賦多沿清制，因陋就簡，由元年至十年，關於田賦之改革頗多，其間歷經財政當局之規劃，主管官吏之執行，或頒行新制，救弊補偏，或根據舊章，用長舍短，雖支離破碎，乏系統之可尋，而因革興廢，究為過渡之陳迹，舉其梗概，約有如下數端。

### (一) 通令丁漕折價

前清舊制，地丁銀本以兩錢分厘計算，漕糧米豆，以石斗升合計算，草以束計算。名為徵收銀漕，實則折收錢文或銀元。就地丁而言，以銀折元，價目不同，徵收亦異，經徵官吏，從中勒索，或勒洋價，或貼平色，奇零折算，互相轉，為患至大。官吏既有中飽國家財政，與人民生計，至為蒙害。就漕糧而言，有著改折銀錢，有著徵收本色，但糧價因地而不同，糧色隨各方面而互異。此種為害本已甚大，而又加收斛面、索取免費、斛面剩餘之糧米，作為席墊，或言米色不純，增加分量，一切勒扣，較正稅繁苛之至。民國三年財政部為劃一幣制起見，改革徵收制度，遂將各省地丁漕糧按各省情形，分別折合。因此，各省徵收處以銀元折算，田賦收入，遂有增加，民國三年以後各省丁糧改徵銀元數如下：

省名	地丁每兩折合數	漕米每石折合數
山東	二·二元	六·〇元

河南	二·二元	五·〇〇(甲)
江蘇	一·八元	二·〇〇(乙)
福建	二·二元	五·〇元
浙江	二·五元	四·三元
四川	一·六元	五·〇元

民國以來，地丁分上下忙徵稅，所以稱爲忙銀，自民國三年折合銀錢後，地丁漕米已失去本意。民國十六年，國民政府財政部通令將各省上下忙漕米，一律改爲地價稅。不過因各省土地清丈既未實行，所以名爲徵收地價稅，實際上仍將上忙改爲第一期地價稅，下忙與漕米合改爲第二期地價稅，亦有分三期者，其折價方法，仍以兩石計算銀元。

### (二) 釐訂徵收考成

清制奏銷考成，開徵稅數有定期，釐獎議處有定例，雖處分過重，難依例實行，而比較之額，尙十分短絀。民國成立，奏銷名義，無形取銷，徵收考成，遂連同廢止。各省自立單行之法，中央苦無綜核之方。元年實收數，比較宣統三年驟形減少。財政部乃於民國三年，參酌前清戶部則例所載徵收事例，暨奏銷考成舊制，釐訂考成條例，呈准通行，其各省區所訂單行章程，除福建有特別情形，經部呈准暫行適用外，其餘概行廢止，於是考成舊例，稍稍恢復。雖各省造報，未能一律相符，而徵收官吏，自此時之後，尙有形式之法例，足資遵循。

### (三) 規定勘報災歉辦法

## 第二章 田賦改革之史的考察

清制勘報災歉，戶部則例，訂有專章，而尤以明立勘報期限，嚴定捏飾處分，用意較爲完備。延及末世，法弛弊生，官或怠於履勘，吏或從而需索，國家實惠，久已不逮於農民。民國以來，地方官吏，多爲本籍徇情捏報，情弊更多。財政部乃體察現情，核據舊制，呈准頒佈勘報條例，其中如限日履勘，按災勘議，嚴防沿辦例緩之惡習，明定隱匿虛報之處分，條舉目張，大體粗具。雖取裁舊制，不無掛一漏萬之譏，而軫念農功，亦不失爲勤政愛民之旨，於田賦之改革，亦有相當之貢獻。

#### (四) 限制經徵經費

清制丁漕，除正供外，例有「平餘」「火耗」等名目，作爲經徵費用。而鄉徵各縣，更有所謂局費、私費、免費、解費等陋規。大抵皆係胥吏額外私收，相沿日久，名目愈多，而糜削民財也愈甚。民初丁漕改徵銀元，耗羨平餘，一律化私爲公，併入正供。然辦法既極參差，而猾吏蠹書，又復別圖彌補，於是舊費既歸正賦，新費又有增加，限制毫無，民苦更甚。民國三年財政部乃通令各省區，明定徵收錢糧，准予正額之外，附加百分之十以內之經徵費。各省遵照辦理者固多，而窻外難行者，亦復不少，然而當時各省區之規費名目，較之清季，已簡單多矣。

#### (五) 取銷遇閏加增

清制徵收地糧，以閏月之有無，定經徵費之多寡，每逢閏歲，地不加廣，民不加多，而國家所取，乃逾常度，衡情酌理，殊失公平，民國成立，改用陽歷，本無閏月之可言，直隸（今之河北）江西兩省，均以此項加閏，有礙國體，首由省會提出請願，經國會先後決議取銷，部議決以事關全國租稅，各省自應從同，乃根據原電，分行各省區徵求意見，旋據先後電復，主張各殊，嗣以此項加徵，與現行歷法不無抵觸，其各省政費按月計算，凡月三十一日者，並不增加，前經通行各案，是支出仍依常額，則收

入自未便增加，遂於六月六日，呈准將遇閏加徵辦法，一律取消，以示公平而符預算。計全國各省免除之數，約計銀二十餘萬兩，米六千餘石。

#### (六) 減輕偏重賦額

清制賦額，輕重懸殊，漫無標準，甚至同一省份，徵多徵少，判若鴻溝，南北皆然，而以江浙爲尤甚。以浙江而論，昔轄道有四，而錢塘道屬各縣田賦額，較其他各道尤爲特重。各道屬所轄各縣，所徵地丁銀最重科則，每畝不過五分餘，而錢塘道屬乃一錢至一錢九分不等。其他各道所轄之漕糧，最重科則每畝不及一合，而錢塘道屬乃自八九斤至一斗三斤有奇。因此人民困於重稅者，每至不能負担，致多滯納。民八年浙紳汪大燮孫寶琦等以錢塘道屬各縣賦額過重，聯名呈請財政部核減，部批交浙財廳辦核，結果再三審核，以浙西科則重在米而不重在銀，乃專就米核減，凡在九升以內之賦則，尙非過重，暫從緩議，先就科米在九升以上嘉興等縣，酌量遞減，以一斗爲最高率，而每畝科徵正賦銀米，以國課折價計算，至多不逾銀元五角，於十年份按照核減數，着手編徵。計嘉興、嘉善、平湖、崇德、吳興、德清六縣，共減賦糧米十萬六千二百五十八石多。嗣後蘇省紳民，亦以江南蘇、松、太、等屬負擔過重，呈請援浙西減賦成案，略予變通，定爲三等，分別減徵，每徵米在一斗以上者，減至一斗；九升五合以上者，減至九升五合；九升以上者，改徵九升。仍以每畝銀米合折，以不逾銀元五角爲限。於是全國均賦之機，已兆端於此矣。

#### (七) 擬議清丈田地

以上所述各款，皆爲整理田賦之治標辦法，欲求田賦之根本改革，非將田地清丈不可。民國初年政府已有此項計劃，然因國家多故，未能實現。茲將當時擬議清丈之經過略述如下：

吾國田賦制度，極爲複雜。在人民則負擔極不公平，在國家則租稅極不正確，其不公平不正確之最大原因，由於頃畝之大小不一，而無糶黑地，各省區復所在皆是，國家收入，因此遂大受影響。其根本上之解決，舍實行清丈改訂科則，別無他策。前清季年，格於永不加賦之制，率未舉辦。民國改造，政府力圖整理，愈注意於厘定經界。民國三年十二月，奉令籌款經界辦法，當由財政、內務兩部，遵令核議，呈准於中央設立全國經界局，並特派大員主持局務。於京兆地方，設經界行局，再次於實行測丈縣內，設經界事務所，其辦理之程序，以測量爲始基，清丈爲中樞，登記爲結果。旋奉令准遵辦，其京兆經界各行局，則以四年二月設立，至五年二月，遂設涿良兩總分局，實行測丈。財部於四年擬定調查田畝，整頓賦額辦法大綱八條，函商各省妥議，嗣據各省陸續陳復，復經財部擬定修正調查田畝辦法大綱八條，呈准封寄各省巡按使，暨京兆尹，飭應督飭各縣，切實籌辦，蓋與經界局辦法相輔而行。於時奉天、吉林、黑龍江三省，業已實行清丈，熱河亦已着手清查，嗣因受時局之影響，於五年五月，奉令將清丈及清查田畝各事宜，暫行停止，於是全國經界局暨京兆經界行局並涿良兩縣分局，先後裁撤，其黑龍江全省暨江蘇之寶山等縣清丈，仍照舊進行。京兆及河南、奉天、吉林、安徽、江西、浙江等省，熱河、察哈爾、綏遠等區，（當時當未改爲省）清查事宜，均仍繼續辦理。廣西四年所設之清賦局採用收益課稅法，至六年一月辦竣。九年一月，政府復設全國經界局，旋以近畿戰事發生，於是年八月間奉令裁撤，嗣是全國經界事宜，遂延未興辦。此民國初年中央歷次籌辦經界暨財部辦理清查之大概也。

### 第二節 國府成立後之改革

民國十六年，國民政府成立於南京，七月財政部公布劃分國家地方收入暫行標準案，列田賦於地方

收入之項，復對於將來收入之地稅，亦列地方收入之下。田賦一項，雖由中央劃歸各省，明定爲地方收入，而依照國民政府財政部組織法第一條第三條之規定，其於地方財政仍有監督及指示之責，故中央對於田賦，先後有整理之命令數項，各省田賦有奉命而事整理者，有自定單行辦法而整理者，茲擇要述之：

### (一) 豁免舊欠

北伐軍統一全國之後，國民政府鑒以軍興以來，人民負擔甚重，已感疲於供應，尤以淪陷於軍閥區域者，痛苦最深，亟應豁免舊欠，廢除苛雜，以示與民更始之意。所有以前全國舊欠田賦實欠在民者，應即一律豁免，十七年七月十一日會同內政部財政部通令省政府切實執行，務期實惠在民，如有地方官吏奉行不力，及查有隱匿侵冒情事，定即從嚴治罪。嗣內政部以奉行豁免田賦年限，窒礙難行爲由，呈請國民政府改定年限，並分別解釋。略謂查十六年田賦，各省均未呈報結束，即有實欠在民，亦祇可謂之新欠。所謂舊者，係指十五年以前之田賦，於十六年十二月三十一日以前已經結束，而猶有積欠未收者。至十六年新欠田賦，自不在豁免之列，此應該明白解釋者一也。舊欠之賦，其真正實欠民者，爲數極微，而猾吏之侵漁，土豪劣紳之包攬，實佔最大多數，今若概予豁免，是惠澤未逮乎貧窮，而獎勵反及於奸宄，將來新賦啓徵，勢必變本加厲，相率以包完錢糧爲得計，徵收前途，感受莫大影響。竊以各省田賦舊欠，除實欠在民，確係無力繳納，自當遵令豁免外，其官吏侵蝕及抗不納稅之豪劣，仍應分別澈查，嚴厲追繳，此應請明白解釋者二也。本部上顧國計，下念民生，對於豁免田賦舊欠一案，似宜分別辦理，俾勤苦小民，得沾實惠，而從前中飽抗匿之惡習，亦可根本剷除，不爲地方勢惡所蒙蔽。此項辦法，由財政部通飭各省市遵行。但蘇浙兩省，以情形與各省略有不同，乃准其略有變通，自擬辦法辦

理。

(二) 限制附加

田賦正稅之外，帶徵各種附加捐款，在前清有善美平餘漕折，捐輸，津貼，糧捐等，名目繁多，不勝枚舉。總計每畝帶徵各款，竟至超過原有正稅一倍乃至二三倍。民國初年，或廢或併，已頗爲簡單。民國二年，國地稅劃分草案中，明文限制地方徵收附稅，不得超過正稅百分之三十。事實上並未施行，民八年以後，各省軍閥橫行，田賦附加名目，不一而足。十六年以後，田賦劃歸地方，原定不得添加附稅；但其時訓政伊始，地方政府競言興革，侈談建設，是以地方經費膨脹，加之二十年裁厘之後，收入更形減少。故一切新政經費，悉取給於田賦附加，而附加名目更多，每畝帶徵之數，超過正稅五六倍，乃至二三十倍不等。且每年新創附加名目，層出不窮，而隨時攤派，更屬苛酷無比。因此人民負擔繁重，乃至養成民間厭惡田地之危險心理，其流弊之大，尤可深懼。財部有見於此，乃於十七年十月，頒行限制徵收田賦附加辦法八條，其要點如左：

1. 田賦正稅附加之總額，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，不得再加附加，並須陸續設法核減適合地價百分之一爲度。
2. 田賦附加之總額，不得超過舊有正稅之數，其已經超過之各縣，不得再加附加，並須陸續設法核減，至多與正稅同數爲止。
3. 忙銀應改兩爲元，將每畝舊時應完銀數，及折合銀元之數，並各種附加數目，註明易知由單與糧

串。  
4. 漕米應改石爲元，將每畝舊時應完石數，及折合銀元之數，並各種附加數目，註明易知由單與糧

申。

5. 忙漕折合銀元數目，均以分爲止。

6. 各縣徵收忙漕，仍用分期啓徵法，照舊辦理。

7. 在實行清丈報價以前，地價百分數，暫以各該縣現時地價爲標準。

8. 前項地價，爲該各縣市鄉地價有高下時，以各市鄉平均數爲標準。

除上列八項限制辦法外，財政部並嚴正申明：「凡現徵田賦附稅或畝捐，高於右列辦法之標準者，應逐漸減低，使與標準相符，各縣縣長，對於此標準，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行函本部核准，方得照辦，不得擅自啓徵有違通案。」

部頒辦法八條，因事實窒礙難行，各縣並未切實遵辦，田賦附加，不惟無減，且有日見增加之勢。加以十七年以後，水旱兼侵，農村疲敝不堪。財政部乃於二十一年八月，重申前令謂：「嗣後各地方田賦正稅附捐，一併計算，不得逾越地價百分之一，附加總額，尤不得超過正稅。其已超過各縣區，應即通盤籌劃，切實核減，斟酌緩急，籌節勻支，列表報部查核。其未超過各縣區，非於必不得已時，不得率請加徵，俾人民稍蘇喘息，並不得於經呈核准以前徵收，違者以違法論。」但此項明令，亦未見收效。

二十二年財部見前頒辦法，無補於事，深知有改弦易轍之必要。是年五月，乃重頒田賦附加辦法十一條，以前頒辦法，因「地價未經查定，遂未獲實施」爲理由，呈准行政院，通令各省遵行。新訂辦法十一條其要點如左：

1. 舊有之正稅外，凡以畝數或賦額及串票等爲徵收標準之一切稅捐，均以附加論。  
2. 附加總額，連同正稅，一併計算，不得超過地價百分之一，至地價未經查報各地方，附加總額，暫以不超過正稅爲限。

3. 超過前項限度之地方，應將原有附加，分別裁減，其裁減程序，有關行政費者爲先，事業費者次之。

4. 各地方遇有災歉時，附加應隨同正稅減免。

5. 地價之計算，應將全市或全縣農田，分若干等，按照最近三年置賣田價，分等估計，再乘以田畝數目，合併計之，作爲地價總額。

6. 各地田賦附加，一律限於二十二年度內，全部整理完竣，不得延緩或遺漏。

7. 各地方田賦附加，在未整理完竣前，不得增加，整理完竣後，其未超過限度各地方，如遇必須徵收附加時，應依照修正監督地方財政暫行辦法第四條辦理。

8. 財政部於必要時，得派員會同省市政府整理之。

9. 公務人員，如有違法擅徵情事時，依法懲戒。

從大體觀之，此次規定較前辦法八條，頗爲完密。

二十三年五月，財部在南京召開第二次全國財政會議，其召集目的，純以減輕田賦附加，廢除苛捐雜稅，以謀農村復興爲鵠的，計大會擬定整理附加原則六條，交由財部呈院，通令各省遵行，茲錄六條原則如左：

1. 在各縣土地辦理呈報以後，如所報地價，可資按價徵稅之依據者，卽照報價，劃爲若干等級，每

等即定平均價格，按百分之二徵爲原則。附加名目，一律取消，其所收稅款之分配，以省得百分之四十，縣得百分之六十爲原則，並得按照各縣地方情形酌量增減之。

2. 在土地未實行清丈以前，各縣田賦，不能按照陳報地價徵收者，即參照報價及收益，將原有科則，刪繁就簡，改併爲新等則徵收，但附加不得超過原有正稅總額，其在原科則輕微或極重之區，均以正附併訂，不超過地價百分之一爲原則。

3. 現有田賦附加，無論已否超過正稅，自二十三年度起，不得以任何急需，任何名目，再有增加。  
4. 各縣區鄉鎮之臨時款捐攤派應嚴加禁止。

5. 附加帶徵期滿，或原標的已不復存在者，應即予廢除，不得再變更用途，繼續徵收。

6. 田賦附加，現已超過正稅者，應限期遞減，並以土地陳報所增田賦，儘先充抵減輕附加之用。

按上列六項原則，乃大會將各方對於減輕田賦附加之提案，取精用宏，削繁約簡而來。故較十七年，二十二年所頒辦法，尤爲周詳而切近實際，原則中第六條規定，蓋以杜省縣當局藉口收支不敷，不能核減之通病也，當時財政部更提議早日減輕各省縣田賦附加，地方費用不足由中央另籌抵補案，其中規定：「爲各省縣事業費用，實有必需，其預算亦經分級核定，則不足之數，由部設法抵補。在土地陳報未經辦竣以前，暫將國稅項下之印花稅，不論屬省屬縣，一律提成撥歸各省縣政府，作爲抵補的款，仍由本部統收分撥，並指定此項收入，專充裁減田賦附加抵補之用。」當時正值國庫收入並無餘裕之際，而財部毅然出此，由此可見政府整理田賦附加之決心與努力矣。

### (三) 整頓歲賦

財政部自上項限制田賦附加辦法頒行後，以各處田賦尙形紊亂，急待整理。蓋限制附加，僅爲防徵

杜漸之消極作用，其於原有田賦加意整頓，自屬當務之急。十七年十二月間，財政部復頒發所定整頓田賦辦法五條，通令各省財政廳特別市財局遵照，轉飭所屬，認真辦理。大旨以爲我國自古重農，世界稱爲農業國，以故田賦一項，於國計民生，關係至切，現雖改爲地方收入，而財政部有監督稽核之權。溯自國民政府頒布明令，豁免舊欠田賦在一役真正貧農，未沾實惠，反使貪官土劣，造成中飽之機。據調查所得，各縣豪紳巨富，每於不完田賦爲應享之權利，甚且包攬他人侵吞入己，一任催科，抗不繳納，官吏嚮於威勢，礙於情面，熟視無覩，未能依法嚴追，緣是日積月累，愈久愈多，竟有一縣之大，積欠至數十萬而無可催追者。惡習相沿，尙復成何事體，若不嚴予剷除，既背政府與民更始之懷，尤非本黨注重民生之旨。現在十五年度以前之舊欠田賦，業經奉令豁免，此後年清年賦，整理自較易易。茲錄其整理田賦法五條於左：

1. 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。
  2. 糧戶完納田賦，應自封投糧，地方遼闊之處，應酌量情形，多設分糧。
  3. 糧戶完納各額，須於一定時間內，給以版串，如已完賦而不得串，應向官廳告發。
  4. 徵收期限已過，仍有故意延欠，而屢催不理者，應查封財產備抵。
  5. 徵收官吏任意侵匿，或扶同循隱，分別嚴予懲處。
- 上述五項辦法，在目前整理田賦之進程中，均極重要。

#### (四) 舉辦土地陳報

土地陳報爲整理田賦之治標方法，於十九年始行於浙江結果勞而無功，遂罷。至二十二年四月江甯等縣開始試辦，其辦法：由縣政府督促各區公所，及鄉鎮公所人員，協同辦理。於縣政府設土地陳報

辦事處，並於各鄉鎮設土地陳報分處，其期限定爲一月有半。各業主務於限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，逾期則徵收規費及罰金，此法實行之初因各鄉糧糧及粮膏，暗中阻難，頗感困難。嗣後派員赴各鄉宣傳，並由鄉鎮長協助進行，頗能順利推進。結果以一萬八千餘元之經費，費時四月，完成全縣陳報田地一百三十餘萬畝。田賦收入乃增至九十餘萬云。繼則浙江之蘭谿，江蘇之鎮江各縣，均起而做照辦理，成績亦有可觀。二十三年五月，第二次全國財政會議以江甯各縣辦理既著成效，乃議決土地陳報綱要三十五條，於是年六月，由院令各省市限於二十五年内辦竣。今則皖、閩、桂、湘、鄂、豫、魯、冀、黔等省，相率辦理矣，且各縣中，尤以蕭縣與當塗辦理特善，中央會分別嘉獎。

辦理土地陳報綱要三十五條中，值得吾人注意者，在其陳報呈序計分，（一）冊書編查，（二）業戶陳報，（三）鄉鎮長呈報，（四）審核復查或抽丈，（五）縣政府公告，（六）編造徵冊，發給土地管業執照，（七）改訂科則。至業戶陳報，以戶爲經，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，以地爲經。即坵領戶，外鄉之地不得登入，亦每鄉陳單合訂冊，冊尾應統計本冊若干畝，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，而免漏稅。

#### （五）試辦航空測量

二十一年五月，江西省政府以整理土地，首重測丈，但測丈費時太久，需費亦鉅，乃首闢航空測量之新途徑，以期縮短時間，故電請參謀本部陸地測量總局，派員赴贛組織航空測量江西分隊，卽於是年八月，首先就南昌試辦，其進行步驟，先於南昌縣全境實施小三角測量，並逐點挖設航空標誌。以爲航

空攝影之依據，然後由航空測量分隊，使用空中攝影機，將各坵田之情狀，分別攝收於二萬分之一及七千五百分之一之底片上；次依據三角點，在自動製圖機上，續定二萬分之一之底片內各顯明地點，將七千五百分之一底片糾正放大為二千五百分之一，鑲嵌成圖；再用柯洛丁濕版複照，放大為一千分之一，曬印藍圖；復派調繪人員，實地逐坵劃分界址，查明地目，暨市鎮鄉村，道路，山川等名目，詳晰註記，並將森林蔽蔽，及照片不清部分，用人工測量法，加以補測，繪成橫五十公分，縱四十公分之坵地原圖，截至二十三年一月底止，攝製南昌全縣址地原圖八千六百五十幅，計由圖根測量，而航攝，控制，糾正，複照，調繪地形，每畝費一角三分六厘，至計算製印止，為一角四分一厘，若加調查，造冊，登記及行政費，每畝約為三角二分。雖較陳報費用為鉅，但所得結果之真確性，則在陳報之上。此種辦法，倘能推及各地，則不難於最短期間內，獲得良好之效果也。

### 第三章 戰時田賦改革之現狀

#### 第一節 田賦暫歸中央管理

自國民政府成立，田賦劃歸地方以後，中央財政之收入，以關稅、鹽稅、統稅，爲主要支柱，抗戰發生之後，一方面關、鹽、統三稅稅收，陷於停頓之狀態，收入銳減，他方面軍用浩繁，支出驟增，不能不仰賴地方財政以爲危局之撐持，此時之財政政策，勢不能不以田賦爲酌盈劑虛之關鍵。因此中央財源遂轉爲田賦。民國三十年八中全會開會時，爲適應戰時需要，爲便於統籌整理計，通過「各省田賦暫歸中央接管，統籌整理」一案，茲摘述其改歸中央統籌辦理之理由如次：

##### (一) 田賦暫歸中央之理由

1. 各地方田賦賦則不一，輕重不平，而困於所處境地，未能大舉革新，中央管理以後，可積極統籌，尅期完成土地陳報，並辦理地價稅，俾賦則躋於公平，苛雜悉行廢止。
2. 中央整理田賦後，按地價徵稅，收入可較現在遞增至四倍以上，於抵補原定額徵外，並得斟酌各地方財政情形，酌予協濟，使地方管、教、養、衛諸政，切實推行，全國經濟建設，亦因財政上之調劑盈虛，得平均遂其發展。
3. 依建國大綱所定各縣對於中央政府之負擔，當於每歲收百分之幾爲中央歲費，是田賦收入，自不能專歸地方，若由中央管理，則中央統收統支，必可爲合理之分配。
4. 爲調劑各地軍糧民食起見，得由中央統籌，斟酌各地供需情形，改徵實物，收儲運濟，俾產消得

其平衡，糧價賴以穩定。

5. 田賦歸中央統收統支，則中央與地方財政之聯繫，更增密切，地方稅制，得在中央督導之下，切實調整，所以互相抵觸之稅捐，自可一律取消。

6. 田賦歸中央統一征收，其事務與經費，易臻於合理化。

以上是介紹原案所敘之理由，但此案之通過，尚有兩種要義，第一中央為調整財政收支系統，將全財政分立為國家財政，與自治財政兩大系統，（國家財政系統包括現有之中央及省兩部分財政，自治財政系統則遵照國父遺教以縣為單位）以奠立地方自治之基礎。所以須將原有省稅之田賦暫歸中央接管。又全會通過「改進財政系統統籌整理分配，以應抗戰之需要，而奠定自治基礎，藉使全國事業克臻平均發展」一案，曾大會宣言：「本會議根據國父遺教，對戰時經濟政策詳加研討，決定調整財政收支系統，將全國田賦統一於中央整理，以為實施「建國大綱」及本黨土地政策之基本」之指示，可以明悉。第二因為中央一面為統籌調劑省政府，一面要求縣財政之自立，以期促進地方自治之完成，所以須將各省田賦暫歸中央接管。觀於大會通過之「戰時三年建設計劃大綱」，關於財政金兩第四項之規定：「省財政應由中央負責統籌調劑，縣財政與省財政劃分，力求自立，俾管、教、養、衛諸政，平衡發展，促進地方自治的完成」。即可知其原意。

(二) 中央接管各省田賦之辦法

八中全會接管各省田賦案中，明白規定接管辦法，分為接管機構，徵收程序，整理步驟三部分，茲摘錄之如左：

1. 接管機構 由中央先設整理田賦籌備委員會，籌劃全國田賦整理事宜，再由中央設置全國田賦管

理處，統籌管理全國田賦之徵收整理，於各省設置管理分處，督促辦理各管田賦之稽徵事務，至各縣田賦之稽徵，則由管理分處督導各縣縣長及其他原有徵收機構辦理，並隨時派員監查考核。

2. 徵收程序 田賦收入，應解交中央指定之金融機關，專戶存儲，由中央統籌支配，凡中央核定之省縣預算內所列田賦收入，仍由中央如數撥付；又為適應戰時需要，得依各地交通生產狀況，將田賦之一部或全部，徵收實物，其收儲運撥銷售等事務，得委託當地糧食機關辦理。

3. 整理步驟 中央接管後，加緊推行土地陳報，查定地價，改定科則，取銷一切原有附稅，分期補徵積欠田賦，清理業經中央核定之田賦担保債務。

以上辦理頒佈後，復經六月十五日召開第三次全國財政會議，討論暫歸中央實施問題，決定各省設置田賦管理處，各省田賦管理處亦經於三十年內，先後成立。自此田賦復歸於中央收入之範圍矣。

## 第二節 田賦改徵本色實物

### (一) 田賦屬地方時期

抗戰以來，關於田賦徵收標準之變革，首先見於二十八年九月中央所頒布「戰區土地租稅減免及耕地荒廢救濟暫行辦法」其內容規定：

一、經淪陷為敵人控制之地區，賦稅暫行豁免。

二、淪陷區地方經過克服，或游擊隊武力控制，能行使政權之地區，土地賦稅及附加稅，應予減徵，以不超過稅額百分之五十為原則；又田租應予減低，承租人應繳之佃租以不超過原額三分之二為原則。

三、接近戰區及將成爲戰場之地區，土地徵稅及佃租亦應減輕，准用第二項規定。

四、上述二三兩種地區之土地賦稅，得以農產物按照市價折算繳納實物，此地雖提出徵收實物之辦法，但一方面規定繳納賦稅或佃租，得依照市價折算，另一方面規定賦額均比照原額減輕，則其主要精神，係對戰區及淪陷區民衆之一種優待辦法。

以上辦法尙未能切實執行之時，後方若干省區，已先後執行酌徵實物。山西開其端，閩、浙、甘肅等省亦相繼舉辦，此爲中央未收回田賦以前各省酌徵實物之初期的試驗，特將其情形分別述之如下：

#### 一、山西田賦改徵糧麥

田賦改徵實物，首先發端於山西。緣晉省自二十六年抗戰軍興，卽陷於作戰之局面，境內經常作戰之軍隊，爲數甚夥，中央對於軍餉，雖按時撥放，惟戰時物價，逐漸高漲，軍隊購糧，極感困難。故晉省府二十七年間卽倡行一種所謂合理負擔之攤派辦法。其攤派之對象，係以財產民二千元以上之富戶，分爲三等五級，按累進率攤派之。二十八年間，晉省駐軍借糧之風甚盛，其本係由駐軍評定價格，向縣政府及人民要糧，名爲官購，實同徵用，此種辦法，發生困難甚多，蓋軍隊不能無糧，運輸又感困難，平價購糧而人民不願出售，是故晉省當局乃於二十九年春間，倡行田賦改徵食糧辦法，省成立糧徵處，縣成立供給部，其辦法分爲三種：

- (一) 我統治區，採用集中方式。
- (二) 敵我交錯區，由人民自行保存。
- (三) 敵佔區，則由人民直交錢賦。

山西之採取上述辦法者，因其境內一百零五縣，已破碎不全，全年田賦共二百八十四萬兩。二十九

年開徵，計糧三十萬担，另有棉十萬斤，布四百斤，其折徵標準，財政廳規定每兩徵小米大米或小麥一官担，晉東南減徵三分之一，按六斗六斤六合徵收，計山西官秤一三〇斤，合新市秤一五五·一七二斤。大麥，豇豆，豌豆，扁豆，綠豆一担半，穀子，黑豆，高粱，蕎麥二担，折爲一担，布四斤棉十斤亦等於一兩。繳納糧食運輸，由吃糧者，自取七十里，人民送不過八十里，如超出上述範圍，則由公家負擔。關於徵糧之分配方法，食用上述糧食者爲：（一）軍政人員直屬眷屬，（二）各公務單位每月有客飯一百份，（三）公務人員出差，公家設代辦站，由村長負責。至於口糧每人每日爲三十兩，馬料每日三斤，驢折半，皆係舊秤。

上項辦法實行以來，政府人民均稱便利。惟附加一節，各縣有加徵者，有不加徵者，制度未能一致，辦法亦未臻周密。

## 二、福建田賦改徵實物或米折

福建省田賦改徵實物，倡議甚早，在二十九年十一月三十日行政院通過「爲救濟軍民糧食平均人民負擔起見，擬准各省田賦酌徵實物，其徵率分別標準核定」一案以前，即有「福建省田賦改定徵收實物米折標準辦法」之確定，並經呈請中央核准，通飭全省自廿九年十月一日該年下忙第二期起一律開徵，該辦法內容共八條，其要點如下：

（一）依照各縣七七事變前一年之平均米價爲標準，將現有田賦正稅附額（包括了糧每兩石正稅及原有省縣附加，如隨糧捐附加稅一成，徵收費二成，自治費二成，建設費，新舊教育費，保安，壯丁基幹隊附加等），折成米額，改爲納米。

（二）徵米如有困難，得依照米價折合，繳納國幣，各以其本縣上年十月至本年三月間之六個月

平均米價，爲第一期（或上忙）徵收標準，本年四月至九月間之六個月平均米價爲第二期（或下忙）。徵收標準，由各縣政府按期查明，呈請省政府核定公布，自上年第二期卽下忙，因九月間爲籌備期間，改爲該年三月至八月間六個月平均米價爲標準。

（三）一切田賦臨時附加，改徵實物或米折後，一律取銷。

（四）改制以後，所有徵收溢額，卽用以抵補各縣取銷田賦臨時附加，廢除苛細什捐，並支付實施新縣制及其他應辦事業經費。

（五）第一年因屬創辦，如果按第二項辦法折合價款繳納國幣者，准以八折實收。

此外闔省又訂定上開辦法施行細則共二十四條，其中所登折合標準，按照各縣實施情形，依下列假定公式推算：

（一）假定七七抗戰前一年（廿五年七月至二十六年六月）米價，平均每元爲十市斤。

（二）如戰前賦額每元五角，則改制後應納米五市斤。

（三）以之折合國幣繳納時，假定上期米價平均每斤爲四角推算，則應徵納國幣二元。

$$0.4 \text{ 元} \times 5 = 2 \text{ 元}$$

闔省田賦收入之原有數額，計每年正賦約六百萬元，附加約四百萬元，改制後，估計可收二千五百萬元左右，約增百分之一百五十。惟此種實米折價辦法，與中央所規定者，未盡相附。因其並未規定人民非以實物納賦不可。只是從「原額」折「米」，再從「米」折價。事實上其改制之根本精神，重在提高賦額，增加收入，以解救眼前財政困難，而忽略解決軍民糧食問題。

### 三、浙江省田賦改徵實物及米折

浙江省田賦改征實物，宣傳甚早，至三十年一月始付諸實施，但游擊區及征收地價稅區域，則仍舊貫。該省亦訂有「浙江省田賦改征實物，及米折辦法」，共十二條，其要點如左：

(一)各縣田賦改征米額，以原有各則田地山蕩應征上下期田賦省縣正附捐稅，及比照田賦標準，或按畝征收之稅費，實帶征之征收公費總數，依照各該縣七七事變以前一年內，即廿五年七月至廿六年六月平均米價折算之。

(二)各縣田賦仍分上下期征收，每期各征半數，上期於五月開征，下期於十一月開征，征收期間，每期均於二個月為限，其原係一次征收者仍照舊例。

(三)各縣征收實物，如因事實困難，得將米額折合國幣征收，以各該縣各期田賦開征二個月前四個月內之平均公定米價為折征之標準。

(四)各縣田賦照本辦法改征後，不得帶征任何附加捐稅或派征經費。

(五)各業戶逾期或抗繳稅款，酌予左列處分：

一，加收滯納罰金；二，拘追；三，提取欠賦地收益；四，查封財產。

(六)廿九年份及以前各年份之舊賦，仍照舊追繳，於本辦法施行後，六個月內尚未清繳者，一律照本辦法征收實物及米折標準改征。

前項辦法公布後，該省並通飭各縣，田賦征收實物，最低限度必達三成，不能折合價銀，征納國幣。

浙省並訂有施行細則二十條，公布實行，其中重要之點，有下列各項：

(一)業戶繳納實物以燥穀為限，應納米額一百市斤者，應折繳燥穀一百四十三市斤。

### 第三章 戰時田賦改革之現狀

(二)平均公定米額，係指各縣糧食管理機關公定米價而言。

(三)田賦繳納實物部份，得照額酌予折扣，減成實收；其折減成數，由省政府隨時核定。折繳國幣部份，須照十足征收。

(四)業戶繳納實物，應送交就地糧食管理機關所設倉庫或代收處所，經核對田賦通知單後驗收，並製給「收穀券」，持赴經征機關抵算，換取田賦執照。

(五)各縣田賦折合國幣標準，應於開征前兩個月內，呈經省政府核定，由經征機關連同納賦通知分區公布，並會同地方行政自治各機關暨法團，舉行納賦宣傳。

(六)客籍業戶應完田賦，得責成佃戶或使用人扣租抵完。

浙省田賦改征實物之辦法，與福建之制度，大同小異，惟米額折合國幣征收，以公定米價為折征標準，較之閩省以時價折合者，有所不同耳。

#### 四、陝西田賦征收實物

陝西田賦改征實物，係步閩浙等省之折米辦法，訂有「戰時田賦改征實物暫行辦法」二十條，觀其內容，似較閩浙辦法又高一籌，茲摘要錄列如下：

(一)改征標準，凡未辦土地陳報之縣分，統照未改折色前，原定每畝糧石數征收，已辦土地陳報部分，因改訂科則後，田畝平均負擔，並未增加，現按照陳報後新定賦額半數照原日糧石改折銀元比率，同折糧石數征收之。

(二)改征實物，依各縣出產之性質及經濟情形，暫分全省為五個標準區，分別征收米麥，小麥，並為繳納便利計，得折收實物現價。折收標準，由各縣將其上年七月至十二月，及本年一月至六月，普

通等類糧食之平均價格，分別於上年十二月底，及本年六月底，報告財政廳。由廳參照糧食管理局各縣糧食報價，以各標準區為單位，核定平均價格，即以上年七月至十二月份之均價，為各該區本年上期田賦折收標準，但各縣人民，如願以實物繳納者，亦聽其便。惟為免除事實困難，規定以每一鄉鎮為一單位，凡每一鄉鎮願征實物者，應於開征前，召集鄉鎮代表會，議決全體均繳物資，毋庸再繳現幣，以免參差，所繳實物，於征收田賦時，由縣經征機關登記數量後，仍交當地鄉鎮長查明成色，負責驗收保管，俟應用時，通知後，於一週內，運縣繳納。

(三) 所有收稅額，以百分之四十五解省，百分之五十五留縣，充作地方款。

(四) 改征後，取消一切新舊附加，土地陳報縣份，以新訂賦額半數收征。

(五) 征收地價稅縣份城市區域，仍舊照原章辦理，不改收實物或折價。

(六) 積欠仍照舊稅征收，不收實物或折價。

#### 五、甘肅改征本色糧石辦法

甘肅田賦，向分地丁，糧石，草束三項。地丁一項，仍照向例，每正銀一兩，連同耗餘經費折征國幣二元六角二分五厘，草束每束折征國幣一分至五分不等。此兩項稅收，仍照舊征國幣，合併為第一期征收，於每年四月一日開征，至六月底征清，不在改征實物之列。其改征實物者，僅糧石一項，考甘省肅石之征收，截至廿九年底止，各縣或征收折價四成，本色六成，或征收折價三成本色七成，而其折價糧石，每石折收國幣二元二角八分至十三元六角八分，各縣不等，本色征收者，則為麥豆等實物，年收約在十六萬石左右。並為適應事實需要，將此向征折價三四成折色者，自三十年度起，亦一律征收本色，並為第二期征收，即自八月一日開征，至十月底征清。

### 第三章 戰時田賦改革之現狀

六、遼省原有征收實物田賦略況

遼寧省分田賦之征收實物，係屬原有之舊制，可分青、甯、康三省言之。

一、青海省 青海征收實物田賦，計全省每年征糧米四萬六千石，除同仁縣全縣征收本色糧米外，其餘各縣皆征本色四成，折色六成。

二、甯夏省 甯夏田賦分秋夏兩征，夏糧本色折色各半，秋糧則全數折色，計全年征數為六十萬零五千七百餘元，糧米一千零石。

三、西康省 西康省田賦除四川省所劃併之雅安等十四縣不計外，其原有轄境，僅雅安稍有徵收折色者，其餘各縣概徵本色，內分紅米、青稞、小麥、豌豆、玉麥、大麥、粟米元糧、洋芋等等。據最近調查，康定等十九縣年徵雜糧為二萬五千餘石。

上列三省之徵收實物，係舊制沿用至今，未曾改變者，茲為明瞭全國徵收實物情形，特附述之為上。

(三) 田賦歸中央以後

第三次全國財政會議決定接管各省田賦之後，關於徵收實物方面，則以各地田量互異，形式不一，而收益之多寡，糧額之輕重，又各省不同，故於徵收標準，迭次加以研議，在財政會議以前，行政院曾於廿九年十一月十三日通過「爲救濟軍民糧食，平均民衆負擔起見，擬准各省田賦酌徵實物，其徵率分別標準核定」一案。復於三十年三月十八日行政院會議時修正通過「田賦改徵實物辦法暫行通則」，其要點如下：

一、田賦改徵省份，應自即時起儘量徵收實物。

(二) 田賦改徵或加徵後，所增人民負擔，不得超過物價增加數百分之六十。

(三) 各省徵得之糧食，應儘先充作軍糧，其處理辦法，應經全國糧食管理局核准。

(四) 徵收實物之種類，應兼顧地方出產及政府需要。

(五) 田賦改徵或加徵後，省縣收入之劃分，應不違背現行法令。

(六) 田賦改徵或加徵後，所有未經中央核准之省縣地方稅捐，應一律撤銷。

前項辦法制定之後，行政院復於三十年七月間，頒行「各省田賦徵收實物施行通則」十四條，其要點爲：

(一) 各省田賦徵收實物，依三十年度省縣正附稅總額，每元折徵稻穀二斗（產麥區得徵等價小麥及產什糧正等價什糧）爲標準，其賦額較重之省份，得請財政部酌量減輕。

(二) 各省鄉鎮已依法辦完測量登記，開辦地價稅者，應依其稅額，照前條規定辦理。

(三) 徵收之實物，以稻穀爲主體，其不產稻穀之地方，以其所收穫之小麥什糧等繳納之（繳納小麥什糧之比例另定之）。

(四) 徵收實物之單位，概以市石計算，其尾數至合爲止，合以下四捨五入。

(五) 徵得之稻麥什糧，由主管糧食機關統籌支配。

(六) 各省徵收實物，採用經徵收劃分制度，凡經徵事項，由經徵機關負責，經收事項，由糧食機關辦理。

(七) 糧食機關，應於開徵一個月前，將倉庫按鄉鎮單位，分別指定，並將地點產數，及各倉容量，單送經徵機關，按照所開地點，劃定糧區，以便人民完納。

### 第三章 戰時田賦改革之現狀

(八)徵收實物，應於稻麥收穫後，兩個月內徵齊，其開徵日期，由省管理田賦機關擬定，報請中央管理田賦機關備案，逾期不繳納者，應予以滯納處分。(滯納處分辦法另行訂定)。

(九)凡業戶如有短匿情事，准由人民密告，經查屬實後，其短匿漏額，科以二倍之處罰，以半數歸公，半數獎給密告人。

(十)遭遇災歉及公徵用土地，依由地勘報災歉規程，及土地賦稅減免規程辦理。

(十一)自徵收之日起，六個月內，所有田賦正附舊欠仍准以法幣繳納，並照原有滯納罰鍰處分辦法辦理。

(十二)各省田賦徵收實物後，其積穀須仍照舊徵收，其他一切以土地為對象所派募之款項，悉予豁免。

上項通則頒布之後，各省田賦徵收實物，始得有正式之準據。三十年九月財政部為防止各縣業戶延稅逃稅起見，更訂定催賦通則，呈請行政院核定施行，茲將該項通則要點摘述一二如次：

一、現任公務人員富紳大戶欠賦，查明限期清完，逾期應予撤職處分。

二、公共團體欠賦逾限未完，應將該團體首領經管人，傳案追繳。

三、行政機關欠賦，應由經徵機關查明欠賦數額，在應領經費內扣除。

四、經徵人員如有通同隱匿，或據報不實，應從嚴議處。

五、欠糧總額，已達三年應完稅款以上者，得拍賣其欠稅財產。

六、業戶遠出或住址不明，應責成佃戶代完抵租。

此項辦法頒布後，蔣委員長復令飭各省市地方，非特殊嚴重情形，不得率行報災，並通電各省田

賦管理處，嗣後地方遇有災歉，如果確係情形嚴重，應先電財政部查核，一面由省政府田賦管理處會同  
委員履勘，按照成分妥慎擬議，報部查明核辦，再行飭遵，不得由省核定其減免分數。

此外財政部在同年內，復有一田賦徵收實物考成辦法」之頒布。從此田賦之徵收實物，遂得在整個  
方針統一機構主管之下，推行各省，將以往各自為政，辦法歧紛之面目，澈澈改革。

以上為田賦改徵實物之制度的方面，以下從理論方面申論實物田賦問題。

## 第四章 田賦徵收實物問題

### 第一節 田賦徵收實物之概述

考田賦徵收本色實物，本為古代國家之普遍制度。以吾國而論，在古代實物貨幣時代，一般交易媒介，如所謂「以粟為機械器」一抱布質絲一尙且全用實物。至於田賦之徵取，無論貢、助、徹諸法，或粟米之徵，布縷之徵，皆徵「本色」，何謂本色，即田畝所產何物，即徵收何物是也。

實物田賦在我國歷史上行之甚久。唐楊炎作兩稅法後，始得米錢并徵。而其科則中，仍計米不計錢。如其稅法規定：夏稅上田畝稅六升，下田畝稅四升，秋稅上田畝稅四升，下田三升，荒田畝稅二升。其徵錢者，乃折徵之意，初固未畝稅錢若干也。明行清丈之法，編造魚鱗圖冊及徵稅黃冊，其科則仍計徵糧石而不徵銀。清雍正年間，攤丁銀於地糧內，稱曰地丁，始明定徵銀科則，然本色漕米麥之徵，年猶四百餘萬石，運至京師。民國以來，廢兩改元，田賦徵收，一律改徵銀元，然至今日，甯青康等省，仍有一部分賦額，徵收本色糧石。抗戰軍興，各地食糧價格發生劇烈變動，一切公私經濟生活，莫不隨物價之高漲而上昇。而理財之目的，原在物資之取得，貨幣收入，僅為其手段，於是本色實物田賦之制，又復實現於今日矣。

### 第二節 田賦徵收實物之爭論

田賦改徵實物一問題，在倡行之始，頗為當局及社會人士所聚訟。現在田賦歸中央接管之後，重行

決定統一普遍徵收實物辦法，已從理論時期進入實踐時期。惟凡政制變更之初，疑懼橫生，阻力難免。社會富有慣性，人多習故安常，一旦變舉，困難隨之，故有一部人士顧慮事實上之困難，對於此種辦法，有贊成者亦有持反對態度者，茲為讀者對於田賦徵收實物之意義，有更深切之了解起見，爰不憚詞費，首先歸納兩方意見，分別述評之。以為關心此問題者之參考。

甲、反對方面意見 反對者之意見，可分為下列四點：

(一) 開歷史之倒車 考經濟之發展，係由實物經濟（亦即自然經濟）階段，進而至於貨幣經濟階段。貨幣經濟之較實物經濟為優越，不待言而自明。觀以各國租稅制度之發展，亦係由實物形態（Tax in the shape of supplies）進化到貨幣形態（Tax in the shape of money），就是由物納稅而轉變而為金納稅。吾國田賦從三代以迄滿清，均以實物為主，後來逐漸改為貨幣徵收，將實物折合貨幣，收實物者，謂之本色，收貨幣者謂之折色。今日田賦復從貨幣稅制返於實物稅制，不啻為開倒車之政治。

(二) 田賦負擔者之負擔增加太重且有失公平原則 田賦改徵實物後，若將實物折成貨幣計算，今物價十倍，似此則田賦負擔太重。且其他稅捐不能一律，改徵實物後，或稅額未有同等的增加，一重一輕，有失租稅負擔公平之旨。

(三) 食糧價格增高其生產成本亦高 現時糧價甚高，一般人遂認為農民之收入多，故應增稅。但應知農民收入多，同時其支出亦多，即其生產成本亦增加，如人工，肥料，種籽，農具等，皆隨糧價之上漲而上昇，所以其純收益並未增加多少。且地主收租，並不皆收實物，每多折收現銀，是則收入為貨幣，納出為米穀，地主未免吃虧太大。更有有賴無田者，此類納稅人，已負擔所不應有之負擔，如改徵

實物，則其負擔加重，更不堪言。

(四)徵收，運輸，保管有困難。以前田賦以貨幣交納，收者納者，俱稱便利。今改徵實物，納稅須將應納之米或穀，運至完糧地點，以我國交通之不便，殊多困難，即使已運至完糧之地，保管亦成問題，且保管費用及徵收費用增加甚多，所費不貲，殊不經濟。

(乙)贊成方面之意見。贊成實物田賦制度者之意見，歸納之約可分爲下列五點：

(一)田賦改實物，可以抵補戰時政府支出之膨脹，使抗戰建國工作，得減少因經費支絀所生之各種不良影響。

(二)政府徵獲多量之食糧，可充軍米及公務人員之米貼，而使市場上糯米需求減少。當青黃不接之時，又可以糶賣，而有平定物價之功能。

(三)田賦改徵實物只須除去納稅人因糧價高漲所減輕之租稅負擔，並未增加實際負擔。現在徵收之實物，是以從前糧價爲根據，例如以前以兩斤米完糧者，今仍爲兩斤米，與過去所徵課者相同。

四、政治以適合國情爲主，能適合國情者，便是良好制度，徵收實物已有以上種種利益，自不能認爲開倒車之政治。

五、徵收技術上之困難，並非不可克服。我國田賦在從前原係一種實物租稅，現在不過恢復從前之制度，當不難實現。徵收運輸及保管各方面之困難，如政府能事前籌劃周到，可不成問題。

(丙)兩方意見之比較。將上述兩方意見，加以比較，反對者所舉各種理由，較不充足，今述如下：

(一)反對者謂徵收實物是開倒車之政治，對於此點，上面贊成者已有相當辯論，毋須贅述。

(二) 反對者謂徵收實物不合租稅公平原則，亦不充分。因為田賦改徵實物，實際上並未增加租賦，其理由已經贊成者說明，無庸再述。至於因其他稅收未改徵實物，或稅額未有同等之增加，有欠公平之意見，也不免只能見到一面。蓋其他租稅有其不必增加及有其他自然增加之辦法。例如中央所收之所得稅，係按利得金額徵課，不能改徵實物。再就地方收入言，營業稅之徵課，而照資本額計算者，有照純益額計算者，但最多數是照營業額計算。設有某店商品交易仍舊，但以物價高漲之故，營業亦應隨之而增，營業稅收自然亦可因價之高漲而隨同增加。今營業稅未如理想增加之原因，並非營業稅未增，實由於稅務行政之不完善，調查不周密之所致。反而言之，若營業稅組織健全，其稅額自可增加。而田賦不課以實物，則利於地主，而不利於商賈，反為不公。故吾人應當因田賦之改革，來促進其他稅政之改革。決不能因其他租稅之辦理不善，而阻止田賦之改革。

(三) 反對者又謂土地之生產成本增加，耕者之純收入並未因穀價高漲，而有同樣的增加。此點無須過問，因為田賦最初之性質，為一種收益稅，係照土地之生產能力徵課，其成本高低，純收入多少，均可以不管。至於有的地主並不收穀，則可令其收穀。有糧無田者，既證明屬實，應免其田賦，故此類理由，均不能成立。

(四) 反對者所舉徵收、運輸，及保管各方面之困難，如政府事前籌劃周到，都不難加以克服。穀物甚為笨重，運輸不便，費用非少，保管亦不易，此等問題之嚴重，自毋庸諱言，但困難應設法克服，決不可因噎廢食，況且不得已時，亦可以物折錢用資補救也。

因為反對者方面之理由，均不充分，贊成方面之論調，當然佔有優勢。現在，中央對於改徵實物，已付之實施矣，則無論為反對者，或為贊成者，均須為執行田賦徵收實物而努力矣。

### 第三節 田賦改徵實物之基本要義

田賦改徵實物，原為適應戰時經濟政策與財政政策而來。行政院通過田賦酌徵實物案之理由中有云：「田賦在昔，原從實物徵收，今各省中既有糧價飛漲情形，則適應時勢所需，平衡民衆負擔，自可恢復舊制，由各省酌收實物。與政府不加田賦附加之原則既可相符，而各省之田賦隨糧價之上漲而增收，亦無背乎取民有制之義，人民之負擔既可平允，政府之損失，亦可補償，而軍糧民食，復得資以調節」，此始為改徵實物之真諦歟？三十年秋，中央正式接管各省田賦統一辦法，特設機關以專責成，並頒行「各省田賦徵收實物暫行通則」，改徵實物之意義，更為明瞭，茲根據上項通則，以申論其基本之要義如下：

第一、為調劑戰時軍糧民食 戰時食糧問題至關重要。戰爭時期，巨額軍糧民食之供應，為獲取勝利之重要條件。吾人不能忘懷「兵無糧草自散」，「枵腹不能從公」，「國以民為本，民以食為天」，「飢寒交迫，雖慈父不能有其子，聖王安能有其民哉」之古訓。與夫前屆歐戰時，德國因食糧不繼而遭失敗，可為殷鑒也。

吾國素稱以農立國，為農產豐富之國家，軍糧民食，原可自給。乃自抗戰以還，因物價失調，運輸困難，以及地主之囤積居奇，軍糧民食，大受影響。即以軍糧一項而論，收購已屬不易。現在後方官兵數達五百萬員名以上，每年所需糧食，約計一千一百萬石，麥粉二千一百萬袋。局部需要之數激增，而全盤流通之量大減，供求不克相應，實因分配之未合理，並非生產之不足。解決之道，第三次全國財政會議，曾有「控量而制價」原則之決定。誠以「制價」必先「控糧」，糧能控而後價始制。田賦改徵實

物，即係「控量」辦法之一端。第三次全國財政會議中，亦經反復說明，蓋田賦改徵實物之後，政府手中，即握有巨量之食糧，匪獨徵購困難，可以減免，而且可以發揮左右市場之力量。從軍精供給方面言，則供給可以迅捷，給養無虞匱乏。從管理民食平準米價方面言，政府本身即係一大食糧供給者，酌盈劑虛，可以事先籌劃，轉輸運銷，亦能暢達無阻，消費市場，亦因來源既通，市價不抑自平。糧價既平，間接亦可免除一般物價之增漲。

第二、為平均人民負擔 八中全會通過將田賦收歸中央一案時，以平均負擔列為基本要義之一。第三次全國財政會議開會時，整理田賦而平均負擔，亦為其重要議題之一端。顧田賦之改徵實物，對於人民負擔，匪但不致加重，抑且可以收平均負擔之效，請略述其理由如次：

出發於社會政策之租稅制度，除收入之目的而外，應兼及社會意義，由於租稅政策之運用，可使社會各階層之負擔漸趨於平。此為租稅本質所含有之一種寶貴作用。自抗戰軍興，物價高漲，工商業者所獲高度利潤，政府已有戰時過分利得稅為之折平，同時，糧價較戰前高漲不啻十倍，地主農民獲利之豐，自同比例，田賦倘仍以原率徵收法幣，顯然厚此薄彼，揆諸負擔公平原則，洵屬不合理之舉，決非現代財政社會政策所允許，故中央決將田賦改徵實物，其目的但求社會各階層負擔租稅，務力謀其平等，決非增加地主農民負擔之意，此理甚明。

考「田賦徵收實物暫行通則」第二條規定，田賦徵收實物依三十年度省縣正附總額每元折徵稻穀二市斗為標準，此項折徵標準，當係根據戰前各省平均穀價每元兩市斗而定。現時糧價本身高漲，還原過來，二市斗之值，固不止一元，惟衡以土地收益增加之比例而論，其稅率仍維舊貫，並未加重，亦為顯然之事實也。

第三、爲減輕人民負擔 田賦改徵實物，非但可收平均負擔之效，且進而減輕人民之負擔，茲申說如下：

「田賦徵收實物暫行通則」第十三條規定「各省田賦徵收實物後，其積穀一項，仍照舊徵收，其他一切以土地爲對象，所攤籌派募之款，悉以豁免」根據此條規定，則田賦由中央接管徵收實物之後，以前人民一切不合理之額外負擔，從此永獲豁免，此減輕人民負擔者一。

「田賦徵收實物暫行通則」第十二條規定，凡因公徵用土地之賦稅，雖有豁免辦法之規定，但以手續煩複，始終未能實行，人民之土地所有權既失，又復負擔賦稅，其不公平，甯有甚于此者！經此番徹底改制之後，前此人民隱痛，均可從根解脫，此減輕人民負擔之二。

「田賦徵收實物暫行通則第七條」：「各省徵收實物，採用經徵經收劃分制度，凡經徵事項，由經徵機關負責，經收事項，由糧食機關辦理」，依此條規定，則經徵經收劃分清楚，可收相互牽制之效。是則前此因經徵經收合併所生一切浮收苛索，大頭小尾，穿靴戴帽等弊竇，自可根本廓清，業戶種種額外負擔，又可減少，此減輕人民負擔者三。

「田賦徵收實物暫行通則」第八條規定：劃分糧區，設立分糧，便民完納，是則以前因各縣未能普設分糧，業戶投完田賦，往往奔走數十里之遙，致川旅所費，每或超過應納稅額。從此，前項損失，當可避免，此減輕人民負擔者四。

總上以觀，可知中央實施田賦徵收實物，就國民經濟立場言，其根本精神，在於減輕人民負擔而彰彰明甚也。

## 第四節 田賦徵收實物之實際問題

### 第一款 現行田賦徵收之困難

歷來田賦徵收本色實物，最難防奸吏中飽之弊，因其向農民徵收之時，往往利用「淋尖」、「踢斛」等方法，以求多取，（淋尖是指斛量時要把穀物淋得尖高出斛面，踢斛是指斛量時用腳踢斛，使斛中穀物由鬆而實可以多取）而入倉或上報時，可用「打雞窩」來少量，（打雞窩是指量穀物用手掠平斛面時使斛面中心低下），或浮報鼠耗雀食。此外如「開倉唱籌，七折八扣」諸端，皆為過去徵收本色實物之弊端。

自國省縣田賦管理機構，先後成立以來，田賦徵收實物，已逐漸付之實施，但在此初期實施之階段中，所發生困難甚多，自無庸諱言，概而言之，其主要者，至少有如下三端：

第一，就折徵標準言，現行賦額之折徵實物，根據第三次全國財政會議決議，以三十年度田賦正附稅總額每元折徵稻穀二市斗。但以全國之衡制複雜，各地之穀物產量，有豐畜之差，穀物價格有高低之別，而現納糧額，亦有輕重之殊，其結果往往使輕者愈輕，重者愈重。

第二，就徵實技術上言，實物田賦之徵收，包括收、儲、管、運四種程序，實物田賦之徵收方式，分為經徵經收兩部分，前者屬於稅務行政範圍，後者則劃歸糧政機關辦理。所謂糧政管理機關，在中央為糧食部，在各省為糧政局，省以下之糧食管理機構，則至今尚未健全。因之，一部徵收實物，不能不委託別一機關，如鄉鎮公所合作社，或原有田賦徵收機關辦理。然而此等機構，不僅缺乏具有收、儲、管、運穀物經驗之人員，而且向無倉庫之設備。

第三，就徵收標準上言，田賦單純徵收實物，在實際情形上，難以應變。我國幅員廣大，物產不齊，有產米糧之區，有產茶桐之區，有產林木之區，今一律課徵米糧，固持本色實物，不能折錢，則一般米麥不種，雜糧不豐之地，田賦完納，人民大感困難。甚而演成匿糧拒賦之惡果。

此外如經徵人員之良莠不齊，於徵收實物之時，使昔日徵糧積弊，重復出生。凡此皆為稅務行政上之問題，再如戰時交通運輸之不便，更加重行政上之困難。其實困難之問題，不止如此，上所舉僅其荦犖大者。

## 第二款 實物田賦酌徵折實之建議

當前田賦之改徵實物，就戰時財政、食糧、農民諸般政策言，理由至為正確。如（一）增加稅收，（二）改良稅制，（三）儲備軍糧，（四）調劑民食，（五）平準糧價，（六）促進生產，（七）收縮通貨，皆其利點，全國人民，對此新制，一致擁護，固不待言。不過實物田賦之制，只是戰時之臨時措置，將來戰事結束之後，一切必須恢復平常狀態。因此種臨時辦法，需要多量之設備及費用，既不經濟，復有種種困難。故我人於此新制實施之階段中，應如何設法求其有徵收本色實物之利，而無隨徵收實物本色所生之缺點與困難，以達成預期之目的，乃為今日所急待解決之問題。

查二十九年十一月十三日行政院第四〇九次會議決定：「擬准各省田賦酌徵實物」原案，係「為救濟軍民糧食，平均民衆負擔起見」，八中全會於中央接管各省田賦案中，又為指示：為適應戰時需要，得將田賦之一部或全部徵收實物。吾人仔細詮索以上兩案之內容，田賦酌徵實物之義，頗具彈性。田賦改制課徵本色實物，乃為一般之原則。但為推行盡制起見，必須從輔以兼徵折色貨幣，以補不足。凡出產米穀與雜糧之區，人民便於完納，政府便於積儲與運轉時，則一律課徵實物，不得以貨幣折色繳納。

至於米穀不產，或糧產不豐之地，以及戰區交通不便，運繳困難之地區，不妨酌量情形，變通從權，以貨幣折色，從價易賦。如斯田賦課徵，以本色實物為經，以折色貨幣為緯，二者相輔而行，則百利舉而萬難除，改制功效，可以立見。且可由此免除過去積弊之復現。即其他如成分、衝制、及運輸等次要問題，亦可因貨幣折色辦法下而無由發生。至戰時一般物價高漲，貨幣購買力減低，政府支出激增，預算彌補困難，從而提高田賦稅額，亦為情形上所迫切需要。

田賦徵收本色實物，兼行酌徵折色之辦法，在執行之時，可以同時並進，但此兩種辦法，非可等量齊觀，無分軒輊。中央田賦改徵實物之基本要義是為「救濟軍民糧食，平均人民負擔」，已見前述，所謂從價易賦，酌徵折色貨幣者，只能作為伴隨徵收本色實物此一主要目的而產生之輔助辦法。蓋從價易賦，直接表現為政府可以從目前市場上以貨幣購買相等於徵收實物得來之穀物之意。不過實行到相當階段之後，仍以做到全部徵收實物為原則。蓋戰時各地物價漲落無常，標準難定，若折色之數，以時期為昇降，則計算困難，必不可行，若依據數月糧價定一中數以為準，則糧戶必視糧價之昇降，而或納實物，或請折價。若一律明定從價易賦，徵收折色貨幣，則又失却管理食糧，籌劃軍糧之種種效用也。

至於不收折色貨幣之時，如何規定穀物之價格問題，必須以目前各省穀價平均較高類為標準，其估計水準，則可過低。只有遵照此一原則，方能實現其應有之補助作用，而有助於徵收本色實物之主要目的。違之則實物徵收之制度及合理負擔之要求，必將因此而遭受削弱或破壞，此不可不注意者也。

## 第五章 實施地價稅問題

### 第一節 田賦改革與地價稅

自八中全會開會。及第二次全國財政會議決議田賦收歸中央暫管，及從速舉辦地價申報後。田賦問題重新成爲經濟財政上之重要課題，以其不僅攸關國家之財政收入，抑且與保障人民生活之安全。維持社會之安定，有深切之關係也。八中全會對此問題，所揭示各點中，有謂：（一）中央管理以後，辦理地價稅，賦則可躋於公平，苛雜悉行廢止，（二）中央整理田賦後，按地價徵稅，收入可較現在遞增至四五倍以上。準是以觀，則今後田賦改革之指標，應趨向於地價稅方面，已成爲一般的要求矣。

一種制度之發生或改革，並非突如其來，憑空而成。蓋由於歷史的環境與時代的要求決定之。時代不斷前進，制度亦不能不隨之而變更。吾國現行田賦制度，大半沿襲明清時代之成規，在明清時代所有制度之功用，已逐漸消失，而在明清時代所未有之流弊，則已日漸加深。以迄今日，田賦改革已成爲全國一致之呼聲。以言改革辦法，正本清源，厥惟將舊有之田賦制度，實行廢除，而代之以地價稅制，既爲中央所決定，且爲最合理之辦法，語其利點，可分下列數端：

第一、爲平均人民負擔 從前田賦課稅多寡之標準，大都以土地面積之大小爲比例。土地面積大者納稅多，面積小者納稅少。但事實上同一面積之土地，其價值不一定相同，往往有面積小而價值大，面積大而價值反小。因爲土地之面積，肥瘠之程度不同，所以生出差異。例如近年以來，因都市發達，鄉村土地與都市土地價格之差，相去寬數百千倍。所以占同一面積土地之地主，其價值上之收入，並不平

衡。如果照面積大小徵稅，則價值小收入少之地主，負擔同一之稅額，顯為不公平之事。至於地價稅則不然，按照土地之價格課稅，同一面積之土地，如地價格較高者，則所課之稅亦較多；反之，如地價格較低者，則所課之稅亦較少。如此，所得少之地主，其負擔可較所得多之地主減少。方合乎公平之原則。此外田賦稅徵，僅限於鄉村土地，而不及於城市土地，故田賦之稅制，實遠不如地價稅之公道。

第二、為增加財政收入 今日吾國之田賦徵收，多採「向戶問糧」之法，以人為對象，成爲一種對人稅。故人在稅存，人亡稅去，地價稅之徵課對象，在於土地，以「向地問稅」為宗旨，有地有稅，不問土地之所有權歸之於何人，均應一律納稅，故向來無稅之田，均可成爲有稅之地，以及田多糧少之地主，均可按土地價值之多寡而徵課其稅，升科補價，無或遺漏，可以一掃過去有田無糧之弊。如此錢入確實，國家財政之收入，自必激增。而且實行地價稅，政府所得超額之收入，非取之於人民，而保得之於無稅及漏稅之土地，以及不良徵收制度下之稅吏之手。如廣東田賦在各省中為最輕者，自二十三年改徵臨時地稅後，收入增加四五倍之多，是其顯例也。抗戰以後，糧價飛漲，如照目前地價徵稅，在法在理，均屬當然，例如現在成都平原耕地，已漲至一千餘元一畝，戰前不過價一百餘元耳，此種增稅，不能謂為增加人民之負擔，亦屬顯然。

第三、為防止土地投機 田賦改徵地價稅後，可使土地增值不勞而獲之利益，歸於社會，使其平均享益。可以防止土地投機者（即所謂炒地皮者），操縱壟斷，高抬地價之弊害，而社會貧富階級，不致懸殊過甚。

現在世界各國，均主張採行地價稅，以代替舊日之田賦制度。英國之澳洲，加拿大及新西蘭等，已先後施行。並且有不少國家，如英美德等國，均以地價稅為主要之收入，由此可知地價稅在國家財政上

之重要矣。國父在其遺囑中，亦力詆吾國田賦稅率之不公平，而去實行地價稅制，國府於民國十九年六月制定之土地法，於地價稅亦有所訂定。今詳論如下。

## 第二節 地價稅之特質

地價稅為依據土地之價格為課稅標準之一種土地稅，自其課稅之對象言，有土地原價稅，與土地增值稅之分別。所謂土地原價稅 (Tax on the original value of land) 即依土地之原始純價格 (Original site value) 而徵課之租稅。所謂土地增值稅 (Tax on the increment value of land) 即為對土地價值之自然增漲部分而徵課之租稅也。

土地原價稅與土地增值稅之分立，作用甚大，土地原價稅是普遍適用之地稅，土地增值稅之設定，則為補充原價稅之不足，土地原價稅徵收手續簡單，收入確實豐旺，而且富有彈性，故可為經費之收入，而土地增值稅則不能如是，所以僅就收人上言，有時土地增值稅之收入，竟不能抵償經費而有餘，不過為課租稅負擔之均衡及防止土地之投機起見，此種土地增值稅，自亦有其效用。茲分別說明如下：

(一) 土地原價稅之特質，第一地價稅以土地價值為標準，隨地價之高低，定稅額之多寡，所以地價高而納稅多，地價低而納稅少，人民負擔租稅，能得其平。第獨地價稅得適用累進免稅等之規定，有調劑社會財富及調整人民之真實負擔能力作用。

(二) 土地增值稅之特質：第一為對賣價與買價間課稅，換言之，即對土地之增值部分課稅。第二為對於土地上所有一切之改良物不課稅。第三為無土地增值事實，即不課土地增值稅，且增值部分，非由於地主之投資或勞力得來者，要言之，即增值須為不勞所得是也。

關於土地之增值，應否課之以稅，學者尚有爭議，反對土地增值稅者，所持之理由：第一增值之事實，非獨土地有之，單徵土地增值稅，在原則上當反對之；第二以為不能完全分開不勞而獲，與努力投資得來之增值；第三以為徵收土地增值稅結果，足以妨礙農業之發展，加重佃戶之負擔。而贊成者所持之理由：第一土地增值乃由於社會經濟之發展，交通之便利，人口之增加所致，非基於個人之努力，故當以租稅方法，使其為全社會所有。第二實行土地增值稅，足以防止社會財富之集中，有益社會之進步。第三實行土地增值稅，可以制止土地投機，造福社會。吾人公平論之，亦覺土地之增值，應當課之以重稅，且有許多國家，已在實行此種土地增值稅，我國此時農地，固解增值事實之發生，但將來社會進步，經濟發展，則我國農地，特別是城市附近之農地，將有增值事實之發生也，故當有土地增值稅之設定，以為地價稅之補充。

## 第二節 地價稅之理論的基礎

地價稅之理論，淵源於地租課稅主義之學說。以地租為其論據之中心。認為目前土地私有制度所發生之種種弊害，並不在形式上土地私有制度之本身，亦不由於土地所有者之如何努力，僅緣於人口之增加，社會之發展，產生不勞而獲之地租，成為私人所有之故。既是如此，則用課稅或其他方法，從土地所有者將地租公收，而將此稅收為全人類幸福以及社會改進而使用。但地租課稅論者，仍主張維持土地私有制度。僅反對由土地所生之地租私有，使此種土地私有制，僅存其形骸，藉此將所產生之社會罪惡，從事消滅。地租收歸公有之辦法，則主張地租課稅以限制之。但主張此種學說者之中，因其政策之不同，而有種種差別，有主張徵收過去將來之地租全部；其他賦稅應全行廢止者，即所謂單一稅論者是，

## 第五章 實施地價稅問題

有以過去所生之地租，因不得已而任其私有，僅將將來所產生之地租，從事課稅者；更因實行此法於全部土地，容有困難，僅就目前地租騰貴最顯著之都會地租，主張應先實行課稅者。主張此說之著名代表者爲：穆勒約翰（J. S. Mill 1806—1873）及亨利喬治（Henry George 1839—1897）等。此派學說之理論，係以李嘉圖（Ricardo）之地租論爲根據，其政策則受重農派租稅論之影響，其中以亨利喬治之土地單一稅論，最爲重要。茲將其學說略爲介紹：

亨利喬治，於一八九七年著「進步與貧困」（Progress and Poverty）一書，認爲社會上一切罪惡之淵藪，及經濟上之一切弊害，全由於土地私有所產生不勞所得之地租。若將地租取銷，則社會之貧窮與財產分配之不均，均可改善，彼又認爲經濟恐慌之發生，是由於土地投機，倘將地租取銷之後，則土地投機之現象，無由發生，因而搗亂商業之經濟恐慌，亦將無由生，其目的不僅在防止地租之增加，且須取消現在已經有之地租。所以主張國家有無代價沒收土地所有者之地租之權利。國家行使此種權利之最好方法，是對土地所有者，課以重稅，以吸盡地租之所得。而且有此種租稅之後，便可應付國家之一切支出，其餘各種租稅，可無庸存在，此爲其土地單一稅論之中心理論。喬治既認地租爲社會一切之禍根，乃更進一步針對新興國與舊世界，提出兩個方案：第一，在新興國方面，將土地屬之私人，爲最良之手段，土地之所有及利用，可以任人之所欲，倘所有土地某部分產生特別利益，則使其土地所有者，對社會納付地租。同時此有利益之土地被多數人所共有時，則使納繳高昂之地租。第二在舊世界方面，對地租課稅，爲良好之救治方策。因土地之價值，是社會全員所造成，故對於土地之價值，應課以極重之租稅，不使爲私人所據有，至於在勞動者及工商業上所課之稅，均有礙於人類之自由發展，應加以廢止。以使社會之財富均平。

國父孫中山先生，亦爲主張地價稅論者，在其民生主義中，亦認爲地租與地價、係隨人口增加與社會進步而增加，此種自然增加之地租與地價，應歸諸全體社會，不應爲個人私有。但不主張直接沒收土地，而只主張用課稅之方法，語其要點：（一）爲就地主報價抽稅，（二）爲土地自然漲價完全歸公。大體言之，國父地價稅之思想，實與地租課稅主義派，完全相同，但其實施辦法，則未盡一致，容論之如下：

#### 第四節 國父關於地價稅主張

國父關於地價稅之主張，肇源於平均地權之學說。其正式揭發於政綱，始見於清光緒三十年（一九〇五）之同盟會宣言：「現有之地價，仍歸原主所有，革命後社會改良之進步之地價，則歸於國家」，此爲

國父最基本之主張。

一九〇五年 國父祝民報紀年節有云：「解決土地辦法……定地價，和未來增加歸公。又有一次國父對廣州行政人員演講謂：「今日請諸君來研究地價抽稅問題。我中華民國成立，今正當建設之始，財政爲急。外國有一種單稅法，最爲可採，視地價之貴賤，爲抽稅之多少，辦法亦最爲簡單。前行一條鞭法，當時亦以爲便，然僅分上中下三則，殊不得其平，試觀城鎮與鄉村之納稅，相去不甚遠，而地之價值，何止倍蓰，不平孰甚，若行地價抽稅之法，乃爲平均」。又 國父於民元四月解臨時大總統職後，演講「要實行社會革命」時，曾謂「從前人民所有土地，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，不止三等，以南京土地，較之虛黃浦灘土地，其價相去不知幾何。但分三

等，必不能得其平。不如照價徵稅，實地收稅多，賤地收稅少，實地必在繁盛之地，其地多為富人所有，多取之而不為虐，賤地必在窮鄉僻壤，多為貧人所有，故非輕取不可。三等之外，則無此等差別。譬如黃浦灘一畝納稅數元，鄉中農民有一畝地亦納稅數元，此最不公平也，若照地價完納，則無此病。凡此皆為民生主義對於地價稅之基本主張，歷數十年而不變，不過辦法與程序略加詳密而已，茲綜述其梗概如次：

(一)核定地價 地價是地價稅唯一之根據。定地價是改良社會經濟組織之張本，是免除貧富懸隔之始基。確定地價之方法，即令地主將自己土地價格，從實申報，並採收買及抽稅之法，以防地主將地價多報或少報之弊。

(二)照價抽稅 照價抽稅即按照地主所報之地價，抽以地價稅。其稅率係採用累進制，並以土地之價格為抽稅之尺度；如果地價較高，則所抽之稅亦較多；如地價較低，其稅亦較少。

(三)照價收買 照價收買即國家可按照地主所報之地價，於必要時，將其地照價收買之，惟關於此層，則須視國家財力，及社會之需要，而實行之。

(四)漲價歸公 漲價歸公，即地價經地主申報而確定後，他日如因社會進步關係，土地自然所漲之價，完全收歸公有。例如某畝土地於申報時定價為千元，經過二十年後，因社會進步，則漲為四千元，其價已較前增漲三千元，此時國家即可徵以三千元之土地增值稅，如此其所漲之價，則已完全收歸國有矣。其實行土地增值稅之效果；一方得以免除地主不勞而獲之收入；一方國家即以徵收而得之土地增值稅與地價稅，用以購買土地，以期暫次增加國有土地，或補助無地之農民使其取得土地。借徵稅之法，以收平均財富之效。

上述四項辦法，國父在三民主義中及各界演說詞內，迭有發揮，曾經反復說明。此地可不復引申，但地價由地主自由申報與漲價歸公二者，為平均地權論之精義所在，亦為國父主張地價稅之重要原則，特於下段申述其要義：

## 第五節 實施地價稅之基本要義

### (一) 地價由地主自行報價

地價為決定地價稅徵課之標準，昔日國父於三民主義中關於地價稅之徵課標準，主張由人民自由申報地價，以所申報之數額，為地稅之標準。但政府得按照申報之價收買之。其中理由可分如下兩端述之。

第一、手續簡易 從財政學原理言，一種賦稅之徵取，在稅務行政上，總以手續愈簡單愈好，如果手續過於繁雜，實足為此種租稅之障礙。地價稅之地價由地主自行報價，手續至為簡易。國父於「三民主義之具體辦法」中有云：「平均地權一部的手續，就是定地價。就關於定地價的手續來說，從前英國辦這一件事，有規定地價的衙門，又有不服所規定地價的控訴衙門。這是英國規定地價的大概辦法。這種辦法，在中國很難行得通的，因為中國人怕打官司，怕到衙門內辦公事。如果規定一塊地價，必要到衙門內去兩次，便覺不堪其擾。這是普通人很不注意的，兄弟所規定的辦法，極其簡單，而又公平。……像這樣的辦法，政府不要費力而可以坐收稅銀，地主得政府的扶助，也有大利，法則之善，是再無有復加的」。此為地價稅之地價，由地主自行申報之優點。

第二、適中正確 課稅標準之正確，為良好租稅條件之一，地價稅由地主自行報價，究竟此標準正

確與否？吾人可以引述 國父在民生主義第二講之言曰：「許多人以為地價由地主任意報告，他們以多報少，政府豈不是要吃虧嗎？譬如地主把十萬元的地皮，到政府只報一萬元，照十萬元的地價，政府應該抽稅一千元。照地主所謂一萬元的地價來抽稅，政府只抽得一百元。在抽稅機關一方面自然要吃虧九百元；但是政府有了兩種條例，一方面照價抽稅，一方面又可照價收買。那麼地主把十萬元的地皮，只報一萬元，他騙了政府九百元的稅，自然是佔便宜；如果政府照一萬元的價錢去收買那塊地皮，他便要失去九萬元的地價。這就是大大吃虧。所以地主如果以多報少，他一定怕政府照價收買，吃地價的虧，政府一方面，固然可以隨時照價收買，但是一方可以不買，所以地主以少報多，他又怕政府照價抽稅，吃重稅的虧。在利害兩方面互相比較，他一定不情願多報，要定一個折中的價值，把實在的市價，報告到政府，因此地主和政府兩不吃虧」。

此外，地主自行報價，尚有防免漏稅之作用，因為既由地主自行報價，則政府必另有一種法律上之限制，凡有土地及有價而不呈報者，一經查出，將其所有土地充公，如此，則無論有土地多少，及土地價格多少，皆不敢不完全陳報。則政府有所根據，而不致有漏稅之患。

### (二) 土地自然漲價完全歸公

土地之自然增價，是社會進化及社會各分子共同努力之結果。上文已有言及，但此種不勞增加，何應歸諸公有，語其理由，可分爲如下述各點：

第一，從社會政策上言，現代經濟組織公認私有財產制度之下，一方面產生有不勞而獲之地主，一方面產生有勞而不獲之無產階級，此種階級對立之結果，遂引起社會之種種不安。所以一般而言，社會之進步，匪但未得其益，反蒙其害，究其原因，實由於社會上一部分人，毫無所勞而獲得不當之增值所

致。

國父於民國元年對國民黨特設辦事處演講：「社會主義的分拆」有云：土地價值之增加，感知受社會之影響，試問社會之進化，果彼地主之力乎。若非地主之力，則隨社會進化而增加之地價，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，庶合乎社會經濟之真理，倘不收為社會公有，而歸地主私有，則將來大地主必為大資本家，三十年後，又將釀成歐洲革命流血之慘劇。

第二、從財政政策上言，近代國家公共團體之支出，隨社會政策之施行，而日趨于膨脹。為應此需要，自應慎選適當之稅源，而自徵收之目的上觀，土地為定着物，為稅收之良好源泉，土地自然漲價歸公，為對有產者增加負擔，是最優良之徵稅方法也。國父於民生主義第二講有云：「一般普通人民負擔雜稅太重，總是要納稅，所以便很窮，所以中國的窮人很多，這種窮人負擔太重的緣故，就是由於抽稅不公平，地權不平均，土地問題沒有解決。如徵地價稅完全實行，土地問題可以解決，一般貧民便沒有此種痛苦」。可知地價稅實施之後，土地自然漲價歸公之結果，一方面可以增加政府之收入，以應財政之需要，他方面可以均平國民之財富，增進大眾之幸福。

第三、從經濟政策上言，土地原為自然無償之財，與日光、空氣、海水等同。本來不應該私有。但是土地私有之制，已有數千年悠久之歷史。已經積重難返，而且歷史之變革，亦有一定之途徑，若果違反此種途徑，亦不易達成吾人之目的。況今日之土地私有者，於其土地之獲得，並非攘奪而來，倘國家對此種土地一律無代價收回，則不僅不能免過去之不公平道，亦且發生新不公平道。故國父有云：「如果我們沒有預備，就仿倣俄國的急進辦法，把所有的土地，馬上拿來充公，分給農民，那些地主是一定來反對的，就是我們的革命一時成功，將來那些地主，還免不了再來革命」，正是此理。國父原亦贊同

土地公有者，然而欲廢除私有之辦法，只有將土地逐漸收回國家，而收回國有，困難甚多：（一）如果收買，則政府財力不逮，（二）如果宣布沒收，則侵犯人民之既得權。因此乃主張漲價歸公之辦法，使土地逐漸變為公有。法良意美，莫善于此。

## 第六節 開徵地價稅之各項問題

吾國現階級實施地價稅問題，有不少人被一種含糊之概念所籠罩，認為必先：（一）正式測量土地，（二）辦理土地登記，（三）估定土地價格。誠然，此為「土地法」上關於整理地籍所規定之方法與程序。但此需要浩大之費用，長久之時間，與多量之人才。以測量一項以言，日本費數十年之時間，朝鮮亦然，台灣亦四十餘年，費用達數萬萬元，此決非吾國今日所能辦到。前南京市以八九十萬元之經費，二百餘之技術人員，費時七年之久，仍未能全部完成地籍整理工作。江西南昌縣以四五十萬元之經費，二百餘之人員，費時四年之久，方草草成事。遑論全國二十二個市，一千九百五十餘縣，如果辦理地籍工作，則非九億元之鉅額經費莫辦，此尙以戰前物價估算。戰時物價高昂，當不止此數。此外並須招致四十餘萬之技術人員。如果同時進行，亦需時六年之久。吾國今日財力困難，人員不足，時間亦迫不及待，故欲照土地法上所規定之辦法正式整理地籍，實有甚大之困難。唯其如此，故有此種觀念之存在，遂為今日地價稅實施之一大障礙。其實政府果決定實行徵價稅，並非定須測量後方可實行，倘能完全遵照國父遺教，令人民報價，照價徵稅，人民報價辦畢，便可據以徵稅。民國廿五年蕭錚氏曾建議舉辦地價申報，人民報價完畢即行徵收之辦法，在無錫試辦，據云成績不壞。惜行政院並未准據以徵稅，便只好補辦測量。固然，土地必須測量。但測量非必在徵收地價稅之前全部辦竣，如各縣測得區段圖，

便可爲人民申報土地所有面積地價之控制，其所需時間及經費，均極有限，（平均每縣約需二萬元，登記及報價需時約六個月，手續最繁之戶地測量，可在以後從容補辦）其最重要者，爲政府應具實行之心，不願無謂之反對，能建立健全地政機關與土地銀行，蓋地政機關爲執行此種政策之樞紐，土地銀行爲實行照價買之基本機構，欲得人民報價確實，非有此種可發地價券收買土地之銀行作後盾不可。有健全之地政機關，與土地銀行，則土地建設，與空地開發之自然增價，以及山林川澤之息，均易收爲國家所有。國家欲圖此種種權利益之獲得，並不定須十年二十年之長久時間與數億元之經費也。不過在地價稅開徵之前，尚有若干問題，值得商榷特提出其重要者討論如后：

#### （一）地價問題

地價之規定，應格遵 國父遺訓，由土地所有權人自由申報，政府徵收一切土地稅，均以此爲標準，實爲最便利最公平之法。但是國府上年所頒之土地法却不採此法，其原因因恐地主之低報也。土地法第二三八條規定，地價分申報地價及估定地價兩種，地價稅照估定地價徵收，而土地增值稅，則係依照申報地價徵收。此種地稅辦法，揆之課稅原則，匪但有失公平，而其估價方法（土地法第二四一條）更漫無標準，令人無所適從，且易滋估價人員從中舞弊之機會。故民國廿五年五月廿五日國府公布之修正土地法原則第十八條「以申報地價爲法定地價，申報前得先由地政機關參照最近五年土地收益及市價查定標準地價公布之，以爲申報之依據，土地所有權人得參照標準地價爲百分之十以內之增減，不依法申報，或不爲中報時，即以標準定價爲其地價」。蓋地價若一任人民隨意申報，漫無標準，人民狃於積習，難免趨向低報，殊失 國父釐定地價之本旨。上項條文所定辦法，一方既可予人民自由申報地價之機會，他方更可藉此矯正地價，以符課稅公平之宗旨也。

## (二) 稅制問題

地價申報辦理完畢之後，即實行地價稅。但地價稅之稅率，應先有所決定，徵收地價稅方有所準據。「修正土地法原則」，關於累進地價稅之第十九條，暫作保留以待後日決定。聞當時中央關於地價稅應否採用累進稅一事，中政會對此爭論最烈，卒未有定議。查土地採用累進制者，歐美諸先進國家，早已先後實行，其在理論上較比例稅爲優，亦已成爲財政學上不謬之定論，本文不暇徵引諸家學說，讀者可翻閱美國塞里格曼教授所著「累進稅之理論與實行」一書，即可瞭然。抑且目今吾國土地之累進地稅，攸關國父平均地權之土地政策極大。蓋徵收地稅匪僅爲應財政之需要而已，亦爲實現平地均權之主要辦法故也。

現行「土地法」，根據「照價抽稅」與「漲價歸公」之原則，分土地稅爲地價稅與土地增值稅兩種。土地增值稅乃使不勞而獲之增值歸公，彙可限制投機，其稅率採用累進制，尤稱恰當，惟於實行之時，應從土地增值實數額內，扣除土地所有權人投勞力資本爲特別改良所得之增值，及已繳之特別經費而已（修正土地法原則第二十一條）。此項規定，揆立法原意、原屬獎勵改良土地之意，但事實上，投勞力資本者，不僅土地所有權人，而往往係土地使用權人，修正原則於此尙付缺如，似應補充規定：「如勞力資本係土地使用權人所投施者，該項特別改良所得之增值，即歸土地使用權人享有」，較爲公允。

至於吾國現行地價稅採比例稅制，不問地產之大小，能力之強弱，率課以同等稅地，既不合租稅學上均衡負擔之正義原則，復不能限制土地兼併之弊害，揆諸平均地權之精意，適成南轅而北轍。故不如採用累進稅率，使地產愈大能力最強者，納稅愈重，籍以防止土地集中與過大經營。

故依吾人所見，地價稅稅率，應採取累進稅法，即依課稅價值之多寡，而高低其稅率，稅率最低者，擬以國父主張按地價百分之一為起稅點，自此分為二十級，每級稅率以〇·二五累進，最高稅率，截至地價百分之六為止。如此有伸縮性之地價稅，不但可以適應納稅人之能力，及政府財政社會經濟之需要，免致扞格難通，尤能禁止地主之兼併土地，及迫使大地主之迅速分解。

### (三) 歸着問題

從租稅學理上言，地價稅原為不可轉嫁之租稅。然揆之實際，亦未必盡然，尤以在中國不良之租佃制度之下，地主對於佃農之榨取，毫無限制，各地地租租額，高低極不一律，有不少地方，於收取地租之外，又加收押租，有一部分地方，甚至連田賦亦由佃農完納，在此種情形之下，如果累進地價稅制一旦實行，則地主可以提高原有地租租額，或者加收押租，將其應加重稅額之負擔，反而轉嫁於佃農身上，至於代付地稅之佃農，且直接加重其負擔，似此情形，則實行地價稅之利未見，而害已先至矣，惟欲使地價稅之負擔，完全歸着於地主承受，自非限定地租租額不可。蓋地價稅不可轉嫁之理論的基礎，完全建立在一定之地租租額上，亦即課於純粹地租之地價稅。我國現行「土地法」第一七七條，除已規定不得收取抵押租外，不問農民所施用資本與勞力之多寡，及忽視地力肥瘠之程度，而統定地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五，未免有失公平，結果祇有加重農民之負擔，並無損於地主之毫末。「修正土地法原則」規定地租以地價為標準，其最高額為登記後地價百分之八，實較恰當。如此則地租之收取，與地稅之徵課，同以土地價值為標準，然後在同一標準之上，依法定地租租率徵課地稅，使地稅負擔，直接歸着於納稅者；並依土地總價值之多寡，課以累進率稅，使土地總價值愈多者，地稅負擔愈重，假定地租租額為地價百分之八，課以最重之地價率百分之六，已收去其地租之大部份，地主

## 第五章 實施地價稅問題

對於租的所得，反不若經營他項企業爲有利，於是一般大地主將紛紛出讓土地，實足以促進大土地所有者之分解；又因徵課地稅之結果，足以減少土地純收入，自必減少土地之價值。地價底賤，則無地者易於購得土地，更能早促平均地權之實現也。

(四) 實施時期問題

國父在其遺著中，一再諄諄昭示吾人地價稅之實施，應在中國工商尙未發達，交通尙未便利，地價尙未顯著增大，大地主尙未養成之日，及時實行，如失此機會，將來則有困難。丁茲抗戰時期，社會間投機心理異常熱烈，土地投機異常盛行，擁有土地之地主，在不合理之田賦現制之下，利用實物漲價，地租增收，及地價增高關係，大量逃避其實際的租稅負擔，加重政府財政上之困難，此爲顯然不公平之事實。此種情形之下，正爲實行地價稅之最佳時期。一方面可以根絕土地投機之流行，平均人民負擔，充實戰時財政收入，他方面可以改革陳腐之田賦制度，建立地稅新制，執行有錢出錢之原則，所以現階段之實施地價稅，政府應把握時機，立下決心，悉心以赴，其必能推行盡利者，無煩喋喋也。

# 附錄

作者關於田賦問題之其他論文

論田賦制度 載東南經濟月刊第一卷第五期，三十年五月（上饒）

田賦制度之研究 載前途雜誌，第四卷，第二十期，二十五年十二月（上海）

福建之田賦及其整理問題 載汗血月刊，第七卷，第三號，廿五年三月（上海）

論田賦改徵實物 載福建青年月刊，第一卷，第十一期，三十年十一月（三元）

實物田賦與農民負擔 載前綫日報專論欄，三十一年二月七日（上饒）

實物田賦酌徵折色論 中央日報，三十年十月十三日及廿日（福建）

整理田賦附加稅問題 載生力旬刊，第二卷，第二十一期，二十八年十二月九日（福建）

田賦附加與縣財政 載汗血叢書「新縣政研究」一書中，二十五年，上海汗血書店出版

# 朱博能財政著作六種

地方財政學

正中書局出版

本書為著者在大學專科學校講授「地方財政」的講義，內容闡述地方財政的一般原理及其制度的運用，旁及於各國的地方財政。尤着重於中國國情的實用方面，都十餘萬言。

縣財政問題

正中書局出版

本書是「地方財政學」的姊妹篇，共十五萬餘言，內容對於縣財政方面的各種問題，一一加以忠實的討論，揭發其積弊的所在，提供改革的方案，注重實際，不尚空談。

鄉鎮財政建設

中國地方行政研究所出版

本書對於鄉鎮財政體制的建立，及推行鄉鎮公共造產各等所蘊含的若干問題，作一系統的研究，理論實際，兼籌並顧。

地方稅論

中國地方行政研究所出版

本書研究地方稅的本質和制度，剖析現行地方稅的稅制，並提出各種切實的整理辦法。

遺產稅論

正中書局出版

本書根據各國現行遺產稅制度，及吾國「遺產稅暫行條例」，將遺產稅的性質，學說，及徵收制度等，詳論無遺。

中國田賦改造

新嶺南出版社出版

本書研討中國田賦改革的歷史，現行田賦制度改造的理由和原則，暨戰時田賦徵收實物，及實施地價稅等問題。

版權  
所有

著者 朱博能

發行者 中華正氣出版社

江西縣贛生佛壇前四十七號

印刷者 中華正氣出版社印刷廠

江西贛縣水東鄉

經售處 新贛南書店

江西贛縣陽明路三十三號

中華民國三十一年七月出版

江西省圖書館雜誌審查處審查證圖字第〇二二〇號

55  
25-4-1  
(3)



KBC  
G  
812.96  
77

\$ 2.00