



汗血叢書之七

# 田賦問題研究

(上冊)



會	員	委	則	稅	關	海	部	政	財
處	事	辦	滬	駐	圖				
室	書								

295



汗血書店出版



上海图书馆藏书

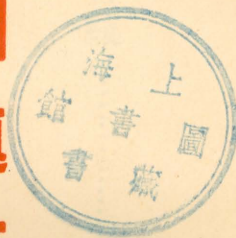


A541 212 0002 7453B

+336.2  
7212

汗血叢書之七

# 田賦問題研究



上海汗血書店出版

會	員	委	則	稅	關	海	部	政	財
處	事	辦	滬	駐	圖				
室	書								

滬295

稅則委員會

# 田賦問題研究 上冊 目錄

## 序 言

整理田賦之不容再緩……………劉百川

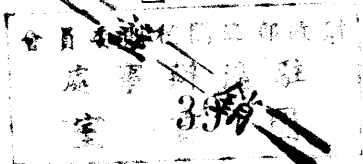
## 綜 論

整理中國田賦辦法之綱要……………范師任(一)

- 一、田賦之現狀及其積弊
- 二、田賦整理之必要及其原則
- 三、整理田賦綱要之芻議

中國田賦制度之回顧與整理……………劉廣惠(三五)

- 一、苦口婆心的整理田賦
- 二、幾經變革的田賦歷史



- 三、民國以來的田賦演變
- 四、賓主倒置的正附稅制
- 五、積弊已深的徵收制度
- 六、標本兼施的整理方案

從社會政策上論田賦之整理……………朱良穆(圭)

從政府的田賦政策論到田賦之整理……………何勇仁(允)

整理中國田賦之道何在……………吳一鳴(三三)

- 一、田賦沿革
- 二、田賦積弊
- 三、整理之道
- 四、結論

## 稅制研究

田賦問題中之稅制研究……………曲興域(二兗)

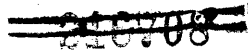
- 一、緒言——重定田賦稅制
- 二、各種土地稅制之評價
- 三、我國田賦上稅制紊亂情形之一般
- 四、改進稅制芻議
- 五、結論

田賦附加稅之總檢討……………東方平(二七)

# 徵收制度

改革田賦徵收制度芻議……………閻白癡(三〇)

- 一 緒論
- 二 確定徵收根據
- 三 整理徵收機關
- 四 改進徵收方法
- 五 統一科則稅率
- 六 改訂糧串賬簿
- 七 結論



整理田賦與徵收簿之改革……………郎心如(三五)

舊有徵收簿記之弊端

徵收簿記之改革

會計人員之訓練與任免

# 土地陳報

實施土地陳報之商榷……………張宗漢(三五)

一、整理土地與改革田賦之關係

二、各省實施土地陳報方法之分歧

三、各省土地陳報方法之比較

四、土地陳報成敗之關鍵

五、結論

## 整理田賦之不容再緩

劉百川

中國的稅政，知而不能改善，高談改善，而束手一籌莫展，聽其荏苒至今，則無過於田賦這一個稅政了。田賦衍至於今，可謂紛紜萬端，紊亂不可收拾，而地方政府預算不敷時，就從田賦著想，一而再，再而十，好似田賦為無窮之資源，取之不竭，用之不匱，附加亂加起來。最近，土地無復彈性的力量了，凡事走到盡頭，都要更張，這病民的田賦，民受其害，曷可勝計，我人見到事機已迫，無可再緩，提出整理田賦的問題。

田賦之加於人民，本甚微末，但未流所至，其繁苛有難以罄述。在各省田賦正稅言，有相差至一百倍者；正稅與附稅較，有超過正稅至三十四倍者；附稅名目，多至百數十種；徵收科則，多至七百五十餘種；如此之繁重，農民負擔



之不均，不公，與負擔之不來，早為國人所非議。以全國百分之八十的農民，均受這個枷鎖，呻吟喘息，慘難言狀，也是為田賦這一個問題。

田賦之要整理，這不止單在稅則上言，因為田賦制度，澈首澈尾，腐敗不堪，非改絃更張，萬難適用，必非修改一部分所可奏效。如果拿現在的黃冊魚鱗冊去實行核對田賦，就發生四種變態：一為有糧無田，一為有田無糧，一為糧浮於田，一為田浮於糧，此種不完不整不盡不實的田賦冊籍，實無維持牠徵收的理由，而牠獲有若斯的勢力，使人不能拋棄，不能不想及田賦這一個問題，牽連的空間太大，時間太長，癥結太重的緣故。所以，政府雖有整理的提議，而無整理的辦法；有辦法矣，而無整理的決心；有決心矣，而無整理的財力；有財力矣，而無整理的機會；經過了百數十年而莫奈伊何，這又可見田賦問題的紛亂與嚴重性了。

記載田賦大前提的冊籍，既與土地根本不符，從而徵收的制度，自然迷離不測。在徵收之正常手續下，各省各縣各地，多不相同，有由官收，有由民解，有由包收，不一而足。其徵收的糧串、收據、簿冊、會計等項，向來是無人稽核，亦無可稽核；地方官吏，祇知徵收銀數多少，而不知多少的內容，真是一筆糊塗賬目。在徵收的非法手續下，早有「飛」「灑」「詭」「寄」四大法寶，隨時隨處都可混亂掩匿，使人無從發其弊端，一言蔽之，在各種稅捐徵收制度中，作弊最大最易最多，又以田賦為首屈一指。

整理田賦，不是一件容易事情，亦不是三年四年所能辦竣，即欲重訂地冊籍一事，舉行全國清丈，已非三兩年工夫所能為，尚何能談到田賦全部的整理。顧整理田賦的艱難，是另一問題，我人不可以其艱難置而不談，又不可以政府屢言整理毫不實行，而不去研究整理的對策。要之，整理田賦問題，固

在根本圖之，以求一了百了，但開始工作，最要是，盡一步工作，獲得一步的利；益；盡一期的力量，完成一期的計劃；切勿蹈過去田畝陳報的覆轍。如是寸尺寸尺繼續累積，自然田賦臻於整理一個階段。這個專號所貢獻的，就是一種分析與綜合的方案，分言之，即全部中的一部；合言之，即集各部而為全部，這是我人對整理田賦根本的見解。

現在，整理田賦問題，緊迫不容再緩了，我人是為三萬萬二千萬農民的血汗被壓榨而呼號，我人是為國家重訂一個公平稅制適合於勞力與報酬的原則而出發。

綜

論

# 整理中國田賦辦法之綱要

范師任

## 一 田賦之現狀及其積弊

中國自古以農立國。田賦爲農業上一種最重要的收益稅，故歷代對於田賦，均甚重視，且列爲國家收入的一種最大的財源。距今七八年前，田賦尙被視爲中央政府主要稅收之一。直至民國十七年七月，國民政府召集第一次全國財政會議於南京，議決國地稅劃分辦法，始將田賦自中央政府稅收中正式劃出，而被視爲地方政府一種最重要的稅收。

田賦與中央政府稅收脫離關係，國民經濟之變質，政府經費之膨脹，以及割據式的封建政府之再現，固皆不失爲最重要的原因之一，但田賦本身積弊之深與受創之鉅，亦在在足以降低其過去在國稅中所佔有之重要的地位，而直接降爲地方稅收中之一部門。

現行田賦制度，大體沿自明代。推行至今，爲期已數百年。其間，因時代變移，惡習相仍，弊竇叢生，不可究詰。茲舉其最重要者言之：

(一) 在地籍方面，爲：

(1) 舊籍之失據。地籍乃徵稅之憑證。明洪武十三年，戶部覈實天下土田。惟兩浙富民，畏避徭役，往往以田產詭託親鄰佃僕，奸弊百出。乃詔令各處，查定田土細底，分別土質高下，明定主權四至，編類爲冊，名曰魚鱗圖冊。另有黃冊，紀載戶口。清代仍之，僅將黃冊更名爲糧戶冊，魚鱗冊改稱爲丈量冊。按圖索驥，按冊徵糧，事至簡便，稅亦確實。惟自洪楊亂後，此等冊籍，業已散亡殆盡，即令間有存者，亦因人事之變遷，土地之移轉，與夫山川河道之變動，不足盡以爲據。故現今各省所資以爲徵稅之根據者，厥惟世襲之冊書吏役所藉以魚肉鄉民，侵蝕國稅之私藏的「串票」。此類「串票」，因偽造者多，久已失其徵稅憑證之真正價值。故其結果，田賦遂與田地脫離真正之關係，而形成有田無糧，有糧無田，或田多於糧，糧多於田等等怪異的現象。

(2) 畝法之不齊。土地計算之單位爲畝。按大清會典所載畝法，雖規定每畝爲六十方丈，合二百四十方步（營造尺制），但各省所用，仍不一律。例如湖南省計算土地之單位，普通稱若干斗，若干擔；東三省稱若干晌；雲南省稱若干雙。即就採用畝法之省份言，畝之大小，各縣亦極不一致。例如江蘇江都縣以二畝至二十畝折爲田一畝；丹陽縣以五畝或十畝折爲田一畝。又如浙江田畝分畝、塢、排、沙、崗等數種，畝以二四〇弓（弓之大小，各縣亦不相同），爲一畝，塢以二八八弓爲一畝，排

以三四八弓爲一畝，沙以三九六弓爲一畝，崗以四九三弓爲一畝。複雜凌亂，可謂無以復加。其結果，不僅統一之田賦制度，陷於減離割裂各自爲政之境；即各地田賦之負擔，亦因畝法之不齊，而有輕重高下之別。

(二) 在稅制方面爲：

(1) 稅目之繁重。政府收入不足，輒藉增加田賦以資挹注，此本爲一般農業國家之通例，然以近代中國之地方政府爲最甚。現行田賦，計正稅方面，有地租與人頭稅合併之地丁；養給中央官吏兵丁之漕糧；帶有手續費性質之雜賦；官地有租課；屯田有屯租；學田有學租；沙岸有蘆課。清康熙五十年，雖曾詔令全國，永不加賦；但近數十年來，各級政府以附加稅名義，加於田賦上之負擔，大於正稅者，達數倍以至數十倍。至於附加稅之名稱，則有所謂二五附加、鐵路附加、河工附加、河工特捐、省教育附加、縣教育附加、軍事附捐、建設附捐、汽車路附捐、自治附捐、公益附捐、驛馬捐、賑濟捐、警備費、清鄉費、保衛費、剿赤費、水利費、戶籍費、治蟲費、除螟費、平糶費、區公所經費、煙畝捐、公安捐、整理土地經費等，名目繁多，不勝枚舉。附加稅之種類數量，各地互不相同。例如湖北隨縣附加稅達二十種；河北徐水縣達二十一種；江蘇江浦縣達二十六種。此等附加稅，實爲苛捐雜稅之變形，其所加於農民經濟上之惡劣的影響，實有非言語所可形容者。

## (2) 科則之不均

田賦既係農業收益稅之一種，其高下多寡，在理論上，似應以土質之美惡肥瘠為課稅之標準。但在今日，事實上殊不盡然。往往有斥鹵不毛之地，而所納之稅，被列為熟田上則；膏腴肥沃之地，反在蘆課減則之列。事之不平，孰有甚於此者？明代田賦科則，原僅分三等九則；但至今日，科則層次之多，有達至百餘種者。例如江蘇之吳縣，田賦科則即已達一百四十種之多。而且，各省之間，稅率高下，極不一致。有一省上田之稅率，與他省下田之稅率相等者；亦有同係下田，而其稅率之高下，亦極不一致者。例如山西的下田，每畝銀一厘七絲，米一合五勺；江蘇的下田，則每畝銀九厘，米一升四合二勺。全國田賦，合地丁、漕糧計算，其稅率每畝有高至一錢六分，亦有低至四分五厘者，其間相差達三四倍之多。影響所及，不僅人民對於國課負擔不均，即田賦原有的三等九則之合理的科則系統，亦於以破壞殆盡。

## (三) 在徵收方面為：

(1) 制度之失當。前清時代，關於田賦的徵收方法，在大清會典上雖有極精細的規定，但不過為一種具文，全未實行。現行徵收制度，雖各縣未必盡同，但大概言之，均係於縣設置糧櫃，今稱為田賦徵收處，直屬於縣財政局，間有於四鄉酌設分櫃或分處者。一切造串、催徵、收解、稽核之責，悉以委之糧櫃中人，政府但司追比，不加聞問。世襲之冊書糧差，名義上雖不存在，但各縣徵收人員與方



法，仍多依然沿襲舊制，未曾革新。其中失當之處，約有下述六點：(甲)自魚鱗圖冊及黃冊散佚後，近日各縣所藉以徵稅者，大都惟憑冊書糧吏世代相傳，視為枕中鴻寶之糧戶花名冊而已。此項冊籍，疊經累世胥吏之竄改更易，就令原非出於偽造，亦與偽造無異。以之為徵收田賦之根據，於理未當。(乙)地籍散佚，戶名不實。因戶名不實，故真實糧戶，無從追查。而土地之坐落，又無可稽攷，祇得坐聽宕欠。各縣逃戶與民欠之多，蓋緣於此。(丙)經徵人員，多屬世襲其職，而待遇又甚菲薄。冊書普通僅月薪十餘元，糧差多屬無給職。自養既不足，而又日與鉅金為伍，欲其不生貪污之心，實為勢所不可得。(丁)各縣征收田賦期間，大率分為上下兩忙。上忙半納，下忙全納。此雖為體恤農困起見，應該是這樣。但經徵人員却得藉此舞弊，或以完作缺，或墊完民缺，或將徵收稅款，任意挪用。(戊)縣長在表面上雖負直接徵收的責任，按冊徵解；但實際上，實權係操於冊書糧差之手。究竟納稅數若干，納稅人若干，縣長類多茫然不知。除縣長外，對於田賦，無人敢加以顧問。雖間有一二縣份，由地方公正人員與各機關自動組織盤串委員會，實際盤查，但多數人員俱非諳練此道者，所得結果，勢難滿意。一種稅收機關，既沒有具備一種完密的稽核制度，未有不黑幕重重，弊竇叢生者。(己)各縣現行徵收制度，經徵機關與稅收機關，混而為一，一切弊竇，均可自此發生，且能自行掩飾，不露痕跡。

(2) 人事之侵匿。田賦徵收積弊，除制度本身外，要以吏役之侵漁和人民之抗匿為最甚。茲

分別申述如下：(甲)徵冊編造，悉假手於冊書。世人所熟知之飛灑、詭寄，即係冊書所慣為之四大弊竇。所謂飛，即將已收應徵糧戶之額，移作豁免徵收之戶，以具報；所謂灑，即將已收之稅額，私入己囊；轉而分配於其他畝戶內，以復徵之，藉以彌補其缺；所謂詭，即以熟報荒，偏災報普，上年受災，本年循偽，所謂寄，即沒收已徵畝戶之額，報為未徵，不銷其號，留根扣串，呈稱民欠。(乙)糧櫃人員所慣舞之弊端，為徵起田賦，匿不報解，挪移生息，藉飽私囊；人民投櫃完納，藉糧石錢兩銀元銅元等等折算之機會，額外浮收；或印就串票，預留地步，以行其穿靴、戴帽、捲尾之手段。(丙)糧差之最大弊端，為奉命下鄉催徵，輒向糧戶索取川資規費，或拋掣串票，赴鄉催徵，藉索陋規；或已收到者，措串不給糧戶，對上冒稱民欠，私自挪用；或串同大戶，共行宕欠。(丁)土豪劣紳往往挾其在鄉村間之權勢與地位，大則與經徵人員勾結，包糧賣災，一手遮天，於中取利；小則對自身應納之稅款，或用飛灑之法，永久不完，或與糧差勾結，延宕不繳。鄂省民政廳長民國二十二年視察鄂北，報告欠賦原因，共有五項，而權紳不肯完糧，即佔其一。(戊)一般人民置產，每喜秘密，不出真名，而代以某記某堂，或竟空白，如為坵領戶制，(以土地為經，造冊)尚可據土地以稽考；如係戶領坵制，(以糧戶為經，造冊)則根本無從查考。鄉間土地買賣，往往買田不買糧。一旦糧主絕亡或遷徙，田賦即歸於烏有。除此而外，在人民方面，尚有已墾之地，不行升科；絕戶之地，佔為己有，希圖匿賦；或將已產寄存各戶；或化整為零，使公

家無從查擠等等弊端。

## 二 田賦整理之必要及其原則

由上所述，可知現行田賦制度，不論就地籍方面說，或就稅制方面說，抑或就徵收制度方面說，均覺弊竇叢生，黑幕重重，幾於不可究詰。

此種窳敗惡劣的賦稅制度，如果讓其自生自滅，不予糾正革新，其結果將產生下述各種不良的影響，即：

(一) 在國家財產方面 田賦收入，將因制度之不良，而逐年減少，直接間接使中央或地方政府預算愈趨於不敷之境。民元以來，國家收入田賦居四大稅源之一。民五預算表載田賦收入居稅收之第一位，經常收入總數為九五、九七二、八一八元，臨時收入總額為一、五八〇、六九五元；直至十四年預算表載經常收入總數為八七、五一五、七一九元，臨時收入總數為二、五六五、四八〇元。自民五以至民十四，歷聞附加之增，未見減賦之令。人民負擔亦早已超出納稅正額之上。乃國家田賦經常臨時總收入，反由九千七百萬元減至九千萬元。民十七後，田賦正額劃為地方稅收，每年收入多少，雖不得而知，但如果不是濫增附加稅，我們可以斷言各縣田賦收入一定是逐年遞減。

的。田賦爲今日地方政府最大之財源，如果收入逐年減少，而政費支出又逐年增加，其結果，將使地方預算愈覺不敷。不敷，則中央財政亦將愈陷於困苦之境地。細察年來田賦收入減少，非盡由於農村之衰落，而田賦制度之不良，實亦爲其重大原因之一。據調查，江蘇各縣積欠田賦數額，有達百餘萬之鉅者。又據劉大鈞氏訂正之各省區農田統計，全國共有田一、六八七、三〇〇、〇〇〇畝，每畝平均以一角徵賦，全國田賦收入總額應共爲一六八、七三〇、〇〇〇元，與過去實收之數，相差甚遠。由此可知胥吏之中飽與奸民之抗匿，爲數殊足驚人。

(二)在國民經濟方面。近代之中國，在畸形的都市發達和買辦式的工業生產保護之下，新式的工商業經濟，似乎已經建立起來，踏上資本主義的軌道，逐漸演成爲支配五萬萬人民生活的原動力。但按諸實際，則殊不盡然。中國農業人口，迄今尙佔全人口百分之八十以上。農業生產方法，迄今尙是古代的亞細亞式的生產方法。所以，農業經濟，迄今還是中國國民經濟的惟一重心。田賦是農業上的一種收益稅。就理論言，田賦徵收數額的多寡，應以農民在田地上收益的多寡爲正比例。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，其數額有超過正稅至三十倍者，如湖南若干縣份是。附加之外，又行預徵。預徵年份，有遠至民國六十年者，如四川若干縣份是。據中央農業實驗所調查，全國田賦與地價，平

均約爲一與七之比。這是一個多麼驚人的比率，但實際上，恐怕尙不止此數。又據調查，浙江蘭谿田賦，約佔每畝收益淨利四分之一，江蘇南通田賦，約佔每畝收益淨利三分之一，然此尙僅就江浙富庶之區而言。至於內地，則情況更屬淒慘。據馮和法著中國農村經濟研究資料所載，陝西漢中的貧農，儘管將收穫盡數出賣，所得的進款還不夠抵作稅捐。襄城、南鄭、石泉一帶的水田，一年雖然可收兩熟，收入總數每畝不過五元，田賦正稅的負擔，普通每畝倒有二元，附加雜派和兵差，每畝還要攤到四五元或七八元不等。四川忠縣農民田賦的負擔，每年高至二五〇元。試問中農以下的農民，怎樣能夠經得起這樣一種的剝削？又怎樣能夠繼續支持着這種虧本的事業？『他們最初出售土地，再則變賣什物，繼又典質房屋，無非爲應付稅捐，以苟延殘喘。隨後，田地無人過問，舉地贈人，且無人敢要，房屋什物又無人肯買，只得棄地不耕，賣兒鬻女，以作逃亡的費用。』這是一種多末慘絕人寰的剝削！又報載，四川某縣農民，因經不起苛重的田賦負擔，舉其所有田地以贈政府，而政府表示不准，這又是一種多末幽默的壓迫。所以，田賦制度的惡劣和腐敗，就國民經濟言，不僅剝奪了農民的生產利潤，同時並掠奪了農民的生產資本，生產工具，甚至於生活資料。影響所及，不僅農村金融枯竭，農民生產能力減低，同時整個的農業經濟，亦將因耕地之荒廢和農村人口之減少，而陷於崩潰之境。農業經濟崩潰，以農業經濟爲重心之整個國民經濟，亦將趨於解體。

(三)在一般政治方面。田賦制度窳敗惡劣，對於政治所加之不良的影響，除稅收減少，預算愈趨於不敷外，尙有三點值得我們注意，即：第一爲盜匪與遊民數量之激增。農民因不勝田賦之苛重的負擔，而相率放棄耕地之後，其惟一歸宿，厥惟都市。但都市工商業之發達，殊不能與離村人口之增加成正比例。而且，籠罩着全世界之長期的不景氣，使幼稚的中國新式工商業，已成奄奄一氣之垂死狀態，減工停廠，歇業閉店者，日有所聞。因此，日處於飢餓與死亡綫上的離村後的農民，不得不於下述兩大生路中選擇其一，即：一爲兵士與盜匪；一爲遊民與乞丐。無論他們所走的是那一條路，其爲增加政治之混亂性，破壞社會之安寧秩序則一。第二爲割據風氣之助長。現行田賦制度，省自爲政，中央鞭長莫及。正稅稅率既由各省自行規定，而附加稅之增加，及正附稅之預徵，又漫無限制。習於割據之地方軍閥，往往藉田賦之無限制的搜括，爲對抗中央政府之工具，影響於國家之真正統一者，殊非淺鮮。第三爲政府信仰之低落。民治國家，主權在民。政府欲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，應先使政府的行爲取得人民的信仰。現行之窳敗的和惡劣的田賦制度，在在足以使人民畏官如虎，嫉政府若讎仇，安有政治信仰之可言？人民不信仰政府，就令國家真正統一，國家的一切建設仍難望其推行盡利。

(四)在社會道德方面。一部近代中國田賦史，實可稱之爲一部社會道德墮落史。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、蒙混、卑鄙、齷齪等行爲，直接間接足以破壞損滅社會之善良的風俗與習慣，而使社會一般道德日趨於墮落，民族精神日趨於渙散頹喪。

所以，不論爲增加國家田賦收入，藉以平衡中央或地方之預算；或爲復興農村，藉以繁榮國民之經濟；或爲安定政治，藉以促進國家之統一與建設；抑或爲促進社會道德，藉以發揚民族固有的偉大精神起見，糾正和革新窳敗惡劣的田賦制度，實爲目前刻不容緩之圖。

改革田賦之運動，並不自今日始。二十餘年前，中央政府即已深感財政之困難，擬從事於田賦之整理，藉以增加稅收，平衡預算。民國三年，北京政府公布徵收田賦考成條例，並限定附加稅不得超過正稅百分之三十。旋又發布丈量籌備命令，設立經界局。先由京兆區域着手，漸次推行各省。彼時京兆、福建、奉天、江蘇各省，均經制定各種關係規則，準備實行。嗣因第二次革命發生，經界局取消，而整理土地的根本計劃亦歸於失敗。惟江蘇、寶山、崑山兩縣，曾經實行清丈，而成績均甚良好。九年一月，政府擬將經界局恢復，從事全國土地丈量，卒因戰亂，未至實現。

孫中山先生揭發三民主義之革命以號召於全國。其所規定之民生主義兩大最高原則，平均地權即爲其中之一。中國國民黨對內政策第十四條規定：『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，國家就價征稅，並於必要時得依報價收買之。』建國大綱規定，在訓政時期，全縣土地應測量完竣。地方自治開始實行法亦以定地價爲最初試辦六大事項之一。由此可知田賦改革問題，在中國國民黨之主義與政策中，地位也是很重要的。

十六年國民政府建都於南京。次年七月，召集第一次全國財政會議，議決完成全國土地整理計劃，在於實行清丈，釐訂全國劃一的地價地稅，並制定全國土地整理委員會組織條件。十九年六月，立法院議訂土地法，呈由國民政府以明令公布之。十九年七月，第二屆第四次中央全體會議，關於整理田賦案，經決議改良徵收方法，劃一稅率；田賦徵收事宜歸縣財政局直接辦理，藉以滌除胥吏中飽之弊。二十二年十二月，第四屆第四次中央全體會議，關於田賦改革，經決議兩案，即：一爲用土地陳報辦法以清田賦積弊；一爲核減縣區所征田賦附稅。二十三年三月，行政院制頒各省市舉辦地政程序大綱。同年五月，召集第二次全國財政會議，議決改革田賦根本辦法，厥惟實行清丈初步整理，則辦土地陳報。並通過土地陳報綱要。關於附加稅之整理，亦經決議附加不得超過原有正稅總額，正附稅併計不得超過地價百分之一，並自二十三年度起各省不得增加附加，已超過規定限度者，應限期遞減之。



二十四年三月，立法院通過土地法，國民政府於四月以明令公布之。二十五年二月，行政院制定各省市地政施行程序大綱，呈經國民政府公布，並明令規定自民國二十五年三月一日起施行土地法及土地法施行法。

雖然黨的主義政策，政府的法令規定，以及各種會議的決議案，對於現行田賦制度，不僅極力主張改革，同時並擬定有具體方案及實施程序，以爲改革之張本；但議而不決，決而不行，或行而不力的通病，在近年來的田賦改革運動中，仍然是屢見而不一見。土地法及土地法施行法雖經明令自本年三月一日起施行，各省市地政施行程序大綱亦已明令公布，但如果各省市政府不以最大之決心，擬定最詳密之田賦整理辦法綱要切實執行，則田賦改革運動，仍難望得到相當的成功。

根據以往的經驗，並參酌客觀的環境，筆者以爲未來的田賦整理辦法綱要，其內容應該包含下述各項原則，即：

(一)平均地權爲民生主義兩大最高原則之一。今後田賦整理之最終目的，應以達到地權平均之目的爲目的。

(二)田賦整理之主要作用：一方面固應爲增加國家稅收，平衡地方預算；但他方面尙應爲限制私有土地，平均人民負擔。

(三)田賦整理之實施程序，應分爲四個階段，逐段進行之。即第一爲徵收改革時期，此期之任務，在清算過去虛敗惡劣之田賦徵收制度，而另行創立一種合理的和完美的田賦徵收組織和系統。第二爲地籍陳報時期，此期之任務，在對於農田設定一種臨時登記，由田主自行陳報之。其作用一方面可使征收機關於最短期間內，查明全縣農田畝數總額，及其與田賦總額之關係，同時並可藉此初步糾正過去各種有田無糧，有糧無田，田多糧少糧多田少或欠租逃課等等弊端；他方面，清丈機關可根據地籍陳報冊，按址測量，逐戶登記，藉收事半功倍之效。所以地籍陳報期，又可稱之爲清丈預備期。第三爲田畝清丈時期，此期之任務，在對於農田之面積爲精確而詳密之測量，藉以進行正式之土地登記。第四爲地價申報時期，此期之任務，在對於業經測量竣事之農田，由田主自行申報其價格，是爲土地之正式登記。同時，政府爲查驗田主申報之價格是否確實起見，應設立地質探驗機關，逐坵探驗，然後根據探驗結果，並根據當地時價，分別估定其價格，以爲重定稅制之根據。故地價申報期又可稱之爲地質探驗期。

綜計上述各期整理工作之主要目的：第一期爲改革征收制度；第二第三兩期爲改正地籍；第四期爲重定稅制。此項程序，雖與土地法，土地法施行法及各省市地政施行程序大綱所規定者微有未合，但就今日之客觀環境，事實需要，與夫今後田賦整理工作推進之便利上言之，上述分期辦

法，實有其不可磨滅之價值。其理由爲：(1) 土地法第二十四條規定：『未經依法爲地籍測量之土地，不得爲所有權之登記。』第二百二十九條規定：『土地及改良物之價值，應各別估計及各別申報。』第二百八十四條規定：『地價稅照估定地價按年征收之。』是整理土地之程序，第一步爲測量，第二步爲登記，第三步爲估價報價及徵稅。就一般無稅之土地言，固應如是，但爲改革田賦而清理向係有稅之農田，則上述規定，實覺有遠水不救近火之感。測量土地，爲最艱鉅之工作，而整理田賦，又係最迫切之問題。以最迫切之時間，從事最艱鉅之清丈工作，實爲勢所不可能者。年來土地法雖已公布，而農田整理，各省仍束手無策者，其故即在於此。故整理田賦，應先改革徵收制度，以裕稅收而輕民困；其次應辦理地籍陳報，以簡易方法，清查農田，土地之測量、登記、估價、報價、徵稅等工作，始易於着手。(2) 土地法及土地法施行法均規定施行日期及區域，分別以命令定之。施行日期雖經明令規定爲本年三月，但施行區域則尙未分別釐訂，似嫌空洞。而且，依照各省市地政施行程序大綱第八條之規定，土地測量應依照大三角測量、小三角測量、圖根測量、地籍測量之程序辦理，大三角測量由內政部會同陸地測量總局舉辦之。此項工作，何時可以起始，何時可以竣事，並無規定，有若虛文。雖然該大綱第十條規定：『在大三角測量尙未測到之地方，各省市得呈准先行舉辦小三角測量，以爲舉辦地籍測量之根據。』但第十一條又規定：『依前條提前舉辦土地測量，

應就下列各地方儘先舉辦：一、省會所在地方，二、已設市地方，三、已開商埠地方及交通要衝，商業繁盛地方，四、其他生產事業發達地方。』是該大綱所最注重者為都市，而非農村。如不另想辦法，而欲依照該大綱程序於農田實施清丈，幾有如俟河之清。恐非數十年後，不能達到根本整理田賦之目的。(3)退一步言之，就令小三角測量可以由都市而逐漸及於農村，亦非經過相當之時日不為功。在農田尚未舉辦地籍測量之前，先行改革田賦徵收制度，並舉辦簡易之地籍陳報，非特為時間上所許可，且亦為事實上所必需者。(4)吾國農村，大都集族而居，耕地世代相守。所有權雖間有轉移，但決不如市地次數之多，變動之速。而且閭閻之間，世代同居，彼此相知甚深。鄉村甲長，對此全村土地，亦類能深知其底蘊。何者屬於何人，有無產權糾紛，面積大小若何，無待調查，即已深知。不似市地，朝易一主，夕換一姓，四鄰不相謀面，產權不知誰屬。故農田由地籍陳報而地面清丈，而地價申報，亦不至發生意外障礙，其所牽引之產權糾紛，亦不至如一般市地之多。

(四)全國田賦整理，以省為實施之單位，以縣為實施之基礎。

(五)各省整理田賦期間，全程規定為十二年完成。各期工作，互相銜接，首尾同時進行。其經過期間，計徵收改革一年半，地籍陳報二年半，田畝清丈十年，地價申報一年半。

(六)各省整理田賦經費，由各省自行籌措，以取之於田賦者，用之於田賦為原則。但在各省田

賦整理之初期，其因減輕附加稅以致預算失衡過甚者，中央得酌量補助之。

### 三 整理田賦綱要之芻議

#### (一) 期間及地域之劃分

1. 除另有特殊情況者外，中央應通令各省自民國二十六年一月起，全國實行田賦整理，至三十七年十二月完成。其經過期間如下：

#### 甲、徵收改革時期（計一年半）

第一期（籌備期） 二十六年一月至六月；

第二期（實施期） 二十六年七月至二十七年六月。

#### 乙、地籍陳報時期（計二年半）

第一期（籌備期） 二十六年七月至十二月；

#### 第二期（實施期）

第一步 二十七年一月至十二月，

第二步 二十八年一月至十二月。

丙、田畝清丈時期(計十年)

第一期(籌備期) 二十七年一月至十二月;

第二期(實施期)

第一步 二十八年一月至三十年十二月,

第二步 三十一年一月至三十三年十二月,

第三步 三十四年一月至三十六年十二月。

丁、地價申報時期(計一年半)

第一期(籌備期) 三十年七月至十二月;

第二期(實施期)

第一步 三十一年一月至十二月,

第二步 三十四年一月至十二月,

第三步 三十七年一月至十二月。

2. 在徵收改革實施期內,各省全數之縣一體實施,不分先後。

3. 在地籍陳報實施期內,各省選擇政治比較清明、人民知識程度亦較高之縣份,列為第一

4. 在田畝清丈實施期內，各省就地籍陳報業已竣事之縣份中，選擇交通比較便利，而人民經濟能力亦比較充裕者，列為第一步實施區域。此項區域，約為全省縣份十分之一。其餘縣份，以十之三列為第二步實施區域，十之六列為第三步實施區域。
5. 在地價申報實施時期內，田價申報與田質探驗，同時進行。至縣份之劃分，與田畝清丈同。
6. 在本綱要實施前，各縣已成立土地局，並已從事徵收改革，地籍陳報，田畝清丈或地價申報等工作，而卓著成效者，其整理程序得變通辦理之。

(二)機關之設立

1. 中央在全國土地委員會或土地部未成立前，暫設全國田賦整理計劃委員會，隸屬於財政部。全國經濟委員會及內政部，得派員參加。
2. 各省暫設全省田賦整理計劃委員會，隸屬於財政廳，民政建設兩廳，得派員參加。至田畝清丈開始時期，改設為省地政廳。
3. 各縣在徵收改革籌備期內，設立縣田賦徵收整理處，隸屬於縣政府或縣財政局。原有縣糧櫃，經征局等等名義，一律取消。

4. 各縣在地籍陳報籌備期內，設立縣田畝陳報處，隸屬於縣政府或縣財政局。

5. 各縣在田畝清丈籌備期內，設立縣田畝清丈局，隸屬於縣政府。

6. 各縣在地價申報籌備期內，設立縣田價申報處及縣田質探驗處，均隸屬於縣土地局。

(三) 人才之訓練

1. 於中央地政學院設立地政特別訓練班，由各省考送專門以上學校土木工程或地質科畢業，並曾任委任職二年以上者入班訓練，一年畢業。畢業後，派充各該省縣清丈土地等局局長或縣地質探驗處處長。

2. 在徵收改革籌備期內，各省設立田賦徵收改革研究班，三月畢業。各縣財政局長或財政科長以及重要田賦經征人員，均輪流入班肄業。各縣設立經徵員訓練班，招考初中以上畢業生入班肄業，訓練期為一月。

3. 在地籍陳報籌備期內，各省設立田畝陳報訓練班，招考專門以上學校畢業，並曾任地方行政職務一年以上者入班肄業，訓練期為三月。各縣設立田畝陳報短期訓練班，鄉、鎮、村保甲長及冊書、地保，均應輪流入班肄業，訓練期為兩星期。

4. 在田畝清丈籌備期內，各省設立測量訓練班，招考職業學校土木工程科或測量學校畢



業者入班肄業，訓練期為半年。並得視各縣田畝清丈之進程若何，隨時繼續招生辦理，以應事實上之需要。

5. 在地價申報籌備期內，各省設立地質探驗訓練班，招考專門以上學校地質科或理化科畢業者入班肄業，訓練期為半年。並得視事實上之需要，隨時繼續招生辦理。

(四) 經濟之籌劃

1. 收入部門：

甲、由中央發行田賦整理補助公債，以印花稅、所得稅或遺產稅收入之一部分為還本付息基金。凡在規定期限內裁減田賦附加稅至規定限度，以致地方預算不敷過甚者，中央得以此項公債酌量補助之。但其數額應逐年遞減，至該省土地陳報完竣，田賦收入增加至一定數額為止。

乙、省分期發行十二年期田賦整理公債，自第三年起分期還本付息，十年還清，而以全省田賦整理增加收入為還本付息基金。此項公債及基金，應單獨提存並另組保管委員會保管支配，不得供他項用途。此項組織，並應有民衆地方團體及金融界代表參加。

丁、各縣因改革徵收制度，釐訂地籍或重訂稅制而增加之田賦收入，應另行提存，而其增加收入總額百分之六十繳解省庫，彙轉公債基金保管委員會，供償還省田賦整理公債本息之用，直至此項公債本息還清為止。

戊、田賦整理得徵收清丈費及書狀費。

## 2. 支出部門

甲、各縣田賦整理經費，由省庫直接發給，不得另徵田賦附加稅。

乙、各縣田賦整理經費預算，由省田賦整理計劃委員會擬定，呈由省政府決定之。每縣各期經費約數限度如下：

A. 徵收改革時期經費，自五千元至一萬元；

B. 地籍陳報時期經費，自一萬元至二萬五千元；

C. 田畝清丈時期經費，自十五萬元至三十萬元；

D. 地價申報時期經費，自三萬元至七萬五千元；

丙、經費支出分為下述四大部分：

A. 工作人員薪給；

B. 儀器費

C. 辦公費

D. 特殊開支（如兼採航空測量時，航空費用亦包括在內）

（五）徵收改革時期之重要設施

1. 縣田賦徵收整理處，設處長一人，由縣財政局或科長兼任之。處員若干人，由曾經受過訓練之田賦經征人員充任之。

2. 由省製頒縣田賦徵收整理處組織章程，內設總務、經征、稽核、催收、造冊五股。

3. 由省製頒縣田賦徵收暫行章程，包括下述各項要點：

甲、田賦以由糧戶直接向縣徵收處繳納為原則。於必要時，得於四鄉分設辦事處，或由鄉鎮公所代收代繳。

乙、廢除兩忙制，征收期間一律規定為每年十月至次年三月。

丙、滯納罰金不得超過土地法欠稅之規定。

丁、田賦徵收概用國幣計算。國幣與糧担錢兩之換算率，於章程中明白規定，不得有浮收補水等情事。

戊、規定徵收費用，並由正款項下開支，不得另征。

己、經徵機關與收款機關分立。由縣政府指定當地銀行、農業倉庫、合作社、商會或其他卓著信用之會社收款。

庚、每年開征之前一月，預發通知單。禁止活串，並不得攜串游徵。

辛、糧單製成五聯式：一為納稅通知單（交納稅人）；一為收款通知書（由納稅人帶交收款機關）；一為繳稅正單（即串票）；納稅人持收款機關之收證換取之；一為呈繳省財政廳之存根；一為存經徵機關之存根。

4. 經徵及收款機關，均採用新式簿記及會計。

5. 經徵及催繳人員，均採有給職，並嚴禁索取伙食旅費及其他一切陋規。

6. 整理糧戶花名冊，並分繕三份，一存縣，一呈省，一分發鄉鎮公所。

7. 一切舊欠，應嚴令追繳。

8. 由省製頒田賦稽核暫行章程。串票及收數，應按日校核，每星期應盤串一次。

9. 由省製頒推收暫行章程。田地買賣、典、押、承、襲、施贈，均須過戶，並須用本人真實姓名，否則認為無效。

10. 田賦上之省附加稅，一律取消。並由省通令各縣，縣附加已超過正稅者，一律限期遞減，至規定限度（附加不得超過原有正稅，正附稅併計不得超過地價百分之一）為止。
11. 自改革徵收制度之日起，不得以任何名目增加田賦附加，並嚴禁各區鄉鎮攤派臨時款捐。

12. 確定全縣財政預算，儘量裁減駢枝機關。其因核減附加以至深感受支不敷者，由省庫補助，或以田賦整理增加收入之其餘百分之四十全數留縣補助。

13. 徵收改革就緒後，縣田賦徵收整理處改稱爲田賦徵收處，隸屬於縣財政局。縣財政設科辦理者，此時應一律改爲局。

(六) 地籍陳報時期之重要設施

1. 縣田畝陳報處設處長一人，由縣財政局（或科）長兼任之。處員及指導員若干人，除由省分發訓練合格之人員充任外，餘由縣田賦征收處職員調充之。

2. 由省製頒縣田畝陳報處組織章程，內設總務、指導、審查、統計、造冊、發照六股。

3. 在縣自治區域未經確定以前，各縣參照現在鄉鎮形勢及原有徵糧區域，劃分爲十區至二十區，每區設一辦事處。

4. 由省製頒縣田畝陳報章程，包括下述各項要點：

甲、田畝陳報由區辦事處協同鄉、鎮、村、保、甲長辦理之。

乙、陳報冊分下列兩種：

A. 糧戶陳報冊：由業戶陳報，以戶為經，即採戶領坵制，每鄉合訂一冊，外鄉之戶不得登入。

B. 田畝陳報冊：由鄉鎮長陳報，以地為經，即採坵領戶制，亦每鄉合訂一冊，外鄉之地不得登入。

丙、冊書或經徵人員，應事先按照前述劃分區域，造具編查清冊，呈縣核發各區辦事處參考。

丁、陳報應用本人真實姓名、年齡及住址，不得沿用舊日某記、某堂等名號。公產應註明經管人及代表真實姓名、年齡及住址。

戊、業戶陳報單應分坵填註畝數、坐落、四至、賣價、產權來源及憑證、承糧戶名、圖名或鄉名、糧額、土地種類、使用人姓名及其與業戶之關係。陳報時應連同契據向區辦事處當面繳驗，驗畢蓋章發還。鄉鎮長陳報單，應分段分坵，編列字號，填註畝數、戶數及所

有權人真實姓名住址。業戶陳報單及鄉鎮長陳報單，均由村保、甲長分別蓋章，負責證明屬實。

己、各縣陳報田地畝數，以畝為準；但向以担、斗、升等計數者，仍暫從其習慣。

庚、各區限三個月內陳報竣事，期滿彙轉縣陳報處。

辛、縣陳報處於一個月內，分別復查查畢，舉行公告。經過三個月無異議時，即分別編造糧戶及田畝臨時登記冊，並發給業戶臨時登記證。

5. 凡依限陳報或延期陳報者，准於第一年田賦項下分別增減其稅額百分之十，以示懲獎。其隱匿不報之田畝，於陳報結束後，由鄉鎮公所暫管。經過二年後，標價拍賣。並准第三者報告，提成充賞。

6. 平日無糧之田，自行陳報後，准許照隣田科則納稅升科，不咎既往。無田之糧，即予開除。

7. 縣田畝陳報處根據臨時登記冊，並參照原有糧冊，擬定各種田畝（包括水田、旱地及澤地而言）每畝納糧之標準額，並製訂田賦新科則草案。

8. 縣政府根據上述標準額，及草案，召集全縣各公法團體代表及各區、鄉、鎮長舉行全縣田賦科則改善會議，訂適當的和合理的田賦新科則，俾過去田多糧少或糧多田少等等

弊端，得以糾正消滅。

9. 新科則採三等九則制，過去地丁、漕糧、秋米、租課以及一切雜賦名目，一律改爲田畝稅或耕地稅，另組織田賦科則糾正委員會，根據新訂標準並參照原有糧額，將田糧不符過甚之稅予以適當之訂正。

10. 辦理土地陳報，遇有產權爭執時，應由區、鄉、鎮、村保、甲長調解之。調解不洽，由縣政府核定之。

11. 協助辦理土地陳報之各區、鄉、鎮、村保、甲長，應予以精神上或物質上之獎勵。其陳報不實，或藉陳報舞弊者，應予以適當之懲處。

12. 第一步實施區域陳報竣事後，即以曾經受過訓練之全部工作人員，分別調往第二步實施區域各縣，繼續辦理陳報事宜。人員尙不足時，由曾經辦理田畝陳報之各縣田賦徵收處職員調充之。

13. 全省田畝陳報竣事後，各縣田畝陳報處即行撤消，所有案卷或未了事宜，概移歸縣田賦徵收處保管並辦理之。工作人員除以一部分留在各縣田賦徵收處供職外，其餘分別選送中央地政學院地政特別訓練班或省測量訓練班肄業。



(七)田畝清丈時期之重要設施

1. 縣田畝清丈局，設局長一人，由曾經中央訓練合格者充任之。局員和測量員若干人，由省分發訓練合格之人員充任之。

2. 由省製頒縣田畝清丈局組織章程，內設總務、測量、計積、製圖、審核、造冊六股。

3. 分全縣為五區至十區，每區組織一清丈隊。

4. 由省製頒縣田畝清丈章程，包括下述各項要點：

甲、清丈根據縣糧戶臨時登記冊及縣田畝臨時登記冊辦理之。

乙、清丈工作以鄉鎮為工作之單位，挨次進行。

丙、在內政部會同陸地測量總局舉辦之大三角測量尚未竣事前，各縣田畝清丈應按照下述程序，挨次辦理：

A. 縣圖根測量 即小三角測量，規定每二十方市里（即七千五百畝）須設一點；在

山陵起伏之各縣，得酌量規定為每二十五方市里（即九千三百七十五畝）設一點。

B. 細部圖根測量 縣圖根測設完成後，即依據各點，佈測區界導綫及區境導綫網，

約每隔二百公尺，設導綫點一點。

C. 地情測量 依據區界導綫及區境導綫網中導綫點，施測各區之簡要地形，而以測定區、鄉、鎮界之界址，河流道路之位置為主要目的。

D. 田畝丈量 根據糧戶及田畝臨時登記冊，以鄉鎮為單位，逐坵丈量其面積。

丁、田畝丈量完竣後，即依據所測結果，計算各坵面積。其計算方法，概用三斜法，尺度以市尺為標準，並分別繪製分坵圖、分段圖及縣區、鄉、鎮總分圖。

5. 清丈局依照糧戶及田畝臨時登記冊，並根據測丈計積之所得，分別審查覆核，而以其結果通知業戶。業戶如有異議，應於一個月內邀同鄉、鎮、村、保、甲長聲請復丈。

6. 全縣田畝測丈計積竣事後，即編造全縣田畝清丈登記冊，仍以鄉鎮為單位，每鄉一冊。

7. 清丈時，如發見未經陳報之田畝，除加倍徵收清丈費外，並應由業戶邀同鄉、鎮、村、保、甲長，向田賦徵收處申述原委，補請陳報。其無充分理由或有意匿報者，不准補報，田畝歸公，標價拍賣。

8. 清丈後每坵發圖一張，收費自二角至五角，以面積大小為標準。

9. 如屬可能時，各縣並得兼採航空測量，其實施程序應酌量變更之。

10. 第一步實施區域清丈竣事後，即以其全部工作人員分別調往第二步實施各縣，繼續辦理清丈事宜。第二步竣事後，調往第三步各縣。人員不足時，由省訓練補充之。

11. 全省田畝清丈竣事後，各縣田畝清丈局即改組為縣土地局，所有工作人員分別安插於各縣土地局，從事全縣一般土地之測量清丈等工作。

(八) 地價申報時期之重要設施

1. 縣田價申報處，設處長一人，由縣土地局長兼任之。處員及指導員若干人，由縣土地財政兩局職員調充之。縣田質探驗處，設處長一人，由曾經中央訓練合格者充任之。處員及探驗員若干人，由省分發訓練合格之人員充任之。

2. 由省製頒縣田價申報處及縣田質探驗處組織章程。申報處內設總務、指導、審核、調查、計造冊、發照七股。探驗處內設總務、探驗、統計、造冊四股。

3. 區域之劃分，田價申報與田畝陳報同，每區設一辦事處。田質探驗，與田畝清丈同，每區組織一探驗隊。

4. 由省製頒縣田價申報章程，包括下述各項要點：

甲、田價申報由區辦事處協同鄉、鎮、村、保、甲長辦理之。

乙、田價申報根據縣糧戶臨時登記冊，縣田畝臨時登記冊，縣田畝臨時登記冊及縣田畝清丈登記冊辦理之。

丙、田價申報單應由村保甲長分別蓋章，負責證明屬實。單內應分坵填註畝數（經過丈量之正確畝數）、坐落、四至、臨時登記核准年月及登記證號數、原納糧額、現納稅額及稅則、土地種類、耕種狀況、收穫額約數、使用人姓名及其與業戶之關係、原賣年份、賣價、現在申報價值、改良物種類及其價值。

丁、各區限三個月內陳報竣事，期滿彙轉縣申報處。

5. 由省製頒縣田質探驗章程，包括下述各項要點：

甲、探驗根據縣田畝清丈登記冊辦理之。

乙、探驗工作以鄉鎮為工作之單位，挨次進行。

丙、探驗應就田畝變形之來源，所藏之地方，根據三角撰點略圖而為地層之探測及土壤性質之區分。

丁、探驗之主要標的：

A. 地味之肥瘠；

B. 地勢之高卑；

C. 耕作之難易；

D. 灌溉之便否；

E. 交通之暢阻。

戊、各隊限三個月內探驗竣事。並以其所得結果繳由縣探驗處統計造冊。

6. 縣田價申報處及縣田質探驗處，各於申報或探驗竣事三個月內分別編造全縣田價申報登記冊及田質探驗報告冊，呈由土地局轉呈縣政府。

7. 縣政府於收到田價申報登記冊及田質探驗報告冊後，應立即組織全縣田畝估價委員會，並召集估價會議，議決各種田畝標準價格。各公法團體及區、鄉、鎮、村應推派代表參加。

8. 估價委員會根據估價會議議決之標準價格，參照業戶申報價格及田質探驗處探驗報告，編成全縣田畝估價冊，於各鄉鎮公所分別公告之。

9. 公告期為三個月。如有異議，可邀同鄉、鎮、村、保、甲長向評價委員會聲請重估。並另組田價公斷委員會，從事申報價與估定價爭執上之公斷。

10. 公告期滿，無異議之田畝，由縣土地局發給田畝所有權狀，每畝收費五角。

11. 公告期滿一個月內，縣土地局應編造全縣田價冊，登載田畝之申報價格與估定價格。
12. 田價冊編造完竣後，定期依照土地法徵收田價稅及田畝增值稅；但抽稅應以申報價格為標準。惟如申報價格低於估定價格超過百分之二十時，業戶應邀同鄉、鎮、村、保、甲長申請公斷委員會公斷；並依照公斷田價，向縣土地局申請改填報價，否則按照估定田價抽稅。
13. 全縣田價申報及田質探驗竣事後，田價申報處即行撤銷。所有工作人員仍回原機關服務。田質探驗處改組為地質探驗科，隸屬於土地局。編餘工作人員，或給資遣散，或由省調回授以他種專門技術之訓練，俾得繼續從事於地方上之建設工作。

# 中國田賦制度之回顧與整理

劉廣惠

## 一 苦口婆心的整理田賦

因為世界經濟恐慌的襲擊和中國內部經濟的失調，所以在天災人禍之下，使以農業為基礎的中國農村社會，遂日趨於崩潰。因此之故，復興農村的聲浪，高唱入雲，政府與人民，無不以復興農村為救亡圖存的基本急務。而復興農村的途徑，雖主張不一，但總而觀察，不外以充實民生為積極目標，以解除農民痛苦為消極目標。二者共同實行，方能達於圓滿。

中國農民所受的痛苦雖有萬端，但與其最直接有關的最大問題，厥為封建領主對農民所施予榨取的田賦。固然現在的中國田賦制度與古代不同，但實際上仍是一種因襲封建的榨取而已。封建之榨取有兩種主要形式：第一是強制勞動，那是基礎的最初的形式；第二是繳納租稅。封建的勞役是剩餘勞動底直接的明顯的收奪；封建的租稅，是剩餘生產物的收奪。（註一）詩經北上上謂「普天之下，莫非王土。」這是以封建領主為主有人民所住居之全體土地者，便表明人民對於封

建領主之經濟從屬的一般關係。換言之，便是人民在領主方面取得土地以後，應以勞役和租稅的形式去報償領主。現在固然沒有君主政體的形式了，但農民在田賦方面却未因政體的改革而完全解除其被剝削的苦痛。這話並不是充滿了感情，而是有客觀的事實可以證明的。

管子載：「倉廩實則知禮節，衣食足則知榮辱。」民生問題解決後，方可教之以禮。中國既為農業立國的國家，土地便是一切財富的源泉。尤其是政府的財政收入，田賦向佔正供的要項，與關鹽兩稅為國家三大財源。民國以來，田賦為地方政府稅收之一，所以是省縣財政上重要的收入。所以田賦制度的利弊，不僅關係民生問題，而且對於地方政治的設施，亦為重要。

中國歷來田賦上的積弊，不勝枚舉，在在使農民負擔加重，生活困苦，國家收入因之而減少。前行政院長汪精衛在通電中曾說：『欲復興農村，必先蘇民困；蓋必須廢除苛捐雜稅而後可以言復興農村。』（註二）

財政部部長孔祥熙發表整理田賦意見謂：『本人就職後，決心整理田賦，冀減輕農民負擔，恢復其生產能力。』（註三）又說：

『我國之田賦，複雜異常；有有田無糧者，有有糧無田者，有田多於糧者，有糧多於田者。』（註四）江蘇省自趙棣華任財政廳長後：『鑒於田賦舊欠之多，及人民感受痛苦之深，厥為附加稅繁



重，非力謀核減，無以救濟。」（註五）

張森先生在他的復興農村與整理田賦一文中說：『誠以整理田賦，與復興農村，其間連鎖不能否認。』

舉凡談復興農村的，沒有忽視田賦整理的重要，可知田賦制度的良否，實有莫大的關係。以政府而論是財政的整理問題，以人民而論，是民生的調濟問題，不佞草此短文，雖不足以參考，但至少也可以引起一般人的再加关注。

（註一）見施譯波達諾夫的經濟學大綱

（註二）見二二，十二，二六，南京中央日報

（註三）見二二，十二，二二，新聞報

（註四）見二二，十二，十六，時事新報

（註五）見二二，十二，二五，時事新報

## 二 幾經變革的田賦歷史

中國田賦制度，自唐堯時已成雛形，三代而後頗有變革，現在我們研究歷史上的田賦制度，既

可以明瞭其利弊，又可以作目前整理田賦的重要借鏡。以下分五大時期說明：

第一、井田制與什一之征。上古時代，因為社會經濟的簡單，所以因田制賦，諸侯對於中央

政府只有納貢的義務，而諸侯對於他屬下的卿大夫私邑也只能責以貢賦，不能直接征收賦稅。天子直接私屬的土地，他可以直接征收賦稅。周禮上說：「大府掌九貢、九賦、九功之貳，以受其貨賄之入，頒其貨於受藏之府，頒其賄於受用之府，凡式貢之餘財，以供玩好之用，凡邦之賦用，取具焉，歲終則以貨賄之入出會之。」周禮雖係偽書，但其出於漢初，去古未遠，所說未必全屬子虛。禹貢上說田與賦各分爲九等，而定稅率。虞夏時代，分國土爲九州，田制亦因州而分爲九等，因地質的優劣而再以上中下三等分之，故當時稅率爲九則。貢物各有不同，惟以農產物爲大宗，且以道路遠近定納賦的輕重精粗，禹貢載：

「五里甸服，百里賦納總，二百里納銍，三百里納桔服，四百里粟，五百里米。」

三代因井田制漸行，什一之徵，因之而起。夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹，征收方法雖有不同，但稅率皆爲什一。朱熹註解說：「夏時一夫受田五十畝，每夫計其五畝之入以爲貢，

商人始利井田，以六百三十畝畫爲九區，區七十畝，中爲公田，其外八家各授一區，但借其力以助耕公田，不復稅其私田。周時一夫受田百畝，鄉遂用貢法，十夫有溝，都鄙用助法，八家同井，耕則通力而

作，收則計畝而分，故謂之徹，其實皆什一也。」可知人民受于于公，而用其力耕之，公田收入，即公家所得的什一稅，換言之，即公田制度，使民代耕，不另收賦。

春秋時社會經濟的變動，古法蕩然，井田制遂漸弛。魯宣公十五年，初稅畝；遂開後世履畝而稅之漸，什一而稅之制遂被破壞，土地私有制度，因之而興。因土地私有制的興起，人民貧富遂有懸殊，藉助之法既已破壞，而孟子欲滕文公實行「請野九一而助」的制度，當然也無法實行。

秦孝公十三年，用商鞅之法，開阡陌，初為賦；「為田開阡陌封疆而賦稅平。」（註一）到始皇三十一年，使黔首自實田以定賦，任民作耕，稅取三分之一，力役二月，舍地稅人之制，因之而起。「秦時田賦口賦二十倍於古。」（註二）漢高祖來自田間，深知人民的痛苦，所以約法省禁，輕田租十五而稅一，量吏祿，度官用，以賦於民。（註三）這是量出為入的財政方策。文帝十二年，納鼂錯的建議，詔免天下民租之半，十三年乃全免田賦，以為重農輕商的提倡。景帝二年，令民半出田賦，三十而稅一。孝武帝時，董仲舒有限民名田之議，而卒未果行。又因師旅未解，用度不足，而仍行什一之稅。桓靈時，租賦繁興，人民不堪其苦。井田制度，既不可復，什一之征，亦因之而破壞無餘。

第二、均田制度時代的田賦。秦自土地私有以後，富者田連阡陌，貧者家無立錐。所以當時有平均地權的主張。不過王莽的度法，因操之過急，而未能成功。且「農商失業，食貨俱廢，民人涕泣

於市道。」〔註四〕光武中興後，悉除王莽王田之制而聽民自由，當時因大亂之後人口銳減，農民生

計裕如，農田分配問題既不嚴重，均田聲浪亦因之而無聞。東漢末葉，雖有許多主張，但均未見實行。

西晉時，社會經濟的變遷，如人口銳減，無主土地甚多，所以授田制乃盛行，以至唐初，共四百年

間，其間雖有變更，不過大同小異。西晉行占用制於人民與官吏。占用制度因西晉的滅亡而經廢置。

東晉與宋齊梁陳的田賦制度除額外賦稅繁雜外，正課與兩晉的制度相同。史載：

「晉自中原喪亂，元帝寓居江左，百姓之自拔南奔者……僑立郡縣，往往散居，無有土著。而江

南之俗，火耕水耨，土地卑濕，無有蓄積之資，諸蠻陬俚洞，露沐王化者，各隨輕重，收其賤物，以

裨國用……歷宋齊梁陳皆因而不改。其軍國所須雜物，隨土所出，臨時折課市取，乃無恆法

定令。列州郡縣，制其任土所出，以為征賦……」〔註五〕

北朝田賦自孝文帝行均田制度以後，經北齊、北周、隋、唐都未大改。這是值得我們注意的。孝文

帝行均田制度的內容是，將土地分為桑田、露田二種，前者栽樹，由人民世業；後者不栽樹，由國家授

與並收還。其田賦總稱為調，民年十五以上，受露田四十畝，婦人二十畝，年老或身死則歸還。初受田

者，男夫一人給桑田二十畝，別給麻田十畝，婦人五畝。〔註六〕莊宗即位後，輸三等九品，均田制度又

一變。

唐初以丁爲本，分天下田爲口分、永業兩種，卽桑田與露田。其賦分租、庸、調三種。史載：「唐高祖（武德）七年，始定均田賦稅。凡天下丁男十八以上者，給田一頃，篤疾廢疾給田十畝，寡妻妾三十畝，若爲戶者加二十畝，皆以二十畝爲永業，其餘爲口分……凡授田者丁歲輸粟二石謂之租，丁隨鄉所出，歲輸絹綾絁各二丈，布加五之一，綿二兩，輸布者麻三斤，謂之調。用人之力歲二十日，閏加二日，不役者日爲絹三尺，謂之庸。有事而加役二十五日者，免調。三十日，租調皆免。通正役並不過五十日。」（註七）此制較北魏時的田賦制度，詳盡多了。

第三、均田制度破壞後兩稅的制。唐行租庸調的辦法，必須有確立的均田制度方有效。如均田制不能實行，則土地分配不均，租稅仍然如故，實際上卽不公平。唐到武后時，均田制度遂漸破壞，原因在當時人口因承平而增殖，戶籍因賦重而失實，且均田制度之本身，亦欠妥善，立法之初，已肇漸壞之端。王公官吏授田，得爲永業，多者百頃，少亦數十頃或數頃，而官轉徙無常，以有盡之田，給無窮之官，田乃日匱。（註八）因此均田制度遂不可收拾，均田制度既壞，豪強兼併，視爲固然。小民重困，衣食不繼，所以與均田制度相輔而行的租庸調法，亦不能獨存。德宗建中元年，楊炎爲相，遂作兩稅法。德宗下詔謂：「戶無主客，以見居爲簿，人無丁中，以貧富爲差。行商者在郡縣稅三十之一，居人之稅，秋夏兩徵之，各有不便者，三之餘徵賦悉罷，而丁額不廢。其田畝之稅，率以大曆十四年墾

數爲準。徵夏稅無過六月，秋稅無過十一月。違者進退長吏。」實行後，其結果「天下果利之，自是人  
不土斷而地著，田不加斂而增入，版籍不造而得其虛實，吏不誠而姦無所取。輕重之權，始歸朝廷。」  
〔註九〕而「舊戶三百八十萬五千。使者按比，得主戶三百八十萬，客戶三十萬……歲斂錢二千五  
十餘萬緡，米四百萬斛，以供外；錢九百五十餘萬緡，米千六百餘萬斛，以供京師。」〔註十〕

自公田制度起到戶調制度止，具有賦稅性質而能救時弊的田賦制度，厥惟兩稅制度。但反對  
者以陸贄爲尤甚。謂其「立意且爽，經綸又疏。」〔註十一〕鄭樵說：「自兩稅之法行，則賦與田不相  
係也。」〔註十三〕但贄成的如杜佑說：「誠適時之令典，拯弊之良圖。」〔註十三〕又如馬端臨說：「  
若不能均田，則兩稅乃不可易之法矣。」〔註十四〕

宋時治用兩稅制度，而役法則在外，其類有五：「曰公田之賦，凡田之在官賦民耕而收其租者  
是也；曰民田之賦，百姓各得專之者也；曰城郭之賦，宅稅地稅之類是也；曰丁口之賦，百姓歲輸身丁  
錢米是也；曰雜變之賦，牛革蠶鹽之類隨其所出變而輸之是也。……其輸有常處，而以有餘補不足，  
則移此輸彼，移近輸遠，謂之支移。其入有常物，而一時所輸，則廢而取之，使其輕重相當，謂之折變。其  
輸之遲速，視收成早暮而寬爲之期，所以紓民力。」〔註十五〕

元朝的田賦制度，「大率以唐爲法，其取於內郡者曰丁稅，曰地稅，此倣唐之租庸調也；取於江

南者曰秋稅，曰夏稅，此做唐之兩稅也。」（註十六）此種制度也不過是開國時的情形，其後便屢有變更。

明初田賦採兩稅制度，田有官田民田兩級；賦有夏稅秋糧之別。夏稅無過八月，秋糧無過明年二月，夏稅爲米麥錢鈔絹，秋糧爲米錢鈔絹。紀其額於黃冊，按丁而役，據田而稅。到明英宗時，以米麥折征金花銀。神宗時改行「一條鞭法」，田賦才以銀爲主。

總觀自唐德宗以至明神宗以前凡五百餘年，田賦都行兩稅的制度；除田賦外尚有戶口稅及服役，仍做唐代的租庸調成法；田賦大略以米麥爲主，絲絹與錢鈔爲輔。這是幾個一致的要點。

第四、一條鞭法。我國田賦向來以征收實物爲主，所謂「粟米之征」，「布帛之征」，並無以貨幣代替的制度。自唐行兩稅制後，規定田賦可以錢代輸一部分，以銀代課自此始。金元以後，仍以實物交租，而無以貨幣代者。明代因使銀漸廣，田賦遂有部分的收銀制。英宗正統元年有田賦折征金花銀之令，此爲正式以銀代租。到神宗萬曆九年，以銀代課通行「一條鞭」之法，遂成定制。史載：

「通行一條鞭法，統括一縣之賦役，量地計丁，丁糧輸於官，一歲之役，官爲僉募，力差則計其工食之費，量爲增減，銀差則計其交納之費，加以增耗，凡額辦派辦京庫需需，與存留諸費，以及土貢方物，悉併爲一條，皆計畝征銀，折辦於官，立法頗爲簡便。」（註十七）

這種制度的確是田賦上的一大進步。滿清入關後，無大改革，僅將黃冊改名為糧戶冊，魚鱗冊更爲丈量冊而已。康熙末年詔令「滋生人口，永不加稅」，取消雜稅，以減輕人民的負擔。到雍正元年，因人口增殖，極無定所，人口調查，卽感困難，丁賦乃不便征收，遂將丁賦攤入地稅以內，每地賦一兩，攤入丁銀二錢二厘，丁地二賦遂合而爲一。此種變革雖手續上簡便，但結果賦稅完全加在農民身上，故不見公平。

#### 第五、太平天國公田法的田賦制度。

太平天國的興亡，歷史雖短，但在土地政策與田賦制度上確有不可抹煞的價值。所以特別列爲一段以說明之。當洪秀全以「有飯同吃，有田同耕」爲口號實行革命後，遂頒布公田制度，收土地爲國有，然後再分配與農民，而將其土地的孳息，一部分輸納於官，似與均田制度相脗合。太平天國三年頒行天朝天田制度一書，條制井然。（註十八）其中規定「凡一軍，典分田二，典刑法二，典錢穀二，典入二，典出二。」其分田制度「凡田分九等，其田一畝，早晚二季可出一千二百斤者爲上上田，可出一千一百斤者爲上中田，可出一千斤者爲上下田；可出九百斤者爲中上田；可出八百斤者爲中中田，可出七百斤者爲中下田；可出六百斤者爲下上田；可出五百斤者爲下中田，可出四百斤者爲下下田。」田每等又分爲三則，與清代地丁合一後的等級法同其標準，按其每季的收穫量大小爲轉移。分田等級既定，乃實行「按照人口，不論男婦，算



其家人口多寡，人多則分多，人寡則分寡……如一家六人，分三人好田，分三人醜田，好醜各一半。」按口授田，以期公平。又「凡男婦，每一人自十六歲以上，受田多踰十五歲以下一半，如十六歲以上分上上田一畝，則十五歲減其米，分上上田五分。又十六歲以上分下下田三畝，則十五歲減其米，分下下田一畝五分。」同時「凡天下樹牆下以桑，婦皆蠶績縫衣裳，凡天下每家五母雞，二母彘，無失其時。」對於社會經濟，完以統制力量將全國農產及副產物均其多寡豐歉，自給與國民，為時雖短，但其根本推翻宋元明清傳統的賦稅制，實為我國經濟制度上的一大革命。

(註一)見史記商君列傳

(註二)見漢書食貨志

(註三)見漢書食貨志

(註四)見漢書王莽傳

(註五)見隋書食貨志

(註六)詳見魏書食貨志

(註七)見文獻通考

(註八)見萬國鼎著中國田制史上

(註九)見新唐書楊炎傳

(註十)見新唐書食貨志

(註十一)詳見陸宣公奏議

(註十二)見通志卷六十一

(註十三)見通典卷七

(註十四)見通考卷三

(註十五)見宋史食貨志

(註十六)見元史食貨志

(註十七)見續理考

(註十八)見程演生太平天國史料第一集

### 三 民國以來的田賦演變

民國成立以來，田賦多沿清制，因陋就簡，以至現在。當北京政府時代，中國田賦制度，雖有財政當局的規劃以補救時弊，但支離破碎，並無系統。自國民政府奠都南京後，感於人民生計的痛苦，負擔的過重，所以政府抱最大的決心，廢除苛捐雜稅，以抒民困。但事實上並未能做到理想於萬一，李作周會說：『民國十六年中國國民黨取得政權後，苛捐雜稅，相繼頻仍；田賦之增加，亦為顯著之事實。』(註一)雖然近年來田賦的整理稍見實行，但其結果，距理想遠甚。所以農村經濟的崩潰，為過去所未有的慘狀。以下是民國以來關於田賦方面主要的變動情形：

第一、丁漕折價及其改名。前清舊制，地丁銀本以兩錢分厘計算，漕糧米豆本以石升合計。名爲征收銀漕，實則折收錢文，或銀元。就地丁而言，以銀折元，價目不同，征收亦異。征收官吏，從中勒索，或勒洋價，或貼平色，奇零折算，互相輾轉，爲患至大。官吏既有中飽，國家財政與人民生計，至爲蒙害。就漕糧而言，有的改折銀錢，有的征收本色，但糧價因地而不同，糧色隨各方而互異。此種爲害，本已甚大，而又加收斛面，索取免費，斛面剩餘的糧米，作爲席墊，或言米色不純，增加分量，一切勒扣，較正稅繁苛之至。民國三年財政部爲了劃一幣制，改革征收制度，遂將各省地丁漕糧，按各省情形，分別折合。因此，各省征收多以銀元折算，田賦收入，遂有增加。民國三年以後各省丁糧改征銀元數如下。

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

民國以來，地丁分上下忙徵稅，所以稱爲忙銀。自民國三年折合錢銀後，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，所以名爲征收地價稅，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，但也有分三期的，其折價方法，仍以兩石計算銀元。

第二、整理屯田賦。前清屯田的田賦，因政府允許人民領買屯田，以民田辦法，國家征收賦稅，或不經領買亦按民田征收賦稅，所以極不公平。民國二年貴州國稅廳申請財政部，凡前清所發屯田地券，宜換發新券，以資整理。政府乃通令各省做效貴州實行換券辦法。但因許多省份屯田已變爲民田，不復爲公有，如遼寧湖南西北各省等，所以換券辦法，未能通行。因之，各省多自行整理。

第三、田賦劃歸地方稅。田賦劃歸地方稅，始於民國十七年宋子文氏繼長財政，召集第一次全國財政會議，確定中央稅與地方稅的標準，正式將田賦劃歸地方稅。由各省政府征收，中央監督，以建設地方事業。此乃根據總理所訂的「土地之歲收，地價之增益，土地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆爲地方政府所有，用以經營地方人民之事業及育幼養老濟貧救災醫病與夫種種公共之需。」（註二）的意義而實行的。

第四、附加稅的限制及其破壞。田賦附加稅的開始，自咸豐初年按糧隨征津貼，同治元年

駱秉章督川按糧多寡攤派而開始。光緒時期附加稅目已漸繁多。如東三省的警學啟捐，安徽浙江的丁漕加征，福建四川廣東的加收糧捐，江蘇湖北的規復丁漕征價名目。民國三年因山東直隸的治河而自征附稅，民國四年因國家收入不足，中央有令援山東直隸之例，增加附稅，以補財政上的不敷。共增加銀七百八十八萬三千六百七十元之數。民國四年以後舊附加稅併入正稅，新附加稅又有增加，農民的痛苦，當有甚於往昔，所以輿論反對，主張限制。財政部乃有「附加稅不得超過正稅百分之三十」的規定。到民國八年以後各省獨立各行其事，均以田賦的收入充省縣行政的支出。政費浩大，附加稅因之而增加，田賦制度，乃不可收拾。國民政府成立後，於十七年十月，由財政部頒布限制附加稅辦法八條。主要的有：

『田賦正稅附加捐之總額，不得超過現時地價百分之一；其已經超過此數之各縣，不得再增；並須陸續設法核減，適合地價百分之一為度。』（第一條）

『田賦附加之總額，不得超過舊有正稅之數；其已經超過正稅之各縣，不得再加附捐，並須陸續設法核減，至多與正稅同數為止。』（第二條）

『在實行清丈報價以前，地價百分數暫以各縣現實地價為標準。』（第七條）

此辦法頒布後，各縣均儘量增加附稅，與附稅不得超過正稅的限制，互相衝突。民國廿二年又

頒布限制田賦附加十一條，規定：

『各地方田賦附加，一律限於二十二年度全部整理完竣，不得延誤或遺漏。』（第七條）  
事實上現在整理完竣否？恐怕還距離規定甚遠。

第五、田賦預徵的概況。我國田賦制度，均以重農政策為本，而以均富為手段。減稅免賦，史不絕書。但民國以來，因地方封建勢力的餘毒，田賦不但正附稅的增加，而且又有意外的剝削。例如預征田糧，多至五六年，十餘年甚至數十年。農民的負擔痛苦，至為嚴重，其影響於社會經濟者，尤為重大。觀以下二表便可知其大概（註三）

各省田賦預征舉例表

省縣名稱	征收時期	所征田賦年份	預征年數
河北清苑	民國十八年十月	十九年下忙	一年
天津	民國十八年十月	十九年下忙	一年
山西太原	民國十八年二月	十九年	一年
山東諸城	民國十八年二月	十九年	一年
河北元氏	民國十八年十二月	十九年下忙	一年
河北靜海	民國十八年十一月	十九年	一年

河北博野	民國十八年十月	十九年下忙	一年
河北	民國十九年二月	二十年上忙	一年
河北	民國十九年九月	二十年下忙	一年
福建	民國十八年十二月	十九年丁糧	一年
福建	民國十九年十一月	二十年丁糧	一年
湖南瀏陽	民國十九年十二月	二十年	一年
福建閩侯	民國十九年	二十年	一年
湖北	民國二十年七月	二十一年上忙	一年
河北寧津	民國二十年六月	二十一年上忙	一年
廣東河源	民國二十年一月	二十二年淺漕	二年
河南	民國十九年	二十三年	四年
河南	民國十九年四月	二十四年	五年
安徽	民國十九年	二十五年	六年
陝西沔縣寧羞	民國二十年三月	二十七年	七年

四川田賦預征舉例表如下

縣名	征收時期	所征田賦年份	預征年數
璧山	民國十九年一月	二十六年	七年
資中	民國十九年元旦	三十五年	十六年
合江	民國十九年一月	二十七年	八年
長壽	民國十九年元旦	二十四年	五年
江北	民國十九年一月	二十七年	八年
岳池	民國十九年一月	三十二年	十三年
宜賓	民國二十年十一月	三十四年	十四年
潼南	民國二十年九月	四十三年	二十三年
隆昌	民國二十年十一月	四十一年	二十一年
南充	民國二十年十一月	三十八年	十八年
南充	民國二十年十二月	四十年	二十年
鄰水	民國二十年六月	三十年	十年
岳池	民國二十年七月	三十九年	十九年
資中	民國二十年元旦	三十八年	十八年



江安	民國二十年一月	三十二年	十二年
榮昌	民國二十年一月	三十八年	十八年
巴縣	民國二十年四月	二十五年	五年
自貢	民國二十年六月	三十七年	十七年
順慶	民國二十年七月	三十九年	十九年
溫鄆九縣	民國二十年七月	五十年	三十年
瀘縣	民國二十年元旦	三十二年	十二年
資中	民國二十年八月一日	四十年	二十年
遂寧	民國二十年八月廿日	三十九年	十九年
威遠	民國二十年八月	三十五年	十五年
隆昌	民國二十年元旦	四十二年	二十二年
資中	民國二十一年元旦	四十二年	二十一年
順慶	民國二十一年三月	四十二年	二十一年
宜漢	民國二十一年三月十日	四十三年	二十二年

民國以來，關於田賦上的主要幾點情形，已如上述，制度的紊亂，影響於國計民生，實非淺鮮。其

他如田賦正附稅的詳情，征收制度的弊病等現象，留待以下各節說明。總之，過去的田賦制度的必須整理是不可稍緩的急務。

(註一)見氏著中國底田賦與農民

(註二)建國大綱第十一條

(註三)見江世義中國田賦制度之研究及其整理意見政治月刊二卷一期

#### 四 賓主倒置的正附稅制

中國田賦名目的繁多，五花八門，蔚為大觀，不但全國不能統一，即各省各縣亦不能一致，所以除了正稅以外，江蘇浙江山東河北河南安徽湖北湖南江西福建等省又有漕糧，此外雜稅附加稅的繁多，更不可勝舉。而全國上下之廢除苛捐雜稅的主張，實為一致的要求。第二次全國財政會議的提案中，有謂：『各省田賦內容，異常複雜，正稅既有丁地漕糧之分，附加又有教育建設，自治公安警政保安之別，此外另有畝捐、漕捐，名目繁多，不勝枚舉。廢兩改元後，正稅雖較簡單，附稅仍然複雜。』(註一)田賦附加稅為苛捐雜稅中的主要者，據農村復興會的調查，江西附加稅有六十多種，浙江有七十多種，江蘇有一百餘種，其他各省均在七十種以上，一百二十種以下。田賦附加之超過正

稅據財政部所稱竟達二十倍以上其急待廢除，不必費詞了。

朱傑先生曾主張『羣起調查田賦附加稅，彙成報告，以昭示全國，田賦附加稅之繁重，已重至何種程度；附加稅超過正稅已至若干倍以上；附加稅之名目，苛細重複至何種程度。如此方可將事實及統計，替代籠統不清晰之觀念，而將田賦附加稅問題之嚴重性，剖析於社會人士之前，羣起思糾正救濟之道。』（註二）現在我們雖然沒有最近的，最詳盡的田賦附加稅的情形，但在民國二十二年，二十三年的大概情形，尙可有統計數以說明之。

中央農業實驗所的全國各省田賦調查的報告如下（註三）

正附稅的比率（以各年份之正稅爲一百）

		民國元年份			二十一年			二十二年			報告縣數		
河南	水田附稅	八五	一一一	一一一	一一一	一一一	一一一	一一一	58	28	434343		
	平原旱地附稅	八五	一一一	一一一	一一一	一一一	一一一	一一一					
安徽	水田附稅	五六	一〇九	一〇九	一〇九	一〇九	一〇九	一〇九	28	28	434343		
	平原旱地附稅	五六	一〇九	一〇九	一〇九	一〇九	一〇九	一〇九					
江蘇	水田附稅	九〇	一一一	一一一	一一一	一一一	一一一	一一一	434343	28	434343		
	平原旱地附稅	八三	一一一	一一一	一一一	一一一	一一一	一一一					

福建	浙江	江西	湖南	湖北	貴州	雲南	四川
山平水 坡原田 旱早附 地地稅 附稅稅	山平水 坡原田 旱早附 地地稅 附稅稅	山平水 坡原田 旱早附 地地稅 附稅稅	山平水 坡原田 旱早附 地地稅 附稅稅	山平水 坡原田 旱早附 地地稅 附稅稅	山平水 坡原田 旱早附 地地稅 附稅稅	山平水 坡原田 旱早附 地地稅 附稅稅	山平水 坡原田 旱早附 地地稅 附稅稅
一 八一七 〇一八	九七六 一二九	五四四 四四一	八八九 四二〇	九六六 〇九四	七六六 七七九	七八七 一一一	八七六 五七五
一一一 〇一二 一一一	一一一 七六五 一一二	一一一 七八八 六一四	一一一 一二六 三六三	一一一 九九九 九一五	一一一 五四一 二八〇	一一一 一〇四 六四〇	一一一 一一〇 五一八
九九九 五八七	一一一 五四六 四三三	一一一 八九〇 九四三	一一一 一三六 三一	一一一 一〇一 四八二	一一一 五三一 九一〇	一一一 一三四 五〇三	一一一 一一二 四五三
九八八 二五六	一一一 四五七 二九三	一一一 八九〇 六七三	一一一 一五五 九八八	一一一 一一二 六九四	一一一 四四二 三四八	一一一 三三五 四七二	一一一 〇一一 二〇三
20	35	22	35	20	15	19	50

廣東	水田附稅	一一一	一一三	一一四	一一五
	平原旱地附稅	一一一	一一〇	一一一	一一一
	山坡旱地附稅	九三	一〇一	四二	四三
	合計	37			

廣西	水田附稅	七四	一三九	一四三	一五六
	平原旱地附稅	七九	一五四	一四三	一五六
	山坡旱地附稅	七三	一五一	七二	五六
	合計	34			

以上所列數字，為各年份各種田地的附稅佔正稅的百分率。各年份附稅指數係根據各該年的正稅與附稅的實數計算而得。田賦有正稅與附稅二項；正稅指地丁稅，附稅指教育捐、建設捐、公安捐、警政捐、啟捐、漕捐等附加稅雜稅的總數而言，觀上表可知民國元年時，除廣東外，其餘各省附稅皆低於正稅；而民國二十年以後以至今日，大多附稅高於正稅，其比率亦逐年增加。

現在再將正稅中的忙銀與糧米分別與附加稅相比而觀察其歷年來之變遷。(註四)

(一) 忙銀正稅與附加稅比例的變遷：

年 代	每兩折合銀元	附加稅	合計
民國元年上忙	一·五一二	—	一·五一二
民國元年下忙	一·四四	—	一·四四
民國三年上忙	一·八	〇·五	二·三
民國三年下忙	一·八	〇·八一〇四	二·六一〇四

民國四年上忙	一·八	〇·五八四	二·三八四
民國五年上忙	一·八	〇·五八四	二·三八四
民國七年上忙	一·八	〇·六	二·四〇〇
民國十年上忙	一·五	〇·九一二	二·四一二
民國十八年上	一·五	七·〇一二	八·五一二
民國十八年下	一·五	七·〇一二	八·五一二
民國二十年上	一·五	七·八一二	九·三一二
民國二十年下	一·五	七·八一二	九·三一二
民國二十一年上	一·五	七·八一二	九·三一二
民國二十一年下	一·五	七·八一二	九·三一二
民國二十二年全年	一·五	七·八一二	九·三一二

(二)漕米正稅與附加稅比例之變遷:

年 代	每石折合銀錢	附加稅	合計
民國一	四七~五文	—	四七一五文
民國二	五·〇元	〇·六	五·六元

民國三	五·〇	〇·八	五·八
民國十	五·〇	一·五五	六·五五
民國一二	五·〇	二·二五	七·二五
民國一八	五·〇	七·六五	一二·六五
民國一九	五·〇	一〇·四五	一五·四五
民國二一	五·〇	一〇·〇五	一五·〇五

觀第一表，可以知道附加稅的逐年加重，到民國二十二年止，每兩忙銀正稅僅一元五角，而附加稅反有七元八角一分二厘之多，超過正稅五倍以上，而每畝八分的田畝特捐，尚不在內。觀第二表：可以知道漕米負擔亦覺過重，而附加稅名目亦多。民國元年時漕米每石折錢約合三元多，當時並無附加稅。而民國二年以後始定漕米每石折合銀五元，附加稅亦漸增加，到民國十九年竟達每石征十元四角五分，超過正稅兩倍以上。但如此之數尚不為怪，而江蘇田賦附加稅竟有超過正稅二十六倍以上者。（註五）而四川為田賦征收開一新紀錄的是錢糧每月一征，或一月兩征，每兩徵至六十元以上，曠世罕聞！（註六）

德人范格奴（W. Wagner）於民國十四年統計我國山東各縣的田賦，每畝合洋五元零七

分，他根據此點而統計，而於中國農民所納的田賦較一八六六年時普魯士農民所納的賦稅超過十五倍。若以目前四川農民所負擔的田賦而言，將達七十倍於一八六六年時普魯士的農民負擔了！資本主義國家征收田賦較高的日本，每畝土地稅亦僅平均合五角六分，與四川相比不啻霄壤！

(註一)見第二次全國財政會議彙編第二編百十一頁

(註二)見氏著田賦附加稅之繁重與農村經濟沒落東方雜誌二十卷二十二號

(註三)見二三，一，一七，天津大公報

(註四)見註二

(註五)見二三，一，八，天津大公報

(註六)見二二，一二，一三，上海新聞報

## 五 積弊已深的徵收制度

各省田賦的征收制度，多沿清制，故其積弊已經帶固，今日談改革田賦者，除稅制稅率外，皆以征收制度的改革為田賦積弊消除的最重要工作，如能切實改革，則田賦積弊，已去其大半，財政上的收入，亦定能增加，第二次全國財政會議時，山東省政府關於改良征收田賦制度曾提議說：



『……目前切要之圖，尤以改良征收制度絕對禁止預征爲當務之急。蓋以征收舊制，多係書差包辦性質，無論用人若干，需費若干，均就所征稅款內，留支幾分之幾，或在稅款以外，帶征幾分之幾，在立法之初意，一切薪公雜費，悉納於征費之中，鈎稽便利，未嘗不斟酌盡善。乃法久弊生，往往於征費以外，巧立名目，任意浮收，更將征糧底冊，故意顛倒錯亂，張冠李戴，令他人無從查考，並於征限甫滿，即行包攬墊完，按戶索討，重收利息，動輒數倍，鄉民受其賤削，無可奈何，此制度之不良，其弊一也。』(註一)

僅此一段述敘，便可見田賦征收制度的積弊已深了。現在我再詳細的分爲若干點而剖解其癥結所在，以作我們改革的基礎。

(甲)征收方式。我國田賦征收的方式，在清代有四種，一爲官征官解，二爲書征官解，三爲書征書解，四爲包征包解。民國以來，則多趨於官征官解，其征收方式有：(一)於縣府設櫃征收者，(二)由縣派員按鄉征收，(三)紳士包征，(四)義圖制四種。茲分述其利弊：

(一)縣府設櫃征收——即直接的自封投櫃，人民自攜稅款——前清須加封——親赴糧櫃完納，隨取執照。錢糧櫃，今稱田賦征收處，設於縣政府或財政局內的爲總櫃，分設四鄉的爲分櫃，有時因地理關係，便利人民踴躍納稅，則於適中地點暫設流通分櫃。一切造串，催征收解，稽核等事皆

歸糧櫃中人負擔，其弊點有五：第一，地籍散佚，戶名不實。因戶名不實，故真實糧戶，無從追查，而土地的坐落又無從稽攷，因此各縣遂有積欠田賦的弊病。第二，征收所用串票簿籍，無一定的標準，吏役因之從中作弊，亦難稽核。第三，稽核制度，實際上等於虛設。盤查糧串，可以明瞭實征多少，本屬良法，但事實上因種種的弊端，亦難查攷。第四，征收組織不完密，經征與收稅混而為一，遂易收中間的利益，如能分立，其弊可除。第五，經征人員的薪俸太少，糧差又為無給職，貪污因之而生。（註二）

（二）派員按鄉征收——此即書征書解制，書吏魚肉鄉民，弊端叢生。現在所謂自封投櫃方式，實際上即為書吏代征，託名代納，私向花戶兜收短報，以為中飽，政府派員征收弊端亦大。如中飽，此乃必不可免的事實，當糧差下鄉時必帶糧串，以交完納的農民，但一般不明糧串意義的農民，以為納完了事，而不索糧串，或因未能完全輸納，糧差即不給糧串，因之可得中飽機會。又如浮收，書吏因串票僅印兩石之數，而無折合銀數，所以可以任意抬高折價，又另外加收收費，農民既受金錢上的損失，又受精神上的打激，「苛政猛於虎」。由於書吏的壓迫農民者，亦佔重要的成因。其他如糧差催征必由里書地保協助，彼等為虎作倀，且可浮收少報，糧差繳於征收處時，或捏造民欠，或借用糧銀征收處人員亦賄賂官紳，或私加數字，或複印糧串，以為自肥。上級更擅加附稅，減報成數，勾通作弊，結果政府收入僅得其十之三四。

(三)紳士包征——此法乃在開征以前，紳士與縣長議價，官賣若干，紳士允許若干，與市價無別，議價規定後，紳士出一期票與官，官方到期收款，以備繳解。此等包辦紳士，向為世襲的，現在所行的包稅制有投標的形式，以為去取，紳士如何征稅於民，官方不問，糧差為紳士的走狗，糧冊串票為官署的假面具，此制在現在，除邊陲極少數縣份外，已無行者。

(四)義圖制——縣分為若干鄉，鄉有鄉董，為收稅單位。鄉分為若干莊，莊有莊首，依次核收全圖地稅，負責總繳縣府，與縣政府田賦處或征收處的駐鄉辦事處相似。成立時合議訂立規約，互相遵守，於征收時，設櫃於公共場所，各糧戶遂投櫃完納，延宕拖欠的，圖董隨時協助催收，期滿時到縣政府掃數掣據回鄉，定期演串，以昭公信。政府可如期征齊，人民免吏役詐索，政府與人民，互有利。

(乙)征收圖冊——明初征收田賦的稅冊，多以黃冊魚鱗冊二種，太平天國革命後，天下荒亂，圖冊散佚無存，此後征收田賦，則憑征收奏銷的舊冊，或賴書吏私抄的底本，零星相聚，而成今日的征收圖冊；既經長久的變遷，地籍當然失實，或因土地轉移而不過割，（即土地所有權移轉後，承轉人因契稅過高或節省費用起見而不到撥糧處請求過割）或因升科而不改糧，（有租課土地升科後，仍由縣府征租）或因死亡逃戶而不明者，所以有糧無地，有地無糧種種現象，相繼發生。書吏則乘機侵占，任所欲為。蔣委員長曾電皖省主席劉鎮華，文中說：『查皖省賦稅之弊，全在冊書，侵蝕公』

款，而恃大戶爲護符，自不得不袒庇大戶，欲清賦稅，須先革冊書，令人民自行投櫃方能覈實。〔註三〕  
 豈僅皖省目前，各省征收積弊，無不有此現象。

(丙)糧串方面 關於糧串的劣點，約有數端：〔註四〕

(1)串紙爲最劣等紙所造，所印的文字，模糊不清，如藏於衣袋中一二日，必紙破而字滅。

(2)串票上不詳載畝額及科則，農民僅知完納銀兩總數，胥吏可從中朦混，農民無從覆核。

(3)附加稅名目及附加之數，僅臨時加蓋戳記，且模糊不清，遂有「大頭小尾」之發生。

(丁)人事的積弊 縣政府內財政局(或科)設征收處，主任(或其他名稱)一人，向催征吏

催繳卯款，並對財政局負全責。設正副司賬各一人，多屬主任親信，總管賬目，監督櫃書，向主任負責，此屬於內櫃方面的人員。此外有管區、管冊、書記、助理等員，屬於外櫃方面。櫃內職員，一聽主任的指揮催使，而無相互牽制的力量。此外有催征吏、財務警等數十人，或百人以上。尚有依附糧櫃爲生的，有的縣不下三千餘人。(如過去的江寧)〔註五〕此種人員概無薪水，由其自謀收入。所以勒扣敲索，無所不至。所謂：『由縣府而財局而糧櫃而催征吏以至於庶民，無不交相弊混，光怪陸離，無奇不有，

無弊不作。如所謂減報成數，浮報缺額，顛倒山圩，移熟作荒，拍賣漕尾，預借冬漕，賄官賂紳，隱冊傳嗣，朦弊私征，浮收重算，捏報民欠，私罰滯納，違令填券，飛洒隱匿，措給串票，售田留賦，種種情形，不一而足。攷其致是之因，固由於冊籍散失，政府無憑稽核，制度演變，愈行愈烈。而人員之卑污貪婪，實為其中之主因。』(註六)

以上所論四點，不過為犖犖大者，其他積弊，尙有許多，今日中國田賦的積弊，由於征收制度者，實屬不少，今後改革與整理當以此為要務，而求減輕農民的負擔與增加政府的收入。

(註一)見第二次全國財政會議彙編第二編

(註二)見徐沛竹縣政建設中的田賦問題政治月刊縣政問題專號

(註三)見二二，二，二一，時事新報

(註四)見三十一卷十四號東方雜誌一三〇頁

(註五)見江寧縣政概況財政編三頁

(註六)同註五

## 六 標本兼施的整理方案

整理田賦問題，在今日是政府與人民所共主張而急不容緩的要務。就國家財政上觀察，田賦收入向爲國家主要四大稅源之一。民國五年預算列田賦收入爲第一，經常收入總數爲九五、九七二、八一八元。臨時收入總數爲一、五八〇、六九五元。民國十四年預算表載，田賦經常收入總數爲八七、五一五、七一九元。臨時收入總數爲二、五六五、四八〇元。民國二十年田賦收入爲八六、六二九、二〇二元。又米四〇、〇〇九石，此爲廿四省市的收入情形。（註二）各年比較並無若何遞增的現象，而附加稅的繁增，尤爲農民最感痛苦的負擔。田賦現雖劃歸地方收入，但其爲租稅而爲國家經費目的則與中央收入並無差別。所以極應整理者一。

就國民經濟上觀察，在不妨害國民經濟上的發展，與不使稅源枯竭爲指歸。其影響國民經濟的發展，而不免多少之障害者，皆應力求改革。就歷史上觀察，我國爲重農主義的國家，減稅免賦，史不絕書；自清代以後，田賦的各種附加，五花八門，所謂苛捐雜稅，層出不窮，以農村破產下的農民負擔如此苛重的義務，其經濟能力的不逮，實所必然。觀歷史上各代的衰亡，皆以賦役繁興，農民流離社會紊亂，禍患繼起，所謂「農事荒，則飢之本也」影響所及，上下交困，因此我們對於有關國民經濟的田賦問題，主張積極整理者二。

如從理論方面討論，實不勝枚舉，而近年來所發表的整理田賦的理論，亦頗詳盡，我們現在拋

去空洞的理論，進而作具體的整理方案，以求賢達的教正，而為政府的參考。而今談整理田賦，必應標本兼顧，而求周全。

### 甲 治標方案

(一) 統一科則稅率 目前中國各省田賦稅目的繁雜，科則的紊亂，稅額的參差，附加的衆多，已達極點，科則繁多，應征忙銀數各則不同，而有漕米的地方，更不一致。附加稅的征收，有按忙銀帶征的，有按漕米帶征的，有按畝數帶征的，帶征的標準，亦不一致，而同一帶征標準之中，又因其計算法而不同。因之，整理方策，即在將繁雜的科則，一律歸併，將原征銀米正稅，一律折合銀元計算，以免手續的繁雜與農民的損失；然後將按兩、石及其他折算方法所帶征的附加稅，一律改為按畝計算，以統一帶征的標準。田賦正附稅均按畝折算，田地併為三等九則，取消其他一切正附稅名目，實行「一條鞭」的統一稅制。

### (二) 改良征收制度

(1) 改革征收機關——各縣田賦征收機關，向設糧櫃，包辦一切，經征與收稅混而為一，因之縣長財政局長不得不假以辭色，此輩乃操收數旺否的大權，如將經征與收稅分立為二機關，糧櫃吏役僅掌造申催征的責任，稅款收解，不經其手，可免中飽，如行義圖制度，政府與人民，亦均可有利。

至於征收處或錢糧櫃以內的人員，須嚴禁任用私人，以防弊端。第二次全國財政會議會議決：『經征機關與收款機關應分立，由縣政府指定當地銀行農業倉庫或合作社收款，若無此等機關，則由縣政府財政局或科派員在櫃收款。』其規定，至為適當。

(2) 改良串票冊籍——串票冊籍為納稅收稅的根據，至為重要，故紙張必須應用好的，印刷亦須求清楚。串票應詳印科則與完納銀元總數，以免被人欺騙，如有未取消的附加稅亦應分別印明於串面，并須預發通知單。凡此皆為全國財政會議所注意到而有明文規定的。

(3) 征收時期問題——征收時期，以秋末冬初為適當，因其時正為五穀收穫時期，金融活動，而少賦稅困難的現象。開征時間預先通知，詳細列明必行程序。

(4) 整理人事行政——征收處的官吏，應特別注意，澄清人員，凡已往侵蝕朦朧的經征官吏等，則嚴加懲辦，以資刷新。其他人員分別甄別考核，有功則獎勵之，有過則懲罰之。如是而後可免侵漁的惡習。

(5) 嚴定稽核制度——目前各縣政府能發行日報旬報月報的刊物者實屬寥寥，而財政局內田賦機關，更難談到，因之往往無從稽核。所以此後田賦機關，應應用新式簿記，嚴訂稽核章程，更定每旬或每月，實行盤串，已征多少，實欠多少，當可明瞭，而不致無從稽核。



(三)實行土地陳報 土地陳報的目的，積極的在整理地籍解決土地糾紛，而保障人民的財產權；消極的在剷除征收積弊，減輕人民負擔，而增加省縣收入。至其辦理程序如下：

(1) 設立機關——在縣政府設立土地陳報總辦事處，內設處長或主任一人，由縣長兼任，副主任一人，總指導員一人，抽查員辦事員統計員各若干人，負責辦理全縣土地陳報事宜。縣之各區，分設區辦事處，附設於區公所之內，設主任一人，由區長兼任，指導員一人，助理指導員二人或三人，分任督促指導全區土地陳報事宜。並彙造全區土地陳報清冊。再於各鄉鎮分設辦事處，附設於鄉鎮公所內，設主任一人，由鄉鎮長兼任，辦理收發陳報單，及其他印刷品，審查證明文件，並接戶督促指導全鄉鎮土地陳報事宜。

(2) 陳報期限與手續——每縣規定土地陳報的期限，最好以二個月為期，為獎勵陳報迅速起見，可以規定在開始陳報一個月以內，不收費用，一個月以後陳報者，每畝繳納手續費三分或五分。過期不報的，即視為無主地管理。陳報手續，另發行詳細表格登記，並同時調查原有糧冊互相對照，使業主、承糧戶名、真實姓名及住址，詳細填明，使地、糧、戶三種相符，重編田賦征冊，與製造糧串，為征收田賦的根據。

(3) 無主土地的處理——依照土地陳報辦法大綱規定訂定管理無主土地暫行辦法。除無

故不陳報由該管區鄉鎮公所以職權查報並作無主土地管理外，並規定業戶在陳報期限，確因特殊事故，未及陳報，而契串完全，足資證明者，得取具妥實鋪保，田鄰證書，暨鄉鎮村里長加具切結，連同契串於土地陳報期限屆滿後，一個月內，呈請縣政府查核無訛，准予補行陳報，以資救濟。

(4) 土地調查——土地調查在土地陳報手續完畢後實行，凡陳報時有未報，捏報，匿報者，即可以查出，匿報的收歸公有，捏報的令其改正，如此，方可與陳報之類相同，而為清丈後的對照。

## 乙 治本方案

### (一) 實行土地清丈

自清康熙年間舉行清丈以後，已經數百年。黃冊魚鱗冊散佚蕩然。其結果畝量不等，而田畝每為限度下的分割。故征賦僅憑莊冊，於是飛洒、詭寄、混淆莫辨。欲謀澈底，莫如實行土地清丈。但以手續繁重，必須設立機關，乃進行清丈的首務。

(1) 設立機關——目前整理田畝機關，名稱複雜，有直轄於省政府的土地整理處，有直隸財政廳的田賦清查處，中央為劃一名稱起見，而收統制的效力，故令設土地局，隸於省政府或於民政廳設科辦理，各縣設土地局或科，以科員三人辦事員二人，執行丈量、登記、使用、制稅、徵收等事宜。不過因為環境關係，可以相應辦理，不限於一定人數。

(2) 田畝登記——田畝因經界不清，或沙田漲落，天災變遷，人事糾葛，每易發生有地無糧，或地多而糧少，地少而糧多。田畝登記的目的，在正確權利與義務的平衡。登記時，登記主體應以魚鱗冊爲綱，柳條冊爲目，魚鱗冊爲坵領戶，柳條冊爲戶領坵，如同一坵號之中，經買賣分割爲二個以上業主時，分割戶名，各載所在經界狀況，以便查核，不特與清丈有關，即按坵製串，就地問糧，則戶有實在，糧無落虛，飛灑，寄亦可避免了。

(3) 田畝丈量——一段土地填報完竣後，即按表逐畝丈量，丈量時，應先期通知業戶，業戶爲外籍不能到時，可由佃戶或使用該土地人爲代表，屆時眼同丈量，完畢時，按畝填一土地清丈單，單內填上項業戶報表各項並填實丈畝數，應納稅額，與土地四至地圖。此單分三聯，一聯存縣政府，以造征收底冊，一聯交業戶，作土地納稅證，一聯呈財政廳備案，丈量後即編造稅冊。民國十七年起，江浙，江西等省始開始着手丈量，經費或由田賦帶征，或由政府撥給，但結果如何，恐距預期事實相差遠甚。

### (二) 征收地價稅

我國田賦，市地大抵無稅，耕地則採土地面積等級征稅法。自總理倡平均地權後，有定地價和未來增價爲公的主張，他說：『從前人民所有土地，照面積納稅，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，以南京土地較上海黃浦灘土地，其價相去，不知幾何，但分三等，必不能得其平。不如照價增稅，貴地收稅多，賤地收稅少；貴地必在繁盛之地，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。』對於地價的評定，則主張地主自行申報地價，其理由：第一因為報價手續簡便，容易推行；第二因為地主報價適中，因地主如以少報多則政府收地價稅亦高，如以多報少，則恐政府以照價收買辦法，而吃地價的虧。所以此種辦法，其消極作用在防止地主以多報少；積極作用，政府照價收買，作為國營農場，改良耕種，樹國有土地的基礎，或長期貸與農民，或對於缺乏土地淪為佃戶者，國家給以土地，促進耕者有其田的目的。

地價稅率總理主張對於土地原價稅率以地價百分之一為準，徵稅之中尤須寓獎勵改良土地利用土地的意義。國民政府之土地法依此為根據而釐定其地價稅率：

1 市改良地

照價征千分之十至二十

2 市未改良地

照價征千分之十五至三十

3 市荒地

照價征千分之三十至一百

4 鄉改良地

照價征千分之十

5 鄉未改良地

照價征千分之十二至十五

6 鄉荒地

照價征千分之十五至一百

7 市地鄉地之所有權人自住及自耕時應納稅額八成征收

其次談到土地增值稅的問題，總理對於土地增值主張收歸公有，他說「照我們的辦法，都收歸衆人所有，以酬衆人改良那塊地皮周圍的社會和發達那塊地皮周圍的工商業之功勞。這種把以後漲高的地價歸衆人公有的辦法，才是國民黨所主張的平均地權，才是民生主義。」目前國民政府對於土地增值規定征收土地增值稅，以累進率的稅率。其辦法在土地法第三百〇九條規定：

一 土地增值之實數額，爲其原地價數額百分之五十或在百分之五十以內者，征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，依前款規定征收百分之二十；就其已超過百分之五十部分，征收其百分之四十。

三 土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之一百者，除照前款規定分別征收外，就其已超過百分之一百部分征收其百分之六十。

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

五 土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之三百者，除照前款規定分別征收外，就其已超過百分之三百部分，完全征收。

以上各點，都是整理田賦的標本方針，也是根本的整理步驟。關於理論方面，在過去已經是苦口婆心了；就是實際方面，也不乏卓見；而全國財政會議已經召集了兩次，其對於整理田賦問題，也有具體的方案昭示給我們。現在的問題便是政府能否實行，能否打破難關，毅然施行；能否貫徹始終的問題。不佞此篇既無卓見，又少新議，不過略述過去田賦制度的利弊，與今後所應走途徑而已！

# 從社會政策上論田賦之整理

朱良穆

以今日的農家收支狀況而言，一般中小農可謂已絕對無負擔賦稅之能力。而實際上一切地方行政經費的重担，殆全部壓在農民的頭上。而且爲城市謀幸福的種種設施，牠的經費亦無不取給於田賦附加。地方政府歲收中的最大稅額，取之於最沒有支付能力的人民，而受到公共服務最少的人民，亦就是擔負公共經費最大的人民。這種賦稅制度，不可謂不是一種畸形的賦稅制度。試一考察前代的歷史，知道每一王朝的傾覆，每一次革命的爆發，往往以不良稅制爲禍根。是以賦稅制度而失其平衡，不難引起嚴重的後果。歷來討論田賦問題者，多注重於征收方法之整理。本文則注重於負擔賦稅的能力問題。本文著作的目的在尋求一個方案，一方面無礙地方行政的經費來源，一方面適應農民的負擔能力。把歷來的田賦制度，作一番澈底的改造。

**賦稅之概念** 國家何故得向人民征收賦稅？人民何故必須負擔納稅之義務？必須明白了牠的概念，然後可以討論一種稅制的優劣。西儒對於賦稅之起源，下了許多解釋，這種解釋是十九世紀一般的概念，且爲現代學者所信奉的。孟德斯鳩說：『賦稅者，人民欲得財產之安固，或欲由財產

以享安樂，乃割其一部以供給國家也。』梅拉皮說：『租稅者，人民需要國家對於社會秩序之保護，而預先借款於國家也。』亞丹斯密說：『官有地及官有資本之收入，對於支給大文明國之必要費用，非徒不當，且亦不足。故此必要費用之大半，必當出自租稅，即人民貢其私的收入之一部，以作君主或共和國之公共收入也。』洛瑟說：『租稅者，個人經濟以供給國家府縣市鎮等之一切強制的共同團體之財政的需要之用，由於服務作用而給與之分担也。』由於上面幾個解說，可以概括出幾個概念：（一）租稅是人民需要保障財產而支付的一種代價。（二）人民為要求國家維持社會秩序而支付的借款。（三）人民償付國家服務的一種酬勞費。但是這種概念，完全為民主政體確立以後的產物。至封建時代的賦稅概念則完全異乎是。中國古語說：『普天之下，莫非王土；率土之濱，莫非王臣。』封建時代認一國境內的土地，完全為君王一人的私產。從事耕作的農民，完全為君王的租戶，繳納的賦稅，乃租戶為取得耕種權而支付的田租。由於這種概念，農民如欲繼續保持耕種權，帝王可以無限增加耕地的賦稅，直到放棄土地耕種權的時候為止。中國的田賦制度，最初便發源於這種王權概念，而至今還繼承着這種概念的餘緒。換言之，現在的田賦制度，完全為封建時代所剩留的一種封建形態。

賦稅之目的。國家何故必須徵稅？國家的徵稅行為具有何種作用？國家的徵稅，以收入為目



的，這是一般財政學者的見解。國家為完成國家之任務，如國防、公安、衛生、教育、交通，需要龐大經費，必須有可靠之收入，庶足以應付種種需要。而賦稅者，即為負有這種使命的一重要手段。

社會政策的賦稅目的。從社會政策的觀點看來，賦稅之目的不當祇以收入為唯一目的。國家在征收賦稅的時候，尚有調劑社會的目的，而使之發生一種作用，矯正現社會制度所產生的種種病態。韋格納（Wagner）說：『社會政策的租稅，乃兼有矯正現今法律制度、經濟制度之下所由生的國民所得，及國民財產之分配不均狀態。或矯正個人所得及個人財產之使用的目的。或僅有此種目的而不復以收入為念。』

賦稅之效果。社會政策的賦稅與非社會政策的賦稅，釀成兩種不同的效果，前者調劑國民貧富差隔的程度；後者使國民的貧富懸隔尤甚。因為社會政策的賦稅，取有餘以補不足。而反社會政策的賦稅，則加重負擔於貧苦人民而縱容資產階級坐食其利。今日中國的田賦制度，便是一種反社會政策的賦稅制度。每一次田賦附加的增額便直接加重了中小自耕農的負擔，而大地主則可以加租的形式，轉嫁於貧苦的佃農。牠的效果，使一般貧農終年勞苦，不足以圖溫飽，富農地主則過着驕奢舒泰的生活。

賦稅之原則。一般財政學家認為賦稅有四大原則：（一）財政的原則；（二）經濟的原則；（三）

社會的或倫理的原則；(四)行政的原則。

租稅四大原則

財政原則 (一) 確實可靠。 (二) 足用。 (三) 有伸縮力。

經濟原則 (一) 保護幼稚事業。 (二) 保稅固有產業。 (三) 優待生計原料及文化發明品。

倫理原則 (一) 課稅普及一般。 (二) 課稅平等公正。

行政原則 (一) 租稅之設立及徵收當依憲法上所規定之法律手續。 (二) 當謀納稅者之簡便。

(三) 當謀徵收費用之節省。

財政學上雖有如許原則，掌縮賦稅的財政當局，為達到增加收支的目的，未見能嚴格地遵守這種原則。而一般庸俗的財政學者所能見到的，或未必能勝於志在增加收入的財政官吏。譬如亞丹斯密的見解，便只注重於平等、確實、便利、省費四點。從社會政策上看來，就令財政當局遵守這種原則，還是不夠發揮社會政策的效用。

社會政策的賦稅原則

穆勒說：『課稅貧人，可侵蝕其最低生活費；課稅富豪，不過制限其奢

侈的慾望。貧者由納稅所感之犧牲，與富豪由納稅所感犧牲相較，其大無比。故欲使犧牲均等者，對貧人當免除最低生活費之課稅。』西斯蒙第 (Sismondi) 定有賦稅四原則：(一) 租稅當征自所課不侵蝕資本者；(二) 不可以總所入為所得而課稅之；(三) 租稅不可觸及納稅者之生活費；(四) 租稅不可驅除資本於國外。味利 (Velle) 的賦稅原則則提出如下之意見：(一) 不可課稅於貧人，

(二) 征收費須最少，(三) 租稅在法律上須確實，(四) 租稅不可使財之循環因之中斷，(五) 租稅不可有害產業之發達。這些原則，都是染有社會政策的色彩的財政學者之見解。夫國家之目的，非僅為保護人民，且更進而謀人民福利之增進，謀文化之發達。國家之責任，不僅為保護某一部分人民之福利，而必須謀全體人民之平均的發展。是以國家無論在行政方面在財政方面，應出以積極的具有推動力的手段，調劑已成的分配不平均之現象。賦稅實為調劑社會最輕而易舉的一種手段。如不能應用社會政策，不啻放棄了賦稅本質所含有的一種寶貴的作用。夫征收一種賦稅，甚而至於戕害某一部分人民的生活力，一定不是國家的目的。從另一方面講，征較重之稅於不感負擔之重的某數部分人民之所得，國家同樣可以達到收入之目的，而全體人民的生活上不致感受任何影響，國家何樂而不為？是以國家在考慮征稅對象的時候，有應注意者五點：(A) 最低限度的生活費用之免稅；(B) 財產所得與勞動所得之差別的課稅；(C) 所得人的個人環境的斟酌；(D) 重複課稅之避免；(E) 所得大小的斟酌。吾們用這種原則來衡量現行田賦制度，便覺其間有多少不妥的地方，而最大的弊病，無過於負擔偏重於全國最貧乏最困累的耕農。

**賦稅與担稅力**。出發於社會政策上的賦稅制度，必與納稅人的担稅能力相適應，每一新制度的創立，每一舊制度的存廢，無不根據納稅人的担稅力以為之決擇。並就各納稅人不同的個別

環境以斟酌輕重權宜。由於這種斟酌的結果，不獨担稅能力薄弱的人担負數量極微的稅額，同時並因担稅能力降落於某一免稅點之下，而有一部分人民完全不担負納稅的義務。這種事實，與通常的見解頗有不同的地方。國家是共同的國家，凡為國民之一員的，都有平均負擔賦稅的義務。膚淺地講起來，這種理由是很正當的。是以自來財政學家對於賦稅的觀念，一向就主張賦稅普及一般，賦稅平等。他們根本就無視担稅力的高下，乃努力與不努力之結果。國家不負這個責任。但是細細的考量一下，在現存的經濟制度之下，許多人民的發展，為天然條件所限，担稅力差異之發生，十之八九由於前定的環境所支配。比如中國的農民，便是全民族中工作最努力的份子，消耗體力最巨的份子。但是土地所給與他們的報酬，不足以謀溫飽。終年勞力的結果，只有逐漸喪失他們的土地所有權，只有漸次減損他們的担稅力。強令沒有担稅能力的人民繳納賦稅，或強制人民繳納超過担稅能力的賦稅，便是損害了人民的生活能力。文明國家的社會政策，對於生活能力低弱的人，有種種救濟事業的設施。現在中國農民大部分生活能力異常低弱，因是田賦制度在今日，不當將沉重的負擔加之於應受救濟的人民。然田賦在今日中國財政上，為一重要稅源，抑且為地方政府的生命線，政府當局亦深知田賦的超過農民負擔力，因此屢有限制田賦附加的通令，但以地方行政經費困難，裁釐以後，困難尤甚，遂成積重難返之勢，而永遠留着這種超過人民

負擔力的賦稅制度。

田賦之來源。田賦爲什麼能在中國財政上占這樣重要的位置。一則由於中國人民對於土地所有權之重視。中國人民之習性，珍愛土地的觀念最深，人民之私產，雖可由種種形態來表示，如股票，如公債，如首飾古玩，如家畜，如現金，但無一能在一般的心理上比土地佔更珍重的地位。喪失土地所有權，比喪失生命更爲嚴重。往往有爲爭一尺的土地，訟爭累代不息，而佔有土地比較廣大的人，他的身分因以增高；缺乏土地所有權的人，爲社會所輕視。（大都市中的情形當然不同）因是人民出較高的代價以交換土地所有權，總覺得比較購買其他商品來得有價值。而在他們的佔有期內，必竭盡全力以防衛牠的喪失。爲這種土地佔有慾望所牽制，人民爲欲保全土地的佔有，對於任何負擔，非至直接迫害他們的生存，必勉強承受。而田賦遂能利用這種人民的心理，永久控制着農民的生活而存在。

歷史上的田賦。

春秋：『魯哀公十二年用田賦。』這是田賦名詞出現於史籍最早的紀載。春

秋以前，除了少數代表地主階級的貴族與官吏外，全國人民，殆全部從事耕作，而從事耕作的人民，又同時担任兵役。那個時候，全國人民的生產能力是相同的，他們的生產工具亦是相同的。從而人民的担稅能力亦是相同。且每一家農戶得向政府領田百畝，牠的生產量比較的大。更加以井田時

代的賦稅是用勞力的形式來履行的。是以抽取什一之稅，不感覺負擔的痛苦。後代時勢變易，動輒以井田時代的什一之稅為準則，是一個錯誤的觀察。春秋時代商業資本勃興，井田制度破壞，土地的兼併現象發生，農民陷於不利地位。農民的生活日感困難，賦稅的担負日感痛苦。雖什一之稅，亦已不勝負擔。在戰國的時候，便有這種現象。彼時李悝曾論過一夫的耕地以百畝計算，猶且不足，其後耕地單位面積日狹，生產量日促，而賦稅日重，農民的生計何以復堪？漢書食貨志說：『至於始皇，遂併天下，內興功作，外攘夷狄，收泰半之賦，發閭左之戍，男子力耕，不足糧饌，女子紡績，不足衣服，竭天下之資財以奉其政，猶未足以贍其欲也。海內愁怨，遂用盜起。』可見農民到了這個時候，已逼得無路可走，祇有挺而走險；而秦社遂屋。漢興，高祖時田賦十五而稅一，農民狀況還是很困難，文帝十二年詔免天下民租之半，十三年起竟全除民之租稅，自此以後，直到景帝即位以前，人民不納田租，竟有互十三年之久。自從免稅政策實行了以後，民力稍見蘇息，史記平準書說：『漢興七十餘年之間，國家無事，非遇水旱之災，民則人給家足，都鄙廩庾皆滿，而府庫餘貨財，京師之錢累巨萬，貫朽而不可校，太倉之粟，陳陳相因，充溢露積於外，至腐敗不可食。』自景帝二年以後，以至漢末，其間除了王莽的變法，都是行的三十而稅一的制度。桓帝延熹八年，於常賦之外，每畝斂征十錢。靈帝中平二年，又稅天下田畝十錢，充修宮費用，這可謂是田賦附加的鼻祖。而桓靈二帝，遂成爲歷史上的罪人，

且促起三國時代的亂局。可見田賦與治安關係之重。唐制租庸調，每丁男得領田一頃，歲輸粟二石爲租，又隨鄉所出，歲輸絹綾絁各二丈，布加五之一（合二丈四尺）綿二兩，輸布者麻三斤，謂之調。租調合計不過粟三石之值。則亦是三十而稅一。但唐中葉而後，授田之法大壞，賦稅之負擔始失其均衡，而天下亦於是亂。及楊炎創兩稅法，稅率亦不過三十稅一。其後歷宋遼金元明，大體上都爲兩稅法。金制夏稅畝取三合，秋稅畝取五升，又納秸一束，束十有五斤。則約計二十而稅一。吾人於是可得一概念，凡歷代全盛期，田賦大率三十而取一。三十分之一實爲農民担稅力的界限點。自元人入主中夏，賦稅始重，太宗每戶科粟一石，驅丁五升。丁稅少而地稅多者納地稅，地稅少而丁稅多者納丁稅。此種稅制，實單純以收入爲目的之租稅。明清兩代遂取什一之稅，實早已超過農民的担稅力。明季以前，賦稅皆用實物，明英宗正統元年，始下田賦折征金花銀之令，神宗萬曆九年，通行一條鞭法，乃正式以銀代租。那時大率米麥一石，折銀二錢五分。自此以後，始發生稅率與物價對比的差額關係，而數百年來，不知斟酌當時情形以爲伸縮，遂造成田賦稅率上的一大缺點。清雍正以前，歷代賦稅本人丁分別課征。雍正元年，地丁二賦，合而爲一，每田賦銀一兩，攤入丁銀二錢二釐。於是農民的負擔，驟然加重，而一般不耕田的，却可以免除賦稅的負擔，這種制度是絕對違反租稅平衡的原則的，可是這種制度，至今還沿用着。

歷史上的耕地面積問題。

與田賦稅率有連帶關係的另一個重要問題爲農民的耕地問題。井田時代，每丁領田百畝，——佔有百畝的耕地面積者，在現代看起來，已是大富之家——以百畝的生產抽取十一之稅，在負擔的感覺上，自然比較的輕鬆，迨土地私有制發生，土地漸爲豪強所兼併，而一般耕農的耕地面積漸趨狹隘，以狹隘的面積上獲得的生產物，拿來提供賦稅，便易侵最低生活費用。這種現象在西漢末年就發現了；因此學者之間，起了一種土地私有制的改革運動，最後竟至擁戴王莽爲領袖而推翻漢室，在「王田」的形式下實行他們土地國有的政策，一方面固改善農民生活，一方面亦所以平衡賦稅的負擔能力。歷史的限田均田制度，未始不同此意味。魏孝文帝太和九年，下詔均給天下民田：『諸男夫十五以上受露田四十畝，婦人二十畝，奴婢依良丁。牛一頭，受田三十畝……』唐高祖武德七年，定均田賦稅。『凡天下丁男十八以上者，給田一頃，篤疾廢疾給田十畝，寡妻妾三十畝，若爲戶者加二十畝，皆以二十畝爲永業，其餘爲口分……』大抵歷史上田賦稅率過高，貧農的耕地面積過小，農民不勝負担的時候，農民便暴動起來，暴動的結果，便是革命。馬扎亞爾說：『中國所有各朝代之取得政權，不是用國家征服的方法，便是當其他國家在歷史上之空前的瓦解和破壞而用農民暴動的方法……』這話是不錯的。每一朝代更易，便重新施行均田的制度，以平衡農民的負擔，日久弊生，制度漸漸破壞，則農民又陷入前代同一的悲苦命運，到



忍無可忍的時候，便又不得已而起來暴動。暴動的結果，便又革命，革命的結果，便又更易朝代，如此循環不已。吾們鑒於這種歷史，對於田賦問題真是不容忽視。自元代以異族入主中夏，志在搜括，不恤民艱，嗣後遂不復有均田的舉動，田賦制度，也就積弊日深。民國承三代之餘弊，不能及早為快刀斬亂麻之舉，鼎革二十餘年，吏治不能澄清，而欲於四方多事之秋，圖一旦整理田賦。田賦之積弊，各地參差而內容複雜，非根本改革，不足以言整理。

吾國田賦之現狀。吾國農民缺乏知識，缺乏資本，缺乏新式工具，技術幼稚，耕地面積分散，勞力不經濟，生產成本加高而產量微薄，生活艱難，達於極點。而所負擔的稅額，在全國為獨高。非待全國中負稅獨高，以農民與農民比較，全世界的田賦，亦以中國為最高。韋格納（Wagner）以山東的田賦每畝一元〇七分為標準，以與外國田賦比較，謂中國農民所納的田賦，比較一八六六年普魯士農民多出十五倍，比較一九二一年至二二年美國農民多出四倍，比較一九二三年至二四年印度多出十四倍。

吾國田賦究為百分之幾，以地而殊。大抵自百分之二十以上至百分之八十。民國田賦稅率本沿襲清代陳規，清代稅率，本已高出農民的担稅力，民國以來，附加稅名目層出不窮，附加額至超出正稅二三倍至二十倍。而稅額銀兩一兩折合銀元，以及漕米折合銀元，多超出應繳額，如山東地丁

銀每兩折合洋四元，漕米每担折合六元。江西每兩折合三元，漕米每担折合四元。江蘇各縣不同，最高者每兩竟至折合八元，漕米每担折合至十二元，是不啻又一度加稅。據本年中央農業實驗所發表，歷年田賦增加，民國廿三年與民國元年，為一〇八與五九之比。

	民國元年	民國二十年	民國廿一年	民國廿二年	民國廿三年	民國廿四年
水田	五九	一〇〇	一〇七	一〇八		
平原旱地	六二	一〇〇	一〇九	一一一		
山坡旱地	六一	一〇〇	一〇九	一一一		

可見歷年來田賦增加之速度。然農民之收入，則與此成反比例，農產物價格跌風之厲，每况愈下：

五穀躉價指數(全年平均數)

民國十八年	八二·七六	民國廿二年	五四·八五
民國十九年	一〇〇·〇〇	民國廿三年	六二·一四
民國二十年	七九·七六	民國廿四年	六九·三九
民國廿一年	七一·一〇		

在這樣情形之下，農民對於田賦的負擔，在雙重壓迫之下，倍覺其重。中央政府有鑒於此，會屢

次通令限制田賦總額不得超過地價百分之一，然依廿三年田賦概況觀之，則水田稅率佔地價百分之三點五，平地佔百分之三點二六，山地佔百分之三點四六。為全世界稀有之現象。各省公開稅率，大約可視下表：

省	每畝稅額
山東	一元九角
河南	三元
江西	〇·七六六
江蘇(江南)	一元二角
山西	三元
浙江	一元二角八分
江蘇(江北)	二元二角
四川	二元五角

然正賦以外，常有種規費，四川等省已無論，即就江蘇江南言，農民實際支出，通常每畝自一元四角至一元七角，最高者達四元九角餘。而河北省民十六每畝派賦達二十六元。

田賦與田賦附加 田賦稅額之重，已超出農民的負擔力，乃復有所謂田賦附加，疊牀架屋，重

苦農民。田賦附加的根本起源，實因縣行政經費，在縣組織法中缺乏獨立的稅源，不得不由省稅中最大的稅源，田賦上想些辦法。按各國地方行政經費不敷的時候，本亦可以附征附加稅，但無不有一定的限額。如日本規定，宅地附加不得超過正稅百分之三四，土地不得超過百分之八三。而吾國田賦附加竟有超過正稅二十倍的，不可謂非賦稅制中的怪現象。附加中之最不公平者，莫如辦理城市事業而向農民抽稅，全國附加稅名目七十六種中，純粹為農村服務者不過六種，如水利畝捐、

治蟲費、農民銀行基金、農場建設畝捐等等，但有此名目，是否有此事業，固屬疑問，有此事業，是否能否實惠農民更屬疑問。事業的效驗未見，眼前的結果，已先令農村經濟爲之崩潰。却不料爲要達到救濟農村的，目的而先摧殘農村，未始不是現代中國的一大矛盾。其他如區公所經費也，黨部經費也，保衛團經費也，初中學捐也，戶籍經費也，地方上欲辦一事業，無不田賦是問。一若農民具有無盡藏之助力者。其實實際上公安建設教育衛生在在爲城市服務，而經費却由農民負擔，這顯然是違反賦稅公平的原則的。吾們復試檢各縣支出報告，則軍警與教育費各佔四分之一，水利、農業改良、圩塘等費，不過佔十六分之一。換言之，農民支付了百分的款項，僅獲得六分的報酬。即捨棄了社會政策的立場，從倫理上觀察，亦是不公平的。或者以爲田主並不全是耕農，而大部分土地的田主，十九爲居住城市的紳士與商人，則田賦附加，並非盡屬農民負擔。然吾們不可不考察最後負責者是誰，地主決不願自掏腰包而不圖轉嫁的，是以田賦附加是一付農民不應該負的重担。

**田賦與農民的担稅力** 無論理論怎樣，田賦既然爲農民所負擔，吾們不可不考察實際上爲賦稅客體的農民之担稅力。今日中國農民的耕地單位，通常自五畝至十畝。每畝的收成，以最富庶的江浙二省而論，約可得十六元至廿二元，然如近年連年荒歉，農產跌價，每畝收入僅及十一元，而一個農戶的生活費支出，最少限度必須包括下列數項：

十畝以下農戶的支出(以一家五口為標準)

肥料	九·二	全家糧食	五二·〇
種子	六·一	其他雜項	二·九
衣服	一八·〇	田賦(自耕農)	一四·〇
建築修葺費	七·〇	婚喪禮金	四·〇
農具修理	三·〇	合計	一百二十四元〇二角
牲畜食料	八·四	收支兩抵	不足十四元〇二角

此尚係就最富庶的收入與最低限度的生活，已不敷如此。至如江北一帶，試一檢討，直可駭人聽聞。據查江蘇灌雲縣田地每畝收入可得五元二角，而田賦及苛捐支出每畝須納銀四元九角三分六釐，所餘歲入僅二角六分四釐，即有一百畝之耕地，亦決不能維持生活。此等人民，政府正宜施行救貧政策以救濟其生活，不圖政府復從而重斂之。無怪地方秩序之不寧，而宵小得以逞志。田賦的稅額已遠過農民的担稅力，皎然可見，其結果非徒促使農村人口逃亡，且直接危及國家的治安。是以國家徵斂賦稅，最低限度，不可侵及人民的生活費。政府僅可以從扣除了生活費以後的歲入中估量人民的担稅力。

田賦為一種病民稅。優良的賦稅，當考慮國民經濟全體的利益。非但不可侵蝕國民的生活

費，尚須培養國民的担稅力。國民支付了租稅，政府即將此款的大部分用之於納稅的人民，以培養人民的担稅力。優良的賦稅，便能引起此種循環作用。政府欲達到這種目的，第一須估量貧富階級不同的担稅力，從人民的純利潤中提取部分的所得，使富有者不覺担負之重，而貧乏者收政府服務之惠，所謂『民不傷而農益勸』。這樣才能使國民經濟正常的發展，至田賦的效果則恰恰反乎此。馬扎亞爾說：『中國的土地稅，不僅有礙於資本的集累，而且牠本身即是在分裂經濟，不僅是在掠奪部分收入，和部分利潤，而是在掠取全部的收入，和全部的利潤，甚至中國農民的工資部分都要掠去，將土地稅則變為貢稅，所以中國的土地稅，按其政治經濟的內容，並沒有帶有現代資產階級的性質。』中國農民因為負着這種賦稅的重担，終年胼手胝足還不能應付生活，那復有餘力以圖農業的改進。農業生產的不能發達，其責任當由田賦負之。是以田賦為一種病民稅，徒言整理，無濟於事，惟有澈底改革，以挽救過去的弊病。

田賦之積弊 翁祖善君說：『在農村經濟崩潰的過程中，田賦也盡了極大的破壞任務……』

附加稅增加的速率固是可驚，但我們如果把農民的額外支出來看，便會發現這無形的附加稅常超過有形的附加稅數倍……數年來我們聽到附稅重疊，民不堪命之類的言論，其實都沒有搔

着瘠處……』中國田賦的積弊之深，已到病入膏肓的程度。不獨制度本身之不適於現代生產方式，稅額煩重超過農民的担稅力，即是牠的征收方式，亦是積弊重重，凡是奸猾之徒吮吸善良農民膏血的手段，大多由田賦爲之厲階。而政府的收入，反與農民負擔成反比例。種種弊端可得而言者，約有數端：

(A) 額外勒索 據翁祖善君最近調查無錫農村的實況，發現田賦的征收過程中，農民額外支付的「浮收」竟達正附稅的三倍強。普通農民的錢糧都由圖正經手代完，或先期墊付，再向農民加倍收費，有時且不發由單，亦不發串票，農民付訖錢糧，却無憑據，一二年以後，還難免吃押追舊欠的官司。「區書」「圖正」還須每年向農民勒索現物二次，稻熟時每畝收米一二升，麥熟時收小麥一二升。翁君又實地調查九個花戶，田地共五十四畝五分，串面正附稅合計三十二元八角一分七釐，實際支出法幣七十五元五角，糙米二石四斗八升，小麥一石八斗五升，折合法幣二十六元六角一分，合計一百零二元一角一分。實際支出相當於正附稅三倍強。

(B) 大戶抗繳 各縣田賦，類多拖欠，實收數能及總額八成的，已屬罕見。蘭谿實驗縣長胡次威君言：『蘭谿歷年田賦，實征數僅及三成……』拖欠數額之鉅，於茲可見。拖欠數額所以如是之鉅，雖云經界不清，糧不跟地所致，然大部乃屬大地主的有意拖欠。大地主欠稅的唯一藉口端在佃

農的欠租或繳租不足，甚至謂征收吏請代為收清佃租然後完糧。此輩地主大多係紳士階級，出入縣署，儼然上賓，行政人員礙於顏面，不與計較。他們因此視欠稅為常例，通常年繳六七成，荒歉之年，還須大打折扣。僥倖逢政府豁免舊欠，則受實惠的便是地主而決非是貧苦佃農。由於這種地主的經常欠稅，地方政府的歲入，自然短少起來，政府為彌補起見，於是不得不出於加賦一途。所謂「預備費畝捐」，所謂「漕米帶征預算不敷」，都為抵補不足的一種毫無名目的附加稅。這種加稅的担子又壓在貧農頭上，而地主照例可以比例地拖欠。是無異核減富人的賦稅而加重貧人的負擔。

(C) 糧地不符 糧地不符的原因很為複雜，有糧多地少，有糧少地多，有有地無糧，有有糧無地。牠的原因一由於田產買賣時收糧過戶的弊病，二起於前代的優免，如衛屯田，書院田等，三由於逃亡絕戶，而田地却為人私種。以浙江省現征畝數與測量局實測全省面積比較，僅及百分之二十五。即與串票總額畝數比較，尚少四百三十三萬畝。是一經清理，田賦必能相對地減輕，就現狀論，農民負擔的田賦不但重，且彼此不平均，有失賦稅上公平的原則。

田賦在財政學之地位 單就政府的收入一方面言，田賦的價值亦未可忽視。田賦之特點，(一)有確定而經常的財源；(二)有固定而明晰的對象；(三)普及一般；(四)征收簡便而省費；(五)人民已成習慣；(六)集腋成裘，易成鉅款。有此種種特點，無怪數千年來政府特為唯一主要稅源。然



就國民經濟方面言，稅率過重而不顧貧農的特殊環境，便易促成農村的崩潰。

田賦在地方財政上之地位

自十六年古應芬財長時代及十七年宋子文財長時代兩度決議，田賦劃為地方稅，嗣後各地釐卡陸續裁撤，地方少一財源，而各地建設進行不遺餘力，在在需款，

省政府的仰賴田賦以資維持，亦有其不得已之苦衷。觀各省的歲入百分比便可知之：

各省田賦與總收入的比較（根據主計處廿三年六月份的統計）

省	一個月的總收入	一個月的田賦	總收入的第幾位
江蘇省	二、七二六、〇二一元	八八〇、七七六	第一位
安徽省	一、四三三、四一六	四二三、六五三	第一位
浙江省	二、〇七九、一〇七	五五〇、五九〇	第一位
廣東省	六、九二三、七一九	二三八、九三一	第三位
湖南省	三、九一六、四六九	二八九、九三七	第一位
江西省	二、四一六、六八二	二八六、三五三	第二位
河南省	一、三六五、七二六	五一五、一二〇	第一位
陝西省	一、二〇八、七八三	三三七、一七八	第一位

田賦收入在省歲入中佔如此首要地位，已可概見，而牠在縣歲入中，更佔重要之地位，縣行政

經費幾全部仰賴於附加稅，是以田賦附加不啻為縣政府的唯一命脈。社會政策雖以救濟貧苦的農民為職志，然亦不可不注意到這一點。

田賦之急須根本改革。田賦之急須根本改革，理由已很易明瞭。站在社會政策的立場上，不獨要普遍地減輕一般的田賦，同時酌盈補虛，調劑貧富的差異，平衡地主與佃農的担稅力，平均城市與農村的責任，一方面培養地方行政的健全發展，行政經費，決不可使因改革而受損。要達到這種目的，有幾個原則必須注意：(一)担稅力高的多出賦稅，(二)不勞利得多出賦稅，(三)城市的宅地與農村的耕地分別課稅，(四)就地問糧，(五)不可課及最低生活費。在這種原則下，吾們從兩方面來改革：(A)制度的改革，(B)征收方法的改革。

(A)制度的改革 取消一切地丁漕米租課屯田以及一切省縣附加稅，省稅縣稅以比例劃分。征收下列各稅，通常農戶的負擔，徵之歷史的稅法，不使超過收入的三十分之一。

(甲)農產收益稅 為求賦稅負擔普及一般起見，以最低額稅率征收一般農產收益稅。稅率以近十年每畝農產收益的平均額徵收百分之一，但每畝不得超過大洋二角。產量的估計以縣為單位，一縣分上田中田下田三則。林地蘆葦課鹽灶另訂之。

(乙)田產業稅 此稅之目的在加重担稅力較大者之負擔，且使地主不能藉口佃農欠租而

欠稅，稅率依所持產業之多寡採累進稅率，作如下之支配

所有田在五畝以下者徵收田價的千分之〇·五

所有田在十畝以下者徵收田價的千分之〇·七五

所有田在十五畝以下者徵收田價的千分之一·〇

所有田在二十畝以下者徵收田價的千分之一·二五

所有田在三十畝以下者徵收田價的千分之一·五

所有田在五十畝以下者徵收田價的千之二·〇

所有田在百畝以下者徵收田價的千之三·〇

所有田在二百畝以下者徵收田價的千分之五·〇

所有田在五百畝以下者徵收田價的千分之七·五

所有田在一千畝以下者徵收田價的千分之一二·五

所有田在一千五百畝以下者徵收田價的千之二·〇

所有田在一千五百畝以上徵收田價的千之三·〇

(丙)田租收益稅 此稅之目的在征課不勞利得，稅率採累進制，作如下之支配：

出租田畝在十畝以下者徵收收益的千分之一

- 出租田畝在二十畝以下者徵收收益的千分之一·二五
  - 出租田畝在五十畝以下者徵收收益的千分之二·五
  - 出租田畝在一百畝以下者徵收收益的千分之一·七五
  - 出租田畝在二百畝以下者徵收收益的千分之二·〇
  - 出租田畝在五百畝以下者徵收收益的千分之二·五
  - 出租田畝在一千畝以下者徵收收益的千分之三·〇
  - 出租田畝在一千畝以上者徵收收益的千分之三·五
- (丁)田產轉移稅 田產轉移，向例向糧戶收糧須繳沒有定額的收糧費，糧戶係承襲前代的利益，法律上已無存在的理由。應由縣政府收回稅率採累進制，作如下的分配，納稅義務由買方負擔之：

- 賣買田產在二十畝以下者征收田價的百分之一
- 賣買田產在五十畝以下者征收田價的百分之一·五
- 賣買田產在一百畝以下者征收田價的百分之二
- 賣買田產在五百畝以下者征收田價的百分之二·五
- 賣買田產在五百畝以上者征收田價的百分之三

(戊)宅地稅 此稅之目的在平均城市與農村的負擔。現代城市經濟日趨發展，城市的地價日高，世界各國向城市所抽之稅，無不較重於農村。且事實上地方政府的服務，替城市服務，較多於農村，理應向城市抽稅，較多於向農村抽稅，而事實上城市居民的担稅力，恆較高於農村。宅地稅應以地價為標準，稅率以千分之五至千分之十，斟酌各地的情形規定之。地價的高低由估價委員會估定，人民不服估價得申訴於公斷委員會公斷之。城市土地轉移時得征收土地增價稅，納稅義務由賣方負擔之。

(B)征收方法的改革 征收方法改革的目標，欲其簡便，省費，稅額確定，杜絕私弊，排除一切額外負擔。

(甲)征收期的改革 田賦向例分上下忙兩期征收，殊嫌煩費，且下忙廢曆七月開征，農民方忙於收穫，征期兩月，又嫌過促。彼時新穀登場，農產價格低落最甚。於此時征收田賦，無異逼令農民以最低價格出售其農產。征收期之改革，農產收益稅應以國曆九月至十二月四個月為開征期，田產業稅以一月至三月為開征期。田產稅與農產收益稅併繳者聽便。田租收益稅征期同田產業稅。宅地稅可按月分期繳納，預繳六個月，九五折算，預繳十二個月，九折折算。

(乙)經征機關的改革 田賦征收，向例由催征吏或糧差代收，或由農民自投糧櫃。前者易滋

弊竇，後者煩費。可由農民銀行代征，四鄉由農民銀行派員駐劄區公所征收，廢止糧差代征制度。

(丙)糧票之改革 糧票採四聯式，以二聯發給農民，其中一聯即為收據。票面註明應繳銀額總數，農民將糧票二聯連同稅款呈繳征收處，征收處核對銀數與票面相符，即加蓋印戳，將收據的一聯當場發回農民收執，手續簡便。宅地稅田產稅可做此。

(丁)田產面積的改革 田賦向例以畝為單位，而畝的實際面積各處不同，蓋清制二百四十方弓為一畝，但有等地方以營造尺六尺為一弓，有等地方以營造尺五尺為一弓，從而畝的面積參差不一。且各戶糧地不符，虛實無準。應以新度制市畝為單位，重訂經界。但清丈一事，曠日持久，需費煩重。浙江一省，預算清丈需款二十六萬元，江蘇省辦理清丈，已經七年，清丈完畢者不過幾縣。土地陳報雖在浙江省試辦失敗，猶不失為比較經濟之一法。開始土地陳報之先，先分段測量總面積製成略圖，例如以一千市畝為一單位。每一單位中劃出一畝為標準面積，以白線圍其外圍，標出四至。即令人民依此標準，自估所有面積而陳報之，將同一單位內的陳報畝數合加，如總數與測量的面積相差不大，即暫時作為定數。相差過大則舉行復丈，詳細測量。陳報不取任何手續費，屢催不報者，強制為之清丈，清丈費用由業主負擔。

# 從政府的田賦政策論到田賦之整理

何勇仁

田賦問題日益嚴重，一般人都希望政府決心以最大的力量，而解決此重大的問題。

民國三年冬，北廷會發布籌備丈量命令，並設立經界局，擬先試辦京兆，以爲各省倡，後以戰亂相乘，不能見諸實行。國民政府成立未幾，即開全國財政會議，議決完成土地整理計劃，實行清丈，釐訂全國劃一地價，並制定全國土地整理委員會組織條例，樹立進行方針。十九年，四中全會，復有整理田賦決議案，注意改良征收方法，劃一稅率辦法。可惜言而不行，議案等於虛文。財政部長孔祥熙對田賦問題最爲關心，他曾說：「本人就職後，決心整理田賦，冀減輕農民負擔，恢復其生產能力。」（見二二，十二，二十二新聞報）又說：「我國之田賦，複雜異常，有有田無糧者，有有糧無田者，有田多於糧者，有糧多於田者」（見二二，十二，十六，時事新報）。而於民國二十三年之全國財政會議，財部曾提出議案：（一）整理田賦視各省情形定一標準辦法，（二）廢除苛捐雜稅，（三）釐金廢除後之

類似捐稅，應予取締，(四)地方收入之適合問題，(五)征收手續之改良，剔除中飽。財政會議開會時，孔祥熙又說：「千百年來，因革遞嬗，而滄海桑田，地形互異，以致目前魚鱗圖冊多半無存，糧戶黃冊亦欠完備，各縣田賦之征收，僅憑胥吏私藏之書冊，積習相沿，弊竇百出，遂致田糧不符，或有田無糧，有糧無田，而一切衛屯山蕩及城市宅地，在昔以特殊原因未入冊升科者，更所在多有，於是影射隱瞞，飛灑詭寄，中飽等種種弊端，相因而生，人民之所出不能涓滴歸公，政府之收入遂日趨於疲困，欠不在民，收不入官，以言根本整理之法，固在舉行清丈，改征地價稅。」其言論若是精警，即財部之重視田賦問題可知，惟田賦積弊日深，政府要員多知而不行。雖然，我們亦須體諒政府的苦衷，人皆明知田賦問題與國計民生關係最大，政府豈無實行決心，僅以條件未十足許可而已。此條件為何？即乃財力、人材及周詳計劃之準備是了。整理田賦乃為舉國有關之大業，事事未有充分準備，草率舉辦，即會徒勞無功。榮稱模範省之廣西，曾一度嘗試整理田賦，實行測丈田畝，豈料設計未得精密，致牽一髮而動全身，然亦已耗去數百萬元，前車之轍，豈可不慎。今日討論田賦問題，即須首先要檢討政府之田賦政策，再以綜合的態度，求一個正確的方策。



以農立國的中國國家的收入當然以田賦為主。歷史告訴我們上古田畝分爲九等。從這個九等中又有上中下之別。井田制降及春秋，即漸形廢弛，公田漸變爲私產。秦始皇時代，農民會一度因賦稅太高而掀起暴動。至漢，蕭何應社會的需要，特取消秦制，量出爲入。至漢文帝時，更重農輕商，全免田賦。後經試用半田稅制，迨王莽又復井田，但人口與土地不與協調，人多地少不能分配，結果失敗。唐初以人丁爲本位，惟有田租，故雖有公田之名，實有私田之實。至唐德宗首相楊炎富有社會思想，深知民間疾苦，以貧富之懸殊爲最深刻，乃創兩稅法，以貧富農民爲制賦標準，以資產爲宗，又以人丁爲本，就資產之多寡，以定稅之輕重，人民之負擔，乃得平允。兩稅制之提要辦法，乃賦分夏秋，夏賦不能超過六月，秋賦不能超過十一月，夏賦以現金繳納，秋賦以糧食繳納，而征田賦之規律極嚴，實爲中國租稅制度之科學方法之嚆矢。明太祖沿用楊炎之法，確定天下田賦，有官田民田之分，賦有夏稅秋糧之別。明世祖即創一條鞭法，其法即由一州縣之賦役，量地計丁，凡額辦、派辦、京庫、年需、供億諸費，以及土貢方物，皆併一條，俱計畝征銀，折辦於官。其立法之初意，恐稅目繁多，官吏作弊，此亦富有社會思想。其後，明忽轉增稅政策，人民深以爲苦，說者謂明之所以亡，實多緣於此。計其會增加三次，增賦總額達千六百七十萬之巨。清知其弊，即立革除，訂定「賦役全書」以均天下之賦役，內容乃根據土地之肥瘠，戶口之疏密，人情習慣等而制定精密的法則。迨雍正因人口大大增加，各

地人民轉移居住日衆，人口調查漸感困難，遂將丁賦攤入地稅之內，每地稅銀一兩，攤入丁銀二錢七厘。稅率以土地之肥瘠別爲上中下三級，每級又分爲三等。民國肇造，田賦多沿清制，其所謂改革者，僅支離零碎，並無偉大的創行，如地丁銀，本以兩、錢、分、厘計算。漕糧（所謂漕糧者，乃由地糧內派征，運輸至中央以作百官之薪俸，及對外作戰之儲積）以石、斗、升、合計算，實則乃折收現幣，百弊遂由此叢生，各省各縣皆有其特殊情形之不同，而貨幣之價值亦多出入，征收官吏利用此點，盡勒扣挑剔敲詐之能事，民國三年，財政部規定折合辦法，及概以銀元爲本位，田賦收入遂亦增加。當時地丁每兩折合數，因地而異，如山果河南福建即概以二·二元爲一兩，而浙江即爲一·八，而四川即爲一·六。漕米每石折合數，即有極大的分別，如山東乃六·〇元，河南五·〇元，福建四·三元。此種辦法多根據各當地情形，頗爲得計。民國以來，征收之附加稅，固已極多，而自遜清開始之附加稅亦未嘗沒有，如同治元年，駱秉章督川，奏辦捐輸，按糧攤派，光緒中年，舉辦新政，各省自由籌款，以充地方經費，多以田賦附征爲利便。民四以後，舊附加稅併入正稅，而新附加稅即日益繁重，農民之負擔不知伊於胡底，財政部遂有「附加稅不得超過正稅百分之三十」之規定，惟自民八至民十六年間，各省糾紛日益擴大，國民革命軍與北洋軍閥之抗爭日益開展，各省大多形成獨立的局面，各行其所需要之目的，附加稅之增多，預征田賦之濫，其情形極爲駭人，以四川一省而論，竟預征了幾

十年的田賦。自國民政府奠都南京以後，全國統一，初對田賦僅爲空調，當無成績可言，最近一部分幹部擬嘗試田賦之整理，結果如何，現在尙難推測。惟以民三之「附加稅不得超過正稅百分之三十」之財政部命令，即已完全破壞，民國十七年十月財政部頒布限制附加稅辦法八條，第一條爲「田賦正賦附捐之總額，不得超過現時地價百分之一，其已經超過此數之各縣，不得再增，並須陸續設法核減，適合地價百分之一爲度」，第二條爲「田賦附捐之總額，不得超過舊有正稅之數，其已經超過正稅之各縣，不得再加附捐，並須陸續設法核減，至多與正稅同數爲止」，第七條爲「在實行清丈報價以前，地價百分數暫以各縣現時地價爲標準」。查百一限度與附稅不得超過正稅之限制，完全矛盾，如江蘇省田賦正附稅統計表所開示我們者，即如皋一縣，正稅年僅七萬七千元，附稅年收竟達一百三十七萬元，超過正稅十六倍以上，惟按百一限度，則尙未足額。而各省因中央不嚴格限制附稅，各省當局或爲擴充軍備，或爲借建設新事業爲名，以飽私囊，對附加稅擬日益推進，致國民輿論大大不滿，怨聲載途，如民廿三年南京報載湖南省自被耳食之徒，目爲模範省後，不知者幾爲所朦蔽，其實湘民所受苦痛，言不勝言，茲就慈利一縣言之，即可見其底蘊。據考察縣政府特派員某君報稱：慈利年來擴充團隊，開支日繁，田賦每兩附加團款十元，地方費二元六角，學款一元，共十三元六角。詢之民間完糧花戶，有謂：「二十一年每兩共完正附稅六十元，二十二年每兩上

忙完二十元八角，下忙同。內除正稅二元四角外，附加稅仍有三十九元二角之多，此外尚有臨時特別捐發生。」此種狀態實為令人可驚，然若與四川相比，則如小巫見大巫了。計四川於二十一年內亂未發時，第二十軍一年六征，二十一軍一年四征，二十四軍與二十八軍一年各三征，民廿三年經過戰爭糾紛，預征更甚，二十軍二十三軍之聯合預征至民國四十七年，二十四軍卽年八征，約預征至民國四十六年。二十八軍預征至民國六十三年，此外尚有一定額之附加稅，如二十軍正糧一石征收七十七元，又有所謂戰時特別捐，剿赤捐等，總達千萬以上。朱傑在「四川省田賦附加稅及農民其他負擔之真相」裏說：「吾人搜集所得，為二十一年七月一日劉文輝時代之收稅執據，據上所開，一次預征三十九、四十、四十一、年，載糧二錢一分二厘，而完糧實數三倍之，按每田賦一兩納稅四十一元五角（五十畝為一兩，每畝載糧二分）以三年除之，每年田賦一兩完糧十三元八角三分，至田賦附加年第一次，於每年第一次納糧時付清，故二十一年七月一日之預征無附加稅各項稅目，現崇慶縣預征糧稅，逐年累積，已至民國六十二年，計二十一年七月以後尚續征六年，二十二年份征十三年，二十三年二月第一次征二年，總為六十二年，以一年之中征收十三年之糧，誠中外古今稀有之現象也。」此種怪象，不能以正常政治的眼光去看，只能以強盜竊劫的手段看之好了。中央為援救四川民衆，已用了極大的力量去把一切為非作惡的軍閥擊破，並用了極大的財力為

四川解決許多重要的問題。違法苛征田賦的行爲，在四川當然不會重見，不過即以平常之征收田賦，一般人認爲合法者，亦已足使一個社會衰沉而有餘，年前當國聯技術合作團之調查，認定中國之租稅制度壞到絕頂，若不從事改良，則中國不易脫離貧窮的厄運。其言千真萬確，惟政府疑慮過大，不能以苦幹，硬幹，快幹的精神做去，至今事又已隔數年，雖微聞政府有整理土地的決心，惟未見諸實行，測丈土地則謂事大難辦，然其他輕易可辦之事極多，如征收制度之改良，稅率之釐定，行政機關辦事之效率化，應用糧票之改良，種種均與全盤之田賦問題有關。我們爲要瞭解政府之田賦政策，即更不能不詳爲檢察。

### 三

現在我們要推進田賦的改良，即首先要明瞭政府最近整理田賦之計劃，其關係最重要者決爲「地丁改征銀元辦法」「各省漕南兵米豆收征折價辦法」「附加田賦征收辦法」「清理各省屯田辦法」「清理各省官產辦法」「征收田賦考成辦法」「籌備清丈辦法」等。我們以客觀的條件，去綜合各種實際的辦法，以便在舊辦法中找尋新的方案，即更必先要明瞭各省田賦現狀。

前清的田賦征收方法極爲錯亂，頗難稽核。地丁各項，原本征銀，後因銀根疲弱，不得不改折錢

文，惟當時各地私鑄銀幣成色極低，其價值及折扣辦法，每地恆異，征收官吏，串通舞弊，一轉折間，獲利倍之。國計民生兩受其害，上段業已累述。自民國元年改以銀元計算，及規定折扣辦法，頗為遷善，據各省先後報告，即以地丁一項而論，仍多複雜，有以錢為本位，有以銀錢並征，步驟尚未劃一。已改征銀元之省分為直隸、奉天、吉林、黑龍江、山東、山西、江蘇、安徽、江西、福建、廣東、雲南、貴州等省。一律征錢者即僅為湖北。銀錢並征者為廣西。現正籌議改征銀元者有河南、湖南、四川、甘肅四省。直隸各縣地丁每正銀一兩改征銀元二元三角，如銀元不敷完納解庫均照會計法，每足色庫平銀一兩合銀元一元五角。鄂省征收地丁沿前清舊習各以銀計，實則民間仍以錢折合完納，徒供官吏抬價折扣作弊，現在以錢為本位，革除舊有錢折價名目，照各縣舊例折扣多寡之數目定為標準，榜示通衢，俾家喻戶曉。廣西向例地丁有錢銀兼征之習慣，改革以後，仍循舊辦理。湖南田賦自實行改革，悉征省平銀兩及湖南銀行發行之鈔票，嗣因鈔票價格低落，乃恢復舊法征收。

晚清各省銀貴錢賤，對於征收漕糧之折耗尤為鉅大，自政府改革以來，對此頗有獻貢，民國元二年間，各省額征漕米等項，本已熟籌改良方法，乃以江浙為第一步試行，以改征折色為全國田賦整理幣制劃一之先驅。近據各省報告，仿照江浙辦法者，已佔多數，而自漕米改折，與地丁改征銀元以來，各省田賦收入日益增高，據民三報告，直隸增收一百二十萬元，山東收增一百五十萬元，江西

江蘇兩省，約增收由一百三十萬至一百七十餘萬元，浙江增收五百餘萬元，增加之量不爲不大了。現在各省對漕南兵米豆草改征折價均因各地而異。江蘇從前有寧蘇之分，現在一律折收五元。浙江，現定一律折收每石五元，屯糧等項，按照原率一五折收銀。山東，每漕米一石暨正折耗折公費共作銀三兩計算，每兩折收銀元二元三角。安徽，現每石照定章征錢數以八折征洋，江西，每石征二元九角。湖北，一律征錢解錢，每石征收錢四串一百文至六串五百文不等。現在漕米一石照六串文爲地價。湖南，現將丁漕歸併以地丁爲標準，分三種征收。福建，以前各縣折錢之數固不同，各縣之村鎮亦有異，改革以後，按各縣習慣酌定糧價，一縣之中，不準二價。河南，現擬從前征銀者，按每兩改收洋二元，向征錢者，按每千改收洋一元，尙未實行。直隸，照新章每銀一兩改征銀元二元三角。廣西，兵米折色每石折銀自一兩四錢七分至七兩八錢或錢一十八千文。山西，現分甲乙兩等改征折色，甲等每米一石折收大銀四元，每豆一石折收大銀二元四角，乙等每米一石折收三元，每豆一石折收一元八角。貴州，現一律改爲折收照市定價。廣東，各屬民米折價，自前清同治年間，核定每石自四兩至五兩八錢不等。雲南，應征米石，改征折色，每兩以一五改收銀元。各省現狀，均比最沉落之時期活潑而有生氣。

各省屯田約有七萬五千七百餘頃，前清曾有改屯爲民之議，惟未實行，當時各省的屯田辦法，

有繳價給照，有未繳價即給照者，參差不一，人民負担固極不平，尤而胥吏從中作弊，更不可思議。至今此種流弊，未稍減除，民國二年貴州國稅廳長，曾請將前清所給屯田執照，一律改換新照，財政部會通令各省照行，惟辦理並無若何成績，年來朝野對於清理屯田頗多建議，田賦學專家晏才傑說：「政府亟應籌定劃一辦法，採用財政討論會與姚東彥之主張，責成各省財政廳，通飭兼衛各縣，先行調查，以爲根據，俟經界既正之後，再行切實勘丈，改定稅則，與民田一律起征，將來或令其補繳田價，准予營業，或不繳田價，但給執照，而准營業，據財政討論所陳，每畝收執照費二元，即可得一千五百餘萬元之鉅款。」刻下各省屯田最多者爲直隸、山東、江蘇、江西、浙江、湖北、湖南、安徽等省，直隸有二百七十八頃餘，山東有二千五百四十四頃餘，江蘇有三百三十八頃餘，江西有六千四十三頃餘，浙江有七百餘頃，湖北有五千五百四十六頃餘，湖南有一萬一千一百六十五頃餘，安徽有三萬九千七百三十二頃餘。這種數量不爲不大了。而各省有些田畝乃屬於官產的，其數頗難清算，政府宜即設法清理，隨時依市價出售，國家與人民均蒙其利。財政部設有清查官產處，會派員分赴各省調查，及發出表式責成各省當局填報，或由各省自行經理，擬具整理辦法呈部核辦，頗有成績可觀。熱河荒價已陸續招變，約得數百萬元，粵省約值千餘萬元，其他各省多則千餘萬元，少則數百萬元不等。



政府對於勘報災數有嚴密的辦法，其目的乃使征官難於作弊。前清辦理蠲緩，日益玩視，飽肥私囊，地方官多與人民串通隱飾，故財政部特釐訂勘報災數辦法，各省縣吏爲此辦法所範圍，多不敢藉荒作弊，該辦法第十二條規定「地方遇有災傷，縣知事不即履勘，及履勘後並不通詳，後會勘不以實報者，均先行撤任，依縣知事懲戒條例第六條第五項匿報例呈請懲處，其有以輕報重，以重報輕者，依知事懲戒條例第六條第五項捏報例呈請懲處。委員赴縣會勘，如有挾同隱匿捏飾等項情事與知事一律懲處。」第十三條「縣知事初勘災傷依第二條規定期限逾五日者記過一次，逾十日者記大過一次，逾半月者撤任，比照第十二條規定懲處。」各條均極嚴重，藉防流弊，培財源，其他各條，大致乃審定分數，則災至五分，蠲僅一成，蠲餘錢糧，則本年緩征，次年並納，辦法頗爲嚴密，惟自取消道尹制，缺乏督促稽核縣政之人，以前之成法亦日益玩視了。社會許多事業之推進及維持其善狀，多以考成方法維繫之，征收田賦固有善良之考成辦法，然可惜多未得完全實用，如田賦征收考成條例之第八條「縣知事經征田賦於截數造報定期以前照額完全者依下列之數分別給獎：（一）一千元以上不及一萬元者記功一次，（二）一萬以上者記功二次，（三）二萬元以上者記大功一次，（四）三萬元以上者記大功二次，（五）五萬元以上者記大功二次並請傳令嘉獎，（六）十萬元以上者進級並請傳令嘉獎。」第十條乃獎勵財政廳長辦法，第十二條乃獎勵道尹辦法，均按級

而定，層次不亂，可惜僅具條文，未能完全實行。至編審戶糧冊籍辦法，則因前清咸同之際，各省迭遭兵燹，所有魚鱗號冊均散失無存，自是征糧大都隱瞞作弊，嗣浙省首訂編審戶糧辦法，各省多仿效之，其大略乃在魚鱗圖冊燬失之各縣，所有業戶糧產，暫以舊有糧冊為根據，依征收地丁暫行章程及征收抵補金章程之規定編製田賦清冊及征冊，製發明細戶摺於各業戶，以為承糧之證據，凡業戶所有之移轉應呈請換給戶摺，如戶摺有遺失并得呈請補給，其辦法另以推收規定之。湖北亦訂有清理田地記載章程，似較為詳盡。浙湘之章程即為現行清理田畝方法之藍本。

政府之田賦政策，比較顯者當為籌備清丈辦法，民國三年財內兩部曾發出皇皇大文曰：「田賦為歲入之大宗，經界乃行政之要務，從來言理財者，莫不視為急圖，然全國土地終無確實之統計，雖偶有倡議舉辦者，非敷衍以將事，即鹵莽以圖功，甚或辦理操切，以致病國殃民，致使良法美意，反為世所詬病，推原其故，固由於用人未當，立法未周，亦因當時測繪丈量尚無精密之技術，弓尺殊為簡陋，推算亦極粗疏，田戶時有脫籍之虞，吏役不無匿報之弊，枝節為之，遂無效果之可言，東西各國於調查土地，製備台帳，罔不首事經營，力求完備，而詳考其施行次序，從未有不測繪以知地形，丈量以清畝數，登記以明地籍，而後全國面積除山川邱陵不能種植外，各色地畝瞭如指掌，以其條理精密，端緒繁重，故法國台帳以五十年而成，日本台帳以九年能竣，其他各國亦大都經過十數年或數

十年始克告厥成功，」當時更由內務部擬具全國土地調查計劃大綱，其程序乃先測繪輿圖，再清丈田畝，其辦法乃設學校，定圖例，齊尺度，其組織即各省設土地調查署，各縣設立土地調查事務所及測丈隊，中央及各省道縣設土地委員會，以為評議。其中計劃尤以限年辦竣，合於科學條件，如順直山東等十七省開辦測丈學校，八年招生四次，每次畢業一百八十人，預計測丈告竣年限如左：

順直	四六〇、〇〇〇方里	二十年測丈竣事
江蘇	三五〇、〇〇〇方里	十八年測丈竣事
山東	四二〇、〇〇〇方里	二十年測丈竣事
山西	四四〇、〇〇〇方里	廿一年測丈竣事
安徽	四〇〇、〇〇〇方里	二十年測丈竣事
福建	三〇〇、〇〇〇方里	十六年測丈竣事
浙江	三一〇、〇〇〇方里	十七年測丈竣事
河南	五三〇、〇〇〇方里	廿四年測丈竣事
陝西	五三〇、〇〇〇方里	廿四年測丈竣事
貴州	五一〇、〇〇〇方里	廿四年測丈竣事
新疆	五六〇、〇〇〇方里	廿五年測丈竣事

湖北	五五〇、〇〇〇方里	廿五年測丈竣事
江西	五六〇、〇〇〇方里	廿五年測丈竣事
湖南	五八〇、〇〇〇方里	廿六年測丈竣事
奉天	六〇〇、〇〇〇方里	廿七年測丈竣事
廣東	六二〇、〇〇〇方里	廿八年測丈竣事
廣西	六一〇、〇〇〇方里	廿八年測丈竣事
吉林	七六八、〇〇〇方里	廿八年測丈竣事
雲南	八五〇、〇〇〇方里	廿八年測丈竣事
甘肅	一、〇〇〇、〇〇〇方里	廿九年測丈竣事
黑龍江	二、〇〇二、〇〇〇方里	廿九年測丈竣事
四川	一、三〇〇、〇〇〇方里	三十年測丈竣事

每省測丈告竣年限之遲速，以該省面積廣隘作業人數衆寡爲衡，而作業人數又與測丈學校學生額數，畢業次數互有關係。而當時經界局所擬具之經界說帖，更籌劃周詳，現在尙有存在價值，特介紹其要點如左：

釐定經界，清理田賦，上有裨於國計，下有利於民生，籌辦之始必先確定經費來源，庶可循序

進行，事務不至中輟，謹擬籌之法如下：（一）驗契費，上年驗契收入約三千餘萬元，然據最近調查所驗者，僅及半數，擬請自民國四年一月起悉提充舉辦經界之用。（二）鹽課餘款，全國鹽課除還國債外，每年餘款尙多，擬請自民國四年起將此項餘款酌撥一二成以充舉辦經界之用。（三）契稅爲關於土地之經常收入，土地整理後，契稅亦必增多，擬於舉辦某省經界時即就某省契稅項下酌提四成充經界經費。（四）官產收入，現財政部設立清查官產處，此亦土地調查之一種，擬請將清查所得撥充辦理經界之用。以上爲籌款辦法。至培養人材，則可分爲三種：甲、經界行政人員，此項人員係以之任總局及各省行局高級職員之用，擬於京外各機關中遴選學有專長，賦性勤廉，能耐勞苦者調局辦事，令其實地研習，使於經界政務上之編制程序，學術上之原委窺覷洞悉靡遺，將來出而任事乃有把握。乙、測繪人員，此項人員係以之充測繪製圖之用，擬於京師設測繪學校，分設三角、水準、地形、製圖各科，而於地形班加授清丈、統計、簿記、地質等學，此項學生畢業後，派至各省道充當各測丈分校教習，一俟分校學生畢業，即董率新生實行測丈，如此則教科劃一，程度可免參差，情誼既孚，遇事不致隔閡，將來次第推行，必可收指臂相聯之效。丙、清丈人員，乃繼測量班而從事清丈清查者，此項人員，學問不必求深，資格不必求嚴，可於測丈分校，將屆畢業時取上著之有尋常小學程度者課習數星期即可供使役。

工欲善事，必先利器，此次經界辦法，擬從三角測量入手，所需儀器甚多，據內務部所預計，測丈儀器費約需六千四百九十六萬三千元，吾國現在所用儀器皆仰給於外人，此次需用儀器既多，則漏卮尤不可以數計，雖高等儀器製造基難，不能不求諸外國，然機件簡單之器，亟應設廠自造，不獨可供測丈之需，且可以為全國教育用品，庶可以塞漏卮而開利源。

舉辦經界，事務繁瑣，既舉全國所有地形地物，一一著之於圖，復舉土地上所屬產業之所有權，一一列之於冊，其煩重殆不可以名狀，故法國之辦理經界，歷四十餘年而始成，日本之於臺灣（僅該島之半幅，其荒僻與生番所居之區，尙未舉辦）亦需時七年而蕙事，中國版輿除蒙藏不計，七倍於法，數十倍於臺，以彼例此，則吾國經界事業之告厥成功，非待至數百年後不可，民國肇造，百廢待興，輿圖一端，幾為庶政之母，整頓疆理，尤經國之圖，非積極進行，無以收速效，而宏遠謀，似宜全國各省同時舉辦，其法先於中央設立測丈學校，儲備人材，以植其基。然後遍設分校於各道，以宏其用。

吾國自昔注重經界，即歷代之興亦多有清理田畝之善政，可為後世法，然以方之現時土地調查辦法，其詳略精粗，實不可以道里計，現在文化進步，技術日精，關於測丈製圖製器以及統計簿記諸學術日新月異，百倍昔時，尤宜遣派專員分赴各國考查成法，為我師資，查印度、緬甸、安南、朝

鮮等處與我國境毗連，地勢氣候殆相彷彿，聞印度等處土地調查早經竣竣，擬請遴選嫻習科學熟習語言之員，分赴上開各地切實考查，限期歸國，詳細報告，以資借鑑。

此外尚有設編譯所之計劃，均精密適用。由上各端關於政府之田賦政策，已得其精要。現在復要論述者，即為田賦之積弊。

#### 四

年來天災人禍，農民無力繳納田賦已成普通現象。其實，農民的財力爲了其他的苛捐雜稅，早已力疲待弊，造成農村破產的厄運，這種欠賦是有相當理由的，然而有一部積欠糧賦是抗繳的，如土豪劣紳之抗繳是，他們之所以逃避納稅，一方面是爲了惜錢，一方面以爲自己有身份，納稅是有失其地位之尊嚴，而征收吏被制於其有財有勢淫威之下，往往不敢催征，此種例證如徐海屬一戶有田千餘頃，而納糧者僅二百五十餘頃，各省均有此種弊端發現。廣東方面即常常發見縣政府及各機關人員之賴繳，因爲一般機關有力人員，在鄉間多置有田地，以爲「近水樓臺先得月」，常藉故抵賴不繳，而官場上多因投鼠忌器，不能不互相拉攏，且此輩人員多有背景，征收吏只有向前拍馬，賣個人情，焉有力逼繳納的魄力。有些地是有地無糧的，這更講不到催收不力了。其原因非常複

雜，其要因即為頻年天災人禍與苛捐雜稅之繁重，致一般農民每日勞作之結果往往不得一飽，反要負債，逼不獲已只有棄地出走，或將田地托交親友管理，而代耕者又非物主，乃藉故不肯完糧。還有一種是逃糧的，此即為糧戶隱匿，通常凡由沙泥漲成之沙田，若稍加改良，可宜耕種，此種沙田，官廳常不加意（廣東對此頗注意，設有沙田局）任令士劣及人民侵佔，既不升科，又不納糧，又有些土地當賣買時，有田皮田骨之分，執有田皮者，有種田管理之權，握有田骨者，僅有收租之權，此種產權各半，納糧時即互相推諉。又有些田地如典當之類者，過了相約之期才算賣斷者，其產權極不確定，完糧時也是互相推諉。死亡逃戶，情形也是複雜，約有六種不同的特徵：一、各省所用的紅冊，多沿自清代，此後即不會登記，其間所備列之花戶姓名，因隔時極久，人事已大大變遷，冊上名單當然絕不可靠。二、因田地未經清丈與登記，有些田地，地主姓名不可考。三、有些田地之原主，因事離鄉出外，而產權又已轉移，原主既不易尋得，而現主又不承認。四、原主死亡，而田地又因分析家產之結果，產權轉移了，而數量完全不同。五、南方各省之地主，普通多喜用堂名，其後子孫繁殖歷代轉換產權，納賦之主體參差可疑。六、各地遇災荒，多因輕報重，而地方官又不注意查勘，致常多隱匿。又有些是「地隨人走」就是甲縣田地若賣與住在乙縣的人，以此在甲縣的田地，田產權業經轉移，其所應負擔之田賦即應改由乙縣征收，倘若乙縣又將其產權讓與丙縣人，則征賦又須轉歸丙縣，田賦的征



收權，乃隨着產權的移轉而變動。產權移轉多了，最容易造成欠賦的可能機會。還有廢除里書制也是積欠田賦的一大原因，從前的魚鱗冊，已喪失於疊次的兵燹，現在各地征賦之根據，僅乃一些存於里書手中的簡單的賬冊，在此制未廢以前，因為各鄉的里書對於各本鄉的田地狀況，大都知之甚熟，且有賬冊可查，惟自廢除此制後，換以一些不識內情的村長政務警察，催征吏等，他們對於本鄉田地狀況向不熟悉，且無賬冊可據，田賦征收，自然困難。同時有些農戶對於已有田地，因賬冊上所登記者乃遠代祖先姓名，乃欺交替人不知內情，竟否認其為業主，藉以避糧，村長等常不知內情，為其所欺。

其他的積弊還有很多，縣官多藉種種征收時之黑幕，大剝其地皮，有時已隔多年之爛賬，及稍延遲交付之糧賦，收得時都歸縣長的私囊去了。廣東中山縣之沙田年收數百萬，但內容黑幕重重，歸公者僅若干成數而已。政府非以極大的魄力，肅清之不可。

## 五

政府對田賦問題的對策，實在有相當歷史的準備，前清的無論了，即自民三以後的種種計劃及政策，總算是並沒有完全走錯路。其至今之所以仍成爲一個懸案者，只是言而不幹，策而不行。

國聯技術合作代表拉西曼報告書云：「賦稅征收制度不良，人民受額外的需索，富豪者設法逃脫，致政府稅收大受影響（反而言之，失去減低稅率的機會）。至征收田賦的關鍵人物，並非官吏，乃書吏——非正式的田賦登記者，其所持的魚鱗冊，由其祖宗傳下，凡納稅人及田主，均以此為唯一根據，我們不能計算此種制度所包含的逃稅與勒索，就所有證據觀之，二者均屬重大，在許多地方，小地主為合法與非法的重重賦稅所混淆，農民受害尤烈，因負擔重而得益甚少。」又說：「蓋言改革，非澈底改組行政機關，清丈田畝，確定產權不可，即土地買賣亦須登記。如此推行，需時久，費用多，非經若干年不為功，故此種田地制度的澈底改良，乃一長時期的工作……然如能平均征收，提高行政效率，杜絕逃稅，禁止勒索，平均分酌，亦不致目為苛政。但應改良征收制度，俾稅率減低，同時維持稅收現狀，或竟能增加稅收。」拉西曼以為書吏之記冊，即乃魚鱗冊，是誤會的，但他集中精神注意改良征收制度問題，却是值得注意的。田賦的征收方法在前清約有四種，即「官征官解」

「書征官解」「書征書解」「包征包解」是了，自光復以來，多採用「官征官解」其應用方法又有三種：一種乃由人民自攜稅銀，親赴糧櫃完納，名之為「自封投櫃」一種即由縣分若干鄉村，設有鄉董，為收稅單位，鄉又分若干莊，依次輪值，核收賦稅，負責繳納縣府，名為「義圖制」一種即於開征之前，紳士入署與縣長議價，議價既定，紳士出一期票與官，官則屆期收款。至紳士如何苛征勒索，

官不過問，名之爲「包征制」。此制病民最甚，「義圖制」又因各地方鄉組織已大變更，現在或亦不能毫無準備地做行。王元璧先生曾倡論組織納稅合作社，他說：「必須提倡納稅合作社的組織，把催征吏逐漸淘汰掉，然後才能成一完善的征收方法。凡是要納稅的農民，可集合起來，人數在二十以上，愈多愈好，組織一個納稅合作社。方法是把各社員本年應納稅的錢糧，依照縣政府所公佈的數目，翔實實算，湊成成數，公推代表二人投櫃完納，另外由合作社社員共同攤一些旅費，交給代表，以作赴城盤川。代表投櫃完納後，即將各戶糧串帶回，分別轉交社員執收，並由全體社員大會訂定一切章則，以資遵守。這樣既以免除催征吏的敲詐舞弊，減輕農民的負擔，且可以消戢田賦積欠的弊病。」（見東方三卷七號）這種辦法固然是極好，但未免過於樂觀，要辦這種合作，必要自治問題有相當的基礎才可以的。程樹棠先生則以爲「我認爲現在的欠賦問題，應從四方面整理：第一，在人事上力謀安定農村，減輕農民負擔，並設法防止抗糧賴糧等情事之發生。第二，根本改良與統一征收制度，並嚴密其組織，以防中飽。第三，厲行治本的清丈田畝，速辦治標的土地陳報，趕造完備正確之正式糧冊，存之縣府，以防舞弊，並以絕逃戶，逃糧，漏征之發生。第四，確定民間土地產權，禁止糧戶使用堂名與書寫某記字樣，以防逃糧。現在的整理欠賦，若能從這幾方面努力，在短時間內，當能收巨大效果。」（見申報月刊四卷七期）任樹椿先生則主張整理田賦分三步進行，第一步之方

案乃整理田賦附加，統一稅目，審核各縣預算，核減稅率，嚴禁增加附稅，改良征收制度，實行分權征收，改良糧串，廢除石兩改征國幣，征收職員應改為有給職，清理各縣積欠，第二步之整理方案乃實行土地陳報，土地調查，第三之整理方案乃側重於田畝之清查方面（見東方雜誌三二卷十四號）這種都是最適當的辦法。政府為打出正本清源的大路，使國家財力增大，民生問題得以解決，對田賦的整理，應該以大雄無畏的精神，苦幹，硬幹，快幹地做去。

# 整理中國田賦之道何在

吳一鳴

中國田賦，已有二千餘年之歷史，故有史冊可稽，即知有田賦之制。而田賦所以爲國家樂用之稅源，當以土地差額至微，不易逃稅，近世唯一不轉嫁之直接稅源。

田賦脫胎於君主以土地莫非王土之觀念，故古代各國早已推行。埃及之丈量，已有成績，田賦徵收，向有稅冊。顧自創立迄今，歷經變革，仍不失當初之雛形，然其積弊之深，亦與歷史同其久遠，故向爲優良之稅源，迨至今日，已成積弊之淵藪，病民之癥結，而近年農村經濟之崩潰，農民之生計僅屬，要亦爲田賦制度之厲階，時賢已見及此，故年來田賦整理，已爲各方一致之呼聲，顧數年來，政治未能悉上軌道，故僅有整理之議，而少整理之實。良以田賦制度悠久，積弊已深，其醞成既非一朝一夕，整理故犬非易事。

究竟田賦如何整理，今日尙未能提出標本兼治之法，蓋整理僅能治標，則舊弊雖去一分，新弊即相繼而來，故若能標本兼治，才可策一勞久逸之計，否則徒耗公帑，無補民力，明乎此，則中國田賦整理之道，端在於是矣，茲分論如次。

## 一 田賦沿革

如就田賦沿革方面，明瞭其遞變因素，則中國有史以來，即有田賦之制度方式，蓋中國從唐虞完成國家式態後，從來即以農業為立國之基礎，故一切國家經濟之基礎，均寄托取之於農制度，實際上亦即取之於民。

### 上 專制時代

唐虞時代，分國土為九州，田亦因州列而分為九等，然其田畝地質之優劣，於完納田賦，亦有相當關係，故又分為上中下三等，夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹，徵收方式，容有差異，而其什一之稅率，則先後統一。迨至春秋井田制度漸變，什一而稅以魯宣公十五年履畝而稅之制，完全破壞。秦孝公用商鞅之法，廢除井田，創阡陌制度，人民得自由買賣田地，土地即變為私有，價值即隨需要而互有高低，國家課稅，則以價值為標準，賦稅亦無所謂什一矣。秦時，依食貨志所載，則田賦口賦，二十倍於古，即稅取三分之二，任民作耕，力役二月，至此人民負擔，迥不如前。漢輕田租，十五而稅一，故於文帝十三年，重農輕商，全免田賦，景帝二年，半出田賦，三十而稅一。東晉成帝，又恢復什一之制，故稅米三升，舊制重演，然已歷唐虞夏商周秦漢，屢易朝代矣。惟課稅輕重雖有不同，方式各

異，顧制度尙屬簡單，就田徵稅而已。逾東晉而入北魏，行均田制，男女授予公田，徵稅五升，私田徵稅一斗。

北魏以降，情形變更，蓋唐初，凡授田者，歲租粟二石，稻三斛，田租以外，尙有所謂進貢，力役等，內容至稱複雜。故雖名公田，實則徵斂煩重，內外異制，人民亦得以田地，私相買賣，私經濟制度，樹其規模，貧富亦已懸殊矣。德宗時乃行兩稅法，以資產爲宗，而非丁身爲本，人民納稅，得至於平。

兩稅法之內容，卽賦分夏秋，兩期輸納，夏輸不過六月，秋輸無過十一月，夏輸以錢，秋輸以糧，凡百役之費，必度其數而賦於人民，量出爲入，戶無主客，以見居爲簿，人無丁中，以貧富爲差，不居處而行商者，於所在州縣，稅三十之一。至田畝之稅率，以大曆十四年墾田之數爲定，而均徵之，遺黜，陟吏，按比，諸道丁產，免鰥寡，獨不濟者，有敢加斂，以枉法論，逾年而考其成。

兩稅法在歷史上，自有其價值，蓋合於租稅之原則。

明太祖卽位之初，沿用兩稅法，定天下田賦，田有官田民田之分，賦有夏稅秋糧之別。其額數則具於黃冊，總於戶部。夏稅無過八月秋，糧無過次年二月。洪武二十年，兩浙富民畏避徭役，以田產寄存他戶，謂之貼脚詭寄，因命國子生，分別行州縣，以土地爲主，所有原坂墳衍，下溼，沃瘠，沙鹵之別，悉數載明，編類成冊，狀若魚鱗，卽所謂魚鱗冊。

明世宗嘉靖九年，深恐稅目繁多，胥吏因而爲奸，徵斂日多，人民以此重累，故併爲一條，成立一條鞭法，其法即舉一州縣之賦役，量地計丁，丁糧同輸於官。一歲之役，官爲僉募，力差則計其食工之用，量爲增減，銀差則計其交納之用，加以增耗，凡額辦，派辦，京庫，歲需與存留，供應諸費，以及土貢方物，悉併爲一條，皆計畝徵銀，折辦於官，故謂之一條鞭法。迨至四十六年，國用浩大，乃增遼餉，畝加三釐五毫，以補不足。明年復加三釐五毫，四十八年又加二釐。熹宗八年，徵助餉，十二年加徵練餉。人民負累，至此爲極。明朝淪亡，清承明後革除三餉，立編審法，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，取消雜稅，以輕人民負擔，訂定賦役全書以均天下之賦役。賦分丁賦，地稅。雍正二年，丁賦不便徵收，遂將丁賦攤入地稅之內，而地丁統歸一則，名爲正稅，每畝稅銀一兩。攤入丁銀二錢七釐，稅率以土地之肥瘠別爲上中下三級，更分各級爲三等。田賦除地丁外，又有所謂漕糧，屯租，租課三種。咸同而後，各省漸改徵折色，屯租，起於屯衛糧田，迄至光緒二十八年，所有屯租歸入地丁項下徵收。上僅就民國以前田賦沿革，加以概述，至民國以後，田賦制度，複雜紊亂，無以復加，而附稅名目之多，以視專制時代，情形迥異矣。

## 下 民國時代

民國時代承清代遺制，無多變革，即田賦征收，亦因陋就簡，雖歷任度支長官，不無截長補短，頒



行新制，顧仍無確切之方法，推行之決心故二十餘年來，循至田賦積弊，成爲中國農村崩潰因素之一環。

我國田賦，積習相沿，所定田賦銀額，地丁銀以錢分計算，漕糧以石斗計算，名爲徵收銀漕，實則折收錢文，每兩折洋一元二角，繼又改爲二元五角，是爲中央正賦，顧省縣情況不同，折價亦因地而異，就重要各省而論，自民國三年起，地丁每兩折合數，情形如下：

江蘇 一·八元

浙江 二·五元

福建 二·二元

河南 二·二元

山東 二·二元

至漕米每石折合數，各省差異，爲數亦巨，其數字如下：

江蘇 五·〇元

浙江 五·〇元

福建 四·三元

河南

五·〇〇元(甲)  
三·〇〇元(乙)

山東

六·〇元

丁漕折價既弊竇叢生，故各地勒扣挑剔，實數已增，益以地丁分上下忙征稅，連漕米分三期征收，自民三折合銀元計算後，地丁漕米早失其本意。民十六又將上下忙漕米一律改為地價稅，然各省迄未履行清丈，地價既無標準，在形式上名為征收地價稅，實際上仍依舊制，上忙改為第一期地價稅，下忙漕米合改為第二期地價稅，然亦有分三期者，其折價方法，仍以兩石計算銀元耳。

除上述丁漕折價以及改名以外，民國時代最為重大者，要為田賦附加稅之增加，漫無限制。

田賦附加稅之起源，遠在咸豐初年，新附加稅之征收，則始於直隸山東兩省，民三濮陽黃河決口，呈准總統，征收附加稅，隨正賦帶征百分之十，民四度支預算不足，中央通令各省做行，於是附加稅即成為地方政府開源之唯一捷徑。顧於袁世凱時代，即有限制附加稅之議，不得超過百分之三十。民十七年財部頒佈限制田賦附加稅，不得超過現時地價百分之一，其已經超過此數之各縣，不得再增，並須繼續設法核減，適合地價百分之一限度，於是舊制打破，附加稅得以增加，蓋地價在未實行清丈報價以前，地方政府，得以上下其手，且以百一限度過高，故以江蘇如皋縣而論，正稅七萬餘元，附加稅收至一百三十七萬餘元，超過正稅已十六倍以上，而按百一限度，則尚未足額，流弊所至，

概可想見矣。

附加稅駭人聽聞者，莫如四川一省，四川於民二十一年內亂未發時，第二十軍一年六征，二十一年四征，而二十軍二十三軍聯合預征至民四十七年，二十八軍預征至民六十三年，情況之慘，得未曾見。

即江蘇省，田賦附加，亦名目至多，各縣共有一百零五種，而崇明一縣，竟有二十四種之多，疊牀架屋，莫此為甚。復按江蘇泰縣附加稅與正稅比例之變遷，依農村復興委員會之調查，可製表如左：

年代	每兩折合銀元	附加稅	合計
民國一七忙	一·五一二	—	一·五一二
民國一下忙	一·四四	—	一·四四
民國三上忙	一·八	〇·五	二·三
民國三下忙	一·八	〇·八一〇四	二·六一〇四
民國四上忙	一·八	〇·五八四	二·三八四
民國五上忙	一·八	〇·五八四	二·三八四
民國七上忙	一·八	〇·六	二·四〇〇
民國一〇上忙	一·五	〇·九一二	二·四一二

民國一八上忙	一·五	七·〇一二	八·五一二
民國一八下忙	一·五	七·〇一二	八·五一二
民國二〇上忙	一·五	七·八一三	九·三一二
民國二〇下忙	一·五	七·八一三	九·三一二
民國二一上忙	一·五	六·八一三	八·三一二
民國二一下忙	一·五	七·八一三	九·三一二
民國二二全年	一·五	七·八一三	九·三一二

由上表觀之，可見附加稅名目，愈趨愈繁，稅額愈趨愈重，至民國二十二年，每兩忙銀，正稅不過一元五角，而附加稅則竟至七元八角一分二釐，超過正稅五倍以上。而田畝特捐（每畝八分）及清丈費（每畝一角）猶不在內也。

由此足徵，民國以來，各省田賦附加稅，年有增加，至民二十二年，始告一段落，二十三年，則與二十二年相等，如以二十年之田賦為基數，則近年田賦增加指數，統計如左：

	民元	二十年	二十一年	二十二年	二十三年
總指數	五九	一〇〇	一〇七	一〇八	一〇八
平原旱地	六二	一〇〇	一〇九	一一一	一一一

山坡旱地

六一

1000

1009

二一

一一一

田賦本為中央財源之正供，民國元年參議院釐訂國家稅及地方稅法，定田賦為國家正稅，並予地方以帶徵附加之權，故正稅由各省代解國庫，民八以後，法統蕩然，各省紛紛以田賦收入，立省縣行政之支出，於是地方財政，即仰賴於此，故於二十年度各省概算，其所佔之成分，已列極重要之部份，情形如下（單位百萬元）

	收入額	對於歲入總數%
山東	一五	六一%
河南	八	四五%
山西	六	五五%
江蘇	一二	四六%
浙江	九	三七%
貴州	一	二五%

## 一一 田賦積弊

田賦積弊，已成病民之淵藪，故其內容如何，至堪注目，然其積弊範圍至廣，上自制度方法，下至

人員徵收，在在弊端叢生，罄竹難書，下文所述，僅就一般積弊，加以探述。

(甲) 面積準繩。

田賦本以就土地而徵稅，而所謂履畝而稅，然中國稅制，標準尺度，漫無準繩，故畝之大小，各地不一，以江蘇省而論，其田畝弓尺，遜清以來，各縣即自成風氣，毫無系統之可言，就度量衡而論，尺即有庫尺、部尺、等尺之別，就江蘇省而言，銅山縣以庫尺五尺為一弓，青浦以營造六尺為一弓，崇明以部尺四尺八寸為一弓，崑山以古尺六尺為一弓，弓又有大簞、小簞之分，南通大簞以五百弓為一畝，小簞以二百五十弓為畝，崑山以二百弓至二百五十弓為一畝，畝亦差別不齊，江都以二畝半至二十畝折為田一畝者，丹陽以一畝一分，一畝一分五釐，一畝三分，一畝五分，五畝十畝等折為田一畝者，寶應有所謂京田時田之名，時田折合京田祇得十分之一，田賦則以京田為課稅單位，無錫以額田計，則有一百四十五萬六千七百六十八畝，以平田計，則祇一百二十八萬八千四百二十八畝，武進折平田為九分餘，高低田折實平田，為六分五釐餘，極高低田，每畝折平田，僅一分八釐餘。

再就浙江而言，土地地面畝分六則，畝以二四〇弓為一畝，塢以二八八弓為一畝，排以三四八弓為一畝，沙以三九六弓為一畝，崗以四九三弓為一畝。江浙如此，其他各省，就所知者，如山果、河南、湖北，幾亦無不如此，省縣大小既不能一律，即在一縣之內，同一最小範圍之村莊，比隣接壤之田畝，

每亦有迥不相同者，稅率相同，而土地之實際面積絕不相同，固不能合乎公平之條件，尤與徵稅之原則相背謬。

(乙)科則龐雜。田畝制度之科則，雖類於等級稅法，而其科則之多，據蘇省之田賦科則統計，各縣多者至百數十種，少亦二種以上，科則雖經分列，實際上並不以田畝之肥瘠地位為差別之標準，往往有斥鹵不毛之地，而所納之稅被列熟田上則，膏腴肥沃之地，反在蘆課減則者。優劣不分，科則顛倒，不平孰逾於此。更有寺廟，紳縉，學祠，等田，另列特殊科則，公然減免，與等級之法，更不適合。此中原因，有因前代相沿數額各有多寡，有因人民過割糧米推收之多少，復以各省財政互有豐絀，如遇省則政短少，則其折徵價愈高。此中情形，當非一朝一夕所釀成，乃數百年積重難返耳。

(丙)稅收短絀。自清末將各項耗額併入正稅計算後，各省或已併入計算，或虛懸迄未併入。即就一縣而言，有例緩因故蠲免之習慣，故實際數額年各不同，其中實欠在民者固多，而因飛灑之弊，致成無着之黑糧冤糧者，亦所在多有，更以田畝久未清釐，征冊散失，無可稽考，致造就胥吏把持之機會，此則弊端百出，莫可究詰矣。舉其犖犖大者，則浮收，中飽，上下其手等，所在都有，因事而異。蓋各地征稅方式，有直接與間接之別，直接以自封投櫃，無容第三者庖代，間接則由糧差催征或竟包征者，其中串票僅印兩石之數，而不書明折合銀數，故可任意高抬，公然浮收。其或鄉民完納不索糧

串，或尙未全部完納，未給糧串，則糧差以並未收到報縣，實行中飽，其或里書浮收少報，糧差繳納，復以捏造民欠，借用糧銀，或竟賄賂官紳，私加數字，或複印糧串，藉以自肥，貪官更擅加附稅，減報成數，以資中飽，如此上下其手，串通舞弊，民去其十，國得其三，而中飽竟達其七，影響國庫，豈淺鮮哉。

(丁)高報地價。目前雖已規定爲地價稅法，而各地亦僅表面文章，制度名目，兩無廢止。故稅率與地價，相差至遠，依農業實驗所之報告，二十二年各省地價與田賦之比率，有如下表：

各省地價與田賦之比率(以二十二年之地價爲百分比)

省名	水田賦稅		平原旱地賦稅		山坡旱地賦稅		報告縣數
	比率	地價	比率	地價	比率	地價	
河北	一·三三	一·三七	一·三七	二·二一	一〇七		
山東	一·五九	一·六六	一·六六	一·六六	八七		
山西	二·六六	三·三五	三·三五	三·八六	七三		
陝西	三·一二	三·八六	三·八六	三·四九	三八		
江蘇	三·一一	二·四〇	二·四〇	三·一三	四三		
安徽	一·九六	一·八四	一·八四	二·二八	二八		
河南	三·二三	一·九九	一·九九	二·三八	五八		
四川	三·六九	三·六七	三·六七	二·九一	五〇		



雲南	二·四三	二·六七	二·四二	一九
貴州	三·〇七	二·八四	三·五六	一五
湖北	二·六六	二·九七	二·八七	二〇
湖南	一·八七	二·七九	三·〇二	三五
江西	四·八八	四·五七	六·六二	二二
浙江	三·三〇	三·五〇	二·九三	三五
福建	三·〇四	三·三四	三·六二	二〇
廣東	一·九六	一·九五	二·六三	三七
廣西	一·五五	一·八九	二·二七	三四

其稅率超過規定百分比者，不知凡幾，甚至各縣官紳因田賦超過地價，遂不惜高報其土地價值，以求適合規定，以蔽省廳之耳目，故實際毫無標準可言矣。

(戊)圖冊無稽。田賦征收制度，以明初最為精密，自此以後，未加測量，故田賦已失其公平正確之標準。黃冊魚鱗冊賦稅全書在昔為徵稅之根據者，自洪楊亂後，圖冊散佚無存，近日藉以徵稅者，惟憑冊書，糧吏，世代相傳，視為枕中鴻寶之糧戶花名冊而已，零星湊集，實非確數。益以書吏作弊，顛倒山圩，假造魚冊，滄桑累異，已不能復為根據，更有軍屯牧馬之例久廢，而田仍不納稅，故賣地而

不賣糧者，有升科而不改糧者，亦有死亡逃戶而不知道者，於是有糧無地，有地無糧，或糧多地少，或糧少地多，沿海灶產濱江沙地，其田較之民田，收益並不稍減，而稅率之輕，幾不可同日而語。此中緣由，胥吏均可左右，故侵佔隱匿，任所欲為，竟有祕其所知，授其子孫，代代相傳，政府仰其鼻息。自咸同以來，八十年如一日，誠積重難返矣。故田賦征收圖冊，除冊書外，竟無所稽，至堪浩嘆也。

(乙)上下舞弊。田賦征收，以縣為本位，歷任縣長，於田賦內容，均難明瞭，循至縣長到任之初，必以羅致科班出身之錢穀師爺為首要，此輩自遜清迄今，代有師承，門戶綦嚴，自詡為內行，其長在深悉內容，辦事熟練，而其弊在默守舊制，固步自封，而其所知，為不傳之寶，內為官長為傀儡，更藉胥吏以作爪牙，串通一氣，狼狽為奸。故稽征主任以下，櫃書，里書，冊書，親書，管串，糧吏等，均屬一邱之貉，其作弊手段，光怪陸離。其恃為武器者，即為糧戶之花名冊，政府非藉此不能征稅，人民非假手無法過戶。故江蘇江寧縣在未整理以前，田賦收入不及四成，整理之後，即可達九成以上，其數可驚，固不僅江寧一縣也。

(庚)盜款盜串。

田賦征收，因上下舞弊，故有盜用稅款之機會，胥吏之浮收苛索，各鄉幾司空

見慣。此輩冊書里書人數多達千餘人，少亦數十人不等。江蘇興化等縣，各冊書所管轄下之土地，征稅職務，可以如普通民田，計畝自由立契典賣，每經一度賣買，則捏易莊名，以致糧冊之莊名，與現在

實際之莊名都不相同，即使追出糧冊亦不易清查。復以此輩薪給菲薄，平均每人僅得數元，故除向人民索取川資、書工等費外，唯有盜用稅款爲生。另有所謂捆墊者，往往以需款甚急，令冊書先裁串若干，分期向糧戶追繳。冊書一面向糧戶加緊催迫，一面對政府任意延宕。如此各雖墊款，實則挪作私用。至盜串云者，照例現款未收，不能裁串，而經征人員往往有與管串及冊書串通一氣，暗中截出串票，向糧戶收稅之弊端，更有甚者，則另造複串收款，而真串仍在串房，其弊更甚。如江蘇之溧陽與化等縣，均經因短串而發生巨案。

(辛)攤派預徵。公債兵差，往往就其便利，依田畝以爲攤派，其催款之急，甚於正稅，而權勢往往不及，而細民則無一倖免。一捐之興，自縣派區，自區及於鄉鎮，幾經增加，多者已至倍數。其唯一藉口，則謂捐戶每多求減，唯恐不及定額，事實上，捐募若干，入官若干，均爲疑問。此攤派之黑幕，雖與田賦無關，要亦征收制度之缺陷。至預征重征，在中國田賦上，爲苛政之一。就調查所得，各省不乏先例，如豫、魯、晉、陝、粵、冀、閩、湘、川、皖、鄂等省，均有此等現象，而以川省爲最。其預征之年份，稅率之高，均足駭人聽聞者也。最初不過一年兩征，後於年底加征，一年變爲三征，嗣則每六個月期間內，征至一年之糧又二分之一，年底加征一年如故，故一年已四征矣。猶不足，每半年由二征而三征。其在川南區域，於二十二年，乃實行三個月征糧兩年之制。二十三年後，各軍防區停止預征，每年完糧三次，每次往

往征收兩年，然亦有征收至民國六十三年者。

### 三 整理之道

田賦整理，千頭萬緒，當非久長時間所可奏效，亦非少數資力所可完成。國聯技術合作代表拉西曼，在其調查中國之報告書中，對於田賦之積弊，歸罪於征收制度之不良，故報告書有云：

『蓋言改革，非澈底改組行政機關，清丈田畝，確定產權不可，即土地買賣亦須登記，如此推行，需時久，費用多，非經若干年不為功，故此種田地制度的澈底改良，乃一長時期的工作。』

拉西曼認清丈為長時間之工作，故應先從改革征收制度入手，故報告書復有『然如能平均征收，提高行政效率，杜絕逃稅，禁止勒索，平均分配，亦不致目為苛政，但應改良征收制度，俾稅率減低，同時維持稅收現狀，或能竟增加稅收。』等語，拉西曼結論，固針對時弊，標本兼治也。故於本文主張，適成符合。

清丈為治本之正本清源方法，固應與治標政策，同時兼顧，方可不致廢此失彼之弊，改良征收制度，土地之調查陳報，土地稅之推行，均須兼程並進，茲分別說明如左：

#### 上 治本方案

(一) 測量與清丈

甲 清丈之沿革

清丈爲根本解決賦額漫無標準之辦法，顧清丈籌議已久，迄未完成。前清末年，因格於祖宗永不加賦之遺訓，擱置未能舉辦，民國以來，財政當局注意釐定經界，故於民三設立全國經界局，各縣設立經界事務所。其辦理之程序，以測量爲始基，清丈爲中權，登記爲結果。並於民國四年擬定調查田賦整理辦法大綱，復經修正，當時東北三省業已清丈，熱河亦着手清查。民國九年，復設全國經界局，後以戰事被撤。江蘇省之寶山通州等縣，籌集款項，試辦清丈，成效頗著。顧清丈雖爲正本清源辦法，但辦法至覺困難，法國不及中國數省之大，清丈土地費時六十餘年。杭州喬司鄉一區，有田四十五萬畝，測丈用六萬餘元，每畝計需四角，倘合杭縣全部，非百萬元不辦，故清丈雖爲整理財政，但所費恐非中國現時財力所可勝任。

民國三年經界局所擬清丈辦法，先就各省區地畝最複雜最混淆之地段，着手進行，規定八項辦法，雖屬草創，但綱張目舉，擘劃周詳，對於土地之測量實施，至多創見，惜因當時時局不靖，各省人民諸多誤會，遂致奉令緩辦，民十七年，中央第一次財政會議，對於清丈方面，擬有整理全國土地計劃案，延未舉辦，近年浙省已草擬規則，分測量、調查、登記三步實施。

乙 土地之測量

土地僅有清丈，忽於測量，則收效必微。故測量應先從清丈着手。測量以省為範圍，以縣為單位，先從事大地三角測量，然後再由大三角測量而測定多數之小三角。設定三角網與圖根點，然後展開圖根以行地形測量，以求各地之面積，而釐定其經界，再按地清丈，以確定各業戶私有或公有之畝數與界址，而查定其業權，如是方可謂測量完竣，非僅清丈而已。如一地測量完竣，即可繪成各業戶細圖，再及閭、隣、里、村等分圖，由此再進而各區分圖、各縣分圖、各省總圖。如是則縣區村里，皆有正確之位置與面積，此為正經界清田地之辦法。

丙 清丈及其程序

(一) 設機關負責清丈

由各省主持清丈，設局以專責成，各縣設分局，區鎮設分局或辦事處，聘當地公正紳士，組土地評判委員會。

(二) 施行清丈程序

子 縣分若干區，區分若干段，就段登記，製表交各業主按實填明呈送，按表丈量。

丑 局會同業戶丈量，丈量後繪單並附四至地圖，分五聯：一交業戶，作土地納稅證，一存縣府，

作田賦征收底冊再一聯送財廳備查。

寅 按段丈量一畝，即附繪四至境界，業戶姓名，面積尺寸及折合畝數，按次順序編號，彙訂成冊，註明內有荒山湖沼若干，可耕地宅地各若干。

卯 繪圖即編造稅冊，根據土地清丈單內之實丈畝數，審核其填報地價，並參照產品收穫總量，確定地價，配定稅額，造具每段歸戶冊，冊內載明畝數、地價、應納正稅附稅，正附稅合計適合地價百分之。

#### 丁 清丈之人力資力

清丈之時期，隨各地方情形而斟酌決定，分區分期，均無不可。所有資力，酌收每畝五六分，宅地加倍，並可酌收清查單費一角左右，以作經費。至於人員，應招致有充分丈量之智識或經驗者，開班訓練，並須注意行政道德，絕對不能營私舞弊，訂定專章嚴為考核監督。

#### 戊 科則之釐訂

我國田賦稅則，各省複雜不堪，稅目稅率，均因地而異，丈量之際，當以清查田畝時所載之地價，與查核該地最近普通買賣之地價，兩相參攷，訂定每畝之課稅標準，而因肥瘠之不同，別為三等九級，按等級征收田賦。

（二）調查登記陳報

甲 土地之調查

調查之對象，要為土地之種類等級，地價之高低，地質之肥瘠，產權之隸屬，業主佃戶之姓名住地，以及地方人口之疏密，農工商業之狀況等等。調查與清丈，既可互為參證，同時改進農業，征收地稅，均有所依據。調查分五種，要目如下：

（子）預查 預查應注意兩點

（1）各縣、區、村、里、閭、隣等名稱，地界、山脈、河流、地形等。

（2）交通狀況，工商情形。

（丑）實地調查 土地種類、收益、等級，土地陳報單之檢查，所有業佃地目、界址、製成土地登記冊。

（寅）覆查 土地爭執，不能和解，或所有權尚有疑義，及陳報或無通知之土地，着手覆查。

（卯）地位等則調查 可分為（一）田地地位等則調查，（二）城市地位等則調查，（三）宅地地位等則調查。

（辰）地價調查 對於土地之原始地價，實行調查。凡因社會發達，及人工改良所發生之土地



增值以及地上建築物與附屬品一律不在此限。

## 乙 土地之登記

土地經測量調查後，即着手登記，以便所有權之確定。登記之權利，分所有權、承租權、抵押權、典質權、地上權、永佃權、永役權等。凡上列權利之取得、設定、移轉、變更或消滅，均應依法登記。凡已經測量與調查之土地，無論何種土地，公有土地或私有土地，均須在限期內登記。

## 丙 土地之陳報

土地經測量調查登記後，即可開始陳報。凡已測量繪算完竣之土地，由主管機關公佈陳報辦法及期間。業主須將田地坐落、土名、坵數、四至、田形、面積、畝數、暨原地圖甲、戶丁米折徵銀額，附加額等，逐條分別填具陳報書，連同各項契據及現完糧串，向主管機關領取收據，以憑查核。如係有田無糧，或田多糧少者，當不咎既往，應准其照實升科並補稅契管業。至有糧無田或糧多田少者，即由主管機關呈明上級機關核准，予以免除，以示公允。

## (三) 徵收制度之改良

### 甲 徵收方法之改良

民國以來，徵收方法，可分為委徵、包徵、官徵三種，及自封投櫃、義圖制等。以包征制弊害最大，而

以自封投櫃最為妥善。現江寧實驗縣即已施行。但仍不及組織納稅合作社為便利。納稅合作社以各社員應納錢糧，依照法定時期手續，派代表彙向縣政府投櫃完納，是則既無胥吏剝削，復可減輕負擔，但在中國社會，施行頗非容易，仍以自封投櫃為宜。

### 乙 征收稅率之改良

以統一科則整頓稅率，使一般人民明瞭每畝須完納稅若干，而將繁雜離奇之稅則，一律歸併，採行一條鞭稅法，其步驟：

1 將現行原征銀米正稅，一律折以銀元計算。

2 將按石按兩及其他折算方法所帶征的附稅，一律改為按畝計算，以統一帶征標準。

3 依每畝應征附稅總稅率之大小，將各則田地併為三等九則，所有忙銀、漕米、蘆課及各則田地名目，一律取消，而進於一條鞭式之征收稅則。

### 丙 征收機關之改良

過去征收機關既窳敗不堪，國庫人民，兩均損失，故稅率改良以後，亟應澈底改造。與民更始，但機關決不宜設，蓋引用人員，難免弊病，故主張依照蘇省辦法，委託各地銀行負責收稅，由銀行另設田賦征收處，負擔稽核帳目，保管冊串，然在銀行未普遍設立以前，各地仍應採取投櫃制度，人民直接

向征收處繳納，征收員僅負通知催促之責。

#### 丁 圖冊糧串之改良

從前征收田賦，以黃冊、魚鱗冊、賦役全書為依據。現在改良步驟，應第一先將簿冊改良，其法有三：(1) 查抄胥吏底冊，(2) 實行土地調查，(3) 舉辦土地陳報。第二糧串方面，應行改良者：(1) 紙質宜擇鞣固，印刷力求精美。(2) 串面應詳印科則及完納銀之總數。(3) 尙未取消之附加稅，應特別明顯，印在串面。(4) 納稅通知書，應於開征前一定期間分發。總之：串票務以簡明為原則。

#### (四) 土地稅之推行

土地經測量申報後，對於舊有之參差偏畸之田賦，可以實行廢除，而代以土地稅及土地增值稅之征收，此法江寧縣業已實施，不特財政收入增加五六倍，並且所有田賦積弊一掃而空。土地稅施行之利益，可以增加財政之收入，平均人民之負擔，防止土地之投機，減輕租稅之剝削等各方面。至施行土地稅之原則，在土地法已有規定，所謂根據總理遺教，設想周詳矣。茲摘其簡要如次：

(1) 征收土地稅以地值為根據 人民自由申報地價，以所申報之數額為征稅標準。但政府得按照申報之價收買之。

(2) 土地稅率採漸進辦法 按照根據地值征稅原則，土地稅率，應等於地貨之數，蓋地貨既

變為地稅，歸諸國家，則地主除用人力資本改良土地，以得收益外，無坐享地賃利益之機會，而土地所有權者，不能以土地居奇，棄不使用。

(3) 對於不勞而獲之土地增益行累進稅。地價稅須與不勞而獲之土地增益稅一併施行，方能收平均地權之效，互相為用，不可缺一。按照地值稅原理，地價之增漲，由於人口增加與社會及經濟之進步，非由於地主之力量得來，其增益應歸諸社會。

### 下 治標方案

#### (甲) 整理田賦附加 其辦法分：

(1) 統一稅目 將各地所有舊有新增附加稅名目，按其性質，先行分別合併，或併為一條，分為數類，取消保留，各就地方情形，事業輕重，分別斟酌，妥為決定，方可於整理稅賦之進程中，不致妨礙地方重要事業之設施。

(2) 審核各縣預算 各縣附加稅，往往事業未舉，而帶征已數年者，例如水利畝捐，清丈畝捐等，江蘇自民國三年後，即有水利畝捐之帶征，而太湖水利，十數年來未見有若何成就，足見所征並未用諸征稅之事業。故各縣預算，事先應詳為審核，以期所費，皆涓滴歸於事業之建設。

(3) 核減稅率 各地稅率，高低不同，過高應予核減，不足呈由省府補助。

(4) 嚴禁增加附稅 在稅目統一、稅率核減、附稅取消以後，不得再增附加稅。

(乙) 改善徵收制度 其步驟如次：

(1) 分櫃征收 就較僻各鄉鎮，設立分櫃，委託身家殷實清廉自守之鄉鎮長為主任，由田戶直接繳納，給以串票，稅款當掃數解縣，嚴為稽核。

(2) 職員有給 田賦舞弊，大多為糧櫃職員為主謀，其原一為歷史關係，視糧櫃為肥缺，一為用人過多，征收費不足資為生活，故應由縣府規定薪俸，嚴加孜勤，獎懲並施。

(3) 清理積欠 歷年田賦積欠，原因雖多，顧總不外人民官吏兩方，應嚴令各縣，派員按欠戶催繳，並清查積欠在官者，至其方法，可分數點：

(一) 盤串 串票不經盤查，其間有無短少，不可得知。故應令經征人員，分別圖甲，造具欠繳花名清冊，附列冊書姓名，按圖甲查對，與未完串票是否相符，再計各圖甲應征之總額，與已完未完之數目，是否可以相合。

(二) 摘追 其次應令該管經征人員，分別圖莊，造具全縣冊書名冊，註明各該冊書住所，經營莊名，及已完、欠繳、各項數目，然後擇尤追繳。一面按照花名欠冊，摘出大戶，分別派遣員警，單提限比。欠實在民，限期繳清，冊書挪用，依法懲處。

(三)追繳 今次清其積弊，當先追花戶，花戶苟有事實上證明，指出稅款已繳冊書，事前或當時從實舉發，可免拖累，更追冊書，冊書若能證明其所欠款項已交經征人員，則當更捨冊書而追經征。

(四)嚴禁浮收 稽征員於核對紅簿，由單截串時，隨時查問花戶所繳之錢數，與串上是否相符。

(五)稽核簿籍 每截一串，應由稽征人員比對由單與紅簿所載銀米之數，以及收入花戶錢數，是否符合，另於每日各項賬簿結束時，應由稽征員填具報告單，載明本日各圖截出串票，及銀米總數，交稽征保管人員核對後，再由會計核對。

(六)追繳已截票款 串票既經截出，即為現款，而往往延至數月，尙未繳足，待第二批截出，方繳第一批，應即嚴比，并查串根追究。

其他如會計出納之分立，簿冊之改良，換串之手續，管理串票之改良等等方面，要以針對舊日積弊而發，故事無巨細，法無良窳，皆應分別研究，去其造弊之源，存其善良之點，均為研究田賦整理者所當隨時注意也。

## 四 結論

標本之道，在於輕重緩急，當非一概而論，故在甲地宜標本兼治者，在乙地則捉襟見肘，無可強同，應就地方情形，積弊因素，先標後本，先本後標，均無不可，唯清丈一道，則為整理田賦之唯一根本之法，自應在中央統一辦法之下，分別進行，不必求其速成，務期款無虛擲，人無濫用，採漸進主義，衡量經濟力量，以底於成，吾人以視法國六十餘年之清丈，當知我國數倍法國之面積，進行之艱巨矣。

上述標本之道，各省或已實行，或分別緩行，方期舉辦，或已辦有成效者，情形至為複雜。要為田賦整理，已成一致公認事實，則征諸各省行政政策，無容諱言者也。就內政部之報告，業已設立土地局者，有皖、贛、甘、豫、北平、上海等地，土地陳報，已先後施行者，計蘇、黔、皖、鄂、寧夏等處，土地測量，已在推行者，計上海、奉賢、崑山、杭州、安慶、八都湖、大通、蕪湖、南昌、開封、鄭州、昆明、南寧、鎮結、漢口、武昌、老河口等地。

至訓練地政人才，推行土地征收，以及土地立法，田賦整理法規等等，均已各省先後舉辦。

治本辦法，各方主張不一，惟自第二次財政會議，土地會議以後，主張雖有緩急，顧在原則上，至少異點，各省地方政府，於人事制度，均已試行改革，此則於中國田賦整理之前途，至堪額手慶幸者。

也。

參考書

劉道元

古代的田賦制度

馬端臨

文獻通攷田賦攷

史書食貨誌

馬寅初

中國經濟改造

晏才傑

田賦芻議

拉西曼

國聯技術報告書

江甯縣

整理田賦報告書

地政月刊

二卷四五六三卷三四五各期

馮節

中國田賦研究第一章

胡善恆

賦稅論

東方雜誌

三一卷一四號

國聞週報

一一卷一二期

中國經濟

二卷六七期



**稅  
制  
研  
究**

# 田賦問題中之稅制研究

曲興域

## 一 緒言——重定田賦稅制

記得民國二十三年五月，第二次全國財政會議之時，蕭錚、唐啓宇、萬國鼎、張森諸位先生，曾提出『擬請確定整理田賦方針，應以改正地籍、重定稅制、改革徵收制度三者並重案。』彼等所持理由，爲『田賦之征課，有地籍、稅制、征收三方面，必須三者兼顧，近人往往但重地籍，不知地籍雖明，稅率未革，征收制度依舊，則於平均人民負擔及澈底剷除中飽之目的，均不能達，反之，若地籍不明，而求稅率之更正，則地與價不相應，課稅失其依據，征收積弊，亦無由清也。』由是可知三者間之關係，乃相輔相成，必須三者相次臻於完善境地，始可言整理田賦工作之完成。並可知重定稅制，在整理田賦過程中所佔之地位，甚爲重要。且該提案對於重定稅制辦法，亦曾提及，其要點則爲：

(一) 以人民所報地價，爲地稅課稅標準，但因特殊情形，其所報地價，不足爲依據時，得以政府估定之地價爲標準。

(二) 所報地價，以求其近似準確為原則。

(三) 政府應時按照報價收買土地，轉給自耕農，以實現耕者有其田，或為其他建設之用。

(四) 嗣後買賣價格，如超過報價時，政府即可據以征收增值稅。

(五) 地稅以地價千分之十至千分之一百為稅率，採累進制。

(六) 對於荒地地稅，應課以較重之稅率。

(七) 地稅收入，省縣劃分標準，應以百分數，分別定之。

由以上諸點觀之，該辦法之真精神，非但為實現租稅上之公平原則，且具有社會政策之意義在。旨言之乃為一種實現總理所提倡之「平均地權」之稅制也，其辦法大可供吾人參攷。今更對此在整理田賦過程中佔有極重要地位之稅制問題，根據學理及當前國內實際情形，作一系統研究，其或為整理田賦之一助力也。

## 二 各種土地稅制之評價

考田賦之稅制，有種種不同之形式，其最重要者有：

(一) 面積課稅制。即同一面積之土地，課同一稅額。古代羅馬會行之，此制最大之弊點，為租

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。故二者間面積雖同，而實際則截然有別，今課以同額之稅，有最不公平者。故此制已成爲過去之陳跡。

(一) 土地收益稅制。土地收益稅之種類有二：曰總收益稅，即以土地之總收益爲課稅之標準，而不減除耕種時所費之各種費用之一種稅制。曰純收益稅，即以土地之總收益減除耕種時所費之各種開支所得之純收益爲課稅之標準之一種稅制，以公平原則衡之，二者間當以純收益稅爲比較進步，以發展過程先後論之，則總收益稅在前，而純收益稅在後。歐洲自十八世紀末年至十九世紀初年，始盛行純收益稅制，純收益稅雖較總收益稅爲進步，但其缺點滋多，致形成其自身之沒落，其缺點最要者有：第一收益稅是一種對物課稅，而未能注意到人口真實負擔能力，主體稅所用之累進、免稅等原則，都不能適用於土地收益稅；第二土地收益稅既以土地收益爲課稅之標準，由是必須確定土地之純收益，但純收益之確定爲一件極不容易之事，且收益稅只顧平均的收益能力，而未能顧到實際的土地收益能力；第三原物價極易變動，且變動很快，而土地收益稅冊，便不能任意更改，致不能適應財政上之需要。故土地收益稅制已日趨於沒落之路。

(三) 田租課稅制。即以佃農所納之田租爲課稅之標準，亞當斯密(Adam Smith)曾主張之。

(四) 額征制 (apportional land tax) 即先將稅收總額確定後，再依次攤派於各省縣土

地上之一種稅制，目前我國田賦即沿用此種額征制度，此制之最大缺點，為征額固定，而不問土地價格，是否增減，更不問土地之負擔租稅能力如何，而各省縣之攤派額又漫無制限，乃是一種最武斷最不合理之稅制。

(五)包稅制。地方政府責成征收吏或地方士紳巨商包征某額田賦，至於包額外所多餘之錢糧，或額外掠征之數，即為包稅者之盈利，從前四川、湖南、福建、河北等省，曾有此種事實，此制有害於民，無利於官，徒給與有權勢者一掠奪人民之機會耳，故為一種不良稅制。

(六)科則制。為我國現時所行者，原我國田賦科則釐定之標準，原則上先按土地種類，次按土地肥瘠，定三等九則之制，此制雖比較公平，但去真正租稅負擔公平之境地尚遠，其弊誠如總理所言：『從前人民所有土地，照面積納稅，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，以南京土地較上海黃浦灘土地，其價相去不知幾何，但分三等，必不能得其平，不如照價收稅，貴地收稅多，賤地收稅少，貴地必在繁盛之地，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。』是三等九則制之不公平，顯然可見，如將科則細分，則計算困難，容易舞弊，如仍舊制，則負擔不均，且科則之訂定，歷時既久，則不平益

甚，故此制大有廢除之必要也。

(七) 地價稅制

地價稅制為土地稅制中之最進步者。總理倡導革命以來，對於土地稅，不分

市地耕地，一律主張採用地價稅法，一九〇六年總理祝民報紀元節有云『解決土地辦法……定

地價，和未來增價歸公』。又有一次總理對廣州行政人員演說謂：『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，財政為急，外國有一種單稅法，最為可採，視地價之貴賤，為

抽稅之多少，辦法亦最為簡單，前行一條鞭法，當時亦以為便，然僅分上中下三則，殊不得其平，試觀

城鎮與鄉村納稅，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，乃為平均。』總

理之遺教，實為國人行動之規範，如何使地價稅早日成為普遍之事實，大有考求之必要，且地價之

優點，顯而易見，第一人民田賦負擔，能得其平，如以地價徵稅，則「貴地收稅多，賤地收稅少，貴地必

在繁盛之地，其地多為富人所有，多取之而不為慮，賤地必在窮鄉僻壤，多為貧人所有，故非輕取不

可。」如此則民得其平。第二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。至於地價如何確定，亦有研究之必要，究以收益價值 (Revenue Value) 為標準，

抑以市價 (Selling Value) 為標準乎？二者孰優孰劣，殊有說明之必要。收益價值之計算，以純收

益與利率二者定之，其公式為：

純收益 —— 收益價值(地價)  
利率

亦即 收益價值(地價) × 利率 = 純收益

原以收益價值為計算標準者，其優點為收益價值與負擔能力有密切關係，收益價值大則其負擔能力亦大，反之則小。其缺點則為利率之高低影響於收益價值極鉅，而利率之變動時有，則收益價值(地價)亦將隨之波動無定，則此時將以何者為課稅之標準，真是無由確定。利率之高低影響於收益價值之情形，可由下例以明之：

例如 純收益相等為	利率低時	收益價值高
10,000元	(1) 4%	$\frac{10000}{\frac{4}{100}} = 250,000$ 元
	利率高時	收益價值低
	(2) 8%	$\frac{10000}{\frac{8}{100}} = 125,000$ 元

至於以市價為征收標準者，可以避免因利率之上下，而引起之地價變遷，但此種地價稅冊，須隔數年，即須修改一次。而市價與收益價值二者雖截然不同，但亦有很密切關係，如收獲多則市價高，少則市價低，但有例外，有時市價在收益價值之上，例如在通貨膨脹(Imflation)時，人們競買土

地用以避免貨幣購買力減少之損失，則此時土地價格必漲，使市價在收益價值之上，但亦有時市價在收益價值之下，如土地所有者，急於需款，則不惜以低廉價格出賣其土地是，其次市價高於收益價值時，則土地負擔重，反之市價低於收益價值時，則土地負擔輕，究竟以上二者何取何從，但就一般觀之，都以市價為標準，因其不受利率波動之影響故也。

(八)土地增值稅。土地增值稅之特質：第一對增值部分課稅，換言之即對賣價與買價間之差額課稅，第二對於土地上所有一切之改良物不課稅，第三無土地增值事實即不課土地增值稅，且增值部分須非由於地主之投資或勞力得來者，旨言之即增值須為不勞所得。至於土地增值當否課之以稅，兩方面各有人在，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，單征土地增值稅，在原則上當反對之；第二以為不能完全分開不勞而獲與由勞力投資得來之增值；第三以為征收土地增值稅結果，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達，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，亦覺土地增值，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，固無增值事實之發生，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，故當有土地增值稅之設定，為地價稅之補充。

總之，土地稅制之發展歷史，為由面積課稅法進到總收益稅，更由總收益稅進到純收益稅。科則稅制，不過為土地收益稅之別宗耳，而地價稅土地增值稅則為土地稅制之極則，至於包稅制額征制等，則為稅制之變態，固微微不足道。原土地稅制發展之歷史，固由於經濟之演進，有以使然，但租稅上之負擔能力學說，實亦促進稅制益臻於完善公平之一大動力。此土地稅制演進史之大略也。

### 三 我國田賦上稅制紊亂情形之一般

田賦為我國地方歲入之大宗，省縣財政，率皆仰給於此。現行稅制，襲用千年成例，極不均適，故稅制實有重定之必要，但重定稅制必須對於各種土地稅制加以評價，何優何劣，以為適從，更必須對於目前稅制紊亂情形，加以分析，然後始有改進途徑可尋，各種土地稅制，固已討論於前，此處所要分析者，為目前我國田賦上稅制紊亂之情形如何：

(一) 科則失準，負擔不均。科則稅制，在理論上已極不健全，益以人事之推演，時間之更易，使

其益殘缺不全。考今日田賦之科則，率係二百年前之舊物，滄海桑田，變幻無常，昔爲沙壤，今成沃土，昔爲肥土，今成瘠地，均爲必有之事實。而我國田賦科則，迄無增減，照數征收，且昔時釐定科則之初，如屯地軍衛地等，因獎勵兵役而減輕，如祭田祠田等，因酬屬功勳或尊崇先賢而減輕，如學田書院等，因培植人才而減輕，查其減稅原因，均屬正當，惟時過境遷，田地多已易主，而事實上仍享有輕稅之利益，無乃不當，加以政府官吏時有憑個己之好惡，或臨時急需，而爲之增減，益失「有田則有賦，上田上賦，下田下賦」之原意，由以上諸點觀之，科則制實有廢除之必要，而易一完整稅制，以平人民之負擔。

(一)賦目繁多。查我國田賦賦目，大別之有地丁、漕米、屯餉、租課、蘆課、附加等項，細分之各省有十餘種至百餘種之多，甚至附加一項，卽有幾十種之多，既同係田賦，仍留此繁多之細目，復有何義，徒便利吏胥藉此欺詐鄉民，浮算浮收，至於租稅上方便之原則，何能言及。

(二)折算不實。前清糧賦，概征銀米，今則概將銀米折合現時通行貨幣，而其折算率，又無確切標準，遂使胥吏在折算中得任意增加，故意刁難，農民又多不知折算標準及方法，惟有聽其剝削而已。江寧寶驗縣在未整理田賦前，該縣糧櫃書吏，折算糧額，向人民則用簡單計算之法，而每月向政府所上之旬報，則依正式計算方法報銷，計田十二畝餘，糧櫃書吏卽可從中取得三角五分之利。

則江寧全縣額田百餘萬，即此一筆浮收苛算之數額，已屬大有可觀。(詳細見政衡第一卷第七八期合刊整理江寧田賦之始末) 江寧如此，其他縣分，亦可以思過半矣。

(四) 附加煩重 田賦附加，由來已久，遠在前清雍正之時，迨民國成立，政府籌款，仍以增加田賦為主，民元會規定地方有征收附加之權。但不得超過正稅百分之三十，迨田賦劃為地方稅時，征收之權，操之地方當局，中央雖頒布限制附加辦法，仍是無效，各省附加，還是有增無減，變本加厲，省當局附加於上，縣當局駐軍及區鎮鄉公所附加於下，抵抗力薄之農民，任其宰割，附加既定，不易撤銷，年積一年，附加稅目多至數十或數百種者有之，附加稅率超過正稅數倍至數十倍者有之，摧殘農村經濟，莫此為甚，中央有鑒於此，乃謀有以矯正之策，於民國二十三年五月第二次全國財政會議席上，財孔對廢除苛雜會有堅決表示，略謂『此次全國財政會議，不當為救亡會議，其要點不在政府之能籌款，而在老百姓之能負擔得起與負擔不起，取民之財，而不傷民，方可與人民以蘇息之機會，現在各省苛捐雜稅，名目繁多，田賦附加，層出不窮，政府取之無幾，而人民已不堪其累，社會經濟破產，農村荒廢，趕緊要使其修養生息，而不得不將苛捐雜稅及田賦附加之過重者，先行裁撤，一面另籌抵補方法，使事業不致停頓。』而各地方政府財政當局，亦深明此旨，而努力從事裁減苛捐雜稅，年來有些省份頗有成績可言。

(五)田賦預征。征收田賦，每年一次或兩次，已視為正軌，但有地方政府，因地方預算不敷，除擅加附稅外，並預征田賦，一年數征，有預征至數十年以上者，從前四川省軍閥之預征田賦之事實，真是駭人聽聞，此種田賦預征之事實，雖不能斷定現在完全無有，即或有之，亦恐為極小區域。

(六)包稅制與額征制尚存在。包稅制與額征制之弊害，前已言之，但沿襲已久之額征制，至今尚存在，而包稅制亦有許多縣份行之者，此種制度，一日不根除，則人民將一日受其害，故重定稅制時，對此種積弊，當設法掃除之。

(七)稅收分配偏重。我國田賦，於十七年以後，列為地方稅收，專為省縣各種行政之經費，但縣及縣以下之地方機關，除分得少許經費外，其他大抵均為省方所獨有。而縣政府直接於民，凡中央有建設調查等項實際工作，一紙命令，由省府轉遞於縣政府及縣以下之區鄉公所，工作繁雜無確定之經費，而欲發展地方建設事業及鞏固地方基礎者，誠巧婦難作無米之炊。故對此種偏重現象，當有以矯正之，務使各得其宜，庶不致妨害地方事業之進展也。

#### 四 改進稅制竊議

各種土地稅制，何優何劣，均已分析於前，目前我國土地稅制紊亂情形，亦曾作一簡明之敘述，

今更準此，進而探討我國農地稅制改進辦法，以何種土地稅制為我國將來新稅制度？整理稅制應行遵守之原則如何？改進稅制進行的步驟又如何？皆在本標題討論範圍之內，今共分三段說明之於下：

(一) 地價稅、土地增值稅為我國應該實行之新稅制。

地價稅、土地增值稅，為各種土地稅制中之最為合理而公平之稅制，為當今世界文明各國所採用之稅制，亦為學者所極口稱贊者。我國將來新稅制之制定，自當以此等稅制為鵠的，此種說法，已為國人共同之意見。總理之主張實行地價稅已於上文言之，而總理主張土地增值當安全歸公之意見，散見於遺教中者甚多，如總理在民生主義有云：『就是從定價那年以後，那塊地皮的價格，再行高漲，各國都要另外加稅，但是我們的辦法，就要以後所加之價，完全歸為公有，因為地價高漲，是由於社會改良與工商進步，中國的工商業，幾千年都沒有大改變，如果是一有進步，一經改良，像現在新都市一樣，日日有變動，那種地價，便要增加幾千倍，或者幾萬倍了，推到這種地步，和改良的方法，還是由眾人的力量經營而來的，所以由這種改良和進步之後所高漲之地價，應該歸之大眾，不應該歸之私人所有，比如有個地主，現在報一塊地價，是一萬元，到幾十年之後，那塊地價漲到一百萬元，那所漲高的九十九萬元，照我們的辦法，都收歸眾人所有，以酬眾人改良那塊地皮周圍的

工商業之功勞，這種以後所漲高的地價，收歸衆人公有的辦法，才是國民黨所主張的『平均地權』。此種主張與土地增值稅的精神相吻合，不過僅爲程度上之差耳。總理更主張由地主自報地價，總理於地方自治開始實行法中云：『定地價之法，以何爲便乎？當十年前，英國之行按價稅抽，其定地價之時，設一專官，以估定其時價，經官估定之後，地主則照價納稅，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，以處理之，英人視之以爲便利，而在吾人地方自治甫行之際，倘效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人尙以何法行之？予以爲當以地主自定之爲便……隨地主之報價多少，所報之價，則永以爲定，此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減，而此後所有土地之賣買，亦由公家經手，不得私相授受，原主無論何時，只能收回此項所定之價。』總理以爲自行報價最能適中，理由是：『地主如果以多報少，他一定怕政府照價收買，吃地價的虧……地主如果以少報多，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，也不情願少報，要求一個折中的價值，把實在的市價，報到政府，因此政府和地主兩不吃虧。』以上爲總理對我國土地稅制之具體指示也。

其次，民國二十三年五月第二次全國財政會議，蕭錚、唐啓宇、萬國鼎、張森諸位先生，所提關於整理田賦方針案中，關於重定稅制辦法中有：『以人民所報地價，爲地稅課稅之標準』嗣後買賣

價格，如超過報價時，政府即可據以征收增值稅。地稅以地價千分之十至千分之一百為稅率，採累進制（詳細見本文緒言）之句，是亦主張我國田賦稅制當以地價稅及土地增值稅為準則也。

再次，民國十九年由國府公佈尙未見諸實行之土地法，尤為主張此等稅制之具體表示，其中關於農地規定之要點：第一地價稅照估定地價，按年征收之（第二百八十四條）。第二地價稅稅率之規定為：鄉未改良之地價稅，以其估定地價數額千分之十二至千分之十五為稅率；鄉荒地之地價稅，以其估定地價數額千分之十五至千分之一百為稅率；鄉改良之地價稅，以其估定地價數額千分之十為稅率（見二百九十五、二百九十六、二百九十四各條）。其所以對鄉未改良及鄉荒地課比較重的稅者，為寓有防止土地投機及促進改良土地之意。第三鄉地之改良物，不得征稅（三百十五條）。第四政府機關及地方公有之土地，不以營利為目的者，經政府許可後，得免繳地稅。第五對於不勞而獲的土地增值行累進稅，其稅率之規定為鄉地增值之總數額在其原地價數額百分之二十以內者，不征收土地增值稅，其超過者，祇就其超過數額征收土地增值稅，依前項規定，計算所得之超過數額，為土地增值之實數額，至於土地增值之稅率，依左列規定：

(1) 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內者，征收其增值實數額百分之二十。

(2) 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，征收百分之二十，就其已超過百分之五十部分，征收其百分之四十。

(3) 土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之一百者，除照前款規定分別征收外，就其已超過百分之一百部分，征收其百分之六十。

(4) 土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之二百者，除照前款規定分別征收外，就其已超過百分之二百部分，征收其百分之六十。

(5) 土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之三百者，除照前款規定分別征收外，就其已超過百分之三百部分，完全征收。

第六、土地增值計算之標準為賣價與申報之差，其他不移轉之土地，每十五年也要估計其增值與否，又如土地及其改良物之價額，混合為一數額時，應依其各別價值之申報或估定數額為各別計算。第七、規定鄉地之界說為市行政區域以外之土地為鄉地。

我國已公布之土地法確為比較進步之一種稅法，所擬種種規定實含有總理平均地權之精意，而土地法中更規定由政府代為估定地價者，實惟恐將以多報少之土地，每次由政府拍賣，少有意應之者，如加拿大之雲哥華市 (Van Couver) 於歐戰後數年間，曾感受此種困難。土地法之制定，



雖云詳盡，但其中關於土地增稅之規定，實有未盡是者。第一沒有顧到土地所有時間之久暫，而課以不同稅率，土地所有時間較久者，其納稅當輕於所有土地時間較短者，因為凡短時間內不勞而獲愈大者，其負擔能力亦愈大。凡對於土地所有期間愈久者，其投機動機亦愈少，為補償幣值跌值起見，對土地所有時期愈長者，其課稅當加以輕減，因為就一般經驗看來，貨幣價值在長時期中有跌落的趨勢，亦即土地的增值含有幣值低落因素，德國即根據此理，而對土地所有時間較長者，課以較輕的稅率，第二僅就買賣價之差，作為增值計算之標準，並未顧到置產費、修理費、管理費、稅捐、利息、中間人之酬金等之扣除。第三、僅以土地增值之相對數為標準，而不問絕對數之增值，例如一個小農土地買價為一千元而賣價為兩千元，則依規定，須照百分之四十納土地增值稅，今更有一大地主之土地買價為十萬元，賣價為十五萬元，如依規定，須照百分之二十納稅，其實小農所得的增值為一千元，而大農則為五萬元，如此則後者稅率反輕，無乃不公平，故只有能做到土地分配平均情形下始能免去此種弊端。

由以上總理的遺教，學者的主張，以及土地法之詳細規定，無疑的，我國未來的新稅制，是地價稅及土地增值稅。祇有實現此等稅制，始是我國田賦稅制將來的歸宿，又祇有實現此等稅制，始能平均人民的負擔。

(二) 改進稅制應行遵守之原則

改進目前我國田賦稅制，必須遵守下列各項原則，然後始能使我國田賦稅制，日臻於完善之境，今將各項原則說明之於下：

第一公平原則 所謂公平原則者，就是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，反之則課之以較輕之稅。至於上田納下賦，下田納上賦，則其違反公平原則多矣。準此原則，則包稅制、額征制、科則制，皆在廢止之列。

第二方便原則 方便原則者，就是政府對納稅者，當盡量與以便利，準此原則，則繁多之賦目，應該化簡，折價應該確定，繳稅手續，應該簡單，而納田賦之時間，亦應當斟酌納稅者之閒忙，而妥為制定，務使納稅者感到方便合理也。

第三確實原則 就是政府對於人民應納之稅額稅率，皆有明文規定，而納稅者得準此而計算其所應納之稅額，如此則徵收官吏，亦無法施其浮收之技倆矣。我國之征田賦之胥吏，常以多報少，無災報有災，偏災報普災，良地報荒地，皆為不確實之表示，而銀米之折價，亦無確定標準，使胥吏得以浮收，民受其害，本此確實原則，則胥吏（催征吏）當廢除之，不確實之銀米折價，亦在改進之列。

第四財政原則 此原則在目前我國異常重要，我們改進稅制，不能單着重人民負擔之極端

減輕，而擲財政原則於不顧，使地方建設無由進展，只要取之公平，用之正當，則負擔雖比較重些，而人民亦將不覺其重，欲求財政原則之充分發揮，必須取之於民，用之於民，涓滴歸公，剔除中飽方可，但不能以稅收行將短少為口實，而阻礙整理稅制之進行，目前我國財政，祇有加以切實整理，剔除積弊，始足以發揮財政上之效力，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。

第五不擾民原則 雖云取之於民，用之於民，雖重無傷，但其負擔重至侵及人民生活時，人民將不勝其擾，我國人民之怕納稅者，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，因此各地之附加稅當加以制限，田賦預征，使其不准再有，以達到不擾民之目的也。

### (三) 改進稅制進行之步驟

無疑的，地價稅、土地增值稅，為我國當前應該實行之一種新稅制，然在此地籍尚未完全明白確定之今日，則言稅制之改進，欲求新稅制立即普遍的推行，為不可能，為切合實際起見，稅制之改進，當分作兩個階段，次第推行，庶可易於為力。

#### 第一地籍未確定前之稅制整理

- (1) 賦目化簡，以避免人民繳納賦稅時之煩難。
- (2) 嚴禁田賦預征，以蘇民困。

(3) 酌減各省田賦附加，與人民以復蘇之機會，開農村經濟復興之門。

(4) 確定征收費，由正款項下開支，不另征，以免征收官吏向人民乘機剝削。

(5) 田賦折合國幣，應酌量情形，設法確定劃一，使征收官吏無舞弊之機會，江寧實驗縣之整理田賦，即將原征銀米正稅，一律折合以銀元計算，而確定之，使民有所依從。

(6) 根除包稅制度，用以免除中間人之剝削。

(7) 改定科則，以平負擔，科則之不正確者，加以修正，科則之太多者，想法妥為合併。江寧實驗縣，曾將全縣四十餘則田地，一律併為三等九則，因為辦理之妥善，並無負擔不平之事發生。

(8) 制定稅收分配標準，最好以百分數定之，務使田賦收入不偏重於省府一方。

### 第二地籍確定後稅制之整理

(1) 令人民自動的，申報地價。

(2) 以市價為報價之標準。

(3) 成立估價委員會，除地方政府重要官員，為當然委員外，並須聘請地方深明土地情形之公正士紳為委員，以備諮詢，該委員會之唯一職務，為覆核人民自報之地價，是否確實，如是則土地申報之優點，可以充分發揮，而其缺點亦可以為之補救。

(4) 土地之改良物不課稅。

(5) 規定稅率，如限制田額之辦法，業已做到，則不妨行比例課稅法，反之，則以平穩的累進課稅法為好，以防農地之集中。

(6) 對於荒地地稅，應課以較重之稅率，以根除土地荒蕪之弊害。

(7) 政府得隨時按照報價收買土地，轉給自耕農，以實現耕者有其田，或為其他建設之用，同時又可為報價法之第二道防線。

(8) 嗣後土地買賣，價格超過報價時，政府即可據以征收增值稅。

(9) 實行地價稅時，對於田賦附加，包稅制以及稅收分配標準，尚未加以澈底改進者，亦當從實改進以竟全功。

## 五 結論

我國農村經濟之日就崩潰，人民生活，日趨窮困，田賦之紊亂與稅制之失平，實不能辭其咎。政府只有對此紊亂失平之稅制，加以澈底整理與改進，方可平人民之負擔，樹地方財政之規範，開農村經濟復興之門，又只有稅制改進之成功，田賦整理工作，始克完成。地籍之整理，不過為整理田賦之初步，而稅制之改進，實為整理田賦之重心。願我財政當局，本其為國為民之懷，抱最大「熱情」與「真誠」，對此利國利民之工作，及早完成，則幸甚矣！

本文主要參考書

- 一 中國田賦問題 孫佐齊著
- 二 政衡 第一卷七八合期
- 三 The Taxation of Land Value, Senefel 著
- 四 Seligman: Essays In Taxation
- 五 民國續財政史(第七編)賈士毅著
- 六 土地問題與土地法 韋孝先著

## 田賦附加稅之總檢討

東方平

一

地方政府之財源靠田賦，其實特別是靠田賦附加。田賦附加實是中國農民最重要的負擔，我們要明瞭國民經濟沉滯的癥結，就不能不明瞭田賦附加的實況。田賦附加發源甚早，清時有火耗，平餘、漕折，都是變相的附加。光緒時庚子賠款多就田賦征收糧捐或畝捐，但清朝曾有永不加賦的遺言，所以始終未正式名為附加。民國初年中央明令允准地方有征收附加之權，但限制不得超過正稅百分之三十。當時地方政府因尚有釐金收入，對於田賦附稅亦未急激增加。及民國十六年後田賦劃為地方稅，地方政府取得征收全權，又因裁撤釐金及內戰消耗，田賦附加乃成爲財政收入之最大來源。省政府附加於上，縣政府附加於下，層層相重，甚至當地駐軍及鄉鎮區公所亦有附加，累年相積，附加稅目增至數十百種，附加稅率超過正稅數倍至數十倍。舉凡行政、公安、保衛、教育、衛生、建設、清丈、慈善、救國，幾莫不有其附加。農民負擔繁重，使其再生產過程歸於停滯，農村經濟乃不

能不趨於崩潰。近幾年來，中央政府對此已有深切注意，且盡力從事改革，然抵補無從，縮減不易，譬如以最近浙江情況言之，浙江省二十二年度預算所列田賦收入為八百七十七萬餘元，附稅額數佔四分之三，約為六百五十七萬餘元，附加稅目達七八十種，數額較正稅增多二倍。如就全省二千一百八十餘萬元中言之，田賦附加佔全省收入總額百分之三十，是為省附加之情況。至於各縣如連同私征附稅計算，恐田賦附加在縣收入總額中佔百分之七八十，其地位之重要可以想見。

二

各省征收田賦附加，最初有選舉、保衛、警備、公益、自治、學校、教育、警察等名目。十六年後更加繁多，或就原有之附加加以「新案」兩字或另行附加。教育、自治、保衛、國防、黨務、建設等各有新奇名目。有數稅合征為一項稅目，如財建教銀、丁米教建附加、自治衛生附稅，有不標明用途祇云附加，如地丁附加、一成附加、二成附加、三元附稅，亦有臨時附加，如公益捐等。據鄒枋中國田賦附加的種類一文之調查，各省所有田賦附加種類數目如次：

省別	田賦附加種類數	省別	田賦附加種類數
黑龍江	一五	吉林	三
		遼寧	三



又據孫佐齊中國田賦問題書中所載各地附加稅名稱主要如次：

附加名稱	徵收省縣	附加名稱	徵收省縣	附加名稱	徵收省縣
蘆課省附稅	江蘇揚中	公安經費	揚中	戶籍經費	揚中
蘆課縣附稅	揚中	水利畝捐	揚中	地方行政費	揚中
預備費	揚中	忙銀省附稅	江浦	忙銀縣附稅	江浦
實業費附加	江浦	內務費	江浦	忙銀貧兒院	江浦
自治經費	揚中	黨部經費	揚中	區公所經費	揚中
帶征晉教經費	揚中	建築路款	揚中	保坍畝捐	啓東
農場建設畝捐	啓東	慈善救濟畝捐	啓東	不敷預算	淮安
漕米附稅	高郵	漕米義谷捐	高郵	忙銀積谷捐	沐陽
忙銀治運畝捐	沐陽	補足教育費	蕭縣	黨務費	蕭縣
忙銀警備隊	蕭縣	減則省稅	蕭縣	測量清丈捐	蕭縣

察哈爾	八	寧夏	四	新疆	五
青海	一	甘肅	一三	陝西	九
山西	三〇	河北	四八	山東	一一
河南	四二	江蘇	一四七	安徽	二五
湖北	六一	湖南	二二	江西	六一
四川	二〇	雲南	一七	廣西	一一
浙江	七三	福建	一四	廣東	二五
共計	六七三	(其他省份缺)			

減則縣稅	蕭縣	帶還畝捐	高淳	帶納罰金	高淳
征收經費	高淳	公安不敷	高淳	擴充市鄉行政費	高淳
農民銀行基金	嘉定	義務教育費	蕭縣	米特稅	蕭縣
學貸金	蕭縣	除螟附加	金山	民衆團體	江蘇
國會選舉	江蘇	省築路公債附加安徽溱縣		常平倉捐	徽縣
串票附加	懷遠	治蟲費	浙江鄞縣	水利費	鄞縣
軍事附加	平陽	小學經費	平陽	地丁特捐	新登
漕米帶征預算不敷	嘉定	初中學捐	南匯	建設特捐	浙江
建設附加	浙江	教育附捐	浙江	徵收公費	浙江
特捐	浙江	縣建設費	金華	巡緝隊經費	象山
塘關捐	紹興	小塘畝捐	紹興	備荒捐	紹興
曹嵩畝捐	紹興	地丁串捐	新登	地丁鹽課附加	平湖
沙灶地糧附捐	餘姚	彌補縣稅	天台	民治畝捐	衢縣
串紙捐	慈谿	義務保衛團	鎮海	龍泉塘畝捐	南田
江塘捐	蕭山	北鄉甯圍稅地捐	蕭山	金靖港畝捐	黃岩
中山公園附捐	永嘉	籌還國債附捐	麗水	準備金	雲和
保衛一次捐	松陽	守垵谷捐	平陽	稻作試驗經費	桐鄉
地方公債基金	桐鄉	遊民工藝廠	桐鄉	圩堤經費	桐鄉
積谷附加	桐鄉	村里畝稅	於潛	慈善教育附捐	德清
土地整理清丈費	慶元	丁米徵建附稅	江西新建	丁米保衛團附稅	新建
築路款項	新建	縣地方征收費	浙江廣元	丁米附加自治費	江西樂平

軍事特捐	進賢	保甲附捐	進賢	財政委員會附稅	吉安
丁米手數料	江西	保長辦公室附加	東鄉	兵銀費	貴谿
民建教銀	貴谿	防務附加稅	東鄉	保衛團捐	都昌
米折警察附稅	豐城	地方附稅	南昌	航空測量費	新建
丁米自治附稅	新建	串票帶繳教育費	新建	橋樑附稅	進賢
漕米附稅	進賢	丁米附稅	南城	教建附稅	都昌
臨時剿匪捐	萬年	衛生附稅	彭澤	防務公安費	樂平
丁米附加教育經費	樂平	丁米附加自治經費	樂平	財務捐	都昌
警察附稅	都昌	財政附稅	南昌	米折附稅	安義
地方一五附稅	安義	衛生行政附稅	宜春	保衛團清剿費	宜春
民衆教育捐	萬年	警察善後捐	萬年	公益附稅	萍鄉
地丁附稅	高安	一成地丁附稅	高安	米折附稅	高安
一成米折附稅	高安	丁米項下附稅	喻縣	自治捐	鄱陽
保衛團附稅	萍鄉	隨糧帶借剿匪經費	萍鄉	教育附稅	萍鄉
築路附稅	萍鄉	建設附稅	萍鄉	自治附稅	萍鄉
一五自治附稅	上饒	十成築路附稅	上饒	自衛附稅	上饒
教建漕米	上饒	紳富捐	萬年	田畝捐	萬年
附稅	安福	地丁附加稅	吉水	丁漕附稅	吉水
三元附稅	南康	衛生附稅	鄱陽	公益捐	鄱陽
團隊捐	鄱陽	串票捐	鄱陽	丁米教育附稅	玉山
一五教建附稅	上饒	臨時公安捐	臨川	教育建設附稅	臨川

自治衛生附稅	臨川	築路附稅	臨川	畝捐	臨川
教育捐	鄱陽	建設捐	鄱陽	自治費	永修
田畝捐	南康	三角地丁附稅	南康	一五地丁附稅	南康
衛生費	永修	築路費	永修	地丁里夫費	豐城
米折里夫費	豐城	地丁項下特別附稅	豐城	課程	甘肅
朝覲	甘肅	茜草	甘肅	年例	甘肅
匠價	甘肅	屯租	甘肅	建設費	江西永修
財政費	永修	經征費	永修	米折項下特別附稅	豐城
地丁自治附稅	豐城	米折自治附稅	豐城	地丁衛生附稅	豐城
米折衛生附稅	豐城	花紅	甘肅	丁站	甘肅
償還地方積欠	安徽	產業征券	湖北秭歸	田賦善後	秭歸
田畝捐	湖北	農桑	甘肅	地稅	甘肅
藥味	甘肅	鋪墊	甘肅	腳價	甘肅
壯丁隊費	河南寶豐	囚糧	寶豐	槍款	寶豐
建築	寶豐	保安醫院	寶豐	移送災民	寶豐
修理城牆	河南沁陽	地丁糧捐	浙江義烏	預征畝捐	湖北保安
編香費	河南遂平	臨時費	河南遂平	由券捐	湖北黃安
省土地整理費	浙江慶元	縣地方征收費	慶元	過忙逾年加價	福建漳平
自治衛生附捐	江西南豐	券票捐	湖北鐘祥	堤工捐	宜昌
清鄉捐	荊門	學捐	荊門	推收費	麻城
縣修志局經費	四川蘆山	隨糧附加	陝西臨潼	支留差徭	臨潼

地方稅	臨潼	地產捐	何北涿縣	文獻捐	趙縣
度量衡捐	趙縣	券票費	湖南長沙	各區臨時推派兵米	雲南昆陽
司法經費糧稅附加	四川南溪	司法經費附加糧票	南溪	外灘單款	劍閣
補助行政費	茂縣	補助征收費	茂縣	團捐	合江
租蕓捐	營山	二五斗面糧	甘肅天水	法院經費	青海化隆
糧草串捐	化隆	盈餘陋規糧	化隆	陋規銀	雲南鎮南
支應軍隊附加	察哈爾張北	辦公費	甘肅天水	里老規費	天水
屯折盈餘	天水	飛機捐	河南	警廳撫卹費	河南
飛機槍械附加	廣西河南	抗日附加	四川陝西河南	剿匪捐	四川河南等省
馬料	雲南牟定	土司養廉捐	維西	正土籽糧	蘭坪
海口費	石屏	救國捐	陝西	鞍子捐	陝西
四成軍費	陝西	警學費	陝西	農民貸款附加	安徽江西湖北等省
碉堡附稅	江西安徽等省				

以上所列附稅名目已有三百餘種，其他未及調查者更難僕數，大抵十六年以前各地附加以教育、自治、警察為多，此後以團防、保衛、公安、剿赤、建設、築路、自治、黨部等名目為多。附稅稅率日趨繁重，種類亦漸增加。

現在各省正稅稅率大體依民國初年銀兩折價之規定無多變動，而田賦附稅則極爲紛紜，日趨繁重，普通附稅均超過正稅一倍以上，甚有至六十餘倍者。第二次財政會議，中央極力從事各省附加之減輕，雖收相當之效果，但始終未能澈底推行，茲分別各省市觀察之。

江蘇正稅原以地丁、漕糧、蘆課、屯租、屯米爲主。國民政府十七年規定土地報價辦法以後，乃廢前繁複之稅目，改稱地價稅。分爲省征稅、縣征稅、省專款、縣附稅等名目。省專款包括建設專款、教育專款、農行基金、治運專款等。各縣附稅名目繁多，如崇明、淮安、江浦稅目多至二十餘種，稅率亦輕重不一。如以教育專款爲省附稅，省縣附稅合計，（據江蘇財政廳二十二年田賦正附稅統計表）其超過正稅之倍數如次：

附稅爲正稅一倍以下者，上海、太倉、泰賢、松江、青浦、吳江、金山、銅山、吳縣、崑山、南匯、宜興、常熟、鎮江、武進、無錫，十六縣。

一倍至二倍間者，丹陽、嘉定、金壇、寶山、溧陽、川沙、句容、江陰、靖江、六合、江浦，十一縣。

二倍至三倍者，揚中、東台，二縣。

三倍至四倍者，江寧、高淳、啓東、宿遷、溧水，五縣。

四倍至五倍者，江都、沐陽，二縣。

五倍至六倍者，儀徵、蕭縣、南浦、邗縣，四縣。

六倍至七倍者，淮安，興化，碭山，三縣。

七倍至八倍者，贛榆，鹽城，睢寧，泗陽，四縣。

九倍至十倍者，豐縣，太興，寶應，沛縣，東海，五縣。

十一倍以上者，阜甯，高郵，二縣。

十二倍以上者，淮陰，一縣。

十三倍以上者，漣水，一縣。

十六倍以上者，崇明，如皋，二縣。

二十倍以上者，灌雲，一縣。

二十五倍以上者，海門，一縣。

至其附加之內容，可舉儀徵，灌雲兩縣爲例。

儀徵 地丁每兩征稅一元五角。附加省附稅二角五分，縣附加三角，普教一元六角，築路一元，治河

三角，學費一角，教育一角五分，自治三角，新增自治六角，公安一元二角，警察六角，建設二角，

積穀一角，黨務五角八分，民衆運動二角五分，自治不敷四角四分，農業四角，地方款四角四

分，共十元零三角一分。漕糧正稅三元，附加五元五角。

灌雲 (甲) 正賦蘆課每畝一分一厘三毫九三 (乙) 地方附加戶籍三厘，普教四分，築路五分，公安三分，實業一厘，保衛二毫五，農會二毫五，畝捐四厘 (丙) 區公所征保衛三分，鄉公所八分。共每畝二角三分八厘五。

#### 四

浙江田賦沿襲明制，浙西科額重於浙東，名目亦甚繁多，民初會逐步加以整理，民國二十年廢除銀米稅目，改正名稱。計解省庫者：(一) 正稅，即原有國稅；(二) 省稅，即前糧捐義和團賠款等；(三) 建設特捐，始於北伐時加征；(四) 建設附捐；(五) 附加征收費。留縣者：(一) 縣稅，原稱特捐即平餘，其分配作為十成，一成預備金，二成公益費，三成警察費，四成教育費；(二) 教育附捐；(三) 自治費；(四) 治蟲費；(五) 水利費。浙江省方正稅收入年約八百萬元，附加收入年約四百萬元。縣之附加，按田賦正稅之銀額征收者，有建設特捐、建設附捐、水利特捐、自治附捐、教育附捐、治蟲經費、區公所經費、公益捐、救濟院經費、農行經費等。按田地山蕩畝分征收者，有保衛村里自治教育等，名目繁多，全省約有七十餘種。年收三百六十萬以上。大部稅目，各縣不同，輕重亦不一致，桐鄉、長興、紹興、蕭山等達十四五種，普通亦在七八種左右。其附加單以每元正稅帶征之附加而言，大率在正稅一倍以上，苟與



按畝帶征合計，則更可驚人。茲舉嘉興附加內容為例。

嘉興 每兩正稅一元八角。附加地方特捐六角五分，二、建設特捐一元，建設費一角五分，水利五分，教育一角五分，征收費一角六分，二、區公所二角，飛機捐二角，編查費每畝二角，銀行三角，共計四元八角六分四厘。超過正稅一倍八成。

## 五

安徽近年田賦附加，皖北重於皖南，如靈璧、渦陽、舒城、六安等縣附加稅，超過正稅約三四倍，每畝負擔多在一元以上。附加稅目全省多至三四十種，其中以保衛附加最為繁重。依省方公式報告，各縣田賦附加對正稅之比，至高超過一倍，然實際附加不止此數。附加之中以保衛經費最巨，少則萬餘元，多則二十餘萬元，全省歲收只保衛附加一項達百萬元以上。茲更舉幾縣之實例。

蕪湖 二十一年之田賦正稅收入為九五、三〇二元，附稅一三四、四三八元，附稅超過四分之一四一。

合肥 民賦每畝正稅五分五釐八毫四絲，附加有地方費教育費保衛費自治費儲谷捐築路捐共一角二分二厘，併衛類同於民賦。外衛類正稅每畝一角七分，附加二角六分。每兩計一元八

角七分二厘，附加二元六角三分七厘，民賦附稅超過正稅二元以上。

## 六

江西田賦正稅十六年八月由財政廳擬具劃一丁米折價化零爲整案，決定每石正稅四元，每兩正稅三元，全省一律，至今尙以之爲準。並將從前各款附加，一律革除，其應征之地方稅重新劃定，至多不得過正稅百分之十五，並規定其用途計教育七成，建設三成。嗣因各縣籌辦地方自治，復於丁米項下，附加百分之十五，前後共附加百分之三十。計地丁每兩附加九角，米折每石附加一元二角。但近年來各縣因辦理保衛，建築公路及其他防務救災事業，經費無着，乃任意附加漫無限制，少則佔正稅一半，多則超過正稅四五倍，附加稅目全省達百餘種之多。二十二年地丁附加超過正稅最高者爲萍鄉，約有四倍，米折附加最高者爲玉山，超過正稅四倍。附加之用途以剿匪築路兩項經費最重。

## 七

湖北田賦附加，省附加輕而縣附加重。據該省省政府之調查，鄂西建始咸豐各縣附加較重，超

過正稅二倍，全部言之，較他省爲輕。但實際之附加，各縣多有超過正稅六七倍者，例如嘉魚正稅每兩一元八角，附加有黨務農林堤工清鄉自治公安等共十三元二角，超過正稅七倍以上。又如通城、應城、陽新等多超過正稅一倍以上。而二十三年九月財政廳報告，竟謂利川附稅有超過正稅至八十六倍，興山四十一倍，保康三十一倍，誠可駭人聽聞。

## 八

湖南田賦正稅每兩折銀三元餘，已較浙江爲重，而其附加又普通超過正稅六七倍以上。湖南現時附加以湘南各縣爲重，湘西各縣爲輕。因湘南當局及當地駐軍不呈省府多任意增加，而湘西鴉片稅收甚豐，附加較輕。全省附加稅目約五十餘種，雖較江浙爲少，但如團防自治義勇隊救國捐等異常苛重。湖南全省七十二縣，田賦附加未超過正稅稅額者有鳳凰、桑植、乾城、大庸、保靖、龍山六縣。超過不及一倍者有慈利、沅江、靖縣、湘鄉四縣。超過一倍至二倍者有麻陽、芷江、通道、岳陽、華容、湘潭、晃縣、江華、臨湘、耒陽、長沙、酃縣、東安、寧鄉、長谿、益陽、甯遠、湘陽、藍山、安化二十縣。超過二倍至三倍者有衡陽、沅江、平江、綏寧、武岡、常寧、永順、零陵、常德、邵陽、黔陽、漢壽、瀏陽、安仁、淑浦、衡山、會同、盧溪、攸縣、十九縣。超過三倍至四倍者有新寧、永明、新田、祁陽、城步、茶陵、汝城、石門、桂陽、桃源、郴縣、永興十二

縣。超過四倍至五倍者有資興嘉禾桂東醴陵新化道縣宜章臨武八縣。超過六倍至七倍者有臨澧安鄉澧縣三縣。然此種比較係省政府所公佈，實際情形又遠為繁重。茲舉兩縣之實例。

邵陽 (見二十二年七月二日邵陽日報)

每兩徵稅三元三角。每兩附加築路款九元九角，團防五元，教育二元五角，地方法院一元五角，義勇隊一元，自治一元五角，串票二角六分四釐。每兩加收息金六角六分，每兩息金加教育費一元，承包人用費二元，花戶滿一兩者，加差費一元，總共每兩收附加二十一元四角四釐，超過正稅七倍。

桃源 (見二十二年五月十六日桃源日報)

每兩正稅二元四角。每兩附加保安捐五元，教育二元，教育畝捐七角，義勇隊三角，地方費一元九角二分，救國捐二元七角，共計十二元六角二分，超過正稅五倍以上。

## 九

四川近二十餘年來大小內戰不下四百七十餘次，只民國十七年至二十二年五年中即耗費十一萬七千五百萬元。民初川軍不過五師。近已擴充至五六十萬人，民初軍費五百六十餘萬元，民國二十三年達七千五百萬元，凡其所需均取自田賦。清末四川歲入二千四百萬，民國二十三年增

至一萬萬五千萬。四川田賦，如附加，如預征，如派款抽捐，所有剝削方法無所不有。至今每兩化附加爲正稅有至二三十元以上者，合計每兩正附稅有至百元之多。據調查達縣每年正稅四元，現附加至七十餘元，超過正稅約二十倍。如江北巴縣等超過約三十倍，而據四川日報載江津二守鎮每兩附加超過百元，超過正稅六十餘倍。又如二十一軍戍區二十二年度田賦正稅之情況，據調查，附稅超過正稅五倍以下者，有洪雅青神劍閣井研仁壽丹稜富順叙永開江九縣。超過五倍至十倍者有酉陽古藺榮縣雲陽峨嵋犍爲樂山彭山眉山九縣。超過十倍至二十倍者有涪陵奉節合江納谿古宋內江威遠瀘縣江安宜賓屏山長寧高縣興文十四縣。超過二十倍至三十倍者，有巴縣江北南川墊江永川大足武勝銅梁璧山九縣。長壽巫山萬縣超過三十倍，石碛超過五十倍，巫溪超過七十二倍。

十

福建田賦附加，民初地丁一兩於正稅一元八角外，加地方附稅三角，漕米每石於正稅三元外加收三角，中央附稅按照正額普加三成。近年丁米附加，以隨糧捐、教育捐、公路附加、自治附加爲主。總計附加年收百七十萬餘元，佔正稅百分之八十四，尙未超過正額一倍。然此指省府法定者言，各

地恣意征收，亦多超過正稅二倍者。

## 十一

廣東田賦稅類異常複雜，近年屢加整理，統一征收，化零爲整，改定新稅率，統征毫洋。至於附加，民初設地方附加，定爲正稅百分之三十。近年狀況，各地附加，低則僅及正稅一成，高則超過正稅二三倍。中以大學經費、地方款、築路三者爲主，其他縣地方附加，如自治、教育、兵費、游擊、倉捐等項附加，亦多至數十種。

## 十二

廣西田賦自民國五年清賦，卽廢除地丁名稱，不按地畝征收而按土地收益徵稅。今之正稅每田產穀百斤征洋一角。至於附加，民初亦設定百分之三十，近來經省政府正式規定者，計省教育費按正稅征收三成，縣教育費各縣多寡不一，附加一成至十餘成，建設公路三四成不等。其他各縣亦舉辦地方附加，有警察、團練、公路、電話、游擊、黨務、自治等名目。如連同省縣附加合計，超過正稅低則一倍，高則二三倍不等。

### 十三

雲南田賦正賦稅目不下百餘種，民初改爲田賦租課二項。田賦附加近年以團防自治教育地方款爲主，並有谷捐，但較其他省份爲輕，至高爲正稅之一倍。近年實行測量土地改征地價稅，地價稅率，以田分三等九則，上上地每畝三角，下下地每畝一分，其稅制漸趨合理化矣。

### 十四

貴州田賦附加，民初併入正供征收，迄至近年尙無正式之附加，各縣地方附加甚少舉辦，如教育及地方公費均由學租項下撥充，或由正稅項下開支。有餘則解省庫。

### 十五

山東田賦以地丁、漕米、租課、地租、附加爲主。附加自民國以來屢受當地軍閥橫征暴斂，於是附加乃多超過正稅至六七倍。最近數年尙無激增，附加之款以警備、教育、建設、自治爲主。

### 十六

河南會統一全省附加，規定每兩附加計隨糧稅四百文，附加二百文，教育費二百文，串票一百文，征收費照折價加征一成，地方公務費照折價加收二成，漕糧每石附加，與地丁每兩同一數目，全省一律。近來因戰爭影響，攤派附加日趨繁重。各縣攤派或附加，全省一百一十一縣，附加未超過正稅者僅十九縣，其餘均自一倍至九倍十倍不等。附加稅目普通為地方公款，自治，教育，公安，建設等大致相同。近更增加臨時飛機附加。其中以飛機，剿赤，保衛，教育，自治，槍械，抗日等為重。據政府最近調查，滎陽附加超過正稅九倍以上，伊陽超過八倍以上，蘭封超過五倍以上，滎池新安超過四倍以上，固始超過三倍以上，正陽汝南確山光山新鄭桐柏羅山項城遂山新蔡十縣超過二倍以上，信陽鄧縣等二十縣超過一倍以上，其餘多在一倍以下。但實際數目鄧縣舞陽等附加有高至十餘倍，其附加內容，譬如上蔡，正稅每兩二元二角，附加剿匪捐五角，補助三角，保安三角，教育四角，建設二角五分，自治三角，公安二角，中學一元一角二分，保安四角五分，自治畝捐二角二分五釐，保衛四元三角八分五釐。共計八元七角七分五釐，超過正稅三倍餘。

## 十七

河北昔近京畿，徭役重而賦稅輕，正田素甚輕微。田賦附加近因華北危機嚴重，軍需浩繁，除差



徭騾馬大車征發外，田賦附加亦隨之急劇增高。其中有地方行政費、教育費、建設、自治、警備、公安、保衛等項，而以保衛附加最重。附加與正稅之比，低則數成，超過一倍以上者有滄縣、南皮等四十一縣，其中交河、景縣、吳橋、東光、文安等縣在三倍以上，慶雲、景星高至七倍，普通多在三四倍之間。

## 十八

山西田賦附加據最近省政府之調查，地丁每元附加省款一角，省畝捐五分，縣畝捐五分，征收費五分，約二角五分。米折每元附加征收費五分，豆每元附加征收費八分三釐。全省附加數目約三十餘種，以學校、教育、自治、地方補助款等項附加為主。附加占正稅百分之二三十左右，至高如文水縣僅超過一倍有奇。但事實各地方縣區當局亦每擅自增加。安邑每畝平地正稅合大洋二角五分，縣附加一角七分五釐，村中攤派四角，附加超過正稅二倍。清源每畝正稅僅四分四釐，附加則有八分八釐，村攤派二分二釐，附加超過正稅三倍。忻縣平地每地正稅一角五分，縣附加四角七分四釐，村中攤派四角七分四釐，超過正稅六倍以上，至人丁支差尚不在內，故山西附加亦甚繁重也。

## 十九

陝西田賦附加，二十三年度政府預算，普通占正稅百分之二十左右，且潼關等縣又無附加。實際上如陝西西部鳳翔岐山等縣附加甚重，名目新奇，有保衛集股洋、登記費、汽車費、省庫券、指烟捐，尤以差徭支應、驛差、車差等附加為甚，近日各省新徵抗日附加，陝西亦相繼征收。據中華日報所載岐山鳳翔南鄭等縣，地方駐軍增加附稅有四倍至十餘倍，漢陰有餘二十餘倍者。茲舉岐山為例。

岐山 正稅每石糧五元五角五分。每石糧附加集股洋二元，登記捐一元五角，省庫捐一元五角，保衛團二元五角，差使費二元，汽車費六角，驛差六角，支應五角，印花一元，省庫券二元五角，雜捐一元八角，驛差雜差三角，車差洋八角，里費三角八分，指煙借款六角八分，電桿費二角五分，支差雜費八角，團費五角，團丁口糧一元八角，抗日捐五角。共計二十二元五角一分，超過正稅四倍。

## 二十

甘肅民初設地方稅，合而復分，中央附加，迄未認籌。近年以來地方當局與駐軍每多任意征收，就地派款，征收糧草。故田賦附加攤派日趨繁重，附加超過正稅普通多為數成，間有至四倍以上，而大部份用之於軍餉。且甘肅各縣昔日耗羨，盈餘多化為正稅，設以耗羨列入附稅，其數當超過現時

附加以上。除田賦外盛行按糧派款，農民頗受其苦。

## 二十一

青海建省未久，財源未闢，田賦稅收限西寧道所屬各縣，其他幾全為荒地，無稅可收。全省田賦無地丁銀，正稅以番糧屯糧草束為主。至於附加，有盈餘陋規、司法、公安、警款、建設、黨務、自治、營買、糧草等項，其中尤以營買、糧草等為重，此項營買糧草，沿至今日，多已不給價收買，就各縣原有之數，定為常供，由當地駐軍直接派人征收。青海附加較為輕微，間或超征稅一倍，正收機關除軍隊外，番民則向寺院納稅，餘由縣府征稅。各縣征收所得除開支地方費、黨務費、自治建設、公安、教育、司法等費用外，餘數解繳省府。惟地方胥吏詐索甚苛，人民負擔亦甚重。

## 二十二

新疆分天山南北兩路，南路地方富饒，專以農業為務，十分二三征本色，餘征折色，北路則均征本色。附加有公耗、私耗、草捐、草耗、雜捐、鹽課、磨科、糧票費等，北路較重。但以正附稅合計，田賦總額不過居每畝收益百分之四，負擔之輕，國內罕見。

## 二十三

西康十七年改爲行省，但政府稅收只及東部康定理化巴安同普鹽井等縣，西部大部土地多爲土司藏民所佔，有由土司對藏民征收賦稅，有特別費用，亦隨時征收，無法定賦稅可言。

## 二十四

察哈爾田賦凡每畝征洋者代征蒙古王公私租或省另租六釐。附加稅就政府所公布者，有警備捐、教育費、地方款、公益捐等，中以警備捐較重。各縣中除張北商都康保沽源寶昌多倫六縣附加超過正稅一倍以上，餘均不及一倍。

## 二十五

綏遠田賦分地丁、蒙旗、租課等項，惟蒙旗等墾地多繳租於蒙旗，強梁大戶又多抗稅。附加稅前有差綜、庫平、折色、火耗、貼堂、挽卯、印紅、戳記、脚步、三合、二五等陋規，民初各目雖廢止，實際仍征收。近年華北多故，附加攤派，日漸繁重，農民負擔省款僅百分之十，縣款達百分之十五至二十，區村攤款

則爲百分之七十五至八十之多。

## 二十六

熱河田賦附加，湯玉麟主政之初尙不繁重，間或有超過正稅二倍者。但事變前後，橫征暴斂，輒超正稅七倍，又藉抗日之名通令附加抗日軍費，連同舊有附加，佔正稅十餘倍焉。

## 二十七

遼寧田賦民初改革，廢除丁米稅目，並改兩爲元，制度較爲進步。其後田賦征收土地按畝爲單位，計算以銀元爲單位，每畝稅率視土地肥瘠分爲四則或三則。至附加，民初整理科則，廢除耗銀耗米等名目，留有附加稅兩種，一爲畝捐，作爲地方自治之需，其額多超過正稅，一爲征收費附加百分之。近年附加日漸增加，各縣均在正稅一倍以上，且各縣政府又因地方政費支絀自行籌措附加，因之田賦附加亦有超過正稅七八倍者。

## 二十八

吉林田賦附加內容包括保衛、自治、警捐、農林、教育等，各縣附加數目亦不一致。全省合計附加稅佔正稅百分之二〇三，超過二倍餘，如連同縣地方當局併計則亦有至三四倍者。

## 二十九

黑龍江田賦正稅征收與遼吉相類。附加稅民初另定科則，耗銀羨米一併廢止，隨正稅附加者有二，一為响捐，專充教育、警察及勘驗、招解、緝捕之需。一為征收費，就正賦附征百分之三，近年來附加亦日重，如係甲實業、游擊、自治、教育、建設等增加數十種。稅率普通佔正稅百分之二百，即超過二倍，甚至亦有超過四倍者。

## 三十

以上各節吾人可見附加稅超過正稅幾成普通情形，低則一二倍，高則數十倍。分析其原因，積極方面由於軍費之增加及地方經費之擴張，消極方面由於財政監督之弛緩。若干年來全國軍隊，日增擴充，軍費支出祇中央財政佔百分之五十以上，至若地方擅自招募補充之軍隊，所支軍費數目尤多。至地方經費之擴張，除機關及人員之增大外，黨部經費亦列入國家預算，而專業範圍之擴

大如自治、保衛、教育、建設等尤為重要。此種經費之膨脹無其他收入挹注，乃不得不依賴田賦附加。而財政監督弛廢，地方政府往往私自征收或僅為形式上之請求，因之各縣非法私征之附加，均較呈准數目為大。而附加既大，取消為難，因此有增無減。據實業部中央農業實驗所之調查，歷年附稅與正稅之比率如次：

附加稅逐年增高之比率（以各年份之正稅為一〇〇）

省份	年份	水田附稅	平原旱地附稅	山坡旱地附稅	報告縣數
江蘇	二二年	一九〇	一〇九	一〇八	四三
安徽	二二年	九六	一〇八	六一	二八
河南	二二年	一八五	一八五	九七	五八
四川	二二年	一六五	一七七	八五	五〇
雲南	二二年	一七一	一八一	七四	一九
貴州	二二年	一六九	一六七	七三	一五
湖北	二二年	一六四	一六九	九〇	二〇

三十一

上表所列各縣之報告，雖不齊備，然可證明附加稅逐年增高在急速進行中。

陝西	山西	山東	河北	廣西	廣東	福建	浙江	江西	湖南
二元二年	二元二年	二元二年	二元二年	二元二年	二元二年	二元二年	二元二年	二元二年	二元二年
一六〇三	一七五九	一二七八	一八七九	一五七四	一五一七	八七八	一七三九	一〇四三	一五九〇
八三八	一八一五	一七三六	一三八七	一六四七	一六三一	八一五	一五九二	九四七四	一五八二
九六〇七	一〇七三	一八八一	一七〇三	一五六三	一四九三	九八〇	一四九一	八五四	一八九四
三八	七三	八七	一〇七	三四	三七	二〇	三五	二二	三五



自國民政府成立以來，即已注意於田賦附加之整理。民國十七年十月中央會製限制田賦附加辦法八項，其第一、二項規定「田賦之正附稅額不得超過現時地價百分之一，其已超過者不得再增，並須設法陸續核減至百分之一。」附稅附捐總額不得超過舊有正稅，其已超過者不得再加，並須設法陸續核減至舊有正稅之率。」民國二十二年復頒佈限制田賦附加十一條，亦規定附稅不得超過正稅之一倍，或田賦不得超過地價百分之一，凡超過之數額應分別加以裁撤。然地方政府對於減輕田賦附加原則上無不贊同，惟田賦附加類皆有固定用途，一旦裁撤，地方財源未闢，款項無法抵補，影響地方專業推行，故實際上對中央所頒法令，各省均未遵行，甚或繼續增加。中央政府有鑒於此，二十三年二月間第四屆四中全會時，會通過減輕田賦附加原則，而於同年五月第二次全國財政會議開幕，議決六項原則。

- (一) 在各縣土地辦理陳報以後，如所報地價可資為按價稅征之依據者，即按報價劃為若干等級，每每酌定平均價格，以按百分之一征稅為原則，附稅名目，一律取消。其所收稅款之分配以省得百分之四十，縣得百分之六十為原則，併得按照各縣地方情形，酌量減增之。
- (二) 在土地未實行清丈以前，各縣田賦不能按照陳報地價征收者，即參照報價及收益，將原有科則刪繁就簡改併為新等則征收，但附加不得超過原有正稅總額，其在原科則輕徵

或極重之區，均以正附稅併計，不超過地價百分之一為原則。

(三) 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。

(四) 各縣區鄉鎮之臨時勸捐攤派，應嚴加禁止。

(五) 附加帶征期滿或原標的已不復存在時，應即予廢除，不得再變更用途，繼續征收。

(六) 田賦附加現已超過正稅者，應限期遞減，並以土地陳報所增賦額，儘先撥充抵補減輕附加之用。

同時深知過去地方減輕附加不能推行之癥結在於抵補。因此除通令緊縮財政，督造各縣預算外，一方復將中央一部稅收劃歸地方，如菸酒牌照稅於二十三年度開始之時，全部劃歸各省市接管征收以資抵補。此外印花稅本亦為中央稅收，經呈奉行政院決定提成撥補辦法，由財政部統收分撥，計以一成歸省，三成歸縣，二成撥補邊遠貧瘠省份。同時又令各省舉行土地陳報，以其所增賦額，儘先撥充抵補減輕附稅之用。抵補既有着落，故省市各當局乃能積極推行。截至二十三年十二月止，呈報財部裁廢苛捐雜稅及田賦附加者有二十三省市，共約廢除稅目三千餘種，已廢除之稅款共計二千八百餘萬元，即將廢除者九百萬元，總計在三千萬元以上。其中只田賦附加一項，全

國各省已明令減輕者，共計七百二十餘萬元。各省情形如次：

**江蘇** 關於裁減田賦附加計有宜興等五縣，計洋十三萬七千九百七十六元。

**浙江** 依照財政會議議決整理地方財政之步驟，召集各縣舉行財政小組會議。對於減輕田賦部份，計期滿停征者有八十萬七千九百九十六元，減輕捐率者有四十九萬八千六百八十七元，全數免除者有三十萬四千五百五十四元，共計為一百六十萬四千零三十七元。

**安徽** 裁減田賦附加二十八萬六千八百九十一元。

**江西** 計三十九縣核減三百十五萬八千一百六十六元。

**湖北** 會裁撤武昌等二十一縣田賦附加五十二萬零二百二十一元，擬加廢除者尚有一百二十萬元，而其餘田賦附加超過正稅，因款項需要或與教育事業有關，在未得抵補以前，一時不能裁廢者，亦須依照規則，依限分別裁撤。

**湖南** 於田賦附加方面擬將團防附加每兩核減八角，每年約可減少九十萬。至現仍超過正稅之

各項附加，擬分三年遞減，每年減少三分之一，各縣鄉鎮之臨時捐款亦經嚴令禁止。現已減者計醴陵、慈利、汝城、新化、大庸、祁陽、郴縣、衡山等縣，共減去款項三十九萬一千五百九十元。

**福建**

擬減附加九十萬元。

河北 關於田賦附加超過正稅之五十一縣，已減至正稅以內。其與正稅相等者計有滄縣等三十縣，共已減輕七十九萬九千元，其餘文安等十九縣尚應減五十九萬六千元，亦在嚴飭依限裁減。

山東 擬裁附加五十六萬元。

河南 各縣田賦附加已查免四十六種。

察哈爾 擬自二十四年一月一日起裁免田賦附加九萬一千一百八十七元。

綏遠 已廢二種計二萬三千五百元。

甘肅 限期改屯爲民，實行後年可裁減二十九萬餘元，又自二十四年起廢除課程年例等十三種約一萬一千五百餘元。

青海 秉承中央整理田賦之意旨將附加額數洋一萬四千六百餘元擬予廢除。

北平 廢除附稅名目一種，計一百三十八元。

以上各省市共計已廢田賦附加七百二十餘萬元，尚擬裁減者四百三十餘萬元。此外各省多將田賦附加併入苛稅名目，核減之數，無從知悉。

# 徵收制度

以上各節，吾人對於我國田賦附加稅之現狀及其整理情況業已加以概括的檢討，吾人尚有數點意見以為本文之殿。

(一) 據前文之檢討，吾人深知農民對於攤派及地方私征之附加之負擔，遠較呈請核准公開征收之附加為重，故謀減輕人民之負擔，首應取締攤派及嚴厲限制地方私征之制度。

(二) 裁撤地方田賦附加固需先有抵補，但近年整理情況似以抵補為裁減之交換，此實非根本之道。故一方須積極從事土地整理，以土地陳報之增賦抵補，一方復須剔除中飽，節省開支，謀財政收支之合理。

(三) 尚保存之附加，宜努力使其名目簡單，且須劃一征收之標準。

上述三點，乃整理田賦附加過程中，最重要之問題，凡從事實際改革者，希留意焉。

註 本文主要參攷：孫佐齊中國田賦問題，衛挺生財政改造，第二次財政會議實施報告，二十三年十二月二十七日  
中華日報所載財政部整理全國財政之過去與未來，及農村復興委員會田賦附加調查。

# 改革田賦徵收制度芻議

閻白癡

## 一 緒論

我國夙稱以農立國，故田賦向為政府收入之大宗，鼎革以還，雖有國稅、省稅、縣稅之分，然迄國民政府成立後，始劃田賦為地方稅（省縣稅）於是地方事業之興廢，遂胥視田賦收入之消長以為衡。田賦征收素以忙漕征額為準，而此則係根據經界，如田地一畝，應征忙漕銀若干兩，所有一切征收數目，及各種附加，統以應征銀額為比例，依而推算。惟此田畝經界，尚係明代制度，在當時固稱公允，經過數百年來，滄海桑田，各有變更，揆諸實際，早已不復確實，然苟能濟以完善之征收制度，則流弊亦容或不致過甚。迺不幸我國田賦，竟為世襲之胥吏所把持，彼等藉冊籍之素不公開，欺鄉民之愚昧無知，乃賁緣為奸，包辦隱瞞，影射中飽，人民之所出，不能涓滴歸公，政府之收入，日益短絀，惟以政務日繁，支出日增，既不能因歲收短少，而置諸緩圖，遂不得不剜肉補瘡，藉田賦附加為挹注，於是人民之負擔日重，而政府猶加征不已，馴致農民生活日益艱困，而農村經濟遂盡趨瓦解，故國聯技

術合作代表拉西曼氏於報告書中曾云：

『賦稅征收制度不良，使人民受額外需索，富豪者設法脫稅，致政府稅收大受影響，（反言之，更失去減低稅率之機會）至征收田賦之關鍵人物，並非官吏，乃胥吏——非正式之田賦登記者，其所持之魚鱗冊，由其祖宗傳下，凡納稅人及田主，均以此為根據，吾人雖不能計算此種制度所包含之逃稅與勒索，然就所有證據觀之，大致二者均屬重大，在許多地方，小地主為合法與非法之重重賦稅所混淆，農民受害尤烈，因負擔重而得益甚少。』

在人民固遭重稅之壓迫，而流離失所，即在政府，稅收亦日感短絀，綜合國內各縣經征田賦，畝額銀額米額，均有原有及造串兩數，觀前清歷年田賦奏銷案，向無缺額，足見絕無額浮於地之理。時至今日，已閱數十年，人口日繁，理應開荒墾熟，地額加多，乃現時之應徵額，即所謂造串額，轉多數較短於原有額，且實在征數，又祇合應徵額四五成。說者謂應徵額之短少，由於歷年水冲沙壓，豁免糧額所致；實在征額之短少，由於荒缺，廢棄，逃亡，故絕所致，其實不然，蓋地不能無坍塌，亦即不能無淤漲，坍塌應豁免，淤漲亦應升科，斷無地祇減而不增，糧祇缺而不復之理。地非無主，不致荒缺，非不能生產，不致廢棄，人縱逃亡，戶縱故絕，地不能隨之消滅。有地，有主，有生產，即不能無糧，此理至為明顯，顧何以竟短絀如此之甚？其根本癥結亦在徵收制度之不善，而田賦積弊至深也。



我國田賦之征收，至今僅憑胥吏私藏之書冊，故弊竇叢生，自所難免，於是或有糧無田，或有田無糧，或糧多田少，或田多糧少，一惟胥吏之意是從，而征收制度之紊亂，遂臻極點。結果，民窮財盡，上下交困，國計民生，兩俱危殆。近年政府鑒於情勢之危迫，故於田賦征收制度之改革，不辭細心研討，以期有以改善。惟欲言改善，則必明瞭積弊所在，然後對症下藥，事克有濟，故於提供改革方策之前，先將田賦征收之積弊加以分析焉。

(一) 畝額失實。地之多寡，以畝分爲主，地久不丈，經界變遷，土地面積之數額，地質肥瘠之區分，土地所有者之登記，均失真相，加之田畝計算單位各地不同，寬狹面積亦異，此不惟賦額稅率之釐定，無得而根據，實更予征收胥吏以巧詐舞弊機會。

(二) 戶名不實。賦由地生，糧隨戶轉，地有買賣，則稅有轉移，人有死亡，則權有承繼或分析，此田賦所以以推收過割爲重也。迺因制度不善，久乏稽核，益以賣田不賣糧，或買田不買糧之惡習存在，遂致糧不跟土，而弊端由此又生。

(三) 賦目不。一。攷我國田賦賦目，大別之有地丁漕米屯餉租課附加等項，細分之各省有十餘種至百餘種之多，既均係田賦，均係出自吾民，何須立此駁雜之名目？而胥吏乃得藉此欺詐鄉愚，浮算浮收，以罔國害民矣。

(四)科則失準。田賦科則，本意係在依田地肥瘠，定賦額多寡，然至今日或因官吏憑個人好惡而自由增減，或因滄桑歷劫，而土壤變質，於是上田征課下賦，下田征課上賦，一省之中，同一等則之田，其科則復有相差至數倍者，亦有地質不同，生產力懸殊而稅率竟一者，揆之負擔公平原則，實大不合。

(五)胥吏侵漁。田額戶名既不實在，稅率等則又不統一，因而胥吏乃得上下其手，大肆刮剝，故取之技，諸如「飛」「洒」「詭」「寄」「加」「過割」「逃亡」「故絕」「關門串」「技頭」「壓櫃」「捲尾」「改戶為畝」「複串」「竊串」「戴帽」「穿靴」「浮收」「包封」「大頭小尾」「吃災捏欠」「移圩作山」「紅票折收」「人頭田」等名目，無一非胥吏弄錢之把戲，（讀者欲知其詳，請參閱孫佐齊著中國田賦問題三六一——三六七頁）而花樣愈翻新，則彼等之私囊亦隨之膨脹，然國家則益困，吾民則益病矣。

(六)折算困難。現在之田賦征收，事實固均屬貨幣，然手續則必須先按田地等則折成銀米科則，再由銀米科則折成貨幣，不獨輾轉折算，胥吏易於朦混，人民無從覆核，即就等則科則而論，鄉民對於一己所有之產，究屬何級，因公告所無，糧串不載，亦惟有任聽胥吏之取求耳。

(七)串式不良。田賦征之於田，則田產之畝額科則，即為征收根據，然現用之串票，僅有銀米，

不詳載畝額科則，鄉民僅知完納銀兩總數，胥吏有否朦混無法覆核，且紙質至薄，所印之字模糊不清，而附加稅名目及附加數額，僅臨時加蓋戳記，亦不清爽，更易招致弊端。

上述諸端，僅屬征收積弊中之最著者，此外，弊中生弊，層出不窮，誠無法枚舉，近年各省縣當局，每擬設法改革，然成功者殊鮮，其癥結非作於進行方法之不善，即由於畏難苟安，著者認為欲廓清數百年來之積弊，舍乘最大之決心，而確定征收根據，整理征收機關，改進征收方法，統一科則稅率，改訂糧串賬簿外，實無他道，爰為一一述之於下，敬祈積學之士，惠而教之。

## 二 確定徵收根據

考我國征收田賦之制，至為精密時代，厥為明初。當時有冊有圖，冊為黃冊，圖為魚鱗，黃冊以戶為主，詳具各戶人丁事產舊管新收開除實在之數，為四柱式，魚鱗冊以土地為主，所有原阪墳衍下濕沃瘠沙鹵之別悉載其中。黃冊以為之緯，所以定賦後之法者也，魚鱗冊以為之經，所以質土田之訟者也，故按冊以稽某戶，田額若干，坐落處所，則稅不可逋；按圖以稽荒熟，為某人現業，則田不可隱。又凡質賣田土，則每年有開除，戶雖變而田則一定不移。清時賦役方法，最重要之典籍，自為賦役全書，其中所載極為苛細，要之，其正賦額數，以明萬曆時為標準，至於天啓與崇禎時所加征加派，則

一律豁免。

所惜者，先代關於土地賦稅之立法，雖至周詳，惟經太平天國與義和團之役，致南北各省魚鱗冊，黃冊，燬散無存，遂致官廳無征稅底冊，反以胥吏所藏為根據，或並私人亦無所藏者，乃令胥吏下鄉，畝佃編戶征收，而另訂糧冊，然僅載明戶名或堂名或某記畝分科則及忙漕數目等，簡略不詳。於是財廳僅知某縣征額若干，不知糧戶應完之額；縣政府亦祇知糧戶應完數額，而不曉其姓名住址。每年征冊，皆賴胥吏報告，在開征期前，胥吏造具草冊，糧書即根據所報畝數，科算銀米，然後編造征冊。征收大權既已操諸胥吏之手，於是遂交相弊混，光怪陸離，無奇不有，無弊不作，種種醜態，不一而足。且以彼輩把持財政，多歷有年所，羣小依附，勢大氣熾，一如政府外之超等機關，為所欲為，莫予或問。每年之征收找數，亦隨彼等之喜惡以為斷，而政府向之催繳稅款，其難其味，概可想見。

故無論自何觀點言之，現狀均不容不速謀改革，惟根本解決之道，自非從整理土地入手不可。蓋廓清積弊之焦點，全在地籍圖冊之有無，欲求地籍圖冊，則自應根據科學方法，先測量以定控制，全面積之焦點，測圖以顯山川原隰之狀態，丈量以清公私所有之地畝，登記以知地籍戶名之變遷，探驗以明土地之味質，調查以知使用之狀況，再進而解決土地之稅信，分配，使用，限制及整理耕地諸問題。雖然，澈底清丈田畝，實亦難事也。法國土地小吾七倍，而清丈之期且三十年，日本土地小吾

十倍而清丈之期且九年益以事繁費鉅更非我民窮財盡之現今社會所克負擔然則地籍圖冊之需要也如彼，清丈之不能行也如此，則積弊之廓清，田賦之整理，究將循用何策？對此問題目前業已有二種答案，一卽江寧實驗縣之土地陳報，一卽蘭谿實驗縣之清查地糧。二者之方式雖異，然其爲目前田賦之整理，闢一光明之路綫，則實一也。

蘭谿自改爲實驗縣後，鑒於以往土地陳報及編造坵地圖冊等之失敗，致民情失洽，無法再舉，乃考察當地情形，另擬清查地糧進行計劃，其進行步驟共爲三期：以登計冊書，補造魚鱗冊爲初步；以確立征收制度，編造坵地歸戶冊爲骨幹；以頒發土地營業證，調節土地糾紛，並分別升補豁免糧額爲善後。是項工作，歷時半載，卒告完成。於是，曠昔漫無稽考之土地，現已坵各有圖，有冊，有證，有字號，有四至，有畝分，有地別等則，有土地坐落，有業主真實姓名住址，政府之征糧冊串，亦已根據是項冊籍，自行編造，不再假手卯書。並已按坵製串，按畝征稅，不但地糧相符，負擔公平，卽就地問糧之理想，亦庶幾實現。（見蘭谿實驗縣清查地糧紀要）其爲成功，自無可否認。惟有應申明者，卽清查地糧之最大特點，厥在利用卯書，整理舊冊，且因有魚鱗冊可資依據，故進行較易。現時一般縣份，卯書所掌之冊，雖大都存在，然令其全盤托出，非特非所願，抑亦事之所難能。蘭谿雖因主持其事者運用得法，得竟全功，然固未可以之衡諸一般也。

由是，則廓清田賦積弊，一般言之，惟有自土地陳報着手，查土地陳報，先創辦於廣東、浙江兩省，雖皆無成效，然江寧自治實驗縣踵行之，結果立有可觀，可知非法不良，乃行之之弊也。江寧土地陳報辦法，綜其綱要，約有下述諸端：

(甲) 凡縣內土地無論有糧無糧，公有私有，均須依照規定，向該管鄉鎮辦事處履行陳報手續。

(乙) 縣政府於陳報開始之日前，即發陳報單，由各區鄉鎮公所轉發各業戶照單開事項填註陳報，每地一紙，分送各該管鄉鎮辦事處審查之。

(丙) 鄉鎮辦事處接到業主繳送之土地陳報單後，隨即詳細審查並驗糧串或契據，其串載或契載畝數與實在畝數不符者，應予據實分別填報，如有短契短糧情形，概不追究，如所執契據為白頭契尚未投稅時，仍准先行呈驗，並准暫緩補稅，以便業主呈驗。

(丁) 區辦事處在陳報開始時之主要工作，為指導督促各鄉鎮長如期辦竣，由指導員區長及區助理員等分任輪充巡查督促監視各鄉鎮閭鄰長工作進行之責，俟各鄉鎮陳報告竣，將呈報彙送區辦事處後，由區彙集整理，逐一審查，按戶編造清冊，於規定期限內呈報縣政府查核，由縣府彙集各區編造全縣總冊。

以上所述，係該縣土地陳報各項辦法中之主要點，雖因時間地域之限制，他縣未可依樣葫蘆，

然原則當無大異，故不殫詳述，而期世人之注意也。蓋我國田賦征收之弊端，溯厥由來，實作於官廳乏征收之根據，胥吏遂得乘機把持，隱匿飛洒，莫可究詰，故欲澄征收之弊，必先確立征收根據，欲確立征收根據，又必須清理土地。夫賦由地出，糧歸戶完，有田必有戶，有戶則有糧，糧隨戶轉，戶與糧合，而求戶地糧三者之合一，治本莫如清丈，治標則莫土地陳報若。清丈既非一時所能舉辦，則應目前之急需者，厥為陳報，土地既經陳報之後，則不獨人民產權得以確定，而糾紛可少，且政府既有冊籍，得明業主，自無須再假手於胥吏，而可向業主直接征收，於是，攬稅漏稅，代完兜收等弊可免矣，同時田糧符額，田多者固不得糧少，有田者更不得無糧，政府收入因得固定，數額亦得增加，附加稅目自可消滅，而人民之負擔亦可平均而輕減矣。故曰，改進征收制度之基本前提，厥惟厲行土地陳報，而確定征收之根據。

### 三 整理徵收機關

前清時代，田賦征收由縣知事負責，核銷之權則分屬司道，屬於布政司者為藩庫，歲入曰地丁，河工、驛站、顏料、平餘、耗羨、司存留、及府廳州縣存留等項；屬於督糧道主管者為糧庫，歲入曰漕糧。民國初年，田賦列為國稅，財政總長為督征官，各省財政廳長為經征官，縣知事總攬縣政，下設財政科，

掌理田賦征收事宜。國民政府成立後，田賦劃歸地方，各省財政廳長遂為督征官；財政局長為經征官。蓋依縣組織法之規定，縣政府設置財政局，負整理稅收之責，縣長居於監督地位，財務與行政，再行分立，財政局下設總務、經征、會計三課，經征課即職掌一切稅收，負整理糧戶及征收田賦之責。年來各縣又改局為科，於是田賦征收復歸諸縣府。

田賦既為地方歲收之骨幹，故各縣皆特設經征處於縣政府所在地，以專責成，是即錢糧總櫃。并為便利遠道人民繳稅計，有於四鄉適中地點，設立分櫃。至於糧櫃之組織，各地不盡相同，構成份子之名目亦異，一般言之，大約不外：(一)糧櫃征收主任，總管征收田賦盤查串票考核征數一切事宜。(二)文牘員，司辦理田賦征收文牘案件及保管案卷事項。(三)征收員，司盤算承催各員役已完未完期限比追事項。(四)造串員，承造各期田賦上下忙串票事宜。(五)督造員，司監督催征造串複核征收成數事宜。(六)督征員，司監督每日各櫃收完稅款彙總填簿事宜。(七)收稅員，司征收稅款製發串票事宜。(八)監串員，司監製串票核算每日稅款總分各數事宜。(九)催征員，司承管冊籍催完稅銀事宜。(十)催征警，司發散通知由單及提追延玩抗戶事宜。就中尤以糧櫃征收主任之權為最大，而其弊亦最鉅。

大抵為糧櫃征收主任者，多屬本縣熟諳征務之前清老手，舉凡全縣各圖征務，及某處有缺圖，



某處可旺收，某處舞弊最易等項情形，均屬瞭若指掌，且在糧櫃上素有威信，非彼輩莫辦。故自前清迄今，一般糧櫃，均被該輩把持，而全縣田賦實征收數之多寡，亦操諸彼輩運算中，因其舞弊收入至鉅，故對上須運動，對下須應酬，以免事被揭穿。而縣長科長等亦多半與之勾結，串通舞弊，至於糧櫃主任以下之職員，非其親信，即由其統率，故亦不能不服從其命令，而弄成一片結果，弊竇重重，大職員有大勾結之法，小職員有小勾結之道，轉輾朦蔽，層層剝削，整個糧櫃遂暗無天日，而國計民生交受其困矣。

嘗從事糧櫃內幕之分析，始知其癥結，主要厥有二端。一為內部組織欠完密，各部分相互間毫無牽制之作用。此不惟大背分權之原則，且因糧櫃主任之權限無限，遂得上勾結而下拉攏，日久薰陶，沈瀝一氣，良莠不分，雖有奉公守法之士，亦無能為矣。二為征收機關得直接收納稅款，致與金庫合併為一，於是，一切收入稅款，皆須假手於征收主任，而不直接由金庫繳納，此不僅稅款分存於各征收機關，致妨礙金融之流通，實更易造成征收官吏中飽稅款之機會。故談整頓征收機關，要之，當以斯二端着手，方克期其有效。

關於內部牽制組織之設立，自為使徵稅管冊管串三部分各自獨立，不相隸屬，既可牽制，又足收相助相成之效。對此，江寧自治實驗縣之辦法，大可資為考鏡。該縣為澈底整頓腐窳不堪之糧櫃，

以杜絕積弊，故將以前之元寧兩總櫃加以合併，改爲江寧自治實驗縣田賦總征收處，設主任、總稽查員、督征員、管冊員、管催員、收稅員及催徵員各若干人，此外並於四鄉酌設分征收處四所，附隸於總處，由縣府酌派委員主持之，總處下分收稅、管冊、管串三部分，互相牽制核對。所以各級征收處職員，一掃從前腐窳因循貪墨奔營之陋習，均予嚴格訓練，職責分明，辦事手續甚敏捷，故成效大著。其各部職員之職掌如下：

(一) 總主任，負指揮全縣地稅征收之完全責任，而督飭編造地稅清冊、征冊、串票及保管冊籍簿據，稽核督察各分處等。

(二) 總征收處總稽查員，司稽核全縣地稅征收事務。

(三) 總征收處督征員，司編造地稅清冊，監算稅款，核掣串票，督催欠完糧戶，查察業戶有無匿糧舞弊情形，及辦理每年開征事務。

(四) 總徵收處管冊員，司保管征冊，填載征冊內業戶完欠等項。

(五) 總征收處管串員，司保管掣發串票及其他各種截串統計。

(六) 總征收處收稅員，司驗收稅款並登記賬簿。

(七) 總征收處催征警，由督征員統率，專負傳催各業戶投處完糧之責。

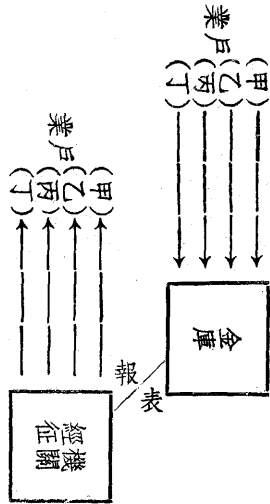
(八)分征收處主任承縣長科長之命，並受總處主任之監督，指揮負所轄區域內之征收責任。

(九)分征收處征收員及催征警受分處主任之監督，指揮辦理所管事務。

竊意以爲徒採牽制組織，使內部職責分明，權限劃清，固可扼殺弊端，然仍未根本杜絕也。故欲求澈底之整理，則必須更深入一層而確立合一金庫制，以使經征機關與收款機關分開，此點至爲重要。第二次全國財政會議亦曾注意之，故有『經征機關與收款機關應須分立，由縣政府指定當地銀行、農業倉庫或合作社收款，若無此等機關則由縣政府財政局或科派員在櫃收款』之決定。蓋純基於學理上觀察，則征收機關實可分爲命令機關與收款機關兩種。前者爲發征收命令之機關，在一般國家，大抵皆由征收機關根據納稅人之申請書，或直接下命令於納稅人，令其照章完納。後者爲實行收納款項之機關，凡採用獨立國庫制度之國家，收款機關大抵由代理國庫銀行代之，二者若合爲一，是不啻予以舞弊機會，且不但審核機關難加審查，即監督亦殊感棘手。故爲今之計，實宜採經征機關與金庫分立制度，經征機關祇能發出征收命令，直接向各業戶征收稅款，征收之後，即不負保管現金之責。至於金庫則純係獨立性質，所主管者概爲統轄現金之收支存留事務。其結構，可以簡圖示之於下：

江蘇省財政廳長趙棟華氏於田賦之整理，年來積極進行，不遺餘力，近亦曾決定『田賦征收將一律由銀行代理，剷除征收機關侵吞隱匿之弊』並先由鎮江宜興等八縣試辦，俟有成效，即推行全省。惟吾人認為我國銀行事業本不發達，各縣又肥瘠不等，而無銀行之縣實不在少數，若必欲以銀行代理金庫，實際確窒礙難行，故不妨變通辦理，以農業倉庫、合作社或其他組織代收稅款亦無不可。總之，經征與收款兩機關誠能分立，則收入無論涓滴之微，亦得入公，而中飽、舞弊等情，亦可根本杜絕矣。

#### 四 改進徵收方法



改我國田賦征收方法，前清時本有四種：曰官征官解，曰書征官解，曰書征書解，曰包征包解。民國以後，大都趨於官征官解之途，其方式有於縣府大堂設稅櫃，四鄉設分櫃征收者，有由縣府派員按鄉征收者，有委錢店代收者，有由紳士包征者，有由義圖代征者，凡此種種，可歸納為自封投櫃制、包征制及義圖制三種。所謂自封投櫃制者，係人民自攜稅銀，親赴糧櫃完納，隨取串票，櫃之設立，在縣政府內者曰總櫃，在四鄉者曰分櫃。義圖制者，源於明之里甲，以縣分為若干圖，圖有圖董，圖分若干鄉，鄉有鄉董，為收稅單位，鄉分若干莊，莊有莊首，依次輪充值年，核收全圖地稅，負責總繳縣府。成立之初，合圖協議，訂立規約，以資遵守，開征之時，設櫃於公共場所，各糧戶即投櫃完納，延宕拖欠者，圖董協助催收，期滿即赴總櫃掃數掣據回鄉，定期演串，以昭大信。包征制者，即當開征之前，地方紳士入署與縣長議價，官賣若干，紳允若干，議價既定，紳士或先行繳款，或出期票定期繳款，至其如何征稅於民，官不過問，糧差為紳士爪牙，冊串成官署裝飾，此項紳士大抵儼為世襲，而地方官吏每以急需或積習相沿，亦不能不與之勾結而相互拉攏。

以上三種征收方法，包征制病民過甚，中飽浮收，為害至烈，現代國家已無復採用者。義圖制雖足使政府得如期征齊之利，人民免吏役需索之累，惜現時各地方鄉圖組織，多已變更，征收成數日減，而流弊亦日生。至於自封投櫃制，本屬較完善之方法，但以為時既久，制度已成虛名，人民又多疲

滯，且以征冊悉操於催征吏及糧櫃之手，政府不能向人民直接征收，不得不藉催征吏爲之催傳。人民亦以距城較遠，往來不便，每每央請熟悉田賦征收情形之催吏代繳，於是，催吏遂漸由催戶而改負代完之職責。其代完也，有由人民自願給以額外報酬者，有由催吏根據習慣，須另給串票費等陋規者，有由催吏不給串票，私通業戶予以一部分糧額，而催吏亦不再追問之者，形形色色，不一而足。因催吏能從中獲取如許之利益，故甚希自完者少，而願全縣業戶皆由彼等代完，於是，乃進而與糧櫃勾結，想盡種種阻難方法，務使業戶不能到櫃完糧，聞其方法不一，有業戶赴櫃者，首須攷察該糧戶爲鄉愚，抑縣中有聲勢之富戶，爲鄉愚者即予以種種敲詐，科算糊塗，稅額亂寫，或竟額外需索，措給串票，稽延時日，使其非過四五日不得完，而在城中寓所消耗之旅費，較給催吏者猶大，於是久之，業戶乃不得不央請催吏代完。如爲縣中有聲勢之大戶，則竟百般恭奉，盡力通融，以防其控告糧櫃之舞弊。糧櫃催吏，既得肆意罔爲，於是浮收短報，隱匿中飽，種種弊混，相因而生，政府之收入日減，人民之負擔日重，欠不在民，收入不入官，凡此情形，非僅公家之財政蒙其害，自必更促進農村經濟之崩潰。故征收方法之改進，實已爲刻不容緩之問題。

按現時改革征收方法較有成績者，厥爲江寧自治實驗縣，該縣於成立實驗縣之始，即認定改革征收方法爲整理田賦之要著，故積極從事於進行，其改革辦法，除將原有義圖加以整理，予以明

晰規定並提倡獎勵外，所有全縣糧額統須由人民自封投櫃，嚴禁私收代完，否則依法治罪。此外，更從事積極的征收手續之改革，以爲業戶赴櫃完糧之便利，其改革辦法，如次：

(一) 縣政府於每期開征一月以前，即將開征日期，先行佈告。

(二) 各級征收處於開征前即將業戶通知由單印發各鄉鎮村里長轉發各業戶，以便按期攜往該管征收處繳納，除原有義圖准由一鄉或數鄉公正業主負責承繳者外，一律自封投櫃。

(三) 各級征收處門首，均設有問訊處派員專司其事，凡業戶於科則稅率等項不明瞭時，即詳爲解答之。

(四) 業戶持通知單赴處者，首由編號處編訂號碼，並以同號碼之銅牌發給業戶收執，將單送管冊員查對征冊，核算稅款後，由出納員按照單載數目驗收稅款，並由司賬員記入已完業戶賬，再發由管冊員截發串票，並將串票與已完業戶賬核對無誤後，即交由出納員唱明號碼姓名，一方收回銅牌，同時將串票發給該戶收執，其通知由單由管冊司賬登記後，送由管冊員按鄉分別編訂，統計稅款，並逐戶註銷其征冊，如無通知由單者，即由管冊員向業戶詢填所屬鄉鎮及姓名畝分後，查填收稅憑單，照收稅款。

以上諸種手續，雖似繁雜，但據該縣之經驗，因冊串由單，已預將各種項目載明，所餘者僅祇核

對，故出串能極迅速，普通概以五六分鐘即可將手續完全辦竣。據此，愚意此種辦法，實不妨推行於一般縣份，作為征收制度之初步改革，務期澈底清除私收代完之弊，而實行自封投櫃，同時為適應需要，政府似宜廣設分櫃，分櫃應採流動性質，以期週轉靈活。第一步改革成功後，即須努力使糧櫃銀行化，以求經征機關與收款機關得以分開，而杜絕可能的弊竇。此外，尚有兩點應特加注意者：

(一) 對於人民繳稅之是否按期，應有懲獎之規定，即凡於某期限內納稅者，許予減成征收，反之在規定期限以外繳款者，應加納罰金並予以處分，如是則人民有所喜亦有所畏，自可按期繳稅矣。據江寧縣之規定，凡在獎勵期限以內完清者，依應納稅額普減一成征收，逾期即依應納稅額十足征收，其逾期在一個月以上者，依應征稅率加征滯納罰金百分之十，並得傳提欠戶追繳或封產備抵，以示懲戒，其辦法除以法令公布外，並由各鄉鎮長催征員作普遍之宣傳解釋，以期家喻戶曉，結果，開征後，人民之輸納者異常踴躍，每日門庭若市，往來如織，各業戶惟恐輸納落後，均恐後爭先提早赴櫃，蓋趨利避害，人之情也。法能利用得道，受益自非淺鮮。

(二) 由人民直接繳納稅款固可免去一切弊端，然糧櫃或代理收款之銀行，事實上絕不能遍設於各地，因是人民自必感受路途遙遠納稅不便之苦，政府雖可以流動糧櫃之方法以補救之，實仍嫌其不足，故愚意以為最善之策，莫如提倡納稅合作社之組織，即凡屬於納稅之農民，可因地而



集合組織合作社，將各社員每年應繳納之稅款，依政府公布之數目，翔實核算，集於一起，然後公推代表投櫃完納，至於旅費亦比例的由社員公攤，代表完納後，即將各戶糧串帶回，分別轉交社員收執，並由全體社員大會訂定一切章則，以資遵守。如此非惟可澄清一切催征吏敲詐營私諸弊，實更減輕農民之負擔，而促進合作事業之發展。

## 五 統一科則稅率

土地課稅方法約分六種：一為面積法，即同一面積課等一稅率；二為等級法，即劃土地為數級，分別等級課稅；三為收益法，即以土地收穫為標準，征收其若干成；四為田租法，即以佃農所納之田租為標準而課稅；五為地價課稅法，即以土地價格為標準而課稅；六為收益清冊法或坵地清冊法，即調查土地純收益為標準。我國田賦科則釐定之標準，原則上先接受土地種類，次按土地肥瘠，定三等九則之制，類似等級稅法，至於漕糧則以收穫為標準，類似收益稅法。惟揆諸實際，各地能依法以上中下分等則者，實寥寥無幾，一縣之中有分數十則者，甚有不分等則者，漫無標準，至為複雜。不過，一般言之，中國田賦稅物，以忙銀與漕米為主，間有征豆麥草菽者，均視其地方農業生產情形而定，如東南為產米之區則征米，華北則征豆麥，西北則征草菽，銀則普遍征收，每畝稅率，以土地種類

肥瘠關係而定，惟以歷史之沿襲，每等之賦則各異，即同等級之地亦殊，科則繁多，輕重不一，迄至現時，大抵仍循依前清釐定之科則數為基準。

復次，在昔田賦之征收本以實物繳納，所謂「粟米之征」、「布帛之征」是。嗣以社會進化，貨幣改進，實物繳納諸多不便，於是逐漸有以錢繳納賦稅者。明季洪武之際，始有令米麥每石可改征銀二錢五分，田賦遂有本色折色之分。前清雍正以後，攤丁於糧，每丁征銀二錢，征收折色者謂之丁銀，征收本色者謂之漕米，銀以兩計，米以石計。入後，復停辦漕運，而銀米之折征乃愈趨複雜，於是，銀兩又折征制錢銅元銀元輔幣，而米亦改征制錢銅元銀元輔幣，其中最驚人者，則為由銀兩折成銀元，及石折為銀元，前後折征之過程，最多者竟發生四次折價之多。加之，各省對於折征復因各項稅目、貨幣、時期、地域，以及附加之有無等不同，折價均不一致，甚至一省之中，同一稅目，折價亦有相異者，其複雜之甚，可見一般。結果遂益混淆既存之紊亂。

茲試以江寧縣為例，以見一般。江寧縣成立實驗縣前，全縣科則多至四十餘種。應征忙銀數，各則不同，而原有漕米數，則更不一致，有征漕米者，有不征漕米者，帶征畝捐亦然，有某種科則之田地應予附加，而其他各則認為土壤貧瘠得免征者，又如蘆課田地有僅征忙銀而不及漕米者，有征某數項附捐而不及其他附稅者，且就帶征附稅一項言，有按忙銀帶征者，有按漕米帶征者，有按畝數

帶征者其標準既異而同一標準中之計算方法又隨忙漕田地與蘆課蘆洲而各殊，誠極盡光怪離奇妄謬糊塗之至。至於稅率之繁曠，折算之複雜，更令人為之頭痛不止。據劉支藩氏在江寧服務之經驗，每一業戶應完糧額，即命櫃書折算，亦費一二小時始得明瞭，其於一般愚農業戶，自不必言。茲再以江寧縣（實驗前）田賦完納計算為例，以覘一般：

稅率

(一) 每畝一兩折實應完二元七角二分 三厘二毫五絲		正省縣稅 二·〇五元 滯納金 1/10 〇·二〇 手續料 〇·一三三二五（每元六分五厘，二元零五分計如上數）
(二) 每米一石折實計算應完八元三角三分		水利捐 〇·三四〇〇〇（元境只徵民賦其他衛賦關租蘆課蘆洲等項在外） 正省縣稅 五·〇〇元 滯納金 1/10 〇·〇五 手續料 〇·三二五（每元六分五厘） 加征正稅 二·〇〇 防務費 〇·五〇 附稅百分之二 〇·〇〇五（係防務費之百分之一）

(三) 每畝附稅征收捐五角八分

教育捐每畝	〇・一三元
公安捐	〇・一〇
自治捐	〇・〇二
農業捐	〇・〇二
清丈捐	〇・一〇
村治捐	〇・〇五
黨務捐	〇・〇四
建築捐	〇・〇五
保衛捐	〇・〇七

分一二兩期計算，第一期二角六分，第二期三角二分。

實例

地點——元境丹泉市泉水區(即第六區某鄉) 征冊號碼——三五三九

戶名——王明才 田產——十二畝六分(何等何則不得而知)

第一期 應繳數

銀二錢九分七釐，以2.05折算，共計\$0.609

米一斗五升以五元折算，計\$0.750，共計\$1.359

\$1.359	— 廿一年度普減一成數
— 1.359	…廿一年度普減一成數
1.2231	……應完性漕正稅額
+ 0.0883	……(1.359 × 0.065)手續料
1.3114	
+ 0.1359	……(1.359 × 1/10)滯納金
1.4473	
+ 0.10098	……(二錢九分七厘 × 0.34)水利捐
1.54828	
+ 0.30000	……(一斗五升 × 2.00)加征漕米正稅二元
1.84828	
+ 0.07570	……(0.505 × 一斗五升)防務費五角及其附稅1%
1.92398	
+ 2.94840	……[12.6畝(0.26 × 0.9)]各項帶征畝捐
4.87238	……第一期正附稅總額

第二期 應繳數

銀四錢四分六厘，以2.05折算，計\$0.9143

米二斗二升四合，以五元折算，計\$1.1200，共計\$2.03430

\$2.03430	
— 0.20343	……廿一年度減一成數
1.83087	……應完第二期性漕正稅數
+ 0.132295	……(2.0343 × 0.065)手續料

1.963165	
<u>+</u> 0.1963165	……(2.0343 × 1/10) 滯納罰金
2.1594815	
<u>+</u> 0.1516400	……(四錢四分六厘 × 0.34) 水利捐
2.3111215	
<u>+</u> 0.4480000	……(二斗二升四合 × 2.000) 加征漕米正稅二元
2.7591215	
<u>+</u> 0.1131200	……(0.505 × 2斗2升4合) 防務費5角及附稅1%
2.8722415	
<u>+</u> 3.8430000	……[12.6畝[(0.32—0.17 × 0.9)+0.17]] 各項滯征畝捐
6.9152415	……(第二期正附稅總額)
<u>+</u> 4.8723800	……第一期應繳數
6.7152415	……第二期應繳數
\$11.5876215	

總計：糧戶王明才二十一年度應繳糧額如下：

糧戶王明才共有田二十畝六分每畝應征稅銀\$0.919653

簡算法

第一期應完銀兩二錢九分七厘

第二期應完銀兩四錢四分六厘

合計 七錢四分三厘

0.743兩  
×2.74(每兩應征額)

\$2.02839(忙銀)

第一期應完漕米一斗五升

第二期應完漕米二斗二升四合

合計 三斗七升四合

0.374石  
×8.33(每石應征額)  
3.11542(漕米)

畝捐 = 12.6畝 [(0.58 - 0.17 × 0.9 + 0.17)] = 6.7914元

總計 (2.02839 + 3.11542 + 6.79140 = 11.93521 應繳總數) 簡單算法與正式算法之差額

\$11.93521 - 11.5876215 = 0.3475885元

該縣糧櫃書吏，折算糧額，向人民則用簡單之法，每月旬報，向政府依正式算法報銷，該戶僅田十二畝餘，即相差至三角五分之鉅，全縣額田百餘萬，則僅此一筆浮收苛算之數額，已屬大有可觀。加之科則稅率之折算方法既漫無規律，則弊端又豈能祇此？故言改革征收制度，必須將科則稅率

加以澈底整頓，務使人民明瞭每畝納稅若干，以崇實際，而挽回積習。惟科則稅率之折算，一向均視為專門技能，即糧櫃書吏亦自認為傳家秘寶，非特不肯告人，且故為轉折，益使混淆難明，使外人不敢置問，乃可得獲苛詐浮收之私利。據江寧實驗縣之經驗，對於科則稅率折算方法之探詢，殊感困難，費時二月餘，始得明真相，於是遂將以前種種繁複離奇之科則，一律歸併，其辦法分為三步：第一步將原征銀米正稅，一律折合以銀元計算，以免折合手續之複雜；第二步將按兩按石及其他折算方法所帶征之附捐，一律改為按畝計算，以統一其帶征標準；第三步將各則田地之正附稅按畝折算，即視每畝應征正附稅總稅率之大小，將全縣四十餘則田地，一律併為三等九則，所有以前忙銀漕米蘆課蘆洲及各則田地名目，與夫正附稅名稱，概行取消，實行一條鞭統一稅制，科則稅率於以統一。

是種辦法，愚意一般縣份亦大可做行，以為稅制之初步整理，蓋就目前之情勢言之，惟有簡單化方足澄清一切弊端，亦惟有簡單化，始足與言澈底之改革焉。至於將來之目標，自以總理所倡導之以人民自報之價為基準而課地價稅為指針焉。

## 六 改訂糧串賬簿



前清時，征收簿冊主要分四種：一爲征收簿，記載每日征收某年度銀米若干，係以日爲經，以鄉爲緯，除本日共收之實數外，復須合計累積征收數，故亦稱實征滾存堂簿。二爲繳款簿，即每日共收稅銀繳會計處收存之簿，亦名日報簿。三爲截串註銷簿，即已截串票蓋戳核銷登記之簿。四爲日記簿，即逐日登記各業戶完納數之簿，係以鄉別類，每頁十戶，每日戶數共計必符合截串簿之截串數目。據清季戶部則例內載，凡州縣征收錢糧簿，須於十日內送布政司鈐印，開征前領回，於花戶完納時，一切征收簿每日提進內衙，由縣知事親自查核完欠，發出聽比，如有假手冊書大頭小尾等弊情事，一經查覺，即予參題，立法甚嚴。惟至近世，征收簿悉由冊書製備，自行記載，事前不送鈐記，事後又不核覆報銷，凡征收簿冊，多私自僞造，紊亂無章，交代不清，以遂中飽而防盤查。至於征糧串票，情形更爲複雜，有將銀米合爲一串者，有將銀米分串者，串則有板串活串之分，板串則將一戶之糧分列上下忙，預行製定兩串，必須按忙交完，活串則一戶之糧，可分作數次完納，隨時填給。據任樹椿氏之攷查，一般糧串之劣點甚多，主要者爲：（見中國田賦之沿革及其整理之方案東方雜誌三十一卷十四號）

- (一) 串紙爲最劣等之紙所製成，所印之字，模糊不清，如藏於袋中，一二日必紙破字滅。
- (二) 串票上不詳載畝額及科則，農人僅知完納銀兩總數，胥吏有否朦混，人民無從覆核。

(三) 附加稅名目及附加之數，僅臨時加蓋戳記，且模糊不清，遂有「大頭小尾」等弊發生。

複雜與混淆爲一切弊端之淵源，凡百罪惡，胥由此生，茲再以江寧縣爲實例，以觀察一般之病態。江寧田賦，征收習慣，向例於每年三四月間，令各催征吏查造草冊，其於所承催圖內業主田地所有權之移轉，縣府不得而知，即推收之過戶權，亦完全聽之捏造，於三四月間各吏須造征冊草簿（俗名春冊），其內容簡陋糲糊，虛僞不實，僅有某圖某戶田若干畝，地若干畝，既無等則銀米之數，又缺分段編號工夫，亂雜無章，漫無頭緒，蓋非如此不足以達其舞弊之慾圖也。糧櫃櫃書，即依該項春冊，科算銀米，科算後，每櫃由各管區者負責編造征冊，所有印刷紙張薪工等費，均由糧櫃負責籌辦，管區者分發於其親信幫手，或其家族親屬，視爲包工，約一個半月之久，各區可以造齊，而造冊時多有故意少填大頭或小尾，甚或完全漏寫，將來不必給串而向其借墊錢糧，故征冊上各區祕密記號甚多，外間人莫由知之。造冊完畢，交財局審查蓋印後，仍交櫃上保管，並令櫃書冊書，齊集太禮堂科造串票，而種種弊病於以生矣。蓋每張串票正稅銀米數，加蓋木戳幾元幾角幾分，其幾元之上及幾分之下，均無標識斷尾之符號，故可舞弄大頭小尾諸弊，此種弊端，與日俱增，愈演愈劇，馴至田賦征收數年年減少，公私交受其困。

是種積弊，自不應再容其存在，故江寧自改爲自治實驗縣後，即從事於土地陳報，以求根本整

理，同時於征冊串票，亦大加改訂，其改訂之標準，完全以簡明為原則。昔之征冊，僅載戶名，對於田地等則畝分等項未有分別填註之者，是為簡而不明；昔之串票，純係滿紙官樣文章，僅記銀米而無銀元數，近年雖亦載折合銀元數，然僅係原征銀米正稅，對於附稅仍是某項每兩帶征若干，某項某石帶征若干，某項每畝帶征若干，務期人民無法折算，以便科算浮收，是繁則繁矣，然不扼要。因之，江寧實驗縣乃提出簡明之口號，務期達到要而不繁，使人一望即知之目的，於是遂將冊串格式內容，重行改訂，並以現有鄉鎮為單位，將圖廢除，故現通用之冊串，均簡明而易於核算，並於通知由單正面載明該戶所管田地等則，背面載明納稅須知及稅率一覽表，任何人接到串票均可核算明白。茲將其格式揭示於下，以資攷鏡：

甲 征冊式樣

業		戶		田		地		小		稅		合		額		完	訖	備													
第	姓	名	或	住	址	或	地	等	小	計	合	計	元	角	分	厘	毫		日期												
號	名	稱	地	址	目	則	畝	分	厘	毫	元	角	分	厘	毫	元	角			分	厘	毫									
																			年	月	日	完	訖								
																											蓋	章	時	管	

乙 糧串式樣

江甯自治實驗縣			
民國三年年度地稅收單			
第 字		號	
中華民國二三年 月 日發給	此通知	(蓋紅木戳)	百 十 元 角 分 厘 仰 赴
	應完本年度地稅額		元 角 分 厘
	應繳特		元 角 分 厘
中華民國	稅額	元 角 分 厘	
	獎金	元 角 分 厘	
	應扣	元 角 分 厘	
年 月 日	應加	元 角 分 厘	
	實收	元 角 分 厘	
	管冊	員章	出納員章
收 回	司賬	員章	管照員章
	已完業	戶賬員	登照登
	數	數	數
備 註			

茲將該戶執管田地開列於左

合 計	一 等 上 則	一 等 中 則	一 等 下 則
	地 田	地 田	地 田
	畝 分 厘	畝 分 厘	畝 分 厘
百	二 等 上 則	二 等 中 則	二 等 下 則
	地 田	地 田	地 田
	畝 分 厘	畝 分 厘	畝 分 厘
十	三 等 上 則	三 等 中 則	三 等 下 則
	地 田	地 田	地 田
	畝 分 厘	畝 分 厘	畝 分 厘
畝	地 田	地 田	地 田
	畝 分 厘	畝 分 厘	畝 分 厘
	地 田	地 田	地 田
分	畝 分 厘	畝 分 厘	畝 分 厘
	地 田	地 田	地 田
	畝 分 厘	畝 分 厘	畝 分 厘
厘	地 田	地 田	地 田
	畝 分 厘	畝 分 厘	畝 分 厘
	地 田	地 田	地 田
畝	畝 分 厘	畝 分 厘	畝 分 厘
	地 田	地 田	地 田
	畝 分 厘	畝 分 厘	畝 分 厘

字 第 號

就江甯改訂之糧串征冊觀之，較前實已大加進步，而確符合簡明之原則，蓋一觀串票，即可詳知某戶有幾等幾則田地若干畝，全年共應完糧額若干，第一期若干，第二期若干，皆一目了然，則一切弊端自無由而生。至於田賦征收簿記，江甯縣在舊糧書包辦時代，所有一切實在之簿記，均屬私

江甯自治實驗縣 征收地稅執照存根				
國民		年度		
中華民國	司賬員	全年應完稅額	田地畝分	業戶姓名
			元角分厘毫	住址第號
年	管照員		畝分厘	鄉鎮
月			厘	里村
日			毫	備註
收				
訖				

字 第 號

江甯自治實驗縣 征收地稅執照				
國民		年度		
中華民國	司賬員	本期應完稅額	田地畝分	業戶姓名
			元角分厘毫	住址第號
年	管照員		畝分厘	鄉鎮
月			厘	里村
日			毫	備註
收				
訖				

藏，他人不得而知，所謂公開正式之賬簿，概屬偽造，無一可靠，亦無人能懂，然自改爲實驗縣後，經辛勤改革之結果，對於收稅、管冊、管串等部分應備之簿記，均經詳加慎審，制定格式，並予以明晰之規定，如出納員收入稅款應記入已完業戶登記簿，管照員截出執照，應記入截照登記簿，所有之賬簿，系統分明，功用各殊，記載既可敏捷，查賬亦得便利。至於各種賬簿之格式，以過多，不再介紹。讀者有興趣時，可參攷該縣編緝之江寧縣政概況一書。

總之，現時糧串賬簿之不簡不明，實爲一切弊端之根源，除重新加以改訂外，則不惟弊竇無法防止，監督亦完全失效，故求征收制度之改進，則糧串賬簿之改訂，決不容稍事稽延。至於改訂之途徑，江寧縣已著實效之前例，雖不能普遍應用之於一般，然其爲一有價值之參考，確可斷言。故不復反復介紹，期誘起當政者之注意焉。

## 七 結論

總之，田賦爲地方政府之命脈，關係於人民者至鉅，故其雜亂無序，弊端叢生，不僅病國害民，且亦撼動國本，而斲傷民族之元氣。以是，力求改善，實爲當前刻不容緩之要圖。而整理田賦之中心問題，尤爲征收制度之改進焉。平心言之，目前我國田賦之征收，實尙不能稱爲有何制度，蓋依實情覘

之，一般田賦之征收，因地因時因人之異，大有所別，毫無一定之準據，縱極惡劣之制度，亦必不若是也。故與其謂之爲「改革」征收制度，莫如直謂爲「樹立」征收制度之較妥切而符實際也。

以上，僅就此問題之本質，而多方的探究其沿革，剖析其現狀，把握其動向，同時更會嘗試的予以改進方策之擬議焉，雖容或譚陋無足以當大雅，然拯亂之熱忱，固足自傲也。至於文中屢屢證引江甯蘭谿之改革成例者，並非爲之吹噓，良以該二縣之苦幹精神與斐然成績，確不可漠然無睹，其他縣份雖不能依樣葫蘆，照抄文章，然其爲有價值之導師，當無何疑議。

於此，吾人已得一確切不移之教訓，即不求我國田賦澈底之整頓與征收制度之根本改革則已，否則，則有步驟的有計劃的進行方策，與英勇奮發埋頭苦幹之精神，二者不可缺一。其實，不僅征收制度之改革，凡百事業之成功，亦何莫非以此爲基礎耳？當此國難萬分緊急之非常時期，吾人謹以至誠，盼我朝野人士，翻然以從事地方實際事業爲志，埋頭苦幹，拋棄一切因循敷衍之念，以最大之決心，刷洗田賦之貪污，剔除征收之中飽，以減輕人民負擔，增加公家收入，而振興農村，穩固國本，然後國防建設事業方得加緊進行，民族肇興之基礎於以奠定。故斯文之作，不過欲供各地實行家之一參考耳。最後容吾人敬祝全國各縣征收制度改革之成功！田賦整理之成功！

（附註）本文主要參考左列諸文，惟爲行文之便，均未旁注，爰特列下，以供讀者參考：

- 一、江甯自治實驗縣縣政府：江甯縣政概況
- 二、蘭谿實驗縣縣政府：蘭谿實驗縣清查地糧紀要
- 三、江蘇省財政廳：江蘇省土地陳報紀要
- 四、孫佐齊：中國田賦問題
- 五、政衡月刊社：政衡財政問題專號（第一卷第七八期合刊）
- 六、第二次全國財政會議彙編
- 七、任樹椿：中國田賦之沿革及其整理之方案（東方雜誌三二卷十四號）



# 整理田賦與征收簿之改革

郎心如

今日談整理田賦者，莫不以清丈土地，改革稅制，爲目前之急務。此種工作，固屬重要，然尤重者，則爲簿記之改良也。查中國各官廳之舞弊案，多發生於會計事務項下，如會計人員之吞佔公款，隱匿中飽，偽造賬簿，攜款潛逃等弊端，究其原因，則以會計組織未臻完善故也。據中央日報（二十三年九月七日）鎮江通訊：『松江田賦征收主任葉宗成，浮收侵佔田賦稅款十餘萬元。綠松江浦南浦北地方，有折田數萬畝，財廳爲顧卹民艱起見，令酌量四六折納糧，後接該縣呈報該地完全荒地，未能納賦等情到廳，故廳方亦未從嚴過問。詎該征收主任等，自十九年起，卽向該地糧戶十足征收，毫無折扣，對上峯則一文不報，結算迄今，不下十餘萬元。』如此之田賦舞弊案，不勝枚舉，如江蘇之興化、邳縣、溧陽等縣征收會計上，均發生巨大之舞弊案。

## 舊有征收簿記之弊端

查我國舊有征收簿記，在清有四：一、征收簿俗稱紅簿，又名實滾存堂簿，記載每日征收丁銀米

數，其簿記格式，以日爲經，以鄉爲緯，除本日共收外，尙須合計累積征收數。二、截串註銷簿，蓋戳核銷，登記已截串票。三、繳款簿，又名日報簿，詳列每日共收稅銀，繳存縣政府會計處數目。該數目即實征滾存堂各鄉總數。四、日記簿，俗稱現收流水賬，又名總滾。逐日登記各糧戶完納數額，及折合銀元數。對於簿記稽核規定甚嚴，戶部則例內載：『州縣征收錢糧簿，須於每年十月內送交布政司鈐印，開征前領田於花戶完納時，長官眼同登記，填發串票，一切征收簿，每日提進內衙，由縣知事親自查核欠完，發出聽比。如有假手戶書，大頭小尾等情，一經查出，即與參題。』迄後吏治敗壞，征收簿均由戶書製備，自行記載，事前即不送司鈐印，事後更不核覆，報銷不從簿冊抄錄，而爲司爺閉門造車之事。民國以來，相沿成習，所設征收簿冊，極欠完善，浮收侵漁，交代不清，其最大舞弊處，即繳款簿所記載之繳款數，較各催征吏實收數，短少甚巨。故截串簿，催征吏往來簿之實際簿據，與征收簿繳款簿數額，相差懸殊。且經征人員，每有藉口收數不旺，免除手續麻煩，延不收封，而當日收入之稅款，乃入挪移之中，以甲抵乙，用後補前，遂成虧空。此舊有征收會計上弊端大概也。吾人即得其癥結之所在，更進而謀補救之策。

## 征收簿記之改革

關於田賦征收簿記之改革問題，首應重在科學方法。查舊制之所以百弊叢生者，半由辦理者不善，半亦由制度之不良。舊制最大弊端，在會計與支出不分。司賬之人，即經手收款之人，自易舞弊。同時無智鄉愚，每以見官爲戒懼，櫃書冊書等輩，因其弱點，威嚇誘挾，無所不用其極，而若輩遂得以施其慣技，積久成風，乃不可革。加以內部施設不良，更爲致弊之主因。今欲盡革其弊，自非逐項加以改革整理不可。茲分述於下：

(1) 會計與出納分爲二部。

會計與出納，有互相連帶關係，同時亦有互相監督關係。若使并爲一途，則效力盡失，而爲作弊之根本一大原因。在官廳方面，爲尤甚。昔賢胡林翼對整理忙漕有言曰：『務使若輩（指經征人員及冊書、櫃書而言），不經手錢糧，則無所施其技。』斯言誠爲不易之理。最近各省財廳對於各縣，雖有會計主任之設，然爲專對縣政府而設，對田賦經征處，則僅記攬統之收賬，殊嫌未能完密。故竊意主張，在田賦征收處，會計與出納，完全分開，其分別之方法有二：（一）會計部份，仍由經征人員負責，其出納部份，則由縣政府方面，令飭縣商會，介紹股實錢莊或銀行一家或數家，代理收款。如今日江寧自治實驗縣之委託江蘇省農民銀行代收，已有顯著之成效。其辦法由縣政府製定之四聯單式，蓋印交代理之錢莊或銀行。其四聯單一聯消比，一聯收證，一聯比對，一聯存根。花戶攜款及通知

書赴代理錢莊或銀行繳納時，由該錢莊或銀行裁與消比及收證二聯。花戶即持收證一聯，至經征處取換串票，連同消比帶回，是爲完糧之憑證。征收處收到花戶之收證，驗明數目，換給串票之後，即依此記賬，每一日一結束。於結束後由該代理之錢莊或銀行，派人攜帶聯單簿至經征處核算，將比對一聯裁下，由發串經手人蓋章交來人帶回登賬。至一冊用完，應將存根一聯收回核算後，另發新冊。(二)如遇本縣無股實行莊，或雖股實行莊，而不肯代理收款時，應由縣府另設收款處，仍用上項手續，並將牙帖、契稅、雜捐、各項稅收之會計，與出納手續同樣分開。收款概歸所設之收款處辦理。在事實上，雖應另設收款人員，而舊制人員，只管會計部份，亦不無可以裁汰之處，挹彼注此，經費相差或亦無幾。如是則會計出納，分爲二事，庶幾可以收互相牽制之效。而消比聯單與串票同時擊存，二者缺一無效。則盜串與挪移之弊，亦可不致發生。對於稽核方面，亦可便利，而一目了然。收證消比須與串票數目相符，亦不致有浮收之弊發生。同時收款者自收款，給串者自給串，在手續上亦比較清楚。

(2) 征收賬簿之改訂

舊式賬簿，每因不合會計原理，易生舞弊行爲，此不特在官廳方面爲然，即在商界亦有同樣現象。證之郵局、銀行，比較作弊爲少，此足證明。在過去糧櫃上所用賬簿，其實在者，多係私藏密置，他人

不得而知。所謂公開正式之賬簿，概屬假造，無一可靠，且無人可懂。故今後對於收稅、管冊、管串等部份，應備之簿籍，須經詳密慎審，制定格式，並予以明晰之規定。則所有賬簿系統分明，功用各殊，記載既能簡捷，查賬亦較便利。茲將擬改訂各項賬簿格式列下：

(一) 區 鄉 (鎮) 分 戶 賬 第 頁  
 中華民國 年 月 日

年 日	業戶姓名	串票號數	聯單號數	經清賬頁	畝	數	項 目		合 計
							民國二十五年第一期地稅	民國二十五年第二期地稅	

(說明)此賬為田畝征收之初步賬目，用活頁式，每區一本，每鄉鎮另頁，一頁用完，加添活頁於後，繼續再用，每年更換一次。其用法於串票截出後，由經手截串人將收證交記賬人員蓋章後分別鄉鎮將收款年月日、業戶姓名、串票號數、畝數、銀數，記入各欄內，每日一結束，結一總數記入合計欄內，次日續記，於結束時應將昨日結存數，合併於本日結存，作一總數。採累積法記入。

中華民國 年 月 日 (二) 區 總 清 帳 第 頁

年 月 日	鄉鎮名稱	戶 數	分 戶 賬 頁	畝 數	項 目		合 計
					民國二十五年 第一期地稅	民國二十五年 第二期地稅	

(說明)此賬為田賦征收之第二步賬簿，每區一本，用完另換新簿。其用法當每日每區分戶賬結束時，即將各鄉鎮每日之結數，依照各欄目分別記入。此賬亦每日一結，次日再記結束時，仍用累積辦法合計一總數記於合計欄內。

(三) 田賦征收結餘賬

中華民國 年 月 日 第 頁

年 月 日	區 名	總 清 賬 頁	畝 數	項 目		合 計
				民國二十五年 第一期地稅	民國二十五年 第二期地稅	

(說明)此賬為田賦征收之第三步賬簿，其用法於每日各區總清賬記錄之後，再將各合計總數摘出，分別記入各欄，其效用在可得每日經收各項之總數，其他辦法與前二賬簿同。至其他各種賬冊，吾人可採江寧自治實驗縣征收處所改訂之現行新賬簿記。茲介紹其格式於次：

總 賬

中華民國 年 月 日 第 頁

年 日	登 錄 簿		摘 要	金 額			
	種 類	頁 數		收 項	付 項	收或付	餘 額

應收未收稅款登記簿

中華民國 年 月 日

第 頁

年 月 日	摘	金 額			已收數百分比	備 註
		應收數	已收數	未收數		

業戶暫存稅款登記簿

中華民國 年 月 日

第 頁

年 月 日	區	鄉	鎮	號數	業戶姓名	金 額		臨時收據字號及收回年月日				頁數	備 註					
						萬	千	百	十	元	角			分	字	號	年	月



# 已完業戶登記簿

中華民國 年 月 日

第 頁

年 日 月	證 冊 號 數	業 戶 號 數	業 戶 姓 名	稅 額		現 金 臨 時 收 據	流 抵 證	合 計	備 註
				應完數	增或減				
				增	減				

## 截照登記簿

中華民國 年 月 日

第 頁

年 日 月	號 數	業 戶 姓 名	截 出 執 照		稅 額			備 註
			第一期	第二期	應完數	增	減	

以上各種簿式，均用科學方法編製，雖在手續上較之舊式簿冊稍為繁細，而在系統與會計方面，較之舊式方法，自為完備。不特一目了然，且便於計算。每日結束，則無可挪移、虧用。下層方面，更難於作弊。無論形勢及精神方面，似較舊式均為合用，即就管理而言，稍有知識之學生，皆可使司賬務，舊日之猾吏，亦可漸加裁汰。

(3) 征收報表之改訂

征收處出納員，每日必須將所收稅款數目，於下午五時前填造收款單，送請查核後，將款繳存縣政府會計股。已完稅額，截出執照，以及現金收支等項，均須按日、按旬、按月，造具各種日、旬、月報表，總報表，呈送縣政府核閱。似此則征收處，以及縣政府，均可明晰每日之稅收狀況，遇有不良或反常現象，可隨時設法補救，或糾正，足免二項隔閡，日久弊生之虞。然編製報表時，所應注意者：(一)報表應注重財政現狀，(二)應根據賬簿數目，切實編造，不得偽造。(三)應以應收應付為計算之基礎。茲將所擬各種報表格式列下：

地稅 征收處現金(日旬月)報表

收方 中華民國 年 月 日 (自 年 月 日起至 月 日止) 第 號 付 方

項	金額				摘要	金額			
	萬	千	百	十元角分厘		萬	千	百	十元角分厘
結存					繳解稅款				
實征稅款					代繳稅款				
暫收稅款					提出暫存				
代收稅款									
合計					結存				
合計					合計				

主任 司賬員 出納員

截出執照 (日旬月) 報表

中華民國 年 月 日 第 號

已	完	張	數	戶	期	數				戶
						萬	千	百	十元角分厘	
截	串	張	數	第	二					張
金	應	征	稅	額	額					張
應	減	稅	額	額						張

應	加	罰	金								
應	扣	獎	金								
寶	完	稅	款								

主任 司賬員 管照員

征收地稅 (日旬月) 報表

中華民國 年 月 日 第 號

起	征	張	數	戶	第	一	二	期	數	戶							
										張	厘	分	角	元	十	百	千
金	應	征	稅	款													
應	減	災	獎	額													
應	扣	獎	金														
應	加	罰	金														
暫	存	稅	款														
提	出	暫	存														
代	收	稅	款														

代繳	稅款								
繳解	稅款								
庫存	現金								

主任

司賬員

已完業戶 (日旬月) 報表

中華民國 年 月 日星期 (自 年 月 日起至 月 日止)

鄉鎮別	已完業戶數	應完稅預	應減災額	應扣獎金	應加罰金	實收稅款
合計						

主任

司賬員

管冊員

## (4) 採用新式官廳會計制度

縣之財務行政，包括「征收」、「支出」、「承轉」三種不同性質之功用。會計制度，亦宜兼籌並顧，適應需要，不若個別性質之簡單，而易於制擬也。過去我國普通各縣會計，根本無制度之可言，其所造之報表，或由於一部份不合近代簿記技術紀錄所產生，或由於帳簿而製成，甚而偽造虛設，掩飾人目，欺騙上峯，因循敷衍。故欲糾正弊端，則必須規劃新式之簿記組織系統，適合科學方法，編製報表，藉以表示財政狀況及其經過情形，並可藉以為決定日後大政方針之根據。而在審核方面，亦可利用是項簿記組織，以實行稽察之主權也。故改革會計制度，亦刻不容緩之急務也。茲將所擬要點分述於下：

(一) 實行預決算——預算乃事實之預測，決算則為預測之結果，可以表明一年度終了時，財政之虛盈消長。倘預算闕如，則政府款項之收支，無足憑藉，事業之進行，則缺乏財政上之計劃，更可使財務行政秩序混亂不堪。故關於田賦之征收，事前亦應作詳細之預算，以預測全縣本年之收入概況，而作各種實施計劃之準備，更可監督田賦之征收，使征收人員，不敢從中舞弊。其次則實行決算，以審核執行預算之結果，有無不合預算規定之處，亦可藉此而察核官吏之有無舞弊行為。故實行預算制度，必須實行決算制度，二者相依為用，互為對襯，方能收其全效也。

(二)設置表示收支科目分類之總賬——普通編官廳簿記者，對於賬戶之分立，視為最重要之一點，賬戶之分立，大致可分為二類：一為預算賬戶，所以表明實力與負擔情形；賬為財務賬戶，即依資金與負債，以為記賬根據之賬戶。此為表明公款之「收入」、「支出」及「存留」之情形，與夫收支盈絀之情形。資金超過負債之餘額，謂之淨餘。不及負債，即生虧損。故此總賬，實足表明政府財政情況。吾人對田賦之征收，亦應據此原則，以觀察稅收之盈虧，在有盈餘時，則可減免田賦，減輕人民之負擔，如發生虧損，則可酌量增加田賦，增加地方政府之收入。

### 會計人員之訓練與任免

在目前征收田賦制度之下，各級人員之腐敗，不堪聞問。是以雖有善良制度之規定，恐亦未能即兆郅治之基。蓋有治法而無治人，似又跛行難前也。然於人才缺乏之際，舊者雖明知其不可用，而無以代替，新者雖可用，而才力又患有所不逮，則目前對於經理田賦征收簿記之人員，必須分別訓練方可。其訓練之方法，擬分下列各種。

一、各縣會計主任，應由考試院或省政府，舉行特種考試，拔取學識經驗二者並優之士，或由中央設立專門學校，招收專門以上學校之畢業生，施以新式簿記學識之訓練，然後交各省分發各

縣任用。不得由總長擅委私人，或濫竽充數。

二、會計科員及簿記員，應由財廳舉辦訓練班，令各縣選擇高中畢業生，成績優良者，經過考試，施以各種簿記知識，與技術之訓練，然後分發各縣任用。

三、注意平時訓練。平時長官對於屬員，為增加行政效率計，并應注意技術之訓練，側重於技術方面之準備。但一人於技術方面之研究愈深入，則其所熟諳者亦愈多。就其善者言，則足以增加辦事之效能。就惡意言，則技術愈精，舞弊之方法愈多，而防閑與發現此種舞弊亦愈難，故吾人希圖此種切於實用之訓練，除技術工作外，並應注意道德心之培養，使人人鄙視貪污而不為，如斯，則以技術管理會計之全功竟矣。

四、工作須與以保障。現在歐美各國，對於辦理會計事務之人員，多以終身職務以羈之，超然地位以寵之。終身職務，以安其心，使能盡其心力以赴公。並舉發其弊竇，揭露其隱情，使後者凜然知畏，不敢有舞弊之懷念。

五、各級人員，由會計主任，科員，以至簿記員等，一經分發各縣任用以後，并須仿商界之辦法，依其地位之高低，與責任之輕重，出具商保，或相當保證，呈廳查核備案。如有舞弊等情發生，由商保完全負責，或沒收其擔保品。如此則雖御舞弊營私之心，亦難實現矣。



六、失職之懲戒。行政官吏之失職，除對刑事負有責任外，對於行政上之責任，更有監察機關可以提出彈劾，而交付官吏懲戒會懲戒之。如撤職、停止任用、記過、調任等。是以各項職權，如能盡量使用，則貪官污吏，無從置身法外矣。

以上六點，為關於辦理會計事務人員之訓練，與任免原則。至關於會計人員任免之程序，又可分為下列四種層次：一、初時任用，以考試合格人員為限。二、考試合格人員，必須先經試署，然後實授。在試署期間，主管長官，應予以機會，便於實地試驗。並對於技術之訓練，道德之培養，尤當加以注意。其試署期間，由一年至三年，經訓練合格者，得以實授之。三、合法任用之會計人員，非有過失，不得與以停職或免職處分。四、關於提升、改敘、告退、養老及撤查等辦法，一律依普通公務員所規定之條例懲獎之。

土地陳報

# 實施土地陳報之商榷

張宗漢

## 一 整理土地與改革田賦之關係

土地與田賦，本非一體，惟因田賦出自土地，彼此關連之密切，與夫相互之影響則甚大。良以征收田賦，必依據於土地之戶名、等則、糧額、坐落，四者相連繫，造成有系統之冊籍，始能將所征之糧，確屬其地，確符其則，確征其人，政府有冊可稽，人民有契可憑，胥吏固無從中飽，糧戶亦無法逃匿。但我國各地，自明季以後，所有魚鱗冊、歸戶冊等，大都散佚不全，地戶糧則，四者遂失連繫，紊亂不堪。以言造串，則糧不跟土，戶不承糧，以言催征，則問地無據，問戶無人，以言推收，則地不統戶，戶不系田。平昔征稅，唯有假手於胥吏；胥吏挾其私家傳抄之秘冊，包攬一切造串、催征、推收等工作，於是彼等飛灑詭寄，營私舞弊，遺漏中飽，浮收勒索，種種田賦上之弊竇，因是而生。故於今日欲剷除田賦中之積弊，為根本之改革，必自整理土地，重造地籍圖冊始。雖然，整理土地之目的，固不僅在於整理田賦，而整理田賦，增加稅收，實不失為整理土地之重要原因。設土地整理之結果，不能用以整理田賦，則其整

理謂爲無用也可。反之，整理土地之結果，能使田賦制度根本改革，稅收增加，則其成功已過半矣。斯二者互爲因果，必也兼籌並顧，雙管齊下，而後新舊得以聯絡，庶幾可收事半功倍之效。由此可知田賦與土地之關係密切，固彰彰明矣。

## 二 各省實施土地陳報方法之分歧

整理土地，必依近代之科學方法，測量土地繼之以繪圖計積及調查。再由業主申請政府登記，政府加以審核，舉行公告，公告無異議後，即正式登入地籍冊，同時頒發所有權狀，於是政府有冊可稽，人民有狀可憑，土地始可謂根本之整理。惟此程序中測量一項，費鉅事艱，倉卒難成，揆諸我國目前人力財力之缺乏，整理土地之需要，田賦改革之迫切，誠難期此悠久歲月之測量。於是速成之治標方法，如土地陳報、查報及其他類似之方法，兼以前歲全國財政會議之際，議決通令全國整理田賦，舉辦土地陳報。蘇、皖、浙、鄂等省相繼奉行，以爲整理土地之唯一捷徑。

考此種所謂速成之治標方法，即免去測量之程序，而自業主申請始。專就業主自行陳報其真實姓名、住址及其田地面積、坐落等項，政府據以登記，編成一部較有系統之地籍冊，用爲征收田賦之依據，同時頒發土地管業證，確定人民之產權，土地亦得爲初步之整理。惟此種專憑業主呈報，政

府無控制之工具，及查擠之方法，其中隱匿不報或所報不實，在所難免。故又有改進之方法，或政府預為調查，或繪製土地坵畝形位之草圖，以期避免此弊。但各省因其地方情形不同，及財政之支絀與否，互有取捨，辦理之程序，遂有分歧，茲為便利敘述起見，別為下列數類：

(一) 由下而上之業主陳報。

土地陳報實施之程序，專憑業主陳報於政府，政府據以造冊登記者，即屬此類。各省採行最早者為浙江，惜以辦法欠審慎，未見成效。繼之者則有江甯自治實驗縣。該縣所行之辦法，大都依據過去浙江所採用者，稍加變更。吾人設將該縣土地陳報辦法大綱暨施行細則詳加分析，可知其立法原則，約有下列數點（註一）：

(1) 以戶為綱，分坵由業主自行陳報；

(2) 清賦為主要目的，故土地陳報單之內容，陳列浙江所有之姓名、住址、土地坐落四至、面積外，另增「糧戶花名」、「征糧圖名」、「實在畝數」、「契載畝數」、「串載畝數」，以防止浮報隱匿、糧不跟土、飛灑詭寄種種弊端，而能與舊征糧冊，比照對用；

(3) 根據陳報單以地為綱，查載業主姓名、住址、坐落、四至、面積，分區鄉鎮按戶編造清冊，以便明瞭業主與地籍所在，並取作征收賦稅與確定產權之依據；

(4) 頒發管業證及確立推收制度，以杜將來之弊。

該縣依此原則實行，歷時兩月，即告完成，是年據以征賦，即可征起八成以上，洵為我國以土地陳報改革田賦成功之第一聲。於是棄置已久之土地陳報，又復為人所重視。踵而行之者，有江蘇宜興、鎮江、溧陽、江陰等四縣。成功者僅宜興一縣。其辦法，大體均仿江寧，所異者惟有下列數點：(註二)

(1) 該縣冊書協同辦理陳報；

(2) 宜興於洪楊亂後，同治五年，曾辦清丈，坵畝、號頭均極詳明，載於魚鱗冊上，惟此冊政府早已散佚，僅存於冊書之手，但人民之田單、田契上，地號畝分亦記載詳細，故於陳報之際，其陳報單所列各項，除具江寧所有外，尚有原有「坵畝字號」一項，以備查攷，而杜隱匿。

(3) 諭令冊書據私藏之魚鱗冊及坵地冊，以舊地號為綱，編造坵領戶草冊，按舊編字號，逐坵與陳報單核對，其有不符者，即行更正，經更正後，即以舊時糧區之圖為界，按圖以舊戶易新戶，編成正式坵領戶冊，再據查報單，編造戶領坵冊，及征糧清冊。

以上二縣是以由下而上之程序辦理成功之實例也。

(二) 由上而下之政府編查。

浙江以上述之方法，實行失敗後，該省蘭谿及金華兩縣承其失敗之後，欲行改革田賦，勢非改

弦更張不可。乃將整理土地施行之程序，改爲由上而下。即先由政府編查土地所有人管有面積，四至及其真實姓名與住址，然後舉行公告，公告無異議後，頒發管業證。故政府處於主動，而人民不爲陳報，立於被動地位。此二縣試行以後，均能成功。茲將浙江蘭谿清查地糧辦法之原則列後（註四）

(1) 登記全縣「冊書」，責其整理土地。

(2) 由各都圖「冊書」，據其私藏魚鱗冊，或坵領戶冊，補造縣政府所存魚鱗冊之殘缺部分。使冊書所藏歸於無用，而得控制之工具。同時確定推收制度，以杜將來。

(3) 飭各都圖「冊書」，根據歷年推收過戶，升補底冊，以原承糧戶名爲綱，原編字號爲緯，將各戶所有土地，分別歸戶，並查載業主真實姓名住址，及土地坐落，編成坵地歸戶冊。一方面便於與舊征糧冊對照，他方可知業主真實姓名住址，土地面積，再進而按坵計稅。則卯簿所管之每戶應納銀兩冊歸於無用。

(4) 辦理冊籍未載土地之升科。

(5) 依據坵地歸戶冊舉行公告，以昭確實而免舛誤，經公告更正後，頒發管業證。

此蘭谿所行辦法之大要。至金華清查土地糧施行之程序，雖同採由上而下，但方法則迥異，蘭谿專憑冊書編查舊有冊籍，而金華則由縣府遣派人員，實地編查。其辦法之原則如下（註四）

(1) 全縣每鄉鎮，派送該鄉初中程度學生數名，來縣訓練測繪及其他土地行政課程，以爲該縣土地整理之幹部人員。

(2) 先期由各鄉鎮公正人士，暨鄉長劃定鄉鎮界，更依自然界限，每鄉鎮析分爲若干段，每段規定若干畝（一千畝左右），由訓練之人員分赴各該鄉，用測板實施導線測量，測定鄉鎮界及段界，並根據實測結果，繪製地形略圖，及面積清單。

(3) 由測丈人員，攜帶地形略圖，分赴各鄉，按段分坵編號，並於地形略圖內，以目測繪製坵畝形位草圖，同時由當地熟習田畝情形者之指導，查載該地之業主、住址及田地面積；

(4) 全鄉繪畢，由測丈人員，攜帶坵畝形位草圖，挨戶逐坵查明其土地所有權證明文件，審對其土地面積，並以地爲綱，將業戶姓名、住址、田地之面積、糧額等分別填入清冊，以爲產權及按坵計稅之依據。

(5) 無須經過公告程序，即依清冊頒發管理證。

此二縣則爲政府主動地位之由上而下程序成功之實例也。

(三) 業主陳報與政府編查兼施。

江寧採由下而上之業主陳報成功於前，蘭谿採由上而下之政府編查收效於後，兩者俱有是



處，未可遽定優劣，於是繼起辦理者，多取編查與業主陳報兼籌并施主義，庶免偏廢。前歲財政會議議定之辦理土地陳報綱要，即一本斯旨，且通令各省，以後辦理土地陳報，必依此綱要，以昭劃一。故自民國二十三年以後，舉行土地陳報者，如江蘇、安徽、河南、福建，均採此種程序，其實行而有成效者，唯有江蘇之蕭縣、安徽之當塗。

安徽之當塗辦理土地陳報，係根據於安徽省土地陳報章程第一種程序而辦理，其辦理方法之原則如下（註五）：

(1) 冊書編查——由縣政府，令飭舊有冊書，或糧櫃，根據魚鱗冊或征糧冊，編造糧戶清冊，以爲核對科則、糧額及面積之參攷。

(2) 測定段界——先期由地方公正人士，會同保甲長，共同勘定區鄉聯保界址，再於聯保界址內，相度地形，及自然界限，糧區人事之便利，劃分若干地段，由土地局派員用測板施測導線，根據實測結果，繪製地形略圖，及面積清單，用爲稽核土地面積而杜隱匿。

(3) 保甲長編查——段界測定後，由該段內業佃戶，就劃分各地段，管有土地，按坵樹立坵牌，填明業佃戶姓名等項，再由保甲長及其他熟練人員，組織編查隊，分組按段，依規定辦法，逐坵編訂坵號，就地標記坵牌之上，並照查報單規定事項，實行業佃戶調查姓名、住址、地

類、畝分、收益等項，按坵登入草冊，同時測繪該地段及其內各坵形位，分別註明坵號，業佃戶姓名，製成段坵形位總圖。各項情形查繪完畢，即填入保甲長查報單。

(4) 業主陳報——業主就其管有土地，逐坵依編定之地號陳報。

(5) 審核——根據糧戶清冊，保甲長查報單，業主陳報單，逐坵按項核對，庶使戶、地、糧、則、四者互相連繫，均無舛誤，或漏遺後，即據保甲長查報單，編成坵領戶冊，業主陳報單編成戶領坵冊，再依此兩冊，編成征糧清冊。

(6) 舉行公告，公告無異議或有異議改正後，即頒發管業證。

以上係安徽當塗土地陳報之方法，其施行程序與財政部所頒之辦理土地陳報綱要，完全一致。至江蘇蕭縣雖同採陳報與編查兼施辦法，然與部頒綱要，頗有出入，其修改之處，較當塗簡單而確實，茲述其辦理方法大要於后(註六)

(1) 冊書編查——由縣政府，預飭冊書，根據原有魚鱗冊，征糧底冊，依照全縣鄉段或圖段區劃分造糧戶清冊。

(2) 劃定段界——由區辦事處，召集鄉鎮長保甲長及辦事員等依照天然地形，劃定鄉鎮界，再於鄉鎮內，依天然形勢，及征糧之便利，以二千畝為準(五千畝為最大)劃分為若干段。

(3) 編定地號——先期督促人民自動整理土地，分清坵塊，各按其所管有土地坵數，自備木標，送鄉鎮辦事處。該處即於木標上，依鄉鎮名之第一字，（如和平鄉即「和」字）為號頭，順序填寫號碼携往各段，依田地坵塊自東至西之位置，將製成之木標，順號插於每坵田中，此木標之號即為地號。

(4) 業主呈報——業主依其所管有土地，按坵填報。其陳報單之內容，除具備其他各縣所有外，尚增先期編定之「坵地號」一欄以備編造地號清冊之用。及每坵土地之「長寬各幾步幾尺」用為審核面積時之依據。

(5) 編造地號清冊及陳報單冊——地號清冊，在未陳報前，按每鄉鎮所插木標數，填列其號頭，（如和平鄉木標插至九五二號，地號清冊，即可自和字一號，依次編至和字九五二號。）候業主送到陳報單後，再行照單填寫其糧戶姓名及糧額等欄入冊。再將收齊之陳報單依各村業戶居住次序，編號訂成陳報單冊。

(6) 覆查——由該縣黨政各機關，會同土地陳報辦事處職員，携帶地號清冊、陳報單冊，及丈量人員之彈尺，分赴各鄉，逐段對無約地，按坵普丈，有約地按坵抽丈，務期陳報翔實，地無隱匿，其有隱匿浮報者，分別沒收或處罰，故各業主絕少短報之弊。

(7) 按地號清冊以編坵領戶冊，陳報單冊以編戶領坵冊，再據此兩冊編造征糧冊，及頒發土地管業執照。

綜上所述，簡易整理土地方法，不外由下而上之業主陳報，由上而下之政府編查，與夫編查而後陳報三種，雖然，我國目前各省，舉行土地陳報，或其類似方法，用為整理土地者極多，方法亦極不一致，實則無有能逾此範疇也。

### 三 各省土地陳報方法之比較

土地陳報方法，既如上述之分歧，究以何者為是，殊值吾人論列。先以由下而上之業主陳報論，政府立於被動地位，聽取人民之陳報，事較簡而難期其確實。故江甯自治實驗縣據新冊開征田賦後，時有人民往土地科請求更正，可見陳報及編造清冊時易致錯誤；且人民隱匿不報，政府因無控制之工具，雖至次年十月，（按江甯係廿二年四月開始）猶復為最後之催促，令人補行陳報。再由上而下之政府編查論，政府完全立於主動地位，事較繁重而能切實，但此種程序，重在公告，以昭確實。然鄉間不識字者甚多，每致發生流弊；且僅憑編造人員，相地計稅，重訂科則，難免有疎忽遺漏之處；雖舊科則不可憑，亦不可相去太遠，遭人民之反感。

至財部所頒辦理土地陳報綱要，以陳報與編查兼施，擷取兩者之精華，尤稱方法中最詳盡者。若與僅辦陳報比較，其利有三：

(1) 僅辦陳報，業主有地不報，或未報者，政府無從稽攷；如同時兼辦坵形略圖，則按圖索驥，何坵已報，何坵未報，瞭如指掌，業主無所施其隱匿，此利之一。

(2) 僅辦陳報，業主土地大小，政府亦無可查稽；如照上法，兼辦地籍略圖，雖未按坵計其面積，但每一段內之面積，原已計算有數，與段內業主陳報地積之和，兩相比對，如相差過鉅，由丈量員於其段內，施行普查或抽查，其法甚簡，收效頗確，此利之二。

(3) 僅辦陳報，縱如江寧之成功，其時效亦至暫，不能維持於久遠。按洪楊亂後，各省魚鱗冊，大都散佚不全，如江甯縣等，當時均令人民自行呈報田畝，資以編造征冊，其辦法與現時所謂之土地陳報，原無異致，蓋僅有花戶冊而無地籍圖，來日坵地分合，地目變更，均無術以處之，戶冊必因分合與變更而紛亂莫詰也。今若兼辦坵形草圖，土地之坐落，既可按圖而索，則雖坵地分合，地目變更，仍可迎刃而解，此其利之三。

此編查而後陳報，較優於僅辦陳報者。至僅辦編查亦有流弊，蓋土地之糾紛重重，非可僅由編查而能盡知，必使人民據實陳報，與編查所得，互相核對，始能知其底細也。

但財部所頒辦法，實行於安徽當塗亦不無可訾議之處。設與江蘇蕭縣相較，則蕭縣簡易而確實矣。請述之於后：

(1) 當塗與蕭縣相異之點，即在繪製坵形草圖與否。當塗有圖固可按圖索驥，然據安徽省財政廳杜時化之視察當塗報告云：「……(二)坵形不符：正確坵形固甚難準，然亦應大致不錯。現圖與地對，有橫長形畫為直長形者，有直長形畫為橫長形者，亦有三角形畫為弧形者，更有弧形畫為圓形，種種形狀，不一而足……」(註七)圖與地不能相對，何緣其有圖乎？

(2) 按坵插標之目的，祇在編定地號，故標上填有號頭即可，毋庸另填業佃姓名、住址、面積等項，蓋標上所填，與陳報單所列完全相同也。然當塗必欲填寫，且令保甲長，按坵抄錄，實無意義；且鄉間能書寫者甚少，欲於短時間內，填寫數百萬木牌，亦非易事。而蕭縣則由鄉鎮辦事處，填寫木牌，牌上僅列地號，另有地號清冊代之，事省而效相若。

(3) 以導線施測段界，計其總積，與業主陳報地積之和，兩相比對，查擠隱匿，固屬確實，殊不知一段之內，尚有河流、山川及其他無法填報之地，應佔面積若干，必賴估計，既屬估計，則亦不能真正比對。況即能比對，設有不符，何人短報？何人浮報？此又有待於全段清丈，始可知

悉段之清丈，是又失陳報之本旨矣。至蕭縣則不測段界，僅將有約土地，施行抽查，無約土地，施行普查。同時以該縣坵形整齊，各坵長邊俱相同，惟寬邊不同，僅以彈尺量其寬邊，面積即可求得，事極簡易，絕少短報之弊，故收效較當塗爲大。

前述諸端，爲比較其方法之優劣，然方法誠善，所費代價太大，亦不足稱爲最上，故必進而分析其費用之大小。

按費用最簡省者，允推江蘇蕭縣。該縣計陳報二、四、五、三、六、五、五畝，計用一萬五千七百九十九元。故陳報一畝僅合六厘四毫。其次爲宜興，每陳報一畝合七厘八毫，再次爲蘭谿，每畝合八厘六毫。而以當塗最費，該縣計陳報一、三、九、九、〇〇〇畝，用二〇、二七八元，每陳報一畝，合一分四厘。由此可知當塗費用太大，不值吾人取法，而蕭縣不僅方法最優，費用亦極少，誠屬土地陳報中最足吾人稱道者矣。（註八）

#### 四 土地陳報成敗之關鍵

土地陳報各種方法，自理論上觀之，雖有優劣高下之別，然前述六縣，均能用以整理田賦，增加稅收，達其目的，是則未可遽謂孰優孰劣也。蓋方法優良，未可謂其必能成功，如安徽之當塗和縣所

採方法，完全一致，而其結果，則一成一敗。更如蘇省之江甯、宜興與江陰、溧陽等縣，法同而成敗異趣。故知土地陳報之成敗，非盡關方法之優劣，乃為方法以外之問題。此問題為何？吾人以為此即土地陳報成敗之關鍵所在，請述之於后。

整理土地，必用新式儀器，科學方法，測量土地，然後循序以進，定能達到整理之目的。此人所盡知者也。今日我國各地，因格於時間經濟，科學方法既不能完全引用，惟有代以種種人為方法，或編地號，或繪坵形，或改編魚鱗冊，欲其達同一目的。既屬人為方法，則辦理之人，為其成敗之中心問題矣。

論者每以江甯自治實驗縣土地陳報所以成功，乃由『於新政府朝氣蓬勃，權大而人才齊，得民信仰，區鄉長咸思自效，而黠者有所戒懼，不敢反抗。』（註九）蓋江甯縣縣長，係中央政治學校教授，偕同該校精明強幹之青年學生，出任巨難，埋頭苦幹，宜其有此成功也。更如宜興前縣長鍾竟成，於所著宜興土地查報彙刊云：『先期建設廉潔政府，樹立人民信任政府之心理』為其成功之要訣也。反之，浙江所用方法，最為詳盡，而卒至失敗者，乃以其『事屬初創，長官熱心有餘，幹部人才未備，未經試行有效，輒欲行之全省。村里職員，藉詞推諉，不願負責；人民半因疑懼，及陳報費太多，半因不明填報方法或無從填報，觀望不前。而官廳之催促，急於星火，期限迫卒，強民之不能，甚至派警四



出守提，於是潦草填報，甚或閉門偽造。……而勞民傷財，閱時年餘所成之土地陳報冊圖，遂閉置而無所用。本年度，財部召開第二次全國財政會議，有土地陳報之建議，浙省代表起稱，浙民飽受陳報之苦，聞名欲哭，請將浙省除外，其故可深長思矣。』（註一〇）由上觀之，土地陳報之成敗與否，非僅繫於方法之優劣，而在辦理時之得人與否，大有關係。其「人」之標準，首必有清明廉潔之縣長，輔以精明強幹佐治人員，以不屈不撓之精神砥礪下級辦事人員，如此則可使人民信任政府，深知政府此舉，並非貪官污吏搜括民脂之手段，而乃為民興利除弊之要政，夫然後可。如江蘇蕭縣係該縣縣長姚雪懷氏自動請求舉行陳報，是縣長已具辦理之決心，加之「一般人民，因深感田賦負擔過重之苦，均知土地陳報之標的，在減輕負擔，故贊成者自始即佔百分之九十五以上。」（註一一）其能成功，當為事理所必然也。

其有借重於「冊書」「卯簿」者，則更有賴於縣長之恩威並施，因勢利導，務使其安然就範，為我所用，則可收事半功倍之效。蘭谿宜興之成功，泰半由於此也。反之，如江蘇溧陽運用不當，非但不能相助，反使鄉民成爲反抗陳報之有力份子，而該縣遂因此失敗。試觀江蘇土地陳報紀要所載溧陽冊書破壞之情形，可見一般。

「冊書」等每以此次土地陳報，一經成功，則若輩數十年來所賴以爲生活之工具，即將完全顛

覆。於是或託詞拖延，或藉故不見，或故意漏誤，或陰謀抗違，甚至詭稱冊籍遺失，或典押在外，抗不交付查對，致使全部審核工作，遷延停頓，至三月餘之久。」

『冊書存心破壞，始則設詞阻撓，遷延時日，繼則以功令難抗，勉將少數鱗冊，送備查攷，其所有歸戶細則，始終匿不交出，致令各鄉無冊擠查，錯漏誤報，勢所難免。』（註一三）

捨此外，尤應注意者，厥惟縣以下之鄉鎮組織，是否健全，蓋鄉鎮公所，為實施陳報之機關，鄉鎮長為一鄉鎮陳報之正式負責人，所管事務繁雜而責任甚重。自編地號，收發陳報單，以迄審核，均以此為基礎。區公所僅負督促之責，縣僅為最後之審核與計算而已。設鄉鎮組織不健全，鄉鎮長處理不當，關係整個之成敗，至大且鉅，而鄉鎮長於辦理陳報時，又為無給職，尤易流於敷衍塞責。此各縣辦理土地陳報不得不審慎攷慮者也。觀夫江寧之成功，泰半由於『區鄉鎮長咸思自效，而黠者有所戒懼不敢反抗。』而浙江之敗亦多由於『村里職員，藉詞推諉，不願負責。』兩者相較，可知其關係之大矣。

最後當地鄉紳豪右之阻撓，亦堪足慮。蓋舉行土地陳報，誠如宋朱熹知漳州行經界所云『此法之行，貧民下戶，固所深喜，然不能自達其情，豪家猾吏，占田隱稅，侵漁貧弱者，實所不鮮，皆善為說辭，以惑羣聽。賢士大夫之喜安靜，厭紛擾者，又或不深察而望風沮怯，此則不能無慮。』（註一三）然

此輩鄉紳於社會中均有相當身份與地位，設能假以虛名，令其協同辦理，則彼等亦必格於政府情面，樂於從事；倘橫加壓迫，反生意外，而使整個陳報工作陷於停頓。如皖省和縣之失敗，『實由於地方土豪劣紳以及裁廢之櫃書人等，藉故生風，無端造作是非，致一部份鄉民，未察底蘊，受其蠱惑，而不自知，事誠可嘆。』（註一四）更如江蘇宜興『因事前未與地方紳士詳細討論，遂引起反對之軒然大波，然一經聘請彼等為土地查報參事以後，誤會頓告冰釋，更進而協助辦理。』（註一五）其他各縣，類多設置各種委員會，搜羅此輩，任為委員，則彼等因身當其職，未便反對；同時一般人民，因見彼等素奉為領袖人物，亦身列其中，遂不致因疑慮而生誤會，絕對信任矣。故鄉紳之應付得宜與否，亦為土地陳報成敗關鍵所在也。

## 五 結論

總之，於民窮財盡之中國，土地未能以科學方法整理以前，而欲改革田賦，增加稅收，土地陳報，或其類似方法，誠不失為過渡時期之唯一辦法。惟辦理之際，賴端得人與否，得其人則成，失其人則敗，非僅關方法之優劣高下也。近者行政院通令各省，一體舉辦土地陳報，用意固不可厚非，然各地方政府，辦理之人頗有商權之處，蓋各縣縣長，暨縣以下之鄉鎮長，努力奉行，勤慎辦理者固不乏其

人其頭腦冬烘，思想陳舊者亦在所難免。以手續繁重之新政，委諸此輩之手，亦若平昔之例行公事，敷衍塞責，成績固無可言，甚或因土地未經清丈，豪紳胥吏，上下其手，勢將滋事擾民，流弊無窮。觀夫浙省之貿然全省舉行土地陳報卒至失敗，可為殷鑒矣。

(註一) 江寧自治實驗縣：江甯縣政概況

(註二) 鍾竟成：宜興土地查報彙刊

(註三) 浙江蘭谿縣政府：蘭谿清查地糧紀要

(註四) 係辦理者之口述

(註五) 安徽財政廳：土地陳報法令彙編

安徽土地局：土地陳報紀要

(註六) 江蘇財政廳：土地陳報紀要

(註七) 同(註五)之一

(註八) 係前列諸種刊物計算而得

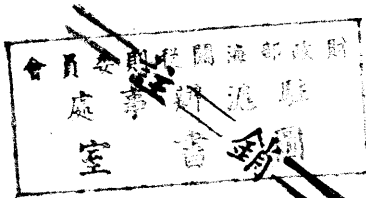
(註九及十) 地政月刊二卷八期及江民政廳土地陳報特刊

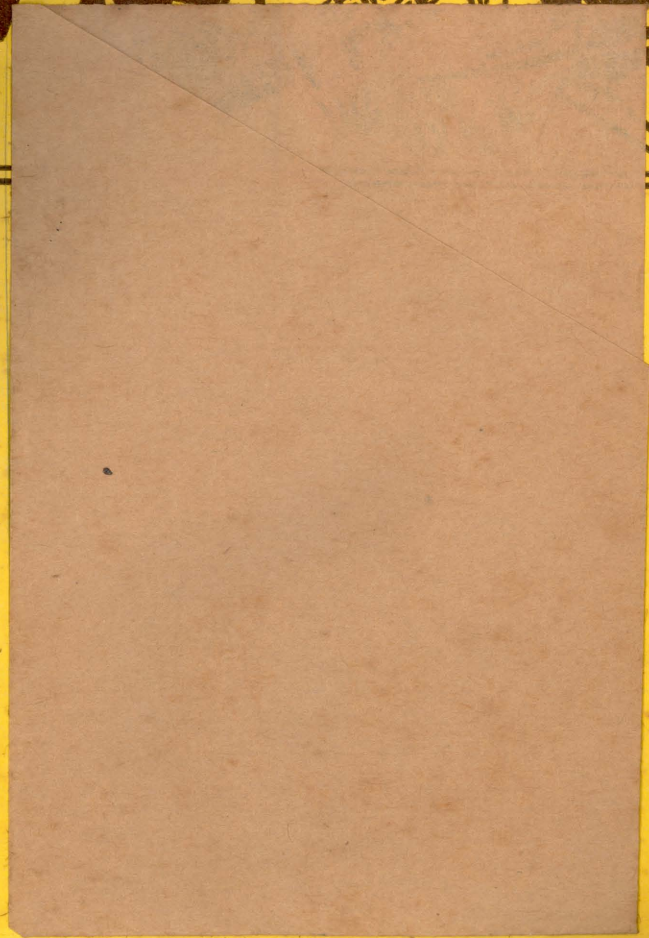
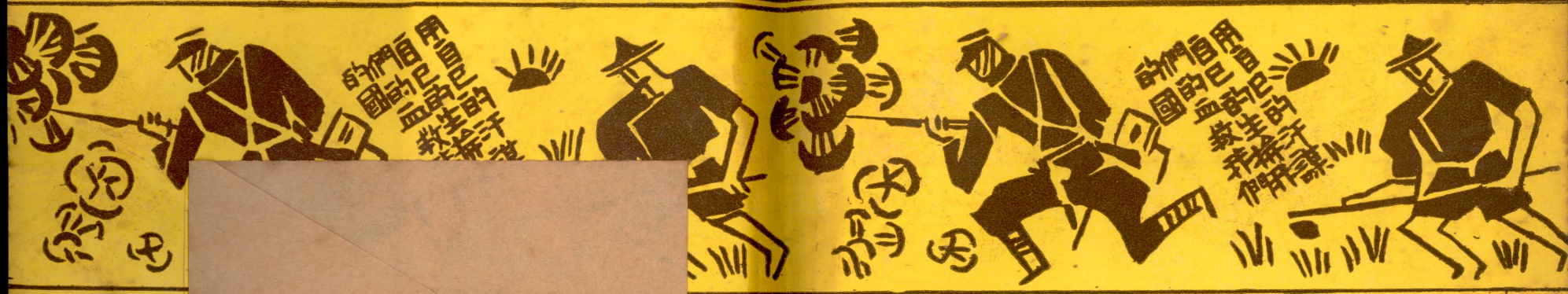
(註十一) 及(註十二) 同(註六)

(註十三) 宋史食貨志卷一七三、光宗

(註十四) 同(註一)

(註十五) 安徽土地局：土地陳報概要





上海图书馆藏书



A541 212 0002 7453B

