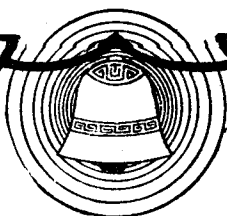


田賦徵實制度

陳 友 三 編 著
陳 思 德

正 中 書 局 印 行



版權所有
翻印必究

中華民國三十四年六月渝初版
中華民國三十五年十一月滬一版

田賦徵實制度

全一冊 定價國幣一元八角

(外埠酌加運費匯費)

編	著	者	陳	友	三
發	行	人	陳	思	德
印	刷	所	吳	秉	常
發	行	所	正	中	書
			正	中	局

(1940)

序 言

田賦徵實，爲戰時我國經濟財政上之一大興革，其推行之成效如何，影響抗建大業及國計民生者甚大。數年以來，終賴各級政府之苦心擘畫，社會人士之贊襄協助，與各地民衆之踴躍輸納，其進行之順利與成績之優越，誠非政府當局及一般人士始料所及。今茲徵實制度已初具規模，自後吾人努力之目標：似在原則上應如何謀各地區各階層間負擔之公平與合理；在行政上當如何求徵收之便利經濟而流弊最少。

本書係作者根據過去調查與觀感所得，及參證最近手存資料，匆匆草成。全書共分四章，首先追溯田賦徵實緣起，藉明其改制淵源，繼述田賦徵實經過，以資說明現制之梗概；次再分析田賦徵實之成效；末對有關徵實之諸重要問題，逐一予以論評。作者旨趣端在說明戰時田賦徵實之制度，及三年來政府推行徵實政策之經過；並指出應行興革之點，聊供施政當局及關心徵實制度者之參考。

作者在調查時，承各有關田賦糧政機關惠賜資料，至所心感。又本書付梓匆促，掛漏難免，如海內賢達有以教正，則幸甚。

作者謹識 三十三年四月於陪都

本書作者之其他著譯：

- 一、聯合準備銀行制度論(約二十五萬言，財政評論社印刷中)
- 二、川省田賦徵實負擔研究(中研院社會所叢刊，商務出版)
- 三、中央銀行新論(譯本，財政評論社出版)

目 次

序言

第一章 田賦徵實緣起	1
第一節 國地畫分田賦之簡史	1
第二節 戰時各省田賦之改制	2
第三節 中央接管田賦之意義	9
第四節 田賦徵實辦法之演變	10
第二章 田賦徵實經過	15
第一節 徵收機構之建立及變革	16
第二節 田賦徵額之核定	30
第三節 實物種類之驗收及開徵	34
第四節 實物倉庫之配置	43
第五節 宣傳督核之推行	46
第六節 實物徵收之手續	51
第七節 匿糧滯納之處分	54
第八節 實物之收納畫撥	55
第九節 災歉及田賦減免之規定	65
第十節 實物徵收之費用	69
第三章 田賦徵實之成效	77
第一節 各省徵實之成績	77
第二節 徵實成功之原因	86
第三節 徵實功效之分析	88

第四章	田賦徵實檢討	...	...	...	...	...	91
第一節	徵收機構調整問題	...	...	...	...	...	91
第二節	實物驗收上諸問題	...	...	...	...	...	97
第三節	徵收工作監察問題	...	...	...	...	...	99
第四節	實物種類選定問題	...	...	...	...	...	101
第五節	實物倉庫問題	...	...	...	...	...	103
第六節	糧食徵購問題	...	...	...	...	...	106

第一章 田賦徵實緣起

第一節 國地劃分田賦之簡史

考我國田賦向爲國家唯一之正供，清初政府歲入猶什九取給於是；道咸以後雖因關（關稅）釐（釐金）稅興，收入激增，致其重要性漸減，然仍不失爲國家之一主要稅收。民國肇造，地方政務日繁，始有畫分國地稅收之議。二年冬，財政部訂定國家稅地方稅草案，列田賦爲國家稅，並因地方舉辦自治需費，深恐各地需索無度，特規定“田賦附加稅不得超過百分之三十”。未幾各省雖仍有漕糧改歸地方之爭（註一）；然當時攝於中央威力，未敢異議。至十二年曹錕公布憲法，雖列田賦爲地方稅，而中央狃於舊制，迄未實行。自是以後田賦之應歸中央抑屬地方，遂成爲我國財政上爭論不決之問題。十六年，國府定都南京，是年七月財政部公布畫分國家地方收入暫行標準案，根據建國大綱第十一條「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水

（註一）當時江浙兩省有漕米改歸地方之爭，江蘇省議會提議漕米應留元本省經費，浙江省議會議決停收漕米，嗣改爲抵補金，同時，吳庭燮等致查總統略謂：「漕米一項，以江浙爲最重，倘必令其繳納悉歸中央，轉貽地方減輕輸納之藉口，不如由地方徵收，暫時盡抵中央，俟國家財政整理後，再行純歸地方支出」，等語，交部核辦，嗣經財政部核議，仍主維持原案；當時各省攝於中央威力，未持異議。見賈士毅中央與各省田賦之檢討（載財政評論五卷五期）。

力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業及育幼、濟貧、養老、救災、醫病與夫種種公共之需」之規定，將田賦全部畫歸地方，並明訂將來舉辦之地稅，亦撥歸地方。然地方有省縣兩級，按諸總理遺教，縣爲地方自治單位，欲求自治事業之發展，自非有獨立充裕之財源不可。且各皆田賦積弊甚深，尤端賴中央之統一擘畫，作全盤之整理；國府爰於二十四年七月，頒布「財政收支系統法」規定「土地稅爲縣及直隸於省之市之主要稅源，其應分出者有二：（一）土地稅以百分之十五至四十五歸省；（二）中央因整理土地需要時得先在土地稅內，提取百分之十」；又「土地稅爲直隸於行政院之市之主要稅源，其應分出者亦有二：（一）土地稅之百分之十五至四十五歸中央，（二）中央因整理土地需要時，得先在土地稅內提取百分之十」。由是，田賦遂一變而爲縣市之主要稅源，省及中央僅分享其一部分。二十六年三月，國府頒布「財政收支系統法施行條例」，但旋因抗戰軍興，遂遭擱置。二十九年冬，國府復明令將「財政收支系統法」及其「施行條例」延期至三十年一月一日實施。

第二節 戰時各省田賦之改制

二十六年秋，抗戰軍興，華北各省先後淪爲戰區，當時晉省境內部隊甚多，餉需浩繁，中央雖能按時撥發，惟因晉鈔跌價關係，晉省物價高漲，致當地駐軍就地購糧，深感困難。二十七年春，該省倡行所謂合理負擔之攤派辦法，即將財產在三千元以上之富戶，分爲三等九級，按累進比例攤派捐款，以籌得款項，就地購糧；惟後因物價繼續上漲，上項辦法仍不能解決當地軍糧之困難，二十八年間，該省駐軍乃改行借糧辦法，即由各地駐

軍評定糧價，強制向縣政府及人民購糧，然一因購價過低，一因漫無標準，致流弊叢生，糾紛特多，一時軍民交受其困。是年冬，晉省當局鑒於軍糧問題，日趨嚴重，始有田賦改徵食糧之議，其所定辦法爲：晉南每糧銀一兩改徵小麥一官石，晉東南減輕三分之一，按六斗六升徵收，其不能繳糧食者，准按市價折交省鈔；至其徵收事宜，則由各縣供給部代爲負責辦理，徵得糧食即分別撥給各地駐軍食用。經於二十八年冬下忙開始，推行結果，頗著成效，中央亦以該省情形特殊，爰於二十九年七月間准予實施，此實爲戰時我國田賦改徵實物之濫觴。

同年七月 蔣委員長曾有一電令致川省當局，其原電第六項謂（註一）：「警察團隊以及公務人員，小學教師等生活程度日高，應積極籌備薪餉畫分制度，擬定具體實施辦法」，第七項謂：「以後徵糧，應以米穀爲準，而不以貨幣爲主。此雖新定辦法，初行或甚不便，但非此決不能持久生效，務望於此令各有關機關切實研究實施……」。同時，行政院爲統籌軍糧民食起見，訂定「本年度秋收後軍糧民食統籌辦法」，規定糧食之籌集，以徵購與實穀折徵田賦，兩者併行，惟原辦法第三項規定：「各縣應否辦理實穀折徵田賦，應由各縣政府會同徵收局斟酌情形決定之」。自是以後，各省或爲救濟軍糧民食，或謀解決財政困難，多擬有田賦改徵實物辦法，或田賦改徵實物米折辦法，其最先呈報中央而付諸實施者，計有閩、浙、陝三省。茲將該三省田賦改制要點，摘錄如下（註二）：

（註一）邱挺生：四川田賦改制叢譚（載四川田賦改制專刊）

（註二）宋同福：田賦改徵實物各項辦法述評（財政評論第五卷第六期）

甲、閩省田賦改徵實物米折標準辦法：

一、改徵標準 田賦未改制縣(區)以丁銀每兩石正稅及原有省縣附加，如隨糧捐、附加稅一成、徵收費二成、自治費二成、建設費、新舊教育費、保安、壯丁基幹隊附加等併計，依該縣(區)在七七事變前一年——即二十五年七月至二十六年六月——平均米價為折合標準，例如某縣地丁每兩正附稅四元四角，糧米每石正附稅九元九角(共十四元)，以二十五年七月至二十六年六月平均米價每一百市斤十元計，即應改納米一百四十市斤。凡田賦已改制縣(區)，則按新訂各等則稅率為標準，例如一等一則，每畝稅率九角，依該縣二十五年七月至二十六年六月平均米價每百市斤十元計，即應改納米九市斤。

二、實物折價辦法 各縣(區)田賦依改徵標準改成實物稅額後，因徵收實物極感困難，故得定一米折合價折納法幣，各縣(區)以其本縣區上年十月至本年三月之六個月平均米價為其第一期或上忙折價標準，本年四月至九月之六個月平均米價為其第二期或下忙折價標準。例如六個月之平均米價假定為每百市斤四十元，其應改納米一百四十市斤者，即折納米折國幣五十六元，惟定米折合價時，准由各縣(區)按當地實際情形，呈報省政府核定公布之。

三、稅收分配 改徵米折後，其田賦溢收數額，應以民三修正賦額為標準，除省款縣款部分分別撥解外，其餘可作為抵補各縣(區)取消田賦臨時附加，廢除苛細雜捐，及實施新縣制後所增加經費之用，其溢額稅款經由省府統籌支配之。

四、其他 自改徵米折後凡田賦臨時附加，一概取消；至歷年田賦舊欠，仍照舊徵收，不改徵米折。

乙、浙江田賦改徵實物米折辦法：

一、改徵標準 各縣田賦改徵米額辦法，以原有各則田地山蕩，應徵上下期田賦省縣正附稅，及比照田賦標準或按畝徵收之稅費，及帶徵之徵收公費總數，依照各該縣七七事變以前一年內，即二十五年七月至二十六年六月之平均米價折算之。

二、實物折價辦法 各縣徵收實物如因事實困難，得將米額折合國幣徵收，以各該縣各期田賦開徵兩個月前四個月內之平均公定米價為折徵標準。

三、稅收分配 改徵米折後所收田賦額之分配，除提支百分之三撥充各項徵收經費外，餘額之分配為：(1)在省縣財政畫分縣分，省縣各占百分之五十；(2)在省縣財政未畫分各縣，省得百分之六十，縣得百分之四十。

四、其他 歷年田賦積欠，在改徵米折六個月內，仍照舊徵收；至滿六個月後，則依法改照米折辦法徵收之。又游擊區域及徵收地價稅區域，不得改徵米折。

丙、陝西田賦改徵實物辦法：

一、改徵標準 未辦土地陳報縣分，統照未改折色前原定每畝糧石數徵收，已辦陳報部分因改訂科則後，田畝平均負擔並未增加，現按照陳報後新定賦額半數照原日糧石改折銀元比率，回折糧石數徵收之。

二、改徵實物或折價辦法 改徵實物，依各縣土地出產性質及經濟情形暫分全省為五個標準區，分別徵收米麥，並為繳納便利計，得折收實物現價。折收標準由各縣將其上年七月至十二月及本年一月至六月普通等類糧食之平均價格，分別於上年十二月底及本年六月底報告財政廳，由廳參照糧食管理局各

縣糧食報價以各標準區為單位，核定平均價格，即以上年七月至十二月分之平均價為各該區本年上期田賦折收標準。本年一月至六月之平均價格為各該區本年下期田賦折收標準。但各縣人民如願以實物繳納者，亦聽其便。惟為免除事實困難，規定以每一鄉鎮為單位，凡某一鄉鎮願繳實物者，應於開徵前，召集鄉鎮代表會議，議決全體均繳實物，毋庸再繳現價，以免參差。所繳實物以徵收田賦時由縣經徵機關登記數量後，仍交當地鄉鎮長查明成色，負責驗收保管，俟應用時通知後於一週內，運縣繳納。

三、稅收分配 所有收入稅額以百分之四十五解省，百分之五十五留縣，充作地方款。

四、其他 田賦改徵實物後新舊附加一概取消；凡徵收地價稅之縣市及田賦舊欠，仍按原章徵收，不改徵實物或折價。

當時，除上述三省外，餘如甘肅省則有改徵本色糧石辦法（註一），四川省亦正在研討，田賦改徵實物之種種方案。至是，各

（註一）甘省田賦向分地丁糧石草束三項。地丁一項仍依向例，每正銀一兩連同耗餘經費折徵國幣二元六角二分五釐，草束每束折徵國幣一分至六分不等。此二項稅收仍照舊徵收國幣，合併為第一期徵收，於每年四月一日開徵，至六月底徵清，不在改徵實物之列。其改徵實物者僅糧石一項，考甘省糧石之徵收，截至二十九年底止，各縣或徵收折價四成，本色六成，或徵收折價三成，本色七成，而其折價糧石，每石折收國幣二元二角八分至十三元六角八分，各縣不等；本色徵收者，則為糜豆等實物，年收約在十六萬石左右，此處所謂改徵本色糧石者，即將此向徵折價之三四成，自三十年度起，亦一律徵收本色，並定為第二期徵收，即自八月一日開徵至十月底徵清。見宋時福田賦改徵實物各項辦法述評一文（財政評論第五卷第六期）。

省當局均鑒於當時糧價物價之暴漲不已，與財政收支之日益失衡，不得不走向田賦改制之一途。

第三節 中央接管田賦之意義

先是，在中央方面行政院曾於二十九年十一月二十九日通過「田賦酌徵實物」一案（註一），其主要作用，為調劑軍糧民食及平均人民負擔。其辦法為：

現時各省糧價既相懸殊，則徵收田賦自應因地制宜。凡出產糧食而糧價上漲過高之區域，為調劑軍民糧食起見，得酌徵實物；其徵收實物者應以各該地方舊有徵糧科則為標準，由各省政府查明，參酌本省實際情形分別擬定徵收辦法，及所定賦率，專案呈候本院核定施行。」

自後，各省紛紛擬定田賦改徵實物辦法，或田賦改徵實物米折辦法，呈請中央核准。然揆其用意大抵重在省縣收入之增加而並非謀軍糧民食之調劑。中央鑒於各省田賦之改徵標準既不一致，所定辦法又多紛歧。且兼為預防各省藉此過分加重人民負擔計，爰於三十年三月二十九日，公布「田賦改徵實物暫行通則」七條，其原文如下：

- 一、田賦改徵省份，應自即日起儘量徵收實物，
- 二、田賦改徵或加徵後所增人民負擔，不得超過物價增加數百分之六十。
- 三、各省徵得之糧食應儘先充作軍糧，其處理辦法應經全國糧食管理廳核准。
- 四、徵收實物之種類，應兼顧地方出產及政府需要。
- 五、田賦改徵或加徵後，省縣收入之劃分，應不違背現行法令。

（註一）田賦法令彙編第一輯第4—6頁。

六、田賦改徵或加徵後，所有未經中央核准之省縣地方稅捐，應一律撤銷。

七、各省改徵或加徵田賦，均應依本通則擬具實施辦法，呈經行政院核准後方得施行。

上項規定，至爲簡單，其較詳盡而能代表初期中央對田賦徵實之具體意見者，當推二十九年十二月間財政部指示四川省田賦改徵實穀辦法綱要五項，茲摘述如下：

一、田賦改徵實物，應以舊有徵糧科則爲標準，不以現徵之錢數、照以前糧價折徵食糧；亦不以折徵之糧，再照現時糧價折徵貨幣。其舊有徵糧科則，以各縣地方之廢冊檔卷，或縣志等所載者爲憑；無案冊可查者得按照附近縣分之科則核定之。並規定省正稅改徵食糧後，不得再徵附加，縣附加不得超過正稅。

二、田賦徵收實物，應由縣政府經徵機關負造冊製串、通知、催繳、處罰等稽徵之責，由糧食機關負驗收、保管、運輸、分撥等經收之責，權責既分，可免流弊。

三、不產米穀之區域，經省政府核准者，得由糧食機關，按糧價差別，改徵雜糧。凡不種米穀之糧戶經縣政府核准者，得由糧食機關按當時糧價，折成貨幣購糧代繳。

四、省縣田賦稅收，除提撥食糧充用外，統由糧食機關折價發給。

五、凡完成土地陳報之縣分，其田畝收穫量，如經查定折改，按本辦法徵糧標準，從新擬定科則。

其後，各地糧價物價，繼續上漲不已，而各省田賦改制之要求，亦漸趨普遍，情勢演變至此，似由中央統籌辦理，較爲妥善；且此時中樞財政亦因稅收之短絀及支出之激增而倍感竭蹶，故

爲重要稅源之田賦，更有收歸中央作通盤支配之必要。及三十年四月，五屆八中全會開會，乃通過「爲適應戰時需要擬將各省田賦暫歸中央接管以便統籌而資整理案」，其所持理由爲(註一)：

一、完成土地陳報俾賦則濟於公平——各地方田賦賦則不一，輕重失平，而困於所處境地未能大舉革新；中央整理以後，可積極統籌，尅期完成土地陳報，並辦理地價稅，俾賦則濟於公平，苛雜悉行廢止。

二、改按地價徵稅使溢額補助地方——中央整理田賦後按地價徵稅，收入可較現在遞增至四倍以上，於抵補原定額徵田賦外，並得斟酌各地財政情形，酌予協濟，使地方普及養衛諸政切實推行，全國經濟建設亦因財政上之調劑盈虛，得平均遂其發展。

三、通盤籌劃中央與地方財政俾作合理之分配——依建國大綱所定，各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收之百分之幾爲中央歲費，是田賦收入不能專歸地方，若由中央管理，則中央統收統支，必可爲合理之分配。

四、田賦改徵實物調劑各地軍糧民食——爲調劑各地軍糧民食起見，得由中央統籌斟酌各地方供需情形改徵實物，收儲運濟，俾便產銷得其平衡，糧價賴以穩定。

五、調整地方稅則使符合中央法令——田賦歸中央統收統支，則中央與地方財政之聯繫更加密切，地方稅制得在中央督導之下，切實調整，所有互相抵觸之稅捐，自可一律取消。

六、改善田賦徵收俾其合理與經濟——田賦歸中央統一徵收，其事務與經費易臻於合理化經濟化。

財政部根據此項決議案，遂於三十年五月十日成立「整理田賦籌備委員會」統籌全國田賦之接收與整理事宜；並爲集思廣

(註一)田賦法令彙編第二輯第6—10頁及第三次全國財政會議彙編田賦類。

益計。乃於三十年六月召開第三次全國財政會議，商討接管與整理田賦及田賦改徵實物之詳細辦法；當經大會通過「遵照第五屆八中全會田賦暫歸中央接管整理之決議制定接管步驟管理機構及各項整理實施辦法案」。其管接辦法之要點如下(註一)：

一、中央於三十年度內成立各省市縣田賦管理處(以下簡稱省市縣管理處)，接管田賦及土地陳報，所有省市縣管理處經常事業等費，概由中央負擔，但省預算內原列土地陳報經常事業等費用部分，及田賦經徵經費之一部應劃歸中央，在中央補助款內轉帳。

二、已辦土地陳報尚未完竣縣分，暫保留其原組織，在各省收支未經劃歸中央統籌以前，其經常事業等費，仍由地方負擔，以清界限。

三、自省市縣管理處成立日起所有省市縣田賦收入概歸中央，其原列省縣市預算內田賦收入及其增籌之款除已徵起者外，餘由國庫撥付；但本年度內應徵未徵及歷年田賦積欠數額應由各該省財政廳或市財政局，分別查明，列表專案呈報。

四、各省原有辦理土地陳報推收及經辦田賦人員，應由各主管機關將其姓名、年齡、學歷、履歷、現任職務及待遇等項列表專案呈報。

五、各省市縣田賦經徵機關之公物、檔案、圖冊、契約、票據、證券及其他有關文件，均應由該管機關造冊專案移交，其辦理土地陳報地方與田賦有關圖冊文件，亦應移交。

六、各省市縣民田及其他各種土地(如公學屯管衛田等)之款額賦額，應由各該省市財政廳局分別查明造冊專案移交。

第四節 田賦徵實辦法之演變

田賦徵收實物雖係古制，然在近代則為創舉，且在實物之

(註一)第三次全國財政會議整理田賦類。

驗收、倉儲、運輸等方面，諸多困難；故政府當局對此始終慎重研討，考慮至再，未敢斷然決定，即在二十九年冬政府尚無必定改徵實物之決心，如二十九年秋行政院頒「本年度秋收後軍糧民食統籌辦法」，雖有田賦改徵實物之規定，但仍予地方政府及徵收機關決定之權；又如 蔣委員長未儉侍祕渝代電最後一段謂（註一）：「……目前穀價既增漲十倍，其他物價亦復激漲，人民收入既隨之增多，則政府所賴以維持財源之田賦，如參酌舊時額徵標準，與目下穀價高漲實數；在此中間定一折中增加二三倍之數，亦屬合理。……究竟田賦改徵實糧及酌量增加折徵成數兩種辦法，何者最爲簡捷易行，即希併案分別研議具體辦法，呈報候核」。二十九年十一月十三日行政院決議之田賦改徵實物案，亦僅止於「酌徵」實物，並未作強制性之規定。及三十年三月二十六日公布之田賦改徵實物辦法暫行通則，亦分改徵與加徵兩種，所謂加徵，即係折徵之意。顧當時社會一般人士皆以爲田賦改徵實物，諸多困難，曷如略採折徵辦法，酌量徵課，以求解決財政上之困難。無奈其後各地糧價，仍暴漲不已，軍糧民食更難籌應；此時各大消費市場均有米荒現象，且各地間有發生搶米風潮者。情勢演變至此，政府認爲田賦改徵實物，業已刻不容緩，當經第三次全國財政會議作周詳之討論後，通過「遵照行政院田賦酌徵實物之決議制定實施草案」（註二），規定原則三項：

一、自民國三十年下半年起，各省田賦戰時一律徵收實物。

（註一）邱挺生：四川田賦改制叢譚。（同前）

（註二）第三次全國財政會議彙編田賦類。

二、田賦徵收實物以三十年度田賦正附稅總額每元折徵稻穀二市斗(產麥區得徵等價小麥，產雜糧區得徵等價雜糧)為標準；其賦額較重之省份，得請財政部酌量減輕。

三、各省徵收實物採用經徵經收劃分制度，凡經徵事項，由經徵機關負責；凡經收事項，由糧食機關辦理。

該草案並附有「戰時各省田賦徵收實物暫行辦法草案」十九條。

自是以後，田賦改徵實物一問題，已經由研討磋商而轉入如何付諸實施之階段。財政部旋即根據三財會議所通過之草案，制定「戰時各省田賦徵收實物暫行通則」十六條，提出行政院第五二五次會議通過，於三十年七月二十三日明令公布，此一通則即為是年各省田賦改徵實物之最高準則。其要點如下：

一、徵實目的——調劑戰時各地軍糧民食及平均各地人民負擔(第一條)。

二、徵實標準——各省田賦徵收實物依三十年度省縣正附稅總額每元折徵稻穀二市斗(產麥區得徵等價小麥產雜糧區得徵等價雜糧)為標準，其賦額較重之省份，得由財政部酌量減輕(第二條)。各省土地如已依法辦理測量登記開辦地價稅者，亦應以其稅額，按上項標準改徵實物(第三條)。

三、徵實種類——徵收之實物以稻穀為主，其不產稻穀之地方以其收穫之小麥雜糧等繳納之(第四條)。

四、徵實單位——徵收實物之單位，概以市石計算，其尾數至合為止，以下四捨五入(第五條)。

五、實物之分配——徵得之稻麥雜糧，由主管糧食機關統籌支配(第六條)。

六、徵收制度——各省徵收實物採用經徵經收劃分制度，凡經徵事項由經徵機關負責，經收事項由糧食機關辦理(第七條)。

七、徵實準備——糧食機關應於開徵一個月前將倉庫按鄉鎮單位分