

732 376.112
282 98

中國 財政改造

● 朱博能著 ●

中華正氣出版社刊行

37

國田賦改造

朱博能著

中華正氣出版社印行

中華民國三十三年七月

版權
所有

著者 朱

博能

發行者 中華正氣出版社

江西縣贛生佛壇前四十七號

印刷者 中華正氣出版社印刷廠

江西贛縣水東鄉

經售處 新贛南書店

江西贛縣陽明路三十三號

中華民國三十一年七月出版

序言

漢書·食貨志

田賦

改造日

卷三 示山棚
三〇、十一日

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

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

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

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

朱博能

三〇、十一月
於三元山陬。

中國田賦改造目錄

序言

第一章

概論

第一節

田賦之意義

第二節

田賦之性質

第三節

田賦之標準

第四節

田賦之積弊

第五節

田賦改造之理由

第六節

田賦改造之原則

第二章

田賦改革之史的考察

第一節

歷代田賦之變革

第二節

民國初年之改革

第三節

國府成立後之改革

第三章

戰時田賦改革之現狀

目 錄

一七

一八

四

九

元

七

六

四

二

一

一

一

一

一

中國田賦改造

第一節 田賦暫歸中央管理

第二節 田賦改徵本色實物

第四章 田賦徵收實物問題

第一節 田賦徵收實物之概述

第二節 田賦徵收實物之爭論

第三節 田賦改徵實物之基本要義

第四節 田賦徵收實物之實際問題

第五章 實施地價稅問題

第一節 田賦改革與地價稅

第二節 地價稅之特質

第三節 地價稅之理論的基礎

第四節 國父關於地價稅之主張

第五節 實施地價稅之基本要義

第六節 開徵地價稅之各項問題

中國田賦改造

朱博能著

第二章 概論

第一節 田賦之意義

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

第二節 田賦之性質

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

普及於窮鄉僻壤，稅源豐旺，爲具有普遍性與確實性之賦稅。此爲其特質。更就其普通之性質言，則尙有宜加注意者二端。

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

二、田賦例爲不轉嫁稅 田賦既以土地之永續收益爲稅源，則租稅負擔者，自必爲稅源所屬者，即地主是也。地主而欲轉嫁其負擔，則地價必因以低落，而最後之負擔，必仍屬於地主。何則？地主負之賦稅，佃課收益，自必因以減少。當此之時，若地主欲售其土地於他人，則購者自必減除其所負之稅額，以定土地之價格，而售價必低。若欲增加租金以轉嫁於佃戶，則勞費多而報酬薄，佃戶亦必轉而他就，而地租亦遂不能爲鉅額之增加。結果所課之稅，仍由地主負之。此田賦之轉嫁，所以常爲各種租稅中之最難者也。

第三節 田賦之標準

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

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

納稅法，本爲歷史上之舊制，但在非常時期，爲食糧及財政政策之需要，亦採用之。

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

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

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

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

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

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

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

第四節 田賦之積弊

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

(一) 屬於田地之弊

一、面積不定：各省田地面積，計算習慣有租、糧、石、種、晌、段、天、方、大畝、小畝、大弓、折畝等類，名目紛歧，至不齊一。

二、地籍不明：各省地糧不符，有田無糧，有糧無田，田多糧少，田少糧多，地瘠糧重，地肥糧輕到處皆是。

(二) 屬於賦稅之弊

一、賦額不均：大縣糧少，小縣糧多，富縣糧輕，貧縣糧重，各省多有。

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

(三) 屬於人事之弊

(一) 弊在胥吏者：

1. 匿漏：胥吏匿報稅款，或對糧戶任其漏稅。

2. 飛灑：糧書侵蝕賦款，將糧戶列於逃亡戶數之內，或將糧款分攤於其他糧戶，藉資矇蔽。

3. 詭寄：以熟作荒，或以完作欠，其糧款則侵蝕入己。

4. 繞算：各處糧書收糧，恆有按糧推畝，按畝計糧，再由糧合銀兩，由銀兩合銀元，輾轉繞算，弊混滋巨。

5. 多推少收：各處里書冊書，恆趁糧戶過割，多推少收，藉以漁利。

(二) 弊在人民者：

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

2. 包繳：土劣包繳糧銀，虧蝕短欠，流弊滋多。

3. 隱糧：糧民不報真實姓名住址，催比稍有疎懈，即成逃戶。

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

5. 不過割：買田不過糧，而頂完賣戶糧名，倘賣戶死亡遷移，遂成死亡逃戶。

6. 不升科：新墾田地，延不升科，日久如有買賣，易生飛，灑，詭，寄之弊。

(三) 屬於經徵之弊：

一、經費不足：從前各省縣徵收人員薪金，有月只數元者，餬口不足，勢難枵腹，實爲弊源。
二、糧糧太少：各省縣徵糧，多不設分糧，人民因進城完糧，多耗時間與費用，畏難延宕，積欠遂多。

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

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

第五節 田賦改造之理由

(一) 經濟的理由

中國自來以農立國，農業人口，迄今尙占百分之八十以上。農業生產方法，至今尙極古老。所以農業經濟仍是目前中國國民經濟之重心。田賦是農業上之一種收益稅。就理論言，田賦徵收數額之多寡，應以農民在田地上收益之多寡爲正比例。但實際上並不如此。田賦正稅，不因土質之肥瘠高下，定其科則之標準，已屬不公，乃各縣於正稅之外，又復任意徵收附加。其數額常超過正稅至數十倍，所以田賦制度之惡劣窳敗，就國民經濟言，不僅剝奪人民生產利潤，同時攫奪農民之生產資本，生產工具，並生活資料。其影響所及，不僅農村金融爲之枯滯，農民生產能力爲之減低，同時整個的農業經濟，亦將因耕地之荒廢與農村人口之減少，而日趨於沒落。因此以農業經濟爲重心之中國國民經濟，亦將趨於崩潰，此田賦制度亟待改革之理由一也。

(二) 財政的理由

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

(三) 政治的理由

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

第六節 田賦改造之原則

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

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

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

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

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

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

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

第二章 田賦改革之史的考察

第一節 歷代田賦之變革

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

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

異，然皆不出什之一數。其時田已分爲三等，以每歲能耕種者爲上田，休息一歲再耕種者爲中田，休息二歲再耕種者爲下田。漢食貨志載，四民陳力就職，一夫授田百畝，中田二百畝，下田三百畝。當時田之分等，係定授田之多寡，與賦稅不發生問題。但休田不課賦，事實即不啻中田納賦，減於上田之半，下田又減於中田之半。至秦商鞅變法，廢井田（姑不論吾國之古代是否有井田制）開阡陌，令民得買賣田產，由公田而變爲私田，直接徵收糧賦。漢因秦制，定田租丁賦之制，地租仍沿三等法，按上中下徵收出產物，如穀豆黍或布之類，漢書云：高祖四年，初爲算賦，人年十五以上至五十六，出賦錢八百二十爲一算，是爲丁賦之始，亦稱丁算，係按人丁所課之稅。由是田賦之制，因此而一變。魏武初定鄴都，令收田租，畝粟四升，戶絹二疋，綿一疋。晉武更置戶調之式，丁男之戶，歲輸絹三疋，綿三斤，女及次丁男爲戶者半之，而戶賦與田賦並徵。由是田賦之制再變。唐興，凡授田者丁歲輸粟二斛，稻二斛，謂之租；丁隨鄉所出歲輸絹二疋，綾絕二丈，布加五之一，綿三兩，麻三斤，謂之調；用人之力，歲二十日，閏加二日，不役者納絹三尺，謂之庸。有田則有租，有戶則有調，有身則有庸，而丁賦戶賦田賦三者並徵，田賦之制乃三變。揚炎作兩稅法，夏輸無過六月，初收無過十一月，戶無主客，以現居爲簿，人無丁中，以貧富爲差，其租庸雜徭悉省，而丁額不廢，田賦之制四變。宋元二代，因沿唐制，明嘉靖間，一條鞭法，時行時止，至萬歷九年，乃盡行之。其法總括一州縣之賦役，官爲簽募，力差則計其工食之費，量爲增減，銀差則計其交納之用，加以增耗，凡額辦派辦，京庫歲需與存留供億諸費，以及土貢方物，悉併爲一條，皆計畝徵銀，折銀於官，故謂之一條鞭，田賦之制五變。清承明後，廢除三餉，其餘賦法，更革無多，考其貫索，則康熙以前，地與丁分定爲五年一舉，丁增而賦亦隨之。自康熙五十年定制，滋生人丁，永不加賦，並將丁賦攤入地稅，名曰地丁，此大清會典田賦門所載，惟自永不