

汗血叢書之七

田賦問題研究

(上冊)



1442

上海汗血書店出版

汗血叢書之七

田賦問題研究(上)

上海汗血書店出版

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。如是寸寸尺尺繼續累積，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，我人是為三萬萬二十萬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。

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、整理田賦綱要之錫議

中國田賦制度之回顧與整理……………劉廣惠(臺)

- 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(壹)

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)

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(二覽)

徵收制度

田賦附加稅之總檢討

東方平(七)

- 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

改革田賦徵收制度芻議

閻白癡(三)

- 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

整理田賦與徵收簿記之改革……………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，有：

(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，異避徭役，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，記載戶口。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，陷於滅難割裂，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，除蝗費，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。例如湖北附稅達二十種，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，反在釐課減則之列。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：

(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。一切造冊、催徵、收解、稽核之責，悉以委之糧櫃中人，政府但司追比，不加問問。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，大都惟憑冊書稽更世代相傳，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，應該是據。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，即係冊書所慣爲之四大弊竇。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，備災報普，上年受災，本年循偽，所謂寄，即沒收已徵畝戶之額，報爲未徵，不銷其號，留根扣串，呈稱民欠。(乙)糧櫃人員所慣舞之弊端，爲徵起田賦，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，爲奉命下鄉催徵，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，指串不給糧戶，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，而糧紳不肯完糧，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，如爲坵領戶制，(以土地爲經，造冊)尙可據土地以稽考，如係戶領坵制，(以糧戶爲經，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，尙有已墾之地，不行升科，絕戶之地，佔爲己有，希圖匿賦，或將己產寄存各戶，或化整爲零，使公

家無從查擄等等弊端。

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，歷年附加之增，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。