

孔兼部長就職十週年紀念文輯（拾柒）

三年來之田賦整理與徵實

財政部田賦管理委員會編

民國三十二年十一月

中央信託局印製處印



孔 兼 部 長 玉 照

三年來之田賦整理與徵實(目錄)

一、統籌整理徵實經過·····	一
二、田賦徵實之實施·····	四
(一) 徵實辦法·····	四
(二) 徵額與徵起數·····	一〇
(三) 推行要點·····	一五
(四) 徵實之成效·····	一六
三、土地陳報·····	一八
四、土地稅·····	二一
五、契稅·····	二五

三年來之田賦整理與徵實

一、統籌整理徵實經過

我國稅課收入，以田賦爲大宗，故國家財政，自來以此爲砥柱。民國以前，財政無中央地方之分，田賦收入，悉爲府庫正供。民初籌議劃分國地收支系統，各省當局，力爭劃田賦爲地方收入，中央雖亦屢有此意，然迄未實行，蓋無一項稅收，足堪抵補此項缺額也。十七年北伐成功，國府始決定實行將田賦劃歸地方，藉謀地方財政基礎之鞏固，並促進田賦本身之整理，而監督指導之權，仍操諸中央。自是以後，各省爲謀健全稅制，增加收入，對於田賦徵收，迭有改革，然附加繁重，稅目紛歧，糧地失實之弊，一時仍難盡除，故中央曾不斷督飭各省，減輕附加，整理地籍，並對稅則稅目爲合理之調整，迄至抗戰，雖一切距離理想尙遠，然附加之範圍，業已大爲限制，而地籍之整理，尤日見開展，餘如徵收制度之改進，徵收人員之刷新，亦多粗具成效。

抗戰軍興，沿海沿江重要城市，遭敵侵佔，多數省份淪爲戰區，國稅收入銳減，而支出因戰時關係，日益增加，地方財政，情勢亦同。其後因戰事持久，物價日漲，財政上所受之壓迫，亦日形沉重。田賦收入，則仍依戰前標準，毫無變更。二十九年超糧價

更趨有漲，嗣日演成嚴重之糧荒，中國抗戰之基礎，在於農村，今農村經濟潛力，未能充分發揮，農村糧食生產，未能充分運用，自爲戰時重大損失。於是改革田賦稅制，以謀財政之鞏固，並利糧食問題之解決，乃爲政治上之必要措施矣。

二十八年春山西以晉鈔跌價及軍糧缺乏關係，舉辦田賦改徵實物，然因係臨時辦法，且標準亦不完善，故未爲各方所重視。二十九年七月，國防最高委員會頒發「本年秋收後軍糧民食統籌辦法」，規定各省得採實谷折徵田賦方法，籌集糧食，同時浙江、福建兩省，亦有籌備改徵米折之議，然所定標準，須往復折算，頗遭地方反對。孔兼部長以田賦徵實，既爲戰時必要手段，自不宜聽令各省枝節應付，致違合理原則，凡於二十九年十一月十三日向行政院會議提出「爲救濟軍糧民食平均民衆負擔起見，擬請准各省田賦酌徵實物，其徵率專案核定案」，謂「吾國田賦，現以國幣徵收，本爲順應時代之進步辦法。無如各地糧價飛漲，以昔年所定之稅率，徵此糧價飛漲後之田賦，按之收益稅之原則，糧價稅率相差甚鉅，顯不相當。田賦在昔，原從實物徵收，今各省中既有糧價飛漲情形，則適應時勢所需，平衡人民負擔，自可恢復舊制，由各省酌徵實物，與政府不加田賦附加之原則，既可相行，而各省之田賦，隨糧價之上漲而徵收，亦無背乎取民有制之義。人民之負擔，既可公允，政府之損失，亦可補償，而軍糧民食，復得資以調劑，手續簡便，較易推行」。因提出辦法「凡生產糧食而糧價上漲過高之區域，

爲調劑軍民糧食起見，得酌徵實物。其徵收實物者應以各該地方徵收科則爲標準，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，專案呈送本院核定施行」。是項提案經行政院通過並頒發各省後，繼浙江、福建而籌辦徵實者復有四川、陝西、甘肅三省。

三十年四月中央舉行五屆八中全會，通過改訂國地財政收支系統案，爲增加抗戰力量，發展自治事業，將財政分爲國家財政與自治財政兩大系統，而將省級財政，劃入國家財政系統之內。田賦本主要爲省級收入，至此遂自然而有收歸中央接管之必要。更以各方情勢，皆要求改徵實物，以適應戰時客觀需要，尤應統籌整理，以免流弊，故八中全會中，總裁同時又交議「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」。並提出接管辦法三項：

甲、接管機構：中央設整理田賦籌備委員會，籌劃全國之田賦整理事宜；各省設省田賦管理處，縣由縣長或原徵收機關辦理。

乙、徵收程序：田賦自中央接管後，所有查徵之田賦收入，應解交中央指定之金融機關，由中央統籌支配。

丙、整理步驟：中央接管各省田賦後，應即加緊推行土地陳報辦法，並同時舉辦地價陳報編製地籍圖冊及地價稅冊，開徵地價稅。土地陳報辦理完竣後地方即應評

定地價，改訂科則，按章徵稅，原有附稅，一律取消。

均經全會通過。本部整理田賦籌備委員會旋於五月十日正式成立。由部次長兼任正副主任委員，親主其事。

惟田賦由各省辦理已久，省與省間，情形互異，統籌整理，改徵實物，事極艱鉅，非有詳細研討，不足以資完善。故本部復於六月十五日，在渝召開第三次全國財政會議，集專家學者，各省財政廳長及有關機關代表於一堂，對戰時財政問題，詳加研議，而尤着重於田賦整理徵實一事。孔兼部長提出「遵照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，一及遵照行政院酌徵實物之決議，制定實施辦法，一兩案，並附有中央接管各省市田賦實施辦法，各省田賦管理處組織規程，促進全國土地陳報辦法，改善徵收制度，厲行田賦推收辦法，經辦田賦人員甄訓辦法戰時各省田賦徵收實物暫行辦法等草案，均經大會脩正通過。中央接管工作，自七月開始，短期內即順利完成，而整理徵實之一切業務，亦均已有了完善之計劃，可資依循矣。

二、田賦徵實之實施

(一) 徵實辦法

自三十年下半年起，全國田賦一律改徵實物，各省分別於八至十一月間先後開徵。惟田賦徵實所得糧食，尙不足供應全部軍、公糧需要，故徵實之外，糧政機關份在各省繼續購糧。三十一年因鑒於軍獨購糧，困難甚多，經決定隨賦帶購，同時爲防止地方攤派起見，關於縣級公糧，亦決定由縣市政府查明所需數目，報省府轉請中央核定，一次隨賦帶徵，於是徵實之範圍，乃益行擴大，寢爲戰時糧食徵集之唯一手段矣。三十二年度仍照舊辦理，惟四川、廣西等省復經中央核准，將購糧改爲借糧，國庫益得節省鉅額價款支出。茲分誌其辦理方針，徵收標準，徵收機構，徵收手續，及賦制及改革如下：

甲、辦理方針：田賦在昔，本徵實物，嗣後之所以改徵貨幣者，蓋因本身缺點太多，而其最重要者，則爲民衆繳納不便，胥吏易有浮勒，收儲費用過鉅。至糧額輕重失平，尤爲根本大弊。今因時勢需要，恢復徵實，對於以往弊端，自不能不資爲殷鑒。故本部於辦理之初，即決定方針四項，曰：便民，除弊，公平，省費，以爲一切設施之準繩。三十一年七月第一次全國田賦徵實業務檢討會議，兼部長曾將此項方針，諄諄向全國田賦人員訓示，而本部一切徵實辦法之擬訂，蓋無不以此爲出發點。

乙、徵收標準：舊日糧額，既失公平，且多無可稽攷，而戰時各省糧價，又差異極大，故欲覓得絕對合理標準，頗爲困難。三十年折徵標準，規定按照各省該年度田賦預算正附總額，每元折徵稻穀二市斗，惟省與省縣與縣間賦額有畸輕畸重者，得

由中央及省於配賦時加以調整，故可視為配徵與折徵並行。三十一年徵實總額增加，每元折徵改為以稻穀四市斗為原則，而各省實施徵率，則差異頗大。購糧標準，則完全視各地糧產豐歉情形決定，不必與徵額一致，既符有糧出糧之旨，亦寓調劑賦額之意。所徵實物，規定以稻穀為主，惟亦得視地方情形徵收雜糧。三十年度各省徵物種類，除稻穀外，有小麥、玉蜀黍、粟谷、豌豆、青稞、糜子、大豆、黃豆等八種，三十一年度為求儲存便利，對雜糧種類，略加限制，稻穀、小麥之外，僅徵玉蜀黍、粟谷，及高粱三種，各種糧類間之互相折合比率，因各省糧價差異，統一規定，殊為困難，故授權各省自行擬定，報請中央核准。大率稻穀一斗，折小麥七八升、玉蜀黍一斗、粟谷一斗四五升。收納之際，各省得自由選定採用量器或衡器。如用衡器，則更須斟酌當地糧食平均標準，確定一衡量器之折合比例。因衡器較量器確實，且少舞弊可能，故採用衡器徵收者亦多。其折合比例大率稻穀每市石合衡器一百零八斤左右，小麥每市石一百四十斤左右。

丙、徵收機構：田賦收入，劃歸中央財政系統，其徵收之權，遂亦改歸中央直接掌理，三十年五月，本部遵照五屆八中全會決議，於部內設置整理田賦籌備委員會，三十一年復改組為田賦管理委員會，統籌一切田賦徵實整理事宜。各省設省田賦管理處，縣設縣田賦管理處，並為求推行有力起見，省縣處規定得由財政廳長及縣長分兼

處長。三十二年中央爲簡化各省田賦糧食機構，將省糧政局與田賦管理處合併，設田賦糧食管理處，實行省有湖北、湖南、安徽、福建、山西、綏遠、甘肅、甯夏、江西、江蘇、浙江、西康、青海等十三省。四川、河南、貴州、陝西、廣東、廣西、雲南等七省，則以情形特殊，未予合併。山東、河北兩省以收數過少，省處暫行裁撤，縣以下之徵收機構，三十年代初辦時，爲求防弊起見，規定經徵經收，嚴格劃分，經徵由田賦機關辦理，經收則由糧政機關辦理，於地點適中之鄉鎮，設置經徵經收辦事處，其設置原則，以使糧戶納糧往返最多不超過六十華里爲標準。惟是項徵收嚴格劃分辦法，施行之後，對於民衆繳糧，諸多不便，往往因手續關係，致糧戶守候多日。三十一年決定將經徵經收辦事處合併爲徵收處，歸田管機關指揮，而於處內將經徵經收，分別歸稽徵股與倉庫管理員辦理，俾於便民之中，仍收牽制之效。

1、徵收手續：徵收手續在徵實之後，雖有增繁瑣，但過程仍與徵法幣時無何差異。即經徵分處先將糧戶應納糧額，開單通知糧戶，糧戶持通知單到徵收處核算無誤後，將應納之糧，交與倉庫驗收，然後憑倉庫驗收物證，換起出票，有隨賦購糧，則同時憑倉庫驗收物證，換取領款憑據，至付款處領取庫券及價款。其較重要之改革，則爲分區交糧及集體完糧兩項，辦法如下：

分區交糧 每一徵收處開徵後，應按區內糧戶分佈狀況，排定各鄉、保完糧期間。

事前由徵收處通知各鄉鎮保甲長，用佈告及鳴鑼方式，傳知糧戶，按期達到指定地點完糧，並可由保甲長率領交納，監同徵收。

集體完糧 集體完糧以保爲單位，得按糧戶數多寡，就同一區域內分別組織若干小組，每組以十戶至五十戶爲限，並以自由組合爲原則。保甲長對於保內集體完糧事務，負組合指揮監督之責。辦理集體完糧時先根據通知單，填造各戶糧額清冊，送徵收處復核後，公開檢查成色及數量，集中應完糧食送徵收處。徵收處對於集體完糧應儘先辦理。負責納糧人應先將各戶通知單交經徵人員核算總數，再由經徵人員一次照數驗收後，總領各戶收據，分交各糧戶親收。

分區交糧與集體完糧之外，爲防止徵收舞弊，復規定縣鄉徵糧監察制度。縣設徵購糧食監察委員會，聘黨部、團部、民衆團體代表及士紳爲委員，以監察協助全縣徵購之進行。鄉鎮以徵收處爲單位，就其所轄區域內延聘公正士紳及鄉鎮長爲監察人，組織鄉鎮監察會，各監察人應輪流到徵收處負監察之責，遂有徵收糾紛或爭執，由監察人會同徵收主任就地解決。如有重大事件，得召集監察會解決。此外並對徵收舞弊人員，規定應以軍法從嚴懲辦。

戊、賦制改革 徵收機構徵收手續之改進，其直接效果，僅能使民除弊省費，而欲求人民負擔之公平，則尙有待稅制之改革。改革之道唯何？曰利用土地陳報成

果徵實，以求戶地確實，負擔平均；且舉辦總歸戶，實行累進徵收，以符民生主義之租稅原則。土地陳報爲清釐地籍之簡易方法，自二十三年開始舉辦，至三十年夏已辦完二百九十餘縣，中央接管之後復加緊進行，迄三十一年春辦完者又增二百三十七縣。徵實之後，凡辦完土地陳報縣份，皆盡力利用其成果，以消滅糧賦逃匿，科則偏頗之積弊。三十年度貴州徵實係全部利用陳報成果，甯夏係全部利用清丈成績，徵收均極順利。其他福建、湖南、河南亦均有若干縣份，係根據陳報後科則徵收，結果均佳，地籍整理所予田賦徵收之效果，業已大見。三十一年本部更積極推行，地方當局亦皆認真執行，除地方淪陷或因調整科則未奉核定致不及據以造冊製串縣份外，全國已辦竣陳報之五百三十四縣，有二百六十九縣之成果已被利用徵實，三十二年度數目當更可增加。

土地陳報成果之利用，足使舊日田賦基礎，根本改觀。惟衡以三民主義地稅理論，僅有比例之公平，意尙未足，爲謀負擔能力之公平計，尙須實行累進原則。徵實之後，本部特注意及此。唯以各地糧冊，多不完善，累進徵收，一時難獲確實標準，故未能付諸實施。三十一年特製定全國各省縣市舉辦業戶總歸戶辦法，規定各縣市田賦管理處除舊有糧冊外，應另製總歸戶冊一種，就糧冊所載之業戶姓名、住址、土地面積（或收益）、坐落鄉鎮及應納賦額等項，填清於業戶總歸戶冊上，一戶一頁，同一真實業主之土地，而糧冊分立兩個以上虛僞戶名時，應詳細查明以戶口冊戶名爲準，併入同一真實戶名之下。俟此項總歸戶辦理完竣，則累進徵購之理想，即可順利推行矣。

(二) 徵額與徵起數

依照三十年度田賦徵收通則規定，各省徵額應依當年田賦正附稅總額每元折徵稻穀二市斗爲標準。惟各省田賦正附稅額多有輕重失平情形，爲求事實上公平合理並體恤人民生活，並求推行順利起見，不得不予以適當之變通。故配額大都係由本部會同糧食部與各省商洽決定，而以原有正附稅額爲參攷標準，如四川省三十年度田賦正附稅額爲一億零四百七十餘萬元，依每元徵二市斗之規定，應徵稻穀二千餘萬石；貴州賦額爲五百二十餘萬元，應徵稻穀一百餘萬石，雲南賦額一千五百萬元，應徵稻穀三百萬石，廣西賦額九百零二萬餘元，應徵稻穀一百八十餘萬石，而事實上四川徵額，則係經糧食部與四川省政府商洽，估計軍警團隊、公教人員、中央遷川機關及四大消費區食米需要、及配合購糧數目，決定徵實數額爲六百萬石。貴州以地瘠民貧，交通不便，經核准正安等十二縣賦額准予折徵法幣，其餘按每元二市斗折徵實物。雲南經核准酌減徵率，以原稅額之半，按每元徵稻穀一市斗二升折合，其徵實物九十萬石，其餘半數加五倍徵收法幣。廣西將已辦土地陳報縣份新增附加及未辦土地陳報縣份超過正稅三倍之附加，共一百二十一萬元，悉予豁免，以其餘額按每元二市斗折徵，亦經本部核准。其餘如浙江、福建、陝西，按二十九年正附稅額折徵。江西之土地增益捐，廣東之臨時地稅加倍徵收部份，或則根本取消，或則仍徵法幣，淪爲戰區之山東、江蘇、山西等省，則均按照各該省政府估計可徵起數目配徵。

三十一年度徵實總額增加，修正徵收通則規定以每元折徵稻穀四市斗爲原則，惟本

部鑒於各省糧產豐歉不同，賦額輕重互異，為平均人民負擔，實有參酌經濟人口等條件，加以調整之必要，故各省徵實配額，或則較上年加倍，或則僅增少許。如事實上某地需糧數目較多，而賦額又不宜過增時，則酌增其隨賦帶購配額以資調劑。茲將三十、三十一兩年各省配額及徵起成績，列表如下：

三十年度各省田賦徵實成績表（單位實物：石法幣：元）

省別	田賦實物數	徵實			徵起	
		實物數	法幣數	法幣折合實物數	共計	成數
四川	6,090,000	6,800,328	7,959,436	198,985	6,880,328	114.0%
貴州	747,900	798,797	18,537,172	463,497	997,782	133%
雲南	900,000	819,858	1,209,983	32,499	1,283,287	142%
廣東	1,600,000	1,220,943	161,712	4,042	1,391,554	88%
廣西	1,571,744	1,387,512	4,827	120	2,674,576	119%
湖南	2,200,000	2,634,456	4,601,913	115,048	828,825	138%
湖北	600,000	713,777			1,781,036	93%
江西	1,820,000	1,781,036			1,282,219	93%
福建	1,380,000	1,217,744	2,579,036	64,475		

浙江	1,351,000	1,408,593	4,526,777	113,169	1,521,762	112%
江蘇	94,900	80,155	574,724	14,368	94,523	99%
安徽	903,184	958,126	1,243,487	31,087	989,215	109%
山東	(一) 128,951	10,221,686		255,542	384,493	
山西	322,581	326,887	(二) 78,996		326,887	101%
河南	1,385,900	1,461,199	4,867,087	121,677	1,582,876	114.3%
陝西	(三) 1,000,000	995,401			995,401	97.5%
甘肅	872,401	614,273			614,273	70%
寧夏	317,000	317,111			317,141	100%
青海	71,900	67,055			67,055	93%
綏遠	100,800	91,316	79,259	1,981	93,327	92%
西康	299,116	240,112	7,355	183	240,295	80%
總計	22,938,496	24,143,692	56,664,454	1,416,605	25,560,297	111.5%

附註(一)山東因臨戰區，事先未報可徵數，故未列成數。其徵起之實物，係粟穀而非棉穀。

(二)山西所徵貨幣係晉幣數字。

(三) 陝西賑款原爲二百萬石，經呈准以一半展緩至三十一年六月補徵，故應列一百萬石。

(四) 所有各省所派雜糧，均按折合率折爲稻穀加入實物數欄內。

(五) 新疆、河北、察哈爾三省因情形特殊，已准緩徵，故未列。

三十一年度各省田賦徵實及隨賦購糧成績表

省 別	實物種類	徵實配額	徵購配額	徵起實物數	購得實物數	徵購成數
西 川	穀	9,000,000	7,000,000	9,376,779	7,103,875	102%
貴 州	穀	1,400,000	1,500,000	1,259,920	953,291	76%
雲 南	穀	1,500,000	2,000,000	1,565,967	2,181,126	106%
廣 東	穀	1,500,000	1,000,000	1,524,037	1,219,103	109%
廣 西	穀	1,481,480	1,181,480	1,613,654	1,445,117	100%
湖 南	穀	4,400,000	5,600,000	4,875,193	5,798,960	106%
湖 北	穀	1,000,000	1,000,000	1,060,725	749,122	90%
江 西	穀	1,938,000	4,522,000	1,905,137	4,411,328	97%
福 建	穀	1,600,000	733,300	2,012,361	922,219	125%

浙江	總數	1,550,000	1,656,921	100.5%
江蘇	總數	300,000	292,584	97%
安徽	總數	1,350,000	1,480,157	106%
山東	總數	400,000	760,000	170%
山西	總數	350,000	333,749	100%
河南	總數	1,000,000	1,009,329	100%
陝西	總數	1,600,000	2,220,161	138%
甘肅	總數	1,000,000	803,632	80%
寧夏	總數	500,000	502,325	100%
青海	總數	71,970	38,822	54%
綏遠	總數	1,000,000	100,000	10%
西藏	總數	300,000	289,148	96%
總計	總數	33,341,450	34,619,135	104%

附註：(1) 本表數字，係截至三十二年八月五日止本部收到之報告數。

(2) 徵起實物數內有法幣三六、八九八、〇八〇元按每百元一市石折合計入。

(3) 各省代徵縣公額之附加數及徵起數，以各省彙報不全，未予列入。