

關吉玉先生講

(編教四十三)

土

地

稅

中央訓練團黨政高級訓練班編印

三十三年五月

第一章 地稅時期之自源錄要

第二章 土地稅之意義與類別

第三節 土地稅之意義

第四節 土地稅之類別

第三章 土地稅之起源與我國田賦制度之演進

第一節

之演進

第二節

土地稅之起源

之由來

第三節

我國田賦制度之演進

田賦之由來

(六) 春秋時期——三代之貢助徹

(五) 稅賦時期

(四) 租庸調時期

土地 地稅 稅則 徵收方法

土地稅目錄

(四) 兩稅法時期

(五) 一條法

(六) 折征貨幣

第二章

戰時田賦之改制——田賦改征實物

第一節

田賦改征實物之由來

第二節

征實辦法

第三節

征實之貢獻

戰時與非戰時田賦之貢獻

第四節

推行征實之方法

第五節

征購業務之改進

第四章

土地陳報與田賦征實

第一節

土地陳報之意義與必要

第二節 土地陳報之效用

第三節 利用陳報成果征實之計劃與實施

第四節 各省辦理土地陳報概況

第五節 過去利用地籍整理或陳報成果征實之檢討與改進

第六節 辦理土地陳報成功之要點

第五章 田賦必然之歸趨——土地稅

第一節 國父之賦稅主張與本黨地稅政策

第二節 土地稅之重要性與理論基礎

第三節 實施土地稅之方法

第四節 我國實施土地稅之經過與計畫目錄

第五節

我國土地稅之現狀及實推進目標

第六節

結論

附：討論題

土地稅之重要對策與實施基

第一章

國父之土地主張與本黨土地政策

第二章

田賦之整理與土地稅之實施

第三章

地價之調查與土地稅之實施

附與討論

第四章

土地稅之實施與地價之整理

第五章

土地稅之實施與地價之整理

第六章

土地稅之實施與地價之整理

第七章

土地稅之實施與地價之整理

土地稅

關吉玉

第一章 土地稅之意義與類別

第一節 土地稅之意義

土地稅者以土地收益為對象所課之賦稅也。就其廣義言，凡我與舊日之田賦，今日之地價稅，歐美各國之地價稅或土地所得稅等皆屬之。就狹義言，蓋指我土地法所規定之土地稅亦即地價稅與土地增價稅之併稱也。

第二節 土地稅之類別

土地稅為世界最古亦為最普遍之稅制以施行之國別與時代不同而其性質亦互異租稅論權威者美人塞力格曼教授曾依課稅對象為標準區分土地稅為五類即：

- (一) 課於經濟地租之土地稅；
- (二) 依照土地面積或肥瘠而課之土地稅；
- (三) 課於土地總產額之土地稅；
- (四) 課於農業利潤之土地稅；

土地

地

稅

(五) 依照土地買賣價值而課之土地稅；

凡各國已行及現行之土地稅，均可納入此五類範疇中，然此五類土地稅實含有經濟階級性，且亦顯示經濟發達之情況，蓋各國最早所行之土地稅，幾無一不以土地之面積等則為標準，如古羅馬每單位土地稅 (iugum) 及百畝土地稅，即依土地之面積征收，英國理查一世所征收之耕犁稅，係按照每一季節中一把耕犁所犁過之土地面積征收，我國田賦，自古則壞定賦，迄今而罕有變更，尤為世界各國土地稅依面積為課稅標準之歷史最久者，新興國家，大都依土地價值而課稅，如澳洲加拿大紐西蘭等地所行之地價稅是，而美國各邦之土地稅，亦以土地價值為課稅標準，蓋客觀經濟情況變遷，以地價為課征標準較以收益為標準可更合理而確實也。若經濟更為進步則可進而征課於農業利潤或經濟地租，如法國一九三〇年不動產稅法，土地依租價 (地主之地租) 五分之四為課稅之標準，而英國之現行稅法，且將土地稅包括於所得稅中。

吾人亦可更進一步將此五類地稅歸納為三類，蓋就土地為一種財產觀之，按其數量或價值課稅，則為財產稅。土地有收益，按其收益課稅，則為收益稅，土地可以產生所得，按其所得課稅，則又為所得稅。故土地稅有財產稅之土地稅，有收益稅之土地稅，亦有所得稅之土地稅，而財產稅復可分為從價財產稅與從量財產稅兩類。我國現行田賦，依土地肥瘠而課

稅，應歸收益稅系統，而地價稅則係財產稅之從價稅也。

第二章

土地稅之起源與我國田賦制度之演進

演進

第一節

土地稅之起源

土地稅為世界最古之租稅，其起源甚早，然亦在私有財產制成立之後，遠古部落氏族社會時代，土地公有，實無賦稅之存在，而祇有地租，其納租方式，或為力役，即我國古代所謂「藉」「助」是；或為實物的獻納，即所謂「貢」是。嗣後農業發達，土地所有權逐漸確定，真正之地稅，亦於是開始，就我國而言，田賦與土地稅形態之現，乃在春秋時代，當時封建制度，逐漸破壞，公田亦漸泯滅，貴族階級崩潰而平民解放，農業有顯著之進步，社會階層有顯著之變遷，土地私有制亦肇其端，至是藉法不復可用，魯宣公十五年為應客觀情勢之需要，乃「初稅畝」，所謂「稅畝」即履畝而稅，以代貢助徵也。至公元前五〇年，秦孝公時商君廢井田制阡陌，任其所耕，不限多少，土地私有制遂完全確立，至是田賦亦遂金與力役分而為二，租稅意義益為顯著矣。

土

地 稅

三

四

第二節 我國田賦制度之演進

由往古至遼清，我國田賦之演變，雖過程複雜，因革甚多，然歸納言之，蓋可分為數大段落：

(一) 公田時期：晉古代賦制者，無不及三代之貢助徹，孟子曰：「夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而帶，其實皆什一也」。趙岐注：「民耕五十畝貢上五畝，耕七十畝者以七畝助公家，耕百畝者徹取十畝以爲賦，雖異名而多寡同，故曰皆什一也」。惟據曉近所發掘之殷墟文，治史者皆始自殷商，由商迄周，蓋爲氏族部落社會時代，就經濟發展之階段言，亦復爲原始共產社會時代，彼時土地公有，私產制度未生，固無賦稅之存在，古人所謂三代貢助徹者，即使有其事實，蓋爲什取其一之田租，而非爲田賦也。

(二) 履畝而稅：降至春秋，人口繁殖，社會經濟變遷，土地制度由公有逐漸變爲私有，而田租亦遂進爲田賦，魯宣公十五年即公元前五九四年於初稅畝，其後諸君相秦，適應社會經濟發展廢棄土地公有制度，任民所耕，不限多少，即史所謂：「墾井田開阡陌」，至是土地私有制度遂完全確立，而田賦之租稅意義，亦益爲顯著矣。

(三) 租庸調制：兩漢之制，民田三十而稅一，此從田稅也，曹魏及兩晉，皆採戶調之制，其後拓跋氏入主中原，於公元四八五年太和九年，行均田制，創租庸調之法，問戶求賦

，從口而稅，至唐初其制大備，凡授田者丁歲輸粟二石，稻三斛，謂之租，丁隨卿所出，歲
輸絹二匹，綾絹二丈，布加五之一，綿三兩，麻三斤，非蠶鄉則輸銀十四兩，謂之調，用人
之力，歲二十日，間加二日，不役者日爲絹三尺，謂之庸，有田則有租，有家則有調，有身
則有庸，綜其要領，則以人丁爲本也。

(四)兩稅法：自開元以後，天下戶籍，久不更造，丁口轉死，田畝賣易，貧富升降，
不實，其後國家修政不節而變亂起，兵興財用益屈，租庸調法遂以弊壞，至德宗建中元年，
楊炎爲相，乃改行兩稅法，其制：凡百役之費，一錢之數，先度其數而賦於人，庸出制人，
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，在所州縣，稅三十之一，
度所取與居者均，使無隱利，居人之稅，夏秋兩入之，俗有不使者止之，其租庸雖徭悉省，
而丁額不隱，其田畝之稅率，以大曆十四年墾田之數爲準，而均收之，夏稅盡六月，秋稅
盡十一月，歲終以戶賦增失，進退長吏，而尚書度支總焉，其法簡明，民皆稱便，肅宗元明
濟而不政，以財產之多寡爲課稅之輕重，亦合乎租稅負擔公平原則，尙以征收粟米之外，兼
以錢計，開貨幣納稅之先河，不可謂爲非稅法上之顯著進步也。

(五)一條鞭法：至於明代又有一變，蓋明代田賦積弊甚多，天下郡國利病皆松江府志
載：「往時夏稅秋糧，及兵銀役銀貼役銀，往往名色不一，或分時而征，或分額而徵，上不

勝其頭緒之煩碎，下不勝其追呼之難吞，且官制賦重役輕，民田賦輕役重，吏胥往往以官作民，以民作官，錯亂不可糾詰，於是乃有一條鞭法之採行，初創行於江西，嘉靖間屢行屢止，至萬歷九年張江陵當國，始盡行之，所謂一條鞭者，總括一縣之賦役，量地計丁，丁糧畢輸於官，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，凡額辦湖辦京庫歲儲與存留供億諸費，以及土貢方物，悉併爲一條，皆計畝徵銀，一辦於官，吏稱其立法頗爲簡單，惟以今之眼光研究之，一條鞭法之採行，並非賦制內容之更變，乃爲征收手續之改進也。

(六)折徵貨幣：田賦之徵本係任上所宜，故歷來皆係以實物爲主，迨貨幣經濟發達，於是乃有折色之舉，清雍正年間攤丁於地，統名正賦既行征銀，是爲徵收上之一大變遷，惟漕糧尙派徵本色，道光二十二年，即公元一八四二年鴉片戰後，實物漸次改折銀兩，然皆局部改折，或災傷改折，並未普遍實行，迨同治元年十一月，即公元一八六二年，准豫省折漕，而張之洞亦謂變通漕折，國民交利，翌年十二月李鴻章遂令蘇松各屬，每石折徵制錢六千五百四十文，一切公用，均在其內，由官買米起運，實爲明令永行改折之始舉，而實物納稅，至是亦遂成陳跡。

第二章 戰時田賦之改制——田賦改征實物

第一節 田賦改征實物之由來

我國抗戰以後各地糧價均甚穩定，田賦徵收，亦沿平時辦理，惟二十九年後由於一般舶來品上漲之刺激各省糧價波動漸烈，軍糧民食，多受影響，中央爲謀糧食問題之解決，乃有各省田賦應酌徵實之議，福建浙江籌辦於先，陝西甘肅繼行於後，惟各省或有以徵實手續艱難，而主依照實物價格回徵現款者，中央方面，則力持徵實之議，藉免往復折算，發生困難，三十年四月本黨五屆八中全會開會，決議將田賦暫行收歸中央接管，以便積極籌備，普遍改徵實物，並於財政部設立田賦籌備委員會辦理其事，六月財政部召集第三次全國財政會議，集全國負責當局及專家於一堂，商定接管開徵各項具體辦法，於當年秋季，各省先後開徵，計三十年度徵得糧食二千四百餘萬石，三十一年度決定隨賦徵購，田賦徵實之任務，乃益增繁鉅，徵購配額，三十一年度共達六千五百餘萬石，三十二年度六千三百餘萬石，幸賴全國人民踴躍輸將三十一年度徵起成績，超額一百一十餘萬石，三十二年今亦大致征足，征購之成功使政府糧食政策之運用得有鞏固之基礎焉。

第二節 征實辦法

土

地

稅

田賦改征實物後，各省縣均設置田賦管理處，隸財政部，鄉鎮則設征收處（三十二年省級機構實行田賦合併，全國有閩、甘、湘、鄂等十三省將糧政局與田管處合併，而改稱××省田賦糧食管理處）負直接征收之責，征收實物種類，以稻麥為主，其不產稻麥地方，得報請中央核定，征收等價雜糧，惟以能耐久儲存者為原則，三十三年為提倡種植棉花，解款紗布缺乏，對豫陝湘鄂各產棉省份之棉田，另行訂定征棉辦法，征實折征比率，三十年度按正附稅稅額每元折征稻谷二市斗為原則，三十一年度折征率改為每元四市斗為原則，三十二年度仍之惟各省因糧額輕重不同，配額又係參照糧產豐歉，故實際折征標準，頗為懸殊，過去負擔失平之弊，於此得一補救之道，至征棉標準，原則按照地主收得量征收百分之十，暫定按省縣田賦正附稅額每元征皮棉五市斤，所有一切以土地為對象之攤派，征實之後，因律取消，隨賦購糧購額，因係參照人民負擔能力配定，故隨購比率，差異亦大，大產糧產業豐富區域，購率較重，糧產缺乏區域，購率較輕，其價格由各省酌核實際情形，分區擬定，或給法幣，或給糧券，或給儲蓄券，咨與糧食部商定，於征得實物後，由銀行發付糧戶，至造冊報串，征實後大體仍舊，惟辦理則力求嚴密，民衆繳納手續，亦與征收法幣時相類，不過驗收人員，由收據處易為倉庫耳。

第三節 征實之貢獻

不惟大難，且為天下之難。一應辦至極心。實非他種。卒而成功。

(一) 供給軍公糧食——抗戰時期，軍公糧食之籌集辦法，原不外征用、購買、捐獻、勸募四途，但強制征用，行之不易，照價購買，足以刺激糧價之昇，捐獻派募，難于控制，收效甚微，惟田賦征收實物，不特能免除上述種種弊端，且能收公平普遍之效，政府既握有大農糧食，故軍公糧食，無缺乏之虞。

(二) 充裕戰時財政——戰費籌措之主要辦法，不外發行公債，增發通貨，與增加租稅三途，而增加租稅，為充裕戰時財政最妥善之方策，田賦改征實物以後，三十年代征實收入稻麥二千四百餘萬石，三十一年度征實收入稻麥六千五百五十餘萬石，三十一年度征實征購征借總額為六千三百七十九萬餘石，其充裕國庫，增強抗戰財力之効，可見一斑，倘一切軍公糧食均實行採購，則糧價必因刺激而上漲，即採購之困難於不論，單計算國庫所需支付之價款，其數當必至為驚人。

(三) 平定糧價物價——抗戰以後，一般物價與糧價之上漲，迭呈交相刺激，互為因果之勢，但一般物價如高，則糧食之生產費用必大，糧價如高，則一般商品之成本亦將增加，從實以後，政府大量糧食在握，控制市場之力量，因亦加強，且由於軍公糧食不普遍向市場採購，糧價之刺激，亦大為減少，故三十一三十二年，各地糧價大體均較穩定，此對於一般物價，實具曲突徒薪作用。

雜稅，實具此矣。稅

稅

十

（四）平均負擔，現行各種稅課，多係從價征收，價漲稅高，人民租稅負擔，頗能與納稅能力為彈性反應，惟田賦乃按面積分等定稅，抗戰以後，糧價節節上漲，而農民所納田賦，仍係沿用戰前之實地數，與其他各縣人民相較，賦稅負擔，顯失均平，惟以實行增賦，則戰後物價平復，則除必感困難，今日變例，轉眼後世病民之根源，惟征收實物以後，可使田賦負擔與納稅能力保持一定之比例，不特可減戰時財政之困難，亦可使社會各階層負擔失平之現象，得以糾正。

第四節 推行征實之方法

田賦征收實物，乃當前國家統制財政政策之一種，其成功也固由於政策之正確，而推行方法之講求，要亦與有重大關係，蓋卓越之政策，必賴完善之方法，方足以完成之也，田賦征收實物之方法，舉其要者，約有四端：

（一）堅定信念——任何新政之推行，端賴普遍宣傳，堅定信念，田賦改征實物之初，先由財政部於三十年六月，召開第三次全國財政會議，使朝野知識分子，一致了解征實，積極推行，復奉委座分電各省黨團士紳擁護征實，率先完糧，同時財政部頒發宣傳大綱，通飭各省田賦機關，普遍宣傳，務須家喻戶曉，踴躍輸將，並嚴令各省辦理征實，只許成功，不許失敗，是以上下咸能一致抱定決心，努力推動，卒底於成。

各縣田賦人員，悉數裁撤，改由縣政府，委派分電各省主席，規定田賦征實爲各
項田賦（廿一）取行政助力，田賦征實開辦之初，委座分電各省主席，規定田賦征實爲各
項田賦政府最重要之中心工作，必須列入行政計劃，根本貫徹，中央復規定各省財政廳長兼
任省場處長，各縣縣長兼任縣處處長，業務上切取聯繫，充分爭取行政助力。

（廿二）充分準備，準備工作之充分與否，關係於業務推行者至鉅，田賦征實，於三十
年開辦之初，先令各省普設機構，省設省田賦管理處，縣設縣田賦管理處，縣以下設征收處
室，各項宣則，均及時擬訂，頒發實施，一切經費，均事先暫撥濟用，此外如工作計劃之訂定
調查標準工具之備，糧票格式之頒行，印製，倉儲地址之租借修建，靡不事先備作充分之準
備，以免臨時倉卒，是以推行極爲順利。

（四）周密控制——田賦征實，準備工作及一切部署完成以後，必須加以周密之控制，
始能明悉各地情形，而予以適當之指導，中央方面，派遣各省之督糧委員，專員，視察，督
導等外勤人員，都共六十餘人，各省分佈於各縣之督導視察等外勤人員，全國都共二百六十
餘人，從事督征與協助，各處於征征時期，規定縣政府及縣處人員，全部出動催征，收效尤
大。此外財政部於全國各省各鄉鎮遴聘通信人員一千餘人，與部方直接通訊，各地辦理田賦
情形，瞭如指掌，遇有措施外誤，隨時令飭糾正，尤收周密控制之效。

第五節 征實業務之改進

土

地

稅

前項方法，推行極為有效，故征實工作之進行極為順利，在工作進行中，對於業務之改進，近年來均以便民除弊公平省費為最大目標，其實施辦法如次：

(一)便民——田賦征實以便民為第一要義，三十年度實行經征經收劃分制度，在原則上固無可厚非，但事實上手續繁多，糧戶每感不便。三十一年度乃將經征經收，由田管機關合併辦理，所有征收實物隨賦購種及帶征縣級公糧，均由田管機關一次征收，田管處於鄉鎮設征收分處，每處轄境以半徑三十華里，糧戶以一日挑運往返為原則。旺征時期，並得增設立巡迴征收處，為便於糧民完納計征收處與倉庫及征糧付款處，規定在同一機關辦公，每處應多備衡量工具，驗收人員配合秤手斗手，分成二組收或三組收糧，務使糧戶能隨到隨收，不令守候。此外並實行分保完糧，與集體完糧兩種辦法，前者每一征收處，於開征之前，排定各保完糧時期，通知各保，分期前來繳納，以免擁擠，後者得按糧戶戶數，就同一區域內組織十戶或五十戶集體完糧，集體收納，盡量便民。

(二)除弊——田賦征實，手續繁多，最易發生弊端，為人民所詬病，是以便民之外，首在除弊，除弊之法，預防為先，田賦征實於縣鄉設監察委員會，就縣征收分處所轄區域內延聘公正士紳，遴選負責及鄉鎮長，組織征糧監察委員會，就地檢舉弊端，解決糾紛案件，各級田管人員，悉須找保，如有弊端，責成保證人負責，同時規定驗收實物鑑定成色，