

孫佐齊著

中國田賦問題

李製署端

馬序

田賦爲我國政府財政收入之大源，由來已久。三代以前，雖渺不可考，而夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹，其爲當時政府之確實財源，孟子固已言之，人必有用，田必有賦，負擔之公平，無過於此。自魯宣公初稅畝，史稱非禮，秦孝公開阡陌，兼併之風已不可抑壓，豪強包庇，史胥作姦，有田者不必有稅，有稅者不必有田，納稅者又不必洽如其分，弊竇叢生，後世雖屢有改革，或儘收效一時，或根本上卽托空言，迄於今日，田賦竟成我國財政上之大謎，墨幕重重，莫可究詰，言整理者，皆感棘手。今後欲圖澈底改革，非公開研究不可。各省有見及此，先後計劃整理者，頗不乏人，前浙江省政府曾設財政委員會，會中委員多係浙中財政專家，竭盡心力，始編成詳盡之田賦一覽表，舉凡田賦之名目稅率科則賦額畝數，一覽無遺，今日浙江省政府對

田賦之整理，悉以此爲根據，頗收相當效果。使全國各省皆能踵而行之，則改革不難矣。孫君佐齊，公餘之暇，從事田賦問題之探討，以其心得，編著成帙，多至十餘章，其中如科則賦額田賦附加田賦預徵整理意見諸章，其核算之精審，搜集之廣博，尤爲難能可貴，其功用又豈限於一省者所可比也。

民國二十四年一月馬寅初序於南京

鄧序

稅制之變革，恆與社會經濟之變化相適應，古代及中世紀之稅制與近代不同，而近代產業發達之國又與產業落後之國不同。大抵古代及中世紀統治階級之收入幾全為農民所負擔，而近代國家之政費則大部份向工商階級徵取，惟近代產業落後之國正表現此種負擔漸由農民階級向工商階級轉移之過程。此外，古代及中世紀稅制之特徵為現物稅與徭役制，而近代稅制則一律為貨幣徵收。據此以觀中國目前之田賦問題，則一切錯綜紛紜之現象不難迎刃而解。蓋中國之田賦，自古以來構成統治階級之主要收入，井田制之傳說，雖無由證實，要與古代稅制之原則並未相背。自奏以降，無論形式上如何變更，田賦始終構成國家政權之物質基礎，惟有清以來，隨社會經濟之進步，現物稅和徭役制向貨幣徵收之轉化過程漸次完成，為我國稅制變革之初步表現。及民國十六年田賦劃歸地方稅以後，中央政費之負擔大部份轉移於工商階級，於是中國稅制近代化之傾向，益趨明顯。然在此轉變過程中，各省田賦之橫徵暴斂，與夫附加稅之名目繁多，反使農民之負擔有增無已，以致怨聲載道，舉國騷然，不明經濟原理者方訝中國之稅制變革過程，有異乎歷史所昭示，殊不知當一種制度變本加厲使社會感覺不安之際，正是此種制度瀕於衰落之表現，苟我人鑒於各省田賦徵收之兇暴而誤認中國社會經濟有返於封

中國田賦問題 序

四

建之趨勢，則不啻是只見樹木而不見森林。實際上中國目前不但中央政費不復依賴田賦，即各省田賦之收入亦均不敷開支，而必多方羅掘或發行公債以資彌補，可見農民對於政府財政之負擔已充分表示其無力，而不能不讓位於工商階級，此種情形與近年減輕田賦及變更稅制之呼聲若合符節，蓋非偶然。不過社會制度之演進，雖各有其一定的秩序，但欲順應此種秩序使社會革命之完成能以最小的犧牲獲得最大的效果，仍不能不有賴於人力，今日中國田賦問題能引起一般人之研究興味者，或即在此。吾友孫佐齊先生適於此時努力田賦問題之探討，成中國田賦問題一書，內容充實，見解精審，逆料出版後必將不脛而走，是孫先生不僅爲有志之學者，抑亦謬務之俊傑也！爰書數語，以誌欽仰。

二十五年一月卅號 黃克敏於南京

自序

這是快將二十年的往事了。我那時還祇有十歲，隨着父親進城完糧，因為不到一兩銀子，事先祇準備着四元，照理是足夠的。可是所帶的款，是湖南省銀行的紙幣，票面上也印着「可完錢糧」的文字，櫃上的徵收人員，說祇收現金，不要紙幣。於是就發生了問題。後來和他們辯論了一番，沒有結果，祇得再折買現金。這樣一折一買，四元錢已是不夠了，又不得不回家籌措。鄉間現款，談何容易！一直等了半月，賣些薑菸，才湊足糧款，復行進城完納。櫃上的徵收員吏說徵期過了，須加罰金五角。不知說了多少好話，纔准完清正稅，罰金限三日內補繳。原想少許罰金，可以不了了之。那知三天限期一過，一連幾次人馬，奔來鄉下，前後招待費伏馬費在外，五角罰金，仍不得短少分文，並且弄得我閤家不安，受了不少的凌辱。那時我雖是一個小孩子，但對於這件事。總是日夜盤桓在腦海中的。

後來由中學而大學，對於農村經濟情形，非常留心，就開始搜集關於田賦這一類的材料，幾年工夫，已搜集得不少。不料在北平爲着黨的嫌疑，被北洋軍閥捉到官裏去，把所搜集的田賦材料，當做宣傳赤化的證據，判處幾年徒刑。鐵窗風味過慣了並不爲苦，把我幾年心血得來的田賦材料沒收去，

那是我最痛心最難忘的一件大事。

前年從革命的戰場上退到書齋裏，教書武漢，於是舊事重提，又復開始田賦材料的搜集，本年工作還不忙，兼之政府也很注意整理田賦，我就在一個短期中趕忙地把它整理出來，完成這本中國田賦問題的夙願。文筆雖欠通順，材料雖欠豐富，但忠實的記載，全國百分之八十的農民，當能爲我作證見的。

這本書先後承李劍農鄧飛黃諸先生的指正，胡開材張太冲張秉義諸先生的幫助，我深深地一併於此致謝！

二十四年一月孫佐齊於南京。

中國田賦問題目錄

馬序

鄧序

自序

第一章

總論

一

第二章

田賦沿革

五

第三章

田額——田額類別——畝法——田額數

二九

第四章

田賦科則——科則厘定之標準——科則——折徵——科則不均之一般

四一

第五章

田賦賦額

七三

第六章

田賦經徵——徵收憑證——徵收機關——徵收方法——徵收手續

徵收簿冊——徵收串票——徵收日期——繳稅獎罰——徵收費用

徵收考成——田賦蠲緩

八五

第七章 田賦歲收狀況——田賦占財政歲入之地位——田賦歲收概數——

歲收減少之原因……………一一三

第八章 田賦附加稅——附加稅名目——各省正附稅之比較——附加稅逐年增高之速率——田賦與地價之比——田賦與營業稅之比——田賦與兵差之比——農民收入與支出之贏虧情形——我國田賦與各國田賦之比——田賦預徵……………一五五

第九章 田賦積弊——弊在法制者——弊在政府官吏者——弊在書吏者——弊在花戶者……………三五七

第十章 田賦整理之概況——北京政府整理田賦之概況——國民政府整理田賦之概況……………三七一

第十一章 整理田賦之意見——關於地籍——關於稅率——關於徵收制度……………四〇一

附錄 各省縣賦賦額——江蘇——浙江——安徽——江西——湖北——

湖南——廣東——廣西——貴州——山東——河南——河北——山西——綏遠——陝西——甘肅——察哈爾……………四二七

第一章 總論

我國田賦制度，歷史悠久，有政治組織卽有此項賦稅之徵收，三代以前，雖渺不可考，而夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹，田賦初期形態，已萌芽於此時。惟時封建社會，普天之下，莫非王土，封建領主卽爲土地最高所有者，賦稅徵收，則採取勞動地租，規定人民每年須有若干時日爲領主之領地服役，以收奪其剩餘勞動。漸次社會進步，土地私有，封建領主了解完成物品形式以徵收租稅，較諸勞動形式服役爲有利，始按土地之等級收益爲準，強制依土作貢，徵取人民剩餘產物，凡人民所有之五穀布帛絲棉等實物，均在徵取之例，以維持其政費與支付百官俸祿。漸次工商業發展，幣制完善，徵取實物，諸感不便，於是折徵銀幣之制始生。凡此租稅實體，由勞動地租而徵收實物而折徵銀幣之過程，均適應社會與經濟之關係而演變。故今日田賦之實質，凡過去勞役戶口土地等賦役均漸次併入，內含複雜，原非單純之土地賦稅也。總稱之曰田賦，分晰之則有地丁漕糧租課附稅差徭屯餉等數十種稅目，迭經整理歸併之結果，其較重要與普遍者，則爲地丁漕糧租課附稅等項。茲分言之：

(一)地丁。地係地糧，丁係丁稅，我國古時，有田則有賦，有丁則有役，此地丁所由起。明初編

審稅糧，則以地爲經，以丁爲緯，編審民力差徭，則以丁爲經，以地爲緯。但銀差力差有數，雜汛差無數，及明萬歷張江陵當政，深知天下差役之苦，通令實行一條鞭法，合算銀差力差雜汛差之數，折入田畝內併徵。迄康熙五十年間，復以現徵錢糧冊內有名人丁，定爲常額，嗣後新生人丁，謂爲滋生，永不加賦。至雍正四年，又以各色丁糧，均派入各色地糧內徵收，由是地糧與丁稅合併，統稱地丁。

(二)漕糧。漕糧與地丁別爲二者，以地丁向係徵銀，而漕糧則由地糧內派徵本色，歲運產米區域，如江浙浙江江西湖北山東安徽湖南河南等省漕米數百萬石，依水次之便而運輸，以實京師。今之運河，實爲當時漕運之唯一交通。考漕運之制，起於秦始皇北伐匈奴，輸米以濟軍實，盛於漢唐宋，因政府稅收，多爲穀帛等實物，所以漕運在歷代行政上，至爲重要，設官督徵。東南各省漕米，在明時則由民運，殊多擾累，清時始改爲官收官兌，按畝編徵，花戶交官之後，由州縣遠赴水次交幫，其中直接運至京師者，謂之正兌，運至通州者，謂之改兌。正糧之外，另加耗米，隨正入倉。原以東南爲產米之區，西北爲需米之地，官俸兵餉，於焉取資。惟兌運之際，吏胥需索，經費浩繁，咸以折徵爲便，咸豐同治以後，各省漸次改徵折色，徵收銀幣，清末納本色者，尚有江浙兩省，歲運漕白糧米一百萬石送京，至清室顛覆，始行停徵，以漕米每石折價。改徵銀幣，或名抵補金，或仍稱漕糧。

(三)租課。租課與稅性質不同，土地爲人民所有者徵收曰稅，土地爲國家公有者徵收曰租。凡公

有土地，由官經租，佃於民耕，所收之代價謂爲租課。各省租課，以屯租官租學租爲最多，在沿江各省，蘆課亦占重要。考其來由，或係國家固有之土地，或係公家置買之田畝，或因事案查出及歿收之土地，凡性質屬於官有，皆屬此類。

(五)附稅。附稅亦稱附加稅，以別於正稅而言，歷史攸久，前清如耗銀耗米亦同附加。至咸豐洪楊之役四川則有捐輸津貼之附稅，及後各省舉辦新政，如自治費，警察費，學校費各項，均係田賦附加而來，名目因以繁多，稅率因此日重。民國初年，劃分國地兩稅，得准各省地方政府於正稅以外，有徵收地方附加稅之權。民國四年財政部以濮陽河工工程，呈准於冀魯兩省，先行籌辦附稅，以應工款。旋以五年預算，收支未能適合，復通電各省，一律仿照辦理。皖贛閩鄂湘陝川粵桂滇黔等省，先後電認舉辦，合諸冀魯二省，共計徵收中央附加稅達七百八十八萬三千六百七十八元，其餘各省，均未遵照部令辦理。至十六年田賦劃歸地方稅收以後，地方當局，各自爲政，田賦附加，由此漫無限制，甚有超過正稅數十倍者。

我國田賦雖已折徵銀幣，然一考察其實際，仍未能脫離封建之榨取，地方割據勢力，視個人爲其防地土地獨占者，對於防地人民除責成供應力役繳納田賦派款以外，舉凡軍隊一切給養，如衣服家具糧草米麥等日常用物，無一不取諸於人民。馬札爾謂：「中國田賦，不僅有礙資本的積累，而且他本

身即是在分裂經濟；不僅在掠取中國農民部分的收入和部分的利潤，而且是在掠取他們全部的收入和全部利潤，甚至連他們工資的部分都要掠去，將土地稅變爲貢稅」。我國農民受田賦高度之榨取，已數千年，至今尙不曾採用資本主義國家賦稅之形式，猶存貢稅之實質。

第二章 田賦沿革

田賦制度，大抵根據某時代之土地制度而定。我國土地制度，在三代時爲井田制，是時租與稅完全不分，有同後世佃戶繳納地租；自秦廢井田後，土地私有制度確立，於是創制貢賦，至是始有正式田賦稅制之可言。茲分別略言之：

夏禹奠定洪水後，每夫授田五十畝，每夫年納租稅，以五畝之收入爲貢，卽什一之稅，校數歲之中以爲常，謂之貢法。是時劃天下爲九州——冀兗青徐揚荆豫梁雍等九州——依九州土地之肥瘠，地域之廣狹，定九州土地爲九等，并依九州賦稅收入之數定爲九級，據夏貢所載：『冀州厥土白壤，厥田惟中中，厥賦上上錯，——田爲第五，賦爲第一，而有雜出第二等之賦。——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，厥田惟上下，厥賦中上，——田爲第三，賦爲第四。——徐州厥土赤墳，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，時雜出第六等之賦。——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，下土墳壤，厥田惟中上，厥賦錯上中，——田爲第四，賦爲第二，雜出第一等之賦。——梁州厥土

青黎，厥田惟下上，厥賦下中三錯，——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，在賦第六——。然各州之賦，稅率則一，無輕重之別。其所謂九等之差者，蓋當時九州之田，地有廣狹，民有多寡，其賦稅收入之總數，自有不同。所謂九等之差者，如冀州之賦，比各州爲多，故爲上上，兗州之賦，比各州爲少，故爲下下，其餘諸州，牽準斯例，非取於民者有輕重厚薄之不同也。

商制以井田之制，授田於民，其制以六百三十畝之土地，平均劃爲九區，每區七十畝，如井字形，中區爲公田，外八區授八家，公田由八家通力合耕，作爲土地勞動地租，八家合耕公田一區，以爲租稅抵償，謂之助法。

周制每夫授田百畝，以井田制行之，每井爲九百畝，分爲九區，每區百畝。中區爲公田，公田以二十畝爲廬舍，餘八十畝由井外八家之受田者，通力合耕，作爲租稅抵償，不再稅其私田。每夫各耕一百一十畝，即以什一之稅輸入於公，謂之徹法。

三代之制，人必有田，田必有稅，人民負擔之平均，無有愈於此者。及至周末春秋戰國時代，諸侯勢力，日益驕橫，土地兼併之風盛行，周初有國一千八百，至春秋時尙存七十餘國，至戰國二百餘年，僅存秦韓魏趙燕齊楚等七國。是時爭地以戰，無有已時，以致國用浩繁，昔之什一之稅，自虞不

足，均圖變法加稅，彌補匱乏。於是『民三其力，二入於公，而衣食其一』，加倍徵取。魯宣公十五年年初稅畝，公田以外，復稅私田，加人民法外之負擔，凡人民不盡力於公田，更擇其善畝好穀者稅取之。魯成公元年作邱甲，從一邱之地，（照制每邱十六井，出戎馬一匹，牛三頭）徵一甸之賦。（每甸六十四井，照制出馬四匹，穀車一乘，牛十頭，甲士十三，人步卒七十三人）魯昭公四年，鄭子產作邱賦，邱十六井，定額當出馬一匹，牛三頭，今子產則別賦其田。魯哀公十二年用田賦，斂民錢以田爲率。魏文侯用李悝，作盡地力之教，以地方百里，提封九萬頃，除山澤邑居三分去一，爲田六百萬頃，治田勤，則畝益三升，不勤則損亦如之，地方百里之增減，輒爲粟百八十萬石，租稅倍於常。農民在此時期，力役地租二者，爲其致命之打擊，井田之制，定率之稅，至是行將摧毀。於是秦孝公用商鞅因勢利導，根據土地自然變遷及社會進步，遂廢井田，開阡陌，制貢賦，確定後日土地私有及徵收田賦之制。

秦始皇統一六國後，廢封建，立郡縣，土地兼併之風盛行，并獎勵『戰得甲首者益田宅，五甲首得隸役五家』。尤好大喜功，大興土木修築萬里長城，從事匈奴百粵征討，輸米邊遠，以充軍實。因是國家用度浩繁，「收秦半之賦」，竭天下之財，以奉其政，猶虞不足。在秦以前，土地由國家授與，農民均有一定之耕地，所謂物力相稱，對人對物，無分別課徵之必要。及至此時，工商業頗爲發展

，人民不盡爲農夫，土地分配，已大相懸殊，莫由稽核，稅額更無從定奪。爲求課稅平均計，對人對物，不能不分別課稅。除田賦以外，更有口賦鹽鐵之稅。此不獨稅目較前繁多，而田賦等稅，更『二十倍於古』。及二世繼位，一如始皇，『盡徵材士五萬人，屯衛咸陽，當食者多，度不足，下調郡縣，轉輸菽粟芻蕘，皆令自齎糧食，咸陽三百里內，不得食其穀』，徵發益苛。

農民經周末及秦先後蹂躪之後，土地大抵爲豪強地主所占，農民受豪強之壓迫日甚，『古者什一而稅，以爲天下之中正，今漢人田或百而稅一，可謂鮮矣；然豪富強人占田愈多，其賦大半官收百一之稅，而人輸豪強大半之賦』（東漢書會要卷三二，頁三二），貧富不均，租稅轉嫁。及漢高祖以平民得天下，首卽實行重農抑商之政策，減輕農人田賦，依收穫額爲標準，十五稅一，量吏祿，度官用，以賦於民。至漢文帝復免除田賦十餘年。景帝減半徵收三十稅一。元夙二年，令三輔太常郎詔以菽粟當賦，便利農民。至漢武帝以後，有事四夷，干戈日滋，卒致國用匱乏，賦役繁興。一般憂時之士，如董仲舒等，建議限田辦法，以資補救。董氏云：『秦用商鞅之法，除井田，民得買賣，富者田連阡陌，貧者無立錐之地，邑有人君之尊，里有公侯之富，小民安得不困，古井田雖難卒行，宜少近古，限民名田，以贍不足，塞兼併之路，薄賦斂，省徭役，以寬民力，然後可善治也』。當時帝王如高祖輩只注意減稅仁政，對於稍近古意之限田辦法，革於社會相沿惡習，不予採行。迄後雖行代田之法，