

田賦會要

地

稅

理

論

孔祥熙



正中書局印行

行發書

中華民國三十三年十二月初版

田賦金要
第一編 地稅理論

正中國定價國幣五元
（外埠酌加運費）

編者 郭梅永 輯垣

發行人 吳乘常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(1779)

財(2.50)滄·本

1/1

序一

田賦一辭有二義焉，蓋分釋之，田與賦也，綜釋之，田之賦也。本部分編田賦會要一書，析釐爲四，曰地稅理論，曰田賦史，曰國民政府田賦實況，曰田賦法令，原始要終，貫串古今，都凡百五十萬言，述田制者十之二三，述賦制者十之七八，則其所謂田賦者分之義少，而綜之義多。

田賦之制，學者每言始於禹平水土之後，呂東萊顧亭林諸氏，皆主是說。然溯而上之，孟子言舜封象有庠，使吏治其國，而納其貢稅，淮南子言帝堯自率耆舊，而賦役甚寡，此言堯舜之世蓋若是。更溯而上之，馬端臨文獻通考言黃帝立畝制步，以防不足，使八家爲井，墨祕路史言神農之時，爲民賦二十而稅一，此言炎黃之世又若是，由此觀之，則儒者所稱道井田之制，什一之稅，遠在禹貢以前而已肇其端矣。

夫天下之事，本非肇於始之日，其所由來者漸，典章制度，尤貴積漸使成，不能無所因襲。吾國立政以農，炎黃堯舜之世，農業文明，蚤已漸進，田賦之制；至禹之貢法實損益前望而集其大成，由貢而助，由助而徹，此三代什一之稅，皆視田而賦，所謂任土作貢是也，其後遞相變遷，而始有戶口之賦，三代則授人以田，而未嘗別有戶賦，兩漢則不授人以田，而輕其戶賦，自魏迄唐中葉則因授

田之名，而重其戶賦，田之授否不常，而賦之重者不可復輕，遂至重爲民病，自兩稅法行，而此弊始革。

論者多謂唐之租庸調舊法，至德宗時始改兩稅，然在代宗時，京兆一隅，已有夏稅秋稅之稱，夏稅上田畝六升，下田四升，秋稅上田畝五升下田二升，實爲兩稅之濫觴，此其地之漸也。舊法交納之期，諸庸調物歲以八月上旬起輸，二十日內納畢；諸租，歲以十一月起輸，農年正月三十日納畢，前期庸調爲布帛，殆得夏稅以帛爲主之所因，後期諸租爲斛斗，殆後秋稅以穀爲主之所因，此其時之漸也。是知兩稅云者，特亦因租庸調之舊而損益之，初未嘗有大變也。歷五代兩宋元明迄於清代，兩行賦役全書，大多因襲其制，依以爲準，而後之研討田賦者，遂亦視兩稅爲近古之權輿。

方今戰時田賦，易科實物，集糧節幣，雖其新義，而納粟輸布昔已行之，因時制宜，今古兼採。自民元以來，累徵諸省，改科銀幣，而甘寧青康，猶未盡廢折色，前歲通國初令徵實，而晉陝閩浙，先期已試本色；時漸地漸，於此益徵，戰後田賦之改進，與夫科則之輕重，審時審地，因革損益，要在不爲民病，亦將以漸而不以驟可知矣。

詳熙權兵燹之餘，文獻將不足徵也，是用督飭同僚，網羅散佚，以成是書，俾後之君子有所省覽。

焉。

中華民國三十有二年六月，孔祥熙序於財政部。

序二

我國田賦制度，淵源甚古，今所行者，大抵猶是明清舊法，時移勢異，遂生窒礙，國人醫病久矣。夫窮則變，變則通。今田賦之制，行之既久，積弊已深，非大加改革，殊無以應時代之需要。是則建樹一新土地稅制度，以代替舊制，實爲當務之急。自國民政府成立以來，即以整理地籍，改革地稅，列爲國家要政。雖政局粗定而困難在，準備未周而抗戰起，一切設施距理想尙遠，然如徵收制度之改良，徵收科目之整頓，以及清丈陳報之推行，皆已粗見規模。軍興之後，田賦改徵實物，軍需之供應，民食之調劑，皆賴有此。而賦制整理，進展益速，國父土地稅主張之實現，殆不在遠。故此一階段者，實田賦上推陳啓新之轉捩時期也。

惟於改革之初，必先嚮往察來，酌今證古，以求其盡善盡美，而示以合理之歸宿。歷代史冊，地方志乘，以及私人著述，於我國賦政固多記載，而零星散漫，既已不便披覽，倘更欲進而研討每一時代之利弊得失，以爲今日之參證，尤感東鱗西爪，難得貫通。鼎革以還，時局多故，文獻益復殘缺，如不及早整理，將來即求較爲完備之資料，恐亦不可卒得，此吾人所每引以爲憾者。

民國三十年秋，本部接管各省田賦，部長孔公爲謀施政之有所鏡鑒也，因飭編本書，期將有關史

料，爲有系統之整理，藉供探討之助。全稿都百餘萬言，內容豐富，體例謹嚴，余助理幕務之餘，躬與是役，竊有幸焉。願賦制革新，工作艱鉅，並世賢俊，果能因斯書之問世，從而知利弊之所在，然後於其興革損益，詳爲論列，以學術之研究，供施政之參考，俾吾人得以竟其建立地稅新制之全功，是尤國人等所引爲鑿鑿者矣。

序三

禹貢則墾定賦，嘗爲我國史籍紀述田賦之始，馬端臨文獻通考首以田賦名篇，至清而有賦役全書之作洋洋鉅觀，尤爲一代專乘。賦以田賦之在我國，自續者觀之，範圍遍及各省，自縱偏觀之，史蹟歷數千年，凡國計之盈虛，民生之休戚，胥於是繫焉。若非溝通中外，窮究古今，不足爲邦人之考鑑。本書之作，其意遠矣。

雖然，我國田賦制度，行之既久，積弊甚深。自來研討者，大都集中於均賦與折色兩大問題。何謂均賦？晉之均調，唐之丁租，自定兩稅以及明之一條鞭，清之地丁制，舉而歸之於田。隱田者多，則賦有偏重，歷代又以檢田爲擾。方田經界一也，朱子行之而得譽，王荆公行之而受謗；首實與自通首實狀一也，元續行之而以爲可法，呂惠卿行之而以爲殃民。此其一。何謂折色？古之爲賦，納粟而已。兩晉以來，兼輸布帛，其後或以錢計，以銀元計，從新者以爲經濟進化之公例，從舊者又以爲違反任土所宜之通則。此其二。

夫國家之財政，以社會整個之經濟爲對象，故思慮與事實，恆因時代而遷流。方今抗戰建國，同仇敵愾，故愛國國民生感領統籌發展，是以進款其本也。徵收茶稅也。以進款言，曰課丈，方國近

之，曰鹽糧，皆實近之。以糧政言，自徵贖之議興，常爲邦人所注目。東漢張林有言，穀所以貴，由錢賤故也，可盡封錢，一以布帛爲租。況軍興之際，足食爲先，漢之粟粟，唐宋之和糶、對糶，以古證今，未始非救時之方策也。吾於是有所取焉。

要之凡百政制，利之所在，弊必因之，而弊之所生，出於人事者大半，法之不行於古者，非法之咎也，因其利以窮其弊，是書又可以爲鑒矣。

抑尤有進者，夫世無絕對優良之稅制，而要在其如何運用。財政學中有一格言，謂「最古之稅卽最良之稅。」意謂一稅開徵既久，則因反覆轉嫁之故，其負擔已分散於無形。今地稅既有數千年之歷史，則謂爲最良之稅制亦無不可。然另一方面，因財政學理代有發明，同一稅捐而因其申請、估價、徵率、豁免等方法之不同，則其效果亦異。故一種施行已久之稅，仍須斟酌最新之學理，及參照以往之經驗，而隨時加以改善。茲「田賦會要」一書，不特綜合吾國田賦史實之大成，彙集世界地稅之要政，並同時闡述地稅之理論。在吾國財政措施，日益進展之際，此書不特可爲施政之助，卽社會人士亦足藉此而覘吾國田賦進化之蹟也。

田賦會要編纂緣起及經過

關書玉

田賦爲吾國數千年來唯一之基本稅源。歷代因革損益，雖各不同，而國家用度，無不以此爲主要收入。其間演變之跡，不惟可覘每一時代賦制之良窳，而於當時經濟之榮枯，政治之隆替，亦常有若干之反映。故自來言國計者，未有不首注意於此。民國三十年四月，中央決定接管各省田賦，實行徵實，謀戰時軍公糧之供應，同時加速整理地籍，以爲戰後普徧實施。國父土地稅主張之準備，於財政部設置整理田賦籌備委員會以主其事。兼部長孔公以此爲蓋時代改革也，非遽嚮往古遺規，近察各地實況，旁參並世諸國之學說制度，不足以謀推行之盡利。乃倡率同僚，議編田賦會要一書，就現代地稅學說，國父土地稅理論，中國歷代田賦沿革及其利弊得失，近年各省田賦徵收情形，現在徵實之計畫與實施，土地整理之進度與成果，以及現行田賦法令，別類分門，爲有系統之整理，冀以供施政之參考，兼爲史實之保存。而虞同人之間見有限也，復設立編纂委員會，躬親主持，聘國內專家學者，相與討論。三十一年三月，舉行第一次在渝編纂委員會，議定全書編纂大綱，分爲四篇，一曰地稅理論，二曰田賦史，三曰國民政府田賦實況，四曰田賦法令。其他有關文獻，則依其性質，附入各篇，指定委員，分主其事。至十二月底，初稿成，第一篇約十五萬言，第二篇約五十萬言，第三篇約六十

萬言，第四篇約二十五萬言，蒐羅參考之圖書檔案，不下千餘種。而利用中央政治學校，中國地理研究所藏書，與中央農業試驗所之供給調查材料，尤於編纂進行，多所嘉惠。初稿經陳宗經，程演道，羅介邱，劉大柏諸同人，分篇審查，劉國明總校之。三十二年三月，舉行第二次在渝編纂委員會，通過審查報告，交各主編人再加補充調整，又閱三月全稿始告殺青。

今者行將付印，用緘數語，以紀其事。夫著述之業，至不易矣！以孟堅之才，窮畢生之力，治漢書，尤不免鄭漁仲豬鬃之譏。本書兼手集編，倉卒脫稿，雖曰述而不作，欲其盡免訛謬，蓋亦甚異乎難矣，所望海內賢達，不吝指示，俾知改正，則幸甚矣。

弁言

一、本篇共分九章，篇首冠以總言，詳論田賦與土地稅之關係。九章之中，前三章從地稅之起源與形態方面，說明地稅之一般概念；第四章介紹單一地稅理論並評其得失；第五章由一般賦稅原則論及地稅原則；第六章根據歸宿學說之一般原則，闡明農地稅與房屋稅之歸宿。第七八章由各國土地稅制之介紹進而敘述本黨地稅政策之理論與實施。最後則根據前述理論，提供整理田賦之具體方案。

二、本篇內容，於事實以敘述為主，於各派學說，以介紹為主。

三、田賦為土地稅之一種，故本書田賦與地稅兩詞常多通用之處。

四、各章所引資料，皆註明出處，以昭信實。

五、關於有系統之地稅理論著述，不僅國內罕見，即國外亦甚缺乏。本稿匆促編成，掛漏在所難免，尙望海內賢達，不吝教正，俾再版時知所改正焉。

緒言

我國田賦爲一種土地稅，但與歐西各國所謂土地稅之涵義，不盡相同。夷考我國古代田賦，實爲地租，蓋彼時土地公有，人民繼其所獲之一部於政府，謂其爲租則可，謂其爲賦則不可。古代「賦」之含義，乃係國家於田地租稅以外，徵收於人民之軍事費，故古代調兵爲賦。漢書述古制云：「賦共車馬甲兵士徒之役，充實府庫賜予之用；稅給宗廟郊社百神之事，天子奉養百官祿食庶事之費。」自魯哀公十二年（公歷紀元前四八三年）課土地以賦，此後對土地本來之地租與附加稅之田賦，同時徵收。田租與田賦之意義，遂幾無區別。

美國財政學者普萊茵 (Carl C. Plehn) 曰：「土地稅爲舊的損稅之一種，盛行於中世紀末葉，爲承認君主土地所有權之表示。」（註一）斯說也，與我國田賦演變之迹頗相似。陳蘭甫東塾讀書記亦云：「古者君授民田，其君若今之業主，其民若今之佃戶。」孟子亦嘗謂「普天之下，莫非王土」。蓋由經濟階段觀之，農業時代，土地收益爲國家唯一之所得，政府亦以土地稅爲國家唯一之財源，而國民繳納田賦，實爲對使用官有土地所付之一種租金也。

一般言之，土地稅係對於土地收益所課之租稅，或對於地主之收益，即通常所謂地租者，所課之

稅。僅就各國之實例觀之，土地稅非盡依土地收益而課稅。租稅論權感者塞力格曼教授（F. v. S.）

（一）曾依課稅對象為標準，區分土地稅為五類；

（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；

（五）依照土地買賣價值而課之土地稅（註二）。

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段性，且亦顯示經濟發達之情況。蓋各國最早所行之土地稅幾無不以土地之面積等則為準，如古羅馬之每單位土地稅（Tugera）及百畝土地稅，即以土地之面積為課稅之標準。英國理查一世（Richard I）所徵收之耕犁稅（Carboari）係按照每一季節中一把耕犁所犁過之土地面積徵收賦稅，我國田賦自古則釐定賦，迄今而罕有變更，尤為世界各國之土地稅依面積為課稅標準之歷史最久者。新造國家，大都依土地價值而課稅，蓋以客觀經濟情況之變遷，政府徵稅，已不得不兼採財政政策與租稅政策，如澳洲、加拿大、紐西蘭所行之地價稅是，而美國各邦之土地稅亦以土地價值為課稅標準者也。若經濟發達，則進

徵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）五分之四爲課稅之標準；而英國之現行稅法，且將土地稅包括於所得稅中，此亦爲土地稅徵課之另一形態也。

賦稅依種種標準可區分爲若干類。吾人應予以探討者，土地稅究隸屬於何種賦稅？而我國之田賦又應屬何類？蓋對此課題之瞭解，實大有助於田賦與土地稅兩概念之認識。

土地爲一種財產，按其數量或價值課稅，則爲財產稅。土地有收益，按其收益課稅則爲收益稅。土地可以產生所得，按其所得課稅，則又爲所得稅。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，而財產稅復可分爲從價財產稅與從量財產稅兩類。從量稅之土地稅規定每單位土地之稅率，按畝計稅，或間參以土地等級而有差別，如羅馬所行之每單位土地稅，英國所行之黑特稅，及我國現行之田賦，統可歸於此類。從價稅之土地稅，以土地之價值爲課稅之基本，如前述美國各邦所行之財產稅與澳、紐、加所行之地價稅是。各國土地稅究應屬於何類，蓋視其性質而定。

據此而言，謂吾國現行田賦爲收益稅則非近事實，而應將其歸入財產稅之從量稅也。尤有進稅者，我國田賦與人頭稅（Poll Tax）關係最爲密切。秦時田賦實含有人頭稅之性質，漢襲其制，唐之租庸調，計丁而收田租，可謂併土地稅於人頭稅，其後廢租庸調爲兩稅法，以及明之合賦役爲一條

觀，清之攤丁於地，則又併人頭稅於土地稅之中，迄今我國田賦中仍含丁銀，地主仍代納人頭稅。此爲我國田賦之特點而與歐西土地稅有別者也。

我國田賦與歐西各國土地稅之徵課範圍與性質，雖間有不同，然其徵課之最終對象，皆爲土地。其租稅原則之應用，亦無二致，且在若干處亦頗多近似之處。本書所述田賦與土地稅二詞，在某種情況下，固可通用也。

(註1) Carl C. Pohn: Introduction to Public Finance P. 208 世界李譯本。

(註1) Seligman: Shifting and Incidence of taxation P. 360. 商務真有文庫，許譯本。

目錄

緒言

第一章 土地稅之起源與演進

第一節 中國之田賦

第二節 泰西古代之什一稅

第二章 土地稅之種類與性質

第一節 賦稅分類法與土地稅之類別

賦稅分類法 地稅之類別

第二節 現代地價稅之形式與性質

地價稅之理論基礎 地價稅之形式與性質 土地增價稅之性質與形體

第三章 田賦形體之分析

第一節 田賦之性質

一般性質 特殊性質

..... 一

..... 九

..... 一五

..... 一五

..... 一五

..... 一五

..... 一五

..... 五〇

..... 五〇

..... 五〇

第二章 田賦之種類………五五

地丁 漕糧 租課 差徭 雜稅 附加

第三節 田賦之徵課方法………五九

面積課稅法 等級課稅法 收穫課稅法 地價課稅法 地租課稅法 收益清冊法

第四章 單一地稅論………七一

第一節 單一稅之意義與形態………七一

第二節 單一地稅論概述………七三

單一地稅論之產生 重農學派之單一地稅論 亨利喬治之單一地稅論

第三節 單一地稅論之得失………八二

第五章 土地稅之原則………八五

第一節 賦稅原則簡論………八五

亞當斯密之四大原則 各派補充學說 一般通行之原則

第二節 賦稅原則之適用………九五

單稅制與賦稅原則 複稅制與賦稅原則