



中國田賦之沿革及其整理之方案

任樞椿

一 引言

近年自農村經濟日益崩潰，農民生計日益艱困以來，全國朝野，莫不驚心惕息，視「復興農村經濟」為中國目前急切之務。蓋中國以農立國，農為國本，國本崩潰，百事皆無興盛之望；故中央有農村復興委員會之組織，各省市亦有類似復興農村之運動，以研究復興農村之方略，冀挽狂瀾於既倒。農村經濟之崩潰固有其他種種關係，而田賦問題，關係於農民經濟，與國家財富，至為重大。歷來中國田賦之積弊，實罄竹難書：如附加稅之繁重，稅則之紊亂，征收制度之不良，在在足以使農民負擔加重，農民生計困苦，與國家收入減少。故行政院長汪精衛在通電文中云：

『欲復興農村，必先蘇民困，蓋必須廢除苛捐雜稅，而後可以言復興農村。』（見二

二，十二，二六。南京中央日報）

東方雜誌 第三十一卷

第十四號

中國田賦之沿革及其整理之方案

九五

又在二十三年三月十二日總理逝世九週年中央紀念會演說：『如果苛捐雜稅不能免除，一切振興農業都是空談。』

財政部長孔祥熙氏發表整理田賦意見云：

『本人就職後，決心整理田賦，冀減輕農民負擔，恢復其生產能力。』（見二，十二，二十二，新聞報）又云：

『我國之田賦複雜異常，有田無糧者，有糧無田者，有田多於糧者，有糧多於田者。』（見二，十二，十六，時事新報）

『江蘇省自趙棣華氏就任財政廳長後，鑒於田賦舊欠之多，及人民感受苦痛之深，厥為附加稅繁重，非力謀核減，無以救濟。』（見二，十二，二五，時事新報）張森氏在復興農村與整理田賦一文中云：

『誠以整理田賦，與復興農村，其間連鎖不能否認，』

又劉支藩氏云：

『若不急圖整理田賦，則非特影響省庫收入，即於人民負擔亦莫由減輕，而恢復農村之障礙力，更無法剔除矣。』（見政衡江蘇田賦整理問題）

96442

總觀以上種種事實，足見全國上下，異口同聲，認為整理田賦廢除苛捐雜稅，為農村復興之唯一藥石。近見報載財政部長擬於下月二十一日舉行全國財政會議，召集各省市財政當局，與中央切實磋商整理田賦之通盤計劃。財政部對該會決定提出議案：（一）整理田賦視各省情形定一標準辦法，（二）廢除苛捐雜稅，（三）釐金廢除後之類似捐稅，應予取締，（四）地方收入之適合問題，（五）徵收手續之改良，剔除中飽等等。就此五提案而論，如能多有切實解決辦法，則中國田賦問題可有解決之望；農民苦痛從此而可解除。中央既有如此解民於倒懸之宏願，當馨香拜禱，祝其成功也。余復不揣鄙陋，略抒私見，以資參考。

一 中國田賦歷史之轉變

田賦本為收益稅之一種，以土地之純收入為稅源，而課於土地之永續收益之特別稅也。最初國君觀念，以土地為國家所有，故有「普天之下莫非王土」之語。而農民耕種國家之土地，應將所收穫之一部分，繳納於國家，即所謂田賦是也。古代各國，早已行之，埃及之丈量，已有成績。田賦之徵收，夙有稅冊。（見原文 Willeken: "Papyrus Kunde"）中國自有史以來，即有田賦之制度，唐虞之世，已見雛形；降及三代，稍有進步；歷代轉變，相沿遞改，茲分五期言之：

第一次之轉變

中國以農立國，國庫收入，向以田賦為主，而歷代

帝王之所恃以給國用者，亦厥賴田賦。唐虞之世，分國土為九州，田亦因州而分為九等；因地質之優劣，再以上、中、下三等變化之，以為完納田賦之標準。夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹。徵收方法，雖有不同，而稅率則皆為什一。降及春秋，古法蕩然，井田之制漸弛。魯宣公十五年，初稅畝；履畝而稅，什一而稅之制，始被破壞。秦孝公十二年，為賦用商鞅之法，實行廢井田，而開阡陌之制。令民得買賣田產，遂由公田而變為私產。按田之高低而異其稅賦。秦始皇時，稅取三分之一，任民作耕力役二月，人民負擔，益重於前。食貨誌所謂：「秦時田租口賦，二十倍於古」是也。無怪當時不免惹起農民暴動之舉。漢興，蕭何約法，取消秦時雜稅。輕田租，十五而稅一，量吏祿，度官用，以賦於民。所謂：「量出為入」是也。漢文帝十三年，重農輕商，全免田賦。景帝二年，令民半出田賦，三十而稅一。迨王莽篡位之初，創王田而恢復井田之制。將土地收歸國有，私人不得買賣。卒以人口增多，土地不足分配，人民生活程度，又較前高，經濟無法維持，而王莽以亡。光武帝起，復興田賦，開源節流，三十而稅一如舊制。東晉成帝時，又恢復什一之制，畝稅米三升。以上歷唐、虞、夏、商、周、秦、漢，其間雖代有更迭，迄東晉又恢復前制矣。迄北魏太和元年，行均田制；男子十五歲以上受露田四十畝，婦人二十畝，謂之公田。於露田外給桑田四十畝，公田每畝徵稅五升，私田每畝一斗。此為第一次之轉變也。

第二次之轉變

唐初以丁為本，歲十月授男丁田一頃，即永業田二十畝，口分為八十畝，凡授田者，丁歲輸粟二石，稻三斛，是謂之租，即田

租也；丁隨所出，歲輸絹二匹，綾純二丈，布加五之一，綿二兩，輸布者，麻三斤，非蠶鄉，則輸銀十四兩，是謂之調，即進貢也；用人之力，歲二十日，閏加二日，不役者，日爲絹三尺，是謂之庸，即力役也；有事而加役二十五日者，免調；三十日租調皆免。適正役，並不過五十日。按唐世雖有公田之名，而有私田之實。其後兵革既興，徵斂煩重，遂雜於民。遠近異法，內外異制，民得買賣田地，天下紛紛，遂相兼併，此又一轉變時期也。

第三次之轉變 唐德宗建中元年，任楊炎爲相，應時達變，深虞租庸調之制不合當時情形，乃制行兩稅法。隨順人情，視貧富以制賦，以資產爲宗，不以丁身爲本；就資產之多少，以定稅之輕重。故人民之負擔，得至於平。照兩稅法，即賦分夏秋，兩期輸納；夏輸無過六月，秋輸無過十一月；夏輸以錢，秋輸以糧；凡百役之費，必度其數而賦於人民，量出爲入。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，於所在州縣，稅三十之一。度所取與居者，均使無僥倖。其租庸雜徭悉省，而丁額不廢。至田畝之稅率，以大曆十四年墾田之數爲定，而均徵之。遺黜陟吏，按比諸道，丁產，免繆寡，獨不濟者，有敢加斂，以枉法論，逾年而考其成。中國租稅之稍有制度存在者，皆自兩稅法始。蓋此法歸併各項聚斂爲兩稅，甚爲簡便；分期輸納，人民負擔時期殊甚均勻；又視人民負擔能力之大小，而定稅之高低；商人百工皆須納稅，此皆合租稅原則。故自唐以後，朝代雖更，制度相傳莫替；兩稅法之可貴，於此可知。此第三次之轉變也。

第四次之轉變

明太祖卽位之初，沿用楊炎兩稅法，定天下田賦。

田有官田民田之分，賦有夏稅秋糧之別。其額數則具於黃冊，總於戶部。其徵輸期限，則責之於布政司州縣。夏稅無過八月，秋糧無過次年二月。夏稅曰米、麥、錢、鈔、絹、秋糧曰米、錢、鈔、絹。斯時黃冊統計甚詳備，以戶爲主，詳具舊管新收開除實在之數，爲四柱式。洪武元年，遣使合浙西田畝，定賦稅。二十年，帝以兩浙富民畏避徭役，皆以田產寄他戶，謂之貼腳詭寄。因命國子生，分別行州縣，編魚鱗冊，以土地爲主，所有原坂，墳衍，下溼，沃瘠，沙鹵之別，悉載其中。凡田畝方圓，次以字號，悉書主名，及田之丈尺，編類爲冊，狀魚若鱗，故名。自是以後，悉以此二種圖冊爲人民賦稅標準。迄明世宗嘉靖九年，創行一條鞭法。其法卽舉一州縣之賦役，量地計丁，丁糧同輸於官。一歲之役，官爲僉募，力差則計其食工之用，量爲增減，銀差則計其交納之用，加以增耗。凡額辦，派辦，京庫，歲需，與存留，供億諸費，以及土貢方物，悉併爲一條。皆計畝徵銀，折辦於官；故謂之一條鞭法。揆其立法之初，深恐稅目繁多，胥吏因而爲奸，徵斂日多，人民以此重累。併之一條，欲圖人民之便利。此又一次之轉變也。

第五次之轉變

明世宗四十六年，以國用浩大，乃增遼餉，畝加三釐五毫，以補不足。全國之賦遂增二百萬有奇。明年復加三釐五毫，四十八年又加二釐，通前後九釐，增賦五百二十萬。熹宗八年，徵助餉，十二年加徵練餉，合前後共計增賦千六百七十萬。人民受此徵斂重重，卽覺困苦萬狀，明之亡國，原因雖多，而加稅原因，要爲其中最重要之一。清承明後，革除三餉，立編審法，定爲五年一舉，丁增而賦亦隨之，自康熙五十年

96444 定制：『滋生人丁，永不加賦。』取消雜稅，以輕人民負擔。訂定賦役全書，以均天下之賦役。書中所載各省賦役之科則，根據土地之肥瘠，戶口之

疏密，歷史之習慣，以制定。此時國家收入，全以賦稅為主。賦分：丁賦，地稅。迨雍正二年，因人口益增，人民轉住移居，極無定所；人口調查，極形困難。丁賦既不便於徵收，遂將丁賦攤入地稅之內；而地丁統歸一則，名曰正稅。每地稅銀一兩，攤入丁銀二錢七釐；最先實行之地，為前直隸省。後遂漸推行於全國，行之至今，未嘗一變。稅率以土地之肥瘠別為上中下三級，更分各級為三等。凡徵賦有耗羨者，初懸為厲禁。雍正時因經費不敷，乃將耗羨歸公；自是耗羨始與正供並重。田賦除地丁外，又有所謂漕糧，屯租，租課，三種。漕糧者，由地糧內派徵本色，依水次之便，運輸至中央以作皇宮百官之薪俸，及對外作戰之儲積。咸同而後，各省漸改徵折色，僅江浙二省起運漕白糧米，直達北京而已。屯租，起於屯衛糧田，迄至光緒二十八年，所有屯租歸入地丁項下徵收。租課者，即國家公地租給人民所收之代價，如官租，學租之類；沿海沿湖之地，尚有蘆課徵收。有清一代，其田賦之制如斯，此第五次之轉變也。

三 民國以來之中國田賦情形

民國肇造，田賦多沿清制；因陋就簡，以迄於今。其間可分二期言之：

(一) 第一期 即自民國元年，至民國十六年國民政府奠都南京之前之一段期間。在此期間，中國田賦制度，雖歷經財政當局之規劃，

主官官吏之執行，或頒行新制，救弊補偏；或根據舊章，用長舍短；而支離零碎，猶無系統之可尋。茲提出數端，略述於後：

(甲) 丁漕折價 地丁銀，本以兩，錢，分，釐，計算；漕糧以石，斗，升，合計算。名為徵收銀漕，實則折收錢文，或銀元。於是百弊叢生：就地丁言，折合銀錢，省與省辦法不同，縣與縣情形各異；徵收官吏，勾結為奸，勒價貼平，折零為整；轉輾增加，為害非淺。就漕糧言，有改折銀錢者，有徵收本色者，而糧價隨地不同，糧色各方互異；勒扣挑剔，數已增加，而加收斛面席墊，索取免費運費，較諸正稅繁苛之至。民國三年，財政部令各省完納錢糧，概以銀元計算，在弊制法未頒行以前，折合辦法，由部酌定施行。自是以後，各省徵收多以銀元折算，而田賦收入，得有增加。附自民國三年起，重要各省丁糧改徵銀元數於左：

省	名地	丁每兩折	合數	漕米每石折	合數
山東		二·二元			六·〇元
河南		二·二元			三·〇元 (甲)
江蘇		一·八元			五·〇元 (乙)
福建		二·二元			四·三元
浙江		二·五元			五·〇元
四川		一·六元			

(乙) 勘報災歉辦法 清制勘報災歉辦法，戶部訂有專章，而尤

以明立勘報期限，嚴定捏飾處分，用意至為完善。泊乎末世，法弛弊生，官或怠於履勘，吏或從而需索；國家實惠，久已不逮於民。民國以來，地方官

吏，徇情捏報，弊竇更多；財政部乃體察現情，根據舊制，呈准頒布勘報條例；其中如限日履勘，按災蠲緩，嚴防沿辦援例之惡習，明定隱匿虛報之處分；條舉目張，大體粗具，雖裁舊制，不無掛一漏萬之譏，而軫念農功，亦係勤政愛民之旨。（條例共十九條見晏才傑中國財政問題第二編租稅論）

（丙）限制加收徵收費 徵收費之附加，為歷來所有。顧清制於正額之外，例有平餘，火耗等名目。而徵收各縣，更有所謂局費，私費等。溯其由來，大都始於官吏，書差，額外私取。相沿日久，以致有形之田賦，不過十之二三，無形之田賦，恆至十之七八。股削民財，減少國課，莫此為甚。其間雖經一度改革，而猾吏蠹書，別圖彌補；於是舊費既歸正賦，新費又有增加；限制毫無，而民益困。民國三年，財政部乃通令各省，明定征收錢糧准於正稅之外，附加百分之十以內之徵收費。嗣後規費名目較之清代簡單矣。

（丁）附加稅之限制 清咸豐初年，按糧隨徵津貼。同治元年，駱秉章督川；又奏辦捐輸，按糧多寡攤派，是為附加稅之開始。光緒中年，舉辦新政；各省自由籌款，以充地方經費，多認田賦帶徵為便；於是附稅名目，日益繁多。如東三省之警學畝捐，響捐，安徽、浙江之丁漕加徵，福建、四川、廣東之加收糧捐，江蘇、湖北規復丁漕徵價名目。民國元年參議院釐訂國家稅及地方稅法，定田賦為國家正稅，並予地方以帶徵附加之權。民國三年十一月，濮陽黃河決口，山東、直隸自行加徵附稅，以治河工。民

國四年，因國家預算不敷，中央有令援山東、直隸之例，增加附稅，以彌不足。共增加銀七八三、六七〇元；民國以後，舊附加稅併入正稅，新附加稅又日益增多，農民負擔日重。當時一般輿論，以為非加限制不可。故財政部遂有「附加稅不得超過正稅百分之三十」之規定，正稅由各省代徵解國庫。民八以後，解庫漸少，旋以中央政府糾紛益熾，法統蕩然，各省獨立，各行其是，紛紛以田賦收入充省縣行政之支出。此時政費浩大，附加稅增加更多；於是田賦制度益不可收拾。此民國十六年前之事實也。

（二）第二期 即自國民政府奠都南京以後，直至現在之一段時期。憶自國民政府奠都南京以後，全國統一，人民正苦於負擔之繁重，冀有以解除萬一而政府方面，非不抱絕大決心，澄清吏治，廢除苛捐雜稅，以與民更始也。政府立法，亦未嘗不嚴；昔日之貪污官吏，當時曾一度肅清；惟世事之變幻，有非吾人所可意料者。舊貪污官吏之死灰復燃，而新貪污官吏之變本加厲。國家立法，等於虛設；人民苦痛，數十倍於前，能不嘆苛政猛於虎乎！李作周先生嘗云：「民國十六年中國國民黨取得政權後，苛捐雜稅，相繼頻仍；田賦之增加，亦為顯著之事實。」（見中國底田賦與農民）農村經濟之崩潰，實為此期中最可慘之現象。茲將過去現在之事實分述如下：

（甲）丁漕改名 民國以來，地丁分上下忙徵稅，故又稱忙銀。漕米分三期徵收。自民國三年通令折合錢元計算後，地丁漕米早失其

9646 本意。民國十六年財政部又通令，將各省上下忙漕米一律改爲地價稅，然各省迄未履行清丈，地價既無標準，在形式上名爲徵收地價稅，其實仍照舊制將上忙改爲第一期地價稅，下忙漕米合改爲第二期地價稅，亦有分三期者，其折價方法，仍以兩石計算銀元耳。如此不澈底之現象，適足以投徵收吏之所好而已（此次調查江蘇各縣田賦情形時見到此點）

（乙）附加稅限制之破壞 前規定田賦附加稅不得超過正稅百分之三十，限制極嚴。自民國十七年十月財政部頒布限制附加稅辦法八條，改照地價定百一限度之後，於是舊制打破，附加稅得以增加。辦法之一條爲『田賦正稅附捐之總額，不得超過現時地價百分之一；其已經超過此數之各縣，不得再增；並須陸續設法核減適合地價百分之一爲度。』第二條爲『田賦附捐之總額，不得超過舊有正稅之數；其已經超過正稅之各縣，不得再加附捐，並須陸續設法核減至多與正稅同數爲止。』第七條爲『在實行清丈報價以前，地價百分數暫以各縣現時地價爲標準。』自此辦法頒布後，五六年來各縣儘量增加附稅，如江蘇之如皋一縣，正稅年收七萬七千餘元，附稅年收百三十七萬餘元，超過正稅已在十六倍以上。按諸百一限度，則尙未足額。（見江蘇省日賦正附稅統計表）可見百一限度，與附稅不得超過正稅之限制，互相衝突，其流弊曷堪設想。又民國二十二年行政院核准財政部整理田賦附加稅辦法十一條之第七條云：『各地方田賦附加，一律限於二十二

年度全部整理完竣，不得延誤或遺漏。』茲者，二十二年度行將終了，田賦附加稅猶未見各縣整理完竣。前見時事新報載中央政府整理田賦之通電，措辭誠懇，諄然是仁者之言。吾人寧勿樂觀厥成乎？惟自民國十六年以來，各省市田賦附加稅之增加，至今日未減其勢。國內報章記載甚多，茲將作者所彙集者，擇其一二紹介於下：

（一）本年三月中，南京大風日報長沙特約通訊記載云：『湖南省自被耳食之徒，目爲模範省後，不知者幾爲所朦蔽，其實湘民所受苦痛，言不勝言。茲就慈利一縣言之，即可見其底蘊。據考察縣政府特派員某君報稱：慈利年來提徵田賦，一年數次，其間復經往來駐軍，重重抵借，已有徵至民國三十四年者，近年擴充團隊，開支日繁，田賦每兩附加國款十元，地方費二元六角，學款一元，共十三元六角。詢之民間完糧花戶，有謂：『二十一年每兩共完正附稅六十元，二十二年每兩上忙完二十元八角，下忙同。內除正稅二元四角外，附加稅仍有三十九元二角之多，此外尙有臨時特別捐發生』云云。可見其負擔之重矣。所謂模範省固如是乎！

（二）四川省軍費總數爲九千萬，其最大收入爲田賦附加稅及預徵。於民國二十一年十月內亂未發時，第二十軍一年六徵；二十一軍一年四徵；二十四、二十八軍一年各三徵。本年第二次內戰發生，徵收則更甚；二十軍二十三軍之聯合預徵至民國四十七年，又二十四軍改爲一年八徵，即相當預徵至民國四十六年。二十八軍預徵至民國六十年。此外尙有一定額之附加稅，如二十軍正糧一石徵收七十七元。（內二十四元是正稅）更有所謂戰時特別捐，則亦捐等，總達千萬元以上。捐稅名目甚多，不能一一悉舉。（見中國經濟張漢所譯中國渡難的一考察一文轉載銀行週刊所揭載關於四川省之田賦現狀）

參觀以上所載事實，知天富之國之四川，正被苛徵暴斂所蹂躪，痛何可言！至湖南省因田賦負擔之壓迫，亦爲實情。可再以瀏陽第三區公

民代表黎楚屏等數十人，具呈財政廳為條陳苦况，籲懇「蠲免田賦，以救災黎而解倒懸事」一則為證。歷陳十大苦况，均屬一字一淚，令人不忍卒讀。（見三月中南京三民導報之長沙快訊）古者「耕九餘三，耕三餘一」，即藏富於民之意，今則不惟不足以言餘，且極其剝削之能事，日甚一日，民安得有瞧類。又江蘇省近中央，宜較他省為優，然查江蘇財政，雖時拮据，而人民田賦之負擔，未嘗或輕。根據江蘇財政廳所編江蘇省各縣田賦正附稅統計表，江蘇六十一縣中，附稅超過正稅五倍至十倍者，有泰興、江都、鹽城、興化、豐沛、東海等七縣；至十五倍者，有高郵、阜寧、淮陰、漣水等四縣；至二十倍者，有如皋、崇明、灌雲等三縣；最高者，為海門，附稅超過正稅有二十五倍之多；其餘大多一二倍。所帶徵之附稅，名目繁多，據本年三月五日時事新報所載「減輕田賦附加廢除苛捐雜稅進行辦法」節略云：「田賦附加項目江蘇各縣共有一〇五種，浙江有七十四種，可見其多矣！茲再將崇明縣之田賦附加名目錄之於下：

- (1) 省教育專款每兩折徵銀 四角七分
- (2) 地方補助行政費每兩折徵 五角
- (3) 地方特捐 四角
- (4) 公安經費 四角
- (5) 教育費 三角
- (6) 新案教育費 三角
- (7) 自治費 一角九分
- (8) 新案自治費 二角
- (9) 積穀捐 一角
- (10) 慈善費 三角
- (11) 教育實業費 一角

- (12) 築路專款每畝帶徵 五分
- (13) 善教畝捐 八分
- (14) 公安 五分
- (15) 黨部 二分
- (16) 地方 二分
- (17) 市鄉行政畝捐 二分
- (18) 農業改良捐 二分
- (19) 慈善畝捐 五分
- (20) 積穀畝捐 五分
- (21) 警察隊畝捐 五分
- (22) 公安行政畝捐 五分
- (23) 保衛團畝捐 七分九厘八毫
- (24) 清丈費 一角

由上列各種附加稅名目觀之，有地方補助行政費，又有地方特稅，更有地方畝捐；有公安經費，又有公安畝捐，更有公安行政畝捐；有教育費，又有新案教育費，更有善教畝捐、蠶牀架屋、巧立名目，甚且標準不一，既按兩計算，又按畝計算，此外更有按石計算，按大糧麥分徵者。形形色色，花樣繁多。區區崇明小縣，尚且如此，其餘各縣，可想而知。長此以往，不加整理，則五花八門之附加名目，更將層出不窮，農民負擔，將益重大矣！以江蘇全省而論，正稅收入總數為千一百餘萬，附稅收入為三千四百餘萬，計超過正稅在三倍以上，更為鄰省所未有之現象也。

(丙) 田賦徵收之積弊 中國各省田賦徵收制度，多沿清制，從未有何改革，故積弊已根深蒂固，非一時所能剷除，茲分述之如下：

(一) 關於方式方面 普通各省徵收田賦方式，不外直接徵

96448收，「與『間接徵收』兩種：直接徵收，即所謂『自封投櫃』，設徵糧櫃於縣府，每屆開徵時期，由人民自行投櫃完納，完納之後，由櫃當時給以糧串，不經第三人之手。若無其他規定，則無從舞弊。然普通並非如此劃

一；大多一方面直接由人民投櫃自納，而他方面因小戶農民，種田不多，所納者甚少；若投櫃自納，則路遠費大，甚不經濟；遂託里書或地保圖書

（各地名異）等代納。而糧櫃方面，本有徵收限期之規定，如二月啓徵，四月封櫃，八月啓徵，十月封櫃；凡在期限之內，未完納之民，在封櫃期內，令糧差赴各鄉村催，甚至在此期內，由糧差包徵，間接完納者。於是里書爲糧差走狗，爲虎作倀，魚肉鄉民，而鄉民多不識字，遂有以下種種弊竇發生：

（1）浮收 因串票僅印兩石之數，而不書明折合銀數，故可任意抬高折價；照仍外加徵收費，此種情形，足達鄉村，即可見之。

（2）中飽 浮收之數，固爲糧差收入，而當糧差下鄉，必隨帶糧串；凡納完之人，應隨交以糧串。鄉民每不明糧串之重要，以爲納了之後，於己無關，不索糧串，或因一時未完全輸納，糧差即不給糧串，遂得中飽機會；祇須返縣報告，並未收到。結果鄉民已納之數，或成無效；萬一力爭生效，已被挪用多時矣。

（3）上下其手 大凡糧差，每到一地催徵，必先由各地里書或地保協助徵收。糧差將應徵收之花戶，交於當地里書，或地保。而里書則按戶徵收，當里書等徵收後，繳於糧差時，必有浮收少報。而糧差繳

於徵收處或糧櫃時，或捏造民欠，或借用糧銀。而徵收處或糧櫃復賄官賂紳，或私加數字，或複印糧串，藉以自肥。而貪官更擅加附稅，減報成數，以資中飽。如此上下其手，勾通舞弊，民去其十，國得其三，中飽其七，爲害地方事業，影響國庫收入，豈淺鮮哉！

（二）關於圖冊方面 中國明初徵收田賦之制，至爲精密，例如

江浙二省，其徵收稅冊，計分黃冊與魚鱗冊二種。概自洪楊亂後，圖冊散佚無存；於是徵收田賦，或憑徵收奏銷之舊冊，或賴胥吏私抄之底本，零星湊集，即成今日之圖冊，其實已非確數。加以書吏從中作弊，顛倒山圩，假造魚冊；經久變遷，地更失實，且又有因土地轉移而不過割，（即過戶，照章土地所有權轉移後，要稅契，再憑稅之契紙，到撥糧處請求過割，但因用契稅太高，或以節省過割費起見，而不履過割手續）有因賣地而不賣糧者（爲希望易於出賣起見，原主每願允買主過戶不過糧之要求。）有升科而不改糧者（即有租課之地升科後，仍由縣府徵租）有因死亡逃戶而不知道者。於是所有糧無地，有地無糧；或糧多地少，或糧少地多，等等發生。胥吏可侵占隱匿，任所欲爲；或祕其所知，授其子孫，代代相傳，政府仰其鼻息。自咸同以來，八十年如一日，積弊之深，可知矣。查閱本年二月二十一日時事新報南京通訊：蔣委員長令安徽省政府主席劉鎮華電文云：「查皖省賦稅之弊，全在冊書侵蝕公款，而特大戶爲護符，自不得不袒庇大戶，欲清賦稅，須先革冊書；令人民自行投櫃方能覈實……」觀此電文，即可明瞭皖省田賦積弊之所在，中國各省比比

皆然也。

(三)關於糧串方面 作者乘上次寒假之暇，返鄉作田賦附加稅之調查，搜得各地糧串甚多，整理成冊，並附說明載在本系行將出版之中國田賦附加稅調查。對於糧串發現許多劣點，擇其要者述之如下：

(1)串紙爲最劣等之紙所製成，所印之字，模糊不清；如藏於袋中一二日，必紙破字滅。

(2)串票上不詳載畝額及科則；農人僅知完納銀兩總數，胥吏有否朦混，人民無從覆核。

(3)附加稅名目及附加之數，僅臨時加蓋戳記；且模糊不清，遂有『大頭小尾』之發生。

(四)關於徵收員方面 調查各地田賦徵收處組織，大抵皆無立法上之規定。普通分正副主任各一人，下有大櫃，小櫃，抄寫等，職員；多由主任任用，無標準薪俸。僅以徵收手續費爲之維持。於是在不能維持時，不得不挖空思想，作種種弊竇：捏報浮算，私罰滯納，無所不用其極。此皆無立法上之規定所致也。

四 中國田賦整理之步驟及方案

我國田賦歷史之轉變，以及民國以來之現狀與積弊，已如上述。願以田賦爲國家唯一之收入，自不能爲之廢除；遂有不得不整理之必要。目前中央政府，已有整理之決心，而人民更有迫切之要求。惟整理田賦，

工程浩大，應參考過去之方法，調查目前之情形，作精密之計劃；按步進行，方能見效。近閱報章，關於整理田賦之文甚多，有主張土地清丈者，有主張土地陳報者，此固治本辦法；然事有緩急，時有長短；清丈非數年不成，陳報亦非短時期所能成功。作者個人意見，應將整理步驟，分三方面同時並進；就緩急，而分時間之長短；就事實，而分手續之先後；三管齊下，成效或可較速。茲分述之如下：

第一步之整理方案

在清丈，陳報土地之工作，未完畢以前；對於田賦整理之消極方法，是當就目前之所急，積極進行。蓋人民之苦痛，已達極點，似不得再待土地完全清丈後，予以解放，故目前同時須與清丈，陳報並行者，約有下列數端，最爲急切。

(甲)整理田賦附加 對於田賦附加稅之現狀，已詳言於附加稅限制之破壞一項中。人民不苦於正稅，而苦於附加稅，已成爲事實。當知附加稅不能負擔，正稅當亦不能繳納；影響國家稅收，尤爲重大，故整理田賦目前亟應進行者，即整理各縣附加稅。至整理方法，略述如下。

(1)統一稅目 將各縣五花八門之附加稅名目，按其性質，先行分別合併；或併爲一條，或分爲數類；或取消，或保留。察地方之情形，權事業之輕重，而斟酌行之。

(2)審核各縣預算 各縣預算，是根據事業所編造；而附加稅，亦必有相常用途之事業。然往往有事業未辦，而帶徵已數年，乃至十數年者，例如水利款捐，清丈款捐等；江蘇自民國三年後，即有水利款捐之帶徵，詢諸最初帶徵原因，爲疏濬太湖水利而起。迄今十餘年，是否多用於太湖水利，卻不得而知。清丈捐亦已帶徵數年，迄今進行者甚少。至於其他無關緊要之事業，亦在帶徵款捐之內者，應予取消。方可減輕人民負擔。江蘇財政廳，

96450 近有預算審查委員會之組織，苟能切實施行，審查各縣預算，對於附加稅之整理，庶幾漸見頭緒。

(3) 核減稅率 中國田賦稅率，各地高低不同；凡稅率過高者，應嚴行核減；或因之地方事業費，真正不足時，可援江西省政府之例，呈請中央補助，或另辦遺產稅，整理營業稅等，以爲彌補。

(4) 嚴禁增加附稅 在統一稅目，核減稅率，或取消附稅之後，不得再行增加附加稅。

(乙) 改良徵收制度 田賦之積弊，在乎徵收制度，已如前述。不論在土地清丈，土地陳報之前，或後；徵收制度，非改良不可。茲將應行改良之點，分述如下：

(1) 實行分櫃徵收 在距城途遠之區，於規定開徵期內，設立分櫃，由田戶直接繳納，隨時給以串票。所徵稅款，當日掃數解縣，不須糧差代收代解，可委託身家殷實之區鄉、鎮長，爲分櫃主任。一方嚴加稽核，與監督，以防中飽與浮收，如有拖欠，則可令主任直接索追，無庸假手催徵吏。

(2) 改良糧串 糧串爲納稅憑證，其作用何等重大；自來舞弊事端，多藉糧串，欲滅弊竇，先應改良糧串。分幾點言之：

a 紙質宜擇鞏固，印刷力求清楚。

b 串面應詳印科則，及完納銀元總數。

c 尚未取銷之附加稅，應特別顯明印在串面。

d 納稅通知單，應於開徵前一定期間分發。

(3) 廢除石兩改徵國幣 田賦徵收，事實上均爲銀元；而手續上卻先按田畝計算石兩，再由石兩折成銀元。農民無知，被徵收員任意轉輾折算，暗中侵蝕，不在少數；雖經財政部通令各省縣，廢除石兩改徵國幣，尤多陽奉陰違，故非澈底廢除不可。

(4) 徵收職員應改爲有給職 田賦 幣，大多爲糧權職員所主謀；其所以舞弊，有二原因：一爲歷史關係，即視糧權主任爲肥缺，所謂肥即能舞弊。一爲糧權用人過多，徵收費不足維持，不得不狼狽爲奸，以資生活。若改爲有給職，則一切人員，由縣委任；而其生活費，已有着落，則舞弊之念可殺。同時規定獎勵辦法，以資鼓勵。則昔日之弊端，不絕而自

絕矣。

(丙) 清理各縣積欠 見報載江蘇一省，總計歷年田賦積欠，在七百萬元以上；積欠原因甚多，唯對象不外人民與官吏兩方面。應嚴令各縣長，派員按欠戶催繳。蘇省財廳，另訂清理辦法九條，可資參考。（見農村經濟第一卷第六期）

第二步之整理方案

前述第一步辦法，爲應目前整理田賦之急切工作；無時間上之拖延，隨時可以舉辦。而此第二步之辦法，是在清丈未完畢前之補救辦法，亦須與清丈工作同時進行者。茲分述之：

(甲) 土地陳報 在丈量未畢，土地未有確數登記之前，可先行土地陳報分省縣舉辦，由人民自行陳報，限期完畢。過期有田不陳報者，收歸公有。陳報手續，另印詳細表格登記，並同時調查原有糧冊，互相對照，使業主、承糧、戶名、真實姓名、及住址，詳明填載。務使地、糧、戶三者符合，重編田賦徵冊，及製造糧串，以作目前徵收田賦之根據。

(乙) 土地調查 陳報手續完畢之後，即舉辦調查。因陳報時期，有未報，捏報者；若再加以調查，可視其結果，是否與陳報之數相同。如查出有捏報者，可收歸公有；有捏報者，即令改正。如此則土地或可得其相近數，將來可供清丈後之對照。

第三步之整理方案

前述之第二步辦法，祇可作爲整理之暫行手段；不能作爲正式之土地登記。若舉辦不周密，則流弊更有甚於前，故非同時舉行根本辦法，實行土地清丈不可。願以茲事體大，多感成效太緩；且存五日京兆之念，遂無決心計劃實行，迄今未見成績。昨見時事新報鎮江通訊，詳載蘇省土地清丈總計劃，限二十六年四月底完成。果爾，則蘇省田賦，或有澄清之一日乎。爰將清丈之步驟，述之如下：

(甲) 田畝之清查 我國之有清一代以來，迄今各省縣之糧冊，皆非確額，田多糧少，糧多田少等弊，無從究詰。而人民輸納田賦，祇有某戶應納銀若干，載在串而並無田畝數目，可以對勘。飛灑、詭寄之事，由此而起。若先行清查，將各戶田畝，分別詳載，以及地租、地價之多少，業主之姓名，編造清冊，並附以無糧之土地，以為實行丈量時之根據。

(乙) 田畝之丈量 前清末年，樞臣疆吏，咸知田賦之積弊，擬以格於「永不加賦」之限制，未能着手丈量。民國改造，內亂頻乘，除極少數省，實行丈量外，餘皆不遑進行。自民國十七年起，江蘇、浙江、江西等省，開始着手丈量（見地政月刊二卷一期）經費或由田畝帶費，或由政府撥給，轉瞬數年，迄無成績。此皆由未嚴限完畢日期之故。嗣後宜縮短期間，嚴令限期完成。在丈量時，宜詳實記載頃數、畝數、日，毋遷就科則，而失頃畝之實。宜注重製圖，俾田畝之廣狹、原漲之高下、溝澮之錯綜、山林蔽澤之變遷、腴瘠之形勢，皆得藉以表現，則徵稅之時，可參照圖形，分等繳徵收，庶可保負擔之平衡。

(丙) 科則之釐訂 我國田賦稅則，各省多複雜不堪。稅目、稅率，均因地而異，在丈量

江蘇省的棉田與產量

棉織紡織業之歷史，以我國最為悠久，世界無與匹。徒以墨守成法，不知改革，致質量惡劣，江河日下，見拚國際市場。當此全國經濟恐慌聲中，蘇省棉織紡織業亦作畸形之發展，然局部發展不足以當大難。江蘇省政府當局，鑑於棉織紡織業之衰微，亟思補助，期挽既頹之勢。所謂補助之法，在一般原則下，不外增加生產，改良技術，削平貨價，減輕成本四項。年來蘇省對棉籽、紡紗、蠶種及桑苗等質的改進，已不遺餘力。產量勃興，不過為時間之問題。據中華棉業統計會及江蘇省政府報告，本省棉田及產量如下表。

縣名	棉田(畝)	產量(擔)
南通	一、四七一、五六五	九八、四八三
太倉	五、六三、〇〇〇	二七、八六八
啓東	五、五五、〇〇〇	四九、八七六
常熟	四、五〇、〇〇〇	五三、六二〇
上海	二、五〇、〇〇〇	二四、七五〇
寶山	一、九二、〇〇〇	八、一六九
其他	一、八一〇、〇八三	一七五、二八〇

縣名	棉田(畝)	產量(擔)
海門	七、一八、四八七	五三、五七〇
南匯	五、五八、三九六	七一、二〇〇
如皋	四、九〇、五〇〇	三〇、七六五
嘉定	三、〇〇、七一二	一一、四一四
奉賢	二、三四、五〇〇	二二、三二四
川沙	一、一五、〇〇〇	一一、三八五
總計	七、七〇九、二四三	六三八、七〇四

之際，當以清查田畝時所載之地價，與查核該地最近普通買賣之地價，兩相參考，訂定每畝之課稅標準。而因腴瘠之不同，別為三等九級，按等級徵收田賦。

(丁) 劃分省縣稅收 清丈之後，土地面積，定可大量增加。應將各縣全部稅收，按地方事業之大小，與省規定分配。

上述三步辦法，舉其聲聲大者而言；至於詳細辦法，應訂細則。如本年四月八日蘇州明報載江蘇吳縣對於「糧權整理之程序，與經徵規程」甚為詳明，可資參考。總之整理田賦，勢在必行；若依上述辦法，同時並進，政府具決心，倡導於前，人民因切望，協助於後，未有不收美滿之結果，願國人上下一體力行焉。

二三、四、二五、於中央大學