华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

土地陈报与赋税征收
——试论民国时期江宁实验县的土地陈报

王 科

(江苏省行政学院,江苏 南京 210004)

摘 要:20世纪30年代,为了整理田赋以提高政府财政收入,新成立的江宁实验县在其境内举办了一次土地陈报。经过统计,土地陈报之后的江宁额征田亩与前相比大为增加。田亩增加的同时,政府的税收也获得了很大的增长。这同时也就为江宁此后的进一步变革打下了良好的铺垫,为今后的各种建设工作提供了一个基本的前提。因此,此次土地陈报具有十分明显的"建设"意义。然而,江宁县更多的将土地陈报与田赋征收连接起来,因而在强调建设的同时也带有浓厚的控制意味。

关键词:民国时期;土地陈报;赋税征收;江宁实验县

中图分类号:K263 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2010)04-0123-06

20世纪30年代,刚刚建立不久的南京国民政府"深觉民族国家的复兴大业,应从'庶政'改革入手,而改革庶政的基础,是在于为政治骨干的县政建设。所以二十一年十二月间,内政部举行第二次全国内政会议时,就认定县政改善为当今之急务"[1]71。1932年12月,第二次全国内政会议在南京召开,并通过了《县政改革案》,此后各省相继建立县政建设实验县[2]1-2。实验县设立的目的在于"形成一个最低限度的标准县,以供他县或他省办理县政建设者之借镜"[2]3。1933年2月,江宁自治实验县成立,实验期为4年[3]附录1。

实验县建立后,首先对原有的县行政组织进行了重组。组织改组之后,即当从事实际建设工作,然而具体从何着手并无定法。江宁自治实验县的具体做法是将实验工作划分为两个时期,自1933年2-10月,为整理财政公安时期,其后则为发展教育建设时期[4]531。实验县政府认为,"财为庶政之母,一切建设,舍财政上有办法外,自无实现之道。"[2]15但要整理财政,必须改革田赋,而江宁改革田赋的一个重要举措即是举办土地陈报。

一、土地陈报的缘起

江苏一直以来都是富庶地区,政府所收田赋很高。"惟自有清道光而后,十年一清丈土地之制废,"[5]57081田赋积弊遂日趋严重。南京政权建立后,江苏省政府也认定整理土地为地方政府的要政之一,于是成立了土地整理委员会,各县于1929年后也先后成立土地局,最早的是镇江,其次即为江宁。1933年,江宁县改为江宁自治实验县后,裁局设科,原先的土地局改为县政府内的土地科,其原先掌管事务多由新成立的土地科所接掌。土地科下设测丈、登记二股,另因办理土地陈报,特设立土地陈报处,该科职掌主要为"土地调查、土地测丈、土地登记、厘定经界等事项"[6]56530。

新设立的土地科与先前的土地局还有一个重要的不同之处,就是它不用如先前的土地局般受省土地局限制而享有很大的自主权,因此其成立后工作效果远胜于前。江宁自治实验县的成立是

收稿日期:2010-06-29

基金项目:教育部重点社科项目02JAZJD770015)

作者简介:王 科(1979—),男,江苏连云港人,江苏省行政学院讲师,主要研究方向为近现代中国城乡变革.

为了建成一个完全自治的县,而土地整理是地方自治的基础,土地陈报又为土地整理的基础,因此江宁自治实验县土地科成立后首要的一项工作即是举办土地陈报。据江宁自治实验县土地陈报宣传大纲所言,“本县此次举办土地陈报,实为全县土地整理的基本要政。是以保障人民产权,发展农村经济为目的,以后筹备地方自治,举办乡村建设,都是要以这次土地陈报为基础。所以这次土地陈报意义至远且大”[7]55999。然而,江宁县举办土地陈报的首要目的还是为了整理田赋,以提高政府财政收入。

江宁每年的财政收入十分之九都来自田赋,但该县的田赋积弊十分严重。据江宁实验县政府的调查,“江宁赋税之复杂紊乱,已达极点,凡熟悉地方财政者,无不知之。各前任虽亦曾从事清理,无如积重难返,非从根本改图,无以挽回积习。推厥原因,皆由土地久未清查,经界日形混杂。或远居飞寄他图,而户籍失真;或贴粮久不过户,而子孙受累;粮串散乱,十九不符。且以土地册籍,散帙无存,民有契据,等同废纸;不但政府不知某地属于何人,即业主亦几莫名其土地之坐落;至其四至面积亩分,更属茫然。以致侵占之纠纷日多,产权即无形而坐失。结果遂形成粮多地少、粮少地多、有地无粮、有粮无地之怪现象。政府既无册籍可查,赋税更无从稽核;于是影射中饱,包办隐瞒,种种弊混,相因而生。”[3]虽然田赋积弊如此严重,江宁县却苦无良方应付,因为政府一无“册籍可查”,二始终未能完成新的土地清查工作。

江宁县改为自治实验县后,虽然将粮柜改为直属财政科管理,但是这只能消除粮柜上的积弊,但政府仍不能向业主直接征收,不得不假手于催征吏,所以催征吏的一切积弊还是无法彻底肃清。据成自亮报告所记,“江宁财政积弊之深可谓已入膏肓,非有根本整理之道则无起死回生之望。”[7]55955。民众负担很重,而政府收入却少。因此江宁自治实验县认定整理田赋为当前之急务,而欲整理田赋,则非举办土地陈报不可,并将这一提议提交江宁县政委员会第四次会议议决通过[8]54874,决定于“最短期间最少经费将全县土地查报清楚,编造清册,为改良田赋之依据,正式清丈之张本”[3]土地陈报1。

二、土地陈报的机关及经费

江宁实验县政府设土地陈报总办事处于县政府之内,期限为5个月。在区设区土地陈报办事处于区公所内,期限为4个月。在乡镇则设乡镇土地陈报办事处于乡镇公所内,期限为3个月。总办事处于4月1日成立,区乡镇办事处于4月10日前相继成立[3]土地陈报7。

县总办事处设主任1人,由县长兼任,指挥监督各级办事处办理全县土地陈报事宜。副主任2人,除以土地科科长为当然副主任外,余1人由县政府聘任,辅助主任办理一切陈报事宜。总指导员1人,秉承主任之命指导全县土地陈报事宜。抽查员若干人,于抽查期内分赴各指定乡镇,分别抽查。统计员1人或2人,办理编册制表等事项。办事员若干人,办理文牍收发缮写校对、庶务、会计等事项[8]54864。

区办事处设主任1人,由区长兼任。乡镇办事处设主任1人由乡镇长兼任,主要负责分发陈报单及其他各种印刷品,指挥各闾邻长挨户向业主办理陈报事项,收集陈报单,和解关于土地陈报的各项纠纷案件,确查并纠正所属各业主填送的陈报单。填报员若干人,负责挨户发给陈报单并收集陈报单及契据粮串等,指导办理土地陈报各项手续[7]55965。此外,土地陈报总办事处随时派员分区巡回指导督促各级办事处办理土地陈报事宜。凡各级办事处职员办理土地陈报所遇到的各项疑难,不能解决时都可以呈请总办事处处理。

江宁土地陈报的经费主要是由附加清丈亩捐项目下开支。根据江宁自治实验县举办土地陈报经费预算书(以4个月计算)可知,其支出经费主要包括支出经常和支出临时两大类。支出经常

包括办事处经费和杂费。两项合计，支出经常共 22580 元。支出临时主要是临时经费 3019.80 元，包含册单费和杂费两项[5]57127－57130。将支出经常和支出临时两项合计，可知江宁自治实验县土地陈报总支出经费预算为 25599.80 元。土地陈报结束后，除去杂费，办事处经费实际仅用 18285.3 元，比预算费用少了 2994.7 元，以江宁全县面积 340 余万亩计算，每亩平均费用为 5 厘 3 毫强，而浙江土地陈报的每亩平均费用则为 8 分，比江宁每亩多出 7 分 4 厘 7 毫。若以每亩八分计算，则江宁土地陈报将需经费 272000 元方可[3]土地陈报9－10。与浙江相比，江宁此次的土地陈报节省了大量经费。

三、土地陈报的过程

(一) 宣传

办理土地陈报，责任繁重，事前如不加以宣传，使民众对于土地陈报的意义和手续了然于胸，则过程必然多有阻力。此外，由于土地陈报必然会危及到一些既得利益者，这些人难免心怀怨恨，想法从中破坏，“狡黠者流，常藉故而免税，甚有侵占公产，致有地而无粮，混占他人地段，致粮少而地多；尚有征收者于推收过户，收入颇丰，甚将己粮洒入别户，不负纳税义务，尤以藉以发迹，把持征收权之征收人员，咸欲维持现状，以达其发财心愿。以上几等人，概均以土地陈报为其致命伤。为袒护其非法利益计，势必迂饰其词，造作语言，煽惑无智民众，予以种种阻抗，甚或摭拾一二可诋之隙，以图破坏，稍一不慎，即难免问题之发生。”[3]土地陈报2事实上，实验县成立后即撤换了一批行政人员，如粮柜主任等，这些人的心怀不满是必然的，另一方面，江宁民众知识程度不高，极易受到煽惑。

江宁实验县有鉴于此，除由县政府再三布告并登启事声明外，特于第 24 次党政谈话会上决定由江宁县党部组织土地陈报宣传队，下乡宣传，使家喻户晓，以便土地陈报的顺利推行。宣传日期自 4 月 1 日起至 4 月 15 日止，计分 6 队，队长 6 人，宣传员 60 人，由各区轮值宣传，并订立宣传规则 5 项，以资督促[6]56561。宣传步骤共分为两步，第一步由各队长会同该宣传区区长召集区务会议，各队队长及队员全体参加该区务会议讨论宣传事宜。第二步，宣传人员参加区务会议后，即分头分别会同各乡镇长召集各乡镇闾邻长及乡民大会积极宣传土地陈报事项。

(二) 陈报

县土地陈报总办事处印发土地陈报单于各区公所，由各区公所发给乡镇公所，再由乡镇公所分给各闾邻长，由闾邻长挨户非给各业主照单填报。县政府于 1933 年 4 月 15 日前印发陈报单，业主接到陈报单，即应将管有土地照单填报，但须每地一纸，并于限定的 6 月 30 日前送交所在地乡镇土地陈报办事处审查，但住于城内的业户可迳向县政府土地陈报总办事处陈报。

陈报阶段又分为免费期和收费期。免费期为 4 月 16 日－5 月 31 日，凡 5 月 31 日以前陈报的概不收费。在免费期中，各业户如无特殊原因皆应遵章陈报。免费期内，各区大体上都陈报完毕，因而都向县总办事处呈报其结束情形，惟第 1 区 59 乡镇中，有万固乡因辖境太广尚未完全结束，东民乡因业户不住本乡的人太多，进行稍有迟滞，未能完全结束[8]54891－54892。

收费期为 6 月 1 日－6 月 30 日，6 月 30 日以前不陈报的以无主土地论。6 月 8 日，各区办事处严厉催促未办理完的各乡镇。6 月 15 日，布告尚未陈报或陈报不实的业户，务必于 6 月 30 日期满之前陈报完毕。倘过期再不陈报，即须按照办法大纲第九条第十条处理，决不通融展限[8]54895－54896。

土地陈报单须民众自己填写，但民众知识有限，如果事前没有明确而周详的规定，民众往往不明所以，该填不填或填而有误，且易引起民众误会。江宁的土地陈报为了防止上述弊端的发生，在事前对于陈报单填写方法的规定极为详细，且于其中夹杂宣传的功能，希望能够避免民众滋生误会，从而勇于照实填报。另一方面，民众识字者少，很多人不能自行填写。实验县遂规定，凡是由

办理土地陈报的职员代为填写的不准收费,若雇人代业户填写,每张收费不得超过铜元6枚[4]533。

(三)抽查

陈报单所填如果与事实不符,那么陈报的意义就大为减退,故而陈报单是否确实实在是一个重要的问题。江宁自治实验县有鉴于此,遂定抽查办法以资改正,派抽查员若干人于抽查期内赴各指定乡镇分别指定。查江宁县全县10区,已行抽查的计有第1、2、3、8四个区,所报大体翔实[6]56565。

(四)清册编造

乡镇土地陈报办事处接到业主缴送土地陈报单,即应审查其所报事项,并汇送区土地陈报办事处。区土地陈报办事处则应于规定期限内将所管区域内的陈报单汇集齐全,按户编造清册,并呈报县政府查核。土地清册的编造必须等陈报完毕,将陈报单汇齐以后才能开始。但各乡村总有迟迟不陈报的土地,因此6月初旬,各乡镇将免费期内的陈报单呈送各区之后,各区即开始编造清册的初步工作,即开始整理陈报单。

6月6日,县土地陈报总办事处令各区办事处应将业经垦熟之地和向来即属于无粮的荒山荒地坟山宅基分别编造清册。6月27日,又令土地陈报区办事处于7月31日前撤销,各乡镇办事处于7月9日前撤销,也就是说土地清册应于7月31日以前编造完毕并汇送到县,土地清册的编造日期即为从6月1日起到7月31日为止共2个月时间。清册又可分为两种,一为垦熟地清册(各区称为土地清册),一为宅坟荒地清册。各区因为时限关系,都抓紧时间赶造清册,首先着力的即是垦熟地清册。除第10区外,各区垦熟地清册皆于7月31日以前汇送到县。宅坟荒地清册皆于8月中汇送到县,业户在编造清册之后方始陈报或编造遗漏的,又都有补遗清册并于8月中补送到县[8]54901。江宁实验县政府据此呈报清册,派人下乡抽查,"结果十分之八九可靠"[9]32。

四、土地陈报的结果

江宁自治实验县举办土地陈报的主要出发点是为了整理田赋以确定政府经费收入,并以此作为政府一切建设与行政的费用。为达到这一目的,江宁土地陈报的着眼点在找清田地的所在、其所有者及其住址,以便此后政府可以按地索赋。此次土地陈报大体上于预定期限内办理完毕,江宁县办理土地陈报自4月15日开始,至6月30日停止,为期2月有余。自4月16日按预定计划开始陈报,7月中,各乡镇均能先后将土地陈报清册编填完毕,且土地清册中的业户姓名、住址、粮户花名、田地亩数、坐落图名及地目等要项,均能记载详明。至8月中旬即根据此种清册制造税册,再制粮串,下半年开征时只要添设分柜,民众即可直接向柜缴粮,而催征吏只负催征之责,不得代收钱粮,藉催征吏之手征收的一切积弊可以免除,政府收入可以有所增加。

土地陈报之后,经过统计,江宁额征田亩为130余万亩,而旧征册总计不足110万亩,增出田亩约20万有奇[3]土地陈报11。另因划市分割、筑路占用以及江边陷地,江宁全部的田亩实数计有104万亩左右[9]32。田亩增加的同时,政府的税收也获得了很大的增长。当然,土地陈报后田亩的增加仅是原因之一,赋税征收制度的变革是另一个重要的原因。

江宁此次土地陈报大体上进行顺利,且所费不多,究其原因大体不外如下几个方面[7]55997-56005:第一,组织完密及布局周到。江宁县此次土地陈报主要利用原有地方自治机关,用人谨慎且不兴师动众,仅仅添加少数指导员及办事员,其余均调用原有机关人员。且于事前周详分配职掌,加以组织完密,责任分明,收效自然很高。第二,不收费用,此点是鉴于以往浙江办理土地陈报的弊端而产生。富靖曾对江宁与浙江的土地陈报作一对比,"浙江以收陈报费为唯一来源,江宁则以清丈附加捐项下开支。清丈之附加捐亦民众之所出也,其出自民众则一。一则直接收取陈报手续费,

一则暗用其清丈附加捐；一则人民直接感受负担之痛苦，一则人民不自知其负担之加重，而以为惠。……然江宁以免费而收功易，浙江以收费而进行缓。虽同取之于民，有直接间接之异。”[10]17305 可见江宁不收费用也只是相对而言，只不过没有直接收取，而将费用转移到清丈附加捐项下而已，而一般民众多只看表象，但不可否认，由于没有像浙江民众那样直接感受到负担的痛苦，民众对此项措施并无太大抵触，土地陈报确实比浙江更见成效。另外江宁对逾期不陈报的土地以无主土地论，奖惩并行，效率大为改善。第三，办事人员较为努力。据江宁实验县政府报告称，“各级办事人员，均能不辞劳悴，黾勉从公，白昼均亲自到田间指导业户填写绘算，夜间则收发陈报单，并挨户督促。”[3]土地陈报15

当然，并非所有的机构都对此次陈报持认可的态度，江苏省土地局就对陈报结果有所存疑。江宁县自改为实验县后，享有较大的自主权，此次的土地陈报即为江宁实验县的单独行动，因此省土地局对于江宁此次的土地陈报没有具体过问，但对其还是十分关注。据江苏省土地局一重要职员称，“江宁此次土地陈报，省局未能知其经过情形。但对之甚为注意。本人于江宁陈报完竣时，曾亲到江宁农村，访询农民之陈报情形，乃什九不知何为土地陈报，亦云奇矣。”[8]54942 实际上，江宁此次土地陈报虽然效果甚佳，但还是不可避免地存在一些问题，如粮户的住址问题，土地陈报单、土地清册上仅有粮户花名一项，而无粮户住址一项。但业户未必尽是粮户，知粮户姓名却不知粮户住址，将来催征时为一个粮户而寻遍全县业户，其困难不言而喻[8]54944。更为重要的是，土地陈报仅为治标之法，并不能确知业户的实际田亩数，若欲从根本上整理，则须实现土地清丈。江宁实验县政府对此有着清醒的认识，“本府虽知土地陈报，非整理土地之根本方法，但土地清丈，手续繁巨，经费浩大，又非短时间所可完成，为应目前之急，惟有一方实行清丈，一方办理土地陈报，……为改革田赋之依据，正式清丈之张本，同时清丈工作，仍然赶速进行，以期达到全部整理之目的。”[3]土地陈报21-22但是，土地清丈工作却因种种困难迟迟不能开展。梅思平在提交乡村工作讨论会的报告中声称，江宁本拟举办航空测量，并预计在 12 个月内，可将全县地亩原图完成，一年半以内可将全县土地登记办理完竣。至于测量人员则拟请参谋本部陆地测量局航空测量队担任，经费预计共需 201000 余元，平均每市亩七分四厘六毫，结果却因旱灾奇重，导致政府税收锐减，经费无着，未能如期举办[11]305。

不过从江宁实验县政府的报告看，江宁县政府自身对于此次陈报的结果十分满意。“幸人民均能体悉政府之用意，忠实踊跃陈报；办事人员又均劳悴不辞，黾勉从公；故得一无波折，以四阅月之期间，二万元之经费，竟此繁巨工作，且获如此之佳果。人民之负担不加，政府之收入遽增，以民之财，仍用于利民之政，固不必倡言解除痛苦，而痛苦自除，倡言减轻负担，而负担自轻矣。”[3]土地陈报21 一些县政府要员也有类似的态度表示，如实验县县长梅思平曾说；“本县为整理财政收入而举办土地陈报”，“从前政府对于田赋看去是两个未知数，一经举办土地陈报，可以求得一个未知数（两个未知数一个是粮户的姓名住址，一个是田地的实在亩数，求得的是指粮户的姓名住址）。”土地科长也有类似谈话，“本县收入田赋为主，田赋积弊，莫可究诘。政府收入，日趋疲困。凡百新政，施设维艰。为整理财政收入，确定建设计划，乃举办土地陈报。换言之，土地陈报之出发点，为整理田赋以确定经费收入，以为一切建设之母。土地陈报之所要求者，在找到地之所在与其所有者，使此后政府直接索赋而不倚赖于催征吏。”[8]54935-54937 实验县政府的看法并非全无道理，江宁此次的土地陈报确实取得了很好的效果，而民众方面对于此次陈报似乎也是颇具好感，希望可以早日领导执业凭证——户摺，并确定产权。第一区指导员曾呈报其至各村庄考察情形，即有关于民众态度方面的。对于此次陈报，“大多数皆说这个事很好，问其好在何处，皆说我们以后交粮可以有粮串了。”[8]54940 而这次陈报尤为民众认可的当是不收陈报费以及短粮短契概不追究。

江宁此次的土地陈报为江宁自治实验县建立以后所实施的基础要政之一,在县政府方面,这次土地陈报的目的是为了整理田赋,进而提高财政收入,而这一目的基本上实现了。诚如江宁县政府在其报告中所言,一切建设的实现均有赖于财政收入的提高。事实上,土地陈报以及建立在此基础上的赋税改革确实为江宁此后的进一步变革打下了良好的铺垫,为今后的各种建设工作提供了一个基本的前提。因此,此次土地陈报所具有的"建设"意义是勿庸置疑的。然而,江宁实验县更多的将土地陈报与田赋征收连接起来,因而在强调建设的同时也带有浓厚的控制意味。

参考文献:

[1] 程 方. 中国县政概论[M]. 北京:商务印书馆,1939.
[2] 吴 椿. 江宁自治县政实验[M]. 北京:燕京大学政治学丛刊第29号,1936.
[3] 江宁县自治实验县县政府秘书室. 江宁县政概况[B]. 南京,[出版者不详],1934.
[4] 许莹涟,等. 全国乡村建设运动概况[M]. 邹平:山东乡村建设研究院出版股,1935.
[5] 田阜南. 江宁自治实验县实习总报告[M]//萧 铮. 民国二十年代中国大陆土地问题资料. 台北:台成文出版有限公司,1977.
[6] 胡品芳. 江宁自治实验县实习总报告[M]//萧 铮. 民国二十年代中国大陆土地问题资料. 台北:台成文出版有限公司,1977.
[7] 成自亮. 江宁自治实验县实习报告[M]//萧 铮. 民国二十年代中国大陆土地问题资料. 台北:台成文出版有限公司,1977.
[8] 富 靖. 江宁自治实验县县政府实习总报告[M]//萧 铮. 民国二十年代中国大陆土地问题资料. 台北:台成文出版有限公司,1977.
[9] 李宗黄. 考察江宁邹平青岛定县纪实[M]. 南京:正中书局,1935.
[10] 富 靖. 江宁土地陈报之经过及其与浙江土地陈报之比较[M]//萧 铮. 民国二十年代中国大陆土地问题资料. 台北:台成文出版有限公司,1977.
[11] 梅思平. 江宁实验县工作报告[M]//章元善,许仕廉. 乡村建设实验第二集. 北京:中华书局,1935.

Land Report and Tax Collection ——An Analysis about Land Report on the Jiangning Experimental County during Republic of China

WANG Ke
(*Jiangsu Administration Institute*, *Jiangsu*, *Nanjing* 210004, *China*)

Abstract: In the 1930s, Jiangning experimental county held a land report in its territory in order to improve the governmental revenue. After the land report, the amount of field had greatly increased than before. At the same time, the governmental revenue also got a lot of growth. It established a good foundation for further change and provided a fundamental premise for various construction work. Therefore, the meaning of "building" was undoubted. However, the land report was more connected with tax collection. It also had a strong meaning of control.

Key Words: land report; tax collection; Jiangning experimental county