

# 民国分税制与国有土地资源的争夺

——以“改灶归民案”为中心

赵 贇 付晓伟

(华东理工大学 人文科学研究院, 上海 200237)

**【摘要】**1928年国民政府施行的分税制将田赋划归地方所有,强化了地方政府对土地财政的依赖,加剧对国有土地资源的争夺。“改灶归民案”即是一个缩影,地方与中央在地权问题上的纷争,其实是属地原则与国有原则之争。国有土地资源争夺的目的是为了土地财政,而非致力于地政,背离了财权与事权相统一的关系。民国时期地籍整理、土地陈报等地政事业难有成效的根本原因即在于此。

**【关键词】**民国时期;分税制;国有土地资源;改灶归民

**【中图分类号】**S-09;K207 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000—4459(2016)06—0073—11

## The Tax-sharing System and Scrambling for the State-owned Land Resources: Centering on the Case of the Salt from State-owned to Local-owned in the Republic of China

ZHAO Yun FU Xiao-wei

(School of Humanities, East China University of Science & Technology, Shanghai 200237)

**Abstract:** The national government decided to implement the tax-sharing system in 1928, which set the land tax from state-owned to local-owned, strengthened the local government's dependence on the land finance, scrambled for the state-owned land resources acutely. The case of the salt from state-owned to local-owned was a microcosm of the dispute over the land ownership between the central and local government. In fact, it was in a dispute over the principle between the territoriality and the state-owned. The major purpose of scrambling for the state-owned land resources was the land finance, rather than the land administration, which against the unity of financial and administrative powers. It was difficult to be effective in land administration such as the cadastre reorganization and the land submit report in the Republic of China.

**Key words:** Republic of China; tax-sharing system; state-owned land resources; salt from state-owned to local-owned

1928年国民政府着力实施分税制。这一财税体制改革对地方政府行为影响极大。特别是将田赋从国有划归地方所有,强化了地方政府对土地财政的依赖。“田赋向为国家岁入大宗,自民国十七年

**【收稿日期】**2016-08-11

**【基金项目】**国家社会科学基金项目“明清以来极端气候事件及社会应对研究”(12CZS049);上海市教委科研创新重点项目“长江中下游近代以来围湖造田与退田还湖研究”(14ZS063);中央高校基本科研业务费专项“民国分税制与土地财政”(WO1422002)

**【作者简介】**赵 贇(1975—),男,华东理工大学人文科学研究院副教授,主要从事土地利用与环境变化研究;付晓伟(1991—),女,华东理工大学人文科学研究院硕士研究生,研究方向为政治学理论。

(1928)划为地方税后,省款所需泰半取给于斯,而县财政仰赖尤甚。”<sup>①</sup>问题是,分税制框架并未对“田赋”的内涵作出界定,也未明确国有土地资源例外,以致中央与地方在“田赋”权属的认定上出现重大分歧。地方政府认为田赋即土地税,“凡地丁、漕粮、租课均属之”<sup>②</sup>。结果,与普通民田不同的沙田、灶地等国有土地资源一度成为地方抢夺的焦点,纷争此起彼伏。例如分税制一经颁布,江苏省政府就呈请中央“将屯田、沙田、湖田、官荒凡在江苏境内,与普通民田一并归入地方范围”。对此,财政部不准所请,主张国有官产“仍循旧办理”,遂致省部双方发生争执<sup>③</sup>。本文拟以“改灶归民案”为中心进行剖析。所谓“改灶归民”,即改国有灶地为地方所有,“换言之,即昔日之征收灶课者,改为完纳民赋是也。”<sup>④</sup>

在学术史的脉络中,杜恂诚先生考察了民国时期中央与地方财政的划分、演变以及这一财税体制运作的实际情况,指出民国时期的财政划分徒具形式,并没有起到应有的作用<sup>⑤</sup>。随着相关资料的发掘,以及我国现行分税制改革的推进<sup>⑥</sup>,重新审视民国时期的分税制颇具现实意义,也亟待做具体研究。以“改灶归民案”为中心的国有土地资源争夺,是民国分税制改革的一个意外后果。考察其纷争过程,并检讨此类冲突模式的生成机制,有助于揭示国有土地资源争夺的历史意义以及土地财政与地政之间的关系。

## 一、分税制引发“田赋”权属争议

近代分税制源于西方,其核心是基于财权与事权相统一原则,将税种划分为国家税、地方税,然后各收各的税。清末预备立宪时试图仿效,在1908年制定的《逐年筹备事宜清单》中就有“订颁国家税、地方税章程”的条款<sup>⑦</sup>。因朝廷旋即垮台而中断。进入民国后,北洋政府重启分税制。江浙等省呈请将田赋改为地方税,“凡关税、盐税以及其他间接税,应完全划归中央收入;而田赋以及其他之一切直接税,均应划归地方收入。”<sup>⑧</sup> 财政部则强调国家财政已极其困难,非田赋收入不能得大宗巨款;若划归地方,中央财源必大为减少,故坚持田赋国有。由此,省部双方陷入纷争<sup>⑨</sup>。随后财政部主持拟定了《划分国家税地方税法(草案)》,经修订于1913年11月正式公布(简称1913年版)<sup>⑩</sup>。据此,当时全国征收的税种调整为37项,其中划入国家税的有17项,地方税20项;将来新增税源,划归国家税的有7项,地方税8项。从表1税目看,田赋、关税、盐课等重要税项皆列为国家收入;“地方分得者只不过为各项

① 陈宝忠:《安徽田赋上亩法研究》,《民国二十年大陆土地问题资料》第20册,成文出版社有限公司,美国中文资料中心,1977年影印本,第10023页。

② 《请“改灶归民”豁课征粮以符划分国地收入标准案》,全国财政会议秘书处编《第二次全国财政会议汇编》第二编《审查报告及原提案》,1934年,第130页,上海图书馆藏。

③ 徐伯符:《太湖湖田之研究》,《民国二十年大陆土地问题资料》第74册,第39149页。

④ 《苏省府接办盐田灶地施行计划》,《盐务汇刊》1936年第97期,第23页。

⑤ 杜恂诚:《民国时期的中央与地方财政划分》,《中国社会科学》1998年第3期。

⑥ 我国现行分税制改革始于1994年,有关研究述评参见周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》2006年第6期;孙秀林、周飞舟:《土地财政与分税制:一个实证解释》,《中国社会科学》2013年第4期。

⑦ 故官博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》上册,中华书局,1979年,第61-64页。

⑧ 李权时:《国地财政划分问题》,上海世界书局,1929年,第42页。

⑨ 《划分国税地方税之聚讼》,《申报》1912年10月26日,第1张第2版;《划分地方国家租税之争点》,《申报》1912年11月1日,第1张第2版。

⑩ 《财政部国家地方税草案》,《大公报》1913年2月14日,第1张第1版。

附加及杂捐而已”<sup>①</sup>。可谓抓大放小,特别是田赋国有,招致各省政府不满,“电请酌改原案者颇多”<sup>②</sup>。结果,田赋作为国税遭到地方抵制,有名无实,加之时局动荡,“十余年来田赋向由各省留用,从未解交中央。”<sup>③</sup>

1927 年南京国民政府成立后,为统一财政,决定再启分税制。财政部主持拟定了《划分国家收入地方收入暂行标准》案,重申国家税归中央政府所有,地方税归地方政府所有,地方“不得截留国家收入”<sup>④</sup>。该草案经 1928 年 7 月第一次全国财政会议修正通过,是为《划分国家收入地方收入标准》,并于 11 月公布施行(简称 1928 年版)<sup>⑤</sup>。据此,当时全国征收的税种调整为 27 项,其中划入国家税的 15 项,地方税 12 项;将来新增税源,划归国家税的有 2 项,地方税 3 项(见表 1)。从表 1 税目看,田赋已划归地方税,成为地方收入的主体税种。这是与 1913 年版的最大不同之处。田赋从国有到地方所有,历经 15 年纷争,孰料这一权属变更后,又引发了新一轮权属争议。

表 1 1913 年、1928 年国家税与地方税划分标准

版 本	现行税目之划分		将来新税之划分	
	国家税	地方税	国家税	地方税
1913 年《划分国家税地方税法》	田赋、盐课、关税、常关税、统捐、厘金、矿税、契税、牙税、当税、牙捐、当捐、烟税、酒税、茶税、糖税、渔业税	田赋附加税、商税、牲畜税、粮米捐、土膏捐、油捐及酱油捐、船捐、杂税捐、店捐、房捐、戏捐、车捐、乐户捐、茶馆捐、饭馆捐、肉捐、鱼捐、屠捐、夫行捐、其他杂税杂捐	印花税、登录、继承税、营业税、所得税、出产税、纸币发行税	房屋税、入市税、使用物税、使用人税、国家不课税之营业税、国家不课税之消费税、营业附加税、所得附加税
1928 年《划分国家收入地方收入标准》	盐税、海关税及内地税、常关税、烟酒税、卷烟税、煤油税、厘金及一切类似厘金之通过税、邮包税、印花税、交易所税、公司及商标注册税、沿海渔业税、国有财产收入、国有营业收入、中央行政收入	田赋、契税、牙税、当税、屠宰税、内地渔业税、船捐、房捐、地方财产收入、地方营业收入、地方行政收入、其他属于地方性质之现有收入	所得税、遗产税	营业税、市地税、所得税之附加税

资料来源:(1)贾士毅:《民国财政史》(上),商务印书馆,1934 年,第 107—112 页;(2)立法院编译处编:《中华民国法规汇编》第七编《财政》,中华书局,1934 年,第 415—416 页。

负责起草 1928 年版分税制的财政部赋税司长贾士毅指出:“旧案(指 1913 年版)系采附加税主义,而其结果往往中央与地方互相牵制,权责既不明确,税款又多混统,以致酿成利则互争、害则互卸之弊,故本条例采税目独立主义,以图补救。”<sup>⑥</sup>税目独立,旨在分税能“分”得清楚,避免中央与地方交叉收税,此举为历史一大进步。不过,“利则互争”的弊端并未消除,反而进一步被激化。根源在于 1928 年版分税制的划分格局仍然是“强中央、弱地方”。从表 1 税目看,关税、盐税、厘金等税源稳定的大税种都划归中央所有;留给地方的多是税源零散的小税种,惟有“田赋”最可依赖,地方各项经费几乎皆

① 曹国卿:《中国财政问题与立法》,上海正中书局,1947 年,第 171 页。

② 贾士毅:《民国财政史》(上),商务印书馆,1934 年,第 115 页。

③ 全国财政会议秘书处编:《全国财政会议汇编》第二编《会议记录》,大东书局,1928 年,第 45—46 页。

④ 《财政部报告财政会议经过情形并抄送该会简章等的呈稿》,中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑《财政经济》(一),江苏古籍出版社,1995 年,第 38、41 页。

⑤ 立法院编译处编:《中华民国法规汇编》第七编《财政》,中华书局,1934 年,第 415—416 页。

⑥ 贾士毅:《民国续财政史》(一),商务印书馆,1932 年,第 24 页。

由此出<sup>①</sup>。例如浙江各县,“几无不以田赋为县地方唯一之财源”<sup>②</sup>。可是新的分税制并没有对“田赋”的内涵作出界定,实施细则也未明确国有土地例外,利之所在,以致“田赋”的所有权争议由此而起。例如沿海灶地,原本为制盐之地,属于国有。按旧制,滨海新涨沙涂,均设置盐灶,按丁给地,丁为灶丁,地为灶地。问题是,江浙沿海以淤泥质海岸为主,随着新淤日涨,很多灶地渐次远离海岸已不产盐,相应被垦殖与民田无异。地方政府认为,田赋系土地收入性质,灶地既为土地一种,就应按新规定划入地方所有。中央则坚持灶课性质与田赋不同,制盐土地本为国有<sup>③</sup>。由此,地方与中央之争烽烟再起。财政部的报告指出,“此项灶地,惟苏浙两省有之”<sup>④</sup>,故亦以江苏、浙江两省与中央的争夺最为激烈。由于争执相持不下,一度被称为“悬案”<sup>⑤</sup>。下文重点就该案进行梳理与分析。

## 二、江苏与中央的争夺

江苏盐场连绵全省海岸带,旧称苏北为两淮盐区(淮南与淮北),长江以南为松江盐区。1932年1月,江苏省政府会同省党部执委会呈请中央将沿海灶地一律划归省有。行政院转交财政部处理。财政部议复:各盐场拟举办登记清丈事宜,“在未清理完竣核定划一办法以前,灶地管辖,未便遽有更张。”<sup>⑥</sup>3月,江苏省府再呈中央,提请将已开垦部分先行划归省方管理。财政部议复:灶地已垦部分如不待清丈,遽予拨归地方管理,不无窒碍。9月,江苏省府三请,财政部仍坚持原议。结果,省部双方的矛盾已无法协调。弥足珍贵的是,1934年3月,江苏省土地局局长曾济宽在其《关于苏省盐田灶地管理问题意见书》中抄录了省部双方的往来电函。其中,财政部就“改灶归民”问题所持立场如下:

其(灶地)状况计有五种:一为已垦熟为农地,已经缴价升科纳粮不缴折价者;二为已垦熟为农地,已缴价而犹纳折价者;三为已垦熟而未缴价者;四为已垦未熟而已缴价或未缴价者;五为未垦而供煎者。情形既属各殊,办理应有区别,经核定,第一种应由县登记,惟仍须盐务机关查丈确实后移转管辖;第二种应暂由盐务机关登记,俟清厘完竣再行移转管辖;第三四五各种均应仍由盐务机关登记,以明界限……综上所述理由,其已垦熟之田(即第一种)必须俟查丈确定后移转管辖者,所以杜灶地飞洒诡寄之弊;其已垦熟而缴折课或尚未缴价之农地(即第二第三种)仍须归盐务机关管理者,所以顾全其场课地价之收入;其已垦未熟及未垦供煎之灶地(即第四第五种)当然为盐务机关管理者,所以留供煎晒之用<sup>⑦</sup>。

据上引资料,财政部在“改灶归民”问题上主张差别化处理,并强调了盐务机关的主导权。灶地的地籍一向由盐务机关管理,即便已垦为农田,也须经盐务机关确权后再移转地方管辖,以杜绝灶地“飞洒诡寄”之弊;否则,地籍不清、界限不明就会滋生事端。一言以蔽之,“改灶归民”只适用于第一种情形的灶地,而且程序上必须经盐务机关“先确权后移交”。对此,江苏省政府进行了反驳:

第一种既经成熟为农田,与盐民毫无关系,何必再由盐务机关代为登记、代为清丈?谓非另有作用而何?若谓未经清丈又遽行移转管辖,则难杜灶田飞洒诡寄混入民田之弊,殊不

① 吴培均:《各省市田赋概况》,《地政月刊》第1卷第3期,1933年,第317-326页。

② 张 森:《浙江田赋研究》,《地政月刊》第1卷第9期,1933年,第1253-1282页。

③ 谢 俊:《两浙灶地之研究》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第74册,第38959-38963页。

④ 《改灶归民案》,财政部编《第二次全国财政会议决议案一年来实施报告》,1935年,第52页,上海图书馆藏。

⑤ 王慕韩:《江苏盐垦区土地利用问题之研究》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第45册,第23059页。

⑥ 张 森:《江苏田赋研究》,《地政月刊》第1卷第7期,1933年,第928-974页。

⑦ 何新铭:《盐城田赋及灶课之研究》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第12册,第6036-6039页。

知民赋较重。第二种已成熟为农田,既经缴价,当时即应由各场场长移转省府,令其升科纳粮,何以任其至今犹缴折课?第三种已垦熟为农田,尚未缴价者,当时即应由各场场长催令清缴以凭移转。若谓折课缴价不能由县代收,则沙田现已交由财政厅代收价款,先例可援,未见有何窒碍……灶田自改垦后,业与民田无异,而纳赋、缴课各有所属,事权既涉纷歧,办理尤多牵制……综上所持理由,第一第二第三各种灶地既已成熟为农田,即应划归省方自行整理;至其余未经垦熟确属尚供煎晒者,仍归盐务机关管理。各归各办,同时进行<sup>①</sup>。

据上引资料,可知江苏省府所持立场。首先,关于“先确权后移交”问题,完全没有必要,财政部的真实意图是地价收入。所谓确权即地籍整理,包括清丈、登记、造册、颁证等项。垦户必须向盐务机关缴价才能获得产权凭证。其次,关于盐务机关的主导权问题,完全可以参照处置沙田的办法,移交地方代理。此前,财政部与江苏省府在国有沙田问题上也屡发争执。延至1930年底,财政部将隶属的沙田官产总局裁撤,移交省财政厅负责办理,按“部七省三”比例分成;直至1933年2月,全部划归地方<sup>②</sup>。最后,关于灶地的制盐问题,第一二三种情形的灶地,早已失去制盐功效,故应划归地方管理,以统一事权。此举相对于财政部只准移交第一种灶地有很大的进步,但是“各归各办”的双轨制仍将导致地政事业的“支离破碎”。

与此同时,地政学者王慕韩也极力主张“改灶归民”。他在实地考察淮南盐区后认为,灶地“应由中央拨归地方政府管辖”。所持四点理由如下。首先,管辖权不统一,“现在各场署所遇之征收困难及垦务纠纷等,每因牵及地方政府范围,场署甚感棘手,终至莫可如何。”其次,地权不统一,“测丈土地,清理地籍及田赋等事关国家大计,亦为垦区土地利用之前提工作,自应统一办理。苏省现在正由省土地局依据中央法令订有整个计划,分期次第举行整理,灶地籍隶苏省版图,岂可各自为政分割办理?”再次,税权不统一,“查垦区灶地多已垦熟为农田,而至今所完折课每亩平均税率仅合洋五分,不及民田十分之一,故灶地之已缴价者自应由地方政府分别按照民田科则一律升科,以谋赋税负担之平等。”最后,事权与财权不统一,“同隶一境界之人民,于一切行政范围内之事项,如教育、自治、公安、建设等均由地方政府负责设施,独地权归诸一切不顾之盐务机关掌管,于地方财政上、于行政系统上均有窒碍之处。”基于上述理由,“改灶归民”势在必行,“故于垦区筹划开发之始,即应由中央将现有垦区范围内之灶地,一律拨归省政府接管,以确定其统属;凡一切不干紧要形同虚设之办垦机关,一律裁并,以统一其事权。”<sup>③</sup>在此,须指出的是,上述灶地“籍隶苏省版图”岂可“各自为政分割办理”的质疑,已触及到问题的实质,即属地管理原则。所谓“确定其统属”、“统一其事权”,其实都是属地管理原则的整体性要求。

### 三、浙江与中央的争夺

浙江盐场连绵全省海岸带,旧称两浙盐区(钱塘江以北沿海称浙西,以南则称浙东)。在江苏省府与财政部争执的同时,浙江省府也一再呈请“改灶归民”。“十七年(1928)全国财政会议修正划分国地收支,规定田赋为地方收入以后,浙省府复屡请实行。”<sup>④</sup>例如,1933年6月,浙江省府呈请“改灶归民,豁课征粮”<sup>⑤</sup>,财政部议复:各盐场拟举办登记清丈事宜,“拟于清丈之后将确与制盐无关之灶地划出归

① 何新铭:《盐城田赋及灶课之研究》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第12册,第6039-6044页。

② 朱福成:《江苏沙田之研究》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第69册,第36003页。

③ 王慕韩:《江苏盐垦区土地利用问题之研究》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第45册,第22058-23061页。

④ 潘万程:《浙江沙田之研究》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第69册,第36319页。

⑤ 张 森:《浙江田赋研究》,《地政月刊》第1卷第9期,1933年,第1253-1282页。



民,在清丈未完竣以前暂不变更。”<sup>①</sup>1934年2月,浙江省府又提请“改灶归民”,强调有法可依。财政部则坚持国有灶地的历史性权利,“具有悠久之历史,亦实有特殊之情形”。兹据双方电函,浙江省府所持理由如下:

一、灶地草荡原为土地之一种,今昔异势,别无特殊情形之可言。现在厉行废煎改晒,已无蓄草之效用,大致变为种植桑棉豆麦之类,收益较丰,其地之状况与一般民田无异,国家征课亟宜因之增加,升入民粮。二、《土地法》早经中央颁布,将来定期施行,全省土地照价征税,未可置灶荡各地于例外,目前改灶归民,升补大粮,正可为改征地价税之过渡办法。三、《建国大纲》规定土地之岁收应为地方政府之所有,而用以经营地方人民之事业,及育幼、养老、济贫、救灾、医病与夫种种公共之需要。灶课之性质,既为土地税之一种,允宜恪遵总理遗教,改归地方。四、两浙灶课收入年额不过十余万两,实收尚不逮此。倘归地方改征民粮,并加以整顿,收入可期增加,于省地方事业不无裨补<sup>②</sup>。

据上引资料,浙江省府所持的四点理由与江苏省府有所不同,主要从合法性的角度进行论证。根据1930年6月国民政府颁布的《土地法》第233条规定:“土地税全部为地方税。”<sup>③</sup>土地税以土地为征税对象,灶课“既为土地税之一种”,就理应依法划归地方所有;否则违法。再者,1924年1月孙中山公布的《建国大纲》第11条规定:“土地之岁收,地价之增益,公地之生产,山林川泽之息,矿产水力之利,皆为地方政府所有”,以用于地方公共事业支出<sup>④</sup>。可见,基于财权与事权相统一的要求,地方政府也应依法享有境内土地的使用、收益及处分权。

上述浙江省府还从收益的角度论证了“改灶归民”的必要性。两浙灶课的定额征银,每年“不过十余万两”,而且实际所得远低于此。据调查,实征数每年灶课最高不过六七成,水乡只三四成,再扣除各项开支,实收无几。因此,“改灶归民”对于中央财政而言,“损失”仅为极小利益;但对地方而言,“其收入必可激增无疑”<sup>⑤</sup>。因为灶地征税极轻,两浙灶地的税率“大都每亩在四五分左右”(与淮南盐区相似),不及民田赋的十分之一。如果灶课改征民赋,收入将相应“激增”10倍。另据同期浙江沙田划归地方升科后,每亩征银与地力相仿的灶地比较,平均高出“四倍有余”<sup>⑥</sup>。综合考量,置可信区间,“改灶归民”后,地方所得“收益”将相应增加4~10倍。正因为灶课轻、民赋重,以致“民间避重就轻之习,实已积重难返”<sup>⑦</sup>。例如,浙江余姚场有垦熟地70余万亩,其中40余万亩缴纳灶课。“查此垦熟之沙地,向在余姚场完纳国课者,均系种植棉花豆麦之田,收入之丰不亚于民田。”可见,灶课造成的税额流失极为严重。所以,两相比较,“际此省库奇绌之秋,中央自应从速划归省有,促其整理,藉资补助使省库裕如,地方事业建设日新,民本巩固,中央又何惜此区区之数哉?”<sup>⑧</sup>对于浙江省府的上述呈请,财政部仍不准所请,并予以反驳,所持理由如下:

①《请“改灶归民”豁课征粮以符划分国地收入标准案》,全国财政会议秘书处编《第二次全国财政会议汇编》第二编《审查报告及原提案》,1934年,第130页,上海图书馆藏。

②谢俊:《两浙灶地之研究》,《民国二十年大陆土地问题资料》第74册,第38959-38961页。

③立法院编译处:《中华民国法规汇编》第四编《内政》,中华书局,1934年,第653页。

④《孙中山全集》卷9,中华书局,2006年,第389页。

⑤谢俊:《两浙灶地之研究》,《民国二十年大陆土地问题资料》第74册,第38989-38990页。

⑥潘万程:《浙江沙田之研究》,《民国二十年大陆土地问题资料》第69册,第36315页。

⑦《苏省府接办盐田灶地施行计划》,《盐务汇刊》1936年第97期。

⑧谢俊:《两浙灶地之研究》,《民国二十年大陆土地问题资料》第74册,第38878、38964-38965页。

两浙盐场,从前全系煎盐者,有许村、黄湾、鲍郎、海沙、三江、东江、金山七场;煎晒并行者,有玉泉、长亭、杜渎、黄岩、长林、双穗、上望七场。现在除许村、金山二场已实行废煎外,余向依旧办煎,草荡何能遽遂行废?此不准之理由一也。灶课性质与田赋不同,缘我国盐务为国营性质,制盐土地本为国有。原始因招丁制盐,国家特划与土地俾作蓄草及刮泥淋卤,或亭灶之用,略取其租课,特别从轻,与土地照价征税不同,此不准之理由二也。灶课出于盐地,盐地与盐息息相关,盐务为中央主管,自应与盐地同一管辖,此不准之理由三也。两浙灶地均为斥卤之区,涨坍无常,其赋课绝对不能与田赋同等,若仅就片面增加灶课,必致盐本增加,私漏加多,故灶课向取减轻主义,不以增加为能事,此不准之理由四也。<sup>①</sup>

据上引资料,财政部主要强调了灶地的国有属性是历史形成的,“制盐土地本为国有”,“自应与盐地同一管辖”,它不可能被《土地法》的新规所否定。由于财政部固守国有原则,结果,如同江苏情形,省部双方的争执已无法协调。所幸不久,即1934年5月第二次全国财政会议召开。为寻求转机,浙江省府向大会提交了《请“改灶归民”豁课征粮以符划分国地收入标准》案。该案分为三部分。首先,指出灶地的性质已发生蜕变。随着沿海环境变迁,除了盐滩白地为制盐之地应征盐税外,大部分灶地已失去制盐功效。“现因养淡已久,多已改种桑棉豆麦,收入之丰不亚于内地民田,在盐务机关方面对于该地实无需乎蓄草供煎,其土地实质亦与一般民田无异。”可是仍按灶课征收。既然1928年分税制即《划分国地收入标准》规定“田赋”为地方收入,而“地丁、漕粮、租课均属之”,那么作为租课之一的灶课,“自应改灶归民,豁课征粮”。其次,盐务机关“先确权后移交”的做法,不仅没必要,而且妨碍地政事业的统一办理。灶地既经改种桑棉豆麦,与制盐无关,那么查勘、划分等手续,“只须由当地行政机关与盐务机关实地履行便可决定,似无待于登记清丈之后。现在关于整理土地事宜,各地方正在积极进行,此项灶地若待盐务机关清丈划分,深恐杳无日期。”最后,基于公平与效率优先的原则,提出了分类实施办法:“总之,灶课轻而民粮重,此项与民田无异、与制盐无关之灶地,及已并入民粮征收之水乡盐课,应请准予一并改升民粮,以均负担,与《划分国地收入标准》亦相符合。”<sup>②</sup>

#### 四、“改灶归民”的实施情况

1934年5月,上述浙江省府提交的《请“改灶归民”豁课征粮以符划分国地收入标准》案,经第二次全国财政会议审查,认为提案“所举理由尚属充分,似可由财政部及省当局协商办理。”最后经大会原则通过,决定由财政部酌定“改灶归民”办法<sup>③</sup>。一年后,财政部就“改灶归民”的实施情况作了总结,全文如下:

查“改灶归民”一案,前经财政会议议决原则通过后,即由本部拟议划分标准:以放垦之地已缴价领得执照者定为民有,即予豁免灶课,归省征粮;其已放领而未报领,或已放领而缴价未足未领执照者仍归部管理,俟领户缴价领照后,陆续划归地方。经分饬各当地盐务机关,遵照上项原则,详察情形,筹备划交手续呈核。此项灶地,惟苏浙两省有之。浙属场区散漫,

① 谢俊:《两浙灶地之研究》,《民国二十年大陆土地问题资料》第74册,第38961-38963页。

② 全国财政会议秘书处编:《第二次全国财政会议汇编》第二编《审查报告及原提案》,1934年,第130页,上海图书馆藏。

③ 全国财政会议秘书处编:《第二次全国财政会议汇编》第二编《审查报告及原提案》,1934年,第129页,上海图书馆藏。

现尚未议定具体办法。苏属灶地,淮南区最多,松江区次之,淮北区最少。近据该运使、运副等先后议复,淮北区已将应行划交灶地查明亩数,惟尚有少数缴价未足及未验明执照者,正分别查催;松江区拟以钦公塘为界,塘内灶田悉数归民,塘外仍归盐务机关管理,并拟以下砂废场全部灶地划出归民;淮南区因各场煎垦错杂,骤难清理就绪,拟先将各废场无煎务关系之灶地,整个划出,作第一步之移交,余俟赓续再办。现正由部就各区议复情形,审核办理<sup>①</sup>。

据上引资料,财政部拟定了“改灶归民”的分类实施办法,但实施的成效以及后续情况不甚明了。为了对“改灶归民案”的来龙去脉有比较完整的历史考察,兹据相关档案资料进行补充。

“改灶归民”议决后,江苏省政府一再电请财政部移交,“公牒往返,磋商逾年”。1935年10月,财政部与江苏省府商定“分步进行”,并于次年4月开始移交。即先将各废场的灶地整个划出。“淮南之金沙、西亭、石港、马塘、刘庄、白驹六废场,松江区之下砂废场全部,共约三百万亩左右,作第一步划交;其余各场,垦煎错杂,非短时期所能清理,姑留作第二步划交。”<sup>②</sup>可见,各盐区的“垦煎错杂”将是一大制约因素。

表2 江浙两省盐场 1935 年盐业生产统计

类别	盐区总面积(万亩)	盐场数(个)	现有盐丁数(人)	制盐方法	年均产盐量(担)
淮北盐区	800	4	11300	滩晒	7315229
淮南盐区	1200	6	33000	煎盐、板晒	825648
松江盐区	4	1	7743	板晒	283301
两浙盐区	200	16		板晒、坦晒	4892130

资料来源:土地委员会:《盐垦调查报告》第七编《结论》,第2页,1935年油印本,上海图书馆藏。

说明:《盐垦调查报告》记载淮北盐区4个盐场“除济南场仅知为1160户外,余三场共5465人”。表中淮北盐区的盐丁数,系将济南场按户均5人推算累加所得。

两淮盐区,系苏北沿海的泥沙淤涨而成,若以带状细分,由岸向海依次为草滩带、盐蒿滩带、沙泥混合滩带和粉沙细沙滩带,其中草滩带和盐蒿滩带是制盐的理想产地。随着新淤日涨,距离海岸线愈远,对于沟通潮应、汲卤制盐就愈困难。于是,伴随上述带状空间递变而相继出现废场。“淮南因海势东迁,卤气渐淡,石港、刘庄等场产盐既少,金沙场且不出盐;若淮北三场,离海近,卤气尚厚。”<sup>③</sup>从两淮盐场的数量看,清末有23场(淮南20,淮北3),到1935年仅存10场(淮南6,淮北4)<sup>④</sup>。淮南盐场裁并最多,与“海势东迁”有关,但煎盐成本过高也是一大原因。张謇指出:“淮北产晒盐,比诸通泰各场煎盐,费省至一与十五之差,故淮南煎盐渐次衰退。”<sup>⑤</sup>据土地委员会的调查,1935年淮南盐区面积1200万亩,有盐丁3万余人,是淮北盐区盐丁数的3倍,但年产盐量不足83万担,仅占淮北年产盐量731万担的11%(见表2)。

1936年4月,江苏省府如期办理“改灶归民”事宜,特委派任祖棻赴淮南盐区,主持接收通泰盐务稽核所移交的金沙、西亭、石港、马塘、刘庄、白驹6个废场,面积约80万亩。与此同时,江苏省府还委

①《改灶归民案》,财政部编《第二次全国财政会议决议案一年来实施报告》,1935年,第51-52页,上海图书馆藏。

②《苏省府接办盐田灶地施行计划》,《盐务汇刊》1936年第97期,第23页。

③《清史稿》卷123《食货志》。

④淮南盐区6场分别为新兴(阜宁县境)、伍祐(盐城县境)、草堰(东台、兴化县境)、安梁(东台县境)、丰掘(如皋县境)及余中场(南通县境);淮北盐区4场分别为中正、板浦、济南3场(均在灌云县境)及涛青场(东海、赣榆县境,临兴场并入)。

⑤张謇:《为通泰各盐垦公司募集资金之说明书》(1924年),《张季子九录·实业录》卷8,中华书局,1931年,第16页。



派王绍猷赴淮北盐区,并于5月28日接收完毕。淮北盐场“改灶归民”面积共计104.3831万亩(见表3),分别为中正场950459亩(包括莞渚五庄的灶地87.17万亩、芦课地1.53万亩,中正、小浦、东大、东辛等四疇和公荡6.34万亩);板浦场16462亩(龙窝荡);临兴场76910亩(包括临洪荡5.31万亩、兴庄疇2.38万亩,分别坐落东海县、赣榆县境)。另外,中正场属莞渚五庄的大港,因与盐务有关仍予以保留,面积约25600余亩,并划归济南场就近管辖;临兴场属的兴庄及白石头附近,有课灶地约700余亩,也划在保留界内,改由涛青场就近管辖<sup>①</sup>。

松江盐区,原属浙西盐区,1914年划入江苏省,辖青村、袁浦、两浦、崇明4个盐场。据土地委员会的调查,1935年松江盐区仅存袁浦场(其中崇明场已裁,青村、两浦2场并入袁浦场),制盐滩地约4万亩,盐丁7743人,制盐方法以板晒为主,晒板约15万块,年产盐约30万担(见表2)。就垦殖而言,崇明废场已全部改垦,袁浦场及青村、两浦2并场共有垦区18.6万余亩,均由业户报领招佃承种<sup>②</sup>。据1936年7月松江盐区“改灶归民”地亩清册,以钦公塘(海堤)为界,塘外滩地因与制盐有关仍予以保留;塘内老荡袁浦场有11889亩,青村场有34556亩,以及下砂废场全部约404349亩,共计45万余亩灶地划出归民(见表3)<sup>③</sup>。

两浙盐区,深受海岸环境变迁影响,特别是乾隆十二年(1747)钱塘江水流北移改道沿海宁塘入海后,滩涂演变趋势为北冲南淤,以致浙西诸场萎缩,主要产区移到以余姚、岱山为主的浙东沿海。据调查<sup>④</sup>,两浙盐区1927年有27场,到1935年仅存16场(浙西3,浙东13)<sup>⑤</sup>,盐区面积200万亩,共有煎灶97副,晒板除清泉场未详外共有979373块,盐坦15950副,年产盐额500万担;制盐方法为煎晒并用,浙东晒多于煎,浙西煎多于晒(见表2)。为实施“改灶归民”,1934年6月浙江省府召开统一清丈会议进行部署,“沙田、灶地暂缓征收登记费。”<sup>⑥</sup>10月,财政部根据浙江省府的咨商,特指令盐运署通知各盐场遵照办理:凡与制盐有关,应从宽保留,并勘明确;凡与民田无异,拟议划分办法,并详细绘图贴说。训令发出一年后,仅有金山、三江和黄湾3场呈报施行,其他盐场均以从事灶地登记忙碌,无人办理为辞<sup>⑦</sup>。据3个盐场的“改灶归民”地亩清册,金山场灶地有13万余亩,除3万余亩因与制盐有关仍属盐场外,约10万亩已垦沙地划出归民;三江场灶地有4.2万余亩,以石塘(海堤)为界,塘内2千余亩划出归民,塘外4万余亩因与制盐有关予以保留;黄湾场灶地有1654亩,大多为制盐区域,仅有100余亩已垦沙地划出归民。上述3场“改灶归民”合计10.21万亩。

表3 江浙两省盐场“改灶归民”地亩清册统计

区别	场别	坐落县	“改灶归民”面积(亩)	合计(亩)
淮北盐区	中正场	灌云	950459	1043831
	板浦场	灌云	16462	
	临兴场	东海、赣榆	76910	

① 财政部盐政总局档案,中国第二历史档案馆藏,宗卷号266-9388-3。

② 土地委员会:《盐垦调查报告》第二编《松江》,第1章第1页,1935年油印本,上海图书馆藏。

③ 财政部盐政总局档案,中国第二历史档案馆藏,宗卷号266-9388-6。

④ 《中央土地委员来浙调查盐垦区域状况》,《时事公报》1935年4月24日,第2张第1版。

⑤ 浙西3场分布在嘉兴有鲍郎、芦沥2场,在杭州有黄湾场;浙东13场分布在绍兴有钱清、三江2场,在宁波有余姚、清泉、岱山、定海、玉泉5场,在台州有长亭、黄岩、北盐3场,在温州有长林、双穗、南盐3场。

⑥ 《改灶归民将实行,沙灶登记缓征》,《宁波日报》1934年7月3日,第2版。

⑦ 谢俊:《两浙灶地之研究》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第74册,第38965-38969页。

续表 3

区别	场别	坐落县	“改灶归民”面积(亩)	合计(亩)
淮南盐区	金沙场	南通	800000	
	西亭场	南通		
	石港场	南通		
	马塘场	如皋		
	刘庄场	东台		
	白驹场	东台		
松江盐区	袁浦场	奉贤	11889	450794
	青村场	奉贤	34556	
	下砂场	南汇	404349	
两浙盐区	金山场	上虞	100000	102100
	三江场	绍兴	2000	
	黄湾场	海宁	100	

资料来源:财政部盐政总局档案,中国第二历史档案馆藏,宗卷号 266-9388-3,266-9388-6。

综上,江浙两省实施“改灶归民”的灶地共计 239.7 万亩(见表 3)。其中,淮北盐区的成效最大。据土地委员会的调查,“改灶”前,淮北盐区有灶地 106 万余亩(其中折课灶地 1025129 亩,无折课灶地 35304 亩),此次“改灶归民”104 万余亩,几近全部告竣。而淮南盐区有灶地 473 万余亩(其中折课灶地 3333142 亩,无折课灶地 1402909 亩),此次“改灶归民”约 80 万亩,仅完成 16.9%,可谓进展缓慢<sup>①</sup>。两浙灶地,此次“改灶归民”10 万余亩,相对于实际垦殖面积,更是相形见绌。1927 年财政部的统计,除定海、岱山、衢山、北盐 4 个盐场未上报外,两浙灶地的开垦面积已达到 199.2 万亩;而且此数远低于实际,以余姚场为例,垦熟地有 70 余万亩,填报数仅为 31.82 万亩<sup>②</sup>。“改灶归民”进展缓慢,主要受制于地籍不清,地界不明。如此必然导致实施办法的适用困难。“此种改变,断非一蹴而就,其中必先经过一番清理过程。良以民田灶地,犬牙相错,插花之地,所在多有,即以灶地一项而论,有已经缴领者,有未经缴领者,有缴而未清者,甚有隐溢占垦者,错综复杂,不一而足。”<sup>③</sup>

## 五、结 语

首先,“改灶归民案”是国有土地资源争夺的一个缩影。同期,与普通民田不同的屯田、沙田、湖田等国有土地资源均陷入纷争。例如财政部为筹集水利经费,下令清理太湖的湖田,凡已垦熟的湖田,垦户只要缴价确权就可转为民有。江苏省府认为此举侵犯了地方权限,结果,省部双方“发生管辖问题之争执”。尽管《江苏省制止围垦太湖湖田办法大纲》规定由江苏省建设厅、扬子江水利委员会、太湖湖田清理处三方共治<sup>④</sup>,在实际运行中,却处于条块分割、多头管理的状态。湖田清理处处长董彬谦感慨:三方“如能切实合作,不分畛域,则事业进行当必顺利,但事实上,因种种关系,每致阻碍横生”<sup>⑤</sup>。再如,在

① 土地委员会:《盐垦调查报告》第一编《两淮》,第 4 章第 9 页,1935 年油印本,上海图书馆藏。

② 土地委员会:《盐垦调查报告》第三编《两浙》,第 3 章第 21 页,1935 年油印本,上海图书馆藏。

③ 《两淮区呈报苏省府接办灶地施行原则及计划之备案》,《盐务汇刊》1936 年第 97 期。

④ 《江苏省制止围垦太湖湖田办法大纲》,《江苏建设月刊》第 2 卷第 7 期,1935 年。

⑤ 徐伯符:《太湖湖田之研究》;《太湖湖田整理处实习调查日记》,《民国二十年大陆土地问题资料》第 74 册,第 39142 页;第 112 册,第 59592 页。

沙田问题上,江浙两省同样历经周折。浙江省府先以“沙田处分事宜与地方行政存在有相互之关系”;复以“省内主要河道急需整理,而整理经费实非省库所能负担”;继以“沙田系土地收入性质,按照现今系统,应划归地方”等理由屡请。对此,财政部均以“沙田系属国有土地范围”为辞。直至1933年2月,财政部才将沙田官产全部划归省有,以作为中央补助地方之经费<sup>①</sup>。经行政院核准,于本年4月起移交省府接收<sup>②</sup>。由上可知,“改灶归民案”并非孤立的个案,只是灶地情形比湖田、沙田等复杂而已。

其次,“改灶归民案”作为一种冲突模式的检讨。“灶地,系过去煎盐之地,盐业为财政部主管,事属中央;垦事为田赋所在,属诸地方。以一区域之事,而管辖之权则两属。”<sup>③</sup>因此,地方与中央在地权问题上的纷争,其实是属地原则与国有原则之争。那么,省部双方争夺的症结何在?“部则须经清理以后移转管辖,省则无待场方整理应先划还,而究其症结,实在场课及地价之收入问题。”<sup>④</sup>财政部坚持灶地的国有属性是历史形成的,不可能被新规制所否定。即便与民田无异,划归地方,也须经盐务机关“先确权后移交”,足见其为了地价收入坚持国有原则之顽固。对于地方政府而言,如果灶课改征民赋,收入将相应“激增”4~10倍,因此迫切将沙田、灶地等国有土地资源“一并归入地方范围”,凸显了属地管理原则的要求,其主要目的也是为了充实地方财政。由上论述,可将此类冲突模式的生成机制概括为:地方依据后来的新规制(制度与法律)去否定此前中央所拥有的历史性权利。在新规制下损失越多,就越有动力通过争夺来弥补。

最后,国有土地资源争夺的历史意义。1928年分税制将田赋从国税改为地方税,“改灶归民案”因此而起。历经纷争,1934年5月第二次全国财政会议决定实施“改灶归民”,以“抵补地方损失之一种收入”<sup>⑤</sup>。1941年6月第三次全国财政会议决定将田赋由地方收归国家所有;1946年6月第四次全国财政会议又将田赋确定为中央与地方按比例分成的共享税。上述田赋由国税到地方税,再到国税,最后变成共享税,其实是中央与地方在利益争夺上难以平衡的结果。研究表明,地方政府在新的财税制度下损失越多,就越有动力通过土地财政来弥补<sup>⑥</sup>。由此可见,国有土地资源的争夺具有必然性。土地财政强化了国有土地资源的争夺,相应地,国有土地资源争夺的目的也是为了土地财政,而非致力于地政,背离了财权与事权相统一的关系。土地财政与地政的主要区别是:“前者在赋税之收入,勿使府库空虚;后者在厘定册籍,确定人民之产权。”<sup>⑦</sup>重财政、轻地政的结果可想而知。譬如“两浙灶地,过去亦尝整理矣,卒至愈理愈紊,何哉?其目的固在财政之收入,而不在产权之确定。”<sup>⑧</sup>民国时期的地籍整理、土地陈报等地政事业难有成效的根本原因即在于此。

## [参 考 文 献]

- [1] 杜恂诚. 民国时期的中央与地方财政划分[J]. 中国社会科学, 1998, (3).
- [2] 周飞舟. 分税制十年: 制度及其影响[J]. 中国社会科学, 2006, (6).
- [3] 孙秀林, 周飞舟. 土地财政与分税制: 一个实证解释[J]. 中国社会科学, 2013, (4).

① 潘万程:《浙江沙田之研究》,《民国二十年大陆土地问题资料》第69册,第36203-36204页。

② 《沙田官产, 政院核准划归省有》,《中央日报》1933年4月1日,第2张第2版。

③ 谢俊:《两浙灶地之研究》,《民国二十年大陆土地问题资料》第74册,第38973页。

④ 何新铭:《盐城田赋及灶课之研究》,《民国二十年大陆土地问题资料》第12册,第6041页。

⑤ 《苏省府接办盐田灶地施行计划》,《盐务汇刊》1936年第97期。

⑥ 孙秀林、周飞舟:《土地财政与分税制: 一个实证解释》,《中国社会科学》2013年第4期。

⑦ 谢俊:《两浙灶地之研究》,《民国二十年大陆土地问题资料》第74册,第38986页。