

社會科學叢書

經濟政策綱要

周憲文 著



1931

上海中華書局印行

周憲文著

經濟政策要綱

中華書局印行

1930

民國二十年一月印刷
民國二十年一月發行
民國廿二年一月再版

經濟政策綱要(全一冊)

◎ 定價銀六角

(外埠另加郵匯費)



有不准著作權
印翻

著者

周憲文

發行者

中華書局

印刷者

中華書局

印刷所

上海靜安寺路哈同路口
中華書局

總發行所

上海棋盤街

中華書局

分發行所

北平天津張家口石家莊那台保定
濟南青島太原開封鄭州西安蘭州
成都重慶長沙常德衡州漢口南昌
九江安慶蕪湖南京徐州杭州溫州
福州廈門廣州汕頭潮州梧州雲南
瀋陽吉林長春哈爾濱香港新加坡

中華書局

自序

誰都希望中國的政治，能在最近的將來，由今日的混亂狀態，進入全國統一的局面。全國統一以後的新中國，最重要的問題，就是如何建設？詳細點說，在農業方面，如何可使「將瀕破產」的今日的農村經濟，得以復興；在工業、商業方面，如何可使「僅僅殘喘」的今日的工商業，得以繁榮？再詳細點說，對外，應以如何的政策，可使吾國的國民經濟，脫離各帝國主義者的壓迫與榨取，而於國際經濟上，獲得獨立、平等的地位；在內，則以如何的政策，可使吾四萬萬同胞，人人得以豐衣足食，生計裕如？這就是對於未來新中國的最重要的問題。

我們青年，既不能人人都去參加改造現狀的戰爭，那末，在「現狀改造戰線」後面的我們，對於如何建設未來的新中國，自須有充分的智識的準備。但是，不幸，今日國內關於供給此種智識的書籍，宛如鳳毛麟角，不可多見；是以作者擬於今後一二年中，盡量介紹些關於這一方面的書籍，以供青年們的參考。本書乃以日本法學博士河津暹著經濟政策綱要為藍本，提綱挈領，略述經濟政策的意義，以及農工商政策的大要；全是一種經濟政策的基礎智識。書成倉卒，掛一漏萬之譏，在所難免，幸閱者指正焉。

經濟政策綱要

民國十八年十一月十七日於日本京都

編者

二

34820

6.00

經濟政策綱要目次

自序

第一章	經濟政策的意義	一
第二章	經濟思潮的變遷與經濟政策的基礎	九
第三章	農業政策	二一
第一節	農業與國民經濟	二一
第二節	土地制度	二五
第三節	農業的經營	四二
第四章	工業政策	五八
第一節	工業與國民經濟	五八
第二節	手工業與機械工業的競爭	六三

第三節	家內工業與工場工業·····	七〇
第四節	大工業的獎勵·····	七四
第五節	企業集中與工業政策·····	七八
第六節	勞動問題與工業問題·····	八四
第五章	商業政策·····	一〇五
第一節	商業與國民經濟·····	一〇五
第二節	自由貿易與保護政策·····	一〇九
第三節	關稅及關稅制度·····	一一六
第四節	通商條約·····	一二三

經濟政策綱要

第一章 經濟政策的意義

何謂經濟政策？經濟政策云者，乃國家以增進國民之「物質的幸福」為目的之一切設施方案之總稱。故經濟政策之存在，必須有兩大前提，即

1. 必須國民之「物質的生活」能由國家設施方案而起變化。
2. 必須國家對於國民之「物質的生活」能使其設施方案。

一、古代孟德斯鳩 (Montesquien)、赫德 (Herder) 等學者，不獨說明國民的經濟生活，即說明一切政治社會的現象，亦皆求其原因於自然。故據彼輩之言，則經濟社會的凡百現象，皆受自然的支配，人類祇能順應自然，而不能變更自然。此言如果可靠，則經濟政策亦無研究的必要。但時至今日，恐已無人承認此言為可靠矣。固然，自然之於社會諸般現象，確有極深的關係，但僅據自然以說明一切社會現象，則是誤謬。在理論上，雖謂：「社會現象乃隨自然狀態而變化」，但在事實上，則未必盡然。申言之，自然狀態依然如故，而國家已有盛衰興亡之大變化者，古今不乏其例。例如羅馬：其帝政開始之

時與東西兩帝國分裂之時相較，自然狀態並無若何之變化。當時羅馬政治之所以變化，其主要原因，乃不外由於人心之弛緩。又如英國，其昔日被羅馬所征服之時，與今日殖民地遍全球之時相較，自然狀態亦無何等變化。其國家地位之所以變化，主要原因，寧在於國民之努力與國家政策之得宜。即如國家之盛衰興亡，乃亦如此。何況其變化較不顯著之社會諸般現象，自不能盡受自然的支配。換言之，自然狀態，亦可由人爲的設施，而使之變化。蓋在文明程度尙低之時，國民生活狀態的大部份，雖受自然的支配，但隨文明之進步，人類漸知利用自然之道。社會經濟，因而發達。即社會經濟之發達，乃由於人類之知利用自然；故就在天產豐富之處，若人民而不知利用天產，則其社會經濟，仍不能發達。由此可知：國民之經濟生活狀態，並非盡受自然的支配；即由國民之努力覺悟，亦可使之變化。既能人爲的使國民之經濟生活狀態發生變化，則國家的經濟政策——此可稱爲國民之綜合意思的表示——自爲其變化原因中之最有力者。研究經濟政策之必需，於此可見。

二、國家之「應否」干涉國民的經濟生活，與「能否」干涉，乃完全不同的兩問題。對此問題，十八世紀末葉或十九世紀初頭，信奉個人主義的學者，乃謂：國家的政務範圍，須有限定；即國家之政務，須以「凡個人之力所不能爲者」爲範圍。申言之，謂：國家之政務，須僅限於國防與司法。此即所謂法

治國時代。又名自由放任主義時代。然現代政治學者，並不主張如此限定國家的政務範圍。申言之，彼輩承認：爲增進國民之幸福計，國家須有相當之設施方策。上述兩說的差異，是蓋由於關於國家目的之見解的不同。國家雖以維持國脈之存續與保全社會安寧秩序爲目的，但不僅如此而已矣。時至今日，增進國民之幸福，亦已成爲國家之一目的。但所謂「增進國民之幸福，亦已成爲國家之一目的」者，並非謂國家應就「一切個人之力所能爲者」，強施其設施方策；蓋國家若以強力干涉國民生活，則凡因而受惠之國民，固屬歡忻；凡因而蒙受直接間接之損害者，則將起而反對。退一步言，即使不論直接或間接，皆毫無遺害於國民，但依賴國家之處愈多，則國民元氣，往往愈益消沉。不獨如此，且國家之行設施政策，乃僅由政治家以國家之名而行之，故深信能增進國民幸福之政策，結果未必悉如所料。故在依國民本身之力，已足增進其幸福時，則國家祇須使國民從其所欲而行動，不必多事干涉。換言之，國家之干涉國民生活的程度，可說是由國民的自治能力以爲斷。如果國民富有自治能力，不獨能擁護自身的權利利益，且能尊重他人的權利利益時，則國民自能營其圓滿的經濟生活，故此時國家並無特別干涉國民的經濟生活之必要。反之，在國民缺乏自治能力時，則國家爲使其有圓滿的共同生活起見，自須予以相當之干涉。因國家之干涉國民經濟生活的程度與範圍，皆由國民的自治能

力如何以爲斷，故國家執政者對於國民的自治能力，非有正確的測定不可。然在事實上，如欲正確測定國民的自治能力，決非易事。執政者往往測定國民的自治能力，而失之過低，致有對其生活，妄事干涉的傾向。反之，執政者亦往往測定國民的自治能力，而失之過高，致生極端排斥國家干涉的傾向。兩者俱不得謂之正當的見解。要之，欲就國民的自治能力，得有正當的見解，此於樹立國家政策上，固屬必需；但在事實上，則非易事。然就一般的原則而言，則國民自治能力的測定，與其失之過低，反不如失之過高，較爲安全。蓋國民的自治能力，普通是日在發達，故國家的干涉程度，雖稍欠充足，但不久必因國民自治能力的發達，而趨於適度。反之，如果對於國民自治能力的測定，失之過低，而予以過度的干涉，則不獨促成國民對於國家的反感，且隨國民自治能力的發達，致使國家的干涉，愈益過度。

現代政治學者雖承認：國家爲增進國民幸福計，亦可干涉其生活，但謂其干涉程度，則須依國民的自治能力如何以爲斷，故在國民的自治能力已經完全發達時，國家自應採取自由放任的政策。由此可知，國家之應干涉國民經濟生活時，須有下列六大前提，即

1. 在國民智識尙低，而不知所以增進幸福之道時，則國家非指揮之不可。
2. 在國民雖已知增進幸福之道，惟因其實力不足，而不能實行之時，則國家非助其實行不可。

3. 在有足以阻礙國民幸福之增進的制度等存在，且因種種關係而不易廢止時，國家非以強大之力，助其廢止不可。

4. 在國民各階級間，因利害的衝突而有分裂之慮時，國家非設法以防止之不可。

5. 在一國產業，因外國的競爭，而不易存在或發展時，國家非保護本國產業不可。

6. 在公益與私益互相衝突時，國家非設法擁護公益，以圖共同生活的安全不可。

經濟政策，既為達成國家目的之手段，則論經濟政策者，當由國家的立腳點，以論述經濟問題。此事，在經濟政策的性質上，雖然毫無容疑之餘地；但欲由國家或國民經濟的立腳點，以研究並解決經濟問題，在事實上，決非易易。英國的經濟學者，乃置國民經濟的標的，於消費者的利益上，謂：增進消費者的利益，即與國民經濟的利益相一致。例如輸入稅的課賦目的，在使內國市場的外貨價格騰貴；但結果所致，與外貨位於競爭地位的內國製品的價格，亦必隨之騰貴，故有背於消費者的利益。從而排斥之不可。此論如果正確，則經濟問題的解決，固極容易，但可惜此論不甚正確。其理由，即

1. 消費者並非國民的全體。諸如生活必需品，因消費者的範圍，比較廣汎，故或如論者之言，專圖生產者的利益，乃因少數者的利益而以多數者的利益供犧牲，亦未可知；但是有些貨物，其消費

者，僅爲國民的一小部份，而產生者的範圍與數量，反而較廣且多。故由此觀點，可知增進消費者的利益，乃未必與國民經濟的利益相一致。

2. 即使消費者占國民的大部份，但此大部份的消費者，由另一方面看來，則亦爲生產者，故增進消費者的利益，未必有害於生產者的利益，反之，增進生產者的利益，亦未必有害於消費者的利益。例如綢緞業者，由綢緞而言，彼輩乃是生產者，但彼輩所生產的綢緞，必售之他人，以購求其生活必需品，故由此觀點而言，則彼輩乃是消費者；又當彼輩購入生絲以織綢緞時，彼輩亦爲消費者。要之，生產者與消費者，並非獨立分離的，故不能有所偏重。

3. 雖然消費者占着國民的大部份，但因國民經濟的生命，是永久的，故若爲國民經濟百年之計，而有不利時，則以現在消費者的利益供犧牲，亦非稀有之事。由此三點而觀，可知以消費者的利益爲標準，而批評經濟問題，事雖簡單，但不甚正確。德國社會政策學者，乃以勞動者的利益爲標準，而謀增進勞動者的利益；此由國民經濟的立場看來，固屬正當，但由別的立場看來，則未必盡然。例如於所得稅而設累進稅率制，因其與勞動者的利益相一致，故似正當。然此亦如上述僅以消費者的利益爲目的一樣，決非真理。

如此，國民經濟的立腳點，觀察經濟問題，因難得正確的標準，故經濟政策之研究，亦非易事。從而當解決經濟問題時，常異論百出，而莫衷一是。詳言之，當解決經濟問題時，我輩所感的困難，乃有下述數點，即

1. 經濟問題的真相之難以知悉。固然，如欲樹立一經濟政策，必須確知其經濟問題的中心，換言之，必須確知其真實的內容；但此事「言之非艱」，事實上頗非易易。尤其是若欲研究其內容而勢非探悉實際家的營業秘密不可者，則結果更加困難。

2. 公益與私益之難以區別。當解決經濟問題時，凡與此問題，具有利害關係者，常藉國民經濟的利益之名，而擁護其私益。以冷靜的頭腦，研究經濟問題者，當嚴別公益與私益，且須予後者以相當的抑制，免使妨礙前者的發達。但此事亦「言易行難」，不易實現。

3. 諸如上述，因國民經濟的標準，不甚明確，故强有力的階級，常壓迫弱小階級，而主張其階級的利益。故研究經濟政策者，當一本至公之心，以國民經濟全體的利害為取捨，切不可格於階級的見，而惟本身利益是圖。但此事，在實際上，亦是非常困難。

國家的主要任務，在於達成其目的，故當察事之緩急先後，而行其適當的設施方策。惟其如此，故

其所行之方策，並非永久不變的。甚至先後兩政策，而有完全相反者。是所以學者常謂：經濟政策乃是沒有根本原理的機會主義。國家的政策，因其性質如此，故其關係所及，頗爲廣汎，難於研究，亦意中事。學者爲研究上的便利起見，乃於廣汎的國家政策之中，取出關於國民經濟生活的部份，而名之曰經濟政策。惟關於國民經濟生活的設施方策，其範圍，亦頗廣汎，其研究，亦非易事，故更集各種直接有關於特種生產者，爲一研究的題目，如關於農業者，名之曰農業政策，關於工業者，名之曰工業政策，關於商業者，名之曰商業政策等是。此等名稱，其發源乃由於學者研究的便利起見，與國家政策的本質，原無關係。故恰如上述，論農業政策者，未必應以增進農業利益爲目的。申言之，如果農業利益與國民經濟的利益相一致時，則增進之，否則，乃抑壓之。此乃論政策者，必須注意的一點。蓋國家之目的，在於增進國民經濟的利益，而不在于任何階級的利益故也。

國家之實施經濟政策，其實施機關，雖常由國家自任之，但亦時有委之於地方自治機關或其他特設之經濟機關者。蓋由國家直接實施經濟政策，雖有兩特長，即（一）實施力強大，（二）能有全國劃一的設施。但「利之所在，弊亦隨之」，諸如須「因地制宜」的政策，則由國家直接經營，反多不便，此所以地方自治機關等常代國家而執行經濟政策也。

第二章 經濟思潮的變遷與經濟政策的基礎

經濟政策乃被經濟思潮所左右。概觀世界各國經濟政策的基礎，其隨經濟思潮的變遷，可分爲三時期，即

1. 國家萬能時代；
2. 自由放任時代；
3. 國民經濟主義時代。

國家萬能時代，乃在由十六世紀以至十八世紀末葉之間，此時代，即所謂重商主義時代。自由放任時代，又名個人主義時代，其時在十八世紀末葉至十九世紀中葉。又國民經濟主義時代，即由十九世紀中葉，直至今日。以下試就此三時代，略述其經濟政策的基礎。蓋爲使閱者易於了解下述關於經濟政策的問題起見，此種論述，確有其必需。

(一) 國家萬能時代

國家萬能時代，亦即所謂重商主義時代；當此之時，國家形式，已漸形成；國家目的，專在發展國民

經濟，以稱霸他國結果所致，國家乃極端干涉國民的經濟生活，對於個人利益置之不顧，國民毫無自由活動的權利。蓋當時國民智識尚頗幼稚，縱令予以自由活動的權利，但亦決不能增進其幸福，反之，當時的國家執政者，皆爲國民中之才識兼優的，故使其指導國民，較之國民直接參政，反爲得當。所謂「野無遺賢」，可謂爲當時情形之寫照。蓋執政者之「所爲」，比國民之「所欲爲」，更合情理。故國民亦願服從之。此種服從，在國民的自治能力未甚發達的時候，確能藉以獲得生活上的比較安全與幸福。

諸如上述，當時的經濟政策，其目的，是在增殖國富，其手段，乃以生產爲中心，而盡量擴張領土，增加人口，增殖金銀貨幣，擴張領土之法，初則設辭侵略隣國；繼則因隣國之侵略，必須有相當武備與戰爭，大非易事，故改向抵抗，抗力較弱之未開化不毛之處，以求殖民地。當時殖民熱之所以勃興，職是故耳。蓋當時的思想，以爲殖民地乃本國之寶庫，一方供給本國原料食品及金銀，同時又爲本國工業品的消費場。從而不許外國人滲臨殖民地。至於利用殖民地的富源，輸出殖民地的產物，當然不許外人顧問。是以在殖民地的經濟，尙未發達，與本國經濟的進展，尙無衝突之時，還可相安無事；自從殖民地的經濟，漸次發達，則與本國經濟上的利益，就發生了衝突。例如：殖民地雖欲販賣其產物於售價最高的