

# 農 業 政 策

張 受 均 編 述

上 海 泰 東 圖 書 局 發 行

1927.

# 農業政策

## 第一編 通論

嘉善張受均編述

### 第一章 緒論

經濟學從其研究方面而言之。可大別爲三。一曰經濟原理。二曰經濟史。三曰應用經濟學。經濟原理。僅從理論以研究經濟現象之因果。而不及於各個之事實。經濟史。則注重於具體的說明。全就世界或過去之陳迹以究其原因結果之關係。至於應用經濟學。乃本於理論而應用於事實。就現在私人或國家經濟之活動。推求其原因結果之如何。因以決定將來方針之所在。

應用經濟學。又可別爲二。曰私經濟學。曰經濟政策學。私經濟學者。其研究

之範圍。在於各人之經濟行爲。其主體常在個人。而隨各人之職業。可分爲農業經濟學。工業經濟學。商業經濟學。經濟政策學。其研究之範圍。在於國家之經濟行爲。其主體常在國家。而隨各種之事業。可分爲農業政策學。工業政策學。商業政策學。交通政策學等。財政學亦屬於應用經濟學之一種。然學者或列於經濟政策之中。或以之與經濟政策對立。唯自其關係之重要言之。財政學固當別於經濟政策學。而獨樹一幟者也。經濟政策與經濟原理。在於十九世紀以前。學者多以混爲一書。相提並論。自斯密亞丹以經濟政策與原理分離。自爲一篇。後之學者乃跡起而承其後。德國學者分別尤嚴。由是經濟政策漸成爲獨立之科學。迄夫近世。國家對於國民經濟之發達。關係日密。干與之程度日增。經濟政策之研究。遂益覺其繁密。故至農工商各門。各有政策之著述。惟英法兩國。則經濟自由學

說之餘風未墜。其注意於政策一門者較微。卽研究學問條理。亦不及德儒之精。故政策與原理。尙多不另立專書也。

農業者古代之生產事業。亦卽國家成立之起源也。自人類發達之順序言之。農村經濟時代以前。狩獵游牧之民。皆採取天然物以供生活。當時之民渙如也。洎農業肇興。人民始有定居。社會乃始集合。而近世學者所謂國家之狀態。亦始具萌芽。當時國民之生存。全賴農業。農業生產。占國民所得之大部分。是以農立國。而農業亦特講究。降及近世。工商業盛而農業漸衰。遂有輕視農業注重工商之傾向。實則人類需要多。仰給於農。而資本與勞力之利用。亦大半集中於此。在於人民。既以此爲生計之根本。在於國家。自未可視爲政治之末端也。

近代國家之農政。雖亦占經濟政策之重要地位。然直以爲農業立國。毋庸

注意工商則危險實甚。蓋一國經濟之組織。至爲複雜。農與工商皆屬人民生計之源泉。人民各隨其所宜。定爲職業。第偏重一種。以爲國民全體之生業。而保護之獎勵之。其他則隨其傾向。任其盛衰。如是則國家之發展。將難望其完全。其害亦有不可勝言者。英國二百年來。崇斯密亞丹勞動本位之說。以爲國富之增殖。全恃勞動效果之增加。遂致趨重國際分業。本國產業一以加工精製爲專門。而挾其本國專門之製造。與海外農業國以通有無。彼固自信其國家繁榮。可以永久維持而不墜矣。然英國以工商著稱之時。嚮之位於歐美兩大陸。輸穀物供原料而認爲農業國者。亦次第化其國內之職業。亦從事於工商之發達。而農產物之輸出。因之以減。不但此也。同時更消費其本國製造品。以抵制英國貨物之輸入。而又輸出其國內製造品。以與英國貨物相競爭。蓋英人向日所信爲永久不墜之國際分業利益說。

乃大爲搖動。夫英之實行其國際分業也。其商工方面所獲之利益誠多。然農業方面所蒙之損失。亦復不少。何也。輸入粗製品之加工。與輸出精製品之販賣。皆以國外市場爲主眼。而於國內田舍間經濟力之減退。初未顧慮也。

由此觀之。一國之經濟政策。一方之注意未周。弊已如此。况欲擇重其一而犧牲其他。其害豈可勝言哉。夫偏重產業。不但事屬工商失之偏倚。卽反而獨恃農業。其弊亦然。蓋一國生活需要之鉅。決非專恃農產所能支持。而一國全體等發達。亦決非部分的經濟社會之繁榮所能致也。

農與工商。國家不當偏重其一。固無論已。然國家對於農業所取之政策。究竟其界限如何。範圍如何。乃當進而言之者。歷來關於經濟政策之界說。常有變遷。要皆爲時勢所左右。重商主義盛行於十七八世紀。當時國家對於

經濟事業干涉綦嚴。幾視國民經濟事業之盛衰。全依國家之力。重農派崛起。而態度爲之一變。遂以國家政策當偏於消極之職務。斯密亞丹之自由學說。承其後而光大之。十九世紀之上半期。其學說幾披靡於全世界。然未幾而反動大生。社會主義一派。乃全主張其反對之一方面。其所論國家之作用。乃至更超於重商主義之上。幾欲全以國民之經濟事業。舉而屬之國家。近年以來。國家社會主義勃興。社會主義極端之主張。因之稍殺。謂國家一方面當獎勵其國民之生產。一方面亦當平均國家之分配。其說固亦與自由學說互相背馳。凡此主義。學者聚訟紛紜。各國所採取者。亦多有出入。自由主義固足以解除人生進步之束縛。促進社會產業之繁榮。然其結果多數之弱者。居於淘汰之列。社會因而致於不平。社會主義又盡抑個人之努力與智能。悉使聽命於國家。社會活動之機。亦慮因是而阻息。善爲治者。

當一面保留個人自由之權能。與其自立之覺悟。而輔助其不及。匡救其過。當使產業之發達。趨於健全。一面抑制強者之專橫。扶助弱者之成立。使各人能應用其能力。以享受利益。而社會之多數。不至爲少數所侵凌。蓋國家之於國民經濟。輔助的而非主動的。保育的而非放任的。此固農工商政策之所同然也。

農業政策既有適當之界限。則其所以達此目的者。自可從兩方面研究之。蓋一在如何使農業生產之增加。二在如何使農業所得分配之平均是也。生產政策。以謀經濟企業收益之增進爲目的。非僅注意於個人收益之增加。亦當注意於國民富力之發展。且非僅注意於現在農業之發達。亦當注意於將來生產之維持。凡此所謀。皆非委之人民之自由。國家皆可有所以獎助之保護之者也。分配政策。在使各個之人民。皆能因生產增加而改良。

生活增進幸福。大凡生產愈發達。其所得之大部分。愈易集於少數有資力者之手。以少數人而獲得多數人之福。寧得謂事理之平。故國家關於農業。須使小農不爲大農所抑。勞動者不爲地主所侵。達此目的。或亦賴於小民之自立。然國家非有以誘掖之。則無力者決無由自振也。

生產政策分配政策。理論上雖有分別。實則關係極密。二者足以互相維持者也。蓋生產政策得其宜。則生產漸增。國民之消費力亦因而進。其影響間接及於分配。分配政策得其宜。則各人之所得。保其公平。亦可促生產之增加。二者之因果。非各不相侔也。卽國家關於政策上所用方法亦然。同一方法。一面關係於生產。一面關係於分配。故生產分配似無分別研究之必要。然二者本末不同。目的互異。理論上亦不可不區別也。

無論生產分配目的如何。要必有以達之。達之之方法。今爲分別言之。則有

### 三焉。

(一)法律。人民從事於生產事業。必求安然。各盡其能。而不爲人所妨害。否則進步必爲之阻。如土地所有權。勞働保護法。皆農政上以法律爲必要者也。

(二)直接之助力。農事之經營。常有爲個人能力所不及。須借助於國家者。如灌溉事業之籌劃。農事借貸之機關。農業保險之設置是也。

(三)間接之獎勵。間接獎勵。如通商條約之訂定。農事教育之振興是也。以上數者。皆國家對於農業應盡之職務。然人民能力所能舉者。必促之使其自爲。必其能力所不及之處。然後爲之施設。否則人民之自立心。爲之阻遏。舉而仰給於國家。終必流於貧弱。又各地方與各時代。農業之狀態不同。國家行動之範圍。亦當因是而異。故國家對於農業應盡之職務。隨時隨地。

而有伸縮。未可拘於理論以定標準也。

## 第二章 農業之性質與國家之關係

### 第一節 農業之性質

農業之意義及其範圍如何。自來學者持論不一。中國古儒所下定義。如關土植穀曰農。又如飭力以長地財謂之農夫。其義多未盡確。卽近今學者或以農爲食料供給之事。或以農爲營利之職業。前者其範圍過狹。後者其觀察過偏。要皆未爲適當。其他學者大都以農業爲一種之生產作用。然其定義亦大有出入。最廣義者則包括各種地中地上天然之生產而言。如農藝林業牧畜漁業礦業皆在其內。狹義者則以礦業列於農業之外。兩者比較。自以狹義者之主張爲宜。以抽象之詞言之。農業者。以人類之力謀天然物之增殖者也。惟農藝牧畜漁業森林之中。農藝爲最重要。而在經濟發達之地。牧畜亦農業生產之大宗。言農業者固當二者並重。至於森林。因其關係

及性質與農業略異。原可別爲一篇。又農業者。常以他種工業爲之副業。各國通例皆然。然自學理上言之。則甯屬於農業之外。惟國家行政。亦間注意及之。家畜飼養與園藝經營。雖似有異於農業之處。然其根本上之性質。初無所別。農爲一種之生產事業。其性質與他種生產事業分別頗嚴。今得約略舉之於左。

(一)農業以土地爲基礎。工業亦需土地。惟其所需者在於面積與位置。農業則兼需地力。且其地面較工業之需要量爲多。雖其量隨農業技術之進步而減其需要。然比之工業。則迥有差別。

(二)農爲天然所限制。天然之足以支配農業。一爲氣候。二爲地力。人類因智識之進步以征服天然。其程度亦自有限。特關於氣候之寒暖雨量之多寡。人力既不足以左右天然。農業之適宜與否。因此大受限制。如各處溫

度不同。耕種時期之長短。因之大異。種植物產之種類。亦甚不齊。工業之製造。得隨時應於需要。以爲伸縮。農業則絕對的爲不可能。且生產期長。資本較爲固定。而金融制度與勞銀支付方法。遂以不同。至於地力之肥瘠。尤於農業有絕大之關係。蓋穀物成長。其養分多取之於地。地力肥瘠不同。則收穫之量異。肥料增加。雖可轉移地力。然其效力固有限也。

(二) 農業受報酬漸減法。則之支配。農之生產。以土地爲基礎。而土地所出之報酬。常有一定之界限點。農業所增之資本。在此界限點以內。其報酬之數量。卽隨之成正比例。以俱加。逾此界限點以外者。其報酬之全量。雖亦有相當之增加。而對於勞力資本方面之單位。則漸形減少。是之謂報酬漸減之法則。至於工業。則生產數之增加。永隨資本與勞力爲正比例。大工業較小工業。小工業較手工業。其生產額較多。其生產費乃較少。故其發達進

步達於無限。唯農業技術進步。報酬漸減。法則之效力。因此漸趨薄弱。此徵之近今數十年之經驗。可以證之。然人口之增加。又較地方之增加。進行甚速。遂至食料之供給。將不及人口之需要。而人口過剩之憂。乃卒成爲問題。此馬爾塞斯之人口論。爲經濟學者所不能解決者也。

(四)農業上之分業較難施行。近世生產業勃興。進步甚速。究其原因。經濟家咸歸功於分業。分業之盛行。以工業爲最。蓋以其事實皆能繼續進行。而又利用各種機械故也。農業則不然。凡有耕作。必待農時。一年之間。春耕夏耘。秋收冬藏。行事有一定順序。而機械之應用亦少。且農場在野。業務隨地變遷。大型機械安置殊難。亦非如工場機械。皆有定所。利用較易者也。事業有時。期機械難安置。故分業之行。自遜於工業。唯地域之分業。在農業亦甚普通。蓋各地風土氣候不同。農業種類遂異。現在農業已成國際分業之

形勢矣。

(五)農業需勞働之性質常異於工業。農業勞働性質異於工業者有三。

一、工場事務。一年之間常需同數之勞働。農業則不然。耕耘收藏各有定時。又農業有忙閑。閑時之農民常須就業他途以求所得。

二、工業勞働必具特別之技能。故資格較嚴。而轉徙不易。農業則不然。力田之類多單純。彼此轉徙困難殊少。

三、工場勞働常集一所。接洽之機會既多。改良之研究自易。農業則不然。耕者在野。分頭就業。參酌較少。故進步亦遲。

以上五者皆農業之特性。而有使吾人不能不予以特別研究者也。

## 第二節 農業對於國家之關係

文化進步。生活日奢。農業以外各種事業漸次振興。吾人之所需以滿足其

慾望者。亦不以農產物爲重。農業之爲人所輕視也。固無足怪。然究之人類之所以生存及國家社會之所以發達者。仍不能不以農業爲最要。今試就農業之大者列舉以明之。

(一)農業爲國富之基礎。一國富力之強弱。在於國民之財力。與其所得。此種調查。雖鮮確實之標準。然財產之數。大抵以全國不動產動產之足供生產或消費者合計算之。所得之數。大抵以全國新增加之生產額及輸入餘額之足供國民之消費者合計算之。全國不動產及動產。其重要者。厥惟耕地鐵路房屋商品等項。而數者之中。考之各國統計。類皆以耕地之價額。較之他項所佔獨多。雖各國耕地。對於他種財產之比例。多寡不同。要其平均。約占三分之一。若其國偏重農業者。則其數猶過之。至有幾及其半者。日本與中國。素以農爲立國之本。近今日本雖工商漸次發達。然其國富力之