

華通經濟叢書

經濟政策綱要

洪濟譯述

河津遜著

上海華通書局發行

河津暹著
洪濤譯述

華通經濟
學叢書

經濟政策綱要

上海華通書局發行

經濟政策綱要

目次

第一章 經濟政策之意義

第二章 經濟思潮之變遷及經濟政策之基礎

第三章 農業政策

第一節 農業與國民經濟

第二節 土地制度

第三節 農業之經營

第四章 工業政策

第一節 工業與國民經濟

第二節 手工業與機械工業之競爭

第三節 家內工業與工場工業

第四節 大工業之獎勵

第五節 企業集中與工業政策

第六節 勞動問題與工業問題

第五章 商業政策

第一節 商業與國民經濟

第二節 自由貿易與保護政策

第三節 關稅及關稅制度

第四節 通商條約

義了嗎？然而現在我們是不能承認這種說法的。我們雖然不能否定自然和社會的一切現象有很大的關係，可是，如果祇以自然來說明社會現象而不顧其他，我們以爲是錯誤了的。雖然有什麼自然狀態不發生變化則社會現象也不變化的理論，但是實際上是不能有這種事情的。自然狀態不發生什麼變化，而國家却發生盛衰興亡的大變化，古今不乏實例。例如羅馬，將其帝政的初期和東西兩帝國分裂的末期比較一下，在自然狀態中，並沒有發生顯著的變化。而羅馬國家之所以發生變化，不外以人心的弛緩爲主。又如英國，將其往昔被羅馬等征服的時代和後來殷富冠絕天下的時代比較一下，在自然狀態中，也沒有發生顯著的變化。而英國國家之所以發生變化，乃由於國民的努力和國家的政策之適宜。如國家的盛衰興亡這一類的大事件，都不是因自然狀態發生變化而變化的。而況沒有國家的盛衰興亡那樣顯著的一切社會現象，更不是由自然預先安排定了而不能變更的。牠們都是可以由人爲而發生變化，此事顯而易見。蓋文明程度尙低的時候，國民的生活狀態，以自然爲主

要的決定要素，但文明程度一旦提高，人類也就知道利用自然的方法，於是，能夠善於利用自然的，便能使經濟發達，不能善於利用自然的，無論自然富源怎樣豐富，也便不能使經濟發達。換句話說，國民的經濟生活狀態，並不是如論者所說祇由自然而定，而是可以由國民的努力覺悟，使之發生變化的。國民的經濟生活，既然可以由人爲使之發生變化，那末，可以稱爲國民的綜合意思之表現的國家經濟政策，也就可以說是其原因中的最有力的原因。於是，經濟政策研究之必要，便不言而喻了。

(二) 國家是否可以干涉國民的經濟生活，這個問題，和國家能否干涉國民的經濟生活那個問題完全不同。關於這個問題，在十八世紀末葉或十九世紀初頭，學者們信奉個人主義，主張必須儘量限制國家的政務範圍——祇限於國民的能力所不能及的事情。換句話說，必須將國家的政務祇限於國防及司法的範圍內。所謂法治國時代是也，所謂自由放任主義時代是也。然而現今的政治學者，對於國家的政務，就不加以如此的限制。承認國家爲了增進

國民的幸福，必須實行相當的施設政策。這由於他們對於國家的目的之見解，和以前的學者不同的原故。他們以爲國家不僅以維持其存在，保持其安寧秩序爲目的，而且也以增進國民的幸福爲目的。國家既以增進國民的幸福爲目的，則國家對於國民的能力所能做的事情不應施以施設政策。如這個時候，國家以其強大之力干涉國民的生活，則國民之中因此而得着利益的喜，反之，因此直接或間接而受損失的怨。縱令直接或間接都沒有受損失的，但由此而發生依賴國家以成事的習慣，銷沉國民的元氣。並且，所謂國家實行施設政策，不過是政治家以國家的名義實行而已，因之，國民相信其能增進國民的幸福，必不僅限於以爲那種政策能增進其本身幸福的國民。故達到了國民的能力能增進其幸福的程度，國家祇要使國民從其所欲而行動就夠了。換句話說，國家干涉國民經濟生活的程度，是由國民的自治能力而定的。如國民富於自治能力，不僅可以擁護自己的權利和利益，而且可以尊重他人的權利和利益，則國民就可以圓滿地營共同生活，而國家不必特別干涉他們的經

國家干涉國民經濟生活的程度，國民自治能力的自定

濟生活；然如國民缺乏自治能力，則國家爲了使他們圓滿地營共同生活起見，便不得不加以干涉。因國家干涉國民經濟生活的程度和範圍，視國民的自治能力如何而定，所以國家的執政者必須對於國民的自治能力有正確的測定，這是顯而易見的。然事實上，很難正確地測定國民的自治能力。執政者往往視國民的自治能力較事實爲低而發生要干涉其生活的傾向，同時，國民自己則視其自治能力較事實爲高而發生儘量排斥國家的干涉的傾向。這兩方面的見解，都不能說是正當的見解。所謂對於國民的自治能力要有正當的見解這件事，在國家確定政策上，固然是必要的事，然而不是一件容易的事。但原則上，視國民的自治能力較事實爲高而不加以干涉這一方面，較之視之爲低而要加以干涉那方面要安全點。爲什麼呢？因爲國民的自治能力，原則上，是一年進步一年的，縱然國家的干涉程度較低於必要的程度，但不久會和必要的程度一致。反之，如將其自治能力視之過低，而干涉的程度過高，那就不僅使國民對於國家發生反感，並且隨着國民的自治能力的進步，更會使

干涉的程度增高。

現今的政治學者，承認國家爲了增進國民的幸福可以干涉其生活，不過，要以適應其自治能力爲條件，因此他們主張在國民的自治能力已經完全發達了的時候，應該聽其自然不加干涉。而國家可以干涉國民的經濟生活的場合，抽象地考察如下：

1 國民的知識尙低而不知增進其幸福的方法的時候，國家應指導之。

2 在國民雖然已經知道增進其幸福的方法，但實力不足不能實行的時候，國家應助成之。

3 在增進國民的幸福上成爲障礙的制度依然存在，而要廢止這種制度，則有一部分人受損失，是以不易於廢止的時候，國家應以其強大之力廢止之。

4 因國民的階級之間有了利害衝突而發生國民分裂的傾向的時候，國家應考慮防止之策。

5 在國內產業受了外國競爭的影響，很難存在或不易發達的時候，國家應保護國內的產業。

6 在公益和私利有了衝突的危險，其結果，使個人得以祇顧私利，個人祇顧私利則妨害公益，而成爲共同生活上的障礙的時候，國家應講求擁護公益的方法。

經濟政策既然在性質上是國家達到其目的的手段，那末，討論經濟政策，就必須站在國家的立場上來論述經濟問題。這雖然在經濟政策的性質上沒有懷疑的餘地，可是從國家或國民經濟的立場上來研究或解決經濟問題，就很不容易將它作爲事實問題來研究或解決。英國的經濟學者，將國民經濟的標的，置於消費者的利益上面，以爲促進消費者的利益，是和國民經濟的利益一致的，而以這種觀點來批評經濟問題。例如他們說輸入稅使國內市場中的外國貨物的價格騰貴，結果，和外國品站在競爭位置上的國內製品的價格也因之騰貴，輸入稅是違反消費者的利益的，所以必須排斥。如果這種說法

以消費者
的益爲
標準

是對的，那末，經濟問題就很容易解決了，然而這種說法是不對的。爲什麼？（1）消費者非國民的全部。如生活必要品，消費者的範圍比較廣闊，也許可以說計量它的生產者的利益，就是爲了多數的利益而犧牲少數者的利益，但從普通貨物說來，消費它的人數是極有限的，而生產它的人數和範圍，則比較多而且廣的場合多。是以從這種觀察點看來，我們不能說促進消費者的利益是和國民經濟的利益一致的。（2）縱令消費者占着國民的大部分，但其大部分，從另一方面說來，又是生產者，因此不能說促進消費者的利益是有害於生產者的利益的，同時也不能說促進生產者的利益是有害於消費者的利益的。例如織物業者，從織物說來，他是生產者，然而他是以賣却織物而購入其他的物品爲生活的人，從這一觀察點看來，他又是消費者，並且他製造織物必定要購入棉紗原料，從這一點看來，他也可以說是消費者。要之，生產者和消費者是不能分離的，不能舉一抑一。（3）縱令消費者占着國民的大部分，但國民經濟的生命是永久的而非一時的，所以，如果爲國民經濟的百

以勞動者
的權益爲
標準

討論經濟
政策時所
遇之難點

年計有不利益的時候，則不得不犧牲現在的消費者的利益，這是常有的事情。由此觀之，以消費者的利益爲標準來批評經濟問題，固然很簡單，但不能說是正確的標準。德國的社會政策學者，則以勞動者的利益爲標準，以爲促進勞動者的利益，從國民經濟上看來，是對的；否則是不對的而應排斥。例如在所得稅中設定累進稅率制，是和勞動者的利益一致的，所以是對的。然而這種標準也和以消費者的利益爲標準一樣，不能說是正確的標準。

這樣從國民經濟的立場上來觀察經濟問題，很難得着正確的標準，所以當討論經濟政策的時候，就要大感困難，而當解決經濟問題的時候，便異論百出而莫衷一是了。如更詳言之，當解決經濟問題的時候，我們所感困難的理由，可以約要如以下各項：

1 知道經濟問題的真相，是很困難的。當設立經濟政策的時候，必須的知道當面的事實，然而要的確知道當面的事實就很困難了。尤其要研究事實的時候，勢必走入實際家的營業的祕密裏面，欲走入實際家的營業

的祕密裏面，則更不得不感到困難。

2 區別公益和私利，也是很困難的。當解決經濟問題的時候，與之有利害關係的人們，很多假借國民經濟利益的名義以擁護其私利的。因此，要冷靜地研究經濟問題，區別私利和公益而在促進公益的必要上，也可以促進私利，否則必須斷然壓抑私利。然這種事情是易說而難行的。

3 如前所述，因國民經濟的目標不能判然一定，所以發生力強的一部階級壓抑其他力弱的一部階級而主張其利益的傾向。然我們必須將力之強弱置之度外而從國民經濟全體的觀點上來加以取捨。可是，這件事情實際上是很難做到的。

因為國家以達到其目的爲主眼，必須觀察事之緩急前後以實行適當的施設政策，所以國家所行的施設政策，是常常變化而非同一的。有時所行的政策，完全和以前所行的相反。因此，學者們有謂經濟政策中沒有根本原理，是機會主義的政策。因國家的政策，性質上是如此的，而其所涉及的範圍頗

經濟政策
是常常變
化的

廣，又不易研究，所以學者們爲研究的便宜計，在國家所行的政策中，將涉及國民經濟生活的政策，從涉及國民精神生活的政策中分開出來，而名之爲經濟政策來研究。涉及國民經濟生活的施設政策，範圍也頗廣，而不易研究，因此，更將它分爲小部分，如涉及農業的稱爲農業政策，涉及工業的稱爲工業政策，將直接涉及各種特種生產的都收集攏來，而作爲研究的題目。這些名稱，畢竟祇是學者們爲研究的便宜計所取的名稱，而不是從國家政策的本質上所發生出來的名稱。恰如太陽的光線一樣，雖然是無色透明的，但學者們可以用三稜鏡來分解而研究之。由是，如上所述，講求農業政策，必非希望增進農業利益。雖然在其利益和國民經濟的利益一致的時候，可以增進之，但其利益和國民經濟的利益不一致的時候，則必須壓制之。蓋講求政策，應從國民經濟的利益立論，而不應從一部階級的利益立論。

當國家實行經濟政策的時候，固然直接實行的時候多，但並不是常常直接實行的。有時使其隸屬的地方自治機關，或更在其下的經濟機關實行。蓋

國家直接實行的時候，力量固然強大，而適於全國劃一的施設，但各地方的情形不同，劃一的施設方策，反而不適合的時候多。因之，使熟悉地方情形的機關，實行適合地方情形的施設方策，則可以免掉不適合之慮。這就是國家之所以不直接實行設施方策，而要經過地方自治機關或其他機關使之間接實行的原因。

第二章 經濟思潮之變遷及經濟政策之基礎

經濟政策，被經濟思潮所左右，這是顯而易見的。概觀各國經濟政策之基調，可以隨着經濟思潮之變遷，分爲三個時期。

(一) 國家萬能時代

(二) 自由放任時代

(三) 國民經濟主義時代

國家萬能時代，是自十六世紀起至十八世紀末葉止的時代，即所謂重商主義時代。自由放任時代，一名個人主義時代，是自十八世紀末葉起至十九世紀七十年代止的時代。國民經濟主義時代，是自十九世紀七十年代起至現在爲止的時代。自歐洲大戰後，經濟思潮大起搖動，今後支配社會的是怎樣的經濟思潮，以及經濟政策會發生如何的變化，皆在不可知之數，而且今日還無明顯的傾向，因此說現在還是國民經濟主義時代，相信並未過言。以下

稍微將這三個時代的經濟政策之基調介紹一下。蓋我以爲要了解以下所論究的經濟政策的問題，最好先知道成爲其背景的經濟思潮及隨之而生的經濟政策之基調。

（一）國家萬能時代 通行所謂重商主義的時代，乃各國國家漸漸成立因而自覺到和國民對立的時代，所以專以發展國民經濟爲主張，結果，干涉國民的經濟生活，幾乎不顧個人的利益，不許國民照自己的意思而活動。蓋當時國民的知識還幼稚，就是使他們自由活動，到底還是不能增進其幸福。反之，國家的執政者，從國民之中拔出其知識才能優秀的份子使之參與政治，他們所指導國民的，較之國民自己所做的會要好得多。所謂「在野無遺賢」，會是指此而言。而執政者所欲做的，較之國民所做的也會要合理得多。結果，國民會以服從他們的指導爲得策。固然國民服從國家的執政者所做的一切，則其力量非常微弱，但在國民的自治能力沒有進步的時候，他們的生活也許因之較爲安全而幸福。