

文史叢書之二

中國農業政策

董時進 著

中國農業政策

董時進 著

文史叢書編輯部出版
商務印書館發行

中華民國二十九年六月初版
中華民國三十二年七月渝第一版

(35653.1渝手)

文庫
書史
中國農業政策

渝版手工紙

定價國幣柒角

印刷地點外另加運費

版 權 所 有
翻 印 必 究

發 行 所	印 刷 所	發 行 人	出 版 者	編 輯 者	著 作 者
商務印書館	商務印書館	王雲五	文史叢書編輯部	文史叢書編輯部	董時進
各 地	重慶白象街				

序言

有一次我在北平一個學校裏講農業經濟學，講到農業機械對於人工效率的影響，引證了一張美國的統計表，上面列的有，用機械年代與不用機械年代生產各種農作物所需的費用的比較，其中有一點使人注意的是：機械減低生產費用的效果因農產而不同，有的，例如大小麥，費用減少很多；有的，例如蘿蔔，豌豆，菸草，費用減低很少，甚或增加。我解釋了一句說：「這差別是因爲有的生產便於利用機械，有的生產不便於利用機械，而必須使用多量人工。」這時我腦子裏突然又湧出來一點兒意思，於是我跟着添上一句說：「在像中國這樣人口稠密，耕地窄狹的國家，頂好是多從事不使使用機械而需要多量人力的農業生產，以避免機械的競爭。」這意思雖是臨時想起來的，但是我的話一說出，我立刻就感覺到他的分量，並覺察出他對於聽者所生的反響。

下了講堂，一路回家，我都在思索這點意思，越想越覺得他的關係重要，越想越覺得他的用途寬廣。到家的時候，我已經認爲這是解決中國農業上最困難的問題——耕地太少，人口過剩——的線索。我覺得我已經爲中國的農業找到了一條出路。

這大約是十年以前的事情。自從那天起，我隨時隨地都是把這一點意思放在心上的，隨時

隨地也都在找事實和統計來參證。後來我的信心逐漸增強，我研究的範圍也逐漸擴大，於是我肚子裏面便有了一個中國農業政策的大綱。我想宣傳我的主張，使他見諸實行。我曾經以這個主張爲中心，發表過幾篇論文，然而短紙零頁，語焉不詳，注意的人很少，了解的人更少，重視的人恐怕沒有。所以這種意思在社會上並沒有發生實際的效果。連我在江西辦農業院的時侯，自己想把這意思拿來實行，也因爲和一般人的見解相差太遠，終歸沒有行通。

我早想多搜集一些材料，寫成一本小書，把我的意思比較詳細的闡明出來，使得一般學農的與習農的，經濟學家與實際擔負政治責任的人們都能了解，能信從，並能實行，但是一直騰不出時間。材料我曾經搜集了一些，下筆也有幾次，然而總是排起頭又擱下，寫好了一些都要不得。現在我沒有公務在身，時間是很空閒的，可惜又缺乏參考的書籍。幸而我以前曾經儲積得有一些數字和筆記，把他們聯綴起來，也還可以成功一本小冊，陳明我的主張。在此次動筆的頭幾天，因看到紙張印刷這樣貴，運輸推銷又那麼困難，寫了幾頁本打算不寫了，不過我一想，我的念頭起了十多年，再不寫成功，只好永遠作罷了。這樣我總覺得有一些不甘心，於是纔發憤把他完成，出了多年的心願。

渾身在農業經濟學界二十年，這便是我的一點兒供獻。無論我的意見對不對，中用不中用，有價值沒有價值，我覺得我對於國家有一個責任，必須把我的主張發表出來。

中國的農業問題確實是很複雜而且很深沉的，好像一個病人，彷彿週身是病，而且人人都

施方案則宜有因地制宜之見解。糧食不足的区域，如就可能範圍酌圖自給，究比完全仰食於他國者終覺稍勝。糧食有餘而至於穀賤傷農的区域，則對糧食固不看輕，而對其他作物如棉麻菜蔬水果等尤應設法發展，如此推進，庶能因地發揮，而不至削足就履。中國習農之學者近年以來日見增加，率多刻苦精誠，力求上進。惟學術研究自應各就所專，而國家方針都宜早有規轍，關於政策的討論，實爲當前急務。董君時進爲余舊友，其識見頗能於遠大處着眼，茲著「中國農業政策」一書，以暢利的文筆，述精闢的見解，其所主張多積極進取能得要領，厥爲目前應有之作，閱讀一過，爲之欣慰。特述余所見，以爲之序，並勸其刊印流傳，以引起當世之注意，共同研討，以策進行。古人有言，不問收穫，但問耕耘，其意便是工作但求我心之所安，不必看結果之成敗。余則以爲能力不減，既用力量，必有效果，故亦可謂但有耕耘，必有收穫，甚願與全國有志人士共起耕耘，爲我國家準備收穫。

序

中國經濟中農業確最重要。糧食之外，向來絲茶是我們的大宗出產，後來又加上了桐油豬鬃成爲出口要品，又加上了棉花也很快的得到大量生產。而且天然條件，甚爲優勝，地勢兼有南北，氣候並具寒熱，善爲經營，可以發展的其他農產品，爲數必不在少。中國人種田的能力真是天授的，本部各省耕植既廣，遠游外出，例如東三省的荒地，南洋的各島，中國人所到之處，亦莫不荒蕪日滅，墾植繁興。因此，農業的發展，實應作爲我們立國的要素。但從另一方面看，由上流社會或是知識份子來提倡農業，事實上又有種種問題須待考慮。因爲中國農人，都是習故蹈常最安定的人民，他們日出而作，日入而息，充份利用歷代相傳之老方法與老工具，絕少閱讀書報的興趣，也絕少試用新法，更求進步的精神。政府文告或是學者論文，對於他們發生效力極非容易。因此如漢朝的科舉方法，以力田等於孝弟，清朝的聖諭廣訓，對耕織特加頌揚，實際效力，並不多見。相反的，政府政策，與專家工作，亦曾有幾次，得到甚大的收穫。例如戰國時的秦國，其初只有兵強未能國富，所以戰爭雖能勝利，而統一不易成功。自經鄭國入秦，鑿渠引水，灌田增糧，方能食料充足，人口增多，遂能統一全國，直到漢室初興，猶倚關中爲根據，轉運糧秣，又創新朝。當時因涇渭水利的經驗，養成了若干專門人才，

北至寧夏，引黃河灌田，造成北方膏腴之地，南至巴蜀，鑿離堆導岷，遂成南方天府之國。此類工程，迄至漢代，猶繼續未已，東至淮河，西達西域。以水利興農，亦以農業養兵。凡此，實可稱爲秦漢時代的農業政策。到唐宋二朝，此項政策向南推移，故歷史所載築堰造隄等類工作，愈到後來愈向南移，因以造成長江富源，促進華南開發。以水利興農有一極大好處，便是使瘠土化成沃壤，效驗昭然大著，全體農民，勢必動色相驚，奔走相告，羣起用之，立觀大效。此類方法的效果迄今在陝西猶最明顯。因爲陝七本肥，但氣候乾旱，舊渠失修，所以歷遇旱年，輒呈荒象，人民無可爲食而致餓死者爲數奇夥。自涇惠渠成，同一田畝，作物增加，三倍往昔，豫魯農民猶競往種植，稱爲樂土。如能將更大之渠如渭惠洛惠，努力促成，則漢唐關中之盛，猶可復觀。不過中國農業可以進行的途徑當然並不限於水利。目前可以特爲注意的，亦在培養新種與改良種子。提倡種棉是最好的證據，自張季直在南通植棉紡紗，樹立基礎，他又繼續倡導他的棉織政策，後來又得若干美國留學人士分送新種，廣爲導揚，遂使原來產棉少的中國，一躍而成爲世界產棉三大國之一，明效大驗，昭然若揭。又如烟草亦是可注意的一種作物，社會消耗爲數極多，勢宜力求自給，如有餘裕，尚可銷售國外，近年豫魯皖省推行略有成績，四川甘肅烟葉本良，推廣利用，均待人力。此外可以推進之作物爲數尙多，此文不在論列完全，而在舉出要義，尤在說明如用此等方法，可以爲我農業平添富源，亦卽爲我國家增加新力。以此定爲政策，自有良好理由。又有欲言者，全國政策應有提綱挈領之宏規，而實

以爲能夠看出一種或幾種病來，但是病根到底在那裏，卻被週身的病掩蔽着了，不容易診察出來。然而一般人都好談農業問題，不懂農業的人比學農業的人尤其好談農業問題。他們都以爲已經發現癥結之所在，其實說來說去，都不過似是而非的說到一些表面的病象。我們須知農業是一種生產事業，也是一種科學和一種技術。他包括的範圍很廣，牽涉的事情很多，不懂得農業的本身固不能談農業，忽略了自然環境，昧於社會情勢而談農業也沒有是處。我這裏所談的究竟如何，只有待識者的評判，尤其要待事實來證明。

民國二十八年十一月十一日，董時進序於重慶大新農場。

目錄

翁序

自序

一	制定農業政策之重要	一
二	中國農業的現狀及其改造的必要	六
三	糧食自給與農業解放	一三
四	進取主義的農業政策	二〇
五	新農業的展望和新產品的銷場	二六
六	農業政策與國防	三三
七	外國的榜樣	三七
八	如何實施	四二
九	糧食利益及各方面的出路	四八
十	總結	五五

中國農業政策

主權的，開闢的。對於各階門之對兩工社會其指隨，而農業全
農事與自然農業皆非本意。然中國農業至今日之不振，不獨由於農業，中國農業上之困
否是聯合當此困難之際，是否為量產而益而難，是否之可以加強又應如何加強，則為一難
而難。而農業之制定農業政策之重要。至於農業之發展，則本問題，則成谷此農業之重要
虛害，如農業之不振，本良非不合其重要。然而大計不在此。而農業之不振，則農業之不振，則
業之不振農業的範圍甚廣，所包括的範圍甚多。普通栽培的農作物及飼養的牧畜種類亦以數百
之計。此等作物及家畜不但各有其適宜的風土，而且與運輸及市場情形，人口多寡，工價高低，
人口密度，農場大小，社會經濟及人民生活習慣等都有重要關係。其中有出產物價值大而便於
運輸者，有價值小而不便運輸者，又有需人力少而佔地面大者，亦有佔地面小而費人力多者。
在此數十百種的事業中，無論為一個農家，一個區域，或一個國家，既應選擇某一種或數種為
主要事業，某一種或數種為次要事業，不但須考查氣候土質之所宜，尤須求其適應各農家的特
殊情形，及本國或本地的社會環境，方可以收最大的效果，否則必致資力浪費，不能獲得應有
的利益。而農業，單就農業，亦今日之世界實無不言之者。

在過去給經濟時代，農民生產專以取得自己的衣食資料為目的，故生產物品只須選擇少數
經濟的風土之糧食及纖維作物，其事至為簡單，同時此等農民之生活亦甚低劣。但在環球交
通，各國互換商品之今日，則農業生產必須求其適合各種條件，以期取得最多的收入，並提高

生產者之生活程度，方不失爲真正優良的農業。中國農業至今仍爲由給時代相沿下來之農業，其生產目的無非爲供給幾種主要食糧，此種情形，無論在何省何地，均除少數特殊的小區域而外，大體相同，所不同者，不過因水利及土質的差別，或者種稻，或者種麥，或者種雜糧，或者種棉而已；如是的農業，單純利薄，在今日之世界實無存在之餘地。

近數十年來，國內交通及經濟情形已經大變，而農業的變化則甚微，全國各地尙未顯有劃一重要的新農業生產出現。此固由於鄉間閉塞，農民智識落後，不啻迎合時代需要，然若政府能制定一種適宜的政策，領導農民積極推進，則吾國農業當亦可以改觀。換面，不致依然保守數千年傳統的形式。無如中國興辦農業教育及農業試驗機關雖已三四十 years 矣，但迄今未注意於技術一方面，並未能統籌全局，頒行一種合乎國情及經濟原則的農產政策。近年政府對於農業之改進，雖較肯努力，然其措施亦只限於農業行政機構之調整及各門技術之研究，此與農業政策之採用施行仍屬截然而兩事。譬如最近各農業機關所最努力舉辦之事體，如防治獸疫，驅除病蟲害，改良種子等項，本身非不各有其重要性，然而大抵不外應付傳統的農業所發生之問題，或就傳統的農業謀枝節的改進或現狀的維持。至於整個農業的根本問題，例如各地農業生產是否最適合當地的新環境，是否爲最有利益的種類，是否應加以改造及應如何改造，則爲一般習農事與指導農事者所未遑顧及。故中國農業至今仍爲舊政策，不經濟的農業，中國農業上之設施皆爲被動的，因襲的，而非主動的，開創的。即使各部門之技術工作各有其計劃，而農業全

體並無整個之策略。猶之修造屋舍，雖有許多工人分別趕做門窗戶壁，然無建築設計及營造之工程師，必不能成功一完滿的屋廬。又猶之作戰，缺乏整個的戰略與聯繫，即使各部隊分頭拚死進攻，然而勝利亦終無從取得。又譬如行船，未曾確定方針，全依水勢與風向爲轉移，隨船不夫各個自由推動，必無達到目的地之一日。現時開闢中國的農業船著，對於此船之航線未嘗過問，只管推與揀，兢兢於機梁之改良，帆船之補綴，雖耗費不少精力，而農業所得的利益益而究屬微小，此皆由於不注意農業的根本改造問題所致。因茲升人談主日談農業，各國人其出農業獲利的多少，受許多因素的支配。生產技術的良否及出產量的高低，固具有重要的關係，而所經營的事業是否適合當地的經濟情形，所關尤大，此爲凡稍具農事經驗及曾習農業經濟或農場管理之學者所盡明瞭。譬如一農家，在附郭地方有地數畝，不知種植蔬菜花卉，而盡栽培雜糧樹木之類，無論其產量如何高，栽培方法如何精良，而其所獲恐尙不足以償付租金或土地資本的利息。反之，如係在窮鄉僻壤，交通閉塞之處，而大量栽種蔬菜花卉，或飼養乳牛，雖生產技術極其高明，亦不過足供欣賞，必難收經濟的利益。一個農家是如此，一個國家亦是如此；經營一家的農業必須斟酌當地自然的及社會的環境，選定最適宜的種類，方始有利可圖；指導一國的農業亦必須考查國家自然的及社會的情形，制定適當的政策，權衡輕重，分別推進，使各門專家的力量，皆用於最適宜最有利的事業，方能爲農民造最大的福利，爲國家增最多的收入。

中國農業應往何方向發展，並應特別着重何種類，迄未聞有通盤的，客觀的，多以新環境爲對象的計劃。一般農業專家者主張，多偏重其本人之所學與所習，稻作專家往往以爲稻尚優於一切，棉作專家又往往以爲棉作高於一切，在各專家出於職業的興趣與責任的熱忱，自未可於非議，但從全國農業施政上觀察，則適爲一種缺乏生產政策的表現。至於若干執掌農業事權之行政當局及企業家的意見，雖不是一般專家之狹隘，然亦概只顧到眼前的及固有的幾種事業，未能高瞻遠矚，根據現在及將來的國內外社會情形及經濟的變遷，着眼於國家的最大利益，擬定一種適宜的生產政策，例如近來有不少人以爲稻麥係主要民食，棉爲衣蔽原料，絲、茶、爲重要出口大宗，遂有所謂發展五大出產的主張，此種生張，驟視之好似天經地義，然稍加思索，便知其與吾人所感覺需要之農業政策，根本觀念即不相同。吾人認爲凡對於一種物產的提倡，只問其銷場如何，利益如何，不必問其是否爲主要食料或衣料。若然則各國農業都應該以生產麥、棉、稻等爲主旨，或是否否目前或以往曾爲出口大宗。因近代人類生活日趨複雜，各國人民的生活需要尤不一致，除基本的衣食料及本國原有之幾種主要出口貨而外，其他大量消耗之物品，不知凡幾。在生產者的立場，只要有人肯出相當的高價購買而非違禁之物品，均應儘量發展。即使在本國向不出產或向無輸出之物品，倘在國外能大宗銷售，或逆料國內將有新的需要，亦未始不可從頭建設，大宗生產。反之，假使固有的或往昔的主要產品及出口貨，在今日及最近將來的國內外環境，有失去最適合最有利的資格之趨勢，則又未始不可酌減其生產規模，將其

所佔據之土地，資本，勞力，移轉於利益更大的用途。

就中國現勢觀察，不拘從民生、國防、政治、文化、任何方面着眼，國家所需要者實以經濟的發展爲第一。就鄉村情形而言，數萬萬農民所需要者亦以經濟境況的改善爲最迫切。農業本爲一種生產及營利的事業，當然應以最大的經濟利益爲目的，倘實際狀況與此目的相左，便應加以改造，求其適合。否則農業不能發揮最高的效率，不但農民受無形的損失，國家亦浪費寶貴的資源。本篇係以經濟的利益爲中心，而闡述一種農業政策，但同時決不忽視國防上之需要；此項政策實最合中國的國情，因農業經濟的發展不僅爲繁榮農村之惟一途徑，亦屬提高國家富力的主要方法，倘能實現，則立國的基礎可臻鞏固，國防建設可以加強，民生自衛兩得其利了。

二 中國農業問題及其改善的必要

二 中國農業的現狀及其改造的必要

決定農業政策，必須以農業的現狀爲根據，或至少以之作爲主要的參考。農業爲最平凡的事業，農業的現狀暴露在一切人的眼前，似爲人所盡知，然而惟其太平常，一般人皆不求甚解，因而多缺乏真正的認識，能明瞭其前因後果的關係者尤屬寥寥。本篇敘述農業的現狀，並非要引用許多統計材料，把中國農業情形詳細的描寫一番，乃是要指出幾個要點，喚起讀者注意其中的意義，及其對於農業改造上的關係。

從經濟的關係及改造的需要上講，中國農業有兩個重要的特點，即是，一、中國農業概是一些極貧苦的小農所經營的，二、中國農業是偏向於自給的。這兩種情形都有其存在的原由，前者是由於中國的人太多，地太少，後者是由於中國的交通不便，和市場不發達。因爲人多地少，所以中國每一農家所耕種的地面都很窄狹（尙有其他次要的原因，如機械及資本不發達，土地分配比較平均等是），並使土地一直開發到山頂以及江邊和湖面；不堪耕種的劣等土地也都有人耕種。又因爲這種關係，所以農民都很貧苦，水旱災也格外容易發生。這是中國農業及農村經濟情形與歐美根本不同的地方，也是整個國家困窮的最大原因。茲特引徵各國的數字，以資參證：

中國農家每戶經營的土地面積與外國農家每戶經營的面積比較：

國別	每戶農家平均經營面積(公畝)
英格蘭及威爾斯	二、六七二
愛爾蘭	一、五九七
奧國	一、七六〇
法國	一、八五六
德國	一、八〇九
丹麥	一、八五四
美國	五、八七一
加拿大	九、〇八四
南非聯邦	八五、四一七
澳洲	二九、〇六三
新西蘭	二〇、五七五
中國	一三一

中國農業的現狀及其改造的必要