

漢譯社會科學百全書

農業篇

(三)

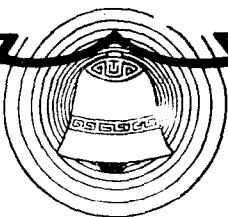
農業政策

主編者 梁慶椿

中國農民銀行漢譯社會科學
委員會編輯

編者

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十六年五月初版

農業政策

全一册 定價國幣四元三角

(外埠酌加運費匯費)

主編者 梁慶椿

編譯者 中國農民銀行漢譯社會科學百科全書編輯委員會

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(1869)

校：梅
整：恩

目次

一 農業政策概論 (Agricultural Policy)	.....	1
諾爾斯 (E. G. Nourse) 原著	李惟峨譯	李崇伸校	
二 農業救濟 (Farm Relief)	.....	10
施條華德 (C. L. Stewart) 原著	李惟峨譯	李崇伸校	
三 授地 (Land Grants)	.....	19
甲、美國	霍巴德 (B. H. Hibbard) 原著	楊玉昆譯	華丁夷校
乙、大英帝國	希敦 (H. Heaton) 原著	楊玉昆譯	華丁夷校
丙、拉丁美洲	麥克不拉德 (G. M. McBride) 原著	楊玉昆譯	華丁夷校
四 地租管制 (Rent Regulation)	.....	44
弗列特力 (A. A. Friederich) 原著	洪瑞堅譯	梁慶齡校	
五 家宅墾地優待法 (Homestead Exemption Laws)	.....	111
萬斯 (W. R. Vance) 原著	李惟峨譯	曹錫光校	
六 歸農運動 (Back-to-the Land Movements)	.....	160
詹里門 (C. C. Zimmerman) 原著	王經武譯	華丁夷校	

七	糧食供給 (Food Supply)	哈 克 (L. M. Hacker)	原著	李惟峨譯	李 龍校	六四
八	食料及藥物管制 (Food and Drug Regulation)	阿斯堡 (Carl L. Alsborg)	原著	李惟峨譯	李崇伸校	七八
九	穀物法 (Corn Laws)	蕭 氏 (F. J. Shaw)	原著	曹錫光譯	華丁夷校	八八
一〇	酒類販運 (Liquor Traffic)	默康奈 (D. W. McConnell)	原著	徐 昭譯	李 龍校	九五
一一	漁獵法 (Game Laws)	包特文 (S. Baldwin)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	一一一
一二	農業運動 (Agrarian Movements)	約翰生 (Alvin Johnson)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	一二六
	甲、引言	路易士 (Paul Louis)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	
	乙、古希臘羅馬	漢 芒 (J. L. Hammond)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	
	丙、大不列顛					
	丁、歐洲西部					
	(1) 法國	西 氏 (Henri See)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	
	(2) 德國及奧國	西 氏 (Henri See)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	

(3) 意大利	西 氏 (Henri See)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	
(4) 丹麥	荷 衛 (Frederic C. Howe)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	
戊、歐洲東部					
(1) 東歐中部及巴爾 幹半島各國	依 凡 士 (Ilor Evans)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	
(2) 歐洲部份之俄國	梅葉杜爾夫 (A. Meyendorff)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	
(3) 波蘭及立陶宛	曼 士 爾 (Esther R. Mangel)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	
(4) 立維亞及愛沙尼 亞	曼 士 爾 (Esther R. Mangel)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	
己、美國	肯德里克 (B. B. Kendrick)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	
庚、南美洲	麥布里德 (G. E. McBride)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	
一三 農業工團主義 (Agrarian Syndicalism)	米契爾 (L. G. Michael)	原著	李惟峨譯	華丁夷校	一七七
一四 國際農業協會 (International Institute of Agriculture)	賀撥孫 (A. Hobson)	原著	楊玉昆譯	殷錫琪校	一八〇
一五 反對穀物條例同盟 (Anti-Corn Law League)	寶 遜 (W. H. Dawson)	原著	吳昌庚譯	謝祖儀校	一八三

一六 美國國會之農業派 (Farm Bloc, United States) …………… 一八六

海林 (E. Pendleton Herring) 原著 王經武譯 謝祖儀校

一 農業政策概論 (Agricultural Policy)

諾爾斯 (E. G. Nurse) 原著 李惟峨譯 李崇伸校

縱觀古今政府對於農業所採取之政策估去政治家之大部分注意力，良以農產品不僅供給人民之生活，且更供給大部分工業原料，又為商業中之主要項目也。就一般而論，此種政策可歸類為三：第一為極端之見地，視農業為國家實力之主要來源而扶助之。第二為相反之極端見地，完全或實際輕視農業而主張依賴輸入食物及工業原料之政策。介乎二者之間者為第三種政策，即採行一種自給自足之普通方法，凡採取此政策之國家，其主要目的乃在供給其本國農業之需要，而不在求得剩餘農產品之輸出以獲取大宗之國家收入。

時至今日，適宜之運輸設備或豐富之科學上及技術上之智識，使經濟上之極端專業化成為可能，故最宜於建立高度發展之農業或工業政策。小國家或自知其處境，不得不銳意發展一種生產，或竭力發展範圍狹小之專業，反之，土地表廣而天然富源種類繁多之國家，則自知高度之自給自足，既順乎自然又屬有利可圖，凡此皆顯而易見者也。其對工業則求高度之發展而對農業則比較漠視者，英倫三島可作為最良好之例證。英國經濟上之富

源及早期工業發展之力量，使礦業製造業及貿易經營方面之利益竟如是之厚，以致無法實行鼓勵農業之徹底政策。英國即代表一種極端發展之工業國家，願意依賴海外生產者，供給其大量農產品；彼感覺需要擁有強大之海軍，充足之商船，高度發展之商業組織及優越之金融地位，始能安全無虞。此種信念之基礎已為第一次世界大戰所震撼，以致開始發生一種幾如神經病狂之激動要求恢復農業，若干極端派且主張維持生活之產物，須能自給自足。此種激動在實際上之結果為寬大之土地政策，獎勵農業教育，保護農業勞工之立法，以及對一般農事予以激烈之鼓勵。然而戰後之英國，雖未嘗或忘德國潛艇戰術封鎖情形下之饑荒之威脅，但對工業革命以來即告匱乏之農業，其復興之工作，深感無法實行。雖然大英帝國在設法改換情形，使其本國趨向於農業，而使其分散於各地之屬地則傾向於工商業，然實際上英國追隨經濟方面之潮流，而未嘗顧及政治方面之聯繫；認為阿根廷之牛肉及丹麥之奶油亦如加拿大之小麥及紐西蘭之羊肉，可以適合於此種工農調和之制度。

德國西部之工業，在十九世紀之末廿年間有猛烈之發展；但擁有大而積農用地之東部之代表人員，在國內顯然佔有潛勢力之地位。普魯士大農戶之農業主義，乃一種軍人及地主之農業主義，一方面彼等為其自身之利益而工作，同時在戰爭之時又供給其本國以所需之製麵包穀物。

其有所矛盾者，即西部之工業家既已取而代之有大農戶之統治權，但戰後之德國政策仍

偏重於農業上之發展。此蓋因德國戰後之工商業地位，不能在有利之條件下輸入食物及農業原料之故；於是必需有賴於農業關稅及其他辦法以刺激國內之供給也。但此種辦法，只可認為一種暫時之手段，而非永久之調整。帝國時代之德國，其農業富源，並不十分豐富，凡爾賽和約重畫國界，又將此種富源大加削減，故德國若欲根本實現其最大限度之經濟潛在力，則不得不有賴於其工商業之發展，此即謂德國須與其他環境更適於專業農事之國家，重新建立有利之相互關係。若以地理上之接近及天然富源而論，則俄國堪充斯任。但俄國一般經濟復蘇之遲緩，其農產品增加量與人口繁增之兩相懸殊，以及隨來之生活標準之提高，在在皆使德國現時不能解決斯項問題矣。

俄國之工業建設雖相當可觀，但其富源已預註其將向農業發展，而使其工業上之成就相形見絀，此似為不言而喻者也。十九世紀之末數年及二十世紀世界大戰前各年中，帝俄對運輸便利及工商業發展之推進極為注意。一九〇五年之俄國革命，雖然強迫沙皇政府承認須予農民以救濟，但實際上對於俄國農業潛在力之發展上所做之工作甚少。斯托里賓(Stolypin)所制訂之政策，計畫移民西伯利亞，改進農業技術並發展農業富源。該政策之實行，最初為世界大戰所阻，後又受阻於一九一七年之革命，將大地產之土地充公，並除不重要之例外而外，將充公之土地分配予農民。

一九一八——一九二一年之騷動時期以後，蘇維埃政府始確定從事於利用其本國之富

源重新建立其經濟生活，此即謂對農民取放任政策，以期儘可能擴展其農業上之生產，但其最重要之結果，却使富農 (Kulaks) 之勢力更見伸張，以致使共產黨大感頭痛。故於一九二八年不得不特別注重「農業社會化」(Agrarian Socialization) 之政策。此種計畫之一重要特性為發展大規模之集體農場，使政府能隨意增加農產品，顯示此種農業方式之技術超越，並提供有利於貧民之僱用。就整個而論，蘇維埃政府係努力實行一種扶助製造業之政策，俾使俄國在經濟上自給自足；然因今日尙急需輸出剩餘之農產品，及大部分人民仍從事於農業之事實，故不得不在最近之將來採取一種不斷刺激農業生產之政策。

近來意大利已從事致力於增加農業生產之計畫。與普及教育相對稱之農業教育，十分使人注目；對於建立農村金融及合作組織制度，亦頗努力。大戰後曾猛烈企圖增加其製麵包穀類之國內供給，以增強其在國際貿易上之地位。此運動雖令人失望，但現在又推行一種前途更為遠大之規畫，企圖支出大量公款，並近於強迫之積極鼓勵，使私人之企業從事改良數百萬英畝新增之土地，使已在使用中之土地作更集約之耕種。此政策之目的，乃在保證意大利不再依賴小麥之輸入，雖然認為由加拿大或其他較新興國家所輸入之小麥成本遠較本國者為低廉，亦須由本國生產之。辯護此種計畫之根據，以為意大利之稠密人口，可提供剩餘之勞工，此剩餘之勞工所能生產之輸出品，其所予國家之購買力，並不足以輸入所需要之小麥供給。法西斯政策之所以注重農業自給者，首要原因在人口之壓迫及不願

採取人民移出或節制生育之任何一法也。此即指示意大利將繼續採行今日鼓勵農業之政策。若與其他西歐國家相比較，則丹麥可列爲顯明之農業國家。過去七十五年中，丹麥鄰近諸國之工業日見興盛，但丹麥則因缺少工業富源，乃自行應用其最大技能及勤勉，銳意發展其農業。此種既合乎民主又切實際之政策，建立起驚人之農業教育制度，並使商業、銀行、及運輸等事業，皆能適應農民之需要。近來都市人民之從事於農產品製造者大爲增加，此即農產品利用之更見增加之表示。土地之富源既已如此充分使用，故人口增加已無法使其有效從事於農業上之生產，於是政府乃注意農產品之儘量加工，及在國內盡量提倡與此種基本農業製造有關之事業。因此丹麥之農業，與其他人口稀少開闢不久之國家之農業，其特質有所不同；後者在於熱烈循取農業途徑，輸出原料或加以最低度調製之產品。

歐洲其他國家也有確定但不甚發達之農業政策，尤以波羅的海（拉特維亞，愛沙利亞）及多腦河區域各國爲著。大戰以後，多腦河區域各國立即遭受土地改革潮流之振憾，欲使小農地權之制度起而代之。此改革潮流之主要目的，在於社會政治方面，而不在經濟方面；結果因生產效率之減低及農民消費之更爲自由，於是引起穀物輸出之日見衰減。上述諸國發現小麥輸出之減少，足以使其國際貿易平衡陷於不利，故彼等正在採取增加農業效率之步驟。

羅馬尼亞及捷克曾有效而一致地實行分割大地產之計畫；並對於組織農民及授以近代農業方法之工作多所努力。保加利亞及南斯拉夫之土地改革問題比較不嚴重，但二國對於農業教育及農業改良之計畫則甚為積極。諸國中之若干國家，尤其是捷克及匈牙利，其發展工業之興趣幾乎與其發展農業之興趣相等；在其平均發展之國策下嚴密注意其農業。

歐洲以外比較新近開拓之區域，人口稀少，資本有限，工業原料微小，皆使其傾向於供給各大工業中心地以農業原料，故吾人發現其重視農業生產。阿根廷一例，頗饒興趣。其現時之發展及未來之展望，似已鑄定其必趨向於農業。但該國並未制定出極激烈或大膽協助農民及鼓勵農事之計畫。在另一方面，若干英國之自治領地，特別在大戰期間或大戰以後，由於寬大之土地制度，運輸上協助，有效之信用組織及普及教育制度之實施，皆足以表現出一種建立農業效率及加速農業開發速度之趨勢。今日之加拿大，澳洲，紐西蘭及南非洲尚在發展此種由政府協助輸出運銷之計畫。此種實驗乃在增加經營手續之效率，及改進有組織之生產者之商業地位。在若干情形下，此類國家主張更為徹底之辦法，以加強其農業生產者在國際市場上之力量。此種辦法，除扶助小麥生產者之聯合及其他集中之合作組織外，包括制訂有關強迫合作方面之立法，及設立監事會以管制所指定之農業部門。例如加拿大之草原各省，曾以自由參加之合作方式，組成一小麥企業家組合 (Pool)，具有戰時政府獨占穀物之主要利益；但同時籌畫，將私人務農者組成有效之大規模組織，並

測驗其可能性。其政府之起始及未來展望皆顯然趨向於農業，且其組織及其政治黨派之分布，在自治領地政府範圍中，皆有農業利益之代表。

美國農業政策之重要性曾有甚大之改變。在開國之最初百年間，顯然爲一農業國家，以致任何企圖國家進步之努力，幾乎必包括有支持及鼓勵農業利益之政策。南北戰爭以前，係以寬放之土地政策，政府在運輸方面相當積極之補助，以及進口人民之自由等方法協助農業。并稍微採用保護關稅及教育方面之努力。凡此皆可以促進富饒農業富源之自然發展。美國之經濟制度，係基於高度之自由經營；廣義言之，即讓農民在有開始機會之區域與其自己之運命掙扎。

南北戰爭以後，家宅法 (Homestead Act) 及嗣後之土地分配辦法，以及對於鐵路建築寬放之援助，加速美國農業區域之發展。同時除以前農業生產教育方面努力外，更建立並擴張農林部，農業專科學校及農事試驗場，以增加美國之農業生產。顯然地凡此措施，並未造成一種鼓勵農業之政策，希望農業之發展能與國家工業之發展相頡頏或竟超過之。有助於工業及農業發展之運輸事業之改良，以及由於農業發展之結果所引起廉價食物及原料之充斥，皆有利於製造業之建設及進展。用法律解決利益衝突，其確實有利於農民者，開始於所謂農民協會鐵道法 (The Granger Railroad Laws) 之通過，及一八八七年州際商業委員會 (Interstate Commerce Commission) 之成立。

一八九〇——一八九九年中間數年之嚴重農業不景氣，使農民問題發生金融方面之問題。幾乎一般農民皆希望自有其土地，故美國之農民通常皆借錢購地，而成爲負債之階級。因此彼等乃不得不反對任何足以降低一般物價水準之金融政策，並堅持寬大之信用擴張以減低利率。彼等之態度已在南北戰後之綠背紙幣運動中，及一八九〇——一八九九年之白銀自由鑄造爭議中，以及大戰後對於主張貶值者所施予之猛烈反抗中，明顯地表示出來。在此三種奮鬥中，失敗者爲農業主義及求減輕負債者負擔之通貨膨脹政策。「穩定貨幣」(Sound Money)派，則得勝矣。然而國家對於信用貸款之政策，則趨向於繼續大量放款及建立適合於農民特殊需要之信用機構。自早期之先鋒移民以來，農民即不斷反抗其所交付之債務高利率；此種利率之所以高者，一部由於地域遠隔供給資金中心地之自然上阻礙及借款者之漫無組織，若向其放款，則所負之風險甚大。凡此缺點，皆曾因國家之發展及普通信用機構之完善而減少。同時一般人皆明瞭農人所需之物爲何。於是國家之政策乃漸漸發生改變；在白銀自由鑄造之騷動以後，立即討論貨幣及銀行之改革；並因之而通過「聯邦準備法」(Federal Reserve Act)。自有一九一五年通過之「聯邦農業貸款法」(Federal Farm Loan Act)及一九一三年之「中期信用貸款法」(Intermediate Credit Act)後，於是適合農民所需之信用機構始得確定表現出來。

美國農業政策，更進一步之發展，代表關於農產品運銷情形之長期怨言之反應。近四

五十年來，聯邦及各州政府曾通過無數法規，曾製定若干有關分級標準化，商品檢驗以及類別繁多之物價報告之法規。一九二〇年之不景氣以來，政府有重新干涉物價制度之必要，以剷除由於市場操縱，季節供給量之不等或甚至由於較長期趨勢而發生之物價波動之危險。此種計畫，至今尚爲人所堅決反對，但一九二九年四月所舉行之特別議會之立法，似乎承認政府應採取穩定市場之行動，以防止操縱及特殊氣候所產生之結果之影響。穩定市場主義在實際上之解釋，是否需由政府給以最大或最小之援助則尙待證明，但吾人之政策之意義，似乎不在穩定一時期中之任何一種農業，使其達到一種穩定而在吾人保護關稅制度所發生之競爭情形下所不能維持者之地位。

11 農業救濟 (Farm Relief)

施條華德 (Charles L. Stewart) 原著 李惟峨譯 李崇仲校

農業救濟之措施者乃政府用以減輕現有農民之經濟困難之臨時或求久之處理也。自歐戰以還，農產品價格之繼續降低，形成顯明之嚴重情形，且其範圍幾遍及全球。美國之農業狀況可由農民購買力之事實上反映出來：一九二五至一九二六年間農民之購買力較諸一九一九年至一九二〇年者低減百分之十九，然經營其他事業者之購買力則反有增高——且有極顯著者。一九二九年至一九三〇年間，商業方面不景氣之首要影響之一，厥為農產品售價與農民所付出之零售價格間差別之增加。是以當時農民之購買力較之一九一〇至一九一四年之平均購買力低百分之三十。此種農工業間之不平衡不獨存在於美國且亦存在於其他各地。事實上在一九二九年及一九二九年以後，若干擁有重要之工業人口各國如德法意，在利用國家之政策以防止主要產品如小麥黑麥之國內價格低落一層上，收效之宏遠較其他各國為大。

十九世紀及十九世紀以前歐洲已有農業救濟之計畫。十八世紀時普魯士之穀物儲藏組

織對於穩定物價厥功甚偉。歷十九世紀，各國對於保護政策之改變，以扶助農業，及法國對於地權之改革，均有成就。普通所循之農業救濟方法有二：一則改變生產之方向，著重於價格比較穩定或不易低落之產品，此種方法在英國，荷蘭及瑞士行過。二則為操縱關稅，此法在法國及德國甚為重要。

歐戰後之農業救濟制度注重於由中央機關從事平定物價及統制關稅。一九二〇年以後所使用之重要的歐洲式之農業救濟法有二；二者在實施上是新穎的且發生出一種新力量。在德國、瑞典、捷克、拉特維亞、法國及愛沙利亞等國規定磨麵者必須摻用百分之三十至九十五之比例之國內生產之小麥及黑麥。在瑞典、拉特維亞、瑞士、葡萄牙及西班牙則有穀物專賣，但其目的並不在求增加國庫之純收入。

奧國、捷克，匈牙利，拉特維亞，波蘭，及瑞典對於其國內一部份之農產品曾用一種較老之歐洲方式，即採用進出口證以刺激出口貿易。此方法在法律上之原則，曾為美國於製定最初出口物品退稅辦法時所採用；此亦即德國在一八七九年採用及在歐戰前廣泛應用之「進口證」(Einfuhrschein)。凡因輸出農產品而享有此種「出進口證」利益之商人得將其所輸入物品應付之進口稅如數抵銷。此證因具有轉移性，故極似發予出口商之獎勵金；其影響不會促使國內物價高出世界物價標準。此種「出進口證」使保護貿易主義者漸漸不再嚴格主張保護特種物品。此種制度之在若干國家內之實施並未引起如應用「反傾銷」或