

楊開道著

農村政策

世界書局印行

中華民國二十六年六月再版

農村政策（全一冊）

實價國幣一元二角

（外埠酌加郵費運費）

不准翻印

著者 楊開道

出版者 世界書局

印刷者 世界書局

發行所 上海各省世界書局

農村生活叢書編輯旨趣

「改良農村組織，增進農人生活」，不是我們中國國民黨對內政綱第十條嗎？中國農村組織的應該改良，中國農人生活的應該增進，是誰也知道的，誰也不能否認的。但是怎麼樣去改良，怎麼樣去增進，便很少有人能作一個具體的答覆。本叢書並不是這樣一個具體的答覆，編書的人也沒有這樣膽量，這種本領。不過編者的意思，以爲凡要做一件事情，必定對於該事件的內容和方法，加以詳細的研究和討論，才有比較可靠，比較具體的答覆。農人生活是我們要研究的事件，農村組織是我們要討論的方法。增進農人生活，是我們的目的；改良農村組織，是我們的手段。本叢書的目的，就是用科學的方法，採批評的態度，去研究中國的農村生活。他不是「改良農村組織，增進農人生活」的萬應藥，他只是「改良農村組織，增進農人生活」的急先鋒罷了。叢書的裏面，應該有綜合的研究，有分析的探討，有改良的

方針，有增進的辦法，他的最小內容，應該包括下列各種項目：

- | | |
|---------|---------|
| 1 農村生活 | 2 農村社會 |
| 3 農村問題 | 4 農村政策 |
| 5 農村教育 | 6 農村經濟 |
| 7 農村土地 | 8 農村自治 |
| 9 農村娛樂 | 10 農村組織 |
| 11 農村領袖 | 12 農村調查 |
| 13 新村建設 | 14 農民運動 |

楊開道識於北平燕京大學南園十八年春假中

自序

近五年來社會上討論農村問題的意見，一天一天的加多，個人關於農村問題的意見，也一天一天的加多。不惟量的方面，有增加的趨勢；就是質的方面，也未常沒有改善的痕跡。一來因為歐美輸入的思想，到了現在已經是消化過半，二來因為國人自有的研究，也漸漸地發表出來，足供我們的參考。所以這五年來的空氣，比較起五四以後的空氣，又另一番景象。白德菲 Butterfield 博士是一位世界有名的農村社會學者，他十二年前（一九一九）到中國的時候，不惟沒有人鼓吹同樣的論調，辦理同樣的工作，連一個注意農村社會問題的同志也找不出。他這一回怎麼樣，所說的話都是我們說過的，所主張的辦法我們也正在試辦，他還得向我們的專家嘴裏，我們的試驗內部細心探討，才不致遺笑方家。雖然我們不敢附和一部分同志的意見，說白博士是落伍的學者，然而我們自己的思想，知識，實在是沒有落在人家的

本是一個公共的意見，意見又是改變的東西，所以希望讀者能够明瞭政策的性質，個人的困難，稍加包含，那就感激不盡了。

民國二十年春楊開道序於燕大東園

目次

第一章	緒論	一
第二章	農村社會政策	八
第三章	農村經濟政策	二七
第四章	農村教育政策	五〇
第五章	農村自治政策	六八
第六章	農村宗教政策	八九

農村政策

第一章 緒論

農村政策從字面上看起來，便可知是一種社會政策，所以在沒有討論農村政策以前，應該先來討論社會政策的意義。社會政策最簡單的說起來，是社會思想份子，對於某個社會問題的一種共同結論。這種結論也許是一個人的意見，而爲其他思想份子所贊同；也許是一個人的意見，而爲其他思想份子所修改；也許是許多思想份子裏面不同意見的結晶；我們都不去管他。我們現在要弄清楚的，就是社會政策不是一個人的意見，而是許多人的意見。譬如這一本小書，固然多半是作者一個人的意見，然而他的意見不是憑空杜撰，而是由其他同志交換得來的。並且這也不過一個農村政策的草案，由作者起草，請大家批評，修改；將來或者可以成爲一個正

式的政策，或正式政策的底本。

我們上面已經說過，一個社會政策，是對付某一個社會問題而發的；有問題才有政策，沒有問題便不需政策；問題大的政策也大，問題小的政策也小。農村社會問題有綜合的方面，有分析的方面，所以農村社會政策也有綜合的方面，有分析的方面。我們在下面一章先提出綜合的或是普通的農村政策，以後再提出分析的或特殊的農村政策；並且因為篇幅所限，特殊政策也只限於教育，經濟，自治，宗教四種，其他的政策只好暫時割愛了。

社會政策是社會思想份子的公意，大約總得應用已有的社會原理，不過社會政策的自身，還沒有發展到社會原理的那一個地步。因為社會原理是從許多不同的現象，不同的研究，日積月累的推求出來的；而社會政策只是對於某一個未決問題，未來現象的一個揣議，從許多政策的成敗也許可以推求原理，然而一個政策決不能夠變為原理。

社會政策也不是社會目標或是社會標準，不過無論那一個社會政策，總得有一個社會目標或標準在他的前面。社會問題彷彿是一個茫茫大海，一望無際，社會目標便是那遠而不可望的目的地，我們必需有一個社會政策，來作我們的指南針，來指示我們的方向。不然，我們也許會迷失道塗，不曉得向那裏走，也不能達到我們的目的地。所以社會政策的前面，一定有一個社會目標；社會目標的後面，也要有一個社會政策。

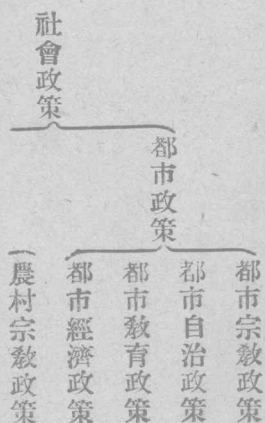
社會政策也不是社會計劃，社會政策在前，而社會計劃在後，一個指示大約的方向，一個標明實際的步驟。所以社會政策簡而社會計劃繁，社會政策虛而社會計劃實，社會政策大而社會計劃細。沒有社會政策，社會計劃會迷失方向；沒有社會計劃，社會政策也不能見諸實行。我們在這個地方，討論農村政策，已經有一點過分；社會計劃一定有地域的背境，時間的背境，更非我們所能過問。

總而言之，社會政策既不是抽象的原理，也不是具體的計劃，乃是界乎其中的一

種共同意見。因為無論那一個問題，總得有一個最後的判斷，才好實際工作；所以我們的證據雖然不够，我們的理由雖然不完，然而不能不暫時下一個判斷。這個暫時的判斷，是為實際需要的切近，暫時決斷的，以後可以隨時修改，成為較完善的政策。老實講起來，社會問題一天一天的在那裏改變，我們的意見也一天一天在那裏改變，所以社會政策也是自然的，一天一天在那裏改變。

這種時時改變的政策，我們採取了又有甚麼用呢？從科學的眼光看起來，社會政策是沒有多少用的；然而從實用的方面看起來，他又是不可少的。因為有了一個共同意見，正式政策以後，我們才明確的知道我們是在這裏做甚麼，我們將要向那裏進行，我的工作同他的工作有甚麼關係，我的工作在全體有甚麼地位……？不然，你做這個，我也做這個；你做錯了第一次，我又來錯第二次；你做事的時候我來阻撓，我做事的時候你又來阻撓。看見共同目的，看見自己地位，才能各用所長，各盡所職，向着共同目的，分工合作，共策進行。

農村政策就是許多社會政策的一種，正如農村社會是許多社會的一種似的。爲一切的社會，我們有普通的社會政策，譬如自由，平等，自主等政策，便是普遍的社會政策，可以用到任何社會。爲一種的社會，我們又有特殊的社會政策，都市有都市政策，農村有農村政策；經濟社會有經濟政策，教育機關有教育政策，宗教團體有宗教政策。農村政策是從農村社會的立場着想的，所以裏面又可包括農村經濟政策，農村教育政策，農村自治政策，農村宗教政策……用圖解來代表，差不多是這個樣子：



〔農村政策〕

農村自治政策

農村教育政策

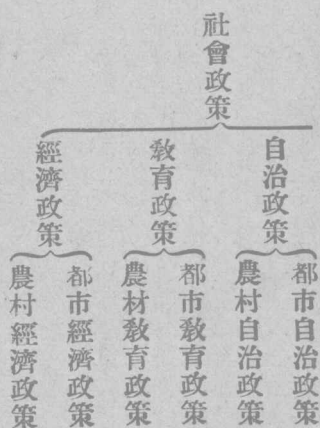
農村經濟政策

社會政策並不只有農村政策和都市兩種，不過這是一種的看法，把農村和都市對稱，表現兩種社會裏面不同的問題，和問題裏面不同的政策。農村政策也不只圖解裏面的四種，不過那是最重要的四種，舉出來作為例子，其他的便不一列舉了。要是把社會政策分作經濟政策，教育政策等等，我們也可以再分而得農村經濟政策，都市經濟政策，農村教育政策，都市教育政策。不過上面的分析，我們可以看見整個的農村問題，而看不出整個的經濟問題；現在的分析，我們又只看見整個的經濟問題，而看不見整個的農村問題。用圖解來代表，現在又是另一個樣子：

〔宗教政策〕

都市宗教政策

農村宗教政策



我們的總題是農村政策，自然應該要採用第一種分析方法，先討論整個的，或是基本的農村社會政策，然後再來討論特殊的，各個的農村經濟政策，農村教育政策，農村自治政策，農村宗教政策等等。本書的討論，便是按照這個立場排列的。不過所謂基本農村政策，也並不是一個政策，而是許多基本的政策；他們對於整個農村問題的解決，固然有重大的關係，就是對於各個農村問題的解決，也有同樣的貢獻。

第二章 農村社會政策

講到基本農村政策，大約是下面的四項，可以得到多少思想份子的同意，他們就

是：

(一) 以農村生活爲目標

(二) 以農村社會爲單位

(三) 以農村組織爲方法

(四) 以農村領袖爲動力

無論從全體着想，從局部着想，乃至從個人着想，這幾個基本政策，都要時時刻刻記着；無論從經濟入手，從教育入手，從自治入手，乃至從宗教入手，這幾個基本政策，也是互有關連的。生活是整個的，有了飯吃還要衣穿，有了衣穿還要屋住；正如有了經濟還要教育，有了教育還要宗教一樣。老實講起來，沒有飯吃的人，

不大講究穿衣住屋，有了飯吃的人，更要講究穿衣住屋；經濟困難的人不大需要教育宗教，經濟寬裕的人，愈加需要教育宗教。生活的解決，生活的滿足，雖然是一步一步，一層一層的，然而生活的需要是整個的。就個人和個人的關係看，也是如此，一個個人的生活，和許多個人的生活有關，沒有人可以跳去整個的社會生活，而得到完備的個人生活。所以在農村改造的進程中，無論那一方面的農村生活，無論那一部分的農村生活，我們都要極力保障，這就是農村政策的第一聲。

然而整個的農村生活，我們既看不見，又摸不住，教我們研究的時候，從何處研究；我們改良的時候，從何處改良呢？我們沒有一個具體的單位，實際的單位，我們的鼓吹，始終是在空氣裏面，和農民不發生直接關係。所以非利用那個天然的農村生活單位——農村地方社會，作為我們研究的單位，我們的研究才能開始；作為我們的改進單位，我們的改進才能實行。這個農村地方社會是甚麼呢？抽象的說起來，是一個小小農業區域裏面農民的團結；具體的說起來，是一個村鎮，一個較大

的村落，或是許多互相團結的村落。因為村鎮有大有小，村落有大有小，所以發生一個很重大的問題，多到了多少人口的村鎮，我們不再叫他作農村地方社會；少到了多少人口的村落，他必需聯絡其他村落，才能成功一個農村地方社會；村落聯合的農村地方社會，又需要多少大小不同的村落？這些問題實在太複雜了，我們沒有法子去回答。我們現在所能答覆的可分三層，第一是農村社會單位愈大愈妙，第二是農村社會要有一個最小的限度，第三是農村社會要有一個最大的限度。

為甚麼農村社會的單位要大，只消看看農村和城市的比較，以及社會進化的趨勢，便可一目了然。農村的所以樣樣不如城市，人才不如，財富不如，生活不如，文化不如，組織不如，領袖不如，根本的理由，就在於農村單位太小，城市單位太大。幾十戶或一百戶的農村，人也沒有，錢也沒有，有甚麼社會事業可以辦理？幾百戶的農村，便有一點辦法；幾千戶的鎮市，辦法更多，到了幾萬戶乃至幾十萬戶的城市，便應有盡有，無所不備。當然單位大了以後，也有許多的惡果，正是過尤不