

氣賀勘重著
譚國棟譯

農業政策

商務印書館發行

5541
X



氣賀勘重著
譚國棟譯

農

業

政

策

商務印書館發行

中華民國二十四年十一月初版

農

業

政策

一冊

(85814)

每冊定價大洋柒角
外埠酌加運費

60

* 版權翻 *
* 所有權 *
* 必究 *

原著者

氣賀勘重

譯述者

譚國棟

發行人

王雲五
上海河南路

印刷所

商務印書館
上海河南路

發行所

商務印書館
上海及各埠

目次

緒言.....一

第一章 總論.....一二

第一節 國民經濟上之農業的地位.....一二

第二節 農業的經營方法.....二五

第三節 近世農業制度.....三九

第二章 土地所有權之分配及其經營.....五五

第一節 農場之大小.....五五

第二節 大經營與小經營.....六八

第三節 佃耕.....七六

第二章 土地所有權之分配的制限……………一〇五

第一節 土地所有權之分配與其制限……………一〇五

第二節 世襲財產制……………一一〇

第三節 一子繼承法……………一一四

第四節 土地的分割買賣轉讓之制限……………一二〇

第五節 地租農場……………一二五

第四章 農業團體……………一三八

第一節 利益代表團體……………一三九

第二節 產業合作社……………一四七

第五章 農業勞動關係……………一六三

第一節 農業勞動者之地位……………一六三

第二節 農村勞動問題·····	一六九
-----------------	-----

第六章 耕地改善政策·····	一八五
-----------------	-----

第一節 共有地之分割與土地共同使用權之廢除·····	一八五
----------------------------	-----

第二節 耕地整理·····	一九〇
---------------	-----

第三節 土地改良·····	一九八
---------------	-----

第七章 農業經營術之促進政策·····	二一一
---------------------	-----

第一節 農業教育·····	二二一
---------------	-----

第二節 技術及生產之獎勵·····	二二六
-------------------	-----

第三節 農業警察·····	二二四
---------------	-----

第八章 農業保險·····	二二七
---------------	-----

第一節 雹災保險·····	二二九
---------------	-----

第二節 家畜疾病保險·····	二三〇
-----------------	-----

第九章 農業信用·····	一二三二
---------------	------

第一節 農業信用之性質與分類·····	一二三三
---------------------	------

第二節 不動產信用·····	一二四二
----------------	------

第三節 土地抵當信用機關·····	一二四九
-------------------	------

第四節 動產信用·····	一二五八
---------------	------

第五節 對人信用·····	一二六二
---------------	------

第六節 信用上之弊害與信用制限·····	一二七五
----------------------	------

附言·····	一
---------	---

農業政策

緒言

農業政策是經濟政策的一部。在經濟政策的設施中，關於農業的，統謂之農業政策。所以吾人說明農業政策之先，必須說明經濟政策是什麼。

經濟政策之意義，經濟政策即對於經濟之政策的設施，詳言之，即國家及其他公共團體為增進一般社會的福利，對於國民經濟所加之干涉的設施之總稱。例如為謀食糧充實，而行促進農業之種種獎勵手段；為謀發展國家的重要生產業，而實施關稅制度及其他種種獎勵方法；為促進國際貿易而保護獎勵造船及航海事業等，都是一種經濟政策。本來，國民經濟社會的狀況，是過去幾百年間不斷的變遷發達而來的，而其發達又為純粹的自然事實（例如土宜，氣候，地理的位置，動植物的分布，人口的消長等），社會的事實（例如法律制度，風俗習慣，交通，工業等）及個人的事實（例如國民知識，技術進步的狀態等）所左右。此等事實的性質，對於國民經濟發達的影響，通關於國民經濟理論中，已經說明，此處從略。在此等事實中，例如地質或氣候等完全是天然的狀態，非人

爲的設施所可左右。同時，如土宜，動植物分布的狀態等，又多少能由人力而變化。至於法律制度，習慣等社會的事實，大都是人力所能變更的。但是祇有法制，容易由一定人士之任意決定而變更。他如一般人民的知識技術之促進，風俗習慣之轉移，則非經許多時間，不能實現。總之，經濟社會的發達，既爲此等事實所支配，則其實事中，非人力所可如何的，固屬無法；而其能爲人力所左右的，則使之適宜變更，以促進經濟的發達，助長一般的經濟福利，乃政府當然的任務。所以古來施行了種種的經濟政策，至今猶日進無已。

經濟政策之目的 經濟政策的直接目的，雖因其設施而各異，或爲制限某種物品的輸入，或爲獎勵某種特定的產業，或爲公定某種物價，或爲保護一定的勞動者或特種人材等；然而其目的的本源，還是在增進一般社會的幸福。所以「國民經濟發達的目標何在」的問題，結局成爲「國民生活的目的如何」的問題，更進而言之，即歸到「如何解決人生的目的」的問題。但是此社會觀和人生觀的哲學問題之研究，暫讓諸哲學家 and 倫理學家，吾人單就經濟的立場去討論罷了。

總之，由個人或國民全體來看，無論人生觀或社會觀是怎樣，經濟總是達到人生的目的之必要不可缺的手段。至少，沒有維持生活的物質，無論如何的人生目的，都是不能達到的。因此，無論由如何的人生觀或社會觀之人而論，要謀幸福的增進，維持生活最低限度的保證是必要的。同時，滿足此生活最低限度以上的欲望，假使不違反人生的目的，也是幸福的增進。此種欲望的滿足愈充分，其幸福愈大。有人以爲某種欲望的滿足，大非人生或社會

的幸福。這不外是由其人生觀或社會觀去看，認為某種欲望的滿足，有害於人生或社會罷了。

然而曠觀幾千年以來的實狀，無論就何方面而論，物質不但沒有充分供給的狀態，而且社會上即維持生活最小限度所必需的物質，亦不能得到的人民，尙不知有多少。所以國民經濟的兩大職分，即（一）確保各個國民一般生活最低限度的物質之供給；（二）使大多數人民能够滿足可能的欲望。此等職分是吾人今後想增進人生幸福所應努力的目的。

單由經濟方面而論，一般社會的幸福之實現，有兩個必要的條件：（一）滿足欲望所必需之物質的供給豐富；（二）其豐富的物質，在可能範圍內，普遍分配於一般社會。換而言之，即為增進國民經濟的福利，物質的生產豐富和物質的分配普遍，至為必要。而所謂物質的生產豐富，不是一時的，要是永久的，繼續的。至於為生產物質所費之勞力及其他費用，愈少愈好，是經濟上更不待言。所以經濟政策的目的，吾人可概括之如次：

經濟政策之目的，在以最少的費用和勞力，而與全體國民以可能的豐富並永久的物質供給。

經濟政策之職分 就這點而論，經濟政策的第一職分，在力謀生產的增加。所謂物質的供給豐富，詳言之，即物品數量的豐富和物品種類的增多，可以滿足人類種種的欲望。但是想要此種種物質的供給，豐富而永久，在今日社會，祇有增加生產之一途。物品消費的增進，即人類物質的生活之改良，而此必須依靠生產的增加，毫無疑問。分配的制度和辦法，無論如何完善，假使生產不豐，經濟上的幸福，還是不能獲得，這是顯而易見的。所以各種經濟

政策之中，其最重要的，厥爲以增加生產力爲目的之設施，即以資本的增加，勞動能率的增進，技術教育的振興，及其他各種生產要素的生產力的進展爲目的之設施。

然而一般社會的幸福，不是單依生產的增加，就可以獲得的。無論生產如何增加，假使生產所得祇歸於少數人所有，而其他大部分的人民，都不能得到分配，則決不能說是全體幸福的增進。例如一家每月收入，由百圓增加到二百圓，其增加的百圓，單爲主人一人或主母一人之消費，而其他家族的衣食住，沒有什麼改善，則家族全體的幸福，並不因其收入的增加，而有所增進，惟不過主人和主母的幸福有多少的增加而已。就全體家族來看，家族全體的幸福，雖有多少的增加，但是比較以其增加的收入改良各家族的衣食住，其幸福的增加，微乎其微。社會各員之間，亦大率如是，因之增加的生產之結果，普遍分配於社會各員，乃是一般幸福增進的必要條件。往時東洋專制諸國，多數人民勤勞的結果，不過供少數統治階級的奢侈享樂，或爲實現政治野心的手段，而大多數人民的所得，無論何時，祇不過足以維持生命而已。由是，生產無論如何增加，一般物質的幸福，還是不能增進。公平的分配和生產的增加，同爲經濟政策的重要目的。公正的分配制度之確立，即經濟政策的第二職分。

生產組織與經濟政策之職分 然就這點來看，以生產增加爲目的之設施，決非如上所述之簡明。在以生產增加爲主旨的政策之中，生產組織構成的設施，範圍很廣，影響極鉅——不但影響物質的增加，且往往釀成很複雜的問題。生產的資本勞力，及各種生產技術和生產手段，都是在一定經濟組織之下而行的。然而這種組織是由

土地及各種資本等生產手段的所有權制度和分配狀態，分工發達的程度，各種生產經營的方法，經濟的交易方法，及生產上勞力使用的方法等所左右；所以生產組織如何，實爲支配生產的消長之一大原動力。但是同時此種組織，又是決定社會上各人的地位和所得的主要動力。因此，關於此種組織的問題，不僅是生產增加的問題，同時又是所得分配的問題，個人自由的社會關係問題，和權利關係的問題。試追溯從來這種組織發達的動機，不外爲增加生產，或爲解除隸屬關係，或爲改良所得分配的狀況，或爲發展人格的自由等。經濟政策上各學派，對於這種組織發達的理論和態度，亦雜然紛陳。

但是往時經濟政策的目標，祇在生產的增加，而分配的改善，多不注意。所以生產組織的設施之中，所得分配的改善，不過是因生產增加的便利上而施行的。往後，經濟的利害關係，日益顯著，所得分配的改善，亦逐漸被注意起來。最近文明各國，對於生產組織的問題，大都着眼於所得分配的方面，且有專爲改善所得分配而特立各種設施的。舉其最著者言之，如歐美各國現今實施之勞動保險，其目的在謀勞動者所得的改善。此種設施，今日還不過經濟政策中之一小部。然今後益爲重要，至爲明顯。

經濟政策與非經濟的目的 總之，生產的增加和所得分配的改善，乃是經濟政策的兩大職分。就經濟上而論，經濟政策的目的，不外完成這兩種職分。所以經濟政策上的設施，必須常由這兩方面，以判斷其利害得失，而決定其取捨。單偏重一方面，而漠視他方面，決非所以增進國民福利之途。但是更進一步而研究，經濟並非人生最後

的目的，不過人生的手段而已。人生的目的，除物質的欲望滿足外，還有許多，已述於前。吾人的生活，除經濟生活外，尚有許多生活，如政治，宗教，道德，藝術等，都是吾人的生活。就此等他方面的生活目的而論，經濟不過是達到其目的的一手段，是以經濟政策上的設施有時常爲此等目的所制限，而採取違反上述經濟目的之設施的，在所不免。其中，就社會的生活而論，國家的維護，和國民生活的發展，都是經濟上人類的重要生活，而爲此國家生活的利益，樹立違反前述經濟政策的目的之設施的，亦不在少，爲目的而犧牲手段，固屬正當的措施，然而此經濟政策上的設施，也是當然的處置；因此實際上確立經濟政策的設施的時節，對於關係各方面社會生活上的利害，必須加以縝密的考慮。

經濟政策與個人的活動 總之，經濟政策，就上述種種的目的而論，是國家及其他公共團體，對於國民經濟生活之干涉。經濟政策既爲國家及其他公共團體的干涉，則其干涉的發動，必出自干涉當軸者或公共團體。然就形式上來看，此種干涉，事實上雖是公共團體的權力的發動，但是一致其發動的實際本源，吾人就發見其實際本源，乃是在個人或個人之私的團體的活動。如前所述，國民經濟的發達變遷，爲種種自然的，社會的，和個人的條件所左右；而此種社會的條件和個人的條件，又大概基於個人或私的團體之活動。現今生產上的組織，日益進步，而這種組織的變遷，大都起於企業家，勞動者之私的團體，或加托爾，托辣斯，勞工組合，產業合作社等任意的團體之設施。此等團體的組織及設施，雖都是爲促進其社員的直接利益之純粹私經濟的；然而對於國民經濟發達的影響

響，確比國家及其他公共團體耗費許多的經濟和勞力，制定種種的法規，要大得多。而此私人或私的團體之活動，影響國民經濟的發達，既如此深鉅，所以一般人民爲除祛其弊端，或促進其利益起見，往往有要求公共團體加以干涉的，而政府應其要求，加以干涉，乃當然的處置。在許多干涉之中，也有政府當局不待人民的要求，而自動加以干涉的。但是這種自動的干涉之實行，是在私人或私的團體之任意的活動發生後，由是經濟政策的發軔，完全在於私人的活動；詳言之，即國家的行動雖是經濟政策的中心，然其行動大概出於私人的指導。因此，研究經濟政策的時節，對於私人或私的團體之活動，必須加以考慮。

國家的干涉之限度 經濟政策雖是對於私人的活動之干涉，但是這種干涉，對於一般福利的增進，禍害的祛除，裨益非淺。若是沒有公共團體這種干涉，而一任私人的自由，則利益的結果，祇歸於一部分所有，馴致釀成分配不均和勞資衝突的現象。公共團體乃全體社會利益的代表，對於私人的活動，自應加以干涉，務使利益日增，弊竇日減；可是國家及公共團體所可干涉的範圍，自有限度。就形式上而論，國家的權力是無限的，公共團體的權力，差不多亦無制限，所以國家及公共團體，祇要經濟上認爲適當，幾無不可加以干涉。現今日本社會裏面，懷抱這樣思想的，亦不在少。他們以爲物價的規定，食糧的供給，貿易的發展，和景氣的趨勢，都可以受國家支配的。然而國家的行爲，即當局者的行爲，而其行爲的目標，乃是對於構成社會的人民，因之此種行爲的效力，要受當局者的能力和人民的文化程度之兩種制限。例如在英國實行成功的政策，不能斷定其在日本或美國也有同樣的成功。復次，

國家本身的資力，亦有限度。假使耗費了許多費用和勞力，而其成就的設施，又得不償失，則對於這種設施，國家不宜加以干涉。至於國家權力的範圍問題，古今中外學者，意見紛歧，莫衷一是。不過國家的權力，自有一定的限度，毫無疑問。若是漠視這種事實，而過信國家的權力，創設種種無謂的設施，結果總不免於失敗。經濟政策上的設施，亦大率如是，假使不顧社會的習慣風俗，亦鮮有不失敗的。概而言之，經濟政策的設施，必須以個人自動的行動為原動力，政策本身不過用以制馭調濟此原動力的作用，而誘導於適當的途徑；這樣時節，經濟政策的實施，纔能有相當的效果。總之，凡屬一種設施，要一方面不違背社會的風俗習慣，他方面又顧及人民文化程度，纔能施行無阻。

經濟政策之研究事項 經濟政策乃國家及其他公共團體對於社會種種的活動隨時所行之設施，以故關係很廣，種類亦多。而經濟政策之理論的研究，即就此等設施：（一）闡明其目的；（二）攷查其發生的原因，和其所生的利害之各種結果；（三）研究國民經濟發達的大勢，惟第三項究研國民經濟發達的大勢，雖屬經濟政策研究的範圍之外，然明了各種政策的事實和原因結果後，各種政策的一般目的——國民經濟發達的趨勢——於此自明。可是，經濟政策上的設施，如前所述，不僅要顧及經濟上的利害得失，且政治、法律、宗教、道德等社會生活上的利害關係，亦須加以攷慮。是以經濟政策的研究，必須借助於政治學、法律學、倫理學、社會學及其他一切有關社會生活的各種學問知識，毫無疑問。雖然，經濟政策上的設施，是以經濟生活的改善為主，所以經濟政策的研究，——尤其是其因果關係的闡明和利害關係的論斷，——當然要常注意經濟學的理論。現今多數學者，尤其是德國學

者，特名經濟政策的研究爲應用經濟學或經濟學各論，而與經濟原理或經濟概論相對待。

經濟政策的研究，脫離一般經濟學而成爲一獨立的科學，倡自十九世紀初葉梭登（Soden）拉烏（Rau）柯浦（Jacob）等德國經濟學者，其後繼起者有康拉德（Conrad）皮希亨柏克（Buchenberger）等德國學者。然英國學者和德國多數學者，對於該種分類，大都不表贊同。他們的意見，以爲這兩種分類的界限，不易確定。現今瓦根拉（Wagner）洛希爾（Roscher）柯亨（Cohn）希爾柏（Schonberg）等以及日本著名的德國學者，大都抱此意見。不過奧大利派經濟學者，如加爾蒙格（Carl Menger）則有逐漸承認這種分類的趨勢。然無論如何，經濟學的研究，日益進步，研究的材料，日益增多，研究的事實，亦愈益精細，爲研究的便利起見，自有分類的必要。然現今英、法學者仍多墨守舊法，理論和政策，相提並論，並於理論經濟學的各篇或各章末，討論有關係的經濟政策。德國經濟學者之中，雖有反對這種分類的，但爲便利研究起見，常分經濟學爲經濟學概論和經濟政策論。這種的分類，不僅便於研究，且使多數讀者，亦易於了解。

經濟政策之部門 由理論上或便利上區分經濟學爲經濟學概論和經濟政策論，已述於前。經濟政策的論究範圍極廣，故必更分爲各種政策。例如依經濟學的研究順序而區分之，有生產政策，交換政策，分配政策等，又按產業的種類而區分之，則有農業政策，工業政策，商業政策等。而這種分類，各學者間至今尙聚訟紛紛。然這種分類確否，乃經濟學研究法的問題，姑置勿論。吾人所要說明的，即這種分類法之中，依照產業的種類而分類的，既便

於研究，又使初學者易於了解，實勝於他種分類法。

預備知識與參考書 經濟政策的實質，已於前述，而農業政策即此經濟政策的一部。所以研究農業政策所需的預備知識，除關於政治、道德及其他社會生活各方面的知識外，經濟學的理論和農學的大要，亦須加以研究。復次，參考書，日文有河上肇的日本農政學，新度戶稻造的農政本論，高岡熊雄的農業政策，橫井時敬的農業經濟，及石板橘樹的農政經濟論等；不過其中除河上和石板二氏之書外，其所論究的，多祇限於概論或農業經濟方面，而於農業政策，不過略為論述而已。此外，譯本有高岡熊雄譯的柯爾斯農政論（*Vorlesungen ueber agrarwesen und agrarpolitik, Von der Goltz*）及予所譯述的菲里波維（*Philippovich*）農業政策第一編，及平田東助譯的羅希爾（*Roscher*）農業經濟論三書而已。而此三譯本之中，對於一般農政的敘述，較之以上各書，遙為精詳。除此等一般譯著外，農業信用和農業合作社之局部的譯著，出版很多。歐美各國關於農業政策的著作最多的，首推德國，在德國無論關於一般的或局部的著作，都是充斥書店。其中，波希亨柏克的農業政策，康拉德的經濟政策，及上述諸譯本，皆斯道大家的著作，羣推斯學初進者的指針。美國卡扶（*Carver*）教授的著作，亦為良好的參攷書，惟其內容多注重美國的農村狀況，而該國情形又和日本大相懸殊，故其所論，多不適於日本。此外，英美兩國，關於農政的著作，亦頗不少。惟關於一般政策的著作，則不多見。法國波里及柯瓦兩氏的大作，對於農業政策的問題，論究極詳；然其論述的方法，係依這種順序：即按經濟學原理的生產，交換，分配等順序，論述由農業起至工業商業等