

中華民國三十二年十二月

我國戰後農業建設計劃綱要

第一篇・建設計劃綱領

敬啓者今年春本會理事長鄒秉文先生因鑒於最後勝利在望大規模生產建設行將開始特於赴美出席世界糧食會議之前面囑之汝主持起草「我國戰後農業建設計劃綱要」以備政府採納施行乃不揣譾陋於今年暑假期間邀約本院同事郭君敏學辛君潤棠汪君蔭元及農行黃君貽孫根據秉文理事長之提示及成渝二地農界諸先進商討計劃內容於今秋先將本計劃綱要第一篇「建設計劃綱領」草擬就緒請由成都中央日報及本院農林新報發表以資公開討論而求盡善同時抽印單行本四百份除寄送一部至重慶本會總會備用外復分寄後方各地有關人士請求指正刻已先後收到回信五十餘封均表贊同其中提出補充意見者亦有多起至爲感奮本院農業行政學班亦採用爲教材並加研討於十一月六日

接奉秉文理事長自美來電略謂第一篇已由蔣森博士帶到表示完全同意並提議即將由本會總會予以採納至於第二篇專業計劃提要盼從速完成之於是乃根據各方意見先將第一篇加以充實送請本會總會以便提前處理並即着手譯成英文寄請秉文理事長在美印行至於第二篇正在編輯中一俟完成當即寄奉專此備函奉達敬請 指教是幸此致

中華農學會理事會

章之汶謹啓

三十三年
十二月十二日

我國戰後農業建設計劃綱要

第一篇 建設計劃綱領

第一章 總論

我國幅員遼闊，土地肥沃，氣候溫和，物產豐饒，世界主要農產，幾於應有盡有，自古重業，乃順天時應地利也。數千年來，農事經驗，日積月累，極其豐富，尤其栽培技術，地力保持方法，以及灌溉工程，雖在近世科學昌明時期，亦多有令人觀止之感。獨惜我國科學發達較晚，教育未能普及，一切農事經營，全恃老農自身經驗，國家社會所給予之指導，實屬微末。由是農民乃日處於孤陋寡聞墨守成規故步自封之境，歷代相傳之優良農事經驗，不克推陳出新，發揚光大。

我國提倡農業科學，講求農事改良，乃最近四十餘年之事。在此簡短時期中，因內亂迭起，外患頻仍，同時主宰農政者，每因種種關係，朝令夕改，人事更動頻繁，以致

農業改進工作，多未能步入正軌，而不克表現更令人滿意之成績。緣農業恆受地域性持續性及季節性之限制：一種改良農作物，適宜彼者未必適於此，必須就地研究改進，始克有濟，是受地域性之限制；農業生產，皆爲生物，改良工作，必須持續，不可中斷，否則不免退化；至於動植物之培養，皆有定時，一切農事工作，均須及時舉辦，毋失其季節性。凡此種種，皆與工商業有別。吾人從事農業改進工作者，必須順應此種特性，反之鮮有不失敗者也。

抗戰勝利後，痛定思痛，自將從事大規模生產建設，國防也，民生也，均將在積極提倡改進之列，以期國富民強而與世界各國並駕齊驅。瞻望戰後建設，曷勝嚮往。論者或謂戰後建設重農乎？重工乎？是誠僅知其一面不知其二之說。實則二者互相爲用，相得益彰，何況吾人所提倡改進之農業，乃新式科學農業，非復古昔所謂「關地植谷曰農」之原始農業或目前之手工農業。諸如土地利用、農業生產、農產加工以及農產運銷，無一不在提倡改進之列。且也，戰後安撫流亡，整理財政，償付外債，以及國際貿易之平衡，外國機器之換取，輕工業原料之獲得，均非仰賴農業不可。考世界戰爭，有爲工業原料品之獲得而發生戰爭者，有爲傾銷市場之擴展而發生戰爭者，惟我國地大物博，工業原料農產品，幾全生產，不虞缺乏，同時我國民衆有四萬萬五千萬之衆，供應彼等

需要，改進彼等生活，足夠吾人長期之努力，故我國爲一永久愛好和平國家，而從未作侵略之戰爭也。

美國於創國時期，全國業農者居全人口百分之九十五，百年前降爲百分之九十，而今則僅爲百分之二十五，我國目前農業情形，直美國百年前之農業耳。美國一人生產可供四人之需而有餘，我國四人生產尙不足供給五人之用，終日謀生不遑，焉有餘力從事於其他建設？今後我國農業建設，旨在增加每一個農人之生產能力，使一人之生產至少可供二人之需，如此則農民人數可以減少，而從事於其他職業人數可以增多，文化水準與夫國民經濟，乃能日趨發展也。

中華農學會對於我國戰後農業建設問題，備極關切。茲值勝利在望建設事業日趨開展之時，爰有一「我國戰後農業建設計劃綱要」之編擬，俾建議政府，藉供採納。惟斯事體大，非可率爾操觚，特發起農界同仁，共同研討，承蒙各方響應，先後在重慶、成都等地召開座談會，各本所得，獻其卓見，是本計劃之完成，實得力於全體農界同仁之共同努力也。

本計劃計分二篇，第一篇爲建設計劃綱領，分總論、建設方針、建設事項、建設機構、經費與金融及建設人才六章。通篇敘述，係根據國家政策，提示建設方針，復根據

建設方針，確定建設事項與建設機構，再謀配合以適當經費與人才，務使一切有關農業建設計劃，彼此相合，推行盡利。第二篇爲專業計劃提要，分食糧、衣服原料、畜產、水產、木材、園藝、特產及其他等八章，就我國若干重要農事作業分別敘述，以作推進之依據。

本計劃關於建設事項之編輯要點，有待說明者，計有下列數端：一、關於土地利用方面，主張根據地勢土宜，講求農業生產，厲行土地本位利用，保持水土，俾造成錦繡河山，穩定永久農業基礎。至實現耕者有其田，自爲最後努力之目標，惟茲事繁複，非可一蹴而幾，戰後每一農民應有其可耕之田，而其耕種面積，須能構成經濟單位，獲取勞力最高報酬。同時注意業佃間之關係，利用公允租約及法律保障，以維護雙方之合理利益。二、關於生產方面，係採取經濟農產與農家自用農產兼籌並顧辦法，一面劃定全國經濟農產區域，獎勵增進各種經濟農產，以適應本國工業及外銷需要；一面指導農民改進原有混合農作制度，以供給自家食用，並提高食物營養，促進人民健康。三、關於加工方面，則提倡鄉村工業，指導農民合作加工，俾生產者即是加工製造者，達到農業科學化，農產商品化，農村工業化之目的。在農民合作加工事業尚未普遍發達之前，得許民營或公營工廠存在，但以不與農民爭利，及不阻礙合作事業之發展爲原則。四、關

於運銷方面，則主張於國內市場指導農民組織運銷合作社，利用合作力量，從事運銷自產之農產品。至於國際貿易，應由國營機關辦理，而以合作社為收集產品及加工運銷之基層機構。五、為便利上述各項建設事業之推進起見，健全之機構，充足之經費與多量優秀之人才，需要立即樹立與適當供給，配合運用，俾能確保成效，計日言功。六、最後關於各項專業計劃，僅提示其建設步驟，至於逐年進度，因基本數字缺乏，暫付闕如。所望戰後政府迅速樹立健全專業機構，一面按照方針，推進工作，一面收集基本數字，俾於最短時期內，擬具更詳盡之計劃，以為工作進展之依據。

第二章 建設方針

一國有一國之政策，一國有一國之建設方針，政策不同，方針亦異，蓋建設方針，乃所以實現國家之政策也。戰後我國政策，自農業立場言之，不外發展國民經濟與充實國防建設。茲根據是項政策而擬定農業建設方針如次：

(一)安定人民生活提高文化水準 戰後衣、食、住、行一切民生所需農產，應增加產量，改進品質。初期努力，旨在足衣足食，末後達到美衣豐食。至若農民福利及農民

組訓工作，尤應積極倡導，努力推行，俾人民生活，日趨安定，文化水準，逐漸提高。

(1) 增進食糧生產以期自給自足。米、麥、雜糧（高粱、玉米、甘藷、馬鈴薯、小米），爲吾國人民主要食糧，應擴充種植面積，增加每畝產量，並改進品質，擴大其利用範圍。從生產、運銷、儲備、消費各方面之改良調整，力謀以全國爲對象之食糧自給自足。

(2) 講求土地利用穩定農業基礎。戰後土地之利用，應由國家統籌管理。宜林者植樹，宜牧者放畜，宜耕者種植。宜林之地，不准開墾，宜牧之處，不得耕種。保護土壤，不受侵蝕，以保障農業生產安全，穩定永久農業基礎。

(3) 保障農民權益促進人民福利。戰後政府對於人與人、人與地之關係，應予合理之調整，務使人盡其力，地盡其利，耕者有其田，並能儘量享受其勞力之最高報酬。此外農民組訓之加強，農業金融之改善，鄉村衛生之促進，均應指定機構，負責辦理。

(4) 增加食物營養促進國民健康。吾國人民對於食物營養，素不重視。戰時物價高漲，生活困難，工作緊張，情緒失常，遂致國民健康，迅速低落。戰後應提倡畜牧、水產，推廣蔬菜、果樹，並多種豆、麥，俾人體所需之炭水化合物、脂肪及蛋白質主要養料，獲得適當之配合。

(二)促進工業建設發展國防經濟 戰後促進輕重工業之建設，一面增進工業原料農產品，適應本國工業之需要，培植國家經濟基礎；一面獎勵輸出特產，吸取外匯，挽回器材，發展我國新興工業。抗戰期間之農產徵購辦法，戰後仍應繼續辦理，希冀全國農產，至少有百分之二十操諸政府之手，使成爲國家資本，以供從事國家社會建設之需。

(1)農產工業原料大量增進 工業原料農產品，如紡織工業之棉、麻、毛、絲等，化學工業之木類酒精、橙酸、橡膠、顏料、紙、藥品、火柴、皮革等，飲食品工業之米、麵、油、酒、糖、茶、烟等，均應大量增進，以適應工業之需要。並促進生產者與製造者間之合作聯繫，以謀農工雙方之利益。

(2)增進輸出物產 戰後對於輸出農產原料及加工品，如桐油、蠶絲、茶葉、羊毛、猪鬃、蛋產等，應用政府力量，鼓勵增進，統籌運銷。戰後初期以農產原料輸出，末後以加工成品輸出。

(三)移民墾殖鞏固邊防 吾國邊區，地廣人稀，蘊藏豐富。戰後兵員之編遣，流亡之安撫，事繁責重，應及早籌劃，移民殖邊，俾此多數人民，均能獲得適當之工作，同時增加國家物力，鞏固國防建設。首由發展交通入手，着重水利及畜牧事業，使瘠土變爲沃壤，增進土地利用。

第二章 建設事項

第一節 關於土地利用方面

土地爲厚生富國之本。一切農業生產，無不發源於土地，土地利用之適當與否，直接影響農業生產，間接有關國計民生。是故吾國土地利用之研究與改進，當爲戰後實施農業建設之首切要圖。茲擇其亟待舉辦之事項，分別列舉如次。以期人與地及人與人之關係，獲得適當之調整。至於平均地權，節制資本，尤應切實施行。

一、完成土地清查確定地籍地權

(一)目的 吾國財政收入最多稅源最穩者，當推田賦。然田賦在我國稅制中淵源雖早，而積弊最多。考其原因實由於地籍失據，因之侵匿隱漏既不勝防，需索浮收亦不能改，政府收入日少，人民負擔日重。設使地籍整理清楚，不僅賦稅可以增加，所謂有糧無田，有田無糧之現象，當可免除，而人民負擔亦可趨於公允。且地主可利用產權確定

後之地契向銀行押借，週轉資金。

(二)方法 歷年政府爲推行土地政策及改革田賦，對於地籍之整理，頗爲積極。整理方法，當以土地陳報爲最易推行，蓋其技術簡單，經費節省，爰因陳報工作，各地多已開始實行，工作人員經驗已備，殊少失敗之虞。但此只可視爲臨時治標辦法，戰後土地之整理，應集中精力，利用航空及地面測量，迅速完成土地清丈，並改定科則確立推收制度。蓋我國田賦，自昔因壤別田，具有等差，後以地籍失實，賦稅繁增，早失公允，故改訂科則，尤爲陳報後之首要工作。卽根據各鄉土地類別統計，以地質爲中心，參照地價高下，產量多寡，環境優劣，從事評定等級，以爲科則之標準。推收制度卽土地經買賣分割後，至政府登記其土地權轉移變更之法律手續，設使土地已有轉移而政府之籍冊不隨之更改，則歷時一久，戶地又失其聯繫，地籍必又紊亂，土地陳報又將失其效用。故完善之推收制度確立後，卽糧隨地轉，地隨戶易，土地陳報之功能，始可永存不替。

二、實行土地調整便利農事耕作

(一)目的 我國農事概爲小農經營之家庭農場，而此種經營制度，田地分割，塊坵

面積狹小，則爲普遍現象，此於我國農業之改進，障礙甚多。蓋田地塊址零星，不特浪費人力畜力，農事作業及作物保護，均感不便，同時無法引用較大機器，以增加工作效率。倡行土地調整，即將地主或自耕農之零亂田塊讓出而後再接受交換等積同質之整塊土地，以利農事經營。

(二)方法 待地籍整理產權確定以後，由縣級地政機關根據田地分割實際情形，促進土地調整。其進行方法，一面須將田地分割實況，繪製圖形，公佈週知，並說明其調整之必要，一面則利用鄉鎮保甲組織，協力進行調整工作，如遇有爭執發生，可經仲裁方法強制執行之。土地自經調整以後，不得再有分割星散之發生。至於墳地，則採取公墓制，原有墳地，應儘量利用，勿使荒廢。

三、厲行水土保持穩定農業基礎

(一)目的 吾人對於土地之利用，應以維持永續性之最高生產力爲目的。耕作者不免短視，每以目前利益爲先，罔顧地力之培補，與地形地貌之保全，於是肥沃之土地常爲水爲風所侵蝕，以致水利日少，水害日多，地力日減，農產低落，因而民生亦日益貧困，保持水土，確爲今後切要之圖。

(二)方法 根據地勢土宜，指導全國各地農事生產，宜林之地植樹，宜耕之地種植，宜牧之地放畜，請求土地本位利用，絕對防止土壤冲刷，以免影響人民生活之安寧，其地力業經衰退，地形崩壞而不易由農民自己經營使其即時恢復之區域，則由政府從速給價徵收，改進利用。凡江河上游高山峻嶺，自應從速造林，保護水源，即全國各處任何坡地其角度在百分之三十以上者亦應強迫造林，禁止種植，或允許採取梯田方法，從事耕作。總之一切農事作業，均應適合土地本位之利用，保持水土，造成錦繡河山，穩定永久農業基礎。至於荒山造林工作，除政府應於適當處所設立林場與管理區以作各種示範試驗工作外，並宜普遍設立民林督導網。發動廣大民衆力量以完成之。

推行水土保持工作，須先具備下列基本智識或數字，以作進行之依據：一、全國各地土壤種類及其分佈情形；二、全國各地雨量；三、風向及速度；四、全國各地農業生產情形。及至實施改進某一地段之利用時，除參考上述數字外，更須注意研究該地土壤分類、坡度、冲刷狀況及其現在利用情形。戰後國內交通自將日趨發達，運輸便利，各地人民可互通有無，則目前勉強種植之土地皆應放棄，改爲造林或放牧之用。例如西北各省可從事大規模造林與放牧運動，以供我國其他各省之需，而其所需之食糧，則由其他各省供給之，如此則土地利用自易講求，以謀勞力之最高報酬。

於全國水土冲刷問題比較嚴重區域，應設置重建農莊(Reconstruction farm)，舉凡農田整理、農場佈置、土地利用，皆應派員長期指導，使之合乎科學經營，以資示範，而利推行。

四、改善農佃制度促進農業生產

(一)目的 有恆產者有恆心，此為我國人民一般習性，所以 國父提倡「耕者有其田」，旨哉斯言，惟因我國人多地少，一時不易達到使所有耕者皆能獲得其土地之所有權，在此實際情形之下，對於現在之農佃制度確有改進之必要，以使耕者能安於其業，不致存有五日京兆之心，祇圖目前地力之利用，而忽略永久地力之維持，此舉應視為目前切要之圖。

(二)方法

(1)制定公允租佃契約並確立業佃間企業關係 根據全國各地實際情形，由政府制定較有伸縮性之公允租佃契約，規定業佃雙方之義務與權利，確立業佃間成為企業關係而非主奴地位，租佃期至少以十年為限。期滿時如佃農無重大過失，得要求繼續租佃。及至佃農離開田場時，其所留置之改良事物，業主應照時值予以補償。

(2) 創設業佃糾紛仲裁機構 業佃糾紛，應由政府協同地方人士或農民團體，組織業佃糾紛仲裁委員會處理之。

(3) 促進耕者有其田 在土地情形許可之下，宜以貸款方式，促進耕者有其田，實現 國父遺教。惟須注意者：(甲) 田地面積須能構成經濟單位，符合經濟原則，以謀勞力之最高報酬；(乙) 銀行貸款利息要低，還款期限應長；(丙) 農民有能力經營土地者始可貸款與之購田。

第二節 關於生產方面

(一) 改進目標 我國農業生產，向由農民本其自身經驗，獨自經營，不免孤陋寡聞，故步自封，致少進步。今後應依據下列三項目標，指導農民努力改進：

(1) 增加產量 如荒地開墾，碱土澤地改良利用，以擴大種植面積；講求栽培方法，採用改良品種，施用適當肥料，興修水利，防除災害，以增加單位面積產量均屬之。

(2) 改進品質 如選用優良品種，推行農產分級檢驗制度，以求農產品質優良劃一，而應發展工業與擴展市場之需要，并講求農產品之營養價值，促進國民身體健康。

(3) 減低生產成本 如採用改良農具與改良力畜，提倡農田整理，利用農家週年勞力，擴大每家種植面積，流通農村金融等，以減低生產成本，而增加農場收益。

(二) 生產種類 按照全國農業自然環境，決定各地主要農產種類，指導改進，同時並劃定經濟農產區域，獎勵增進各種經濟農產，如東北之大豆，華北之棉花，長江流域之油菜，東南之蠶絲與茶葉，西北之畜牧，西南之油桐等，以適應本國工業原料及對外貿易之需要，一面改進原有家庭農場之混合農作制度，以供給農民自家食用。至全國農業生產種類，應加以提倡改進者列舉如次：

(1) 食糧類 如稻、麥、雜糧（高粱、玉米、甘藷、高鈴薯、小米），為吾國人民主要食糧，應力求增進，以期自給自足，所謂自給自足者係以全國為對象，而非指一省或一地而言。

(2) 衣被原料類 如棉、麻、毛、絲等均屬工業原料農產品，除努力增產外，尤應注意於品質之改良，以適應工廠之需要。

(3) 畜產類 如馬、牛、羊、豬、雞、鴨等，或供給農村勞力，或增加人民營養，均為我國戰後迫切需要，應及早改良繁殖，俾供大量推廣之用。

(4) 水產類 我國水產事業，向未注意經營，其實我國海岸線甚長，綿延七八省