

張丕介著

墾殖政策

商務印書館印行

張丕介 著

中國地政研究
叢刊 壘

殖 政 策

中國地政研究所編輯
商務印書館印行

中華民國三十二年九月初版

(32118 渝手)

中國地政研
究所叢刊

墾殖政策

渝版手工紙

定價國幣壹元伍角

印刷地點外另加運費

版權所有
翻印必究

著作
校訂者
編輯者

張丕介
萬國
中國地政研究所

發行
所

王雲五
商務印書館
重慶白象街

發行
所

商務印書館
各地

自序

墾殖舊無獨立之學，而隸於普通農學之中，因之墾殖政策亦少專門之研究。而僅於普通農業政策中附帶討論而已。晚近我國墾殖事業略有發展，遂有少數人從事於是項之探討，實為可喜之現象。惟一般社會對墾殖猶少認識，學術界中亦每以缺乏專門研究之參考書籍為憾。是誠吾人今後應予以充分注意者也。夫墾殖於今日已非單純之經濟建設而已也，乃包有經濟政治社會三方面之綜合建設事業，其意義之重大，直關係今後建國之成敗，烏可以等閒視之哉！墾殖政策為國家指導統制墾殖事業之原則與發展推進墾殖事業之先決條件，欲達合理建設之目的，必先有健全之政策。惜乎關乎此方面之研究，至今猶付缺如。本書之作，動機即在於此，欲以區區之見，引起多數人對此問題之討論，以促進今後墾殖事業之發展耳。

本書原定計劃除現有之八章外，尚有我國墾殖自然環境一章，我國墾殖之現狀一章，墾殖政策與他種政治經濟社會政策之關係一章，因篇幅篇幅限制，從略。此外，各章之中，原定分別引用中外各國之實際證例，以佐說明，或利用統計數字，以便解釋者，亦由同樣原因，而多被刪去。

墾殖政策中之問題甚多，決非七八萬字之小冊子可以詳盡討論者。本書之作，係發凡性質，且為試作，未敢謂其有當，欲求詳盡，尚有待於研究同志之努力。

本書第八章我國墾殖政策史略係附錄性質，便於普通讀者之檢閱，而不足為專門研究者之參考，太簡略之故也。篇中引用吾友萬國鼎孟周先生未發表之「中國田制史綱要」甚多，已於文中註明。承其允許，省去作者力氣不少，特再註明於此，以免掠美，並以誌謝。又本書殺青之日，適孟周兄自蓉歸來，得其一校，指正不少，尤應感荷。

自序

第一章 緒論

一 墾殖定義之演進

二 墾殖之定義

三 墾地之定義

四 墾殖之目的

五 墾殖政策之演進

第二章 墾殖之必要

一 問題之提出

二 經濟方面之理由

三 政治方面之理由

四 社會方面之理由

第三章 墾殖之可能

一 必要與可能

二 墾地

三 墾民

四 墾殖資本

五 先決條件

目次

第四章 特質與原則

- 一 我國墾殖問題之特質
- 二 我國墾殖政策應遵守之原則

第五章 墾殖政策問題(上)

一 墾殖制度問題

- (一) 墾殖制度分類
- (二) 國營制度之得失
- (三) 代墾人制度之利弊
- (四) 獨立經營及墾殖合作社
- (五) 結論

第二 墾地地權問題

- (一) 墾地地權之種類及所得墾地之方法
- (二) 墾地將來地權問題之解決原則

第六章 墾殖政策問題(中)

三 屯墾問題

- (一) 屯墾之重要
- (二) 屯墾制度
- (三) 屯墾之土地
- (四) 屯墾之原則

五〇

五〇

五五

五九

五九

五九

六〇

六三

六七

六九

七〇

七〇

七一

七二

七三

七三

七四

七五

七七

四 戰士授田問題

(一) 戰士授田之目的

(二) 戰士之特點

(三) 授田辦法之原則

第七章 墾殖政策問題(下)

五 墾殖行政問題

(一) 行政系統與組織問題

(二) 地方墾殖行政問題

(三) 墾殖人才問題

(四) 墾殖立法問題

六 禁墾問題

第八章 我國墾殖政策史略

一 前言

二 農本主義與墾殖政策

三 屯田之演進——由漢至明

四 清代墾殖政策

五 民國墾殖政策

七八

七八

七九

八一

八二

八三

八三

八五

八六

八八

九一

九六

九六

九六

九七

九九

一〇三

一〇八

墾殖政策

第一章 緒論

墾殖定義之演進

有廣狹二義。

史的發展過程觀之，不論古今中外，皆有一共同循守之原則或趨勢，即由簡單而趨於複雜，由狹小之限制地區，而向外作離心之擴張。大體言之，人類經濟活動方式，最初僅為自然物之掠奪利用，與他種高等動物之情形相去不遠，最簡單，亦最艱苦。當此種原始之採拾經濟方式不能滿足需要之時，即演變而為野牲之馴養，逐水草而居，遷徙無常，成為古代之純游牧經濟，或於游牧之外，略行有用植物之栽植，其生活之流動性亦略受限制，則成為半游牧經濟。是時地曠人稀，土地之利用極端自由，然其利用程度，亦極為粗放；人類適應自然環境之能力極為薄弱，故其活動之範圍，亦極為狹小。其後人口日增，需要日繁，技術日進，純游牧及半游牧式經濟又不能滿足人類之要求，乃進而為固定的土地利用，舍遷徙無常之生活，而變為定居之人類，以種植經濟植物為主要事業，畜牧漸失其原有之重要性，成為次要性之副業，於是吾人之農業時代開始。舉凡現代之一切文物制度，無不肇端於此。自是以後，人類經濟生活之內容，日趨複雜，而其所及之空間，亦隨而迅速擴張，終至於地球上之一切部份，無處不有文明人類活動之踪跡。

人類之經濟進步，至農業時代，雖已超出原始之形態，且在若干情形之下，確已握有若干克服自然限制之工具與克服自然限制之成就，然而人生四大需要，衣食住行，則始終依賴於土地之利用與其生產；時代愈進，

依賴性愈強；利用之程度愈精，範圍愈廣，則人與地之關係，愈爲密切。故西諺云：「大地爲人類之母」，信哉。

自然狀態下之土地，生產有限，不能適應人類日多日繁之需要，必施以人力，發揮其生產效能：此種以人力施於土地，變更其自然狀態，增加其生產效率之事實，吾人稱之爲開墾，或曰開荒，或曰墾荒。其次，因土地爲不可搬動之自然物，且其自然環境與組織成分，又有極大之出入，於是欲對土地施以人力而利用之者，不能不遷就此種事實，即以人就地，因之發生人口之移動，變更其原來之分佈狀態。此爲自有史以來，未嘗一日停息之運動；而此種以人就地之事實，卽爲移民，或曰殖民。

以上所論爲廣義之墾殖。至吾人今日之所謂墾殖，則爲狹義之墾殖，與前者相較，有顯著之不同。蓋自國家制度出現於人類社會以後，地球之表面被劃分爲若干大小不同之單位，每一單位皆有主權與保護此主權之政治力與武力，對於其他單位，皆富有敵視之排他性。自最原始之部落組織逐漸演化爲現代之國家制度，此種人爲的大地之劃分，日益嚴格，人類之活動，受其限制，在一定之國際法律關係之下，絕少自由，而墾殖方面所受束縛，尤甚焉。所有農業時代以前及初期農業時代之一切自由，至此乃逐漸喪失。惟在一國領土範圍之內，其國民得施行荒地之開墾利用，與人口之遷徙。國家制度愈進步，此種束縛愈嚴格。國與國之間，因競爭人口之增加，暫時之開放邊境，招誘隣國之人民，俾以土地利用之方便，然此非常態，且人數有限，作用不大，範圍亦小，巫之見大巫矣。國際戰爭中，亦嘗有以武力強佔他國領土，而修改已有之國界者，使墾殖事業之束縛略得和緩，然國界一經修改之後，對外之限制如故也。於是墾殖之範圍，不能不以國家已有之領土爲限矣。故吾人今日所論之墾殖，實爲狹義之墾殖。墾殖之客體（土地）爲某國之領土，墾殖之主體（人民）爲某國之人民。

二 墾殖之定義

何爲墾殖？顧名思義，墾與殖似屬兩事，即前者之主要目的爲地盡其利，以增加土地之生產，以故凡荒山荒地沼澤等之開發利用，皆可稱之曰開墾；後者之主要目的爲改善人口分佈，調劑人地之關係，以故凡甲地之人民移入並定居於乙地，皆可稱之曰殖民。然而事實上兩者之遂行，則不容強分也。蓋無墾不能言殖，不殖不能言墾，言開墾卽有移民，而談移民則又有開墾在其中也。故墾與殖，人與地，實等於一事之兩面，吾人綜名之曰墾殖，可謂恰當。英語之 Land Reclamation 或 Land Resettlement，德語之 Innere Kolonisation 或 Siedlung，其含義皆與墾殖一詞相近而不盡同，且遠不如我國所用墾殖二字之正確明瞭。

我國古稱闢土地以植百穀爲農，是農與墾卽爲一事之異名。墾與農誠有最深切之關係，而其大部份亦確屬一事。然吾人今日之所論者，則墾之內容不能盡以農爲限也。利用土地從事於經濟植物之栽培者，爲農墾，其地爲耕地，其作物爲農作物，其經營爲農業經營，其地位在國民經濟上甚爲重要。然土地之利用應以國民經濟政策爲原則，而國民經濟對土地利用之要求，初不能限於農耕之一端也。開闢荒山荒地從事於森林之栽培，或從事於畜牧事業者，亦盡屬於墾之範圍，其在國民經濟上之地位，亦有不可抹殺者，而在若干地方之重要性，或猶遠於農耕，吾人別稱之曰林墾或牧墾。

殖民亦常被稱爲內地移民，其形態更多。由農村移入都市之人口，爲都市移民，移入工業區者爲工業移民，移往於都市附近者曰市郊移民，移於邊地者曰邊疆移民。凡此等等皆專指人口之移動而言，其中或與墾有關或無關，皆非墾殖政策中所稱之殖民，蓋後者專指以開墾爲目的之國內人口移動也。至海外移民，亦爲移民形態之一，然以性質論，更非墾殖政策中之移民矣。

基於上文之簡單分析，墾殖一詞之含義已頗明瞭；然欲予一嚴格而恰當之定義，又頗困難。大體歸納之如下：

墾殖有廣狹二義：凡土地之開發利用與人口之遷徙移動，其主要目的在於地盡其利並調劑人地之關係者，皆曰墾殖。凡此種現象不受國際限制或其他人爲的限制者，爲廣義之墾殖；反之，僅限於一國之領土與一國之

人民者，則爲狹義之墾殖。

三 墾地之定義

墾殖之主要對象（墾殖客體）爲土地，或正確言之，爲荒山荒地沼澤等尙未經人工利用之土地，普通稱之曰荒地。通常對於荒地之概念，頗爲含糊，而其分類方法，亦大有出入。例如依地勢地形，分之爲山荒，平原荒，水荒；或依所在地，分之爲邊荒，內地荒，灘荒；或依其成荒之原因，別之爲生荒，熟荒；或依其所有權，別之爲官荒，公荒，私荒等等。其分類方法所依據之原則，各有不同，更不能視爲荒地之定義。以字義釋之，所謂荒地者，簡言之，即爲未經人工利用之土地是也。然如此定義，極屬含糊，不適於墾殖政策上之使用。德人施台德曼氏（Dr. Rudolf Stöckmann）嘗爲荒地定一界說，曰：『荒地（Odland）者，即某一土地面積，其收穫品之量及質與其他物理性相同而已耕用之土地相較，前者最高不過後者百分之二十，在可能時如利用一切農業技術與知識，可使前者變爲與後者價值相同之農地，之謂也。』此乃以土地利用程度及其可能性爲荒地界說之立場，較之吾國普通農地觀念，遠爲進步。惟彼所用「百分之二十」之標準，係根據德國土地特殊情形而言，是否亦可引用於我國，則爲另一問題。

我國學術界對荒地亦有一比較含混而其原則與施氏定義相似之解釋，即稱荒地爲「可耕未耕地」。惟按荒地之開發，固以農墾爲最重，然亦不能以農墾爲限也。說見上節。我國自古以農本主義爲立國之經濟原則，至被稱爲以農立國，對於土地利用，偏重於農耕一方面，忽視林畜，致形成國民經濟之偏枯現象與種種困之而生之惡果，今日已漸爲世人所洞明，必須予以糾正，易言之，荒地之利用不應以農墾爲限，而應兼顧林墾與牧墾。如此，則「可耕未耕地」，僅爲全部荒地中之一部份，而非荒地之全體也。

爲討論墾殖政策方便計，余意有重訂荒地定義之必要。但此字習用已久，易生誤會，已如上文所論。竊以爲不如不用此字，而代之以「墾地」一詞，其定義之規定採施氏土地利用程度及可能性之原則，如此，可試擬

墾地之定義如下：

凡土地，根本未施人工利用或利用而過於粗放者，不論其地勢地形位置或致荒之原因如何，如其性質及自然環境可以開關利用於農林畜三者之生產者，皆爲墾地。

依此定義，則凡根本不能用於農林牧三者之任何一項者，如石田，沙漠及超過動植生長線以外之高山與極地，所謂不毛之地者，當然概不屬於墾地範圍之內，縱爲荒地，亦非墾地。反之，凡一切可以利用於動植物生產之荒山荒地沼澤等而猶未經利用，或雖已利用而其程度「過於」粗放者，將一律視爲應行開關之墾地。惟關於此點最不易決定者，即土地利用之程度是否過於粗放，蓋土地利用之集約或粗放，皆相對之詞，無絕對之標準，且其中分級甚多，更少嚴格統一之界限也。此定義之最大缺點即在於此，而吾人又不能無條件引用施氏之標準（百分之二十）於我國；所以此點之判斷應以我國國民經濟及農業政策之理論爲準繩，本書於此不能多論。

其次，凡稱墾地，皆以其利用程度與可能性而判定，則其他條件似無再加顧慮之必要，例如墾地片段之大小問題。但事實上不然。我國內地各省縣，零星散佈之小片段墾地，到處可見，爲數極爲可觀，但因其片段太小，且夾雜於農業區之中，以普通之農業政策與立法方法，即可達於改進利用之目的，不必列爲墾殖政策之對象。何者？蓋墾殖政策有更重大之任務在也。我國墾殖之主要對象爲邊疆省區之大宗墾地，而非內地之零星土地。兩者相較，不但面積相差懸殊，且其意義之輕重，亦不可同日而語。故本書一切討論皆偏重於邊疆省區之墾地，至於內地之零星墾地，則略而不及。

四 墾殖之目的

墾殖之目的隨時代之演變而不同。其原始目的僅限於經濟方面，即藉土地之開關利用，以達地盡其利，增加生產，改善民生之目的。然時代進步，人類社會經濟之組織，內容日變，由原始之家族部落，進步爲民族國

家之組織，在經濟上發生深廣之變革，而形成現代之所謂國民經濟，墾殖之內容範圍與目的亦隨之而發生種種變化。墾殖由最初之個人或少數人之私經濟企圖，逐漸發展，而成爲國民經濟之一部門，變爲全體之一肢，其關係影響，往往超出經濟範圍之外，而深涉於政治社會諸方面。於是其次要目的發生。及至今日，社會組織日進，國家制度益精，國際關係益密，致一切經濟活動同時皆爲政治與社會生活之反映，於是墾殖之原始目的與次要目的之間，至此幾不能再分其輕重先後矣。吾人統稱經濟建設政治建設社會建設爲國家建設，非偶然也。墾殖原爲經濟建設之一種，但今日已成爲包有政治社會經濟三方面之建設事業矣。世人尙有誤以墾殖爲純粹之經濟事業者，殆未見及此耳。茲試分別簡述墾殖之經濟目的，政治目的，社會目的如左：

(一) 墾殖之經濟目的：

墾殖之經濟目的，簡括之有四點，即：(1) 擴大國民經濟生產的空間基礎，使一切有利用價值與利用可能之土地，皆變爲生產之有效的要素，易言之，即地盡其利，增加農林牧各方面之生產，使國民經濟在農產方面完全或接近自給自足之理想；(2) 以大宗而廉價之農產原料與糧食，供給我國今後工業建設與其發展之用，培植本國工業在世界市場上之競爭能力，同時造成廣大而雄厚之國內消費市場，以容納本國之工業產品，使農工兩者互相配合助長；(3) 疏化過密之人口並吸收失業游民及難民等之勞力，移植於新開之生產事業，使人盡其力，化消費爲生產，并調劑人地之關係；(4) 藉大規模墾殖事業之進行，連帶促進其他生產事業如工礦交通貿易金融等，使國民經濟之各部門，皆有較健全而迅速之進步。至於國家財政方面，當然可因墾殖之發展，擴大財源，增加收入，固勿待多論；然而此非墾殖政策之真正目的，僅佔次要地位。且墾殖事業之舉辦，除特殊有利之少數地方外，在大多數情形下皆比較困難，而時間久遠之投資，本息之歸還，例須經數十年之後，或甚至無顯著之成績可言，故若視墾殖爲國家之財政手段，對於墾殖之進行，必多顧慮矣。顧慮多，則障礙難行。

(二) 墾殖之政治目的：

墾殖之政治目的有三點，即：（1）充實邊區之人口，化國家之「名義領土」為「實際領土」。蓋我國邊疆省區地方遼闊而土地荒蕪，人口稀少而外患堪慮，名義上為我國之領土，而實際上殊少利用，反因而誘啓野心帝國主義者之侵略。此種邊區僅恃駐軍防守，既不經濟，亦多困難，不如開荒地而移餘民，以充實其人口，萬一有事，可以就地練兵，徵用人力，且有餉可用，無千里轉運之苦。此所謂以國民之血汗為國家之干城也。（2）促進國家之真正統一。我國幅原廣大而交通設備不足，中央政權由中央所在地起向外伸展，愈遠愈弱，至於邊疆省區，已威鞭長莫及之勢，乃造成種種特殊政治形態與特殊政治力量，往往受野心者惡意之利用，無形中破壞或障礙國家之統一。欲根本糾正此種不良情形，非僅賴軍事與政治所能奏其全功，而大規模之邊地開墾移民實為最根本之對策，蓋內地人口移至邊疆，不啻中央實力之真正代表，其作用等於劍鋤並用，凡其所達之地，即等於中央之實際領域，墾殖之進行愈速愈廣，則中國之統一愈早愈固。觀乎前藏之劃為青海，內蒙之劃為察綏綏等省的經過，可不言而喻矣。（3）減少內政上之不安份子。我國內地省縣，因耕地指數不易擴張，同時人口過於擁擠，致生活日趨困難，又因種種內外環境之壓迫，造成普遍之貧困，失業與半失業者非常衆多。此種情形常為內政不安定之原因，野心者更從而利用之以掀起社會變亂，或倡言社會革命，為患不可勝言。墾殖可以容納大量剩餘之人口，凡此等不安份子皆可設法使其移至墾區，使其無產而有產，安生而樂業，則政治與經濟，國家與個人，皆兩得其便矣。

（三）墾殖之社會目的：

墾殖之社會目的，亦有重要之三點，即：（1）改善土地之分配，調劑人地之關係。因土地利用之範圍廣大（增加墾殖指數），及人口分佈之調劑，使內地原有農業經營平均耕地面積，可以增加，而佃農或僱農有較多之機會，達於耕者有其田。如是即可和緩農村中有土無土之社會現象，而貧富之階級懸殊因以泯除，至少可藉此而減輕，不致釀成階級鬭爭之慘劇。（2）改進國民之質量。墾殖可以提高一般國民之生活水準，乃經濟建設應得之結論，國民之生活水準提高，則其死亡率可以減低，體力可以強健，平均壽齡可以延長，此為營養

改善與正常活動相聯合而生之必然結果。一國之盛衰，主繫於國民之質量，墾殖雖非惟一之人口政策，惟其功效至顯。(3)促進社會進步。邊地社會因經濟落後，交通不便，人口稀薄……等等，缺乏文化之交流與進步之刺激，日久乃成「僵化」形態，一切逗留於過去之時代中。反之，內地及交通便利之沿海沿江省區，受地理環境之惠，經濟政治等等俱較邊地為進步，於是一國之中，進步與落後，同時顯露，而其總結果，則極不利於整個國家之發展。故以內地之人口移植於邊地，即等於以較進步之文化移植於邊地，使邊地與內地之間，彼此互生交流作用，予邊地社會以新的刺激，必可引起急遽之變化，此即所謂「文化注射」之方法，為一切社會進步最重要之原因。

根據以上所論，吾人已足證知墾殖之目的包括經濟政治社會三方面，所涉頗廣，而其關係則甚屬重要，故墾殖為國家建設中要政之一，殊非偶然也。然此猶就平時而論，至於戰時墾殖問題之性質與目的又屬不同，而更為重要。簡括之有下列三點，即：(1)增加後方生產，以充實抗戰力量，(2)收容由戰區退入後方之難胞及海外歸國之華僑，(3)安置受傷將士(榮譽軍人)。

五 墾殖政策之演進

墾殖政策者乃國家對墾殖所表示之態度及種種有關之措施，每隨時代環境之變化而不同者也。就墾殖之史的發展過程觀之，吾人可大體上分墾殖政策為三期，即：(一)自由(放任)時期，(二)干預時期，(三)統制時期。

(一)自由(放任)時期 墾殖之發展過程與其他各種經濟事業之發展史，大致相同，即最初僅為個人或少數個人集團之私人企業，政府對之不加任何限制干涉，亦不予以任何有計劃的協助獎勵，完全聽其自由發展，蓋此時期之政府承認墾殖為有益於國家之舉，故不加干涉，但同時並未完全了解墾殖之遠大意義，故亦不特別重視。是時墾地之佔用，無法律之限制，經營之方式，任佔用者自由決定；土地之處理，社會之組織等等，概

任墾民自由；甚至墾民之來去，墾地之爭奪，亦概無政府之干預。故此時期可稱之爲自由放任時期，亦可稱之爲搶墾時期。當國家制度形成不久之時，地曠人稀爲各國各地之共同現象，政治力量尙不能統制私人之行爲，法律未備，私有權未生或尙未確定……政府對一切經濟事業皆少明顯之政策可言，而對於墾殖更無政策足論矣。如謂其有之，卽爲此種無意識中推行之自由（放任）政策。當美洲發現不久之後，白種人侵入內部，由東而西，逐漸佔領印第安人之土地，歐洲各國之移民蠡湧而至，造成所謂 *Westward* 時期，整個社會之創造，無任何政治上之干涉，對於土地之開墾更無論矣。是時美洲西部竟成爲可怖之搶盜社會，形成近世搶墾之典型代表。

（二）干預時期 搶墾時期隨國家制度之進步及人口之增加，必將沒落，蓋其流弊極大，與日漸進步之政治法律制度以及國家之主權不能相容，故政府不得不放棄其放任態度，而採干預政策。除政治上之理由外，促成放任時期之沒落者，其主要原因則在於人口之增加，使人與地之比例，大爲改觀，非夫昔日地曠人稀者可比，同時土地私有制度產生，一般政治上層爲保護其土地特權起見，亦不能不加限制，以維護其地位。至於藉對墾殖之干涉而謀財政目的之滿足，更爲此時期之普遍現象。干預政策之內容，各國各地大有出入，而干預之程度，尤不一致，且除消極的限制外，有時亦略加提倡獎勵，或開放國境大量吸收隣國之人民，或壓迫都市人口，使其移入墾區，或利用軍隊作邊塞險要地方之開墾。我國歷代奉行農本主義，對於墾殖尙甚注意，除在極小部份地方任其自由外，大多數地方皆有政府之干涉或提倡。在此時期中，除由國家在例外情形下自行經營墾殖外，墾殖事業仍完全爲私人或私人集團之企業，不過在墾地之取得，墾民之來去，賦稅之負擔等方面受政府之干預而已。

（三）統制時期 人類社會經過去數千年之進化，政治經濟以及各方面之情形，無不大爲進步，而極形複雜，所有過去實行之政策，無不因新現實之要求，而逐漸改變其內容。加之現代國際競爭劇烈，使每一國家成爲有形及無形之長期世界戰爭中的一員，不能不設法運用其一切力量，以爭生存，於是過去之干涉政策更進一

步，而變爲最流行之統制政策。墾殖政策之演變，完全相同。所謂統制政策者，即國家對於國內一切公私事業與資源擁有最大之權力，一切以國家之利益爲前提，一切根據國家之計劃而辦理。此種政策不但有新的倫理爲依據，實爲現代國際局面變化下必然之產物。因國家之目的遠過於私人，而私人之利益往往與國家大異其趣，非加徹底之統制，難以維持國家之利益也。所謂統制者，有限制干涉之意，然非止於限制干涉而已，因此此政策下尚有積極的措施也。總之，在現代之統制政策中，公私利害不能調和一致之處，則犧牲私人利益；反之，國家認爲必須舉辦者，雖未必「便民」，亦不能因而停止。墾殖事業至於此時，已非過去時代可比，其最重要之特點即在於墾殖已漸由私人企業性格變爲國營或公營性格是也。即尙在私人或私人團體手中辦理之墾殖事業，亦不復能如過去時代之自由，其一切活動皆應根據國家一定之計劃與程序。惟如此，然後國家建設爲有意義之有機體表現；惟如此，建設之功效始能徹底表現也。

墾殖之統制政策爲墾殖政策史之最高階段，在此政策之下，一切關於墾地，墾民，資金，制度，……種種方面，皆須與其他政策互相配合，統一進行，同時全國之墾殖事業變爲統一之大單位，此大單位又依計劃分爲若干小單位，分別進行，互相呼應，分工合作，步驟一致。如此乃可充量發揮統治政策之意義與其效用，而墾殖事業之發展始能超出以往任何時代所成就者。本書之目的，即欲在此觀點之下，討論我國之墾殖問題及其應採行之政策。