

第一章 民国前期的经济政策

1911年辛亥革命推翻了封建专制帝制，建立了民主共和政体。政治革命的激荡和国家政体的嬗变，孕育着经济思想的变化。特别是孙中山的经济思想，对于民国政府的政策有着不少的影响。民国前期的南京临时政府和随后的北洋政府时期，在政治上尽管曲折多变，但在经济上却基本上推行了资本主义性质的政策，近代工商业经济有了较大的发展。

一、孙中山的经济思想

中华民国的建立是与孙中山的名字联系在一起的。孙中山的经济思想反映了中国资产阶级发展经济的要求，但又参杂了小资产阶级的主观社会主义理想。其基本内容囊括在他的“民生主义学说”中，在民国政府的经济政策中得到了一定的体现。

民生主义学说产生于十九世纪和二十世纪之交，正是中国争脱封建传统社会向近代资本主义社会过渡时期。被一代先进的中国人仰慕的西方国家，此时已进入资本主义的较高发展阶段。孙中山的民生主义正是反映了这样一种时代特点：一方面，中国社会要求发展资本主义经济；另一方面，资本主义社会的一

些固有矛盾，诸如经济危机、失业、饥饿、劳资冲突等已经激化。所以在孙中山的脑海里，既希望中国学习西方、自强求富；又幻想避免今日欧美的“社会问题”在中国重演。于是就要求“将政治革命与社会革命毕其功于一役”，把自己的思想主观地解说为是社会主义的理论。列宁精辟地分析了这一时代特征后指出：“先进的中国人……竭力从欧美吸收解放思想，但在欧美摆在日程上的问题已经是从资产阶级下面解放出来即实行社会主义的问题，因此必然产生中国民主派对社会主义的同情，产生她们的主观社会主义。”^①

民生主义包括平均地权和节制资本两个部分，实质上就是通过民主革命，解决土地问题与资本问题。正如孙中山自己所说：“民生主义讲到归宿，不得不解决土地和资本两个问题。”^②

（一）平均地权问题

孙中山出身广东农村，世代务农，祖、父两辈都是没有寸土的佃农。孙中山本人自幼参加农业劳动，“早知稼穡之艰难”，对农民有深切的了解与同情。早在青年时代就主张农业的改良。1894年孙中山上书李鸿章，强调“农政之兴，尤为今日之急务”，认为“农政有官则百姓勤，农务有学则树畜精，耕耨有器则人力省”。^③这是孙中山走上革命道路之前，企图通过改良方法发展资本主义农业的主张。1896年，孙中山游历欧美，寻求救国扶民之医方。当时欧美许多国家，正值倡导土地改良运动。美国亨利·乔治提倡的“土地单一税制”，英人约翰·穆勒提出的“土地

①《列宁全集》，第18卷，人民出版社，1958年版，第154页。

②胡汉民主编：《总理全集》，第2集，上海民智书局，1930年版，第211页。

③《孙中山选集》，上卷，人民出版社，1956年版，第11—17页。

涨价归公”主张，德国达马熙文组织土地改革同盟运动，澳洲推行土地价税等等，这些资产阶级的土地理论，孙中山耳濡目染，潜心考察，深入研究。他综合中外，斟酌古今，创立了平均地权的学说。1899年，孙中山在日本横滨，与梁启超、章太炎等研讨土地问题，从中国夏商周三代之井田制到西汉末王莽之王田，从宋代王安石之青苗法到洪秀全的“天朝田亩制度”，无不都在他们讨论的范围之内，^① 这些议论，形成了孙中山最早的土地思想。1903年在兴中会越南分会的誓词中，第一次提出“平均地权”的原则。1905年中国同盟会成立，“平均地权”成为同盟会四大著名纲领之一而公诸于世。

平均地权的原则是“土地国有”；实行土地全部或大部分公共有。其实施方法是：“核定天下地价，其现有之地价，仍属原主所有”；“其革命后社会改良进步之增价，则归于国家，为国民所共享”。如何核定地价？孙中山主张通过更换地契，由地主自报地价，送交政府备案，作为永久的土地价格。孙中山认为，地主自报地价，不会多报，也不会少报，大体能趋向合理。因为“如人民料国家将买此地，故高其价，然使国家竟不买之，年年须税最高之税，则已负累不堪，必不敢；即欲故低其价以求少税，则又恐国家从而收买，亦必不敢。所以有此两法互相表里，则不必定价而价自定矣”。^② 孙中山的这一土地思想“从关怀劳动者的痛苦生活和同情被剥削者的悲惨境遇出发”，抓住了中国社会问题的核心，具有伟大的反封建意义。他的“核定地价，照价征税”和“照价收买”三者相联的操作办法，既兼顾了地主阶级的利益，又将涨价归于国家，有利于发展国家资本主义经济，真正反映和

① 冯自由：《革命逸史》，第3集，中华书局，1981年版。

② 《孙中山选集》，上卷，人民出版社，1956年版，第87页。

代表了中国民族资产阶级发展资本主义经济的要求和利益。然而平均地权的具体实施办法则是行不通的空想。按照地价收税，地主可以把土地税转嫁给佃农身上，加重了对农民的地租剥削。而且国家经济力量有限，也不可能把土地全数买下。同时中国地域辽阔，经济发展极不平衡，一些边远山区，穷乡僻壤，土地价格不可能上涨。因此涨价归公，实际上是句空话。所以平均地权没有、也不可能真正解决农民的土地问题，只能限制地主对城市土地的垄断，有利于工商业资产阶级。辛亥革命后，袁世凯政府虽然也采取了一些农业救济的措施，但没有直接提出土地问题。晚年孙中山在奋斗失败中，得到了共产国际和中共的帮助，受到了十月社会主义革命胜利的鼓舞，对农民在民主革命中的地位与作用，有了新的认识。1924 年在国共合作后的国民党第一次全国代表大会的宣言中，除了重申原来的平均地权主张外，又提出了“耕者有其田”的口号。指出“农民之缺乏田地，沦为佃农者，国家当给以土地，资其耕作”。同年 8 月 23 日，孙中山应邀在农民运动讲习所发表《耕者要有其田》的演讲，指出“现在俄国改良农业政治之后，便推翻一般大地主，把全国的田地，都分到一般农民，让耕者有其田。”又说“我们现在革命，要仿效俄国这种公平办法，也要耕者有其田，才算是彻底的革命”。从平均地权到耕者有其田是孙中山土地思想的一次新的飞跃，接近了中国共产党的土地革命思想，具有重大的意义。然而在实施耕者有其田的方法上，孙中山又强调需要兼顾地主阶级的利益。在上述演讲中，他指出：“如果马上便要耕者有其田，把地主的田都拿来交到农民，受地的农民，固然是可以得利益，失地的地主，便要受损失”。^①所以他主张“联络全体的农民，来同政

① 《孙中山选集》，下卷，人民出版社，1957 年版，第 867 页

府合作，慢慢商量来解决农民同地主的办法”，采取和平的方法达到“农民可以得利，地主不受损失”。^①综观上述，孙中山奋斗一生，认识了农民问题的严重性，提出了资产阶级解决农民土地问题的途径，为国民政府奠定了土地政策的理论基础。

（二）节制资本问题

节制资本是孙中山解决资本问题的纲领。这包括“节制私人资本”和“发达国家资本”两个部分。

节制资本的思想，最早出现在 1912 年孙中山辞去临时大总统后的一次演讲中。他说“产业勃兴，盖可预卜，然不可不防一种流弊，则（即）资本家将从（乘）此以出是也”。^②随后他又多次指出，要“防止资本垄断之流弊”。可见，孙中山节制资本的基本出发点是在中国防止重蹈西方资本主义社会动乱、阶级矛盾激化、罢工流血惨案的复辙。如何节制资本呢？孙中山提出用“累进税率，多征资本家的所得税和遗产税，”以限制资本家对工人的剥削，防止资本家的财富无限制膨胀。其次是强调资本家以一部分财富，举办社会福利事业。也就是说，用财产再分配的办法，缩小贫富差距，缓和阶级矛盾。节制资本的第二要旨是约束资本家的经营范围与规模。这反映在 1924 年中国国民党第一次全国代表大会的宣言中：“凡本国人及外国人之企业，或有独占的性质，或规模过大为私人之力所不能办者，如银行、铁道、航路之属，由国家经营管理之，使私有资本制度不能操纵国民之生计，此则节制资本之要旨也。”^③在收归国家经营的对象中，包

① 《孙中山选集》，下卷，人民出版社，1957 年版，第 869 页。

② 《孙中山全集》，第 2 卷，中华书局，1982 年版，第 322 页。

③ 《孙中山选集》，下卷，人民出版社，1957 年版，第 527 页。

括了外国人的企业，这是针对当时中国许多工业部门被外资垄断状况而提出的，具有鲜明的反对帝国主义经济侵略的性质。对本国的私人资本则加以严格限制，防止其向垄断方向发展，使其“不能操纵国民之生计”。

在限制私人资本的同时，孙中山强调发达国家资本。他说：“中国不能和外国比，单行节制资本是不足的。因为外国富，中国贫，外国生产过剩，中国生产不足。”所以“中国不单是节制私人资本，还要发达国家资本”。^① 凡铁道、航路、大工业、大矿业、大商业、大交通等事业，均应由国家经营。一方面这类企事业规模大，投资多，私人资本无力经营。这样的大生产和生产社会化，必然要由国家来经营和协调。同时，这种大企业具有独占的性质，足以操纵国民经济的命脉。为了发达国家资本、防止私人资本家独占和抵制国际资本的垄断和掠夺，孙中山多次大声疾呼“赶快用国家的力量来振兴工业”，以“挽回这种利权”。^② 这种呼声，表达了民族资产阶级发展本国经济的历史要求。孙中山对劳动人民的关怀与同情，对贫富悬殊的义愤，主张以国家的政权力量来干预经济，或用社会的力量兴办某些公益事业。这些都是具有时代特征的远见卓识。但孙中山对私营资本的扩展，未免有些过虑。

（三）中国经济现代化的设想

孙中山认为，中国经过民主革命，创造了条件，可以加速经济的发展，在不长的时间里赶上世界先进发达的国家，实现国家经济的现代化。

1918年，第二次护法运动失败后，孙中山回到上海香山路

^{①②} 《孙中山选集》，下卷，人民出版社，1957年版，第802页。

寓所；‘不理外事，闭门著述，’专心编制《实业计划》。1919 年编就。这是近代中国第一部全国性的经济规划蓝图，集中反映了孙中山关于中国经济现代化的思想

在近代中国，振兴实业的思想，其产生、发展有一个过程。在洋务运动以后，当时中国人向西方学习，认识到要“振兴商务”。认为“西洋以商立国”；“恃商为国本，商富即国富”。发展实业的思想，则是在戊戌变法期间，由康有为首次提出的。他主张将“中国变为工国”；“成大工厂以兴实业”。本世纪初，越来越多的中国人认识到必须振兴实业，才能以工致富。孙中山继承了这一进步经济思想，喊出了“一定要发达资本，振兴实业”。^①孙中山生活的年代，正值国家积贫积弱，危机深重。认为只有发展实业，才是“兴国之要图，救亡之急务”。为了振兴实业，发展生产，1921 年公开出版了他的《实业计划》。

《实业计划》包括了六大计划，重点突出了交通港口的建设。设想在中国沿海分别修建北方大港、东方大港和南方大港。全国修筑 10 万英里铁路，以五大铁路系统，把全国内地、边疆与沿海港口联系起来。同时疏通内河航道、全面开掘煤铁矿产，建设轻重工业，实现农业机械化，大规模移民、垦荒等等。这个巨大计划，以发展生产力为中心，认定“能开发其生产力则富，不能开发生产力则贫”。^②

千头万绪，百废待举，振兴实业从何着手呢？孙中山认为在繁多门类的产业中，应以交通建设为主要，交通之中又以铁路为最重要，是谓：“交通为实业之母，铁道又为交通之母”。^③在多

① 《孙中山选集》，下卷，人民出版社，1957 年版，第 802 页。

② 《孙中山全集》，第 2 卷，中华书局，1982 年版，第 322 页。

③ 《孙中山全集》，第 2 卷，中华书局，1982 年版，第 383 页。

次演讲中，孙中山反复强调交通、铁道建设的极端重要性。他指出：“铁路利于转运”，为“发展中国财源第一要着”，铁道可以“通无有、兴实业、裕民生、济荒欠”。故“今日谋富国之策，非扩充铁路不可”。反过来，如果没有铁路，则“转运无术，而工商皆废，复何实业可以图”。所以“国家之贫富，可以铁道之多寡定之，地方之苦乐，可以铁道之远近计之”。^①发达交通对于国家的统一、政治之巩固以及社会的文明，都有极大的关系。只有这样认识问题，“则中国之前途，可永久适存于世界”。^②辛亥革命以后，孙中山以为革命告成，辞去临时大总统之位，接任督办全国铁路，亲手创建中华铁路总公司，还兼任中华民国铁道协会会长，中国实业联合会会长等职务，打算以全身精力，投入国家的实业建设。

发展实业、修建铁路、港口、开掘矿山，需要巨大资金和技术，从哪里来呢？孙中山提出实行开放主义。他说：“今日中国唯有欢迎外资，变向来闭关自守主义，而为门户开放主义”。^③所谓开放主义，在孙中山看来，就是“我们无资本，即借外国资本，无人才，即聘用外国人才，方法不好，即用外国方法”。^④他满怀信心地认为：“夫以中国之地位，中国之富源，处今日之时会，倘吾国人民能举国一致，欢迎外资，欢迎外才，以发展我之生产事业，则十年之内，吾实业之发达，必能并驾欧美矣！”^⑤

孙中山的开放主义、引用外资的主张，一时不被人们所理解，曾被人指责为“依靠外国”。但是他不为这些非议短见所动，并对引进外资规定了几项必须遵守的原则。一是维护本国主权

① 《孙中山全集》，第 1 卷，第 490 页。

② ③ 《孙中山全集》，第 2 卷，第 447 页。

④ 《孙中山全集》，第 2 集，第 340 页。

⑤ 《孙中山选集》，上卷，第 166—167 页。

的原则。他告诫人们：“唯只可利用其资本、人材，而主权万不可授之于外人”。^① 指出“发展之权，操之在我则存，操之在人则亡”。^② 所以孙中山的开放主义，包括废除不平等条约，捍卫国家主权在内。二是引进外资，用于生产的原则。鉴于清朝政府大量借用外资，不仅失去了主权，而且所借外资，用于非生产的开支上，造成还债无源，债台高筑。孙中山针对上述教训，指出借“外债以营不生产之事则有害，借外债以营生产之事则有利”。^③ 他例举美洲之发达和日本等国之勃兴，皆得外资之力。关键在于将外资用于开发资源、发展生产力。三是取法于上的原则。孙中山指出，使用外人技术，“不但要取法于人，而且还要取法于上”，这就是说学习人家先进的东西，适合中国有用的东西，而不是全盘西化。“我们有自己的文明”，学习外国最先进的东西，要“从高尚的下手，万莫取法乎中，以贻我四万万同胞子子孙孙的后祸。”^④ 四是中外互利的原则。孙中山曾对外商说：“借用外款，乃为互相利益起见”，外商可获合法利益。故“中国实业之发达，固不仅中国一国之益也，而世界亦必同沾其利”。^⑤

孙中山还设计了利用外资的具体方式，一是以法人资格组织公司，而以公司营业性质，与外国资本家直接交涉借债；二是“华洋合办公司”或“准外人入股”；三是允许外人独资承办工商事业，并“订立一定之期限，届期由我收赎”四是引进侨资，欢迎热心华侨回国经营实业。孙中山根据当时中国资本、人才、方法（技术）三者皆缺的实际情况，特别推崇上述诸法中的第三种方

① 胡汉民：《总理全集》，第 2 卷，上海民智书局，1930 年版，第 280 页。

② 《孙中山选集》，上卷，第 186 页。

③ 《孙中山选集》，上卷，第 87—88 页。

④ 《孙中山全集》，第 1 卷，第 282 页。

⑤ 《孙中山选集》，上卷，第 167 页。

法，即由外人独资承办实业，认为这种方式符合国家利益。因为在不失国家主权的前提下，采用这种方式，既能调动外商的积极性，又能解决国内资金缺乏和技术力量、管理经验不足等种种困难。

孙中山的开放主义，正是第一次世界大战结束之时，想利用欧美“战时宏大规模之机器及完全组织之人工，以助长中国实业之发达”。可以说是抓住了一个有利的国际机遇。然而由于北洋军阀政府的反动统治，中国失去了这次发展经济的良好机会。同时孙中山对经济建设的前途，也过于乐观和理想化，所以他的《实业计划》，只能是一种美好的设想而无实现之可能。

二、北洋政府的经济政策

1913 年 9 月，实业家张謇出任农林、工商总长，积极保护民营企业，采取奖励工商政策，推行经济立法。这些主张得到了袁世凯的认同，要求“农林、工商部迅将各种应行应订法令，分别拟具草案，提交国会公决施行”。^①

（一）振兴实业风气的开创

辛亥革命，民国建立，资产阶级的政治地位和社会地位大大提高。工商界台面人物参加了中央和地方政府政务活动，担任要职。这些人通过办报纸、兴教育、撰文演讲和组织实业团体，在全国开创了振兴实业的社会风气。1912 年至 1915 年，全国 18 个省市创办了实业性报纸 50 多种。宣传实业信息，灌输实业知识，调查实业情况，研究实业政策，促进了实业界的交流与

^① 徐有明编：《袁大总统书牍汇编》，新中国图书局，1933 年版，第 53—54 页。

联合。在振兴实业思潮影响下，社会民间的游散资金，大量投向工矿企业。各地“几乎每天都有新公司注册”。许多资本家在各自的商务活动中，意识到集团的力量，纷纷成立各种实业团体。1912年初，中华民国工业建设会在上海成立，以“群策群力，建设工业社会、企图工业之发达为宗旨”。^①同时成立的还有中华实业团、民生团、经济协会、西北实业协会、苏州实业协会等等，全国22个省市先后成立了40多个工商团体，汇集了一大批工商实业人士。这些团体、协会之章程均标榜：振兴实业，富强国家，发展国民经济，促进工业发达，增强国力，致民富强等等。

（二）保护扶助工商业

1912年北京政府农商部在北京召开全国临时工商会议，各省实业家100多位代表参加。这是中国“工商界数千年来未有之盛举”。与会代表踊跃发言，提案80余件。1914年3月全国商业联合会上海召开代表会议，22省市180多位代表出席。大会收到各地提案28项122件。内容涉及商务、公司、矿务、贸易等方面。两次大会成为资产阶级“合群大会”，“俨然一地方议会”，^②反映了民族资产阶级发展实业，振兴商务的强烈愿望。在这些提案、要求的呼吁下，北京政府陆续制订了一系列扶助工商，发展经济的章程、条例和各种实施细则。据农商部统计，到1916年为止，此类法律、文件计有86件。这些法令条例未必完备，但都起了保护、扶助工商业的作用。首先是解除呈请创办企业的限制。辛亥之前，一些大官僚、大商人呈办企业矿业，皆“由官厅妥为保护”，一般商人申领执照，或督抚、州县留难；或以资

① 《辛亥革命资料》，中华书局，1964年版，第97页。

② 《神州日报》1914年3月30日。

本不足，人品不正，章程不妥，或所谓夺小民之利等理由，不予登记。辛亥以后，大有改观，许多限制，均予废除。规定“只要资本实在”“无有纠葛”，即准予注册。如山西井陘、正丰等煤矿，过去多次申办，“迄未获准”，1912年很快“领得采照”（执照）。1913年7月，农商部颁布《公司注册条例》，重新调整了注册费用。制止各级官员对商人申请注册的种种刁难勒索。条例施行后，公司注册日增。其次，废除封建垄断，提倡自由竞争。专利权，在欧美各国是用以保护和奖励发明创造者，而在中国清政府时期，专利权是用于垄断排它性的。例如1900年汉口商人申请创办火柴公司，当地燮昌火柴公司老板宋伟臣，依仗张之洞奏准，享有10年专利权，于是禁止汉口其他商人创办同类火柴厂。辛亥以后，取消了这种独家经营的专利，实行经营自由原则。1912年渔商陈文翔申办渔业公司，遂以“贩卖自由”，很快获准。

（三）提倡国货，抵制外货

民初以来，由于外国商品的大量涌入中国市场，打击了民族资本主义经济的发展。中国民众，多次掀起抵货运动，提倡爱用国货，抵制外货。1911年上海成立中华国货维持会，北京政府慑于群众的爱国情绪和保护自身利益计，也在相当的范围内，采取措施，提倡使用国货。农商部曾规定：“凡日用品向由外国供给，而为本国所能仿制者，此类工厂，尤应特别保护”。^①农商部还通令中央各部属，限制购用洋货，“以重国货”。在群众性爱国抵货运动推动下，许多国货工厂“生产发达，日不暇接”。海外华

^①沈家五：《张謇农商总长任期经济资料选编》，南京大学出版社，1987年版，第274页。

侨也都热心推销国货。1906 年南洋兄弟烟草公司创办后,连年亏损。辛亥以后,该公司生产“双喜”“飞马”牌香烟,在国货运动影响下,销路日广。1912 年盈余 4 万元,1913 年增至 10 万元,1914 年达 11 万元。^①在广州、上海等地设立了分公司,1914 年,为了扩大国货的海外销路市场,北京政府还选择产品,参加了在日本东京举办的大正国际博览会,其中有景德镇、宜兴、博山的陶瓷制品,浙江的纺织、染织品,河北、山东、甘肃的毛毡,湖北的棉麻织品,以及北京、天津的漆雕、景泰蓝等工艺美术品和银制器皿产品,总计 8000 余件,展出面积 75 坪,受到博览会好评,有 70 余件获得纪念奖章。这次展出,促进了中国产品的出口。随后还参加了巴拿马国际博览会。1915 年 10 月,为抗议日本帝国主义灭亡中国的二十一条,全国再次掀起抵制日货运动,农商部在北京还举办了国货展览会。全国 18 个省市选派 10 万件产品,参加了展出。参观购买者络绎不绝。展出期间,中国产品受到国外客商青睐,竞相购买。三分之一展品出售,提高了中国货的国际声誉,增强了国货产品的市场竞争能力。

(四)奖励有成就的商办企业

1915 年农商部颁发《奖励商人经营企业规则》。规定凡创办、实业有成效者,可得到不同等级的奖赏,奖励范围列了八项。主要有设厂制造重要商品者;经营直接贸易者;承垦大宗荒地而提前竣垦者;发明或改良各种便利实用之工艺品者;开采大宗矿产、纯用本国资本者;从事公海渔业者;捐款或募款设立商品农水产等陈列所者;办理商会、农会确有裨益于农工商各界者等等。奖励面极广,主要对象是中小商人,目的是鼓励人

^① 《南洋兄弟烟草公司史料》,上海人民出版社,1966 年版,第 28 页。

们创办新企业、增加新产品，并把发展生产与内外贸易结合起来，重视经济效益。

（五）开放门户，利用外资

袁世凯在总统就职宣言中，提出要“开放门户，利用外资，为振兴实业之计”。^① 1913年，农商总长张謇制订了筹措外资的具体办法，采用合资、借款、代办等方式，并建立专办公司和实业公司来吸引外商投资企业。1914年北京政府成立中日实业有限公司，规定投资者必须遵守中国法律。例如，办矿必照《矿业条例》；办垦必照《垦荒条例》，还得遵守其他相关的法律。同时必须持有该国外交官所出之证明，并按公司条例，呈验资本，目的在于杜绝欺骗、投机谋利之弊。

对于海外华侨回国投资，政府采取欢迎、鼓励的政策。1915年颁行的《整饬国货办法》规定：“在外侨商，有热心倡办工厂者，由领事查明，汇报核资，俾资鼓励”。^② 对于私人或华侨的投资，各公司进行保息扶持，以确保投资人的利益。

（六）整顿国币，统一度量衡

清末民初，中国货币制度十分混乱。南京临时政府接收了清朝造币总厂。1914年北京政府颁布《造币厂官制和章程》，同年颁布《国币条例》及其实施细则。规定国币的基本单位为圆，银元成色为库平纯银 6.48 钱。元以下辅币单位为银币半元、2角、1角。镍币 5分。铜币 2分、1分、5厘、2厘、1厘。旧银角、旧铜元，一定时期允许流通，同时逐步回收改铸。新银元有孙中

^① 沈家五：《张謇农商总长任期经济资料选辑》，第 140 页。

^② 沈家五：《张謇农商总长任期经济资料选辑》，第 274 页。

山头像（简称孙币）和袁世凯头像（简称袁头币）。成色较足，流通市场后，信誉尚好。

晚清度量衡，种类繁多，很不统一，换算麻烦，严重影响商品流通和市场交易。1914年3月，北京政府颁布《权度条例》，规定“权度以万国权度公会所制定依铂新尺、新原器为标准”。为照顾各地传统习惯，将权度分为旧制和新制两种，前者“营造尺库平制”，后者为万国权度制，两制同时使用。规定“所有公私交易、售卖、购买、契约、字据及一切文告所列之权度，不得用以外之名称。”^①随后成立权度制造所，按条例，规定制造各种权度器具，推向全国各地通行。对市场贸易，人民生活起了良好作用。

（七）慎重农事，改良农业

南京临时政府时期，孙中山以临时大总统名义颁布《慎重农事》令，指出“军兴以来，四民失业，而尤以农民为最。田野荒芜，人畜流离，器具谷种之类，存者盖鲜”。通令各省都督，“飭下所司，劳来农民，严加保护”。要求各级地方政府和各地田主设法资助农业生产。“其有耕种之具不给者，公田由地方公款，私田由各田主设法资助，俟秋成后，计数取偿”。^②南北统一后，宋教仁任农林总长时，也曾强调“农民纯为生产事业之一，当以增加其生产力为要着”，提倡开荒造林，兴修水利，发展农村金融，设立农业试验站等。1914年3月，北洋政府颁布了《国有荒地承垦条例》，鼓励私人出资出力，开垦荒地。同年4月，又颁布了

^①《政府公报》，第682号，1914年4月1日。

^②《临时政府公报》，第37号，《中华民国史档案资料汇编》，第2辑，江苏人民出版社，1981年版，第34—35页。

《植棉制糖牧羊奖励条例》，规定扩充植棉、改良棉种、种植制糖原料，改良羊种等，都可获得奖励。为了试验和推广良种，北洋政府成立了中央农业试验场，各省设分场。各处设立棉业、林业、蚕桑等专业试验场、研究所、传习所等。到 1920 年止，此类场所共有 251 处之多。这些机构，在引进和推广国外优良品种方面做了不少工作。农商总长张謇，持棉铁救国主张，他提出扩充棉田 5500 万亩的计划，以适应十年增加 160 万纱锭和 5 万台织机的纺织工业的需要。他还主张创办资本主义大农场，利用荒地“招佃开垦，成集公司，用机器垦种”。^① 1915 年，农商部在直隶正定县和江苏南通县设立 2 个棉业试验场，从事棉籽、土壤及肥料等改良的试验。1918 年农商部引进美国“脱”字棉及“郎”字棉良种，免费散发给棉农种植，推动了棉花种植面积的大和产量的提高。

推广和改良蚕丝。欧战方殷，意法各国产丝日减。为争取世界市场，1916 年农商部将中国驻美公使译呈的美国丝业公会所编《改良中国生丝办法》，转发上海、江浙皖丝茧总公所、广东丝业研究所及苏、杭、宁等地商会，令他们“切实考究，以图改良，而兴丝业”。^② 江苏无锡、丹阳、高淳等地先后设立了蚕桑试验场，并已初见成效。茶产业方面，欧战之时，需茶较多。1915 年农商部派员调查各省茶叶，在汉口、上海、福州成立茶叶实验场，改良茶种，改善品质，提高外销竞争能力。此外大豆、糖料、畜牧等业，也都采取了一些改良措施，提高了产量与品质。

中国民营资本家为了发展工商业，也曾参加改良农业的活动。1917 年实业家穆藕初、聂云台、吴善庆等人发起成立中华

①张謇：《张季子九录·实业录》，第 1 卷，上海中华书局，1932 年版，第 5 页。

②北京政府：《农商公报》，第 28 期，1916 年 11 月，第 5—6 页。

植棉改良社，悉心提倡引种印度、美国、埃及等国优良棉种。1919 年华商纱厂联合会设立“植棉改良委员会”，在江苏宝山、南京等地设立试验场，与金陵大学、南京大学教授专家合作，聘请美国棉花专家顾克博士指导。1916 年上海著名茧商沈联芳，出资 2000 元，购苗选种，亲往安徽芜湖一带，广为劝导并开设茧行，收购鲜茧。乡民见有利可图，无不栽桑养蚕。