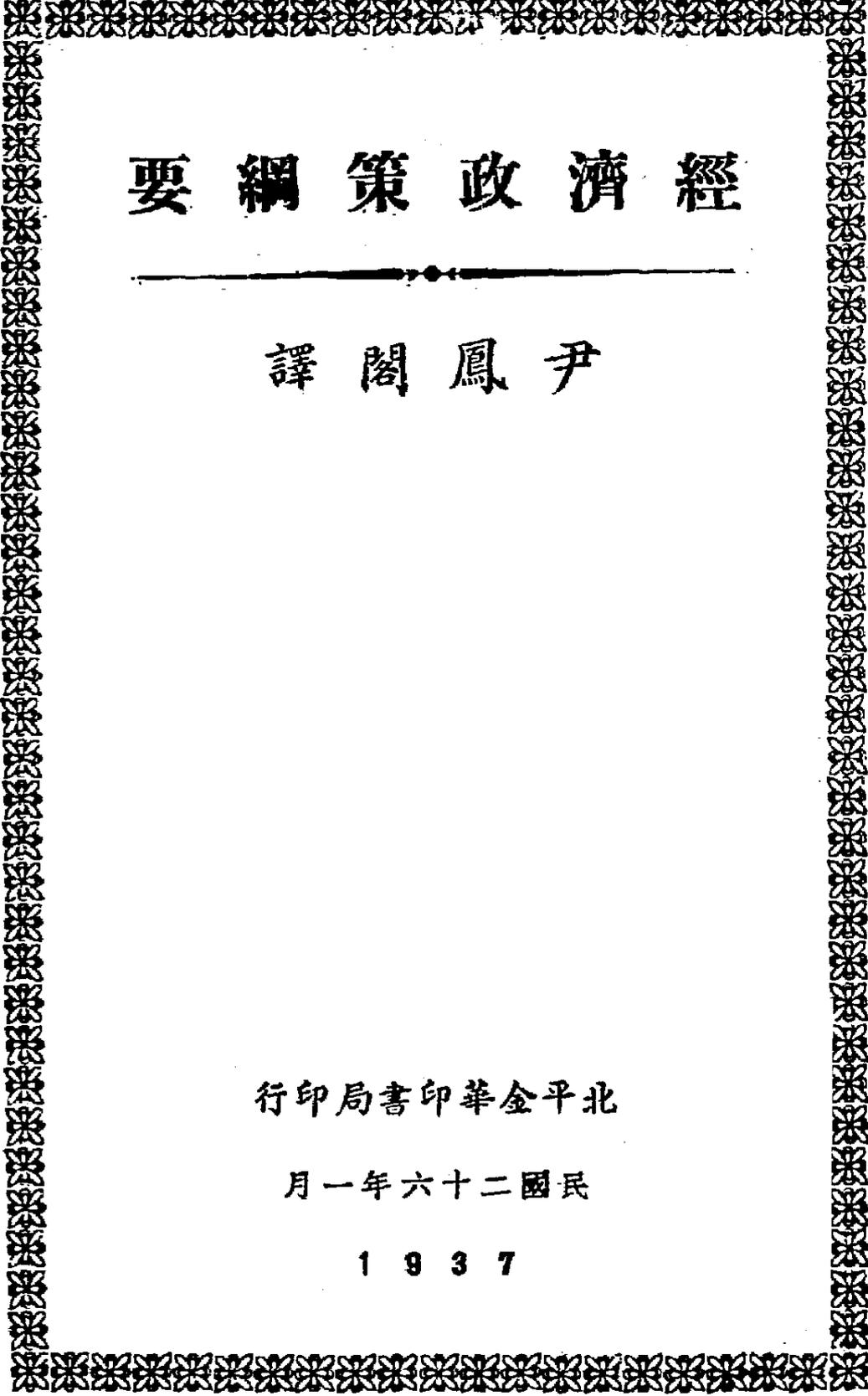


經濟策要

尹鳳閣譯

北平金華印書局印行

1937



經濟政策綱要

尹鳳閣譯

北平金華印書局印行

民國二十六年一月

1 9 3 7

譯者序

民爲邦本，古訓昭然。民貧而國富者，未之有也。輒近世界文明各國之經濟思想，莫不偏重國民經濟；徒以國民經濟之本質，胥視國家之環境與夫國民之程度以爲轉移。故各國之國民經濟，要各有其特徵；而所以決定其特徵者，厥爲經濟政策。此政策之所立，權固操之於國家政府，然於事先必須斟酌盡善，方能樹立完美之政策，於是經濟政策之研究尙焉。

近年以來，我國中央政府，提倡國民經濟不遺餘力，此爲國家前途計，誠可欣幸。惟我國立國於大地之上，垂五千年，故國家之環境自極複雜；而國民之程度尤屬參差不齊。今欲樹一盡善盡美之經濟政策，尤非集思廣益，從長研討不爲功。不佞是書之譯述，要不過聊供國人研究經濟政策之參考云爾。

且是書著者河津暹博士爲日本聞名之經濟政策專家。不佞往歲負笈彼邦，又嘗親聆博士之講述，尤覺是書之理論言簡意賅。確有一讀之價值也。是爲序。

一九三六年十二月於東京

經濟政策綱要目次

第一章	經濟政策的意義	一				
第二章	經濟思潮的變遷與經濟政策的基礎	八				
	一、國家萬能時代	九				
	二、自由放任時代	一二				
	三、國民經濟主義時代	一八				
第三章	農業政策	一八				
第一節	農業與國民經濟	一九				
第二節	土地制度	二二				
	家產制度	一子繼承制度	地租農場			
第三節	農業的經營	三八				
	分益租佃	年期租佃	耕地整理	水利組合	產業組合	農業金融機關
第四章	工業政策	五三				
第一節	工業與國民經濟	五三				

第二節	手工業與機械工業的競爭	五七
第三節	家庭工業與工場工業	六四
第四節	大工業的獎勵	六七
第五節	企業集中與工業政策	七二
第六節	勞働問題與工業問題	七六
	工場法的制定	勞働保險
第五章	商業政策	九六
第一節	商業與國民經濟	九六
第二節	自由貿易與保護政策	九九
第三節	關稅及關稅制度	一〇六
	財政關稅與保護關稅	從價稅與從量稅
	國定稅與協定稅	單一國定稅率制
	複稅率制	國定及協定稅率制
	返還稅	加工輸入
	保稅倉庫	保稅倉庫
	保稅工場	自由港
第四節	通商條約	一二五

經濟政策綱要

第一章 經濟政策的意義

經濟政策乃國家為增進國民之物質的幸福，所行施設方策之總稱。

經濟政策之存在有二前提，即（一）國民之物質的生活狀態，乃可隨國家之施設方策以為轉移者，（二）國家乃可按照國民之物質的生活以行施設方策者。

（一）昔者孟德斯鳩 *Montesquieu* 赫爾德 *Herder* 等學者說明國民之經濟生活以及政治社會凡百現象時，嘗求其原因於自然 *Nature*。若從其說，則經濟社會凡百現象都是由自然直接來豫定的，我們人類却應當順應它，不能變更它。假定此說是正當，那末，經濟政策之研究却不得不成為徒勞無益的事了。但是今日恐怕沒有承認此說的人吧。自然與社會諸般現象有很大的關係固然不容否定，然若單只拿它來說明所有一切的社會現象，而不顧其他，那却不能不說是誤謬的主張了。何以言之呢？比方說自然狀態如無變化則在社會現象

河津 暹 著
尹鳳閣 譯



裏亦不生變化的道理吧，像這樣的事却不會有的。縱令自然現象裏毫不發生什麼變化，但在國家發現盛衰興亡之大變遷的事例古今却有過不少。例如羅馬試將帝政的初期與東西兩帝國的分裂時代比較一下，在自然狀態裏却不曾見過顯著的變化。並且所以發生這樣的變化要不外乎以人心之弛緩為主。再比方英國古時被羅馬等國征服的時代，與近世般富甲於全球的時代相比，也不是因為自然狀態裏發生了顯著的變化。並且所以發生這樣的變化却是因為國民的努力與國家的政策兩皆得宜的緣故。像國家的盛衰興亡尙屬如此，何況不比它顯著的社會諸般現象呢？決不是由自然直接來豫定而不能變更的。可見得是憑人力就能使它發生變化的了。

國民生活狀態，在文化未開的時代，是依照自然而規定一切的。隨着文明的進步，人類漸漸知道利用自然，所以能够善用自然者，乃能使經濟發達，否則，雖蘊儲天惠的寶藏，如不知善用，欲使其國經濟發達是不能的。由此可知國民之經濟生活狀態，非如論者所云僅依自然而註定，是可憑國民的覺悟與努力，使它改善推進的。國民生活狀態，既然可以人力使它變化，故足以表現國民綜合意志之國家經濟政策可併為最有力之一原因。經濟政策有研究的必要，自不待言了。

(二) 國家對於國民經濟生活應否干涉，同對於國民經濟生活能否干涉，是兩個截然不同的問題。關於此點，在十八世紀末及十九世紀初時，個人主義學者主張國家政務須嚴格加以限制，應以民力所不及者為範圍。

換言之，即限於處理國防及司法事務。這個時期，即所謂自由放任主義時代。然而現在一般的政治學者，對於國家的政務，主張不應如此限定，並且認為國家在增進國民的幸福上，是應該設施相當政策的。這兩說是因為關於國家之目的見解各異的緣故。如此，國家從維持本身存在和保持安寧秩序之目的，進而涉及增進國民幸福的範圍了。國家以增進國民幸福為目的的解釋，並不是國家就人民力量所能做到的，從而為之施設方策，乃是國家以強大的政治力量干涉到國民的生活。在這種場合，國民因此而感受利益的，固然認為滿足，其直接間接蒙受不利的，當然引為不幸。假如間接直接全無蒙受不利益的，則國民必生依賴國家的念頭，勢必反使國民趨於消沉之路。雖說是由國家來行施設政策，實不過是由政治家藉國家之名義來行的，故其自信足以增進國民幸福而為之事，國民却不一定認為可增進其幸福而欣喜。故若達到依國民之力足以增進其幸福之程度時，國家却宜使國民從其所欲以為行動。換言之，國家干涉國民經濟生活的程度，必須以國民的自治能力做為標準。國民如果富於自治能力，能擁護一己的權利利益，同時也能尊重他人的權利利益時，則國民相互間可以營圓滿的共同生活，國家對於國民的經濟生活也無特別干涉的必要。但是國民缺乏自治能力時，國家為使國民能營圓滿共同生活計，那麼對國民經濟生活就不得不干涉了。國家對於國民經濟生活干涉的程度與範圍，既然以國民自治能力的如何做依據，所以為政者對於國民的自治能力，須有正確認識，但是關於國民自治能力的測知是很困難的。為政者觀察國民自治能力往往看做比事實低些，並且有欲過度干涉國民的生活之傾向，同

5. 國內產業因受外國競爭的威脅，而感到存在困難或發達不易時，則國家對國內產業須加以保護。
6. 公益與私益有衝突的危險，而其結果如任個人為所欲為，則有害公益而防害共同生活時，須設法擁護公益。

經濟政策在性質上，既然是達成國家目的的手段，那麼論經濟政策者，講述經濟問題，必須以國家為立腳點。此點在經濟政策上固然是沒有疑問，然而從國家或國民經濟的立場來研究，並且解決經濟問題，若當做事實問題則決不是容易的事。英國經濟學者批判經濟問題，是把國民經濟的標的置放在消費者的利益上。那就是說：「如果增進消費者的利益，就會與國民經濟的利益一致。」例如輸入稅可使國內市場的外國貨物騰貴，同時與外國品立於競爭地位的國內製品的價格，亦隨着騰貴。這種結果，是與消費者利益相反的，故主張排斥輸入稅。假使這種說法果然是正確，那麼經濟問題的解決固然是極容易了，然而這種說法却決不是正確的。何以言之？（A）消費者並不是國民全體。至若生活必需品，則消費者的範圍較廣，故或許能如此輩論者的主張，硬說圖謀生產者的利益，乃為少數人的利益而犧牲多數人的利益，亦未可知；然自貨物言之，消費者是有一定的限度的，而生產者的數目和範圍往往多而且廣。故從此觀察點來增進消費者的利益，却不能說就是與國民經濟的利益一致。（B）縱令消費者是佔着國民全體的大部分，但是這些消費者的大部分從另一方面看來也是生產者，所以既不能說增進消費者的利益乃害及生產者的利益，同時也不能說增進生產者的利益乃害

及消費者的利益。例如紡織業者，從紡織物來說，是生產者，但是在紡織品出售後，必須購入其他物品以資生活時，則又可說是消費者；並且在買絲做原料時，也能說是消費者。總之，消費者和生產者原不是分離存在的，所以舉此抑彼，或抑此舉彼都是不可能的。(C) 藉令消費者佔國民全體的大部分，只因國民經濟的生命是永久的，倘若認定為國民經濟百年之計反不利益時則現在消費者的利益却非把它來供犧牲不可，這種情形決不稀罕。從上述幾點考究起來，也可以明白，拿消費者的利益做標準來批評經濟問題，雖然是很簡單的方法，但是決不能謂為已得正鵠。德國的社會政策學者却以勞働者的利益為標的，所以凡能增進勞働者的利益的事，從國民經濟上觀察都是正當的，然與此相反的事却認為不正當而加以排斥。例如：為所得稅而設立累進稅率制，因為與勞働者的利益一致，所以認它是正當的了。此說與前所述以消費者的利益為標的之見解，同屬執着過偏，不得謂為已得正鵠。

從國民經濟立場來觀察經濟問題，想要得到正確標準却不容易，所以當討論經濟政策時，必覺得非常迷惑。難怪每逢解決經濟問題時總是衆說紛紛，莫衷一是。現在我們先把當解決經濟問題時所以感到困難的理由，大致申論如次：

1. 經濟問題的真相難於得知：欲建樹經濟政策，必對當前的經濟情形確切明瞭，固屬毫無疑義；然此事却不得不謂為困難頗甚。假使想要特別研究那個事實，那末，勢必對於實際經營者的秘密非深究

不可，所以越是不感到棘手了。

2. 公益與私益難於區別：在解決經濟問題時利害關係者，假藉國民經濟利益的名義，來擁護他自己的私益，是最容易發生的。以冷靜頭腦來研究經濟問題者，首先必劃分公益和私益的界限，在增進公益上必要的限度內，使私益增進固無妨礙，否則非斷然抑制私益不可。然此事言之匪難而行之維艱。
3. 如上所述，因為國民經濟的標準既不明確，所以強有力者的少數階級，慣於抑制弱小者的階級而把持利益。所以必須把力的強弱置之度外，非視國民經濟全體的利益以為取捨不可。這也是實際問題中的困難事情了。

國家以達其目的為主眼，是要斟酌事務的緩急先後，而決定適當的施政政策的，所以不必時常行着同一的政策。今日所實行的，與昔日的政策完全相反者，亦常有之。故學者稱經濟政策為「無根本原理的機會主義」。國家的施政方策在性質上既是如此，故其所關聯者是很廣汎的。並且研究它却很困難，所以學者為研究的便宜起見，從政策中將關於國民經濟生活的一部提出，使與關於精神生活的部分分離，而名之為經濟政策以資研究。關於國民經濟生活的施政方策，範圍亦頗廣汎，研究起來頗不容易，所以更細分之。如其關於農業者，謂之農業政策；其關於工業者謂之工業政策，如此將其直接與特種生產等有關係的集為研究的題目。這種分類名稱，究竟是學者為研究的方便計所定的，並非從國家政策本質上自然生出的。恰與太陽光線原為無色透明，

學者却借用三稜鏡來分析研究的道理是一樣的。那麼，如上所述，倡農業政策的人，並不必一定是應當期望增進農業的利益的人。當其與國民經濟的利益一致時，則增進之。不然，則非抑制之不可。這不過是使人注意，凡論政策者不應祇顧一部階級的利益，須從國民經濟全體的利益立論罷了。

國家當實行經濟政策的時候，直接行之者固亦不少，然而並非必定時常直接施行政策，有時也可以責成其屬下的地方自治機關或其屬下的經濟機關推行之。國家直接推行的情形，因力量必然是強大的，若普及全國而行劃一的設施時固屬最宜，但是因地方不同則情形各異，行劃一的政策，却反不適宜的情形并不算少。所以以往有宜於責令通曉各該地方情況的機關，去行適合各該地方情況的施設方策之情形。這就是所以國家不自行施設方策，而責令地方自治機關等去行施設方策的緣由了。

第二章 經濟思潮的變遷與經濟政策的基礎

經濟政策顯然是隨着經濟思潮而轉移的。概觀各國經濟政策的基調隨着經濟思潮演變之跡，可以分爲

三個時期

- 一、國家萬能時代
- 二、自由放任時代

三、國民經濟主義時代

國家萬能時代，是從十六世紀起到十八世紀末葉為止，即所謂重商主義時代。自由放任時代又名個人主義時代，是從十八世紀末葉到十九世紀的七十年代。國民經濟主義時代，是從十九世紀的七十年代，直到現在。歐洲大戰後，經濟思想雖曾經大為搖動，然而以後支配社會的是如何的經濟思潮，因而在經濟政策上會發生如何的變化，却不明顯。直到今日為止，因為還沒有呈露明白的傾向，所以稱今日仍為國民經濟主義時代，并無不合。茲介紹這三個時代的經濟政策的基調於下。當吾人欲瞭解以下。所論關於經濟政策的問題時，為其背景。的經濟思潮，以及隨着思潮的演變而生的經濟政策的基調，倘若能豫先得到概括的觀念，則甚便利。

一、國家萬能時代

所謂重商主義盛行的時代，乃在許多國裏漸次成立國家，因而達到了國民自覺對立的時代。所以專使國民經濟發展以圖稱霸，它的結果怎樣呢？即如個人的利益吧，差不多沒有人顧及，這才干涉到國民經濟的生活，簡直不許國民從其意志來活動了。因為當時國民的知識等類，還很幼稚，縱令許其自由，也終不能增進其幸福的緣故。反之，國家的為政者呢，乃從國民之中拔擢知識才能優秀的份子，使其參與政治，所以他們所指導國民的，比國民所行的，或許要強的多吧。所謂野無遺賢的話，就是指這個時代說的，亦未可知。故為政者所欲行者，比國民所為者，當甚合理。總而言之，國民寧肯服從為政者反為得計吧。講到國民常服從為政者之所為，雖覺得很

微弱似的，但是因爲國民的自治能力，尙未發達，所以能使其生活安全而且幸福。

當時的經濟政策，如上所述，乃務使國家致富的政策，故以增進生產爲中心，而其主眼則在擴張領土增加人口。增殖金銀貨幣；爲擴張領土計，當初曾經設些口實去侵略，但是這却很不容易，所以這才起意去尋求抵抗力小而未曾開化的荒野地方，以便闢爲殖民地。故當時殖民地熱的高潮，達於極點。以當時的思想而論，殖民地爲本國的寶庫，一方面可使供給原料食料，尤其是金銀；一方面還可以推銷本國工業品。所以不許外國人在殖民地入境，至於利用殖民地的富源，或輸出殖民地的物產，尤其是在禁止之例。唯其如此，所以當殖民地的經濟極幼稚，不與本國經濟的發展衝突的期間，固無問題，臨到殖民地的經濟漸次發達，那就不得不與本國經濟上的利益相衝突了。例如：殖民地雖欲將其出產物運到能够善價出賣的地方去販賣，然本却國不准許。如果殖民地的經濟發達，就希望在那地方創立工業，然而本國惟恐其成爲工業的競爭者，所以也是不准許的。本國却是專爲其本身利益着想，儘量地抑壓殖民地罷了。學者稱這種殖民政策爲本國本位的殖民政策。但這種政策決沒有能持久的道理。因爲倘若殖民地有了抵抗力量，則終久必達到對本國舉叛旗的地步。又假使殖民地沒有抵抗力量，或許因爲受着本國的壓制而達到萎靡不振的地步，亦未可知。

當時各國認爲人口增加就是生產力兵力的增加，所以用種種方法獎勵早婚，以達到增加人口的目的。同時認爲國民向海外移住，是減衰自己的生產力和兵力而增加外國的生產力和兵力，故懸爲厲禁。若國民有犯

此禁例，移居海外而蒙受損害者，國家認爲咎由自取，不負保護責任。

當時各國以金銀貨幣爲唯一財富，認爲多藏金銀貨幣的國家爲富有，所以儘量發掘本國及殖民地的金銀礦，致力於金銀貨幣之增益。各國之開闢殖民地，實在也是以求獲金銀礦爲主要動機，往往出鉅資補助冒險者的涉險，倘能因而建樹適當的殖民地者，則所得的金銀，本國取其二分之一，其他收獲，則本國只取十分之一。由是觀之，當時各國傾注全力以圖金銀貨幣增殖的情形，可見一斑。爲增加金銀貨幣計，則不得不更從國外貿易上努力現金的吸收。換句話說，即不得不儘力使輸入減少輸出增多，以便造成多額的出超。如果遇到出超則認爲貿易順利而欣喜，遇着入超則以爲貿易逆調而悲歎。當時所以特別置重貿易，不僅只爲如上所述之國富的增進，此外還有一大原因。因爲中世紀的末葉，各國貨幣制度發生了極大的紊亂，金銀向海外流出的甚多，所以曾經千方百計抑制金銀的輸出而獎勵其輸入。後來由這政策漸漸的變化，這才變成了出自上述動機的政策。爲竭力使輸出多於輸入起見，因爲工業品是價格高的，所以不得不特別置重於工業品的多出入。至若農產品，因其價格低微，當然亦以輸入宜少爲理想；但是農產物縱令有所輸入，如係工業的原料，一經加工，即能藉以減少工業品的輸入，而使輸出增加，所以並不十分可慮。當時對於農產物的輸出入，故未有置重之必要。欲使工業品輸出多於輸入，則非使該國的工業發達不爲功。因此，國家曾經傾注全力以求工業在技術和經營兩方面的進步。未嘗准許國民自由經營工業。至於該國所未有的工業，則用種種方法獎勵該項工業的輸入，即模倣

外國工業以便使它振興起來；此外，或則給與種種的便利，務使外國企業家或勞働者，移住到自己的國裏來。由是觀之，工業和外國貿易，惟其可以增進國富，所以當時各國曾經認為最重要的產業，在經濟上乃努力幹過的了。

如上所述，當時國家是在各方面干涉國民經濟生活，而使國富增進的了。現在的國家固然也並不是不干涉國民經濟生活，但是與當時所實行的則異其趣。如前章所述，現代的國家務須任國民自力使幸福增進，其力量不足者，國家幫助之，至於因增進私益而害及公益者，或有害及其他階級的利益的場合，國家才用權力干涉到國民經濟生活。至於國家萬能時代，乃以國家為本位而指導國民教以企業及經營方法，國民的經濟生活是需服從國家一切命令的，所以兩者迥乎不同。

二、自由放任時代

國家萬能時代以國家指導國民為天經地義，為政者比一般國民為聰明達誠，並且拿赤誠對國民做有勁的指導，國民在這種政治之下也能得到相當的滿足。隨着國民知識的增進，國民對於這種政治漸漸感到缺點；加之為政者未必全以赤誠來臨政，有時為擁護一己的位置而忽略國民的利益。因之國民漸對為政者失却信賴心，同時感到為政者的過度干涉而不堪虐政的壓迫了。在此時，重商主義時代的經濟政策，隨着經濟思想發生了變遷，尤其是經亞當斯密 (Adam Smith) 峻嚴的批評後，而趨於根本破滅。上論經濟政策，即自英國學

派的學說看來，誤謬之點甚多，茲分析闡明於下：

一、本國本位殖民策。在理論上殖民地的經濟經過相當發展後，本身必有反抗殖民國的變化。例如美國不堪英國殖民政策的壓迫，奮起反抗以至獨立的事實，是為有力佐證。從來一般觀念認為殖民地為本國的寶庫，所以不惜鉅資經營開發，甚至殖民地的行政費用亦須由殖民國補助。雖然如此，土着的人民，未必對於殖民國心悅誠服，並且時常準備反抗，殖民國若以全力鎮壓勢非所能。保有殖民地的國家，雖然可以收獲相當的利益，但是出入相衡後，返倒感覺得不償失。因此在十八世紀末，殖民地拋棄論的呼聲甚高，即如亞當斯密雖未至主張拋棄論，但對殖民地則不甚重視，當時各國對殖民地的政策遂為之一變，相採用殖民地本位的政策了。殖民地本位的殖民政策，簡單言之，可謂為承認殖民地自由活動的政策。即殖民地的國防及行政的施設，儘其經濟力許可的範圍以內做去，殖民國既不從殖民地獲取利益，同時亦不補助殖民地的種種不足。這種殖民政策如果澈底實行，不過僅使殖民地與本國保持歷史的關係而已，與完全獨立國無甚差異。此乃就理論而言，但是在歷史的事實上，並沒有澈底實行到這種程度。

二、人口增加獎勵策。這種政策的謬誤，是只看到人口增加給與生產方面的影響，而沒有顧慮到消費方面。人口的增加雖然可使一國的生產力增加，同時消費亦需增加。在這種場合，生產的增加，如果不

按消費的增加爲比例，則與重商主義所豫期的人口增加即生產力的增加勢正相反。當時注目到人口增加的消費方面者，首推馬爾薩斯（Malthus）氏之人口論中，極端反對人口增加獎勵策。即因當時各國雖盛唱人口增加策，而生活的困難程度反逐年加深，消費不能比生產加多，畢竟顯露。並謂人口如幾何級數的增進，二十五年增加一倍，而食物的增加則如數學的級數，所以人口增加勢必受食物的限制，結果使生活陷於困難而明示消費是勝過生產的。所以人類依據理智，從道德的豫防限制上，須計及生產消費的均衡，這樣才可以解決生活困難的問題。此說一出，把從來關於提倡增加人口的思想根本推翻。各國不僅拋却人口增加獎勵策，甚至承認人口增加須加以抑制。

三、偏重金銀貨幣策。金銀貨幣不過是交換的媒介，應該以足夠交換之用爲限度，徒使金銀貨幣數目勉強增加不爲無益，返而有害。因爲，金銀本身並非必要物品，僅只使其達到媒介的用途爲最適宜。所以不顧一切犧牲而汲汲於金銀貨幣的增加是謬誤的。甚至爲增加金銀貨幣而設法限制外國貿易，同屬絕大的錯誤。

國家萬能政策，既如上述被多方面的攻擊，代之而興者爲個人主義的思想。個人主義是否認國家干涉的，同時也可以稱爲自由放任主義。

所謂自由放任主義經濟政策者，乃在選擇職業上承認個人的自由意志，國家不加任何的限制。這種政策

的表現，在國內是營業自由制度的確立，在國外是自由貿易制度的承認。

營業自由制度的需要，很早就發生了，但是到十八世紀的末葉才被承認。在未被承認以前，工業方面是以同業工會制為基礎，不經過相當的試驗，是不能獨設工廠而經營工業的，所謂實行着束縛制度。設同業工會的原始意義，本為擁護同業的利益，因限制的篡嚴，反演成經營的不自由。商業方面也大抵如此。農業方面為耕種而使用的半奴隸，無土地自由買賣的權利。總之，當時所有各方面都實行着束縛的制度。因此，國民中奮發有為者，無從展佈其才能，而產業的振興是更歸無望的。於是國民多感不便，而主張撤廢這種束縛制度。政治家也站在政治的觀點上而認為有改革的必要。如重農主義者法國總理大臣塔哥（Turgot）者曾謂：「法國為振興產業是需要破壞束縛制度，實行營業自由制的，如不斷然施行這種改革，則法國的產業將永被同業工會所阻碍而無復興的希望。」各國終至十八世紀末十九世紀初開始承認營業自由制。這種營業自由制各國大都於憲法中有明文的规定。

茲據斐禮波威（Philippovich）氏關於營業自由的說明如下：

1. 營業者不分男女老幼之別，更不拘自然人和法人，本地方人或非本地人，本國人或非本國人，皆得從事所好的營業，無任何資格的限制。營業者雖以不限制資格為原則，自公益的見地看來，亦有例外。如醫師、藥劑師、船長等營業，資格應加限制。如演劇、飲食店、當舖等，不經政府許可不得營業。再者，所謂營

業的自由並非豁免公課的意思，凡依法律所規定的公課，仍應照舊完納。

2. 關於營業者的組織方法，場所，不受任何的限制。此點在維護公益的場合，同樣也有例外。例如依據警察法對於營業場所設限制者是也。

3. 關於營業者的生產販賣品的價格，不受國家法律的任何限制。此點亦有例外，如戰爭時，生活必需品的價格得受限制等。

4. 營業者，可獨自經營，需人佐理者，也可以僱傭他人幫助，但是報酬的多少，由僱傭者與被僱傭者依契約自由訂定，法律對之不參與任何干涉。若是多數僱主協定契約內容，強制被僱者，或被僱者多數團結，關於契約的內容而強制僱傭者，如此，則以多數的意思抑制少數的意思，勢必打破營業自由的原則。勞働者雖團結要求勞働條件的改善，關於此點，各國自開始承認營業自由的原則時，遂即懸為厲禁，但勞働者究竟較資本家的力量微弱，到底難結平等合理的契約。故勞働者不得不強求團結權的承認，如後章所說明者，遂致引起此原則的修正。

法制上既然承認了營業自由的原則，所以營業者得各展所長，而有努力競爭的機會。因此生產技術，經營各方面，突飛猛進。至於生產的增加以及富源的開拓，遂演成經濟上驚人的進步。然而利之所在，弊亦隨之。因自由競爭的結果，遂發生弱肉強食的現象。即農業者往往為通融資金而典質土地，因不能償還負債時，則土地的

所有權爲債權者所奪，漸至演成土地兼併的傾向。至於商工業者因爲資本的微薄，到底不能與大資本競爭，遂致不能維持獨立而投入無產勞動者之群。世人對此稱爲中產階級崩潰的現象。無產者非以勞動不能維持生活，所以必須應人僱傭而爲他人生產，於是無產勞動者的生活，遂依勞動契約的內容爲決定，即所謂賃銀制度。如上所述勞動者如沒有工作，則不能維持自己及家族的生活，勢必對於如何苛薄的勞動條件，也只有服從忍受。於此，則資產階級同無產階級的對立，漸漸尖銳化了。尤其是在產業革命後，機械力代替了勞動，擁有資產者，可以利用資本購置機械而代替人工，於是增加了勞動者求業的困難。結果，所謂勞動的預備軍漸漸加多，影響到勞動條件賃銀等愈形惡劣。在這種場合，勞動問題，慢慢深刻的演成世人注意的社會問題了。但是在賃銀制度未曾確立以前，近世式的勞動問題是還沒有發生的。雖然近年勞動者的生活狀態比較從前增進改善，而勞動問題仍舊不斷的發生，這是因爲資本家與勞動者的收入懸殊的原故，使勞動者與資本家之間的生活思想刻劃了顯著的鴻溝。在這種觀點上，勞動問題就變成了分配問題。勞動者在沒有自覺以前，只有認定宿命而順從環境，勞動問題是不會發生的。漸次勞動者受教育的加多，知識增高，遂漸對不公平的境過，懷抱不滿，而至發現社會組織的缺陷，勞動問題就自然的發生了。假如世人對於幸福不以物質生活的優劣爲標準，勞動者的生活縱令惡劣，也不致遽然感到不滿；然而在各國彌漫着物質主義經濟力缺乏者是爲社會所咀咒輕視的，加之在產業革命後，資本家待遇勞動者極端苛酷，遂引起一般對於勞動者境遇的同情，而主張根本顛覆現經濟社

會的組織，空想社會主義聖西蒙（St Simon）富利耶（Tourier）禍文（Owen）等氏即可代表此派。然而用這種過激的運動救助勞動者的苦境實難收效。所以到了十九世紀中葉，社會政策的主張者因而發生。唱社會政策者一方面攻擊資本主義，同時反對很本顛覆現經濟社會的過激主義；主張在現社會組織之下，依政策設施而使勞動者的幸福增進。關於自由放任的經濟政策的對外貿易，是採用自由貿易制度的，英國據此而廢除十九世紀的穀物關稅，且進而與法國締結以自由貿易做基礎的通商條約。當時各國的設施羣趨於自由貿易制的傾向。恰如前述的營業自由制，把各國的經濟力等量齊觀，依這種自由貿易制施行的理想，而實行自由競爭。認為非如此，不能促進各國的生產增加和經濟發達。這種想像雖不是全然錯誤，然與實際情形，頗多出入。蓋各國經濟的發達有遲速的區別，經濟落後的國家無疑的受經濟發達的國家的生產的壓制。各國依自由貿易而相互趨於接近，經濟落後的國家，因不堪與先進國競爭之苦，因此與保護貿易制相類似的制度漸漸的萌芽了。

三、國民經濟主義時代

國民經濟主義的經濟政策是為反對自由放任主義而產生的，亦即現代所施行的經濟政策。茲於次章分別詳述之。

第二章 農業政策

第一節 農業與國民經濟

自然在生產要素中占重要成分的過程中，農業是主要的生產。在這時期，農業被認為是立國的基本。在生產要素中到了資本和勞働比自然還重要的時期，農業的位置，就非昔日可比了。在各國起初雖有大部分人口從事農業，後來漸漸的變為少數。例如德國在一八一六年從事農業的是一八五〇萬人，從事其他營業的才不過六三〇萬人，但是到了一九〇五年從事農業的依然是一八五〇萬人，而從事其他營業的，增加到四一八〇萬人之多。這種現象的發生，最大原因，是受了土地生產力收獲漸減法則的影響，所以過剩的人口，不得不從事農業以外的職業，雖然如此，今日的農業，還占着重要的位置，其理由有二：

(一) 農業可以供給國民生活必需品 國民生活上必要的動植物性食品，都是從農業的耕種與牧畜得來。所以農業在國民經濟上占極重要的地位。因人口的增加，本國的食料品不足時，勢必仰恃國外供給，於是農業在經濟上遂發生了種種問題。今將小麥在歐洲各國的生產額與輸入額比較如下：

	生產額	輸入額	輸出額
英	七·三	三二七·三	—
法	三·八	五·八	—

百萬 quarter

德	一九·六	八·四	
奧	二九·六	·二	
意	二二·三	六·八	
俄	九三·〇		一四·六

(二)農業可以供給工業原料 原料在工業上佔着極重要的位置。這種原料不分植物性動物性以及礦物性，可以說完全從農業（廣義的）方面供給的。所以稱農業為自然的富源。這種自然富源有二種：(A)為鑛產物類，此類物品一經取用，即不可再得。例如煤炭等，雖在英國為一千億噸到一千五百億噸，德國為千百二十億噸，法國為百八十億噸，美國為六千八百四十億噸，據統計，足供全世界五百餘年的掘用。但經五百年後，即無再度掘取。況且煤炭礦是愈採掘生產費是愈要增加的，至於在若干年後，在經濟上能否採掘，殊屬疑問。(B)為農林產物類，此類產物產量無窮即消費後是可以由人工補充土地的生產力，而造成再生產。所以在林業和耕作上利用大量資本勞動經營的時候，稱之為集約的農法。用少量的資本勞動經營的時候，稱之為粗笨的農法。

在生產品中主要部分的原料，稱為主原料，其做補充部分用者稱為副原料。種類雖多，但供給工業的原料要以農業為主。於是經濟發達的工業國，對於農業是非常重視的。

工業國不僅在原料方面須重視農業，從勞働方面看來，農業亦極重要。因為在工業國，維持工業的資本力固甚緊要，然而勞働力也不容忽視的。工業是集中在都會而都會的生活，可以使人口減少的，所以都市人口的增加，是必須仰仗農村人口的補充。農村人口對於工業如此重要，所以必須發展農業以維農村。在這種意義上，可知農業是可以維持工業國的勞働力的。所以工業國須重視工業，同時也不可漠視農業在維持工業上的價值。

以上是從經濟上的觀點論述農業的重要，但離開經濟上的觀點，農業仍含有其他的重要性。茲論述於下：

(一)從道德的觀點上看來，都會的生活是輕佻浮薄的，道德上可非議之點甚多，而地方農民却以醇樸敦厚為風尚。所以說，一國的道德，是被地方的農民保持着，不為過言。如果不維持農業，則農村趨於沒落，從一國道德的維繫上看來，農業是不可漠視的。

(二)從國防上觀察，古代的戰爭，以農立國的國家與工商業國對峙時，如果戰期持久，其勝利往往多屬農業國。因為以農立國的國家，壯丁雖參加戰爭，其留在家中的老幼婦女仍能從事耕種，所以農業不因戰事而荒廢。在工商業國壯丁外出後，則工商業維持困難，勝敗的分野在經濟上，即已決定了。此外，國家的食糧，自應以自給為原則，但是倘若須仰恃外國供給時，因敵軍的包圍，而食糧輸入斷決，即令武力優勝，終必失敗；而且都會生活因種種關係而影響居民的體態羸弱，田間人口強健，却可以培養

優良的兵士。由此可知農業在國防上，也自有被重視的價值。

第二節 土地制度

一國的農耕地歸少數的大地主所有，多數的農民自地主租佃土地而從事農業者，例如英國意大利的一部，都是這樣的。英國的土地操持在少數人手裏，並且認為土地有政治上的力量，所以只是貴族有土地的所有權。為防止土地所有權的移轉，而課以重稅，同時因為實行長子繼承制度，土地分割的事實是不可能的。反之，一國的農耕地歸大多數農民所有者，如德國日本的農耕地是這樣的。農耕地究竟應歸屬於少數大地主所有，抑或應歸屬多數的農民所有的問題遂發生了。

從理論上說來，農耕地分配的理想，以土地所有者及其家族能共同耕作為適當限度。此即所謂自作農制度。土地的分配在這種狀態的時候，因為農業者可以熱心從事耕種，農業上的收益因之較多，社會的福利得到比較平均的分配，同時農民對於土地的愛着心加強，背棄農村而走向都會的比較減少，於是農村的疲弊得以防止。

土地如歸屬少數大地主所有，則生以下諸弊：

(一) 大地主為得到較多的收入，必須利用進步的技術而實行大規模的經營。這種方法，固然可以收穫

相當的利益，但是地主不能自己從事耕作，而必須僱傭農業勞動者。這些被僱傭的農業勞動者對於耕作的收穫無切身利害的關係。自然工作怠慢，致影響不能收穫較多的利益。並且容易忽略土地未來的生產力而濫用地利。在這種場合，假令收穫能一時增加，從利用土地之點看來，損失却甚大。古時農業上耕作的方法，如何粗笨雖無妨碍，時至今日，如對土地的經營，不取慎重的態度，不僅土地的生產力難得十分利用，並有招致土地生產力枯竭的危險。

土地如果委給佃農經營，地主可依契約不勞而坐享租金。此制雖較簡單，可是問題很多，即所謂租佃問題，容詳於後。大地主以租佃制度為原則，佃農耕作的土地比較的狹隘，大規模經營的利益是難以舉獲的。

(二)國民的大多數無土地的所有權，對土地的愛着心，自極薄弱，土地的收穫亦必微少。佃農以收穫最多的部分，交納地主，因年歲有豐凶的無常，收入極微而生活亦甚低下。反之，地主不勞而享受較多的收入，且因農產物價格的增加，而收穫利益亦漸漸有加多的傾向。勢必形成貧弱懸殊的現象。所以近代各國，都以消滅土地所有的懸隔，為社會上設施的原則。

反之，如果農耕地的面積極狹小的時候，一方面在農業上雖有集約的利益，一方面農業者及其家族的勞動力不能十分活用，勢須利用這種剩餘勞動力，經營副業，否則收入甚少而感到經濟生活上的困難。加之，農業

與工業迥異，收穫上及農產物的價格依天時的轉移，往往有很大的差異，而佃農的經濟生活更陷於不能安定。如上述種種理由，農耕地的面積以足供農業者及其家族共同勞働為適宜的限度而且土地應歸農業者所有，使其本身能享受自己勞働的結果為最合理。

自日本農耕地的面積觀之，依據上述理想，土地的面積似嫌過小。今統計如下（依據第四十三回帝國統計年鑑「一九二四」）

面積	戶數
五反 未滿	三五%
五反—一町	三三%
一町—二町	二一%
二町—三町	六%
三町—五町	三%
五町以上	一%

「譯者註」日制：十畝為反，十反為町。一日畝：〇・九九公畝強〇・一五市畝弱。
我國

如上所示一町步以內的農耕地占十分之七。平均面積為九反七畝。然而在日本農家能充分活用勞働力的土地是以一町五反為最小限度。由此可看出日本土地分配的過小，是不適於農家經濟的最大原因。其他，如

小農最多的法國亦不若日本之甚。

	戶數
一町以下者	三八·二%
一町—十町	四六·五%
十町—四十	一二·九%
四十町以上	二·四%

日本的農耕地雖然劃分極狹小，但同時也有種種特長。茲舉其顯著者言之：

(一) 集約農業的實行。因為農家依勞動的比例，可耕的面積過於狹隘的原故，為使收入增加，而實行集約農法。且集約的程度，除一二國外為世界其他各國所不及者。

(二) 農家副業的進步。雖然實行着過高的集約農制，因土地極局限的原故，農家經濟的維持仍感困難。所以利用餘裕的勞働而兼營副業。同時政府對於副業亦極獎勵提倡。其可注意者，土地生產力較劣而人口稠密的地方，自古工業就很發達。因為不依靠工業而專恃農業則無法維持生活。

(三) 自作農的增多。一國土地如歸少數人所有，勢須實行租佃制度。日本土地比較分割最細，所以佃農較少。依據一九二九年的統計，自作農為一、七三七、四三八戶，佃農為一、四七八、二一四戶，自作兼佃農為二、三五九、九三一戶，依百分例計之：自作農業為三一·一六%佃農為二六·五

一%，自作兼佃農爲四二·三三%。自作兼佃農加多的原故，因爲自作農勞動力有餘剩，故能一方自作，同時租佃他人土地而耕作之。

(四) 農業上小經營的實行。土地如未細小分割，利用機械及牛馬可以實行大規模組織的經營。日本土地的分割至小，且水田很多，一方面因爲勞働較多於可耕地的原故，所以實行着小經營的農業制。又以日本不尚肉食，用牛馬耕種者甚少，同時也是牧畜業，不盛行的原因。

土地所有權的分配，既以足供土地所有者及其家族共同充分利用的程度爲理想，那麼，土地所有權擴張到這種程度以上，固應加以制限，如土地所權的分配較此程度爲低，致使無土地者須租佃他人土地才能維持自己的生活，這種現象也應該防止。

在未會研究農業方策之前，應首先注意的是這種方策以承認土地所有權爲原則的。這種所有權是依社會的必要而加以制限。所以關於承認土地所有權的當否，是先決的問題。

土地所有權的確立，是近世發生的問題。古時在任何國家，無不承認土地的私有的。動產是由勞働而產生的結果，這種結果，當然歸屬於出過勞働力的製作者的，而承認其使用及處分的權利。但是土地是自然存在的，不能承認是人類勞働的結果，同時與政治上的權力，即領土權，有不可分離性，以及古時的人類經濟活動，幾乎只限於土地的利用。加之，人口稀簿而土地廣大，人民關於確保土地所有權的思想，沒有發生。基於這種種

原因，所以土地所有權在古代尙未成爲問題。

特殊是在封建時代，土地所有權同支配權結爲一體。農民爲地主的奴隸或奴僕，方能定居一地，並須受地主之支配，從事耕作。或初爲自由民，與地主並無隸屬關係，爲免除軍事上及政治上的負擔，竟至拋棄自由而將所有土地獻納地主，受地主之保護，而從事耕作亦甚多。

農業制度有領主制度 (Grundherrschaft) 與地主制度 (Güterherrschaft) 的區別。在這二種制度下的農民，被束縛的程度各異。領主與地主對於所屬區域內的農民有司法及警察權，有徵收賦役及貢租之權，此點則兩者相同。然而在領主制度，以征收貨物勞役爲主，專供領主個人的消費；而地主制度是使農民幫助生產而向農民徵發勞役的。因爲領主很少自己經營土地的，僅只享受所屬農民獻納的物品以維生活，所以把土地的耕種及利用都讓給農民。地主制度的所有土地，往往面積甚廣，爲耕作土地，必須徵發農民的勞役。結果，在領主制度下，農民可以享受較多的自由，只爲領主個人勞役；至於獻納的物品，也只限於滿足領主的消費的程度爲止，故所負擔者較輕。地主制度，使役農民以盡力獲得較多利益爲目的，所以農民的自由被地主束縛的程度較大。因此農民的地位在實行地主制度的地方與實行領主制度的地方，相去甚遠。例如德國在北部東部的地方實行着地主制度，西部南部的地方實行着領主制度。

農民的義務束縛的程度，在領主制度及地主制度雖有上述的不同，然在同一領主制度之下，因各地方

律習慣的差異，而不一致。有些地方農民，在事實上有土地所有權，只受極少的束縛，有些地方只允許農民對土地的使用權，而領主得隨時將土地收回而授與他人。當時歐洲很多的地方，農民有享受人格的自由，及土地的承繼權，只不過與地主或領主發生隸屬的關係而已。所謂隸屬於領主及地主者，年少的時候，充領主僕童，年長則從事耕作而供服役及獻納貢租，這種附帶的義務，自從農民受得土地，即須開始服應。這種賦役有馬賦、役及人力賦、役兩種。前者即農民須飼養一定數目的馬匹，後者是農民自身服役的意思。貢賦者雖類似私法契約的地租，然多是基於領主或地主的權力的發動，而帶有租稅的性質。領主及地主對於這種種農民的服役，也有其本身的義務。這種義務就是在政治上軍事上負責保護人民的生命財產。但是自封建制度破壞後，政治上軍事上的職責雖移歸國家官吏執掌，然而地方的裁判及行政的事務，還殘存在領主及地主的手中，並且對於所屬區域的農民因貧窮或殘廢而感到生活困難的時候，領主及地主還多方面的施與救恤。

如上所述，土地的所有權雖然受種種的束縛，但是領主及地主的土地在貴族彼此間是常有移轉的，不過都市一般的市民不能享有罷了。隨着經濟的進步，領主及地主的權勢日削，漸漸不能對所屬農民繼續壓迫。於是到了十八世紀的末期，土地的所有權及束縛農民自由的制度，遂發生極大的變革，即所謂農民解放問題的發生。這種變革發生的原因，茲分別探討如次：

(一) 土地的使用處分不自由的時候，不拘農業的技術上有無漸次的進展，因為土地利用的不合理，遂

演成增加收益的大障礙。農民爲實行集約農法，必須籌劃相當的資金以供土地的改良，然而在當時以土地做擔保而舉債或者割讓價買土地的事情都是不可能的。加之農民被徵賦役後，不能盡全力於土地的生產。領地主主的經濟隨着文化的進展而膨脹，勢必貢租也日漸增高，致使農民漸漸感到不堪的苦痛。所以從土地的利用上看來，主張打破土地束縛制度的日漸加多。

(二)從來領地主兼理軍事及行政，並且負擔保護農民生命財產的責任，故對農民享有龐大的權利。然而到了封建制度崩壞的時候，這種任務由國家來執行，遂致領地主漸失其存在的理由。且國家對於農民強施租稅徵兵的義務，自農民對於領地主主的關係言之，雖然所負擔的賦役貢租極輕，亦感不堪雙重的壓迫，而結果從領地主主的權力下要求解放。

(三)到了十八世紀末葉，自由民權的思想，俄然盛行，且普及於社會各般階級。在農民間遂發生農民與貴族對立的趨勢，從來認爲力量微弱的被壓迫階級，態度一變而感到甘受束縛是不合理的。

關於土地及農民解放的究竟內容如左：

1. 基於地主領主的權利所產生的隸屬關係及一切制度，完全廢止，農民獲得完全人格上的自由。
2. 使農民獲得完全的土地所有權。使廢止從來領主等的高上所有權，及永借永佃諸關係。
3. 廢除妨害土地的使用及經營的賦役。

4. 分割妨害土地開拓的共有地。

5. 整理犬牙相錯的所有地，務使所有地得以集中。

實行農民解放要以法國爲最早。在一七八九年成立革命政府廢止封建制度時，農民就開始從封建制度的束縛中得到解放了。然而在事實上實行解放是發生過相當糾紛的，在那破命法典會規定不承認一地公民權利的不平等，舉凡地租及地役權以外的關於土地所有權的限制一概廢止，在開始時是這樣的實行着。其他各國的農民解放運動也都發生在法國前後，但是阻礙很多，一時並沒有完全實現。直到一八四八年的革命後，農民解放的目的才漸次的完成。

自農民的人格及所有權被確認後，土地的生產力有了顯着的增加。因爲農民與其家族共同努力於耕作時，這種勞働結果就是自己的收穫的增加。此點，對於農民以及對於全體經濟社會都有很大的利益。但是在另一方面，農民比從前加多了危險的負擔。在農民未發生經濟上的故障時，固無問題，一旦因災歉，收入銳減，或因疾病而有意外的支出膨脹的時節，勢必發生經濟的困難。在從前實行束縛制度的時候，農民不能獲得經濟上的自由，固屬缺點，但是如果發生經濟上的困難時，領主及地主還可以施設相當的救恤，而使之生活安定，在這點上，似乎農民在束縛制中位置又較比安全。然而自農民解放後，農民在法律上的地位得到增進，經濟上也獲得獨立，但如上所述，在發生經濟困難的場合，不免要陷於負債的苦境。農民爲借貸債款，唯一的辦法就是置押

土地。所以可以說，農民的負債，是破壞自己位置的重大原因。如後章所述農業金融機關的發達，可以低利率借債款；或者基於農民自助的精神利用產業組合，使農民在有舉債的需要時，至少在某種限度內救濟其破滅。不然農民勢必出高利貸方能借到債款。就今日農業的狀態論之，以利貸來周轉，並非善策，因為償還的困難，結果必致賣却土地。於是從來的土地所有者，漸至出賣勞力以維持生活，此即一般所謂農業勞働者。此外，佃種他人土地而維持生計者，又稱為佃農階級。在十八世紀對農民稱為勞働者，這種勞働者經濟的基礎雖然不甚完全，但有使用土地的權利。至於農業勞働者及佃農在意義上較比昔日的農民的位置還不安定。佃農並不是依照地主的僱傭契約，而獲得工資，乃是依契約工作而分與地主農產物的一部，如果在收獲有災歉的時候，仍要負擔這種損害的危險，而且這種危險的程度決非輕微。於是無土地的農業勞働者階級因之顯著的增加，所以實行地主制度的漸漸加多而代替了領主制度。

農民解放實行的結果，一方面小農業者發生土地的喪失，同時在另一方面發生土地的兼併，這種種事實是難樂觀的，於是遂發生農業政策上的諸種問題。

如上所述農民解放以來，小農業者雖然地位是增進了，因為負債的原故，返將經濟的基礎土地喪失。在農業金融運用得法的時候，弊害可以不甚顯著，所以有實施小農保護政策的必要。但是農業金融非僅維持小農的利益，其所牽連的問題很多，以及產業組合諸問題等，容於後章分別論述之。

一、家產制度 (Homestead Familie-Fideikommiss)

家產制度者，農家的家族以一定的土地為財產，使其永久相承的制度。換言之，即視土地為家族的財產，農業者只可以盡量的使用，割讓及賣却是不可可能的。以這種財產做抵押來舉債並不是絕對的禁止，但須經官廳許可，以及須在一定限定以內為附帶的條件，並且土地的承繼只限長子。

對於土地所有權附帶這種限制，從經濟社會看來，究屬有利與否，為經濟學者爭議的問題，其贊成此說者理由如左：

1. 如果土地的所有權不設任何的限制，農業者因一時的必要而以土地抵押舉債，漸至喪失土地而陷子孫於無窮的困難，反違背恢復農民自由的精神。
2. 禁止所有地的全部處分權，是否相宜，固屬疑問，然以土地的最小限度，認為家族的財產，不許分割，則家族的勞働得到最有效的利用。從土地的利用上看來是有益處的。
3. 持有經濟力者兼併土地是社會政策上所不許的，即從土地的利用上言之，亦不得當。國家以法律禁止任意處分土地，適可抑止土地兼併的弊害。

對於這種制度持反對論者，認為上項理由是以社會政策做出發點，若從經濟上看來則甚有害。這種理由如下：

1. 土地的所有者，欲合理的利用土地，因為不能以土地來舉債，結果反致妨碍合理的利用。

2. 對於土地所有權者，附帶此種限制，土地不能轉屬於能够合理利用者之手，從社會的觀點看來土地的最合理的利用是不可能的。

3. 土地所有者不能以土地起債，如有其他擔保品能够舉債時，固無問題，否則，持有土地而毫無通融之便，殊極殘酷。倘能一方整頓適當的農業金融機關，使農家得以利用，許可舉債以土地做担保，亦未必有若何的弊害。

4. 這種制度足以妨害農村人口的增加，如果在農村不容易得到土地，則農民勢必離棄農村而趨集都會。

5. 有土地者欲增殖土地，必求之於接壤土地，以遂擴張面積的私慾，反致助長土地的兼併。

6. 土地的所有者易於流於荒怠的傾向。因為沒有土地喪失的憂慮，所以不努耕作，致陷經濟狀態於惡劣之途。

7. 這種土地往往只限於男子繼承，對於男子有利，於女子則甚不利益。

如上所述，綜括贊成與反對兩論，若將土地過於細小分割，在土地的利用上及農家的位置安全上，均屬不宜，如果過於使廣大的土地世襲，亦屬不當。自農家的經濟做出發點觀之，以最小限度的土地做爲世襲的財產，

可以說對於社會是不無利益的。

11. 一子繼承制度 (Das Anerbenrecht)

昔日的土地繼承權是有限制的，只准一子繼承，禁止數子分割，如此實行的很多，因為有這種制限，土地不能小分，且可舉獲相當的收益，不僅土地所有者可以維持生活，即領主的租稅收入亦不致受何影響，所以一子繼承制實行很久而無疑。然而到了十八世紀的葉末，因為個人主義思想非常盛行，漸漸的感到關於土地的所有權及繼承權的種種制限為不合理，遂主張土地的分割繼承，是應該依土地的所有者的意思來決定的。這種政策實行的結果，却又感到是利少害多。因為土地細小分割以後，雖可用集約的耕作；終以土地狹隘不能舉獲相當的收益，以致土地所有者不能得到安定的生活，於是又漸漸恢復一子繼承的制度。

實行一子繼承制的時候，繼承者可以獲得安定生活似甚有利；其不能得到土地的繼承者，却甚不利。所以恢復一子繼承制，不得不顧慮此點而稍加變更。這種救濟的辦法，就是當農民死亡時，其所遺留的土地祇允許一子繼承，但是繼承土地者對於其他的兄弟姊妹，須按相當的繼承分，酌給賠償。那麼這種賠償額的決定為實行此制度的重要問題。若賠償額較多，則繼承人的負擔過重，為支付賠償金，勢須出售土地，最甚者遂致不能舉獲相當收益。否則，因經營土地資金的缺乏而不能實行改良工事，影響到不能合理的經營。所以一方面仍須計及繼承人經濟上的利害。歐洲各國是以數子繼承為原則，承認有均等的權利，但對於繼承人，基於經濟上的原

由，往往許以特殊的待遇。

(一)如昔時普魯士的制度，土地的遺產，非由數子等分繼承，乃以土地的三分之一，先歸繼承人屬有，其餘部分，繼承人及其兄弟姊妹再行均等分配，以爲對於繼承分的賠償。

(二)有些地方，雖非強制實行一子繼承制，但在亡者並無遺囑時，始由長子全部繼承。實行此種制度，收效最顯者爲德國的漢諾威 Hanover 州。依據法律設置農園臺帳，使農民登記所有的土地。惟此種登記，與土地的處分權無關，但是在死亡者無遺囑時，其所登記的土地只許繼承人不分割的繼承。如果土地所有者不願分割繼承的時候，亦可不登記土地的全部，即已經登記的土地，依據遺言亦得變更。此種制度，在事實上雖有實現一子繼承制的效果，然而法律家的批評，認爲農民最易利用制度的弱點，而使亡者不留遺言，以防土地分割，遂使應享土地所有權利者蒙受損失，就此點攻擊這種制度的很多。

關於一子繼承制的優劣，已如上述。在實行上繼承人付與其兄弟姊妹賠償額的多少，以及賠償額計算的標準，是甚關重要的問題。這種計算的標準，普通分爲二種：一爲應分割土地的交換價格，一爲收益價格。交換價格者，即以土地的所在地附近的賣買價格做基礎，以計算土地的價格。這種方法雖然是今日一般實行着的，然而土地的賣買價格與普通貨財的價格，有時差異甚大。依據這種方法來推算，往往使土地的價格比實價增高，致影響繼承人加重不當的負擔。所以在理論上依照收益價格是最適當的標準。收益價格者，就是以收益爲標

準，拿利息的比率數為還元的推算。但是收益因時而有差異，價格亦必隨之發生變化，同時得知適當的收益，是很困難的。今日一般的趨勢大抵皆採用這種收益的標準，做賠償額推算的基礎。

三、地租農場

為防止土地所有者喪失其土地所有權，及土地的細小分割為目的，同時使無土地者得以享受土地所有權，依此而發生自作農制度的地租農場（Rentarister）。地租農場與所謂地租農場的機關地租銀行相互為用，以獎勵扶助自作農的增加。在今日引用這種制度已收獲到相當的效果。

地租農場的意義，就是使小農獲得土地所有權，而不給付土地的代價，不過只以貨幣或穀物支付一定的租金，而得享受土地所有權之謂。

如上所述，農民解放運動實行後，無土地所有的農民，依然靠勞働維持生活。法律上的規定雖甚完備，在事實上與農民未解放時代，並無差異。尤其在德國向以農業為主的東部地方，因為發生農民背棄農村而集中都市的現象，當時為防止這種趨勢而感覺有獎勵自作農的必要。由此可知獎勵地租農場不儘可以防止農業地方人口的減少，同時還可以吸收其他人口稠密地方的居民，而使農業日漸繁盛。實行這種地租農場制度的步驟，首須排除大地主操縱土地，而使小農有獲得土地的機會；其次幫助小農等的經濟力使其獲得土地所有權；最後在小農等獲得土地所有權時，對於有地租權者必須採取相當的保護。

從大地主手中買收土地，是需要相當資金的。故最初國家爲達到自作農增多的目的，必須籌集基金，拿這種基金首先以相當條件買收土地，而闢爲地租農場之用。將這種土地分別讓渡於欲享土地所有者，而對之收取一定的地租，在若干年後，清償土地賣買的價格。爲籌集這種資金的需要，而須設置地租銀行，以爲中間媒介。地租銀行居於地主及獲得土地者之間，政府爲對地主保證土地的代價而給與地租銀行的債券。如地主欲得現金時，可將債券賣却。獲得土地者年年向銀行交付一定的地租，以充償還債券的利子及本金。如此，即令小農等經濟力如何貧弱，自收益中支給地租，若干年後，而獲得土地完全的所有權。

利用地租銀行而獲得土地所有權者，往往因爲經濟力的微弱而不能對土地合理改良或施用肥料，致無法充分利用土地而不能舉獲十分的收益，故在最初一年間須緩徵地租。此外，並須貸與利用土地所必要的資金。關於這種資金及猶豫期間中的地租，一併加入本金中，而分配於租金內計算之。

所以利用地租銀行使小農獲得土地所有權，是較國家利用基金辦理，殊爲便利：

1. 在國家以基金辦理的場合，因基金的範圍而事業必致受種種制限，以及預算上等等的拘束，是不可避免的。但地租銀行可應需要而發行債券，大有伸縮的彈性。

2. 在國家以基金舉辦的場合，是以社會政策的見地爲出發點，未必適合經濟的見地。但地租銀行可着重經濟上的見地。

第三節 農業的經營

概觀今日一般實行的農業經營，有自己利用土地而舉獲收益者，有不自己經營而使人利用土地從而獲得收益者兩種。前者即所謂自●農●制，後者即租●佃●制度。實際利用經營土地者，無土地的所有權，須將收穫的一部分做爲佃租，交付土地所有者。所以在租佃的場合，由於土地所有權者的地主，與利用土地的佃農兩者的併立而保有私法上的關係。在昔日土地屬於領主的時候，利用土地者不僅有私法上的關係，並且有公法上的關係，在這種場合，還不得稱爲租佃農業。也就無所謂租佃的問題。

在當時土地的所有者，自己經營收益，故未發生租佃問題。在昔日私人無土地所有權的時候，暫置不論。土地私有制度確立後，一般認爲自作農業優於租佃農業，故自作農業在理論上應甚興盛，然而事實並非如此。於是遂發生自●作●農●業●與●租●佃●農●業●的●優●劣●問●題。

認爲自作農業較優者理由如左：

1. 自私經濟觀點看來，土地的利用者，不僅本身可以舉獲收益，因感到所有的土地是一切收入的源泉，對土地的愛着心加強，所以能盡力於土地的利用而得到合理的經營。
2. 自經濟社會觀察之，土地可以實行合理的經營，有使收益比較的好現象。更從政治及社

會上論之，農民對於土地的愛着心甚強，使土地與生命打成一片，因之社會的基礎亦得以鞏固。

所以既然承認土地的私有以後，理應自作農業，比佃種農業興盛，事實則適得其反。究其原因，則為土地的所有者，不能完全的自己利用土地，感到有使他人代為經營的必要，一方有利用土地的能力而無土地可供耕作，勢須租人土地而耕種。

土地的所有者，自己不能經營利用的場合，重要的理如左：

1. 土地的所有者，因年幼不能充分利用土地，或因係貴族，不堪耕作的勞苦。
2. 土地所有者兼營他業，而不能專致力於土地的利用，尤其在土地所有者遷居都市經營其他業務的場合，勢難從事耕種。

3. 土地面積廣大且散在各地，自己及家族事實不能利用。在這種場合，僱傭農業勞働者固不失為一種方法，然而農業勞働者對土地的利用，不能十分監督難期獲利，故以佃租他人為較宜。

4. 土地所有者因資本的缺乏，或負債過大，自力對於土地難以利用者，自己經營不如招人租佃為較宜。

在一方面有利用土地收益的能力，但無購買土地的力量，即令有力量購買土地，資本一經投出而感到經營資本的缺乏，在這種場合，仍然不能舉獲收益。所以土地所有者為獲得勞働力資本力的餘裕，以達充分利用土地的目的，往往亦須租佃他人土地以謀收入的增加。

因此，在單純的私有制度發生的時候，只實行自作農制，租佃農業不會發生。到了租佃農業有存在的理由時，則租佃問題就變為社會問題的重要部份了。

昔日所實行的租佃制度，是永佃制度。佃農經營土地，每年付給佃租於地主，不僅終身如此，並且是代代世襲的。換言之，永佃制度就是佃農在一定的義務條件之下而享有土地收益權的制度。自土地所有者言之，本身不親自勞動，而每年坐享一定的利益，至於佃農方面不僅行動上感受束縛，並且須將勞動結果的一部分，供與土地所有者。土地所有者的權利愈擴張，佃農的位置愈低劣。所以各國對永佃制度都相繼的禁止了。在日本民法中，有租佃期間至長不得過五十年的規定。

今日實行的租佃制度，從種種觀點區別之，種數甚多。茲舉其重要者論述之，有分益租佃及年期租佃二種：
一、分益租佃

分益租佃制度，在日本尚有局部，在實行着，但法國沿用這種制度的範圍較廣。這種租佃制度，是土地所有者及佃農在總收益中做一定比率的分配。分配的比率大抵是等分各得其平。佃農分與地主的收益乃依據每年收穫的多少而有差異，並非基於契約一成不變。法國的租佃契約普通為三年，亦有不規定年限的。並有設訂一定的解約期限者，在未通知解約前，雙方仍繼續履行。然而在意大利法律中，是規定着佃農在生存時間雖然沒有解約的表示，土地所有者可不使繼承人繼續而得轉租他人。

關於這種分益租佃制度有贊否兩論。其認為有利益者：

1. 在佃農勤勉的時候，收益可以增加，對於土地的經營上利益甚大。在實行集約的農業時效果尤為顯著。

2. 耕作收益屬於佃農及地主共同分配，佃農因顧念切身收穫的關係，濫耕的弊害甚少。如果不顧地利而濫耕，次年收穫的減少，佃農本身亦蒙不利。

3. 因為收穫是佃農與地主共同分配，隨着農產物價變動招來的危險，佃農與地主共同負擔，此點對於佃農是有利益的。

與此說相反而認為這種制度有缺點者：

1. 在主張贊成論的列舉中認為佃農的位置幾與地主對等的觀點是錯誤的，因為在事實上佃農的經濟力非常微弱，勢須遵受地主的指揮而行動，經營上的熱心是很難得的。

2. 關於收穫的增減及價格變動的危險，地主與佃農共同分擔固然有利，但事實如上所述，佃農經營的自由是要受束縛的，加之佃農勤勉努力的結果，不能自身完全享受，而須分給不勞而獲的地主，日久難免漸生怠慢之心。所以在實行這種制度時，往往招致組笨的耕作。如意大利之栽植葡萄，與日本的東北地方尚且殘存這種制度。在很多的農業地方，採取集約的經營後，這種分益租佃的制度，有漸被

廢止的傾向。

二、年期租佃

年期租佃者，即佃農以一定量的收穫物，或一定額的貨幣，給付地主，作為利用土地的報酬之謂，世人普通簡稱為租佃制度。

佃農給付地主報酬後，所有利用土地所生的一切利益，都歸佃農所有。故年期租佃制較分益租佃制對佃農為有利。即佃農耕作愈努力，其收益愈增加，除支付地主的部份，所有的剩餘皆為佃農自己的收入。但是佃農收益減少時，勢必仍須付給地租，因而影響剩餘部分的減少，這種損失，無疑的歸佃農自己負擔。就這點看來，佃農又很不利。如在契約規定以貨幣給付地租時，那麼，佃農不儘負擔收益增減的危險，即對於農產物價格變動所生損益的危險，也要佃農負擔的。例如農作豐收，且農產物價格高漲時，以貨幣計算收入，勢必增多，佃農以定額的地租支給地主後，盈利當甚厚。即令農作收益未增，或比去年減少，但農產物的價格高漲，以貨幣計算收入，勢仍增多，佃農在支給地租後，還可獲利。反之，如果農作歉收，且農產物價跌落，佃農因貨幣收入減少，在給付定額的地租後，剩餘部分勢必銳減，因之佃農蒙受非常損失。佃農負擔如此農作收益上及價格上變動的危險，故稱佃農為農業勞動者的見解，殊非適當。甚至在英國的佃農，有租佃面積很廣大的土地者，佃農自己及其家族的力量，對土地的利用感到需人幫助時，在佃農自己責任之下，僱傭農業勞動者使其耕種，像這種情形的佃農

絕非勞働者可比，直可稱爲企業家。但是自日本的佃農看來，耕地所利用的面積甚少，所得收穫亦甚微，有時固可獲厚利，但同時所負擔的危險也很大，事實與勞働者從艱辛勞苦中，維持生活，無甚差異。地租的多少足以左右這種佃農的收入。換言之，依地租的多少可以決定佃農在經濟上的位置，所以地租的問題，便形成了社會問題。

地租是基於地主與佃農的契約而決定的，如日本及英國租佃契約的締結，關於佃農收穫的多少及農產物價格的變動上損益的負擔，並不詳明記載，有時租佃的協定不用文書，只依據口頭或習慣者也很多。這種契約的解除，也不像歐洲很多的國家在法律上有明文規定的。往往佃農感到地租過高，因要求減租而不能達到目的時，則雙方協議解約。一般習慣，不以貨幣給付地租，皆以耕作收穫物給付。至於遇到年景凶歉，收益有顯著的減少時，地主鑑察佃農的窮狀，斟酌減租。

像這樣地租不以契約規定的情形，遂致依據契約所生的法律經濟關係，尙不十分明顯，亦可謂在某種程度內，還帶着分益租佃的色彩。

在農作收益較多而地租較少的場合，於佃農的位置是很有利的。日本佃農所處的位置，極其惡劣，故租地爭議的事件，層出不窮。這種原因如下：

一、日本實行農業集約的程度甚高，因收穫遞減的法則，致收穫不能按照使用資本勞働的比率而增

加，故在農業上的獲利較薄。如果抬高農產物價，尚可彌補一時，然而在事實上受種種原因的抑制，抬高價格又很困難。此外更加耕作者銳意企圖收穫增加，而利用人造肥料的日漸加多，非比昔時可用深耕方法。因之生產費更須增大，獲利的微薄是可以像想的。

二、農業者的生活狀態昔日固甚朴實，時至今日，消費狀態也加速度的改變。這消費狀態改變的主因，自然是因為受了都市生活的刺戟。在理論上農業者可以維持勤儉質朴的風氣，事實上到了消費狀態變異後，生活愈陷於困難。遂致農業者不兼營副業不能維持生活，同時佃農因作物的凶歉而發生對地主要求減輕地租的事情。

三、加之，社會主義的思潮漸次侵入農村，對於地主不勞而獲且過比較餘裕的生活，認為都是榨取佃農的結果而漸至主張消滅地主階級。且過激者唱議土地須歸社會公有者日多，遂使向來服從地主階級的佃農，動輒掀起爭議事件。

日本的地租雖是各地不同，但據一九〇八年以後的農商務省統計；佃農除須出勞力種子肥料外，平均交納地主的地租，約占收益的二分之一強。所以日本佃農在經濟上的地位是很低下的。所得的收入幾乎不抵勞働的報酬；並且遇到凶歉災荒，收益更要減少，耕地所能獲得的剩餘為數實極微薄。如上所述，地租經規定後，不得隨意變更，勢必最易走到租佃爭議的場合。雖然在凶歉時有減租的規定，然而這種輕減的程度，正是爭議的

焦點。

自地主方面言之，認佃農要求減租爲不合理。就性質而論，土地並非私有物，不過土地私有的由來，乃歷史的產物，因之主張地主不應從土地獲取過多的收入，也並非無理。但另一方面，地主基於祖先在獲得土地所有時，曾出過相當代價，是有理由索取利息報償的；況且今日如以地價計算利息，那麼地主的收入與利息還相差甚遠。所以往往發生地主賣却土地離棄農村，而從事經營其他有利的事業。從這點看來，地租的輕減程度，在事實上是很困難的問題。

那麼，佃農如果停止耕作，將土地返還地主，結局遂致土地荒廢無法利用。自經濟社會觀之，損失亦甚大。因之，大批佃農背棄農村爲謀生活而集中都市充當勞動者，都市於是發生勞動者過剩的現象，勢必引起勞動問題的糾紛。在這種意義上看來，租佃問題就是社會問題。對於這種問題根本解決辦法，有主張土地收歸國有的。有主張收益全部歸耕者所有的，或有主張土地所有者須從事自耕，廢除租佃者。這些辦法不趨於極端，即屬窒礙難行。其稍可實行的方策，即如上述獎勵自耕農的加多；低利的貸與佃農資金，使租佃問題在可能範圍內減少，盡量使農業生產費縮減；更設置關於販賣組織的米券倉庫，凡關於應加改善的充分的加以革新，使農業者收入得以增加；像這樣使所有可以引起租佃衝突的因子緩和，爭議的事件，自然能够慢慢減少了。並且在租佃爭議事件發生的地方，使通曉該地民情者公正的測斷地租，以後就以經過測斷的地租，作爲標準。在現代的

經濟社會基礎未變更期中，以消滅地主的不勞所得為論據的租佃爭議事件，是應該避免的。

欲謀農業生產的振興及收益的增加，使農業者的經濟生活向上是不可少的要件。所以各國為農業發達起見，實行着種種獎勵方策。這種方策大別有二：（A）以增加收益為目的，用最經濟的方法利用土地，（B）對於農業者在土地的利用上及其他農業經濟上所需要的資金，給與種種通融上的便利。前者例如舉辦耕地整理，水利組合等，後者例如舉辦產業組合信用組合及農民銀行等，茲逐項分別略述其梗概。

一、耕地整理

耕地整理，是土地經營上增加收益的一種方策。在土地的分合交換的時候，能够使耕地面積及收益得到合理的增加。本來耕地的分配，並不是基於經營上便利的正則，加之，在買賣繼承的種種原因之下，使耕地更趨於不能規則，遂致在經營上感到很多的困難和不便。茲將這種不便之點列舉如左：

1. 隴畦較多的土地，使可耕的面積狹隘。
2. 因耕地的不規則，致利用機械或牛馬耕種感到不便。
3. 同一地主所屬的土地，因散在各處，利用上感到種種的不便。
4. 因耕地的不規則，在灌溉上發生的不便。

所以在地主分合交換土地的時候，為減除上述的種種不便，須注意到土地的合理的規則的形狀。

耕地的整理可使耕作便利，在道理上地主應該願意參加的，然而土地的價格及種類有差異，以至地主拘於祖產一脈相承的見地，往往不肯輕易分合交換。所以為實行耕地整理，在某種程度內，是需要強制執行的。在日本的耕地整理法中第五十條規定：「應整理的耕地，經土地所有者二分之一，土地面積及地價的各三分之二以上的所有者同意，得設立耕地整理組合。」同法第六條規定：「除本法另有規定的場合外，土地所有佔有者及其關係人等，對於耕地整理的施行，不能表示異議。」因為不用如此的強制力，整理的事業是很難遂行的。然而在整理耕地的時候，土地必須經過正確的丈量；同時，所有互換土地的種類、面積、等位皆應設定一嚴格的標準。若交換耕地有不可能的部份時，則須以金錢做賠償的代價。國家實行耕地整理策，其利益不儘限於關係者，即對全體經濟社會亦甚有利。所以為獎勵這種政策的實行起見，凡關於土地變更所屬的建築物，得免除登錄諸稅；以及因耕地整理所增加之土地，不再另外增課地租。

耕地整理所需的費用，應該由土地所有者分擔。農作收益可因耕地整理而增加，地主分擔此項費用，自非損失。但地主對於此種負擔，未必能立刻籌辦，所以往往必須借助農業金融機關的力量，以通融資金。日本實行此種耕地整理的地方很多，且成績皆甚好。

二、水利組合

農業經營上，灌溉是最切要的，因為水量供給的多少，與收穫有直接的關係。故今日進步的農家，無不注意

灌溉的設備。這種設備需費很多，且範圍很廣，往往不是個人能力所能舉辦的。假設個人能够舉辦，這種便利只限自己耕地利用，不與他人共享固屬不便；然如允許與此設備接近者的土地自由利用，則使水利改良工事者負擔過重，亦殊非宜，按諸實際，這種水利改良應以關係的土地者協力合辦為原則。這種有關係的土地，如只限於一鄉一村，則可認為是鄉村區域內的事務，實行當很簡單。然而從地理的關係上看來，水利事業，未必只限於一村一鄉；且往往同屬一地，對於水利設備的利害不同，所以水利設備不能看做一村一鄉的事業，所以最適當的辦法，應由與設備同利害的土地所有者為主幹，同心協力籌設水利組合，以共謀水利事業之經營。但這種事業是需要巨額費用的，如果這種改良工事所涉及的範圍很廣，且計劃久遠時，應由國家及地方自治團體籌借費用的一部，以減輕農民的負擔。所以水利事業並不是完全合作事業，有時也可以看做國家自身的事業。在原則上，地方為灌溉之便而享受其特殊的利益，自應由地方自行舉辦，其力之不足者，國家立於從旁協助的地位而已。

農業者固然可因水利組合的設備而享到利益，其所受利益的程度未必一致，所以有時關係土地的地主，不肯加入水利組合，在這種場合，須以強制的力量強迫加入。

耕地整理組合的組織，在整理工作終了以後，即可解散。水利組合雖在水利工事終了，為維持這種工程以及達成預期的目的起見，仍須隨時有種種的設施，所以組合的機關，勢應繼續存在。那麼耕地整理的負擔是一

時的，而效果歷然；水利合作的負擔是永久的，往往收益不能十分平衡。以至關於這種水利合作的費用數目甚巨，以由農工銀行通融所需的資金為最適當的辦法。

三、產業組合

產業組合亦為幫助農業經營最有効的機關。且這種產業組合，未必只限於農業，不過今日以在農業上利用者為最多。這種組合的性質，是由組合人員結合而成，以補助資本的不足為主要目的，使缺乏資本者，能在生產及販賣各方面得到很多的便利。

產業組合的効果，雖甚顯著，然為舉獲十分的成績，在經營運用上極關重要。其經營上困難之點，即因含着許多商業的成分。所以在任何國家的信用組合，收效較易，至於販賣組合的成績往往不佳。因為信用組合，乃組合員為生產的必要而通融資金，只要注意資金的出納，就可以收到良好的成績。販賣組合，乃集聚組合員的生產物，在比較有利的條件下，以販賣為目的。經營此種組合者，一方應督勵組合員對於生產物的注意，同時對生產物並須詳細檢查，嚴防濫造品的混入；更且須洞察市場的情況，在最有利的條件下出售之。換言之，就是商業的經營。所以倘若措置失當，必招致全部組合員的不利。可見這種組合，較信用組合困難之點甚多，倘經營不利，雖目的甚善，亦難舉獲十分的效果。特別在產業組合中應注意以下二點：

1. 產業組合的資本甚少，若經營不當，最易招致失敗。

2. 因為是缺乏資本者的團結，這種產業組合，一旦失敗，損失影響甚大，較資本多者為尤厲。

產業合作中實行最廣者為信用組合。信用組合有二種：一為謝爾知得理（Schulze Delisich）式組合，一為來斐善（Raiffeisen）式組合。前者以各種職業者為組合員，募集各種職業者為組合員的理由，因為各種職業者彼此需要資金的時期各異，能使多數得到資金通融的機會。但資金通融以短期返還為原則，如時限過久，組合員得到資金通融的機會勢將減少。如此圓滑的運用資金，經營此種事業者必須專心從事，並應給與相當報酬的。這種謝爾知得理式的信用組合，又名小銀行。這種信用組合在農業者利用上是很困難的。因為農業金融在性質上是需要長時期的，在短期的信用授受中，甚難達到農業上之目的。所以必須引用來斐善式的信用組合。來斐善式的信用組合，是只以農業者為組合員，而授與長期的信用。因信用期較長，對於組合員的加入須嚴格選擇。經營此種組合的方法與謝爾知得理式有異，且甚單簡。故對經營者無須報酬。因此謝爾知得理式信用組合被都市採用，來斐善式信用組合被農村所採用。

信用組合經營雖較易，然而經營者若失於疏忽，則甚難舉獲效果。信用組合的特點，不但與投機事業無關，且與政治無若何關係，即從通融資金上論之，與不生產事業亦不發生任何關係。

購買組合的經營，較信用組合為難。購買組合的範圍，以消費組合的經營者所管理的貨物為限，而須極端的避免資本的難以收回。如果資本收回困難，勢必影響周轉不靈。同理，所以貨物對於合作員的分配，必須採取

現金主義。如以信用行之，則有招致貸借倒閉的危險。即令無此危險，如感到周轉不靈時，結果經費需要過多，而致購買組合的目的難望達成。

至於販賣組合的經營亦甚難。經營者須督勵組合員嚴防粗製品混入為要件，否則影響組合的名聲，致貨品價格跌落，組合難以維持。且須隨時注意市場的狀況，必須在極有利的條件下，將貨品售出。然在經營上，事實困難甚多。

此外，有利組合以滿足組合員自力難舉辦之機械及工場種種需要為動機而組織之組合。組合員的加入人數，應有限制且須利害相同，似舉辦較易，同時可相當減少經營上的困難。

要之，產業組合因經營相當的困難，一方面組合員須理解合作的精神而幫助經營者，一方面經營者亦有謹慎從事的必要。

產業組合是擁護缺乏資本者的利益，而對資本主義對抗。所以必須以缺乏資本者的利益為中心。故國家對於產業組合給與種種的便利，以助成其發達。擁有資本者最易假藉產業組合之名，以圖享受此種便利。例如：表面上為信用組合，而內容實體則經營銀行業務，換言之，即經營普通銀行的業務，而表面假藉信用組合的名義，以期獲得政府的優遇。像這種情形與信用組合的精神大相悖謬。故任何國家對於濫用的防止，都設有相當的規定。對產業組合一方須防止有資本者的假藉，同時組合員應澈底體會產業組合的精神，同心協力以期共

舉組合員彼此的利益。

四、農業金融機關

農業者當經營農業時，為支付勞動者工資，以及購買種子、肥料、改良土地工事等項，在在需費，資金一層，極關重要。其購買種子、肥料及支付工資等費，可在普通銀行或由產業組合通融，以數目有限，在農作物賣却後，返還亦易。至於土地改良工事的費用，勢非巨額不舉，並且必待工事收效農作增多後，農業者的收入才能增加，故這種借款決非一二年間可能償還，勢須舉行長期信用。原來銀行的發達乃自商業銀行始，商業銀行的借款是只限短期的，所以避免長期信用的農業借款。結果農業家不外抵當土地以通融需用的資金，七年戰爭後，農業者因資金的缺乏，大感困難。弗拉特來德 (Friedrich der Grosse) 者曾使地主組織組合，而由政府貸與資金。並且廣汎的向一般民衆籌借鉅款以之通融農民，俾使農民復獨自經營的力量。蓋農民感到資金的必要是在農民解放以後，因周轉資金困難而從事高利貸借款，因之，更陷於苦境。謝爾知得理等氏的信用組合，就是以這種時代的背景而產生的。在各國漸漸脫變而發起農業金融機關，亦即所謂不動產銀行。

如上所述，農業信用的一部，是需要長期通融借款的，換言之，即一時不能償付，須按年擲還。農業者利用借金購買土地或改良工事，至收穫增加後，必須從收穫中提出若干逐年償還借款。但農業上所獲的利息是微薄的，所以不動產銀行的長期借款利息必須低降。因此，這種金融機關必須從地方吸收大量資金，以為適應的方

法，發行債券就是唯一的途徑。

不動產銀行，依信用發行債券而吸收資金，在商法上的規定普通募集債券不得超過股銀總額，特別對不動產銀行，募集債券許可超過資本金數倍的。例如日本的勸業銀行得按資金十五倍，農工銀行得按資金的十倍發行債券者是也。如此吸收的資金以不動產做抵押貸出，按年所收回償還的借款分期償付債券應募者，像這樣使一般公眾對不動產而出信用借款的結果，可以使農業者很容易的得到經營上必需的資金。

放款給農業家，利息低微是必要的條件；同時募集債券的利息，亦必須低微。在很多的國家用貼水的方法，以期債券順利的推銷。以不動產做信用抵押，性質上雖比較實確，若失之疏忽，必招致資本收回的困難。故在日本法律上規定着：抵當金額須在評價價格三分之二以內。即令如此，倘因土地的價格有變動時，銀行必致受意外的損失，所以經營不動產銀行，對此點必須特別注意。

第四章 工業政策

第一節 工業與國民經濟

工業的涵意，就是以加工製造為主體的生產，根據此涵意約略言之，工業就是一種生產事業。

一、工業是生產事業

學者對於生產的意義，解釋各異。歷史學派解為價值的增加。如奧國學派的解釋，則謂為：「生產者乃以營利為目的而做的技術上的程序。」就以上二說觀之，無疑的工業確是生產事業的一種。吾人生活，只消費利用純粹自然物，不認為滿足，於是將自然物加以人工，使成適當的形狀，以滿足人類的欲望。隨着文化的進步，吾人的欲望漸漸增高，於是對於自然物的加工變形也漸漸的複雜多歧了。

重農學派是主張創造和增加須有嚴格區別的。那麼工業家的勞働，不過僅止對於自然物加工變形而已，謂為價值增加則可，不得謂為價值的創造。故謂工業家不是生產階級 (Classe Productive) 而為不生產階級者，(lasse sterile) 如衡以上說，這種主張的不正確自不待言。

二、工業是就原料加工變形的事業

工業既然是以加工變形為主體。原料是必不可缺的前提條件。原料或為農業等原始的生產物或為經過加工變形者，學者稱前者為原料品後者為半製品。這些原料或者直接可以滿足吾人的慾望，或需加工製造。使原料不失其原形，謂之加工。使原料完全失去原來形狀者謂之製造。

昔日文化稍進的時候，吾人對於僅只自然的供給，已感不滿，在某種程度內，已發生對自然物加工的初步工業。例如：種棉植桑以為布帛，以布帛裁製衣服。文化更進，對素地布帛不滿，而發生到染色織紋的染織工業。可

見工業是隨着人類的慾望，增高而漸漸進步。

在農業上以及其他一切的生產，必需工具機械，太古草昧時代，尚須以斧石利器爲工具，況在文化進步的今日。然而供給這種工具及機械的是工業，在這種意義上，可知工業在國民經濟中所占的重要位置。

昔日的工業，乃爲家族內的需要而生產，無須購求於其他家族，換言之，乃爲自給非爲交換。因慾望的提高，自己家族所生產者不能滿足，必須向其他家族購求，以充分滿足欲望，於是遂發生交換經濟。在交換經濟初發生的時候，在家族內還實行着相當的生產。一方面在農業上可使用勞働力的程度有限，結果，過剩的人口必須依勞働以維持生活，都市遂發生人口集中的現象。都會的發生不僅只是這種經濟上的理由，其與政治及其他方面，都有連帶的關係。因人口集中都市，土地的價格漸漸的騰貴，於是都會土地的所有者，不勞而獲到巨額資金的收入，資本集中的現象，因以發生。工業發達是以勞働及資本集中爲基本條件，隨着都會的發達，洽與此種條件相符，所以都市愈發達，愈能促進工業的興盛。這種結果乃使工業集中都市，其他都市以外的地方，仍從事農業。即令經營工業，也只限於家庭工業。因之都會的工業家爲擁護自己的利益而利用種種的方策，同業組合制度，就是以這種原因而產生的。同業組合者，即在都市周圍若干里內，有工業獨占權；對於組合員的加入有嚴格的規定；同時對同業組合員的行動亦有相當的制限。在當時的工業是手工業，以簡單的工具而從事生產。學者對於家庭工業及手工業是以貨銀的有無爲區別。都市經濟時代的工業，以手工業爲主，手工業的特點，不僅

如上所述，限於利用技術簡單的工具從事生產而已；且經營工業者即為該種工業之企業家，固時，因無工業勞働者階級，賃銀制度自未成立，尤為手工業之特徵。經濟漸進後，經濟市場也隨着擴大，經濟力極微弱的手工業者，不能以生產品在市場上競爭，並且經濟市場愈廣汎，手工業者對於需要和供給愈無法測知。因為手工業者不能負擔這種危險，遂發生商業者和手工業者的分業。手工業者只生產商人的定貨，可以避免負擔因市場需給變動而招致的危險。商人毫不關係生產事業，只是觀測市場狀況而向工業者定購貨品，廉價購入，高價賣出，從獲相當利潤。商人的勢力愈伸張，手工業者的勢力愈衰退。商人一面避免損失的危險，一面為獲得更多的利潤，使手工業者盡其所能從事廉價生產，即學者所謂榨取。這種結果，手工業者幾乎失去經濟上的獨立而陷於勞働者的位置。其與工場勞働者區別之點，即手工業者在家庭內與其家族及徒弟從事共同生產，僅只未失去身體的自由而已。這種制度，即稱為家庭工業制度。實行這種工業制度的時代，雖然感到在一定時間及固定場所的生產，是較家庭內的生產為有效，究竟因為還沒有利用機械生產的原故，所以實行的範圍不廣。漸次文化進步機械發明，生產上應用機械力，而發現家族內生產的缺欠，於是必須在一定的建築物內，集聚多數勞働者，從事大規模的生產，在工業的性質上，大規模生產較小規模為有利，於是群相倣效，競做大規模的生產事業。工場工業遂得到長足的進展。

都市形成工業地後，周圍的過剩人口被吸集在都市，造成經濟上的突飛猛進。所以工業發達的國家，得向

外輸出大量工業品，而須自外國輸入原料食料以養該國人民，同時，在世界經濟上占到優越的位置。如自今日世界經濟上觀之，工業國最占優勢自不待言。所以各國今日，無不積極注力於工業的進展。工業國和農業國的關係，今後有無變化，學者間的議論很多。這種問題的結局，就是國民經濟和世界經濟關係如何的問題。一派的學者以各國國民經濟為理想主張：『自國的消費，由自國去生產，必如此，國民經濟方能各自獨立。』結果，世界上弱小的國家被合併而形成二三國民經濟強有力者集團的並立而已。一派的觀察認為：『都市經濟的發達進展到國民經濟時，國民經濟再發達到相當程度，遂被消滅而形成世界經濟。』又一派的主張則謂：『如今日的國民經濟的發達，必須國民經濟間，彼此相倚相扶，而漸形成世界的經濟。』以此三派的主張相較，自以第三派的主張，最為合理。如第一說乃反還自給自足的經濟，自國消費者由自國生產的論調，事實是不可能的。第二說主張消滅國民經濟，渾然形成世界經濟主體，亦屬理想。因為各國間雖有勢力的消長，但是仍然需要有無相通長短相補，以從事於國民經濟的經營。果如此，則工業國與農業國間將來的關係可視為大抵與今日無甚差異。

第二節 手工業與機械工業的競爭

如前節所述，昔日所謂工業，乃指極小規模生產的手工業而言。到了十八世紀末葉機械發明，利用機械力

生產，不僅可獲厚利，即生產費亦甚節省，於是爭相創設機械工業。結果遂發生手工業同機械工業間的競爭。機械工業在創始時，雖然需要巨額的資本，但生產品的生產費降低，出售價格亦必低廉，結果，手工業不能與機械工業競爭，手工業者勢須轉求其他職業，甚至須投入勞働者之群。這種狀況，就是機械代替了勞働而手工業漸趨於沒落，穩和學者如彌勒（Mills）者，亦曾說過：「一切的工業，除美術工業外，經過相當的年代，手工業必為機械工業所消滅。」當時據彌勒的觀察，認為經過數十年後，手工業必完全消滅，然而這種觀察是錯誤了。在事實上，機械工業適宜於大規模的生產，但是在經濟未十分發達時，是以手工業的小規模生產為主體的。機械工業發生後，如認為一切工業都可以用機械工業代替，這種見解，並非正確。因為從技術上看來，最適宜於手工業者，並不適宜大工業大規模的生產，所以機械工業發生後，仍有維持手工業存在的必要。此外，往往因為經濟市場的狹隘，大工業有時反不像小工業為適宜。但是經濟市場漸漸擴大，最後向機械工業的移轉可能性很大。機械工業的組織是必須收支相償販路廣大的，在販路狹隘的過程，雖然機械工業發生，因收支不抵，仍然不能脫却手工業的範疇。因之，在實行着手工業的地方，因市場的擴大而移轉到機械工業。從來手工業不發達的地方，必須仰恃其他市場供給，因經濟漸進展，亦有發生手工業的必要。即以今日之工業而論，在技術上不適於機械製造的很多，甚至在生產過程中的大部分，有必須利用手工業者。茲例舉如左：

（一）手藝工業 所謂手藝工作者，即應消費者的呼喚而就該地做工之謂。如木匠，漆匠，泥水匠，裁縫師

等是也。這些工業者，多是到消費者的家庭裏去工作的，性質上是無須利用機械實行大量的生產。

(二)美術工業的一部。這種工業，是因生產者的藝技所在而產生工業品的價值。換言之，即因生產者而生價值，所以不屬機械工業的範圍。世上以美術工業與奢侈工業最易混同。奢侈工業在性質上是以工業品滿足奢侈的欲望，供給少數富有者玩賞而已。所謂美術工業，是工業品形態有美術上的價值，並不限於為社會少數富有者所玩賞。因之這種工業品，斷乎不適用於大量生產。結果美術工業的一部，仍須停留於手工業的範圍。

(三)修繕工業。今日的工業品大都由於機械的生產，然而修繕在性質上是需要手工業的。關於消費經濟知識的普及，在工業品破損的場合，從速修繕是有利益的，所以關於修繕的需要很多。隨着新工業品的大規模的產出，同時修繕的手工業也漸漸的發達。

(四)有些工業品固須從工場工業大規模的產出，在某種特殊的工業品，仍然需要手工業生產者甚多。昔日不問種類的分別都以手工業生產。到了機械發明後，比較簡單的，都移於機械工業。其複雜者，往往依然以手工業存續者很多。蓋比較簡單的實用品物，價格是急切需要低廉的，故以機械生產為相當。至於複雜的物品，價格雖昂而需要者有限，所以仍然必須以手工業生產。

(五)工業品中的製品，一部由機械工業製造，其他部分仍須手工業生產者很多。例如經機械工業製造

出半製品來，很多仍須以手工業製造而成爲全製品。

(六)工業品的生產，既以機械工業爲範圍，然仍需要手工業補助者。例如：麥酒的生產以機械爲之，至於酒樽的製造往往都是用手工業。

(七)手工業因生產的分化，而與大工業對立。例如日本的織物工業，雖然漸次移轉到機械工業，但是因爲流行時尚不斷的有新樣的要求，如用機械力，則需要資本很多，却易招致損失的危險，所以織物業依然存續於手工業。

由上述諸點看來，手工業雖然此較機械工業有種種的缺點，但是應存在的範圍依然很廣。隨着經濟的發達，這種存在的範圍，固未必一致，然而可知手工業尚有存續的理由。

手工業的生產從技術上言之，固有種種不利，然自經濟上看去，手工業的命脈還有保持的必要。因爲創辦機械工業必須多額的固定資本，且須有相當廣大的販路，才能舉獲到相當利潤。否則，必致賠累。例如都市中手工業都被機械工業代替了，在地方上雖知機械工業較手工業爲優，但因限於私經濟的理由，不能舉辦者甚多，假若地方能成立機械工業，地方住民往往狃於習俗而喜用手工業品，致影響機械工業不能銷暢者甚多。特別是手工業者與消費者的關係密接，是很難受到其他地方機械工業生產的威脅的。尤其是手工業者在技術上經營上有相當素養時，生產有一定的範圍，所以技術上能够超俗，這也是維持手工業命脈的原因。如此觀察，

降至今日，手工業能够持續生命的範圍，仍然相當廣汎，所以學者對於手工業及機械工業的見解是對立的。

手工業雖然與機械工業對立，但如上所述，在適宜於機械工業的範圍，手工業到底不能與機械工業抵抗而必為機械工業所壓倒。這種手工業同機械工業對立的現象，非許樂觀，因為：（A）昔日的手工業者占工業家的大部分，對於一部分的經濟上失去獨立是不可輕視的；（B）並且手工業者都屬中流階級，為社會的中堅份子，這一部份如果崩潰，勢必搖動社會的基礎。如果為機械工業所脅迫的手工業者，得以全部轉就其他不被機械脅迫的手工業，則尚無問題，然而事實上是不可能的，所以關於中流階級的崩潰，社會上是決不能輕視的，因此，擁護手工業者為近世國家必要的政策，歐美各國亦採取這種政策，即所謂手工業政策是也。

國家為擁護手工業而實行的政策有二：一為以阻止機械工業發達為目的的政策；一為不拘手工業者受機械工業的迫害與否，而預施相當政策以維持其經濟上的獨立。阻止機械工業發達的政策，若單就擁護手工業的利益立論，固無不當，然在工業的範圍中，機械工業在方始萌芽的時候，若加以摧殘，在某種程度以內，是妨害國家工業發達的。此外，消費者是需要大量生產的廉價貨品的，政策與此背反，決非合理。況且今日需要與供給的調節，非僅一國之事，已進入國際互通有無的階段。若一國防止其比較低廉產品的生產，外國的機械工業品可以侵入，同樣手工業必仍陷於困難。因此國家實行手工業政策，乃屬次要。即手工業與大工業對抗時，在最低限度內維持其存在，或依據方策而使手工業者在某種程度內能利用資本，享受生產的利益。為達到這種目

的，獎勵產業組合，為最健全而易實行的辦法。

手工業者最感苦痛者為必要的資金不易獲得。如前所述信用組合中謝爾知得理式的信用組合，以授受短期信用為目的是最適切需要的。然而這種信用組合是依手工業的自治力方能舉獲成效，這種組織如得發達，在某種程度內，可得避免因資金關係的大工業的壓迫。

手工業與機械工業競爭不利之點，首為生產費較高。勞動的生產與機械的生產，在技術上及生產費上雖然不能同日而語；但自經濟上觀之，如上所述銷路的廣狹，需給的關係，以及將來資本的收回與否，這些生產以外的費用如果能夠節約，在某種程度內，也能維持經濟的獨立。如設置購買組合低價購買原料，而使生產費減少；設置販賣組合在有利的條件下將生產品售出，這樣至少可以脫離經濟不能獨立的危機。固然利用這種產業組合，必須經營合理方能舉獲利益。如果生產費等不能輕減，仍然是不能有效果的。此外，並可設置利用組合，在某種程度內，應用機械以減輕生產費；或創設加工工場而得到大量生產的便利，這些方法，對於維持手工業者經濟上的獨立，助力是很大的。

上述方法，是手工業者自助的擁護本身利益，國家如對於產業組合給與種種便利，即屬間接對於手工業者保護，從國民經濟上觀之，並無可非難之處，但是國家更進一步擁護手工業者的利益時，對於國民經濟上却反有害。因為手工業者不過是社會上的一部分，國家給與保護過大，勢必有害於其他階級的利益。

例如在德國昔口實行同業組合制度的時代，爲保護手工業者起見，不經過一定徒弟年限，不得獨立經營工業。如果恢復這種辦法。論者以爲假令不能避免大工業的壓迫，但大工業以外的競爭是可以避免的。對於這種方策的意見，贊否各半，余則非議此制。這種方策能使手工業者得到充分的技能及實際知識，此點似乎可以鞏固手工業者的位置，然而缺點也很多。因爲今日所謂手工業的種類和範圍很廣。充當某種手工業徒弟的年限終了，並沒有經營一切手工業的資格，於是必須對於手工業加以區劃，在某種修業終了以後，可以就職與此相類似的業務，然而這種區劃的規定，是非常困難的。假設這種區劃可以定出，在某區劃的手工業者，不准轉就其他區劃的職業，若因經濟上及其他社會事情的變化，某區劃的手工業，經濟上不能維持獨立時，移轉其他手工業又不可能，不啻以保護手工業者爲目的的制度，却變成手工業者的桎梏；加之，手工業者爲恐同業者增加而競爭愈烈，對於教授門徒技能未必能盡心盡力。所以恢復這種制度，效果甚鮮。可知手工業政策，一方應能鞏固手工業的位置，同時並無伴隨任何危險爲最相宜。手工業者的勁敵是機械工業，雖能防止機械工業以外的競爭，對於手工業的位置依然不能穩固，故余對恢復這種制度，持反對的觀點。

此外，爲保護手工業，更有主張因襲同業組合之例，而使手工業者組織組合團體，並賦與同業組合制度相同的公法上的權限。如此，手工業者能否增進自身利益姑置不論，究竟能否重視社會福利以及抑制私益而不違反公益，殊屬疑問。尤其在今日已進到大工業競爭的時代，若徒然賦與手工業者絕大的權限，是不爲無益反

或有害的。

第三節 家庭工業與工場工業

從工業的經營看來家庭工業是手工業推移到工場工業的過渡的經營組織。因為工場工業，以集聚多數勞働者運用機械為必要條件，且容易引起種種的社會問題，所以主張維持家庭工業組織的很多。

在生產方面以家庭工業與工場工業相較，相去甚遠：一不能大量生產，生產費用不能減低；且無法實行規則的生產。二生產的場所散在各處難舉分業之利，所以從增進生產方面看來，維持家庭工業並非得策。但自社會的方面觀之，縱令犧牲生產上的利益，亦有維持家庭工業的必要。茲舉主張維持家庭工業組織的重要理由於左：

(一) 家庭工業組織的生產者，可享家庭團聚之樂；並且一方面生產，同時可從事子女的教育。反之，工場工業在一定的時間，必須拋棄家庭而到工場工作，如此，足以破壞家庭而荒廢子女教育。從這點看來，家庭工業優於工場工業。

(二) 家庭工業的組織，生產者可按照自己的意志而分配勞働時間，不像在工場工業中身體自由須受束縛。而且工場工業在工場內勞働，往往不合衛生，家庭工業在衛生上，比較合宜。尤其是農業者而兼

營工業的場業，更難講求衛生。

(三)從企業家的立場觀之，工場工業是多數勞動者集中於同一場所，動輒發生反對企業家的不穩行動。家庭工業散在各處，勞動者無集眾團結反抗企業家的機會。

上所論列，乃家庭工業的優點，姑不論其生產上如何劣於工場工業，即以上舉諸項做為維持家庭工業的論據理由，殊不充分：

(一)家庭工業的組織，是家族為生活而工作，必須拚手胼足熱心從事生產。在過度勞働之下，能否維持家庭團聚之樂，殊屬問題；一方面工場工業經過一定的勞働時間，可以完全恢復自由，對於家庭的快樂，未必不能享受。家庭工業雖有一方生產，同時教育子女的便利，然在事實上家庭工業者未必都有教育子女的資格；且往往使子女從事幫助工作。在工場工業的場合，父母離開家庭外出工作時，家內的未達學齡兒童或從學校歸家的子女無人教導和監督，雖有墜落不良的危險，然而這種缺陷，並非無補救的方法。所以家庭工業對於子女教育未必能如工場工業。

(二)家庭工業雖然可以享受身體自由的利益，但是因為散在各處，不能與資本家對抗，所以不得不在極苛薄的賃銀下勞働。結果，為維持生活費，必須過度的勤勉勞働，雖然在原則上較工場工業的勞働不過激烈，因為勞働時間的延長，衛生設備的不善足致影響勞動者的健康。即令家庭工業在身體的

自由上健康上較優於工場工業，但在這種組織之下，家族及徒弟勞働極不規則，且待遇亦不平等，在很多的場合，較劣於工場工業的勞働者。加之，家庭工業者，不直接與企業家交涉，須受仲間人的剝削，尤其在家庭工業者借債經營的時候，因出高利貸的結果，待遇所屬更要酷苛。

如此，家庭工業自社會問題方面看來，在某種場合，雖然可視為較優於工場工業，一般的家庭工業，在社會政策上，未必全然較工場工業為優。農業者在農業耕作之餘，利用過剩勞働經營輕而易舉的工業，或從事較短時間的激烈勞働，總之在無害於從業者的健康的場合，這種家庭工業尚稱適當。此外，斷無優點之可言。現在歐洲各國對於工場工業的勞働者，實行相當的保護，所以對於家庭工業的勞働者也漸次採取保護制度。雖然如此，在社會政策上看來，家庭工業的缺點很多。並且家庭工業散在各處，勞働者的狀態是千般萬樣，難以綜括的批判，即實行保護的方法亦非容易。

因為在生產方面，家庭工業劣於工場工業，所以在工場工業的產業發達的範圍內，家庭工業無法維持而漸次倒閉。然而一派學者的主張，認為不致完全消滅。如上所述，工場工業在經濟上得以成立存續是需要生產品銷路廣大，且須合於供需原則的。經濟社會在景氣的時候，工場工業得以收支相償。否則，必致賠累。在這種原因之下，有很多生產品不能立刻移於工場工業。要之，家庭工業的組織，其所以較優於工場工業者，在於生產得以自由伸縮，所以在生產上雖較劣，而仍能繼續的存在。尤其是企業家乘家庭工業者的弱點，而使其廉價生產，

從社會政策的見地論之，雖不合理，然而在經濟上，尙有與工場工業競爭的可能。所以家庭工業在工場工業的發生後，還不能立刻泯滅的。在家庭工業的存續過程中，對於從業的勞働者，仍有保護的必要。保護的方法如左：

1. 家庭工業者設立組合組織，使生產品能於較優的條件下賣出。
2. 對於家庭工業者採監督的方法，使之對於所屬勞働者無虐待行爲。
3. 使家庭工業者明瞭市場狀況，以免受仲問者的過重盤剝。

第四節 大工業的獎勵

現代經濟社會中，最重要的部門，是大工業。大工業發達的國家，多數的勞働者可以得到職業的機會，資本家可以獲得較多的利潤，且能防遏輸入而促進輸出。工業愈發達，國家受世界市場愈能佔據較優位置，即經濟上的地位也隨着增高膨大。所以今日任何國家無不致全力於大工業的發達。

大工業的發達，可以反映國家的經濟文明。國家經濟的文明，未進展到某境域時，大工業決無顯著發達。若強勉大量獎勵輸入機械，利用上勢必感到困難。在這種場合，如以關稅政來策抑制外國品的輸入，以圖內國大工業的振興，在同時外國企業家擁巨資，而在內國創設大工業，這種結果，在統計上，內國的大工業得以振興，外國的輸入相當的減退，然而利潤的獲得皆流入外國企業家之手，僅只內國勞働者得到較多的工作機會和勞

働的報酬而已。像這樣僅使勞働者得到些許利益，與國家促進大工業發達的精神大相背謬。所以在大工業尙未發達的國家而欲謀振興者，必須謹慎圖之，茲將各國爲促進大工業的發達所實行的方策列舉如左：

(一)對於大工業的租稅全部或一部免除之。在生產費中，如果租稅及其他公課占相當重要部份的時候，生產價格勢必昂貴而難與國外輸入的廉價品競爭。所以政府爲振興國內的生產，必須免除租稅及公課的全部或一部。因生產費減輕後，使企業可獲得較多的利潤而能繼續發展。

(二)外國輸入的機械及設備材料以及原料等輸入稅免除之。創辦企業時最需要者爲機械，如照章課以輸入稅額，則企業的資本加多，不僅創辦時感到困難，自然將來的利潤亦必減少。政府須排除一切困難，使企業容易舉辦。

(三)政府爲獎勵大工業的創立可無償的假與工場基址。因大工業者若無政府力量幫助，很難選擇適當的場所，即能得到相當的地址，而所需費用至鉅，則與工場經營有影響。所以政府爲使大工業創辦容易起見，以國有土地無償給與之。

(四)政府爲輕減大工業者的負擔，得減輕運賃。特別對於爲建立工場所必需的材料，尤應減輕。今日政府有國營鐵路及政府給與補助金的私營鐵路。政府爲大工業經營容易起見，國營鐵路對於工場設備上必要材料的運費極度輕減，同樣也使政府給與補助金的私營鐵路私營汽船的運輸費儘量低

減。一旦工場成立後，在工業品向海外輸出的場合，國營及私營的交通機關，同樣的輕減運費，務使生產費減少而銷路容易擴張。

(五) 政府給與大工業生產獎勵金及輸出獎勵金以謀大工業的發展。經營大工業必需巨額的固定資本，且易發生賠累的危險。政府對於這種生產在一定的數量的限度，給與一定的獎勵金，使其能避免危險而獲得較多的利潤。並且當生產品向海外輸出時，須與他國競爭，政府為使生產品戰勝，按輸出量的多寡給與輸出獎勵金。此外，大工業的經營大概都是股分公司的組織，如果股分不能享受相當的紅利，募集股分是很困難的。政府往往以補給利息的方法獎勵之。補給利息者，即預先規定一定的利息分配率，若在企業獲利極少，不能達到所應分配的利率的場合，不足的數目，由政府支給。使股分能得到一定的利息的分配。政府既然可以保證利息分配額，則資本家募集股分，得免困難，因之新企業的興起亦較容易。補給利息是募集股分的最有效的辦法。若常常引用，動輒有濫用的弊害。即如企業經營者依賴政府的保證，以為即或做不到豫想的場合，且能受政府的補給，而最易發生經營怠惰及濫費諸弊，徒使政府支付巨額的補給金。其弊害所及，不僅政府負擔不必要的財政上的支出，並且影響到企業的基础不能鞏固。結果貽禍於將來無窮。故政府在實行這種制度的場合，應規定補給的年限，在這期間內，使其基礎鞏固，同時對於企業的經營加以監督，使其不致濫用這種優遇。一方面在

企業的基礎鞏固後，利率能超過豫定額時，其過剩的一部分，應設規定使之交納政府。

以上所述的方法，都是使新興的企業減少創辦的困難，可稱為獎勵政策。政府對於經營企業者的人物才幹亦應嚴格甄考。然後賦與種種便利，這樣獎勵的結果自能收效。然政府如忽略人選最易發生以下諸弊：(A) 政府須負財政上巨額的負擔，而且這種負擔的期間是較長的。(B) 受獎勵的企業有振興的可能，而對於其他企業發生阻害的結果。以及其他相同的企業，以無同樣待遇的緣故，而難與受獎勵的企業競爭。(C) 此外，如政府當局決定停止這種企業獎勵時，則當局者與經營者間所生的關係，可認為很大政治上的弊害。故這種政策如運用不利其弊害甚多。當局者在運用時，須格外加以注意，容於商業政策篇再論述之。

上述方策乃用於經濟未進的國家，在經濟進步的國家內，幾乎無須這種方策的施行。因為經濟進步的國家，大工業已經相當的發達，無特別獎勵的必要。即有必要，如引用積極的方策時，須避免有害於同樣工業經營者的危險。故在經濟發達的國家，為獎勵大工業的進展，只須消極的努力排除工業的妨礙而已。

日本的工業有二種：一為以內國消費為目的而發達的固有工業，一為明治維新以來自歐西各國輸入者所謂輸入工業。前者性質上是小規模的，依家庭工業組織而經營。因市場狹隘，在外國貨品未浸入競爭的期間，完全實行着家庭工業組織。漸次隨着經濟市場的擴大，感到從來的組織的不適當，而大工業的組織漸漸勃興。然而國民的消費是長久歷史的產物，乃隨着時代漸次變化，而非遽然改革的。所以固有工業從小工業組織說

變到大工業組織，其實還是在大生產組織下製造從來的生產物。主要的是技術上的問題，而經營組織也發生很大的變化，在歐西各國工業發達的國家，生產技術輸入日本後，為與歐西各國同種工業對抗，以適應內國的需要，為當時發展工業的主要目標。那時日本的經濟尚極幼稚，在明治初年（即一八六九以降）時，因限於國外條約的束縛，無法實行保護貿易制度，不得已而採取獎勵政策，以至今日輸入工業的發達，皆當時實行獎勵政策所賜也。

第五節 企業集中與工業政策

企業集中為現今經濟社會組織當然的產物。因為大工業組織較小工業組織占優勢，雖有種種的限制，結果小工業必為大工業所兼併。同時，大工業彼此間也發生激烈的競爭。這種競爭對工業經營者固有損失，即對消費者亦非利益。因為消費者購買貨品時，必選擇物品的良否和價格的高低，生產者為迎合顧主的心理，必須用種種宣傳方法，這種宣傳是需要相當費用的，且因而影響價格的騰高。大工業者間，因競爭激烈而不能支持時，遂致中止競爭以保全利潤。這種現象是在十九世紀初才發生，演成經濟上重要的現象時，實為一八七〇年末。大工業為達到保全利潤的目的，不僅價格的競爭中止，更進一步而謀工業品的統制，亦即所謂獨占事業發生。獨占者的壟斷市場，亦即所謂企業的合同。

弊害而採取種種取締的方策。這種取締，實際上亦很困難。如果企業聯合及企業合同將生產的全部完全獨占，以外無其他生產者，取締時尙較容易。然而事實上，生產全部的獨占是不可能的。以外尙有其他的生產者，規模甚小，並且生產費亦高。在這種情形下，如果爲矯正獨占的弊害，而將這種生產物的輸入稅廢除，或設定最高限度的價格，如此固然可以保護消費者的利益，然而企業合同或聯合以外的同業者，必首蒙其損失。結果，勢必促成企業聯合及企業合同吞併小企業家的傾向。如顧慮小企業家的利益而採取輕微的取締法以抑制企業聯合等，實際上消費者的利益還是沒有保障。因之，這種弊害的矯正是很困難的。但在弊害極顯著的時候，難以顧慮小企業家利益的場合，施行取締時亦非容易。假令能够取締，事實上在企業聯合及企業合同已經成立後關於價格的增漲，究屬人爲的與否，很難判明。所以學者雖認爲獨占最易發生弊害，但不能斷定一切企業聯合都有這種弊害，在今日尙無適當矯正方策的過渡期中，亦只有任其存在而已。但是在企業聯合等成立的時候，必須經過一定的手續，否則須加以嚴重的制裁。

企業聯合企業合同的第二弊害，即以強大的力量壓倒企業聯合等以外的同業，使其不能繼續維持營業。結果，促令參加企業聯合或合同。在今日的經濟社會，自由競爭爲促進技術發達經營改善的動力。如果以正當方法實行競爭，雖不應濫加取締，然而在企業聯合等壓倒同業的場合，則並非競爭的正當手段，故必須採用取締。這種取締較易，如有感受企業聯合等壓迫的困難者，向政府提出，而政府施以調查，果爲事實，即加以相當制

裁。然而對於企業聯合等的無形壓迫是取締時最困難的問題。如因為組織的合理，生產費減少，結果以至小生產者無法與之競爭對抗，像這種情形，小企業家急激的失去存在，在社會政策上的觀點，似有施以救濟的必要。然而對於企業聯合等，為此，是不應加以抑制的。

企業聯合及企業合同弊害的第三點，為對於勞動者的壓迫。勞動者較資本家的力量低微，是必須在不利益的勞動條件下忍耐的。但是像企業合同等的強有力的企業組織出現後，勞動者的位置更陷於不利。為勞動者脫除不可避免的危險而設如後所述的勞動保護法規。同時，並須依勞動合作等，加強勞動者的勢力。

茲將為矯正企業合同等的弊害能採用的方法，抽象的列舉如左：

1. 改正關稅如上所述，若企業聯合等濫用獨占的位置而故意高抬價格時，將關稅降低，使外國貨品與之競爭以防止之。
2. 獎勵企業聯合的反對者例如企業聯合等濫用勢力時，對於處在與這企業聯合競爭對立地位的其
他企業聯合，與以便利，使之對抗，以打破獨占。
3. 刑法上的制裁企業聯合及企業合同成立時，加以刑法上的制裁。因為如果這種獨占成立時，其濫用
勢力與否是很難測知的。
4. 民法上的制裁如有受到企業聯合等的損害者，施以私法上的救濟。

5. 行政上的制裁。國家對於這種組織制定取締法，活用之，以防止弊害的發生。
6. 收歸政府。如果企業聯合成立則收為政府的事業。

矯正企業聯合等弊害雖不外上述諸方法，但如東採取嚴峻的制裁，必須在企業聯合及企業合同成立的時候即刻訂立。然而這種獨占的組織有時隱蔽的暗中成立，調查是感到相當困難的。加之，企業聯合等，一經成立，即濫用勢力，因判斷的不易，故漸漸難施取締政策。

對於企業聯合使其公告聯合的契約，特別使其明確公告決定價格所用的材料，以促成輿論的批判，亦不失為較易的間接取締方法。或者對之課以企業聯合稅，使利潤的一部歸到社會，這些方法果能實行，都可以收到相當效果。

對於這種組織採取相當取締制度的為美國。美國恐企業合同的勢力與日俱增，乃設取締法。最初的取締法即有名的瑟爾曼法 (Sherman act) 是也。依據此法，不問其為企業合同或其他形體，苟係獨占的組織者，在合衆國各州間，不准相互有商業上的交換，同時亦不准與外國有商業上的交換。商業活動的範圍只限於一州內。結果，這種企業合同的勢力，不致過大膨脹而發生弊害。威爾遜 (Wilson) 大總統曾以煙草托拉斯占生產的十分之九以上，石油托拉斯 (Standard oil Trust) 占生產的十分之八·九，基於同法而命令解散之。威爾遜總統更於一九一四年制定商業委員會法 (Trade commission act)，藉此更組織聯邦同業委員會。

Federal trade commission) 以調查商業工業會社的組織業務及經營；調查各州企業合同取締法施行的成績，每年彙成詳細報告書；並調查該法違反的事實，以及關於解散企業合同的場合一切提案的調查，同時並研究外國的法制。依據這種組織而漸進採取取締的步武，適遇當時歐洲大戰發生，遂半途停頓。

於此，須注意者，美國民主黨雖努力於取締企業合同，歐洲各國却有獎勵企業聯合的傾向。尤其是德國強迫的組織企業聯合，意在阻止競爭，銳意的使生產組織化，蓋因美國的企業集中，已然形成，因為這強有力的企業集中組織，消費者感到很多的不利，所以必須採取抑制的方策。歐洲各國因戰爭的影響，生產力感受極大的破壞，故以回復振興為急務，所以必須獎勵企業為有利，且往往為促進企業聯合的實現，而不惜用強制的手段。

第六節 勞動問題與工業問題

勞●動●問●題●在現代的經濟上為重要問題之一，所以追遡勞動問題的遠因，必須探求現代的經濟社會組織。今日所謂勞動者生活比較昔時惡劣，並非專指生活上的困難而言，因為勞動者雖然過着社會下層的生活，較昔日却有進步，依據統計是不難證明的。所以只因勞動者的生活困難，勞動問題是不會發生的。勞動者在資本主義經濟之下，處於極堪憐的地位，這種地位的造成，是因為工銀制度確立的結果。所謂工銀制度者，乃從事勞動者僅只依據契約而領受工銀，對於其所從業的企業之盛衰無利害的關係，但非謂企業的利害與勞動者無

勞働者的位置陷於惡劣。蓋資本家爲舉獲較多利潤，在締結勞働契約時，使工銀制度極度減少，勞働條件勢必趨於苛酷。勞働者以無恒產，若不勞働則無法維持生活，故對於企業家提示的勞働契約，無力抵抗。結果對於這比較低廉的工銀條件祇有忍受。因之，勞働終日所得，僅僅維持生活。因爲這種工銀制度的存在，遂發生所得的不平均。所以不滿現代經濟組織者，首先攻擊工銀制度。考究工銀制度的由來，是因爲私有財產制度存在的緣故。追溯承認私有財產制度的理由，乃因私有產制可以促進人的勤勉努力，刺戟生產的進步，所以私有財產制度得以逐漸發達以至今日，使有產者與無產者間劃成深刻的鴻溝。所有一切生活程度及思想教育各方面，都有別個社會之感。結果不公平的現象愈演愈厲。以上是勞働問題發生的根本理由。這種現象在古代社會既已存在，當時的下層社會階級，認爲宿命如此，不以爲苦，所以對於社會組織的根底，並不懷疑。俟後對於資產階級漸知反抗，不過是勞働者爲達到改善生活狀態的目的，並無推翻社會組織的根抵的意思。到了十八世紀末葉，唱導自由主義及個人主義者輩出，共鳴者亦衆，遂致發生顛覆社會組織根抵的思想。加之，唯物主義的思想侵入人心，爲幸福的增進不惜主張破壞現代經濟組織的主張者漸多。因爲這些原因，勞働問題遂更趨於嚴重，所以解決勞働問題在今日經濟社會中爲最要者也。茲將解決勞働問題必要的理由縷述如左：

(一)資本主義的經濟社會組織下的勞働者，因資本家的重壓，地位是很難改善的。如此，使社會大多數者，生活上無向上改進的機會，則社會上失却活氣，勢必階級分化而致引起階級鬥爭。從勞働者自身

看來，應寄與同情；自社會上觀之，亦為極可憂之現象，所以是有矯正必要的。

(二) 社會的發達是需要資本力和勞働力相互結合，若只發達資本力，是難望勞働力的發達的。如資本家為獲得較多利潤而加重勞働者的工作，資本力固然可以增進而與勞働力是有損害的。勞働力如果不能增進，產業亦無望發達。產業衰落，即影響到資本力不能進展，所以從產業上的見地觀之，為圖謀勞働者幸福的增進及位置的向上起見，解決勞働問題，極關重要。

關於勞働問題的解決有二大傾向：

(一) 社會主義派以顛覆現代經濟社會的根底為主眼，這派認為現代經濟組織不根本顛覆社會組織不從新改造，則勞働問題無法解決，這是社會主義者等的主張。

(二) 社會政策派對於現代經濟社會的根底，即私有財產制度不主張破壞，以改善現代社會組織的一切病態為目的。對於社會下層的不幸者，施以救濟，務使幸福增進位置向上。這是社會政策主張者所取的态度。

從經濟政策看來，社會主義者所持的態度，固極澈底，然而在私有財產制度顛覆後，產業能否發達，殊屬疑問。如果不能使產業發達，真正的勞働者的生活安定和幸福增進恐亦難望。假令依此勞働問題可以得到解決，然而決非最近能够實現；況且在這過程中，勞働者所受的犧牲是很重大的，所以避免如此重大的犧牲而注意

的修正，到了明治四十四年（一九一一年）才經議會正式通過。因預算的關係未能實行。一直延到大正五年（一九一六年）才正式實施。從提議到實施，雖然經過這樣長久的歲月，如與歐西各國的工場法規相較，不完備之點，仍屬甚多。蓋因資本家等反對勞働者保護法規的制定，而百般加以阻止，深信如果增進勞働者的幸福，即對資本家為不利。這種謬誤是基於資本家不明瞭勞働者的能率增加，是與資本家有利的原故。

自各國工場法規之，概括其內容，不出如左數項：

1. 未成年工的勞働限制
2. 女工的勞働限制
3. 勞働時間的最長限
4. 休日休息時間的規定
5. 關於經營上勞働者保護的設備
6. 關於賃銀支付的規定
7. 勞働者契約的保護

未成年者與婦女相同，故須加以保護。資本家很難保護勞働者的利益，如果使勞働者服役過度的勞働時，於勞働者的身體發育大有妨害。結果，有傷損國家未來勞働力的危險，所以工場法規以保護未成年及婦女勞

働者爲中心。

關於未成年工的勞働保護之規定，概括之有三點：(A) 未成年工的最低年齡，(B) 未成年工的勞働範圍，(C) 未成年工的勞働時間。工場勞働許可的最低年齡，當然因國而異。在南方身體發育較早的各國，比身體發達較遲的國家爲低；勞働者保護的思想不發達的國家，較發達的國家爲低。普通都以十四歲爲原則，但意大利勞働最低年齡則規定爲九歲。日本最初的工場法以十二歲爲最低限，但有例外二點：在工場法實行的時候十歲以上的勞働者繼續就業的場合，及關於行政官廳輕微的業務且附有條件者的場合，十歲以上者均得勞働。但至今日亦已採用十四歲的原則。

在制限未成年工勞働的時候，先有規定最高年齡的必要。在歐洲各國的法制中，以十八歲爲成年工者較多。日本的法制，則以十五歲爲成年工。關於此點，因規定成年年齡較早，故保護的程度較他國爲低弱。未成年者以應受同樣的保護爲原則，但很多國家的法制，設訂二等級。將未成年者依年齡加以區別而保護的程度各異。在勞働者保護進步的國家，對於未成年者無區別，使受同一的保護。但多數的國家將未成年者分二等級而異其保護的程度。這種年齡的區分，各國不同，普通規定自十六歲爲少年工與幼年工的保護程度有異。未成年者的保護如自上述的精神言之，夜間禁止工作以及一切有危險有妨害的工作皆應限制就業。勞働時間在保護最強的國家，禁止八小時以上的勞働，此外以十小時爲限制的國家也很多。

日本的工場法關於成年工年齡的規定雖較早，但無少年工幼年工的區別。勞働時間以十二小時為原則，在本法規施行後，限於十五年內以十四小時為制限，此外更設例外：如因發生天災事變，在必要的場合，主管大臣可依事業的種類制定例外；或因不可避免的事由，在臨時有必要時，以及因季節而繁忙的事業，得設例外。關於夜間禁止工作，在日本對於夜工的解釋，極為狹隘。即以自午後十時至午前四時為夜工勞働時間。所以同是一樣的禁止夜工，與歐美各國相較對於勞働者的保護，大有厚薄的不同。然在日本法律中有若干除外的規定。凡危險有害的業務，規定禁絕勞働，且於工場法內列舉危險有害業務的範圍。

婦女勞働保護的理論根據，以婦女同男子有異，不能對資本家擁護自身的利益，且生產子女，即是養育國家未來勞働力的源泉，故有特殊保護的必要。少數國家以為婦女的處境未必劣於男子，認為無特殊保護的理由，而於工場法中無特殊規定者有之。但大抵都是採保護制度的。這種保護的程度與少年工的勞働保護相做。其特殊者，即產婦保護的規定。蓋婦女的分娩時，有特殊注意的必要，所以在很多國家的工場法中，有於一定期間停止勞働的規定。普通以產後四週間停止勞働為原則。勞働運動者等，對於婦女在產後一定的期間停止勞働的主張，固認很是合理，但自勞働者的家族言之，此時為支出用費最多的時候，若使長時間停止勞働，對於健康固宜，但對於家計上則感困難，所以在此時間若不給與工銀，則適與豫期的意旨相違背。在日本工場法的施行規則上規定：「婦女工生產後，非經過五週，不得就業，但產後三週間後，經徵求醫師的許可不在此限。」

日本工場工業，大概都以女工爲主要的勞働者，尤其是紡織工業如此，所以關於工場法制定的議論，以女工勞働的制限爲中心。

對於勞働者的全體，皆須以法律制限勞働時間，關於這種議論紛紜不一。對之反對者，認爲對於女子未成年者，所謂被保護勞働者應設勞働時間的制限，固屬相當。至於男工能擁護自身的利益，對企業家不當的命令，勞働者可以拒絕，故無制限勞働時間的必要。關於不問勞働者有無勞働的力量和勞働的意思而加以勞働時間的制限，却對勞働者爲不利。況且企業家是根據勞働時間的縮短而減低工銀的，所以無設訂法規制限勞働時間的必要。

然而，在法律上不設勞働時間的制限時，企業家得乘機會儘量延長勞働時間。此外，勞働者爲圖些許工資的增加，而濫用其精力，於不知不覺間害及健康，結果損傷及國家的勞働力。再者就企業家而論，長時間的勞働，自勞働能率觀之，並非有利。只圖目前的利益，而強要勞働者無限制的延長勞働時間，對於將來的貽害則甚大。就此點觀之，勞働時間是有設訂制限的必要。

勞働者對勞働時間的縮短，做種種運動的也很多，勞働問題的解決以勞働時間縮短爲第一步，於是有主張八小時勞働的運動。勞働時間以八小時爲標準，初無一定的精確根據。雖然弗拉特萊 (Friedrich) 者曾經主張過入類於二十四小時中，應該有八小時的工作，八小時的就寢，八小時的遊玩，是爲最適當的時間分配。其

後，調查勞働和疲勞的關係，規定適當的勞働時間；以勞働所生的疲勞到翌晨能够盡量恢復爲唯一的標準。因之，在一般的場合看來，遂以八小時前後的勞働爲最適當的準則。一派的主張縮短勞働時間的論者以爲並非由於經濟社會的景氣與否而以防止失業爲目的，從勞働者的健康觀之從修養的餘裕等點觀之，適當程度的勞働縮短後，因勞働能率的增加，和技術的發達，適足以補償而有餘，所以勞働縮短不但無害於生產，且可認爲有利。但是這種適當的程度依國民的健康等及從事勞働的種類而異，不能一概而論。這種勞働時間，不依法律來制限，到底難以勵行。故至近年在工場法內設定勞働時間的制限者很多。關於勞働時間制限的規定，有每日勞働不得超過若干時間以上，或每週不得勞働若干時間以上二種方式。前者，事實上必須設定很多的例外，後者因較活動而易變通實行，似較簡易。在歐戰後國際勞働規約承認八小時勞働的原則，各國漸次準此以爲規定，事實上這種制限，不久已普遍的被實行了。

各國的工場法，有休息日及休息時間的規定，休息日的規定自然是指廿四小時的休養而言。休日制起初自宗教上發生，在法律並沒有明文規定日曜日爲休日的時期，到底難保日曜日的神聖，所以宗教家極熱心的主張之。然而到了今日，政府與其謂爲根據宗教，勿寧謂爲偏重衛生上的見地爲宜。以宗教上的祭日爲休日，不僅是經濟上簡單的問題，因爲國家如以宗教上的祭日全都改爲休日的場合，以日期甚多而有害於生產。在俄國這種休日甚多，甚至每年百二十日乃至百四十日，到了一九〇四年五月，依法律允許日曜日祭日任意勞働。

此外，即以所有日曜日全為休日時，在經濟上也有很多的障害發生。如依工業的種類，機械的運轉上，或因季節而必須生產者，規定休日都是有困難的。又如因關係動力規則須正確而不能規定休日者甚多。所以各國在工場法中，雖以規定日曜日或若干祭日為休日的原則，同時承認若干的例外。又有於每月中規定某日為休日者，法國比國即其例也。日本的工場法，對於十五歲未滿者及女子，規定每月應給與二回休日。夜間工作者每月四回。對於被保護勞働者給與休日者，自然是指在工作停止而言的。

雖然休日及勞働時間均經制限，若在勞働時間中不設休憩的時間，勞働能率仍不能增進的。所以在工場法中，關於休憩時間有設規定的必要。日本的法律，在就業時間中的規定，一日的就業時間，超過六小時的時候，至少須有三十分的休憩，如果超過十小時的時候，至少須有一小時的休憩。

在其他各國的工場法中，為使無害於勞働者的健康及蒙被危險，對於工場的設備問題，加以規定，以及勞働者如非因自己的重大過失的損及健康或蒙被危險者，規定應由工場施與救濟。

(一)關於工場內應設備的規定，其程度因國而異。普通皆以法律揭舉綱目，詳細辦法由命令行之。應規定者，大抵為關於工場的面積，換氣設備，調節溫度的設備，避防危險的設備等。在日本工場法中，依據行政官廳命令上所規定者：「凡認為工場及附屬建築物的設備有發生危險之虞，或有害於風紀衛生及其他公益的場合，得命令事業主執行豫防及除害的必要事項，更於必要時，得停止其一部或全

部的使用」(工場法第十三條)。

(二)勞働者非由於自己的重大過失，損害及健康或發生危險時，在日本工場法施行令中有由工場主對勞働者應施以救濟的規定。

在營業自由制之下，當依據勞働契約在工場內勞働時，如果因工場主的重大過失，致勞働者蒙被危害，固應由工場主負責，否則，勞働者的負傷或罹病，工場主原無何等負擔的責任。所以在勞働者欲求救濟於工場主的時候，必須證明工場主有重大的過失。這種情形，有很多的場合，是不可能的，幾乎勞働者很難求得相當的救濟。這點對於勞働者是應寄與同情的。然而在理論上，工場主對於工場內的機械發生損毀時，既然負修理的責任，那麼，對於勞働者在工作上所生的事端，同樣的也應該負擔相當的責任。但是，在勞働者自己有重大過失的場合，工場主是無須負擔任何責任的。日本的工場法施行令中規定：「凡勞働者因業務上的負傷罹病或死亡時，工場主如不能證明是由於勞働者的過失所致的場合，對勞働者必須施以救濟。」並列舉其場合及明記其救濟方法。這種救濟雖不十分完善，但明白舉出責任，較由勞働者自己負擔時代，應視為相當的進步。

關於工資支給，在各國亦於工場法內規定。這種規定的主要點，為關於實物支給制，工資折扣及禁止支給三者等項。

實物支給制，各國古時對於勞働者工資，非以貨幣支給，大抵皆以衣服，食物或其他貨物行之。至工場工業

發生後，因襲這種制度的還是很多。以貨幣支給和以貨物支給，在表面上看來，同爲工資支給，似無甚區別。但實際上，工資的支給，實物與貨幣的差異甚大。因爲在以實物做工資的支給時，勞動者的消費狀態最易被實物所束縛。換言之，即被剝奪消費的自由。對勞動者爲極不利益。此外，工場主在以實物支給工資時，往往因用惡劣品質的實物，事實上，即無異於工資的減低。工場主雖以貨幣支給工資，但於工場內設置商店，強制勞動者購買的場合，亦可生同樣的弊害。故各國在工場法中，規定禁止以實物支給工資。即在容許的場合，亦必附以嚴格的條件，以防其濫用這種制度。例如：在工場內能够售賣者，只限於勞動者勞動上必要的原料工具等類，以及一定的日用品等。但是物價必須以同地普通的價格做標準。

工資折扣所謂工資折扣者，以勞動者不勤勉工作，或製造品粗劣種種爲理由，在約定的工資中，按折扣支給。往往發生濫用的弊害。故關於此點，有嚴格規定的必要，以防工場主無限制的折扣工資。

禁止支給第三者工資的支給自以付與勞動者自身爲原則，然而往往有由工頭之類者代領，並扣去工資的一部，再轉給勞動者的情形。勞動者因力量微弱，無法抵抗，亦只有忍受。故在工場法中，有工資必須支給勞動者，不應支給第三者的規定。但是在未成年工的場合，若使直接受領工資，反易發生濫費的弊害，應視爲例外，且規定由兩親代領。此外，工場法中並有關於工資最低限度的規定，工資雖然是勞動者用以維持生活的，但因勞動者力量微弱，往往被工場主壓迫而締結極不利益契約。故須設定不可打破最低限度的工資。即所謂最低工

資制度。

因為勞働者的力量微薄，工場主最易以不利益的條件締結勞働契約，所以在工場法中，很多關於勞働契約的規定。在今日勞働契約是自由締結的，往往因勞働契約的不明晰而發生糾紛。對於勞働者很容易蒙到不利益的結果。故在僱傭很多數勞働者的工場，往往豫先揭示勞働契約內容，並依一定的樣式，印刷而保存之，以除後日糾紛的發生。同時關於勞働契約的解除，亦須有相當的規定。此外，又有設定關於勞働票的規定者，即對於勞働者發與勞働票，逐日記載成績時，可收到使勞働者自知勤勉工作。這種方法，流弊雖所不免，然在勞働法中，亦有如此的規定。關於工場法的內容，茲不詳載，今僅敘述其概要而已。

二、勞働保險

工場法以外，自社會政策上應加注意者，即勞働保險制度的創定。所謂勞働保險者，即勞働者在喪失或減少其勞働力的場合，以免除勞働者及其家族的經濟上損失為目的。因為勞働者自然是以勞働生活，不拘原因如何，倘在喪失或減少勞働力時，經濟上必致困難。並且這種困難，不僅止勞働者自身，甚至連累到家族。勞働者的勞働力喪失或減少的原因有三：（A）在勞働中蒙被災害，（B）因疾病一時不能勞働者，（C）因老衰廢疾而喪失或減少勞働力。疾病老衰等即在工場生活以外，亦所不免，然而事實上必須營工場生活的勞働者，可斷言在程度上是含着比較重要的意味。特別是勞働災厄在工場勞働是最易發生的。救濟這種損害，一般的方法

法是對於勞働者獎勵貯蓄。然而災厄的何時發生，是很難知道的，所以用貯蓄救濟損害的方法，是不妥善的。並且如用貯金制，即等於勞働者自己負擔勞働力的喪失或減少的責任，與工場主對工場經營應負完全責任的原則相違。就此點看來，以貯蓄制救濟勞働者是不相當的。所以勞働保險制因而發生。勞働保險可由種種的主體經營，且各有其得失。其中要屬官營保險制為最合理，並且可以加入國家實行的社會政策的施設中。因為國家非依營利主義而活動，保險費可減至最低，同時能夠利用郵政機關代辦，經費可以減少，並且國家的基礎是鞏固的，如老廢保險負擔較大，非私人所易舉。故綜合以上原因國營較易於實行。

茲列舉保險的種類如次：

(一) 疾病保險 勞働者如罹疾病，則勞働者及其家族在經濟上勢必蒙受困難，疾病保險即以救濟這種困難為目的。如對於勞働者免費施與治療及醫藥，或支給其治療的費用以及為維持勞働者或其家族的生活起見，而給付工資的半額。

(二) 災厄保險 勞働者在勞働中，非由於重大的過失蒙受傷害或殘廢的場合，固應施與治療，同時視其災厄的程度並基於勞働者的位置，為年金或一時金的支給。

(三) 老廢保險 因老衰或廢疾不能繼續勞働者，或完全喪失勞働能力者，支給終身年金以之維持生活。

(四)遺族保險。因勞働者死亡而使其遺族免致經濟上的困難，今日獨立實行這種保險的很少，往往附隨於災厄老廢保險實行之。

(五)失業保險。勞働者因失業而致經濟上的困難很多，失業保險即以免除這種困難爲目的。當實行勞働保險時，勞働者至少須負擔保險料的一部，勞働者對於勞働保險的加入與否，究應任意，抑應強制，於此遂發生問題，即所謂任意保險制強制保險制的問題。主張任意保險制者認爲勞働保險乃以出自勞働者自助的精神爲本質，故必須採取任意制。反之，主張強制保險制者，認爲任意制，在勞働者的知識程度未發達的國家，實行甚難，並且如採任意制，似以疾病保險較易於實行，其他各種則推行甚難。爲使勞働者普遍的蒙被勞働保險的恩澤起見，是有強制的必要的。反對論者，以爲採用強制時，無異漠視勞働者的自助精神，而認爲不當。但余輩則主張後說。

工場法及勞働保險法爲國家實行社會政策上的最主要者。但是使勞働者自助的增進幸福及地位向上，要屬勞働組合最爲有効。所以國家爲發揮真正的社會政策的精神，須使勞働組合發達，並關於此點有設定法規的必要。尤其是勞働組合的發達，可使勞働者的勢力增加，且與資本家的利益有重大的影響。因爲這種理由，勞働組合的制度，更有制定的必要。茲就勞働組合法簡單的說明之。

在營業自由的原則下，是承認企業家資本家和勞働者處於對等者的地位。然而並非承認企業家團結起

來，以與勞働者締結勞働契約，亦並非承認勞働者團結起來以對企業家締結契約的意思。所以勞働者的團結，若以對企業家要求工資的增加勞働條件的改善為理由，不但不能容許，並且須加以處罰。在事實上，勞働者與企業家並非處於對等的位置，勞働者不過依照企業家的意旨而締結勞働契約，一旦勞働契約成立，必須處於服從的地位。故根本勞資平等的原則，是不得不認為誤謬的。於此勞働者主張團結的權利 (Kouitionrecht) 者經過很多的波折，各國終至承認的地步。然而勞働者團結主張權利不過是一時的，不能收恒久的效果，雖然承認勞働者的團結權，勞働者還是不能充分的擁護其權利。進一步，則有組合恒久組織的必要，於是遂發生勞働組合。

勞働組合在表面的意義上，就是勞働者的團結。所以凡加入組合的勞働者，相互間有共同的利害，那麼，若非從事同一業務的勞働組合，則無組設的必要。同一業務有二種意義！如在同一工場內工作，而所任的勞働有鐵工木工種種的不同，但有共同利害，因得謂為從事同一業務；或者雖然不在同一工場內勞働，例如所從事者皆為鐵工業。那麼同樣有共同的利害，亦得稱為從事同一業務。固然在各國的勞働組合法中，有只承認限於從事同一工場者，不過就一般的說法，勞働組合應包含兩者。然而這是一種關於勞働條件的團結，凡依據政治或思想組織的團結不得稱為勞働組合。勞働者為擁護自身利益關於勞働條件的團結，自然是以資本家為目標。但並非專為對資本家施行同盟罷工等的組織。因為如果勞働者不以同盟罷工的方法，即能擁護其自身利益

時，也未必採取這種手段。勞働者依團結而勢力增加，往往不用同盟罷工的手段，即能達到擁護自身利益的目，所以勞働組合並非以實行同盟罷工爲目的，但勞働者爲解決其自身利害的問題，無其他方法，不得已而採取同盟罷工爲手段。如果承認勞働組合，因之同時也必須承認同盟罷工。但是若以法律認可同盟罷工爲根據，在實行同盟罷工時，爲達到目的而舉犯暴行或其他不法行動，這是不能認爲正當的。所謂同盟罷工者：「乃勞働者對於企業家爲貫徹特定的要求，而團結多數實行的一種計劃的勞働中止。」並非以勞働中止爲主體，不過以之要挾資本家使其陷於不利益的位置，以達到所期的目的。所以爲達到這種目的必須計劃的實行。勞働者中止工作時，因恐企業家自外部招來勞働者補充而不能貫徹主張，必須實行罷工監視（Picketing）。此外，勞働者在中止工作時，生活必發生恐慌。爲維持勞働者的生活，必酌予補給津貼，總之，爲達到貫徹罷工目的，計劃的實行是重要的。

同盟罷工是勞働組合應採的最後之手段，是無法禁止的。但如直視勞働組合爲同盟罷工的機關，這種見解是錯誤的。

從勞働組合發達的過程看來，在英國雖然是勞働組合最發達的國家，在最初勞働者團結起來對企業家要求時，根據團結權的否認，亦曾加以懲罰。這種懲罰，在當時並且很重。結果，不但不能防止，勞働者爲貫徹其目的反倒激起暴行。其後，政府漸漸承認團結權，勞働組合亦被公認。事實上這種組合，並不是危險的機關。因爲勞

働組合有相當的勢力，加之，要求也很正當，企業家無法不容許關於勞動組合有理的要求，所以兩相融洽，訴諸同盟罷工手段是極少的。若無相當理由而舉行同盟罷工，因不能邀到世間的同情，終必歸於失敗。故勞動組合利用同盟罷工的手段，往往不是很隨便的。所以勞動組合漸漸的變成以勞動者教育爲主的活動機關。這種情形，如非自治觀念極發達的英國，效果是很難遽期的。但是，勞動組合經過適當的發達以後，決非危險的機關，是不難自明的了。所以，在今日對於勞動組合的組織，與其漫然的禁遏，不如使其得到適當的發展。

增進勞動者的幸福，使資本家和勞動者得到鞏固的協力結合，又有所謂利潤分配制度 (Profit Sharing)。研究勞動問題者中，認爲此制度如完全實行，勞動問題就可以達到相當解決的程度。茲述此制度於後。

所謂利潤分配制度者，即企業家基於明示或默示的約束，對於勞動者於確定的工資以外，依一定的標準，給與企業一部分利潤的分配。

勞動者依據這種制度，以利潤分配的給與是基於契約，最易認爲是一種權利，因之，利潤達到相當的數額時，必須對勞動者與以分配，不能依照企業家的意思變更的。但是這種制度，不過僅只使勞動者享與利潤的分配，而並非使其分擔損失，所以勞動者的位置，是不會發生任何變化的。只是當給與勞動者工資時，一部分依確定工資的形式；其他一部分，按利潤的多少爲酌量的給與而已。所以其確定的工資必須按照一般市場的工資率。企業家以給與勞動者利潤分配的理由，故意將工資降低，則反與這種制度的精神相違背。

企業家實行此制度後，勞働者即不能如一般的場合，對於企業的盛衰，利潤的多少毫不關心。必致努力和小心，使企業繁榮，生產費減少以達到利潤增加的期望。如此，資本家和勞働者相互融協，不僅對於資本家有利，且對勞働者亦有利益。

實行這種制度，並不是對於勞働者全部都給與利潤的分配，普通一般實行的，以繼續工作到一定的年限者，熟練有成績者，或得到一定數目的工資者為前提條件。總之，只限定勞働者中最優良的份子，對於勞働者全部不給與利潤分配的理由，是因為勞働者的不優良份子進退是不規則的，倘於營業年度末，即利潤決定的時候，如必須給與不良勞働者的利潤分配，則與制度的精神相背謬。自企業家方面言之，對於企業經營的中堅的勞働者，應有保護的必要，決不能因這種制度的限制，而對於不良勞働者也給與同樣待遇，所以須有利潤分配限制的規定。

利潤的分配，普通於營業年度末以現金行之。在這營業年度中，勞働者因勤勉而成績良好者，如給與利潤一部分的分配，能給勞働者很大鼓勵的刺激，甚與設此制度的精神相符。然而這種利潤有不於營業年度終了分配者，但積年貯蓄於一定年限後，做一次的支給者。這種方法的優點，能使勞働者於一次得領受較多的金額。然而勞働者雖甚勤勉，而不能立刻得到利潤分配，則鼓勵的刺激較弱，是其劣點。但自企業家言之，延期付給的利益，可使勞働者長久的安心工作；其不利益之點，因勞働者所受刺激較緩難期有良好的工作成績。此外又有

不分配利潤而分與股票者，也有對於勞動者的股票於普通的紅利外，附加以特別的紅利者。這種方法是使勞動者漸進於企業家的位置，而慢慢使勞動者的關係做到圓滿化的地步。這種方法，利益固然很多，但是因為股票的分與，是需要相當歲月的，實現上是很困難，並且勞動者中不滿意這種方法的也很多。例如英國實行這種方法，在從事瓦斯會社者對於股票的分與則甚贊成，至於從事其他事業者對這種方法則不滿意。

利潤分配制度，如上所述利益甚多。然而勞動者為儘量獲得較多利潤的分配，往往不願勞動者人數的增多，同時因之操過度的勞働。如此，則難免發生有害於勞動者健康的弊病。

第五章 商業政策

第一節 商業與國民經濟

商業者，乃調和生產和消費而使達到生產的目的之謂。經濟市場愈擴大，生產和消費漸漸至於分離，於是商業介於生產消費之間自然發生。尤其今日交通機關特別發達，生產和消費不僅在國內需要調和，即至龐大的國際間也同時發生這種需要。於此，更可見商業在今日位置的重要了。在各國尚處於對立狀態的現在，認為一國的消費，完全仰恃外國供給，是莫大的危險。因之，國民經濟的理想上，以爲一國的消費必須完全由本國生產，若仰給國外而一旦發生變故時，必致感到很大的困難。在這種場合，如與生活無直接關係的消費，固可抑制，

至於生活上必要的消費，則抑制甚難，如此，勢將蒙受很大的不利。所以一般的主張：以爲最低限度，國民生活上
 的必需品，應由國內生產。反是，則國民經濟的基礎是不得謂爲鞏固的。此外，一國的消費，國內不能生產而須仰
 恃外國的輸入時，如外國的消費狀態發生變化，或經濟政策變更的場合，內國的經濟市場亦必被波及而動搖。
 爲免受這種影響，亦爲主張內國的消費是必須由內國生產的另一理由。以上的論旨中似無可非議之點，但自
 經濟上看來，大體可謂爲誤謬。蓋吾人營經濟生活既承認分工合作之原則爲有利，則在地方間，各展所長盡力
 生產，然後互通有無，亦必有利益；此在國際間，如彼此各注力於所長從事生產，以相互交換，當然亦同屬有利。故
 國際分工的利益，實不能否認。尤其是一國領土不很廣大，自然的富源又各有偏異，所以一國的消費，完全由本
 國生產，絕非可能，因之國際分工的必要，漸漸膨脹。從這種見地看來，一國的消費，在內國如果能夠經濟的生產，
 固屬甚善，但是如生產條件缺乏時，勢必不能經濟的生產，所以主張一國的消費，必須悉由自國生產是不合理
 的。如果只爲防止因戰爭而發生外國供給斷絕的危機，而使自國在平時受很大的經濟犧牲，當然極不利益。況
 且，即或發生戰爭，國家如未失却制海權時，依然由外國或殖民地可以得到必需消費品的供給。一國消費假令
 能够全部自己生產，如敵國襲來，領土被占領一部的場合，國民經濟立刻感受極大的打擊。試觀歐戰當時法國
 的前例，自可想見了。所以徒慮戰爭發生，而忍耐甚大的犧牲以維持自足自給，亦殊非合理。又有以爲一國經濟
 須仰恃外國供給輸入品者，不啻爲該國經濟之附庸。苟外國的生產消費及經濟政策發生變化，自國經濟上必

致感受重大不利。但如與外國斷絕經濟往來，實行鎖國政策，經濟的獨立不難維持，以及外國即發生生產消費及經濟政策上種種變化，自國亦不致感受若何動搖。然而自國如發生生產消費的變化，勢必獨受影響；並且變動次數愈多，而國內經濟動搖的程度亦愈厲。反之，如與外國互通有無，倘外國發生經濟變化，自國經濟上難免因而動搖；但是變動次數愈多，而動搖的程度反愈小。從以上諸點看來，與其維持國民經濟的獨立不如實行國際上的分工，反於國家的經濟上是有利益的。所以在經濟發達的今日，如以經濟的方法而樹立國民經濟的獨立到底甚難。因此，國家相互間的貿易，殊甚重要。

在一國內如果生產者和消費者能够個個接觸，那麼是不會有商業的發生，但在事實上，決非可能。所以商業以至商人階級遂因需要而漸漸發生。若無商業，則生產者必須取出資本勞動的一部，才能把生產品銷售於消費者。如前所述，生產上必需鉅額的資本，方能從事大量的生產，如取出資本勞動的一部分，則勢必影響生產的不利。又因為消費者是散在全國各處的，如果一方面生產，同時，還須籌劃為銷售所需的巨額經費，事實上困難甚多。所以，生產者和商人實行分工合作，自生產者看來，是有利益的。從消費者方面觀之，為滿足需要而直接的求購於生產者，又非可能。假令可以做到，因消費者所需消費數量較少，如連運費等等計入，却甚不利，故消費者與其直接求於生產者，倒不如求購於商人。所以商人階級介在於生產者消費者的中間，地位是很重要的。商人階級中又有却賣商小賣商等等的區別，商業的組織也漸漸的趨於複雜。因商業的組織擴大，需費浩繁，遂致

生產者的收入相應減少，消費者的支出亦比較加多。這種情形，固然不是經濟社會中的好現象，但是今日之於商業是不能不承認其價值的。所以國家對於商業也有施行適當政策的必要。

商業政策因有關於外國貿易者，有關於內國商業者，故可分爲內國商業政策和外國貿易政策。學者對於外國貿易應採如何政策，議論紛紜，容詳細論述於後。至內國商業政策概取放任。除以不正當的手段競爭而致消費者的不利，或商人故意高抬價格而使消費者不利的兩種原因外，對於內國商業應以採自由放任的政策爲適當。所以關於內國商業政策可說明的事項很少。

茲將國家對於內國商業應採自由放任政策的理由分三點說明之。

1. 內國商業上，如放任個人自由活動而使資本及勞働爲最有效的利用時，即可以舉獲如上所述分工的利益。

2. 在商業的性質上，商人是需要行動自由的，在國家無重大的事由限度以內，以順應之爲得策。

3. 商業非如工業有資本家和勞働者間發生利害衝突的事件，因之，國家爲鞏固社會的基礎及使國民得到圓滿的社會生活，對內國商業應施的方策甚少。

第二節 自由貿易與保護政策

概觀各國的商業政策，可分自由貿易政策和保護貿易政策二種，今日在實行上雖有程度上的差異，幾乎可稱為完全採取保護貿易政策了。英國自十九世紀中葉以來，以自由貿易政策為商業政策的基礎，各國漸次放棄自由貿易政策而移轉到保護政策時，英國尚維持其所謂名譽的孤立，仍不放棄。到了歐洲大戰後，以種種的原因，也漸次設保護關稅，且與自由貿易政策相去甚遠。

所謂自由貿易者，非指對於外國輸入的貨物不徵輸入稅而言，不過以保護業產為目的，有時免課輸入稅，即以應財政收入為目的而課以輸入稅，亦不失為自由貿易制。例如：對自國不生產的物品課以輸入稅的場合，因自國既不能生產，則很明顯的失却產業保護的目的。又如與自國課消費稅的物品相同的外國輸入品，若對之不課輸入稅時，那麼內國的需要由內國生產品而轉移到外國品，則消費稅課徵的目的不能達到。所以實行這種輸入稅，乃為達到消費稅課徵的目的而已。雖有主張者謂：「以抑制奢侈為目的而課徵的輸入稅，不能算入保護輸入稅中。」但即使以抑制奢侈為主要目的，如在某種程度內，可以發生保護產業的效果，即可斷言是應該包含在保護稅中的。

所謂產業保護者，即自外國輸入的貨物，課以輸入稅，使外國品在內國市場的價格增高，因之，內國生產的同種同質的貨品得與外國品競爭。於是從來需用外國品者，可以用內國品代替。結果，內國品的需要增加，如是即可達到振興內國生產的目的。例如：某種輸入的外國貨品售價為五圓，則內國同種同質的生產品市場價格，

必須在五圓以下。若價格不超過五圓則不能維持成本的場合，遂致無法與外國品競爭。結果，勢必須中止生產。但是國家如對外國輸入品課以一圓的輸入稅，那麼，原則上這種外國品，必須六圓才能賣買交易，如此，內國品的生產果在六圓以下時，就可以同外國品競爭。於是必須賣五圓尚不能維持成本的貨物，得與外國品有競爭的機會了。所以僅只一圓的輸入稅，對於內國生產得認為極有利益，且可收獲振興內國產業的效果。像這種輸入稅，就是所謂保護輸入稅。這樣的關稅使外國貨品價格增加，以之振興內國產業者，為保護貿易。如不採取這種方法，而給與企業家種種便利以圖振興者，這是獎勵政策，不得謂為保護政策。

使內國市場的價格增加，對於消費者非常不利。所以自由貿易和保護貿易何者應該採用，論議是很分歧的。

在學理上說，重商主義的學者主張保護貿易，重農學派特別是英國學派的學者，主張自由貿易。還有德國學派主張保護貿易的也很多。德國在十九世紀初，還是農業國，但在南部幼稚的工業已經發生。當時學者李斯特（H. S.）極力主張保護工業，因為一方面工業當未顯著的發達，同時英國的自由貿易論在學界風靡一時，所以對李斯特的學說聽從者很少。到了德意志帝國成立後，乃根據俾斯馬克（Bismark）及李斯特的學說而採用保護貿易制度，以與英國的勢力對抗。其他各國凡是被英國勢力所威脅者，多倣德國之例，相率採用保護貿易制。德國的工業漸次的發達後，對保護的必要漸次減低，一方因為交通機關的發達，同時美國俄國的農產

物大量的向西歐市場輸入，以致穀價跌落，德國農業感到維持的困難。特別是當時德國與中歐諸國締結條約，有減低穀物關稅的規定，所以農業更陷於不振。於是主張以農業為中心實行保護政策的很多。因此一時以農業為中心關於自由保護制的論戰甚盛。其後德國的經濟既有長足的進步，甚且威脅到英國經濟上的位置。當時在英國主張採取保護貿易的也漸漸的擡頭了。然而國民崇拜自由貿易的真理很篤，一時未能實行。及至歐戰後，因為仍如從前採取自由放任的態度難以維持，政策上遂發生一大變化。

在產業幼稚的國家，應採取保護關稅制以幫助內國產業的發達，固無異議。但國家的產業發達到相當程度時，即不加以保護亦不致為外國貨品所威脅，那麼，自以採取自由貿易制度，以使原料及食料品的價格低廉，同時工業的生產費可以減輕，得專致力於工業品販賣的擴張，似乎較為得策。所以在產業發達的國家，以採用自由貿易制度為宜。當時英國實已進到產業發達的境域，所以主張採取自由貿易制度。如美國德國當時都在產業發達的過程中，故採自由放任反為不利。自由貿易論者，以為自由貿易是基調於個人主義，不但與消費者的利益是一致的。從經濟方面觀之，較保護貿易優點甚多；並且使國民無依賴國家的弊害，而能以自力使產業發達，結果則國民的精力得有盡量發揮的希望。雖如此，勢必與經濟發達的國家在同一市場內競爭，如自國的產業競爭不利時，必招致失敗的結果，已存的產業歸於消滅，那麼與此有關的資本亦受連帶損害，而一方面從事的事的勞働者，亦必陷於失業的困難。如因此失敗消滅的產業，果非過於重要的部門，則於國民經濟的維持，尚不

致發生重大的障害，如係重要的部門，那麼國民經濟必致因而破產。勞働方面亦同，如非重要的產業尙可於他處求得工作，否則求職機會亦甚難得，如此失業人數的增多，問題非可輕視，國家爲救濟勞働者，必須施以社會政策。與其如此，不如抑制外國的競爭者，而對內國的弱者加以種種的保護似較爲合理。

加之，今日的国家尙處於相互競爭的時代，如單着重消費者的利益而採取自由貿易時，勢必以內國的最低價格的生產品提供到國際市場。同時，其他各國無再發達較優的產業的場合，固無問題，倘或其他各國的產業漸漸興起，而在國際分工上占到優越的地位時，那麼實行自由貿易的国家，不能維持廉價生產的位置，不但對於國家不利，同時對於國民亦爲極大的損失。所以一國的產業不僅應盡量使生產條件得到發達，如因與外國競爭而有碍自國進展的時候，是必須採取保護制的。或者在一國的產業中重要的部門與外國產業競爭而有招致失敗的危險時，可採取一時保護政策，以防止失敗。並且使所生的損害盡量減少。由此看來，各國到某種程度時，是有採取保護關稅的理由的。英國因爲產業已經充分的發達，是不怕與外國競爭的，所以採取自由貿易制度，却與生產品銷路的擴張上有很大的利益。因此，自由貿易論的適用須視国家的情形而異，並不是在任何國家的經濟上都是合理的。

然而在另一方面，保護關稅，固然如上所述有種種的優點，論其劣點，如使国家的物價騰貴，不但與消費者不利，並且養成國民依賴国家的保護而不知自己努力鞏固產業的基礎。一旦保護制度廢除時，勢必招致失敗，

這層是很可慮念的。所以濫以國家經濟的名義而實行保護政策，也非合理。

當實行保護政策時，所有保護的目的範圍及程度，不能一致，應視為實際問題而解決之。關於此點論者各持異辭。自保護的目的言之，一國的消費，應悉由內國生產以維持國民經濟的獨立，所以保護的範圍，自以廣泛為宜。然而主張這種保護的，並非謂一切物品皆須由內國生產，不過是主張國民必需品，至少須由內國生產而已。反之，保護的目的並不是使國民經濟由世界經濟脫離而獨立。換言之，並不是實行鎖國政策與外國斷絕貿易關係的意思，依然須在世界經濟相維護之下，以謀自國國民經濟的發達，雖屬同樣的國際分工，各國在世界經濟上的位置，依據各國生產輸出品之性質及數量而異。各國為求經濟位置的向上，在生產限度的許可的範圍內，發達自國的生產，這是保護貿易的最後目標。歐洲各國工業已甚發達，因之得以大量的工業品向外輸出，一方人口漸增，必須自海外輸入農產物。結果，這些國家的農業因為衰退，以致農業者陷於困難的地位。在這種場合，為保護農業的發達，遂揭示着國民經濟的理想，凡一國的消費品皆須由自國生產，從而論者主張必須樹立國民經濟的獨立。蓋這些國家如保護農業時，則食料品的價格騰貴，致國民的生活陷於困難，同時工業的生產費亦必增高，結果使工業品的輸出困難。反對這種論調者，認為如不使國民經濟獨立，則必致國家的基礎動搖，所以主張應排除萬難，以維持國民經濟的獨立。如果建樹國民經濟的獨立為可能時，無疑的是優越於國民經濟不能獨立的國家。但是欲期國民經濟的獨立，如無廣大的領土和豐富的自然富源是很難做到的，所以實

實際上不易實行，不過是一種理想論而已。如前所述，與外國貿易互通有無，對於國家的經濟上並無危險，所以強勉使國家經濟獨立是很不合理的。

爲使國際分工上的位置抬高，承認與外國貿易而實行保護政策的場合，主要的是使內國的產業得到充分的發展。即如李斯特所力說者：「不拘國家的生產條件具備與否，一國的產業如很幼稚，因受外國產業的競爭而妨礙發展的場合，是必須實行保護關稅以抵抗外國競爭的。」尤其是據李斯特所云：「保護者自現在生產言之，是使現在所用的資本勞動移於將來發達的境地，故應承認極有利益。」因此，凡應保護的產業，必須只限於將來有希望發展或尙未發展的產業，如保護的結果，產業因以發達，則必須立刻撤廢保護。因爲保護是手段並非目的。余輩以爲保護程度如此最爲適宜。

至於保護的範圍，在經濟未發達的國家，原則上，人口是極稀少的，以農業養育人口雖有餘裕，但工業則不很發達，產業的保護自趨於以工業爲主的傾向；在經濟已發達的國家，人口非常稠密，本國的農產物不足以養育全國人口，所以產業保護，自以農業爲範圍。

保護的程度，有些學者雖然主張須抬高，但是保護的程度如果抬高，價格亦必高漲，不僅有害於消費者的利益，並且使國家的生產品陷於不能向海外輸出的困難，不得不謂爲國家經濟上的損失，所以保護的程度，以盡量降低爲最宜。

要之，國家的產業已經充分的發達，或產業極幼稚即保護亦很難發達的場合，是應採取自由貿易制度的。產業在發達過程的國家，以受外國產業的競爭而發達困難的場合，是必須採用保護政策的。然而應保護的範圍和程度，是須有必要的限度的。為建樹國民經濟的獨立，範圍過廣或程度過高，都是不應該的。此外，如一國的重要產業，受到外國產業的競爭而陷於失敗的境地時，其所影響甚大，勢必使資本家及勞働者感到很大的困難。在這種場合，應使這種危勢轉於緩和，弊害盡量的減少，而必須採用適當的保護政策。

第三節 關稅及關稅制度

關稅是商業政策重要的手段，即貨物經由國境所課徵的租稅之謂。依據貨物經由國境的形式，分輸入輸出通過三種。所以關稅也有輸入輸出稅通過稅的分別。但是時至今日，通過稅輸出稅，殆皆不甚注重，所謂關稅往往僅指輸入稅而言。

最初關稅就是交通稅，無輸入輸出的分別。選擇港灣橋梁城門等交通繁盛的地方，凡自這些地點通過者，須納相當的租稅。所以當時的關稅，是以財政上的理由而課徵的，並不包含商業政策上的意義。換言之，即非商業政策上的手段。然自各國經濟上的交涉漸漸繁密後，為發達內國產業，則必須防止外國貨物的輸入。因此，而發生課徵關稅的必要。進而至於以關稅做商業政策上的手段。關稅變成商業政策上的手段後，於是把國內課

徵的租稅移到國境課徵。於此，則內國關稅廢除而發生國境稅。今日關稅即此之謂。

關稅的區別因種種標準的不同而異，茲舉其重要者如左：

一、財政關稅與保護關稅

自輸入稅課徵的目的區別之，財政關稅是僅以國庫的收入為要義，不包含促進內國產業發達的目的。自由貿易制度，就是只以這種輸入稅自為標準而課徵的輸入關稅。保護關稅即如前所述者，使內國市場的外國品價格增高，以之使內國產業獲得較多的利潤，以謀內國產業的向上發展。保護關稅如果能使內國市場的外國品價格增高，則可達到預期目的。否則，目的是不能達到的。重商主義時代的學者，認為雖課徵輸入稅後，在內國市場的價格，仍不致增高。但是英國學派的學者則以為輸入稅必致使內國市場的價格增高，所以認定與消費者是不利益的。因之主張必須採取自由貿易制度。然而徵諸實際，雖然課徵了輸入稅，也未必使內國市場的價格增高。詳言之，如果國家處於必須仰恃外國的輸入時，則內國經濟居於微弱的位置，若課徵輸入稅時，物品價格因而增高，勢必這種負擔是歸着於內國的消費者。反之，內國在不需輸入品的場合而課徵輸入稅時，那麼這種負擔歸着於外國輸出業者，內國市場也不致因此影響而價格增高。故輸入稅並不能斷然的立刻使內國市場的價格增高。保護關稅是在能够使價格增高的場合，才能達到其預期的目的。

二、從價稅與從量稅

輸入稅如自課徵的標準區別之，以關係關稅行政的技術為主。從價稅者以輸入貨物的價格為標準，規訂法定稅率，據此稅率以課徵關稅。如從價幾分之幾等。反之從量稅者，是依據輸入貨物的重量、尺度、個數等標準以規定稅額而課徵的意思。從價稅雖對於同種的貨物價格高者課稅較多，價格低者課稅較少，所以負擔得以公平。品質優良價格高貴的貨品，須納多量的稅額，使內外貨品的價格有很大的差別，可以達到保護的目的，所以在理論上看來，課稅的標準從價稅似較從量稅為適當。反之，從量稅對於同稅目者不拘價格的多少，課以同一的輸入稅，所以價格高者負擔較輕，價格低者負擔較重，是很欠缺負擔公平的，並且違反產業保護的精神。因之，輸入稅必須以從價為主體。然而在實際上，認為公平的從價稅，反發生不如從量稅公平的結果。這種理由：因為關於從價稅的輸入品的標準價格如能正確的得知，則從價稅的優點得以發揮，但標準價格測知甚難，故從價稅的優點，不能如理論的圓滿。加之關稅吏員對於一切輸入品價格，未能盡悉，往往須以輸入者的報告為根據。如輸入者正確的報告價格，固無問題，但是為減輕租稅的負擔，最易發生以多報少的弊害。稅關對此，雖有取締的規定，但將價格比較降低的報告得以通過者，負擔較輕，否則負擔較重。所以却反發生不公平的結果。並且形式的法律上，課稅率雖係劃一，但是負擔高低，操在關稅吏員之手。是則關於虛偽的報告實難取締。故今日仍多採取從量稅，使關稅吏員不過從事於機械的課徵而已。如此稅關和納稅者的紛議可免；同時，輸入者可預先測知應負擔的租稅額，似最為便利。所以今日漸次將從價稅廢止，而專採用從量稅。然而從量稅有如上所述的

種種缺點，國為盡量減少這種缺點而設以下種種制度：

(一) 價格變動很激烈的，或因重量的差異而價格有甚大的區別者，以從量課稅徵則非可能，必須用從價稅。

(二) 工業品因原料的種類品質製造方法等，價格極不齊一，屬於同稅目的貨物，必須按照上列標準詳細分別推定價格，以確定稅額。這種細分的程度，愈詳密愈能得到平均適當的單位。結果，可使從量稅的負擔不公平的程度減少。

(三) 因價格的變動與立法當時相較，往往發生很大的負擔上的差異，所以必須斟酌價格隨時加以改正。

三、國定稅與協定稅

國定稅者，國家斟酌財政及經費的必要，以法律所規定的輸入稅之謂。這種輸入稅可以反映出國家商業政策的精神。因財政及經濟狀況是時常變化的，國家為適應這種情況以為法律的改正。這種改正是可以無須顧慮外國而自由規定的，如對同種的輸入品，不問輸出國如何，一律課徵其關稅，這種關稅制度即謂為單一國定稅率制。

協定稅者即對國定稅而言，是與外國締結通商條約所生的結果。以對通商國的關稅壁壘降低為條件，相

互間增進經濟提携的關係。這種稅率在原則上，是較國定稅為低，但有時亦有與國定稅同一的協定。因為國定稅率是基於國家財政經濟的必要所制定的，如通商國對於減輕關稅的要求，不能應諾的場合，那麼，可以設定與國定稅率相同的協定稅。這種協定稅，因為是通商條約所生的結果，所以在通商條約未改締前，是不能變更的。

協定稅既然是通商條約所生的結果，通商國的相互間既經成立協定稅後，原則上可使雙方的經濟往來增進的。然而在一方面的通商國力量微弱，強有力的國家不問對方承認與否，往往強迫成立協定稅。如日本在明治十四年（一九一一年）以前，除承認英德法三國締結這種片面的條約外，歐美各國依據最惠條款的规定，亦得均霑這種協定稅的利益，並且包括所有歐美各國重要的輸入品。當時日本為保護自國產業，是感到絕大的難關。到現行的通商條約實行後，方始免除片面協定稅的束縛，於是很久不能進展的產業，漸漸得到空前的發達。

一定貨物所課的關稅額或稅率，稱為關稅定率。有組織的將這種關稅定率編製起來，稱為關稅則。關於關稅有國定稅協定稅及與協定稅相類似者。依編製根據的不同，所以關稅則制度種類不一。現今採用者大別有二種：

一、單一國定稅率制

二、複稅率制

三、國定及協定稅制

在日本採用國定及協定稅率制，因為較達國情的原故。

一、單一國定稅率制

如上所述，不問輸出國如何，一律刻版的，對於一稅目，一律根據課稅之目的所規定的單一國定稅率，亦即不包含協定稅等的關稅則之謂。這種關稅則，乃僅顧計內國的財政及經濟而規定者，至於外國對內國輸出貨物，究採何種態度絲毫不加考慮。換言之，即只考慮及輸入貿易而不顧輸出貿易。蓋保護內國產業發達和使輸出貿易旺盛，二者完全相反。為振興內國產業，固然應使內國的市場價格增高，以維持生產者獲得較多利潤；但為使輸出貿易興旺，則必須使價格低廉。所以只着重輸入貿易，使內國市場的價格加高，却反與輸出貿易有害。尤其是內國對外國的輸入品重課關稅時，外國同樣的對內國輸出品也課以重稅。如此，則對內國的輸出貿易有很大障害。

所以，凡能採用單一國定稅率制的國家，必須是自由貿易國或採取極度保護貿易主義者；或內國的生產品即不能向外輸出，亦無關重要的國家。今日採用這種單一國定稅率制的，只有英國丹麥和蘭瑞典四國而已。美國為促進內國產業的發達，遂採用強度的保護貿易主義；因只為保持內國市場，不感到有輸出外國市場的

需要，雖行此制而無妨。但是國家生產極端發達後，且急切需求向外國市場輸出的場合，則難採用此制。在一八九〇年美國的關稅法中規定：「大總統有締結協定稅的權限。」然而協定稅的設定，必須根據互惠主義，倘附帶種種條件，則協定稅亦無法締結。此外美國在一九〇九年的關稅法中並有：凡未經認可最惠國待遇的國家的貨物，除國定稅率外，並課徵十分之二五的附加稅之規定，是則美國的稅制，與其謂為單一國定稅率制，勿寧稱為複稅率制。採行這種制度的意義，是為輸出貿易的必要上，縱令不能使外國輸入稅降低，但勿使其過高乃為最要望者。

二、複稅率制

所謂複稅率制者，即立法機關就稅目的全部或一部規定最高或最低的輸入稅率，使行政機關與外國交涉締結通商條約時，如相互間願訂定協定稅的場合，稅率有明白的伸縮限度。這種制度，對於通商國，比較單一國定稅率制有妥協的餘地，因為態度預先表明，在通商條約締結上，可謂非常便利。不論現在對通商國有無讓步的意思，根據這種制度，也有締結通商條約的可能。茲將複稅率制與國定及協定稅率制的區別一比較之：

(A) 協定稅率是就關稅目中比較少數的規定，複稅率制是就稅目的全部或大部分設高低二種稅率。(B) 複稅率制的最低稅率不是由外交官訂定，乃由立法機關規定極大讓步的限度，此點與國定稅及協定稅迥異。採用國定及協定稅的國家，外交官在未締結通商條約時，對於何種稅目應設協定稅，未能明瞭，致使內國工業

家有不能安心從事企業的危險。因為如果爲輸出貿易的伸展而低減輸入稅時，即等於爲他國生產的利益而以自己的利益供犧牲，如此，則甚不合理。然而在複稅率制中，是明定應讓步的極大限度。根據這種限度，生產者得以規劃經營，並安心生產。在國定及協定稅率中，雖然由立法機關訂定稅率，但行政機關有對外國協定稅率的權限。事實上，國定稅率可以濫加修正，最易影響立法機關對於通商條約失去威力。日本締結條約屬於天皇大權，如法國雖然立法機關有締結條約的權能，但其內容特殊的對於協定稅率，則不能置喙，因與條約締結權應在於立法機關的精神相悖，所以漸至採用複稅率制。

再進一步探討，複稅率制度能使通商國對於我國的輸出品稅率低減，但我國輸出能否增加，仍爲問題。換言之，這種困難，與單一國定稅率制相類似。因為我國雖然以法律表示最低應讓步的稅率，這種最低的稅率是與我國產業無妨害。所以可以說對於我國產業是最適當的稅率，至於最高稅率是對於通商國家特別抬高稅率的規定。通商國對於最低稅率的讓步固甚滿意，但未必對於我國肯做同樣的讓步，因之，複稅率制對於我國輸出貿易並非絕對有利。若我國對於通商國的讓步，不認爲滿足時，我國或依法律讓步到最低限度的稅率；或威壓通商國使其必須讓步。前者使我國生產者感到恐慌，不能安心生產；後者，有招致關稅戰爭的危險。所謂關稅戰爭者，對於一國的輸入貨物課以極重的輸入稅，使其輸入困難，以陷對方國家的生產者於苦境，而促其反省屈服。對方國家也施同樣的手段來對抗。結果，因挽救自國生產者的苦况而不能繼續支持這種競爭的國家，

必致讓步或屈從，亦即所謂關稅戰爭的失敗者。關稅戰爭對於雙方都有極大的損害，為避免這種的結果，因之關稅則的採決，必須慎重詳明。

三、國定及協定稅率制

國定及協定稅率制者，基於上述諸原則，對我國輸入的貨物依法律制定稅率而課徵之，但對經濟關係上親密的國家，以通商條約交換協定稅率，對該國的輸入貨物特別減輕稅率。對外國交換協定稅率而減輕國定稅率時，勢必影響內國一部生產者的犧牲；但外國關稅壁壘同時降低，則我國輸出商，銷路擴大。如此，得以增進我國及對方國家經濟上的密切關係，大體甚屬有利。

協定稅在性質上，必須是雙方互惠的。日本自明治三十二年（一八九九年）以來，採用國定及協定稅，當時的協定稅並非互惠的。乃片面的。當時曾承認英法德三國的協定稅，但向對方國家要求報償的互惠則不能。所以在財政及經濟上發生很大的弊害。到了明治四十三年（一九一〇）修正條約時，始排除片面的義務，而努力於雙方的互惠主義的完成。

根據互惠的精神訂定協定稅的場合，如彼此兩國都有特定的產物，以之為協定稅的交換，則兩國國民交受其利。如對方國家與他國協定稅目中，有同樣輸出品之規定時，依據最惠國條款，該國也可以均霑利益的場合，那麼，對於我國非無利而反有損害。如彼此兩國都沒有特殊的產品。通商國必選擇向我國輸入最多的貨物

中，要求訂定協定稅。有時通商國雖然要求協定稅，但在我國市場，我國的重要產物與各國有很大競爭的場合，是不能許可協定稅的。如重要的產業已經相當的發達而無須保護者，在產業的性質上，無受協定稅束縛的必要。或者在我國市場與外國貨物有很劇烈的競爭時，國家對之必須採取機宜的政策，是不可為協定稅等所束縛的。

維持內國市場，發達內國產業的政策，已如上所述，有保護政策和獎勵政策。在經濟的發達極幼稚的國家，是不外引用獎勵政策的。如能運用得法，固可以收到相當的效果，但同時也會發生弊害。在經濟稍微進展的國家，往往都是採取保護政策。然而保護政策可使內國市場的價格增高，固然對於消費者為不利，同時價格昂貴的國家，向價格低廉國去輸出是不可能的。所以為促進保護貿易國的輸出，有必須保護相當的政策之必要。上所陳述的與通商國交換協定稅，即為政策之一。此外，使內國交通機關輕減運費，亦不失為良好政策。現在的國家如此施行者很多。

促進輸出貿易的最露骨的政策，即輸出獎勵金的制度。輸出獎勵金 (BONUSES) 者，以獎勵輸出為目的，政府依法律規定對於一定數量貨物的輸出，支給相當的補助金之謂。輸出者因受政府的獎勵金，在外國市場較其他競爭者，可為廉價的販賣，能占取優勢而銷路擴充。這種制度，是在重商主義時代發生的。輸出增多，則可漸使輸出入平均，更進一步，可以使輸出超過。政府如露骨的支給輸出獎勵金，無異破壞貨物所輸入國家的輸入

稅制度。該國爲貫徹關稅制度的精神，於是在從來的輸入稅以外，課徵與輸出獎勵金相當的附加稅。如日本在關稅定率法第五條中規定：「對於外國受輸出獎勵金的物品，在規定的關稅以外，依據勅令得課以與獎勵金同額的關稅。」以此爲他國露骨的獎勵輸出的對策。所以在很多的國家表面上不承認輸出獎勵金，而用變像的返還稅的名義。在事實上，與輸出獎勵金可舉同一的效果。政府在起初雖無獎勵輸出的目的，實際上，與給與輸出獎勵金的效果相同。例如，對於採用外國原料製成的生產品而仍向海外輸出者，返還其原料的輸入稅，即稱爲原料輸入返還稅。實行此制時，如取締不嚴，往往內國原料生產的貨物，冒充外國原料的製造品，替領弊害，最易發生；或者大量的貨物，都係以外國原料製作的場合，名爲返還稅，實際上就是變像的輸出獎勵金。爲這種輸出獎勵金而引起的國際會議，如砂糖輸出獎勵金問題，即爲顯著的例證。此問題的原委是這樣：最初歐洲各國未發明甜菜糖的生產以前，只用甘蔗做糖時，是自熱帶輸入甘蔗糖，加工精製，再輸出銷售。到了十九世紀，甜菜糖的生產發生，以至於任何國家都能生產。當時砂糖市場競爭最厲，各國對於用自國甜菜之精製糖，亦以輸入稅返還的名義而給與輸出獎勵金，以實行外國市場的爭奪。於是各國在財政上，因獎勵金之支出，致負擔過鉅。各國如同時廢上此項獎勵金，勢所不能；單獨一國實行廢除時，一方面重要產業不能維持，同時輸出貿易亦必減退。在這期間，獲得厚利者爲英國。因爲英國是實行自由貿易的國家，各國廉價的砂糖得以大量輸入，結果英國砂糖的價格極廉；並且以砂糖做原料而產生很多的新興產業。然而因爲砂糖的價格大跌，殖民地有儘特

砂糖維持經濟者很多，而感受絕大的打擊。所以英國爲維持殖民地經濟的見地，首先招集各國舉行國際會議，而將輸出獎勵金廢止。

今日如以輸出獎勵金促進輸出貿易時，不問直接或間接，對方國必採對抗政策，以至効力完全破滅，事實等於沒有實行。今日實行有與此制類似者爲不當廉賣制。所謂不當廉賣者，即以比較內國市場賣買交換正當價格還低廉的價格向外國市場販賣的意思。往往是爲解除內國市場生產過剩的恐慌，將滯銷的貨物以最低價格向海外輸出，以減少過剩恐慌的危機。或者爲在海外市場壓倒貨物輸出國，或其他競爭國的生產者，而實行不當的廉價。不問其目的如何，特別的廉價是要蒙受相當的損失，這種損失的彌補，有時是輸出者醞集資金名爲廉價金，有時是國家秘密幫助，以達到廉價傾銷的目的。關於此點與上所述的輸出獎勵金，當然可視爲有同一的作用。

不當廉價的實行，雖由來很久，但到歐洲大戰時，特別引起世人的注意。外國實行不當廉賣或輸出獎勵金的場合，同是一樣可使內國市場擾亂，所以對之必須設置取締的制度。這種取締的制度，與輸出獎勵金的場合相同。以廉賣價格和正當價格的差額做爲輸入稅的附加而課徵之，以消失其效果。日本在關稅定率法第五條中規定：「因不當廉賣品的輸入，或輸入品的不當廉賣，而本邦重要產業有蒙被危險的憂慮時，依勅令所定，經不當廉賣審查委員會的審查，指定該種物品，對之在一定期間內，在表列的關稅外，得另課徵與正當價格同額

以下的關稅。日本的這種取締制度，是以在重要產業有蒙受危害的憂慮時，及經過審查委員會審查為條件；並且附加稅限制在正當價格同額以下。在美國以不當廉價為不當的競爭，而對之加以制裁。這種制裁有時處以罰金，禁錮或兩刑並科。因為制裁較重，所以對不當廉價的意義，加以嚴格解釋；（A）輸入業者或輸入補助業者，繼續的（B）為與正當價格極顯著的廉價，（C）對內國的產業破壞及妨害產業的振興；或者以獨占為目的所為之不當廉價等款為條件。然而不當廉價的意義，如此嚴正的解釋，對於比此較輕的不當廉價，則不能取締。但如上所述的以不當廉價與正當價格的差額，做為附加稅而課徵的制度，則足以取締輕微的不當廉價。輸出獎勵金制度，乃積極的對於海外輸出者給予獎勵金，使在同市場可以比較的廉價販賣。此外，尚有其他獎勵策，以之獎勵輸出貿易並可減去國家負擔：

一、返還稅

今日稱為返還稅者，包括原料輸入稅返還稅，製造返還稅，及內國消費返還稅三種而言。所以返還稅的定義，就是「關於原料課徵的輸入稅全部或一部，在原料加工製造以後，當輸出或販賣時，所為的返還；或關於已課徵的內國消費稅，在工業品輸出時所為的返還。」

所謂原料輸入稅返還稅者，就是返還原料輸入稅的全部或一部。在原料自外國輸入時，則須繳納相當的輸入稅，這種原料，經加工製造輸出時，因為自然原料的輸入稅可使生產費增高，致影響在外國市場販賣的不

利，所以將輸入稅的全部或一部返還之。這種制度無疑的是爲獎勵貿易的輸出。

製造返還稅是在原料輸入時，已繳納相當的輸入稅，原料經加工製造後，運到內國市場販賣時，因價格的增高而影響到販賣的不利，爲減除這種不利，而返還這種原料的輸入稅的意思。這種制度的利益，是獎勵引用外國原料而振興內國工業。結果，可使輸入價格減少。與輸出貿易雖無直接關係，但間接是有影響的。

所謂內國消費稅返還稅者，如對輸出貨物課徵內國消費稅，則這種貨物在輸出時必致感到困難。爲減除這種輸出貿易的困難，對於負擔內國消費稅的貨物的輸出者，所爲的消費稅返還的意思。以上三種在經濟上最重要者爲原料輸入稅返還稅。

關於可以享受原料輸入稅返還稅的給與者，必須輸出品原料，確係自外國輸入。否則，最易變成如上所述的輸入獎勵金的性質。如果原料的確是輸入的，亦必須只限對於加工製造時所用原料的分量爲一定的返還。否則用少量的外國原料而享受多量的原料輸出返還稅的利益時，也最易變成輸出獎勵金。此外，在原料輸入時，關於繳納輸入稅，必須詳密的管理，否則，亦易流於輸入獎勵金的危險。所以爲使返還稅能名實相符，必須對以上三點，十分注意限制。然限制如過嚴，國家雖設返還稅制，而實際上受其利益者很少，那麼，與設這種制度的精神相違。所以今日歐洲各國，只置重於繳納輸入稅與否，對於其他各點，採取寬泛主義。因爲如此對於輸入稅的繳納與否，特別注重，可免國庫的負擔過於膨大。然而如對返還稅採寬大主義，對於應享受返還稅利益的

貨物的範圍，則有設限定的必要。日本略倣此制，但管理制限則較嚴格。唯獨美國對於上述三點嚴重取締，對於不能證明有享受返還稅的資格者，決對不給與返還稅的利益。但關於可給與返還稅的貨物的範圍則無限制。

二、加工輸入

自外國輸入的原料品，而在我國加工時，對於這種原料輸入稅的課徵，為一時的猶豫。因為自外國輸入的原料而使我國工業加工の場合，若對這種原料課徵輸入稅時，則輸入商因負擔過重，勢難維持。如此，徒使我國工業家減少獲得報酬的機會；至於在宣傳自國工業技術的進步，以及繁榮輸出貿易上，都是很不利。所以各國對於加工輸入的原料，設猶豫課徵的制度。其與返還稅相異者，乃在課徵輸入稅時，為一時的猶豫，但如取締不嚴，有發生破壞關稅制度的危險。為取締的必要上，設訂種種方法，如原料加工後自輸入港輸出；或在原料輸入時，使證明為加工而輸入；從加工到輸出說定相當期限，如超過期限仍不輸出時，則使其完納輸入稅；或使加工者證明原料確係加工輸入品等。日本對加工之意義解釋很狹，且適用的範圍只限於美術工藝品，輸入時並須繳納輸入稅的擔保金，所以對於取締則很簡單。其他各國，對加工之意義解釋很寬，可適用貨物的範圍也很廣泛，因無輸入稅擔保金，故取締採嚴格主義。

三、保稅倉庫

保稅倉庫的意義，乃指為藏置保管未納輸入稅的貨物所設的倉庫而言。

保稅倉庫，爲在外國貿易上必要不可缺的機關：

(一)可使輸入貨物所有者，得於最合宜的時期，完納其輸入手續。如貨物於輸入後，立刻即須完納輸入稅，那麼，這種貨物如不能即時賣出，負擔是很重的。在今日信用制度極發達的時代，如輸入者信用卓著，自外國輸入貨物時，貨價無須即時支付，往往經數月後方始支清。關於此點，固很稱便，如輸入稅必須立刻支付，則無異這種便利一半消失。特別是比較薄弱的輸入者，因不堪輸入稅的負擔，必須極早將貨物賣出，與資力雄厚者相較，勢必陷於最不利地位。因此有保稅倉庫的設立。貨物在倉庫存置的期間，法律上視爲尙未輸入的貨物，在這期間可不完納關稅，故甚稱便；並且以存儲券對於貨物的權利，可以自由讓轉，於交物上也無妨礙。輸入手續也可以由最後得到所有權者辦理。尤其在工業家輸入原料時，得將原料暫存於保稅倉庫內，於適宜的時機，完納輸入手續，可謂非常便利。關於以上諸點，保稅倉庫在外國貿易上有充分存在的價值。

(二)對居間商業有利。居間商業者，乃輸入外國的貨物而非供本國消費，再輸出第三國的市場，從而獲取居間利潤的商業之謂。往昔居間商業甚盛，今日因生產國和消費國爲直接經濟的往來，居間商業的價值，大非昔日可比；但因國家的位置，或昔日傳統的整備這種商業機關者，經營居間商業的國家，今仍甚多。如對輸入貨物必須即時完納輸入稅，則這種商業，勢必難以維持。所以保稅倉庫對於居間

商業的利益是很明顯的。

保稅倉庫有主張官設的，然而官設時，往往因為拘制於預算，不能隨外國貿易的進展而為保稅倉庫的建築，故不相宜，所以為謀保稅倉庫的發達起見，自以民營為宜。很多的國家，在官設保稅倉庫旁允許民營。然而對於民營保稅倉庫，必須嚴格取締管理，以防破壞關稅制的危險。所以如果承認民營保稅倉庫的設置，是必須加以嚴格的管理。如日本關於保稅倉庫的取締制度有以下諸規定：(A) 私設保稅倉庫者，必須經大藏大臣（財政大臣）的特許；(B) 按照藏置貨物的種類及建築的面積，必須繳納相當的擔保；(C) 庫主對於藏置貨物，須負一切責任，如所藏置的貨物超過保稅倉庫藏置的期限，尚不辦理輸入手續時，須由倉主代完輸入手續；(D) 以及其他關於倉庫的經營，須受取締。

四、保稅工場

日本的保稅倉庫制度，關於貨物的分包、改裝、加工等是不允許的，輸入者感到非常的不便，於是在稅關附近設置假置場。在一定的條件下，允許分包、改裝等項工作。但因規模甚小，效果很微。到了明治四十五年（一九一三）樹立假置場制，以為未納輸入稅的原料，加工製造的地方。這種加工製造的貨物，如再輸出的場合，即免徵其原料的輸入稅。但如運到內國市場販賣時，仍須照納原料輸入稅。換言之，即當原料在假置場內加工製造的期間，仍不視為輸入的貨物，可以暫緩辦理輸入手續。所以對於用外國原料製造輸出及為加工製造者，都極

便利。故在這種工業上，以及在這種工業品的輸出促進上，都可以舉獲很大的效果。假置場漸漸脫變而為保稅工場，保稅工場除官設以外，同時也可以私營之點，其理由與保護倉庫相同。凡以外國原料加工製造而以輸出外國市場為目的者，此種工場即允許按照保稅工場而設立，比上述諸種制度，優點更多。

保稅工場雖有上述的種種便利，但往往容易招致密輸入而發生破壞關稅制度的危險。所以必須採取相當管理的辦法。

日本關於保稅工場的規定，凡設置保稅工場者，必須經大藏大臣的特許；並由大藏大臣規定得在保稅工場加工製造貨物的種類。（同法第三條）其他管理制度，大抵與保稅倉庫的管理制度相同。其異點為：藏置期限在保護倉庫為一年，保稅工場則以六個月為原則，如因特別事由，可依稅關長的申請，得酌量延長。至於保稅工場的管理取締，必須較保稅倉庫嚴格，稅關官吏對於出入保稅工場者的身體及攜帶物件，得加以搜索。以上兩點與保稅倉庫有異。

日本在保稅工場制度未確立以前，以外國原料加工製造者，主張開設自由港的很多。保稅工場成立後，至少可收一部份的效果。自由港設置論者因之頓挫。歐戰後各國經濟促進運動甚烈，尤其是美國在太平洋沿岸的各都市開設自由港，漸至掌握太平洋方面的商權。日本最近又主張以開設自由港為急務，反對者以為自保稅工場制的目的看來，似較自由港為優。所以如能將保護工場制的缺陷盡量改善後，自由港似無開設的必要。

這樣主張的也很多。

五、自由港

自由港者，將商港的全部或一部在關稅制度上，以外國看待；在這地域內，不論貨物的輸出入以及貨物的分包、改裝、加工、製造等，完全允許自由。

普通所謂自由港中，包含自由港市、自由港區、自由地域三種。現在所論的問題，非自由港市亦非自由地域，乃自由港區的問題。普通稱自由港者，即指自由港區而言。所謂自由港區者，商港的一部分，在關稅制度上視爲外國在這區域內允許如上所述的加工、製造等等的自由，但不准人民居住。換言之，即禁止在地域內消費。

開設自由港對於國家的利益，即不外與上所述保稅倉庫等的利益相當，不過較比擴大：

1. 用外國原料加工製造，向外國市場輸出甚便利。
2. 保稅倉庫尙能促進居間商業的發達，自由港規模甚大，且取締亦較寬泛，故更能有促進居間商業的効果。

3. 如自由港位置適宜，設備良好，以及港的種種商業機關完備，則該國外國的貿易可有集中的傾向，無疑的能促進外國貿易的發展。

但自由港的開設，是需要相當的費用。如對自由港與內地的交通不加十分管理時，往往容易招致密輸入

而發生破壞關稅制度的危險。即關於此種管理，也需要相當的費用。

第四節 通商條約

通商條約亦為商業政策的一種手段。在通商國的地域內，關於自國國民的商業交通海運工業等條約的規定，以確保在通商國的自國國民經濟上的權利及利益為目的。

昔日很多的國家相互間所締結的條約，以政治上的條約為主，不過其中包含着關於通商的條款。因為在當時還未特別注重到經濟上的利益。其後經濟漸次發達，遂至單獨締結通商條約。所以通商條約的單獨締結，是近世才發生的。在最初締結通商條約，是用以束縛締盟國的手足，使其經濟上不能自由行動，以謀自國經濟上的進展；並且可以牽制緩和各國間激烈的經濟競爭。當時的通商條約，是特殊置重締盟國的利益而締結的。利害關係較比親密的國家，依通商條約而集結為經濟上的一團，初非藉此以獲取世界經濟上優越的位置者；但進入十九世紀後，經濟上超越的操縱勢力便形成了。最顯著的是各國利用最惠國的條款為通商條約的骨幹。一國不問如何理由，如對締盟國降低關稅壁壘時，其餘諸國，得援例利益均霑，所以關稅壁壘漸次降低，各國間有漸近自由貿易的傾向。其後歐洲大陸諸國，依通商條約而相互接近，同時陷英國於孤立無援的地位。當時歐洲大陸諸國中，法國與俄國依條約而接近，一方面德國與中歐諸國也組織條約團形成對峙的局面。如此利

益關係密接的國家，相互締結通商條約，以經濟上的接近而謀彼此經濟上利益的發展。

觀概今日各國所實行的通商條約，內容的規定，不外協定稅率及最惠國條款。協定稅率者即如上所述依據條約，使國定稅率對於通商國為相當的低減，以謀相互經濟交換上的順調。最惠國條款者，即如：「對於第三國現在允許的或將來所允許的一切的權利及利益，在條款中明白規定締盟國亦得均等享受。」協定稅率可以積極增進自國的利益，最惠國條款是消極的要求不致較他國處於不利益的地位。協定稅和最惠國條款雖為通商條約的二十大骨幹，但詳分各國通商條約，可分以下四種：

1. 包含協定稅率及最惠國條款者。
2. 僅規定協定稅率而無最惠國條款者。
3. 包含最惠國條款而不交換協定稅率者。
4. 關於協定稅率及最惠國條款完全不包含者。

通商條約的內容，依各締盟國的情形而異，據此以解決兩國間已成為問題的通商懸案，普通是規定如次的各種條款：

一、通商自由的條款

所謂通商自由的條款者，普通是聲明關於輸入輸出通過全無禁止。但並非無例外，如國家獨占的貨物及

國防上的必需品，往往以不承認爲原則，至於在衛生上公安維持的必要上，是可以設相當的制限的。

二、居住的自由

通商的自由，是關係貨物的經濟交換。居住自由者，是在締盟國領土內得到居住旅行營業的種種自由。因各國對外國人的權利，往往加種種的制限，所以在通商條約中，須明白規定此項條款。

三、關於協定稅率的條款

四、最惠國條款

協定稅率的解釋前已詳述，茲將最惠國條款一申論之。最惠國條款的意義，略如上述，惟現在所引用者與初意稍異，當時各國依輸入國的國別而輸入稅率不同，即所謂國別關稅制度。所以我國如以很大的犧牲，換得享受通商國有利的輸入稅率的規定，倘或通商國更允許第三國更有利的輸入稅率時，則我國不能與第三國在通商國市場內競爭，所有以前的犧牲則歸於無用。因此，我國在以犧牲換得有利的輸入稅率的場合，同時交換最惠國條款，明白約定使通商國對於第三國不得協定更有利的輸入關稅。這是最惠國條款最初的意義。其後這種意義變更，通商國可以自由允許第三國有利的輸入稅率，但同時我國亦得利益均霑。這是現在最惠國條款的意義。因有此條款。如上所述各國關稅壁壘有漸次低下的傾向，而近似自由貿易的境地。在實行這種類似的自由貿易制，各國有相當的利益時，最惠國條款的意義如此廣泛解釋，固尚無問題。但是到了各國相率廢

棄自由貿易主義，而採用保護貿易主義的時候，對於最惠國條款的意思，便不主張如此寬泛，且至於限制適用的範圍。

關於最惠國條款適用範圍的限制，各國皆明白規定於條約中。茲舉其重要者如左：

(一) 對最惠國的待遇明白規定採取有條件主義。我國如對第三國無報償的許與利益時，得使締盟國同樣的均霑這種利益。若在得到相當的報償而許與利益的場合，締盟國如不出相當的報償時，明白約定不能享與此種利益的均霑。世人對這種條款，稱謂不一，有互惠主義條款，或條件主義條款或 (Anglo-Liberian clause) 等等的稱謂。通商條約的本義，並非無報償的許與利益的，原來以相互交換利益為主。如果最惠國條款，如上所述廣義的通用，凡許與第三國的利益權利，即時締盟國也得無條件的均霑，是與利益交換的原則大相違背。所以美國在返溯通商條約的本義上，主張互惠主義結果，最惠國的待遇也設如上範圍的限制。

(二) 在條約明白限定，可以允許最惠國待遇的通商國的範圍。對於限定以外諸國，即有任何協定，最惠國不得享受均霑的利益。這種主張的理由，以為最惠國的待遇，須與我國文明程度均等，所以彼此間應一律優遇，如文明程度較低於我國的國家，基於特殊的理由而為特殊的讓步的場合，這是不會發生最惠國問題的。換言之，這種主張的機動，無疑的認為最惠國待遇的範圍有必要的。

(三)明白規定關於依條約允許隣接各國的協定，不適用最惠國條的款。隣接各國因經濟上及其他的理由有特殊的關係，如與這些國家有任何的協定時，以外無關係的國家自然不能同一相視。所以無關係的國家，不應享受同一待遇。這種主張的根本動機，也在制限最惠國條款的適用範圍。

不拘以何種理由，在通稅條約中，如局限最惠國適用的條款的場合，那麼，最惠國條款與舊時的意義相近。假如條約未規定適用範圍的明文，在今日的國際法的通義上，如係以下種種的場合，仍不適用最惠國條款。

一、國•境•貿•易

為隣接國境土地住民的便利，關於在國境一定範圍的經濟往來，在關稅制度上設定例外。這種例外是為該地住民而設，所以通商國不能根據最惠國條款而要求利益均霑。如必須均霑時，那麼，各國為擁護關稅制度，而不能設定關於國境貿易的特殊便宜制度。結果，使這些地方的住民感到不便。

二、關•稅•同•盟

所謂關稅同盟者，即經濟關係最密切的多數國家，所集結的同盟。一方面彼此間撤廢關稅壁壘，或設定寬泛的關稅，以增進相互間的經濟往來。同時，設定共同的關稅制度。以對其他各國實行強硬的經濟政策。關稅同盟，是使多數的國家在經濟上，形成一個國家，通商國在承認這種同盟的時候，對於同盟國的任何設施都可以自由享與，所以其他通商國對於同盟國要求最惠國待遇是不可能的。

三、特惠關稅

所謂特惠關稅者，即本國對於殖民地的產物，或殖民地對於本國或其他殖民地的產物，在課徵輸入稅時，較自其他各國輸入的稅率減輕，以減少彼此經濟上往來的困難。這種關稅的輕減是只限於本國與殖民地及殖民地的相互間，其他各國即令有最惠國條款，也不能均霑這種利益。

勘 誤 表

頁	行	字	正	誤	多	落
4	1	7	實	事		
8	5	33			因	
10	8	35	販	敗		
11	2	21	貨	貨		
12	14	25	滅	滅		
15	9	14	八	入		
15	14	39	謂	設		
20	9	14				法
24	13	17, 18	[我國]二字移至[公畝強]之下			
34	9	24	有	自		
35	5	末			不	

中華民國二十六年一月印刷
中華民國二十六年一月初版

版權
所有

經濟政策綱要

每冊定價國幣六角

外埠酌加郵費匯費

原著者 河津 暹

譯者 尹鳳閣

發行所 全國各大書局

印刷所

北平前外西河沿路南
金華印書局
電話南局三九六七號

SS

311233

()

\$ 0.60