

周憲文著

行政學原理

中華書局印行

553.1
819.
2

周憲文著

經濟政策綱要

中華書局印行



A 232602

自序

誰都希望中國的政治，能在最近的將來，由今日的混亂狀態，進入全國統一的局面。全國統一以後的新中國，最重要的問題，就是如何建設？詳細說，在農業方面，如何可使「將瀕破產」的今日的農村經濟，得以復興；在工業、商業方面，如何可使「僅保殘喘」的今日的工商業，得以繁榮？再詳細點說，對外，應以如何的政策，可使吾國的國民經濟，脫離各帝國主義者的壓迫與擄取，而於國際經濟上，獲得獨立、平等的地位；在內，則以如何的政策，可使吾四萬萬同胞，人人得以豐衣足食，生計裕如？這就是對於未來新中國的最重要的問題。

我們青年，既不能人人都去參加改造現狀的戰爭，那末，在「現狀改造戰線」後面的我們，對於如何建設未來的新中國，自須有充分的智識的準備。但是，不幸，今日國內關於供給此種智識的書籍，宛如鳳毛麟角，不可多見；是以作者擬於今後一二年中，盡量介紹些關於這一方面的書籍，以供青年們的參考。本書乃以日本法學博士河津暹著《經濟政策綱要》為藍本，提綱挈領，略述經濟政策的意義，以及農工商政策的大要；全是一種經濟政策的基礎智識。書成倉卒，掛一漏萬之譏，在所難免，幸閱者指正焉。

經濟政策綱要

民國十八年十一月十七日於日本京都

編者

經濟政策綱要目次

自序

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	九
第三章	農業政策	二一
第一節	農業與國民經濟	二一
第二節	土地制度	二五
第三節	農業的經營	四二
第四章	工業政策	五八
第一節	工業與國民經濟	五八
第二節	手工業與機械工業的競爭	六三

第三節	家內工業與工場工業	七〇
第四節	大工業的獎勵	七四
第五節	企業集中與工業政策	七八
第六節	勞動問題與工業問題	八四
第五章	商業政策	一〇五
第一節	商業與國民經濟	一〇五
第二節	自由貿易與保護政策	一〇九
第三節	關稅及關稅制度	一一六
第四節	通商條約	一二二

經濟政策綱要

第一章 經濟政策的意義

何謂經濟政策？經濟政策云者，乃國家以增進國民之「物質的幸福」為目的之一切設施方策之總稱。故經濟政策之存在，必須有兩大前提，即

1. 必須國民之「物質的生活」能由國家設施方策而起變化。
2. 必須國家對於國民之「物質的生活」能使行其設施方策。

「古代孟德斯鳩 (Montesquien)、赫德 (Herder) 等學者，不獨說明國民的經濟生活，即說明一切政治社會的現象，亦皆求其原因於自然。故據彼輩之言，則經濟社會的凡百現象，皆受自然的支配，人類祇能順應自然，而不能變更自然。此言如果可靠，則經濟政策亦無研究的必要。但時至今日，恐已無人承認此言為可靠矣。固然，自然之於社會諸般現象，確有極深的關係，但僅據自然以說明一切社會現象，則是謬誤。在理論上，雖謂：「社會現象乃隨自然狀態而變化」，但在事實上，則未必盡然。申言之，自然狀態依然如故，而國家已有盛衰興亡之大變化者，古今不乏其例。例如羅馬，其帝政開始之

時與東西兩帝國分裂之時相較，自然狀態並無若何之變化。當時羅馬政治之所以變化，其主要原因，乃不外由於人心之弛緩。又如英國，其昔日被羅馬所征服之時，與今日殖民地遍全球之時相較，自然狀態亦無何等變化。其國家地位之所以變化，主要原因，寧在於國民之努力與國家政策之得宜。即如國家之盛衰興亡，乃亦如此。何況其變化較不顯著之社會諸般現象，自不能盡受自然的支配。換言之，自然狀態，亦可由人爲的設施，而使之變化。蓋在文明程度尚低之時，國民生活狀態的大部份，雖受自然的支配，但隨文明之進步，人類漸知利用自然之道。社會經濟，因而發達。即社會經濟之發達，乃由於人類之知利用自然；故就在天產豐富之處，若人民而不知利用天產，則其社會經濟，仍不能發達。由此可知：國民之經濟生活狀態，並非盡受自然的支配；即由國民之努力覺悟，亦可使之變化。既能人爲的使國民之經濟生活狀態發生變化，則國家的經濟政策——此可稱爲國民之綜合意思的表示——自爲其變化原因中之最有力者。研究經濟政策之必需，於此可見。

二、國家之一應否「干涉國民的經濟生活，與「能否」干涉，乃完全不同的兩問題。對此問題，十八世紀末葉或十九世紀初頭，信奉個人主義的學者，乃謂國家的政務範圍，須有限定；即國家之政務，須以「凡個人之力所不能爲者」爲範圍。申言之，謂國家之政務，須僅限於國防與司法。此即所謂法

治國時代。又名自由放任主義時代。然現代政治學者，並不主張如此限定國家的政務範圍。申言之，彼輩承認：為增進國民之幸福計，國家須有相當之設施方策。上述兩說的差異，是蓋由於關於國家目的之見解的不同。國家雖以維持國脈之存續與保全社會安寧秩序為目的，但不僅如此而已矣。時至今日，增進國民之幸福，亦已成爲國家之一目的。但所謂「增進國民之幸福，亦已成爲國家之一目的」者，並非謂國家應就「一切個人之力所能爲者」，強施其設施方策；蓋國家若以強力干涉國民生活，則凡因而受惠之國民，固屬歡忻；凡因而蒙受直接間接之損害者，則將起而反對。退一步言，即使不論直接或間接，皆毫無遺害於國民，但依賴國家之處愈多，則國民元氣，往往愈益消沉。不獨如此，且國家之行設施政策，乃僅由政治家以國家之名而行之，故深信能增進國民幸福之政策，結果未必悉如所料。故在依國民本身之力，已足增進其幸福時，則國家祇須使國民從其所欲而行動，不必多事干涉。換言之，國家之干涉國民生活的程度，可說是由國民的自治能力以爲斷。如果國民富有自治能力，不獨能擁護自身的權利利益，且能尊重他人的權利利益時，則國民自能營其圓滿的經濟生活，故此時國家並無特別干涉國民的經濟生活之必要。反之，在國民缺乏自治能力時，則國家爲使其有圓滿的共同生活起見，自須予以相當之干涉。因國家之干涉國民經濟生活的程度與範圍，皆由國民的自治能

力如何以爲斷，故國家執政者對於國民的自治能力，非有正確的測定不可。然在事實上，如欲正確測定國民的自治能力，決非易事。執政者往往測定國民的自治能力，而失之過低，致有對其生活，妄事干涉的傾向。反之，執政者亦往往測定國民的自治能力，而失之過高，致生極端排斥國家干涉的傾向。兩者俱不得謂之正當的見解。要之，欲就國民的自治能力，得有正當的見解，此於樹立國家政策上，固屬必需；但在事實上，則非易事。然就一般的原則而言，則國民自治能力的測定，與其失之過低，反不如失之過高，較爲安全。蓋國民的自治能力，普通是日在發達，故國家的干涉程度，雖稍欠充足，但不久必因國民自治能力的發達，而趨於適度。反之，如果對於國民自治能力的測定，失之過低，而予以過度的干涉時，則不獨促成國民對於國家的反感，且隨國民自治能力的發達，致使國家的干涉，愈益過度。

現代政治學者雖承認國家爲增進國民幸福計，亦可干涉其生活，但謂其干涉程度，則須依國民的自治能力如何以爲斷。故在國民的自治能力已經完全發達時，國家自應採取自由放任的政策。由此可知，國家之應干涉國民經濟生活時，須有下列六大前提，即

1. 在國民智識尚低，而不知所以增進幸福之道時，則國家非指揮之不可。
2. 在國民雖已知增進幸福之道，惟因其實力不足，而不能實行之時，則國家非助其實行不可。

3. 在有足以阻礙國民幸福之增進的制度等存在，且因種種關係而不易廢止時，國家非以強大之力，助其廢止不可。

4. 在國民各階級間，因利害的衝突而有分裂之慮時，國家非設法以防止之不可。

5. 在一國產業，因外國的競爭，而不易存在或發展時，國家非保護本國產業不可。

6. 在公益與私益互相衝突時，國家非設法擁護公益，以圖共同生活的安全不可。

經濟政策，既為達成國家目的之手段，則論經濟政策者，當由國家的立腳點，以論述經濟問題。此事，在經濟政策的性質上，雖然毫無容疑之餘地；但欲由國家或國民經濟的立腳點，以研究並解決經濟問題，在事實上，決非易易。英國的經濟學者，乃置國民經濟的標的，於消費者的利益上，謂增進消費者的利益，即與國民經濟的利益相一致。例如輸入稅的課賦目的，在使內國市場的外貨價格騰貴；但結果所致，與外貨位於競爭地位的內國製品的價格，亦必隨之騰貴，故有背於消費者的利益。從而非排斥之不可。此論如果正確，則經濟問題的解決，固極容易，但可惜此論不甚正確。其理由，即

1. 消費者並非國民的全體。諸如生活必需品，因消費者的範圍，比較廣汎，故或如論者之言，專圖生產者的利益，乃因少數者的利益而以多數者的利益供犧牲，亦未可知；但是有些貨物，其消費

者，僅爲國民的一小部份，而產生者的範圍與數量，反而較廣且多。故由此觀點，可知增進消費者的利益，乃未必與國民經濟的利益相一致。

2. 即使消費者占國民的大部份，但此大部份的消費者，由另一方面看來，則亦爲生產者，故增進消費者的利益，未必有害於生產者的利益，反之，增進生產者的利益，亦未必有害於消費者的利益。例如綢緞業者，由綢緞而言，彼輩乃是生產者，但彼輩所生產的綢緞，必售之他人，以購求其生活必需品，故由此觀點而言，則彼輩乃是消費者；又常彼輩購入生絲以織綢緞時，彼輩亦爲消費者。要之，生產者與消費者，並非獨立分離的，故不能有所偏重。

3. 雖然消費者占着國民的大部份，但因國民經濟的生命，是永久的，故若爲國民經濟百年之計，而有不利時，則以現在消費者的利益供犧牲，亦非稀有之事。由此三點而觀，可知以消費者的利益爲標準，而批評經濟問題，事雖簡單，但不甚正確。德國社會政策學者，乃以勞動者的利益爲標準，而謀增進勞動者的利益；此由國民經濟的立場看來，固屬正當，但由別的立場看來，則未必盡然。例如於所得稅而設累進稅率制，因其與勞動者的利益相一致，故似正當。然此亦如上述僅以消費者的利益爲目的一樣，決非真理。

如此，由國民經濟的立腳點，觀察經濟問題，因難得正確的標準，故經濟政策之研究，亦非易事。從而當解決經濟問題時，常異論百出，而莫衷一是。詳言之，當解決經濟問題時，我輩所感的困難，乃有下述數點，即

1. 經濟問題的真相之難以知悉。固然，如欲樹立一經濟政策，必須確知其經濟問題的中心，換言之，必須確知其真實的內容；但此事「言之非艱，」事實上頗非易易。尤其是若欲研究其內容而勢非探悉實際家的營業秘密不可者，則結果更加困難。

2. 公益與私益之難以區別。當解決經濟問題時，凡與此問題，具有利害關係者，常藉國民經濟的利益之名，而擁護其私益。以冷靜的頭腦，研究經濟問題者，當嚴別公益與私益，且須予後者以相當的抑制，免使妨礙前者的發達。但此事亦「言易行難，」不易實現。

3. 諸如上述，因國民經濟的標準，不甚明確，故強有力的階級，常壓迫弱小階級，而主張其階級的利益。故研究經濟政策者，當一本至公之心，以國民經濟全體的利害為取捨，切不可格於階級的成見，而惟本身利益是圖。但此事，在實際上，亦是非常困難。

國家的主要任務，在於達成其目的，故當察事之緩急先後，而行其適當的設施方案。惟其如此，故

其所行之方策，並非永久不變的。甚至先後兩政策，而有完全相反者。是以學者常謂：經濟政策乃是沒有根本原理的機會主義。國家的政策，因其性質如此，故其關係所及，頗為廣汎，難於研究，亦意中事。學者為研究上的便利起見，乃於廣汎的國家政策之中，取出關於國民經濟生活的部份，而名之曰經濟政策。惟關於國民經濟生活的設施方策，其範圍，亦頗廣汎，其研究，亦非易事，故更集各種直接有關於特種生產者，為一研究的題目，如關於農業者，名之曰農業政策，關於工業者，名之曰工業政策，關於商業者，名之曰商業政策等是。此等名稱，其發源乃由於學者研究的便利起見，與國家政策的本質，原無關係。故恰如上述，論農業政策者，未必應以增進農業利益為目的。申言之，如果農業利益與國民經濟的利益相一致時，則增進之，否則，乃抑壓之。此乃論政策者，必須注意的一點。蓋國家之目的，在於增進國民經濟的利益，而不在于任何階級的利益故也。

國家之實施經濟政策，其實施機關，雖常由國家自任之，但亦時有委之於地方自治機關或其他特設之經濟機關者。蓋由國家直接實施經濟政策，雖有兩特長，即（一）實施力強大，（二）能有全國劃一的設施。但「利之所在，弊亦隨之」，諸如須「因地制宜」的政策，則由國家直接經營，反多不便，此所以地方自治機關等常代國家而執行經濟政策也。

第二章 經濟思潮的變遷與經濟政策的基礎

經濟政策乃被經濟思潮所左右。概觀世界各國經濟政策的基礎，其隨經濟思潮的變遷，可分爲三時期，即

1. 國家萬能時代；
2. 自由放任時代；
3. 國民經濟主義時代。

國家萬能時代，乃在由十六世紀以至十八世紀末葉之間，此時代，即所謂重商主義時代。自由放任時代，又名個人主義時代，其時在十八世紀末葉至十九世紀中葉。又國民經濟主義時代，即由十九世紀中葉，直至今日。以下試就此三時代，略述其經濟政策的基礎。蓋爲使閱者易於了解下述關於經濟政策的問題起見，此種論述，確有其必需。

(一) 國家萬能時代

國家萬能時代，亦即所謂重商主義時代；當此之時，國家形式，已漸形成；國家目的，專在發展國民

經濟，以稱霸他國；結果所致，國家乃極端干涉國民的經濟生活，對於個人利益，置之不顧，國民毫無自由活動的權利。蓋當時國民智識尙頗幼稚，縱令予以自由活動的權利，但亦決不能增進其幸福。反之，當時的國家執政者，皆爲國民中之才識兼優的，故使其指導國民，較之國民直接參政，反爲得當。所謂「野無遺賢」，可謂爲當時情形之寫照。蓋執政者之「所爲」，比國民之「所欲爲」，更合情理。故國民亦願服從之。此種服從，在國民的自治能力未甚發達的時候，確能藉以獲得生活上的比較安全與幸福。

諸如上述，當時的經濟政策，其目的，是在增殖國富，其手段，乃以生產爲中心，而盡量擴張領土，增加人口，增殖金銀貨幣。擴張領土之法，初則設辭侵略隣國；繼則因隣國之侵略，必須有相當武備與戰爭，大非易事，故改向抵抗力較弱之未開化不毛之處，以求殖民地。當時殖民熱之所以勃興，職是故耳。蓋當時的思想，以爲殖民地乃本國之寶庫，一方供給本國原料食品及金銀，同時又爲本國工業品的消費場。從而不許外國人蒞臨殖民地。至於利用殖民地的富源，輸出殖民地的產物，當然不許外人顧問。是以在殖民地的經濟，尙未發達，與本國經濟的進展，尙無衝突之時，還可相安無事；自從殖民地的經濟，漸次發達，則與本國經濟上的利益，就發生了衝突。例如：殖民地雖欲販賣其產物於售價最高的

外國市場，但本國則不之許。殖民地的經濟，一經發達，則必欲振興本地的工業；但本國乃懼其工業發達，至與國內工業相競爭，故亦不之許。總之，本國為擁護其本身利益起見，勢必盡量抑壓殖民地。此學者之所以名此殖民政策為「本國本位的殖民政策」。此種政策，當然不能持久。蓋一旦殖民地有了抵抗力，勢必對於本國，高揭叛旗，起而反抗。

當時以為人口的增加，就是生產力與兵力增加的意思，故國家乃以種種方法，獎勵早婚，以謀人口的增加。從而以為國民之移住海外，乃等於本國生產力與兵力的減少，故禁遏之。若有故犯國禁，私渡海外，因而蒙禍者，則認其為自招禍災，不足以顧恤。

當時以為金銀貨幣，即是唯一的財富。國家所有金銀貨幣的多寡，就是判斷國家貧富的標準。故當時的國家，乃盡量採掘本國及殖民地的金銀礦，以蒐集多量的現金。各國之求殖民地，其實乃求殖民地的金銀礦。故國家常予冒險者以補助金，使之從事探險；苟因而獲得了適當的殖民地，則就此殖民地中所得的金銀，半數歸本國所有，其他收穫，亦由本國占十分之一。由此可知：當時各國之傾注全力以謀殖金銀貨幣的情形矣。然殖金銀貨幣的方法，除了採掘金銀礦外，還可由國際貿易，汲引外國貨幣。故當時各國，皆盡力以謀減少輸入，增加輸出，由輸出超過部份，以及引外國貨幣。申言之，當

時各國，皆認「出超」爲貿易的順調，不勝歡喜，反之，認「入超」爲貿易的逆調，至爲悲戚。不過，在當時的貿易上，其所注意的，不僅爲上述增進國富而已，此外，尙有其他原因存在。即在中世末葉，各國的貨幣制度，都異常紊亂，一國之金銀貨幣，極易流於海外，故國家爲增殖金銀貨幣起見，不獨抑制其流於海外，且多方獎勵其流入。獎勵之道，自不外爲增加貿易之「出超」額。當時國家，既以增加輸出額，減少輸入額爲其貿易政策，遂因工業品之價格，乃較高於一般農產物，故爲實現其貿易政策計，自須盡量以謀本國工業品輸出的增加，及外國工業品輸入的減少。至如農產物，則因其價格較低，故輸入稍許，亦不足以激成貿易的逆調，何況低價輸入之外國農產物，加工製造，立可變成高價之工業品，用以轉售外國，獲利頗鉅，故農產物之輸入，並不足憂。是以當時各國的貿易政策，皆着重工業品，而忽視農產物也。然欲「減少工業品的輸入，並增加其輸出」，一則須振興本國工業。於是，國家乃於技術及經營兩方面，傾注全力，以謀工業之發達。此外，並禁止國民自由經營工業，蓋防因此而對國家工業之發達，有所阻礙。又如本國所無之工業，則依種種方法，由外國以輸入之。申言之，即模仿外國工業，固無論矣，甚至於招致外國企業家或勞動者，而予以種種便利，使爲本國計劃新工業。

由上可知：工業與外國貿易，乃當時用以增殖國富之最重要的產業。更可知：當時的國家，乃以增

殖國富爲目的，而於各方面，干涉國民之經濟生活。固然，現代的國家，對於國民的經濟生活，雖非絕對不干涉，但其干涉的旨趣，大異往昔。申言之，即現代國家，乃使國民，依其自力，以增進幸福；在國民之力所不及時，則助之以成，在因私益危及公益或其他社會階級之利益時，始以其權力，干涉國民之經濟生活。反之，在國家萬能時代，則國家立於主動的地位，指導國民經營企業，並教以經營方法，甚至國民之一切經濟生活，皆惟國家之命是從。

(二) 自由放任時代

國家萬能時代，乃國家立於指導國民的地位，而國民則唯國家之命是從。但當時之執政者，比較一般國民明達，且其指導國民，皆出於至誠，故國民對於政治，也許無甚反感，亦未可知；但隨國民教育智識之進步，執政者之所爲，在國民的心目中，已未必認其爲明達優越之設施。加之，執政者亦一積久而弊生，一時有僅圖擁護自身的地位，而以國民利益供犧牲者。從而，國民對於執政者，亦不若以前之信賴，結果至認國家之干涉國民經濟生活爲虐政，反抗思想，遂以發生。尤其是重商主義時代的經濟政策，乃隨經濟思想的變遷，激起了激烈的變化。申言之，自亞丹斯密（Adam Smith）之自由主義，公佈於世，以致重商主義時代之經濟政策，根本被其推翻。蓋此類經濟政策，由英國學派的經濟學說而

言，則於其中，含有許多誤謬，茲申述其理由如左：

A. 本國本位之殖民政策 此政策，諸如上述，苟殖民地之經濟，一旦發達，則勢難持久。例如美利堅，原為英國殖民地，因不堪英國壓迫，終於由華盛頓統率義軍，血戰數年，宣告獨立。即此事實，已足證明本國本位殖民政策之不能持久。不獨如此，且因舊來思想，皆視殖民地為本國的寶庫，故為保有此寶庫計，必須支出莫大的費用，例如：殖民地的行政費用等，皆須由本國予以補助，在在需款，為數至鉅。但在另一方面，殖民地土民，又未必信服殖民國，常蠢蠢思動，乘機反抗，威壓鎮服，大非易事。此已如上述。由此可知：占有殖民地，實得不償失，故在十八世紀末葉，乃由種種觀點，而有殖民地拋棄論的抬頭。亞丹斯密對於殖民地，雖未主張拋棄，但其輕視殖民地，則已為世人所周知。結果所致，各國乃改其本國本位之殖民政策，而採用殖民地本位。殖民地本位之殖民政策云者，簡言之，乃使殖民地得以自由活動的政策。即殖民地之國防行政設施等，皆唯殖民地之經濟力是視，本國既不欲由殖民地榨取利益，亦不予以補助。此殖民政策如得徹底實行，則本國與殖民地，祇有名義上的關係，事實上，殖民地無異於獨立國。歷史上，雖無一國，曾經實行如此徹底的殖民政策，但就理論而言，則非如此不可。

B. 人口增加獎勵策 此政策，諸如上述，乃由於僅見人口增加之及於生產的影響，而未顧到消

費方面。一國人口的增加，其生產力，雖亦隨而增加，但要知其消費額亦同時因而增加。故若生產增加的程度，不若消費增加之速，則正如重商主義者之言，其國之生產力，並無增加。着眼於人口增加之於消費的影響，而反對前此之人口增加獎勵政策者，當首推馬爾薩斯（Malthus）的人口論。即因各國獎勵人口增加的結果，以致生活維艱之人民，日益增殖，此中原因，乃不外由於「生產增加的程度，不若消費增加之速」故也。據馬爾薩斯言，食物增加的比例，與人口增加的比例，相差甚遠，他的出發點，是謂食物的增加，是等差級數的，而人口的增加是等比級數的。即食物是以二、四、六、八的比例而增加，但人口的增加，是依二、四、八、十六的比例的。因此，人口的增加，非受食物的限制不可。結果，人類總須苦於生活的困難。此即消費增加的速度，較甚於生產增加的明證。固然，平時，人類可依豫防的限制，以限制人口的增加；惟在食物不足的時候，則更非有積極的限制不可。故人類必須用其理智及道德的限制人口方法，以謀保持消費與生產的均衡，藉免生活的困難。自馬爾薩斯此論一出，舊來關於「人口增加」的思想，根本被其顛覆，結果非獨拋棄了「人口增加」獎勵策，甚至是認「人口增加」的抑制。

C. 金銀貨幣增殖策 偏重金銀貨幣的思想與政策，亦漸次沒落。因為貨幣不過為交換的媒介，故貨幣的數量，如足以供交換媒介之用，則已毋須苛求。惟其如此，故多量之金銀，亦失其必需。偏重金

銀貨幣，不惜犧牲一切以求之，其爲誤謬，於此可見。當時學者乃痛言因謀增加金銀貨幣，而予外國貿易以限制之非理。國家萬能政策，乃如此由各方面而被破壞；個人主義的思想，遂繼之而起。因爲個人主義是反對國家之干涉的，故又可稱爲自由放任主義。

自由放任主義的經濟政策，乃使個人隨其所欲而活動，並不予以絲毫之限制，故此政策，在國內，則主張營業自由制度，對國外，則主張自由貿易制度；蓋非如是，不足以達其目的。

營業自由制度，雖久爲各國國民所企盼，但至十八世紀末葉，始得成立。在此以前，從事工業者，須先經一定期間之嚴格的徒弟生活，再受一定的考試，方可自開店舖，經營工業。且凡已有同業團體之組織者，則爲擁護其團員利益起見，常特設嚴規，以限制外人之加入。此在商業，其情形，亦約略相同。至於農業，則從事農耕者，乃爲一般之農奴，彼輩皆隨土地之售讓，而易其主人。要之，當時一切營業，無不受束縛制度的支配。因此，國民之中，雖有經營事業之雄才者，但無發揮其才能的機會；生產遂以不振。結果所致，先覺的國民，乃力竭聲嘶，到處呼喝，以謀廢棄此等束縛制度。即在政治家中，亦有認此爲政治上之要務者。例如法國，以重農主義者出任國務總理之塔哥（Turgot）力謂：『若非廢棄束縛制度，改用營業自由制，則法國產業，永無振興之望。』乃毅然欲圖改革，後因一般同業團體之反對，阻礙橫

生，致未果行。然降至十八世紀末葉或十九世紀初頭，各國已開始承認營業自由制度，且大多於憲法中，以明文規定之。

何謂營業自由？波佛 (Phillipovic) 的說明，則謂：

1. 對於營業的資格，不置限制。不論男女老弱，自然人或法人，更不問其籍貫如何，皆可隨其所欲，經營營業。但雖云經營營業者，並無資格之規定，惟因公益的見地，亦常有相當的限制。例如：醫師、藥劑師及船長等，其資格，皆有相當的限制，又如劇場、菜館、當舖等，普通若未得政府之許可，則不得開始營業。

2. 營業者，凡其營業之組織方法及場所等，皆不受國家法律的限制。關於此點，亦如上述「資格」問題一樣，由公益的見地，常有相當之限制。例如：營業場所之受警察令之限制是。

3. 營業者，凡其生產販賣品的價格，皆不受國家法律之限制。惟在戰爭等時，則生活必需品的價格，亦常有相當的限制。此蓋由於維持公益之原則，不得不然也。

4. 營業雖可獨立經營，但亦可雇傭他人，以助成其營業。至其報酬，則由雇傭者與被傭者的契約而定，法律對此，並無何等的干涉。若多數雇主，豫定契約內容，以壓制被傭者，而強之遵守；反之，或

多數被備者，互相團結，強迫雇主，締結一定的契約；則皆爲「多數者或強者壓迫少數者或弱者」，而有背於營業自由的原則。關於此點，各國自開始承認營業自由的原則時，雖即認爲不法而嚴加禁止，但身無長物的勞動者，饑寒交迫，自不能與擁有生產機關的資本家，以言契約之平等。故彼輩若非一致團結，以當資本家，則終難有合理的勞動條件與公正的雇傭契約。由此可知：勞動者團結權的承認，雖有害於契約自由的原則，然亦非得已。

自於法制上，承認營業自由的原則以來，凡經營營業者，皆盡其能力，以事競爭。因此，生產方法及經營技術，乃大有改良，於是，生產額激增，天然富源，遂以開拓，國民經濟之進步，自不待言。然「利之所在，弊必隨之」，自由競爭的結果，遂發生了弱肉強食的現象。即一般農業者，亦因生產及其他事故，常以土地抵押，借入資金，以致負債累累。所負債務，如屆期不能清償，則歸其土地爲債權者所有。土地兼併之弊，遂以發生，富者愈富，貧者愈貧，遺害無窮。至於商工業者，則資本薄弱者自難與資本雄厚者競爭，結果所致，前者必被後者壓迫，不能維持其獨立地位，終於淪爲勞動者。此種現象，世人稱之爲中產階級的崩潰現象。又如無產者，若非勞動，即不能生活，故常被雇於他人，以助成其生產事業等。至於彼輩的生活，則皆由其勞動契約的內容而定。此即所謂「工資制度」。諸如上述，勞動者若非勞動，即不

能生活，更無從養活全家，故勞動條件，縱使苛薄，彼輩亦必順從，而不敢反抗。於是，資產階級與無產階級的分離，乃與日俱甚。尤其是在產業革命之後，機械發明，需要勞動力之處，因而減少，故凡有資產者，常利用其資本，以機械替代勞動力，以致失業的勞動者，日益增加，結果乃形成了所謂「勞動豫備軍」，「勞動條件遂愈趨惡劣。此「勞動豫備軍」或簡稱「遊軍」，由勞動者方面言，則遊軍的存在，頗多不利，反之，從資本家方面講，則遊軍多多益善。蓋在經濟界的情形良好時，遊軍也可供使用，故資本家不會感到有何等的不便，反之，在經濟界的情形險惡時，隨時可以把此類遊軍解職，且對於此等失業者，毫無責任。由此可知：此遊軍制度的存在，確為勞動者之大不利。因此，所謂勞動問題，乃成了一重大的社會問題。夫勞動問題的發生，並非始自近世。然如上述，在工資制度尚未確立之時，近世式的勞動問題，尙無發生。勞動問題的發生，並非由於勞動者的生活狀態，較劣於往昔的緣故。勞動者的生活狀態，較之昔日，確已改良不少；但今日資本家之收入，遙比勞動者豐富，從而於勞動者與資本家間，就發生了深深的溝渠，勞動問題，因而發生。申言之，即勞動問題的要點，不在生產之不足，乃在分配之不勻。當勞動者智識幼稚，而認其地位之惡劣，皆由「天命」之時，則勞動問題，固無由而起；但勞動者中，具有相當之學問與教育者，乃漸次增加，對於此等不公平的境遇，遂深感不滿，結果乃認此為社會組織

的缺陷。於是，遂有勞動問題的發生。且若不以物質生活的優劣，為區別人類幸福的標準，則勞動者或許尚能忍受其生活的困難。然自物質主義瀰漫於各國，遂知經濟力的缺乏，是阻礙現社會進步的原因。且自產業革命以後，資本家對於勞動者的待遇，過於苛薄，馴致同情於勞動者的人，乃欲根本顛覆現經濟社會的組織。空想社會主義者聖西門 (St. Simon)、歐文 (Fourier)、歐文 (Owen) 等，即此類著名人物。然欲由此等過激運動，以救濟勞動者的境遇，乃非一時所能奏效，故降至十九世紀中葉，乃有主張社會政策者的發現。此輩主張社會政策者，一面攻擊資本主義，同時並反對「意圖根本推翻現社會組織」之各種過激主義。申言之，即彼輩主張：於現社會組織之下，計劃種種設施，以增進勞動者的幸福。自由放任的經濟政策，乃對外國貿易，而採取自由貿易制度。英國遂於十九世紀，廢止穀物關稅，此乃該國採取自由貿易制度之最初的具體設施。不獨如此，該國且進而與法國締結以自由貿易主義為基礎的通商條約。自此以後，各國亦競相效尤，漸次接近於自由貿易制。就理想而言，則自由貿易制之施行，恰如上述營業自由制，因其基礎，乃視各國的經濟力，俱各相等，而使之自由競爭，故結果各國生產者，必將盡力生產，以促進各國經濟的發達。但此理想，雖非完全誤謬，然與實際情形，頗多不合。蓋各國經濟的發達，乃有遲速之別，故經濟尚未發達的國家，其生產事業，必受經濟業已發達的國家所壓

迫。固然，在各國生產事業之間，乃有分業的狀態，例如台灣的樟腦，南洋的橡皮，似不相牴觸，但因分業者，未必具有同樣的資格，且產業種類繁多，決不止於如樟腦、橡皮等天然產物而已，故吾人決不能以有分業爲滿足。現今各國，因接近自由貿易之故，凡經濟落後的國家，乃受經濟先進國的競爭，深感痛苦。於是，降至最近，各國又由自由貿易制而漸次趨向保護貿易制。國民經濟主義的經濟政策之抬頭，是對於自由放任主義的反動現象；關於此點，概詳後述。

第二章 農業政策

第一節 農業與國民經濟

當「土地」爲最重要之生產要素時，農業乃是主要的生產。所謂「農者國之本也」，卽此之謂。然降至近代，資本與勞動，成了最重要的生產要素，「土地」的地位，已不若以前重要，故農業的重要性，亦不若以前之甚。昔日各國人口的大部份，皆從事農業，但其人數，今則與年俱減。例如德國，當一八一六年時，從事農業者，凡一八五〇萬人，從事其他職業者，僅三六〇萬人耳。降至一九〇五年，從事農業者之數，雖無甚變動，但從事其他職業者，則已增至四一八萬人。此種現象的發生，乃由於土地生產

力的遞減法則。蓋因有此法則，以致過剩人口，乃非從事農業以外的職業不可。然直至今日，農業仍為各國之重要產生者，其理由：

1. 農業可供給國民以生活必需品

農業云者，乃包括耕作與牧畜而言，故從事農業的結果，可以供給各種動植物性的食料，以為人民生活之需。因人類的大半食料品，皆由農業與漁業所供給，故農業乃於國民經濟上，占着重要的地位。國家人口增加，則一國生產的食物，必感不足，勢非由外國輸入之不可。因此，乃於經濟上，激起了種種問題，今以小麥為例，比較歐洲各國的生產額與輸入額，列表如左：

國家名	生產額	輸入額	輸出額
英	七·三(百萬quarter)	二七·三	—
法	三八·一	五·八	—
德	一九·六	八·四	—
奧	二九·六	·二	—
意	二二·三	六·八	—

2. 農業可供給工業以原料。

工業之需原料，自不待言，此等原料，不論爲動物性、植物性或礦物性，悉由農業（廣義的農業）所供給。此卽所謂「自然的富源」。但自然的富源，亦有兩種，卽（一）爲礦產物類，此類貨物，所產有限，一經消費，卽不可再得。例如煤炭，雖英有千萬億噸至一千五百萬噸，德有千百二十億噸，法有百八十億噸，美有六千八百四十億噸，至少足供全世界五百年之需，但在五百年之後，自不能再得如此多量的煤炭。且煤田之採掘，所掘愈深，則生產費愈多，結果將得不償失；或將因而中止採掘，亦未可知。（二）爲農林產物類，此類產物，所產無窮，卽於消費之後，可以人工補充土地生產力，使之再產。而如使用鉅額資本與勞動以經營此類產物者，則名曰「集約的農法」；反之，如用少數的資本與勞動以經營者，則稱爲「租放的農法」。

又如原料，其爲生產品之主要部份者，曰主原料，反之，其爲生產品之補助部份者，則名之爲副原料。原料的種類，雖名目繁多，但因其皆由農業所供給，故卽在經濟業已發達的工業國，亦非重視農業不可。

更有進者，在工業國，非僅由原料方面，須重視農業，即由勞動方面以言，亦何獨不然。蓋工業國之得以維持其工業者，固有賴於雄厚的資本，惟廣大之勞動羣衆，亦爲其所需。工業雖集中於都會，但都會生活，常使人口減少，故非由農村，予以補充，則都會的人口，將日益減少，以至於零。由此可知：農村人口乃爲維持工業所必需。申言之，工業國的主要生產，固在工業，但爲維持其工業計，仍非重視農業不可。蓋否則，農業不振，農村頹廢，不獨工業品的原料，無由取給，即維持工業所必需的勞動力，亦無可補充。

以上兩點，乃由經濟的觀點，主張須重視農業；但離此觀點而論，亦有人主張須重視農業，即：

1. 凡由道德的觀點以立論者，則謂都會生活，輕佻浮薄，大足非議，反之，鄉村農民，則醇朴敦厚，古道可風。故縱謂一國的道德，皆由農村農民所維持，亦非過言。因此，若不重視農業，以致農村疲弊，此由國家道德而言，亦屬非計。

2. 凡由國防的立場以主論者，則謂考諸古來戰史，每當以「農業立國者」與「以商工業立國者」，一開啟戰端之時，前者常得勝利，因其較能持久故也。蓋以農業立國者，壯丁則可出而應戰，老幼婦女則可從事耕作等，以爲後方軍需的供給，且原有農業，仍得維持。反之，以商工業立國者，如壯

丁出而應戰，則一國之商工業，就難於維持，國民經濟，因而紊亂，勝負之數，早決於此。不獨如此，每當戰時，壯丁出而應戰，全國人民，賴以養生的食物，常須仰給外國，當此之時，如被敵軍包圍，外國食物，不得進口，則其武力縱優，亦必因糧食不足，而終於失敗。由此可知，由國防的立場以言，則國家須振作農業，未雨綢繆，以防戰時食糧的不足。更有進者，都會住民，常有衛生上的缺陷，以彼輩充當兵士，自難有精強的軍隊；反之，鄉村農民，則大多體強力壯，以彼輩充當兵士，自易有優良的軍隊。以上乃由國防的立場，主張必須重視農業者也。此外，由其他各種觀點，主張須重視農業的議論，尚有不少，因限於篇幅，姑從略焉。

第二節 土地制度

有些國家，所有農耕地，皆集中於少數大地主之手，實際從事耕作者，是一般的窮苦佃農，地主則坐享其成。英國及意大利之一部，即其實例。英國土地之所以集中於少數者之手，其原因有三，即（一）因大地主皆為政治上的特權階級，即貴族等。彼輩常運用其特殊地位，以兼併廣大的土地。（二）因英國對於土地所有權的移轉，收稅甚重，故欲移轉業已集中之土地，大非易事。（三）因英國實行長子承繼制度，故土地之分割較少。

反之，有些國家，則所有農耕地，零星分散，而歸於多數國民之手。例如德國、日本。

於是，乃發生了一問題。即一國的農耕地，應集中於少數大地主之手，抑亦宜分屬為多數國民之所有呢？

由理想而言，則農耕地的分割，不宜過大，亦不宜過小；申言之，即宜適於一家的耕作。此即所謂自耕農制。蓋自耕農制之特點有三，即（一）因自耕農勤於耕種，故其收穫較豐。（二）因土地分配較勻，故可免貧富懸殊之弊。（三）因自耕農對於土地的愛着心較強，故遠離農村，前赴都市者較少，結果可免農村的疲弊。

然土地如集中於少數大地主之手，則其弊害，有如下述。

1. 因大地主領有土地過多，不能悉自耕種，故必須僱傭農業勞動者，或出佃其土地於佃農，而已則坐享佃租的收入。如僱傭農業勞動者，使其從事耕種，則因彼輩勞動者，對於收穫的多寡，無關係，故常怠於耕種，收穫因而減少。

又如出佃其土地於佃農，則地主可不勞而獲一定的佃租，此事雖較簡單，但當於其中，發生種種問題。是即所謂租佃問題。關於此問題，另詳後述，此處姑不置論，惟大地主既以土地出佃於佃農，則就

一般原則而言，佃農所耕之地，必較狹隘，故大規模土地經營的利益，不能享受。

2. 因多數國民，皆無土地，故對於土地的愛着心，比較薄弱，而其收入，亦極微少。佃農所繳之佃租，雖多寡不同，但其收穫的大部分，普通皆為地主所占有（即佃租），故不論年之豐凶，彼輩所得極微；從而其生活，亦甚惡劣。反之，大地主非獨能坐享鉅額的收入，且因一國之土地有限，而農業生產，又有所謂「遞減法則」，同時農產物的需要，則日益增加，致其價格愈趨騰貴，故彼輩收入亦日益豐富。從而，貧富之懸殊愈甚。

反之，農耕地的面積，如果零星分割，則在一方面，固有農業經營之集約的利益，但在另一方面，則經營農業者，僅於農業，不能充分利用其自身及其家族的勞動力。此剩餘勞動力，如能利用之，以經營其他副業，則自無問題，否則，其收入甚微，生活必難以維持。尤其是農業，乃與工商業不同，其收穫及農產物的價格，每因天候等的順逆，相差甚遠；故其生活，必不能安定。更有進者，小規模的農業經營，不能利用機械，故其生產費，乃較多於大規模的經營。此亦為其弊害之一。

諸如上述，農耕地的面積，宜適於農業者一家的耕作，換言之，即宜使農業者，能充分利用其一家的勞動力；至其土地，則當然應歸農業者之所有，否則，其一家終年耕作之所得，而受地主的剝削，仍不

堪溫飽。以上即所謂「自耕農制度」。此制度既可限制土地的集中，又可防止其過小分割，並可使事農業者，俱得自食其力，免有「地主剝削佃農」之弊。

惟研究此制度時，有一先決問題。即此制度，在原則上，乃承認土地私有權的存在，僅由社會的立場，予以相當之限制耳。故「承認土地私有權的存在，是否適當？」乃其先決問題。

土地私有權的確立，為時尚不甚久，即在古代，任何國家，皆不承認土地的私有。因在古代，認為勞動的結果，故創造動產的勞動者，得以私有之，並有任意使用與處分之權利。反之，（一）因以為土地的存在，乃由於自然，並非人類勞動的結果，（二）因土地與政治上的權力，即領土權，具有「密切不離」的關係，（三）因古代人類的經濟活動，雖殆限於土地的利用，惟地廣人稀，私有土地的思想，尙未發生，故土地私有權，亦未曾確立。

尤其是在封建時代，土地私有權與土地支配權，乃結而為一。從而農民原為地主之奴隸或奴僕，而地主雖本屬自由民，後因欲免去政治及軍事上的負擔，故拋棄其自由，而將其所有的土地，獻給領主，自歸於領主保護之下，以圖生活的安全。

農業制度，乃有領主制（Grundherrschaft）與地主制（Güterherrschaft）之別。在此兩制度下，農民

的「自由」的程度，大有不同。詳言之，不論於領主或地主，對於住在其所有土地區域以內的農民，雖皆有司法權及警察權的行使與種種賦役及貢租的徵收，而並無二致；但在領主制，則領主之向農民徵發貨物與勞役，其主要目的，在供領主消費之需；反之，在地主制，則地主之向農民徵發勞役，目的所在，乃為助成其生產。蓋領主絕少直接經營土地，普通皆向其部下農民，徵收一定的貨物，藉以生活，故其土地的耕作利用，乃委諸農民之手。然在地主制，則地主常徵發農民的勞役，以直接經營其廣大的土地。故其結果，領主制下的農民，較多自由，且領主之向農民徵收貨物與勞役，目的在於消費，故農民的負擔，亦不甚重。反之，地主制下的農民，則較少自由，蓋地主使役農民，其目的，在於多舉收益故也。從而，農民的地位，乃後者（地主制下的農民）遜劣於前者（領主制下的農民）。試以實行地主制之德國東北部地方與實行領主制之西南部地方，予以比較，則兩處農民的地位，孰優孰劣，可不言而喻矣。

不論於領主制或地主制之下，農民雖皆無自由，但以兩者相較，則前者較優於後者，此已詳上述。惟同在領主制之下，因各地法律習慣之異，農民所僅有的「自由」的程度，亦不一致。有些地方，事實上，農民乃有土地的所有權，惟受若干的束縛而已。有些地方，則農民祇有土地的使用權。又在歐洲，大

部地方，農民皆有人格的自由與土地的承繼權，和普通人民無異；其惟隸屬於領主或地主而已。所謂「隸屬於領主或地主」者，即農民於年少時，是其領主或地主的奴僕；及長，則爲其管轄下的農民，負有賦役與貢租的義務。此等義務，乃附屬於土地，苟一旦土地售讓於他人，則此農民，亦隨之而移轉。至於賦役，則有兩種，即「牛馬賦役」與「人力賦役」。前者乃謂農民飼養定額的牛馬，以供其領主或地主使用。後者乃謂農民自爲其領主或地主服役效勞。至於貢租，有些地方，雖爲一種私法的契約，而與地租相類似；但普通皆由於領主或地主的強制徵收，幾如國家的租稅。對於此等權利，領主或地主同時亦負相當的義務。即其義務，乃以保護農民的身體財產的安全爲內容，故畢竟是一種政治、軍事上的保護。但自封建制度破壞之後，政治軍事上的保護，雖轉移於國家官吏之手，但地方的裁判與行政權，仍爲領主或地主所掌握，故其部下農民，如有因貧窮、凶年等而不能生活者，領主或地主，有時亦予以救恤，並給以木材，以爲建築住宅之用。

土地所有權之受束縛，已如上述，領主或地主的土地，在貴族之間；或間有移轉，但都市住民，則不能購買土地。從而，隨經濟的進步，都市住民，雖較以前富有，但仍不能壓迫地方的貴族與其部下的農民。然束縛土地所有及農民自由的制度，降至十八世紀末葉，已有極大之變革，此即所謂農民解放問

題。至此問題之發生，乃有下述數重要原因。

1. 農業技術，日在發達，但在土地不能自由使用與處分時，則農業經營不能隨農業技術的發達，而使之合理化，故於收益上，大有障礙。蓋農民欲行「集約的農法」，乃非改良土地不可，如欲改良土地，則須有相當的資金，但因農民不能自由處分其所有地，故資金之來源斷絕，換言之，即因農民不能以其土地為抵押，而借入資金，以致其土地無由改良。又因領主或地主之常徵發農民，故農民不能注其全力於土地的耕種。此外，又因領主或地主之費用，乃隨文化的進步，而日益膨脹，故其向農民所徵之貢租，亦因而增加，農民的境遇，因而益苦。要之，此等農民，因受領主或地主之過度壓迫與剝削，故愈冀打破土地的束縛制度。

2. 從來農民對於領主或地主，所以願盡一切之特殊義務者，蓋在反對方面，領主或地主乃負擔軍事並行政的大任，以保護其自己身體財產的安全。然自封建制度崩壞之後，所有軍事並行政上的大任，皆由國家自當其衝，故領主地主，已失其存在的必要。更有進者，國家既向此等農民，強要租稅兵役等義務，故農民自然無力更對領主或地主，盡其賦役貢獻的負擔。此等農民之欲由領主地主的束縛，以謀解放，寧為當然的要求。

3. 及至十八世紀末葉，自由民權的思想，乃俄然而起。一般農民，受此思想的激盪，乃起而反對貴族，以圖解放。至於土地並農民解放的內容，乃有下記數項，即：

a. 自上隸屬關係，下至由領主或地主之特權所產生的一切制度，皆撤廢之，藉使農民，得有完全的人格之自由。

b. 使農民得有完全的土地所有權。即撤廢前此對於領主或地主之一切租佃關係。

c. 撤廢足以妨害土地之使用及其經營的賦役等。

d. 分割有礙於「土地開拓」等之共有地。

e. 整理各人所有地之交叉散在者，以謀集中一人之所有地於一處。

但最早實行農民解放的，乃是法國。一七八九年，法國革命政府乃一舉而廢止封建制度，同時並使農民由從來的封建的束縛，獲得解放。迄拿破倫法典成立，乃承認一切公民權利的平等，除地役權及地租外，關於土地所有權的一切限制，俱行廢止。法國的農民解放運動，至此始告成功。至於其他各國，雖與法國相前後，各自着手於農民的解放，但其成功較遲。

農民的人格並所有權之確認，乃使土地的生產力，增進不少。蓋農民已不若從前，今則凡其一家

盡力耕作之所得，概歸其所有，故自能增進土地的收穫。此點不論對於農民或全經濟社會，皆有絕大的利益，惟在另一方面，農民乃比從前，負擔更多的危險。農民經濟，如能進行裕如，固毫無問題，但若因歉收等，以致收入減少，或因疾病及其他原因等，致有不時之支出時，則於經濟上，將感受絕大的困難。在如從前束縛制度之下，農民經濟，雖不能獨立，但在天災地變之時，則領主或地主，尚有相當的救恤，得藉以安定一時的生活。故就此點而言，乃「今不如昔」。然「農民解放」的結果，農民之於法律上的地位，固大有進步，又其於經濟上，雖已得獨立，但諸如上述，每當天災地變，不時需款之時，則除借債以外，別無他策。而農民的借債，自僅能以其所有之土地為抵押，故農民的負債，勢必為破壞其固有地位的原因。後述之農業金融機關，如果發達，而能以較低的利率，供給農民以資金，或農民如能利用由其自助精神所組織之產業組合，互通資金，則至少可以相當維持其固有地位之存在；否則，農民非以相當高率的利子，向人借債不可。且就今日的情形以觀，農業的收益，並不甚佳，故農民欲由農產的剩餘，充償舊債之用，決非易事，結果所至，終於賣却土地，而自淪為身無長物的農業勞動者或佃農，以佃其口。十八世紀的農民，亦被稱為「勞動者」，但彼輩的經濟基礎，雖不完全，惟尚有使用土地的權利。然今之所謂農業勞動者或佃農，則其地位，乃較之昔日的農民，尤為惡劣。蓋佃農由地主佃入耕地，以

其收穫之大部分，充當佃租，所餘本已無幾，苟遇歉收，則其危險，又須自行負擔，故其地位之惡劣，生活之不安，由此可見。

農民解放的結果，以致小農業者之土地，漸次喪失，同時，土地因兼併，而漸次集中於少數大地主之手。於是，乃有種種農業政策上的問題發生。

自農民解放以來，小農業者之法律上的地位，雖已提高不少，但因負債，致失其經濟基礎——其所有之土地——業如上述。以補救此種現象為目的之農業政策，如農業金融機關之設立，產業組合之組織等，不勝枚舉。今擇尤略記如左，藉備閱者參考，至於設立農業金融機關及組織產業組合之兩政策，另詳後述，此處，姑從略焉。

1. 家族制度 (Homestead Familienfidei Kommiss) 家族制度云者，乃以一定的土地，為農家家族的財產，而使之永久承繼之制度。即因其土地，是家族的財產，故祇許農業者使用，而不許其割讓或出賣。以其財產為抵押，向人借債，雖非絕對禁止，但其債額，須有一定的限度，且其舉債行為，須經官廳許可。而其土地，大多僅能由長子承繼，蓋所以免細分也。

對於土地所有權，而附以如此之限制，由經濟社會的立場以觀，利弊如何？此在經濟學者間，乃議

論紛紛，莫衷一是，試歸納之，乃有贊成與反對兩派，贊成者，即主張對於土地所有權，應附以如此之限制者，言：

a. 對於土地所有權，如無絲毫限制，則農業者每因一時的需款，以土地為抵押，向人借債，故結果所致，土地喪失，子孫受累。是以為社會之永久安寧計，須予土地所有權以限制。不獨如此，且土地之喪失，常使農民淪於隸奴的地位，有背農民解放與人類平等的精神。

b. 禁止所有地之全部處分權，或許不甚妥當，亦未可知，但規定相當的土地，以為一家之最小財產，而不許其轉讓，則可充分利用其一家的勞動力，故就土地利用一點而言，亦大有利益。

c. 富者兼併土地以致貧富懸殊，此不獨就社會政策而言，決非一國之好現象，即由土地利用以觀，亦有弊而無益。故國家以法律禁止其處分，蓋所以抑止此弊害也。

反之，反對此制度者，即主張對於土地所有權，應任其自由處分，而不應有所限制者，言：

a. 此制度雖由於社會政策之目的，但由經濟上的利害而論，則得不償失。蓋此種土地的所有主，雖有心改良土地或採用較良的經營技術，但因不能以其土地為抵押，向人借債，故「點金乏術」，祇好苟安於舊狀，農業之進步，常受其妨礙。

b. 此種土地的所有主，雖欲借債，亦有所不能。如其尙有他財產，可供擔保，固無問題，否則，未免過於殘酷。要之，在另一方面，若有適當農業金融機關之設立，使農業家得以利用之，則縱許其以土地爲起債之擔保品，亦無甚弊害。

c. 此制度，乃足以妨礙農村人口的增加。蓋農村住民既不易於本地獲得土地，則自必前赴都會，以謀安全的生活。

d. 此種土地的所有主，常有購求接壤的土地，以圖擴張而積之傾向；故此制度，反足以助長土地兼併之弊。

e. 此種土地的所有主，乃有流於怠惰的傾向。因彼輩深知其土地永無喪失之慮，故不欲努力以改良其經濟狀態。

f. 此種土地，僅由男子承繼，故有背於男女平等的原則。

關於此制度，雖有贊否兩派，各據相當之理由，互爭是非；但如上述，若對土地所有權，並無絲毫限制，而任其所有主自由分割，則不論由「土地之利用」或「農家之安全」而言，皆不適當；反之，若對大地主，亦不許其分讓土地，即強制其世襲，則就社會政策的見地以觀，自亦非良策，故若規定相當的

土地，以爲農家之最小限度的財產，而強使之世襲，不許其轉讓，乃保障農民生活與社會安寧之善計。

2. 一子承繼制度 (Das Anerbengericht) 考之古代，土地的承繼權，常有限制，即僅許一子承繼，而不准數子分割。此即所謂一子承繼制度。此制度的存在，不獨得以承繼土地之子，可有安全的生活，即在領主，亦可有整數的租稅收入。故對此一子承繼制度，深信不疑。然降至十八世紀末葉，自個人主義的思想勃興之後，遂認限制土地承繼權爲不當。申言之，即認一家的土地，應由所有主的意思，分割承繼。但實行分割承繼之後，始知其弊多而利少，並非善制。即土地分割之結果，乃因面積之過於狹隘，雖有一集約的耕作，但仍不能獲得相當的收益。從而，土地所有者，遂不能藉此以營相當的生活。於是，乃有恢復舊時一子承繼制度的思想發生。

實行一子承繼土地的制度時，在承繼者，固能得比較安全的生活，但在其餘不能承繼之弟兄，自屬不利，故今日之所謂一子承繼制，乃與以前的舊制，略有不同。即據今日的制度，每當中小農民死亡之時，其所遺之土地，乃於數子中，擇一而使之承繼，同時，乃由此承繼者予其弟兄姊妹以相當賠償金額。於是，其賠償額之決定，乃實行此制度之最重要事項。若其賠償額過多，則承繼人的負擔過重。更如因其負擔過重，須出賣一部份的土地以爲挹注，則結果所致，將得不償失，至少，因缺少經營土地的資

金，致不能改良其工事，收穫因而不佳。故在另一方面，又須維持承繼人的經濟地位。歐洲各國，在原則上，凡父親的遺產，概由數子均分。故予承繼人以特殊權利，此除由經濟政策的見地以爲辯護外，別無理由可以根據。

a. 在普魯士各處，父親的遺產，（僅就土地而言）並非由數子均分，乃先撥全數三分之一，歸承繼人所有，其餘部份，則由全兄弟姊妹（承繼人亦在內）均分。

b. 有些地方，雖非強制實行一子承繼制，惟於死者並無遺囑時，始由長子全部承繼。實行此制，收效最著之處是德國的漢諾威（Hanover）州。據該處法律條文所載，平時則由政府備置農園冊（Hofrolle），以登記土地所有者所報告的土地；惟此種登記，與土地的處分權無關，僅於所有主死後並無遺囑時，則其已經登記的土地，概歸承繼人所有。故如欲一子承繼土地，祇須向政府登記，即生法律上的效力。但業經登記的土地，若所有主死後，而有遺囑，則仍可按照遺囑分配。然此制度於實現一子承繼上，雖不無效果，惟在法律家中，常有攻擊此制度的，據彼輩言：此制度之存在，常使已向政府登記土地者，於其死後，忘留遺囑，致土地不能分割，因而以致有權分割此土地者，蒙受意外的損失。

關於一子承繼制之可否問題，種種議論，已詳前述。即關於一子承繼制之實行問題，亦已如上述，承繼人對弟兄姊妹所給賠償額的多寡，乃與其效果，大有關係，故賠償額的算定基礎，遂成了一研究的題目。至其算定基礎，普通乃有兩種，一是根據土地的交換價格，一是根據土地的收益價值。交換價格云者，乃以其土地所在地附近的地價為基礎，算定其土地的價格。此種方法，今日雖最通行，但因土地的買賣價格，乃與一般貨財的價格，大異其趣，故若據此方法，以算定土地的價格，則其所估的賠償額，必將失之過高，而徒加重承繼人的負擔。是以由理論說，則以土地的收益價格為標準，較為適當。收益價格云者，即以收益為基礎，而以當時的普通利率除之即得。但所謂「收益」乃時有多寡，故其價格，亦常有變動，因此，欲知適當的收益，大非易事。惟考諸今日實際情形的傾向，則大多將採用此法為算定賠償額的標準。

3. 地息農場 (Kontingiter) 上述家族制度與一子承繼制度，其目的皆在防止土地所有權的喪失與土地的分割，但本節所述之地息農場，則除此兩目的外，尚欲藉以使佃農或農業勞動者，獲得土地，而升為自耕農。故地息農場乃是自耕農獎勵策之一種，各國行之，已收得相當的效果。

地息農場云者，並非以一定金額購買土地所有權，乃以定額的貨幣或五穀，支付地租，藉以獲得

所有權的場農。

諸如上述，即使實行農民解放，但如農民於解放之後，仍無土地，則自非依然出賣其勞動力，以資生活不可，故其法律上的地位，雖較以前進步，惟其實際的情形，則與未曾解放的時代，並無大異。尤其是在德國，該國東部地方，從前雖以農業為最主要的生產，但後因發生「農民離村」的現象，故為制止此種現象計，乃有獎勵自耕農的必要。於是，乃勵行地息農場政策，不獨藉以防止此等農業地方人口的減少，且由人口稠密之處，招致人口，以振興農業。如欲實行地息農場政策，則不論土地之為公有或私有，若屬於大地主之手，不肯出售，則終於不能達其目的。故使中小農民，能購得土地，乃實行此政策之第一步。次之，中小農民，困於經濟，雖有購買土地的機會，但無購買土地的能力，故欲徹底實行此政策，則須另為設法，以助成其購買力。此乃實行此政策之第二步。

由大地主之手，買收土地，必須有相當的資金。故初則，國家為達成「自耕農設定」等目的計，須支出相當的基金。由此基金中，抽出一定的數額，以相當的條件，向大地主，買收土地，以此為地息農場。如有中小農，有意購求農場者，則以讓與之，每年徵收一定的地息，若干年後，此讓與的農場，遂完全歸該農民所有。但即此方法，亦需相當的資金，故國家為便利計，乃設置地息銀行，為其媒介機關。地息銀

行乃立於地主與欲得土地之中小農民中間，發行一定的債券，由政府予以保證，政府如欲購求地主的土地，則付該行發行的債券，以爲代價。地主如欲現金，可將此債券轉賣於證券市場。在另一方面，希求土地的中小農民，則每年向地息銀行，支付一定的地息，銀行則以之充當債券的利子及償還元金之用。如此，中小農民，縱乏經濟力，但因能由其收益中，抽出一部份，充當地息，故於若干年後，即可完全獲得其土地的所有權。

如有有意利用地息銀行以謀獲得土地所有權者時，則雖由銀行之援助，得以遂願以償，但因彼輩經濟力不足，對其所獲得的土地，常無力以事改良，又如施肥等等，在在需款，故國家若不另爲設法，假以資金，則其收益之微薄，乃意中事。故至少須免收地息一年，甚至，假以必需的資金，以爲改良土地及施肥等之用。而此等假與的資金或特別免收的地息，乃加算於其元金中，按年於普通地息項下攤還。

應用地息銀行以獲得土地所有權，其法較之國家利用基金等，以使中小農民獲得土地所有權，使利多。即：

1. 因國家利用基金等，以使中小農民，獲得土地所有權時，則必因其基金範圍，而限定事業。換

言之，即須受豫算等的拘束。然在地息銀行，則能應其必需，發行債券，故較多活動的餘地。

2. 前者的根據，是由於社會政策的立場，若由經濟的見地而論，則未必適當，反之，後者則不然。

第三節 農業的經營

概觀現代的農業經營法，得大別之為兩種，即（一）土地所有者自行耕種其土地，（二）土地所有者使他人耕種其土地，前者乃自耕農制，後者乃佃農制。惟佃農制之實行，因從事耕種者，其所耕的土地，乃為他人之所有，故須繳納其收穫之一部於地主，以為佃租。由此可知：在佃農制下，僅有土地所有者（地主）與耕種土地者（佃農）之私法上的關係存在。從而更可知：若如昔日，土地屬於領主或地主所有時；因土地所有者與從事耕種者中間，除有私法上的關係外，尚有公法上的關係存在，故所謂「佃農制」者，就無由發生，更何佃租問題之可言。

同時，又如地主自行耕種，則佃租問題，亦無由發生。在古代私有制度尚未確立之時，已不待論；在土地私有制度確立以後，凡自耕農制概優於佃農制，其優點，乃：

1. 即由私經濟的觀點而論，自耕農之耕種所得，乃歸其獨自享有，申言之，自耕農所有的土地，即其收入的源泉，故對其土地的愛着心較強，從而，能盡力耕種土地，結果可有合理的經營。

2. 卽就經濟社會的立場以觀，如有合理的土地經營，致其收益增加，則自爲經濟社會的利益。
3. 更由政治及社會上觀察，如人民對於土地，而有較強的愛着心，則社會基礎，可因而鞏固，政治情形，可因而安定。

自耕農制的優點，既如上述，則在承認土地私有之今日，理應僅有自耕農制，而不應有佃農制；但實際情形，後者反較前者，占着重要的地位，其故焉？在此卽由於一方面因土地所有者，不能悉數自行耕種其土地，故有出佃的必要；另一方面，因有耕種土地之能力者，而無土地可以耕種，故有入佃他人所有地的必要。

土地所有者不能自行耕種其土地的重要原因，列舉如左。

a. 土地所有者，因年輕歲少，不能充分耕種其土地。
b. 土地所有者，因尙有其他職業，不能專事耕種，尤其是土地所有者，常因遠赴都會，從事其他職業，故無力可以兼顧農事。

c. 土地所有者，因其所有土地面積過廣，或分散各處，非自己一家之力所能及者，故須出佃其一部份於他人。此時，雇傭農業勞動者，使之從事耕種，雖亦爲一法，惟因須有充分的監督，否則，常得

不償失，故寧以出佃於佃農，較爲得策。

d. 土地所有者，亦有因缺乏資本，或因負債過多，而不能自行耕種其土地，故以此出佃於佃農者。

在另一方面，有耕種土地之能力者，常自無土地，可以耕種，又無資力，可向他人購買，故願由地主，佃入土地，收穫所得，除繳納定量之佃租外，以其殘餘部份，聊供生活之資。由此可知：土地私有制，一旦發生，即已有佃農制度存在。佃農制度，既有其存在的理由，則此問題，自必成爲一重要的社會問題。

雖云佃農制度，但其內容，亦非同一，從而其「社會的效果」，亦隨各地情形而異。

古代的佃農制度，是永久的佃農制。佃農每年繳納一定的佃租，非獨終生可以利用其土地，且於死後，亦可以世襲。換言之，由佃農看來，永久的佃農制，乃是享有一「具有一定的連帶義務」之土地收益權的制度。由土地所有者而言，固有每年坐享一定收入的利益，但由佃農方面說，非獨其行動，受有束縛，且其一部份的勞動結果，亦須被土地所有者的剝削。尤其是，土地所有者的權利，如果擴張，則佃農的地位，將更惡劣。故此永久的佃農制度——是封建制度的變形——至爲今日各國所禁止。今日各國民法，對於租佃期限，普通皆有一定的限制，如日本，則以五十年爲其最長期限。

今日所行的租佃制度，種類繁多，茲擇尤列舉如左。

一、分益租佃與年期租佃。

分益租佃云者，乃於地主與佃農之間，以一定比例，分配每年之總收益的制度。其分配比例，各處多寡不同，但以兩方各得半數為最普通。佃農並非根據契約，每年繳納一定的佃租，換言之，佃租的多寡，乃由每年收穫的豐凶而異。而其租佃契約，在法國，則以三年為最普通，但有時並無年限的規定。此外，如並不設置一定的解約期限，在佃農方面，未接地主的解約通知以前，得永久繼續履行其契約。然據意大利法律的規定，在原佃農未死以前，地主方面如無解約之意思表示，則其契約固屬有效；但在原佃農去世之後，則不論地主方面，有無解約的意思表示，其佃得的土地，須歸還地主，另行出佃，不得由原佃農之承繼人承繼。

對此租佃制度，乃有贊否兩派，贊成者言：

a. 佃農勤勉時，則其收益可因而增加，故於土地的經營上，頗多利益。在行「集約的農業」處，尤其如此。

b. 因於地主與佃農之間，分配每年的收益，故佃農常顧及明年的收穫，絕少濫耕之弊。蓋若僅

爲增加一時之收穫計，以致濫耕，則明年的收穫，必因而減少，故結果仍屬損失。

c. 因其收穫，乃由地主與佃農，按照比例分配，故可避免因農產物的價格變動而生之一部份的危險，此在佃農，尤爲有利。

反之，在反對論者，則謂：

a. 贊成論者所舉的利益，在佃農與地主的地位，兩相平等時，始得實現，但實際情形，佃農的行動，常受地主的指揮，故望其自動的熱心耕種，無異幻想。

b. 因收穫的增減與農產物價格的變動所生之危險，雖由地主與佃農，互爲負擔，故其危險程度，或許不若自耕農所有者之甚。但考之實際情形，諸如上述，佃農每因終年勞動之所得，不能全歸一己所有，故常怠於耕種，收益從而減少，更無論由農產物價格變動而生之危險矣。

至於年期租佃，乃根據契約，佃農向地主繳納定量的收穫或貨幣，以爲土地利用的報酬，此即普通之所謂租佃制度。

據此制度，佃農祇向地主繳納定量的收穫物或貨幣，至其終年勞動的所得，則概歸其一己所有，故若由佃農的努力，收益因而增加，則其增加部份，得爲佃農的收入；較之分益租佃制，在佃農方面而

言，似以此制爲有利。雖然，若因各種原因，致其收益減少時，又須由其中，除去定量的佃租，故佃農的所餘更少。申言之，即佃農必須自行負擔損害，是此制度的短處。尤其是在根據契約，佃農如向地主繳納定額的貨幣，以代佃租，則佃農不獨對於收益的增減，負擔危險，且對農產物價格的變動，亦非負擔損益之危險不可。即若收益較多，農產物的價格較高時，則佃農以其產物，換算貨幣，所得尙豐；縱由其中支出定額佃租，還有相當的剩餘。又如收益，雖不甚佳，但若農產物的價格較高，則以此換算貨幣，尙有相當的收入，故除由其中支出定額的佃租外，還可有若干的剩餘。反之，若收益既少，農產物的價格又低，則貨幣收入已少；再由其中支出定額的佃租，已所餘無幾，甚或不足，此確爲佃農之不利。由此可知：年期租佃下的佃農，必須負擔收益及其價格變動的危險，故與一般之所謂農業勞動者有別。尤其是在英國，佃農中，亦有佃入較多之土地者，因僅以一家之力，不能耕種，故常僱傭農業勞動者，於其自己的責任下，使之耕種。故此種佃農，並非勞動者，乃是企業家，此處姑不具論。至於一般佃農，則其生活狀況，既甚貧弱，而尙須負擔由於收益增減等的危險，故益可憐。決定佃農的剩餘，即收入者，在另一方面，當然由於佃租的多寡。於是，佃租的多寡，遂爲決定佃農之經濟地位的標準；是以佃租問題，乃成了今日之一重要的社會問題。

佃租的決定，固由於地主與佃農的契約，但此契約，普通皆不由文書，即由口頭或習慣而定。至其契約的解除，普通亦無法律條文的規定，乃僅由兩當事者的磋商。故若佃租過高，佃農要求減租而不可得時，可以罷耕爲要挾。此外，如因歉收等，以致收穫驟減時，地主亦有體察佃農的窮狀，而自動減租者；亦有於豐收時，則依年期租佃計算，歉收時，則依分益租佃而論者。例如頃有肥田十畝，由地主出佃於佃農，相約每年繳納每畝四石的租額，如於豐年，每畝能收穫七八石時，佃農自願如約繳納，否則，即凶年，每畝僅收三四石時，則佃農可與地主按照比例，分配全收益。至其比例，普通乃由地主得十分之六，佃農十分之四；亦有各得其半者。

邇來因社會主義思想，漸次抬頭，以爲地主的「不勞而獲」，畢竟是向佃農榨取之所得。故非打倒地主階級不可。從而主張土地必須公有。近日租佃糾紛之所以勃發無已者，自亦不無因受此種思想的影響。但佃農地位之過於惡劣，確爲激起此種糾紛的主要原因。蓋佃農既已負擔穀種肥料等費用，又須出力耕種，但其收益的半數以上，乃歸地主所有。在工業發達、工業品騰貴的今日，農業的利益，本不甚佳，即以收穫全數，概歸佃農所有，亦不能算是厚利的事業，何況半數以上的收益，尚須繳納於地主呢？故佃農的經濟地位，實頗可憐。且其收入，事實上可稱爲對其勞動的報酬；若對其勞動，而以普通工

資計算，則此區區收入，原不算豐，何況因天候及其他原因，致其收益減少呢？蓋此時，佃農的所獲，乃遠在普通工資以下。但如上述，佃租額一經規定，頗不易變更，故今後租佃糾紛的內容，或稍異趣，亦未可知；申言之，今後的佃租糾紛，或不在減租的爭執，而在土地公有與私有的爭論，亦未可知。

由地主方面說，則佃農的要求減租，或許無理，但土地的性質，原應公有。故由土地應歸公有之主張而言，則佃農的要求減租，非獨理之當然，且已屬讓步。惟此土地公有的主張，此處暫不具論，地主的土地，即以其祖先的獲得原價為基礎，亦須有相當的收益。然由今日的地價計算，則其收益，原不甚佳，故於地主之中，不無出賣其土地，以地價之所得，另圖投資於較有利的事業者。從而減租程度，在事實上，頗難得適當的解決。

但是，佃農如對地主實行罷耕，則結果土地將因而荒廢，此即由經濟社會而言，亦決非可喜之事。不獨如此，此等佃農，如皆遠離農村，前赴都市，充當勞動者，則勞動者將因而過剩，結果遂有勞動問題的發生。故租佃問題，在某種意義上，乃是一重要的社會問題。此問題的根本的解決法，或則沒收全國土地，歸諸公有，或則徹底實行「耕者有其田」的政策，即耕種所得，概歸耕種者所有，不能親自耕種者，即不能領有土地。但此兩法，皆是一種極端論，不易於實行。最易實行的方策，乃如上述，一面盡量促

進自耕農的增加，以縮小佃租問題的糾紛範圍，同時，對於佃農，貸與低利資金，以謀減少農業生產費，更如組織農產物的販賣機關，及設置米穀倉庫等，以謀增加農民的收入，皆為減少佃租糾紛之要圖。但當佃租糾紛，已經發生時，則祇有推選熟識當地情形的人士，決定公平的租額，以謀解決。若謂地主的所得，是不勞而獲，故非打倒地主不可，並以此論據，來解決佃租糾紛，則在現代經濟社會的基礎，未得改造以前，佃租糾紛，決難終熄，故此處姑避而不論。

為改善農民的經濟生活計，當以振作生產，增加收益為第一義。故各國因此而講究種種的獎勵策。至其獎勵策的內容，可大別之為二。即（一）最經濟的利用土地，以謀收益的增加；（二）最便利的供給農民以資金，以備經營農業之需。前者，例如耕地整理及水利團體等。後者，例如產業組合，尤其是信用組合與不動產銀行等。本書因限於篇幅，對於此等各點，不能詳述，茲僅介紹其梗概如左。

一 耕地整理

耕地整理的目的，在由土地的分合交換，以增加耕地的面積，從而以謀收益的增加。本來，農耕地的分配，並無一定的規則，更遑論經營上之便否；此外，又因售讓承繼等關係，致其分配狀態，愈益紊亂，於經營上，頗多不便與不利。茲舉其犖犖大者如下。

a. 因土地過於細分的結果，畦畔增加，農耕地的面積，因而減少。

b. 因農耕地分配的不規則，故於應用機械與牛馬耕上，頗多不便。

c. 因同一地主所有的土地，分散各處，故於利用上，頗多不便。

d. 因農耕地分配的不規則，故於灌溉等，頗多不便，若使各地主的土地，互相分合交換，以形成有規則的形狀，則可除去此等的不便與不利。

耕地整理的利便，已如上述，在理，地主應樂而爲之，但常因地價、地味及祖傳等關係，而不肯遽行土地的分合與交換。故耕地整理的實行，必須含有幾分的強制性。又如實行耕地整理時，須有相當的費用，此項費用，固應由各地主分擔，且耕地整理的結果，收益因而增加，故各地主分擔一部份的費用，原非無益的消耗，但實際情形，各地主中，亦有因一時手頭拮据，而無力負擔者，故國家應設立農業金融機關，予以資金的通融。

二 水利團體

水量供給的多少，與農產物收穫的豐歉，大有關係，此自不待言；故凡有思慮之農民無不忙於灌溉之設備。惟灌溉的設備，非獨需款頗鉅，且需要相當的土地，故決非個人之力所能及。退一步言，即使

個人之力，足以爲此，但結果必僅圖一己耕地的便利，而不讓他人共同利用，與此接壤的土地，如亦另行設備，則徒耗有用之錢財，太不經濟，故由水利的性質而言，關係土地須共同協力以爲之。但其關係土地，如屬於同一農村時，則可由一村單獨設備，手續簡便，惟實際情形，其關係土地，常因地理等關係，而分屬於數或數十農村，換言之，即與數或數十農村皆有利害關係；不獨如此，雖屬於同一農村的土地，但該村的農民中，亦常有與此設備，無關痛癢者，故不能以此設備爲一村的事業，從而不能向全村農民，徵收同等的費用。申言之，關於水利的設備，當由關係土地之利害相同者，共同組織水利團體，悉心計劃，最爲適當。諸如上述，關於水利的設備，需費極鉅，需地頗多，故國家或地方自治團體，理應分負其一部份的經費，以減輕民間水利團體的負擔。時或由國家自身，進而從事水利的設備。但就一般原則以言，則灌溉之便否，僅有關於一地的利害，故水利的設備，其受益者，亦僅一地之人民而已；是以所有經費，應由該地人民，自行負擔，國家及地方自治團體等，祇須從旁援助，以促其成。

水利團體雖可予其地方農民以不少利益，但其所受利益的程度，則未必人各相同，故有時或有其關係土地的地主，而不願加入水利團體者，亦未可知。所以，國家當強制其加入，蓋非如此，不足以完成水利事業也。

凡耕地整理團體，當整理竣工之後，即可解散，惟此水利團體則不然；申言之，前者乃一時的，彼是永久的，蓋關於水利設備的維持與改良，必須有常設的團體，以爲指導與計劃也。從而考諸各地實情，耕地的整理常較水利的設備，容易實行；蓋前者的負擔，是一時的，而其效果，則歷然可見；反之，後者的負擔，則較久長，且其效果，不能立見。

且水利團體，雖經成立，惟改良工事，在在需款，故其資金，當由農工銀行等以供給之，待水利事業，得有相當成效時，再由受益農民，年抽若干的收入，逐漸償還。

三 產業組合

產業組合亦爲援助農業經營之最有效的團體。產業組合的利用，雖未必限於農業，但在今日，農業之利用此團體者，確實最多。

產業組合，是組合員之人的結合，其目的，在使缺乏資本者，能於生產販賣上，獲得較多的利便。

欲使產業組合，收得充分的效果，必須注意其經營。但於其經營上，比較困難之點，即因其含有較多商業的性質；故證之各國實例，信用組合最易收效；販賣組合最難得良好的成績。蓋因信用組合的目的，在供給組合員以其生產所必需的資金，並使之注意貯蓄，故若於其資金的出納，加以意，即有

良好的效果。反之，販買組合的目的，在聚集組合員的生產品，以較有利的條件販賣之，故其經營，必須督勵組合員，注意生產，且須檢查其生產品，以免濫造品的混入，更須洞察市況，以最有利的條件販賣之，簡言之，即更自營商業。故若其措置失宜，則全體組合員，俱蒙其害，其經營的困難，乃非可與信用組合同日而語者。尤其是，產業組合的經營，茲舉其特別困難之點如左。

a. 產業組合之資本不充，若其經營失宜，則立刻可以失敗。

b. 因產業組合，是缺乏資本者的結合，故若其經營失敗，則組合員所受的影響，較之資本充實者，自更多困難。

各種產業組合中，通行最廣的，是信用組合；但信用組合，亦有兩種，即（一）Schulze-Delitsch 式的組合，與 Raiffeisen 式的組合是。前者乃由各種職業，募集組合員。其理由，即由各種職業，募集組合員，則需要資金的時期，自各不同，故資金的融通範圍較廣。而其融通的資金，則以「短期」為原則；否則，其融通範圍，即不能廣遠。故經營者對於資金的運用，當周思熟慮，慎重將事，且其責任彌重；惟其如此，故應有相當的俸給，以為報酬。要之，Schulze-Delitsch 式的信用組合，簡言之，就是小銀行。但依此方法，則農民利用信用組合，較為困難，蓋農業金融，乃有長期的性質，從而若依短期信用的授受，自不

能達其目的，因此，乃有 Raiffeisen 式的信用組合之必要。蓋 Raiffeisen 式的信用組合，是僅以農民爲其組合員，授之以長期的信用。惟其如此，故組合員的資格，非嚴加選拔不可。而其經營者，因不若經營 Schulze-Delitsch 式的信用組合者之忙碌，故普通都是義務職，即 Schulze-Delitsch 式的信用組合，乃適於都市，反之，Raiffeisen 式的信用組合，則適合於農村。

信用組合雖較易經營，但若經營者，缺乏細心的注意，則仍不能達其目的。尤其是信用組合，其資金的運用，既無關於投機營業，亦無關於政治投資，更無關於非生產的事業。

購買組合的經營，較之信用組合，困難多多。蓋購買組合，尤其是消費組合的經營者，乃應注意其經營的貨物，當有限制，經營的資本，須易收回；否則，將無以活動。因此，在另一方面，其分配貨物於組合員，常採用現金主義，否則，未免有「倒賬」的危險，至少，亦因資本的收回困難，以致手頭拮据，無法活動，結果所致，經費增加，購買組合的目的，不能達到。

至於販賣組合，則其經營，尤其困難。蓋其經營者，當督勵組合員，以防粗製品之混入，否則，組合之名譽掃地，組合之販賣品價格，必將無法維持。而更因販賣組合的經營者，須注意市場的狀況，以最有利條件販賣其販賣品，故事實上，最難經營。

要之，產業組合，因其經營，相當困難，故組合員必須理解產業組合的精神，幫助經營者；而經營者亦須謹慎將事。

產業組合乃對抗資本主義，以擁護無產者之利益為目的，故當然應以無產者的利益為中心。然因國家對於產業組合，常予以種種利便，以助長其發達，故資本家時藉產業組合之名，而經營其企業。例如：資本家為得國家的種種援助起見，乃借信用組合之名，而設置普通的銀行，希求獲利。此種銀行的設置，實有背於信用組合的精神，故任何各國，無不特設專條，嚴加取締。至其防患未然之策，則莫如對於組合員的人數，不許其有所限定，蓋組合員的人數既多，且其參與組合內事務的表決權，又不問出資的多寡，地位的高低，而人各一票，則自可防止資本家從中操縱之弊。產業組合，一面當防止資本家之借名濫用，同時各組合員又須體察產業組合的精神，協力以謀彼此的利益。

四 農業金融機關

農民之經營農業，如種子肥料等之購買，土地工事之改良，在在需款，惟購買種子肥料等所費無幾，故賣却收穫物，即可償還，因此能由普通銀行或產業組合，暫時通融；但如土地工事的改良，則所費頗鉅，雖土地改良的結果，足以增加收穫，惟於最近之一、二年內，則無償還的能力，故勢非長期的借款。

不可，本來，銀行的發達，乃由於商業的貸借；即商業銀行乃銀行之濫觴。惟商業銀行的性質，則以短期的信用授受為原則。從而，銀行乃非避免長期的農業借款不可。結果，農業者雖有土地，可供抵押，但無處可以通融資金。自農民解放以後，德國農民因自行經營農業，所費頗多，既無適當機關，供彼輩以資金，故常「饑不擇食」，願出高利以求之。因此，乃有 *Schulze-Delitzsch* 等信用組合的產生，以為農業金融機關。此後各國亦效孚德利 (Friedrich) 帝之所為，競相設置此類機關，這是不動產銀行。

諸如上述，農業信用之一部，非授以長期的信用不可，但所授之長期信用，因農民一時無力償還，故須採用逐年攤還的方法。蓋用此法，不獨可以改良農事，且可用其借入的資金，購買土地，由其每年收穫之一部，逐年攤還。又如上述，農業的收益，原不甚佳，故此資金的利息，亦不應過高。因此，此等金融機關由他處吸收資金，亦當有適當的方法，以謀適合農業金融的性質。至此方法，則當首推發行債券。即不動銀行乃依其信用，發行債券，吸收資金。然後以土地為擔保，以此資金，供給農業者。此種貸借，雖較確實，但不易收回。故各國法律，對於土地的抵押，常有一定的限制；借與金額，須在評價價格三分二以內。蓋若如此，則地價縱有變動，銀行亦不致因而蒙害。又若評價失之過高，則法律的限制，將成「有名無實」之具文。故銀行家對於此等各點，特須注意。

第四章 工業政策

第一節 工業與國民經濟

狹義的工業，乃指以加工製造為本體的生產而言。故據此解釋，工業是生產事業之一種，今分析其意義如下。

一 工業是生產事業

學者解釋生產兩字的意義，乃有種種不同的意見，例如歷史學派的解釋，則謂：「生產乃價值增加之義；」又如奧國學派的解釋，則謂：「生產乃以營利為目的之技術上的手續。」但不論如何解釋，工業確為生產事業之一種。僅有宇宙間的天然物，尚不足以供人類的消費與利用，故須對天然物加以人工，製成各種「人造物」，以使滿足人類的慾望。但隨文化之愈進步，人類的慾望，乃愈複雜，故世界之加工事業，亦愈多岐。

重農學派學者，嚴別創造 (creation) 與增加 (addition) 的意義，謂工業家的勞動，僅止於天然物的加工變形，故是增加價值，不是創造價值。工業既非生產，工業家自非生產階級 (classo. stitio)；換

言之，重農學派學者，則謂工業家是不生產階級。但此種見解，確為錯誤。

二 工業是就原料加工變形的事業

既云「工業乃以加工變形為本體」，則其必有原料，已不待言。原料的來源，或由農業等原始生產所直接供給，或已經加工製造。前者，學者名之為原料品，後者即所謂半製品。但此等原料，未必能直接滿足吾人的慾望。因此，乃有加工變形的必要。變形的程度較少，而尚不失原形者，謂之加工；反之，如其程度較大，且已失原形者，則曰製造。

在古代已稍有文化之時，僅以自然的供給，已不足以滿足人類的慾望。申言之，即在當時，亦已有相當程度的加工事業存在。例如：織麻、紡紗、縫衣等是。然隨文化的進步，僅以素布，又已不能滿足人類的慾望，因此，乃有染色事業的發生。不獨如此，人類的經營農業及其他生產，必須有工具與機械以為助，此在太古矇昧時代，已是如此。況於文化業經進步之時，蓋應用機械與工具，乃足以增加生產力故也。但供給此類機械工具，就是工業；在此意義上，可知工業乃國民經濟中所必不可缺的事業。

古代工業的目的，僅在供給家族內的必需品。申言之，古代工業的目的，不在「販賣」而在「自用」。然隨人類慾望之發達，家族內所生產的工業品，已不能滿足其慾望；於是，乃進而尋求他家族的

生產物。此即交換經濟的起源。然即在交換經濟開始之後，每一家族，都仍事生產，一面因農業所需的勞動力有限，故一家的過剩人口，必須出外謀生，於是人口乃集中於都會。都會的發生，雖不僅由於經濟上的關係，申言之，即與政治及其他社會情形等，亦有關係，惟人口集中於都會之後，都會的地價，乃因而騰貴。結果所致，都會土地的所有主，乃不勞而獲巨額的資金，因此，資本集中的現象，遂以發生。因工業之發達，乃以勞動並資本的集中為條件，故都會的發達，乃適促工業的勃興。結果所致，工業乃集中於都會；其他地方，則大多從事農業，或偶有經營工業者，但其規模甚小，而與家庭手工業相近似。從而，都會工業家，為擁護其利益計，乃講究種種方策，此即同業組合制度是。同業組合，乃擁有都會周圍若干里內之工業獨占權，同時，並設置嚴格的規定，以限制組合員人數及其行動。當然，當時（即都市經濟時代）的工業，是工具簡單的手工業。至於手工業的特長，不獨工具簡單而已，即經營工業者，雖可稱為企業家，但當時既無所謂「工業勞動者階級」之存在，工資制度，自未曾成立。然隨社會經濟的進展，經濟市場乃日益擴大，結果經濟力薄弱的手工業者，終於不能以其生產品，在市場競爭；且因經濟市場之擴大，需要與供給，已無由豫測，故不能自行負擔其危險。於是，乃於觀察市況，從事商業者與經營手工業者之間，而有分業發生；手工業者乃受商人的囑托，從事生產，至於因市場的需供變動

所生之危險，則歸商人負擔。而商人則觀察市況，對於某一貨物，認為有利可圖時，乃委囑手工業者，代為生產，故其自身，與生產毫無關係。商人向手工業者購入委囑生產產品的價格，如比其販賣價格低廉時，則此贏餘，就是商人所得的利潤，反之，如比其販賣價格高貴時，則此虧損，就是商人的損失。但自商人之勢力勃興，手工業日益衰微之後，商人一方面為避免損失，另一方面為增加利潤計，故盡量以低廉的價格，使手工業者為之生產。此種行動，學者名之曰「榨取」。但此榨取，在手工業者祇知從事生產，而不能知悉市況時，始有其可能。迨至商人供給手工業者以原料與工具，而使之生產時，尤其是在手工業者向商人豫借資金時，此種榨取，更多可能。結果所致，手工業者幾完全失其經濟上的獨立地位，而淪於與勞動者同樣的慘境。其與工場勞動者不同之處，即手工業者不在工場作工，申言之，即手工業者得在其自己家庭內，與家族徒弟，協力以事生產，從而尙有其身體等的自由。此種制度即所謂「委囑生產制度」，又稱為「家內工業制度」。然進而至機械發明，應用機械力於工業，於是生產的性質，已不能侷促於一家之內，故必須集多數勞動者於一定建築物內，共同工作。且工業的性質，大規模生產乃較小規模生產為有利，故自知大規模的生產方法後，各企業家遂競相改進，結果乃促成了工場工業之長足的發展。

因工業的勃興，都市遂成工業地，吸集其周圍地方的過剩人口，從事生產。生產所得的工業品，則輸往外國，同時乃由外國輸入食料與原料，如此，非獨能養活一國的人口，且於世界經濟上，得占比較優越的地位。試觀今日的工業國，在世界經濟上，皆占據着比較優越的地位，故今日的文明國，無不用其全力，以謀工業的振興。工業國與農業國的關係，今後是否尚有變化？此在學者間，議論紛紛，莫衷一是。但此問題，結局是國民經濟與世界經濟之關係如何的問題。有些學者乃追逐着各國國民經濟的理想，而謂：『各國如愈能『自生產自消費』，則國民經濟愈能各自獨立。』故據此學派的主張，則世界經濟不過為許多國民經濟的集合而已。又有一派，則謂：『如由都市經濟發達而成國民經濟一樣，故國民經濟發達的結果，必有世界經濟出現。』最後一派，則謂：『國民經濟，縱使發達，但亦如今日，與其他國民經濟，相倚相助，以形成世界經濟。』以此三派的主張相比較，自以第三派的主張，較為合理。蓋如第一派的主張，即使沒有恢復自給自足經濟的嫌疑，但欲各國完全『自產生自消費』，此在事實上，勢難辦到。故此派的主張，僅是一種幻想而已。又如第二說，謂今日的國民經濟，必歸消滅，而形成一渾然的世界經濟，亦為一種想像而已。蓋各國的勢力，雖互有消長，然各國亦必『有無相通』，『長短相補』，以營其國民經濟，果然，則可知今後工業國與農業國的關係，大體無異於今日。

第二節 手工業與機械工業的競爭

如前所述，古代之所謂「工業」乃指手工業而言，規模極小；但自十八世紀末葉機械發明之後，應用機械力於生產，不獨能有一大量生產，且可節約生產費，故機械工業遂以勃興。結果所致，勢必於手工業與機械工業之間，發生競爭。競爭的結果，手工業終於敗北。蓋在機械工業之初設，雖需鉅金，但因其生產費低廉，從而其生產品的賣價亦較低廉；故生產費較高的手工業，決非其敵。手工業既受機械工業的壓迫，而日益頹廢，於是，以前的手工業者，或則轉業，或則淪為勞動者。故在學者間，有所謂「機械食勞動」之言，蓋機械工業發達之結果，手工業乃非因而消滅不可。例如學者穆勒（Muller）說：「除了美術工業以外，其他手工業將日益為機械工業所滅亡。但自穆勒公佈此說，為時已有數十年，故此說如果可靠，則手工業在理早已衰亡。然試觀今日情形則如何？機械工業雖日新月異，愈益發達；但手工業之未曾完全消滅，可無贅述；由此可知：穆勒之說，不甚可靠矣。蓋在各種工業中，有些工業的性質，乃適於大規模生產，故在經濟尙未發達之時，雖偏促於小規模的手工業下，但機械工業，一旦勃起，則此類手工業的地位，自然被機械工業所占有。如謂此種現象，將普及於所有工業，則屬欠當。蓋有些工業，因其技術上的關係，乃適於小規模的手工業，而不適於大規模的機械工業；又有些新手工業，乃

誕生於機械工業勃興之後，因其存在，是以大工業的存在為前提也。又常因經濟市場狹隘，大工業不能經營，而非有小規模的手工業不可。固然，此時如果經濟市場擴大，則手工業自將失其地位。茲列舉產生過程的大部份，須由於手工業者如左。

a. 手藝工業 例如木匠泥水匠等，大多至消費者之家，揮其手腕，故性質上不能應用機械，以為大量生產。換言之，此類手藝工業，不論機械工業如何發達，但總不能脫離手工業狀態。

b. 美術工業之一部 美術工業之一部，其主要價值，在於生產者的技藝；申言之，此類工業品，因其生產者的技藝精明，而始有價值，故原不屬於機械工業範圍。諸如上述，穆勒謂：全部美術工業，皆不能脫離手工業範圍，但此乃誤解；故於此訂正為美術工業之一部。又世有以美術工業與奢侈工業相混同者。但奢侈工業品的性質，在於滿足奢侈的慾望，故僅為少數富有者所愛玩。反之，美術工業云者，其工業品的形態等，是美術的，且因此而始有價值，故未必僅為社會之少數富有者所愛玩；從而可以斷定：此類工業品乃適於大量生產。結果，僅有美術工業品之一部，能不脫離手工業的範圍。

c. 修繕工業 即由機械生產的工業品，但其修繕，大多亦有賴於手工業。隨關於消費經濟的

智識之日益普及，消費者深知工業品的破損，當迅速修繕，故修繕之需要，日益增多。且此類修繕手工業，乃隨大規模機械工業之勃興，而愈發達。

d. 有些工業品，雖能由工場工業生產，但有些工業品，則仍須有賴於手工業。

從前，一切的工業品，不問其種類如何，概由手工業生產，其後，比較簡單者，則移向機械工業，至於複雜者，則仍由手工業以生產。蓋比較簡單的工業品，價格既廉，需要又大，故能由機械工業以生產之。反之，比較複雜的工業品，則價格既不低廉，而其需要，又屬有限，故大多仍須由手工業生產。

e. 工業品中，很多其製品的一部份，乃由於機械工業，其他部份，則由於手工業者。例如很多由機械製造的半製品，再加人工，以完成全製品是。

f. 很多工業品的生產，雖已歸屬於機械工業的範圍，但有新生手工業，為其補助者。例如啤酒的生產，雖由於機械工業，但酒樽之製造，則由於手工業。

g. 手工業乃因生產之分化，得與大工業相對立。例如即在經濟落後的我國，紡績工業，亦已漸由手工業而移向機械工業；但時髦的機織，因市場需要，易於變動，故若建設大規模的工廠，應用機械以生產，則頗多危險；故此類工業品，仍須有賴於手工業。

由上觀察，可知手工業較之機械工業，固有種種缺點，但今後仍有其存續之可能性；雖其存續範圍，必隨社會經濟的發達，而有所變動。

由技術上而言，以手工業從事生產，雖較多不利，但由經濟上觀察，則手工業仍有其存續的必要與理由。蓋機械工業需要鉅額的固定資本，且其生產品，又須有廣大的販路與需要，而其需要，又須較少變動。否則，機械將因而休止，結局也許收支不能相償。例如，在都市中，機械工業雖已取得原有手工業的地位；但在鄉村，則機械工業，縱較優於手工業，惟因私經濟的理由，往往不能成立。又假使，在鄉村間，亦能成立機械工業，惟往往因其有害於習俗相傳的慣用手工業品，一時不易成立。尤其是在手工業者與消費者的關係，異常密切時，手工業者更能由其技術與經營上的素養，以維持其原有的生產地位。由此可知，千萬年以後，暫且不論，但在較近的未來，手工業非獨尚有存續的必需，且其必需的範圍，尚有相當廣濶，故有些學者，謂今後手工業與機械工業，將分野對立；此說亦不無相當的理由。

雖謂手工業能與機械工業相對立，但諸如上述，在適於機械工業的工業範圍內，手工業決非其敵，故此範圍內的手工業者，必為機械工業所壓倒。如就此點以論，則所謂「手工業能與機械工業互相對立」的論調，實未許其樂觀。蓋（一）原有手工業者乃占工業家的大部份，自機械工業勃起，其中

一部份手工業者，已失其經濟上的獨立地位，此事實足危害原有的社會組織，故不可以輕視。(二)不獨如此，因手工業者乃屬於中流階級，而中流階級乃社會的中堅，此階級的消滅，社會基礎將因而搖動。被機械工業壓迫而失業的手工業者，如能轉就其他不受機械工業壓迫的手工業，以謀生活，則自無問題，但事實上，此僅為一種無法實現之希冀而已，故中流階級的崩潰，社會上決不可輕視。從而為擁護手工業者起見，國家須有相當的政策。是即所謂手工業政策。

為擁護手工業計，國家應有的政策，是：(一)設法阻止機械工業的發達。(二)維持手工業者之經濟上的獨立，使免機械工業的迫害。前者（阻止機械工業發達的政策）僅由擁護手工業者的利益着想，固有相當理由，但若在機械工業已經勃興或將勃興之時，而故加阻止，則不獨妨礙國家工業的發達，且使消費者不能獲得由於大量生產之低廉的生產物。故由此兩點以觀，此種政策，決非妥當。更有進者，如在閉關自守時代，一國的需要供給，並不仰求外國產物以為調劑時，則此種政策，尚可忍痛行之；但在萬國通商的今日，實行此政策，以阻害低廉貨物的生產，則外國的廉價機械工業品，必將源源輸入，結果本國的手工業者，乃被外國機械工業的壓迫，而終於失業，故此政策，由大局而論，並非上策。從而國家的手工業政策，祇有後者（維持手工業者之經濟上的獨立，使免機械工業的壓迫）而

已。即藉此使手工業者得以對抗大工業，至少，可以相當維持其存在。而其方策，即予手工業者以相當程度之資本生產的利益。因此，最健全而且最易實行的具體方法，乃不外獎勵產業組合，使手工業者得享受其利益。

手工業者之最苦痛處，即不易獲得生產所必需的資金。上述信用組合中，Schulze-Dehlesch 式的信用組合，因其以受授短期信用為目的，故對於供給手工業者以資金，最為適任。此類信用組合，如果發達，即可使手工業者得以避免因缺乏資本而受大工業者壓迫的一部份。

當手工業者與機械工業者競爭時，其失敗的最大原因，即在生產費較高的一點。由於勞動力的生產與由於機械力的生產，在技術上，暫且不論，至於生產費，則到底不可同日而語，故為維持手工業計，當設置購買組合，使能廉價購求原料，以減少生產原費；同時，並設置販賣組合，使能以比較有利的條件，販賣其生產品，如此，在相當程度以內，至少可以維持其經濟上的獨立。固然，利用此等產業組合，以謀維持手工業者的利益，則必須產業組合的經營，確實合理。否則，手工業者，即使利用之，亦不能輕減其生產費等。

上述產業組合的目的，乃手工業者本互助精神，以擁護其階級的利益；故國家對之，當予以種種

利便，以間接保護手工業者。此種保護，由國民經濟的立場以觀，雖不足以非難，但若國家更進而擁護手工業者的利益，則反有害於國民經濟，蓋手工業者僅社會之一部份而已，若予以過度的保護，結果所致，將遺害其他階級的國民故也。

例如德國，在為保護手工業者計，而實行同業組合制度時代，乃援用中世的徒弟制度，當時主張此制度者，謂此制度的實行，即使不能使手工業者避免大工業的壓迫，但至少可以避免組合員以外者的競爭。然對此制度，贊成反對，各有其人。贊成論者，即謂此種制度，可以促進手工業者的實際智識與技能的發達，並可使其地位，得以安定。但在反對論者，則謂手工業的範圍頗廣，某一特種手工業的徒弟，在其修業完了之後，決不能有經營一切手工業的資格。由此以觀，則當區劃手工業為若干種，某一特種手工業之修業完了者，至多僅能就任與此類似的職業。但欲區劃手工業，頗多困難，即使勉強區劃成功，亦因某業出師的徒弟，不許其從事他業，故若由經濟及其他社會事情的變化，以致某種手工業不能維持其經濟上的獨立時，則此類手工業者，既不許其改業，自必淪為失業者，或工場勞動者。由此可知：此制度的目的，雖在保護手工業者，但結果所致，時或反促手工業者之速亡。況此徒弟制度，對於限制普通同業者的增加，雖有相當成效，但今日手工業者的勁敵，不在普通同業者，乃在同業的

機械工業，故其收效之微，於此可以想見。此種政策之不適於保護今日的手工業，亦不可言而喻。

此外，更有人主張：為保護手工業起見，同樣做照同業組合的先例，而使手工業者組織團體，並由國家賦予公法上的權限。此法雖足增進手工業者的利益，但此類團體，能否尊重社會的利益，並抑制私益，使不與公益相反背，則不無疑問。要之，今日已是大工業競爭時代，若予手工業以過大權限，則頗多危險。此為談保護手工業政策者，所特須注意的一點。

第三節 家內工業與工場工業

家內工業乃由手工業進至工場工業之過渡的經營組織。然因工場工業須集多數勞動者於一處，並運用機械，從事生產，故常激起種種社會問題；從而有人主張：維持家內工業的組織，以免由工場工業所生的糾紛。

由生產方面看來，不用說，家內工業遜劣於工場工業。第一：因不能應用機械力，從事大量生產，故生產費既昂，且不能有「有規則」的生產。第二：因其生產場所，分散各處，故不能有分業的利益。從而可知：若由生產方面立論，則維持家內工業，決非得策；惟主張維持家內工業的論據，完全由於社會的見地，茲舉其理由如左。

a. 家內工業組織，可使生產者有一家團聚之樂，從而可使生產者於從事生產之時，尙能教育其子女。反之，在工場工業，則於一定時間以內，生產者須離開家庭，至工場中勞動，結果所致，家庭因而破壞，子女教育因而不能兼顧。此點，是家內工業的特長。

b. 在家內工業，則生產者可依其自己的便利，分配勞動時間，故不若工場工業之有束縛身體的自由，且在工場工業，因集多數勞動者於一處，故因種種原因，不若家內工業的衛生。尤其是於農閒之時，兼營家內工業，則可說更合衛生。

c. 卽由企業家方面觀察，因在工場工業，乃集多數勞動者於一處，故易發生罷工等不穩行動，以與企業家抗；反之，在家內工業，則因其散在各處，故勞動者不易團結，以反抗企業家。

d. 卽由社會道德方面而言，因在工場工業，乃集多數男女勞動者於一處，良莠不齊，故容易發生不道德的行爲；反之，在家內工業，則一家團聚，家長指導於上，家族員協力於下，自少軌外行動。

上述四點，固爲家內工業的優點；但若僅據此而主張維持家內工業，則似覺理由欠足。蓋在生產力上，家內工業之不如工場工業，已不待說明，茲僅就所謂「家內工業的優點」，略述其反面的觀察如次：

a. 雖云「家內工業能有一家團聚之樂，」但當家內工業者被生活所壓迫，而熱心從事生產時，能否享受所謂「天倫之樂，」不無疑問。在另一方面，雖云「工場工業足以破壞家庭，」但勞動者在其一定勞動時間之後，亦未始不可一家團聚。又雖云「家內工業者，可於生產之外，兼事子女的教育；」但事實上，一般家內工業者，並無真有教育子女的資格，不獨如此，反而往往使其子女從事過度的勞動。唯在工場工業，則因父母去工場工作，致其幼年子女，乏人監督，固頗多危險；但若對於此等缺陷，能有補救之方，則或許可比家內工業，有更好的教育，亦未可知。

b. 雖云「家內工業者能享受身體的自由，」但因其散在各處，難於團結，故易受資本家的壓迫與剝削，結果為獲得生活費起見，乃非從事過度的勞動不可。家內工業的勞動，在原則上，雖不若工場工業的勞動激烈，但勞動時間既長，關於衛生等設備，又不完全，故就勞動者的健康而言，實非得策。退一步言，即使謂家內工業者能有身體的自由，且有較優的衛生設備；但至於徒弟等下級勞動者，則其勞動，極無規則，且其待遇，一由家內工業者的意思而定，故比之工場工業的勞動者，惡劣多多。

由上可知，若由社會問題方面而言，則家內工業或許較優於工場工業；但由其他各方面觀察，則

皆前者不如後者。故若農業者，乘其農閒的時候，利用其過剩勞動，從事適當的家內工業，固亦無不可；但切不可過於重視家內工業。現在歐洲各國，對於工場工業的勞動者，因已有相當的保護，故對家內工業的勞動者，亦漸漸注意。由此可知，即由社會政策的見地而言，家內工業，亦有缺陷。唯其保護之所以較遲的原因，乃因家內工業散在各處，且其各處勞動者的生活狀況，又大不相同，故難下總括的批判，從而國家縱有保護的決心，亦難有保護的實行方法。

然則，家內工業因於生產方面，遙劣於工場工業，故在工場工業的範圍以內，其必消滅也無疑。惟其消滅，亦須有相當的時日。蓋如上述，工場工業之經濟上的成立條件，（一）必須其生產品的販路廣濶，（二）必須其生產品的需要較少變動。否則，工場工業絕難持久。申言之，凡販路不廣，且常有變動的生產品，由工場工業經營，太不經濟；但家內工業之優點，在於能自由伸縮其生產，故以家內工業經營此類生產品，恰得其當。由此可知，即在工場工業勃起之後，家內工業亦不能立刻消滅。從而，在家內工業尚未完全消滅的時候，保護家內工業者的設施，實有必需。至其保護方法，略舉如左。

- a. 使家內工業者組織團體，能依較優條件，販賣其生產品。
- b. 監督家內工業者，使不虐待其所屬徒弟等。

c. 使家內工業者通曉市場狀況，能依較優條件，販賣其生產品，免受商人的榨取與壓迫。

第四節 大工業的獎勵

大工業乃現代經濟社會之最重要的機關，蓋若大工業發達，則（一）非獨能予多數勞動者以職業，（二）且能予資本家以較多的利潤，（三）並能防遏輸入，促進輸出，（四）況一國大工業的發達，能於世界市場，占據優越的地位。故現代任何國家，無不盡其全力，以謀大工業的發達。

因一國大工業的發達，畢竟為該國「經濟的文明」之反映；故若一國之「經濟的文明」尙未至相當的程度，則該國的大工業，決難充分發達。即使勉強獎勵機械等的輸入，結果仍不能有充分的利用。又即使強以關稅政策，抑制外國品的輸入，欲藉以振興本國工業，但結果仍因外國企業家擁其雄厚的資本，至其國內，建築工廠，從事生產，故於統計上，該國的工業，雖大發達，外國品的輸入，雖減退不少；然在另一方面，則外國企業家，已由該國的勞動者中，榨取得巨額的利潤。例如吾國的上海，工廠林立，驟觀之，幾疑吾國大工業，已有長足發展，較之歐美各工業先進國，已所差無幾；但究其中實情，則凡規模較大的工廠，幾皆為外國企業家的榨取機關。由此可知，一國之「經濟的文明」，苟尙無相當發達，而強欲振興國內之大工業，則其結果，往往如此。此為國人所應特別注意者也。

茲列舉各國之促進大工業發達的方策如左。

a. 對於大工業，免除租稅之全部或其一部份。因租稅及其他公課，乃於生產費中，占據相當重要的部份，故其生產品的價格，勢必因而提高。從而若由外國輸入比較廉價的生產品，則終於不能與之競爭，故政府為振興內國生產計，應免除租稅之全部或一部，以減輕其生產費。

b. 對於由外國輸入的機械及原料等，免除其輸入稅。蓋在經濟落後的國家，欲組織一新工業，乃非由外國輸入機械等不可，此時若課以一定的輸入稅，則經營資本，必因而增加，資本愈多，則利潤率愈少，故政府當排除其困難的一部，以使新工業，容易成立。

c. 設置一大工廠，必須有相當的土地，故政府對此，乃許其適用土地收用法，或進而無償的給與國有地等，以使大工業易於成立。

d. 設置一大工廠，必須有相當的建築材料，政府對於此類材料的運搬，乃特別減輕其運費。在陸運方面，今日各國政府常有直接經營鐵道事業者，或予私立鐵道公司以補助金，使其易於經營。又在水運方面，則今日各國政府，常直接經營汽船公司，或予私立汽船公司以補助金，使其從事定期航行。故在如此情形之下，政府如欲特別減輕工場建築材料的運費，易如反掌。又各國政府為獎

勵大工業之發達計，常進而減輕本國工業品及其製造原料的運費，以減少其生產費，使易於擴張販路。

c. 由政府予大工業者以生產或輸出獎勵金，使大工業容易維持與發展。因大工業須有巨額的固定資本，而其危險程度，又屬不少，故政府乃按其生產額的多寡，予以一定的獎勵金，以增加其利潤。又當其輸出此等生產品於海外時，因有各國商品的競爭，故為競爭勝利計，政府乃按其輸出量的多少，予以獎勵金。不獨如此，因此等大工業的經營，概由於有限公司的組織，故股東如無相當股息可圖，則公司股款，不易募集。因此，政府往往依所謂「補給利子」的方法，以獎勵之。「補給利子」云者，乃於募集股款之時，規定年給一定的股息，如果經營的結果，因所得利潤不多，不足分配定額的股息，則此不足部份，乃由政府補給之。蓋既由政府保證一定的股息，則資本家就可安心投資，新工業就易於成立。因補給利子的制度，對於募集股款，最有效力，故易生濫用之弊。申言之，即若某一工業，前途確有希望，惟目前因種種原因，雖經當事者盡力經營，而仍不能獲得定額的股息時，則政府予以補給利子的保證；此固為獎勵工業發展之善策；但事實上，經營工業者，往往反因政府之有補給利子的保證，故怠於經營，或過於耗費。此時，則不獨使政府徒增無益的負擔，甚至工業的

基礎，因而不能堅固，遺禍將來，莫此爲甚。故政府當實行補給利子制度時，應規定補給年限，使其工業，於此年限之內，築成堅固的基礎。同時，政府尙應監督其經營，更須約定，若工業的基礎，業已堅固，每年所得之利潤，業已超過定額的股息時，則此超過部分，應歸政府所有。

上述數種方法，其目的雖皆在獎勵新工業之發展，但祇可稱爲新工業之助長政策。政府當實施此類政策時，對於經營工業者的人物才幹等，須特別注意，蓋政府若對適當的經營者，而予以此等恩典，則其效果之大，自不待言。反之，政府如誤對不適當的經營者，而予以此等恩典，則其害無窮。茲舉其弊端大者如次：（一）政府須有巨額之財政上的負擔，而其負擔期間，又往往頗長。（二）若予某一企業以特典，則其他同業，將受其壓迫，無法競爭，而終於倒閉。（三）不獨如此，因獎勵與否，皆惟政府當局者之意而定，故當局者與經營者間，容易朋比爲奸，以致發生政治上的弊端。由此可知，此等助長政策，如運用得當，則其收效頗著，否則，其弊害亦決不少。運用此等政策之當局者，宜注意焉。（關於此等助長政策的說明，請參照第五章商業政策。）

且採用此等政策者，必爲經濟落後的國家。蓋在經濟先進國，其大工業必已有相當的發達，故無特別獎勵之之必要，即使有之，但當其採用此等積極的方策時，勢必害及其他同種工業，故應避免之。

從而可知：在經濟先進國，獎勵大工業之法，乃在於消極的排除一切足以妨礙其發展者。

第五節 企業集中與工業政策

企業集中乃現在經濟社會組織之必然產物。大工業組織較之小工業組織，既頗多優點，則雖有種種事情，以為限制，但結果大工業勢必壓倒小工業，同時，在大工業之間，亦有激烈的競爭。激烈競爭固為競爭者的不利，但在消費者，亦無甚好處。蓋普通消費者未必有批評價格高低與品質優劣的能力，故生產者常以種種方法，以招徠顧客。因此，須有相當的費用，結果，一方面利潤減少，另一方面，價格騰貴。且大工業者間的競爭，如愈激烈，則當事者因不堪其苦痛，必中止競爭，以謀保全其利潤。此現象的發現，雖始自十九世紀初頭，但降至一八七〇年，方成為經濟上的重要現象。然大工業為達其保全利潤之目的計，若僅中止關於價格上的競爭，尚不充分，勢非進而統制工業品的供給不可。換言之，大工業者為保全其利潤計，勢非獨占工業品，以壟斷市場不可。此即所謂託勒斯（Trust）是。

嘉提爾（Kartell）的發源地，雖在歐洲各國，但託勒斯則起源於北美合衆國。蓋在歐洲各國，其已成名的大工業或大企業，皆有數十年的歷史，故即因競爭而稍感經營上的困難，亦決不至立刻失其經濟上的獨立地位，而希望組織託勒斯。不獨如此，且因當時政府與學者等反而歡迎嘉提爾之興

起，故嘉提爾遂以興。然在北美合衆國，則其大工業的歷史，爲時不久，信用尙未卓著，而國民雖有歡迎大規模企業的傾向，但政府却認獨占事業有背於立國精神，極力禁遏。結果所致，反有基礎鞏固的託勒斯出現。於是各國對於企業集中，尤其是嘉提爾與託勒斯，爲抑制其弊害起見，非講究適當的政策不可。或曰：嘉提爾，尤其是託勒斯，雖能發生於保護貿易國，但不能發生於自由貿易國。蓋其理由，即謂：一國市場的價格，僅能於世界市場的價格上，加入運費輸入稅及雜費等，但在今日，因交通機關的發達，運費所需，爲數極微，故在自由貿易國，此類嘉提爾或託拉斯，乃不易發生。關稅之有無並高低，其與促成此種獨占事業，固無關係，但不能說：在自由貿易國，即不能發生此種獨占事業。即在英國，近年亦常有此種獨占事業發見。其原因，即因國際競爭激烈，若非組織託拉斯等團體，即不能與之對抗，且近來因勞動運動昂進的結果，勞動者的勢力，有增無已，工資增加，故非有合理的組織，以節減生產費不可。故關稅政策對於此種獨占事業之發生，固有多少關係，即在自由貿易國，此類獨占事業，仍得發生。

但嘉提爾或托拉斯，其所及於經濟社會的最大弊害，即因其目的，是在企圖獲得較多的利潤，故必提高生產品的價格，以致消費者受其不利的影響。諸如上述，因此等組織，能節省競爭費用並得享受大經營的便利，故其生產品的價格，自然較低，惟因其常濫用獨占的地位，故意提高價格，以謀獲得

較多的利潤，故各國爲矯正此人爲的提高價格之弊起見，乃非講究相當的取締策不可。但此類取締策，實際上非常難得。蓋其理由，卽若嘉提爾或託拉斯，乃獨占其生產之全部時，則其取締固屬較易，惟實際情形，往往未必如此。申言之，實際情形，卽於嘉提爾或託勒斯以外，往往尙有其他生產機關存在，惟其規模頗小，生產費較高，故若爲矯正獨占事業的弊害起見，或對外國的同樣生產品，免徵其輸入稅，或對本國嘉提爾等生產品的價格，規定其最高限度，結果消費者的利益，因而得獲保護，亦未可知；但嘉提爾或託拉斯以外的同業者，乃因而愈加陷入窘境。結果所致，反使小企業家受苦，而終於被嘉提爾或託拉斯所併吞。又若於不害及此等小企業家之利益的範圍以內，而採用微濫的取締法，則仍不能抑制嘉提爾等獨占事業，以保護消費者的利益。從而可知：矯正此種弊害之困難矣。故在其弊害異常顯著，而不能顧及小企業家的利益時，此類取締策，始得採用，否則，切不可嘗試。在理論上，即使有嘗試此類取締策的可能，但在事實上，因嘉提爾或託勒斯業已成立，生產品價格的騰貴，是否由於人爲的關係，頗難判別。從而不易取締。故在學者中，常謂：此種獨占事業之易生弊害，固爲無疑的事實，但既不易斷定一切的嘉提爾或託勒斯，皆有此種弊害，則今日尙非講究適當矯正策的時機；換言之，卽今日國家對於此類嘉提爾等獨占的組織，當任其自由存在。從而此輩學者主張：嘉提爾等團體的組

織，祇須向國家備案，否則，始加以嚴重的制裁。

嘉提爾或託勒斯之第二弊害，是以其雄厚的勢力，壓迫嘉提爾以外的同業者。自由競爭乃今日經濟社會中之技術發達與經營改善的動機，故若依正當手段，互相競爭，則政府不應妄加取締，但嘉提爾等之壓迫同業者，並非由於正當手段，故非取締之不可。此種取締，比較容易，蓋祇須受嘉提爾之壓迫者，向政府告訴，經過詳細調查，如認確有壓迫的事實，則政府對此，即可加以相當制裁。惟此時有一困難問題，即其壓迫的原因，乃有兩種：（一）由於嘉提爾等之人為的壓迫，（二）諸如上述，因嘉提爾的組織，比較合理，故生產費減少，結果以致小生產者不能與抗。若其原因是在後者，則此等小企業家之急激失其存在，如由社會政策的立場而論，固有講究救濟策的必要，但不能因此而謂：「理應抑制嘉提爾等。」

嘉提爾及託勒斯的第三弊害，是對於勞動者的壓迫。勞動者的勢力，原不足以對抗資本家，故關於勞動條件等，常居不利的地位，若更有嘉提爾等之強有力的企業組織發生，則其不利的地位，將因而愈甚。擁護勞動者利益的方法，乃如後述，不外一面設置勞動保護法規，同時依勞動團體等的活動，以增進勞動者的勢力。

足以矯正嘉提爾等弊害的政策，得列舉如左。

a. 關稅法之改正 諸如上述，若嘉提爾等利用其獨占的地位，故意提高價格，則政府可減低關稅，輸入外國競爭品以防止之。

b. 反對嘉提爾等之獎勵 例如：當嘉提爾將濫用其勢力時，政府對於與此等嘉提爾立於競爭地位的嘉提爾等，予以相當的利便，使與對抗，以打破其獨占。

c. 刑法上之制裁 對於組織嘉提爾或託勒斯者，乃予以刑法上的制裁。

d. 民法上之制裁 嘉提爾等壓迫同業者，而使其招受損害時，則政府乃予以民法上的制裁。

e. 行政法上之制裁 國家對於此等獨占組織，制定取締法，藉以防止其弊害。

f. 凡有獨占性質的企業，概由國家直接經營之，以免嘉提爾等濫用其特殊地位。

足以矯正嘉提爾等弊害的政策，固不祇上述六種而已，但其制裁愈嚴，則對於嘉提爾，尤其是託勒斯之是否業已成立的問題，愈有調查明白的必要。然此等獨占組織，常有隱蔽其成立的傾向，不易捉摸；從而可知：此等取締政策之難以實行矣。

因有此等困難，故國家應對嘉提爾，使其將聯合契約的內容，尤其是用以決定產物價格之材料

等，明確公告於社會，藉以促輿論的批評。且此法較易實行。又如對於嘉提爾等，徵收一定的稅額，即收其利潤之一部份於社會之手，亦不失為一良法；但當然實行此法時，應強制嘉提爾等，明確公告其每年所得之利潤額等，否則，自無善果。

對於此種獨占事業的組織，已有相當取締者，當首推北美合衆國。蓋在美國，託勒斯的勢力，與年俱增，囂張跋扈，為害頗著，故政府不能默視，而有取締法之設置。其最初的取締法，是著名之 *Clayton Act*。據該法規，不問託勒斯或其他形體，苟有獨占的組織，則不許其於美國其他各州及海外經營商業。其目的所在，即限制其經商範圍於一州之內，則託勒斯的勢力，自較薄弱，故其弊害，可以稍減。大總統威爾遜 (Wilson) 曾根據該法，下令解散煙草託勒斯與 *Standard Oil Trust*。因前者獨占美國全煙草產額百分之九十以上，後者獨占美國全油產額百分之八十七故也。威爾遜並於一九一四年提出 *Trade Commission act*，根據此法，組織 *Federal Trade Commission*，從事調查各種商工業公司的組織業務及其經營實況與各州託勒斯取締法的施行成績，每年印行詳細的報告書。此外並使調查違反該法的事實及研究外國的法制等。惟威爾遜的提案計劃，後因歐戰勃起，而中止其實行。

北美合衆國之努力取締託勒斯，已如上述，但在歐洲各國，則反有獎勵嘉提爾的傾向，例如德國

常強制作成嘉提爾，阻止競爭，使從事有組織的生產。蓋在北美合衆國，因其企業集中，已大進步，常依其強力，予消費者等以不利，故政府乃努力以抑制之；反之，在歐洲各國，因歐戰關係，生產力大被破壞，故當前急務，在如何恢復生產力，從而乃有獎勵嘉提爾的傾向。

第六節 勞動問題與工業問題

勞動問題乃現代經濟問題中之一最重要的問題。蓋勞動問題之遠因，非於現代經濟社會組中求之不可。申言之，勞動問題的原因，不在勞動者的生活，惡劣於昔日；即不在勞動者的生活，比昔困難。要之，凡勞動者以及一切社會下層階級的生活，無不比昔日優良，此可由統計等以證明之。故若勞動問題的原因，在於勞動者的生活困難，則今日在理不應再有勞動問題的發生。勞動問題的發生原因，不在勞動者的生活困難，乃在勞動者的地位，於現代資本主義的經濟組織下，異常可憐。勞動者地位之所以可憐，乃由於工資制度的發生與確立。工資制度云者，就是一般工人，僅能根據契約，領受工資，對於其所從事的企業，或盛或衰，毫無利害關係。但所謂「勞動者對於企業之盛衰，毫無利害關係」一事，其本身亦未必即為促成勞動者地位惡劣的原因。然因企業家對於利潤的所得，多多益善，故當其締結勞動契約時，自必希望低廉的工資，與惡劣的勞動條件。在勞動者方面，固然沒有勞動的義務，

亦無勞動的權利，惟因身無長物，苟不勞動，即不能生活，故不能拒絕企業家之所提示的勞動契約，結果終於非忍受比較低廉與惡劣的待遇不可。從而終日勞動，祇能勉強維持生活；然在企業家，固然亦有因經濟社會的情形，而招蒙損失的時候，但大概總能獲得較多的利潤。是乃因工資制度之存在，以致發生「所得」的不公平的原因，此所以攻擊現代經濟社會組織者，無不以工資制度為其攻擊的標的。如更進而研究工資制度之所由來，實由於私有財產制度之存在。所以承認私有財產制的原因，即謂：因依此能予從事生產者以刺戟，並使其勤勉努力。私有財產制度發達至於今日，在資產階級與無產階級之間，發生了社會的溝渠，在其生活程度，思想教育各方面，皆有天壤之別。結果，所得的不公平，乃因而愈甚。以上乃產生勞動問題之根本的原因。此等現象，即在往昔，雖亦有存在，惟因當時的下層民衆，皆信為天命，而不之怪，從而亦不懷疑當時的社會組織，故亦不思有以變革之。雖偶而有反抗資本家等的事實，但其目的，亦在改良其境遇及其生活狀態，並不欲根本推翻當時的社會組織。然自十八世紀末葉以來，因自由主義與個人主義之抬頭，以致發生意圖根本顛覆現社會組織的思想。不獨如此，且因唯物主義的思想，深入人心，故主張為增進人類幸福計，必須破壞現代經濟組織者，遂漸增加。

上述種種，可謂為產生勞動問題的重要原因。時至今日，因大工業之長足的發展，以致貧富兩階級，愈益分離，且物價昂貴，勞動者生活為艱，又在歐戰以後，社會主義的宣傳，遍及世界，故勞動問題，日益糾紛。加之，資本家對於勞動問題頗少理解，徒欲恃強力，以為高壓，而各國政府的勞動政策，又受政治變動的影響，毫無定見，故勞動問題之解決，愈益困難。

但勞動問題之急須解決，已不待言，且此解決，對於經濟社會，尤有必需，其原因如左。

a. 勞動者的地位，於資本主義的經濟組織之下，因受資本家壓迫，不易改良。而社會的多數勞動者，既僅能勉強生活，絕少改良其地位的希望，則社會失其活氣，上下兩階級分裂，結果乃惟階級鬥爭是從。此由勞動者本身而論，固然值得同情，即就全社會以觀，亦為可憂之現象。故有矯正之之必要。

b. 產業的發達，乃有賴於資本力與勞動力的結合；兩者不可缺一。若資本家為獲得較多利潤起見，而層層敲剝勞動者，則資本力雖得以增進，但勞動力則反是。勞動力既無增進之望，則產業自難發達；產業既不發達，則其國之資本力，結果亦必不能發達。故即由產業的見地而言，亦有增進勞動者的幸福並改良其地位的必要。

勞動問題的解決，有兩大傾向。

1. 信奉社會主義者乃謂：若非根本推翻現代經濟社會，而另行組織，則勞動問題，決無解決之可能。

2. 主張社會政策者乃謂：社會下層民衆的不幸，乃現代社會組織的病象，故當設法以救濟之，使其幸福增進，地位改良，但毋須根本推翻現代經濟社會的組織，尤其是私有財產制度。

由經濟政策的觀點而論，則社會主義者所執的態度，固極徹底，但(1)私有財產制度推翻之後，果尙能望產業之發達否？此乃一大疑問。產業如不發達，則如何可以增進勞動者的幸福，並謀其生活的安定呢？(2)依此方法，雖能解決勞動問題，但其實現，須有相當時日，至其實現之日，止，勞動者的犧牲，決非淺鮮。如爲子孫後世計，固應替勞動者同情，但除此以外，是否尙有毋須如此犧牲的方法？因此，着重現實者，常排斥社會主義者的主張爲「理想」，而奔集於社會政策的旗幟之下。

社會政策乃折衷十九世紀中葉以後資本主義對社會主義的鬥爭而起的，一面攻擊資本主義，自由主義，同時又攻擊社會主義，破壞主義。從而信奉社會政策者，常受資本主義者與社會主義者的攻擊。

即於主張社會政策者中，亦分爲數派。其中一派，乃着重於國家立法，欲由社會政策的精神，改革立法，並藉以增進勞動者的幸福。反之，另一派則着重於勞動者的自助，欲使勞動團體發達，藉以解決勞動問題。

在欲依國家立法，以改良勞動者之地位中，茲舉其重要的主張如左。

a. 工場法之制定

勞動者地位的可憐，已如上述。而在勞動者中，工場勞動者的地位，尤其可憐。特別是在工場工業發達的今日，企業家的經營工業，乃着重於資本及機械，對於勞動，不甚重視，故常排斥男工而雇傭女工及童工，並以極苛薄的條件，使之從事長時間的勞動。故對工場勞動，乃有設置取締法的必要。此所以關於勞動者保護的法規，乃以工場法爲中心。

制定工場法最早者，乃是英國皮爾（Robert Peel）目視勞動者地位的可憐，乃於一八〇二年，提出 *Moral and Health act*，其內容雖包含：（一）禁止纖維工業從事夜工，（二）禁止每日使役童工至十二小時以上等若干規定，但結果未曾實施。降至一八一五年，乃於國會設調查委員會，從事工場勞動者的生活調查，結果遂於一八一九年制定工場法。其法規在今日看來，雖頗不完全，且其適用範

園，亦有限定，惟總算是世界的最初工場法，邇後迭經改正，以迄於今日。蓋英國國民性，重實行，不尙空談，故苟認有弊害，必謀所以救濟之。其法規之隨經濟事情的變化與社會思想的變遷，而迭次改正，得以防止勞動問題之惡化者，確爲值得吾人注目之一事。在歐洲大陸各國，其工業的發達，遙後於英國，故其工場法的制定，亦在英國之後。

綜合各國工場法，大概包含左記諸項。

1. 童工之勞動限制。
2. 女工之勞動限制。
3. 勞動時間之最長限度。
4. 休息日及休息時間之規定。
5. 關於勞動者保護之設備。
6. 關於工資支付之規定。
7. 勞動契約之保護。

保護童工的原因，因兒童乃未來的國家主人，若勞動過度，有害其身體的發育，則與未來的國民

健康，大有關係，故須予以保護。至其保護的內容，得分爲三點，即（一）規定童工的最低年齡，（二）規定童工之勞動範圍，（三）規定童工之勞動時間。關於童工最低年齡的規定，自然各國不同，例如南方諸國，因天氣炎熱，發育較早，故其規定，必較天氣嚴寒，發育較遲之北方諸國爲低。又如勞動者保護的思想，未甚發達的國家，則其規定，必較此類思想業已發達的國家爲低。徵之各國實例，雖以十四歲爲原則，但如意大利，則以九歲爲限度。

當限制童工的勞動時，先須規定其最高年齡。在歐洲各國的法制，普通乃以十八歲爲成年工。又如，凡童工悉當受同一的保護，抑或應按其年齡的高低，而異其保護程度？此在各國法制，乃有兩種不同的規定。工業先進國，對於童工，雖悉予以同一的保護，但一般國家，則分之爲二，而異其保護程度。至其分割的界限，固然各國不同，但普通則以十六歲爲界限。十六歲以上者，曰少年工；十六歲以下者，名之爲幼年工。又爲保護童工起見，應禁止其從事夜工及危險有害的業務，自不待言。至於勞動時間，在保護最力的國家，乃禁止八小時以上的勞動，但亦有以十小時爲最高限度者。

保護女工的根據有三，即（一）因婦女比較柔弱，對於資本家，不易主張其利益，故須保護之。（二）因婦女有生育的特殊任務，故須保護之。（三）因一般婦女的身體，不若男子強健，故須保護之。至其保

護的程度，則與保護少年工的程度相等。所謂「對於婦女之特別規定」者，即產婦保護的規定。蓋分娩乃婦女的重大任務，故須特別注意其健康。從而各國工場法，普通女工在產後四星期內，皆禁止其勞動。但婦女產後，支出增加，若更於一定期內，不許其勞動，此由產婦的健康而言，固屬合理，但勞動者的家計，則因而愈加困難。是以今日各國工場法，女工於產後之一定時期內，雖不作工，但仍照常予以工資。

可否以法律一律規定勞動者的勞動時間？對此問題，學者間議論紛紛，頗多爭執，在反對論者，則謂：對於女工童工等所謂被保護勞動者，規定勞動時間的限制，雖有相當理由，但至於男工，因其已有相當能力，足以擁護其自身利益，故毋須再予以勞動時間的限制。蓋對勞動力與勞動意思俱各完備的勞動者，限制其勞動時間，反為勞動者的不利。申言之，即企業家常欲因而減少工資，故毋須以法規限制其勞動時間。

然若不於法律，規定此種限制時，則企業家非獨有乘機延長勞動時間的傾向；即使勞動者因而增收些許工資，但結果濫耗精力，於不知不覺之間，害及健康，損傷一國的勞動力。又即由企業家方面而言，長時間的勞動，必致勞動能率減退，結果反而不利，然事實上，企業家常祇圖目前的利益，而有延

長勞動時間之慮。由上述種種理由，故非以法律限制勞動時間不可。

有人謂：勞動問題的解決，乃以減少勞動時間爲第一步，故主張八小時勞動制。以八小時爲勞動時間的標準，別無精確根據，最初僅採用孚德利帝之言，即所謂人類於二十四小時中，八小時勞動，八小時睡眠，八小時休息。後則調查勞動與疲勞的關係，謂適當的勞動時間，應以能至翌晨恢復由勞動所生的疲勞爲標準。故普通由此見地而言，乃以八小時左右的勞動爲最適當。蓋減少勞動時間，正如有些學者之言，雖不足以防止由於經濟社會變動所生的失業，但若由勞動者之肉體的康健，或精神的修養而言，皆爲必需；且適當程度的減少，可由勞動能率的增加與技術的發達以補充之。從而對於生產，非獨無害，而反有利。但其適當程度乃由國民健康與勞動種類等而異，不能一概而論。惟勞動時間，如不加以限制，則減少勞動時間運動，決難成功。故至近年，在工場法上，大多設有勞動時間的限制。但其限制方法有二，即（一）限制每日不可超過幾小時以上的勞動，（二）限制每星期不可超過幾小時以上的勞動。根據前者，則非承認許多事實上的例外不可，反之，根據後者，則因能有多少變通，故較易實行。惟自歐戰以還，國際勞動規約已承認八小時勞動的原則，且此原則，近已漸次爲各國所採用。各國工場法皆設有休息日與休息時間的規定。休息日制的起源，乃由於宗教上關係，然近年各

國法律之認星期日爲休息日，與其說是由於宗教上關係，毋寧說是由於衛生上的原因。此外，各國法律，亦有認國際勞動節及國慶日等紀念節爲勞動休息日的，但此類紀念節，爲數甚多，如悉行休息，則於生產上，不無障礙。例如俄國此種休息日，一年中多至一百二十以至一百四十日，故於一九〇四年五月，發佈法律，公許星期日與紀念日的任意勞動，不獨如此，即以星期日悉爲休息日，在生產上，亦頗多障礙。蓋有些工業，因機械運轉上的關係，不能設置休息日。又有些工業，因動力等關係，而不能設置休息日。故各國工場法，乃於原則上，承認星期日與若干紀念日爲休息日，但同時並有多少例外的規定。又有每月規定幾日爲休息日者，例如法國與比利時。

即使設置休息日，限制勞動時間，但若於勞動時間中，沒有休息時間的規定，則勞動能率，自然不能增進。故在工場法中，設有關於休息時間的規定。例如日本法律規定：如一日的就業時間超過六小時，則至少須有三十分鐘的休息，再如就業時間超過十小時，則至少須有一小時的休息。

各國工場法並規定關於工場的設備，如工場面積、換氣設備、工場內的溫度以及關於調節溫度與防避危險的設備等；蓋所以免於就業中，危害勞動者的健康。此外，並且規定：如勞動者並無重大過失而被機械擦傷身體，或危及生命時，工廠主應救濟之。蓋於營業自由制度之下，當勞動者根據勞動

契約，在工場內作工時，苟因工場主的過失，致危害及其身體，則工場主自應負責救濟之，否則，勞動者即使負傷或生病，與工場主無涉。從而勞動者如欲求工場主的救濟，則非證明其有重大過失不可。惟此種證明，事實上異常困難，故勞動者的地位，實堪同情，然即由理論而言，工場主對其工場內的機械，如有損壞，既責任修理，故對勞動者之於勞動中所生的傷害或疾病，亦應負責救濟。惟在勞動者方面，有重大的過失時，工場主在理不能負此責任。

關於工資的支付方法，在各國工場法中，亦有規定。至其規定，得分為三類，即（一）關於實物支付制的規定，（二）關於剋扣工資的規定，（三）關於間接支付工資的規定。

古時各國的支付工資，不用貨幣，乃用衣服食品及其他貨物。即在工場工業已經勃興的今日，尚有不少踏襲此制度者。不論以貨幣支付，或以衣服等支付，在其本身，並無不同。蓋領受工資者，必須以其所得的工資，購買衣服等，以支持其生活。然在實際，貨幣與實物，大異其趣。若以實物支付時，則勞動者的消費狀態，乃受其束縛，消費的自由，被其剝奪。此確為勞動者的不利，不獨如此，且當工場主以實物支給工資時，常用品質惡劣的貨物充數，故在事實上，無異於減少工資。工場主即以貨幣支給工資，惟於工場內，設置賣店，強制勞動者就此購買其必需品，則其弊害，乃等於以實物支給工資。故各國工

場法皆禁止支給實物。否則，乃附以嚴格的條件，以防止此制度的濫用。例如：能於工場販賣者，乃僅限於勞動者之於勞動時所必需的原料、工具類及一定日用品而已，且其價格，亦非依據購入原價或當地之時價不可。

尅扣工資，即因勞動者的怠惰或因其製品的粗劣，而尅扣其原定工資之一部份。惟此制度，流弊頗多，故各國工場法對此，皆設有嚴格的規定，以爲豫防。

工資之須直接支給於勞動者自身，自不待言。但事實上，常有如工頭等第三者的存在，由工廠主領得工資，再發給勞動者，而從中取利。勞動者因無力反對，故祇有忍氣吞聲以忍受之耳。因此，工場法乃規定：凡工資必須直接付給勞動者，而不可經第三者之手。但在童工，則直接付予工資，反有濫費之慮，其害頗大；故以付給其兩親爲原則，又在工場法中，亦有規定工資之最低限度者。工資固爲勞動者生活之資，但因其力弱，常被工場主壓迫，強其締結非常不利的契約。各國政府有鑑於此，故於工場法中，設置工資最低限度的規定，此即所謂最低工資制是。

因勞動者地位低微，常被工場主壓迫，強其締結非常不利的勞動契約，故各國政府爲保護勞動者起見，頗多於工場法中，設置關於勞動契約之規定的。即在今日，勞動契約的締結，雖聽當事者自由，

惟常因其內容不明，致生糾紛，結果勞動者蒙其損害。故各國工場法，往往規定：凡僱傭較多勞動的工場，必須豫先揭示勞動契約的內容，以免後日發生糾紛。

以上乃僅述工場法的概要，至其詳細內容，此處因篇幅關係，姑從略焉。

二 勞動保險

次於工場法的制度，在社會政策上足以注意者，是勞動保險制度。勞動保險的目的，在使勞動者及其家族，免去因勞動者勞動力的喪失或減少時所受之經濟上的損失。勞動者乃依勞動而衣食，故不問原因如何，若勞動力有所喪失或減少，則於經濟上，必大感困難。且其困難不止於勞動者一身，並及其家族。至於勞動者喪失或減少勞動力的原因，乃有：（一）因於勞動中罹患災害，（二）因患疾病，一時不能勞動，（三）因老衰或廢疾，致喪失或減少其勞動力。疾病老衰等，即非工場生活者，亦不能免。但事實上，凡在工場生活者，有較多受病與較易衰老的可能性。救濟此種損害的方法，即獎勵勞動者從事貯蓄。但此損害，隨時皆有發生的可能，故依貯蓄的方法，決不能「策萬全」。不獨如此，且貯蓄制僅使勞動者負擔勞動力喪失或減少的責任，有背於所謂「工場主對其工場經營須負全責」的原則。即由此點而言，貯蓄制乃不足以救濟勞動者。故勞動保險制遂應運而生。勞動保險的經營主體，例如

公營、私營等，雖各有得失，但官業保險制，可說是最合理。故此制得算為國家的社會政策的設施之一，國家的目的，不在營利，故保險費較少，且因能利用郵局等機關，經費較省，此外又因國家的基礎鞏固，故如老廢保險等負擔較大者，亦能實行之。

勞動保險的種類，列舉如次。

一、疾病保險 疾病保險的目的，即在救濟勞動者因罹疾病，致其自身及家族所受經濟上的困難。申言之，此種保險，即於勞動者臥病不能勞動時，由工廠方面予以義務療治與醫藥，或給以相當的治療費，及其家族的生活費。此例如於勞動者因病休假時，由工場主給以半額的工資等是。

二、災厄保險 勞動者於勞動中並無重大過失，致受傷害或成殘廢時，工場主應給其醫治，自不待言，且當按其受害程度，予以相當的撫恤金。

三、老廢保險 對於因老衰或廢疾，以致永久不能勞動或勞動力因而大減者，予以終身年金，以免其生活上的困難。

四、遺族保險 毫無貯蓄的勞動者，常因其一己的死亡，致其遺族，感受經濟上的困難，遺族保險的目的，即在免除此種困難。

五、失業保險 勞動者常因失業，致受經濟上的困難，失業保險的目的，即在免除此種困難。

當施行此等勞動保險時，因須使勞動者亦負擔保險費之一部份，故勞動者之加入於勞動保險，應否聽其任意？此即所謂任意保險制與強制保險制問題。主張任意保險制者，乃謂：勞動保險乃以勞動者的自助精神為本質，故非採用任意制不可。反之，主張強制保險制者則謂：任意制，非在勞動者的智識，已達相當程度時，不易實行。此說較切實情。

諸如工場法、勞動保險法，雖為國家之最主要的社會政策，但欲勞動者本其自助的精神，以增進其幸福與地位，其方法，當首推勞動組合。而即在國家，為使勞動組合發達並使真能發揮其社會政策的精神起見，對於此點，乃有規定法規的必要。尤其是因勞動組合的發達，足以增加勞動者的勢力，故對於資本家的利益，受有重大的影響，即由此點而言，亦有制定勞動組合法的必要。故茲就勞動組合法，簡單說明如左。

因營業自由原則，乃認企業家與勞動者站於對等地位，故不承認企業家或勞動者自相團結，對付對方，以締結勞動契約。從而不許勞動者自相團結以對抗企業家，要求增加工資或改善勞動條件等。然此時的大前提，必須企業與勞動者皆站在對等的地位。惟實際上，勞動者的地位，常在企業家之

下，故勞動者非從企業家之所命，締結勞動契約不可。且勞動契約一旦成立，更有服從的義務。由此可知其根本的前提，已不具備。於是，乃有人出而主張：勞動者應有團結的權利。此主張，在原則上，雖已為各國所承認，然勞動者之依團結力，維持其利權，乃是一時的，並非永久的，故即使承認勞動者的團結權，仍難永久擁護其利益。於是乃進而有恒久的組織之必要，此即勞動組合 (Trade union, Gewerkschaft Syndicat) 的起源。

勞動組合云者，乃從事同一業務的勞動者，以對資本家，擁護其利益為目的所組織的團體。

勞動組合固為勞動者的團結，但其團結份子，若非從事同一業務者，則因其並無共同利害，自不能有一致的行動，故結果仍難達其目的。所謂「同一業務」，乃有兩種解釋，即（一）由於場所的區別，例如凡從事於同一工場者。即使其所司的勞動，或為鐵工，或為木匠，並不相同，惟因其具有共同利害，故可以「從事於同一業務者」稱之。（二）由於職業的區別。例如凡從事鐵工業者，因其具有共同利害，故亦得以「從事於同一業務者」稱之。本書之所謂勞動組合，乃包含以上兩意義而言，但在普通各國的勞動組合法，則僅承認前者（凡從事於同一工場者）可以組織勞動組合。又因勞動組合乃關於改善勞動條件等的團體，故由於同一思想或同一政治目的等所組織的團體，不得稱為勞動組

合。又所謂「對於資本家」者，即謂勞動者的相互團結，以擁護其利益，乃以資本家為目標，由此可知勞動組合的目的，原不在對資本家實行同盟罷工。蓋同盟罷工，乃勞動者謀擁護其利益之手段耳。如非依此手段，不足以達其目的時，始可用之。但實際情形，勞動者如能依其團結，增進其勢力，則不用此等激烈的手段，亦可以擁護其利益。同盟罷工既為勞動組合之不得已的手段，則如僅認勞動者的團結權，而不承認其罷工權，結果毫無意義。要之，承認勞動者的罷工權云者，非謂勞動者當同盟罷工時，可依暴行及其他不法行動，以達其目的。夫所謂同盟罷工者，乃勞動者對於企業家，為貫徹其特定的要求起見，而多數者一致團結所行之計劃的勞動中止。而中止勞動的目的，即使資本家陷於不利的地位，藉以達其目的。然為達其目的計，則非有計劃的行動不可。所謂「計劃的行動」者，即於勞動中止之時，因企業家尚可由外部雇入勞動者，以為補充，若如此，則罷工的效力，乃等於零，故為防止此種不幸之事發生起見，非有罷工監視(Picketing)不可。又如勞動者於中止勞動之時，既無收入，何能支持生活，故為避免此種困難起見，非對罷工者，予以相當的生活費不可。上述諸事，乃為達成罷工之目的計，必不可缺的準備；故已有如此準備的同盟罷工，乃名之為「計劃的行動」。

要之，同盟罷工乃近代資本主義制度下的特產。在資本主義制度尚未形成之先，固無所謂同盟

罷工，即在資本主義制度消滅之後，同盟罷工，亦可隨而消滅。同盟罷工與資本主義制度是結有不解之緣。蓋資本主義的生產的最終目的，是在獲得利潤。故今日供給生活品的，即操縱生產機關的資本家，其目的必在獲得較多的利潤。即資本家之從事生產，並非爲人類社會謀利便，實爲其本身圖利潤。換言之，資本家的一切努力，俱爲獲得利潤而努力。

欲得較多的利潤，其法有二。一是擴大設備，從事大量生產，以節省生產費。二是剝削勞動者。剝削的具體方法，就是減少工作報酬與增加工作時間。聰明的資本家，愛錢如命的資本家，爲達其獲得較多利潤的目的計，遂雙管齊下，一二兩法，同時並用。惟因擴大設備的結果，招來了廣大的同利害的勞動者。惟因其過分剝削的結果，迫得勞動者，忍無可忍，起而反抗。廣大的同利害的勞動者，因資本家的過分剝削，共同起而反抗，就是同盟罷工的內容。由此可知同盟罷工的目的，非在破棄勞動契約，乃爲促進雇主的反省。換言之，同盟罷工不是目的，同盟罷工乃是手段——以圖達到改良勞動條件之目的的手段。但此種手段，是逼不得已的手段，是非常的手段。此非常手段，對於對手的資本家——雇主，必有精神或物質上多少的損失。至少可使雇主受到多少物質上的損失，而用以威嚇並窘迫雇主。固然，同盟罷工的最終目的，不在威嚇或窘迫雇主，換言之，勞動者的威嚇雇主，並非爲威嚇而威嚇。同樣

的，勞動者的窘迫雇主，亦並非爲窘迫而窘迫。其目的是要予雇主以何等的打擊。蓋雇主所受打擊愈多，則同盟罷工的效力愈大，而同盟罷工的目的——改良勞動契約，如加資減工等——愈能達到。因此，同盟罷工的最好時機，是在雇主最困難的時候。例如某種製造品需要最多的時候，就是某種製造品的勞動者之罷工的絕好時期。

同盟罷工的目的，除上述經濟的目的外，還有政治的目的。彼勞動共產主義者 (Syndicalist) 之所謂「直接行動」的罷工，是具有政治目的的。即其目的是欲藉以根本顛覆現在的社會組織。此外在英國還有爲使雇主承認其勞動組合的同盟罷工。至於同盟罷工的種類，則略舉之，有單一的同盟罷工，團體的同盟罷工，及總同盟罷工等，此處因限於篇幅，詳細說明，故從略焉。

由以上關於「同盟罷工的意義與目的」的說明，可知：同盟罷工乃勞動組合之最後的自衛手段，故不應完全禁止之。從而如即認勞動組合爲同盟罷工之機關者，亦非正當的見解。此若徵之歷史，自可瞭然。夫英國乃勞動組合最發達的國家，當勞動者一致團結，向企業家有所要求時，如國家壓迫之愈甚，則其反抗亦愈烈，結果激成了暴動等越軌行爲。然自承認勞動者的團結權，並公許勞動組合之存在以後，勞動組合而不是一種危險的組織與機關。勞動組合既有相當勢力，且其要求，又屬正

當，則企業家自非接受其要求不可，故結果反無實施同盟罷工的必要。反之，如勞動組合的要求，毫無理由，則其即使實施同盟罷工因難得世人的同情，故終非失敗不可。從而可知：勞動組合決不能輕易實施其同盟罷工的手段，要之，今後勞動組合的主要任務，乃在於教育勞動者。此在國民的自治能力未甚發達的國家，雖不能望其立刻實現，但由此可知勞動組合之適當的發達，並無絲毫的危險性。故在今日，各國政府對於勞動組合，不獨不應禁遏，且應扶助其發展。

資本家為謀增進勞動者的幸福並鞏固勞資協調計，乃有利潤分配制度（Profit Sharing）的提議。在研究勞動問題者中，有人說。此制度如能完全實行，則勞動問題自可解決，故以下試述其梗概。利潤分配制度云者，即企業家根據明示或默示的約束，對於勞動者，除定額的工資外，並依一定標準，分配以企業利潤之一部份。

勞動者之依此制度，而得參與利潤的分配，乃根據契約的權利。故利潤若有相當數目，則非分給勞動者不可。不能由企業家的意思，自由移用。但此制度，僅使勞動者參與利潤的分配，至於損失，則與彼輩無涉。由此可知：勞動者的所得，乃包含兩部份，即（一）確定的工資，（二）每營業年度的分紅。但分紅的多寡與有無，不能豫定，故其確定工資，乃非依據市場的普通工資率不可。若企業家因已予勞動

者以分配利潤的權利，而減少其工資，則有背於設立此制度的精神。

普通，勞動者對於企業的盛衰，利潤的多寡，絕少關係，惟因有利潤分配制度之設，勞動者遂極力節約生產費，振興企業，以謀分得較多的利潤，從而資本家與勞動者的利害，乃趨於一致，勞資協調的基礎，得以鞏固。

即使實行此制度，亦並非全部勞動者，皆得分配利潤，據一般通例，乃僅限於繼續勞動至一定年限者與有一定之鉅額工資收入者，簡之，即惟優良的勞動者，始得享受此權利。其理由，即因惡劣的勞動者，進退無常，故若全部予以分配利潤的權利，則未至營業年度而已解職者，既不能享受，反之，在將近營業年度而雇入者，反得享此權利，故有背於設置此制度的精神。此即由企業方面講，優秀的勞動者，既為企業經營的中堅，故自有特別予以保護的必要。

利潤的分配，普通皆於營業年度末，以現金充之。其營業年度中，若因勞動者的勤勉等，得有良好的成績，則分配其利潤的一部份，可予勞動者以相當刺激。但有時，對於勞動者於每營業年度末應得的利潤，乃並不以現金分配，而僅代貯蓄，在一定年限之後，始將本息全數算還勞動者。蓋如此辦法，可使勞動者獲得較多的金額，並可利用此貯金以改善其地位。惟在反對方面，勞動者雖勤勉從公，而於

營業年度末，仍不能立刻分得其應有的利潤額，故少刺戟性。此外，又有給予勞動者以股票者。此方法，可使勞動者升為企業家，勞資關係，愈得圓滿。惟在反對方面，分與股票，須有相當的年月，故勞動者中，有不歡喜此方法的。

利潤分配制度的利益，諸如上述，雖有種種；但勞動者之欲獲得利潤，多多益善，故結果所致，勞動者不喜人數的過多，從而有從事過度勞動，致害其健康之弊。

第五章 商業政策

第一節 商業與國民經濟

因為商業的作用，在於調和供給與需要，以達生產的目的；故在經濟市場較廣，供給與需要兩相遠離時，則必須有商業，以為媒介。尤其是在今日，隨交通機關的發達，供給與需要，已非有國際的調和不可，故商業之必需益甚。固然，因為今日，各國尙在對立狀態，故若舉其一國的消費品，俱仰供於外國，頗多危險。國民經濟的理想，即凡自國的消費品，悉由自國生產，若仰給於外國，則一旦與外國發生戰爭，將感困難；與生活較少直接關係的物品，猶可抑壓其消費，但若生活必需品，既不能抑壓消費，則其

困難情形，於此可以想見；故至少國民的生活必需品，必須於國內生產之。否則，其國民經濟的基礎，不得稱為鞏固。不獨如此，一國的消費品，不在國內生產，而由外國輸入，則若外國的消費生產狀態，或其經濟政策有所變化，於是，該國的經濟市場，勢必受其影響，而生動搖；故為避免此種影響起見，本國的消費品，非在國內生產不可。上述論旨，雖有相當理由，但由經濟上觀察，則大體可說是誤謬不確。在我們個人間，實行分業，互相交換其消費品，以營經濟生活，既有利益；則即在地方面，各自盡力於其特長的生產，互通有無，亦必有利益；此在國際間，尤屬如此，故國際分業的利益，實不能否認。尤其是因一國的領土狹隘，且因其天然富源等，偏於一方，故該國的消費品，勢不能悉由本國生產，此時益有國際分業的必要。由此見地而論，則舉一國的消費品，如本國悉能生產，固屬至善；但若因生產條件缺乏，以致不能生產時，則仰給於外國，亦無不可。蓋僅慮未來的國際戰爭，而以平時的本國經濟供犧牲，確非得策。申言之，雖在將來與外國發生戰爭，若國家的制海權，得以保全，則未始不可由殖民地或外國輸入其必需品；反之，即使舉凡本國的消費品，悉能於國內生產，但若因敵軍的襲擊，領土的一部，被其占領時，則其國民經濟的獨立，必為所奪，此試觀歐戰當時的法國情形，即可得其明證。再如謂：若由外國輸入必需品，則勢必經濟的隸屬於外國，故因外國的生產消費及其經濟政策的變化，以致本國的經濟

界，受其不利的影響。此說雖有相當理由，但在鎖國時代，與外國斷絕經濟往來，則外國生產消費及其經濟政策的變化，固與本國經濟界毫無關係，惟在另一方面，本國的生產消費，如有變化時，則受其影響者，亦惟本國而已，故其變化次數雖少，但其程度實大。反之，如與外國互通有無，則雖不免因外國的經濟上的變化，致搖動本國經濟界，但其次數雖繁，至其程度，則不甚烈。關於經濟上事，不問善惡，凡變化激烈者，必須避免之，故由此見地而論，則與其使國民經濟獨立，反不如與各外國實行國際分業，較為有利。故以現今的經濟發達，既不能使國民經濟完全獨立，則國際貿易，誠有其必需。

即在國內，生產者與消費者，如能日常接觸，則商業或將失其必需，但時至今日，此事實非可能，故商業，從而商人階級的必需，遂以發生。苟無商人階級之存在，則生產者必須劃其資本與勞動之一部，以謀達其生產品於消費者之手。諸如上述，生產乃依鉅額資本，實行大量生產，最為有利，故若分割其資本及勞動之一部，以謀推銷其生產品，則確為生產自身之不利。退一步言，關於此點，即姑不論，但因消費者乃散布於全國，故若生產者從事直接販賣，則需要資金頗鉅，反而得不償失；更有進者，生產上的適當人材，未必能勝任商業，即由此而言，生產者與商人，實行分業，在生產者方面，亦是有利。又再由消費者方面觀察，彼輩決不能直接悉求其需要品於生產者。即使可能，但因消費者所需的數量不多，

故若加以運費等，則反而損失。故與其直接由生產者購求消費品，反不如間接求之於商人，較為有利。從而商人階級乃有介在生產者與消費者間的必需。又即在商人階級之中，亦有批發商與零賣商，分掌大小量交易之必要。由此可知：商業組織異常複雜，各種商人，從中取利，生產者所得未幾，消費者已支出不少，故由經濟社會而言，商人階級之存在，確非良好的現象。是以國家對於商業，須有適當的政策。

商業政策，得分為二，凡關於內國商業者，則名之曰內國商業政策，又關於外國貿易者，則稱之曰外國貿易政策。對於外國貿易，應採如何政策，此在學者間，議論紛紛，當於下節，略為介紹。又關於內國商業，常因商人以不法手段，互相競爭，故予消費者以不利，但除商人以人爲的方法，壟斷價格，致消費者蒙其不利的影響外，對此而採自由放任政策，最爲適當。從而關於內國商業，並無多大政策，可以說明。

國家對於內國商業，應採自由放任政策的理由如次。

a. 內國商業，若任個人，自由活動，則可使其資本與勞動獲得最有效的利用。即上述分業的利益，可因而益著。

b. 在商業的性質上，商人須有行動的自由，故國家除有其他重大事由外，應許其自由行動，較為得策。

c. 在工業，雖有勞資間的利害衝突，但在商業，則不然；故國家為鞏固社會的基礎，並使國民得有圓滿的社會生活起見，對於商業，絕少施行設施方策的必要。

第二節 自由貿易與保護政策

概觀各國商業政策，可分為自由貿易政策與保護貿易政策兩種，但自歐戰以後，可說自由貿易政策已成過去的歷史。申言之，今日各國的商業政策，皆帶有保護貿易色彩，雖其保護的程度，強弱略有不同。英國自十九世紀中葉以來，雖以自由貿易為其商業政策的基礎，但在今日，亦因種種理由，漸次設置保護關稅，距離自由貿易政策，乃日益遼遠。

自由貿易云者，並非謂輸自外國的貨物，概免徵稅，申言之，自由貿易的意義，即謂：「不以保護產業的目的，而徵收輸入稅，」故即以財政收入的目的，而徵收輸入稅，亦不失為自由貿易。例如：凡外國的特產物，即課以輸入稅，亦不失為自由貿易，蓋本國既無此種生產品，則徵收輸入稅的目的，不在保護產業，由此可知。又例如某類貨物，在國內，乃有消費稅的徵收，今若由外國輸入同樣的貨物，而不課

以輸入稅，則本國的需要，必去本國的生產品，而就外貨，故不能達徵收消費稅的目的。從而可謂此種輸入稅的徵收，僅為達成消費稅課徵之目的計耳。雖有論者謂：「為抑制奢侈之目的而徵收之輸入稅，不能算入保護輸入稅之中，」但即使其主要目的，是在抑制奢侈，惟在某程度以內，也可產生產業保護的效果，故亦應算入於保護稅之中。

產業保護云者，即謂：對於輸自外國的貨物，課以輸入稅，藉以提高其賣價，從而使同種貨物的本國生產者，得與之競爭，結果乃使從來需要外國品者，移其需要於本國貨，以增加國貨的需要並振興本國的生產。例如：今有外國生產品一件，能以五元輸至本國市場販賣，但本國同樣的生產品，必須在五元以下，始可與之競爭，（至少亦須與外貨價格相等，即每件五元）今假定國貨的生產原費，已在五元兩角，即依原價發賣，亦比外貨貴出兩角，故此時消費者必去國貨而就外貨，結果本國生產品，乃因競爭的失敗，而終於被逐出市場。但若國家對於該外貨，而課以一元的輸入稅，則其賣價遂由五元而增至六元，此時本國生產品，如能於六元以下發賣，即可與之競爭。結果，本國生產者因而受惠，本國產業，因而振興。故此一元之輸入稅，實為保護輸入稅，徵課此種關稅的國家，即所謂保護貿易國。保護貿易的目的，在以關稅提高外貨價格，藉以振興本國產業，故若不用此方法，即若予企業家以種種利

便，而藉以振興本國產業者，乃是一種本國產業的助長政策，並非保護政策。

因提高內國市場的價格，消費者將蒙其不利，故國家應採自由貿易政策或保護貿易政策，此在學者間，頗多議論，茲略為介紹之如左。

若由學理而言，則重商主義的學者，乃主張保護貿易；反之，重農學派，尤其是英國學派學者，乃主張自由貿易。又在德國學派，則主張保護貿易者較多。十九世紀初頭，德國尚為一農業國，但在德國南部，幼稚的工業，業已興起，且有漸次發達的傾向，故諸如里斯德（Risler），乃力言工業保護之必要，惟因下述兩原因，致其主張，未為國人傾聽，即（一）因當時德國工業尚未甚發達，（二）因當時英國的自由貿易論，風靡於學界。及至德帝國成立，皮斯麥（Bismarck）乃由里斯德學說，而採用保護貿易制度，以謀對抗英國的勢力。此後各國凡受英國勢力所威脅者，大多仿倣德國前例，而移向保護貿易制。在歐戰前，德國經濟，已漸次發達，而有威脅英國之慮，於是，英國亦盛唱保護貿易政策，惟當時因一般自由貿易論者的反對，未曾實現。降至歐戰以後，世界各國皆採保護貿易政策，故素以自由貿易主義相標榜的大英帝國，終於不能維持其原來的態度，而日益傾向保護貿易制。

在一國的產業，尚未發達之時，若採用自由貿易制，則門戶洞開，外貨源源而入，幼稚的本國產物，

自必受其壓迫，無力與之競爭，以致絕跡於市場。故此時須採保護貿易政策，提高外貨的輸入稅，以減少其競爭。反之，若在一國的產業，業經發達之時，則其產業，已無保護的必要，故應採取自由貿易制度，以謀廉價輸入原料及食料品，使本國製造品的生產費，得藉以減輕。以前英國之所以採取自由貿易制度，實因其產業已經發達至上述程度的緣故。又如美國與德國，其所以採用保護貿易制度者，亦因其產業尚未甚發達故也。要之，自由貿易論乃以個人主義為基調，其與消費者的利益相一致，自不待言。又因自由貿易制度的實施，乃欲使國民不藉國家的援助，即賴其自身之力，發展產業，故國民的元氣，或能比較活潑，亦未可知。然在另一方面，因須與產業先進國競爭於同一市場，結果，幼稚的本國產業，必因無力競爭，而終於失敗。既存產業的失敗，則其關係資本，乃因而喪失，關係勞動者，乃因而失業。如其被迫失敗的產業，並不十分重要，則其喪失的資本，對於該國的國民經濟，雖無甚影響，否則，該國的經濟，將被其破壞。此在勞動者亦然，如其被迫失敗的產業，不甚重要，則因而失業的少數勞動者，固可另求他職，否則，此等多數勞動者的失業，實無法可以救濟。多數失業者的發生，乃一不可輕視的問題。即在國內，亦因不能傍觀勞動者被資本家壓迫的苦痛，故非講究相當的社會政策不可。是以，對外國的競爭者，而保護本國的弱者，確為合理的企圖。

不獨如此，因今日各國仍在互相競爭時期，故若專顧消費者的利益，而採取自由貿易政策，則結局本國祇能生產最廉價的生產物，以盡國際分業之責，而不能振興其他優越的產業。若在該國原無振興其他優越產業之餘地，則亦非不得已，否則，確為該國的不利。故如一國的產業，在生產條件上，大有發達的希望，而因外國的競爭，以致不能發達時，則非保護之不可。又若一國的重要產業，因受外國產業的競爭，而將滅亡時，則當依保護政策以保護之，而使其永存。此即今日各國採用保護關稅的理由。英國，因其產業已經發達，且無恐懼外國競爭的必要，故即採取自由貿易制度，非獨無害，且可減輕其生產品的原費與擴張其生產品的販路。故自由貿易論，雖適於英國，但不能援用於各國。

然在保護關稅，亦如上述，因有提高物價的傾向，故消費者，蒙其不利，自不待言。且國民若徒依賴國家的保護，而不自奮鬥，以鞏固產業的基礎，則一旦保護制度廢止，則其產業，即將因而頹廢，故由此各方面以觀，可知保護政策之不可濫用矣。

即使採用保護政策，但其保護目的、範圍及程度，亦非各國相同。故此問題，非取決於各國的實際情形不可，從而亦時有關於此問題的異說發生。先言保護的目的，此有兩種不同的主張，即（一）主張一國的消費品，應悉以本國的生產品充之，蓋如此，始可使其國民經濟得以獨立。故其保護範圍最廣，

然即主張此種保護者，亦非謂：「一切貨物，皆非由本國生產不可。」申言之，彼輩祇主張：「至少國民的生活必需品，應由本國生產。」（二）主張保護的目的並非欲使國民經濟由世界經濟而獨立。換言之，主張此種保護者，並非謂：保護貿易之目的，在欲恢復鎖國狀態，而與外國斷絕經濟往來，乃仍主張與外國互通有無，以促成國民經濟的發展，惟因各國生產輸出品之性質與數量等關係，致其於世界經濟上的地位，有優劣高低的不同，故為提高本國的地位計，欲藉保護貿易，在本國生產條件所允許的範圍之內，盡量促成本國生產的發達。在歐洲各工業國，其工業已有相當的發達，從而其工業品雖得多量輸往外國，但隨人口的增加，為養活一國的人口計，乃由海外輸入農產物，故其國的農業，因而衰退，農業者的境遇，日益困難，為保護農業起見，遂有出而高揚國民經濟的理想，而主張一國的消費品，應由本國生產之，使其國民經濟得以獨立者。蓋在此等國家保護農業時，則一方面促成食料品價格的騰貴與國民生活的困難，另一方面，則又促成工業生產費的增高，更因此以致工業品的輸出困難，故有人出而主張：若非使國民經濟獨立，則將有危及該國國基之慮，故當排除萬難而使之獨立。國民經濟若能獨立，自較優於不能獨立的國家，惟其獨立的前提，必須有廣闊的領土及豐富的天然富源。且諸如上述，與外國通商貿易，對於本國的經濟，並無危險，從而可知，並無強使一國經濟獨立的必要。

一方承認外國貿易，惟同時爲提高本國之於世界經濟上的地位起見，而主張保護政策者，其目的大多是欲藉保護政策，以促成本國幼稚產業的發達。卽如里斯德之言，一國的生產條件，雖已具備，但因其產業幼稚，受外國產業的競爭，而不能發達時，乃應由保護關稅，以排斥外國的競爭，藉以促本國產業的發達。但因保護的結果，本國產業已有相當的發達時，則非撤廢此種保護不可；蓋保護乃是手段，不是目的緣故。

再論保護範圍，在經濟尙未發達的國家，普通都是人口稀薄，而其農業尙足養活其人口而有餘，故因其工業尙未發達，致其產業保護，乃有僅限於工業的傾向。反之，在經濟業已發達的國家，人口稠密，一國所產的農產物，尙不足以養活其人口，故其產業保護，乃有僅限於農業的傾向。

又關於保護的程度，學者間雖亦有相當的議論，但（一）保護的程度增高，則貨物的價格亦必隨之而騰貴，此非獨有害於消費者的利益，（二）且因本國生產品的價格既高，自不易輸至海外，故由對外國的經濟而言，亦決非喜事，從而可知其程度愈低愈妙。尤其是在內國市場狹隘，稍大規模的生產，內國市場，卽不能消納，而必須輸至海外求售的國家。

要之，在一國的產業，業經十分發達，而已可與外國產業相競爭時，或一國的產業極其幼稚，而卽

保護之，亦不易促其發達時，始可採用自由貿易制度。反之，如一國的產業，正在發達中，為避免外國的競爭計，非採用保護政策不可。而其應加保護的生產範圍及其保護的程度，必須適可而止，切不可為使國民經濟獨立起見，而過度提高保護的程度與範圍。不獨如此，若一國的重要產業因受外國的競爭，而將消滅時，則因其影響所及極大，不論資本家與勞動者，俱將因而蒙害，故此時國家當局應採用保護政策，以謀救濟。

第二節 關稅及關稅制度

關稅乃商業政策的重要手段，然則何謂關稅？關稅云者，是指凡對貨物經過國境所課的租稅而言。貨物經過國境的形式有三，即輸入、輸出與通過是。故關稅亦得分為輸入稅、輸出稅與通過稅三種。但時至今日，通過稅，已不待言，輸出稅亦已完全失其效用，故普通所謂關稅，乃僅指輸入稅而言。

本來，關稅是一種交通稅，並無輸入與輸出之別，選擇港灣橋梁城門等交通要道，設置關卡，凡通過該處之貨物，皆課以相當的租稅，此即關稅的起源。從而當時課徵關稅的目的，在於財政上的必需，並非由於商業政策的理由。換言之，當時的關稅，並非商業政策上的手段。然自與外國互通經濟往還以來，為發展本國的產業計，必須防止外貨的輸入，於是，乃有徵課關稅的必要。即至此，始以關稅為商

業政策上的手段，既以關稅爲商業政策上的手段，則與其在內地徵稅，反不如在國境徵稅，於是，內國關稅，於焉廢止；國境關稅，遂以興起，此即今日之所謂關稅。

關稅，可由種種標準，而加以區別。試舉其重要種類如左。

a. 財政關稅 保護關稅

由課徵輸入稅之目的區別，得分爲財政關稅與保護關稅兩種。前者單以獲得國庫收入爲目的，並不欲藉以發展本國的產業。此即所謂「自由貿易制度」的根據。後者的目的，則諸如上述，欲藉以提高本國市場內的外貨價格，以增加本國產業的收利力，並藉以發展本國的產業。保護關稅如能於內國市場，提高外貨價格，始能達其目的。重商主義時代的學者，雖深信：即使課徵輸入稅，亦不能提高本國市場內的物價，但英國學派學者之主張則反是。即據彼輩意見，輸入稅的徵收，皆足以提高本國市場的物價，故於消費者，大有不利。從而主張：非選取自由貿易制度不可。然徵之實際情形，輸入稅的徵收，未必都足提高內國市場的物價。要之，如一國乃在非由外國輸入貨物不可的狀態，而對於此類貨物，課以輸入稅，則結果價格騰貴，本國的消費者，蒙其不利。反之，如對本國不甚必需的貨物，而課以輸入稅，則此輸入稅乃由外國輸入者所負擔。從而本國市場內的物價，決不因而增高。故不能斷定輸

入稅的徵收，必致促成本國市場內物價的騰貴。要之，保護關稅，在能提高物價時，始能達其目的。

b. 從價稅 從量稅

由徵收輸入稅的標準區別，得分爲從價格與從量稅兩種。前者乃以輸入貨物的價格爲標準，按照法定稅率，徵收關稅。反之，後者乃以輸入貨物的重量、尺度、升量、個數等爲標準，按照法定稅率，徵收關稅。根據從價稅，則雖同種貨物，凡價格高者，稅額亦高；價格低者，稅額亦低，故能得負擔的公平，從而若由理論而言，此確爲適當的課稅標準。反之，根據從量稅，則凡同一稅目，不論價格多少，皆課以同一的輸入稅，故價格高者負擔輕，價格輕者負擔反重，此不獨缺乏負擔的公平，且有背於產業保護的精神。由此可知：就理論而言，非以從價稅爲輸入稅的本體不可。然徵之實際情形，公平的從價稅，反比從量稅，產生不公平的結果。其原因：卽若能正確知悉輸入品的價格，固可發揮從價稅的特長，但此事非常困難。因稅關吏決不能知悉一切輸入品的真實價格，故勢非使輸入者自行報告不可。輸入者如果正確報告其價格，亦無問題，然彼輩往往爲減輕租稅負擔起見，而虛報低價。稅關對於此類虛報價格者，固可取締，但取締愈嚴，輸入者的虛報手段愈精，且如上述，稅關吏決不能確知一切貨物的價格，故漏關之弊，在所難免。於是，輸入者低報價格，若得漏關，則其負擔較輕，否則，其負擔自重，故反生不公平

的結果。不獨如此，且即在法律上，稅率相同的貨物，亦常因稅關長的意思，而高低其負擔。因此，今日寧依從量稅，使稅關吏按照規定，徵收稅額，既可免稅關與納稅者間的糾紛，又可使輸入者得以豫知其負擔稅額，故反較從價稅便利多多。此所以今日各國，皆漸棄從價稅而採從量稅。然從量稅，在其性質上，乃有上述的缺點，故為補救此等缺點計，任何國家俱有若干特別制度的設置。茲略舉之如左。

1. 凡價格變動激烈或因重量的不同，而致其價格大有差異者，則依從價稅，徵收稅金。

2. 工業品等乃因原料的種類、品質及製造的方法等，而異其價格，故即屬於同一稅目的貨物，亦當盡量依據此等標準，分門別類，愈詳愈妙，並依此算定其價格，以規定稅額。蓋若分別愈詳，則其平均所得的單價，愈加適當，故其結果，可以減少由從量稅所生之負擔的不公平。

3. 若因輸入品價格的變動，致其所課之輸入稅率，較之立法當時，已發生負擔上的不公平時，則當斟酌時價以改正之。

e. 國定稅 協定稅

國定稅云者，即國家斟酌一國的財政及其經濟的必需，而以法律規定其輸入稅；故一國的國定稅，即反映該國商業政策的精神所在。從而可知：一國的國定稅，可隨該國財政及其經濟狀況的變化，

而加以改正。申言之，國定稅的改正，毋須徵求外國的同意。又若對於同種目的輸入品，不問其輸出國如何，一律依照課稅的趣旨，而規設一國的關稅制度時，則稱之爲單一國定稅率制度。

協定稅，乃國定稅的對稱，其產生，是由於與外國締結通商條約的結果。其目的，欲對通商國，打破關稅的牆壁，以增進彼此親密的經濟關係。普通，其稅率皆比國定稅率低，有時亦與國定稅率，同其高低。此因國定稅率的制度，乃根據該國之財政經濟的必需，故通商國即要求其輕減，亦不能應許，不得已乃設與國定稅率同其高低的協定稅，惟協定稅乃通商條約的結果，故若通商條約，未經改正，則不能變更之，從而不得不以此爲滿足。

協定稅的發生，乃由於通商條約的結果，故在原則上，通商國間，應採取雙方的協定稅制，以促進兩國經濟交通的便利。然事實上，兩通商國間，強有力者，常壓迫其弱小的對手國，締結單方的協定稅。此例如「關稅自主」以前之我國情形。

對於一定貨物所課的關稅額，乃曰關稅率；組織的編成之關稅率，則名之爲關稅則。現今各國所採用的關稅則，得大別之爲三種，即：

單一國定稅率制。

複稅率制。

國定及協定稅率制。

茲爲略述三者的意義如左。

一、單一國定稅率制

單一國定稅率制云者，卽不問輸出國的如何，一律以課稅的目的，就一稅目，規定單一的國定稅率；卽不含協定稅等的關稅則。此關稅則的設置，其目的僅在本國財政及經濟上的必需，至於通商國對於本國的輸出貨物，將取如何態度，則全不顧及。換言之，卽僅顧及輸入貿易，而置輸出貿易於度外。夫促進內國產業的發展與促進輸出貿易的旺盛，兩者的方法，完全相反。振興內國產業的方法，祇須提高其於國內市場的價格，以增加生產者的收利力；但振興輸出貿易之道，則須盡量促成其價格的低廉。故若僅顧及輸入貿易，而提高內國市場的價格時，則對於輸出貿易，反而有害。

由上可知，能够採用單一國定稅率制的國家，祇有自由貿易國或極端保護貿易國，蓋在後者，卽使本國的生產品不能輸往外國市場，亦屬無礙。若在一般國家，採用單一國定稅率制，而對外貨的輸入，課以重稅時，則外國對於本國的輸出品，亦必採用同樣手段，以爲報復，故結果反有害於本國的輸

出貿易。因此，今日世界各國，採用單一國定稅率制者，祇是英國、丹麥、荷蘭、瑞典及比利時數國而已。至如北美合衆國，今雖採用強度的保護貿易主義，欲藉以發展其產業；惟因該國的生產事業，發達甚速，致深感有擴大對外輸出的必要，故不能採用單一國定稅率制。據該國之一九〇九年的關稅法，凡對並無最惠國待遇的外國貨物，乃於國定稅率之外，課徵二五附加稅，由此可知：美國制度，並非單一國定稅率制，乃是一種複稅率制。設置如此制度的原因，不用說，是因其擴張輸出貿易的必需。

b. 複稅率制

複稅率制又名最高及最低稅率制，立法府對稅目的全部或其大部份，設置高低兩種的輸入稅，行政院當與外國交涉，締結通商條約時，即使採用協定稅，亦不能將其稅率，減至其最低稅率之下。此制度，較之單一國定稅率制，對於通商國，因多妥協的餘地，故在締結通商條約上，比較便利。又與下述的國定及協定稅率制相比較，乃有兩特異點，即（一）在協定稅率，則「關稅目」比較簡單，但在複稅率制，則「關稅目」的全部或其大部份，皆設有兩樣稅率，故較複雜，（二）最低稅率的規定，並非由於外交官的交涉，乃由於立法院的決議，此種規定同時且足以表示關稅的對外讓步的極點。從而採用國定及協定稅率制的國家，外交官對於何種稅目，設置協定稅？此非在通商條約締結之後，不得而知。

之，故本國工業家因而有不能安心經營企業之慮，且因其爲本國輸出貿易的伸展計，而低減輸入稅，簡言之，卽因其爲他生產者的利益起見，而犧牲自己的利益，故非善策。然在複稅率制，因其對於讓步的極度，已有明白表示，故本國生產者可以安心生產，且在國定及協定稅率制，既由立法院規定國定稅率，更由行政院合議協定稅率，故事實上乃有濫行修正國定稅率之弊，從而致使立法院對於通商條約，失其威力。

然更進而研究，可知：在複稅率制，則不易使通商國，對於本國的輸出品，低減其輸入稅率。蓋因本國雖以法律規定最低稅率，表示讓步的限度，但實際情形，此最低稅率，是對於本國產業的適當稅率，故通商國往往不願稅率的減低，以至於稅率的最低限度。從而可謂爲本國輸出貿易計，此決非有利的制度。要是本國對於通商國所定的稅率，不甚滿足，則祇有改正法律，減低以前的「最低稅率」，或以強大的勢力，威迫通商國，使其讓步。前者乃使本國生產者不能安心生產，後者乃有激起關稅戰爭的危險。所謂「關稅戰爭」者，卽一國對於輸自對手國的貨物，課以重稅，以阻礙其輸入，藉以壓迫對手國的生產者，並促對手國的反省；同時，對手國亦用同樣手段，以相對抗。結局，凡同情本國生產者所訴之窮狀而表示讓步屈服的國家，卽所謂「關稅戰爭的戰敗國」。關稅戰爭，既有害於彼此的經濟

故易惹起如此結果的關稅則，自不應採用之。

c. 國定及協定稅率制

此稅制因合「國定」與「協定」兩部份而成，故名。申言之，此稅制，在原則上，對於一般外國的輸入品，乃依國定稅率課稅；惟與經濟比較親密的國家，則以通商條約，互相交換協定稅率，對於輸自協定國的貨物，特別課以輕稅。對於外國，減輕國家稅率，並承認協定稅率，則一部份的本國生產者，將因而蒙害，故並非善策；但在另一方面，因與外國協定較低的關稅，故本國的輸出商，容易擴張其販路，不獨如此，且使與本國經濟關係比較親密的國家，都能於經濟上，獲得優良的效果，故由大體而論，此制度實「弊少而利多」。

協定稅的性質，原為「雙方的」，但在事實上，因國勢強弱的關係，強國常強迫弱國，締結「單方的」協定稅，故學者常謂此種「單方的協定」，雖以「協定」為名，實是「命定」。何謂「單方的協定關稅」，是即例如以前我國的關稅情形，我國雖許外國以協定稅，換言之，即我國的增加稅率等等，皆須經外國的合議，但外國的關稅，則我國絕無顧問的餘地；由此可知，「單方的協定關稅」之不合理矣。

當依一雙方主義，一設置協定稅時，彼此兩國，如有特產，則對此而交換協定稅，享其利者，雖止爲兩國國民；但若他國亦有與協定稅目相同的輸出品，則依最惠國條款，該國亦得均霑利益，故在本國，實利少而損多。從而彼此兩國，如無特產物，則當選輸自通商國之最多貨物，而設置協定稅。同時，通商國卽有協定稅的要求，若本國的重要產物以及凡正與各國，於本國市場內，在激烈競爭的產物，亦不可許以協定稅。蓋一國的重要產物，普通皆已有相當的發達，早無保護的必要，然卽由產業的性質而言，亦不可受協定稅等的束縛。又因於本國市場，正與外國貨物在激烈競爭的貨物，國家對此，非採機宜的政策不可，故此亦不可受協定稅等的束縛。

發展內國產業的政策；諸如上述，雖有保護政策與助長政策，但在經濟的發達，尙甚幼稚的國家，則除助長政策外，別無他法，但助長政策，如能運用得宜，固有相當的效果，否則，其害亦不少，故在經濟已稍發達的國家，應當採用保護政策。然採用保護政策的結果，因提高內國市場的價格，以致害及消費者的利益，已不待言，且價格較高的國家，自難向價格較低的國家，輸出貨物，故爲促進輸出貿易計，非採用相當的政策不可。諸如上述，使通商國設置協定稅，亦爲其一法，又如使交通機關，對其輸出品等，輕減運費，亦不失爲其一策。現在許多國家，卽採用此策。然此處所欲略略說明的，是比此等政策更

加直接的方策設施。

促進輸出貿易之最露骨的政策，是輸出獎勵制度。此即以獎勵輸出的目的，按照一定貨物的輸出量，政府予以法定的補助金的制度。輸出者既蒙政府予以獎勵金，故在外國市場，得比其他競爭者廉價販賣其貨物，從而可以打倒競爭者，而擴張其販路。此制度的起源，乃始自重商主義時代。其目的是欲藉以增加輸出。但實際情形，凡由政府對其輸出貨物，露骨的支給輸出獎勵金時，在輸入此類貨物的國家，常於原有之輸入稅以外，特設與其輸出獎勵金相等的附加稅，以爲限制。故各國在表面上，雖不公然設置輸出獎勵金制度，但往往於「返還稅」的名義下，事實上，使收得與輸出獎勵金同樣的效果。此外，尙有一種制度，即政府最初雖無獎勵輸出的目的，但事實上，與予以輸出獎勵金，毫無二致。例如所謂「原料輸入稅的返還」，此即凡應用外國原料的生產品，當其輸往外國時，則返還其原料輸入稅的意思。此時，若取締不嚴，則應用本國原料的生產品，冒稱應用外國原料，而希圖「返還稅」；又如事實上應用少量外國原料的生產品，冒稱全部應用外國原料，而希圖「返還稅」時，則其名雖是「返還稅」，其實乃是輸出獎勵金。且事實上，曾爲解決此種輸出獎勵金，而開過國際會議。糖類輸出獎勵金問題，即其顯著的實例。歐洲各國，最初祇有甘蔗糖，並無甜菜糖的生產。當時由熱帶各國

輸入甘蔗粗糖，加工精製，而再輸至外國販賣，故問題還是簡單，然降至十九世紀，各國皆有甜菜糖的生產，於是，即對本國的甜菜糖加工精製者，亦以「輸入稅返還」之名，予以輸出獎勵金，以爭奪市場，故各國皆苦於財政上的負擔。然此種變態的輸出獎勵金，如果各國一致廢止，則自無問題，但若一國單獨廢止時，則一方因而顛覆一國的重要產業，同時又因而減少本國的輸出貿易，故不易實行。處於此間，而獲得利益者，乃是英國。因為英國是一自由貿易國，故各國的廉價糖，都輸至英國，結果，非獨英國的糖價，非常低廉，且促成了種種以糖為原料的產業之勃興。然因糖價的激急暴落，以致英國許多僅以產糖支持其經濟的殖民地，於經濟上，受了非常的打擊，因此，英國乃率先召集各國，開國際會議，決議廢止輸出獎勵金。

時至今日，不問直接或間接，若欲依輸出獎勵金的方法，促進輸出，則外國勢必採取相當的對抗政策，以消失其效力。故在原則上，輸出獎勵金的方法，今已不行，惟有與此相類似的制度，此即所謂不當廉賣(Dumping)制度。不當廉賣云者，即凡貨物，輸至外國市場的賣價，反較在本國市場的賣價低廉的意思。至於實行不當廉賣的目的，乃有下述兩種：(一)因在內國市場，苦於生產的過剩，故輸出其滯貨於外國市場，特別廉價發賣，藉以免其苦痛。(二)因欲於海外市場，打倒其他競爭國的生產者，

以獲得其市場，故實行不當廉賣。不問其目的如何，若特別廉賣，則自非忍受損失不可，故或由輸出者釀出資金，或由政府秘密予以相當補助金，充當廉賣的基金；後者，則與上述輸出獎勵金，具有同樣的作用。

不當廉賣的起源，雖已有相當的年代，但歐戰以後，始特別引人注目。不當廉賣與輸出獎勵金，皆足以攪亂外國市場，故各國無不設有關於此等的取締制度。至其取締不當廉賣的方法，乃與取締輸出獎勵金的情形一樣，對其輸入品，課以相當的附加輸入稅，以消失其效果。

輸出獎勵金制度乃積極的對於輸出本國產物至海外市場者，予以獎勵金，使其能在海外市場廉賣發售；但除此之外，尚有二三獎勵輸出貿易的方法，且依據此類方法，以獎勵輸出貿易，并可免去國家的負擔，茲分述如左。

1. 返還稅

今日之所謂返還稅，乃包含原料輸入稅的返還稅，製造返還稅及內國消費稅的返還稅三種。原料輸入稅的返還稅，即當輸入原料時所課之輸入稅，在此原料經過加工製造，輸往外國發售時，國家全數給還之之謂。蓋如此，可使其生產費減輕，在外國市場，較易出售。故此制度的目的，不用說，是在獎

勵輸出貿易。

製造返還稅云者，即當輸入原料時，所課之輸入稅，在此原料經過加工製造，販賣於內國市場時，國家全數給還之之謂。蓋如此，既可促進應用外國原料的內國工業的興盛，並可藉以減少輸出價格。故此制度，對於獎勵輸出貿易，祇有間接的關係。

內國消費稅的返還稅云者，即當輸出一「負擔內國消費稅」的貨物時，國家返還其所徵的消費稅，藉以獎勵輸出貿易。以上三種返還稅，其於經濟上最重要的，不用說，是原料輸入稅的返還稅。

原料輸入稅的返還，其享有返還恩典的輸出品，必須是輸自外國的。蓋否則，將有上述輸出獎勵金所有的危險。又即使其原料是輸自外國，但其輸入稅的返還，必須依照加工製造時實際所用的分量。否則，實際上僅用少量的外國原料，而受全部的返還稅的恩典，則其結果，仍等於輸出獎勵金。又當輸入原料時，必須使其繳納輸入稅。否則，又與輸出獎勵無異。故為使返還稅名副其實起見，非嚴重取締上述三點不可。然此種取締，大非易事，若失之過嚴，則國家雖設返還稅的制度，而實際上幾乎無人可以受此恩澤，故有背於設置此種制度的精神。從而歐洲各國，僅着重於「輸入稅是否已經繳納」的一點，對於此外兩點，皆取寬大的態度。至於着重「輸入稅是否已經完納」的一點，其原因，

即欲使返還稅不至變成了純粹的輸出獎勵金，而徒增國庫的負擔。對於此種返還稅，既然採取如此寬大的態度，故可受返還稅的恩典的貨物，必須有範圍的限制。惟北美合衆國對於上述三點，皆有嚴重的取締，對於不能證明其資格的貨物，不許其享受返還稅的恩典，同時，對於可受返還稅的恩典的貨物，則並無範圍的限制。

2. 加工輸入

此即由外國輸入原料，備在本國加工製造時，乃免徵其輸入稅之謂。其目的所在，自爲減輕本國工業家的生產費，藉以擴張其生產品的販路，已不待言。惟「加工輸入」與「返還稅」有別，即前者乃對於輸自外國的原料，免徵其輸入稅；後者則如上述，惟於一定條件之下，返還以前所納的稅額而已。惟其如此，故於實行「輸入加工」之時，須嚴重取締下述各點，否則有破壞本國關稅制度的危險。此即：（一）加工製造後的貨物，須令其由輸入原料的海港，輸往海外。（二）輸入原料時，須令輸入者證明其目的是在「加工」。（三）自原料的輸入以至加工品的輸出，須有相當時日的限制，如超過了此期限，則仍令其完納輸入稅。（四）須令加工者證明其已加工的事實。

3. 保稅倉庫

保稅倉庫，即藏置並保管「關稅未納輸入貨物」的倉庫。其於外國貿易上，乃有下述的重要意義。

保稅倉庫的作用，可使輸入者或輸入貨物的所有者，於其最適宜的時候，完其輸入手續。若於輸入貨物之時，即令其繳納輸入稅，則其貨物如不速售，負擔頗重。因為現在信用制度非常發達，故即由外國輸入貨物，其輸入者亦有相當信用，所以並無即時令其完稅的必要。於是，輸入者可毋須即時完納輸入稅，非常便利。此尤其是在資力比較缺乏的輸入者，因不堪輸入稅的負擔，非速賣其貨物不可。今得依保稅倉庫制度，緩納輸入稅，受惠更多。蓋保稅倉庫的性質，凡輸入貨物，藏置於該倉庫之內時，在法律上乃以「未輸入品」看待，故可暫緩完稅。因此，每當工業家由外國輸入原料時，可暫藏置之於保稅倉庫內，及至適宜的時機，而始完輸入手續，較之即時完納輸入稅，頗多便利，故即就此點而言，亦可知保稅倉庫在外國貿易上地位之重要矣。

依照保稅倉庫的性質，雖適於官營，但事實上，若歸官營，則常因豫算等關係，不能隨外國貿易的進展，而建設倉庫。故若由保稅倉庫的發達而言，則宜使之民營。是以今日各國，大都一面由國家經營保稅倉庫，同時並許人民私營。惟對私營的保稅倉庫，如無嚴重的取締，則有破壞關稅制度的危險，是

爲國家當局所須注意的一點。

4. 自由港

自由港者，即於關稅制度上，視商港全部或其一部爲外國，貨物之輸出或輸入至該地域內，固不納稅，甚至於貨物的改裝與分裝以及加工製造，皆許其自由。

普通之所謂自由港，乃包含自由港市，自由港區，與自由地域三種。惟此處所欲討論的，不是自由港市，不是自由地域，乃是自由港區。世之所謂自由港，乃指自由港區而言。自由港區云者，即劃商港的一部分爲關稅制度上的自由區域，許其自由加工製造，免徵稅收，但不許人民的居住。換言之，在此地域以內，不許消費。

至於自由港的利益，除上述保稅倉庫等所有的利益外，且可藉以集中一國的對外貿易。蓋若自由港的設備完善，位置優良，則該國的對外貿易，自然集中於該地。

唯自由港之設置，非獨需要相當費用，且若不嚴禁自由港與內地的交通，則有招致秘密輸入，以破壞關稅制度的危險，此尤須注意。

第四節 通商條約

通商條約也是商業政策的手段。通商條約，即於其通商國的地域內，關於本國人民的商業交通，海運及工業等的條約；其目的所在，乃欲於通商國，確保本國人民之經濟上的權利與利益。

古來各國間所締結的條約，大都是關於政治上的事務，申言之，關於通商的條約，可說是絕無僅有。這是因為當時經濟上的利益，尚未為各國所重視的緣故。然降至近世，政治幾已變為保全國民經濟生活的手段，故通商條約遂亦成為獨立的條約。惟最初的通商條約，乃欲藉以束縛其締盟國的手足，使其不得自由行動，以增進本國經濟上的利益；或則，因各國間的經濟競爭激烈，欲藉通商條約以緩和之。故當時通商條約的締結，乃着重於締盟國的特殊利益，自十九世紀以後，利害關係比較緊密的國家，乃依通商條約，結成一經濟上的團體，以謀於世界經濟上，獲得比較優越的地位。尤其是各國以最惠國條款為通商條約的骨子時，不問理由如何，如一國對於締盟國，而降低其關稅牆壁，則其餘諸國亦得依最惠國條款，均霑其利益，以致該國漸次接近於自由貿易國。

概觀今日各國所行的通商條約，則皆以協定稅率與最惠國條款為其骨幹。協定稅率乃如前述，根據條約，對通商國，減低國定稅率，以便於彼此的經濟交通。又最惠國條款，即與第三國約定，凡已許或將許締盟國的一切權利利益，使其得以均霑的條款。協定稅率雖在積極的促進本國經濟的利益；

但最惠國條款，則在消極的要求不比別國站於特別不利的地位。協定稅率與最惠國條款，既為通商條約的兩大骨幹，故各國的通商條約，可分為下列四種。

1. 併有協定稅率與最惠國條款者。
2. 雖有協定稅率，但無最惠國條款者。
3. 雖有最惠國條款，而不交換協定稅率者。
4. 協定稅率與最惠國條款，兩者俱無者。

通商條約的內容，雖因締盟國情形而異，但最普通的條款，得舉如次。

一、通商自由的條款

通商自由的條款云者，即聲明對於普通貨物的輸入、輸出以及通過，並不禁止的條款。但此亦有例外，如該國之獨占的貨物及國防上的必需品等，又如因衛生及公安維持上的必需，得設置許多關於通商的障礙。

二、居住自由的條款

通商的自由，是關於貨物的經濟交通而設的；居住的自由，則聲明得在締盟國的領土內，自由居

住，旅行及營業等。在通商條約中，其所以要明白規定此等條款的原因，因各國對於外國人的權利等，常設有種種限制的緣故。

三、關於協定稅率的條款

四、最惠國條款

關於協定稅率，前面已有略略的說明，故此處僅就最惠國條款一項，稍為敘述。最惠國條款的意義，已如上述，惟其最初的意義，並不如此。考其起源，各國的輸入稅率，原各或高或低，並不一致，此即所謂國別關稅制度，但如此，則本國提供許多犧牲，雖能由通商國，享受有利的輸入稅率，但此後，如該通商國，對於第三國，而許以更有利的輸入稅率時，則本國目前所提供的犧牲，毫無所用，即不能與該第三國，同在通商國的市場競爭；故本國如提供犧牲，以交換通商國之有利的輸入稅率時，則同時且使其承認最惠條款，約明通商國將來不能與其他國家協定更有利的輸入稅率。此乃最初最惠國條款的意義。然此後，最惠國的意義，生了變化，即許通商國對於其他第三國，不論予以如何有利的輸入稅率，惟約明本國得均霑其利益而已。此即今日之所謂最惠國的意義。諸如上述，因有此條款，以致各國的關稅牆壁，漸漸降低，而近於自由貿易國。各國的商業政策，如以接近自由貿易為有利，則如此解釋

最惠國條款的意義，固屬適當，但時至今日，各國既已棄自由貿易而採保護貿易主義，則最惠國的意義，必須有狹義的解釋，且其適用範圍，亦須有限制。

爲限制最惠國條款的適用範圍起見，故各國常以條約明文規定之，茲舉其重要者如左。

一、約明最惠國待遇乃採有條件主義。如果本國對第三國，而無償的給以利益，則締盟國亦可無償的均霑其利益，但若得有相當報酬，而給以利益時，則締盟國如非提供同樣的報償，則不能均霑其利益。世稱此種條款爲互惠主義的條款，或曰有條件主義的條款，更有名之爲 *Anglo-Liberalism clause* 者。夫通商條約的本義，在於利益的交換，如無報償，自不能許以利益。然最惠國條款的適用，則如上述，非常廣泛，許給第三國的利益權利，若即時無條件的許給締盟國，則有背於利益交換的原則。故北美合衆國等根據通商條約的本義，而主張互惠主義，因此，最惠國待遇，至如上述，而有範圍的限制。

二、約明能受最惠國待遇的國家範圍，凡此限定以外的國家，概不能均霑最惠國的利益。其理由，即因與本國文明程度相等的國家，始可予以最惠國待遇，申言之，即在此等國家間，雖不宜有不平等的待遇，但在文明程度較劣於本國的國家，則雖根據特殊的理由，而有或種的讓步，但此不應

有所謂最惠國待遇的問題，然其根本動機，無疑的，是欲藉以限制最惠國待遇的範圍。

三、約明凡許給隣國的協定，不受最惠國條款的適用。蓋與隣國乃因經濟及其他理由，而有特殊的關係，故對於隣國，不論有怎樣的協約，若無此等特殊關係的國家，皆不得援用。而其根本的動機，當然是欲藉以限制最惠國條款的適用範圍。

不問理由如何，若以通商條約的條文，限定最惠國條款的適用範圍，則最惠國條款的意義，雖與最初時的解釋相近似；然即無條約的明文，限制其適用範圍，但據今日國際法的通義，下列情形，皆不能適用最惠國條款。此即：

a. 國境貿易

為兩國國境的住民便利計，限定一定的範圍，關於國境的經濟交通，縱設有關稅制度上的除外例，惟因此種設置，是為當地住民的便宜起見，故通商國不能依最惠國條款，均需其利益。蓋若非如此，則各國為擁護其關稅制度計，對其國境貿易，必不再設特殊的便宜制度。從而該地住民，將大感不便。

b. 關稅同盟

關稅同盟，乃經濟關係最親密的許多國家，締結同盟，一面完全撤廢各國的關稅牆壁或設寬大

的關稅，俾便於此的經濟交通，同時並設共同關稅制度，對於他國，實行強硬的商業政策。因關稅同盟，乃於經濟上，使許多國家，結而為一，故通商國既然承認同盟，則不論同盟國間，有如何設施，皆不得干涉，從而通商國對之，亦不能要求其最惠國待遇。

c. 特惠關稅

特惠關稅云者，乃本國對於殖民地的產物，或殖民地對於本國及其他殖民地的產物，所課之輸入稅，其稅率，較之輸自外國的貨物，要減輕些，以使本國與殖民地間的經濟交通，容易圓轉。此種關稅減輕，是本國與殖民地，或殖民地相互間的特惠，故其他國家縱有最惠國條款，亦不能均霑其利益。

(完)

民國十八年十一月十七日於京都

國富論

郭大力 王亞南譯

A. Smith: The Wealth of Nations

二冊 實價三元

本書共分五篇：前四篇說明人民大集團的收入，是怎樣構成的，並說明各時代各國民逐年消費所自出的資源，究有甚麼性質；第五篇說明以次諸點：●甚麼是國家的必要經費，其中，甚麼部份應該出自全社會一般的賦稅，甚麼部份應該出自社會上特殊階級或特殊人員；●出自一般人納稅的社會的必要經費是怎樣徵集的，各種徵集方法有甚麼利弊；●近代各國政府為甚麼常把收入的一部份作為債務擔保而訂約借債，這種債務，對於社會的土地、勞動、年產物有甚麼影響。全書規模宏大，論點廣博，為研究經濟學者所必讀。

經濟學及賦稅之原理

D. Ricardo: Principles of Political Economy and Taxation

郭大力 王亞南譯

一冊 實價一元

著者為十九世紀正統經濟學派之大師，當時各大經濟學家，直接間接莫不受其學說之影響，有被公認為「有產階級經濟學之登峯造極」。本書即為奠定經濟學基礎之著作，有世界各國文字之譯本，且為各國學者所傳誦。是書已成爲世界名著，其在經濟學上之地位，固早有定評，無庸多贅。全書計分三十二章，將經濟學之原理的各方面，均加明確的推論；而於生產論及分配論二點上，尤以獨到的見解，詳為闡發。書首附有譯者長序一篇，關於著者之學說，思想及其生平事蹟，均有極精確之評述，可供參考。

中華書局出版

中1325(全)25,7.

◁ 書叢學科會社 ▷

究	之	問	經	中
◆	研	題	濟	國

史	發	主	資	中
◆	達	義	本	國

長野朗著 胡 雲譯 一冊 一元二角

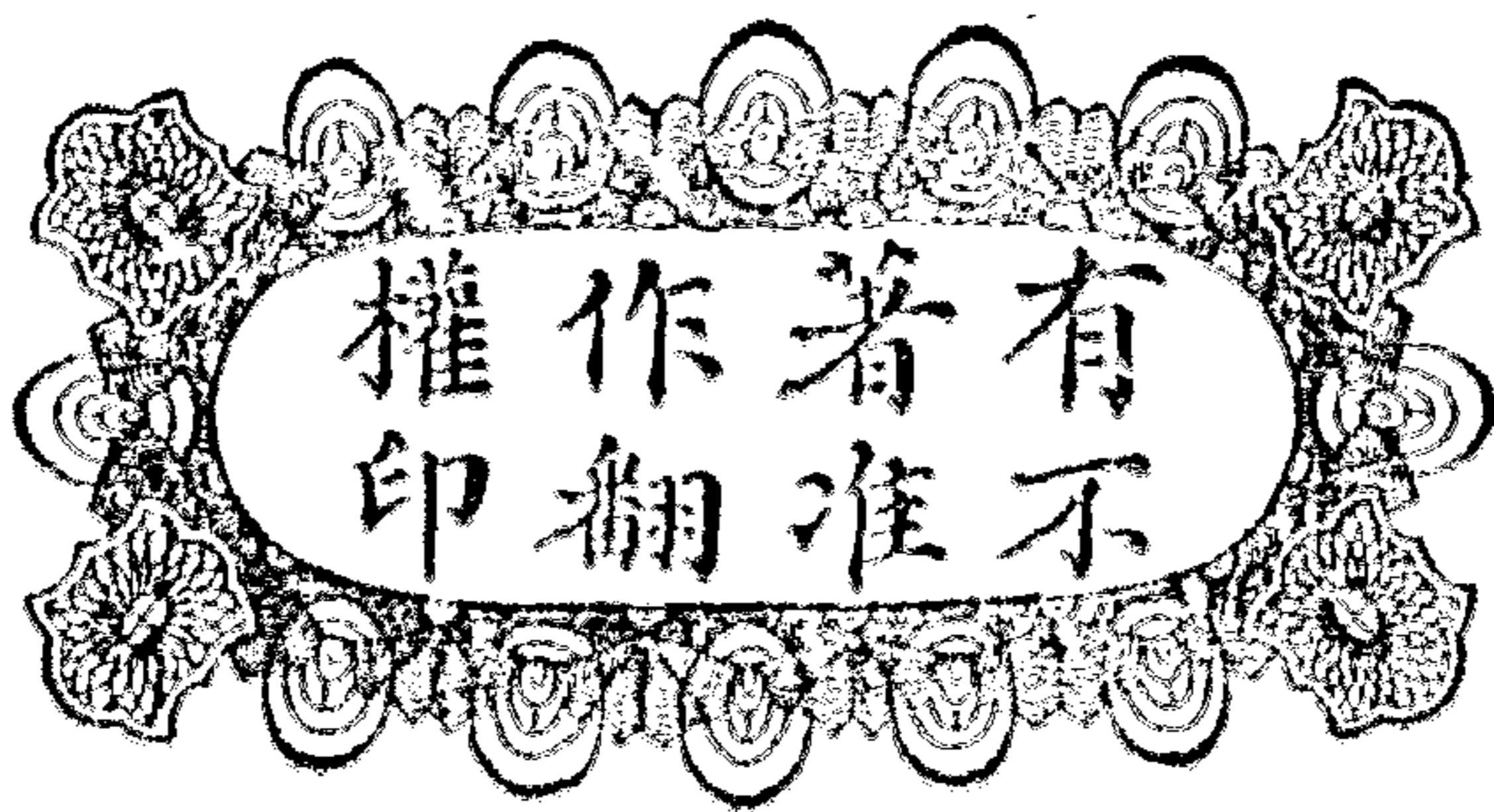
本書探討中國資本主義之發達，並指出其各種要素而闡發其特殊之性質。為中國經濟情形演變中之重要史料。全書分四部份：①為中國資本主義發達之經過，對於通商以前產業發達之概況及資本主義不發達之原因，均詳加敘述；②為資本主義發達之實況，以精博之材料，簡潔之筆調，說明目前工業發達之情形；③為中國資本主義之特殊性，對於軍閥資本主義及官僚資本主義，作扼要之剖析；④推論中國資本主義之將來，對於中國資本主義發達之前途，作一嚴密之探討。

金國寶著 一冊 一元

本書包括討論幣制、財政、票據與金融、銀行立法、經濟政策及經濟建設等論文二十二篇，所論均鞭辟入裏，切中時弊，與一般徒尙空泛的理論，不着實際之作品，迥不相同。尤以提倡承兌匯票的幾篇文章，開今日承兌匯票的先河，作者殫精竭慮，悉心擘劃之功，實為不可磨滅。其中關於銀行立法的幾篇文章，法理與事實，相互引發，亦為今後研究銀行立法必要之參考資料。凡研究經濟學或服務金融界者，對於此類具有歷史和現實價值之著作，當以先睹為快也。

版出局書藥中

民國二十二年一月一日
民國二十二年一月三日
民國二十五年九月三日
印刷發行版



著者 發行所 印刷者 印刷所

周憲文 中華書局 中華書局 上海華書局

經濟政策綱要(全一册)

◎ 實價國幣六角

(郵運匯費另加)

總發行處 上海福州路 中華書局
分發行處 各埠 中華書局

標商冊註

