

時代叢書

國經濟復興政策

孫慕迦編著

正中書局印行

時 限 叢 書

美國經濟 366 期照 行興 請 政 東

孫慕如編著



正 中 書 局 印 行

## 序

北美合衆國，以資雄於世，顧自歐戰以還，亦蒙生產過賸金融停滯之影響，當時舉國上下，皆謀所以補救之方，策畫籌議甚力，而收效未宏。迨羅斯福總統就任，於是首倡經濟復興政策，以期一新耳目，而解決當前之困難。著者孫君慕迦適於是時蒞美，本其實際考察所得，著爲美國經濟復興政策一書，都數萬言，首述美國經濟復興政策之背景，次舉其概要，爲籠罩全局之記載，進而解剖其統制金融之政策，溯厥原因，如良醫之治病，先診察病源所在，乃與以對症之藥，於是金融恐慌之起因，及銀行救濟之設施，新貨幣政策之剖析，皆分別敘述，而其因果遂昭然若揭矣。然金融也，銀行也，貨幣也，必有所附麗，乃能發揮其功效，是則農業與工業之統制政策，必續有明晰之觀察，方可爲適切之挽救，而不爲浮議泛論所惑。著者於是復敘次農村之如何崩潰，其救濟之路線，究採國家主義抑採國際主義，其農業之調查整理，如何措手，農業出品，如何推銷，農業金融，如何使之活潑，農村信用，如何改進其組織，層層有精細之考察，透闢之研究，實諸國人，以爲借鏡之

資。蓋我以農立國，取彼既效之方劑，醫我積年之沈疴，用意甚善，良非徒爲撰述已也。至若美國工業危機之由來，及其統制政策之特質，公共工程之經營，劃區實驗之進行，亦均極重要，與上述之農業統制政策，如驂之有靳，不可或廢，故亦詳哉言之。頃者，君持書囑序，意極誠摯，爰本其旨趣，略撮概要，而譎世之讀者云。

紀元二十五年十一月衛序



# 目次

第一篇 美國經濟復興政策的鳥瞰	一
第一章 經濟復興政策的背景	一
第二章 經濟復興政策的概要	八
第二篇 美國金融統制政策之解剖	一五
第一章 美國金融恐慌的原因	一五
第二章 銀行救濟政策的迴溯	二六
第三章 新貨幣政策的分析	三五
第三篇 美國農業統制政策的解剖	四八
第一章 美國農村的崩潰	四八
第二章 救濟的路線——國家主義呢國際主義呢	五三

第三章	農業統制的機構 A. A. A.	五六
第四章	農產品推銷政策	六五
第五章	農業金融政策	七一
第六章	農村信用的新組織	七七
第四篇	美國工業統制政策的解剖	八五
第一章	工業危機與其對策	八五
第二章	工業統制政策的特質	九一
第三章	工業統制中的公共工程政策	九七
第四章	美國退納西流域的計劃經濟的實驗	一一一

# 第一篇 美國經濟復興政策的鳥瞰

## 第一章 經濟復興政策的背景

筆者來美之前，就預備要從實際上來看看這震動一時的羅斯福新政策（New Deal）的究竟到底是怎樣，以備作中國復興的參考的目的，就是要對於這個新政策的起因、進展、特質、簡單的敘述一下，然後再從牠各方面，如金融、農業、工業等，加以進一步的剖析，這樣，方可以讓大家對於這個運動的估價，下一個正確的判斷。因為要求其實際的緣故，以後當把這個政策有關的一切法律和行政系統等材料搜集起來，讓我們預備從事統制經濟時，也有一部份立法上的參考價值。

在讀者們沒有看本文以先，也許以為這是一個專門的問題，只有研究經濟政治的人應當注意的。這樣遠在天邊的美國，牠的政策新舊，關我們甚事？自己的事情還管不了，如何能理起別人的事來。殊不知在經濟進化到目前的世界，這些問題也就與我們息息相關。譬如美國大購銀子，就影響我們不小，這能夠使我們始終漠然嗎？還有所謂世界大戰的危機，在太平洋方面，美國至少是個主角，假若不明了他們國家社會的經濟情況，又怎能揣測到國際外交的動向？並且一切的政策，在國際間都是充滿着傳染性的，說不定今天在別國行的，明天也會有人想拿來模倣一下，大家漠然下去，結果便只有「東施效顰」了。筆者常常感覺我國社會最大的缺點，就是平時不注意，一時湊熱鬧，這樣就很少合理的批評和容受。而頑固的守舊與盲目的維新，也都由此而養成了。

(一) 美國經濟復興政策的起因

新經濟政策 (New Deal) 因為是羅斯福所主張而施行的，所以要看怎樣有這個政策的出現，最好是從羅氏本身來說明牠。事實是這樣——我們無須用許多統計數字來作證明——



在羅氏就任以前，正是空前的經濟恐慌瀰漫到全部金圓帝國的時候。「這時候所有大的產業幾乎都要停頓了，一千四百萬的人民失掉了工作。購買力消失了。銀行全部根本動搖起來，銀行的人都想抽出現金來藏着，信用制度一天天的崩潰。失業羣衆也隨着一天天的增加。」這是羅氏在一九三二年七月裏描寫着過去三年的情景。真的，問題是更加嚴重起來，在羅氏就職的前天，銀行全部都陷於僵境。世界第一富足的國家，居然會近於破產的狀況，經濟尖端的財政資本幾乎整個的癱瘓下來，這不能不認爲極大的奇蹟！但這到底是怎樣一回事？

從民主黨的說明上抽繹，這個危機的解釋只有二個字，這就是失調（Maladjustment）。照他們的意見，認爲全國的經濟機構太沒有協調，這也就是說離軸太遠了。危機的爆發是必然的。如果不是依着適當的經濟平衡——仍舊讓共同的利益只割據在少數人手裏而不能分佈在各個經濟單位和各個單位中人羣中——那麼美國工業的前途自然是已經無法進行了。所以這危機是隨着經濟不平衡而來的。

然則這種失調，這樣的不平衡，又是怎樣發生的？依據羅斯福的見解：第一是農業和工業的

巨大矛盾；第二是消費階級與投資階級中間分配的不稱；第三是工業組織的缺點，使計劃工業很不容易——如果不說不可能的話——實現；第四是關稅政策的錯誤；第五是借款政策的愚笨和信用制度的失去統制。此外則下焉者如轉運制度，公共利用制度的沒有調整，乃至政府組織本身的不健全，都可說是其中的因子。

關於農業與工業的矛盾，從一點上就可以看得出來。本來美國人口百分之二十二是靠農業上進賬的，但農業佔全國總收入的百分之七。所以據羅氏看來，這可說是在農業和全國其他經濟單位的中間呈出一種極大的不稱分配現象。在一九二〇年的時候，這同樣的人口收入會佔全國總收入百分之十五。不到二十年簡直降落了百分之八，這不單是對於農業是損失，就是其他方面自然也要受到損失了。當然很簡單的，這樣大的購買力的退縮，不能不影響到城市工業上去，而美國的工業，又是大部份靠着國內存在的。

同樣，他覺得消費階級與投資階級的分配不稱，也是整個失調的一個重要因素。在一九二九年以前，他相信那時的繁榮和企業已經是超過了恢復戰時和改造的真正需要了。當那個時

候，從公司財政上冷酷的數字證明了消費者負擔從未減少，雖然同樣的數字卻證明了生產費用減少的事。所以這時公司的純益就非常可觀，同時這些純益完全沒有分配到物價減低上面去。消費者顯然是已經被遺忘了，也很少走到工資階級裏邊去。勞動者也是被遺忘了。乃至股東方面，股本上都沒有得到適當的分潤，那麼簡直連股東都忘記了。而且在那個時候連政府都沒有從加稅裏邊得點好處。這結果怎樣呢？巨大的財政資本積累到歷史上所未有的高度。於是便只有二條出路：一條便從那些不必要的企業上走，這就是今日陷於呆滯的這些經濟部門；第二是拋入了金融中心的垣街，或者直接從公司裏拋入，或者是間接由銀行拋入。從這樣的情景，才有今日的癱瘓症。

談到工業的沒有計劃，羅氏也慨然的指出。美國工業進展的過程，實在有不少的浪費：如生產設備的重複；還可以用的設備不斷的廢棄；工商業死亡率的增高；而且自然資源的耗費更是可驚，這些他縱使相信有些是社會進化不可避免的結果，可是也有不少的確是可以有一種「社會計劃來防止的。」

關於關稅政策的失敗，依然又影響到農業上去，因為那種高度的關稅，不啻就是消滅自己國外市場的手段。美國農業生產的特質，本來是許多爲了國際市場而存在的。高度的關稅只有引起他國的報復，輸出不能不減少，這就是說他們的收入減低了。至於支出一方面，則關稅政策的結果，使得物價——無論本國貨外國貨，都漲高起來，這又是說他們的支出增加了。在這種情形之下，工業也不能不受損失，一方面國內市場因爲農民購買力縮小而減少，同時國外市場也受着關稅報復的影響。而且世界經濟政策的趨勢大都是向於統制貿易方面。所以自從格倫底關稅案（Grundy Bill）通過以後，美國的國際貿易差不多落下百分之五十了。在一九三〇年六月格氏關稅案通過時，那時的輸出是三九四、〇〇〇、〇〇〇元，輸入是二五〇、〇〇〇、〇〇〇元。在一九三二年的六月輸出就落到一一五、〇〇〇、〇〇〇元，輸入也只有七八、〇〇〇、〇〇〇元了。在最近幾年的經濟戰爭，美國的商人只好到國外去開設工廠，據說有二百三十八家已經開在外國了。

與關稅政策相同的，卻是美國借款政策。借款的用意是在使他國來購買美國的物品，用來



彌補國際貿易的差額。可是這政策要能夠源源不絕而且繼續增高才好，否則一聲要還債的話，他們便不能不設法減少對美輸入，增加對美輸出，以便平衡對美的國際貿易，然而一碰到美國的高率關稅，這條路又不容易走了。其結果就只有使他們拚命的增高關稅壁壘，同時設法賴債。這樣一來，美國損失大了。不但利收不到，連本也發生了動搖。在現代經濟組織裏國際金融的影響比電流還快，只要一國的金融組織解體了，其餘的沒有不受連累的。所以即使把債務國逼倒了，結果於自己依然是吃虧。不但如此，而且這種借款政策簡直齷齪以糧。在大戰前歐洲許多國家農業不能自給的，由於美國金融上的助力使他們也走上前面來了。因此農業生產在世界上一天天的增加，美國的競爭者也就一天天的加速成長。不但美國的農產品撞了他們的關稅壁壘，而且他們還希望拿這些作為對美輸出，來還她的債。無疑的，農業品的價格將要慘跌下來，這就是當前美國農民受到的痛苦。

信用制度的失調，是隨着上面所說的金融積累而造成的。因為金融都集中到銀行裏，這些巨大的游資多半就流入股票投機裏邊去。一方面是由於黃金時代的樂觀心理都把股票看做

自然的聚寶盆，另一方面也實在是因爲這些銀行除了作這些股票證券市場的投機生意以外，也沒有更大的利益可得。

至於公共利用事業方面，也犯着同樣的錯誤。他們許多都是專事操縱公用事業的金融組織，或者專門來剝削消費者利益的。在若干事實裏表現出他們金融的活動，完全是欺詐的，有些更是完全反社會公益。至於那些增加消費者負擔到十五六倍的事實更不必提起。

運輸方面，根本上許多鐵路所遇到的競爭就是不公平的。那些長途汽車，對於公共既然很少負擔，同時對於工資和勞役，也不受嚴格的限制。這也是使企業連帶衰落的一個因素。

最後羅氏並且認爲政府的支出也是太大了。預算的不平衡，也就是激起經濟危機的一個元素。以上所說明的各種因子，構成了空前的經濟國難。根據了他這種認識，於是才有所謂經濟復興政策的擬定和發動。

## 第二章 經濟復興政策的概要

我們從前一章羅氏對於美國經濟危機的觀察看來，已經可以知道這個新的政策將趨於什麼方面了。可是一切的政策，多半是根據事實的要求為轉移，從這點看來，那麼這種新經濟政策，還不過是在演進中的行動而已。

當羅氏大選獲勝預備就職的時候，正是全國金融界陷入絕境之際。空前的恐慌籠罩在一切人的心頭，儘管是百萬的富翁，一下子說不定也會成為貧無立錐的窮小子。真正的窮小子和中間階級更不必說。雖然沒有飛機的威脅，沒有大砲的恐懼，可是這生活問題的嚴重，當真比在前線上還要恐怖些。過慣了窮日子，今天不管明天自然還能照樣生活，這在繁榮尖端翻筋斗下來的美國人的，確是感到從未有的災害了。

行動！不管怎樣的行動！一切人都仰着頭望着新的大總統，幾萬萬人惟一的希望集中在一個人的身上。這是一九三三年三月四日美國人全部的心理。

於是接着就是全國銀行休假日的公佈，緊急法律繼續的湧出。聯邦準備制度關於發行通貨的條款寬放了，州立銀行也允許他們可以得到聯邦準備銀行的援助。破產管理的慢性手續

馬上用急性的行政處分之保管制度來替換。國際匯兌也放在聯邦準備銀行統制之下。關了門的銀行只要是健全的話，仍然可以允許他們再開。這些迅雷不及掩耳的命令不斷的發出來，在生長於自由空氣的美國人這時才感到統制的效用。在三個星期中間，聯邦準備銀行的未還債據減少了一八五、〇〇〇、〇〇〇元。銀行的危機就輕輕地過去了。從政府看來，這種臨時救濟的辦法，還沒有解決。糾正美國金融制度的根本缺點，必須有進一步的辦法，才可以謀澈底的改造。於是就在三月十日羅氏發佈了禁止運金出口的命令。除了在財政部允許註冊之外，任何人不得私運。四月五日又來一個禁止藏金的命令，同月二十日更加緊了禁金出口的命令，美國這時已經從金本位中脫離出來了。

事情是一步逼緊一步，在五月十二日有名的湯姆士修正案 (Thomas Amendment) 通過了。由這個法律，總統的手中，集中了極大的權力，隨他的決斷是否去施行通貨膨脹政策。六月五日兩院的聯席會議議決正式廢除任何公私契約中金條款的規定。這樣把通貨問題暫時如此的解決了。



但是銀行本身的失調，還須予以注意，因此在六月十六日的格拉斯司蒂（Glass Steagall）法案又通過了。各處的聯邦準備銀行及其抵押者的關係，都加以精密的審查。支行與總行之間也使他聯繫得更密切一點。至於聯邦準備局方面則更利用他放款的權力拒絕對於投機獎勵的放款。會員銀行也不再允許他們對於同行的舉債了。

各個銀行的管理人員都不許向自己銀行借款，即使向他家挪借，也還須要報告才行。對於聯邦準備制度的加入會員銀行資格，雖說較前放寬，可是保證的存款卻加增了。

不單如此，還有證券法也是以制止各大公司亂發各種證券為目的。依照這種法律，各個公司在要發行新的證券的時候，他們的財政情況必須經過報告，如果有什麼作偽時，還要受法律的裁制。

這是對於金融危機的診斷方法的一個速寫。

關於財政方面，最重要的就是平衡預算的問題了。巨大的費用是在二天天的增加，新的救濟，新的事業，都非錢莫辦。於是便只有裁員減薪之一法。新的用費另棲在一個特別預算裏，緊急

的支出多半由公債來支持，還有便用加稅來擔負。

關於財政的改造又連帶到農業方面去。在農業上這時最緊急的需要是莫過於農村貸款和提高農產物價格這兩件事了。於是農村借款法修正了，農村信用法也通過了。從這樣的設施裏，農業地產的借貸便大規模的開始，農村放款範圍之廣大，簡直在美國是空前的舉動。

至於農產價格物的提高又另外經過所謂農業調整法 (Agricultural Adjustment Act)，以限制生產為提高價格的手段。一方面從農民手裏租出一些土地，一面又加以限制生產的補助金，這樣來實行限制生產的方法。這筆費用則是從農產物商品上徵稅而來。所以種棉農民的補助金即是由棉織物上抽來，而種麥者的所得即是麵粉業的賦稅。

由此，羅氏希望可以達到調整工農業的目的，而農民社會也可以多得一點全國總收入比例的分配。

在工業方面呢，最大的不調莫過於一千三四百人的失業了。國家工業復興法 (National Industrial Recovery Act) 便是適應這個病症制定的藥方。在這個方子裏面有幾種要藥可

以注意的。首先是工業的聯合反托辣斯法的失效。其次便是工作時間的減少，其三是工資的規定，以免最低工資以下的廉價勞動的競爭；其四是童工的廢除。這些用藥的意思是在乎免除同業中的競爭，以致壓低工價。同時加增工作機會即是恢復購買力，而童工的廢除又是免掉工人失業的一種方法。否則童工以廉價的地位自然更會排除成年工人了。

可是這樣還不容易解決失業問題。於是再來一個公共工程的計劃。公共工程管理署 (Public Work Administration) 設立了三千三萬萬金元指定在這項下開銷。在這筆用款下一切的契約相關的必須特別標明每週三十四小時工作制，合理的工資，多數的人工來代替機械。此外又有個失業救濟法 (Unemployment Relief Bill) 通過了。勞動軍也組織起來。這也是以救濟失業從事各項公用事業爲目的。最後對於臨時的救濟，又撥下二五〇、〇〇〇、〇〇〇元作爲聯邦救濟的費用。聯邦救濟管理署使用來專門管理這件事情。關於永久救濟失業事項，則有合衆國失業救濟事務處的設立。這些都是對於工業病症的診治。

對於一般公用事業的改良，消費羣衆利益的增進，又有幾種重要法規的設立。這便是鐵道

救濟法 (Railroad Relief Act) 和公用法 (Utility Act)。首先即謀運輸的統一，設立了運輸調節專員，專門來設法減少車輛路線，終點的重復和浪費。節省人工和設備，使各個私人公司能夠合作連用各種的交通工具。并且把那些鐵路公司都放在聯邦管理之下，這些即是羅氏所認為財政上的彗星，拿別人的財產來作賭博的。第二則是退拉西模範工業區的創設。在那種區域以內不單是要把包圍 Muscle Shoals 這一個大的地帶建設好，并且還希望用他作為一切公用事業效率衡量的標準。其三，對於一般居民失了住宅的，又用住宅借貸法來救濟，指定二、二〇〇、〇〇〇、〇〇〇元來借給小住戶作為恢復他們住宅之用。這些可說是對於一般人病痛的藥方。

就是以上種種的政策，才構成所謂新政策的全盤骨架。關於每一件事較詳的分析，在後面再來作分別的介紹。總之我們從上節所講的羅氏對於經濟危機的觀察裏面，已經可以看到這些都是他的對症下藥的處方。他的目的不外是救濟金融緊縮，防止一般中產者的無產化，和求到各方面利益的平衡罷了。



## 第二篇 美國金融統制政策之解剖

### 第一章 美國金融恐慌的原因

在前章裏，筆者曾將羅斯福的經濟復興政策的起因及要點作了一個輪廓的素描。這裏再讓我們來觀察一下他的金融政策之內幕。

本來美國經濟衰落的頂點是表現在銀行的崩潰上。在一九三三年三月四日那一天，每一個美國銀行都關門了。這時的情形真有全國經濟總破產的趨勢。事情的確是太奇怪了，占全世界財富第一位的美國，爲美國財富大本營的銀行，居然會到這一種地步，不能不使人發生莫大的疑問了。這原因究竟是怎樣的？除了資本主義本身必然崩潰的理論暫時不談外，據一般學者

所研究的結果認為有四種的因素促進了這種危機的擴展。

(一)造成美國金融恐慌的第一種原因 第一種原因可說是戰後的通貨膨脹現象了。一九一九年時，銀行的放款一共只有二四、九二三、〇〇〇、〇〇〇元，在一九二九年差不多已經加了一倍，到了四一、五三一、〇〇〇、〇〇〇元之鉅。這些膨脹的信用出路是怎樣呢？有些是走到各處的地產投機上邊去了，有些傾入瘋狂的股票市場中去了，有些流出國外變成歐洲方面的借款了，有些則構成分期付款的信用商業。這種信用的過分擴展，誰也知道。一旦遇了緊急的事情，便會發生呼應不靈的結果。這時人們在景氣中間，大家都夢想着黃金世界永遠的存在，就在這樣樂觀心理中，才埋下信用基礎破壞的因子。所謂樂極悲生，也可為此時的經濟情形寫照。

(二)造成美國金融恐慌的第二種原因 第二種原因也可說是銀行本身的不健全。在一般人想像起來，總以為金融帝國主義之美國銀行的組織和管理，必定是超乎一般國家之上，有系統的組織和嚴密的管理。事實上並不如此，恰恰相反。美國的銀行制度，與眾不同，分裂為無數

的單位。在有一個時期中，曾經多到三萬的數目。這種現象的形成，許多是因為各州的法律對於銀行的組織，並沒有嚴格限制，所以很多小資本的銀行遇着風浪，便禁不住了。

這樣，從一九二一年的農業不景氣時起，許多小銀行已經撞壁了。從一九二一到一九二九這幾年中，真可說是一部銀行失敗史，一九二二年最少的程度關了三百五十四家，一九二六年就關上九百五十六家了。自然這關連是無可疑的。金融界在經濟上就好像人身上的血脈一樣，交流的關係是非常密切的。所以只要一家失敗，馬上就要連累到他一家。就在我國幾次的金融風潮中，也可看到同樣的情態。由此我們也可以知道從一九二一年到一九二九年這一個銀行失敗的過程當中，對於人民信仰的喪失到了若何的程度。這就難怪一有風聲，人民差不多對於全體銀行都不能信任起來了。

同時上述的那種不健全的小銀行，自然也不能希望他們有很好的管理。單就他們構成的成份講，不論你是屠商也好，麵包公司也好，油店也好，只要大家合起部份資本，就可豎立一塊銀行招牌。那麼他們之缺乏財政金融之經驗和技術，自不必說。更重大的一點原因——這可說是

牽連銀行全體的，還是銀行政策的逐漸轉變，差不多許多都從商業押款一方面的營業走向直接投資一方面去了。

在二十世紀的初期，美國大多數的銀行都是經營商業銀行的業務。他們最大部份的投資，不過是在短期的商業票據押款裏面。比方說甲銀行借款給乙農民，讓他拿了這筆錢去雇工割稻，這時的銀行職員必須已經明了稻的存在是確實的，他的收穫量的市價也是確實的。所以只要沒有特殊的天災人禍，在一定的期間中乙農民必然可以買到他那借款額的五六倍的价格。因此他們也就放心，知道他的放款是確實妥當的了，并且期間也很短，還賬也不會擔多久心事。他對於放款既然這樣的慎重，對於別人的存款自然也隨時可以應付得了，不會發生什麼提款的風潮了。

時間一天天的進化，隨着又出現了現代合資公司，他們的資本和盈餘都是很豐富的。對於上述一類的營業需要就漸漸的減少了。因而這類營業的利益也隨之而減少。爲了極力想保持他們過去利益的緣故，這些商業銀行也就一天天轉向投資銀行的業務方面來，在長期放款的

中間，不知不覺地把那些活期存款都拿出去了。這些長期的貸款大部份都是放在證券和地產的押款裏面。這自然不會像以前那樣伸縮自如的。

在平時對於證券和股票的投資，還可說是流動性的。因為在必要的時候他們很可以將這些東西向市場上賣出。可是，只要是市場上一旦有了什麼變動，或者金融有些阻滯，那麼在事實上就遠不如以前那種短期商業票據的可靠了。就是這樣的推演下去，這種性質的投資變成了大部份美國長期投資的資本。果然到了一九二九年的證券風潮一起，事情便不容易收拾，最近歷史的說明，把美國銀行界本身的弱點完全暴露出來了。

風潮一發生，各個的銀行就忙着收還他的借款，賣出收押的證券。這又是必然地把這些證券的價值壓低下去。因為賣出的太多了，一時人心都軟弱起來。假使這場銀行風潮沒有政府的干涉，這個長期投資市場的困難情形也許還更加甚。因此我們很容易看到，在過去最近幾年中，美國銀行制度之陷入半凍結狀態中，這時金融危機之亟須救濟，是十二萬分的緊急了。

(三)造成美國金融恐慌的第三種原因 第三種原因是外來的，可以說是受着歐洲金融

恐慌的影響。這火線是從奧國的 Kredit Anstalt 銀行倒閉爆發起，一直蔓延到大陸的各個重要市場上。這個銀行，他的歷史和關係都不止影響奧國一個國家，因為牠統制了奧國三分之二的工業，同時又以他的素著信譽取得的對國外短期借款，所以只要他一聲陷入困難，不獨奧國金融根本動搖，國際信用的凝滯也即刻不可避免。外國的資本都陸續的要抽回，可是事實上的不能應付，使得奧國政府迫於不能不到處求援了。第一個是向法國乞援。誰知法國這時卻正想利用這機會來作一個外交上的武器。借款是可以答應，可是必須奧國聲明放棄對德關稅同盟的計劃。當然這是使奧國很難堪的。於是第二就乞援到英國。英國呢，一方面因為在奧有自己銀行家大量的投資，一方面也就看到這事情的嚴重性不只是一國的關係，就慨然的應允了。

可是法國看見自己的要挾不遂，對於英國這樣的慷慨自然有些妒忌，並且這時金融的危機已經顯露出來，巨大的信用基礎已經發生了根本的搖動，英國的投井救人的行動反而引起對英投資中法國資本家的懷疑。這樣，巨大的法國資本又要從英國銀行中伸出來了。就在這種懷疑和鬥爭當中，奧國的 Kredit Anstalt 銀行終於不可收拾的崩潰。



這個火線爆炸了以後，首先德國就受了極嚴重的影響。不單是外國資本家急急的把存款和借款要從德國銀行中抽出來，就是德國自己的人民也就很不放心，把他們的資本轉移到瑞士、荷蘭等處。在一九三一年前七月中從德國逃出的資本據說共有三、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇馬克之鉅。

同樣的，德國的帝國銀行這時也向外國求援了。在一九三一年六月二十五日這一天就從國際清算銀行，英倫銀行，法蘭西銀行，紐約聯邦準備銀行借到了美金一萬萬元的數目。可是資本的逃避仍然繼續着，危機是更緊迫，這一點錢是不夠外人和自己的人民提款，如果再加上德國政府取款來付賠款，那麼德國的銀行系統也就好像奧國一樣的崩潰了。在這個危機當中，雖然有胡佛總統的延緩一年付賠款和戰債的聲明，可是他的外交手段並不靈活，法國的不合作，和遲疑態度，仍然使起德國的資本繼續流出，於是德國的銀行終於也拚了壁。

這時危機就輪到英國來。奧國銀行的崩潰已經把英國大部份的資本凍結住了，加上德國銀行的接着崩潰，使他不受着更大的損失。在奧國的恐慌中他企圖隻手阻止法國的野心，在德

國的恐慌，他又聯合了美國來共同加以壓迫，這不能不使法國在政治上愈加憎恨，而在金融上愈加警備起來。并且又因為英國資本家私人在德、奧二國的巨大損失，更引起法人對英人信用的懷疑。結果就開始不斷的從英國金融機關中抽回他們的資本，那時提出的差不多有美金三萬萬元之巨。英國沒有辦法也只得向人家乞援了。說也奇怪，執了數十年金融界牛耳的倫敦銀行界不多一會，還要救濟別人的，現在也要向人低頭。可是事到如今也就別無救藥了。資金同樣的不斷流出，國外的和私人的都一起來提，假若別無外援，存金便會涸竭。最後的一條路，便只好放棄了金本位。金磅的退位，一下子便普遍到大英帝國的一切領土上邊和斯坎帝奈維亞各國裏。

這時只有法國和美國還站在這恐慌的外邊，但是恐慌不可避免的，又走到美國頭上來了。從一九二一年到一九二九年的農業恐慌造成的銀行失敗史，這已如前所述。這個時期五六千銀行的關門除了給人民一個極惡劣的印象外，還沒有十分大的關係。隨着證券市場的崩潰和工業的恐慌，這是使人心愈加懷疑愈加恐怖了。這時銀行的失敗更不斷的增加，一九三〇

年關了一千三百四十五個，一九三一年關了二千二百九十八個，一九三二年關了一千四百五十六個。這時真是所謂山雨欲來的情景！

(四)造成美國金融恐慌的第四種原因 當着恐慌的風電發佈在英國的時候，黑雲已經密集着美國的銀行上頭。從一九三〇年十二月十五日起，銀行的接連失敗，還不算真正危機的開始，一直到一九三一年的秋季，不到兩個月的光景，資本的逃避走出美國的，竟到了七〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元之巨。一部份固然是爲了歐洲通貨不安定的緣故，一部份也是因爲資本家恐怕美國金融界將要受到歐洲影響而預先作防備，把資本窖藏起來。同時又受了政府政策上錯誤的暗示，這才造成美國金融恐慌的第四種原因了。

本來在十一月中間資本已有返轉的趨勢。恰巧那時政府成立了一個國家信用公司，後來即是復興財政公司，來設法救濟國內微弱的銀行。這都不啻是把自己的弱點承認指明出來，於是許多外國資本受了這種暗示又復逃出美國。受了這樣的傳染，美國人自己也動搖起來，提款到國外去，Kreuger and Toll 銀行的倒閉，更把銀行界的信用壓根兒破壞。從此這恐慌便一發

而不可收拾了。

爲着想救濟這個局面，聯邦準備銀行只好採取一種通融政策。通貨膨脹的需求，在中西部方面一天天的增高。於是下議院便通過了所謂 *Coldensboro Bill* 涵有通貨膨脹性質的議案。而在這個時候，預算的平衡，卻無法可以解決。美國是否也會像英國一樣放棄金本位呢？在這種恐怖心理下，外國資本的第二批逃避再繼續着，在二個月內又走去了二五〇、〇〇〇、〇〇〇金元之鉅。

同時復興金融公司的行動，無心的又加進一步危機的擴大。雖說他的救濟也還有一時的效果，可是因爲上議院的議決，叫復興金融公司把所有借款機關的名字以及他們借款的數目宣佈出來，這又使起這些借款的銀行自己破壞了自己的信用了。因此在一九三二年十月裏，再倒了一百〇三個銀行。窖藏的風氣一天盛比一天，結果，復興公司也就無法可以救濟。

一九三二年的十月三十一日，*Nevada* 州的代理州長，宣佈了銀行的休假日。他的理由是「事情已經到了沒辦法的地步，除了改組以外，尋常銀行的方法，都已失效。所以必須喚起公眾

的注意，聯合起來想法子救濟才行。」

一九三三年正月二十日愛俄華 (Iowa) 州議會通過了一個議案，叫州銀行監督，在一年以內，有權可以指揮任何一個銀行，不必把他放在破產管理之下。

一九三三年二月四日路易聖愛娜 (Louisiana) 州也宣佈了實際的銀行休假日，隨着密歇根州 (Michigan) 也同樣的來一下。到三月一日，以下各州如阿爾巴尼亞 (Alabama)、加利福尼亞 (California)、伊達和 (Idaho)、坎脫基 (Kentucky)、路易聖愛娜 (Louisiana)、密西西比 (Mississippi)、坦耐雪 (Tennessee) 等都如法泡製了。

最後這個危機的總爆炸點，當然要走到紐約了。在全國各處提款風潮一天緊似一天時，紐約的金融市場，已感到絕對的無法應付，於是在這樣緊迫的環境下才有羅斯福三月五號全國銀行休假日的公佈。

一個巨大的奇蹟顯露全在世界人們的面前，金融帝國的大本營自身崩潰了。

## 第二章 銀行救濟政策的迴溯

如上所說，羅斯福在任的第一個嚴重關頭，便是對於銀行危機的救濟。而要救濟銀行不至於走到總破產的路上，除了對於過去的缺點必須謀根本的對策外，目前緊急的處置，就是如何便他們復業的問題。事情現在是相去有三年了，可是當時的情景至今迴溯起來，在一般美國人心中還有談虎色變之概；在我們中國人看來，則不過是拿他們應變的經驗作為今後我們銀行改制的一種參考而已。

一九三三年三月九日的緊急銀行法案，一邊趕緊承認了行政的緊急處分，一邊更加多了執行部的權力。財政部長得到了一種非常的權力，去集中一切私人或公司的現金，而以其他各樣的通貨作抵償。這樣的處置在此時是不能避免的舉動。因為要避免現金外流，要加增政府的力量去扶助私人金融事業，同時使起人民對於政府的信用穩固，就不能不有集中現金的政策了。這樣一來，自然要影響到貨幣問題，如放棄金本位與通貨膨脹之揣測等等。這些我們另在下



章再詳細的分析。總之，在緊急政策這一方面看來，這是無可非議的。

與這個辦法同時並進的，就是用銀行監理員制度來代替破產管理人的制度。這樣是可以使各個銀行的改組更加速度的成功。爲了求其愈快愈好的緣故，所以這些銀行監理員可以有這種權力。只要是得到存款人百分之七十三的承認，或者股東三分之二的認可，便能夠照他所想的最公平的方法去改組，當然許多一定的條件限制也是這些銀行監理員所應當詳細考慮縝密規定的。並且他還可以有一種更大的權力在他認爲必要時，可以特許發行一種不攤負的優先股給予年利六釐，同時在這個發行公司的資產上設立了優先的留置權，所以除了存戶要求以外，一時決不會破產。這種優先股雖說不至用來抵賬，可是普通投票權依然是一樣保留。如此，這些銀行的資本建築才能夠更堅固起來。最後還有一層保障，就是財政部長還可以根據銀行監理員的請求，得到大總統的允許，再特許復興金融公司或者去購買這種優先股，或者拿這個作擔保借給以充分的款項。復興金融公司拿來這種股票，必要時自然也可以在市場上售出的。

其次一個很重要的特點，便是這個緊急法案解放了關於發行聯邦準備銀行鈔券的條文。

這些鈔券並不須用金子來贖回，而在法律條文之下又以用政府公債百分之百或商業票據及銀行匯票百分之九十來擔保發行。最多兩年以內各準備銀行在必要時都可以在任何會員銀行可收受的財產上去作這樣的借款。在這個緊急法的附加條例上擴充可以應用到各州銀行上。甚至許多特許的個人或者公司，只要他們能夠以政府公債爲擔保，就以私人的借據也可以得到這種通貨的。這個特別是爲了便利那些在新法規下失去了立足地位的銀行區域。因此由以上的各種辦法，就把大部份的銀行存款化成通貨來流通了。

這樣的救濟，自然不是說連所有應行淘汰的銀行一并在內的。接着就必須來一個普遍的調查。是會員銀行的都要填具一種請求書給聯邦準備銀行，其他則向各州的主管機關去請求。而這些機關也就必須根據預先的查驗各銀行經理部的報告和通貨的檢查，才能夠決定辦法。只有很健全的，才容許他再開起來。於是從一九三三年三月十三日銀行的復業最先在準備銀行區域，其次在有清算公所的地方，最後在三月十二號才普遍到全國。

這種緊急法規的效用對於恢復人民的信仰特別來得有力。三個星期之後，一千五百萬的

新的通貨發行出來了，同時二萬萬的聯邦準備銀行券又再行存進去了。四月中旬已經有差不多百分之七十五的全部銀行都重新開張，一直到八月中旬，有一萬三千九百五十一個銀行持有美國全部存款百分之九十四的，也恢復舊觀了。這樣算是對於銀行危機的一種緊急的救濟。危機算是暫時的過去了。

可是前次所說的那些銀行缺點，依法還是存在的。那些錯誤的經營和組織，如果讓他們照常維持，說不定第二次的金融風潮還會降臨在美國人的頭上。那時候也還有三千多銀行沒有開門，或者只是在銀行監理員之下，勉強支持着。就是那種救急的辦法，讓銀行來發行一種優先股票，叫復興金融公司去購買，也不是沒有壞處的。因為這樣，反而可以讓這些應當被淘汰的存留着，徒然加增了社會的負擔，留下了將來的危機。以理論的立場來說，倒不如讓他們都關門還要好一點。因此在一九三三年六月十六日，又通過了所謂 Glass-Steagall 法案。從那個案子的條文上看來，是希望對於那些根本的缺點，加以改正的。第一是用一種存款保證的辦法，來使現款不至於窖藏起來，這自然也就不至常有提款的風潮了。第二是把那種保證的支行，從本行分

開來，並且不許投資銀行有短期存款的收據。這樣算是把商業銀行與投資銀行的性質判別清楚了。第三則是賦予聯邦準備局以更大的權力，去取締以信用作投機事業的。並且還准許摩利氏計劃銀行互助儲蓄銀行與其他證券公司加入聯邦準備體系之內，與其他州立銀行信託公司同等待遇。在這樣的集中和監督之下，可以把銀行的基礎更加鞏固起來。對於其他州立銀行還有許多支行在外面的，因為想拉他們也參加這聯邦準備銀行體系的緣故，於是又允許會員銀行可以有支行一起參加了。在以前許多州立銀行，就是爲了這一點的關係，始終還是站在外面，因而阻礙銀行集中化的進程；而聯邦準備銀行也就不敢違法擴充他的業務。就是剛才說過的存款保證辦法，也是促進集中的一種手段。因爲這樣也就是把非會員銀行的存款，逐漸移到會員銀行中來。自然那些非會員銀行也都願意參加這種組織了。

從美國銀行史的發展上看來，這種存款保證制度是曾經實行過而遭失敗了的。一九〇七年的經濟恐慌中，許多中部西部各州，都採用了存款保證辦法。可是一則因爲那時那些州，還是在農業經濟中，所以冒險的平均負擔是不易可能的。再則管理的方法也失常，還是個人主義

和關係主義在流行着。因此那些銀行家也就放膽去投機，賺了是自己的，虧了反正有各州的基金去負擔。可是不管這個失敗的歷史是怎樣——也許正是爲了有這種失敗的歷史，在美國聯邦法規上是規定了銀行存款的一定保證方法。

所以在這樣條文之下，才又設立了一個聯邦存款保險公司，他的董事會是由總統得到上議院的同意指派的。這個公司的第一件大事，便是設立一個臨時聯邦存款保險基金。參加這個基金之內的都是聯邦準備體系下的會員，而且在一九三四年一月一日或者以前開設與註冊的。任何非會員銀行必須他的清償能力不發生疑問，方才可以加入。

這一件事確是極麻煩的，這個公司要想去決定那些請求加入的銀行的清償能力究竟是怎樣，差不多有八千多個非會員銀行都想請求加入呢。幸虧關於會員銀行一方面還有財政部的審查員負責，否則真要忙死了。無數的人員和組織逐漸的設置起來，並且還專設一個調查部專司其事。公司對於加入者的條件是必須有百分之十的資本對存款的比例，才能加入這基金內。因爲只有這樣才能相當的減輕這個公司的冒險程度。

當這一個條件——就是資本對存款的比例關係——還不能達到時，公司便要囑咐這個請求的銀行，再去增加資本。萬一不能的話，便可以去要求復興金融公司的借款。在這樣一個政策之下，復興金融公司在一九三四年二月九日以前，已經答應了五千九百五十三個銀行的借款，數目有九八四、八三〇、八五〇萬元之鉅，地方的借款更有四〇、〇〇〇、〇〇〇萬元之多。有了這個堅強的後盾以後，美國銀行的資本結構也就慢慢的加強起來。而那個存款保險基金更可以建立穩固了。不過這裏值我們要相當疑慮的，就是那種優先股除了存戶的要求以外，對於銀行資產有優先抵償權的，究竟是否對於復興金融公司是一種穩妥的投資呢？恐怕這個存款保險基金愈鞏固，而復興金融公司的損失也就愈增加吧。

無論如何，復興金融公司對於這些銀行的幫助是極大的。一三、八七〇個銀行得了他的援助，才能夠加入這個基金內。換一句話說，也就是百分之九十一的美國全部銀行，都已經參加了。自然因此而要參加聯邦準備體系也是必須的，不過在聯邦會員銀行方面，還只能算得全體基金會員之百分之四十五。截至現在為止，這個聯邦存款保險公司一共擔保了五、五五六、



〇〇〇、〇〇〇元的數目，差不多占了全國一六、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元之百分之三十七·五的樣子。

這個基金雖說各個銀行都有擔負，可是大部份的款項還是從二個重要方面籌集的。一方面是由財政部指撥一五〇、〇〇〇、〇〇〇金元，另一方面是由聯邦準備銀行指撥了一三五、〇〇〇、〇〇〇並且還有四〇、〇〇〇、〇〇〇款項已經準備必要時也可由會員銀行分負。

以上這些巨大的數目還只是這個存款保險臨時基金。除此以外，還又有永久保險基金的設立。這個數目說起來也令人咋舌，差不多另有五〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元之巨。這也是從三方面籌集。一五〇、〇〇〇、〇〇〇是從財政部撥來的，其次就是聯邦準備銀行差不多拿一九三三年盈利之半拿來購買這個保險公司的B種股票，也到了一三五、〇〇〇、〇〇〇之多。再其次則是所有的基金會員都要購買他的年利六釐的A種股票達到他們的存款之千分之五的比例數目。

在這個永久基金之下，一萬元以下的可以完全保證；五萬元以下，一萬元以上的保證他百之七十五；五萬元以上則只保證他的表面價格百分之五十。不過許多人在這個保險公司的現在已經在那裏反對這個永久基金的辦法。他們以為只要臨時基金再維持一年，同時把全部保證的限制增加到五千元也就夠了。

這種反對，是基於以下的事實：（一）有許多州的法律是不能允許那些互助儲蓄銀行——就是現在在臨時基金會員中的轉入到永久基金之內。（二）事實上的困難，使通貨審查員或聯邦準備銀行去檢查一切的會員銀行。（三）就是現在所給予聯邦存款保險公司的監督權力也是很容易疏漏的。所以這個公司的前途究竟如何，還是不容許樂觀的了。

以上算是把羅斯福就任以來救濟銀行業的各種方法都介紹過了。但是最後還有一着。假若有些銀行已經到了山窮水盡的時候，非關門不可了，那麼，這個緊急銀行法上又規定了一條最後救濟的辦法。這就是說如果一個舊的銀行關門了，新的銀行馬上可以開設起來，也不需有新的資本和新的董事，實際上就是在聯邦存款保險公司經理之下罷了。對於舊銀行存戶的欠

款，並不是從這個基金中提出來還給他們，反之，正不過轉入新的銀行而已。很明顯的，這個法律的用意，是希望存戶仍舊存在新的銀行裏，而銀行的業務也不至於中斷。這種銀行在聯邦存款保險公司經理下，一直等到公司能夠找到私人來供給資本來經營。假若公司始終找不到人出資的話，那麼他就可以將這個銀行售給其他的銀行。假若二者都再辦不到，那麼經過二年便可拿這個銀行宣告清算了。

總之，歸納起來講，羅斯福對於銀行救濟的方法，不外四點：（一）是集中心政策，把所有各別的銀行統一在聯邦準備銀行控制之下，以收通力合作之效。（二）是膨脹政策，增加通貨的數量，以減少市面緊縮的危機。（三）是取締投機和信用過度擴張。（四）是設立保險基金，維持存戶的安全。依據目前的趨勢，前二者只有一天一天的加深的。

### 第三章 新貨幣政策的分析

在經濟復興聲中，使他們自己十分懷疑的，恐怕就是這個貨幣政策了。以中國人眼光看來，

和我們最有密切關係的，也恐怕就是這個貨幣政策了。這裏預備將這種政策的前因後果，介紹一個大概。

羅斯福貨幣政策的開始，是和銀行政策同時發動的，根據了一九一七年與敵通商法，總統在戰時或非常緊急時，可以有權力禁止現金的出口。於是一九三三年的三月六日，羅斯福在宣佈了全國銀行休假日之後，同時就禁止了任何的銀行對於任何種類的金銀之付出輸出標記或允許提款與轉賬。並且也不得有其他的行爲可以造成囤積的。這個命令顯然是恐怕一旦銀行復業以後，現款的逃避將成爲不可避免的現象。如上章所述，雖說政府又以設法使存款都變成通貨，但是卻無法使存款都變成現款。即使有這個能力，又誰能保證這麼多的現款不都逃到國外？事實上在緊急銀行法案通過以前，美國所有的通貨，實際上只有百分之四十的現金準備。通過了以後，聯邦準備銀行的鈔票拿政府公債以及各種商業有價值的可靠票據做了担保，才這麼流通着，渡過這個難關了。

爲了感覺到現款的缺乏，所以政府除了絕對禁止金輸出以外，並且嚴令人民交出現金，不

許窖藏，來完成所謂現金集中政策，總統的命令在四月五日下來了，他命令着所有人民之持有現金或現金券（一種證明券可以十足當現金使用，並且另外有同額現金放在財部，可以隨時無限兌現的）的一律都要交給聯邦準備銀行或其會員銀行，換給其他通貨……只有標記。爲外國政府的，中央銀行的，國際清理銀行的，以及爲工業用的，收藏家的古幣。和每人一百元的數目可以除外。這個命令在當初是很有許多不大明白，依據政府的解釋，則是說這些現款放在私人手中沒有用處，不如換到銀行庫裏，還可以發行新通貨之準備，加緊復興經濟的進程。

一直到一九三三年四月二十日的總統命令關於外國匯兌、金幣、金塊、金通貨的輸出與標記有了明白的規定，這才使一般人恍然美國是放棄了金本位了。而且不但是爲了應付緊急事變，還含有相當時期的延長。

與這個命令同時提出來的，我們很清楚的記得那所謂通貨膨脹法案包含了幾個不同的條文，也送交國會了。這些多半都在農業調整法和他的補充法的名義之下。把他簡單的抽繹起來說：就是總統如果（1）在外國也貶低幣值使美國對外貿易處於不利地位的時候；或者（2）

事實上需要必須維持美國幣值的時候；(3)經濟更大的緊張須要擴張信用的時候；(4)要獲到國際合作去安定各國幣值在一定標準，因而必須再度擴張信用的時候；總統便可斟酌決定，叫聯邦準備銀行不管準備和兌現率怎樣，以政府的擔保發行三十萬萬金元的通貨。

如果聯邦準備銀行不願或不能合作時，總統便可以命令財部發行綠背紙幣三十萬萬。這些都是以政府公債或其他有利證券為擔保。每年收回百分之四。復次，總統更有權可以去定金元的重量，只要不少過這個法案通過時的百分之五十都可以。甚至他還可以樹立復本位制，把金銀的比率固定起來。二者都可以無限鑄造。因此，在這個法案通過六個月中，他可以有權接受外國政府用銀還賬數目以二萬萬為限，價格不能超過每英兩（Ounce）等於美金五角。這些銀子得到以後，政府即可以發行一種銀證券。這些便是一般人所認為通貨膨漲的行程了。

這個法案的結尾一段，並且還規定着：「聯邦準備局有了五人以上之贊同票，經過總統的認可，便可以因信用擴大而宣稱緊急時期的到來，還可以在這個緊急時期，隨時以章程增減準備的比率，甚至於這些是用來維持定期存款或活期存款的。」



自從這些法案通過以後，全美的人心都惶恐起來。大家都在疑問總統是否將實行通貨膨漲呢？南北戰爭的綠背紙幣，德國的馬克，一般人一談起通貨膨漲四個字，不禁就聯想到南北戰爭的綠背紙幣，德國的馬克，而有些不寒而慄。

其次，那個金條款的法律保障又怎樣？因為在許多公私債券中在付本息那一項下，總有這麼一句「用現在的重量和成色的金幣」。假若把金元的分量減低了，關於這些分量將怎樣解釋呢？幸而最高法院在這一點對於政府的命令加以有利的解釋，這難關總算是平安渡過去。

關於前面一個問題，羅斯福也有個顯明的答覆，就是「政府顯明的目的是在升高商品的價格，一直到那樣的程度，使那些借錢的，平均都能以他們借時同價的金元來還賬。」商品的價格是跌落太甚了，相對的說來，即是金元的價格提高。借債的從前借的金元，要比現在為低，因此現在還起來，就要吃虧了。

羅氏這種意見更在世界經濟會議中宣布出來。在一九三三年六月，世界貨幣經濟會議在倫敦開會的時候，已經有了不同的分野。金本位國家和大不列顛對立着。大不列顛又和美國對

立着。所以這時美國的副國務卿——羅斯福總統的智囊——摩萊氏，就已公開承認這會議將毫無結果的了。但是連他也還沒有料到羅斯福會那麼決的走上通貨膨脹的路上去，所以等到摩萊到倫敦時，這會議已瀕絕境了。乃至最後一個希望，就是由各國政府聯合宣稱穩定國際通貨的立場，依照各個的特殊情形來決定恢復金本位的遲早，也被羅斯福一言打消了。他堅決的說非等美國物價提高後，沒有事情可使這個政策中斷。

在羅氏初行這種貨幣政策的時候，的確曾收到相當的效果。即如那年七月十八日金元跌到六角八分，小麥，以前在四月還售六角八分的，馬上就漲到一元二角四分了。棉花比二月要漲一倍，股票同樣也漲了百分之百。價格的確是在慢慢的升上了，可是到了十月間，又來一個跌風，這時新的危機好像再要降臨到美國的頭上。

白宮的智囊日夜不停的籌思對策，結果才有所謂購金計劃的出現。羅斯福仍然以大無畏的精神，堅持他的提高價格政策，並且說他的目的絲毫沒有動搖，還要用管理通貨作為更進一步的手段。

金子的價格從前一天的二十九元八角一溫司，一下子就提高到三十一元三角六分，以後又繼續的提高；到十二月十八號已經升到三十四元〇六分了。國內的存金自然很容易購罄，於是在十二月二十一日又再在國外去購五〇、〇〇〇、〇〇〇金元的金子。

據一般人所說，這個計劃是康乃爾大學農業經濟教授華倫和雅魯大學的經濟教授羅展士所提出。這究竟是什麼意思呢？依據他們的理論是這樣的：因為物價與金價總是成反比例的，物價高就是金價低，金價低就是物價高。可是金子除了貨幣作用以外，還有牠商品上的價值，這又要看世界的供求關係，才能定牠的漲落的。假使全世界對金子需要多，自然金價要漲，反之就會落下去。因為金的價值和金對物的比價，全世界都是差不多的。所以如果一下功夫把金子多量的集中起來，那麼物價自然就會上漲的了。

可是這一點還不是核心的理由。進一層的看法，這個購金政策只是貶低幣值的更勇猛的方法。如果說減少金元成份主要目的是對內為減少債務負擔的話，那麼，這一種辦法也就是對外匯兌戰爭的手段了。換句話說，外來的商品價格自然要增高，輸出的貨品價格就要減低。如果

美國不用這種政策而專用增高國內商品價格的方法，這豈不等於替人家擴充銷路？這樣一來，一面可以防止人家利用漲價政策，同時對外減價也就是增加美國輸出的好機會了。

這個計劃提出來實施以後，可是美國資本社會的癱瘓仍然未見奇效，反之，真是一步緊似一步。羅斯福的錦囊中，於是再拿出購銀的計劃來了。總統批准了白銀協定以後，就以六角四分半一溫司的價格收買白銀。這時的市價還不過四角三分半呢！

在七十三次國會會期以後，羅斯福就貶低金元成份到以前金元之百分之五十九·〇六。那就是規定三十五金元一溫司的金價，這筆政府賺來的，就預備以二十億美金作為穩定價格的基金，放在財政部長手中，在他的整個支配之下。

接着，這個購銀計劃在國外也進行起來，以對金三分之一的藏量為標準。買價可隨財政部長臨時決定，但是不能超過半金元一溫司。白銀集中的政策也同樣的跟上來，並且白銀證券也就同時發出。

這個政策也是與購金計劃一樣，也有二方面的意義。一方面是加增通貨的數量，使國內物

價擡高，一方面是減低美金對銀的比價，得以擴大對華的輸出貿易。這個政策對中國發生的重大影響已經爲一般人所周知，也就是促成我國幣制改革重要原因之一。

以上是把這二年來美國經濟復興聲中，羅斯福貨幣政策的發展，描寫了一個大概了。可是，一般人在這麼許多複雜的法令與經濟的變動中，往往摸不着頭腦，所以落後，讓我們再提出幾個問題來討論，以更容易抽繹出他們的中心思想和遞嬗由來的一貫體系。

不單是遠在太平洋對岸的中國人在嚷着通貨膨脹，連他們美國也是在那裏整天擔着心。不過事情是只要把他成語化了，他的意義就含糊起來。所謂通貨膨脹究竟是什麼意思？恐怕一提到這四個字，一般人就要想到濫發紙幣上去，難怪任何人一聽到就要頭痛了。可是嚴格的說來，通貨膨脹并不就是濫發紙幣的政策。在一個極端金融緊縮的時期，非有適當增加的通貨，同樣也要構成經濟的危機。所以單拿四個字就來詬病羅斯福的貨幣政策，似覺也有不公平之處。

在實際上，羅氏的這個貨幣政策，并不是濫發紙幣政策。這種政策可以替牠取個新的名詞，叫做「國際金塊本位制」。要明白這個新制度的特點，我們又須必明白牠和其他幾種幣制不同。

之點：

(1) 和金本位的差別是：金本位可以自由拿金子來鑄幣，也可以自由的輸金出口。可是美國現行的制度，是非特不能輸金出口，並且現金還要集中在政府手裏。

(2) 和金塊本位制的差別是：金塊本位還可以換到現金，不過數量要多一點罷了。如英國、法國不久以前的集中現金政策，仍然允許人民向政府兌得在適當數量以上的金子，這可和美國現行幣制顯然不相同了。

(3) 和金匯兌本位的差別是：金匯兌本位是將現金準備在外國金融中心的銀行裏，所以在國內雖不用現金，到輸出時就可以匯票來清算。

(4) 和紙幣本位的差別是：紙幣本位無論對內對外都沒有現金。如戰後的德國即是一例。可是美國現金集中在政府，並且還有一大筆穩定基金在國際市場上操縱。所以不但必要時可以輸金出口，就是在相當時期中，他還有拋出的可能呢。

明白了這個幣制和其他幣制不同之點，我們就可以知道前面所述的種種步驟，其目的之



所在了。歸納起來講，前面所述的種種步驟，大要是（1）禁金出口，（2）集中現金，（3）購買金銀，（4）減低幣值。其作用則有三個目的：

（1）對內加增通貨，使物價上漲。

（2）對外誘起輸出，可因幣值減低而增加。

（3）同時由減低幣值上財政上所得的利益，可以作種種公共建設的費用。

至於這種政策的由來也可以從兩方面來看。從客觀方面看，這種政策的進展是事實上迫不得已的惟一出路。因為在銀行總崩潰的時候，現金的逃避是不可避免的現象了，不用禁金出口的政策，危機一定挽救不過來。等到這危機勉強渡過以後，銀行的信用仍然不能恢復。政府假使此時不集中大批現金在手中，那些政府公債擔保的基礎立刻就會動搖了。因為要集中現金，增多準備，購買金銀也就成爲隨之而來的現象。并且前面也屢次提到羅氏政策在於提高物價，增加輸出，擴充公共事業，因而除了減低幣值可以增加大批通貨外，政府又將從何處去開闢財源，恢復債務者還債的能力？由此可以看見客觀上的需要，其簡單線索是如此的。

從主觀上看來，羅氏也并不是完全如一般人所講的投機主義者，臨時應付的政策實在他是胸有成竹上臺的。所以農業修正法案的通過，和一九三三年十月二十二日的演說，都可以證明這種幣制政策，差不多佔了經濟復興政策的中心。在那篇演說裏，羅氏並且堅決的說着，他的目的是在恢復商品價格的水平，特別是農產品。政府對於金元的控制，將看價格水平與金元購買力，還債力的比例程度而決定。因為照着現狀，金元的價格將受國際貿易與國際關係的影響，不能如自己所想的影響到商品價格上面來，所以政府對於管理通貨成爲必要。

原來羅氏這種主張的理論基礎，除華倫教授一派的學理外，還有費雪教授。他在若干年前就主張貨幣的份量應當隨時增減，以適應金價與物價的適當比例，所謂以物價指數來作金元購買力的標準，就是他的最大發現了。他這補償金元制 (Compensated Dollar) 的作用，也還是在安定物價。假定物價漲了，政府可以把金元數量減少，成份提高，物價低了，便可以把成份減少，數量增多。羅氏這種政策還是脫胎於此。

無論怎樣，這個問題至今還是爭訟未已的。依照筆者的判斷，如果單是靠着幣制政策，自然

是不會有多大的結果，羅氏所希望的三項目的，筆者認爲提高價值，專靠幣制改革，決不會成功。因爲消費力減少，貨幣的流通量縱然增高，貨物還是無法銷出去。第二項的加增輸出，假若各國用統制貿易的方法對付，也是不會長久勝利。所以只有最後一項，可以說是有相當的希望。政府拿了這麼大筆的通貨用作調劑分配的生產事業，那麼生產在適當分配之下增加，或許這還是美國經濟復興前途一線的希望吧。

## 第二篇 美國農業統制政策的解剖

### 第一章 美國農村的崩潰

照一般人的想像說起來，美國的農民自然是每家有一二部汽車，好幾匹耕種的牲口。像東方農人那樣血汗的苦工，已經有機器代替了。閑下來的時候，有的是家中的佳釀。歲時伏臘，男婦老幼聚集起來談談天上地下的故事。夏天，大家在收穫的餘時，讓青年人去享受他們上帝賦予的性愛。這幅農家樂的圖畫，的確是值得人們欣慕神往的。的確這個黃金時代并不是虛幻的。從一九一四年到一九一七年的農產物的價格指數看來，誰不妬忌這些農家的幸運！

可是好景不常，拿後面這幾年的情況看來，與前面所講的恰好是個對比。農產是一天天加

多了。錢倒反而一天天的少起來。從前的存款用完了，房子田產都成了債權人的擔保品。一切都是照常的，連租稅也是照常的要徵收，只有命運之神已經不在他們的頭上。從西部到中部，只聽到普遍的破產聲，法庭假扣押的處分命令，真是愁雲慘霧，不堪回首！

的確，農民曾經流過最多的血汗，作戰時是他們的大多數為國家服役到前線去，在麵包戰爭聲中也曾被認為最中堅的力量，現在卻無辜的犧牲了。白髮的法官搖着頭在嘆息，可是法律是尊嚴的啊！

究竟是什麼原因使得美國農民遭遇如此的困苦呢？由事實的簡單分析和迴溯，我們便可以知道有四種因素在構成這個惡運。

第一，就是所謂生產過剩。事情的確是出乎中國人意料之外，我們是在年年鬧饑荒，他們的農產品卻一年年的多到沒有地方容納。於是馬爾塞的人口論者，也就驚奇起來。因為他們祖師所認為食物的增加遠趕不上人口的增加，現在已經擺着相反的事實。近代科學的發達，使農業機械化的進程，亦加速度的飛躍。從前只能耕種一畝田的能力，現在已經能耕種二畝了。山窪崖

側從前是不易播種的，現在也容易了。還有那些日新月異的科學發明，真是巧奪天工，把什麼不可能的事，都漸漸可用人力來克復。肥料的使用，種子的選擇，害蟲的滅除，這些都使收穫量逐漸的增大。

不單是在美國有這個近代文明的結晶，科學的種子在世界各國也都收到同樣的效果。地球的面積一天天在增加他的開拓量。乃至落後的國家也一天天的追上來。因此這種生產過剩就不單只是美國一國造成，各國的農業發達，就更加使美國的出產無處消納了。即如近年來坎拿大、奧大利亞、阿根廷小麥量的增加和印度、埃及值棉的擴大，這都是形成美國膨脹病的因子。還有就是美國戰後的突變。從債務國一跳而為債權國也是轉變了貿易情況的一個重大原素。在他們是債務國的時候，歐洲國家自然都很願意接受他們的農產品去抵償這國際貿易上的不平衡收支。美國借此換得了現款去還他們的賬。可是情況變更以後，歐洲國家自己還要想輸出點東西，去還美國的賬，那裏還能照昔日一樣來接受美國的農產品？沒有辦法，他們就想出許多主意來增高自己的生產，擴充生產的銷路。這樣一來，英國就和他的屬地聯合起來了，甚



也和阿根廷訂了互惠的商約，來代替以前向美國的輸入了。

所以第二點原因可說是外國市場的縮減。

再其次，美國的關稅政策更加增了這種趨勢的惡化。美國一方面儘量想把自己的貨品向人家推銷，另一方面卻阻止人家的貨品輸入自己的境界。於是拚命的同時把關稅增高。這一下可把歐洲的負債國家弄得煩悶起來。他們要還賬便不能不擴充銷品，以維持國際間收支的平衡。而美國的關稅壁壘，又是拒人於千里之外。怎麼辦呢？其結果自然是走兩條路。一條是前面說的提高自己的生產代替美的輸入。另一條則是同樣的用關稅政策來作報復，定量制通行以後，這種關稅報復政策，便等於變相的限制入口。美國這時才感到報應循環，絲毫不爽，而美國的農民已經是焦頭爛額了。所以第三個原因便是這個關稅政策的錯誤。

這時美國又正鬧着禁酒的運動。姑無論這個運動在道德上風化上發生了若何的結果，總之在農民一方面講，不能說不因此而大受損失。美國有一位經濟學者，估計了這個法案的結果，是消滅了六五、〇〇〇、〇〇〇斛大麥，三三、〇〇〇、〇〇〇斛玉蜀黍，三五、〇〇〇、

hop  
○○○斛和布實的銷場。這就是等於一九二五年輸出額的二倍。不管這些數字究竟可靠與否，這已經夠我們知道這禁酒的影響在農產品滯銷上，有若何重大的關係！

此外，美國人民在戰時經過了一番食糧經濟的訓練，這時也收到一些減少銷場的結果。我們從歷史的眼光看來，只覺得在戰時是惟恐消費不減少，而這時則又惟恐國內市場的減退，真是矛盾極了。

在這個時候，也正是失業高度發展的時候。廣大羣衆的失業無疑的要影響到他們購買力的消失上邊去。

綜合這些，第四個原因就是國內市場的縮小。

必然的結果，是農產品價格的慘落。假若這時各項價格都平均的低落，農民的生計還可以勉強維持。可是有些部門仍然保留着舊有的水平，許多獨占半獨占的部門反而一天天的集業厚利，決不肯少微減少他的價格。這就是說農民的收入雖然減少，而支出則相對的增加。

最不平的，便是賦稅也維持着舊有的比率。加上近年來市政村政的進步，公共團體的負擔

也着實夠受。如修橋補路與公園學校的設施，從前還沒有覺得怎樣負擔的，現在都變成重賦了。比方某甲在一九二〇年有一千五百元一年的收益，賦稅的負擔是七十五元，在一九三〇年的時候，他的收入雖已經減到六百元，而七十五元的賦稅，還是不能不出。照租稅學上最小犧牲的理論說來，這時的支出，就等於加了四倍。除了租稅而外，負債也是支出中一大部門。這幾年來地產押款的總數，據總計有八、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇元之多。所以許多農家這樣的喪失了所有權，他們一生勤勞的結果，卻一下子不知不覺地付諸流水了！

## 第二章 救濟的路線——國家主義呢國際主義呢

針對這個農村的病態，就有兩種醫法。在羅斯福經濟復興政策中，這個爭論，正和上次所說的金融政策一樣，至今還成爲未解決的問題，現在讓我們看看兩方面的說法。

代表舊派的主要人物，是赫原 (Cordell Hull) 和格拉斯 (Carter Glass) 他們還是堅持着所謂經典派的理論。新派的主要人物則有華來士 (Henry A. Wallace) 和特格威爾 (Re-

xford G. Tugwell) 都是羅斯福智囊中的健將，其中一個是農業部長，一個是農業次長。兩方面對於農民困苦的原因之爲生產過剩，國外市場的消失，國內市場的縮小，和農民支出相對的增加，都是承認的。可是關於解決的方法，則大相出入。

在前者一方面，是主張從減低關稅和各國訂立互惠商約，推廣國外市場下手。他們以爲這樣一來，便可達到兩項目的：第一，這可以貫注一種新的競爭原素到美國各項工業裏邊去。好久以來，美國雖說有了反托辣斯法，可是大部分的工業都是在組織上展開着半獨佔的形態，競爭的情境很少有的。第二，這種歐洲輸入的競爭可以強迫工業品物價的下落，俾與農產品價格可以平衡。換句話說，即不管農產品也好，工業品也好，都可以在世界市場上以世界價格出售。那麼農民也就不至再受那種在自由市場上出售貨物在保護價格下購進的痛苦了。

自然這種政策暫時免去了一部份的犧牲，許多工業甚至迫至於破產改組的地步。這都是難說的，然而必須這樣才可以走到真正復興的途徑。因爲工業品要是跌價了，方可以恢復農民的購買力；而農產品的國際交易，又可以增加農民的繁榮。於是等到農民的需要增加了，工業的

恢復也就可以加速進展起來。不但美國經濟也須如此才能復興，照他們國際主義的眼光看來，連全世界的經濟復興都捨此莫辦。

可是從他們國家主義者的眼光看來，事情倒不是如此的簡單。兩個最大的問題仍然沒有為他們解決。一個是生產過剩的問題，一個是農民的負債問題。

國際主義者所認為減輕關稅以後，便可以創造一種需要來容納農產品。這種需要彷彿不能解決美國農民的生產過剩問題，且連全世界農產品的過剩問題，都可解決。這確是太樂觀了。他們把農產品銷場的潛量，估計太過。依照新派的見解看來，農產品的跌價是必然的。因為科學的進步，機器的應用，世界開拓地的加增，以及生產量的大規模拓展，事實上是不能不使危機的到來。即使照舊派的說法，是能把價格一時恢復，但不久依然會再向下降落的。

所以，新派的惟一主張是減低農業生產量。他們相信只有這樣才可提高農產品的價格，恢復農業與工業的平衡。

這場爭論，在華來士就任農業部長以後，新派總算已經在實際上佔到勝利了。所以農業調

整法的第一砲，便是「設法提高農產品的價格與其他物價相協調。」這個價格恢復的目標，是一九〇九年和一九一九年中間的價格。

農部政策的開始就是和農民約定以獎勵與補助，減低各項規定農產品的生產。棉花種植者如果減少他畝數百分之三十的話，政府便可以給他每畝七元至二十元之補助金。小麥種植者如果減少百分之二十的話，政府可以給他每斛二角八分的補助金。

但這筆錢又從什麼地方來呢？依照這個法規所定是「徵收這些基本商品的初次國內市場交易稅。」所以小麥補助金是從磨坊中抽來的。棉花補助金是從紗廠抽來的。這種稅率的高下，是等於現在市場價格與理想價格的差數。這樣，這種租稅的轉嫁，是希望以提高價格為目的，已經很顯明了。

這種計劃的詳細內容，也就是現在農業政策的實際步驟，讓我們在以下各章來分析。

### 第三章 農業統制的機構 A. A. A.



自從羅斯福的新經濟政策出現以後，新聞紙上便加增了無數英文字母簡寫的機關名稱。而占這些字母機關中第一把交椅的，要算這個 A. A. A. 了。A. A. A. 究竟是什麼意義呢？這就是農業調整管理的簡寫 (Agricultural Adjustment Administration)。

我們顧名思義，便可知這個組織的目的，是在調整農業生產的。這又自然是站在新派經濟國家主義的立場上。那麼他們開宗明義第一章就離不開縮減農業生產的計劃了。

在我們還沒有談到他的功能之先，讓我們將這個機關的組織表解一下，最近雖然有少許更動，但是大體上還是一樣的（見附表）。

各部份的職權解釋如下：

農業調整管理署長——監督指導全般行政之處理與進行。其重要職權如左：

(1) 與署長密切合作，準備關於下列各事之特殊報告：

(a) 關於種植畝數之縮減；

(b) 剩餘生產物之取消與移轉；

美國農業統制政策的解剖

(c) 商業合同；

(d) 消費情況等。

(2) 與署長密切合作，準備行政及宣傳運動，使農民信任政府，聽從縮減生產的政策。

(3) 管理棉業生產者共同基金并供署長特殊財政上之顧問。

(4) 助理協同動作，於下列事務範圍內：

(a) 生產者契約的收據。

(b) 生產者契約的檢查與審核。

(c) 租金與利息的支付。

(5) 管理一切財政行政（包括研究與管理徵稅手續，商品借款等）。

(6) 預備週年行政費用之估計。

(7) 決定徵稅的種類與數量，以應付各項行政。

(8) 與復興金融公司、財政部、農業信用管理署及其他機關切實合作，以謀商品借款之推

進。

(9) 計劃、組織、協同、指導關於農業縮減生產行政方面之審計、支付與簿記工作。

(10) 準備簿記格式與財政報告。

現在說起來又是三年前的事了。當這個機關在一九三三年成立時，小麥一斛只售六角八分又八分之二，棉花 6-35—100 分錢一磅，牛肉五分半錢一磅，豬肉五又四分之一分錢一磅，這是紐約的行情。照那時的情形，農產品的價格，真有江河日下之勢。

在這種情況之下，就看誰的財政狀態好一點，便可以多虧折一些時候？如果某一農夫，自己有財產，後有負債，那麼，他還可以在這個大風雪中站得住。就是這樣，也還是極其勉強，而且虧折總是免不了的。這時房子本來要修的，只好挨到明年去了，田裏即使需要施肥，也沒有錢來買肥料；乃至機器破壞了，也不能修理；個人的消費更不必說，只能極端的緊縮了。這種情形便是那時美國中等農莊一般的寫照。

如果有了地產押款時，那情形格外糟了。因為到期的本息，是必須償付的。結果當然只聽見

各地破產的哀號了，農民小資產的地位一天天的墜落下來，於是在這種不景氣中又加增了失業後備軍的隊伍。

等到農業調整管理署成立以後，第一步便是從棉業統制下手。棉業生產者只要答應縮減他們生產畝額百分之三十便可以得到每畝七元到二十元的補助金，這要看他們土壤肥沃的程度，獲利的多少，以及農業部長的抉擇決定。在這樣一個刺戟之下，於是所有已長成的棉花一〇、〇〇〇、〇〇〇畝都犁過了。雖說棉業生產，並沒有如預定那樣減低，可是據專家的計算，市場上已經減少了四、〇〇〇、〇〇〇包，而世界市場上也從二六、〇〇〇、〇〇〇包減到二四、八〇〇、〇〇〇包了。

這些棉業生產者除了在縮減畝額，總共得了一八二、〇〇〇、〇〇〇元補助金，此外，並且假若他們願意參加一九三四年的縮減計劃時，還可以借得一筆款子——這是從農部另外一個商品信用公司放出的——數額可以以他們現有棉額為比例。每磅可借十分錢，利息只要四厘。這個運動的結果據計算，全美南部農民總收入在一九三三年的收成中，包括補助金在內，

Bankhead  
已經比一九三二年的總收入差不多增加二倍以上了（八五七、二四八、〇〇〇元比四二五、四八八、〇〇〇元）。我們可以想像假若沒有這樣的救濟，棉花價格的低落恐怕還會到四〇〇、〇〇〇、〇〇〇元以下吧。

一九三四年的縮減政策，也仍在繼續進行。一五、〇〇〇、〇〇〇畝的棉地已經簽約廢止生產了。可是所謂板克黑得棉業統制律通過以後，又在一九三四—三五年中軋出來的棉花超過一〇、〇〇〇、〇〇〇包時，加以每磅平均中央市場百分之五十的稅。這個用意是想促進棉花的經常有秩序的交易，穩定市場，免除過度的漲落，使生產更能夠得到平衡。稅率的最低額，是五分錢一磅。棉花生產免稅額的比例，是照各州從前生產額計算的。各州以前五年中生產到二五〇、〇〇〇包棉花的，現在分配額在二〇〇、〇〇〇包的左右。然後各州再照比例分配與各府縣，再地方分配到個人。這個法律只要總統予以批准，並且還可以再延長下去。

同樣的政策也在烟業生產這方面進展。差不多北加羅來那（North Carolina）、南加羅來那（South Carolina）、浮琴尼亞（Virginia）、喬治亞（Georgia）、佛洛列大（Florida）這幾州的

烟業種植者百分之九十五都簽了約，減少他們的生產。所以一九三四年已經減了百分之三十了。這樣安排了以後，於是再和那些烟業製造家協定，必須要購買二五〇、〇〇〇、〇〇〇磅的烟葉——與一九三三的數量相等，價格是十七分一磅。這樣的結果，使烟業生產者在一九三三年差不多收到了一二〇、〇〇〇、〇〇〇元，比着一九三二年的四三、〇〇〇、〇〇〇元和一九三〇年的五六、〇〇〇、〇〇〇元，不能不算很大的增加了。

一九三四年的計劃是更要把烟業的生產額減低到一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇磅，從這個裏，四〇、〇〇〇、〇〇〇元的純益，是可以分給他們的。這樣一縮減，又可以比前年還要加多收入一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元之鉅。

小麥的縮減計劃，在一九三四年到一九三五年間農人們已經簽訂了契約，允許了減少百分之十五。這樣一來百分之八十的小麥種植者約計有五五〇、〇〇〇人的模樣都同意從事這種運動，差不多八、〇〇〇、〇〇〇畝產量的小麥便離開了市場。補助金的總數，在這個縮減總數裏，是超過了一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元之多。當農部專家正在計算去年六月為止，產



量將從三八九、〇〇〇、〇〇〇斛減少到三〇〇、〇〇〇、〇〇〇斛，農人的收益總數要增加到二〇〇、〇〇〇、〇〇〇元的時候，旱災降臨美國，把這種計算推翻了。

對於玉蜀黍和豬肉生產的統制，是比較困難的。他們計劃要將一百磅以下的小豬一起宰了。因此差不多有六、〇〇〇、〇〇〇小豬的生命就這樣了結，這些小豬本來還可以長到五六百磅的。此外還要預備殺掉一、〇〇〇、〇〇〇母豬，不過這裏只想達到最小的目的。雖然每頭宰了可以獲得四元津貼，但是結果仍只殺掉了二二〇、〇〇〇頭。這些宰掉的豬，有的煎了油，有的買去作賑濟之用，還有是作為肥料的。

玉蜀黍的生產，也是一樣。生產者如果願意縮減百分之二十畝的生產，便可以得到三角錢一斛的補助金。假若某農人從百畝產地減到八十畝，而從前每畝產量是四十斛，那末，他可以得到十二元一畝的補助金，一共得到二百四十元，讓那二十畝的土地荒廢着。依照預定的計劃，是把五〇〇、〇〇〇、〇〇〇斛的玉蜀黍消滅在市場以外。

養豬的也不是沒有津貼的。如果他是願意減少百分之二十五的生產的話，則可得到五元

一頭的補助金。並且到了一九三四年九月的時候，還可以更加給一元一頭的補助金額，如果他那個地方公團可以證明他的確減少了他小豬的產額。在一九三五年二月一號並且還有二元一頭的希望，假若他能夠得到證明說他的小豬產量是在年前數量百分之二十五以下。

不單如此，他們還可以得到商品信用公司的放款的利益。這種信用放款的是總數一五〇、〇〇〇、〇〇〇元，利息只有四厘。抵押品就可以拿他們已有的穀類作擔保，價格算他四角五到五角一斛。美國全國養豬的有一、五〇〇、〇〇〇人，其中差不多一、一〇〇、〇〇〇人已經簽了這種志願書，故有三五〇、〇〇〇、〇〇〇元的信用放款可以分配到他們。

在這種政策中間比較行得不順利的，只有牛乳業的統制和牛肉、家禽、雞蛋等的統制政策。關於牛乳方面，已經組織了一個奶油交易公司。牛奶粉製造的商人雖說也訂了合同，允許付給商人最低限度的價格，又是這個工業的根本改組，並沒有成功，也沒有費力的去嘗試一下。

旱災對於這個政策的進行也有極大的影響。有四點是因此而少許有點改變的：（一）是補助金的支付比預定還要多一點，以便農人的急用。（二）是小麥種植者的契約又改變了，甚至還

可以允許他們種植應急的糧食。(三)是對於災荒耕牛的購買與運輸也改變了原來工作的程序。因為讓耕牛留在那裏，必須完全死掉。(四)是減低災區運費。至於根本命題——縮減生產量以調整生產與消費，則還是沒有改變。不過那一次天災給了他們一個警告，使他們知道不能太過於操切從事而已。

不過無論怎樣，這種政策在實際上究竟是發生效果的——在農人一方面說，棉花生產者一共得到一五〇、〇〇〇、〇〇〇元的補助金。小麥生產者得到一一〇、〇〇〇、〇〇〇元的補助金。烟葉生產者得到一九、〇〇〇、〇〇〇元的補助金。豬和玉蜀黍的生產者得到三五〇、〇〇〇、〇〇〇元的補助金。一供算起來差不多有六〇〇、〇〇〇、〇〇〇元。至於農產品價格的高漲，比一九三二年要漲了百分之四十二。這個數目便可以表示出政府的相當成績。

#### 第四章 農產品推銷政策

美國農業統制政策的解剖

如果上章所說的，可算是羅斯福的農業生產政策，那麼這章所要說的，即是農業貿易政策了。這個政策一方面把供給減少，再一方面求需要的增多，那麼農產品的價值自然會飛漲，農民的收入也就繼續的可以增加，這是新派經濟國家主義者一貫的理想。

首先他們注意的，是恢復國內市場的計劃。這個計劃開始便從禁酒案的撤銷做起。如前所述禁酒案的實行，對於農產品的銷路是有許多阻礙的。著名的經濟學家奧斯他林克（O. H. Jenks）曾經計算過禁酒案可影響到六五、〇〇〇、〇〇〇斛大麥的銷費量，三三、〇〇〇、〇〇〇玉蜀黍的消費量，三五、〇〇〇、〇〇〇忽布實的消費量。那麼，酒禁一開，這些銷場便可以恢復了。

其次，關於救濟方面撥款數額的增加，間接也是促進農產品銷路的一種方法。雖說這救濟政策并不是專為農村着想。可是這樣巨大消費力的增進，不能說是對於農村沒有影響的。旁的不必說，只拿紐約做比例。在一九三二年八月時，紐約五口之家，每月的衣食住燃料的平均救濟費，只有二十四元。假若這筆款子專拿來做食料費，那麼平均一天還不到八角錢，就是二角六分

錢一餐，五口子共吃，不待說，這是不夠的。因此在經濟恐慌最嚴重的時候，許多失業貧民工人都餓着肚子過日子。聯邦政府的救濟費用，才專門注意到食料的補助上。不管是用什麼方法，主要的是要幫助他們能夠購買食物。或者購買食物分配給他們，即如上章所說的，用救濟款項來購買豬肉作救濟之用，也是一個例子。這在我們饑荒中人看來，救濟還有肉吃，又覺得有點天壤之感了。

其次，全國工業復興管理進程中，也是注意到大衆消費力的提高這一點。假若說其他關係條件依舊不變，大衆消費力的恢復，自然要恢復對於農產品的經常需要。因爲農產品大多是生活必需的。他的消費對象是大多數的勞動者，所以從前經典派經濟學家歡喜把勞動者工錢與糧食價格扯在一起，也是這個道理。工業復興法規一部份的目的，是提高工人所得，所以間接也會影響到農產品的銷場。拿一九三五年正月生活費用與一九三三年三月來比：

一九三五年一月

一九三三年三月

食物

三九八·六四元

三三〇·〇〇元

衣服	一四八·二〇	一一〇·〇〇
房租	二〇〇·一二	二〇〇·〇〇
燃料	五〇·八五	五〇·〇〇
雜用	三〇七·五〇	二〇〇·〇〇

(這是拿一千元年入的平均家庭賬簿來計算的)

這樣看來，農產品在各種支出中，價格的確是增高了。

可是單是國內市場的恢復總還不夠，所以即使經濟國家主義者亦仍不能不設法擴張對外貿易，至於對外貿易的擴張有四種辦法：(一)是推廣國外信用，(二)是貶低金元價格，(三)是大規模的探拚政策，(四)是與外國訂立互惠條約。

關於第一項的放款政策，前面已經說過，美國是曾經吃過虧的。所謂教了徒弟打師父，便是他們的教訓。所以羅斯福的統治，是鑒於前車之失，決不肯再拿錢來培養他們未來的競爭者。假若你再想借他們的錢來買機器製造貨物和他们競爭，縱使機器公司歡喜，政府卻不會加以贊許的。因此最好的放款政策，是借麥子給中國，讓我們來替他們擴張銷路。麥子是用金洋計算的。

而金洋并未會流出國去。農民的銷路卻又推廣了。只把那些要燒掉的麥子送到中國來。這真是國際貿易的大勝利。他們很相信我們農產品消費量的巨大，一時決無與他角逐的危險，所以是不會再蹈覆轍的。

其次所說的貶低美金價格，也是目前使我們最焦心的一個問題。又是他們爲了擴張國際貿易，那裏管得人家死活。可是這個政策也有許多困難。高壁壘的關稅，貨幣貶價的戰爭，只要有組織有計劃的政府，都會拿來應用。卽如後來英鎊的跌價，已經使美人感到重大的不安了。

再其次便是「探拏」政策了。爲此目的設立的北太平洋輸出協會，就是華盛頓、阿雷根、北愛打俄幾州的生產者、麵粉業者、輸出業者共同協定組合的。主要的作用是消滅過剩生產，以免壓低價格，而用國內市場的價格收買，以世界市場的價格拋賣。這個相差數額，在二角一分每斛與二角三分每斛之間，用徵稅來彌補。這個拋售的對象是遠東或其他國家。在一九三四年上半年已經買入了二五、七三八、〇〇〇斛的小麥，而且已經拋售了一五、四三一、〇〇〇斛於輸出方面了。一九三四年底以前，本來還預備拋售三千萬到三千五百萬斛出去，後來受了旱災



的影響沒有完全達到。

最後一條辦法，仍然又轉到國際主義的路上來，這是想和外國訂立互惠條約。許多歐洲國家想和他交換酒類的輸入，使農產品得以恢復原有的銷路。一九三四年六月十二日互惠關稅法的通過，使總統可以有權與他國訂立三年的協定，任意提高或減低關稅在百分之五十左右。這個於硬性的美國關稅加以相當的彈性了。

可是一直在最近為止，美國農產品的國際市場仍然沒有打開。百分之六十的棉花是靠着輸出的一九三四年十二月間輸出的數字為大戰以來所未有的低落，一九三五年正月更低了。因此差不多一〇、〇〇〇、〇〇〇人民靠此為生的。現在簡直在挨日子。後來對德貿易又發生問題，對俄協定也在停頓，這個難關真有點不容易走過呢！

總之，美國日前如果要想增加輸出，自非加增輸入不可。在一九三四年一年，外國從美國購去的貨物要比美國買他們的超過三〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元。這些都是現款照付的。美國的多血症一天天在增加，此外還能有什麼辦法？美國又在其否決加入國際法庭案的時候，在預

備召集國際棉業會議。這又是美國一個新的對策。依照南部產棉諸州議員的提議，是想請幾個產棉的國家來分配一下世界的市場。然而根本的矛盾沒有解決，此種提議也只是空想而已。

## 第五章 農業金融政策

一切的農民問題，都可以歸納作四項：（一）農民土地問題，（二）農民金融問題，（三）農民生產問題，（四）農民市場問題。美國的情況，前一項是沒有問題的，後面兩個，我們前回都已經看到了。所以這裏特別着重於第二項問題。

假若有人問我：農民的土地問題與金融問題，二者孰為重要？那我便要請他考慮幾點事實。第一美國農民可算多數是有土地的，為什麼他們還有這樣大的農業恐慌？第二是中國農村高利貸的壓迫比較佃租有過之無不及。第三是中國——乃至美國也一樣，近年來地價低落的現象。從這幾點看來，可使我們知道在社會進步的過程中，金融問題，將駕過於土地問題之上。

這是什麼道理呢？理由是很簡單的。土地問題的解決最多是使在原始生活的工作狀態中

的農民，不至於終年不得一飽，可是只要生活一天天的進化，商品交易的鎖練就要立刻鎖住他們的靈魂。那麼只要農產品和其他商品的價格比率一旦失去平衡，他們的一切，馬上就要變成債權人的抵償品。這時雖有綠野平畦，沃土膏壤，也就只有付之流水了。

所以這情況中國和美國是不同的。美國應當偏重於金融方面。中國卻還應當注意到兩方面同時并進。正如已經經過工業革命的國家只要向社會革命方面走，而我們卻一個都不能忽略。

那麼，單憑農村金融救濟，便可以復興農村麼？自然這只是整個問題中的一環。依美國情況看，這着的確奏過很大的功效。可是像那些原來以輸出爲目的的棉花，至今還是沒有辦法。其原因就在生產并不以自身消費爲目的，世界市場的不景氣和國際貿易的戰爭，都使他們不能單獨爲力。

不過假若我們要看看到農村恐慌的那時情形，便可以知道這個政策的功用了。在一九三二年三月之前，全國農莊差不多有十分之一，已在公共拍賣，并且這數目還是有增無已。至於負債

的農民情形，前回也已說過了。所以這時幸虧有聯邦農村借貸法的修正和聯邦農村信用法的通過，首先准許聯邦土地銀行發行二、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元的證券。這筆錢就是用來借給這些受困的農民和已經受債務的壓迫者。貸款利息是只許有四厘，可是聯邦政府卻允許給以無條件的保證。借款的數目，是規定不能超過他原有地產價值百分之五十，如果有什麼增益投資的，那麼還可以借到這筆資金的百分之二十。

爲着獎勵銀行借款給農民起見，聯邦政府指令財政部長去幫助那些聯邦土地銀行，如果他們有延長借期或新借出去的，其超過額都由財部與以補助。可是利息方面還是不許太高。凡是在地清償期中可以向合股土地銀行買得到的地產，利息至多不能超過四厘半。如果因這樣而使聯邦土地銀行受到的損失，也由財部來擔承。這樣又還怕銀行輕易拍賣了農民的抵押地產，所以又規定只要農民還願意還償的話，他還可以延遲五年去分期還款。至於有許多地方沒有共同借貸機關的，更規定了聯邦土地銀行可以直接貸給農民個人，以免他們無處呼籲。

最後并且又加了一支生力軍來作後盾，復興金融公司受了政府的命令放出二〇〇、〇〇〇、〇〇〇元的證券。

〇〇、〇〇〇元交給農村借款委員，使他可以借給農民作第一次或第二次的地產押款。這筆錢一方面可以借給他們作還償的用處，另一方面也可以讓他們去贖取或買回他們在一九三一年七月一號以後死去了的押產。再則他們如果拿來作工作資金也是允許的。惟一的限制，僅在借款數目，不能超過他們財產通常價值百分之七十五而已。

這樣，對於農民債務救濟的第一步就開始了。

值得我們特別注意的是，這麼大筆的資金，多數還是由投資者方面集積起來的。那麼剛剛政府所規定的所謂「通常價格」在地產押款中，究竟有怎樣的意義呢？

威廉邁爾士 (William I. Myers) 農村信用管理署長曾對此問題加以解釋。他說：「我們要很順利運用這個制度，便必須要保持投資者的信用。這自然也就是說借出去的款必須穩固可靠。農村信用管理署方面相信目前農業的需要是在一個完全的信用制度上。必需使各個農民經過集體的組織，從投資市場裏去獲到他們所急需的資金，方可解決迫切的困難。所以聯邦土地銀行仍然是以地產抵押的保證，來發行證券，再拿售去證券得到的資金，供給農民。」

這種說法只是把官方對於農民保證品的重要性，加以闡述，背後自然是暗示政府對於信用保證要加以保障而使投資者放心。可是對於通常價格解釋這一層，依然沒有答覆。如果我們在投資者這方面着想，假若在目前價格百分之十以上去放款，那麼可算有相當保障。放款到百分之五十，已經是覺得有些危險，不願再放了。但是這樣限制的放款，與農民又有多少的好處呢？所以這個問題沒有解決以先，借款簡直是非常的困難。

要解答這個難題——就是要升高農村地產的價格——只有兩個辦法。一個是提高農產品的價格，自然間投的影響到農村的土地價格。這是前回已經說過了。另外一個辦法就是只有政府用強制的力量把法定估價的標準提高。而這裏所說的羅斯福農業金融救濟政策，正是採用這一種辦法。

假若要依一九三三年那時的低落價格，那麼農民即賣身還債，還嫌不夠。所以國會在通過農業調整法時，便選定了一九〇九年到一九一四年的估價作標準。因為一九一四年以後的估價，確是大高，不利於債主方面。所以有這一個折中的辦法。自從這樣根本的決定以後，農業信用

救濟的發展，才有一日千里之勢。

下面的比例，使我們驚嘆這個發展的速率。在一九三三年五月十二日以前，十二個聯邦土地銀行一共只有七千二百〇八次放款，放款總數是二千七百萬金元。但農業調整法通過後的五個半月中間，農村信用管理署已經接受了四十三萬三千〇三十七個請求，借出了一、七二四、三六三、八〇九元之鉅。聯邦土地銀行，經營了十七年以來，一共只有一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元的地產押款。可是農村信用管理署在五個半月中間，已經答應了一、七二四、三六三、八〇九元，簡直是超過了前者十七年間的最高額。

可是地產價格，即使其法定估價已擡高了，但農民所借到的款項，即以前面二項一共計算，還只有百分之七十五。那麼拿來贖回押產，是否可能嗎？這個回答是肯定的。因為那些債主也深知即使把押產沒收，拿去拍賣的話，一方既因法庭的押扣費以及拍賣佣金等用度不小，一方也因不一定有人肯受，所以大概也就願意單得現款了。

爲了想圓滑進行，這些債務問題，農村信用管理署又建議各州，請各州州長各指定一個特



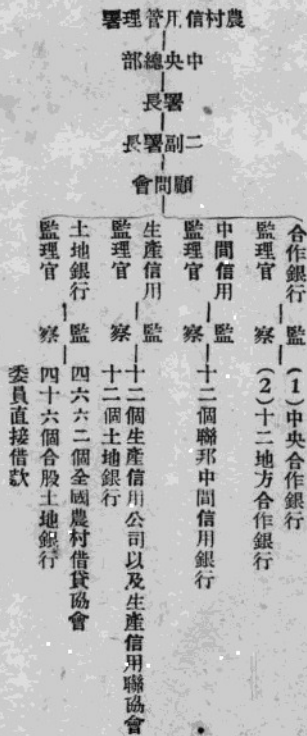
別委員會，把債權人與債務者二方集合起來，共商解決辦法。這個意見自然被普遍的接受了。一直到一九三四年八月，已經有一〇〇、〇〇〇、〇〇〇〇元的債務，經過這項委員會解決了。

如邁爾士所說，政府對於聯邦土地銀行用地產擔保發行的證券，保證了他們的本利，使得投資者放心。這樣這種證券的價格又漲起來了，所以農村信用管理署能夠令他們把利息從四釐減到三厘，同時政府自然又省了不少錢。因為這種證券在市場上占到鞏固的地位後，農村信用管理署索性就用證券來換地產，以免再付現錢。拿到這證券的人只要能夠即刻在市場上售到現金，也不願意多所麻煩。這樣一來，差不多有十萬萬的金元能夠放出給四十萬的農民，而農村押產拍賣沒收的事，現在已經完全沒有了。

## 第六章 農村信用的新組織

上章說到美國農村信用救濟的時候，連帶說了許多金融組織的功用。這些功用但是在救濟一方面占了很重要的地位，即在農業發展一方面，也是關係非輕。所以這裏我們預備把農村

信用管理署及各種農村金融組織的關連，先加以圖解，而後予以說明，使讀者對於美國經濟復興政策中的農業金融政策得一有系統的了解。



這些金融組織，除了中間信用銀行已經存在了好幾十年，目前僅僅是改變了一下過去的活動範圍，而與農村信用管理署發生了連繫以外，其餘各組織的設立都是使農民不至於常常受商業銀行的壓迫，固不僅是爲了達到一時救濟之目的而已。

從前面圖表上可以看到，在每十二個聯邦土地銀行的每一區域中，現在是有聯邦土地銀行、合作銀行、中間信用銀行、和生產信用公司各一所。奇特的是這些組織的董事會都是由同一人員擔任，這樣他們希望可以得到更大的效率與協和。此外還有一顧問委員會以各組織的首腦組成成功，另加農村信用管理署的代表，這也是可以影響決定政策的施行的。

現在讓我們把各個組織的功用先來分別說明一下。

聯邦土地銀行如我們以前所討論的，是專事於長期地產投資的。

中間信用銀行，顧名思義，便知道牠是一種介乎商業銀行專事短期商業票據的營業，和長期土地投資的土地銀行之中的。她不借給任何的個人，她只是一種貼現銀行，專事經營各種中間票據——不長不短的——與農業合作團體、牲畜借貸公司、生產信用公司以及某種州立或國家銀行發生交易的關係，而後面這些金融機關卻可以直接貸給個人。他們可以向中間銀行借款，或者以他們自身的擔保品為抵押，或者就用那些農業或牲畜票據，只要他們認為適當。這個放款的限制只是限於他們銀行中已交而還沒有損失的資本和盈餘總額的二倍。對於其他

農業信用機關一方面，可以放到他們未損資本的二倍至八倍。

不常有的，中期銀行所要的貼現率不能超過那些發出債券銀行利率之一分以上。所以假若一個中間信用銀行能夠加二釐半利息售出這種債券的時候，那牠便不能使貼現率在三釐半以上。而這些向牠借款的金融機關也限制了不能向農民個人要求他們超過貼現率三釐以上的利息。通常的，這種借款是從六月到一年，在非常的時候，他們便可以延長到三年。因此，正如聯邦準備儲蓄銀行一樣，中間信用銀行也可算是銀行的銀行了。

具有同樣重要地位的，中央和地方合作銀行也是新設機關之一。

合作中央銀行共有資本五〇、〇〇〇、〇〇〇元，設在華盛頓。在十二個區域中各另設了一地方合作銀行，功能差不多類似。雖然各個區域的地方合作銀行資本共有五、〇〇〇、〇〇〇元，但是這筆資金是可以由農村信用管理署長命令而伸縮的。自然這是依着各地方情形來分別決定。

無論中央和地方，這樣的銀行都是指定爲了同一目的而放款，並且受着同樣的限制。如果

要找出一點不同的話，那末只有借款的數目大小不等。一切的借款，過了三〇〇、〇〇〇元的，都是送到中央合作銀行去決定。不過有時在五〇〇、〇〇〇元以下的仍然送到地方銀行來施行。

合作協會要在中央或地方借款的，必須要有，或者買到這些銀行股票等借款額之百分之五十，等到這借款還清以後，這個股票依然可以照買價退還。不過假如銀行有了損失，也須按照比例分擔才是。卻是在美國有許多州的法律是不許合作協會購有銀行股票的。在這樣情況下，他們便必須交以相等數量的保證金，以為替代。如此便不至使銀行受到很大的損失了。

對於合作社的放款可以爲了他們購買或商業的目的，同時也可以爲他們建設或獲得物質財產的必需品以繁榮進行他們的事業。不過在後面這一點上，任何放款都不能超過這新加財產價格之百分之六十。中央合作銀行除了放款給合作協會以外，必要時還要放款給十二個地方合作銀行，這是要看當時的情況由合作銀行監理官來決定的。

利息也一樣，不能超過中間信用銀行貼現率以上一分以外，假若這是借了去買賣商品

的話。如果是爲了購賣財產的話，那麼利率便和當時地產押款的土地銀行規定一樣了。這種銀行所賺的錢，除了開支損失以及彌補資本的耗散以外，中央合作銀行還要拿出百分之二十五來作盈餘——這就是至少要相等於資本和保證基金百分之二十五。如果還有多餘差額，那麼經過董事會主席的裁可方可分派股息。但是無論如何，也不能夠超過每年百分之七以上的。

這個董事會目前是由七個人組成的。一個是合作銀行監理官。還有六個也是農村信用管理署所任命。

最後我們要講到十二個生產信用公司。每家都有資本七、五〇〇、〇〇〇元。他們的功用是在投資於生產信用協社的A種股票中。而這些協社也是在各別區域內組織起來的。在每一個區域中，生產信用公司有權去購買每一個協社的股票，一直到了相當的數量。可以使協社的A種股票能夠等於他們借給農民的百分之二十。這筆基金是由每個協社用高價的證券投資集成的。所以這些便構成有力的後盾。當那些個別的農民開具借據作生產借款的要求時，這些生產信用協社便充分的可以向聯邦中間信用銀行去要求再貼現了。

那麼所謂生產信用協社究竟是怎樣一回事呢？這就是通常我們所講的生產信用合作社。十個以上的農民爲了想借款發展生產起見，便可以共同組織。不過他們的職員必須經過生產信用公司的認可，然後才能夠參加全國生產信用機構中而爲一員。而且這個社還必須獲得一個特許狀。這些協社中的資本股票，就分爲二種：一種是A種股票，一種是B種股票。A種股票在他們資產中占有優先權，可是牠是沒有投票權的。B種股票有投票權，所以只許農民借款者購取。有這種股票的人，都有一票的權利。

任何人借到款項的時候借債者必須要有，或者購買協社中B種股票，等於他借款額的百分之五。通常很少允許個人借到這個協社的資本和保證基金的百分之二十以上，只有在特別情況之下才可以借到百分之五十。利息是各處不同，不過無論怎樣，都不許超過中間信用銀行貼現率以上三分之外。借款時間的長久要看這農業生產行程還本的時期，大概多半是不過十二個月。

B種股票還有一宗與A種不同的，就是B種不能夠收回，而A種是可能的。可是B種股票



還可以交換A種股票。事實上B種股票的所有者在兩年之中還了債務以後，都要作如此交換的。兩種股票的利息，也都是一樣，最高不能過七厘。無論如何，在保證基金已經達到了已納資本百分之二十五以前，沒有紅利可以分出。

由於這些金融制度的活動，一千六百個農業合作團體形成起來了。六百五十八個生產信用協社給予了特許狀。我們可以這樣說，假若沒有這些金融機關，在很短的時間中，要把一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元分散借給一〇〇、〇〇〇農民，真是不可能的呢！

## 第四篇 美國工業統制政策的解剖

### 第一章 工業危機與其對策

飄滿美國商店的藍鷹徽，下面總是綴着N. R. A. 三個字，差不多人一提到羅斯福的新經濟政策，立刻便會想到N. R. A. 上面去，幾乎把這三個字來代表他的政策全部。什麼農業政策，金融政策，一般人倒反而不大注意了。究竟這三個字是什麼意思牠的起源和變遷以及在美國法律上的地位怎樣？我們要了解美國目前經濟狀態的都不能不加以注意。

在一九三三年經濟恐慌的高潮時，那時的工業危機也和農業危機金融危機一樣，達到極嚴重的境界。失業的人數全國有一千三百萬到一千四百萬如果連帶各人的家庭人數算在內，

則有三千萬乃至四千萬人在飢餓線上。即使有工作的勞動者，也爲了工業上的「扼喉競爭」(Cut Throat Competition)把工資壓低到忍受限度以下。高度榨取的工業，每星期只有三元五角到五元的工資。有些地方零工只有七角五分到一元一日。股票市場這時已經一落千丈。知識階級的人們則都太息於資本主義末日之降臨。

此時，也和討論農業政策一樣，正統派和異端派起了理論的爭鬥。前者的理論依然不脫自由主義的老調，認爲在極端膨脹繁榮以後，應當有市面收縮的現象；然後才可以慢慢的恢復經濟的平衡。最緊要的是要減低關稅，讓世界經濟能夠達到協調的地位。其次則是反脫辣斯法必須嚴厲的執行。專賣法也須予以修正。可是這樣一來，首先必有二三百萬工人再加入失業的隊伍。所有的企業都得經過一次總的破產，而這個循環期的時間長短究竟誰也不能斷定。至於這個經濟平衡能否達到，是一個什麼局面，誰也不能知道。問題是自由主義者只把握着假想的理想體系，全沒有想到空間上國際間的經濟壁壘，和時間上可能發生的革命運動。

因此，事實上的需要迫着行政當局不能不走向異端派方面去，這也就是那些經濟國家主

義者和通貨膨脹主義者的主張。在這千鈞一髮之時，自然不容專在理論上着想。政府看到這一點，那就是無論怎樣，市面緊縮的病態非給一劑強心針不可。否則便只有讓社會經濟的組織陷於完全崩潰之一途。針對着這一點，於是有全國工業復興法的建立。

這個法規主要的目的照條文上第一段所講的，是：

由於全國非常狀態發生之廣大失業與工業失調，因而阻滯國內與國際商業，乃影響公共福利，人民生活程度，今日已為顯著的存在。因此國會所宣布之政策將採取以下之方針：艾除可以減少國內與國際商業流通總量之障礙；推進工業之組織，以圖各職業集團之協力；維持、勸導政府監督下之勞動與管理之聯合行動；消滅不公平之競爭；推進現有工業生產能力之最高利用程度，避免不當之生產限制（除一時所認為必須者外）；增加購買能力，以增加工業農業品之消費量；減少并救濟失業工人；改良勞動者生活；恢復工業繁榮；保存天然資料。」

從這些空洞的辭句中，參照當時行政當局的解釋，這個法規是涵着四個目的：

(1) 用消滅童工和減少工時的方法來容納失業工人。

(2) 設法增進羣衆的購買力。

(3) 刺激勞動組合的組織。

(4) 消除商場不公平的競爭從而加以計劃的統制。

這些主張，其實也並沒有什麼新奇，不過是歷史上都已行過的部份動作，加以擴大和組織而已。比如消滅童工的運動，最近美國二十五年來經過各種社會運動家、教育家、宗教家的提倡，雖以實利主義者頑強的反對，終於漸漸的減少了。工時縮短的運動也在大衆的呼號成爲事實。可是美國全國工業復興法卻還不是單在社會道德方面着眼。主要的還是爲了多騰出工作時間來容納失業羣衆。這樣，一方面固然是解除工人苦痛，減少失業的恐慌，同時也是爲資本家着想。由於復業人數增加所引起的購買力增加，也就是恢復國內市場的一個最好方法。因此這裏必須特別指明的一點，即是工人工作時間縱然減少，工資則仍舊不許減少的。

不但是不許減少工資，在若干場所，政府并且積極獎進資本家的提高工資。這仍然是在購買力增加方面落筆。因爲這時美國的國外市場是一天天在縮小，特別是農產品需要國內的市

場才能恢復。農村購買力恢復以後，國內的工業方有發展之餘地。所以加高工人的購買力固然可以增加工業品的銷場，而更重要的是他們可以復興農村的經濟，而使農村再與工業發生協調。本來最低工資的運動在美國也經過長期的人道主義者社會改良家的倡導。從這些倫理的觀點上，是要提高人類文化的水準，使國民都能享到現代人的生活。所以全國工業復興法藉着這一點來發揮，使工資比較低落的部門提高起來。他們深信在最低生活限度的收入增加，其結果只是走入消費方面去的。

那麼，我們要問這些資本家在經濟凋弊的時候，從那裏能夠有這筆資金來增加工資呢？美國行政當局對此有四個答案：一是從銀行裏借來；二是從現有的利潤；三是從政府舉辦巨大工程所發展的商業；四是從工資增加的本身——關於後者還原更快，因為大衆購買力增加即是消費量增加的緣故。

關於刺激勞動組合的組織，他們也有一種根本的意見，這就是走向工業民主主義的第一步。他們以為如果把代表各種利益的人，讓他們在工業生活內，建立一種議會政治的形態，便可

以使以前對立戰爭的狀況逐漸消滅。因爲一切的消費者、工業家和勞工都彼此相對，成爲平衡，外加以政府的監督和約束，那麼，工業的和諧不難立致了。其次，他們的目的是要培養這種社會力量，擁護政府的勞動政策，以免資本家反對壓迫。假若這種組合發展到很大的時候，就是消費階級與投資階級的適宜平衡，也就漸漸容易達到了。

關於消除不公平競爭一項，全國工業復興法更是唾棄了自由主義。這一方面是由於歷史上擁護聯邦商業委員會的理論線索而來；一部份也是各業協會運動論理的結果；再一部份則是由於近來美國計劃經濟的鼓吹者和設計者的影響。

總之，這四個目的實施起來，都是正統派所不以爲然的事實上的確也有不少困難。如加重了工業的成本，更加減少了國際競爭的力量；勞工運動的結果能否與資本家始終協調；這都是可以值得研究的。

這個法律實行的結果，雖然批評的人很多，可是失業人數減少了四百萬。童工的年齡限制加高了，極端剝削的資本家被法律鏟除了，工作時間也經減少。工業各行的行規訂立了六百多



種工業情況也沒有即行崩潰。這些都有相當的效果。因此一九三五年二月二十日羅斯福又提出國會請求通過將此法規延長二年。照預定這項法規是應當一九三五年六月便滿期的。他依然聲稱這幾項原則的不可變換，即是維持最低工資，最高工時，消滅不公平競爭，保護勞工組織等。

這個提議結果雖然又通過，可是等到最高法院與以違憲判決時，這個閃動一時的 N.R.A. 三字才收起來。

## 第二章 工業統制政策的特質

介乎共產主義的完全統制與法西斯主義的部份統制之間，羅斯福政策的工業統制，有三個重大的特點：

- (1) 同業法規的應用；
- (2) 生產消費各部的對立均衡；

美國工業統制政策的解剖

(3) 集合爭議的贊助。

第一個特點是掛着民主的面具，陰施統制的手段。照表面上看，很有些像基爾特的精神，可是在實際上講，自然大有不同了。在蘇俄，因為是國家施行全部的統制，用不到這一點；在德意也似乎強迫的形式多一些。這是美國工業統制特異的地方。

第二個特點也是本着美國所謂民主精神出發。因為民主的基礎在乎各方權力的對抗和均衡，所以他們現在所採用的工業統制方法，也就是把各方的利益都代表在全國工業復興署裏邊。在相抵相消之中，政府謀一個調和均衡之道。可是美國並沒有像意國那種勞資協作會（Corporation）的組織，也沒有德國那種勞働陣線（其實也是包括勞資雙方的）的那種機體。因為他們以為必須各方利益對立着，才可以找出一個綜和來。這又是美國制度不同的一點。

第三個特質隨之就主張勞工有集合爭議的權力。這一點最使美國資本來不滿意的了。他們罵羅斯福是過激派，也是這種緣故，如果我們拿法西斯國家的工業統制來比較，不能不承認美國在這一點上有特異的地方。在意大利的勞動憲章上禁止工人有罷工權，德國的辦法也是

同樣。然而羅斯福的政策則反而把從前黃色走狗的惡例，一律禁止。因為那時資本家用一個條件來僱用工人，便是不許參加工會，這些人就被稱為黃色走狗了。在羅斯福工業統制之下，工人是要讓他自由參加工會的。這意思就是使各部份力量平均，政府才能以不偏不倚的態度謀協調的辦法。

所謂同業法規到底怎樣一回事呢？這個就是各種工業自身所加於自身的共同的束縛。因為沒有這種束縛，誰先提高工資，誰便要吃虧。那麼，工業統制的目的便不能達到了。還有自從不景氣以來，各業競爭的利害也是使物價慘落的一個重大原因。這也是需要大家合作來救濟的。所以各種業規之中，必須包含下列各項：

- (1) 僱工必須有集會爭議，自由組織的權利。任何代表只有由他們自己的選擇。
- (2) 僱主不得要求工人以參加公司組織，離開他的勞動組合為僱用之條件。
- (3) 僱主必須實施總統發佈的最高工時，最低工資及其他工作條件之命令。并不得僱用童工——普通是指十六歲以下者。所謂最低工資的限制，當然是看地點而決定的，就是同樣工

業也規定不同。如紡織業在南方是十二元一星期，北方是十三元一星期，就是一個例子。還有各種商業所在地方的大小，也與工資規定的大小相比例。一共他們把美國城市分列了五等。每等的最低工資，各有差別。

除了這三項規定是關於工人的外，還有三項很重要的作用：

(1) 以公共約束掃除不平的競爭——這是聯邦通商委員會所揭示為不公平的。比方在鋼鐵業，業規裏就明載下列各項為不公平的競爭，如：

(a) 商業上的賄賂；

(b) 做造商標式樣圖案；

(c) 傳播錯誤的消息，乃至造謠；

(d) 誘惑破壞契約；

(e) 商業的祕密偵探等。

(2) 共同的從事價格統制。這一點是有利於同業的了。他們的價格統制不是公訂一個最

高的，而是公訂一個最低的，免得同業競爭降低彼此的利潤。這個統制又有三種方式：

(a) 第一種是規定售貨的價格，不得在成本以下；

(b) 第二種就是規定一個普通的最低價格。

(c) 第三種是規定轉賣的價格。

關於這一種統制，各業商人自然很願意參加同業法規了。

(3) 生產的限制。幾種生產部門中，限制了生產的時間。有的法規還限制了新資本的加入，如造冰業紡織業等，如果要增加新的機器或資本的話，必須要得到工業復興行政管理署的許可。

這種同業法規的製定，是本着以上幾種原則，由工業復興行政管理署召集各業商人來詳細磋商，手續非常繁重。等到各方同意訂立後，執行的方法，又有幾種：

一、是各業要受一個業規公斷員的公斷。他可以接受各處的報告，去建議業規的修改，發佈種種命令便利業規之執行等。

二、是業規中具備了罰款一則。每天犯了一件，要罰上五百元之多。如果犯了不公平競爭的，還要受聯邦通商委員會的制裁。地方法庭對於破壞業務也可加以法律的干涉。

三、是執照的頒行，這也是加重政府對於商業的統制力量。可是在一九三四年六月中，這種法律已經滿期了。

那麼，一般人不免要疑問，爲什麼要弄這麼多麻煩，何不乾脆由政府下幾道命令就完了呢？殊不知商業部門千差萬別，政府要以少數人的力量去管理萬千的事情，是很不可能的。不如讓各業自行磋商共同約束較爲妥當。還有便是美國社會自由主義的空氣很濃厚，政府干涉過多，恐怕惹起人民的反響。不如遷就事實，面子上還與商人一個自治的名義。這就是羅斯福的特見了。

照這樣看來，同業法規的製定，雖說與資本家工人都有相當好處，可是於消費者方面不能不說復有相當的損害。在理論上講，他們主張生產消費的均衡對立，實在就是購買力增加的一個着眼點。因爲每個消費者既然總有他生產的立場，可是增加了大多數農工的收入，也便是增

加消費者的利益了。在事實上，他們也有幾種辦法來幫助消費者方面的。如經濟教育的工作，教導全國家庭如何消費，如何組織起來。價格調查的工作，在消費者着想，看同業法規有無應行修改之處。並且在法規制定之時，也代表着消費者的意見，共同磋商，這些都是在全國工業復興行政管理署專設一部份機關來辦理的。

同樣的，他們也特設一部門專司勞動顧問的事宜。另外也有工業的顧問事宜，以促進業務的執行和建立。總之，利益雖然各相對立，而終究還是歸於調和。勞動者的工資減少了，也便是消費者的購買力減少了。資本家的利潤減少了，也就是勞動者失業的機會增多了。把兩方面利益予以協調和整理，消費者的利益自然也就在內。

把各部份的矛盾綜合調整起來，這便是美國工業復興與惟一的希望吧！

### 第三章 工業統制中的公共工程政策

#### (一) 理論的檢討

美國工業統制政策的解剖



在三、三〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元的鉅大數目之下，展開了羅斯福的公共工程政策。這種政策的目的第一是想藉政府的工作，容納失業的羣衆。第二是想由此巨大費用的流通，一方面增加失業人們的消費能力，一方面活動社會的生產。第三是想藉此增加政府國營事業的範圍和力量，同時也是指示民衆一種最有效的增加生產增加天然資源的利用。

在一個無線電演說詞裏，羅氏指出下列六點，爲他的公共工程政策的原則：

(1) 所有的工程必須是實際有用的。(按從前美國的救濟失業政策常常叫那些失業工人掃樹葉掘地洞等無意義的工作。所以羅氏標出「有用」二字來糾正過去的失策。)

(2) 這種工程的性質必須使大部份的費用都要流入工資這一部門中。

(3) 這種工程還須能夠相當的還本給財政部——就是說不是單消費了就算了。

(4) 分配各部工程的費用必須實際的迅速的流通出去，不能還是保藏着等待以後的花費。

(5) 最先，這些工程要具足那種性質，使受救濟的工人，能受僱用。

(6) 因此，這些工程的所在也要以受救濟人數及其區域爲比例。

由此，這種政策的目的，已經更是顯然了。可是如果我們還要進一步檢討他的理論基礎，這也不是簡單的。有各種的學說做他的後盾，也有不少的意见在批評他們。一直到現在，這種理論的鬥爭在美國仍然在繼續發展。那麼，在我們未敘述這種政策實際進展情形以前，先來看看他們理論上的討論，也不是沒有意義的吧！

第一種的理論，又是從消費力出發的。依照他們的看法，問題的中心是在乎維持永恆的需要。因此公共工程的功用也便是用增加公共僱傭來均衡私家僱傭的減少。所以在經濟繁榮的時候公共工程應當縮小，讓公共僱傭好回向私人方面。在不景氣時代，正好要倒轉這步驟。他們相信在目前經濟危機中，公共工程正是要極端擴張的時候，失業的羣衆才由此可以得到僱用。雖說商業循環不因此而消除，可是他的波動的影響，也便不會怎樣的嚴酷了。這種理論可以喚做平衡說 (Balance Wheel Theory)。

第二種可以喚做低旋說 (Downward Spiral Theory)。雖說他們也多少贊同前說的主

張，不過他們的看法，是從另一個角上出發。他們以爲不景氣的情況一旦開始，凍結的力量便一步步的拖着我們向更深的泥淖中去。除非或者等到有某種抵抗的力量起來梗住，這種情況是不會好轉的。在目前不景氣的社會中，商業的收縮必然的縮小了僱傭的數量，因而再減少了全國的消費力量。循環的，又因消費力量的減少使其他的工業不得不再縮小他的僱傭人數。這時旋轉下趨之勢，除非有另外的工業在擴張的進展中，能夠消受這麼多的失業羣衆，簡直無法可以挽回這種趨勢。

在過去年代中，這種學說的主張者以爲抵抗的力量還有那些鐵路的建築，煤油的採掘，以及汽車無線電的興起等。這些新工業，可以使無用的資本重新活動起來，因而漸漸的吸收失業人數，工業車輪得以依舊旋轉。可是最近這個不景氣的發展，并無這些新工業。所以某種人工造成的抵抗收縮的力量，目前是非常必需的。

第三種的理論又是一種看法。他們并不承認不景氣就是完全低旋下趨的。可是他們也承認在商業復興之前，必須有一個新的力量出來。他們認爲不景氣只是一種經濟秩序失調的結

果，而且某種程度的凍結也是重新組織所必須的條件。所以他們以爲不景氣的發展，應任其達到必須的凍結。不過惟一的困難，只是緊縮的結果會使商業與金融歸於疲弱而已。這時購買力是可以維持當時的商業，只是難於更大的發展。末了他們仍相信如果沒有另外一種力量——一種新的發明或舊工業的改造——那麼公共工程也就是惟一的出路了。這種理論又叫做抽底說。

第四種的理論同前說相同的，是他對於不景氣由於失調而且必須經過相當凍結的觀察。同第二說相同的，是他們對於不景氣日益就下的推測，可是并不承認結果就是無底的深淵。對於這些，他們是持着一種實驗的態度的。所以他們在這種不景氣深刻化的時候，認爲公共工程有實驗之價值。

這幾種學派雖說各有不同的眼光，不同的觀察，可是大衆的結論，全是擁護公共工程政策的。現在讓我們來看反對方面的批評及贊成方面的答辯。

第一批評者認爲這樣政策其結果是把私家的金融力量挪到政府方面來了。對於政府的

增益便是私家工業的損失。其趨勢便是愈加使不景氣程度深刻化。然而答辨者卻以為：一、他們是根據一種錯誤的認識，認為信用的呆定限制而且不活動的數量，是無不改的；二、在不景氣之中，私人資本都是堆在銀行裏，投資者對於通常的冒險全不敢輕於嘗試。所以政府這時不過是把死的資本變為活動而已。何得有傷私人的資本？

第二批評者認為有許多的公共工程可以損傷現有的價格，而且只有加增商業下旋的速度。有的公共工程所用的高工資，實際上就使私人的企業愈加遲緩起來。像有些地方政府對於僱工的工資是每小時一元至一元二角，私人則不過三四元一天。這樣可把私人可做的事業壓迫到不能不停止。關於這一點，答辨者也相當承認其理由。不過這問題不是在公共工程的本身，而是在他運用的方法。像羅斯福聲明在救濟區內興辦工程，這些毛病便可沒有了。

第三批評者認為在這種計劃之下，債務的負擔，是很難容受的。其結果是加在租稅上面。那麼這樣一來，豈不又把人民的消費能力減少？答辨者對於這一問題，認為絕不值一辨。因為假定公共工程可以恢復經濟繁榮，稅率的增加，也就沒有疑問之餘地了。比方拿了三、三〇〇、〇

〇〇、〇〇〇元的支出，就可以增加全國的收入到四三、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，這樣有什麼不值得？

最後批評者的心中，總是認爲人力的刺激終是不同於自然的發展。自然的發展是無間斷的。一個製造家每月生產二、〇〇〇、〇〇〇元的商品。他賣掉這些商品，同時他又付出一、〇〇〇、〇〇〇元的原料，一、〇〇〇、〇〇〇元的工資。他依舊售出，然後購入，所以這進程是不斷的。公共工程的支出可就不同了。錢是花掉了，只有舊時商業擴張是可能的，但是不能這樣不斷的連續下去。其結果過了一會，商業依舊退下去了，所餘的只是一些公共的改良，債務的增加而已。

答辨者對於這說，又認爲忽視了三點：一、是忽視了心理上的問題，商業上的短期恢復，其所刺激於信用之恢復者不少。人們心理的轉趨樂觀，乃是經濟復興一個很大的要素。由此便可走到正真復興的路上。其次，雖說公共工程并不如商業那樣無止的進展，可是他間接地刺激遠大的發展。卽如道路的修築，可以引起汽車之通行。水力的建築可以引起電費的低下。由此所影響

的實業又豈是尋常商業所可比擬。所以最後他們以爲這完全要看公共工程的範圍設計如何，并不是可以爲籠統的批評的。

關於實際設計進展的情形，下節再爲詳論。

### (二) 計劃和組織

從上節所論列的理論基礎看來，羅斯福公共工程政策的目的，已經是很顯明的了。更明白的剖析一下，就知道左列的方針，實爲其進行之標的。

第一是建築、修理、改進公共道路、公共建築物以及其他公共所有的公用事業。

第二是保存、發展天然富源。這些包括那種統制、利用、淨化水力事業、傳導電力事業，以及建築河道改良碼頭等等。

第三是任何工程計劃，其建築及經營，或直接爲公共機關管理者，或由公共補助以維持公共利益者。

第四是公共低賃銀房屋建築計劃以及陋巷改造計劃。



第五是任何計劃具有某種性質可以得到緊急救濟與建築法條款（一九三二年）的貸款者。

爲了想快點完成失業工人的復僱起見，總統有權可以：

- (1) 按照上列計劃建築或資助公共工程的進展。
- (2) 爲促進前述計劃中的公共工程進展起見，得給各州地方以相當之授予權益。但此項授與不得超過該項計劃工料費用百分之三十。

- (3) 徵買有關該項工程之個人財產。

- (4) 補助此項鐵路之維持費及裝備費。但以經過聯邦商業委員會審查通過者爲限。

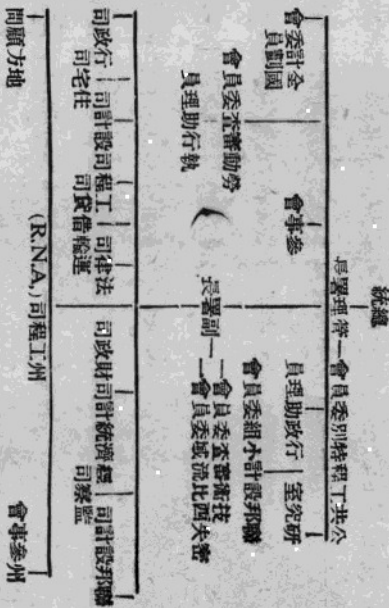
- (5) 提用國會圖書館增備專款中之未經指定之部份。

根據這樣的方針和權力，執行公共工程的機關乃有如下之組織。

差不多與全國工業復興法同時出現的是公共工程的特別委員會。這裏面有陸軍部長、農業部長、勞動部長、檢察長、預算局長、財政次長等。這個會的性質一方面是替總統作顧問，一方面

與工業復興法謀聯繫，此外就是關於公共工程款項的分配了。

爲了詳細起見，我們把公共工程管理署表解其組織系統如次：



由着這種龐大的組織，公共工程的進行，就分着下列的步驟：

(一) 協款及分配工程辦法，

(二) 借款興工辦法

(三) 建築房屋辦法

(四) 保障工人辦法

(五) 審查監察辦法

(六) 將來長期的計劃

(一) 關於第一項又可以分作兩項來講。先說分配工程的標準。不管這工程是屬於聯邦或非聯邦，必須涵着這幾種原則：(a) 對於社會福利的貢獻，(b) 經濟的計算，(c) 財政的穩固性，(d) 合法性，(e) 佔全的工程等。依據這種原則，其次就把中央所要做的公共工程即行分配開來。這些工程是各州公路的建築，海軍建築，江河碼頭的工程，陸軍營房，公共機關建築（包括郵政局等），土壤管理，森林經營，電力發展，及灌溉事業等；此外，還有分配給陸海軍部建築戰艦、軍需品、飛機、摩托等戰備，也在這個公共工程之內。

關於協款一點，也有幾個範圍。(1) 是水力工程之有關人民康健利便而不致使地方受債

務的重負者。(2) 濶濶事業之能為數地方公用儲水及水道運務者。(3) 其他如公路、橋樑、地道以及電力之交通，能開發利便新的區域者。(4) 公共動力工廠。(5) 公共學校，與(6) 醫院之建築等。以上幾種都有得到優先協款的權利。

協款是只限於公共團體的。私人公司不能有這樣的權益。如前面所說，即是公共團體協款也不能超人工物料工程費用以上百分之三十。並且他們也不能越過公共工程署保護工人原則之外。

(二) 借款興工的辦法，就不單限於公共團體，私人公司也可以得到這種好處。這種借款通常是年利百分之四。對於私人公司的利息大概要多一點，大概是年利百分之五的樣子。但是公共工程署長還可以有權增減決定。對於公共團體借款的方法一般的都是用購買他們發出的債券來供給他們的資本。無論怎樣，擔保品還是要的，各種有價證券都可以作這樣的擔保。這是表示公共工程署的基礎也還是建築在商業原則之上。關於這一點不單是美國政治機構上功能的新的轉變，也是近代政治日趨經濟化的例子。

一切借款的手續，如果不在聯邦工程分配額之下的，就向各州的州工程司請求。只有房屋建築借款與鐵路借款，依然不向公共工程署直接去申請。州工程司審定這個請求，必須細細的檢查請求者原來的設計地方整個計劃的聯繫，社會經濟的需要，以及工程之穩固與否。方可以加以許可。通過以後，便可立即送呈華府，由公共工程署中法律、財政、工程各司再加以審查研究，到了最後通過，才由雙方訂立契約，開始動工。

(三)關於建築房屋一項，總統已經請到一筆巨款，有一四九、〇〇〇、〇〇〇金元，專門作為清除陋巷改建房屋之用，特別是在那些人口擁擠的都市裏。除了公共工程署以外，還有許多機關也是經營鼓勵房屋建築的。如(1)聯邦興造住宅管理署，這是鼓勵私人資本去經營建築業，而以借款誘導為手段的。(2)住戶借貸公司，這是救濟住戶不致將住宅押款，而且能予以相當修理。(3)聯邦緊急救濟管理署也是與上列機關功用相彷彿的。

(四)既然這些公共工程都以工人得到僱用為目的，所以關於保護工人一項在公共工程的範圍內，是很重要的一件事了。所以無論公私機關與公共工程署發生了連帶關係的，必須要

遵守每星期三十二時的規約。最低的工資是按照全國各部不同情形，分別制定的。無論怎樣，最低限度生活程度也要是相宜而舒適的。每星期末必須付工資全部。如有尅扣工資等情，公共工程署便可以扣出一部份借款，直接來付給工人。並且僱主也須把各人工資都貼在公開的地位，以免有上述情形發生。政府不及覺察之事。假若各州有賠償法的話，僱主也必須遵守。此外還要預備工人們的保險費用，以免工人的無辜災害。再有即是政府批准之業規，各個僱主都必須遵守着的。

(五)公共工程署自然不是把款放出去就算了。一方面他有若干調查員去審查工程，一方面還要把各種簿據拿來審計。關於各項專門工程，都有各種專門委員會來負檢查的責任。假若民衆對於某項工程設計進行有不滿意的話，便可訴請審查，上面一定對此立即注意的。

(六)最後方談到全盤的計劃。這是因為公共工程的組織緣起，是應付臨時急變的，所以當時也沒有很長時間來研究。自從設立以後，裏邊全國計劃委員會一部份，便專門從事開發全國富源的計劃。到了後來，總統又另外成立了一個國家天然資源委員會，竟好像有點俄國國家

設計委員會的情勢，不過能否做到，自然還是一個問題。

## 第四章 美國退納西流域的計劃經濟的實驗——介紹一個模範建設港

### 一 爲什麼要模範建設區

自從經濟恐慌降臨了美國，計劃經濟的呼聲，便一天天的高起來。雖然社會的中堅階級還在極力想維持舊有的力量，打破外加的桎梏，可是一般頭腦清醒的知識份子，都已經努力作革新的運動。無論教育方面，言論方面，政治理論方面，都有一種對於個人主義唾棄而走向國家計劃統制經濟的趨勢。在這一運動當中最先的一個問題，即是公營和私營企業的爭執。特別是關於公用事業究竟應否公營抑或私營——這一個官司簡直至今還在打不清楚。

自然一到爭辯，便各有各的理由。如果靠這個文字辯論來斷定結果的是非，恐怕只有愈辯愈無結果。所以羅斯福就從事實上着眼，先找一個地區拿來作爲研究室的試驗。他稱這個地方



的建設爲「尺度」(Yard stick)，也就是將這個地方作爲標準的意思。假若這個地區的計劃經濟效果非常顯著，便可以漸漸的推移到旁的地方去。所謂事實勝於雄辯，這一種試驗的精神，也可算科學的了。

再有這個地區的建設，還含有國防的意義在裏邊。因爲退納西流域水勢極大，其間一段在歐戰時曾經利用其水力製造淡氣。後來荒廢了好久。在現在世界風雲緊急之時，將牠恢復，實在對於軍事工業前途，有莫大的意義。

筆者介紹美國這種模範建設區的意思，是覺得我國大有倣效之必要。因爲中國現在敵人強壓之下，無法可圖全部的改造。要培養國力，只有從部份做起。國防後方的建設，在現在實比中央建築官舍重要百倍。目前似乎大家注意點，都在東南。可是東南瀕海，還不能作國防建設的根據。西北地域遼闊，然而交通不便，物力不豐，所以將來恐怕還是應當着重在西南一點才好。再則近年來政府雖是在努力圖強，而實際上民氣日就低下。這原因便是政府沒有一種特殊的表現，使人有耳目一新之感。如果有一個相當的地域作爲模範的標準，自然內可得人民之諒解，外可

得友邦之同情。目前雖說也有幾個實驗縣，可是規模太小，經費不多，無從發揮近代政治之經濟機構的功能。所以借鏡來作自己的鞭策，這種介紹，也不是無意義的吧。

## 二 退納西流域建設管理處

退納西流域建設管理處，是經總統提議，國會通過的一九三三年五月十八號的法令而成立的。其特殊的地方在其並沒有居於一種政府的地位，而是以一種公司的形式，具有私人企業的創造性與伸縮性。政府以法律的限制給予相當的權利，使她能夠達到牠的任務。其所以如此的原因：一是會計獨立，便於計算盈虧，工作較為有效；二是與私人企業立於同等地位，在試驗中更容易比較效率高下出來；三是普通行政事務各級政府已經組織健全，不必另設機關管理；四是近代政治趨勢一天天的經濟化起來，即如工人自治區的建設便可造成一個小的城市，這就是經濟吞併政治一個例子。五是這個管理處所建設的地方多半還在荒廢中。這種建設也帶有墾荒的意思。在經濟工作未完成以前，不必有重床疊屋的官僚機關。

至於這個管理處的任務，在羅斯福送給國會的咨文裏說得最明白，現在可以分析於下：

「爲了退納西流域國家投資（按即指歐戰時政府投資）長期荒廢的緣故，使我向國會請求必要的立法，使得這些工程可以仍舊爲人民服役。

「默絲耳灘已有的開發，很顯明的，只不過爲退納西河潛伏能力的很小的一部。這種開發，如果從牠的全部看來，不單是動力的發展，牠可以包括水災的防治，土力的培養，森林的種植，邊際土地的保持，以及工業的分配和區劃等。總之，此種在戰時之動力發展，已經必然地引入整個流域——包括各洲以及千萬人之生命福利——的國家計劃了。

「因此，我請國會立法即成立一個退納西流域管理處，賦以最廣之職權，使能爲國家之一般的，社會經濟的福利，對於退納西流域及其支流天然資源之適當使用，保存與發展，加以整個的計劃。所以這個管理處必須具有相當的權力，使這些計劃能見之實行。牠的義務是開復默絲耳灘的發展。

（1）這是爲退納西流域居民開始新政策的實驗。

（2）發展地方計劃各種的方法。

(3) 改良農業及對於界限土地適當利用。

(4) 發展地方工業為農業之補助，以增加工人就業的機會。

(5) 充分開發絲爾灘水力的利用，使之作「尺度」用以衡量比較公私經營動力事業之優劣。

(6) 分配此動力及於大多數民衆，以最低廉之價格出售之，并且妥善保存此動力之利用，作為國防事業。

(7) 生產廉價的肥料與肥料原料。

(8) 開發退納西河的航行，使能達到最高經濟的使用限度。

(9) 發展最高的防水工程。

(10) 改進植林及防止土壤腐蝕。

(11) 保存并利用一切基本的礦產及其他天然資源。

在這樣廣大目標之下，這個管理處便以總統的授權國會的通過組織起來。主持人員以三

個理事成立理事會爲最高權力機關。這是由總統的任命，上議院的通過而就任的。這三人的任期久暫，各有不同，現在規定的滿職年限，各爲一九三六、一九三九、一九四二年。此後理事的任期則一律以九年爲度。時間這樣的長久，這也是美國吏治講究效率日趨企業化的緣故。

經費方面，這個機關已經從一九三三年全國工業復興法中得到了五〇、〇〇〇、〇〇〇元，又在一九三五年，緊急支款法中分到了二五、〇〇〇、〇〇〇元之巨。爲了發展將來的動力事業起見，他們并且可以以合衆國的信用，發行一種債券，數目是五〇、〇〇〇、〇〇〇元，利率是三又二分之一，還本期間爲五十年。可是這種債券的發行，關於利率和數量，都得向財政部商得同意才行。此外關於出售電力肥料以及其他工程產物所得，也可以作爲他們的資本。他的會計雖然是分開來，不過審計方面依然要審計長的審核，這樣方可免掉營私的弊病。

爲了容易明了這個機關的組織起見，我們可以將牠表解起來。

退納西流域建設管理處組織表

會事理

問顧律法通普

長核審

科鑿聯

事參

書祕

處事辦頓盧華

處事辦士利耶  
處事辦耳絲歐

管理部

部  
工程建築與動作

- 科事人
- 科政財
- 科料材
- 科律法
- 科收徵地土
- 科問詢

處力電

- 行動科
  - 威爾遜開水電廠
  - 威爾遜蒸汽機
- 工程建築科

地城科

- 阿納西
- 阿拉巴馬
- 密西比

處築建與程工

- 維持與建築科
- 工程科
- 儲水清除科
- 飛粉開建築科
- 諾利士開建築科

處料肥

- 化學工程科
- 肥料製造科
- 肥料機械建築科

科業農

- 科業工
- 科畫計地土
- 科畫計程地土
- 科畫計會計
- 科經會計
- 科林森

上面的敘述，可以把這個模範建設區的目標和組織弄明白了。讓我們現在對於這個區域的景況加以一個概略的鳥瞰，然後再談到他們進行的計畫及工作的程序。

假若我們在這個區域內作一次理想的游歷，我們便將閉着眼睛看到很多的山脈盤旋於東部一帶。這些山谷中，自然人烟是很少的。真是滿目荒涼，使你不相信已經到了黃金國的美國。在崎嶇的山坡中，有幾條窄小的水道，蜿蜒地繞着密集的農家。還有若干山脚下，也有幾點山民的茅屋，但這也是日就傾頽了。這些是從前闢荒者經營的屋舍，他們夢想能夠在這裏漁獵，得到肥美的鮮魚，壯碩的鹿豕，甚至還可以由種植起家成爲這個流域的開山祖。

可是由於無計劃的開發，樹林是漸漸的變了薪炭，走獸也慢慢的絕跡。加以很多的雨量把傾斜山坡的泥土都衝洗到急流的山泉中去了。結果土地一天天更加礮瘠起來。隨着山民也窮下來了。從前的偉大希望，好像也付之流水。留下來的，只是貧困與失業。從浮琴尼亞州一直到喬海亞州，情形都是如此。

順着眼向河流的西部一看，再沿這個流域的東南部觀察一下，那些崇山峻嶺是不見了。輪



下的是一片平原，這正是從前植棉的地帶。可是自從農業恐慌以來，棉業的命運也暗淡了。光榮時代已經過去，棉業的種植者，也就多數遷移到其他城市中去找生活了。平原的地質，被多年棉花的種植，也逐漸的變差了。沿路上許多頹廢的建築正是告訴我們一九二九年前全盛時代的遺蹟。

中南部的情形比較好一些。這裏我們才可以看到舒適的住宅，很好的農莊。不過在孔伯蘭一帶——這是稍微向北一點的地方土壤又瘠瘠起來。森林多數也斬伐了，還沒有恢復原狀。農莊顯然都是很貧苦的。至於從前很熱鬧的煤礦鎮市，也被不景氣打成粉碎。就是常常過着暗無天日的煤礦工人，現在也是入地無門了。這裏很多的居民都是靠着救濟金過日子。這些人卻并非都是低級的未開化的種族。同樣的他們也還是勇敢耐勞而聰敏。環境的限制既然使他們非業農不可。而在這種自然條件之下，也就更無法可以轉變他們的命運。當我們看到這些情況時，自然就會連想到我們的西北同胞所受的苦難了。

然而這片地域并不是真正貧瘠的。也和我們西北一樣，包藏有很富的天然資料。甚至有人

稱這個區域爲美國的「魯爾」。那裏有的是煤、褐煤、煤油、煤氣等燃料，重金屬如鐵、錳、鎳等，輕金屬如鎂、鉛等。此外如出產肥料、水泥、陶器，其化學物的原料，都已具備，而最重要的，卻是這裏所有的水力。

除掉這許多特產以外，這個區域還有一個最大的特質。那是她含着許多不同的天氣、高度、人口、出產。退納西河從浮琴尼亞的西端流起，南經西部的北加羅林州與東部的退納西州，北部的喬治亞州，北部的亞拉巴馬州與東北密士必州的一角。再北流橫過退納西與肯特取二州，而後歸入俄亥俄河。這個流域離開海面的高度，從二百五十尺起到六千尺止。氣候從溫和到半熱帶的全有。出產在加拿大與墨西哥灣中間的一切東西，此區都有。

一 因此，我們便可以知道這地域之所以被選爲模範建設區域的，是因爲（1）貧瘠急待要救濟和改造；（2）礦產豐富，不但爲工業發達所必需，也爲國防建設所必要；（3）各種情況的具備，特別好做建設的實驗。這三項條件，更是適合着模範建設區的理想。

### 三 退納西流域北方計劃經濟的實施

因爲具備上述各項條件，所以退納西流域被選爲地方計劃經濟的實驗區。除此以外，在地  
方計劃實施上還有幾個重大的原則，這也是在退納西流域中特別容易顯著出來的。第一是調  
整自然間的矛盾。第二是調整工業農業間的矛盾。第三是調整消費與投資間的矛盾。

自然間的矛盾在退納西流域表現出來的是由於洪水的衝擊造成土壤的礮瘠，由於土壤  
的礮瘠又造成森林的枯槁，由於森林的枯槁，更加促成水患的泛濫。所以本來相生相長的自然  
關係，到變成相尅相沖的矛盾了。

第二個矛盾，從前一段的敘述已經可以看出來。本來在一個農業區域裏一旦變成工業區  
域時，其結果必至造成很多人的失業。如果旁的地方工業興盛時，其結果又釀成農民之離村。所  
以調和這種矛盾，在退納西流域實驗區裏，不能不加以重大的注意。

至於第三種矛盾，這是現在一般的資本社會的現象。一方面想拼命累積剩餘價值，一方面  
又焦愁購買力的縮小。這就在資本家立場上看來也是內在的苦悶，無法可以解決的。所以在這  
個實驗區裏，假若對於這點不能想辦法調整，結果仍然是很黯淡的。

根據了這三項調整矛盾的原則，退納西流域建設管理處在實施上便首先集中他的目光在水電建設上。其用意一方面在防治水患，一方面在電化農村。他們先後建築了三個壩，一個是威爾遜壩 (Wilson Dam)，一個是諾利士壩 (Norris Dam)，一個是飛勒壩 (Wheeler Dam)，除了前者以外，後二者的費用是四九、〇〇〇、〇〇〇元，因為他們知道要解決自然間的矛盾，其根本在水，解決農工業的矛盾，其根本在電。所以在目前他們精力集中所在，也就是爲了這一點。

必須水患防止了，方能談到農業繁榮；同時也必須利用水電事業，才能大規模製造肥料。所以水電之對於農業是沒有問題的。他們爲了貫徹電化農村之目的起見，特別裝定了廉價售電的政策。第一步把惟利是圖的私人水電公司打倒。第二步與地方公用事業的公共經營者謀合作。他們的目的是標明了不是專門牟利，所以關於售電率的規定是要彼此先訂好合同，不得超過一定限度以上的。比方用第一個五十基羅瓦特時，是三分錢一個基羅瓦特。用第二個一百五十基羅瓦特時，是二分錢一個。再用其次二百個基羅瓦特時，是一分錢一個。所以有些地方電費

簡直減低了百分之五十了。與這種廉價政策同時并進的，是電氣工具的特別廉價定製。管理處看到假若電費便宜了，而電氣工具依然貴得很，其結果仍然是無效的。所以他們又提出一、〇〇〇、〇〇〇金元來津貼電氣家庭與農莊公司，使他們可以廉價發售。并且復興金融公司又另外指定一〇、〇〇〇、〇〇〇金元為購買電氣工具信用保證之用。這樣一來，現有的電氣工具在這區域裏差不多要減少百分之二十五到百分之三十價格了。

照他們的計劃，農場如果能夠電化，農業便自然的工業化了。同時許多分散的小工業散佈在農村附近，也可以把電力發動起來。過去工業之所以集中，完全爲了煤燃料的關係。到了電力時代，動力可以發送，就不必像那樣的集中，由此也就以可以補救調劑農村中人口的過剩問題，也不會有農民離村的現象。而最大的好處，是在調和工人們的生活，使不失去家庭的樂趣，田園的戀慕。那麼，現代工業的許多病態也可以除去了。

關於第三項的矛盾，他們的着眼點多半是在合作自治的工人新村組織方面。現在已經着手的是工人的住宅區、娛樂場、學校等之設備。因爲這個公司并不是如一個資本家的大公司一

樣，所以提高消費力購買力，乃爲他們調整社會矛盾的主要點。將來希望能由各處生產組織的集團集合成功一個新的政治社會。這中間頗有許多新村運動者在裏邊努力呢。

末了，有一點最重要的地方，我們決不能忽略過去的便是這個管理處的行政效率問題。他們不是一個官僚機關，所以完全把美國特有的科學管理拿來應用。第一是各種會計制度皆以成本會計爲中心。每一文的耗費都要比較，研究其效果。第二是人事制度已經唾棄了官僚制度，純粹以成績爲保障。這二點是他們統制的根源。今後公營企業之能否成功，他們深信是看行政效率能否施之澈底。

總之，他們并不怕失敗，因爲他們承認科學的政治實驗在現今是必要的。

[ General Information ]

书名 = 美国经济复兴与政策

作者 = 孙慕迦编著

页数 = 124

出版社 = 正中书局

出版日期 = 1937

SS号 = 12623436

DX号 = 000005878704

URL = <http://book.szdnnet.org.cn/bookDetail.jsp?dxNumber=000005878704&d=11A368B471490AFA69614625E576CA42>