

時代叢書

國經濟復興政策

孫慕迦編著

正中書局印行

時 限 省 叢 書

請 興 作 經 國 美
366
一

著 編 如 慕 孫



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，胥謀所以補救之方，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。著者於是復敍次農村之如何崩潰，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。

紀元二十五年十有一月衛序

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，假若不明瞭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用一種「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，一方面國內市場因為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長增高才好，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。不但美國的農產品挫了他們的關稅壁壘，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為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。

最後羅氏並且認為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，這在繁榮尖端翻觔斗下來的美國人，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。新的用費另在一個特別預算裏，緊急