

萬 有 文 庫

第二集七百種

王 雲 五 主 編

美國復興問題

(中)

何炳賢 陸忠義 著

商務印書館發行

美國復興問題

(中)

何炳賢陸忠義著

現代問題叢書

第五章 農業調整問題

美國爲一地大物博之國家，全國人口從事於農地耕種者爲數極夥，即對外貿易中農產品之輸出，亦占重要部份。大戰以後，美國工業雖極度發展；但農業之地位，仍不失其相當之重要性。惟自一九二九年經濟發生恐慌以還，美國全部均遭波及，農民自不能例外，物價驟然下降，出口貿易因阻於各國之關稅壁壘，亦日益減削；而農產品價格之跌落，較諸工業品爲尤甚。農民之收入，乃日益減少。同時各種支出，並不比例減低。故自一九二九年起，農民之房屋田地，大都作爲借款之抵押品，到期不能還贖者，比比皆是。破產與法庭假扣押之處分，幾日有所聞。綜計一九三三年內農村之負債總數，（包括短期貸款，）至少有一百二十億元。至農民之淨收入：在一九二九年爲一百二十億元者，一九三〇年僅有一百十億元；一九三一年爲八十五億元；一九三二年爲六十五億元，四年中收入之減少，計達百分之四十六之多。一九三三年秋季時，一般物價比較一九二六年時，共降低百

分之三十；而農產品之跌落，爲百分之四十六。若以大戰以前之物價爲準繩，則農民在一九二〇年以前，農產品之價格，恆較一般物價爲高，故其收益，亦較一般爲多。一九二〇年以後，即處於不利之地位，惟自一九二二年至一九二五年之間，損失尙不甚鉅，嗣後即逐年加劇，迨至一九三一年起，至一九三三年春間止，其情形之狼狽，殆爲歷年中之最惡劣者矣。今試以大戰前之一九〇九年至一九一四年爲一〇〇，比較農產品之售價與農民之購買物價（即工業品的販賣價格），則一九二九年減爲九〇；一九三二年六月至一九三三年三月更減至五十，此所以農民之收入乃日益減少也。

關於農民之亟待救濟，在胡佛總統任內，業已予以深切之注意。胡佛之救濟目的，在乎設法安定農產物之價格。一九二九年春，首先通過農村市場條例（Agricultural Marketing Act）設立聯邦農務局（Federal Farm Board）收買小麥，棉花等類之農產品，從事屯積，以期緩和跌價之趨勢，惟以不能限制農民之增加生產，加以同時期中，因農產品銷路之極度呆滯，反使價格繼續傾跌。綜計聯邦農務局收買之結果，直至結束時爲止，損失達三萬五千萬美元。其時政府對於農村

之合作運動，亦儘量協助，推行合作社之目的，最望能以共同的力量，努力於物價之提高。惟其結果亦因生產之未能統制，反致形成無謂之競加生產，而於農產物價格之安定政策，未能有若何之裨益。自羅斯福競選獲勝後，因農業問題之日益嚴重，乃於一九三三年五月十二日有農業調整條例（Agricultural Adjustment Act）之公佈，設立農業調整委員會（Agricultural Adjustment Administration）以從事於農產物之生產與販賣之直接統制，而尤以限制生產爲最重要。

減少生產俾得供求可以相應，雖爲農業調整法中之重要方針。惟並非特創之新政，則又無可諱言者。事實上私家之合作，及政府之統制，企圖限制生產以維持或擡高物價者，史乘上固所常見。特大都經短時期之試驗成功後，即仍歸於失敗。近年以來，各國爲救濟農產物之跌價起見，亦曾先後施行生產之限制與摧燬，俾供給可以減少；亦有訂定一定之物價，不足由政府津貼者。其中以小麥之統制爲最普遍，例如英國頒佈之一九三二年小麥條例（Wheat Act of 1932）政府每年所付之小麥補助金，已達三千萬元。又如荷蘭之牲畜工業，因價格之低落，出口減少，於是政府乃設立機關，專事收買市上過剩之牲畜，期其價格不致步趨下跌，則市場恐慌自無從發生矣。

第一節 農業計畫之程序

復興運動中之農業計畫，包含一九三三年公布之「緊急農村救濟條例」(Emergency Farm Relief Act)中之農村調整法(Agricultural Adjustment Title)其目的在求農產品之價格，與其他貨品之價格能保持平衡，並穩定各種物價之變動。新計畫中之農業信用放款，乃在改善農民之經濟狀況，藉以增加其購買之能力。蓋各種物價愈形低落，則因是而發生之影響亦愈顯著，是以農業復興程序中復有提高「物價水準」之計畫。當時政府發展國外市場之策略：如一九三三年實行之進口貨物分配辦法；以及一九三四年稅則中所訂定之「稅則協定」均為針對當時之物價變動，而思所以糾正之方法也。所謂農業復興計畫者，其要點有三：(A)使各農民能自動減少其生產數量，以獲得供求雙方之平衡；(B)制止各種無謂之競爭及改善經營之方法；(C)勵行農產品適當之分配。

農業調整程序之目的 農業調整程序之最大任務，在提高一般人民對於主要農產物之購

買能力至一定之限度。規定小麥、棉花、食豬、穀、牛奶、及其副產品類之價格，均以恢復戰前一九〇九年八月——一九一四年七月各時期之水平爲基準；惟煙草之基本時期，則以恢復一九一一年八月——一九二九年七月之水平爲基準。一九三四年加入牛肉、牛畜、裸麥、大麥、豆麻、蜀黍、生果、糖等產物一九三五年復加入山薯一項。此項計畫之重要目的，不在釐訂物價爲若干，而在調整農產物價使與一般物價達於同一水準也。

限制生產契約 爲欲達到產量減少之目的起見，農業部部長有權與國內農民締結各種關於減少播種面積，或減少生產數量之契約，俾能維持主要農產品之市價；對於因限制而不能生產之土地，由政府津貼其租金，或給予他種之利益，以補償農民之損失。以棉花一項言之，凡植棉者如願減少其播種面積之百分之三十，則政府當給以每畝七元至二十元之津貼。

加工稅 對於減少生產之農民，政府須予以津貼，前已言之；惟此項津貼之數額頗巨，自不得不另闢資源，以應付之。政府乃在減少農產品與工業品不等價買賣，增加農民收入之目標下，徵收所謂加工稅與在庫稅之辦法。例如棉花在紡織時，政府得向加工製造者徵收加工稅；在棉花存入

倉庫尙未加工之際，則須繳納在庫稅，此種稅收，按政府之預算，一九三六年度，可達五萬二千九百萬元，足以支付農民之津貼而有餘。又加工稅之徵收，僅以農產品之輸出國外者爲限；若係生產者自行消費之物品，並不徵收之。又進口物品中，如其原料之大部份係由美國之農產品製成者，則須徵收補償稅，(compensating tax) 此種規定，乃以防止國內人民，購買無稅之同類物品也。

農業部長除得與國內農民，或農產品製造者締結各種營業契約外，並得採用執照制度，以消除分配基本農產品之各種不正當手續。自經農業調整局規定「糖」亦爲基本農產品之一以後，每年糖之生產量，應由農業部長合宜的分配於甘蔗種植者，及甜菜生產者之間。所有進口之定額之高低，則以國內消費數量爲根據。所有美國各地之製糖廠，除提煉外，均須繳納加工稅，以爲國內產糖者減少種植畝數之津貼。

小麥調整計畫 依據國際小麥協定之規定，美國施行限制小麥之收成計畫，須根據前三年之平均數，減少產量之百分之十五。一九三三年因一九三二年麥價跌落百分之十六，小麥產量，業已減少。一九三三年度，因統制政策，及一般農民合力限制生產之結果，小麥收穫數量，較一九三三

年共減少百分之十一。由每斛徵收美金三角之加工稅中，合作生產者所收受之津貼總數，共約一萬二千萬元之多。一九三五年度之計畫，原定減少種植畝數，至一九三〇——一九三二之百分之七十五；但因一九三二年麥區之遭蒙旱災，及國際小麥協定破裂之關係，計畫復有變更，規定：

(一) 嗣後小麥產量，應較一九三〇——一九三二年平均基準，減少百分之十。(以前為百分之十五。)

(二) 每斛之津貼，由二角九分增至三角三分。

(三) 加工稅仍為每斛三角。所有因津貼增加，以致不敷支出之款，則由以前之積存準備項下支付之。

(四) 得課徵每桶麵粉一元三角八分；每個麵包低於一分之加工稅。

(五) 對於進口小麥，得徵補償稅。一九三三年與一九三四年施行小麥調整計畫之結果，為實行小麥之大量對外傾銷，由北太平洋緊急出口會社，(North Pacific Emergency Export Association) 在政府庇護之下，主持一切。其目的乃在解決美國西北方面過剩之供給；惟自旱災

發生後，此種傾銷策略，乃於一九三四年七月宣告停止，共計出口二千八百萬斛，平均每斛損失二角二分，均由加工稅之積存資金中撥付之。

大豬與玉蜀黍之調整計畫 此項計畫，於一九三三年即已實行。當時係一種之緊急處置，所有市場上之大豬，無出售之希望者，均由政府購買，共費去三千四百萬元。此項收買之豬，隨即屠殺，交於聯邦緊急救濟委員會（Federal Emergency Relief Administration）分散於受救濟之民衆。同時與玉蜀黍生產者，復締結限制生產契約：即一九三四年之種植畝數，應較一九三三年減少百分之二十至百分之三十；大豬之分配，應減少百分之二十五，以冀解決市場上大豬及玉蜀黍供給過剩之現象。就一九三四年實際情形而言，原始市場（primary market）大豬之供給，較諸一九三三年，共減少百分之十八；而玉蜀黍耕地，雖規定減少百分之二十二，但事實上收穫數量，僅減少百分之十二。農民因減少生產而獲得之政府津貼，為一萬三千萬元。原擬每斛徵收加工稅二角八分，均改為每斛五分，以免一般消費者負擔過重。一九三四年玉蜀黍與大豬生產量之能平衡，是年之大旱，亦頗有關係。生產量之減少，共為一九三三年數量之百分之十，是年之津貼總額，計增

至一萬六千五百萬之鉅。爲輔助大豬與玉蜀黍調整計畫易於實行，及促進玉蜀黍之合理推銷起見，農業調整委員會所設之商品信用公司，(The Commodity Credit Corporation) 拆放大批款項與一般貯藏玉蜀黍之農民，使之無須亟亟於出售其產品。計一九三三年每斛之貸款爲四角五分，貸款總數達一萬二千一百萬元，一九三四年每斛五角五分，貸款總數達一千一百萬元，惟此項借款之附帶條件，乃如每斛市價超過八角五分時，商品信用公司得隨時收回貸放之款。一九三五年春季時，市價已過八角五分，故該項貸款，乃亦逐漸收回。

棉花調整計畫 自一九三二年起，市場上棉花積存之數額頗巨，以致棉花價格，起極度之變動。政府乃於一九三三年施行生產統制，由政府撥款一萬一千萬元，毀滅一部份之存棉。一九三四年遺留之存棉，雖比上年減少七分之一；然估計所有存數，仍較一九二九年多至二倍以上。此蓋由於一九三三年之收穫特別增多之故。限制生產之規定，爲一九三四年之種植畝數，較一九二八年——一九三二年之平均畝數，須減少百分之四十；一九三五年，則減少百分之二十五。此項合同，由一百萬之種植者與政府個別簽訂。政府方面，爲減低棉花產量至適當限度起見，於一九三四年四

月，復頒佈彭海德棉花統制條例（Bankhead Cotton Control Act）以限制一九三四——一九三五年及一九三五——一九三六年之生產。該條例規定一九三四年之棉花產量爲一千萬包，凡超過此項定額之棉花，政府須課以收益稅（gaining tax）稅率按照市價百分之五十徵收。（或每磅最低價五分。）各州應生產若干，均分別規定；復支配至各鄉以至各個生產者。農民在限額以內出售棉花，得享免稅待遇。此項限額，乃根據一九二八——一九三二年之平均生產額而得。經此規定後，收益稅雖曾繳付數千元；但一九三四——一九三五年間之收穫，已能不超出限額以外。核計支給棉花合作生產者之津貼數，爲七千五百萬元。政府除棉花加工稅外，復對於與棉較有競爭性質之麻繩、紙張、包皮等物，徵收補償稅，以免因棉花收稅，而利用其爲替代物。美國之棉花生產，經人工限制後，已逐漸降低；但一九三五年之其他各國之棉花收成，乃反異常鉅大。自一九三三年起，每年平均增加百分之二十，因之美國欲藉限制生產，以達到提高價格之目的者，乃大受打擊；且國內製造家，反有向國外搜求棉花之趨勢，愈足以增加政府之困難。惟政府對於限制生產之辦法，仍廣續進行。一九三五年之生產總數，已改爲一千二百萬包，而於種植畝數，減爲一九二八——一九

三二年平均數之七十五。又政府對於鄉間堆存之棉花，可以收受爲抵押品，而貸以款項。其初爲每磅一角，其後復增至每磅一角二分。但因棉花之市價無法維持，故政府之損失，亦頗鉅大，總計一九三五年度，在政府掌握中之棉花數百萬包，其貸款數已超過市價而上之，至同年七月止，政府之實在損失，已達四萬萬元。

糖、煙草、山薯等之調整計畫 一九三四年五月頒布之哥斯提根瓊斯糖條例 (Costigan-Jones Sugar Act) 中，規定糖亦爲基本農產品之一種，亦須加以生產之限制。凡進口之糖，應受定額分配之限制；國內甜菜之耕地，一九三四年，應較一九三三年減少百分之十。政府在第一年中，並擔保甜菜價格之維持，一九三五年度，仍施行同樣之統制。至於煙草，則以一九三四年之煙草條例 (Tobacco Act) 並參酌市場情形，規定產額，對於超過產量出售之煙草，課以重稅，以免未簽約之種植者，乘機大量生產。山薯之統制，則因一九三四年市面存貨過多之故，而遭受困難。蓋因一般農民，將棉花減少生產後之剩餘地畝，改種山薯故也。

牛肉、牛油、牛奶等之調整計畫 牛肉亦爲美國基本農產品之一。但在農業調整條例中，雖亦

規定生產統制；但國家不須給付津貼，亦無加工稅之徵收。惟政府在一九三四年中，曾收買大批食牛，作為救濟災區之用。其餘如牛油、牛酪、罐頭牛肉等，不甚重要之農產品，亦均先後與政府訂定契約；或對生產者及分配者施行許可證制度；或規定生產者所應受之價格，（對於零售價格並無規定，）間接實行統制。惟若干種不重要之農產品，在一九三五年春，因被判違背憲法，未能繼續予以管理。

第二節 農整法被判違憲以前之修改

自一九三五年五月二十七日，最高法院判決國家工業復興法規違反憲法後，廠家對於農整法，提出訴訟，要求發還加工稅者日益增多；甚至有請求法庭，阻止此項稅率之徵收者。同時下級法院之判決，亦都不利於農整法之施行。政府為預防調整法受最高法院被判違憲起見，國會於一九三五年八月二十四日，乃有農整法修改條例（Agricultural Adjustment Amendment Act）之通過。對於農整法各項進行政程序，權力等，有極顯明之規定；並以州際間與對外貿易為限。同時努

力於聯邦與各州之聯絡工作。對於要求收回已付加工稅之案件，除起訴人能確實證明此種稅收之負擔，未能轉嫁於消費者或生產者以外，一律得予以拒絕起訴。至請求法庭阻止徵稅之舉，亦完全予以禁止。修改條例中，對於消費者之利益維護方面，共有兩端：一爲任何維持物價至超過正當價值以上之舉止，均不準行。又對於共同決定物價（price fixing）之行爲，除牛乳外，其他農產品均在禁止之列。

修改條例中復規定設立穀倉之辦法：凡不易腐敗之穀物，應在各村穀倉中儲藏，以免因天災、人禍而致短少，發生物價之劇烈變動。進口農產品，有影響國內產物價格之可能者，應受定額分配之限制。關稅收入之三分之一，得用以獎勵農產品之出口，或補助必需之農產物生產者。

第三節 農整法之違憲

農業調整條例雖經政府從事修改，謀對憲法之合法。惟仍於一九三六年一月六號，經最高法院以六對三票，判爲違背憲法。其被判違憲之理由，經羅勃士法官（Justice Roberts）解釋如左：

(1) 國會對於國家之防衛及一般之安全，固有課稅之權；但此種課稅，須爲國家全體均一。今加工稅與在庫稅之徵收，係向某一特殊階級取得，而嘉惠於另一特殊階級，自不得稱謂國稅。

(2) 農業調整條例所施行之各種權利，原係屬於各州之行政範圍，聯邦政府，無權可以過問。農整法自被判違憲後，政府方面，所感受之困難，較諸國家工業復興法判爲違憲時爲尤甚。蓋已與農民訂立之契約，應付五萬萬元以上之補助金，因加工稅在庫稅之停止徵收，大受影響。而納付在庫稅與加工稅之廠家，且有準備控訴政府，追還非法徵收之稅款之可能性。同時政府雖曾預備性質相同之計畫多種，以便受違背憲法之判決後，可以立即替代；但因此次最高法院判詞之十分堅決，致所有準備之計畫，無法可以應用。農業部部長華拉斯雖召集全國農民領袖共同會議，急切間亦無適當之辦法可以提出。惟本年（一九三六年）適爲總統爭選之年，羅斯福氏自不願放棄大部份農民之選舉票，則必訂立新法，或修正憲法，當不出此兩途。同時將彭海德棉花及煙草，馬鈴薯三種之統制條例，送諸國會，自動予以廢止。

第四節 農整法施行之結果及其批評

農整法實行以後，農產品之價格確屬有增無已；且其趨勢，較非農產品尤爲迅速。自一九三三年之秋季起，至一九三五年春季止，所有農產品價格，平均約增加百分之三十五。同時期中，非農產品之批發價格，所增不過百分之十五而已。以一九三四年而論：農村之進益，較諸一九三三年，其增加數，當在百分之二十至百分之三十左右。按諸農業部正式發表之農產品購買力指數，以一九〇九——一九一四年爲基年（等於一〇〇），則一九三二年六月至一九三三年三月，爲百分之五十；至同年七月升至百分之七十；至一九三四年初，復又降至百分之六十；迨至一九三四年終，又升至百分之八十；一九三五年中，則更向上升。

惟農村方面收益之增加，尙未能完全歸功於農整法之施行。一九三三年七月間購買力指數之提高，則與一般人對於棉花之投機，不無關係。蓋其時工業復興委員會，正在討論棉紡織工業之正當競爭法典；一般投機者，咸以爲棉花價格或將高漲也。至於一九三四年終指數增高之原因，則