

東經系存

社會經濟調查所叢書

美國之農業金融

王志莘主編  
吳寶華撰述

初版

王志莘主編  
吳寶華撰述

社會經濟調查所叢書

美國之農業金融

商務印書館發行

中華民國十七年七月初版

社會經濟論 外國之農業金融一冊

每冊實價國幣玖角

外埠函購運費照加

主編者

王

志

華

撰述者

吳

寶

華

發行人

王

志

華

印刷所

商務印書館

上海

館

發行所

商務印書館

上海

館

商務印書館  
石印必究

本書校對石印密文

美國農業金融機構，在農業金融管理局之下，包括有十二個聯邦土地銀行，十二個聯邦中場信用銀行，十三個合作銀行及十二個生產信用公司，再輔之以聯邦農業抵押公司及聯邦信用協會以應全國農民長短各期資金之需要，此外更有五千餘個國民地貨合作社與五百餘個生產信用合作社，以奠農民合作信用之基礎，據統計所得，一九三五年農業金融管理局所貸放之總額，已達三千三百萬二千二百萬元，世界各國中，農業金融制度之偉大與完善，無有超越於此者，然溯自十七世紀初，外資起至一九三五年農業金融法公佈施行之日，歷時三百餘年，幾經演進，始臻於今日之境，其所得之經驗與大所採擇之方針，如民營機關對於農業金融上地位之漸趨消失，與政府機關之逐漸趨向於合作機關化，均是為後來農業金融設施之借鑑。

我國年來從事於農業金融者，除一般商業銀行兼營外，有中央政府創設之中國農民銀行，有省縣辦理之省縣農民銀行，有政府與銀行合組之農本局，復有農民組織之各種合作社，亦足見政府與人民注意於農業金融之一斑，顧管理未能集中，政策未盡融洽，業務猶欠調整，分配同嫌不均，其需要整個制度之意固可知，是則本書對於我國今後農業金融設施上，或不無相當貢獻也。

吳月寶等在美專攻農業經濟，而於美國農業金融制度，尤富研究，歸來未久，因特約其將研究心得與新穎資

料，撰成此篇，以實余所編各國農業金融制度分論之一焉。

于志莘於新華信託儲蓄銀行

二十五年十二月一日

# 目次

## 第一章 美國農業金融之發展及其概況

### 第一節 美國農業金融制度之發展

甲、農業長期信用 乙、農業短期信用

### 第二節 一九三三年創設之新制度

甲、設立之原因 乙、新制度之大概 丙、農業金融管理局之概況

### 第三節 美國農業金融之貸款現狀

甲、農地抵押信用概況 乙、農業短期信用概況 丙、農業金融管理局之放款現狀

## 第二章 農業金融機關

### 第一節 民營農業金融機關

甲、農地抵押信用機關 乙、農業短期信用機關

### 第二節 農業金融管理局

甲、農地抵押信用      乙、農業中期信用——聯邦中期信用銀行      丙、農業合作信用      丁、農業生產信用

戊、借貸之手續

|     |    |     |
|-----|----|-----|
| 第三章 | 結論 | 一三九 |
|-----|----|-----|

|     |               |     |
|-----|---------------|-----|
| 第一節 | 對於各種民營放款機關之評論 | 一四〇 |
|-----|---------------|-----|

|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 第二節 | 美國農業金融新制度之優點 | 一四二 |
|-----|--------------|-----|

|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 附錄一 | 美國農業金融管理局之分區 | 一四九 |
|-----|--------------|-----|

|     |          |     |
|-----|----------|-----|
| 附錄二 | 重要參考書籍目錄 | 一五二 |
|-----|----------|-----|

# 美國之農業金融

## 第一章 美國農業金融之發展及概況

### 第一節 美國農業金融制度之發展

美國爲一新興之國家，在其初創時代，其利用外資乃屬首要之圖。按美國農業金融之第一頁係發生於十七世紀前半之大西洋沿岸。當美洲初拓爲歐洲各國之殖民地時，歐洲各強國之商人均以餘資放與僑民，使其開拓新地。及至僑民對此新環境充分適合，積有多金，然後將所欠歸還祖國商人。故當殖民之初，外資之接濟，實爲不可或缺之資金，而賴以開擴焉。美國得有今日之繁盛者，外資之接濟與其自身經濟上之迅速發展均甚重要，蓋沿海各處日漸發展，而其餘資又可繼續向西開發，是時國內之資金乃能逐漸代替外資矣。

倫敦公司 (London Company) 爲欲墾殖凡琴娜 (Virginia) 一帶殖民地，曾於一六〇七至一六三四年陸續投資達二十萬鎊之多。以此資金向歐洲輸入多量之牲畜、農具、家具，與其他一切日常必需用品。在其他各殖民地亦有同樣之情形發生，如英國資本家於一六二二年投資五千鎊於盤曼 (Bermudas)。荷蘭西印度公司 (The



Dutch West India Company) 則於一六二五年投多資於新奈色蘭 (New Netherland)。英人波的瑪氏 (Lord Baltimore) 於一六三三年投資四萬鎊於曼麗蘭 (Maryland)。潘氏 (William Penn) 等則於一六八一年投資十萬鎊於本薛凡宜亞 (Pennsylvania)。又喬奇阿 (Georgia) 殖民地之投資自一七三二至一七三九年爲止達十一萬鎊。由此可知欲發展一新興國家，勞力與外資均屬不可缺少之要素，而歐洲各國商人及資本家見有利可圖，亦樂於作此種農墾性質之投資。

爲欲將美國農業金融發展之過程易於敘述起見，茲特分農業金融爲二種，即長期之農業信用與短期之農業信用是也。以時間上論之，美國爲一新興國家，其土地長期信用需要較早，故先述之。

#### 甲、農業長期信用

農業長期信用之放款，均需在三年以上，而作爲購買農地或改良農地之用，同時必以所有之農地作爲抵押品。初時美國之農地抵押普通自五年至十年爲期，其後一九一六年聯邦土地銀行 (Federal Land Banks) 成立，乃有二十年至四十年之長期放款。

當十七世紀與十八世紀中，美洲尙爲殖民地時代時，一般人均感覺缺乏流通之金錢，因而商業呆滯，物價低落，欲救此弊，莫如將現金收藏，發行紙幣以流通於市面。歐洲在當時即行此法，美洲有人又作進一步之主張，謂如以現金現銀作準備而發行鈔票，不惟費用過鉅，且在美洲所存之金銀爲數亦不多，故主張以土地作根據而發行紙幣。由是在一六五〇年至一七四〇年中，多數之私立土地銀行 (Private Land Banks) 相繼成立。各銀行之組

織雖有不同，然其要旨，則無大差異，其大略如下：凡欲借款之土地所有人應共同組織一協會式之銀行，而將所有土地總價值之半數作爲該銀行之資金，銀行乃給與同額之鈔票，由會員按所有土地價值之多寡而分配之。此種鈔票可流通市面，每隔二十年由銀行收回。但此法行之既久，所發之紙幣過多，於是市面紛亂，人心不安，故各殖民地政府均毅然下令解散各私立之土地銀行，強迫將所發行之鈔票收回，一時各銀行均大受損失！

雖以上所述之私立土地銀行無一成功者，然在當時仍有多人贊成以土地爲準備，但所出紙幣改由政府發行之。按原則上言，私立土地銀行與公立土地銀行（Public Land Banks）並無分別，惟實際上，如由政府發行紙幣，乃不致發行過多，因有相當之限制，而放款所得之利息可作政府之各種支出。是以當時十三州中有十二州曾設立公立土地銀行。最早者爲南加羅琳州（South Carolina）設立於一七一二年六月七日。凡人民能以土地作抵者，均可由公立土地銀行以所發行之紙幣放款與之，而所收利率則較一般利率爲低，冀農民可易於改良農地，增加生產，而振興商業。焉知實際上不然，蓋時日稍久，紙幣發行即多，價格貶落，同時物價高漲，殊受通貨膨脹之害，且當時政府之發行紙幣，全以人口數目之多寡爲依據，更不規定貸款須用於生產事業上。借款既不從事於增加生產，則以後何可歸還本利。然在當時因利率較低，一般人均紛紛商借，到期又往往無法償還，大部分之借款均請求展期，尚有竟永無力歸還者。故其後政府鑒於人民不特未受其益，反而困苦莫名，乃逐漸將各銀行清理結束。迄至十九世紀，美國南部諸州乃有另一種較爲合理之不動產銀行（Property Banks）發生。其最早者成立於一八二七年，在羅依惜安娜州（Louisiana），以後各州皆相繼設立之。其辦法：凡欲借款之農民，可組織成一

不動產銀行，以所有之農地作抵押向銀行購買債票，此種債票即為政府所發行之公債券，由政府以農地作準備向國內外投資者推銷之，分五年、十年、十五年、或二十年期清償收回。每一會員可借其所有農地價值總數之半。故此種不動產銀行與以前所述之私立及公立土地銀行實際觀之並無多大差異，因在借款者視此種銀行為慈善救濟機關，而政府則以此為增加稅收之一法。其結果則以不動產抵押機關發行類似紙幣之公債券，久之現金準備無形減少，致週轉不靈，相繼倒閉。此外管理不良，亦屬失敗主要原因之一，如農地估價往往太高，對於親友可放款較巨，以及放款無定期收回等等。但在美國農地抵押史上言之，此種不動產銀行已視前進步，乃為殖民地時代之私立土地銀行與現在之聯邦土地銀行之媒介，自一九一六年國會通過聯邦農業放款法（Federal Farm Loan Act）後，土地銀行方不發行紙幣，僅作一純粹之放款機關而已。

除不動產銀行外，南部諸州在十九世紀中期尙設有州立銀行（State Banks），有私立者，有官立者，亦有官商合辦者。但每州僅有一家，曰某某州立銀行。其營業之大宗為與農民作抵押貸款，同時亦發行紙幣，然亦因此，農民借款容易，遂不作正當生產之用，故還款困難，銀行亦因之不能繼續存在，是以所有之州立銀行自一八二年至一八三六年相繼成立後，迨至一八八四年均逐一宣告清理，無一存在。

如前所述，美國雖於十九世紀以前即設立各種土地銀行作農業抵押放款，但皆以制度不良，管理不得法，致鮮有成績。及至二十世紀初年，美國政府感覺有設立一全國農業金融制度之需要。因該時美國農業已為一種大量生產之事業，且地價高漲，生產資金增多，資金之需求當為急務。故全國宜有一貫統之農業金融機關以供應之。

先是於一九〇八年羅斯福總統任命組織農村生活調查委員會(Country Life Commission)從事研究國內農村狀況，該委員會研究結果，乃建議設立一良好之農業金融制度。自政府關心此問題後，人民之態度亦表示對此具濃厚之興趣，故各大城市之主要商業團體均組織調查團，以研究歐洲各國之農業金融設施狀況。及後美國南方商會(Southern Commercial Congress)所組織之美國委員會(American Commission)與威爾遜總統於一九一三年任命所組織之合衆國委員會(United States Commission)聯合而組成一團體從事調查，以期有所建議。其結果，該兩委員會於一九一三年十一月共同發表一調查報告。一九一四年國會乃進行討論關於農業金融之議案，然直至一九一六年七月十七日始將聯邦農業放款法(Federal Farm Loan Act)通過。按此法之目的在供給農業生產者以多量之資金，使農業貸款之利率降低而劃一，且使農地抵押借款手續簡易而標準化。

爲欲達到此三目的，於是有兩種土地銀行組織成立，即聯邦土地銀行(Federal Land Banks)與合股土地銀行(Joint-Stock Land Banks)，前者爲十二土地銀行，由政府及農民之力合作組成，後者則爲私人投資所設立，然二者皆受政府所特設之聯邦農業放款局(Federal Farm Loan Board)之監督。

吾人須注意此二種土地銀行之組織與前期各種公私立土地銀行之組織有不同之處，蓋此二種銀行全不發行紙幣，並不作普通商業銀行之業務，僅以農地作抵押發行公債券，同時亦僅放款與第一次抵押農地之人，故彼等純粹爲一放款之機關，信用昭然，其公債券因而可與其他各種抵押品債券同在公共投資市場中作公開之爭

說。

除上述之銀行外，私人設立之機關以從事農業長期投資者亦不可勝數。十九世紀之初，美國西部之農地開發日多，資金之需要亦日加增，於是多數農地抵押公司（Farm Mortgage Company）因勢成立，而專從事農地抵押借貸。各保險公司亦均紛紛放款與農民。又少數商業銀行亦特別將其資金之大部分作農地抵押之業務。

### 乙、農業短期信用

學者有將農業金融依時期之長短分爲三種：即長期、中期及短期是也。其實當一國家之農業金融機關漸次發展時，除農業長期信用機關須設立特種機關外，中期及短期信用普通均不分開，僅設立一機關兼營中期及短期信用。美國在一九三三年以前，當農業金融機關尚未統一完備時，其中期信用機關固兼營短期放款。且若嚴格言之，何者爲中期信用，何者爲短期信用，亦屬不易分別清楚，蓋中期與短期根本無一定之標準存在。故本書在敘述美國之短期信用發展史中，將中期信用亦歸併於短期信用中述之。

農業短期信用者，係指貸款之時期在三年以內。此種借款之用途，普通均如下列各項：如建築及修理房屋，改良農地，購買牲畜或農具，農產物運銷費，支付工資、捐稅及購買種子、飼料、肥料等等。此外亦有用於消費目的者，但爲數殊不多。

美國之農業短期信用發展甚遲，一因美國爲一新開闢之國家，地廣值賤，因此耕作粗放，不需多少流動資金，二因農民在借農地抵押貸款時，多已將短期借款之需要一併計算在內，實無需再行設法舉借短期款項。自一七

八四年美國第一個商業銀行設立後，三十年之間增加至八十八家，此時農民雖亦向商業銀行借款，但多數均爲農地抵押借款，短期借款爲數甚少。至一八六三年國會通過國家銀行法（National Banking and Currency Act）時，方始漸行注意於農業短期信用，然此時政府對於農工商三業並不分其輕重，惟以商業銀行不應作農地抵押長期放款之業務，故該法規定所有國家商業銀行不許再作不動產抵押，僅許作農業短期之放款。但農業之利甚微而資金又轉週遲慢，故放款後之銀行家往往因借貸者到期不能償還請求展期殊覺不滿，乃逐漸專放款於工商業方面以爲補救。因是一九〇八年國會乃通過一法律，組織一國家金融委員會（National Monetary Commission）從事研究國內銀行制度之情形而建議改良之方法。其結果遂於一九一三年成立聯邦準備制度（Federal Reserve System），並規定下列與農業金融有關之各項：

一、各商業銀行可作農地抵押之業務，惟放款總數不能超過該銀行所有股金及公積金二者總額四分之一或定期存款之三分之一。

二、農業票據貼現期限可較商業票據貼現期限爲長，但至長不得過六個月。

三、農民或農業運銷合作社可將存在倉庫內之農作物證單請求銀行貼現，其年息不得超過六釐。

由以上三種規定，農民向準備銀行所借到之短期及中期借款，每年約達三十萬萬元之鉅。但商業銀行之性質大都祇宜做六個月以下之放款，故準備銀行制度仍未能充分滿足農民之需要。

除政府對於改善商業銀行以適應農業之金融需要外，人民方面亦組織特種貸款機關以幫助農業金融之

轉週。

一九〇〇年後，有各種牲畜放款公司 (Live Stock Loan Company) 紛紛設立。一因商業銀行資本薄弱不能應大規模牧場農夫之需要，二因彼等所需之借款期限較長殊不適於普通商業銀行之投資，故在西部之牧畜者每不能自商業銀行借到所需要之貸款。按牧畜事業在南北戰爭時代尙爲一小規模之事業，至一八七〇年後始漸次發展，多數牲畜業經紀人因欲握得牲畜經理之權，乃起而組織牲畜放款公司放款與牧畜之人民。於是自一九〇二年起不數年間各種牲畜放款公司成立者甚衆。其組織內容大要可分爲二種：一爲獨立之公司，一則爲在牲畜中心地點之大商業銀行所特設之附屬公司。此第二種公司之一切行政管理權均屬於各該商業銀行理事會之手。

牲畜放款公司並不收受存款，故資金之數目如與放款數目相較則殊爲薄弱。考其資金之來源則大部分係將牧畜者所簽與之牲畜票據轉週抵押於商業銀行而得者。

至一九二一年歐戰之後，當時國家經濟自給之思想甚囂塵上，於是美國之農產品不易向歐洲各國推銷，故農產品價格因之大跌。同時美國西部大旱奇災使農民損失甚重。美國政府睹此情形乃經國會通過議案由美國政府農部設立作物種子貸款所 (Crop and Seed Loan Offices)，放短期信用之款項與農民便作爲購買作物種子之用。是爲政府對農民設立正式短期農業金融機關之嚆矢。迨至一九二三年國會又通過一農業信用法 (Agricultural Credit Act)，於是此等政府所設立之短期農業金融機關乃影響及全國農民。

先是農民雖因一九一三年之聯邦準備法及一九一六年之聯邦農業放款法而得到政府金融上之助甚多，然猶覺有一種全國農業金融機關設立之需要，且此種機關所放出之款應較農地抵押銀行所放出者爲短而較普通商業銀行所放出者爲長，考其理由有三：（一）商業銀行所放出之款時期太短，而到期若請求展期又常遭拒絕；（二）與工商業所行之貸款相較，農業短期放款所付之利息太高；（三）農民爲其生產銷場着想應得較爲可靠而低利之放款來源。故在一九二二年國會曾數度討論關於農業金融之提案。其討論內容，概括言之，可分下列三端：（一）將一九一六年所設立之聯邦農業放款局擴大其組織與放款能力；（二）將戰時財政公司（War Finance Corporation）之放款能力亦行擴充之；（按戰時財政公司係於一九一八年歐戰時由政府所設立，專放款與各種因世界大戰而遭受經濟困難之實業團體）；（三）將聯邦準備法修改後添設農業金融上之活動。討論之中，國會對此三種提案之意見殊不一致，故最後國會命上下兩院組織一聯合委員會再於提案之內容深加研究，於是乃於一九二三年通過農業信用法，而於三月四日由美大總統核准頒佈實施。此法包含兩種辦法：（一）政府設立十二新銀行，名曰聯邦中期信用銀行（Federal Intermediate Banks），每一聯邦土地銀行所在之處分設一家，並可設立州農業信用公司（State Agricultural Credit Corporations），爲民營性質，專門向聯邦中期信用銀行請求再貼現而轉借與農民；（二）由民衆自動發起組織國家農業信用公司（National Agricultural Credit Corporations）於各處，此純係平民之資本。按聯邦中期信用銀行之放款其資金來源除所集股金與公積金外尚有其他二種，即發行公債券與向各聯邦準備銀行請求再貼現。聯邦中期信用銀行並不



直接放款與農民，僅接受各種放款機關之票據而爲之貼現。所謂放款機關者，即指各地之商業銀行、牲畜放款公司、州農業信用公司、農業運銷合作社及儲蓄銀行等。至於國家農業信用公司之資金，除其股金與公積金外，亦有二種來源：即向再貼現公司或聯邦中期信用銀行請求再貼現，或直接自行發售公債券。國家農業信用公司則可直接放款與農民。

自是以後，美國農民除能向各私立機關商借各種款項外，政府尙爲之設立此二種專作農業放款之銀行，即上述之聯邦土地銀行及聯邦中期信用銀行是也。歐戰之後，農產物價一落千丈，農民所受損失甚重，故國會於一九二九年六月十五日又通過農業運銷法（Agricultural Marketing Act），設立聯邦農業局（Federal Farm Board），以資助農業而安定物價，總其目的可分爲以下二端：

一、鼓勵國內外農產物自由貿易及有效之運銷，以使農業與他種實業處平等之地位。

二、用下列四種辦法以保護、管理及平衡農產物之國內外貿易：

子、限制投機事業。

丑、阻止無效及耗損之運銷方法。

寅、鼓勵農民組織農民之各種農產運銷合作社，並貸與所需要之資金。

卯、購買國內剩餘之農產物而使物價平衡。

當聯邦農業局組織成功後，政府第一次即撥與五萬萬元作一切事業之資金。其工作範圍如下：