

于沛 周荣耀 / 主编

中国社会科学院世界历史研究所

学术论文集

1964—2004

· 欧洲北美卷 ·

于沛 周荣耀 / 主编
中国社会科学院世界历史研究所

学术论文集

1964—2004

3· 欧洲 北美卷

中国社会科学出版社

编委会名单

主 编 于 沛 周荣耀

编 委 孙惠安 刘 军 李敦球
吴必康 张顺洪 张晓华
赵文洪 徐建新 黄立弗

责任编辑 郭沂纹

特约编辑 李天勇 崔宪涛 郭沂涟
夏 寅 冯慧茹

目 录

论美国经济制度向国家垄断资本主义的转变	胡国成 (1)
论战时美国对苏联的租借援助	朱贵生 (19)
纳粹党怎样争取城乡小资产阶级的支持	邱 文 (36)
从门户开放政策的运用看其作用	郝贵远 (57)
论 19 世纪英国初等教育改革	程西筠 (70)
试论美国社会保障制度对市场机构的调节和补偿作用	张小禾 (84)
英国农业革命初探	王章辉 (94)
戴高乐与第五共和国政体	许明龙 (108)
法兰西第二共和国普选制的社会政治作用	孙 娴 (121)
论瑞士联邦的历史渊源与沿革	端木美 (136)
影响杜鲁门外交的因素	华庆昭 (151)
肯尼迪政府的对华政策	顾 宁 (162)
科尔政府时期德国经济稳定增长的原因探析	朱忠武 (174)
从世界历史看所有制问题	冯 泉 (186)
奇而不怪的历史现象 ——论法国左右翼“共治”	周剑卿 (202)
法国茹尔·费里的初等教育改革	张 丽 (213)
两德统一的关键一步	肖辉英 (223)
试论莫内欧洲统一实践的特点	李 维 (234)
论英国的非殖民化	张顺洪 (246)
艾森豪威尔政府对华冷战外交探析	孟庆龙 (259)
20 世纪世界历史的回顾与展望	张海涛 (270)
美国农业劳动力向城市转移的特点	黄柯可 (280)
英美现代警察探源及其社会调控职能透析	谢闻歌 (293)

评《有关罗斯福“新政”的几个问题》

——答刘绪贻同志	黄绍湘 (308)
美英社会科学研究与国家调控初探	吴必康 (327)
美国殖民地时期政教关系探析	张红菊 (342)
从道威斯计划看 20 世纪 20 年代美国经济外交	王宏波 (355)
试析欧盟共同农业政策的改革	姜 南 (365)
尼克松的民权思想及政策实践	金 海 (382)
欧洲联合的问题与前景	董欣洁 (393)
臭氧层损耗问题与国际社会的回应	徐再荣 (401)
戴高乐主义的现实与理想	周荣耀 (413)
20 世纪 30 年代美国南部大平原沙尘暴起因初探	高国荣 (424)

论美国经济制度向国家垄断 资本主义的转变

胡国成

胡国成 男，1982年毕业于中国社会科学院研究生院世界历史系，获硕士学位，后在世界历史研究所从事美国史研究。1992年到中国社会科学院美国研究所工作，现任美国研究所副所长，研究员。

列宁曾经把帝国主义时代称为“银行资本时代，大资本主义垄断时代，垄断资本主义转变为国家垄断资本主义的时代”。^① 现今的美国经济制度已经转变为国家垄断资本主义经济制度。这个转变究竟是从何时开始、又于何时完成的呢？美国国家垄断资本主义经济制度的开端在何处呢？

—

所谓国家垄断资本主义，即垄断组织同国家政权相结合的垄断资本主义。它的特点是“国家同拥有莫大势力的资本家同盟日益密切地溶合在一起”^②，“把资本主义的巨大力量和国家的巨大力量联合为一个机构，使千百万人处于一个国家资本主义组织之中”。^③

国家垄断资本主义作为一种经济现象，在资本主义发展到垄断资本主义时期就开始出现了。在美国，初期国家垄断资本主义最典型的例子之一是政府对铁路建筑的财政援助和对铁路运输的管理。

南北战争结束后，美国铁路建筑进入疯狂增长时期。1860年，美国铁

① 列宁：《国家与革命》，人民出版社1964年版，第30页。

② 同上书，第3页。

③ 《列宁全集》第24卷，第372页。

路总长仅有 30625 里，1920 年竟增长到 263820 里！铁路迅速增长的原因固然是多方面的，但政府的资助是不可忽视的一个原因。联邦政府通过对进口铁轨豁免关税以及各种形式的财政援助来支援私人冒险家修筑铁路。从 1865 年至 1890 年，政府向铁路投资（包括赠与铁路公司的土地价值）达 15 至 20 亿美元，占同期铁路全部投资的 10%—15%。^①

由于铁路建筑中的舞弊，以及铁路经营中的肆意操纵被揭发，公众强烈要求政府对铁路营运和运费加以控制和管理。到 1887 年以前，有近 30 个州的政府制定了法律来管理铁路经营和控制运费。

1887 年，国会通过了州际商务法令。该法令禁止短途运输费用高于长途费用，禁止在运费上的差别待遇和不公平的“优惠”，使城市工商业者、农场主和农民感到满意；同时，它也禁止给托运人以特殊运价和回扣上的差别待遇，限制了铁路公司间的蚀本竞争，使铁路公司获得满足。

州际商务法令的颁布，开创了美国联邦政府干预经济的先例。这是美国政府干预经济生活的第一个里程碑。

列宁指出：“资本主义最典型的特点之一，就是工业蓬勃发展，生产集中于愈来愈大的企业的过程进行得非常迅速。”“集中发展到一定阶段，可以说，就自然而然地走向垄断。”^②

19 世纪 80 年代后期，托拉斯在美国开始盛行，并逐渐在生产和流通中占据垄断地位。为了攫取超额垄断利润，它们在销售市场上维持奇高的物价以掠夺消费者；在原料采购中压价购买以榨取销售者。它们还极力阻止自己控制的公司内部的工人建立工会组织。因此，托拉斯招致了中小工商业主、农民、有组织的工人、知识分子等各阶层、团体的猛烈抨击。在 70 和 80 年代里，有 27 个州制定了反托拉斯的法律，有 15 个州甚至将反托拉斯的条文写入本州宪法。^③但是，许多垄断组织是跨州的，于是人们要求联邦立法以弥补州法的不足。

1890 年，国会通过了谢尔曼反托拉斯法令，宣布一切以托拉斯等形式组织的企业合并或营业的行为，都是违法的。对于违法者，可根据法令进行

① H. N. 沙伊贝等：《近百年美国经济史》，中国社会科学出版社 1983 年版，第 178 页。

② 列宁：《帝国主义是资本主义的最高阶段》，人民出版社 1964 年版，第 12、13 页。

③ 福克纳：《美国经济史》（下），商务印书馆 1964 年版，第 97 页。

处罚，受害者可以得到三倍于受损数额的赔偿。然而，在如何确认违法方面，该法令规定得含糊不清，给法官随心所欲地解释留下了很大余地。后来的事实证明，这项法律在执行中没有收到什么效果。但这并不妨碍它在美国政府干预经济的历史发展过程中所具有的重要地位。此为第二个里程碑。

联邦储备银行法令的颁布以及联邦储备系统的建立可以视为美国早期国家垄断资本主义发展的第三个里程碑。由于财政本身所具有的国家性质，以及银行在资本主义经济中的重要地位，在银行制度方面所表现出来的国家垄断资本主义现象与上述工业、铁路运输等领域的现象略有差异：国家对银行的管理不仅时间早，而且自始便有。随着自由资本主义发展为垄断资本主义，国家对银行的管理自然而然就具有了一种国家垄断资本主义的性质，联邦储备银行法令不过是使这种性质得到加强而已。

自1782年美国第一家按现代方式经营的银行——北美银行建立以来，美国的银行基本上（美国银行和美国第二银行除外）都在州政府注册，由州政府进行管理。南北战争期间，国会通过了国民银行条例。这是联邦管理银行业最初阶段的重要步骤。条例规定，股东在五人以上的团体即可领取国民银行营业执照；并规定了不同规模银行所需的最低资本额^①；银行开业，需向联邦政府缴存相当于银行所有资本的1/3的联邦公债，而且金额不得少于3万美元，银行可以按这些公债票面价值的90%领取由财政部统一印制的钞票。^②此外，条例对银行发放贷款的种类及金额作了种种规定。条例制定后，还建立了通货总监办公室来检查执行情况。由于许多银行并未加入国民银行系统^③，因此，对银行的管理此时以及此后形成了联邦和州双线平行管理体制。

国民银行制度的建立使银行业务比较安全了，钞票的信用也增强了。然而，在不断发生的经济危机中，这种制度仍然暴露出许多弱点。例如，它在银根紧张时期，不能提供足够的现金以应付需要，甚至在春季农民纷纷要求贷款和提款时，都会引起信用紧缩，从而造成金融恐慌。因而，迫切需要有一家中央银行来调节货币的流通额并管理整个银行体系。

① 保罗·M. 霍维慈：《美国货币政策与金融制度》（上），财经出版社1980年版，第83页。

② 福克纳，前引书，第199页。

③ 1865年，国民银行总数为1249家，州银行349家；1900年，国民银行3731家，州行增至8696家。见霍维慈前引书，第86页。

1913年，国会通过了联邦储备法。该法令把全国划分为12个地区，每区设联邦储备银行一家、分行二家，国民银行必须成为联邦储备会员银行，州银行则可自行加入。这样，12家联邦储备银行和24家分行以及下面的几千家会员银行就构成了联邦储备系统。

领导这个系统的是由总统任命、包括财政部长和通货总监在内的七名委员组成的联邦储备委员会。联邦储备银行执行中央银行的职能，它负责办理自己区域内会员银行的票据贴现、汇票买卖、贷给以政府债券作抵押的放款，并从事其他类似银行的业务。此外，联邦储备银行还充当政府的财政机关，并发行以政府公债为抵押的“联邦储备银行债券”。

从上述几项重要措施中，我们可以看到早期国家垄断资本主义的这样一些特点：

（一）在国家进行干预、实行管理的原因方面，常常是商业界或消费者中的一部分人为了使自己免受另一部分人（通常是商业界或企业界的资本家）的排挤或掠夺，而要求政府进行管理和干预。如早期各州政府对铁路营运的管理即是；再如，要求联邦制定反托拉斯法令的势力包括除垄断资本家以外的几乎一切社会集团，他们都受到垄断资本家的掠夺。

（二）在国家对待干预经济的态度方面，可以看到，这时国家对干预经济是不感兴趣的，常常处于被动地位。政府直接要求干预经济的例子极为罕见。

（三）国家干预经济的形式，通常是以权威的仲裁人的方式，通过立法和行政权力进行调停或管理，以使经济利益相互冲突的各方相安无事。此时国家很少以直接投资来干预和调节经济，即使有时投资（如修筑铁路），也是以资助私人资本家的方式出现，目的不在于干预和调节整个经济。

（四）国家干预经济的规模，一般是在州政府的规模上，在一些重要的经济领域（如银行业、铁路运输），已经开始向联邦管理过渡。然而，无论是州政府还是联邦政府的管理，都是在个别企业或者个别经济部门，尚未发展为全面的管理和干预。

（五）从国家对经济进行干预的效果来看，联邦一级的管理没有取得多少成效。例如，州际商务委员会在对铁路实行的管理中，把决定运输价格的权力留给各个铁路公司；而后，联邦法院又不断做出有利于铁路公司的判决。从1887年到1905年，在州际商务委员会提交给最高法院的十六个运价案件中，有15件的判决都满足了铁路公司的要求。^① 谢尔曼反托拉斯法令

^① 福克纳，前引书，第170—171页。

的执行更是如此。1890年至1901年间，政府虽然提出过十八次公诉，但无一获得成果。^① 1895年的糖业托拉斯案件中，最高法院竟然宣判垄断了全国糖业市场95%的伊·西·奈特糖业公司没有违违反谢尔曼法。相反，联邦法院却不断地宣布工会违违反了谢尔曼法。

从以上分析中，我们可以得出结论：美国经济在从“自由”资本主义向垄断资本主义过渡时期，虽然已经出现了国家垄断资本主义的现象，但这仅是个别部门中萌芽的个别现象（尽管在某些部门中这种现象有普遍化的趋势）。早期国家垄断资本主义现象，是作为消除经济生活中的一些弊病，缓和各经济利益集团之间的冲突的措施而出现的；由于这些弊病并不影响整个经济生活的安全，因此，国家垄断资本主义相对于整个社会经济生活来说，并非一种必不可少的现象。就国家垄断资本主义现象本身来看，它还是一种不稳定的、暂时的现象。

二

第一次世界大战中，由于战争的需要，美国政府对经济实行了全面管制，国家垄断资本主义得以迅速发展。

1916年10月，美国政府设立了国防委员会，负责研究战时问题，建立各种国防需要的机构。由总统任命的该委员会附设顾问委员会的七名成员分别充当了军火、运输、劳工等部门的顾问。这可以说是战时国家全面经济统治的开端。

1917年7月，美国国防委员会建立了战时工业局，负责制定有系统的在各个工业部门中优先分配原料和增加生产的计划。由一个中央集权的机构来负责战时整个经济的协调，这在美国历史上还是第一次。1918年3月，战时工业局经改组后，直接对总统负责，更使管制经济的权力得到扩大。它把包括资源保护、原料分配、生产调节、物价管理、盟国采购等各项关键的生产及分配环节集中管制起来，从而使自己成为第一次世界大战期间国家管制经济的最重要的机构。

除了对工业生产实行全面管制之外，美国政府还在1918年1月接管了铁路，同年7月，接管了主要通讯事业，加上1916年成立的航运局对商船的管制，使政府在战时实现了对交通运输业的全面管制。

^① 沙伊贝等，前引书，第280页。

为了支持战争，政府甚至对食品和燃料实行管制。1917年8月，国会通过了食品与燃料管制法，建立了食品管理局。^①

在农业方面，为了缓和小麦不足造成的粮荒，美国政府规定了小麦最低价格，并成立了美国粮食公司作为统一的粮食收购机构来尽量收购小麦。这种做法不仅防止了粮食投机，稳定了小麦市场价格，而且保证了一个较合理的农业平价率。^② 1918年，美国政府建立了食糖供需平衡局来解决严重的糖荒。

在对外贸易方面，美国政府通过战时贸易局垄断了全部对外贸易。在信贷方面，成立了拥有5亿美元资本的战时金融公司，负责向对战争起重要作用的和进行战争所必需的工业部门和企业贷款。虽然该公司实际贷款额总共才有约6800万美元^③，但它却在美国经济史上迈出了政府向企业贷款的重要一步。

在劳工政策方面，美国政府为了争取劳工支持战争，保证战时经济的稳定，采取了一般地承认工会的政策。1918年4月，成立了战时劳工局。它由劳资双方代表各五名和公众代表二名组成，负责受理劳资纠纷案件。该机构在战争中受理了大约1500起案件^④，由于该局的支持，劳工获得了参加自己选择的工会的权利，以及不因参加工会活动而被解雇的权利。这两项权利的获得使工会组织（主要是劳联）在战时有较大的发展，会员人数从1916年的270万增加到1919年的400万。^⑤ 对于反战的工会组织，如世界产业工人同盟，美国政府则采取打击和迫害政策。

总之，到1918年夏，美国政府几乎在所有重要经济部门中建立了统制机关。这种情况表明，美国国家垄断资本主义在第一次世界大战期间，有了巨大发展。可以认为，美国在一战期间的经济，是一种国家垄断资本主义经济。然而，这是军事国家垄断资本主义经济，因而也是暂时性的国家垄断资本主义经济。由于这种经济制度并非经济发展本身所直接要求，而是战争所直接要求的，因而这种国家垄断资本主义经济不可能稳固、长久。一旦战争

① 吉尔伯特·C·菲特等：《美国经济史》，辽宁人民出版社1981年版，第627页。

② 农业平价率是表示农民出售农产品所得的货币与同期购买其他产品所付货币之间的比例关系的经济指标。1917年和1918年，这项指标分别为120和119（1910—1914=100）。

③ 沙伊贝等，前引书，第631页。

④ 福克纳，前引书，第308页。

⑤ 沙伊贝等，前引书，第308页。

结束，这种国家垄断资本主义制度必然会随之结束。

事实也正是如此，第一次世界大战一结束，在垄断资本家的强烈要求下，美国政府很快就取消了几乎所有对经济的战时统治。

停战协定签订后两天，战时工业局就废除了物价管制；四个星期之内，有一半未完成的战时合同被取消了；一个月后，停止了发布优先调拨令。^①到1918年末，政府的许多战时管制机构都停止了执行职能。1920年2月国会通过了运输法令，铁路又重新回到私人资本家手中。

第一次世界大战后，美国工商业的合并以极强的势头重新恢复。反托拉斯法等管制企业合并的法令似乎已经失效。在制造和采矿业中，企业合并从1922年的309起增加到1929年的1200多起。^②联邦贸易委员会的一份报告透露：“在1925年，包括11个控股公司集团和五个独立经营的利益集团在内的16个最大的财阀，控制着将近全国国民生产总值的53%。”^③

第一次世界大战后，美国战时的经济政策有了明显的转变。从现象上看，战时的经济措施由于战争的结束而取消了，仅此而已。但从实质上看，它所表现出来的意义远比现象本身要深刻得多。它实际上取消了战时国家对经济的干预和管制，从而剔除了美国经济中的大部分国家垄断资本主义成分，使得美国战时国家垄断资本主义经济基本退回到战前状态。共和党总统哈定把这些现象统称为“恢复常态”，所谓“常态”即战前经济自由放任的状态。

然而，历史毕竟不可能真正按照垄断资本家及其代理人的愿望“恢复常态”。战后的美国经济虽然退回到自由放任的轨道，但却在不少地方带上了明显的国家干预和管制的痕迹。这种痕迹虽然比战争年代明显地弱，但却比战前要强。例如，1920年的运输法令虽然把铁路归还给了私人垄断资本家，但同时又把更多的管理铁路的权力授予了州际商务委员会，授权这个委员会制定一个把全国铁路合并为20至35五条干线系统的计划。该法令还规定建立铁路劳工局，负责调解劳资纠纷。美国政府在战后阶段，还通过了“农业贷款法令”、“农产品销售法令”，恢复了战时设置的资助农产品出口和办理

① 乔治·索尔：《繁荣的十年：从大战到大危机（1917—1929年）》（George Soule, Prosperity Decade, from War to Depression: 1917—1929），纽约1975年版，第81页。

② 沙伊贝等，前引书，第323页。

③ 同上。

紧急农业贷款的金融公司，以帮助处于萧条中的农业。

事实说明，国家垄断资本主义经济制度尽管已经在美国社会中孕育，但显然尚未成熟。由于战争环境的需要，它以战时经济的形式问世，但随着战争的结束，这个早产的畸形儿便夭折了。

三

1929年秋，美国爆发了历史上最严重的经济危机。这场危机迅速向外蔓延，形成了资本主义发展史上持续时间最长、波及范围最广、影响程度最深的三十年代经济大危机。1933年3月，富兰克林·罗斯福上台执政，宣布实行“新政”，在银行与金融、农业、工商业、社会救济、公共工程以及财政等一切经济领域进行改革，实行和加强国家对经济的干预。

在银行与金融业方面，罗斯福政府于1933年6月和1935年8月颁布两项重要法令。1933年的银行法把投资银行与商业银行分开，不允许从事证券业务的银行再从事存款业务，并限制银行向投机业贷款。该法令还授权建立了一个拥有3亿美元资本、为5000美元以下的个人存款提供保险的联邦储蓄保险公司^①，并授予了联邦储备委员会以实际上的信贷控制权。

1935年的银行法要求拥有100万美元以上存款的银行在1942年7月以前成为储备系统的成员银行，授权总统任命七名任期十四年的成员组成新的联邦储备管理委员会，并授予该委员会以极大的权力，包括：联邦储备银行行长的任命权、成员银行储备比率及储备银行向成员银行提供贷款的贴现率的决定权、成员银行利息率的管理权。^② 这项法令建立了一个由储备委员会的全部七名成员加上储备银行的五名行长组成的联邦公开市场委员会来管理公开市场的活动。所谓公开市场，即储备银行买卖公债的地方，联邦储备系统可以凭借它来调节货币供应量，影响成员银行的储备，从而贯彻自己的货币政策。第一次世界大战后，政府公债增加了27倍^③，公债的买卖对货币

① C. D. 克里默：《美国的银行破产》（C. D. Cremer. *American Bank Failure*），纽约1935年版，第128页。

② 保罗·斯达顿斯基等：《美国财政史》（Paul Studenski & Herman E. Kroose, *Financial History of the United States*），纽约1963年版，第397—398页。

③ A. M. 小施莱辛格：《罗斯福时代：动荡的政治》（A. M. Schlesinger, Jr., *The Age of Roosevelt: The Politics of Upheaval*），波士顿1960年版，第293页。

市场造成了巨大的冲击，简直可以说左右了货币市场。然而在此之前，公开市场委员会实际上是掌握在私人银行家、特别是纽约银行家手中，不可能指望它作出什么努力来支持国家的货币政策。新的公开市场委员会大多数成员是由总统任命的代表国家观点行事的联邦储备委员会成员，他们掌握公开市场实际上等于国家控制了公开市场。从此，货币市场的控制权从华尔街转到了华盛顿。加上联邦储备委员会已有的上述控制权力，政府的货币政策开始真正发挥效力，成为稳定经济的有效因素。

为了消除金融投机的有害影响，管制证券交易就成了一项必然的政策。罗斯福政府分别于1933年5月和1934年6月颁布了证券法和证券交易法。前一项法律要求证券发行者详细公开自己公司的财务及其他有关情况，并对所提供的情况的真伪负法律责任；后一项法律建立了证券交易委员会来监督和管理证券交易，严禁操纵市场，要求所有参加交易的证券登记，规定了45%的保证金要求（指在购买证券时总的应付款额中，必须以现金支付的那部分数额），并授权联邦储备委员会根据情况来变动保证金要求的数额。这项法律显然大大加强了国家对金融活动的干预，对消除肆无忌惮的投机现象、使证券交易成为美国经济体制中一个正常的投资场所起了决定性作用。

复兴金融公司在新政的金融政策中所扮演的角色是不可忽视的。它虽然创建于胡佛时代，当时的目的也只是限于防止国家信贷机器的破产，但到了罗斯福时代，它的活动被尽可能地扩大了，成为美国经济体制中最大的投资者和最大的银行。它的贷款范围遍及农业、工业、金融机构、交通运输、公共工程、救济、文教事业等各个领域。到1939年2月，它受权可提供贷款的数额达132亿美元，实际支出超过100亿美元。^① 尽管到50年代，它几经变更，终于被撤销了，但它在美国金融方向从坚挺货币和金本位走向通货膨胀的过程中，以及美国经济走向国家垄断资本主义的过程中起到了必不可少的杠杆作用。

在农业方面，1933年5月罗斯福政府颁布了农业调整法令，该法令的目标是通过削减生产来提高农产品价格，以使农民的购买力恢复到1909—1914年间的水平，从而达到工农业产品的平价，恢复工农业生产的平衡。为此，农业调整局采取了以下主要措施。第一，国内土地定额种植制度。这是政府通过津贴来换取农民减少播种面积的一种制度。农民按照政府的安排减耕，政府则以津贴的方式来补偿农民减耕所受到的损失。到1936年11

^① 保·斯达顿斯基，前引书，第417页。

月，农业调整局为小麦、棉花等七种主要农作物付出的津贴达 14 亿美元。^① 第二，对农产品实行预购赎买办法，即政府以高于农产品市场的价格来预购减耕农民的产品，如果以后市价高于政府的购买价，农民可赎回自己的产品自行出售，反之，这些产品则归政府。1933 年 7 月到 1935 年 12 月，政府用在棉花和玉米购买上的款项为 5.07 亿美元。^② 此外，农业调整局还曾采取了订立市场协定和向国外倾销剩余农产品的做法。市场协定规定和分配农产品出售的数量，允许加工商以较高价格购买农产品原料，然后把多付金额加进加工出来的产品价格中，转嫁到消费者身上，用这种方法强行提高农产品的价格。

1936 年 1 月，最高法院宣布农业调整法违宪。2 月，罗斯福政府又要求国会通过了土壤保护和国内土地定额种植法。该法令以保护土壤的名义规定：凡不种消耗土壤的作物（同时正是那些产量过剩的作物），而种保护土壤作物（也正是产量不足的作物或苜蓿草）的农民，均可得到津贴，以此达到减少生产的目的。

1938 年 2 月，国会又通过了第二个农业调整法案。其目标与第一个法案基本相同，但采取的方法不同。新法授权农业部每年规定小麦、棉花等五种基本农作物的必要种植亩数，然后以过去的生产记录为基准，分配给各州，再由州分配到县，县分配给农民个人。参加这个分配定额种植计划的农民，其定额之外的土地可以得到津贴，剩余产品可由政府以预购赎买的方式收购。这种办法可以使政府建立起一个类似于我国古代的“常平仓”制度来调节农产品市场的供求与价格水平。^③ 法令还规定，遇有剩余产品大量出现的年景，农业部长可以举行该种农产品生产者的公民投票，得到 2/3 农民的同意，农业部便可规定并强迫执行市场销售额的限制，对超额销售的农民课以罚款。此外，该法令还对小麦实行了保险制度，1936 年土壤保护和国内土地定额种植法中的保护土壤的原则被作为一项永久性的政策保留在第二个农业调整法中。

① E. G. 诺尔斯：《农业调整局的三年》（E. G. Nourse et al., *Three Years of the Agricultural Adjustment Administration*），华盛顿 1937 年版，第 586 页。

② 诺尔斯，前引书，第 588—589 页。此数字系根据该书提供的各月数字计算而得。

③ 常平仓是农业部长华莱士的一个理想。据小施莱辛格说，这个词是华莱士从孔夫子那里借用的。参阅小施莱辛格：《新政的来临》（A. M. Schlesinger Jr., *The Age of Roosevelt: The Coming of The New Deal*），波士顿 1958 年版，第 29 页。

为了普及农村的电气化，政府建立了国有西北电力中心网，并贷款给农民合作机构来修建输电设备及电站。从1936年到1940年的五年中，联邦政府为农村电气化支出达10.1亿万美元。^①

在工业方面，罗斯福政府1933年6月颁布了全国工业复兴法，企图通过法律的形式，“来保证工业获得一份合理的利润，劳工得到合理的工资”。^②该法分为两个部分：第一部分是“工业复兴”，包括制定企业公平竞争法规、企业从反托拉斯法律中豁免、联邦对执行公平竞争法规的企业发放许可证、保证工人有权谈判签订集体合同以及限制最高工时、最低工资的条款等；第二部分是“公共工程和建筑规划”，授权成立公共工程局，并拨款33亿美元供其使用。

在企业不断反对的背景下，1935年5月，最高法院宣布工业复兴法违法。该法废除后，罗斯福政府又用几个不同的法律来代替了它的各个部分。1935年8月，国会通过了烟煤稳定法，使全国工业复兴法的原则得以在烟煤工业中保存。然而，这项法律执行不到一年，又被最高法院裁决为违宪。1935年7月通过的全国劳工关系法（即瓦格纳法）保存了劳工谈判集体合同的权利，并建立了新的全国劳工关系委员会来监督实施这项法律。1938年6月通过的公平劳工标准法把最低工资额定为每小时40美分，要求八年内达到；最高工时定为每周四十小时，要求三年内达到。^③

除了上述全国工业复兴法等有关法令外，新政期间，还在铁路、机动车、航空、商船等各运输部门以及公共事业等部门实施了一系列新法令，加强了政府的监督和管制。1935年8月，罗斯福政府颁布了公共事业控股公司法。新政的控股公司法对这类公司实行了严厉的管制。该法令要求简化控股公司的层次，只允许二级控股公司的存在；并对其证券发行和公司内部的交易实行管制，要求统一的公司经营报告和账目制度。法令规定，从1940年1月1日起，凡未被证明有经济和地理意义的控股公司将被强迫解散。控股公司简化后或解散后产生出来的营业公司将被联邦政府统一在地区系统

① 斯达顿斯基等，前引书，第419页。

② 萨缪尔·罗森曼编：《罗斯福公共文献和演讲集》第2卷（Samuel I. Rosenman ed., *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, Vol. 2.），纽约1938年版，第246页。

③ 巴塞尔·洛奇：《新政史》（Basil Rauch, *The History of New Deal*），纽约1944年版，第306页。

中。这个法令的执行，不仅使公共事业公司的经营和信用得到了很大改善，也消除了美国经济中可能出现过分投机的一个因素。

在社会救济与公共工程方面，新政也进行了前所未有的变革。政府大胆地接管了以前由地方和私人慈善机构负担的社会救济工作，从而在美国开创了由联邦政府承担普遍救济的时代。

1933年5月，联邦紧急救济法颁布，一个拥有五亿美元资金的联邦紧急救济署建立起来。在它存在的近三年中，社会救济费共达31亿美元。^①1933年10月，政府建立了国民工程管理局。它虽然只存在到第二年春季，但却用以工代赈的方式雇用了400万人，全部支出达8.18亿美元。^②1933年底，国民资源保护队建立。它在新政期间，总共雇用过250万失业青年^③，到1940年底，共开支近26亿美元。^④

1935年4月，国会通过紧急救济拨款法案，拨出近五十亿美元来进行以工代赈，并建立工程进展署等机构来执行这个计划。到1942年工程进展署结束时，它支出了105亿美元，外加地方政府和其他机构捐赠的27亿美元。^⑤

新政的公共工程计划主要是通过1933年建立的公共工程管理局来执行。它拥有33亿美元资金，可以创立自己的工程计划，也可以贷款或拨款给地方，促进那里的建筑工程。到1939年，联邦政府在公共工程项目上的开支达65亿美元，这笔开支在很大程度上抵消了同期地方公共工程及私人建筑投资的下降。^⑥

1933年5月，联邦政府建立了田纳西河流域管理局，对这块面积达四万平方英里的贫瘠土地进行开发和改造。到1944年6月底，联邦对这个工程的投资共7.5亿美元。在10年的时间里，这里的洪水被控制，土壤侵蚀被防止，河道被疏通，土壤肥力得到提高，20%以上的农场实现了电气化，甚至出现了相当规模的工厂系统。到1940年，全部流域地区的人均收入比1933年增加了73%，银行存款和商业零售额1939年比1933年分别增加

① 斯达顿斯基等，前引书，第411页。

② 同上书，第441页。

③ 小施莱辛格：《新政的来临》，第339页。

④ 斯达顿斯基等，前引书，第411页。

⑤ 福克纳，前引书，第403页。

⑥ 斯达顿斯基等，前引书，第413页。