

荆乃鏞
磐石編

美國經濟的動態

獨立出版社印行

船

PDG

目次

第一章

一般經濟政策的動態

第一節

資本主義的發展

第二節

經濟政策的基礎

第三節

自由主義經濟政策的近況

第四節

戰時經濟政策的內容

第五節

戰後經濟政策的詳情

第六節

羅斯福的統制經濟政策

第二章

產業統制的動態

第一節

羅斯福的產業統制政策

第二節 羅斯福的勞働政策·····	三八
-------------------	----

第三節 新分配政策的詳情及其影響·····	四八
-----------------------	----

第二章 農業統制的動態·····	五四
------------------	----

第一節 農業政策的重要性·····	五四
-------------------	----

第二節 胡佛的救農設施及其效果·····	五九
----------------------	----

第三節 羅斯福的新農業政策·····	七一
--------------------	----

第四節 從農業調整法到土地保護法的經過·····	七九
--------------------------	----

第五節 羅斯福農業政策的效果·····	八六
---------------------	----

第四章 貿易統制的動態·····	九八
------------------	----

第一節 關稅政策的特徵·····	九八
------------------	----

第二節 施莫脫好蘭關稅法及其影響·····	九九
-----------------------	----

第三節 民主黨的新關稅政策……………一〇六

第四節 多邊交涉政策的經過……………一〇八

第五節 互惠通商政策的動向……………一二一

第六節 防遏輸入政策的發展……………一二一

第七節 振興輸出政策的內容……………一三二

第八節 凍結外資的問題……………一四二

第九節 國際收支的現狀……………一四七

第十節 對外貸款政策的概況……………一五三

第五章 財政金融的動態……………一六四

第一節 財政的今昔……………一六四

第二節 金融的現狀……………一七〇

美國經濟的動盪

四

第三節 聯邦政府金融機關的概況·····	一七二
第四節 農業金融制度的特點·····	一九一
第五節 二次世界大戰時的經濟政策和機構·····	一九八

第一章 一般經濟政策的動態

第一節 資本主義的發展

美國自開國以後，即仿照英國採取重商主義的經濟政策，所以在一七七六年七月四日宣言獨立的當時，其國內的主要生產物，僅有農業，林業，水產業等少數幼稚工業，而鐵業則尚未發達。其原因固然缺乏資本，同時缺乏專門人才和缺少機械工具，亦未始非其重要原因之一。此外當時的工資很高，所以與其振興工業，不如把必需的工業製品現成從英國以及其他國家運來為有利。

美國的土地，不亞於我國。地廣物博且同為農業國家。其原料之豐，各工業國尤需常時仰求。到十九世紀，尚未改變其地位。後因擴張領土，增加生產食料品，建設鐵路輪船，積極向外增加貿易，使其在二十世紀的地位更愈變而愈重要了。

可是美國的領土，曾經有一度極大的擴張，國內市場的範圍，逐漸擴大，農民自給自足的農業經營，亦逐漸轉移到資本主義的路上去；並因此促成增大農民的購買力量，以及造成一個建立國內工業的基礎。

美國工業既已養成一個好基礎，僅祇勞働工資比較是低。但隨着革命，採用機器大

量生產，便可彌補此缺點。同時歐洲各國因其是一市場，如能當地製造和當地推銷，盈餘必較遠處運來爲大，所以各國都願放給大量資本，供他興辦工業。

如此，美國興辦工業，既已具備各種條件，剩下來的，僅爲和同種外貨競爭的能力問題而已。我們知道一個新興工業的國家，其力量必不能和久具工業基礎的國家相比衡。倘不加以特種保護，勢必受到極大的威脅。所以要使美國工業興盛，就須設立保護關稅，或由國家給以津貼，使可運銷海外，或與他國商品相抗爭。

美國自開始建國以後，即有很多經濟界的權威唱論「保護貿易」。其中最著名的，則推哈密耳東氏 (Alexander Hamilton)。他是美國首任的財政部長，曾向議會建議多次，一七九一年的「關於製造廠家的報告」一文，可作其中的代表。這是代表北部工商業資方的利益，而主張保護貿易。他在研討亞丹斯密士氏 (Adam Smith) 的自由貿易論後，認爲那樣的自由貿易政策，各國都可同時採用。但美國現雖然痛感着資本缺乏，工資昂貴，地價低廉，然依理仍不應採取這種方策。欲期望製造工業分途發展，勞動人口增加，吸收外來移民，以便開發國內外市場起見，仍以保護關稅爲最要。因此，哈密耳東的保護貿易論，即被立門德氏 (Daniel Raymond) 所繼承，最後並由克里氏 (Henry Charles Carey) 去支持。用克里氏認爲從土地所獲得的一切財貨，事實上都是從土地上分離的一部份東西，而必歸再歸還於土地，方爲合理。因之，美國應該採用保護貿易政策。然當時業已

擴大了國內市場，而引起新產業的勃興，且有節約輸送及其他種種費用的利益，尤其爲保護幼稚產業，所以也須有保護政策。

從十八世紀末葉到十九世紀前半期中，美國雖有很多學者次第主張採用保護政策，但當時因有強大的自由放任主義學者底反對，使其工商業不免受到一大惡運。自經南北戰爭之結果，北部工商資本家均以完全壓服南部各資本家，因此就有機會來實施以保護關稅作中心的新經濟政策了。

美國工業得以乘此機會積極發展，以南北戰爭爲分界，前後完全不同。即十九世紀前半期的美國經濟，雖有濃厚的自由主義色彩，後半期則已完全洗清，而變爲保護政策了。向來蟄居在東部以至南部的人們，大舉渡過密西西比河向西移動，與尋求土地。因此中西兩部地方的豐饒土地得被開拓，而很多的重要礦物資源亦已得以開發。由此所得的大量生產物，即得藉當時長足進步的鐵路分別輸送到東部及其他工業中心地區，充當工業原料而供利用，且更渡過大洋而輸送到歐洲各國，同時美國工業的國內市場，亦刻劃將其範圍擴大。

跟着國內及海外市場的增大，各企業亦逼得有擴張其經營規模的必要。經過一八七〇到八〇年代的所謂「第二次產業革命」，事態更得一新其面目。即美國工業的雄心已從以往往的輕工業移到重工業上面，重工業必須投以巨額的固定資本，僅以自己的資本終究不能

充足其慾望，此等企業須從銀行借入鉅額資本，以供建設大工廠，運轉大規模機械，購進大量原料，及僱用多數勞工之用。此外，尚以補助商業為唯一任務的銀行，現在却成為補助工業的機關，並於工業上担负重要的任務。由是把銀行所給資本的大部分，拿來充當固定資本，且銀行所借與的資本，漸漸需要鉅大之額數。結果無形中逼得銀行亦不得不擴大其經營的範圍。

欲大量生產或大量販賣為目的底企業，以至擴大經營規模，集中企業與增加銀行資本而形成本合併，實是相互的原因，其終局勢必形成金融資本的霸制。美國國內的一切產業由於經濟上對金融資本的從屬終而便喪失了自己的意志，所謂「金融資本主義」的時代終究來臨了。這種傾向係萌芽於十九世紀末葉，到了二十世紀則更有驚人的進展。其結果遂使美國經濟的支配權被少數金融資本集團所把持。這樁銀行與產業間的關聯，日為緊密，美國經濟形貌，即逐漸改觀，企業集中的趨勢，使企業與企業間的競爭，日趨於激烈化。企業間競爭的結果，敗北的企業必有破產的命運。固不待言；而獲得勝利的企業，普遍亦可常見到每有滿身瘡痍的情形，然而銀行對於這兩種企業，都可提供資本，所以企業與企業間因競爭而招至的資本減失，在銀行方面是一重大問題。而不能忽視。銀行為欲保障這種提供資本的安全計，就逼得他必須去抑制同種企業相互間的競爭。從而此等企業亦來迴避那種自由競爭，而去尋求妥協之路了。

如此，排除自由競爭，而確立獨占。依企業合同和收買等形式使各產業部門陸續出現了巨大的「托拉斯」(Trust)。於是在某種時際，金融資本就來強制有關企業的合同。由自由競爭轉換為「獨占資本主義」的時代。此種形勢在前世紀末葉已早萌芽，近年更趨進展。其發展之程度，則已超過英法意日德國，一躍成為最發達的資本主義國家，可成為世界經濟的領導者。

第二節 經濟政策的基礎

前述美國工商業的發展，必促進都市的繁榮。其進步至可驚人，在一七九〇年人口滿八千以上的都市。不過六個。一八六〇年增加為一四一個。此一四一個都市人口總數有五〇二千人，已佔全國人口之百分之二六。一。這到一九一〇年則變為七七八個都市。人口十萬以上的都市，在一八六〇年只有六個，到一九一〇年則變為五十個。自一八八〇年一九四〇年美國都市人口與地方人口的關係，顯示着如次表的發展和變化過程（單位千人）：

年 度	實 數		百 分 率	
	總人口	都市人口	總人口	都市人口
一八八〇	五〇・一五六	一四・七七二	三三・五	二九・五
一九〇〇	七二・三三五	三八三・〇〇〇	五二・九	五七・〇

一八九〇 六二。九四八二二。七二〇 四〇。二二七 一一〇〇。〇 三六。一六三。九
一九〇〇 七五。九九五三〇。七九七四五。一九七一〇〇。〇 四〇。五五九。五
一九一〇 九一。九七二四二。一六六四九。八〇六 一一〇〇。〇 四五。八五四。二
一九二〇 一〇五。七一 一五四。三〇五五一。四〇六 一一〇〇。〇 五一。四四八。六
一九三〇 一二二。七七五六八。九九九五三。七七六 一一〇〇。〇 五六。二四三。八
一九四〇 一三九。九九六七二。四五九六七。五三七 一〇〇。〇 六一。三三八。七

依上表所示，可知美國的都市人口，在一八八〇至一九三〇年間已增加四倍半以上，佔了全人口之大半數，在地方人口之中，還包括着商工業的關係人口，所以結果真正的農村人口，在一九二〇年不過爲全人口的百分之二九。九（即三一六一四千人）。最近恐亦不會超過二七五〇〇千人。（一九四〇年之全勞工人數爲五百七十萬）。

隨着都市與農村人口的變化，議會對於工商業和農業的利益代表關係，亦逐漸的變化了。上議院因爲各州各選二名，形式上代表農業地方的議員，雖是占着絕對多數，但下議院以人口爲比例底議員，在選出時關係上，使農業地方每次變成不利。現在以一九三〇年人口分佈爲基礎，議員數分配改正的結果，在一九一〇年佔有優勢的農業地方，今已完全居於反對的立場。

人口分佈的變動，及其所反映於下議院議席分配的改正，實爲美國經濟政策的要點。

全移到工商業的一個證明。雖然實質上美國經濟政策的重點，早已拋棄了農業。因為即使議會的地位比較惡劣，其以龐大財力作背景的商业工業，也有利於展開優勢立場的可能。故美國的經濟政策已早有適應金融資本主義及獨占資本主義時代的動向。

美國從建國以來，就有共和與民主兩政黨的對立，且都會獲得政權。共和黨以東部及北部的工商資本家為背景，而民主黨則以南部及中西部的農民為背景，所以兩黨的政綱及政策，已早有處于對立的形勢。即民主黨以個人主義及自由主義為基礎，採用「各州第一主義」，並主張低率關稅政策。例如一八九〇年制定「謝門托拉斯取締法」(The Sherman Anti-Trust Law)，思欲壓倒獨占資本。又在威爾遜總統時代，常常減低關稅而努力增加財政關稅。對共和黨，則立於國家主義與統制主義，並提倡「聯邦第一主義」而採用高率關稅政策。即共和黨對於托拉斯取締法欲有相當通融，且在一九二九年制定「威勃施林法」(The Webb-Pomeroy Act)，明白規定除外之事例。又自十九世紀末葉到二十世紀初期，及自一九二一年以來關稅著著提高，等到一九三〇年而歐施行空前的高率關稅制度。

共和及民主兩黨雖各為代表農業地方和工商業地方的利益的不同，而形成對立局面；但美國資本主義之發展，却次第縮短兩黨間的距離。農業人口相對的減少，及農業地方商工業發展的結果，民主黨亦不得不採用和共和黨略相同的政綱與政策。資本主義的發

展，則更廢棄從來所取「各州割據主義」的障壁，而求美國全體化成一個統一的市場。不特如此，一朝由關稅保護而有成的產業，進而要求設立獨占保護關稅，於是行施反保護政策以至自由放任政策範圍，愈成狹小。

由於上述各項原因，共和與民主兩黨傳統的對立，就得次第解消。其政黨和政策的對立，亦僅僅是名目上的存在，而實質則也幾乎化成了異體同心。民主黨的政綱亦急速的和共和黨的相接近，而廢棄這種標語式的自由主和個人主義，而今日則反在共和黨之上，徹底努力統制主義和國家主義。因此美國無論有若何卓越的大總統，來改新經濟政策，若其時代和美國經濟的現實相背馳，終究必不能實現他的抱負。反之無論如何平庸的總統，若能唯唯順美國經濟的大勢而施行政治，就是沒有一點經驗，也能博得高名大總統的榮譽。簡單的說，歷代的大總統，皆不過以當時美國經濟的需要以作經濟政策的實施罷了。美國資本主義的此種發展，結束了作為美國經濟政策中自由主義和統制主義，個人主義和國家主義之對立的基礎，同時並成為促進綜合的新統制主義和國家主義出現的原動力。

約三節 自由主義經濟政策的近況

美國往昔的三權分立主義，依舊是近來憲法的基礎。政府和議會及裁判所，幾乎完全

相互獨立。政府和議會間，缺乏圓滑的連絡。政府的行動，無論怎樣微細之點，常常可以感覺到蒙受議會的掣肘，以致結果施行政策幾不可能，此外拘束政府活動的，更有屬於聯邦大理院下的裁判所。美國的憲法所賦與各州有廣泛的自治權（美國原不過是由此各州聯合組成）各州保持着一種至上的權柄，到了九世紀前半期，聯邦政府還幾不能指施實質上的行政，而單止于充當各州間的中間人而已。

像這樣的各州分立主義，政治上固不待論，即在經濟上亦已釀成了很大的弊害。因各州的分立主義，係以殖民地時代及建國當初所未發達的經濟狀態為根據，美國經濟的長足進展，已不容限於各州那樣的狹隘範圍。十九世紀後半期有種種產業欲以美國全體作一單位的經濟領域，亦有產業已超越于世界大經濟的領域。然一面依然固守各州的分立主義，各自分別發佈經濟法令，以致使同一公司法的內容，即有各不相同的不合理情形發生。

其中各州分立主義之最大缺陷，即為美國銀行制度的表現。同屬一國，由一地方人應有地方銀行」的宗旨，使銀行除總行所在以外一律不准設立分行。結果使地方上成立很多無數小規模的銀行，人口僅僅二百萬的地方，而已有設立滿百以上個銀行那樣很不合理的狀態出現。更加國立銀行，州立銀行及其他金融機關混在一起，相互間亦沒有什麼統一的，同時因為各行各有發行紙幣的權力，所以美國的通貨制度，完全已達混亂之極度；因

此在一九〇七年逐漸發一次大恐慌，結果統一了發行權，且欲革新銀行的制度計，在一九〇八年確立「聯邦準備銀行制度」。在「聯邦準備局」之下，將全國十二個區內各別設立「聯邦準備銀行」，于各準備銀行即得在各該地區內統制入盟銀行的組織。但聯邦準備銀行欲到能自充分發揮實力的時際，還要十年以上。此外尚有多數中小銀行未曾加入聯邦準備制度，所以這在平時就成為美國經濟的瘤癥，而在憂慮着。因此，當世界大戰後慢性的農業恐慌，及最近世界經濟恐慌底壓迫，使此等中小銀行陸續倒閉了。即在一九二九年有六國二行，在三〇年有一三四五行，三一年有二二九〇行，三二年有一四五三行。總觀之，在一九二九至三二年間打破了五千七百三十行（其存款總額在二六一九百萬美圓）。平均每行的存款約在六十萬美圓左右。其影響就擴大到各方面，使在一九三三年二三月間造成了大銀行的恐慌。像這樣的多數都立弱小銀行，實為美國經濟之一大缺陷，同時亦就是各州分立主義弊害之一種。

欲排除這種各州分立主義的短處，藉以助成美國經濟的發展，已在十九世紀的中葉開始了。即是削減各州的權限，而由聯邦政府統一之。聯邦政府所施行統一的經濟政策，僅此一端；其結果遂于十九世紀後半期以來，聯邦政府漸次獲得廣汎的權限，並又擴大其活動範圍，使美國經濟得有急速的進展，實得力很大。第二為設立「州際商業委員會」及「聯邦商業委員會」。十九世紀後半期，獨占事業漸次勃興，同時其弊害亦已顯明，尤

實是鐵路公司結成。嘉迭爾 (Carter) 亦作企業同盟，獨占，將運費作不得當的提高，且對於顧客作了不當的差別待遇，而就有企圖抵制鐵路公司這樣橫暴的計劃出現，使多數州郡亦不得不分別用州法來取締鐵路公司。然其法律的有效範圍，因祇屬于一州以內，若欲徹底取締，尚須有全國的立法纔可。所以在一八八七年就制定了「州際商業法」，鐵路公司方始決定公正的運費，而一律廢棄所有的差別待遇，並規定不得「合資營業」及其他協定。另外又設立「州際商業委員會」。次第擴充權限，經過州際商業的各方面而得成爲一個活動機關。至于「聯邦商業委員會」，則爲基于一九一四年的「克蘭登托拉斯取締法」，以調查經營州際商業各公司的業況，且又爲監視違犯托拉斯取締法而所設的一個機關。除爲抑制和州際商業委員會並立的獨占企業以專橫外，同時並又担任援助州際商業健全發展之事宜。因此聯邦商業委員會發佈的所謂「中止與停止法」(The Cease and Desist Order)，是應和法律同樣遵守；若有不服，可即呈訴聯邦裁判所。

這樣美國經濟界就可次第把不順利的各州分立主義予以各個擊破，而向前發展，第一次大戰所給予的力量。

第四節 戰時經濟政策的内容

當第一次世界大戰勃發的當時，美國亦陷于一種恐慌狀態。然跟着戰局之進展，聯合

國方面及對於遠近中立國的同盟國方面底軍需品，食料品及原料品的需要，急激加增，結果美國的生產及對外貿易，遂有空前的發展。但因需要急增，即時供給困難，以致發生物價騰貴與工資高漲等現象。且更感到資本與勞動的不屬。直到一九一七年雖仍能維持着中立國的地位，但到一九一七年宣佈對德宣戰時，就完全入于戰時狀態，而益使前述的困難愈漸加重了。所以在一九一四年至一八年間就隨時發佈必要的法令，組織所需的機關，而於大戰末期已將戰時經濟政策整訂就緒。

● 首先先行者，為國家統一金融。即在一九一四年因聯邦準備制度的陣容尚未配備完善。不得已出一應急處理的手段，而將一九〇八年確立聯邦準備制度所制定的過渡制度「奧局立佛蘭特法」(The Aldrich-vreliard Act)底有效期限延長一年，並又擴充了其適用的範圍。即資本金不減損，且使公積金到達二成的國立銀行來適用本法規，藉以限制銀行所發行的鈔票額數，資本金及公積金得由合計數百分之百擴張到百分之百二十五。由是業已加入聯邦準備制度，及在一定期間後有意加盟之各州立銀行及信託公司，亦要求享受此恩惠。當發行上項銀行鈔票之際，為應付兌換起見，須將發行總額百分之五以上的金額正實提供財政部。經過一種緊急狀態後，為欲促進該銀行收回鈔票計，對於流通的銀行鈔票，則課以百分之三的稅；且于三個月後，課月稅百分之二。課稅率，直到一九一五年六月三十日奉法滿期日止，國家銀行所發行的鈔票總額三八六百萬美元，截至一九一五年六月三十日奉法滿期日止，