

糧 價 統 制 問 題

著 原 特 斯 柏
述 譯 泰 王

商 務 印 書 館 印 行

糧價統制問題

一 糧價統制之目的與範圍

在戰時，節省國家的物力是十分必要的，其所以如是，是想把一切的物資全部用以滿足國家的需要，而無絲毫的浪費。概括的說，此種作用之一重要部分，在平時即可藉調整價格使未生產的物資與已製成的物品悉數轉入生產與消費之間的辦法，予以完成。在平時，老實說，因購買力分配之不公平，國家制度的效力，豈不能使人滿意。但在戰時，其種種缺陷，特別是關於糧價問題，在大多數國家裏都認為是應由政府統制以矯正之。

此統制之目的，世界各國各異其趣，例如一九一四年到一九一八年的第一次世界大戰時，美國總統胡佛先生(Mr. Hoover)說明他的食糧管理者的責任時說：「指導基本的食物商品貿易，以避免惡性的投機，勒索，和荒廢等現象，并穩定重要食料價格。」(註二)這是美國的旨趣。另一方面，歐洲交戰國家所持觀點更為宏廣，故英國糧食統制者的責任是：「以自己認為係維持糧食之適當的供給最良的方法，來規定糧食之供給與消費，并採取自己認為係鼓勵糧食

一事，便被人視為一種荒廢之源。是故在戰時，一般的認為把糧食直接供人食用，比以其飼養供屠宰之牲畜供人食肉之間接消費方法更為經濟。因一個卡路里的生產，在牛肉中生產，事實則需三倍的糧食，和牛乳產生一個卡路里所需要的糧食一樣多，在牛犢則需兩倍糧食，此即何以英國在一九一七年所採取的政策是把牲畜的價錢定得很高的原因，英國希望藉此對牲畜的屠宰致有遽烈的切斷，倒出多餘的穀類以資食物之生產。另一方面，在德國，犧牲甜蘿蔔而獎勵儘量栽培糧食五穀，或者說是行之過火了，因為糖比起糧食來是生產卡路里更多的，（註六）同時甜菜的殘渣又是飼畜的一種重要飼料，猪肉所生產的卡路里遠比以同等重量的穀喂豬所生產的卡路里為高，所以在美國，在上次大戰中其糧食管理局目標是在壓低穀類價格，使其低到足以鼓勵農民用穀喂豬的程度，上次大戰時，大多數交戰國家，把牛奶的價錢定的太低，結果牛乳不是趁新吃掉便是作成乾酪，結果造成極端牛油荒，這種情形在今日可能因同樣理由而再發生一次。（註七）

生物化學的發展，已表示出過於重視充分營養的卡路里分量的危險，特別重要的所謂「保護性的」糧食範疇，（和僅僅長精力的糧食不同），對滋養政策已有新的目標。

糧食價格的統制，必須以軍事的顧慮與營養問題為指導原則，前者固與後者不同其意義，即其本身在各國中亦復不同。在戰時獲取糧食的方法，即在兩近鄰國家亦各不相同，何以如此呢？因為各國須依賴下列之條件：（一）運輸安全的海外市場的效用性；（二）倉儲之安全；

(三)本國內生產的自給程度；(四)軍隊中所需要的人力的限度；(五)港口及運輸系統之空襲的易傷性；(六)糧食分配對疏散人口的困難，所以糧食統制在實際上所採用方法各國極不一致。譬如，法國是有自足的糧食的國家，軍事上的威脅相當不怕的，她在上次大戰時統制糧食主要是爲着抑低生活費用。在德國，抑低糧價一部分是爲表示協商國對於聯合封鎖的無效，(註八)至於英國的糧食管理問題則尤爲複雜，在一九一七年敵人(指德國——譯者)對協商船隻之猛烈的潛艇襲擊戰，嚴重的限制了航行澳大利(Australian)及新西蘭的運糧工作，致使糧食統制者爲了盡量擴充國內生產而不能不採取提高國內生產之肉及五穀的價格。雖然消費者對抑低生活費用之要求，烈強的壓迫着當局的肩頭。在歐洲方面的航運困難和軍事的緊急需要，使美國大總統於一九一七年對小麥生產者保證一種事實上比大多數歐洲交戰國在當時還要高的最低限度的價格(註九)。而美國糧食管理局(U. S. Food Administration)并集中力量以增加吃豬肉的人口，因爲除此之外恐沒有別的生產脂肪的食物比豬肉更爲迅速了，且當時的軍事情況又是那麼緊急的。

進口糧食及飼料無疑的對現在的交戰國是無軍事的重要的，例如，英國糖的來源在一九一四年時，三分之一是來自德國及奧匈聯邦。這一事實證明了上次大戰中糧食統制制度中的一個弱點，而糖的價錢在一九一五——一六年時比原價(即一九一四的價格)漲三倍，(別的食物亦漲三倍)但在一九三八年時全部消費的四分之一以上是產自本國了，二分之一是從帝國聯邦

各自治領中輸入，剩有極少之數來自歐洲。同樣的，長脂肪的食物的缺乏及依賴進口糧食，在一九一四年時成了德國軍事上的一個重要問題，爲了避免依賴進口糧食，管理的方法終須依據減少食猪肉的人口百分之三十三又三分之一及減少吃牛乳人口的百分之十。自一九三六年以來，牲口口數調查，顯示了一種衰跌的趨勢，這主要是因爲脚和嘴巴的瘟疫所致，不過還沒有劇烈的牲畜屠宰計劃預爲顯示出來，而近來大麥雀麥栽培的噸數的大量增加，可能表示劇烈屠宰并無必要。國家糧食生產之最嚴重的缺點，現在已藉特別方法在許多國家的戰區中，已有了某種意義上的補救了。不過若忽略了在一九一三年時尙未達到糧食自給的國家到一九三八年其糧食自給還依然是一個很遠的理想這一事實，那是不聰明的。譬如德國其脂肪食糧在一九一三年時本就不能自給，可是到一九三八年時其需要食用的脂肪還需輸入二分之一，而英國其小麥則需要進口五分之一。

照這樣看來，很明顯的，糧食統制雖然初視之好像是一個相當簡單的問題，但實際上任何一種糧價的規定都可能是營養政策和軍事需要之間的一種折衷。這樣看來，就消費者方面言，某些糧價應規定得很低，低到能使最貧窮的消費者能夠購買充分而適當的糧食；就生產者方面而言，糧價應該提到很高，高到足以使邊際效用的生產者們能樂於提供其生產達到國家所要求的程度。或者把價格提得很高，高到使消費者容易接受戰時有效的代用品，但無論如何絕不能低到足以妨礙任何生產擴充的程度。

在這一點上，某些經濟上的困難應當顧及到，很顯然的，對於生產者沒有一種精密的而且確定的探悉（一切生產的等次均予以適當的價格之差異），沒有一種價格能規定的，或是不如參照價格系統之其他部分可能的反響，亦不能規定任何一種價格，經驗告訴我們，後面這一事實，當其被提出時，統制價格的往往不能充分體會其意味，例如法國在一九一四年時小麥價格規定的很低——三十二法郎一百公斤——且因軍事的威脅更從此後退了，結果，農民拿儲藏的小麥來喂牲口，再以高價賣肉，或不種小麥而易種雀麥，因雀麥的價格是不統制的。這樣，逐漸造成了很大的小麥荒，不久之後，政府不得被迫規定雀麥，大麥，裸麥，糠皮和麩子等的價錢。在德國，豬的最高限度的價格，起初就很低廉，以致豬肉在市上不見了，那麼消費者不得不大量的消費牛肉，因牛肉的價高（因不統制），以致許多壯牛或不適於屠宰的小牛都被屠宰了，因而削減了牛乳和牛糞的來源，故在一九一七——一八之收穫年度時，德國為企圖施行一種精密的物價平衡計劃，即規定大批的農產品價格，并注意維持之，凡能用作人類糧食者，概禁其喂畜。不過此計劃中基本的最高價格之一的豬肉，在農民殺豬自己吃而不賣時，其全部計劃的輪盤就脫節了。

一切糧價統制之漸進而必然的發展，由於其中某種統制之有未可預見的效果，便是戰時經驗之顯著的特色，例如，英國小麥委員會（British Wheat Commission）（從一九一六年開始即具有管制小麥與麵粉權），逐漸的不能不擴展到一切代用的穀類之上，包括玉蜀黍（maize）

裸麥 (Tye) 大麥 (Barly) 、雀麥 (Oats) 豌豆 (Peas) 、蠶豆 (Beans) 及黃豆等，繼續有數年之久。到大戰終了之時，英國一切飲食品的供給均受糧食部定價法令的管制。照這經驗，今日在施行中之最大多數的糧食統制，自始就有一個綜合的範圍。剛在此次大戰爆發之後一個月，英國的糧食管制就開始工作了，包括穀類，飼料，茶葉，罐頭肉及罐頭魚，鮮肉，乾菓，糖，牛油，雞蛋，豬油，馬鈴薯，以及一切吃的油類。在一九四〇年二月，英國全部輸入的糧食百分之八十五（以價值計）是為該糧食部收購之後再以規定價格售出，至其他之未由該部收購發售的一切糧食，由該部特許私人買賣而受某種限度的管制（註十），在德國自一九三六年抑止物價法令頒行以來，一切糧食價格均受統制，除此之外，德國糧食管理局 (Reich Food Office) 還探行特別的管制辦法。

還有一層，即管制糧價是要長期而連續的進行才有意義，僅僅管制一個段落是沒有用的。如果零售價定得太高，當然就有發國難財的，如果定得太低，零售商就遭受損失，其缺點就從高的價錢上反映出來，即零售商人為中間轉貨人賺一份兒去，而中間轉貨人又為批發商賺一份兒去，不然就只有漲價，零售商才有利可圖。故在上次大戰之時，統制工作一開始就規定了許多零售價格，後來（因零售存貨不多）又規定批發的價格，到最後，貨物經過的一切中間過程的價格全都規定了，以免受某一過程的剝削。至於其他的物價，則規定其批發價格和零售商的邊際利潤，但目前的要求是立即規定一切過程中的價格。

有聯帶關係的生產品有時會有些棘手的问题，例如，如果罐頭牛乳價錢規定得太高了，就無人再製乾酪了，當然市面也就斷了此貨，如果雞蛋價錢定得太低，而雞蛋就將為別的有聯帶關係的生產品所代替（即雞肉），而雞蛋的供應從此也就不見了，棉種子在美國同棉毛（軍火用），菜油及飼畜料的生產有聯帶關係，在一九一八年九月外國菜油的輸入使棉子油的價格過於蕭條，而棉油生產者對棉粉（即棉種子榨油之後而壓成的粉——譯者）索價甚高，（其高幾近於肉與牛乳的價格），且棉毛亦要價甚高（這足以增加戰時工業管理局軍火生產之費），其最後的決定是：為着抑低肉價，則種子油及棉毛價格應當提高，不過通常要維持棉種子的出產，這一例說明了當統制因特種理由規定一種價格的問題而轉到對一切相關的價格都要求一種適當的調整之時，其工作之困難就大大的增加了。

此種考慮足以說明糧價統制的一種特別的目的。自此次戰爭爆發以來，統制工作已成爲十分重要了，其趨勢幾乎每一情形都需要統制的。試以抑低糧價而壟斷高級貨幣工資的要求，問題的理由是社會中彼此關聯着的各種薪水集團的地位，應該藉糧價水準普遍的變動來改變一下，對特別的工資率予以合理的調整（如此者，是爲着讓不變的真正收入之關係和糧食生產如從前一樣。）是十分困難，以致要引起反對。

當一九一四——二〇年的時期裏，當生活費指數在英國比一九一四年平均增加兩倍半時，在法國平均增漲四倍，而工資則遠落在後，這些上次大戰中的經驗，對今日之糧價政策有一種

明顯的教訓，除開固定的貨幣收入者及其他進款的人們抬高物價水平所造成之罪惡（尤其是戰時拿補助金和津貼的人）不算外，其危險是物價上升之得一旦開始，貨幣工資就得增加，而增加的工資一加到消費上，就又引起物價無限的膨脹，即澎漲論者所主張的螺旋式的膨脹，最後終至走上貨幣崩潰的危境。

目前解決問題的捷徑是用壓制的方法，物價管制的目的在儘量可能的維持價格到其大戰前的水平，事實上，在今日任何國家的物價統制制度中，這目標已成了最重要而普遍的特點，問題的解決不是從目的在穩定物價的貨幣管理政策上所能得到的，而是像瑞典那樣自一九三二年以來就直接行使統制物價。如在德國，全面統制物價在此次大戰爆發之前已開始有數年之久。這樣處置才能解決問題。第一次的停價 (Price stop) 命令在德國是一九三六年十二月二十六頒佈的，一切物價的加價除了必須獲得官方許可得以增加外，其他則自一九三六年六月十七日起概行禁止，這種措施，不久在法國亦隨之而行，法國的停價工作主要係根據一九三六年九月一日的指數為基礎，在英國，商品價格條例 (Price of Goods Act) 規定一種基本的價格以一九三九年八月一日的價格為基準。同樣在許多其他國家中亦曾採一九三九年的基準施行過此項措施，而日本對國內物價之統制則用所謂「預防意外」(Pre-incident) 的本位，到一九三九年十月十六日的帝國法令頒佈時本以十一月十八日的價格為基準而禁止再漲。

使商人自己對政府證明一切價格的增加均屬不誤，不須政府自己為一切個別的价格直接負

實，這在管理的方便上無疑的是重要的。不過在理論上說，其結果只是把問題轉移到條件的設計上罷了。在這條件之下，所謂『停價』的法令 (stop Decree) 可能允許有例外的，再者，德國制度（統制糧價制度）之所以成功（該制度使德國零售糧價指數自一九三六到一九三九實實在在的穩定了（除了偶然的變動），是說明了當供求來源及其情況突然有大的變化時并不必要的斷然採取戰時政策。德國管制糧價的工作，得惠於兩種原因，一是自一九三七年春天開始的世界糧價之顯明跌落，一是存於卡特兒 (Cartel)（德國企業同盟之名稱——譯者）價格及商人利潤的太規模的減少。再者，各種農業同業工會 (trading boards) 會對主要的糧食價格加以特別的壓抑，他們的方法是從國庫和各工業方面領取補助金發給各同業，以彌補其因受壓抑價格而遭的損失，最後，也是最有意義的，在一九三九年之前，德國的牛油和肉類兩項重要的糧食產品的統制是同時和定量消費相輔而行爲時已久的這一件事實。

這樣看來，德國的經驗，使我們對一九一四——一八年變得特別明顯的一件事實更加注意，那就是規定糧價的本身并不是問題的結果，而只是使生產發生變化及供應的一種再分配的方法而已。規定糧價之無濟於事，就如企圖固定寒暑表的記錄而控制室中的溫度一樣的等於緣木求魚，換言之規定了糧價，但根本的問題仍然未變——要求生產大量而經濟的糧食，對於每一消費者保證一種適當應得之份，第一點，牽連到當局須對生產者之利潤與損失要負責，因而糧價統制不可避免的要變成利潤統制。第二點，需要有一套統一的計口授糧。

(註一)：此文寫於一九四〇年四月

(註二)：見里蒂曼(Lisman)之「英美第一次大戰中的物價與糧價統制」頁二十(一九二〇年紐約版)

(註三)：卑維爾勒智(W. H. Beveridge)之英國糧價統制附錄

(註四)：加拿大政府在包含於一九一四年的戰時尺量法案權力之下設立之一種戰時物價局及商務局，斯羅組織迄

未撤銷。

(註五)：在消費中包含着荒廢的減少——這可能是在平時有着一種相當高的生活程度的國家中重要的一點，

(註六)：斯凱爾威特(Bkalweit)之戰時營養經濟(Kri-ger-nac-nun-gswirtschaft) 1927年(Stuttgart)出

版頁大四。

(註七)：此物在近來之維生素人造牛乳之發展上看，無論如何沒有那麼重要，

(註八)：斯凱爾威特(·op cit, p. 141.)

(註九)：杜弗斯(W. L. Dufus)著「小麥商業之政府統制」載於一九一八年三月號美國評論頁七六

(註十)：一九四〇年二月十五日泰晤士報

(註十一)：法國革命時的價格規定的雛形是此事之一例，囤積者處死刑，一切徵發悉照規定格律實行得極為嚴

酷。以致商業停頓，商人離其本行。(見布內——(H. F. Bourne)——作之法國革命中之糧食糴制，載於一九一九

年二月號政治經濟雜誌

糧食統制之目的與範圍

11 非法謀利 (Profiteering) (特)

任何生產者，凡有違犯規定價格者，課以毀滅性的罰金對其強迫施行定價到任何標準，這當然是可能的（註一）不過，很明顯的，這樣一種解決糧價的方法是不能持久的，為什麼呢？因為如果規定的價格不夠原本，生產就要停頓的，到那時，生產工作就成爲不能解決的問題，他們的機器就要耗損了，會計無法支付工資及償付借款，事實上，很可能的是在大多數國家裏這種遽烈的價格規定不久即行不通了，因爲不管限價到如何的程度，縱然糧食生產者不願意爲別人生產，但却也不能限制他們強制他們自己的消費，久而久之，政府可能必須建立一種限價制度。此種制度保證生產者在其指定的生產水準之上最低限度也能夠成本，或者須用賦稅及補助金制度的方法維持各企業的資力到能生產的水準。在上次大戰中，政府收購的價格均係慎重規定，其標準之高，往往能使生產者獲得大量的利潤并出產大量商品，此法在美國應用到保證小麥價格制度中，在英國一九一八年時亦採取此政策，以一種保證賺錢的價格向生產者收買馬荳薯，政府雖然在收購時出一種有保證的高價，但賣給社會人民的價格却是很慎重的定得很低，政府自己負擔這項損失，一如英法小麥補助政策的情形。在這種政策之下，輸入的糧食（指五穀）由政府發給製粉廠，其價錢比政府買進的價錢還低，而製粉廠家更由政府予以補助（在英國計

對中），其補助的數目，足以對烘麵包的商人使其樂於脫售廉價麵粉，現在英國的政策，一直是承繼着一九一四年到一八年的麵包補助政策的傳統精神，在此政策之下，因廉價統售麵包，小麥，鹹肉和牛乳等糧食所受的虧損每週幾達一，一五〇，〇〇〇鎊。此次大戰爆發之始，法國即撥鉅款八十萬萬法郎（a billion francs）交農業部依法支配，這項鉅款很明顯的是用於此項目的，在一九四〇年初英財政大臣即宣稱以此方法把生活費指數中漲價的十二點已爲阻止了。

雖然低而統一的糧價連累到政府補助金的麻煩，但若爲節省麻煩而一任糧價漲到足使產生奢之報酬超過其成本時，就及是不經濟的，且更是不必要的擾亂社會的道德，統制糧價與聽其漲價這兩極端，在大多數國家中當其糧荒的時候，是採取了第二條路子，因而在這條路子上他們不能不遇到發國難財的問題了。

「發國難財（Profiteering）」字，從輕一點看其意義是：在一種價格劇烈變動的時候企圖獲得非常之大的利潤（As making unusually large profit at time of rapid Price change）。它是私有企業在戰時不可避免的一種現象，此種惡劣現象是否能以政府的力量完全撲滅，上次大戰的經驗，已使我們對其懷疑了，從立法的意義上說是不容易的，而過去的行政事實又是令人失望的，譬喻，在英國一九一九年的發國財法案（Profiteering Act of 1919）規定着發國難財是不合法的，『由一切條件看來，它都是不合理的』，這是法案的論點，就糧食部的經驗而

論，俾威爾特(Bevidge)的批評似乎很適當，他說「發國難財的條件，實際上是窗幃而已，以糧食部的機構而對付此迫切之問題，的確也是它的任務，」(註二)一九二一年的南非法案(The South African Act of 1921)是規定「在商品交易中禁止不合理的利潤行為。」(To prevent the making of unreasonable Profit on the sales of commodities)「不合理的利潤」一詞，在該法案中寫道：「不合理的利潤，據統制局稱係在非常或國家危急的時期，乘機利用其一切危急景況與情形而得的一種無不正當的利潤」，充分注意一九一一——一三年商業中的平均毛利，并關心自此之後的投資與夫因生活費增加而致成的商人家庭開銷的增加。不過此項法案并未充分生效，不過僅僅施行數月而已。此外，另有一種比較更有接近成功之意義的辦法是直接確定邊際利潤(也就是等於間接的限價)，故在英國上次大戰時，零售商人的利潤是這樣：人造乳酪每金鎊中有二辨士的利潤，肉——譯者此類每金鎊有二又二分之一(即二、五)的利潤，肉每鎊有利三辨士。在美國，一九一七年時曾致力於限制肉類打包者的利潤為百分之二、五，至包紮肉的投資，則限五家最大的公司，利潤為百分之九，如果商人的貨幣進款照戰前水平固定不變，每一交易均有可靠的利潤(調整各種出產的水準)，那便是擔保這一點的一種方便的方法，因為交易在戰時是可能的比價格和成本更為穩固，但其困難一點是在推出進款的何種特殊方式之固定的保證為不誤，同時基本的經濟條件是遭遇着突然的變化。

抬高價格是發國難財者必出的一鬆手段，因而支配反抬高價格的立法上的困難，對壓抑價

格的制度有其特別的關係，因它可以抑止利潤及漲價，然而像上面所提及的戰時基本經濟條件的變化，致有許多例外不可避免的出現了，而問題就發生在這些本來可以確定的例外價格基礎之上。

現在試以成本為基礎以回答此問題，事實上這種回答早已表現在大多數的立法裏了，但過去的經驗，證實了懷疑派對此標準（即以成本為回答問題的標準）之可靠性的懷疑之對，的確在下次大戰中英國烘麵包者的利潤，美國鍊糖者的利潤，以及兩國中之小麥生產的成本的分析，都是靠了一種正確而又煞費苦心的會計為基礎的，不過在英國糧食部規定價格工作是照費用，協商及折衷（註四）三項辦法兼顧並籌的辦法，換言之，即最後的決定，必然是在生產者與消費者雙方意見（註五）之間的一種折衷。在這一種情節的性質中，成本會計制度（Cost accounting system）對規定糧價的指導意義就很微了。（註六）混合產品的成本，普通是在一種大的系列中，同時虛報費用也很容易看出，如一九一八年美國磨粉廠家所為，把老的未收回來的債及在外面投資所遭的損失，統通包括在購麥的成本中（註七），因當時這兒沒有一種較一般所公認的忠實信任的方法以稽查這謊報的成本及其分配（註八）（特別是設備的貶值），至於原料的計算是否該包括在成本一項中還是應按市價計算問題，這兒也沒有統一的辦法，而事實上美國糧食部在一九一七時會對棉子的利潤施用第一種方法，對榨糖的利潤施行過第二種方法。困難問題的發生，是因戰爭的存在發生的，不過也有許多并不因戰爭的原因而存在的，難道說成本當中

也包含着銷售機構的維持費嗎？（這銷售機構并非法令所要求而設立的）戰時糧價規定的本身改變了生產事業所必然遭遇着的無恆的情形，那麼這種變化無恆的情形，在我們規定成本時也要考慮嗎？

以成本作規範，其亦有缺點，惟其最嚴重的缺點，并不在這細微的幾點上，在理論上，利潤的存在，暗示着兩個生產者之間的成本的差異，如果兩個生產者同樣生產出已知的產額，成本低的生產者的數字（指成本數字）就為價格規定者所接受，同時另一個生產者就會被排擠而退出營業範圍，那麼生產也就停止。如果價格規定者接受了最高的成本數字，那麼有效力的生產者就可能在戰時被視為是所謂不正常（abnormal）的利潤者了，因為他比費成本高的人更賺錢。

因而，依靠今日的成本統制辦法以杜絕藉糧食而發國難財，是很危險的，但無論如何對瑣細的幾點，客觀上已經有了不可忽視的改善，而現在的條規一般的看來又很清晰，故英國的商晶價格條例（British Prices of Goods Act）逐一舉出經過政府允許的在基本價格之上再加的項目如：原料增加，製造費增加，工資和薪津增加，保險費增加，運輸費及廣告費增加，以及業務數額變化的增加等，其附加額之多寡，授權與同業工會，該會依商人之要求與公正的中央限價委員會會商之後，即確定其應加的數目，但此條例對商人之已竟增加的部分不生效，（註九）過去法國的制度是除了應增加的部分之外，其餘任何增加絕對禁止（註十）。在為成本的意義而