

# 《1938年农业调整法》与常平仓： 美国当代农业繁荣的保障

李超民

(上海财经大学 经济学院, 上海 200083)

**摘要:**1940年初,美国农业终于结束了长达20年的萧条,至今仍保持着丰裕的农业生产局面,而奠定这个基础的制度因素之一是《1938年农业调整法》。这项法律的核心内容是来自于中国古代的常平仓思想。作者的研究揭示出解决当前我国的农业问题有必要借鉴国外的农业制度建设经验,建立我国相应的农业稳定制度。

**关键词:**农业调整法;常平仓;农业问题

**中图分类号:**F33/37 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2000)12-0056-07

1937年5月27日,华莱士(Graham, 1937, 179)在国会农业委员会发表声明说:“从国家、消费者和农业利益的观点看,建立常平仓以提高供应和稳定价格是基础。”在《1938年农业调整法》中,常平仓制度开始成为一项立法,它是“第一个真正的全国性经济民主的楷模”。《1938年农业调整法》的意义在于,它是美国有史以来第一个永久农业立法,以建立常平仓制度(李超民, 2000a)为核心,确立了对农民和消费者利益的并重,奠定了美国当代农业立法的思想基础,在很大程度上,1940年以来的美国农业繁荣来自于这项立法奠定基础的美国农业法律制度。

## 一、立法背景和立法思想基础

在《1933年农业调整法》被宣布部分违背美国宪法,停止执行之后,《1936年土壤保护和国内配额法》很快在国会通过,部分程度上替代了前者。而此前华莱士已经意识到制定一部永久性的农业法律的重要性。因为当时美国所面临的主要问题是水土保持、建立常平仓、进行作物保险、救济贫困的佃农、农村灾民的安置、整顿土地使用和解决农村不断发生的反对控制作物种植计划的暴乱,同时农场主要求按生产成本销售农产品的呼声、与各国签定贸易协定问题、劳工问题等问题也很严重,这些问题交织在一起,矛盾十分突出,而农业问题在当时占中心地位(Saloutos & Hicks, 1951)。为了解决新旧法律过渡期的遗留问题,首先通过了一项《补充拨款法》,筹集资金解决了给予农场主的限制种植面积补贴,此前的补贴款来自对农产品加工商征收的加工税,并对《1935年土壤侵蚀法》作了补充,成为新的法律执行。

1936年,农业压力集团美国农场主联盟提出实行作物保险的建议。对此私营保险机构表

收稿日期:2000-09-11

作者简介:李超民(1963—),河南偃师人,上海财经大学经济学博士。

示怀疑,但是农业部研究指出,这个办法是可行的,建议国会立法实行。但如何确定赔付费率问题很复杂。农业部决定先在玉米、小麦或棉花种植中施行,并指定了两个机构起草具体方案,分别起草作物保险计划和制订长期干旱调整计划。“华莱士早就希望作物保险思想能和常平仓计划结合实施,……剩余粮食将被存放起来,不是因为政府要在公开市场上采购这些粮食,而是为了农民们都用以货代款方式支付保费”(Saloutos & Hicks,1951)。政府执行这项计划的成本极小或几乎为零,各方皆大欢喜。缺点是以货代款的支付品种必须限于能够长期存放的物品,实际上这引出了安全储存农产品的问题。

“不利天气对新政策产生了很大影响”(Saloutos & Hicks,1951,512)。于是针对天气的影响,全部政府机构从上到下展开行动,研究并制定对策。如果说华莱士一直就有建立农业常平仓思想的话,促使他具有这个思想的原因之一,就是杜绝坏天气对农业的影响。

支持农产品价格的思想基础是丰年储备以应付灾年急需,这是常平仓思想的核心。1933年秋天,华莱士通过商品信贷公司实行玉米贷款办法是常平仓制度的先声。农业调整署还促使各州通过仓储法,以支持联邦政府的农业计划。有人提出联邦政府在农业地区为农场建造一批容量为1 000蒲式尔的仓库,以便政府就地封存粮食。Bean (Bean/Boyle,1937)指出,这是当代发明和中国常平仓思想的结合。

1936年下半年,常平仓计划在华莱士思想中已经成熟,于是他开始进行这方面的实验 (Shepherd & Wilcox,1938),同时开始更广泛地向农场主们鼓吹他的常平仓思想。他认为实施常平仓计划的时机已经到来。有人认为常平仓计划是妄图管制大自然,华莱士反驳说:“我们无法管制大自然,但我们不能让大自然管制我们”。而战胜干旱,保护土壤,使得这个计划成为强制性的。因此干旱提醒人们,气候对农产量的影响比种植面积和过剩粮食控制计划的影响更大。到了1937和1938年,两年大丰收使经济形势变得严峻起来,更加使美国行政当局认识到实行常平仓计划的迫切性。只有在更大范围内实施常平仓计划,通过存储过剩粮食,才有可能解决农产品剩余问题,解决干旱带来的问题。“这是常平仓计划列入《1938年农业调整法》的根本原因”(Saloutos & Hicks,1951,517)。

建立常平仓制度的争论(李超民,2000b),在全美国也引起了很大反响,争论的结果是美国人民接受了这个思想。罗斯福在“炉边谈话”中也指出,农业立法的主导思想,是战胜天气变化对农产品产量造成的波动,平衡农产品价格,保护消费者利益,他的演说很大程度上使美国人民最终接受了这个东方思想。(Roosevelt,1938,432~7)

## 二、基本内容

1938年2月,罗斯福签署了新《农业调整法》,常平仓计划作为第一重要措施被列入法律。法律建立了储存剩余棉花、大米、烟草、玉米和小麦的制度,把丰收年的粮食用于灾年的急需。罗斯福指出,这是给予农业以全国国民收入公平份额计划的一部分,“保证消费者有充足的食物和纤维,停止浪费土地,减少巨大的剩余和灾难性短缺的缺口”(Saloutos & Hicks,1951,518)。他说,新的《农业调整法》的目标是:

……我们必须有巨大的食物和饲料储备,以备破坏性天气之年使用,并以此熨平价格过高或过低。我们同意,城市人民和农民真正而持续的进步,不会来自以往我们所熟悉的丰欠不均的周期循环,不会来自一个接一个的繁荣和崩溃,只能来自持续而稳定的生产增长,以及人类必需品的公平交换。

国会在通过《1938年农业调整法》时也指出,政策目标是在可能的情况下帮助农业生产者

取得公平的价格和公平的收入。《农业调整法》的新思想是常平仓计划和首先是针对小麦的作物保险计划。美国行政当局认为,他们执行了一条介于《1933 农业调整法》和 1936 年农业法的中间路线。《1936 年土壤保护和国内配额法》以“剩余控制”思想,代替原来 1933 年《农业调整法》中的“生产控制”思想,而运用常平仓思想,建立销售和存储制度,控制剩余粮食,强化了 1936 年法律的保护生产的思想。

1937 年 10 月 12 日罗斯福在“炉边谈话”中指出,“我们打算在今冬找出一种办法,永远防止重行出现 4.5 美分的棉花,9 美分的玉米和 30 美分的小麦……以及这种价格给我们大家所造成的灾难。”“而我们找到办法来保护农场主价格不受农作物交替过剩和稀缺的影响时,我们也就找到了办法来保护国家的食品供应不受同一起伏波动的影响。我们应该永远有足够的食品,而其价格又是消费大众所能付得起的。为了美国城市消费者,我们必须找到办法,来帮助农场主在丰年充分储存,以补歉年的不足。”他提出了《农业调整法》的核心,就是通过农产品价格稳定措施,保护农场主利益,同时保护的消费者。这也是我国古代常平仓的根本内容。《农业调整法》不仅保护农业生产和农场主利益,还要保护加工工业和消费者利益,《农业调整法》的主要意义就在此。若说第一个《农业调整法》只指出了保护消费者利益提法的合理意义,那么第二个《农业调整法》真正开始重视保护消费者的权益,办法是建立常平仓。

具体来看,《1938 年农业调整法》(75th Congress. Sess., 1938)包括以下 4 个方面的内容:

1. 继续执行土壤保护计划,实行价格支持政策,采用价格支持和直接补贴的方法,控制农业生产,维持农场主的收入水平。此前,《1936 年土壤保护和国内配额法》规定了农场主对土壤的保护可以得到政府的补贴,新的《农业调整法》授权政府实施耕地面积削减计划,以控制农业产量。计划分两类,采用耕地面积配额,促使农场主自愿削减农业产量,采用销售配额,强制性限制农场主的产量,措施还体现了民主作风,即销售配额要经过 2/3 以上的农场主的投票通过后才开始执行。还规定,农产品分为基本农产品(小麦、棉花、玉米、水稻和烟草)和非基本农产品两大类,生产控制和价格支持对于基本农产品是强制性的,而对于非基本农产品则是非强制性的,超过种植限额和销售限额的农场主不但没有资格享受补贴,还要受到处罚。

2. 通过向农场主发放无追索贷款,建立农产品的“常平仓”。联邦剩余商品救济公司延长到 1942 年 6 月 30 日,然后由农产品销售服务署接管其大部分的功能。法律规定,农业部在既定价格和供应条件下,向执行政府农业生产计划的农场主(主要包括玉米、小麦和棉花的生产者)提供无追索贷款和由农业部长决定的商业贷款。农业部长在小麦、棉花、玉米、水稻和烟草的供应量达到一定的水平之后,可以宣布销售限额,经过农场主的表决,强制生产者执行。所谓无追索贷款,就是农产品抵押贷款,具体的做法仍如由商品信贷公司一直沿用的办法,在农产品价格急剧下跌时,由政府给予一定水平的财政支持和最低价格保证,在市场对农产品的需求严重不足时,由政府帮助农场主建立了一个稳定有效的仓库,储存多余的粮食。这样的粮仓体系,对于保护农场主和消费者,都起到了很大的作用。

美国常平仓基本上覆盖了农业生产的各个方面,运作机制灵活而简便:(1)通过联邦政府提供的公共财政资金,由联邦剩余商品救济公司按适当价格,办理 5 项大宗基本农产品(包括玉米、小麦、棉花、烟草、稻谷)的收购与储藏。(2)当丰收年,由商品信贷公司按照农场主(既包括与联邦政府合作参加限制作物种植计划者,也包括非合作者)产量高低进行贷款,以稳定农产品价格(小麦、棉花、玉米及畜产)及其供应量。(3)如遇灾年短收,常平仓即抛售一部分丰收年的储备量,以促证供应和价格不致过高。这部分储备就是为了保持一定粮食储备,以防发生

灾荒。(4)如果出现连年丰收,造成常平仓仓储充溢,为了避免粮食供应超过市场所需正常数量,农业部就运用“销售配额”办法限制农场主无限制地销售农产品,或进行限产与实行“粮食储备限额”结合,以激励农场主丰收年储备粮食的积极性。(5)商品信贷公司还要根据平等丰裕和收入平价概念,在必要时发放“价格支持贷款”,运用于玉米、数种小麦及棉花的紧急处理。(6)在农业生产上与土壤保护计划相联系,视实际情况因时因地以制宜,分别运用限制作物种植面积,以减少产量,以防止出现粮食储存过量(对玉米的生产则采用“商品贷款”及“储存限额”办法)。(7)在农产品销售中,运用合同管理和有序销售办法,以调节市场,补充粮食产量出现的波动,保证农产品销售平稳进行。(8)农业常平仓制度的执行,实行经济民主化,例如,对农产品贷款及生产、销售限额的执行原则,均于事先由农场主进行表决,同意人数达三分之二时,才会付诸执行,而且联邦政府给予农业保护的开支,以不造成财政负担为原则,如对于玉米生产的“自给支付计划”,执行时的费用以无损于政府财力为限。除了商品信贷公司的运作有详细规定,对于联邦剩余商品救济公司,也作出了相应规定,使这个政府救济机构继续延长职能。

因此,在第二个《农业调整法》中,明确对联邦剩余商品救济公司和商品信贷公司的基本功能作了规定,它们的作用与实行第一个《农业调整法》时没有什么根本的不一致,不同的是有了统一法律,保证了制度的可靠性。这是实行常平仓制度的根本。而从常平仓运作上看,环环相扣,限制生产、规定销售限额、实行常平仓粮食储备都与农业部的农业信贷相结合,保证了制度的非常有效。

3. 实施农作物保险计划。规定了农作物保险计划,对农作物进行保险的资格条件和范围,由政府向农场主预付土壤保护补贴,使农场主有能力支付农作物保险费。根据这项法律,建立了联邦谷物保险公司,以1亿美元作资本,授权从1939年收获时提供小麦贷款。华莱士提出,农产品保险计划要和建立常平仓计划结合起来实施。实际上,这同样是华莱士以建立常平仓制度为主要思想,解决美国农业根本问题的措施。它规定农场主参加农产品种植保险,为了使农场主能够支付保险金,便先行支付给农场主一部分资金,使他们承诺参加建立常平仓的计划。也就是参加政府限制农产品种植计划的农场主,同样以谷物作抵押取得贷款,根据来年市场价格,决定归还商品信贷公司现金或者是放弃对粮食的所有权。保险包括了农作物不可抵御的灾害,如干旱、洪涝、歉收和虫灾等,允许产量波动范围平衡在50%~75%。

4. 建立农业实验室,开发农产品的新用途。这项措施是华莱士稳定美国农业生产,解决农产品长期过剩趋势的开源办法。如果前几项措施着眼于解决当前农作物的生产剩余问题,这个措施则是从将来为农产品找出路。只有不断开发农产品的新的用途,才能保证农产品源源不断生产出来。另外在常平仓爆满,其他处理手段受限制的情况下,新用途的开发,可以根本缓解常平仓的压力。

总之,第二个《农业调整法》的新内容基本上可以总结为三条,即一是建立常平仓制度,这是人们公认的该法的核心内容,另外两个分别是作物保险和为城市人口提供的福利,这是保护消费者利益思想的进一步延伸。“由于执行食品券计划,特定的剩余农产品通过联邦剩余商品公司以救济方式分发到个人”(de Bedts, 1973, 67)。

### 三、常平仓思想在《1938年农业调整法》中的基础地位

第二个《农业调整法》表明,任何农业立法都要保证农业稳定、保护农场主利益,然而这只是问题的一个方面,也要保护消费者利益,两者同样重要。能够同时起到保护两者作用的,就

是农业常平仓制度。建立了常平仓制度,就建立了对生产者和消费者双方的保护屏障。

从具体措施上,在丰收年或市场需求不旺年份,国家收购部分农产品,农场主自己储备一部分农产品,解决剩余粮食造成的市场压力,一定程度上稳定粮食价格,同时依靠政府销售体系,解决一部分存货;另一方面,通过信贷手段,限制农产品过量生产,农场主也可以根据市场变化,决定是出售谷物后归还贷款,还是把抵押的农产品置留在商品信贷公司仓库,主动权掌握在农场主手中。而联邦剩余商品救济公司起到另一个作用,把多余的粮食和食品散发到无力购买却急需者手中。这三者构成了一个常平仓体系。其健全的功能足以同时保护农场主和消费者的利益。从一开始,华莱士就把“保证国家的食物供应”作为两项主要目标的第一项,而且把保护消费者利益放在优先地位考虑(Davis,1939,387)。

《1938年农业调整法》的核心是建立常平仓。如第一项措施,农业部长根据市场对农产品的需求,制定生产配额,它和农场主的生产能力是相适应的,目的是限制农场主的种植面积,具体办法是提供常平仓式贷款,使农场主愿意按照农业部下达的配额进行生产,同时农场主可以根据农产品价格的变动,决定如何归还商品信贷公司的贷款。对自身利益的考虑,决定了农场主必须执行政府的常平仓计划,从而能够保证常平仓制度的顺利实施,而通过土地休耕,减少了粮食过剩,减少了常平仓粮食储备的压力;再如第三项措施对农产品的保险是和建立常平仓制度结合在一起的,“华莱士希望作物保险计划能和常平仓计划结合起来。常平仓计划保证农场主可以把丰收年的粮食存放起来,以备灾年使用。这种剩余粮食不是为了政府在公开市场上采购才存储的,而是因为农场主可以通过以货代款方式归还其保险金”(Saloutos & Hicks, 1951,508)。第二个《农业调整法》实施时,虽然农业地区的状况已经大为好转,但是农民参加农作物保险仍存在一定的资金问题,如果不参加这项计划,常平仓制度的整体功能会降低,因此,首先由农业部提供一笔信贷,农场主作出承诺,参加政府的农业计划,然后以农作物为抵押,农作物保险计划即可付诸执行。同样措施之四,也是为了减少农产品剩余,这项措施有可能长期内为农产品找到新的消化渠道,保证常平仓计划实施效果。由此可见,建立美国农业常平仓制度,是《农业调整法》的核心,也是华莱士新政农业政策的思想基础和政策目标。

从1920年开始,由于主要谷物生产过剩,美国农业步入了严重危机阶段,同时由于天气变化的不可控性,以及美国农业150年来持续开发,不注重保护耕地和自然资源,粮食生产大起大落,使美国经济遭受了巨大损失。常平仓思想的意义就在于通过国家干预的形式,熨平粮食生产的波动,使美国经济的波动幅度受到制约,稳定的农业为国民经济的发展提供了坚实的保障。同时我们应该看到,美国农业实行的常平仓稳定制度也是从不断的实验中积累经验,历经1933年《农业调整法》和1936年农业法,最后才在1938年《农业调整法》中成为法律的,这说明这项立法有较为可靠的依据,因此其可供借鉴的意义不容忽视。

#### 四、20世纪美国农业立法历史经验的启示

1985年前后,我国的粮食生产基本上达到了顶点,随后粮食产量开始步入徘徊至今,同时随着乡镇企业较快发展,非农业在经济增加值中所占的比例逐渐加大,农业的重要性似乎越来越下降了,农业生产也在不少地区越来越不受各级领导人的重视,就连一些历史上传统的农业大省都通过发布“数据”声称,已经步入工业大省的行列。但现实是,我国目前仍然是一个以农民为主体的农业大国,农业在国民经济中的重要性,只要算一下恩格尔系数就知道了。而且近年来,由于农业被忽视,也由于各地过分重视产值,生态环境遭受毁灭性破坏和无序开发,天

气对我们的惩罚似乎也愈加频繁,从而又导致粮食生产出现较大波动,农民的利益和消费者的利益一再受到威胁,不但不利于农业生产,而且农业的下游产业,如粮食食品、轻工、加工工业也不断受到冲击,从而整个国民经济都直接或者间接受到影响。

近年来,面对不利的农业形势,朱镕基总理已经开始着手解决以上问题,如号召退耕还林还草,建立国家粮食储备库体系,出台农产品价格保护措施,兴修水利等,但是这种措施从长远来看都只能被认为是权宜性的,而且各地情况不同,对政策的执行力度并不一样,所以导致政策往往在基层走样,给农业发展造成新的问题,也危害农业生产。一个不稳定的农业生产体系,又会给整个国民经济带来不稳定,同样消费者的利益遭受损害也是确定无疑的。同时,我们应该看到我国是一个具有悠久农业历史和农业生产经验的国家,自古以来我国的农业制度建设,曾经给人类留下了无数宝贵的遗产,如常平仓思想在成为美国当代农业立法的思想基础后,有力地保证了美国农业制度和生产的稳定,这个经验的启示意义,对当前面临和美国1920年到1930年曾经遭遇同样问题的中国农业,具有必须正视的作用。作者认为,解决我国农业问题的根本办法,可以借鉴美国1938年《农业调整法》建立常平仓制度的经验,通过农业立法手段,建立相应的长期制度安排,永远稳定农业生产,稳定国民经济。

\*感谢美国 The Ohio State University 图书馆中国与韩国学部李国庆先生多方提供资料帮助。作者对文中可能出现的错误负全责。

#### 主要参考文献:

- [1] Bean, Louis Hyman/James E. Boyle. *Debate-the ever normal granary* [C], Commodity Club, Park Central Hotel, New York City, March 5, 1937.
- [2] Davis, Joseph S. *On agricultural policy, 1926~1938* [M]. Palo Alto, Ca., 1939.
- [3] de Bedts, Ralph F. *Recent American History: 1933 through World War II* [M]. Vol I. Homewood, Illinois, 1973.
- [4] Graham, Benjamin. *Storage and stability: A modern ever-normal granary* [M]. With a forward by Alvin Johnson, first ed. New York: McGraw-Hill Book Co. 1937. Reprint of the original ed. with a new forward by Irvin Kahn, 1997.
- [5] 李超民. 常平仓:中国古代经济思想对新政农业政策的影响[J]. 复旦学报, 2000a(3), 42—50.
- [6] 李超民. 中国古代常平仓思想:美国1930年代的一场争论[J]. 上海财经大学学报, 2000b(3), 15—22.
- [7] Roosevelt, Presidential Statement on the Transition from An emergency to a More Permanent Plan for American Agriculture. Oct 25, 1935. In Rosenman, Samuel I., compiled and collated by, *The public papers and addresses of Franklin D. Roosevelt, with a special introduction and explanatory notes by President Roosevelt, vol. Four, The Court Disapproves* 1935. [M]. New York: Random House, 1938. 432~7.
- [8] 罗斯福. 罗斯福选集[M]. 北京:商务印书馆, 1982.
- [9] Saloutos, Theodore & John D. Hicks. *Agricultural Discontent in the Middle West, 1990~1939* [M]. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin. 1951.
- [10] 75th Congress. Sess. III. CHS. 30. Fed 16, 1938. *Public Law, CH 54—Mar 26, 1938. Public Law, CH107—Apr 7, 1938. Public Law, CH 292, May 31, 1938.*
- [11] Shepherd, Geoffrey & Walter W. Wilcox. *Stabilizing Corn Supplies by Storage* [R]. Project 462 & 520, Iowa Agricultural Experiment Station. 1938.
- [12] Saloutos, Theodore. *The American Farmer and the New Deal* [M]. Henry A. Wallace Series on Agricultural History and Rural Studies. Ames: Iowa State University Press, 1982.

- [13]华莱士·沈部长欢宴席上演词·新华日报,1944年6月23日(2).唯明编注·华莱士在华言论集 *Wallace in China*. 重庆:世界出版社,1944年10月.
- [14]White, Graham & John Maze. *Henry A. Wallace: His Search for a New World Order* [M]. Chapel Hill: University of North Carolina press, 1995.

## A Safeguard for the Prosperity of the Modern American Agriculture: The Ever Normal Granary and the Agricultural Adjustment Act of 1938

LI Chao-min

(*Shanghai University of Finance & Economics, Shanghai, China, 200083*)

**Abstract:** As an important legal system, the Agricultural Adjustment Act of 1938 taking the ever normal granary plan of the Chinese idea as its core content, keeps the fundamental law for the modern American agricultural prosperity. The author proclaims that it is needed for Chinese agriculture to learn from the successful experiences of the U. S. institution construction, and to set up Chinese stabilization system for agriculture.

**Key words:** the agricultural adjustment act; the ever normal granary; agricultural problems

(上接第 38 页)

- [6]FACTS Inc. Honolulu. Restoring of China's Oil Industry Continues as Doubts Regarding its Success loom [J]. *Oil & Gas Journal*. June 3, 2000
- [7]Jeff Logan. William Chandler. Incentives needed for foreign predication in China's gas sector [J]. *Oil & Gas Journal*, Aug. 10, 1998.

## A Study on China's Petrochemical Industrial Organization

XIA Da-Wei<sup>1</sup>, CHEN Dai-yun<sup>2</sup>

(1. *Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, China, 200433*;

2. *School of International Business Administration, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, China, 200433*)

**Abstract:** The author analyzedd China's petrochemical industrial organization with the "Structure-Conduct-Perfomance" (SCP) paradigm. In this paper, found that the industrial structure before and after the restruction of the industry cannot induce efficient competition. As a result the regulated oligopoly players enjoy the huge domestical market with their inefficiency.

**Key words:** petrochemical Industry; market structure; market behavior; market performance