

美國家庭農場與耕者有其田

劉道元

一、前言

國父孫中山先生曾說，二十世紀將為民生世紀。單以自一九三〇年代以後，轉變為新資本主義 (New Capitalism) 的美國言，經濟的民生主義傾向頗為顯著。此一傾向表現於諸多事項，例如工會組織的加強，使勞資雙方在力量平衡下和平相處；社會資產集中於股份有限公司，產權分散於社會大眾，生產的利益遂亦為大眾所享；所得稅為租稅制度的中心，高所得者財產仍增加，其增加速度慢，低所得財產亦增加，其增加速度快，國民所得的分配趨向於平均；社會安全制度類別多、範圍廣、給付優厚，使生活資源斷絕窮苦無告的人，如鰥、寡、孤、獨、廢疾，以及失業和告老退休的人，皆能維持水準生活。在民生主義傾向中較為顯著者，是農業方面耕者有其田的發展趨勢。

美國農業是以家庭農場為中心。家庭農場係自耕，但亦有佃耕。自一九三〇年代，羅斯福總統實施新政 (New Deal)，四十年間佃耕日少，自耕日多，幾已達到耕者有其田的境界。同時，經濟發展須農業進步與之配合。進步的首要條件為機耕。最近吾國完成立法程序的農業發展條例，立案精神是在自耕原則下達成機耕。使農業走上現代化道路。美國家庭農場自耕又機耕，為現社會較合理的農耕制度。中山先生耕者有其田的理想，在世界各地傳播，並在美國實現，足徵真理是不受時間和空間所限制的。現就美國家庭農場為農業的主幹、佃耕變自耕的發展趨勢及同時並不背自耕原則的他種經營方式，加以研究分析，藉以紀念中山先生誕辰並作吾國農村建設的參考。

二、家庭農場為農業的主幹

美國杜魯門總統曾有一句名言：家庭農場是美國民主制度的基石。二

十年來美國經濟和農業雖有很多變化，這句話的意義未變。

十九世紀初期美國開發西部，以最低價格出售土地於從事開發的人民。為鼓勵學家前往，每英畝一元，最大單位面積每戶可至六四〇英畝。後以移民人口漸多，出售土地單位面積也逐漸縮小，一八二〇年減至九〇英畝。一八三二年，每英畝價格一元二角五分，每戶購買面積不得少於四〇英畝，多買不受限制。此一土地政策對於西部開發及土地制度的建立發生了極大作用。一面是東部小面積土地的農民及市鎮裏的被僱傭者，到了西部變成了大面積土地所有者，尤其青年男女到了西部即從家庭獨立有了自己的土地；另一面是自始即建立了大面積的家庭農場制度。同時西部開發以農業為主，迨農業發展，人口增多，工商業也隨之興起。進入二十世紀工商業生產總值日益超過農業，大面積的家庭農場制度也日益鞏固。現在雖略有變更更有合夥農場及公司農場的出現，但家庭農場仍為農業的主幹。

美國家庭農場為農業的主幹，可由以下數事加以說明。

第一、家庭農場原屬自耕，後以經濟變動，很多成為佃耕，一九三〇年代，由於羅斯福總統的新政，情勢轉變，佃耕變自耕的趨勢很強，其詳細情形留待次節討論，迄現在家庭農場百分之八十七以上是自耕。夫婦二人共同耕種，農忙時子女幫助操作，間或僱工幫忙。所以美國家庭農場是自耕體制，杜魯門總統民主基石的說法，其觀點就在家庭成員的共同操作上。

第二、美國隨工業化之發展，鄉村人口日益轉移於都市，農業人口在總人口中所佔比率越來越少，一九二〇年為百分之三〇點一，一九四〇年為百分之二三點二，一九六〇年為百分之八點七，一九七〇年為百分之四點八，一九七一年低至百分之四點六。仍在逐年減少中。

隨農業人口之減少，在農業上發生兩大變化：一為農場數目日益縮小，農場面積日趨擴大；一為農場設備愈臻高度資本化，全部農場操作機械代替了人力。後者稍後再論，先就前者予以說明。

一九四五年美國農場數目五百九十六萬所，每所面積平均一百九十一英畝。一九六五年，農場數目減為三百三十四萬所，每所面積平均增為三百三十二英畝。一九七〇年，農場數目更減為二百八十九萬所，平均面積又增至三百九十二英畝。以這一發展趨勢推論，至七年之後的一九八〇年，農場數目將銳減至一百九十三萬所，平均面積亦將陡增至五百四十五英畝。一九六九年，美國人口調查局將所調查的一百七十三萬四千所農場加以統計，總面積為九億一千八百萬英畝，其中家庭農場一百四十八萬一千所，佔所調查農場總數百分之五十四點二，農場面積共六億六千六百萬英畝，佔所調查農場總面積百分之六十二點六。均足說明家庭農場為農業的主幹。同時，家庭農場的平平均面積比諸他種非家庭農場為大。

第三、家庭農場多數是綜合經營，除作物外兼飼家畜、家畜或乳牛。為管理方便，經營有效，農作物及畜牧事業多採取單一方式。美國農業在歷史上是專業區。例如橫亘於中部偏北跨越數州地帶為玉米專業區，中部偏南東西連結數州地帶為小麥專業區，南部各州為棉花專業區。農民適應環境，依所在專業區為一種農作物經營。至雞、鴨、豬、羊、肉牛、乳牛等除專業牧場飼養某種家畜或家禽外，散佈全國各地的農場大部份於耕種一種作物之餘兼養一種家畜或家禽，藉以提高農場效力，增加家庭收入。

第四、美國農業是隨經濟發展而現代化的。農業現代化情形亦須從家庭農場說起。首先是農業技術的進步。美國農部是行政機關，同時亦是學術和推廣機構。在學術研究發展方面，會同大學農學院系及學術機構，對於育種、施肥、灌溉、病蟲害的防治、農業藥劑的使用、農業機具的改進、土壤的調查分析等，隨時提出新的意見與其試驗結果，即由遍設於全國的農部分支機構，就近向農民提出討論，進而推廣實行。例如養雞：雞舍之建築，養雞用具之設計製造，光線、空氣和溫度之自動調節，飼料飲水之自動供給，用具及糞便之自動清洗，雞蛋之自動流出舍外並自動依大小分類、裝盒、上車。在自動化之下，以少量人力進行大量生產，成本低收

益高。

農業技術的改進必須有充分的資金供應，以為配合。美農業金融制度健全。家庭農場可以透過各種金融機關的地方分支機構，分別借到不同種類生產所需的資金。農民有知識又有現金，生產的效用就增加了。所以美國農業和其工商業一樣，依長期、中期、短期的不同需要向金融機構貸款，達成以他人之款作自己的營利活動，迨活動告一段落，有了收益，再依限期將所貸之款本利歸還。所謂長期是購買土地。農場面積擴大之土地是從農場數目減少來的。農民轉業把農場土地出售於鄰近農場，後者則向土地銀行申請十年以上的貸款，以資應用。所謂短期是為購買肥料、種子、藥劑、飼料及汽油，就是從事生產的工作費用，以收成的期限為準。

最重要的是中期貸款。前邊說過，近幾年代美國農業有兩大變化：一為農場數目縮小面積擴大，一為農場高度資本化機械代替了人力。前邊已說明了前者，現在就後者加以討論。農民中期貸款主要是購置資本財。農場經營所需的機械、工具，不僅種類繁多而且日在推陳出新。美國農業的高度現代化，來自於農場設備的高度資本化。家庭農場投資日在增加，即以購置這類新式資本財為對象。日益擴大的農場面積，平均已達四百英畝，夫婦二人仍能有效經營者，就在無一不是機械操作而全部自動化了。

第五、農業高度技術之應用及農場操作之自動化，可使單位面積產量增加，但不能保證農民所得提高。必須有兩項制度密切配合，農業的經營方可獲得安全保障。其一是收成保險及保證價格。前者是依農業專業區不同農作物的種類，由農民向農業保險機構申請收成保險，至多以六種為限。各該種類作物收成正常，農民繳納保險費用，遇有天然人禍歉收或遭受損壞，則依投保條件由保險公司給予賠償。農民雖有保險費用的負擔，但不在收成上遭受重大損失。農業收成保險與一般產物保險意義相同。農業保險機關或屬於聯邦政府，或由私人辦理政府加以保證，或經費由政府負擔，業務委託一般保險公司經辦。收成保險的目的不在營利而在保障農民的收益。保證價格，是不使穀賤傷農。美國農業經營所需資金既向金融機關貸借，於收成過後償還。農產品登場每造成價格跌落，農民所得隨之減少。保證價格是由農民將擬出售之產品，交由政府機構儲存換取信用

。儲存價格及儲存時間由農民自定。屆時市價高於儲價，則以高價計算，農民繳納儲存費用。如低於市價，其差額由政府補償。最重要者是政府藉以掌握大量糧食；不僅用以備荒，且可由調節需供穩定市價。

次一配合制度是農產品的商業化。農業生產固重要，產品運銷尤重要。後者是商業行為，在美國形成三項制度，分別擴大了農產品的效用。(一)農產品大體上分為兩部，一是可以立即消費的，如水菓、青菜等，生產出來置於一定地點，便有專業組織，如合作社或運輸公司等，把這些東西運至消費市場，時間短行動捷，以保持產品的鮮度；一是須經加工處理才能成爲消費品，如糧、棉、牛、豬等，於生產之後，亦由專業組織，把這些東西運至倉庫或運送至加工廠。(二)農產品加工業是重要產業。或爲屠宰場，或爲食品加工廠，或爲紡織廠，或爲製衣廠等，各自成系列，成爲生活必需品的製造業。(三)在農場與市場及工廠之間及工廠與消費者及市場之間，各有合作社或運輸公司爲之聯繫，以及加工食品由食品公司運送至消費者廚房更須假手於運輸組織。如此，運輸亦成爲一大產業了。

綜上述，家庭農場是農業生產的第一環節；農產品加工是農業生產的第二環節；農產品運輸是農業生產的第三環節。三者連在一起成爲一個整體，作合理的銜接與配合，才是農業的現代化。現在，第一環節參加生產的人數日在減少，第二、三環節分別成爲龐大複雜組織日在擴大，這就是現代農業的新面貌。

三、佃耕和自耕的起伏轉變

美國開國是以農業爲經濟的主體，是家庭農場且是自耕。十九世紀初期有佃耕事實發生並逐漸成爲趨勢，至一九三〇年代佃耕發展達到頂點，就美國全國言全體農民的百分之四十二是佃農，就南方各州言，此一百分比竟高至百分之六十。此爲前一轉變。一九三七年之後，佃農的趨勢倒轉，至一九六九年，佃農對全體農民的所佔成數，全國爲百分之十二點九，南方各州爲百分之十一點七。此爲後一轉變。百餘年間，這種升降起伏的變化，在美國經濟史上是重大事項，對美國的經濟發展亦發生重大影響。尤其後一轉變更可據以說明二十世紀爲民生世紀。現在就美國家庭農場由自耕而佃耕及由佃耕而自耕的史實，說明其起伏轉變。

一七八三年美國獨立，英國殖民土地全部爲此一新國家所有。本已地大人稀。入十九世紀，更不斷的由於領土擴張有大量土地的增加。一八〇三年，以一千五百萬元自法國買得路易西安那地區五億二千九百萬英畝土地，密西必河以西地區全爲所有。這時領土比英殖民時期幾大一倍。一八一九年又以五百萬元代價，自西班牙手中換取福勞瑞達的全部土地。德克薩斯原屬墨西哥，於一八三六年宣佈獨立，一八四五年加入北美合衆國而爲其一州。次年美國與英國簽約，歐瑞岡、華盛頓、愛得后、蒙塔那、和藹奧明之一部，正式成爲美國的領土。美與墨西哥戰爭後，復以二十萬元獲得自墨西哥以西至太平洋沿岸，包括加州在內的廣大區域。一八四三年加里福尼亞正式成爲美國的一州。以後除阿斯外，雖仍有領土擴張，爲數極少了。

美國於一七八三年開國，於一八四五年完成了現在所擁有的領土，可說是地大。一七九〇年此一新國家的人口爲三百九十二萬人，一八四〇年增至一千七百萬。每一平方英里雖由四點五人增爲九點八人，仍可說是人稀。一八二〇年，人口爲九百六十三萬人，從事農業者佔有職業收入的總人口百分之七十一點八，經濟型態總然是以農業爲主體，由於地廣人稀，耕種不完的土地，到處大量存在，佃種的事實無由發生。

十九世紀二十年代，美國經濟開始變化，由農業轉向工業，鄉村人口逐漸趨向都市，至一八七〇年，從事農業的人口對有職業收入總人口之比，已降至百分之四十九點四。農工業比重迅速轉變，經濟的主要型態是工業了。

在這一轉變中，農場佃耕的事實便發生了。從事農業的人民離開鄉村，參加工業生產行列，對於自己的農場有兩個處理方式：一是賣掉，一是請人佃耕。十九世紀中葉，美國農耕機具日見改良，農場已廣泛使用。由於前一方式，農場面積逐漸擴大。由於後一方式，不僅保有農場土地所有權，且有佃主的應有收入，復可維持地主的社會地位。在沒有其他牽掣情形下，自爲計之上焉者。於是佃耕現象便日益顯著了。

上世紀末本世紀初，美國工、商、金融等產業以雷霆萬鈞之力趨向合併，政府雖立法遏阻，亦毫無效力。這是經濟現代化的必經步驟，工商業

如此，農業也不落後。於是鄉村大量人口湧向城市，農場數目減少，農場面積擴大，如上節所述者，農場委人佃耕隨經濟的發展成爲強烈趨勢，一八八〇年佃耕農民佔全體農民百分之二十五，至一九三五年增至百分之四十二，南方各州更高至百分之六十了。一九二五至一九三五之十年間，佃耕趨勢愈演愈烈。平均每年有四萬個農場由自耕變爲佃耕，在農業上以至整個經濟上，便成爲嚴重問題了。

一九三〇年代羅斯福總統的新政，史學家認是經濟革命。農業改造計劃爲新政的重要環節，包括至爲廣泛。其中有兩部份，分別爲：增強佃所得農民地位，扶植自耕農，解決土地問題；促進鄉村福利事業及農村電氣化。皆與改革家庭農場的佃耕有關。羅斯福總統認爲家庭農場的佃耕現象妨礙農業的發展，由國會通過，成立農場租佃委員會(The President's Committee on Farm Tenancy)，調查農場租佃情形。對於農民所處的惡劣地位有重大發現。除前述家庭農場的強烈租佃趨勢外，另有三項事實爲羅氏所注視：(一)在從事農業而有收入的農民中，有百分之二十五既不是地主亦非佃戶而是農業工人，短時或長期的在農場受僱，支領工資；(二)全國約五十萬人耕種邊際土地，勞動量大收穫量小；(三)不少農民不是土地太少就是因債台高築而失去土地，因之變爲佃農。

在這些事實發現之後，羅斯福總統的農業改造計劃，就加重這些問題的解決了。一九三七年國會通過農場租佃法案(The Bankhead Jones Farm Tenancy Act)。並先後設置兩個機構：一爲鄉村重建管理局(Rural Resettlement Administration)，一爲農民房屋管理局(Farmer's Home Administration)，給那些貧困農民解決了下列兩項問題：

第一土地問題。一九三〇年代，在美國鄉村，困於土地問題無法改善生活的人民，既如上述，在鄉村重建管理局主持下，以下列方法給他們解決了土地問題：(一)凡自耕及願自耕的農民，由政府給予較好及面積較大土地，以交換他們原有的邊際土地；(二)佃農和半自耕半佃耕的農民，願意購買現在耕種的土地，由土地金融機構優利貸款並由重建管理局協助達成其願望；(三)當時及以後凡有耕作能力的農民，願意購買土地開設農場，或

擴充農場面積須購買土地者，由政府及土地金融機構經由管理局給予優利貸款，年息三釐，時間可長至四十年；(四)以上三點不能就農民現住地區解決者，由政府協助他們遷移。

第二房屋問題。由農民房屋管理局擬定兩種辦法以適應農民的需要。(一)在遷徙地區建築住宅，讓遷移農民居住，建築費用是以優利長期貸款由居住農民分期償還；(二)未經遷移願就原住房屋修整及更新傢俱，均可經由房屋管理局，得到優利長期貸款，實現其目的。

以上兩項問題解決辦法，不僅一九三〇年代適用，其後凡有同樣情形由當事人申請者，在貸款上均可獲得同樣的優待。

此外，羅斯福總統爲改善鄉村人民生活，在兩項設施下推廣福利事業：(一)設置鄉村電氣化行政機構，由聯邦政府撥款協助地方各種合作組織及自治機構，在人口稀少電費昂貴地區，擴充電線及購買電氣設備，使電燈電話擴展至窮鄉僻壤。一九三四年農民中百分之十一有電氣使用，至一九五四年即達百分之九十。(二)與農民房屋改建計劃同時實施者還有鄉村醫藥衛生的推廣、飲水的改良及公路交通的普及。亦係由政府給予財政支持，以資加速推行。

自一九三〇年代羅斯福總統推行農業改造計劃，大力扶植自耕農，解決土地問題及改善農民生活，提高佃所得農民的社會地位，三十餘年來獲得顯著的績效。羅氏的計劃不僅適用於當時，而且延用於以後年代，不單是民主黨的政策，共和黨亦繼續推行，成爲兩黨的共同政綱。現在就家庭農場佃耕逐年減少，說明美國耕者有其田的發展情形。

由於以上各項辦法的同時實施，租佃趨勢由一八八〇以後的逐漸上升和一九二五年以後的劇烈增強，變爲一九四〇年以後以迄於今的急速下降，恰成一幅相反的對照。

一九三七年租佃法案付諸實施，家庭農場佃耕趨勢立被遏止，並反轉過來，佃耕農民日益減少，也就是自耕農民的相對增加。一九四〇年佃耕農民佔全體農民的百分比，就全國言已由一九三五年的四十二降爲三八點八，就南方各州言則由六十降爲四十八點二了。此一趨勢隨年代之推進而繼續發展。以全國計，一九五〇年降爲百分之二十六點九，一九五九年再

降為百分之二十五點五，一九六九年復降為百分之十二點九了。依南方各州言，一九五〇年更降為百分之三十四點一，一九五九年速降為百分之二十三點一，一九六九年急降為百分之十一點七了。

現在回過頭來，再加以分析，自一八三〇至一九三五年之前一階段言，美國家庭農場佃耕趨勢，南方各州強於全國；自一九三七至一九六九年之後一階段言，佃耕農民數目減少，南方各州銳於全國總計。由此證明一項真理，凡受害最深的人民，一旦機會到來，起來反抗亦最有力。將來光復大陸亦是這種情形。

四、同時並存的兩種型態農場

美國農業經營，在家庭農場之外，另有由不同組織所形成的兩類農場：一是合夥經營的農場，一是公司經營的農場。

合夥經營有兩種情形：一是合夥人將所有土地合在一起，共同出資出力，在一個耕種計劃下，共同經營，雖是共同耕種，仍與自耕無異。一是合夥人依一定辦法出資，購買土地，或將自有土地折合資本，或將各人勞力依工資計算，在一定條件之下，由合夥人推出一人主持經營計劃，其他合夥人參與工作與否，皆依所定合約分配農場盈餘。此種合夥公司與工商業的合夥公司相同。不是自耕，亦非佃耕。

合夥農場在美國相當普遍，一九六九年經人口調查局調查的有二十二萬餘所，分散於全國各地。以農場數目言，約為所有農場總數百分之七點三。以每所農場平均面積言，為七百三十英畝，比一般家庭農場約大一倍。在完全自動化情形下，亦比家庭農場效力為高。

依公司型態組織的農場稱為公司農場亦名企業農場。由三人以上發起，擬定章程，依規定程序呈經政府核准設立。發行股票籌集資金，購買土地，設置大農場。承擔出資而為公司股東者，多屬事先約定之人，因之股權不分散。據人口調查局一九六九年，在所調查的農場中，公司方式經營者農場約二萬二千餘所，每所平均面積為三千六百八十英畝，比家庭農場平均面積約大十倍。以股東人數言，少於十一人者佔絕大多數，約兩萬所，在十一人以上者約二千所。

美國家庭農場數目減少面積擴大的趨勢，前已言及。自一九五〇年代

以後更形加強。在艾森豪總統兩任期間，農場數目減少百分之二十八。甘迺迪及詹森總統前後任職期間減少百分之三十三，尼克森首一任期前三年減少百分之十。在這一農場面積擴大的強烈趨勢下，公司農場亦以採取擴大面積方式，增強業務，提高營業收入。一九七〇年，據美國農部報告：全國有二十二萬六千所公司農場，以農場數目論，僅佔農場總數百分之八。就其產品售貨收入言，却佔全部農場售貨收入總額百分之五十五。公司農場平均每所售貨收入為四萬美元，其中少數較大者有高達百萬美元者。大農場仿效大規模工商業統一經營之貫作業方式，故能效率高營業額巨。

公司是現代生產組織的主要型態，由工商業的普遍應用，農業亦隨之採取此一方式。資產為股東所有，董事會由股東選入組成等於為股東所治，生產的利益由分發股息為股東所享。在美國，工商金融各業以股權分散，產權為大眾所有，生產的利益亦隨股權之為誰有，分配於大眾。所以現代化工商各業，必須符合社會大眾利益，才能謀求本身利益，就是這個道理。農業的公司經營，以股權不分散，尚難與工商各業比擬。

農業由公司經營，在美國時有不同的意見在發表與討論。民間，贊同者以為集中生產，成本低效率高，是國家資源的充份利用，工商業已然，農業當不例外。反對者以為農業有季節性，受天氣影響者太大。當收成不好時家庭農場的工作者是夫婦，尚易維持，大規模的公司農場將以損失嚴重而無法繼續，不得不依賴政府補償。因之，國會，感於增長的壓力，對於大規模農場的災害補償金額，有人主張應予限制，主要收成不得超過五萬五千元，更有人力爭將補償限額降低，一所農場的全部補償應在二萬美元以下。此一討論開始於一九七〇年代之初，現尚無定論。

五、結語

中山先生遺教，固要在本國執行，也樂於看到在世界各國實施。我們不必說美國自一九三〇年代家庭農場的反佃耕運動是受耕者有其田的影響，但可以說經濟的民生主義原則，是當今及後世人類生活所需要，為經濟發展的最高準繩。本文所討論者僅是民生主義的一項而已。

美國和中國情形不同，我國辦法不能完全實行於美國，猶如美國政策不能原封不動的移用於我國一樣。但美國農業現代化的各種辦法，却值得我們參考。