

● 世界历史

从保护主义到自由贸易

——略论 20 世纪三四十年代美国外贸政策的历史性变化

张 德 明

(武汉大学 人文科学学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 张德明(1949-), 男, 湖北京山人, 武汉大学人文科学学院历史系副教授, 主要从事亚太经济关系史研究。

[摘 要] 20 世纪三四十年代美国外贸政策发生了从保护主义向自由主义的历史性变化。从独立到 1933 年美国坚持的是保护主义传统。经过贸易自由主义者与保护主义者的激烈较量, 1934—1947 年, 在关税的谈判、关税水平、无条件最惠国待遇、政策制定权的分配和多边协定的签订等方面都发生了重大的变化。这些变化具有自由贸易的性质。变化的原因是保护主义政策的消极后果, 国际经济结构的变迁以及美国工业竞争力的增强和贸易自由主义者的不断奋争。

[关键词] 美国; 外贸政策; 保护主义; 自由贸易

[中图分类号] K712.84 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2003)05-0571-06

在国内学术界, 关于战前美国外贸政策的研究, 鲜有成果。对美国 1934 年《互惠贸易协定法》, 美国学术界有一种观点认为, 该法并不反映美国致力于自由贸易的新努力, 美国继续希望在国内实行贸易保护^[1] (P.213)。笔者的看法是: 1934 年法是美国外贸政策从保护主义到自由主义的转折点; 20 世纪三四十年代是美国外贸政策发生历史性变化的时期。

保护主义的历史传统

欲认识 20 世纪三四十年代美国外贸政策变化的重要意义, 必须弄清此前美国外贸政策的性质。美国从立国之日起至 1933 年在长达一个半世纪的时间里推行的是保护主义政策。

美国首任财政部长汉密尔顿极力主张高关税, 以服务于政府开支和保护幼稚工业。他的思想成了保护主义的渊源。1816 年政府制订了第一项明确为保护工业的关税法, 规定的关税比 1812 年战争之前高出约 42%。19 世纪上半期, 美国建立起了保护几种关键工业的高关税壁垒。为内战服务的高关税在战债还清后仍旧保持和升高, 以致逐渐发展成为一种极端的保护制度^[2] (P.37, 38)。

1880—1912 年是美国将互惠政策作为保护主义的工具的典型时期。1881—1885 年, 总统阿瑟的共和党政府进行外贸的特点是: 决心使所有的谈判都是严格的互惠和双边的。在所有互惠条约中插入的附有条件的条款保证: 关税减让将不给予其他国家, 不论其地位如何, 除非它们满足美国规定的特殊条件^[3] (P.25-26)。1890—1911 年共通过 4 项关税法, 其中 3 项具有明显的保护主义色彩。1890 年《麦金莱关税法》将应税产品的平均关税规定为 48.4%^[1] (P.101)。该法有三个特点:

(一)它所意味的双边主义与真正的双边主义不同。在贸易谈判中,它不是授权总统给对方以关税减让来换取对方给美国产品以关税减让,而是独断地决定关税和免税项目,然后授权总统在贸易伙伴歧视美国产品或者不向美国产品提供关税减让时,取消给予对方的任何单方面关税减让。对列入免税单的产品施加报复性关税而非降低现存关税,此法使美国获得了更高层次的关税独断权。

(二)国会保持了制订单方面支配贸易的关税和制度的地位。

(三)国会拥有对那些旨在逃避关税排他性效果的外国政府补贴的进口品施加抵消性关税。该法所谓互惠的实质就是保护主义。国务卿布莱恩说:“我所期望的是一种不与保护关税相冲突而对之补充的互惠制度。”^[1](P.100)。1897年《丁利关税法》的保护主义特征更为明显:首先,在关税总体水平方面创造了历史新纪录,所有进口品的平均税率比1890年的还高2.5%^[1](P.125)。其次,规定今后所有的互惠协定都必须由国会批准,从而,将总统的实际贸易权剥夺殆尽。《丁利关税法》控制美国商业政策达12年之久。1909年《佩恩——奥尔德里奇法》仍具有严重保护主义色彩。因篇幅所限,不再赘述。1894年《威尔逊——戈尔曼法》也保留了关税保护的实质,以致主张关税改革的总统克里夫兰谴责该法为“一份政党叛变书”而拒绝签署之^[4](P.676)。

在民主党总统威尔逊的领导下,国会于1913年通过了《安德伍德关税法》。该法大幅度降低约900项产品的关税,并将若干项产品列入免税单,还授权总统与外国谈判互惠协定,不过,协定必须交由国会批准或否决。该法规定了自内战以来最低的关税,然而一战阻碍了这种自由贸易苗头的发展。

1922—1933年两项法案将保护主义推到了登峰造极的地步。一战后经济萧条使国会里的保护主义甚嚣尘上。于是,美国历史上最严厉的1922年《福德尼——麦坎伯关税法》被通过。其保护主义特点远远超过以往共和党历届的关税法。它标志美国重新回归于单边保护主义的“往日癖好”^[3](P.43)。其保护主义主要表现在三点:

(一)排斥一切竞争产品。该法一条款让总统提升和降低关税至50%以使国内产品与国外产品的生产成本相等,目的是不让国内生产商由于生产成本比外国高而在竞争中吃亏。该款将“倾销”的概念更换为包括以低于美国生产成本之价进入美国的产品。由于有这一款,1922年税法的全部动机和目的就是排斥一切竞争性产品。

(二)惩罚性。该法授权总统不仅对公然歧视美国产品的国家进行报复,且对事实上歧视美国的任何外国的产品课惩罚税。若被课惩罚税的国家继续歧视美国产品,总统有权禁止该国的所有产品入境^[1](P.170)。这使总统能够将歧视美国产品或在美国市场上倾销产品的国家从最惠国待遇名单上除名。该法还授权财政部对那些以低于出口国生产成本的价格输入美国的特定产品征收附加税。这是一种严厉的处罚。

(三)关税不可谈判性。根据该法,不使美国关税具有谈判性是1920—1934年期间美国政府的一项坚定不移的政策^[3](P.45)。此外美国政府还用配额制来限制外国货的进口。尽管美国1923年以无条件最惠国待遇原则取代了有条件最惠国待遇原则,但1922年法严重阻碍了该原则之自由贸易功能的发挥。到20年代末,保护主义更加变本加厉。1928年共和党的政纲重申该党“相信保护性关税是本国经济生活的基本和最重要的原则”。民主党也宣布支持保护性关税^[1](P.193)。应运而生的1930年《斯穆特——霍利法》将保护主义发展到极端:将应税品的平均关税税率从1922年法的38.2%提高到55.3%,创历史最高纪录;授权总统对歧视美国产品的国家的产品征报复性关税直至从价的50%;保持了1922年法的一个内容,即授权总统禁止歧视美国产品的国家的所有产品进入美国,如果第一次惩罚关税还没有使它改变对美国产品的歧视的话^[1](P.196)。

纵观从独立至1933年美国关税政策史,不难看出,这一个半世纪的美国具有浓重的关税保护主义色彩,从立国至内战后就已建立了极端的保护制度。1890—1930年间的7项关税法,只有1913年法是一个例外,其余5项都具有高度的保护主义特点,1项具有保护主义的某些特点。根据这6项税法的内容,保护主义的表现可归纳为几点:

(一)高关税壁垒。应税品的平均税率最高达 55.3%(1930 年法),最低为 38.2%(1922 年法)。所有进口品的平均关税率最高为 26.2%(1897 年法),最低为 13.9%(1922 年法)^[1](P.125,167)。美国单方面制定贸易政策,不考虑别国的利益,且其关税具有不可谈判性。此外,它还是实施进口配额制的积极分子。

(二)报复性关税和惩罚性关税。对被认定为“不公平”贸易的国家的产品予以关税报复和关税惩罚。若这些国家仍不纠正其“不公正”行为则拒绝其所有产品入境。

(三)以“互惠”的名义拒绝将关税减让待遇转让给第三国。尽管 1923 年开始奉行无条件最惠国待遇原则,但由于各种报复和惩罚的规定,使不少国家不能享受此待遇。

(四)国会完全垄断了贸易政策的制订。总统在外贸谈判中很少有自主权,一切只能听命于国会。国会则是保护主义的顽固堡垒。

自由贸易的胜利

1932 年罗斯福政府取代相信低税收高关税的胡佛政府,为自由贸易的胜利创造了条件。

对关税进行自由贸易性质的改革是罗斯福新政的一项重要内容。国务卿赫尔成为 1932—1944 年美国贸易政策的总设计师和反对保护主义的总指挥。贸易自由主义者与保护主义者围绕《互惠协定贸易法》进行了三大回合长达 13 年的较量,前者最终获胜。第一回合是促使和阻止国会通过该法的斗争。赫尔的具体主张主要有两点:一是国会应授权总统与主要贸易国谈判商约,为的是将现存关税下降 50%,以换取外国予美国产品以同样的关税减让。二是与外国签订多边而非双边协定。由此,政府提出《互惠贸易协定法》草案。总统要求国会通过该法。共和党人参议员范登堡等发起了一场反对该法的战斗,声称该法违宪,因为它将本属国会的权力授予总统。他们指出:课税权属于国会不属于总统;该法就其“哲学而言是法西斯的”;该法将使总统成为一个“国内贸易的独裁者”^[5](P.45-46)。赫尔则敦促赋税委员会:其他国家的主要行政机构已掌握了升降关税的权力;罗斯福需要同样的权力以谈判关税协定。他说,法案的主要目的是复兴美国的外贸。罗斯福全力支持该法。他写信给国会指出“完全和永久的国内经济的复苏部分地依赖国际贸易的复兴和加强。没有相应的进口增长,美国的出口也不可能持久增长”^[5](P.46)。由于贸易自由主义者力争,参众两院以压倒性多数通过了该法。1934 年 6 月 12 日赫尔看着总统签署该法时说:“一笔一画都仿佛在我心上写着一则喜讯。我长期多年为互惠贸易政策和降低贸易壁垒的战斗赢得了胜利。”^[5](P.46)第二回合是在执行 1934 年法时政府内部的激烈斗争,焦点是无条件最惠国待遇问题。双方代表人物是赫尔和外贸顾问皮克。皮克认为,关税、外汇管制和配额制是贸易政策不可分割的组成部分,赫尔想造就一个自由贸易的世界是空想。他谴责赫尔的无条件最惠国待遇的哲学为“单边经济裁军”。他对军事工业董事协会讲:政府必须在美国主义的贸易政策和赫尔的国际主义的贸易政策之间作出选择^[5](P.48)。皮克受到罗斯福的批评而辞职,政府内执行 1934 年法的障碍被扫除。第三个回合的斗争是政府与国会之间围绕 1934 年法的延期问题展开的。该法的有效期只有 3 年,到 1937 年 6 月 12 日则由国会决定是否延期。罗斯福不希望对它施加任何时间限制。因该法的实施对外贸产生了良好效果,众议院顺利通过其延期。但参议院财政委员会中赫尔的共和党反对派严厉谴责该法,若干利益集团也一哄而起大肆攻击该法,共和党的大多数反对该法,有些民主党人也批评该法。范登堡等乘机对法案提出了 7 点修正,被参议院财政委员会否决。在最后参议院全体议员表决之前,反对派企图对法案再行修正:让所有的贸易协定条约都由参议院审批,但遭失败。参议院最后通过了对该法 3 年的延期,至 1940 年 6 月 12 日。第二次延期的斗争火药味更浓。1939 年 12 月 5 日,赫尔宣布该法必须延续至整个大战年代以便为战后世界各国的合作铺平道路。罗斯福完全赞同,他在给国会的信中写道:《互惠贸易协定法》“应该作为任何稳定和持久和平的基础的不可或缺的一部分而被延期”^[5](P.50)。保护主义者、全国制造商协会的经济学家库尔特要国会暂停执行与外国签订的协定直

至大战结束。反对派甚至攻击国务卿想在1940年竞选总统,用贸易协定为其政治目的服务。斗争的结果,在众议院否决了对该法的24点修正之后,参众两院通过了该法再延期3年。民主党参议员沃尔什在最后一刻企图给该法附一条修正:将该法延期1年而不是3年,但未得逞。第三次延期时,斗争的激烈程度不减。经反复较量,国会同意将该法延期2年至1946年。

《互惠贸易协定法》充分体现了美国外贸政策的历史性变化,主要表现在如下几个方面:

(一)关税具有可谈判性和关税壁垒的大幅度降低。该法授权总统与外国进行双边关税减让谈判时,可将关税升高或者降低到50%。这就完全改变了美国关税具有不可谈判性的单边主义特点。且通过谈判,关税可以不断地降低。根据该法,税率可在1930年法的基础上降低50%。在该法执行的过程中,与各国贸易的税率又可在1934年税率的基础上下降50%。罗期福在逝世的前一个月向国会建议在1945年税率的基础上将与各国的税率再降至50%。国会最后通过该法的这一新内容,允许新总统杜鲁门执行之^[5](P.51)。这就导致了关税壁垒的大幅度降低。

(二)美国实行了最惠国待遇原则。根据这一原则,贸易双方任何一方给予第三国的优惠将直接地和自动地适用于与对方的贸易。美国与外国签订的各项贸易协定都含有最惠国待遇条款。美国虽然在1923年就接受了该原则,但由于保护关税法的报复、惩罚等措施使许多贸易伙伴实际上享受不了最惠国待遇。《互惠贸易协定法》通过后,美国的确在真心实意地实施这一原则。

(三)外贸政策的制定权由国会转向总统,结束了国会对此的垄断权。根据该法,总统获得了与外国谈判贸易协定的权力,且所签任何协定再也不必经国会批准了^[5](P.45)。总统得到了关税分类和再分类、控制估价程序、降低税率的权力,和阻止不公平竞争行为以及抵制对美国出口品的歧视的能力^[6](P.29)。

二战结束时,随着美国成为世界上最大的制造品生产国和出口国,为了更多地占领海外市场和成为全球经济的领袖,美国将1934年法的基本原则国际化。赫尔早就希望在美国的领导下建立一个新的世界经济秩序。1937年11月,他的特别助理帕斯沃尔斯基在给美国政策的重要制订者之一的副国务卿韦尔斯的机密备忘录中清楚地表达了赫尔的愿望。帕氏建议美国采取行动建立一个新的国际经济体系^[3](P.65-66)。1945年12月美国提出的《世界贸易发展和就业的建议》就是以帕氏的意见为基础的^[3](P.71)。1947年签署的《关税贸易总协定》的基本原则就是渊源于该建议^[6](P.34)。该建议不仅体现而且发展了《互惠贸易协定法》中的做法。例如,为了倍增贸易谈判的效果,政策制订者决定采取新的方法:和以前与许多国家分别进行双边谈判不同,政府准备在一个许多对双边谈判可以同时进行的大型会议上进行关税减让的谈判。这种多边—双边谈判法将能使谈判参与国不仅在直接提供给他们的优惠的基础上而且在通过无条件最惠国待遇条款所间接得到的优惠的基础上实行关税减让。在《关税贸易总协定》的1947年日内瓦回合上正是这样做的,结果共完成了45000项关税减让,占当时世界贸易的一半^[5](P.55)。不过,为了确保美国、英国的利益和坚持美国的互惠、平等对待的原则,《关税贸易总协定》作了一些例外的规定,如允许英联邦内实行关税互惠,对农产品进口可实现配额制,以及添写了退出条款等。总之,《互惠贸易协定法》在美国的实施和它的国际化是自由贸易对保护主义的胜利,尽管它还有保护主义的残余。

历史性变化的原因

从1930年《斯穆特——霍利法》经1934年《互惠贸易协定法》到1947年美国带头签署的《关税贸易总协定》,美国外贸政策发生了从保护主义到自由贸易的历史性变化。是哪些原因导致了这种变化呢?

(一)1930年法严重地恶化了美国与其他国家的经济关系,导致了美国出口收入的大幅度下降,使保护主义政策再也无法继续下去。1930年法在全世界激起了新的保护主义浪潮,各国纷纷加强贸易壁垒,矛头主要指向美国。该法几乎损害了所有的欧洲和拉美贸易伙伴的利益,迫使它们对美国采取了报

复措施。例如,1930年法的高关税使美国从瑞士进口的钟表1930年比1929年下降48%^[5](P.34)。瑞士政府强烈抗议,媒体号召对美国产品进行抵制。1930年法通过后,法国恢复了尤其是针对美国的进口配额制。西班牙和加拿大均通过了新关税法,对美国的产品施加高关税。更为负面的影响是促使大英帝国由自由贸易转向保护主义。1932年2月英国通过了《进口税法》,在近一个世纪内首次为英国工业建立了全面保护制度。7月,英国、其自治领、印度和英国的其他殖民地共同签订了《渥太华协定》,规定在英国和其自治领之间实行自由贸易,但对从美国进口的全部产品施加高关税。由于英国对1930年法的报复,免税进入英国的美国产品占美国总出口的比重从1930年的70.5%降至1932年的20.5%^[5](P.35,36)。作为美国的两个最大市场的英国和加拿大达成一致:尽最大可能相互购买原来在美国购买的产品^[3](P.50)。此外,阿根廷等拉美国家也极力谴责1930年法,日本也对美国提出了警告。1930年法使世界经济和美国经济大受影响。1933年世界贸易总量只相当于1929年的70%,贸易总值只相当于1929年的35%^[1](P.186)。美国出口从1929年的51.57亿美元降至1932年的15.76亿美元(下降了69%)。美国外贸的下降比整个世界外贸的下降更厉害^[1](P.203)。

(二)国际经济结构的变化结束了美国推行保护主义政策而不受报复的时代,美国不得不求诸于新的外贸政策。1930年以前,美国长期推行保护主义政策而很少受到报复是由那个时期的国际经济结构所致。工业革命的首发国英国从1846年废除《物谷法》始直到一战前夕都是国际经济中的头号强国,一直坚持自由贸易政策和自由的国际经济制度。这种结构为美国随心所欲的推行保护主义政策提供了好机会。首先,由于英国在一个时期吸收美国出口的50%,故英国市场的开放在相当大的程度上满足了美国贸易扩张的愿望。其次,英国单方面奉行不报复政策使美国能够利用最有利的关税来保护自己的工业免受进口品的竞争。最后,美国还利用英国的自由贸易政策瞄准发展中地区即拉美、亚洲以及其他地方的英国市场。尽管如此,国际经济结构已开始悄悄地发生变化。约从1897年起,在比较生产率方面美国超过英国。经过一战,美国取代英国成为国际经济中的霸主。从1915年开始英国对进口品征收“麦克纳关税”和实行微薄的帝国优惠制。20年代又通过若干关税法。到1932年,《进口税法》和《渥太华协定》使英国近一个世纪的自由贸易政策寿终正寝。这标志着美国推行保护主义而不受报复的时代正式结束。国际经济结构的变化及其所导致的以英国为首的主要贸易伙伴对美国的报复说明美国传统的保护主义已走入了死胡同。1934年法的通过是美国顺应这一变化对其外贸政策进行重要调整的开始。国内工业、经济竞争力的不断增强又使美国主动地奉行自由贸易政策。二战后,英法等竞争对手的经济地位更加削弱,美国在国际经济中的霸权地位进一步加强,美国垄断资本想以高额产出和廉价倾销的方式来战胜外国竞争对手。它凭借强大的国际竞争力极力主张“多边主义”的自由贸易原则。《关税贸易总协定》的签署就是美国这一原则的具体表现。

(三)关税改革主张者和贸易自由主义者的不懈努力。尽管1934年以前美国一直坚持保护主义,但也存在自由贸易势力。贸易自由主义者的不懈斗争对最终实现自由贸易起着重要的作用。广大的消费者是最雄厚的自由贸易的力量,因为高关税严重地损害了他们的消费利益。在其强大压力下,政府决策层中也逐渐出现主张关税改革、具有自由贸易倾向的人和坚强的自由贸易战士。针对本国的高关税,早在1885年以前就有许多关税改革方案被提出。总统克里夫兰所提的原材料免税方案影响更大。他要求对原材料关税细则予以温和的改革以降低生产商的成本、物价以及更重要的是增加出口。克里夫兰的方案所导致的《米尔斯法》在民主党控制的众议院被通过,但在共和党控制的参议院被否决。1893—1897年再任总统的克里夫兰反对《麦金莱关税法》,第二次提出原材料关税方案。由于遭到参议院的强烈反对,成效甚微。20世纪初,美国又出现了一个具有自由贸易倾向的关税改革者:总统威尔逊。威尔逊警告:为使美国的贸易扩张得以实现,美国必须在开放自己的市场中实行互惠^[3](P.41)。威尔逊的努力导致了1913年《安德伍德关税法》的通过。英国杂志《经济学家》(1913年4月)认为该法是自“1842年与1846年间罗伯特·皮尔爵士的英国法以来对保护主义制度的最沉重的打击”^[1](P.155)。被两位总统威尔逊和哈定先后任命为关税委员会成员的卡伯特森是关税改革积极分子。在其影响下总统哈定由

原来的一个保护主义者转变成关税改革的支持者。在卡伯特森的说服下,哈定批准了无条件最惠国待遇原则。国务卿赫尔和总统罗斯福如前文已述则是自由贸易的典型代表,由于他们的顽强斗争,具有自由贸易性质的《互惠贸易协定法》获得通过。二战结束后,他们又将《互惠贸易协定法》的精神国际化,向全世界推广美国的自由贸易主张,最后导致 1947 年《关税贸易总协定》的签署。

[参 考 文 献]

- [1] LAKE, David A. Power, Protection, and Free Trade: International Sources of U. S. Commercial Strategy, 1887-1939 [M]. Ithaca: Cornell University Press, 1988.
- [2] MUNDO, Philip A. National Politics in A Global Economy: The Domestic Sources of U. S. Trade Policy [M]. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1999.
- [3] RHODES, Carolyn. Reciprocity, U. S. Trade Policy, and the GATT Regime [M]. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- [4] MARTIN, Michael & GELBER, Leonard. Dictionary of American History [Z]. Iowa: Littlefield, Adams & CO., 1956.
- [5] KAPLAN, Edward S. American Trade Policy: 1923-1995 [Z]. Westport: Greenwood Press, 1996.
- [6] HOWSE, Robert. The World Trading System: Volume I [M]. New York: Routledge, 1998.

(责任编辑 吴友法 涂文迁)

From Protectionism to Free Trade

——Discussing the Historic Change of the Foreign Trade Policy of
U. S. during 1930s and 1940s

ZHANG De-ming

(School of Humanities, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: ZHANG De-ming (1949-), male, Associate professor, School of Humanities, Wuhan University, majoring in the history of economic relations of Asia-Pacific Rim.

Abstract: During 1930s and 1940s, historic change taking place in the foreign trade policy of U. S. was from protectionism to free trade. U. S. had pursued a protective policy from the day of its independence to 1933. After fierce struggle between the trade liberalists and the protectionists, very important change happened in negotiability of tariff, level of tariff, unconditional most-favored-nation treatment, allotment of the right of making trade policy between the president and the Congress, and the signing of multilateral trade agreement. The change had the nature of free trade. The reasons of the change were the negative result of protective policy, the change of international economic structure including the strengthening of competitive power of industry of U. S., and the trade liberalists' long-time struggle for free trade.

Key words: U. S.; foreign trade policy; protectionism; free trade