

学林

◀（上接 13 版）

再度泛滥于美国市场，战争期间得到发展的美国制造业遭到了巨大冲击。不过，这些冲击带来了意想不到的效果，即美国政治家逐渐回归汉密尔顿具有先见之明的保护幼稚产业的发展战略，特别是将高关税率作为鼓励和促进美国产业发展的手段。在 1816 年关税法案中，关税的保护功能不仅得到了加强，而且成为一个起点，此后 100 来年里一直行走在保护主义的道路上。即使在英国推行自由贸易的 19 世纪中后期至 20 世纪初期，即使经受了党派和地区利益诉求的左牵右绊，美国依然成为西方保护主义的坚固堡垒。例如，1875 年英国推行了几乎是单边零关税的政策，法国、德国、荷兰、西班牙、意大利制成品平均关税率分别为 12–15%、4–6%、3–5%、15–20%、8–10%，而美国关税率却高达 40–50%。

还要指出的是：除了通过设置高关税率将国内市场留给美国企业以便提供产业保护之外，关税收入还为财政支出提供了基本保证——财政支出中的奖励和补助等，又从另一条渠道发挥了鼓励和促进特定产业发展的作用。

关税率决定：
多方利益诉求

在关税法案形成过程中，党派、地区和产业利益也起重要的作用。由于利益相互纠缠并且与总统选举多有联系，美国关税率的决定往往既诡异又精彩，研究美国关税史的学者对于参、众两院投票背后的利益诉求无不饶有兴趣。这里也举三个例子。

第一个例子涉及 1816 年关税法案。这是美国历史上第一个真正体现保护主义精神的关税法案。第二次英美战争即将结束之际，麦迪逊（James Madison）总统建议立法支持其国家发展策略。这个策略与著名政治家克莱（Henry Clay）加以系统化的“美国体系”存在较大的相似性。1816 年，达拉斯（Alexander J. Dallas）财长提出关税法初步建议，回应了发展包括军工在内的制造业以便加强国防和提振制造业的呼声。但是 1816 年关税法案具有应时的性质，有效期仅为 3 年。在这个关税法案中，进口商品被划分为不同的类型并且确定了不同的税率：对国内已能足够供应者，向对应进

口商品征以高关税，以便保护其免受冲击；对国内只能部分供应者，向对应进口商品征以较低关税；而对国内不能供应者，向对应进口商品仅征以财政性关税。但是，彼时美国国内经济发展很不平衡，国会辩论和投票表现出了很大的地区分歧：比如说来自北部的议员反对原糖保护，来自南部的议员反对棉纺织品保护，来自大西洋沿岸中部的议员希望对铁制品提供保护，等等。这个议案在众议院尽管以简单多数得到了通过，但各个党派内部都存在较大分歧：联邦党投票结果是 25 票赞成和 23 票反对，非联邦党投票结果是 63 票支持和 31 票反对。

第二个例子涉及 1828 年关税法案。此前，一方面，美国制造业（特别是纺织业）已经有了一定的发展，制造业主特别希望国会通过新的关税法案，进一步阻止欧洲尤其是英国同类商品的竞争；另一方面，制造业的发展推升了对原材料的需求，农民也希望联邦制定有利于他们的保护关税，使其能够更好地占有国内市场。在这种背景下，众议院制造业委员会提出了 1828 年关税法案初稿，其核心条款涉及棉花和棉纺织品、羊毛和羊毛制品以及钢铁和钢铁制品关税率的调整。这里，单就棉花和棉纺织品关税率的调整谈一谈。1816 年和 1824 年的关税法案，都规定棉织衣物进口的名义关税率皆为 25%，但是从量税率却从 1816 年的每平方码 6.25 美分提高到 1824 年的每平方码 7.5 美分，并且临界价格（即价格低于它时都按这个价格计算）也发生了调整，即从每平方码 25 美分提高到每平方码 30 美分。1828 年关税提案初稿在众议院引起了激烈的争论。即便是制造业相对发达的新英格兰地区，意见也大有分歧：例如，康涅狄格州和佛蒙特州倾向于支持提案的通过，缅因州、新罕布什尔州和马萨诸塞州倾向于反对提案的通过。1828 年的法案由于高税率而获得了“可恶的关税法案”之名，但议员投票的个中缘由却不一而足。尤其值得注意的是政党政治在其中起了重要的作用。围绕杰克逊（Andrew Jackson）和亚当斯（John Quincy Adams）的总统竞选，无论在关税议案的提出、辩论、修改还是表决环节，无不费尽心机。

第三个例子涉及 1890 年关税法案。为了赢得内战胜利而颁布执行的税率较高的



美国政治家亨利·克莱（1777—1852）



“战时关税”，使美国在内战结束之后的相当长时期里产生了大量财政盈余。对此，民主党与共和党在参、众两院中就关税修订问题展开了一轮又一轮的辩论和投票。但是，终因两党分歧过大、行业和地区利益难以调和而没有取得向战前较低关税率回归的预期成果；不仅如此，1867 年通过的《羊毛及其织品关税法》中规定的关税率，比“战时关税”中对应的税率还要高一些，更不用说与战前关税法案中对应的税率相比较了。其实，内战之后美国关税政策再度具有强化产业保护的趋势。这种演进在 1890 年《麦金莱关税法案》中得到了集中体现，课税商品平均关税率达到了接近 50% 的高度。

哈里森（Benjamin Harrison）总统上台之后，新当选的众议院议长任命了一个由 8 名共和党人与 5 名民主党人组成的财税委员会，作为主席的麦金莱（William McKinley）提出了一个新的关税议案。麦金莱想实现的目的是在保护国内产业发展的前提下减少财政盈余，其策略是对 1886 年在参议院通过而在众议院未通过的议案进行修改。他的提案在众议院通过之后，在参议院引起了激烈争论。民主党忧心的是

美国经济学家陶西格（1859—1940）

变异与延续

影响美国关税史演进的远不止上面提到的三个方面，比如说征税成本也是一个重要因素。另外，主要产业取得世界领先地位后，作为策略性选择，美国开始倡导自由贸易，保护政策体系也发生了结构性变化。其突出表现是关税政策作用力度减弱，林林总总非关税政策得以启用。例如，美国 1921 年通过了《反倾销法》；现在反倾销已成为美国最重要保护手段之一，但它本质上是一种变相的关税政策。另外，在守成阶段，一旦遇到较大经济危机，美国关税政策就可能出现调整。例如，1929 年大危机开始之后，美国一反此前推行多年的偏向于自由贸易的对外经济政策，在 1930 年出台了《斯穆特—霍利关税法案》——特点是扩大征税范围和推行高税率，进而挑起了国际贸易保护战。这也难怪在总统签字前就曾遭到 1000 多名经济学家的反对。直到加、英、法等国实施关税报复以致世界贸易大幅度下降之后，美国对外经济政策才又带头转向自由贸易轨道。

在方法论上，如果我们相信从历史分析中提炼出来的智慧可用于预测未来，那么通过考察美国关税史演进而获得的成果，对于判断美国今后一段时期里的政策走向将具有一定的借鉴意义。其实，无论从意欲达成的目标还是从借以实现的机制来看，本届美国总统在竞选阶段声称的提高关税率以及在今年 4 月提出的降低国内税率等政策主张，本质上并没有太多的新东西。不过，世界历史演变到今天，当处于霸权地位的美国因听到（离自己最近的）追赶者日渐迫近的坚定脚步声而感到恐惧的时候，当经济孤立主义不再像 100 多年前那样合乎时宜并且实际上已成为全球化的反动的时候，如何协调国内税与关税政策，并且在制定税收政策时以国际寡头垄断作为参照而把其他重要国家的策略反应也考虑进去，将是美国必须面对的难题。尽管新一轮美国关税和国内税政策还没有落地，但是其抛出的政策主张引起的预期变化对全球经济的稳健增长已经产生了干扰。

【作者为上海财经大学经济学院经济史学系教授，本文受国家社科基金“美国重商主义传统与新形态研究（17BJL021）”项目资助】

高关税率不能减少财政盈余，而税收又主要由普通民众承担；共和党认为高关税率有利于工人获得高工资，更何况幼稚产业和某些成熟产业都需要保护，而自由贸易又会带来多方面危害。鉴于 30 多名共和党议员也声称要投反对票，投票交易的惯用伎俩又一次发挥了作用，即以共和党人支持《谢尔曼购银法案》的通过来换取对应利益集团对关税议案的支持，同时在众议院已经通过的议案的后面附加众多修正条款，以便在参议院能得以通过。

1890 年麦金莱关税法案还涉及其他诸多值得关注的地方。例如，对某些成熟产业也提供关税保护。这比仅仅对幼稚产业进行关税保护又前进了一大步。再如，受孤立主义思想影响，1890 年代前美国在经济上与他国的联系并不是很深，着重开发的是国内市场，而麦金莱关税法案对进军和拓展国外市场已有新的表示。特别是根据布莱恩（James G. Blaine）的建议，关税法案后面附加了互惠原则，即以降低本国的关税作为前提，换取其他国家也降低关税的承诺。其实，美国彼时的互惠协定与其说是“胡萝卜”，不如说是“大棒”。以签订互惠协定为契机，美国对外经济联系比以前紧密得多了。