

自贸区研究系列
中国自由贸易试验区协同创新中心

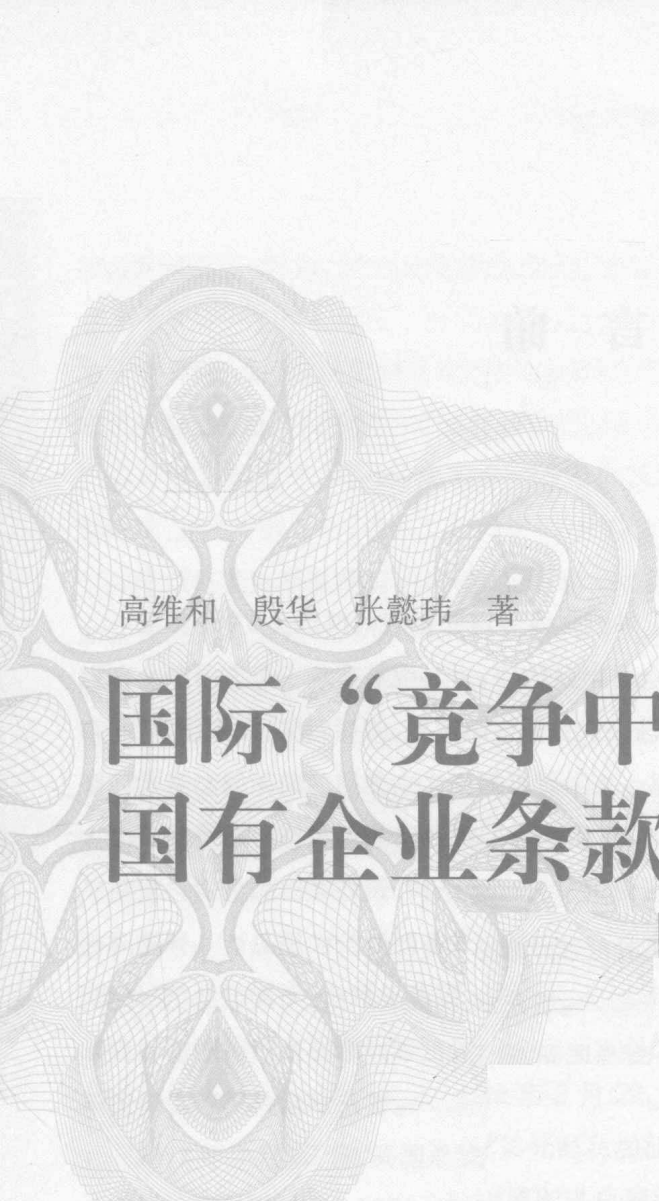
高维和 殷华 张懿玮 著

国际『竞争中立』 国有企业条款与中国实践

经贸
新见
刊

格致出版社 上海人民出版社





高维和 殷华 张懿玮 著

国际“竞争中立” 国有企业条款与中国实践

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际“竞争中立”国有企业条款与中国实践/高维和,殷华,张懿玮著.—上海:格致出版社:上海人民出版社,2019.1

(自贸区研究系列)

ISBN 978-7-5432-2930-3

I. ①国… II. ①高… ②殷… ③张… III. ①国有企业-企业改革-研究-中国 IV. ①F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 221941 号

责任编辑 唐彬源

封面设计 路 静

自贸区研究系列

国际“竞争中立”国有企业条款与中国实践

高维和 殷 华 张懿玮 著

出 版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 720×1000 1/16

印 张 8.75

插 页 2

字 数 138,000

版 次 2019 年 1 月第 1 版

印 次 2019 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2930-3/F·1165

定 价 45.00 元

前言

肇始于 21 世纪初的金融危机导致发达经济体的经济陷入低迷,失业率高企,经济全球化态势下贫富差距扩大,引起底层民众不满。近几年,国际社会“黑天鹅事件”层出不穷:英国脱欧、欧洲极右翼政党兴起、美国全新的国际政策调整无不表明西方发达经济体的民粹主义思潮甚嚣尘上。以此为背景,一些国家领导人、政治人物和利益集团有意识地将经济问题政治化以及国内问题国际化,抨击国际贸易与投资自由化的相关政策,对于国际贸易和投资的长期健康发展构成了一定的威胁和掣肘。以美国为代表的主要经济体在经济政策上“逆全球化”倾向愈发严重,“贸易战”此起彼伏,全球化和国际化趋势存在着重大的变数,可以预见未来一段时间内以中国为代表的新兴经济体面临的国际贸易投资环境将更加严峻,国际贸易与投资仍将保持偏冷趋势。

2017 年 1 月 23 日,美国总统特朗普签署第一份总统令,正式宣布美国退出跨太平洋伙伴关系协定(TPP)。2018 年 3 月 22 日,特朗普正式签署对华贸易备忘录,宣布将对来自中国的约 600 亿美元商品加征关税,并限制中国企业对美投资并购。中国商务部 23 日发布了针对美国进口钢铁和铝产品 232 措施的中止减让产品清单并征求公众意见,拟对自美进口部分产品加征关税,以平衡因美国对进口钢铁和铝产品加征关税给中方利益造成的损失。依据最新信息可以预见,这种“贸易争端”甚至更为严重的“贸易战”,在 2018 年乃至后续的一段时间内可能会在各国之间以各种形式呈现,一定程度上必将影响“一带一路”倡议、“TPP”这样一些旨在推动经济贸易一体化的尝试。然而,正如习近平主席在博鳌亚洲论坛 2018 年年会开幕式上的主旨演讲所指出的,“各国要顺应时代潮流,坚持开放共赢,勇于变革创新,向着构建人类命运共同体的目标不断迈进”。历史趋势,浩浩汤汤。和平合作、

开放融通的潮流必将滚滚向前,经济全球化会朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。

国际贸易协议旨在促进缔约国经济增长,支持工作岗位的创造和维持,增进创新、生产力和竞争力,提高生活水平,减少贫困,进而促进透明度、良好治理以及劳动和环境保护。其中,TPP 为全球贸易规则树立了新的标准,其统一监管标准包括:贸易和服务自由、税制中立、国企私有化、保护劳工权益、保护知识产权、保护环境资源、信息自由等。这种具有高标准、高目标、全面性且平衡性的贸易规则和协议不仅表明了未来贸易的基本规范,更引起所有有志于参与全球化进程国家的高度重视。竞争中立实质是国有企业或政府商业行为的“公司化”,要求政府取消对国有企业的优惠措施以及不正当支持,保证国有企业和私营企业在公平的市场环境中竞争,消除因公有制性质所造成的资源配置扭曲,提高竞争效益。如果竞争中立在全球贸易规则中得以实施,我国国有企业不加快改革,其生存将面临重大的挑战和考验,同时也会影响我国对外开放新战略的实施。一方面,“竞争中立”原则将为我国国有企业“走出去”设置新的障碍。竞争中立原则旨在塑造公平竞争的市场环境,会对国有企业的市场准入形成多重约束,增加我国国有企业的跨国经营管理和合规成本,削弱其在国际市场的竞争力。另一方面,竞争中立规则为中国参与区域贸易自由化增加难度。区域经济一体化已成为未来中国进一步对外开放的抓手和落脚点。中国正积极参与国际贸易自由化的发展以及 FTA 战略的制定,一旦竞争中立原则成为新一代全球贸易规则的核心议题和保留选项,将为中国参与区域自由贸易战略安排和策略制定增加难度。

预则立,不预则废。“竞争中立”对我国国有企业的生存和改革提出了更严峻的挑战和更紧迫的任务。因此,众多协议中涉及的国有企业条款应引起政府部门的高度重视,以加快国有企业改革为当务之急,以服务国家对外开放新战略为目标。国有企业条款是追求竞争中立的一种国际经济政策手段,其政策效果与具体的条款内容高度相关,因此,研究和评估国有企业如何针对“竞争中立”国有企业条款进行改革以及改革的成效,具有十分重要的学术价值和现实意义。本书根据 TPP 竞争中立原则下国有企业条款规定和国企改革指导意见,在系统梳理竞争中立起源、历史演进的基础上,分门别类对世界主要国家和组织的竞争中立实践进行

了全面整理。进一步,我们对照基本条款、实际运行和实践及方式,对中国国有企业涉及竞争中立情况进行了比较分析,总结中国国有企业改革应对竞争中立的基本思路和路径,并以上海自贸试验区的实践为对象进行了初步的定量研究。后续,我们还将在前期成果基础上,结合国有企业的相关数据,在实证分析基础上,进一步深化对于竞争中立和中国国有企业改革要遵循的基本原则和实践的路线、方针和政策。

党的十九大报告提出,赋予自由贸易试验区更大的改革自主权,探索建设自由贸易港。2018年3月31日,国务院印发的《全面深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案》中明确提出,在洋山保税港区和浦东机场综合保税区等海关特殊监管区域内设立自由贸易港区。对标国际最高水平,实施更高标准的“一线放开”“二线安全高效管住”贸易监管制度。4月13日下午,习近平主席在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上郑重宣布,党中央决定支持海南全岛建设自由贸易试验区,支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设,分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系。14日,《中共中央国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》正式对外发布。在未来,根据中国改革开放的进一步深化以及经济贸易一体化的进程,特别是“一带一路”等相关区域一体化和经济贸易一体化的进展,探索并成功形成具有中国特色的新的竞争中立方案和规定,将无疑在世界经济贸易一体化进程中唱响中国声音,贡献东方智慧,是为“融通中外、探索未来、贡献世界”。竞争中立的相关研究不可谓不多,引起的关注更是全面性的,我们的研究是在这些前期研究基础上的系统化和进一步发展,在一个更为广博的时间维度和空间维度内的发展和探索,对竞争中立原则、中国国有企业进一步深化改革、竞争中立的中国版方案的推出等将具有一定的贡献和推进,也为未来的研究指明了更为清晰的方向和路径。

目 录

第 1 章	竞争中立起源及演进	001
1.1	竞争中立的内涵	001
1.2	竞争中立的源起	007
第 2 章	竞争中立在各国的实践	024
2.1	澳大利亚的竞争中立实践	024
2.2	美国的竞争中立实践	030
2.3	OECD 的竞争中立实践	039
第 3 章	我国国有企业竞争中立现状	047
3.1	国有企业的公司化治理	047
3.2	国有企业补贴和税收优惠	053
3.3	国有企业贷款优惠	058
3.4	国有企业的监管和信息披露	061
第 4 章	竞争中立与新一轮国有企业改革	
	——基于 TPP 国有企业条款的比较分析	070
4.1	国有企业面临的国内外形势	070
4.2	竞争中立规则与 TPP 国有企业条款	071
4.3	中国国有企业历次改革进程	074
4.4	竞争中立规则与新一轮国企改革的比较分析	076
4.5	竞争中立规则对我国国有企业深化改革的启示	079
第 5 章	竞争中立政策在自贸试验区的实践	082
5.1	中国(上海)自由贸易试验区	082

5.2	竞争中立在自贸试验区的实践	083
5.3	竞争中立对自贸试验区企业的积极影响	086
5.4	上海自贸试验区实施竞争中立的制度安排	089
5.5	从自贸试验区到全国:竞争中立的推广和实施	091
第 6 章	竞争中立政策的经济效应	
	——一个宏观视角	094
6.1	竞争中立与中国(上海)自由贸易试验区	094
6.2	理论分析与文献回顾	097
6.3	模型设定与数据描述	101
6.4	经济效应分析	104
6.5	小结与展望	121
参考文献		124

第 1 章

竞争中立起源及演进

1.1 竞争中立的内涵

1.1.1 竞争中立的概念

近年来,竞争中立这一概念不断受到国内外关注,不仅在各种场合被广泛提及,而且正被用于各种国际投资贸易规则体系。它被认为是促进不同所有制企业公平竞争的有效工具,也是欧美国家促进全球自由市场、遏制新兴市场经济体挑战的一种手段。

竞争中立作为规范竞争的规则并没有统一的定义。澳大利亚是最早提出竞争中立概念的国家,1993 年联邦政府发布的《国家竞争政策》(National Competition Policy)中指出,国有企业因为所有权问题而享受各种特殊的竞争优势,这导致竞争市场的扭曲,竞争中立的核心就是纠正这些扭曲。后来在 1995 年公布的《竞争原则协议》(Competitive Principles Agreement)中进一步指出:“竞争中立政策的目的是消除因公有制企业投入商业活动所造成的资源配置扭曲:政府企业不能仅仅因为公有制就享受净竞争优势。”在 1996 年公布的《联邦政府中立政策声明》(Commonwealth Competitive Neutrality Policy Statement)中再次明确:竞争中立就是“政府商业活动不能仅因为公共部门所有权而享受高于私人部门竞争者的净竞争优势(net competitive advantage)”。所谓的商业活动一般有以下标准:(1)活动因服务而收费;(2)存在真正的或具有竞争性的竞争者;(3)活动的管理者在生

产、供货和定价等方面具有一定的独立性。

澳大利亚竞争中立概念始终强调“净竞争优势”。所谓净竞争优势是指竞争优势和竞争劣势的比较。一方面,国有企业因为所有权问题相比私有企业会获得一系列的竞争优势,比如税收减免、管制放松、显性或隐性的债务减免、优惠的贷款利率等。但同时,国有企业也承担着更多的责任和义务,这导致了一系列的竞争劣势,如更大的经济责任,提供社区服务的义务,管理自主权的降低,遵从政府工资、就业、产业相关的政策要求,更高的养老金成本等。一旦竞争优势高于竞争劣势,在市场上国有企业就会获得净竞争优势。竞争中立政策就是要消除这种净竞争优势。

经济合作与发展组织(简称 OECD)在澳大利亚竞争中立的基础上,也提出了自己的竞争中立概念。近年来,该组织一直致力于推行竞争中立政策。在 2010 年发布的《国有企业和竞争中立原则 2009》(State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality 2009)中,将竞争中立扩展到更严格的层面。在报告中指出:“严格来讲,竞争中立可以被理解为一种法律和管制环境,在这种环境下各种企业,不管是公共的还是私有的,都面对相同的规则体系,政府所拥有或是涉入的都不应当享有不公平的优势。”而且,“从更宽泛的角度看,竞争中立还可以被视为一种市场框架,在这种框架下任何市场参与方与政府接触都不应该带来竞争优势”。相比较于澳大利亚的竞争中立概念,OECD 更强调整个市场环境的中立性,政府应当确保当不同性质的企业在市场进行竞争或潜在竞争时,都能面对相同的外部市场环境。而且,只要是政府有涉入,或是商业活动与政府有关,政府都应当保持市场中立的态度,即对所有企业都能公平同等对待。

而 OECD 在 2012 年发布的《竞争中立:维持公共企业和私有企业公平竞争环境》(Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business)中又给出了竞争中立更为一般化的定义。报告认为竞争中立概念应该囊括市场上各种不同类型的经济主体,“当没有实体在经济市场上经营时享有过度的竞争优势或竞争劣势时,竞争中立就产生了”。这一概念将竞争中立描述为一种结果。关于这个定义,报告作了进一步解释:第一,竞争中立概念取决于什么被认为是“过度”。如果优势只是对商业实体责任的一种补偿,那这并不偏离竞争中立。第二,如何界定“在经济市场上经营”。这需要更广泛地来界定使之

能够包括各种潜在的经营。如果商业实体原则上是允许在市场上竞争,但实际上却因为在位优势而被排斥在外,那这也应该被视作偏离竞争中立。第三,“经营主体”到底是谁?竞争中立可能会受到某些经营主体的所有制、组织形式或特定目标的影响。经营主体既包括政府控制的商业企业,也包括虽然享有税收和其他优惠但却在市场上仍然活跃的非营利部门,还包括受政府影响的私有企业(如特别许可企业、仍保留权力的企业、最近私有化的企业、国家领头企业或政府参股企业)。在欧盟,竞争中立所涵盖的经营主体就包括了承担公共服务责任的私有企业和受惠于特殊和排他性权利的企业。

从以上竞争中立的概念可以看出,在界定竞争中立时,需要考虑以下几个要素:

(1) 实施主体是政府。它要求政府在决策时保持中立态度,即是否能同等对待性质、规模、组织结构等不同的企业。

(2) 实施客体是在经济市场上经营的各种企业,包括了各种所有制结构的企业,或是政府有所涉入的企业,甚至是只受到政府所影响的企业。在实践中,最主要的是关注国有企业和私有企业在优惠、待遇等方面的差别,即国有企业不应享有因所有权而产生的不公平的竞争优势。

(3) 实施手段是竞争中立政策,实施结果是竞争中立市场环境,也就是以竞争中立规则创造各类企业公平竞争的竞争中立市场环境。竞争中立即是一种手段,也是一种结果。

(4) 实施环境是商业环境。当市场是不同所有制企业都存在的混合市场时,国有企业和私有企业在市场上会面临商品和服务竞争(或潜在竞争),就会产生公平和效率问题。因此,竞争中立主要是针对具有竞争性的商业环境。

概括来讲,竞争中立就是在涉及商业活动时,政府应对所有企业保持中立性,创造公平公正的市场竞争环境。

1.1.2 竞争中立的主要内容

澳大利亚在以竞争中立政策解决市场扭曲时提出了透明度和公司责任、税收中立、债务中立、商业回报率中立和管制中立共五项要求。OECD在《竞争中立:经

合组织建议、指引与最佳实践纲要》中指出,政府要在国有企业和私有企业中奉行竞争中立原则,创造公平的竞争环境,就必须夯实竞争中立的“八大基石”,即精简政府企业的运作形式、识别直接成本、获得商业回报率、履行公共服务义务、税收中立、监管中立、债务中立和直接补贴以及政府采购。因此,可以看出,政府践行竞争中立原则最主要的是三大方面的内容:

1. 公司化治理要求

政府企业的商业化活动应该实行公司化,即按照良好的公司治理模式来进行企业运营,这就要求企业充分尊重市场规则,同时受到公司法或其他市场竞争法律的约束,从而使得政府的商业活动与一般的市场水平保持一致。在《竞争中立:综合组织建议、指引与最佳实践纲要》中提出,“从竞争中立的角度看,只要竞争行为由一个与政府保持适当距离的独立实体完成,那公平竞争就更容易实现”。公司化治理的要求事实上就是理清政府的商业行为和非商业行为,努力将两种不同的活动从国有企业中分开。公司化治理要求企业明晰产权结构,建立合理的企业运营机制,以及获得合理的市场回报。

2. 公开透明要求

政府应该坚持公平透明原则,保证对所有企业的公平以及使国有企业处于有效监管。比如,政府企业如果商业活动和非商业活动作为一个整体,就应该公开两种不同活动的成本和资产比例,要公开公共资金用于企业活动的来源、金额和用途等。要强化政府企业成本结构的透明度与信息的披露制度。在采购过程中,国有企业往往比私有企业更有优势,政府应当努力降低不同所有制企业所获信息的不对等性,同时保证程序的公开、公平和透明。

3. 三大中立要求

三大中立即税收中立、监管中立和债务中立。不同所有制结构的企业可能会面临不同的税收待遇,由此导致企业不公平的成本负担。税收中立意味着国有企业与私有企业应该具有相似的税收负担。管制中立是指政府管制不同市场主体应该适用中立性的规则,使国有企业和私有企业都能面临相同的监管环境。债务中立意味着,在同等条件下,国有企业和私有企业的贷款利率应该相同,不应通过低效率、债务减免或政府担保使国有企业获得比竞争对手更大的成本优势,或扭曲企业正常的商业行为。此外,还要控制政府对国有企业的直接补贴,避免企业从中获利。

1.1.3 竞争中立的历史演进

作为最早提出竞争中立的国家,澳大利亚最初是将竞争中立作为国内竞争法的重要规则。从1960年到1992年,OECD国家中,澳大利亚从富裕国家第3位下降至第15位。澳大利亚政府认为这是因为国内大的经济领域缺乏竞争,企业既没有动力控制成本和提升资源利用率,也没有动力进行生产革新,这导致国家竞争能力下降(樊瑛,2002)。1992年澳大利亚政府成立了专门的国家竞争政策调查独立委员会,着力对国内竞争政策进行一系列改革。1995年,所有澳大利亚州和地区政府达成一致,形成了统一的竞争政策,即国家竞争政策。它包括了《竞争政策改革法案》,三个国内政府间协议——《行为法协议》《竞争原则协议》和《实现全国竞争政策和处理与竞争支付及相关改革协议》,以及州和地方适用法规实施办法。

竞争中立政策是国家竞争政策的一项重要内容。国有企业作为私有企业主要的竞争对手,因所有权问题享有一定的市场竞争优势,产品和服务价格偏离竞争性水平,降低了市场效率。因此,澳大利亚提出竞争中立的目的就是改变外部环境和不同所有权企业的关系,每一个企业都应该面对类似的市场环境和具有类似的责任和目标(Matthew Rennie and Fiona Lindsay, 2011),通过不同企业同一起跑线的设定提升国有企业以及整个社会经营的效率,最终提升整个国家的竞争能力。

OECD以推进提升全球人民福祉的政策为使命,认为好的政策应该能够支撑经济发展、创造就业机会、增强社会凝聚力以及促进环境保护(OECD, 2012b)。如果国有企业和私有企业都能够在公平的环境下进行竞争,无疑会使得各类经济资源得到更加有效的使用,这对于实现OECD的政策目标是有利的。因此,长期以来,OECD一直致力于创造一个公平的竞争环境。竞争中立概念一经提出,就得到各成国的广泛认可和支持。OECD曾对其成员国的竞争中立情况进行了调查,有32个国家或地区对问卷进行了答复。调查显示,有超过3/4的国家或地区指出,在国家竞争或其他政策框架下,本国法律明确赋予公共企业和私有企业以平等的权利和义务;大多数国家是通过竞争法或政策解决因公有制而产生的竞争中立问题。有1/4的国家明确将竞争中立纳入国家政策体系,比如像澳大利亚和西班牙就建立了全面的竞争中立框架,还有像丹麦、芬兰等国在公共部门参与竞争的市场

上制定有针对性的政策以实现竞争中立(OECD, 2012c)。

目前竞争中立还主要是停留在国内法的层面上,但是在美国的推动下,竞争中立政策逐渐向国际规则演进。这主要是因为近年来新兴经济体的发展给欧美等传统西方国家在国际市场竞争中产生了一定威胁。早在1978年,OECD就将当时包括“亚洲四小龙”在内的10个国家(地区)列入“新兴工业化国家(地区)”。2016年,英国《经济学家》刊文将新兴国家划分为两大梯队:第一梯队为中国、巴西、印度、俄罗斯和南非,也称“金砖国家”;第二梯队包括巴基斯坦、埃及、印度尼西亚、伊朗、韩国、菲律宾、墨西哥、孟加拉国、尼日利亚、土耳其、越南等11个国家,也称“新钻”国家。2010年在博鳌亚洲论坛年会发布的《新兴经济体发展2009年度报告》中,首次提出了“E11”,即新兴经济体11国,将阿根廷、巴西、中国、印度、印度尼西亚、韩国、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非和土耳其等11个国家列为新兴经济体。2008年全球金融危机以后,新兴经济体迅速崛起,2008年,全球经济增长幅约78%来自新兴经济体,2009年这一比重提升至近90%(田春生、郝宇彪,2011)。虽然近年来新兴经济体经济发展速度明显放缓,但据最新的博鳌亚洲论坛《新兴经济体发展2016年度报告》显示,新兴经济体在全球的经济比重由2014年的29.3%上升为2015年的30.3%,对全球经济增长的贡献度为52.9%,远大于七国集团国家的22.9%和欧盟国家的12.2%。^①

随着新兴经济体的发展,国有企业开始在国际市场上展现出强大的发展能力与速度,并且开始在一些欧美国家传统的优势领域崭露头角。2012年世界前30大企业中,就有12家国有企业来自这些新兴经济体国家(李晓玉,2014)。2012年,《经济学家》发表的《国家资本主义的崛起》(the Rise of State Capitalism)中指出:

“近些年来,国家资本主义以前所未有的速度蓬勃地复兴。20世纪90年代,新兴市场的大多数国有企业被看作政府的下属机构。人们预料,当经济走向成熟时,政府将会关闭这些企业或把它们私有化。然而,它们现在没有表现出丝毫放弃支配地位之意,无论是就行业来说还是就市场来说。在重要的行业如能源行业中,油气储量排名世界前十名的公司全部是国有企业;在重要的市场如股票市场中,中

^① 新兴经济体国家对全球经济增长贡献为52.9%,新华网, http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-03/22/c_128823570.htm。

国国有公司的市值占本国股市市值的80%，俄罗斯是62%。而且这些国有公司还在继续扩张。任何一个新兴产业中，都会有一个超巨头正在崛起。例如，中国移动已经拥有六亿用户。2003—2010年，新兴国家接受的外国直接投资中，国有公司使用了三分之一。”

该文章认为，新兴经济体的这些企业背靠国家，却以私人跨国公司的方式经营，伤害了整个国际贸易体系的公平性。在2011年OECD部长级会议上，在谈及公平竞争环境时，会议主席说：“随着OECD增强了与新兴经济体的联系，必须要对国有企业及国家控制企业制订多领域的指导方针，并取得突破。”2012年OECD部长级会议上，又重申了这一话题，并强调要与非成员国进行合作。

为了维护私有企业在国际市场上的地位，美国不仅通过OECD来推进竞争中立实施，还更直接促进竞争中立原则纳入国际投资贸易规则体系。在跨太平洋伙伴关系协定(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)谈判中，美国将“竞争中立”作为一项重要内容。2011年10月，在秘鲁举行的TPP第九回合谈判中，美国就提议要限制政府对国有企业的扶持，避免国有企业因政府的优惠待遇和补贴而取得竞争优势(包晋，2014)。在2015年10月美国贸易代表办公室发表的TPP官方概要中明确对国有企业的竞争中立问题提出了具体要求，比如“TPP各缔约方同意，不以向国企提供非商业性帮助的方式，对其他TPP缔约方的利益造成负面影响，也不以向在其他缔约方境内生产并销售产品的国企提供非商业性帮助的方式，对其他缔约方的国内产业造成损害”。可见，竞争中立原则正在走向国际舞台，如果新兴经济体国家不能够对国有企业进行有效改革，竞争中立将成为欧美国家限制新兴经济体的工具。

1.2 竞争中立的源起

1.2.1 经济危机与政策转向

1. 资本主义经济大危机

“我们今天在美国已经比以往任何国家都更接近战胜贫困的最后胜利。救济

院正从我们中间消失。我们还没有达到目标,但是,只要有机会与过去八年的政策一起前进,我们将很快在上帝的帮助下见到贫困从这个国家被消除的那一天。”

这是 1928 年夏天总统选举过程中,候选人赫伯特·胡佛发表的一段热情洋溢的演说。这种充满着对美国经济的乐观主义当时弥漫着整个美国社会,很少有人注意到美国经济事实上正在一步步进入崩溃的边缘。从 1929 年至 1933 年,美国经济陷入全面困境,社会一片萧条。企业纷纷倒闭,失业率不断上升,成千上万的人找不到工作。“面包条、破旧的衣服,在中央公园里破旧肮脏的硬板小屋里的穷困生活,路上遍地都是流浪汉——这就是我们历史上那个时期的景象”(乔纳森·休斯、路易斯·P.凯恩,2011)。

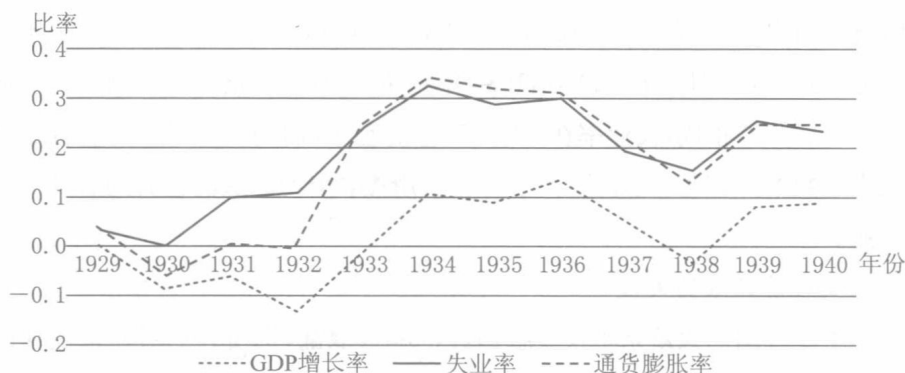
这场经济危机历史上称为“大萧条”,它使美国经济急转直下至历史上最为惨重的萧条时期。从 1929 年至 1933 年,美国国内生产总值从 1 036.6 亿美元直接跌至 560.4 亿美元(如表 1.1 所示),下降幅度达到了 45.56%。投资支出从 160.5 亿美元下降至 10.7 亿美元,只达到原来 10%的水平,出口和进口等也都出现了急剧下降,到 1933 年,进出口总额都不及 1929 年的一半。

表 1.1 1929—1940 年美国经济统计数据 单位:10 亿美元

年份	GDP	个人消费支出	投资支出	出口	进口	政府消费和投资	个人收入
1929	103.6	77.4	16.5	5.9	5.6	9.4	85.3
1930	91.2	70.1	10.8	4.4	4.1	10.0	76.5
1931	76.5	60.7	5.9	2.9	2.9	9.9	65.6
1932	58.7	48.7	1.3	2.0	1.9	8.7	50.3
1933	56.4	45.9	1.7	2.0	1.9	8.7	47.2
1934	66.0	51.5	3.7	2.6	2.2	10.5	54.1
1935	73.3	55.9	6.7	2.8	3.0	10.9	60.8
1936	83.8	62.2	8.6	3.0	3.2	13.1	69.2
1937	91.9	66.8	12.2	4.0	4.0	12.8	74.7
1938	86.1	64.3	7.1	3.8	2.8	13.8	69.1
1939	92.2	67.2	9.3	4.0	3.1	14.8	73.6
1940	101.4	71.3	13.6	4.9	3.4	15.0	79.4

资料来源:U.S. Bureau of Economic Analysis, <http://www.bea.gov>。

个人收入和个人消费同样也出现了大幅度下滑。1929年,个人收入为853亿美元,1933年下滑至472亿美元,下降了44.67%,个人消费支出也从774亿美元下降至459亿美元,下降了40.7%。更可怕的是失业人数。1929年,失业人口占劳动力的3.2%,但到1933年,这一数字达到了24.9%(如图1.1所示)。失业人数从150万上升至1150万,平民劳动力的1/4失业或要通过紧急情况获得由联邦政府于1933年创造的“因人设事的闲差”(加里·M.沃尔顿、休·罗考夫,2011)。J.布卢姆等人在《美国的进程》中描述到:“成千上万个中产阶级家庭,其收入急剧减少,有时简直毫无收入,接着是失掉了存款,失掉了保险金,然后因为无力清偿抵押债务,而失去了自己的住宅。20年代兴高采烈的情绪一变而为今日忧郁和恐惧。劳苦大众及其家属的日子更是难熬。失业了,到处找工作也是枉然,鞋子已经磨破,衣服越穿越褴褛,家具和小摆设典当殆尽,饭桌上看不到肉的影子,后来简直连适当的营养也保证不了,没钱付房租,没有欢乐,没有希望,最后是走投无路,只好排队去领救济食品。这种情景遍及各个城市,到处只见男人愁眉不展,妇女泪痕满面,儿童啼饥号寒。”……“用空包装箱搭起的棚屋区如雨后春笋般出现在美国各个城市四周,比比皆是,无家可归的人们蜷伏其中,沦于行乞的苦境”(布卢姆等,1995)。



资料来源:U.S. Bureau of Economic Analysis, <http://www.bea.gov>。

图 1.1 1929—1940 年 GDP 增长率、失业率和通货膨胀率

以 1929 年 10 月 24 日星期四美国纽约股市大暴跌为导火索的这场经济大危机很快从美国蔓延至整个欧洲和除苏联以外的全世界。整个资本主义世界工业生产平均下降了 40%,倒退了 30 年。以几个主要资本主义国家为例,从 1929 年危机前