

THIRD CONGRESS

OF THE
UNITED STATES

AT THE FIRST SESSION,

Began and held at the City of PHILADELPHIA, in the State of Pennsylvania,
on Monday, the second of December, one thousand seven
hundred and ninety-three.

贸易的

RESOLVED, by the Senate and House of Representatives of the United States of America, in Congress assembled, That during the continuance of the present embargo, no registered vessel, having on board goods, wares or merchandise, shall be allowed to depart from one port of the United States to any other port within the same, unless the master, owner, consignee or factor shall first give bond with one or more sureties, to the collector of the district from which she is about to depart, in a sum of double the value of the vessel and cargo, that the said goods, wares or merchandise shall be reloaded in some port of the United States: which bond, and also a certificate from the collector of the district, where the same may be reloaded, shall by the collectors, respectively, be transmitted to the Secretary of the Treasury. That the several collectors be prohibited from granting a clearance to any foreign ship or vessel, in any case whatever, during the continuance of the present embargo; and all armed vessels, possessing public commissions from any foreign power, (letters of marque excepted) are to be considered as not liable to the embargo.

FREDERICK AUGUSTUS MUHLENBERG,
Speaker of the House of Representatives

JOHN ADAMS, *Vice-President of the United States,
and President of the Senate.*

APPROVED—April the second 1794.

G^o: WASHINGTON, *President of the United States.*

CLASHING OVER
COMMERCE
A HISTORY OF
US TRADE POLICY



美国
贸易政策 200 年

「美」道格拉斯

欧文 (Douglas A. Irwin) 著

余江刁琳琳

陆殷莉译

贸易的 冲突

[美] 道格拉斯·欧文 (Douglas A. Irwin) 著
余江 刁琳琳 陆殷莉 译

CLASHING OVER
COMMERCE
A HISTORY OF
US TRADE POLICY

美国
贸易政策 200 年

图书在版编目 (CIP) 数据

贸易的冲突: 美国贸易政策 200 年 / (美) 道格拉斯·欧文著; 余江, 刁琳琳, 陆股莉译. -- 北京: 中信出版社, 2019.7 (2019.9 重印)

书名原文: Clashing over Commerce: A History of US Trade Policy

ISBN 978-7-5217-0465-5

I. ①贸… II. ①道… ②余… ③刁… ④陆… III. ①对外经济政策—研究—美国 IV. ① F171.251

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 080267 号

CLASHING OVER COMMERCE: A History of US Trade Policy by Douglas A. Irwin

Licensed by The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, U.S.A.

© 2017 by The University of Chicago

Simplified Chinese translation copyright © 2019 by CITIC Press Corporation

ALL RIGHTS RESERVED

本书仅限中国大陆地区发行销售

贸易的冲突: 美国贸易政策 200 年

著 者: [美] 道格拉斯·欧文

译 者: 余江 刁琳琳 陆股莉

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

承印者: 北京楠萍印刷有限公司

开 本: 787 mm × 1092 mm 1/16

印 张: 53 字 数: 864 千字

版 次: 2019 年 7 月第 1 版

印 次: 2019 年 9 月第 2 次印刷

京权图字: 01-2019-2986

广告经营许可证: 京朝工商广字第 8087 号

书 号: ISBN 978-7-5217-0465-5

定 价: 168.00 元

版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题, 本公司负责调换。

服务热线: 400-600-8099

投稿邮箱: author@citicpub.com

本书借助经济学家思考经济政策制定过程的政治经济学框架，结合地理因素，勾勒出美国贸易政策的经济和政治地理学模型，阐释了经济利益纷争和政治冲突如何塑造了美国250多年来的贸易政策。

作者将美国的贸易历史划分为三个阶段：从独立战争到内战，从内战到大萧条，从大萧条至今。这三个阶段的一个基本特征是，美国的贸易政策分歧十分之大，但在每个阶段，分歧各方的立场都表现得极其稳定，因而贸易政策有相当强的连续性。其根源就在于美国产业的地理分布特征，以及与之相关的政治地理特征都相当稳定。只有当产业的地理分布或者贸易构成发生变化，地区经济利益随之发生变化时，国会对贸易政策的投票格局才会改变。

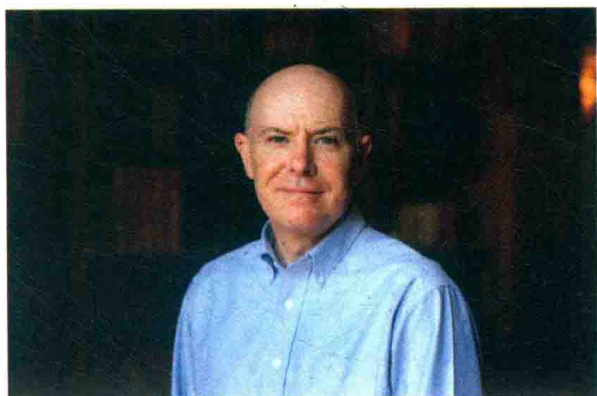
全书不仅运用翔实的史料，如国会会议记录中各党派代表的发言、政治人物的私人通信、当时的媒体报道和评论等，生动地再现了各个历史阶段关于贸易政策制定过程及其间的政治斗争，还借助美国各政府部门和相关研究机构收集的大量历史数据，历史学家、政治学家和经济学家的研究文献等，深入分析了政治斗争中那些似是而非观点背后的真实逻辑，澄清了政策制定者、企业和公众对贸易政策和经济结果之间因果关系的误读。

以史为鉴，可以知兴替。在特朗普政府鼓吹并实施贸易保护主义政策之际，本书的宏大历史视角不仅能帮助我们了解当前的局势是否真正有别于过去，还可以使我们看清美国如何来到当今的全球化时代，又将去向何方。

扫码关注



道格拉斯·欧文 (Douglas A. Irwin)



经济史学家，美国八大常青藤盟校之一达特茅斯学院 John French 经济学讲席教授，美国国民经济研究局 (NBER) 研究员。曾任教于芝加哥大学布斯商学院，出任美联储经济学家，美国总统经济顾问委员会经济学家等，已有7本关于美国经济和贸易政策的著作出版，是该领域的权威人物。他还颇受《经济学人》《华尔街日报》《纽约时报》《金融时报》的青睐，是这几家知名报刊的撰稿人。

图书策划 **比较**

责任编辑 包敏丹

营销编辑 包敏丹 孟凡玲

装帧设计 周滕家二郎 王茜 | 创意工场

出版发行 中信出版集团股份有限公司

服务热线: 400-600-8099 网上订购: zxcbs.tmall.com

官方微博: weibo.com/citicpub 官方微信: 中信出版集团

官方网站: www.press.citic

试读结束：需要全本请在线购买：www.ertongbook.com

比 较 出 思 想

比较
Comparative Studies

“比较译丛”序

2002年，我为中信出版社刚刚成立的《比较》编辑室推荐了当时在国际经济学界产生了广泛影响的几本著作，其中包括《枪炮、病菌与钢铁》《从资本家手中拯救资本主义》《再造市场》（中译本后来的书名为《市场演进的故事》）。其时，通过二十世纪九十年代的改革，中国经济的改革开放取得阶段性成果，突出标志是初步建立了市场经济体制的基本框架和加入世贸组织。当时我推荐这些著作的一个目的，是通过比较分析世界上不同国家的经济体制转型和经济发展经验，启发我们在新的阶段，多角度、更全面地思考中国的体制转型和经济发展的机制。由此便开启了“比较译丛”的翻译和出版。从那时起至今的十多年间，“比较译丛”引介了数十种译著，内容涵盖经济学前沿理论、转轨经济、比较制度分析、经济史、经济增长和发展等诸多方面。

时至2015年，中国已经成为全球第二大经济体，跻身中等收入国家的行列，并开始向高收入国家转型。中国经济的增速虽有所放缓，但依然保持在中高速的水平上。与此同时，曾经引领世界经济发展的欧美等发达经济体，却陷入了由次贷危机引爆的全球金融危机，至今仍未走出衰退的阴影。这种对比自然地引发出有关制度比较和发展模式比较的讨论。在这种形势下，我认为更有必要以开放的心态，更多、更深入地学习各国的发展经验和教训，从中汲取智慧，这对思考中国的深层次问题极具价值。正如美国著名政治学家和社会学家李普塞特（Seymour Martin Lipset）说过的一句名言：“只懂得一个国家的人，他实际上什么

国家都不懂” (Those who only know one country know no country)。这是因为只有越过自己的国家，才能知道什么是真正的共同规律，什么是真正的特殊情况。如果没有比较分析的视野，既不利于深刻地认识中国，也不利于明智地认识世界。

相比于人们眼中的既得利益，人的思想观念更应受到重视。就像技术创新可以放宽资源约束一样，思想观念的创新可以放宽政策选择面临的政治约束。无论是我们国家在上世纪八九十年代的改革，还是过去和当下世界其他国家的一些重大变革，都表明“重要的改变并不是权力和利益结构的变化，而是当权者将新的思想观念付诸实施。改革不是发生在既得利益者受挫的时候，而是发生在他们运用不同策略追求利益的时候，或者他们的利益被重新界定的时候”^{*}。可以说，利益和思想观念是改革的一体两面。囿于利益而不敢在思想观念上有所突破，改革就不可能破冰前行。正是在这个意义上，当今中国仍然是一个需要思想创新、观念突破的时代。而比较分析可以激发好奇心，开拓新视野，启发独立思考，加深对世界的理解，因此是催生思想观念创新的重要机制。衷心希望“比较译丛”能够成为这个过程中的一部分。

钱颖一

* Dani Rodrik, “When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations,” NBER Working Paper 19631, 2003.

目录

“比较译丛”序 / V

引言 / 1

第一篇



税 收

第一章 争取独立的斗争，1763—1789年 / 29

第二章 新国家的贸易政策，1789—1815年 / 65

第三章 地区间冲突与危机，1816—1833年 / 119

第四章 关税和平与南北战争，1833—1865年 / 167

第二篇



限 制

第五章 关税改革的滑铁卢，1865—1890年 / 211

第六章 根深蒂固的贸易保护主义，1890—1912年 / 268

第七章 政策逆转和偏移，1912—1928年 / 324

第八章 《霍利-斯穆特关税法案》和大萧条，1928—1932年 / 367

第三篇



互 惠

- 第九章 新政与互惠贸易协定，1932—1943 年 / 411
- 第十章 建立多边贸易体系，1943—1950 年 / 454
- 第十一章 新秩序与新压力，1950—1979 年 / 505
- 第十二章 贸易冲击和应对，1979—1992 年 / 560
- 第十三章 从全球化到极化，1992—2017 年 / 620

结 语 / 691

致 谢 / 696

注 释 / 699

缩略语 / 789

参考文献 / 792

引言

在《联邦党人文集》第十章里，詹姆斯·麦迪逊（James Madison）注意到每个社会都存在不同的经济利益集团，这些集团经常对政府政策持有相互激烈冲突的看法：“土地利益集团、制造业利益集团、商业利益集团、金融利益集团，以及其他许多较弱小的利益集团，必然在各个文明国家中成长起来，并把社会分为不同的阶级，由不同的情感和观点驱动。”他指出：“管理这些多种多样而彼此冲突的利益集团，构成了现代立法工作的基本任务，并需要把党派精神纳入政府的必要和日常行动中。”麦迪逊还借用贸易政策的例子阐述这一观点：“是否应该，以及应该在何种程度上利用对外国制造商的限制，鼓励本国制造商？土地所有者阶层和制造商阶层对这些问题有大相径庭的结论，而且可能都不是出于对正义和公共利益的考虑。”他相当悲观地总结说：“指望开明政治家能够协调这些利益冲突，使它们都服从于公共利益，这种观点恐怕是徒劳无益的。”¹

时间证明了麦迪逊的洞察：在整个美国历史中，贸易政策一直是痛苦的政治冲突的源头。这一冲突向来激烈，因为事关金钱和就业岗位：根据政策选项，某些类型的产业、农民和工人将受损，而其他人会得利。麦迪逊同样正确地预见到贸易政策的基本议题是在何种程度上保护国内厂商免受外国竞争。这个永恒主题令社会的不同群体、国家的不同地区乃至各种哲学观点争得不可开交。

本书将探究从殖民地时期至今影响美国贸易政策争斗的经济和政治因素，考察影响贸易政策进程的经济利益和党派立场、环绕和约束政策制定者的历史背景、由政治博弈过程产生的政策结果，以及这些政策的

经济效应等。国会是事件的中心，因为那里是决定贸易政策的主要场所。生产商利益集团、工会、辩护团体、公共知识分子乃至历届总统都可以提出各自的要求、抗议、谴责和抱怨等，然而改变现行政策必须有国会的多数同意和行政领导的批准。如果投票未能过关，现行政策就无法改变。

美国的贸易政策始终指向三个基本目标：通过对进口产品征收关税增加政府的收入，通过限制进口保护国内厂商免受外国竞争，以及通过互惠协定减少贸易壁垒和扩大出口。这些“3R”目标（税收，revenue；限制，restriction；互惠，reciprocity）一直是美国贸易政策的主要追求。虽然三者在整个历史上都很重要，但美国贸易政策可以划分为三个时代，每个目标在其中一个时代占据优先地位。第一个时代是从联邦政府成立到南北战争，创造关税收入是贸易政策的核心目标。第二个时代是从南北战争到大萧条，限制进口以保护国内厂商是贸易政策的主要目标。第三个时代是从大萧条至今，旨在减少关税和非关税壁垒的互惠贸易协定成为优先考虑对象。

以上的描述意味着，美国贸易政策只遇到过两次重大的外来冲击，导致其目标发生了转移。第一次是南北战争，导致了有利于共和党的政治洗牌，贸易政策的主要目标由关税收入转向进口限制。第二次是大萧条，导致了有利于民主党的政治洗牌，贸易政策的主要目标由进口限制转向互惠协定。在这三个时代当中，现行政策在两党之间也都有过激烈争论。现状一直受到挑战，总有一方在抱怨如果关税不能提高或降低，国家将被毁掉。不过，尽管有不同利益集团带来的所有这些争论和分歧，现行政策一旦确立，再想改变就非常困难。在上述三个时代中，美国的贸易政策表现出了惊人的连续性和稳定性，哪怕任何时点都不乏政治和经济上的各种斗争。

美国贸易政策的稳定性来源于国家的经济地理与政治体制的特性。国家的不同地区专注于不同的经济活动，这种定位的延续时间即使达不到数个世纪，也可以长达数十年。在两百多年中，棉花始终在密西西比州生产，烟草在肯塔基州和北卡罗来纳州，钢铁在宾夕法尼亚州，等

等。从事专业化生产的各州对贸易有着各自的利益诉求：某些地区生产的产品用于出口，其他地区的产品则面临着进口产品的竞争。代表不同地区的国会议员，通常根据自己选民的利益给法案投票。其结果是，美国稳定的经济地理结构带来了国会对贸易政策投票的稳定的政治地理格局。²此外，美国的政治体制导致立法的通过难度很大，使政策走势倾向于维持原状。

作为经济学家，我喜欢借助经济学分析理解政策制定者背后的驱动力及其政策决策的后果。经济学家撰写的关于美国贸易政策历史的上一部重要著作是弗兰克·陶西格（Frank Taussig）的《美国关税史》（*A Tariff History of the United States*），1889年首发，一共发行了8个版本，直至1931年。这一经典著作需要升级更新，有三方面的理由。第一，陶西格完成最后一个版本的时间是1930年的《霍利-斯穆特关税法案》（Hawley-Smoot Tariff Act）通过之后，但大萧条的低谷尚未到来，那时距今已发生了近一个世纪的重大变化。美国从孤立主义和贸易政策保守主义，变成了在全世界推进自由贸易的领导者。第二，对于陶西格只能推测的经济史上的许多重大问题，实证研究已得出了新见解。此类问题包括：南北战争以前的关税对美国南方的影响，保护措施对促进新兴产业发展的作用，以及高贸易壁垒与大萧条的关系等。第三，与陶西格所处的时代相比，经济学家用于思考经济政策的政治经济互动关系的理论架构已经有了长足进步。³

当然，讲述美国贸易政策史所需的远超出经济学范围，贸易政策与国家的政治史密不可分。我们很自然地看到，政治家学和历史学家对理解贸易政策的发展同样做出了重要贡献。⁴政治学家关注经济学家常常忽略的一些因素，如政策制定过程本身可能影响政策的最终结果。正如有报道称，密歇根州的众议员约翰·丁格尔（John Dingell）曾说，“我让你来写法案的内容，你让我来写立法的程序，最后每次我都会打败你”，不过他显然是用了比“打败”更刺眼的一个词语。历史学家则细致入微地描述了贸易政策辩论发生的政治背景。

但是，政治学家和历史学家从来都不是特别关注贸易政策错综复杂

的细节。阿兰·米尔沃德（Alan Milward, 1981, 第 58 页）曾写道：“关税总是相当乏味的事情，除非涉及有关联的政治事件”，意思是说只有乏味的经济学家会觉得关税本身值得研究。若干历史学家也承认，从来没有对贸易政策表现出过浓厚的兴趣。例如约翰·贝劳拉维克（John Belohlavek, 1994, 第 482 页）就曾坦承，关税“让历代美国历史学家患上了嗜睡症……尽管我们很少否认该议题的重要性，但更少有人愿意探索那些令人困惑的关税和税率的迷宫”。

更重要的是，政治学家和历史学家往往会忽视不同贸易政策的经济后果。杰斐逊在 1808 年的贸易禁运对经济有何影响？高关税是否促进了 19 世纪的美国工业化？1930 年的《霍利-斯穆特关税法案》是加剧还是缓和了大萧条的程度？第二次世界大战之后的自由贸易政策是不是战后时期出现经济繁荣的原因？21 世纪第一个 10 年早期与中国的贸易往来是否摧毁了美国的制造业就业岗位，伤害了蓝领工人？虽然本书更关注贸易政策形成背后的政治和经济因素，而不是特定贸易政策选项的后果，但以上这些重要问题仍需要解答。

本书按照年代顺序组织，但每个章节都会对政治和经济形势展开分析。引言将为后续章节提供某些背景介绍。我们首先分析试图探究的主要政策选项：对进口产品征收的平均关税。这一平均水平的设置通常是为了达成贸易政策的如下三大目标之一：增加政府收入，限制进口以保护国内厂商免受外国竞争，或者利用互惠协定为出口产品打开外国市场。继而我们将讨论美国的经济和政治地理格局如何影响国会制定的贸易政策。最后，我们将研究党派和意识形态因素在贸易政策制定中可能发挥的作用。

贸易政策的工具和目标

国际贸易包含把本国产品和服务出口到国外，以及把外国产品和服务进口到国内。各国政府可以用补贴促进贸易，也可以用税收限制贸易。由此形成了政府对贸易进行干预的四种可能途径：出口税收、出口补贴、进口税收以及进口补贴。这四个政策选项中的两个与美国历史没

什么关系。根据本书第一章将介绍的原因，出口税被美国宪法第1条第9款明确禁止。由政府给进入本国市场的外国产品提供的进口补贴，则极少被任何国家采用，美国亦不例外。

剩下的选项是出口补贴和进口税收。美国在某些时期采用过出口补贴，但由于其财政成本，从来都规模不大。⁵相反，进口税收——关税——自联邦政府在1789年成立以来一直是贸易政策的核心。因此本书的主要关注点也放在进口关税上面。⁶

进口关税在外国产品进入美国国境时征收。⁷关税可以采用从价税形式，以进口产品价值的某个百分点计算（如30%）；或者采用从量税形式，对每单位进口产品征收固定的金额（例如每磅*或每件1美元）。从量税的一个重要特征是，如果不考虑进口产品的价格，它与从价税等值的百分点就不能确定。例如对每件进口衬衫征收5美元的从量税，那么对于10美元价格的衬衫，其对应的从价税率为50%，对于50美元价格的衬衫，其对应的从价税率则为10%，所以从量税对应的从价税必然与产品价格有内在关联。由于许多关税采取了从量税的形式，在历史上的某些时期，进口产品价格的大幅波动成为平均关税大幅波动的重要原因。⁸

平均关税率是使用最广泛的反映一国进口政策的关键指标。图1.1显示了美国在1790—2015年对全部进口产品和应税进口产品的平均关税率。⁹对全部进口产品的平均关税率是最宽泛的测量指标，包括所有进口（应税产品与免税产品）。应税进口产品的平均关税率则只限于需要缴纳关税的产品。这两个数据系列在南北战争后出现了较大缺口，当时允许某些外国产品免税进口，通常是国内不生产的产品，不会给国内生产商造成损害，例如咖啡和茶叶。20世纪80年代以来，自由贸易协定让某些国家能够以零关税把产品出口到美国。如果撇开此类进口，应税产品的平均关税率可以（有些简化但依然适用）解释为面临外国竞争的国内厂商享受的平均保护程度。从某种意义上讲，这样的保护性关税正是本书通篇将要关注的核心“政策结果”。

* 英制质量单位，1磅约合0.4536千克。——编者注

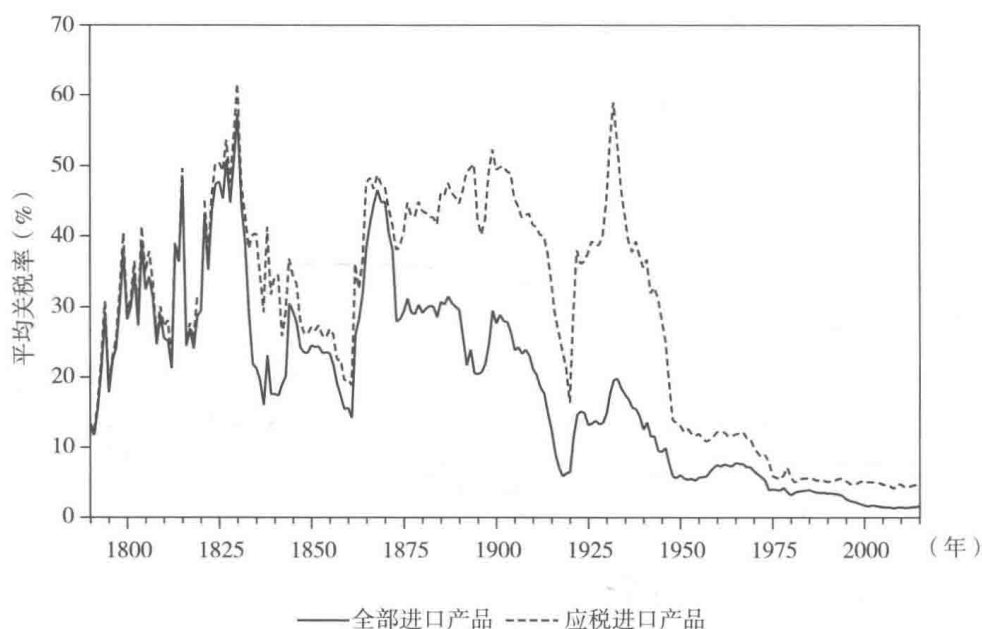


图 1.1 1790—2015 年全部进口产品与应税进口产品的平均关税率

资料来源：1790—1970 年的数据来自 US Bureau of the Census (1975), series U-211-12; 1970—2015 年的数据参见 US International Trade Commission, “U. S. Imports for Consumption, Duties Collected, and Ratio of Duties to Value, 1891—2015,” March 2016。

正如图 1.1 所示，两类平均关税率都在随时间发生变化，表明贸易政策有相当大的不稳定性。然而这基本上属于错觉，基本的贸易政策其实比该图给人的印象要稳定得多。平均关税率的部分变化确实是由于国会制定的税率变化或者总统在贸易协定谈判中达成的税率变化所致，但大多数关税法案和贸易协定只是在原先的体系和进口税率上做逐步修正，从而维持现行政策的连续性。相比之下，平均关税率的最大变动其实是因为实行从量税的进口产品的价格变化所致。即便政策制定者设置的对进口产品适用的基本税率不变，进口产品价格的外生变化有时仍会导致平均关税率出现大幅波动。

国会和总统希望通过进口关税率的设置达成哪些目标？如上文所述，政策制定者有三大基本目标：增加政府税收，限制进口以保护国内厂商免受外国竞争，利用互惠协定为出口产品打开外国市场。大致来看，美国贸易政策的三大目标在图 1.1 中均有所反映。在第一个时代，