

政府干预

与1865~1935年间的美国经济转型

王书丽/著



人民出版社

政府干预

与1865~1935年间的美国经济转型

王书丽/著

人 民 出 版 社

责任编辑:王 萍

图书在版编目(CIP)数据

政府干预与 1865 ~ 1935 年间的美国经济转型/王书丽 著.
—北京:人民出版社,2009. 11

ISBN 978 - 7 - 01 - 008410 - 7

I. 政… II. 王… III. 国家干预-经济发展-研究-美国—
1865 ~ 1935 IV. F171. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 194797 号

政府干预与 1865 ~ 1935 年间的美国经济转型

ZHENGFU GANYU YU 1865 ~ 1935 NIANJIAN DE MEIGUO JINGJI ZHUANXING

王书丽 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:7. 875

字数:210 千字

ISBN 978 - 7 - 01 - 008410 - 7 定价:18. 00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

前 言	1
第一章 美国内战与银行货币体系的重塑	3
一、国许银行体系的诞生与解决战时财政困难的首要使命	4
二、国许银行体系的表现	6
三、深化改革的呼声	9
四、国许银行体系的制度缺失与传统因素的制约	14
第二章 美国投资银行业的崛起	18
一、政府债券与投资银行的兴起	19
二、投资银行业迅速发展的支点	23
三、投资银行业的影响及其发展成行业的制度原因及问题	27
第三章 美国资本市场的缘起与发展	30
一、联邦政府政策与美国早期资本市场机制的形成	30
二、纽约证券交易与行业自律机制的发展	35
三、现代美国资本市场的形成	39
第四章 战时关税及 19 世纪晚期高关税政策的实施	42
一、战时关税政策与高关税壁垒的构筑	42
二、关税政策引发的冲突及其调整	46
三、19 世纪晚期关税政策评估	51



第五章	19世纪晚期“现代工商企业”的崛起	55
	一、现代企业的出现及其原因分析	55
	二、现代大企业组织形式的演变	57
	三、产生现代工商企业的行业	60
	四、大企业的影响	61
第六章	19世纪晚期的反托拉斯问题	64
	一、“大企业时代”的来临	64
	二、反托拉斯政策的完善与演变	67
	三、“合理性原则”与“本质性原则”	70
	四、反托拉斯政策成效的估价	72
第七章	联邦储备体系的建立及其特点	75
	一、社会转型下国许银行体系的弊端	75
	二、1907年金融恐慌与银行货币制度改革	78
	三、联邦储备体系的建立及其特点	83
第八章	1900~1917年联邦政府干预的原因分析	89
	一、国家干预的物质基础	90
	二、政治斗争的需要与政府政策调试	91
	三、学界的呼吁	98
第九章	1900~1917年联邦政府干预及其影响分析 ...	102
	一、对铁路业的管制	103
	二、对托拉斯的管制	105
	三、自然资源保护等	109
	四、联邦政府干预经济活动的估价与思考	113
第十章	第一次世界大战对美国的影响	118
	一、从中立到参战	119
	二、战时政府筹资和统制经济的运转	121
	三、一战与“补偿性国家建设”	125

第十一章	20 世纪 20 年代实体经济繁荣及其结构性失衡	
	129
	一、总体表现及衰退的农业	129
	二、汽车、建筑业等经济部门的发展	134
	三、“消费社会”的来临	136
	四、胡佛与“新时代”	138
第十二章	20 世纪 20 年代联储政策及其效用分析	143
	一、美国联邦储备体系的诞生与防止证券投机的目标	144
	二、廉价货币政策与股市投机热	146
	三、矛盾交织下的联储廉价货币政策	153
	四、制度性缺失与客观条件的制约	156
第十三章	20 世纪 20 年代美国股市由繁荣走向萧条	
	160
	一、20 年代美国经济与股市的繁荣	160
	二、20 年代美国证券市场的特点	163
	三、1929 年纽约股市崩盘及其原因所在	169
第十四章	20 世纪 20 年代对外贸易政策向高关税“回归”	
	174
	一、外贸政策向高度保护性关税“回归”	174
	二、20 年代高关税政策原因分析	177
	三、高关税政策的可能及对现实的影响	179
第十五章	1929 ~ 1933 年经济危机及其原因分析	183
	一、“大危机”的表现	183
	二、同时代人对大萧条的认识及分歧	185
	三、20 世纪 60 年代以来美国学界对大萧条原因的研究	188



第十六章 “新政” 时期联邦政府介入经济生活的突破口	194
一、货币贬值、放弃金本位制	194
二、银行业改革：《1933 年银行法》和《1935 年银行法》	198
三、证券业监管：《1933 年证券法》和《1934 年证券交易法》	201
第十七章 “新政” 时期联邦政府的农业问题对策	207
一、新政前农业的困境	207
二、《农业调整法》及其修正	210
三、罗斯福农业“新政”的影响	213
第十八章 “新政” 时期联邦政府对公用事业公司的监管	216
一、公用事业控股公司的出现及其复杂的公司结构	216
二、《1935 年公用事业控股公司法》	219
三、联邦政府对公用事业公司的管理及其影响	221
结 论	224
一、“自发管理”模式式微与国家干预的萌芽	224
二、20 世纪初国家干预经济生活的新发展	226
三、“新政”与“管理国家”的出现	227
后 记	231
参考书目	233
一、英文参考书目	233
二、英文参考论文	242
三、中文参考书目	243

前 言

美国内战到“新政”时期的美利坚实现了从传统经济社会向现代经济社会的大转型，其间联邦政府的“有形之手”推动了经济巨变。该书共分 18 章，可归纳为四个部分（1~6 章、7~10 章、11~15 章、16~18 章），其主要内容如下：

经联邦政府之手为内战融资而重塑的金融体系、高关税壁垒为现代工商企业的出现提供了金融和市场条件。这促动了资本的全国性流动，为现代工商企业的崛起、经济的腾飞、工业社会的来临创设了制度性前提。19 世纪末随着全国经济一体化的进行，联邦政府通过“州际贸易管理权”的实施，开始对铁路业、托拉斯进行管理。上个世纪之交的美国完成了从农业国嬗变为工业国，从州经济体的联合转变为全国性经济体的历程。

20 世纪初联邦政府对经济的干预进入一个新的阶段，其范围进一步扩大到了资源保护和食品安全等领域。第一次世界大战期间，政府为动员全国资源而采取了与私人部门合作的“补偿性国家”策略，联邦政府的职能得到强化，起作用的领域进一步扩大。第一次世界大战作为外部性事件把美国推上了生产性大国的巅峰，并成就了世界经济金融大国的地位。第一次世界大战结束后，美国成为净资本输出国，纽约也开始逐步取代伦敦成为国际金融中心。但是，美国政府还未能真正弄懂，还不适应，乃至不愿承担起与之相适应的国际责任。



20世纪20年代的美国几乎独享了经济的繁荣，联邦政府尚不具备真正的“国际视野”。这表现为在世界范围特别是欧美关系上，未能理顺商品和资金的流动渠道，再加上其高关税壁垒阻遏了欧洲商品进入美国市场，结果导致了欧洲国家无力还债，美国生产过剩的极端性表露无遗。这不仅使得美国错失了引领世界重新构筑国际货币汇兑体系和恢复贸易往来的机遇，而且招致了严重的国内生产过剩，经济萧条，并形成了波及整个资本主义世界的1929~1933年大危机。

不过，只有在“大危机”的特定情势下，联邦政府与产业界的关系才真正清晰显露出鲜明的互补特性。“新政”是应对特定经济情势而进行的一次重大改革，是应对大萧条特定情势的新举措，是美国制度传承与创新统一的典范。金融改革是“新政”改革的切入点和突破口。《1933年银行法》竖立起了银证“防火墙”，《1935年银行法》赋予了联储更大的权力，联邦证券法对证券业进行了革命性规制，从而奠定了此后半个多世纪美国金融业的格局。随着“新政”的推行，联邦政府开始在和平时期大规模、全方位介入了经济生活，“管理国家”形态出现，联邦政府作为市场的补充力量推动着美国经济实现了从传统向现代的“大转型”。“新政”后的美国得以“浴火重生”，成为资本主义世界的一流强国。

第一章 美国内战与银行货币体系的重塑

1864年美国国会通过了《国许银行法》，据此建立起国许银行体系。此后直到20世纪初，周期性金融恐慌成为美国银行业挥之不去的阴影，此情与美国工业部门结构之调整与组织性变革对金融部门提出的要求极不适应。1913年联邦储备体系建立，这是为适应社会转型带来的巨变所构建的一个具有鲜明美国特色的中央银行系统的雏形，联邦政府开始肩负起通过联储对美国的商业银行系统进行管理的责任。

为解决内战造成的迫在眉睫的财政压力，也为了解决美国金融体制存在的问题，美国国会于1864年通过《国许银行法》，国许银行制度应运而生。从金融实践上看，1864~1913年美国银行体制是一种糟糕的制度，它以周期性的金融危机和季节性利率波动为典型特征，并危及整个经济的正常运行。而19世纪晚期20世纪初期的美利坚恰恰经历着从农业社会向工业社会、传统社会向现代社会的蜕变，因此，该阶段金融制度的演进不仅对整个经济的顺利转型具有特别重要的意义，而且是总体经济制度转型的重要组成部分。也就是说，社会转型凸现了国许银行体系下通货缺乏弹性等诸多弊端。正是为了解除上述困扰，《1913年联邦储备法》出台，据此建立的联邦储备系统解决了通货缺乏弹性问题，且联邦政府开始肩负起通过联储对美国的商业银行系统进行管理的责任。



一、国许银行体系的诞生与解决战时 财政困难的首要使命

内战是美国历史上的大事件，它在给美国经济带来创伤的同时重塑了美国的经济制度，尤其是对美国的金融制度产生了重要的影响。战时联邦政府的融资需求是国许银行体系建立的主导因素。当时货币银行制度显露出的弊端也为该体系的建立提供了现实合理性。

1861年，美国历史上唯一的一次大规模内战走上了历史前台。起初，人们普遍以为战争会很快结束，但是，布尔河一战表明战争将很快结束的想法十分不现实。筹措军费成为联邦政府的当务之急，亦成为联邦政府要承担的艰巨任务和面临的巨大挑战。为筹措军费，联邦政府大量发行公债，利率高达7%以上，认购量依然不足。归结起来，一是战局不稳，再加上处于内战中的美国，南部已经分疆裂土，西部地区原先以南部州债券为保证发行银行券的银行又纷纷倒闭。这些银行的破产导致国债市场购买力萎缩，个人力量在消化国债上不免显得单薄不济。更加上战争前景尚不明朗，胜负未卜。仅仅在战争头三个月，费用共计高达2,350万美元，收入却只有580万美元。^① 政府财政危机日益加剧，政府征税收入显得杯水车薪。

内战前美国的金融系统秩序紊乱，现实将金融业行业监管的要求提上了日程，为国许银行体系的建立提供了合理性。内战前美国金融系统秩序本已十分混乱。1836年第二合众国银行（the Second Bank of the United States）特许状到期永久关闭，这意味着联邦政府把金融监管的任务全部交给了各州政府。有人讲，从第二合众国银

^① Jeremy Atack and Peter Passell, *A New Economic View of American History: From Colonial Times to 1940*, 2nd ed. New York: Norton, 1994, p. 494.

行关闭至 1863 年是州银行的黄金时期^①，看来此言不虚。此间，州立银行即便不是遍地开花，也是数量大增，纸币发行迅速膨胀。毫不夸张地讲，内战爆发前夕，这类银行多达千余家，流通钞票有数千种之多。钞票价值高低不等、参差不齐，或与票面等值，或是一张废纸，这全要依发行银行之财力与信用而定，亦与流通区域有关。更严重的是，各州对发放执照条件要求不一，管理之宽严间相距很大，在允许自由进入银行业的经营的州，给不可靠银行的出现提供了适宜的土壤；有些银行没信誉可言，今天开张，很快又关张，压根儿就没向储户支付硬币的打算。^②抑或故意将行址选在偏僻的、只有野猫才能光顾的地方，令银行券操持有者难以去兑换现金，所谓“野猫”银行现象确实存在。再则，银行券品种繁多，多按面值打折流通。此情此景足以令区域间的资金流动、贸易往来变得举步维艰，也提高了交易成本。针对这种情况，甚至专门出现了一个新兴的信息行当——银行券报告者（bank note reporters），专司甄别银行券之真伪，判定打折程度之事宜。

当时，自由银行制度^③在纽约、俄亥俄州运作得很成功。倘若联邦政府能够允许自由进入银行业，规定最低准备金要求，要求各银行银行券的发行以政府债券作担保，如此一来，债券的销售还会是难题吗？这最后一条对面临巨大财政压力的政府来说，其吸引力

① Robert Craig West, *Banking Reform and Federal Reserve, 1863 - 1923*, Ithaca: Cornell University Press, 1977, p. 15.

② Gary M. Walton and Hugh Rockoff, *History of the American Economy*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1990, pp. 252 - 254.

③ 自由银行制度是“Free Banking System”的译名，是指 1838 ~ 1860 年期间，纽约、俄亥俄、印第安纳、威斯康星和明尼苏达等州实行的不设置银行业进入门槛的做法。这些州相继颁发的“自由银行法”规定，只要符合一定的要求，如资本额、准备金数量等规定，任何个人和团体都可以获取开办银行的许可证。而不再像从前那样需要经过州议会一事一议，颁发特许状。学界一般认同，自由银行制度的实施降低了银行业进入门槛，加剧了银行之间的竞争，提高了银行业的效率。



简直难以抗拒。

部分是出于监管州银行之目的，林肯政府的财政部长萨蒙·蔡斯（Salmon P. Chase）早在1861年即提议建立国许银行制度，而战时政府的财政压力促成了银行法的出台。两部法律的出台标志着联邦政府正式介入对银行业的监管。国会分别于1863年和1864年6月3日通过的“通货法”（the Currency Act of 1863）和“国许银行法”（the National Banking Act of 1864），据此，“国会授予至少有五个股东的团体以特许权，并按照其经营所在地的人口，规定其最小的资本。每家银行必须认购等于其资本数量1/3的联邦政府公债券，然后，该银行可发行钞票，其数量等于所认购公债券当时市值的90%”^①。这样一来，国债销售获得了稳定市场，国债销售有了制度化需求作保证。国许银行以政府债券的存缴作为发行钞票之先决条件，1864~1900年间，发钞票90元，须存缴政府债券100元（从债券市价或面值中取其较低者计算）。1900年，允许发钞票之价值增为等于债券之面值，即存缴100美元公债作担保，可以发行钞票100美元。“国许银行法设计了一种制度，产生了对国债的日益增长的需求，合众国需要财力支持以进行战争，而吸纳政府债券的市场就这样给构筑起来。”^②

二、国许银行体系的表现

国许银行体系的建立是美国金融史上的重要事件。国许银行体系使得美国商业银行业具有了某种程度的一致性。国许银行法的通过也标志着在银行改革方面迈出了重要的一步，其最重要成就在于

① Atack and Passell, *A New Economic View of American History*, p. 172.

② Richard H. Timberlake, Jr., and Edward B. Selby, Jr., *Money and Banking*, Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, Inc., 1972, p. 188.

使美国历史上首次出现了安全、统一的通货，并按照面值在全国范围内进行流通，结束了银行券五花八门、种类繁多、打折流通、且不具安全性的混乱局面；其次，为银行业建立了较为统一的资本金（capitalization）标准；最后，在银行管理上也进行了努力，设立财政部货币监理署（The Office of the Comptroller of the Currency），这是一个联邦级机构，由它负责国许银行从机构设置、业务运营到并购事项的审批等事宜，并“通过检查和报告方式建立起全国性管理系统”^①。为了彻底消除州许银行券的流通，1865年，国会开始对州许银行发行的银行券征收10%的禁止性重税^②。在国许银行法的设计者看来，拿掉州许银行发行银行券的权力，它们就得退出银行业。但是，由于一种新的金融工具——支票的流通和广为使用而使州许银行绝处逢生。结果，州与联邦分管银行业的建构维持下来，成为美国银行管理体制上独有的特征。

国许银行在资产、存款准备金要求及具体业务范围的管理上与自由银行制度下的州许银行相较，是不一样的，要严格得多，且制定了统一的标准。国许银行分为三类：中心储备城市银行（Central Reserve City Bank）、城市储备银行（Reserve City Bank）和乡村银行（County Bank）。资产要求分别为：20万、10万、5万。准备金要求（Reserve requirements）分别是25%、25%、15%。乡村银行准备金要求是15%，其中3/5可用在城市储备银行或中心储备城市银行的存款作抵冲；城市储备银行准备金要求是25%，其中50%可用中心储备城市银行的存款抵冲；中心储备城市银行的准备金须以现金库存形式保存。

^① George W. Edwards, *The Evolution of Finance Capitalism*, New York: Longmans, Green and Co., 1938, p. 154.

^② Bray Hammond, *Banks and Politics in America from the Revolution to the Civil War*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1957, p. 118.

尽管如此，国许银行体系也不乏负面影响。国许银行体系这个名称容易使人产生误解。严格讲，“国许银行体系，根本不是一个系统，而是各独立行的松散组织，它们只对自己负责，也只对自己负责，一旦发生非常情况，难以携手共济。”^① 它并没有设立全国银行系统的机构，只是第一次规定了将联邦政府许可证发给普通商业银行的手续。得到执照的银行数目从不足 2,000 家迅速增加到 1913 年的 27,000 家。这些数量庞大的、资金不足的银行缺少一个组织中心、权力中心和全国性观念。^②

随着时间的推移，国许银行体系的弊端逐渐显露出来，主要体现在：货币缺乏弹性，准备金难以调拨，兑付系统成本过高。^③ 货币缺乏弹性主要原因在于流通中的货币以政府债券为保证，只要政府债券的收益低于其他的投资回报，银行家们就会尽可能少买政府债券，尽可能少发银行券。结果是货币发行量与当地的商业需要没有联系，而这种需要有时大大超过银行的流动资产。尽管货币缺乏弹性问题，不是国许银行所特有的现象，但是，该问题在 19 世纪末 20 世纪初表现得很严重。其次，银行储备金的层级规定（pyramiding of bank reserve）也阻碍了在农收季节资金的到位。“国许银行法和多数州的法律禁止银行将准备金存放在其他金融机构。”^④ 银行准备金要求层级制意味着两个现象并存，一是大量准备金分散在各地，另一方面大量准备金集中到纽约。如 1912 年，纽约 8 家中心城市储备银行持有城市行际间存款的 60%，也就是近 2/3。一到农作物销售旺季，农场主需要货币，农村银行提取他们在储备城

① West, *Banking Reform and Federal Reserve*, p. 29.

② James L. Knipe, *The Federal Reserve and the American Dollar: Problems and Policies*, 1946 - 1964, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1965, p. 4.

③ Edwards, *The Evolution of Finance Capitalism*, p. 154.

④ Sue C. Patrick, *Reform of the Federal Reserve System in the Early 1930s: The Politics of Money and Banking*, 1993, p. 4.

市银行的存款；储备城市银行库存现金少，就得提取他们在中心储备城市银行的准备金存款。最终，这些货币压力集中到纽约少数几家银行身上。为满足下级银行提出的资金要求，金融中心的这几家银行只好出售债券，收回贷款，以回笼资金，又造成债券价格下挫，利率上升，引发信贷危机，触发经济衰退。1873年、1893年和1907年的情势都是如此。鉴于国许银行系统与州许银行系统之间的竞争，纽约中心储备银行为得到城市及乡村储备银行的存款，还竞相以高利率为诱饵，此类做法不免给自身造成极大的压力。为追求高收益，纷纷将短期资金投入投机性交易，银行系统与其他金融市场间的风险相互传递，结果是每隔数年就来一次金融恐慌，这点在1907年金融危机中暴露无遗。此外，银行业令人失望的还有结算系统的低效、“清算速度慢，缺乏可信度，且各行收费标准紊乱。”^① 根本而言，国许银行还只是商业银行，不具备调节全国性货币供应的能力。

三、深化改革的呼声

金融货币问题又以19世纪晚期美国由农业国向工业国、由传统社会向现代社会的剧变为背景，与密西西比河以西地区的开发、经济结构的调整、社会阶级结构嬗变相联系，于是在19世纪晚期，金融货币问题成为农场主运动的主要内容之一，也是最具火药味的政治经济话题。

从政策层面看，战后，政府逐步实行了有利于债权人和金融界的通货紧缩政策。在战争结束伊始，人们对此基本赞同。1879年政府恢复硬币支付，回收1.4亿绿背纸币，通货膨胀的因素被排

^① Knipe, *The Federal Reserve and the American Dollar: Problems and Policies*, p. 16.



除。事实上，1880年之后，由于政府公债的升值，政府公债的市场价格大大高于面值，银行发现购买债券作为担保再去发行银行券根本无利可图；或者，更确切地说是没足够的利润可赚，因此造成国许银行银行券流通量的下降，从1882年的3.63亿下降到1891年的1.63亿，1891年纽约国许银行发行的银行券只有400万。^①这种政策有利于工业投资和国际支付，却造成了货币发行的供不应求和通货在地域分布上的极不平衡。“虽然货币问题绝对不是当时农业陷入困境的唯一原因，但农场主认为农产品价格正在下跌，而这是与货币政策有关的。这种看法是正确的。”^②

在内战后，西部和南部农场主一致认为存在一个反对其利益的银行家阴谋。为此，一致鼓动货币改革。其手段先是力图增发绿背纸币，反对减少货币流通量；继则转到自由铸造银币，即通过恢复金银复本位制来增加通货量。这是因为在19世纪70年代，由于若干欧洲国家采用金本位制及落基山区大量银矿的开采，40年代以来银贵金贱的局面被打破，银价跌落迅速。绿背纸币派与西部银矿主利益一致，他们认定根据“格雷欣法则”（坏的货币排挤好的货币），只要白银进入流通，就会取代黄金，从而达到通货膨胀的目的。绿背纸币派斥废止收铸银币的《1873年铸币法》（Coinage Act of 1873）为“1873年的罪恶”，力图推翻它。至1878年，国会对此做出反应，2月28日通过《勃兰德——艾理逊铸币法》（Bland - Allison Act of 1878），它要求政府（财政部）每月购买200万至400万美元的白银，并按黄金对白银1:16之比率铸造成银元（silver dollar）——法定足值货币。同时，发行银元券（treasury certifi-

① James Livingston, *Origins of the Federal Reserve System: Money, Class, and Corporate Capitalism*, 1890 - 1913, Ithaca: Cornell University Press, 1986, p. 73.

② J·布卢姆、S·摩根、L·罗斯等：《美国的历程》下册，商务印书馆1988年版，第111页。